

# 환경정책의 새지평

이 정 전\*

〈目 次〉

- |                  |                     |
|------------------|---------------------|
| I. 환경문제와 환경정책    | III. 토지정책과 환경정책의 통합 |
| II. 토지의 용도와 환경문제 | IV. 임대문화의 도래        |

## I. 환경문제와 환경정책

시대가 변함에 따라 환경문제의 내용도 변하기 마련이고 이에 따라 환경정책의 내용 또한 바뀌어야 한다. 우리나라는 높은 경제성장을 이룩하던 1960년대부터 환경오염의 증상이 곳곳에서 나타나기 시작하였다. 1972년 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의에 참가한 한국정부 대표는 기조연설에서 “한국은 제1차, 제2차 경제개발계획을 성공적으로 끝마치고 제3차 경제개발계획의 수행으로 급속한 공업화를 이룩하였지만, 반면 유감스럽게도 그렇게 극심할 정도는 아니나 도시문제, 공해 등과 같은 병리현상이 나타나고 있다”고 인정하고 있는 점으로 보아 1970년대에 들어와서 환경오염문제가 상당히 심각해졌음을 짐작할 수 있다.<sup>1)</sup> 1970년대 후반기에 들어서서 우리나라의 산업구조가 경공업 위주로부터 중공업 위주로 전환되면서 환경파괴가 더욱 심해지자 환경오염피해가 속출하였고 민원이 끊임없이 제기되었다. 각종 언론매체들도 환경문제를 본격적으로 다루기 시작하였다. 정부도 더 이상 환경문제를 외면할 수 없는 지경에 이르렀고 드디어 1980년 환경문제를 전담하는 기구로 환경청을 당시 보건사회부의 외청으로 신설하게 되었다. 환경청의 설립은 우리나라에서 환경정책이 형식상 경제정책의 테두리를 벗어나 독자적으로 추진되는 계기를 비로소 마련했다고 볼 수 있다.

하지만 80년대까지만 해도 환경문제에 대한 공론이나 민원은 기본적으로는 국지적인 것이었다. 그러나 80년대 말기에 이르러서는 드디어 환경문제는 우리나라 전체의 심각한 사회문제로 급격히 부상하기 시작하면서 보건사회부 외청으로서 환경청이 감당하기에는 역부족인 상황에 이르게 되었다. 그래서 환경행정부서가 각료급으로 승격되어야 한다는 주장이 80년대 말부터 강력하게 제기되었고 드디어 1990년 1월에 각료급 보임의 환경청이 발족하게 되었다.

이와 같이 환경전담 부서가 승격하였음에도 불구하고 1990년 수돗물파동, 1991년 낙동강 폐

\*서울대학교 환경대학원

1) 이두호·김형철·김종석 외. (1993) 「인간환경론」, 서울: 나남, 491쪽.

놀방출 사건 등 굵직한 환경사건들이 연이어 터지자 정부의 대응에 대한 국민들의 불신이 고조되었다. 게다가 80년대에 이어 90년대에도 계속된 국민소득의 지속적 증가는 국민들의 환경의식을 크게 높이는 요인이 되었다. 이렇게 점점 더 심각해지는 환경문제에 효과적으로 대응하기에는 환경처로서는 부족하다는 주장이 터져 나오기 시작하였고, 이런 주장은 1992년 대통령선거 때에 환경처를 환경부로 승격시킨다는 야당의 선거공약으로 발전하더니 드디어 1995년 정부조직개편 때 환경처가 환경부로 승격되어 오늘에 이르고 있다.

이와 같이 환경처가 환경부로 승격되었다고는 하지만, 환경행정이 여전히 대기오염, 수질오염, 폐기물, 등 주로 오염매체별로 기획되고 오염물질 배출량 통제 위주로 집행된다는 점에서는 과거의 환경처와 지금의 환경부 사이에 큰 차이가 없다. 환경부로의 개편은 환경정책의 기초를 바꾸기 위한 것이라기보다는 환경문제에 대한 행정상의 집행력을 강화하기 위한 것이었다. 하지만, 최근에 와서 과연 현재의 환경부체제로 오늘날 우리가 당면하고 있는 환경문제에 제대로 대처할 수 있을 지가 크게 의문시되는 일이 자꾸 터지고 있다.

우리 국민들이 인식하는 환경문제의 내용이 크게 바뀌고 있다. 과거에는 환경문제라고 하면, 대기오염, 수질오염, 쓰레기 등 주로 더러운 것들만 생각했지만, 소득수준이 점차 높아지고 국민의 환경의식도 높아지면서 90년대에 들어와서는 환경문제라고 하면, 녹지보전, 자연경관보전, 생태계보호, 생물다양성보호 등을 포함하는 매우 포괄적인 문제로 인식되기에 이르렀다. 수년 전부터 사회문제화 되고 있는 난개발문제는 바로 이런 인식의 변화를 잘 반영한다. 이런 새로운 차원의 문제들은 효과적인 토지이용규제를 포함한 토지정책과 결부된 문제이다. 따라서 과거와 같이 오염물질배출량의 효과적 통제를 위주로 한 환경정책의 범위를 뛰어넘는 문제들이요 현 환경부의 행정체계만으로는 다루기 매우 곤란한 문제들이다.

그렇다고 지난 2십여 년간 우리 나라 환경정책의 기초에 아무런 변화가 없었다는 것은 아니다. 최소한도 명분상으로는 수 차례에 걸쳐 환경정책의 기초에 큰 변화가 있었다. 한 가지 흥미로운 것은 의견상 환경문제와 직접적인 관계가 없어 보이는 국가적인 큰 사건들이 이런 환경정책 기초의 변화에 중요한 요인 내지는 계기가 되었다는 것이다.

1988년 서울 올림픽은 우리 나라 환경정책을 발전시키는 계기가 되었는데, 특히 대기오염정책을 구체화시키고 정착시키는 데에 큰 도움이 되었다. 흔히 환란으로 불리는 1997년 IMF경제 위기는 우리 나라 환경관련 정책의 획기적인 전환에 큰 계기가 되었다. IMF경제파탄은 우리 사회가 고비용-저효율 사회임을 확인시켜주면서, 우리 사회에 만연한 거품의 제거가 시급함을 절실하게 느끼게 하였다. 어떤 연유로 우리 사회가 고비용-저효율 사회가 되었는가에 대해서는 많은 얘기가 나왔지만, 근원적으로 보면, 우리 사회에 팽배한 공급위주의 사고방식과 정책이 그 주된 요인으로 꼽힌다.

