

재산권 불명(不明)현상이 자원이용에 미치는 영향에 관한 연구: 그린벨트의 경우*

김성배

승실대학교 행정학과

1. 문제의 제기

Coase(1960)의 기념비적인 논문이 발표된 이후 재산권(property right)과 거래비용(transaction cost)은 자원의 배분문제를 고려하는 정책입안자들이 필히 염두에 두어야 할 용어가 되었다. 이 논문에서 Coase는 당시 학자들이 크게 주목하지 않았던 자원의 효율적 배분과 재산권 및 거래비용간의 관계에 대해 새로운 아이디어를 제시하였다. 그의 주장을 한마디로 요약한다면 특정 자원에 대한 민간의 재산권이 뚜렷하게 확립되어 있고, 계약이나 그 밖의 권리 집행을 위한 제반 거래비용이 존재하지 않으면 해당 자원에 대한 재산권이 어떻게 배분되더라도 자원 이용의 경제적 효율성은 극대화 될 수 있다는 것이다(박세일, 1994). 또한, Coase는 거래비용이 발생하는 현실에서의 정부 역할에 대해서도 중요한 시사점을 제시하였다. 즉, 거래비용이 존재하는 상황에서 자원을 효율적으로 이용하기 위해서는 우선 거래비용의 속성을 잘 파악하고, 일단 거

래비용이 파악된 후에는 향후 거래가 일어날 때 장애가 발생하는 정도를 최소화할 수 있는 방향으로 재산권을 설정해야 한다는 것이다.

Coase의 이러한 주장은 당시 시장실패가 발생할 때 정부의 개입을 정당시하던 Pigou류의 후생경제학의 관점에서 볼 때 파격적인 것이었다. 그런 만큼 Coase의 논문이 발표된 이후 그의 연구를 둘러싸고 많은 논쟁이 이어져 왔고, 그의 관점을 발전시켜 새로운 분야에 확대 적용하려는 노력들이 아직도 계속되고 있다(Demsetz, 1967; Alchian, 1973; Eggertsson, 1990; Gibbons, 1999). 최근에는 특히 Coase 이론의 타당성을 현실 사례를 통해 검증하는 실증 연구들이 상대적으로 많이 이루어지는 경향이 있다. 대표적인 연구로는 정부규제가 재산권에 미치는 영향에 관한 Cheung(1974)의 연구, 재산권의 형성 메커니즘에 관한 Libecap(1989)의 연구, 공유자원의 관리 문제에 관한 Ostrom(1990)의 연구 등을 들 수 있다. 한편 우리나라의 경우에는 아직도 이 분야에 대한 이론적이나 경험적 연구가 많이 이루어지지 않은 실정이다. 대표적 연구를 든다면 박세일(1994), 김일중(1995) 등이

* 본 논문은 한국공공경제학회가 개최한 1999년도 제2차 학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임

될 것이다.

본 연구는 이 분야의 실증 연구의 일환으로서 Coase의 이론에서 발전된 재산권 접근법을 통해 우리나라의 그린벨트 제도와 자원이용의 관계를 분석해 보고자 한다. 그린벨트 제도는 1971년에 도입되어 지난 28년 동안 대도시의 무질서한 확산의 억제라는 목적을 위해 존재해 왔으나, 그 동안 규제를 통하여 개인의 재산권에 변화를 초래함으로써 자원이용에도 커다란 영향을 미쳐왔다. 따라서, 그린벨트를 둘러싸고 발생한 자원이용과 관련된 여러 가지 문제들을 재산권 접근법을 통해 재조명해본다면, 재산권과 자원이용 간의 관계를 실증적으로 검토해 볼 수 있을 것이다. 그 동안 그린벨트와 관련된 연구들은 대부분 그 제도가 도시 확산의 억제나 자연환경의 보전에 미친 영향 등 그린벨트의 외적 파급효과에 초점을 맞추어 왔고, 그린벨트 제도가 그 내부의 자원이용에 미치는 영향에 대해서는 등한시해왔다. 따라서, 이 연구의 결과는 현재 이 제도의 개편을 추진하고 있는 정부에게도 귀중한 자료가 될 것이다.

서론을 제외한 본 논문의 나머지 부분은 다음과 같이 구성된다. 제2장은 본 연구의 이론 부분에 해당하는 것으로 재산권의 불명현상, 즉 재산권이 올바르게 특정화되지 못한 현상이 왜 생겨나며, 그러한 현상이 자원이용에 미치는 영향을 이론적으로 정리한다. 제3장에서는 이론적 분석에 근거하여 그린벨트 제도의 재산권 구조를 분석하고, 재산권 불명현상이 발생하고 있는지를 검토한다. 제4장에서는 재산권 불명현상이 자원이용에 미치는 영향을 그린벨트의 경우를 중심으로 분석한다. 끝으로, 본 연구의 결과를 통해 얻을

수 있는 정책적 시사점을 정리함으로써 결론으로 삼고자 한다.

2. 이론적 분석: 재산권 불명현상과 자원이용

1) 재산권의 올바른 특정화

재산권 접근법이란 자원의 배분현상을 이해하기 위해 주로 재산권의 구조와 유인구조 및 경제적 행위간의 상호관계를 연구하는 접근법을 말한다.¹⁾ 이 접근법의 핵심 주장은 재산권의 형성 및 재설정 은 경제주체의 인센티브를 자극하여 자원이용의 효율성에 영향을 미치고 궁극적으로는 경제활동의 성과를 좌우하므로, 지속적인 경제성장을 위해서는 재산권을 올바르게 특정화(well-defined)하는 일이 매우 중요하다는 것이다(김일중, 1995). 즉, 재산권을 올바르게 특정화하면 동태적으로는 자원에 대한 과다투자 경향이 줄고 적정투자가 이루어져 자원의 효율적 이용이 가능해지고, 정태적으로는 외부효과가 내부화되는 만큼 과다사용 내지는 과다채취가 억제되어 자원의 효율적 이용이 이루어진다는 것이다. 대부분의 정부정책은 경제주체들의 재산권 설정에 변화를 가져와 경제활동에 영향을 미치기 때문에 최근 들어 재산권 접근법이 정부의 정책효과 분석에 빈번하게 활용되고 있다. 본 연구의 분석 대상인 그린벨트가 토지자원의 활용에 어떠한 영향을 미쳤는지도 이 접근법을 통해 적절하게 평가할 수 있을 것이다.

그러면 재산권 접근법에서 말하는 재산권의 올바른 특정화란 어떻게 이루어질 수 있는가? 이는 다음과 같은 몇 가지 조

건을 전제로 한다. 첫째, 재산권이 완전하게 설정되어야 한다. 재산권의 완전한 설정이란 그 소유자에게 그 권리에 대한 배제성(excludability)과 양도성(transferability)이 모두 보장될 수 있도록 권리관계를 설정하고 그 지속여부를 확실하게 규정하는 것을 의미한다(Welch, 1983).²⁾ 여기서 재산권 소유자는 민간일 수도 있고 공공일 수도 있다. 예를 들면, 토지의 경우 그 재산권에는 토지를 이용하거나 개발할 있는 권리와 매각할 수 있는 권리 등 다양한 권리가 포함되어 있는데, 재산권의 완전한 설정이란 그 소유자가 이러한 권리들을 모두 행사할 수 있도록 설정하는 것이 된다. 그리고 그 소유자가 민간이라면 해당 토지는 사유지가 되고 공공일 경우에는 국유지나 공유지가 된다.

