

토지에 대한 정부개입 (2): 명분, 수단, 한계

PSJ626

조남운

Topics

- 공적 개입의 필요성
- 토지소유권과 정부개입
- 토지정책, 제도의 유형
- 공적 개입의 한계

공적 개입의 필요성: 주요 근거들

- 토지시장의 독과점성
- 토지시장의 정보비대칭성
- 토지시장의 낮은 거래빈도수

공통점:

불완전 경쟁시장 ⇒
시장기능제약

토지 시장의 독과점성

- 토지 상품의 높은 이질성은 공급자에게 독점성을 부여함
 - cf. 독점적 경쟁시장의 경우 비록 경쟁시장이지만 차별화된 상품을 공급하여 제한된 독점성을 부여
 - 토지 이질성이 높[낮]을수록 강[약]해지는 속성
- 독과점 시장에서 형성되는 상품 가격은 경쟁 시장인 상태보다 높음:
 - 총거래량의 측면에서 최적 가격이 아님
⇒ 시장실패를 의미
(시장에 맡길 경우 보다 더 나은 상태가 존재)

정보 비대칭성

- 토지 공급자의 정보 >> 토지 수요자의 정보
 - 정보가 많은 쪽이 이득을 가져감
⇒ Lemon Market ⇒ 시장실패
- 정보를 더 가진 측은 정보를 공유하려 하지 않음
 - 토지소유실태, 거래실태, 토지의 질 등
- 원천적 불확실성
 - 토지의 영속성으로 인해 초장기 전망을 필요로 함
 - 예: 개발되기 전의 강남지역

낮은 거래빈도

- 용도 변경을 통한 토지의 공급량 조절은 긴 시간을 필요로 함
 - 수요 변동에 비해 느린 공급 변동
- 시장이 정보 취합 기능을 효율적으로 수행할 수 있는 것은 거래되는 빈도수가 높아 반복거래 속에서 행태를 조정하기 때문
 - Learning by Trade
 - 토지시장에서 기대하긴 어려움

토지 소유권

토지 보유의 유형 (1): 사적 보유

- 사적 자유 보유
 - 개인이 소유권을 가지고 토지를 보유
 - 가장 보편적 소유 방식
- 사적 임대 보유
 - 토지소유자로부터 약정된 기간과 조건으로 대여받아 토지를 보유하고 사용

토지 보유의 유형 (2): 공적 보유

- 공공 자유 보유
 - 정부나 공공기관이 소유하고 있는 토지
 - 예: 국유지, 공유지
- 공공 임대 보유
 - 정부나 공공기관이 소유한 토지를 임대받아 사용

토지 보유의 유형 (3)

- 비공식 사실보유
 - 토지 소유자의 허가 없이 토지를 점유한 형태
 - 예: 국공유지 불법 무단 점유
- 공동체 소유
 - 부족, 혹은 여타 이익 공동체가 토지를 공동으로 소유하는 형태
 - 예: 문중 소유 토지

토지의 사유재산적 요소

- 토지 소유에 대한 뿌리 깊은 심리적 욕구
- 토지 자체의 고유성과 용도의 다양성을 감안한 효율적 배분은 시장 아닌 방법으로서는 쉽지 않음
- 토지의 효율적인 이용을 유도하기 위해서는 토지의 소유권이 명확해야 함

토지의 공유재산적 요소

- 일반적인 상품의 경우 최초 소유권은 그것을 만든 자가 되는데 토지의 경우는 자연물이므로 최초 소유권의 문제가 제기됨
 - 민주주의 이전 시기의 소유권 (해방기 토지문제)
- 토지 이용에는 영속성과 비가역성이 존재:
미래 세대에 큰 영향을 줌
- 토지는 대체가 사실상 불가능한 제한된 자원
- 토지 가치의 형성에는 도시화, 사회 공동의 노력 등 사회적 현상이 상당 부분 기여하고 있음

