

국토의 합리적 관리를 위한 개발권 분리방안 연구

A Study on the Separation of Development Rights from Land  
Ownership for the Effective Management of National Territory

"Land belongs to a vast family of which many are dead, few are living, and countless numbers are still unborn"

국토연 2000-20

국토의 합리적 관리를 위한 개발권 분리방안 연구  
A Study on the Separation of Development Rights from  
Land Ownership for the Effective Management of National Territory

●  
서 순 탁 · 박 헌 주 · 정 우 형



## 연 구 진

연구책임 · 서순탁 연구위원

연 구 반 · 박헌주 선임연구위원

정우형 책임연구원

국토연 2000-20 · 국토의 합리적 관리를 위한 개발권 분리 방안 연구

글쓴이 · 서순탁 · 박헌주 · 정우형 / 발행자 · 이정식 / 발행처 · 국토연구원  
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2000년 12월 26일 / 발행 · 2000년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0429(정보자료팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-131-3

<http://www.krihs.re.kr>

© 2000, 국토연구원

\* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서  
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

# 차 례

|           |     |
|-----------|-----|
| 서 문 ..... | i   |
| 초 록 ..... | iii |

## 제1장 서론

|                           |   |
|---------------------------|---|
| 1. 토지소유권제도 재정립의 필요성 ..... | 1 |
| 2. 선행연구 검토 .....          | 5 |
| 3. 연구의 목적·범위·방법 .....     | 7 |

## 제2장 개발권 분리제도에 대한 이론적 고찰

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 1. 토지소유권과 개발권 .....         | 11 |
| 1) 토지소유권과 개발권의 개념 .....     | 11 |
| 2) 토지소유권 구조와 개발권 .....      | 14 |
| 2. 토지소유권 분화 .....           | 21 |
| 1) 토지소유권 분화의 배경 및 변천 .....  | 21 |
| 2) 토지소유권 분화의 필요성 .....      | 24 |
| 3. 개발권 분리의 필요성과 법적 과제 ..... | 26 |
| 1) 개발권 분리의 필요성 .....        | 26 |
| 2) 개발권 분리의 법적 과제 .....      | 30 |

### 제 3 장 개발권의 분리 · 시행사례

|  |    |
|--|----|
| 1. 외국사례 .....                              | 39 |
| 1) 영국 : 개발권 공유화 .....                      | 39 |
| 2) 프랑스 : 건축권의 일부 공유화 .....                 | 44 |
| 3) 미국 : 개발권 분리 및 유통 .....                  | 50 |
| 2. 한국의 유사사례 .....                          | 70 |
| 1) 농지대리경작제 .....                           | 70 |
| 2) 사실상 개발권 분리 효과를 갖고 있는 용도지역 지정 · 운용 ..... | 71 |
| 3) 이축권 .....                               | 71 |
| 3. 정책적 시사점 .....                           | 75 |

### 제 4 장 개발권 분리 · 유통제도 도입방안

|  |     |
|--|-----|
| 1. 개발권양도제(TDR) 도입 필요성 .....                    | 77  |
| 1) 정책환경의 변화 .....                              | 77  |
| 2) 개발권 분리제도에 대한 인식 .....                       | 79  |
| 2. 적용가능성 검토 : 개발권 분리 · 유통제도 도입을 위한 시뮬레이션 ..... | 81  |
| 1) 전제조건 .....                                  | 81  |
| 2) 시뮬레이션 .....                                 | 82  |
| 3) 시뮬레이션 종합 및 정책적 시사점 .....                    | 101 |
| 4) 개발권양도제의 적용가능사업 및 향후과제 .....                 | 102 |
| 3. 개발권양도제의 추진절차 .....                          | 104 |
| 1) 시민주도의 추진위원회 구성 .....                        | 104 |
| 2) 송출지역 · 수용지역 지정을 위한 시나리오 개발 .....            | 104 |
| 3) 개발권 시장성 확보를 위한 시나리오 분석 .....                | 105 |
| 4) 공청회를 통한 대안 선정 및 대안의 수정 · 보완 .....           | 107 |
| 5) 환경성 검토 · 시행 · 모니터링 .....                    | 107 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 제 5 장 결 론 .....                    | 109 |
| 참고문헌 .....                         | 113 |
| ABSTRACT .....                     | 117 |
| 부록 I 개발권 분리방안에 대한 전문가 의식조사 .....   | 119 |
| 부록 II 연대별 · 용도별 TDR PROGRAMS ..... | 135 |
| 부록 III 프랑스 법정밀도상한제(PLD) 관련자료 ..... | 141 |

## 표 차례

|  |     |
|--|-----|
| <표 2-1> 미국 부동산보유권 및 임차권 .....                    | 19  |
| <표 2-2> 토지소유권 구조 등의 비교 .....                     | 21  |
| <표 3-1> 프랑스 법정상한밀도 초과건축 및 부담금징수(1985-1996) ..... | 48  |
| <표 3-2> 미국 주별 TDR 프로그램 수 .....                   | 50  |
| <표 3-3> 수용지역의 밀도보너스 사례 .....                     | 64  |
| <표 3-4> 개발제한구역 이축권 시세 및 분포 현황 .....              | 74  |
| <표 3-5> 이축허가 현황 .....                            | 74  |
| <표 4-1> 토지소유권과 개발권의 분리에 대한 견해 .....              | 79  |
| <표 4-2> 주택지 조성사업지구 현황(종로구 평창동) .....             | 83  |
| <표 4-3> 사직동 도심재개발계획 .....                        | 85  |
| <표 4-4> 사업지구 현황 및 지가 .....                       | 88  |
| <표 4-5> 인사동 문화지구(예정) 현황 및 지가 .....               | 93  |
| <표 4-6> 종로구 내수동 도심재개발계획 .....                    | 94  |
| <표 4-7> 남양주시 장기 미집행 도시계획시설 현황(1999년말 기준) .....   | 97  |
| <표 4-8> 대상지구 현황 .....                            | 98  |
| <표 4-9> 남양주시 진접지구 택지개발사업 .....                   | 99  |
| <표 4-10> 개발권양도제 적용가능사업 .....                     | 103 |

## 그림 차례

|  |     |
|--|-----|
| <그림 1-1> 국토관리의 현안문제와 대응전략 .....                          | 4   |
| <그림 1-2> 연구체계 및 흐름도 .....                                | 9   |
| <그림 2-1> 개발권 개념의 예시 .....                                | 14  |
| <그림 4-1> 개발권양도제 시행방안 .....                               | 80  |
| <그림 4-2> 개발권 분리 방안에 대한 선호도 .....                         | 81  |
| <그림 4-3> 주택지 조성사업지구의 미개발 지역(시물레이션 I) .....               | 86  |
| <그림 4-4> 문화재 보존을 위한 건축제한 지역(시물레이션 IIa) .....             | 91  |
| <그림 4-5> 전통문화 보존을 위한 건축제한 지역(시물레이션 IIb) .....            | 95  |
| <그림 4-6> 장기 미집행 도시계획시설 지정에 의한 토지이용규제 지역(시물레이션 III) ..... | 100 |
| <그림 4-7> 개발권 양도제의 시행절차 .....                             | 108 |

## 서 문

우리나라에서 토지소유권으로부터 개발권의 분리에 대한 논의는 1970년대 후반부터 시작되었다. 당시 미국에서는 기존의 토지이용상태는 그대로 유지하면서 장래 개발가능성만을 개발권이란 이름으로 다른 지역으로 이전시키는 이른바 개발권양도제(Transferable Development Rights : TDRs)가 일부 지방정부에 의해 자연발생적으로 시도되고 있었다. 보전목적의 규제로 인한 손실을 개발이익으로 보전하려는 시도를 미국 학계에서는 성장과 환경을 보전시키는 혁신적인 정책수단으로 호평하였으며, 이러한 시도를 통틀어 개발권양도제라 명명했다. 당시 우리나라는 경제성장을 위해 개발 중심의 토지정책을 펴고 있어 이로 인한 많은 폐단을 겪고 있었다. 그 결과 자연히 개발권양도제는 우리 학계의 주목을 받게 되었던 것이다. 그러나 이러한 관심은 강력한 토지공개념체도의 도입으로 시들해지다가 최근 국토의 난개발이 사회 문제화되면서 다시 관심을 끌게 되었다.

토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 이를 별도로 관리하려는 아이디어는 영국에서 출발하여 미국에서 구체화되었다고 할 수 있다. 양국 모두 용도지역제의 본질적인 한계를 극복하기 위해 이 아이디어를 활용했다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 더욱이 개발권 분리 구상의 아이디어는 현대 사회에서 그 유용성이 더욱 커지고 있다. 이는 환경 및 삶의 질에 대한 관심의 증가와 지속가능성 개념의 강조라는 환경변화에 크게 기인한다. 현실적으로 생태적으로 중요한 지역, 문화유적지, 경승지, 오픈스페이스, 녹지, 우량농지 등이 개발압력에 밀려 훼손되어

가고 있으나, 이를 보전하기 위해서는 보상 없이 강한 토지이용규제에 의존할 수밖에 없는 상황에 처해 있다.

다른 한편으로는 시민사회의 형성으로 시민과 국가 간의 관계 또는 공공부문과 민간부문간의 관계변화로 개인과 집단의 권리가 크게 향상되고 있어, 보상이 수반되지 않은 강한 규제는 토지소유자의 많은 정치적인 저항을 초래할 것으로 보인다. 여기에 개인의 토지를 포함한 사유재산권 보호가 강화되고 있어, 앞으로는 공익을 위해 강력한 토지이용규제수단을 통해 특정 지역을 보전하려 할 경우 보상 없이는 불가능할 것으로 보인다.

이러한 상황 하에서 계획적·환경친화적인 국토관리를 위해서는 장래 토지이용을 변경할 수 있는 권리 즉, 개발권을 토지소유권으로부터 분리하여 관리하는 방안에 대한 검토는 의미 있는 것이라 할 수 있다. 개발권을 분리하여 국·공유화 할 것인가 아니면 시장에 유통시킬 것인가는 선택의 문제이며, 이때 중요한 것은 개발권 분리가 왜 우리 사회에 필요한 것인지에 관해 함께 논의하고 그 중요성을 인식하는 일이다. 다행히 최근 이러한 관심이 일부 학계의 관심을 넘어서 공무원, 환경단체 등으로 확대되면서 개발권 분리의 필요성에 대한 인식이 점차 확대되고 있다. 이는 최근에 실시된 토지에 대한 국민의식조사에도 잘 나타나고 있다. 이러한 인식 변화는 머지않아 우리의 토지소유권제도에 재정립의 계기를 마련할 것으로 보인다. 아무쪼록 이 연구의 결과가 국토의 합리적 관리를 위한 정책방안 제시에 도움이 되길 바라며, 성실히 연구를 수행한 연구진의 노고를 치하하는 바이다.

2000. 12.

국토연구원 원장 이정식

## 초 록

---

본 연구는 토지소유권으로부터 개발권(development rights)의 분리 필요성과 개발권 분리에 따른 법적 과제를 검토하고, 국내외 개발권 분리제도 시행사례를 비교 검토한 후에, 개략적인 가상실험(schematic simulation)을 통해 정책적 함의와 예상되는 문제점, 그리고 추진절차를 제시하는데 그 목적이 있다.

먼저 개발권 분리에 대한 이론적인 고찰 결과, 토지소유권 분화는 역사적 산물이며, 따라서 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 별도로 관리하려는 시도는 현대 사회에서 그 중요성이 더욱 크다는 점을 강조했다. 이러한 관점에서 계획제한으로 인한 손실보상 방법의 하나로서의 개발권양도제는 법률에 근거하는 한, 헌법 제23조 재산권의 보장과 제한의 취지에 부합한다고 볼 수 있다. 그러므로 개발권양도제는 그 근거 법률의 제정과 지방정부의 조례 제정 등을 통해 도입이 가능한 것으로 검토되었다.

그 다음 영국·프랑스·미국의 개발권 분리제도를 비교 검토한 결과, 미국의 개발권양도제(TDR)가 우리 실정에 보다 적합한 것으로 결론지었다. 이는 우리의 계획 및 규제시스템이 미국과 같은 용도지역제(zoning)를 채택하고 있기 때문이다. 이와 같은 결론은 개발권양도제와 같은 정책수단을 도입해서 용도지역제의 한계를 보완하는 노력이 필요하다는 인식과 그 궤를 같이 한다.

또한 본 연구에서는 개발권양도제의 개념적 틀(conceptual framework)을 보여주기 위해 개략적인 가상실험을 시도했고, 이를 기초로 정책적인 함의를 도출했다.

네 가지 사례에 대한 시뮬레이션을 통해 개발에 의한 편익상승과 규제에 의한 편익감소가 개발권의 매매를 통해 상호 보전될 수 있음을 보여주하고자 했다. 시뮬레이션 결과, 다음과 같은 몇 가지 정책적인 함의를 도출했다. 첫째, 개발권양도제는 다른 정책수단으로도 해결하기 곤란한 경우에 한해 예외적으로 적용해야 한다. 둘째, 역사적 기념물 보전, 문화재 보호 등 규모가 적으며 보전할 가치가 큰 경우부터 우선적으로 시행할 필요가 있다. 셋째, 개발권양도제를 도입·시행할 때는 기성시가지보다는 미개발지에 적용해야 비교적 시행이 용이하고 그 효과가 클 것으로 예상된다. 넷째, 개발권시장에서 개발권의 매매가 이루어질 수 있는지에 대한 별도의 심층분석과 검증과정이 필요하다. 다섯째, 중앙정부 차원에서 개발권양도제가 지방정부 필요에 의해 시행될 수 있도록 법적 근거와 정책적인 가이드라인을 제시해야 한다. 마지막으로 지방정부의 도시계획 수행능력에 대한 정확한 이해와 진단이 선행되어야 한다. 이는 우리 실정과 제도적 역량(institutional capacity)에 맞게 제도 설계(institutional design)가 이루어져야 하기 때문이다.

결론적으로, 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 유통시키는 방안은 우리의 토지소유권 관념에 비추어 볼 때 새로운 도전이므로 적지 않은 저항과 시행착오가 뒤따를 것으로 보인다. 개발권양도제가 한 사회의 토지문제 해결에 크게 기여하고 사회적 학습의 장(arena)을 제공함으로써 사회적 역량을 제고시키는 역할을 수행한다는 점은 분명하다. 그러나 개발권양도제는 성숙한 시민사회만이 향유할 수 있는 정책수단으로 하루 아침에 이루어지는 것이 아니다. 미국의 경험이 이를 말해준다. 그러므로 이 제도의 성공적인 도입을 위해서는 국민적 공감대 형성은 물론 관련 전문가들과의 충분한 논의를 거쳐 우리 실정에 맞는 대안을 찾는 등 최선의 노력을 기울여야 할 것이다. 개발권양도제는 좁은 국토에서 많은 사람이 더불어 살기 위한 공존의 전략이기 때문이다.

# CHAPTER 1

## 서론

### 1. 토지소유권제도 재정립의 필요성

최근 토지소유권제도 재정립의 목소리가 높아지고 있다. 토지소유권으로부터 개발권 분리가 바로 그것이다. 용도지역제(zoning)에 의한 국토관리, 토지를 둘러싼 공·사익간의 빈번한 충돌 또는 개발과 보전간의 갈등, 지속가능성(sustainability) 개념의 강조와 거버넌스(governance)<sup>1)</sup>의 변화, 토지에 대한 일반국민 및 전문가들의 인식 변화 등은 종래의 소유중심의 소유권 관념에 커다란 변화를 요구하고 있는 구조적인 요인들(structuring forces)이라 할 수 있다.

첫째, 용도지역제에 의한 국토관리의 한계이다. 현재 우리나라는 용도지역 중심의 국토관리에 의존하고 있어 근본적으로 국토의 계획적 관리가 어려울 뿐만 아니라, 토지이용규제로 인한 우발이익(windfalls)과 우발손실(wipeouts)<sup>2)</sup>에 대한

1) 거버넌스(governance)라는 개념은 정부와 시민사회간 상호작용의 과정(Paproski 1993) 또는 국가발전을 위해 한나라의 경제·사회적 자원을 관리함에 있어서 권력이 행사되는 방식(World Bank 1993) 등으로 정의되고 있다. 이 개념은 국가와 시민사회의 관계변화를 함축하고 있다는 점에서 사회과학 분야에서 중요한 의미를 가지며 빈번하게 사용되고 있는 개념이다. 우리말로는 共治, 協治, 管治, 國政管理 등으로 번역되고 있으나, 정확한 표현을 찾기가 쉽지 않다. 그러므로 여기에서는 거버넌스로 표기하고자 한다.

문제해결이 곤란하다. 특히 소유중심의 토지권이 지배적이고 개발이익의 사유화가 과도하게 허용되는 사회에서 용도지역제에 의한 토지이용규제는 규제지역의 토지 소유자의 반발이 커 국토의 합리적 관리에는 한계가 있다. 예컨대, 대도시 주변의 우량농지, 생태학적으로 보전가치가 있는 지역, 수려한 자연경관, 기타 도시확산 방지를 위한 개발제한구역의 신설·확장·조정 등 환경자원의 보전이나 공익을 위해 엄격한 토지이용규제가 불가피한 현실이다. 그러나 현행 용도지역제 하에서는 용도지정 자체가 규제로 인한 손실을 발생시키고 이에 대한 아무런 보정장치가 없어 많은 사회적 비용과 갈등을 초래하고 있다. 실제로 우리 사회는 문화재보호구역, 개발제한구역, 상수원보호구역, 국립공원, 군사시설보호구역, 도시계획시설 지정 등을 둘러싸고 토지소유자와 관리주체간 갈등을 겪고 있다. 이러한 갈등은 용도지역제를 통해 국토를 관리하는 국가에서 흔히 볼 수 있는 문제로서, 미국과 유럽 국가에서는 토지소유권으로부터 개발권(development rights) 또는 건축권을 분리하여 별도로 관리하거나 유통시킴으로써 그 해결방안을 찾는 경향이 있다.

둘째, 토지를 둘러싼 공·사익간 빈번한 충돌 및 사익보호 경향을 들 수 있다. 그동안 문제가 되어 왔던 개발제한구역 및 장기 미집행 도시계획시설용지와 관련하여 헌법재판소는, “공익추구를 위한 규제라 할지라도 이로 인해 토지소유자에게 사회적 제약의 범위를 넘는 부담을 줄 경우에는 보상해야 한다”고 보아 보상규정이 없는 관련법의 위헌성을 지적한 바 있다. 개발제한구역에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정<sup>3)</sup>은 개발제한구역으로 지정됨으로써 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 없거나 토지이용이 불가능한 나대지나 용도가 폐기된 경우에는 보상이 필요하다는 의미로 해석할 수 있다. 또한 장기 미집행 도시계획시설에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정<sup>4)</sup>은 도시계획시설로 지정됨으로써 10년 이상

2) 토지이용규제는 대부분의 경우 어느 지역의 지가는 높이면서 다른 지역의 지가는 낮추는 불평등한 효과를 발생시킨다. 이러한 지가상승이나 하락은 토지소유자 개인의 노력과는 상관없이 제도에 의해 유발된다. 이러한 의미에서 지가상승으로 인한 재산상의 이익을 우발이익(windfalls), 지가하락으로 인한 재산상의 손실을 우발손실(wipeouts)이라고 부른다(이정진, 1999. 토지경제학. 서울 : 박영사. p472.).

3) 헌재결정 1998. 12. 24, 89 헌바 214, 90 헌바 16, 97 헌바 78.

재산권을 침해받은 나대지 소유자들에게 보상해야 한다는 의미로 볼 수 있다. 이와 같은 헌법재판소의 결정은 공익을 위해 토지소유권에 대한 제약이 불가피하더라도 제약이 심할 경우에는 보상해야 한다는 취지를 보여주고 있으며, 이러한 결정은 토지소유자에게 영향을 끼쳐 향후 토지이용 제한을 더욱 어렵게 할 것으로 보인다. 토지를 둘러싼 공익과 사익의 충돌은 그 동안 토지이용이 지나치게 공익적 관점에서 사익추구를 억제해 온데도 원인(遠因)이 있지만, 토지이용규제에 필요한 절차적인 적법성 및 손실보상의 결여에 근인(近因)이 있다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 보상재원의 확보를 통해 문제 해결을 도모하거나, 토지소유권 제도를 재정립할 필요성이 있다.

셋째, 환경친화적 국토관리의 필요성 증대와 거버넌스(governance)의 변화를 들 수 있다. 최근 수도권지역 난개발 특히 준농림지역의 무분별한 개발로 인한 공공시설의 부족, 지역간 교통 혼잡 등의 발생으로 인해 계획적인 저밀도 개발과 녹지공간의 확보 등이 지속가능성의 관점에서 중요한 인프라(green infrastructure)로 간주되고 있다. 여기에 환경자원으로서 토지의 중요성에 대한 인식이 시민단체(NGO)를 중심으로 확대 재생산되고 있고, 이들 단체의 정부 정책결정에 대한 영향력이 증대되고 있다. 이와 같은 여건 변화는 환경의제가 국토관리의 최우선 가치로 자리잡는데 크게 기여할 것으로 보인다. 그러나 다른 한편으로는 21세기 한국 사회가 정치적으로 다원화·분권화가 진전되고, 시민과 국가간 관계 및 공공부문과 민간부문간의 관계 변화를 경험할 것으로 보인다. 이는 종래 지시-통제(command-control) 중심의 수직적 관계에서 안내-촉진(guidance-facilitation)과 같은 수평적 관계로의 이행을 의미한다. 이러한 경향은 개인과 집단의 권리 향상으로 이어져 보상 없이 엄격한 개발제한을 받고 있는 지역의 토지소유자들의 반발을 초래할 것으로 보인다. 이와 같이 대립적인 관계에 있는 두 가지 경향성(trends)은 결국 공·사익을 조정할 수 있는 다른 정책수단의 모색을 요구하게 될 것이다.

---

4) 헌재결정 1999. 10. 21, 97 헌바 26.

넷째, 토지소유권으로부터 개발권 분리 필요성에 대한 일반 국민과 전문가들의 긍정적 인식 확대를 들 수 있다. 새국토연구협의회가 2000년 7월 실시한 「토지에 관한 국민의식조사」 결과에 의하면, 토지소유권과 개발권의 분리에 대해 응답자의 85.9%가 긍정적인 반응을 보인 것으로 조사되었다.<sup>5)</sup> 또한 본 연구에서 수행한 전문가 의식조사에서도 대부분의 전문가들은 토지소유권으로부터 개발권을 분리하는 것에 찬성하고 있으며(94.6%), 분리방안으로는 응답자의 절반 이상이 미국식의 개발권양도제를 선호하는 것으로 나타났다.(51.2%) 다만, 장기 미집행 도시계획시설 등 규제가 심한 일부 지역에 한해 보상 차원에서의 실험적·점진적 접근이 바람직하다는 견해가 지배적이었다.

종합해 볼 때, 이와 같은 토지를 둘러싼 환경 및 인식의 변화는 토지소유권으로부터 개발권 분리를 통한 합리적인 국토관리방안의 모색에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 이는 개발권 분리제도가 보전목적의 과도한 규제로 인한 손실의 보전은 토지소유권의 보호에도 기여할 뿐만 아니라, 쾌적한 국토환경을 조성하기 위한 정책수단을 마련하는데도 크게 기여할 것으로 전망되기 때문이다 (<그림 1-1> 참조).

<그림 1-1> 국토관리의 현안문제와 대응전략

|          |   |                                |           |
|----------|---|--------------------------------|-----------|
| 현안<br>문제 | · 계획제하에 대한 토지소유자의 반발로 토지를 둘러싼 공익과 사익의 충돌 심화<br>· 국토 난개발 방지 및 보전필요성 증대   | · 좁은 땅에서 더불어 사는<br>삶의 공간으로서 국토 | 궁극적<br>목표 |
| ↓        |   | ↑                              |           |
| 여건<br>변화 | · 환경친화적 국토관리의 필요성 증가<br>· 토지재산권의 법적 보호 강화 경향<br>· 거버넌스 변화로 시민단체의 영향력 증가 | · 이용 우선의 토지관 정립                | 기대<br>효과  |
| ↓        |   | ↑                              |           |
| 대응<br>전략 | · 토지소유권 개념의 재정립을 통한 국토관리의 합리화   | · 개발권분리·유통제도 도입                | 방안        |

5) 새국토연구협의회. 2000. 「토지에 관한 국민의식조사」. 경기 : 새국토연구협의회. p37.

## 2. 선행연구 검토

우리나라에서 개발권 분리에 관한 논의는 주로 미국의 개발권양도제를 중심으로 전개되어 왔다. 문헌상으로 보면, TDR(Transferable Development Rights)이라고 불리는 개발권양도제에 관한 국내에서의 논의는 1970년대 후반에 시작된 듯하다.<sup>6)</sup> 이는 당시 미국 학계의 개발권양도제에 관한 활발한 논의에 영향을 받은 것으로 추측된다. 당시 미국 문헌을 보면, 개발권양도제를 하나의 혁신적인 토지이용규제 수단일 뿐만 아니라 성장과 환경보전을 조화시킬 수 있는 효과적인 수단<sup>7)</sup>으로 보고 있다. 또한 우리나라 토지이용규제 시스템이 미국과 같이 용도지역제를 근간으로 하고 있고, 제도운용상 많은 문제를 안고 있었기 때문이기도 하였다. 이후 토지문제가 심각했던 80년대에 활발하게 논의되다가<sup>8)</sup> 토지공개념제도 도입 후에는 별다른 논의가 전개되지 못했다. 그러나 90년대 후반 이후 국토난개발이 사회문제로 이슈화되자 일부 학자에 의해 다시 논의되기 시작했다.<sup>9)</sup> 대부분의 선행연구는 내용상의 깊이는 다소 차이가 있으나, 대체로 외국제도의 소개 및 사례 분석과 이의 국내 적용가능성에 대한 총론적인 논의를 담고 있다.

노용희(1980)는 영국의 개발권 공유화와 미국의 개발권 양도제를 평가하고 한국에의 도입 필요성과 가능성에 대해 언급하고 있다. 이 글에서 그는 개발권분리제도의 도입 필요성을 인정하고 있으나, 가능성에 대한 언급 없이 토지소유 및 이용에 관한 실태조사, 환경자원으로서 토지인식에 대한 국민계몽, 개발이익환수방안 마련시 영국식의 개발권 국공유화 검토, 개발권양도제 도입시 전제조건

---

6) 문헌상으로는 배청 박사가 ‘미국의 개발권양도제도’라는 제목으로 1978년 2월에 「도시문제」 지에 기고한 글이 최초인 것으로 조사됐다(배청. “미국의 개발권양도제도”, 「도시문제」. 1978년 2월호).

7) Pizor, P.J. 1978. "A Review of Transferable of Development Rights", *The Appraisal Journal* Vol. XLVI, No.3. p387.

8) 1980년대 개발권양도제에 관한 논의로는, 노용희(1980), 손성태(1984), 안동만(1987), 이종규(1987), 김상용(1988) 등을 들 수 있다.

9) 1990년대 후반 이후에 전개된 논의로는 권기욱(1996), 이정희(1998), 이정전(1999; 2000), 홍완표(2000) 등을 들 수 있다.

으로서 건축법 개정을 통한 용적률 강화, 토지문제전담기구 신설 등 토지문제의 근본대책을 제안했다.<sup>10)</sup>

안동만(1987)은 환경자원 보전 수단으로서 미국의 개발권 양도제를 사례중심으로 소개·분석하고, 이의 국내 적용을 위한 법제도적 정비방안을 제시하고 있다. 개발권양도제 시행을 위한 법적 근거 마련 방안으로는 국토이용관리법 또는 개별법에 근거조항을 신설하는 방안과 특별법 제정을 주장했다.<sup>11)</sup>

김상용(1988)은 미국의 개발권 양도제, 영국의 개발권 공유화, 프랑스의 건축권 일부 공유화, 독일의 처분소유권과 이용소유권의 분리구상에 대해 간략히 소개하고, 우리나라에서의 개발권 분리의 법적 가능성을 검토하였다. 그는 우리나라도 개발권 분리에 대한 입법조치가 부분적으로 필요하고 또 가능하다고 보고 있다.<sup>12)</sup> 그 이유로 현재 개발이 극도로 제한되어 토지소유권 행사가 사실상 현재 이용권으로 한정되어 있는 개발제한구역, 군사시설보호구역 등을 들고 있다. 또한 개발권의 분리는 제한된 지역에 대해 적용할 경우, 개발억제 근거법에서 부분적으로 입법이 가능하다고 보고 있다.<sup>13)</sup>

권기욱(1996)은 미국의 개발권양도제 사례를 소개한 뒤, 종로구 가회동 한옥보존지구와 개발제한구역을 대상으로 적용가능성을 검토했다. 그는 송출지역(개발권 매도지역)과 수용지역(개발권 매수지역)을 적정하게 정하고 개발권양도제를 적용할 경우, 개발권 매매를 통해 규제에 의한 편익 감소가 개발에 의한 편익상승으로 보전될 수 있다고 보았다.<sup>14)</sup>

이정전(1999)은 2000년대 새로운 국토관리를 위해 토지정책과 환경정책의 통

---

10) 노용희. 1980. “개발권의 공유화와 양도제도-영·미의 제도를 중심으로”, 「도시문제」 9·10·11월호; 노용희. 1984. 「환경과 도시」. 서울 : 녹원출판사. pp508-537.

11) 안동만. 1987. 「개발권양도제를 통한 환경자원보전」. 서울 : 서울대학교.

12) 김상용. 1988. 「토지법」. 서울 : 법문사. pp90-115.

13) 상계서. p115.

14) Kwon, K. W. 1996. Transfer of Development Rights : Evolution and Experiences in the United States and Exploratory Proposals for Seoul Korea. Master's thesis in City and Regional Planning. University of Pennsylvania.

합 차원에서 소유권과 개발권의 새로운 관계 정립이 필요하다고 보고, 개발제한 구역과 같은 불합리한 토지이용규제 문제해결을 위해 개발권양도제의 국내 적용을 주장하였다.<sup>15)</sup> 그는 개발권양도제의 성공조건으로서 수용지역 선정의 적정성, 규제과정과 개발허가과정의 투명성, 송출지역(sending area) 및 수용지역(receiving area)의 토지이용규제 강화를 통한 개발권 구매이익의 보장, 개발권 은행의 설립, 대국민 홍보, 적극적인 전문가 활동 등을 들고 있다.<sup>16)</sup>

홍완표(2000)는 법적인 관점에서 미국의 TDR제도를 검토하고, 이 제도의 도입에 따른 헌법상의 문제는 없음을 밝히고 있다.<sup>17)</sup> 그는 개발제한구역 지정으로 인한 위헌성 심사에 있어서 장래의 기대가능성으로서의 개발권은 헌법상 재산권 보장의 범주에 속하지 않는다고 보았다. 또한 계획제한으로 인한 손실의 보상 방법으로서 개발권의 도입은 위헌의 소지가 있는 계획제한에 의하여 손실을 당하고 있는 토지소유자에게 헌법상 재산권 보장을 위하여 (또는 위헌성을 해소하기 위하여) 보상하는 형태이므로 헌법상 문제가 되지 않는다고 보고 있다.<sup>18)</sup>

### 3. 연구의 목적 · 범위 · 방법

본 연구의 목적은 개발권 분리의 이론적 검토, 외국제도의 비교 분석 그리고 개략적인 정책실험을 통해 국내에의 적용가능성 및 정책적 함의를 도출하는데 있다. 그러므로 본 연구는 개발권 분리제도에 대한 이론적 고찰과 법적 검토, 외국의 실제 적용사례의 성공(실패)조건을 살펴보고, 이 가운데 우리 실정에 상대적으로 적합한 제도의 도입과 이의 국내 적용 가능성을 검토하는데 초점을 두었

---

15) 이정전. 1999. “토지소유권과 개발권의 새로운 정립”. 「새 밀레니엄 시대의 국토관리, 어떻게 할 것인가?」. 경기 : 국토연구원 · 대한국토 · 도시계획학회, 경제정의실천연합, 한국토지공사. pp77-102.

16) 상계서. pp96-99.

17) 홍완표. 2000. 「토지법상 개발권양도제의 도입에 관한 연구-미국의 TDR제도를 중심으로-」. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.

18) 상계논문. pp186-191.

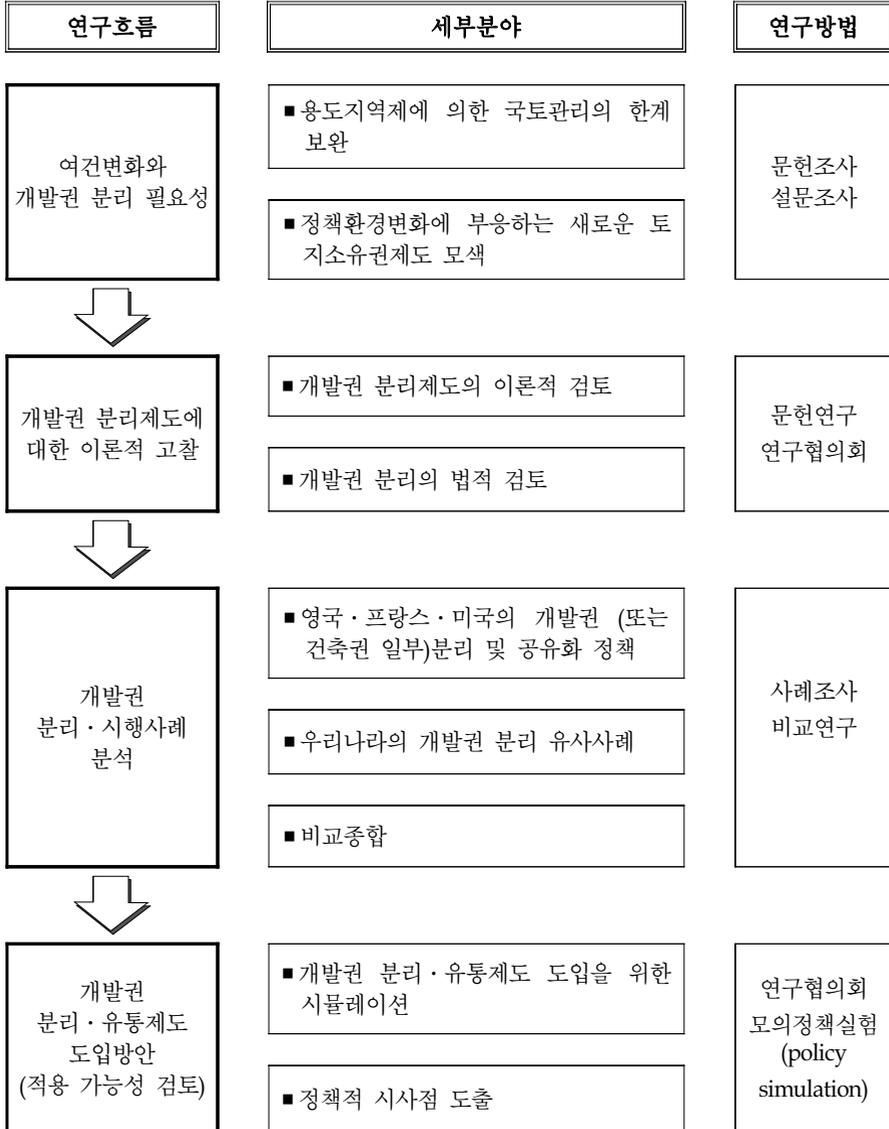
다.

본 연구의 내용적 범위는 개발권의 개념 및 법적 검토, 외국제도의 고찰, 그리고 가상적인 정책 실험(policy simulation)으로 구분이 가능하다. 좀더 구체적으로 살펴보면, 먼저 개발권의 개념, 개발권 분리의 필요성 등 개발권 분리제도에 대한 개략적인 고찰 및 선행연구를 검토한다. 그 다음, 개발권과 소유권의 관계, 개발권 개념의 법적 검토와 영국의 개발권 공유화, 프랑스의 건축권 일부 분리 및 공유화, 그리고 미국의 개발권양도제 등 외국제도를 검토·비교한다. 마지막으로 우리나라에서의 개발권 분리제도 도입 및 시행방안 도출을 위한 가상적인 실험을 통해 정책적인 함의를 도출한다.

그러나 본 연구주제에서 알 수 있듯이, 연구의 내용적 범위가 넓으므로 개발권 분리제도 전반에 걸쳐 구체적이고 종합적으로 살펴보기보다는 다음의 몇 가지 사항을 중점적으로 검토 분석하였다. 첫째, 토지소유권으로부터 개발권 분리가 현행 법체계 하에서 가능한가 하는 법적인 검토이다. 둘째는 외국의 개발권 분리제도의 상황적 배경과 주요내용 그리고 정책효과 등을 중심으로 살펴보되, 어느 나라 제도가 우리 상황에 보다 적합할 것인가 하는 관점에서 비교·분석한다. 마지막으로 우리나라에 가장 적합한 제도를 선택한 다음, 몇 가지 실제 사례를 놓고 개략적인 시뮬레이션을 시도하여 정책적 시사점을 도출한다.

이와 같은 연구목적 달성을 위해 개발권 분리제도에 관한 이론적 논의를 정리한 문헌연구, 비교론적 관점에서 정책적 시사점을 도출한 비교연구, 개발권 분리 필요성과 개발권양도제 도입의 찬반 여부와 이유 등을 조사한 설문조사, 개발권 분리·유통제도의 국내 적용을 위한 모의정책실험(policy simulation)이 방법론으로 이용되었다.

<그림 1-2> 연구체계 및 흐름도



# CHAPTER 2

## 개발권 분리제도에 대한 이론적 고찰

### 1. 토지소유권과 개발권

#### 1) 토지소유권과 개발권의 개념

##### (1) 토지소유권

소유권은 역사적인 개념으로서 개개의 민족이나 국가의 정치, 경제, 사회, 문화사정등과 관련하여 역사의 발전단계에 따라 그 의미와 내용 등을 달리한다. 특히 토지를 대상으로 하는 소유권은 그 나라의 고유한 역사와 관습 그리고 국민적 정서 등을 반영하고 있다. 그러므로 토지소유권의 개념은 일의적으로 정의될 수 없으나, 대체적으로 헌법과 재산관계의 일반법인 민법 그리고 수 많은 공법에서 그 내용과 한계를 정하고 있다고 할 수 있다.

우리나라 헌법은 재산권의 내용과 한계를 법률로 정하도록 하고 있다(제23조 제1항 제2문). 이는 재산권의 내용과 한계를 정하는 법률이 재산권을 제한한다는 측면보다 오히려 재산권을 형성한다는 의미가 더 크다는 것을 뜻한다. 즉, 재산

권 형성적 법률유보(財産權 形成的 法律留保)라고 볼 수 있다는 것이다. 이와 같이 헌법에서 재산권의 내용과 한계를 법률로 정하도록 하고 있는 것은 변화하는 재산권 개념의 측면을 고려하여 볼 때 역사의 발전에 따라 커지는 헌법규범과 사회현실의 괴리를 극복<sup>1)</sup>하여 헌법을 실현시키기 위한 것이다. 헌법재판소도 재산권의 구체적 모습은 재산권의 내용과 한계를 정하는 법률에 의해 형성된다고 보고 있다.<sup>2)</sup> 헌법이 보장하는 재산권은 공법상·사법상 경제적 가치가 있는 모든 권리 또는 사회통념에 의하여 형성된 모든 재산가치적 법익을 의미한다.<sup>3)</sup>

토지소유권은 민사관계의 일반법인 민법과 국토이용에 관한 기본법이라 할 수 있는 국토이용관리법을 비롯한 수많은 공법에 의해 그 내용과 한계가 정해진다. 한편 토지소유권의 한계에 대하여 헌법은 재산권의 내용과 한계(제23조제1항), 재산권에 대한 공공복리 적합의무(제23조제2항)를 규정하고 있으며, 나아가 토지가 지닌 특성을 감안하여 ‘국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다’(제122조)고 규정함으로써 토지소유권에 관한 한 광범위한 제한이 가해질 수 있음을 밝히고 있다.

토지소유권은 토지에 대한 소유권으로서 소유권 가운데 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 토지소유권은 토지의 소유자가 이를 전면적으로 지배하여 사용·수익·처분할 수 있는 완전한 권리이다. 따라서 민법은 수직적이고 절대적인 토지소유권을 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 민법상 소유권의 개념은 물건을 소유자가 자기 마음대로 사용·수익·처분할 수 있는 무제한의 포괄적·절대적인 권리이지만 소유권제한은 입법에 의한 제한<sup>5)</sup>외에 일반적으로 사법상의 일반원칙, 즉 신

1) 허영. 1995. 헌법이론과 헌법(상). 서울 : 박영사. p37.

2) 헌재결정 1998. 12. 24, 89 헌바 214, 90 헌바 16, 97 헌바 78(병합) ; 헌재결정 1999. 10. 21, 97 헌바 26.

3) 김형성. 1995. “제4장 재산권, 기본권의 개념과 범위에 관한 연구”, 「헌법재판연구」 제6권. 서울 : 헌법재판소. p401.

4) 篠塚昭次. 1978. 「論爭民法學 4」. 東京 : 成文堂. p139.

5) 입법에 의한 제한의 구체적인 내용에 대하여는 김상용. 1999. 「물권법」. 서울 : 법문사. p337 이하

의성실의 원칙, 권리남용의 원칙, 상린관계 등에 의해서 제한 받고 있다.

민법은 토지소유권을 「법률의 범위 내에서 토지를 사용·수익·처분할 권리」(제211조)이며 「정당한 이익이 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미친다」(제212조)로 규정하고 있다. 여기서 「사용(使用)」이란 물건의 용도에 따라서 손상하거나 그 성질을 변경하지 않고 이용하는 것이고, 「수익(收益)」이란 목적물로부터 생기는 과실(果實)을 수취하는 것이다(사용가치의 실현). 그리고 「처분(處分)」이란 물건의 소비·변형·파괴 등의 이른바 교환가치의 지배이다. 소유권의 내용으로서의 사용·수익·처분의 권능<sup>6)</sup>이 대표적인 것이지만 이것에 한하지 않고 물건을 전면적으로 이용할 수 있는 권리이다.<sup>7)</sup> 이와 같은 소유권의 권능중 개발권이 어디에 해당되는가는 개발권 프로그램에 의해 구체적으로 실현될 때 검토가 가능할 것이다.

## (2) 개발권

토지소유권에서의 개발권 분리라고 할 때 개발권은 토지소유자에게는 현재 토지이용권만 인정하고 장래 개발권은 국가가 갖거나 독립한 권리로 양도될 수 있는 권리를 의미한다.<sup>8)</sup> 또한 개발권의 이전 또는 양도는 특정 토지에 정해진 개발 허용 한도중 미이용부분을 다른 토지에 이전하는 것을 말한다(<그림 2-1> 참조).

---

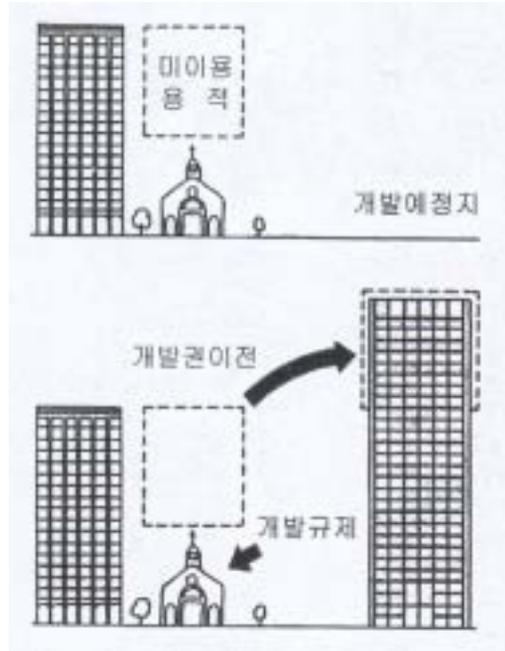
; 이영준. 1994. 「물권법」. 서울 : 박영사. p377 이하 참조.

6) 권능(Befugnis)은 일반적으로 법률상 인정되어 있는 능력을 말하고 권한이나 직권과 동일한 것으로 권리의 실체를 이루는 것이다(법률신문사. 1992. 「신법률학대사전」. 서울 : 법률신문사. p340 ; 신법률학사전편찬위원회. 1984. 「신법률학사전」. 서울 : 국민서관. p346) 이처럼 소유권의 권능을 구체적으로 열거하는 것은 소유권이 포괄적 권리임에 비추어 입법상 부당하며, 독일민법 제903조처럼 「물건의 소유자는 법률 또는 제3자의 권리에 저촉되지 아니하는 한 임의로 그 소유물을 처리하고 타인의 일체의 간섭을 배제할 수 있다」라고 추상적·포괄적으로 정의하는 것이 입법상 타당하다는 견해도 있다(황적인(외). 1990. 「주석 물권법」. 서울 : 법원사. p336).

7) 상계서. p336.

8) 개발권이 구체적으로 무엇을 의미하는 가는 개발권 프로그램화 또는 입법화 과정을 거쳐 개발권이 도입·운동되어 토지소유권으로부터 분리되고 활용될 때 명확해질 것이다.

<그림 2-1> 개발권 개념의 예시(역사적 기념물의 경우)



전통적 토지소유권관념 하에서 개발권은 토지소유권에 내재하는 권능이며 토지소유권 자체에서 도출된 권리이다. 토지소유권으로부터 개발권을 분리한다고 할 때, 개발권은 독립한 권리로서 사회에 의해서 창조되고 특정토지에 분배된 권리를 의미한다. 그러므로 개발권은 토지소유권에서 유출된 것이 아니라 국가로부터 허용된 권리이다.<sup>9)</sup>

역사적으로 볼 때, 이러한 개발권은 국가권력 형성 이전에는 공동체가 소유하는 경향이 많았고, 근대국가 성립 이후에는 토지소유권의 한 권능으로 이해되어 토지소유자에게 속하는 것으로 간주되어 개발권이란 개념이 별도로 인정되지 않았다. 그러나 현대사회에 들어와서 토지문제가 차지하는 비중이 커지고, 토지재산권에 대한 공적 규제가 점차 강화되어 감에 따라 개발권 개념의 정립은 물론

9) 광운직(외). 1992. 「민법주해 제V권」. 서울 : 박영사. p55.

토지소유권으로부터의 분리에 대한 논의가 활발해지게 되었다. 이와 같은 토지 소유권의 기능분화를 토지소유권 관념의 조용한 혁명(a quiet revolution)이라고 일컫고 있다.

## 2) 토지소유권 구조와 개발권

### (1) 독일과 프랑스의 토지소유권<sup>10)</sup>

#### ① 독일

독일의 토지소유권은 절대적 소유권으로 19세기에 성립되었다. 절대적 소유권은 개인의 물(物)에 대한 지배권은 원칙으로서 어떠한 구속도 받는 않는 「완전한 지배권」이고, 이에 근거하여 개인은 그 물을 자유로이 처분할 수 있는 권능을 가진다. 그래서 토지소유권에 대한 제한은 상린관계 등에서 유래하는 내재적 제한에 한하고, 공공의 복리 등에 근거한 외재적 제한은 극히 예외적인 것이다.

절대적 소유권 개념이 갖고 있는 절대적·배타적 성격에 대하여는 그 성립당초부터 많은 비판, 논쟁이 있었다. 19~20세기에 접어들면서 절대적 소유권의 개념은 배제되고, 소유권의 사회화 경향이 시작되었다. 1919년 독일 바이마르헌법에 소유권의 보장과 한계(제153조), 토지의 분배와 이용(제155조 제1항), 개발이익의 사회환수기능(제155조 제3항) 등에 관한 규정이 도입되었으며, 1949년 본 기본법은 제14조 제1항에서 ‘소유권 및 상속권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다’라고 하고, 동조 제2항에서는 ‘소유권은 의무를 수반한다. 그 행사는 동시에 공공의 복리에 기여하여야 한다’고 하여 소유권의 사회적 의무를 밝히고 있다.

10) 소유권에 관한 민법규정은 부동산, 특히 토지를 중심으로 구성되어 있다. 따라서 민법규정은 토지소유권 구조의 토대를 이루고 있다. 토지소유권을 비롯한 재산권에 대하여 규정하고 있는 우리나라 민법은 1912년 일본에 의한 「조선민사령」과 1888년 독일민법, 1804년 프랑스민법에 토대를 두고 있다(주재황, 김증한, 1985. 「주식 민법총칙(상)」. 서울 : 한국사법행정학회, p32). 우리나라 토지소유권 구조는 독일, 프랑스 등 대륙법계 국가에서 취하고 있는 토지소유권 구조와 유사하다.

## ② 프랑스

프랑스의 토지소유권 개념은 로마법의 전통을 강하게 이어 받고, 소유권의 불가침성, 배타성을 요소로 하는 절대적 소유권이 기본으로 된 논리구성을 하고 있다. 1789년의 인권선언 제17조는 ‘소유는 침해할 수 없는 신성한 권리이므로 어떠한 자도 적법하게 확인된 공공의 필요가 명백하여 그것을 요구할 수 있는 경우와 동시에 정당한 사전의 보상의 조건을 충족하지 않으면 그것을 박탈할 수 없다’고 규정하여 소유권의 절대성을 강조하였다. 또한 제4조에서는 ‘자유는 타인을 해하지 않을 때 존재한다. 그래서 각인의 자연의 권리의 행사는 사회의 다른 구성원에게 동일한 권리의 향유를 보장하는 것 이외에는 한계가 없다. 이 한계는 법률에 의하지 않으면 정할 수 없다’고 규정하여 소유권의 보장과 한계를 밝히고 있다. 이러한 2개의 조문을 이어받은 프랑스 민법 제544조는 ‘소유권은 법령에 금지된 용도로 사용하지 않는 한, 절대무제한으로 이를 사용·처분할 수 있는 권리이다’라고 규정하고 있다.<sup>11)</sup> 이러한 토지소유권에 대한 기본적인 규정이 토지소유권의 절대성을 표현한 것임은 명백하고 프랑스 토지소유권이 절대적 소유권이라고 인식되고 있는 근거라고 할 수 있다.

그러나 절대적 소유권은 바람직한 토지이용을 저해하는 성격을 가진다. 여기서 바람직한 토지이용의 촉진을 목적으로 하여 도시계획법제, 토지법제가 정비되기에 이르렀다. 결국 공공이 토지를 취득하는 것에 의해 공공이 절대적 소유권의 행사주체로 되고 도시정비 면에서 중요한 역할을 지게 되었다. 프랑스에서는 절대적 소유권을 제약하는 각종의 법제도, 공공용지를 매수한 토지이용촉진정책이 확립되고, 토지의 이용을 우선하는 방향으로 발전되었다.<sup>12)</sup>

11) 법제처, 1977. 「프랑스민법전 - 법제자료 제87집 - 」. 서울 : 법제처. p138.

12) 野村總合研究所. 1991. 「地價と詳細都市計劃」. 横浜 : 野村總合研究所. pp294-295.

## (2) 영국과 미국의 토지소유권

### ① 영국

영국의 토지소유권은 역사적인 발전과정으로부터 특수한 구조를 가지고 있다. 현재도 「전 국토는 국왕(the Crown)에 속한다」는 원칙이 소유권의 전제로 되어 있다. 영국의 중세봉건시대에 있어서 주된 재산이었던 토지에 대한 절대적 소유권은 국왕만이 가질 수 있었고 신하는 다만 국왕이 정한 태양(態樣) 내지 조건(條件 : tenure)하에 일정기간동안 토지를 사용할 수 있었으며, 개인은 다만 특별점유(seisin)만이 허용되었을 뿐이었다. 이것은 통치와 소유, 공법적인 질서와 사법적인 관계가 혼동되고 있었던 봉건사회의 법리에 바탕을 둔 것이라고 할 수 있다. 영국 법은 영국에서 봉건사회가 무너져 소멸된 이후 지금에 이르기까지 토지소유에 관해서는 적어도 이념상으로는 개인은 토지소유권을 가질 수 없는 것으로 되어 있다. 그러나 현실적으로는 토지를 무조건적·무제한적으로 보유할 수 있게 되었으므로 점유라고는 하지만, 실제적으로 우리나라에서 말하는 소유권과 하등 다를 것이 없다. 따라서 토지에 대한 특별점유라는 말은 동산에서 말하는 점유(possession)하고는 다른 성격을 가지는 것이다.<sup>13)</sup>

영국의 토지보유권은 미국과 같이 자유보유권(free hold)과 임차권(lease hold)으로 대별된다. 자유보유권은 정식으로 「fee simple absolute in possession」이라고 할 수 있다. 「fee simple」은 가장 완전한 보유권을 의미하고, 상속의 자유를 보장하는 개념이다. 「absolute」는 소유의 영원성을 의미한다(다만 국왕의 반환에 대하여는 예외이다). 「in possession」은 보유의 대상이 토지에 부수하는 제권리(매각, 양도, 리스, 배타적 이용, 건물건설 등) 전반에 미치는 것을 시사한다. 자유보유권자는 보유하는 토지를 반영구적으로 배타적으로 지배하고 부수하는 제권리를 행사할 수 있다. 부동산에 대하여 자유보유권자 또는 임차권자는 그 토

13) 서희원. 1994. 「영미법강의」. 서울 : 박영사. pp247-248.

지를 배타적으로 지배하고 관련되는 제권리를 향수할 수 있다. 그렇지만 이 이용권은 무제한이 아니라 공공적으로 허용되어 있는 범위 내로 한정된다.<sup>14)</sup>

영국에 있어서 부동산 이용의 제한은 계획허가제도(Planning Permission)를 통하여 이루어진다. 즉, 부동산보유자가 주택건설 등의 개발행위를 하고자 하는 경우, 정부는 이 개발의 내용을 건수별로 엄격하게 심사하고, 지역전체로 보아 적합한 개발인지 여부를 판단한다. 개발허가가 없으면 개발을 행할 수 없다. 여기서 개발행위(development)란 ‘지중, 지상 혹은 지하에서의 건축, 토목, 채굴 혹은 그 밖의 작업을 하는 것 또는 건축물에 대한 변경 내지는 다른 용도로 중대한 변경을 가하는 것’(1990년 도시·농촌계획법(Town and Country Planning Act 1990) 제55조 제1항)을 의미한다.<sup>15)</sup>

## ② 미국

미국에서는 영국의 토지소유에 관한 일반법(common law)을 원칙적으로 승계하여 대륙법에서의 절대적 소유권과 같은 개념은 존재하지 않는다. 가장 중요한 공공부문(public agencies)의 권리, 소유권에도 시간적 제한이 있다.<sup>16)</sup> 부동산소유권의 대상은 토지(land)만이 아니라 부동산(real estate)도 포함되지만 일반적으로 토지소유권을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

국가 또는 지방정부는 개인의 권리에 가장 중요한 제한을 가할 수 있다. 예를 들면 조세, 토지수용권( eminent domain)에 의한 수용, 경찰권에 의한 용도지역제, 건축제한, 세부규제, 보건과 안전규정, 소음규정, 오염제한, 다른 환경제한을 통한 규제 등이 있다. 또한 Cs, Rs라는 계약, 조건, 제한을 붙인 증서에 의해 사적인 제한을 받는다. 그밖에 자발적·비자발적 형태의 여러 선취특권, 지역권

14) 野村總合研究所. 전계서. p208.

15) J. Barry Cullingworth and Vincent Nadin. 1994. *Town and Country Planning in Britain*. London and New York : Routledge. pp80-81; Ministry of Works and Planning. 1990. *Town and Country Planning Act*. London : HMSO. p35.

16) Robert Irwin. 1984 *Real Estate Handbook*, New York : MacGraw-Hill. p19-1.

(easements), 권리의 불법확장(encroachment), 임대차, 허가, 인공경작물(emblement) 등에 의해서도 개인의 권리는 제한을 받는다.<sup>17)</sup> 이와 같이 미국의 토지소유권제도의 특징은 토지에 대한 절대적 소유권은 존재하지 않고, 토지의 독점적 사용, 이용을 보장하는 보유권의 개념이 지배적이라는 점에 있다. 미국에서는 주(state)가 토지를 소유하고, 개인은 토지를 보유하는 보유권(hold) 개념이 일반적이다. 보유권은 「기한이 있는 소유권(ownership measured in terms of duration)」으로 일정 기한 중에 토지를 배타적·독점적으로 지배하고 토지에 부수하는 모든 권리·모든 권익을 행사·향수할 수 있는 권리이다.

