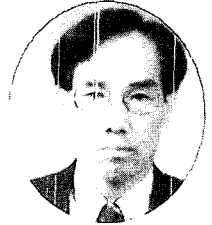


21세기 환경정책의 방향



이 정 전
서울대학교 환경대학원 교수

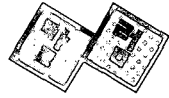
환경정책과 토지정책의 통합

우리 나라와 매우 비슷한 토지제도를 가지고 있는 미국은 최근 환경보전계획의 일환으로 그린벨트와 같이 강력한 토지이용규제 지역의 지정을 통해서 농지나 자연상태의 토지를 확보하는 데에 많은 노력을 기울이고 있다. 그린벨트를 해제하려고 애를 쓰는 우리 나라와 좋은 대조를 이루고 있다. 그러면 미국은 왜 그런 이상한(?) 일을 하는가?

어떤 나라든지 대체로 환경정책의 중심을 환경오염물질 배출의 통제 및 처리에 두고 있다. OECD의 선진국들도 마찬가지이다. 하지만 지난 2, 3십 년간 서구의 그런 환경정책이 환경을 크게 개선하기는커녕 오히려 악화시켰다는 반성이 20세기를 정리하면서 선진국에서 나오고 있다. 역시 그런 식의 환경정책으로 오늘날의 환경문제를 해결하는 데에는 한계가 있음을 인정하지 않을 수 없게 되었다. 우리 나라는 어떤가? 우리는 환경오염방지 혹은 환경보전이라고 하면 으레 하수종말처리장이나 폐수처리시설이니 하는 환경기초시설을 떠올릴 정도로 기존의 환경정책은 오염물질의 사후적 처리에 치중하였다. 새만금사업에서 수질오염이 문제가 되자 공사를 강행하는 측은 수십 개의 폐수처리시설을 건설해서 수질오염을 방지하면 된다고 우겼다. 수도권상수원오염문제가 발생하자 이 때에도 상수원주변의 주민들은 한강에 유입되는 축산폐수나 생활오수에 대한 처리시설을 건설할 것을 요구했다. 위천공단이 문제가 되자 공단건설을 추진하는 측은 완벽한 폐수처리시설로 낙동강 오염을 막으면 되는데 왜들 야단이나는 태도를 보였다. 사실 모든 것이 원리원칙대로 이루어지는 사회, 교

과서대로 움직이는 사회에서라면 이런 주장이 어느 정도 일리가 있다. 그러나 우리 현실은 원리원칙이나 교과서와 너무 거리가 멀다. 삼풍상가가 왜 무너졌고, 성수대교가 왜 무너졌던가? 원리원칙대로 했는데 그렇게 됐는가? 절대 그렇지 않다. 시화호가 왜 오염됐었는가? 폐수처리시설이 없어서 그랬는가? 시화호에는 훌륭한 폐수처리시설이 있었고 여러 차례의 안전검사를 통과하였다. 문제는, 폐수만 유입되도록 폐수처리시설이 건설되어야 하는데, 폐수가 아닌, 빗물이 유입되었다. 그러니 폐수처리시설이 잘 가동될 수가 없다. 우리 나라의 축산폐수처리시설의 가동율이 20%도 되지 않는다는 것은 이미 잘 알려진 일이다. 그래서 1998년에 환경부는 우리 나라 축산폐수처리시설 확충계획을 전면 백지화하기까지 하였다. 이와 같이 막대한 국민의 세금을 투입하여 환경오염방지시설을 건설하고 나서, 가동을 제대로 하지 않는다면, 돈은 돈대로 날라 가고 수질은 오염될 대로 오염되니 결국 2중 3중의 혈세 낭비다.

