

Working Paper 99-57

토지재산권 분화 및 개발권 국공유화방안 연구

서 순 탁

국 토 연 구 원

차 례

제1장 문제의 제기	9
제2장 영국의 개발권 국유화정책과 교훈	
1. 개발권 국유화정책 추진과정과 평가	13
1) 추진과정	13
2) 개발권 국유화정책의 평가	19
제3장 적용가능성 검토	
1. 개발 및 개발권의 개념	23
1) 개발의 개념	23
2) 개발권의 개념	24
3) 개발권 분리와 토지이용의 적정성	24
2. 토지소유권의 분화와 개발권 분리	25
3. 개발권과 개발이익환수 및 손실보상과의 관계	26
1) 계획과 개발가치	26
2) 개발권과 개발이익 및 보상과의 관계	27
4. 한국에의 적용가능성 검토	27
1) 우리나라의 개발권 분리의 사례	27
2) 개발권 분리의 기본방향	28
3) 법적 검토	29
5. 추진전략 및 단계별 추진계획	30
1) 추진목표	30
2) 추진전략	30

제4장 결론: 뉴밀레니엄 시대의 도전과 과제

- 1. 개발권 분리 및 국공유화의 정치경제학 33
- 2. 개발권 분리 및 국공유화의 도시계획적 의미 34

참고문헌 35

표 차 례

<표 1> 각국의 토지소유권 관념	10
<표 2> 19C말~20C초 영국의 계획환경	13
<표 3> 1920년대~1940년대의 영국의 계획환경	14

제1장 문제의 제기

- 21C를 목전에 둔 우리사회는 개발제한구역, 상수원보호구역, 국립공원 등 주요 계획이슈를 둘러싸고 토지소유자와 국가간에 많은 갈등을 겪고 있음
 - 토지소유자는 구역해제 또는 보상을 요구하고 있으나, 국가는 이를 전면 수용하기 어려운 상황에 처해 있음

- 이는 그 동안 토지이용이 지나치게 공익추구의 관점에서 사적 이익추구를 억제해 온데도 원인이 있지만, 규제에 필요한 절차적인 적법성 및 손실보상 결여와 토지소유권을 절대적으로 인정하고 있는 토지소유권개념에도 그 원인이 있다고 볼 수 있음

- 더구나 21C 한국사회는 지금보다 훨씬 더 정치적으로 다원화·분권화 될 것이며, 지금보다 성숙한 시민사회가 형성될 것으로 전망됨
 - 이는 시민과 국가간의 관계 및 공공부문과 민간부문간의 관계의 변화를 의미하며 구체적으로는 개인과 집단의 권리가 크게 향상되어 가고 있음을 의미함

- 이러한 거시적인 환경변화는 계획에 의한 토지소유권 제한은 현재보다 더욱 어려워질 것으로 보여, 계획에 의한 국토공간의 관리를 어렵게 하는 근본원인이 되고 있음

- 지난 50여 년 동안 누적되어온 소유중심의 토지소유권 개념을 새로운 세기에 부응하는 새로운 소유권개념의 정립이 필요함
 - 그 동안 토지소유권을 절대적으로 인정해오던 방식에서 벗어나 토지소유권의 사회적 제약의 강화가 요청되고 있으며, 토지소유권에서 개발권을 분리하고 이의 공공성을 강화하지는 것은 이러한 시대적 흐름에 부응하는 것이라 할 수 있음

- 서구사회에서는 토지 및 도시계획 문제의 해결을 위해 오래 전부터 토지소유권에서 개발권을 분리하여 이를 관리하는 노력이 있어 왔음
 - 영국의 개발권의 분리 및 국유화정책
 - 미국의 개발권 분리 및 시장유통성 부여(예: TDR)
 - 프랑스의 건축권 분리 및 공유화(예: 법정건축밀도상한제)

- 참고로 영국·프랑스·독일 등 유럽국가에서는 근본적으로 건축자유원칙에 바탕을 둔 이용우선의 토지관을 가지고 있음
 - 유럽식의 토지관은 좁은 국토에서 많은 인구가 살면서 자연스럽게 형성된 사회규범과 18~19세기 계몽사상의 영향으로 토지이용에 관한 한 공동체 이익우선의 사고가 정착되어 온데서 연유함

- 반면, 일본·한국은 협소한 국토공간에 대한 충분한 고려없이 미국식의 私權優先의 토지관과 건축자유원칙을 채택하여 소유중시의 토지관을 형성해 왔음
 - 이는 계획적 토지이용과 좁은 국토에 더불어 사는 공존의 공간으로서 국토라는 관념 형성에 커다란 장애요인이 되어 왔음

<표 1> 각국의 토지소유권 관념

	영국	독일	프랑스	미국	일본	한국
토지소유권 개념	상대적 소유권	절대적 소유권		상대적 소유권	절대적 소유권	
토지소유와 이용과의 관계	이 용 우 선				소 유 우 선	
건축자유 여부	건축부자유 원칙			건축자유 원칙		

