

土地開發利益에 관한 研究

朱 奉 圭*

〈目 次〉

- I. 問題의 提起
- II. 土地開發利益의 性格
- III. 土地開發利益의 理論的 背景
- IV. 土地開發利益의 基礎
- V. 綜 合

I. 問題의 提起

土地資源에 關한 研究課題는 土地資源의 利用 開發을 비롯하여 土地資源의 保有 그리고 土地資源의 取得問題로 集約된다. 그 가운데서도 土地資源開發에 따른 開發利益의 歸屬問題가 오늘날 우리의 關心을 끌고 있다. 그 理由인 즉 土地資源開發에 따른 開發利益의 歸屬問題의 政策的 研究야말로 地價安定을 비롯하여 土地의 需給均衡 그리고 土地資源의 效率的인 利用에 對한 手段이라고 보고 있기 때문이다.

이에 本研究은 土地資源開發利益에 關한 內容을 理論的으로 定立하고 同時에 그의 適切하고도 合理的인 政策方向을 究明 提示함에 目的을 둔다.

II. 土地開發利益의 性格

一般的으로 土地開發에 따른 地價의 增加分이라는 意味로서의 開發利益이라고 하는 概念은 古代의 로마法에서도 나타나 있다고 하나 近代의인 意味에서의 開發利益이란 概念은 英國에서 最初로 나타난 바 있다. 開發利益이란 用語는 어떤 開發에 따른 地價增加分에 對한 課稅가 論議되기 始作하면서 英國에서 使用되어 온 betterment에 對應하는 概念인데 이를 美國에서는 windfall이라 하고 獨逸에서는 Planungsgewinn이라 하고 있다.

英國⁽¹⁾에서 土地增價라 함은 단순한 一般的인 地價의 增加를 意味하는 것이 아니라 公共

* 本研究所 研究員, 서울大學校 農業經濟學科 教授

(1) L. Golding, *Dictionary of Local Government in England and Wales*, 1962, p. 42.

施設의 新設이나 改良 및 그와 같은 事態의 可能性의 期待에 基因하는 地價의 增加를 말하며 따라서 一般的인 物價水準의 上昇 등으로 말미암은 地價昂騰을 意味하는 것은 아니라고 規定하고 있다.

또한 土地增價란 開發事業에 基因하며 土地所有者의 財産인 土地에 歸屬하는 地價의 增加分을 말한다. 土地增價에 關한 原則은 만약 地方公共團體 其他의 公的 機關이 開發事業의 實施를 위하여 公共投資를 負擔하고 이에 隨伴하여 그 周邊地域의 地價를 增加시킨 경우에는 이 地價의 增加分은 土地所有者인 個人에게가 아니라 이 地方公共團體 등에 歸屬되어야 한다고 規定하고 있다.

美國⁽²⁾에서 土地增價라 함은 公共投資의 支出에 의하여 그 土地의 價格을 直接的으로 또 明白하게 增加시키는 公共投資의 負擔을 考慮하여서 周邊地의 土地所有者에 對하여 課하는 特別한 課稅라 하고 道路鋪裝 및 上下水道施設을 위하여 負擔을 賦課하고 있는 것은 美國의 地方公共團體의 措置로서 흔히 볼 수 있는 事例가 되어 있다고 規定하고 있다.

日本⁽³⁾의 경우 地價는 本來 그 利用에 의하여 定하여지고 利用方法, 利用을 可能케 하는 環境의 變化 등에 의하여 變動하고 土地所有者의 個個의 努力에 依存하기 보다는 一般社會의 進展에 따라 그 價値가 높아 진다. 따라서 地價는 開發利益의 創出에 의하여 增加되는 것이므로 開發利益에 의한 地價增加分은 開發事業者의 開發費用을 補填하게끔 開發事業者에게 還元시키는 것이 妥當하다고 規定하고 있다.

이렇게 볼 때 土地增價라 함은 原則적으로 公的 支出을 가지고 實施된 開發에 따른 利益分을 意味하게 된다고 할 수 있고 따라서 個個의 土地所有者의 創意, 努力으로서가 아니라 그 地域社會의 集團의 活動의 덕분에 發生된 增加利益分이라고 性格지을 수 있다.

III. 土地開發利益의 理論的 背景

土地問題는 土地經濟學部門의 全體라 할 수 없다 할지라도 그것은 역시 가장 普遍的이고 基幹的 對象임에 틀림이 없다. 왜냐 하면 그것은 바로 土地經濟學의 理論과 政策을 貫通하여 스스로 綜合的 體系를 形成한 基礎的 課題가 되어 있기 때문이다.

