

최근 토지구제완화정책이 지닌 오류*

황희연

충북대 도시공학과 교수

1. 상황인식

건국 이래 우리나라 국토관리정책은 국토의 관리 측면보다는 개발지향적인 논리가 앞섰다. 특히 최근 몇 년간은 시장경제의 흐름을 방해하는 규제 철폐가 경제영역에서 머무르지 않고 토지개발로 확대되어 이같은 현상이 더욱 심화되었던 시기였다. 이 시기에는 도시내의 개발가능한 녹지를 시가지로 교체시키고 하천을 복개하여 도로를 만드는 것이 곧 개발을 상징했다. 개발정책의 악영향이 도시지역에서 그치지 않고 농촌 환경의 악화로까지 확산된 시기이기도 하다. 400%라는 준농림지역의 높은 허용용적률은 경직된 모습의 콘크리트 덩어리들을 논밭 가운데 자리잡게 하여, 도시 기반시설의 부족에 따른 문제는 말할 나위 없고 농업 자체를 파괴하는 데까지 이르고 있다.

반면에 요즈음 우리 사회는 국민의 소득수준이 전반적으로 향상되고 과학기술이 비약적으로 발달함에 따라 보다 다양하고 풍요로운 도시환경

* 이 글은 대한국토·도시계획학회가 주관한 'IMF 체제와 국토정책에 관한 정책토론회'(1998. 4. 29)에 필자가 발제한 「IMF와 토지이용: 정부의 토지이용완화정책이 지닌 오류」를 일부 수정한 것이다.

의 질과 새로운 도시공간의 확보에 대한 욕구가 증대하고 있다. 이에 더하여 1992년 리우환경회의를 계기로 전세계적으로 새롭게 등장하고 있는 ‘지속가능한 개발’(ESSD)의 개념과, 국제화시대의 서막을 알리는 WTO 체제의 출범은 도시개발정책에서 개발과 보전의 조화, 특히 자연환경에 대한 새로운 인식과 도시경쟁력의 고양이라는 난제를 동시에 던지고 있다.

이같은 어려운 상황에서 우리에게 국가경제위기라는 더 큰 시련이 닥쳤다. 우리는 IMF의 도움을 받지 않을 수 없는 지경에 이르렀고, IMF와의 자금지원협상에 따라 우리 경제는 급격한 변화를 겪고 있다. 통화긴축과 고금리로 인한 민간부문의 투자와 내수시장의 급격한 위축, 그리고 재정긴축에 따른 공공지출의 감소로 내년도 성장률이 크게 낮아질 전망이며, 금융산업의 구조조정 요구에 따라 당분간 자금사정이 경색될 전망이다.

이의 타개책으로 정부는 부실금융기관 정리, 정부지출 축소 등을 통하여 시장경제 여건을 개선하기로 하였고 경제성장률 등 거시경제지표도 새롭게 설정하였다. 이에 따르면 1998년의 국내총생산(GDP) 성장률은 크게 둔화될 것으로 전망된다.¹⁾

이같은 경제위축과 저성장 상태는 당분간 질약에 따른 생산 및 소비형태의 변화를 가져와 오염배출을 줄여 환경오염 부하를 감소시킬 것이다. 성장 일변도의 무리한 국토개발이 공급 위주에서 수요관리와 자원절약적으로 선회할 분위기가 조성될 수도 있을 것이다. 실제 작년 말 서울의 대기오염도는 전년도에 비해 향상되었다. 그러나 이는 일시적으로 나타날 수 있는 현상으로 판단된다. 본질적으로는 오히려 저성장의 경제상황에 따른 투자의 위축과 정부의 긴축재정은 환경관련 사업의 축소와 환경정책의 후퇴로 이어질 가능성이 있으며, 이로 인한 환경오염의 심화가 예상된다. 이미 ‘환경개선 중장기종합계획’사업 재조정작업이 진행중이며 환경부문에 대한 예산 삭감이 두드러지게 나타나고 있다. 더구나 경제회복

1) 한국개발연구원은 올해 국내총생산 성장률을 -0.9%로 예상하고 있다(《동아일보》 《중앙일보》 1998. 3. 6, 기사).

을 명분으로 토지이용규제와 환경규제 완화가 이루어져 무분별한 개발로 인한 국토의 훼손이 심각하게 우려된다.

이같은 우려는 현실로 나타나고 있다. 지난 1월 26일 대통령직인수위원회가 확정된 규제개혁안은 농업진흥지역과 준농림지역내 농지의 전용을 쉽게 하고, 개발제한구역규제를 완화하며 수도권 성장관리지역내에서도 대기업의 첨단업종공장 신·증설을 허용하는 등 토지이용에 대한 각종 규제를 올 상반기에 획기적으로 푸는 것을 골자로 하고 있다.²⁾ 같은 날 환경부가 입법예고한 상수원관리규정 개정안도 상수원보호구역내 건축물의 증·개축과 용도변경의 완화가 핵심을 이루며³⁾ 바로 전날 건설교통부도 대지, 농지 등을 조성하기 위한 토지형질변경 절차의 간소화안을 발표했다.⁴⁾ 토지규제완화정책⁵⁾ 발표는 이에 그치지 않았다. 최근 들어서는 준농림지는 물론 농림지의 토지이용규제를 대폭 완화하고 기업의 ‘비업무용부동산제’도 폐지하며,⁶⁾ 토지허가구역을 전면 해제하고 개발제한구역의 규모도 재조정할 방침임이 보도되었다.⁷⁾ 5월 말부터는 자연녹지지역에 시외버스터미널과 농수산물유통센터까지 허용하며,⁸⁾ 금년 하반기에 택지소유상한제까지 폐지할 방침이라고 한다.⁹⁾

이처럼 국가경제가 어려워지면서 정부부처는 기다렸다는 듯이 앞을 다투어 토지이용규제의 완화를 시도하고 있다. 부동산 거품 때문에 국토가 병들고 사회정의가 무너지고 국가경제가 침몰하고 있는데, 정부는 경제를 살린다는 명분으로 채 가지지도 않은 그 거품을 다시 일으키려 한다. 현시점에서 토지이용규제완화가 IMF 체제의 극복에 도움을 줄 수 있는 정책

2) 《동아일보》 《중앙일보》 1998. 1. 27, 기사.

3) 《동아일보》 1998. 1. 27, 기사.

4) 《동아일보》 1998. 1. 26, 기사.

5) 이 글에서 사용되는 ‘토지규제완화정책’ 혹은 ‘토지이용규제완화정책’은 원칙적으로 지역·지구별 토지이용 허용 정도 혹은 허용 여부에 관한 규제를 완화하는 정책을 의미하며, 토지이용의 행정절차상 규제의 완화정책은 제외된다.

6) 《조선일보》 1998. 4. 5, 기사.

7) 《동아일보》 1998. 4. 7, 기사.

