

토지정책 추진체계 변화 연구

Analyzing the Implement System Shift of Land Policies

김미숙¹ · 윤정란² · 박상학³

Mi-Suk Kim¹, Jeong-Ran Yun² and Sang-Hak Park³

(Received May 30, 2011 / Revised October 17, 2011 / Accepted October 18, 2011)

요 약

본 연구는 토지이용을 둘러싼 정책 환경변화에 따라 우리나라의 토지정책 추진체계의 변화가 필요한 시점에서 지금까지 우리나라 토지정책추진체계를 분석하고 향후 방향을 제시하고자 하였다. 이를 위해 1960년대 이후부터 최근까지 시대별·유형별로 우리나라 토지정책의 변화에 따라 토지정책의 추진체계가 어떻게 변화하였는지 추이를 살펴보았다. 분석결과 우리나라 토지정책 추진체계의 특징은 첫째, 1960년대 이래 최근까지 대규모 및 신속한 개발을 뒷받침하는 방향으로 정립되어 왔다. 둘째, 경제개발이후 우리나라의 토지정책 추진체계는 영역별로 전문화를 이루어왔지만, 개발과 보전이 조화를 이룰 수 있도록 통합적 관리를 위한 조직체계는 부족했다. 셋째, 토지이용관련 중앙정부의 권한을 지방에 이양 및 토지개발에서 민간 및 주민참여를 확대해왔다. 넷째, 토지와 관련된 정보 관리 목적이 조세징수에서 점차 토지시장 관리, 계획적 토지이용이라는 측면으로 강조점이 변화되어가고 있는데, 계획적 이용과 관리에는 부합하지 못하고 있다. 본 연구의 시사점 및 향후 추진체계의 개편 방향은 첫째, 토지이용을 둘러싼 여건변화 및 외국의 사례를 볼 때 토지수요가 안정화될 가능성이 높으므로, 대규모 개발 중심의 추진체계에서 탈피할 필요가 있다. 둘째, 향후 인구감소 및 기후변화 등으로 토지자원의 효율적 이용 및 보전적 토지이용이 중요해질 것이므로 이에 대응할 수 있는 추진체계가 필요하다. 셋째, 다양한 주체의 참여 확대와 실질적인 역할을 할 수 있는 방안이 필요하다. 넷째, 토지정보관리를 통합적·체계적으로 구축할 수 있는 추진체계 정비가 필요하다.

주제어 : 추진체계, 토지소유정책, 토지이용정책, 토지개발정책, 토지관리정책

ABSTRACT

The goal of this research is to suggest the desirable directions of the land policies implement system based on analysis of existing those of Korea with the paradigm shift of land policies. We classify the land policies into land ownership, land use, land development and land management ones, and then analyze their implement system characteristics. The results are follows : firstly, the land policies implement systems have been set to large scale and rapid development. Secondly, although the systems have been specialized by their areas, the comprehensive manage systems for the harmony between development and conservation are lacking. Thirdly, the parts of the central government powers related to land use has been hand covered to local governments. And the participations of residences private companies have enlarged in the land development. Fourthly, the purposes of the information management on land use have been changed from tax collection into planned land use, but the information management has not met the need of planned land use. This study shows that firstly, the implement system focusing on large development projects might be no longer effective because of high possibility of the property prices stabilization, so moderately small ones must be found. Secondly, the system cope with the climate change and to realize the efficient utility of land is needed. Thirdly, it is necessary to take the actual measures to participate a variety of subjects. Fourthly, the system modification of the land information manage system as land policies infra is also needed to establish integral land policies.

Keywords: Implement Systems, Land Ownership Policy, Land Use Policy, Land Development Policy, Land Management Policy

본 논문은 국토해양부 용역과제 「토지정책의 패러다임 재정립방안 연구」(2010) 내용의 일부를 보완·발전시킨 것임

- 1) 토지주택연구원 수석연구원(주저자: misuk@lh.or.kr)
- 2) 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: yjr412@lh.or.kr)
- 3) 토지주택연구원 연구위원

1. 서론

1.1 연구 배경 및 목적

토지정책이란 토지문제를 해결하기 위한 정부의 공적 개입이다(이정전, 2006). 정부가 토지시장에 개입하는 방법에는 직접개입과 간접개입, 토지소유 및 이용규제 등이 있다(이태교, 2006). 토지정책의 목표와 정책수단은 토지문제에 대한 그 사회의 인식과 토지문제의 해결을 통해 그 사회가 추구하고자 하는 것이 무엇이나에 따라 달라질 것이다. 이러한 토지정책의 목표를 달성하기 위해서는 그에 걸맞는 추진체계가 뒷받침되어야 한다. 토지정책의 추진체계는 토지정책의 목표를 효과적, 효율적으로 달성하는 수단이므로 토지정책 목표 및 정책환경에 따라 변화할 수밖에 없을 것이다.

최근 고령화와 인구감소, 기후변화, 세계화, 분권화 등으로 토지이용을 둘러싼 환경이 변화하고 있다. 지금까지 인구증가를 전제로 하거나, 기후변화를 위협으로 인식하지 않던 시대를 전제로 운영되던 토지정책의 변화를 피할 수 없게 한다. 이러한 토지정책을 둘러싼 정책 환경의 변화는 추진체계의 변화를 요구하고 있다.

이러한 환경변화는 우리나라만 국한된 것이 아니다. 가까운 일본에서도 고도성장기와 버블경제기에 지가양등의 영향을 최소화하기 위해 토지정책의 목표를 지가억제에 두고 각종 제도 및 체계를 정비하여왔다. 하지만 최근에는 저출산·고령화, 인구감소, 지구온난화, 세계화 등의 영향으로 토지정책의 방향을 토지의 유효이용으로 전환하였다(국토해양부, 2010a).

영국은 이미 지난 10년간 유사업무들 간에 시너지효과를 극대화하기 위해 기존 행정부서들의 기능들을 통합 및 특화시키는 방향으로 개편하였다(장지원, 2007). 영국의 토지이용 계획미래계획(Foresight Land Use Futures Project 2010)에 따르면, 모든 개발은 환경과 연관되어 지속가능한 개발이 되어야 하기 때문에 토지이용 및 계획에 영향을 미치는 정부 협력을 중시하고 있다. 이에 따라 지역균형발전부(DCLG)를 중심으로 교통부(DfT), 환경식품농촌부(DEFRA), 비즈니스혁신기술부(DBIS), 문화체육부(DCMS)가 토지이용계획의 수립에 참여하고 있다. 또한 중앙정부는 지방자치단체의 토지이용계획수립 지침 등을 마련하여 지방정부의 계획수립에 대한 합리적 기준과 참고할 만한 토지이용계획 수립 사례를 제시하고 지방정부가 계획수립 시 그 지역의 특성에 부합하는 여러 가지 대안의 적용가능성과 효과성을 파악하는 기회를 제공해주고 있다.

이러한 정책적 환경변화에 대응하여 본 연구는 토지이용을 둘러싼 환경변화에 부응하기 위해 우리나라의 토지정책추진체계가 어떻게 변화해야 하는지 제언을 하고자 한다. 이를 위해 지금까지 토지정책의 추진체계가 어떻게 변화해왔는지 특징을 분석하고 향후 발전방향을 모색하고자 한다.

1.2 연구의 방법 및 범위

본 연구에서는 1960년대부터 최근까지 우리나라 토지정책의 주요목표에 따라 토지정책의 추진체계가 어떻게 변화하였는지 추이를 살펴본다.

주요 토지정책들이 정권별로 특징적으로 이루어지므로 토지정책의 시기구분은 정권별로 한다. 단, 1960년대와 1970년대는 각각 토지정책의 기반이 조성되고, 정책형성이 이루어지기 시작한 시기로 두 시기를 구분하여 살펴본다. 토지정책 및 추진체계 변천을 살펴보는 대부분의 연구를 보면 토지정책을 유형화하여 분석하고 있다. 이 연구에서도 선행연구의 기준을 따라서 정책영역별로 토지정책을 유형화한 후, 유형별 토지정책 주요 추진체계가 어떻게 변화하였는지도 고찰하고자 한다. 토지정책영역은 박헌주 외(1998), 한국토지공사(2005), 류해웅(2008)의 연구 등을 바탕으로 일반적으로 광의의 토지이용 양상에 따라 소유, 이용, 개발 등으로 구분하고 이에 대한 정부 개입을 유형화한다. 이들 연구에는 이용, 개발, 소유가 공통으로 분류에 포함되어 있다.

소유정책은 소유권의 보장 및 제한과 관련된 영역이며, 이용정책은 이용규제 및 계획과 관련된 영역이다. 개발정책은 신도시 및 택지 개발, 산업단지개발, 관광지 개발 등 일련의 직접적인 토지개발과 관련된 정책을 말한다. 본 연구에서는 이들 영역외에 토지관련정보의 구축과 관리, 부동산 거래관리, 토지관련세제·금융 등과 관련된 영역을 관리하는 영역을 토지관리정책영역으로 설정, 토지정책유형을 4가지로 분류한다.

정책의 추진체계는 정책결정과정체계 및 집행과정 체계로 구성되지만(류길재, 2009), 본 연구에서 정책은 주어진 것으로 보고, 정책을 집행하는 체계를 중심으로 추진체계를 분석하고자 한다. 따라서 본 연구에서는 토지정책 목표 및 제도, 추진조직을 포괄하여 다루고 있지만, 정책 목표 및 제도는 주어진 것으로 보고, 추진조직의 변화에 보다 초점을 두고 분석한다.

토지정책을 시기별, 유형별로 살펴볼 것이기 때문에 추진체계의 변화 분석은 시기별, 유형별 토지정책의 목표와 제도에 따라 어떠한 추진주체가 집행을 담당하였는지, 어떻게 변화하였는지, 이러한 변화의 배경은 무엇이었는지 등을 중심으로 한다.

토지정책의 추진주체는 정부와 민간으로 구분할 수 있다. 정부는 다시 중앙부처 또는 중앙공기업, 지방부처, 지방공기업 등으로 구분할 수 있다. 중앙부처의 경우 우리나라 토지정책의 종합적 계획 및 조정기능을 담당하고 있는 국토해양부를 중심으로 국단위까지, 분석의 필요에 따라 과단위조직까지 검토한다. 관련 주요 정책 기조에 맞는 추진조직을 갖추고 있었는지 등을 중심으로 추진체계의 변화를 분석한다.