요컨대 우리의 여건상 환경기초시설을 건설해서 사후적으로 환경오염을 방지하겠다는 주장은 믿기가 매우 어렵게 되어 있다. 설령, 환경오염방지시설이 제대로 설계되고 제대로 건설되며 제대로 운영되더라도 환경오염방지시설이란 결국은 사후처리방법에 불과하다. 많은 경우 이런 사후처리방법이 너무 비싼 방법이라는 것은 이미 선진국에서도 인정하고 있다. 환경기초시설의 효율이 매우 낮은 경우에는 사후처리방법이 특히 비싼 방법일 수밖에 없다. 그래서 선진국들은 보다 더 근원적인 방법을 사용하고 있다. 즉, 사전적으로 환경오염을 원천 봉쇄해버리는 방법이다. 그런 원천 봉쇄 방법의 하나



가 토지이용계획 및 규제이다. 이 방법이 실제로 선진국들이 많이 택하는 방법이기도 하다.

우리 나라의 경우에도 1998년에 큰 사회문제가 되었던 수도권상수원보호구역의 오염문제(팔당상수원문제)를 효과적으로 해결하는 한 가지 방법은 상수원보호지역의 토지이용을 대폭 규제하는 것이다. 현재 우리 나라의 경우 토지이용문제는 건설교통부 소관사항이고 환경보전은 환경부의 소관사항으로 되어 있어서 환경정책과 토지이용정책이 사실상 분리되어 있다. 그러나 이제 환경의 시대라고 하는 21세기에는 환경정책과 토지이용정책은 통합적으로 수립되고 추진되어야 할 것이다.

환경보전을 위한 개발권선매제도

미국에서는 최근 20여 년 사이에 농지 및 시야가 탁트인 공지(open space)의 보전에 대한 국민들의 요구가 드높고 정부 차원의 노력 또한 대단하다. 잘 알려져 있듯이 미국은 광활하면서도 비옥한 농지를 풍족하게 가진 나라이다. 미국은 우리 나라 전 국토면적의 약 3배에 이르는 방대한 면적의 곡물생산농지를 일부러 놀리고 있다.¹⁾

그것도 미국 정부의 지원 하에. 사실 미국 정부가 농민에게 금전적 혜택을 주어가면서까지 농지의 휴경을 유도하지 않더라도 해마다 많은 농지가 도시개발로 잠식당하고 있기 때문에 저절로 농지는 감소하게 되어 있다. 도시개발이 농지를 잠식한다는 것은 그 만큼 농지의 시장성이 뒤떨어진다는 얘기다. 그런데도 세계에서 시장경제가 가장 잘 활성화되고 있다는 미국에서 정부가 농지 및 공지의 보전을 위해서 각종 법적 조치를 취하고 있다는 것은 좀 이상해 보인다. 왜 미국 정부가 농지 및 공지의 확보에 그렇게 애를 쓰는가?

농지는 생산요소로서의 편익도 발생시키지만 또

한 소비재로서의 편익도 발생시킨다. 시원하게 트인 넓은 공간, 깨끗한 공기, 조용함, 전원분위기 등은 도시생활에 찌들대로 찌든 현대인에게는 큰 축복이요 현대사회에서 그들의 생활의 질을 높이는 필수요소들이다. 그러나 이런 소비재로서의 편익은 농지의 가격에 잘 반영되지 않는다. 오직 생산요소로서의 편익만 주로 반영될 뿐이다. 도시민들은 농지와 공지를 보전해야 한다고 아우성치지만 그렇다고 누구 한 사람 보전을 위해 선뜻 돈 내는 사람은 없다. 예컨대 사회적으로는 평당 만 원해야 할 땅이 시장에서는 6천 원밖에 안 된다고 하면 자연스럽게 다른 용도로 팔려나갈 수밖에 없다. 그래서 농지가 그렇게 헐값으로 다른 용도로 팔려나가지 않도록 정부가 개입해서 보전하려고 노력하게 된다. 그러나 농지나 공지를 보전할 의지는 강해도 이를 실천할 마땅한 정책적 수단이 없어서 정책당국자나 농민 그리고 시민들을 안타깝게 만들었다. 하지만 1970년대에 들어와서 상황이 많이 달라졌다. 개발권선매제도가 농지 및 공지 보전을 위한 정책수단으로 미국에서 급부상하였다. 이제는 농지 및 공지보전에 관한 한 개발권선매제도는 특히 인구가 조밀한 미국 동북부지역에서 가장 많이 이용되는 정책수단으로 자리잡았고 그 인기는 날로 높아가고 있다고 한다.²⁾

