

# 도시 개발과 도시 경제

김정호 (전경련, 자유기업센터)

1. 서 론
2. 개발과 생활 수준
3. 개발에 대한 오해: 소득과 환경
4. 개발 규제의 평가
5. 개발과 환경의 조화

## 1. 서 론

도시화는 혼잡의 증가를 통해서 생활의 질을 떨어뜨린다는가, 개발은 환경의 질을 낮춘다는 말들을 많이 한다. 단기적으로 보면 맞는 측면이 있다. 그러나 장기적인 역사의 경험에 비추어볼 때, 도시화 없이 생활의 질이 높아졌던 적이 없고, 소득이 높은 사회일수록 환경의 질은 높아졌다. 소득이 높으면 좋은 환경에 대한 수요도 높아지며, 좋은 환경을 공급할 능력도 커지기 때문이다.

물론 단기적으로는 환경에 대한 수요가 높아짐에도 불구하고 환경의 질이 낮아지는 추세가 나타나는 경향이 있다. 이런 문제들의 해결을 위해 어느 정도 개발에 대한 규제는 필요하다. 그러나 규제는 적절한 수준, 즉 개발에 따르는 외부불경제를 내부화하는 정도에서 그쳐야 한다. 규제가 적정 수준을 넘어가게 되면 소득 성장 추세 자체가 꺾여서 장기적으로는 환경의 질을 포함한 생활의 질이 낮아지는 문제가 생긴다. 이 글에서는 어떻게 하면 환경의 질과 개발을 조화시킬 것인지의 문제를 다루었다.

이 글은 서론을 포함하여 모두 5장으로 구성된다. 제2장에서는 도시의 개발과 생

활수준이 어떤 관계를 가지는지에 대해 간략히 소개했다. 생활수준의 향상은 분업과 자본축적을 통해서 이루어지며, 그것은 도시개발을 필요로 한다는 내용이다. 제3장에서는 도시화나 개발이 환경에 해롭다는 인식이 장기적으로 틀릴 수 있음을 설명했다. 그와 동시에 단기적으로는 맞는 말일 수 있음을 밝혔다. 개발규제는 외부불경제의 내부화를 추구하는 정도에 그쳐야 한다. 제4장에서는 우리나라의 도시개발규제들이 과연 이런 원칙에 적합한지의 여부를 따졌다. 규제가 지나치게 강하거나 또는 규제의 목적 자체가 분명치 않음을 밝혔다. 제5장에서는 규제가 과도하게 된 원인이 규제권자가 규제의 비용과 편익을 제대로 계산하지 않았기 때문임을 논한 후, 규제권의 재산권화를 통해서 그같은 문제를 해결할 수 있음을 제안했다.

## 2. 개발과 생활 수준

한 사회의 생활수준은 그 사회의 생산력에 의해서 결정된다. (외환위기의 여파로 잠시 주춤거리고 있기는 하지만) 우리가 과거보다 높은 생활수준을 유지할 수 있는 이유도 우리의 생산력이 과거 보다 높아졌기 때문이다. 이론적으로 따져 보든, 실증적으로 따져 보든 간에 생산력의 향상의 가장 중요한 동인은 분업과 자본축적이라고 할 수 있다. 기술발전도 중요하긴 하지만 그것도 결국은 그 사회의 분업과 자본축적의 정도에 따라 결정된다고 보아도 크게 무리는 없을 것이다. 그런데 분업과 자본축적은 모두 도시 개발을 수반하는 경향이 있다.

분업이 생산성을 높이는 것은 전문화 때문이다. 한 사람이 여러 가지의 일을 같이 할 때에 비해 한가지의 일에만 전문화할 경우 수십배의 생산성을 올릴 수 있는 경우를 많이 발견할 수 있다. 따라서 분업화를 통한 전문화가 심화된 사회일수록 생산성은 높아질 수밖에 없다. 그런데 세분화된 분업이 가능하려면 그것을 지탱할 만큼 많은 인구가 분업체제 속에 포함되어 있어야 한다. 만약 일을 나누어 맡을 인구의 규모가 작다면 세분화된 분업은 이루어 내기 어렵다.

분업에도 비용이 따른다. 분업화된 과업간에 생산물을 교환하는 비용은 분업을 유지하기 위한 중요한 비용 중 하나이다. 분업은 공간상에서 일어난다. 그래서 분업화된 과업을 연결시키는 작업은 교통비를 발생시킨다. 거리가 멀수록 교통비는 늘어날 것이기 때문에 근접한 거리에 붙어있지 않고는 분업과 전문화가 어려워진다. 특히 소득

에 비해 교통비의 상대 가격이 높은 경제발전의 초기단계에서는 더욱 그렇다. 그런 상태에서 사람들이 뿔뿔이 흩어져 살아간다면 분업화와 전문화도, 생산성의 향상을 통한 생활수준의 향상도 불가능할 것이다. 때문에 성장의 원천인 도시는 인구를 흡수하고 도시로 유입된 인구는 분업화를 더욱 촉진시켜 인구성장은 더욱 더 가속화된다.

도시의 개발이 필요한 첫 번째의 이유는 많은 도시 인구를 수용하기 위해서이다. 이미 설명했듯이 경제발전 초기단계에서는 소득에서 교통비나 통신비가 차지하는 비중이 높다. 그래서 많은 인구가 지리적으로 근접한 거리에 모여 살지 않고는 원활한 분업의 유지가 곤란하다. 인구의 도시 집중은 그런 문제를 해결해 준다. 도시개발이 필요한 가장 중요한 이유는 농어촌으로부터 이주하는 인구를 위한 주택과 도시내의 도로 등을 건설하기 위함이다.

생산성을 높임에 있어 분업만큼이나 자본축적도 중요하다. 1인당 자본장비율이 높을수록 노동생산성이 높아진다는 것은 잘 알려진 사실이다. 자동화된 공장설비, 잘 닦여진 도로, 편리하게 설계된 오피스 빌딩 등이 모두 한 사회의 노동생산성을 높이는 자본의 구체적 형태들이다. 이런 것들을 축적하기 위해 개발이 필요하다는 데에 긴 설명이 필요 없을 것이다. 개발은 우리의 생활 수준을 높이기 위해서 필요하다.

