

해외 토지비축(Land Banking) 제도 운영 및 시사점 연구

- 스웨덴, 프랑스를 중심으로 - *

A Study on Land Banking Systems in Sweden and France and Their Implications

김 정 익 (Kim, Jungik)**

조 주 현 (Cho, Joo Hyun)***

최 민 아 (Choi, Minah)****

< Abstract >

A land bank has recently been introduced to deal with high land compensation costs and industrial complexes costs driven by relatively high land prices, compared to other advanced countries. The purpose of this article is to analyze the long-standing land banking experiences in Sweden and France to draw implications for the Korean land bank. Sweden has provided affordable housing through land banking since early 20th century and France has adopted various zones and preemption system to implement urban development projects. Implications are that the size of land purchasing should be large enough for successful land banking, that the role of financial support from central government is critical, and that land banking should be operated in accordance with national territorial policies.

주 제 어 : 토지비축, 선매권, 프랑스토지공사

Keywords : Land banking, Preemption, EPF

* 이 논문은 2009년 경제학 공동학술대회(2.12~2.13)에서 발표한 논문을 수정·보완한 논문으로 유익한 의견을 제시해 준 토론자에게 감사드린다. 아울러 이 논문은 한국토지공사 국토도시연구원 연구비에 의해서 연구되었으며, 본 연구에서 담긴 의견은 연구진의 개인견해이며 저자들의 소속 기관 의견과는 무관함을 밝힌다.

** 본 학회 정회원, 한국토지공사 국토도시연구원 부장, jkim@lplus.or.kr

*** 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원, bunggul@chol.com

**** 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원, minah_choi@lplus.or.kr

I. 서론

우리나라의 상대적으로 높은 지가는 공공사업에서 토지보상비용을 증가시키고 산업단지 분양가를 상승시키는 요인이 되고 있다. 일례로 수도권 사회간접자본시설(SOC)사업 보상단가는 평방미터당 2002년 9만2천원에서 2007년 32만2천원으로 3.5배 증가하였다. 산업단지의 경우 우리나라 산업단지공단 30곳과 중국 국가급 개발구 30곳의 지가를 비교한 자료에 따르면 m²당 지가 중국은 4만천원인데 비해 우리나라의 경우 14만7천원에 달해 지가수준이 3.6배 이상 높은 것으로 나타났다.¹⁾

절대 수준의 고지가(高地價) 문제는 기업의 생산비용을 증가시켜 기업의 경쟁력은 약화되고 궁극적으로 국가 경쟁력에 부정적인 영향을 준다. 또한 높은 지가는 토지에 건설되는 주택의 가격을 상승시켜 가계지출에서 차지하는 주거비 지출이 증가하고 이에 따른 주거비 지출에 대한 기회비용이 증가해 궁극적으로 삶의 질 저하로 이어져 국민후생을 저하시키는 결과를 초래한다.

이러한 고지가 문제에 대처하기 위해 다양한 토지를 저렴하게 미리 확보하고 비축함으로써 장래 공익적 목적에 활용하기 위한 토지은행(land banking)제도 도입이 오랫동안 검토되어 왔다. 특히 새 정부는 출범과 함께 국정과제로 사회간접자본시설(SOC)용지 및 산업단지 용지를 미리 비축하여 필요한 시점에 정부 또는 공기업에 공급

하기 위한 토지은행 설립을 추진하여 왔다. 이러한 정부의 노력으로 2009년 2월 6일 “공공토지의 비축에 관한 법률”이 제정·시행되어 토지은행 출범을 앞두고 있다.²⁾³⁾

이에 본 논문에서는 오랫동안 토지비축제도를 운용해 오고 있는 스웨덴과 프랑스의 운영 실태를 살펴보고 분석함으로써 정책적 시사점을 도출하는 것을 연구 목적으로 하고 있다. 스웨덴은 20세기 초반부터 토지비축 및 공유지임대제도를 시행하여 주택의 토지비용을 낮추기 위해 노력하였으며, 프랑스는 다양한 도시개발사업을 추진하기 위해 1950년대부터 각종 구역제도 및 선매(preemption)제도를 운영하여 왔다.

스웨덴의 경우 토지비축의 대표적인 해외사례로서 국내에 소개되고 있으나(김행중, 2005; 박헌주, 1998, 1999; 김근용, 1993) 최근 동향에 대해서는 잘 알려진 바가 없다. 또한 프랑스의 경우도 토지비축 사례를 소개한 기존 국내문헌은 있으나(김행중, 2005; 고용석 외, 2004) 최근 동향 및 토지비축과 도시계획간의 연관성을 체계적으로 살펴본 연구는 거의 없다. 이러한 측면에서 본 연구는 기존연구와 차별성을 가진다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제1장은 서론이며 제2장에서는 토지비축의 정의 및 종류 등에 대해 설명한다. 제3장에서 스웨덴과 프랑스를 중심으로 해외토지비축사례를 살펴보고 제4장에서는 연구결과를 바탕으로 결론 및 시사점을 제시한다.

1) 전국경제인연합회, 「한·중 산업단지 경쟁력비교 및 정책과제」, 2004, p.33

2) 같은날 동 법 시행령 및 시행규칙이 입법예고되어 2009년 5월 시행을 앞두고 있다.

3) 우리나라에서 토지은행의 역할을 하는 토지금고가 1975년 4월 설립된 바 있다. 설립목적은 “토지의 거래와 이용을 공공적으로 매개하게 함으로써 유희토지자본의 산업자본화, 기업의 재무구조의 개선과 토지의 사회적 이용도의 증진에 기여함”이었다(토지금고법 제1조). 토지금고는 1979.3 한국토지개발공사로 재편되었고 1996.1 한국토지공사로 개명되었다.

II. 토지비축의 개념

1. 토지비축의 정의

토지비축은 넓은 뜻에서 장래사용에 대비하기 위하여 사전에 토지를 매입하여 보유하는 것을 말한다. 이러한 광의의 개념에는 민간 건설회사가 미래에 아파트를 짓기 위해 사전에 토지를 취득하고 보유하는 것도 포함되지만 일반적으로 토지비축이라고 하면 공공부문이 공익적 목적에 따라 토지를 미리 취득하는 것을 일컫는다.

기존 국내 문헌도 토지비축의 개념을 공공부문이 시행하는 토지비축으로 파악하고 있는바 “국가 등 공공부문이 부동산시장의 안정과 국민경제의 건전한 발전을 위하여 토지 등을 취득·관리·개발·이용·처분·임대하는 일체의 행위”(박현주, 1998)⁴⁾, “토지의 사유를 기초로 하면서 국가 기타 공공단체가 공적으로 취득, 소유하면서 재사유화하거나 임대하는 등 처분을 하는 제도”(김현수, 2005)⁵⁾, “미래의 용도를 위하여 정부가 미리 싼 값에 미개발토지를 대량 매입하여 국공유지의 형태로 비축하였다가 토지수요의 증가에 대응하여 비축된 토지를 수요자에게 팔거나 대여하는 제도”(허재완, 2005)⁶⁾로 토지비축의 개념을 정리하고 있다.

2. 토지비축의 목적

공공부문의 토지비축은 다양한 목적을 달성하기 위하여 시행되며 학자들도 그 목적을 다양하게 정리하고 있다. 예를 들어 Flechner(1974)⁷⁾는 토지비축의 목적을 i) 지역 및 커뮤니티 성장유도 ii) 도시의 난개발 방지 iii) 재정투자로 인해 발생하는 토지가치 상승분의 환수 iv) 토지투기 방지, 토지시장의 관리 및 통제 v) 공공목적의 토지취득 vi) 특정 민간 이용을 위한 토지확보 vii) 환경가치가 있는 토지보호 viii) 공공시설 설치비용 절감 ix) 압축개발을 함으로써 공공서비스 비용절감 x) 토지소유자간 관계규제 xi) 토지가격 규제 xii) 저소득층 주택보조 등 12가지의 토지비축 목적을 나열하고 있다.

