

바람과 물 연구소.
 녹색의관점에서 본 한국50년사 2차년도
 2004년 11월 29일

한국 토지정책의 녹색화

문 태 훈 (중앙대학교 도시및지역계획학과)

1. 연구의 배경

1차 년도의 연구는 한국 토지정책의 특성과 지속가능한 발전에 미친 영향을 검토하였다. 검토결과, 지속가능성의 관점에서 본 한국토지정책의 구조적인 문제점은 성장제일주의 경제정책, 수도권 인구집중으로 인한 토지 과수요, 취약한 개발이익의 사회적 환수장치, 토지정책에 대한 기업의 영향력 등 네가지로 압축될 수 있었다. 2차년도 연구목적은 이러한 문제점을 해소하는 차원에서의 한국토지정책의 녹색화 방안을 모색하는 것이다. 이를 위하여 우리나라 토지정책의 구조적 문제점으로 밝혀진 1차년도의 결과를 간략히 요약하고 이에 대응하는 지속가능한 토지정책의 발전방향을 모색한다.

본 연구의 주요질문은 다음과 같다. 첫째, 개발이익의 사회적 환수를 강화하기 위해 어떤 방법을 사용해야 하는가? 토지공개념제도의 도입은 그간 무엇이 문제였고 성공하려면 어떻게 도입되어야 하는가? 둘째, 타부서의 정책으로부터 토지정책의 자율성을 확보하고 지속가능한 토지정책을 확립하기 위해서 제도와 조직은 어떻게 마련되어야 하는가? 셋째, 도시로 집중되는 토지수요를 완화시키고 지속가능한 토지이용을 위해서는 어떤 정책이 필요하며 어떤 토지이용형태로 유도하는 것이 바람직한가? 넷째, 지속가능한 토지이용을 위하여 기업의 영향력으로부터 토지정책의 자율성을 확보하기 위해서는 어떻게 해야 할 것인가 등이 본 연구의 주요 연구질문 들이다. 연구의 방법은 문헌분석, 기존 데이터의 분석, 토지정책에 대한 국가간 비교정책연구, 사례연구 등을 사용한다.

2. 한국토지정책의 특성과 구조적 문제점

녹색화라는 개념에 대해서는 진보적, 중도적, 보수적 입장에 따라 그 해석이 다양해 질 수 있겠으나 여기서는 지속가능성의 진보를 의미하는 것으로 사용한다. 따라서 여기서 토지정책의 녹색화는 지속가능한 토지정책을 달성하기 위한 과정으로 이해한다. 그리고 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 체제의 확립 넷째, 토지수요의 지속적인 증가에 대응하는 안정적 용지의 공급을 확대하고 공급용지의 질적수준을 확보하는 것이다(문태훈, 2003).

<표1> 지속가능한 토지이용의 개념

지속가능한 발전	지속가능한 토지이용
----------	------------

의 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 개발업자들에게 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 개발이익은 기업과 토지소유자들에게 돌아갔으며 개발이익은 사회적으로 불공평하게 배분되었다. 개발이익의 사유화는 토지투기의 증가, 투기적 토지수요의 확대, 토지가격의 상승을 연쇄적으로 유발했을 뿐 아니라 개발이익에 편승한 난개발을 더욱 가중시키면서 환경을 악화시키고 지속가능한 발전을 저해하는 악순환의 고리를 형성하게 되었다.

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 경제성장주의의 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 제일주의의 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 정책개입점(policy leverage)을 찾을 수 있는데 성장제일주의 정부정책, 인구집중, 개발이익, 그리고 정책에 대한 기업의 영향이다. 우리나라의 토지문제가 근원적으로 해결되고 지속가능한 발전을 달성하기 위해서는 바로 이 정책개입점에서의 변화가 요구되는 것이다.

첫째, 개발이익의 사회적 환수장치가 강하게 마련되어야 한다. 인과지도상에서 보면 개발이익의 증가가 새로운 투기적 토지수요를 창출하고 이것이 지속적인 토지가격의 상승과 추가적인 개발이익의 증가와 또 다른 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 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 대도시에서 집중되기 때문에 토지문제가 발생하는 것이라 할 수 있다. 이런 관점에서 보면 특히 수도권의 인구분산 정책은 지속가능한 발전을 달성하기 위한 필수조건이라 할 수 있다. 획기적인 지방정부 발전을 위한 정부정책이 필요한 것이다. 이와 더불어 수도권에 대한 강력한 성장관리정책이 시행될 필요가 있다.

셋째, 환경정책과 국토이용정책이 통합적으로 운영되어야 한다. 지금까지 정부의 정책은 지속가능한 발전의 세축 중에서 경제발전만이 강조되어 왔으므로 사회적 차원과 환경적 차원에 대한 정부의 관심과 배려가 증진되어 삼자간의 균형을 유지해야 한다. 토지정책의 관점에서 본다면, 성장위주의 경제정책에 대한 보조적 역할만을 담당하였던 토지이용을 지속가능하고 환경친화적인 토지이용체계로 전환시킬 수 있는 통합적이고도 자율적인 토지이용체제가 확립되어야 할 것이다.

넷째, 토지정책에 대한 개발업자들의 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.

요약하면 한국의 토지정책의 녹색화를 위해서는 개발이익의 철저한 사회적 환수, 대도시 인구분산을 위한 지방도시의 발전과 성장관리정책, 지속가능하고 환경친화적인 통합적 국토이용체계의 확립, 토지정책의 가시도 제고 등으로 압축할 수 있다.

3. 개발이익의 사회적 환수 - 토지공개념제도

개발이익의 증가는 새로운 투기적 토지수요를 창출하고 이것이 지속적인 토지가격의 상승을 가져오면서 다시 개발이익을 증가시키고 이는 또 다른 투기적 토지수요의 증가를 가져오는 악순환의 고리를 형성한다. 개발이익이 철저히 사회로 환원된다면 추가적인 토지수요는 억제될 것이고 이것은 고질적인 부동산공급의 부족과 가격의 상승이라는 악순환의 고리를 차단하게 될 것이다. 해서, 개발이익의 환수는 지속가능한 토지정책의 주요한 축인 모든 사람의 요구를 충족시키는 사회적으로 형평성 있는 토지의 소유와 거래의 정착, 그리고 토지수요의 지속적인 증가에 대응하는 안정적 용지의 공급을 확대하는데 결정적인 효과를 가져올 수 있다. 개발이익의 환수는 형평성 확보 차원에서만 그치지 않는다. 개발이익의 환수는 지가를 안정시킬 것이며 생산비를 안정시키고 근로자의 구매력을 안정시키고, 자본주의 체제의 고질적 병폐인 이윤율의 감소에서 오는 경제불황을 차단할 수 있다. 풍요속의 빈곤이라는 기이한 현상을 개발이익의 환수를 통해 해소할 수 있는 것이다. 이점이 곧 헨리조지가 토지단일세론을 주장한 이유이기도 하다.

1) 개발이익의 개념

개발이익의 개념은 토지가치를 증가시키는 다양한 요인에 따라 확대되어 왔다. 개발이익 환수제도를 도입하고 있는 대부분의 나라들은 처음에는 상하수도, 도로 건설 등 공공사업에 의해 사업지구 및 주변지역에서 발생한 토지가치의 증가분을 환수대상으로 지정하였다. 개발이익의

사회적 환수를 최초로 시행한 영국의 경우 공공사업의 편익으로 토지가치가 상승한 사업지구 및 주변지역 토지소유자에게 증가분의 일부를 부담하도록 하였다. 우리나라가 1962년 도시계획법에 의하여 도입한 수익자부담금제도 역시 공공사업 주변토지에서 발생하는 토지가치의 증가를 환수하기 위한 장치였다. 그러나 도시화가 급속히 진척됨에 따라 도시용지의 원활한 공급을 위한 도시계획 및 토지이용변경 등이 이루어지면서 지가가 큰폭으로 상승하는 경우가 많아지게 되자 개발이익의 환수대상은 공공의 토지이용 변경허가에 의해 상승한 이익으로 확대되게 되었다. 그러나 지가는 토지의 자연적, 인문적 특성, 경제적 상황, 투기적 가수요, 공공투자와 연관된 편익성, 도시계획 결정등 다양한 요인에 의하여 변동되기 때문에 지가변동 요인별로 환수대상을 결정하는 것은 현실적으로 불합리하다. 이에 따라 영국은 1965년부터 토지소유자의 투자에 의한 증가를 제외한 모든 지가상승분(capital gains)을 개발이익 환수대상으로 확대하게 된다. 우리나라 역시 1967년 부동산투기억제에관한특별조치법 제정 이후 토지소유자의 투자를 공제한 지가상승분을 개발이익 환수대상으로 확대하였다. 특히 1989년 개발이익환수에관한법률 제정시 개발사업의 시행, 토지이용계획의 변경, 기타 사회 경제적 요인에 의하여 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업 시행자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분을 개발이익으로 규정하였다. 개발이익은 공공투자에 의한 토지가치의 증가, 토지이용계획의 결정 변경에 의한 토지가치의 증가, 그리고 기타 사회 경제적 요인에 의한 토지가치의 증가를 모두 포함하는 개념이다(정희남, 2003).¹⁾

따라서,

$$V=A+B+C+D$$

V: 일정기간의 토지가격상승액

A: 토지소유자의 투자에 의한 상승액

B: 정부투자에 의한 상승액

C: 도시계획적 결정에 의한 상승액

D: 기타 사회 경제적 요인에 의한 상승액

이라 할 때, 개발이익으로 환수되어야 할 대상은 토지소유자의 투자에 의한 토지가치 상승액을 제외한 B+C+D 모두이다.²⁾

2) 우리나라의 개발이익환수제도

- 1) 정희남(2003)은 공공투자에서 비롯된 편익의 증진 (melioration, betterment), 개발사업 인허가에서 초래된 이익 (planning gains), 토지개발 및 건축행위에서 발생한 이익(development gains), 지가상승으로 얻게 된 우발적인 이익(capital gains) 등을 모두 ‘개발이익’이라는 단일용어로 사용함으로써 총지가상승분 중 직접적인 개발과 직결된 개발이익만 사회적으로 환수되어야 한다는 오해가 퍼지게 되었다고 지적하고 있다.
- 2) A가 토지소유자의 투자에 의한 토지가치의 상승이라는 점에서 개발이익의 환수대상에서 제외하고 있으나 김윤상교수는 토지소유자가 지은 건물의 경우에는 환수대상에서 제외하지만 그로 인한 토지가치의 상승분은 개발이익의 환수대상에 포함시켜야 한다고 양자를 엄격히 구분하고 있다(김윤상, 2003:120-126).

우리나라의 개발이익환수제도는 최협의, 협의, 광의의 개발이익의 환수를 목표로 다양한 수단들을 동원하고 있다. 최협의의 개발이익이란 공공투자으로 인해 발생한 개발이익, 협의의 개발이익은 공공투자과 토지이용계획의 변경에 의해 발생한 개발이익을, 그리고 광의의 개발이익이란 공공투자과 토지이용계획의 변경, 그리고 사회, 경제적 요인에 의해 발생한 개발이익을 말한다.

아래 <표1>에서 최협의의 개발이익 환수를 위한 수익자부담금제도는 개발부담금제도의 도입으로 대부분 폐지되었다. 광의의 개발이익을 환수하기 위한 제도로 투기억제세는 부동산의 양도차익에 과세하기 위하여 1967년 도입되었으나 1974년 양도세제의 도입에 따라 폐지되었다. 토지초과이득세는 토지공개념제도의 일환으로 1989년에 도입되었으나 1993년 이후 과세실적이 없었고, 미실현 이익에 대한 과세로 위헌시비에 휩싸이면서 헌법재판소의 헌법불합치 결정 등으로 1998년 12월에 폐지되었다. 이렇게 보면 우리나라의 개발이익환수제도는 주로 공공투자과 토지이용계획의 변경에 의해 발생하는 개발이익, 소위 협의의 개발이익 환수에 주로 제도적인 장치가 집중되어 있음을 알 수 있다(이태교, 2001:162). 그러나 개발부담금제 역시 헌법재판소의 위헌결정과 외환위기 이후 개발사업이 위축됨에 따라 1999년 12월 31일까지 한시적으로 부과유예하고 부과율도 50%에서 25%로 인하하였다. 그리고 2001.12.31일 제정된 부담금관리기본법에서 개발부담금제도를 한시적인 제도로 결정함에 따라 서울, 인천, 경기도를 제외한 비수도권은 2002.1.1부터, 수도권은 2004.1.1부터 개발부담금의 부과가 중지되게 되었다.

<표1> 우리나라 개발이익환수제도의 종류

구분	환수의 유형		개발이익의 실현여부		지역대상범위	현재운용여부
	과세적방법	비과세적방법	실현	미실현		
최협의의 개발이익		수익자부담금		○	◎	×
협의의 개발이익	간주취득세		○		●	○
		개발부담금	○		●	○
		농지전용부담금	○		●	○
		산지전용부담금	○		●	○
		개발제한구역 훼손부담금	○		●	○
		공공용지부담금 (감보,기부채납)	○		●	○
광의의 개발이익	투기억제세		○		×	×
	양도소득세		○		×	○
	토지초과 이득세			○	×	×

지역대상범위에서 ◎는 공공사업의 주변지역, ●는 사업지역내, ×는 지역범위의 제한이 없는 것을 나타냄. 류해웅. 「토지법제론」 부연사. 2000.p.508. 이태교. 2004. p.162 에서 재인용.

따라서 현재 개발이익환수제도는 토지공개념제도를 확대도입하기 이전에 직접 공공사업으로

인해 발생한 증가를 환수하던 “수익자부담금제 시대”보다 크게 후퇴한 모습을 보이고 있다. 반면 헌법재판소의 헌법불합치 결정으로 토지이용규제로 인한 개발손실보상은 확대되고 있어 개발이익 환수와 개발손실 보상간의 형평성마저 유지하기 힘든 실정이다(정희남, 2003).

결국, IMF를 거치면서 부동산 경기의 활성화를 위하여 시행된 부동산시장에 대한 제반규제가 대폭 완화 및 폐지되었고, 2000년부터 회복되기 시작한 부동산시장이 2002년 지가가 8.98%까지 급등하는 과정에서 토지소유자의 자본이득은 대폭 늘었지만 개발이익환수수단은 대폭 줄어들어 IMF는 서민들에게는 엄청난 고통을, 지주 자본가들에게는 엄청난 부동산 자본의 증식을 가져다 준 결과가 되었다.