<표 2-1> 미국 부동산보유권 및 임차권

| 권리의 종류                    |   | 권리의 내용   |
|---------------------------|---|--|
| 自由保有權<br>(free hold)      | 最高 保有權(fee simple)                                      | 부동산에 부수되는 제권리의 총체(매가, 양도, 리스, 배타적 이용, 건물건설등의 권리)를 가장 완전한 형태로 보유할 수 있는 권리                                       |
|                           | 特約付 保有權<br>(fee simple determinable)                    | free simple의 양수인은 정해진 목적대로 부동산이 사용될 수 있는 한, fee simple이 인정된다. 사용목적종료후에는 자동적으로 양도인에게 fee simple이 이행한다는 특약부의 보유권 |
|                           | 條件附 保有權<br>(fee simple subject to condition subsequent) | 상기의 fee simple determinable과 같지만 양도인은 임의의 시기에 fee simple의 양도를 정지하고, 양도인에게 복귀시킬 수 있는 보유권                        |
|                           | 生涯 保有權(fee for estates)                                 | 상속되지 않는 보유권  |
| 確定期限付 賃借權<br>(lease hold) | 定期 賃借權(estate for years)                                | 확정기간의 임차권  |
|                           | 期間附 賃借權(periodic estates)                               | 일정의 주기를 가지고 갱신되는 임차권   |
|                           | 任意 賃借權<br>(tenancy at will)                             | 당사자(임차권설정자와 피설정자)가 원하는 기간존속하는 임차권  |
|                           | 容認 賃借權<br>(tenancy by sufferance)                       | 임차권종료후, 임대인의 동의없이 점유를 계속하는 때에 인정되는 임차권   |

자료: 野村總合研究所. 1991. 「地價と詳細都市計劃」, 横浜 : 野村總合研究所. pp151-152, 김상용. 1986. 「미국부동산법」. 서울 : 삼지원. pp36-43, Robert Irwin. 1984. *Real Estate Handbook*. New York : MacGraw-Hill. p19-4를 정리한 것임

17) Ibid. p19-2.

### (3) 토지소유권 구조의 비교

토지소유권은 각국의 역사와 관습에 따라 생성·발전해 온 산물이므로 같은 기준으로 비교하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 토지소유권 구조에 따라 토지소유권의 분화<sup>18)</sup>가 이루어지고 있어, 토지소유권과 개발권의 관계를 논하기 위해서는 토지소유권 구조의 비교가 필요하다.

절대적 소유권관념을 가지고 있는 독일과 프랑스에는 소유권에 대한 사회적 의무 내지 토지이용 우선정책에 의해 개인의 토지소유권이 제한되고 있다. 그러나 토지소유권에서 개발권을 분리하는 정책은 실패하였다고 할 수 있다. 왜냐하면 독일, 프랑스와 같은 대륙법에서는 전통적으로 토지소유권은 토지에 대한 포괄적 지배권으로서 포괄성, 혼일성의 법적 성격을 갖고 있으며, 이러한 토지소유권의 성질로부터 토지의 사용, 수익, 처분권이 유출되는 것으로 파악되고 있기 때문이다.<sup>19)</sup> 독일의 경우 1973년 토지소유권을 처분소유권과 이용소유권으로 분리하려는 시도가 있었다. 그러나 사민당(SPD)의 몰락과 함께 실천에 옮기지 못한 채 구상단계에 그치고 말았으며 논의과정에서 많은 비판을 받았다. 또한 프랑스의 경우에도 1975년 소유권에서 건축권을 분리하여 일정 한도 이상의 건축은 제한을 했으나, 건축권의 양도가 아니라 일정 한도 이상으로 건축을 하는 경우 부담금을 지불하도록 하고 있다.<sup>20)</sup>

상대적 소유권관념을 가지고 있는 영국과 미국의 토지소유권은 독일, 프랑스, 일본의 소유권과는 달리 보유권(hold)이다. 이러한 보유권은 기한이 있는 소유권으로 인정된 기한이 지나면 토지는 국왕에게 귀속된다는 역사에서 유래한다. 이와 같은 개념 때문에 미국이나 영국에서는 토지의 권리라고 말하는 경우 소유보다 이용에 중점을 둔 권리를 의미하게 된다. 즉, 토지의 보유권은 토지의 소유권은 아니고 부동산에서 발생한 이익을 중요시하는 권리인 것이다. 한편 영국과 미

18) 토지소유권 분화의 유형과 각국의 사례에 대하여는 제3장 참조.

19) 김상용. 1986. 「미국부동산법」. 서울 : 삼지원. p159.

20) 일본의 경우 우리와 같은 토지소유권 구조를 가졌으나 아직 토지소유권으로부터 개발권 분리에까지 이르지 못하고 건축기준법상 특례용적률이전제도를 시행하고 있다.

국에서는 토지소유권으로부터 개발권의 분리가 가능하였다. 이는 영미법의 토지 소유권 구조에 기인한다. 즉, 영미법에서는 토지의 사용·수익·처분의 여러 권능은 각각 독립한 권리로 분류될 수 있는 것이며, 이러한 제권리가 하나로 결합되어 있는 권리(a bundle of rights)를 토지소유권으로 파악한다. 역으로 표현하면 토지소유권은 이러한 제권리로 분화할 수 있는 것이다.<sup>21)</sup> 구체적으로 영국에서는 1947년 도시·농촌계획법에서 토지소유권을 현재의 이용권(current use right)와 장래의 개발권(future development right)으로 분리하여 토지소유자는 현재의 이용권만을 보유하게 하고, 개발권을 공유화했다. 미국에서는 토지소유권에서 개발권을 분리하여 그 개발권을 공유화하지는 않았으나, 개발권에 유통성을 부여하여 개발권의 거래가 가능하도록 하였다.

<표 2-2> 토지소유권 구조 등의 비교

| 구분              | 독일                | 프랑스                 | 영국                   | 미국                  | 일본                      |
|-----------------|-------------------|---------------------|----------------------|---------------------|-------------------------|
| 토지소유권 개념        | 절대적 소유권           |                     | 상대적 소유권              |                     | 절대적 소유권                 |
| 토지소유권과 이용권과의 관계 | 토지이용권 우선          |                     |                      |                     | 토지소유권 우선                |
| 개발권 분리사례        | 분할소유권<br>실패(1973) | 건축권 분리<br>(1975~현재) | 개발권 공유화<br>(1947~현재) | 개발권양도제<br>(1969~현재) | 특례용적률 이전<br>(2000.5~현재) |

자료: 野村總合研究所. 1991. 「地價と詳細都市計劃」. 横浜: 野村總合研究所. p352의 표를 수정·보완한 것임

## 2. 토지소유권 분화

### 1) 토지소유권 분화의 배경 및 변천

#### (1) 배경

근대 사회는 중세의 신분구속적인 봉건사회를 극복하고 생성된 사회로 그 이

21) 김상용. 전계서. p159.

념으로서 개인주의와 자유주의가 주장되었다. 이러한 배경 하에서 근대적 의미의 토지소유권은 절대적·배타적 소유권 관념을 가지고 성립되었다. 그러나 이러한 신성불가침의 절대적 소유권 개념은 계약자유 원칙과 결합하여 무산시민(無産市民)의 생활을 압박함으로써 그 남용의 폐해가 일어나기 시작하였다. 이에 따라 사소유권은 존중되지만 공공복리에 적합해야 하는 권리로 바뀌게 되었다.

1919년의 바이마르공화국 헌법은 “소유권은 의무를 진다. 소유권의 행사는 동시에 공공복리에 적합해야 한다”(Art. 153 WRV)고 규정하여 소유권에 대한 사회적 의무성을 강조하였다. 또한 제2차 세계대전이 끝난 후 유럽 각국에서는 전후 복구와 도시화·산업화로 인한 토지의 개발과 이용이 활발해졌으며 토지의 공공성이 강조되었다. 그리고 1970년대 유류과동을 계기로 유럽 여러 나라들에서 종래의 토지이용에 관한 내면적 규제에 더하여 공적 토지취득의 여러 가지 방법에 따른 개발을 중심으로 한 공법적 제한이 가하여지게 되었다.<sup>22)</sup>

토지의 효율적인 이용을 위해 공법적 제한 뿐만 아니라 토지소유권의 본질에 대한 재검토를 통해 토지소유권이 갖는 권능을 각각 독립시켜 독립한 권리로 분화시키려는 시도를 하게 되었다. 이와 같은 토지소유권의 분화현상은 토지문제가 사회문제로 발전하여 이에 대한 규제를 사권의 사회성·공공성의 원리에 의해서는 해결할 수 없으므로 근원적으로 토지소유권 개념을 재정립하여 사회문제를 유발할 수 있는 소유권의 일부 권능을 국가 또는 공공단체가 갖고 개인에게는 오로지 현재 상태로의 이용권만을 인정하고자 하는 것이다.<sup>23)</sup> 대표적인 토지소유권 권능의 분화<sup>24)</sup> 유형인 영국에서의 개발권 공유화와 미국에서의 개발권양도제는 토지소유권의 제한에 의한 저항을 받지 않고, 규제에 의한 보상의 문제를 해결하면서 국토의 합리적이고 균형 있는 개발과 보전을 할 수 있는 계기가 되었다.

22) 주봉규. 1998. “토지소유권의 변모에 관한 비교 연구 - 서구제국을 중심으로”. 「토지연구」 제9권 제1호. 경기 : 한국토지공사. p121.

23) 박윤직(외). 전개서. p22.

24) 토지소유권 권능의 분화를 토지의 기능소유권(機能所有權)으로 보는 견해도 있다(윤철홍. 1991. “토지의 기능소유권”. 「성곡논총」 제22집. p520).

## (2) 변천

토지소유권 분화의 역사는 토지소유권 자체의 역사라고 할 수 있다. 토지소유권의 각 권능이 분화되어 서로 다른 주체에게 귀속되는 토지소유권 분화현상은 고대에서부터 시작되었다고 할 수 있다. 원시 게르만사회에서는 토지의 관리처분권은 공동체에, 이용경작권은 공동체구성원에게 있었다. 이어 중세에는 분할소유권 현상이 나타났는데, 관리처분권은 봉건영주에게, 이용권은 농민에게 귀속되었다.

자본주의사회에 있어서 토지소유권의 역사는 자본이 그것에 선행하여 역사적으로 존재하고 있는 토지소유권의 구조를 타파하여, 이를 자본의 법칙에 종속시켜 나가는 과정으로 나타난다.<sup>25)</sup> 이와 같은 과정은 19세기부터 20세기에 이르기까지 서구 유럽 여러 나라에서 보여지고 있다.

독일은 비스마르크에 의해 1871년 정치적인 통일을 이루면서<sup>26)</sup> 근대적인 토지소유권이 성립되었다. 근대적인 토지소유권은 많은 비판, 논쟁에도 불구하고 절대적 소유권으로 성립되었으며, 20세기에 접어들면서 1919년 독일 바이마르헌법에 의해 절대적 소유권의 개념은 배제되고, 소유권의 사회화 경향이 시작되었다. 근대적 소유권으로부터 분화가 이루어진 것은 1933년 국가사회주의 정부(Nationalsozialregierungs; Nazis)에 의해서이다. 나치정부는 바이마르공화국의 다른 기본권과 함께 제153조의 소유권 규정도 폐지하고, 1933년 9월 29일에 제국세습농지법(Reichserbhofsgesetz)을 통하여 소유권을 규정하였다.<sup>27)</sup> 즉, 처분권은 모두 국가에서 독점하고 농민들의 경작권도 제한을 받았다. 이 점에서 중세의 영주에게 처분권을 주고, 농민이나 영민들이 의무를 태만히 할 때에는 복귀권

25) 권오승. 1997. 「민법의 쟁점」. 서울 : 법원사. p153.

26) 1900년 독일민법전시행전까지 프로이센 일반란트법이 적용되는 지역, 프랑스 민법이 효력을 갖는 지역, 계수된 로마법이 보통법으로 적용되는 지역으로 나누어 근대적 소유권 성립시기는 명확하지 않으나 정치적인 통일을 이룬 19세기 후반이라고 보는 것이 일반적이다.

27) 이에 대하여 자세한 것은 윤철홍. 전개논문. pp529-536 참조.

(Heimfallrecht)을 주었던 것과 아주 유사한 형태를 띠었다.<sup>28)</sup> 제2차 세계대전이 끝난후 제국세습농지법은 폐지되었으나, 주거소유권법(1951년)과 연방건축법(1960년)이 제정되어 토지소유권에 대한 제한이 증대되었다. 1972년 독일은 토지개혁안을 발표하여 토지소유권을 이용소유권과 처분소유권으로 나누어 이용소유권은 개인이 갖고, 처분소유권은 지방자치단체에 귀속시키고자 하였으나 입법화에는 실패하였다.

영국은 일찍부터 토지의 소유권은 국왕에게, 개발권은 지역사회(community)에, 이용권은 개인에게 있다는 것이 일반적인 인식으로 받아들여졌다.<sup>29)</sup> 이는 봉건제도를 유지하기 위한 것으로 토지소유권을 이중 또는 다층소유권(dual or multile Ownership)의 형태로 파악한 것이다.<sup>30)</sup> 이를 바탕으로 영국은 1947년 도시·농촌계획법(Town and Country Planning Act)을 제정하여 토지소유권에서 개발권을 분리하여 개발권을 공유화하였다.

미국은 영국의 토지소유에 관한 일반법(common law)을 원칙적으로 승계하여 영국과 같은 상대적 소유권의 구조를 갖추고 있다. 이러한 토지소유권은 헌법의 규정에 의하여 조세를 비롯한 토지수용권( eminent domain)에 의한 수용, 경찰권에 의한 용도지역제 등의 제한을 받는다. 1969년 미국은 Penn Central 사건을 통해 용도규제로 인한 피해를 완화시켜 주기 위한 합법적인 수단으로 개발권양도제를 도입하였다. 이는 흔히 매매, 이용, 저당, 이용할 권리 등 여러 권능의 묶음(bundle of sticks)으로 비유되는 토지소유권으로부터 토지의 개발권을 분리하여 시장유통성을 부여한 것이다.

---

28) 상계논문. p536.

29) 박윤직(외). 전계서. p56.

30) 김상용. 1988. 「토지법」. 서울 : 법문사. p101.

## 2) 토지소유권 분화의 필요성

토지소유권 분화의 역사에서 알 수 있듯이, 개발권은 토지소유권의 한 권능이지만, 산업화·도시화가 진전됨에 따라 그 기능의 행사는 국가에 의한 공적 규제 대상이 되어 왔다. 이러한 맥락에서 현대 서구사회에서는 토지개발을 억제해야 할 필요가 있는 지역의 토지를 대상으로 토지소유권에서 개발권을 분리해야 할 필요성을 인식하고 부분적으로 분리입법을 시도하고 있다.

우리나라의 경우 사회성과 공공성이 강한 토지의 특성상 공공복리를 위해 토지소유권이 제한되어 왔다. 공법에 의한 토지소유권의 사회적 구속성과 민법에 의한 토지소유권의 제한 그리고 1989년 이른바 토지공개념 3법의 제정에 의해 토지소유권에 대한 제한은 당연한 것으로 받아들여졌다. 또한 1989년 12월 22일 헌법재판소는 ‘모든 사람들에게 인간으로서의 생존권을 보장해 주기 위하여서는 토지소유권은 이제 더 이상 절대적인 것일 수가 없고 공공의 이익 내지 공공복리의 증진을 위하여 의무를 부담하거나 제약을 수반하는 것으로 변화되었으며, 토지소유권은 신성불가침의 것이 아니고 실정법상의 여러 의무와 제약을 감내하지 않으면 안되는 것으로 되었으니 이것이 이른바, 토지공개념(土地公概念) 이론이다’ 라고 함으로써 토지소유권 제한에 대한 합헌성을 확인하였다.<sup>31)</sup>

토지공개념은 토지소유권에 대한 지나친 제한이라는 비판과 토지소유자들의 지속적인 반발이 끊임없이 일어났다. 토지공개념에 의한 토지소유권의 제한으로 인해 사소유권은 사허유권화(私虛有權化)되었다는 견해<sup>32)</sup> 도 적지 않았고, 토지공개념 관련 법 가운데 토지초과이득세법<sup>33)</sup>과 택지소유상한에 관한 법률<sup>34)</sup> 등 일부는 헌법불합치 결정을 받았다. 또한 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 설정된 개발제한구역<sup>35)</sup>과 장기미집행 도시계획시설용지<sup>36)</sup> 등에 대한 헌법불합

31) 헌재결정 1989. 12. 22, 88 헌가 13.

32) 이영준. 전개서(주 5). p378.

33) 헌재결정 1994. 7. 29, 92 헌마 49, 52(병합).

34) 헌재결정 1999. 4. 29, 94 헌마 37; 헌재결정 1999. 4. 29, 96 헌마 352, 353, 354, 424(병합).

치 결정도 이어졌다. 이와 같은 일련의 상황들은 이제 더 이상 토지의 공공성과 사회적 구속성에만 의지한 채 보상 없이 토지소유권을 제한하는 것은 불가능하게 되었음을 시사하고 있다.

그러나 오늘날의 토지문제의 근원은 근대적 토지소유권 그 자체의 모순에 있으며, 상당히 복잡다기한 계층적 이익의 대립과 뒤엉켜서 나타나고 있다.<sup>37)</sup> 새국토연구협의회가 국토헌장<sup>38)</sup>에서 “국토는 우리 겨레가 영원히 살아야 할, 하나밖에 없는 터전이다. 이 땅에 살고 있는 우리는 다 함께 힘을 모아 국토를 아름답고 깨끗하고 건강하게 보전해야 한다. 사람과 자연이 하나로 어우러지는 국토, 세계로 힘차게 뻗어나가는 경쟁력 있는 국토로 가꾸어 사람들이 어느 곳에서든 쾌적하고 행복하고 안전하게 살 수 있어야 한다”고 밝히고 있는 것처럼 유한자원인 토지의 공공성과 사회적 구속성은 소홀히 할 수 없는 가치인 것이다. 토지에 대한 공익적 목적의 제한은 한계가 있음을 인식하고 오늘날 강하게 주장되고 있는 소유권 중심주의에서 이용권 중심주의로 옮겨가야 하는 필요성을 인정한다면 토지소유권의 분화를 신중하게 검토해야 할 것이다. 궁극적으로 이러한 토지소유권의 분화는 토지공개념을 발전시키는 실천적 수단이 될 것이다.

### 3. 개발권 분리의 필요성과 법적 과제

#### 1) 개발권 분리의 필요성

##### (1) 개발이익 환수 및 계획손실보상

일반적으로 계획(planning)에 의해 용도가 지정·변경되거나, 개발행위가 있게 되면 지가상승(개발이익) 또는 지가하락(개발손실)이 발생한다. 지가의 증가는

35) 헌재결정 1998. 12. 24, 89 헌바 214, 90 헌바 16, 97 헌바 78(병합).

36) 헌재결정 1999. 10. 21, 97 헌바 26.

37) 권오승. 전게서. p158.

38) 새국토연구협회. 2000. 「우리나라 국토관리정책의 나아갈 길」. p11.

토지소유자의 투자, 도시계획적 결정, 기타 사회경제적 요인에 의해 이루어진다. 이중 토지소유자의 노력에 의한 증가 이외의 요인으로 발생한 증가를 개발이익이라 한다. 현실적으로 개발이익의 발생요인 가운데, 개발권의 행사에 의한 증가가 차지하는 부분이 매우 크다. 녹지지역을 주거지역으로 용도변경 한다든지, 농지를 택지로 형질변경을 한다든지 등의 개발권 행사가 있을 때 지가가 상승하는 것이 좋은 예이다.<sup>39)</sup>

개발권의 분리를 주장하거나 입법화한 나라는 대부분 개발이익의 환수와 손실의 보상 차원에서 개발권을 분리하여 관리하고 있다. 개발을 허가할 때 부담금을 부과하여 개발이익을 환수하고, 개발억제지역의 토지에 대해서는 국가가 개발권을 매입하거나 유통시켜 개발손실을 보상할 수도 있다. 토지소유권에서 개발권을 분리하여 이를 시장에 유통시키거나 국가에 귀속시키는 것은 개발이익 환수와 손실보상 문제를 용이하게 처리할 수 있다는 장점이 있으나, 이는 토지소유권의 제약을 의미한다.

## (2) 토지시장의 안정성 구축 및 토지이용의 적정성 도모

‘토지는 그 적성에 맞게 최적으로 이용되어야 한다’는 명제는 토지소유권을 현재 이용권과 장래 개발권으로 분리하고자 하는 시도에 정당성을 부여해주고 있다. 기본적으로 토지는 이용에 있어서 영속적인 속성을 가지고 있기 때문에 토지에 관한 권리 못지 않게 이용상태에 대한 유지·변경 또한 중요하다고 할 수 있다. 개발권은 토지이용 변화의 주요 동인이 되는 권리이므로, 이를 소유권에서 분리하여 관리할 경우 지금까지와는 다른 토지이용패턴을 보여줄 것으로 기대된다. 이는 특히 토지시장의 안정성과 토지이용의 적정성을 도모할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

---

39) 용도지역 변경에 따른 개발이익환수에 관한 논의는 김성배, 서순탁, 1993. 「용도지역 변경에 따른 개발이익환수방안」. 서울 : 국토개발연구원. 참조

### (3) 지속가능하고 친환경적인 국토관리

21세기에는 국토의 계획적·친환경적 관리의 필요성이 증가하고 있으나, 현행 우리의 토지이용체계로는 친환경적 국토관리에 한계가 있다. 대도시 주변의 준농림지 난개발 문제의 원인은 불완전한 계획시스템의 문제<sup>40)</sup>이기도 하지만, 다른 한편으로는 개발이익이 토지소유자나 개발업자에게 사유화되기 때문에 일어나는 현상이다. 따라서 개발권을 분리하여 이를 공유화 하거나 시장에 유통시킬 경우, 개발의 투명한 통로가 마련되어 난개발 소지의 원천 봉쇄가 가능하다. 특히 대도시 주변의 우량농지, 생태학적으로 보전가치가 있는 지역, 수려한 자연경관 등을 보전하기 위해서는, 현행 용도지역제를 근간으로 하는 국토이용관리체계를 고려할 때, 개발권 분리를 통한 문제해결이 불가피하다.

### (4) 토지를 둘러싼 공·사익의 조정 및 토지 부(富)의 형평 배분

최근 우리 사회는 개발제한구역, 군사시설보호구역, 도시계획시설 결정 고시 지역 등 토지이용이 심하게 규제된 지역의 토지소유자에 의한 구역해제 또는 보상 요구가 급증하고 있다. 개발제한구역 및 장기 미집행 도시계획시설과 관련하여 내린 헌법재판소의 헌법불합치 결정은 이러한 요구에 정당성을 부여하고 있다. 정치적 다원화, 경제적 규제완화, 사인의 토지재산권 보호 경향 등과 같은 사회변화는 보상 없는 토지이용 및 개발제한이 더욱 어려워질 것으로 전망된다.

다른 한편으로는 지속가능성 차원에서 국토보전 및 환경자원 보전 필요성이 강조되는 추세에 있다. 개발권양도제는 환경자원 보전과 엄격한 규제로 인한 손실을 보상함으로써 공익과 사익의 조정이 가능한 정책수단이다. 개발권양도제의 경우 규제로 인한 개발이익의 손실보상이 가능하며, 오픈스페이스 및 녹지의 보

40) 구체적인 것은 건설교통부, 2000. 「국토이용 계획체계의 개선방안에 관한 연구」. 경기 : 국토연구원. pp10-13. 참조.

전, 우량농지의 보전, 생태지역 및 환경적으로 취약한 지역의 보전, 역사적 건축물 보존에 기여할 수 있기 때문이다. 이처럼 토지소유권으로부터 개발권의 분리 는 토지를 통한 막대한 부의 창출이 어려워지므로 토지소유패턴이 독과점 구조에서 분산형으로 전개될 것이며, 결과적으로 토지 부(富)의 형평분배를 촉진시킬 것으로 보인다.

#### (5) 이용 우선의 토지관 정립

우리 사회에 오랫동안 누적되어온 소유 중심의 토지소유권 개념을 새로운 패러다임의 전환에 부응하는 새로운 소유권개념으로 전환할 필요성이 있다. 그동안 토지소유권을 절대적으로 인정해 오던 방식에서 벗어나 토지소유권의 사회적 제약의 강화가 요청되고 있다. 토지소유권에서 개발권을 분리하고 토지의 공공성을 강화하자는 것은 이러한 시대적 흐름에 부응하는 것이라 할 수 있다. 서구 사회 특히 유럽국가나 미국에서는 토지 및 도시문제의 해결을 위해 오래 전부터 토지소유권에서 개발권을 분리하여 이를 관리하거나, 근본적으로 건축자유 원칙에 바탕을 둔 이용우선의 토지관을 형성해 왔다. 특히, 유럽식의 토지관은 좁은 국토에서 많은 인구가 살면서 자연스럽게 형성된 사회규범과 18~19세기 계몽사상의 영향으로 토지이용에 관한 한 공동체 이익우선의 사고가 정착되어 온 데서 연유한다. 반면, 일본과 한국은 협소한 국토공간에 대한 충분한 고려 없이 미국식의 사권우선(私權優先)의 토지관과 건축자유원칙을 채택하여 소유중심의 토지관을 형성해 왔다. 이는 계획적 토지이용과 좁은 국토에 더불어 사는 공존의 공간으로서 국토라는 관념 형성에 커다란 장애요인이 되어 왔다.

## 2) 개발권 분리의 법적 과제

### (1) 법적 정당성

개발권 분리에 관한 법적 정당성을 논의하기 위해서는 개발권에 관한 명확한 개념정립이 요구된다. 개발권이 구체적으로 운용되고 있는 미국의 경우는 우리와 토지소유권과 그 구조에 있어 많은 차이가 있으나, 미국에서 운용되고 있는 개발권 제도의 도입을 전제로 그에 대한 법적 정당성에 관한 검토는 가능할 것이다.

헌법재판소는 개발제한구역 헌법불합치 결정에서 ‘당해 토지를 마음대로 장래에 사용·수익할 수 있다는 기대가능성과, 자기 토지를 보다 효율적으로 보다 경제적으로 사용할 수 있다는 장래의 가치를 원칙적으로 헌법상의 보호법익에 포함하지 않는다고 판결한 바 있다.<sup>41)</sup> 따라서 현재는 개발(건축)을 하고 있지 않지만 장래에 보다 효율적으로 보다 많은 수익을 가져올 수 있도록 토지를 사용할 수 있을 것이라는 가능성은 원칙적으로 보호받지 못하는 것이다. 여기서 원칙적이라 함은 입법자가 이미 그 사람에게 개발가능성을 준 경우, 예컨대 집을 지을 수 있는 대지라고 하였다가 다시 집을 짓지 못하게 하는 경우에는 이미 입법자가 구체적으로 토지소유자에게 보장한 법적 이익을 박탈하는 것이므로 신뢰이익, 기득권을 보호할 필요가 있다는 것을 의미한다. 하지만 대부분의 구체적인 법적 지위를 부여받지 못한 토지에 있어서는 기득권이 아직 형성되지 못하였기 때문에 현재 내가 농사를 짓고 있지만 언젠가는 건축을 하겠다는 막연한 기대가능성은 헌법에서는 보호하지 않음을 의미하는 것이다.

헌법재판소는 위의 결정에서 구역지정 당시의 상태대로 토지를 사용·수익·처분할 수 있는 이상, 구역지정에 따른 단순한 토지이용의 제한은 원칙적으로 재산권에 내재하는 사회적 제약의 범주를 넘지 않는다고 하였으므로 공익을 위해

---

41) 헌재 1998. 12. 24. 89 헌마 214등.

규제할 필요가 있는 일부지역에 한하여 소유권과 개발권을 분리한 다음 그것을 매매·유통하도록 하는 것은 규제를 받는 소유자에 대한 보상차원에서 바람직하다<sup>42)</sup>고 한다. 그러므로 토지소유권에서 개발권을 분리하되, 개발제한구역처럼 특별한 공익목적 예컨대 환경보호, 수자원보호 등을 위해 일부 지역에 적용을 국한하는 경우에는 법적으로 문제될 여지는 거의 없다.

그리고 대륙법 국가계통의 소유권 개념을 따르는 국가의 경우라 할지라도 다음과 같은 이유에서 토지소유권으로부터 개발권의 분리는 가능하다고 할 수 있다.<sup>43)</sup> 첫째, 토지소유권의 개념은 논리 필연적인 개념이 아니라 역사적인 가변성이 있는 개념이라는 점이다. 둘째, 현재 용도지역제를 통해 토지이용규제를 하고 있으나, 경우에 따라 규제강도가 점점 심해져 단순한 제한의 정도를 넘어서 소유권을 박탈할 정도까지 갈 경우, 이를 해결하기 위해서는 개발권의 분리는 제한된 지역, 특히 개발이 심하게 억제된 지역에서 시행할 필요성과 당위성이 있기 때문이다.

## (2) 법질서의 형성과 개발권

헌법 제23조에서 규정하고 있는 바와 같이 구체적인 재산권의 내용은 입법자가 정하도록 되어 있다. 또한 헌법 제122조는 토지재산권 행사의 사회적 제약을 인정하여 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 필요한 제한과 의무를 부과할 수 있다고 정하고 있다. 한편 민법 제211조는 토지소유권을 포괄적·일체적 지배권으로 규정하고 있어 토지소유권에서 개발권 분리는 현행 민사법리상으로는 곤란할 것으로 보는 것이 지배적인 견해이다.

그러나 헌법상의 토지재산권은 민법상의 구속으로부터 해방되어 헌법적 한계 내에서 자유롭게 형성, 창조될 수 있는 것이고,<sup>44)</sup> 재산권에 대한 헌법적 개념은

42) 「개발권 분리구상에 관한 시론적 연구」를 위한 전문가 인터뷰(1999. 9. 30)중 헌법재판소 P재판연구관의 견해임(서순탁(외), 1999. 「개발권 분리구상에 관한 시론적 연구」. 경기: 국토연구원 p70).

43) 「개발권 분리구상에 관한 시론적 연구」를 위한 전문가 인터뷰(1999. 9. 28)중 연세대학교 김상용교수의 견해임(상게서. pp62-63).

민법적 개념에 얽매일 수 없으며, 이것은 재산권 개념의 변천 내지는 확장을 의미하여 헌법상의 재산권 개념은 민법상의 개념보다 훨씬 넓은 뿐만 아니라 내용상으로도 구속되지 않는다.<sup>45)</sup>

헌법상의 재산권은 보호할 가치 있는 권리를 의미하므로 헌법상 개발권에 관한 직접적인 규정은 없지만 헌법상 보장하는 토지재산권에는 개발권의 개념이 포함되어 있다고 보는 것이 타당하다. 즉, 개발권은 입법자가 헌법적 한계 내에서 자유롭게 형성하여 토지소유자에게 부여하는 구체적인 법적 지위인 것이다. 입법자가 헌법에 따라 법률로써 개발권에 관한 내용과 한계를 정하도록 하고, 입법자는 헌법상 재산권 보장에 관한 기본절차를 존중하고 공익과의 비교형량을 통하여 재산권의 내용과 범위를 정할 때, 재산권으로서의 보호를 받을 수 있을 것이다.<sup>46)</sup> 따라서 토지소유권으로부터 개발권의 분리는 헌법이론상 불가능한 것은 아니라고 할 수 있다.<sup>47)</sup>

### (3) 보상수단으로서의 개발권

헌법은 ‘공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 정하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다’(제23조제3항)고 규정하여 공용침해에 대하여 법률에 유보하고 있다. 그러므로 재산권의 내용을 새로이 형성하는 법규정(재산권내용규정)에 있어서도 사회적 제약의 한계를 넘어서는 과도(가혹)한 부담의 경우에는, 입법자는 이를 완화하는 보상규정을 두어야만 그 법규정의 합헌성이 유지되는 것이다.<sup>48)</sup> 헌법재판소는 개발제한구역에 대한 헌법불

44) 홍완표. 2000. 「토지법상 개발권양도제의 도입에 관한 연구 - 미국의 TDR제도를 중심으로 -」. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문. p188.

45) 김형성. 전계논문. p400.

46) 「개발권 분리구상에 관한 시론적 연구」를 위한 전문가 인터뷰(1999. 9. 30)중 헌법재판소 P재판연구관의 견해임(서순탁외). 1999. 「개발권 분리구상에 관한 시론적 연구」. 경기: 국토연구원 p68).

47) 개발권의 분리는 토지소유권에 한해서만 인정될 수 있는 토지법에 고유한 법적 문제이므로 개발억제 근거법에서 입법이 가능하다고 보는 견해도 있다(김상용. 전게서(주 32). p115).

합치 결정에서 ‘입법자가 도시계획법 제21조를 통하여 국민의 재산권을 비례의 원칙에 부합하게 합헌적으로 제한하기 위해서는, 수인의 한계를 넘어 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에는 이를 완화하는 보상규정을 두어야 한다. 이러한 보상규정은 입법자가 헌법 제23조 제1항 및 제2항에 의하여 재산권의 내용을 구체적으로 형성하고 공공의 이익을 위하여 재산권을 제한하는 과정에서 이를 합헌적으로 규율하기 위하여 두어야 하는 규정이다’라고 밝힘으로써, ‘보상의무 있는 재산권내용규정’에 의한 재산권형성에 있어서 입법자를 기속하는 헌법상의 재산권보장원칙, 특히 존속보장을 강조하였다.

한편, 헌법재판소는 개발제한구역내 농지와 대지 및 장기 미집행 도시계획시설설용지에 대한 보상의 필요성을 강조하여, 정부는 관련 법률을 제·개정하여 매수청구권(개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법<sup>49)</sup>제16조, 도시계획법<sup>50)</sup>제40조)을 규정하였다. 개발제한구역내의 농지와 대지에 대해서는 3년 이내의 매수기한을 두고, 장기 미집행 도시계획시설설용지 가운데 지목이 대(垔)인 토지에 대해서는 매수청구를 한 날로부터 2년 이내 결정통지를 하여야 하고, 2년 이내에 매수하거나 매수하지 않는 경우에는 이들 토지에서 개발행위를 허용하도록 하였다. 이밖에도 상수원보호구역, 문화재보호구역 등 토지이용규제가 심한 지역의 소유자에게 국가가 보상하도록 함으로써 막대한 재원<sup>51)</sup>의 조달이 불가피하게 될 것이다. 또한 현재 보상의 대상이 되지 않는 군사시설보호구역, 국공립공원의 경우에는 형평성의 문제와 함께 끊임없는 주민 민원이 예상된다.

헌법재판소는 개발제한구역내 농지와 대지에 대한 보상의 어려움을 예상하여 ‘보상의 구체적인 기준과 방법은 헌법재판소가 일률적으로 확정할 수 없고 개개

48) 홍완표. 전계논문. p189.

49) 제정 2000. 1. 26 법률 제6241호.

50) 개정 2000. 1. 28 법률 제6243호.

51) 광주시의 경우 10년이상 장기 미집행 도시계획시설은 모두 1,704건 1,828만 7천여㎡로 보상비만 1조 5,706억원에 이르고 이중 2002년부터 매수청구가 예상되는 대지는 86만 7천여㎡, 보상비는 3,991억원에 달한다(중앙일보 2000. 10. 26).

의 토지에 대하여 구체적이고 객관적인 사정을 종합하여 입법자가 판단하여야 할 사항이다. 이 사건 법률조항이 예외적으로 헌법적으로 허용된 한계를 넘은 경우 입법자는 이에 대하여 금전보상의 규정을 두거나 아니면 지정의 해제 또는 토지매수청구권제도와 같이 금전보상에 갈음하거나 기타 손실을 완화할 수 있는 제도를 보완하는 등 재산권의 침해와 공익간의 비례성을 다시 회복할 수 있는 여러 가지 가능성이 있다. 또한 보상을 위한 입법의 형태, 보상의 대상과 방법 등도 선택의 여지가 다양하여 과연 어느 것이 가장 바람직하고 합리적인 것인가의 선택은 광범위한 입법형성권을 가진 입법자의 과제로서 입법정책적으로 해결되어야 할 문제이지 헌법재판소가 결정할 성질의 것이 아니다'라고 하여 여러 가지 보상수단과 방법의 강구가 가능하도록 하였다.<sup>52)</sup> 따라서 보상의 대체수단으로 개발권을 토지소유권에서 분리하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

개발권 분리의 구체적인 적용지역을 토지이용규제가 심한 특정지역, 예를 들면 문화재보호구역, 장기 미집행 도시계획시설지역, 농업진흥지역 등으로 하고 이들 지역의 토지이용제한을 보전하는 측면에서 적용방안을 용적률, 건폐율의 이전 등으로 한다면, 재산권침해에 대한 보상수단으로서 기능하게 될 것이다. 용적률, 건폐율 이전 등과 같이 개발권 분리와 유사한 것으로서는 종전 도시계획법에 의한 이축권(동법 시행령 제20조제1항 제1호 바목, 동법 시행규칙 제7조제1항 제2호 사목), 공공용지의취득및손실보상에관한특례법상의 이주대책(동법 제8조제1항, 동법 시행령 제5조제5항)에 의해 이주택지 또는 아파트 분양권 등이 인정되고 있다.<sup>53)54)</sup>

현재 가장 활발하게 개발권의 유통이 이루어지고 있는 미국에서도 개발권 도입 당시에는 많은 재산권 논쟁이 있었다. 미국에 있어서 토지이용규제 관련 소송

52) 헌재결정 1998. 12. 24, 89 헌마 214등.

53) 공공용지의취득및손실보상에관한특례법상의 이주대책에 의한 이주택지 또는 아파트 분양권 등에 대한 자세한 사항에 대하여는 류해웅. 2000. 「신수용법론」. 서울 : 부연사 pp540-547 참조.

54) 최근 일본은 건축기준법(2000. 5. 31 법률 제91호)을 개정하여 연단건축물설계제도, 특례용적률적용제도의 도입을 통해 용적이전(容積移轉)을 시행하고 있다.

은 대부분 헌법에 명시된 ‘정당한 보상 없이’ 공익목적에 위해 개인의 토지이용에 대한 엄격한 규제가 가능한가에 초점이 모아졌다. *Penn Central Transportation Co. v. City of New York*<sup>55)</sup>에서 미국 연방대법원의 기념비적인 판결이후, 미국전역에 걸쳐 개발권의 활용이 확산되어 갔다. 이 소송에서 대법원은 개발권의 활용을 소중한 재산권을 지키기 위한 합법적인 수단으로 인정한 것으로 보인다. 그러나 부담법(the law of regulatory takings)과 이 문제를 피하기 위한 개발권의 활용은 약 25년 이후, 대법원이 *Suitum v Tahoe Regional Planning Agency* 소송에서 개발권의 역할을 제한하는 결정을 내릴 때까지 상당한 진전을 보여왔다.<sup>56)</sup>

이와 같은 미국의 개발권 도입과정에서의 재산권 논쟁과 연방대법원의 결정은 법체제와 토지소유권 구조에 있어서 많은 차이가 있지만, 토지소유권으로부터 개발권을 분리하는 경우 우리에게 많은 시사하는 바가 적지 않다.

#### (4) 개발권 분리의 법적 한계

토지소유권으로부터 개발권을 분리하는 경우에는 여러 측면에서 법적 검토를 거쳐야 할 것이다. 먼저 헌법상 국민의 기본권중의 기본권으로 보장되는 재산권은 그 내용 면에서 일정한 한계를 가지며, 따라서 기본권을 제한해야 할 현실적인 필요성이 아무리 크다 하여도 기본권의 본질적인 내용을 침해하는 기본권 제한입법은 허용될 수 없다<sup>57)</sup>고 한다. 그러므로 소유권에서 개발권을 분리하는 것은 규제를 통한 보전 등을 목적으로 하는 일종의 토지소유권에 대한 제약을 의미하므로, 이를 전 국토에 적용하는 것은 자유민주적 기본질서를 선언하고 있는 우리 헌법을 고려할 때, 헌법을 개정하지 않는 한 불가능할 것이다.<sup>58)</sup> 이는 재산권

55) 435 U.S. 920(1978).

56) Rick Pruetz. 1997. *Saved By Development*. Burbank California : Arje. pp86-87.

57) 허영. 1995. 「한국헌법론」. 서울 : 박영사. p285.

58) 「개발권 분리구상에 관한 시론적 연구」를 위한 전문가 인터뷰(1999. 9. 30)중 헌법재판소 P재판연구관의 견해임(서순탁(외). 전개서. p70).

의 사회기속성과 국가의 재산권 형성적 법률유보를 지나치게 확대 적용함으로써 재산권이 갖는 사회기속성의 한계를 너무 넓게 잡는 것은 결과적으로 재산권의 무보상 침해를 허용하는 것이기 때문에 그 자체가 재산권의 본질적 내용의 침해가 되기 때문이다.<sup>59)</sup> 또한 소유권제도도 하나의 제도인 만큼 상황의 변화에 따라 그 내용이 변화할 수 있는 것이지만 물건의 사용·수익·처분을 내용으로 하는 소유권의 본질적인 내용이 침해되어서는 안된다.<sup>60)</sup> 따라서 토지소유권으로부터 개발권의 분리는 소유권의 본질적인 내용을 침해하지 않는 범위에서 한정적이고 예외적인 경우에 한하여 신중하게 도입을 검토해야 할 것이다.

토지소유권으로부터의 개발권 분리를 하는 경우 개발권 프로그램 또는 입법화 과정에서 토지소유권과 구체적인 개발권의 내용이 명확해질 것이나, 현재 논의되고 있는 개발권은 민법이론과 가장 관련이 깊다. 현행 민법상 소유권은 물건을 전면적으로 지배할 수 있는 권리로 전면성(全面性), 혼일성(渾一性), 탄력성(彈力性), 항구성(恒久性)의 특질을 갖고 있는데, 이 가운데 개발권 분리와 밀접한 관계를 갖는 성질은 혼일성이다. 개발권의 공유화 또는 개발권의 유통이 활발하게 이루어지고 있는 영미재산법의 소유권은 각각 독립한 여러 가지의 권리가 결합되어 있는 권리(bundle of rights)로 분할소유권의 형태가 인정되고 있다.<sup>61)</sup> 따라서 토지소유권에서 개발권을 분리하는 경우, 소유권의 내용 중에서 현상변경권을 분리하게 되어 소유권 본질중의 하나인 혼일성을 깨트리는 것이 되므로 하나의 단일한 권리에서 여러 권능들이 유출해 나온다고 보는 대륙법 국가계통의 소유권 개념을 따를 경우 개발권 분리를 설명하는 것이 쉽지 않을 것이다. 왜냐하면 혼일성(渾一性)은 소유권으로부터 여러 권능들이 유출해 나온다고 보는 대륙법 국가계통의 소유권개념의 특징<sup>62)</sup>이기 때문이다. 독일의 경우 1972년 토지개혁안에서 토지소유권의 분화가 시도되었으나, 역사의 회귀적 사고로 타당하

59) 허영. 전계서(주 57). p476.

60) 이영준. 전계서(주 5). p365.

61) 박윤직(외). 전계서. p30.

62) 상계서. p29.

지 못하다는 강한 비판으로 좌절되었다.<sup>63)</sup>

토지소유권으로부터의 개발권을 분리하는 경우 현재 논의되고 있는 개발권에 대한 민사이론의 구성은 여러 가지로 가능할 것이다. 먼저 토지소유권을 사용·수익·처분권능에 따라 나누는 경우에 건축할 수 있는 권리에 해당하는 개발권은 토지를 손상하거나 성질을 변경하지 않고 그 용도에 따라 이용하거나 과실을 수취하는 사용권이나 수익권은 아니며, 토지의 양도, 담보설정과 같은 경우는 법률상 처분권이므로 토지의 변형이나 개조 등의 사실적 처분권에 해당한다.<sup>64)</sup> 이는 토지소유권의 혼일성에 입각한 견해이나, 장래의 개발권만을 양도하는 개발권 양도를 설명하기에는 한계가 있으며, 개발권을 매입하는 자가 본래 가지고 있었던 개발권과의 관계를 혼동으로 보아야 하는 어려움이 있다.

전통적 견해와는 달리 토지소유권을 이용권(사용·수익권)과 가치권(처분권)으로 나누고, 이용권을 다시 현재 상태대로 이용할 수 있는 권리(유지이용권)와 장래 그 이용상태를 변경할 수 있는 권리(장래 현상변경권)로 나누어 장래 현상변경권을 개발권으로 볼 수 있다.<sup>65)</sup> 이 견해는 토지소유권의 분화에 충실한 것으로 토지소유권 관념의 수정이 불가피하며, 개발권이 제3자에게 귀속되는 경우에는 전세권이나 임차권 등과 같이 거래의 대상이 되는 토지이용권의 하나로 볼 수 있으나 당해 토지를 소유자 스스로 개발하는 경우에는 처분, 제3자에게 귀속시키는 경우에는 이용으로 보는 이중적인 결과를 초래한다. 또한 전세권이나 임차권은 토지소유권에 기초해 법정과실(임료 또는 전세보증금의 이자)을 수취하는 이용권으로 전세기간 또는 임대기간<sup>66)</sup>이 종료하면 토지소유자에게 돌아오는 탄력성을 가지는 것이지만, 개발권은 토지소유권에서 분리해 한번 행사하고 나면 회복할 수 없는 한계가 있다.

63) 중세의 분할소유권론을 농민해방과 법학자들의 노력으로 극복하였으므로 기능에 따른 분리의 시도는 타당하지 못하다고 하였다(윤철홍, 전개논문, p543).

64) 황적인(외), 전개서, p336.

65) 2000년 11월 29일 「개발권 분리방안에 관한 연구협의회」에서 권오승 교수(서울대 법대)가 제시한 견해임.

66) 현행 민법상으로 전세와 임대기간은 최대 10년을 넘지 못하도록 규정하고 있다(제312조, 제619조).

그 밖에 개발권 분리와 관련해서 많은 논의가 필요한 부분으로는 첫째, 개발권은 토지소유권에 의해 발생하고 독점적·배타적으로 이익을 얻는 것을 내용으로 하는 물권인가 하는 점이다. 개발권을 행사하는 경우, 즉 매도하거나 매입하는 경우에 그것은 한 번 행사하면 완전히 소비되고 다시는 행사할 수 없는 일회성에 그치므로 개발권은 재산권의 일종이지만 다른 물권과는 달리 직접 지배성이 없으며, 전면성, 탄력성, 항구성의 성질도 갖고 있지 못하므로 일반적인 물권으로는 설명할 수 없는 한계가 있다.

둘째, 개발권은 소유권과 분리되는 구분소유권과 같은 별도의 소유권인가 하는 점이다. 개발권은 그 자체로 사용하거나 수익·처분할 수 있는 권리가 아니기 때문에 별도의 소유권은 아니며, 또한 개발권을 분리하여 매매하는 경우 그것은 목적물을 일정한 한정된 목적을 가지고 이용하는 지상권, 지역권, 전세권 등과 같은 용익물권이나 교환가치를 지배하는 유치권, 질권, 저당권 등과 같은 담보물권과 같은 제한물권과는 법적 성질이 다르다.

셋째, 개발권은 소유권 이외에 교환가치를 지배할 수 있는 담보물권인가 하는 점이다. 소유권에서 개발권을 분리하여 매매·유통시키는 경우 개발권은 독립된 재산권으로서 가치를 지니게 되는데, 이때 재산권인 개발권을 담보로 자금을 융통할 수 있으므로 담보물권의 범위에 속하게 된다. 담보물권의 대상으로서 개발권은 그 특수한 성질로 인해 법정담보물권인 질권, 저당권의 성립이 가능하며, 당사자사이의 약정에 의한 담보물권의 성립도 가능하다고 할 수 있다. 그러나 담보물권으로서 개발권은 공시할 수 있어야 하며, 산정방법 등이 마련되어야 할 것이다.

이와 같이 토지소유권으로부터의 개발권 분리에 있어서 민법 제211조 소유권의 내용과 그밖에 개발권에 관한 많은 법적 논의들은 현행 민법에서는 쉽게 설명할 수 없으며, 구체적인 개발권 프로그램 또는 입법화를 통해서 규명되어야 하는 과제를 가지고 있다.

# CHAPTER 3

## 개발권의 분리 · 시행사례

### 1. 외국사례

#### 1) 영국 : 개발권 공유화

##### (1) 유스와트 위원회(The Uthwatt Committee)의 개발가치 국유화 권고

제2차 세계대전 이전의 영국의 주요 토지이용규제 수단은 계획개요(planning scheme)에 근거한 용도지역제(zoning)를 채택하고 있었다. 그러나 1909년 법과 1932년 법에 의한 개발이익환수 시스템은 토지증가에 대한 평가방법의 합리적 근거가 약하다는 구조적인 문제점을 안고 있었다.

이 문제 해결을 위해 2차 대전중인 1941년 조직된 「보상 및 개발이익에 관한 위원회(The Uthwatt Committee on Compensation and Betterment)」는 개발이익의 공공환원에 관한 기본 틀을 유스와트 보고서(The Uthwatt Report, 1942)<sup>1)</sup>에 담아

1) Uthwatt Report는 우발이익(windfalls)과 우발손실(wipeouts) 문제에 관한 세계에서 가장 훌륭한 보고서로 평가받고 있다(D. G. Hagman and D. J. Misczynski ed. 1978. *Windfalls for Wipeouts*. Chicago : American Society of Planning Officials. p424).

제시하고 있다. 동 위원회는 계획에 의해 토지가치의 손실이 발생했을 경우 토지 소유자에게 보상해야 하는가, 보상해야 한다면 이를 어떻게 산정할 것인가, 또 계획에 의해 토지가치가 증가했을 경우 어떻게 환수해야 하는가 등을 주요 의제로 삼았다.

이러한 문제를 다루기 위해 동 위원회는 부유가치(浮游價値 : floating value)와 이전가치(移轉價値 : shifting value)라는 두 개념을 상정하고, 이를 통해 손실보상과 개발이익의 처리문제를 검토하였다. 이때 부유가치란 일반적으로 미개발지의 토지소유자는 장래 개발이 일어날 것으로 예상하고, 이에 기초하여 산정된 토지가치를 의미한다. 따라서 부유가치의 합계는 모든 토지의 실제 가치의 합계를 훨씬 초과하게 된다.<sup>2)</sup> 부유가치 개념은 장래 개발가치가 현재의 미개발지에 부유하고 있으므로 이를 토지가치에 포함시켜서는 안 된다는 점을 강조하기 위해 만들어진 개념이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

한편 이전가치는 도시계획이 필연적으로 특정 토지의 가치를 증가시키고 다른 토지의 가치를 감소시키나, 총량은 변하지 않고 도시계획에 의해 공간적으로 배분될 뿐이라는 전제에서 나온 개념이다. 다시 말해 개발에 의해 발생하는 증가를 한 장소에서 다른 장소로 이전시킬 뿐이라는 점을 이전가치 개념을 통해 강조하고 있는 것이다. 이전가치의 명제가 시사하는 것은 모든 개발이 단일의 토지보유

---

2) 개발가능성은 특정한 토지 위에 일어나거나 혹은 다른 곳에서 일어날 수 있다. 개발이 이루어진다면 하더라도 5년내 이루어질 수도 있고 25년이 걸릴 수도 있다. 이처럼 한 필지 토지의 잠재가치는 개발이 일어나는지 여부에 따라 또는 그 시기에 따라 평가되어진다. 만일 한도시가 점차 교외로 확산되고 있다면, 동서남북의 변두리에 토지를 소유하고 있는 사람들은 똑같이 자기 땅에 개발이 일어날 것으로 예상한다. 그런데 매년 실제 이루어지고 있는 개발의 규모는 그 가운데 일부로서 충분하다는 점이다. (Ministry of Works and Planning, Expert Committee on Compensation and Betterment(Final Report), London, p14) 예컨대 우리나라의 향후 20년간 도시용 토지수요는 전 국토의 10% 수준인데, 실제 도시용 토지로 사용 가능한 토지는 용도지역을 기준으로 볼 때, 20% 이상이다. 이 경우 나머지 10%에 속하는 토지 소유자는 실제 개발이 일어나지 않음에도 불구하고 자기 소유의 토지가 장래 개발이 일어날 것으로 예상하여, 이 지역의 토지를 수용할 때, 토지가치를 실제보다 높게 계산하여 보상을 요구하는 경향이 있다는 점을 지적하고 있다.

3) Ministry of Works and Planning. 1942. *Expert Committee on Compensation and Betterment(Final Report)*. London : HMSO. p14.

상태에서 일어난다면, 보상문제는 발생하지 않을 것이라는 점이다.<sup>4)</sup>

유스왈트 보고서(Uthwatt Report)는 두 개념을 바탕으로 전 국토를 미개발지와 기개발지로 구분하고, 미개발지는 현존의 토지이용권만 남기고 개발권은 유상으로 국유화하고, 기개발지는 지가 상승분에 대한 정기적 과세에 의해 개발이익환원 방안을 제시하였다.<sup>5)</sup> 동 보고서는 환원 대상이 되는 개발이익의 개념을 계획의 결과 발생한 토지증가에서 도시활동전반에 의한 토지증가로 확대함으로써 토지증가 요인을 구분하는 문제점을 해소하고 있으나, 토지의 자본이득과 일반이득과의 구분이 불가능하게 되어 결국 1947년 법에서는 계획허가에 의한 토지증가만을 환원의 대상으로 하였다.

이론적으로 볼 때, 계획규제로 이익을 받은 자로부터 이익을 환수하여 손실을 본 자에게 보상하는 것이 논리적이다. 그러나, 실제 개발이익(손실) 산정에 있어서 개개의 토지가치 증감이 어느 정도 계획에 기인하고 어느 정도 다른 요인에 기인한 것인가를 합리적으로 파악하기는 어렵다. 이러한 인식을 토대로 「보상 및 개발이익에 관한 위원회」는 토지소유권제도의 변화 없이는 우발이익과 우발손실의 처리가 근본적으로 곤란하다고 지적하고 개발권 국유화를 권고하였다. 당시의 토지소유권제도에는 그 자체가 사익과 공익간의 갈등을 유발하는 모순을 내재하고 있다고 보았고, 동시에 계획시스템의 원활한 작동을 방해하는 원인으로 지목되었다.

이러한 모순의 해결책으로서 이전가치가 동일한 소유권내에서 작동하는 새로운 시스템이 요구된다고 주장하게 되었고, 이 같은 논리적 추론은 토지국유화에 대한 검토로 이어졌다. 토지국유화는 보상 및 개발이익 환수에 가장 이상적인 것으로 간주되었다. 그러나 토지국유화는 첨예한 정치적 논쟁을 유발하고, 천문학적인 재정부담을 초래하며, 대규모 행정조직을 신설해야 한다는 단점이 있었다. 이러한 이유로 토지자체의 국유화가 아닌, 미개발지의 개발권 국유화가 추진되었다.

---

4) Ibid. p15.

5) Ibid. pp157-159.

## (2) 개발권 국유화 정책의 채택

제2차 세계대전 이후 집권한 노동당 정부는 어스워드 위원회의 권고를 받아들여 1947년 도시·농촌계획법(The 1947 Town and Country Planning Act)에서 개발가치의 국유화 정책을 채택하였다. 1947년 법은 지방정부의 재량에 의존하는 새로운 계획 및 규제체계의 도입과 함께 개발이익의 공공환원을 목표로 전 국토의 ‘개발가치의 국유화’ 정책을 명확히 하였다. 1947년 법은 선계획 후개발 시스템 구축과 개발이익 환수와 손실보상에 초점이 두어 졌다. 전자는 도시와 농촌지역을 통합한 계획제도 구축과 개발규제수단으로서 계획허가제 시행을, 후자는 현존 이용가치에 의한 토지거래, 불이익을 당한 경우 일괄보상(once-and-for-all compensation), 100%의 개발이익 환수, 국가에 토지를 강제로 수용할 수 있는 권한 부여 등을 주요 내용으로 하고 있다.<sup>6)</sup>

개발권의 국유화는 엄밀히 말해 개발가치의 국유화를 의미하는데, 여기에서 개발가치는 다음과 같이 계산된다. 즉, 토지의 시장가치에는 기존 용도에 의해 발생하는 가치(예: 지대, 임대료) 이외에 개발가능성에 의한 가치가 포함되어 있다고 보고, 이러한 개발가치를 국가가 강제 수용하고자 하는 것이 개발가치 국유화조치의 골자이다.

|                             |   |                        |   |                                |
|-----------------------------|---|------------------------|---|--------------------------------|
| 개발가치<br>(development value) | = | 시장가치<br>(market value) | - | 현재이용가치<br>(existing use value) |
|-----------------------------|---|------------------------|---|--------------------------------|

이를 위해 노동당정부는 중앙토지위원회(Central Land Board)를 설립하고, 개발권 국유화에 따른 보상기금으로 3억 파운드를 조성하여 1948년 7월 1일부터 개발권 국유화조치를 실시했다. 개발가치(development value) 국유화 조치의 구체적

6) J. B. Cullingworth and V. Nadin. 1997. Town and Country Planning in Britain.. London and New York : Routledge. 12th ed. p137.