그러나 재산권의 완전한 설정이란 재산권의 내용이 절대적이고 그 지배의 범위가 무제한(unqualified)적이라는 것을 의미하는 것은 아니다. 재산권이 완전하게 설정되더라도 외부효과의 발생 등 재산권의 충돌이 일어나는 경우에, 당사자들간의 자발적 거래를 통해 그 문제를 해결하기 위해서는 거래비용이 과다하게 발생하거나 그것이 불가능하다면, 정부는 그 문제의 해결을 위해 얼마든지 규제를 통해 재산권에 제한을 가할 수도 있다. 이것은 재산권을 둘러싸고 발생한 다양한 주체들간의 이해 대립문제를 불가양의 원칙(inalienability rule)에 준하여 해결하는 경우에 해당하는 것이다.³⁾

둘째, 재산권이 그것을 가장 잘 행사할 수 있는 주체에게 주어져야 한다. 이 주장과 관련해서는 Coase의 정리를 상기할 필요가 있다. 우선 거래비용이 발생하지 않는 경우에는 당사자들간의 자발적 교환

및 거래를 통해 항상 자원배분의 효율성이 보장되므로 재산권이 누구에게 주어지더라도 상관이 없다. 그러나 거래비용이 발생하는 경우에는, 재산권의 배분이 자원이용의 효율성에 절대적인 영향을 미치는 만큼, 거래비용의 발생을 줄이는 방향으로 재산권을 배분해야 한다. 이것은 거래비용이 발생하지 않는 상황을 상정하고 그 상황에서 누가 가장 높은 가격으로 그 권리를 살 것인가를 생각해 보아, 그 재산권의 최고가치 평가자에게 그것을 부여하는 것을 의미한다. 즉, 거래비용이 없을 때의 시장을 상정하고 그 때의 거래내용을 모방하라는 것이다.⁴⁾ 만약 어느 쪽이 권리를 높이 평가하는 지를 알 수 없는 경우에는 거래비용이 적게 드는 쪽에 책임을 묻고 거래비용이 많이 드는 자에게 권리를 부여함으로써 비효율적 권리부여가 발생한 경우 그 수정을 보다 용이하게 할 수 있을 것이다 (박세일, 1994).

끝으로, 재산권의 집행이 엄정하고 정의롭게 이루어질 수 있어야 한다. 재산권을 엄정하고 정의롭게 집행한다는 것은 재산권의 행사가 분명하고도 공정한 원칙에 의해 이루어지는 것을 의미한다. 다시 말해, 재산권이 Adam Smith가 주장한 정의의 법이나 Hayek가 주장한 법의 지배에 따라 집행되는 것을 의미한다.⁵⁾ 따라서, 재산권의 엄정한 집행을 위해서는 재산권의 집행과 관련하여 그 원칙을 제공할 수 있는 사인간의 계약, 불법행위의 방지, 회사의 운영 등에 관한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

이상의 조건이 충족된다면 이론적으로 볼 때 재산권은 올바르게 특정화될 수 있다. 재산권 구조가 엄정하고 정의롭게 집행되면 경제행위의 불확실성이 사라지고,

경제계의 이용을 둘러싼 각종 분쟁의 사전 예방과 사후 해결도 용이해 지며, 나아가 노력에 대한 정당한 보상도 보장될 것이다. 이것은 재산권의 올바른 특정화가 가져오는 사회적 편익인 것이다. 그러나 현실적으로는 비록 재산권의 바른 특정화는 자원 이용의 효율성을 높이는데 필수적이기는 하지만 항상 가능한 것은 아니다. 재산권 설정 자체가 비용을 수반하는 일이고, 재산권은 이익을 얻을 수 있는 권리를 의미하는 만큼 그 설정을 둘러싸고 이해관계의 상충이 발생할 수 있으며, 재산권 자체가 복합적 성격의 재화인 만큼 모든 재산권이 올바르게 특정화되지 않은 경우가 빈번하게 발생하고 있다 (Alchian, 1977; Eggertsson, 1990). 본 연구에서는 재산권이 올바르게 특정화되지 않은 현상을 재산권 불명(不明)현상(ill-defined property right)으로 지칭한다.

2) 재산권 불명현상과 자원이용

일반적으로 재산권 불명현상은 재산권의 내부 및 외부적 요인에 의해 발생한다. 내부적 요인 중 가장 대표적인 것으로는 재산권의 설정과 관련하여 발생하는 거래비용이 될 것이다. 일반적으로 거래비용은 당사자들이 서로 숙지하는데 드는 정보비용, 계약을 체결하는데 드는 교섭비용, 계약성립 후 계약의 이행을 감시·감독하는데 드는 강제비용 등을 포함한다. 재산권의 설정을 위해 거래비용이 과다하게 발생하는 경우, 다시 말해 재산권 설정으로 얻을 수 있는 이익이 소요되는 비용보다 적은 경우에는 애당초 재산권이 설정될 수 없거나, 설정되더라도 불완전하게 설정되거나, 재산권이 그것을 가장 잘

행사할 수 있는 주체에게 주어지지 않으므로 재산권 불명현상이 발생하는 것이다. 예컨대, 수질이나 대기오염 등 환경오염과 같은 외부효과는 재산권 설정에 거래비용이 과다하게 발생하기 때문에 생겨나는 현상에 해당한다.

한편 외부적 요인으로는 재산권 관계를 규정짓는 법률, 규칙, 관습, 관행 등을 들 수 있다. 재산권의 불명현상은 주로 이러한 외부적 요인에 의해 발생하고 있다. 외부적 요인 중 가장 대표적인 것은 법률이나 규칙의 제정을 통해 가해지는 정부규제이다. 정부규제는 대부분 재산권을 생성, 변화, 소멸시키는데, 그 과정에서 재산권을 공역(public domain)에 포함시키는 경향이 있다 (Barzel, 1989). 공역에 포함된 재산권은 누구에게 실제로 배급되기까지는 누구의 것도 아니므로, 다시 말해 재산권의 완전한 설정이 어려우므로 재산권 불명현상이 쉽게 발생하는 것이다. 또한, 관습이나 관행도 재산권 불명현상을 가져오는 중요한 요인 중 하나이다. 예컨대, 재산권이나 계약 등이 법적으로 규정되었더라도, 관습적으로 그러한 규정을 지키지 않는 것이 보편화되어 있다면 그 경우 재산권이나 계약에는 불확실성이 커지게 되어 재산권 불명현상이 발생하는 것이다. 사실, 관습이나 관행이 힘을 발휘하는 경우에는 법적으로 규정된 준칙이 무력화되는 사례가 흔히 발견되고 있다 (Ellickson, 1991).

재산권 불명현상은 일반적으로 다음과 같은 자원이용상의 문제를 야기하는 것으로 알려져 있다. 첫째, 재산권 불명현상이 발생하면 재산권의 배타적 행사가 어려워지기 때문에 경제주체들은 합리적이고 생산적 활동보다는 기회주의적이고 불법적

행동을 하게 될 가능성이 커진다. 예컨대, 개인의 재산권이 설정되지 않은 공유(公有)제 하에서는 토지자원에 대해서 비료를 주는 등 토질을 개선하기 위한 노력, 즉 자원의 생산성 증대를 위한 투자는 줄어들어 대신 공유지에 불법건축물이 난립하게 되는 경우가 좋은 사례가 될 것이다. 또한 재산권의 지속 여부가 불투명하여 재산권 불명현상이 발생하는 경우에는 장기투자자가 보다 합리적이다더라도 장기보다는 단기 투자를 선호하게 되고, 조건이 같다면 투자회수를 위한 비용이 가능한 적게 드는 투자를 선호하게 될 것이다. 그런가 하면, 재산권이 불명현상이 발생하면 재산권이 공공영역에 포함되기 때문에 경제주체들은 조금이라도 자원을 더 내 것으로 하기 위해, 즉 재산권의 포획(capture)을 위해 지대추구, 약탈, 암시거래 등 기회주의적이고 비합법적인 행동을 하는 경향이 커진다(Ostrom, 1990). 일반적으로 이러한 행위들은 합리적이고 생산적 사고에 바탕을 두고 있지 않는 만큼 자원이용의 비효율이 생겨날 수밖에 없는 것이다.

