

IMF체제와 토지규제: 시장주의

서강대학교 경제학과 김경환¹⁾

I. 시장주의와 우리 나라 토지정책

시장주의의 출발점은 시장가격기구에 대한 신뢰이다. 수많은 경제주체들이 시장가격을 매개로 각자의 이익을 추구할 때 이들의 분권화된 의사결정이 가격기구라는 보이지 않는 손에 의해 조정되어 희소한 자원의 효율적인 배분이 달성된다는 것이다. 자유로운 거래를 통해 어떤 재화에 대해 가장 큰 가치를 느끼고 지불할 의사와 능력이 있는 소비자가 그 재화를 차지할 수 있고 수요자들의 취향을 잘 파악하여 그들이 원하는 재화나 서비스를 생산하는 공급자들만이 경쟁시장에서 살아남게 되기 때문이다.

시장주의도 시장가격기구가 불완전할 수 있다는 것을 인정하지만 경제주체들의 자유계약과 사법에 의거한 피해보상을 존중하고 사법으로 해결할 수 없는 경우에만 정부가 개입해야 한다고 믿는다. 또한 공공재 공급에 경쟁을 도입하고 정부가 공급을 독점하는 경우에도 민간공급자가 취했을 행태를 모방하는 것이 바람직하다고 본다. 결국 개인에게든 정부에게든 세상에 공짜는 없으므로 정부개입의 사회적 비용과 편익을 따져야 하며 설부른 정부규제는 정부의 실패라는 더 큰 사회적 부작용을 초래할 수 있다는 것이다 (Economist 1997, Wolf 1993). 이상과 같은 시장주의적 입장에서 우리 나라의 토지이용 규제를 살펴보기로 하자.

토지의 시장가격은 수요와 공급에 의해 결정된다. 경제성장에 따라 소득이 증가하고 도시화가 진전함에 따라 도시용 토지에 대한 수요도 증가한다. 이같이 수요가 증가할 때 토지가격이 얼마나 빠른 속도로 상승할지는 도시용 토지의 공급이 얼마나 신속적으로 증가하는가에 달려 있다. 한 나라의 국토, 즉 토지의 총공급량은 절대적으로 고정되어 있지만 토지시장이 정상적으로 작동하는 경우에는 도시외곽의 농지 및 개발 가능한 임야의 전용을 통해 도시용 토지의 공급이 증가한

1) 초고를 읽고 유익한 조언을 해 준 자유기업센터 김정호 박사께 감사한다.

다. 주택, 또는 공장용지 등 도시용지의 임대료가 농지 혹은 임야의 임대료보다 높다면 땅 주인은 당연히 농지나 임야를 도시용지로 개발하고자 하기 때문이다. 그런데 현실적으로 토지용도 변경은 정부의 규제를 받으므로 규제의 강도와 복잡성이 도시용 토지 공급의 탄력성을 결정하게 된다. 따라서 토지에 대한 수요의 증가속도는 빠르고 엄격한 토지이용규제로 인해 공급이 비탄력적인 우리 나라에서 토지가격이 일반 물가에 비해 큰 폭으로 상승한 것은 당연한 결과이다.

그러나 과거 우리 나라의 토지정책은 토지에 대한 가수요 또는 토지투기가 지가 상승의 중요한 요인이라고 보아 각종 투기억제책을 통해 토지수요를 진정시켜 지가를 안정시키고자 하였다. 그러나 투기는 지가상승의 원인이기보다는 오히려 지속적인 지가상승에 대한 경제주체들의 합리적인 반응이라고 볼 수 있다. 토지투기는 지가가 상승할 것이라는 믿음에 기초한 것인데 토지이용규제로 인해 가용토지가 귀해져 가격이 상승하는 것이 상식처럼 되어 버렸기 때문에 토지에 대한 투기가 성행했던 것이다. 따라서 가용토지의 공급증대 노력 없이 투기억제를 통해서 지가를 안정시키겠다는 발상은 토지문제에 대한 근본적인 해결책이 될 수 없다.

