

## 13. 國土2020의 展望과 課題( I )

〈國土開發研究院 廳舍竣工記念 심포지움〉

資料提供：國土開發研究院

이 내용은 국토개발연구원(원장 李建榮)이 지난 5월 12일 청사준공기념으로 개최한 심포지움(주제 : 국토 2020의 전망과 과제)내용이다.

이날 토론회의 주제발표 내용을 5차에 걸쳐 게재합니다.

〈편집자주〉

### 21세기를 향한 주택부문의 전망과 과제

裴 舜 錫(국토개발연구원 연구위원)

#### 1. 우리나라 주택사정

정도의 차이는 있으나 모든 나라들은 나름대로의 주택문제를 갖고 있다. 그러나 우리나라의 주거여건은 우리의 경제발전등의 업적에 비하면 결코 만족할만한 수준에 이르고 있지 못하다. 아직도 주택수가 절대부족하고 소득에 비해 주택가격이 너무 높다. 뿐만 아니라 소득계층간, 지역간 주거수준의 격차와 전반적 주택 및 주거환경의 질적수준도 문제로 제기되고 있다.

지난 30여년 간의 노력에도 불구하고 가볍지 않은 주택문제를 안고 있는 근본적 원인

은 근대에 우리가 겪었던 인구의 급속한 이동 및 구조변화에 있다. 또한 국가개발전략 상에서의 주택부문의 낮은 위상과 단기적 문제해결에 치중했던 과거의 정책도 문제의 요인으로 작용했다.

우리나라의 도시지역에서의 주택부족현상은 1930년대부터 시작되었다고 한다. 한일합방 후 일본의 식민지정책은 본국 공업의 보호와 그 상품소비를 위해 한국의 공업화를 억제해왔으나 1931년에 만주사변이 발발하자 병참기지로서의 조선공업화에 주력했다. 따라서 공장노동자 수도 급증했으며, 결과적으로 도시의 인구집중을 초래했다. 경성의 경우는 1925-1944년의 19년간 가구수가 3.3배 증가하였다. 이러한 추세에 대응하여 많은 주택건설업자가 주택을 공급했으나 그 양이 부족했고 또한 일제말기에는 전쟁으로 인한 자재부족으로 한국의 도시들은 주택난에 봉착했다. 조선연감(1925-1945년)에 의하면 일제말기 경성의 주택부족율은 약 40%에 이른 것으로 나타난다.

해방직후 주거사정은 더욱 악화되었다. 만주, 일본등 해외에서 돌아온 귀환 동포와 북한에서 월남한 동포의 수가 급격히 늘어 서울등 도시의 주택부족문제는 심화되었다. 곧이어 1950년에는 6·25동란이 발발하였고 3년여간의 전쟁으로 많은 주택이 파괴되었으며 월남한 많은 가구들로 인해 서울등 대도시 주택 부족현상은 극에 달하였다. 많은 지역에 무허가 판자촌이 형성되기도 하였다.

전후인 1950년대 후반에는 오로지 전후복구사업에만 치중하였고, 보다 체계적인 주택문제 해결방안을 모색하기 시작한 것은 경제개발계획이 수립되기 시작한 1962년 이후 부터라고 할 수 있다. 1960년대에는 주택공사등 관련기관과 제도를 신설 혹은 정비하였다. 1970년대에 들어서서는 본격적인 주택공급확대정책을 채택하기 시작하였다. 이 시기에는 주택공급에 있어서의 공공의 역할이 보다 강화되기 시작했으며 민간주택산업의 역량과 역할도 증대되었다. 토지개발공사도 이시기에 설립되었다. 1980년대 초에는 주택공급을 보다 적극적으로 추진하기 위하여 택지개발촉진법도 제정되었다. 그러나 이시대의 특징은 주택의 양적부족문제해결에만 치중하는 경향이 있었다.

주택공급확대 우선정책에도 불구하고 1960년대의 GNP대비 주택투자율은 2%로 보잘것 없었으며 1970-1986년 기간중의 GNP대비 연간 주택투자율도 3.6-5.2%에 지나지 않았다. 그러나 한국동란후의 베이비붐으로 출생한 연령계층이 1980년대 초부터 독립세대를 본격적으로 형성하기 시작하였다. 더불어 핵가족화도 급속히 진전되었다. 1960-1990년의 30년기간 동안 가구수는 3.8배의 증가를 보였다. 반면 동기간 중의 주택호수의 증가는 2.

1배에 지나지 않아 결과적으로 주택부족문제는 악화되었다.

더구나 급속한 공업화와 도시화과정에서 소수의 대도시에 인구가 집중함에 따라 대도시지역에서의 주택난은 더하였다. 이러한 여건에 거시경제적 요인이 가세하여 1988년 부터 주택가격은 전국적으로 폭등하였다. 이에 대응하여 주택 200만호건설계획이 수립, 시행되었다. 주택200만호 건설계획을 통한 대폭적인 주택공급확대로 주택수의 절대부족문제는 완화되었고 신경제5개년계획에서도 지속적인 주택공급확대전략을 채택하고 있어 주택부족문제는 앞으로도 계속 완화될 것으로 전망된다. 주택공급의 확대와 더불어 주택가격도 안정이 되고 있다. 또한 주택200만호 건설계획에서는 저소득층을 위한 주택공급체계수립의 기초를 마련하기도 하였다.

그러나 우리국민의 주거수준을 선진국과 비교할 때 문제가 많이 남아있다. 아직 주택이 양적으로 부족하다. 1992년 현재 전국주택보급율은 76%이고, 수도권은 69%에 지나지 않는다. 물론 주택보급율 산정시 주택호수를 거처개념의 주택수로 계산할 경우 주택보급율이 상승된다. 그러나 보급율 산정시의 가구수를 현재 사용하는 보통가구수 대신 일반가구수를 사용하면 주택보급율은 그리 많이 높아지지 않는다. 즉 1990년 센서스를 근거로한 새로운 개념의 보급율은 전국의 경우 74.8%, 서울의 경우는 68.1%로 주택이 아직 많이 부족하다.

현재 우리가 갖고 있는 또다른 문제는 저소득층 주거문제이다. 주택의 절대수가 부족한 상황에서 상당수의 저소득층 가구들은 열악한 주거환경에서 거주하고 있다. 우리나라 주택정책은 정부가 각종 규제로 민간주택시장의 요소요소에 개입하면서도 주택공급은 민간자력에 주로 의존하여왔다. 특히 자력으로 시장에 참여할 수 없는 저소득층용 주택공급에 있어서도 국가의 자원배분에 매우 인색했다. 주택200만호건설계획 기간중에 영구임대주택을 건립하기 위해 약 3조5천억원의 재정지원을 하기도 하였으나 최근에 공공재정으로 부터의 지원은 오히려 감소하였다. 또한 단기 투자효율성을 중시하여 중산층이상을 대상으로 한 분양주택 위주로 공급하여 임대주택부분이 너무 취약한 것이 아직까지의 현실이다.

현재의 주택문제는 질적인 차원에도 있다. 우리는 거의 천편일률적으로 고층아파트 위주의 고밀주택을 양산하고 있다. 주택에 있어서의 다양성을 점점 잃어 가고 있다. 주택지 개발에 있어서 자연에 융화되기 보다는 자연과 유리되고 환경 파괴적인 개발이 당연시되고 있다. 주택단지마다의 독특한 특성은 전혀 발견될 수 없다. 주거환경의 질은 경시되고 있다. 그러나 주택의 양적부족문제가 21세기에 들어 완화되고 소득이 선진국수준으로 향

상되면 현재와 같은 주거환경이 선호되지 않을 것이다. 따라서 현재와 같은 양상으로 주택공급이 지속되면 전반적인 재개발이 요구될 가능성이 있으며 결국 엄청난 자원의 낭비를 초래하게 될 것이다.

## 2. 21세기의 사회경제적 여건변화

### 가. 인구 및 가족구조의 변화

1990년 현재 우리나라(남한)의 인구는 약 4,280만명이다. 그러나 인구증가율은 점차 감소하여 2001년에는 약 4,700여만명, 2010년엔 4,800여만명이 되며 2020년경에는 5,000만명 수준에서 인구증가가 정지할 것으로 보고 있다. 한편 평균 가구규모는 1990년 현재의 3.81인에서 비교적 빨리 줄어들어 2001년에는 3.1인 정도가 될 것이다. 그 이후 부터는 가구규모의 감소율은 낮아져서 2010년에는 가구당 평균 2.9인, 2020년에는 2.8인 정도가 될 것으로 전망되고 있다.

인구구조면에서 주택부분에 크게 영향을 줄 수 있는 것은 우선 노령인구의 증가이다. 2001년의 우리나라 평균수명은 74.5년으로 예상되고 있다. 그 이후로도 보다 완만하기는 하겠으나 평균수명은 계속 늘어날 것이다. 이에 따라 2001년에는 65세 이상인 인구비율이 7%에 이르러 본격적인 고령화 사회로 접어들 것이며 2020년 경에는 이 비율이 10%를 상회할 것으로 전망된다.

21세기에는 여성들의 사회진출이 본격화됨에 따라 여성들의 결혼연령이 높아질 것이다. 동시에 여성들의 경제력이 신장됨에 따라 이혼율도 높아질 것이다. 이에 따라 단독가구, 비혈연가구 혹은 여성이 가장인 가구의 비율이 많이 높아질 것이다. 보통가구에 있어서는 맞벌이부부의 비율이 대폭 증대할 것이며 사회 및 가정에서의 여성의 지위가 남성과 동등하게 되어가며 가사노동에 있어서도 남성의 역할이 증대될 것이다.