### 3. 개발에 대한 오해: 소득과 환경

많은 사람들이 개발이 오히려 생활수준을 악화시킨다고 믿고 있는 듯 하다. 개발은 도시를 혼잡하게 하고 환경을 악화시킨다는 것이다. 단기적으로는 맞는 말일 수 있다. 그러나 장기적으로 볼 때, 생활을 여유롭게 하고 환경의 질을 높이는 것은 높은 소득 수준이다.

#### (1) 혼잡과 소득

제한된 공간 안에 거주하는 인구의 숫자가 늘어나면서 혼잡의 정도는 심해진다. 공해와 교통혼잡이 심해지고 익명성의 높아짐에 따라 범죄도 증가할 것이다. 그러나 그 같은 현상이 영원히 지속되지는 않는다.

혼잡은 누구도 좋아하지 않는 현상이다. 할 수만 있다면 누구든 혼잡하게 살고 싶어하지 않는다. 사람들이 혼잡한 곳에서 살기를 택하는 것은 그것이 도시와 단절되어

서 사는 것보다 낮기 때문이다. 다행히도 인구밀도의 증가는 분업의 가속화를 가져오고 그로 인해 생산성이 높아져 소득도 성장한다. 소득의 성장은 교통비의 상대가격을 낮추어 준다. 소득이 성장하는 속도보다는 교통이나 통신의 비용이 증가하는 속도가 낮기 때문이다. 따라서 비교적 공간적으로 멀리 떨어져 있더라도 분업화된 과업간의 연결이 가능해진다. 소득이 증가할수록 사람들은 혼잡을 피해서 도시의 외곽으로 진출하거나, 주거면적을 늘리고, 자기의 주거지 안에 정원을 만들기도 한다. 이 같은 현상들을 통해서 분업으로 연결된 하나의 도시체제가 차지하는 지리적 면적이 늘어난다. 그 안에는 수많은 행정구역상의 도시들이 포함될 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 기능적으로는 하나의 분업체제 속에 통합되어 있는 것이다. 극단적으로는 우리 나라 전체 아니 전세계가 하나의 도시체제로 통합될 날도 그리 멀지 않을 것이다. 그로 인해서 소득이 더욱 더 높아진다면, 그리고 원거리 통신이 더욱 발달하게 된다면, 사람들은 전통적인 도시적 생활과는 거리가 먼 전원생활을 누리면서도 도시의 분업체제 속에서 살수 있게 될 것이다.

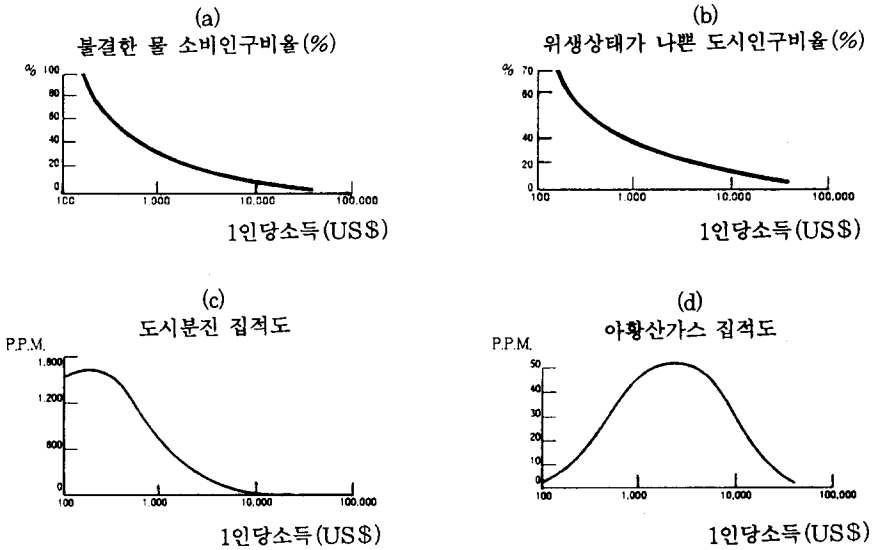
## (2) 소득과 환경의 질<sup>1)</sup>

많은 사람들이 경제성장과 환경의 질이 대립적인 관계라고 생각해 왔다. 환경의 질을 보존하기 위해서 성장속도의 둔화는 반드시 필요하다는 생각이다. 지속 가능한 성장(sustainable growth)이라는 인기 있는 용어는 바로 이런 개념을 종합적으로 표현하고 있다. 단기적으로 본다면 일면 맞는 측면이 있다. 그러나 장기적으로 본다면 소득의 증가와 환경의 질은 대체적으로 正의 관계에 있다. 환경의 종류에 따라 차이가 있긴 하지만 과거의 역사적 사실들은 그것을 실증해 준다.

다음 페이지의 그림은 세계은행이 여러 나라를 대상으로 경제성장과 환경의 질간의 관계를 분석한 결과이다(Goklany 1995). 환경이라고 하면 흔히 대기오염이나 강물의 오염 같은 것만을 떠올리지만 실제로는 그것들보다도 더 우리의 생활과 직결되는 환경이 있다. 방안의 공기, 우리가 마시고 씻는 물, 집안의 악취 등 실내의 환경이다. 실내의 환경은 소득의 증가와 더불어 괄목할 만한 질의 향상이 이루어진다. <그림 1> 중 (a)와 (b)는 경제성장과 실내환경(안전한 물과 적절한 위생상태)간의 관계를 나타낸

1) 김정호(1997)의 pp31-33을 전재한 내용.

〈그림 1〉 성장과 환경



자료 : World Bank, World Development Report, 1992.  
 Development and the Environment(New York : Oxford University Press, 1992). Goklany(1995)에서 재인용.

다. 한 눈에 보아도 소득의 성장과 실내의 환경의 질 사이에는 확실한 정의 관계가 있음을 알 수 있다.