토지소유에 대한 논의들

- 전략적 버티기
- 투자비 조달
- 토지 소유의 불평등
- 토지의 공공 보유
- 소유권과 개발권의 분리

사적 자유 보유의 문제

- 전략적 버티기: 개발 비용을 높이는 문제 발생
- 개발 자본 조달: 규모가 크고 장시간이 걸리는 리스크가 큰 투자이기 때문에 자본 조달이 어려울 수 있음
- 토지 소유 불평등의 심화
 - 토지 소유의 불평등은 소득 불평등을 악화시킬 수 있음
 - 극소수가 대부분의 토지를 보유하는 개발도상국의 경우 이것이 사회문제가 되기도 함

공공 자유/임대 보유

- 대부분의 나라에서 정부의 직접 개입은 공공목적 토지에 대한 것
 - 시장기능을 보완
- 공공 목적이 아닌 토지에 대한 공공 임대 보유 제도
 - 시장기능에 의한 것이 아니므로 효율성을 높이기 위해서는 지속적인 평가와 제도 개선이 필요
 - 예: 공공임대주택

소유권과 개발권의 분리

- 토지의 소유권: 현 토지를 소유하고 자유롭게 처분할 수 있는 권리
- 토지의 개발권: 현 토지의 용도를 바꾸거나 이용 규모를 현저하게 늘리는 권한
- 토지 개발의 외부성을 감안하여 토지 소유권은 개인에게 부여하되, 개발권은 공공에게 부여하자는 견해

토지정책/제도의 유형

토지이용에 영향을 주는 세 가지 제도적 요인

- 시장 기구
- 토지보유권의 형태
- 토지 이용에 대한 법적 제도

정부의 직접 개입

- 정부 (혹은 공공기관, 준정부기관)이 직접 토지를 구매/가공/판매
 - 토지시장이 이미 형성되어 있는 경우 사적 토지 소유권이 장기적으로 정부나 공공기관에 이전되는 과정
- 토지은행, 토지구획정리, 공영개발 등
 - 다음 시간의 주제
- 통상적으로 토지 수요에 능동적으로 대체하기 위한 개발이나 과도하게 형성된 토지 가격을 안정시키는 것을 목표로 함

토지 관련 규제: 직접 개입

- 토지 소유권은 인정하지만 토지 이용, 거래, 소유 규모를 제한하는 것
- 토지 이용, 거래, 소유에서 유발하는 외부효과를 막기 위한 것
- 토지 이용의 부정적 외부효과를 유발하는 토지 이용을 억제한다는 측면에서 소극적 성격
- 대한민국의 경우 지가 안정, 투기 억제를 위한 정책 수단으로 사용

토지 관련 규제: 간접 개입

- 토지 이용과 관련한 경제적 동기를 조정하는 방법
 - 토지세, 토지 관련 조세
 - 토지 개발/이용에 관한 금융 지원/보조금
- 토지에 대한 행정 서비스
 - 토지 시장의 원활한 작동을 위한 기반 조성 및 정보 비대칭을 해결하기 위한 서비스들
 - 예: 토지 가격, 지리/지형 정보, 등기 및 과세 정보 제공 등

공시지가 열람사이트

<http://www.realtyprice.kr/>

국토교통부

일자리가 성장이고 복지입니다.

한국감정원 부동산 공시가격 알리미

공동주택
공시가격

표준단독주택
공시가격

개별단독주택
공시가격

표준지
공시지가

개별
공시지가

단독·다가구·다중주택 등 개별단독주택에 대한

“개별단독주택공시가격”

시장·군수·구청장이 표준단독주택가격을 기준으로
매년 1월 1일 및 6월 1일의 개별단독주택에 대한
적정가격을 산정·결정·공시

주택관련 세금의 부과기준 등으로 활용

자세히보기



국토교통부

한국감정원

한국감정평가사협회
KOREA ASSOCIATION OF PROPERTY APPRAISERS

국토교통부

실거래가 공개시스템

공동주택관리정보시스템 K-apt

부동산통계정보

wotax

부동산 E13

부동산 공시가격은 「한국감정원 앱」에서도 확인하실 수 있습니다.