- 토지소유권에서 개발권 분리는 그 동안 우리나라 토지정책의 아킬레스건이 되어 왔던 부동산투기문제, 현재 문제가 되고 있는 개발제한구역제도의 개선, 준농림지역의 난개발 문제, 개발손실에 대한 보상요구의 급증, 사회간접자본 확충비용의 천문학적 증가 등의 문제에 효과적으로 대응할 수 있으며, 보다 선진화된 계획환경의 조성에도 크게 기여할 수 있는 정책수단임

- 또한 21세기에는 남북통일이 예상되므로 북한지역의 국토에 대한 새로운 관리방안이 요구되고 있음
 - 개발권분리 및 국공유화는 통일후 북한지역에 적용할 수 있는 방안으로 검토 가능한 구상임
 - 영국의 경우, 1880년 Wallace가 당시 아일랜드 토지문제 해결책으로 토지국유화론 제기한 시대적 상황을 고려해볼 때, 우리에게 시사하는 점이 크다고 할 수 있음

- 이러한 맥락에서 볼 때, 개발권 분리구상 연구는 그 필요성이 매우 크다할 수 있겠으나, 토지소유권구조의 변화를 가져온다는 점에서 국민적 합의가 필요하며 많은 정치적 논쟁을 유발할 가능성이 큼

- 따라서 본 연구에서는 영국의 개발권국유화 경험을 살펴보는데 주안점을 두었으며, 나아가 한국에의 적용가능성 검토와 정책적 함의를 도출하는데 목적이 있음

제2장

영국의 개발권 국유화정책과 교훈

1. 개발권 국유화정책 추진과정과 평가

1) 추진과정

(1) 1909년 주택·도시계획등에 관한 법과 개발이익의 공공환원

- 영국 근대 도시계획의 역사는 개발이익의 공공환원의 역사라 할 수 있으며, 이를 되돌아보는 것은 영국의 개발권 국유화 과정 이해의 출발점이라 할 수 있음
- 「보건위생이라는 공공이익을 위해서는 개인의 토지이용은 보상없이 公的 規制가 가능하다」는 원칙이 19C의 공중위생법, 주택법에서 이미 확립되었음
- 1909년 주택·도시계획등에 관한 법(Housing, Town Planning, etc. Act 1909)에서는 한 걸음 나아가 어메니티(amenity)와 편리성의 관점에서 개인의 사적인 토지이용을 규제하고자 했음

<표 2> 19C말~20C초 영국의 계획환경

■ 경제적·사회적 변화:	산업화, 도시화, 전쟁
■ 주요 정치이슈:	공중보건, 사회적 불안
■ 계획의 주된 관심과 활동:	주택, 공중위생
■ 계획의 개념화:	도시디자인
■ 이론적 틀:	환경결정론

- 그러나 이 경우 「계획규제에 의한 토지가치의 하락은 보상의 대상이 되는가」 하는 점이 논란의 대상이 된 이후, 도시계획에 의한 토지의 增價징수와 減價보상 문제는 영국의 근대 도시계획에 있어서 주요 쟁점이 되어 왔음
- 1909년 법의 제정은 대지주의 토지에 대한 권한을 차단하고 토지이용의 효율화를 기하기 위해 토지국유화 이념을 실현한다는 것에 그 취지가 있었으며, 공공의 계획이나 개발에 의한 토지가격 상승분은 토지소유자가 아닌 공공주체에게 환원되어야 한다는 관념이 법제화된 것임
 - 동법은 공공사업의 실시에 의해 개발이익 발생시 이익의 50%에 해당하는 개발이익세를 토지소유자에게 부과토록 하고 손해본 토지소유자에게 전부를 보상토록 규정했음
- 심각한 경제불황이 전개됐던 시기에 개정된 1932년 도시및농촌계획법(Town and Country Planning Act 1932)에서는 개발이익 환수율을 75%까지 상향조정했음

<표 3> 1920년대~1940년대의 영국의 계획환경

■ 경제적·사회적 변화:	경기침체, 재구조화, 전쟁, 재건
■ 주요 정치이슈:	실업, 교외지역의 무질서한 성장
■ 계획의 주된 관심과 활동:	지역계획
■ 계획의 개념화:	공공주도의 토지이용
■ 이론적 틀:	공공행정론

- 그러나, 이 시기의 주요 토지이용규제 수단은 계획개요(planning scheme)에 의한 용도지역제(zoning), 즉 개발진흥지구나 개발예정지구에 대한 계획수요 수립 및 용도부여 방식이어서 개발이익 및 손실 산정 곤란하였고, 계획수립자체가 보상의 무를 발생하기 때문에 당시 지방정부들은 계획수립에 소극적이었음
- 결론적으로 1909년 법과 1932년 법에 의한 개발이익환수 시스템은 토지증가에 대한 평가방법의 합리적 근거가 약하다는 구조적인 문제점을 안고 있었음

