

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

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 \Rightarrow 시장실패

정보 비대칭성

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

낮은 거래빈도

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

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
- 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

토지제도의 관점

- 계획지향형 토지제도
- 시장지향형 토지제도

계획지향형 토지제도

- 토지 이용 계획은 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

- 미국에서 주로 채택
- 토지에 대한 사적 재산권의 행사를 보호
- 공익을 위한 사유지에 대한 재산권 행사 제한
- 용도지역제도 또는 지역/지구제도
 - 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 부패
- 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 높음

정부 개입이 의도와 다른 결과를 초래할 수 있음

- 토지 이용과 관련한 수요와 공급의 관련성이 복잡할 경우 정부 개입의 결과를 예측하기 어려울 수 있음
- 예: 동결효과
 - 지가 상승을 억제하기 위해 양도소득세 부과
 - ** 양도소득세: 토지를 양도할 때 발생하는 영도차익에 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 저세율에 면세범위를 확대할 경우 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
 - 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 활성화는 정도의 기능을 실현해오고 있음

Next Topics

- 직접 개입 수단
- 간접 개입 수단
- 토지 규제

수고하셨습니다!