토지를 개발하는 이유는 물론 어떤 경제적 이익을 얻거나 혹은 보다 더 많은 수익을 얻기 위해서이다. 일상적으로 보면, 토지소유자는 자신의 토지를 단순히 이용하고 처분하고 임대할 권리뿐만 아니라 개발할 수 있는 권리, 즉 개발권도 당연히 가지고 있는 것으로 간주되며, 또 사실 과거 19세기 서구 근대시민사회에 있어서는 개발권을 포함한 포괄적인 권리의 배타적 행사가 모든 토지소유자에게 법적으로 보장되었었다.³⁾ 그러나 20세기에

1) 1988년 미국의 유희농지의 면적은 69백만 에이커에 이르렀다. Daniels, T. L.(1991), "The Purchase of Development Rights: Preserving Agricultural Land and Open Space", in Journal of the American Planning Association, Vol.57, No.4, Autumn.
2) Freedgood, J.(1991), "PDR Programs take root in the Northeast", in Journal of Soil and Water Conservation, September-October, pp.329-331.
3) 徐元宇(1985), "토지소유제도와 이용/개발권의 재정립", 黃明燦 편, {토지정책론}, 서울: 경영 문화원. 60-77쪽.



들어와 세계 여러 나라에서 공공복리를 증진하는 방향으로 토지이용을 유도하고 규제할 필요성이 점차 강하게 인식되면서 개인의 토지소유권 행사에 여러 가지 제한을 가하기 시작하였고, 드디어 영국에서는 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 획기적인 법안이 제정된 바 있다. 1947년 영국 노동당정부에 의해서 제정된 유명한 도시계획법(Town and County Planning Act)이 바로 그것이다. 이 법에 의해서 개발허가제도가 도입되었다. 여기에서 개발권이란 쉽게 말해서 현재 이용양태나 용도보다 경제적으로 더 수익성이 높은 양태나 용도로 바꿀 권한을 의미한다. 요즘에는 토지소유권은 예컨대 처분권, 임대권, 지상권, 지하에 매립된 광물에 대한 채광권, 일정 높이 이상의 공간에 대한 소위 공중권(air rights) 등 여러 가지 분리가 가능한 권리의 묶음으로 인식된다. 이런 맥락에서 개발권 역시 토지소유권으로부터 분리가능한 권리로 보는 경향이 있다.

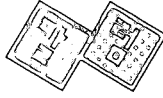
이와 같이 개인의 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 공공에 귀속시키면, 개발로 인한 이익을 정부가 흡수하게 될 뿐만 아니라 지가를 안정시키고 토지투기를 억제하는 효과가 있다. 대부분의 토지투기 및 지가상등은 장래에 기대되는 개발이익 때문에 발생하는데, 개발권이 없는 토지에 대해서는 투기수요가 발생하지 않을 것이고 따라서 그런 토지의 가격은 안정될 것이다. 개발권을 갖지 않는 토지는 저렴할 수밖에 없으니 정부나 공공기관은 필요에 따라 토지를 싸게 대량 매입할 수 있고 따라서 급증하는 도시용 토지의 수요에 원활하게 대처할 수도 있을 것이며, 개발권을 정부가 보유하고 있으므로 토지이용계획에 따라 도시형태를 조절하

기 쉽다는 이점도 생각할 수 있다. 하지만, 개발권의 분리는 토지를 효율적으로 이용하려는 토지소유자들의 경제적 동기를 위축시키며, 개발권을 효과적으로 행사하기 위한 능률적 토지 행정의 뒷받침이 전제되어야 한다는 점, 그리고 특히 토지소유자들의 거센 반발이 있다는 점 등이 심각한 문제점으로 지적된다. 사실 이러한 여러 가지 문제점들을 극복하지 못하고 영국의 개발허가제는 정권이 바뀔 때마다 수난을 겪다가 제정된지 20년도 못 돼서 결국 보수당정권 때에 유명무실해지고 말았다.

