

바람과 물 연구소. 녹색의관점에서 본 한국50년사
2003년 12월 7일

한국 토지정책의 특성과 지속가능한 발전에 미친 영향

문 태 훈¹⁾

1. 서론

정책을 “사회문제를 해결하거나 목표를 달성하기 위하여 정부가 정한 행동방침”이라 한다면, 우리나라 토지정책이 해결하고자 했던 문제는 크게 네가지로 압축된다. 첫째, 지가의 급속한 상승, 둘째, 토지소유의 편중, 셋째, 토지에서 발생하는 자본이득이 대토지 소유자들에게 편중되어 소득 및 부의 분배구조를 악화시키고 있다는 점, 넷째, 택지와 공장부지가 부족할 정도로 토지의 공급이 원활하지 않다는 점이다(국토연구원, 1996:758). 문제해결을 위한 대응의 관점에서 정책을 보면 우리나라 토지정책은 이러한 문제를 해결하기 위해 변화하고 발전해 왔다고 볼 수 있다. 그러나 목표달성을 위한 정부의 행동방침이 정책이라는 관점에서 보면 우리나라 토지정책을 통하여 1960년대 이후 정부가 달성하고자 했던 궁극적 목표는 경제성장이었다. 이같이 토지정책이 경제성장을 달성하기 위한 수단으로 사용되면서 그에 상응하게 변화해 왔다고 보는 관점에서는 토지정책이 토지시장의 문제를 해결하기 위하여 도입되었다는 주장과 달리 경제성장과 국민의 정치적 지지를 획득하기 위해서, 그리고 자본축적과 분배적 형평성의 확보를 위해 주기적으로 변동해 왔음을 주장한다(정희남, 1994b, 1994c). 이렇게 보면, 우리나라의 토지정책은 경제성장을 달성하기 위한 수단으로 이용되면서 그로 인한 문제점이 불거질 때 문제해결 지향적인 토지정책이 출현했다고 보는 것이 우리나라 토지정책 흐름을 더 정확하게 설명할 수 있는 것으로 보인다.

토지정책이 경제성장을 위한 수단으로 지속적으로 이용되고 이로 인한 문제에 단기적으로 대응하는 패턴이 반복되면서 토지정책은 토지문제 이상의 문제를 낳게 된다. 물론 토지정책의 과급효과로 인한 사회문제에는 여러 문제가 있겠으나 토지정책이 환경에 미치는 영향은 절대적이다. 환경문제는 토지이용의 문제와 직결된다. 보전해야 할 지역과 개발이 가능한 지역을 엄밀히 구분하여 토지를 계획적으로 이용함으로써 자연생태계를 보전할 뿐 아니라 직주근접의 공간배치로 불필요한 통행수요와 에너지자원의 낭비를 막고 환경오염을 최소화시킬 수 있기 때문이다. 따라서 신중하고 체계적인 계획에 입각한 토지이용은 토지의 효율적 이용뿐 아니라 환경보전을 위해서도 필수적이다.

우리나라는 1960년대 이래 도시화와 산업화의 진행으로 늘어난 개발수요에 대하여 단순히 시설확충이나 신규사업의 확충에 중점을 둔 개발로 대응하였다. 종합적인 토지이용계획 없이 개별사업 위주로 국토를 관리하면서 국토관리 문제는 결국 난개발의 문제로 귀결되었다. 무질서한 국토개발로 인하여 지속가능한 토지이용의 차원에서 고려해야 할 자연, 환경, 역사, 문화, 토지이용의 공공성, 토지부의 배분 등과 같은 문제는 도외시되었다. 특히 국토의 난개발로 인한 농경지와 산림지의 감소는 자연환경 보전과 국민휴양의 증진을 위하여 반드시

1) 중앙대학교 도시및지역계획학과. <http://post.cau.ac.kr/~thmoon>

시 보전해야 할 토지의 감소를 초래하였으며 농경지와 산림지가 제공하던 맑은 공기 및 깨끗한 물의 공급, 생물서식공간의 제공 등 환경보전의 기능은 심각하게 훼손되기에 이르렀다. 대표적인 난개발 사례로 지적되고 있는 용인시의 경우를 보면 1995년 이후 2002년까지 축구장 1200여개에 해당하는 300만평에 가까운 산림이 사라져 버리고, 수질오염이 가속화 되어 1997년 용인 죽전교 지점 탄천의 수질이 BOD 5.66ppm 인 3등급에서 2001년에는 12.5ppm으로 등급외의 수질로 추락하고, 불과 3km 거리인 분당-수서간 고속화 도로까지 진입하는데 30-40분이 소요되는 극심한 교통체증 현상이 일상화되고 있다(조선일보, 2002.11.11-13). 환경문제와 토지이용 문제가 직결되어 있는 것을 보여주는 대표적인 사례라 볼 수 있다.

1987년 브룬트란트 보고서(우리들의 미래, *Our Common Future*)가 출간된 이후 지속가능한 발전이라는 개념은 환경과 경제문제에 관심을 가진 많은 사람의 중요한 관심사가 되었다. 1992년 브라질 리우회담에서 의제21이 채택된 이후 지속가능한 발전의 중요성에 대한 관심과 인식은 그 어느 때보다 높아지게 되었다. 지속가능한 발전에 대한 국제적인 관심은 환경문제를 경제정책과 더불어 주류의 정책과정에 편입시키기 위한 노력이었다고 볼 수 있다. 이제 지속가능성은 하나의 유행어처럼 되어 모든 인간활동의 가이드라인이 되고 있다.

그러나 다른 유행어들이 그런 것처럼 이 지속가능한 발전이라는 용어 역시 많은 오해를 불러일으켰고 잘못 사용되기도 하였다. 어떤 경우에는 기업의 이익을 신장시키기 위한 광고문안으로 사용되기도 하고 심지어 환경과괴적인 개발을 지속가능한 개발이라는 이름으로 호도하기도 하였다. 환경문제와 경제문제에 대한 의사결정의 통합이 중요하다는 것에 대해서는 모두가 동의하였으나 실제로 그러한 통합은 여전히 요원한 과제로 남아있다. 대기, 수질, 폐기물, 유해화학물질, 환경호르몬 등 각종 환경오염으로 인한 건강상의 위해, 자원고갈, 자연파괴의 문제는 여전히 환경부서만의 전담 업무로 인식되었고 경제정책과 개발정책은 환경정책과는 완전히 별도의 논리와 체계 속에서 형성되고 집행되고 있는 것이 현실이기도 하다. 한국의 토지정책은 이 모든 문제들을 모두 포함하고 있다. 토지정책은 경제성장을 위한 수단으로 간주되었고, 토지이용이 환경에 미칠 영향에 대해서는 무관심하였다. 토지정책은 환경정책과 통합되지 않았고, 건설교통부와 환경부 등 관련부서들간의 조정도 일어나지 않았다.

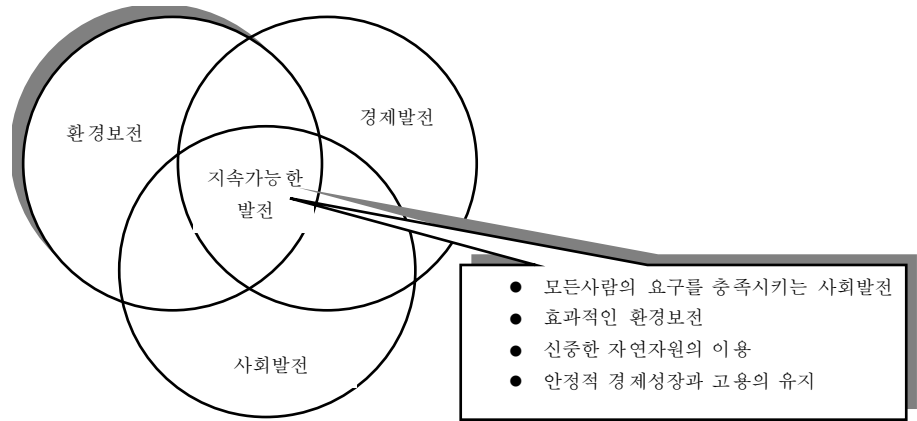
지금까지 토지문제에 대한 기존의 연구는 대체로 토지정책에 대한 평가와 개선방안(김윤상, 1989; 신윤표, 1992; 정희남, 1994a; 백승기, 1994), 통제수단으로서의 토지정책에 대한 고찰(이대희, 1989), 토지정책에 내재한 자본주의적 논리에 대한 설명(이종렬, 1991; 정희남, 1994b; 정희남, 1994c, 정희남, 1995) 등으로 대별된다. 그러나 토지정책이 토지문제의 범주를 벗어난 다른 정책영역에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 연구는 일천한 형편이다. 이러한 맥락에서, 우리나라의 토지정책이 환경문제, 더 넓게는 우리나라의 지속가능한 발전에 어떤 영향을 미쳤는지를 검토하는 것은 의미있는 작업이라 할 수 있을 것이다. 따라서 이 연구는 우리나라의 토지정책의 변화를 살펴보면서 토지정책이 우리나라의 환경문제와 지속가능한 발전에 어떤 영향을 미쳤는지를 검토하는 것이 기본 목적이다. 동시에 이 연구는 지속가능한 발전을 위한 토지정책의 구조적인 제약 요인들을 파악한다. 이러한 구조적 원인에 대한 설명은 한국에서의 지속가능한 토지정책을 위한 기반을 제공해 줄 수 있을 것이다.

2. 지속가능한 토지정책의 개념과 차원

지속가능한 발전의 개념은 지금까지 다양하게 전개되어 왔다(문순홍 1995, 파울에킨스,

1993; IUCN UNEP WWF, 1991;Hams et al., 1994). 지속가능한 발전의 개념이 견고한 이론적인 기반을 가지지 못하고 있다”는 비판을 받아온 것도(Munro, 1995) 사실이다. 그러나 지금까지 전개되어 오는 지속가능한 발전의 개념을 정리하면 대체로 지속가능한 발전이라는 것은 환경보전은 물론 사회, 경제적인 측면을 포함하는 세가지 측면에서의 발전이 동시에 균형있게 이루어져야 함을 의미하는 것으로 정착되어 나가고 있는 것으로 보여진다. 이러한 지속가능성의 개념은 정부의 정책차원에서 적용될 때 보다 명확하게 규정되어야 하는데 영국의 경우 지속가능한 발전의 개념은 첫째, 모든 사람의 필요를 인식하는 사회적 발전 둘째, 효과적인 환경보전 셋째, 자연자원의 신중한 사용 넷째, 안정적인 경제성장과 고용의 유지로 구체화시키고 이를 정부의 각 부서에서 실현시켜 나가도록 하고 있다(Green Ministers Committee, 2000). 이를 그림으로 표시하면 < 그림 1 > 과 같다.

