

13. 21세기 토지정책의 새로운 패러다임

자료제공 : 국토연구원

이 자료는 경제정의실천시민연합 도시개혁센터, 국토연구원, 대한국토·도시계획학회, 한국환경경제학회, 한국환경정책·평가연구원, 한국환경정책학회, 환경정의시민연대가 공동주최하고 건설교통부, 환경부가 후원하여 “새로운 국토관리를 위한 토지정책 방향”이란 주제로 지난 11월 29일 프레스센터 국제회의실에서 개최한 공개토론회의 제1분과 주제 1 전문입니다. <편집자 주>

최 병 선(경원대학교 교수)

I. 패러다임전환의 필요성

우리나라의 지난 한 세기는 근대화의 시기였다. 이 시기에 우리 역사 반만년간 지탱되어 왔던 왕조가 무너지고 민주 공화제가 들어섰다. 농업중심의 경제가 2, 3차 산업중심의 경제로 바뀌었고 농촌에 살던 인구의 대부분이 도시로 거처를 옮겼다. 과학기술이 눈부시게 발전했고 국민의 가치관과 의식은 완벽하게 뒤바뀌었다. 반만년 역사 가운데 불과 100년 사이에 말 그대로 상진벽해의 대 변혁이 이루어진 것이다. 이 100년 중에서도 특히 1960년대 이후의 변화는 비약적이다. 국민 1인당 소득의 변화가 이를 단적으로 입증한다. 지난 1960년 미화 80달러에 불과했던 국민소득이 IMF 지원체제 돌입 직전인 1996년에는 11,400달러에 달하였었다. 세계 최빈국의 처지에서 불과 35년 여 만에 선진국 진입을 바라보게 된 것이

다. 이를 일컬어 흔히 압축성장이라고 부른다.

그러나 경제부문의 외형적인 압축성장에 불과하고 국민생활의 많은 부분은 아직도 어려움을 면치 못하고 있다. 이를테면 우리 민족의 오랜 한인 절대빈곤은 극복해냈다. 그러나 경제체질은 외형적 성장에 무색하게 취약하기 그지없다. 우리 경제가 IMF지원체제에 들어 서게 된 이유가 여기에 있다. 더욱이 경제성장의 그늘에 가려있던 국민의 삶의 질은 매우 낙후된 상태에 놓여 있다. 서민의 내집마련기회는 여전히 어렵고 경제개발의 부산물인 환경오염은 심각한 수준에 있다. 각종 대형사고가 빈발하고 있고 금수강산의 여기 저기에서 난개발이 판치고 있다. 그 결과 우리의 국토환경은 많은 연구에서 경고하고 있듯이 지속적인 악화의 길을 가고 있다.

어쩌서 이러한 상황이 벌어지게 되었을까? 좋게 평가해서 이것은 압축성장과정의 불가피한 구조적 현상이라고 할 수 있을 것이다. 오늘날 대부분의 선진국은 500여 년의 근대화과정, 250여년의 도시화·산업화과정을 거치면서 사회변혁과정의 문제를 하나씩 해결해 나갔는데 우리나라는 그럴만한 시간적 여유가 없었다는 것이다. 맞는 논리이긴 하나 핵심이 빠져있다. 이러한 상황발생의 핵심에는 토지문제가 자리하고 있다. 근대화·산업화과정, 압축성장과정에서 토지에 대한 잘못된 관리가 오늘날 문제발생의 핵심원인이다. 서양에서도 한때 우리와 유사한 상황이 있었다. 19세기가 그러했다. 그러나 20세기 초반에 문제를 극복하여 오늘날에는 경제뿐만 아니라 국토공간의 질적 측면에서도 우리보다 멀리 앞서가고 있다.

우리 정부는 지금 경제 체질을 강화하기 위해 열심히 노력하고 있다. 제2의 IMF사태를 예방하고 내실을 갖추어 선진국에 진입하기 위해서이다. 그러나 잘못된 토지문제를 정리하지 않고는 선진국 진입이 사실상 불가능하다. 무엇보다도 과거 우리나라의 기업, 가계의 경제활동의 상당부분은 토지로부터 발생하는 개발이익과 직결되어 있었기 때문이다. 따라서 이 둘 사이의 관계를 정리하지 않고는 튼튼한 경제체질을 갖출 수 없다. 또한, 국경의 의미가 퇴색되어 가고 있는 세계화의 시대에는 국토의 삶의 질이 곧 상대적 경제력의 핵심요인이다. 때문에 국토공간의 삶의 질을 개선하지 않고는 선진사회로 진입하는 것이 불가능하다. 여기에 토지관리의 선진화가 필요한 또 하나의 이유가 있다.

마침 우리 사회는 지난 한 세기의 근대화 과정을 마감하고 새로운 탈근대화의 시대로 들어가는 전환점에 서 있다. 세기초에 5%수준에 불과했던 도시화율은 세기말인 지금 90%수준에 육박하면서 사실상 완료되었다. 정보화의 급속한 진전과 더불어 전통적인 제조업의 용

성으로 대변되던 산업화시대가 지나가고 탈 산업화시대가 도래하고 있다. 따라서 새로운 시대에 적합한 새로운 패러다임의 모색은 어차피 정치, 경제, 사회의 모든 측면에서 필요하다. 서양이 도시화를 대체로 마감한 20세기 초반에 토지제도를 개혁하였듯이 우리도 새 시대를 열어가는 첫걸음으로 지난 시대의 어두운 유산이었던 토지제도를 개혁하는 것이 선진사회로의 지향을 위해 필수적인 일이다.

II. 토지의 현안 문제와 원인

1. 현안문제

가. 비싼 땅값

통계에 의하면 1998년 현재 우리나라의 땅값은 총 1,475조원이다. 이것을 국민 1인당 땅값으로 환산하면 3,200만원, 가구당으로는 약 1억원이 된다. 평당 가격으로 계산하면 대략 5만원에 해당된다. 땅값 총액은 또한 국민총생산(GNP)의 3.4배에 이르는 것이기도 하다. 토지가격의 국민총생산에 대한 배수를 다른 나라와 비교해 보면 1992년에서 1994년까지 우리나라는 지가총액이 국민총생산의 7.7~5.4배였는데 비해 같은 기간 일본은 4.4~3.2배, 미국은 0.7배, 독일은 1.0배 영국은 1.3배 수준에 불과했다. 이렇게 국민총생산 대비 지가의 비중이 높은 것은 국민총생산의 증가율에 비해 땅값의 상승률이 높았기 때문이다. 1974년에서 1996년까지의 기간 중 여러 가지 경제지표의 변화를 비교한 통계에 의하면 국민총생산은 9.3배, 소비자물가는 7.2배, 주식은 8.5배 증가한데 비해 지가는 17.6배나 늘어났다. 특히, 도시지역의 지가는 대단히 급속하게 증가하여 1960년대에는 연평균 50%, 1970년대에는 28%, 80년대에는 17%를 기록했다. 그래서 1980년대 말에는 전국토의 0.6%에 불과한 서울의 땅값이 전국땅값 총액의 32%를 차지한 바 있다. 최근에 보도된 바에 따르면 서울의 지가는 홍콩, 뉴욕 등에 이어 세계 5위를 기록하고 있다.