인 내용을 보면 다음과 같다.<sup>7)</sup> 첫째, 토지소유자는 기존 용도에 관한 권리만을 가지게 되므로 기존의 토지이용을 계속하는 한, 실질적인 변화는 없다. 그러나 새로이 개발행위를 할 경우, 지방정부에 (계획)허가를 신청해야 하며 신청이 불허되더라도 보상받을 수 없게 된다. 신청이 허가된 경우, 개발가치에 상응하는 금액을 개발부담금으로 중앙토지위원회에 지불해야 사업이 가능하다. 정부에 의한 토지수용가격은 개발가치가 국유화되었으므로 현재의 이용가치에 따른다. 그 결과, 미개발토지는 보상문제가 발생하지 않았으나, 기개발 토지는 개발권 상실에 대한 보상조치로 토지소유자에게 보상청구권을 부여함으로써 보상문제의 해결을 도모하였다.

### (3) 개발권 국유화정책의 평가

개발가치의 국유화 정책은 당시 복지국가 건설을 향한 노동당정부의 개혁열의와 대규모 토지소유자(대지주)의 존재로 인한 부동산부문의 취약성 때문에 정치적으로 가능했다. 개발권 국·공유화 정책은 토지이용규제로 인한 토지가치 저하에 대해 손실보상이 불필요하다는 선언이며, 따라서 대규모 녹지와 오픈스페이스의 보전이 가능하게 되었다.

그러나 개발가치의 국유화정책 시행 이후, 민간시장의 토지거래에서 이중가격 문제가 발생하였다. 당시 시장에서 거래되는 가격은 이전의 시장가격에 비해 낮았지만 현행 토지이용가치보다는 현저히 높은 가격을 형성했고, 그 결과 민간의 거래가격과 정부의 수용가격 사이에 이중적인 토지가격이 형성되는 불합리를 초래하였다. 정부에 의해 수용된 토지의 권리자는 그 보상액으로 유사한 토지를 민간시장에서 구입할 수 없는 불합리한 상황이 전개되었다. 이로 인해 토지를 매수해 개발을 추진하고자 하는 개발업자는 현재의 토지이용가치 외에 알파(α)를 지

---

7) Ibid. p137-138.

주에게, 그리고 개발부담금을 중앙토지위원회에 지불한 후에야 비로소 개발에 착수할 수 있게 되었다. 민간시장에서의 플러스 알파(+α)의 존재는 개발업자 용지 취득비용의 실질적인 증가는 물론 건설경기 위축과 토지의 매석(賣惜)을 초래했는데, 이는 지주계층의 개발부담금제도에 대한 반항의 표시였다. 결국 1951년 정권을 잡은 보수당정권은 1953년에 개발부담금제도를 폐지했기 때문에 개발가치의 완전한 국유화에는 실패하였다고 볼 수 있다. 그러나 국가는 여전히 계획허가 신청을 보상 없이 거부하고 무허가 개발을 단속하는 권한을 보유함으로써 개발권의 국유화정책은 어느 정도 성공했다고 볼 수 있다. 이는 도시와 농촌을 포괄하는 지방자치단체 차원의 개발계획(development plans)을 수립하고 이를 토대로 계획허가(planning permission)라는 엄격한 개발규제장치의 효과적인 작동에 기인한다.

## 2) 프랑스 : 건축권의 일부 공유화

### (1) 법정밀도상한제(Plafond Légal de Densité ; PLD) 도입배경

프랑스의 법정밀도상한제는 1975년 12월 31일 토지정책개혁법((*réforme de la politique foncière*, 법률 제75-1328호)에 의해 도입되었다.<sup>8)</sup> 법정밀도상한제(PLD)는 토지소유권에서 건축권(*droit de construire*)을 분리하여 건축권의 일부를 무상으로 국유화한 조치로서, 일정한도를 초과한 건축권은 토지소유자에게 속해 있는 것이 아니라 공동체에 속하는 것이라는 논리에 입각하여 고안된 것이다.

지가는 건축가능성, 특히 토지점용계수의 대소에 따라 결정된다. 개인이 고밀도로 건축할 수 있는 것은 국가나 자치단체가 공공시설의 설치비용을 부담하기 때문에 가능하다고 보아, 고밀도 건축에 따른 이익도 이들에게 귀속해야 한다는 논리가 전제되어 있다. 법정밀도상한제는 법정건축밀도를 초과해서 건축할 수

---

8) Georges LIET-VEAUX et Andree THUILLIER. 1994. *Droit de la construction*. Paris : Litec. 11e ed. p99.

있는 권능을 지방자치단체에 귀속시켜 그 상한선을 초과하여 건축을 하고자 하는 자는 당해 자치단체의 허가를 받아야 하고 동시에 일정한 건축밀도상한 초과 부담금을 납부하는 제도라 할 수 있다.

이 제도는 전국에 일률적인 법정밀도상한을 정하여 도심밀도를 억제하면서 고밀화에 대한 부당한 압력을 차단하고 동시에 용적률로 인한 토지가격의 불평등을 해소하는데 목적을 두었다. 법정상한밀도 초과부담금제와 거래개입구역제도(ZIF; zone d'intervention foncière)를 연계하여 재원을 확보하고, 이를 통해 도심부의 공공녹지나 사회주택 건설용지 취득을 도모하였다.<sup>9)</sup> 1982년 전국에 일률적으로 적용하던 법정상한밀도를 개정하여 파리에서는 1.5~3.0, 그밖의 지자체에서는 1.0~2.0에서 자유롭게 정하도록 하였다. 이에 따라 파리에서는 종래의 1.5에서 3.0으로 인상하였고, 그밖의 주요 도시에서는 2.0으로 규정했다.<sup>10)</sup> 그러나 법정밀도상한제의 효과가 미흡하자, 1986년 법률을 개정하여 법률의 일반적인 적용을 폐지하고 각 자치단체의 의결사항으로 남겨두었다. 그 결과, 지역의 용적률 제한수단으로 기능하고 있으나, 파리는 더 이상 법정밀도상한제를 적용하지 않게 되었다.<sup>11)</sup>

## (2) 내용

### ① 법정밀도상한과 밀도상한초과부담금

프랑스 도시계획법전에서는 건축밀도 규제로서 토지점용계수와 법정상한밀도를 두고 있다. 토지점용계수(COS; coefficient d'occupation des solos)는 토지 1m<sup>2</sup>당 건축 가능한 면적을 표시한다.<sup>12)</sup> 법정상한밀도는 토지소유권에서 인정하고 있는

9) Patrick FEVRIER. 1984. "Les nouveaux plafonds de densité". *Etudes foncières*. mars(부록 III. p171 참조).

10) Patrick FEVRIER. 1983. "La reforme le plafond legal de densité". *Etudes foncières*. hiver(부록 III. pp166-167 참조).

11) Georges LIET-VEAUX et Andree THUILLIER. 1994. *Droit de la construction*. Paris : litée. 11e ed. p100.

12) 예컨대 토지점용계수가 0.4라면 1,000m<sup>2</sup>의 부지에 400m<sup>2</sup> 용적률을 가진 건물의 건축이 가능하다는

건축권의 상한으로서 토지점용계수와 마찬가지로 건축물의 부지면적에 대한 바닥면적의 비율로 표시한다.<sup>13)</sup>

1980년 7월 17일 프랑스 대법원은 법정상한밀도에 대해 토지소유권에 대한 법률상 제한의 하나로 판결하여, 토지소유권으로부터 건축권을 분리하여 일정한도를 초과한 건축권은 더 이상 개인이 향유할 수 있는 권리가 아님을 선언하였다.<sup>14)</sup> 이에 따라 용적률의 법정한도를 초과하여 건설하고자 하는 경우에는 초과토지면적에 상당하는 토지가격을 지불하지 않으면 건축허가를 받지 못했다. 법정밀도 수치는 파리시가 1.5(용적률 150)이고 그외 지역이 1.0(용적률 100)으로 정해져 있어 1,000㎡의 토지에서 건축이 가능한 건물연면적은 파리에서 1,500㎡, 기타 지방에서는 1,000㎡인 셈이다.

법정밀도상한제는 그것을 초과하는 건축을 금지하여 도시의 용량을 정하는 것이 아니므로 토지소유자는 토지점용계수 및 도시계획제한 범위 내에서는 이를 초과하여 건축할 수 있다. 다만, 법정상한밀도를 초과하는 부분은 공공에 속하므로, 이를 초과하여 건축을 하고자 하는 자는 그 대가를 지불해야 한다.<sup>15)</sup> 초과부담금 부과는 건축주체·용도·성질의 구분 없이 전국의 모든 건축물에 일률적으로 적용되나, 주거지역 및 부과면제지구는 면제된다. 기존 건물을 개축할 경우에는 종전 건물의 바닥면적을 초과하는 부분에 대해서만 초과부담금을 부과한다.

법정상한밀도를 초과하여 건축하는 자는 추가로 취득할 필요가 있는 토지면적에 준하는 금액을 지급해야 하는데, 이때 밀도상한초과부담금은 ‘1㎡당 용지가×법정상한밀도 초과건축면적’이다. 예를 들어, 파리시내에서 1,000㎡의 토지에서 연면적 3,000㎡의 건물을 짓고자 할 때에는 1,500㎡의 한도초과분이 발생하는데,

---

것을 의미한다.

13) 국회도서관자료국. 1983. 「구주주요국의 토지법제」, 해외자료 제75호, p38.

14) Georges LIET-VEAUX et Andree THUILLIER. 1994. *Droit de la construction*. Paris : Litec. 11e ed. p100.

15) 법정상한밀도제한은 인접하는 꼬민들이 사업계획에 대한 검토를 거친 후 시의회, 도시공동체(communauté urbaine) 의회, 도시개발이나 도시계획문서 작성에 대해 권한을 가지며 또한 주민의 2/3를 대표하는 꼬민들 중 과반수의 동의를 얻었거나, 주민의 과반수를 대표하는 꼬민들 중 2/3의 동의를 얻은 꼬민간 협동조직(EPCI)의 심의회에 의해서 정해진다(부록 III. p141 참조).

이 경우 추가로 취득할 필요가 있는 토지면적 1,000㎡에 상당하는 비용을 납부해야 한다.<sup>16)</sup> 초과부담금 산정을 위해 건축허가 신청자는 건축 예정지의 토지가격을 신고해야 하며, 신고된 지가가 낮다고 판단되는 경우 행정청이 평가할 수 있다. 행정청과 건축허가신청자간에 의견이 일치하지 않는 경우 일반법원의 판단에 의해 결정된다. 밀도상한 초과부담금의 결정은 건축허가신청자의 지불가격 신고 → 행정청의 신고가격 심사 → 행정청의 평가액 제시 순의 절차를 따른다. 토지시장의 혼란을 피하기 위한 경과조치로서 1975년 12월 법제화된 후부터 1976년 7월 1일까지는 법정상한초과부담금의 25%씩 부과하도록 되어 있고, 이후부터 매년 비율을 증가시켜 1977년 9월 1일부터는 100%씩 부과되고 있다.<sup>17)</sup>

## ② 재원배분 및 용도

법정밀도상한제의 운용을 통해 발생한 재원은 원칙적으로 당해 지방자치단체에 귀속된다. 법정한도의 2배 이내의 초과건축에 의해 얻어지는 수입은 그 수입의 75%는 당해 지방자치단체에, 나머지 25%는 법정한도의 2배를 초과하는 부분에서 생기는 부담금과 함께 지방자치단체시설정비기금에 귀속된다.<sup>18)</sup> 지방자치단체시설정비기금에 귀속된 돈은 전체 코뮌에 배분되는데, 이는 초과부담금 수익증대를 목적으로 토지점용계수를 과도하게 높게 설정하는 것을 방지하고 코뮌 간 격차를 시정하기 위함이다. 법정 밀도상한제에 의해 확보된 재원의 용도는 법률에서 정하고 있으며 공공녹지의 확보나 사회임대주택의 건설, 공공시설용지의 취득, 보전지구내의 노후주택의 개수 등의 재원으로 활용된다.<sup>19)</sup>

16) 김상용. 1988. 「토지법」. 서울 : 법문사. p252.

17) 상계서. p252.

18) Patrick FEVRIER. 1983. “La reforme le plafond legal de densité”. *Etudes foncières*. hiver(부록 III. p165 참조).

19) René BRECHET. 1983. “Le plafond legal de densité un blan - le cas de l'Il de france”. *Etudes foncières*. hiver(부록 III. p157 참조). 1982년 이후 초과부담금 수입의 법적 사용을 제한하는 항목이 개정되어 지방자치단체는 자유로이 사용처를 정할 수 있다(Patrick FEVRIER. 1983. “La reforme le plafond legal de densité”. *Etudes foncières*. hiver(부록 III. p165 참조).

### ③ 징수실적

지난 12년 동안 (1985년~1996년) 법정상한밀도 초과부담금 징수실적을 보면, 15,258건의 건축허가건수에, 초과면적은 5,271천㎡, 총부담금 징수액은 9,186.8백만프랑에 이르고 있다(<표 3-1> 참조). 그러나 1986년 이후 전체적인 초과부담금 징수액이 계속 줄어들고 있으며, 파리지역의 경우 1989년 이후 법정상한밀도 초과부담금 부과실적은 전무하다.

<표 3-1> 프랑스 법정상한밀도 초과건축 및 부담금징수(1985-1996)

| 연도   | 건축허가(건수) | 초과면적(㎡)   | 부담금징수(프랑)     |
|------|----------|-----------|---------------|
| 1985 | 3,547    | 555,472   | 481,388,456   |
| 1986 | 2,424    | 574,246   | 463,738,327   |
| 1987 | 1,522    | 560,234   | 404,988,577   |
| 1988 | 1,158    | 541,963   | 619,306,375   |
| 1989 | 1,241    | 595,765   | 1,057,267,263 |
| 1990 | 919      | 474,541   | 1,052,138,685 |
| 1991 | 923      | 412,610   | 1,350,514,443 |
| 1992 | 985      | 532,944   | 1,622,545,880 |
| 1993 | 791      | 405,181   | 800,696,737   |
| 1994 | 648      | 306,757   | 687,483,505   |
| 1995 | 603      | 158,754   | 389,496,571   |
| 1996 | 497      | 152,539   | 257,243,614   |
| 계    | 15,258   | 5,271,006 | 9,186,808,433 |

자료: Direction Generale de l'Urbanisme. 1996. *de l'Habitat et de la Construction, TAXES D URBANISME-STATISTIQUES ANNEE*. pp83-84.

### (3) 효과

법정밀도상한제의 적용범위가 매우 한정되어 있어 실제 효과는 미미한 것으로 나타났다. 법정밀도상한제를 실질적으로 적용할 의의가 있는 것은 파리를 비롯

한 몇몇 지방대도시에 불과하다. 1976년부터 1985년까지 연간 35만건 내지 40만건의 건축허가 중에서 그 효과를 본 것은 약 2,000건 내지 3,000건이다. 연간최고기록은 1981년의 3,872건이다. 10년 평균은 연간 2,800건이고 파리에서는 210건이다. 비율은 1% 미만이다.<sup>20)</sup> 최초의 법정상한밀도가 지나치게 높게 책정되었음<sup>21)</sup>에도 꼬뮈른 재정수입을 목적으로 밀도를 계속적으로 증가시켜 오히려 제도적 효과를 감소시켰다. 이 제도는 용적률의 한도를 전국에 걸쳐 일률적으로 정함으로써 일차적으로는 토지소유자나 개발업자의 개발지향성 및 고층지향성을 제한했고, 이를 통해 도시중심부의 과밀화와 고층화를 방지하고 보다 인간적인 도시환경의 조성에 그 목적이 있었다.<sup>22)</sup> 그러나 개발업자는 초과부담금을 지불하고서라도 고층건물을 세우거나 아예 적용을 받지 않는 지역에서 건축함으로써 이 지역의 난개발을 초래했다.

한편 초과부담금을 피하기 위해 낡고 개성 없는 건물의 투기적 재건축현상을 가속화시키기도 했다.<sup>23)</sup> 또한 법정밀도 한도를 설정하여 밀도초과분에 대한 부담금을 지불하도록 하는 것이 정책의도 대로 지가안정에 기여한 것인가에 대해서는 회의적인 반응이 많았다.<sup>24)</sup> 특히 초과지불 부분이 토지가격으로 흡수되거나 건설비에 흡수되어 결과적으로 실수요자가 부담하게 될 우려가 많았다는 점도 비판의 대상이 되었다.<sup>25)</sup>

20) Antoine GIVAUDAN. 1988. "En finir avec le PLD". *Etudes foncières*. juin(부록 III. p178 참조).

21) Ibid(부록 III. p183 참조).

22) 김상용. 전계서. p253.

23) René BRECHET. 1983. "Le plafond legal de densité un blan - le cas de l'Il de france". *Etudes foncières*. hiver(부록 III. p158 참조).

24) Ibid(부록 III. p161 참조).

25) 그 밖에 1975년 도입당시의 상황이 변화하였으므로 법정밀도상한제의 폐지를 주장하는 견해가 있다 (Joseph COMBY. 1993. "Plaidoyer contre le PLD". *Etudes foncières*. no.60. september(부록 III. pp187-188 참조).

### 3) 미국 : 개발권 분리 및 유통

#### (1) 도입배경

거의 모든 커뮤니티가 오픈스페이스와 환경적으로 민감한 지역, 역사적 건축물, 그리고 농경지를 보전하길 원하나, 현실적으로 곤란한 경우가 많다. 보전하길 원하는 토지를 살만한 재원이 부족하고, 보상 없이 엄격한 토지이용규제를 통해 보전하는 것도 공평하지 않아, 토지자원의 보전을 더욱 어렵게 하고 있다. 그러나, 미국의 일부 커뮤니티는 시장을 통해 보전비용을 지불케 하는 TDR을 활용함으로써 수용비용 없이 토지이용 목표를 달성하고 있다. TDR은 제도 도입 이후 30여년 동안 107개 커뮤니티에서 다양한 목적으로 활용되고 있다.

<표 3-2> 미국 주별 TDR 프로그램 수

| 순위 | 주             | TDR 수 |
|----|---------------|-------|
| 1  | California    | 28    |
| 2  | Florida       | 17    |
| 3  | Pennsylvania  | 13    |
| 4  | Maryland      | 7     |
| 5  | New Jersey    | 6     |
| 5  | New York      | 6     |
| 6  | Colorado      | 4     |
| 7  | Massachusetts | 3     |
| 7  | Vermont       | 3     |
| 7  | Washington    | 3     |
| 8  | Maine         | 2     |
| 8  | Texas         | 2     |
| 9  | Arizona etc.  | 1     |
| 총계 |               | 107   |

자료: R. Pruetz. 1997. *Saved by Development*. , california : Arje Press. p42.

## (2) 개발권(development rights)개념 및 개발권양도제(TDR)의 기본구조

토지소유권은 흔히 매매, 이용, 저당, 이용할 권리 등 여러 권능의 묶음(bundle of sticks)으로 비유되며, 토지를 개발할 수 있는 권리를 개발권이라고 부르거나 TDC(transfer of development credits)라고 하기도 하고, 지역에 따라 다르게 부르기도 한다. 예컨대, 뉴저지주 파인랜드에서는 PDCs(Pineland Development Credits), 뉴욕주 롱아일랜드 파인 버렌에서는 PBCs(Pine Barren Credits), 플로리다주 데이 드 카운티에서는 SURs(Severable Use Rights)로 표기하고 있다.<sup>26)</sup>

미국의 경우 토지소유권이 여러 권능의 묶음으로 이해되고 있다. 따라서 토지 소유자는 개발권만을 팔고 다른 권능은 그대로 둘 수 있으나, 송출지역 토지소유자는 동일한 개발권을 한번 이상 팔 수 없도록 되어 있다. 하나의 개발권이 팔리면, 송출지역 공부에 등록되고 대부분의 경우 송출지역에 부과되는 행위제한은 영구적이나, 양당사자가 변경에 동의하면 변경이 가능하다.

TDR의 구조를 보면, 커뮤니티는 보전하기를 원하는 지역을 송출지역(sending area)으로 정하고 개발을 유도하고자 하는 지역을 수용지역으로 정한다. 송출지역의 토지소유자는 자기 땅을 개발할 수도 있고 장래 개발할 수 있는 권리, 즉 개발권만을 팔 수도 있다. 이때 개발권은 수용지역의 토지소유자나 개발업자가 살 수 있다. 수용지역은 당해 커뮤니티가 가까운 장래에 개발을 집중시키고자 하는 지역이며, 이 지역은 교통을 포함한 도시공공서비스 공급이 용이한 지역으로 개발권을 구입하면, 수용지역의 소유자들은 법령에서 정한 밀도보다 높은 수준으로 건축이 가능하다.

또한 TDR은 이해관계자들이 서로 이득을 보는(win-win-win) 구조를 갖고 있다. 송출지역의 토지소유자는 현재의 토지이용을 계속하면서 개발권을 팔아 이익을 볼 수 있다. 다른 한편 수용지역의 소유자 또는 개발업자는 개발권을 구입하여

---

26) Ibid. p4.

법정밀도를 초과한 건축물의 건축이 가능하고, 이를 통해 더 큰 이익을 얻을 수 있게 된다. 그리고 커뮤니티는 재정부담 없이 농경지, 환경보전지역, 역사적 건축물 등을 보전함으로써 토지이용상의 목적을 달성하게 된다.<sup>27)</sup> 이처럼 TDR제도는 송출지역의 토지소유자, 수용지역의 소유자 또는 개발업자, 커뮤니티정부 모두 이익을 보는 구조적인 특징을 가지고 있다.

### (3) 전개과정

#### ① 1960년대 : 도입기

1900년대 초, 영국, 호주, 캐나다 등의 나라에서는 개발가치 환수를 내용으로 하는 정책을 경험하였으나, 미국에서는 클러스터링 택지분할규제(clustering subdivision) 기법을 응용한 TDR이 전개되었다. 클러스터링 하에서는 개발업자가 소유하고 있는 부동산의 일부에 개발을 집중시킴으로써 개발되지 않은 나머지 지역에 있는 농지, 역사적 유물 등을 보전할 수 있었다. 클러스터링은 귀중한 자원을 보전하는 매우 효과적인 수단이었으나, 단지 같은 필지의 다른 부분에 개발을 이동시킬 뿐이라는 점에서 한계가 있었다.

이러한 클러스터링기법의 문제점을 보완하기 위해 한 지역의 개발권을 사서 다른 지역에 적용하는 방안이 강구되었는데 이것이 바로 개발권양도제(TDR)이다. 이 아이디어는 개발업자인 Gerald Lloyd가 1961년 “Transferable Density in Connection with Density Zoning, New Approaches to Residential Development”라는 제목으로 ULI(Urban Land Institute)에 기고한 글에서 시작되었다.<sup>28)</sup> 이 글에서 그는 이전 가능한 개발밀도(transferable density)라는 개념을 사용하여 송출지역이 보전될 수 있고, 이전된 개발은 수용지역에서 추가하여 이루어지게 할 수 있다고

---

27) Ibid. p3.

28) D. G. Hagman and D. J. Misczynski. ed. op. cit. p533.

보았다. 그 이후 개발권양도제에 관한 수많은 연구가 이루어졌는데, Chavooshian(1973), Costonis(1974), Hagman and Miscynski(1978)가 대표적인 학자에 속한다.

이와 같은 연구가 한창 진행중인 가운데 뉴욕시는 1968년 문화재보전법(Landmark Preservation Law)을 채택하여 문화재보전위원회가 역사적으로 가치 있는 문화재를 지정하면, 토지소유자라 할지라도 이를 변경하는 행위를 할 수 없도록 하고, 그 대신 토지소유자로 하여금 사용하지 못한 만큼의 개발권을 인근지역으로 이전하여 사용할 수 있도록 하였다. 그 무렵 펜센트럴회사(The Penn Central Transportation Co.)는 문화재로 지정된 역사(Grand Central Terminal) 건물 위에 55층 규모의 업무용빌딩을 증축하기 위해 위원회에 증축허가 신청서를 제출하였다. 그러나, 1969년 신청이 기각되자, 이 회사는 시를 상대로 소송을 제기했다. 미연방대법원은 10년에 걸친 법정싸움 끝에 1978년 시의 승소판결을 내렸다.<sup>29)</sup> 이 사건은 TDR이 용도규제로 인한 피해를 완화시켜 주기 위한 합법적인 수단이라는 점을 인식시켜준 사건이었으며, 이러한 대법원의 판결로 TDR 프로그램 채택하는 사례가 증가하였다.<sup>30)</sup> 이 판결은 또한 TDR의 활용방법에도 영향을 주었는데, 대부분의 경우 보상보다는 토지이용규제로 인한 경제적 부담을 완화하는데 이용되었다.

## ② 1970년대 : 초창기

1970년대 채택된 20개의 TDR 가운데 절반 이상이 환경자원의 보전과 관련되어 있으며, 최초의 환경 TDR 프로그램은 1972년 뉴욕 사우샘튼(Southampton) 타운십에서 채택하였다. 이 프로그램은 지하수의 수질을 보호하고 롱아일랜드 파인버렌(Pine Barrens) 지역의 자연생태계를 보전하기 위한 것으로 아직도 시행되고 있으나, 최근 인근 카운티와 연계하여 추진하고 있다는 점이 특징이다. 1974

29) Pruetz. op. cit. p9-10.

30) 1970년대에는 연평균 2건에 불과했으나, 1980년대에는 5건을 초과하였다.

년에 채택된 콜리어 카운티(Collier County)의 플로리다 TDR 프로그램도 환경 TDR 프로그램의 예로 자주 인용되고 있다. 콜리어 카운티는 송출지역 토지소유자로 하여금 환경적으로 민감한 지역에서의 모든 개발행위는 특별한 허가를 받도록 함으로써 TDR을 이용하도록 권장하고 있으며, 수용지역에서의 사업은 TDR을 이용하면 10 내지 20%의 밀도보너스를 주고 있다.<sup>31)</sup>

1975년 농경지를 보전할 목적으로 3개의 TDR 프로그램이 채택되었는데, 버킹햄 타운십(Bucks County, Pennsylvania), 체스터필드 타운십(Burlington County, New Jersey), 힐스버러 타운십(Somerset County, New Jersey)이 이에 해당한다. 버킹햄 타운십 프로그램의 경우, 송출지역은 더욱 낮은 밀도가 허용되도록 용도지역이 재편되었으나, 토지소유자에게는 용도지역 재편 이전에 허용되었던 밀도로 개발권 이전이 허용되었다. 지정된 수용지역에서 TDR을 이용한 개발은 최고 500%까지 밀도 보너스를 얻을 수 있게 되었으나, 개발권 이전은 고밀 개발수요의 부족으로 감소하여 1994년 TDR 프로그램을 완전히 개정하였다.<sup>32)</sup>

1979년 캘리포니아 어바인에서는 주택공급을 촉진하기 위해 TDR 프로그램이 최초로 마련되었는데, 시 당국은 종래 오피스 개발에 국한된 용도지역에 주택건설 등 다른 용도로 이용할 수 있도록 했다.<sup>33)</sup> 이와 유사한 TDR 프로그램이 로스엔젤레스, 캘리포니아, 포트랜드, 오레곤, 시애틀, 워싱턴, 워싱턴 D.C. 등에서는 도심활성화 차원에서 추진되었다.

### ③ 1980년대 : 발전기

1980년대에는 TDR이 제자리를 잡아가던 시기로 이 기간동안 총 56개 프로그램이 시행되었다. 이 가운데 7개 프로그램이 역사적 유물 보전을, 35개가 환경보호를, 7개가 농지보전을 위한 것이었다. 1980년 메릴랜드주의 몽고메리 카운티에

---

31) Ibid. pp187-188.

32) Ibid. pp250-253.

33) Ibid. pp266-268.

서는 미국에서 가장 성공적이었다고 평가받고 있는 TDR 프로그램을 채택하였다. 카운티정부는 농지보전지역으로 11만 에이커<sup>34)</sup>를 지정하여 이 지역에서의 개발은 25에이커당 1단위 주거만 허용하였고, 송출지역의 토지소유자에게는 5에이커당 1단위 비율로 개발권 이전을 허용했다. 몽고메리 사례는 TDR 프로그램을 이용하여 최근까지 2만 9,000에이커의 농경지를 보전하는 성과를 거두어 다른 도시들에게 좋은 귀감과 정책적 시사점을 제공하였다.<sup>35)</sup>

뉴저지주의 파인랜드 위원회는 1980년 60개 행정구역에 걸쳐 있는 1,000,000 에이커 규모의 토지를 대상으로 종합적인 관리계획을 수립하여 TDR 프로그램을 운용한 경우이다. 개발권이 다른 지역으로 이전된 것은 파인랜드가 최초이다. 이 경우 개발권 매도자가 매수자를 찾기 어렵고 반대로 매도자가 매수자를 찾기도 어렵다. 파인랜드 위원회는 이점을 고려하여 개발권 매매가 용이하도록 TDR 은행을 설치했다. 이 프로그램을 통해서 13,000 에이커의 토지를 보전하여 미국에서 두 번째로 성공한 사례로 꼽히고 있다.<sup>36)</sup>

타호(Tahoe) 호수의 수질을 보호하기 위해 네바다와 캘리포니아주는 합동으로 타호지역계획기구(The Tahoe Regional Planning Agency : TRPA)를 설립하여 1987년 TDR에 기초한 용도지역제를 채택하였다. 타호 호수의 수질을 보호하기 위해 207,000 에이커 호수유역의 토지를 개발수용능력에 따라 분류하고, 개발행위를 제한하고 이 지역 토지소유자들에게는 개발권(coverage right)을 송출지역의 토지소유자에게 판매할 수 있도록 하였다. 또한 TRPA는 환경적으로 민감한 유역으로부터 현존하는 구조물을 제거하기 위해 TDR을 이용했다. 수용지역의 개발업자들은 이 개발권 매수에 많은 관심을 가졌는데, 이는 그들이 TRPA가 정한 연간 300여 호의 신규주택 할당량에 구애받지 않았기 때문이다. 이와 관련하여 Suitum vs Tahoe Regional Planning Agency라는 소송사건이 발생했다. Suitum이라는 원고

---

34) 1에이커 = 4046.8m<sup>2</sup>.

35) Ibid. pp210-214.

36) Ibid. pp217-223

가 자기 소유 부동산에 주택을 짓지 못하게 하자 TRPA를 상대로 소송을 제기하여 하급법원에서는 패소하였으나, 미연방 대법원에서는 승소했다.<sup>37)</sup>

이밖에도 1989년 워싱턴D.C.는 도심부의 주거, 문화재, 쇼핑과 예술로 특화된 지구를 혼재시켜 활력 있는 도심을 창출할 목적으로 TDR에 기초한 조닝코드를 채택했다. 워싱턴D.C.는 밀도보너스를 통해 개발업자가 선호하는 용도를 제공한 결과, 개발업자는 도심변두리에 있는 수용지역으로 보너스 밀도를 이전할 수 있었다. 그 결과, 쇼핑지구에 도소매업 개발, 예술지구의 라이브 공연장의 수리, 역사지구에 적정규모의 공간메우기 빌딩의 개발, 도심에 있는 5개의 문화재 보전 등이 가능하게 되었다.

#### ④ 1990년대 : 전환기

1990년부터 1990년 중반까지 29개의 새로운 TDR 프로그램이 시행되었다. 역사적 건축물 보전이 1개, 오픈 스페이스 또는 환경보전이 15개, 농경지 또는 농촌특성 보전이 9개 등이 주된 용도이다. 이 가운데는 뉴저지주의 웨스트 윈저(West Winsor), 캘리포니아주의 산타바바라(Santa Barbara), 콜로라도주의 피트킨(Pitkin)카운티와 아스펜(Aspen), 그리고 보울더(Boulder) 카운티 등은 TDR의 지평을 확장시킨 경우에 해당한다.

1991년 뉴저지주 웨스트윈저에 있는 골프클럽 소유주가 골프장을 주거용으로 전환을 시도하자, 시 당국은 이 골프장을 보전할 목적으로 TDR 프로그램을 이용했다. 위락보전개발크레딧(Recreation Preservation Development Credit)이라는 코드를 만들어 송출지역에서의 송출되는 개발권의 량(credit)을 상업용 연면적에 보너스로 전환 해주거나 수용지역으로 이전이 가능하도록 하여 골프장 보전에 성공한 사례이다.<sup>38)</sup>

캘리포니아주 산타바바라市는 타호지역계획기구(Tahoe Regional Planning Agency : TRPA)과 같이 현존 개발권 이전(TEDR) 프로그램을 채택하여 운용한 경우이다.

37) Ibid. pp237-239.

38) Ibid. pp330-331.

TRPA 프로그램이 자연보전지역에서 기존 건축물을 철거하는데 그 목적이 있는데 반해, 산타바바라 조례는 크고 오래된 상업용 구조물을 작은 건축물로의 대체를 유도하는데 그 목적이 있었다. 이때 현존 개발권 이전(TEDR)은 송출지역의 낡은 건축물과 신규 건축물간 건축연면적의 격차로 계산된다.<sup>39)</sup>

1994년 콜로라도州的 피트킨 카운티와 아스펜시는 산이 많은 오지지역의 보전을 위해 새로운 용도지구(Rural/Remote zone)를 만들어 오두막이나 천막과 같은 오락용 시설의 설치만 허용했다. 이 지역의 토지를 보전하기 위해, 피트킨 카운티는 이 지역으로부터 이전되는 개발권을 연간 24가구의 신규주택만 허용하도록 되어 있는 쿼터시스템의 적용을 배제하였다.<sup>40)</sup>

캘리포니아州 모건힐(Morgan Hill)의 TDR 프로그램은 유일하게 주법의 관여 없이 행정구역간 이전을 허용한 사례이다. 1995년 콜로라도州的 보울더 카운티(Boulder County)는 종래의 TDR 프로그램을 확장하였다. 이때 통합된 3개 도시의 수용지역으로 개발이 이전되도록 하였다. TDR 프로그램이 여러 행정구역에 걸쳐 있는 상황에서 주 당국에 호소하는 대신, 지방정부간 합의를 통해 개발권이 이전될 수 있도록 노력한 사례이다. 이 경우는, 특정 송출지역을 둘러싼 도시가 송출지역에서 발생한 개발권 이전량을 일정량씩 수용함으로써 TDR 프로그램이 성공적으로 운용된 사례에 해당한다.<sup>41)</sup>

종합적으로 볼 때, 첫 TDR 프로그램이 뉴욕시에서 1968년 채택된 이후 지금까지 전국에 걸쳐 107개 도시에서 112개 프로그램이 확대 시행되어 오고 있다. 초기에는 문화재, 농경지, 환경, 공공서비스용량을 보전하기 위해 개별 도시들이 TDR 프로그램을 활용하였으나, 이제는 환경적으로 민감한 지역의 구조물 제거, 바람직한 용도로의 건축, 관광시설의 보전 등을 위해 TDR이 사용되는 등 그 활용범위가 더욱 확대되고 있음을 알 수 있다. 활용용도를 종합해보면, 112개 TDR

---

39) Ibid. pp392-393.

40) Ibid. pp292-293.

41) Ibid. pp214-216.

프로그램 가운데 절반이 넘는 61개가 환경보호를 주된 목적으로 하고 있으며, 17개 도시에서는 환경보전과 농지보호 등을 위해 TDR을 활용되고 있다.

#### (4) 개발권 분리 및 유통사례

##### ① 개발권 선매 사례

개발권 선매제이란 정부가 개발권을 토지소유자로부터 미리 매입하는 제도로써, 주로 우량농지 보전을 위해 도입된 제도이다. 이 제도는 1972년 미국 서포크(Suffolk) 카운티에서 최초로 실시된 후, 메릴랜드주(1977), 뉴저지주(1978), 펜실베이니아주(1987)에서도 이 제도를 도입·시행했다.

개발권 선매제도는 종래의 용도지역제에 의한 농지 관리의 한계를 극복하기 위해 모색된 제도이다. 이는 개발압력이 큰 대도시 주변지역의 우량농지를 강한 토지이용규제를 통해 보전하는데는 한계가 있기 때문이다. 이해당사자인 농민들과의 협의를 통해 개발권을 매입함으로써 우량농지를 보호하는 개발권 선매제도는 농지보전의 영속성을 높이고 농민들의 재정적 안정에 크게 기여하였다. 그러나, 개발권 매입에 소요되는 막대한 자금을 정부가 마련해야 한다는 점이 치명적인 약점으로 지적된다. 그밖에 협의에 의해 자발적으로 매입하기 때문에 보전지역전체를 전부 매입하기 어려운 한계가 있고, 보전대상토지(대개의 경우 우량농지)를 심사하는데 상당한 시일이 소요된다는 문제점을 안고 있다.<sup>42)</sup>

##### ② 개발권 양도제 사례

###### □ 사례 1 : 메릴랜드주 몽고메리 카운티(Montgomery County) 프로그램

미국의 수도 워싱턴D.C.의 바로 북쪽에 위치하고 있는 메릴랜드주 소속 몽고메리 카운티는 1970년대 동안 광범위하고 급격한 개발압력을 경험했다. 1950년

42) 자세한 내용은 이정전. 전게서. pp484-491 참조.

이후 1979년까지 21만 3,000에이커의 농지 가운데 8만 에이커 이상이 비농업용지로 전환되었다. 카운티정부는 더 이상의 손실을 막기 위해 1980년 농지와 오픈스페이스를 보전하기 위한 마스터 플랜을 수립하고 TDR은 하나의 수단으로 채택했다. 몽고메리 카운티는 약 8만 9,000 에이커의 우량농지를 보전지역으로 지정하고 25에이커당(약 3만평) 1단위의 주거지만 허용하되, 1단위의 주거지는 1,124평을 넘지 못하도록 건축행위를 대폭 제한했다. TDR을 적용하기 이전에는 5에이커당 1단위의 주거지가 허용되었으므로 보전지역의 토지소유주들에게는 5에이커당 1개의 TDR을 교부되었다. 실제로 이들은 자신들의 TDR을 수용지역에 판매하여 얻은 돈으로 인근의 우량농지를 대량 매입하여 영농규모를 확장하였기 때문에 농지보전 효과가 그 만큼 컸다.<sup>43)</sup>

□ 사례 2 : 뉴저지주 파인랜드(Pinelands, New Jersey) 프로그램

뉴저지주 파인랜드 지역은 습지와 비옥한 농토가 많고 희귀 동식물의 서식지가 분포되어 있어 환경적으로 보전가치가 매우 높은 지역이다. 미연방정부는 1978년 이 지역을 보전지역으로 지정했다. 그러나 인근 대도시(Atlantic City 등)의 개발압력으로 이 지역의 보전이 어렵게 되자, 뉴저지주정부는 파인랜드 위원회를 구성하여 파인랜드 종합관리계획을 수립토록 했다. 이 계획은 전지역을 7개로 구분하여 성장유도지역(Regional Growth Area)을 제외한 나머지 지역에서는 개발을 규제하였다. 가능한 한 개발은 성장유도지역에서 이루어지도록 한 셈이다. 그러나 광대한 지역의 보전계획인 만큼 사유지가 많이 포함되어 있어 개발억제에 따른 주민의 반발이 대두되었다. 그러자 규제로 인한 손실을 보상하고 개발을 성장유도지역으로 유치하는 방법으로 TDR제도를 채택했다. 개발권은 보전지역과 농업지역에만 교부하되, 환경성과 개발가능성을 고려하여 결정하였다. 이때 개발권 시장 확보를 위해 산림지역엔 개발권을 배정하지 않았다. 예컨대 보전지역 토지소유자들에게는 39에이커

43) Pruetz. op. cit. pp210-214.

당 1점(credit), 경작이 가능한 임야는 39에이커당 1점, 미개발습지는 0.2점을 교부했다. 이때 1점은 수용지역에서 4단위 주택을 지을 권리에 해당한다.<sup>44)</sup>

#### (5) 개발권 양도제의 성공요인

##### ① 커뮤니티 자산에 대한 일반인의 수준 높은 인식

하나의 TDR 조례를 준비하는 과정은, 비록 조례가 채택되지 않더라도, 간혹 매우 유익한 것이라 할 수 있다. 이것은 많은 커뮤니티가 환경자원, 농경지, 역사적 기념물을 보전할 수 있는지에 대한 그들 자신의 능력에 대해 다시 한번 생각해 볼 수 있는 기회를 갖기 때문이다. 커뮤니티 자산을 보전하기 위해서는 현실적으로 구입하거나 보상 없이 규제하는 두 가지 방법밖에 없다. 그러나 지역주민들은 일반적으로 전자는 불가능하고, 후자는 바람직하지 않다고 보고 있다. 이러한 상황에서 커뮤니티들이 공적 자금이 아닌 민간 개발업자를 통해 보상할 수 있는 방법으로 TDR이라는 수단이 있다는 것을 알았을 때, 그들은 자신들이 보전하고 싶은 것이 무엇인가를 심각하게 생각할 기회를 갖게 된다. 또한 특정 지역을 보전하기 위해서 그들 스스로 무엇을 어떻게 하는 것이 바람직한 것인가를 경험하게 된다.

##### ② 효과적인 토지이용규제 경험

TDR에 기초한 조닝을 채택하기 이전에는 농경지나 환경적으로 민감한 지역에 대해 정부는 규제 강화를 통해 보전을 시도해 왔다. 규제강화가 보상 없이 개발잠재력을 줄일 수 있으나, 규제의 강도에는 한계가 있으며 규제가 심한 경우 규제손실의 보상문제가 뒤따른다. 그러나 TDR이 도입된 이후에는 보다 효과적인 개발규제를 할 수 있게 되어 환경적으로 민감한 지역과 농경지 등의 보호가 용이해지게

---

44) Ibid. pp217-223.

되었다. 대부분의 TDR 프로그램의 경우 보상으로서의 TDR이 없었더라면 신규개발을 제한하였을 것인지에 대한 판단이 어려우나, 일부 커뮤니티의 경우 신규 개발을 제한하는 조례를 통해 TDR이 보상으로서 의미를 갖는다는 점을 인정하고 있다. 예컨대 1984년 캘리포니아주의 파사데나(Pasadena)는 새로운 층고 및 밀도규정을 담은 시 규정(City Regulation)과 도시디자인플랜을 채택하여, 개발잠재력 감소에 대한 보상으로서 개발권 이전을 허용하고 있다는 점을 규정하고 있다.

### ③ 적절한 개발권의 양(credit) 산정

하나의 TDR 프로그램이 개발권 이전을 발생시킬 때, 앞서 언급한 두 가지 기준을 충족시켜도, 송출지역의 개발밀도 한계와 개발잠재력을 정하고 이전되는 개발권의 양을 정하는 것은 쉽지 않다. 송출(보전)지역으로부터 이전되는 개발권의 양에 따라 수용지역의 규모가 정해지고 밀도계획이 수립된다. 그러므로 개발잠재력의 산정방법과 이전되어야 할 개발권의 양은 개발권 양도제의 성공여부를 가늠하는 중요한 요소라 할 수 있다.

## (6) 개발권 시장 형성(조건)

TDR 프로그램은 개발권 이전을 수반하며, 개발권의 이전은 개발권 시장이 형성되었을 경우에 일어나므로 지역사회가 어떻게 개발권 이전을 위한 시장을 창출하고 있는가에 대한 고찰이 중요하다.

### ① 송출지역과 수용지역에 대한 종합적인 계획 수립

많은 TDR 프로그램은 개발권 이전이 송출지역과 수용지역을 포함한 지역사회 전체에 이익을 주는 계획을 수립하지 않기 때문에 실패한 것으로 드러났다. 그 결과 커뮤니티는 일반적인 계획을 기준으로 당해 지역의 바람직한 미래상인지를

판단해야 하므로, 많은 경우 TDR 프로그램은 종합적인 계획 노력의 핵심적인 요소로 간주되고 있다.

## ② 송출지역 토지소유자에게 TDR을 팔도록 유도

TDR 프로그램의 성공을 위해서는 송출지역의 토지소유자들이 수용지역에서 이용하도록 TDR을 판매하도록 동기를 부여해야 하는데, 이들은 개발규제, 이전비에 의해 동기부여가 이루어진다. 송출지역의 규제는 커뮤니티 또는 TDR 프로그램의 목적에 따라 다양하나, 대체로 송출지역에 대한 규제를 점점 강화하는 경향이 있다. 이에 따라 송출지역의 토지소유자들은 이 지역을 개발하기보다는 자신들이 보유하고 있는 개발권을 더욱 팔고 싶어하는 경향이 있다. 그러나 제한이 지나치게 강화되면, 토지소유자들은 자신들의 재산이 정당한 보상 없이 규제 당한다고 생각하여 이의를 제기할 소지가 크다.

송출지역은 일반적으로 그 자체가 가파른 경사, 불안정한 지질구조, 부적합한 토양 등과 같은 물리적인 요인과 도로, 학교, 쇼핑 등 도시서비스 공급이 어렵거나 비용이 많이 소요되는 것과 같은 비물리적 요인으로 인해 상당한 개발제약을 갖고 있다. 이러한 입지적 제약과 정부규제는 송출지역 토지소유자들의 개발권을 이전시키는데 충분하다. 대부분의 커뮤니티들은 송출지역의 토지이용규제와 물리적 제약 때문에 송출지역의 토지소유자가 개발권을 이전하도록 충분히 동기를 부여해야 하고 있다. 이러한 이유 때문에 일대일(1:1) 이전비<sup>45)</sup>가 필요하게 된다. 많은 TDR 프로그램은 송출지역의 보전을 위해 정부규제와 입지적 제약에 의

45) 이전비(transfer ratio)란 송출지역으로부터 이전될 수 있는 개발량을 송출지역에서 건축 가능한 개발량으로 나눈 값이다. 예컨대 메릴랜드주 몽고메리카운티의 경우, 이전비는 5:1이다(Pruetz, op. cit. p59 참조). 많은 커뮤니티에서는 1:1의 이전비를 이용하고 있는데, 그 이유는 송출지역으로부터 이전되는 개발량이 송출지역에서 건축할 수 있는 개발량과 동일하기 때문이다. 미국의 경우 TDR 프로그램을 쓰고 있는 107개 커뮤니티 가운데 46개가 1:1 이전비 방식을 쓰고 있다(Ibid. 54). 이와 같은 이전비 개념은 밀도보너스와는 구분되는 개념이다. 밀도보너스(density bonus)란 TDR을 이용하여 수용지역에서 이루어지는 추가적인 개발과 관련된 개념이다. 예컨대 수용지역에서의 한 개발행위가 TDR이 적용되지 않은 상황에서의 최고치보다 20% 추가적인 밀도를 얻게 된다면, 이 프로그램은 20%의 밀도보너스를 제공한 셈이다.

존하고 있으나, 많은 커뮤니티들은 송출지역의 개발량보다 많게 개발권이 수용 지역으로 이전되도록 허용하는 것과 같은 인센티브를 병행하고 있다. 이때 이전비가 지나치게 높지 않도록 주의할 필요가 있다. 이전비가 높다는 것은 상대적으로 적은 송출지역의 땅을 보전하기 위해 더 많은 개발을 수용지역에서 허용한다는 것을 의미하기 때문이다. 또한 수용지역에서의 과도한 개발은 TDR 프로그램에 대한 반발을 일으킬 수 있기 때문이다.

### ③ 수용지역 토지소유자에게 TDR을 사도록 유도

TDR 시장을 형성하기 위해서는 개발업자가 개발권을 구입하여 수용지역에서 개발하는 것이 유리하다는 점을 인식시킬 필요가 있다. 수용지역의 기준밀도 제한과 밀도보너스 등을 통해 개발업자 등이 TDR을 구매하도록 유도할 필요가 있다. 이때 수용지역의 기준밀도를 제한할 필요가 있다. 수용지역의 개발업자는, 현행 밀도가 충분하거나 수용지역에서 추가적인 밀도수요가 없을 경우에는 TDR을 구매하려고 하지 않을 것이기 때문이다. 그러므로 기준밀도 한계를 줄이거나 TDR을 통하지 않고서는 고밀도 개발을 할 수 없도록 하여 고밀도 개발수요를 자극할 필요가 있다.

여기에 밀도보너스 방식이 필요하다. 밀도보너스란 TDR을 통해서 수용지역에서의 추가적인 개발을 허용하는 것으로서 TDR을 통해서만 얻을 수 있는 추가적인 밀도를 의미한다. 개발권이 이전되도록 하기 위해서는 밀도보너스를 통해 수용지역에서 더 높은 밀도로 개발이 가능하도록 하여 이득을 얻을 수 있어야 한다. 그러므로 커뮤니티는 TDR 이용을 통해 이윤을 볼 수 있도록 적절한 밀도 보너스를 정하여 추가적인 개발을 유도해야 한다. 미국의 경우 107개 커뮤니티 가운데 52개가 밀도보너스를 사용하고 있는 것으로 조사되었다.<sup>46)</sup> 미국에서는 10%에서 2,900%까지 밀도보너스 범위를 보이고 있다. 가장 높은 밀도 보너스는

---

46) Ibid. p54.

롱아일랜드의 파인버렌(Pine Barrens)와 뉴욕의 400-900%, 이스트나트밀(East Natmeal)타운십과 펜실베이니아의 900%, 그리고 아일랜드 카운티와 워싱턴의 71-2,900%이다. 그러나 밀도보너스의 대부분은 100% 안팎이며 평균 밀도보너스는 160%로 나타났다. 다만 성공적으로 TDR 프로그램을 운용한 도시는 상대적으로 낮은 밀도보너스를 적용했다는 점에 주목할 필요가 있다. 일례로 메릴랜드州的 몽고메리 카운티의 경우 밀도보너스는 40% 수준이다.

<표 3-3> 수용지역의 밀도보너스 사례

| 커뮤니티                         | 밀도보너스(%) |
|------------------------------|----------|
| Agoura Hills, CA             | 20       |
| Alachua County, FL           | 400      |
| Blacksberg, VA               | 100      |
| Blue Earth County, MN        | 300      |
| Boulder County, CO           | 200      |
| Brevard County, FL           | 20       |
| Brisbane, CA                 | 100      |
| Buckingham Township, PA      | 40-200   |
| Calvert County, MD           | 150      |
| Caroline County, MD          | 100      |
| Charlotte County, FL         | 40       |
| Chesterfield Township, NJ    | 700      |
| Collier County, FL           | 10-20    |
| Island County, WA            | 71-2900  |
| Long Island Pine Barrens, NY | 400-900  |
| Los Angeles, CA              | 117      |
| Montgomery County, MD        | 40       |
| Portland, OR                 | 50-100   |
| San Diego, CA                | 25       |
| St. Mary's County, MD        | 50-300   |
| Washington D.C.              | 38-54    |
| Washington Township, PA      | 400      |

자료: Ibid. pp57-58.

④ 신속하고, 쉽고, 확실하게 TDR을 승인

TDR 프로그램을 시행하는 많은 커뮤니티는 몇가지 이유에서 공청회 과정을 거치고 있다. 수용지역에서의 개발사업이 지켜야 할 모든 기준을 사전에 정하는 것이 쉽지 않다. 이러한 이유로 시민과 수용지역 인근 주민들은 개발사업을 자제

히 검토하기 위해 공청회를 개최할 필요가 있다. TDR 과정은 공청회 또는 용도 변경이나 계획단위개발과 같은 별도의 승인과정을 이용할 수도 있다. 그러나 이러한 과정이 지연되거나 승인이 불확실할 경우 개발업자들은 TDR 활용을 꺼려할 것이다.

TDR 프로그램을 승인하기 위해서는 개발권 관련 이슈들을 예상하여 zoning조례에서 이를 다룰 필요가 있다. 수용지역에서의 개발사업이 인근지역의 토지이용과 상충이 없을 경우, TDR 조례를 통해 행정적으로 승인될 수 있다는 근거 규정을 두고 보다 구체적인 기준을 마련하도록 한다. 수용지역은 계획과정을 거쳐 zoning조례에서 미리 지정해야 하며, 이 지역의 개발기준은 인근 토지이용과 상충되지 않아야 한다.

#### ⑤ 하나의 상품으로서 TDR

많은 커뮤니티들은 개발권을 수용지역 개발업자에게 판매하고 있으나, 수용지역이나 송출지역 소유자들은 서로 매도인과 매수인을 찾아야 하고, 매도나 매수시 판매가격에 서로 동의해야 하는 제약을 안게 된다. 이러한 제약으로 개발권 시장은 경기 순환주기와 일치하지 않는다. 이는 개발업자는 경기 호황시에 개발권의 구입을 원하고, 토지소유자는 불황시에 개발권 매도를 원하기 때문이다. 누가 언제 개발권을 구입하는지에 대한 제약이 없다면, 개발권은 구매를 바라는 누구에게나 팔 수 있기 때문에 다른 상품처럼 취급될 수 있다.

#### ⑥ TDR 은행의 설치

송출지역의 토지소유자가 시장에서 구매자를 찾을 수 없을 때, 마지막 수단으로서 개발권을 매입할 수 있는 기관이 필요가 있는데 이것이 바로 TDR 은행이다. 이때 마지막 수단이라는 표현은 TDR 은행이 건전한 개발권 시장의 형성을 방해할 수 없다는 것을 의미한다. 이러한 규정이 없을 경우, 은행이 인위적으로

TDR 가격을 올려 고밀도 개발을 어렵게 할 소지가 있기 때문이다.

#### ⑦ 수용지역 개발업자에게 다른 인센티브 제공

대부분의 TDR 프로그램에 있어서 수용지역 개발업자는 현재 기준보다 더 높은 밀도로 개발이 가능하여 이윤을 더 많이 낼 수 있기 때문에 개발권을 사려고 할 것이다. 그러나, 일부 커뮤니티에서는 개발부담금(development fees)의 면제, 개발기준 적용 배제 등과 같은 인센티브를 제공하여 개발권 시장의 활성화를 도모하기도 한다. 예컨대 캘리포니아주의 Pacifica는 수용지역 개발시, 기준적용을 배제하고, 자본증가부담금(capital improvement fees)과 교통유발부담금(traffic impact mitigation fees)을 면제했다.<sup>47)</sup>

#### ⑧ 집행인력과 자원 제공

시민들은 TDR 조례를 채택하는 과정에서 보전의 필요성과 기본적인 TDR 메카니즘에 대해 알게 된다. 그러나 이러한 이해는 교육을 통해서 환기시킬 때 지속될 수 있다. 이는 TDR 메카니즘이 정부재정의 도움 없이 보전하고자 하는 지역을 보전할 수 있는 유용한 정책수단이라는 점을 일반시민에게 널리 인식시킴으로써 가능하게 된다. 대부분의 성공적인 프로그램은 TDR의 이용과 판매를 적극적으로 촉진하고 있다는 공통점이 있다. TDR을 판매할 경우 얻게 되는 수익에 대한 정보를 송출지역의 토지소유자에게 우편으로 전달하고, 수용지역 토지소유자에게도 정보를 보내기도 한다. TDR을 이용하여 사업을 할 경우, 개발밀도를 추가할 수 있다는 점을 개발업계에도 설명할 필요가 있다. 이러한 일련의 과정에 있어서 부동산전문가들은 개발권의 잠재적 수익에 대해 잘 알고 있으므로 마케팅에서 큰 역할을 담당한다. 이때 이들은 개발권 매매를 중개해주고 수수료를 받는다. 송출지역과 수용지역 토지소유자들은 TDR 매도·매수·활용과정이 쉬우면

---

47) Ibid. p285.

