



# 토지 공공성과 환경정의 구현방향: 도시개발을 중심으로

2018. 4. 26.

반영운

환경정의연구소 소장  
충북대학교 도시공학과 교수

## 목 차

### 01\_서론

- 연구의 배경 및 필요성
- 연구의 목적

### 02\_도시개발과 토지공공성, 환경정의

- 도시개발과 토지 공공성
- 도시개발과 환경문제
- 환경문제와 환경정의

### 03\_토지 공공성과 환경정의 구현방향

- 토지공공성과 지대 조세제
- 도시개발과 지대 조세제, 공공토지임대제
- 지대조세제, 공공토지임대제와 환경정의

### 04\_결론

- 결론

# I 서론

## 연구의 배경 및 필요성

- 공정한 분배를 위한 사회시스템의 부재는 곧 '정의-Justice' 실현을 위한 법적, 제도적 체계의 미비
- 도시개발 과정 중 공공재인 토지 개발로 인해 생겨난 사회적 이익의 환수와 분배는 '토지의 공공성' 확보를 전제한 체계의 정비 필요
- 각종 도시개발 (공공 개발, 민간 개발)로 인한 피해의 공정한 분배는 생태계를 포함한 모든 주체의 '환경권' 을 전제한 '환경정의' 실현과 연계
- 토지개발로부터 생겨난 '공적 이익'을 '공정하게 환수'하여 '공적 피해'를 '공정하게 보상, 배상, 복원' 할 필요가 있음

## 연구의 목적

본 연구의 목적은 도시개발 사업 시 토지의 공공성을 확보하여 환경정의를 구현할 수 있는 방향을 찾는 데 있음

# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 도시개발

### ■ 도시계획과 도시개발

- **도시계획:** 도시의 건전한 발전, 공공의 안녕질서, 공공복리의 증진을 위한 토지이용·교통·위생·산업·보안·국방·후생 및 문화 등에 관한 계획
- **계획 내용:** 토지이용계획, 교통계획 및 시설계획, 공원녹지계획, 공공처리시설계획, 상업업무시설계획, 교육·문화시설계획, 방재시설계획, 도시개발사업계획
- **도시개발:** 도시변화의 수요에 대응하여 도시발전을 도모하기 위한 일련의 의도적 행위로서 도시계획의 이념을 실현하는 행위
  - 도시개발을 위한 각종 사업:
    - 도시개발사업: 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보전 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위해 시행하는 사업
    - 도시계획시설사업: 기반시설 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도시·군관리계획으로 결정·고시된 도시계획시설 설치·정비, 개량 사업

# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 도시개발과 토지 공공성

### ■ 토지 공공성

#### ■ 토지:

- 사람이 살아가는 데 필수불가결한 요소로서 햇빛, 물, 공기, 나무, 땅, 자연자원
- 사람이 생산하지 않고 모든 사람이 공평하게 부여 받은 자원이자 삶의 근거
- 따라서 인간이 토지 위에서 행하는 모든 행위는 신성하며 그 결과는 개인의 소유로서 신성 불가침하다고 할 수 있음.

#### ■ 토지 공공성:

- 토지 그 자체가 경제행위의 근거가 되지만 토지 소유자체로부터 오는 모든 경제적 이익을 토지 소유자가 사유화하는 것은 정의롭지 못함
- 왜냐하면 토지의 가치인 지대(Rent)는 사회공동체가 함께 노동하여 얻어낸 결과이기 때문임

# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 도시개발과 토지 공공성

### ■ 토지 공공성

#### ▪ 도시개발과 토지 공공성 실현 필요성

- 토지 위에서 행해지는 다양한 도시개발로 인해 생겨나는 사회경제적 이익은 지대의 형태로 가치가 형성되고 시장을 통해 분배됨
- 그러나 토지 소유주가 대부분의 지대를 사유화하고 독점하면서 생겨난 토지 불로소득으로 인해 시장경제의 공정성이 훼손됨
- 토지 소유자체만으로 사회적 이익을 독점할 수 있는 제도를 악용하여 필요한 토지를 개발하지 않고 놀려두거나, 토지 위에서 행해지는 활동들에 대해 스스로 책임을 지지 않고 사회에 떠 넘기는 행위는 토지의 공공성을 현저히 해치게 됨
- 따라서 토지의 공공성을 실현하기 위해 이러한 토지불로소득을 환수하고 공정하게 분배할 수 있는 사회적 합의가 담긴 제도적 장치가 필요함

# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 도시개발과 환경문제

### ■ 도시개발과 환경문제

#### ▪ 무분별한 토지이용과 환경문제

- 무분별한 도시개발로 인한 토지이용의 불균형 및 환경의 파괴 (개구리 뿔뿔기식 개발로 인한 녹지의 파괴, 산업 및 주거 등 도시생활로 인한 대기, 수질, 토양 환경의 훼손) 심화
- 환경문제는 도시개발, 즉 토지를 기초로 하는 경제행위와 직결되어 있음
- 즉, 토지를 이용한 경제행위는 그로 인한 내부경제 (편익 등)와 외부불경제 (주로 환경피해 등)를 동시에 고려하여야 함
- 그러나 사회에서는 내부경제에 대해서는 철저한 보호장치가 있으나 외부불경제에 대한 공정한 대응방안이 부족함
- 따라서 토지의 공공성에 기반한 환경문제 해결방안이 필요함

# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 환경문제와 환경정의

### ■ 환경피해

#### ▪ 환경문제와 환경피해

- 도시개발로 인한 녹지의 훼손 및 파괴
  - 도시 내 녹지 파편화 및 면적 감소, 생태 축 단절
- 환경파괴 및 훼손에 따른 생물체의 건강 피해 심화
  - 대기오염, 수질오염, 토양오염 등으로 인한 건강 피해, 생물 종 다양성 감소, 생태계 시스템 파괴
  - 사회경제적, 생물학적 약자가 환경피해 및 위험에 불공평하게 노출됨으로 인한 건강, 재산, 정신 등의 피해 발생

#### ▪ 공정한 환경피해 해결방안

- '원인자 책임 원칙'에 입각한 환경피해의 공평한 분배 또는 공정한 해결방안 필요 -> '정의적 접근' 필요



# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 환경문제와 환경정의

### ■ 사회정의와 환경정의

#### ▪ 정의 (Justice)의 사전적 개념

“Fairness in your behavior or in the way that people are treated; The quality of being reasonable and justifiable”

#### ▪ 정의 이론

##### - 공리주의: Bentham

- 최대다수의 최대 행복: 유용성 위주 → 손익계산 후 전체에게 이득이 되면 소수에게 해가 되어도 괜찮음 → 정의의 문제 초래

##### - 자유주의: John Locke, Nozick

- 개인의 자유가 최고의 덕목: 사유재산제 정당화→환경타락 가속화

국가개입의 최소화→문제시 당사자에게 적절한 보상 원칙 → 피해가 모르는 사이에 생긴 것이고, 그리고 가해자가 경제적인 능력을 상실했을 때 심각한 문제 (Times Beach Case)

# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 환경문제와 환경정의

### ■ 사회정의와 환경정의

#### ▪ 정의 이론

##### - 사회정의론: John Rawls

- 어떤 가치를 배정함에 있어서 가장 불리한 여건에 처해 있는 사람들 (the least advantaged)에게 가장 큰 혜택이 갈 수 있도록 배정해야 함.

- 예: 범죄예방을 위한 예산 배정 시 최근 일정한 기간 동안에 가장 범죄가 많이 발생한 지역에 우선적으로 가장 많은 예산을 배정해야 함

##### - 두 가지 원리

1) 각 사람은 타인의 유사한 자유와 양립할 수 있는 가장 광범위한 기초적 자유에 대해 평등한 권리를 갖는다.

2) 사회적,경제적 불평등은 다음의 두 조건을 만족시켜야 한다:

A) 최소 수혜자에게 최대의 이익

B) 직책과 직위는 모든 사람에게 열려 있어야 함

##### - Rawls 이론의 적용: Times Beach and Love Canal Case

국가의 보상에 대한 근거 제공: Superfund 제정

##### - Rawls 이론의 한계:

- 국내적임: 단일 사회에만 적용 → 국가 간 환경부정의 문제에 적용불가

- 세대 간 자원사용 및 피해에 따른 부정의 수습불가

- 인간이 아닌 동물에 대한 배려와 존중 불가

# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 환경문제와 환경정의

### ■ 사회정의와 환경정의

#### ▪ 정의 이론

#### - 확장된 계약주의: Perter Wentz

- 알지 못하는 상황을 전제한 무지의 베일이 더욱 두꺼워 갈등에 대한 합의 가능성이 더욱 높음

→ 무지의 상황에 대비한 정의이론

- 국가간, 세대간의 문제나 동물에 대한 존중도 가능하게 함
- 과학기술이 계속 발전하는 상황 속에서 있게 될 잠정적인 위협 (무지의 베일)속에서 최소한의 합리적 방안을 제시함
- **'환경정의'에 부합할 수 있는 요소가 많음**

# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 환경문제와 환경정의

### ■ 환경정의

- **환경정의 개념:** 환경정의는 학자에 따라, 지역에 따라 다르게 정의되고 있음
- 크게 환경인종주의(Environmental Racism), 환경형평성(Environmental Equity), 환경정의(Environmental Justice)등 세가지로 나눌 수 있음 (반영운, 2007)

**1) Environmental Equity:** “The distribution of environmental risks across population groups and to our policy responses to these distributions.” by Robert D Bullard

*Environmental Equity is divided into three categories: procedural equity (fairness), geographic equity, social equity,*

**2) Environmental Racism:** “Those institutional rules, regulations, and policies or government or corporate decisions that deliberately target certain communities for least desirable land uses, resulting in the disproportionate exposure of toxic and hazardous waste on communities based upon certain prescribed biological characteristics.” *The unequal protection against toxic and hazardous waste exposure and the systematic exclusion of people of color from environmental decisions affecting their communities.*

**3) Environmental Justice:** “Fair treatment for people of all races, cultures, and incomes, regarding the development of environmental laws, regulations, and policies .” by EPA

# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 환경정의

### ■ 환경정의의 개념

Bunyan Bryant  
(박재묵, 2006)

“한 지역 주민들이 자기 지역의 환경이 안전하고, 충분한 영양분을 공급하며, 보호받고 있다는 확신을 갖고 서로 상호 작용할 수 있는 지속 가능한 마을을 지원하는 문화적 규범과 가치, 규칙, 법규, 행위, 정책, 의사결정”-> **지역사회 초점**

클린턴 행정명령  
(반영운, 2007)

“소수자 집단과 저소득 집단에 미치는 불균형적으로 높고 유해한 건강 또는 환경 영향.....” -> **환경정의를 확보할 수 있는 실행계획 수립 가능**

미국 환경 보호청  
(www.epa.gov)

“환경법, 규정 및 정책의 개발, 시행 및 집행과 관련해서 인종, 피부색, 출신 국가 또는 소득과 무관하게 모든 국민들이 공정하게 처우 받고 의미 있게 참여하는 것” -> **참여 (meaningful involvement) 강조**

# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 환경정의

### ■ 환경정의의 개념

Robert Bullard  
(1994)

“유해폐기물 처리시설 입지결정, 환경규제와 법의 원활한 집행, 슈퍼펀드 부지의 정화작업 등의 공공정책으로부터 차별적인 대우를 받는 것”-> **환경형평성 관점**

Kiyosi, Toda  
(한국도시연구소, 2000, 재  
인용)

“환경정의의 사상이란 인간 활동 전체에서 환경에 주는 부담을 줄이는 동시에, 지구적 차원에서 또 **미래세대를 배려**하는 관점에 서서, 환경에서 얻는 편익과 환경파괴의 피해에 **공평원칙**을 적용함으로써 환경보전과 사회정의를 동시에 달성하려는 사상” -> **사회경제적 측면에서 벗어나 사회정의 실현 달성**

제 27차 유네스코총회  
채택

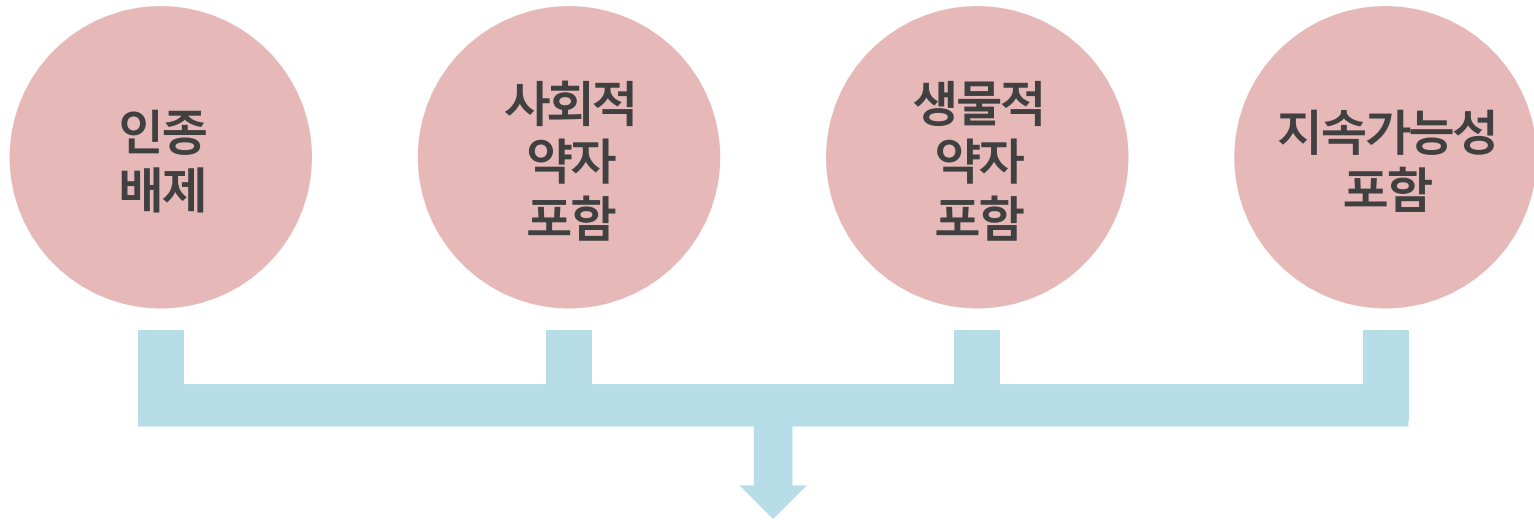
“제 1조, 현 세대는 미래 세대의 요구와 관심을 충분히 보호할수 있도록 보장할 책임이 있다.”

# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 환경정의

### ■ 환경정의의 개념

- 한국적인 상황을 반영한 새로운 환경정의 개념을 재정립할 필요성이 있음



“현 세대와 미래 세대의 사회 모든 구성원이 어떠한 조건에서도 환경적인 혜택과 피해를 누리고 나눔에 있어서 불공정하게 대우받지 않고 공동체의 문화와 역사, 그리고 주변의 생명체가 지속가능하게 공존하도록 하는 것” (반영운, 2007 인용)



# II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

## 환경정의

### ■ 환경정의의 개념 및 원칙

#### ▪ 환경정의 개념

- 환경정의란 모든 사람이 사회경제적, 생물학적, 지역적 차이에 따라 환경위험 및 피해에 불공평하게 노출되지 않고, 피해에 대해 적절히 배상과 보상을 받으며, 정책결정과정에서 실질적으로 참여하는 것(환경정의 연구소, 2016)

#### ▪ 환경정의 원칙

- 사회·경제적 수준의 차이에 따른 환경위험 및 피해의 불공평한 노출 해소
- 어린이, 노약자, 임산부 등 생물학적 약자들이 환경위험 및 피해로부터 충분한 보호
- 지역적 차이에 따른 환경위험 및 피해의 불공평한 노출 해소
- 모든 사람에게 알권리 보장, 정책결정과정에서의 실질적인 참여.

#### ▪ 환경정의 내용 (Aygeman, 2005; 조명래, 2017).

- 분배적 정의: 계층, 집단, 지역 사이에 환경재가 공정하고 공평하게 분배된 결과의 정도
- 절차적 정의: 환경재에 공정하고 공평하게 접근할 수 있는 절차의 강구 여부
- 교정적 정의: 환경취약계층이 겪는 피해에 대한 공정한 배상 여부
- 실체적 정의: 상대적 박탈을 겪는 계층, 집단, 지역에 환경정의 자체가 실질적으로

실현되고 보장되는 정도



## II 도시개발과 토지 공공성, 환경정의

### 환경정의

#### ■ 환경정의 실현 정책 방향

##### ▪ 분배적 정의 실현

- 각종 환경 서비스의 공정하고 공평한 분배를 위한 복지 서비스 차원의 정책
- 도시개발 과정 중 발생하는 각종 환경 위험/오염에 특정 계층, 집단, 지역의 불공평한 노출 금지 및 피해로부터 사전 보호 정책
- 정책 인프라 구축 - 관련 현황 데이터, 종합적인 정시스템 구축

##### ▪ 절차적 정의 실현

- 모든 사람에게 환경혜택, 위험/피해에 대한 알 권리 보장 정책
- 정책결정과정에서의 공정하고 공평하며 실질적인 참여 보장 정책
- 환경정의 서비스 전달체계 강화 정책 - 풀뿌리 지역 단위의 알 권리/참여보장 서비스
  - 알권리 및 참여 보장을 위한 관련 법제도 정비: 환경정책기본법, 환경영향평가법 등

##### ▪ 교정적 정의 실현

- 환경위험/피해의 노출에 대한 공정하고 공평한 배상 및 보상 정책
  - 원인자 책임 원칙에 충실하며, 원인자 불명 시 국가책임강화정책(슈퍼펀드 방식 도입등)
- 환경피해 소송 시 환경단체 원고적격 확대를 위한 환경피해구제 관련 법 개정

# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 토지공공성과 지대조세제

### ■ 지대조세제를 통한 토지공공성 확보

#### ▪ 지대조세제 (Land Value Taxation, LVT)

- 헨리 조지 (Henry Georgy): 사회공동체가 함께 노동하여 거둔 결과인 토지의 가치인 지대(Rent)를 단일세 (Single Tax)로 회수하여 사회 공동체 운영 재정의 근본으로 삼을 것을 주장함
- 이를 위해서는 다음 사항이 필요함
  - 1) 사회 내부에서 토지의 공공성에 대한 인식 공유
  - 2) 법적으로, 제도적으로 지대 회수 방법 및 회수된 지대의 사용방법 및 사용 용도에 대해 공동체 차원의 합의
  - 3) 회수된 지대를 공간에서 적절히 사용하기 위해 도시, 환경, 복지 부문의 관련 계획 수립 및 실행 정책방안

# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 토지공공성과 지대조세제

### ■ 지대조세제를 통한 토지공공성 확보

#### ▪ 지대 공유의 근거

- 한 사회의 발전, 즉 인구가 증가하고 기술이 발전하면 새로운 토지수요를 일으켜 지대소득이 더욱 커지게 됨. 따라서 사회적으로 창출된 지대가 토지 소유자 개인에게만 돌아가는 것은 공평하지 못함.
- 예: 어느 한 지역에 도로가 뚫리고 기차역이 생기고, 공원과 학교와 관공서가 들어서면 자연히 그 지역의 지대는 상승함. 반대로 폐기물처리장과 같은 혐오시설이 한 지역에 들어서면 지대가 하락함. 이렇게 상승된 지대나 하락한 지대를 사회가 공유해야 함.
- Fred Harrison (1984): 지대 공유의 현대적 해석
  - 아담 스미스의 '보이지 않는 손'이 지대의 공유화를 통해 완전한 기능을 발휘할 수 있다고 주장

# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 토지공공성과 지대조세제

### ■ 지대조세제를 통한 토지공공성 확보

#### ▪ 지대 공유의 개념

- 토지의 사적 소유권 중 처분권과 이용권은 인정하되 수익권은 부정함.
- 재화의 소유권은 노동과 깊은 관련을 맺고 있음
  - 인간은 반드시 자신의 인격을 발현하기 위해 노동을 할 수 있어야 하며, 그 노동을 통해 생산과 소비와 교환과 보유의 권리를 갖게 됨.
  - 이러한 인간의 소유는 반드시 노동을 통해서만 그 정당성이 생김.
  - 따라서 토지는 인간 노동의 산물이 아니므로 그로부터 나오는 수익인 지대를 어떤 특정인이 독점적으로 소유할 수 없음

# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 토지공공성과 지대조세제

### ■ 지대조세제를 통한 토지공공성 확보

#### ▪ 지대 공유 (환수)의 결과

- 1) 투기적인 목적으로 땅을 놀리지 못하고 땅을 최적의 용도에 사용하게 됨.  
→ 그 땅에서 발생할 수 있는 지대에 해당하는 세금을 납부하게 함
- 2) 토지이용을 높이고 투기적 목적으로 보유하고 있던 땅이 토지시장에 나오게 함.  
따라서 토지 시장에 토지의 공급이 늘어나면서 지가 하락 유도
- 3) 토지 실수요자들이 시장에 나온 값싼 토지를 최적의 용도로 사용하게 됨
- 4) 공공의 토지이용에 따른 부적 영향으로 인한 지대 하락, 환경오염 및 피해에 대한  
구제 및 복구를 위한 공적 자금 확보 (피해자 국가 우선 보상)
- 5) 공공의 목적을 달성하기 위한 녹지 확보 및 공공 서비스 제공을 위한 자금 확보
- 6) 토지투기 및 토지 소유의 편중으로 인한 빈부격차 심화, 경제위기 등에 대응하기  
위한 공적 해결 방안 제시 가능 (기본 소득제,

# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 도시개발과 지대조세제, 토지공공임대제

### ■ 도시개발과 토지공공성 확보

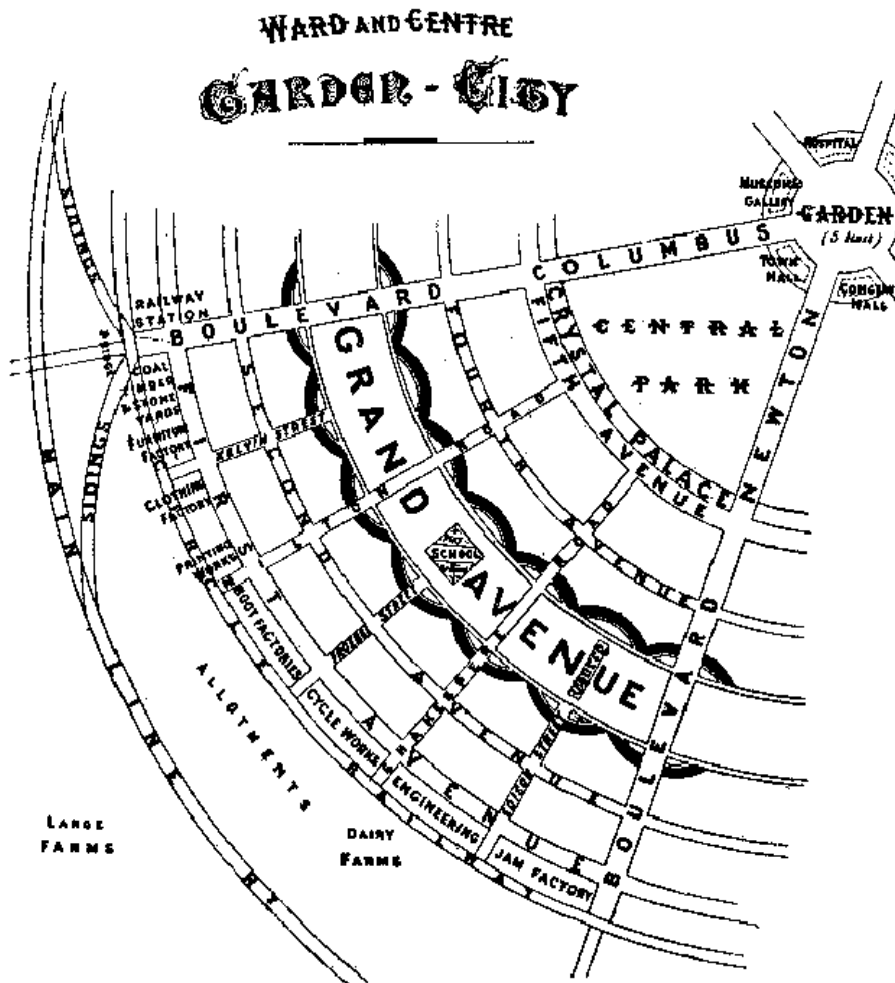
#### ▣ 토지불로소득 환수를 통한 주택문제 해결방안

- 주택 보급률 100퍼센트를 넘고 있음에도 자가주택 보유율이 전국 평균 50퍼센트 대에 머물고 있음
  - 이는 일 가구 다주택자가 많다는 것을 의미함
  - 우리나라에서 공급되는 주택은 주거안정보다는 재산 증식의 수단이 되면서 나아가 부의 불평등을 확대 재생산하는 원천이 되고 있음을 의미함
- 따라서 공공임대 또는 '토지임대 분양주택(토임주택) 정책'(반영운, 2009) 필요
- 공공임대 주택은 이미 공공에서 토지와 건물을 소유하고 임대하는 방식이어서 주거 안정이라는 공공성이 확보되어 있음-청년, 저소득층, 일인가구 등의 특성에 맞게 공급 필요
- 분양을 전제하면서 공공성이 담보된 주택공급 방식은 바로 토지와 건물 중 토지는 임대하고 건물은 분양하는 방식의 '토지임대 건물분양 주택' 공급방식임
- 토임주택은 경제적 취약계층보다는 토지 임대료를 지불할 수 있을 정도의 경제력이 있는 계층에게 공급됨.
  - 토임주택은 토지불로소득을 원천적으로 차단하도록 정부 또는 공공기관이 토지를 매입하여 주택을 건설한 후 토지 임대료를 장기적으로 회수함.
  - 경제성 및 공공성을 살리고 거주자는 건물을 분양받아 잘 간수하여 건물의 수명을 늘림으로써 전체적으로 주택의 경제성 및 내구성을 높일 수 있음.

# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 도시개발과 지대조세제, 토지공공임대제

### ■ 도시개발과 토지공공임대제



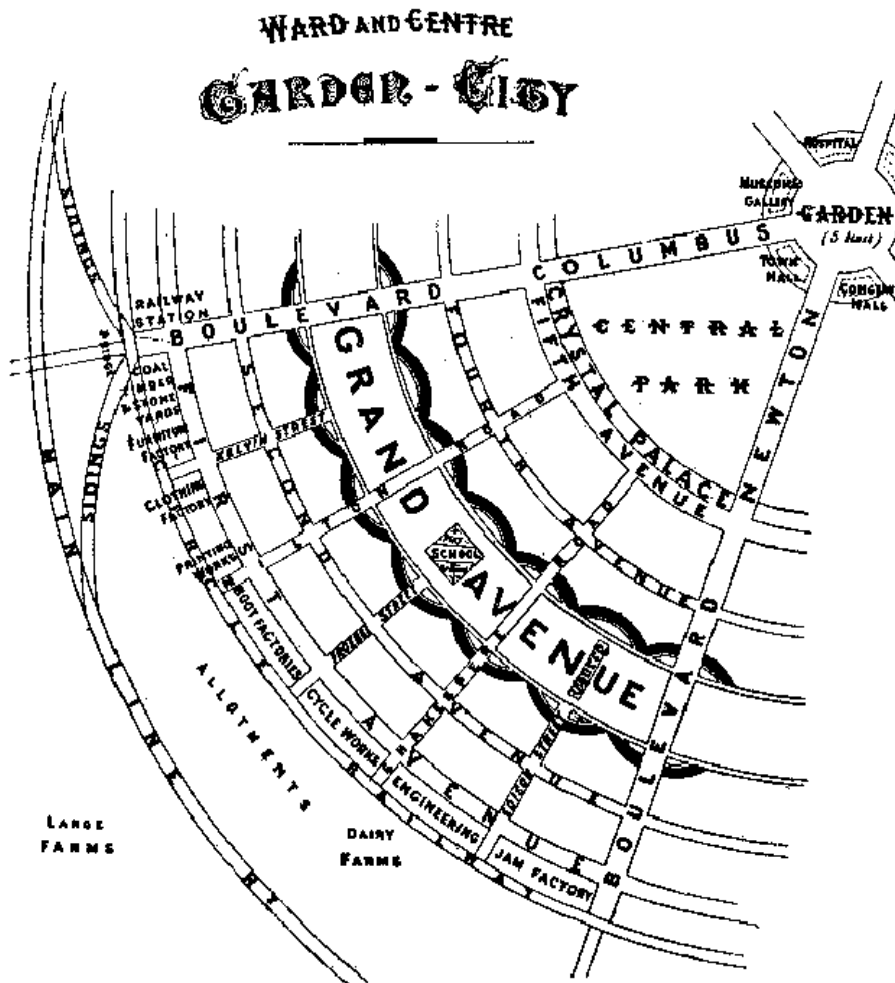
- 하워드 에벤에저의 전원도시
  - 영국 레치워스에 건설된 도시
  - 전체 6천 에이커 규모 중 약 1천 에이커의 도시 지역.
  - 32,000명의 사람들이 거주할 도시로서 대부분 농지와 녹지 자연환경 등 그린벨트 지역
  - 도시의 중앙에 거대한 공원이 있으며 방사형의 도로가 시외곽으로 이어지는 구조
  - 전원도시 개발의 핵심은 물리적 계획만이 아닌 사회적 과정



# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 도시개발과 지대조세제, 토지공공임대제

### ■ 도시개발과 토지공공임대제



#### ■ 하워드 에벤에저의 전원도시

##### - 주요 가치: 자유와 협력

- 헨리 조지와 같이 토지가치가 공공에게 환수되어야 한다고 생각
- 전원도시 건설에 필요한 토지를 구입하기 위해 이 계획에 동의하는 사람들을 중심으로 기금 조성
- 도시 건설 후 입주자가 지불하는 임대료를 통해 도시 건설에 따른 부채 상환
- 임대료는 시민들의 복지를 위해 사용되고 토지는 영구히 도시공동체에 의해 소유되어야 한다고 생각
- 제조업 종사자들에게 낮은 세금과 낮은 임대료와 더 많은 공간 제공
- 그러나 건설 이후 처음과는 조금 다른 모습으로 변해감



# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 도시개발과 지대조세제, 토지공공임대제

### ■ 도시개발과 토지공공임대제

#### ▪ 호주 수도 캔버라의 공공토지임대제

- 공공 토지임대제를 통한 캔버라 건설
- 헨리 조지 사상에 깊은 영향을 받아 캔버라의 개발로 인한 토지와 건물 가치의 상승분이 개별 토지 소유주가 아니라 정부에 귀속되도록 구상
- 2,332 km<sup>2</sup>의 토지를 구입, 1927년 처음 토지 임대 시작된 이래 캔버라의 개발 과정은 매우 느린 속도로 이루어짐.
  - 초기 1천 명
  - 1960년대 5만 명,
  - 1990년에 30만 명

# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 도시개발과 지대조세제, 토지공공임대제

### ■ 도시개발과 토지공공임대제

#### ■ 호주 수도 캔버라의 공공토지임대제

- 캔버라의 도시 지역 토지는 최대 99년까지 임대, 농업용지로는 25년간 임대
- 임차인은 경매를 통해 결정된 지대를 매년 임대료로 지불
- 매년 지대를 내도록 한 이유

“첫째, 토지 투기 행위의 차단 (불로소득의 원천적인 차단),

둘째, 토지가치 상승분의 환수,

셋째, 신도시 건설비용의 재원 마련,

넷째, 토지임대계약을 통한 질서 있는 도시개발이었다”

(『프레시안』 조성찬. “정운찬, 독일 드레스덴 말고 호주 캔버라를 보라”.

(2010/02/08).

- 기업가들과 정착자들은 토지 구매 없이 초기 정착 비용 낮출 수 있었음.
- 그러므로 대규모 자본을 가진 사람에 의한 토지 독점이나 과두체제가 형성될 여지가 줄어들어 형평성이 크게 높아짐.

# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 지대조세제, 토지공공임대제와 환경정의

### ■ 지대조세제와 환경정의

#### ▪ 토지불로소득 환수 (Ground Tax)를 통한 녹지 확보

- 그라운드 택스(Ground Tax)를 통한 공원 녹지 확보
- 도시 개발과정에서 녹지를 체계적으로 확보하려면 그 과정에서 개발 비용이 전반적으로 상승되기 때문에, 개발 방식에 대한 적절한 규정을 가하지 않으면 민간 개발과정에서 녹지 확보가 어려움
- 지대조세제(Land Value Taxation)의 틀 속에서 땅을 독점적으로 소유하고 잘 이용하지 않은 토지에 대해서는 높게 세금을 부과하고, 녹지 및 공원으로 편입되거나 조성되는 토지에 대해서는 세금을 부과하지 않거나 약하게 부과함
- 공원이나 녹지의 소유자에게 토지 사용의 대가로 시장가치에 맞게 공공이 일정한 보상을 할 필요가 있음
  - 이유: 공원이나 녹지는 공공의 이익을 잘 실현하는 토지이용이기 때문

# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 지대조세제, 토지공공임대제와 환경정의

### ■ 공공토지임대제와 환경정의

#### ▪ 공공 토지임대제를 통한 생태계 보호

- 공공임대제를 통해 시 정부는 공공 목적으로 사용될 토지를 자유롭게 선택해 소유할 수 있음
- 넓은 공원과 녹지 및 거주지와 조화를 이루는 질 높은 자연환경 보전 가능
- 공공의 토지소유를 전제로 한 공적 도시계획을
  - 비선호 시설 (환경오염/ 위험 시설)을 취약계층으로부터 격리
  - 지역적으로 불공평한 배치를 원천적으로 배제

# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 지대조세제, 토지공공임대제와 환경정의

### ■ 공공토지임대제와 환경정의

#### ▪ 공공 토지임대제를 통한 생태계 보호, 피해구제

- 토지임대료를 통한 공원 및 녹지 조성, 유지, 관리

토지사용으로부터 나오는 임대료를 통해 공원 및 녹지 조성, 유지 및 관리를 위한 비용 조달 가능성 높임

- 토지임대료를 통한 피해구제

- 공공성이 높은 시설의 입지 및 운영으로부터 비롯되는 환경오염 및 위험이 있는 토지이용에 대한 피해에 대해서는 공동체의 공동의 책임을 전제한 피해구제 비용을 토지임대료에서 해결할 수 있음