3) 외국의 개발이익환수제도

각국의 개발이익환수제도는 다음 <표2>와 같이 정리될 수 있다(이태교, 2001:176). 이외에 개발이익환수장치로서 개발허가제도, 개발권선매제도, 개발권양도제도 등을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 개발허가제도 (Development Permit)

1947년 영국 노동당 정부에 의해서 제정된 도시계획법(Town and County Planning Act)에 의하여 개발허가제도가 도입된다. 이는 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 방법이다. 이 같이 개인의 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 공공에 귀속시키면 개발로 인한 이익을 정부가 흡수하게 될 뿐 아니라 지가를 안정시키고 토지투기를 억제하는 효과가 있다.

그러나 개발허가제는 개발권을 분리시킴으로써 토지를 효율적으로 이용하려는 토지소유자들의 경제적 동기를 위축시킨다는 문제, 토지소유자들의 거센 반발에 직면한다는 문제가 있다(이정전, 1999).

<표2> 각국의 개발이익 환수제도

구분	종류		환수제도
비 구 역 설정형	토지증가세형		양도소득세(영,미,독,프,일) 개발토지세(영)
	토지보유세형		기업레이트(영), 설비지방세(프), 부동산세(독), 고정자산세(미,일), 지가세(일), 종합토지세(한), 토지초과이득세(한)
구역 설정형	부담금형	토지소유자부담형	특별부담금(미), 조정부담금(독) ³⁾ , 지구시설부담금(독) ⁴⁾
		개발자부담형	PLD(법정상한금제도)(프) ⁵⁾ , 개발자부담금(일), 전용부담금(한), 개발부담금(한)
	시설정비부담형	감보형	토지구획정리사업(독,일,한)
		공공시설부담형	토지구획규제(미), planning gains(영) ⁶⁾ , 조건부계획허가(영)

구분	종류	환수제도
	원천적 환수형	토지국공유화, 임대제도(스웨덴, 싱가포르, 이탈리아), 공적토지취득시 - 기준지가제도(프, 독), 초과수용제도(프)

출처: 이태교, 2001:176.

(2) 개발권선매제도 (Purchase of Development Rights)

영국식 개발허가제도에 대한 하나의 대안은 개발권선매제도인데 이는 토지소유권은 인정하되, 개발권을 정부가 토지소유자로부터 미리 매입하는 제도이다. 미국에서는 개발권선매제도는 우량농지의 보전을 목적으로 시작되었는데 1972년 뉴욕주의 서포크 군이 최초로 실시한 이후 미 동북부의 인구조밀지역 거의 전역에 빠르게 보급되었다.

개발권선매제도는 장기적으로 농지를 보전하는데 효과적이라는 평가를 받게 되었는데 농지보전에 대하여 이 제도는 여러 장점을 가지고 있다. 우선 개발권선매제도는 이해당사자들 사이의 합의에 의한 것이므로 농민들의 호감을 살 수 있었다. 실제로 팔려고 내놓은 개발권이 지방정부가 사들일 수 있는 것보다 더 많았다. 그리고, 개발권선매제도는 진정으로 농업에 종사하려는 사람들이 농지를 보다 더 손쉽게 구득할 수 있게 함으로써 농지보전의 영속성을 높인다. 왜냐하면 개발권을 매각한 농지의 가격은 저렴한 수준으로 떨어질 뿐 아니라 투기적 요소가 사라지게 되어 농지의 가격이 장기적으로 안정화되기 때문이다. 결과적으로 이 개발권선매제도는 농민으로 하여금 신념을 가지고 농업에 전념하도록 도와주는 효과가 있었던 것으로 조사되고 있다. 또, 개발권 선매제도는 농민들의 재정적 안정성을 높여주었다. 어차피 농사에만 전념하려는 농민은 개발권을 매각함으로써 목돈을 손에 쥌 수가 있었다.

그러나 이 개발권선매제도는 개발권매입에 소요되는 막대한 자금을 정부가 마련해야 한다는 점이다. 그래서 많은 미국의 많은 지방정부들은 그 자금원을 채권에 의존하고 있다. 이외에도 개발권선매제도는 농지보전에 있어서 집적의 이익, 규모의 경제를 달성하는데 어렵다, 과잉보상의 여지가 있다는 비판을 받고 있기도 하다 (이정전, 1999).

(3) 개발권양도제도 (Transfer of Development Rights)

개발권양도제도는 개발권선매제도가 막대한 경비를 조달해야 한다는 약점을 보완하는 제도이다. 개발권양도제도는 특정지역에 있는 토지의 소유주에게 개발권을 행사하지 못하게 하는 대신, 다른 지역에서 그 개발권을 행사하게 허용하는 제도이다.

개발권의 행사가 제약되는 지역을 보전지역, 개발권 송출지역, 개발권의 실제행사가 허용되

- 3) 재개발지정지역 내의 토지소유자에 대하여 재개발로 인한 지가상승분을 해당 지방정부에 부담금으로 납부하는 제도
- 4) 지구내의 도로, 광장, 녹지, 공해방지시설 등의 편익시설 설치로 직접 이익을 누리는 토지소유자나 지상권자에게 시설정비 비용의 일부를 직접 부담시키는 제도
- 5) 기준밀도치를 초과하는 경우에 초과부담금을 납부토록 하고 여기서 마련된 재원을 선매권, 토지수용권을 행사하는데 사용
- 6) 조건부허가와 유사한 개념으로 개발허가를 조건으로 지방정부와 협의를 통해 개발업자로 하여금 공공시설을 위한 비용을 부담하도록 하는 제도

는 지역을 개발지역, 개발권 수용지역이라고 한다. 초기 1세대의 개발권양도제도는 주로 도심지의 역사적 유물을 보전하기 위하여 실시되었으나 제2세대의 개발권양도제도는 공지나 자연녹지 및 생태지역의 확보 혹은 환경적으로 취약한 지역의 보호, 조망권의 보호, 중저소득층 계층을 위한 주거지역의 확보 등 다양한 목적을 명분으로 시행되고 있다. 송출지역과 수용지역이 멀리 떨어져 있는 경우가 많아 개발권 환산문제가 복잡해지는 경우가 많다. 이 개발권양도제도는 워싱턴 D.C 북부의 몽고메리 카운티의 우량농지보전, 시애틀의 중소계층 주거지 보전 등에 성공적으로 적용된 사례를 보여주고 있다(이정전, 1999).

4) 개발이익환수제도의 개편방향

우리나라 지가총액은 1980년 135조원에서 2001년 1419조원으로 10.4배가 증가하였다. 지가총액은 같은 해 국민총생산액 545조의 2.6배로 일본과 거의 유사한 수준이며 일반 선진국이 평균 1.0배 내외인 것에 비하면 크게 높다. 더구나 공시지가가 시장가격의 평균 50%내외인 것을 감안하면, 이 비율은 더욱 높아질 것이기 때문에 우리의 지가수준과 상승률은 세계 어느나라와 비교해도 월등히 높다. 그러나 이러한 급속한 지가상승이 가져온 개발이익에 대한 사회적 환수는 미약하다. 즉 지난 20년간 공시지가 기준으로 지가는 총 1284조원이 증가한 반면 토지에 대한 개발이익 환수총액은 총 113조에 불과하여 개발이익 환수수준은 8.8%에 불과하다. 공시지가가 시장가격의 평균 50% 수준에 불과한 현실을 고려할 때, 개발이익 환수수준은 이보다 훨씬 낮은 3.5-4.4%의 수준일 것으로 추정되고 있다(정희남, 2003).

(1) 기존제도의 개선을 통한 개발이익 환수제도의 개편방안

개발이익의 환수가 이렇게 미약한 이유는 환수제도 자체가 미흡하다기 보다는 제도운영의 효율성이 떨어진데에 기인하는 것이며 특히 토지과표(또는 공시지가)가 실제 시장가격에 비해 18% 정도에 그치는 등 현저히 낮기 때문으로 보는 견해가 있다. 이 때문에 토지세가 총지가에 차지하는 비중이 증가하고는 있으나 여전히 총지가 기준으로 1-2% 내외에 불과하며 특히 보유세액은 지가총액의 0.14% 수준에 불과하다는 것이다. 또, 토지의 취득과세가 보유과세의 2배 이상이어서 선진국에서 볼 수 있는 현상, 즉 보유과세가 취득과세의 2배 이상인 것과는 상반되는 모습을 보이고 있다. 이러한 연유 등으로 개발이익이 과다하게 발생하는데 개발이익은 주택건설업자와 주택을 분양 받은자에게 대부분 귀속되어 사회적 환원은 극히 취약하다. 해서, 이러한 시각에서는 환수수준의 개선을 위해서 새로운 제도의 도입, 신설보다는 현재 운용중인 다양한 개발이익 환수제도를 체계적으로 연계시키고, 개발이익환수의 실효성을 제고할 수 있는 방향으로 개편방향을 모색하는 것이 바람직하다고 본다. 개발이익환수제도의 개편방향으로 제안하는 내용은 다음과 같다 (정희남, 2003).

<표3> 기존제도의 운영개선을 통한 개발이익 환수제도의 개편방안

구분	방안
광의의 개발이익 환수	자본이득세제운영의 강화 양도소득세를 통한 개발이익의 환수

구분	방안
	양도소득세 과표현실화를 조기에 추진
협회의 개발이익 환수	시설부담금제도 정상화 도모 개발부담금제도의 확대시행
최협회의 개발이익 환수	수익자 부담금제도 확대도입 부동산보유세를 종합부동산세로 전환
개발이익의 내재화	수용보상의 정상화 선매제도의 활성화
개발이익 환수제도의 실효성제고 방안	제도의 일관성 유지 제도간의 연계성 강화 - 조세적 수단과 비조세적 수단, 즉 양도소득세와 각종 부담금간의 연계성을 강화하여 중복부과 등이 일어나지 않도록 체계를 개선 제도기반의 정상화 - 부동산 관련 정보체계연계 실거래가격등기제 실시 부동산과표를 실거래 가격으로 전환

출처: 정희남. 2003. pp.46-53.

(2) 지대조세제를 통한 개발이익의 환수방안

기존 제도의 개선을 통한 개발이익의 환수가 아니라 헨리조지의 주장에 바탕한 지대조세제를 통한 개발이익의 회수방안도 주장되고 있다(김윤상, 2004). 이런 시각에서는 부동산 문제의 핵심은 지가상승의 문제가 아니라 불로소득⁷⁾의 문제이고 이를 해소하기 위해서는 지대조세제를 시행하는 것이 최선의 방안임을 주장한다. 토지불로소득을 징수해야 하는 것은 이의 피해가 심각하기 때문인데 우선 토지불로소득은 노력과 기여에 따라 소득을 얻는 사회와 같은 보편적 정의감을 해침으로써 건전한 사회를 건설할 수 있는 도덕적 기반을 와해시키기 때문이다. 뿐만 아니라 소득과 부의 분배 불평등이 심해지고, 투자가 왜곡되고 유희토지가 증가하며, 주택임대료가 상승하여 노동자의 임금을 압박한다. 임금인상을 둘러싼 노사분쟁으로 기업의 경쟁력은 약화되고 근로자들의 근로의욕은 저하된다.

토지불로소득세를 징수할 때 흔히 쓰이는 양도소득세는 단점이 있다고 본다. 지가차액만을 징수대상으로 하고 지대이자차액은 고려하지 않아서 토지불로소득을 완전히 징수하지 못하기 때문이다. 또 토지보유기간 동안 토지를 제대로 사용하지 않고 방치하더라도 조세상 손실이 발생하지 않는다는 점에서 토지의 효율적 사용을 촉진하지도 못하기 때문이다.

이에 대한 대안으로 지대이자차액에 대한 징수제도를 들 수 있다. 지대이자차액에 대한 징수를 통하여 매매차액을 0으로 만들 수 있기 때문이다. 예를 들어 어느 토지의 지가가 등기부에 1억원으로 기재되어있고 그 토지가 누구에게 이전되던 건에 1억원에 대한 이자를 제외한 지대를 징수한다고 할 때 토지소유를 통해 얻을 수 있는 금액은 이자뿐이므로 지가는 당연히 이자에 상응하는 원금, 즉, 등기부에 기재된 1억원으로 거의 고정된다. 지가가 고정되면 매매차액

7) 토지불로소득=(지대+매각지가)-(매입지가+이자)=지대이자차액+매매차액. 김윤상. 2004. p.122.

은 0이 되므로 매매차액은 건드리지 않고 지대이자차액만 징수해도 토지불로소득은 없어지는 것이다.

그러나 김윤상 교수는 지대이자차액에 대한 징수, 즉 지대이자차액세보다 이자를 공제하지 않고 지대를 모두 징수하는 지대세가 더 낫다고 본다(김윤상, 2004).

왜냐하면 첫째, 공평성의 기준으로 보면 불로소득부터 징수하는 것이 옳기 때문이며, 둘째, 경제에 미치는 영향이 지대세가 가장 적을 뿐 아니라 토지보유에 대한 과세이므로 토지공급의 부족을 해소할 수 있기 때문이며, 셋째, 세원파악과 과표평가가 용이하기 때문이다. 이러한 논리로 토지의 임대가치를 과표로 하고 균일한 세율로(가급적 100%) 토지소유자에게 부과하는 조세가 가장 바람직하다는 것이다. 지대조세제는 국세로 도입할 수도 있으며 지방세로 도입할 수도 있다. 즉, 국토보유세를 국세로 신설하고 그 수입만큼 다른 국세를 경감할 수 있다. 국토보유세의 수입에 따라 부가가치세, 법인세, 소득세 등의 순서로 감면한다. 지방세를 수단으로 하여 적용할 수도 있는데, 종합토지세가 지대세와 비슷한 토지보유세의 일종이므로 종합토지세의 과표를 현실화하거나 세율을 높이면 된다고 주장한다. 종합토지세 세액의 증가분은 건물의 신축, 개조 등 토지이용을 억제하는 작용을 하는 건물분 재산세를 인하하고, 담배소비세, 자동차세 등을 인하하는데 사용될 수 있다. 이렇게 되면 우리나라의 고질적인 토지투기에 대한 근본대책인 불로소득을 원천적으로 없앨 수 있다는 것이다. 지대조세제는 그간 투기대책으로 시행된 택지소유상한제, 토지거래허가제, 분양권 전매금지와 같은 소유와 거래를 제한하는 방식보다 훨씬 더 근원적인 해결방식일 뿐 아니라 자본주의 원리에 더 충실하다고 주장한다(김윤상, 2004).