과거 우리 사회는 압축성장의 열망에 빠져 무엇이든지 부족하면 우선 공급을 늘려서 그 부족을 채우려는 사고방식에 젖어버렸고 정부의 정책도 그런 쪽으로 초점을 잡아 왔다. 에너지가

부족하면 비싼 외화로 무조건 에너지를 사오기에 바빴고, 물이 부족하다고 댐을 건설해 물대기에 급급했으며, 땅이 부족하다고 마구 땅을 파헤치기에 여념이 없었다. 이 모든 것이 고도성장으로 정당화되었다. 문제는, 그러다 보니 에너지와 물 그리고 토지 등 자원을 절약하고 효율적으로 이용하는 일을 너무 등한시켰으며 이런 자세가 고질화되었다는 것이다. 석유 한 방울 나지 않는 나라에서 엄청난 양의 석유를 연기로 날려버리고 있으며 금수강산을 망쳐가면서 만든 물을 물 쓰듯 하고 있다. 잘 짓고 잘 쓸 생각은 앓고 그저 짓기만 바쁘다 보니 삼풍상가붕괴니 성수대교 붕괴니 하는 어처구니없는 참사가 잇달았다. 우리 사회에 만연한 부실공사는 공급위주의 사고방식과 정책의 부산물이다.

문제는 그런 공급위주의 사고방식과 정책이 경제를 망치고 사회를 부실하게 만들었을 뿐만 아니라 또한 우리의 환경도 망쳤다는 사실이다. 에너지의 낭비는 우리 대기오염의 주범이며 동시에 교통혼잡의 원인인면서 쓰레기오염의 원인이고 또한 지구환경보전을 명분으로 한 국제사회 압력의 원인이기도 하다. 물의 낭비는 물부족을 초래하였으며, 물부족을 해결하기 위한 댐 건설의 남발은 심한 환경파괴를 초래하였다. 공급위주의 토지개발은 토지의 비효율적 이용을 유발하였고 극심한 난개발을 초래하였으며, 나아가서 시화호오염사고에서 보듯이 각종 수질오염문제를 낳았다.

이와 같이 고비용-저효율이 우리의 경제도 망치고 우리의 환경도 망쳤다면 고비용-저효율을 저비용-고효율로 바꾸는 것, 바로 이것이 것이 경제도 살리고 환경도 살리는 근원적인 처방이요 환경친화적 지속성장을 위한 백년대계가 될 것이다. 저비용-고효율을 이루기 위해서는 그런 공급위주의 사고방식과 풍토 대신에 효율과 질약을 최우선으로 내세우는 사고방식과 풍토, 즉 수요관리 위주의 사고방식과 풍토를 우리 사회에 정착시키는 것이 시급한 과제가 되었다. IMF경제파탄은 이러한 과제를 각종 환경관련 정책에 반영하는 좋은 계기가 되었다.

우리 사회에 엄청난 파장을 몰고 온 2002년 월드컵행사는 우리 나라 환경관련 정책을 한 차원 높이는 계기를 제공할 것으로 예상된다. 위에서도 지적하였지만, 그 동안 추진되어 온 우리나라의 환경정책 및 환경행정은 오염물질 배출의 효과적 통제하는 데에 초점을 둔 것이요, 대체로 보면 사후처방적인 것이었다. 이제 새롭게 펼쳐지는 환경문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 토지이용규제 및 토지정책을 포함한 근원적이고 포괄적인 환경정책이 요구된다. 월드컵행사를 전후해서 전국적으로 추진된 각종 공원과 녹지의 조성, 환경친화적 공공시설의 조성, 등의 예에서 보듯이 월드컵행사는 이러한 새로운 시대적 요구를 우리 사회에 구체화시키는 계기가 되었다. 이제 남은 일은 이런 계기를 최대한 잘 살리는 것이며, 이를 위해서는 토지정책과 기존의 좁은 의미의 환경정책을 유기적으로 통합하여 우리 나라의 환경정책과 환경행정을 한 차원 높이는 것이다.

## Ⅱ. 토지의 용도와 환경문제

### 1. 토지용도의 경제학적 분류

환경문제는 결국 경제활동의 결과이고 거의 모든 경제활동은 토지 위에서 벌어지기 때문에 환경문제와 토지이용문제는 밀접하게 연결된다. 역사적으로 보면, 환경문제에 대한 전통적인 대책은 토지이용규제다.

지난 수 십 년간 각종 환경정책 수단이 개발되고 발전하면서 많은 경제학자들이 환경문제는 토지이용규제보다는 환경정책을 통해서 해결해야 한다고 주장한다. 이 때의 환경정책이란 위에서 언급하였듯이 환경오염물질의 배출을 직접적 대상으로 하여 통제함을 주된 목표로 삼는 정책을 말한다. 설령 환경문제의 범위를 환경오염물질로 좁혀놓고 보더라도 기존의 오염물질 배출 통제 위주의 환경정책은 심각한 문제를 안고 있다. 우선 이런 환경정책은 정책당국이 오염원 및 오염물질 배출양태를 정확하게 파악하고 있음을 전제한다.

그러나 이런 전제는 현실과 너무 동떨어져 있다. 오염원을 파악하고 배출양태를 파악하는 그 자체가 엄청나게 많은 돈을 필요로 한다. 설령 오염원과 오염물질배출양태를 잘 파악했다고 하더라도 이를 직접적으로 통제하는 각종 환경정책수단들, 예컨대 경제학자들이 자주 주장하는 경제적 인센티브제도들의 집행에 소요되는 경비도 결코 만만치 않다. 그러기 때문에 오염물질 배출의 통제를 위주로 한 환경정책보다는 토지이용규제가 훨씬 더 경제적이고 효과적인 경우가 많다. 대부분의 환경정책들이 사후처방적임에 반해서 토지이용규제는 사전예방적 성격이 강하다. 다시 말해서 토지이용규제는 환경오염을 원천적으로 통제하는 방법이라는 것이다. 선진국들이 환경문제에 대해서 토지이용규제를 포함한 토지정책을 많이 적용하는 것도 이 때문이다. 하물며 환경문제의 범위가 단순히 환경오염물질의 배출을 통제하는 정도를 크게 벗어나면 기존의 환경정책과 행정만으로는 역부족이다. 토지이용규제를 포함한 효과적인 토지정책이 동시에 동원되어야 한다.

물론 토지정책이라고 해서 무조건 지속가능발전을 담보하는 것은 아니다. 지속가능발전이 보장되도록 토지이용규제를 포함한 토지정책이 환경친화적으로 짜여져야 함은 물론이다. 그러기 위해서는 토지의 특성이 잘 고려되어야 한다.

잘 알려져 있듯이 토지는 여러 가지 특성을 갖는데 그 중의 하나는 다용도성이다. 즉, 토지는 그 용도가 매우 다양하다는 특성을 가지고 있다는 것이다. 거의 모든 인간활동은 토지 위에서 벌어지고 있으니 토지의 용도는 인간활동의 종류만큼이나 다양할 수밖에 없다. 단순히 용도가 다양할 뿐만 아니라 용도별로 토지의 경제적 특성이 완전히 달라진다는 점이 또한 주목되는 부분이기도 하다. 그렇기 때문에 용도별로 토지정책도 달라져야 한다. 그러나 현행 토지용도 분류는 이러한 경제적 특성의 차이를 잘 반영하고 있지 못하다.