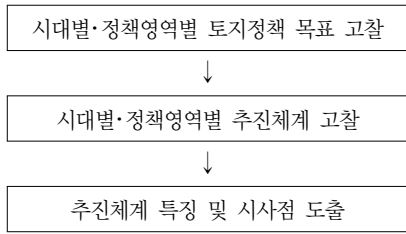


그림 1. 분석의 흐름

2. 선행연구 검토

토지정책의 추진체계는 다양한 관점에서 정의될 수 있지만, 본 연구에서는 앞서 서술한 바와 같이 ‘토지정책의 목표를 효과적, 효율적으로 달성하기 위한 행정조직’을 의미한다.

우리나라에서 토지정책이 체계를 갖추기 시작한 것은 1960년대부터이다. 추진행정 역시 이후부터 발달하였다고 볼 수 있다. 이 때 이후의 토지정책 추진체계는 정부가 토지정책을 주도적, 직접적 개입자로서 역할을 주도하면서, 지방자치단체는 단지 이를 피동적으로 수용하는 수준에 그쳤었다(류해웅, 1995). 그러나 지방화시대가 본격화되고 토지정책의 방향에 대한 변화요구가 강해지면서 정책 패러다임 변화에 부응하는 추진체계의 구축이 절실하게 요청되고 있으며, 이는 미래에 더욱 강조될 것으로 전망된다. 따라서 미래사회의 환경변화와 토지정책의 목표에 부응하기 위해서는 무엇보다 토지정책 추진체계를 어떻게 갖출 것인가가 매우 중요한 일이 될 것이다.

그러나 현재 토지정책 추진체계의 변화와 새로운 역할 정립방향에 대한 직접적인 연구는 이루어지지 못하고 있다. 과거에도 추진체계에 대해 연구한 경우는 극히 미미했다.

과거의 연구들을 살펴보면 먼저 박우서(1983)의 연구가 있는데 이 연구에서는 토지행정의 개념을 정의하고 토지행정체계를 조직별·기능별로 분류하였으며, 이를 토대로 토지행정의 현황과 문제점을 제기하였다. 특히 이 연구는 당시 산업화·도시화에 따른 주택·교통·산업기반시설·국민복지시설에 대한 수요가 증대됨에 따른 토지문제의 심각성을 제기하고 이를 해결하고 국가발전의 지속을 위해 토지행정이 전문화되고 효율화되어야 함을 강조하였다. 그리고 후속연구(박우서, 1992)에서는 지방자치제가 실시되면서 토지개발공급행정 뿐만 아니라 행정전반에 걸쳐 자치화 추세에 맞춰 중앙정부와 지방자치단체의 바람직한 토지행정의 역할분담과 기능에 대한 문제점 분석하였다. 특히 지방정부가 새로이 토지개발공급방법으로 채택한 지방공영개발사업에 대한 평가와 토지정보추진체계의 도입 방안 등을 제시하였다.

류해웅(1995) 역시 지방화시대를 맞이하여 중앙과 지방의 역할 분담이 중요해지고 있으며, 특히 지역실정에 부응하는 토지행정과 토지관리가 어느 때보다도 절실하게 요청된다고

제기하였다. 그리고 대안으로서 중앙정부와 지방정부의 토지행정에 관한 역할분담 방향을 제시하였다. 특히, 역할분담은 단순한 사무분담론에서 탈피하여 기능분담중심으로 이루어져야 함을 강조하였다.

이들 연구들의 특징을 보면, 정책환경이 변화되는 시점에서는 토지행정체계가 개편되어야 함을 강조하고 있다는 점이며, 토지정책의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 토지행정의 추진체계를 조직별 체계정비(역할분담)도 중요하지만 기능적 측면에서 체계정비가 필요함을 제시하고 있다.

이처럼 토지정책 추진체계는 사회문화적·시대적 환경변화와 토지정책목표와 매우 밀접한 관계를 갖는다.

전세계가 경험하고 있는 기후변화, 에너지 위기, 우리사회가 당면하고 있는 인구구조변화, 토지시장 개방확대 등 새로운 환경변화 등이 토지정책에 커다란 영향을 줄 것이라는 점은 주지의 사실이다. 이러한 여건변화로 토지변화에 대한 다양한 예측이 대두되고 있다(국토해양부, 2010). 첫째, 저출산·고령화 등에 따라 인구가 감소하게 되고, 도시용지 수요 감소, 유휴토지가 증가할 것이다. 둘째, 생산가능인구 감소로 경제성장 둔화, 도시용지 수요감소 등의 영향으로 지가가 안정될 것이다. 주택보급률이 100% 초과하여 토지시장은 수요자 중심으로 변화시킬 것으로 전망된다. 셋째, 기후변화에 대응하기 위해 토지에 대한 환경적 가치의 제고가 필요할 것으로 예상된다. 화석에너지 고갈로 에너지 저감형 토지이용에 대한 정책수요가 증가할 것으로 보인다. 넷째, 토지시장 개방으로 토지규제와 연계된 투자분쟁이 발생할 가능성이 있으며, 토지가격·거래·이용·투자 등 정보수요가 늘어날 것으로 보인다. 다섯째, 토지정책의 지방화 요구와 공공중심 토지개발의 한계 등으로 정부와 시장의 역할 재정립이 요구될 것이다.

이러한 예측을 볼 때 결국은 추진주체, 즉, 추진체계의 변화가 불가피하다. 그러나 박우서(1983; 1992), 류해웅(1995) 등의 선행 연구는 기후변화 및 인구감소에 따라 토지수요 안정화 등이 사회 전반 여건으로 당면과제로 인식되기 전에 이루어진 연구들이다.

향후 여건변화에 부응하기 위해, 대규모 신규개발을 지양하고, 환경문제와 시장개방에 대응할 수 있는 조직이 필요하다. 또한 지방화에 대응하여 사회 각 분야의 다양한 목소리를 반영하고, 다양한 주민의 수요에 부응할 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 지금까지 토지정책의 추진체계를 검토하고 향후 방향을 제시하고자 한다.

3. 우리나라 토지정책 추진체계 변화 고찰

토지행정체계의 변화추이 분석과 평가를 위해서는 먼저 토지정책의 특성을 살펴 볼 필요가 있다. 토지정책의 특성은

시대별, 유형별로 구분하여 볼 수 있는데 분류의 기본방향은 관련 선행연구 등을 토대로 설정할 수 있다¹⁾.

시대별 토지정책의 특성은 당시의 경제사회 이슈와 정책 기조, 정권교체 시점, 정책변화에 영향을 미친 역사적 사건의 발생시점 등을 고려하여 표 1과 같이 분류하여, 주요 특징을 분석하였다. 유형별 토지정책의 특성은 정책영역을 기준으로 한 분류로 토지소유, 토지이용, 토지개발, 토지관리의 영역으로 구분하였으며, 몇몇 선행연구에서 중시되어 별도 구분되기도 하는 토지비축과 개발이익환수 등도 각기 토지소유, 토지관리영역에 포함시킬 수 있다.

3.1 시대별 토지정책 추진체계 변화

3.1.1 1960년대 : 건설부 중심의 추진체계로 개편

(1) 토지정책의 목표와 주요 제도

1960년대에는 경제개발을 지원하고 원활히 추구하기 위한 토지이용 및 개발을 추구하였다. 당시에 국가가 지향한 최상위의 가치는 개발과 성장이었고, 토지정책은 이와 같은 개발이념을 보조하는 수단에 지나지 않아 토지정책의 방향과 내용이 단편적이고 기술적 성격에 치중되어 있었다.

이 시기의 토지정책은 제1차 경제개발 5개년 계획의 기본 방향에 부응하는 것이었다. 이 시기에는 수출을 기반으로 하

표 1. 시대별 토지정책 구분기준

정책발전단계		경제사회 이슈 (역사적사건)	시대구분	토지정책의 목표 및 주요내용
정책 형성기	정책기반조성시대	5.16 수출주도형 공업화 급격한 도시화 지가상승	60년대	·경공업 중심의 산업구조 개편 지원 ·도시계획법 및 토지수용법 제정('62) ·토지구획정리사업에 의한 대단위 주택지 조성 및 도시계획시설 확충 ·토지수요 억제정책 등장(조세제도 정비)
	정책형성시대	외국자본 유입감소 (국제적 정치위기) 유신헌법('72) 부동산투기 심화	70년대	·중화학공업 육성지원을 위한 토지개발/공급 ·계획적 국토관리체계 구축 ·투기억제종합대책 마련 ·개발제한구역제도 도입('71)
	제도정비시대	5.18 민주화운동 제2차 오일쇼크 경기성장 후퇴	80년대	·주택 500만호 공급(공영개발방식 도입) ·비업무용 토지강제처분 등을 통한 지가안정 및 산업투자 확대
	토지공개념시대	WTO 출범 경제민주화 조치	80년대 말 ·90년대 초	·종합적 투기억제정책 추진 ·토지공개념 제도 도입
정책 확충기	토지공급 확대시대	개발화, 지방화 우루과이라운드 체결 군사정치 종식 OECD 가입	90년대 중반	·경자유전 원칙과 농지상한제 완화 및 폐지 ·토지공급확대(수도권 신도시 개발) ·토지수급 불균형 해소(국토이용관리법 개정) ·토지시장 투명화
	규제완화시대	외환위기 기업형 정부 추구	90년대 말 ·2000년대 초	·IMF극복을 위한 규제완화 (농지구제완화, 개발제한구역 해제) ·선계획-후개발 체계 구축(난개발 방지) - 국토기본법, 국토계획법 제정 - 제2종 지구단위계획 도입
	투기억제시대	지역불균형과 소득양극화 해소 부동산가격 폭등	2000년대 중반	·균형발전을 위한 신국토구상 발표 - 지역균형발전 3대법 제정 ·토지구제개혁 로드맵 수립 및 부동산공개념 확대(세제개편, 부동산 거래관리)
	정책간소화시대	글로벌 경제시대 도래 서브프라임 사태	2000년대 후반	·개방형 국토공간개발(5+2 광역권개발) ·토지이용규제 완화 및 절차간소화 ·토지비축제도 도입

출처 : 국토해양부(2010), 「토지정책 패러다임 재정립 방안 연구」. 국토연구원(2008), 「상진벽해 국토60년 : 국토60년사(사업편)」. 서순탁(2007), 「참여정부 토지정책의 진단과 과제」. 「대한부동산학회지」 통권 제25권. 대한부동산학회, 채미옥·정희남 외(2006), 「선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(I)」. 국토연구원, 류해웅·김원희(1997), 「토지시장 안정시책의 평가와 개선방안 연구」. 국토연구원 등에서 재구성

1) 손재영(1993), 이정식 외(1996), 서순탁(2001) 등은 시대기조와 정책목표를 기준으로 하였고, 이태교(2006)는 정책수단을 기준으로, 박현주 외(1998), 류해웅(2008) 등은 정책영역을 기준으로 구분하였다.