8) 《중앙일보》 1998. 4. 10, 기사.

9) 《중앙일보》 1998. 4. 17, 기사.

인가 아니면 우리 민족의 먼 앞날을 위한 이 시대인의 현명한 선택인가?

2. 최근 토지이용규제완화정책 방향의 근본적 문제

최근에 발표된 정부의 토지이용규제완화정책은 정부가 목표로 하고 있는 부동산 시장의 활성화와는 거리가 먼 대책이다. 오히려 경제가 정상적으로 운용되기 시작하면 우리 경제 전반에 악영향을 미칠 정책이 될 것이 분명하다. 뿐만 아니라 부동산 투기를 막을 제도적 장치 없이 토지공개념 관련 3개 법안〔토지초과이득세법, 택지소유상한제, 「개발이익환수에 관한 법률」 등〕을 사실상 폐지하는 것은 향후 국가경제가 회복세에 접어들면서 부동산 투기를 재연시킬 것으로 보여 심각한 문제가 아닐 수 없다.

1) 경제부양과는 거리가 먼 부동산 거품 재현 정책

현재의 부동산 시장 위축은 우리 경제가 구조조정기에 들어서면서 발생한 문제이다. 따라서 근본적으로 우리 경제의 틀을 개혁하지 않고는 지금의 문제를 해결할 수 없다. 즉 지금의 부동산 시장은 규제가 많아서가 아니라 기본적으로 수요가 없어서 거래가 이루어지지 않는 것이다. 상업 및 공장용지 등의 수요 축소와 경제성장률 저하, 실업률 증가로 인한 가계소득의 하락과 통화긴축 및 고금리로 인한 대출금리의 인상 등으로 주택에 대한 수요가 위축되고 있기 때문이다. 더구나 한계기업의 발생과 기업의 구조조정으로 인해 기업 보유의 부동산 매물이 급증하고 있고 금융기관의 부실채권 정리로 인한 담보토지의 매각 등이 계속되고 있다. 그러나 이를 살 돈이 없고 수요가 없으며 사 봤자 남는 게 없기 때문에 발생하고 있는 것이다. 이처럼 수요가 기본적으로 줄고 있는데 공급을 늘린다는 것은 기본적으로 잘못된 대응이다.

이런 상황에서는 경제개혁의 속도를 빨리 하는 것이 바른 길이지 지금의 경제현실을 부동산 거품을 일으켜 해결하려고 접근하는 것은 대단히 위험한 생각이다. 예를 들어 미등기 전매가 불법이어서 거래가 없는 것이

아니고 살 돈이 없거나 있어도 은행에 맡기는 것이 유리하기 때문에 거래가 없는 것이다. 미등기 전매를 허용한다고 하는 것은 정부가 나서서 부동산 투자를 조장하는 것이며 지금의 경제위기를 투기로 극복하겠다는 의도로 신정부의 민주적 시장경제로의 전환과는 거리가 먼 정책이다. 거래 활성화가 급하다고 부동산 투자를 막고 있는 조치들을 해제한다고 하는 것은 향후 경기가 활성화되었을 때 우리 경제를 다시 거품경제로 몰고 가겠다는 발상에 지나지 않는다. 현재의 부동산 경기 회복이, 부양책이나 몇 가지 규제완화로 되지 않을 것이라는 것은 분양가 자율화를 했음에도 불구하고 주택시장이 여전히 침체를 벗어나고 있지 못하는 것에서도 확인되고 있다.

2) 부동산 투기 대책을 동반하지 못한 토지이용규제완화정책

최근의 토지이용규제완화정책은 부동산 경기를 활성화한다는 명분으로 각종 규제를 완화하면서도 그로 인해 야기될 부동산 투자를 막을 대책은 전무하여, 결과적으로 부동산 투자를 조장하는 정책이다.

그러나 그간 문제가 되었고 시장을 왜곡했던 각종 행정절차적 규제나 시장간섭적 규제를 완화하는 것은 정상적 시장거래질서를 확보하는 것으로, 우리 경제의 대외개방에 고려할 때 적절한 것으로 판단된다. 다시 말해 분양가 자율화나 면적제한 철폐, 청약제도 개선 등은 기본적으로 옳은 방향이라고 본다. 또한 토지공개념 3개 법안도 1990년대 초반 부동산 투기가 만연하던 시절에 일정하게 투자를 잠재우는 데 역할을 한 것은 사실이지만 부동산 시장이 안정화되어 가면서 정상적인 시장거래질서를 왜곡하고 있는 점이 있고 또 일부 법의 경우에는 각종 편법으로 법의 실효성 자체가 약화되어 있으므로 이를 개폐하는 것도 원칙적으로 필요하다고 본다.

문제는 정부가 토지공개념 3개 법안이 도입되었을 당시 만연하고 있던 부동산 투자를 잠재울 가장 근본적인 대책으로 논의되었던 종합토지세의 실효세율을 높이는 방안에 대해서는 명확한 언급을 하고 있지 않다는 점

이다. 당시에 거품경기로 인해 부동산 가격이 워낙 높았기 때문에 종합토지세의 실효세율을 높이면 중산층으로부터 조세저항이 있을 것이라는 점에 대한 우려가 토지공개념 3개 법안을 도입하게 된 배경 중의 하나이다. 부동산 투기를 막기 위해 토지에 대한 수요관리 측면에서의 대책으로 종합토지세의 실효세율을 높이기 위한 대책은 없으면서 토지공개념 3개 법안의 폐지 등 공급 측면의 대책만 세우는 것은 결국 부동산 투기에 대해서는 아무런 대책도 세우지 않고 있다는 것을 의미한다. 따라서 향후 경기가 활성화될 경우 부동산 투기를 막을 방법이 없다는 점에서, 이번 규제완화정책을 염려하지 않을 수 없다.

3. 토지의 특수성과 토지구제의 당위성

1) 토지를 일반시장경제에 맡길 수 없는 이유

토지는 일반재화와 다른 특수한 성격을 지니고 있어서 토지시장을 통해서 경제외적인 측면의 바람직한 토지이용을 이룩하기 어렵다. 토지소유자의 경제적 이익에 반하지만 사회적으로는 필요한 토지이용이 토지시장을 통해 달성되기란 쉽지 않기 때문이다. 예를 들어 환경보존, 사적지보호 등을 위한 토지의 저이용이 토지소유자에 의해 자발적으로 이루어지기를 기대하기 어렵다.

외부효과와 무관한 토지이용에 대해서도 토지이용을 둘러싼 현세대와 다음 세대 간의 이해가 상충될 수 있고, 현세대에서도 목전의 문제해결에 주안점을 두느냐 아니면 미래의 상황을 비중 있게 반영하느냐에 따라 토지이용과 관련한 갈등이 노정되기도 한다. 이 밖에 토지가 저이용 내지 부적격이용이 되는 경우가 발생하는데, 저이용이나 부적격이용은 그 자체로 다른 토지에는 영향이 없다고 해도 사회 전체의 경제활동을 저해하는 수가 있다.