우리 나라도 예외는 아니다. 소득이 증가함에 따라 난방연료 및 건축자재의 질이 높아진 결과, 실내 공기의 오염도는 과거에 비해 현저히 낮아졌다. 이제 연탄가스 중독은 더 이상 문제 거리가 아니다. 또 우물물이 수도물로 교체되면서 수인성 전염병의 발병율도 현저히 낮아졌다.

이 같이 소득의 증가로 인해 질이 좋아지는 환경들은 대개 주인이 있는 환경들이다. 소득이 늘어남에 따라 좋은 환경에 대한 수요가 늘고 또 그것을 충족시키기 위한 투자의 여력도 커지기 때문이다. 하지만 모든 환경이 그런 범주에 속하는 것은 아니다. 도시의 대기, 강물이나 연안해역 등 공유수역에는 주인이 없다. 산업화 초기단계의 경우, 이런 종류의 환경은 생산 및 소비의 증가와 더불어 질이 떨어진다. 그림 (c)와 (d)를 통해서 알 수 있는 바와 같이 한편 도시 대기 중의 분진농도와 아황산가스(SO<sub>2</sub>) 농도는 경제성장의 초기에는 소득의 증가가 환경질의 악화를 가져 온다. 대기에

는 주인이 없기 때문이다. 그러나 소득수준이 어느 정도의 수준(분진의 경우 1인당 소득 3280불, 아황산가스의 경우 1인당소득 3670불)을 넘어가면 대기중 분진과 아황산가스농도는 낮아지기 시작하는 것으로 나타났다.<sup>2)</sup> 물론 질소산화물(NO<sub>x</sub>)이나 이산화탄소<sup>3)</sup>, 강물의 용존산소량과 같은 경우는 성장이 오염추세를 낮춘다는 증거가 충분하지 않은 것은 사실이다. 하지만 전반적으로 보면 성장초기에는 오염이 증가하다가, 소득수준이 어느 수준을 넘어가면 환경의 질이 개선되는 추세를 나타낸다는 것은 사실인 것 같다.

많은 오염물질들에 있어 오염추세에 반전이 일어나는 데에는 여러 가지의 원인이 있다. 소득이 성장함에 따라 좋은 환경에 대한 수요가 늘고 거기다가 환경오염방지시설비의 상대적 부담이 줄어들어 방지시설에 대한 투자도 늘어난다든가, 에너지 효율<sup>4)</sup>을 비롯한 생산의 효율이 높아지는 것이 중요한 이유일 것이다.

그렇다고 해서 필자가 현재와 같은 추세가 최선의 상태라고 주장하는 것은 아니다. 우리가 환경이라고 부르는 것들은 대개가 공유재의 상태로 남아 있어 공유의 비극(tragedy of commons)을 피하기 어렵다. 위에서 보인 대로 소득이 어느 정도의 수준을 넘어가면 오염수준이 다시 낮아지는 추세가 나타나긴 하지만, 그런 상태까지는 너무 오랜 기간이 걸릴 경우도 있고, 또 오염추세가 반전된 이후의 상태에 대해서도 그것을 최선이라고 볼 이유는 없다. 환경에 대한 정책이 필요한 것은 그 때문이다.

환경 문제를 해결하기 위해서 취할 수 있는 방법으로는 소송을 통한 해결, 환경에 대한 재산권의 부여, 환경 규제, 개발에 대한 정부의 직접 규제 등을 생각해 볼 수 있다. 어떤 수단을 택하든 간에 우리가 추구해야 할 것은 개발 행위로 인해 발생하는 외부불경제를 내부화시킬 수 있는가의 여부이다. 우리 나라가 주로 택하고 있는 방법은 환경규제와 개발에 대한 직접규제이다. 다음 장에서는 개발규제가 적절한 수준에서

2) Grossman and Krueger(1995)도 유사한 연구결과를 밝혀내었다. 그들의 연구에 따르면 아황산가스의 경우 4053불, 매연은 6151불, 용존산소는 2703불, 강물의 BOD는 7623불, COD는 7853불에 오염 최고치에 이르고 소득이 그 이상으로 늘면 오염도가 떨어지는 것으로 나타났다. 이들은 이것 이외에 9개의 오염물질에 대해서도 유사한 추세를 보고하고 있다.

3) 많은 사람들이 이산화탄소를 지구온난화의 주범으로 여기고 있다. 하지만 지구의 온난화가 과연 실제로 일어나고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 크다. 과학자들은 여러 가지의 과학적 증거를 기초로 해서 오히려 지구가 냉각되고 있는 것이 아닌가라는 의문을 제기하고 있다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 논의될 것이다.

4) 지구에서 최초의 산업혁명이 시작되던 1786년부터 1986년까지의 200년 동안 지구전체의 GNP는 110배 증가한 반면 이산화탄소 배출량은 12배 증가한 것에 그쳤다. Bernstam(1991)참조.

이루어지고 있는지를 평가해 보고자 한다.

#### 4. 개발 규제의 평가

우리나라의 중요한 도시개발 규제로는 농지 임야의 전용에 대한 규제, 건축물 밀도 규제, 그리고 용도규제이다. 이들 각각에 대해서 평가해 보고자 한다.

##### (1) 농지/임야 전용 규제

농지/임야 전용규제의 범주에 속하는 제도로는 그린벨트, 농업진흥지역을 비롯한 각종 농지 보호제도, 임야보전제도, 상수원보호제도 등이다.

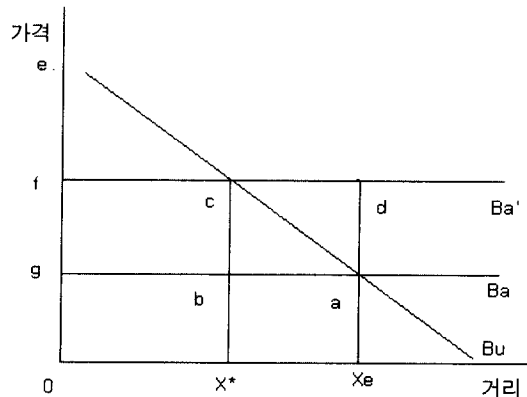
도시민의 입장에서 볼 때 농지나 임야는 거기에서 생산되는 농작물이나 임산물 이상의 가치가 있다. 환경오염물질의 정화, 수분의 보존, 토양 유실의 방지, 휴양지 제공 기능 등은 임야나 농지가 가지고 있는 중요한 가치들이 분명하다. 문제는 그런 기능들이 공공재적 성격을 갖는다는 사실이다. 즉 모든 사람들에게 필요한 것들임에도 불구하고 누구나 무임승차를 하려하기 때문에 시장에서의 자유로운 거래에만 맡겨 놓으면 지나치게 작은 양 만이 공급될 것이다. 따라서 제대로 한다는 보장만 있다면 정부가 공법을 통해서 임야나 농지의 전용을 적당한 수준에서 규제하는 것이 공공복리의 증진에 도움이 될 수 있다.