이렇게 땅값이 비싼 것이 우리 국토의 생산성이 높아서 그런 것이라면 아무런 문제가 없다. 오히려 좋아해야 할 일이다. 그러나 그렇지 않다는 데 문제가 있다. 앞에서 분석된 데로

국민총생산 대비 우리나라의 땅값은 미국의 5배, 유럽의 3배 정도에 이른다. 땅을 생산의 기본요소라고 할 때 땅값을 이렇게 많이 지불하고도 경쟁력있는 값싼 제품을 생산할 수는 없는 일이다. 생산활동 뿐만 아니라 주거활동, 여가활동의 모든 측면에서 우리나라는 땅을 확보하는데 지나치게 높은 비용을 지불해야 하는 실정이다. 국토환경과 삶의 질 악화에 관련된 대부분의 문제가 바로 이와 같은 높은 땅값과 직결되어 있다.

나. 난개발

우리나라는 건축자유가 폭넓게 인정되고 있는 나라이다. 국토이용관리법상 개발행위를 통제하고 있는 농림지역과 자연환경 보전지역을 제외한 도시지역, 준도시지역, 준농림지역은 사적 개발행위가 대체로 허용된다. 이 면적이 국토의 41.5%이니 현실적으로 산지와 우량농지를 빼고는 모두가 개발 가능한 땅이다. 현재 우리 국토의 5%(약 15억평)가 도시적 토지로 개발적으로 수요의 7배가 개발 가능한 땅으로 개방되어 있는 셈이다. 준농림지역에 대한 개발행위가 허용된 1994년 이후 1998년까지 약 1억평(347.6km², 여의도의 130배)에 이르는 준농림지가 개발되었다. 경제학의 일반이론에 따르면 공급이 수요를 크게 초과할 경우 가격이 하락해야 함에도 불구하고 우리나라의 땅값이 세계 최고 수준을 유지하고 있는 이유에 대해서는 깊은 연구가 필요하다.

한편, 산지와 우량농지등을 제외한 모든 땅에서 개발행위가 가능할 뿐만 아니라 개발행위의 허용범위도 넓다. 이를테면 기존 도시지역에서는 도시계획법에 의한 용도지역제(Zoning)로서 개발행위의 용도와 밀도를 통제하는데, 주거지역의 경우 주택외에도 거의 모든 용도의 토지개발이 가능하며 밀도는 용적율 700%까지 허용된다. 그래서 순수한 주택만으로 구성된 주거지역을 찾아보기 힘들고, 대부분의 주거지역에서 상업·위락용도의 건축이 늘어나고 있다. 또한 용적율의 허용한도가 대단히 높아서 기존 시가지의 재개발·재건축이 이루어질 때에는 종전 용적율을 3배이상 확대하는 것이 일상화되어 있다. 이와같은 용적율 확대를 통해 창출해낸 개발이익으로 사업비용도 충당하고 주택규모도 늘릴 수 있다. 현주택을 헐어 새주택을 지으면서, 그것도 원래보다 넓게 면적을 늘리면서 비용지출 없이 오히려 돈을 버는 일은 아마도 우리나라가 유일한 사례일 것이다.

국토의 26%를 차지하고 있으면서 농촌지역에 위치하고 있는 준농림지역에서도 거의 무제한의 개발행위가 이루어지고 있다. 지금까지 개발된 준농림지의 개발행위를 용도별로 구분

해 보면 면적기준으로 공장이 25.2%, 주택이 15.2%, 숙박업소 1.2% 음식점 4.0% 기타가 54.4%를 차지하고 있다. 용적율의 허용한도가 400%까지 가능했던 1995년의 민간개발실적을 보면 평균 용적율이 300%에 달하고 있다. 잠실지역 아파트의 용적율이 100~150%, 분당 신시가지의 주택단지 용적율이 185%정도인 것과 비교해서 대단히 높은 밀도의 개발이 이루어졌음을 알 수 있다. 전원적 풍취를 지녀야 할 준농림지역에서 대도시보다 훨씬 고밀의 개발이 진행되고 있다.

건축자유는 결국 도시지역, 농촌지역을 가리지 않고 국토환경과 삶의 질을 훼손하는 주범으로 자리잡고 있다.

다. 개발이익의 사유화

개발이익이란 토지소유자의 노력에 의하지 않고 올라간 땅값 상승분을 뜻한다. 그래서 불로소득이라고 하고, 이러한 종류의 땅값 상승은 주로 경제발전이나 정부정책의 결과로 발생한 것이기 때문에 사회에 환원되는 것이 마땅하다. 이런 이유에서 정부는 개발이익을 환수하기 위해 다양한 제도적 장치를 마련해 놓고 있다. 그럼에도 불구하고 막대한 액수를 보이고 있는 개발이익의 대부분이 토지소유자의 수중에 떨어지고 있다.

개발이익이 얼마나 많이 발생하고 있는가를 보여주는 좋은 통계자료가 있는데 땅값 상승이 현저했던 과거의 3개 연도에 발생한 개발이익의 대 국민총생산 비중이 그것이다. 이에 따르면 1969년에는 개발이익이 국민총생산의 4.1배, 1978년에는 3.3배, 1987년에는 2.7배 발생하였다. 좀더 상술하면 1987년에 발생한 개발이익 272조원은 같은 해 국민 가처분 소득의 3배, 피용자 보수의 6.8배, 중앙정부 총세출의 16배에 달하는 것이었다. 그러나 토지관련 조세등을 통해서 환수한 개발이익은 총 발생액의 2%수준에 불과했다. 즉, 엄청난 개발이익의 98%가 땅 소유자에게 귀속되었으며 이로 인해 땅을 가진 자와 못가진 자간의 부의 격차가 심화되었다.

개발이익을 발생시키는 가장 큰 요소로서 용도지역의 변경과 대형개발사업의 시행을 들 수 있다. 예컨대 용도지역과 지목을 자연녹지의 임야에서 주거지역의 대지로 바꿀 경우 지가는 20.5배 상승하는 것으로 분석되어 있다. 신도시개발 등 대형사업을 시행할 경우 주변 지역의 땅값도 유사한 정도의 자가상승효과를 얻는다. 이렇게 해서 발생한 개발이익이 대부분 토지소유자에게 돌아가니 누구나 할 것 없이 용도지역 변경이나 개발지 주변의 땅사기

에 열을 올리지 않을 수 없다. 한 연구에 의하면 1974~1987년의 기간중에 토지에 전혀 투자하지 않은 기업보다 투자액의 75%를 토지에 투자한 기업의 가치가 2.4배 증가한 것으로 나타났다.

결과적으로 개발이익의 사유화는 정상적인 경제활동을 왜곡시키고, 있는 자와 없는 자 사이의 갈등을 증폭시키며, 땅값 상승과 투기를 유발하고, 불법과 부정을 부추기며, 모든 국민에게 크든 적든 상대적 박탈감을 안겨주는 대단히 반사회적인 속성이 있다.

2. 원인

가. 국민의식

우리 국민의 토지규제에 대한 의식은 이중적이다. 공익을 위한 토지규제에 찬성을 보내면서도 그것이 개인적인 개발행위와 결부될 때에는 격렬한 거부감을 표한다. 최근 개발제한구역의 대폭개편에 대해 보내는 일반 국민들의 우려표시가 전자라면 개발제한구역내 주민의 격렬한 저항은 후자의 전형이다. 전자는 대체로 소극적 의사표시로 끝나는 반면에 후자는 행동으로 표출된다. 따라서 토지규제에 대한 거부감이 보다 강조되는 경향이 있다.