(3) 토론 - 개발이익의 환수와 지속가능한 토지이용

토지단일세의 효과는 한편으로는 근로 및 자본축적에 대한 조세를 없앴으로써 생산의욕을 높이고 다른 한편으로는 토지독점 및 토지투기의 억제를 통하여 토지의 생산적 이용기회를 보다 더 풍부하게 열어줌으로써 생산을 이중으로 증대시키는 효과를 발생시킨다. 이 결과 더 높은 국민소득의 수준에서 총수요와 총공급의 균형을 이루면서 불황은 없어지게 된다는 것이다. 뿐만 아니라 토지세를 통한 지대의 사회적 환수는 임금과 이자를 희생하는 토지독점 및 토지투기의 요인을 제거함으로써 임금과 이자의 실질수준을 향상시키고 분배상의 불평등도 해소한다.

헨리조지의 토지단일세 주장은 실증적 연구와 사례에 의해서도 뒷받침되고 있다. 해리슨의 연구는 20년을 주기로 하는 미국경제의 경기순환사이클이 18년을 주기로 하는 지가변동과 밀접한 연관이 있으며 이것은 지가상승-건축경기-퇴조-경제불황으로 이어지는 인과관계에서 연유되는 것으로 추정하고 있다. 또 우리나라의 경기변동과 IMF를 헨리조지의 이론에 입각해서 설명한 연구도 있다. 즉, 지가의 급속한 상승이 한편으로는 주거비용의 상승, 고임금으로 연결되고 토지투기가 일어나면서 자금의 수요를 필요이상으로 증대시킨다. 기업의 토지투기는 토지가격을 더욱 끌어올리면서 자본이득을 발생시켜 자원배분을 왜곡한다. 즉, 사업이윤이 마이너스가 되더라도 토지의 시장가치가 상승하여 기업을 시장에서 퇴출시킬 메커니즘이 작동되지 않음으로써 경제가 내부로부터 붕괴하기 시작하는데 이것이 우리나라의 IMF라는 것이다.⁸⁾

8) Harrison, F. 1983. The Power in the Land. London: Shepherd-Walwun Ltd. 전강수, 한동근. 1998. 한국의 토지문제와 경제위기. 한국경제학회주최 제8회 국제학술대회 발표논문. 8.18. 이정전. 1999. pp.600-612에서 재인용.

이외에도 헨리조지의 토지단일세 개념을 현실에 응용하여 건물에 대한 저렴한 세율과 토지에 대한 높은 세율을 적용하는 세율차별정책을 실시하여 건축활동을 성공적으로 진작시키고 도시경제를 회복한 피츠버그시의 사례, 실험적 토지단일세 마을의 성공과 실패 사례를 보여주고 있는 미국 앨러배마주 모빌만 페어호프마을, 델라웨어주의 이든 단일세 마을, 캘리포니아 토지보유세의 후퇴가 공공서비스의 축소, 소득세와 같은 다른 세금의 인상, 그리고 주정부의 신용추락, 경제의 위축 등을 초래한 부작용에 관한 사례 등 여러 사례들이 있다. 뿐만 아니라 토지에 대한 세율을 높이고 건물에 대한 세율을 낮춤으로써 도시경제를 회복한 펜실바니아의 해리스버그는 경제회복만 아니라 자연녹지와 농지보전의 향상이라는 효과도 가져온 것으로 보고되고 있다 (한동수, 2004).

그러나 토지단일세 주장에 대한 비판도 만만치 않다. 토지단일세가 비탄력적인 조세여서 재정지출의 필요성에 탄력적으로 대응하기가 힘들다, 정책적 목적을 지닌 조세정책이 없어지고 토지를 갖지 않은 사람의 쇄외감이 결국 사회통합을 저해하게 된다, 다른 조세를 폐지하고 토지에만 과세하는 토지단일세는 보편성과 평등성의 관점에서 문제가 있다, 토지가치가 낮은 지역사회가 더욱 재정적인 어려움에 직면하여 지역격차가 더 벌어질 수 있다, 지대소득이 완전히 환수된다면 모든 토지의 가격이 0으로 될 것인데 이런 경우 경합관계에 있는 각 용도에 토지를 어떻게 배분할 것인가의 문제 등이 지적되고 있다(이정전, 1999).

그러나 이러한 비판들은 결국 기술적인 비판들이다. 보다 중요한 것은 자본주의의 넘치는 풍요속에서도 빈곤이 동시에 존재하는 이유, 자본주의 경기순환의 원인을 상품의 공급과잉이나 수요부족에서 찾지 않고 지대에서 찾은 헨리조지의 문제의식, 그리고 이러한 문제를 해결하기 위한 수단으로 토지단일세를 제안했다는 점을 인식하는 것이다. 지가의 상승과 지대의 상승이 가져오는 엄청난 폐해를 이해하는 것이다. 지금까지 수많은 정부의 부동산 대책이 고질적인 토지문제를 해결하지 못했다면, 그래서 우리경제의 근원적인 문제인 토지문제를 해소하지 못했다면, 지대조세제를 통한 개발이익의 환수는 유력한 대안이 될 수 있을 것이다.

4. 도시성장관리정책

1) 도시성장관리의 개념

도시는 성장-전이-쇠퇴의 세가지 큰 단계를 거치며 성장하고 쇠퇴한다. 미국의 경우 1790년-1990년대 사이 맨하탄, 디트로이트, 세인트루이스, 시카고, 보스턴, 뉴욕 등의 시들을 살펴보면 예외없이 인구규모의 성장-정체-쇠퇴라는 주기를 보이면서 변화하고 있는 것으로 나타나고 있다(Richardson, 1982). 도시생명주기에서 도시성장은 초기단계에는 적정 인프라와 서비스가 공급되고 규모의 경제를 달성하면서 생산성을 향상시키고 시민의 편의를 증진시킨다. 그러나 성장단계에 들어간 도시는 통상적으로 적정규모 이상으로 팽창하는 경향을 지니게 된다. 도시성장은 인구, 자연환경, 기술발전, 사회조직의 확대 등 상호연관된 요소들간의 상호작용의 결과인데 성장을 시작한 도시는 이러한 연관된 요소들간의 상호 상승작용으로 인구를 급속히

유입하면서 공간적으로 팽창해 나가기 때문이다. 인구의 유입과 공간적인 확산은 적절히 관리되지 않을 때 인구의 과다한 유입과 무질서한 공간적인 팽창을 낳게되면서 각종 도시문제를 발생시킨다. 인구를 흡입하면서 성장을 유인한 도시의 매력도가 경제적, 사회적, 환경적인 측면에서 급속히 감소하면서 도시의 성장이 정체되고 결국 도시의 쇠퇴로 이어지게 되는 것이다.

도시성장관리는 이러한 도시문제에 대응하기 위한 정책이라 할 수 있다. 성장관리라는 용어는 원래 1960년대 말에 등장한 복합적인 의미를 지닌 개념이다. 초기 성장관리는 크게 세가지의 의미를 복합적으로 지니고 있었다. 첫째, 관리(management)의 필요성을 강조하는 개념, 성장에 대한 규제 또는 통제(growth control)가 강조되는 개념, 셋째, 성장을 정지할 의도를 지니는 무성장(no growth)의 개념을 복합적으로 지니고 있었다. 그러나 시간이 경과됨에 따라 성장관리의 개념은 실질적으로는 성장통제나 무성장의 의미로 통상적으로 수용되게 된다. 따라서 성장관리는 오래된 중심도시에서는 일반화된 개념이 아닌데 이는 중심도시의 문제는 무분별한 성장보다는 위축과 침체에 있을 가능성이 많은 까닭이다. 따라서 성장관리정책이라 하면 보통 교외지역이나 성장잠재력이 풍부한 중심도시에서 이루어지는 것이 보통이다. 이렇게 보면 도시성장관리란 도시의 과다한 인구집중과 무분별한 공간적 팽창을 조절하기 위하여 도시발전의 위치, 강도 그리고 시기를 규제하는 정책으로 개발의 양적 측면보다 질적측면을 향상시키려는 시도를 할 수 있다(Levy, 1991:218; 하성규외 2002).

바로 이러한 점, 즉 도시성장관리정책이 도시의 급속한 팽창을 적절히 관리함으로써, 급속한 인구집중과 그로인한 과대한 토지수요의 증가를 적절하게 관리할 수 있다는 점은 도시성장관리정책이 지속가능한 토지이용을 위한 중요한 수단이 될 수 있음을 의미한다.

2) 도시성장관리의 수단

우리나라에서 도시성장관리정책은 1964년 대도시 인구집중방지시책을 시작으로 현재의 수도권정비정책에 이르기까지 대도시 인구분산을 근간으로 하는 정책들이 끊임없이 추진되어 왔다. 1960년대 말부터 수도권 인구집중에 대응하여 추진하기 시작한 제조·교육·공공기관의 지방이전, 1970년대의 개발제한구역의 지정, 수도권입지 억제, 공장이전의 촉진과 공장신설의 억제, 교육기관의 신증설 억제, 인구유입의 억제를 위한 주민세의 부과, 1980년대 수도권정비계획법에 의한 인구집중시설에 대한 억제, 대학증원의 억제, 1990년대의 과밀부담금제도, 총량규제 등은 그간 추진되어온 도시성장관리의 대표적인 정책들로 대별할 수 있다.

그러나 이러한 수도권정책에도 불구하고 그간 수도권의 인구는 지속적으로 성장하여 왔으며 도시성장관리를 위한 정책수단들의 효과성에 대한 많은 논란이 거듭되어 왔다. 특히 무분별한 난개발로 인한 도시의 무질서한 외연적 팽창에 대한 사회적 여론이 비등하면서 2001년에는 기존의 국토이용체계를 대폭 개편하는 국토계획및이용에 관한 법이 새로이 제정되어

2003년부터 시행되고 있다. 동법에서는 제2종지구단위계획제도, 개발허가제, 기반시설연동제 등 새로운 성장관리제도들을 도입하고 있다.

이외에도 도시성장관리수단은 다양하며 여러관점에서 분류될 수 있다. 포터(Porter, 1997)는 도시성장관리수단을 도시확산의 공간적 범위와 특징을 관리하는 수단, 자연 및 환경자원을 보존하기 위한 수단, 도시기반시설을 효과적으로 제공하기 위한 수단, 경제적 기회 및 사회적 정의를 높이기 위한 수단, 도시개발에 대한 지역 혹은 주정부차원에서의 가이드라인 제시방법으로 구분하였다. 도시성장관리수단을 토지이용규제를 통한 도시성장관리, 환경관리를 통한 도시성장관리, 경제적 유인을 통한 도시성장관리수단으로 나누어보면 다음 <표4>와 같다 (김재익, 하성규, 전명진, 문태훈, 2004:44-94)

<표4> 도시성장관리정책의 수단과 내용

구분	수단	세부수단, 내용	비고
토지이용규제를 통한	그린벨트 Green Belt	개발제한구역의 설정	도시의 무분별한 확장방지, 농지 및 녹지의 보존
	성장억제 Limits on Growth	성장제한 Growth Limit 지방정부가 매년 허용하는 주택건설허가수를 제한. 일반적으로 도시기반시설 서비스 공급량을 고려하여 최대허용 가능주택수를 계산하고 이에 근거하여 허가량을 결정	적정시설요구조례에 적용가능. 도시기반서비스가 일정수준으로 공급될 때까지 개발을 제한
도시성장관리		일시적개발중지 Development Moratoriums	일정기간동안 건축허가를 동결.
	도시성장경계 UGB. Urban Growth Boundaries	향후 20년 이내 도시의 성장이 예상되는 미래의 도시경계를 설정하고 이 경계내에서의 개발을 우선적으로 유도한다.	UGB내부의 조밀개발을 유도하며 UGB밖은 농업, 임야, 저밀주거용
	토지취득 Land Acquisition	정부나 비영리단체에서 해당토지를 구매 국립공원, 주립공원, 야생동물서식지, 수림지 대등을 정부가 취득	예산배정, 세금, 수입의 일부를 사용. Trust 단체, 개발권매입
	획지분할시 토지보존 Subdivision exactions	환경적으로 민감한 토지나 지역을 개발에서 제외	
	군집개발 Clustering development	전체개발지역에 허용된 모든 개발규모를 일정한 공간속에 배치하여 나머지 토지를 오픈스페이스로 활용	
	대지규모규제 Large lot zoning	최소요구대지면적의 규모를 가능한 크게하여 개발을 억제	
	집중적 농촌개발 Concentrating rural development	농촌지역에서 앞으로 일어날 개발을 이미 형성된 촌락에 집중	
환경	환경영향평가	개발사업에 대한 허가나 인가를 받하기 전에	개별사업중심으로 개발

구분	수단	세부수단, 내용	비고
관리를 통한 도시 성장 관리		기준에 따라 평가를 하여 환경영향을 최소화	사업의 누적적영향에 취약
	토지적성평가	특정장소의 토지가 어떤 목적으로 이용되는 것이 환경부하를 최소화하는 이용인지 평가	생물 물리적 정보와 생태정보를 광범하게 파악
	환경용량평가	도시기반시설의 수용능력에 기반한 환경용량 접근방법, 동태적환경용량접근방법 생태적발자국을 이용한 환경용량접근방법-한 사람의 소비를 충족시키기 위해 필요한 토지량 (EF지수)	일정한 삶의 질을 목표로 할 때 수용가능한 최대인구규모의 산정 서울시의 EF지수의 면적 배수 742 (런던 125, 벤쿠버 178)
경제적 유인책을 통한 도시 성장 관리	개발수수료 Development Impact Fee	개발영향부담금. 새로운 개발에 필요한 공공시설 공급에 소요되는 자금을 개발수혜자로부터 조달하기 위해 부과하는 수수료 도시외곽에 개발되는 주택가격에 도로, 상하수도 건설비등을 포함하여 주택가격을 상승	수요감소를 유도하여 도시확산 및 난개발을 방지. 개발로 인한 공공시설 수요의 증가분에 국한.
	개발권 양도제 TDR	토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 유통케 함으로써, 토지이용규제로 인한 피해자와 수혜자간의 이익과 손실간의 형평성을 확보 UGB의 보조수단으로 활용	도시주변지역의 계획적 관리, 환경보전, 역사적 유물의 보존, 자연자원의 보전에 활용
	조세징수재원지구 Tax Incremental Financing TIF	지방자치단체가 도시의 개발 또는 재개발에 소요되는 재원을 미래의 세금수입을 기반으로 자금을 조달. 도시성장촉진수법	미래에 증가될 조세수입을 담보로 지방채권을 발행하여 TIF구역에 소요되는 재원을 조달
	계획이득환수제 Planning Gain	개발계획을 허가해주는 대가로 개발업자로 하여금 공공시설물 공급등을 부담시키는 방식.	지방정부의 재정난을 완화하고 간접적 개발이익의 환수효과. 밀실담합의 가능성
	입지효율적개발 Location Efficient Development	주거및상업기능을 대중교통시설, 학교, 쇼핑센터 가까이에 입지시켜 보행 및 자전거이용에 좋은 환경을 조성. 승용차 의존도 감소.	대중교통지향적개발 (TOD)
	입지효율적주택저당대출 Location Efficient Mortgage	은행이 대출대상 주택의 위치에 따라 가구의 주택자금 차용능력을 차등적으로 평가하는 제도	용자신청가구의 교통비용과 주택가격을 동시에 고려하여 대출액 결정 도시내부우선개발 Infill development 을 유도

김재익, 하성규, 전명진, 문태훈. 2004. pp.44-94.