### 나. 경제적 여건변화

우리나라는 경제성장을 계속해서 21세기 초에는 선진국 대열에 오를 것으로 보인다. 관련 연구들에 의하면 2020년에는 실질소득이 현재의 3-3.5배에 이르러 현재의 선진국수준으로 높아질 것으로 전망되고 있다.

21세기에 들어서서는 본격적인 국제화 시대가 열릴 것이다. 해외투자가 늘어나며 외국에서 근무하는 한국인의 수가 대폭 늘어날 것이다. 국내거주 외국인도 늘어날 것이다.

산업구조적인 측면에서는 노동집약적 산업에서 자본 및 기술, 더 나아가 정보를 중심으로 한 산업구조로 변화될 것이다. 제조업중에서는 경공업의 비중이 줄어드는 반면 기술자본집약적인 중화학공업분야가 성장할 것이다. 한편 농업인구는 지금에 비해 대폭 줄어들고 농림수산업이 GDP에서 차지하는 비율은 1990년의 11.4%에서 점차 감소하여 21세기 초에는 7%를 약간 상회할 것으로 전망되고 있다.

고용에 있어서도 미래형산업에의 고용인구가 자연히 늘어날 것이며, 취업희망도 이러한 분야에 집중될 것이다. 주택건설과 관련된 건설업분야에 있어서는 3D기피현상이 지속되어 건설기술의 혁신과 장비화로의 큰 변혁이 없을 경우 건설부문의 노동역부족현상은 심화될 것으로 전망된다.

#### 다. 전자통신기술의 발달

21세기의 기술혁신은 모든 분야에서 진행될 것이다. 그러나 electronics와 biotechnology 등의 첨단분야에서 획기적인 혁신이 일어날 것이다. 특히 전자, 통신기술의 발달은 본격적인 정보화시대를 열게 될 것이다. 그 영향은 기업뿐 아니라 각 가정에서의 생활패턴도 변화시킬 것이다. 가정에서도 각종 통신기기 및 컴퓨터가 일상도구가 될 것이다. 케이블 TV의 보급으로 홈쇼핑, 홈뱅킹, 원격검침, 원격방재서비스가 가능해진다. 우리나라에도 광역ISDN망의 구축에 따라 음향, 데이터, 영상, 화상등의 서비스를 각 가정에까지 공급하게 되어 TV회의, LAN간의 고속통신이 가능하게 될 것이다.

#### 라. 라이프 스타일의 변화

21세기에는 사무자동화등의 진척에 따른 노동생산성의 향상에 따라 주5일제 근무제는 일반화될 것이며 휴가일수도 증가될 것이다. 특히 젊은 노동자를 중심으로 단기간 취업 선호현상이 증가할 것으로 예상된다. 서비스산업의 성장과 재택근무등의 새로운 취업형태의 보급으로 노동시간제도가 유연하게 될 가능성도 있다. 이에따라 노동과 기타 활동과의 구별이 불분명하게 되고 생활패턴의 다양화가 진전될 것이다. 자유시간이 과거보다 많아지고 소득이 높아짐에 따라 문화적인 측면에 대한 가치를 더 많이 두게 될 것이며 자기실현을 위한 시간 투자가 많아질 것이다.

## 마. 지방화와 정치의식의 변화

지방자치단체장이 선거에 의해 선출되고, 지방자치의회의 활동이 활성화됨에 따라 본격적인 지방화시대가 열리게 될 것이다. 지방화에도 불구하고 중앙정부의 역할은 상당부분 남아있을 것이나 지역별로 개발전략과 개발형태가 차별화될 것이다. 특히, 교육수준과 소득이 높아짐에 따라 정치의식도 높아져서 지방정책의 결정에 주민들의 영향력도 증대될 것이다.

지역사회에 대한 관심이 높아짐에 따라 쾌적한 생활환경의 창조를 위해 주민 상호간 협력의 중요성에 대한 인식이 높아질 것이다. 따라서 생활 주변문제에 대한 대응에 보다 적극적이 될 것이며 지역사회의 환경미화, 조경등에 대한 관심이 많아질 것이다. 복지자원봉사, 지역스포츠활동등에의 참여도 많아질 것이다. 또한 국가적인 차원에서의 저소득층 등 특수계층의 복지문제가 보다 본격적으로 정치이슈화될 것이며, 이러한 문제에 대한 지방정치와 주민들의 영향력이 증대될 것이다.

## 3. 주택부문의 전망

### 가. 주택 소요량

21세기에 들어서면 인구증가율은 감소하지만 핵가족화가 계속 진전되어 가구수는 증가한다. 이에 따라 보통가구를 기준으로 할때 재고를 포함한 총주택소요량은 2001년에 약 1,360만호, 2020년에는 약 1,400만-1,500만호가 될 것으로 전망된다. 일반가구를 기준으로 하면 2020년에 약 1,800만호가 필요할 것으로 추산된다.

1992년 현재 전국주택재고가 약 830만호밖에 되지 않음을 감안할때 앞으로도 지속적인 주택공급확대가 필요할 것이다. 금세기 말까지 신경계계획기간의 주택공급수준을 유지하고 21세기에 들어서서 연간 평균주택공급량을 약 65만호 정도로 가정하면, 2005년경 전국주택보급율은 100%에 이를 것이다. 일반가구기준으로 하면 2010년대 초에나 보급율 100%의 달성이 가능하다. 그러나 주택공급의 필요성은 여기에서 그치지 않는다. 특히 U. R.등의 영향으로 인한 농촌인구이동으로 일부지역에서의 주택수급과리현상은 여전할 것이기 때문에 모든 지역단위로 주택보급율이 100%가 되기 위해서는 지속적인 신규주택공

급이 필요할 것이다. 일본의 경우 1968년에 전국 주택보급을 100%를 달성했으나 그 후에도 GNP의 8%이상을 주택부문에 계속 투자하여 5년 후인 1973년에야 도도부현단위로 보급을 100%를 달성하였다.

#### 나. 주택개발의 위치

주택개발의 위치면에 있어 2가지의 특징을 들 수 있을 것이다. 하나는 기존시가지내에서의 대대적인 재개발/재건축과 재고주택 개보수의 활성화이며, 둘째는 신규주택의 위치가 대도시들을 중심으로 광역화될 것이라는 것이다. 이러한 두가지의 추세는 이미 시작되고있긴하나 21세기에 있어서는 보다 본격화될 것이다.

재개발/재건축은 현재는 서울등 대도시를 중심으로 노후불량주택들을 대상으로 시행되고 있다. 그러나 이러한 추세는 대도시의 일반적인 현상으로 확대될 것이다. 이러한 추세의 요인으로 몇가지를 들 수 있다.

우선 1970년대 부터 공급확대정책에 의해 건설된 공동주택들이 2010년대에 들어서면서 본격적으로 노후화될 것이기 때문이다. 이에 따라 비교적 부실하게 지어지고 도심으로의 접근성이 좋은 지역에서부터 재개발, 재건축이 진행될 것이다. 더구나 전반적인 소득증가에 따라 과거 중저소득층 혹은 저소득층용 주택들은 고소득시대의 선호에 부응할 수 없기 때문에 재개발/재건축을 통해 보다 미래의취향에 적합한 주택이 건설될 것이다. 한편 단독가구와 비혈연가구가 많아짐에 따라 다양한 Night Life가 제공되는 지역에서 현대적으로 설계된 주택에 대한 수요가 증가할 것이며, 도심인근지역에서는 주상복합건물이 재개발/재건축을 통해 많이 건립될 것이다.

경과년수가 오래된 고층아파트중 구조가 비교적 견실한 경우는 다양한 형태의 개보수가 일어날 것이다. 특히 주택재고가 충분히 확충된 후에는 재개발/재건축의 경제성이 낮아지게 되므로 개보수투자가 대폭 늘어날 것이다. 이러한 수요에 부응하여 개보수(renovation & rehabilitation)를 전문으로 하는 회사가 많이 생겨날 것이다. 현재의 선진제국의 예를 보더라도 주택부문의 투자중 개보수에 투입되는 것이 신규주택건설 투자보다 월등히 많다. 단, 우리나라의 경우는 주택의 구조체가 서양의 선진제국의 경우만큼 견고히 지어지지 않았기 때문에 그들 국가들에 비해 재개발/개건축의 비중이 좀 더 클 것으로 전망된다.

주택의 입지에 있어서 피할 수 없는 추세는 기존 대도시 외곽으로의 주거지 광역화일

것이다. 서울등 대도시에서는 이미 이러한 추세가 나타나고 있다. 특히 우리나라 도시 주변에는 그린벨트가 넓게 설정되어 있고, 이 지역에서의 개발규제가 매우 엄격하므로, 다른 나라의 경우보다도 신주거지가 보다 원격화될 것이다. 단 이러한 추세는 전철을 비롯한 광역교통망체계의 구축정도가 큰 변수로 작용할 것이다. 만약 광역교통망체계의 구축이 늦어질 경우는 주거지의 광역화는 상대적으로 억제될 것이며 대신 기존 대도시 노후, 저밀지역을 고밀화하기 위한 재개발압력이 보다 커질 것이다.