는 경제성장을 추진하였다. 경공업중심의 산업구조 개편을 뒷받침해 줄 수 있는 각종 토지제도를 도입하였고, 본격적인 국토개발이 시작되었다. 토지정책의 목표는 경제개발과 관련된 사업을 지원하기 위한 기반을 조성하는 것이었다.

경공업중심의 산업구조를 형성하기 위한 도시개발과 정비를 지원하기 위해 토지법들이 정비되었다. 도시계획법(1962), 건축법(1962) 제정과 각종 기반시설을 설치하기 위한 법들이 제정되었다. 이 시기의 경공업단지들은 도시계획법에서 정한 ‘일단의 공업단지 조성사업’ 방식으로 이루어졌고, 이후 공업단지조성관련법들이 제정되었다. 경제개발사업을 원활히 수행하기 위해 공업단지 및 공공시설용지 확보를 보장하도록 하는 토지수용법(1962)이 제정되었다. 1962년 2월에 시작된 울산공업 지구 건설을 지원하기 위해 토지수용특례법이 제정되었다. 이 법은 이 지구의 토지수용이 거의 완료된 시점(1963. 12)에서 폐지되었다(채미옥 외, 2006).

경제개발에 필요한 재원조달 일환으로 지방세로 재산세를 신설하고, 이후 토지의 과표기준을 정비하여 토지세 부담을 높였다.

도시로 인구가 급속히 몰리자 대규모 도시개발사업이 필요해졌다. 대단위 주택단지 조성과 도로 등 도시계획시설 확충을 위해 토지구획정리사업법을 도시계획법과 별도로 제정하였다.

대량의 도시용지 공급으로 농경지의 용도변경이 급증하자, 식량문제를 해결하기 위해 간척사업을 추진하기 시작하였다. 공유수면매립법(1962)을 제정하여 대규모 간척사업은 건설부가, 농업용지조성사업은 농림부가 추진하도록 하였다.

짧은 시간에 진행된 공업화 기반조성을 위한 토지정책은 부작용을 낳기 시작하였다. 도시용지에 대한 수요와 공급이 어긋나자 극심한 토지투기가 발생하였다. 1969년 한해에 토지가격이 전년대비 80.8% 상승하기도 하였다. 이에 앞서 토지투기가 심각한 사회문제로 대두되자 1967년 부동산투기억제에 관한 특별조치법을 제정하였고, 이는 양도소득세의 시작이 되었다(정희남, 2010).

(2) 주요 추진체계

이 시기 나타난 대표적인 토지정책 추진체계는 토지개발과 관련된 추진체계와 토지관리와 관련된 추진체계로 구분할 수 있다.

토지개발과 관련 신속한 경제성장 뒷받침하고 효율적인 토지이용 및 개발이 가능하도록 하기 위해 건설부를 중심으로 많은 기능을 집중시키고 있다는 점이다(박현주 외, 1998). 국가가 사회간접자본 구축에 필요한 토지의 개발과 공급을 담당하면서 이를 가능하게 하기 위해 건설부를 중심으로 토지의 개발을 원활하게 할 수 있는 추진체계를 만들어가는 시기로 판단된다.

1960년대 초까지 부흥부와 내무부가 토지행정의 주된 주체였지만, 내무부 산하 국토건설청이 1962년 6월 건설부로 승격하면서 토지행정의 핵심 주체가 되었다. 내무부에서 관리하던 토지수용 및 협의 취득업무는 건설부 관리국의 행정과와 건설행정과에서 담당하게 되었다. 도시계획을 포함하여 국토공간계획 전반에 관한 업무는 건설부로 일원화되었다. 건설부는 국토건설종합계획의 수립과 이에 따르는 각급 국토건설계획의 조정, 국토 및 수자원의 보전·이용·개발 및 개조, 도시·도로·주택의 건설과 해안·하천 및 간척에 관한 사무를 관장하였다. 내무부에서 담당하던 산업용지개발 및 대규모 공유수면개발을 모두 건설부에서 담당하게 되었다.

이 시기 대부분의 사업 집행은 중앙정부가 하도록 되어 있었다. 이에 따라 사회간접자본시설을 공급하기 위해 정부의 사업집행을 대행할 공사를 중앙정부 산하에 설치하기 시작하였다. 토지구획정리사업의 경우는 정부는 물론 토지소유자 및 소유자 조합 등 민간에 의한 개발도 가능하였다. 토지관리와 관련 재산세 및 투기억제세 신설 등으로 재무부(국세청 신설)도 주요 추진조직의 하나가 되었다.

3.1.2 1970년대: 토지정책 추진체계의 전문화 시작

(1) 토지정책의 목표와 주요 제도

1970년대의 토지정책은 경제개발을 지속적으로 추진하기 위해 필요한 각종 용지를 효과적으로 공급하는 한편 대규모 개발사업이 빚은 토지시장의 과열도 조정·관리하는 양면적 정책을 추진하였다.

이 시기의 토지정책의 목표는 중화학공업 기반을 조성하는 것이었다. 산업화 및 도시화에 따른 급증한 부동산 수요 및 부동산 투기를 억제하는 것이었다.

그동안 공업화와 도시화의 진전으로 국토 전반의 체계적인 관리가 시급한 문제로 대두되었다. 국토건설종합계획(1972~1981)을 추진하고, 국토이용관리법을 제정하였다. 전국을 6개 용도지역과 11개 용도지구로 구분 각 용도지역 및 지구마다 행위를 규제하는 국토이용계획제도를 도입하였는데, 도시지역은 도시계획법으로, 농업지역은 농지보전 및 이용에 관한 법률로 이원적으로 토지이용을 관리하기 시작하였다.

중화학공업단지 조성을 위한 용지 취득 및 자본조달을 위해 토지정책이 다각도로 활용되었다. 중화학공업단지조성을 위한 용지는 경공업에 비해 매우 넓었는데, 국토이용관리법을 통해 기준지가를 도입, 시가보다 낮게 수용할 수 있도록 하여 용지조성의 어려움을 해소할 수 있도록 하였다. 이외에도 공공용지취득 및 손실보상에 관한 특례법(1975)을 제정하여 토지수용절차에 많은 특례를 부여하여 사업시행 기간을 단축하도록 여건을 조성하여 주었다. 중화학공업 투자자금을 조달할 수 있도록 기업이 보유하고 있는 토지를 처분하도록 하기 위해 “기업의 체질개선과 자금동원에 관한 특별조치

(1974)”를 발표하였는데, 토지시장 불황으로 처분이 쉽지 않아, 토지금고를 설립(1975)하여 비업무용토지매입 조치를 취하였다(정희남, 2010).

급속한 도시화와 산업화로 1970년대에는 부동산에 대한 수요가 늘어나게 되었고, 이는 다시 투기로 이어졌다. 이 시기에는 투기억제에 초점을 둔 강력한 대표적인 조치가 두 차례(1974년, 1978년)에 걸쳐 발표되었다. 기업의 비업무용 토지, 공한지에 중과하는 공한지세, 토지거래 허가제 및 신고제 등이 도입되었다. 수요억제와 함께 도시용지 공급정책도 병행하였다.

(2) 주요 추진체계

이 시기 토지정책의 주된 추진체계는 전 시기와 마찬가지로 건설부가 중심이었다. 건설부는 1960년대와 마찬가지로 토지개발과 공급을 위한 조직 구성을 이어갔다(국토해양부, 2010a : 76). 즉 계획국, 주택도시국, 수자원국, 도로국, 항만시설국, 관리국, 산업입지국을 중심으로 업무가 진행되었다. 토지금고를 설립하여 기업의 토지매각 지원을 통해 중화학공업 투자자본 조성 기여 등 1970년대 중반까지 토지정책은 중화학공업 생산활동 기반을 조성하기 위한 토지의 개발과 공급에 치중하였다.

이 시기 토지정책 추진체계의 가장 큰 특징은 국토의 장기적·계획적 개발과 관리를 위한 조직과 대규모 개발사업으로 인한 토지시장 과열을 조정·관리하는 조직이 등장했다는 점이다. 1972년 국토계획국 산하에 설치된 토지이용관리관 신설로 토지관련 전담조직이 처음으로 등장하였다(국토해양부, 2010a : 76). 1973년 국토계획국 산하에 토지정책과와 토지이용계획과를 설치함으로써 토지정책 관련 조직이 과단위 조직으로 세분화되었다. 1970년 중반이후에는 부동산 가격 급등에 따른 투기가 사회적 이슈로 등장하자 토지시장관리도 중요한 부분이 되었다.

1979년에 최초로 토지분야 국단위 조직, 즉 토지국이 신설되어 토지행정 및 정책, 지가조사업무를 담당하였다. 토지의 개발과 공급위주에서 정책에 대한 변화된 수요에 부응하여 국단위의 조직에서 대응하는 등 토지정책추진체계의 전문화가 시작된 시기이다.

이 시기 토지개발 사업은 지난 시기와 마찬가지로 대부분 사업 집행은 중앙정부가 하도록 되어 있었다. 재무부 산하의 토지금고를 도시용지공급을 대규모로 늘리고자 토지개발공사(현 토지주택공사)로 개편시키면서 건설부에 소속시켰다. 민간자본에 의한 토지개발도 허용을 하였다. 즉 도시재개발법, 주거환경개선을 위한 임시조치법 등을 통해 민간자본에 의한 도시재개발사업을 허용하였다.

3.1.3 1980년대 : 중앙정부에 의한 택지공급확대와 참여주체 저변 확대 시작

(1) 토지정책의 목표와 주요 제도

1980년대에는 토지수요와 공급의 불균형이 토지문제를 발생시키는 근본원인이라는 인식을 가지고 토지공급을 확대하는 한편 투기적 가수요를 억제하는데 역점을 두었다. 이 시기는 토지시장에 정부가 적극적으로 개입한 시기로 토지공급차원에서도 공공의 역할이 크게 증대되었다.