이같은 현상은 현실 토지시장이 완전경쟁조건(특히 완전정보조건)을 구

비하기 어렵고, 토지시장이 필요한 조건을 갖춘다고 해도 토지이용의 공간적 조화와 시간적 조화가 토지시장에 의해 자동적으로 이루어지기 어렵기 때문에 나타난다.

첫째, 토지이용은 개별 토지의 입장에서 보는 효율적 이용과 전체 토지 입장에서 보는 효율적 이용이 다른 경우가 많다. 즉 개별 토지가 각각 효율적으로 이용된다고 해도 이를 합한 것이 전체 토지의 효율적 이용이 되는 것은 아니라고 하는 ‘공간적인 구성의 오류’가 존재한다. 이같은 공간적 부조화의 문제는 토지이용의 외부효과에 기인한다. 토지는 위치가 고정되어 있고 상호연접되어 있기 때문에 개별 토지의 이용은 다른 토지에 까지 물리적·경제적 영향을 미친다. 이로 인해 개별 토지의 관점에서는 가장 효율적이라고 판단되는 이용방법이 전체 토지의 관점에서는 그렇지 못한 경우가 생긴다. 만약 토지이용에 따른 외부효과가 내부화된다면 개인의 이해관계와 사회의 이해관계가 일치할 수 있다. 그러나 개별적 토지 이용이 유발하는 외부경제와 외부불경제가 그 조성자 또는 원인자에게 돌아가지 않는다는 데 문제가 있다.

둘째, 토지의 이용방법은 시간의 흐름에 따라 변화하므로 어느 토지가 일시적으로 효율적 이용이 되었다고 해도 그 토지이용 결과가 다음 시기의 효율적 이용에 오히려 지장을 주는 수가 있다. 여기에서 ‘다음 시기’란 어느 정도의 기간을 의미하는나의 문제가 발생한다. 기간을 너무 길게 잡아 그 기간 전체의 효용 극대화를 추구하면 현세대에게 불리한 결과가 나올 수 있으며, 기간을 짧게 잡으면 현세대의 이익을 도모할 수는 있겠지만 후손의 이익에 반한다(김운상, 1996).

이같은 토지이용의 시간적 부조화가 생기는 이유는, 토지는 공장에서 생산될 수 없어 재고가 한정되고 위치가 고정된 상품이며 동시에 토지는 수명이 영구적이고 그 용도가 단일하게 고정된 것이 아닐 뿐만 아니라 토지이용을 여건의 변화에 맞추어 탄력적으로 변경할 수 없다는 데에서부터 출발한다. 즉 토지는 영구적 수명을 가지고 있는데 토지이용의 결과는 쉽게 바뀌지 않는다는, 토지의 항구성과 경직성 때문에 이들 문제가 발생한다. 따라서 토지를 일반재화와 동일한 시장원칙에 적용하여 시장에 방

입하는 나라는 세계 어디에도 없다(최병선, 1998).

2) 토지구제의 당위성

토지의 이같은 특성 때문에 토지이용을 시장경제에 맡겨 방임해 둘 경우, 자연환경 파괴와 도시환경 악화가 일어나고 도시시설의 무원칙한 배치로 불필요한 교통이 발생될 수 있으며 토지이용이 무질서하게 되는 등 제한된 토지의 이용을 둘러싼 사회문제가 여러 형태로 대두된다. 이로 인해 토지자원을 효율적으로 이용하고 도시의 질서 있는 성장과 기능의 확보를 위하여 각종 토지이용을 체계적으로 관리하는 것이 필요하게 된다.

그런데 토지이용관리는 토지의 사유재산권에 대한 공적 제한을 전제로 하지 않으면 안된다. 세계적으로 볼 때 근대적 소유권 개념은, 1919년 바 이마르공화국 헌법 이후 개인 소유권도 사회 전체의 복리를 위하여 제한할 수 있다는 쪽으로 정립되었다. 우리나라 헌법에서도 모든 국민의 재산권을 보장함과 동시에 재산권의 행사는 공공복리에 적합해야 하고 공공의 필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 전환을 법률로 규정할 수 있도록 명시하고 있다.¹⁰⁾

이러한 헌법 조항은 ‘토지는 다른 재화에 비해 공공성과 사회성이 높기 때문에 토지에 대한 공공개입을 확대할 필요가 있다는 인식’이라고 할 수 있는 소위 ‘토지공개념’의 헌법적 표현이라고 할 수 있다. 여기에 토지의 공적 제한에 대한 법률적 당위성이 있으며, 그 제한의 목적과 내용은 공공복리의 증진 또는 공공욕구에 근거하지 않으면 안되는 근본적 이유가 있다(김윤상, 1996).

공간적 토지관리는 사회 전체의 관점에서 최선의 토지이용을 이룩하기 위해 정부가 토지이용을 공간적으로 배치하는 공공계획으로서, 대체로 토

3) 헌법은 제120조 2항에서 「국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 개발을 위하여 필요한 계획을 수립한다」고 하며 제122조에서는 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용, 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다」고 정한다.

지의 용도를 지정하고 다수의 토지에 영향을 미치는 공공시설 등의 위치를 지정하며 각 용도 및 시설간의 땅을 배치하는 등의 거시적인 내용을 담고 있다.

이러한 토지관리정책은 사전적으로 개별적 토지이용의 준거를 세워 토지이용의 외부불경제를 미연에 방지하고자 하는 정책의 하나이다. 특히 용도지역제(zoning)는 토지의 용도를 미리 정하여 토지이용의 공간적 부조화와 시간적 부조화 문제를 동시에 해결하려는 수단으로, 세계 거의 모든 국가에서 사용되고 있는 주요한 토지이용규제 수단이다.

4. 토지규제완화정책 입안자가 지닌 환상

1) 토지규제완화가 국가경제회복에 도움이 된다는 믿음

IMF는 최우선 정책과제로 우리나라에 저성장정책을 제시하고 있다. 당분간은 경제 각 부문의 긴축이 불가피할 것이며, 그에 따라 토지에 대한 수요는 감소할 수밖에 없다. 특히 한계기업의 발생과 사업구조의 조정으로 기업보유의 부동산 매물이 급증하고 금융기관의 부실채권 정리로 담보토지의 매각이 쏟아져 나올 것으로 예상되어 상업용지, 공장용지 등의 수요는 대폭 축소될 것으로 전망된다. 뿐만 아니라 경제성장률 저하와 실업률 증가는 가계소득의 증가를 크게 둔화시키거나 실질적으로 감소시킬 것이며, 통화긴축과 고금리에 의한 주택자금 대출금리의 인상으로 가계의 주택구입 부담이 늘어남에 따라 주택에 대한 수요도 당분간 위축될 전망이다.