정부가 규제를 통해서 해야 할 일은 거래비용이 없을 때 벌어질 상황을 모사하는 일이다. <그림 2>를 보자. 횡축은 도심으로부터의 거리, 종축은 가격,  $B_u$ 는 각 지점에서 평가된 도시토지로서의 가치,  $B_a$ 는 농지로서의 가치를 각각 나타낸다.  $B_u$ 가 우하향하는 것은 도심으로부터 멀어질수록 도시토지로서의 가치가 낮아진다고 가정했기 때문이다.  $B_a$ 가 횡축과 수평하게 그려진 것은 농지의 생산성이 거리와 관계없이 일정하다고 가정했기 때문이다. 농지나 임야의 비시장적 가치를 거래하는 데 드는 비용이 매우 높다면 도시의 경계는  $B_u$ 와  $B_a$ 가 일치하는  $x_0$ 에서 결정될 것이다. 원점에서부터  $x_0$ 까지는 도시적 용도의 토지이고 그 밖은 농지로 남아 있게 된다. 그런데 이것은 사회 전체의 입장에서 본다면 최적의 상태가 아니다. 농지나 임야의 진정한 사회적 가치, 즉 시장에서 거래되는 농산물이나 임산물의 가치에다가 환경보전기능 등 비시장적 가치를 더한 값을  $B'_a$ 이라 해 보자. 도시의 경계가  $x_0$ 에서 결정될 경우 사회 전

체가 누릴 총효용은  $eadB_s'$  이 된다. 그런데 경계선을  $x^*$ 까지 이동시킬 수 있다면 그들이 누리는 효용은  $\Delta acd$  만큼이 증가한다. 따라서 자기들끼리의 의견 일치를 볼수만 있다면 추가되는 이득  $\Delta acd$ 의 일부를  $x^*$ 와  $x_e$ 사이의 농지소유자들에게 보주금을 주거나 또는 해당 구간의 농지나 임야를 구입하여 농업용으로 이용되도록 할 것이다. 거래비용이 0인 가상공간에서나 가능한 일이지만 규제당국으로는 중요한 정보가 된다.

정부가 규제를 통하여 할 일은 도시의 경계면이  $x_e$ 가 되도록 농지나 임야의 전용을 규제하는 일이다. 문제는 어떻게 그런 지점을 찾아내는가이다. 도시와 농촌의 경계면에 나타나는 토지가격 차이가 나침반 역할을 해줄 수 있다. 규제하에서의 농지가격은 농업생산성에 의해서만 결정된다. 따라서 도농경계면에서의 토지가격차이는 농지의 비시장적 가치에 해당하는  $bc$  만큼이 될 것이다. 그렇게만 할 수 있다면 정부의 규제는 최적의 상태를 유지하는 셈이 된다.

〈그림 2〉 도농 경계면의 결정



임업연구원(1992)의 조사에 따르면 임야의 비시장적 가치는 92년을 기준으로 연간 26조 4883억원이다.<sup>5)</sup> 연간 이자율을 10%로 가정할 경우 그것의 현재가치는 264조 8830억원이다. 평당 가치를 구하기 위하여 우리나라 임야 면적 199억 969만 6960평으로 나누어 보자. 산림의 공익적 가치는 평당 13,000원이 된다<sup>6)</sup>. 농지의 비시장적 가치에 대한 체계적 연구 결과는 구할 수가 없기 때문에 임야의 그것과 같다고 가정하자.<sup>7)</sup>

위에서 언급하지는 않았지만 농지나 임야를 도시적 용도로 사용하기 위해서는 절토 성토 등의 공사와 도시기반시설에 대한 투자가 필요하다. 그 값은 도시토지의 가격에 반영될 것이다. 이들 투자들은 지형에 따라 차이를 보인다. 도시로부터 멀고 지형이

5) 이하의 분석결과는 김정호(1995)의 143-156쪽을 요약한 것임.



험한 곳은 상대적으로 비용이 높아지고, 접근성이 좋고 평탄한 지형에서는 비용이 낮아진다. 토지개발공사가 '92년에 준공한 13개 택지개발사업 중 평당 조성비가 가장 높은 곳은 산지 위주로 구성된 인천 갈산지구로서 평당 16만 2천원이었고, 가장 낮은 곳은 농지 위주로 구성된 전주, 산천지구였다. 전자의 값을 임야의 전용을 위한 투자, 후자의 값을 농지의 전용을 위한 투자라고 하기로 한다.

이제 임야 및 농지의 비시장적 가치와 개발시설투자비를 합쳐 보자. 임야의 경우 17만 5천원이고 농지의 경우 6만원이 된다. 만약 도농경계면에서 택지나 공업용지 등 도시용지의 가격과 농지, 임야 가격간의 차이가 그 이상이라면 과도한 규제가 이루어진 것이고, 그 이하라면 규제가 너무 느슨하다는 뜻이 된다.

한국감정원의 자가자료를 가지고 계산을 해 본 결과 대부분의 도시 지역에서 가격 차이가 위의 숫자들을 훨씬 넘어가는 것으로 나타났다. 규제가 지나치게 느슨한 것으로 나타난 지역들도 제법 있었으나 대개 낙후지역들이었다. 토지를 많이 필요로 하는 지역일수록 농지나 임야의 전용에 대한 규제가 강한 효과를 나타내고 있는 것이다. 이상의 결과는 농지나 임야의 전용에 대한 규제가 지나치게 엄격함을 말해준다.