1970년대 중화학공업에 대한 과잉투자로 인한 부실기업양산, 석유파동 등으로 경제 위기를 맞게 되었다. 이에 따라 경제회복은 이 시기의 중요한 정책적 목표가 되었다.

이 시기에는 급속한 경제성장 과정에서 대도시 및 신흥공업단지 등을 중심으로 인구가 집중되면서 주택부족이 더욱 심각한 문제가 되었다. 1960~1970년대 토지구획정리사업의 문제점인 개발이익의 사유화와 단독주택중심 토지이용으로 인한 주택난 해소의 한계를 극복하기 위해 토지정책을 정비하였다(정희남, 2010). 정부는 토지수요와 공급의 불균형이 토지문제의 원인이라는 진단 하에 공급확대와 투기적 수요억제를 주된 정책으로 추진하면서 정부가 토지시장에 적극 개입한다(국토해양부, 2010a).

이 시기의 토지정책은 고용증진과 경기부양에 효과가 있는 대규모 택지개발사업의 필요성에 부응하게 된다. 토지구획정리사업의 한계를 극복하기 위해 택지개발촉진법을 제정하여 토지개발수단으로 공영개발방식을 도입하여, 개발이익을 공공이 흡수하여 무주택서민에게 재분배하고자 하였다. 중앙정부가 택지의 공영개발사업을 시행할 수 있도록 택지개발예정지구를 미리 지정하고, 사업시행자를 지방자치단체, 한국토지공사, 대한주택공사 등 공공부문으로 제한하고 시행자에게는 원활한 사업추진을 위해 수용권을 부여하였다.

인구증가와 도시화의 확산으로 새로운 도시계획체계 및 국토계획체계를 도입하였고, 이 과정에서 주민의견 수렴 및 전문가의 의견을 듣도록 하였다.

(2) 주요 추진체계

이 시기에는 택지 및 공업단지 공급업무가 확대되면서 단지개발과 택지개발 업무의 추진을 위해 토지국에 새로이 토지개발과를 신설하였다(1981). 하지만 토지시장관리를 위한 정보인프라 구축을 담당하는 지가조사과를 폐지(1983년)하고, 단지조성과와 택지개발과를 새로이 신설하였다(1983년). 이 시기의 토지정책 추진체계의 변화를 보면 결과적으로 투기억제를 위한 조직적 대응보다는 토지공급 확대를 통해 토지수요공급의 불균형을 해결하고자 한 것으로 보인다(국토해양부, 2010a).

이 시기의 토지정책 추진체계의 주된 특징은 분배구조 약화 및 주택공급부족에 대응하기 위해 중앙정부 및 공공부문

에 의한 대규모 토지공급을 추진하였다는 점이다. 공영택지 개발방식은 체계적 도시개발을 가능하게 하였다. 토지공급의 중앙집권적인 특성을 강조되어 재정이 부족한 지방정부 주도의 토지개발과 민간의 참여를 위축시키는 부작용도 있었다(국토해양부, 2010b).

이 시기의 토지정책 추진체계의 또 다른 특징은 토지정책 결정과정에 주민과 전문가의 의견을 수렴하도록 하여 참여 주체의 저변을 확대시켰다는 점이다. 즉 도시기본계획 수립과 도시계획입안과정에서 공청회 등을 개최하여 주민의견을 수렴하도록 제도화하였다. 또한 도시계획의 전문성을 제고하기 위해 중앙도시계획위원회는 도시계획전문기관에 자문을 구하도록 규정하였다. 또한 도심재개발과정에서 민간기업의 시행요건을 완화하여 참여를 촉진하였다.

3.1.4 1989년~1990년대 초반 : 부동산 시장관리 및 토지수용 대응 업무 전문화

(1) 토지정책의 목표와 주요 제도

1980년대 말과 1990년대 초의 토지정책은 1960년대에 수립된 투기대책의 연장선상에서 다각적인 토지정책을 통하여 부동산시장의 안정을 유지하려는 정책적 기초가 계속되고 토지에 대한 각종 규제정책이 강화된 시기였다.

1980년대 중반의 3차 호황과 1980년대 말 대통령 및 국회의원선거 중 과다하게 발행된 통화량으로 전반적인 물가와 부동산가격이 상승하였다. 지가가 급격히 상승하고, 막대한 개발이익이 사유화되는 문제가 발생하였다. 이에 따라 토지 투기가 사회 병폐의 주요 요인으로 지적되었다. 사회 전반의 민주화와 함께 경제민주화에 대한 요구가 높아지자, 이를 수용하는 제도들이 토지정책에도 등장하였다.

이 때 등장한 토지공개념 제도는 토지문제의 근본적인 원인이 토지의 수요와 공급 간의 만성적인 불균형에 있다는 인식하에, 토지의 공공성을 강화하여 토지에 대한 가수요를 억제하고자 하였다(채미옥 외, 2006). 토지 공개념 관련 3개 법률, 즉 택지소유상한에 관한법률에 의한 택지소유상한제, 토지초과이득세법에 의한 토지초과이득세제, 개발이익환수에 관한 법률에 의한 개발부담금제가 도입되었다. 종합토지세(1990), 공시지가제도(지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률, 1989), 부동산등기의무제 도입(검인계약서) 등이 이 시기에 도입되었다. 이 시기는 개발이익환수 등 토지이용에 따른 형평성 문제를 토지정책에서 다룸으로써 토지행정의 영역이 확장되었던 시기이다.

(2) 주요 추진체계

이 시기 토지정책은 다각적인 토지정책을 통하여 부동산시장의 안정을 유지하고자 토지에 대한 각종 규제정책이 강화된 시기였다(이정식 외, 1996). 토지공개념 제도화 뒷받침

은 건설부내 토지국을 중심으로 이루어졌는데, 토지국 내 토지관리과는 택지소유상한제와 관련된 제도 조사 및 연구를 담당하였고, 신설된 토지재정과(1990)는 개발이익환수제도 및 개발부담금제도 운영 연구를 담당하였다.

급증하는 지가 조사업무를 위해 지가조사국을 신설하였다(1990). 토지시장 관리를 위한 인프라를 체계적으로 구축하였고, 부동산실명제나 토지종합정보망 등을 통해 거래의 투명성을 높일 수 있었다. 1990년에는 토지수용업무 확대에 따라 보상기준과를 신설하여 토지의 공용수용·사용, 공공용지의 취득 및 손실보상제도의 운영 및 연구, 중앙토지수용위원회의 운영 등을 담당하도록 하였다. 1991년에는 보상기준과를 폐지하는 대신 중앙토지수용위원회에 사무국을 상설화하여 토지수용 및 보상 업무를 독립시켜 전문성을 강화하였다.

3.1.5 1990년대 중반 : 토지정책추진체계 간소화

(1) 토지정책의 목표와 주요 제도

이 시기에는 세계화와 경제개방이 진전되면서, 정부주도의 양적 성장보다 민간주도의 경쟁력 제고가 중요해지기 시작하였다. 이에 따라 규제완화와 민영화가 국가정책 전반에 나타났고 토지정책에도 이러한 흐름이 반영되었다.

1990년대 중반부터 토지정책은 수요억제정책과 함께 공급 확대정책을 병행하였다. 부동산 관련 정보망의 확충 및 관련 제도의 정비를 통해 시장왜곡요인을 해소하는 시장관리정책으로 전환되었다.

토지수급의 불균형을 해소하고자 「국토이용관리법」에 의한 토지수급계획을 5년 단위로 수립하여 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)기간에 필요한 개발용지의 수요에 합리적으로 대응할 수 있도록 하였다.

「국토이용관리법」을 전면 개정(1994)하여 과거 10개의 용도지역으로 세분되어있던 토지이용체계를 5개 용도로 단순화하고, 준도시지역과 준농림지역을 도입하여 택지·공장용지 등의 개발용지 공급이 확대될 수 있는 기반을 마련하였다. 이 결과 개발이 가능한 토지가 종전에는 국토면적의 15%이던 것에서 전국토의 42%로 대폭 확대되었다. 수도권정비계획체제도 종전의 물리적 규제에서 부담금 형태의 간접적 규제로 바뀌었다.

공공주도의 토지개발에 민간도 참여할 수 있도록 하였다.(채미옥 외, 2006) 준농림지역 안에서는 민간이 국토이용계획변경을 통해 토지개발사업을 추진할 수 있게 되었다. 「사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법」을 제정하여 사회간접자본 확충을 위해 민간의 토지개발 참여를 확대하였다(1994). 외국자본에 의한 국내 토지 취득을 보장하기 위해 1994년 1월 「외국인의 토지취득 및 관리에 대한 법률」도 제정되었다.

우루과이 라운드 타결이후 농업 경쟁력 제고를 위해 농지

규제도 완화되었다. 1996월 1월 「농지법」을 개정하여 농업진흥지역 내 농지에 대해서는 농지소유상한제가 폐지되었고, 농업진흥지역 밖 농지도 소유상한이 5정보로 확대되었다. 1948년 제헌헌법 이래 일관되게 유지된 경자유전의 원칙과 농지상한제를 완화 및 폐지한 것이다 (채미옥 외, 2006).

건교부의 토지거래 전산화자료(1994)와 공시지가 전산화자료, 내무부의 지적전산화 자료와 주민등록 전산자료를 통합한 종합토지전산망을 구축하였다. 부동산실명제 실시하여 거래 및 소유관계 투명화를 추구하고자 하였다.

(2) 주요 추진체계

토지관련 규제가 완화되면서 토지정책 추진체계도 간소화되었다. 1994년에는 지가조사국을 폐지하는 대신 토지국 내에 지가조사과, 토지전산과, 지가심의관을 신설하였다. 개발가능한 토지 공급 확대와 토지 소유·이용·개발에서 각종 규제를 폐지 및 완화하였다.

토지정책의 추진주체가 중앙정부 중심에서 벗어나 보다 다양화되었다. 1991년 민간자본에 의한 공업단지건설 허용 (채미옥 외, 2006), 1994년 1월 「지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률」 제정, 1994년 8월 「사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법」 제정 등을 통하여 공영개발 위주로 이루어지던 토지개발사업에 민간 참여를 확대하였다.

