

## 贊反兩論으로 팽팽

### 林野賣買證明制—山主反對 불구하고 밀고나갈듯

土地公概念 研究委員會는 지난 4월20일 世宗文化會館에서 建設部의 後援으로 土地公概念 擴大導入을 위한 國民討論會를 가진 바 있다.

이날 進行은 4개 分科로 區分하여 第一分科에 土地所有上限制, 第二分科에 土地去來規制制度, 第三分科에 開發利益 還收方案, 第四分科에 企業의 土地投機 抑制對策으로 나누어 먼저 主體側의 主題發表가 있는 다음 午後에는 17名의 討論者들이 熱띤 討論을 行하였다.

討論者들은 몇委員들을 除外하고는 主體側이 提示한 具體的 事案에 대하여 討論하기 보다는 總體的 原理論的 얘기가 대부분 이었고 目標은 이미 設定되어 있고 要式行爲의 行事가 아니냐하는 指摘과 함께 同制度 導入의 慎重論과 積極支持論으로 兩論이 팽팽한 가운데 進行되었다.

또한가지 아쉬움은 이 討論會가 不動產 投機抑制과 相關한것이고 의당 山地에도 適用되는것이라면 全國土의 66%를 차지하는 山林問題를 다루면서 20餘名의 討論者 가운데 林業界人士라고는 本會理事인 李源達氏 한사람만을 參與시키는 것 自體는 山林에대한 比重을 아직도 輕視하는것 같아서운한바 크다.

本欄은 日刊新聞에 報導된것은 重複을

避하고 主體側이 提示한 研究中間報告書에서 山林에 관한 主要部分만을 拔萃하여 두 차례로 나누어 紹介하고 本會 理事인 李源達(中央日報論說委員)氏가 發表한 內容만을 後尾에 要約 紹介하고자한다.

— 편집자 —

### 土地公概念研究委員會 中間研究報告書에서 拔萃

#### 1. 土地所有制限의 基本方向

**綠地·林野** 用途의 性格上 一律의 上限으로서 接近키 어려움이 있다. 이 用途는 國民들 間에 必須的으로 必要한 用地도 아니며 또한 골고루 保有하여야 할 分配의 性格도 微弱하다. 다만, 現在의 投機的인 去來가 綠地·林野를 對象으로 많이 이루어 지므로 이러한 土地에 대하여도 所有의 上限設定 論議가 一部에서 據論되고 있다. 그러나 所有上限의 根本趣旨가 投機的去來의 防止에 있다기 보다는 構造的인 소유편중을 시정하는데 있을 뿐 아니라 綠地, 林野의 경우 適正所有 面積基準을 提示한다는 것이 現實的으로 거의 不可能하여 直接上 限適用은 그다지 바람직하지 않다. 그럼에도 불구하고 林野所有者中 0.4%에 該當하

는 7,400명이 全國林野의 20%를 占有하고 있는 現實 또한 雜種地의 경우도 마찬가지로 所有者의 4%에도 못미치는 一部 階層이 全國 雜種地의 54% 이상을 占有하고 있는 점을 생각할 때 이들 土地에 대한 上限設定問題도 심각히 檢討할 現實的 必要性이 있다.

## 2. 林野의 去來規制

### 1) 現行制度

林業去來에 대한 規制制度는 不備인 狀態에 있다. 現行制度上 林野去來에 대한 規制는 全的으로 土地去來許可·申告制에만 依存하고 있는데, 現行 土地去來許可·申告制는 주로 都市地域 및 大規模 開發事業 등과 關聯하여 實施되고 있어 廣範圍한 林野投機에 적절히 對處하지 못하고 있는 實情이다.

### 2) 林野去來 및 所有現況

#### (1) 林野去來現況

1987年 全國의 林野去來는 <表 3-16>에서 보는 바와 같이 非都市地域에서 去來件數 53,687件 去來面積 93,800ha로서 總不動產去來件數의 7.3%, 總去來面積의 56%를 차지하고 있어 林野去來件數가 總去來件數에서 차지하는 比重은 낮게 나타난다. 한편 件當 平均 去來面積이 1.7ha에 不過하여 營林目的의 林野買受가 적은 것으로 나타나고 있다.

#### (2) 林野所有現況

○所有形態別 林野面積

全體的인 國有林面積은 <表 3-17>에서 보는 바와 같이 漸增 또는 停滯狀態에 있으며, 要存國有林은 60年代 中반부터 漸增하고 있는 反面, 不要存國有林은 全般的으로 減少趨勢를 보이고 있다. 國有林面積(1986年度 現在)은 50年代 初半과 큰 差異가 없고 公有林은 減少해 왔으며, 私有林도 큰 變化가 없는 것으로 나타나고 있다. 그래서 山林의 減少는 주로 不要存國有林 및 公有林의 減少에 基因하는 것으로 나타나고 있다.