아울러 Flechner(1974)는 토지비축의 목적들이 서로 독립적인 것은 아니며 크게 다음과 같은 4가지 범주 i) 도시성장패턴 규제 ii) 토지가격 규제 iii) 개발이익 환수 iv) 토지이용 규제 등으로 재분류될 수 있다고 설명하고 있다.

국내문헌이 소개하는 토지비축의 목적도 Flechner(1974)의 토지비축 목적과 유사하다고 볼 수 있으며 특기할 것은 김현수(2005)⁸⁾, 정수연(2005)⁹⁾, 허재완(2005) 등은 토지비축의 목적을 “장래의 공공사업 추진을 위한 토지의 사전 취득,” “토지 사전 매입을 통한 도시개발 비용 최소화,” “공공사업의 효과적 시행을 위해 국가 및

4) 박현주, “토지비축의 필요성과 정책방향,” 「토지연구」 제9권 제3호, 1998, p. 33

5) 김현수, “공적토지비축과 공공부문의 역할,” 「토지연구」 제16권 3호, 2005, p. 8

6) 허재완, “토지비축제도의 활성화방안,” 「토지연구」 제16권 3호, 2005, p. 47

7) Flechner, Harvey L, Land Banking in the Control of Urban Development, Praeger Publisher, 1974, p. 10

8) 김현수, 전계서, p.9

9) 정수연, “부동산시장안정과 토지비축,” 「토지연구」 제16권 3호, 2005, p. 25

공공단체가 토지를 사전매입” 하는 것이라고 보고 공공부문에서의 토지은행의 도입 필요성을 강조하고 있다.

III. 토지비축 해외사례¹⁰⁾

1. 스웨덴의 토지비축

스웨덴은 20세기 초부터 토지비축을 시작하여 국토면적 1,600백만 에이커 중 27%를 국공유지로 보유하고 있다. 스톡홀름시의 토지비축이 스웨덴 토지비축의 대표적 사례로 알려져 있는데 1904년 이래 1967년까지 시면적의 3배 규모인 13만8천 에이커를 취득하였다. 스톡홀름시가 이 같은 대규모의 국공유지를 보유하고 있는 까닭에 대부분의 개발이 오래전에 저렴하게 취득한 국공유지에서 일어나고 있다.

스웨덴의 토지시장에서 지자체의 역할이 결정적인데 도시지역 토지의 약 70%가 국공유지이며 주거지 개발의 약 70%가 지방자치단체가 매각 또는 임대한 토지에서 이루어진다.

1) 초기 토지비축 및 임대

스웨덴이 20세기 초에 토지비축을 시작하게 된 계기는 19세기 말, 20세기 초에 발생한 미국으로의 대규모 이주에서 찾을 수 있다. 1850년과 1900년 사이에 스웨덴 전체인구의 3분의 1수준인 백만명의 스웨덴 사람들이 미국으로 이주하였

으며 그 규모는 1880년대에 최고에 달해 연간 평균 3만 8천명이 이주하였다. 이러한 대규모의 인구유출에 대처하기 위하여 스웨덴의 각 도시들은 토지가격을 낮춰서 노동자들을 위한 저렴한 주택을 제공함으로써 미국으로의 이주를 완화하려고 노력하였다.

이러한 배경하에서 스톡홀름시의 토지비축은 1904년 시의회에서 토지비축을 결정하면서 시작되었다. 시의회에서 규정한 토지비축의 목표는 저소득층 및 중산층의 주택비용을 낮추고 공공을 위해 미래의 지가상승분을 회수하고 토지소유권을 통해 시의 계획권한을 증진시키는 것이었다.

스톡홀름시는 토지매입을 시작한 지 첫 해에 4,940헥타르의 토지를 매입하였는데 당시 스톡홀름시 시내의 기개발지(既開發地) 전체면적이 4,199헥타르인 것과 비교하면 엄청난 매입규모였다. 새로 취득한 토지는 스톡홀름시 외곽에 위치한 Enskede 및 Bromma지역의 5필지였는데 매입가격은 Enskede의 경우 에이커당 270달러, Bromma의 경우 에이커당 98달러였다. 이와 같이 토지비축을 위해 매입한 대부분의 토지가 스톡홀름시 경계 바깥에 위치하였으며 매입 후 일정기간이 경과하여 개발여건이 성숙하면 스톡홀름시에 편입되었다. 예를 들어 Enskede는 1913년, Bromma는 1916년에 각각 편입되었다.

스톡홀름시가 1904년부터 1939년까지 취득한 토지는 33,074에이커이고 매입가격은 헥타르당 1904-1909년에 2,318Krona에서 1910-1919년에 3,136Krona, 1920-1929년에 3,407Krona, 1930-1939년

10) 본 논문은 토지비축 해외사례로 스웨덴과 프랑스를 중점적으로 분석하였으며 참고자료로 Strong(1979)의 저서 *Land Banking: European Reality, American Prospect*에 크게 의존하였다. 스웨덴 사례는 제2장 *Land Bank in the Stockholm Region*의 대부분을 참고하였으며 프랑스의 사례는 제3장 *France: A Recent Convert to Land Banking*의 많은 부분을 참고하였다. 프랑스의 토지비축 최근 동향에 대하여는 프랑스 도시계획 법진, 프랑스 정부의 도시계획제도 안내서, 인터넷(fr.yahoo.com, wikipedia.org) 등을 활용하였다.

에 3,429Krona까지 상승하였다. 이 기간 동안 스톡홀름시 중앙정부의 재정적 도움 없이 자금을 조달하였다. 1928년에 연동양도소득세(sliding-scale capital gains tax)가 도입되자 토지거래 뿐만 아니라 스톡홀름시의 토지취득에도 영향을 미치게 되었다. 구체적으로 토지를 구입한 후 7년 이내에 매도하면 양도차익의 100%가 과세되고 소유기간이 8년이면 75%, 9년은 50%, 10년이면 25%의 세금이 부과되었다. 토지소유 10년 후에 이루어지는 토지매각의 양도차익에 대해서는 과세되지 않았다.

스톡홀름시가 1904년 토지비축을 시작하였을 때만 하더라도 스웨덴의 법은 비축토지의 매각은 허용 하였지만 임대는 허용하지 않았다. 그러나 1907년 스웨덴 의회에서 국공유지의 개발계획이 수립되면 중앙정부 및 지자체가 국공유지를 임대할 수 있도록 하는 토지임대법을 통과시킴으로써 공유지임대제도가 시작되었다. 입법조치에 이어 1908년 스톡홀름 시의회는 주택용지의 임대기간을 60년으로 하고 아파트용지 및 상업·산업용지는 매각한다는 방침을 정하였다. 공유지임대제도의 취지는 장래 주택소유자 입장에서는 큰 돈을 투자하지 않고 토지를 낮은 가격에 임차할 수 있는 반면, 지자체 입장에서는 토지의 가치가 장기간에 상승함으로써 미래에 상당한 매도차익을 실현할 수 있다는 것이다. 이 법은 사실상 서로 상반되는 목적을 달성하려는 의도를 가지고 있으며 우리나라에서 최근 제안된 대지임대부 주택의 원형이 되는 제도라고 할 수 있다.