우리 나라 지적법은 토지사용방법 또는 현재 이용상황에 따라 토지를 모두 24가지 지목(地目)으로 구별하고 있다. 따라서 우리 나라의 모든 토지는 반드시 이 24가지 중에서 하나의 지목을 가지게 된다. 국토이용에 관한 법이나 도시계획법은 토지용도를 농업용, 주거용, 상업용, 공업용, 녹지용 등으로 분류한다. 대체로 보면, 지적법 상의 토지이용분류 방식은 토지이용 현황을 손쉽게 파악하는 데에 중점을 두는 방식이고 국토이용에 관한 법이나 도시계획법상의 토지이용분류 방식은 토지이용의 효과적 규제를 특히 염두에 두는 분류방식이라고 할 수 있어서 모두 나름대로의 취지를 가지고 있다.

하지만, 이런 식의 분류는 용도별 토지의 경제적 특성을 잘 살리지 못한 분류방식이고, 지속가능발전의 이념을 제대로 살리지 못하는 분류방식이다. 경제학에서는 흔히 토지의 용도를 크게 생산요소, 자산, 소비재로 구별한다. 토지는 식량생산을 위한 자연적 생산력을 가지고 있으며, 또한 우리의 의, 식, 주를 해결하기 위한 여러 가지 자연적 원자재를 공급한다. 인간이 필요한 여러 가지 재화와 용역을 생산하는 데에 토지가 자원으로 이용될 때 이 토지를 생산요소로서의 토지라고 말한다. 예를 들면, 논이나 밭과 같이 농작물을 생산하는 데에 쓰이는 토지는 생산요소로서의 토지다.

농업용 토지의 경우 비옥도가 무척 중요하지만, 토지의 비옥도만이 생산에 중요한 것이 아니다. 우리 인간활동의 대부분이 땅위에서 이루어지는 까닭에 토지의 으뜸가는 유용성은 아마도 우리에게 삶의 터전 혹은 활동공간을 제공한다는 점일 것이다. 예를 들어 아파트 건축업자들은 토지의 비옥도에 아무런 관심이 없다. 다만 넓이와 위치가 그들에게 중요하다. 아파트 건축업자에게는 토지는 아파트를 짓는 데에 이용될 터 혹은 공간으로 인식된다. 달리 말하면 아파트 생산에 이용되는 하나의 요소로 인식되며, 따라서 이 때의 토지도 생산요소로서의 토지가 되는 것이다. 은행이나 상점에게는 위치가 매우 중요하다. 좋은 위치의 토지는 높은 수익을 보장한다. 이 때의 토지 역시 무엇인가를 생산하는 데에 얼마나 유용한가에 따라서 그 가치가 평가되며 따라서 생산요소로서의 토지라고 할 수 있다.

자산으로서의 토지란 재산보유의 한 수단으로 이용되는 토지 혹은 재산증식의 수단으로 이용되는 토지를 말한다. 돈을 많이 가진 사람들은 안전상 자신의 부를 예금, 증권, 주식, 채권, 귀금속, 부동산, 등 다양한 형태로 분산하여 보유함이 보통이다. 토지는 이와 같이 재산을 보유하는 여러 가지 형태들 중의 하나다. 부동산투자가 혹은 투기자는 토지가 무엇을 생산하는 데에 유용할 것인가 보다는 가지고 있다가 팔면 얼마나 돈을 남길 수 있는가, 혹은 담보로 잡히면 얼마나 돈을 받아낼 수 있는가에 더 많은 신경을 쓸 것이다. 이 때의 토지는 재산증식의 한 수단으로 인식된다. 특히 물가상승이 심한 상황에서는 토지는 좋은 투자대상이 된다.

어떤 토지는 생산에 이용되지도 않고 돈벌이 자산으로 이용되지도 않으면서도 직접적으로 사람들에게 혜택을 주기도 한다. 예를 들면, 설악산의 아름다운 경관은 존재하는 그 자체로서 많은 사람들을 즐겁게 해 준다. 햇살이 함박 쏟아져 들어오는 울창한 소나무 숲 속을 거니는

사람은 싱그러운 산소를 마음껏 즐기게 된다. 아무 것도 없는 넓은 공지를 보는 순간 사람들은 마음마저도 탁 트이는 듯한 시원함을 느낀다. 소비란 즐기는 것을 말한다. 아름다운 산이나, 울창한 숲, 탁 트인 공지와 같이 있는 그 자체로서 사람들에게 각종 즐거움을 제공하는 토지를 소비재로서의 토지라고 한다. 어떤 토지는 생산요소로서의 혜택도 제공하면서 동시에 소비재로서의 혜택을 제공하기도 한다. 예를 들면, 논은 쌀을 생산하는 생산요소가 되기도 하지만, 또한 물을 함양하며, 홍수를 막고 탁 트인 시원한 자연경관을 제공하고, 전원적인 분위기를 즐기게 해준다.

## 2. 토지용도의 정책적 함의

이러한 토지의 여러 가지 용도들 중에서 어느 용도가 사회적으로 특히 중요시되고 토지정책의 주된 대상이 되는 가는 시대에 따라 변해 왔다. 특히 경제발전의 단계에 따라 사회적으로 중요시되는 용도가 달라진다. 경제발전 초기에는 단연 생산요소로서의 토지가 압도적 중요성을 가지게 된다. 즉, 어떤 것을 생산함에 있어서 얼마만큼의 토지를 어떻게 이용해야 할 것인가의 문제가 토지에 관한 주된 관심의 대상이 된다. 서구의 경우, 산업혁명 전만 하더라도 토지의 주 용도는 농업이었지만 산업의 고도화와 도시화가 급속도로 진척됨에 따라 공업용이나 주거용을 포함하여 토지의 용도가 무척 다양해졌다. 도시화는 필연적으로 인구 및 경제활동을 특정지역에 편중시키는 까닭에 위치가 매우 중요한 요소가 될 수밖에 없다. 최근에 와서 경제학의 한 응용분야로 부상하고 있는 도시경제학이나 혹은 경제지리학에서는 위치로서의 토지가 주요 분석대상이 되고 있음을 볼 수 있다.