토지규제에 대한 거부감이 강한 이유로는 무엇보다 규제의 형평성 결여에 대한 불만을 꼽을 수 있다. 예컨대 개발제한구역의 내·외부에 관계없이 모든 토지의 개발이익에 대한 사유화를 배제한다고 하면 주민들의 개발제한구역 해제요구도 없을 것이다. 영국의 경우가 그렇다. 그러나 우리나라에서는 개발제한구역 주민은 건축 제한에 따른 상대적 불이익, 그것도 엄청난 경제적 불이익을 감수해야 한다. 주민들의 저항이 없을 수 없다. 국토의 60% 정도는 엄격한 개발규제를 받는 반면에 40%는 건축자유가 허용되는 우리나라에서는 이와 유사한 사례가 비일비재하다.

토지 규제에 대한 거부의 또 하나의 이유는 우리 국민이 갖고 있는 정부규제에 대한 일반적인 적대감을 들 수 있다. 이것은 우리나라 근대화 과정의 역사와도 깊은 관련이 있다. 일제부터 극히 최근에 이르기까지 정부는 국민 위에 군림하여 왔다. 이 과정에서 군림의 수단으로 많은 규제를 양산해 냈다. 민주화가 급속하게 진행되면서 규제완화의 요구가 드세지고 있는 이유가 여기에 있다.

국민의식이 이렇듯 반 규제적이어서 그렇지 않아도 건축자유가 폭넓게 인정되고 있는 우

리나라의 토지규제는 사실상 무장해제의 길을 걷고 있다.

나. 경제정책의 하위수단으로서의 토지정책

우리나라는 지난 40여 년간의 개발연대를 거치오면서 경제정책이 모든 다른 정책의 상위 정책으로 확고하게 자리잡았다. 그래서 얼마전까지만 해도 경제정책의 총수는 정부조직에서도 경제관련 부처의 업무를 통할하고 조정하는 부총리의 직을 갖고 있었다. 때문에 토지정책은 흔히 경제정책 수행을 위한 보조적 수단으로 활용되었다. 이를테면 경제의 지속성장을 위해 건설산업의 활성화가 필요하고, 이를 위해서는 유인요소로서 토지규제가 완화되어야 한다는 식이다. 때로는 물가안정의 필요성에 따라 규제완화가 시행된 적도 있다. 물가안정을 위해서는 주택가격의 안정이 필수적인데 자재비, 인건비가 오른 상황에서 주택가격을 안정시키려면 택지비를 줄이는 수밖에 없고, 이런 이유에서 택지비 감소효과를 얻을 수 있는 용적을 완화조치를 취한 바 있다. 치솟는 땅값을 잡으려면 수요·공급의 경제원리에 따라 개발가능 토지를 확대 공급해야 한다는 논리에서 준농림지의 개발규제를 사실상 없앤것도 경제정책이 토지정책을 압도한 대표적 사례이다. 최근에 이르기까지도 경제활성화 및 시장경제 저해요인 해소 차원에서 토지규제완화가 지속되고 있다.

문제는 이와같은 토지규제의 일방적 완화가 결과적으로 토지가격의 상승을 유도하고, 개발이익의 사유화를 촉진시키며, 토지이용의 초고밀화와 난개발 현상 등을 유발하고 있다는 점이다. 말하자면 잘못된 경제정책으로 국토환경이 희생되고 있으며 궁극적으로 경제의 건전한 발전 자체가 훼손되고 있다.

다. 토지관련 정책의 제도적 결함

제도적 결함도 토지문제 발생의 중요한 원인 중에 하나다. 제도적 결함에는 시스템의 결함과 내용자체의 결함, 운영상의 결함 등이 있을 수 있는데 우리나라의 토지제도는 3가지 모두에 있어서 문제이다.

첫째, 시스템의 가장 큰 문제는 지나치게 복잡하다는 것이다. 토지이용에 대한 규제 또는 유도를 목적으로 운영하는 용도지역제만 하더라도 약 80여 개의 개별법에서 220여 개의 지역, 지구, 구역을 각기 지정할 수 있도록 되어있다. 여기에 관련된 중앙부처가 15개에 이른다. 이렇게 난립되어 있다 보니 상이한 제도간의 상충과 중복이 다반사로 일어나고 있다. 이를테면 건축법에 의한 도시설계제도와 도시계획법에 의한 상세계획제도는 내용상 흡사한

제도임에도 관장부서와 절차등은 상이하다. 도시계획법에 의한 광역도시계획제도와 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의한 광역개발계획도 역시 마찬가지이다. 재개발, 재건축, 주거환경개선사업의 관계 등 유사한 사례는 무수하게 찾아볼 수 있다. 결국 제도간의 중복·상충·혼선에 따른 다양한 부작용이 국민들의 제도에 대한 불신을 키우고 있다.

둘째, 제도의 내용은 오늘날의 사회구조 속에서 토지를 철저히 관리하기에는 너무 느슨하고 불투명하다. 우리나라에서 토지관리의 기본법적 역할을 하고 있는 법은 국토이용관리법이다. 이 법에 따라 전국토는 5개 유형의 지역으로 구분되고 그 중의 한 지역인 도시지역은 도시계획법에 의한 도시계획에 따라 토지의 이용·개발·보전을 통제하도록 되어 있다. 도시지역외 4개 유형의 지역에 대해서는 상세한 관리방식이 규정되어 있지 않다. 따라서 4개 유형의 지역 중에서도 개발행위가 폭넓게 허용되는 준도시지역, 준농림지역에서는 종합적인 공간계획이 없이 자연발생적 개발행위가 자행되는 것이다. 이것이 곧 국토 난개발의 원흉이다.

한편, 도시지역에서는 도시계획이 수립되어 토지관리에 활용되지만 도시계획의 많은 사항 중에서도 특히, 용도지역제가 토지관리의 핵심수단으로 작용하고 있다. 그런데 우리나라의 용도지역제는 서양에서 개발되던 당시의 초기적 형태를 아직도 그대로 유지하고 있고 또한 규제내용도 느슨해서 오늘날의 적절한 토지관리 수단으로 삼기에는 대단히 미흡하다. 때문에 서양에서는 다양한 대안적 방안이 오래전부터 마련되어 있는 터이다.

이 밖에도 법규정의 내용이 모호해서 자의적 해석의 여지가 많이 있다거나 혹은 결정적인 문제에 대해 제도자체가 없는 경우도 많이 발생하고 있다. 바로 이와 같은 토지관리제도의 방만함과 불투명성, 전근대성이 결합해서 무계획적인 토지의 난개발을 야기시키고 있고 인허가 문제를 둘러싼 부패의 고리를 제공하고 있는 것이다.

셋째, 제도의 시스템과 내용뿐만 아니라 제도의 운용에 있어서도 우리나라의 토지관리에 허점이 많이 있다. 예컨대 개발이익환수제도만 해도 우리나라만큼 다양한 환수수단이 겹겹으로 마련되어 있는 나라는 찾아보기 어렵다. 그러나 실제 운용에서 우리나라만큼 개발이익환수가 안되는 나라도 찾아보기 쉽지 않다. 이미 살펴본 대로 발생된 총 개발이익의 2% 정도만 관련조세로 환수되었다면 이것은 큰 문제라 하지 않을 수 없다. 이렇게 된다는 제도 자체에 빠져나갈 구멍이 많이 때문이기도 하고 제도 운영을 허술하게 한데도 이유가 있다.