이상의 다양한 도시성장관리 수단들은 지속가능한 토지이용을 적절하게 담보할 수 있다. 특히 우리나라에서 아직 도입된 적은 없으나 개발권양도제도는 규제로 인한 토지소유자들의 피해를 보상하면서도 농지의 보전과 환경적으로 민감한 지역의 보전에 효과적이라는 점에서 신중하게 그 적용가능성을 검토할 가치가 있다.

3) 개발권 양도제도 (TDR)

TDR은 토지의 소유권과 개발권을 분리하여 개발권을 다른 토지소유자에게 판매할 수 있도록 하여 개발권 수용지역(receiving area)의 추가적인 개발을 가능케 하는 대신 송출지역(sending area)의 개발을 감소시키거나 제한하는 제도이다. 이 TDR 제도는 개발규제로 인하여 발생하는 토지에 대한 재산권의 침해를 보상하는 기능을 가지고 있으나 이외에도 농지, 야생 동식물 서식지의 보호, 개발밀도의 조정 등 다양한 목적을 위하여 사용될 수 있다.

TDR 제도는 원래 1916년 미국 뉴욕시의 조례에서 토지소유자가 행사하지 않고 있는 공중권(air right)을 인접 토지소유자에게 판매하여 이 권리를 수용한 토지에 제한높이 보다 더 높은 빌딩과 빌딩의 Setback 규제를 완화 적용할 수 있도록 한데서 시작되었다. 초기 뉴욕시의 TDR 프로그램은 한정된 좁은 지역에서만의 개발권양도를 허용하고 있었으나 후에는 시카고와 더불어 추가적인 개발이 허용된 지역과 금지된 지역을 완전히 분리하고 양 지역간의 개발권 양도를 허용하는 수단으로 발전되어 나갔다.

TDR 프로그램은 개발권의 이전을 단일지역내로 할 것인지, 송출지역과 수용지역을 구분하여 두곳으로 할 것인지, 그리고 TDR 이전지역으로 용도지정을 미리 할 것인지 아니면 허가제로 할 것인지 등 다양한 변형이 가능하다. 그러나 대부분 이러한 프로그램의 선택은 TDR 프로그램의 강제성 유무와 직결된다.

TDR제도는 강제적으로 시행되기도 하고 자발적으로 시행되기도 하는데 의무적으로 시행해야 하는 경우에는 송출지역과 수용지역 등 두 개의 구역을 설정하지만 자발적으로 시행하는 경우에는 두 지역으로 구분하지 않고 한지역내에서 개별 사안에 대한 허가과정을 통하여 개발권 양도를 가능케한다.

TDR이 강제로 시행되는 경우 송출지역은 개발밀도를 낮추고 수용지역은 기준밀도(base density)를 낮추어 개발업자들이 개발권을 구매하여야 추가적인 개발을 할 수 있도록 한다. 이 경우 수용지역을 별도로 지정하지 않는 경우도 있으나 추가적인 개발은 송출지역 밖에서만 이루어지도록 하고 있다.

TDR이 자발적으로 시행되는 경우에는 해당지역의 개발밀도를 낮추지 않고 개발크레딧(development credit)이 있는 경우 개발밀도를 초과하는 개발을 허용한다. 개발을 절대적으로 억제할 필요가 없는 지역에서는 자발적인 TDR 프로그램으로 충분하다. 자발적인 TDR은 해당 지역 토지소유자들이 개발밀도의 감소로 개발권을 판매하지 않고도 토지의 재산가치를 유지할 수 있으므로 정치적으로 수용가능성이 높다는 이점이 있다.

4) 성공적인 TDR 사례⁹⁾

(1) 뉴저지주의 Pinelands 프로그램

뉴저지주의 남부 파인랜드 지역은 대규모의 대수층 위에 있고 풍부한 산림이 있어 동식물의 중요한 서식처가 되고 있는 지역이다. 1978년 미국의회는 이 지역을 파인랜드국립보호구역으로 지정하고 뉴저지주로 하여금 이 지역을 개발로부터 보호토록 하였다. 1979년 뉴저지 주지사는 파인랜드위원회를 조직하고 일시적으로 모든 개발을 중지토록하는 한편 주의회는 파인랜드보호법(Pineland Protection Act)을 통과시켜 위원회로 하여금 국립보호구역에 대한 종합관리계획을 준비토록 하였다. 위원회는 보호구역내의 56개 시정부 중 52개 시정부의 개발을 모니터링하면서 도시계획과 용도구역의 지정(zoning)이 파인랜드계획의 방향과 일관성이 있도록 유도하였다. 지방계획이 승인을 받을때까지 위원회는 개발사업에 대한 허가권한을 보유하고 있다. 파인랜드계획은 보호구역내의 모든 지역과 수자원을 10개의 카테고리로 구분하고¹⁰⁾ 각 카테고리별로 특정한 목적의 토지이용만을 허가하였다. 환경적으로 민감한 지역들에 대해서 위원회는 허용 개발밀도를 감소시키고 파인랜드개발크레딧(Pinelands development credits)을 부여하였는데 이 크레딧은 성장지역으로 지정된 지역의 토지소유자들에게 판매할 수 있도록 하였다. 개발크레딧을 구입하면 성장지역(수용지역)에서 허용 개발밀도 이상으로 개발이 가능하거나 일부 환경기준을 완화해 주게 된다. 송출지역의 토지소유자들은 토지의 장소, 토지의 성격(습지, 강유역 등), 과거토지이용행태, 개발역사 등의 기준에 따라 개발크레딧을 부여받는다. 개발밀도가 감소된 농업지역의 경우 개발되지 않은 토지 39 에이커당¹¹⁾ 1개발 크레딧을 부여받고 수용지역에서 1 개발크레딧은 4개의 주택건물을 개발할 수 있는 권리를 부여하였다. 개발크레딧의 결정에는 보통 30일에서 45일정도가 소요되었다. 송출지역에서 토지소유자가 개발크레딧을 팔게되면 해당토지의 권리대장에는 추가적인 개발을 앞으로 금지하는 제한이 붙게 된다. 그러나 농업, 산림, 낚시, 야생동식물관리, 저밀도의 리크리에이션 등의 용도로는 얼마든지 토지를 이용할 수 있도록 하였다.

개발크레딧에 대한 시장을 형성하기 위해서는 수요가 공급의 두배정도가 되도록 설정하고 개발크레딧의 수요를 촉진시키기 위하여 각종 규제를 완화해주기도 하였다. 개발크레딧의 매매를 위해서 주의회는 파인랜드개발신용은행(Pinelands Development Credit Bank), 지방정부는 벌링톤파인랜드개발신용거래소(Burlington County Pinelands Development Credit Exchange)를 설치하였다. 지방정부의 신용거래소는 해당지역의 토지소유자들로부터만 개발크레딧을 구입하고 판매는 보호구역내의 어느 지역이나 가능토록 하였다. 이 두기관은 초기 개발크레딧에 대한

9) 사례는 Johnston and Madison. 1997 참조.

10) 보호구역 Preservation Area District, 특별농업생산구역 Special Agricultural Production Area, 산림구역 Forest Area, 농업생산구역 Agricultural Production Area, 농촌개발구역 Rural Development Area, 지역성장구역 Regional Growth Area, 군사및연방시설구역 Military and Federal Installation Area, 파인랜드촌락 Pineland Villages, 파인랜드타운 Pineland Towns, 보호구역 밖의 지역 areas outside the Pinelands Commission's jurisdiction but in New Jersey.

11) 1 acre = 4,046m². 1,224평.

최저 구입액을 1크레딧 당 \$10,000로 정하였는데 시장에서 크레딧의 가격은 다소 다르기 마련이다. 그러나 이 두기관에서의 크레딧가격은 시장가격의 80% 이상을 넘지 못하도록 하였다. 파인랜드은행은 시장에서 개발크레딧의 매매가 어려울 때 개발권의 판매와 구매를 용이하도록 할 목적으로 운영되고 있다. 개발 크레딧의 시장가격은 1/4 개발크레딧 당(주택 1채의 개발권) \$3500에서 \$5600사이이다. 대체로 이 프로그램은 농지와 환경적으로 민감한 지역을 개발로부터 보호하는데 효과적인 것으로 평가되고 있다. 그러나 이 제도의 시행에서 어려웠던 점은 수용지역의 기반시설과 서비스가 불충분한 경우 추가적인 개발수요를 수용해야 하는 것이었다. 또, 개발크레딧의 가격이 농민들이 만족할 정도로 높지 않거나 개발크레딧 시장의 안정성에 대한 농민들의 의구심은 여전히 이 제도가 극복해야 할 과제로 평가되고 있다.

(2) 매릴랜드, Montgomery County

몽고메리카운티는 워싱턴DC와 버지니아주의 경계에 위치하고 있다. 몽고메리카운티와 프린스조지카운티 두 개의 카운티에 의하여 운영되는 매릴랜드국립수도공원계획위원회(Maryland-National Capital Park and Planning Commission)가 두 카운티의 계획과 파크관리를 책임지고 있다. 1970년대에 몽고메리카운티가 개발로 인하여 농업지역의 18%를 상실하게 되자 농업지역의 보호를 위한 특별대책팀을 만들게 된다. 이 대책팀이 고려한 대안은 개발밀도의 감소, 농업지역의 토지구입, 그리고 TDR이었다. 대책팀은 1980년 몽고메리군 전체에 TDR 프로그램을 시행한다. 물론 TDR 프로그램은 집중적인 공청회를 거쳐 주민들의 의견을 밀접하게 반영한 것이었다.

계획의 주된 내용은 농업보호구역을 지정하고 개발권송출지역을 지정하는 것이었다. 몽고메리카운티 위원회는 9만 에이커에¹²⁾ 달하는 농업지역을 개발권 송출지역을 지정하고 이곳의 개발밀도를 5에이커당 1주택에서 25에이커당 1주택으로 대폭 감소시켰다. 그리고 이 지역의 토지소유자들은 5에이커 당 1 개발크레딧을 부여받았다. 프로그램의 시행초기에 소수의 수용지역만 지정되었는데 카운티는 TDR 프로그램을 위하여 기본계획에서 성장지역에 허용한 개발밀도보다 더 높은 개발밀도를 허용하였다. 그리고 카운티는 기반시설이 이미 설치된 지역을 개발크레딧 수용지역으로 지정하였다.

크레딧의 산정방법은 최대한 단순하게 유지되어 주택에만 개발크레딧을 인정하되 5에이커당 1개발크레딧으로 진행되었다. 카운티는 개발권 기금(Development Rights Fund)를 설치하여 개발크레딧을 담보로 은행대출을 받을 수 있도록 하고 직접 개발크레딧을 사기도 하였다. 그러나 실제로 이 기금은 거의 사용되지 않았는데 개발크레딧이 시장에서 활발하게 유통되었기 때문이었다. 초기 1 크레딧의 가격은 \$3000 정도였는데 \$10,000-\$12,000으로 가격이 상승하였다. 이 TDR 프로그램 역시 성공적이어서 1980년부터 1991년까지 12년간 3000에이커의 농지만

12) 약361Km²

도시용도로 전환되었다. 이는 TDR 이전, 매년 3500 에이커가 도시용도로 전환되던 것에 비교하면 농지전용이 상당히 효과적으로 억제된 것으로 볼 수 있다. 몽고메리카운티에서 TDR의 성공은 프로그램의 단순성과 대중홍보에 대한 상당한 노력의 결과로 보고 있다.

New Jersey의 Pinelands 지역이나 Montgomery 군의 경우는 농지보전에 성공적이었던 TDR 프로그램의 사례를 보여주는 것이었다. 다음은 다음의 두가지 사례는 용도구역의 지정이 아니라 정책을 기반으로 하고 송출지역과 수용지역을 구분하지 않고 단일지역을 이용하여 환경적으로 민감한 지역을 보호한 성공적인 사례이다.

(3) 캘리포니아, 네바다 Tahoe 호수유역

태호 호수는 캘리포니아와 네바다 경계에 위치한 호수인데 그 유역이 207,000에이커¹³⁾에 달하며 호수는 길이가 22마일, 넓이가 12마일이 되는 방대한 규모이다. 호수로의 물의 유입과 유출이 적어 대단히 아름다운 호수로 유지되고 있으나 동시에 호수 유역에서의 작은 개발사업도 쉽게 이 호수를 오염시킬 수 있는 상황이었다.