영국식 개발허가제도에 대한 하나의 대안은 소위 개발권선매제도로써, 토지소유권은 인정하되 개발권을 정부가 토지소유자로부터 미리 매입하는 제도이다. 토지소유자는 소유권은 보유하되 개발권은 행사하지 못한다. 미국에서는 1972년 뉴욕주의 서포크(Suffolk)군이 최초로 실시하였던 것으로 알려지고 있다.⁴⁾ 이어서 1977년 매릴랜드주, 1978년 뉴저지(New Jersey)주가 이 제도를 도입하였고, 1987년 펜실바니아주에 이르기까지 보스톤으로부터 미국의 수도 워싱턴 디씨에 이르는 미동북부의 인구조밀지역 거의 전역에 걸쳐 빠른 속도로 개발권선매제도가 보급되었다. 앞에서 언급하였듯이 이들 지역에서 개발권선매제도의 목적은 우량농지보전이다. 개발권선매제도가 실시되기 이전에는 농지보전을 위한 대책으로 지역·지구제의 취지에 따라 우량농지를 농업지역으로 묶어버리고 토지이용규제의 대폭 강화를 통해서 개발압력을 봉쇄하는 방법을 많이 이용하였다. 그러나 이 방법은 대도시에 인접한 우량농지에 대해서는 그리 큰 효과가 없었다. 개발이익을 노리는 세력들이 정치권과 결탁하여 토지이용규제 완화를 요구하는 압력이 지방자치단체가 견딜 수 없을 만큼 거세기 일수였기 때문이다. 그러나 개발권선매제도가 실시된 이후 장기적으로 농지 및 생태지역을 보전하는 데에는 이 제도가 효과적이라는 평가를 받게 되었다. 농지

4) Daniels, T. L.(1991), "The Purchase of Development Rights: Preserving Agricultural Land and Open Space", in Journal of the American Planning Association, Vol.57, No.4, Autumn, p.424.

실제로 개발권이 매입되기 시작한 것은 1977년부터이다. 다음 문헌 참조: Freedgood, J.(1991), "PDR Programs take root in the Northeast", in Journal of Soil and Water Conservation, September-October, pp.329-331.



보전에 관하여 이 제도는 여러 가지 장점을 가지고 있다. 우선, 개발권선매제도는 어디까지나 이해 당사자들 사이의 합의에 입각한 제도이므로 우선 농민들의 호감을 살수가 있었다. 실제로, 팔겠다고 내놓은 개발권이 지방정부가 사들일 수 있는 것보다 더 많았다. 따라서 지방정부는 소정의 심사를 거쳐 가장 적합한 우량농지만 골라서 보전할 수 있었다. 또한 개발권선매제도는 앞으로 진정으로 농업에 종사하려는 사람들이 농지를 보다 더 손쉽게 구득할 수 있게 함으로써 농지보전의 영속성을 높인다. 왜냐 하면, 개발권을 매각한 농지의 가격은 저렴한 수준으로 떨어질 뿐만 아니라 투기적 요소가 사라지므로 농지의 가격이 장기적으로 안정화되기 때문이다. 실태조사에 의하면 개발권을 판 농민의 대부분은 농업에 전념할 생각을 가진 사람들이고, 이들이 은퇴한 다음에는 대개 가족들이 그 농지를 이어받기를 원했다. 결과적으로 개발권선매제도는 농민으로 하여금 신념을 가지고 농업에 전념하도록 도와주는 효과가 있었던 것으로 조사되고 있다.⁵⁾ 이런 여러 가지 장점에도 불구하고 개발권선매제도는 한 가지 치명적 약점을 가지고 있다. 개발권매입에 소요되는 막대한 자금을 정부가 마련해야 한다는 점이다. 특히 보전의 가치가 높은 대도시 근처 농지의 개발권을 매입하기 위해서는 막대한 자금이 필요하다는 것은 두 말할 필요가 없다. 그래서 미국의 많은 지방정부들은 그 자금원을 채권에 의존하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 제도가 대단히 인기 있는 제도로 알려져 있다.⁶⁾

개발권양도제도와 환경보전

개발권선매제도의 바로 이런 약점을 보완하기 위한 대안으로 등장한 제도가 개발권양도제도이다.