보유과세인 재산세, 이전관세인 양도소득세 또는 개발부담금제 등의 운용에서 예외조항을 많이 두고 있다거나 과세표준액을 비현실적으로 낮게 책정하고 있는 등의 사례가 그것이다. 또 하나의 예로서 토지수용에 대한 보상액 산정기준을 보면 독일이나 우리나라나 똑같이 시가보상을 원칙으로 하고 있다는 점에서는 동일하지만 시가의 정의에 있어서는 판이하다. 즉, 독일의 시가는 개발계획이 있기 이전의 시가를 기준으로 한다. 통상적으로 사업계획을 확정할 때까지는 수년의 기간이 소요되고 이 동안에 땅값이 대폭 상승하기 때문에 우리나라는 계획으로 인한 개발이익의 발생분까지 보상하고 있는 셈이다.

제도의 운영이 이렇게 허술하다보니 개발이익은 개인의 소유라는 생각이 당연한 것으로 여겨지게 되고 이것이 토지는 우선 갖고 보자는 생각을 부추기게 되는 것이다. 여기서는 개발이익만 갖고 논의했지만 이와같은 허점은 토지관리제도의 도처에서 발견되고 있다. 바로 이러한 제도 운영상의 허점이 우리나라 토지문제의 중요한 원인이 되고 있는 것이다.

Ⅲ. 선진국의 경험

1. 선진국의 19세기 토지관리

선진국의 19세기는 도시화·사업화가 급속하게 진행되던 시기였다. 근대화가 가장 먼저 시작된 영국의 경우 1801년에 17%에 불과했던 도시화율이 100년만인 1901년에는 77%까지 상승했다. 이 기간 중에 영국의 최대도시 런던의 인구규모는 85만명에서 550만명으로 늘어났다. 당시에는 아담스미스의 국부론(1776)과 불란서혁명(1789)으로 촉발된 자유시장경제체제의 확립, 민권신장 등에 힘입어 자유방임주의가 사회적 가치체계를 주도하였다. 따라서 급속한 도시팽창에 따른 공장, 주택 등의 건설은 주로 자본가와 지주의 자유의지에 맡겨져 있었다. 그런데 이들의 목적은 최대한의 수익창출에 맞추어져 있었기 때문에 도시개발에 있어서 공공의 이익이 고려될 여지는 없었다. 이러한 사회환경 속에서 국가는 개인의 자유를 최대한 보장하되 기초적인 민생안전을 도모하는 정도의 최소한 개입에 정부의 역할을 한정하였다.

결과적으로 도시환경은 급속도로 악화되었고 토지투기와 지가폭등 등의 문제가 심각하게 발생하게 되었다. 영국에서 시행된 한 통계조사에 의하면 1841년 당시의 영국인의 평균수명이 41세였는데 대표적 공업도시였던 리버풀, 맨체스터 등의 그것은 25세 전후에 불과했다. 공업도시의 시가지 중에서도 특히 노동자 구역의 주거환경은 대단히 열악하였다. 이들 구역의 주택은 통풍·일조·위생설비가 없었던 것은 물론 과밀로 인해 최악의 주거상황을 연출하였다. 이러한 사회적 환경을 토양으로 막스, 엥겔스의 사회주의운동이 태동되기도 하였다.

이와 같은 도시문제에 대처하여 19세기 중반경에는 영국을 필두로 불란서, 독일 등지에서 공중위생 등 공익을 위해 개인의 토지소유권에 제한을 가하는 입법이 일부 이루어졌다. 영국에서 제정된 공중보건법(1848), 공해제거법(1855), 위생법(1866), 독일의 프로이센협법(1850), 토지수용법(1874), 건축선법(1875) 등이 그것이다. 그러나 당시의 사회적 가치체제는 자유방임주의에 깊게 뿌리박고 있었기 때문에 이러한 입법에도 불구하고 토지소유권과 건축자유는 그 근간을 유지하고 있었다. 따라서 공적개입의 한계로 인한 개발이익의 사유화, 토지투기, 지가상승, 토지의 난개발과 환경훼손은 세기말에 이르기까지 지속되었다. 결국 재산권의 절대적 보장과 토지개발행위의 방임이 초래한 자멸적 현상이 증폭되면서 세기말에는 토지제도의 대대적 수술이 불가피한 국면에 돌입하게 되었다.

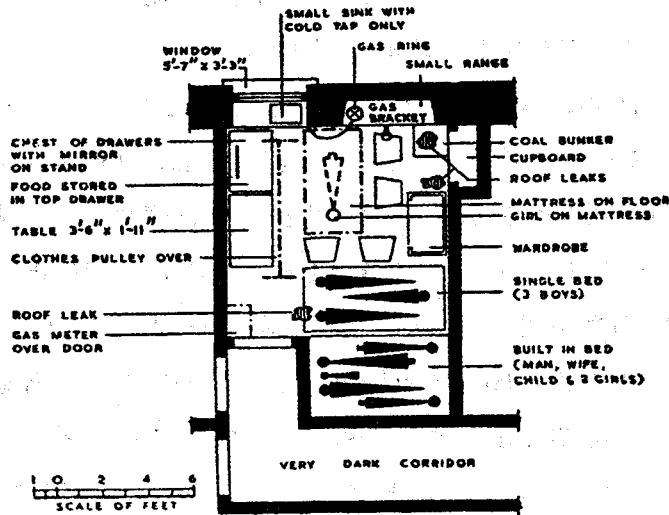
아래 표는 독일의 수도 베를린의 19세기 주택당 거주자수의 변화추이로서 19세기 말엽에 최악에 달했던 주거여건을 적나라하게 보여주고 있다. 그림은 영국 공업도시 글라스고우의 19세기 근로자 주택으로서 4평 남짓한 주택에 9명의 가족이 살던 모습을 나타내고 있다. 이런 주택은 20세기 중반에 이르기까지 상당량 잔존하고 있으며 1955년부터 1970년까지 진행된 대대적인 재개발사업으로 현재는 대부분 정리된 상태에 있다.

〈표 1〉 베를린의 인구성장과 주택당 거주자수 변화추이

구 분	1815	1840	1861	1895	1990
인 구 규 모	18만명	33만	55만	180만	340만
주택당거주자수	30명	40명	48명	72명	2명

자료 : R. Hartog, [stadterweiterungen im 19. Jahrhundert], Stuttgart : W. Kohhammer Verlag, 1962, P. 38

〈그림 1〉 글라스고우의 19세기 과밀주택



14 Glasgow, an overcrowded dwelling still in existence in 1948 (from *Journal of the Royal Institute of British Architects*, 1948).

자료 : L.Benevolo, [The Origins of Modern Town Planning], London : Routledge and Kegan Paul, 1967, P. 22.

2. 영국의 개발권 국유화

20세기에 접어들면서 영국에서는 산업화와 자유방임적 개발행위로 피해를진 도시환경을 목도하면서 선구적 지식인을 중심으로 도시개혁, 토지제도개혁의 필요성이 제기되고 이에 대한 사회적 호응도 확산되기 시작하였다. 당시에 이 문제를 제기했던 대표적 인물이 하워드 (E. Howard)인데 그는 도시문제의 해법으로 전원도시구상을 제안하였다. 이 구상의 핵심내용은 ▲대도시문제 해결을 위해 교외지역에 전원도시를 건설하는데, ▲규모는 3만명 정도로 한정하고, ▲토지는 공유하며, ▲도시주변지역은 영구녹지대로 둘러싸고, ▲경제적 자족성을 갖추게 한다는 것이었다. 이 구상에 따라 하워드는 전원도시협회를 창설하고 비용을 염출하여 런던 주변에 2개의 전원도시를 직접 건설한 바 있다.