土地問題 가운데 土地開發利益에 關한 理論的 端初는 리카도의 差額地代論에서 찾아 볼 수 있다. 리카도⁽⁴⁾의 差額地代論에 依하면 土地의 位置나 肥沃度の 差로서 나타난 差額地

(2) G.M. Haar, *Land Planning Law in Free Society*, 1959, pp. 94-126.

(3) 日本國民生活審議會編, 『將來の國民生活像』, 1966. 11. 15.

(4) D. Ricardo, *The Principles of Political Economy and Taxation*, J.M. Dent & Sons, 1911, pp. 34-45.

代는 穀價의 騰貴와 더불어 騰貴한다. 왜냐 하면 穀物의 市場價格은 位置나 肥沃度의 가장 低劣한 土地條件 즉 邊境地=最劣等地의 生産費에 의하여 決定될 것이므로 邊境地 以外의 보다 작은 生産費의 所要土地에는 當然히 超過利潤으로서의 差額地代가 發生하기 때문이다.

한편 穀價의 騰貴에 따르는 邊境地의 擴大는 既存邊境地에 差額地代를 發生시키는 것이나 그와 同時에 그 밖의 土地의 差額地代도 스스로 올라가기 마련이다. 이리하여 差額地代는 穀價가 騰貴됨에 따라서 上昇되는 結果를 낳게 된다. 그런데 穀價의 騰貴는 穀物需要의 增大 따라서 人口의 增加나 產業의 發達에 基因함이 分明하다. 그렇다면 差額地代는 社會經濟發展의 當然한 結果인 것이고 어떠한 人爲의 努力의 所産이 아니므로 그것은 當然히 社會에 歸屬 還元되어야 할 性格을 지니고 있다.

그리하여 그는 人口增加에 따른 穀物需要增大와 產業發達條件에 依해서 일어난 社會結果物으로서의 差額地代를 土地所有者가 獨占할 것이 아니라 어떠한 方法에 依해서든지 그것을 社會全體에 還元 歸屬시켜야만 하고 그럼으로써 公平原則을 貫徹시켜야 한다는 理論定立 속에서 地代公收論을 提唱한 바 있다.

英國의 經濟學者 밀⁽⁵⁾은 바로 리카도의 理論에 立脚하여 그의 有名한 『經濟原論』 가운데 租稅理論을 展開하되 地代에 對하여서는 重稅를 賦課함이 妥當하다는 理論을 提示한 바 있다. 그의 理論인 즉 地主의 買收當時의 地代는 그대로 두되 將來의 社會發展에 따라서 增加된 地代만은 이를 課稅로서 沒收하여 國庫收入으로 하자는 內容이고 밀은 그의 理論을 實踐하고자 土地 및 小作改革協會를 組織하고 스스로 會長으로서 그의 推進運動에 臨하기도 한 바 있다.

조지⁽⁶⁾는 리카도의 理論에 立脚하고 同時에 밀에 對하여 한 걸음 더 徹底한 立場에서 地代公收論 더 나아가서는 土地開發利益의 社會還元歸屬理論을 定立한 바 있다.

人口의 增加 및 社會進歩와 더불어 地代는 騰貴하여 地主는 不勞所得을 얻어서 實益을 얻고 있는 反面에 資本家와 勞動者의 收入을 減退케 하고 있다. 이와 같은 資本家 및 勞動者의 收入減退는 바로 地代의 騰貴에 있다 할 때 地代를 包含한 農業總所得 가운데 地代를 控除한 나머지는 當然히 勞賃이나 利子所得이 되므로 따라서 前者의 騰貴는 바로 後者들을 減退시킬 수 밖에 없다. 土地投機의 盛行도 바로 現時의 地代를 리카도의 差額地代 以上으

(5) J.S. Mill, *Principles of Political Economy: With Some of Their Application to Social Philosophy*, 7th Edition, 1871, p. 230.

(6) H. George, *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth*, Garden City Publishing Co., New York, 4th edition, 1980.

로 올려 놓은 데서 비롯되고 있다. 그리고 土地의 兼併은 勞賃이나 利子所得을 抑壓하는 同時에 都市勤勞者의 歸農까지를 制動케 하고 있는 弊端을 自招하고 있다. 따라서 이와 같은 矛盾을 是正하려면 國家는 마땅히 土地所有者에 限하여 重稅를 課하여 地代를 沒收할 것이며 利子나 勞賃所得에 對하여서는 오히려 減稅케 함이 妥當하다는 理論的인 前提下에 土地 單稅論을 體系化한 바 있다.

