

土地公概念과 山林經營

金 樟 洙 / 林政研究會長

1. 土地의 公概念과 私權保障

우리들은 누구나 태어나면서 土地가 제 공하는 모든 혜택을 향유할 수 있도록 보장되어야 하고 토지를 소유할 권리, 勞動할 권리, 그리고 여기에서 생기는 勞動의 代價를 자기의 뜻대로 향유할 권리를 보장받아야 한다. 資本主義國家에서 土地 財産에 대한 소유는 헌법상 인정되고 보장되고 있다. 즉 우리나라 헌법 23조 1항 1단에 “모든 국민의 재산권은 보장된다”라고 규정하고 있다. 이와같은 규정이 뜻하는 바는 國民 각 개인이 현재 보유하고 있는 재산권을 기본권으로 보장하고 있고 사유재산제를 인정하는 法 취지임을 뜻한다.

그러나 土地의 公概念이란 용어가 현재 우리에게 심각하게 대두되고 있는 근거는 무엇인가? 오늘날 지구상에는 너무나 많은 人口가 붐비고 있고 증가일로로 되고 있다. 그럼에도 불구하고 극소수의 사람들만이 필요 이상의 토지를 독점하고 있으면서 해당 토지가치의 증식만으로도 엄청난 불노소득을 얻고 있다.

또한 국토의 개발에 인접된 토지 매매로 인한 토지투기로 地價上昇과 不勞所得도 크다고 할 것이다.

19세기 후반의 사회경제정책론인 헨리 조지(Henry George)는 “모든 지역사회의

토지는 그 지역사회 주민의 공동소유물이다. 그러므로 그 지역사회 주민들은 누구나 土地에 대한 동등한 權利를 가져야 하며 기회를 갖도록 한다.”라고 하였는바 여기서 동등한 권리를 갖는다는 것은 土地의 균등분배를 뜻하는 것이 아니고, 土地를 共同으로 이용하여 모두가 土地에 대한 혜택을 누린다고 하는 뜻이다.

한 地域社會의 土地公有概念이 실현되면 그 지역사회 土地 전체는 자기 土地所有처럼 가꿀 것이다. 이는 그 土地가 어느 특정한 개인의 所有가 아니라 地域社會住民 모두의 것이기 때문이다. 물론, 토지의 법적 所有權은 所有者 個人의 것이지만, 그 土地에서 발생하는 土地價値의 增殖은 所有者 個人의 힘·노력에 의하여 생기는 것이 아니고 共同體가 그 곳에 살고 있다는 사실 때문에 발생하는 것이므로 이는 그 地域社會로 환원되어야 한다는 점에 크게 考慮하여야 한다.

土地는 오직 인간의 노동의 代價를 인정할 뿐이며 이것을 소유로 인정할 뿐이다. 따라서 勞動에서 비롯한 果實에 대한 所有權을 아무도 이를 침해할 수 없다. 오직 이를 創出한 사람만이 그 結實에 대한 所有權利를 주장할 수 있다. 다시 말하면 生産의 結實에 대한 소유권과 향유권은 오

적 노력으로 그것을 생산한 者에게만 귀속된다. 勞動을 투하하지 아니한 者는 그것을 所有하거나 향유할 권리를 인정받지 못한다.

法的으로 아무리 所有權이 인정된 土地 所有權者라 할지라도 自然이 人間에게 주는 혜택을 가로챌 수는 없는 것이다. 또한 土地財產權은 다른 財產權보다 공공성을 많이 지니고 있다. 그러한 이유로 “규제”를 강하게 받을 수 밖에 없다. 그러나 토지재산권의 “보장”도 가지고 있으므로 이들을 어떻게 조화시키느냐가 문제인 것이다. 여기에 政策者의 슬기로운 지혜가 필요하게 된다.

2. 西歐社會의 土地所有權

西歐社會에서 土地所有權에 관한 그 大法體系에서 大陸性에 따른 소유권 개념은 絶對的 所有權으로서 19世紀에 成立되었다. 19~20세기에 와서는 絶對的 및 排他的 성격에 대하여 여러가지의 비판과 논쟁이 있어서 所有權의 社會化를 주장하는 論者가 유력시되어 이와같은 사조를 잘 반영한 것이 독일의 바이마르 憲法인 것이다.

바이마르 憲法에서는 個人의 財產權은 絶對로 보장되어 있지 않고 그 내용 및 한계는 法律에 의해서 정하여 진다.

재산권의 행사에는 義務가 수반된다 함이 규정되었고 이 규정은 所有權이 絶對的인 무제한의 것이 아니며 더우기 公共福利에 적극적으로 적합하지 않으면 아니된다는 것을 표시하고 있다.