초기 공유지임대제도의 문제점으로는 주택용지의 임대기간이 60년이지만 임대기간 동안 임대료를 조정하는 규정이 없고 또한 화폐의 가치 변화를 반영하는 규정도 없어서 결과적으로 1908

년 임대된 토지의 1968년 임대료는 시장가격보다 현저하게 낮게 된다는 것이다. 토지임대법은 1953년에 개정되어 임대차계약기간이 무기한 유효하도록 하되, 주택용지의 경우 60년 상업·산업용지의 경우 20년이 지나면 지자체가 계약 해지를 할 수 있도록 하였다. 만약 이 기간이 경과 후 지자체가 계약 해지를 하지 않을 경우 주택용지의 경우 40년, 상업·산업용지의 경우 20년 이내에는 계약 해지를 할 수 없도록 규정하였다. 아울러 임대료는 주택용지의 경우 매 20년, 기타 용지의 경우 매 10년마다 조정하도록 하였고 조정 시에는 임대계약 시작시점의 토지가격을 기초로 임대료를 재산정하도록 하였다. 또한 1967년에는 주택용지 임대계약을 매 10년마다 갱신할 수 있도록 변경되었다.

2) 토지비축의 발전

제2차 세계대전이후 스웨덴은 주택공급을 촉진하기 위하여 막대한 투자를 실시한 결과 1960년대 초반 유럽에서 가장 높은 주택공급률을 보였으며 토지비축은 저렴한 가격으로 주택을 공급하기 위한 주요한 정책수단이 되었다.

1904년 토지매입을 시작한 이래 스톡홀름시는 1967년까지 13만8천에이커(매입금액 1억1천만달러)를 매입하였는데 그 당시 스톡홀름시 면적이 4만6천에이커에 달한 점에 비추어 시 면적의 3배

〈표 1〉 스톡홀름시의 토지매입 규모

매입시기	매입규모(헥타르)
1900-1920	4,502
1921-1930	1,814
1931-1940	3,769
1941-1954	665
1955-1970	3,014

출처: Atmer(1987), p. 51

나 되는 토지를 매입한 것이다. 매입한 토지의 필지별 규모는 평균 560에이커였고 1940-1949년에 한필지당 평균 729에이커, 1950-1959년에는 203에이커, 1960-1967년에는 585에이커였다. 1966년 현재 스톡홀름 시내 전체 토지의 74%를 시가 소유하고 있었으며, 시유지의 26%는 시 내부에, 74%는 시 외곽에 소재하였고, 도시개발이 거의 끝난 1974년에는 전체 주택용지의 54%가 시유지였으며 주변 지자체에 스톡홀름시의 면적의 약 2배에 달하는 413km²의 토지를 소유하게 되었다.

토지비축 규모는 1960년대에 최고에 달했는데 이 시기에 토지비축제도에 영향을 주는 새로운 제도가 생겨났다. 첫째 전반적인 물가상승에 따라 스톡홀름시의 토지매입비용이 급격히 상승하였는데 이에 대처하고 지자체의 토지매입을 촉진하기 위한 제도가 마련되었다. 1960년대 초반만 하더라도 에이커당 870달러였던 토지매입비용이 1960년대 후반에는 4천8백달러 내지 7천2백달러에 달했다. 1964년에는 지자체가 다른 지자체에 투자할 수 있도록 허용되었으며 1966년에는 수용신청이 승인되는 즉시 토지소유권이 이전되도록 토지수용법이 개정되었다. 1968년에는 일정한 여건 하에서 지자체가 국유지도 취득할 수 있게 허용되었다.

또한 지자체들의 토지비축 및 임대료 지원할 목적으로 국가차원의 토지임대용자제도를 도입하였다. 1966년에 시작된 이 제도는 국가주택위원회(National Housing Board)가 결정하는 토지가격의 95%까지 대출이 가능하다. 이러한 대출조건 하에서 매입된 토지는 임대만이 가능하며 상환기간은 40년, 대출이자 는 시장이자율에 관리비용 0.25%를 가산한 금리로 부과되며 1973년 현재 7.25%에 달했으며, 대출기간 첫 10년간은 원금

상환이 유예되었다.

1968년에 지자체의 토지 매입을 지원하기 위한 토지매입용자제도가 생겼다. 이 제도도 국가주택위원회에 의해 운영되었고 주택건설용지로 매각할 토지 매입을 위한 대출이 제공되었으며, 상환기간은 10년이고 첫 2년간 원금상환이 유예되었다.

1967년에는 토지시장에 대한 정부의 영향력을 크게 증가시키는 두 개의 법률이 제정되었다. 첫째는 지자체에 선매권을 부여한 것이고 둘째는 양도소득세를 강화한 것이다. 선매권법은 시장에서 거래되는 모든 토지 및 토지임대에 대해 지방자치단체가 우선 매입할 권한을 부여하였다. 가격이 4만달러 미만이고 규모가 3/4에이커 미만의 토지 매매나 친척들 간의 매매에는 예외가 인정되었다. 선매권법에 따르면 매도자와 매수자가 가격에 동의할 때 매수자는 지자체에 거래조건을 통지하고 소유권의 이전을 요청하였으며, 지자체는 3개월 이내에 동일한 조건으로 매수자에 우선하여 취득할 수 있다. 만약 다른 지자체가 동의한다면 다른 지자체에 속하는 토지도 선매할 수 있다. 한편 양도소득세법의 개정으로 1928년 이후 10년 이상 보유한 토지의 매매에는 자본이득세를 부과하지 않았던 과세규정이 더욱 엄격해졌다. 2년 미만 단기 보유한 토지의 거래차익의 전부가 과세되고 2년 이상 보유한 토지의 판매에 대해서는 양도차익의 75%에 세금이 부과되며 장기 보유시에는 100달러 공제를 받았다.

3) 후반기 토지비축

1970년대 들어 스웨덴의 토지정책 기초가 변화됨에 따라 토지비축여건에도 많은 변화를 가져왔다. 우선 스웨덴 정부는 도시개발에 대한 직접

규제를 강화하였는데 토지이용규제법 및 토지수용법의 개정을 통해 지자체에 강력한 토지이용규제권한을 부여하였다. 또한 스웨덴 의회는 여러 지역들 간의 형평성을 향상시키려는 목적으로 전국 13개 성장거점을 선택하고 스톡홀름시에 소재한 중앙정부부처를 이전하려고 노력하였다. 이에 따라 스톡홀름시 지역에서 시설을 확장하려는 기업은 이전 가능성에 대하여 중앙정부와 협의해야 했다. 이전대상 기업에 대해서는 대출지원 등의 혜택이 제공되었으나 이전노력은 큰 성공을 거두지 못 하였다.

한편 단독주택에 대한 수요가 증가함에 따라 정부가 지가를 안정시키고자 하는 노력이 더욱 중요해졌다. 다가구주택보다 단독주택 건설에 소요되는 토지 면적이 더 크므로 단독주택 수요 증가는 토지비축의 필요성을 더욱 증가시키는 것이었다. 이에 따라 토지임대용자에 대한 수요가 꾸준히 증가하여 용자규모는 초기 6백만달러에서 1972년에는 천5백만달러에 달했다. 1966년부터 1972년간 39개 지자체가 1억6천만달러의 용자를 받아 123,180채의 주택을 건설할 수 있는 토지를 임대하였다. 공유지 임대현황을 살펴보면 1973년 현재 52개 지자체가 토지를 임대하였으며 그중 31개 지자체는 주택용지 및 산업용지를 임대, 8개 지자체는 주택용지만을 임대하였고 산업용지만을 임대하는 지자체는 13개였다.

그러나 몇몇 대도시를 제외하고는 거의 모든 지자체들이 토지비축을 지속적으로 시행하는 데는 재정적인 어려움이 따랐다. 앞에서 기술한 토지임대용자제도 하에서는 지자체에 국가주택위원회로부터 시장이자율 금리로 용자가 이루어지지 전에 지자체는 그보다 높은 이율로 민간시장에서 토지매입자금을 차입해야 했다.