쉬울수록 많이 이용하는 경향이 있다. 이를 위해 송출지역에서의 행위제한과 개발권 이전, 수용지역에서의 TDR 이용을 인정하는 것 등에 관한 샘플을 준비하거나, TDR 활용을 촉진시키기 위해 일부 커뮤니티에서는 신청자의 처리과정을 돕는 직원을 두기도 한다.

### ⑨ 모니터링

많은 커뮤니티에서는 개발권 이전을 기록할 공식적인 기록을 두지 않고 있다. 그러나, 일부 커뮤니티에서는 모든 개발권 이전에 대한 기록을 보관하고 있어 TDR 프로그램에 대한 평가가 가능하다. 예컨대 뉴저지 파인랜드 개발권 은행은 개발권 관련 기록을 담은 연차보고서를 발간하고 이를 토대로 TDR 프로그램을 평가하고 있다.<sup>48)</sup> 또한 커뮤니티 내의 TDR을 이용하지 않은 개발에 대한 조사도 중요하다. 커뮤니티의 성장률이 매우 높은 시기에 개발권 이전이 이루어지지 않는다면, 그 TDR 프로그램은 수정이 필요하다는 징후이다. 이때 모니터링 프로그램은 TDR 프로그램이 잘 작동되는지를 확인하기 위해 필요하다.

## (7) 개발권양도제도의 문제점 및 평가

### ① 문제점

개발권양도제의 법적인 문제는 주로 수권법률의 위임, 사유재산권의 침해, 독점금지법의 위배문제와 관련된다. 먼저 수권법률의 위임문제는 대체로 두 가지 견해로 나뉜다. 하나는 포괄적인 수권법과 판례에 의해 그리고 지자체의 계획권한으로 법률의 위임규정 없이 개발권양도제가 가능할 것으로 보는 견해이며, 다른 하나는 Dillon의 학설<sup>49)</sup>에 의해 지자체는 주정부의 부속물이며 명시적인 위임

48) Ibid. p223.

49) Dillon의 학설이란 지자체는 주정부의 피조물이므로 지자체의 권한은 전적으로 주에서 시작된다는 주장으로 법학자 John Forrest Dillon에 의해 제기되었고, *City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River R. Co.* 판례에 의해 인정되었다.

규정에 의해서만 가능하다는 견해이다. 그러나 대부분의 계획가들은 개발영향부담금(Development Impact Fee), 시설부담금(Exaction)과 같이 세금 이외의 재원조달방안이므로 반드시 법률의 위임을 받아야 한다고 보고 있다.

그 다음의 문제는 사유재산권의 침해와 관련된 것이다. 송출지역의 토지소유자에게 적절한 보상이 주어지지 않고 보전을 위해 규제를 강화한다면, 「정당한 보상 없이 공익을 위해 사유재산권을 제한할 수 없다」는 미헌법(제5차 개정)에 의해 위법한 행정행위 소지가 있다. 그동안 TDR 프로그램은 합법성을 인정받은 경우와 그렇지 못한 경우가 있어 왔다. 펜센트럴(Penn Central) 驛舍 보전을 위한 TDR 프로그램은 합법성을 인정받은 경우이고, 개발권 매매가 잘 이루어지지 않아 정당한 보상이 이루어지지 않았다는 이유로 위법한 행정행위로 판결된 경우도 있다.<sup>50)</sup>

마지막 문제는 독점금지법의 위배여부와 관련된 것이다. 정부주도 하에 개발권 가격이 책정되고 개발권 은행의 시장개입에 의해 가격이 조정된다면, 미 연방의 독점금지법의 위반 소지가 있다. 따라서 이 경우에는 정부의 제한적인 역할을 분명히 할 필요가 있다.

그밖에도 개발권양도제의 사회경제적인 문제로서 형평성 문제와 안정성의 문제를 들 수 있다. 전자는 보전지역 대신 수용지역의 과도한 개발을 허용하게 되어 주변지역에 악영향을 미친다는 점과 보전에 따르는 혜택은 시 전체에 미치므로 간접보상보다는 일반적인 세금으로 충당하는 것이 형평성 차원에서 바람직하다는 관점에서 제기되어진 것이다. 후자는 개발권의 가치가 수용지역의 사업계획 내용과 허가여부에 따라 달라지므로 개발권의 거래가 안정적이지 못하다는 이유로 제기된 것이다.

## ② 평가

개발권양도제의 목적은 용도지역제의 단점을 보완하여 개발로부터 토지를 보

---

50) *Fred French Investing Co. vs City of New York* 판례가 여기에 해당한다.

전하는 기능을 수행하는데 있으므로, 시장기능에 의해 공급할 수 없는 공공재를 공급하는 것과 유사한 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 개발권양도제는 외부효과 감소 등 개발의 부정적인 영향을 감소시키고, 특정지역에 개발을 집중시킴으로 공공투자비용을 줄이는 효과가 있다고 할 수 있다. 또한 이 제도는 특정 토지소유자들에게 주어진 용도지역의 개발이익을 재분배하는 방법으로 토지의 형평성 문제를 제고시켜줌으로써 용도지역제의 한계를 보완시켜 주는 제도이다.

최근 일반국민의 환경보전에 대한 관심의 증가와 개발이익으로 규제손실을 보상해야 한다는 사회적 형평성 구현에 대한 욕구 증대로 인해 개발권양도제의 정치적 수용가능성은 점차 확대될 것으로 전망된다. 미국의 개발권양도제는 농경지 및 환경자원 보전에 상당한 효과가 있는 것으로 나타나 토지이용상의 목적을 달성하는 데 효과적이었음을 보여주고 있다. 수용지역의 신규 주택수요가 크고, 이 수요에 미치지 못할 정도로 개발을 제한하는 토지이용규제가 존재하는 경우, 경제적으로 실현가능성이 크다는 것을 보여주고 있다. 이 제도의 유용성은 개발압력과 보전 필요성의 강도에 비례함을 알 수 있다.

농지보전에 있어서 가장 큰 경제적 편익은, 개발집중과 교외화 방지를 통해 도로·학교·상하수도 등 도시공공서비스 공급비용의 최소화가 가능하므로 재산세를 덜 내도 된다는 점에 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 몽고메리 카운티의 성공은 토지개발문제를 솔직하게 다루려는 정치적 의지와 지역사회의 관심사에 대한 선의의 노력에 기초한다. 그러나 TDR 프로그램에 대한 논의는 간혹 효율성과 분배문제를 혼동하는 경우가 있다. 비용과 편익의 문제는 오픈스페이스와 보전지역과 같은 공공재의 효율적인 공급 여부와 직결되기 때문에 중요한 의미를 지닌다. TDR 프로그램을 평가하는 다른 중요한 기준은 형평성이며, 이는 누가 최종적으로 보전에 따르는 부담을 지느냐 하는 문제와 직결된다.

토지자원을 배분하는 수단으로서 시장메카니즘은 대부분의 토지이용이 외부효과 등을 가져오기 때문에 한계가 있다. 이 문제를 줄이기 위한 방법으로 전통

적으로 용도지역제에 의존해 왔으나, 외부효과로 인해 이웃한 토지소유자가 지불하는 비용은 토지소유자가 얻는 이익에 비해 적을 수 있다. 이러한 외부성의 존재는 사회적으로 보다 적합한 토지용도 배분방안의 모색을 요구하고 있다. TDR은 TDR로 인해 손실을 입은 자와 이익을 얻는 자의 관계가 분명하지 않고, 외부효과의 내부화, 낮은 규제비용, 시장 불완전성 문제를 야기하지 않을 것 등의 조건을 충족시키지 못하기 때문에, TDR제도의 사회적 효율성은 크지 않다는 지적이 있다. 토지이용규제로 인한 편익이 손실보다 크다고 하더라도 누가 혜택을 보고 누가 비용부담을 하느냐 하는 문제는 별도로 남아 있다. 이는 TDR이라는 계획수단이 사회적 형평성을 충족시키는지를 결정하기 때문에 중요하다. 개발권 배분방식은 사전에 토지가치를 고려하여 이루어지므로 보전지역 토지소유자에게 상대적으로 유리하게 결정될 수도 있다. 이렇게 되면 결국 TDR은 신규 주택가격을 상승시키고, 이를 주택구입자가 부담하는 결과를 초래하게 된다.

## 2. 한국의 유사사례

### 1) 농지대리경작제

우리나라에서도 외국의 예에서 본 바와 같이 완전한 토지소유권 분화는 아니지만, 농지대리경작제, 택지대리건축제 등 극히 일부분에서 개발권을 토지소유권으로부터 분리한 입법사례가 있다. 농지의 대리경작제는 1972년 농지의보전및이용에관한법률의 제정에 따라 제도화한 것으로 유희농지에 대하여 국가는 토지소유자를 대신해서 일정기간 동안 대리경작자로 하여금 경작케 할 수 있는 제도이다. 또한 택지의 대리건축제는 1989년 택지소유상한에관한법률에 근거한 것으로 국가가 택지개발사업자 또는 주택건설사업자중에서 대리 개발자를 지정하여 택지의 이용과 개발을 유도하는 제도이다. 이 제도는 택지소유상한에관한법률

폐지(1998. 9. 19)로 지금은 시행되지 않고 있다. 이와 같이 대리토지이용자는 토지소유자와의 계약에 의하지 않고 국가의 지정에 의하여 토지를 이용하고 있다는 점에서 소유권에서 이용권의 분리와 유사한 사례로 볼 수 있다.

## 2) 사실상 개발권 분리 효과를 갖고 있는 용도지역 지정·운용

우리나라에서는 비록 개발권 분리가 입법화되지는 않았지만, 개발제한구역, 군사시설보호구역, 상수원보호구역, 국립공원, 장기 미집행 도시계획시설 등을 지정하여 이들 지역내의 토지는 그 이용상태의 변경을 매우 어렵게 하고 있다. 이는 이 지역의 개발이 극도로 제한되어 토지소유권의 행사가 현재 이용권에 한정되어 있다는 것을 의미한다.

이는 법리상 수용유사행위에 해당하므로 손실보상이 이루어져야 하나, 토지수용이 아니기 때문에 보상되지 않고 있다. 단지 개발제한구역과 장기 미집행 도시계획시설의 경우 토지소유자의 국가에 대한 매수청구권을 인정하고 있을 뿐이다. 결과적으로 토지소유자는 현재 이용권만 갖고 있을 뿐이며, 이용상태 변경에 해당하는 개발권은 국가가 갖고 있는 것과 유사한 효과를 보여 주고 있다.

## 3) 이촉권

### (1) 개념

이촉권이란 그린벨트내 주택이 도로건설 등 공공사업으로 헐릴 경우 다른 곳에 집을 지을 수 있는 권리를 말한다. 토지매입대금과는 별도로 지급되는 일종의 권리금의 성격을 띠고 있어 일명 「용마루권」으로 부르기도 한다.

이러한 이촉권에 대해 법원은 토지매입대금과는 별도로 지급되는 일종의 권리금으로 보아 ‘이촉권의 단순한 의미는 건축허가권이지만 향후 주택등을 신축해 취득할 수 있는 권리가 포함된다. 특히 개발제한구역내 이촉이 극히 제한되어 있어 독립된 재산권으로 상당한 가격에 거래되고 있는 만큼 양도소득세의 대상이 된다’ 고 하여 일종의 재산권으로 인정하였다.<sup>51)</sup> 그러나 최근에 대법원은 ‘이촉은 건축법상의 건축행위를 가리키는 것이고, 이 규정에 의한 이른바 ‘이촉권’이라 함은 건축관계법규나 도시계획법규상으로 개발제한구역내에서의 건축행위의 일반적 금지를 해제하여 건축허가를 받아 건축할 수 있는 권리’ 로서는 인정하지만, ‘부동산자체의 취득을 목적으로 하는 권리를 의미한다고 볼 수 없으므로, ‘부동산을 취득할 수 있는 권리’에 해당하지 않는다’ 고 하여 이를 재산권으로 인정하지 않고 있다.<sup>52)</sup>

한편, 이촉은 인근 지역의 토지로 한정되므로 각 지역마다 별도의 시세가 형성되어 왔다. 다만 이촉권은 기존 거주자가 해당 시·군에 이촉허가와 함께 지을 위치를 제출해야 건축허가가 나므로 일단 이촉권을 매도한 사람 명의로 새로운 건축물을 완공한 후, 이를 매입하는 형식을 취하고 있다. 이와 같은 이촉권은 개발제한구역 해제(안)이 본격적으로 나오기까지는 개발제한구역내에서 주택을 신축할 수 있는 유일한 방법으로 그동안 많이 활용되어 왔다.

이촉권은 토지소유권에서 분리되어 토지시장에서 거래되는 재산권이므로 토지와는 별도로 가격이 정해지며, 토지를 매입한 후 별도의 이촉권을 구입하여야만 주택을 지을 수 있는 자격이 주어진다.는 점에서 개발권을 분리하여 매매·유

51) 서울고등법원 1997. 11. 23 판결(한국일보 1997. 11. 23)

52) 이촉권의 양도계약에 신축건물에 관한 공부상 명의를 변경에 관한 약정도 포함되어 있다고 보더라도, 그 약정은 양수인이 양도인의 건축허가 명의를 빌려 건물을 신축함으로써 그 소유권을 원시취득한 뒤 그 공부상 명의를 넘겨받기로 정한 것에 불과할 뿐 양도인이 건물을 신축하여 그 권리를 인정하여 주기로 약정한 것으로는 볼 수 없으므로, 그 공부상 명의변경 약정을 ‘부동산을 취득할 수 있는 권리’의 양도에 관한 약정이라고 할 수는 없고, 이촉권 자체가 ‘부동산을 취득할 수 있는 권리’에 해당하지 않으므로, 그러한 이촉권의 양도도 양도소득세 과세대상인 자산의 양도에 해당하지 않는다(대법원 2000. 9. 29 선고 98 두 205).

통하는 경우와 유사하다고 할 수 있다.

## (2) 법적 근거

2000년 7월 이전까지는 도시계획법에 의거 개발제한구역내의 부락공동시설, 공익시설, 공용시설 및 공공시설 등의 설치로 인하여 철거된 건축물 또는 공작물의 철거 후 2년 이내의 이축에 대하여 시장·군수는 허가할 수 있도록 규정하고 있다(도시계획법 시행령 제20조 제1항 제1호 바목). 원칙적으로 임야 이외의 토지에 이축하여야 하며, 이축된 후의 종전 토지는 농지 또는 녹지로 환원하도록 되어 있다.

그러나 2000년 7월 이후부터는 개발제한구역의 지정및관리에관한특별조치법에 의거 개발제한구역안의 건축물로서 취락지구안으로의 이축(동법 제14조), 공익사업(개발제한구역안에서 시행하는 공익사업에 한한다)의 시행으로 인하여 철거된 건축물의 이축을 위한 이주단지의 조성은 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 할 수 있도록 하고 있다(개발제한구역의 지정및관리에관한특별조치법 제11조제1항 제2호, 제3호).

## (3) 이축권 시세 및 분포 현황

이축권은 개발제한구역에 대한 규제가 완화되면서 희소가치가 떨어져 현재는 사실상 무의미해졌다. 그러나 개발제한구역 해제(안)이 나오기까지 개발제한구역안에서 주택을 신축할 수 있는 유일한 방법이었던 이축권의 가격은 한때 1억 원~2억원까지 오른 적이 있다. 개발제한구역내 이축권의 시세는 다음의 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 개발제한구역 이축권 시세 및 분포 현황

| 소재지 (대표적인 동만 기재) | 주택지(평)  | 이축권(만원)    |
|------------------|---------|------------|
| 고양시(관산동, 화정동)    | 120~200 | 4000~6500  |
| 성남시(심곡동, 고등동)    | 200~300 | 5000~8000  |
| 하남시(미사동, 하산곡동)   | 100~200 | 5000       |
| 남양주(조안면, 금곡동)    | 60~100  | 5000~7000  |
| 김포시(고촌면)         | 80~120  | 2000~3500  |
| 과천시(중앙동, 문원동)    | 200~350 | 8000~10000 |
| 의정부(민락동, 녹양동)    | 80~100  | 2000~3000  |
| 광명시(가학동)         | 80~150  | 5000~8000  |
| 의왕시(청계동, 고천동)    | 70~150  | 4500~6500  |

자료: 매일경제신문, 1999. 6. 7일자

특별조치법 시행 전까지의 이축허가 현황(1992~2000.2)은 원인별로는 공익사업으로 인한 경우가 가장 많으며, 지역별로는 경기지역이 건수대비 48%, 면적대비 41%를 차지하여 많은 가장 많게 나타나고 있다. 개발제한구역의 지정및관리에 관한특별조치법 시행 이후 이축권은 사실상 없어졌으며, 향후 공공사업 등으로 인한 이축권의 발생은 취약지구 안에서만 허용되고 있다. 일부지역(과천, 의왕, 고양, 하남)을 조사한 결과, 법 개정 이후 이축권이 사라졌으며, 이로 인해 상대적으로 기존 농가주택 가격이 500~600만원 정도 높아진 것으로 조사됐다.

<표 3-5> 이축허가 현황

(단위: 건, m<sup>2</sup>)

| 구분 |    | 계               | 공익사업    | 타인토지      | 확장불가    | 수해등    | 기타     |
|----|----|-----------------|---------|-----------|---------|--------|--------|
| 전국 | 건수 | 8,061(100%)     | 2,965   | 4,472     | 274     | 203    | 147    |
|    | 면적 | 2,680,168(100%) | 952,670 | 1,484,846 | 104,857 | 81,329 | 56,467 |
| 경기 | 건수 | 3,896(48%)      | 1,416   | 2,426     | 35      | 10     | 9      |
|    | 면적 | 1,087,104(41%)  | 382,627 | 690,758   | 8,711   | 2,117  | 2,891  |

주: 기타의 사유는 영농편의, 취약이전, 주거환경등임  
 자료: 건설교통부 도시관리과(2000. 2월 현재)

### 3. 정책적 시사점

지금까지 살펴본 영국, 프랑스, 미국 등 세 나라의 공통점은 토지소유권으로부터 개발권이나 건축권을 분리하여 이를 관리함으로써 토지이용상의 목적을 달성했다는 점이다. 영국은 개발권을 국유화하여 개발이익을 철저히 공공으로 환원하고자 하였으며, 강한 토지이용규제를 통해 대규모 녹지와 오픈스페이스를 보전하였다. 프랑스는 건축권의 일부를 무상으로 국유화하여 지가억제, 토지소유자간 불평등을 시정하고자 하였으며, 이를 매매하여 확보된 재원으로 도심 녹지나 저소득층 주택건설에 활용하였다. 미국은 지방정부 차원에서 개발권을 이전(유통)시켜 재원부담 없이 역사적 건축물 보호, 농경지 보전, 환경보전 등 토지이용 목적을 실현하였다.

세 나라를 토지소유권제도의 관점에서 보면, 영국과 프랑스는 토지소유권제도의 변화를 도모한 반면, 미국은 소유권제도의 변화 없이 개발권양도제(TDR)이라는 도시계획수단을 활용하였다는 점에서 차이가 있다. 또한 영국과 프랑스의 경우에는 중앙정부 주도로 전국적으로 시행하고 있고, 미국은 지방정부 주도로 스스로의 필요에 의해 자율적으로 추진하고 있다는 점에서 차이를 보이고 있다. 그 결과 영국과 프랑스는 많은 반대와 저항을 경험하였을 뿐만 아니라 종래에는 제도 자체가 유명무실해지는 결과를 초래하였다. 반면 미국의 TDR제도는, 미국의 TDR프로그램의 발전과정을 보면 알 수 있듯이, 역사적 건축물의 보전에서 시작하여 환경보호 및 농지보전 등 적용영역이 점차 확대되고 있다.

# CHAPTER 4

## 개발권 분리·유통제도 도입방안

### 1. 개발권양도제(TDR) 도입 필요성

#### 1) 정책환경의 변화

지금까지 논의를 종합해보면, 토지소유권으로부터 개발권을 분리하는 정책적 노력은 이론적으로도 법적으로도 가능할 뿐만 아니라, 이 제도를 시행한 사례도 적지 않다는 점이다.<sup>1)</sup> 영국·프랑스·미국의 개발권 분리제도 가운데 우리 실정에 가장 부합하는 제도는 미국의 개발권양도제(TDR)라 할 수 있다. 가장 큰 이유는 우리나라가 미국과 토지이용규제 시스템이 유사하다는 점이다. 주지하다시피 우리는 미국처럼 용도지역제(zoning)를 근간으로 하여 국토를 관리해 왔다. 용도지역제 하에서는 공익을 목적으로 특정지역을 보전하고자 할 경우, 강한 개발규제를 통해 그 목적을 달성하는 것이 일반적이다.

여기에 최근의 토지소유권 보호 강화 경향도 개발권양도제를 도입하는데 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 최근 국민의 토지재산권에 대한 인식 확대와 헌법

1) 제2장 개발권 분리에 대한 이론적 고찰 및 제3장 개발권 분리사례 참조.

재판소의 사적 토지소유권 보호 강화 경향을 고려해볼 때, 아무 보상 없이 공익 목적을 위해 사인의 토지를 강하게 규제하는 것은 쉽지 않게 되었다. 따라서 아무리 공익을 목적으로 하더라도 이로 인한 사적 토지재산권의 침해는 어떤 형태로든 보상이 불가피할 것으로 보인다. 개발권 분리제도는 이러한 시대적 상황과 맥락을 같이 한다고 할 수 있다.

그러나 영국이나 프랑스에서처럼 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 이의 공유화를 시도한다든지, 개발밀도 규제를 강화하려는 시도는 우리의 경우 현 시대적 상황에 부합하지 않다고 할 수 있다. 왜냐하면 정치적 다원화와 분권화와 개인의 권리 신장으로 인해 토지소유자의 많은 저항을 초래할 것이기 때문이다. 이러한 저항은 제도의 성패에 크게 영향을 주게되고 결국에는 제도 자체가 폐지되기도 한다. 영국의 경우 개발가치의 국유화정책은 경제상황과 정권의 영향으로 빈번하게 수정되었고, 프랑스의 법정밀도상한제는 그 수명이 10여 년에 불과하였음은 앞에서 이미 살펴본 바와 같다.

우리의 현실을 어떤가. 문화재보호구역, 개발제한구역, 군사시설보호구역, 상수원보호구역 등 공공의 이익을 위해 강한 토지이용규제를 하고 있다. 비록 자기소유의 토지라 할지라도 이처럼 개발이 엄격하게 제한되고 있는 상황에서, 이 지역의 토지소유자들의 민원은 지속적으로 증가할 것으로 보인다. 보상재원이 충분한 것도 아니다. 그렇다고 보상 없이 끝까지 규제할 수 있는 상황도 아니다. 이 문제를 해결하기 위해서는 개발권양도제를 도입하여 귀중한 토지자원의 보전은 물론 과도한 토지이용규제로 인한 손실의 보전이 필요하다. 이러한 점에서 우리도 미국처럼, 강한 개발규제를 통해 보전이 불가피한 경우 지방정부 차원에서 사안에 따라 탄력적으로 개발권 이전을 허용함으로써 용도지역제가 안고 있는 본질적인 한계를 극복할 필요가 있다는 주장이 설득력을 얻게 된다.

다행히 우리나라도 서구와는 다른 형태이지만, 또한 완전한 토지소유권 분화로 보기에는 미흡하지만, 토지소유권으로부터 개발권 분리와 유사한 제도를 경

험했다고 보는 견해가 있다.<sup>2)</sup> 토지소유권에서 이용권의 분화가 입법화된 예로는 앞에서 설명한 농지대리경작제와 택지대리건축제 등을 들 수 있다. 이측권 또한 토지소유권에서 건축권이 분화된 것으로 볼 수 있다. 이러한 경험은 향후 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 이를 유통시키는 개발권양도제와 같은 제도를 도입함에 있어서 긍정적인 역할을 할 것으로 보인다.

## 2) 개발권 분리제도에 대한 인식

새국토연구협의회가 2000년 7월에 실시한 토지에 관한 국민의식조사<sup>3)</sup>를 따르면, 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 별도로 관리하는 제도를 도입·시행 하자는 질문에 대해 전체 응답자의 86.8%가 찬성하고 있는 것으로 조사됐다. 응답자의 18.92%는 ‘곧장 실시’를, 67.9%는 ‘점진적 실시를 지지하고 있는 것으로 나타났다(<표 4-1> 참조).

<표 4-1> 토지소유권과 개발권의 분리에 대한 견해

|  | 빈도수  | %     | 유효%   | 누적%   |
|--|------|-------|-------|-------|
| 개발이익을 환수하고, 토지를 계획적으로 활용할 수 있어 곧장 실시해야 한다.         | 342  | 18.7  | 18.9  | 18.9  |
| 장점은 많으나 개발이 억제되고 토지 소유자가 반발할 것이므로 점진적으로 실시해볼 만 하다. | 1227 | 67.2  | 67.9  | 86.9  |
| 현재상태가 좋다.  | 237  | 13.0  | 13.1  | 100.0 |
| 무응답  | 21   | 1.1   | -     | -     |
| 합계   | 1827 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

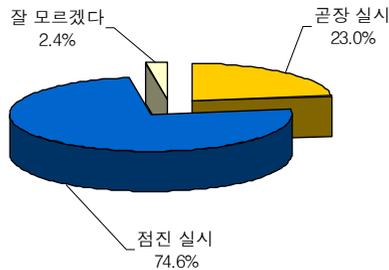
자료: 새국토연구협의회, 2000. “토지에 관한 국민의식조사 보고서”. 「우리나라 국토관리의 나아갈 길」. p37

2) 김상용. 1988. 「토지법」. 서울 : 법문사. pp111-113.

3) 토지에 관한 의식조사는 2000년 7월 10일부터 29일까지 전국의 16개 지역에서 1,800개 표본을 추출하여 조사했다(새국토연구협의회, 2000. “토지에 관한 국민의식조사 보고서”. 「우리나라 국토관리의 나아갈 길」. p15.

한편, 본 연구에서 시행한 개발권 분리방안에 대한 전문가의식조사<sup>4)</sup>에 의하면, 환경보전, 농경지 보전 등을 위해 개발권 분리제도를 도입하자는 의견에 대해 응답자의 약 90%가 찬성하고 있다. 다만, 시행 방법에 있어서는 우리 실정에 맞게 점진적으로 실시해야 한다는 의견이 약 74%로, 곧장 실시해야 한다는 의견(23%)에 비해 높게 나타났다.

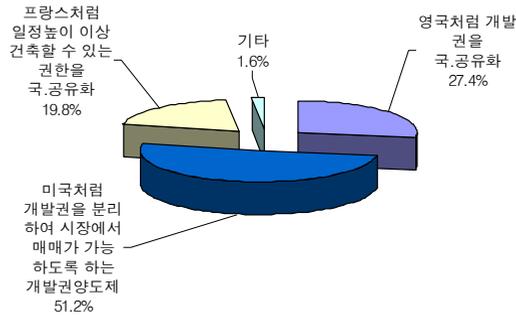
<그림 4-1> 개발권양도제 시행방안



개발권 분리방안으로는 ‘미국식의 개발권양도제’를 지지하는 의견이 51.2%로 가장 많이 나타났으며, 그 다음으로 ‘영국식의 개발권 국공유화’가 27.4%, ‘프랑스식의 건축권 일부 제한’이 19.8% 순으로 나타났다. 반면에 개발권양도제의 적용 가능성에 대해서는 응답자의 46%가 회의적인 반응을 보이고 있다. 이는 개발권양도제의 많은 장점에도 불구하고, 우리나라 현실 적용에 있어서 많은 어려움이 따를 것이라는 인식이 반영된 결과로 보여진다.

4) 개발권 분리방안에 대한 전문가의식조사는 교수, 연구원, 공무원 등 토지관련전문가(500명)와 부동산 컨설팅업, 감정평가업, 경제단체, 건설업체 등 관련업계와 시민단체(500명)를 포함하여 총 1,000명을 대상으로 실시하였다. 조사는 2000년 8월 21일부터 31일까지 실시되었으며, 유효 회수율은 27.8%였다 (자세한 내용은 부록 I. p120 참조).

<그림 4-2> 개발권 분리 방안에 대한 선호도



그럼에도 불구하고 일반국민 및 전문가 의식조사 결과는, 토지소유권으로부터 개발권의 분리가 국토관리 및 보전 차원에서 필요하다라는 인식을 가지고 있음을 보여주고 있다. 특히 전문가들은 개발권분리제도 가운데에서도 미국식의 개발권 양도제(TDR)를 선호하는 것으로 나타나, 이 제도의 국내 적용가능성을 크게 하고 있다.

## 2. 적용가능성 검토 : 개발권양도제 도입을 위한 시뮬레이션

### 1) 전제조건

토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 유통시키는 방안은 우리에게 새로운 제도이므로, 개발권의 개념 정립에서부터 구체적인 시행에 이르기까지 많은 논란이 있을 것으로 예상된다. 따라서 도식적인 시뮬레이션(schematic simulation)을 통해 개략적인 시행과정을 예시적으로 보여주고, 이를 바탕으로 정책적인 함의(policy implications)를 도출해 볼 필요가 있다. 여기에서는 주택지조성사업지구의 녹지보전, 매장문화재 보호, 전통문화 보호, 장기 미집행 도시계획시설 보상 등의

사례를 중심으로 개발권양도제를 실험적으로 적용해 봤다.

본 연구에서는 도식적인 가상실험을 통해 개발권양도제의 시행과정을 분명하게 보여주는 것이 일차적인 목적이다. 미국의 경험에서 알 수 있듯이 개발권양도제가 사례별(case by case)로 그 시행과정이 다를 수 있다. 그러나 여기에서는 연구편의상 동일한 가정을 두었다. 4가지 사례에 공통적으로 적용되는 전제조건들은 다음과 같다.

첫째, 보전을 위한 각종 구역의 지정에 의한 개발가치의 상실은 지가에 가장 잘 반영된다. 둘째, 개발권에 대한 수요는 충분히 확보되어 있으며, 개발업자는 수용지역의 개발밀도를 사용하여 수익의 극대화를 도모한다. 셋째, 개발권 수용지역에서 허용되는 추가적인 개발밀도가 수용지역에 환경적인 악영향을 미치지 않는다. 넷째, 송출지역의 개발잠재력 산정은 송출지역 토지가격과 송출지역밖 토지가격의 차이를 개발가치 상실 분으로 한다. 다섯째, 개발권을 분배하는 방법으로는 평가액에 비례하여 분배하는 방식을 따른다.<sup>5)</sup> 여섯째, 개발권 수용지역의 건축면적 1평당 개발이익을 100만원으로 가정한다.

## 2) 시뮬레이션

### (1) 시뮬레이션 1 : 주택지 조성사업지구의 녹지보전 사례

#### ① 사례지역 선정

사례지역으로 서울시 종로구 평창동 492번지 일대 일단의 주택지조성사업지구를 선정했다. 이 사업지구가 사례지역으로 선정된 이유는, 주택지 조성사업지

---

5) 개발권을 분배하는 방법에는 크게 기존 용도지역제 하에서 미이용밀도의 비율에 따라 분배하는 방법, 토지의 시장가나 평가액에 비례하여 분배하는 방법, 토지의 면적에 따라 분배하는 방법이 있다. 이 가운데 여기에서는 평가액을 기준으로 한 개발권 분배방식을 따르기로 했다. 왜냐하면 평가액 즉 공시지가는 개발압력, 위치 등을 반영하고 있을 뿐만 아니라, 시장가격에 근접해 있고 과세기준으로 활용되고 있는 등 신뢰도 면에서도 장점이 있기 때문이다.

구 일부가 현재 임상이 양호하여 자연경관지구(종전의 풍치지구)로 지정되어 개발이 제한되고 있어<sup>6)</sup> 최근(2000. 7)까지 개발압력과 함께 많은 민원이 제기되었던 지역이기 때문이다.

### ② 사업지구 현황

본 주택지 조성사업지구는 <그림 4-3> 에서 보는 것처럼 도로를 기준으로 도로상단은 대부분 개발되었고, 도로상단에는 7만 7,430㎡ 규모의 미개발토지가 있다. 상단의 기개발지역은 주로 저층 주택이 입지하고 있다.

<표 4-2> 주택지 조성사업지구 현황(종로구 평창동)

| 구분         |       | 면적       | 비고                |
|------------|-------|----------|-------------------|
| 도로상단<br>토지 | 기개발지역 | 31,685㎡  | 평균공시지가 611,500원/㎡ |
|            | 도로등   | 9,585㎡   |                   |
|            | 미개발지역 | 77,430㎡  | 평균공시지가 253,000원/㎡ |
|            | 소계    | 118,700㎡ |                   |
| 도로하단<br>토지 | 기개발지역 | 685,481㎡ |                   |
|            | 미개발지역 | 72,539㎡  |                   |
|            | 소계    | 758,020㎡ |                   |
| 총계         |       | 876,720㎡ |                   |

주: 공시지가는 1999년도 서울시 개별공시지가 자료  
 자료: 서울특별시 종로구청

### ③ 송출지역 지정

본 사례지역이 미개발 토지와 기개발 토지가 혼재되어 있으므로, 보전상태가 양호한 도로상단의 미개발 토지 7만 7,430㎡를 개발권 매도지역 즉, 송출지역으로 지정한다.

6) 풍지지구안에서는 일정 건축물의 건축제한(서울특별시 건축조례 제33조), 건축물의 건폐율은 10분의 3미만(동 조례 제34조), 건축물의 높이 제한(동 조례 제35조), 대지안의 조경(동 조례 제36조), 대지면적의 최소한도(동 조례 제37조), 대지안의 공지(동 조례제38조)등의 제한이 가해진다.

#### ④ 수용지역 지정

수용지역은 개발잠재력이 높은 지역으로 향후 고밀 개발이 허용되면서 관리될 수 있는 인근 지역이어야 한다. 이 점을 고려하여 도심재개발구역의 하나인 종로구 사직동 재개발구역을 개발권 수용지역으로 선정했다. 이때 수용지역의 기준용적률과 허용용적률을 별도로 정하여 송출지역에서 개발권을 매입할 경우, 기준용적률 이상의 개발을 허용한다.

#### ⑤ 송출지역의 개발잠재력 산정

송출지역의 개발권을 산정·분배하는 방식에는 여러 가지가 있으나, 소유토지에 대하여 개발제한을 받음으로써 상실한 개발가치를 기준으로 정했다. 여기에서는 형질변경이 이미 이루어진 인근 토지가격(A)과 미개발토지가격(B)의 차이가 개발가치의 상실 분이라고 할 수 있으므로 단지내 기개발된 토지가격 61만 1,000원/㎡과 현재 지가 25만 3,000원/㎡ (1999년도 서울시 개별공시지가 기준)와의 차이를 개발잠재력으로 간주했다. 그러므로 개발행위를 제한함으로써 감소되는 총 개발잠재력은 7만 7,430㎡×(61만 1,000원/㎡-25만 3,000원/㎡) = 277억 2,000만원이 된다. 이를 각 필지 소유자별로 배분하여 개발권을 부여하되, 발급된 개발권의 총량이 수용지역에서 소화될 수 있도록 한다.

#### ⑥ 수용지역의 개발이익 산정

계획용적률은 개발권을 매입하지 않을 때 주어지는 기준용적률과 개발권을 매입할 때 허용되는 용적률 사이로 한다. 단, 용적률 상한선이 100% 간격으로 증가함에 따른 바닥면적의 증가를 계산한다. 용적률별로 건축연면적이 차이가 나고 이에 따라 주거면적이 비례로 증가한다고 보고 건축면적 1평당 개발이익을 100만원으로 가정한다.

종합해보면, 개발권 송출지역에서 산출된 미실현 개발잠재가치는 총 277억 원

인 반면, 개발권 수용지역의 용적률 상향에 따른 개발이익의 증가는 355억 원으로 계산되었다. 그러므로 사직동 재개발구역의 용적률 400%를 기준용적률로 하고 800%까지 인센티브를 준다면, 추가로 발생하는 개발이익으로 송출지역에서 감소되는 개발잠재력을 흡수할 수 있음을 보여주고 있다.

<표 4-3> 사직동 도심재개발계획

| 구분                    |          | 연면적(m <sup>2</sup> ) | 연면적 증가(m <sup>2</sup> ) | 개발이익 증가(백만원) |
|-----------------------|----------|----------------------|-------------------------|--------------|
| 사업시행면적                |          | 40,161               |                         |              |
| 계획대지면적                |          | 29,401               |                         |              |
| 연<br>건<br>축<br>면<br>적 | 용적률 400% | 117,604              | -                       | -            |
|                       | 용적률 500% | 147,005              | 29,401                  | 8,894        |
|                       | 용적률 600% | 176,406              | 58,802                  | 17,788       |
|                       | 용적률 700% | 205,807              | 88,203                  | 26,682       |
|                       | 용적률 800% | 235,208              | 117,604                 | 35,576       |

자료: 종로구청, 사직구역 및 주변 상세구역 및 도심재개발구역지정(안), 1999

### ⑦ 개발권 배분

이 단계에서는 보전지역 토지소유자에게 총지가평가액에 대한 각각의 소유토지의 평가액 비율로 개발권을 배분하는 단계이다. 개발권은 보통 개발권 증서(development credits)로 교부한다. 개발권의 수와 기준은 계획기관에서 미리 정하여 규제에 의해 실현되지 못한 잠재적 개발가치에 비례하여 각 필지별로 규제지역 토지소유자에게 배분하면 된다. 본 사례 검토에 있어서 개발권의 단가를 10만 원으로 한다면, 총 27만 7,200개의 개발권이 발행될 것이다.

<그림 4-3> 주택지 조성사업지구의 미개발 지역(시뮬레이션 1)

## (2) 시뮬레이션 IIa: 매장문화재 보호 사례

### ① 사례지역 선정

문화재 보호를 위한 사례로는 서울시 송파구 풍납동 136번지 일대 풍납토성 사적지를 선정했다. 선정이유는 이 지역이 주택 재건축사업 도중 문화재 출토로 건축이 중단되고 문화재보호구역으로 지정됨에 따라, 이 지역의 개발이 제한되고 있어 지역주민의 보상요구 민원으로 갈등을 빚고 있기 때문이다. 또한 현행 문화재보호법은 문화재의 보호를 위해 지정된 문화재보호구역 외곽경계의 500m 안의 건설공사에 대한 인·허가 등을 하기 전에 문화재 보존에 영향을 미치는지를 검토한 후 공사를 하도록 되어 있다(문화재보호법 제74조 제2항, 동법 시행령 제43조의2 제1항).<sup>7)8)</sup>

문화재 보호라는 공공의 목적을 위해 개인의 재산권이 침해되는 경우이므로 정당한 보상이 이루어져야 하나, 재원의 부족과 제도적 장치의 부재로 신속하게 보상이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이처럼 문화유산의 보전이 필요하나 보상재원이 없을 경우, 미국처럼 문화재 보호를 위해 제한 받는 만큼의 개발권을 토지소유자로부터 분리하여 다른 지역으로 이전시키는 방안을 고려할 필요가 있다. 이 경우 개발권은 보상수단의 하나로 활용되었다고 할 수 있다.

7) 서울특별시 문화재보호구역 경계로부터 100미터 이내의 지역의 건축행위에 대하여 시장의 사전 승인을 받도록 규정되었던 종전 건축법 시행령 제8조제4항제3호 규정을 규제완화 차원에서 1999. 5. 9일자로 폐지했다. 이에 따라 문화재 주변의 건축행위를 통제할 수가 없고, 개정된 문화재보호법 제74조 제2항 규정에 의거 문화재 주변 건축물 건축으로 문화재 주변경관과 문화재 보존에 영향을 미치는지 여부를 검토할 지역범위를 조례로 정하도록 되어 있다. 이러한 이유로 서울시는 조례개정 전까지 문화재 주변의 경관보호를 위하여 문화재 주변 건축행위처리지침을 마련하여 시행하고 있다(2000. 7. 1 서울특별시 문화재주변 건축행위처리지침).

8) 위 지침에 따르면 국가지정문화재의 경우 보호구역의 경계로부터 100미터이내에 건축하는 건축물은 문화재 건물높이의 2배 지점(또는 보호구역경계지표 또는 문화재높이 3.6미터)에서 문화재 높이를 기준하여 양각 27도 이내로 제한하고 있다. 시지정문화재의 경우 보호구역의 경계에서 50미터이내에 건축하는 건축물은 문화재보호구역 경계지점에서 7.5미터 높이를 기준하여 양각 27도 이내로 제한하고 있다.

## ② 사업지구 현황

1999. 3 서울시로부터 재건축아파트 7개동에 대한 사업계획승인을 얻어 착공하였으나, 백제 초기 유적이 대량 출토됨에 따라 문화재위원회 재건축보류 판정으로 건축이 중단되었다. 이에 따라 정부는 매장문화재를 보호하기 위해 이 지역을 문화재보호구역으로 지정하기로 하는 한편, 범정부 차원의 재원 마련을 통해 주민재산권 피해를 보상하기로 하는 등 종합대책을 발표한 바 있다.<sup>9)</sup> 그러나 문화재보호구역 지정으로 인한 보상요구액이 400백억 원(인근 소재 아파트가격 기준)에 이르고 보상에 어려움을 겪고 있다. 또한 문화재 보호와 주변지역의 경관 보호를 위해 문화재보호구역을 주변지역에까지 확대 지정할 필요가 있게 된다. 그러나 문화재보호구역으로 지정되면 지가가 하락하므로<sup>10)</sup> 구역내 토지소유자는 보상을 요구할 것이다. 그러나 실제로는 보상재원의 부족으로 주변지역에 대한 건축제한이 곤란한 경우가 많다.

<표 4-4> 사업지구 현황 및 지가

| 구분                 | 대지면적                            | 건물연면적                                      | 문화재보호구역내<br>평균지가        | 주변 일반주거지역<br>평균지가         |
|--------------------|---------------------------------|--|-------------------------|---------------------------|
| 송파구 풍납동<br>136번지일대 | 7,910m <sup>2</sup><br>(2,392평) | 32,043m <sup>2</sup> (9,693평)<br>지상19층 2개동 | 383,400원/m <sup>2</sup> | 1,076,900원/m <sup>2</sup> |

주: 공시지가는 1999년도 서울시 개별공시지가 자료

## ③ 송출지역 지정

송파구 풍납토성 사례의 경우, 송출지역 지정시 두 가지 방안이 고려될 수 있다. 하나는 문화재보호구역인 경당연립 재건축부지 7,910m<sup>2</sup>만을 송출지역으로

9) 경향신문. 2000년 5월 17일자 1면 ; 문화재청 문화재위원회 회의결과 2000. 5. 26 (<http://www.ocp.go.kr/-uw/dispatcher/IRS/docs/notice>).

10) 송파구 풍납동의 경우 일반주거지역이 문화재보호구역으로 지정되면, 1999년 서울시 개별공시지가 기준으로 볼 때, m<sup>2</sup>당 평균지가가 1,076,900원에서 383,400원으로 2.8배 하락하는 것으로 조사됐다.

지정하는 방안이고, 다른 하나는 재건축부지를 제외하고<sup>11)</sup> 100m 이내 주변지역을 송출지역으로 지정하는 방안이다.<sup>12)</sup>

#### ④ 수용지역 지정

수용지역은 개발잠재력이 높고 고밀 개발이 가능한 지역이어야 하므로, 도심 재개발구역의 하나인 송파구 관내 재개발구역을 개발권 수용지역으로 선정한다. 이때 수용지역의 기준용적률과 허용용적률을 별도로 정하여 송출지역에서 개발권을 매입할 경우에 한해 기준용적률 이상의 개발을 허용한다. 수용지역의 규모는 송출지역의 규모에 따라 달라진다. 만일 재건축부지를 제외한 반경 100m 범위로 송출지역이 지정된다면, 그 규모가 커서 이를 수용할 만한 수용지역을 송파구 관내에서 찾기가 쉽지 않을 수도 있게 된다.

#### ⑤ 송출지역 개발잠재력 산정

문화재보호구역 지정으로 인하여 소유토지에 대하여 개발제한을 받음으로써 상실한 개발가치의 상실 분을 송출지역 개발잠재력으로 인정한다. 따라서 송출지역이 재건축지구에 국한될 경우에는 부지 전체를 매입하던지 아니면 재개발사업중단으로 입은 손실 분을 개발권의 형식으로 다른 지역으로 이전시키는 것을 검토할 수 있을 것이다. 그러나 매입의 경우 매입비용이 400억원 수준으로 추산되고 있어 보상재원 마련이 쉽지 않다. 그러므로 인근 지역에서 주택 재개발사업이 있는 경우, 여기에서 손실 분을 대물 또는 개발권으로 보전시켜주는 방법이

---

11) 경당 재건축부지를 송출지역에서 제외한 이유는 단순한 건축이 아니라 정부가 토지소유권 자체를 매입해야하는 상황이기 때문이다.

12) 송파구 풍납토성 사례는 지상문화재가 아닌 매장문화재이기 때문에 개발권양도제를 적용하는데 어려움이 있다. 앞의 사업지구 현황에서 보듯이 풍납동사례는 재건축사업을 하던 중 매장문화재가 발견되어 사업을 중단한 경우이다. 따라서 재개발사업지구를 문화재보호구역으로 지정하고 이에 따른 재산권 피해 보상을 추진하고 있다. 그렇다면 현재의 토지이용을 유지하면서 장래 개발권만을 양도하는 개념의 개발권양도제의 적용은 쉽지 않게 된다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 두 가지 대안을 함께 검토해 보았다.

필요하다. 이때 송출지역 개발잠재력은 {경당연립 재건축부지면적(7,910m<sup>2</sup>) × 일반주거지역 평균공시지가(107만 6,900원/m<sup>2</sup>)} 이 된다.

그러나 재건축부지 이외에 반경 100m까지를 포함하여 송출지역이 지정된다면, 송출지역 개발잠재력은 다음과 같이 계산이 가능해진다. 즉 구역밖 인근지역의 토지가격(A)과 구역내 가격(B)의 차이가 개발가치의 상실 분이라고 할 수 있으므로 구역밖 일반주거지역 토지가격 107만 6천원/m<sup>2</sup>과 구역내 토지가격 38만 3천원/m<sup>2</sup>와의 차이를 개발잠재력으로 간주한다. 그러므로 개발행위를 제한함으로써 감소되는 총 개발잠재력은 (송출지역 총면적 - 경당연립 재건축부지) × (107만 6,900원/m<sup>2</sup>-38만 3,400원/m<sup>2</sup>) 으로 계산된다. 그리고 개발권의 단가를 10만원으로 하여 개발권을 발행한 후 이를 문화재보호구역 지정으로 손실을 입은 토지소유자에게 총지가평가액에 대한 각각 소유토지의 평가액 비율로 배분하면 된다.

#### ⑥ 수용지역의 개발이익 산정

수용지역의 개발이익은 수용지역의 위치 규모, 산정, 주변 여건 등에 따라 달라진다. 본 사례의 주변지역에서는 거여 제2구역 주택재개발사업 등이 추진되고 있는 것으로 조사되었다.<sup>13)</sup> 그러나, 이 지역은 재개발구역 지정의 적정성 검토 결과 부적합한 지역으로 판정되어 신청서류가 반려된 지역으로 수용지역으로 적정하다고 볼 수 없다. 만일 송파구 관내 인근지역에서 적정한 수용지역을 찾을 경우, 시뮬레이션 I 에서와 같은 과정을 거쳐 개발이익의 산정이 가능하게 되고, 이를 토대로 송출지역의 개발잠재력을 흡수할 수 있는지를 검토하면 된다.

13) 송파구 거여동 181번지 일대를 중심으로 주택재개발구역(거여제2구역 주택재개발사업) 지정을 요구하는 신청이 있었으나, 권리확정절차 미흡 등을 이유로 반려되었다. 개발규모는 대지면적 28,000m<sup>2</sup>, 건축계획 8층-25층 9개동 (805가구), 평균용적률 286%로 계획되었다. 자세한 것은 [http://open.metro.seoul.kr/cgi/com\\_forms09.cgi](http://open.metro.seoul.kr/cgi/com_forms09.cgi) 참조.

<그림 4-4> 문화재 보존을 위한 건축제한 지역(시뮬레이션 IIa)

### (3) 시뮬레이션 IIb: 전통문화지구 보존 사례

#### ① 사례지역 선정

사례지역으로 서울특별시 종로구 인사동 골목이 선정됐다. 이 지역은 서울의 대표적 전통문화 명소로 문화시설과 골동품점·민속공예품점이 밀집된 지역이다. 서울시는 이 지역을 문화지구<sup>14)</sup>로 지정을 검토하면서 동시에 지구단위계획구역<sup>15)</sup>으로의 지정을 검토하고 있다. 이를 위해 서울시는 잠정적으로 2년간 건축행위를 제한하는 조치를 취하고 있다.<sup>16)</sup> 그러나, 토지소유자들의 반대에 부딪혀 지구 지정 및 지구단위계획 결정·고시가 쉽지 않을 것으로 예상된다. 이 경우 토지소유권은 인정하면서 규제손실은 보전하는 개발권양도제와 같은 보상수단을 검토할 필요가 있다.

#### ② 대상지구 현황

대상지구는, <그림 4-5>에서 보는 바와 같이, 종로구의 인사·관훈·경운·견지동 일대 약 12만 2,200㎡(약 3만 6,965평) 규모의 일반상업지역, 1·2종 미관지구로 지정되어 있다. 이 지구에는 역사유적이 16개소이고 전통문화업소가 506개소나 입지하고 있다. 지구밖에 있는 인근 일반상업지역의 토지가격은 2000년 공시지가 기준으로 ㎡당 540만원 수준이나, 건축행위가 제한되어 있는 당해 지역의 가격은 390만원 수준으로 주변지역의 72% 수준인 것으로 조사됐다.

14) 문화예술진흥법 제10조의2.

15) 종전 도시계획법에 의한 도시설계구역과 도시계획법에 의한 상세계획이 통합되어 도시계획법상의 지구단위계획으로 통합되었다(2000. 1. 28. 법률 제6243호, 2000. 7. 1. 대통령령 제16891호).

16) 건축법은 시·도지사가 지역계획 또는 도시계획상 주무부장관이 문화재 등의 보존 또는 국민경제상 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 2년(1회에 한하여 연장 가능)간 건축허가를 제한 할 수 있도록 하고 있다(건축법 제12조제2항, 동법 시행령 제13조).

<표 4-5> 인사동 문화지구(예정) 현황 및 지가

| 구분               | 대지면적                  | 허가현황 ('90-99)                                   | 문화지구(예정)내 평균지가 | 주변 일반상업지역 평균지가 |
|------------------|-----------------------|---|----------------|----------------|
| 종로구 인사동 183번지 일대 | 122,200㎡<br>(36,965평) | 1-2층 3동, 304층 8동,<br>5-6층 4동, 준공 10동,<br>공사중 5동 | 3,878,000원/㎡   | 5,387,000원/㎡   |

주: 공시지가는 2000년도 서울시 개별공시지가 자료

### ③ 송출지역 지정

문화지구로 지정될 예정인 종로구 인사동 183번지 일대 12만 2,200㎡를 송출지역으로 지정한다.

### ④ 수용지역 지정

수용지역으로 종로구 내수동 100번지 일대에서 추진되고 있는 내수구역 제1지구 도심재개발사업을 선정했다.<sup>17)</sup> 이 지역은 개발잠재력이 높은 지역으로 향후 고밀 개발이 허용되는 지역이므로 수용지역으로 적정하다. 이때 수용지역의 기준용적률과 허용용적률을 별도로 정하여 송출지역에서 개발권을 매입할 경우, 기준용적률 이상의 개발을 허용한다.

### ⑤ 송출지역 개발잠재력 산정

문화지구 지정으로 인하여 발생하는 토지소유자의 손실 분을 송출지역의 개발잠재력으로 인정한다. 이 지역은 현재 일반상업지역이나 앞으로 문화지구로 지정될 예정이므로, 주변의 일반상업지역의 평균지가(A)와 현재 건축제한을 받고 있는 지역의 평균지가(B)의 차이가 곧 개발가치의 상실 분이 된다. 그러므로 개발잠재력은 2000년도 서울시 개별공시지가 기준으로 볼 때, A(538만 7,000원/㎡)-B(387만 8,000원/㎡)가 된다. 그러므로 건축행위를 제한함으로써 감소되는

17) 자세한 사업내용은 [http://open.metro.seoul.kr/cgi/com\\_forms10.cgi](http://open.metro.seoul.kr/cgi/com_forms10.cgi) 참조

총 개발잠재력은 12만 2,200㎡×(538만 7,000원/㎡-387만 8,000원/㎡) = 1,843억 9,900만원이 된다.

⑥ 수용지역의 개발이익 산정

종로구 내수동 100번지 일대에서 추진되고 있는 내수구역 제1지구 도심재개발 사업이 수용지역으로 선정됐으므로, 재개발사업계획에 기초하여 개발이익을 산정했다. 이때 용적률 상한선이 100% 간격으로 증가함에 따른 바닥면적의 증가를 계산하였고, 여기에 건축면적 1평당 100만원의 개발이익을 곱하여 개발이익을 산정했다. 종합해보면, 개발권 송출지역에서 산출된 미실현 개발잠재가치는 총 1,843억 원인 반면, 개발권 수용지역의 용적률 상향에 따른 개발이익의 증가는 64억 원으로 계산되었다.

그러므로 내수동 재개발구역의 용적률 400%를 기준용적률로 하고 800%까지 인센티브를 준다고 하더라도, 송출지역에서 감소되는 개발잠재력을 흡수할 수 없음을 보여주고 있다. 이 경우에는 내수동 재개발계획과 같은 규모의 도심재개발사업 10여 개를 하나의 수용지역으로 지정해야하는 어려움이 있다.

<표 4-6> 종로구 내수동 도심재개발계획

| 구분                    | 연면적(㎡)   | 연면적 증가분 (㎡) | 개발이익 증가(백만원) |
|-----------------------|----------|-------------|--------------|
| 면적                    | 7,247    |             |              |
| 대지면적                  | 5,333    |             |              |
| 연<br>건<br>축<br>면<br>적 | 용적률 400% | 21,332      | -            |
|                       | 용적률 500% | 26,665      | 5,333        |
|                       | 용적률 600% | 31,998      | 10,666       |
|                       | 용적률 700% | 37,331      | 15,999       |
|                       | 용적률 800% | 42,664      | 21,332       |

자료: [http://open.metro.seoul.kr/cgi/com\\_forms10.cgi](http://open.metro.seoul.kr/cgi/com_forms10.cgi)

<그림 4-5> 전통문화 보존을 위한 건축제한 지역(시뮬레이션 IIb)

#### (4) 시뮬레이션 III: 장기 미집행 도시계획시설의 보상사례<sup>18)</sup>

##### ① 사례지역 선정<sup>19)</sup>

남양주시 퇴계원면 퇴계원리 퇴계원초등학교 동측 인근 장기 미집행 도시계획 시설이 사례지역으로 선정됐다. 이 지역은 소로 건설을 위해 도시계획시설로 지정되었으나, 10년 이상 사업시행이 이루어지지 않아 지역주민의 재산권행사가 제약되고 있는 지역이다. 남양주시에는 도로·공원 등 도시공공시설을 확보하기 위해 도시계획으로 지정한 후, 집행되지 않은 채 남아있는 도시계획시설 총면적이 466개소에 걸쳐 588만 9,000㎡나 된다. 이 가운데 10년 이상 미집행된 면적은 171만 1,000㎡로 조사됐다.<sup>20)</sup>

장기 미집행 도시계획시설의 경우에도 공공시설 확보라는 목적을 위해 개인의 재산권이 침해되는 경우이므로 보상되어야 하나, 재원의 부족으로 토지소유자의 민원을 초래하고 있다. 이 문제 해결을 위해 정부는 도시계획시설 지정의 일부 해제, 채권발행을 통한 재원조달, 지정지역의 토지이용행위제한 완화 등을 정책 방향으로 제시하고 있다. 그러나, 도시계획시설 지정을 해제하거나 토지이용 제한을 완화하는 경우에는 장래 이들 시설을 위한 부지 확보가 어렵게 된다. 또한 도시계획시설채권의 발행이나 매수청구권을 인정하여 보상해주는 경우에도 본질적인 문제 해결에는 한계가 있다. 채권발행은 지방정부의 재정부담을 더욱 어렵게 하고 매수청구권 인정은 대지의 경우에만 한정되기 때문이다.<sup>21)</sup> 이와 같은

18) 전문가를 대상으로 한 설문조사 결과, 개발권양도제 적용대상으로 장기 미집행 도시계획시설을 가장 많이 꼽고 있다(응답자의 28.9%).