공시가격, 시세, 실거래가, 나에게 맞는 매물찾기,
아파트관리비 정보 등 25종의 국민맞춤형 정보 제공

FAQ

궁금하신 사항들을
정리하였습니다

GO >

부동산 공시가격 콜센터

1644-2828

문의사항이 있으시면 전화주십시오.
친절히 상담해 드리겠습니다.
상담시간 평일 09:00 ~ 18:00
(토/일/공휴일 제외)

청약Home

콜센터 1644-7445 한국감정원

내집마련의 첫걸음!
청약Home이
도와드립니다

부동산거래질서교란행위 신고센터

1833-4324

온라인 신고 바로가기 >

(우) 41068 대구광역시 동구 이노벨리로291 [신서동]

COPYRIGHT (C) 2012. KOREA APPRAISAL BOARD. ALL RIGHTS RESERVED.

개인정보처리방침

품질오류신고 >

품질오류신고확인 >

부동산 등기사항증명서

<http://www.iros.go.kr/PMMainJ.jsp>

The screenshot displays the Korea Internet Land Registration Portal (www.iros.go.kr). The top navigation bar includes links for '상단주메뉴', '좌측서브메뉴', and '본문바로가기'. The main header features the portal's logo and a navigation menu with options like '등기열람/발급', '등기신청', '전자납부', '확정일자', '서비스 소개', '자료센터', '통계', and '나의메뉴'. A search bar is located on the right.

The main content area is divided into several sections:

- 로그인 (Login):** Includes fields for '아이디' (ID) and '비밀번호' (Password), a checkbox for '아이디저장' (Save ID), and a '로그인' button. Below the login section are links for '회원가입' (Sign Up) and '아이디/비밀번호찾기' (Find ID/Password).
- 부동산 등기 (Real Estate Registration):** A central section with icons for '열람하기' (View), '발급하기' (Issue), '발급확인' (Check Issuance), '통합전자등기' (Integrated Electronic Registration), and '전자납부' (Electronic Payment).
- 법인등기 (Corporate Registration):** A section for corporate registration services.
- 동산·채권 담보 등기 (Real Estate and Credit Collateral Registration):** A section for registration of real estate and credit collateral.
- 인터넷등기소 서비스 정기점검안내 (Internet Land Registration Office Service Regular Maintenance Notice):** A notice about regular maintenance of the service, with a progress bar showing '알림창' (Notification Window) and a sequence of numbers 1 through 7.
- 가까운 등기소 지도로 찾기 (Find Nearby Land Registration Office on Map):** A section for finding nearby land registration offices.
- 전자민원센터 (Electronic Citizen Service Center):** A section for electronic citizen services, including '자주 묻는 질문 Q&A' (Frequently Asked Questions Q&A).
- 공지사항 (Notice):** A section for notices, including 'KB증권 계좌이체 및 체크카드 결제 서비스 일시 중단 안내' (KB Securities Account Transfer and Check Card Payment Service Temporary Suspension Notice) dated 2020-05-14, and other notices regarding service interruptions and changes.
- 인터넷등기소 간편길잡이 (Internet Land Registration Office Simple Guide):** A section for a simple guide to the Internet Land Registration Office.
- 소액임차인의 범위 안내 (Notice of Scope of Small Tenants):** A notice regarding the scope of small tenants.
- 도로명주소 안내 (Notice of Road Name Address):** A notice regarding road name addresses.
- 서비스 이용시간 안내 (Notice of Service Usage Time):** A notice regarding service usage time.
- 등기소 출입증 신청관리 (Land Registration Office Entrance Pass Application Management):** A section for managing entrance pass applications.
- 등기정보광장 바로가기 (Direct Access to Land Registration Information Plaza):** A section for direct access to the land registration information plaza.

The bottom of the page features a row of icons representing various services: '법인상호 검색' (Corporate Business Search), '등기 신청양식' (Registration Application Form), '등기신청 사건조회' (Registration Application Case Search), '전자신청 서명' (Electronic Application Signature), '법인인감증명서 발급예약' (Corporate Seal Certificate Issuance Reservation), '등록면허세 정액분 신고' (Registration License Fee Fixed Amount Report), '등기비용 안내' (Registration Fee Notice), '직권말소통지등 보기' (View Notice of Automatic Termination of Right), and '신용카드 매출전표 발행' (Credit Card Receipt Issuance).