## (2) 건축물 밀도 규제

건축의 밀도는 건물의 높이와 인접 대지와와의 거리라는 두 가지의 요소로 구성된다. 토지이용규제를 통해서 건물의 밀도를 규제하려 하는 것은 밀도가 높을수록 외부성이 강하다고 생각하기 때문일 것이다.

고층화 때문에 발생하는 건물간 외부불경제는 규제를 한다고 해서 치유될 성질이 아니다. 그런데도 건물의 높이는 토지이용규제의 가장 중요한 수단으로 이용되어 왔다. 그 결과 고층화가 필요한 도심이 상대적으로 저층화하는 대신 도시 외곽지역의 건물들이 규제가 없을 경우보다 고층화되는 현상이 나타났다.

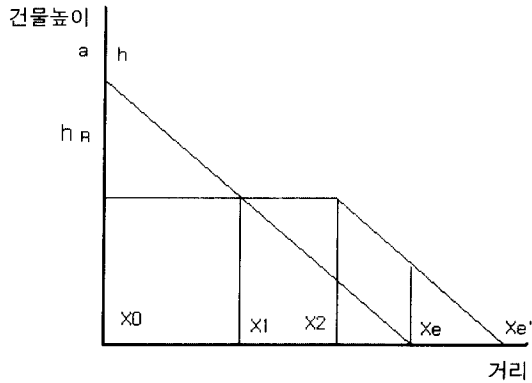
<그림3>을 보자. 횡축은 <그림2>에서와 마찬가지로 도심으로부터의 거리이고 횡축은 건물의 높이이다. 점 a로부터  $x_c$ 까지 이어진 선 h는 높이 규제가 없을 때 도심으

6) 정확히는 13,304원.

7) 농지의 비시장적 가치는 임야보다 낮을 것으로 생각된다. 농약이나 비료의 사용, 단작(monoculture) 등 때문에 농업 그 자체에 의한 환경파괴가 있기 때문이다. 따라서 농지의 비시장적 가치를 임야의 그것과 같다고 가정한 상태에서 과도한 규제가 있다는 결론이 나올 경우 결론의 정당성이 상처를 입지는 않는다.

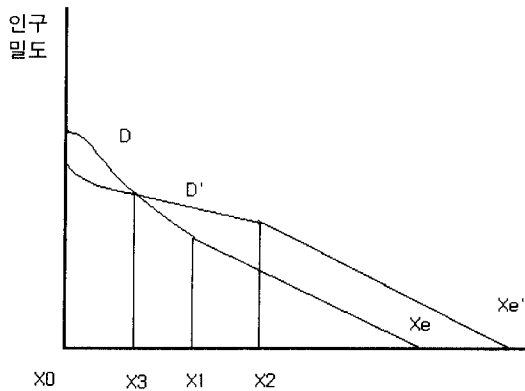
로부터의 거리에 대한 건물 높이의 분포이다. 건물의 높이는 도심에서 가장 높고 외곽으로 나갈수록 낮아진다. 이제 건물의 높이가  $hR$  이상을 넘어갈 수 없도록 규제한다고 생각해 보자. 자유로운 상태에서  $hR$  이상의 높이를 유지했을 건물들로부터  $hR$  윗부분의 공간들이 사라져 버린다. 그 곳에서 이루어졌을 활동들은 다른 곳에서 공간을 찾아야만 할 것이기 때문에 도시의 전반적인 건물가격은 오르게 된다. 높이 규제의 효과가 특히 심각한 도심지의 일부 토지를 제외한 나머지 지역에서는 토지가격들도 올라간다. 그 결과 규제가 없었더라면  $hR$  이하의 높이를 유지하고 있었을 지역의 건물들의 높이가 높아진다. <그림 3>의  $h'$ 은 규제하에서 형성되는 건물 높이의 분포이다. 원래의 분포  $h$ 와 비교할 때,  $x_1$ 까지는 규제로 인해 건물 높이가 낮아지지만  $x_1$ 을 넘어서서부터는 전반적으로 건물높이가 높아지며 도시의 경계면은  $x_e$ 로부터  $x_e'$ 까지로 확장된다.

<그림 3> 높이 규제의 효과



건물 높이규제는 인구밀도의 분포에도 영향을 준다. 규제가 없다면 인구밀도는 <그림 4>의  $D$  처럼 분포하고 있었을 것이다. 건물 높이 규제는 그것을  $D'$  과 같은 모양으로 변화시킨다. 즉 중심지의 인구밀도는 떨어뜨리고 변두리의 인구밀도는 높여 놓는 것이다. 도시를 있게 하는 것은 교통비용이다<sup>8)</sup>.

<그림 4> 높이 규제와 인구밀도



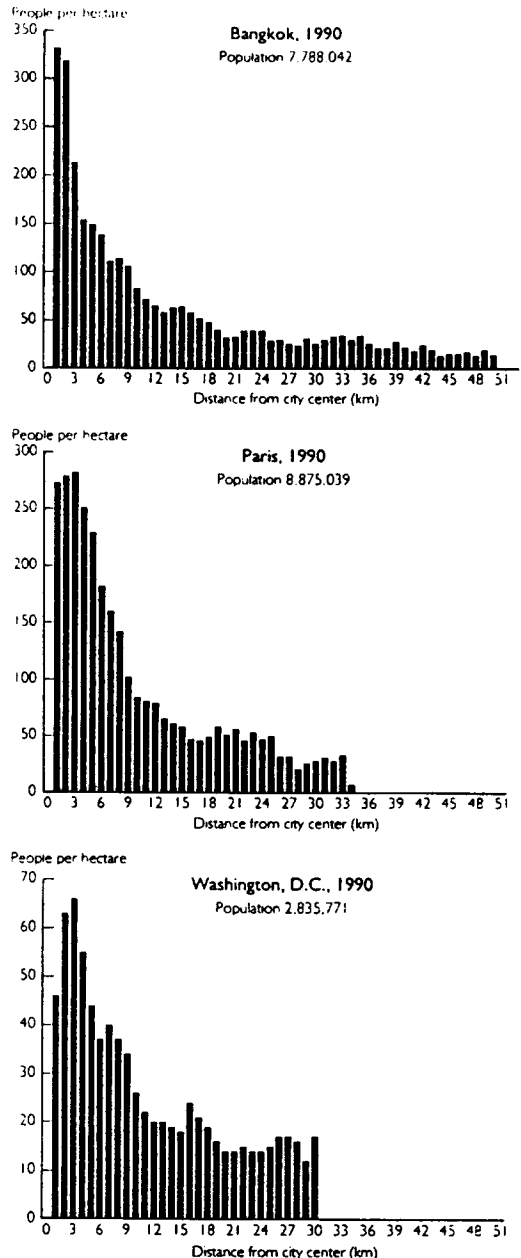
8) 집적의 경제 등 도시의 형성을 설명하기 위한 많은 요소들이 제안되어 왔지만 궁극적인 요인은 교통비용이다. 만약 비용없이 순간 이동이 가능하다면 다른 어떤 요인도 극복할 수 있을 것이고, 굳이 복잡한 도시를 이루고 살 필요도 없었을 것이다.

