

네덜란드의 플로팅 건축법제에 관한 비교법적 연구

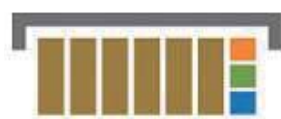
임 현



지역법제 연구 16-16-④-4

네덜란드의 플로팅 건축법제에 관한 비교법적 연구

임 현



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

네덜란드의 플로팅 건축법제에 관한 비교법적 연구

A Comparative Legal Study on Floating
Buildings in Netherlands

연구자 : 임 현(고려대학교 행정학과 부교수)
Im, Hyun

2016. 11. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 국토의 4분의 1이 해수면보다 낮거나 같은 네덜란드에서는 지구온난화에 대비하고 주택수요와 주거공간의 다양성에 대한 수요에 대응하기 위해 플로팅 건축을 이용한 주거단지를 개발하고 있음.
- 우리와 비교하여 플로팅 건축에 대한 경험이 많은 네덜란드의 법제를 검토하여 앞으로 우리 플로팅 건축법제의 마련과 정비에 참고할 필요성과 의의가 인정됨.

□ 연구의 목적

- 이 연구는 플로팅 건축이 발전한 네덜란드의 관련 법제를 검토함으로써 우리의 플로팅 건축법제를 체계화하는데 의미있는 시사점을 도출하는 것을 연구의 목적으로 함.
- 구체적으로는 네덜란드의 플로팅 건축법제에 대한 검토를 통해 단기적으로는 복합문화공간이나 관광시설로서의 플로팅 건축, 장기적으로는 주거로서의 플로팅 하우스, 주거단지로서의 플로팅 도시개발의 근거법제의 마련과 정비에 참고하고자 함.

II. 주요 내용

□ 네덜란드의 건축법제

○ 네덜란드 건축법제 개관

- 플로팅 하우스의 건축에 대해서는 법률로서의 주택법(Woningwet, Housing Act)과 내무부(Ministry of Interior and Kingdom Relations)의 법규명령으로서의 건축령(Bouwbesluit, Building Decree), 지방자치단체의 자치법규가 주된 법적 근거가 됨.
- 또한 공간계획에 대해서는 공간계획법(Wet op de Ruimtelijke Ordening, Spatial Planning Act)이 주된 법적 근거임.

○ 네덜란드 건축법제의 발전과 중요 쟁점

- 주택법이 제정된 1901년부터 네덜란드 건축법제의 발전과정을 살펴볼 때, 1901년부터 1980년까지의 시기는 규제의 일관성이 추구되었던 시기임. 네덜란드의 경우 건축규제의 집행권한이 지방자치단체에 있음으로 인해 규제의 일관성이 결여되었으며, 따라서 정부는 규제의 일관성 확보를 위한 정책 아젠다로 제시하였음.
- 1980년 이후 건축법제에 있어 중요한 화두는 규제완화에 있으며, 규제와 입법의 개선노력이 이루어짐.

□ 네덜란드의 플로팅 건축현황 및 관리체계

○ 네덜란드 플로팅 건축현황

- 네덜란드의 경우 지리적 특성, 기후변화에의 대응, 높아진 주택수요와 주거공간의 다양성에 대한 수요에 대응하기 위해 플로팅 건축이 발전되어 왔음.
- 특히 홍수에 대한 대비를 위해 저수의 효과와 경제적 효과 양자를 모두 실현하기 위한 방안으로 플로팅 도시화가 추진되었음.

○ 네덜란드 플로팅 건축 관리체계

- 플로팅 도시화는 중앙정부의 지원 하에 지방자치단체의 책임으로 행해졌으며, 높은 기술력을 요구하는 플로팅 도시개발에 있어 민관협력과 민간위탁 방식이 효과적으로 활용되었음.

□ 네덜란드의 플로팅 건축법제

○ 네덜란드 플로팅 건축법제

- 플로팅 건축법제에 있어 플로팅 하우스의 법적 지위를 부동산 또는 주택으로 볼 것인지, 동산 또는 선박으로 볼 것인지의 문제가 논의되었으며, IJburg 주거단지 개발사례에 있어서는 플로팅 하우스를 부동산으로 보았음.
- 그러나 모든 지방자치단체가 플로팅 하우스를 부동산으로 보고 있지는 않으며, 일관된 법적 지위의 인정이 필요하다는 의견이 제시되고 있음.
- 플로팅 하우스는 zoning plan에 부합하여야 하며, 플로팅 하우스에 적합한 건축법령의 해석과 기술적 사항에 대한 가이드라인화가 이루어지고 있음.