하워드의 구상과 행동은 초기에 빈정거림의 대상이 되기도 했으나 점차 호응을 얻기에 이르렀다. 이러한 사회적 분위기에 부응하여 영국정부는 1909년, 1925년, 1932년에 잇달아 도시계획 관련법을 제정하여 계획적인 토지개발을 위한 제도적 근거를 마련하게 되었다. 그

결과적으로 도시환경은 급속도로 악화되었고 토지투기와 지가폭등 등의 문제가 심각하게 발생하게 되었다. 영국에서 시행된 한 통계조사에 의하면 1841년 당시의 영국인의 평균수명이 41세였는데 대표적 공업도시였던 리버풀, 맨체스터 등의 그것은 25세 전후에 불과했다. 공업도시의 시가지 중에서도 특히 노동자 구역의 주거환경은 대단히 열악하였다. 이들 구역의 주택은 통풍·일조·위생설비가 없었던 것은 물론 과밀로 인해 최악의 주거상황을 연출하였다. 이러한 사회적 환경을 토양으로 막스, 엥겔스의 사회주의운동이 태동되기도 하였다.

이와 같은 도시문제에 대처하여 19세기 중반경에는 영국을 필두로 불란서, 독일 등지에서 공중위생 등 공익을 위해 개인의 토지소유권에 제한을 가하는 입법이 일부 이루어졌다. 영국에서 제정된 공중보건법(1848), 공해제거법(1855), 위생법(1866), 독일의 프로이센협법(1850), 토지수용법(1874), 건축전법(1875) 등이 그것이다. 그러나 당시의 사회적 가치체제는 자유방임주의에 깊게 뿌리박고 있었기 때문에 이러한 입법에도 불구하고 토지소유권과 건축자유는 그 근간을 유지하고 있었다. 따라서 공적개입의 한계로 인한 개발이익의 사유화, 토지투기, 지가상승, 토지의 난개발과 환경훼손은 세기말에 이르기까지 지속되었다. 결국 재산권의 절대적 보장과 토지개발행위의 방임이 초래한 자멸적 현상이 증폭되면서 세기말에는 토지제도의 대대적 수술이 불가피한 국면에 돌입하게 되었다.

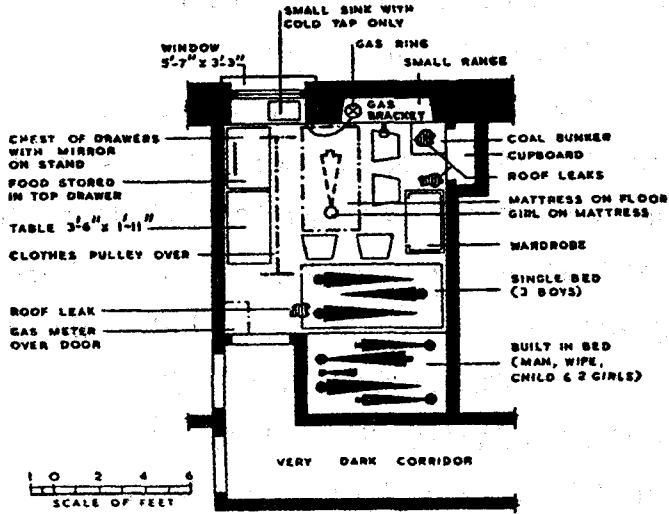
아래 표는 독일의 수도 베를린의 19세기 주택당 거주자수의 변화추이로서 19세기 말엽에 최악에 달했던 주거여건을 적나라하게 보여주고 있다. 그림은 영국 공업도시 글라스고우의 19세기 근로자 주택으로서 4평 남짓한 주택에 9명의 가족이 살던 모습을 나타내고 있다. 이런 주택은 20세기 중반에 이르기까지 상당량 잔존하고 있으며 1955년부터 1970년까지 진행된 대대적인 재개발사업으로 현재는 대부분 정리된 상태에 있다.

〈표 1〉 베를린의 인구성장과 주택당 거주자수 변화추이

구 분	1815	1840	1861	1895	1990
인 구 규 모	18만명	33만	55만	180만	340만
주택당거주자수	30명	40명	48명	72명	2명

자료 : R. Hartog, [stadterweiterungen im 19. Jahrhundert], Stuttgart : W. Kohhammer Verlag, 1962, P. 38

〈그림 1〉 글라스고우의 19세기 과밀주택



14 Glasgow, an overcrowded dwelling still in existence in 1948
(from *Journal of the Royal Institute of British Architects*, 1948).

자료 : L.Benevolo, [The Origins of Modern Town Planning], London : Routledge and Kegan Paul, 1967, P. 22.

2. 영국의 개발권 국유화

20세기에 접어들면서 영국에서는 산업화와 자유방임적 개발행위로 피폐해진 도시환경을 목도하면서 선구적 지식인을 중심으로 도시개혁, 토지제도개혁의 필요성이 제기되고 이에 대한 사회적 호응도 확산되기 시작하였다. 당시에 이 문제를 제기했던 대표적 인물이 하워드(E. Howard)인데 그는 도시문제의 해법으로 전원도시구상을 제안하였다. 이 구상의 핵심내용은 ▲대도시문제 해결을 위해 교외지역에 전원도시를 건설하는데, ▲규모는 3만명 정도로 한정하고, ▲토지는 공유하며, ▲도시주변지역은 영구녹지대로 둘러싸고, ▲경제적 자족성을 갖추게 한다는 것이었다. 이 구상에 따라 하워드는 전원도시협회를 창설하고 비용을 염출하여 런던 주변에 2개의 전원도시를 직접 건설한 바 있다.

하워드의 구상과 행동은 초기에 빈정거리림의 대상이 되기도 했으나 점차 호응을 얻기에 이르렀다. 이러한 사회적 분위기에 부응하여 영국정부는 1909년, 1925년, 1932년에 잇달아 도시계획 관련법을 제정하여 계획적인 토지개발을 위한 제도적 근거를 마련하게 되었다. 그

러나 당시는 아직 19세기의 자유방임주의가 지속되고 있던 상황이었던 관계로 이들 법은 민간의 토지개발행위를 억제하는 정도에까지 이르지 못하였다. 이러한 상황에서 1938년에는 런던의회에서 그린벨트법을 제정하였지만 그린벨트의 지정(200km²)은 정부가 사유지를 시가로 매입한 후에야 가능한 것이었다.

이것이 결정적 전기를 맞이하게 된 것은 1947년에 도시 및 농촌계획법이 제정되고 난 후부터의 일이다. 1930년대 말부터 일련의 광범위한 집중적 연구를 통해 마련된 1947년 법은 당시로서는 대단히 획기적인 것이었다. 그 핵심내용이 바로 토지개발권의 국유화이다. 즉, 토지소유권을 구성하는 이용권과 개발권 중에서 개발권을 분리하여 국유화한 것이다. 개발권을 국유화하면서 보조적 장치로 제도화한 것이 개발허가제도와 개발부담금제도이다. 개발허가제도는 모든 개발행위는 정부의 허가를 받아야 수행 가능하다는 것이고, 개발부담금제도는 개발행위를 할 때에는 개발로 인한 지가상승분을 정부에 납부해야 한다는 것이다. 이 두 가지 제도는 개발권의 국유화가 이루어졌기에 비로서 가능한 조치였지 그 이전 같았으면 상상도 할 수 없는 것이었다. 개발권의 국유화를 통해 정부는 모든 토지에 대해 현재의 이용가치를 저해하지 않는 범위내에서 필요한 제한을 가할 수 있게 되었다. 사유지에 대한 토지매수가 없이도 그린벨트를 지정할 수 있게 된 것은 이러한 제도개혁의 덕분이다. 지가상승과 개발이익의 사유화가 억제된 것도 역시 마찬가지이다.