< 그림 1 > 지속가능한 발전의 차원과 정책방향



지속가능한 발전의 개념을 환경보전, 경제발전, 사회발전의 세축이 동시에 달성되는 균형 발전을 의미하는 것이고 이것이 실질적인 정책의 형태로 전환될 때 모든 사람의 요구를 충족시키는 사회발전, 효과적인 환경보전, 신중한 자연자원의 이용, 안정적 경제성장과 고용의 유지를 지향하는 것이라 보면 토지부문에서 지속가능한 발전 역시 이 방향의 연장선상 위에서 정리될 수 있다. 따라서, 지속가능한 토지정책이란 첫째, 모든 사람의 요구를 충족시키는 사회적으로 형평성 있는 토지의 소유와 거래의 정착, 둘째, 환경보전을 대전제로 하는 토지이용과 토지의 환경용량을 초과하지 않는 범위내에서의 토지이용 셋째, 선계획 후개발의 신중한 토지이용 체계의 확립 넷째, 토지수요의 지속적인 증가에 대응하는 안정적 용지의 공급을 확대하고 공급용지의 질적수준을 확보하는 것이라 할 수 있다.

<표1> 지속가능한 토지이용의 개념

지속가능한 발전	지속가능한 토지이용
모든 사람의 욕구를 충족시키는 사회발전	모든 사람의 요구를 충족시키는 공평한 토지소유와 토지거래
효과적인 환경보전	환경친화적인 토지이용
자연자원의 신중한 이용	선계획, 후개발의 계획된 토지이용
안정적경제성장과 고용의 유지	토지수요를 충족시키는 안정적인 토지공급

이 연구는 한국의 토지정책 변화를 고찰하면서 우리나라의 토지정책이 지속가능한 토지 이용에 어떤 영향을 미쳤으며, 왜 그렇게 된 것인지, 그 구조적 원인은 무엇인지를 파악한다. 이를 위하여 우리나라 토지정책의 변화를 1960년대 이전과 이후로 나누어 살펴보고 1960년 이후를 중점적으로 검토한다. 1960년대 이후에는 우리나라의 경제성장정책의 변화와 경제구조의 변화속에서 토지정책의 변화를 살펴보면서 토지정책을 움직이는 구조적 원인들을 피드백루프를 통하여 제시하고 설명하도록 한다.

3. 1960년대 이전의 토지정책과 유산

우리나라의 전통적인 토지제도는 국유제 원칙이었다. 이것은 역대 왕조가 그 지배체제 유지의 물질적 기초를 토지에 두고 있었기 때문이었다. 따라서 개인에 의한 현재적 의미의 토지소유는 원칙적으로 인정되지 않았다. 다만 국가의 토지는 다양한 기준에 따라 왕실, 귀족, 공신들에게 수조권(收租權 지대를 수취할 수 있는 권리)을, 일반 농민들에게는 경작권(耕作權)을 배분하여 활용토록 하고 있었다. 그러나 이러한 토지제도(전제 田制)는 시간이 흐름에 따라 과다한 공신전의 분배와 불법적인 세습, 행정관리의 문란등으로 매 왕조 말기에는 토지국유의 원칙이 흔들리는 악순환을 되풀이 하였다. 특히 조선왕조의 경우 국유토지의 불법적 세습외에도 빈번한 외적의 침입등으로 지방행정이 문란한 틈을 타 지주계층이 사전을 확대하면서 점차 토지국유의 원칙이 흔들리게 되었고, 왕조말기에는 대토지 사유화 및 소작농이 대량으로 발생하면서 사회적인 불안을 심화시켰다(이태교, 2001:247-248).

(1) 일제시대의 토지정책

일제는 1912년 조선의 토지실태를 정확히 파악한다는 명분을 내세우면서 조선토지조사령을 발표하였다. 이렇게 시작된 토지조사는 토지기록체계가 전근대적이어서 그 내용이 매우 부실함에도 불구하고 신고주의를 채택하여 신고만으로 기존의 토지소유권의 귀속여부를 결정케 함으로써 조선내의 많은 토지를 취득하게 된다.

이 조사는 수조권자를 소유권자로 인정하였기 때문에 토지의 경작자이자 사실상의 점유자였던 많은 농민들이 실질적으로 새로운 지주의 소작인으로 전락되었다. 또 이 토지조사사업을 통하여 소유권이 확실하게 법으로 규정됨으로써 토지소유권자와 소작인의 관계가 분명해져 농민들은 토지에 관한 모든 권리를 상실하고 계약에 의한 소작농이 되었다. 또한 이 사업은 왕실재산이나 소유권이 확실치 않았던 임야, 하천부지 등을 거의 모두 국유지로 편입시킨 후 이를 일본인에게 농장용지로 싼 값에 불하함으로써 일본인의 토지소유를 촉진시켰다. 이로 인해 산림의 경우 전체면적의 58%가 일본인의 소유로 넘어갔다(이태교, 2001:250).

조선토지조사령이후 1934년에 일제는 조선시가지계획령을 제정하여 시행한다. 조선시가지계획령은 당시 일본의 도시계획법을 모델로 하였으나 그 내용과 입법취지는 달라서, 만주국과 일본사이의 물자교류를 위한 중간거점인 나진을 급히 개발하기 위한 법적장치로 탄생하였다. 조선시가지계획령은 기존 시가지의 개량에는 관심이 없었고 시가지의 확장과 나진이나 흥남과 같은 신도시 조성만을 목적으로 하고 있었다. 대표적인 문제점은 지방행정청의 재량이나 민간의 권익을 거의 인정치 않았다는 점이다. 모든 시가지 계획은 조선총독부만이 입안할 수 있었고, 시가지 계획의 지방기관은 아예 설정하지도 않았다. 또 토지구획정리에 있어서도 민간조합의 시행을 인정하지 않았다. 당시 일본에서는 토지구획정리는 지주조합에

의하여 시행되는 것이 원칙이었으나 조선시가지계획령에서는 지주의 부채와 경험부족을 이유로 일체의 민간조합의 시행을 인정하지 않았다. 이러한 왜곡된 토지이용체계는 이후 우리나라의 중앙집권적이고 권위주의적인 계획풍토를 만들어내는 결과를 초래하였다(이태교, 2001:251-252)

(2) 해방후 건국초기의 토지정책²⁾

1945년 8월 15일 해방정국의 기선을 장악한 것은 여운형이 주도한 좌파성향의 건국준비위원회와 지방의 인민위원회였다. 이들에게는 식민지 유산을 청산하는 일이 주된 과업이었으며 토지문제도 개혁의 대상이었다. 그러나 당시 토지개혁은 좌익세력만이 아니라 누구나 인정하는 해방정국의 시대적 과제이기도 하였다. 지주제에 물적토대를 두고 있던 한민당도 중공주의 경제정책을 표방하면서 토지제도에 대한 합리적 재편성을 강령으로 채택하고 있었다. 그러나 대부분의 정치세력이 토지문제에 대한 개혁의 필요성에 공감하고 있었으나 최고의 급선무는 아니었다.

이는 미군정도 마찬가지여서 토지문제에 대하여 미군정 당국이 최초로 취한 정책은 토지개혁이 아니라 소작료의 인하였다. 1945년 10월 소작료의 최고한도를 1/3로 제한한 소작료 인하 조치는 남한 주민들의 높은 호응을 얻었으나 지주와 소작인 사이에 개별적으로 진행되던 소작료 협상의 오랜 관행을 극복하지 못하여 제대로 실현되지 않았다. 여기에다 미군정 당국은 미국의 자유시장체제를 선언하는 실책을 범한다. 시장원리에 대한 지주들의 반응은 매점매석으로 이어지고, 미국의 품귀현상과 가격의 폭등현상, 투기와 밀매, 인플레이션, 기아에 따른 난장판으로 변해갔다. 소작료 1/3제 실시와 미국에 대한 자유시장 정책은 소정의 기대를 거두기는 커녕 미증유의 식량과동이라는 의도하지 않은 결과를 자초한 것이다. 이듬해인 1946년, 미군정 당국의 최대 급선무는 도시지역 주민에 대한 미국수급이었다. 미군정은 식량위기를 해결하기 위하여 신한공사를 설립하여 구일본인 토지 및 동양척식회사 소유의 토지를 전격적으로 수용한다. 1948년 당시 신한공사가 관리했던 농지는 남한 전체농가의 13.5%, 소작농가는 남한전체농가의 27%였다. 이로써 미군정은 남한 최대의 지주세력이 되었고 식량문제를 해결할 수 있는 독자적인 정책수단을 마련하게 된다. 신한공사의 설립으로 식량문제를 해결하게 되자 미군정당국의 토지개혁에 대한 관심은 더욱 약화되었다.

그러나 민정이양이 가까워지자 1947년 8월 미군정장관은 입법의원에게 보낸 서한에서 귀속농지 불하 및 신한공사 해체 법령의 제정을 정식으로 요청한다. 당시 미군정장관 러취가 밝힌 귀속농지의 분배목적은 “정부 소유 토지를 관리하는 강력한 기관이 존속되어 조선농민에 대해 지주적인 역할을 하는 것은 장차 어떤 독재자의 출현을 공공연히 초래시키는 결과”를 잉태할 가능성에 대비하고자 한 것이었다. 비록 이승만의 집권이 불가피하다고 하더라도 전근대적 독재국가의 경제적 기반만은 미리 제거하고자 한 것이다. 과도적 토지소유구조는 그 자체로서 민주주의에 적대적일 뿐 아니라 반독재 투쟁이 좌경적 정치발전으로 연결될 경우 이는 미국의 국익에 반하는 사태로 귀결될 가능성이 높았던 것이다. 1948년 입법의원들에 의하여 토지개혁법이 제정될 가능성이 정파간의 이해관계의 대립과 선거문제로 회박해지자 미군정 당국은 중앙토지행정처(National Land Administration)의 설치와 신한공사 해산령을 통해 귀속농지 불하를 일방적으로 발표한다. 귀속토지 불하의 원칙은 “소작농이 자립농지 소유자가 되는 것”, 그리고 “토지소유권을 광범위하게 보급시키는 것”이었다. 이에 따라 분배

2) 이 부분에서 달리 인용출처를 밝히지 않은 내용은 전상인(2001)의 일부를 요약한 것이다.