김영삼 정부의 토지정책은 종전의 수요관리 일변도의 접근을 탈피하여 토지공급의 확대를 위한 규제완화를 표방하였다. 이를 위해 1993년 9월에 국토이용관리법을 개정하여 10개 용도지역을 5개 지역으로 단순화하여 농업진흥지역 이외의 경지와 보전임지 이외의 산림보전지역 등 전국토의 27.4%에 해당하는 토지를 준농림지역으로 지정하였다. 1994년 12월에는 농지관련 여러 법률을 통합하여 농지법을 제정하고 준농림지에 대해 환경오염의 우려가 없는 일정규모 이하의 제한적인 개발을 허용하였다. 이같은 정부의 토지공급 확대노력으로 지목상 대지와 공장용지 및 공공용지 (학교, 도로 등)를 합한 가용토지 면적은 1993년의 4,389 km² (국토의 4.4%)에서 4,849 km² (국토의 4.8%)로 확대되었다.

이같이 가용토지의 절대량은 늘었지만 아직도 외국에 비해 미흡하며 공급확대가 수요를 감안하지 않은 공공부문의 계획에 의해 주도되어 필요한 곳에 개발이 이루어지지 못하였다. 뿐만 아니라 토지규제 완

화가 투기를 조장하고 땅값을 자극한다는 세론에 밀려 규제완화에 미온적이고 일관성 없는 태도를 보였다. 준농림지에 대한 규제를 완화하면서 개발면적을 30,000 m²로 제한한 결과 체계적인 기반시설을 갖춘 대규모 단지의 개발이 불가능하여 소규모의 음식점, 숙박시설 위주의 난개발이 일어나자 이를 빌미로 당초의 개발허용규모와 밀도를 크게 축소하는 한 예이다. (Kim and Kim 1998). 요컨대 우리나라의 토지정책에 시장의 원리를 도입하려면 보다 근본적인 발상의 전환이 필요하다.

II. 시장주의적 토지정책의 방향

1. 토지공급과 토지이용 규제

양질의 주택 및 기반시설의 제공을 통해 국민의 삶의 질을 향상시키고 기업의 생산 판매활동에 필요한 공간을 제공하기 위해서는 수요가 있는 지역에 대해 도시용 토지의 공급량을 늘려야 한다. 대한상공회의소 (1997)의 조사결과 공장설립 계획이 있는 업체의 절반 가량이 수도권에 공장을 세우고 싶어하는 것으로 나타났으며 최근 10년간에 걸친 주택의 대량 건설로 주택부족은 이제 수도권과 부산, 대구 등에 한정되어 있다. 반면 여타 지역에서는 지금도 공단과 주택의 미분양 현상이 일어나고 있다. 문제는 수도권집중억제와 국토의 균형개발, 농지보전, 개발제한구역 정책 등 정치적으로 민감한 사안들을 해결하지 않고는 수요가 집중된 수도권과 대도시 지역에서 도시용 토지 공급을 획기적으로 확대하기 어렵다는데 있다.

또한 공공부문이 실질적으로 독점하고 있는 현행 공영개발방식은 주택과 공장건설 등에 '필요'한 양의 토지만을 공급하므로 개발 가능한 토지의 지속적인 공급을 제한하고 있다. 따라서 개발 가능 지역과 개발 불허 지역을 분명히 설정하고 그 골격 안에서 수요에 따라 공급이 증가할 수 있도록 하고 택지개발에 민간부문의 참여를 확대하는 방안이 고려되어야 하겠다.

물론 토지이용은 가능한 한 환경친화적이어야 한다. 토지이용규제 완화가 환경파괴를 야기할 것이라는 우려가 있으나 환경보전을 위해서

는 토지이용규제나 입지규제보다는 환경오염행위 자체를 줄이는 경제적 유인제나 직접규제가 훨씬 효과적이다. 입지규제는 오염물질을 감소시키기보다는 배출원을 이동시킬 가능성이 높기 때문이다.

