

토지공개념의 이상과 현실

The Public Concept of Land: Idea and Reality

조명래

단국대학교 도시·지역계획학 교수

본 논문은 '토지공개념'의 역사적 연원, 법리적 원리, 제도로써 운영특성과 그 한계 등을 분석한 뒤, 본래의 취지인 토지의 공공성 구현을 위한 제도로써의 활용을 위한 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 글의 순서는 우선 토지의 본질적 속성으로 공공성 혹은 사회성의 역사적 기원과 연혁을 살펴보고, 이어 한국에서 토지공개념이 등장하고 제도화하는 과정을 분석한 뒤, 마지막으로 한국에서 토지공개념이 안정적 제도로 구축될 수 없는 요인으로서 입법기술의 문제와 토지공개념과 대비되는 시장주의적 토지관의 영향을 지적하면서, 이 두 전제의 해결을 통해 토지공개념의 새로운 제도화 필요성을 논의하는 순서로 이루어진다.

주요어: 토지공개념, 토지의 공공성과 사회성, 토지공개념 3대 입법, 시장주의

1. 서론

2003년 상반기 동안 강남 집값 폭등으로 시작된 부동산 시장의 불안 정성은 갈수록 심해지자, 하반기에 들어 정부는 강도 높은 부동산규제정책을 모색하기 시작했다. 그에 대한 결과로, 노무현 대통령은 2003 10월 13일 국회의 시정연설을 통해 부동산 가격안정대책으로 ‘강력한 토지공개념’을 도입하겠다는 입장을 밝혔다. 토지공개념은 1980년대 후반에 도입되었다. 시장의 실패를 극복하기 위한 수단으로 도입되었지만, 토지공개념은 늘 적법성과 시장과의 관계 등에 관한 논란에 시달리다가 결국 위헌판정을 받고 퇴출되는 운명을 겪었다. 그러던 터라, 대통령이 ‘강력한 토지공개념’을 도입한다고 하니, 그것이 도대체 무엇이고 과연 가능할까 하는 의문이 제기되었다. 그래서 ‘토지공개념’이 무엇이고, 그동안 어떻게 시행되어 왔으며, 새로운 ‘강력한’ 방안이 어떠한 것인지에 대한 국민적 관심을 끌었다. 흥미로운 것은 1989년 토지공개념이 처음 제시되었을 때는 그 도입 여부를 둘러싸고 논란이 많았고 국민들의 지지도 컸지만, 지금은 과거만큼 주목도 관심도 끌지 못하고 있는 점이다. 왜 그럴까?

이른바 10·29 조치 이후 부동산시장에서는 투기적 거래가 줄고 집값이 떨어지고 있으며, 나아가 부동산 및 건설경기 전반이 둔화되는 기미를 보이고 있다. 그것은 분명 10·29 조치가 의도했던 바이지만, 막상 경기 침체가 계속되자, 경제흐름과 이어지는 토지공개념의 제도 수정이 필요하다는 인식이 형성되고 있다. 그에 따라 정부 내에서 그 추진의 중심이 시장의 관점을 주로 반영하는 재경부로 옮겨가고 있다. 시장을 극복해야 할 토지공개념이 시장주의자들의 손으로 넘어갔으니 그 운명이 어떻게 될는지. 토지의 공공성 실현이란 이상은 영원히 실현할 수 없는가? 그렇다면 토지공개념의 이상과 현실은 어떠한 것인가?

2. 토지의 공공성: 이상인가 현실인가?

1) 토지의 공공성(혹은 사회성) 문제

인간한테 토지는 어떠한 것이고, 현대자본주의 하에서 토지와는 어떻게 다른가? 전자는 토지(land)가 생물의 한 종으로서 인간이 살아가는 터전임을 답으로 가르쳐준다. 인간의 ‘생계의 망(web of subsistence)’이 구축되어 있는 토지는 인간만이 배타적으로 점유할 수 있는 것이 아니라 생태계의 다른 종과 더불어 사용해야 하는 ‘생태적 공공성’을 가지고 있다. 자연인 토지를 우리가 지금 일시적으로 빌려쓰는 것이라는 미국 인디언이나 인도인들의 토지관은 이를 반영한다. 반면, 후자는 현대자본주의 사회에서 토지는 기본적으로 상품의 생산과 소비를 위한 자원이자 수단으로 제도화되어 있음을 답으로 가르쳐준다. 근대자본주의는 사회적으로 제도화된 사적 소유제를 근간으로 한다면, 토지의 지위와 이용도 그러한 사회제도의 적용을 받는다는 점에서 ‘사회적 공공성’을 갖는다. 다시 말해 토지가 사적으로 소유되어 있다 하더라도, 그것은 어디까지나 사회제도로부터 부여된 것에 불과하다는 점에서, 인간사회에서 토지는 근본적으로 ‘사회적 공공성’을 띤다. 토지가 특정개인의 소유라는 것은 토지관련 제도에 의해 부여된 토지의 특정 지위 및 성질을 점유하거나 사용할 수 있는 상대적 권리를 말한다. 때문에 아무리 사유지일지라도 그것은 사회제도적으로 규정된 조건과 방식에 따라 소유되고 사용되며 거래되어야 한다. 현대사회에서 토지는 근본적으로 공공성을 띠고 있다.

2) 토지의 공공성에 관한 제도화

토지의 사회적 공공성은 토지가 더 이상 단순한 자연의 일부가 아니라 사회적으로 용도가 결정되고 소유가 설정되며 이용과 거래가 이루어짐을 의미한다. 가령, 우리나라에서 토지의 용도는 지적법에 의해 24가

지 지목으로 구별되고 있고, 토지의 소유는 헌법상의 '사유권' 조항에 의해 권리관계를 보장받고 있으며, 토지의 이용은 '국토의계획및이용에관한법률' 등에 의거해 행정기관이 수립한 용도계획을 따라야 한다.

토지의 공공성에 관한 제도화에 있어서 핵심논란 거리는 사유권에 관한 것이다. 일찍이 서구에서 자연권으로서 인간의 천부적 자유가 권리로 제도화될 때 먼저 경제 영역에서 '사유재산권'으로, 이어 정치영역에서 '참정권'으로 나타난다. 사유재산권을 흔히 신성불가침한 천부적 권리로 이야기 하지만, 사실 그것은 중세에서 근세로 넘어오는 역사적 상황에서 규정된 것에 불과해 그 자체가 어떠한 절대적 진리나 원칙이 아닌 것이다¹⁾. 근대사회에서 토지는 사유재산권의 기초지만 토지(이용)의 사회성으로 인해 근대초기부터 그 권리의 행사가 제한되는 것으로 제도화되었다. 토지가 배타적으로 소유된 채 사회적 맥락과 다른 방식으로 이용되면 그 폐해는 사회전반으로 끼치게 된다. 그래서 J. Locke, A. Smith, D. Ricardo, J. S. Mill 같이 사적 소유제를 강조했던 자유주의 사상가들조차도 토지의 사유화에 따른 부정적 결과를 우려하면서 그에 대한 제한을 강조했다.