면적의 상한선이 2정보로 낮아졌으며, 매각대가도 소출의 2할 소작료를 15년간 납부하는 것이었다. 이는 영농의 능률성보다 분배의 형평성을 우선한 결과였으며 현행 소작농에게 유리한 방식이었다.

소작농들은 미군정의 이러한 조치를 열광적으로 환영하였으나 주요정파들은 미군정의 귀속농지 매각에 반대하였다. 좌익세력은 귀속농지 불하가 시작되자 맹렬한 보이콧운동을 전개했는데 표면적 이유로는 부분적 농지개혁이 봉건적 토지제도를 영구화하는 것이라는 것이었으나 사실은 농민을 포섭할 수 있는 정치적 기회를 상실하는 것에 대한 좌절감 때문이었다. 한민당을 포함한 우파세력도 불만이었는데 이는 장차 한국인 지주소유 토지개혁에 대한 예고편이었기 때문이었다. 이승만 역시 귀속농지 분배를 강하게 비난하였다. 그는 토지개혁을 반대하는 지주계급을 산업자본가로 전환시키기 위한 적절한 방식이 필요하다고 보았고 이런 맥락에서 토지개혁을 정부수립 이후 자신이 주도해야 한다고 생각했던 것이다. 그러나 미국은 귀속농지를 이승만에게 넘겨줄 경우 그것이 잠재적인 강력한 정치적 무기로 이용될 수 있는 가능성을 염려했던 것이다(전상인, 2001:115).

미군정후 1950년 농지개혁법 수정법안이 국회를 통과해 공포되었으나 한국전쟁의 발발로 농지개혁은 1959년경 마무리된다. 농지개혁의 주요골자는 호당 농지소유에 한계(호당 3정보)를 두어 농지 소유의 편중을 막고 소작관계를 부인하여 경자유전의 원칙을 확립한 것이었다. 과거 지주에게는 지가증권을 발급하여 토지자본의 산업자본화를 도모하였다.

1951년 6.25가 터지자 정부는 안정적인 전비조달을 목적으로 수차에 걸쳐 세제개혁을 단행했는데 이중 토지에 관련되어 중요한 세제의 개혁은 1951년 9월 제정공포된 임시토지소득세법이었다. 동법은 동란으로 인한 피해가 비교적 작은 농산물을 대상으로 세원을 포착하기 위하여 창설된 조세로 주로 미곡과 대맥의 물납에 의존하였다. 농민에게 부과되던 종전의 지세, 소득세, 호별세 등은 모두 폐지되고 농민의 공과부담은 토지소득세로 통합 단일화되었다. 이 토지소득세는 1951-3년간 국가재정의 20-30%를 담당하는 중요한 세원이었으나 그 부담은 농민에게 과중하여 불공평하였다. 동 조세수입의 약95% 이상이 현물로 납부되었는데 그 양은 1951년-1954년 기간을 예로 할 때 농가 자가식량소요량을 제외한 잉여식량의 약 1/3-2/5에 해당하는 양이었다. 더욱이 동세에 의하여 수납된 곡물은 평균 시장가격의 약40%에 불고한 공정가격(정부수납가격)으로 평가되었다. 이 세제는 전시 재정의 유지에 큰 기여를 한 것이 사실이지만 농촌경제의 파탄을 가져온 결정적인 요인이 되었다 (한국재정40년사 편찬위원회, 1990:121, 국토개발연구원편, 1996:805 재인용).

역사에는 만약이라는 가정이 있을 수 없지만 우리는 여기서 미군정 당시의 토지정책이 우리 사회에 미칠 수 있었을 광범위한 영향에 대한 재미있는 역사적 상상을 해 볼 수 있다. 만약 신한공사 소유 토지가 신생 대한민국 정부의 수증으로 넘어가고, 일반농지에 대한 토지개혁 또한 지주들에 대한 전업대책을 보장함으로써 산업자본가 형성에 보다 유리한 방향으로 진행되었다면 농지개혁의 전 과정이 일제가 남긴 산업생산 설비 및 기술수준과 결합하여 국가주도의 산업화가 정부수립과 함께 곧바로 시작되었을지도 모른다. 그리고 1948-50년의 극심한 정치적 및 사회적 혼란을 효율적으로 수습할 수 있었을 뿐 아니라 미국에 대한 경제적인 의존도 상대적으로 적게 필요했을지도 모른다. 나아가서는 1950년대의 한국전쟁도 피할 수 있었을지도 모를 일이다(전상인, 2001:115). 만약 그렇게 되었더라면 극심한 정치, 경제적 곤란속에서 발생했던 4.19나 5.16도 피할 수 있었을지도 모를 일이고, 박정희 정권의 출현과 “수출위주의 급속한 경제성장”이라는 개발방식에 영향을 주었을지도 모를 일이다.

정리하면, 미군정 당국에 의해 시작된 토지개혁은 소작농의 해소와 자경농 체계를 창출하는

결과를 가져왔다. 토지증권은 1956년 개설된 증권시장의 기초가 되기도 하였다. 그리고 토지의 국유화라는 전통적인 토지관에서 벗어나 토지의 사유권이 인정되었다(이태교, 2001). 한국의 토지개혁의 방향을 마련한 미군정의 토지개혁은 후일 한국사회에 원천적인 영향을 미치게 된다. 미군정의 토지개혁은 산업자본형성을 지연시키는 결과를 가져왔고 6.25를 지나면서 가속화된 농촌경제의 파탄은 우리나라가 1960년대부터 경공업 중심의 수출위주의 급속한 경제성장전략을 택하게 되는 구조적인 바탕을 만들어내게 된 것이다.

4. 1960년대 이후의 경제성장정책과 지속가능성

1960년대 초반 박정희 대통령이 정권을 장악한 이후 1997년 외환위기를 겪기 전까지 한국의 경제성장은 괄목할 만한 것이었다. 1960년대 이전까지만 하여도 한국은 전형적인 미개발 농업국가로서 한국경제의 가장 큰 부분은 귀속재산의 불화로 성장하기 시작한 몇몇 대기업과 미국의 원조재원에 의존하고 있는 실정이었다. 1960년대 이후의 급속한 경제성장 정책은 이러한 한국의 경제구조를 근본적으로 바꾸어 놓는다. 지난 30여년간 한국의 경제성장률은 연평균 8%를 상회하였고 GDP 규모는 1961년 21억불에서 1996년 4,840억불로 증가하였다. 동기간에 1인당 국민소득은 82불에서 10,543불로 비약적으로 발전하였다(한국은행, 1998).

1960년대 이후 2000년 초반까지 한국의 경제성장 정책은 크게 세기간으로 구분될 수 있다. 1960년대와 1970년대의 성장우선정책기간, 1980년대의 안정성장과 자유화기간, 그리고 1990년대의 세계화 기간이다. 특히 1960년대 이후 한국의 경제성장정책은 OIG 전략으로 압축적으로 설명되기도 한다. 즉 외부지향적(Outward Oriented), 산업지향적(Industry Oriented), 성장지향적(Growth Oriented) 발전정책으로 그 특징이 설명되는 것이다(Song, 1997:88). 정부는 1961년부터 경제개발 5개년계획을 강력하게 추진하면서 사회간접자본의 구축과 급속한 산업성장을 위한 기초산업의 발전에 전력을 기울였다. 수출을 최대한 촉진하기 위하여 수출산업에 대한 수출금융특혜, 세금감면, 수출보조금의 지급을 비롯하여 각종 행정적 재정적 지원을 아끼지 않았다(Song, 1997:136). 1972년부터 중화학공업 육성기로 들어서면서 정부는 경공업 위주의 1960년대의 수출주도 정책에서 벗어나 중화학공업부분을 집중적으로 육성하기 시작한다. 중화학공업부분에 대한 정부의 지원은 재정지원, 산업보호, 대규모 투자로 이어지는 다양한 정책들이었다.

이 기간 동안 정부 경제발전정책의 주 수혜자는 물론 대기업이었다. 재벌로 불리기도 하는 한국의 대기업들은 1960년대 발전을 거듭하면서 1970년대에는 중화학공업 육성기를 거치면서 공고화되어 간다. 중화학공업에 참여하면 막대한 재정지원이 보장되고 있었던 당시 대기업들은 경제적 효율성을 따질 겨를도 없이 이 부분에 경쟁적으로 참여하였고 그 대가는 엄청난 기업규모의 성장이었다. 예를 들면 한국 10대 재벌의 자회사의 수는 재벌 당 1972년 평균 7.2개 였던 것이 1979년에는 재벌 당 25.4개로 늘어났으며 제조업분야 10대 재벌의 자산규모는 3620억에서 5조 2630억으로 무려 1400%가 증가하고 있었다. 경제력집중이라는 우리나라 경제구조의 병폐는 이 기간 동안 구축되어 우리에게 남겨진 유산물이었다.

1980년 전두환 정권에 의하여 우리나라의 경제발전 정책은 비록 점진적이긴 하였으나 ‘정부주도의 경제정책’으로부터 ‘시장주도의 경제정책’으로 큰 전환을 맞게 된다. 이러한 정책의 전환은 이미 1970년대 말부터 한국의 경제규모가 정부주도로 성장되기에는 이미 그 덩치가 너무 커지고 있다는 인식에 따른 것이기도 하였으며 시장기구에 의존하고 시장의 자유

화를 촉진하는 것이 경제적으로 효율적이라는 인식에 따른 것이기도 하였다(Lee, Y.W., 1991:298). 또 다른 한편으로는 정치적 정통성을 결하고 있었던 전두환 정권의 차별화 전략이기도 하였다. 안정성장 정책으로 발전정책의 기초를 변화시킨 정부는 물가안정, 산업구조조정, 무역자유화, 경쟁력 강화 등의 정책을 실행하였다. 경제안정화 정책은 시장에서 정부의 간섭을 서서히 축소하는 방향으로 진행되었으며 정부의 기업에 대한 지원정책은 박정희 대통령 기간에 비교하여 줄어들기 시작하였다. 동시에 무역자유화 조치는 국내시장을 외국 시장에 점진적으로 개방해 나감으로써 국내산업에 대한 보호조치는 약화되기 시작하였다.