# Ⅲ 토지공공성과 환경정의 구현방향

## 지대조세제, 토지공공임대제와 환경정의

### ■ 지대조세제와 환경정의

#### ▪ Ground Tax를 통한 신재생 에너지 도입 가능성 증진

- 현재 세금제도는 땅에서 나오는 자원인 석탄과 석유를 에너지원으로 사용하는 것이 자본 집약적인 기술개발에서 나오는 대체에너지 산업인 태양에너지를 이용하는 것보다 훨씬 더 경제적인 우위를 점하게 됨.
- 지대조세제의 틀 속에서 땅에서 나오는 에너지에 Ground Tax를 부여하고 자본과 노동집약적인 에너지인 태양에너지, 조력, 풍력 등의 산업에는 세금을 면제해주는 세금제도를 도입하면 좀 더 대체에너지 산업의 입지가 견고해짐.
- 이를 통해 화석에너지와 원자력 등 환경파괴적인 에너지 산업을 견제할 수 있으며 궁극적으로 대체에너지 기술의 경쟁력이 높아지게 되어 환경문제가 조금씩 개선될 수 있음

## 결론

- 도시개발 과정 중 공공재인 토지 개발로 인해 생겨난 사회적 이익의 환수와 분배는 '토지의 공공성' 확보를 전제한 체계의 정비 필요
- 각종 도시개발 (공공 개발, 민간 개발)로 인한 피해의 공정한 분배는 생태계를 포함한 모든 주체의 '환경권' 을 전제한 '환경정의' 실현과 연계됨
- 토지개발로부터 생겨난 '공적 이익'을 지대로 '공정하게 환수'하여 '공적 피해'를 '공정하게 보상, 배상, 복원' 할 필요가 있음
- 그러나 현실적으로 사적 토지소유가 정착된 상태에서는 토지불로소득을 환수하기 위해 토지보유세를 대폭 강화할 필요가 있음
- 이를 통해 비정상적인 토지 시장을 정상화시킬 뿐만 아니라, 토지보유세를 강화하는 만큼 부가가치세·소득세 등을 감면하여 시장을 활성화시키는 `패키지형 세제 개혁` 방식이 필요함.



# 참고문헌

- 고재경, & 황원실. (2008). 지방자치단체의 환경거버넌스 평가지표에 관한 연구. *한국사회와 행정연구*, 19(1), 113-140.
- 김윤상. 2002. 『토지정책론』. 한국학술정보(주).
- 김종호, 추장민, 한화진, 배현주, 공현숙, 강성원, ... 한국환경정책·평가연구원. (2014). *환경복지 지표 및 기준 개발에 관한 연구*. 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 박재목. (2006). 환경정의 개념의 한계와 대안적 개념화. *환경사회학연구 ECO*, 10(2), 75-114.
- 반영운. (2007). 환경정의 지표 개발. [Development of Environmental Justice Indicators]. *도시 행정 학보*, 20(3), 3-23.
- 반영운. 2009. "토지임대-건물분양 방식의 주택정책 활성화 방안". <한국부동산학회>. 2009-3(38)
- 조성찬. 2011. "뉴타운 사업 문제의 원인과 대책". <토지+자유비평>. 2011-5(13호).
- 조명래. (2013). 개발국가의 환경정의: 한국적 환경정의론의 모색. [Environment Justice in the Developmental State -In Search for a Korean Theory of Environmental Justice-]. *환경법 연구*, 35(3), 69-111.
- 최운섭. (1999). 한국도시연구소 : 「 생태도시론 - 한국 도시 환경문제 분석과 대안 」 ( Korea Center for City and Environment : Ecological City - Analysis and Alternative of Urban Environmental Problems of Korean Cities ). *대한지리학회지*, 34(1), 121-122.
- 추장민. (2015). 환경복지 개념 및 국내외 정책사례 (<https://www.slideshare.net/cmej/ss-50745803>)
- 허강무. (2014). 환경정의 관점에서 본 도시계획, 개발법제의 몇 가지 쟁점. [Several Issues with Urban Planning and Development Related Legislation as Seen from the Perspective of Environmental Justice]. *환경법 연구*, 36(2), 89-112.
- Briggs, D., Abellan, J. J., & Fecht, D. (2008). Environmental inequity in England: Small area associations between socio-economic status and environmental pollution. *Social science & medicine*, 67(10), 1612-1629.
- Bolin, B., Matranga, E., J. Hackett, E., K. Sadalla, E., David Pijawka, K., Brewer, D., & Sicotte, D. (2000). Environmental equity in a sunbelt city: the spatial distribution of toxic hazards in Phoenix, Arizona. *GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE PART B*, 2(1), 11-24.
- Bullard, R. D. (1994). Environmental Justice for all: It's the right thing to do. *J. Env'tl. L. & Litig.*, 9, 281.
- Chakraborty, J. (2006). Evaluating the environmental justice impacts of transportation improvement projects in the US. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 11(5), 315-323.
- Bourassa, Steven C. and Hong, Yu-Hung. 2003. *Leasing Public Land*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Howard, Ebenezer. 1902. *Garden Cities of To-Morrow*. Swan Sonnenschein & Co., Ltd.

## [웹사이트]

- <https://www.epa.gov>
- <https://www.slideshare.net/cmej/ss-50745803>





감사합니다.