토지의 용도가 엄청나게 다양해지면 각 토지를 최선의 용도로 이용하는 문제, 즉 토지의 효율적 이용문제는 가속적으로 복잡해지고 어려워질 수밖에 없다. 전국에 걸친 토지의 용도를 일일이 결정하기 위해서는 각 토지의 위치 및 특성, 가능한 용도에서의 생산성, 토지용도들 사이의 경합 및 보완관계 등 토지이용의 효율에 관계되는 모든 소상한 자료와 정보를 파악하고 있어야 하는데 이런 일들은 정부에게는 거의 불가능한 일이다. 단순히 불가능할 뿐만 아니라 선불리 정부가 손댔다가는 일을 오히려 망치기 십상이다. 따라서 토지용도의 결정을 시장에 맡겨야 한다는 말이 자연히 강한 설득력을 가지게 된다.

하지만 산업화와 도시화가 진전되면서 국토이용문제를 그저 시장에만 맡겨둘 수 없게 만드는 여러 가지 사회여건의 변화가 일어난다. 가장 두드러진 변화로는 역시 경제규모의 급속한 팽창, 인구의 증가, 그리고 급속한 도시화 등의 현상을 꼽을 수 있을 것이다. 이러한 변화들은 단순히 토지의 용도를 다양화시킬 뿐만 아니라 토지용도들 사이의 관계를 점점 더 복잡하게 뒤얽히게 만들었다. 예를 들어서, 주거용 토지 옆에 지하철역이 들어서면 그 주거용 토지는 더 좋아지지만 만일 쓰레기 매립장이나 화장터가 들어서면 그 주거용 토지는 자칫 몹쓸 땅이 되고 만다. 그러므로 토지를 효율적으로 이용하기 위해서라도 토지용도 사이의 복잡한 관계

를 충분히 고려할 필요성이 절실히 된다. 그럼에도 불구하고 토지의 용도가 시장에서 결정되도록 내버려두면 이상하게도 다른 용도에 미치는 좋은, 혹은 나쁜 영향이 충분히 고려되지 않은 채 용도가 결정되는 사태가 너무나 흔하게 발생한다. 이런 저런 여러 가지 문제들 탓으로 정부 개입의 필요성이 강하게 제기된다. 그래서 주로 토지이용규제의 형태로 토지문제에 대하여 정부가 적극 개입하는 단계가 도래하게 된다.

그러나 토지이용규제는 사유재산권을 침해하는 문제와 더불어 때로는 토지의 효율적 이용을 저해하는 문제를 수반한다. 따라서 정부의 토지이용규제에 대한 반발이 강하게 대두된다. 그래서 정부는 단순히 토지용도간의 상충관계, 달리 말하면 나쁜 외부효과를 차단하는 주력해야 한다는 것이 경제학자들의 주장이다. 대체로 보면, 토지이용의 효율을 중요하게 생각하는 전문가들은 정부가 토지시장이 원활하게 돌아가도록 뒷바라지나 잘 할 것을 주문하는 경향이 있다.

산업화와 도시화는 토지용도간의 조화문제뿐만 아니라 부동산투기문제를 가져오기도 한다. 대체로 보면, 산업화과정 및 도시화과정에서 전국의 토지가 골고루 개발되는 것이 아니라 어떤 특정 지역의 토지가 집중 개발되고 이용되는 현상이 나타나며, 따라서 이런 지역의 지가는 급상승한다. 땅값이 비싸진다는 것은 토지의 재산가치가 커진다는 뜻이다. 이런 지가상승은 자산으로서의 토지에 대한 수요의 증가로 이어진다. 인구 및 경제활동이 특정지역에 편중되는 현상, 그리고 땅값이 크게 상승하여 토지투기가 성행하는 현상은 정부가 토지문제에 적극 개입할 명분을 준다. 부동산투기는 불로소득의 문제라든가 빈부격차문제 등 형평성의 문제를 낳을 뿐만 아니라 자본의 흐름을 왜곡시키는 문제를 초래한다고 보기 때문이다.

자산으로서의 토지에 대한 수요의 급증은 토지문제를 한층 더 복잡하게 만드는 중요한 요인이 된다. 자산으로서의 토지에 대한 수요가 급증하기 시작하면 토지시장과 금융시장이 밀접하게 연결되기 때문이다. 대체로 보면, 생산요소로서의 토지에 대한 마땅한 대체제는 매우 한정되어 있음에 반해서 자산으로서의 토지에 대한 대체제는 상당히 풍부하다. 생산요소로서의 땅이 부족할 때에는 이 부족을 메워줄 대체품을 찾기가 쉽지 않다. 농토가 부족하면 농토를 집약적으로 이용하는 것이 고작이고, 건물 지을 땅이 부족하면 건물을 높이 지어서 부족을 메우는 것이 고작이다. 그러나 자산으로서의 토지에 대한 대체품으로는 각종 증권, 은행예금, 회사의 주식, 귀금속 등 여러 가지가 있다. 대체품이 풍부하다는 것은 수요가 가격에 민감하게 반응함을 의미한다. 그래서 땅값이 올라갈 기미가 보이면 은행이나 주식으로 묻어두었던 돈이 얼른 토지투기로 몰리고, 땅값이 떨어진다고 하면 땅에 묻어두었던 돈이 얼른 금융시장으로 빠져나가는 현상을 흔히 보게된다. 그래서 자산으로서의 토지에 대한 수요가 커지는 순간 토지문제는 거시경제적 문제, 경제전체의 움직임을 조율하는 문제에 직결되며, 그 만큼 토지문제가 어렵고 복잡해진다.

그러나 부동산투기 문제, 다시 말해서 자산으로서의 토지에 대한 수요의 급증문제에 정부가 적극적으로 손을 써야하느냐의 문제는 커다란 논쟁거리다. 한 쪽에서는 정부의 적극 개입을 축

구하는 한편 다른 쪽, 특히 보수적 경제학자들이나 신자유주의 진영에서는 이를 반대한다.<sup>2)</sup>

재산으로서의 토지 및 토지투기에 대한 정부의 간섭이 격렬한 시비거리가 됨에 반해서 소비재로서의 토지에 관해서는 경제학자들조차도 정부의 적극적 개입의 필요성을 대체로 인정하는 분위기이다. 소비재로서의 토지에 대한 수요가 점차 증가하고 있음에도 불구하고 토지의 용도가 완전히 시장에서 결정되도록 내버려 둘 경우 시장의 구조적 문제 탓으로 소비재로서의 토지가 지나치게 적게 공급되는 경향이 있다. 생산요소로서의 토지에 대한 수요는 땅값에 반영되지만 대체로 보면 소비재로서의 토지에 대한 수요는 땅값에 잘 반영되지 않는다. 예를 들면, 농지의 가격에는 농산물의 가치가 반영되지만, 농지가 제공하는 수자원함양기능, 홍수방지기능, 자연경관을 조성하는 기능, 공기정화기능 등의 사회적 혜택은 반영되지 않는다. 다시 말해서 농지의 시장가격은 농지가 실제로 사회에 제공하는 혜택을 크게 과소평가하게 된다는 것이다. 따라서 시장에 내버려두면 농지는 자연히 도시용 토지로 과도하게 전환될 가능성이 높다. 이 경우 어떤 문제가 있는지 예를 들어보자. 어떤 농지가 소비재로서의 이익과 생산요소로서의 이익을 합쳐서 도합 평당 만원 어치의 사회적 이익을 발생시키는데, 시장에서는 이 농지가 생산요소로서의 이익만 반영해서 평당 4천 원밖에는 나가지 않는다고 하자. 만일 이 농지가 평당 7천 원의 이익을 발생시키는 도시용 토지로 팔려나간다고 하면, 결국 이 사회는 평당 3천 원 어치의 손해를 입게된다. 그 만큼 토지가 효율적으로 이용되지 못하는 결과를 낳는다. 그렇다면 농지의 사회적 가치를 제대로 반영함으로써 토지의 효율적 이용을 달성하기 위해서 정부가 개입해야 한다는 주장이 설득력을 가지게 된다.