그러나 지자체의 임대수입이 국가주택위원회 대출금을 상환하기에 부족한 경우가 많았고 또한 임대계약이 10년마다 갱신도록 되어 있어서 토지가격이 상승한 경우에도 지자체 입장에서는 임대료 수입이 시장가격에 못 미치는 것이 문제였다. 또 하나의 문제는 차입한 토지매입대금의 이자정도만 상환할 정도로 지자체의 임대료 수준을 책정하여야 한다는 관행이었다. 그 이유는 토지는 시간이 갈수록 가치가 상승하기 때문에 어느 시점에 토지를 매각하면 대출원금을 충분히 상환할 수 있다는 논리 때문이었다. 그러나 현실적으로 지자체는 대출 원리금을 동시에 갚아야 했으므로 임대수익과 상환비용과의 차액은 지자체의 일반계정에서 상환되어야 했다. 1970년대 들어 스톡홀름시를 둘러싼 환경도 여러 가지 측면에서 변화하였다. 인구와 일자리가 시외로 이동하여 스톡홀름시의 재정수입은 감소하였고 건물들은 노후화되었다. 토지비축을 위한 토지매입도 더 이상 없었고 토지임대정책에 대한 비판도 많이 제기되었다. 스톡홀름 시내 아파트 공실률이 1967년에서 1971년간 평균 1.8%에서 1972년에 7.7%로 치솟았는데 이는 시민들이 토지임대정책에 대해 만족하고 있지 않다는 반증이기도 하다.

1970년대 초반 해도 스톡홀름시는 시 구역 내 토지의 40%, 약 30평방 마일의 토지를 소유하였고 시 구역 외에는 200평방 마일의 토지를 소유하였다. 이러한 토지보유규모는 향후 수십년간의 개발 및 공원을 위한 면적으로 충분하였기에 1960년대식의 대규모 매입이 더 이상 필요 없었다. 최근 스톡홀름시의 상황을 보면 주택공급이 일정수준에 도달하여 토지비축을 활용한 주택공급은 거의 이루어지지 않고 있다. 스톡홀름시 입장에서는 토지비축비용이 부담이 되고 있기 때문

에 필요한 경우에만 토지비축업무를 수행하고 있으며 향후 토지비축 규모는 감소할 것으로 예상되고 있다.

4) 토지비축의 쇠퇴

전술한 바와 같이 스웨덴의 지자체가 취득한 토지는 주택공급을 촉진하고 주택가격요소인 토지비용을 낮추기 위하여 민간에 매각하지 않고 임대하였다. 단독주택과 교회·학교·운동장 등의 부지에 대한 토지임대료는 부지면적과 과세표준액을 기준으로 하며, 상가·사무실·주차건물 및 공동주택의 부지는 바닥면적 m^2 로 지대를 정한다. 상업용지의 토지임대료는 원칙적으로 시장지가에 따라 산출한다. 1978년 현재 49개 지자체가 91,500건의 지자체부지임대차 계약을 시행하고 있었으며, 4개 지자체(Stockholm, Gothenburg, Malmo, Vasteras)가 전체 계약의 약 50%를 차지하였다.

그러나 1980년대에는 공유지임대 계약건수가 1970년대의 20%수준으로 감소하였는데 구체적으로 공유지임대 계약건수의 90%를 시행했던 22개 지자체 중에서 1990년대에는 단지 5개 지자체만 공유지 임대를 시행하였다(Clark and Runesson, 1995).¹¹⁾ 공유지임대계약이 이처럼 감소한 원인으로 첫째 지자체들이 주택용지 임대보다 임대료 수입이 더 좋은 산업 및 상업용지 임대를 선호한 것이 이유다. 이러한 지자체의 입장변화로 1978년에 단독주택의 22%, 공동주택의 20%가 공유지임대지에 건설되었으나 1990년에는 각각 2%, 9%로 감소하였다. 둘째 이유로는 1981년 중앙정

부 토지임대용자제도가 중단되자 지자체의 재정난이 가중 되었으며, 보유하고 있던 공유지를 매각하여 재정수입을 늘리려고 하는 지자체의 시도도 구매자를 찾기 어려워 성공하지 못한 것이 이유이다. 뿐만 아니라 임대인의 입장에서는 임대료 재산정시 임대료가 급격히 증가하는 등 임대차계약의 불안정성이 증가하였으며 그 결과 임대료 재산을 둘러싼 소송이 급격히 증가한바 구체적으로는 1988년-1992년간 2천건의 소송이 발생하였으며 그 중 65%가 소송 종료시까지 6개월 소요되었다.

5) 스웨덴 토지비축의 시사점

스웨덴의 토지비축 사례분석을 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 급격한 도시성장에 따른 주택난을 해소하고 스톡홀름시 도시환경의 질을 개선하며 토지가격을 통제하기 위한 주요 수단으로 토지비축업무를 시작했으며 이러한 목적이 비교적 일관성 있게 추진되어 왔다는 점이다. 이와 대조적으로 우리나라는 토지비축의 목적을 “공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정”으로 설정하고 있다.¹²⁾

둘째, 스톡홀름시의 막대한 토지비축규모는 스톡홀름시가 효율적이며 질서 있게 도시를 개발할 수 있었던 가장 주요한 요인이었으며 중앙정부의 재정지원 또한 중요한 요인이었다. 토지비축규모가 충분해야 토지비축의 목적을 효과적으로 달성할 수 있다는 점에서 출범하는 토지은행에 시사하는 바가 크다. 특히 10년단위의 공공토지비축 종합계획 및 연도별 공공토지비축 시행계획을 수

11) Clark, Eric and Lennar Runesson, “Municipal site leasehold in Sweden: A land policy instrument in decay,” *European Planning Studies*. 4(2): 1995, pp. 203-17.

12) 공공토지의 비축에 관한 법률 제1조

립토록 되어 있는 데 이러한 계획을 합리적으로 수립하기 위해서는 공공토지 수급조사의 의미가 매우 중요하다.¹³⁾

셋째 스톡홀름시 외곽의 지자체들의 규모가 더 커지고 부유해짐에 따라 스톡홀름시가 실행해 왔던 토지비축임무를 더 이상 하지 않게 되자 스톡홀름시의 토지비축이 한계에 부딪치게 된 점이다. 스톡홀름시가 교외에 보유한 막대한 토지를 누가 개발 할 것인가라는 문제가 제기되므로 개발방식이나 비용부담 등을 둘러싸고 스톡홀름시와 인근 지자체들간 역할분담이 중요할 것이다. 이러한 스웨덴의 경험을 볼 때 우리나라에서도 향후 비축 또는 공급할 토지의 위치, 규모 등의 의사결정에 관련 중앙정부와 지자체들간의 이해조정이 매우 중요할 것으로 판단된다.

2. 프랑스의 토지비축

1) 프랑스 도시계획제도 개관

프랑스의 인구는 1950년대부터 급상승하기 시작하여 많은 도시문제를 야기하기 시작하였다. 1850년부터 1950년까지 100년간 프랑스의 인구는 4백만명이 증가하는 완만한 성장세였으나 제2차 세계대전 이후 프랑스 식민지에 살고 있던 프랑스인들의 대규모 귀국 등의 영향으로 1950년부터 1970년까지 20년 동안 9백만명이 증가하는 추세를 보였다. 농촌지역에서 도시지역으로의 인구 유입도 1950년까지는 인구 2천명이상의 도시에

인구의 50%정도가 살고 있을 정도로 완만했으나, 1950년부터는 매년 2.7%씩 도시인구가 증가하기 시작하였다. 도시의 성장은 지역에 따라 큰 편차를 보였는데 파리나 남동부 지역은 급격한 팽창압력을 받은 반면 인구가 감소하는 지역도 있었다.