토지의 사회성·공공성은 1919년 독일의 바이마르 헌법에서 최초로 제도화되기에 이르렀는데 이 헌법 제 15조 제3항은 '소유권은 의무를 수반한다. 그 행사는 공공복리에 적합해야 한다'라고 선언함으로써 소유권의 절대성에 수정을 가해 재산권의 공공성·사회성을 강조했다. 토지의 경우 그 특수성으로 말미암아 토지소유권의 자유에 대한 제한이 한층 엄격할 뿐만 아니라 그 행사에 있어서 공공성이 우선적으로 요청되어 왔기 때문에, 대부분의 나라에서 이와 비슷한 조건을 제도화하고 있다. 이는 근대 토지법 체계에도 반영되어 있다. 즉, 토지법은 크게 사법과 공법으

1) 사유재산권은 중세의 절대 권력자의 황포에 맞서 개인의 권리를 보장받기 위한 강한 욕구를 반영하며, 오늘날 자유주의의 시원은 여기에 있다. 하지만 오늘날 자유주의는 무엇을 위한 것인가, 그리고 중세에서 근세로 이행상황에서 제도화된 사유재산권 (비록 경제학을 통해 진리로 여겨지고 있지만)은 탈근대인 오늘날 어떤 의미를 갖는지는 모두 커다란 논쟁거리이다.

로 이원화되는데, 전자는 토지의 사적 권리를 보호하고 촉진하는 것을 다룬다면, 후자는 토지의 공공적 이용을 보장하고 규정하는 것을 다루고 있다. 사적소유가 보호받고 권리로 행사되어야 하지만, 이는 어디까지 사회 전체의 공익에 부합할 때 사회적으로 보장되는 것임을 토지의 공법과 사법이 나누어 규정하고 있는 것이다. 토지의 공공성은 결국 그 나라에서 어떻게 제도화되느냐에 의해 좌우된다. 지금까지 토지의 공공성 제도화는 크게 두 가지 영역의 역할을 중심으로 이루어져 왔다. 하나는 국가가 앞장서서 소유와 이용을 규제하고 조절하는 것이라면, 다른 하나는 개인의 합리성에 대한 믿음을 가지고 시장에서 최적의 가치로 토지가 교환되도록 하는 것이다. 그 어느 방식이 더 우월 하느냐는 토지를 둘러싼 사회세력의 관계를 반영한다.

3) 사회적 역학관계의 반영으로서 토지제도

토지의 공공성이 어떻게 발현되느냐는 토지제도가 어떠한가에 의해 좌우되지만, 토지제도가 어떻게 마련되고 어떻게 해석되어 적용되느냐는 근본적으로 이를 둘러싼 사회역학에 의해 결정된다. 가령 중국은 토지를 국가가 원칙적으로 소유한 채 그 사용권만 허용함으로써 토지가 투기적으로 활용될 가능성이 적고, 영국은 개인에게 토지소유권을 인정하는 반면, 개발권을 정부가 갖는 허가제를 통해 토지이용의 공공성을 추구하고 있다. 중국의 토지제도가 사회 공익성을 바탕으로 토지이용의 효율성을 도모하는 것이라면, 영국은 사적 소유 혹은 토지의 사익을 바탕으로 토지이용의 공공성을 도모하는 것으로, 이 양국의 제도 각각은 모두 그 나라의 토지를 둘러싼 사회세력간의 역학관계와 그 역사를 반영한다. 크게 보면, 이는 근대사회의 구성에서 국가와 시장의 역학관계를 반영하기도 한다. 따라서 현대사본주의 사회에서 토지를 둘러싼 세력 혹은 전망은 크게 두 가지로 나누어져 대립하고 있다. “그 하나는 시장지향형 사고를 가진 사람들이고 다른 하나는 계획지향형 사고방식을 지지하는

사람들이라 할 수 있다. 시장지향형 사고방식을 가진 쪽에서는 정부의 실패를 강조하면서 토지문제를 되도록 시장에 맡기고 정부는 손을 떼야 한다고 주장한다. 계획지향형 사고방식을 가진 쪽에서는 시장의 실패를 강조하면서 토지소유 및 이용에 정부가 적극 개입해 계획적 토지이용을 지향해야 한다고 한다”(이정전, 2004: 2).

4) 토지의 공공성, 이상이면서 현실

토지는 사적 재산인 만큼 사익이 우선되어야 하지만, 동시에 토지의 특수성 때문에 소유권의 행사나 이용은 사회공익과 부합하는 방식으로 실현되어야 한다. 토지의 공공성은 ‘토지의 사적 소유권과 이를 규정하는 사회적 규범’과 조화를 의미하는 개념이지만, 현실에서 양 차원은 토지를 둘러싼 두 가지 상충적인 요구 조건으로 나누어지면서 끊임없는 갈등과 대립을 낳는다. 특히 전자, 사적 소유권이 우월하게 인식되고 또한 사회적으로 제도화되어 있는 나라에서는 후자 즉 토지의 공익성 혹은 공공성은 일종의 ‘규범’ 혹은 ‘이상(理想)’으로 여겨진다. 토지의 공공성을 이상으로 여기는 것은 사적 소유제가 지배하는 현실에서 법과 이론으로만 규정되고 또한 공공정책에 의해 실현되어야 할 목표가치와 같기 때문이다. 토지의 무정부적 사용이 초래한 부정적인 결과들이 공동체 전체의 생존에 위협을 가할 때까지 사회의 구성원들은 토지의 공공성을 위해 사적소유권의 포기를 결코 받아들이지 않는다. 이 점에도 사적권리를 넘어서는 토지의 공공성 차원은 ‘이상’적인 것으로 간주된다. 그러나 토지의 공공성은 지금의 현실이면서 역사의 현실이다. 즉, 토지의 사적소유권을 과신하고 이를 통해 토지가 시장에서 일부 투기꾼들에 의해 왜곡된 가격으로 거래되고 독점된다면 사회적으로 필요한 용도의 토지를 확보할 수 없게 되어 공동체 전반의 복지가 위협받게 된다. 사적소유권이 신성불가침한 것으로 여기는 현실에서 토지는 대개 ‘공공성의 결핍증’을 겪는다. 토지의 공공성이 이상으로만 존재하는 것인지, 현실의 제도와 행위로 실

현되어야 할지는 전적으로 이에 대한 해석과 합의, 나아가 제도화에 의해 좌우된다.

3. 토지공개념의 제도화: 이상에서 현실로

1) 추진배경과 3대 입법

국토가 좁은 우리나라는 토지의 독점적 소유로 인해 토지의 적정 공급과 공공적 이용으로부터 늘 어려움을 겪고 있다. 이렇다 보니 부동산 투기는 부의 분배를 왜곡시키고 서민들의 주거적 삶을 불안케 하는 주범으로 인식되어 우리 사회의 늘 뜨거운 감자이다. 때문에 한국의 비정상적인 토지시장으로 인해 나타나는 이러한 문제를 극복하기 위해 토지의 소유와 이용에 대한 공적 규제가 필요하다는 주장은 끊임없이 제기되어 왔던 바이다. 이러한 상황을 배경으로 해 토지의 공공성을 규정하는 한국적 개념으로 토지공개념이 생겨났다.