19) 장기미집행 도시계획시설의 경우, 항구적으로 보전하기 위해 지정된 것이 아니라 재원이 마련되면 언젠가는 공원·도로 등 도시계획시설을 설치할 것이므로 개발권양도제의 적용대상이 될 수 없다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 본 연구에서는 두 가지 관점에서 가상실험을 위한 사례지역으로 삼았다. 첫째는 어떤 경우에 개발권양도제의 적용이 용이한가를 보여주는 것도 시뮬레이션의 목적 중의 하나이므로 사례지역을 선정하였다. 둘째, 장기 미집행 도시계획시설의 경우 장래 개발이 예정되어 있다 하더라도 현재 보상없이 강한 개발규제를 받고 있으므로 보상 차원에서 규제받고 있는 만큼의 손실을 가격으로 또는 밀도로 보상할 수 있다는 점에서 개발권양도제의 적용대상이라 할 수 있다.

20) 남양주시 도시계획과 자료, 2000. 10.

경우, 도시공공시설 확보를 위해 꼭 필요한 경우 도시계획시설로 지정하되, 지정으로 인해 제한 받는 만큼의 개발권을 토지소유자로부터 분리하여 이를 시가 직접 매입하던가 아니면 다른 지역으로 이전시키는 방안을 고려할 필요가 있다.

<표 4-7> 남양주시 장기 미집행 도시계획시설 현황(1999년말 기준)

(단위: 천㎡, %)

| 구분 | 결정면적   | 미집행면적 | 미집행비율 | 미집행면적 |       |
|----|--------|-------|-------|-------|-------|
|    |        |       |       | 10년미만 | 10년이상 |
| 계  | 19,997 | 5,889 | 29.4  | 4,179 | 1,710 |
| 도로 | 7,008  | 3,417 | 48.8  | 2,256 | 1,161 |
| 공원 | 3,248  | 1,760 | 54.2  | 1,396 | 364   |
| 기타 | 9,741  | 712   | 7.3   | 527   | 185   |

주: 기타에는 광장, 학교, 녹지, 유원지 등이 포함

자료: 남양주시 도시계획과, 2000. 10

## ② 대상지구 현황

대상지구는 <그림 4-6>에서 보는 바와 같이 16개 필지 2,408㎡ 규모의 작은 도로를 건설하기 위해 도시계획시설로 지정·고시된 지역이다. 지구밖에 있는 인근 일반주거지역의 토지가격은 1999년 공시지가 기준으로 ㎡당 64만원 수준이나, 장기 미집행 도시계획시설 지구내 가격은 40만원 수준으로 주변지역의 60% 수준인 것으로 조사됐다.

21) 변병설, 이병준. 2000. 10. 「도시정책의 집행과 시민권익에 관한 연구-장기미집행 도시계획시설을 중심으로」. 한국지역학회 추계학술발표대회자료. p12.

<표 4-8> 대상지구 현황

| 구분                                 | 필지수<br>(개) | 대지<br>면적<br>(㎡) | 장기미집행<br>도시계획시설지정지구내<br>평균토지가격 (원/㎡) | 지구밖<br>평균토지가격<br>(원/㎡) |
|------------------------------------|------------|-----------------|--------------------------------------|------------------------|
| 남양주시 퇴계원면<br>퇴계원리 퇴계원초등학교<br>동측 인근 | 16         | 2,408           | 399천원<br>(일반주거지역)                    | 642천원<br>(일반주거지역)      |

주: 공시지가는 1999년도 남양주시 개별공시지가 자료

### ③ 송출지역 지정

소로(小路) 건설을 위해 지정된 도시계획시설용지 전체를 송출지역을 정한다.

### ④ 송출지역 개발잠재력 산정

도시계획시설 지정으로 인하여 소유토지에 대하여 개발제한을 받음으로써 상실한 개발가치의 상실 분을 송출지역 개발잠재력으로 인정한다. 이 경우 도시계획시설로 지정되지 않은 인근 토지가격(A)과 지정구역내 가격(B)의 차이가 개발가치의 상실 분이며, 이를 개발잠재력으로 간주한다. 그러므로 개발행위를 제한함으로써 감소되는 총 개발잠재력은 (도시계획시설 지정면적 : 2,408㎡)×(64만 2,000원/㎡-39만 9,000원/㎡) = 5억 8,500만원이며, 이를 각 필지 소유자별로 배분하여 개발권을 부여한다. 본 사례의 경우 개발권의 단가를 10만원으로 한다면, 총 5,850개의 개발권 발행이 가능하다. 도시계획시설 지정구역 토지소유자에게 총지가평가액에 대한 각각 소유토지의 평가액 비율로 개발권을 배분하면 된다.

### ⑤ 수용지역 지정 등

송출지역 인근에 64만평 규모의 대규모 택지개발사업이 계획 중에 있다. 따라서 이 사업의 일부를 수용지역으로 지정할 경우, 송출지역에서 감소되는 개발잠재력은 충분히 흡수 할 수 있을 것으로 보인다. 예컨대 사업계획 가운데 공동주

택의 허용용적률을 계획에서 정하고 있는 기준용적률보다 높게 정하여 개발이익을 보장할 경우, 송출지역에서 발급된 개발권은 어렵지 않게 매매가 이루어질 것이다.

<표 4-9> 남양주시 진접지구 택지개발사업

| 구 분            |        | 면 적            |         | 구성비(%) |
|----------------|--------|----------------|---------|--------|
|                |        | m <sup>2</sup> | 평       |        |
| 계              |        | 2,116,718      | 640,307 | 100.0  |
| 상업용지           |        | 22,227         | 6,733   | 1.1    |
| 주택<br>건설<br>용지 | 단독주택   | 241,062        | 72,921  | 11.4   |
|                | 공동주택   | 880,784        | 266,437 | 41.6   |
|                | 준주거    | 18,205         | 5,507   | 0.9    |
|                | 근린생활시설 | 1,089          | 329     | 0.1    |
| 공공시설용지         |        | 953,321        | 288,380 | 45.0   |

자료: 남양주시 도시계획과

<그림 4-6> 장기 미집행 도시계획시설 지정에 의한 토지이용규제 지역(시뮬레이션 III)

### 3) 시뮬레이션 종합 및 정책적 시사점

이와 같은 시뮬레이션은 매우 도식적이며 실제로 개발권을 매입하면서도 도심 재개발의 사업성이 있는지 여부는 부동산경기에 따라 달라질 것이다. 또한 용적률 인센티브를 400%까지 부여하는 것이 바람직한 것인가는 논외로 한다.

그럼에도 불구하고 개략적인 가상실험은 몇 가지 정책적 함의를 주고 있다. 첫째, 개발권양도제의 시행은 보전의 필요성이 크면서 규모가 작은 경우부터 시작할 필요가 있다는 점이다. 개발권 매도지역은 영구히 보전해야 할 지역인지 여부에 따라 일차적으로 지정할 필요가 있다. 인사동 문화지구(예정)의 경우 보전지역의 규모가 커, 여기에서 발생하는 개발권을 모두 수용할 수 있는 지역을 인근 지역에서 찾기가 쉽지 않다. 일단 송출(보전)지역으로 지정되면 개발권이 발급·거래되고 개발이 엄격히 통제되어, 이 지역이 해제될 경우에도 소유권의 완전한 회복이 어렵고 복잡해진다. 따라서 규모가 작은 경우부터 개발권양도제를 적용하는 것이 필요하다. 이와는 반대로 장기 미집행 도시계획시설처럼 장래 개발이 예정되어 있는 경우에는 개발권양도제 적용이 쉽지 않다. 송출(규제)지역의 토지소유자가 일단 개발권을 매도한 경우에는 토지소유자는 현상태로 토지를 이용할 권리와 처분권을 가지면서도 강한 개발규제를 받아들일 수밖에 없게 된다. 그러나 후에 공원·도로 등의 도시계획시설의 설치를 위한 개발이 이루어지면 개발권 가치를 제외한 나머지 부분을 정부가 매수해야 하므로 그 절차가 복잡해진다. 그러므로 제도의 시행초기단계 있어서 복잡성은 제도의 정착에 걸림돌이 되므로 절차가 비교적 간단하고 분명한 경우에 국한하여 제도를 시행할 필요가 있다.

둘째, 기성시가지에 적용하기보다는 미개발지에 적용하는 것이 필요하다. 대도시 주변 우량농지 보전과 같은 경우가 이에 해당한다. 기성시가지는 보전대상이 되는 송출지역의 개발잠재력이 매우 커 이를 수용할 수 있는 수용지역을 정하기가 쉽지 않다. 그 결과, 평창동 사례는 허용용적률이 지나치게 높아지는 문제

가 되고 있음을 보이고 있다. 또한 기성시까지 건축물의 용적률이 매우 높아 개발권 시장형성이 쉽지 않다는 점도 장애요인이 된다. 이에 비해 대도시 주변의 준농림지에 속해 있는 우량농지를 보전하고자 하는 경우에는 개발권양도제의 적용이 상대적으로 용이하다. 미개발지인 까닭에 송출지역의 개발잠재력이 적어 이를 수용하기 용이할 뿐만 아니라 주변 수용지역의 용적률도 80% 수준으로 강화될 예정이어서 개발권 시장 형성이 유리하다고 할 수 있다.

셋째, 송출지역과 수용지역의 지정은 가급적 동일 행정구역 안에서 이루어지는 것이 바람직하다. 일반적으로 송출지역의 규모가 크면 동일 행정구역 안에서 수용지역을 정하기가 어렵게 된다. 송출지역과 수용지역이 또는 수용지역이 각기 다른 행정구역에 지정될 경우에는 자치단체간 합의 도출이 어려워 이 제도 자체가 시행되지 못할 수도 있기 때문이다. 따라서 한 도시의 도시기본계획안에서 수용지역과 송출지역을 일괄하여 지정하고 사안별로 개발권양도제를 시행하는 것이 이 제도의 정착에 필요하다.

#### 4) 개발권양도제의 적용가능사업 및 향후과제

##### ① 적용가능사업

우리나라에서 개발권 분리·유통제도의 적용이 가능한 사례를 시뮬레이션 결과와 미국의 경험을 바탕으로 예시하면 다음과 같다. 역사적 가치가 있는 건축물의 보전, 비오톱, 습지보전, 대도시 주변지역의 양호한 농경지 보전, 산주변 경관 보전을 위한 개발제한, 장기 미집행 도시계획시설 보상, 군사시설보호구역 보상, 구릉지 고층아파트 철거, 저층 주택재개발 사업, 도시설계시 용적률 하향 조정 등에 개발권양도제의 적용이 가능할 것으로 보인다(<표 4-10> 참조).

<표 4-10> 개발권양도제 적용가능사업

| 유형                 | 적용가능사업               | 미국의 유사사례                        |
|--------------------|----------------------|---------------------------------|
| 문화재 보호(역사적 건축물 포함) | 역사적 가치가 있는 사유건축물의 보전 | 뉴욕 Central역                     |
| 환경보전               | 비오톱, 습지보전            | 플로리다 Dade 카운티 습지보전              |
| 농지보전               | 대도시 주변지역의 양호한 농경지 보전 | 메릴랜드 Montgomery 카운티 농경지 보전      |
| 경관보전               | 산주변 경관보전을 위한 개발제한    | 외이오밍 Teton 카운티 환경보전 및 오픈스페이스 보전 |
|                    | 구릉지 고층아파트 철거         | 캘리포니아 Tahoe 호수 주변 부적격 건축물 철거    |
| 저층주택재개발            | 저층 주택재개발 사업          | 캘리포니아 Irvine 카운티 주택개발사업         |
| 지구계획               | 도시설계시 용적률 하향 조정      | 캘리포니아 Pasadena 시의 도시설계          |
| 기타                 | 장기미집행 도시계획시설 보상      | 사례 없음                           |
|                    | 군사시설보호구역 보상          | 사례 없음                           |

② 향후과제

개발권양도제의 도입·시행이 성공하기 위해서는 우리의 경우 중앙정부의 역할이 중요하다고 본다. 지방정부의 필요에 의해 개발권양도제를 시행될 수 있도록 법제도적 환경을 중앙정부가 조성해주는 것이 필요하다. 이밖에도 개발권양도제 시행을 위한 별도의 법적 근거를 신설하고, 개발권의 공시방법 및 담보문제, 개발권 거래시 세금부과 여부, 개발권 산정기준·개발권의 부여형태, 추가개발의 허용방법, 개발권 부여시기, 개발권시장 확보방안, 공시지가에의 반영 등 구체적인 사항에 대한 지침(guidelines)이 필요하다.

또한 개발권의 시장성 확보는 개발권양도제의 성과를 좌우하는 중요한 과제이다. 개발권의 시장성이란 개발업자가 개발권을 살 의사가 시장을 형성할 정도로 충분한가와 직결되는 문제이다. 예컨대 대도시 주변에 있는 우량농지 보전의 경우에는 개발권 시장 형성이 용이하다. 개발권을 수용하는 지역은 개발압력이 크

면서 동시에 토지이용규제가 엄한 지역이어야 하는데, 최근 우리나라는 국토 난개발 방지 및 친환경적 국토관리 차원에서 준농림지역에 대한 토지이용규제를 강화하고 있어 개발권의 시장성 확보는 어렵지 않을 것으로 보인다. 그러나, 이 경우에도 수용지역에 대한 개발계획 수립이 선행되어야 할 것이다.

마지막으로 개발권의 가격이 부동산시장 경기에 따라 결정되므로 송출지역의 토지소유자가 향후 가격상승을 예상하여 개발권의 매도를 꺼리게 되면, 개발권 매매가 활발하지 못할 수도 있으므로 이 제도 시행 초기에는 개발권 시장 형성을 보장하고 개발권 수급조절을 위해 정부가 직접 관여하거나 은행 설립을 검토할 필요가 있다.

### 3. 개발권양도제의 추진절차

#### 1) 시민주도의 추진위원회 구성

TDR 프로그램은 계획과정(planning process)을 통해 이루어진다. 그러므로 프로그램 시행지역의 이해관계집단, 전문가 등으로 구성되는 시민주도의 추진위원회 구성이 필요하며, 이 위원회는 프로그램 설계 전반에 걸쳐 주도적인 역할을 수행해야 한다. 추진위원회는 공무원, 송출지역 및 수용지역의 개발업자, 부동산 전문가, 지역시민단체의 대표자 등 다양한 계층으로 구성할 필요가 있다. 동 위원회는 관련자료 수집, 지역의 문제점 발견, 의견수렴, 프로그램의 설계, 프로그램 시행을 지원하는 역할을 수행하게 된다.

#### 2) 송출지역·수용지역 지정을 위한 시나리오 개발

이 단계에서는 TDR에 기초한 조닝 시나리오를 개발하는 단계로서, 대상지역의 보전 및 개발방안을 모색하고 송출지역(개발권 매도지역)과 수용지역(개발권

매수지역)을 선정하는 것을 주 내용으로 한다. 대상지역의 개발규제 정도, 대상 지역 이외의 개발이 촉진되어야 할 지역과 개발의 유형 및 정도 등에 대한 대안을 설정하고 이를 사전 평가하여 바람직한 안을 설정한다.

위에서 선택된 보전 및 개발대안에 의거 개발권 송출지역과 수용지역을 선정 하는데, 이때 개발권 수용지역의 선정이 TDR프로그램의 성패에 있어서 매우 중요하다. 예컨대 대규모 미개발 토지로서 향후 고밀도 개발 및 도시기반시설 공급이 예정되어 있어 개발압력이 높은 지역이나 도시중심부의 고밀도 재개발지역 또는 지구중심 등 용도지역 변경으로 개발밀도의 향상이 예정된 지역 등이 수용지역으로 적합하다.

송출지역은 보전하고자 하는 지역 전체를 대상으로 하는 것이 이상적이나, 수용지역의 수용능력에 따라 감소할 수도 있다. 또한 송출지역의 규모, 밀도, 인센티브를 정하는 것과 수용지역의 규모, 기준용적률, 허용용적률을 정하는 것도 중요하다. 송출지역은 보전을 위해 토지소유자 동의하에 용도지역을 개편하거나 (rezoning) 규제를 강화하기도 한다. 송출지역 소유자가 개발권을 이전할 경우 이전비(transfer ratio)의 조정을 통한 인센티브를 검토할 필요가 있다.

수용지역은 송출지역으로부터 발생하는 밀도보너스를 수용할 정도로 지정되나, TDR 소지여부에 따라 개발허용의 폭이 달라진다. TDR이 소지하지 않은 경우에는 수용지역에서 추가적인 밀도가 허용되지 않으며, 전반적으로 이 지역의 규제가 강해야 한다. TDR을 소지한 경우 추가적인 밀도보너스를 허용하여 수용지역의 기준밀도 이상의 개발이 가능하며, 이러한 수용지역이 충분히 확보되어야 시장성이 보장된다.

### 3) 개발권 시장성 확보를 위한 시나리오 분석

이 단계에서는 개발권 이전을 촉진하기 위해 앞 단계에서 마련한 TDR에 기초

한 조닝 시나리오를 검증하는 단계로서, 주로 송출지역의 개발잠재력과 개발권의 양을 산정하고 수용지역의 밀도계획 수립 등을 내용으로 한다. TDR프로그램을 검증하는 것은 개발권 매수자와 매도인의 입장에서 이익이 되는 가를 조사하는 것으로 개발권의 가치추정 및 개발권 매매이익 추정을 포함한다.

먼저, 송출(보전)지역으로부터 이전되는 개발권의 양에 따라 수용지역의 규모와 밀도계획을 수립한다. 이때 송출지역에서 할당된 개발권의 양보다 더 많은 개발권을 수용할 수 있는 수용지역 밀도계획이 필요하다. 이는 향후 송출지역 토지소유자에게 할당된 개발권에 이의가 있을 경우 조정과정에서 개발권이 증가할 가능성과 수용지역의 토지소유자가 추가개발을 원하지 않을 경우에 대비하기 위한 것이다. 수용지역의 밀도는 개발권을 매입하지 않았을 때의 기준밀도와 개발권을 매입했을 때의 허용밀도를 정하되 개발권을 매입하지 않았을 경우의 밀도 상향 허용은 엄격히 통제하여 개발권의 매매를 활성화할 필요가 있다. 수용지역의 밀도계획을 수립한 경우에는 지구단위계획 등 계획의 일부로 추진하는 것이 바람직하다.

그 다음에는 수용지역 개발업자 입장에서 TDR의 가치를 추정해보는 것이 필요하다. 또한 수용지역 개발을 통해서 개발업자가 얻는 이익의 추정과 바람직한 투자수익 및 개발비용의 비교 형량은 필수적이다.

■ TDR 가격 산정식

$$\text{TDR 가격} = (\text{개발사업의 예상수입} + \text{투자수익률}) - \text{개발비용(토지매입비, 건설비 등)}$$

둘째로 송출지역 토지소유자의 입장에서 토지판매, 개발권 판매, 현상유지 가운데 무엇이 이익인지를 검토한다. 이를 위해서는 토지 대신 TDR 판매시 예상되는 수익(손실)을 추정하고, 송출지역의 토지를 계속 소유할 경우 순소득증대효과와 송출지역의 토지매매가격을 검토한다.

■ 토지 대신 TDR 판매시 예상되는 수익(손실) 추정식

$$\text{TDR 판매시 예상되는 수익(손실)} = (\text{TDR 판매수익} + \text{송출지역 토지 보유 시 순소득증대효과}) - \text{송출지역 토지매매가격}$$

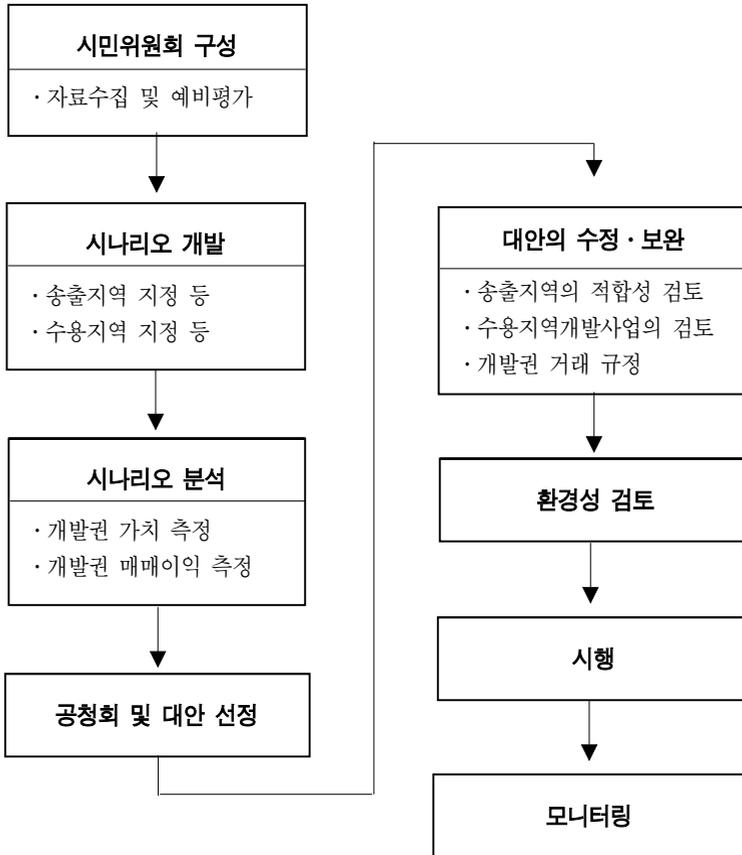
#### 4) 공청회를 통한 대안 선정 및 대안의 수정·보완

이 단계는 분석된 여러 대안들의 장단점을 분석한 보고서를 작성하여 계획위원회에 보고하고 여론수렴 과정을 거친다. 그 다음에는 수용지역의 적합성, 송출지역의 지속적인 보전을 위한 정책수단 강구, TDR 구매 및 이전에 관한 규정, 수용지역 사업의 검토, 기반시설 및 설계기준 검토 등을 수행한다. 송출지역에 할당된 개발권을 토지별로 공부상에 등록하고 분리된 개발권에 대해서는 개발을 엄격히 제한한다. 개별토지별로 개발권 증명서를 발급하고 등록된 개발권이 매매되는 경우 공부 및 증명서 내용을 수정하여 기록한다. 개발권 매매에 대하여 거래세 징수 여부는 시장상황에 따라 결정하되, 초기에는 시장활성화를 위해 거래세를 징수하지 않는 것도 검토할 필요가 있다.

#### 5) 환경성 검토·시행·모니터링

마지막으로 수용지역 사업에 대한 환경성 검토를 마친 후에 시행단계에 들어가는데, 이때 홍보·마케팅·재원조달·행정적 지원방안 강구 등이 논의된다. 수용지역에서의 추가적인 개발의 허용이 주변지역에 환경적인 악영향을 미치지 않는지에 대한 검토가 필요하다. TDR프로그램의 효율적인 운용을 위해 시행 절차 및 개발권의 산정·매매 등에 대한 전반적인 사항에 대하여 조례를 제정한다. 개발권의 가치평가, 시장 침체시 개발권의 매입, 개발권의 수급조절, TDR 시행시 비용지원 등을 위해 개발권은행의 설립을 검토한다.

<그림 4-7> 개발권 양도제의 시행절차



# CHAPTER 5

## 결 론

토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 이를 별도로 관리하자는 아이디어는 영국에서 출발하여 미국에서 구체화되었다고 할 수 있다. 양국 모두 용도지역제의 본질적인 한계를 극복하기 위해 이 아이디어를 활용했다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 더욱이 개발권 분리 구상의 아이디어는 현대사회에서도 그 유용성이 더욱 커지고 있다. 이는 환경 및 삶의 질에 대한 관심의 증가와 지속가능성 개념의 강조라는 환경변화에 크게 기인한다. 현실적으로 생태적으로 중요한 지역, 문화유적지, 경승지, 오픈스페이스, 녹지, 우량농지 등이 개발압력에 밀려 훼손되어가고 있다. 그러나 이를 보전하기 위해서는 보상 없이 강한 토지이용규제에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 다른 한편으로는 시민사회의 형성으로 시민과 국가 간의 관계 또는 공공부문과 민간부문간의 관계변화로 개인과 집단의 권리가 크게 향상되고 있어 보상이 수반되지 않은 강한 규제는 토지소유자의 많은 정치적인 저항을 초래하고 있다. 여기에 개인의 토지를 포함한 사유재산권 보호가 강화되고 있다. 그 결과 앞으로는 공익을 위해 강력한 토지이용규제수단을 통해 특정 지역을 보전하려 할 경우, 보상 없이는 불가능할 것으로 보인다.

이러한 상황 하에서 계획적·환경친화적인 국토관리를 위해서는 장래 토지이

용을 변경할 수 있는 권리 즉, 개발권을 토지소유권으로부터 분리하여 관리하는 방안의 검토는 의미 있는 것이라 할 수 있다. 개발권을 분리하여 국·공유화 할 것인가 아니면 시장에 유통시킬 것인가는 선택의 문제이며, 이때 중요한 것은 개발권 분리가 왜 우리 사회에 필요한 것인지에 관해 함께 논의하고 그 중요성을 인식하는 일이다.

먼저 개발권 분리에 대한 이론적인 고찰 결과, 토지소유권 분화는 역사적 산물이며 따라서 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 별도로 관리하려는 시도는 현대 사회에서 그 중요성이 더욱 크다는 점이 강조됐다. 이러한 관점에서 계획제한으로 인한 손실보상 방법의 하나로서 법률에 근거를 두는 개발권양도제는 헌법 제23조 재산권의 보장과 제한의 취지에 부합한다고 볼 수 있다. 그러므로 개발권양도제는 그 근거 법률의 제정과 지방정부의 조례 제정 등을 통해 도입이 가능한 것으로 검토되었다.

그 다음으로 영국·프랑스·미국의 개발권 분리제도를 비교 검토하였다. 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 관리하는 방안은 크게 개발권을 공유화 하는 방안과 유통시키는 방안이 있다. 전자는 개발가치와 개발허가권한을 국가 또는 지방정부에 귀속시켜 개발이익의 환수에 철저한 반면, 후자는 용도지역제의 한계를 보완하는 보조적 정책수단으로 사용되고 있다. 본 연구에서는 미국식의 개발권양도제가 우리 실정에 적합한 것으로 결론지었다. 이는 우리의 토지이용규제수단이 미국과 같은 용도지역제를 채택하고 있기 때문이다. 그러나 개발권양도제가 성공적으로 도입·시행되기 위해서는, 미국의 경험에서 알 수 있듯이, 여러 조건의 충족이 필요하며 아울러 구체적인 시행방안의 도출을 위한 심도 있는 검토가 뒤따라야 할 것이다.

또한 본 연구에서는 개발권양도제를 중심으로 이 제도의 개념적 틀(conceptual framework)을 분명하게 보여주고, 동시에 적용가능성을 검토하기 위해 개략적인 가상실험(simulation)을 시도했다. 그리고 이를 기초로 정책적인 함의를 도출했다.

네 가지 사례에 대한 시뮬레이션을 통해 개발에 의한 편익상승과 규제에 의한 편익감소가 개발권의 매매를 통해 상호 보전될 수 있음을 보여주고자 했다. 시뮬레이션 결과, 개발권양도제의 도입·시행은 가능한 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 그러나 시뮬레이션 자체가 몇 가지 비현실적인 가정을 전제로 한 도식적이고 개략적인 가상실험<sup>2)</sup>이었기 때문에 실제 적용시 현실성이 떨어진다는 점에 주목할 필요가 있다. 실제로 적용할 경우에는 케이스마다 개발권시장에서 개발권의 매매가 이루어질 수 있는지에 대한 별도의 심층 분석이 필요하며, 기타 예상치 못한 많은 운용상의 문제가 발생할 소지가 있다는 것을 의미한다. 그러므로 개발권양도제는 다른 어떤 정책수단으로도 해결하기 곤란하고, 이 제도의 적용이 불가피한 경우에 한해 적용할 필요가 있다. 역사적 기념물 보전, 문화재 보호처럼 보전목적이 분명한 경우부터 우선적으로 시행할 필요가 있다. 그리고 개발권양도제를 도입할 때는 기성시가지보다는 미개발지에,<sup>3)</sup> 규모가 큰 것보다는 적은 것부터 시행할 필요가 있다.

또한 개발권양도제가 성공적으로 정착되기 위해서는 무엇보다도 지방정부의 도시계획 수행능력에 대한 정확한 이해와 평가가 선행되어야 하며, 지방정부 행정역량 제고를 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 미국의 개발권양도제의 성공은 전적으로 성숙한 시민사회와 수준 높은 지방정부 능력에 기인한다. 만일 우리 사회여건이 이에 미치지 못할 경우에는 개발권의 분리·유통을 위한 제도의 설계(*institutional design*)가 우리 실정과 제도적 역량(*institutional capacity*)<sup>4)</sup>에 맞게 수정되어야 함은 물론이다. 우리나라에 개발권양도제를 도입

1) 이는 개발권양도제라는 제도 자체가 갖는 정책수단으로서의 우수성에 기인한다고 볼 수 있다.  
 2) 이는 본 사례연구가 제한된 자료를 가지고 개발권의 수요공급상의 균형을 물리적으로만 검토하였기 때문이다.  
 3) 이러한 의미에서 대도시 주변지역의 우량농지 보전을 위해 개발권양도제를 실험적으로 적용해볼 필요가 있다. 이는 우리의 경우 대도시 주변의 준농림지역이 개발압력이 크면서 동시에 토지이용규제가 비교적 강한 지역이므로 개발권 시장 확보에 유리한 조건을 갖추고 있기 때문이다.  
 4) 여기에서 제도적 역량(*institutional capital or institutional capacity or social capital*)이라 함은 좁게는 행정관리능력을 의미하고(노용희, 전게서. p.534), 넓게는 신뢰, 사회적 규범, 사회적 네트워크와 같은 사회·문화적 자원을 포괄하는 개념으로 쓰인다(Putnam, 1993. *Making Democracy Work*. New Jersey

할 경우, 규모가 적고 시행이 비교적 용이하며 성공가능성이 큰 사례부터 시작하도록 유도할 필요가 있다. 미국의 경험은 TDR프로그램의 성패가 지방정부의 도시계획 수행능력 즉, 자기 행정구역내 토지문제 해결을 위한 정책대안의 공동생산능력과 전문성 등에 달려 있음을 보여주고 있다. 다만 우리의 경우에는 중앙정부 차원에서 개발권 분리·유통제도가 지방정부 필요에 의해 시행될 수 있도록 법적 근거와 정책적인 가이드라인을 제시하는 것을 검토할 필요가 있다. 최근 ‘국토이용및도시계획에관한법률(안)’의 입법 추진으로 개발권 분리·유통제도를 국토·도시기본계획 그리고 개발허가제와 연계하여 운영하는 것도 가능할 것으로 보인다. 그러나, 개발권양도제의 도입·시행을 위해서는 개발권의 법적 성질 규명 및 공시방법, 개발권 유통을 위한 유통기관의 설립, 공무원의 전문성 제고 방안 등이 향후 추진해야 할 과제이다.

결론적으로, 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 유통시키는 방안은 우리의 토지소유권 관념에 비추어 보아 분명히 새로운 제도이며 도전이라 할 수 있다. 이러한 도전은 많은 저항과 시행착오를 초래할 것으로 보인다. 그러나 분명한 것은 개발권양도제가 우리 사회가 안고 있는 많은 토지문제를 해결하는데 크게 기여하는 정책수단이라는 점이다. 뿐만 아니라 이 제도의 시행과정은 그 자체가 지역사회 스스로 지역내 토지문제를 논의하는 장(arena)을 제공하고 해결점을 모색한다는 점에서 한 사회의 제도적 역량(institutional capital)을 키우는데 크게 기여한다. 좁은 국토에 많은 사람이 더불어 살기 위한 최선의 전략으로서 개발권 분리제도의 도입·시행은 결코 쉽지 않을 지도 모른다. 그러나 가야할 길이요, 도전해야 할 대상임에는 틀림없다.

---

: Princeton University. p167).

## 참고문헌

- 곽윤직 외. 1992. 「민법주해 제V권」. 서울 : 박영사.
- 건설교통부. 2000. 「국토이용 계획체계의 개선방안에 관한 연구」. 경기 : 국토연구원.
- 권오승. 1997. 「민법의 쟁점」. 서울 : 법원사.
- 김상용. 1986. 「미국부동산법」. 서울 : 삼지원.
- 김상용. 1988. 「토지법」. 서울 : 법문사.
- 김상용. 1999. 「물권법」. 서울 : 법문사.
- 김성배, 서순탁. 1993. 「용도지역 변경에 따른 개발이익환수방안」. 서울 : 국토개발  
연구원.
- 김형성. 1995. “제4장 재산권, 기본권의 개념과 범위에 관한 연구”, 「헌법재판연구」  
제6권. 서울 : 헌법재판소.
- 노용희. “개발권의 공유화와 양도제도-영·미의 제도를 중심으로-”, 「도시문제」.  
1980년 9·10·11월호.
- 노용희. 1984. 「환경과 도시」. 서울 : 녹원출판사.
- 류해웅. 2000. 「신수용법론」. 서울 : 부연사.
- 배 청. “미국의 개발권양도제도”, 「도시문제」. 1978년 2월호
- 법제처. 1977. 「프랑스민법전 - 법제자료 제87집-」. 서울 : 법제처.
- 새국토연구협의회. 2000. 「우리나라 국토관리정책의 나아갈 길」. 경기 :  
새국토연구협의회.
- 새국토연구협의회. 2000. 「토지에 관한 국민의식조사」. 경기 : 새국토연구협의회.

- 서순탁, 정우형. 1999. 「개발권 분리구상에 관한 시론적 연구」. 경기 : 국토연구원.
- 서희원. 1994. 「영미법강의」. 서울 : 박영사.
- 손성태. 1984. “토지이용규제기술인 개발권양도제” 「입법조사월보」 1984. 5·6월호.
- 안동만. 1987. 「개발권양도제를 통한 환경자원보전」. 서울 : 서울대학교.
- 윤철홍. 1991. “토지의 기능소유권”. 「성곡논총」 제22집.
- 이영준. 1994. 「물권법」. 서울 : 박영사.
- 이정전. 1999. “토지소유권과 개발권의 새로운 정립”, 「새 밀레니엄 시대의 국토관리, 어떻게 할 것인가?」. 경기 : 국토연구원, 대한국토·도시계획학회, 경제정의실천연합, 한국토지공사.
- 이정전. 1999. 「토지경제학」. 서울 : 박영사.
- 이종규. 1987. 「개발권양도제의 적용에 관한 시론적 연구」. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 주봉규. 1998. “토지소유권의 변모에 관한 비교 연구 - 서구제국을 중심으로 ”. 「토지연구」 제9권 제1호. 경기 : 한국토지공사.
- 주재황, 김증한. 1985. 「주석 민법총칙(상)」. 서울 : 한국사법행정학회.
- 허 영. 1995. 「한국헌법론」. 서울 : 박영사.
- 허 영. 1995. 「헌법이론과 헌법(상)」. 서울 : 박영사.
- 홍완표. 2000. 「토지법상 개발권양도제의 도입에 관한 연구 - 미국의 TDR제도를 중심으로 -」. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 황적인 외. 1990. 「주석 물권법」. 서울 : 법원사.
- 국회도서관자료국. 1983. 「구주 주요국의 토지법제」. 해외자료 제75호.
- 篠塚昭次. 1978. 「論爭民法學 4」. 東京 : 成文堂.
- 野村總合研究所. 1991. 「地價と詳細都市計劃」. 横浜 : 野村總合研究所.
- BRECHET, R. “Le plafond legal de densité un blan - le cas de l'Il de france”. *Etudes foncières*. hiver 1983.

- COMBY, J. "Plaidoyer contre le PLD". *Etudes foncières*. no.60. september 1993.
- Cullingworth, J. B. and Nadin, V. 1997. *Town and Country Planning in Britain*. London and New York : Routledge. 12th ed.
- Direction Generale de l'Urbanisme. 1996. *de l'Habitat et de la Construction, TAXES D URBANISME-STASTISTIQUES ANNEE*.
- FEVRIER, P. "Les nouveaux plafonds de densité". *Etudes foncières*. mars 1984.
- FEVRIER, P. "La reforme le plafond legal de densité". *Etudes foncières*. hiver 1983.
- GIVAUDAN, A. "En finir avec le PLD". *Etudes foncières*. juin 1988.
- Hagman, D. G. and Misczynski, D. J. ed. 1978. *Windfalls for Wipeouts*. Chicago : American Society of Planning Officils.
- Irwin, R. 1984. *Real Estate Handbook*, New York : MacGraw-Hill.
- LIET-VEAUX, G. et THUILLIER, A. 1994. *Droit de la construction*. Paris : litee. 11e ed.
- Kwon, K. W. 1996. *Transfer of Development Rights : Evolution and Experiences in the United States and Exploratory Proposals for Seoul Korea*. Master's thesis in City and Regional Planning. University of Pennsylvania.
- Ministry of Works and Planning. 1942. *Expert Committee on Compensation and Betterment (Final Report)*. London : HMSO.
- Paproski, P. 1993. "Urban governance systems-another unanalysed abstraction?" *Development Planning Unit* No. 28. University College of London.
- Pizor, P. J. "A Review of Transferable of Development Rights", *The Appraisal Journal* Vol. XLVI, No.3.
- Pruetz, R. 1997. *Saved By Development*. Burbank California : Arje Press.
- World Bank. 1989. *Sub Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth. A Long Term Perspective Study*. Washington D.C. : World Bank.

## ABSTRACT

---

### **A Study on the Separation of Development Rights from Land Ownership for the Effective Management of National Territory**

*Soon-Tak Suh, Heon-Joo Park and Woo-Hyung Cheong*

The Idea of separating a development right from land ownership has attracted interest from policy-makers and academics in Korea. This is because Korea has experienced many difficulties in land use at that time. This interest raises questions about the applicability of the idea within a Korean context. Thus, the main concern of this study is with the review of foreign experiences in advanced countries, and with its applicability and legal limitations in its presence.

This study is aimed at reviewing the separation of development rights from land ownership in the eye of the law, examining some examples in advanced countries such as U.K., France and U.S.A. in terms of comparative analysis, and suggesting policy implications through schematic simulations.

First of all, a legal review of the separation of development rights were attempted. As a result, it can be concluded that the introduction of the Transferable Development Rights(TDRs) into Korea is possible if the TDRs are applied to limited areas. The concept of development

rights does not violate both the Constitution and civil law because it means the possibility of future development. Taken together, a TDR as a means of compensation for a loss conforms with the Article 23 of the Constitution if the civil law laid down about it.

And a comparative study on the separation of development rights from land ownership in U.K., France, and U.S.A. were conducted. As a result, it becomes clear that American TDRs are suitable for Korean contexts. This is simply because the Korean development control system was similar to the American system. This conclusion comes from expectation that a TDR programme can make up for the limitation of zoning system.

Then, schematic simulations were attempted to show a clear conceptual framework of the TDRs. The results of the simulations provide some policy implications. Firstly, the TDRs should be applied to exceptional circumstances which cannot be solved by other policy measures. Secondly, the policy should be applied with first priority to the case which is necessary to preserve historic buildings and cultural assets. Thirdly, the TDRs should be applied to undeveloped areas rather than developed areas. Fourthly, in-depth analyses and verifications of the TDRs' marketability will be needed. Fifthly, the central government should provide legal provisions and policy guidelines for local governments. Finally, the TDRs should be designed properly in consideration of institutional capacity in contemporary Korean societies.

This study concludes that the separation of development right from the land ownership is a best strategy for 'living together' in a limited space in a contemporary Korean society. These efforts are not easy, but it is key to solving conflictual spatial problems in the future.

# 부록 I

## 개발권 분리방안에 대한 전문가 의식조사

### 1. 조사개요

#### 1) 조사목적 및 조사대상

본 연구에서는 토지에 대한 기본인식, 개발권 분리 필요성 및 제도도입 가능성에 대한 의견 등에 관해 교수, 전문연구직, 중앙 및 지방정부 공무원, 부동산컨설팅업, 감정평가업, 경제단체 및 건설업체, 시민단체를 대상으로 의식조사를 실시하였다.

전문연구직의 경우 정부출연기관, 정부투자기관 및 민간기관의 토지이용계획 및 부동산 관련 전문가를 대상으로 하였다. 중앙정부인 재정경제부, 건설교통부, 환경부 및 농림부는 관련 국(과)의 공무원을 대상으로 하였으며, 지방정부의 경우 도시계획 및 도시개발 담당 공무원을 대상으로 하였다. 부동산컨설팅업 및 감정평가업은 각 협회에 등록된 기관을 대상으로 하였다. 의식조사는 2000년 8월 21일부터 31일까지 10일간에 걸쳐 실시되었다.

#### 2) 조사표본 설계 · 규모와 방법

개발권분리방안에 대한 인식조사는 관계전문가(교수, 연구원, 공무원) 500명과 관련업계(부동산컨설팅업, 감정평가업, 경제단체, 건설업체, 시민단체) 500명으로 총 1,000명을 대상으로 실시하였다(유효 회수율 : 27.8%). 조사방법은 모든 대상에 대해 우편을 이용했다.

## 2. 주요 조사결과

### 1) 토지에 대한 기본인식

절대적 토지소유권과 건축자유 원칙을 채택하고 있는 우리나라에서 바람직한 토지관에 대해 응답자의 64.4%는 ‘토지이용에 관한 한 공동체 이익우선이 강조되는 이용우선의 토지관이 바람직하다’고 응답한 반면에, ‘개인의 토지소유권을 최대한 보호해야 한다’는 견해는 35.6%에 불과한 것으로 나타났다. 토지관에 대한 직업별 특성을 보면, 연구기관 종사자(71.4%)와 시민단체 종사자(72.7%)가 이용우선 토지관을, 공사직원(51.6%)과 민간개발업자(60.0%)는 소유우선의 토지관을 가지고 있는 것으로 나타났다.

<부표 1> 토지관

| 구 분       | 비 율   |
|-----------|-------|
| 소유우선의 토지관 | 35.6  |
| 이용우선의 토지관 | 64.4  |
| 계         | 100.0 |

<부표 2> 직업별 토지관

| 구 분         | 공무원  | 교수   | 연구기관<br>종사자 | 공사직원 | 민간<br>개발업자 | 시민단체<br>종사자 | 기타   |
|-------------|------|------|-------------|------|------------|-------------|------|
| 소유우선<br>토지관 | 35.2 | 36.2 | 28.6        | 51.6 | 60.0       | 27.3        | 29.0 |
| 이용우선<br>토지관 | 64.8 | 63.8 | 71.4        | 48.4 | 40.0       | 72.7        | 71.0 |

장래 토지이용규제와 사적 토지재산권 보호 경향에 대한 질문에 대해 보전목적의 토지이용규제는 ‘지금보다 훨씬 어려워지거나’(67.3%), ‘약간 어려워질 것’(21.9%)으로 응답자의 88.2%가 토지소유자의 반발로 인해 용도지역 중심의 토지관리가 앞으로 더욱 어려워질 것으로 응답자들은 보고 있다. 헌법재판소에 의한 개인의 토지재산권 보호는 앞으로 ‘지금보다 훨씬 더 강화’(37.4%)되거나, ‘약간 더 강화’(34.9%)될 것으로 전망하고 있으며, ‘지금보다 많이 약화될 것’으로 보는 응답자는 7.2%에 불과한 것으로 나타났다.

<부표 3> 장래 토지이용규제 경향

| 구 분                | 비 율   |
|--------------------|-------|
| 지금보다 훨씬 더 어려워질 것이다 | 67.3  |
| 지금보다 약간 어려워질 것이다   | 21.9  |
| 현재와 비슷할 것이다        | 8.3   |
| 지금보다 많이 쉬어질 것이다    | 2.5   |
| 계                  | 100.0 |

<부표 4> 장래 사적 토지재산권 보호 경향

| 구 분               | 비 율   |
|-------------------|-------|
| 지금보다 훨씬 더 강화될 것이다 | 37.4  |
| 지금보다 약간 더 강화될 것이다 | 34.9  |
| 현재와 비슷할 것이다       | 20.5  |
| 지금보다 많이 약화될 것이다   | 7.2   |
| 계                 | 100.0 |

## 2) 개발권양도제 도입 및 시행방안

토지이용규제 강화로 특정지역의 토지소유자가 입게 되는 손실보상에 대해서는 응답자의 대부분인 92.4%는 ‘모든 손실에 대해 보상해야 한다’(43.5%), ‘손실이 클 경우에만 보상한다’(48.9%)고 응답하고 있다. 이는 보상 없이 토지이용규제가 쉽지 않음을 보여주고 있다.

<부표 5> 손실보상 방안

| 구 분           | 비 율   |
|---------------|-------|
| 모든 손실에 대해 보상  | 43.5  |
| 손실이 클 경우에만 보상 | 48.9  |
| 불필요           | 6.9   |
| 무응답           | 0.7   |
| 계             | 100.0 |

환경보전, 농경지보전, 도심활성화를 위해 우리나라에 개발권양도제를 도입하는 의견에 대해 응답자의 대부분(약 90%)은 개개인의 토지관, 직업, 소득수준에 상관없이 개발권양도제의 도입을 찬성하고 있다. 시행 방안에는 있어서는 개발

권 분리·유통방안을 우리나라 실정에 맞게 점진적으로 실시해야 한다는 의견이 약 74%로, 개발권양도제가 토지이용규제에 효과적이며 토지의 합리적 이용 및 보전 등에 매우 유용한 정책수단이므로 곧장 실시해야 한다는 의견(약21%)에 비해 높게 나타났다. 이는 개발권양도제의 많은 장점에도 불구하고 우리나라 현실 적용에 있어서 많은 어려움이 따를 것이라는 판단에 의한 결과로 보여진다.

<부표 6> 개발권양도제 도입 찬성여부에 대한 시행 방안

| 개발권분리<br>방안<br>찬성여부 | 곧장 실시 | 점진 실시 | 잘모르겠다 | 계     |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|
| 찬 성                 | 23.0  | 74.6  | 2.4   | 100.0 |

<부표 7> 직업별 개발권양도제 도입 찬성여부

| 구 분 | 공무원  | 교수   | 연구기관<br>종사자 | 공사직원 | 민간<br>개발업자 | 시민단체<br>종사자 | 기타   |
|-----|------|------|-------------|------|------------|-------------|------|
| 찬 성 | 80.3 | 91.4 | 91.4        | 96.8 | 90.0       | 81.8        | 93.5 |
| 반 대 | 19.7 | 8.6  | 8.6         | 3.2  | 10.0       | 18.2        | 6.5  |

또한, 응답자의 대부분(89%)은 사적 토지재산권 보호 경향에 상관없이 개발권 양도제의 도입에 찬성하고 있는 것으로 나타났다.

<부표 8> 사적 토지재산권 보호 경향에 따른 개발권양도제 도입 찬성여부

| 사적 토지<br>재산권 보호 경향 | 개발권양도제<br>도입 | 찬성   | 반대   | 계     |
|--------------------|--------------|------|------|-------|
| 훨씬 더 강화될 것임        |              | 91.3 | 8.7  | 100.0 |
| 약간 강화될 것임          |              | 90.7 | 9.3  | 100.0 |
| 현재와 비슷             |              | 91.2 | 8.8  | 100.0 |
| 많이 약화될 것임          |              | 65.0 | 35.0 | 100.0 |

### 3) 개발권양도제 도입 반대 이유

개발권양도제 도입을 반대하는 이유에는 ‘우리나라 토지소유권의 관념이 다르기 때문’(43.3%)을 지적하는 의견이 가장 많이 나타났으며, 그 다음으로 ‘기술적인 문제’(30.0%)를 들었다. 각 항목별로 직업별 특성을 살펴보면 ‘건축제한이 엄격하지 않기 때문’에는 연구기관 종사자(33.3%)가, ‘기술적인 문제의 어려움 때문’에는 교수(80.0%), 시민단체(50.0%) 및 연구기관 종사자(33.3%)가 상대적으로 높은 비율을 나타내고 있다.

<부표 9> 개발권양도제 도입 반대 이유

| 구 분  | 비 율   |
|--|-------|
| 우리나라는 밀도보너스가 효과를 발휘할 만큼 건축제한이 엄격하지 않음        | 16.7  |
| 토지소유권에 대한 관념이 개발권양도제의 개념과 부합되지 않음            | 43.3  |
| 시장성 확보와 중개기관 설치 등의 문제와 이전비용 등 기술적인 문제가 쉽지 않음 | 30.0  |
| 기 타  | 10.0  |
| 계  | 100.0 |

<부표 10> 직업별 개발권양도제 도입 반대 이유

| 구 분                                    | 공무원  | 교수   | 연구기관<br>종사자 | 공사직원  | 민간<br>개발업자 | 시민단체<br>종사자 | 기타   |
|--|------|------|-------------|-------|------------|-------------|------|
| 건축제한이<br>엄격하지 않기<br>때문                 | 14.3 | 20.0 | 33.3        | -     | -          | -           | 25.0 |
| 토지소유권<br>관념이 개발권<br>양도제 개념과<br>부합되지 않음 | 57.1 | -    | 33.3        | 100.0 | 100.0      | 50.0        | 25.0 |
| 기술적인 문제                                | 14.3 | 80.0 | 33.3        | -     | -          | 50.0        | 25.0 |
| 기 타                                    | 14.3 | -    | -           | -     | -          | -           | 25.0 |

#### 4) 개발권 분리방안 및 시행가능성

개발권 분리방안으로는 ‘미국식의 개발권양도제’(51.2%)를 지지하는 의견이 가장 많이 나타났으며, 그 다음으로 ‘영국식의 개발권 국공유화’(27.4%), ‘프랑스식의 건축권제한’(19.8%)의 순으로 나타났다. 그러나, 개발권양도제 시행가능성에 대해서 ‘적다’(46.0%)로 보는 견해가 가장 많으며, ‘보통이다’(39.6%)라고 유보적인 견해를 보이는 경우도 많은 것으로 나타나고 있다.

<부표 11> 개발권 분리 방안

| 구 분  | 비 율   |
|--|-------|
| 영국처럼 개발권을 국·공유화                            | 27.4  |
| 미국처럼 개발권을 분리하여 시장에서<br>매매가 가능하도록 하는 개발권양도제 | 51.2  |
| 프랑스처럼 일정높이 이상<br>건축할 수 있는 권한을 국·공유화        | 19.8  |
| 기 타  | 1.6   |
| 계  | 100.0 |

## 5) 개발권 분리가 토지시장에 미치는 효과

개발권양도제 도입후 토지시장에 미치는 효과에 대해 응답자의 57.2%는 ‘법정 밀도를 초과하여 건축이 가능하므로 토지시장이 활성화될 것’이라고 응답하여 개발권양도제가 토지시장 활성화에 기여할 것으로 판단하고 있다. 다만 ‘개발권 시장형성의 어려움’을 인식하여 토지시장 활성화에 도움이 되지 않을 것이라는 부정적인 견해도 32.0%를 차지하고 있는데 이는 토지시장 활성화에 기여하는 개발권양도제 도입이 되기 위해서는 개발권 시장형성이 주요한 관건임을 시사하는 것으로 보인다.

<부표 12> 개발권양도제 도입 후 토지시장에의 영향

| 구 분  | 비 율   |
|--|-------|
| 법정밀도를 초과하여 건축이 가능하므로<br>토지시장이 활성화 될 것임       | 57.2  |
| 개발권 시장 형성이 어려우므로<br>토지시장 활성화에 별 도움이 되지 않을 것임 | 32.0  |
| 기 타  | 9.4   |
| 무응답  | 1.4   |
| 계  | 100.0 |

## 6) 개발권분리 적용 대상지역

우리나라의 현 여건에서 개발권양도제를 소규모지역에서 실험적으로 시행하는 것에 대해 응답자의 88.9%가 가치 있는 일이라 생각하며 찬성하고 있는데, 개발권양도제 적용대상지역으로는 ‘장기미집행 도시계획시설’(28.9%), ‘개발제한구역’(28.5%)을 가장 많이 꼽고 있으며, 그 다음으로 ‘국·도립공원’(13.3%), ‘군사시설보호구역’(10.4%)의 순으로 나타나고 있다.

<부표 13> 개발권양도제 적용 대상 지역

| 구 분          | 비 율   |
|--------------|-------|
| 국·도립공원       | 13.3  |
| 군사시설보호구역     | 10.4  |
| 개발제한구역       | 28.5  |
| 장기미집행 도시계획시설 | 28.9  |
| 우 량 농 지      | 2.7   |
| 해안생태지역       | 7.5   |
| 수 변 지 역      | 6.2   |
| 기 타          | 2.5   |
| 계            | 100.0 |

### 3. 설문조사지

## 국토의 합리적 관리를 위한 개발권 분리방안에 대한 설문조사

안녕하십니까?

국토연구원은 국토의 효율적 이용·개발·보전에 관한 정책수립에 기여할 목적으로 설립된 정부출연 연구기관입니다. 올해 우리 연구원은 『국토의 합리적 관리를 위한 개발권 분리방안 연구』를 수행하고 있으며, 그 일환으로 전문가 여러분의 의견을 수렴하고자 다음과 같은 설문조사를 하게 되었습니다.

국가의 각종계획은 특정 토지소유자에게 이익을 주는 반면, 다른 소유자에게는 손실을 줍니다. 특히 환경보전을 위한 개발억제가 토지소유자에게 상당한 손실을 입히는 경우가 많습니다. 또한 개발제한구역과 장기미집행 도시계획시설에 대한 헌법 불합치 결정 등 헌법재판소의 재산권 보호 판결로 인해 앞으로는 계획(또는 용도규제)으로 인한 손실의 보상이 불가피한 실정입니다. 그러나 국가는 보상할 돈이 없습니다. 이 문제 해결을 위해서는 개발가능지역의 개발이익으로 개발억제지역의 손실을 보전하기 위한 개발권 분리방안의 검토가 필요합니다.

이 조사는 개발권 분리에 관해 전문가 여러분의 의견을 수렴하여 관련 정책 수립의 기초자료로 활용하기 위한 것입니다. 조사결과는 연구목적 이외의 다른 용도로는 일체 사용하지 않을 것입니다.

바쁘시더라도 우리나라 국토정책의 앞날을 생각하는 마음으로 잠시 시간을 내어 조사에 협조하여 주시면 감사하겠습니다.

2000. 8

국토연구원장

※ 설문에 관한 의문사항이 있으시면 아래로 연락바랍니다.

연락처 : ☎ 431-7112

경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6

국토연구원 토지연구실 서순탁·김동찬

Tel: 031-380-0284/0294 Fax: 031-380-0487

### 설문지 기입요령

1. 설문을 읽으시고 귀하의 경험이나 생각에 가장 가까운 것을 골라 **별첨 응답지에 해당 번호를 적어 주십시오**
2. 각 질문에 대해 적절한 것이 없을 경우 **기타란**에 귀하의 경험이나 생각을 기입하여 주십시오

### 토지에 대한 기본인식 (1~5)

#### 1. 현재 우리가 안고 있는 토지문제 중에서 가장 심각한 것은 무엇입니까?

(2개를 골라 주십시오)

- ① 땅이 절대적으로 부족하다
- ② 땅값이 너무 비싸다
- ③ 땅을 지나치게 투기적으로 이용한다
- ④ 너무 무질서하게 개발한다(환경훼손 포함)
- ⑤ 일부 사람들이 너무 많은 땅을 갖고 있다
- ⑥ 토지이용규제가 너무 느슨하다
- ⑦ 토지이용규제가 너무 강하다
- ⑧ 기타 ( )

#### 2. 우리나라는 소유가 이용에 우선하는 소위 절대적 토지소유권제도와 건축자유의 원칙을 채택하고 있습니다. 다음의 토지관 가운데 어느 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 공익 추구를 목적으로 할지라도 불가피한 경우에 한해 개인의 토지소유권을 제한할 수 있도록 하는 소유우선의 토지관이 바람직하다.
- ② 토지이용에 관한 한 공동체 이익우선이 강조되는 이용우선의 토지관이 바람직하다.