○ 네덜란드 플로팅 건축 관련법제

- 플로팅 하우스를 세법이나 금융법적 영역에서도 부동산으로 볼 것인지 여부에 대해서는 각 지방자치단체와 금융기관별로 차이를 보이고 있음.

Ⅲ. 기대효과

□ 기대효과

- 네덜란드의 플로팅 건축법제에 대한 검토를 통해 단기적으로는 복합문화공간이나 관광시설로서의 플로팅 건축, 장기적으로는 주거로서의 플로팅 하우스 건축과 플로팅 도시개발의 근거법제를 마련하고 정비하는데 참고자료로 활용할 수 있음.

□ 우리 플로팅 건축법제에의 시사점

- 플로팅 하우스의 법적 지위를 명확히 하여 다양한 법률관계에서 모순과 혼란이 발생하지 않도록 할 필요가 있음.
- 플로팅 하우스의 건축에 대한 국가와 지방자치단체의 책임과 권한을 명확히 하여 법집행상의 혼란이 발생하지 않도록 할 필요가 있음.

▶ 주제어 : 플로팅 하우스, 플로팅 도시개발, 주택법, 건축령, 공간계획법

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- One quarter of the Netherlands is below sea level. In the Netherlands, floating construction and urbanization has developed to prepare global warming, housing demands and demands for diversity of residential space.
- Floating construction law and experiences in the Netherlands can be good information about the legislation of floating construction law in Korea. Dutch law can give us implication about floating housing and floating urbanization.

Purpose of this study

- This study is aimed at analysing the construction law in the Netherlands and looking for implications for floating construction legislation in Korea.
- Concretely, this research look for implications about floating construction as culture and tourist facilities in the short term, and floating housing and floating urbanization in the long term.

II. Main Contents

Construction Law in the Netherlands

- An overview of the construction law in the Netherlands
 - Legal bases for construction in the Netherlands are Housing Act, building decree and municipal by-laws.
 - Spatial Planning Act is a primary legal basis of spatial planning in the Netherlands.
- Development and Issue of Construction Law and building regulations in the Netherlands
 - The first phase 1901-1980 was characterised by a period of regulation and attempts for standardization. The Housing Act of 1901 placed the responsibility for building regulation policy with the government and the responsibility for implementation in the hands of the local government. Exercising this responsibility the local governments show a limited degree of standardization. Therefore, the government presented a policy agenda for standardization.
 - After 1980, the aims of building regulation were to redefine regulations (deregulate) and to improve the quality of legislation and regulation.

Current Situation and management system of the floating construction in the Netherlands

○ Current situation of the floating construction in the Netherlands

- In the Netherlands, floating construction has developed to meet geographical characteristic, climate change, housing demands and demands for diversity of residential space.
- Especially, floating urbanization is proposed to protect against flood, to realize water retention and to obtain economic benefits from urban development.

○ Management system of the floating construction in the Netherlands

- Floating urbanization is the responsibility of local governments in support from central government. Public-Private Partnerships and private commissioning are more effective ways because the floating construction need a high level of technology.

Floating Construction Law in the Netherlands

○ Floating Construction Law in the Netherlands

- Many institutions discussed the legal status of floating house: whether they could treat floating house as real estate in the sense of immovable property or not. The developers of IJburg Waterbuurt considered floating house as immovable property from the start.
- But not all local government accepted floating house as immovable property. It is necessary that the government make the legal status of floating house consistent and clear.

- Floating house must fit the zoning plan and the construction law has been interpreted specially for floating house in the Netherlands. Besides guidelines have been made for technical standard of floating house.
- Floating Construction Related Law in the Netherlands
 - The field of tax law and fiscal law, the legal status of floating house is not consistent. Each local governments and financial institutions take a different position, whether they could treat floating house as immoveable property or not.

III. Expected Effect

Expected Effect

- Dutch floating construction law can be good information about the legislation of floating construction law in Korea. Dutch law can give us implications about floating construction as culture and tourist facilities in the short term. Futhermore, floating construction law in the Netherlands can be a good model for floating housing and floating urbanization in the long term.

Implications

- In order to prevent confusion and uncertainty in various legal relations, it is necessary that the government make the legal status of floating house consistent and clear.

- Besides, in order to prevent confusion in Implementation, it is also necessary that the government establish clear-cut lines of responsibilities and authorities of central government and local government.