경제안정화 정책은 국제적 경제사정의 호전에 힘입어 1986년에 이르러 고성장, 물가안정, 무역흑자의 동시달성이라는 한국경제의 큰 전기를 마련하게 된다. 1960년대 산업화가 시작된 이후 최초의 무역흑자라는 호기를 맞게 된 것이다. 그러나 노태우 정권에서 무역흑자는 다시 무역적자로 반전이 되고 민주화의 급속한 진척은 오랫동안 억눌려오던 국민의 각종 요구가 폭발적으로 분출하면서 고비용-저효율³⁾이라는 어려운 경제상황에 직면하게 된다.

1990년으로 접어들면서 한국경제는 고비용 저효율의 경제구조하에서 해외로부터 치열한 경쟁에 직면한다. 고임금, 고물가, 높은 토지가격, 물가의 불안정은 당시의 고질적인 경제문제였다. 기업은 앞장서서 부동산을 매입하면서 여전히 고도성장정책에 집착하고 있었다. 국내 금융시장의 구조는 급속히 악화되기 시작하는데 이는 경쟁력 집중이 심화된 경제구조하에서 부실대출의 증가, 그리고 정치적으로 유착된 기업에 대한 특혜금융이 기업부실화, 부실금융으로 이어지고 있었기 때문이었다. 부동산 가격의 급속한 상승은 기술발전에 대한 투자를 게을리 하게 하였고 결국 국내 기업은 외국기업과 개발도상국가들의 급속한 성장으로 심각한 경쟁력 위기에 빠져들게 된다. 더구나 WTO의 출범과 OECD 가입을 위한 김영삼 정권의 급속한 국내시장 개방은 치열한 국제경쟁 앞에 국내시장을 그대로 노출되게 하였다.

이러한 급격한 변화속에서 한국경제의 생존은 강력한 경제안정화정책과 구조조정에 의한 경쟁력제고에 그 성패가 달려 있었다. 그러나 구조조정 정책은 정치적 이유로 진전되지 못하였고 이 과정에서 경제정책은 성장일변도였던 정부정책의 관성(inertia), 기업의 개혁에 대한 저항, 그리고 정치적 이유로 다시금 성장위주의 정책으로 회귀하게 된다.

경제성장이 과도하게 추진되면서 외채의 규모는 기하급수적으로 늘어나게 되는데 1989년 294억불이던 외채의 규모는 1996년 말 1047억불이라는 천문학적 숫자로 불어나게 된다. 문제를 더욱 어렵게 만든 것은 1997년부터 금융권의 부실대출의 규모가 급속히 늘어나기 시작하는데 이는 대기업의 연쇄적인 지급불능상태 때문이었다. 한보사태를 비롯한 정치권의 비리와 삼성의 자동차 산업 진출을 위한 기아자동차 인수를 위한 집요한 노력, 그리고 이를 둘러싼 지리한 공방전은 결국 외국투자자들의 한국경제에 대한 신뢰도를 의심하게 만들었고 한국에서의 자본을 급속히 철회하기 시작한다. IMF 외환위기는 이렇게 진행되었다.

아이러니칼하게도 우리나라의 경제성장에 가장 큰 역할을 했던 성장위주의 경제정책과 대기업과의 밀접한 유착관계는 결국 한국전쟁보다 더 큰 피해를 가져왔다는 외환위기를 부르게 된 주원인이 된 것이다. 이렇게 한국의 발전전략은 성장일변도의 전략이었다는 점에서 경제축만이 문제가 되었고 사회발전, 환경보전이라는 두가지 축은 안중에도 없었던 것으로 보인다. 경제문제에의 집착이 오히려 경제기반을 붕괴시키는 아이러니를 가져왔을 뿐 아니라, 결국은 사회적 측면과 환경적 측면의 발전기반을, 지속가능한 발전의 기반을 붕괴시키는 결과를 가져온 것이다. 이상 1960년대 이후 한국의 경제성장정책의 변화와 경제구조의 변화

3) 높은 토지가격, 고물가, 고임금, 저생산성

를 간략히 살펴보고았는데 이러한 경제정책의 변화와 경제구조의 변화는 한국의 모든 정책영역에 뿌리깊은 영향을 미치게 된다. 토지정책도 물론 예외는 아니어서 우리나라 토지정책의 변화는 이러한 경제정책의 변화에 밀접한 영향을 받으며 변화해 왔으며 급속한 성장위주의 경제정책이 남긴 구조적인 문제를 그대로 물려받고 있다.

5. 1960년대 이후 토지정책의 변화와 지속가능한 발전

한국토지정책의 변화를 살펴보면 특히 1960년대 이후부터의 토지정책은 정부의 경제성장 정책과 밀접한 관계속에서 만들어지고 집행되어 왔으며, 몇몇 예외적인 경우도 있기는 하였으나 지속적으로 경제성장을 돕기 위한 수단적인 정책으로 사용되어 왔음을 알 수 있다(정희남, 1995; Park, 1998; 조종식, 1993). 1960년대 토지정책은 경공업위주의 수출에 기반한 산업화정책 지원에, 1970년대의 토지정책은 중화학공업의 육성을 위한 대규모의 산업단지와 택지공급에 초점이 주어졌다. 1980년대 전두환대통령 시절에는 정부의 경제성장정책의 기초가 성장우선에서 안정우선으로 바뀌면서 토지정책도 변화를 맞게 된다. 주된 도시개발방식이 토지구획정리방식에서 공영개발방식으로 전환되기 시작하였으며 토지소유공개념에 입각한 토지정책들이 만들어지기 시작하였다. 1990년대에는 세계화의 흐름과 더불어 국가경쟁력 제고를 위하여 토지이용에 대한 규제가 완화되기 시작하였다. 이 기간에 토지시장의 안정을 위하여 토지거래실명제가 도입되기도 하였다.

1) 1960년의 토지정책

1960년대의 경제성장정책은 수입대체산업을 육성하고 경공업위주의 수출에 기반한 산업화 정책을 추진하는 것이 주된 방향이었다. 이 기간의 토지정책은 이러한 경제성장을 촉진하기 위한 수단으로 사용되었다. 먼저 토지수용법이 1962년 제정되어 공공 및 산업용 토지를 저가로 구입하여 싼 가격에 공급하는데 이용되었다. 토지수용법과 더불어 도시개발과 산업구조조정을 위한 법들도 이 당시에 제정되었다. 도시계획법과 건축법이 1962년에 제정되어 경공업을 위한 산업단지 구축을 지원하였으며, 1963년 국토건설종합계획법이 제정되어 산업단지 정책을 위한 법적기반을 제공하게 되었다. 이 법에 의하여 공업화와 도시화를 위한 사회기반시설 -댐, 수리간척사업, 치수사업, 도로, 항만, 상하수도 등 사회간접자본이 집중적으로 건설되었다. 또 토지에서 발생하는 소득에 대한 과세제도가 확립되었다. 1961년 재산세가 지방세로 신설되고, 1968년부터는 토지에 대한 과표를 임대가격에서 토지가격기준으로 변경하면서 토지에 대한 징세능력이 대폭 확대되었다. 그 결과 국세청이 신설된 1966년에 부동산 소득세가 4억이던 것이 1972년에는 47억으로 대폭 증가하였다(정희남, 1995:133-134).

경제성장과 더불어 도시인구가 급속히 증가하기 시작하였다. 1960년 37%였던 도시화율이 1970년에는 51%로 도시화가 급속히 진척되면서 각종 도시문제가 발생하기 시작하였는데 서울, 부산, 인천, 대구 등지의 도시화가 가장 급속히 진전되었다. 급속한 도시화로 인한 대규모의 택지와 도시기반시설의 설치를 위하여 1968년 토지구획정리사업법이 제정되었다. 토지구획정리사업방식으로⁴⁾ 대단위의 주택지 조성과 도로의 신설, 확장 등 도시계획시설을 확충

4) 1980년 이전까지 우리나라 시가지개발방식의 주종을 이루어왔던 토지구획정리사업은 토지구획정리사업법에 의하여 실시하는 도시계획사업으로 동법에서는 “대지로서의 효용증진과 공공시설의 정비”를 위하여 토지의 교환, 분합 기타의 구획변경, 지목 또는 형질의 변경이나 공공시설의

하게 되었다. 1962년 7월에는 대한주택공사를 설치하여 주택공급을 확대하였다.

그러나 구획정리방식을 통한 토지개발과 주택공급확대정책은 급속한 토지 및 주택수요의 증가를 충족시키지 못하였다. 지가는 급격히 상승하고 부동산투기가 발생하기 시작하였으며 1969년 지가상승률은 전국평균 80.8%에 달하였다(정희남, 1995:135).

<표2> 토지, 주택, 가구소득지수의 비교

년도	대지가격지수	주택가격지수	가구소득지수
1965	100	100	100
1966	165	142	126
1967	200	165	149
1968	303	217	186
1969	675	365	237
1970	656	379	287

명목가격. 한국개발연구원. 1980:7.

토지가격의 상승이 주택가격의 상승을 주도하고 있었으며 가구소득의 상승을 훨씬 상회하고있어 토지에 대한 투자가 자본형성의 수단으로 광범위하게 인식되기 시작하였다. 이러한 토지가격의 상승은 주택가격에 영향을 미치고 주택의 자가소유비율이 1960년대와 1970년대 중반사이에 오히려 감소하는 결과를 초래하였다. 급속하게 상승하던 지가는 1971년 도시계획법의 전면개정으로 개발제한구역제도를 도입하자 안정되기 시작하였다.

<표3> 자가소유율의 추세

	1960	1970	1975
전국	79.1	69.0	63.5
시	62.0	48.4	44.8
군	86.0	84.3	82.5
서울시	56.5	48.1	46.1

출처: 한국개발연구원. 1980:6.