全體 林野面積中 民有林, 특히 私有林의 比重이 壓倒的인 樣相을 보이고 있다. 1986年末 全體林野面積 6,523,966ha 가운데 民有林이 79.5% (5,186,960ha)를 차지하고 있다. 民有林 가운데서도 私有林이 4,698,278ha에 달하여 全體山林面積의 72.0%, 民有林 總面積의 90.6%에 해당되고 있다.

國有林의 大部分은 山林廳所管이며 그중에서도 要存國有林의 比重이 크다. 1986年末 現在 國有林 總面積 1,317,869ha중 92.1%인 1,213,558ha가 山林廳所管이다. 그리고 이 가운데 要存國有林이 75.7%인 918,242ha를 차지하고 있다.

## 3. 土地去來規制制度의 問題點

### 가. 林野의 去來規制

#### 1) 林野去來規制의 未治

現行制度가운데 林野의 去來規制는 土地去來許可制와 申告制에 의한 規制밖에 없다. 그러나 廣範圍하게 擴散되어온 林野의

<表 3-16>

'87全國 不動產去來實績

區 分	合 計	都 市 地 域			非 都 市 地 域		
		計	商業住居地域	綠 地	計	農 地	林 野
去來件數(件)	737,451	591,398	435,860	155,538	146,053	92,366	53,687
(%)	(100.0)	(80.2)	(59.1)	(21.1)	(19.8)	(12.5)	(7.3)
面 積(千ha)	167.4	39.5	10.3	29.2	127.9	34.1	93.8
(%)	(100.0)	(23.6)	(6.2)	(17.4)	(76.4)	(20.4)	(56.0)

資料：建設部 土地政策課

投機에 土地去來許可制과 申告制가 적절히 對處할 수 없을 뿐만 아니라 林業目的의 實需要者에 대한 買受資格을 審査할 수 있는 機能도 지니지 못하고 있다. 따라서 現實的으로 林野의 去來規制는 制度的으로 未洽한 實情에 있다.

## 2) 林野의 經濟的 經營困難

우리나라의 林野所有는 지나치게 영세적이다. 즉 1987年 現在 山主 1人當 所有面積은 2.47ha, 筆地當 平均面積은 1.42ha에 불과하여 1971年의 2.6ha, 1.85ha에 비해 점점 零細化되고 있다. 따라서 山林의 經濟的經營이 더욱 어렵게 되고 있다.

그리고 不在山主가 增加되고 이들이 大規模의 林野를 保有하므로써 林業經營의 圓滑한 遂行이 어렵게 되고 있다. 1987年 末 現在 全體山主數의 35.2%가 不在山主이고 이들의 保有面積이 全體面積의 42.5%를 차지하며, 保有規模가 클수록 不在山主가 山主數·面積·筆地數 모두에서 所在山主보다 높은 比重을 보이는 것이 問題로 지적될 수 있다.

## 4. 土地去來規制制度的 改善方案

가. 林野賣買證明制度的 導入方案

### 1) 制度導入의 基本方向

○實需要者 中心의 林野去來가 이루어질 수 있도록 林野賣買證明制度를 導入하고 다음과 같은 機能이 發揮될 수 있는 制度로의 摸索을 講究한다.

첫째, 實需要者의 林野取得을 위한 證明發給을 통해 林野의 生産性を 提高시킨다.

둘째, 投機的 林野取得의 排除를 통해 地價의 安定을 도모한다.

셋째, 經營目的으로의 林野所有가 制度的으로 定着될 수 있는 基盤을 構築한다.

### 2) 制度導入의 具體的 內容

### (1) 法的根據의 마련

林野賣買證明制度的 法的根據는 山林法에 ‘林野의 去來는 所在地官署의 證明(林野의 賣買證明)을 받아 去來하여야 한다’고 規定하는 方案과 法體系整備의 일환으로 ‘土地基本法’을 制定하여 規定하는 方案이 있다.

### (2) 對象과 節次

#### ○林野賣買證明의 對象

林野賣買證明의 對象은 모든 林野去來로 林野에 대한 所有權 移轉의 有償契約이다. 따라서 地域的으로 都市計劃區域과 非都市計劃區域의 모든 林野去來가 그 對象으로 된다.

#### ○證明의 發給節次

證明의 發給申請은 林野를 買收하여 直接 利用할 者이다. 證明을 發給받고자 하는 者는 山林組合의 確認을 받아 林野賣買證明願을 管轄市長·郡守에게 提出하여야 하며, 이때 林野賣買證明願과 함께 資金運用計劃書 또는 實需要者證明을 包含한 山林經營計劃書 내지는 土地利用計劃書를 添附하여야 한다.