시장주의가 토지에 관한 규제를 전면 부정하는 것은 아니다. 다만 토지이용 규제권과 택지개발, 주택 건설, 시설 설치 등에 관한 허가권을 해당 지방자치단체에게 이관하는 규제의 분권화가 바람직하다는 것이다. 독점적 위치에서 획일적인 규제를 구사하는 중앙정부에 비해 잠재적인 경쟁에 직면하고 있는 지방정부는 지역 수요특성과 환경보전에 대한 주민 욕구를 파악하여 정책에 반영할 유인이 크다. 따라서 각 지자체가 추가적인 개발의 득실을 고려하여 자율적으로 개발규모와 입지를 결정토록 하면 불필요하거나 과도한 규제로 인한 사회적 비용을 줄일 수 있다. 다수의 자치단체의 이해가 걸린 개발사업이나 상수원 보호 등 환경보전과 관련된 토지이용에 대한 허가는 해당 중앙부처의 조정이 필요할 것이다.

시장주의에 입각한 토지이용 규제완화의 중요한 걸림돌은 규제완화가 투기를 조장하고 지가 상승을 부추긴다는 주장이다. 이 주장은 규제완화의 대상이 되는 토지의 가격과 전반적인 토지가격에 미치는 효과를 구분하지 못하는데서 비롯된다. 예컨대 서울 근교의 개발제한구역(그린벨트) 내의 토지는 개발이 불가능하기 때문에 인근에 있는 개발 가능한 토지에 비해 가격이 현저히 낮지만 만약 규제가 완화되어 개발이 허용된다면 해당 토지의 가격은 당연히 오를 것이다. 이것은 인위적으로 낮게 묶여 있었던 최초의 가격이 제 가격을 찾아가는 것이지 진정한 가격상승이라고 볼 수 없다. 그러나 더 중요한 사실은 우리 나라의 지가와 주택가격이 높은 주된 이유가 자연적인 제약보다 토지이용규제에 의한 인위적인 희소성에 있으며 (Son and Kim 1998, Hannah-Kim-Mills 1993) 규제완화로 인해 가용토지의 공급이 늘어서 서울지역 토지가격이 전반적으로 하락한다는 것이다 (김정호 1995). 이는 주택200만호건설계획 이후 분양가가 계속 상승했지만 신규주택공급의 증가로 전체 주택가격은 하락한 것과 비슷한 이치이다.

2. 수도권 집중억제와 국토의 균형개발

우리는 수도권 집중억제나 국토의 균형개발에 대한 구체적인 정의나 정책목표의 달성에 대한 평가기준을 설정하지 않은 채 정책목표로 삼아왔다. 그러나 세계가 하나로 통합되는 21세기의 문턱에서 서울과 수도권 도시들은 국내의 다른 도시뿐 아니라 외국의 다른 도시들과 자본 및 고용기회를 놓고 경쟁할 수밖에 없다. 따라서 수도권 입지규제는 그나마 나은 수도권도시들의 경쟁력을 낮추고 이 지역에 입지한 우리 산업의 경쟁력을 저하시키며 국내자본의 해외유출을 초래하고 해외자본의 국내유치를 저해함으로써 결국 우리 국민의 삶의 질을 하향 평준화시킬 우려가 있다.

1인당 소득의 균등화는 현실적으로 불가능하므로 국토의 균형 개발이란 거주 지역에 관계없이 주민들에게 일정한 수준의 생활의 질을 보장하자는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 그렇다면 수도권 집중억제나 지역 균형개발 정책의 대상은 장소가 아니라 인간 및 인간의 행위가 되어야 한다. 예컨대 수도권 집중으로 인한 공해와 교통혼잡이 문제라면 배출부과금이나 혼잡세, 주행세를 부과함으로써 오염물질의 배출과 승용차 이용을 억제하는 근본적인 대책이 사람이나 공장, 자동차의 숫자를 줄이는 것보다 더 효과적이다. 수도권내 택지개발, 사회간접자본 확충 등이 인구집중을 조장한다는 주장이 있으나 증거가 분명치 않으며 수도권의 수용능력의 확충이 자체적인 재원으로 가능하다면 억제할 이유가 없다 (손재영 외 1997).