이처럼 토지에 대한 수요는 위축되고 있는데 시장경제주의에 바탕을 둔 경제학자를 비롯한 일부 국가정책 담당자는 위기에 처한 국가경제를 회복시키는 수단으로 토지규제를 완화시켜야 한다는 목소리를 높이고 있다. 실제로 이러한 주장은 앞에서 기술한 바와 같이 현실로 나타나고 있다.

토지수요가 크게 줄어들고 있는데 토지공급을 늘려야 경제가 회복될 수 있다는 논리는 어느 경제이론에 근거한 것인가? 더구나 오늘날 우리 사회가 국제적 경제위기를 겪고 있는 것이 토지규제가 너무 강했기 때문인가? 세계에서 경제적으로 우리보다 더 잘 사는, 소위 선진국가(특정 천연자원의 생산에 의해 부를 축적한 나라나 대만 등 특수한 입장에 있는 나라를 제외하고) 중 우리나라보다 토지규제가 약한 국가는 별로 없다. 우리보다 훨씬 토지규제가 강한 선진국가 중 토지규제 때문에 국가경제가 어려워졌다는 소식을 들어 보지 못했다. 문제의 본말(本末)을 혼동해서는 안된다.

정부의 국가경영과 외환관리의 실패, 금융구조의 모순, 기업활동에 대한 정부의 지나친 규제, 국민들의 분수 모르는 해외여행, 기업에 의한 고금소비재의 무차별 수입확대 등 우리 경제의 건전성을 저해하는 요인, 그리고 지나치게 높은 부동산 거품이 우리 사회를 IMF 체제로 몰고간 주요 요인이라는 사실을 부인할 사람은 없다.

연평균 에너지소비증가율이 10%로 세계 최고인 나라, 선진국보다 국민소득은 낮으면서 단위면적당 자동차가 차지하는 비율은 더 높은 나라, 기름 한방울 나지 않으면서도 여름에는 냉방이 강해 소매가 긴 셔츠를 입고 겨울에도 실내에서 짧은 소매를 입고 지내는 국민, 멀쩡한 TV와 냉장고, 자동차를 보다 큰 모델이 나왔다고 계속 바꾸는 나라, 거기다가 기업이고 개인이고 때로는 공공기관까지 온통 땅투기에 혈안이 되어 있었던 나라(장영기, 1998: 12).

지금 IMF 협약을 거치며 우리 경제가 위기라고 하지만 우리는 아직 고비가 더 남아 있다. 일본은 1989년 이후 버블경제가 깨지고 지가가 하락하면서 아직까지 허덕이고 있다. 현재 우리의 금융위기는 외화부족으로 인한 일시적인 현상이지만 다음에는 땅값이 떨어지면서 부실채권이 늘어 금융업계가 다같이 파산하는 단계가 올 수 있다. 이번 경제정책 실패에서 온 외환위기를 국토훼손과 환경을 담보로 넘으려 한다면 우리 민족은 앞으로 더 큰 시련을 겪게 될 것이 자명하다.

이같은 상황에서 토지규제완화를 통해 국가경제를 회복시키겠다는 정

책이 바람직하다고 믿는가?

2) 개발 위주의 정책으로 국제동향에 대처할 수 있다는 믿음

최근 들어 그린라운드라는 이름으로 환경문제가 국가간의 무역제재(환경문제 유발국가의 상품에 특별관세 부과)로까지 확산되고 있다.

국제환경협약의 경우 미가입국이나 불준수국가에 대한 무역규제조항을 포함하고 있는데, 최근에 체결된 협약일수록 규제의 정도는 심화되고 있다. 더욱이 우루과이라운드 협상이 타결됨에 따라 국내산업 보호를 위한 기존의 무역규제 수단들이 한계에 부딪혀 새로운 규제수단으로 환경요인이 부각되고 있다(황희연·변병설, 1998).

이 시점에서 우리는 기후변화협약을 비롯한 최근의 각종 환경협약 및 규제의 흐름을 주시하지 않을 수 없다. 작년 12월 교토에서 열렸던 제3차 기후변화협약 당사국회의에서는 한국을 비롯한 개발도상국이 협약대상에서 어렵게 제외되었지만 에너지소비증가율이 세계에서 가장 높으며 이미 OECD의 회원국인 우리나라는 오는 11월 제4차 당사국회의에서 온실효과가스 배출감축 대상국에 포함되는 것을 피하기란 쉽지 않을 것으로 예상된다(청주환경운동연합, 1998).¹¹⁾

우리나라가 온실효과가스 배출감축 대상국에 포함되면 전반적인 산업구조의 강제적인 재편과 함께 에너지 사용의 감소가 불가피하여 이는 필연적으로 경제성장을 저하와 실업률 증가를 초래하게 된다. IMF 위기와

4) 경제 IMF(가칭)로 인하여 거의 주목받지 못하였던 1997년 12월 초에 일본 교토에서 개최된 제3차 기후변화협약 당사국총회에서 환경 IMF(가칭)를 당할 뻔 하였다. 그 당시 미국과 유럽이 2008~12년 기간 동안 온실효과가스(CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆) 배출총량을 1990년 수준보다 삭감하는 안을 놓고 심하게 대립함으로써, 부속서(Annex) I의 국가개정에 한국 등의 추가 여부가 올 11월에 개최될 제4차 기후변화협약 당사국총회로 연기되어 큰 고비를 넘겼다. 기후변화협약에 서명한 170여 개국 중 우리와 입장이 비슷한 멕시코와 브라질을 제외한 대부분의 국가가 우리나라가 당연히 부속서 I 국가에 포함되어야 한다는 입장임을 감안하면 제4차 총회에는 매우 어려운 협상을 하여야 하며, 그 결과에 따라 현재의 경제 IMF보다 더 심각한 환경 IMF가 올 수 있다(이동근, 1998).

는 달리 환경압력은 영구적인 것이며 오히려 갈수록 고조될 것이다. 따라서 앞으로 환경압력이 기업의 경쟁력에 미치는 영향은 IMF위기 이상으로 심각할 것으로 판단된다. 기후변화협약외에도 몬트리올의정서 등 각종 환경협약과 각국의 환경규제가 우리 기업의 수출에 장벽으로 작용하고 기업의 원가부담을 높여 경쟁력 확보를 더욱 어렵게 할 것이 명백하다.

현재의 국제적인 환경압력에 의한 환경위기를 헤쳐 나가고 지속적인 성장과 환경보존을 달성하기 위해서는 정부의 강력한 지원하에 기업과 전국민이 동참하는 획기적인 대책이 시급하게 마련되어야 한다. 불행하게도 우리 사회는 이같은 국제적 흐름에 능동적으로 대처하지 못하고 있다. 생산과 불가분의 관계가 있는 국토관리분야에서 더욱 그러하다.