농지법의 개정을 통해 소유를 완화함으로써 형평성 우선의 농지정책에서 효율성 중심의 정책으로 전환하게 되었다.

부동산실명제를 통하여 부동산소유관계의 투명화를 유도하는 제도적 기반을 마련하였지만 토지종합전산망은 부처 간의 협조체제가 미흡하여 소기의 성과를 거두지 못하였다(채미옥 외, 2006). 이러한 경험을 통해 이 시기는 토지정책추진체계가 다양해지고, 토지이용 주체들이 다양해지면서 단일중앙부처 중심의 정책추진에서 점차 부처간 협력의 중요성이 제기되고 있다고 할 수 있다.

3.1.6 2000년대 전후 : 부동산 투기관리조직 업무 축소 및 택지공급 추진주체 확대

(1) 토지정책의 목표와 주요 제도

1998년의 외환위기로 토지 및 주택시장에 여러 가지 변화가 일어났다. 급격히 침체된 부동산 시장의 활성화를 위해 각종 규제완화와 경기활성화 정책에 집중되면서 토지공개념 관련 법들은 폐지 혹은 개정되었고, 선계획-후개발체계 구축, 도시개발제도의 통합 및 정비, 농지규제 완화 및 개발제한구역 해제 등이 추진되었다.

외환위기 극복을 위해 기업의 구조조정이 중요한 과제로 대두되었다. 이를 위해 토지시장 안정화가 중요해졌고, 기존의 수요억제공급 확대 기조에서 수요촉진 및 공급 억제정책으로 정책의 기조가 변화하였다.²⁾

토지거래 신고구역 및 허가구역을 전면 해제하였고, 이어서 토지거래 신고제도를 폐지하였다. 토지공개념제도를 대폭 해제하거나 폐지하였다. 택지소유상한제와 토지초과이익세제를 폐지하여 보유토지의 처분의무를 해제하였다. 개발부담금제도 역시 1999년 말까지 한시적으로 면제하고 2000년부터는 부과율을 개발이익의 50%에서 25%로 인하함으로써 보유토지의 처분유인을 완화하였다.

민간의 토지 수요를 촉진하기 위해 부동산관련 조세를 완화하였다. 민간수요 위축을 대신하여 공공부문에서 공급된 토지를 매입할 수 있도록 하는 공공의 토지비축 기능을 강화하였다. 또한 국내의 수요촉진만으로 공급과잉 문제를 해소하는 데는 한계가 있으므로, 수요기반 확충과 기업의 구조조정 편의를 위하여 외국인에게 토지시장을 대폭 개방하였다. 1998년 1월부터 건축물의 분양공급업 및 임대업에 외국인 투자한도를 일차적으로 50%까지 허용하였고, 1998년 4월부터는 전면 개방하였다. 토지개발공급업과 임대업 역시 1998년 4월부터 전면 개방하였고, 1998년 5월 「외국인토지법」을 제정하여 외국인의 토지취득에 대한 규제도 전면 폐지하였다 (채미옥 외, 2006)³⁾.

부동산의 유동화를 촉진하기 위해 새로운 부동산금융기법을 도입하며 부동산부문과 금융부문의 통합을 시도했다. 1998년 9월 「자산유동화에 관한 법률」을 제정, 1999년 1월에는 MBS(Mortgage Backed Securities) 유동화 전담기구 설치를 위해 「주택저당채권 유동화 회사법」을 제정, 2000년 4월 부동산투자회사법을 제정 및 개정을 하여 구조조정용 REITS (Real Estate Investment Trusts)를 허용한 뒤 2001년 7월부터 시행하였다.

2000년대 초반에는 외환위기가 극복되고 부동산시장의 불안정이 회복되기 시작하자 준농림지역의 난개발문제가 사회 문제로 대두되기 시작하였다.⁴⁾ 「국토계획법」 제정을 통해 「선계획-후개발」 원칙에 입각하여, 도시지역과 비도시지역의 구분 없이 모든 시·군이 행정구역 전역에 대하여 종합적인 계획을 수립하도록 의무화했다. 기반시설 확충을 위한 기반시설연동제를 도입하였고, 토지의 물리적 환경, 사회경제적 환경, 자연환경을 종합적으로 검토하여 개발할 곳과 보존할 곳을 판단할 수 있는 토지적성평가제도를 도입하였다. 주택단지개발에 치중했던 종전의 토지개발을 자족성을 갖춘 도시개발로 전환하기 위해, 「도시계획법」 일부 조항과 「토지구획정

2) 건설교통부, 재정경제부, 내무부, 통상산업부 등 경제관련부처는 1997년 12월 12일 합동으로 IMF이후 경제안정종합대책을 발표하였다.
3) 외국인 토지법은 1961년 제정된 이래 법률제명 변경이 몇 차례 있었다. 1998년에도 법률전문개정 및 법률제명이 변경되었다.
4) 채미옥·정희남 외(2006), 「선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(I)」. 국토연구원. p.54.; 국토연구원(2008). 「상전벽해 국토60년 : 국토60년사(사업편)」. p.94.

리사업법」 등을 통합하여 2000년 1월 「도시개발법」을 제정하고 공공 및 민간의 도시개발 기준을 통일하였다.

(2) 주요 추진체계

이 시기의 토지정책 추진체계의 특징은 토지투기 업무에 대한 규제업무가 외환위기 여파로 대부분 사라지게 되었다는 점이다. 관련 조직의 업무범위도 상당히 축소되었다. 지나친 공급일변도에서 나타난 난개발을 발생시킨 준농림지역 규제완화를 담당했던 국토계획국 산하의 토지이용계획과가 토지국으로 새로이 편입되었다가 1999년에 폐지된다.

민간의 도시개발참여를 보다 촉진하는 등 택지공급정책의 추진주체 범위가 확대되었다. 2000년 1월 「도시개발법」을 제정하고 공공 및 민간의 도시개발 기준을 통일하였다. 지방자치가 활성화되면서 중앙의 권한이 이양되어 도시관리계획 결정권이 지방에 이양되었다.

이 시기는 전 시기와 마찬가지로 규제완화가 주된 기조였지만 공급 중심의 정책에서 나타난 부작용을 해결하기 위해서 전국토에 적용되는 토지이용의 원칙을 정립하였고, 토지정책 추진주체가 확대되었다고 볼 수 있다.

3.1.7 2000년대 중반 : 부동산시장 정보, 거래관리 추진체계구축

(1) 토지정책의 목표와 주요 제도

2000년대 중반에는 경제·정치·사회활동이 서울을 중심으로 한 수도권에 집중이 심각하다는 인식하에 지역불균형 해소에 초점이 모아졌다. 이에 따라 지역균형발전을 목표로 수도권에 대한 도시용지 수요를 지방으로 분산시키고자, 신행정수도 건설, 공공기관 지방이전 등을 추진하였다.

기존의 정책이 물리적인 공급확대를 통해 주택보급률 상승을 도모했다면 이 시기에는 실수요자들의 조건에 맞는 다양한 주택공급방식을 도입하는데 초점이 맞추어져 있었다. 이 때에는 부동산 정책 역시 가장 다양한 대책들이 시도된 시기이다.

토지구제합리화 개선방안의 주요 정책목표는 토지이용규제를 관리자 중심에서 이용자, 즉 국민 중심으로 전환하는 것이다. 이를 위하여 토지이용규제기본법이 2005년 12월 제정되었고, 토지이용규제를 수반하는 지역지구를 단순화·투명화·전산화하는 작업이 추진되었다.

부동산투기억제를 위한 조세제도를 개편하였다. 세제개편의 핵심은 거래의 투명성을 확보하고 보유과세를 강화해 부동산시장의 장기적인 안정 기반을 마련하는 한편, 투기억제 수단으로 단기차익에 대한 양도소득세를 중과하였다.

2002년 부담금기본법에 의해 2004년에 부과중지되었던 개발부담금제도를 재부과하도록 했다. 부과대상 지역도 당초 수도권에서 비수도권까지 확대하였다. 이와 함께, 종전의 기반시설연동제를 폐지하고 200m² 이상의 건축행위에 대해서

주요 기반시설의 설치비용의 일부를 부과하는 기반시설부담금제도를 도입하였다. 투기적 수요가 만연한 재건축아파트의 개발이익을 환수하는 방안도 제시되었다. 재건축 아파트의 일부를 소형임대주택으로 공급하도록 강제하였고, 더 나아가 재건축 개발부담금제를 도입(2006년)하였다.

외환위기 이후 한국경제가 회복되면서 서울 강남의 아파트를 중심으로 부동산가격이 큰 폭으로 상승하였다. 부동산투기를 억제하기 위하여 토지거래허가구역, 투기지역, 투기과열지구 등의 각종 구역지정제도를 지정하였다. 토지거래허가제도는 투기가 만연한 지역에서 외지인의 투기적 거래를 차단해 토지시장의 안정을 도모하기 위한 조치로서 토지거래허가구역을 지정, 전국토의 21.6%가 토지거래허가구역으로 지정(2006년 5월 기준)되었다.

(2) 주요 추진체계

이 시기의 토지정책은 전반적으로 부동산시장의 가격안정화에 초점이 맞춰져 있다. 이를 위한 토지정보 관리 및 부동산정보에 대한 행정이 중요해지면서 행정자치부가 관할하던 지적업무도 건설교통부로 이관되었다. 기능의 확대 강화에 따라 토지국이 부동산시장과 관련된 정보를 관리하는 업무를 담당하게 되었다.

2006년 강력한 부동산 투기억제를 추진하는 정부의 정책 기조에 맞추어 기존 4개 팀에 부동산정보분석팀을 신설하였다. 그러나 부동산정보분석팀이 신설 1년만에 주거복지본부로 이관되었는데 토지보다 강남 재건축 아파트를 중심으로 한 주택가격의 문제가 더 크다고 인식한 것으로 보인다. 2005년에 신설된 국토정보기획팀은 이후 행정자치부의 지적업무가 이관되었다. 이 시기에는 전 시기의 도시관리계획 결정권에 이어서 도시기본계획승인권력을 지방정부에 이양하였다.

이 시기 토지정책 추진체계는 시장기능의 정상화를 통해 부동산시장을 안정화시키고자 정보 및 거래관리를 위한 추진체계를 구축하였다.