제도 도입 후 토지소유자의 강렬한 저항이 있었으나 이를 잘 극복하여 개발권의 국유화와 개발허가제도는 아직까지도 영국 토지제도의 근간을 형성하고 있다. 개발부담금제도는 그 후 많은 변화를 겪었고 현재는 폐지되었지만 오늘날의 영국은 새로운 개발수요 자체가 거의 없는 상황이어서 개발부담금제도의 존폐여부가 토지관리에 큰 영향요인이 되지는 않고 있다.

3. 독일의 지구상세계획제도

독일은 영국에 비해 늦게 산업화·도시화를 겪은데 반해 그 진행속도는 빨랐다. 따라서 후유증도 베를린의 예에서 보듯이 극심했고 그 반작용으로 건축자유에 대항하는 제도의 개혁도 신속하게 이루어졌다. 이미 19세기 말엽에 토지제도의 개혁에 앞장섰던 인물이 푸랑크 푸르트 시장이었던 아디케스(Adickes)였다. 그는 당시의 개혁적 학자들의 도움을 받아 1891

년에 용도지역에(Zonenbauordnung)를 창안하고 이를 즉시 시행에 옮겼다. 오늘날 잘 알려져 있다싶이 용도지역제는 도시토지를 용도에 따라 분류하고 각각의 용도에 대해 건축행위의 종류, 규모, 높이, 인동간격등을 제한하는 것이다. 영국의 개발권 국유화나 마찬가지로 이 제도도 자유방임주의가 팽배해 있던 당시로서는 청천벽력 같은 것이었다. 물론 엄청난 저항이 있었으나 당시의 난개발에 열병을 앓고 있던 많은 독일의 도시가 이 제도를 채택했고 이어서 전세계로 급속히 확산되었다. 아디케스는 여기에 만족하지 않고 용도지역제 도입이듬해인 1892년에는 토지구획정리법안을 프로이센 의회에 제출했다. 그리고 의회는 10년이라는 장기간의 검토 끝에 원안의 많은 개혁적 조항을 삭제한 상태로 법안을 통과시켰다. 아디케스법으로 명명되어 있는 토지구획정리법은 시가지주변 토지의 무분별한 분할을 방지하고 공공시설 용지를 무상확보하기 위한 제도로서 앞서의 용도지역제와 함께 현재 세계적으로 널리 적용되는 제도가 되어있다.

그러나 독일은 여기에서 그치지 않았다. 이미 20세기 초반에 토지관리의 골격을 확립한 독일은 제2차 세계대전후 토지소유권에 대한 제약을 보다 강화하면서 국토의 철저한 계획적 관리체계를 구축하였다. 여기에서 핵심적 역할을 담당하고 있는 것이 지구상세계획제도이다. 독일의 건설법전은 전 국토를 3가지 유형으로 구분하고 있다. 첫째가 기존시가지 지역, 둘째는 지구상세계획지역, 셋째는 기타지역이다. 이 중에서 기존시가지 지역에서는 주변의 건물과 조화를 이루는 건축행위만이 허가를 얻을 수 있다. 가령 주변지역이 4층 일색이면 신청건축물도 4층이어야 하고, 주택이면 같이 주택, 박공지붕이면 같은 박공지붕 등 세밀한 부분에 이르기까지 철저한 조화를 허가조건으로 요구한다. 따라서 토지소유자의 권한은 극히 제한되어 있다. 그리고 기타지역에서는 농·림·어업용 건축물이 아니면 일체의 건축행위가 거부된다. 우리나라로 치면 국토이용관리법상의 농림지역에 해당된다고 할 수 있다. 지구상세계획지역은 이들 두 지역에 비하면 비교적 자유롭게 개발행위를 할 수 있는 지역이다. 그런데 여기서도 행위제한이 만만치 않다. 이 지역에서는 지구상세계획에 합치되는 개발행위만 할 수 있는데 지구상세계획은 그 명칭이 말해주듯이 매 필지에 대해 대단히 상세하게 작성되어 있어서 개인적인 건축의 자유는 매우 좁은 범위로 한정되어 있다.

이렇게 국토가 관리되고 있기 때문에 실수요자가 아닌 바에야 땅을 굳이 소유하고 있을 이유가 없다. 땅을 소유하고 있어봐야 우리나라처럼 용도변경을 할 수도 없고 지구상세계획이 없는 경우에는 개발할 수도 없다. 즉, 계획없는 개발은 없다. 따라서 난개발도 없고 개발

이익의 사유화도 거의 없다. 독일은 이제 건축부자유가 일상화되어 있다.

4. 미국의 용도지역세분화와 토지의 특별관리

미국은 유럽에 비해 산업화와 도시화가 늦게 시작되었지만 일단 시작된 후의 속도는 빨랐다. 그리하여 1900년을 전후한 시기에는 급속한 도시화·산업화와 자유방임적 건축자유로 인해 도시환경이 극도로 피폐한 상태에 있었다. 그래서 19세기 후반부터 시카고 세계 박람회(1893)를 계기로 도시미화운동이 전국적으로 퍼져나갔다. 그러나 사유지의 개발에 정부가 관여하는 것은 당시로서는 사실상 불가능한 일이었기 때문에 국·공유지를 중심으로 한 제한적인 도시환경관리가 이루어졌다. 이러한 상황에서 1909년 로스엔젤스가 미국 최초로 용도지역제(Zoning)조례를 제정하여 사유토지에 대한 개발제한에 나섰다. 이어서 많은 도시가 이러한 선례를 따르게 되었고, 1926년에는 유명한 연방대법원의 유클리드소송판결을 통해 용도지역제의 합헌성이 법적으로 공식 인정되었다.

일단 용도지역제를 채택한 미국은 이를 토지관리의 근간으로 삼으면서 제도의 지속적인 개선을 시도하였다. 그래서 도입초기에 3~4개의 용도구분에 불과했던 용도지역의 종류는 점차 그 수를 늘려나갔다. 뉴욕시의 경우 1916년에 최초로 용도지역제 조례가 제정되었는데 현재는 주거, 상업, 공업의 3종류 대분류 주거지역 10종, 상업지역 8종, 공업지역 3종의 총 21개 용도로 세분되어 있다. 우리나라는 용도지역구분에서 녹지지역을 제외한 도시적 토지 용도로 10종류의 용도구분이 이루어져 있는 것과 비교하면 대단히 세밀한 용도구분이라고 할 수 있겠다. 용도구분 뿐만 아니라 용도지정도 블록단위로 시행되고 있어서 우리나라보다 훨씬 정밀하다.

용도지역제와 더불어 미국에서 토지개발관리의 주축을 이루고 있는 제도가 토지구획분할 통제(Land Subdivision Control)이다. 이 제도는 독일의 토지구획정리와 유사한 것으로 도입된 시기는 용도지역제와 비슷하다. 미국은 이 제도 역시 용도지역제와 마찬가지로 초기의 형태를 많이 개선해서 주로 시가지 외곽지역에 위치한 미개발토지의 개발을 바람직한 방향으로 통제하는 수단으로 적절히 활용하고 있다. 우리나라의 토지구획정리사업이 토지의 평면적인 분할통제에 그치고 있는 반면에 미국의 그것은 용도, 밀도를 비롯해서 3차원 통제까지도 가능하게 되어있다.