토지이용 면에서 외연적 확산이 심해 1980년대 10년 동안 6대 도시의 경우, 인구는 52.1% 증가한 반면, 시구역 면적은 69.1%, 시설입지 면적은 54.0%가 증가하였다. 이로 인해 도시인근 농경지, 산지 등의 녹지가 최근 10여 년 동안 1,500km² 내외가 감소되었으며 1인당 도시공원 면적도 계속하여 감소하고 있다.

더구나 우리나라 GNP 1,000달러당 에너지 소비 및 국토면적당 소비는 일본보다 훨씬 높다. 쓰레기와 BOD 배출에서도 경제밀도가 우리보다 4.5배 높은 일본에 비해 각각 1.9배, 1.7배에 달해 국토환경에 큰 부담을 주고 있다(이동근, 1998). 많은 곳에서 자연생태계가 파괴되어 환경정화 기능도 약해져 기후온난화와 환경오염 등에 취약한 국토로 변해 가고 있다.

경제 IMF에 근원적으로 대처하고, 또 이보다 더 위협적으로 다가오고 있는 환경 IMF에 슬기롭게 대처하기 위해서는, 지속적으로 훼손되어 온 국토의 건강성을 회복하고 환경친화적인 국민생활과 사회구조를 정착시켜 지속가능한 사회의 비전을 찾지 않으면 안될 상황에 우리는 처해 있다.

그런데 최근 우리나라 개발정책은 이같은 국제동향에 적절히 대처하고 있는가?

3) 수요를 따라가는 토지공급정책에 대한 믿음

우리나라는 물론 아시아 전반에 걸친 금융 및 외환위기의 근저에는 자원낭비, 부동산 투기 및 거품경제의 폐해가 숨어 있었음을 우리는 주목해야 한다. 근원적으로 보면 우리 경제를 망가뜨린 주된 요인은 우리 사회에 만연한 ‘고비용 저효율’이며 이 뒤에는 공급 위주의 사고방식과 정책이 깔려 있다. 우리 사회는 압축성장의 열기에 들떠 무엇이든지 부족하면 우선 공급을 늘려서 그 부족을 채우려는 사고방식에 젖어 있다(노용희, 1998).

토지, 물, 에너지 등 자원을 절약하고 효율적으로 이용하려는 노력보다는, 부족한 수요를 충당하기에 급급했고 과거의 추세를 연장하여 지속적인 공급계획을 수립하는 데 연연했다.

그렇다 보니 ‘공업용지가 부족하다, 전력이 부족하다, 수자원이 부족하다, 집이 부족하다’고 하면서 곳곳의 산지와 농지를 헐어 택지·공업용지, 인공댐을 확충하는 데 전용하였다.

이제 비로소 우리는 많은 시설이 과잉투자되었고 많은 자원을 낭비하고 있었다는 것을 인정하기 시작하였다. 곳곳의 공단이 남아 놓고 있으며, 물을 아끼면 인공댐 건설도 한동안 필요치 않을 수 있다는 사실을 알게 되었다.

바로 이런 공급 위주의 사고방식과 정책이 경제를 망치고 사회를 부실하게 만들었을 뿐만 아니라 우리의 국토도 망쳤다. 고비용 저효율이 우리의 경제도 망치고 우리의 환경도 망쳤다면 고비용 저효율을 저비용 고효율로 바꾸는 것, 바로 이것이 우리 경제도 살리고 우리 국토도 살리는 근원적인 처방이 될 것이다. 그리고, 우리 사회의 고비용 저효율이 공급 위주의 사고방식과 풍토에 기인한다면 저비용 고효율을 이루기 위해서는 그런 공급 위주의 사고방식과 풍토 대신에 자원을 아끼고 효율적으로 이용하는 사고방식과 풍토, 즉 수요관리 위주의 사고방식과 풍토를 우리 사회에 시급히 정착시켜야 한다.

이제는 개발지표에 따른 시설공급 위주의 정책에서 수요관리형 국토개

발정책을 추진해야 하지 않겠는가?

4) 경제회복을 위해서라면 농지훼손까지 필요하다는 믿음

그동안 부동산 가격 상승에 따른 불로소득으로 부를 축적했던 많은 기업들이 이제 와서는 높은 지가 때문에 국제경쟁력을 확보할 수 없다고 아우성 치고 있다. 일부 경제학자 중심의 시장경제주의자들은 이에 장단을 맞춰, 우리나라 토지가격이 높은 것은 강한 토지이용규제 때문으로 토지규제를 풀어 공급을 늘림으로써 지가를 낮춰야 한다고 주장해 왔다.

이에 정부는 종합적이고 장기적인 대책은 없는 채, 그때그때 필요에 따라 각종 수단을 동원하여 국토의 많은 곳에 대해 규제완화를 취했다. 그 결과 논밭 한가운데 고층 아파트가 난립하고 도시주변 간선도로변의 농토 위에는 예외없이 여관, 식당이 즐비하게 들어섰다. 도시내 녹지지역에도 각종 건물이 군데군데 들어섰고, 한적한 농촌·산간지역에는 개발촉진지구란 이름으로 골프장, 스키장, 관광단지 개발사업이 한창 진행중에 있다.

혹자는 현재 우리나라 시가화구역 면적은 국토의 4.8%로 일본 7%, 영국 13%(건설교통부 토지이용제도개선작업단, 1997)에 훨씬 못미쳐 아직도 토지규제완화를 한참 더 해야 한다고 주장한다. 일본의 7% 시가화구역이 얼마나 많은 녹지공간을 포함하고 있는지 아는가? 영국의 13% 시가화구역내 토지 중 농지를 포함한 녹지면적이 얼마나 되는지 아는가? 그리고 우리의 시가화구역 속에는 얼마 만큼의 녹지를 확보하고 있는가?

떨정한 하천을 덮고 야산을 깎아서 온통 콘크리트로 깔아 놓은 시가지의 면적과 자연과 어울려 있는 시가지의 면적이 단순한 통계수치로 비교될 수 없다.

더구나 산지가 66%에 이르러 극히 한정된 가용토지를 가진 우리나라에서 시가화구역의 확산은 곧 농토의 훼손을 의미한다. 국토의 26%, 가용토지의 절반이 넘는 면적을 점하고 있는 준농림지를 용적률 400%까지 허용하여 개발하겠다는 정책은 농업에 대한 포기선언이나 다름 없었다.