#### 다. 주택의 점유형태

2020년경에는 우리나라의 국민소득이 현재의 선진국 수준에 도달한다고 해도 국민의 상당부분은 자가를 소유하기에는 경제적 여력이 모자랄 것이다. 앞으로 주택금융이 보다 활성화되고 대출금리가 낮아진다고 해도 최소한 30~40%의 가구들은 임대주택에 거주할 수 밖에 없을 것이다. 이들 임차가구에는 저소득 가구뿐 아니라 부의 축적이 충분치 못한 젊은 전문인(professional)부부, 단독가구, 비혈연가구들이 많이 포함될 것이다.

젊은세대의 경우 여가시간을 통한 자기실현을 위해 소득의 상당부분을 투자하는등 라이프 스타일과 의식구조가 바뀌게 될 것이다. 따라서 현재와 같이 집을 구입하기 위해 여가활동등을 위한 소비생활을 억제하지는 않을 것이며 주택은 점차로 소유개념에서 거쳐 개념으로 바뀌어 갈것으로 전망된다.

일부 저소득층의 경우 여전히 자력으로 일정 기준이상의 거처를 마련하기 어려울 것이다. 따라서 정부의 지원이 없을 경우 저소득층은 주택문제를 해결하는데 한계가 있을 것이다.

#### 라. 주택의 유형

21세기에 들어서면서 주택유형에 대한 선호도 다양화할 것이다. 고층아파트 대한 선호도가 낮아질 것이다. 특히 방온재(Insulation)의 발달과 효율적인 난방 및 온수시스템의 개발, 그리고 원격방범, 방재시스템의 일반화로 단독주택 혹은 녹지공간을 확보한 저층 빌라형 공동주택에 대한 선호도가 다시 높아질 것이다. 이러한 현상은 2010년 이후로 기존의 고층아파트 재고가 전반적으로 노후화하면서 아파트기피현상에서 부터 비롯될 가능성이 있다. 이러한 선호의 변화는 중·고소득층에 의해 주도될 것이다. 그러나 토지이용규제의 운영이 경직되고, 광역기반시설이 충분히 갖추어지지 않는다면, 새로운 선호는 왜



곡, 억제될 것이다. 그러한 경우에는 고층아파트위주의 고밀주택단지가 지속적으로 개발될 수 밖에 없을 것이다.

단독가구, 노인계층 등 특수계층에 의해 다양한 유형의 주택이 요구될 것이다. 이미 독신자아파트, 노인주택 등은 본격적으로 거론되고 있지만 앞으로는 이들을 위한 주택수요가 증가할 것이다. 독신자를 위한 주택은 스튜디오형의 주택보급을 통해 수요가 해소될 수 있을 것이다. 그러나 노인주택의 경우는 신체적 여건을 감안하여 특수설계가 되어야 하므로 노인전용주택은 건설될 것이다. 이러한 노인주택은 교외의 실버타운 혹은 신도시나 도시근교지역에 노인 전용아파트로 개발될 것이다. 노인주택의 도입은 정부의 정책에 의해서 크게 영향을 받을 것이다.'

주택설비는 자동화할 것이며 새로운 전자시스템들이 개발 장착될 것이다. 그리고 공동주택의 경비인력난으로 인해 단지계획, 출입구등 평면구조에 많은 변화가 있을 것이다. 평면구조에 있어서는 재택근무를 위한 근무용 공간과 취미생활을 영위할 수 있는 공간의 확보노력이 눈에 띄게 나타날 것이다.

#### 4. 21세기를 향한 정책과제

거처의 질은 국민들의 삶의 질을 결정짓는 가장 중요한 요소 중의 하나이다. 더구나 21세기에 들어 국민소득이 선진국 수준에 접어들면서 주거복지에 대한 사회적 욕구는 더욱 커질 것이다.

우선 주택의 양적부족문제를 해결하기 위해서 2010년대 중반까지 주택공급확대정책을 지속해야 할 것이다. 수도권을 비롯한 대도시권에서는 별도의 택지공급대책이 마련되어야 한다. 특히 수도권성장억제정책과 관련하여 수도권주택난 완화를 위한 주택공급확대의 타당성에 대한 분명한 입장이 세워져야 한다. 수도권성장억제정책에도 불구하고 부족한 주택의 공급을 허용해야 할 것이다. 다만 신규주택이 시장가격에 공급되도록하여 시장의 가격메카니즘에 의해 과다한 수도권인구집중이 억제되도록하는 것이 타당한 방법일 것이다. 따라서 주택수요증가에 대응하여 신규택지개발이 가능하도록 광역토지이용계획을 현실적으로 재정비할 필요가 있다. 이러한 조치는 대도시지역의 주택수급과리문제의 해결뿐 아니라 주거환경의 질적수준의 제고를 위해서도 필요하다.

과거와 같이 민간자력에만 의존하고 오히려 자금이 주택부문으로 유입되는 것을 억제하는 정책으로는 건전한 주택문제해결을 기대하기 어렵다. 주택개발 및 구입을 지원하기 위해 자본시장에서 주택금융자금이 원활이 조달될 수 있도록 관련제도와 정책관행의 개선이 필요하다.

소득이 선진국수준으로 향상된다고 하더라도 30-40%의 가구들을 임대주택에 수용할 수 밖에 없는 현실을 분명히 인식해야 한다. 단기적 투자효율성에 급급하여 자가주택공급에 전념하는 정책이 지속되어서는 안 될 것이다. 임대주택공급 확대정책을 과감하게 추진해야 하며 이 과정에서 자가소유선호계층에게 돌아가는 상대적인 이익금은 감수해야 될 것이다. 일정 소득계층 이상을 위한 임대주택공급은 민간임대산업에 의해 주도되어야 할 것이나 이를 위해서는 보다 획기적인 금융, 조세지원대책이 마련되어야 한다.

특히 저소득계층의 주거수준향상을 위하여 기본적인 정책이념을 확립하여 주택정책의 일관성을 유지해야 한다. 일단 주택재고가 부족한 형편이므로 저소득 가구용 주택 공급확대를 위해서는 당분간은 공급지원(Supply Sybsidy)을 지속해야 할 것이나 점차로 수요보조(Demand Subsidy)정책도 도입되어야 할 것이다.

신규주택건설에 못지 않게 재개발/재건축 및 주택개보수가 주택정책의 과제로 대두될 것이다. 21세기에 들어서면서 주택재고의 전반적인 노후화, 주택설비의 자동화, 전자화, 신세대의 라이프스타일의 변화 등으로 주택의 개조, 보수 및 재개발수요가 대폭적으로 증대할 것이다. 따라서 이러한 현상을 체계적으로 수용할 수 있는 정책적 방안이 마련되어야 할 것이다.

지속적인 주택공급을 위해서는 건실한 주택산업이 필요하다. 그러나 경제구조가 보다 고도화됨에 따라 건설인력난은 심화될 것이다. 이에 대처하여 주택산업의 장비화와 공업화가 이루어질 수 있도록 정책적 지원을 확대해야할 것이다. 그리고 주택건설업체들이 현재처럼 공공기관으로 부터 택지를 할당받아 단순히 주택용 건설을 건설하는 역할에서 명실상부한 개발업자(developer)로 발전할 수 있도록 민간의 역할을 확대해 나가야 할 것이다. 특히 이를 위해서 택지개발에 있어서의 민간개발회사의 역할확대가 필요하다.

우리는 급변하는 사회에 살고 있다. 기술혁신의 속도는 상상을 초월할 정도로 빨라지고 있다. 라이프스타일도 급속히 변화하고 있다. 이에따라 주택에 대한 선호도 바뀔것이다. 단순히 건물의 내부구조면에 대한 변화뿐아니라 보다 쾌적한 주거환경을 추구하게 될 것이다. 새로운 여건을 수용할 수 있도록 정책이 탄력적으로 운영되어야 하며 제도적 장치

도 개선되어야 한다.

주택정책은 공익적인 관점에서 수립되고 시행되어야 한다. 그러나 우리는 편의주의적인 규제를 너무 많이 갖고 있는 것이 사실이다. 주택재고 부족문제가 점차적으로 완화됨에 따라 시장에서의 선호가 자연스럽게 수용될 수 있도록 과도한 규제들은 폐지하거나 지속적으로 개선해 나가는 노력이 필요하다.

본격적인 지방화시대가 전개됨에 따라 중앙과 지방의 역할이 재정립되어야 한다. 앞으로는 국토개발과 관리에 있어 지방의 선호가 적절히 반영되어 각 지방의 특성이 살려져야 할 것이다. 주택정책도 예외가 아닐 것이다. 21세기에 들어 보다 많은 역할들이 중앙에서 지방으로 위임되어야 한다. 반면 지방으로서는 보다 큰 역할과 기여가 필요하다. 그러기 위해서는 지방자치단체의 역량이 강화되어야 하며, 이를 위한 지원조치가 마련되어야 할 것이다. 한편 중앙정부로서는 지역간의 이해조정, 지역간의 합리적인 자원배분을 위한 장치를 마련해야 한다. 그리고 중앙정부 고유의 역할을 효율적으로 수행할 수 있는 방안도 끊임없이 연구되어야 할 것이다.

우리나라 정책적 과오의 적지않은 부분은 주택부문에 적정한 양의 자원배분 없이 주택문제를 해결하려는 과정에서 발생한 것으로 판단된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국가정책상에서 주택부문의 위상을 제고하는 것이 절대적으로 필요하다. 동시에 단기적인 문제해결방식보다는 장기적인 파급효과를 중시하는 정책을 수립해야 할 것이다. 현세대 뿐 아니라 후손들의 삶의 질을 높일 수 있는 정책을 추구해야 할 것이다.