이 용어는 1978년 당시 건설부장관이 토지의 공공성 강화를 위해 언급하면서 사용한 후 공법학자들에 의해 검토되기 시작했고 10년 지난 1980년대 후반 노태우 대통령 하에서 법으로 제도화되었다.²⁾ 당시는 ‘분양가 자율화’, ‘석유달러유입과 88 올림픽 특수’, ‘주택수급불균형’, ‘시중 유동자금 3~6조 원’, ‘아파트 평당 1,000만 원대 돌파’ 등이 원인이 되어 토지 및 집값이 양등하고 있던 때였다. 1975년부터 1989년 사이 지가와 주택 값은 각각 8.4배, 4.7배 급등했는데, 특히 서울의 지가는 이 기간 동안 무려 14배가 뛰었다. 이런 상황에서 월세, 전세 파동 등으로 세입자들의 자살사태 등이 속출하자 사회전반이 극도로 불안해졌다(조명

2) 토지문제를 장기적이면서 근원적으로 해결해야 한다는 관점에서 정부는 1988년 ‘8·10 부동산대책’에서 ‘토지공개념에 바탕을 둔 토지제도의 근본적인 개선방침’을 발표했다. 당시 토지공개념은 ‘토지의 개인적 소유권 그 자체는 인정하되, 그 이용을 공공복리에 적합하게 규제해야 하는 제도’로 규정했다.

래, 2003).

이런 상황에서 노태우 정부는 정권의 안정을 위해 토지공개념을 위한 법을 제정하고 또한 200만 호 주택공급 정책을 도입하게 되었다. 당시 이에 참여했던 인사들은 ‘만약 토지공개념이 마련되지 않았으면 폭등이 났을지 몰랐다’라고 회고하고 있다. 토지의 공공성 결여가 가져올 수 있는 사회적 충격과 결과가 어떠한 것인지를 상기시켜주는 대목이다.

그러나 토지공개념의 적법성 및 그 파급효과에 대한 판단이 분명치 않았던 만큼 도입 자체를 두고 찬반 양론이 팽팽히 맞섰다. 이에 건설부는 당시 국토연구원장을 위원장으로 하는 ‘토지공개념연구위원회’를 구성해 입법화 작업을 추진하도록 했다. 이렇게 해서 1989년 12월 정기국회를 통해 토지공개념은 택지소유상한제, 토지초과이득세, 개발이익환수제, 공시지가, 종합토지세 등 5가지의 제도로 태어났다. 이 중 앞의 3가지를 ‘토지공개념 3대 입법’으로 불린다.³⁾

‘택지소유상한제’는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 6대 도시에서 가구당 200평을 넘는 땅을 사기 위해서는 시장, 군수, 구청장의 허가를 받도록 한 제도다. 시행 이전에 200평을 초과하는 땅을 갖고 있으면 5년 이내 처분해야 하고, 이 기간 안에 팔지 않으면 땅값의 6~11%를 세금으로 내야 한다. ‘토지초과이득세’는 개발지역 주변의 유희지나 비업무용 토지의 땅값이 전국 평균 지가상승률보다 더 올랐을 때 초과분의 30~50%에 대해 과세를 물리는 제도이다. ‘개발이익환수제’는 땅을 택지 등으로 형질 변경하거나 개발하는 과정에서 지가가 상승하면 이익의 50%를 개발부담금으로 거둬들이는 제도다. 세금부과 대상은 택지개발, 산업단지 등 30여개 사업으로 지정되어 있다.

그렇다면, 토지공개념이 올바른 제도와 정책이 되려면 어떠한 법리적 근거와 내용을 갖추어야 할까?

3) 이 3가지 중 택지소유상한제 및 개발부담금제는 토지공개념연구위원회의 연구 결과로 제시한 것이라면 토지초과이득세법은 당시 재무부가 독자적으로 구상해서 된 제도였다.

2) 토지공개념의 근거와 범위

토지공개념의 정의와 관련해 가장 널리 인용되는 것은 토지공법학자인 서원우 교수의 것이다(김정호, 1996에서 재인용). 그는 ‘토지란 단순한 상품이 아니라 인간 생활과 생산을 위한 불가결한 기반이기 때문에, 그것이 농지이든, 산림지이든, 혹은 주거지이든 그 토지가 지니는 기능 내지 적성 혹은 지역에 따라 공공복리를 위해 가장 값지게 그리고 가장 효율적으로 이용되지 않으면 아니 되며 그를 위해 적절한 규제가 가해지지 않으면 아니 된다’ 것으로 토지공개념을 정의했다. 토지공개념과 관련해 그가 핵심적으로 주목했던 것은 현재의 ‘토지시장’ 으로서는 효율적 토지 이용을 달성할 수 없는 만큼 국가가 사적 소유자를 대신해 토지의 용도를 공공적으로 결정하고 유도해야 한다는 점이다.

토지공개념은 이렇듯 ‘소유권에 대한 규제’를 전제로 ‘토지의 용도와 이용의 공공성’을 유도하고 실현하는 토지에 관한 새로운 접근이자 시각이다. 다시 말해 토지공개념은 토지의 개인적 소유권 자체는 인정하되 그 이용을 공공복리에 적합하도록 하기 위해 ‘소유와 개발을 분리해’ 개발권을 엄격히 관리하고 공익성을 담보하는 토지에 관한 새로운 개념으로 제시된 것이다.

우리의 헌법 제123조는 ‘국가는 토지소유권에 대해 법률이 정하는 바에 따라 제한과 의무를 과할 수 있다’고 규정하고 있다. 또한 민법 제2조는 ‘개인 소유권이라도 권리는 남용하지 못한다’고 규정하고 있으며, 나아가 동법 제212조는 ‘개인의 소유권이라도 정당한 이익이 있는 범위 내에서만 행사해야 한다’고 밝히고 있다. 토지공개념이 가능한 것은 바로 이러한 법적 근거 때문이다. 따라서 토지가치의 공공성 구현을 위한 ‘제도적 원칙이자 틀’로 바라볼 때 토지공개념은 합당한 것이지만, 그 원칙을 어떻게 개별법과 제도로 실현해 내느냐는 보다 면밀한 검토를 필요로 한다.

흥미로운 것은, 토지공개념이란 표현을 명시적으로 쓰면서 토지관련

법령과 제도를 꾸리는 나라는 우리나라뿐이라는 점이다. 다른 나라에서는 소유, 이용, 처분 등에 대해 각기의 규제를 둘 뿐 토지공개념이란 원칙을 설정하고 그에 맞는 별도의 법령을 신설하는 등의 행위는 찾아볼 수 없다.⁴⁾ 그러나 한국의 독특한 표현인 토지공개념도 기실 그 지향이나 내용에서는 토지의 사적 소유권의 원칙을 전제로 하면서 수익권, 이용권 그리고 처분권을 공익적 원칙에 따라 국가가 통제·관리하고자 하는 것이다. 수익권, 이용권, 처분권의 세 가지가 소유권을 구성하는 중심요소라는 점을 감안한다면, 토지공개념은 토지를 실질적으로 공유화까지 할 수 있는 수단이 될 수 있다. 때문에 토지공개념은 토지에 관한 권리 전반, 즉 ‘소유권, 이용권, 처분권 전반에 공공성’을 반영하는 원칙이자 수단(예, 계획, 규제, 처벌 등)이 된다.

토지공개념이 갖추어야 할 이러한 법리적 특성과 내용에 견주어, 3대 입법은 실제 어떠한 내용적 특성과 문제를 가지고 있을까?