(2) 보상 및 개발이익에 관한 위원회의 설치와 개발가치 국유화 권고

- 2차 대전중인 1941년 조직된 보상 및 개발이익에 관한 위원회(The Uthwatt Committee on Compensation and Betterment)는 개발이익의 공공환원에 관한 기본 틀을 The Uthwatt Report(1942)에 담아 제시하고 있음
- 동 위원회는 「토지이용계획(토지자원배분)은 개별 토지의 가치와 관계없이 특정한 목적을 위해서는 어떤 토지가 최적인가라는 선정기준에 의해 수립되어야 한다」고 규정하고, 계획에 의해 토지가치의 손실이 발생했을 경우 토지소유자에게 보상해야 하는가, 보상해야 한다면 이를 어떻게 산정할 것인가, 또 계획에 의해 토지가치가 증가했을 경우 어떻게 징수해야 하는가 등을 주요 의제로 삼았음
- 이러한 문제를 다루기 위해 동 위원회는 浮游價値(floating value)와 移轉價値(shifting value)라는 두 개념을 상정하고, 이를 통해 손실보상과 개발이익의 문제를 다룸
- 浮游價値: 일반적으로 미개발지의 토지소유자는 장래 개발이 일어날 것으로 예상하고 그 만큼 증가된 토지가치를 산정하나, 이의 합계는 모든 토지의 실제 가치를 훨씬 초과함
 - 즉, 장래 개발가치가 현재의 미개발지에 부유하고 있으므로 이를 토지가치에 포함시켜서는 안된다는 점이 「부유가치」의 명제임
- 移轉價値: 도시계획은 필연적으로 특정 토지의 가치를 증가시키고 다른 토지의 가치를 감소시키나, 총량은 변하지 않고 도시계획에 의해 공간적으로 배분될 뿐임
 - 즉, 개발에 의해 발생하는 증가를 한 장소에서 다른 장소로 이전시킬 뿐이라는 점이 「이전가치」의 명제임
 - 이전가치의 명제가 시사하는 것은 모든 개발이 단일의 토지보유상태에서 일어난다면, 보상문제는 발생하지 않을 것이라는 사실임
- Uthwatt Report는 두 개념을 바탕으로 전 국토를 미개발지와 기 개발지로 구분하여, 전자에는 현존의 토지이용권만 남기고 개발권은 유상으로 국유화하고, 후자에는 지가 상승분에 대한 정기적 과세에 의해 개발이익의 환원을 도모하는 방안을 제시

(3) The Uthwatt Report의 영향

- 동 위원회의 보고서 내용이 47년 법에 완전히 수용되지는 못했으나, 전후 영국 토지정책에 막대한 영향을 미침
- 동 보고서는 공공환원의 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 함
- 이론적으로 볼 때, 계획규제로 이익을 받은 자로부터 이익을 환수하여 손실을 본 자에게 보상하는 것이 논리적이거나, 실제 개발이익(손실) 산정에 있어서 개개의 토지가치 증감이 어느 정도 계획에 기인하고 어느 정도 다른 요인에 기인한 것인가를 합리적으로 파악하기 어렵다는 인을 토대로 해결점을 모색했음
- 동 위원회는 이 문제 해결을 위해 토지소유권제도의 변화가 불가피하다고 지적하고 개발권 국유화를 권고. 당시의 토지소유권제도는 그 자체가 사익과 공익간의 갈등을 유발하는 모순을 내재하고 있고 계획시스템의 원활한 작동을 방해하고 있다고 주장했음
- 이러한 모순의 해결책으로서 이전가치가 동일한 소유권내에서 작동하는 새로운 시스템이 요구된다고 주장하게 되었고, 이 같은 논리적 추론은 토지국유화에 대한 검토로 이어짐
 - 토지국유화는 보상 및 개발이익 환수에 가장 이상적이거나, 첨예한 정치적 논쟁을 유발하고, 천문학적인 재정부담을 초래하며, 대규모 행정조직을 신설해야 한다는 단점이 있음
- 이러한 이유로 토지자체의 국유화가 아닌, 미개발지의 개발권 국유화가 추진되었음

(4) 1947년법: 개발권 국유화 정책의 채택

- 2차 대전 이후 집권한 노동당 정부는, 전시중에 활동했던 3개 위원회의 보고서에 제시된 견해에 따라, 전쟁으로 인해 폐허된 국토와 도시의 재건을 시도하였으며, 이들 보고서에 제시된 기본방향과 정책제언들은 47년 법의 기본 틀을 이루고 있음
 - 과대도시 폐해를 없애기 위해 산업과 인구의 계획적 분산을 권고한 바로우위원회(Barlow Committee)의 보고서(1940)
 - 농촌지역의 농경지 보전을 주창한 스코트위원회(Scott Committee)의 보고서(1942)
 - 개발이익과 보상에 관한 아스와트위원회(Uthwatt Committee)의 보고서(1942)

- 당시 노동당정부는 Uthwatt 위원회의 권고를 받아들여 1947년 법(The 1947 Town and Country Planning Act)에 개발가치의 국유화 정책을 채택함
 - 1947년 법은 지방정부의 재량에 의존하는 새로운 계획 및 규제체계의 도입과 함께 개발이익의 공공환원을 목표로 전 국토의 「개발가치의 국유화」 정책을 명확히 함

- 1947년 법의 주요 내용은 다음과 같음
 - ① 계획시스템
 - 도시와 농촌지역을 위한 계획제도 도입
 - ② 개발규제시스템
 - 개발권의 국유화
 - 계획허가제
 - ③ 개발이익 환수와 손실보상
 - 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