세계적 식량수급의 불균형 때문에 국제 식량사정이 날로 악화되고 있는 상황에서 국내 양곡자급률은 연평균 2%씩 떨어져 1997년의 경우 북한보다 낮은 25%선을 겨우 유지하고 있을 정도이다. 이의 심각성은 이번 외환위기를 통하여 많은 소와 닭이 굶어 죽을 수밖에 없는 현실에서 확인되고 있다. 앞으로 식량문제는 이상기후의 강도가 심해질수록 그 중요성이 높아질 수밖에 없다. 이러한 위기는 바로 올해의 일이 될 수도 있는데 심각성이 있다. 에너지와 원자재를 거의 전량 수입하는 상황에서 상품을 수출해 외화를 얻어 식량과 사료를 수입하면 된다는 생각은 재고해야 한다. 식량에는 단순한 경제적 무역수지로 계산할 수 없는 국가안보와 외교전략상의 문제가 결부되어 있다. 식량안보 문제를 지구환경 문제와 연관지어 심각하게 생각해야 하는 이유가 바로 여기에 있다(김성훈, 1998). 농업을 볼모로 경제위기를 넘으려 하는 것은, 민족의 생존권을 외국에 담보함으로써 올 수 있는 큰 위기를 간과하는 위험한 발상이다.

앞에서 기술한 바와 같이 토지는 일반재화와 다른 특성이 있다. 토지공급을 늘리기 위해 규제를 완화하면 새로운 수요가 발생하며, 산발적 개발이 이루어지고 지가가 상승하여 계획적 개발 자체를 어렵게 하므로 토지의 효율적 이용을 오히려 저해한다. 또한 좁은 국토를 가진 우리 민족의 토지소유에 대한 유별난 애착은 끝없는 토지소유욕을 불러일으켜 토지거래행위를 일반재화에서 나타난 수요·공급의 법칙을 벗어나게 만들었으며, 규제를 받고 있는 토지도 입지조건에 따라 높은 가격을 형성시켰다. 그로 인해 현재 토지이용규제를 심하게 받고 있는 지역도 비슷한 입지조건을 지닌 외국 어느 나라 토지 못지 않게 이미 높은 가격이 형성되어 있다.

개발제한구역이나 준농림지역의 규제를 완화하면 토지공급이 늘어나 우리나라 전반적인 토지가격이 하락할 것이라는 가정은, 일시적으로 의미 있을지 모르나 장기적인 관점에서는 사안을 너무 단순화한 사고로 판단된다. 설사 토지규제완화로 토지가격을 어느 정도 낮출 수 있다 하더라도, 얻을 수 있는 것에 비해 잃게 되는 것이 너무 크다. 자연환경을 잃고 농업을 잃고 토지의 효율적 이용 기회마저 잃게 된다. 더구나 올해 말에 있을 제4차 기후변화협약 당사국총회에서 우리나라가 협약대상에 포함되면 토

지규제완화는 우리나라 상품의 국제경쟁력을 악화시키는 데 절대적 영향을 미치게 될 것이 확실하다.

5. 정책적 제언

이제 환경문제는 국내외를 불문하고 오늘날의 가장 중요한 현안 중의 하나가 되었다. 지금의 환경문제는 단순히 깨끗한 공기와 물을 마시는 차원을 벗어나 있다. 생존의 지속가능성에 바탕을 두는, 삶의 본질에 관한 문제이다. 인간과 자연, 현세대와 다음 세대, 잘 사는 사람과 못 사는 사람 간의 공생에 관한 문제이다.

IMF 체제에 돌입한 지금 국가의 거의 모든 주요 정책은 경제회생에 초점을 맞추고 있다. 경제적 경쟁력을 높일 수 있다면 국토의 훼손 정도는 별문제가 되지 않는다는 사회적 분위기가 조성되고 있는 듯 하다.

개인이든 국가든 위기상황을 어떤 방식으로 슬기롭게 극복하느냐 하는 것은 매우 중요하다. 국가경제가 어려워졌다고 미래를 대비하는 종합적 감각을 잃고 발등의 불을 끄는 데만 급급한다면 민족의 앞날은 더욱 어두워질 것이다. 경제적 호경기 때 불경기를 대비하지 못해 어려움을 겪고 있는 우리 사회, 이제 어려울 때 먼 미래를 대비하지 못하는 과오를 반복해서는 안된다. 위기는 새로운 기회를 함께 동반하기 마련이다. 평상시에 이행하기 어려웠던 국토회생사업을 위기상황에서 달성하는 민족의 슬기를 보임으로써, 오늘의 국난을 전화위복의 기회로 삼을 수 있기를 기대한다. 그런 의미에서 다음과 같이 토지관리정책을 제언한다.

① 토지이용규제완화는 토지공개념의 기본틀을 지키는 범위내에서 이루어져야 한다.

토지이용의 행정절차를 투명화·간소화하고 세제개편 등을 단행함으로써 토지개발에 따른 불편을 해소하고자 하는 정책은 긍정적으로 평가된다. 이런 의미에서 복잡다단한 도시개발관련 법들을 통폐합하여 정리하고, 다단계로 이루어진 각종 행정허가절차를 선별하여 폐지·통합 혹은 간

소화시키는 종합적이고 체계적인 접근이 요구된다. 이와 함께 부동산의 등록세, 취득세, 양도세 등을 낮추고 보유세를 높이는 방향으로 조세제도를 개편하도록 한다. 즉 토지관련 조세를 개편하여 토지거래와 관련한 이전과세를 경감하고 보유과세를 증과하는 방향으로 조세제도를 개편해야 한다. 이렇게 하여 부동산의 거래는 활발하게 이루어지도록 하되 이용 목적이 아닌 재산증식 목적의 부동산 소유를 억제하며, 동시에 기업 등의 부동산 매각을 통한 구조조정 및 자구노력이 실효성을 거둘 수 있는 제도적 뒷받침을 마련해야 할 것이다.

반면에 경제회복에 실질적으로 큰 도움이 되지 않으면서, 국토훼손이나 토지의 계획적 개발을 어렵게 하는 형태의 규제완화정책은 신중하게 실시해야 한다.

자연환경이나 문화재 등의 보호를 위한 목적으로 지정된 자연환경보전지역·개발제한구역·보전녹지지역, 도시민의 생활편익시설의 제공을 위해 지정된 공원·도로·광장시설지역, 농업과 산림의 보호를 위해 지정된 농림지역·준농림지역·생산녹지지역, 시가지의 계획적 개발을 위해 산발적 개발을 억제하고 있는 도시의 자연녹지지역, 이 밖에 상수원의 보호를 위한 상수원보호구역, 주거환경보호 목적의 각종 건축규제 등 하나하나가 나름대로 필요한 이유가 있어 법적으로 토지이용이 규제되고 있다. 이들에 대한 규제완화가 필연적으로 가져올 부작용과 그 대안 등에 대한 깊은 검토 없이, 토지이용규제완화가 이루어질 경우 그 정책은 심각한 문제를 야기시킬 수 있다. 평상시에 개발업자나 재벌 등이 이들 지역에 대한 규제완화를 꾸준히 요구해 왔던 민원을 현정부가 경제위기를 빌미로 일시에 해결해 주려 한다면, 현정부는 국토파괴정부라는 오명을 면하기 어려울 것이다.