둘째, 재산권 불명현상이 발생하면, 경제주체들이 합리적으로 행동하더라도 사회 전체적으로는 바람직하지 못한 결과가 초래될 수 있다. 공유의 비극(tragedy of commons)이 그 대표적인 예가 될 것이다. 배타적 재산권이 도입되지 않은 공유의 목초지에서 방목의 사적 한계비용이 사회적 한계비용보다 적으므로 결국 과다 방목 현상이 생겨나게 되고, 또한 모든 사람이 동일한 방식으로 행동하게 되어 목초지라는 공유자원이 황폐화되는 현상이 발생하는 것이다. 또한, 환경오염과 같은 외부효과가 발생하는 경우도 여기에 해당

한다. 즉, 발생하는 외부효과에 대한 재산권이 설정되지 않아서 자원의 과다 사용이나 과다 착취가 일어나고, 따라서 그 결과 사회적으로 바람직하지 못한 자원의 비효율적인 이용문제가 발생하는 것이다. 이 경우에는 재산권이 명확하게 설정되면 경제활동의 사회적 수익률과 사적 수익률이 일치되거나 그 차이가 최소화되어 외부효과가 줄어들고 자원활용에 효율성이 제고될 수 있을 것이다.

셋째, 재산권 불명현상은 그 재산권을 둘러싸고 사회적 갈등현상을 유발시키는 경향이 있다. 특히 재산권 구조가 엄정하고 정의롭게 집행되지 않는다면, 다시 말해 재산권의 해석이 원칙에 의해 이루어지지 않는다면 재산권 불명현상이 발생하게 되고, 그 결과 사회적 갈등이 발생하는 것이다. 그것은 재산권 구조의 변화가 필연적으로 부의 분배형태에 변화를 초래하여 승자와 패자를 양산하므로, 재산권이 자신에게 유리한 방향으로 설정되도록 하기 위하여 수많은 경제 주체들이 노력을 기울이는 과정에서 발생하는 현상이다. 재산권의 집행이 원칙에 의해 이루어지지 않는 경우에는 일반적으로 재산권은 정치적 교섭력이 큰 집단에게 유리한 방향으로 재설정될 가능성이 큰데, 그 결과 자원배분의 불균형이 커질 수 있다. 만약 그러한 일이 발생한다면 가진 자와 못 가진 자들간의 부의 격차는 더욱 커지게 되어 사회적 갈등이 심화되는 경우가 있다. 그리고 그 과정에서 재산권의 해석을 자신에게 유리하게 하기 위한 지대추구 행위가 발생할 수 있고, 그 결과 자원 이용의 비효율성도 발생하게 된다(Eggertson, 1990).

3. 그린벨트의 토지재산권 구조분석

1) 그린벨트의 재산권

재산권은 그 대상물이 무엇이나에 따라 그 유형을 달리하는데, 그린벨트의 재산권은 토지소유권 분류방식에 따라 구분할 수 있다. 즉, 우리나라의 민법상의 소유권 규정에 준하여,⁶⁾ 그린벨트의 재산권은 사용권, 수익권, 개발권 및 양도권의 4가지 권리로 구분할 수 있다.⁷⁾ (표 1 참조)

먼저 그린벨트의 사용권이란 주어진 규제 하에서 허용되는 토지이용의 권리를 말한다. 이 권리는 도시계획법, 개발제한구역관리규정, 개발제한구역내취락정비지침 등 관련 법규에 열거주의 방식에 의거 명시되는 법적 사용권 (de jure right)이다.⁸⁾ 일반적으로 사용권은 그린벨트 구역의 토지 소유자가 배타적으로 행사하고 있다.

그린벨트의 개발권은 외부적 제약 없이 해당 토지를 개발할 수 있는 권리를 말한다. 이 개발권의 범위는 현행법에 명시되어 있는데, 극도로 제한적으로만 토지소유자가 행사할 수 있다. 그린벨트 내에서 통제를 받는 개발권은, 그것이 정부규제에 의해 통제되는 만큼, 정부가 그 권리의 명목상 소유자라고 할 수 있다. 그러나, 현실적으로 그 권리는 공역에 포함될 가능성이 크다.

그린벨트의 수익권은 토지이용이나 개발행위로부터 수익을 얻을 수 있는 권리를 말한다. 수익권은 사용권에 대한 수익권과 개발권에 대한 수익권으로 나눌 수 있다. 사용권에 대한 수익권은 법에서 허용되는 범위 내에서 토지를 이용함으로써 수익을 얻을 수 있는 권리이다. 이 수익권은 토지소유자에게 귀속되며, 만약 정부가 그린벨트 내의 토지에 대해 세금을 부과하는 경우에는 정부도 그 일부를 행사하는 셈이 된다. 예컨대, 재산세나 양도소득세가 여기에 해당할 것이다.⁹⁾ 개발권에 대한 수익권은 개발권을 행사함으로써 얻

표 1. 그린벨트의 토지재산권 구조

		소유자	국가	지방자치단체	일반시민
사용권		○	×	×	×
개발권		△	△	△	×
수익권	사용권에 대한	△	△	△	×
	개발권에 대한	△	△	△	×
양도권		○	×	×	×

주) ○ : 재산권의 대부분을 행사하는 경우
 △ : 재산권의 일부를 행사하는 경우
 × : 재산권을 거의 행사할 수 없는 경우

을 수 있는 수익을 차지할 권리를 말한다. 예컨대, 그린벨트 내에서 상점이나 공장 등을 운영하여 수익이 발생할 때 그것을 차지할 수 있는 권리가 여기에 해당한다. 일반적으로 개인은 그린벨트 내에서 권리를 행사할 수 없다. 그린벨트 내에서는 이 권리를 행사하기 위해서는 법에서 허용한 수준을 넘어서 토지이용을 해야 하기 때문에 그러한 권리의 행사는 불법행위가 될 가능성이 크다.

그린벨트의 양도권은 토지소유주에게 부여된 권리들을 이전할 수 있는 권리를 말한다. 그린벨트에서 양도의 대상이 되는 권리에는 사용권과 사용권에 대한 수익권 등이 포함된다. 개발권은 대부분 정부가 통제를 하고 있으므로 이전의 대상이 된다고는 볼 수 없다. 그러나 양도권은 그린벨트 내의 토지 소유자가 거의 독점적으로 행사하고 있다.¹⁰⁾

2) 그린벨트의 재산권 불명현상

그린벨트에서는 다양한 원인에 의해 재산권의 불명 현상이 생겨나고 있다. 우선 규제로 인해 그린벨트의 일부 재산권, 즉 개발권과 수익권이 공역에 포함됨으로써 발생하는 재산권 불명현상을 지적할 수 있다. 이 문제를 보다 구체적으로 검토하기 위해서는 먼저 그린벨트의 지정목적을 살펴볼 필요가 있다. 도시계획법 제21조에 의하면 그린벨트는 무질서한 도시의 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하기 위하여 지정한다고 규정되어 있는데, 정부가 이러한 목적으로 그린벨트를 지정하게 되면 재산권에 변화가 일어나게 된다. 즉, 그린벨트의 개발권에 제한이 가해지면서 그 권리의 소유자는 개인

으로부터 정부로 바뀌게 된다. 그러나 이 경우 정부는 명목상의 소유자에 불과하고, 정부 정책의 목적에 따라 권리의 행사자는 달라질 수 있다. 예컨대, 그린벨트가 자연환경보전을 위해 지정되었다면, 자연환경보전으로부터 이익을 받는 불특정 다수의 시민들이 그린벨트의 개발권을 행사하는 셈이 된다. 만약 그린벨트가 도시의 무질서한 확장을 방지하려는 목적에서 지정되었다면, 도시의 확장을 억제함으로써 이익을 볼 수 있는 시민들이 그 권리를 행사한다고 볼 수 있다. 그러나, 이러한 불특정 다수의 시민들은 그 권리 행사를 위해 직접적인 행위를 할 수 없다. 그 결과 그 권리는 그것을 행사할 수 있는 주체가 불명확한 채로 공역에 포함되고, 누군가 실제적으로 그 권리를 행사하기까지는 재산권 불명현상이 나타나는 것이다.