토지제도의 관점

- 계획지향형 토지제도
- 시장지향형 토지제도

계획지향형 토지제도

- 토지 이용 계획을 공공적으로 결정하는 제도
 - 1947 영국 도시 및 농촌 계획법
- 계획 우선의 원칙 + 건축 부자유의 원칙
 - 지방자치단체별로 토지이용계획 수립
 - 건축물 단위의 세부적 통제
- 계획, 규제를 토지 이용보다 우선시함

시장지향형 토지제도

- 미국의 토지제도
- 토지에 대한 사적 재산권의 행사를 보호
- 공익을 위한 사유지에 대한 재산권 행사 제한
- 용도지역제도 또는 지역/지구제
 - 개발계획이 있는 경우 토지 이용을 제한시킬 수 있음
- 토지이용의 우선순위가 계획, 규제보다 높음

정부 개입: 한계

정부실패

- 정부의 개입이 사회적으로 바람직하지 않은 상황을 초래하는 것
 - 예) 토지 용도 변경을 둘러싼 특혜, 비리
- 정부의 개입으로 인한 사회적 비용 대비 사회적 편익이 충분히 커야함
- 토지이용관련 정보의 부족이 정부개입의 심각한 제약으로 작용할 수도 있음

토지 이용의 효율성과 형평성 사이의 Trade-off

- 효율성과 형평성을 동시에 달성할 수 없으며, 둘 중 하나를 달성하려 하면 나머지 것을 포기해야 하는 상황
- 예: 정부 소유 토지의 민간 불하
 - 소규모 분할 매각: 형평성이 더 높지만 규모의 경제를 달성하지 못함 \Rightarrow 효율성 감소
 - 대규모 분할 매각: 토지가 소수의 손에 집중되므로 형평성은 낮지만 규모의 경제로 효율성은 높을 수 있음

정부 개입이 의도와 다른 결과를 초래할 수 있음

- 토지 이용과 관련한 수요와 공급의 관계가 복잡할 경우 정부 개입의 결과를 예측하기 어려울 수 있음
- 예: 동결효과
 - 지가 상승을 억제하기 위해 양도소득세 부과
 - 양도소득세: 토지를 양도할 때 발생하는 양도차익에 대한 세금
 - \Rightarrow 토지 소유자가 토지 양도를 기피함 \Rightarrow 토지 공급 감소 \Rightarrow 토지 가격 상승

시장 기구의 대안적 정책도구 모색의 난점

- 토지세의 경우
 - 형평성을 달성하기 위해서는 세율이 높고 면세범위가 좁아야 함. 하지만 이는 강한 조세 저항에 직면
 - 이를 감안하여 세율을 낮게 설정하고 면세범위를 확대할 경우에는 토지세가 거두려는 목표 (형평성) 달성 실패

공공 임대료 설정의 딜레마

- 공공임대주택의 임대료 설정
 - 임대료가 낮을 경우: 초과 수요 발생 \Rightarrow 임대료에 프리미엄 붙음 \Rightarrow 암시장/뒷거래 발생
 - 임대료가 높을 경우: 저소득층 입주가 불가능 (원래의 목표 달성 실패)

정부 시스템의 문제

- 효과적 정부 개입을 위해서는 양적 질적으로 충분한 정부 시스템이 뒷받침되어야 함
 - 하지만 그러한 시스템의 확립에는 긴 시간과 자원이 필요
- 토지행정 관료의 높은 자질 요구
 - 토지 관련 정책 수단의 시행 과정에서 부정이나 부패의 가능성이 높음
 - 관료의 전문성뿐만 아니라 청렴성 등의 자질도 필요

부처간 관계, 관련 법제

- 토지 이용 계획 부처와 집행 부처간 협조 체계가 중요
- 대체로 현대의 토지 관련 정부 개입은 시장 기구의 결점을 보완하고 그 기능을 활성화하는 보완적 기능을 실현해오고 있음

Next Topics

- 직접 개입 수단
- 간접 개입 수단
- 토지 규제

텀페이퍼 프로포절 관련

- 가이드라인 해설
- 질의응답

수고하셨습니다!