② ‘앞으로의 모든 개발행위는 환경수용 능력을 초과하지 않는다’는 원칙 아래 수행하도록 한다.

개발은 필요한 최소한으로 한정되어야 하며 환경순응적으로 이루어져야 한다. 그동안 비일비재하게 발생했던 하천복개 등 자연생태계를 훼손하는 개발행위는 억제되어야 한다. 지난 시대의 유산인 삭막한 기존 시가

지를 푸르름이 깃든 시가지로 개조해야 한다. 이를 위해서는 지속가능한 개발의 개념을 바탕으로 개발의 개념을 새롭게 정립할 필요가 있다.

또한 기존의 환경정책은 대기오염·수질오염·소음공해·폐기물 등 생활 환경을 강조했다. 이제는 환경문제의 근본적인 해결을 위해 자연환경 중심의 환경정책 수립과 투자가 이루어져야 한다. 특히 개발제한구역(그린벨트)·갯벌·습지·휴전선 일대의 접경지역과 산지 등의 무분별한 규제 완화는 개발의 부작용을 고려해서 신중히 검토해야 한다.

③ 비생산적이고 환경파괴적인 개발사업은 재검토하고 국토녹화사업 등 대규모 환경개선사업을 추진한다.

아직도 환경파괴적 위락시설 공사가 계속되고 있다. 이들 사업은 경기 침체와 함께 수익성과 비전을 상실해 가고 있을 뿐만 아니라 국가경제를 더욱 어렵게 하는 요인들이다. 따라서 무분별한 개발공사를 재검토하여 중단할 것은 중단시키고 수정할 것은 과감하게 수정해야 한다. 경제위기의 시대에 개발의 거품을 제거하여 낭비적인 지출도 없애고 환경파괴도 줄일 필요가 있다.

대신에 환경개선사업 등을 영세민 취로사업으로 확대하여 경제난국 타개와 고용창출을 위한 제도로 발전시키도록 한다. 특히 녹색담 증대나 국토대청결사업 등을 추진하여 실업으로 인한 사회문제를 해소하고 경제를 회복시키며 동시에, 그동안 성장 일변도 공해다발형 산업구조에 의해 오염된 우리 국토를 정화시키는 것은 그 좋은 대안이 되겠다. 어려운 시기에 국가적 대단위 사업으로 전개하여 크나큰 성과를 거두었던 독일의 흑림조성사업과 덴마크의 국토녹화사업은 오늘날 우리 사회의 귀감이 될 수 있다.

④ 국가기관의 적극적인 토지매입으로 경제난 극복과 공공용지 확보를 도모한다.

당분간은 기업과 개인의 많은 토지매물이 토지시장으로 나올 것으로 예상된다. 이 가운데 상당부문을 국가나 공공기관이 매입하여 미래의 공공용지로 활용할 수 있는 국공유지를 확보함과 아울러 국가가 직접 경제난 극복에 참여하도록 한다.

⑤ ‘선계획 후개발’ 체제를 확립한다.

아직도 우리나라는 국토 전체의 토지이용에 대한 종합적 관리계획이 없다. 개발이 필요한 곳을 그때그때 지정하고 개발 착수 바로 전에 개발 사업계획을 수립하는 경우가 비일비재하다. 그러니 토지규제가 완화되면 도로·학교·공원 등 기반시설이 확보되기 전에 지가가 상승하고 이곳 저곳에서 난개발이 일어나기 마련이다. 자연환경을 훼손하고 체계적 개발을 저해하는 것은 물론, 정상적인 도시기반시설의 공급조차 어렵게 만든다.

이제는 계획이 선행되지 않은 산발적 개발이 허용되서는 안된다. 그러기 위해서 국가가 국토 전체를 대상으로 토지이용의 골격을 짜고, 지방자치단체가 자신들의 지역을 대상으로 국가가 짠 골격에 살을 붙이는 세부 계획을 수립해야 한다. 개발은 그 계획에 맞춰 허가되어야 한다. 이 경우 국토관리의 전반을 지방자치단체에 위임하는 것은 시기상조다. 아직도 관련 전문인력이 부족한 지역이 많고 개발업자의 부정적 입김이 중앙에 비해 지방에서 더 거세게 미치고 있기 때문이다. 사안에 따라 시행착오를 거치면서 제자리를 잡아 가는 것이 바람직한 경우가 있을 수 있다. 그런 의식하에 정부는, 경제가 어려워니 한번 토지규제완화를 해보고 나서 부작용이 생기면 그 때 가서 다시 규제를 강화하겠다¹²⁾는 생각을 갖고 있는 듯 하다.

그러나 이는, 우리 정부가 책임감이나 기본원칙, 그리고 미래에 대한 비전을 갖추고 있는가를 근본적으로 의심하게 하는 일이다. 한 번 훼손되면 회생이 불가능에 가까운 국토를 관리하는 일을, 불과 얼마 후면 명약 관화하게 들어날 문제를 외면한 채 시행착오에 맡겨 두는 것은 결코 올바른 정책방향이라 할 수 없다. 국토를 관리하는 일만은 먼 미래를 위해 시행착오를 극소화하고자 하는 의지로부터 출발하는 것이 최선의 정책이라 믿는다.

12) 《한겨레신문》 1998년 4월 16일, 기사.

6. 맺음말

우리는 성장 위주의 경제정책과 개발정책으로 산업화·도시화를 이루었지만 그 이면에서는 너무 많은 것을 잃었다. 자연과 인간이 공존하는 전통적인 자연관은 점차 사라지고 자연환경을 이용·정복·약탈하려는 태도가 확산되었다. 그 결과 자연환경의 많은 부분이 복구될 수 없을 정도로 파괴되었다. 우리의 국토는 자연계의 자생적 회생기능까지도 위협받는 상황에 이르고 말았다.

그럼에도 불구하고 현재 우리가 겪고 있는 경제적 어려움은 환경문제를 뒷전으로 밀어 내려 하고 있다. 우리는 아직도 경제개발시대의 사고방식을 가지고 환경문제 대응책을 낭비 혹은 일종의 부대비용으로 생각하고 있다. 그러나 우리는 환경을 위한 비용은 비용이 아닌 투자로 인식되는 사고전환이 요구되는 시대에 살고 있다.

21세기에는 경제 중심의 패러다임이 환경 중심으로 바뀌게 된다. 지난 12월 초에 열린 지구온난화 방지를 위한 교토 회의에서 각국이 온난화 방지를 위한 의정서 작성에 합의한 것을 보면 그 방향은 더욱 확실하다. 21세기가 환경의 세기라면 경제적인 타산보다는 자연과의 공생이라는 측면에서 모든 것을 보고, 거기에 맞춰 개발정책의 기본개념을 새롭게 정립하는 것이 필요하다.