(5) 개발권 국유화의 내용

- 개발권의 국유화는 엄밀히 말해 개발가치의 국유화를 의미하는데, 여기에서 개발가치는 다음과 같이 계산됨
 - 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 골자임

개발가치 (development value)	=	시장가치 (market value)	-	현재이용가치 (existing use value)
-----------------------------	---	------------------------	---	--------------------------------

- 이를 위해 노동당정부는 중앙토지위원회(Central Land Board)가 설립하고, 국유화에 따른 보상기금으로 3억 파운드를 조성하여 1948년 7월 1일 시점으로 실시되었음
- 개발가치 국유화조치의 구체적인 내용은 다음과 같음
 - 토지는 기존의 용도가치만을 가지므로 토지소유자는 기존 용도에 관한 권리만을 가지게 되므로 기존의 토지이용을 계속하는 한, 실질적인 변화는 없음
 - 그러나, 새로이 개발행위를 할 경우, 지방정부에 계획허가를 신청해야 하며 신청이 불허되더라도 보상받을 수 없음
 - 신청이 허가된 경우, 개발가치에 상응하는 금액을 개발부담금으로 중앙토지위원회에 지불해야 사업이 가능함
 - 정부에 의한 토지수용가격은 개발가치가 국유화되었으므로 현재의 이용가치에 따름
- 그 결과, 미개발토지는 보상문제가 발생하지 않았으나, 기개발 토지는 개발권 상실에 대한 보상조치로 토지소유자에게 보상청구권을 부여함으로써 보상문제를 해결함

2) 개발권 국유화정책의 평가

(1) 평가

- 개발가치의 국유화 정책은 당시 복지국가 건설을 향한 노동당정부의 개혁열의와 대규모 토지소유자(대지주)의 존재로 인한 부동산부문의 취약성 때문에 정치적으로 가능했음
- 개발권 국유화 정책은 토지이용규제로 인한 토지가치 저하에 대해 손실보상이 불필요하다는 선언이며, 토지소유자의 보상청구권 인정이 가능하고, 녹지보전 등의 효과가 있었음
- 그러나 개발가치의 국유화정책 시행 이후, 민간시장의 토지거래에서 이중가격 문제가 발생했음
 - 당시 시장에서 거래되는 가격은 이전의 시장가격에 비해 낮았지만 현행 토지 이용가치보다는 현저히 높은 가격을 형성했고, 그 결과 민간의 거래가격과 정부의 수용가격 사이에 이중적인 토지가격이 형성되는 불합리를 초래함
- 정부에 수용된 토지의 권리자는 그 보상액으로 유사한 토지를 민간시장에서 구입할 수 없는 불합리가 발생하게 되었고, 이로 인해 토지를 매수해 개발을 추진하고자 하는 개발업자는 현재의 토지이용가치 외에 알파를 지주에게, 개발부담금을 중앙토지위원회에 지불한 후에야 비로소 개발에 착수할 수 있게 됨
- 민간시장에서의 플러스알파의 존재는 개발업자의 용지비용이 실질적인 증가는 물론 건설경기 위축과 토지의 賣惜을 초래했는데, 이는 지주계층의 개발부담금제도에 대한 반항의 표시였음
- 결국 1951년 정권을 잡은 보수당정권은 1953년 개발부담금제도를 폐지했으나, 대신 개발가치 국유화 수단으로서 엄격한 개발규제장치가 이미 작동되고 있기 때문에 개발권 국유화정책은 어느 정도 성공을 거두었다고 할 수 있음

- 국가는 여전히 계획허가 신청을 허가 또는 거부하고 무허가 개발을 단속하는 권한을 보유함으로써 개발가치의 국유화에는 실패했으나, 개발권의 국유화에는 보상이 없이 성공했다고 볼 수 있음
- 이러한 계획허가제는 전후 영국 도시계획의 양대 기둥의 하나인 개발규제의 초석으로 47년 법의 유산이라 할 수 있으며, 이것이 전후 영국의 도시계획은 물론 전세계에 토지이용규제의 모델로 영향을 미침
 - 지가는 그 토지에 어떤 계획허가가 교부되었느냐에 따라 결정되기 때문에 토지이용규제가 도시계획에 미친 영향은 매우 큰 것으로 나타남
- 이와 같은 개발규제시스템의 정착으로 영국에서는 「용도에 걸 맞는 지가」 형성 경향이 현저하게 나타났고, 계획규제가 지가를 주도함으로써 「계획의 자유」 달성했다고 볼 수 있음
- 영국의 계획·규제 메카니즘은 지금까지 토지이용변화와 개발로 인해 야기되는 갈등을 효과적으로 관리해 왔으나, 환경보전과 지속가능성, 도시경제의 재생, 저소득층 주택공급의 확충 등의 새로운 목표를 추구하고 있어 많은 과제를 안고 있음

(2) 개발권 국유화의 의미와 정책적 함의(policy implication)