3. 최근에 논란이 되고 있는 국토의 난개발에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 심각한 상태이므로 토지이용의 공공성을 강화하는 조치가 필요하다
- ② 문제가 다소 있지만 그렇게 심각한 편은 아니다
- ③ 별 문제가 아닌데 언론이나 시민단체가 다소 과장되게 문제를 일으켰다
- ④ 잘 모르겠다

4. 우리나라는 용도지역 중심의 국토관리를 하고 있습니다. 그 결과 용도규제로 인한 손실과 이익에 대한 문제해결이 큰 과제로 되어 있습니다. 특히 보전 목적의 토지이용규제는 이 지역 토지소유자의 반발로 인해 더욱 어려워지고 있습니다. 이러한 경향은 앞으로 어떻게 전개될 것으로 보십니까?

- ① 지금보다 훨씬 더 어려워 질 것이다
- ② 지금보다 약간 어려워 질 것이다
- ③ 현재와 비슷할 것이다
- ④ 지금보다 많이 쉬워질 것이다

5. 최근 헌법재판소의 판결은 개인의 토지재산권을 두텁게 보호하는 경향을 보이고 있습니다. 개발제한구역과 장기미집행 도시계획시설에 대한 헌법재판소의 헌법 불합치 결정은 그 대표적인 예라 하겠습니다. 이러한 사익보호 경향은 앞으로 어떻게 전개될 것으로 보십니까?

- ① 지금보다 훨씬 더 강화될 것이다
- ② 지금보다 약간 더 강화될 것이다
- ③ 현재와 비슷할 것이다
- ④ 지금보다 많이 약화될 것이다

6. 귀하는 특정지역의 토지소유자가 토지이용규제 강화로 입게 되는 손실에 대하여 보상이 반드시 필요하다고 생각하십니까?

- ① 모든 손실에 대해 보상해야 한다
- ② 손실이 클 경우에만 보상한다
- ③ 불필요하다

7. 우리와 같은 용도지역제를 채택하고 있는 미국에서는 용도지역제의 폐단을 최소화하기 위해 개발권 분리하여 유통시키는 제도를 운영하고 있습니다. 이를 통해 환경보전, 농경지 보전, 도심활성화 등 다양한 목적으로 달성하고 있습니다. 최근 들어 우리나라에서도 개발권을 분리하여 별도로 관리하자는 의견이 제기되고 있는데, 귀하는 어떻게 생각하십니까?

- ① 개발권양도제는 효과적인 토지이용규제가 가능하고, 토지의 합리적 이용 및 보전에 매우 유용한 정책수단이므로 곧장 실시해야 한다
- ② 장점은 많으나 우리 현실에의 적용이 어려우므로, 개발권 분리·유통방안을 우리 실정에 맞게 점진적으로 실시해볼 만하다
- ③ 잘 모르겠다

※ 개발권양도제(TDR : Transfer of Development Rights)란 환경자원(해안생태지역, 농경지, 녹지)과 역사적 고건축물 보전 등을 목적으로 미국의 많은 州에서 활용하고 있는 수단입니다. 즉, 특정지역을 보전하고자 하는 경우, 앞으로 개발할 수 있는 권리(개발권)를 개발억제지역 토지소유자들의 토지소유권에서 분리하여 개발이 가능한 타지역 개발업자에게 시장을 통해 매매하도록 함으로써, 이 지역을 보전할 수 있고 동시에 개발제한으로 입은 손실을 보상받을 수 있게 하는 방법입니다.

8. 귀하는 이러한 개발권양도제의 도입을 찬성하십니까, 아니면 반대하십니까?

- ① 찬성한다                      ② 반대한다

(8번 문항에서 ①에 답하신 분만 해당)

8-1. 개발권 분리제도 도입에 찬성하신다면, 다음 중 어느 방안이 좋다고 생각하십니까?

- ① 영국처럼 개발권을 국·공유화해야 한다  
② 미국처럼 개발권을 분리하여 시장에서 매매가 가능하도록 하는 개발권양도제가 현실적이다  
③ 프랑스처럼 일정높이 이상 건축할 수 있는 권한을 국·공유화하는 것이 필요하다  
④ 기타(                      )

(8번 문항에서 ②에 답하신 분만 해당)

8-2. 개발권양도제 도입에 반대하신다면, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 우리나라는 밀도보너스가 효과를 발휘할 만큼 건축제한이 엄격하지 않기 때문이다  
② 토지소유권에 대한 관념이 개발권양도제의 개념과 부합되지 않기 때문이다.  
③ 시장성 확보와 중개기관 설치 등의 문제와 이전비용 등 기술적인 문제가 쉽지 않기 때문이다  
④ 기타(                      )

9. 귀하는 현재 우리나라의 토지소유관념과 토지관계법령 등을 고려할 때 개발권양도제의 시행가능성이 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 적다                      ② 보통이다                      ③ 크다                      ④ 잘 모르겠다



일반사항 (13~17)

13. 귀하의 성별은?

- ① 남      ② 여

14. 귀하의 연령은?

- ① 29세 미만      ② 30~39세      ③ 40~49세  
④ 50~59세      ⑤ 60세 이상

15. 귀하의 학력은?

- ① 중졸 이하      ② 고졸      ③ 대졸      ④ 대학원졸

16. 귀하의 직업은?

- ① 공무원      ② 교수      ③ 연구기관 종사자      ④ 공사직원  
⑤ 민간개발업자      ⑥ 시민단체 종사자      ⑦ 기타 (                      )

17. 귀하의 월 평균 소득수준은?

- ① 100만원 미만  
② 100~200만원 미만  
③ 200~300만원 미만  
④ 300~500만원 미만  
⑤ 500만원 이상

- 협조해 주셔서 대단히 감사합니다 -

## 부록 II

### 연대별 · 용도별 TDR PROGRAMS

| Year Adopted | Jurisdiction/State      | Type of Program                  |
|--------------|-------------------------|----------------------------------|
| 1968         | New York, NY            | Historic                         |
| 1970@        | Blue Earth County, MN   | Environmental/Farmland           |
| 1972         | Southampton Twn., NY    | Environmental: Groundwater       |
| 1973         | Cupertino, CA           | Infrastructure Capacity          |
| 1974         | Collier County, FL      | Environmental                    |
| 1975         | Buckingham Twn., PA     | Farmland                         |
| 1975         | Chesterfield Twn., NJ   | Farmland                         |
| 1975         | Hillsborough Twn., NJ   | Environmental/Farmland           |
| 1975         | Los Angeles, CA         | Urban Design; Historic           |
|              |                         | Preservation and Rehab;          |
|              |                         | Revitalization of Downtown       |
| 1975@        | Monterey County, CA     | Environmental: Science           |
| 1975@        | New Orleans, LA         | Historic                         |
| 1975         | Sunderlang Twn., MA     | Environmental/Farmland           |
| 1976         | Windsor, CT             | Flexibility                      |
| 1977         | Eden, NY                | Environmental/Farmland           |
| 1977         | Hollywood, FL           | Environmental: Coastal           |
| 1977         | St. Petersburg, FL      | Environmental                    |
| 1977         | Scottsdale, AZ          | Environment: Hillside; Historic  |
| 1978         | Birmingham Twn., PA     | Rural/Farmland                   |
| 1978         | Calvert County, MD      | Farmland                         |
| 1979         | Brevard County, FL      | Environmental: Coastal           |
| 1979@        | Irvine, CA              | Housing; Infrastructure Capacity |
| 1979         | Malibu Coastal Zone, CA | Environmental/Infrastructure     |

| Year Adopted | Jurisdiction/State        | Type of Program                  |
|--------------|---------------------------|----------------------------------|
| 1980         | Atlanta, GA               | Historic                         |
| 1980         | Groton, MA                | Environmental/Farmland           |
| 1980         | Montgomery County, MD     | Farmland                         |
| 1980         | Moraga, CA                | Environment: Hillsides           |
| 1980         | New Jersey Pinelands, NJ  | Environmental/Farmland           |
| 1981         | Claremont, CA             | Environment: Hillsides           |
| 1981         | Dade County, FL           | Environment: Wetlands            |
| 1981         | Marin County, CA          | Farmland                         |
| 1981         | Milpitas, CA              | Environment: Hillsides           |
| 1981         | Morgan Hill, CA           | Environment: Hillsides           |
| 1981         | San Diego, CA             | Historic                         |
| 1981         | Smithtown, NY             | Environment: Wetlands            |
| 1982         | Cape Elizabeth, ME        | Environmental/Farmland           |
| 1982         | Dallas, TX                | Historic Preservation and Rehab. |
| 1982         | Denver, CO                | Historic Preservation and Rehab. |
| 1982         | Greenville County, SC     | Environmental                    |
| 1982         | Sarasota County, FL       | Environmental: Modern            |
|              |                           | Subdivisions                     |
| 1982         | San Bernardino County, CA | Environmental                    |
| 1983@        | Clearwater, FL            | Environmental: Coastal           |
| 1983         | Largo, FL                 | Environmental                    |
| 1983         | Pismo Beach, CA           | Environmental: Hillsides         |
| 1983         | Pittsburgh, PA            | Historic/Cultural                |
| 1984         | Brisbane, CA              | Environmental: Hillsides         |
| 1984         | Island County, WA         | Environmental/Rural              |
| 1984         | Oxnard, CA                | Environmental: Coastal           |
| 1984         | Pasadena, CA              | Urban Design                     |
| 1985@        | Hillsborough County, FL   | Environmental/Farmland           |
| 1985@        | Indian River County, FL   | Environment: Wetlands            |
| 1985         | San Francisco, CA         | Historic                         |
| 1985         | Seattle, WA               | Revitalization of Downtown       |
| 1985         | Warrington Twn., PA       | Farmland                         |

| Year Adopted | Jurisdiction/State         | Type of Program                           |
|--------------|----------------------------|---|
| 1986         | Brunswick, ME              | Environmental                             |
| 1986         | Lee County, FL             | Environment: Wetlands                     |
| 1986         | Monroe County, FL          | Environment: Wetlands                     |
| 1986         | San Luis Obispo County, CA | Environment: Habitat                      |
| 1987         | Agoura Hills, CA           | Environmental: Hillsides                  |
| 1987         | Alachua County, FL         | Environmental/Rural                       |
| 1987         | Bernards Twn., NJ          | Environmental                             |
| 1987         | Queen Anne County, MD      | Environmental/Farmland                    |
| 1987         | Tahoe Regional Plan, CA-NV | Environmental: Water Quality              |
| 1988         | San Mateo, CA              | Farmland                                  |
| 1988         | Belmont, CA                | Environmental: Hillsides                  |
| 1988         | Hopewell Twn., PA          | Farmland                                  |
| 1988@        | Shrewsbury Twn., PA        | Farmland                                  |
| 1988         | Northbrook, IL             | Landfill Buffer                           |
| 1988         | Portland, OR               | Environmental; Revitalization of Downtown |
| 1989         | Boulder County, CO         | Rural                                     |
| 1989         | Caroline County, MD        | Farmland                                  |
| 1989@        | Chanceford Twn., PA        | Environmental/Farmland                    |
| 1989         | Gallatin County, MT        | Rural/Farmland                            |
| 1989@        | Oakland, CA                | Flexibility                               |
| 1989         | Pacifica, CA               | Environmental: Hillsides                  |
| 1989@        | San Marcos, TX             | Environmental                             |
| 1989         | South Lake Tahoe, CA       | Environmental: Water Quality              |
| 1989         | Washington, D.C            | Revitalization of Downtown                |
| 1989         | West Hollywood, CA         | Historic                                  |
| 1990         | Delray Beach, FL           | Historic                                  |
| 1990         | Lake County, FL            | Environmental: Water Quality              |
| 1990         | Lower Chanceford Twn., PA  | Environmental/Farmland                    |
| 1990@        | Springfield Twn., PA       | Environmental/Farmland                    |
| 1990         | Talbot County, MD          | Environmental/Farmland                    |
| 1990         | Williston, VT              | Environmental                             |

| Year Adopted | Jurisdiction/State           | Type of Program          |
|--------------|------------------------------|--------------------------|
| 1990@        | St. Mary's County, MD        | Farmland                 |
| 1991         | Burbank, CA                  | Infrastrucutre Capacity  |
| 1991         | Manheim Twn., PA             | Farmland                 |
| 1991         | West Windsor, NJ             | Recreation               |
| 1992         | Charles County, MD           | Farmland                 |
| 1992         | Everett, WA                  | Environmental            |
| 1992         | Jericho Twn., VT             | Environmental/Farmland   |
| 1992         | Santa Barbara, CA            | Urban Design             |
| 1992         | South Burlington, VT         | Environmental/Farmland   |
| 1993         | Northampton, MA              | Open Space               |
| 1993         | Palm Beach County, FL        | Environmental/Farmland   |
| 1993         | Perinton, NY                 | Open Space               |
| 1993         | Washington Twn., PA          | Farmland                 |
| 1994         | Carlote County, FL           | Environmental/Historic   |
| 1994         | East Nantmeal Twn., PA       | Farmland                 |
| 1994         | Pitkin County/Aspen, CO      | Rural                    |
| 1994         | Teton County, WY             | Environmental/Rural      |
| 1994         | Traverse City, MI            | Redeveloped Areas        |
| 1995         | London Grove Twn., PA        | Farmland                 |
| 1995         | Long Island Pine Barrens, NY | Environment: Groundwater |
| 1995         | Lumberton Twn., NJ           | Rural/Farmland           |
| 1996         | Blacksburg, VA               | Environmental/Farmland   |
| 1996         | Douglas County, CO           | Environmental/Open Space |

자료: Pruetz et al. Saved by Development 1997 p.15-17

| Type of Program               | Jurisdiction/State        | Type of Program                     | Jurisdiction/State            |                            |
|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Environmental                 | Bernards Twn., NJ         | Environmental : Coastal             | Brevard County, FL            |                            |
|                               | Brunswick, ME             |                                     | Clearwater, FL                |                            |
|                               | Collier County, FL        |                                     | Hollywood, FL                 |                            |
|                               | Everett, WA               |                                     | Oxnard, CA                    |                            |
|                               | Greenville County, SC     | Environment: Groundwater            | Long Island Pine Barrens, NY  |                            |
|                               | Largo, FL                 |                                     | Southampton Twn., NY          |                            |
|                               | Portland, OR*             | Environmental : Hillside            | Agoura Hills, CA              |                            |
|                               | San Bernardino County, CA |                                     | Belmont, CA                   |                            |
|                               | San Marcos, TX            |                                     | Brisbane, CA                  |                            |
|                               | St. Petersburg, FL        |                                     | Claremont, CA                 |                            |
| Williston, VT                 | Milpitas, CA              |                                     |                               |                            |
| Environmental /Farmland       | Blacksburg, VA            |                                     | Moraga, CA                    |                            |
|                               | Blue Earth County, MN     |                                     | Morgan Hill, CA               |                            |
|                               | Cape Elizabeth, ME        | Pacifica, CA                        |                               |                            |
|                               | Chanceford Twn., PA       | Pismo Beach, CA                     |                               |                            |
|                               | Eden, NY                  | Scottsdale, AZ*                     |                               |                            |
|                               | Groton, MA                | Environmental : Modern Subdivisions | Sarasota County, FL           |                            |
|                               | Hillsborough Twn., NJ     |                                     |                               |                            |
|                               | Jericho Twn., VT          | Environmental : Science             | Monterey County, CA           |                            |
|                               | Lower Chanceford Twn., PA |                                     |                               |                            |
|                               | New Jersey Pinelands, NJ  | Environmental : Water Quality       | Lake County, FL               |                            |
|                               | Palm Beach County, FL     |                                     | South Lake Tahoe, CA          |                            |
|                               | Queen Anne County, MD     |                                     | Tahoe Regional Plan, CA-NV    |                            |
|                               | South Burlington, VT      | Environment: Wetlands               | Dade County, FL               |                            |
| Springfield Twn., PA          | Indian River County, FL   |                                     |                               |                            |
| Sunderland Twn., MA           | Lee County, FL            |                                     |                               |                            |
| Talbot County, MD             | Monroe County, FL         |                                     |                               |                            |
| Environmental /Historic       | Carlotte County, FL       |                                     |                               | Smithtown, NY              |
| Environmental /Infrastructure | Malibu Coastal Zone, CA   |                                     | Environment: Wildlife Habitat | San Luis Obispo County, CA |
| Environmental /Open Space     | Douglas County, CO        | Farmland                            | Buckingham Twn., PA           |                            |
| Environmental /Rural          | Alachua County, FL        |                                     | Calvert County, MD            |                            |
|                               | Island County, WA         |                                     | Caroline County, MD           |                            |
|                               | Teton County, WY          |                                     | Charles County, MD            |                            |

| Type of Program                  | Jurisdiction/State     | Type of Program            | Jurisdiction/State      |
|----------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------|
| Farmland                         | Chesterfield Twn., NJ  | Housing                    | Irvine, CA*             |
|                                  | East Nantmeal Twn., PA | Infrastructure Capacity    | Burbank, CA             |
|                                  | Hopewell Twn., PA      |                            | Cupertino, CA           |
|                                  | London Grove Twn., PA  |                            | Irvine, CA*             |
|                                  | Manheim Twn., PA       | Landfill Buffer            | Northbrook, IL          |
|                                  | Marin County, CA       | Open Space                 | Northampton, MA         |
|                                  | Montgomery County, MD  |                            | Perinton, NY            |
|                                  | San Mateo, CA          | Recreation                 | West Windsor, NJ        |
|                                  | Shrewsbury Twn., PA    | Redeveloped Areas          | Traverse City, MI       |
|                                  | St. Mary's County, MD  | Revitalization of Downtown | Los Angeles, CA*        |
|                                  | Warrington Twn., PA    |                            | Portland, OR*           |
|                                  | Washington Twn., PA    |                            | Seattle, WA             |
|                                  | Washington, D.C.       |                            |                         |
| Flexibility                      | Oakland, CA            | Rural Character            | Boulder County, CO      |
|                                  | Windsor, CT            |                            | Pitkin County/Aspen, CO |
| Historic                         | Atlanta, GA            | Rural /Farmland            | Birmingham Twn., PA     |
|                                  | Delray Beach, FL       |                            | Gallatin County, MT     |
|                                  | New Orleans, LA        |                            | Lumberton Twn., NJ      |
|                                  | New York, NY           | Urban Design               | Los Angeles, CA*        |
|                                  | San Diego, CA          |                            | Pasadena, CA            |
|                                  | San Francisco, CA      |                            | Santa Barbara, CA       |
|                                  | Scottsdale, AZ*        |                            |                         |
| Historic /Cultural               | Pittsburgh, PA         |                            |                         |
| Historic Preservation and Rehab. | Dallas, TX             |                            |                         |
|                                  | Denver, CO             |                            |                         |
|                                  | Los Angeles, CA*       |                            |                         |
|                                  | West Hollywood, CA     |                            |                         |

주 : Indicates a community with more than one TDR program

자료: Pruetz et al. Saved by Development 1997 p.35-37

### 부록 III

#### 프랑스 법정밀도상한제(PLD) 관련자료<sup>1)</sup>

#### 1. PLD 관련 도시계획법<sup>2)</sup>

##### 1) 법률 제112-1조 (1975. 12. 31. 법률 제75-1328호)

건축권은 토지소유주의 권한이다. 그것은 토지이용에 관한 법규를 준수하는 범위 안에서 행사된다. 건축물 상면적과 건물이 있거나 지어질 대지면적과의 관계에 따라 건축밀도가 정해진다(1986. 12. 23. 법률 제86-1290호 제64조).

“법정상한밀도”(PLD)라고 명명된 밀도제한은 다음의 절차에 따라 정해진다:

- 인접하는 꼬뮌들이 사업계획에 대한 검토를 거친 후 시의회에 의해서
- 도시공동체(communauté urbaine) 의회에 의해서
- 도시개발이나 도시계획문서 작성에 권한을 가지며 또한 주민의 2/3를 대표하는 꼬뮌들 중 과반수의 동의를 얻었거나, 주민의 과반수를 대표하는 꼬뮌들 중 2/3의 동의를 얻은 꼬뮌간 협동조직(EPCI)의 심의회에 의해서이다.

밀도제한은 1.0 이내로 하나 빠리의 경우는 1.5 이내로 할 수 있다.

선행된 심의가 효력을 발생한 날로부터 3년 이내에는 제112-2조의 네 번째 항을 적용하거나 법정상한밀도의 제정·폐지·수정에 관한 어떤 새로운 결정(1985. 7. 18. 법률 제85-729호 제25조)도 이루어질 수 없다. 그러나 새로운 심의는 시의

1) 외국의 제도 가운데 프랑스 법정밀도상한제(PLD)와 관련된 법과 논문들을 특별히 부록으로 다룬 것은 자료 구득 및 해석상의 문제를 고려했기 때문이다.

2) Code de l'urbanisme. 1994. Dalloz. pp.28-33, pp.513-515을 번역한 것임.

회의 재구성, 도시공동체 의회 또는 관련권한을 가진 꼬뮌간 협동조직의 심의회의 결정이 있는 후 6개월 후에 채택될 수 있다(1986. 12. 23. 법률 제86-1290호 제 64조).

임대투자, 사회주택의 소유권 취득과 토지공급을 촉진할 목적으로 제정된 법률 제86-1290호(1986. 12. 23)의 공고에 따른 최초의 결정은 기한의 조건과 관련 없이 이루어질 수 있다.

법정상한밀도가 1.0으로 정해져 있고 이를 초과하는 건축권한의 행사는 본장의 규정에 의하여 정해진 조건에 따라 지자체에게 귀속된다.

## 2) 법률 제112-2조 (1975. 12. 31. 법률 제75-1328호)

법정상한밀도를 초과하여 건축물을 건설하는 경우, 건설허가를 받은 자는 상한밀도를 초과하여 건축하기 위하여 새로이 취득하여야 하는 토지가치에 해당하는 금액을 납부하여야 한다. 건축허가의 신속하고 목계적인 부여는 건설허가를 받은 자로 하여금 이와 같은 부담금을 납부해야할 의무를 갖게 한다(1982. 12. 29. 법률 제82-1126호 제31조).

그러나 이러한 의무는 비영리 공공용으로 쓰이고, 국가·레지옹·테빠르뜨망·꼬뮌 또는 공공행정기능을 수행하는 기관(법률 제85-729호 제25조, 1985. 7. 18)이 건설하는 건물에는 적용되지 않는다(1986. 12. 23. 법률 제86-1290호 제64조).

제112-1조에 규정된 조건 중에서, 본 조항의 처음 두 항에 기인하여 발생하는 의무는 주거용으로 쓰이는 건물 또는 그 건물의 일부분에 대해서는 적용되지 않는다고 결정할 수 있다(1987. 12. 30. 법률 제87-1061호 제16조).

또한 주무관청은 협의정비구역에 지어지는 건축물에는 납부의무가 없다는 결정을 내릴 수 있다. 이 결정은 공공설비계획(programme des équipements publics)이나 구역정비계획(plan d'aménagement de zone)이 승인되었을 경우에는 가능한 빨리 효력을 발생한다. 이 결정은 새로운 협의정비구역의 지정에 관한 행위의 유효기간이 만료될 때까지 지속된다.

### 3) 법률 제112-3조 (1975. 12. 31. 법률 제75-1328호)

철거하지 않을 기존건물이 포함되어 있는 토지에 새로운 건축물을 지을 경우, 새 건축물의 밀도는 기존건물의 바닥면적까지 포함하여 계산한다(1985. 7. 18. 법률 제85-729호 제25조).

그러나 제112-2조의 첫 번째 항에서 정한 부담금의 계산과정에서 기존 건축물이 국가, 레지옹, 데парта망, 꼬뮌 또는 공공기관의 소유이면서 비영리적 공공사업이나 공공용도의 목적에 사용될 경우, 그 건물의 바닥면적은 고려되지 않는다.

(1986. 12. 23. 법률 제86-1290호 제64조) <<제112-2조의 네 번째 항을 적용하여 취해진 결정의 경우에, 토지 위에 이미 입지한 주거용 건축물의 전체 또는 일부분의 상면적은 고려해야한다.

### 4) 법률 제112-4조 (1975. 12. 31. 법률 제75-1328호)

법률 제75-1328호의 제1권의 효력 발생일을 기준으로 건물을 짓고자 하는 토지에 이미 법정상한밀도보다 높은 바닥면적을 차지하는 건물이 하나 또는 여러 채 있을 경우, 부담금은 기존의 건축면적을 넘어서는 바닥면적에 대해서만 부과된다.

법률 제82-1126호(1982. 12. 29) 제31조에 의해 본조 제2항 삭제  
제112-2조에 예고된 대로 부담금이 부과된 건물의 차후 재건축에 대해서는 최초로 지어졌을 당시의 건축밀도를 초과하는 부분에 한해서만 새로운 부담금을 부과할 수 있다.

**5) 법률 제112-5조 (1975. 12. 31. 법률 제75-1328호)**

이미 건물이 있는 토지와 분리된 부분에 건물을 지을 경우, 밀도는 본래 토지 전체를 기준으로 기존 건축바닥면적에다 새 건축물의 바닥면적을 더하여 계산된다.

**6) 법률 제112-6조 (1975. 12. 31. 법률 제75-1328호)**

법정상한밀도의 초과로 인하여 야기되는 부담금의 결정과 할당의 방법론은 제333-1조부터 제333-16조까지의 조항에 의해서 결정된다.

**7) 법률 제112-7조 (1976. 12. 31. 법률 제76-1285호)**

필요하다면 본장의 적용방법은 최고행정재판소의 정령(décret)으로 결정한다. 특히 이 정령들은 건축물의 개발된 상면적과 이 면적에서 주거용이나 다른 활동 공간으로의 개조가 불가능한 지하실과 다락방 그리고 발코니, 외랑, 테라스, 주차장, 위생개선 목적의 정비를 위해 필요한 면적 등을 제외하는 조건을 규정한다.

위와 같은 정의는 지방설비세(taxe locale d'équipement)의 과세기준을 확립하는데 있어서도 필요하다.

## 8) 시행령 제112-1조 (1977. 7. 7. 정령 제77-739호)

건축밀도는 건축물의 순상면적과 그 건축물이 입지하게 될 토지면적간의 관계에 따라 정해진다. 시행령 제332-15조와 제332-16조의 규정을 적용하여 무상으로 양도된 토지의 면적은 건축밀도를 산정하는데 고려된다.

## 9) 시행령 제112-2조 (1977. 7. 7. 정령 제77-739호)

어떤 건축물의 총상면적은 건축물 각층 바닥면적의 총계와 동등하다. 어떤 건축물의 순상면적은 다음의 경우를 공제한 그 건축물의 총상면적과 동일하다.

- a) 주거 또는 전문적, 수공업적, 산업적, 상업적 활동에 사용하기 위하여 개조할 수 없는 다락방이나 지하실의 상면적
- b) 1층에 위치한 폐쇄되지 않은 공간과 같이, 평지붕, 발코니, 외랑의 상면적
- c) 주차목적으로 개조된 건물의 상면적
- d) 재배용 온실 같은 농장시설이나 축사, 곳간으로 쓰이는 건물의 상면적(1988. 12. 26. 정령 제88-1151호)
- e) 필요한 경우 위의 a, b, c항의 적용에 기인하는 것처럼 주거용으로 할당된 건물외면적의 5/100에 해당하는 면적 - 1989. 1. 1 효력발생(1987. 12. 14. 정령 제87-1016호)

주거용건물의 보수인 경우에 주택당 5㎡의 범위 내에서, 건물위생 개선공사에 활용되는 바닥면적, 발코니·회랑·1층에 위치한 개방된 공간들의 폐쇄로 인한 공간면적은 상면적에서 공제된다.

## 10) 임대투자, 사회주택의 소유권 획득 및 토지공급개발촉진에 관한 법률 제86-1290호(1986. 12. 23)

제65조. 현행법의 공표로부터 3개월의 기한 안에 도시계획법 제112-1조에 부합하는 결정이 내려지지 않을 경우 밀도의 법정제한과 현행법 공표 이전의 도시계획법 제1책 제1권 제2장에 기초한 제한은 효력을 상실한다.

도시공동체, 도시계획문서 작성권을 갖는 꼬뮌간 협동조직 및 파리·마르세이유에 대해서는 기한은 6개월이 적용된다.

위에서 언급한 기한이나 심의에 앞서서 종합적인 검토가 이루어진 협의정비구역(zone d'aménagement concerté : ZAC) 제도에 대한 법정상한밀도의 묵계적 또는 급작스런 폐지는 효력이 없다.

## 2. 법정상한밀도에 관한 도시계획법 해설<sup>3)</sup>

### 1) 법 제112-1조 ~ 제112-7조

1975. 12. 31의 법률 제75-1328에 의해 규정된 법정밀도상한제는 민법 제544조를 수정하지 않으면서 소유권과 건축권을 부분적으로 분리시켰다. 토지소유권에 부착되어있는 건축권은 법률에 의하여 일률적으로 1.0(파리는 1.5)으로 정해진 건축밀도(법 제112-1조에 의해 정의된 개념)에 제한받도록 하고 있다.

대체로 토지소유자는 그들의 토지에서 토지면적과 같은 면적의 건축물을 지을 수 있다(파리에서는 1.5배). 만일 도시계획관련법에 따라 더 많은 면적을 건축할 수 있다면, 토지소유자는 법정상한밀도초과부담금을 납부하여(법률 제333-1조

---

3) Code de l'urbanisme. 1998. Litec. pp.552-555를 번역한 것임.

및 그 이하 참조) “지자체에게 종속되는“ 초과분을 건설할 권리를 취득해야한다. 이처럼 조세적 성격의 메카니즘에 의하여, 법률의 발효시(1976년4월1일) 부동산에 붙어있는 기득권을 유보하고 건축가능공간은 부분적으로 시유화되었다.

실질적으로 법정상한밀도제도는 법률안의 동기설명에서 제시한 바와 같이 단지 도심에서 용적률(coefficient d'occupation des sols : COS)가 1.0 이상인 밀도로 건설할 수 있게 규정된 경우에만 역할을 하는데 요청되었다. 1973년 법정상한밀도제도는 단지 건축허가의 1.5%에만 관련되었지만 토지가치는 44%나 차지하였다. 또한 국회에서는 법정상한밀도를 보다 낮은 수준으로 인하할 것을 제안하였다. 즉, Chauty씨는 일률적으로 0.75를, Claudius-Petit씨는 파리 1.5, 10만명 이상의 도시군 1.0, 10만명 이하의 도시군 0.5로, Dubedout씨는 일률적으로 0.2를 제안하였다.

법정상한밀도는 영토적 적용범위가 제한되어있지만 보편적인 영향력을 갖는 제도이었다는 것을 강조해야한다. 그래서 법정상한밀도는 건축물의 면적과 그 건축물이 입지하고 있는 필지의 면적이 일치할 때, 기존건물의 확장이나 위로의 증축인 경우에 가장 적은 사람들이 거주하는 꼬뮌 등 각지에서 적용될 수 있었다.

그러나 1983년의 제정법은 법정상한밀도의 “혁명적인” 특성을 대폭적으로 제한하였다. 즉, 공공건물은 부담금의 납부에서 제외되었고, 그 결과로 이 부담금은 “지방조세의 범주에 오르게 되었고“, 또한 법정상한밀도는 국가적인 특징을 잃게되고, 인구 5만명 이상의 꼬뮌과 도시계획분야의 권한을 갖는 지자체간 협력기관들은 2배의 범위 내에서 법정상한밀도를 올릴 수 있게 되었다. 그 이후 1985년 7월18일의 법률(제85-729호)은 모든 꼬뮌들에게 두 배의 범위 내에서 지역적으로 적용할 수 있는 법정상한밀도를 올릴 수 있게 하였다. 법정상한밀도는 몇 단계를 거쳐 당초보다 훨씬 유연하게 변모하였다.

마침내 1986년 12월23일의 Méhaignerie법은 지자체의 뜻대로 법정상한밀도를

임의적인 제도로 개편하였고 또한 별도의 조치가 없으면 법정상한밀도를 철폐하는 것으로 간주하는 원칙을 세웠다. 아울러 지방당국이 법정상한밀도를 낮출 수 있다면, 그들은 금액의 어떠한 제한도 없이 이를 올릴 수 있다. 이처럼 법정상한 밀도는 완전히 임의적인 지방조세를 부과하는 제도로 존재하기 위하여 전체적으로 원래의 경직성을 잃게 되었다.

1987년 7월31일 현재, 법정상한밀도는 전국 인구의 25%를 포함하는 2,065개의 코뮌에서 재확립되었다.

## 2) 시행령 제112-1조와 제112-2조

다음의 두 개 조에서 정의되는 건축밀도의 계산방식은 법정밀도상한제나 그 초과부담금 뿐만 아니라 용적률(COS, 시행령 제123-22조)의 산출, 지방설비세(TLE, 법률 제112-7조), 과밀건축물에 대한 부과금(시행령 제332-1조), 주택다양화에 대한 참여금 등에 관련된다.

그러나 파리지역에서 공업 및 업무용 건축을 위한 부과금의 산출은 유효면적(superficie utile)이라는 또 다른 개념을 고려해야 한다(법 제520-5조와 시행령 제520-2조).

## 3) 관련개념

### (1) 순건물상면적(SHON)

1977년7월7일의 정령(제77-739호) 이래, 순건물상면적의 정의는 실제 면적의 여러 가지의 공제에서 기인한다. 이 새로운 정의는 1977년7월8일 이후에 제출된 건축허가신청에만 적용된다.

앞에서, SHON은 이용할 수 없는 면적에 대한 사정액이나 차량주차에 할당된 실제면적을 추가적으로 공제하여 산출된다.

## (2) 총건물상면적(SHOB)

총건물상면적은 접근가능성 여부와 관련없이 평지붕을 포함하여 벽(40cm이상)의 두께를 가지고 있다고 하더라도)을 포함한 다양한 수준의 누적된 면적을 포함한다. 철탑, 배관망, 현관지붕, 1층과 같은 층의 테라스, 통풍구, 기타 상면적을 구성하지 않는 공간 등은 제외된다.

### 3. 법정상한밀도와 토지거래개입구역의 적용<sup>4)</sup>

토지법(1975년12월31일, 일명 Galley법)의 적용조건에 관한 설문조사가 1977년 4월에 7개의 데빠르뜨망(Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhone, Eure-et-Loir, Seine Maritime)에 대한 세부조사를 필두로 시행되었다.

이 설문조사는 조세총국(direction générale des impôts)의 요청에 따라 시행되었는데 이의 결과를 토대로 재정감독관인 P. MARINI와 J. ROCHARD가 국유재산 당국의 기능과 몇 가지 시사점을 도출하는 계기가 되었다. 이들이 작성한 의견서 중 의미있는 부분을 독자들에게 소개하고자 한다.

채택된 표본지역은 토지거래개입구역(ZIF)에서 지자체의 선매권(préemption) 행사시와 같이, 1976년 4월 1일 이래 법정상한밀도에 관한 법률들이 발효됨에 따라 당국에게 제기된 여러 가지의 문제에 접근하는 계기가 되었다. 그러므로 본고

4) P. MARINI et J. ROCHARD. 1978. "La mise en application du PLD et des ZIF", *Etudes foncières*. n.2 automne. pp.24-27을 번역한 것임.

의 목적은 토지법이 적용된지 첫 10개월의 현상을 명확히 밝히는 것이다.

1976년 4월부터 행정당국에 있어서 취해진 습관이나 태도는 개혁의 미래를 좌우할 것이다. 이하에서 종합된 것을 소개하고 또한 현실적으로 필요하다고 인식된 변화나 단순화를 지적하는 것이 유익할 것이기 때문이다.

## 1) 법정상한밀도의 적용

우선적으로 시행된 사업의 과정이나 방법을 평가하는 것이 바람직하다. 그리고 고려된 기간 동안 Galley법의 내용들이 도심의 토지가치 변화에 어떠한 영향을 주었는지를 알아보고자 한다.

## 2) 사업의 절차와 방법

우선 당국에 제출된 서류의 검토는 단순한 의견의 제시, 규정에 따른 평가서의 작성으로 구성된다. 실제적용은 행정당국에 따라 다를 것이다. Seine-Maritime에서는 첫 번째 해법이 규정인 반면 Eure-et-Loir에서는 반대의 상황이 우세하다. 납부액이 종종 많은 금액(10만프랑 이상)이기도 하며, 이런 특성의 부과는 구체적이고 확실한 방법으로 이루어지는 것이 일반적이다. 그 대신에 중요하지 않은 서류(소규모의 개별적인 건설, 증축 또는 개량)는 간단한 방법으로 취급될 것이다. 조세총국이 5만프랑 이하의 세금고지서, 이 한도를 넘어서는 당국의 관례적인 절차에 의한 평가 등과 같이 독특하고 구체화된 행동방침의 채택을 규정하는 것은 바람직할 것이다.

부담금의 근거는 소개된 사업에 적용할 수 있는 용적률(COS)이 할당된, “공한지로 간주되는 토지의 m<sup>2</sup>당 가치”에서 산출된다. 이 규칙은 “공한지”에 관련되는 거래가 대도시 도심에서 대단히 드물게 일어나는 한 해석의 문제를 야기할 수

있다. 그렇지만 어떤 당국은 이 유일한 범주 속에서 비교의 용어를 검토한다. 반대로 파리 토지업무국(DSFP)은 건축물에 영향을 미치는 거래에서 토지비용에 해당하는 부분을 제외하려고 하는, 토지세 부담이라고 하는 방법을 적용한다. 후자의 방식은 대단히 보편적으로 이용되는 것이 바람직하다.

한편, 법정상한밀도에 비교하여 관련 토지의 건축가능성을 평가하는 것이 필요하다. 시행된 결과를 관찰한 결과 모두 동일하지는 않았다. 당국은 도시계획도에 의하여 정해진 배치는 어떻든 간에 사업의 COS를 고정하기도 하고 (Seine-Maritime의 경우), 때로는 밀도가 낮은 지역에서 납부금을 과대평가하게 하는 것인, POS에 의해 정의된 것이 아니고 현재 기존건물의 COS이 관련되기도 하고 (Eure-et Loir의 경우), 때로는 현행 계획상의 COS를 적용하기도 하였다. 데 빠르뜨땅 또는 사업주체에 따라 다르게 적용되는 것은 결국 다양한 수준에서 납부금을 결정하게 한다. 이러한 관행적인 잘못된 방법은 꼬뮌이나 청원인에게 나쁜 영향을 미친다.

그러므로 법률적 자료에 가장 일치하는 방법은 POS에 규정된 것 이하일 때는 사업의 COS를 채택하고 반대의 경우에는 POS에 규정된 것을 채택하는 것이다.

### 3) 토지시장에 대한 조세영향

도심의 토지거래가격에 대한 세금납부의 직접적인 영향에 관하여, Galley법률의 제안자가 주장하는 논거는 다음과 같다. 즉, 개발업자는 수용할 수 있는 토지세 수준을 정하기 위하여 부동산시장에 제공되는 건물의 판매가격을 미리 정하는 통상적인 방법을 갖고 또한 예상되는 수익에서 경영비, 건설비 등을 공제하는 일종의 “역산”에 착수하게 된다. 납부금은 논리적으로 사전에 전가되고 토지소유자에게 주어진 액수를 공제한다. 이는 부동산의 가치하락에 기인한다. 그러한 발상은 경제적 논리에서와 같이 부동산시장의 전문가들에게서 관찰되는 행태와

일치한다. 그럼에도 불구하고 새로운 규정이 구체적으로 적용된지 10개월 동안에는 예상된 효과가 나타나지 않았다.

르 아브르(Le Havre), 루앙(Rouen) 등에서 뿐만 아니라 파리에 대한 조사과정에서, 법률시행전에 확립된 수준보다 낮은 가격으로 택지를 판매하는 3가지 경우만을 추출하는 것이 가능하였다. 하지만 두 가지 사례가 결정적이지 않고 나머지 하나의 사례만이 입법가들에 의해 받아들여진 추론을 설명하고 있다. 일반적인 고찰이 적절하게 이루어지기 위해서는 너무 격리되어있다. 반대로 파리에서 토지소유자와 건설업자는 그들의 부담금을 반반씩 분담하도록 하고 있다. 주어진 주택가격의 상승을 유발하는 그러한 메카니즘은 파리부동산시장에서 자주 채택되는 대표적인 형태일 것이다.

어쨌든 형성된 논평은 현재 어떠한 결정적인 효력을 갖지는 않는다. 수혜지자체가 부동산취득수요에 비하여 유효한 자원을 활용하기 위하여 새로운 부담금을 유발할 수 있는 토지시장은 대단히 협소하다(예를 들면 루앙에서 1년에 10여건, 파리에서는 50여건의 소유권이전이 이에 해당한다). 당연히 이러한 상황은 현 정세의 영향과 법률의 점진적인 효력발생에 의하여 악화된다.

#### 4) 토지거래개입구역(ZIF)에서의 시행

그러나 아직 단편적이고 유동적인 적용에서 일반적인 교훈을 얻는 것은 어렵다. 수많은 도시계획의 수립에 영향을 미치는 지체는 그에 해당하는 토지거래개입구역(ZIF)을 설치하는데 장애요인이 되었다. 한편 중규모의 꼬뮌지역에 설치된 토지거래개입구역은 시정책에 기인하는 이유이거나 자원의 부족으로 인하여 대부분 이용되지 않고 있다. 파리시와 릴 도시공동체(communauté urbaine de Lille)만이 지금까지 Galley법률이 그들에게 부여한 새로운 수단을 일관성있게 활용하였다. 그러나 선매권이 법정상한밀도의 적용에서 추출된 자원에 의해 재정적으

로 보증되도록 하는 원칙이 지자체에게 단지 일회적인 주도권을 쥐도록(그래서 관련토지시장의 변화에 영향이 최소화된다) 허용하는 것을 염두에 두어야 한다.

그럼에도 불구하고 이와 같은 상황은 국유재산당국에게 방법론상의 문제점을 제기한다. 현재 두 가지 유형의 상황을 관찰할 수 있다. 첫째, 양도의사신고(DIA)를 받은 시당국은 어떠한 의미있는 분류를 하지 않고 자동적으로 문서들을 DSF에게 전달한다. 둘째, 관련요원들은 선매정책을 채택하고 지자체들이 처음에 어떤 이익을 부여하는 사업인 경우에만 국유재산당국에 제출한다.

첫 번째 가정에서 양도의사신고는 간단한 검토와 순수하고 단순한 문서보관을 야기한다. 이렇게 수집된 정보는 부동산평가 파일과 당국이 사용하는 문서수집 수단을 완성하기 위하여 사용되지 않는다는 것은 유감스러운 일이다.

두 번째 상황은 파리에서 관찰된 것이다. 1976년에 제출된 1,800건의 양도의사 신고에 대하여 단지 20건의 의견요구서가 DSFP에 제출되었고 관련된 3건의 거래는 선매권의 대상이 되었다. 지난 해 동안에 시당국은 공공주차장으로 변형될 수 있는 상업용 정비공장과 이민노동자 숙소로 활용하기 위한 가구가 딸린 호텔에 대해서만 그러한 발의권을 구상하였다.

이러한 기준들이 정립되고 시행될 때 의견요구서를 받은 당국의 수준에서 진정한 평가에 전념하고 또한 오늘날 실행된 간단한 검사로 만족하지 않는 것이 바람직하다. 문제된 거래는 과도한 업무의 부담을 초래하지 않을 만큼 대단히 드물다.

이러한 관점에서 도시환경 속에서 시행되는 장기정비지구(ZAD; zone d'aménagement différencié)의 절차와 현재의 의식구조와 지방재정 상태에서 대단히 선택적인 토지거래개입구역(ZIF; zone d'intervention foncière)의 운용방법을 구별하는 것이 중요하다. 첫 번째 경우에서 당국의 개입을 의견의 작성에 한정하는 것이 논리적이다. 요컨대, 임무는 도심에서 빈번히 일어나는, 장기정비지구라는 대단히 복잡한 절차의 소규모 거래를 제외할 수 있는 임계치(예를 들면 10만 프

량 또는 20만 프랑)를 결정하는 것을 권장하고 있다. 이러한 조치들은 토지당국에게 중요하지 않은 수많은 서류로부터 헤어날 수 있게 해준다.

나아가 도심지역에서 두 가지의 법정절차(ZAD와 ZIF)의 공존에 대하여 자문하는 것이 필요하다. 현재의 상황은 평가방법과 선매기준이 명확한 경우에만 정당화된다. 사실, 부동산시장의 변화(특히 파리에서)는 이론적으로 밝혀진 양자간의 격차를 어느 정도 헛되게 한다는 것을 입증해야 한다. ZAD가 부동산가격의 통제 분야에서 결정적인 영향을 주지 않게 되는 시점부터는, 파리에서 임무의 사업이 보여주는 것처럼, 그들의 유일한 구체적인 용도는 선매권환을 행사하는 것이고 또한 ZIF의 설치는 역시 대단히 잘 이용하게 한다.

그러므로 도심에서 기존 ZAD를 재검토하고 시장동향에 대한 평가덕분에 두 절차를 이중적으로 활용하는 경우를 파악하는 것이 논리적이다. 그러한 상황이 나타날 때 ZIF만을 채택할 수 있을 것이고 너무 구속적인 ZAD는 포기할 것이다.

#### 4. 법정상한밀도에 관한 평가서 - 일드프랑스를 사례로- 5)

정부는 1983년 재정법 개정을 계기로 새로운 법정상한밀도 제도를 선보였다. 의회는 1982년 11월 19일에 법정상한밀도를 초과하는 부분에 대해서 <<순수한 지방세>> 성격의 부담금을 부과하는 조항을 통과시켰다. 국가는 부담금에 대한 자신의 지분을 포기하였다(부담금의 25%는 지방공공단체 설비기금이라는 명목으로 전체 꼬핀에 반환될 것이다). 인구 5만명 이상의 꼬핀이나 연합기관에게 도시계획권환을 위임하는 꼬핀들은 1.0으로 정해져있던 법정상한밀도(파리는 1.5)를 두 배로 확대할 수 있을 것이다.

이렇게 되면 Galley법이라는 이름으로 더 잘 알려졌고 7년에 걸쳐 수없이 논의

---

5) René BRECHET. 1983. "Le plafond legal de densité un blan - le cas de l'Il de france", *Etudes foncières*. hiver pp.23-27을 번역한 것임.

되었던 1975년 12월 31일의 법은 슬며시 개정될 것이다. 법정상한밀도는 대규모 인구밀집지역의 중심지에서 건설산업의 눈부신 추락의 책임을 떠맡는 일종의 희생양이 되었다. 그렇지만 이 제도는 법정상한밀도를 넘기지 않도록 하기 위해서 취득해야 할 토지를 지방자치단체에게서 환매하는 것을 근거로 하고 있다. 아주 혁신적으로 보여지는 이 제도는 <<건축권의 부분적 공유화>>라는 용어로도 사용되었었다.

이러한 제도적 변화의 시점에서, 새로운 규정에 의한 파급효과를 점검하고, 이번 조치와 가장 밀접한 관계가 있는 일 드 프랑스 지역을 사례로 법정상한밀도에 대해 신속히 평가하는 것도 유익한 일이 될 것이다.

### 1) 법정상한밀도의 재정적 수익

법정상한밀도로 인한 일 드 프랑스의 수입은 국가전체의 평균 60%를 차지하고 파리는 40% 가까이 된다. 그러나 이는 본질적으로 파리의 자체적인 문제라 하겠다.

파리를 제외하고 가장 문제가 되는 데빠르뜨망은 오드센느(Haut-de-seine)로서, 이곳에 속한 꼬뮌들은 레지옹의 모든 꼬뮌들에 의해 징수된 수입의 1/4 가까이 받는다(이것은 같은 레지옹의 다른 6개 데빠르뜨망의 경우와 같다).

어떻든 오드센느에서조차 법정상한밀도는 꼬뮌들에게 비정기적인 수입을 주고, 이것은 투자예산의 기껏해야 1~2%에 해당한다.

뇌이(Neuilly)시의 사례는 특기할 만하다. 법정상한밀도가 가져다 주는 수입이 투자예산의 10%를 차지하기 때문이고(지방설비세(TLE)의 비중보다 월등히 크다), 정기적으로 징수되기 때문이다.

반대로 쉐느쎄드니(Seine-saint-Denis)와 발드마른느(Val-de-Marne) 데빠르뜨망의 꼬뮌들의 재정적 수익은 낮다. 이런 현상은 토지점용계획(POS)의 조항과 직접

적 연관이 있다. 즉, 썬스랜드의 경우 거주가 가능한 면적의 16% 만이 1보다 높은 COS를 갖고, 발드마른드의 경우에는 8% 이하가 이런 경우이다. 파리의 경우에는 거주가 가능한 구역의 대부분이 1.5 이상의 용적률(COS)을 갖는다.

레지옹의 공사(établissement public)에 의해서 걷히는 뭇은 레지옹 예산의 약 1%에 해당한다는 점에 주목할 필요가 있다.

## 2) 사업의 밀도

법정상한밀도를 설정하는 근본적인 목표 중의 하나는 도시밀집지역 중심지의 밀도를 제한하지는 데 있었다. 건축주는 법정상한밀도를 넘는 부분의 건축권한을 지자체로부터 많은 돈을 주고 되사기보다는, 건축상한밀도에 근접하지만 넘기지는 않는 밀도로 사업을 시행해서 부담금을 피하려 할 것이기 때문이다. 다시 말해서, 법정상한밀도 초과로 인해 부과되는 부담금을 피함으로써 실현되는 절감액이 총매상고의 축소를 보상할 수 있다는 것이다.

그래서 파리와 오드센느에서 1978년부터 1980까지 교부된 건축허가를 분석해보면, 법정상한밀도초과부담금을 유발한다고 하더라도 토지점용계획이 수립되어있는 지역의 건축권한은 최대로 이용된 것을 알 수 있다.

그렇지만 이런 행동이 허용된 용적률이 상대적으로 작은 경우에서만 이해될 수 있다는 것을 알 수 있다.

이런 관점에서 보면, 높은 용적율이나 고층을 요구하게 되는 과도한 밀도와와의 싸움은 이미 1975년에 승리하였다. 대부분의 지역에 기존의 밀도보다 낮은 건축권한을 적용하기로 한 토지점용계획의 공시, 환경단체들의 압력, 탑상형 또는 장방형의 주거용 건물을 거부하고 삶의 질을 추구하는 문화적 변화, 전통적 기준로의 회귀 등 때문이다. 이렇게 “바람직한” 도시계획을 촉진하려는 세금의 신설(이것은 역설적 방식이다. 도시계획문서에 주어진 역할일 뿐 조세제도의 뭇은 아

니기 때문이다)을 결정하였다. 또 다른 역설은 더 이상 문제가 되지 않아 보이는 시점에 결정되었다는 것이다.

### 3) 건설산업의 실제

법정상한밀도의 창설은 이미 지어진 건축물에도 영향을 미치는가? 다시 말해서 이미 공급된 주택의 가격이 상승하였는가? 이에 대한 개략적인 대답은 확실하다고 할 수 있다. 파리에서 주택원가에 미치는 법정상한밀도의 영향력은 약 10%, 때로는 그 이상일 수도 있기 때문에 무시할 수 있는 정도는 아니다.

그렇기는 하지만 이 제도에 대한 평가는 신중해야 할 것이다. 토지세와 주택거래는 무관한 것이 아니기 때문이다. 즉, 택지시장에 대한 유발효과를 갖는 것은 고소득층주택(또는 사무실)이라는 주장은 근거가 없는 것은 아니다. 파리의 경우, 주택거래가 비싸게 이루어졌을 때부터(1981년 m<sup>2</sup>당 평균 13,000프랑), 주택공급이 시장의 요구에 적응이 되었고 토지세 역시 같은 상황이었다. 만일 반대로 법정상한밀도 초과분에 대한 부담금이 없어지면 오르기 전 가격으로 주택매매가 이루어지는 시점부터 주택시장의 요구는 체계적으로 낮아지게 될 것이다.

사회주택(logement social)의 경우, 법정상한밀도의 창설이 가져다주는 영향을 검토해보는 것도 흥미 있는 일이었다. 파리 지역에서 꼬뮌 또는 도시계획관련 권한을 갖는 꼬뮌간 협동기관은 법정상한의 2배 또는 그 이하의 건축밀도에 기인하는 초과부담금의 반만을 받아왔다는 점을 우선 상기해야 한다(지방에서는 3/4). 그러나 저렴임대주택(HLM) 기관에서 지은 사회주택으로 인하여 지불되어야 하는 부담금의 경우라면, 이 징수액의 전체는 밀도 2.0의 한도 내에서(파리시의 경우 3.0) 꼬뮌에게 할당되었다.

현실적으로 꼬뮌은 징수한 이윤을 사회임대주택 건축주에게 돌려주든지(완전히 저렴임대주택기관에 해당될 때), 아니면 이윤을 녹지대, 부동산 매입, 지정 또

는 등록된 건물의 복원 등과 같은 곳에 할당하기로 했다면 이월시키지 않을 가능성을 갖는다. 이런 이유들로 해서 법정상한밀도의 창설은 어떻게 보면 사회주택 건설업자들에게 유리한 것으로 비춰졌다.

#### 4) 주택의 개보수

법정상한밀도의 창설을 정당화하는 목적 중의 하나는 조밀한 건축으로 인한 수익성을 감소시켜 기존주택을 보존하면서 개보수를 촉진하려는 것이었다. 파리에서, 강한 수요에 의해서 연동되었던 주택신축은 기존의 주택재고에 대한 강한 수요의 연동으로 지체되었고, 이로 인해 민간의 재개발사업이 발전되었다. 일 드 프랑스 도시계획연구소(IAURIF)의 조사에 따르면, 파리 및 그 주변도시권에서 매년 35,000 ~ 40,000호의 낡은 가옥의 1/3은 부동산업자에 의해서 시행되었다. 대체로 사업을 시행할 경우 공사가치 이상으로 자산가치가 증대한다고 나타났다. 특히 파리의 몇몇 구역처럼 위치가 좋을 경우에는 가격이 엄청난 수준에 이른다.

그러므로 법정상한밀도의 창설은 낡고 개성 없는 건물의 투기적 재건축현상(흔히 그런 건물이 거의 새 건물 값으로 팔리기도 함)을 가속화했다고 예상할 수 있다. 이 형태의 사업은 철거/재건축 형태의 사업 못지 않게 사회적으로 불합리한 문제가 나타나는데, 일 드 프랑스 도시계획연구소의 조사를 보면 확실할 것이다. 즉, 파리 및 그 주변도시지역에서 “전국주택개량협회(ANAH)의 도움으로 개보수된 주택의 1/4만이 사업후의 세입자와 이전의 세입자가 같았고, 이들은 1948년 법에 준하는 임대료를 내는 행운을 누렸다. 이 비율은 ANAH의 지원이 없는 사업이라면 분명히 더 낮아질 것이다.”

밀도가 법정상한을 크게 웃도는 파리도시권의 중심지에서, 법정상한밀도의 영향력으로 기존 재고 주택에 나타나는 다른 하나의 양상은 기존의 바닥면적을 넓

힐 때(주방과 욕실 설치, 다락방 개조하기) 받게되는 불이익이다.

실제로 법정상한밀도가 적용된 건축허가 중 2/3는 기존의 면적을 넓히고자 하는 것들이다(요컨대 소규모 확장으로서 오드센느에서는 100평방미터 이하가 75%이고 파리에서는 80%). 파리는 60%, 오드센느는 70%가 이러한 확장공사에 해당한다.

## 5) 토지가격

법정상한밀도제도의 또 다른 목표는 토지가격에 관한 것으로, 만일 이 제도가 제대로 기능을 발휘했다면, 지나친 비용 증가 없이 토지세로의 법정상한밀도 초과부담금의 점차적 통합을 허용하는, 토지가격 상승의 현저한 둔화를 관찰할 수 있었을 것이다. 토지매도자가 요구하는 가격은 법정상한밀도 제도가 없었다면 내지 않았을 법정상한밀도 부담금이 빠진 가격이었을 것이다. 즉, 투자와 운용면에서 추가적인 부담을 하게 한 고밀도(용적율 1.0 또는 1.5 이상) 건설사업으로 인하여 자금보유자와 지자체간에 토지이익을 나누어야한다.