## 21세기에 대비한 토지자원관리

金 聖 培(국토개발연구원 연구위원)

### 1. 머리말

21세기에 대비하는 토지관리정책은 앞으로의 여건변화에 따라 토지자원의 성격이 어떻

게 변모할 것인지를 밝히는 데서 출발해야 한다. 주지하다시피 토지는 생산활동을 위한 필수적 요소이고 보통사람이 가질 수 있는 보편적인 자산일 뿐 아니라, 환경보전에 대한 인식이 고조되면서 그 소비재로서의 성격도 최근 크게 부각되고 있다. 토지의 이러한 속성들은 전혀 새로운 것은 아니지만 시대에 따라 각 속성의 구체적 내용이나 중요성은 여러가지 형태로 변모해 왔다. 그리고 토지관리정책도 토지자원의 성격 중 어느 부분이 부각되느냐에 따라 그 성격을 달리해 왔다.

농경시대의 토지자원은 생산의 직접적인 요소로서 그 자체가 중요한 관심의 대상이었다. 그에 따라 토지관리정책도 토지를 어떻게 공평하게 배분할 것인가 하는 형평성에 중점을 둔 것이 대부분이었다. 역사적으로 대부분의 국가가 경험했던 농지개혁이 이러한 정책의 대표적인 것이다. 그러나 도시화 및 산업화가 진전되면서 토지는 자체로서의 중요성보다 도시적 활동을 위한 공간형성에 필요한 요소로서의 중요성이 커지게 되었다. 정책의 방향도 변하여 급속히 진행되는 개발을 한정된 공간에 여하히 수용할 수 있을 것인지를 문제를 다루게 되면서 형평성보다는 효율성에 중점을 두게 되고 따라서 토지이용에 관련된 수많은 정책들이 개발되었다. 이 과정에서 직접적 생산수단으로서의 토지에 대한 관심은 한걸음 뒤로 물러난 대신, 도시화의 진전에 따라 토지가격이 지속적으로 상승하면서 토지의 자산으로서의 중요성이 두드러지게 되었다. 그 결과 지난 30년간의 산업화 과정에서 우리가 보았듯이 토지는 가장 큰 이익을 가져다주는 투자의 대상이 되었고 토지가격은 결코 하락하지 않는다는 소위 토지신화가 생겨나기도 했다. 그러나 효율성이 강조됨에 따라 누적된 불공평의 문제가 사회적 이슈로 표출되자, 다시금 형평성을 강조하는 토지관리정책이 생겨나게 되었다.

이렇게 본다면 지난 30여년간 토지자원의 성격과 그 관리정책은 효율과 형평을 양대축으로하여 진동해왔다고 할 수 있다. 앞으로 쟁점이 될 것은 최근의 여러가지 경제·사회적 변화를 감안할 때 토지관리정책은 어느 축에서 어떠한 모습을 갖추어야 할 것인가 하는 문제이다. 토지관리와 관련하여 중요한 여건변화로는 국외적인 것으로서 UR협상의 타결, 경제지역화의 가속화, 새로이 부각되는 GR 등이 있고, 국내적인 것으로는 지방자치제의 정착과 경제경쟁 시대에 있어서 국가경쟁력의 강화 등을 생각해 볼 수 있다. 이러한 여건변화는 토지자원이 국부에서 차지하는 비중, 관련 제도의 복잡성, 토지시장에 미치는 요인의 광범위성 등을 감안할 때 우리에게 도전적 요소와 기회적 요소 모두를 제공할 것이다. 앞으로의 토지관리정책은 그러한 기회적 요소와 도전적 요소의 정확한 규명에 근거

하여 그 방향이 수립되어야 한다. 이러한 맥락에서 21세기에 대비한 토지관리에서는 토지 자원의 어떤 성격에 보다 역점을 두어야 할 것인지, 토지관리의 과제는 무엇인지, 그에 따라 어떠한 정책수단이 개발되어야 할 것인지를 검토하려는 것이 이 글의 목표이다.

## 2. 현황과 문제점

토지관리의 적정성 여부는 토지이용, 토지가격, 토지소유 현황을 통해 드러난다. 토지가 모든 경제활동의 기반이라는 점에서 토지이용의 중요성은 두말할 필요도 없는 것이지만, 우리나라와 같이 인구에 비해 토지자원이 부족한 상황에서는 그 중요성이 한층 커진다. 토지가격은 국민의 생활수준에 직접적으로 영향을 미치므로 그 수준의 적정성 여부를 따져볼 필요가 있다. 토지소유는 한 사회의 부의 분배 구조와 직접적으로 연관되어 있기 때문에 사회적 안정성을 나타내는 한 척도로서 그 현황을 검토할 가치가 있다.

### 가. 토지이용

우리나라 토지이용현황의 특징은 집중과 비효율이다. 집중은 거시적 차원의 토지이용상의 문제로 지적할 수 있는 것으로서, 현재 도시적 목적으로 쓰이고 있는 땅의 비중을 살펴보면 그 양상이 쉽게 드러난다. 1992년 현재 지목별 토지이용 현황에 따르면 임야가 국토면적의 66.1%를 차지하고 농지는 21.9%를 차지하여 이 두가지를 합한 비율이 88%에 이른다. 나머지 12%가 기타 목적으로 쓰일 것인데, 대지, 공장용지, 공공용지 등 도시적 목적으로 쓰이는 땅은 국토의 4.5%에 불과하다.

지목별 현황이 토지이용의 실제상황을 반영하는 것이라면, 용도지역별 현황은 최소한 원칙적으로 정부의 토지이용 의지를 나타내는 것이다. 1994년 1월 현재 전국토의 약 13.6%가 도시지역으로 지정되어 있다. 이중에서 공원, 녹지, 개발제한구역 등 개발이 불가능한 지역을 제외하면 도시지역에서 이용할 수 있도록 허용된 땅은 전 국토의 2.4%에 불과하다. 이 수치는 좁은 국토에서 적게 지정되어 있는 도시지역을 더욱 좁게 쓰려는 정부의 지를 반영하는 것이라고 밖에 볼 수 없다.

이처럼 좁은 땅은 더욱 좁게 쓰게 되는 현상의 이면에는 인구 및 경제활동의 꾸준한 수도권 집중이 있음을 지적할 수 있다. 1992년의 통계에 의하면 서울의 경우 면적으로는

우리나라 전체 면적의 0.6%를 차지하지만 거주인구는 전체의 24.5%이고, 생산액은 총 GDP의 약 24.9%에 이르는 것으로 나타났다. 만약 인천과 경기를 포함하는 수도권 전체를 본다면 인구는 42.8%에 이르고, 생산액은 45.2%를 차지하여 우리나라 인구와 생산이 과반수가 서울과 그 주변지역에 집중되어 있는 셈이다. 결국 이처럼 집중된 토지이용 양상은 도시토지의 심각한 수급불균형을 의미하는 것이다.

토지이용의 비효율성은 평면적으로는 과밀현상을 보이면서 도심의 토지가 정작 고도로 이용되지 못한다는 데서 잘 드러나는데, 이는 서울을 위시한 대도시에서 특히 두드러지는 현상이다. 이것은 대도시의 도심이 대부분 오랜 역사를 통해 발전해온 지역으로, 필지가 소규모로 세분화되어 있고, 형태도 비정형이라 고밀도 토지이용이 근본적으로 불가능한 때문이다.

그런가 하면 토지의 비효율적 이용의 원인으로는 정부개입의 부적정성도 간과할 수 없다. 토지이용에 관한 한 정부의 가장 중요한 기능은 도로, 공원, 상하수도 등 토지의 고도 이용을 뒷받침할 수 있는 하부시설의 공급일 터인데, 그것이 충분히 이루어지지 못할 때 토지이용의 비효율성이 발생하는 것이다.

#### 나. 토지가격

토지가격에 있어서는 그 변화추세와 수준이 중요하다. 우선 우리나라의 토지가격 변화 추세를 살펴보면 건설부가 공식적으로 토지가격지수를 발표하기 시작한 1974년 부터 1992년까지의 18년동안 명목 토지가격은 약 18.8배가 상승했다. 특히 서울의 토지 가격은 36.2배가 상승하여 전국 평균상승율의 2배를 넘었다. 같은 기간 동안 주택가격은 8.5배가 상승했고, 소비자 물가지수는 5.8배가 상승하여 토지가격에 비해서는 그 상승율이 현저하게 낮았다.

그 결과 우리나라의 토지가격은 현재 상당히 높은 수준인 것으로 지적되고 있다. 토지 가격의 수준을 평가하기 위해 토지가격과 GNP의 비율을 비교해 보았다. 1988년 우리나라의 총지가는 약 937조원으로 추정되어 같은 해 GNP의 약 7.6배에 이르는 것으로 나타났다. 그 이후 지가는 지속적으로 상승하여 그 비율이 1989년에는 9.2배, 1990년에는 9.6배로 증가했다. 다른 나라의 경우와 비교해 본다면 1985년 미국은 0.92, 영국은 1.6, 그리고 일본은 3.3인 것으로 나타났다. 특히 토지가격이 높기로 유명한 일본의 경우도 1990년에는 5.6배로 나타나 우리나라보다 훨씬 낮은 것으로 나타났다.