이리하여 土地開發利益의 歸屬還元理論은 地代論과 關聯하여 社會經濟發展 및 產業發達 그리고 公共投資에 依해서 얻어진 地價增加가 不勞所得으로 取扱될 것이 아니라 社會에 歸屬 還元됨이 公平原理에 妥當하다는 理論에 根據된 것이고 그것을 理論的으로 體系化한 것이라 할 수 있다.

그 밖에 리카도의 差額地代理論은 뒤넨, 허드, 그리고 마샬 등에 의하여 繼承 發展된 바 있다.

뒤넨은 市場과의 接近性의 差異에서 地代가 發生한다고 하여 土地의 位置를 重視하였으며 그는 農業地代의 決定因子로서 輸送費의 概念을 導入하여 土地生産物의 輸送費節約分이 地代化되는 것이라는 理論을 展開한 바 있다.⁽⁷⁾

허드⁽⁸⁾는 뒤넨의 論理를 都市土地에 適用하여 都市土地의 價値는 接近性에 의하여 決定된다는 理論을 展開시킨 바 있다. 즉 그는 地價는 地代에 依하여 決定되며 地代는 立地에 依하여 立地는 便利性에 依하여 決定된다는 理論을 主唱한 바 있다.

마샬은 土地開發利益은 外部經濟(external economy)의 增加 즉 一般的 經濟發展의 所産으로 나타나는 것이며 이는 個人이 私有化할 性格이 아니라는 理論을 展開한 바 있다.⁽⁹⁾

IV. 土地開發利益의 基礎

1. 英國의 境遇

英國에 있어서 土地資源政策 그 가운데에서도 土地開發利益還收를 中心으로 한 政策은 로크가 自然法的 土地所有權을 主張하고⁽¹⁰⁾ 리카도, 밀 그리고 마샬 등의 地代論에 依한 開發利益의 還收主張을 背景으로 이룩된 바 있다. 勿論 勞動黨이 執權하여 發展的인 土地政

(7) Vincent Tidswell, *Pattern and Process in Human Geography*, London: University Tutorial Press, 1976, pp. 75-119.

(8) Richard M. Hurd, *Principles of City Land Values*, New York: The Record and Guide, 1903, pp. 77-78.

(9) 内山啓策, 『英國の土地政策と土地開發利益の課題』, 1980, p. 75.

(10) 宋學士, 『土地經濟學』, 1980, p. 318.

策立法을 하면 保守黨이 이를 廢棄하는 惡循環을 거듭해 오고 있기는 하나 土地에 關한 價值觀내지 土地法制的 發展에 注目할 만한 것들이 없지 않다.

英國에서의 土地開發利益의 歸屬 還收는 1427年의 開墾法에 그 起源이 있다고 하나⁽¹¹⁾ 土地에 基因하는 偶發的 不勞所得을 還收하기 위한 綜合的인 制度는 1910年에 制定된 財政法에 根據한다고 알려져 있다.

財政法은 投機와 其他 社會經濟的 作用에 의한 地價增加分을 還收하는 것을 目的으로 하는 것이었으며 讓渡時의 價格이나 定期的인 課標算定에 의한 現宅地價格과 原宅地價格間의 差額에 對하여 課稅하는 경우와 賃貸開始當時의 時價와 賃貸終了時의 時價間의 差額에 對하여 課稅하는 것이었다. 稅率은 20%였으며 土地의 賣却, 抵當權의 設定, 14年 以上の 賃貸借契約 및 所有者死亡의 境遇에 課稅하고 土地增加分의 10%를 課標에서 控除하는 內容의 것이었다.

土地開發利益의 還收는 都市計劃法과 聯關되어 이룩된 바 있다. 즉 1932年의 都市計劃法에서 다시 開發利益還收制가 採擇 整備되면서부터 施行된 바 있다.⁽¹²⁾

都市計劃法에서는 開發豫定地域에 있어서의 地價增加分의 75%를 徵收할 수 있도록 하였으나 納稅抵抗이 일어나 實質的인 還收不能事態를 惹起시킨 바 있어 이에 計劃機關, 土地所有者, 建築主 등이 參與한 補償 및 開發利益專問委員會에서 都市計劃法을 補完하여 體系的 開發利益吸收對策을 具備한 1947年의 都市計劃法을 制定하기에 이르렀다.⁽¹³⁾

本法에서 처음으로 開發權과 土地所有權이 分離되어 土地開發을 願하는 土地所有者들은 開發費를 支拂하고 國家에 歸屬된 開發權을 購買하여야 하였으며 土地를 賣却하는 경우에는 土地所有者는 단지 土地의 現在利用價만을 取得할 수 있었고 開發價는 國家에 의하여 還收토록 하는 內容이었다.