현실적으로는 다양한 주체들이 그 권리를 실제적으로 행사하고 있다. 만약 그린벨트에 공공시설이 건설되면, 정부가 그 개발권을 실제로 행사하는 셈이 된다. 흔히 볼 수 있듯이 만약 그린벨트에 호화주택, 음식점 또는 골프장 등이 건설된다면, 그것은 민간이 그 권리를 행사한 결과이다. 민간의 이러한 권리 행사는 현행 제도 하에서 불법행위일 가능성이 크며, 만약 정부가 그것을 묵인한다면 그것은 지대추구행위를 통해 이루어졌을 가능성이 크다. 결국 그린벨트의 개발권과 수익권은 규제로 인해 공역에 포함됨으로써 그 권리에는 재산권 불명현상이 두드러지고 있는 것이다.

둘째, 그린벨트 권리의 일부가 그것을 가장 잘 행사할 수 있는 주체에게 부여되지 않음으로 발생하는 재산권 불명현상을 지적할 수 있다. 이 문제는 특히 개발권의

경우에 두드러지는 현상이다. 우선, 그린벨트 중 보전가치가 떨어지는 개발 가능지의 경우, 토지의 효율적 이용을 위해서는 개발권이 토지소유자에게 부여되어야 한다. 그것은 앞서 Coase 이론에서 적시한 바와 같이 거래비용이 없다고 가정할 경우에 토지 소유자가 그 지역의 개발에 대해 가장 큰 가치를 부여할 것이기 때문이다.¹¹⁾ 그러나 현행 제도하에서는 앞서 논의한 바와 같이 개발 가능성이 큰 지역이라 하더라도, 외부효과 문제의 해소나 기반시설의 설치 등을 위해 요구되는 정부개입의 수준을 넘어서는 과도한 규제로 말미암아 재산권이 공역에 포함되고, 따라서 재산권 불명현상이 발생하고 있다.

다음으로, 정부가 자연환경보전을 위해 개발권 행사를 제한하는 경우에도 동일한 문제가 발생하고 있다. 자연환경을 보전하기 위해서는 대상 지역을 가장 잘 보존할 수 있는 주체가 그 지역에 대해 배타적 재산권을 행사할 수 있어야 한다. 현실적으로 본다면 그 권리를 가장 잘 행사할 수 있는 주체는 중앙정부일 것이다. 그것은 중앙정부가 환경보전에 대해서 가장 큰 가치를 부여할 것이기 때문이다. 따라서, 환경보전 목적을 제대로 달성하기 위해서는, 그 지역의 재산권을 중앙정부가 배타적으로 행사할 수 있어야 한다. 다시 말해, 보존할 지역을 국유화해야 한다는 것이다. 그러나 현행 제도하에서는 <표 1>에 제시된 바와 같이 보전지역 토지의 사용권은 원 소유자가 행사하고 있고, 개발권은 정부의 규제로 인해 소유권이 불명한 상태에 있으며, 양도권은 원 소유자가 행사하는 등 전혀 그 지역의 재산권을 중앙정부가 배타적으로 행사할 수 있는 구조가 되어 있지 않다. 그 결과 보존되어

야 할 지역에 대해서도 정부나 민간 모두 그 지역의 개발권을 행사하려는 노력을 가하고 있으며, 따라서 해당 지역이 제대로 보존되지 않고 있는 것이다.

끝으로, 재산권의 집행이 엄정하게 집행되지 못하여 발생하는 재산권 불명현상을 지적할 수 있다. 그린벨트의 재산권이 엄정하게 집행되지 않으리라는 것은 그린벨트의 행위제한에 관한 법의 내용을 살펴보면 쉽게 알 수 있다. 그린벨트 내에서는 시장·군수의 허가를 취득하면 일부의 행위를 통하여 재산권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 즉, 개발제한구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 건축물의 건축과 공작물의 설치는 허가를 받아 할 수 있도록 하고 있고, 다량의 토석채취, 임목의 벌채를 수반하지 아니하거나 그린벨트의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 토지의 형질변경도 허가를 받아 행할 수 있도록 하고 있다 (도시계획법 시행규칙). 그러나 이 규정들을 구체적으로 살펴보면 그 표현에 있어서 그린벨트의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 것, 필요하다고 인정되는 것 등과 같은 지극히 불확정적인 개념을 사용하고 있다. 얼마든지 행정주체의 재량 내지 판단여지의 가능성을 확보할 수 있도록 하고 있는 것이다. 이 때문에 재산권의 집행이 원칙에 의해 이루어지기보다는 그 집행에 자의성이 개입할 가능성이 크며, 따라서 집행의 엄정성 문제가 분명 제기될 수 있다. 이러한 규정이 계속적으로 적용되는 한 재산권 집행을 둘러싸고 이해관계의 상충이 발생할 것이며, 그 결과 재산권 불명현상은 피할 수 없을 것이다.

4. 재산권 불명현상이 자원이용에 미치는 영향

지금까지 논의를 통해 본다면 그린벨트의 재산권에는 여러 가지 이유로 불명현상이 발생하고 있다는 것을 알 수 있다. 여기서는 앞서 이론적 분석에서 검토한 바와 같이 재산권 불명현상이 자원이용에 미치는 영향을 그린벨트를 사례로 검토해 보고자 한다. 특히 그 동안 그린벨트 제도를 운영하는 과정에서 자원이용과 관련하여 제기된 문제점들을 중심으로 그러한 문제점이 왜 발생했는지를 재산권 접근법의 시각에서 분석해 보고자 한다.

1) 토지이용의 비효율성

그린벨트의 재산권 불명현상은 그 내부 지역에서 토지가 제대로 이용되지 못하는 문제를 야기했다. 그 동안 그린벨트 내 토지의 비효율적 이용 문제는 그린벨트 제도가 운영되는 과정에서 지속적으로 제기되었던 문제 가운데 하나이다. 그린벨트 내 토지의 비효율적 이용에 관해서는 수많은 사례들이 제시되고 있으나, 여기서는 비교적 객관적인 자료확보가 가능한 그린벨트내의 주택의 황폐화와 녹지의 훼손문제를 주로 검토하고자 한다.

첫째, 그린벨트 내 토지이용의 비효율의 문제는 유지·보수에 대한 투자 부진으로 야기된 허가 주택의 황폐화 문제와 무허가 주택의 지속적 증가 현상을 통해 쉽게 드러난다. 우선 그린벨트 내 허가된 주택의 황폐화에 대해서는 그 동안 관련 연구들에서 이미 그린벨트 내 주택은 대부분 상하수도 시설도 없는 실정임에도

불구하고 유지·보수에 대한 투자도 제대로 이루어지지 않아 시일이 지나면서 지속적으로 황폐화되어 열악한 주거환경을 제공하고 있다는 사실이 지적된 바 있다(김태복, 1993a; 양병이, 1995; 건설교통부, 1998). 그린벨트 내에서 허가된 주택의 황폐화는 전국적 현상이지만, 특히 수도권에서는 진관내·외동이나 상암동, 고양시의 경우는 화전동 등에서 관찰되는 낡은 주택이 그 대표적 사례가 될 것이다. 한편, 그린벨트 내에서는 무허가 주택은 꾸준히 늘어나고 있는데, 그것은 그린벨트의 개발권이 공역이 있는 만큼 그 행사의 한 방편으로서 무허가 건물이 축조되기 때문이다. 최근 통계에 의하면 전국에서 동수 기준으로는 15.1%, 면적기준으로는 16.9%의 주택이 무허가 주택으로 집계되었다(건설교통부, 1999). 이 현상은 지역으로도 차이가 나는데 무허가 주택의 경우는 그 행위가 불법인 만큼 그로 인한 이익이 상대적으로 크다고 볼 수 있는 수도권에서 빈번하게 나타나는데, 수도권에서는 그 수치가 전체의 24.5%에 이르고 있다(건설교통부, 1999).