우리나라 토지가격의 또 다른 특성은 지역적 차이가 크다는 점이다. 서울을 포함하는 6대 도시는 면적상으로는 전국토의 약 3%를 차지하나 토지가격으로는 국토가격의 약 56%를 차지한다.이중 서울은 전체 면적의 약 0.6%로서 토지가는 전체 토지가의 약 34%를 차지하여 서울의 땅값이 높음을 여실히 드러내고 있다. 반면 경기도를 제외한 나머지 8개도의 경우는 토지가의 국토가격 대 비율이 면적의 국토면적 대 비율에 훨씬 미달하는 것으로 나타났다.

토지가격의 지역간 차이는 지역간 불균형을 초래하는 요인 중 하나이다. 우선 토지가격의 지역간 차이는 지역간 부의 격차와 작결되고, 지역집중을 심화시키는 요인으로 작용한다. 일반적으로 보통사람이 누릴 수 있는 부의 대부분은 주택소유로 얻게될 터인데, 토지가격이 주택가격을 결정한다면 토지가격 차이는 지역간 부의 격차를 결정할 것이다. 또한, 토지가격이 높으면 토지를 소유한 개인의 부가 커지고 기업에게는 자산가격이 주식가격에 반영되어 자금조달이 용이해질 것이므로, 한편으로는 기업의 재무구조가 개선되고 다른 한편으로는 기업투자가 활성화되어 토지가격이 높은 지역의 경제가 크게 성장할 수 있다. 그러나 토지가격의 지역간 차이는 경제성장에 걸림돌이 될 수도 있다. 토지가격이 주택가격에 반영되면 산업사회에서 필수적인 노동력의 지역간 이동이 비싼 주택가격 때문에 저해될 수 있기 때문이다. 경제적으로 성장하던 지역이 노동력 확보 어려움 때문에 다시 침체의 길을 걷게 되는 경우를 흔히 볼 수 있는 것이다.

#### 다. 토지소유

토지소유현황은 한 사회의 부의 불균형 정도를 판단하는 척도가 된다. 특히 우리나라처럼 토지가치가 경제규모에 비해 높은 경우에는 그럴 가능성이 한층 높다. 자료 확보가 용이한 민유지의 경우를 살펴보면 전국에서 상위 5%가 전체 면적의 65.2%를 소유하고 있는 것으로 나타났다. 편중보유의 정도는 지역적으로 상이한데 특히 대도시 및 대도시 인근의 중소도시에서는 상위 5%가 전체면적의 70% 이상을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 특히 주목되는 현상은 서울과 부산 등 대도시 주변에 위치한 도시들의 토지보유형태이다. 서울의 위성도시 중 하나인 성남의 경우 상위 5%가 71.9%를 보유하고 있고, 부산의 외곽지역인 양산군의 경우 상위 10%가 79.9%의 민유지를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 우리나라와 같이 도시화가 급속하게 진행되는 상황에서, 개발이익환수장치가 제대로 기능하지 못한다면 이들이 누릴 수 있는 자본이득은 실로 엄청날 것을 의미한

다.

그러나 토지소유의 편중과 관련하여 실제로 문제가 되는 것이 무엇인지를 짚고 넘어갈 필요가 있다. 사실 토지소유의 편중은 그 자체로서는 큰 문제가 되지 않을 수도 있다. 개인의 토지소유가 인정되는 자본주의 사회에서 누군가에 의해 토지가 소유되어야 한다고 할 때 경제적으로 우위에 있는 계층이 토지를 많이 보유하는 것은 당연한 일일 것이다.

그러면 무엇이 문제인가? 우선 택지의 편중보유를 문제 삼을 수 있다. 택지는 주택의 생산요소이며 주택이 국민의 기본적인 권리의 하나라면, 주택생산에 필요한 택지가 편중보유되어서는 안될 것이다. 더우기 도시적 목적으로 쓰이는 땅이 협소한 우리나라에서 택지의 편중보유는 여러가지로 심각한 문제들을 초래하게 된다. 또 다른 문제로는 토지소유의 편중으로 인해 부의 불균형이 심화되는 것을 지적할 수 있다. 대개 토지로부터 창출되는 자본이득은 개인의 노력에 의해 생겨난 것이라기보다 정부정책의 변경이나 주변여건의 변화에 따라 생겨나는 것이기 때문에, 그로 인한 부의 불균형이 커지게 되면 그것을 사회적으로 수용하기는 더욱 어려워질 것이다. 그러므로 우리가 특히 주목해야 할 것은 토지보유의 편중 그 자체라기보다 토지보유의 편중으로 인해 발생할 수 있는 부의 불균형 문제라야 할 것이고, 제도적 보완책도 거기에 초점을 맞추어 이루어져야 할 것이다.

### 3. 여건변화와 과제

최근의 경제·사회적인 변화들은 모두 직·간접적으로 토지시장에 영향을 미칠 것이나, 특히 다음과 같은 몇가지 추세들은 새로운 과제를 제공할 것으로 보인다. 크게 국외적 변화와 국내적 변화로 구분할 수 있는데, 국외적 변화로는 UR협상의 타결, NAFTA, APEC 등으로 대변되는 지역경제의 가속화, 새로이 대두되는 GR협정 등을 들 수 있다. 국내적 변화로는 지방자치제의 정착, 국가경쟁력 강화 등을 거론할 수 있다. 이러한 변화를 종합해 볼 때 토지관리정책에 시사점을 줄 수 있는 항목으로는 국제화·개방화의 시대, 경제경쟁의 시대, 지방자치의 시대 등의 세가지를 들 수 있다. 토지관리의 과제도 각 항목에 따라 그 성격이 다를 것이므로 다음에서는 항목별 토지자원의 성격을 재조명하고 그에 따라 대두되는 토지관리의 과제를 검토하고자 한다.



## 가. 국제화 · 개방화 시대와 토지자원

21세기를 향한 추세 중 가장 두드러진 시대적 변화는 국제화 · 개방화 시대의 도래라 할 것이다. 이처럼 국제화 개방화 시대를 가져올 사회적 변화로는 앞서 언급한 UR협정의 타결과 지역경제체계의 가속화 등을 들 수 있다. 출범된지 7년만에 지난 연말타결을 본 UR은 우리 산업전반에 걸쳐 광범한 영향을 미칠 것인데, 다양한 경로를 통해 토지시장에도 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 따라서 앞으로 구체화될 UR의 파급효과와 최소화는 21세기에 대비하는 토지관리정책이 감당해야 할 중요한 과제일 것이다.

우선적으로 예상되는 것은 UR이 우리의 농업은 침체시키는 반면 제조업은 활성화시킴으로써 산업구조에 큰 영향을 미치리라는 것이다. 그런데 산업구조의 변화는 대체로 국토 공간 구조에 반영되므로 결국 토지시장에도 영향을 미칠 것이다. 휴경농지의 발생과 도시 지역의 확산이 그 대표적인 예이며, 따라서효율적 토지이용이 중요한 과제가 될 것이다. 또한, 서비스산업의 개방에 따라 외국 기업이 우리나라에 진출하면 특히 도시지역에서는 그러한 활동을 지원하기 위한 오피스 빌딩에 대한 수요가 크게 증가할 것이므로 늘어나는 수요충족을 위해 공급의 원활화가 중요해질 것이다. 그런가 하면, UR은 금융적 요인의 변화를 통해서도 토지시장에 영향을 미칠 것이다. 금융자유화와 시장개방이 추진되면 이자율 등 경제변수가 국내 경제여건 뿐 아니라 국제적 상황변화에 따라서도 변할 것이고, 그로 인해 개인이나 기업의 포트폴리오 구성에 변화가 생겨나면 토지 및 토지를 기반으로 생산되는 부동산의 가격이 큰 영향을 받게 될 것이다. 이 경우 특히 토지가격의 안정이 중요한 과제가 될 것이다.

한편 지역경제체계의 가속화는 어떠한 영향을 초래할 것인가? 이것은 서울의 기능이 강화되어야 함을 의미한다. 지역경제 체계가 구축되면 동아시아 경제권의 고도성장 추세와 기능 통합 가능성을 우리경제 성장의 계기로 삼아야 한다. 그러기 위해서는 서울이 이들 국가들과의 물적, 인적교류를 촉진하고 자본, 기술과 정보통신 등 고급 서비스를 제공하는 역할을 담당해야 해야 할 것이다. 그러나 현재로서는 서울이 그러한 국제기능을 충분히 수행하기에는 부족하고, 그렇기 때문에 앞으로 더욱 개발되어야 할 처지에 있다. 향후 동북아 전체를 시장으로 하는 대규모 컨벤션센터, 국제수준의 업무시설, 고도의 정보통신 시설 등이 확충되어야 한다. 이렇게 앞으로 국제화 추세에 따라 다양한 개발사업들의 상당수가 불가피하게 수도권을 중심으로 전개될 수 밖에 없을 것이므로, 지역균형개발 차원

에서 이들 시설을 억제하는 것은 현실적으로 가능하지 않을지도 모른다. 결국 지역불균형은 더욱 심해질 가능성도 배제할 수 없다.

이러한 점들을 종합해 본다면 국제화·개방화 시대의 토지관리의 과제는 한마디로 우리의 통제영역을 벗어나는 요인들에 의해 토지시장이 충격을 받게 될 때 그러한 충격을 큰 부정적 파급효과 없이 어떻게 잘 흡수하느냐의 문제가 될 것이다.