1960년대의 토지정책은 급속한 경제성장을 위한 지원적인 성격의 정책이었다. 토지정책

설치 변경에 관한 사업이라 정의하고 있다. 토지구획정리사업의 핵심은 환지 換地와 감보 減保에 있는데 환지란 사업시행 이전에 토지에 존재하고 있던 권리관계에 변동은 가하지 않고 각 토지의 위치 지적 토질 수리이용 상황 및 환경 등을 고려하여 사업시행 후의 대지에 이동시키는 과정을 말하고 감보란 사업비를 충당하기 위한 채비지 및 공공시설용지의 확보를 위해 토지소유자가 토지가치 또는 면적에 비례하여 보유토지의 일부를 포기하는 것을 의미한다. 이에 따라 사업시행자는 사업비의 일부를 채비지 매각으로 충당할 수 있어 경제적인 도시개발을 유도할 수 있으며 공공기관은 별도의 재원 부담 없이 공공용지를 확보할 수 있게 된다. 토지구획정리사업을 시행할 수 있는 대상지는 도시계획법에 의해 결정된 도시계획구역과 국토이용관리법에 의한 준도시지역이고 시행주체는 토지소유자 또는 토지소유자가 설립한 토지구획정리조합, 지방자치단체, 공사(대한주택공사, 한국토지개발공사), 국가(건설부장관)이다. 토지소유자가 사업을 시행코자 할 때에는 시행지구안의 토지소유자의 1/2이상과 토지면적의 2/3이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 얻어야 한다(대한국토도시계획학회편, 1999:361)

의 주된 초점은 경제성장을 위한 토지의 효율적 공급에 있었으며, 토지정책이 미치는 사회적 영향이나 경제전반에 대한 부정적인 영향 등은 대체로 무시되었다. 결국 토지가격은 1960년대 말 급속히 상승하기 시작하였는데 토지가격의 상승은 임금의 상승을 유발하고, 이는 결국 산업투자를 위축시키는 결과를 가져왔다(정희남 1995:136). 이러한 토지정책의 영향을 지속가능한 토지이용의 관점에서 평가해 보면 다음과 같다.

첫째, 토지이용과 토지거래는 사회적으로 공평하였다고 보기 힘들다. 도시개발이나 산업단지개발을 위하여 필요한 토지는 토지수용법에 의하여 저렴한 가격으로 수용되어 개발업자들에게 싼가격으로 공급되었고, 토지가격의 상승이 주택가격의 상승을 유도하면서 자가소유의 비율은 서울시, 시부, 군부를 막론하고 전국적으로 이 시기에 오히려 낮아지고 있었다. 둘째, 이 시기에 토지정책에 있어서 환경문제에 대한 고려는 찾아볼 수 없다. 공해방지법이 이 시기에 제정되었으나 집행기관과 예산이 없는 그야말로 상징적인 법에 머물고 있었기 때문이다. 특히 1963년경부터 가동되기 시작한 울산지역의 대규모 공장 인근지역에서는 환경오염으로 인한 농지의 소출이 급격히 감소하고 있었다. 예를 들면 과수원 1평당 과일 소출량이 1963년 6.19kg에서 1970년 2.91kg으로 급격히 감소하고 있었다(조정래, 1983). 보건사회부는 이러한 환경오염문제에 대응하여 환경보전을 위한 종합계획을 작성하여 경제각료회의에 제출한다. 당시 이 환경보전종합계획은 첫째 환경오염방지를 위하여 건설법, 도시계획법, 국토건설종합계획법을 개정할 것을 제안하였다. 그리고 전국의 산업공단 입지지역에 대한 환경오염조사를 시행하여 관련부서로 하여금 환경오염을 심하게 유발하는 업체들에 대한 이전 명령 등의 필요한 조치를 취하도록 권고하였다. 그러나 이러한 보건사회부의 노력은 정부의 타부서들로부터 전혀 호응을 얻지 못한다. 보건사회부 역시 기대를 가지고 취한 행동은 아니었다고 평가되고 있다(한국일보, 1969.2.6. Moon, 1992:156-157). 셋째, 토지이용 역시 계획적인 것이었다고 보기 힘들다. 산업단지와 택지의 개발은 전국토와 도시 토지이용에 대한 전체적인 마스터플랜에 입각한 개발이 아니었기 때문이다. 넷째, 토지공급은 증가하는 토지수요를 충족시키기에는 역부족이었으며, 잘 계획되지 않은 토지이용은 토지가격의 급속한 상승을 초래하였다.

2) 1970년대의 토지정책

1970년대는 한국 경제성장 단계에서 중화학공업 육성기로 구분된다. 1973년 중화학공업 육성계획이 세워지고 철, 기계, 화학, 조선, 비철금속, 전자산업이 정부의 집중적인 지원을 받는 전략산업으로 선택되었다. 대규모의 산업단지를 조성하기 위하여 1973년에는 산업기지 개발촉진법이 제정되고 산업단지개발공사가 설립되었다. 산업단지개발공사가 산업기지 개발사업에 대한 실시계획을 얻게되면 도시계획법 등 관련법에 의한 일체의 인가 허가 동의 및 허가를 받은 것으로 간주되었다. 이러한 방식으로 총 19개 지역에서 총 1억 7210만평의 산업기지가 개발되었는데 한국 전체공업단지의 약70%가 이 방식으로 공급되었다. 또 1972년 제정된 국토이용관리법이 기준지가제를 도입함으로써 공공사업을 위한 수용보상가격의 기준으로 사용하였는데 기준시가는 시가보다 현저히 낮은 가격으로 책정되어 공공부문의 토지보상비 부담을 줄이기 위한 방법으로 사용되었다(정희남, 1995:136-137). 뿐만 아니라 정부는 기업소유의 비업무용토지를 1975년 4월 토지금고를 설치하여 구입토록 함으로써 산업자본이 토지로 가는 것을 억제하고 중화학공업 육성에 필요한 산업자금으로 사용되도록 유도하고자 하였다.

다른 한편으로 정부는 급속한 도시화로 인한 증가하는 주택수요를 충족시키기 위하여 민

간업자들을 주택시장으로 유도하고자 하였다. 1971년에는 주택건설 10개년 계획을 수립하고 1972년에 주택건설촉진법, 1976년에는 도시재개발법을 공포하여 민간의 토지개발을 허용하였다. 1975년 설립한 토지금융고로 하여금 토지개발을 시행하는 민간건설업자들에게 건설자금을 지원하도록 하였다.

한편 서울의 인구집중이 심각해지고 도심부의 노후화와 외곽지역의 무허가 불량건축물이 누적되자 1976년에는 도시재개발법을 제정하고, 1977년 7월에는 임시행정수도건설을 위한 특별조치법을 발표하였으나 10.26사태로 중단되었다.

산업화와 도시화의 여파는 도시지역의 부동산 수요를 팽창시켰고 이는 다시 토지와 아파트 투기로 이어졌다. 토지투기 억제를 위하여 기업의 비업무용 토지에 대한 중과세제를 도입하였고 비업무용토지 강제매각조치를 단행하였다. 그러나 중동건설붐에 의한 해외자본이 유입되면서 1978년에는 2차 투기붐이 절정에 이르게 된다.

<표4> 대지가격, 주택가격, 가구소득의 변화

년도	대지가격지수	주택가격지수	가구소득지수
1965	100	100	100
1970	656	379	287
1971	993	516	347
1972	1033	593	409
1973	1116	638	527
1974	1400	802	726
1975	2009	1108	919
1976	2707	1414	1233
1977	3472	1759	1540
1978	7895	3055	2004

한국개발연구원. 1980:7

<표5> 1970년대 지가상승추이

	1970	1975	1976	1977	1978	1979	년평균증가율
주요도시종합지가지수	100	259	346	421	792	1144	31.1
서울종합주가지수	100	234	305	342	701	964	28.6
도매물가지수	100	238	267	291	317	376	15.9
소비자물가지수	100	202	233	257	283	335	14.4

한국개발연구원. 1980:18

다른 한편으로 공업화와 도시화로 인한 환경문제에 대응하여 정부는 공해방지법을 1977년 환경보전법으로, 1980년 자연공원법과 도시공원법으로 기존의 공원법을 대체하였다. 그러나 이 법들은 여전히 상징적인 법에 머물고 있었다.

1970년대의 토지정책은 1960년대의 토지정책과 마찬가지로 경제성장을 지원하기 위한 수단적인 성격의 정책으로 기능하였다. 즉, 대규모 산업단지와 택지공급이 토지정책의 주요한 목표였다. 그러나 중화학공업육성책은 후에 지역불균형의 원인이 된다. 뿐만 아니라 토지투기와 급속한 부동산가격의 상승은 사회적 문제가 되기 시작하였다. 뿐만 아니라 환경보전법과 공원법이 새로이 제정되었으나 경제정책과 토지정책에는 거의 변화가 관찰되지 않는다.

이 시기의 토지정책은 지속가능한 발전과는 거리가 멀다. 첫째, 토지이용과 거래는 사회

적으로 공평한 것이었다고는 할 수 없었다. 산업단지나 택지개발을 위해 수용된 토지에 대해서는 기준시가로 보상을 했으나 시가보다 월등히 낮은 가격으로 기준시가를 적용하였기 때문이다. 싼 가격에 토지를 매입하고 싼가격에 개발업자들에게 공급함으로써 영세한 원 토지소유자의 희생이 대기업 등 개발업자들의 이익으로 역분배되는 상황이었다. 급속한 공단의 조성으로 인한 환경오염문제가 주로 공단주변에서 발생하기 시작하여 사회문제로 발생하기 시작하였다. 환경오염 피해의 희생자들은 대부분 공단주변지역의 농민이나 어민들이었으며 제대로 보상받는 경우는 드물었고 설혹 보상을 받는다 하더라도 오랜시간이 흐름 다음에야 받는 힘든 보상이었다(문태훈, 1992). 당시 산업공단주변지역 농민들의 환경오염 피해와 보상규모는 다음 <표6>과 같다. 셋째, 공단지역 주변의 환경오염피해 사례들에서 보여지듯이 이 시기 개발들은 주변 환경에 대한 고려가 거의 없는 상태에서 진행되는 것들이었다. 넷째, 토지부족으로 인한 토지투기와 부동산가격의 지속적인 상승은 이 시기의 고질적인 토지문제였다.