그것을 절약하기 위해 사람들은 한 군데에 모여 살고 있을 것이다. 높이규제는 외곽지역으로의 인구 확산을 통해서 도시민들이 부담해야 하는 교통비용도 증가시킨다.

인구분포의 왜곡현상은 실제의 데이터에 의해서도 뒷받침된다. 다음의 <그림5>는 토지이용에 대한 규제가 비교적 약한 방콕과 파리, 워싱턴 세 도시의 인구밀도 분포를 보여준다(Bertaud 1994; 236). 세 도시 모두 다 <그림 4>에서의 *D*와 유사하게 우하향하는 분포를 보이고 있다. <그림6>는 서울의 인구밀도이다(K. Kim 1994; 247).<sup>9)</sup> 앞의 세도시들과는 달리 서울의 인구밀도는 도심으로부터의 거리에 대해서 별로 반응을 보이지 않고 있다. 형태가 정확히 같지는 않지만 인구밀도가 도심으로부터의 거리에 대해서 둔하게 반응한다는 점에서는 *D* 과 차이가 없다.

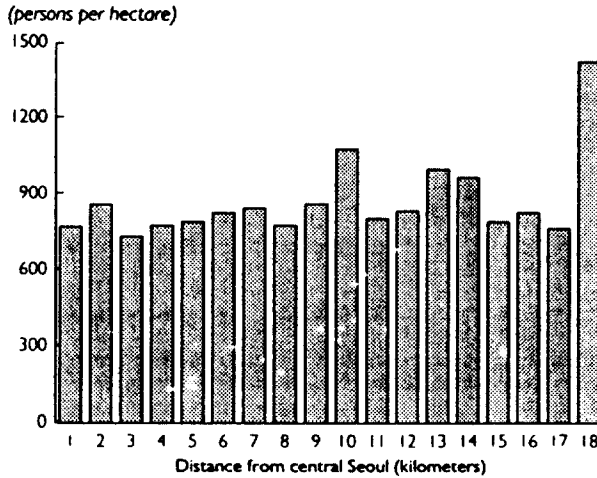
나이트(F. Night)이 지적한대로 불가피한 현상이라면 그것을 최적이라고 부를 수밖에 없다. 건물 높이로 인해 발생하는 외부성의 문제가 높이 규제로 해결되지 않는다. 오히려 도시 전체 공간의 가격을 높이며, 도심의 일부 구간을 제외한 나머지의 지역에서 건축밀도

<그림 5> 인구밀도



9) 자료들을 제공해주신 서강대학교 김경환 교수에게 감사드립니다.

〈그림 6〉 서울의 밀도분포



Note: Net density = population/net residential area.

Source: Bae 1990

와 인구밀도를 높여 시민들의 교통비부담을 늘리는 등 비용만을 가져다 준다. 높은 건물로 인한 답답함은 도시생활을 하기 위해서 불가피하게 받아들여야만 하는 현상으로 보인다.

### (3) 용도 규제

용도분리는 우리나라 토지이용규제의 중요한 수단 가운데 하나이다. 최초의 용도지역제는 미국에서 시작된 것으로 누적적 용도지역제(cumulative zoning)의 형태를 취하고 있었다. 피해자의 입지가 허용되는 용도지역에는 가해자의 입지를 허용하지 않되, 가해자의 입지가 허용되는 곳에는 피해자의 입지를 허용한다는 개념이다. 예를 들자면 상업지역이나 공업지역에는 주거시설의 입지를 허용하되, 주거지역에는 상업시설이나 공업시설의 입지를 허용하지 않는다는 식이다. 용도의 구분이라든가, 용도지역별 면적 배분 등을 위한 정보를 구하기가 어려워서 그렇지 최소한 규제의 방향은 옳다고 보아야 한다. 가해자의 입지가 허용되는 곳에 입지하려는 피해자는 입지의 편익이 주변 시설로부터의 피해보다 크다고 판단했기 때문에 그렇게 했을 것이다.

그러나 우리 나라의 용도지역제는 오히려 그 반대의 방향을 취하고 있다. 가해자의 입지가 허용되는 지역에는 피해자의 입지가 허용되지 않고, 피해자의 입지가 허용되

는 곳에는 가해자의 입지가 허용되는 경향이 있다. 특히 문제가 되는 것은 일반주거지역과 상업지역이다. 상업지역의 면적이 도시 전체 면적의 일정율을 넘지 못하게 지정한다는 것이 우리나라 도시계획의 원칙 중 하나이다.<sup>10)</sup> 상업지역은 좁게 지정하고 주거지역에는 상업시설들이 입지가 허용되다 보니 주거지역은 있으나 마나한 결과가 초래되었다.