사실상 법정상한밀도 명목으로 징수되는 부담금 산정의 근거가 되는 지가변화를 관찰한다는 것은 이러한 개요의 정당성을 검증하게 할 수는 없는 것이다.

파리의 몇몇 구(2구, 4구, 8구, 9구, 16구 등)나 근교의 꼬뮌(블로뉴, 뇌이, 쉬르센느 등)들의 지가는 같은 구역 안에서도 내부적으로도 큰 차이를 보인다. 지형이나, 지하철역과의 근접성, 또는 흥미를 끄는 시설물의 유무, 때로는 도로변 여부에 따라 평가가 달라진다. 그 때문에 토지의 가격변화를 비교하여 보면 구나 꼬뮌 전체에 분포된 택지의 가격변화를 비교하는 것은 그다지 합리적인 행위는 아니다.

<부표 14> 파리의 토지가격 변화(평방미터당 최고가)

|      | 1978       | 1979       | 1980       |
|------|------------|------------|------------|
| 제1구  | 3000/3300  | 3000/4000  | 3000/3500  |
| 제2구  | 5500/6500  | 3600/4500  | 3500/6000  |
| 제3구  | 2000       | 2200/2600  | 2700/3000  |
| 제4구  | 4000       | 6750       | 3000/5500  |
| 제5구  | 2800/3300  | 2800/4000  | 3000/4000  |
| 제6구  | 3600/4500  | 3600/3800  | 4000/4600  |
| 제7구  | 4200       | 4200/5000  | 4000/4200  |
| 제8구  | 3000/12000 | 4200/12000 | 3500/18000 |
| 제9구  | 2000/3000  | 2000/4000  | 2000/5250  |
| 제10구 | 1500/3750  | 1350/2250  | 1800/2700  |
| 제11구 | 1350/1500  | 1350/1650  | 1500/2000  |
| 제12구 | 1200/1700  | 600/2500   | 1800/2300  |
| 제13구 | 1100/1800  | 1060/1800  | 1100/6920  |
| 제14구 | 1800/2000  | 1800/3000  | 2200/2750  |
| 제15구 | 1650/3000  | 2200/3000  | 2000/3000  |
| 제16구 | 2250/4500  | 2800/4500  | 2700/4500  |
| 제17구 | 1250/2000  | 2200/4000  | 2500/3600  |
| 제18구 | 1300/1800  | 1500/2250  | 1400/2500  |
| 제19구 | 1000/1500  | 900/1650   | 1425/1930  |
| 제20구 | 1200/1800  | 800/1800   | 1200/1830  |

주 : 법정상한밀도가 적용된 252건의 건축허가를 분석한 결과임

<부표 15> 오 드센느의 9개 꼬뮌에서의 토지가격변화(평방미터당 최고가)

| 꼬뮌                  | 1978      | 1979      | 1980      |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|
| Boulogne            | 200/1000  | 850/1200  | 600/1200  |
| Clamart             | 700       | 350/750   | 600       |
| Clichy              | 500       | 580/700   | 500/900   |
| Issy-les-Moulineaux | 550/720   | 400/600   | 600/700   |
| Levallois-Perret    | 500/650   | 650/900   | 10000     |
| Malakoff            | 400/430   | 500       | 500       |
| Montrouge           | 650/800   | 555/850   | 500/900   |
| Nuilly              | 2250/2700 | 1800/3500 | 2800/5200 |
| Suresnes            | 550/700   | 500/10000 | 1000      |

주 : 법정상한밀도가 적용된 112건의 건축허가를 분석한 결과임

지가문제에 대해서는 세 가지 유형의 지역으로 분류할 수 있다.

- 많은 지역에서 처럼 상대적으로 가격이 안정된 곳(파리의 제1구, 5구, 15구, 20구, 이씨-레-물리노, 말라코프, 몽루쥬)
- 파리의 제8구나 9구처럼 인기있는 지역으로 최대의 가격상승이 있는 곳
- 이미 위에서 언급했듯이 법정상한밀도가 완전하게 효력을 발휘하는 뇌이의 경우처럼 고르게 가격이 상승한 곳 등이다. 이런 구체적인 사례를 보면 지가에 작용하는 법정상한밀도의 목표는 효과가 없는 것으로 나타났다.

## 6) 종합평가

지난 5년간 중앙도시권에서의 신축건물은 현저하게 줄었다.

<부표 16> 연도별 준공주택수

| 구분   | 파리     | 제1차 동심원내 지역 |
|------|--------|-------------|
| 1977 | 17,211 | 23,597      |
| 1978 | 18,605 | 22,415      |
| 1979 | 12,838 | 18,883      |
| 1980 | 6,676  | 14,343      |
| 1981 | 6,081  | 17,183      |

자료 : SIROCO

첫 번째 분석으로는 죠제프 콩비의 말처럼 법정상한밀도는 <<효력이 의심스러우>> 것이었다고 지적해 볼 수 있다. 왜냐하면 프랑스의 꼬뮌 중 법정상한밀도의 영향을 가장 많이 받는 파리의 경우 연간 건축속도가 셋으로 나뉘어졌기 때문이다.<sup>6)</sup>

6) 신축건물에 대한 법정상한밀도효과는 제도시행 후 4년 동안에만 체감되었다고 볼 수 있는데 이기간

만일 법정상한밀도제도가 1975년 이후에 지어진 신축건물에 영향을 준 유일한 조처였다면 이런 분석이 가능할 것이다.

그러나 사실상 다른 국가적 요인들도 언급될 수 있겠다.

- 1976년 7월19일 부동산가격상승에 대한 과세법
- 택지에 대한 부가가치세율의 인상
- 잠재적 매수인들의 지불능력의 무력화
- 부동산 대출 이자율의 인상
- 문화적 변화(구시가지의 보존, 자연에 대한 갈망과 그로 인한 외곽지역의 단독주택 선호현상).

일 드 프랑스 지역에 고유한 요인은 다음과 같다.

- 1975년 신규주택의 막대한 재고량
- 인구증가율의 완전한 감소 (1975-1982년 이 레지옹의 인구증가율은 프랑스 전체보다 낮았고, 이 같은 현상은 세기초 이래로 처음있는 일이다)
- 기존보다 낮은 건축권을 부여하는 토지점용계획상 대한 보존적 조항
- 중앙도시권에서의 토지공급부족(이곳에서는 대부분의 사용가능한 토지는 지난 수십 년간 이미 공급되었고, 개간되지 않은 산업용지, 공간적 여유가 있는 교외의 주택단지, 저밀도 공동주택단지 등과 같이 이미 점유된 토지의 사용은 비쌀 뿐 아니라 꼬뮌의 승인을 받기도 어렵다).

이로 인해 이원론적 자세를 취할 수밖에 없고, 법정상한밀도가 중앙 도시밀집 지역에서 신규주택 건설부진에 대해 전체적인 책임을 떠맡게 되었다고 할 수 있겠다.

법정상한밀도는 이러한 건설부진에 확실하게 기여했지만 동시에 파리, 뇌이시, 지방공사에는 무시할 수 없을 정도의 연간 수익을 올려주었고, 수도권의 다른 꼬뮌들에게도 부수적인 수입원이 되었다. 한편, 중앙 도시밀집지역에서, 특히

---

은 건축사업을 계획하고 시행하는데 필요한 시간이다.

파리에서 사회주택건설을 촉진했다고 말할 수 있겠다.

## 7) 새로운 방향설정

1982년 11월 19일에 1982년도 재정법을 위해 열린 국회에서 정부는 법정상한 밀도를 다룬 도시계획법의 관련조항을 개정할 목적으로 다음과 같은 수정안을 제시했다.

- 제333-3조 : 꼬뮌이나 도시계획권한을 갖는 꼬뮌간 협동조직에는 부담금 수익의 3/4을 할당한다. 그리고 남은 1/4은 데빠르뜨망에게 할당하고 지방공공단체의 설비기금에는 할당하지 않는다(법률 제333-6조는 폐지).

- 파리 근교의 특별한 사례를 다룬 제333-4조는 폐지된다.

- 제112-1조(세 번째 별행)은 도시계획관련집단에 속해 있는 꼬뮌들에게, 아니면 인구 5만명 이상의 꼬뮌에게 법정상한을 1에서 2까지(파리의 경우 1.5에서 3.0까지) 조정이 가능하게 해주는 조치로 이루어졌다.

- 제112-4조(네 번째 별행)는 폐지된다(비위생적이거나 위험한 사태를 막을 목적으로 지어졌으나 법정상한밀도를 따르지 않은 건물들).

일드프랑스 지방의 경우, 이러한 조치들에 대해서는 다음의 몇 가지 해설이 필요하다.

- 이 개혁으로 지방공사는 커다란 손실을 입게된다. 사실상 그 동안 법정상한 밀도 수입의 1/4(연 3000만 프랑에 가깝다)을 받아 주민에 대한 사회정책을 시행하고 녹지공간을 조성하는데 쓰여왔다(녹지공간 사무소에 지급). 이제 이 수입이 삭감된 만큼 1983년 예산에서는 이 부분이 재검토되어야 할 것이다.<sup>7)</sup>

- 반대로 파리지의 경우는 모든 면에서 유리하다.

· 개발 고유의 목적에 따라 법정상한밀도를 1.5에서 3.0 사이에서 조정할 수

---

7) 이 수입은 실제로 약 18만 프랑으로 추산되며, 계획허가들은 연기되어야 한다.

있게된다.

· 법정상한밀도 명목으로 납부되는 부담금 전액(꼬뮌 몫의 3/4과 데빠르뜨 망 몫의 1/4)을 받게 될 것이다. 개정 전의 파리시 몫은 징수액의 절반뿐이었다.

- 데빠르뜨망 역시 혜택을 본다. 법정상한밀도 명목으로 부담금의 1/4을 받게 되기 때문이다(개정 전에는 전혀 받는 것이 없었다).

- 법정상한밀도 수입의 반을 받았던 꼬뮌들은 이제부터는 3/4을 받게 될 것이다. 게다가 근교의 인구가 5만명 이상인 26개의 꼬뮌들은 실질적으로 용적율을 높이는 것을 받아들이는 조건으로 법정상한을 1에서 2사이로 조정할 수 있게 된다.

- 지방공공단체 설비기금을 매개로 하여 혜택을 입어왔던 레지옹의 다른 꼬뮌들은 이러한 이점을 잃게될 것이다.

결론적으로 법정상한밀도제의 개정은 주로 파리를 대상으로 이루어진 것으로, 파리는 이제부터 이 제도에 대해 무서운 지배력을 지니게 될 것이다. 만일 파리 시의회가 실질적으로 법정상한을 높이면 수입원을 포기하게 될 것이며, 법정상한밀도의 구속에서 풀렸다고 생각하는 몇몇 토지소유자들은 가격조정에 나설 것이며, 그러다 보면 토지세 부담이 그다지 가벼워지지 않을 우려가 있다. 다른 한편으로는 저렴임대주택(HLM) 기구, 그 중에서도 파리의 저렴임대주택사무국의 경우에는 더 이상의 이득이 없다는 것이다. 꼬뮌으로부터 법정상한밀도 명목으로 받던 특별수당 때문에 유리했던 상황이 더 나아질 것이 없고 오히려 토지세 항목으로 추가도움을 요청해야 할 것이고 그로 인해 시나 레지옹(이미 법정상한밀도 수입은 감소된 상태다)의 예산에 부담을 주게될 것이다.

반대로 만일 파리가 개정 전의 조치를 유지한다면 개발업자와 건설업자간의 미묘한 관계가 될 수도 있다. 개발업자와 건설업자는 신축건물이 손해를 보게되는 체제의 개정을 거부한다는 것을 이해 할 수 없어 할 것이다.<sup>8)</sup>

아무튼 1983년 4월부터는 이 문제에 대한 흥미로운 토론이 예상된다.

---

8) <<파리의 주택난>>을 주제로 1982년 11월 9일에 열린 기자회견에서 파리시 시장은 개인건축 붕괴의 원인으로 법정상한밀도를 거론하지 않았다.

## 5. 법정밀도상한제의 개혁<sup>9)</sup>

법정밀도상한에 대한 개혁은 대대적인 홍보도 거치지 않고 의회에서 결정되었다. 1975년 12월 31일 법에 의해 정해진 법정상한밀도 제도에 대한 주요 개정안을 다음의 6가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 법정상한밀도 초과로 얻어지는 부담금 수입의 공공단체에 대한 할당조건이 바뀌었다.

- 부가가치세 보상기금에 의해 징수되던 부과금 부분이 사라졌다. 일 드 프랑스 지방이 이익을 취해왔던 몫 역시 없어지고 1982년 12월 31일 이후에 교부되는 건축허가에 대한 부담금만을 향유하게 된다.

- 이제부터 부담금 수입은 다음과 같이 나뉜다.

· 3/4는 꼬뮌이나 건물이 소재하고 있는 토지를 관할하는 꼬뮌간 협력단체의 몫이다.

· 1/4은 데빠르뜨망의 몫이다.

둘째, 법정상한밀도 초과부담금 수입의 법적 사용을 제한하는 항목이 삭제된다. 지방공공단체는 자의로 사용처를 정할 수 있다.

셋째, 위험경고나 위생불량 경고를 받은 건물에는 기득권의 특전이 주어진다. 이 부분은 1975년 12월 31일 법에서는 제외되었던 것이다. 심하게 파손된 건물에 가해지는 개보수 사업으로 얻어지는 경제적 이익은 한층 높아지게 되며, 만일 건물 재건축이 밀도를 높이지 않는 한 이러한 사업에서 얻어지던 법정상한밀도 초과부담금은 전혀 없을 것이다.

---

9) Patrick FEVRIER. 1983. "La reforme le plafond legal de densité", *Etudes foncières*. hiver. pp27-28을 번역한 것임.

넷째, 법정상한밀도 초과부담금이 도시계획법 제333-5조에 적용되는 기관들에 의해 납부될 때, 이제부터 꼬뮌이나 도시계획권한을 갖는 꼬뮌연합들은 법정상한밀도 초과부담금 수입을 전액 갖게된다. 민관합작기업(société d'economie mixte ; SEM)도 경우에 따라서는 법정상한밀도 초과부담금상환으로 이익을 얻을 수 있다는 사실에 주목해야한다. 이는 지방공공단체가 법정상한밀도 초과명목으로 징수한 수입을 사회주택건설에 사용하겠다는 결정을 내릴 때 가능해진다.

다섯째, 이제부터 국가나 레지옹, 데빠르뜨망, 꼬뮌에 의해 세워진 건물이나 문화, 과학, 교육의 용도로 공공기관에 의해 지어진 건물들은 법정상한밀도 초과부담금을 감면 받는다. 건물이 있는 토지에 대한 토지세와 지방설비세를 지속적으로 감면을 받기 위한 조건은 다음과 같다.

- 공공사업 또는 공공 용도로 사용
- 비수익성 사업

여섯째, 전국을 법정상한밀도 1.0으로 엄격하게 제한하던 것을 완화한다. 법으로 법정상한밀도 수준을 조정할 수 있게 해놓았기 때문이다.

○ 조정권자

- 도시계획 수립과 도시개발정비의 권한을 갖는 꼬뮌 연합
- 만일 꼬뮌 연합이 존재하지 않을 경우, 주민이 5만명 이상인 꼬뮌.

○ 지리적 범위.

새로 확정된 법정상한밀도는 연합을 이루고 있는 꼬뮌들의 지역 또는 인구 5만 이상의 꼬뮌 지역에 적용될 것이다.

○ 조정의 범위

- 최하한은 그대로 1.0으로 한다(파리는 1.5).
- 최상한은 2.0으로 한다(파리는 3.0).

관할지방자치단체는 법정상한밀도를 중간 수준으로 정할 수 있다(예를 들면 1.2 또는 1.5)

○ 조정 결정의 시기

관할 지방자치단체의 심의기구의 임명 또는 선거 후 6개월 이내에 새로운 법정상한밀도를 정하는 것을 허용한다.

- 인구 5만명 이상 꼬핀의 의회 의원 선거일을 기준으로 한다. 1983년의 경우, 3월 시의원 선거일로부터 6개월이 기한이 될 것이다.

- 꼬핀이 그들의 협동조직 심의회에 대표를 지명한 날을 기준으로 한다.

법정상한밀도를 지역적으로 새로 개정하는 결정은 같은 조건하에서만 이루어질 수밖에 없고 원칙적으로 차기 시의회 선거 이후에 이루어지게 된다. 이 조치는 다음의 경우를 조정하기 위한 것이다.

- 건설 이익을 최소한이라도 법적으로 보장해주기 위해

- 법정상한밀도를 지역의 새로운 다수당의 목표에 맞추어 적용하고자 하는 지역위원을 이롭게 하기 위해

○ 결정절차

꼬핀 연합이나 시의회의 심의를 거쳐야 한다.

- 첫째로, 과반수의 동의를 얻어 규칙을 정할 것 : 조정결정이 시행되기 위해서는 주민 절반의 위임을 받은 꼬핀들 중 2/3 또는 주민의 2/3가 위임한 꼬핀 중 절반이 동의해야한다.

- 둘째로, 시의회의 심의는 법정상한밀도 개정 계획에 대해서 미리 인접 꼬핀에게 의무적으로 홍보해야한다.

○ 새 법정상한밀도에 맞춰진 건축허가는 상한의 개정을 관할하는 지자체의 심의를 거친 후에 교부될 것이다.

## 6. 새로운 밀도 상한<sup>10)</sup>

1983년 재정법 제31조는 인구 5만명 이상의 꼬뮌 또는 도시계획, 도시정비계획수립에 관한 권한을 갖는 꼬뮌그룹으로 하여금 법정상한밀도를 1.0과 2.0 사이 (파리는 1.5에서 3.0 사이)에서 정할 수 있게 하였다. 이러한 가능성은 시기적으로 제한되었다.

즉, 관련권한을 갖는 자치단체들은 시의회의 선거 이후 6개월, 꼬뮌그룹들은 그들의 심의기관이 설치된지 6개월이 경과되기 전에 법정상한밀도를 수정할 수 있다.

또한 이 기한은 건설업자에게 최소한의 법률적 안정성을 보장하기 위해, 그리고 너무 빈번하게 수정함으로써 부동산시장을 침해하고 도시계획사업의 수익성과 비용의 경제적 산출을 교란하지 않기 위하여 법으로 정하여졌다. 결국 법정상한밀도의 지역적인 상승은 조밀한 도시조직에서 사업들을 전개하는 건설업자 또는 개발업자들의 기회주의적인 태도를 야기할 수 있다.

### 1) 1983년 법정상한밀도 수정의 결산

1983년12월31일 현재 법정상한밀도 수정시행의 결과를 잠정적으로 도출할 수 있을 것이다. 법정상한밀도는 26개의 인구 5만명 이상의 꼬뮌, 6개의 도시공동체, 6개의 지구(district)에서 수정되었다(표 참조).

○ 1983년 법정상한밀도는 215개의 꼬뮌에서 올려졌다. 이 꼬뮌들의 인구는 약 1,000만명으로서 프랑스 인구의 18%, 인구 2,000명 이상의 도시꼬뮌인구의 25%, 토지점용계획이 수립된 꼬뮌인구의 27%에 해당한다.

---

10) Patrick FEVRIER. 1984. "Les nouveaux plafonds de densité", *Etudes foncières*. mars. pp42-45를 번역한 것임.

○ 관련된 지자체의 대부분은 허용된 최대 수준을 법정상한밀도로 정하고 있다(26개의 인구 5만명 이상 꼬뮌 중 19개, 6개의 도시공동체 중 5개, 6개의 지구 중 5개)

○ 가장 빈번하게 수정되었던 지방은 Provence-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Pays-de-Loir, Rhône-Alpes이다. 반면에 Lorraine, Franche-Comté, Haute-Normandie, Poitou-Charentes, Auvergne에서는 전혀 수정되지 않았다. Ile-de-France에서는 파리와 Boulogne-Billancourt만이 각각 3.0과 2.0로 높혀졌다.

○ 1983년 12월31일자 결산은 1989년에 있을 다음 시의회 선거 이전에 크게 변화될 가능성은 없다. 그렇지만 1984-1989의 기간 중 다른 지자체들은 6개월의 기한내에 법정상한밀도를 수정하는 결정을 내릴 수 있었다.

- 1983년 3월의 선거 뒤에 오는 시의회 선거의 대상이 되었거나 대상이 될(예를 들면 선거결과가 국가최고행정재판기관(Conseil d'Etat)에 의하여 무효화된 것) 인구 5만명 이상의 꼬뮌,

- 둘째, 인구규모에 관련없이, 도시계획이나 도시정비사업계획 수립의 권한을 가지고 있기 때문에 법정상한밀도를 수정할 수 있는 꼬뮌간 체협동조직(EPCI)을 구성하기 위하여 집단화되는 꼬뮌,

- 셋째, 이러한 자치단체는 1989년 시의회선거 이후에 이러한 권한을 다시 가질 것이다.

사실상 법정상한밀도 명목으로 징수되는 부담금 산정의 근거가 되는 지가변화를 관찰한다는 것은 이러한 개요의 정당성을 검증하게 할 수는 없는 것이다.

파리의 몇몇 구(2구, 4구, 8구, 9구, 16구 등)나 근교의 꼬뮌(볼로뉴, 뇌이, 쉬르센느 등)들의 지가는 같은 구역 안에서도 내부적으로도 큰 차이를 보인다. 지형이나, 지하철역과의 근접성, 또는 흥미를 끄는 시설물의 유무, 때로는 도로변 여부에 따라 평가가 달라진다. 그 때문에 토지의 가격변화를 비교하여 보면 구나

꼬뮌 전체에 분포된 택지의 가격변화를 비교하는 것은 그다지 합리적인 행위는 아니다.

<부표 17> 법정상한밀도 인상 결정(1983년12월31일 현재)

| 데빠르뜨망            | 꼬뮌            | PLD | 변경일      | 데빠르뜨망               | 꼬뮌                  | PLD | 변경일      |
|------------------|---------------|-----|----------|---------------------|---------------------|-----|----------|
| ALPES-MARITIMES  | Nice          | 2   | 83-4-7   | MORBIHAN            | Lorient             | 1.5 | 83-9-4   |
|                  | Cannes        | 2   | 83-9-1   | NORD                | Dunkerque           | 2   | 83-11-4  |
|                  | Antibes       | 2   | 83-7-5   | ORNE                | Alencon             | 1.5 | 83-9-22  |
| AVEYRON          | Rodez         | 2   | 83-10-10 | PAS-DE-CALAIS       | Arras               | 2   | 83-10-25 |
| BOUCHES-DU-RHONE | Marseille     | 2   | 83-9-12  | PYRENEES-ATLANTIQUE | Pau                 | 1.3 | 83-6-24  |
| CORSE-DUSUD      | Ajaccio       | 2   | 83-8-11  |                     | Biarritz            | 2   | 83-9-26  |
| COTE-D'OR        | Dijon         | 1.5 | 83-6-27  | PYRENEES-ORIENTALES | Peripignan          | 2   | 83-6-30  |
| DROME            | Valence       | 2   | 83-9-6   | BAS-RHIN            | Strasbourg          | 2   | 83-9-30  |
| FINISTERE        | Brest         | 2   | 83-10-15 | HAUT-RHIN           | Colmar              | 2   | 83-7-18  |
| GARD             | Nimes         | 2   | 83-9-1   | RHONE               | Lyon                | 2   | 83-11-28 |
| HAUTE-GARONNE    | Toulouse      | 2   | 83-4-15  | PARIS               | Paris               | 3   | 83-7-11  |
| GIRONDE          | Bordeaux      | 2   | 83-7-18  | SOMME               | Amiens              | 1.3 | 83-9-8   |
| HERAULT          | Béziers       |     | 83-7-25  | TARN-ET-GARONNE     | Montauban           | 2   | 83-7-12  |
| INDRE            | Chateauroux   | 2   | 83-7-12  | VAR                 | Toulon              | 2   | 83-4-30  |
| INDRE-ET-LOIRE   | Tours         | 1.4 | 83-7-1   | HAUTE-VIENNE        | Limoges             | 2   | 83-6-27  |
| LOIRE            | Saint-Etienne | 1.5 | 83-9-5   | HAUTE-DE-SEINE      | Boulogne-Bilancourt | 2   | 83-9-5   |
| LOIRE-ATLANTIQUE | Nantes        | 2   | 83-7-11  | LA REUNION          | Saint-Pierre        | 1.5 | 83-9-4   |
| LOT-ET-GARONNE   | Agen          | 2   | 83-7-12  | MANCHE              | Cherbourg           | 1.5 | 83-12-21 |
| MAINE-ET-LOIRE   | Angers        | 1.5 | 83-6-27  | MARNE               | Reims               | 2   | 83-9-12  |
|                  | Cholet        | 2   | 83-5-20  |                     |                     |     |          |

## 2) 법정상한밀도 수정의 효과

중앙정부가 추구해온 목적은 법정상한밀도 초과부담금을 전체로 지방세로 하는 것이고 또한 적절한 수준(인구 5만명 이상의 꼬뮌 또는 지자체간 협력조직)에서 지방의회 의원들이 법정상한밀도의 명목으로 조세징수의 타당성이나 부동산 시장의 요구된 변화에 따라, 지역적으로 법정상한밀도를 조정여부를 결정하게 하는 것이다.

법정상한밀도를 수정할 것인가 아닌가의 기회의 적절성에 관한 지역의 논쟁은 여러 가지의 문제를 야기하였다.

### (1) 법정상한밀도는 1975년 법률의 목적에 부합되는가?

법률의 목적은 다음과 같다.

- 첫째, 건설업자들은 그들이 납부해야할 법정상한밀도 초과부담금이 토지매수가격에서 공제되도록 매도자에 대한 압력을 행사하여 도심에서 부동산가격을 안정시키는 것이다.

- 둘째, 밀도 1.0까지 무상으로 건축할 수 있는 국가적 규범을 정하여 도심의 조밀화를 억제하는 것이다.

- 셋째, 도시정책 특히 토지거래개입구역(ZIF)에서 선매권에 의한 토지취득정책에 지원할 수 있는 지자체의 수입을 증대하는 것이다.

1983년의 개혁은 그 자체로 이러한 목적들을 제한하고 있지는 않지만, 다음과 같은 다른 정책방향의 실현을 가능하게 하는 것처럼 관할지자체에게 법정상한밀도의 지역적인 수준을 정할 가능성을 부여한다.

- 중산층을 이탈하지 않도록 하거나 다시 이주해 오도록 하기 위하여 사회주택을 건설하여 도시를 조밀하게 이용한다.

- 법정상한밀도 상승의 경제적, 심리적 영향 덕분에 관련된 도시밀집지역에서 건축의 전반적인 활동을 재개한다. 특히 그 자체의 공사비용에 비하여 법정상한 밀도 초과부담금이 더 부담이 된다면, 법정밀도상한의 상승은 기존건물의 확장을 촉진할 것이다.

## (2) 법정상한밀도의 인상은 건축경기를 부양하는 주된 수단인가?

1983년 개혁의 다른 조항들은 다음과 같은 의미를 갖는다.

- 부가가치세보상기금(Fonds de compensation de la TVA)에 법정상한밀도 초과부담금을 불입하지 않게 한 것은 관련지자체가 총부담금의 3/4을 징수하기 때문에 지자체의 재정수입을 증가시킨다. 더구나 꼬뮌이 부담금 전체를 징수하는 경우는 민관합작기업(SEM)에 의한 사회주택건설이 확대되었다. 그러므로 꼬뮌은 그들의 정책적 우선순위에 부합된다면 사회주택의 건설자에게 이 징수액을 되돌려줄 것을 결정할 수 있다.

- 법정상한밀도 초과부담금 징수액은 이제부터는 용도로부터 자유롭고 비배정 조세수입이기 때문에, 꼬뮌은 스스로 이를 도시개발과 관련되는 지출부서에 배정하면서 적절한 이용조건을 결정할 수 있다.

- 대부분 공공건물에 대한 초과부담금을 면제함으로써 도심 근처에 이들이 입주하는데 있어서 제약요인의 하나를 철폐할 것이다. 이처럼 법정상한밀도 초과부담금의 재정적인 부담은 가까운 기한 내에 실현되는 면제가능한 건축물 프로그램에 포함된 협의정비지구의 사업자를 위하여 경감될 것이다

- 결국, 법률은 재해나 비위생관련 훈령이 적용된 건물의 재건축인 경우에 “기득권”을 고려하도록 하였다. 결과적으로 1975년 법률의 이 조항은 황폐된 건물을 재건축하려는 토지소유자들을 만류하고 또한 RHI와 같은 재수복사업이 보다 많

은 비용을 들게 하는 결과를 초래하였다. 그 후부터는 만일 기득권에 대한 고려가 납부하여야 할 법정상한밀도 초과부담금을 취소하거나 축소한다면 이 건물들을 재활용하고자 하는 경제적 이익은 보다 커질 것이다.

### 3) 검토과제

법정상한밀도 상승의 구체적인 효과는 최소한 1년이 경과하여야만 평가할 수 있을 것이다. 법정상한밀도의 상승에 의하여 제기된 많은 문제들의 변화를 평가하는 것은 흥미로운 일일 것이다.

#### (1) 법정상한밀도의 상승은 토지가격의 상승을 유발할 것인가?

법정상한밀도가 적용된 1976년부터는 여러 도시의 도심토지가격이 상대적으로 안정된 기간이었다. 그러나 이의 적용은 부동산판매의 협상시 미래의 건설업자 또는 개발업자에게 저렴하게 팔 것을 강요된 토지소유자들이 토지를 보유하게 하는데 기여하였다. 그러므로 법정상한밀도 초과부담금의 납부는 시장에 나온 부동산의 가격과 개발사업의 부동산세금을 증가시켰다. 이것은 건설활동이 대도시의 주변지역으로 이동하게 되는 이유 중의 하나이다.

이론적으로 법정상한밀도의 2배 상승은 택지소유자에게 판매시 요구가격을 두 배로 하게 할 것이다. 왜냐 하면 구매자-건설업자는 계획된 밀도에 도달하기 위하여 소유할 필요가 있었던 1.0 이상의 토지면적의 가격을 지자체에게 더 이상 지불하지 않을 것이다. 그렇지만 시장가격은 이처럼 법정상한밀도의 변화에 따라 비례적으로 상승하는 것은 거의 가능하지 않다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 부동산시장이 여전히 전달자의 역할을 하거나 밀도를 높일 수 있는 토

지가 희귀해서 그 토지소유자가 우위를 점하는 도시에서 토지가격 상승은 명백하다.

둘째, 그 반면에 다음과 같은 많은 요소들이 인플레이 추세를 억제할 수 있을 것이다.

- 조밀한 도시조직 속에서 중요한 기득권의 존재는 개발사업들의 부동산세금에 대한 법정상한밀도의 상승영향을 제한할 것이다. 기존건물들이 밀도 2.0에 가깝거나 2.0 보다 큰 기득권을 갖는 지구에서 법정상한밀도를 1.0에서 2.0으로 변경하는 것은 토지가격에 대해 제한된 영향만을 미친다. 왜냐 하면 법정상한밀도가 1.0인 경우의 조세는 이미 상대적으로 약하기 때문이다. 반면에 법정상한밀도의 상승은 현재 법정상한밀도 초과부담금이 비싸기 때문에 억제되어왔던 기존건물확장사업을 촉진할 것이다.

- 가구구매력과 이자율의 예상되는 변화는 확실히 토지소유자에게 판매가격에 법정상한밀도 상승을 전체적으로 전가하게 하지는 않을 것이다. 왜냐하면 출하부동산가격은 부동산세금의 과도한 증가를 감내할 수 있을 것이기 때문이다. 신규주택가격이 행정적인 한도에 의해 제한되는 경우에도 마찬가지일 것이다.

- 지역의회의원들은 그들의 용적률 결정정책이 법정상한밀도의 증가에 의해 창조된 새로운 상황에 적응하도록 결정할 것이다. 어느 지자체가 서민층의 잔류가 요망되는 재건축사업지구 또는 중요한 공공취득이 예상되는 지구에서 토지가격의 상승을 억제하는 것이 우선적이라고 생각한다면, 용적률을 축소하는데 관심을 가질 것이다. 위와 같은 경우에, 건설업자가 기득권이 보장되지 않는 한 재정적 부담은 법정상한밀도 초과부담보다 더 무거운, 용적률 초과부담에 예측될 것이기 때문에 법정상한밀도의 상승은 더 이상의 영향을 미치지 않았다. 이러한 상황은 꼬핀으로 하여금 용적률과 용적률 초과의 보다 우수한 정책을 수립하게 할 것이다.

## (2) 법정상한밀도의 적정수준은 무엇인가?

법정상한밀도를 올리고자 하는 결정이 6년 전에 하락세에서 수정될 수 있는 것처럼, 법정상한밀도의 선택은 중대한 결과를 낳는다.

최대수준으로 법정상한밀도를 결정하는 것은 다음과 같은 잇점을 가지고 있다.

- 중간비율이 채택된다면(예를 들면 1.3 또는 1.5), 경제적 동인에 관한 심리적 영향은 더 많은 역할을 한다.

- 그러므로 도시의 조밀한 공간에서 재정비 또는 재개발사업의 착수는 더욱 장려될 수 있다. 그렇지만 이 경우에 면제되지 않은 공공시설의 적정한 입지를 위하여 2.0이라는 수준은 불리하다면, 도시들은 이러한 최대 법정상한밀도를 완화하는데 주의를 기울여야 한다.

중간수준으로 법정상한밀도를 결정하는 것이 흥미로운 것이다.

- 토지시장에서 가격과 여러 주체들의 행태상 왜곡을 피하기 위하여 꼬뮌 또는 꼬뮌간 협동조직은 조밀한 지역에서 법정상한밀도가 이미 적용하고 있는 용적률의 중간적인 수준에 근접하기를 원한다.

- 우선순위가 신규건축에 의한 고밀도화보다는 오히려 기존건물의 한정된 확장개발에 존재한다면 마찬가지이다.

- 결국 법정상한밀도 초과부담금의 배분기준에 대하여 수정한다면, 도시들은 법정상한밀도의 적절한 상승이 조세수입의 과도한 손실을 유발함이 없이 어떤 건설사업을 촉진할 수 있다고 생각한다.

이미 이루어진 개혁의 구체적인 효과를 정확하게 평가할 수 있는 것은 미래의 일이다. 이 때에 새로운 게임규칙에 토지점용계획이 적응하는 것과 마찬가지로, 거래와 토지가격의 움직임, 토지소유자와 건설업자의 행태 변화를 주의깊게 관찰하는 것이 필요하다.

## 7. 법정상한밀도 종결<sup>11)</sup>

토지정책의 개혁에 관한 1975년 12월 31일의 법률에 의해 제정된 법정상한밀도는 그 법률이 도입한 원칙, 일반성 그리고 중대한 예외의 불인정 때문에 하나의 대개혁이었다.

이것이 잘못된 개혁이었다면 너무 늦게 이루어졌다는 것이다. 법정상한밀도가 10년 일찍 존재하였더라면 바람직하지 않은 조밀화는 일어나지 않았을 것이다. 1976년 도심지역이나 주거지의 과밀화는 일부를 제외하고는 더 이상 염려스러운 현상은 아니다. 그리고 그것은 법정상한밀도와 같이 총괄적인 규정에 의존하지 않고 토지점용계획(용적률과 그 초과분)에 의하여 제공되는 전통적인 수단으로 개선이 가능하였다.

재미있는 것은 건축밀도가 곧 잘 분쟁을 일으켰고 그것은 아직 끝나지 않았다는 것이다.

법정상한밀도는 이러한 정신적인 혼돈을 모면하지 않았다. 그러한 혼동중의 하나는 - 아마 가장 심각하리라고 생각되지만 - 이것을 종종 지자체를 위한 새로운 중요한 자원으로 소개한다는 것이다.

법정상한밀도는 거의 달성되었던 두 가지의 목적을 가지고 있었다. 첫 번째는 조밀한 도시환경에서 토지가격의 상승을 제어하는 것이었고, 두 번째는 높은 밀도를 소위 비상업화하는 것이고 또한 용적률의 상승 결정시 그것이 흔히 가졌던 정열적이고 경직된 특성을 제거하는 것이었다.

### 1) 꼬핀의 태도

1981년부터 정부와 입법가는 궁극적으로는 이를 철폐하기 위하여 재원의 배

---

11) Antoine GIVAUDAN. 1988. "En finir avec le PLD", *Etudes foncières*. juin. pp25-27을 번역한 것임.

분, 지급기한을 수정하고 감세제도를 창설하고 가능한 수준을 제고하는 등 법정 상한밀도에 손대기 시작하였다.

1983년부터 61개 꼬뮌은 법정상한밀도를 상승시키기로 결정하였고 대체로 1983-1984년 사이에 두 배가 하였다. 1983년말 또는 1984년에 이루어진 결정은 연기된 선거에 따라 재구성된 시의회의 공적이었다.

두 배의 상승은 연안지대에 있거나 연안지대에서 가까운 거리에 있는 니스, 마르세이유, 비아리츠, 아작시오, 낭뜨 등 뿐만 아니라 파리, 썬떼띠엔느, 아미앵, 툴루즈, 리모즈, 꼴마르, 바랑스, 덩케르크, 브레스트 등의 많은 꼬뮌에게 영향을 미쳤다.

1986년 4월 일부 꼬뮌에서는 법정상한밀도가 약간 인상되었다. 르 뚜케(1.5), 디종(1.5), 앙제(1.5), 셸부르 도시공동체(1.5), 뽀(1.3) 등이다.

릴 도시공동체는 그대로 유지되었다. 대도시공동체 중에서 유일하게 이러한 결정을 하였다. 그 보다는 다소 작은 도시인 루앙도 그대로 유지하였다. 그러나 정보의 부족 때문에 신중하게 해석하여야 한다.

의사결정이 시의회의 주요한 정책방향과는 무관하는 것은 명백하다.

또한 개발압력이 높은 지역(연안지역, 대도시, 일 드 프랑스의 꼬뮌들)은 전체적으로 법정상한밀도로 인한 부담이 경감된 것은 명확하다.

1985년의 법률은 꼬뮌들로 하여금 또 다시 법정상한밀도를 인상할 수 있는 권한을 열어주었다. 45개의 꼬뮌들이 이를 이용하였는데 Troyes, Narbonne, Rodez, Salon, Tarascon, Grenoble, Beauvais,(1986년 4월 13일) 등이 이에 해당된다. 특히 이들 중에서 11개 꼬뮌이 Haute-Savoie 지역에 위치한다.

1983년과 같이, 파리를 제외한 일 드 프랑스는 법정상한밀도가 가장 적게 변화하는 지역이다. 이는 고밀도화 현상에 대한 성숙의 징조인가?

1986년 법률은 법정상한밀도의 설정규칙을 거꾸로 뒤집었다. 이러한 적용이 유지되기 위해서는 시의회(또는 해당권한을 갖는 공공기관의 의회) 명백히 이것

을 원해야 한다. 이러한 적용결과는 흥미를 끌 것이다.

1987년 6월 11일 현재 60개의 데빠르뜨망에서 1,273개의 꼬뮌이 이처럼 결정했다는 것이 밝혀졌다. 전국의 36,000개나 되는 꼬뮌에 비하면 대단히 적다.

그 당시 파리와 리용도시공동체는 별도의 심의과정 없이 암묵적으로 법정상한 밀도를 포기한 듯하다. 보르도 도시공동체, 브레스트, 르망은 명백하게 이를 철폐하였고 릴도시공동체는 그대로 유지하였다. 어떤 꼬뮌은 인상할 수 있는 권한을 이용하였다. 이처럼 법정상한밀도는 Puy(3.0), Havre(1.7), Lorient(1.5), Clermont Ferrand(1.5)에서는 1.0보다 높다. 다른 지역(예를 들면 Tours)에서 2에서 3으로 증가하였다.

일반적으로 꼬뮌들은 주거용건물에서 법정상한밀도를 면제할 권한을 거의 사용하지 않았다. 이것이 적용을 단순화할 것이다.

## 2) 대단히 적은 허가

파리에서 법정상한밀도를 1.0과 1.5으로 한 것은 한계적인 적용조치이었다. 부동산경기가 좋았던 1972-74에 이루어진 조사연구가 이를 제시하고 있다.

사실, 연간 35만건 내지 40만건의 건축허가 중에서 그 효과를 본 것은 약 2,000건 내지 3,000건이다. 연간최고기록은 1981년의 3,872건이다. 10년 평균은 연간 2,800건이고 파리에서는 210건이다. 비율은 1% 미만이다.

복잡하고 매혹적인 상황을 야기하였던 법정상한밀도의 시행은 어렵지 않았다. 이는 행정당국에게 부담을 주지 않았고 서류심의를 결정적으로 지연시키지 않았다.

허가된 바닥면적에 관한 연간기록은 1981년의 8.2백만<sup>m</sup>²이었고 그 다음은 1982년의 6.8백만<sup>m</sup>², 1980년의 5.7백만<sup>m</sup>² 순이었다.

파리에서는 가장 생산적인 해는 1981, 1983, 1982년의 순이었고(1976년과 1977년을 제외한다면) 지방에서는 1982, 1981, 1979, 1980년의 순이었다.

1984년 수익이 감소되기 시작하였다. 그러나 이는 가장 수익이 많은 도시에서 법정상한밀도를 증가시키기 위하여 이용되었던 1982년12월의 법률의 적용과 필연적으로 관련되어 있는 것 같다.

1982년 12월 19일의 법률은 국가적으로 의미있는 효과를 가지지 않았지만 분명히 대도시의 개발사업에 덜 과세하도록 하였다. 그 사업들은 어쨌든 확실히 개발업자를 위한 유사한 토지비용으로 실현되는 것이다. 1982년에 비하여 1983년, 1984년의 토지평균가격의 증가는 이를 생각하게 한다.

관련된 건축허가와 초과면적의 평균면적은 놀랍게도 일정하였다. 사업들의 면적은 파리에서는 3,000-15,000m<sup>2</sup>이고 지방에서는 1,000-2,000m<sup>2</sup>이다. 이렇게 평균면적이 작은 것은 약간의 초과를 야기하는 작은 사업들이 평균을 낮추기에 충분히 많다는 징조이다.

요컨대, 법정상한밀도는 많은 대규모 사업에 적용되지 않았는데 아마도 그중 1/10인 연간 3,000건 정도이다. 결국 법정상한밀도에 비하여 협의정비구역(ZAC)이나 그 곳에 건설되는 건축물에서 이루어진 극단적으로 유리한 체제를 환기해야 한다. 그러므로 법정상한밀도가 적용된 높은 밀도는 아직 빈번하지 않다.

법정상한밀도를 초과하는 사업별 관련토지의 면적은 그다지 많지 않다. 오늘날 매년 몇 m<sup>2</sup>가 건축되었는지, 환언하면 얼마만큼의 토지가 건축물에 의하여 이용되었는지 모른다. 모든 복합건물을 위한 총대지면적은 1973년 120천ha로 추정되었다. 1980년까지 유지되어온 것은 크기의 순이다.

법정상한밀도를 초과하는 사업들은 매년 약 200ha 내지 400ha 정도이다. 10년 평균은 264ha이다. 가장 활성화되었던 해는 1982년이고 그 다음은 1981, 1980, 1978년의 순서이다.

파리에서 매년 35 - 65ha의 범위를 이루고 연평균은 36ha이다. 가장 활성화되었던 해는 1981, 1978, 1980, 1983년의 순이다.

### 3) 토지가격의 하락제도

법정상한밀도에 관한 핵심적인 논쟁거리는 토지가격이다. 이러한 조치는 사실 상 다음과 같은 세 가지의 목적으로 정부가 제시한다.

- 고밀도를 비상업화하고 고밀도화에서 모든 재정적 수익을 제거한다.
- 가장 비싼 토지의 가격을 안정시키거나 하락시킨다.
- 꼬핀에게 새로운 수익을 가져온다.

<부표 18> 법정상한밀도가 적용된 건축현황

| 구분     | 사업의<br>총SHON(백만㎡) |       |        | 법정상한밀도적용<br>SHON(천㎡) |        |          | 법정상한밀도적용건축<br>물의 대지면적(ha) |         |           |
|--------|-------------------|-------|--------|----------------------|--------|----------|---------------------------|---------|-----------|
|        | 전국                | 파리    | 파리이외   | 전국                   | 파리     | 파리이외     | 전국                        | 파리      | 파리이외      |
| 구성비(%) | 100.0             | 17.5  | 82.5   | 100                  | 7      | 93       | 100                       | 13.7    | 83.3      |
| 1976   | 2.6               | 0.545 | 2.055  | 778                  | 89.2   | 688.8    | 160                       | 21.218  | 138.782   |
| 1977   | 3.3               | 0.696 | 2.604  | 723                  | 65.5   | 657.5    | 228                       | 36.686  | 191.314   |
| 1978   | 4.5               | 0.891 | 3.609  | 720                  | 57.9   | 662.1    | 317                       | 51.42   | 265.58    |
| 1979   | 4.2               | 0.607 | 3.593  | 790                  | 37.7   | 752.3    | 283                       | 34.16   | 248.84    |
| 1980   | 5.7               | 0.986 | 4.714  | 780                  | 49.34  | 730.66   | 356                       | 45.796  | 310.207   |
| 1981   | 8.2               | 1.846 | 6.354  | 1014                 | 95.62  | 918.38   | 402                       | 67.473  | 334.517   |
| 1982   | 6.8               | 1.031 | 5.769  | 1128                 | 52.64  | 1076.36  | 432                       | 40.689  | 391.311   |
| 1983   | 4.3               | 0.734 | 3.566  | 705                  | 58.57  | 646.43   | 246                       | 41.489  | 214.511   |
| 1984   | 3.05              | 0.634 | 2.416  | 528                  | 18.32  | 509.68   | 182                       | 15.572  | 166.428   |
| 1985   | 3.05              | 0.058 | 2.992  | 553                  | 19.62  | 533.38   | 31.2                      | 8.704   | 22.496    |
| 계      | 45.7              | 8.028 | 37.672 | 7719                 | 544.41 | 7,174.59 | 2,647.2                   | 363.207 | 2,283.993 |

<부표 19> 법정상한밀도와 건축허가

| 구분   | 법정상한밀도가 적용된 건축허가수 |       |          |
|------|-------------------|-------|----------|
|      | 전국                | 파리    | 파리 이외 지역 |
| 1976 | 1,188             | 152   | 1,036    |
| 1977 | 2,100             | 173   | 1,927    |
| 1978 | 2,513             | 194   | 2,319    |
| 1979 | 2,834             | 213   | 2,621    |
| 1980 | 3,111             | 259   | 2,852    |
| 1981 | 3,872             | 317   | 3,555    |
| 1982 | 3,721             | 234   | 3,487    |
| 1983 | 3,080             | 207   | 2,873    |
| 1984 | 2,738             | 168   | 2,570    |
| 1985 | 2,853             | 183   | 2,670    |
| 계    | 28,010            | 2,100 | 25,910   |

만일 첫 번째 목적이 달성되고 용적률을 결정하는 경우에 그 효과를 얻었다면, 단지 문제를 제거하는데 이르기 때문에 많은 여파를 미치지 않았다. 더구나, 이러한 효과는 서서히 토지점용계획의 수립과 함께 확산되었기 때문에 그것을 알아차리지 못하였다.

법정상한밀도를 두 배로 증가시켰고 또한 높은 부동산압력이 나타나는 꼬민들은 아마도 법정상한밀도 2 또는 3 보다 낮을 때 용적률을 조정하게 할 것이다. 해석은 조밀한 사업의 발생에 다소간 유리한 부동산상황의 일반적인 변화에 의하여 완화되어야 한다. 일 드 프랑스지역에서 승인의 감소는 1985-1986년 시장에 대한 어떤 압력과 결합된 유리한 요소이었던 것은 의심할 여지가 없다.

그래서 신중해야한다. 파리 이외의 지역의 경우, 1986년 불변가격으로 토지가격은 놀랍게도 1980-1981년의 급상승을 예외로 하고 m<sup>2</sup>당 600프랑으로 안정되어 있다. 1985년은 m<sup>2</sup>당 731프랑으로 큰 폭으로 상승하였다. 파리의 토지가격은 m<sup>2</sup>당 5,600 - 6,000프랑으로 대단히 비싸다. 1983년 7월 법정상한밀도를 두 배로 인상시키는 것은 1984년의 두 배로 증가를 초월하는, 높은 상승을 야기하였다. 1985년의 제거는 1982년보다 훨씬 높은 수준에서 이루어졌다(6,064프랑에서 7,935프랑으로). 그러므로 법정상한밀도는 가격을 하락시키는 역할을 하였다.

#### 4) 꼬핀재정을 위한 복권

1975년 내무장관이 언급한 바와 같이 법정상한밀도는 지자체에게 20억 프랑을 가져다줄 것이다. 이러한 선언은 분명히 낙관적이었고 1972년과 1973년에 용적률이 0.5 - 1 - 1.5 이상인 건축물이 어느 정도 허가되었는가에 대한 통계조사에 근거를 두지 않았다. 그러나 만일 법정상한밀도가 그 기간 동안 존재하였더라면 그 결과는 훨씬 더 미약했을 것은 명백하다.

10년 동안 연평균 400백만 프랑의 수입을 가져다 주었는데 그 중 가장 많았던 해는 1981년(741백만 프랑)과 1982년(698백만 프랑)이다. 순수익은 총수익에서 과도기(1976-1977)의 공제액을 빼서 계산할 수 있다.

건축허가 이후의 몇 해 동안 발생할 수 있는 포기와 감세는 알려지는 한 역시 공제된다. 환언하면 결과는 1984년까지 정확하고 어느 정도 결정적일 수 있다. 분명히 법정상한밀도가 철폐되었거나 증가하였을 경우, 1985년의 결과는 법정상한밀도가 있는 건축허가의 포기는 법정상한밀도가 적용되지 않는 새로운 허가를 야기할 수 있는 만큼 낮게 평가되어야 한다.

<부표 20> 순수익

| 구분     | DDE가 청산한 순수익(천프랑) |           |           |
|--------|-------------------|-----------|-----------|
|        | 전국                | 파리        | 파리이외지역    |
| 구성비(%) | 100.0             | 27.4      | 72.6      |
| 1976   | 118,160           | 44,790    | 73,370    |
| 1977   | 202,400           | 72,430    | 129,970   |
| 1978   | 276,300           | 97,400    | 178,900   |
| 1979   | 311,700           | 70,740    | 240,960   |
| 1980   | 431,700           | 116,700   | 315,000   |
| 1981   | 741,200           | 291,500   | 499,700   |
| 1982   | 698,100           | 165,500   | 532,600   |
| 1983   | 493,800           | 143,200   | 350,600   |
| 1984   | 359,700           | 70,300    | 289,400   |
| 1985   | 469,300           | 50,900    | 418,400   |
| 합계     | 4,102,360         | 1,123,460 | 2,978,900 |

어쨌든 생산된 자원이 무시되지 않고, 법정상한밀도는 꼬뮌의 재정제도에 대한 재검토를 면하게 할 만큼 대단히 중요하고 정기적인 자원이 될 수 없다.

꼬뮌의 관점에서 보면 부담금은 수입의 확실한 원천이 될 수 없었다. 대도시에서의 부담금 징수액 그 자체는 증가하였지만 예산규모에 비하면 무시할 수 있는 정도이다. 중규모 꼬뮌에서는 법정상한밀도는 복권과 유사하다. 때때로 수백만 프랑의 부담금을 징수할 수 있는 개발사업이 발생하기도 한다. 그러나 그것은 미리 너무 기대할 수 없고 또한 사업이 포기될 수도 있기 때문에 즉시 이용할 수 없는 뜻밖의 횡재이다. 작은 꼬뮌에서는 아마도 작은 택지 위에서 이루어지는 소규모 조밀한 사업을 방해할 수 있었다. 그런 관점에서 본다면 이론의 여지가 있다.

## 5) 그것을 끝내야 하는가?

논리의 간편성 때문에 훌륭하기는 하나 효과가 그다지 크지 않은 법정상한밀도는 어중간한 조치이다. 법정상한밀도는 아마도 모든 토지시장에 대해 경제적인 압력을 행사하기 위하여 너무 높게 정해졌었다. 초기의 연구는 0.5부터 사태가 신중하게 된다는 것을 보여주었다.

법정상한밀도가 계속적으로 퇴조(면제와 증가)됨에 따라 예방하고 청소하는 것이 필요하다고 간주하는 한 법정상한밀도의 치료적이고 예방적인 효력이 없어졌다. “밀도의 법정한도”는 “법정상한밀도”라고 불린다는 것을 도시계획법 제112-1조에 조심스럽게 밝히면서 법정상한밀도라는 이름을 제거하기 조차 하였다.

“법정상한밀도”가 실종에 이르게 된 1986년의 개혁이후 이것을 왜 유지해야 하는가 의문을 제기하고 있다. 아마도 법에 의하여 지자체에게서 수단을 빼앗지 않기 위한 방법인가? 그러므로 법정상한밀도의 유지를 결정하는 것은 지자체이다. 기술적으로 그것은 바람직한 해법이 아니다. 왜냐하면 용적율과 법정상한밀도의 조합은 복잡하고, 동일공간에 대하여 밀도변수의 두 배 적용은 해결할 수 없는

문제들을 제기한다. 그러나 법률적인 규칙의 투명성은 오래 전부터 두 번째의 관심거리가 되었다.

이러한 이유로 인하여 우리들로 하여금 너무 늦게 도입된 이 제도를 폐지하여야 할 것인가에 대해 생각하게 한다. 그러나 이에 대한 조기결정은 과연 가능할 것인가?

## 8. 법정밀도상한제에 대한 반론<sup>12)</sup>

법정상한밀도제가 제도화된 후 현재까지 18년 동안 이에 대한 많은 논의가 있었다. 논의의 본질은 법관념적인 측면에서 전개되었다. 어떤 사람들은 소유권 침해와 사업비용을 올리는 추가적인 재정압박이라고 하기도 하고, 또 다른 사람들은 가장 조밀한 도심지역에 있는 토지의 소유자가 당연한 권리로서 누리는 특혜를 제한하고 지자체가 이를 회수하기 위한 수단이라고 간주하였다. 이 글에서는 이러한 관념적인 보다는 경제적, 도시계획적 측면에 대해서 언급하기로 한다.

법정상한밀도제가 소유권을 침해한다는 것은 명백하다고 할 것이다. 그러나 이것은 논쟁을 야기하지 않는다. 농촌법(Code rural)과 마찬가지로 도시계획법의 많은 조항들은 소유권을 침해하고 있지만 누구나 공익목적이라면 소유권 침해가 불가피하다는 인식을 하고 있다.

법정상한밀도제가 사업비용을 증가시킨다는 것은 더 이상 용납될 수 있는 논쟁거리가 아니다. 법정상한밀도제는 아무 것도 상승시키지 않는다. 이것을 확인하기 위하여 동일지구에서 9개 건물에 대한 두 가지의 사업계획을 상정하기로 한다. 즉, 하나는 법정상한밀도를 초과하는 경우이고 다른 하나는 초과하지 않는 경우이다. 그것들이 동일한 아파트라면 동일한 가격에 팔릴 것이다. 법정상한밀

---

12) Joseph COMBY. 1993. "Plaidoyer contre le PLD", *Etudes foncières*. no.60. septembre. pp16-17을 번역한 것임.

도제의 효과는 단순히 관련토지의 소유자에게 제공할 수 있게 되는 가격만큼이나 감소될 것이다. 법정상한밀도제는 토지세를 올리지는 않지만 토지가치를 하락시킨다. 법정상한밀도제가 적용된 첫 해의 실적통계치는 이러한 현상을 명확하게 보여준다.

법정상한밀도제가 토지소유자들의 수익을 감소시킨다는 것은 두 번째의 증거이다. 그러나 이것을 증명하기 위한 일종의 도덕적 논쟁을 이끌어낸다는 것은 완전히 근거 없는 것이다. 모든 토지소유자들은 당연한 권리의 소유자이다. 이러한 가치의 변동은 밀집한 지역에만 해당되는 것은 아니다. 투기의 기회는 단지 도시계획적 결정만의 이유로 2프랑짜리 농지가 200프랑으로 되는 도시주변부에서 훨씬 많다.