그런데 開發價는 現在利用價와 開發許可로 發生한 開發價와의 差額인데 開發許可로 因하여 發生한 開發利益이 土地의 賣買價格에 제대로 反映되지 못함으로써 土地供給이 斷絶되는 現狀을 招來함에 이르러 이 法은 1951年 保守黨이 執權하면서 廢止되었다.

그 後 1967年 英國 勞動黨政府가 다시 출범하면서 開發利益을 國家가 確保하려는 세번째 試圖로 土地委員會法을 制定하였고 이 法은 地方自治團體에 依한 土地買入과 開發負擔金에 의한 還收를 規定하는 內容이었다.

英國의 土地開發利益의 歸屬 還收는 土地開發에 基礎하여 施行된 바 있다. 土地開發稅는

(11) 柳宜浩, 『開發利益의 社會的 還元』, 1979, p. 57.

(12) Charles M. Haar, *Law and Land*, Harvard University Press, 1964, pp. 81-82.

(13) *Ibid.*, pp. 82-83.

1976년에 施行된 稅制로서 同年 8月 1일부터 土地에 對한 사실 상의 開發이 開始되었거나 土地에서 發生한 利益處分이 있었던 경우와 土地를 賃貸하였을 때 賦課하는 것이었으며 그것은 總賣却價와 다음에 列擧하는 基礎價格中 가장 높은 것과의 差額으로 한다는 것으로 되어 있다.

첫째, 買入費用, 有關改良物⁽¹⁴⁾의 費用, 取得後의 使用價値의 增加分 등의 合計額.

둘째, 處分時의 現使用價値에 그 10%를 加算한 金額.

셋째, 모든 改良費를 包含한 土地取得價에 그 10%를 加算한 金額.

2. 自由中國의 境遇

自由中國은 일찍이 孫文의 三民主義思想의 影響을 받아 土地制度가 잘 整備되어 있다. 孫文은 三民主義에서 「耕者有其田」의 原則과 地權의 平均化原則을 宣言한 바 있다. 그리하여 自由中國은 土地權의 平等을 主張한 孫文의 影響 속에서 일찍부터 土地課稅制度의 重要性을 認識하여 土地로부터 發生하는 不勞所得을 社會에 還元시켜야 한다는 理論定立을 보게 된 것이다.⁽¹⁵⁾

1972年 現在 自由中國의 公有土地面積은 타이페이의 경우 都市總面積의 33%, 카오슝의 경우 49%, 그리고 질풍의 경우 57%를 記錄하고 있다. 國公有化에 의한 開發利益私有化의 事前的 排除範圍가 比較的 넓다고 볼 수 있다.⁽¹⁶⁾

自由中國의 중심적인 土地法은 國家에 都市土地를 強制的으로 取得할 수 있는 廣範圍한 權利를 賦與한 1930年의 土地法과 1954年의 都市土地強制取得法에 根據하고 있는 것이 事實이다. 이 法에 의한 土地收用은 強制的 性格을 띠며 收用價格은 土地所有者의 申告價額을 基礎로 하고 있으므로 土地買入協議가 쉽게 이루어지고 있다.

한편 自由中國에서는 都市土地의 一人保有量에 限界가 있어 이 限界를 超過한 保有量에 對하여서는 一定期間을 거쳐 行政機關이 強制取得하여 賣買할 수 있도록 하고 있다.

勿論 自由中國에서의 土地稅制 가운데서 重要的 것은 地價稅⁽¹⁷⁾와 地價增加稅⁽¹⁸⁾이다. 前者는 未開發된 土地에 對하여 課稅되는 것이고 後者는 土地讓渡時와 長期保有時에 課稅

(14) 有關改良物이라 함은 地價를 높이기 하나 利用價에 反映되지 않는 것을 말한다.

(15) 大韓地方行政共濟會, 『都市問題』, 1974年 9月號, pp. 81-82.

(16) O.F. Grimes, *The Social Appropriation of Betterment*, IBRD Staff Working Paper, No. 179, 1974. 5.