그린벨트 내의 토지이용 두 번째 문제로서는 녹지 훼손을 들 수 있다. 이 문제는 최근 임업연구원이 GIS기법을 활용하여 산출한 녹지에 대한 면적자료를 지목에 관한 통계자료와 비교함으로써 추정할 수 있다. 물론 지목상 임야나 농지가 모두 녹지를 의미하는 것은 아니지만 지목상 그린벨트의 임야와 농지를 합친 면적이 전국은 86.6%이고 수도권의 경우는 83.8%인데 반해 GIS로 측정한 녹지 면적은 각각 57.3%, 52.4%에 불과한 것으로 나타나 그 차이가 큰 만큼 그린벨트 내 녹지의 상당 부분이 훼손되고 있다는 추

정이 가능한 것이다 (건설교통부, 1999). 이미 1993년에 이루어진 관련 연구에서도 그린벨트 내에서는 토지 소유자가 외지인 일 경우에 특히 방치의 정도가 심하여 심지어는 농경지의 경우도 경작을 하지 않고 내버려두는 경우가 허다하고, 그러한 지역에서는 흔히 불법오물투기, 녹지훼손 등 불법행위가 발생하고 있으며, 그 건수가 지속적으로 증가하고 있다고 지적한 바 있다 (김태복, 1993a).

이러한 토지이용의 비효율성은 요컨대 그린벨트에 규제가 가해짐에 따라 신·중축이 불가능하고, 회수가 불확실한 만큼 투자가 제대로 이루어지지 않아서 생겨난 현상이다. 특히 개발권과 수익권이 명확하게 설정되지 않아서 재산권 행사에 불확실성이 커지고 민간의 투자가 끊어지면서 그린벨트의 땅이 제대로 이용되지 못하는 문제가 발생한 것이다. 또한 재산권 불명으로 인해 토지이용에 대해 생산적이고 합리적인 투자보다는 주로 기회주의적이고 불법적 투자가 일어나 토지이용의 비효율이 두드러지게 되었다. 그린벨트 토지는 그 대부분이 도시주변지역에 위치하여 그 잠재적 가치가 엄청난 것이므로 이러한 토지의 비효율적 이용에 따른 사회적 손실도 실로 엄청날 것이다.

2) 재산권의 타협적 재배분

그린벨트의 재산권 불명현상은 이 제도가 도입된 이후 지속적으로 재산권의 재배분이 일어나게 한 주원인이다. 지난 95년까지 조사된 바에 의하면 그린벨트제도가 시행된 이래 40여 차례 이상의 관련 규정개정을 통하여 제정당시 27종에 불과하던 허용행위의 종류가 400여종 이상으

로 늘어났다 (조명래, 1995). 그린벨트 내에서 허용행위가 늘어났다는 것은 그동안 정부가 소유하던 권리의 일부를 토지 소유자들에게 재배분한 것을 의미한다. 허용행위의 유형이 늘어나면서 실제로 그린벨트에서 일어난 행위허가 건수나 행위허가 면적도 크게 증가하였다. 문민정부 초기 3년간 일어난 행위허가 면적은 박정희, 전두환, 노태우 정권 등 그 이전 정권의 전 기간에 걸쳐 행위를 허가한 면적보다 크다는 통계자료가 이를 대변하고 있다 (오탄, 1995). 그리고 그동안 일어난 재산권 재배분의 내용을 보면 버섯재배허용 면적 확대, 생산품 보관용 임시가설천막의 설치 허용, 노외 주차장 설치를 위한 토지형질변경, 물건의 적치에 따르는 토지형질변경 등 주로 민원해소 차원에서 이루어진 것이 대부분이다. 이들은 그린벨트 문제를 근본적으로 해결하지도 못하고 오히려 누적적으로 불어나 비효율적 토지이용의 주요한 원인이 되고 있다.

그린벨트의 재산권 재배분 현상은 한마디로 재산권의 집행이 엄정하게 이루어지지 않으므로 발생한 재산권 불명현상에 기인한 것이다. 앞서 기존 제도의 특성에서 살펴보았듯이 그린벨트 제도의 행위제한의 내용의 해석상 자의성이 개입될 가능성이 크다. 현실적으로 그 동안 그린벨트 내에서 이루어진 대규모 개발사업은 바로 이러한 자의적 해석에 의해 공공시설이 들어서면서 일어난 것이 대부분이다. 그러다 보다 공공시설물의 건축이나 설치에 인정하면서 민간의 건축행위나 개발행위는 엄격하게 통제하는 등 공익적 이용과 사익적 이용간 형평성을 유지하지 못하여 제도의 정당성이 문제시되게 되었다(김재호, 1997). 재산권의 재배분은 정

부의 자의적 행위에 대한 반사적인 것으로 소규모 규제완화를 통해 공공부문의 이용과 민간의 이용과의 불균형을 완화하려는 노력의 일환으로 볼 수 있다.

또한, 그 동안의 지속적 규제완화는 그린벨트 재산권을 둘러싸고 발생한 이해집단들간의 타협의 산물로도 볼 수 있다. 앞서도 지적한 바와 같이 그린벨트의 개발권은 명목적으로는 정부가 소유하고 있으나 실질적으로 제도의 지정 목적에 따라 불특정 다수의 시민들이 소유하게 된다. 일반적으로 이러한 불특정 다수는 자신들의 재산권 행사에 소위 무임승차의 문제로 인해 강력한 힘을 발휘하지 못하는 것이 일반적이다. 반면, 특정한 소수는 자신들의 권리 행사를 위해 정치적으로 강한 응집력을 나타내어 재산권이 자신들에게 유리하게 부여되도록 할 가능성이 크다. 그 동안 이루어진 규제완화는 그린벨트 거주민들의 높은 응집력 때문에 이루어진 그들에게 유리하게 이루어진 재산권의 재배분 현상으로 볼 수 있다. 그러나 이처럼 이해 당사자들간의 타협의 산물로 이루어진 규제완화는 구역 내 토지의 효율적 이용과는 무관하게 이루어지는 것이 문제로 지적될 수 있다.

3) 빈번한 불법행위

그린벨트 재산권의 불명현상은 그린벨트를 둘러싸고 수많은 불법행위를 야기해왔다. 그린벨트는 건국 이래 우리 나라에서 단일 제도로는 가장 많은 범법자를 탄생시킨 제도라는 사실은 이미 잘 알려져 있다. 예컨대, 그린벨트 내 주민들은 64.6%가 법규를 위반한 경험을 가지고 있다는 통계가 제시된 바 있고 (김태복,

1993b), 더한 것은 그린벨트와 관련하여 수많은 담당 공무원들이 문책을 받거나 부정공무원으로 낙인이 찍히는 일이 발생하였다는 점이다. 예컨대, 90년1월에서 95년 7월 사이의 5년간에 적발된 위법행위는 총 11, 509건에 이르고, 관련 공무원의 문책 현황은 총 4,026건에 이른다는 지적이 있다 (오탄, 1995).