다음의 <표1>은 1993년 당시 서울 4개구의 공시지가 결정용 표준지의 도시계획법상 용도지역(녹지지역 제외)과 실제의 이용상태를 분석한 결과이다. 일반주거지역 토지 중 주거용으로 사용되는 경우는 58%이고 나머지인 42%가 비주거용으로 사용되고 있다. 준주거지역의 경우 용도의 혼합은 더욱 심하여 주거용으로 사용되는 것은 28%에 불과하다. 반면 상업지역으로 지정된 토지는 80% 이상이 상업적 용도로 사용되고 있다. 상업지역내에 옛날부터 있어온 주거용 건물들이 상당수 있다는 사실을 고려해 볼 때 상업지역 내에서 새로 지어지는 건물들은 대개 상업용시설이라고 보아도 무방할 것이다. 상업지역 내의 토지는 주로 상업기능에 사용되는 반면 주거지역 내의 토지는 상당 부분이 상업시설로 사용되고 있음을 이 분석결과를 말해 주고 있다. 이같은 현상은 용도지역별 면적의 배분과 용도혼합의 방향이 잘못되었기 때문에 나타나는 현상이다.

외부불경제는 상업시설로부터 주거시설의 접하는 지점에서 발생한다. 따라서 거래비용이 낮다면 주거시설의 소유자와 상업시설의 소유자간에는 양 시설간의 경계면을 최소화하기 위한 계약이 성사될 것이다. 그러나 현실적으로는 거래비용이 높기 때문에 그런 식의 거래는 불가능하다. 그렇다면 정부가 용도지역을 가지고 이 문제를 해결하려 할 때 어떻게 해야 경계면을 최소화할 수 있을까?

정부가 상업지역과 주거지역간의 최적 경계점을 정확히 알 수 없는 상황에서 용도지역제를 운영하는 원칙과 다음과 같이 요약될 수있다. 첫째, 누적적 용도지역제를 준수한다. 즉, 주거지역에는 상업시설을 허용하지 않고, 상업지역에는 상업시설 뿐 아니라 주거시설의 입지도 허용한다. 둘째, 주거지역의 면적을 좁게 잡은 상태에서 출발한 후 주거지화하는 상업지역내의 토지는 법적으로 주거지역의 지위를 부여한다. 이렇게 하더라도 최적점을 찾을 수는 없지만 (개별적 외부성의 크기가 그리 크지 않다고 가정

10) 구체적인 용도지역의 지정 기준에 대해서는 한국기술사회(1990)의 pp64-65를 참조할 것.

할 경우) 최소한 그와 유사한 점을 찾아갈 수는 있다.

우리나라의 용도지역제는 오히려 그와는 반대로 되어 있다. 상업지역은 좁게 배정하고, 주거지역은 넓게 한 후 주거지역에는 근린생활시설이라는 명목으로 광범위한 상업시설의 입지를 허용한 것이다. 주거지역에서 나타나는 광범위한 용도혼합 현상은 그같은 정책실패의 결과로 보여진다. 오늘날 우리가 관찰하고 있는 현상은 용도지역제가 없었더라도 달라지지 않았을 것이다. 결과적으로 우리나라의 용도지역제는 용도의 분리효과를 없이 밀도규제의 효과만을 가지게 되었다.

### 5. 개발과 환경의 조화

지금까지 살펴 본 바와 같이 우리 나라가 주로 택하고 있는 직접적 개발규제 제도 들은 지나치게 엄격하거나 또는 무엇 때문에 규제를 하는지 분명치 않기도 하다. 이렇게 된 가장 큰 이유는 규제권자들이 규제의 편익과 비용을 제대로 계산하지 않기 때문이고, 또 계산해야 할 이유가 없기 때문이다. 규제영향평가제도 같은 것을 의무화한다면 어느 정도 이 문제를 해결할 수 있겠지만, 비용과 편익이라는 것이 본래 객관화하기 어려운 주관적 성격의 것이라 제도의 성공을 보장하기 어렵다. 이런 문제를 상당

〈표 1〉 용도지역별 토지의 실제 이용 상태

(단위: 필지수)

	주거용	주상복합	상업용	업무용	공업용	기 타	합 계
일반주거 지역	1974 (52.72)	479 (14.01)	614 (17.95)	90 (2.63)	38 (1.11)	225 (6058)	3420 100.00
준주거 지역	23 (28.05)	11 (13.41)	38 (46.43)	5 (6.10)	0 (0.00)	5 (6.10)	82 (100.00)
전용주거 지역	126 (71.59)	10 (5.68)	13 (7.39)	1 (0.57)	0 (0.00)	26 (14.77)	176 (100.00)
상업 지역	82 (8.83)	75 (8.07)	473 (50.91)	199 (21.42)	9 (0.97)	91 (4.66)	408 (100.00)
준공업 지역	90 (22.06)	52 (12.75)	105 (25.74)	12 (2.94)	130 (31.64)	19 (4.66)	408 (100.00)
자연녹지 지역	3 (13.64)	1 (4.55)	0 (0.00)	1 (4.55)	3 (13.64)	14 (63.64)	22 (100.00)
합 계	2298	628	1243	308	180	380	5037

주: ( )안은 %.

부분 해결해 줄 수 있는 것이 개발규제 및 허가권(지의 전권)을 지방정부에게 주는 동시에 그것을 지방정부의 재산권으로 간주하는 것이다. 즉 개발권을 팔 수 있게 만드는 것이다.

중앙정부가 토지이용규제권을 독점하고 있다는 사실은 우리나라의 토지이용규제가 실패하는 중요한 이유 가운데 하나이다. 토지이용규제에 관한 권한들을 지방정부로 이관할 필요가 있다. 그러기 위해서는 도시계획법, 농지법, 산림법, 도시계획법, 건축법 등 중앙정부 소관의 법들을 폐지하고 그 대신 토지이용규제에 관한 사항들을 지방정부의 조례에 의해서 결정할 수 있게 해야 한다.

그렇다고 해서 지방정부에게 무제한의 권리를 주자는 것은 아니다. 지방정부의 토지이용규제권도 헌법 제11조 제1항의 '모든 국민은 법 앞에 평등하다'라는 조항의 이념과 헌법 제23조 제3항의 보상에 관한 규정을 벗어날 수가 없다.