3) 3대 입법의 운용과 폐기: 입법의 법리적 한계

토지공개념 제도는 지가폭등이나 토지투기를 근절하기 위해 종전의 긴급조치 등의 방식을 탈피해 장기적인 관점에서 토지문제를 근원적으로 해결하기 위한 제도개혁의 일환으로 추진되었다. 즉, ‘토지의 공적 성격을 강조하고 토지이용 및 거래의 사적 가치가 초래하는 사회적 문제를 극복하기 위해 토지재산권이 광범위하게 제한한다는 원칙’을 구현하기 위한 획기적인 제도로서 토지공개념이 도입된 것이다. 토지공개념의 이

4) 가령, 북유럽·호주·프랑스 등은 국가가 국·공유지를 많이 확보하고, 토지임대제 등을 운영하고 있는 상태다. 미국은 개발을 통해 발생하는 이익을 다른 지역의 손실에 충당토록 하는 개발양도제를 시행하고 있다. 일본도 토지공개념이라는 제도 대신 금리인상, 담보대출 억제 등으로 집값 문제를 풀어나가고 있다. 영국은 개발(권)의 국유화를 시행하고 있으나 대처 수상 때부터 민간으로 권한을 많이 이양해주고 있다. 요컨대, 외국의 경우 개발이익 환수, 소유억제 등을 위한 각종 장치를 가지고 있지만 우리처럼 토지공개념 원칙하에 제도를 도입한 사례는 드물다.

러한 취지를 살려내기 위해선 토지관련 기본법과 같은 것이 제정되고 이를 근간으로 개별법들을 입체적으로 갖추어 가는 새로운 토지법 체계의 구축이 필요로 했지만 실제로는 3대 입법 중심으로 제정되었다. 따라서 토지공개념이 토지공공성의 원칙에 관한 선언적 의미에 머물러야 했다면 헌법상의 규정으로도 충분할 수 있지만, 실행가능한 원칙, 관련법이나 하위법에서 구체적으로 반영될 수 있기 위해선 (가칭)‘토지공개념에 관한 기본법’과 같은 법 제정을 통해 그 실체를 보다 분명히 했어야 했다.

한편, 구체적인 이행 차원으로 내려오면, 토지공개념이 토지의 공공성을 실현하기 위한 것였다면, 토지의 소유·이용·처분 모든 분야에서 계획·유도·처벌 등의 방식으로 그 실현방안 등이 입체적으로 구비되어야 한다. 그러나 실제 토지공개념은 토지공공성 전반에 관한 것이기 보다 부동산 투기와 불로소득 환수를 위해 ‘소유 규모를 제한’하고 ‘이용에서 발생한 개발이익을 거두어내는’ 것으로 구체화되었다. 가령 택지소유상한제는 부동산 투기의 근원을 봉쇄하기 위한 수단으로 특정 지역 소재 택지의 일정 규모 이상에 대해 중과세함으로써 ‘소유를 간접적으로 제한하는 것’이고, 개발부담금과 토지초과이득세는 투기를 근절하기 위해 개발로 인해 불로소득을 환수함으로써 ‘토지의 과도한 이용을 제한’하는 것이었다. 이는 토지공개념이 ‘토지의 소유 및 이용에 대한 준조세적 규제’를 핵심 내용으로 한다는 것을 의미하는데, 여기서 쟁점은 소유권제한이나 과세가 헌법상의 소유권 원칙이나 조세법률주의와 상충 여부이다. 이에 대한 검토가 충분하지 않은 상태에서 3대 입법이 집행됨으로써 그에 따른 법적 저항과 한계를 직면하게 된 것을 피할 수 없었다.

먼저, 택지소유상한제는 1997년 외환위기로 부동산 시장이 급격히 침체되자⁵⁾ 1998년 9월에 폐지되었다가 1999년 9월에 ‘소유면적을 과도히 제한’한다는 등의 이유로 위헌 판정을 뒤늦게 받았다. 특히 6대 도시란 지역의 한정성, 200평이란 기준의 임의성 등과 같이 소유권 제한의 법적

5) 1992~1997년 말까지 택지소유상한법에 근거해 부과한 부담금은 6만 1,606건에 모두 1조 6,602억 원에 이르렀다.

논거가 불명확했던 점은 헌법상의 평등에 관한 원칙, 나아가 소유권에 관한 원칙과 충돌하는 결과를 낳았다.⁶⁾

토지초과이득세는 땅을 팔아 이익으로 실현하지 않았는데도 미리 과세를 한다는 비판이 끊이지 않았다.⁷⁾ 1993년 정과세제가 이뤄지기 전까지 13만 9,000건에 이르는 민원이 제기되는 등 엄청난 조세저항을 겪기도 했다. 또한 양도소득세나 법인특별부과세와 같이 자본이득을 과세 대상으로 삼고 있는 점에서 이중과세의 문제점도 가지고 있었다. 미실현 자본이득에 대한 과세, 다른 법과의 중복성 등의 문제가 있었지만, 근본적으로 입법정책과 그 추진과정 및 내용의 졸속성 때문에 토지초과이득세는 1994년 헌법불합치 판정을 받은 후 1998년에 폐지되었다.⁸⁾

끝으로 개발부담금제도도 1997년 외환위기 이후 지속적으로 완화되었고 한시적으로 유예되기도 했고, 또한 부과율도 25%~50%로 완화되었다. 그러다가 기업경쟁력 강화의 일환으로 수도권 이외의 지역에서는 2002년 1월1일부터 폐지되었고, 수도권에 대해서는 2004년 말까지 한시

-
- 6) 헌법재판소는 결정문에서 ‘우리의 협소한 국토현실과 공익목적상 택지의 소유상한을 정하는 것 자체는 합헌’이라고 전제하고 ‘그러나 소유상한으로 정한 200평은 너무 적은 면적일 뿐만 아니라 일률적으로 이를 초과해 소유할 수 없도록 제한한 것은 헌법상 국민의 재산권을 지나치게 침해하는 것’이라고 밝혔다.
- 7) 토지초과이득세와 개발부담금은 모두 개발이익을 나누어 환수하기 위해 하나의 짝으로 구상된 제도이다. 개발부담금 개발된 토지에서 발생하는 개발이익을 개발사업 수행자로부터 환수하는 제도라면, 토지초과이득세는 개발사업 인근에서 발생하는 개발이익을 해당 토지소유주로부터 환수하는 제도적 장치이다. 하지만 토지초과이득세는 개발이익이라기보다 정상적인 지가상승을 초과한 지가상승분에 대해 부과하는 과세의 성격이 더 강하다.
- 8) 1994년 7월 29일 헌법재판소 전원재판부는 ‘토지초과이득세법이 헌법상 조세법률주의와 자유재산권 보장 등 자유민주주의 경제원칙에 위배돼 헌법에 합치되지 않는다’고 결정했지만, 실제로는 ‘지가산정방식이 불합리하고, 과표의 산정방식을 행정부에 포괄 위임한 점’, ‘토지보유기간 중 지가하락시 보완규정이 미미한 점’, ‘단일 비례세율에 따른 실질적 평등의 저해’, ‘무주택자 소유 택지에 대한 택지소유상한법과 토초세법의 기준 차이’, ‘임대용 토지에 대한 과세범위에 대한 행정부에 포괄적으로 위임된 점’, ‘토초세 납부액이 양도소득세에서 충분히 공제되지 않는 중복과세의 문제점’, ‘기타, 유희토지판정기준 완화, 과세유예기간 확대, 지가안정시 토초세의 한정성’ 등의 문제가 위헌의 사유로 지적되었다.