효과적인 토지이용규제제도가 부재한 상황에서 1958년 프랑스 정부는 불균형 성장에 따른 문제를 해결하기 위하여 국가적 차원의 토지이용규제를 도입하게 된다.¹⁴⁾ 그 결과 도시기본계획(plan d'urbanisme directeur) 및 도시상세계획(plan d'urbanisme de détail)제도가 도입되었다. 도시기본계획에서는 공공녹지 또는 대규모 공공개발을 위하여 특정지역의 개발이 유보될 수 있으며 개발이 유보된 지역의 토지소유자는 3년 내에 공공부문이 토지를 매입할 것을 요구할 수 있는 것이 특징이었다.¹⁵⁾ 도시상세계획은 기본계획 수립대상지역보다 더 작은 규모의 지역에서 개발이 임박했을 때 마련하는 계획으로 상세계획이 마련되어야 건축허가를 내어 줄 수 있다.

또한 장래 급격한 성장이 예상되는 지자체는 성장을 유도할 지역을 선택하고, 그러한 지역은 우선시가화구역¹⁶⁾(zone à urbaniser par priorité: ZUP)으로 지정하고, 중앙정부와 지방정부의 기반시설재정은 ZUP로 집중 투자되며, ZUP의 지가는 선매와 협의매수에 의해 관리되는 제도가 도입되었다.

토지에 대한 규제를 최소화하면서도 토지투기

13) 공공토지의 비축에 관한 법률 제4조, 제5조 및 제6조

14) 1958년 12월 31일 대통령령 58-1463호 및 1959년 9월 21일 대통령령 59-1089호

15) 1954년 개발 및 주택법전(Code of Development and Housing) 28조

16) 토지투기를 억제하고 도시성장시기를 조절하기 위하여 만들어진 최초의 개발구역제도. 주택 500호 이상의 일정구역에 단기간 개발할 필요가 있을 경우 지자체가 지정하며 개발은 민관합동법인(SEM)이 담당한다.

를 막기 위하여 도입한 초기 토지이용규제들은 상당한 성공과 함께 향후 토지제도에 다양한 영향을 미쳤다. 이러한 면에서 ZUP나 도시재개발 제도가 생겨난 1958년은 도시계획사업에서의 전환의 해이기도 하다.

그러나 1958년에 도입된 ‘도시기본계획’ 및 ‘도시상세계획’ 체계가 구체성 결여, 시행상의 지연, 우선순위의 부재 등 많은 문제점을 야기하자 프랑스 정부는 1967년 ‘토지이용방향법(La loi d'orientation foncière: L.O.F.)’을 제정하고 ‘도시정비기본계획(schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme: SDAU)’ 및 ‘토지이용계획(plan d'occupation des sols: POS)’을 도입하게 된다.¹⁷⁾ SDAU는 인구 1만명 이상 지자체가 의무적으로 수립해야 하는 중기(30년)계획으로 토지이용의 주목적, 기반시설 및 교통망의 정비, 도시재개발 및 성장구역 등을 설정한다. SDAU가 수립되면 협의정비구역(ZAC)¹⁸⁾, 토지비축 및 기반시설 설치계획은 각각의 토지이용목적에 부합하여야 하고 토지비축을 수행하는 공공기관은 가정의 선량한 가장처럼 잘 관리해야 한다.¹⁹⁾

SDAU는 1983년 법률개정에 의하여 비도시지역을 포함하여 토지이용의 장기적인 방향을 정하는 도시기본계획(schéma directeur, SD)으로 대체

되고²⁰⁾ SD 및 POS는 2000년 도시연대 및 재생법(일명 SRU법)²¹⁾에 의해 국토일관기본계획(schéma de cohérence territoriale, SCOT) 및 지역도시계획(plan local d'urbanisme, PLU)으로 바뀌게 된다. SRU법은 도시지역에서 보다 더 일관성이 있고 지속적인 발전을 촉진시키려는 의지에서 제정되었으며 광역적 개념의 도시계획과 국토정책에 있어서 도시재생의 중요성을 강조하고 있다.

SCOT는 광역적인 관점에서 도시, 산업, 농업, 자연보호, 관광자원간의 균형을 유지하기 위한 국토의 전반적인 개발전략을 담고 있으며 꼬문간협력공공법인²²⁾(établissement public de coopération intercommunale: EPCI)에 의해 수립되고 중앙정부 및 지방정부와의 협의 및 공청회를 거친다. PLU는 꼬문(commune)²³⁾ 또는 꼬문간 전반적인 토지이용계획을 담고 있는 가장 주요한 도시계획이며 2000년 SRU법에 따라 종전 POS를 대체하였다. PLU의 내용은 환경평가 및 보존, 경제 및 인구 예측, 경제개발·공간계획·공공주택·교통·기반시설 등의 수요분석, 정비계획 및 지속가능개발의 수단, 토지이용규제 내용 등으로 이루어져 있다.

17) 1967년 12월 30일 법률 67-1253호

18) 1967년 공공목적의 건축, 시가화, 기존 시가지 정비 등 대규모개발계획을 위해 도입된 개발구역제도. 공공과 민간개발업자의 협상에 의한 개발방식이 도입됨.

19) 토지이용방향법 67-1253(호) 제12조

20) 1983년 1월 7일 도시계획 지방분권법 Loi décentralisation du droit de l'urbanisme

21) 2000년 12월 13일 Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

22) 상수도 또는 생활쓰레기처리 등의 공공서비스를 지자체(꼬문)들이 공동으로 공급하기 위한 협력형태. 조세권을 보유한 조직과 보유하지 않은 조직 두 가지로 나누어지며 2007년 현재 2,573개의 EPCI가 존재하고 있다.

23) 우리나라의 시, 읍, 면에 해당하는 프랑스의 기초자치단체.

2) 프랑스의 토지비축

프랑스는 오래 전부터 각종 개발사업을 실현하기 위한 정책수단으로서 토지비축제도를 활용하여 왔다. 토지비축은 크게 보아 개발행위 또는 개발사업의 목적을 위하여 이루어지는데 개발행위는 주택정책에 수반되는 개발행위 또는 도심의 낙후지역을 단계적으로 발전시키는 개발행위 등을 말하여 개발사업은 ZAC내의 사업, 건물의 복원, 집단건축허가, 구획정리 등과 같은 사업을 일컫는다. 토지비축은 또한 환경 및 농지보존을 위한 목적에도 사용된다.

프랑스 도시계획법전에 따르면 토지비축을 위한 개발사업의 구체적인 범위는 도시계획사업, 지역주거정책, 경제활동 유치 및 확장, 여가 및 관광개발진흥, 공공시설설치, 위생증진, 도시재개발, 유형·무형유산 및 자연환경의 가치보존으로 규정하고 있다.²⁴⁾

토지비축의 주체는 국가, 지자체, 지자체 연합(syndicats mixtes), 중앙정부토지공사(Établissement Public Foncier d'État: EPFE), 지방정부토지공사(Établissement Public Foncier d'État local: EPFL), 도시정비공사(Établissement Public d'Aménagement,

EPA), SAFER²⁵⁾ 등과 같은 공공기관이며²⁶⁾ 지자체는 PLU를 통하여 공공시설용 유보용지(emplacements réservés) 또는 유보구역(secteurs réservés)을 설정할 수 있다. 토지비축의 수단은 협의매수, 선매, 수용의 3가지 방법이 있다. 선매에는 도시선매권(droit de préemption urbain, DPU)의 행사²⁷⁾ 또는 장기정비구역(zone d'aménagement différée, ZAD)내에서의 선매권 행사²⁸⁾가 있으며 수용은 공익선언(déclaration d'utilité publique, DUP) 및 수용가격을 정하는 행정절차 및 소유권 이전의 사법절차로 나누어서 진행된다²⁹⁾³⁰⁾.