우리나라의 토지이용규제들은 이미 건축을 완료한 사람들에게는 적용이 되지 않고 앞으로 건축을 해야 할 사람들(그들은 정치적 소수이거나 국외자들인 경우가 많다)만을 대상으로 적용되어 왔었다. 법 앞에서의 평등이 실현되지 않아 온 것이다. 그 결과 과거부터 내려온 무리한 규제들이 수정되지 않고 지속되어 왔으며 새로운 많은 무리한 규제들이 만들어지기도 했다. 헌법이 보장하는 평등권으로 지방정부의 입법행위를 기속한다함은 기존 주민들의 평균적인(통상적인) 토지이용행위 이상의 것을 새로운 개발자들에게 보상없이 요구할 경우(또는 그런 입법을 할 경우) 위헌 판결을 낼 수 있다. 과연 우리나라의 헌법 재판소가 그런 판결을 낼지는 알 수 없다. 그러나 이미 독일 헌법재판소가 국민의 재산권을 제한하는 내용의 입법권에 대해서는 입법자에게 주어진 재량권의 범위를 좁게 인정하고 있기 때문에(허영 1995; 468) 우리나라에서도 전혀 실현 불가능한 일로만 보이지는 않는다. 그러한 판결을 통해서 지방정부가 기존 주민들이 영위하고 있는 통상적인 행위 이상의 것을 새로운 개발자들에게 요구할 때에는 반드시 정당한 보상을 하게 한다면 지방정부에 의한 기회주의적인 규제권의 행사를 방지할 수 있을 것이다.

과도한 규제에 대한 보상과는 반대로 통상적인 수준 이하의 것을 허용하는 데에 따른 대가의 수수를 허용하는 것도 필요하다. 규제권을 지방정부의 재산권으로 인정하는 뜻이다. 어떤 지역의 토지를 이용하려고 하는 사람 중에는 그 지역의 평균적인 토지이용의 행태를 벗어나기는 하지만 다른 지역 주민들에게는 큰 편익을 주는 경우

들이 종종 있다. 농촌지역에 아파트나 공장을 지으려 한다든가, 도시지역에 농수산물 시장을 설치하려는 경우 등이 여기에 해당한다. 이런 시설들은 광범위한 지역의 소비자들에게 소비자잉여를 안겨다 주는 시설이지만 해당 지역의 주민들에게는 오히려 피해만 안겨줄 가능성이 높다. 만약 이들에게 해당 지역의 평균적인 토지이용행태를 준수하라고 한다면 이런 시설들은 어디에도 설치되지 못할 가능성이 높아진다. 그 결과 지역 주민들의 피해는 구제되겠지만 익명의 다수 소비자들이 누리게 될 소비자잉여는 사라지게 된다. 규제권을 재산권으로 인정한다는 것은 기준을 완화해주는 대신 그에 상응하는 대가를 지불하게 함을 뜻한다. 즉 규제권의 일부를 팔 수 있게 하는 것이다. 그렇게 해서 성사되는 거래는 자발적이기 때문에 누구에게도 손해가 되지 않는다. 계약의 원리가 규제권에 대해서도 적용된 것이다.

필자의 이같은 제안에 대해서 부패의 가능성을 우려하는 사람들이 있을 것이다. 그러나 지방화가 충분히 진행된다면 그리 우려할 만한 문제는 아니다. 부패라는 것은 주민들의 대리인인 정치인이나 공무원들, 계획가들이 제3자로부터 대가를 받고 주민들의 의사와 반하는 결정을 내리는 현상으로서 즉 대리인 비용(agency cost)의 일종이다. 대리인 비용은 조직의 독점력이 클수록, 그리고 집단의 이질성이 커질수록 따라서 커지는 경향이 있다(Ellickson 1977). 지방화는 지방정부들간의 경쟁을 촉진할 것이기 때문에 독점력을 낮춘다. 그리고 발로하는 투표(voting by feet)의해서 동질성은 높이게 된다. 따라서 규제권의 지방화가 부패를 촉진할 것이라는 우려는 이론적 타당성이 그리 높지 않다. 학자들이나 중앙정부의 공무원들이 부패의 가능성을 논하는 것은 지방정부가 자신들의 감시의 눈길에서 벗어나는 것에 대한 두려움 때문일 것이다. 그러나 지방화는 지방정부에 대한 감시를 중앙정부의 공무원들이나 학자들의 손으로부터 각 지역의 주민들의 손으로 옮겨 놓게 될 것이다.

지방화와 관련하여 우려해야 할 것은 부패의 가능성이 아니라 유권자들의 의사에 지나치게 충실한 나머지 해당 지역에 이해관계를 가지고 있기는 하지만 지역 정치에서의 발언권이 없거나 작은 사람들의 정당한 권리가 침해되는 현상이다. 이런 문제는 이미 제안한 평등권의 정확한 적용, 그리고 규제권의 거래 허용을 통해서 보완할 수 있다. ■



■ 참고 문헌

- 김정호, 한국의 토지이용규제(개정증보판), 한국경제연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_, “시장원리와 환경문제,” 규제연구(여름), 1997, 한국경제연구원. pp29--
- 임업연구원, 산림의 공익적 기능의 계량화 연구(II), 1992.
- 한국기술사회, 도시계획 핸드북, 명보문화사, 1990.
- 허영, 헌법 이론과 헌법, 박영사, 1995.
- Mikhail Bernstam(1991), *The Wealth of Nations and the Environment*, Institute of Economic Affairs.
- A. Bertaud, “Overview,” in *The Human Face of the Urban Development*, Proceedings of the Second Annual World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development, World Bank, September 1994, pp233-.
- R. Ellickson, “Surburban Growth Controls:An Economic and Legal Analysis,” *The Yale Law Journal* vol 86, no. 3, January 1977, pp385-511.
- W. Fischel, *The Economics of Zoning Laws:A Property Rights Approach to Amereican Land Use Controls*, The Johns Hopkins University Press, 1985.
- Indur Goklany(1995), “Richer is Cleaner:Long-term Trends in Global Air Quality” in Bailey(1995), 340-377.
- Gene Grossman and Alan Krueger(1995), “Economic Growth and the Environment,” *Quarterly Journal of Economics* .
- K. Kim, “Controlled Development and Densification:Seoul, Korea,” in *The Human Face of the Urban Development*, Proceedings of the Second Annual World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development, World Bank, September 1994, pp244-.