적으로 연장하려는 정부안이 2003년 국회에서 ‘수도권만 개발부담금을 부과하는 것은 형평성에 맞지 않다’는 이유로 부결되었다. 이로써 ‘개발 이익환수에 관한 법률’은 살아 있지만 이 법에 의한 개발부담금 부과는 더 이상 이루어지지 않고 있다.

이로써 토지공개념 3대 입법은 1998년에 도입된 이래 계속된 위헌사비에 휩싸이고 또한 경제적 상황이 겹치면서 2004년에 개발부담금제 실시가 중단되면서 사실상 모두 폐기처분되는 운명을 맞았다. 그렇다면 토지공개념은 토지의 공공성 실현을 위한 제도로 더 이상 유효하지 않는가?

4) 토지공개념의 재도입과 무력화: ‘시장주의’ 토지공개념의 도입?

토지공개념 입법이 사라지는 단계에서 참여정부는 토지공개념 재도입을 천명하고 나섰다. 이는 2003년 전국을 또 다시 불안정하게 만들었던 부동산 폭등을 잠재우기 위한 극단적 묘책을 찾는 것의 결과로 나왔다. 정부 조사에 따르면 부동산 5차 파동이 시작된 지난 2001년부터 2003년 중반까지 주택가격 상승률은 무려 31.4%에 달했다. 이는 1986년 이후 18년간 주택가격 상승분의 44.4%를 차지할 정도였다. 서울 아파트 가격의 경우는 2000년 초반보다 무려 77%나 상승했고 수도권 상승률도 58%에 달했다. 전반적으로 볼 때 최근(제5차의) 부동산 파동은 ‘분양가 자율화’, ‘저금리에 따른 가수요’, ‘주택수급불균형 심화’, ‘시중 부동산자금 400조 원’, ‘강남지역 아파트 평당 가격 3천만 원대 진입’ 등의 요인이 복합적으로 작용한 것이었다. 이러한 판단을 근거로 2003년에 들어 정부는 초반부터 천정부지 집값을 잡기 위해 ‘투기지역지정’, ‘양도소득세 실거래가 과세’, ‘1가구 1주택 요건강화’, ‘보유과세 강화’, ‘재건축 조합원자격 전매금지 및 재건축시 소형평수 의무건설비율제 재도입’ 등과 같은 여러 가지 처방을 내렸지만 그 효과는 모두 미미했다. 이렇게 되자 시장실패를 교정하기 위한 마지막 카드로 또다시 ‘토지공개념’이 동원되었다.

노무현 대통령은 2003년 10월 13일 국회의 시정연설을 통해 부동산 가격안정대책으로 ‘강력한 토지공개념’을 도입하겠다는 입장을 밝혔다. 이어 정부는 2004년 10월 29일 ‘1가구 다주택에 대한 양도세금 인상’, ‘주택거래신고제’, ‘종합부동산세 부과와 재산, 종합토지세의 과표 50% 법정화’ 등의 도입을 골자로 하는 이른바 10·29 조치를 발표했다. 이후 정부 각 부처들은 그에 따른 후속조치들을 취했다. 재정경제부는 부동산 과다보유자를 대상으로 2005년부터 종합부동산세(국세)를 신설하기로 했고, 1가구 3주택 이상 보유자에 대해서는 2004년부터 양도차액의 60%를 세금으로 부과(탄력세율 및 주민세를 합칠 경우 최고 82.5%)하기로 했다. 부동산 가격이 오른 지역에 대해서는 양도세를 실거래가 기준으로 부과하는 투기지역을 88곳(주택 57곳, 토지 31곳)이나 지정했다. 건설교통부는 취득·등록세를 내는 주택거래신고제를 2004년 4월에 도입했다. 2005년에는 부동산중개업법을 개정해 모든 지역에서 실거래가 기준으로 세금을 내게 된다. 행정자치부는 2006년부터 각 시군구가 관할구역 내 토지에 대해 부과하는 종합토지세와 별도로 국세청이 토지과다보유자의 전국 토지를 합산, 누진과세하는 ‘종합부동산세’를 신설하고,⁹⁾ 이와 함께 토지과표에 공시자의 50%를 적용토록 법정화하되 2005년까지 자자체별로 매년 3% 이상 연차적으로 현실화하는 방안을 추진하려고 한다.¹⁰⁾ 또한 2004년 재산세부터 아파트 과표 산정시 국세청 기준 시가를 적용, 시기에 따라 납세부담이 다르도록 하고 있다.

토지공개념이 사실상 무력화되는 시점에 2004년 노무현 대통령이 ‘강력한 토지공개념’의 도입의사를 밝혔을 때, 그에 대한 비판, 저항과 함께 위헌 판결을 받은 것 이외에 어떠한 새로운 토지공개념 방안이 가능할가에 대한 의구심이 많았다. 그러나 ‘토지공개념 시책들을 추가적으로

9) 종합부동산세(가칭)은 이중과세의 논란을 야기할 수 있지만, 정부는 전국 토지를 합산한 누진세율이 적용되는 것이라고 설명하고 있다. 과세 대상자는 5만에서 10만 정도로 예상하고 있다.

10) 이는 행정자치부가 2004년 9월 1일 ‘부동산보유과세 개편방안’으로 발표한 것이다.

강구하겠다'는 정부 방침에서 볼 때 10·29 부동산 안정대책 발표 후 정부가 도입한 각종 시책들은 사실상 그에 해당한다 할 수 있다. 10·29 조치 이후 정부가 운용하고 있는 부동산대책은 시종일관 '집값 잡기', 즉 부동산가격 안정화에 초점을 두어왔고, 그 실현수단으로는 '다주택 보유자에 대한 양도세금 인상', '주택거래신고제 등을 통한 실거래가에 대한 양도세금 부과', '과표현실화와 보유자산에 대한 누진세(예, 종합부동산세) 도입' 등을 핵심으로 하고 있다. 이는 바로 새로 도입된 '토지공개념'의 실체라 할 수 있다.

과거와 비교할 때, 첫째, 10·29 조치 후 정부가 도입한 각종 시책들을 도입하면서 '토지공개념'이란 표현을 명시적으로 사용하고 있지 않다. 이는 토지공개념에 관한 저항 또는 논란을 피하기 위한 것으로 판단된다. 둘째, 토지소유의 제한이나 불로소득인 개발이익의 환수와 같은 방식보다 토지의 '보유(소유)에 대한 공공적 부담', 즉 자산을 보유한 만큼 그에 따라 발생하는 자본이득에 대해 '공평과세'하는 방식을 중심으로 하고 있다. 이는 '보유세'¹¹⁾가 새 토지공개념의 핵심이라는 뜻이다.¹²⁾ 셋째, 과거의 토지공개념의 운용수단이 '준조세적인 것'(예, 개발이익 환수, 토지이득초과세 등)이 많았다면 새로운 것은 과표현실화, 공평과세, 세율 조정 등과 같은 '세제 수단'에 주로 의존하고 있다.