그린벨트 내에서 발생하고 있는 불법행위는 수익권에 대한 재산권의 불명으로 발생하는 것이다. 이러한 불법행위는 명목상 정부의 권리인 개발권을 개인이 수익을 노리고 그 권리를 행사하는 경우에 발생한다. 다시 말해, 공역에 포함된 재산권을 자신의 권리로 만들려는 노력의 일환으로 그린벨트 내 주민들의 불법행위가 발생하고 있다. 처벌에 비해 그로부터 얻을 수 있는 수익이 충분히 크거나 적발에 따르는 거래비용이 큰 경우에는 이러한 행위는 얼마든지 생겨날 수 있다. 만약 공무원들이 이러한 행위를 제대로 단속하지 못한다면 문책을 받게 되고, 혹은 그들이 지대추구행위에 연루되었다가 적발되는 경우에는 부정공무원으로 낙인찍히게 된다. 문제는 이러한 불법행위는 대부분 적발되더라도 큰 피해를 입지 않으면서 수익을 얻을 수 있는 토지이용일 가능성이 큰데, 그러한 토지이용은 당연히 외관상으로도 바람직하지 않을 뿐만 아니라 대개는 환경파괴를 야기하는 주원인이 되고 있다.

4) 막대한 관리비용

재산권의 불명현상은 그린벨트 제도의 유지를 위해 막대한 관리비용을 소요하고 있다. 그린벨트에 가해지는 규제가 강력

한 만큼 그 관리를 위해서는 막대한 인력과 비용이 들 수밖에 없는데, 그 내용이 실로 다양하다. 불법행위 방지를 목적으로 새로운 훼손 여부를 가리기 위해 경계선 100m마다 표석을 설치하여 경계선을 명확히 하거나, 10km마다 초소를 설치하고 있으며, 감시원으로 하여금 순찰·점검하고 있고, 그밖에도 시·군·구청의 단속반, 시·도의 특별단속반, 그리고 중앙정부의 합동단속반 등 다양한 형태의 단속반을 운영하여 그린벨트 내에서의 불법행위를 통제하고 있다 (건설교통부, 1996). 정작 문제는 이 정도의 단속도 부족하여 불법행위 건수는 늘어나고 있고, 그 추세는 시일이 가면서 증대하고 있다. 그린벨트 관리 예산이 1995년에 171억, 96년에 185억, 1997년에 214억으로 증가한 것이 이 사실을 잘 대변하고 있다 (한국도시연감, 1995, 1996, 1997).

그린벨트 관리에 들어가는 막대한 관리 비용 역시 그린벨트의 재산권 불명 때문에 발생하고 있다. 특히 그린벨트의 재산권을 엄정하게 집행하기 위해서는 무엇보다도 개발권과 수익권에 대해 발생하는 포획현상을 억제해야 할 것인데, 막대한 관리비용은 바로 그 노력에 소요되는 것이다. 더욱이 기존 제도하에서는 제도 운용과 관련하여 많은 거래비용이 발생하므로 그린벨트 내의 불법이용이 조장되고 있고, 따라서 제도의 관리를 위한 비용을 더욱 늘어나는 실정이다. 그린벨트의 재산권이 명확하게 설정되면 그 관리에 소요되는 거래비용이 현저하게 줄어들 것이다.

5) 사회적 갈등의 장

그린벨트의 재산권 불명현상은 다양한 형태의 사회적 갈등을 유발시키고 있다. 우선 그린벨트가 단일제도로 가장 많은 민원 건수를 기록하였다는 점이 이를 대변한다. 지난 10년 동안 그린벨트와 관련하여 건설교통부에 접수된 민원은 총 3,402건에 달하여 연평균 약 340건의 민원이 발생한 것으로 나타났다(오탄, 1995). 또한 그린벨트와 관련하여 수많은 이해집단이 만들어졌고, 그들이 6공화국 이후에 전국에서 집단적인 의사표현을 한 회수만 하더라도 이미 수십 회에 이르는 사실도 그린벨트가 사회적 갈등의 장이라는 것은 단적으로 대변하는 것이다. 사실 지난 28년간 그린벨트는 한마디로 우리사회의 최대의 갈등의 장이라고 평가해도 지나친 말이 아닐 것이다 (조명래, 1995)

그린벨트가 우리 사회의 최대의 갈등의 장인 것은 한마디로 그린벨트의 재산권이 규제로 인해 불명현상이 발생하고 있고, 그 과정에서 재산권의 재배분이 공정하게 이루어지지 않기 때문이다. 예컨대, 그린벨트 지역의 원 소유자들은 열악한 생활환경, 자산가치의 하락, 낮은 보상비 등 손실을 모두 감수해야 한다. 반면 그린벨트로 인한 편익은 불특정 다수의 주변지역 주민들이 누리게 되지만, 그린벨트 지역의 주민들에게 주어지는 편익은 미미한 수준에 불과하다. 결국 그린벨트를 유지함으로써 발생하는 비용을 부담하는 주체와 편익을 받는 주체가 다를 뿐만 아니라, 그 비용과 편익의 크기에도 커다란 차이가 있는 것이다. 그 결과 제도의 당위성이 현저하게 낮을 수밖에 없으며, 내포한 불

공평을 시정하려는 정치적 노력의 결과로 그린벨트는 우리 사회의 최대의 갈등의 장이 되었던 것이다.

5. 요약과 정책적 시사점

이상에서 그린벨트 제도가 안고 있는 문제점들을 재산권 접근법을 통해 분석함으로써 이 제도에 대한 우리의 이해를 한층 높일 수 있었다. 지금까지의 논의를 통해 보면, 그린벨트 제도는 정부의 규제로 인한 재산권 불명현상으로 말미암아 비효율적 토지이용, 재산권의 타협적 재배분, 빈번한 불법행위, 막대한 관리비용, 사회적 갈등의 발생 등의 문제를 일으키는 것으로 밝혀졌다. 이 문제들은 기존의 재산권 구조가 유지되는 한 지속적 될 것이지만, 작금의 사회·경제적 여건변화에 비추어 볼 때 앞으로 그 문제가 더욱 심각해질 것으로 예상된다.

우선, 최근의 사회적 여건변화는 그린벨트 재산권의 재배분을 수반할 수밖에 없을 것인데, 정부 개입이 없는 한 그것은 앞서 언급한 문제들을 악화시키는 방향으로 이루어질 가능성이 크다. 예컨대, 분권화·민주화 등의 사회 변화는 재산권이 정부에서 민간으로, 정부간에는 중앙에서 지방으로 재배분될 것을 시사한다. 재산권의 이러한 재배분은 재산권 구조의 변화를 가져오고, 그 결과 구역 내 토지이용의 비효율성은 더욱 높아지게 된다. 그린벨트의 개발권이 정부에서 민간으로 넘어가더라도, 민간이 재산권을 가장 잘 행사할 수 있는 경우에는 문제가 없지만 그렇지 못한 경우에는 자원이용의 비효율이 커지게 된다. 재산권 구조의 근본적인 개편없이 현재와 같이 그린벨트 내에서 부

분적인 규제완화는 자원이용의 비효율을 야기할 가능성이 크다. 만일 권한이 중앙에서 지방으로 넘어가 지방정부가 개발권을 행사하는 경우에는 국가적으로 보전이 필요한 지역들이 지역의 이익을 위해서 희생될 가능성이 크다. 이 역시 구역 내 토지의 재산권이 그것을 가장 잘 행사할 수 있는 주체에게 주어지지 않아서 발생하는 문제로서, 그 결과는 비효율적 토지이용이 될 것이다.

다음으로, 사회·경제적 여건변화로 그린벨트의 상대적 가치가 변하면 재산권 포획을 위한 노력의 양상도 달라질 것이다. 예컨대, 시일이 흐르면서 그린벨트의 지가가 상승하거나 개발이 예상되는 지역에서는, 그린벨트의 상대적 가치가 커질 것이므로 원주민들의 상대적 박탈감도 커져서 불법적 토지이용이나 개발이 빈번하게 일어날 것이다. 또한, 그린벨트의 가치가 커지게 되면 규제로 공역에 속한 재산권을 포획하려는 노력들의 강도도 높아질 것이다. 그 동안 실제로 불법행위 단속이 가장 빈번하게 이루어진 지역이 서울, 경기, 경남 등 개발압력이 상대적으로 높았던 지역이라는 사실이 이를 대변하고 있다.¹²⁾

그러면 그린벨트의 이러한 문제들을 해소하기 위해서는 어떠한 노력이 필요할 것인가? 한마디로 이러한 문제점들이 앞서 분석한 바와 같이 재산권 불명현상에 기인한 것들이므로 재산권 구조의 재설정을 통해서 그 문제를 해소할 수 있을 것이다. 다음에서 그린벨트 제도 개선을 위한 재산권 재배분의 방향을 제시함으로써 본 연구의 결론으로 삼고자 한다.