최근 미국에서는 이 개발권양도제도가 토지이용규제에 있어서 미래의 큰 흐름이 될 것이라는 예상이 공공연하게 나오고 있고, 어떤 도시계획가는 지역·지구제가 도입된 이래 개발권양도제도는 가장 혁신적이고 잠재력이 풍부한 토지이용규제 수단이라고 평가하고 있으며, 또 어떤 도시계획가는 개발권양도제도가 앞으로 기존의 지역·지구제를 상당한 정도 대체할 것으로 내다보고 있다.⁷⁾

최근 20여 년 간 미국에서 큰 관심을 모으고 있는 개발권양도제도는 개발권선매제도와 같이 개발권이 토지소유권으로부터 분리됨을 전제한 제도이다. 간단히 말해서 개발권양도제도는 특정지역에 있는 토지의 소유주에게 개발권을 행사하지 못하게 하는 대신 다른 지역에서 그 개발권을 행사하게 허용하는 제도를 말한다. 예를 들어서 도시지역에 인접한 어떤 우량농업지역이 개발압력으로 잠식당할 우려가 높다고 하자. 이 지역을 앞으로도 계속 우량농업지역으로 유지하는 한 가지 방법은 이 지역의 토지에 대하여 소유권은 인정하되 개발권을 행사하지 못하게 제한하는 것이다. 하지만 이런 방법은 당연히 토지소유자들의 강력한 반발을 사게 될 것이다. 따라서 토지소유자의 반발을 무마할 필요가 있는데, 그 한 가지 효과적인 방법은 토지소유자에게 개발권을 인정해주되 다만 그 우량농업지역에서 행사하지 않고 다른 지역에서 행사하게 만드는 것이다. 말하자면 개발권이 이전되는 셈인데, 개발권의 행사가 제약되는 지역을 보전지역이라고 하고 개발권의 실제 행사가 허용되는 지역을 개발지역이라고 한다.

개발권양도제도는 지역·지구제를 토지이용규제의 근간으로 삼고 있는 미국에서 이미 1960년대부터 실시되었다고 하니, 최근 미국의 도시계획가들

5) 물론 개발권을 매각한 농지가 반드시 농업에만 쓰이라는 보장은 없다. 비록 도시용으로 개발되지는 못한다고 하더라도 관광/위락용으로 이용되거나 야적장으로 이용되거나 또는 기타 다른 이상한 용도로 이용될 수도 있다. 따라서 규제당국은 사후관리를 철저히 할 필요가 있다.

6) Daniels, T. L.(1991), "The Purchase of Development Rights: Preserving Agricultural Land and Open Space", in Journal of the American Planning Association, Vol.57, No.4, Autumn, p.422.

7) 이 두 번째 평가는 미국 라트거스대학(Rutgers University)의 Jerome Rose교수가 했던 것으로 Prentiss는 인용하고 있다. 다음 문헌 참조: Prentiss, W.(1987), "Transferable Development Credits: A Controversial Land Use Tool," California Waterfront Age, Spring, pp.32-36.



이 제1세대 개발권양도제도와 제2세대 개발권제도를 구분하는 것도 큰 무리가 아닌 것 같다. 제1세대 개발권양도제도는 뉴욕과 시카고 등에서 보듯이 주로 도심지의 역사적 유물을 보전하기 위한 목적으로 실시되었다. 뉴욕시는 1965년에 역사적 유물의 보전을 위한 법률을 제정하였다. 이 법률은 역사적 유물이 있는 토지소유자의 개발권을 크게 제약하기 때문에 이들이 거세게 반발하였다. 이 문제를 해결하기 위하여 1967년 뉴욕시는 개발권양도제도를 도입하였다.⁸⁾ 이 제도를 적용한 유명한 사례로는 뉴욕의 역사적 상징물인 Grand Central Station의 보전을 꼽을 수 있다. 이 역이 위치한 토지에는 원래 용적률 1800%의 건물을 지을 수 있었는데, 이 법률에 의거해서 시정부는 용적률을 200%이하로 묶어버렸다. 이에 대한 보상으로 이 건물의 소유자는 다른 지역의 개발권을 제공받았다. 건물의 소유자는 이 개발권을 다른 지역에서 직접 행사할 수도 있고 다른 사람에게 판매할 수도 있는데, 결국 다른 사람이 이 개발권을 사서 인근지역에 있는 호텔을 고층화하는 데에 이용하였다. 결국 시정부는 돈 한푼 쓰지 않고 역사적 유물을 보전할 수 있었다. 후에는 이런 뉴욕식의 개발권양도제도가 미국의 다른 도시로 확산되었다.