이러한 부동산 관련 세제개편은 굳이 토지공개념이란 표현을 쓰지 않고도 조세제도의 합리적 개선을 위해 해야 할 과제다. 그렇게 본다면,

11) 우리나라의 토지보유과세의 평균 세율은 0.02%로 오스트레일리아의 1.42%, 미국의 1.73%, 프랑스의 0.85%, 일본의 0.39%, 대만의 1.09% 등과 비교하면 대단히 낮다. 1인당 토지보유세 납부액도 대단히 적어, 미국과 일본의 1인당 토지보유세 납부액은 우리나라의 20배, 일본은 13배, 대만은 2.7배나 된다. 단위 토지면적당 토지보유세 납부액도 일본은 우리나라의 10배, 대만은 우리나라의 4배에 이른다(이정전, 1999: 734).

12) 부동산 보유세 강화는 노무현 대통령이 대선 후보시절부터 강조해 온 사안으로 참여정부의 부동산 세제개혁의 핵심에 해당한다. 취임 이후에도 대통령과 재경부 장관은 기회있을 때마다 보유세를 강화해 부동산에 불평등한 과세체계를 개선하겠다는 의지를 피력했다.

‘강력한 토지공개념’을 도입했다고 하지만, 실은 토지공개념의 의미나 제도적 선명성이 오히려 크게 축소되거나 약화되어 있는 게 현실이다. 뿐만 아니라, 10·29 조치가 단행된 이후 부동산 거래 감소와 가격 상승의 둔화가 장기화되자 경기위축 현상이 나타나면서 부동산 정책 전반에 대한 저항과 비판이 드세어지고 있다. 부동산경기 위축은 국내 총생산 17%를 차지했던 건설경기를 급랭시킴으로써 건설업체들의 도산이 이어지고 실업자가 속출하고 있다. 부동산경기의 위축은 경기불황을 판단하는 중요한 지표로 사용되기 때문에 정부정책에 대해 전에 없는 저항마저 나타나고 있다. 가령, 종합토지세와 건물세 인상에 대해 서울지역 일부 지방자치단체들이 탄력세율(50%까지 경감가능)까지 적용해 가며 반발하고 있는 것이 가장 비근한 예이다.

10·29 조치와 그 이후의 부동산 안정화 정책에 대한 비판과 저항이 드세어지면서 나타난 결과는 정부 안팎에 있는 토지공개념론자들의 입지가 갈수록 협소해지고 있는 점이다. 이는 이미 2003년 노대통령이 국회에서 토지공개념 재도입 의사를 밝혔을 때부터 줄곧 있어왔던 바였다. 비판론자들은 토지공개념이 사유재산권과 조세법률주의의 본질적 내용을 침해했다는 점을 들어 어떠한 명분으로 토지공개념이 복원되어선 안 된다고 주장하고 있다. 이에 더해, 이들은 토지공개념이 자본주의의 기본질서인 시장의 원리와 어긋난다는 점을 들면서 토지나 주택값 폭등원인이 정부의 잘못된(반시장적) 정책에서 기인하는 만큼, 시장을 통해 공급을 확대하는 것만이 근본적인 해결책임을 강조하고 있다.¹³⁾ 1980년대 후반 토지공개념 도입 시에도 반대론자의 목소리가 적지 않았지만 토지주택문제란 사회적 불을 끄기 위해 정부의 고강도 처방을 어쩔 수 없이 받아 드렸다. 그때에 견주어 현금의 토지주택문제는 더욱 심각한 수준임에

13) 1980년대 후반 토지공개념 작업에 참여했던 정부관리는 최근 인터뷰에서 당시로서는 시장의 실패를 극복하기 위해 정부가 토지시장에 개입하는 토지공개념이 유효했지만, 지금의 부동산 시장문제는 정부가 일관된 정책을 펴지 못함으로써 생긴 결과, 즉 정부실패에서 비롯된 것이기 때문에, 시장기능을 올바르게 하는 것이 유효한 정책이라는 의견을 피력했다.

도 불구하고 정부에 의한 시장개입에 대한 비판과 저항이 큰 것은 토지공개념 3법이 위헌이란 이유에 더해 시장주의가 전에 없이 득세하고 있기 때문이다(조명래, 2003).

시장주의자들의 반발은 비단 토지공개념에 대해서만 아니라 참여정부가 추진하는 모든 정책을 대상으로 하고 있다. 이는 2003년 중반부터 나타났던 현상이다.¹⁴⁾ 참여정부의 개혁드라이브(예, 반시장적인 분배정책)가 경제성장에 발목을 잡는다는 비판이 강해지만, 2003년 중반부터 참여정부의 핵심정책(국정과제까지 포함해)은 점차 시장주의의 요구를 반영하기 시작했다. 이때부터 정부 내에서 시장주의를 신봉하는 경제관료(특히 재경부 관료)들의 영향력이 급격히 커졌다. 2004년 전후로, 토지관련 기존의 규제정책을 허무는 작업, 가령 지역특구특화개발법의 제정, 기업도시 특별법(가칭)의 제정, 골프장 250여개의 동시 추진, 토지이용규제법의 제정 등은 모두가 재경부가 주도해 추진하고 있는 전형적인 시장주의적 토지정책들이다(조명래, 2004a).

시장주의자들의 입지는 2003년 후반 들어 청와대 내에서 부동산 정책을 총괄할 기획단을 신설하면서 (전형적인 시장주의자인) 부총리 겸 재정경제부 장관이 관장하도록 결정됨으로써 완전히 굳어졌다. 그간은 (분배주의자로 알려진) 대통령 정책기획위원장이 주도해 부동산 로드맵을 마련하고 토지공개념을 적극 도입했으며 투기를 억제하는 ‘시장규제적 정책’을 펴왔다. 경제부총리가 관장하는 기획단으로 부동산 정책 수립 및 시행의 주도권이 넘어간 것은 바로 경제흐름과 시장원칙을 중시하는 쪽으로 옮겨가는 것을 의미한다. 이로써 토지공개념은 앞으로 더욱 약화되거나 아니면 ‘시장주의와 결부되는’ 것으로 변형될 것으로 예견된다.

14) 이에 대한 자세한 논의는 줄고 ‘참여정부의 얕은 진보주의와 포퓰리즘적 신개발주의(《환경과 생명》, 2004년 봄호)’ 참조할 것.

4. 토지공개념의 평가와 재인식

1) 평가: 법리적 한계인가 반시장적 원리인가?

토지공개념 3대 입법이 헌법 불합치 판결을 받거나 시한부 법으로 전락하면서 역사의 뒤안길로 사라지게 되었지만, 참여정부 하에서 또다시 발발한 망국병을 치유하기 위한 극단적인 조치로 토지공개념은 다시 돌아왔다. 그러나 토지의 공공성 구현을 위한 토지공개념은 그 정신이나 효력 면에서 이미 약화될 대로 약화되었을 뿐 아니라, 토지공개념에 호의적이지 않은 시장주의자들이 관장하는 정책 속으로 편입됨으로써 윤색되거나 영구히 퇴장될 가능성마저 없지 않다. 그렇다면, 토지의 공공성을 전제하는 토지공개념은 우리의 현실에서 영원한 이상에 불과한 것인가?