- 영국의 개발권 국유화과정을 보면, 개발이익의 공공환원이라는 관념을 제도화한다는 것이 얼마나 어려운 것인가를 보여주고 있음
- 개발권의 국유화란 전 국토에서 기존 용도 이외의 토지이용을 금지한다는 뜻이며, 이는 개발의 현상동결을 의미함
- 영국은 개발권 국유화를 위해 계획·규제 시스템을 개혁하고 계획허가제 도입을 통해 개발권 국유화를 제도적으로 뒷받침하고 있다는 점은 우리에게 많은 정책적 시사점을 주고 있음
 - 도시·농촌을 포함하여 전 국토에 대한 계획체제를 도입하여 「선계획 후개발 체계」를 구축한 후, 규제수단으로서 계획허가제(planning permission) 도입하여 「모든 개발은 계획허가를 얻어야 가능하다」는 규제원칙을 정립하였음

- 개발허가권한을 국가 또는 지방정부가 소유함으로써, 신청이 불허되더라도 보상할 필요가 없으며 허가로 인한 개발이익의 환수에 정당성을 부여함
- 용도지역제(zoning)를 포기하고 새롭게 채택한 영국의 규제시스템은 효과적으로 작동하고 있다고 평가되고 있으며, 이러한 성과는 다음과 같은 특징에 기인하고 있음
 - 명확한 규제기준 설정
 - 도시계획적 이슈에 대한 광범위한 토론의 장(arena)의 제공
 - 계획허가결정에 불복하는 자에게 허용되고 있는 이의신청제도
 - 전문적으로 훈련받은 계획가집단의 발달

제3장 적용가능성 검토

1. 개발 및 개발권의 개념

1) 개발의 개념

- 토지이용상태의 변경을 의미하는 개발은 용도변경과 물리적인 개발행위를 포함하는 개념이나, 협의의 개발개념에는 용도지역 변경과 같은 무형적 개발행위는 제외됨
- 개발의 개념을 어떻게 입법적으로 규정하고 있느냐는 개발이익 환수문제와 직결되기 때문에 중요한 의미를 가진다고 할 수 있음
- 영국의 도시및농촌계획법은 지상 및 지하에서의 건축공사, 토목공사 등의 개발행위 또는 어떤 건물이나 토지의 용도를 변경하는 행위로 개발을 정의하고 있음
- 일본의 도시계획법은 건축물의 건축 또는 특정 공작물의 건축용에 기여할 목적으로 토지를 구획하거나 형질을 변경하는 행위를 개발로 규정하고 있음
- 이에 비해 한국은 개발에 관한 직접적인 규정은 두지 않고 국토이용관리법에서 간접적으로 정하고 있음
 - 즉, “국가·지방자치단체 또는 정부투자기관의 개발사업이나 정비사업 등에 의해 토지소유자가 자신의 노력에 관계없이 지가가 상승되어 현저한 이익을 받은 때에는 국가는 이를 환수할 수 있다”라고 정하고 있어 협의의 개발행위 개념에 가까운 개발개념을 채택하고 있음

2) 개발권의 개념

- 그러므로 토지의 이용상태를 변경할 수 있는 권리를 개발권(development right)이라 할 수 있으며, 이에는 토지의 용도지정 및 변경과 물리적인 개발행위를 포함됨
- 개발권은 현재의 토지이용권에 대립하는 개념으로서 장래 토지의 이용상태를 변경할 수 있는 권리로 이해되며, 관점에 따라 귀속되는 주체가 다름
 - 이러한 개발권은 토지소유권의 한 권능으로 보아 토지소유자에게 귀속하는 것으로 볼 수도 있고, 또 독립한 권리로서 국가에 귀속하는 것으로 볼 수 있음
- 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 않았음
- 현대사회에서 토지문제가 차지하는 비중이 커지고, 토지재산권에 대한 공적 규제가 점차 강화되어 감에 따라 개발권 개념의 정립은 물론 토지소유권으로부터의 분리에 대한 논의가 활발해지고 있으며, 부분적으로 이러한 생각을 입법화한 국가도 있음

3) 개발권 분리와 토지이용의 적정성

- 「토지는 그 적성에 맞게 최적으로 이용되어야 한다」는 명제는 토지소유권을 현재 이용권과 장래개발권으로 분리하고자 하는 시도에 정당성을 부여해주고 있음
- 기본적으로 토지는 이용에 있어서 영속적인 속성을 가지고 있기 때문에 토지에 관한 권리 못지 않게 이용상태에 대한 유지·변경 또한 중요하다고 할 수 있음
- 개발권은 토지이용변화의 동인이 되는 권리이므로, 이를 소유권에서 분리하여 관리할 경우 토지이용의 적정성을 도모할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가짐