(17) 自由中國의 地價稅는 우리나라의 財産稅에 該當하는 것으로 平均地權條例의 適用을 받는 土地를 對象으로 하되 稅率은 累進的으로 되어 있어 最低 1.5%에서 最高 7%까지로 되어 있다.

(18) 自由中國에서의 地價增加稅는 우리나라의 讓渡所得稅와 비슷한 것으로서 그에 對한 課稅는 土地讓渡時와 繼續保有하는 경우에는 每 10年마다 賦課되고 있다.

된다. (19)

開發利益還收을 위한 地價增加稅는 土地를 處分하였을 때나 處分을 하지 아니 하였을 때는 每 10年마다 賦課 徵收한다. 地價增加稅는 增價의 40~60%의 稅率을 適用하여 施行하고 있으며 이로부터 얻은 稅金은 社會福祉事業, 公共事業 및 9年制 義務教育인 國民教育을 위한 教育費로 使用하도록 하고 있다.

自由中國은 위와 같은 土地稅制의 整備로 土地問題는 상당히 安定되어 있으며 다음과 같은 效果를 나타내고 있는 것으로 評價되고 있다. (20)

첫째, 稅收의 增大를 가져왔다. 타이페이市의 경우 全體 租稅收入의 1/3에 該當하는 收入을 올리는 效果를 가져오게 되었다.

둘째, 都市內 大地主들이 점차 自身의 土地를 賣却하여 土地均分의 效果를 가져 왔다.

셋째, 都市土地利用의 效率性이 높아졌고 利用도가 크게 增加하였다.

3. 日本의 境遇

土地는 國民經濟, 國民生活의 基本的 條件이며 國家形成의 土臺이다. 土地의 再生産은 困難하며 이것은 移動될 수 없는 性格의 것이다. 國土는 利用을 위하여 存在하고 利用에 의하여 價値를 낳고 그에 따라 國富도 增大한다. 따라서 地價는 本來 그 利用에 의하여 定여지고 利用方法, 利用을 可能하게 하는 環境의 變化 등에 의하여 變動하고 土地所在者의 個個의 努力에 依存하기 보다는 一般社會의 進展에 따라 그 價値를 높이게 된다. 그리하여 土地의 價値에는 非個人分 즉 社會分과 個人分이 있고 非個人分은 社會에 還元되어야 하되 價値는 開發利益의 創出에 의하여 上昇되는 것이므로 開發利益에 의한 地價增加分은 開發事業者의 開發費用을 補填하게끔 開發事業者에게 還元시키는 것이 當爲的인 것이라고 規定할 수 있다. (21)

한편 日本의 都市政策調査會(22)는 土地政策側面에서 開發利益의 還元問題를 取扱하고 社會가 造出한 價値는 社會에 返濟하여야 한다고 規定하고 동시에 地價增加에 의한 利益은 土地所有者만이 獨占하지 말고 그 一部를 社會에 還元케 하여 社會的인 不公平을 解消하여야 한다는 政策意中을 提示한 바 있다.

地價는 土地所有者의 個個의 努力에 依하는 것보다는 一般社會의 進展에 의하여 그 價値를 높이고 있다. 土地의 價値에는 非個人分(社會分)과 個人分이 있다. 非個人分은 社會에

(19) World Bank, *Urbanization, Sector Working Paper*, 1972, p. 95.

(20) 리엔 환관, 『自由中國都市土地改革』, 1974, pp. 87-88.

(21) 日本國民生活審議會編, 『將來の國民生活像』, 1966. 11. 15.

(22) 日本都市政策調査會, 『都市政策大綱』, 1968. 6. 15.

還元되어야 한다라 하고 동시에 地價에 關한 期待便益包含의 價格과 期待便益控除의 價格의 差額에 對하여 一定比率의 開發負擔金을 賦課하여야 한다라 하여 開發利益의 社會還元을 強力히 主張하고 있다.

그리하여 1974년에 國土利用計劃法을 制定하여 그 第2條에서 國土利用의 基本概念을 規定하여 土地를 生産과 生存의 基盤임을 밝힌 바 있다. 그리고 地價公示制의 實施, 土地去來申告制의 實施, 그리고 土地去來許可制의 制度化, 時限附의 長短期讓渡所得稅 및 特別土地保有稅를 實施하여 土地投機에 對處한 바 있었다.

특히 우리들의 注意를 喚起시키고 있는 것은 公有地擴大推進에 關한 法律을 制定하여 都市의 健全한 發展과 秩序있는 整備를 위하여 公有地의 擴大가 緊要하다는 것을 認識하고 있는 것이다. 開發利益還元을 위해서는 時限附의 讓渡所得稅와 特別土地保有稅, 其他 受益者負擔金을 活用하고 있는 程度이다.