퇴장되고 윤색될 가능성이 많지만, 토지공개념제도에 대한 긍정적인 평가가 결코 적진 않다. 한 논자는 ‘토지공개념과 이를 뒷받침하는 일련의 제도가 도입된 1998년부터 1990년까지는 우리나라 토지제도 발전과정에서 가장 큰 획을 그은 시기였다’고 주장하고 있다(이정진, 1999: 731). 토지공개념의 도입은 토지의 공공성에 관한 원칙을 사회적으로 재인식토록 하고 또한 이를 제도로 담아낼 수 있는 가능성을 확인시켜 주었다는 점에서 그 긍정적 기여가 결코 사소할 수 없다. 실제 효과 면에서도, 1980년대 후반 토지공개념 3개 법률의 도입으로 당시 부동산 파동(이른바 제4차 부동산 파동)은 1991년에 일단 진정되었고, 특히 아파트 가격은 토지공개념 도입 직후인 1990년 32.3% 상승률로 정점을 찍은 뒤 1991년과 1992년에는 각각 1.8%와 5%가 떨어져 2000년까지 하향 안정세를 유지했다. 토지투기를 잠재우는 것을 토지공공성 실현의 한 지표로 간주한다면, 1990년대 초중반까지의 부동산가격 안정은 토지공개념제도의 도입과 결코 무관하지 않았던 것이다. 이러한 긍정성에도 불구하고 토지공개념이 위헌판결을 받으면서 하나하나 폐기되었던 것은 토지공개념의

정신이나 원칙의 문제가 아니라 입법기술상의 문제와 관련되었던 것으로 평가한다. 입법기술상의 문제는 추후 보완될 수 있는 것이기 때문에 그 자체가 토지공개념 존폐를 좌우할 조건으로 이해되어선 아니 된다는 주장이기도 한다. 법 한계가 드러났지만 지속적인 제도로 보완되지 못했던 것은 1997년 위기 이후의 경제상황 때문이었다고 한다. 다시 말해 입법기술의 문제보다 경제현실의 요구가 토지공개념을 개선시키기보다 오히려 퇴장시키고 무력화시키는 조건이 되었다는 것이다.

이러한 평가와 달리, 부정적인 입장에서, 헌법재판소의 불합치 판결을 받은 자체로서 토지공개념은 법과 제도로서의 타당성을 상실했고, 그런 만큼 그로 인한 정책개선 효과는 의미가 없거나 옳지 않은 것으로 평가된다. 토지공개념이 가지는 부정적 측면의 핵심은 토지정책과 토지시장을 문란시킨 점이다. 또한 토지공개념 자체가 토지투기를 잡는 데도 별 효험이 없었다고 주장한다. 가령, 1990년대 초반의 토지 주택가 가격 안정은 토지공개념의 덕분이라기보다 근본적으로 5개 신도시 건설과 함께 추진된 주택 200만 호 공급이 토지 및 주택가 안정을 가져왔다는 것이다(김경환, 2003). 이러한 판단은 토지공개념에 대한 근본적인 비판과 도전을 제기하는 입장을 반영한다. 공급은 기본적으로 ‘시장’에서 작동하는 것이다. 때문에 1989~1990년 부동산 가격 폭등을 잠재운 것은 사적소유의 통제와 이용의 공공성 증대에 의해 생긴 결과가 아니라 시장을 통한 주택공급의 확대가 더 유효했다는 것이다. ‘토지공개념 제도로는 신규공급과 기존주택 공급 어느쪽도 늘릴 수 없고 공급이 수요에 미치면 가격은 오를 수밖에 없다’는 것이 이런 입장을 택하는 비판론자의 핵심 주장이다(김경환, 2003). 이 입장은 대개 시장주의를 따른다. 시장주의자들의 비판에서 핵심은 토지공개념이 반시장적이라는 점이다. 대표적인 시장주의의 주장을 들어보면, ‘주택가격이 냉정한 시장원리에 의해 좌우된다는 사실을 일반 국민들이 못마땅해 할 수 있지만 그렇다고 정부가 반시장적인 제도로 대처하는 것은 무책임하고 위험한 일이다’(김경환, 2003). 최근의 한국경제의 불황은 토지공개념에 기반한 10·29 조치가 초

대한 시장위축의 결과로 본다. 자본주의 시장경제 하에서 토지공개념은 근본적으로 폐기처분되어야 할 정책이라는 것이 비판론자의 핵심주장이다.

요컨대, 토지공개념은 토지의 공공성 실현이란 ‘이상’으로 도입되었지만, 현실에서는 입법기술상의 문제로 인해 헌법불합치 판결을 받게 되면서 무력화 내지 퇴출의 길로 빠져들었다. 그러나 위헌성은 입법기술의 문제와 관련된 것이기 때문에 제도의 보완을 통해 지속적으로 발전시킬 수 있었지만, 현실 경제의 여건으로 인해 그 기회를 상실했을 뿐이었다. 부동산 망국병이 되살아나자, 토지공개념은 세제중심(즉, 보유세)으로 도입되어 실시되고 있지만, 경기위축을 우려하는 시장주의자들의 반발로 축소되어 있다. 따라서 토지공개념 문제의 핵심은 법률적인 것에 있기보다 시장의 이념이 지배하는 현실에서 수용을 거부당하는 데 있다. 현실은 시장의 규범과 가치를 신봉하는 세력들에 의해 지배되고 있고, 그 힘은 심지어 자유주의의 영향으로 정부의 영역까지 뺏어가고 있다. 시장주의의적 시각에서 토지의 공공성은 시장을 통해 구현되어야하고, 그러기 때문에 반시장적인 토지공개념은 필히 폐기되어야할 정책이다. 토지를 둘러싼 계획주의자와 시장주의자 간의 대립에서 후자의 우월함이 토지공개념의 ‘이상’을 ‘현실’로 옮겨내는 것을 가로막고 있는 셈이다.

2) 토지공개념의 재인식: ‘시장의 동굴’에서 탈피

토지의 공공성을 전제하는 토지공개념의 이상은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그러나 그 이상을 어떻게 실현할 것인가는 다른 질문이다. 지금까지의 전개과정에서 크게 두 가지가 장애요인으로 나타났다. 소유·이용·처분 영역에서 토지의 공공성을 담보하는 구체적인 제도가 되기 위해, 토지공개념은 그에 상응하는 법기술적 안정성과 정합성을 갖추어야 한다. 토지공개념이 실패하게 된 일차적 요인은 바로 이 부분에 있다. 하지만 이러한 법기술적 문제는 관련법의 보완과 대체법의 제정 등을 통

해 해결할 수 있었다는 점에서 근본적인 요인이라 할 수 없다. 말하자면, 제도로서 보완하기 이전에 토지공개념에 의해 규제를 받게 되는 시장으로부터 반발과 저항이 토지공개념이 안정적인 제도로 존속할 수 없도록 했던 주요인이다. 시장이 제대로 작동할 때 토지의 공공성이 실현될 수 있음을 주장하는 시장주의자들의 영향력이 곧 토지공개념을 무력화시키는 주요인인 셈이다.