2. 토지소유권의 분화와 개발권 분리

- 토지소유권의 각 권능이 분화되어 서로 다른 주체에게 귀속되는 토지소유권 분화현상은 고대에서부터 시작되었다고 할 수 있음
- 원시 게르만사회에서는 토지의 관리처분권은 공동체에, 이용경작권은 공동체구성원에게 있었음
- 이어 중세에는 분할소유권 현상이 나타났는데, 관리처분권은 봉건영주에게, 이용권은 농민에게 귀속되었으며 영미법에서는 토지소유권은 국왕이 갖고, 이용권은 개인이 갖는 분할 소유권 형태를 띠
- 토지소유권 분화의 역사에서 일 수 있듯이, 개발권은 토지소유권의 한 권능이지만, 산업화·도시화가 진전됨에 따라 그 기능의 행사는 국가에 의한 공적 규제의 대상이 되어 왔음을 알 수 있음
- 이러한 맥락에서 현대 서구사회에서는 토지개발을 억제해야 할 필요가 있는 지역의 토지를 대상으로 토지소유권에서 개발권을 분리해야 할 필요성을 인식하고 부분적으로 분리입법을 시도하고 있음
- 미국은 개발권 양도제(Transferable Development Right)에서 알 수 있듯이, 토지소유권에서 개발권을 분리하여 독립한 권리로 다루고 있으나, 이를 공유화하지 않고 시장에서 거래가 가능하도록 제도화하였음
 - 용도지역의 지정은 그 자체가 개발이익과 손실을 발생시키는 토지이용규제 시스템이므로 개발권양도제의 활용을 통해 용도지역제의 단점을 보완하는 경향이 있음
 - TDR은 토지의 용도에 따라 개발권의 배분이 가능하므로 개발의 밀도나 토지의 용도 등을 규제할 수 있으며, 개발권 매입 등을 통해 개발의 시기 및 속도를 조절할 수도 있음
 - 그 밖에 TDR은 개발손실의 보상, 녹지 및 역사적 건축물의 보전 등을 위한 수단으로 운영되고 있음

- 프랑스는 1975년 토지개혁법에서 토지소유권의 일부인 건축권을 분리하여 그 일부를 무상으로 공유화 했음
 - 즉, 토지소유자에게 허용될 수 있는 건축밀도를 법으로 정하고 이를 초과하여 건축하고자 하는자는 국가로부터 건축권을 매입해야 건축이 가능함
 - 그 예로 법정건축밀도상한제를 들 수 있는데, 파리시는 법정건축밀도를 1.5로 하고 기타지역은 1로 함
 - ※ 건축밀도란 건축물의 延床面積을 垜地面積으로 나눈 수치를 말함
- 독일의 경우 아직 입법화가 이루어지지 않고 있지만, 토지소유권을 이용소유권과 처분소유권으로 분리하려는 논의가 전개되고 있음
 - 이용소유권은 개인이 갖고 처분소유권은 지자체에 귀속시키자는 것이 토지개혁안의 핵심내용을 이루고 있음
 - 처분소유권은 양도·거래할 수 없는데 비해, 이용소유권은 점유·이용·건축이 가능하다는 차이가 있음

3. 개발권과 개발이익환수 및 손실보상과의 관계

1) 계획과 개발가치

- 계획에 의해 용도가 지정·변경되거나, 개발행위가 있게 되면 지가상승(개발이익) 또는 지가하락(개발손실)이 발생함
- 지가의 증가는 토지소유자의 투자에 의해, 도시계획적 결정에 의해, 기타 사회경제적 요인에 의해 이루어지는데, 이중 토지소유자의 노력에 의한 증가 이외의 요인으로 발생한 증가를 개발이익이라 함
- 현실적으로 개발이익이 개발이익의 발생요인 가운데, 개발권의 행사에 의한 증가가 차지하는 부분이 매우 큼
 - 예컨대, 녹지지역을 주거지역으로 용도변경 한다든지, 농지를 택지로 형질변경을 한다든지 등의 개발권 행사가 있을 때 지가가 상승함

2) 개발권과 개발이익 및 보상과의 관계

- 개발권의 분리를 주장하거나 입법화한 나라는 모두 개발이익의 환수와 손실의 보상차원에서 개발권을 분리하여 관리를 도모하고 있음
 - 개발을 허가할 때 부담금을 부과하여 개발이익을 환수하고, 개발억제지역의 토지에 대해서는 국가가 개발권을 매입하여 개발손실을 보상할 수도 있음
- 토지소유권에서 개발권을 분리하여 이를 시장에 유통시키거나 국가에 귀속시키는 것은 개발이익 환수와 손실보상 문제를 용이하게 처리할 수 있다는 장점이 있으나, 이는 토지소유권의 제약을 의미함

4. 한국에의 적용가능성 검토

1) 우리나라의 개발권 분리의 사례

- 우리나라에서도 외국의 예에서 본 바와 같이 완전한 토지소유권 분화는 아니지만, 농지대리경작제, 대리건축제 등 극히 일부분에서 개발권을 토지소유권으로부터 분리한 입법사례가 있음
 - 농지의 대리경작제는 1972년 농지의보전및이용에관한법률의 제정에 따라 제도화한 것으로 유희농지에 대하여 국가는 토지소유자를 대신해서 일정기간 동안 대리경작자로 하여금 경작케 할 수 있는 제도임
- 이와 같이 대리토지이용자는 토지소유자와의 계약에 의하지 않고 국가의 지정에 의하여 토지를 이용하고 있다는 점에서 소유권에서 이용권의 분리로 볼 수 있음
- 비록 개발권 분리가 입법화되지 않았지만, 개발이 극도로 제한되어 토지소유권의 행사가 현재 이용권에 한정되어 있는 개발제한구역, 군사시설보호구역, 상수원보호구역, 국립공원 등을 지정하여 이들 지역내의 토지는 그 이용상태의 변경을 매우 어렵게 하고 있음