이상에서 설명한 토지이용의 변천과 더불어 토지정책의 변천과정은 우리 나라의 경우에도 적용된다. 경제개발의 초기단계라고 할 수 있는 1960년대와 70년대 우리 나라 토지정책의 최우선순위는 생산요소로서의 토지의 원활한 공급에 두어졌다. 1960년대에 작성된 2차례의 경제개발5개년계획은 농업기반의 확충과 교통망의 구축 그리고 공업단지의 조성에 역점을 두었다. 70년대에 실시된 제1차 국토종합개발계획은 효과적 경제성장을 위한 국토의 효율적 이용을 첫 번째 목표로 삼고 대규모 공업단지 개발, 그리고 대도시와 산업중심지를 연결하는 교통망의 확충을 핵심전략으로 삼았다. 이 시기에 생산요소로서의 토지를 원활하게 공급하기 위한 여러 가지 제도들이 만들어졌다.

그러나 이런 식으로 국가의 토지정책이 생산요소로서 토지의 공급에 치중하다보니 여러 가지 부작용이 수반되었다. 예를 들면, 토지용도간의 부조화 내지는 상충문제, 예컨대 공업용토지와 주거용 토지 사이의 상충, 상업용 토지와 주거용 토지 사이의 부조화, 수질오염과 대기오염으로 인한 피해 등의 문제가 심각하게 발생하였다. 달리 말하면, 나쁜 외부효과가 성행하게 되었다는 것이다. 이와 같이 토지용도간 상충문제가 본격화하자, 정부는 각종 토지이용규제 조

2) 이에 대한 구체적 논의는 다음 문헌 참조:  
이정전(2000), 『토지경제학』, 서울: 박영사.



치를 취하게 되었다.

70년대부터 우리나라에서도 지가상승문제가 심각한 사회문제로 번지기 시작하였다. 특히 수도권 주변지역의 토지가 집중 개발되면서 지역간 불균형이 심화될 뿐 아니라 수도권 및 대도시 인접지역의 지가는 급상승하였다. 지가의 급상승은 부동산투기를 낳는다. 그래서 70년대부터 우리나라에서도 특정지역을 중심으로 자산으로서의 토지에 대한 수요가 본격적으로 늘어나기 시작하였다.

이와 같이 여러 가지 부작용에도 불구하고 1980년대에 들어와서도 생산요소로서 토지의 대량 공급에 역점을 두는 토지정책은 계속되었다. 80년대에는 특히 주택의 대량공급을 위한 택지개발에 집중투자가 이루어졌다. 이런 가운데 지가상승은 계속되었으며, 부동산투기가 극심해지자 80년대 말에는 지가안정과 부동산투기억제에 주안점을 둔 이른바 「토지공개념법」이 제정되기에 이르렀다. 이 결과 우리나라에는 생산요소로서 토지의 원활한 공급을 위한 각종 법·제도들, 나쁜 외부효과를 억제하기 위한 각종 토지이용규제들, 그리고 자산으로서의 토지에 대한 수요를 억제하기 위한 법·제도들이 뒤엉키게 되었고 이 상태가 아직도 계속되고 있다.

1990년대에 들어와서 특히 두드러진 현상은 소비재로서의 토지에 대한 수요가 증가하기 시작하였다는 점이다. 과거에는 환경문제라고 하면 주로 수질오염이나 대기오염을 생각하였다. 녹지나 자연경관, 생태계, 생물다양성 모두 소비재로서의 토지가 제공하는 중요한 내용이다. 그렇기 때문에 이제는 환경보전은 단순히 수질오염이나 대기오염을 막는 정도를 넘어서 소비재로서의 토지를 잘 확보하는 문제로 발전하게 되었다. 이런 현상을 반영하여 제3차 국토종합계획은 “양보다는 질”을 표방하고 국토환경의 보전을 중요한 목표로 설정하였으며, 90년대 후반에 작성된 제3차 국토종합계획 수정안도 다음 세대를 고려한 친환경적 국토자원관리를 주요 목표로 설정하였다. 그럼에도 불구하고 구체적으로 소비재로서의 토지를 확보하기 위한 법적 제도적 장치의 마련은 아직도 매우 미흡한 실정이다.

### Ⅲ. 토지정책과 환경정책의 통합

#### 1. 소비재로서 토지의 중요성

소비재로서의 토지에 대한 수요가 점차 증대하면서 개발과 보전의 갈등이 한층 더 심해지는 경향이 있다. 우리 옛말에도 공간이 차야 예절을 차린다고 했으니, 춥고 배고플 때는 사람들이 먹고살기 바빠서 환경이 더러워도 신경을 쓸 여유가 없고, 따라서 국민들의 환경의식도 매우 낮을 수밖에 없다. 하지만, 의식주가 어느 정도 해결된 다음에는 환경오염이 점차 눈에 거슬리게 되고 그래서 깨끗한 공기, 깨끗한 물, 아름다운 경치를 찾게 되며, 나아가서 환경을 깨끗하게 할 여유도 부릴 수 있게 된다.