첫째, 그린벨트의 재산권은 그 소유자에게 권리의 배제성과 양도성이 완전하게

보장될 수 있도록 재설정되어야 한다. 즉, 그린벨트의 재산권 중 공역에 포함되는 권리가 있어서는 안될 것이다. 특히 그린벨트의 개발권과 수익권이 공역에 포함됨으로써 불명현상이 발생하고, 그로 인해 여러 가지 문제들이 발생하였으므로, 그러한 권리가 완전하게 설정되도록 제도개편이 일어나야 한다. 이 목적을 달성할 수 있는 한 방법으로는 그린벨트 내에서 개발권이나 수익권에 가해지는 규제를 철폐하고, 그 권리들을 구체적으로 검토하여 정부의 매입, 보상, 세제 등의 방안을 선별적으로 활용함으로써 재산권을 완전하게 하는 방안을 들 수 있다.

둘째, 재산권은 그 권리를 가장 효율적으로 사용할 수 있는 주체가 행사할 수 있도록 재배분되어야 한다. 물론 재배분의 원칙은 앞서 논의한 Coase의 주장에서 찾아야 한다. 예컨대, 그린벨트 내에서 보전이 필요한 지역, 특히 국가 차원에서 보존해야 할 지역의 재산권은 국유화 등의 방안을 통하여 중앙정부가 그 권리를 배타적으로 행사할 수 있도록 해야 한다. 반면 보전보다는 개발이 타당한 지역의 경우는 개발권을 포함하여 완전한 재산권을 토지소유자나 부여함으로써 해당 지역의 토지이용의 효율성을 높일 필요가 있다. 그리고 국가차원에서 보전이 필요한 지역을 제외한 지역의 관리 권한은 지방정부가 행사할 수 있도록 권한을 위임할 필요가 있다. 여기서 말하는 관리란 토지소유자가 자신의 권리를 행사하는 과정에서 발생할 수 있는 외부효과 문제나 공공재 부족 문제 등이 거래비용의 과다로 인해 시장기능에 의해 해소될 수 없는 경우에 그 문제를 해소할 수 있는 사전적인 조치를 마련하는 것을 의미한다.

끝으로, 재산권의 재배분은 사회적 정의를 달성할 수 있도록 이루어져야 한다. 재산권 집행의 엄정성이 확보되고, 그로 인해 재산권 불명현상이 발생하지 않기 위해서는 이 조건이 충족되어야 한다. 사회적 정의를 달성할 수 있는 재산권 재배분의 기본 원칙은 Rawls 정의론의 두번째 원칙인 차등조정원칙에서 찾을 수 있다.¹³⁾ 즉, 사회적 경제적 불평등은 정의에 맞는 저축원리와 양립하는 범위 내에서 가장 불우한 사람들에게 편익을 최대화할 수 있도록 분배 및 재분배되어야 한다는 것이다.¹⁴⁾ 아울러 재산권의 재설정은 그 과정에서 이익을 보는 자와 피해를 보는 자를 필연적으로 낳게 될 것이므로, Hagman 등 (1978)이 주장한 우발손실의 보상을 위한 우발이익의 환수라는 원칙도 재산권 재배분 시에 고려할 수 있을 것이다.

주

- 1) 재산권 접근법은 Coase(1937, 1960)의 이론을 출발점으로 하여 이후 Alchian (1977), North (1981, 1990), Cheung (1969, 1970), Barzel (1989), Demsetz (1988) 의해 발전되어 왔다 (Eggertsson, 1990). 자세한 내용은 이러한 서양문헌이나, 국내 문헌으로는 박세일 (1994), 김일중 (1995)를 참조할 것.
- 2) 재산권의 지속여부를 확실하게 규정한다는 것은 재산권의 침해나 충돌이 일어날 때 그 해결을 위해 사전에 제도적 장치를 마련하는 것을 의미하는 것이다.
- 3) 재산권의 충돌이 발생할 때 그 권리를 어떻게 보호할 것인지에 대해서는 일반적으로 물권적 보호원칙(property rule), 손해배상원칙(liability rule), 불가양의 원칙(inalienability rule) 등 세가지 원칙이 제시되고 있다. 각 원칙을 국가의 개입정도에 비추어 비교해 본다면 물권적 보호원칙이 그 정도가 가장 적은 권리보호방법인데 반해, 불가양의 원칙은 권

- 리의 일부에 일정한 제한을 부과한다는 조건부 권리 부여 방안으로 그 정도가 가장 높다고 할 수 있다. 자세한 내용은 Calabresi and Melamed (1972)와 박세일 (1994)를 참조할 것.
- 4) Coase의 논리에 기초하여 Calabresi (1970)는 사고법 이론에서 사고발생을 가장 적은 비용으로 회피할 수 있는 자, 즉 최소비용 회피자에게 손해배상책임을 지우는 것이 바람직하다는 주장을 제기한 바 있다.
 - 5) Adam Smith는 정의의 목적을 침해로부터의 안정이라고 보고 정의의 원칙은 최고도로 엄정하고 정확해야 하며 조금의 예외나 수정이 허용되어서는 안된다고 주장한 바 있고, Hayek는 법의 지배란 올바른 행위의 일반준칙으로서의 법의 지배를 의미하므로 편의의 문제가 아니라 원칙의 문제라는 주장하였다. 자세한 내용은 박세일 (1994)를 참조할 것.
 - 6) 우리나라 민법 제 211조에서는 토지소유권을 법률의 범위 내에서 그 소유물의 사용, 수익, 처분할 권리라고 규정하여, 사용권, 수익권, 처분권의 3가지로 구분하고 있다. 여기서 사용권이란 토지를 물리적으로 사용할 수 있는 권리를 말하고, 수익권은 토지로부터 발생하는 이득을 누릴 수 있는 권리를 지칭한다. 토지를 변형할 수 있는 권리인 처분권은 토지를 처분할 수 있는 사실상 처분권과 양도·담보 설정 등에 관한 법률적 처분권으로 다시 나뉘어진다. 사실상 처분권은 흔히 개발권이라고 부르는데, 이 권리는 유형적인 사실상의 처분권 이외에도, 무형적인 용도지역변경 등을 포함한다.
 - 7) 토지에 대한 권리는 훨씬 다양하게도 분류된다. Caldwell은 토지의 권리를 소유의 권리, 이용의 권리, 관리의 권리, 소득의 권리, 자본의 권리, 안전의 권리, 상속의 권리, 소유기간의 권리, 채무의 권리, 유해한 이용의 제한 권리, 기타 권리 등 11가지로 구분하고 있다 (Caldwell and Shrader-Frechette, 1993: 48).
 - 8) 과거에는 1976년 제정된 개발제한구역관리지침(녹지예규 제2호), 개발제한구역내 조경사업관리지침(녹지예규 제1호), 개발제한구역내 지하자원의 개발에 따른 허가사무처리지침(도시예규 제13호), 시행중인 공사에 대한 허가사무 처리지침(도시예규 제2호)이 활용되었으나, 이러한 지침들은 폐지되고 1979년 1월에 개발제한구역관리규정이 제정되어 여러차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.
 - 9) 재산세와 양도소득세는 각각 토지가격과 그 상승분에 대해 부과되고, 토지가격은 그 이용으로 얻을 수 있는 지대의 자본화된 것이므로, 그 세금을 부과하는 정부도 사용권에 대한 수익권의 일부를 행사한다고 볼 수 있다. 개발권에 대한 수익권의 경우도, 만약 개발권이 새롭게 허용된다면, 그 부분에 대해서는 같은 논리를 적용할 수 있다.
 - 10) 토지 양도시 정부가 양도소득세, 등록세, 취득세 등을 부과한다고 정부가 양도권의 일부를 행사한다고 볼 수는 없을 것이다. 양도소득세의 부과는 앞서 언급한 바와 같이 사용권이나 개발권에 대한 수익권의 일부를 정부가 행사한다고 보는 것이 타당할 것이고, 등록세와 취득세는 정부 활동에 대한 비용부담이라는 성격이 강한 만큼 권리행사로 연계시키는 데는 무리가 따를 것이다.
 - 11) 이 주장은 개발 가능지의 개발을 모든 경우에 토지소유자에게 맡기는 바람직하다는 것은 아니다. 개발을 위해 필요한 기반시설의 설치나 개발에서 발생하는 외부효과 문제의 해소 등에 거래비용이 과도하게 발생하는 경우에는 당연히 이 문제를 해소하기 위한 정부의 조치, 요컨대 공공시설부담금의 도입이나 토지이용계획의 수립 등을 전제로 하여 토지소유자에게 개발권을 부여하자는 것이다.
 - 12) 1990년 1월에서 1995년 7월 사이에 일어난 그린벨트내의 불법행위를 보면, 총 적발건수 11,509건 중 54.1%인 6,232건이 경기도, 8.8%인 1010건이 경상남도, 7.8%인 898건이 서울에서, 그리고 나머지는 기타 지역에 분산되어 발생한 것으로 나타났다 (오탄, 1995).
 - 13) Rawls는 이미 고전이 된 그의 정의론에서 사회정의 기본원리로서 다음의 두가지 기본원리를 제시한 바 있다. 첫째는 “기본적 자유의 평등원리”로서 이는 각인은 다른 사람의 자유와 상충되지 않는 한도 내에서 최대한의 기본적 자유에의 평등한 권리가 인정되어야 한다는 것이다. 둘째는 “차등조정 원리”로서 사회·경제적 불평등은 차등원리 및 공정한 기회균등의 원리에 의해서만 분배 및 재분배되어야 한다는 것이다. 차등의 원리란 정의에 맞는 저축 원리와 양립하는 범위 내에서 가장 불우한 사람들에게 이익을 최대화할 것을 말하며, 공정한 기회균등의 원리는 사회·경제적 불평등은 그 모체가 되는 모든 직무와 지위에 대한 기회균등이 공정하게 이루어지는 조건하에서 직무나 지위에 부수해서 존재해야 한다는