➤ **Key Words : Floating House, Floating Urbanization, Housing Act, Building Decree, Spatial Planning Act**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 목적과 필요성	15
제 2 절 연구의 범위와 방법	16
제 2 장 네덜란드의 건축법제	19
제 1 절 네덜란드 건축법제의 발전	19
1. 네덜란드 건축법제 개관	19
2. 네덜란드 건축법제의 발전	21
제 2 절 네덜란드의 공간계획	29
제 3 장 네덜란드의 플로팅 건축현황 및 관리체계	33
제 1 절 플로팅 건축현황	33
1. 국가정책의 변화	33
2. 암스테르담 IJburg 수상주거단지 개발사례	36
제 2 절 플로팅 건축 관리체계	39
1. 민관협력과 민간위탁	39
2. 건축비용	42

제 4 장 네덜란드의 플로팅 건축법제 분석	45
제 1 절 플로팅 건축법제 분석	45
1. 플로팅 하우스의 법적 지위	45
2. 플로팅 하우스에 대한 건축법적 규율	46
제 2 절 플로팅 건축 관련법제 분석	48
1. 플로팅 하우스에 대한 세법적 규율	48
2. 플로팅 하우스에 대한 금융법적 규율	49
제 3 절 플로팅 건축법제 및 관련법제의 개선방안	50
1. 플로팅 하우스의 일관된 법적 지위의 보장	50
2. 플로팅 하우스 건축규제권한의 명확화 및 건축규제의 표준화	51
제 5 장 결 론	53
제 1 절 연구결과 정리	53
제 2 절 우리 플로팅 건축법제에의 시사점	55
참 고 문 헌	57

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

네덜란드는 국토의 4분의 1이 해수면과 같거나 낮아 국토의 많은 부분이 제방과 방조제에 의해 홍수나 물의 범람으로부터 보호되고 있으며, 또한 국토의 많은 부분이 바다의 매립을 통해 형성되었다.¹⁾ 최근 네덜란드는 2018년 평창동계올림픽 개최도시인 강릉에 수상호텔을 건립해주는 것을 제안하였다. 네덜란드는 강릉시에 부유식 해양구조물 형태의 조립식 호텔을 건립하는 방안을 검토 중인 것으로 알려졌다. 네덜란드는 100여실 규모의 수상 호텔을 만들어 동계올림픽 기간을 전후해 방한하는 자국의 주요인사와 선수의 숙박 및 공식 일정을 위한 장소로 사용한 뒤 6개월 후 해체할 계획이다. 앞서 언급한 것처럼 국토의 4분의 1이 해수면보다 낮아 선상가옥과 플로팅 하우스 등이 발달한 네덜란드는 강릉 수상호텔을 시작으로 2020년 도쿄올림픽과 2022년 베이징동계올림픽 등 국제대회가 열리는 일본과 중국에도 수상호텔을 건립해 자국의 기술을 세계에 홍보할 계획인 것으로 알려졌다. 수상 호텔은 부유식 해상구조물이며, 현재 호텔부지로 예상되는 경포저류지가 공유수면이기 때문에 하천법과 선박안전법의 적용을 받아 선박 건조·개조·발주 허가를 해양수산부로부터 받은 뒤 완공 후 선박검사를 받고 등록하게 될 예정이다.²⁾

이처럼 네덜란드는 그 지리적 여건 등으로 인해 플로팅(floating) 건축이 가장 발전한 국가라고 할 수 있다. 특히 지구온난화에 의한 해수면 상승에 따른 피해를 방지하기 위해 플로팅 건축, 특히 플로팅

1) European Union, The Netherlands, http://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/netherlands_en(최종접속일: 2016.9.20.)

2) 연합뉴스, 빙상 강국 네덜란드, 강릉에 수상 호텔 건립 추진, 2016. 3. 16.

하우스를 이용한 주거단지 개발을 국가의 정책으로 수행하고 있으며, 높아진 주택수요와 주거공간의 다양성에 대한 요구를 충족하기 위한 방안으로 플로팅 건축이 이루어지고 있다.