- 법리상으로 볼 때, 이는 수용유사행위에 해당하므로 손실보상이 이루어져야 하나, 토지수용이 아니기 때문에 보상되지 않고 있으며 토지소유자의 국가에 대한 매수청구권도 불인정
- 결과적으로 토지소유자는 현재 이용권만 갖고 있을 뿐이며, 이용상태변경에 해당하는 개발권은 국가가 갖고 있는 것과 유사한 효과를 보여 주고 있음
- 이는 우리나라의 경우에도 개발억제지역을 대상으로 개발권을 토지소유권에서 분리하여 독립한 권리로 인정 가능하다는 현실적인 결론을 도출할 수 있음

2) 개발권 분리의 기본방향

- 21세기 우리나라 사회는 시민생활 방식의 다양화의 사회적 양극화의 진전으로 계획규제의 새로운 역할을 요구할 것으로 전망됨
 - 즉, 21세기 시민사회에 있어서 계획·규제 메카니즘의 역할은 장소의 질에 대한 환경목표와 경제목표간의 갈등조정 기능에 있다고 보여짐
- 개발권 분리 및 국공유화는 앞으로의 사회변화에도 민감하며 좁은 국토에서 더 붙어 사는 공존의 전략인 동시에 양질의 국토공간을 창출하는 핵심적인 정책수단이라 할 수 있음
 - 이를 통해 만성적인 토지투기, 개발이익환수 및 보상 등 토지를 둘러싼 제반문제를 효과적으로 제어할 뿐만 아니라 보다 선진적인 계획환경을 조성할 수 있음
- 이러한 맥락에서 기존의 소유중심의 토지관에서 이용우선의 토지관으로의 전환 유도, 공동체이익 우선의 규범 형성, 건축부자유 원칙의 채택, 형평(equity)의 강조 등을 개발권 분리의 기본방향으로 선정함

3) 법적 검토

(1) 공법상의 토지소유권 개념

- 우리나라의 헌법과 공법에서는 토지소유권에 대하여 다음과 같이 정하고 있음
 - 헌법 제23조는 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다(제1항). 재산권의 행사는 공공복리에 적합하여야 한다(제2항). 공공의 필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다(제3항)”라고 규정하고 있음
 - 헌법 제120조 제2항은 “국가의 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”라고 규정하고 있고, 제122조는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 필요한 제한과 의무를 부과할 수 있다”라고 정하고 있음
 - 그밖에 국토이용에 관한 기본법이라 할 수 있는 국토이용관리법 제1조의2는 “국토는 모든 국민의 복리증진을 위한 유한한 자원이며, 공동기반임에 비추어 그 이용에 있어서는 공공복리를 우선시키고 자연환경을 보전함과 아울러 지역적 제 조건을 충분히 고려하여 토지가 합리적으로 이용되고 적정하게 거래되도록 함으로써 양호한 생활환경의 확보와 국토의 균형있는 발전을 도모함을 그 기본이념으로 한다”고 국토이용의 기본이념을 밝히고 있음
- 그러므로 헌법이 정하고 있는 재산권행사의 사회적 제약을 인정하여 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 필요한 제한과 의무를 부과할 수 있다”라고 정하고 있는 만큼, 공법이론상 토지소유권으로부터 개발권의 분리가 불가능한 것은 아니라고 할 수 있음

(2) 민법상의 토지소유권 개념

- 이에 비해 우리나라 민법은 토지소유권을 포괄적·일체적 지배권으로 규정하고 있어 개발권의 분리가 민사법 법리상 곤란할 것으로 보임
 - 민법은 토지소유권을 「법률의 범위내에서 토지를 사용·수익·처분할 권리」(제211조)이며 「정당한 이익이 있는 범위내에서 토지의 상하에 미친다」(제212조)로 규정

- 이밖에 민법에서의 소유권제한은 일반적으로 사법상의 일반원칙, 즉 신의성실의 원칙, 권리남용의 원칙, 상린관계 등에 의해서만 가능하다고 보고 있어 토지소유권에서 개발권의 분리가 곤란하게 되어 있음
- 그러나, 개발권의 분리는 토지소유권에 한해서만 인정될 수 있는 토지법에 고유한 법적 문제이므로 개발억제 근거법에서 입법이 가능하다고 볼 수 있음