그렇다면 시장주의자들이 말하듯이, 시장으로 ‘조절의 손’이 돌아간다면, 부동산 투기가 근절되고 토지의 정의가 실현되며 경제적 가치로 환원할 수 없는 토지의 자연성(환경)이 지켜질 수 있을까? 이 대목에서 우리는 ‘시장의 이상과 현실’을 구분해 살펴볼 필요가 있을 것 같다. 우선 시장의 현실을 보자. 우리의 천민적 자본주의 하에서 시장은 시장주의자들이 믿는 ‘완벽한 보이지 않는 손’으로 기능하지 못하고 있다. 그러기에 지금과 같은 토지주택문제는 바로 시장의 이러한 상황에서 출현하는 것이다. 국토의 효율적인 이용과 국민의 공공복리를 지키기 위해선, 왜곡된 시장으로 인해 나타나는 토지주택문제는 어떠한 형태이든 통제가 되어야 하며, 헌법은 그 근거를 제시하고 있다. 토지공개념은 바로 이러한 근거에 터한 것이다.

토지공개념이 위헌 판정을 받은 것은 토지공개념의 원칙이나 이념이 아니라 그 구체적인 시행방법과 수단이 졸속으로 제도화되었기 때문이었다. 따라서 토지공개념 3법은 위헌 판정을 받았지만, 토지공개념에 바탕을 둔 많은 제도들이 현행의 각종 토지제도 속에 여전히 남아 있고 살아 있다. 가령, 우리나라 국토 관련법의 근간인 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’의 용도지역 지정제, 토지거래허가제, 공시지가제, 부동산실명제 등에는 토지공개념이 살아 있다. 때문에 토지공개념의 본질적 가치를 보지 못한 채 ‘타락한 시장’에 국민복리를 제약하는 토지주택의 문제해결을 맡기는 것은 마치 목욕물 버리면서 애기를 버리는 것과 같은 것이다. 토지공개념 논쟁과 관련해 우리가 경계해야 할 부문은 바로 여기에 있다. 다시 말해 부동산 망국병을 치유하기 위해서는 시장의 탐욕스러운

육구로부터 토지의 공동체적 가치를 지켜내야 한다면, 진정 힘을 쏟아야 할 것은 토지공개념의 정신을 제대로 발현해내는 올바른 제도와 실현방법을 찾아내는 일이다.

이런 점에서 볼 때, 10·29 조치 일환으로 도입된 한 주택거래신고제, 다주택소유자에 대한 양도세금 인상, 토지보유세 강화 등의 조치들은 그러한 조치가 없을 때보다 토지의 공공성을 더 쉽게 강화시켜주고 실현시켜 줄 수 있다고 본다. 아쉬운 것은 당초에 약속한 ‘강력한 토지공개념’ 조치가 아직 나오지 않은 점이다. 이는 아마 시장주의자들의 저항으로 토지공개념이 가지고 있는 보다 적극적인 요소들이 현실 제도로 구현되지 못하고 있기 때문일 것이다. 토지공개념 제도의 강화에 대한 국민들의 기대수준은 높지만, 정부 정책이 그러한 기대치를 충족시키지 못하는 것은 주요 정책생산에 시장주의자들의 입김이 많이 들어가 있기 때문일 것이다.

헤겔은 일찍이 시민들이 모여 있는 시장을 탐욕과 이기심으로 가득 찬 ‘시장잡배’들만 있는 곳으로 보면서 이데아(Idea)의 구현자로 국가가 공동선을 구현하기 위해 시장을 정화할 것을 주장했다. 그 후 자본주의가 제도화되는 동안 유산자계급의 자유와 권력이 제도화되고, 또한 그들이 장악하고 있는 시장은 이들의 이념과 권력을 담지 하는 곳으로 제도화되었다. 보이지 않는 손은 시장의 권력을 가지고 있는 자들의 손에 불과했고, 그 손은 탐욕의 손이고, 또한 시장을 통해 더 많은 것을 수취해 가는 손에 불과했다. 자본주의 역사에서 ‘시장의 실패’는 주기적으로 나타날 수밖에 없다.

모든 조건이 갖추어진다면 ‘시장의 질서’는 옳은 조절자가 될 수 있다. 하지만 그러한 이상은 이론의 세계에서만 존재한다. 요는 시장주의들이 오로지 그러한 ‘시장’만을 바라보고 ‘시장’만을 믿고 있는 점이다. 시장의 역사성과 사회성에 대한 풍부한 상상력과 인식을 결여한 채, 시장이란 동굴에 갇혀 있다. 시장에 맡기면 모든 것이 잘 돌아간다는 시장맹목주의 혹은 시장절대주의를 맹신하는 것은 시장의 동굴에 갇혀 있는 그들

의 자화상이다.

시장주의자들이 겪는 병은 바로 사회적 상상력의 빈곤이다. 토지와 주택도 모두 시장의 재화로만 바라봄으로써 토지와 주택이 사회구성의 한 단위이며, 또한 더불어 살아가는 공동체의 한 요소임을 인식하지 못하는 것이다. 우리 보다 더 오랜 자본주의 역사를 가진 영국에서 토지와 주택은 대개 사유화되어 있지만, 그 이용과 개발의 방식이 우리보다 더 공공적인 까닭은 국민들이 토지와 주택을 공동체의 한 구성물로 받아드리기 때문이다. 토지공개념은 바로 토지와 주택을 공동체의 한 구성요소로 간주하는 발상이다.



Abstract

Cho, Myung-Rae

This paper aims at analyzing the historic origin, legal principles and operational characteristics of the public concept of land, with a view to providing new directions for utilization of it as an institutional means of enhancing the publicness of land. The paper begins with examining the historic root and history of a publicness or social nature of land as its intrinsic value and then moves on analyzing the emergence and institutionalization of the public concept of land in Korea, by seeking reasons for why the public concept of land as a policy tool fails in reality. In doing so, the paper tries to offer a new way-out for overcoming the limit of the public concept of land by removing legal hindrances concerning the concept and overcoming a market-friendly approach of the concept.

Key words: the public concept of land, the publicness and social nature of land, 3 laws on the public concept of land, marketism

참고문헌

- 김경환. 2003. 『토지공개념 대신 택지를 늘려야 한다』. 경향신문 시론(2003.10.16).
- 김정호. 1996. 『토지세의 경제학』. 서울: 한국경제연구원.
- 이정전. 1999. 『토지경제학』. 서울: 박영사.
- _____. 2004. 『토지의 특성과 정책적 시사』. 환경정의 산하 토지개혁포럼 제 1 회 발표문.
- 박헌주. 2001. 『지속가능한 국토이용체계 구축을 위한 정책과제』. 새국토협의회 주관 지속가능한 국토이용체계 구축방향 세미나 발표논문.
- 서순탁. 2001. 『지속가능한 국토이용체계 확립을 위한 개발권양도제 운영방안』. 새국토협의회 주관 지속가능한 국토이용체계 구축방향 세미나 발표논문.
- 정희남. 2003. 『토지이용규제 합리화 방안』. 국토연구원 홈페이지.
- 조명래. 2001. 『녹색사회의 탐색』. 서울: 한울.
- _____. 2003.10.31. 『토지의 공동체적 가치가 우선이다』. 업코리아(인터넷신문) 정책당평책 찬반 논쟁 컬럼.
- _____. 2004a. 『참여정부의 얇은 진보주의와 포퓰리즘적 신개발주의』. 『환경과 생명』 봄호
- _____. 2004b. 『지속가능한 측면에서 본 한국의 토지이용제도』. 국환경정책평가연구원, 주한독일대사관, 주한영국대사관 공동주최, 지속가능발전을 위한 전략모색을 위한 국제심포지움(2004년 6월 10일) 발표논문.