제2세대 개발권양도제도는 공지나 자연녹지 및 생태지역의 확보 혹은 환경적으로 취약한 지역의 보호, 경승지에 대한 조망권의 보호 등 전통적인 목적 뿐만 아니라 최근에는 중·저소득계층을 위한 주거지역의 확보 혹은 어떤 특정 형태의 주거지 확보 등 실로 다양한 목적을 명분으로 삼고 있다는 데에 그 특징이 있다.⁹⁾

미국에서 개발권양도제도가 가장 성공적으로 적용되었으며 또한 가장 모범적이라고 평가받고 있는 사례는 메릴랜드주 몽고매리(Montgomery)군(郡)의 개발권양도제도이다.¹⁰⁾ 미국의 수도 워싱턴

디씨의 바로 북쪽에 위치하고 있는 이 몽고매리군은 경제적으로 대단히 부유한 군이지만 워싱턴 디씨로부터 올라오는 도시화의 개발압력으로 비옥한 농토가 점차 잠식당하면서 우량농지가 곧 없어질 위기에 몰리게 되자 대책 마련에 부심하게 되었다. 한 가지 대안은 이 우량농지에 대한 토지이용규제를 대폭 강화해서 도시화를 사실상 불가능하게 만드는 것이다. 그러나 이 대안은 넓은 지역에 걸쳐 많은 농민들에게 일방적 희생을 강요하는 셈이니 엄청난 농민들의 반발을 불러일으킬 소지를 다분히 안고 있다. 그렇다고 그 넓은 우량농지를 군이 전량 매입해서 보전하자니 막대한 자금이 소요된다는 문제가 있다. 그래서 결국 몽고매리군은 개발권양도제도를 실시하기로 결정하고 이를 위한 위원회를 설립하였다. 드디어 1980년 몽고매리군은 서울 면적의 절반보다 조금 더 넓은 약 360km²(약 89,000에이커)의 우량농지를 보전지역으로 지정하였다. 결과적으로 몽고매리군은 큰 재정적 부담 없이 그리고 농민들의 큰 반발 없이 넓은 면적의 우량농지를 보전하는데 성공하였다.

우리 나라의 현 토지제도나 과거 경제개발 제일주의를 뒷받침하던 제도이다. 코앞에 닥친 21세기는 환경의 시대라고 말한다. 개발의 시대는 이제 20세기의 종언과 함께 역사속으로 사라지는 순간이다. 이 새로운 시대가 요구하는 토지제도는 환경친화적 토지제도이다. 소유권과 개발권의 분리는 환경친화적 토지제도를 만들고 토지정책과 환경정책을 통합하는 첫 걸음이 될 것이다. **환경保全**

약력: 서울대학교 경제학과 졸업

미국 아이오아주립대학교 경제학과 졸업(경제학박사)

현, 경실련환경정의시민연대 대표

녹색소비자연대 공동대표

저서: {토지경제론}, {녹색경제학}, {녹색정책} 등

8) Prentiss, W.(1987), "Transferable Development Credits: A Controversial Land Use Tool," California Waterfront Age, Spring, pp.32-36.

9) Ziegler, E. H.(1995), "The Transfer of Development Rights", Zoning & Planning Law Report, Vol.18, No.8.

10) Prentiss, W.(1987), "Transferable Development Credits: A Controversial Land Use Tool," California Waterfront Age, Spring, pp.32-36.