3.1.8 2000년대 후반 : 토지이용규제완화 및 토지정보화행정 강화

(1) 토지정책의 목표와 주요 제도

MB 정부에 들어서는 ‘경제활성화’와 ‘녹색성장’이라는 국정 아젠다를 지원하기 위해, 국토이용 효율화, 토지이용 및 개발규제의 완화와 절차 간소화 등을 기조로 하는 토지정책이 전개되고 있다.

국토분야에서 과도하고 불합리한 규제를 획기적으로 개선하여 기업의 투자 촉진 등 민간 경제활동을 촉진하는 한편, 국토 이용계획을 유연화하고 용도지역을 통합·단순화하였다(국토해양부, 2009). 국가경쟁력 강화를 위해선 SOC와 산업단지, 공공주택지와 같이 국가경제의 생산 및 국민 생활의 기

반이 되는 공공개발용 토지비용 절감이 절실하다고 보고 토지은행제도를 도입하게 되었다. 이명박 정부는 192개 국정과제 중 전략적 규제개혁이 포함된 63개 핵심과제를 발표하였다. 이 중 토지정책 분야에서는 ‘기업관련 규제의 획기적 개선’ 등을 포함한 7대 중점과제와 다양한 토지이용규제 관련 제도개선을 제시하였다. 특히, 비도시지역과 관련된 규제개혁으로 산업입지 규제의 간소화와 토지이용 및 개발규제의 완화 등이 포함되었다.

(2) 주요 추진체계

이 시기에는 토지이용규제완화와 토지정보화 행정이 강화되었다. 이 시기의 추진체계 변화의 특징은 지적업무를 행정자치부에서 국토해양부로 이관한 전시기에 이어 국토해양부의 부동산분석업무를 강화하고 있다는 점이다. 부동산관련부서가 부동산정보분석팀 1개팀에서 부동산산업과가 신설되어 부동산평가과와 함께 2개과가 된다. 국토정보관련 부서가 국토정보기획팀 1개에서 4개 과로 개편되었다.

이 시기에는 토지이용 및 개발규제의 완화와 절차 간소화에 맞게 많은 계획 및 토지이용 승인과정에서 절차를 지자체에게 대폭 권한 이양을 하였다. 각종 개발사업시 도시기본계획의 변경절차가 필요없도록 하고 도시계획 승인·결정권을 지자체에 대폭 이양하였다. 도시관리계획 및 지구단위계획 결정권한을 시장·군수에게 이양하였다. 시·도지사의 농업진흥지역 해제를 허용하고, 계획관리지역의 농지전용 허가권한을 지자체에 위임하였다⁵⁾.

3.2 정책유형별 토지정책 추진체계의 변화

3.2.1 소유정책 관련

(1) 소유정책의 변화

토지소유정책은 소유를 보장하는 정책과 소유를 제한하는 정책으로 구성되어 있다. 그동안 토지소유에 관한 정책은 농지개혁(1949), 농지소유상한제(1949년 도입, 2002년 폐지), 농지소유제한, 택지소유상한제(1989년 도입, 1998년 폐지) 등을 통하여 부의 불평등한 분배구조와 토지시장의 불완전한 경쟁을 개선하기 위해 추진되었다. 최근에는 국공유지의 효율적 확보와 관리를 위해 토지비축제도가 운용되고 있다. 토지비축은 공적주체가 공익을 위한 미래의 이용에 대비하여 부동산을 미리 취득하여 비축하는 정책적 수단이라고 할 수 있다.

(2) 주요 추진체계

토지소유관련정책은 소유주체에 따라 공유제도와 사유제

5) 이재준(2008), “비도시지역의 제도개선 규제완화인가 난개발인가!” 경실련도시개혁센터. 「이명박 정부 토지정책 평가토론회 자료집」, pp. 51~52

도로 나눌 수 있다. 토지소유권 보장은 민법과 헌법을 통해 보장되고 있으며, 지금까지 소유권 보장과 관련된 등기 업무를 담당하는 조직은 대법원이다. 소유 제한은 1960년대 이후 토지용도별로 관련 업무를 담당하는 조직이 변화하고 있다. 택지소유상한제(1989년 도입, 1998년 폐지)는 건설부가 담당하였고, 농지에 대한 소유제한은 농림부에서 담당하였다(2002년 폐지). 임야는 매매증명제도(1990)를 통해 소유를 간접적으로 제한하였는데, 산림청에서 담당하였다(1997년 폐지).

외국인 토지소유제한은 법률 제정당시에는 국방부에서, 1967년에 내무부로, 대내외 여건 변화에 따라 1994년에는 건설부(현 국토부)로 담당조직이 바뀌었다.

법제정 취지도 초기에는 영토 보전이었지만, 건설부로 이관과 함께 외국자본의 국내 투자 유도가 토지정책에 반영된 것으로 보인다.

사적 토지소유권을 박탈하는 공적토지취득 관련 수용 및 보상업무는 1960년대 전후에는 내무부에서 담당하였다. 경제발전과정에서 정부의 직접개입에 의한 개발업무의 중요성이 커지면서 1960년대 초반 건설부로 이관되었다. 사회민주화의 진전과 함께 토지수용 및 보상업무를 독립시켜 전문성을 강화시키고자 1991년 중앙토지수용위원회를 상설화하여 지금에 이르고 있다.

3.2.2 이용정책 관련

(1) 이용정책의 변화

토지이용정책은 토지이용을 합리적인 방향으로 유도하고, 특정 토지의 이용을 제한하기 위한 것으로, 용도지역·지구·구역제도⁶⁾와 지구단위계획제도가 대표적으로 시행되었다

(2) 주요 추진체계

토지이용관리는 용도지역·지구·구역제, 지구단위계획 등을 통해 이루어지고 있다. 실질적인 지정 및 계획수립은 지자체가 담당하며, 이와 관련 행정업무를 관장하는 중앙행정기관은 국토부(건설부)이다.

경제개발 초기에는 국토계획수립업무를 산업경제의 부흥에 관한 종합적 계획 및 실시와 관리조정 사무를 관장하던 부흥부에서 담당하였다. 1962년 6월 내무부 산하 국토건설청이 건설부로 승격하면서 토지행정의 핵심 주체가 되기 시작하였다. 도시계획의 경우 도시기본계획은 1960년 초반까지 내무부에서 담당하다가 1962년부터 건설부에서 담당하고 있

6) 용도지역제도는 1934년의 「조선시가지계획령」에서 시작되었으며, 2002년 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 통합한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 전국토를 일원화된 용도지역·지구·구역 체계로 관리하고 있다. 지구단위계획제도는 1991년 「도시계획법」을 통한 상세계획구역이 도입되면서 제도화되었고, 2002년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획을 도입하여 현재에 이르고 있다.

다. 1990년대 중반이후에는 민간 및 지방정부에 권한을 이양하고 있다.

미개발지 등의 보전관련 업무 역시 용도지역·지구·구역제를 통해 이루어지고 있는데 농림부 및 산림청, 국토부 등이 담당하여왔다. 국립공원관리는 내무부에서 환경부로 1990년대 말에 이관되었고, 생태계보전지역 등의 관리는 환경부에서 담당하고 있다.

3.2.3 개발정책 관련

(1) 개발정책의 변화

토지개발정책은 일단의 주택지 조성사업과 일단의 공업용지조성사업(도시계획법, 1962), 토지구획정리사업(토지구획사업법, 1962) 등으로 추진되어오다가, 택지개발촉진법(1980)이 제정되면서 본격화되었다. 이후에는 도시개발사업과 각종 특별법을 통해 다양한 개발사업이 추진되고 있었는데, 대규모 토지개발에 따른 생태공간 축소, 새만금간척사업, 그린벨트 해제를 통한 택지개발 등에 따른 보전용 토지의 감소와 환경파괴의 심각성이 제기되면서 ‘개발’과 ‘보전’을 조화시키면서 국토를 효율적으로 이용·관리하는 정책의 필요성이 부각되고 있다.

(2) 주요 추진체계

토지개발정책은 신개발과 재개발로 구분한다. 신개발을 용도별로 구분하면, 산업용지개발의 경우 1960년대 초까지 내무부가 담당하였고, 1966년부터 건설부(특정지역국 입지과)에서 담당하게 되었다. 공유수면개발 역시 내무부(건설국 이수과(1948))에서 담당하다가 1962년 건설부로 업무분장이 바뀐 이래 지금까지 이어지고 있다. 택지개발은 1960년대 초 관련 업무가 등장한 이래 건설부(현 국토부)가 담당하여왔다. 관광지개발은 교통부에서 담당한 이래(1961), 1998년 이후 문화관광부(현 문화체육관광부)에서 담당하고 있다. 현재 관광지 및 관광단지는 시·도지사 및 특별자치도지사가 지정하도록 되어 있어, 실질적인 관광지개발은 지방정부가 담당한다.

재개발·정비정책은 1970년대 초 주택 재개발 및 도시 환경정비 위주의 재개발 사업이 최초 도입된 이래 시가지 기능 회복 및 노후 주거지역의 재생, 노후공장지역 등 재개발사업 등으로 확대되면서 지금까지 건설부에서 담당하고 있다. 관련부서는 주택관련부서, 도시정비관련부서 등으로 변화가 있었지만, 대체로 주택관련부서에서 꾸준히 업무를 담당하고 있다.

3.2.4 관리정책 관련

(1) 관리정책의 변화

토지관리정책의 기본이라 할 수 있는 지적은 1950년 ‘지적제도’를 법적으로 확립한 뒤 1990년에 지적 정보 전산화가 법규정에 명문화되었다. 이를 기반으로 토지거래 및 종합전

산망, 지적전산화 및 공시지가 전산망을 구축되었으며, 국토이용정보체계를 토지이용 및 규제정보, 도시계획정보 및 토지의 공간과 속성을 포함하는 국토이용과 관련이 있는 포괄적인 정보를 다루는 체계로 확장시켜, 토지정보를 종합적으로 이용하는 방향으로 나아가고 있다. 앞으로도 「공인중개사의 업무 및 거래신고에 관한 법률」을 통해 중개업자에 관한 행위를 규제하는 등의 토지정보 관리정책은 점점 더 중요시될 것이다.