네덜란드에서 이와 같이 문화적 측면에서 수상호텔이나 수상건축물을 건립하여 활용하고 있고, 나아가 지구온난화에 대비하고 주택수요와 주거공간의 다양성에 대한 수요에 대응하기 위해 플로팅 건축을 이용한 주거단지를 개발하고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 즉 단기적으로는 복합문화공간이나 관광시설로서의 플로팅 건축의 활용도가 높게 평가될 수 있으며, 장기적으로는 현재의 일반 주택을 대체하는 주거로서의 플로팅 하우스가 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

특히 네덜란드의 경우 플로팅 건축의 발전에 따라 관련 법제에 대한 많은 논의가 있어 왔다. 플로팅 하우스가 부동산, 건축물, 주택으로서의 지위를 가질 수 있는지에 대한 논의에서 출발하여 플로팅 하우스를 세법과 금융법적으로 어떻게 취급해야 하는지에 대한 논의까지 다양한 검토가 이루어지고 있다.

이 연구에서는 플로팅 건축이 발전한 네덜란드의 관련 법제를 검토함으로써 우리의 플로팅 건축법제를 체계화하는데 의미있는 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

연구의 범위는 크게 네덜란드 건축법제의 연혁과 쟁점에 대한 분석, 플로팅 건축현황과 관리체계 검토, 플로팅 건축법제의 분석으로 이루어지며, 이러한 내용에 대한 검토를 통해 우리나라에서 플로팅 건축에 대한 법제가 체계화될 수 있도록 입법적 시사점을 제시해보고자 한다. 구체적으로는 제2장에서 네덜란드 건축법제를 검토하고자 한다. 네덜

란드 건축법제의 검토에 있어서는 건축법제의 연혁과 쟁점 및 건축허가와 국토계획을 중심으로 살펴보고자 한다. 제3장에서는 네덜란드의 플로팅 건축현황과 관리체계를 살펴보고자 한다. 먼저 네덜란드에 있어 플로팅 건축의 정책적 도입배경과 다양한 부처가 관련되는 플로팅 건축의 관리체계가 어떻게 이루어져 있는지를 살펴보고자 한다. 또한 플로팅 건축이 가장 발달한 국가라고 할 수 있는 네덜란드의 대표적인 플로팅 건축사례들을 살펴보고자 한다. 제4장에서는 플로팅 건축법제를 분석하고자 한다. 플로팅 건축법제를 분석함에 있어서는 플로팅 건축의 법적 지위에 대한 검토를 바탕으로 건축법적 규율이 구체적으로 어떻게 이루어지고 있으며, 네덜란드에서 어떠한 건축법적 쟁점이 논의되고 있는지를 살펴보고자 한다. 또한 건축법제의 분석 뿐만 아니라 관련된 재정법적 문제에 대해서도 함께 고찰하여, 플로팅 건축물의 법적 취급이 전체 법체계에서 일관되게 이루어지고 있는지를 검토하고자 한다. 제5장에서는 이러한 검토내용을 바탕으로 네덜란드의 플로팅 건축법제가 우리에게 줄 수 있는 입법적 시사점을 도출하여 제시하고자 한다.

이러한 연구를 수행하기 위하여 국내외 관련문헌과 정책자료 및 법제 현황에 대한 조사·검토를 수행하고자 한다. 특히 네덜란드의 플로팅 건축에 관한 정책과 법제에 대한 종합적 조사와 검토를 수행하고자 한다.

제 2 장 네덜란드의 건축법제

제 1 절 네덜란드 건축법제의 발전

1. 네덜란드 건축법제 개관

네덜란드의 건축법제를 살펴보기 전에 간략히 네덜란드의 법체계에 대해 언급하면 다음과 같다.³⁾ 네덜란드는 의회제도를 갖춘 입헌군주국이며, 네덜란드 헌법은 1815년 제정되었고 1848년 개정을 통해 의회의 권력을 강화하고 의회민주주의의 기반을 갖추게 되었다. 네덜란드 헌법은 3권 분립을 명시하고 있는데, 다른 서유럽의 입헌군주국들과는 달리 국왕도 행정부에 포함된다.

네덜란드 헌법은 네덜란드의 국가조직과 법원(法源)에 관해 규정하고 있는데, 네덜란드 헌법 제93조는 조약과 국제기구의 결정은 네덜란드 법체계에서 직접적인 효력을 가지며, 이는 네덜란드법에 우선함을 명시하고 있다. 이로 인해 국제조약이나 국제기구의 결정과 상충되는 내용의 네덜란드법은 적용되지 않게 된다. 따라서 조약이나 지침 등에 명시된 EU의 규정은 네덜란드의 가장 중요한 법원이 된다.