5. 추진전략 및 단계별 추진계획

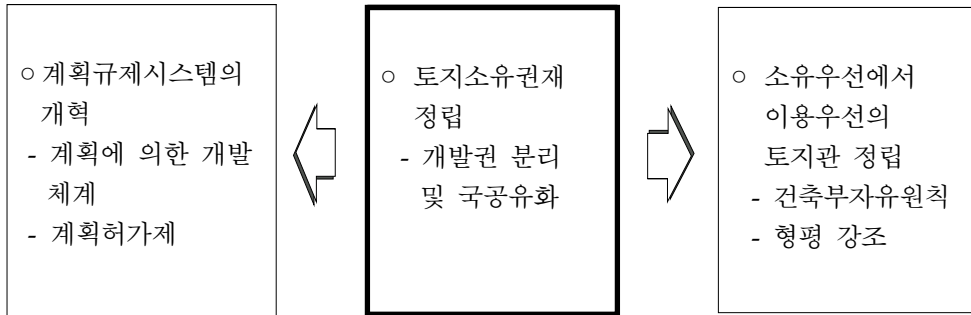
1) 추진목표

- 좁은 국토에서 더불어 사는 공존의 전략으로서 개발권 분리·국공유화
- 21C 시민사회에 적합한 새로운 계획·규제시스템 구축
- 소유우선에서 이용우선의 토지관 정립

2) 추진전략

- 1 단계(2005년 이전): 계획·규제시스템 개혁을 위한 기초작업기
 - 시군종합계획제도 도입검토 및 시범사업 실시
 - 계획허가제도 도입검토
 - 개발권 분리를 위한 기초연구
- 2 단계(2005년~2010년): 계획·규제시스템의 개혁기
 - 계획전략으로서 전 국토에 대해 계획에 의한 개발시스템 구축, 즉 도시와 농촌 지역을 포괄하는 시군종합계획제도 도입
 - 개발규제수단으로서 계획허가제도 도입
 - 토지소유권으로부터 개발권의 분리 법제화

- 3 단계(2011년~2020년): 개발권 국·공유화 추진기
 - 일정시점을 기준으로 토지이용상황을 동결하고, 개발권 국유화 조치 단행



제4장

결론: 뉴밀레니엄 시대의 도전과 과제

1. 개발권 분리 및 국공유화의 정치경제학

- 개발권 분리는 각국이 상황에 따라 전면적으로 혹은 부분적으로 추진했음을 외국의 사례를 통해 알 수 있음
- 우리나라도 개발권의 분리 및 공유화가 필요하다는데 많은 사람이 공감하고 있으며 또 적용 가능하다고 보는 견해도 있음
- 어찌됐건 개발권의 분리 및 국공유화는 토지소유권 개념의 조용한 혁명에 해당하는 이슈이므로 1980년대 말 토지공개념제도 도입 당시보다 훨씬 더 많은 정치적 논쟁을 초래할 가능성이 크며 특히 대기업과 지주의 반발이 클 것으로 예상됨
- 그러나, 아직도 우리 사회는 토지소유의 편중이 심하고, 철저한 개발이익의 환수가 이루어지지 않고 있어 이용우선의 토지관 형성에 장애요인이 되고 있음
- 또한 21세기에는 남북통일이 예상되므로 북한지역에 적용가능한 국토관리방안이 요구되고 있음. 통일후 북한지역에 한해 개발권 분리 및 국공유화정책을 시도할 필요가 있음
 - 현재의 이용가치만을 인정하는 토지소유권을 인정하고, 장래 발생가능한 개발가치는 국가 또는 지방자치체에 귀속시키는 방안은 토지의 형평성, 계획적인 국토관리 차원에서 실현성이 높은 대안중의 하나로 볼 수 있음

2. 개발권 분리 및 국공유화의 도시계획적 의미

- 개발권 분리 및 국공유화는 도시계획적 관점에서 볼 때, 장래 발생할 개발가치를 국가가 소유하고 이를 관리함으로써 각종 토지정책수단이나 도시계획수단의 효과성을 크게 제고할 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 가짐
 - 예컨대, 개발로 인해 발생할 이익을 환수할 필요가 없게 되며, 손실을 보상할 필요도 없게 됨
 - 개발가치 사유화로 인해 발생하는 토지투기를 사전에 방지할 수 있고, 사회간접자본 건설시 소요되는 수용 및 보상비용이 줄어들게 됨
 - 녹지의 보전, 역사적 건축물 보존 등에 기여

- 한마디로 개발권 분리 및 국공유화는 좁은 국토를 넓게 쓰는 지혜이며, 양질의 국토공간에서 더불어 사는 공존의 전략이라 할 수 있음

참고문헌

- 김상용, 토지법, 법문사, 1988
- 김성배 · 서순탁, 용도지역변경에 따른 개발이익 환수 방안, 국토개발연구원, 1993
- 김성배 · 서순탁, 토지정책수단의 국제비교, 국토개발연구원, 1993
- 김현식 · 최수, 토지이용규제체제의 국제비교 연구, 국토개발연구원, 1995
- 배청(역), 영국의 토지개발규제, 감정평가연구원, 1997
- Cullingworth, J.B., Nadin, V. Town & Country Planning in Britain (11th ed.),
Routledge, 1994
- DoE. Planning Control in Western Europe, HMSO, 1989
- Healey, P. et al., Land use planning and the mediation of urban change,
Cambridge University Press, 1988
- Rydin, Y. The British Planning System: An Introduction, Macmillan Press, 1993
- Tewdwr-Jones, M. (eds), British Planning Policy in Transition, UCL Press, 1996
- Uthwatt Committee. Report on Compensation and Betterment. Cmnd 6386.
HMSO, 1942