<표6> 공단주변 농지의 환경오염피해와 보상

	울산	장항	여천	계
공단주변농지면적(A)	546	3183	951	4680
피해지역면적(B)	454	3183	827	4465
B/A (%)	83.1%	100%	86.9%	95.4%
피해추정액 (C)	33	139	31	203
보상액 (D)	27	18.3	19.8	65.1
곡물대여	152	-	180	332
부채상환연기	4.5		12.5	17
D/C (%)	81.8	13.2	63.8	32.1

조선일보. 1979.5.6. Moon, 1992에서 재인용. 단위: 1000만원. 정보(9917.4m²)

4) 1980년대의 토지정책

1980년대의 토지정책은 토지문제의 원인이 공급의 불균형에 있다는 인식하에 토지정책의 초점을 토지공급의 확대에 둔 시기였다. 대규모 택지들이 개발되었고 주택 200만호가 건설되었다. 기업의 비업무용 토지와 개인의 공한지에 대한 중과세 정책을 사용하였는데 이는 토지의 보유에 중과세함으로써 과대한 토지보유를 억제하면 토지공급이 늘어날 수 있으리라는 기대에서 나온 정책이었다(이태교, 2001:258). 그러나 이 정책은 토지의 비효율적인 개발을 촉진함으로써 필요한 부분으로의 토지공급이 이루어지지 않는 결과를 가져왔다. 토지이용을 사회적으로 바람직한 방향으로 유도할 이렇다 할 장치가 존재하지 않은 상태에서의 정책이었다.

도시기본계획제도의 도입, 도시 재정비계획의 지침, 도시설계제도 도입, 국토이용관리법의 제정(1982), 수도권정비계획제도의 도입, 공영개발방식의 도입으로 공권력에 의한 전면매수, 개발, 분양, 임대방식을 사용하게 된 등이 모두 1980년대 토지정책의 변화라고 볼 수 있다. 그러나 1980년 후반에는 토지와 주택에 대한 가수요로 부동산 투기붐이 일어나게 되는데 이에 대한 대응으로 토지공개념에 입각한 토지정책이 소개되기 시작하였다. 토지문제가 경제적 문제뿐 아니라 사회적, 정치적 문제로 인식되기 시작한 것이다. 1988년 토지공개념연구위원회의 연구보고서, 1989 택지소유상한법, 개발이익환수에 관한 법, 토지초과이익세법 등이 제정된 것은 이러한 토지공개념에 기초한 제도적인 마련들이었다. 이로서 토지정책은

토지의 효율적인 이용뿐 아니라 개인간, 계층간의 왜곡된 부와 소득의 분배를 수정하는 기능까지 포괄하게 된다.

<표7> 토지가격과 기타 통계치 (%)

년도	1985	1986	1987	1988	1989
토지가격 ¹	7.0	7.3	14.76	27.47	31.97
주식가격 ²	5.3	64.0	83.3	65.9	32.5
CPI 변화 ³	2.5	2.8	3.0	7.1	5.7
수출 ⁴	3.6	14.6	36.2	28.4	2.8
GNP ⁵	7.0	12.9	13.0	12.4	6.8

1. 경제기획원. 1990:199. 2. 연평균주가지수 변동율. 한국은행. 1991:81. 3. 통계청. 1991.
4. 수출성장률. 통계청.1991. 5. GNP 성장률. 통계청. 1991.

<표8> 기업에 의한 토지구입과 기업토지소유

년도	1986	1987	1988	1989	1990
기업에 의한 토지매입 ¹	6,224	11,014	16,231	24,262	40,707
성장률(%)	-	76.96	47.37	49.48	67.78
30대 재벌 토지소유 ²	-	78,000	101,000	131,000	-
성장률(%)	-	-	29.49	29.7	-

단위: 1억원. 1. 조선일보. 1991.10.15. 2. 경제기획원. 1990:203.

<표9> 토지소유의 편중실태

	전국	서울시	부산시	대구시
상위5%	65.2	57.7	72.3	72.6
상위10%	76.9	65.9	81.4	82.4
상위25%	90.8	77.8	89.5	92.4

한국개발연구원. 1993:194.

지속가능한 토지이용의 관점에서 보면 1980년대 토지정책은 몇가지 관점에서 긍정적인 영향을 미치고 있다. 첫째, 토지와 주택의 거래 및 공급은 이전 시기와 비교할 때 형평성의 측면에서 발전적이었다고 평가할 수 있다. 이 시기에 토지공개념이 소개되기 시작하였고, 토지공개념에 기반한 토지이용 프로그램이 만들어지기도 하였다. 둘째, 토지이용의 환경친화성이라는 점에서는 여전히 진전이 없었다. 토지이용 결정에 환경적인 고려는 아직 포함되지 않고 있었다. 토지이용의 주된 관심은 여전히 경제적 능률성이었다. 셋째, 신중하게 계획된 토지이용의 측면에서 만족스럽지는 않지만 발전적인 면을 관찰할 수 있다. 도시기본계획을 수립하도록 되었고, 시가화구역의 설정은 무계획적인 토지이용과 도시화를 막기 위한 것이었다. 그러나 토지이용계획은 여전히 환경문제와 통합적으로 고려되지 못하였다. 넷째, 이 시기 토지공급은 1970년대에 비교하여 증가하고 있었으나 투기적수요의 급속한 증가로 인한 토지 및 아파트가격의 상승이 심각한 사회적 문제로 대두되고 있었다. 1980년대 후반, 최초로 무역흑자의 기초가 이어지면서 국내로 유입된 수출대금이 신상품의 개발과 기술개발에

투자되지 않고 <표8>에서 보여지듯이 전국적인 부동산 투자로 이어지면서 1980년대 말의 급속한 부동산 가격상승으로 이어지고 있었던 것이다.

5) 1990년대 외환위기 전후의 토지정책

1990년대 토지정책은 다시금 무한경쟁을 위한 토지이용의 효율성에 정책의 초점이 맞추어지기 시작하였다. 1994 국토이용계획제도의 개편은 토지의 원활한 공급, 보전위주의 국토이용관리체계를 보전과 개발이 조화를 이루는 체제로 바꾼다는 것이었다. 10개 지역으로 분류되어 있던 국토이용계획상의 용도지역을 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역의 5개 지역으로 변경하였다. 또 허용행위 열거방식에서 제한행위 열거방식으로 행위규제방식을 전환하였다. 그러나 준농림지는⁵⁾ 규제완화로 토지의 이용개발을 촉진한다는 의도와 달리 난개발을 촉진하게 되었다.

당시 국토이용계획제도의 개편에 대해서는 농수산부를 중심으로 한 반대의견이 강력하게 개진된 바 있었다. 반대의견의 핵심은 우리의 과거경험에 비추어볼 때 용도지역 개편은 토지투기를 부추길 뿐 아니라 제시된 개편안이 합리적이지 못하다는 것이었다. 근거는 첫째, 토지의 용도를 사전에 미리 지정하는 제도는 토지투기를 유발함으로써 지가를 폭등시킨다는 것이다. 이에 대해 농촌경제연구원은 다음과 같은 지적을 하고 있다.

“이번 국토이용계획제도 개편을 위한 배경의 하나인 지가폭등의 원인에는 가용토지의 부족이 아니라 국토이용관리법에 의한 용도지역의 지정이 더 큰 원인으로 작용하였다. 그 이유는 전국의 토지를 개발될 지역과 보전될 지역으로 미리 그 용도를 지정함으로써 이것이 토지투기로 연결되어 지가를 폭등시키는 연결고리가 되어 악순환을 가져왔기 때문이다”(도시행정학회, 1993:11, 국토개발연구원편, 1996:777 재인용).

둘째, 용도지역의 지정은 농지가격구조의 왜곡을 초래한다는 것이다. 생산성이 높은 농지의 가격은 비싸고 생산력이 낮은 농지의 가격은 싼 것이 토지경제의 원리인데 용도지역의 지정은 개발될 농지와 보전될 농지를 미리 구분함으로써 생산력이 높은 농지는 싸고 생산력이 낮은 농지는 비싼, 이른바 지가의 역구조 현상을 야기시킨다는 것이다. 따라서 용도지역 지정은 결과적으로 지가를 높이고 실수요자는 이처럼 높아진 토지를 구입함으로써 개발비용을 상승시키는 결과를 가져온다는 것이다(국토개발연구원편, 1996:778). 이러한 반대에도 불구하고 토지이용은 용도지역의 지정을 수반한 국토이용개편안으로 귀결되었고 이는 곧 1990년대 중반 이후의 무질서한 난개발로 이어지게 된다. 이러한 정책결정의 배경에는 토지이용에 대한 규제를 완화함으로써 토지의 이용과 개발을 촉진시키고자 하는 의도가 강하게 내재되어 있었던 것이고 이것은 경제활동이 갈수록 다양화되어가는 상황에서 규제위주의 토지정책이 원활한 경제활동을 위한 토지공급을 저해한다는 경제계로부터의 비판 때문이었다. 경제성장의 수단으로서의 기능한 토지정책이 난개발을 초래한 원인이 된 것이다.

이속에서 한국은 외환위기를 맞게 된다. IMF 구제금융 이후 지가하락으로 인한 자산가치의 손실은 240조, 주가총액의 손실은 40조에 달하였다(이태교, 2001). 외환위기를 벗어나기 위해 각종 토지이용규제는 대폭 완화되면서 자본의 유입과 경제활동을 촉진에 최우선 순위를 두게된다. 그러나 외환위기에서 벗어나자 외환위기를 극복하기 위하여 완화되었던 토지이용규제로 인해 국토의 무분별한 개발문제가 대두되기 시작하였다. 그리고 부동산시장이

5) 전국토의 27.4%

대폭 개방됨으로써 부동산의 증권화, 유동화가 추진되기 시작하였고 자산유동화에 관한 법률, 주택저당채권 유동화 회사법, 부동산투자회사법등이 제정되면서 토지정책의 새로운 국면을 맞게되었다.

<표10> 1990년대 토지가격의 연평균 성장률과 기타 통계치

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
토지가격(%)	12.8	-1.3	-7.4	-0.6	0.6	1.0	0.3
GNP(%)	9.1	5.0	5.8	8.4	8.7	7.2	4.9
소비자가격 %	9.2	4.4	5.7	5.5	4.7	4.5	6.4

Park, 1998.