(1) 도시선매권제도

프랑스 도시계획법전에 따르면 선매권은 전술한 토지비축을 위한 사업들을 실행하기 위해 행사할 수 있으며,³¹⁾ 1986년 공공주택 축진을 위한 입법(일명 Méhaignerie법)³²⁾에 따라 도시선매권(droit de préemption urbain, DPU) 제도가 도입되어 POS가 수립된 지자체 및 POS상의 도시구역(U구역)과 장래 도시구역(AU구역)에 도시선매권이 적용되고 있다. 또한 2000년 SRU입법 및 2003년 입법³³⁾에 의거 지자체 계획도면(carte communale)

24) 도시계획법전 L221-1조 및 L300-1조

25) 토지관리및농촌기관회사(sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural: SAFER). 농지 매입·매각을 전문으로 하는 민간회사로 농지에 대한 선매권을 갖고 있음.

26) 도시계획법전 L221-1조

27) 도시계획법전 L211-1조

28) 도시계획법전 L212-1조

29) 공익목적에위한수용법 Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

30) 수용은 토지비축뿐만 아니라 도로 및 주택건설, 구획정리, 협의정비구역(ZAC), 정비사업 등을 위해서도 행사된다.

31) 도시계획법전 L210-1조

32) 1986년 12월 23일 법률 86-1290호, 공공주택, 임대투자축진 및 토지공급의 축진을 위한 이 법은 Méhaignerie 법이라고도 불린다. Loi tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accèsion à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière

을 보유한 지자체에도 도시선매권을 부여하는 것으로 확대되어 시행되고 있다.

도시선매권이 적용되는 구역에서 모든 부동산의 매매에 앞서 부동산의 소유자는 자치단체에 매도신고서(déclaration d'intention d'aliéner, DIA)를 제출하여야 하며 만약 신고를 하지 않을 경우에 부동산 매매는 무효가 된다.³⁴⁾ 지자체에서는 2개월 이내에 소유자가 원하는 가격 또는 그보다 낮은 가격으로 선매할 것인지를 결정해야 한다. 지자체가 2개월 이내 선매의사를 표시하지 않을 경우 선매권을 포기하는 것으로 간주된다. 일단 선매권을 포기하면 기한의 제한 없이 포기의 효력이 발생하나, 선매권 포기의 효력은 소유자와 DIA에 명시된 매도가격에만 미치므로 소유자는 그 가격으로 매수 희망자 및 제3자에게 매도할 수 있다. 지자체가 선매권 행사를 포기하더라도 당해 부동산이 장래에 다른 매도가격으로 거래될 때는 선매권을 행사할 수 있다.

선매가격은 지자체가 임의로 정할 수 있으나 사전에 국유재산 평가를 담당하고 있는 세무부서의 의견을 들어야 한다. 만약 지자체가 매도희망 가격보다 더 낮은 가격으로 선매하고자 할 때는 매도자는 2개월 내에 다음중 하나의 선택을 할 수 있다.³⁵⁾

- ① 지자체가 제시한 가격을 수용
 - ② 지자체 제시가격을 거절하고 수용법원의 결정을 구함
 - ③ 매도포기
- 선매가격에 대한 합의가 있을 때에는 3개월

내에 매도계약이 체결되고 6개월 내에 대금이 지급된다. 선매로 취득한 부동산을 5년 이내에 지자체에서 다른 목적으로 매도할 경우에는 전 소유자에게 환매권 행사여부를 조회하여야 하며 전 소유자가 환매를 거절할 경우 DIA에 기재된 매수자에게 환매여부를 조회하여야 한다. 환매가격에 대한 합의가 없을 경우에는 수용법원이 가격을 결정한다.

소유자가 2개월 기한 내에 어떠한 의사표시를 하지 않을 경우 매도를 포기한 것으로 간주된다. 수용법원에 수용가격을 정해 줄 것을 요청할 경우에는 수용법원은 현장조사 후 수용가격을 정하게 되는 데 다음과 같은 경우가 발생할 수 있다.

- ① 소유자와 지자체가 수용가격을 수용. 이 경우 거래는 지자체의 이득으로 귀결됨
- ② 소유자가 수용가격을 받아들이지 않을 경우 매도를 포기, 소유자가 매도를 포기하였다가 향후 다시 매도할 경우에는 새로운 DIA를 제출하여야 하며 이러한 경우 새로운 매도가격에 입각한 선매절차가 다시 진행된다.
- ③ 지자체가 법원의 수용가격이 너무 높다고 판단하여 선매를 포기, 이 경우 소유자는 5년 기한이내에 수용가격에다 건축비용을 감안한 가격으로 자유롭게 매도할 수 있다.³⁶⁾

만약 법원의 수용가격 결정이전에 지자체가 선매권을 포기한다면 소유자는 그가 제안한 가격으로 부동산을 매각할 수 있다. 소유자나 지자체가 법원의 수용가격 결정이후 2개월 이내에 반대

33) 2003년 7월 2일 법률 2003-590호 Loi Urbanisme et Habitat

34) 도시계획법전 L213-2조

35) 도시계획법전 R213-10조

36) 도시계획법전 L213-8조

의사를 표시하지 않는다면 수용가격을 수용한 것으로 간주하여 이 기간이 끝나는 때에 소유자는 선매권자에게 소유권을 이전한다.³⁷⁾

도시선매권을 보유한 지자체는 토지수용에 의하지 않고서도 도시정비사업을 위해 필요한 부동산을 취득할 수 있는 이점이 있다. 단점으로는 정비사업 훨씬 전에 선매권이 행사되어 토지가 취득되므로 실제 정비사업시에 추가적인 토지개발비용이 소요되는 점이 있다. 도시선매권의 행사실적을 보면 2003년 현재 POS가 수립되어 있는 꼬뮌중 96%가 거의 모든 도시계획구역(U구역)과 향후 도시계획구역(NA 구역)에 도시선매권을 설정하였으며 DIA 제출건수의 0.6%에 대해 선매결정이 이루어졌다. 이중 60%가 매도신고서에 제시된 매도가격보다 더 낮은 가격으로 선매되어 지자체의 이득으로 귀결되었다.

(2) 장기정비구역(ZAD)내의 선매권제도

장기정비구역(zone d'aménagement différée, ZAD)은 1962년에 토지투기를 방지하기 위하여 도입되었다.³⁸⁾ ZAD로 지정된 지역은 향후 10년 내지 15년 후에 개발이 예상되는 지역으로서, 지정목적은 도시정비사업 실행에 필요한 토지가 계획 발표시 가격이 급등하는 것을 막고 토지투기를 방지하기 위함이다. 1971년에는 ZAD 지정목적에 토지비축도 추가되었으며³⁹⁾ ZAD로 지정된

구역에서는 도시선매권이 적용되지 않는다.

ZAD는 미래 개발에 대비하여 지정된다는 측면에서 예비 우선시가화구역(pré-ZUP) 또는 예비 협의정비구역(pré-ZAC)의 역할을 수행한다. 즉 ZAD내에서 개발을 해야 할 시점이 되면 ZAD의 일부 또는 전부가 ZUP 또는 협의정비구역(ZAC)으로 재지정 된다. 또한 ZAD는 고속도로, 항만, 공항과 같은 주요 공공사업을 위한 토지비축기능을 하기도 한다.