1969년 캘리포니아와 네바다주간의 협약에 의하여 태호 유역에 대한 계획 및 규제권한을 지닌 태호지역계획청(Tahoe Regional Planning Agency, TRPA)이 설립되었다. 1980년 양주간의 협약에 의하여 TRPA는 호수의 환경용량에 입각한 기준을 설정하여 태호 호수의 환경 및 레크레이션 가치를 유지할 프로그램을 수립하게 된다. TRPA는 세가지의 이전프로그램, 건폐면적(lot coverage), 허가, 개발권 이전프로그램을 시행한다.

호수유역은 9개의 지역으로 구분되었다. 같은 지역내에서 토지소유자는 건폐면적(lot coverage)을 줄이고 그 대신 건폐면적을 수용하는 다른 토지의 건폐면적을 그만큼 높일 수 있도록 하였다. 이전되는 건폐면적의 크기는 지역계획에 따라 제한되는데 주택, 레크레이션, 공공서비스사업인 경우에는 비교적 관대하고 상업적목적의 프로젝트일 경우 가장 엄격하다. 그러나 어떤 경우라도 송출지역의 환경적인 민감성이 수용지역의 환경적인 민감성과 같거나 더 커도록 하였다. TRPA는 호수유역 토지의 환경적민감성을 평가하여 그 정도에 따라 1-30% 사이에서 건폐면적을 제한할 수 있도록 하였다. 환경적 민감성이 높다고 평가된 1-3등급의 지역에는 레크레이션과 공공서비스 목적을 위한 개발을 제외하고는 새로운 개발행위를 허가하지 않고 있다. 4-7등급의 지역에는 새로운 개발사업이 일반적으로 허용된다. 대지사용면적의 이전은 SF로 계산되는데 캘리포니아에서는 1SF 당 \$8.5, 네바다에서는 1SF 당 \$15로 이전되고 있다.¹⁴⁾

캘리포니아 태호보전회¹⁵⁾는 캘리포니아지역의 대지사용면적(Lot Coverage) 이전 신청자들을 도와주기 위하여 대지사용은행(Land Coverage Bank)을 설립하여 캘리포니아 지역의 태호유역의 보전, 토지획득과 복구에 필요한 자금 대출, 대지사용권한의 적립, 호수유역의 개발사업에 대지사용권한의 분배 등을 담당하고 있다.

(4)캘리포니아 해안위원회(Coastal Commission)

13) 약 837.5km²

14) \$8.5/sf = ₩360,000/평, \$15/sf = ₩640,000/평

15) 주정부의 기관으로 캘리포니아 의회에 의하여 1984년 설립되었다.

캘리포니아 해안위원회는 1976년 캘리포니아의 해안이 개발로 파괴되는 것을 방지하기 위하여 설립된 계획 기관이다. 위원회의 관할하에 있는 해안지역을 개발하기 위해서는 토지소유자는 위원회의 허가를 받아야 한다. 해안구역으로 지정된 지역의 지방정부는 자체적으로 토지이용계획, 용도구역의 지정, 시행조례 등으로 구성되는 지방해안프로그램(Local Coastal Program LCP)을 만들 수 있다. 이중 산타모니카 구역은 로스앤젤레스카운티의 해안구역으로 개발로 토양침식과 수질이 악화되고 있었다. 이에 대응하여 해안위원회는 50% 이상이 이미 개발된 지역에서의 새로운 개발사업만을 허가해 주도록 하였다. 그러나 대부분의 개발사업이 이 기준을 충족시키지 못하고 위원회의 허가를 받지 못하게 된다. 누적되는 개발허가 거부와 소규모의 파괴적인 개발을 제한하기 위하여 위원회는 새로운 개발사업이 기존의 개발지를 철회하는 양 만큼만 허가하도록 정책을 전환하였다. 전체 개발된 면적을 일정하게 하여 개발면적의 순증가를 제로로 유지하려는 것이었다. 따라서 캘리포니아 해안위원회의 경우, 개발권의 이전은 개발을 허가하면서도 개발의 영향을 최소화하기 위해 시작되었다. 위원회는 산타모니카구역을 세구역으로 구분하여 초기에는 개발권의 이전을 각구역내에서만 가능하도록 하였다. 그리고 개발권을 포기하는 토지는 적어도 건축이 가능한 토지의 경우에만 인정하도록 하였다. 환경적으로 민감한 지역의 경우 20 에이커당 1개발크레딧을 부여하고 건축이 가능한 소규모지역의 개발권을 철회하는 경우 1500sf 당 1개발크레딧을 부여하였다. 주해안보전회(State Coastal Conservancy)는 주해안위원회의 프로그램을 지원하는데 주로 토지를 구입하고, 토지보전을 위한 자금을 제공하거나 가이드라인을 제공한다. 주해안보전회는 산지복구트러스트(Mountains Restoration Trust)를 설치하여 개발지의 철회대신 개발부담금을 징수하기도 하고 개발크레딧을 기부받아 적립하기도 한다. 주해안보전회도 개발크레딧을 적립하고 소규모의 개발가능지를 직접 매입하여 크레딧을 적립하고 이를 판매하기도 한다.

산타모니카보전회는 공원 조성으로 적립한 개발크레딧을 산타모니카시의 개발프로젝트를 지원하는데 사용하고 있는데 이는 공원이 개발권을 송출하는 역할을 하는 것이어서 TDR 프로그램에 앞으로 큰 영향을 미칠 것으로 보이고 있다. 왜냐하면 공원이 개발권을 이전하는 역할을 하는 것은 이제 공원이 단지 환경보전과 리크리에이션의 용도만 아니라 개발을 가능케 하는 존재로서의 가치를 가지게 되는 것이기 때문이다.

5. 지속가능한 토지이용정책의 확립 - 환경계획과 국토이용계획의 통합

우리나라는 1960년대 이래 도시화와 산업화의 진행으로 늘어난 개발수요에 대하여 단순히 시설확충이나 신규사업의 확충에 중점을 둔 개발로 대응하였다. 그러나 종합적인 토지이용계획 없이 개별사업 위주로 국토를 관리하면서 국토관리 문제는 결국 난개발의 문제로 귀결되었다. 그간 무질서한 국토의 개발로 인하여 지속가능한 국토이용의 차원에서 고려해야 할 자연, 환경, 역사 문화, 토지이용의 공공성, 토지부의 배분 등과 같은 문제는 도외시되었다. 지속가능한 토지이용을 위해서는 국토계획과 환경정책 및 환경계획이 통합되어야 한다.

1) 국토이용관련 법·제도·계획의 현황과 문제점

(1) 국토이용관련 법·제도·계획의 현황

지금까지 우리나라의 국토관리를 위한 공간계획제도는 국토건설종합계획법에 의한 국토건설종합계획, 국토이용관리법에 의한 국토이용관리계획, 수도권정비계획법에 의한 수도권정비계획, 도시계획법에 의한 도시계획 및 기타 개별법에 의하여 이루어져왔다.

그러나 국토의 난개발문제가 사회문제로 대두되고, 환경보전에 대한 국민요구가 증대함에 따라 국토이용의 새로운 패러다임을 정립할 필요성에 의하여 기존의 국토이용관리체계는 대폭적으로 개편되었다.¹⁶⁾ 즉, 2001년 정기국회에서 기존의 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법을 통합하여 국토기본법, 국토의계획및이용에관한법률을 제정하였으며 동법들은 2003.1.1부터 시행되고 있다. 따라서 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.

국토의계획및이용에관한법률은 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하여 제정된 법으로 국토의 난개발을 근본적으로 방지하고 국토이용체계를 환경친화적으로 개편하기 위하여 제정되었다. 선계획 후개발의 국토이용 원칙에 입각한 국토이용체계의 법적근거를 강화한 것이다. 동법의 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 한 데 있다. 또, 동법은 선계획 후개발의 원칙에 입각하여 용도지역 지구 구역을 개편하고 친환경적 계획적 개발을 유도하기 위하여 제2종지구단위계획제도, 개발허가제, 기반시설연동제를 도입하고 있다.

① 용도지역 지구 구역의 개편

용도지역 지구 구역의 개편내용을 보면, 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.

관리지역을 세분하는 것은 해당지역의 토지소유자에게는 지가하락 등 이해관계가 걸려있어 상당한 민원이 예상되므로 민원에 효과적으로 대처하면서 합리적으로 용도지역을 계획할 수 있는 방안이 마련되어야 하는데 방안으로 토지적성평가제도(land suitability analysis)를 도입하도록 하고 있다. 이 토지적성평가는 토지의 이용실태와 물리적 생태적 사회적 경제적 인문적 속성을 종합적으로 조사 분석하여 자연환경이나 농지의 보전이 필요한 토지와 도시적 토지이용에 활용

16) 환경부. 2002.4; 정원수. 2002.1

할 수 있는 토지를 구분하고 과학적인 조사 분석기법을 활용하여 바람직한 개발방향을 제시하는 것을 말한다. 적성평가의 방법은 도시계획수립지침에서 규정된다.

용도지구와 용도구역도 개편되는데 용도지구는 현행 도시계획법의 용도지구를 유지하면서 국토이용관리법의 용도지구를 통합정리하는 방향으로 개편되었다. 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구 등은 현행대로 유지하되 비도시지역까지 확대적용하고, 기능이 유사한 개발촉진지구(도시계획법), 취락지구 산업촉진지구 시설용지지구(국토이용관리법)는 개발진흥지구로 통합하였다. 이와 더불어 주거지역과 인접한 상업지역에는 러브호텔등 주거유해시설이 입지할 수 없도록 특정용도제한지구를 신설하였다. 자연환경보전지역 중 수산자원의 보호 육성을 위하여 지정된 수산자원보전지구는 지정목적에 효율적으로 달성할 수 있도록 수산자원보호구역으로 전환하여 건설교통부장관이 직접 지정하고 관리하도록 하였다. 지나치게 복잡한 용도지역 지구의 중복지정에 의한 토지이용의 과다한 규제나 계획체계에 부합되지 않는 개발을 억제하기 위하여 도시계획위원회의 심의기능과 건설교통부장관의 협의 및 승인기능을 강화하고 있다.

② 제2종지구단위계획제도의 도입

지구단위계획제도는 용도지역 지구제를 보완하여 특정지역을 보다 상세하게 계획하고 체계적으로 관리하기 위한 제도이다. 현재 도시지역에만 적용되고 있는 이 제도를 개발수요가 많은 비도시지역에도 적용하여 이 지역에서의 개발수요를 계획적이고 체계적으로 수용하기 위하여 제2종지구단위계획제도를 도입하고 있다. 현행의 지구단위계획제도는 그대로 유지하면서 제1종지구단위계획으로 개칭되었다. 따라서 제1종지구단위계획은 기존 도시의 정비와 택지개발촉진법 등 개별법률에 의한 신개발과 재개발등에 주로 적용되는데 비해 제2종지구단위계획은 주로 비도시지역에서 일정한 구역을 정하여 계획적으로 개발하기 위한 계획기법이다. 양자는 계획내용에 있어서 차등을 두고 있는데 제1종은 용도지역세분, 획지계획, 건축물의 형태 색채 등 계획, 경관계획, 교통계획등 계획내용중 각 구역의 특성에 따라 필요한 사항만을 정하여 계획하면 되지만 제2종 지구단위계획은 계획적 개발을 위하여 토지이용계획, 기반시설계획, 개발밀도계획, 교통처리계획은 반드시 계획하여야 하고 나머지는 필요에 따라 포함하여 계획하도록 하고 있다.

제2종지구단위계획구역은 일정면적 이상의 규모에 대하여 제한적으로 지정되며 계획관리지역에서 금지할 예정인 아파트, 공장, 위락시설 등이 계획에 의하여 허용될 예정이다. 또 건폐율, 용적율 등 개발밀도도 일정범위 안에서 완화하여 개발사업이 어느정도 사업성을 확보하면서 시행될 수 있도록 하고 제2종지구단위계획구역은 기반시설부담구역이 함께 지정된 것으로 간주되어 개발행위자가 필요한 기반시설을 확보하면서 사업을 시행하도록 하고 있다.

③ 기반시설연동제의 도입

기반시설연동제는 기반시설 수용범위내에서 개발행위를 허용하는 것이다. 즉 기반시설의 설치여부와 연계하여 개발행위를 허용해 주는 제도로 개발밀도관리구역과 기반시설부담금제도를 도입하였다. 이는 도로, 학교, 공원, 녹지 등 충분한 기반시설을 확보하였을 때에만 개발행위를 허가하여 그동안 기반시설 없이 이루어졌던 난개발문제가 크게 해소될 것으로 기대된다.

개발밀도관리구역은 이미 개발이 완료된 도심지역과 같이 기반시설을 추가로 설치하기가 어려운 경우 해당 용도지역에서 허용되는 건폐율, 용적률을 강화하여 적용함으로써 개발압력을

완화하여 기반시설의 부족현상이 심화되는 것을 방지하기 위해 지정하는 구역이다.

기반시설부담구역은 신규개발지역에 개발이 집중되어 도로 상하수도 등 기반시설을 추가로 설치해야 할 필요가 있는 지역을 지정하여 시장 군수가 기반시설부담계획을 수립하도록 하고 있다. 개발사업자는 기반시설부담구역안에서 기반시설을 설치하거나 설치가 불가능할 경우 비용을 납부하도록 하고 있다.

④ 개발행위허가제

현행 도시계획법에서 개발행위허가제도가 있으나 이는 단순히 건축물의 건축, 토지의 형질 변경, 토석채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등 개발행위에 대하여 허가해주는 제도이다. 해서, 상위계획과의 관계, 자연환경과의 조화여부, 주변지역에 대한 위해여부, 기반시설 설치여부 등 운영적 측면에서 볼 때 문제가 있는 사업도 법령에 배치만 안되면 허가해 줄 수 밖에 없는 실정이었다. 일부 지방자치단체에서 러브호텔 문제가 대두되었을 때 허가권자 재량으로 불허가처분을 하였으나 행정소송에서 근거없이 불허가 처분을 하였다고 하여 패소한 사례가 있었다. 기속재량행위인데 허가권자가 마음대로 허가해주지 않았다는 것이다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 법령상 모든 조건을 충족한다 할지라도 운영측면에서 문제가 있을 경우 불허가 처분을 할 수 있는 법적근거를 두어 지금까지 기속재량행위에서 자유재량행위로 전화하는 개발행위허가제를 도입하였다. 이는 도시지역뿐 아니라 비도시지역까지 적용되어 나홀로 아파트, 러브호텔문제 등을 근본적으로 해소할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 개발허가 여부의 투명성을 확보하기 위하여 일정규모 이상은 도시계획위원회의 심의를 받도록 하고 있다.