이리하여 日本도 傳統的인 土地觀 즉 土地所有權의 自由性 및 絶對性의 思想에서 土地를 生存과 生産의 基本的인 要素로 보고자 하는 土地觀으로의 變化를 보이고 있다.

4. 韓國의 境遇

現在 우리나라에는 開發利益 즉 公共投資와 用途變更 및 決定으로 因한 地價增加分の 還收을 目的으로 하는 制度는 없다. 다만 制度施行의 附隨의 效果, 따라서 開發利益의 一部分을 還收하는 效果를 가지는 制度들이 있다. 그 代表的인 例證은 基準地價告示制度를 비롯하여 土地區劃整理事業, 取得稅 및 讓渡所得稅 등이 있다.

基準地價告示制度는 土地收用法, 都市計劃法 및 國土利用管理法 등에 採擇되어 있다. 土地收用法 第26條 第2項은 國家와 地方自治團體가 起業者인 경우에는 事業認定을 申請할 때 中央土地收用委員會에 土地細目이 告示된 土地의 地價를 調査해서 告示할 것을 함께 申請할 수 있으며 이 경우 中央土地收用委員會는 隣近土地의 地價를 考慮한 適正價格으로 事業認定當時의 地價를 告示하도록 하고 있다. 이 制度의 本來의 目的은 公共投資의 決定으로 因한 地價의 增加를 防止하는 데 있으나 運營如何에 따라서는 開發利益의 私有化를 防止하는 데도 效果를 거둘 수 있을 것으로 期待되기도 한다.

土地區劃整理事業이란 宅地로서의 土地의 效用增進과 公共施設의 設置 등을 통하여 새로운 市街地를 開發하거나 整理하는 事業을 말한다. 이 事業에 있어서는 換地處方計劃과 減耗率의 決定에 依하여 部分的으로 開發利益을 還收하고 있다.

土地移轉에 對한 課稅의 一環으로서의 取得稅의 경우 土地의 取得時에 賦課하며 基本稅率은 取得價의 2%이고 奢侈性財産이나 法人의 非業務用土地에 對하여서는 15%의 높은

稅率을 適用하고 있다. 取得稅 역시 財産稅와 마찬가지로 開發利益의 還收效果는 매우 작은 便이다.

土地에 對한 讓渡所得稅의 경우 이는 土地賣買時 發生하는 價格差額에 對한 課稅이며 그 稅의 目的 또한 土地去來에서 發生하는 不勞所得의 增價를 還收하는 데 있으므로 開發利益의 還收效果는 比較的 높다. 우리나라의 土地分 讓渡所得稅는 讓渡價額에서 必要經費, 讓渡所得控除 및 特別所得控除를 差減하여 產出한 讓渡差額을 稅源으로 하여 50%의 稅率을 適用하고 있다.

V. 綜 合

첫째, 土地開發利益에 關한 論議는 原則적으로 公的 支出을 가지고 實施된 開發에 따른 利益分을 意味하고 同時에 個個의 創意 努力으로서가 아니라 그 地域社會의 社會經濟的 努力과 活動에 依해서 發生된 增加利益分의 性格에 集約된다고 하겠다.

둘째, 土地開發利益에 關한 政策研究의 意義는 地價安定과 더불어 需給均衡 및 그의 效率的인 利用의 手段과 指標에 關한 側面에서 찾아볼 수 있다 하겠다.

셋째, 土地開發利益이 土地所有者에게 獨占적으로 先取되는 事態를 是正하여 適正價格에 의한 取得을 實現하게 하고 開發利益을 吸收하기 위해서 開發利益特別稅에 대한 稅制의 新設을 圖謀함도 重要한 政策課題라 하겠다.

넷째, 開發事業의 周邊土地의 範圍 및 法定稅率의 範圍內에서의 具體的인 稅率決定은 學者, 施工業者 및 關聯土地所有者로 構成되는 諮問機關의 審議 議決을 거쳐 決定하도록 諮問機關의 設置를 期하는 것도 重要한 政策課題라 할 수 있다.

끝으로 公共的인 投資라고 할 社會出費에 基因하는 地價增加는 全部 또는 一部를 公經濟를 위하여 回收하고 同時에 그것을 公共投資를 위한 財源으로 充當하여 公共投資基金으로 活用하는 方案摸索도 重要한 政策課題라 할 수 있다.