그러나 가격면에서 법정상한밀도의 경제적 효과를 논하는 것은 충분하지 않다. 특히 이러한 효과는 특히 시장규모(거래빈도)에 작용한다. 왜냐하면 개발자가 토지소유자에게 제공할 수 있는 가격을 낮추면서 동시에 자유스러운 토지의 수를 축소하기 때문이다. 사실상 조밀개발이 계획되어지는 토지는 거의 언제나 이미 도시적 이용이 이루어진 곳이다. 이는 소유자를 위한 실질적인 용도의 경제적 가치를 가지고 또한 자유화비용의 상승을 유발하는 자동차정비공장, 노후건물, 창고 등이 해당된다.

도시적 가치(특히 추구된 토지정책과 토지소유자의 기대에 종속되는 시행가격)에 비추어보아 관례적인 경제적 가치가 거의 없는 도시주변 자연공간을 구성하는 토지자원과 그들의 가치는 실제용도의 가치와 자유화 비용의 합보다 작기 때문에 자유화될 수 없는 재건축용 도시토지자원간에는 커다란 차이가 존재한다. 그래서 법정상한밀도의 주요한 효과는 허용된 밀도를 갖거나 아니면 결정적인 임계치에 도달하도록 인가된 곳에서 사업의 시행을 불가능하게 만드는 것이다.

※ 관련법령

토지소유자가 일정 한도의 밀도를 넘어서 건축하고자 할 때 초과되는 건축면적에 해당하는 부담금을 납부하여야 하는데 이 경우의 기준밀도가 법정상한밀도이다. 예를 들면 어떤 토지소유자가 법정상한밀도가 1.2인 꼬원에서  $m^2$ 당 8천 프랑에 구입한  $2,000m^2$ (용적율 2.5)의 토지 위에  $5,000m^2$ 를 건설하고자 한다면  $2,400m^2$ 는 무료로 건설할 수 있으나 법정상한밀도를 넘어서는  $2,600m^2$ 가 건설되기 위해서는 17.3백만프랑( $2,600/1.2 \times 8,000$ )을 납부하여야 한다.

1975년 12월 31일의 Galley법상 법정상한밀도는 당초 1.5인 파리를 제외하고는 프랑스 전역이 동일하게 1.0로 정해졌었다. 1982-83년 지방분권화의 일환으로 각 꼬원들은 자유로이 법정상한밀도의 수준을 정할 수 있게 되었다(다만, 1.0 이하는 불가). 그 후 규제개혁의 노력으로 1986년 12월 23일의 Méhaignerie법에서는 법정상한밀도를 이용하기를 원하는 모든 꼬원들은 단순히 수동적으로 이를 보유하기 보다는 그들의 의견에 따라 의결하는 절차를 갖기를 원했다. 2,200개 이상의 꼬원(그 대부분은 도시적 꼬원), 특히 파리 주변의 제1차 환상권에 들어가는, 복합적인 정치색깔을 갖는 꼬원들은 이처럼 보유하기로 결정하였다.

자주 이런 종류의 메카니즘으로 생산되는 것처럼, 단순히 “타락된 효과”에 관한 것이 아니고 법정상한밀도의 창설시 연구된 효과에 관한 것이다. 사실 법정상한밀도는 1975년 다음과 같은 것을 상기하는 것이 좋은 상황 속에서 제도화되었다.

- 재개발사업을 중단시키면서 과도한 뽕뽕두식의 도시계획에 반대하여 행동하는 의사(지스까르 대통령의 7년 임기중 첫 번째 도시계획결정은 파리 레알지구의 고밀도화 사업의 포기일 것이다)
- 소유권 취득용 개인주택이 우세한 교외지역의 도시화를 촉진한 의사
- 도시화를 확고하게 통제할 수 있는 도시계획도서 작성의 지연(토지점용계획의 증가는 단지 1970년대 후반에 그 효과를 느끼게 될 것이다).

법정상한밀도의 창설시 그 구체적 내용서가 잘 만들어졌고 가공할 효율성을

가졌다. 그 당시의 자료를 다시 검토하면 법정상한밀도는 토지소유자를 위한 토지가치의 50%까지 축소하지만(건설업자를 위한 토지비용은 여전히 마찬가지로, 차이는 지불금에 해당한다) 관련사업의 수를 떨어뜨리게 한다는 것이 입증되었다. 1973년의 건축허가에 관련된 행정당국의 시뮬레이션에 의하면, 법정상한밀도는 22억프랑의 수익을 가져 왔었을 것이다. 그러나 새로운 제도가 전면적으로 적용된 첫 해인 1978년에는 법정상한밀도 도입의 주된 효과가 감소되었기 때문에 268백만 프랑만 징수하였다. 1978년 파리지역에서 법정상한밀도를 넘어서 4,718천m<sup>2</sup>의 건축물이 건설되었는데 이 숫자는 1979년 158천m<sup>2</sup>만큼 떨어졌다.

오늘날의 상황은 완전히 달라졌다.

첫째, 대도시의 경우 거의 전체적인 범위에 걸쳐 토지점용계획이 수립되어 있고, 잦은 소송으로 토지점용계획은 더욱 더 잘 지켜지고 있다. 만일 밀도를 제한하기를 원한다면 토지에 딸린 권리(droit des sols)에 명백히 그것을 부과하면 된다. 반대로 토지점용계획이 어떤 부분을 고밀도로 개발할 것을 계획한다면 이에 대한 합리적인 이유가 있다고 추측할 수 있고, 한편으로는 채택된 토지점용계획의 실현에 반대하여야 할 것이 있다는 논리를 잘 이해하지 못한다.

둘째, 법정상한밀도가 추구하는 목적이 꼬뮌에게 도시화에 필요한 재정을 확보하게 하는 것이라면, 법정상한밀도와 동일한 방식으로 작용하는 용적을 초과하는 수단이 법정상한밀도보다 더욱 유연하고 강력한 이래 창설된 또 다른 수단이 존재한다. 또한 만일 법정상한밀도를 판정하는 것은 세금과 같다면, 그러한 비율로 “기반을 먹는” 소수의 조세적 장치만이 존재한다는 것을 인정해야한다(위에서 인용된 수치를 참조할 것).

셋째, 특히 부동산 상황이 법정상한밀도의 단순하고 순수한 철폐에 적합하다. 사실상 부동산가격의 하락은 하나의 사업에 의해 감내할 수 있는 부동산세의 비례적인 하락 이상의 결과를 초래하였다. 그러므로 많은 사업들을 동결시키게 되었다. 법정상한밀도의 철폐는 판매예정가격이 상승된 시기에 착수한 개발정비사

업들을 또 다시 가능하게 하는 효과를 가지고 있다. 새로운 사업을 위하여 제공되는 택지의 가격을 상승시키면서, 법정상한밀도의 철폐는 시장의 반전으로 인한 가치의 상실을 보상하고 새로운 사업을 타당성있도록 한다.

넷째, 현행 도시계획의 일반적 목적은 1975년의 목적과는 반대이다. 특히 도시기본계획(SD)에서 외곽지역으로의 확산을 억제하고 일차적인 환상동심원 구역에서의 재도시화를 시도하는 파리지역에서는 더욱 그렇다. 그래서 법정상한밀도는 도시정책에 기여하기 보다는 도시정책을 구현하는데 장애요인이 된다.

탐미주의자들만이 이러한 세계적으로 유일하고(프랑스의 사례를 따르는 브라질을 예외로 하고) 흥미있는 제도의 실종을 애석해할 것이다. 우리들은 하나의 권리와 그 권리를 행사하는 권리를 구분하는 법률적인 논법의 작은 보물을 가지고 있었다.

도시계획법 제112조는 “건축권은 토지소유권에 달려있다“라고 규정한 후에, “일정 밀도를 넘어서는 권리의 행사는 지자체에 귀속된다”고 추가하였다. 환언하면 어떤 밀도를 넘어서서는 언제나 건축권(소유권은 신성하다)을 가지지만 이를 행사하는 권리는 더 이상 가지고 있지 않다(지자체로부터 재구입하지 않는 한). 애호가들은 그들의 총명함을 발휘하기 위하여 동일한 방식으로 추론하는(건축권은 택지소유자에서 속하지만, 건축권의 행사는 꼬뮌건축기관에 속한다) 건축권의 경우를 언제나 그들의 재량권하에 둘 것이다.

## 9. 법정상한밀도 초과부담금(versement pour dépassement du plafond légal densité)<sup>13)</sup>

### 1) 개요

1975년에 제정된 법정상한밀도 초과부담금은 밀도상한을 넘긴 건축권에 부과되는 전형적인 부담제도이다. 법정상한밀도를 넘긴 건축으로 인하여이득을 보는 쪽에서 토지가격에 상응하는 액수를 납부하는 제도로서 건축밀도가 상한을 넘지 않게 하기 위해서는 필요할 것이다.

도시계획법 제333-3조, 지방자치법 제2331-5조, 제3332-3조에 의거하여 징수된 총부담금의 3/4는 해당 꼬뮌에게 돌아가고 나머지 1/4은 해당 데빠르뜨망의 몫이다.

### 2) 적용범위

1986년 이후로 법정상한밀도 부담금은 전국적으로 삭제되었으나 꼬뮌들이 여전히 이 제도를 유지할 수 있는 결정권을 갖도록 하였다. 이럴 경우, 밀도상한은 1을 넘지 않아야 한다. 이 결정은 3년간 변경할 수 없다.

### 3) 부과대상사업

법정상한밀도를 초과하는 건축, 재건축, 또는 확장공사 등 모든 사업에 과세되며, 상한밀도는 관할 꼬뮌의 행정구역에 따라 정해진다.

건축허가증이 교부되면 그에 따라 부담금이 청구된다

---

13) Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Taxes urbanisme -Statistiques année 1996을 발췌하여 번역한 것임.

#### 4) 부과제외 또는 면제사업

##### (1) 제외

도시계획법 제112-2조의 세 번째 항에 명시되어있는 바와 같이, 공공사업이나 공공용도로 사용될 목적으로 지어진 건물은 초과부담금이 부과되지 않는다.

##### (2) 면제

도시계획법 제112-2조의 세 번째 항에 명시되어있는 바와 같이, ㄷ된이 주거용으로 할당된 부동산의 전체 또는 부분에 대하여 면제결정을 내리면 사회주택은 이러한 부담금의 납부에서 면제될 수 있다. 협의정비구역(ZAC)내에 지어진 건축물의 경우도 시의회의 의결로 면제받을 수 있다.

#### 5) 부과기준

건축밀도가 법정상한밀도를 초과하지 않도록 취득하여야 하는 토지의 가치이다(도시계획법 제112-1조).

#### 6) 법정상한밀도 초과부담금 산정방법

도시계획법 시행령 제333-1조에 명시되어 있다.

<부표 21> 데빠르뜨망별 법정상한밀도 초과부담금 부과액(1996)

| 데빠르뜨망 코드 | 데빠르뜨망               | 꼬윈 수 | 과세된 건축허가 건수 | 과세된 SHON (㎡) | 1996년 부과액 |
|----------|---------------------|------|-------------|--------------|-----------|
| 1        | Ain                 | 1    | 1           | 4            | 1,200     |
| 2        | Aisne               | 1    | 1           | 50           | 17,000    |
| 3        | Allier              | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 4        | AlpesHaute Provence | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 5        | Haute Alpes         | 10   | 12          | 736          | 189,480   |
| 6        | Alpes Maritimes     | 6    | 8           | 1,527        | 2,228,050 |
| 7        | Ardech              | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 8        | Ardenne             | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 9        | Ariège              | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 10       | Aube                | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 11       | Aude                | 5    | 13          | 740          | 343,348   |
| 12       | Aveyron             | 2    | 2           | 113          | 20,820    |
| 13       | Bouches du Rhôn     | 9    | 25          | 962          | 494,350   |
| 14       | Calvados            | 8    | 10          | 962          | 704,693   |
| 15       | Cantal              | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 16       | Charente            | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 17       | Charente Maritime   | 9    | 12          | 292          | 256,289   |
| 18       | Cher                | 1    | 4           | 142          | 100,200   |
| 19       | Corrèze             | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 2A       | Corse du Sud        | 1    | 2           | 2,695        | 1,359,750 |
| 2B       | Haute Corse         | 미상   | 미상          | 미상           | 40,500    |
| 21       | Côte d'Or           | 1    | 1           | 3            | 900       |
| 22       | Côte d'Armor        | 1    | 미상          | 미상           | 48,600    |
| 23       | Creuse              | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 24       | Dordogne            | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 25       | Doubs               | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 26       | Drôme               | 0    | 0           | 0            | 0         |
| 27       | Eure                | 2    | 2           | 96           | 20,620    |
| 28       | Eure et Loir        | 1    | 3           | 3,309        | 60,419    |
| 29       | Finistère           | 4    | 19          | 699          | 266,460   |
| 30       | Gard                | 0    | 0           | 0            | 0         |

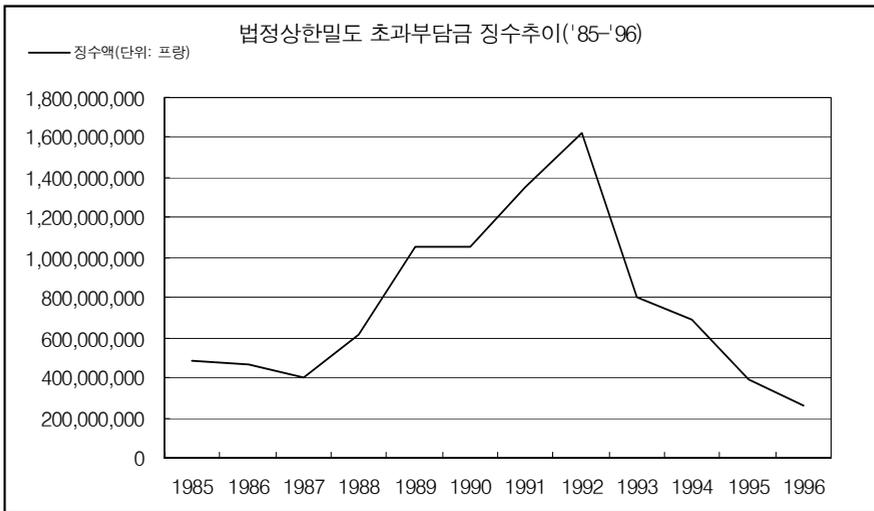
| 데빠르<br>뜨망<br>코드 | 데빠르뜨망                | 꼬뮌<br>수 | 과세된<br>건축허가 건수 | 과세된<br>SHON (m <sup>2</sup> ) | 1996년<br>부과액 |
|-----------------|----------------------|---------|----------------|-------------------------------|--------------|
| 31              | Haute Garonne        | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 32              | Gers                 | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 33              | Gironde              | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 34              | Hérault              | 5       | nc             | nc                            | 397,900      |
| 35              | Ile et Vilaine       | 1       | 2              | 514                           | 937,500      |
| 36              | Indre                | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 37              | indre et Loire       | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 38              | Isère                | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 39              | Jura                 | 1       | 1              | 5                             | 850          |
| 40              | Landes               | 1       | 1              | 10                            | 10,000       |
| 41              | Loir et Cher         | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 42              | Loire                | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 43              | Haute Loire          | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 44              | Loire Atlantique     | 1       | 1              | 14                            | 2,800        |
| 45              | Loiret               | 2       | 11             | 915                           | 823,060      |
| 46              | Lot                  | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 47              | Lot et Garonne       | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 48              | Lozère               | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 49              | Maine et Loire       | 2       | 3              | 182                           | 19,150       |
| 50              | Manche               | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 51              | Marne                | 1       | 11             | 1,255                         | 1,234,650    |
| 52              | Haute Marne          | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 53              | Mayenne              | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 54              | Meurthe et Moselle   | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 55              | Meuse                | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 56              | Morbihan             | 6       | 10             | 926                           | 351,566      |
| 57              | Moselle              | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 58              | Nievre               | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 59              | Nord                 | 2       | 4              | 51                            | 6,000        |
| 60              | Oise                 | 1       | 1              | 20                            | 20,000       |
| 61              | Ome                  | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 62              | Pas de Calais        | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 63              | Puy de Dome          | 11      | 46             | 5,166                         | 2,802,791    |
| 64              | Pyrenees Atlantiques | 2       | 8              | 191                           | 842,793      |
| 65              | Haute Pyrenees       | 1       | 6              | 7,727                         | 2,018,400    |
| 66              | Pyrenees Orientale   | 3       | 3              | 832                           | 101,600      |
| 67              | Bas-Rhin             | 2       | 3              | 571                           | 322,150      |
| 68              | Haut-Rhin            | 2       | 4              | 308                           | 167,600      |
| 69              | Rhone                | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 70              | Haute Saone          | 0       | 0              | 0                             | 0            |

| 데빠르<br>뜨망<br>코드 | 데빠르뜨망                 | 꼬뮌<br>수 | 과세된<br>건축허가 건수 | 과세된<br>SHON (m <sup>2</sup> ) | 1996년<br>부과액 |
|-----------------|-----------------------|---------|----------------|-------------------------------|--------------|
| 71              | Saone et Loire        | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 72              | Sarthe                | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 73              | Savoie                | 5       | 7              | 878                           | 255,890      |
| 74              | Haute Savoie          | 1       | 1              | 10                            | 22,000       |
| 75              | Paris                 | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 76              | Seine Maritime        | 1       | 1              | 1,169                         | 687,647      |
| 77              | Seine et Marne        | 3       | 9              | 1,054                         | 1,206,716    |
| 78              | Yvelines              | nc      | nc             | nc                            | nc           |
| 79              | Deux-Sevres           | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 80              | Somme                 | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 81              | Tarn                  | 1       | 1              | 93                            | 1,365        |
| 82              | Tarn et Garonne       | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 83              | Var                   | 10      | 18             | 1,969                         | 1,397,970    |
| 84              | Vaucluse              | 3       | 8              | 205                           | 37,450       |
| 85              | Vendee                | 2       | 11             | 645                           | 696,583      |
| 86              | Vienne                | 3       | 8              | 516                           | 1,001,880    |
| 87              | Haute Vienne          | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 88              | Vosges                | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 89              | Yonne                 | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 90              | Territoire de Belfort | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 91              | Essonne               | 2       | 2              | 10,928                        | 4,371,200    |
| 92              | Hauts de Seine        | 19      | 97             | 21,394                        | 85,976,260   |
| 93              | Senne St Denis        | 15      | 56             | 23,727                        | 39,997,317   |
| 94              | Val de Marne          | 14      | 41             | 56,193                        | 99,763,177   |
| 95              | Val d'Oise            | 6       | 7              | 2,741                         | 5,616,670    |
| 971             | Guadeloupe            | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 972             | Martinique            | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 973             | Guyanne               | 0       | 0              | 0                             | 0            |
| 974             | La Reunion            | 0       | 0              | 0                             | 0            |
|                 | 총 계                   | 191     | 497            | 152,539                       | 257,243,614  |

<부표 22> 법정상한밀도 초과부담금 부과액수 변화(1985-1996)

| 년도   | 부과액(프랑)       | 전년도 대비율 (%) |
|------|---------------|-------------|
| 1985 | 481 388 456   | -           |
| 1986 | 463 738 327   | -4%         |
| 1987 | 404 988 577   | -13%        |
| 1988 | 619 306 375   | 53%         |
| 1989 | 1 057 267 263 | 71%         |
| 1990 | 1 052 138 685 | -0.49%      |
| 1991 | 1 350 514 443 | 28%         |
| 1992 | 1 622 545 880 | 20%         |
| 1993 | 800 696 737   | -51%        |
| 1994 | 687 483 505   | -14%        |
| 1995 | 389 495 571   | -43%        |
| 1996 | 257 243 614   | -34%        |

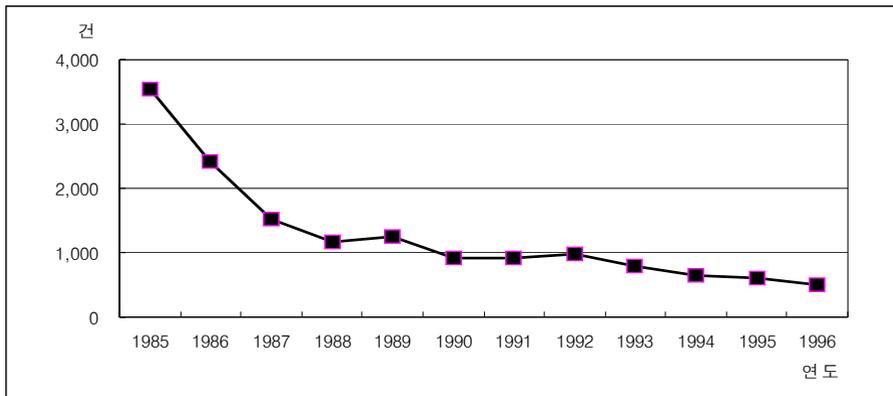
<부록 그림 1> 법정상한밀도 초과부담금 부과액의 변화(1985-1996)



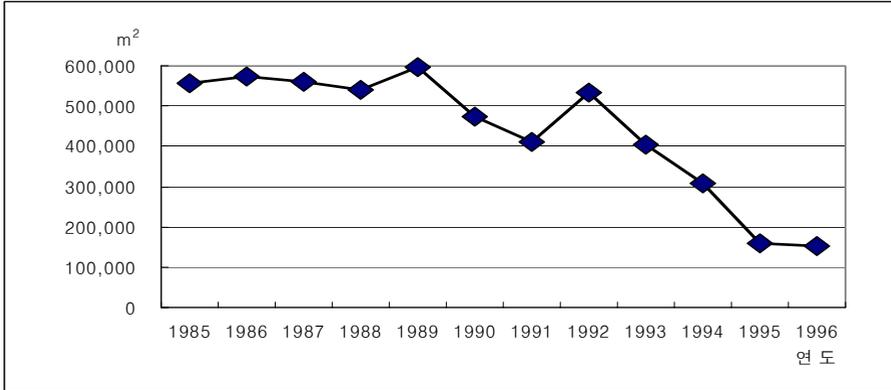
<부표 23> 부과된 SHON과 납부대상건축허가수의 변화(1985-1996)

| 연도   | 건축허가  | 전년도 대비증감율 | 과세된 SHON (m <sup>2</sup> ) | 과세된 SHON (m <sup>2</sup> ) 전년도 대비 | 건축허가별 추정평균 면적(m <sup>2</sup> ) |
|------|-------|-----------|----------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| 1985 | 3,547 | -         | 555,472                    | -                                 | 157                            |
| 1986 | 2,424 | -32%      | 574,246                    | 3%                                | 237                            |
| 1987 | 1,522 | -37%      | 560,234                    | -2%                               | 368                            |
| 1988 | 1,158 | -24%      | 541,963                    | -3%                               | 468                            |
| 1989 | 1,241 | 7%        | 595,765                    | 10%                               | 480                            |
| 1990 | 919   | -26%      | 474,541                    | -20%                              | 516                            |
| 1991 | 923   | 0.44%     | 412,610                    | -13%                              | 447                            |
| 1992 | 985   | 7%        | 532,944                    | 29%                               | 541                            |
| 1993 | 791   | -20%      | 405,181                    | -24%                              | 512                            |
| 1994 | 648   | -18%      | 306,757                    | -24%                              | 473                            |
| 1995 | 603   | -7%       | 158,754                    | -48%                              | 263                            |
| 1996 | 497   | -18%      | 152,539                    | -4%                               | 307                            |

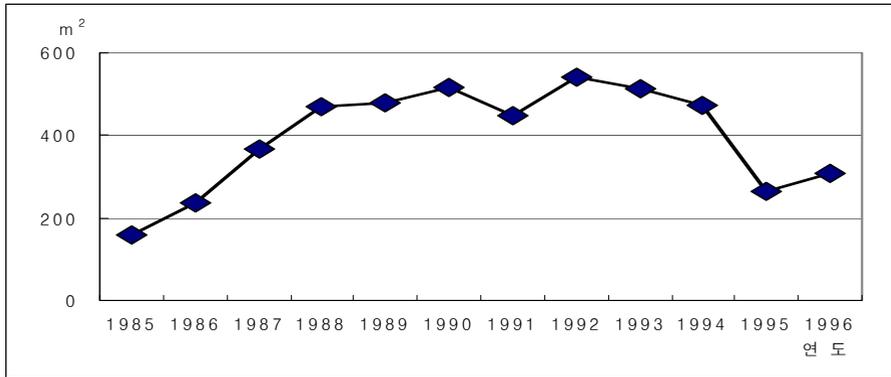
<부록 그림 2> 납부대상 건축허가수의 변화(1985-1996)



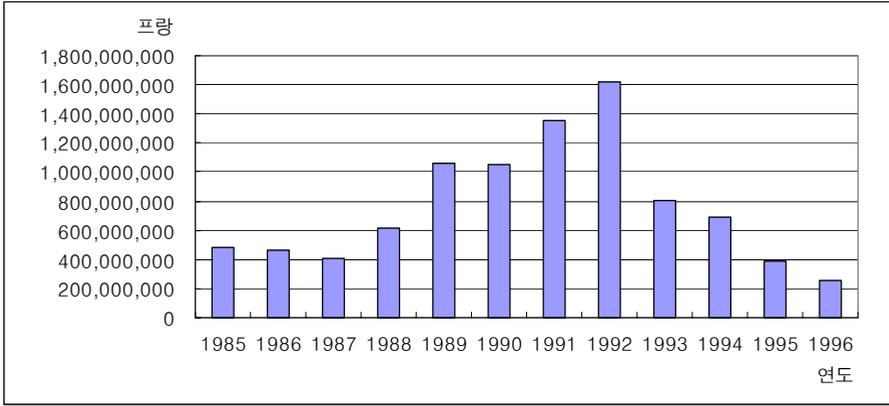
<부록 그림 3> 과세된 SHON의 변화(1985-1996)



<부록 그림 4> 납부대상 건축허가별 추정평균면적의 변화(1985-1996)



<부록 그림 5> 법정상한밀도 부과액의 변화(1985-1996)



<부표 24> 데빠르뜨망별 법정상한밀도 초과부담금 부과액(1985-1996)

(단위: 프랑)

| 코드 | 데빠르뜨망                | 1985       | 1986       | 1987       | 1988      | 1989       | 1990       | 1991       |
|----|----------------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| 01 | Ain                  | 591,662    | 55,940     | 119,932    | 83,250    | 205,850    | 25,770     | 16,650     |
| 02 | Aisne                | 57,905     | 427,483    | nc         | nc        | 608,166    | 254,150    | 860,900    |
| 03 | Allier               | 580,159    | 3,240,141  | 1,686,240  | 81,250    | 3,200      | 0          | 0          |
| 04 | Alpes Haute Provence | 1,867,485  | 773,416    | 18,283     | nc        | 30,140     | 20,075     | 79,580     |
| 05 | Hautes-Alpes         | 1,073,865  | 1,469,550  | 354,315    | 781,060   | 1,111,550  | 251,650    | 1,410,700  |
| 06 | Alpes-Maritimes      | 39,661,513 | 46,179,445 | 31,371,415 | 4,657,815 | 32,483,830 | 47,806,224 | 48,007,201 |
| 07 | Ardèche              | 422,639    | 124,248    | 86,730     | 4,500     | 14,400     | 0          | 0          |
| 08 | Ardennes             | 533,905    | 86,010     | 124,520    | 1,750     | nc         | 0          | 0          |
| 09 | Ariège               | 217,459    | 668,687    | 14,124     | 203,700   | 0          | 0          | 0          |
| 10 | Aube                 | 2,056,000  | 187,085    | 42,900     | 338,700   | 47,700     | 6,900      | 95,710     |
| 11 | Aude                 | 726,709    | 1,002,433  | 100,202    | 35,960    | 31,591     | 37,100     | 75,350     |
| 12 | Aveyron              | 341,237    | 811,112    | 616,050    | 100,270   | 47,160     | 6,515      | 54,860     |
| 13 | Bouches-du-Rhône     | 6,044,149  | 7,480,035  | 1,325,686  | 2,309,457 | 2,906,466  | 616,202    | 2,221,383  |
| 14 | Calvados             | 7,374,555  | 4,507,731  | 5,022,291  | 7,086,618 | 2,427,579  | 9,895,986  | 7,104,740  |
| 15 | Cantal               | 205,169    | 320,900    | 13,869     | 10,000    | 50,451     | 52,553     | 0          |
| 16 | Charente             | 856,112    | 268,460    | 866        | 71,199    | 40,400     | 162,132    | 0          |
| 17 | Charente-Maritimes   | 1,058,075  | 666,310    | 1,026,015  | 284,800   | 1,794,183  | 1,871,052  | 504,450    |
| 18 | Cher                 | 248,350    | 1,608,060  | 835,455    | 2,433,133 | 2,007,130  | 3,611,510  | 2,053,900  |
| 19 | Corrèze              | 2,468,068  | 277,960    | 0          | 27,320    | 600        | 0          | 0          |
| 2A | Corse-du-Sud         | 732,679    | 931,907    | 265,275    | 487,675   | 3,580,147  | nc         | 1,757,000  |
| 2B | Haute-Corse          | nc         | 402,180    | 152,380    | 446,500   | nc         | nc         | 0          |
| 21 | Côte d'Or            | 72,012     | 568,356    | 276,190    | 387,960   | 1,043,075  | 290,050    | 122,400    |
| 22 | Côte d'Armor         | 1,433,929  | 828,609    | 579,944    | nc        | nc         | 0          | 446,300    |
| 23 | Creuse               | 113,490    | 460        | 0          | 0         | 0          | 0          | 0          |
| 24 | Dordogne             | 1,797,812  | 413,372    | 33,200     | 1,700     | 0          | 0          | 35,900     |
| 25 | Doubs                | 352,410    | 567,834    | 938,045    | 147,800   | 2,141,150  | 65,640     | 14,530     |
| 26 | Drôme                | 530,358    | 786,783    | 341,207    | nc        | 488,898    | 178,078    | 0          |
| 27 | Eure                 | 610,960    | 0          | nc         | nc        | nc         | 0          | nc         |
| 28 | Eure-et-Loir         | 879,690    | 392,920    | 300,291    | 806,069   | 47,910     | 69,135     | 1,181,919  |
| 29 | Finistère            | 6,314,014  | 1,466,065  | 2,157,045  | nc        | nc         | 986,793    | nc         |
| 30 | Gard                 | 1,718,986  | 1,042,107  | 1,031,130  | nc        | nc         | 87,310     | 64,000     |

(단위: 프랑)

| 코드 | 데파르트망                | 1992       | 1993      | 1994       | 1995       | 1996      | 합계          |
|----|----------------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|-------------|
| 01 | Ain                  | 0          | 0         | 0          | 0          | 1,200     | 1,100,254   |
| 02 | Aisne                | 859,850    | 66,950    | 952,640    | 634,210    | 17,000    | 4,739,254   |
| 03 | Allier               | 0          | 0         | 0          | 0          | 0         | 5,590,990   |
| 04 | Alpes Haute Provence | 0          | 0         | 0          | 0          | 0         | 2,766,979   |
| 05 | Hautes-Alpes         | 763,780    | 6,438,040 | 882,450    | 303,006    | 189,480   | 16,029,446  |
| 06 | Alpes-Maritimes      | 32,605,200 | 5,409,549 | 18,248,560 | 17,228,218 | 2,228,050 | 325,887,020 |
| 07 | Ardèche              | 0          | 0         | 919,850    | 0          | 0         | 1,572,367   |
| 08 | Ardennes             | 0          | 0         | 0          | 0          | 0         | 746,185     |
| 09 | Ariège               | 0          | 0         | 0          | 0          | 0         | 1,103,970   |
| 10 | Aube                 | 0          | 20,850    | 2,200      | 0          | 0         | 2,798,045   |
| 11 | Aude                 | 60,800     | 77,790    | 0          | 90,100     | 343,348   | 2,581,383   |
| 12 | Aveyron              | 995,300    | 33,480    | 29,650     | 52,800     | 20,820    | 3,109,254   |
| 13 | Bouches-du-Rhône     | 2,278,645  | 2,713,375 | 3,377,051  | 1,168,630  | 494,350   | 32,936,429  |
| 14 | Calvados             | nc         | 121,140   | 7,200      | 250,460    | 704,693   | 44,502,993  |
| 15 | Cantal               | 0          | 0         | 0          | 0          | 0         | 652,942     |
| 16 | Charente             | 0          | 0         | 0          | 0          | 0         | 1,399,169   |
| 17 | Charente-Maritimes   | 787,700    | 518,150   | 826,728    | 1,048,400  | 256,289   | 10,642,152  |
| 18 | Cher                 | 933,500    | 2,024,934 | 250,200    | 178,450    | 100,200   | 16,284,822  |
| 19 | Corrèze              | 2,700      | 16,808    | 28,000     | 0          | 0         | 2,821,456   |
| 2A | Corse-du-Sud         | 175,250    | 943,015   | 12,600     | 23,350     | 1,359,750 | 10,268,748  |
| 2B | Haute-Corse          | 0          | 0         | 0          | 90,479     | 40,500    | 1,132,039   |
| 21 | Côte d'Or            | 192,050    | 68,950    | 93,100     | 46,340     | 900       | 3,161,383   |
| 22 | Côte d'Armor         | 750        | 0         | 66,269     | 0          | 48,600    | 3,404,401   |
| 23 | Creuse               | 0          | 44,666    | 0          | 0          | 0         | 168,618     |
| 24 | Dordogne             | 0          | 0         | 0          | 0          | 0         | 2,281,984   |
| 25 | Doubs                | 1,056      | 480       | 45,900     | 61,460     | 0         | 4,336,305   |
| 26 | Drôme                | 78,873     | 0         | 8,160      | 0          | 0         | 2,412,367   |
| 27 | Eure                 | 4,112,150  | 15,400    | 68,370     | 315,200    | 20,620    | 5,142,700   |
| 28 | Eure-et-Loir         | 521,502    | 0         | 306,663    | 877,175    | 60,419    | 5,443,693   |
| 29 | Finistère            | nc         | 313,074   | 1,149,048  | 410,206    | 266,460   | 13,062,705  |
| 30 | Gard                 | 0          | 0         | 0          | 0          | 0         | 3,943,533   |

(단위: 프랑)

| 코드 | 데파르트망              | 1985       | 1986       | 1987       | 1988       | 1989       | 1990      | 1991       |
|----|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|
| 31 | Haute-Garonne      | 1,606,043  | 1,688,142  | 1,035,560  | 136,230    | 114,770    | 294,093   | 249,980    |
| 32 | Gers               | 83,881     | 259,470    | 102,580    | 0          | 0          | 0         | 0          |
| 33 | Gironde            | 2,568,531  | 843,725    | 846,145    | nc         | 0          | 0         | 153,120    |
| 34 | Hérault            | 10,545,291 | 707,902    | 161,730    | nc         | 776,000    | nc        | nc         |
| 35 | Ille-et-Vilaine    | 5,959,354  | 5,811,050  | nc         | nc         | 3,595,745  | 4,325,795 | 1,811,769  |
| 36 | Indre              | 100,540    | 325,880    | 13,190     | 0          | 0          | 11,600    | 0          |
| 37 | Indre-e-Lolre      | 12,956,345 | 181,508    | 265,200    | 1,525,324  | 7,320      | 544,560   | nc         |
| 38 | Isère              | 2,423,395  | 7,780,740  | 473,620    | nc         | 731,430    | nc        | nc         |
| 39 | Jura               | 212,315    | 213,376    | 845,000    | 0          | 0          | 5,940     | 74,998     |
| 40 | Landes             | 985,807    | 383,940    | 149,886    | 278,000    | 797,120    | 267,580   | 15,840     |
| 41 | Lolr-e-Cher        | 304,233    | 67,691     | 134,609    | nc         | nc         | 76,000    | 0          |
| 42 | Lolre              | 1,421,481  | 377,811    | 70,400     | 43,760     | 11,750     | nc        | 218,400    |
| 43 | Haute-Lolre        | 2,935,975  | 310,289    | 18,466     | 30,800     | 242,545    | 3,380     | 0          |
| 44 | Lolre-Atlantique   | 21,907,963 | 27,764,924 | 391,780    | 253,587    | 664,550    | 966,200   | 850,800    |
| 45 | Loiret             | 809,982    | 1,422,740  | 701,082    | 1,678,135  | 6,831,060  | 783,840   | 313,300    |
| 46 | Lot                | 156,230    | 227,374    | 90,274     | 441,800    | 78,200     | 0         | 0          |
| 47 | Lot-et-Garonne     | 66,180     | 243,370    | 47,950     | 0          | 0          | 0         | 0          |
| 48 | Lozère             | 49,539     | 28,900     | nc         | nc         | 0          | 0         | 0          |
| 49 | Malne-et-Lolre     | 2,018,589  | 2,211,630  | 302,110    | 15,710     | 19,666     | 0         | 0          |
| 50 | Manche             | 1,010,838  | 1,013,974  | 102,448    | 306,445    | 0          | 0         | 0          |
| 51 | Marne              | 291,471    | 587,065    | 809,724    | 3,410,975  | 910,875    | 3,745,875 | 10,950,825 |
| 52 | Haute-Marne        | 644,855    | 334,964    | 138,785    | 256,785    | 23,250     | 111,300   | 17,250     |
| 53 | Mayenne            | 531,227    | 879,740    | 206,610    | 197,965    | 11,780     | 0         | 0          |
| 54 | Meurthe-et-Moselle | 5,206,690  | 3,254,655  | 3,329,923  | 107,150    | 152,565    | 0         | 0          |
| 55 | Meuse              | nc         | 155,889    | 517,599    | nc         | 346,249    | 0         | nc         |
| 56 | Morbihan           | 1,944,124  | 691,284    | 1,459,383  | nc         | 339,935    | nc        | 1,453,966  |
| 57 | Moselle            | 1,998,282  | 2,608,942  | 1,211,111  | 132,083    | 23,807     | 0         | 0          |
| 58 | Nièvre             | 197,800    | 647,975    | 8,860      | 88,580     | 23,500     | 23,033    | 5,920      |
| 59 | Nord               | 10,016,725 | 11,861,580 | 30,040,420 | 27,317,719 | 10,936,839 | nc        | 12,120     |
| 60 | Oise               | 222,202    | 447,232    | 234,960    | 336,405    | 16,400     | nc        | 5,906,553  |
| 61 | Orne               | 141,444    | 236,378    | 26,730     | nc         | nc         | 38,700    | 0          |

(단위: 프랑)

| 코드 | 데파르트망              | 1992      | 1993      | 1994      | 1995      | 1996      | 합계         |
|----|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 31 | Haute-Garonne      | 196,800   | 12,400    | 50,490    | 323,520   | 0         | 6,708,028  |
| 32 | Gers               | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 445,931    |
| 33 | Gironde            | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 4,411,521  |
| 34 | Hérault            | nc        | nc        | 71,900    | 459,600   | 397,900   | 13,120,323 |
| 35 | Ille-et-Vilaine    | 3,447,055 | 574,809   | 3,057,770 | 4,428,263 | 937,500   | 33,949,113 |
| 36 | Indre              | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 451,210    |
| 37 | Indre-et-Lolre     | 0         | 130,000   | 0         | 0         | 0         | 16,610,267 |
| 38 | Isère              | 2,354,700 | nc        | 13,200    | 2,400     | 0         | 13,779,485 |
| 39 | Jura               | nc        | 52,540    | 19,530    | 18,720    | 850       | 1,443,269  |
| 40 | Landes             | 57,420    | 72,225    | 0         | 7,100     | 10,000    | 3,024,918  |
| 41 | Lolr-e-Cher        | 0         | 1,350     | 0         | 0         | 0         | 583,883    |
| 42 | Lolre              | 6,750     | 4,650     | 0         | 0         | 0         | 2,155,002  |
| 43 | Haute-Lolre        | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 3,541,455  |
| 44 | Lolre-Atlantique   | 294,250   | 120,989   | 428,040   | 699,014   | 2,800     | 54,344,897 |
| 45 | Loiret             | 2,063,250 | 4,288,600 | 817,750   | 3,911,050 | 823,060   | 24,443,849 |
| 46 | Lot                | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 993,878    |
| 47 | Lot-et-Garonne     | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 357,600    |
| 48 | Lozère             | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 78,439     |
| 49 | Malne-et-Lolre     | 2,160     | 28,998    | 10,370    | 0         | 19,150    | 4,628,383  |
| 50 | Manche             | 93,3500   | 1,750     | 0         | 0         | 0         | 2,628,805  |
| 51 | Marne              | 5,870,674 | 7,785,620 | 870,850   | 897,900   | 1,234,650 | 37,366,504 |
| 52 | Haute-Marne        | 11,000    | 0         | 0         | 0         | 0         | 1,538,189  |
| 53 | Mayenne            | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 1,827,322  |
| 54 | Meurthe-et-Moselle | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 12,050,983 |
| 55 | Meuse              | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 1,019,737  |
| 56 | Morbihan           | 4,257,364 | 2,580,900 | 2,595,940 | 204,130   | 351,566   | 15,878,592 |
| 57 | Moselle            | 0         | 0         | 0         | 11,700    | 0         | 5,990,925  |
| 58 | Nièvre             | 2,533     | 0         | 0         | 0         | 0         | 998,201    |
| 59 | Nord               | 700       | 524,907   | 56,750    | 4,200     | 6,000     | 90,777,960 |
| 60 | Oise               | 2,174,750 | 0         | 414,930   | 0         | 20,000    | 9,812,132  |
| 61 | Orne               | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 404,552    |

(단위: 프랑)

| 코드 | 테베르프망                 | 1985       | 1986       | 1987        | 1988       | 1989       | 1990       | 1991       |
|----|-----------------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| 62 | Pas-de-Calais         | 3,217,707  | 6,253,466  | 1,030,616   | 1,575,747  | 2,536,177  | 4,726,176  | 261,559    |
| 63 | Puy-de-Dôme           | 2,489,461  | nc         | nc          | nc         | 348,390    | 6,626,781  | 7,488,100  |
| 64 | Pyrénées-Atlantiques  | 2,372,570  | 3,220,400  | 1,982,315   | 4,551,518  | 5,651,707  | 10,306,302 | 4,244,516  |
| 65 | Hautes-Pyrénées       | 11,765,445 | 4,524,790  | 778,220     | nc         | 5,549,130  | 6,811,400  | 11,536,730 |
| 66 | Pyrénées-Orientales   | 10,106,525 | 1,624,830  | 1,115,110   | 452,850    | 1,158,450  | 310,430    | nc         |
| 67 | Bas-Rhin              | 1,789,515  | 6,882,120  | 480,090     | 1,465,000  | 560,000    | 139,450    | 0          |
| 68 | Haut-Rhin             | 954,750    | 253,110    | 798,053     | 40,440     | 63,400     | 49,960     | 75,900     |
| 69 | Rhône                 | 18,440,991 | 19,043,909 | 12,709,680  | 466,200    | 0          | 0          | 0          |
| 70 | Haute-Saône           | 278,410    | 9,860      | 14,400      | 3,566      | 4,410      | 0          | 236,855    |
| 71 | Saône-et-Loire        | 932,980    | 487,509    | 0           | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 72 | Sarthe                | 6,150,320  | 1,171,470  | 0           | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 73 | Savoie                | 5,517,535  | 6,359,934  | 8,050,181   | 3,379,074  | 2,689,733  | 4,044,467  | 3,864,869  |
| 74 | Haute-Savoie          | 4,440,749  | 11,600,000 | 5,941,760   | 22,697,940 | nc         | 13,807,450 | 20,082,400 |
| 75 | Paris                 | 50,971,626 | 79,772,826 | 100,556,510 | 12,822,880 | 0          | 0          | 0          |
| 76 | Seine-Maritime        | 11,041,034 | 4,697,900  | 2,032,333   | 7,019,394  | 1,972,274  | 438,309    | 848,810    |
| 77 | Seine-et-Marne        | 1,534,680  | 3,029,200  | 3,563,485   | 4,154,172  | 7,252,033  | 1,472,386  | 535,979    |
| 78 | Yvelines              | 12,953,327 | 11,642,927 | 24,244,735  | 46,130,710 | 50,968,209 | 42,987,760 | 50,466,034 |
| 79 | Deux-Sèvres           | 457,435    | 788,890    | 313,460     | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 80 | Somme                 | 1,041,780  | 5,507,512  | 768,822     | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 81 | Tarn                  | 714,632    | 207,105    | 21,064      | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 82 | Tarn-et-Garonne       | 1,708,870  | 130,380    | 3,450       | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 83 | Var                   | 11,485,515 | 8,272,575  | 5,135,330   | 10,105,299 | 15,903,840 | 9,820,923  | 56,961,515 |
| 84 | Vaucluse              | 1,684,806  | 2,561,107  | 576,308     | 243,850    | 72,920     | 404,366    | 519,824    |
| 85 | Vendée                | 5,054,990  | 1,372,760  | 1,107,520   | 78,000     | 604,750    | 101,700    | 23,370     |
| 86 | Vienne                | 394,300    | 842,040    | 632,120     | 1,031,900  | 806,750    | 754,908    | 3,855,270  |
| 87 | Haute-Vienne          | 2,925      | 374,000    | 137,600     | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 88 | Vosges                | 652,396    | 264,990    | 785,745     | 149,670    | 250,160    | 62,712     | 564,350    |
| 89 | Yonne                 | 1,939,142  | 71,556     | 46,320      | 38,920     | 0          | 0          | 5,280      |
| 90 | Territoire-de-Belfort | 88,890     | 143,820    | 4,700       | 48,400     | 20,100     | 0          | 0          |

(단위: 프랑)

| 코드 | 데파르트망                 | 1992       | 1993       | 1994       | 1995       | 1996      | 합계          |
|----|-----------------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-------------|
| 62 | Pas-de-Calais         | 1,968,581  | 5,753,900  | 2,558,960  | 0          | 0         | 29,882,889  |
| 63 | Puy-de-Dôme           | 409,750    | 4,377,252  | 3,426,082  | 1,980,139  | 2,802,791 | 29,918,746  |
| 64 | Pyrénées-Atlantiques  | 2,550,600  | 813,450    | 140,750    | 3,068,200  | 842,793   | 39,745,121  |
| 65 | Hautes-Pyrénées       | 19,869,010 | 9,089,190  | 5,071,382  | 1,034,600  | 2,018,400 | 78,048,297  |
| 66 | Pyrénées-Orientales   | 393,220    | 375,500    | 457,200    | 451,900    | 101,600   | 16,547,615  |
| 67 | Bas-Rhin              | nc         | 0          | 0          | 309,350    | 322,150   | 11,947,675  |
| 68 | Haut-Rhin             | 156,200    | 117,357    | 165,190    | 0          | 167,600   | 2,841,960   |
| 69 | Rhône                 | 0          | 0          | 0          | 0          | 0         | 50,660,780  |
| 70 | Haute-Saône           | 11,130     | 0          | 0          | 0          | 0         | 558,631     |
| 71 | Saône-et-Loire        | 0          | 0          | 0          | 0          | 0         | 1,420,489   |
| 72 | Sarthe                | 0          | 0          | 0          | 0          | 0         | 7,321,790   |
| 73 | Savoie                | 52,840     | 107,000    | 1,144,591  | 257,625    | 255,890   | 35,723,739  |
| 74 | Haute-Savoie          | 13,140,720 | 6,403,333  | 6,756,800  | 2,404,812  | 22,000    | 107,297,964 |
| 75 | Paris                 | 0          | 0          | 0          | 0          | 0         | 244,123,842 |
| 76 | Seine-Maritime        | 4,039,944  | 471,353    | 2,084,885  | 4,888,907  | 687,647   | 40,222,790  |
| 77 | Seine-et-Marne        | 1,243,035  | 699,308    | 2,650,367  | 2,750,196  | 1,206,716 | 30,091,557  |
| 78 | Yvelines              | 32,005,420 | 22,762,599 | 39,973,800 | 36,168,676 | nc        | 370,304,197 |
| 79 | Deux-Sèvres           | 0          | 0          | 0          | 0          | 0         | 1,559,785   |
| 80 | Somme                 | 0          | 0          | 0          | 0          | 0         | 7,318,114   |
| 81 | Tarn                  | 3,900      | 2,156      | 0          | 10,120     | 1,365     | 960,342     |
| 82 | Tarn-et-Garonne       | 0          | 0          | 0          | 0          | 0         | 1,842,700   |
| 83 | Var                   | 10,790,040 | 507,600    | 9,329,597  | 5,788,825  | 1,397,970 | 145,499,029 |
| 84 | Vaucluse              | 203,250    | 29,770     | 21,394     | 16,460     | 37,450    | 6,371,606   |
| 85 | Vendée                | 12,906     | 76,160     | 55,216     | 442,614    | 696,583   | 9,626,569   |
| 86 | Vienne                | 1,146,850  | 2,091,160  | 2,508,350  | 280,500    | 1,001,880 | 15,346,028  |
| 87 | Haute-Vienne          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0         | 514,626     |
| 88 | Vosges                | 326,400    | 142,300    | 242,080    | 263,340    | 0         | 3,704,143   |
| 89 | Yonne                 | 0          | 0          | 13,940     | 0          | 0         | 2,116,158   |
| 90 | Territoire-de-Belfort | 0          | 0          | 0          | 0          | 0         | 305,910     |

(단위: 프랑)

| 코드  | 테빠르뜨망          | 1985        | 1986        | 1987        | 1988        | 1989          | 1990          | 1991          |
|-----|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| 91  | Essonne        | 2,386,600   | 2,496,862   | nc          | nc          | nc            | 3,422,986     | 387,000       |
| 92  | Haute-de-Seine | 76,756,650  | 95,904,486  | 67,066,520  | 242,663,938 | 684,970,972   | 715,198,709   | 795,331,560   |
| 93  | Seine-St-Denis | 12,411,792  | 2,769,530   | 24,036,760  | 49,123,720  | 47,085,050    | nc            | 63,435,768    |
| 94  | Val-de-Marne   | 36,488,481  | 24,365,949  | 47,860,158  | 148,741,588 | 140,675,613   | 151,632,509   | 236,287,550   |
| 95  | Val d'Olse     | 3,381,224   | 913,180     | 40,110      | 4,975,660   | 10,351,260    | 1,526,280     | 5,358,790     |
| 971 | Guadeloupe     | 6,011,913   | 2,556,937   | 175,867     | 0           | 0             | 0             | nc            |
| 972 | Martinique     | 178,270     | 96,110      | 72,000      | 0           | 0             | 0             | 0             |
| 973 | Guyance        | 1,706,490   | 1,252,876   | nc          | nc          | nc            | 0             | 0             |
| 974 | La Réunion     | 1,625,042   | 1,145,672   | 337,500     | nc          | nc            | 0             | 0             |
|     | 합계             | 481,388,456 | 463,738,327 | 404,988,577 | 619,306,375 | 1,057,267,263 | 1,052,138,685 | 1,350,514,443 |

(단위: 프랑)

| 코드  | 테빠르뜨망          | 1992          | 1993        | 1994        | 1995        | 1996        | 합계            |
|-----|----------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| 91  | Essonne        | 33,200        | 3,803,500   | 355,950     | 1,340,143   | 4,371,200   | 18,597,441    |
| 92  | Haute-de-Seine | 1,106,435,265 | 271,595,265 | 337,990,070 | 191,788,810 | 85,976,260  | 4,671,678,505 |
| 93  | Seine-St-Denis | 270,963,497   | 234,543,794 | 162,032,303 | 33,757,412  | 39,997,317  | 940,156,943   |
| 94  | Val-de-Marne   | 90,048,100    | 190,221,531 | 69,534,621  | 65,080,241  | 99,763,177  | 1,300,699,518 |
| 95  | Val d'Olse     | 1,540,160     | 11,326,172  | 4,770,420   | 3,666,620   | 5,616,670   | 53,466,546    |
| 971 | Guadeloupe     | 0             | nc          | 0           | 0           | 0           | 8,744,717     |
| 972 | Martinique     | 0             | 380,698     | 517,398     | 0           | 0           | 1,244,476     |
| 973 | Guyance        | nc            | nc          | 0           | 0           | 0           | 2,959,366     |
| 974 | La Réunion     | 0             | 0           | 0           | 0           | 0           | 3,108,214     |
|     | 합계             | 1,622,545,880 | 800,696,737 | 687,483,505 | 389,495,571 | 257,243,614 | 9,186,807,432 |

<부표 25> 일드 프랑스 데빠르망별 법정상한밀도 초과부담금 부과액(1985-1996)

(단위: 프랑)

| 코드       | 데빠르망           | 1985        | 1986        | 1987        | 1988        | 1989          | 1990          | 1991          |
|----------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| 75       | PARIS          | 50,971,626  | 79,772,826  | 100,556,510 | 12,822,880  | 0             | 0             | 0             |
| 77       | SEINE ET MARNE | 1,534,680   | 3,029,200   | 3,563,485   | 4,154,172   | 7,252,033     | 1,472,386     | 535,979       |
| 78       | YVELINES       | 12,953,327  | 11,642,927  | 24,244,735  | 46,130,710  | 50,968,209    | 42,987,760    | 50,466,034    |
| 91       | ESSONNE        | 2,386,600   | 2,496,862   | nc          | nc          | nc            | 3,422,986     | 387,000       |
| 92       | HAUTS ET SEINE | 76,756,650  | 95,904,486  | 67,066,520  | 242,663,938 | 684,970,972   | 715,198,709   | 795,331,560   |
| 93       | SEINE ST DENIS | 12,411,792  | 2,769,530   | 24,036,760  | 49,123,720  | 47,085,050    | nc            | 63,435,768    |
| 94       | VAL DE MARNE   | 36,488,481  | 24,365,949  | 47,860,158  | 148,741,588 | 140,675,613   | 151,632,509   | 236,287,550   |
| 95       | VAL D'OISE     | 3,381,224   | 913,180     | 40,110      | 4,975,660   | 10,351,260    | 1,526,280     | 5,358,790     |
| 일드 프랑스 계 |                | 196,884,380 | 220,894,960 | 267,368,278 | 508,612,668 | 941,303,137   | 916,240,630   | 1,151,802,681 |
| 전체 프랑스 계 |                | 481,388,456 | 463,738,327 | 404,988,577 | 619,306,375 | 1,057,267,263 | 1,052,138,685 | 1,350,514,443 |
| 구성비(%)   |                | 41%         | 48%         | 66%         | 82%         | 89%           | 87%           | 85%           |

(단위: 프랑)

| 코드       | 데빠르망           | 1992          | 1993        | 1994        | 1995        | 1996        | 합계            |
|----------|----------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| 75       | PARIS          | 0             | 0           | 0           | 0           | 0           | 244,123,842   |
| 77       | SEINE ET MARNE | 1,243,035     | 699,308     | 2,650,367   | 2,750,196   | 1,206,716   | 30,091,557    |
| 78       | YVELINES       | 32,005,420    | 22,762,599  | 39,973,800  | 36,168,676  | nc          | 370,304,197   |
| 91       | ESSONNE        | 33,200        | 3,803,500   | 355,950     | 1,340,143   | 4,371,200   | 18,597,441    |
| 92       | HAUTS ET SEINE | 1,106,435,265 | 271,595,265 | 337,990,070 | 191,788,810 | 85,976,260  | 4,671,678,505 |
| 93       | SEINE ST DENIS | 270,963,497   | 234,543,794 | 162,032,303 | 33,757,412  | 39,997,317  | 940,168,943   |
| 94       | VAL DE MARNE   | 90,048,100    | 190,221,531 | 69,534,621  | 65,080,241  | 99,763,177  | 1,300,699,518 |
| 95       | VAL D'OISE     | 1,540,160     | 11,326,172  | 4,770,420   | 3,666,620   | 5,616,670   | 53,466,646    |
| 일드 프랑스 계 |                | 1,502,268,677 | 734,952,169 | 617,307,531 | 334,552,098 | 236,931,340 | 7,629,118,649 |
| 전체 프랑스 계 |                | 1,622,545,880 | 800,696,737 | 678,483,505 | 389,495,571 | 257,243,614 | 9,186,807,432 |
| 구성비(%)   |                | 93%           | 92%         | 90%         | 86%         | 92%         | 83%           |