정부의 규제완화의 흐름과 더불어 환경관련규제가 완화되어 나가면서 지방의 환경파괴는 지속적으로 가속화되고 있다. 예를 들면, 팔당상수원 지역 지자체들의 인허가권 남용으로 숙박업소와 음식점의 허가가 남발되면서 상수원 오염문제를 가속화시키고 있다는 등의 지적들(문화일보, 2000.7.1; 중앙일보, 2000.7.1)은 환경파괴적 개발의 한 사례에 불과하다.

<표11> 팔당상수원특별보호구역의 오염물질배출원과 배출량 (2,102km²)

구분	1990	1997	% 증가
호텔, 음식점	2585	8956	246
산업체	143	510	257
가축	272000	378000	38.9
인구	400000	513000	28.3
아파트	2677	34418	1185
생활하수	100000 ton/day	142600 ton/day	426
공장폐수	49000 ton/day	56500 ton/day	15.3
축산폐수	4200 ton/day	5800 ton/day	38.1

출처: 서울신문 1998.5.7

1990년대 토지정책을 살펴보면 다시금 국가경쟁력 강화를 위한 수단적 정책으로 토지정책이 활용되었음을 알 수 있다. 국가경쟁력 강화를 위한 규제완화의 흐름과 국제적 요구는 토지이용에 대한 전반적인 규제완화로 이어졌으며 그 결과는 무계획적인 토지이용과 개발이 전국적으로 확산되기 시작한 것이었다. 지속가능한 발전의 관점에서 보면 이 시기의 토지정책은 심각한 문제점을 지니고 있었다. 토지이용에 대한 규제의 완화는 곧바로 난개발로 이어졌으며, 난개발이 환경에 미치는 영향은 직접적인 것이었다. 이 과정에서 주 수혜자는 기업이었으며 개발지역 주변에 거주하는 주민들은 개발의 비용을 여름철의 유난스러운 홍수를 비롯한 환경파괴의 대가로 치루어야 하였다. 이 시기의 토지정책은 사회적으로 공평한 토지소유와 거래, 계획적 토지이용과 개발의 측면에서도 긍정적인 결과를 가져오지 못하였다. 토지소유가 점차 편중된 실태를 보이고 있어 토지소유의 사회적 형평성은 상당히 낮은 것으로 조사되고 있다. 1993년의 개인과 법인의 토지소유실태를 조사한 한 연구결과에 의하면 공시지가를 기준으로 할 때, 개인의 토지소유편중도는 상위 1%와 5%의 계층이 전체의 28%, 51%를 소유하고 있으며(토지를 소유하고 있지 않는 개인을 포함한 경우), 법인의 경우는 상위 1%와 5% 계층이 전체의 68%, 86%를 소유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 토지소유의

편중실태를 지니계수로 요약하면 개인의 경우 0.8607, 법인의 경우 0.9588로 대단히 높은 토지소유 편중도를 나타내고 있다(현진권, 1996). 토지소유의 편중도는 더 심해지고 있는 것으로 보이는데 1998년 종합토지세 과세자료를 이용하여 추정한 토지소유의 지니계수는 0.8752, 인구대비 토지소유의 편중실태는 상위 1%가 41%의 토지를, 상위 8.5%가 전체토지의 76%를 점유하고 있는 것으로 조사되고 있다(이우성, 2000.10).

6) 2000년대 토지정책의 변화

2001년 정기국회에서 기존의 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법을 통합하여 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 제정하였으며 동법은 2003.1.1부터 시행되었다. 국토의 난개발 문제가 사회문제로 대두되고, 환경보전에 대한 국민요구가 증대함에 따라 국토이용의 새로운 패러다임을 정립할 필요성에 의하여 기존의 국토이용관리체계는 대폭적으로 개편되었다.⁶⁾ 앞으로 국토관리는 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률, 그리고 수도권정비계획법 및 기타 개별법에 의하여 이루어지게 되었다.

국토기본법은 국토에 관한 계획 및 정책을 수립 시행하는 데 기본이 되는 법으로 기존의 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법의 내용을 통폐합하고 새로운 내용을 추가하여 수립되었다. 동법은 국토에 관한 계획 및 정책의 수립, 시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지하는데 그 목적을 두고 있다. 국토관리의 기본이념으로 지속가능한 발전을 명시하고 있으며, 이를 실천하기 위하여 국토계획 및 정책을 수립 집행할 때에는 국토의 균형발전, 경쟁력있는 국토여건의 조성, 환경친화적 국토관리를 지향하도록 하고 있다(환경정책평가연구원, 2002.4).

국토의계획및이용에관한법률은 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하여 제정된 법으로 국토의 난개발을 근본적으로 방지하고 국토이용체계를 환경친화적으로 개편하기 위하여 제정되었다. 선계획 후개발의 국토이용 원칙에 입각한 국토이용체계의 법적근거를 강화한 것이다. 동 법의 가장 중요한 특징은 지속가능한 국토이용체계를 구축하기 위하여 국토이용관리법과 도시계획법에 의하여 도시지역과 비도시지역으로 구분되어 관리되던 기존의 국토관리를 통합하여 국토계획체계를 국토종합계획 - 시도종합계획-도시계획(도시기본계획과 도시관리계획)으로 일원화하여 전국토에 대하여 도시계획기법을 적용하도록 한데 있다. 또, 동법은 선계획 후개발의 원칙에 입각하여 용도지역 지구 구역을 개편하고⁷⁾ 친환경적 계획적 개발을 유도하기 위하여 제2종지구단위 계획제도, 개발허가제, 기반시설연동제를 도입하고 있다. 이러한 토지정책에 대한 평가는 좀더 시간을 두고 지켜보아야 할 일이겠으나 적어도 법제도적인 측면에서는 지속가능한 토지이용에 부응하는 상당한 발전을 이루고 있다고 보여진다.

6. 한국토지정책의 구조와 앞으로의 과제

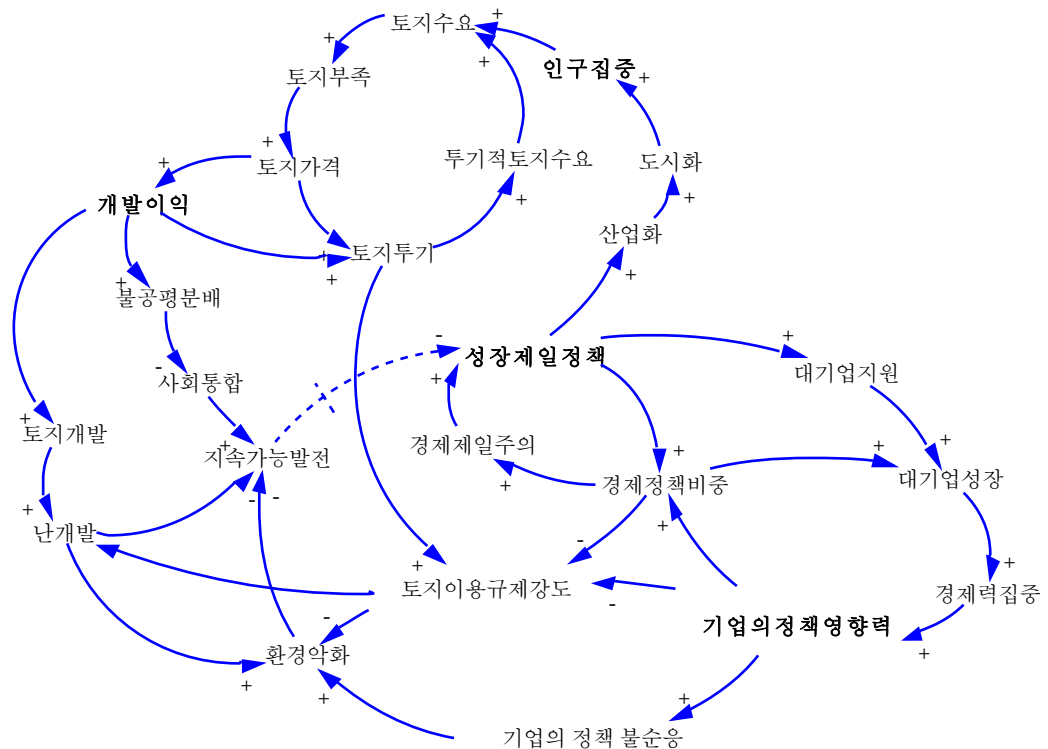
한국토지정책의 변화를 살펴보면 지속적으로 제기되는 토지문제는 토지가격의 상승, 토

6) 환경부, 2002.4; 정완수, 2002.1

7) 현행 국토이용관리법상 5개 용도지역으로 구분되어 있는 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역을 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 4개의 용도지역으로 개편하였다. 준도시지역과 준농림지역을 폐지하여 이를 관리지역으로 통합한 후 보전관리(자연환경이 양호한 지역), 생산관리(우량농지), 계획관리지역(한계농지나 도시부근 등 개발압력이 높은 지역)으로 세분하여 계획적으로 관리하도록 하고 있다.

지투기, 토지공급의 부족, 그리고 개발이익의 불공평한 배분의 문제로 압축된다. 또, 이러한 모든 토지문제의 근원에는 정부의 성장제일주의 정책이 있음을 알 수 있다. 지금까지 우리나라 토지정책의 변화와 토지문제에 대한 검토를 바탕으로 토지문제를 지속적으로 야기시키고 있는 구조적 요인은 다음 <그림2>의 인과지도로 표현될 수 있다.

<그림2> 한국 토지문제의 인과구조



첫째, 급속한 산업화는 도시화를 촉진시켰고 인구는 도시 -특히 수도권- 에 집중되기 시작하였다. 토지에 대한 수요는 도시지역의 인구집중과 더불어 급속히 늘어났으며 이는 곧 토지공급의 부족과 토지가격의 상승으로 이어지게 되었다. 토지가격의 상승은 추가적인 토지투기를 유도하게 되었고 이는 투기적 토지수요를 상승시켜 더 많은 토지수요를 형성하면서 악순환의 고리를 형성하게 되었다.

둘째, 높은 토지가격으로 말미암아 개발이익이 토지개발업자들에게 크게 돌아가게 되었으며 이는 더욱 토지개발을 부추기게 되었다. 이러한 급속한 토지개발의 증가는 계획되지 않는 개발인 경우가 많았고 이는 곧 난개발과 규제완화와 더불어 환경파괴로 이어지게 되었다.