법률은 국가 차원에서 입법되며, 법률의 위임에 의해 중앙정부는 부처의 법규명령을 입법한다. 법률의 위임에 의하지 않는 독자적인 법규명령의 입법 역시 가능한데, 이 때에는 벌칙규정의 입법은 허용되지 않는다. 네덜란드 헌법은 주(provinces)와 지방자치단체(municipalities) 및 물위원회(water boards)⁴⁾에게도 입법권한을 부여하고 있다.

3) 네덜란드의 법체계에 대해서는 European e-Justice, Member State law-Netherlands, https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-nl-en.do?member=1(최종접속일: 2016.9.20.)의 내용을 참고하여 서술하였음.

4) 네덜란드의 물위원회의 역사는 1150년까지 거슬러 올라가며, 홍수피해를 막기 위해 위해 독의 보전과 저수의 수위조절을 관리하고 부두, 도로, 수로까지 관리하는 역할을 하고 있다. 네덜란드의 물위원회는 단순한 행정조직의 의미에 그치지 않고

네덜란드의 건축법체계는 다양한 법령으로 이루어져 있지만, 이 연구의 주된 검토의 대상이 네덜란드의 플로팅 하우스(floating house), 플로팅 도시화(floating urbanisation)이라는 점을 고려하여 네덜란드 건축법제의 고찰 범위를 한정하고자 한다.⁵⁾ 플로팅 하우스의 건축에 대해서는 법률로서의 주택법(Woningwet, Housing Act)과 내무부(Ministry of Interior and Kingdom Relations)의 법규명령으로서의 건축령(Bouwbesluit, Building Decree), 지방자치단체의 자치법규가 주된 법적 근거가 된다. 또한 공간계획에 대해서는 역시 주택법과 또 다른 법률인 공간계획법(Wet op de Ruimtelijke Ordening, Spatial Planning Act)이 주된 법적 근거가 된다. 이하에서는 이러한 법적 근거의 발전과정과 중요 쟁점에 대해 살펴보려고 한다.

네덜란드의 건축규제에 있어 지방자치단체(Municipalities)의 역할은 긴 역사를 가지고 있다. 멀리 중세시대부터 지방행정은 이른바 조례를 통해 현존하는 그리고 장래의 건축에 대한 기준을 정립하였다. 즉 1902년 주택법이 시행되기 이전까지는 네덜란드 정부가 공식적으로 주택(Housing)에 대한 통제권한을 갖지 못했다. 주택법 제정 이후 주택정책에 대한 법적 책임과 권한은 정부가 갖게 되었지만, 정책 이행에 대한 책임과 권한은 여전히 지방자치단체에 있었다. 지방자치단체의 정책 이행책임은 공공주택의 건축, 공급, 건축허가에 대한 자치법규의 입법과 건축법령의 준수에 대한 감독이었다.

지역공동체로서의 의미, 정부와 시민단체간 거버넌스의 의미를 갖는다(박홍규, 작은 나라에서 잘 사는 길, 2008, 48면).

5) 네덜란드 건축법제 개관에 대해서는 Van der Heijden/Visscher/Meijer, Development of Dutch Building Control(1982-2003): Towards Certified Building Control, Shaping the Change, Proceedings of the XXIII FIG Congress, 2006a, pp. 2-3, Van der Heijden/Visscher/Meijer, Shifting Responsibilities in building control in the Netherlands: A historical perspective, Proceedings of the second international congress on construction history, 2006b, p. 1541의 내용을 참고하여 정리함.

20세기 들어 건축법령은 계속하여 발전하였고 중앙정부 차원에서 보다 간소화되었다. 정부는 1980년대와 1990년대를 거치면서 건축분야에 대한 규제완화(redefining regulations, deregulation)의 입장을 견지하며 제도를 재설계하였다. 즉 건축 디자인의 자유를 보다 보장하고 시민에 대해 동등한 법적 지위를 보장하며 산업계와 행정의 부담을 경감시키고자 하는 목적으로 규제완화를 추진하였으며, 입법의 변화가 이루어졌다.

건축법령의 발전은 계속하여 이루어졌지만, 그 집행 실무는 여전히 유지되었다. 즉 규제의 법적 책임과 권한은 중앙정부에 있었지만, 여전히 지방자치단체가 그 집행에 대한 실질적 역할을 담당하고 있었다. 형식적인 측면에서 볼 때 네덜란드의 건축규제는 명령통제방식(command-and-control strategy), 즉 통제와 제재를 통한 방식으로 보여졌지만, 지방자치단체의 집행에 있어서는 대응규제방식, 즉 우선적으로 지도와 권고 및 협상 등의 설득을 통한 방식이 행해졌다. 그러나 지방자치단체의 이러한 집행방식은 때로는 많은 비난을 받았으며, 이에 정부, 지방자치단체, 사적 영역이 협력하여 보다 효과적인 건축규제집행방식을 취하게 되었다. 이러한 방식으로의 변화에 있어 건축계획이 건축법령을 준수하였는지 여부를 자율인증(voluntary process certification)을 통해 점검하는 방식이 도입되었다. 2003년에서 2005년 사이 당시의 주택, 공간계획 및 환경부(Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment)⁶⁾는 건축계획의 통제에 민간이 참여하는 방식을 도입하였다.