총량규제는 개별입지 규제보다는 나은 것 같지만 총량을 정부가 정해야 한다는 발상은 시장원리에 반하는 것이다. 수도권내에 중소기업이나 첨단업종의 입지만을 허용하는 정책은 공무원이 기업들이 원하는 것을 기업보다 더 잘 알지 않고서는 논리적으로 정당화될 수 없다 (김정호 1995).

3. 개발제한구역

지금까지의 개발제한구역에 대한 정책은 기본골격을 유지하면서 주민들의 재산권 행사제한과 생활의 불편 등 민원을 해소 차원의 접근이었을 뿐 전국토의 효율적인 활용을 위한 근본적인 검토는 없었다. 이 같은 접근은 그린벨트로 인한 가용토지의 공급제한에 따른 도시 지가

및 주택가격의 상승, 도시 외곽의 개발에 따른 통근거리의 증가와 교통비용 및 환경오염, 교통시설등 사회간접자원 건설비용 등 간접적인 피해를 고려하지 않을 때만 설득력을 지닌다. 특히 수도권 개발제한구역 내의 대지와 전답의 합계가 도시용 토지 면적의 절반 이상을 차지하고 있으며 위치와 지형으로 보아 개발잠재력이 크기 때문에 그린벨트 정책의 재검토가 필요하다 (김경환 1992, 손재영 외 1997).

일부 전문가와 언론은 그린벨트내 행위제한 규정을 완화할 때마다 녹지 훼손을 염려한다. 그러나 사실은 그린벨트 때문에 도시 땅값이 너무 비싸져서 도시내의 녹지를 보존하기 어렵고 그린벨트 면적의 40%에 달하는 임야가 아닌 땅을 지키는 대신 그린벨트 바로 외곽의 임야는 훼손을 허용하여 그린벨트 정책이 녹지보전에 오히려 역행하고 있다. 또한 현재 그린벨트내의 녹지나 임야는 도시민의 쾌적한 휴식공간으로 활용되지 못하고 있다.

결국 개발제한구역의 유일한 기능은 이른바 도시의 무질서한 확산을 방지하는 것인데 수도권 인구성장 억제에 공헌했는지도 의문이지만 (손재영 외 1997) 도시의 모양새를 '벨트'로 둘러쳐서 '질서 있게' 유지하는 것이 앞에서 지적한 사회적 비용을 능가하는 사회적 편익을 제공하는지에 대해서는 엄밀한 검증이 필요하다. 따라서 그린벨트 정책을 근본적으로 재검토하여 '벨트'에 연연하지 말고 '그린' 이외의 토지에 대한 정상적인 개발을 허용하고 '그린'은 휴식공간으로 제공하여 그린벨트의 순기능을 극대화할 필요가 있다. 최소한 지방도시의 그린벨트에 대해서라도 규제의 강도를 낮추거나 지정을 해제하는 방안을 고려해야 하겠다. 그린벨트의 원조인 영국에서 그린벨트 내의 행위제한은 물론 구역조정에 대한 결정까지도 지방정부와 지방의회가 담당한다는 사실에 주목할 필요가 있다. 결국 그린벨트는 도시의 모양새 보다는 도시에 사는 사람들의 삶의 질을 높이도록 운영해야 마땅할 것이다.

III. 맺는 말

시장가격기구가 완전한 것은 아니며 시장에 의한 자원배분이 자원의 효율적인 배분을 이룩하지 못하는 이른바 시장의 실패의 예도 많이

있다. 그러나 우리 나라나 많은 외국의 정책 경험을 통해 얻을 수 있는 교훈은 시장가격기구를 무시하거나 정부가 시장을 대신하려고 할 때 더 큰 부작용이 따른다는 사실이다. 토지시장의 경우는 더욱 그러하다 (Evans 1988).