申請을 받은 市長·郡守는 이를 審査하여 그 證明의 發給申請을 받은 날로부터 5日以内に 證明發給 또는 이의 不許可處分을 하여야 한다. 그러나 期間의 도과까지 處分을 행하지 않았을 때 市長·郡守가 證明을 發給한 것으로 본다.

### (3) 審査基準

○實需要者의 林野取得을 審査하는 基準은 林野를 經營目的으로 審否하는 方案과 投機抑制目的으로 審査하는 方案으로 나누어 볼수 있다. 그러나 制度가 林野投機的 抑制과 함께 實需要者를 保護할 수 있는 目的을 達成할 수 있어야 할 것이다.

○林野의 經營目的을 주된 審査基準으로 할때 山林經營計劃書가 그 審査의 주요

한 對象이 될 것이다. 그러나 林野의 投機抑制을 주된 審査基準으로 할 때는 林業經營目的일 경우와 非林業目的일 경우로 나누어 생각할 수 있다. 前者의 경우는 郡管内居住者와 郡管外居住者를 區分하여 實需要者를 가리며, 後者の 경우는 土地利用計劃上 買收林野의 利用目的이 타당한지 여부에 대한 審査를 하게 된다. 위에서 郡管内居住者란 林野의 所在地郡에 1年이상 居住한 者로서 5年間の 山林經營計劃書를 作成한 者이며, 郡管外居住者는 5年間の 山林經營計劃書를 作成하고 一定額의 委託經營費를 豫置한 者이다. 그러나 이때 山林廳長이 認定하는 篤林家, 林業後繼者, 産業備林所有業體는 委託經營費의 預置를 免除하도록 한다.

#### (4) 林業의 分割規制

保全林地의 去來制 1筆地의 面積이 1 ha 이상인 경우 1 ha 이하로의 分筆에 의한 賣買를 禁止한다.

#### (5) 事後管理

○林野賣買證明制度가 實效性을 지니기 위해서는 事後管理의 철저가 要請된다. 事後管理의 手段에는 邑面長의 調查報告義務를 비롯하여 代執行, 事後先買制 그리고 罰則의 適用이 있다.

#### ○邑面長의 調查報告義務

邑面長은 林野賣買證明發給後 一定期間 동안 證明發給林野의 利用에 대하여 調査하고 市長·郡守에게 報告하도록 한다. 그리고 市長·郡守는 調査結果 山林經營計劃에 따라 利用하고 있지 않은 때 이의 利用을 勸告할 수 있다.

#### ○代執行

代執行은 山林法 27條 規定이 準用되며 그 對象은 林業經營目的으로 林野賣買證明을 發給받은 후 山林經營計劃대로 經營을 하지 않은 者이다.

#### ○事後先買制

事後先買는 林野賣買證明發給後 一定期間內 特別한 事由없이 轉賣하는 林野와 準保全林野로서 證明發給後 土地利用計劃에 따라 利用하지 않고 방치되는 때 그 林野가 對象이 된다.

道知事는 先買對象의 林野가 發生하였을 때 山林組合등 先買者를 指定하여 當該 林野를 協議買收하게 할 수 있다. 道知事는 先買者를 指定한 때 지체없이 當該 先買者와 土地所有者에게 이를 通知하여야 하며, 그 通知를 받은 先買者는 當해 土地所有者와 買收에 관한 協議를 하여야 한다. 이때 協議가 成立되지 않으면 道知事의 確認으로 買收協議가 成立된 것으로 擬制되게 한다. 그러나 道知事는 確認前에 土地利用審査委員會의 意見을 듣도록 義務化 한다.

先買價格은 協議를 原則으로 하나 장차 公示價格을 基準으로 算定한 價格으로 하고 債券으로도 支拂할 수 있는 制度的 장치도 아울러 摸索한다.

先買土地는 當해 土地를 가장 效率的으로 利用할 者에게 再讓渡가 可能하며 道知事는 國土利用計劃 기타 土地利用에 관한 計劃에 따라 當해 土地의 有效하고 적절한 利用이 圖謀될 수 있도록 努力하여야 하는 義務도 부과된다.

#### (6) 買收請求權制度의 導入

○林野賣買證明發給의 申請이 있고 그 審査結果 不適合하다고 判定되어 證明의 發給을 받지 못했을 때, 土地所有者는 不許可處分을 받은 날로부터 一定한 期間內 林野의 買收請求를 할 수 있게 한다.

○그러나 이러한 경우 買收를 위한 財政的 問題가 있으므로 不許可한 行政廳은 林野取得基金의 範圍內에서 買收할 수 있도록 하여 制度運營의 圓滑化를 기하도록 한다. - 次號에 繼續 -