그렇기 때문에 국민소득 수준이 전반적으로 높아짐에 따라 개발과 환경보전의 갈등이 점차

첨예화하는 것은 당연하다. 여기에 우리 나라의 경우에는 1995년 지방자치제의 실시가 개발과 보전의 갈등을 첨예화시킨 또 하나의 중요한 요인으로 등장하고 있다. 지난 해 여론을 들끓게 했던 수도권 난개발문제에서 보듯이 지방자치단체의 무분별한 개발은 전국 곳곳에 환경파괴를 가속화시키고 있다. 사실 환경문제에 관한 한 지방자치제의 실시를 놓고 낙관적 견해와 비판적 견해가 맞섰다. 한 쪽에서는 지방자치제의 실시가 오히려 각 지방의 환경을 보호하는 데에 기여할 것이라는 낙관적 주장이 제기되기도 하였지만, 지방자치제의 실시가 환경오염을 지방에 까지 확산시킴으로써 전국 방방곡곡의 오염화를 초래할 것이란 비판적 주장이 강력하게 제기되었다. 하지만, 이 시점에서 보면, 비판적 주장이 상당히 옳아 보인다. 대부분의 우리나라 지방들은 경제개발에 앞서 환경보전을 더 중요하게 생각할 만큼 지역소득이 높지 못하다. 그로스만-크루거가설은 지방자치제의 본격적 실시와 더불어 지역소득증대 위주의 개발에 대한 주민의 요구가 분출할 것이며 따라서 지역의 환경파괴는 가속화되리라는 예측을 뒷받침한다. 실제로 지방자치제가 본격적으로 실시된 이래 그린벨트 해제에 대한 지역주민들의 요구나 지역개발에 대한 주민들의 요구가 도처에서 강하게 제기되면서 말썽이 되었다. 이미 비무장지대 주변에서도 지역주민들의 개발에 대한 요구가 도처에서 터져 나오고 있다.

지역개발 압력은 지방 자체 내에서뿐만 아니라 외부로부터도 강하게 밀려온다. 이와 같이 지역개발을 강력하게 주장하는 사람들이 가장 흔히 내세우는 논리는 개발을 통한 소득증대를 앞세우는 경제논리이다. 이런 논리는 듣는 사람으로 하여금 마치 지역개발만이 경제적 이익을 가져다주는 것으로 착각하게 만든다. 그러나 관광개발과 같은 지역개발만이 경제적 이익을 가져다주는 것이 아니라 환경보전도 경제적 이익을 가져다준다는 것이다. 다른 조건이 같다면 공기가 깨끗하고 경관이 좋은 곳의 주택은 그렇지 않은 곳의 주택에 비해서 비싸며 설악산의 생수가 상품으로 팔리는 일상생활의 사례에서 보듯이 깨끗하고 아름다운 자연환경 그 자체가 경제적 가치를 가진다. 이와 관련해서 특히 강조하고자 하는 것은 앞으로 환경보전으로 인한 경제적 이익이 지역개발로 인한 경제적 이익보다 더 커질 가능성이 매우 높다는 것이다. 달리 말하면 환경을 자연 그대로 보전하는 것이 이를 개발하는 것보다 더 경제적으로 이익이 될 수도 있다는 것이다. 왜냐하면, 국민소득 및 도민소득이 계속 증가함에 따라 자연상태의 토지나 녹지에 대한 국민이나 도민의 수요는 다른 재화에 비하여 상대적으로 매우 빠른 속도로 증가하는 경향이 있기 때문이다. 녹지나 자연상태의 토지에 대한 수요는 소득탄력적이다. 다시 말해서 소득수준의 향상에 매우 민감하게 증가한다. 소비재로서의 토지에 대한 수요가 증가한다는 것은 국민의 환경의식이 크게 높아짐을 뜻한다.

소득수준이 높아짐에 따라 사람들의 깨끗한 공기에 대한 수요, 깨끗한 물에 대한 수요, 아름다운 경치에 대한 수요는 매우 빠른 속도로 증가함은 우리 일상생활에서도 흔히 경험하는 현상이다. 수요가 증가한다는 것은 경제적 가치가 증가한다는 뜻이다. 녹지나 자연상태의 토지에 대한 수요가 급속도로 커진다는 것은 보전하는 것이 경제적으로 더 이익이 된다는 것이다. 예

를 들면 영국의 경우에는 그린벨트의 땅값이 그린벨트 밖의 땅값보다 더 비싸다고 한다. 머지 않아 우리나라에도 이런 일이 벌어지지 말라는 법은 없다. 최근에는 그런 일이 벌어질 조짐이 조금씩 보이고 있다. 예컨대 요즈음 범람하는 광고를 보면, 건축업자들이 전원주택이니 뭐니 해서 주택을 녹지와 묶어서 팔려는 의도를 잘 읽을 수 있다.

그러나 문제는 토지를 개발함으로 인한 경제적 이익은 당장 특정 개인에 귀속됨에 반해서 토지를 자연상태로 보전함으로 인한 경제적 이익은 장기에 걸쳐 불특정 다수에게 분산된다는 것이다. 또한 토지를 개발함으로 인한 이익은 시장을 통해서 구체화되지만 토지를 자연상태로 보전함으로 인한 이익의 많은 부분은 시장을 통해서 금전화되지 않는다. 그래서 대체로 보면 개발로 인한 경제적 이익은 매우 커 보이고 반대로 녹지나 자연상태의 토지를 보전함으로 인한 경제적 이익은 매우 적어 보이기 마련이다. 그러므로 환경보전을 위한 정부와 시민의 적극적이고 계획적인 노력이 없이는 개발로 인한 이익을 노리는 세력 앞에 환경을 보전하기는 매우 어려울 수밖에 없다.

또 한 가지 염두에 두어야 할 것은, 자연상태의 자원은 국민 모두에게 열려 있어서 누구나 자유롭게 접근해서 즐길 수 있지만, 일단 경제적 이익을 위해서 개발된 다음에는 개인 소유권이 설정되면서 대중의 접근이 봉쇄된다는 점이다. 사유재산권의 핵심은 배타성이다. 예를 들면, 새만금사업이 추진되지 않으면, 동양 최대라는 천혜의 갯벌을 대한민국 사람 누구나 자유롭게 즐길 수 있지만, 이 갯벌이 농지로 바뀌고 공단으로 바뀐 다음에 조성되는 토지는 소수의 소유로 전락하기 마련이다. 비무장지대도 개발이 되면 개발된 토지에 사적 소유권이 설정될 것이고 따라서 배타적 이익이 생성될 것이다. 많은 개발사업들은 이런 식으로 다수에게 열려 있는 자원을 소수의 소유로 전환시키는 과정을 수반한다. 말하자면 소수에게 몰아주기라는 것이다. 지난 수 십 년간 수도권에서 이루어진 수많은 택지개발사업 및 재개발사업들은 막대한 국유지나 공유지를 사유지로 편입시키는 과정의 연속이었다. 우리는 개인의 입장에서 본 경제성(사적 경제성)과 국민경제 전체의 입장에서 본 경제성(공적 경제성)을 분명히 구분해야 한다. 과연 다수에게 열린 상태로 놓아두는 것이 국민 전체에게 이익인지 또는 소수에게 몰아주는 것이 국민 전체에게 이익인지 심각하게 생각해볼 문제이기도 하지만, 앞으로 환경이 점점 더 중요해진다는 점을 생각하면, 아무래도 소수에게 몰아주는 국민 전체의 손해로 낙착될 가능성이 높다. 자본주의 사회에서 사유재산권의 성격상 한 번 소수에게 몰아준 자원을 다시 다수에게 열린 자원으로 전환시키기는 사실상 불가능하다는 점도 생각해보아야 한다.