우리 나라는 땅이 좁아서 토지나 주택을 자유시장에 전적으로 맡겨둘 수 없다는 주장이 있다. 그러나 시장가격기구의 가치는 바로 자원의 희소성에서 발생하므로 우리 같이 토지가 희소한 나라일수록 원활한 시장의 작동이 필요하며 잘못된 정부개입의 폐해가 훨씬 더 심각할 수 있다. 수요와 무관한 공급물량 할당이나 소형 주택 건설의 무비율 등은 좋은 교훈이다. 환경보전을 위한 토지시장에 대한 규제도 그린벨트의 예에서처럼 오히려 환경보전에 악영향을 초래할 수 있다. 우리 나라의 토지소유가 편중되어 있어 분배의 차원에서 지가 상승으로 창출되는 부를 환수해야 한다는 논리는 타당하지만 변칙적인 과세나 부담금보다는 부동산의 증권화를 통한 소액투자기회 확대 등으로 접근하는 것이 바람직하다 (김정호 1997a).

시장주의 토지정책이 토지부문에 대한 규제의 필요성을 전적으로 부정하는 것은 아니다. 세상에는 공짜가 없으므로 규제로 인한 사회적 편익이 사회적 비용보다 클 경우에만 규제가 정당화된다. 또한 중앙 정부에 의한 획일적인 규제보다는 지역사회 전체의 비용 편익을 고려할 정치적 부담을 지고 있는 지방정부에 의한 규제가 바람직하다.

규제권자의 정치적 비용 편익에 영향을 주는 변수중의 하나는 여론이다. 경제학자들은 효율과 형평의 잣대를 근거로 정책을 평가하지만 정책 결정권자들은 제시된 대안의 정치적 수용성을 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 따라서 시장주의적 토지정책을 도입하려면 국민적 공감대를 형성해야 하며 이를 위해서는 개발제한구역의 실태와 효과, 투기꾼의 역할, 그리고 토지이용규제 완화와 지가의 관계 등에 대한 그릇된 고정관념이 시정되어야 한다(김정호, 김경환, 하영원 1994, 김정호 1997b). 그러므로 여론을 형성하는 언론에게 정확한 정보를 제공하는 한편 규제완화와 투기억제 사이에서 갈팡질팡하는 정책의 혼란을 극복하고 정책의 일관성과 신뢰도를 높여나가야 하겠다. 토지이용규제의 합리화는 돈 드는 정책을 시행하기 어려운 재정긴축하의

IMF 시대에 정부가 국민의 삶의 질을 높이고 경쟁력을 높이는데 기여할 수 있는 최선의 길이다(김경환 1998).

참고문헌

- 건설교통부, [1997년도 국토이용에 관한 연차보고서], 1997
- 김경환, "경제구조조정기의 도시정책 전망과 과제", [도시문제], 1998.2
- 김경환, "효율적인 국토활용", 서상목 편저, [새로운 도전 앞에서-21세기를 위한 한국경제의 선택], 1992.11, 매일경제신문사
- 김정호, "토지개혁: 정책 패러다임이 변해야 한다", 자유기업센터, 1997.10 (1997a)
- 김정호, [토지세의 경제학: 미신과 현실], 한국경제연구원, 1997.2 (1997b)
- 김정호, [한국의 토지이용규제], 개정증보판, 한국경제연구원, 1995.10
- 김정호, 김경환, 하영원, [시장현상과 대중경제지식], 한국경제연구원 1994
- 대한상공회의소 산업입지센터, [산업입지 수요동향 조사보고], 1997.5
- 손재영, 김현주, 박재룡, [수도권 정책의 새로운 방향], 삼성경제연구소, 1997.11
- Economist, "Puzzling Failure of Economics", August 23-29, 1997.
- Evans, Alan, No Room! No Room! The Costs of the British Town and County Planning System, Institute of Economic Affairs, London, 1988
- Hannah, Lawrence M., Kim, Kyung-Hwan and Mills, Edwin S, "Land Use Controls and Housing Prices in Korea", Urban Studies 30(3), 1993, 189-198
- Kim, Chung-Ho and Kim, Kyung-Hwan, "The Political Economy of Government Policy on Real Estate in Korea: Torn between Deregulation and Anti-speculation", CFE Papers on the Korean Economy, Center for Free Enterprise, 1998

Son, Jae-Young and Kim, Kyung-Hwan, "Analysis of Urban Land Shortages: The Case of Korean Cities", Journal of Urban Economics 43, 1998 (출판예정)

Wolf, Charles Jr., Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives, Second Edition, MIT Press, 1993