2. 네덜란드 건축법제의 발전

네덜란드 건축법제의 변화는 크게 세 개의 시기로 나누어 살펴볼 수 있다. 구체적으로는 건축법이 제정되었던 1901년부터 1940년까지

6) 주택, 공간계획 및 환경부는 2010년 10월 교통·공공사업·물관리부(Ministry of Transport, Public Works and Water Management)와 함께 현재의 사회기반시설과 환경부(Ministry of Infrastructure and the Environment)로 통합되었다.

의 시기, 1940년-1980년까지의 시기, 1980년부터 2003년까지의 시기이다. 이 중 1901년부터 1980년까지 네덜란드 건축법령이 추구했던 가장 큰 목적은 법령과 규제의 일관성(Uniformity)이었으며, 1980년부터 2003년까지의 시기는 건축분야의 규제완화가 중심적인 지향점이었다.⁷⁾

먼저 규제시기이던 1901년부터 1940년까지이다. 1901년 있었던 주택법의 제정은 건축분야에 대한 정부의 공식적 개입의 첫단계로 일반적으로 이해된다. 1901년 주택법은 지방자치단체에게 맡겨져 있었던 공공주택정책에 대한 책임과 권한을 중앙정부로 이전하였다. 그러나 이 입법은 동시에 지방자치단체에게 고유한 건축과 주택 규제조례 및 통제조치를 마련할 수 있는 자유를 부여하였다. 흥미있는 점은 지방자치단체는 건축규제에 관한 조례를 마련할 것만이 요구되었을뿐, 그 형식과 내용에 관한 어떠한 기준이나 가이드라인도 제시되지 않았다. 이에 따라 지방자치단체들간 건축규제는 상당한 차이를 보였다. 이 기간 동안 지방자치단체의 고유한 건축규제권한을 강화하는 입법 개정이 수차례 있었으며, 지방자치단체들은 이러한 광범위한 권한에 근거하여 규제의 내용을 구체화하였다. 이러한 경향은 건축법제에 있어 표준화와 투명성이 확보되지 못하는 결과로 이어졌다.⁸⁾

두 번째 시기는 1940년부터 1980년까지의 기간이며, 이 시기는 표준화(standardization) 확보를 위한 시기로 특징지어지고 있다. 표준화의 필요성은 종전 이후 주택부족을 해결하기 위한 프로젝트가 지연되는 상황으로부터 제기되었는데, 정부는 이러한 상황을 건축법령을 보다 통일적으로 국가 차원에서 적용가능하도록 개정함으로써 해결해보고자 하였다. 이에 정부는 1956년 통일적 건축규제를 위한 지침(directive)을 제정하였으며, 이러한 지침은 지방자치단체의 조례에 우선하는 효력을 가졌다. 이후 1979년에 동 지침은 폐지되었다.⁹⁾

7) Van der Heijden et al., op. cit., 2006b, p. 1547.

8) Van der Heijden et al., op. cit., 2006a, pp. 3-4; Van der Heijden et al., ibid., 2006b, pp. 1542-1543.

또한 건축분야에 있어서 산업계와 일반 시민이 보다 법적 보장을 받을 필요성이 제기되었으며, 이러한 목적을 달성하기 위해 1961년에 주택법이 매우 크게 변화되었다. 1965년에는 네덜란드 지방자치단체 협의회(Association of Netherlands Municipalities)에 의해 표준건축조례(The model building by-law)가 도입되었으며, 이는 지방자치단체 건축법령의 표준화에 지대한 영향을 미쳤다. 표준조례는 법적 구속력이 없었지만 대부분의 지방자치단체가 표준조례의 내용을 채택하였다. 그러나 1961년 개정 주택법은 여전히 지방자치단체에게 광범위한 자유를 부여하였으며, 결국 이 시기에도 표준화는 여전히 불충분하게 이루어졌다.¹⁰⁾