## 2. 개발권-소유권분리제도

결국 생산요소로서의 토지를 어떻게 환경친화적으로 잘 규제하고 소비재로서의 토지를 어떻게 잘 확보하느냐가 앞으로의 환경정책의 핵심이 된다. 문제는 이 모두가 개인의 사유재산권에 대한 상당한 제약을 수반하기 때문에 현실적으로 토지소유자들의 강력한 반발이 큰 걸림돌이

된다. 소비재로서의 토지 확보에 많은 노력을 경주하고 있는 미국도 토지소유자들의 강력한 반발에 애를 많이 먹고 있다. 미국의 토지제도는 우리나라의 것과 매우 비슷하기 때문에 미국의 오랜 경험은 우리에게도 큰 교훈이 된다.

소비재로서의 토지 확보과정에서 당연하게 되는 토지소유자들의 반발을 해소하기 위해서 미국이 오래 동안 사용하여온 제도중의 하나는 소위 개발권-소유권 분리제도다. 일상적으로 보면, 토지소유자는 자신의 토지를 이용하고 처분하고 임대할 권리뿐만 아니라 개발할 수 있는 권리, 즉 개발권도 당연히 가지고 있는 것으로 간주되며, 또 사실 과거 19세기 서구 근대시민 사회에 있어서는 개발권을 포함한 포괄적인 권리의 배타적 행사가 모든 토지소유자들에게 법적으로 보장되었었다.<sup>3)</sup> 여기에서 개발권이란 쉽게 말해서 현재 이용양태나 용도보다 경제적으로 더 수익성이 높은 양태나 용도로 바꿀 권한을 의미한다. 그러나 20세기에 들어와 세계 여러 나라에서 공공복리를 증진하는 방향으로 토지이용을 유도하고 규제할 필요성이 점차 강하게 인식되면서 개인의 토지소유권 행사에 여러 가지 제한을 가하기 시작하였고, 드디어 영국에서는 개발권과 소유권을 분리하여 토지소유자에게는 현재의 상태로 토지를 이용할 수 있는 권한만을 부여하고 장래의 토지개발권은 국가에 귀속시킴으로써 개인이 토지의 개발을 원하는 경우에는 정부로부터 개발허가를 얻도록 강제하는 획기적인 법안이 제정된 바 있다. 1947년 영국 노동당정부에 의해서 제정된 유명한 도시계획법(Town and County Planning Act)이 바로 그것이다.

이와 같이 개인의 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 공공에 귀속시키면, 계획을 통해서 지역을 환경친화적으로 개발할 수 있을 뿐만 아니라 개발로 인한 이익을 정부가 흡수하게 되며, 지가를 안정시키고 토지투기를 억제하는 효과가 있다. 대부분의 토지투기 및 지가양등은 장래에 기대되는 개발이익 때문에 발생하는데, 개발권이 없는 토지에 대해서는 투기수요가 발생하지 않을 것이고 따라서 그런 토지의 가격은 안정될 것이다. 개발권을 갖지 않는 토지는 저렴할 수밖에 없으니 정부나 공공기관은 필요에 따라 토지를 싸게 대량 매입할 수 있고 따라서 급증하는 도시용 토지의 수요에 원활하게 대처할 수도 있을 것이며, 개발권을 정부가 보유하고 있으므로 토지이용계획에 따라 도시형태를 조절하기 쉽다는 이점도 생각할 수 있다.

우리 나라는 오래 전부터 개발권-소유권 분리제도를 실시해오고 있다. 그 동안 강력하게 실시되어 온 그린벨트(개발제한구역) 제도가 바로 그것이다. 그린벨트 안에 있는 토지소유주는 소유권만 가지고 있을 뿐 개발권을 행사하지 못한다. 다만, 우리 나라의 경우, 그린벨트제도는 토지소유주의 개발권 박탈에 대하여 아무런 보상을 해주지 않았다. 그렇기 때문에 그린벨트 주민들로부터 엄청난 반발을 불러일으켰고 그래서 결국 무너지기에 이르렀다. 우리 나라가 매우 미련한 방법으로 개발권-소유권분리제도를 실시했던 반면, 미국은 매우 합리적으로 이 제도를 실시하였다. 예를 들면, 미국에서는 토지소유주로부터 개발권을 정부가 매입하거나 또는 토지

3) 徐元宇(1985), “토지소유제도와 이용/개발권의 재정립”, 黃明燦 편, 『토지정책론』, 서울: 경영문화원, 60-77쪽.

소유주로 하여금 다른 지역에서 개발권을 행사할 수 있도록 알선해주는 제도를 실시하고 있다. 첫 번째 방안이 소위 '개발권선매제도'이고 두 번째 방안이 '개발권양도제도'다. 이 두 제도가 미국의 전역에 걸쳐 빠른 속도로 보급되고 있다. 이제 우리나라는 그린벨트제도를 해제하려고 하고 있는데 반해서 미국에서는 그린벨트제도를 확대 실시하고 있으니 아이러니가 아닐 수 없다. 이제 우리 나라도 미국처럼 합리적인 방법으로 개발권-소유권분리제도를 실시함으로써 구체적으로 개발과 보전을 합리적으로 조화하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

#### IV. 임대문화의 도래

어쩌면, 개발권-소유권분리제도를 실시할 필요가 없는 시대가 오고 있는지도 모른다. 흔히 21세기는 무한 경쟁의 시대가 될 것이라고 한다. 그 만큼 경제전쟁이 치열해진다는 뜻이다. 이런 경쟁의 시대에는 여건에 신속하게 대응하는 것이 무엇보다 중요해진다. 누구나 잘 알고 있듯이 부동산의 문제점은 현금성이 크게 떨어지고 거주장스럽다는 것이다. 부동산을 많이 가지고 있다는 것은 막대한 자금이 묶이는 것을 의미한다. 그 뿐만 아니라 부동산을 많이 가지고 있다는 여건의 변화에 신속하게 대응하지 못할 가능성이 있다. 예를 들어서 큰 공장을 가지고 있거나 기계를 많이 가지고 있을 경우 이런 것들이 구닥다리가 되어 버리면 경쟁력에서 뒤지게 된다. 공장과 기계를 팔자면 시간이 걸린다. 따라서 신속한 변신에 걸림돌이 된다. 그러나 공장과 기계를 빌려쓰면, 구닥다리가 되는 즉시 다른 것으로 교체할 수가 있다. 따라서 여건의 변화에 신속하게 대처할 수 있고 경쟁력을 계속 유지할 수 있다. 그래서 요즘에는 공장이나 기계도 빌려쓰는 기업체가 미국에서 많이 나타났다고 한다. 이제 부동산을 거주장스럽게 느끼게 되는 시대가 오고 있다. 리프킨교수가 예언했듯이 이제 임대문화의 시대가 오고 있다.