1997년 대선 당시 후보들의 환경관련 공약은 경제 살리기 공약에 가려 주목받지 못했다. 그 내용도 환경문제의 사전예방보다는 사후처리를 위한 기존 방안의 제시에 머물러 있었다. 당선자측이 제시한 환경공약도 대기 오염예방, 수질개선, 쓰레기관리 등의 생활환경에 집중되었고, 자연환경 보전부분은 생태계 연결통로 조성과 산림휴식년제 확대 등에 불과한 미온적인 수준이었다. 더구나 최근에 발표한 새정부의 100대 과제에는 자연보존에 대해서는 언급조차 없이 개발제한구역의 합리적 개선이라는 조항만 제시되었다.

자연환경은 일단 훼손되면 복구가 거의 불가능하다. 인간 중심의 일시적인 편익을 우선하는 단견적인 사고를 탈피하여, 국토의 인공적 이용을

최소화하고 자연환경보존을 극대화시키려는 정책이 필요하다.

정부의 국토관리정책은 장기적인 계획에 의하여 체계적이고 종합적으로 수립되어야 하며 다른 정책에 우선되어야 한다. 국토의 개발과 이용에는 아무리 신중해도 지나침이 없다. 건강하고 풍부한 자연환경을 물려 주는 일은 이 시대인이 후손을 위해 해야 할 그 어떤 것보다도 중요한 의무이다.

요약문

우리나라가 경제위기에 처하면서 정부가 시행하고 있는 각종 토지이용규제완화정책에 대해 비판적 논리를 전개한다. 우선 토지를 일반 시장경제에 맡겨서는 안되는 이유와 토지규제의 당위성을 제시하며, 이어서 정부의 토지정책이 지닌 다음 4가지 오류를 제시한다. 첫째, 토지규제완화는 우리가 처한 국가경제를 회복시키는 데 도움이 안된다. 둘째, 개발 위주의 정책으로는 국제동향에 대처할 수 없다. 셋째, 수요를 따라가는 토지공급정책으로는 우리의 토지문제를 해결할 수 없다. 넷째, 경제정책의 수립과정에서 농지보전문제를 간과해서는 안된다. 이상의 논리적 근거를 통해 도시이용의 행정절차과정에 대한 규제는 대폭 완화하되, 토지이용 자체에 대한 규제완화는 신중을 기해야 하며 오히려 강화를 해야 할 부분이 많다는 결론을 도출한다.

주요어

토지이용, 도시규제완화, 토지정책, IMF

참고문헌

- 건설교통부 토지이용제도개선작업단. 1997, '토지공급확대를 위한 관련제도 개선작업'의 내부자료.
- 공우석. 1998, 「생물종다양성이 부국의 척도」, 환경운동연합, 《환경운동·함께 사는 길》 3월호.
- 권은경. 1998, 「IMF 협약의 파급효과와 대책: IMF 협약의 주요 내용과 향후 전망」, 국토개발연구원, 《국토》 1월호.

- 김경환. 1998, 「경제구조조정기의 도시정책 전망과 과제」, 대한지방행정공제회, 《도시문제》 351호.
- 김성훈. 1998, 「IMF/WTO 시대의 식량위기」, 환경운동연합, 《환경운동·함께 사는 길》 2월호.
- 김윤상. 1996, 「토지이용에 대한 공공개입」, 대한국토·도시계획학회, 『토지이용계획론』.
- 노용희. 1998, 「환경 중심의 패러다임으로 새로운 세기 맞아야」, 국토개발연구원, 《국토》 1월호.
- 《동아일보》 1998년 1월 26일자, 1998년 1월 27일자, 1998년 3월 6일자.
- 문국현. 1998, 「우리나라 경제위기의 근본원인 및 대책방향」, 환경운동연합, 《환경운동·함께 사는 길》 2월호.
- 박현철. 1998, 「경제위기 시대, 기업과 신정부의 환경경영은?」, 환경운동연합, 《환경운동·함께 사는 길》 2월호.
- 손경환. 1998, 「경제구조조정기의 도시경제 전망과 과제」, 대한지방행정공제회, 《도시문제》 351호.
- 손경환·정희남. 1998, 「IMF 협약의 파급효과와 대책: 토지 및 주택시장 분야」, 국토개발연구원, 《국토》 1월호.
- 손재영·김관영. 1998, 「IMF 지원금융 이후 부동산 시장전망」, 국토개발연구원, 《국토》 1월호.
- 원제무 외. 1998, 「IMF 시대의 도시개발전략」, 대한국토·도시계획학회, 《도시정보》 191호.
- 윤양수. 1998, 「건축재정과 환경대책」, 대한지방행정공제회, 《도시문제》 351호.
- 이동근. 1998, 「그린라운드와 도시개발」, 대한지방행정공제회, 《도시문제》 352호.
- 이정전. 1998, 「새정부에 바란다. 환경 살려야 경제도 산다」, 《동아일보》 2월 24일자.
- 이태일·황희연. 1996, 「토지이용계획의 의의와 성격」, 대한국토·도시계획학회, 『토지이용계획론』.
- 장영기. 1998, 「대기오염과 에너지 소비구조」, 환경운동연합, 《환경운동·함께 사는 길》 3월호.
- 주명진. 1997, 「중앙시평: 토지정책 발상 바뀌어야」, 《중앙일보》 11월 4일자.

《중앙일보》 1998년 1월 27일자, 1998년 3월 6일자.

청주환경운동연합. 1998, 「IMF 경제위기를 환경산업육성으로 극복하자!」,
「IMF 경제위기 극복과 국토환경 개선을 위한 기자간담회」(1998. 2.
24) 자료.

최근희. 1998, 「경제구조조정기의 대도시교통투자 전망과 대책」, 대한지방
행정공제회, 《도시문제》 351호.

최병선. 1997, 「도시재생의 논리」, 경실련 도시개혁센터, 『시민의 도시』.

_____. 1998, 「IMF 시대와 토지이용규제」, 서울시정개발연구원, 《서울시
정포럼》 46호.

최상철. 1998, 「그린라운드와 도시」, 대한지방행정공제회, 《도시문제》
352호.

황희연. 1996, 「청주시 도시개발정책의 과제와 대응전략」, 청주대학교 사회
과학연구소, 「청주권개발의 미래와 과제 학술세미나」(1996. 11. 15)
주제발표집.

_____. 1997, 「고밀도 재건축, 그 사례와 문제」, 경실련 도시개혁센터, 『시
민의 도시』.

황희연·변병설. 1997, 「아직도 개발 위주의 도시개발정책, 인간 위주로」,
「'97 개발연구협의체 정기총회 및 논문발표회」(1997. 12. 6) 발표논문
집.

_____. 1998, 「그린라운드와 도시계획」, 대한지방행정공제회, 《도시문제
》 352호.