특히, 미국은 1960년대에 들어서서부터는 전통적인 용도지역제의 경직성을 보완할 목적으로 다양한 특별용도지역제를 개발·도입하였다. 계획단위개발(PUD), 실적주의 용도지역제(Performance Zoning), 유도용도지역제(Incentive Zoning), 계약용도지역제(Contract Zoning) 등이 그것이다. 이 밖에도 도심부지역의 환경개선을 위해 도시설계(Urban Design), 개발권 이양제도(TDR) 등을 창안하여 사용하고 있고 급성장 도시의 환경관리를 위해 도시성장관리(Urban Growth Management) 등 다양한 토지 규제수단을 도입하고 있다.

광활한 토지를 보유하고 있고 더욱이 철저한 시장경제를 신봉하고 있는 미국에서조차도 이와같은 공익을 위한 토지소유권의 제한이 다각도로 이루어지고 있다. 그래서 기개발된 토지 또는 부동산을 대상으로 한 투기행위 등은 일부 있지만 미개발토지의 용도변경을 통한 개발이익의 사유화를 위한 투기행위는 없다.

5. 시사점

선진 외국의 경험을 요약하면 다음과 같다.

- ① 토지재산권의 절대성을 인정하고 토지의 개발과 이용을 토지소유자의 자유의지에 방임했던 서구 선진국은 급속한 도시화·산업화의 시대였던 19세기에 도시의 무질서한 확장과 자멸적인 환경악화를 경험했다.
- ② 이러한 경험을 바탕으로 서구 선진국은 토지소유자의 격렬한 저항을 무릅쓰고 토지소유권을 제한하는 제도 구축에 착수하였고 20세기 중반에는 이미 확고한 토지관리제도를 구축하였다.
- ③ 새로운 토지제도의 목표는 크게 두가지로서, 첫째는 모든 토지의 계획적관리를 도모하는 것이고, 둘째는 개발이익의 사유화를 방지하는 것이었다.
- ④ 나라마다 토지제도 개혁의 접근방식은 달랐지만 결과는 국민의 삶의 질 개선과 지가안정이라는 같은 성과를 얻었고 이로써 상대적 경쟁력도 강화할 수 있었다.
- ⑤ 토지제도의 핵심 골격은 개발권의 국유화, 상세계획 등 매우 단순한 것이었으나 효력은 대단히 강력한 것이었다.

우리나라의 토지제도는 외국의 경험과는 대체로 반대가 되는 길을 걷고 있다.

- ⑤ 토지관련제도가 대단히 다양하고 복잡하지만 핵심이 모호하고 투명성이 낮아 실질적인

효력은 미약하다.

- ④ 외국에서 개발된 제도를 도입하여 제도의 형식적 모습은 선진국과 유사하지만 실제로 세계 최고의 지가수준과 환경훼손의 심화를 겪고 있으며 이로써 상대적 경쟁력이 약화되어 있다.
- ③ 토지제도의 명목상의 목표와 무관하게 토지에 대한 건축자유가 광범위하게 인정되고 있고 개발이익은 대부분이 사유화되고 있다.
- ② 자유방임적 건축자유와 자멸적 결과를 절실하게 경험하지 못한 우리나라는 민주화가 진전되고 정부의 힘이 축소되면서 토지소유권에 대한 규제완화요구가 비등하고 있고 이에 따라 규제완화가 지속되고 있다.

이상의 상황이 계속될 경우 우리나라는 서구 선진국에서 일찍이 19세기에 경험했던 난개발과 환경파괴의 시대로 돌입할 가능성을 배제할 수 없다. 진지한 성찰과 개혁적 사고가 절실하게 요구된다.

IV. 정책전환의 방향

1. 기본방향의 설정

국토는 하나뿐이다. 잘 가꾸어서 후손에게 물려주어야 할 의무가 우리에게 있다. 그러나 앞에서 분석된 대로 현실은 반대의 길을 가고 있다. 이것을 그대로 방치해서는 선진국으로의 진입은 커녕 제2의 IMF 토지체제를 맞이할 가능성을 배제할 수 없다. 물론 우리 경제가 IMF체제를 맞은 후에 체질강화에 적극 나섰듯이, 또한 서양이 최악의 상황에서 회생의 길을 찾았듯이 우리의 토지문제도 갈데까지 간 후에 반전의 계기를 얻을 수도 있다. 그러나 반드시 최악의 상태를 경험해야만 바른길을 찾아 나설 것인가? 그것은 결코 지혜로운 선택이라고 할 수 없다. 더욱이 토지는 훼손에 대해 비탄력적이어서 이미 깨진 후에는 회복하기가 대단히 어렵다. 병이 더 깊어지기 전에 우리보다 앞서 간 선진국의 경험을 거울삼아 바른 개혁의 길을 모색하는 지혜가 절실하다. 우리나라 토지제도의 현안문제와 원인, 선진 외

국제도의 경험 등을 종합해 볼 때 다음과 같은 토지정책의 방향전환이 바람직하다.

- ① 모든 토지개발행위는 공적계획의 통제하에 이루어지도록 선계획 후개발 체제를 확립하여 자연발생적 난개발에 의한 국토환경의 훼손과 삶의 질 악화를 방지한다.
- ② 토지를 통한 불로소득의 사유화를 철저하게 통제하여 이 사회에 만연한 상대적 박탈감과 근로의식·기업의식의 황폐화를 막고 지가를 하향 안정화 시킨다.
- ③ 건축법, 국토이용관리법 등 현행 토지관련법의 규제내용을 강화하여 부작용을 양산하는 초고층, 초고밀 등 무분별한 개발행위를 억제한다.
- ④ 중복·유사법령을 통폐합하여 단순화시키고 규정의 투명성을 제고함으로써 국민들의 법에 대한 이해와 신뢰를 증진시키고 제도의 실천효과를 높인다.

2. 선계획 후개발 체제의 확립

선계획 후개발 체제란 공적인 개발계획이 수립되어 있는 지역에 대해서만 그 계획에 따라 토지개발행위를 허용하는 토지관리체제를 말한다. 대표적인 방법으로 영국식의 개발권 국유화를 전제로한 개발허가제도와 독일식의 지구상세계획에 의한 개발규제방식이 있다. 이 두가지 방식중 우리나라에 적합한 방식이 어떤 것인지, 혹은 우리나라의 사정에 맞는 제3의 대안 추구가 바람직한 것인지에 대해서는 깊이 있는 연구가 필요하다.

다만, 어느 방식이 되든 간에 제도개혁을 시도하게 되면 기득권의 대폭 축소에 반대하는 저항은 피할 수 없을 것으로 예상된다. 영국, 독일 등의 경험이 이를 뒷받침하고 있다. 그럼에도 불구하고 영국, 독일이 이러한 저항을 성공적으로 극복해냈다는 점에서 우리나라도 굳은 의지로 시도해 볼만하다. 문제는 영국, 독일의 토지제도개혁 당시에 비해 우리의 상황은 아직 일반 국민들의 토지제도개혁에 대한 수용태세가 충분히 무르익지 않은 상태에 있다는 점이다. 자유방임적 토지개발로 인한 최악의 결과를 경험하지 못한 우리 국민은 사유재산권의 강화를 오히려 선호하고 있는 것이 현실이다. 따라서 제도개혁에 앞서 개혁의 필요성과 방향에 대한 국민적 공감대를 형성하는 노력이 필요하다.

그러나 국민적 공감대를 완전한 수준으로까지 형성하는 데는 장구한 세월이 흐를 가능성이 높다. 따라서 그 이전이라도 통치권자의 결단에 의한 제도개혁을 시도할 수 있고, 경우에 따라서는 현상의 악화를 방지하는 전략적 차원에서 과도기적인 조치를 취할 수 있을 것

이다. 그 방법으로는 우리나라와 유사한 제도적 틀을 갖고 있는 미국의 제도 즉, 지역지구제의 정밀화, 개발권이양제도(TDR)등의 도입을 검토할 수 있을 것이다.