또한, 토지관리정책으로 토지거래허가제, 검인계약서제와 같은 시장거래 정보관리 및 투기억제제도를 통해 부동산거래에 직·간접적으로 관여해 왔다. 특히, 토지시장관리의 주요 정책으로서 개발이익환수제도를 운영하였는데 조세적 방법으로는 간주취득세가 있었으며, 비조세적 방법으로 부담금제 등이 추진되어 왔다. 개발부담금제는 1980년대 말 토지공개념을 제도화하면서 도입되었으나, 한시적으로 폐지와 부과율 인하가 반복되다가 2006년부터 부과되었다.

(2) 주요 추진체계

토지관리정책에 포함되는 토지정책으로는 토지정보, 거래관리, 세제·금융 등이다. 가장 기초적인 토지정보는 토지 위

표 2. 정책영역별 토지정책의 분류

대분류	중분류	소분류	주요 정책 및 제도(예시)
토지 소유	사유	소유보장 및 제한	소유권 보장, 택지소유상한제, 농지·임야소유제한, 외국인 토지제도
	공적 토지취득	국·공유지관리 취득, 보상	국·공유지 관리 공공토지 비축, 공공용지취득, 손실보상
토지 이용	이용규제	이용관리	지역지구제, 지구단위계획, 개발행위허가제
		보전	농·산지 전용제한
	공간계획	국토계획 도시계획	국토계획 수도권정비계획 도시계획
토지 개발	신개발	각종 토지개발	택지개발 단지개발
	재개발·정비	정비	정비사업
		재정비촉진	재정비촉진사업
토지 관리	토지정보	등록	지적, 등기, 부동산실명제,
		부동산 가격공시	지가공시제도
		정보구축	토지정보체계, 지가거래동향조사
	거래관리 및 거래규제	관리 규제(세제 및 부담금)	실거래가신고제, 토지거래허가제, 부동산중개제, 계약서검인제 종합부동산세, 재산세, 양도소득세, 개발부담금
금융 서비스	부동산금융·서비스	부동산신탁, 부동산간접투자제도, 부동산서비스업	

출처 : 국토해양부(2010a), pp.23-24에서 재구성

치, 면적, 경계 등을 담고 있는 지적인데, 이것은 토지정책 수립과 집행의 기본이 되는 자료다. 지적은 한국전쟁기간동안 조세확보 등을 위해 농지를 중심으로 정비되기 시작하였다. 이에 따라 지적업무는 1960년대 초까지 농림부에서 담당하다가 농지이외의 토지까지 점차 확대되면서 내무부로 이관되었다. 2008년 부동산에 관한 종합적인 관리를 담당하는 국토해양부(지적기획과)로 이관되었다.

세계관련정책은 내무부(현 행정자치부), 지방자치단체 및 재무부(현 기획재정부)에서 담당해오고 있다. 부담금 관련업무 중 개발부담금 업무는 국토부에서 담당하고 있다. 부동산 금융 및 서비스산업관리 정책은 2000년대 중반 등장한 업무로 국토부에서 담당하고 있으나 실제 업무를 담당하는 하위조직은 변화하고 있다.

4. 추진체계 특징

4.1 대규모 및 신속한 개발 뒷받침

1960년대 이래 최근까지 토지정책 추진주체의 변화를 보면, 개발관련 정책의 경우 대규모 및 신속한 개발을 뒷받침하는 방향으로 정립되어 왔다. 토지수용법(1962), 토지수용특례법(1962~1963) 등은 이 시기에 경제개발을 위한 공업단지 및 공공시설용지를 신속히 확보할 수 있도록 도입된 제도들이다. 1960년대 초 내무부에서 관리하던 토지수용 및 협의 취득업무는 건설부로 이관된다. 이 시기 대부분의 사업의 집행은 중앙정부가 하도록 되어 있었다. 이에 따라 사회간접자본 시설을 공급하기 위해 중앙정부 산하에 사업을 집행할 공사를 설치하여 최근까지 주로 대규모 사업을 대행하고 있다. 대규모 토지개발을 뒷받침하기 위해 1980년 택지개발촉진법을 도입하여 토지의 전면매수를 통한 개발방식을 취하고 있다. 2000년대 신도시 등 대규모 도시개발에서도 적용되었고, 지금까지도 유효하다. 반복되기는 했지만 1990년대 초반에는 준농림지 지정을 통해 개발가능 토지의 비중을 전국토의 15%에서 42%로 크게 늘린 바 있다(채미옥 외, 2006).

저출산 및 급속한 고령화로 자원이용은 물론 토지개발에 대한 수요는 점차 줄어들 것으로 예측되는 상황에서 대규모 사업추진체계는 적합하지 않게 될 것이다⁷⁾.

이러한 대규모 개발은 개발속도에서도 신속한 개발을 지향하였다. 개발에 소요되는 기간을 단축시키는 과정은 관련 법률의 의제처리가 가능한 특별법 제정을 통해 이루어지게 된다. 개발 관련 특별법은 2002년 국토의계획및이용에관한 법률 제정 이후 급속하게 증가하였다. 특별법을 통해 관련부처와의 일반법을 통해 개발할 경우 거쳐야만 하는 협의 없이

개발부서 주도로 사업추진이 가능해진다.

4.2 통합적 관리 미흡

경제개발이후 우리나라의 토지정책 추진체계는 영역별로 전문화를 이루어왔다. 1960~1970년대 국토계획 등 공간정책을 중심으로 한 토지정책 및 수용보상을 담당하는 조직이 주된 추진체계였다면, 1980년대 이후 점차 공간정책, 토지시정정책, 토지이용에 따른 형평성 문제 완화를 다루는 추진체계들로 전문화 및 확대·발전하고 있다. 지적업무는 농림부, 내무부(행정자치부)를 거쳐 2008년에 국토해양부로 이관되었다. 이러한 추진체계의 변화의 특징은 무엇보다도 토지이용과 개발을 담당하는 국토해양부를 중심으로 하는 전문화가 이루어져왔다는 점이다. 하지만 토지는 인간의 활동이 총체적으로 나타나는 곳이므로, 종합행정 역시 동시에 필요하다.

보전적 토지이용과 관련된 추진체계는 1990년대 이후에 등장하고 있다. 주로 환경부와 관련되고, 이용과 관련된 토지이용 추진체계는 국토부, 농림부 등으로 분리되어 있다.

개발관련정책 역시 담당하는 부서가 점차 늘어나고 있다. 경제개발초기에는 내무부였고, 이후 업무를 건설부(국토부)가 담당해왔다는 점이다. 대부분 국토부를 중심으로 하고, 일부 사업은 농림부 및 문화체육부가 담당하고 있다. 2000년대 이후 각종 개발사업이 늘어나면서 보건복지부도 생명과학단지 등의 건설사업을 수행하는 등 점차 관련부서가 늘고 있다. 국토부 산하 중앙도시계획위원회에서 각종 개발계획에 대해 상위계획과의 정합성 등에 대한 심사가 이루어지지만, 개발부서가 다기화함에 따라 사실상 전국 범위에서 종합적으로 토지이용의 효율성을 검토, 평가하기 어려운 실정이다.

토지소유제한 관련 업무 및 이용과 관련된 업무는 지목별로 각각 다른 부서에서 담당하고 있다. 이는 토지자원을 별도 조직에서 관리하고 있다는 것을 말한다. 즉 농지의 소유제한 및 이용, 임야의 소유제한 및 이용은 농림부 및 산림청, 생태계보전지역의 관리는 환경부 등 지목별로 나뉘어져 있다.

도시용지, 농지 및 산지 등 토지자원의 통합적 관리의 중요성을 고려할 때 향후 개선이 필요한 부분이다. 전문가 설문조사에 따르면 도시용지, 농지 및 산지 등 토지자원의 통합적 관리가 중요하다는 의견이 80.2%에 달한다는 연구결과도 있다(국토해양부, 2010).

부동산 소유 및 거래관련 종합정보의 구축 및 제공도 부처간 통합이 필요한 부분이다. 부동산실명제를 통하여 부동산 소유관계의 투명화를 유도하는 제도적 기반을 마련하였지만 토지종합전산망은 부처 간의 협조체계가 미흡하여 소기의 성과를 거두지 못하였다(채미옥 외, 2006).

앞서 영국의 사례를 보면, 지난 10년간 유사업무들 간에 시너지효과를 극대화하기 위해 행정부서들의 기능을 통합 및 특화시키는 방향으로 개편하였다고 한다. 또한 모든 개발은

7) 실제 우리나라의 2007년부터 2020년간의 중장기 주택수요량은 점차 감소하는 것으로 나타났다. 배순석 외. 2007. 「주택수급여건 변화에 대응한 주택공급체계 개편방안」. 국토연구원. p.69.

환경과 연관되어 지속가능한 개발이 되어야 하기 때문에 토지이용 및 계획에 영향을 미치는 정부 협력을 중시하고 있다. 따라서 우리나라의 경우 개발과 보전이 조화를 이룰 수 있도록 통합적 관리가 가능하도록 하는 조직체계의 개편이 필요하다.

4.3 정책 추진 주체 다변화

토지정책 추진체계를 시대별로 고찰한 결과, 1990년대 중반이후 토지정책 추진 주체가 확대되어가고 있다. 정책유형별로 고찰한 결과, 이러한 현상은 토지이용 및 개발정책관련 추진체계에서 보여지고 있다. 토지이용정책과 관련된 행정의 실질적인 담당은 중앙정부보다는 지방정부와 밀접하다. 이러한 이유로 이용정책과 관련된 추진체계는 꾸준히 중앙정부의 권한을 지방에 이양하고 있다. 지방이양추진위원회가 발족된 이후 2009년까지 총 2,265건의 중앙의 권한이 지방으로 이양되었다. 토지정책에 관한 사무와 관련해서는 시가화조정구역의 지정 및 변경, 개발제한구역내의 집단취락, 소규모 단절토지에 대한 도시관리계획 권한, 농업진흥지역 밖 50만² 미만 농지전용 허가, 50만² 미만 산지전용허가권 및 택지개발승인권한 등이 국가사무에서 시도 또는 시군구 사무로 이양되었으며, 이와 같은 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다(국토해양부, 2010a).

토지개발에서는 개발시대에는 소유자 및 소유자조합 등에 의한 토지개발을 허용하다가 대규모 개발을 추진하기 위해 1980년대에는 공영개발로 전환하여 주민조직 보다는 공공부문에 의한 개발로 전환하였다. 도시재개발과 관련 1980년대에 민간 참여를 허용하였고, 점차 그 범위를 확대하면서 추진체계의 저변을 확대하고 있다.