#### 나. 경제경쟁 시대와 토지자원

21세기의 피할 수 없는 흐름의 하나가 경쟁적 경제시대의 도래라고 할 수 있다. 최근 이데올로기의 대립과 동서냉전의 해소로 국방력과 안보협력의 중요성은 급격히 감소하는 반면 경제력 증강이 각국의 최대 현안으로 부상되고 있다. 국가 목표가 이렇게 전환되면서 국제적으로 경제경쟁이 심화되고 기술혁신과 산업발전이 가속화될 전망이다.

이러한 경제경쟁 시대를 맞이하여 토지관리의 주요 쟁점으로 떠오르는 것은 어떤 것들이 있는가? 우선, 토지의 생산요소로서의 성격을 감안할 때 다양한 경제활동에 필요한 토지의 공급이 원활하게 이루어져야 할 것이다. 생산요소로서 토지가 원활히 공급되어야만 경제활동이 제대로 이루어질 수 있고 그래야만 우리 경제의 경쟁력이 살아날 수 있기 때문이다. 또한, 생산요소로서의 토지가격이 높다면 그것은 경쟁력의 하락을 의미할 것으로 토지공급을 원활하게 하여 가격상승을 예방할 필요도 있다.

둘째는 우리에게 주어진 토지자원을 최대한 효율적으로 활용해야 한다. 토지이용의 효율성은 토지가격 수준에 상응하는 생산활동이 일어나는 것을 의미하므로 효율성의 제고는 곧 경쟁력의 강화를 의미한다. 거시적 측면에서의 토지이용의 효율성 문제는 국가경쟁력을 높이기 위해서 국토이용구조를 어떻게 구성하는 것이 바람직한지를 밝히는 것이 된다. 이러한 점에 UR협상의 타결로 생겨날 수 있는 휴경농지의 활용문제가 쟁점이 될 것이다. 물론 앞으로 우리나라 농지정책이 어떠한 방향으로 가닥이 잡히느냐에 따라 달라질 수도 있겠지만, 늘어나는 휴경농지의 상당량이 도시적 목적으로 활용될 것으로 예상된다. 이것은 피할 수 없는 결과일 것이며, 따라서 정책도 이러한 현실을 감안하여 방향이 잡혀야 할 것이다. 그러나 휴경농지가 대규모 영농을 위해 사용될 가능성도 배제할 수 없다. 농업의 침체로 농지가격이 하락하면 동일한 재원으로 넓은 땅을 구입할 수 있고, 그 결과 대규모 영농이 가능해 질 것이다. 이것은 우리나라 농업에 대한 기회적 요소가 되는 것으로 우리 농업도 차제의 기계화 영농이 가능할 수 있도록 구조조정이 일어나야 할 것이다.

토지이용의 미시적 효율성이란 관점에서 쟁점이 될 것은 도시 주변지역의 토지이용 문제와 도심의 토지이용문제이다. 도시지역주변의 토지이용 문제는 앞으로 확대될 것으로 예상되는 제조업을 어떻게 그 지역에 유치할 것인지의 문제이다. 특히 최근 국토이용관리법의 변경으로 준농림지역이 개발가능지로 주목받고 있는 상황에서 이 문제는 앞으로 주요한 토지이용상의 쟁점이 될 것이다. 도심지역의 토지이용 문제는 특히 서울의 경우 국제도시로서의 기능을 갖출 수 있도록 도심의 토지의 고도이용을 위한 제반 여건과 제도적 뒷받침이 동시에 이루어져야 할 것이다. 결국 이것은 앞으로 도심재개발 수요가 늘어날 것을 의미하는데, 그에 따라 제도적 정비가 뒤따라야 할 것이다.

셋째, 경제경쟁시대에는 모든 자원을 국가경쟁력 강화를 위해 적절히 사용해야 한다. 따라서 토지의 경제자원화가 중요한 과제가 될 것이다. 토지는 국가 최대의 자산으로서 국가간 경제경쟁에 유용하게 쓰일 수 있는 엄청난 잠재력을 가진 자원이다. 예컨대, 토지가격의 상승은 개인소비에 대한 자산효과를 통해 경기를 확대할 것이다. 기업에게는 토지가격이 상승하면 주가가 높아지므로 그 자금조달비용이 낮아지게 된다. 그러므로 신규주식발행, 전환사채, 보증사채 등 채권 발행을 통한 자금조달이 용이해 질 것이므로 투자를 늘릴 것이고, 따라서 경기가 확대될 수 있다. 또한, 토지담보 대출이 보편화 되어 있는 현실에서 지가상승으로 대출규모가 커지면 그로 인해 설비투자나 대외투자를 늘어날 수도 있다.

그러나 중요한 것은 지가상승이 거품이 아닌 합리적 요인에 의해 일어나야 한다는 점이다. 이것은 거품가격이 붕괴될 때의 경제적 피해를 감안한다면 특히 주목해야 할 부분일 것이다. 또한, 이 경우 문제는 지가상승으로 인해 발생하는 이익을 다수가 누리지 못하는 상황이 발생할 수 있다는 점이다. 따라서 이러한 문제를 해소할 수 있는 보완책이 뒷받침되어야 할 것이다.

### 3. 지방화 시대와 토지자원

지방화 시대의 토지자원은 세가지 측면에서 그 중요성이 부각될 것이다. 첫째는 지방화 시대에는 토지자원은 그것의 개발에 관한 한 경쟁의 대상이 될 것이다. 지방자치제하에서 지방정부의 고유한 목표가 지역주민의 욕구를 충족시키는 것이어야 할 것이므로, 앞으로 지방자치제가 정착되면서 지방정부간 토지개발에 대한 경쟁이 치열해 질 수 있다. 특히 주거단지, 공장시설 등 그 지방에 경제적 이익을 가져다 줄 시설을 경쟁적으로 설치하려

할 것이다. 개발에 대한 경쟁이 일어나게 되면 토지자원의 효율적 관리를 위해 요구되는 것은 중앙정부의 조정역할이다. 개발경쟁이 심화되면서 자기 지역의 능력이나 수요를 오판하여 무리한 사업을 시행하고 이를 제대로 수습하지 못한 지방정부도 생겨날 수 있다. 이것은 국가 전체적으로 볼 때 자원의 낭비를 가져올 것이고, 토지이용의 효율성 측면에서도 결코 바람직하지 않다. 따라서 중앙정부는 지방 정부가 이러한 개발에 대해 좀더 신중하게 접근하도록 유도하는 조정자의 역할을 수행해야 한다. 중앙정부는 개발에 앞서 개발입지 수요의 상당부분을 미리 확보하도록 의무화한다든지 또는 사업계획을 사전에 심사한 후 지원책을 준다든지 하는 등의 보완책이 필요할 것이다.

둘째는, 지방화 시대에 개발의 위치와 관련하여 토지자원은 기피의 대상이 될 수 있다. 광역적으로 필요한 혐오시설의 설치를 대부분의 지방정부가 기피하기 때문이다. 쓰레기 처리장, 원자력 발전소 등 국가적으로는 필요한 시설을 자신의 지역에 설치하는 것을 반대할 것이다. 이것은 토지개발과 관련하여 발생하는 이익상충의 문제가 이제는 개인들간의 관계를 넘어 지방정부간의 문제로 비약되고 있다는 것을 의미한다.

이러한 시설입지의 기피문제를 해소하기 위해 중앙정부가 할 수 있는 일은 무엇일까? 이 경우에도 중앙정부의 조정역할이 중요해 진다. 중앙정부는 지역간의 분쟁을 해결함으로써 국가적 목표에 필요한 시설설치를 원활하게 시행하는 조정기능을 담당해야 한다. 이것은 앞으로 중앙정부의 업무수행 방식이 달라져야 할 것을 의미한다. 종전 경제개발시대의 지시와 통제 중심의 업무수행방식은 더 이상 그 효력을 발휘할 수 없다. 중앙정부는 지시자가 되어서는 안될 것이며, 이제는 조정자(coordinator)와 촉진자(facilitator)의 역할을 수행해야 한다. 이것은 토지개발에 있어 협상(negotiation)의 중요성을 크게 부각시키는 현상들이다. 제도적 측면에서도 토지개발과 관련하여 개인에게 발생하는 손실문제를 해결하기 위해 손실보상제도가 있듯이 지방정부간의 이해관계의 상충문제를 해결하기 위해서도 비슷한 제도적 장치가 필요하다. 외국에서는 이미 토지개발에 있어 협상의 중요성을 일찍 인식하고 다양한 제도적 장치를 개발하여 활용하고 있다. 미국의 인센티브(incentive)조닝, 영국의 플레닝 게인(planning gain) 등이 이러한 제도의 대표적인 것이다. 또한, 일본에서는 원자력 발전소를 설치하는 지방에 중앙정부 차원의 세제혜택을 줌으로써 반대하던 그 시설의 입지를 가능케 한 경험은 우리에게 시사하는 바가 크다.

마지막으로 지방화 시대의 토지자원은 환경보전의 대상이 될 것이다. 이것은 지방화 시대에 있어서 토지관리는 그 대상에 따라 전담해야 할 정부가 달라야 함을 의미한다. 앞서

언급한 바와 같이 지방화 시대에 개발은 지방정부에게 부여된 기회적 요소일 것이나 환경보전은 여전히 중앙정부의 몫으로 남게 될 것이다. 개발이 지방정부에 의해 주도되면 중앙정부가 국가차원에서 보전이 필요한 지역을 적극적으로 개입하여 미리 확보하지 않는다면 보전이 제대로 이루어질 수 없다. 대체로 민간이나 지방정부는 국익보다는 자신 또는 자გი지방의 이익을 우선적으로 고려할 것이므로 국가차원에서 보전이 필요한 지역들까지도 개발에 노출될 가능성이 크다.