⑤ 기타

국토이용 및 계획에 관한 법률은 환경과 경관부분의 계획을 강화하고 있다. 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획의 내용에 경관계획을 포함시켜 수립하도록 하였고, 개발행위허가기준에도 경관기준을 포함시킴으로써 그동안 소홀히 다루었던 경관문제를 계획적인 차원에서 다룰 수 있도록 제도적인 틀을 마련하였다.

이외에도 동법은 도시계획위원회와 국토이용계획심의위원회를 도시계획위원회로 통합시켜 기존의 심의기능에 새로운 기능을 추가하고 있다. 즉, 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구획 등의 지정, 도시계획 결정을 의제하는 사업 계획 등의 승인, 일정규모 이상의 개발행위허가, 개발밀도관리구역 및 기반시설 부담구역의 지정 및 기반시설부담계획의 수립 등 도시계획위원회의 심의대상을 대폭 확대하였다. 그리고 위원회의 구성인원을 확대하고 분과위원회제도를 신설하여 심의의 효율성을 높이고 있다.

(2) 건설교통부의 국토계획·이용·관리기능

이상 살펴본 국토이용계획의 주무부서는 일부 지역계획과 관련된 사업을 담당하고 있는 농림부와 행정자치부를 제외하면 대부분이 건설교통부이며 국토이용 및 관리와 밀접한 관련을 가진 부서는 국토정책국, 토지국, 주택도시국, 도로국 등이다. 해당부서의 주요기능을 살펴보면 아래와 같다.

<표5> 건설교통부의 주요 국토계획·이용·관리기능

부서	주요기능
국토정책국	토지정책, SOC 기획, 수도권계획, 지역정책, 입지계획
토지국	토지정책, 토지관리, 지가제도, NGIS
주택도시국	주택정책, 주택관리, 주거환경, 도시정책, 도시관리, 건축
도로국	도로정책, 도로건설, 도로관리, 도로구조물

2) 현행 환경법령상의 국토이용 계획·제도의 현황

(1) 환경관련법상 국토이용 계획·제도의 현황

환경관계 법률에 의한 주요 공간계획은 10개 법률에서 11개 지역 지구 구역을 설정하고 있다. 환경보전의 목적상의 필요에 의하여 지정 고시된 지역안에서는 지정목적에 위배되는 행위가 제한되고 있다.

이상 지역 지구 구역의 설정이외에 행정계획을 포함하여 각종 개발계획의 환경성을 확보하기 위한 수단으로 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토제도와 환경영향평가법에 의한 환경영향평가제도가 있다.

사전환경성검토제도는 국토환경에 영향을 미치는 각종 행정계획이나 개발사업을 수립 시행함에 있어 계획의 초기단계에서 입지의 적정성, 규모의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 영향을 미치는 영향을 사전 고려한 계획을 수립 시행토록 함으로써 개발과 보전의 조화를 이루고 환경친화적인 개발을 유도하여 지속가능한 개발이념을 실현하고자 하는 제도이다. 또, 사전환경성검토제도는 행정계획과 환경적으로 민감한 지역에서 환경영향평가대상사업 규모미만의 소규모 개발사업을 대상으로 계획이 확정되기 이전 단계에서 입지나 개발계획의 적절성여부 등 환경에 영향을 미치는 근본적인 문제를 환경적인 측면에서 사전에 검토하기 위한 제도이다.

<표6> 환경법률에 의한 지역 등의 지정현황

분 야	근 거 법 률	지역 등의 명칭(지정현황)	관장부서
환경정책 분 야	1) 환경정책기본법	① 특별대책지역(4개소) (팔당·대청호, 울산·여천)	생활오수과 대기관리과
자연환경 보전분야	2) 자연환경보전법	② 생태계보전지역(11개소) (지리산, 대암산등 100.2km ²)	자연정책과
	3) 조수보호 및 수렵에 관한 법률	③ 조수보호구(740여 개소)	자연생태과
	4) 습지보전법	④ 습지지역(5개소) (우포늪, 낙동강하구등 45km ²)	자연정책과
	5) 독도등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별조치법	⑤ 특정도서(47개소)	자연정책과
	6) 자연공원법	⑥ 자연공원(73개소) (국립 20, 도립 22, 군립 31)	자연공원과
	7) 토양환경보전법	⑦ 토양보전대책지역(없음)	토양보전과
	수질환경 보전분야	⑧ 배출시설설치허가제한지역 (팔당, 대청, 물금, 임진강 4개소)	산업폐수과
		⑨ 호소수질보전구역(없음)	수질정책과

분 야	근 거 법 률	지역 등의 명칭(지정현황)	관장부서
	9) 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률	⑩ 수변구역(3개소, 255km ²) (북한강, 남한강, 경안천)	수질정책과
상하수도 분 야	10) 수 도 법	⑪ 상수원보호구역 (386개소 1,253km ²)	수도관리과

자료 : 환경부, 2001. 환경성검토협의업무편람.

현재 사전환경성검토제도는 개별법령에 의한 사전협의제도와 환경정책기본법에 의한 사전협의제도 두가지가 존재한다.

- 각 개별법에 의한 협의대상은 환경정책기본법에서 정하고 있는 구비서류를 첨부해야 하는 29개 행정계획과 일반적인 협의대상 행정계획으로 구분

- 환경정책기본법에 의한 협의대상은 10개 행정계획과 환경보전가치가 높은 20개 용도지역 내 소규모 개발사업(5,000-50,000 m²)으로 구분

이중에서 환경친화적 도시계획의 수립을 위한 환경성검토제도는 광역도시계획, 도시기본계획(도시계획법 16조, 10조), 도시계획(지구단위계획포함)(도시계획법19조, 24조) 등 각급 도시계획을 수립함에 있어 환경적 건전성을 확보토록 함으로써 도시계획이 지향하는 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시발전과 삶의 질의 향상을 도모하기 위한 제도이다. 이 환경성 검토결과는 도시계획에 대하여 첨부토록 규정되어있다(도시계획법 제19조).

국토이용 및 개발계획에 따른 환경훼손 및 환경오염을 다루는 환경계획에는 환경정책기본법에 의한 환경보전중장기계획, 환경보전중기종합계획, 시도환경보전계획과 자연환경보전법에 의한 전국자연환경보전계획이 있다.

자연환경보전분야에서 자연환경보전법 제8조에 의하여 중앙행정기관의 장이 자연환경보전과 직접적인 관계가 있는 주요시책 또는 계획을 수립 시행하고자 하는 경우 미리 환경부장관과 협의하도록 의무화한 주요시책의 사전협의제도가 있다.

(2)환경부의 국토이용계획기능

환경부에서 친환경적 국토이용과 밀접한 업무를 담당하고 있는 국은 환경정책국과 자연보전국 정도이나 사업계획의 측면이 강하여 지속가능한 국토이용의 공간계획의 측면에서는 여러 한계가 있다. 이들 국중 국토의 공간적 계획 및 이용과 관계되는 과는 환경정책국의 정책총괄과와 국토환경보전과¹⁷⁾, 자연보전국의 자연정책과와 자연공원과 등이다.

환경정책국 정책총괄과는 환경보전에 관한 중장기 종합계획의 수립, 지방자치단체의 환경보전 중장기계획의 수립을 담당하고 있으며, 국토환경보전과에서는 국토환경보전 종합계획의 수립, 국토환경보전에 대한 기초조사, 국토환경관리정보망의 구축, 사전환경성검토제도의 개발, 운영, 협의내용의 관리를 담당하고 있다. 중점 사업분야는 비무장지대의 자연생태계보전, 백두대간의 보호, 그린벨트 조정에 따른 환경훼손의 최소화, 신도시개발의 사전환경성검토, 늪지 및 갯벌보전 문제에 적극적으로 대처하면서 중장기적으로 국토환경조사, 국토환경적성평가, 국토환경정보망구축, 국토환경보전종합계획의 수립을 목표로 하고 있다. 자연보전국은 자연환경보전계획에 관한 기본정책의 수립, 국토의 생태적 건전성향상을 위한 대책의 수립 추진, 자연공원의

17) 환경부는 난개발로 인한 국토자원의 훼손을 막고 국토환경보전정책을 추진하기 위하여 국토환경보전과를 2001년 8월에 설치하였다.

지정 보전 관리 등의 기능 등을 담당하고 있다.

3) 외국의 지속가능한 토지이용을 위한 계획 및 제도적 장치

(1) 영국의 환경계획과 토지이용계획의 통합구조¹⁸⁾

영국의 국토이용계획체계는 1947년 제정된 도시농촌기본법에 의한 도시 농촌계획에 바탕을 두고 있다. 영국의 국토이용계획체계는 중앙정부에 의한 국가정책지침서 및 지역정책지침서, 광역지방자치단체가 수립하는 구조계획, 기초지방자치단체가 수립하는 지방계획의 3계층구조로 되어있다. 이중 실제적인 토지이용계획을 다루고 있는 것은 구조계획과 지방계획이다. 이중 구조계획은 영국토지이용계획의 대표적인 계획인데 그 수립절차는 초기단계, 검토단계, 수립단계의 세단계를 거치도록 되어있다.

초기단계는 지방자치단체가 중앙정부의 국가, 지역정책지침서를 상위계획으로 하여 주요 사업계획보고서, 지역개발의 문제점 확인이나 목표설정을 위한 기초조사를 바탕으로 지역의 분야별 개발전략 대안을 마련한다. 이들 대안에 토지이용구상이 포함된다.

검토단계에서는 작성된 개발대안을 이해집단에게 공포하여 의견을 듣고, 외부 관련기관과의 협의 및 참여를 통하여 계획초안을 마련한다. 이 단계에서 주목할 점은 구조계획의 초안을 작성할 수 있는 계획가로서 지방자치단체의 주무 부서뿐 아니라 기술용역회사까지 포함하도록 하고 있는 점이다. 이것은 일종의 경쟁개념의 도입으로 해당 지방자치단체는 보다 싼 비용에 적절한 조건을 제시할 경우 관청이 아닌 일반 용역회사가 계획을 주도하도록 할 수 있다.

수립단계에서는 계획안을 포함한 계획도서의 공중 종합공람과정(public examination)을 거치게 되며 여기서 주민 및 관계집단의 의견을 반영하여 최종보고서를 작성하게 된다. 이 결과는 환경부서로 이송되어 중앙정부의 승인을 얻으면 곧바로 효력이 발생하게 된다.

영국은 지역개발부분에서 27개의 국토 및 지역개발의 부문별지침(PPG: Planning Policy Guidance Notes), 지역별개발지침(RPG: Regional Planning Guidance)에서 국토환경보전을 위한 지침을 구체적으로 제시하고 있다(환경부, 2002.4:80).

영국의 환경친화적 국토이용을 위한 법과 제도적인 장치에서 눈여겨 볼 대목은 첫째, 토지이용계획을 경제 및 사회변화에 따른 부작용을 최소화하면서 환경을 보호하기 위한 주요한 수단으로 간주하고 있다는 점이다. 둘째, 토지이용계획이 정부의 정책지침서를 상위계획으로 하여 환경친화적인 요건을 담고있는 각종 정책지침서를 따르도록 유도하고 있고 셋째, 지역의 문제점이나 목표설정을 위한 기초조사를 바탕으로 계획을 수립하도록 하고 있으며, 넷째, 이것을 최종 수립단계에서 환경부의 승인을 얻도록 함으로써 환경친화적인 토지이용을 담보하고 있다는 점이다.

(2) 독일의 환경친화적 국토이용 체계¹⁹⁾

독일의 토지이용계획의 체계는 상위계획인 도시기본계획(Bauleitplan)의 기본방침과 토지이용의 방향을 규정하는 일종의 기본적인 방침구상인 토지이용계획 (Flächennutzungsplan), 이를 구체적으로 실현시키기 위하여 법적 구속력을 가지는 지구상세계획(Bebauungsplan)의 이원적인 체제로 구성된다. 독일의 이러한 토지이용체계는 1994년 헌법개정에서 환경보전을 국가목표로 설

18) 대한국토도시계획학회편저. 1999. 「토지이용계획론」 보성각.

19) 대한국토도시계획학회. 1999; 환경부. 2002.2

정하고, 1997년 연방공간정비법에서 지속가능한 공간발전을 과제로 명문화하고 연방건설법전의 개정을 통해 건설계획에서 환경보전적 이해의 반영과 조화를 강조하면서 환경친화적 국토이용의 관리체계를 확립하고 있다.

연방건설법전은 토지이용 및 계획 관련규정을 담고 있으며 건설기본계획(Blauleitplan)의 목적으로 지속가능한 도시계획적 발전과 공익을 위한 사회적으로 정의로운 토지이용을 가능하게 해야 하며 인간에게 어울리는 환경을 확보하고 자연적인 생활기반을 보호 발전하는 것으로 규정하고 있다. 건설법전은 1997년 법개정을 통하여 환경보전에 대한 고려가 더 추가되는데 여기서는 토양포장의 제한, 건설기본계획수립시 경관 및 부문별 환경계획, 환경영향평가, 보전지역, 대체지의 조성규정, 토지이용계획이나 상세계획의 수립에 따르는 환경훼손을 예방하고 최소화할 것을 규정하고 있다.

특히 개정된 건설법전에서는 연방자연보호법상의 자연침해규정에 관한 내용을 보다 구체적으로 명문화하여 자연적 침해에 대한 엄격한 조치를 강구하고 있다. 또한 연방자연보호법의 경관계획, 침해규정, 보호구역을 고려해야 한다는 것을 명시하여 연방자연보호법상의 자연보호 및 경관관리의 수단이 도시계획에 반영될 수 있는 연계고리를 제시하고 있다.