바이마르 憲法은 제 2차 大戰의 패배로 붕괴되었지만 所有權에 관한 규정은 1949년에 제정된 「본」 기본법에 계승되어져 있다. 즉 所有權 및 相續權은 보장되어지

나 內容과 制限은 法律에 의해서 規定되어 진다. 所有權은 의무를 수반하며 그의 행사는 동시에 公共福利에 봉사되어지는 것이어야 한다. 公共收用은 공공복지를 위해서만 허용되어지며 그의 수용은 보상법 및 정도를 규제하는 법률에 의하여 또는 유사한 법률에 기초케 하는 경우에만 허용된다. 그리고 보상은 공공이익 및 관계자의 이익을 정당하게 결정되어지도록 한다.

또한 西歐社會에서 所有權에 관한 英美法에 의하면 大陸性型的 絶對的 所有權의 개념이 存立되지 않고 所有權에 해당되는 권한은 lease hold (確定期限附 占有權) 라고 불리어지고 있으나 이것은 占有權을 시간적으로 제한되어진 free hold의 성격을 가지고 있다.

우리나라의 憲法상의 財產權規定이 위에 말한 바이마르 憲法·서독의 본 기본법상의 그것과 동일한 것임은 잘 알려져 있는 사실이다. 오늘날 우리가 살고 있는 현대적 여건이 이러한 시대이며 사회화하고 있다는 점을 인지할 필요가 있다. 이와같이 財產權이 公共性, 社會福利을 앞세우고 있다는 점에서 특히 “土地財產權”은 이와같은 性格을 강하게 가지고 있다고 볼 수 있다.

3. 公共福利와 土地所有權

모든 인간은 土地에 대하여 하늘이 부여한 基本權을 가지고 있다고 헨리·조지는 “進歩와 貧困”에서 말하고 있다. 하늘이 준 이 基本權은 그가 土地를 所有했건 아니했건 간에 모든 사람에게 동등하며 또한 누구에 의해서도 침해될 수 없다는 「平均地權思想」인 것이다.

이와같은 「平均地權思想」은 理念이며 관념적인 것이어서 現實的으로는 이룰수

없는 學說인 것이다. 産業化에 따른 土地 需要의 급증, 人口 增加, 都市化등 地價 上昇의 原因이 커져가고만 있다.

憲法에는 “국가는 農地에 관하여 耕者 有田의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며 농지의 소작제도는 금지된다.”(제 121조 1항)로 성문되었으나 全國土의 42%가 소작이며 소유권에 빈부의 차이가 크다는 것을 알수 있다. 또한 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 國土의 효율적이고 균형있는 이용, 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”(제122조) 등의 규정으로 公概念으로 국토를 이용하도록 되어 있다.

우리나라 憲法에는 特別한 規定이 上述한 바와 같이 成文化 되어 있으며 이를 구체적으로 실천하기 위하여 國土利用管理法 産業基地開發促進法, 道路法, 特定地域綜合開發促進에 관한 特別措置法, 農地擴大開發促進法, 農地의 保全 및 利用에 관한 法律, 畜産法, 山林法, 砂防事業法, 環境保全法등에 土地所有權에 규정된 關聯 條文이 成文化되어 있다.

국민의 재산권은 보장되어 있다. 그러나 그 내용과 限界는 法律로 정하게 되어 있어서 토지의 公共性으로 인하여 私有權이 法律에 定하는 바에 따라 제한을 받고 있다. 개인의 재산권이라 할지라도 그의 행사는 公共福祉에 적합하여야 하며 土地에 대하여서는 필요한 제한과 의무를 과할 수 있음을 명시하고 있는것이 上述한 바와 같은 우리나라 憲法上에서의 財産法 질서에 대한 방침인 것을 인식하여야 한다.

4. 利用과 所有權

자연이 베푸는 모든 기회와 혜택은 모든 人間이 공평하고 자유스럽게 이용할 수 있어야 한다. 아무도 인간을 자연의 혜택으로부터 제외시킬 수 없다. 인간은 자유롭게 주어진 신선한 공기를 마실수 있는 권리가 있는 것이며, 햇빛을 받을 수 있는 것이다. 土地의 利用에 관하여서도 모든 인간에게 똑같이 주어진 권리임으로 막을 수는 없다. 우리나라 憲法에서도 耕地有田 用者有土의 原則에 따라 제 121조 1항 제 122조가 成文되었으며 將次 우리나라 土地政策도 이와같은 方向으로 추진되어야 한다고 보아야겠다.