#### 4. 21세기에 대비한 토지관리정책

앞서 예상되는 여건변화를 감안하여 토지자원의 성격을 재조명하고 토지관리의 과제를 도출해 보았다. 앞으로 풀어야 할 과제 규명되었다 하더라도 그것을 달성할 수 있는 수단 선택은 다른 문제이다. 다음에서는 우리가 앞으로 어떠한 정책수단을 선택해야 할 것인지를 검토해 보고자 한다. 이를 위해서는 먼저 토지관리정책의 목표를 정립할 필요가 있을 것인데, 토지관리정책의 목표로서 항상 거론되는 것들과 여건 변화로 새롭게 부각되는 것을 종합적으로 고려하여 21세기에 대비하는 토지관리정책의 목표를 세운다면 크게 보아 국가경쟁력의 강화, 효율적 토지이용, 개발이익의 적정환수 등이 될 것이다.

##### 가. 국가경쟁력의 강화

국가 경쟁력 강화를 위해 무엇보다도 중요한 것은 경제활동에 필요한 생산요소인 토지를 적기·적소에 저렴하게 공급하는 것이다. 여기서 생산활동이라함은 단순히 제조업만을 지칭하는 것이 아니라 서비스업이나 정보관련 산업 등 3차 산업에 속하는 다양한 활동들이 포함하는 것이다. 따라서 생산시설에도 전통적 공장시설이외에 업무용 사무실 건물도 포함된다. 생산요소로서의 토지의 공급증가는 기본적으로 수요가 늘어나기 때문에 필요한 것이다. 수요증가에 대한 대응책은 크게 두가지로 나뉘는데, 늘어난 수요를 충족시킬 수 있도록 공급을 늘리거나, 발생하는 수요를 분산시키는 방안이 있다.

공급을 늘리는 정책에는 경직된 토지이용규제를 완화하거나 유연화함으로써 그 탄력성을 높이는 방안이 있다. 구체적으로는 토지이용과 관련하여 중복적으로 적용되고 복잡한 규제체계를 정비해야 할 것이다. 토지이용을 위해 밟아야 할 절차를 간소화함으로써 공급

탄력성을 높이는 방법도 중요하다. 또한, 사회간접자본의 확충도 토지공급증가에 큰 기여를 할 것이다. 원래 농업용으로 쓰이던 땅이 사회간접자본의 확충으로 도시적 목적으로 쓰이게 된다면 그것은 도시용 토지공급이 늘어나는 것과 같은 것이다. 그런가 하면, 도시 지역에서는 재개발사업을 시행함으로써 기존 도시지역의 고밀화로 도시용 토지의 공급을 늘릴 수도 있다. 도시지역에서 재개발사업을 시행할 때 특히 주의해야 할 점은 고밀화가 하부시설의 확충과 병행하여 이루어져야 한다는 점이다. 하부시설의 확충이 뒤따르지 않는 고밀화는 혼잡을 가중시켜 토지이용의 효율성을 더욱 저하시킬 것이기 때문이다.

한편 수요를 분산시키는 정책에는 그동안 우리가 추진해온 수도권억제정책과 그것과는 동전의 양면에 해당하는 지역균형개발정책이 있다. 이러한 정책이 필요한 이유는 대부분의 개발은 공간적으로 고정되어 일어나므로, 그 공급은 고정적인 반면 위치적 이점을 갖는 개발에 대한 수요는 꾸준히 늘어나 수급불균형이 쉽게 해소되지 않을 것이기 때문이다. 따라서 수요의 분산이 이루어진다면 공급확대정책의 효과도 더한층 높아질 것이다. 그러나 주의해야 할 점은 국제화가 가속화되면 그동안 추진해온 지역균형개발정책 중 방향 전환이 필요해질 부분이 있다는 것이다. 과거와 같이 물리적 규제 중심의 정책은 비록 추구하는 목표를 달성하더라도 개방화 시대에 있어서는 더 큰 비용을 초래할 것이므로 앞으로는 간접적 규제방식에 의한 통제가 바람직할 것이다.

둘째, 생산요소로서의 토지가격안정이 중요하다. 가격의 안정은 가격하락과는 의미가 다르다. 하락은 수준을 낮추는 것이지만 안정은 수준의 고저와는 관계없이 변화의 폭을 줄이는 것이다. 국제화·개방화 시대에는 토지가격안정을 위해선 금융정책이 무엇보다도 중요해 지난 금융정책을 포함한 거시경제정책은 전통적으로 가격, 투자 등 유량(flow) 변수들의 안정과 적정 흐름을 목표로 수립되어 왔다. 하지만 우리나라와 같이 토지를 포함하는 자산 등 저량(stock)변수가 경제에서 차지하는 비중이 큰 경우에는 그러한 정책이 저량변수에 미치는 파급효과를 충분히 감안하여 수립해야 한다. 금융요인이 토지가격에 미치는 충격을 최소화할 수 있어야 가격안정이 쉽게 이루어질 것이다. 더욱이 앞으로 금융자유화와 시장개방이 일어나면 토지가격에 영향을 미칠 수 있는 거시경제변수들이 국내 경제여건 뿐아니라 국제상황의 변화에 따라서도 변할 것이다. 국제시장에서 환율이 변하고 그에 따라 국내 이자율도 변하여, 결국 그것이 국내 토지가격에 영향을 미칠 것이다.

따라서 토지가격의 안정을 위해서 앞으로 우리가 통제하지 못하는 변수들의 변화로 생겨나는 충격을 흡수할 수 있는 제도적 완충책을 마련하는 것이 관건이 될 것인데, 이를

위해서는 금융시장의 체질강화가 무엇보다도 중요하다. 그동안 경제의 고도성장기에 실물 경제의 발전을 효율적으로 뒷받침하려는 의도에서 확대되어 왔던 금융시장에의 정부의 개입을 대폭 줄임으로써 우리나라 금융산업이 국제 경쟁력을 갖추 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 나. 효율적 토지이용

효율적 토지이용을 위해서는 거시적, 미시적, 환경보전의 세가지 측면에서 정책대응이 필요할 것이다. 첫째, 지금까지 검토해 본 바로는 향후 여건변화는 앞으로 수도권 집중을 가속화하여 지역불균형을 심화시킬 것이다. 그렇다면 이 문제는 앞으로 어떻게 대처해 나가야 할 것인가? 우선 앞으로 수도권정책은 여건변화를 감안하여 그 나름으로 국가적 효율성을 높이는 방향으로 추진되어야 한다. 구체적으로는 수도권이 당면하고 있는 문제들, 교통혼잡, 주택부족, 공해 등의 문제를 해결하기 위해 기반시설에 대한 투자와 필요한 부분에 대한 규제를 지속적으로 행해야 한다. 또한, 수도권의 국제기능, 창업발상지로서의 기능, 첨단기술의 연구 및 교류기능 등은 더욱 확대시켜야 한다. 이것은 앞으로의 여건변화를 예상할 때 국가경쟁력 강화를 위해 피할 수 없을 것이다. 마지막으로 이에 대응하여 지방의 발전은 지방에 대한 투자를 지속적으로 확대함으로써 이룩해야 한다. 아울러 수도권의 기능이 재조정되면 일부 시설의 지방이전도 적극적으로 검토해야 할 것이다. 예를 들면 정부기관의 이전은 행정적인 결정만으로도 그 실효성이 생겨나고 동시에 그에 따르는 파급효과가 상당할 것이므로 심각하게 고려해 볼 가치가 있다.

거시적 토지이용의 두번째 쟁점은 예상되는 농업의 침체로 늘어날 휴경농지의 활용 문제이다. 우선 강조할 것은 유휴농지의 도시적 용도전환이 쉽게 일어날 수 있도록 해야 한다는 것이다. 그동안 우리의 농업정책은 영세농 보호와 규제위주의 정책이었다. 그러나 UR협상 타결에 따라 농업정책은 농업의 경쟁력을 강화하고 농지를 효율적으로 이용할 수 있는 정책으로 방향전환이 요청된다. 따라서 농지제도도 예상되는 농업구조 조정을 반영하고 농업의 국제경쟁력을 강화할 수 있도록 변경되어야 할 것이다. 이러한 점에서 볼 때 농업진흥지역의 지정은 바람직한 것으로 평가할 수 있으나, 현재로서는 농업진흥지역 내 산업기반시설 및 영농규모가 미흡한 것으로 나타나 실효성은 그리 크지 않은 듯하다. 앞으로 농업진흥지역에서는 쌀농사중심의 생산기반을 정비하고 경영규모를 확대하기 위해 농지의 대구획화, 기간농로의 확·포장 등 경지종합정비를 추진해야 할 것이다. 또한,

농업의 집단화 및 경영규모 확대로 쌀 생산비를 절감해야 할 것인데, 이를 위해 농업진흥 지역내 자경농민에 대한 농지소유상한을 확대하고, 사전환지 계획에 의해 농지집단화와 공동이용시설 부지를 확보하며, 쌀 농업의 경영규모를 확대하기 위해 임대차 활성화 및 농지구입 지원 방식을 개선해야 할 것이다. 여기에 부수적으로 필요한 것으로서 농지매매 증명제도 등 농지거래규제는 점진적으로 완화하여 농지거래를 활성화함으로써 농민의 불편을 해소하고 농촌의 활력을 증진하는데 기여하도록 해야 할 것이다.