ZAD는 꼬뮌 또는 EPCI의 제안에 따라 도(département)의 공고에 의해 지정된다.⁴⁰⁾ 그러나 꼬뮌 또는 EPCI가 ZAD 지정에 호의적이 아닐 경우에는 국사원(Conseil d'Etat)의 령(décret)으로 ZAD를 지정할 수 있다. ZAD 지정 공고시점과 실제 지정시 까지의 토지투기를 방지하기 위하여 예비 ZAD를 설정할 수 있으며, 예비 ZAD를 지정하는 공고가 공포되면 ZAD 설정공고시까지(기한 2년) 예비구역 범위내에서 선매권이 부여된다.⁴¹⁾

ZAD로 지정되면 14년간 선매권이 존재한다.⁴²⁾ ZAD는 도시지역의 조성, 도시재생, 개발구역 또는 토지비축을 위한 수단으로 설정되는바 이것이 선매권의 행사기한을 14년간으로 제한하는 이유이다. ZAD가 설정되면 토지소유자는 선매권자에게 가격을 명시하여 매수제안을 할 수 있다.⁴³⁾ 이 경우 선매권자는 2개월 내에 매수요

37) 도시계획법전 L213-7조

38) 1962년 7월 26일 법률 62-848호, 1962년 11월 7일 령 62-1300호, 1965년 7월 10일 법률 65-561호, 1970년 10월 27일 통첩 70-120호

39) 1971년 7월 16일 법률 71-581호, 1971년 9월 9일 통첩 71-102호

40) 도시계획법전 L212-1조

41) 도시계획법전 L212-2-1조

42) 1971년 7월 16일 법률 71-581호에 의거 선매권이 8년에서 14년으로 연장되었다. 도시계획법전 L212-2조

43) 도시계획법전 L212-3조

청에 대하여 답변을 해야 하며, 가격에 대한 합의가 결렬될 경우 수용법원에서 가격을 정하게 된다. 선매권자의 선매가격에 대해서는 명시되어 있지 않으나 수용가격에 대해서는 ZAD 지정전 1년전 가격이 기준이 된다.⁴⁴⁾ ZAD내의 선매실적을 보면 1977년 토지소유자가 매수 요청한 8,541건 중에서 4.3%인 368건이 선매로 취득되었으며 1978년에는 8,080건 중 3.2%인 261건이 선매로 취득되었다.

3) 프랑스 토지공사(EPFE, EPFL)

프랑스의 도시정비 관련기관으로서 토지관련 개발 및 정비사업을 시행하는 토지공사(EPFE, EPFL), 도시정비 및 신도시개발사업을 담당하는 도시정비공사(EPA), 경제·사회적 낙후지역 재생 사업을 담당하는 국가도시재생국(Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) 등이 있다. 이러한 도시정비기관 중 본 논문에서는 토지비축이 주 업무인 토지공사(établissement public foncier, EPF)의 역사와 기능에 대하여 중점적으로 살펴 본다.

(1) EPF의 설립과 임무

EPF는 프랑스 도시계획법전(L321-1조)에 의거 토지관련 개발 및 정비사업을 시행하기 위해 설립 되는 공공기관으로 중앙정부토지공사(établissement public foncier d'État, EPFE)와 지방정부토지공사(établissement public foncier d'État local, EPFL) 2가지 종류가 있다. EPFE는 법적, 재무적 독립성

을 보유하고 있으며 그 설립은 기초자치단체 및 광역자치단체의 의견을 들어 국사원(Conseil d'État)의 령(décret)에 의해 설립된다. EPFE의 예산은 특별시설세(taxe spéciale d'équipement) 수입으로 조달한다. EPFE의 설립근거가 되는 국사원령은 중앙정부토지공사의 권한, 관할지역, 이사회 구성, 대표 및 전무 임명 및 권한 등을 규정하고 있다. 국사원령은 또한 EPFE업무에 대한 국가의 감독 권도 규정하고 있다. 도시계획법전은 EPFE사업의 범위를 명시적으로 제시하고 있지 않지만 관례적으로 중앙정부토지공사의 지역적인 관할영역이 부여되고 있다.

EPFE의 임무는 국가, 지자체, 공공기관을 위하여 미래의 토지정비를 촉진하기 위한 토지취득 및 부동산거래를 수행하는 것인데⁴⁵⁾ 이러한 임무는 그 지역 주택정책상의 우선순위에 따라 EPFE이사회가 정하는 다년간 실행계획(programmes pluriannuels)의 틀 안에서 이루어진다.⁴⁶⁾ 즉 EPFE의 주요 임무 즉 i) 자문 ii) 협의매수, 선매, 수용을 통한 토지취득 iii) 유기된 지역(공업적 황무지 또는 유희지)의 재생 iv) 공공 또는 민간에의 토지매각 등이 다년간 실행계획 틀 안에서 수행된다. 이때 토지비축사업은 사업의 구체적 계획이 수립되어 있을 때만 지정 및 시행이 가능하며, 사업의 성격에 따라 비축기간이 차별화 된다. 도시계획법전이 규정하고 있는 EPFE의 또 다른 임무는 공공임대주택 공급이며 이러한 EPFL의 임무는 2005년 제정된 사회통합법(Loi de programmation pour la cohésion sociale) 제94

44) 도시계획법전 L213-3조 및 토지수용법 L13-15조

45) 예를 들어 2008년 설립된 랑그독-루시옹 중앙정부토지공사(EPF de Languedon-Roussillon)의 임무는 주택 공급, 경제활동, 환경보존, 공공시설 설치 등이다.

46) 도시계획법전 L321-1조

조에서도 명시되고 있다.

(2) EPFE Lorraine 사례

최초로 설립된 EPFE는 1962년에 설립된 AFTRP (Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne)이다. 1968년에는 중앙정부토지공사(EPFE) 중 최초로 특별시설세를 부과할 수 있는 기관으로 EPBS (Etablissement Public de la Basse-Seine)가 설립되었으며 이어서 1973년에 EPF Lorraine이 설립되었다. 1990년대에는 EPF NPC(EPF Nord/Pas-de-Calais; 1990년), EPORA(Etablissement Public de l'Ouest Rhône-Alpes; 1998년) 및 EPF PACA(EPF Provence/Alpes Côte d'Azur; 2001년)가 각각 설립되었으며 2004년에는 EPBS가 EPF Normandie로 변경되면서 관할지역이 넓어졌다. 2006년에는 파리지역에 EPF Yvelines, EPF des Hauts-de-Seine, EPF du Val d'Oise, EPF Ile-de-France 등 4개의 EPF가 신설되었으며 2007년에 EPF Vendee, 2008년 EPF de Poitou-Charentes, EPF de Languedoc-Roussillon이 설립되어 2008년 8월 현재 프랑스에는 현재 총12개의 중앙정부토지공사가 존재하고 있다⁴⁷⁾.

EPFE중의 하나인 EPF Lorraine을 구체적으로 살펴보면 주요 임무로 토지비축, 도심재생, 토지개발, 연구분석 업무 등이 있다.⁴⁸⁾ 토지비축 업무는 최상의 조건하에서 지자체의 개발사업을 지원하기 위하여 사전에 토지를 매입하여 공공부문 또는 민간부문에 토지를 공급하는 것을 말하여 도시재생 업무는 Lorraine지역의 과거 수십 년간의 도시 및 산업변화로 말미암아 유기된 지역의 가치를 회복하기 위하여 현장조사 및 가치증대사

업을 거쳐 도시적, 산업적, 군사적 유기지역의 용도를 전환하는 것이다. 토지개발 업무는 훼손토지 가치회복의 일환으로 토지를 개발하고 기반시설을 설치하는 것을 말하며 연구분석 업무는 과거의 개발경험에서 축적된 전문기술을 활용하여 대상토지에 대한 기술적 검토 또는 토지의 용도를 재정립하기 위한 사전조사 등을 행하는 것을 말한다.

EPF Lorraine의 이사회는 45인으로 구성되는데 지자체 대표, EPCI 대표, 지방 상공회의소, 지방 농업회의소 등에서 지명한 자들로 구성된다. EPF Lorraine의 업무는 중앙정부와 지방자치단체 간의 협약에 따른 다년간 프로젝트의 일환으로 수행된다. 다년간 프로젝트는 도지사가 승인하며 연차별로 집행되는 데 EPF Lorraine의 경우 제5차 중앙정부-도(region) 계획협약에 따라 제8회차 다년간 프로젝트(2007-2013)를 수행하고 있다. 프로젝트는 도시개발을 관장하는 장관이 임명하는 총재가 제안하며 이사회에서 승인된다. EPF Lorraine의 재정은 특별시설세 수입, 판매 및 관리계약 수입, 보조금, 자문료 등으로 충당된다.