독일의 연방자연보호법은 국토정비계획과 경관관리계획을 연계할 수 있는 근거법으로 1935년 제정되었으며 자연과 경관의 보호 및 계획, 자연 및 경관의 침해방지, 보호지역의 설정 등 환경친화적인 국토발전 관련규정을 담고 있다. 연방자연보호법은 원래 한정된 대상물 또는 특정 동식물의 보호를 주된 목적으로 하고 있었으나 대폭적인 법개정을 통하여 전체공간계획 시스템속에서 각종 개발계획에 대응하여 자연환경계획을 공간계획화 하여 자연환경을 보전할 수 있는 기능을 가지게 되었다. 동법은 자연보호와 경관관리의 기본원칙, 경관관리계획, 자연과 경관의 보호 관리 개발에 관한 내용을 법의 주된 내용으로 하고 있어 계획을 통해 자연환경관리를 하도록 하고 있다.

(3) 일본의 친환경적 국토이용체계²⁰⁾

일본은 기존의 개발위주의 국토이용과 도시계획에 대한 대응으로 환경기본법을 제정하고 환경기본계획을 수립하고 있으며 건설성에서는 환경부하의 경감, 자연과의 공생, 어매니티의 창출이라는 3대 목표를 달성하기 위해 환경정책대강과 녹(綠)의 정책대강과 녹(綠)의기본계획 등을 수립하여 환경친화적 토지이용을 도모하고 있다.

1994년 책정된 환경정책대강은 환경보전을 건설행정에 내부목적화하는 것을 목적으로 하고 있는데 동 대강에서는 환경계획의 책정, 법령기준 등 환경에 관한 규정의 충실, 환경에 관한 시책의 중점적, 종합적 추진, 환경영향평가의 강화, 환경정책을 선도하는 사업의 추진등을 규정하고 있다. 또, 도시 녹지 하천 도로 자연환경 분야별로 5개년 계획을 수립하여 개성있고 문화적인 도시조성, 녹지와 오픈스페이스의 보전, 하천환경관리 및 자연하천의 조성, 환경친화적 도로 건설, 자연환경의 보전 등에 관한 실천수단을 확보하고 있다.

녹의 정책대강은 녹이 풍부한 국토형성을 도모하기 위하여 1994년에 제정하였다. 이 정책대강에서는 녹의 보전과 창출에 의한 자연과의 공생, 녹의 도시조성등을 기본방향으로 설정하고 있으며 도시에서 적정한 녹지보전 및 녹화를 종합적으로 추진하기 위하여 1994년 개정된 도시녹지보전법은 녹의기본계획을 수립하도록 하였다. 녹의 기본계획에서는 녹지의 보전과 녹화의 목표, 녹지보전지구내의 녹지보전에 관한 사항을 정하고 있다

20) 대한국토도시계획학회. 1999; 환경부, 2002.4.

이외에도 건설성은 1994년 환경정책대강에 의해 시행되는 환경공생도시를 종합적이고 계획적으로 추진하기 위하여 도시환경계획을 책정하여 도시의 환경친화적 토지이용을 도모하고 있다.

4) 지속가능한 국토이용을 위한 문제점

우리나라에서 국토이용을 위한 계획과 집행 및 관리의 기능은 건설교통부에 광범위하게 분산되어 있다. 건설교통부의 국토정책국, 토지국, 주택도시국, 도로국 등은 국토건설종합계획, 광역계획, 지역계획, 도시계획 등의 수립과 조정, 도로건설의 계획과 집행 등을 담당하고 있어 이들 업무는 지속가능한 국토이용에 큰 영향을 미친다.

지속가능한 국토이용이 실현되기 위해서는 첫째, 국토에 대한 환경기초조사가 충실히 수행되어 국토환경정보체계가 갖추어지고 둘째, 이러한 국토환경정보에 기반한 각종 국토이용계획에 대한 구체적인 지침이 마련되고, 셋째, 이러한 지침에 따라 충실하게 지속가능한 국토이용계획이 통합적으로 수립되어야 할 것이며, 넷째, 국토이용계획은 최종적으로 환경성검토를 거쳐 지속가능한 국토이용을 담보하는 안전장치를 갖추어야 한다.

이러한 관점에서 지금까지 검토한 우리나라의 국토이용체계는 각 단계별로 다음과 같은 문제를 지닌다.

첫째, 지속가능한 국토의 이용과 관리를 위해서 가장 기초가 되는 것은 국토의 자연환경에 대한 종합적이고 기초적인 환경정보를 확보하는 것이다. 현재 전국자연환경조사가 진행되고 있기는 하지만 이미 살펴본 바와 마찬가지로 자연환경조사를 전문적으로 실시할 수 있는 전문기관이 없고 전문인력이 부족하여 정밀하고 과학적인 조사가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 실례로 친환경적인 국토이용계획의 바탕이 될 수 있는 생태자연도는 현재 대부분이 도시이외의 산림과 농경지에 대하여 작성되고 있고 도시지역 토지의 등급구분이 단순하여 각종 개발계획의 수립시 이것을 효과적으로 활용하는 데는 한계가 있다. 더구나 정밀도가 떨어져 생태자연도가 1:25000의 축적으로 작성되고 있는 반면 도시계획의 기본도는 1:5000으로 작성되고 있어 도시지역의 생태자연도가 국토이용의 핵을 차지하는 도시계획에 반영되기는 힘든 상황이다.

둘째, 국토환경정보가 확보되면 이러한 정보가 각종 국토이용계획에 대한 어떻게 활용되어야 하며, 또, 각 부문별 개발계획이 지속가능성의 원칙에 입각하여 어떻게 마련되어야 한다는 구체적인 계획지침이 마련되어 있어야 한다. 이러한 지침의 마련은 환경정보의 확보를 전제로 하는 것이나 현재 구축하고 있는 환경정보조차 제대로 각종 개발계획에 어떻게 활용되어야 한다는 구체적인 지침도, 각 부문별 개발계획이 지속가능한 국토이용을 실현하기 위해 어떻게 이루어져야 한다는 구체적인 지침도 미비된 상태이다. 이러한 점에서 외국의 지속가능한 국토이용체계는 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 영국의 경우 지역개발부문에서 국토 및 지역개발의 부문별 지침(PPG), 지역개발지침(RPG)에서 국토환경보전을 위한 구체적인 지침을 제시하고 있어 이것이 각 단계에서의 개발계획을 지속가능한 국토이용으로 통합하는 기본적인 틀이 되고 있다.

셋째, 국토이용계획은 개발수요와 보전수요를 적절히 통합할 수 있도록 각부문별 계획이 지속가능한 국토이용이라는 전체적인 목표아래 통합적으로 조정되면서 수립되어야 한다. 그러나 이상 살펴본 첫째와 둘째 문제점들의 연장선상에서 우리나라의 국토이용계획은 개발수요에 지금까지 지나치게 집중되어 왔으며 환경보전계획과 통합되지 못하고 양자가 별도의 계획으로 존

재하고 있다. 그 대표적인 예가 환경보전종합계획이 환경개선목표, 분야별환경개선사업 등을 위하여 수립되고 있고, 전국자연환경보전계획이 생물다양성의 보전, 생태계 및 자연경관의 보전, 국토 및 자연자원의 지속가능한 이용 등을 목표로 수립되고 있음에도 불구하고 이러한 계획이 국토계획이나 도시계획 등과 통합되지 못하고 있는 것이다. 이것은 환경계획이 주로 사업 및 대책을 위주로 하고 있어 공간적인 실체가 없기 때문이기도 하지만 이 양자를 통합시켜주는 제도적인 연결장치가 미흡하기 때문이다. 영국이 국가정책지침에 의하여 지속가능한 국토이용 계획을 국토이용의 우선적인 목표로 설정하고 지역개발부분에서 각종 지침에 의하여 이러한 국가의 의도를 통합적으로 실현시키고 있는 점, 독일의 공간정비법이나 건설법전이 공간의 이용이 생태적인 기능과 조화를 이루도록 천명하고, 각종 건설기본계획이 지속가능한 도시의 계획적 발전을 요구하면서 각종 계획의 수립에 따른 환경훼손의 예방과 최소화를 규정하고 있는 점, 그리고 연방자연보호법상의 자연보호 및 경관관리의 수단이 도시계획에 반영되도록 하고 있는 규정들은 통합적인 지속가능한 국토이용을 위하여 중요한 연결고리를 마련해주고 있는 중요한 예들이다.

넷째, 국토이용계획은 최종적으로 환경성 검토를 거쳐 지속가능한 국토이용을 담보할 수 있어야 한다. 새로이 제정된 국토기본법이나 국토계획 및 이용에 관한 법률등이 지속가능한 국토이용을 목표로 하고 있으며, 국토계획의 기본적인 업무의 주무부서가 건설교통부라는 점에서 모든 국토이용계획을 환경부에서 주관할 수는 없을 것이다. 그러나 적어도 각종 개발계획이 지속가능한 국토이용이라는 관점에서 환경부에서 최종적으로 검토되고 스크린될 필요가 있다. 현재 도입되고 있는 사전환경성검토제도는 이와 유사한 취지를 가진 제도로서 환경정책기본법과 개별법에 근거를 두고 시행되고 있다. 그러나 환경정책기본법에 의한 협의대상들에 대해서는 사전협의의견 반영여부 등 그 조치결과를 협의기관의 장의 장에게 통보하도록 되어 있으나 개별법에 의한 협의대상에 대해서는 이러한 규정이 적용되지 않고 있어 사후관리와 협의의견의 실효성 확보가 곤란한 실정이다. 상위단계에서 환경에 악영향을 미칠 수 있는 주요정책과 제도 등은 협의대상에서 제외되고 있어 실효성이 반감되고 있다. 사전환경성검토제도의 이같은 한계는 개선되어야 할 것이며 보다 중요한 정책과 계획에 대한 전략환경영향평가의 제도가 조속히 도입되어 정책과 계획단계에서 환경부가 지속가능성을 평가하고 조정할 수 있도록 되어야 할 것이다.

이러한 문제점들에 대한 인식은 환경부 공무원들도 공유하고 있다. 환경정책국의 국토환경보전과의 공무원을 중심으로 건설교통부와 관계에 대한 개방형설문조사에서 나타나고 있는 응답 결과는 다음과 같다. 내용은 세 가지로 압축될 수 있다고 본다.

첫째, 국토이용의 주무부서인 건설교통부와 환경부의 환경친화적 국토이용을 위한 업무기능은 국토개발과 환경보전이 동시에 고려되어야 할 계획 사안임에도 불구하고 양자가 별도의 사안으로 인식되고 있어 개발계획수립시 환경성에 대한 고려가 미약하고, 국토공간계획의 환경성 실현이 취약하다.

둘째, 환경친화적 국토이용과 관련하여 건설교통부와 가장 접촉이 빈번한 부서들은 건설교통부의 국토정책국(국토정책과, 지역정책과, 입지계획과), 주택도시국(도시정책과, 도시관리과, 주거환경과), 도로국(도로건설과) 등이다.

셋째, 이러한 업무상의 통합을 위한 방향으로 첫째 환경부로 건설교통부의 계획기능을 일원화하는 방향, 둘째, 업무의 이관/조정을 통하여 양자간의 업무를 통합하는 방향, 셋째, 전략환경영향평가제도를 도입하고, 환경부가 계획의 수립단계에서부터 참여하는 시스템을 구축하여 공

간계획과 환경계획을 통합함으로써 업무간의 통합을 지향하는 방향, 넷째, 상호 활발한 인사교류를 통하여 양자간의 이해의 폭을 넓히고 이것을 업무통합의 기반으로 하는 방향 등이다.

환경부에서 국토환경과를 설립할 당시의 기본입장은 건교부 등 개발부처의 개발계획들이 계획수립단계부터 보전가치를 우위에 둔 친환경적 개발이 이루어지도록 함으로써 개발과 보전정책이 조화와 협력의 관계로 정립되도록 한다는 것이다(환경부, 2002).

5) 지속가능한 토지이용을 위한 발전방향

이상의 검토를 바탕으로 지속가능한 국토이용을 위한 발전방향은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 국토이용과 관련되는 각종 개발계획들이 계획수립단계부터 보전가치를 우위에 둔 친환경적 개발이 이루어지도록 함으로써 개발과 보전정책이 조화와 협력의 관계로 정립되도록 한다

둘째, 양자간의 업무통합은 환경부와 건설교통부 양부처간의 일부부서의 기능조정과 환경계획과 국토계획을 통합하는 제도적 장치를 마련함으로써 달성한다.

셋째, 각종 환경사업과 국토이용계획에 활용될 수 있는 종합적이고 기초적인 국토환경정보체계를 구축하여야 한다. 이를 위하여 현재 국토환경보전과의 업무를 강화하여 국토이용계획에 통합적으로 활용될 수 있도록 정밀하고 종합적인 국토환경정보체계의 구축을 위한 업무를 집중적으로 담당하도록 한다. 국토환경조사가 환경부서내에서 중복되지 않도록 함은 물론, 건설교통부의 국토조사에 관한 업무²¹⁾와 중복되지 않고 독자성을 확보할 수 있도록 조사의 내용, 조사범위, 데이터의 정합성(Data Compatibility)을 위한 세부적인 사항을 구체적으로 결정하여야 할 것이다. 국토환경지표의 개발과 운용 업무도 포함되어야 할 것이다. 장기적으로는 국토환경보전과의 사전환경성검토업무는 환경평가과로 이관하여 환경평가과에서 전략환경영향평가, 환경영향평가, 사전환경성검토를 종합적이고 체계적으로 수행하도록 하는 것을 고려할 수 있다.

넷째, 환경계획과 공간계획의 통합을 위해서는 영국의 PPG나 RPG등과 같은 구체적인 지침의 작성, 독일의 공간정비법이나 건설법전과 같은 법 및 제도상의 통합을 위한 구체적인 조항의 마련들이 필요하다. 또 계획의 수립단계에서부터 환경부가 계획의 지속가능성을 검토할 수 있어야 한다. 이것은 환경부가 단기간내에 수립하여야 할 업무로 신설된 국토기본법이나 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 구체적인 시행방안의 마련에서 국토환경보전의 실효성을 담보하기 위하여 환경부가 수립하고 반영시켜야 할 중요한 사안들이다.