3. 개발이익의 사유화 방지

개발이익의 사유화는 물적 공간의 측면뿐만 아니라 정치, 경제, 사회의 전반에 걸쳐 심한 악영향을 미치는 만약의 근원이다. 따라서 토지제도 개혁의 우선적 대상이다. 개발이익을 사회로 환수하는 방법에는 일반적으로 조세에 의한 방식과 부담금에 의한 방식이 있다. 조세에 의한 방식은 다시 보유과세 방식과 이전과세 방식으로 구분되는데 두 가지 모두에 있어서 우리나라의 제도는 매우 복잡하면서도 허술하다. 조세제도를 종합토지세(보유과세)와 양도소득세(이전과세)를 중심으로 통합하여 단순화시키고 과세의 기준이 되는 과표를 현실화하는 작업이 반드시 필요하다. 한편, 부담금에 의한 방식은 개발허가 등으로 인해 증가되는 토지가격의 일부를 부담금으로 징수하는 방식인데 이것 역시 제대로 운용되지 못하고 있다. 사실은 토지제도가 엄격한 영국이나 독일에서조차도 조세나 부담금에 의한 개발이익 환수방식은 그다지 성공적이지 못하였다. 영국이 1947년의 토지제도 개혁시 도입했던 개발부담금제도(Development Charge)는 도입후 끊임없는 논란의 대상이었고 존폐를 거듭했다. 독일에서는 재산세에 대한 과표가 싯가보다 훨씬 낮게 책정되어 있으나 정치적 부담으로 인해 시정하지 못하고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 영국이나 독일에서 개발이익의 사유화 정도가 우리에게 비해 훨씬 낮은 이유는 개발이익의 발생소지 자체를 억제하고 있기 때문이다. 영국의 개발허가제나 독일의 상세계획제가 바로 개발이익의 발생을 억제하는 주요 기제로 작용하고 있다. 즉, 공공계획이 없는 개발은 불가능하기 때문에 임야나 농지를 개발용지로 바꾸어서 개발이익을 창출하고 사유화하는 등의 행위는 우리나라와는 달리 영국이나 독일에서는 있을 수 없다. 또 한가지 개발이익의 사유화를 막는 유력한 수단인 공적 개발을 위해 필요한 사유 토지를 수용매입할 때 기대가치를 제외한 현재 이용가격으로 보상가를 책정하는 일이다. 우리나라는 기대가치 즉, 개발이익을 포함하여 수용보상가격을 산정하고 있는 바 이것은 시급히 시정되어야 한다. 현행법상 수용보상가의 산정기준으로 삼고 있는 수용재결일 또는 협의매수일을 사업으로 인한 지가변동이 생기지 이전의 시점으로 소급하는 조치가 반드시 필요하다.

4. 방만한 개발규제의 강화

우리나라는 건축자유가 지나치게 허용되고 있어서 국토의 난개발이 성행하고 있다. 따라서 선진 토지제도로 가기 위해서는 반드시 개혁되어야 할 대상이다. 물론 앞서 제안한 바 있는 선계획 후개발체제가 확립될 경우에는 이 문제도 자동적으로 해결된다. 그러나 선계획 후개발체제 도입의 전제인 통치권자의 강력한 의지, 또는 국민의 전폭적인 호응을 이끌어 내기는 결코 쉽지 않다. 그래서 차선책으로 선택할 수 있는 방안이 바로 현행 제도상의 방만한 토지규제를 대폭적으로 강화하는 일이다.

우선적으로 생각할 수 있는 대안은 현행건축법상의 용도지역별 밀도규제를 강화하는 것이다. 예컨대 독일이나 프랑스등에서는 100~120%에 불과한 주거지역의 용적을 상한선이 우리나라에서는 700%까지 가능한 바, 이러한 초과잉 한도를 대폭 낮추어야 한다. 현행 용도지역별 허용용적율을 대략 40%수준으로 낮추면 기존 도시지역의 기반시설 수용능력이나 주거환경차원에서 바람직할 것으로 판단된다. 그렇게 해도 선진국의 기준에 비하면 높은 수준이지만 권한의 축소에 대한 기득권자의 반발은 대단히 심할 것이다. 이를 극복하는 방안으로 현행의 용적율 상한선은 유지하되 기준용적율을 40% 수준으로 설정하고 그 이상의 용적개발은 공공시설의 설치 등을 조건으로 하여 인센티브로서 허용하는 과도기적인 조치도 검토할 수 있다.

또한 농촌지역이면서도 도시지역에 비해 헐거운 상태에 있는 준농림지역에 대한 토지개발규제도 대폭 강화되어야 한다. 농촌지역은 전원적 풍취를 유지해야 한다는 점에서 적어도 도시지역내의 자연녹지보다는 강한 규제가 필요하다. 아울러 도시와 농촌에 대해 이원적 관리를 하고 있는 현행의 계획수립 및 관리체계도 통합적 관리체계로 전환할 필요가 있다.

5. 법령의 통폐합 및 규정의 투명화

우리나라의 토지제도가 건축자유를 바탕으로 대단히 방만하게 운영되고 있음에도 불구하고 국민이 피부로 느끼는 규제는 대단히 강하다. 그 중요한 이유의 하나가 유사법령의 난립에 있다. 법령의 난립으로 인해 중복규제가 이루어지거나 절차상의 혼선을 빚는 경우가 허다하기 때문이다. 법령난립의 현황은 앞에서 이미 논의하였지만 한가지 단적인 사례를 다시

받아보면 독일의 경우 도시계획과 개발이 건설법전(Baugesetzbuch)이라고 하는 단일법령에 의해 관리되고 있다. 그런데 우리나라에서는 도시계획 및 개발과 관련된 법령이 7개나되고 개발의 유형은 16가지나 된다. 그러면서도 정작 신도시 개발에 적합한 법령은 하나도 없어서 법 적용시에 편법이 동원되고 있는 실정이다. 그런가 하면 규정이 불투명하여 부패와 민원의 온상이 되고 있다. 선진 토지제도의 정립을 위해서는 확실하게 개선되어야 할 부분이다. 고쳐져야 할 주요내용은 다음과 같다.

- 현행의 도시계획법과 국토이용관리법의 토지이용 규제내용을 통합하여 도시 및 농촌 계획법을 제정함으로써 도시와 농촌지역의 토지에 대한 일관된 관리체계를 갖추도록 한다.
- 도시계획법상의 도시개발관련규정과 도시개발관련 특별법을 통합하여 단일법으로서의 도시개발법을 제정하도록 한다. 현재 정부에서 입법 추진하고 있는 도시개발법은 도시계획법상의 도시개발사업만을 관리대상으로 하고 있다는 점에서 개선의 여지가 크다.
- 현재 80여 개의 법령에 규정되어 있는 220여 개의 지역·지구·구역을 체계화하여 중복 지정·상충·혼란 등을 방지하고 제도의 투명성을 제고하도록 한다.
- 기존 토지관련 법령상의 모호한 규정을 정밀 보완하여 일선 공무원의 자의적 해석·오해의 소지를 없애고 국민의 법령 접근성을 높이도록 한다.
- 정부의 토지관련 제도 및 정책에 대한 상세한 기준과 해설을 담은 정책지침을 적극적으로 활용하고 이를 공개하여 투명행정이 이루어질 수 있도록 한다.