(3) EPFE Yvelines 사례

12개의 EPFE중의 하나인 EPF Yvelines의 경우 2006년 9월 16일 설립되었다. 이사회는 16인으로 구성되어 있으며 그 중 13인은 지자체를 대표하며(Yvelines대표 8인, 꼬뮈대표 3인, 꼬뮈간 공공기관(EPCI) 대표 2인) 나머지 3인은 중앙정부 대표로서 Yvelines 도지사, Yvelines 재정국장, 시설과장으로 구성되어 있다⁴⁹⁾. EPF Yvelines의 주요 임무는 Yvelines 전역과 Eure-et-Loir 및

47) AFTRP의 기능이 EPF Ile-de-France로 옮겨져서 현재 총12개의 중앙정부토지공사(EPFE)가 존재한다.

48) EPF Lorraine 홈페이지, www.epf-lorraine.fr

Essone 꼬문지역의 토지사업기관으로서 지자체에 대한 토지전략지문, 토지시장 관리, 토지비축, 지가관리 등의 역할을 한다.

EPF Yvelines의 2007년부터 2009년간 사업계획서상에 나와 있는 주요 사업은 다음과 같다. 첫째 주택 2천호 건설을 위한 토지공급, 특히 20%~30%의 사회임대주택건설을 위한 토지공급, 둘째 황폐화된 산업시설부지 취득 및 재생, 가치부여를 통한 경제적 개발행위, 셋째 중장기적인 토지비축을 통한 장래 도시정비 대비 등이다.

동 기간의 소요예산은 주거지개발 8천만 유로, 경제발전을 위한 토지개발 2천2백만 유로, 토지비축 8천5백만 유로, R&D 및 토지관리 천만유로 등이며, 재원조달계획은 특별시설세 4천2백만 유로, Yvelines 도의회 5천6백만 유로, 특별보조 5천만 유로, 자체조달 천만 유로, 차입 4천9백만 유로 등이다.

4) 프랑스 토지비축의 시사점

프랑스는 급격한 도시팽창으로 발생하는 문제점을 해결하기 위한 일환으로 국가적 차원의 토지이용계획 및 토지비축제도를 도입하였다. 이러한 프랑스 사례가 주는 시사점으로는 첫째 토지비축제도를 효율적으로 달성하기 위하여 선매 및 수용제도를 도입하였으며 관련 규정이 도시계획법전 등을 비롯한 토지공법에 광범위하고 체계적으로 기술되어 있다는 점이다. 프랑스와 유사하게 우리나라 토지은행도 비축대상토지중 공공개발용 토지는 수용할 수 있고 토지시장 안정을 위한 수급조절용 토지는 협의매수 또는 선매토록

하고 있다.⁵⁰⁾

둘째 중앙정부토지공사(EPFE)의 역할을 보면 지방자치단체와의 유기적인 협력관계가 돋보인다. 지방자치단체의 대표를 이사회의 구성원에 포함하고 토지비축사업의 순위를 정할 때 지자체의 의견을 최대한 수렴하는 등의 협업관계를 유지하는 것은 큰 시사점이라고 하겠다. 우리나라 토지은행도 공공토지비축 종합계획을 수립할 때 지역여건을 반영하기 위하여 국토기본법에 따른 도종합계획, 시군종합계획 및 지역계획을 고려하도록 되어있다.⁵¹⁾ 셋째 EPFE의 역할에서 보듯이 현재도 프랑스에는 토지비축기능을 도시개발 및 재생분야의 주요한 기능으로 설정하고 있다는 점이다. 즉 장래의 도시개발에 대비하기 위해 토지를 사전에 비축할 필요가 있으며 스웨덴과는 대조적으로 프랑스에서는 토지비축기능이 도시개발의 주요한 수단으로 자리매김하고 있다는 점이 우리나라 토지은행의 장기적 운영방향에 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

IV. 결론

본 논문에서는 스웨덴 및 프랑스의 토지비축 사례 분석을 통하여 우리나라에게 주는 시사점을 도출하고자 하였다. 스웨덴과 프랑스가 토지비축을 시작하게 된 배경과 우리나라가 토지은행을 도입하는 배경이 유사하다는 점에서 토지문제는 많은 나라가 경제발전 단계에 따라 공통적으로 겪는 문제임을 알 수 있다. 스웨덴은 20세기 초

49) Wikipedia, http://fr.wikipedia.org/wiki/Etablissement_public_foncier_des_Yvelines

50) 공공토지의 비축에 관한 법률 제16조, 제19조 및 제20조

51) 공공토지의 비축에 관한 법률 시행령안 제2조

미국으로 대규모의 이주가 토지비축을 시작하게 된 계기가 되었고 프랑스는 1950년대 지가상등으로 인한 도시문제들을 해결하기 위해 토지비축을 시작한 바 두 나라 모두 저렴한 택지를 공급하고 주택공급을 활성화하기 위하여 토지비축을 시작하였다. 두 나라간의 차이점으로는 스웨덴은 지자체의 재정여건 악화 등으로 1980년대 이후 토지비축추세가 감소한 반면⁵²⁾ 프랑스에서는 2006년 이후 6개의 중앙정부토지공사가 설립된 점에서 보듯이 현재도 토지비축이 도시개발정책에서 중요한 역할을 하고 있다는 점이다. 본 연구의 한계점으로는 관련 자료 및 문헌의 부족으로 토지비축에 투입된 재원의 기회비용과 편익 분석 등 경제적 타당성분석, 중앙정부 및 지방정부 재정에 미치는 재정효과분석 등 정책효과분석이 이루어 지지 않은 점을 들 수 있다. 토지은행의 출범에 즈음하여 향후 이에 대한 심도 있는 연구가 이어지길 기대한다.

논문접수일 : 2009년 2월 23일

심사완료일 : 2009년 3월 14일

52) Clark and Runesson(1995)에 따르면 스웨덴 토지정책의 초석이었던 공유지임대제도가 1990년대 들어 쇠퇴(decay)하고 있다.

참고문헌

1. 김현수, “공적토지비축과 공공부문의 역할,” 「토지연구」 제16권 3호, 2005, pp. 6-19
2. 김행중, “외국의 토지비축제도 실태분석,” 「토지연구」 제16권 3호, 2005, pp. 30-45
3. 박헌주, “토지비축의 필요성과 정책방향,” 「토지연구」 제9권 제3호, 1998, pp. 32-41
4. 박헌주, “외국의 토지비축 및 운용제도,” 「토지연구」 제10권 1호, 1999, pp. 22-31
5. 전국경제인연합회, 「한중 산업단지 경쟁력비교 및 정책과제」, 2004
6. 정수연, “부동산시장안정과 토지비축,” 「토지연구」 제16권 3호, 2005, pp. 20-29
7. 허재완, “토지비축제도의 활성화방안,” 「토지연구」 제16권 3호, 2005, pp. 46-55
8. Atmer, Thomas, “Land Banking in Stockholm,” *Habitat International*, 11(1): 1987, pp. 47-55
9. Clark, Eric and Lennar Runesson, “Municipal site leasehold in Sweden: A land policy instrument in decay,” *European Planning Studies*, 4(2): 1995, pp. 203-17.
10. Flechner, Harvey L, *Land Banking in the Control of Urban Development*, Praeger Publisher, 1974
11. Strong, Ann L, *Land Banking: European Reality, American Prospect*, The Johns Hopkins University Press, 1979
12. 프랑스 도시계획법전, Code de l'urbanisme
13. EPF Normandie, www.epbs.fr
14. EPF Lorraine, www.epf-lorraine.fr
15. Wikipedia, www.wikipedia.org