이런 얘기가 기업에게만 적용되는 것은 아니다. 개인에게도 같은 얘기를 할 수 있다. 주택을 소유하고 있으면, 좋은 직장을 찾아 신속하게 움직이기 불편하다. 집은 빌려쓰면 그만이다. 새 모델이 자꾸 나오는데 굳이 자동차를 소유해서 무엇 하는가. 자동차를 소유하면 유지관리에도 신경을 써야 한다. 빌려쓰면 이런 것에 신경을 쓸 필요가 없다.

이렇게 모든 것을 빌려쓰는 시대에는 자산으로서의 토지에 대한 수요는 크게 감소할 것이고, 따라서 부동산투기도 점차 사라질 것이다. 따라서 이제 환경의 시대에는 토지에 대한 수요는 주로 생산요소로서의 토지나 소비재로서의 토지에 집중될 것이다. 생산요소로서의 토지에 대한 수요는 주로 임대시장을 통해서 해결되는 때가 오게 될 것이다. 기업이 굳이 토지를 소유할 필요가 없다. 전국 국토를 국가가 소유하고 각 기업들이나 개인들은 국가로부터 임대해서 쓰면 그 뿐이다.

우리는 미국의 경제수도라고 하는 뉴욕에서도 심장부인 맨하탄지역에서 그 좋은 예를 찾아 볼 수 있다. 작년 테러로 인해서 무너져 없어진 세계무역센터는 맨하탄의 중심지라고 할 수 있

는데, 이 세계무역센터의 인접지역인 배터리 파크 시티(Battery Park City)가 바로 임대료 운영되는 지역이다. 뉴욕에서도 가장 땅값이 비싸야 할 이 넓은 지역을 개인이나 기업이 아닌, 공사가 소유하고 있으면서 기업과 개인에게 임대해주고 있다. 이 공사는 이 임대료를 받아 주정부 재정에 큰 도움을 주고 있을 정도로 높은 수익을 올리고 있다. 그러면서도 이 지역은 넓은 공원 및 공공시설을 확보하고 있으며 아름답기로도 유명한 지역이다.<sup>4)</sup>

이와 같이 임대문화가 잘 정착되면, 토지투기도 없어지고 난개발도 없어질 것이다. 사실 이런 상황이 100여년 전 『헨리 조지』가 꿈꾸던 상황이다. 그는 모든 토지에 대하여 지대를 100% 흡수하는 이른바 토지단일세제도를 실행함으로써 이런 상황을 만들어 보기를 원했다. 헨리 조지는 토지의 생산성을 높이기 위해서 필요한 것은 토지에 대한 사유권 인정이 아니라 생산성 향상으로 인한 과실에 대한 권리를 확고히 보장하는 것이라고 생각하였다. 헨리 조지는 다음과 같이 말했다.

토지를 경작하게 하고 또한 이 토지의 생산성을 높이기 위해서 굳이 '이 토지는 당신의 것이다' 라고 말할 필요가 없다. 단지, '이 토지로부터 당신이 생산한 것은 바로 당신의 것이다' 라고 말하는 것으로 충분하다.<sup>5)</sup>

토지의 사유화가 오히려 토지의 최적이용을 가로막는 예는 매우 많다. 토지가 공유화된 상태에서는 토지는 사회적으로 필요한 용도에 즉시 그리고 항상 이용할 수 있다. 그러나 토지가 사유화된 상태에서는 그렇지 못하다. 그렇다고 토지를 몰수해서 국유화하는 것은 결코 최선책이 될 수 없다. 토지에 대한 모든 사람의 동등한 권리를 표방한다는 대의명분은 있을지 모르나, 우선 토지몰수는 사회정의에 저촉될 우려가 있고, 국유화는 사회에 필요 없이 큰 충격을 줄 우려가 있으며, 또한 필요 없이 정부의 기능을 확장할 우려가 있다. "진실로 필요한 것은 토지의 몰수가 아닌 지대의 몰수이다"라고 주장하면서 이를 위해 헨리 조지는 "토지가치에 대한 조세 이외의 모든 조세를 철폐하는" 토지단일세를 제창하였다.<sup>6)</sup>

만일 리프킨교수의 예언이 맞다면 그런 토지단일세제도를 실시하지 않고도 『헨리 조지』가 꿈꾸는 임대문화의 시대가 올지도 모른다. 그렇다면, 생산요소로서의 토지에 관해서는 어떻게 임대시장을 관리하고 활성화할 것인가에 대하여 앞으로 활발한 연구가 있어야 할 것이다. 소비재

4) Battery Park City에 대한 구체적 내용은 다음 문헌 참조:

김기호(2001), "도시개발의 새로운 접근: 배터리 파크시티의 경험과 교훈", 환경논총 제39권.

5) George, H.(1879), Progress and Poverty, New York: The Modern Library, p.398.

6) 그는 토지단일세 주장이 전혀 새로운 주장이 아니라 이미 1세기 전에 프랑스의 중농학자 퀴네와 톨고가 이를 주장하였음을 인정하면서 이들이 토지와 노동과의 기본적 관계를 정확하게 파악하였다는 점을 높이 샀다. 아마도 그는 이들에 앞서 영국의 사상가인 존 록크가 토지단일세를 강력히 제창하였음을 몰랐던 것 같다.

로서의 토지에 대한 수요는 주로 지방정부가 맡게 될 것이다. 그리고 소비재로서의 토지를 공급함에 있어서 지방정부의 역할을 어떻게 활성화할 것인가에 대한 연구도 앞으로 많이 나와야 할 것이다.

### 인용문헌

- George, H.(1879), *Progress and Poverty*, New York: The Modern Library
- Grossman, G.M. and A.B.Krueger(1995), "Economic growth and environment", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 1106.
- 국토연구원(구, 국토개발연구원) (1996), 『국토 50년』, 829쪽.
- 권원용(1993), "토지이용규제체계의 개선방향", 손재영편 『토지시장의 분석과 정책과제』, 한국개발원.
- 김기호(2001), "도시개발의 새로운 접근: 배터리 파크 시티의 경험과 교훈", 서울대학교 환경대학원 환경논총 39권.
- 안종주(1993), "국내 주요일간지 환경기사의 정확성에 관한 연구," 서울대학교 보건대학원 석사학위논문.
- 리프킨(2001), 『소유의 종말』, 서울: 민음사.
- 황명찬(1985), 『토지정책론』(편집), 서울: 경영문화원.
- 이정전(1999), 『토지경제학』, 서울: 박영사.
- 이정전(2000), 『환경경제학』, 서울: 박영사.