셋째, 대부분의 토지개발이익은 대기업들과 소수의 토지소유자들에게 돌아갔으며 개발이익은 사회적으로 불공평하게 배분되었다.

넷째, 정부의 경제성장제일주의 정책으로 경제적 효율성은 정부정책과정에서 가장 중요한 기준으로 간주되었다. 이러한 압도적인 경제성장에 대한 관심은 점차 정부내에서 경제주의로 제도화되어 나가기 시작하였으며 일종의 합정과 같이 정부의 정책을 더욱 경제성장위

주의 정책으로 만들어나가게 된다. 이 과정에서 토지정책은 토지의 효율적 이용과 개발에 비중을 두게 되고 토지이용과 개발에 대한 규제는 끊임없는 규제완화의 압력에 직면한다.

다섯째, 기업은 급속한 산업화 과정의 주된 수혜자였다. 특히 대기업은 산업화로부터 가장 큰 혜택을 본 집단들이다. 이 과정을 거치면서 대기업들의 경제력집중은 지속적으로 심화되었는데 이러한 경제력 집중은 기업으로 하여금 정부의 정책에 대한 영향력을 크게 한다. 토지이용 부문에서 이러한 기업의 영향은 토지이용에 대한 지속적인 규제완화로 이어진다.

이러한 모든 원인들이 복잡한 인과관계의 구조속에서 서로 영향을 주고 받으면서 토지문제를 지속적으로 야기시키고 있는 것이다. 이 모든 문제의 근저에는 경제성장 체일주의의 개발지향적인 정부의 정책이 뿌리깊이 자리 잡고 있음을 볼 수 있다. 이렇게 보면 한국의 토지정책을 지속가능한 토지정책으로 발전시킨다는 것은 단순한 문제가 아니다.

그러나 인과지도상에서 보면 정책개입이 가장 효과적으로 이루어질 수 있는 몇 개의 정책 개입점(policy leverage)을 찾을 수 있는데 성장체일주의 정부정책, 인구집중, 개발이익, 그리고 정책에 대한 기업의 영향이다. 우리나라의 토지문제가 근원적으로 해결되고 지속가능한 발전을 달성하기 위해서는 바로 이 정책개입점에서의 변화가 요구되는 것이다.

첫째, 무엇보다도 먼저 정부의 성장체일주의 정책이 지속가능한 발전을 위한 정책으로 전환되어야 한다는 것이다. 지금까지 지속가능한 발전의 세축 중에서 경제발전만이 지나치게 강조되어 왔으므로 사회적 자원과 환경적 자원에 대한 정부의 관심과 배려가 증진되어 삼자간의 균형을 유지해야 한다는 것이다. 둘째, 인구의 집중, 특히 수도권에 집중되어 있는 인구가 분산되어야 한다는 것이다. 국토전체의 관점에서 보면 토지의 공급량은 개발수요의 총량을 충족시킬 수 있으나 토지수요가 수도권을 비롯한 대도시에 집중되기 때문에 토지문제가 발생하는 것이라 할 수 있다. 이런 관점에서 보면 특히 수도권의 인구분산 정책은 지속가능한 발전을 달성하기 위한 필수조건이라 할 수 있다. 이를 위해서는 지방도시의 발전이 필수적이다. 획기적인 지방정부 발전을 위한 정부정책이 필요한 것이다. 이와 더불어 수도권에 대한 강력한 성장관리정책이 시행될 필요가 있다. 셋째, 개발이익의 사회적 환수장치가 강하게 마련되어야 한다는 것이다. 인과지도상에서 보면 개발이익의 증가가 새로운 투기적 토지수요를 창출하고 이것이 지속적인 토지가격의 상승과 추가적인 개발이익의 증가와 또다른 투기적 토지수요의 증가를 가져오는 것으로 나타나고 있다. 개발이익이 철저히 사회로 환원된다면 추가적인 토지수요가 억제될 것이고 이것은 고질적인 부동산공급의 부족과 가격의 상승이라는 악순환의 고리를 차단하게 될 것이기 때문이다. 넷째, 토지정책에 대한 기업의 영향력을 차단하여야 한다. 번스타인(Bernstein)의 규제의 생명주기이론(Life cycle theory of regulation)은 규제의 강도는 피규제자의 영향으로 말미암아 시간이 지남에 따라 약화된다는 것을 주장한 것이었다. 기업의 토지이용규제 완화 노력은 외부의 강력한 감시자가 없는 한 약화될 가능성이 크다. 그간 우리나라에서 토지이용규제의 완화가 정부의 성장위주 정책의 결과이기도 하지만 다른 한편으로는 기업의 끊임없는 규제완화를 위한 노력의 결과로 볼 수 있는 측면도 많다. 기업의 영향으로부터 토지정책의 자율성을 확보하기 위해서는 정책의 가시도(visibility)가 높아져 시민들에게 투명하게 그 내용이 공개되고 감시될 수 있도록 하여야 할 것이다.

참고문헌.

- 경제기획원. 1990. 「1990 경제백서」 서울.
- 국토개발연구원 편. 1996. 「국토50년」 서울프레스.
- 김성배. 1995. “공공정책결정의 내생성에 관한 연구 -토지이용규제를 중심으로”. 「한국행정학보」 제29권제2호.
- 대한국토도시계획학회 편. 1999. 「토지이용계획론」. 보성각.
- 도시행정학회. 1993. “국토이용계획제도의 변경”. 「뉴스레터」.
- 문순홍. 1995. 『지속가능한 사회를 향한 생태전략』. 나라사랑. 1995.
- 문태훈. 2002. “지속가능한 발전을 위한 한국환경행정의 발전방향” 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 백승기. 1994. “중국의 도시토지사용권정책에 관한 연구” 「한국행정학보」 제28권제2호.
- 이대희. 1989. “토지개혁정책을 통한 지역세력의 통제” 「한국행정학보」 제23권제2호.
- 이우성. 2000.10. “자산소유편중과 소득불평등 심화”. LG 경제연구원 「주간경제」 594호.
- 이종렬. 1991. 도시토지이용의 정치경제학 -도시재개발정책을 중심으로- “ 「한국행정학보」 제25권제1호.
- 이태교. 2001. 「토지정책론」 법문사.
- 전상인. 2001. 「고개숙인 수정주의」 전통과 현대.
- 정완수. 2002. “국토이용체계개편에 대한 해설” 「월간국토」 2002년 1월.
- 정희남. 1995. “광복후 한국 토지정책의 변천에 관한 고찰, 1945-1995”. 「국토연구」 제23권.
- 정희남. 1994a. 정책집행의 과정과 영향평가에 관한 연구: 토지공개념제도를 사례로, 1990-1993“. 「한국행정학보」 제28권제3호.
- 정희남. 1994b. “자본의 범세계화, 자본의 자율성 그리고 국가자율성: 한국의 토지정책을 사례로, 1974-1993” 「한국행정학보」 제28권제4호.
- 정희남. 1994c. 광복후 한국토지정책의 회고와 향후의 과제: 자본축적, 정치적 정당성, 세계화 그리고 토지정책“ 한국행정학회 1994년 학술대회발표논문.
- 조정래. 1983. “한국 공해문제의 성격과 현황”. 한국공해문제연구소편. 「내 땅이 죽어간다」. 서울: 일월서각.
- 조종식. 1993. “우리나라 토지정책 -1993년도 토지정책을 중심으로-”. 「재산법연구」 제10권 1호. 한국재산법학회.
- 통계청(NSO). 1991. 「한국경제주요통계」 서울.
- 통계청. 1998. 「한국의 사회지표」 서울
- 통계청. 1999. 「한국경제의 주요통계」 서울.
- 한국개발연구원. 1980.6. 「제5차5개년계획 작성을 위한 주택 및 토지부문의 주요정책과제」
- 한국개발연구원. 1993. 손재영편. 「토지시장의 분석과 정책과제」
- 한국은행. 1998. “한국의 경제” <http://bok.or.kr>.
- 한국재정40년사편찬위원회. 1990. 「한국재정40년사」 제6권. 한국개발연구원.
- 한국환경정책평가연구원. 2002.4. 「국토환경보전계획수립을 위한 기초연구」. 환경부.
- 현진권. 1996. “토지소유의 편중실태와 종합토지세의 세부담분석” 「조세정책과 소득재분배」 한국조세연구원(Korea Institute of Public Finance)
- Glio, Nicolo. 1995. "Sustainablism and Twelve Other "Isms" that Threaten the Environment". Thaddeus Trzyna (eds.) *A Sustainable World*. International Center for the Environment and

- Public Policy, California Institute of Public Affairs.
- Green Ministers Committee. 2000. *Increasing Sustainable development awareness across Governmnet: preparing strategies for action*. England
- Hams, Tony, Michael Jacob et.al., 1994. *Greening Your Local Authority*. England:Longman Group Ltd.
- IUCN/UNEP/WWF. 1991. *Caring for the Earth: A Strategy for sustainable living*. IUCN, Gland, Switzerland.
- Lee, Tae-Il. 2002. Land Readjustment in Korea Lincoln Institute of Land Policy Conference Paper. Lincoln Institute Product code: CP02C98.
- Lee, Yong Woo. 1991. "Uruguay Round and Restructuring Korean Economy" In Yang Woo Jin. et. al.(eds.) *Study on Capitalism*. Seoul, Korea : Ilbbit.
- Ministry of Construction and Transportation & Korea Research Institute for Human Settlement. 2001. *The Fourth Comprehensive National Territorial Plan in Korea*
- Moon, Taehoon. 1992. *The Relationship between Business and Government in Three Policy Areas in Korea*. Ph.D. Dissertation. SUNY at Albany.
- Munro, David A. 1995. "Sustainability: Rhetoric or Reality?" In Thaddeus C. Trzyna A *Sustainable World*. CA: International Center for the Environment and Public Policy, California Institute of Public Affairs.
- Park, Heon-Joo. 1998. Land Issues and Land Policy in Shaping the Nation Toward Spatial Democracy. KHRIS.
- Song, Byung-Nak. 1997 (2nd. ed). *The Rise of the Korean Economy*. NY:Oxford University Press.