것이다 (Beatley, 1994).

- 14) 저축의 원리란 사회협동의 산물 중 어느 정도를 후세대의 복지를 위해 유보 내지 저축하는 것이 적절한 가를 규정하는 원리를 말한다. 사회협동의 산물은 사회구성원에게 모두 분배할 수도 있고, 설비 등 생산수단에 투자하거나 교육에 투자함으로써 다음세대를 위해 저축할 수 있는 것이다.

참고문헌

- 건설교통부, 1996, 「개발제한구역지정현황」.
- 건설교통부, 1998, 「개발제한구역제도개선」.
- 건설교통부, 1999, 「개발제한구역 조정을 위한 도시여건 비교분석 연구」.
- 김일중, 1995, 「규제와 재산권: 법경제학적 시각으로 본 정부 3부의 역할」. 한국경제연구원.
- 김재호, 1997, 「개발제한구역의 지정과 행정상의 손실보상: 특별한 희생의 성립여부를 중심으로」 『토지공법연구』 제4권, 71-94.
- 김태복, 1993a, 「우리나라 개발제한구역의 설치배경과 변천과정」 『도시문제』 9-19.
- 김태복, 1993b, 「우리나라 개발제한구역제도의 실태와 합리적 이용방안」 『자치행정』 23-43.
- 박세일, 1994, 「법경제학」 박영사.
- 오 탄, 1995, 「전환기에 선 그린벨트: 그린벨트 제도개선을 위한 정책보고서」 국회건설교통위원회.
- 전국개발제한구역주민회, 1993, 「새 문민정부의 GB제도개혁은 현실에 적합하여야 한다」.
- 조명래, 1995, 「위기에 처한 그린벨트, 보전원칙으로 회귀」 『지방자치』 38-42.
- 한국도시연감, 1995, 1996, 1997.
- Alchian, A. A., 1977, *Economic Forces at Work*. Indianapolis: Liberty Press.
- Alchian, A. A., and Demsets, H., 1973, "The Property Rights Paradigm," *Journal of Economic History*, 33, pp.16-27.
- Alston, L. J., T. Eggertsson and D. C. North, 1996, *Empirical Studies in Institutional Change*, New York: Cambridge University Press.
- Barzel, Yoram, 1989, *Economic Analysis of Property Rights*, New York: Cambridge University Press.
- Beatley, T., 1994, *Ethical Land Use: Principles of Policy and Planning*, Baltimore MD: The Johns Hopkins University Press.
- Calabresi, G., 1970, *The Cost of Accident: A Legal and Economic Analysis*, New Haven. RI: Yale University Press.
- Calabresi, G. and A. D. Melamed, 1972, "Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of Cathedral," 85 *Harvard Law Review*, 1089.
- Caldwell, L. K and K. Shrader-Frechette. 1993, *Policy for Land: Law and Ethics*, MD: Rowmann & Littlefield Publishers, Inc.
- Coase, R., 1960, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, 3, pp.1-44.
- Cheung, S., 1974, "A Theory of Price Control," *Journal of Law and Economics*. 17, pp.53-71.
- Demsetz, H., 1967, "Towards a Theory of Property Rights," *A.E.R. Papers and Proceedings*, 57, pp.347-59.
- Eggertsson, T., 1990, *Economic Behavior and Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Ellickson, R., 1991, *Order without Law*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gibbons, Robert, 1999, "ASQ forum: Taking Coase seriously," *Administrative Science Quarterly*, 44. pp.145-157.
- Hagman, D. G. and D. J. Misczynski eds., 1978, *Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*. Chicago: American Society of Planning Officials.
- Libecap, G. D., 1989, *Contracting for Property Rights*, New York: Cambridge University Press.
- Mueller, B., 1995, "Property Rights and the Evolution of a Frontier," *Land Economics*, 73(1), pp.42-57.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press.
- Schlager Edella and Elinor Ostrom, 1992, "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis". *Land Economics*, 68(3), pp.249-262.

Welch, W. P., 1983, "The Political Feasibility of Full Ownership Property Rights: The Cases of Pollution and Fisheries," *Policy Sciences*, 16, pp.65-180.

ABSTRACT

The Economic Effects of Ill-defined Property Rights: The Case of Korean Green Belt

Sung-Bae Kim
Soongsil University

This study examines the economic effects of ill-defined property rights on the resource usage with special reference to the Korean Green Belt. Property rights are considered ill-defined, when their whereabouts are not clearly delineated, they are not assigned to those who utilize them most efficiently, and they are not exercised precisely. If property rights are ill-defined, it is more likely that economic agents pursue opportunistic and illegal behaviors and even their rational behaviors tend to bring about undesirable outcomes, and social conflicts occur around the assignment of the rights. Upon the completion of a case study, we found that the ill-defined property right system of the Korean Green Belt has, in fact, resulted in several problems in resource usage. Inefficient land use, compromising reassignment of property rights, the prevalence of illegal activities, huge management costs, and the spread of social conflicts are the problems in question. These problems can be resolved by the realignment of property rights, since they are caused by the ill-defined property right system. To resolve such problems, we need to reassign property rights so that their delineation may be complete and those who value them highest may exercise the rights, and social justice in terms of wealth distribution may be achieved.

Key Words : Land use, property rights, Korean Green Belt