세 번째 시기는 1980년부터 2003년까지의 기간이다. 이 시기는 규제완화의 시기로 특징지어질 수 있다. 1982년 당시의 연립내각은 규제를 단순화하고 완화시키는 목적을 가지고(Lubbers I Coalition Agreement) 특히 기술적 측면에서 불필요한 규제와 법령을 제거하기 시작하였으며, 건축법령은 보다 통일적 내용을 담게 되었다. 당시의 연정합의서의 목적은 마켓 포스, 규제완화, 입법적 개선(market force, deregulation and law)의 기반을 확립하는데 있었으며,¹¹⁾ 이는 1994년부터 2003년까지 진행된 입법과 규제의 현대화로 연결되었다.¹²⁾

1983년 중반 규제완화를 위한 액션 플랜이 하원(House of Representatives)에 전달되었으며, 이 액션 플랜에서 특히 건축규제의 완화를 강조하였다. 이러한 규제완화는 궁극적으로 건축에 있어 자유와 법적 보장을 증진하고 사회 구성원의 법적 지위의 형평성을 보장하며 산업계와 행

9) Van der Heijden et al., *ibid.*, 2006a, p. 4; Van der Heijden et al., *ibid.*, 2006b, p. 1544; Van der Heijden/Visscher/Meijer, Problems in enforcing Dutch building regulations, Structural Survey July 2007, 2007, p. 325.

10) Van der Heijden et al., *ibid.*, 2006a, p. 4; Van der Heijden et al., *ibid.*, 2006b, p. 1544.

11) 이를 MDW Operation이라고 하며, 이에 대해 소개한 국내문헌으로는 김신, 행정규제의 질적 제고방안, 한국행정연구원 연구보고서, 2002, 38-41면.

12) Van der Heijden et al., *op. cit.*, 2006a, p. 4.

정의 부담을 경감하는 목적을 가지고 있었다. 액션 플랜은 또한 정부의 개선안이 어떻게 건축령에 포함될 수 있는지도 포함하고 있었다. 이러한 과정을 거쳐 건축법령은 현존하는 그리고 장래의 건축에 대한 기술적 요건들을 규정하였고 이를 통해 건축규제에 있어서 일관성과 투명성을 증진하였다.¹³⁾

1992년 건축령은 건축허가를 받기 위해 필요한 최소한의 기준을 설정하였으며, 현존하는 건축에 대한 최소한의 요건도 설정하여 건축규제의 일관성과 투명성을 확보하고자 하였다. 그러나 본질적으로는 앞서 언급했던 표준조례와 큰 차이가 있지는 않았다. 1992년 건축령의 내용은 주택법에 근거한 건축, 주택과 디자인에만 적용되었으며, 안전성, 보건, 유용성과 에너지 절감을 기본원리로 하였다.¹⁴⁾ 1992년 건축령은 주택법의 개정을 동반하였으며, 1962년 주택법과의 중요한 차이는 다음과 같다.

- 건축계획은 세 개의 범주로 구분됨: 허가를 필요로 하지 않는 경우, 신고의무(report-obligation)가 있는 경우, 허가를 받아야(permit-obligation) 하는 경우
- 시장과 시의원의 결정기한을 설정함: 신고 후 5주 이내, 건축허가 신청 후 13주 이내. 기한 내 결정이 없는 경우 허가받은 것으로 인정됨
- 건축령의 제정
- 사법상 면허(private law certificates)에 공법적 의미(public law significance)를 부여하는 내용을 명시함¹⁵⁾

1992년 건축령은 부분적으로만 건축분야에 있어서의 규제완화라는 정책목표를 반영하였다. 그럼에도 불구하고 1992년 건축령은 건축규

13) Van der Heijden et al., *ibid.*, 2006a, p. 4.

14) Van der Heijden et al., *op. cit.*, 2006b, p. 1545.

15) Van der Heijden et al., *ibid.*, 2006b, pp. 1545-1546.