西歐先進國에서도 國土의 保全과 合目的 開發에 있어서는 그것이 私有權이라 할지라도 古典的인 絶對的 私有權이 약화되고 公權力이 강화되어 가고 있다. 이로 인하여 土地의 公概念이 확대되고 土地의 所有權보다도 利用이 존중되어야 하며 土地의 “私用”과 “所有”의 概念을 따로 나누어 파악하고자하는 추세에 있다. 우리나라에서는 이와같은 “소유”와 “이용”을 잘 정책에 반영할 수 있는 절호의 기회인 제 2차 대전 후 일인재산의 재산 처리에서 무원칙하였다고 할수있다. 유럽 여러나라 에서는 국가나 지방자치단체가 토지를 일정한 기간 상당한 양을 소유 매수하여 공공용 또는 임대를 통해 잘 활용하고 있는 반면, 우리나라에서는 토지를 확보하여야 매각되는 현상을 보여주었다.

英國, 美國, 西獨, 캐나다, 뉴질랜드, 日本, 대만등 많은 나라들이 사회성장에 따라서 不勞所得으로 얻어진 土地價値에 대하여서는 「土地價値增加說」로 징수하여 사회에 다시 되돌려 주는 제도가 확립되고 있다.

5. 林業經營과 土地政策

임지도 土地의 公概念속에서 확립시켜야 하겠지만 林業이 가지고 있는 경제적, 공익적 특성을 원활히 달성하기 위하여서는 林地의 利用을 集約적으로 진척시킬수 있는 方向에서 고려되어야 할 것이다. 林地의 利用을 集約적으로 실천하는 길만이 林業을 活性化하고 國民과의 連繫를 緊密히 하는 것이다.

특히 林業을 營爲함에 있어서는 大面積 所有者가 合理的 專門化를 가져오며 機械의 效率的 利用을 할수 있고 大量購入에 따르는 價格安定을 가져오며 副産物을 利用할 수 있고 더 有能한 經營專門家를 雇傭할 수 있다. 管理上 經濟的인 長點을 들수 있다.

山林廳에서는 國有林 經營 強化를 위하여 88年度부터 2030年度까지 不在山主 山林 및 放置山林등 私有林을 買收하여 1,320千ha (20%)에서 2,240千ha (40%)로 擴大하여 國家에서 직접 개발하도록 계획하고 있다.

어느정도의 面積을 가졌을 때 合目的 合理的 林業經營을 할 수 있을 것인가? 篤林家로서는 100ha 이상을 對象으로 하고 있으나 이는 所有者의 能力과 地域 樹種選擇에 따라서 論議되어야 할것이다. 「Weber」는 獨逸에서는 全森林面積의 1/3 이상을 國有林으로 구성함에 필요하다고 주장하고 있으나 우리나라의 現況은 未及한 상태이다.

山林廳에서는 最近 土地投機抑制의 一環

으로 山林의 賣買證明書 分割賣買禁止 賣買時期制限을 고려한 행정배치를 고려하고 있는바 이에대한 贊否論도 있다.

정부의 土地政策 특히 價格에 관한 政策은 부동산 투기억제대책에서 출발하고 그 투기징조가 잠자면 마치 가뭄에 시들어 가는 나무에 물 주는 것처럼 경기활성화 정책을 시행해 왔다. 이와같은 일률적인 투기억제정책에 선의의 임업경영자가 피해를 보아서는 아니된다. 임업을 육성시키는데 그동안 임업행정의 일률적 억제책 일변도로 하여 왔다. 산주, 토지소유자에 도움이 될 수 있는 방향이 아니었음을 인지하여야 한다.

林地를 保全林地和 準保全林地로 나누어 특히 임업진흥구역을 설정하여 林地를 生産化, 流通構造化하려는 意圖가 있으나, 地況, 林況을 고려하여 林地 利用에 있어서 공공복리를 우선시키고 자연환경을 보전함과 동시에 지역적 제조건도 충분히 고려하여 林地의 均衡있는 발전을 도모하도록 하여야 한다.

林業에서 正常的 經營을 영위하고 있는 個人과 土地所有者에게 上述한 措置로 미치게 되는 역기능적 현상을 당국에서는 엄밀히 검토하지 않고서는 거기에 따르는 예상치 못한 부작용을 막을 길이 없을 것이다. 특히 임업 하부조직에서의 이와같은처리 횡포로 인한 결과예측과 파생되는 행정 등 제반 업무를 고려할 때에 더 어려운 난제가 있을 것을 우려하게 된다.

나무심어 가꾼정성 산불막아 보존하자