둘째, 미시적 차원에서 토지용의 효율성에는 우선 최근 변경된 국토이용계획에 의해 지정된 준농림지역의 효율적인 이용이 중요한 쟁점이 될 것이다. 기본적으로는 준농림지역의 지방정부를 중심으로 개개인의 창의와 참여를 통해 개발이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 준농림지역의 토지이용에 대한 중앙정부 차원의 지침설 정도 필요할 것이다. 그리하여 준농림지역에서 생겨날 수 있는 지방정부간의 경쟁이나 상호기피로 인한 토지이용상의 상충문제와 충분하지 못한 사회간접자본에도 불구하고 개발이 일어나는 경우의 난개발 문제를 사전에 방지해야 할 것이다.

다음으로 효율적인 토지이용을 위해서는 토지이용규제수단이 개편되어야 할 것이다. 개편의 방향은 우선 계획 및 규제 권한을 지방정부로 대폭 이양해야 한다. 토지이용 규제는 그 지역주민들의 일상생활과 직접 연관되어 있으므로 당해 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다. 또한, 그동안 산업화 과정에서 누적적으로 불어난 수많은 규제 수단은 좀더 상세하게 만들어야 한다. 예컨대, 우리나라의 대표적 토지이용규제 수단인 용도지역지구제는 그 지정면적이 과대하여 세분화된 토지이용의 유도기능을 갖지 못하고 있다. 그런가하면 현행과 같은 전국적 획일적 적용을 지양하고 지역의 실정이나 지구의 특성을 살린 탄력적 적용을 도모해야 할 것이다.

마지막으로 환경보전을 위한 토지관리정책 개발이 토지이용의 효율성을 높이기 위해 필요할 것이다. 토지이용이 기본적으로 지방정부의 관리하에 있게 되더라도 환경보전과 관련되는 토지이용은 중앙정부가 관여해야 할 부분의 하나이다. 환경보호 차원에서 중앙정부가 관여해야 할 토지자원의 종류와 토지이용유형으로는 우선 경관이 수려한 지역, 역사적 가치가 있는 지역, 생태적으로 보호할 필요가 있는 지역 등이 여기에 해당한다. 또한, 과도한 공공투자를 유발하는 토지이용 행위도 중앙정부가 개입하여 통제해야 할 토지이용의 하나이다.

이 경우 토지관리를 위해서 중앙정부가 사용할 수 있는 대책은 기본적으로 두가지이다.



하나는 토지이용규제수단으로서 이것은 보호 또는 관리가 필요한 지역을 규제지역으로 명시하고 그 지역의 토지이용을 규제하거나 개발을 통제함으로써 공공서비스 시설이 과다하게 소요되는 것을 사전에 방지하는 것이다. 다른 방법은 중앙정부가 유도자의 기능을 수행하는 것이다. 이 경우 중앙정부는 재정적 지원방안 등을 활용할 수 있을 것인데, 우선적으로 중앙정부가 관리해야 할 지역과 토지이용유형을 명시하고 그러한 지역의 보전 및 관리에 적극적으로 참여하는 지방정부에 대해서는 교부금이나 보조금 등을 할증하는 방법을 사용하는 것이다. 앞으로 지방자치제의 정착으로 지방정부가 모두 자기지방의 이익을 위해 경쟁할 때는 중앙정부는 후자의 방법을 사용하는 것이 더욱 바람직할 것이다.

#### 다. 개발이익의 환수

토지관리정책 차원에서 개발이익환수가 중요한 쟁점이 되는 것은 세가지 이유에서 이다. 우선 현실적인 이유로는 현재 상당히 개선되고 있다하더라도 토지소유의 불균형 문제는 아직도 심각한 상황에 있다. 그리고 아직도 토지가격이 다른 경제변수에 비해 불 때 급속히 상승할 가능성이 크며, 따라서 토지소유의 편중 문제는 부의 편중 심화로 직결될 수 있다. 특히 국가경쟁시대에는 사회의 결속력이 무엇보다도 중요할 것인데 부의 불평 등이 해소되지 않고서는 결속력의 강화는 기대하기 어려운 것이다. 다음은 여건변화로 생겨날 수 있는 사회적 불공평 문제를 예방하기 위해서도 개발이익환수 제도가 정비되어야 한다. 어떠한 요인에 의한 것이든지 토지시장에 충격이 생겨나면 그로 인해 개발이익과 손실이 발생할 수 있는데, UR협상 등 최근의 여건변화도 예외일 수 없다. 산업구조가 변하여 토지수요가 증가하는 지역의 토지가격이 상승하면 자본이득이 발생하고, 그 반대의 경우에는 손해이 발생할 것이다. 그러므로 UR타결 등 여건변화에 충격을 최소화하기 위해서는 개발이익환수 제도가 정비되어야 할 것이다. 마지막으로 자본이득환수제도는 앞으로 예상되는 외국 기업의 우리나라 토지시장 진출에 대비해서도 정비해야 한다. 금융자유화와 시장개방이 지속적으로 진행되면 외국자본의 유입은 필연적인데, 유입된 자본이 토지시장에 몰릴 가능성을 배제할 수 없다. 그러므로 외국기업이 국내 부동산 시장에 투자하여 이익을 얻을 경우 그러한 자본이득을 적정하게 환수할 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

토지가격 상승으로 인한 자본이득환수의 당위성에는 모두 의견을 같이 하더라도 어떻게 환수할 것인지에 대해서는 다양한 견해가 있다. 여기서 개발이익의 환수를 위해 우리

가 제안하고자 하는 정책방안은 전혀 새로운 것이 아니다. 이미 여러 곳에서 앞으로 추구해야 할 정책방향으로 지적된 바 있는 것으로서, 기존의 양도소득세를 정비하여 자본이득 환수의 근간으로 삼고 직접적인 개발행위로 발생하는 이익의 환수를 위해서는 개발부담금제를 공공시설부담금적 성격의 제도로 변형하여 사용하자는 것이다. 개발이익환수제도의 강화와 아울러 필요한 것은 토지보유과세의 정비이다. 토지보유과세의 정비는 그 자체로서도 중요하지만 개발이익환수제도의 동결효과를 완화하기 위해서도 필요하다. 구체적으로 종합토지세의 토지과표를 공시지가로 전환하고 이를 위해서 공시지가의 공평성과 신뢰성을 높여야 할 것이다. 그러나 현재 국민소득대비 지가수준을 볼 때 실효세율의 급격한 상승은 중산층 이하 계층의 세부담까지 급격하게 늘리게 될 것이므로 중산층 이하의 세부담은 급증하지 않도록 종합토지세의 과표급간과 세율체계를 조정할 필요도 있을 것이다.

## 5. 맺음말

지금까지 우리는 새롭게 부각되는 상황변화에 따라 토지자원의 성격 중 주목해야 할 부분은 무엇이고, 그에 따라 필요한 정책방향은 어떠한 것인지를 검토해 보았다. 물론 미래는 불확실한 것이므로 우리가 예측하지 못한 부분도 있을 것이고 그에 따라 상황이 전개되면서 새롭게 필요한 정책들도 생겨날 것이다.

그러나 여기서 우리가 강조하고 하는 것은 아무리 상황이 불확실하더라도 그동안의 경험에 비추어 볼 때 확실한 것은 토지자원의 관리는 원칙에 충실해야 한다는 점이다. 문제를 정확히 하고 그 문제들을 해결할 수 있는 가장 적절한 수단들을 찾아내어 정책으로 활용해야 할 것이다. 그동안의 정책흐름을 살펴보면 원칙보다는 현실이 우위를 점해왔고, 그러다보니 정책의 일관성이 문제되기도 했으며, 경우에 따라서는 악화된 문제해결을 위해 충격요법을 도입해야만 했던 경험이 있다.

그리하여 목전의 문제는 해결했지만 이면에서는 더 큰 문제를 일으키는 우매함을 범하기도 했던 것이다. 비록 지금까지는 그러한 방식의 정책개발이 허용될 수 있었을런지는 모르지만 이제 국제화·개방화 시대를 맞아 국가 경쟁력이 어느 때보다 중요한 시점에서 이러한 시행착오는 더 이상 허용될 수 없다.

이러한 맥락에서 우리가 주장하는 원칙은 정책수립에 시장과 정부개입의 비교우위를 준수해야 한다는 것이다. 기본적으로 자본주의 경제체제에서는 두가지 메카니즘에 - 시장기구와 정부의 규제나 계획 - 의해 자원배분이 일어날 것인데, 토지자원도 이 두 메카니즘에 의해 소유·이용·관리되고 있다. 그러므로 앞으로 우리가 정책을 수립할 때 어떠한 부분에서 시장기능이 우위에 있고 또 어떠한 부분에서 정부개입이 필요한지를 명확히 밝혀내어 비교우위를 따져보고 그것을 근거로 하여 정책을 추진해야 한다는 점이다.

마지막으로, 침언할 것은 토지자원의 관리는 종합적 시각에서 접근해야 한다는 것이다. 토지시장을 토지관리정책의 영역을 넘어 거시경제정책, 사회정책 등 여러 분야 정책의 영향을 크게 받기 때문에 아무리 정교한 토지관리정책이 추진되더라도 다른 분야의 변화로 인해 토지시장이 불안정해 진다면 정책의 실효성은 낮아질 수 밖에 없다. 따라서 종합적 시각에서 토지관리문제에 접근해야 토지관리 효율성과 우리의 국가경쟁력이 모두 한차원 높아질 것이다.

**깨끗한 산, 깨끗한 물, 깨끗한 마음**