다섯째, 환경계획과 국토이용계획의 통합을 위하여 부서의 기능조정이 함께 수반되어야 한다. 부서의 기능조정은 환경부와 건설교통부 양자간에 모두 필요하다. 우선 환경부에서는 환경부내에서 담당하고 있는 각종 환경계획을 통합적으로 담당할 부서의 마련이 필요하다. 환경부의 계획기능은 현재 환경정책국의 정책총괄과에서 담당하고 있는 환경보전에 관한 중장기 종합계획의 수립, 지방자치단체의 환경보전 중장기계획의 수립, 국토환경보전과에서 담당하고 있는 국토환경보전 종합계획의 수립, 자연보전국 자연공원과에서 담당하고 있는 국립공원계획의 수립업무 등을 종합하는 통괄부서의 마련이 필요하다. 예를 들면 환경정책국내 (가칭)환경계획과

21) 건설부 국토정책과의 국토조사에 관한 업무, 토지국 토지정책과의 국토이용정보관리에 관한 업무, NGIS 업무, 주택도시국 도시정책과의 도시정보의 구축업무, 도로국 도로정책과의 도로정보구축 업무 등

를 설치하여 각종 환경계획을 종합하고 조정하여 건설교통부와의 종합조정을 통괄하는 부서로 기능하게 하는 것이다. 이외에도 (가칭)환경계획과에서는 지속가능한 계획지침들을 마련하여 이러한 지침들이 각종 개발계획의 수립에 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

<표7> 환경부와 건설교통부와의 관계에 대한 의견

분야	내용
국토환경보전과 추진사업 중 건교부와 가장 중복되는 사업	·그린벨트 조정에 따른 환경훼손의 최소화 ·신도시개발의 사전환경성검토
장래 중복될 소지가 큰 사업	·중장기적인 국토환경조사 ·국토환경적성평가
가장 접촉이 빈번한 건교부 부서	·국토정책국 국토정책과, 지역정책과, 입지계획과 ·주택도시국 주거환경과, 도시정책과, 도시관리과 ·토지국 토지정책과 ·도로국 도로건설과 ·항공국 항공정책과 ·문광부 체육국 생활체육과
건교부와의 상충	·국토개발과 환경보전의 상충 ·개발을 주도하는 부서들이라 국토보전을 주로 하는 환경부와 갈등 ·산업단지 입지의 적정성 및 오폐수처리기준강화 ·녹지의 확보 ·개발계획 수립 협의시 환경성에 대한 고려가 미흡
장래 가장 접촉이 빈번해질 부서	·국토정책국 국토정책과 ·주택도시국 도시정책과 ·기술안전국 건설환경과
업무중복이 가장 크게 일어나고 있는 부분	·국토공간계획의 환경성 실현 측면 ·국토환경적성평가 및 국토환경보전계획의 반영 ·국토개발과 보전은 동시에 고려되어야 함에도 불구하고 별도의 사안으로 인식 ·국토환경계획 및 국토환경보전계획의 수립 ·개발제한구역의 관리, 국토이용계획

출처: 문태훈, 2002.

여섯째, 환경부의 (가칭)환경계획과와 건설교통부와의 연결부서(Liaison Office)로 건설교통부의 각종 계획기능을 통괄하고 조정하는 국토정책과내에 (가칭)건설교통환경계획과를 설치하여 양부서간의 계획을 보다 용이하게 조정하고 통합되도록 조직적인 차원에서의 연결고리를 만들 필요가 있다.

일곱째, 각종 국토이용계획과 개발계획들의 지속가능성을 평가할 수 있는 전략환경영향평가제도의 마련과 운영, 사전환경성검토제도의 강화 등을 담당하는 부서의 마련이 필요하다. 이는 기존의 환경평가과의 업무조정을 통하여 담당할 수 있으리라 보인다.

이상의 조정이외에도 필요한 것은 양부서간 인적교류 확대를 통한 이해기반의 증진을 위한

노력의 중요성이다. 환경보전과 건설교통업무를 담당하는 사람들은 기본적으로 다른 기질적인 성향(different mind set)을 지니게 된다. 환경업무는 가능하면 현상을 유지하려한다. 길가의 풀 한포기의 생명도 환경의 입장에서는 소중하고 보전해야 할 대상이 된다. 그러나 이러한 성향은 건설교통업무에는 오히려 장애일 따름이다. 건설교통업무의 기본적인 성향은 현상유지적이 아니라 개발지향적이다. 산을 깎고 바다를 메워야 가능해지는 건설교통업무는 아무리 제도적인 장치와 조직적인 정비가 이루어진다 하더라도 이러한 기본적인 기질과 성향이 바뀌지 않는 한 여전히 한계가 있을 수 밖에 없다. 해서, 양부서간의 이해증진을 위한 각종 모임과 인적교류는 부족한 제도상의 한계를 보충할 수 있는 궁극적인 대안이라 할 수 있다. 이것은 단순한 부서간의 인적이동만을 의미하는 것은 아니다. 또 단순히 환경이 중요하다는 지침이나 교육을 통해서 달성될 수 있는 것도 아니다. 건설교통업무를 비롯하여 각종 개발업무를 담당하는 공무원들이 자연의 아름다움을 즐길 수 있고, 그 소중함을 직접 느낄 수 있는 체험과 경험 위주의 프로그램들을 개발하여 실천에 옮긴다면 오히려 단기적으로 더 큰 효과를 볼 수도 있을 것이다.

6. 토론 - 남은과제들

지금까지 우리나라의 토지이용정책이 지속가능한 토지이용정책으로 되기 위해서 개발이익의 사회적 환수장치의 확보, 지속가능한 도시성장관리정책의 시행, 국토계획, 환경정책 및 환경계획의 통합적 운영과 제도적 장치의 마련이 필요함을 설명하였다. 이외에도 토지정책의 녹색화를 위해서는 토지정책의 가시도와 투명도가 높아져야 한다.

토지이용 정책은 규제정책의 특징을 강하게 지니고 있다. 토지이용계획을 실현하는 대표적인 수단으로 사용되는 용도지역지구제(zoning system)는 토지의 용도 및 구조물의 형태를 규제하는, 토지소유자의 자유로운 권리행사를 제한함으로써 공공의 이익을 도모하고자 하는 전형적인 규제정책이다. 그 대표적인 경우가 개발제한구역을 설정하여 개발행위를 제한함으로써 토지소유자의 재산권 행사를 제한하는 경우이다. 이 경우 규제의 정당성은 도시의 무분별한 확산의 억제와 녹지보전을 통한 공공이익의 보호이다. 토지이용정책은 분배적인 성격도 가진다. 위의 경우와는 반대로, 토지에 대한 용도지정이 토지소유자에게 이익이 되는 경우도 많다. 정부소유의 토지를 개발목적으로 개발업자에게 유리하게 불하하거나 일정지역을 개발구역으로 지정함으로써 해당 지역의 토지소유자는 물론 여기에 참여하는 개발업자에게 많은 이익이 돌아가는 경우도 많다.

규제적 성격이 강한 경우 토지이용규제가 발생시키는 비용은 토지소유자에게 집중되고 편익은 사회전체로 분산된다. 월손이 지적한 기업가적정치상황(Entrepreneurial politics)이 발생하는 경우이다. 정책으로 인한 비용의 집중적인 부담을 피하거나 완화시키기 위하여 피규제자, 이 경우 토지소유자들은 강력한 응집력으로 규제에 대응하지만 분산된 이익의 수혜자인 대중은 이익결집의 강력한 유인을 가지지 못하게 되는 상황이 발생하는 것이다. 결국 전체 공중의 이익을 위하여 시도된 규제정책은 소수의 토지소유자들의 강력한 반대로비해 그 강도가 약화되거나 토지소유자들의 편익을 위한 정책으로 바뀌어 나갈 가능성이 크게 된다. 바로 번스타인의 규제의 생명주기설(Lifecycle theory of regulation)에 의한 포획현상이 발생할 수 있는 상황이 되는 것이다. 분배정책의 성격이 강한경우도 유사한 상황이 발생할 수 있다. 이익이 특정집단에게 집중적으로 분배되고 그로 인해 발생하는 비용은 사회전체가 부담하게 되는 경우 월손의 고객정치

(Client politics)가 연출되는 상황이 될 가능성이 높아진다. 일반대중이 관심을 보이지 않아 가시도가 낮은 상황에서 소수의 수혜집단이 정책편익을 얻기 위하여 강력한 로비활동을 전개하고 정책은 고객위주로 편향될 가능성이 커지게 된다.

이러한 상황은 경제력집중이 심한 경우, 그리고 토지소유의 집중이 심한 경우 더욱 가능성이 커지게 된다. 한국에서의 경제력집중은 IMF 이후 심화되고 있는 것으로 보여진다. 30대 재벌기업의 계열회사의 수가 2000년 544개에서 2001년 624개로 증가하였고, 4대 재벌기업이 GDP에서 차지하는 비중이 1997년 6.8%, 1998년 8.7%, 1999년 9.3%, 2000년 10.9%로 높아지고 있으며, 전체 조세납부액에서 4대 재벌기업이 차지하는 비중이 1997년 14.6%에서 2000년 18.5%, 전체 수출에서 차지하는 비중이 1997년 41.6%에서 2000년 49.8%으로 높아지고 있다. 반면 4대 재벌기업의 고용비중은 1997년 4.5%에서 2000년 3.8%로 줄어들고 있다(한국일보, 2001.5.16; 국민일보, 2001.4.2). 토지소유의 집중도도 심화되고 있는 것으로 보여지는데 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).

이러한 상황에서 외부의 영향력으로부터 토지정책의 자율성을 높이기 위해서는 정책의 가시도를 높여 정책과정이 투명하게 공개되어야 한다. 이를 위해서는 토지정보의 공개와 개발사업의 인허가 과정이 투명하게 공개되어야 한다. 그리고 외부단체의 밀접한 감시가 용이하도록 정책모니터링과 시민단체의 정책과정에 대한 참여가 보장되어야 할 것이다.

토지정책은 사람과 토지와의 관계 변화에 따라 같이 변화한다. 역사적으로 양자간의 관계는 첫째, 부의 상징과 수단으로서의 토지, 둘째, 재화 또는 자본으로서의 토지, 셋째, 희소한 자원으로서의 토지, 그리고 넷째, 공동체의 희소한 자원으로서의 토지로 그 관점이 변해왔으며 그에 따라 토지정책과 행정도 변화해왔다. 선진국들은 토지에 대한 사적소유권을 인정하면서도 공동체를 지속적으로 생존시킬 수 있는 지속가능한 토지이용정책으로 관점과 정책 및 행정시스템을 이미 개선시키고 있다(Steudler et.al, 2004, Williamson & Ting, 2001). 우리나라의 토지정책을 이러한 관점에서 보면 토지는 여전히 부의 수단으로, 그리고 재화나 자본으로 인식되는 측면이 강하며, 토지를 공동체의 희소한 자원으로서 인식하는 시각은 미약하다. 그리고 지금까지 우리나라의 토지정책은 경제성장을 위한 수단적인 성격이 강하였다. 그러나 토지이용정책은 모든 정책의 기반이 되는 사회간접자본과 같은 것이라 할 수 있다. 따라서 개발이익의 사회적 환수, 지속가능한 발전을 위한 도시성장관리, 국토정책과 환경정책의 통합, 그리고 토지정책 가시도의 제고는 토지정책의 녹색화는 물론 궁극적으로 지속가능한 발전을 실현하기 위해서 우선적으로 해결되어야 할 과제로 볼 수 있다.

참고문헌

- 김윤상. 2004. “토지공개념과 지대조세제”. 「역사비평」 통권66호.
- . 2003. 「토지정책론」. 한국학술정보.
- 김재익, 하성규, 전명진, 문태훈, 해리리차드슨, 배창희. 2004. 「도시성장관리-정책과 수단」. 형설출판사.
- 대한국토도시계획학회편저. 1999. 「토지이용계획론」 보성각.
- 문순홍. 1995. 『지속가능한 사회를 향한 생태전략』. 나라사랑. 1995.
- 문태훈. 2002. “국토환경보전을 위한 환경행정의 발전방향과 효율적 수행체계” 한국행정학회 추계학술대회 발표논문
- 문태훈. 2003. “한국의 토지정책과 지속가능한 발전” 「한국개발국가체제에 대한 녹색진단」 바람과 물 연구소, 한국학술진흥재단. pp.1-16.
- 새국토연구협의회. 2001.11. 「우리국토 젊고 건강하게」 새국토연구협의회창립1주년 종합대토론회.
- 이우성. 2000.10. “자산소유편중과 소득불평등 심화”. LG 경제연구원 「주간경제」 594호.
- 이정진. 1999. 「토지경제학」 박영사.
- 이태교. 2001. 「토지정책론」 법문사.
- 임경수. 2000. “한국국토및지역계획관련제도” 대한국토도시계획학회편저. 2000. 「국토지역계획론」 보성각.
- 정완수. 2002. “국토이용체계개편에 대한 해설” 「월간국토」 2002년 1월.
- 정희남. 2003. “토지에 대한 개발이익 환수제도의 개편방안” 토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안에 관한 정책토론회. 2003.10.20. 국토연구원.
- 파울에킨스. 1993. 발전의 지속가능성 조건. 「지속가능한 사회를 향한 생태전략」 나라사랑.
- 한동근. 2004. “미국 토지공개념의 실천사례분석”. 「역사비평」. 통권66권.
- 환경부. 2001. 6. 「환경성검토 협의업무편람」
- 한국환경정책평가연구원. 2000.11. 「친환경적 국토관리입법방향 모색을 위한 대토론회」
- 한국환경정책평가연구원. 2002.4. 「국토환경보전계획수립을 위한 기초연구」. 환경부.
- 헨리조지. 1879. 김윤상역(2002). 「진보와 빈곤」 비봉출판사.
- Green Ministers Committee. 2000a. 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.
- Johnston, Robert A. Mary E. Madison. 1997. "From Landmarks to Landscapes A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights" *APA Journal*. Summer 1997.
- Munro, David A. 1995. "Sustainability: Rhetoric or Reality?" In Trzyna, Thaddeus (eds). 1995. A Sustainable World -Defining and Measuring Sustainable Development. CA:International Center for

the Environment and Public Policy

Steudler, Danier, Abbas Rajabifard, Ian P. Williamson. 2004. "Evaluation of land administration systems" *Land Use Policy* (18). pp.371-380.

Williamson, Ian, Lisa Ting. 2001. "Land Administration and Cadastral Trends - A Framework for Re-Engineering". *Computers, Environment and Urban Systems*. Vol. 25(4-5).