점차 공영개발을 통한 토지개발사업 등 공공주도형 개발에 여러 한계가 노출되면서 도시용지 공급과정에서 공공-민간 간 역할분담 필요성이 증가하고 있다. 기존의 공공주도형 토지개발에서 벗어나 공공과 민간의 협력적 역할 분담이 요구된다.

4.4 정보화에 근거한 시장관리조직 미흡

토지와 관련된 정보 관리 목적이 조세징수를 위한 기본자료 구축에서 점차 토지시장 관리, 계획적 토지이용이라는 측면으로 강조점이 변화되어가고 있다. 토지정보는 토지시장거래 투명화를 통한 및 분배정의 및 계획적 토지이용 및 관리를 위해 중요하다. 경제개발을 시작하기 전후에는 지목의 대부분이 농지였기 때문에 지적관리업무를 농림부에서 담당한 후 경제개발시대에 내무부로 바뀐 뒤, 2008년에는 부동산거래관련 정보 및 국토정보를 관리하고 있는 국토해양부로 이관되었다.

1970년대부터 최근까지 우리나라 토지정책의 가장 중요한

목표 중의 하나는 투기억제, 지가안정이었다. 이를 위해 대규모 공급을 중심으로 정책이 제시되었다. 투기억제를 위해 거래정보를 투명화하기 위해 1970년대 이후 관련조직을 정비하였다. 하지만 1970년대 이후 이와 관련된 업무를 담당하는 조직이 건설부(국토부)에 설치된 이후 폐지와 축소를 거듭하였다. 특히 1983년에 투기적 토지수요가 토지문제의 원인이 라고 진단하고 있었음에도 직제개정에서는 지가조사과를 폐지하고 단지조성과 택지개발과를 새로이 신설하는 등 토지공급 확대에 더 큰 무게중심을 두었다. 시장관리를 위한 정보인프라라고 할 수 있는 지가조사 업무가 우선순위에서 밀려났다. 투기억제 및 지가안정과 시장동향 파악을 목적으로 하는 지가조사국은 1990년에 설치되었다. 이에 따라 1980년대 토지행정은 조직의 폐지와 축소 등으로 토지투기가 사회적 문제로 대두되던 개발시대에는 시장변화에 적절한 조직적 대응을 하지 못한 것으로 보인다.

2000년대 이후 개발수요의 감소와 함께 관리 영역이 중요해지면서 토지와 관련된 정보를 생성·유통시키는 추진체계의 중요성이 부각되고 있다.

토지자원과 토지정보의 통합적 관리를 위해 등기와 지적업무의 통합이 중요하다. 하지만 현재 등기와 지적업무를 사법부와 행정부에 분리되어 있다. 이에 대한 문제점은 오래전부터 지적되어오고 있으나, 개선되지 못하고 있다.⁸⁾⁹⁾

일본 사례를 볼 때 점차 대규모 개발보다 소규모 재개발 등, 집중적 개발과 보전 등 토지의 유효이용이 중요해지고 있어, 이를 위해서는 정확한 토지정보가 필수적이다. 따라서 향후 토지정보의 종합화를 바탕으로 한 토지정책 추진체계의 구축이 필요하다.

5. 결론

본 연구에서는 향후 여건변화에 부응하기 위해, 지금까지 토지정책의 추진체계를 검토하고 향후 방향을 제시하고자 하였다. 예상되는 주요 변화 양상으로는 고령화와 인구감소로 인한 유헴토지의 증가, 토지수요 감소, 그리고 이 요인들에 의한 지가안정, 기후변화 대응을 위한 토지의 환경적 가치의 제고, 토지시장 개방 등 세계화로 토지구제와 연계된 투자분쟁 가능성 대두, 토지정책의 지방화 요구와 공공중심 토지개발의 한계 등을 꼽을 수 있다. 이러한 여건 변화는 토지정책 변화와 함께 추진체계 변화를 요구할 것이다.

본 연구에서는 우리나라의 토지정책을 정책이 형성된 1960년대 이후 정권별로 토지정책 추진체계가 어떻게 변화

8) 박우서(1983)는 지적업무와 등기업무의 담당부서의 불일치로 인한 문제점을 지적하고 있다
9) 국토해양부의 전문가 설문조사(2010)에 따르면 지적·등기제도 등 관련제도의 통합적 관리가 중요하다는 의견은 81.2%에 달했다.

되어 왔는지를 고찰했다. 토지정책을 소유, 이용, 개발, 관리 등 유형별로 분류하고, 정책유형별로 관련 추진체계가 어떻게 변화해왔는지를 고찰하였다.

분석결과 1960년대~1970년대 초반까지 토지정책은 토지의 개발과 공급에 치중하였다. 1970년대 말부터 건설부의 토지행정이 다양화하고 질적으로 변화하기 시작하였다. 1970년 중반이후에는 부동산 가격 급등에 따른 투기가 사회적 이슈로 등장하자 토지시장에서 거래 관리도 중요한 부분이 되었다. 우리나라 전반 토지정책의 종합적인 관리는 1960년대 이후 건설부(건설교통부, 국토해양부)를 중심으로 이루어져 왔다. 토지 유형별 추진체계를 보면, 지목별로 담당 중앙부서가 분리되어 있다. 국토부 업무 중에서도 토지정보와 관련된 정책이 점차 중요해지면서 관련조직이 점차 확대되고 있다. 1980년대 이후 최근까지 우리나라 토지정책의 추진주체는 중앙정부 중심에서 탈피하여, 주민, 지방정부, 민간에게까지 점진적으로 확장되었다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 여건변화 및 외국의 사례를 고려할 때 토지수요가 안정화될 가능성이 높으므로, 대규모 개발 중심의 추진체계에서 탈피할 필요가 있다.

둘째, 향후 인구감소 및 기후변화 등으로 토지자원의 효율적 이용 및 보전적 토지이용이 중요해질 것이다. 이를 위해서는 개발을 중심으로 역할을 담당해온 국토부의 기능의 변화가 필요할 것이다. 이용관리 및 보전적 이용을 효과적으로 추진할 수 있는 추진체제로 개편이 필요할 것이다.

셋째, 지금까지 토지정책의 추진 주체가 다양화되어가고 있다. 지자체, 주민, 민간기업 등 다양한 주체의 참여가 확대 뿐 아니라 효율적인 토지이용 등 실질적인 역할을 할 수 있는 방안이 필요하다.

넷째, 토지수요가 안정화되면서 공급위주의 정책에서 탈피하여 시장관리 기능을 강화할 수 있는 추진체계가 필요하다. 이를 위해서는 토지정보에 대한 분산적 관리정책에서 통합적 정보관리를 통해 토지정보를 체계적으로 구축할 필요가 있다. 특히 2000년대 이후 개발수요의 감소와 함께 관리 영역이 중요해지면서 토지와 관련된 정보를 생성·유통시키는 추진체계의 중요성이 부각되고 있다. 지적, 등기, 가격, 세제, 토지이용현황 등의 토지정보는 개별적인 행정기관에서 관리하고 있기 때문에 관련 토지정보의 연계성을 강화하고, 재해·토양오염 등 새로운 토지정보를 구축할 필요가 있다.

참고문헌

1. 국토연구원(2008), 「상전벽해 국토60년 : 국토60년사(사업편)」.
2. 국토해양부(2009), 「국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」.
3. 국토해양부(2010a), 「토지정책 패러다임 재정립 방안 연구」.
4. 국토해양부(2010b), 「토지정책 패러다임 재정립 방안 연구-자료집」.
5. 류길재(2009), “대북정책추진체계와 스마트파워”, 서울대학교 통일평화연구소, 「통일과 평화」, 2009(2): 3~33.
6. 류해웅(1995), “지방화시대의 중앙과 지방의 역할분담 2 ; 토지행정에 관한 중앙과 지방의 역할분담”, 「국토」, 165: 16~27.
7. 류해웅, 김원희(1997), 「토지시장 안정정책의 평가와 개선방안 연구」, 국토개발연구원 등에서 재구성.
8. 류해웅(2008), 「토지법제론」(제4판), 부연사.
9. 박우서(1983), “한국의 토지행정체계에 관한 고찰”, 연세대학교 사회과학연구소, 「사회과학논집」, 14: 45~69.
10. 박우서(1992), “한국의 토지행정체계에 관한 연구”, 한국행정연구원, 「한국행정연구」, 1(2): 112~151.
11. 박헌주, 채미옥, 최혁재, 최수(1998), 「토지정책의 전개와 발전방향」, 국토연구원.
12. 배순석, 김근용, 전성제(2007), 「주택수급여건 변화에 대응한 주택공급체계 개편방안」, 국토연구원.
13. 변창흠(2009), “토지이용 및 관리정책의 방향과 과제”, 주택·토지·건설정책 방향 모색을 위한 정책토론회(2009. 09), 국토연구원.
14. 서순탁(2001), “21세기의 새로운 토지정책 방향”, 「21세기 정보화시대의 토지정책방향에 관한 토론회 자료집」, 국토연구원.
15. 서순탁(2007), “참여정부 토지정책의 진단과 과제”, 대한부동산학회, 「대한부동산학회지」, 25: 125~141.
16. 손재영(1993), “우리나라 토지시장의 전개과정과 평가”, 「토지시장의 분석과 정책과제」, 한국개발연구원.
17. 이정식, 김원희(1996), 「토지정책의 발전방향에 관한 고찰」, 국토연구원.
18. 이정전(2009), 「토지경제학」, 박영사.
19. 이재준(2008), “비도시지역의 제도개선 규제완화인가 난개발인가!” 경실련도시개혁센터, 「이명박 정부 토지정책 평가토론회 자료집」.
20. 이태교(2006), 「토지정책론」, 법문사.
21. 장지원(2007), 「주요국의 행정제도 동향 조사 : 영국의 정부조직」, 한국행정연구원.
22. 정희남(2010), “정부수립 이후의 한국 토지정책 60년사 소고, 1948-2008”, 한국부동산연구원, 「부동산연구」, 20(1): 281~306.
23. 채미옥, 정희남, 송하승(2006), 「선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(I)」, 국토연구원.
24. 한국토지공사(2005), 「국가균형발전을 위한 토지정책 방향연구」.
25. 국가기록원(<http://www.contents.archives.go.kr/next/content/view/Main.do>)
26. 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)
27. 국토해양부(<http://www.mltm.go.kr>)