제의 명확성과 일관성을 목적으로 하였고, 구조적 개선이 이루어졌다고 평가될 수 있다. 그러나 이를 통해 추구하였던 규제완화는 복잡한 법령구조와 법령용어의 난해함으로 인해 충분히 실현되지 못하였다.¹⁶⁾

또한 건축법령의 불명확성과 다른 법령과의 충돌로 인한 규제완화의 필요성은 주택법의 개정을 가져왔다. 개정 주택법은 2003년 건축령과 함께 시행되었다. 개정 주택법과 건축령은 보다 수범자 친화적이고 명확한 내용으로 바뀌었다. 2003년 건축령은 형식에 있어서 그리고 부분적으로 내용에 있어서 1992년 건축령과 차이가 있다. 가장 큰 변화 중의 하나는 이른바 ‘table legislation’, 즉 이용기능을 기준으로 건축의 영역마다 적용될 하위 항목을 결정하는 table을 규정하는 입법의 도입이다. 이용기능(use function)은 동일 구역의 토지 위의 하나의 건축물 또는 다수의 건축물에 있어 같은 목적으로 이용되거나 함께 이용되는 부분으로 이해된다. 2003년 건축령은 1992년 건축령과 비교하여 보다 다양한 하위항목을 규정하는 개정을 통해 규제완화를 실현하고자 하였다.¹⁷⁾ 그러나 2003년 건축령에 대해서도 새롭게 도입된 이용기능의 복잡성과 난해성, 새로운 기준의 불명확성과 EU 표준과의 불일치 등에 대한 비판이 제기되었다.¹⁸⁾

2003년 주택법 개정에 있어 중요한 변화는 신고의무를 폐지하고 약식허가절차(light-permit-procedure)와 일반허가절차(normal-permit-procedure)를 도입했다는 점이다. 약식허가절차를 받아야 하는 경우는 소규모건축, 온실의 설치와 같은 기존건물의 일부 변경과 개조, 차고의 증축 등이 해당한다. 약식허가절차는 부분적으로 허가가 필요하지 않은 경

16) Van der Heijden et al., *ibid.*, 2006b, p. 1546.

17) Van der Heijden et al., *op. cit.*, 2006a, p. 5.

18) Scholten, Dutch building decree reformulated and completed. The first tabulated, performance based building regulations, Proceedings of the 16th CIB World Building Congress 2004, 2004, p. 9.

우와 중복되는데, 양자의 차이는 소규모건축이 어떤 위치에서 이루어지는지에 있다. 만약 건축이 기존 건물의 정면에 위치하는 경우 약식허가가 필요하며, 정면이 아닌 다른 위치에 건축되는 경우 허가가 필요하지는 않으며, 다만 도시계획조례와 미관조례를 준수하여야 한다. 예컨대 외측 지붕창이 기존 건물의 정면에 증축되는 경우 약식허가가 필요하지만 외측 지붕창이 반대편에 증축되는 경우 허가를 필요로 하지 않는다.¹⁹⁾

이러한 건축법령의 변화에도 불구하고 지방자치단체는 여전히 이행여부에 대한 통제권한을 수행하였다. 1990년대 후반과 2000년대 초반에 있었던 여러 가지 큰 사고들이(Volendam 식당 화재사건, Enschede 공장 폭발사건, Tiel 주차장 지붕 붕괴사건 등) 건축규제의 문제를 정치적(political)이고 공공성을 갖는(public) 논의로 이끌어냈다. 당시 있었던 여러 사건들에 대한 조사를 통해 많은 지방자치단체들이 계속해서 적정한 관리감독을 해태하고 있으며, 지방자치단체의 건축규제에 대한 책임이 명확하게 규정되어 있지 않음이 드러났다.²⁰⁾ 이러한 조사결과는 건축규제에 있어 정부의 역할강화와 지방자치단체와의 명확한 역할분담이 필요함을 보여주었다. 지방자치단체 역시 자신들이 완전한 건축규제를 할 수 있는 역량을 갖추지 못했음을 밝힌 바 있다. 또한 많은 보고서에서 네덜란드의 건축규제가 너무 복잡하며 이의 해결을 위해 규제완화의 필요성이 제기되었다.²¹⁾

네덜란드의 건축법령은 계속해서 발전하였지만, 집행 측면에서 건축규제 관행은 변화하지 않고 유지되었다. 즉 법적인 책임과 권한은 정부에 있지만 지방자치단체에게 집행권한이 인정되었고 지방자치단체가 이러한 권한을 어떻게 행사해야 하는지를 결정하였다. 또한 건축

19) Van der Heijden et al., 2006a, op. cit., p. 5.

20) 이에 대한 상세는 Van der Heijen, Building Regulatory Enforcement Regimes. Comparative analysis of private sector involvement in the enforcement of public building regulations, 2009, pp. 15-17.

21) Van der Heijden et al., op. cit., 2007, pp. 321-322.

규제의 집행에 있어 지방자치단체들은 제한된 정도로만 일관성과 표준화된 수준을 보여주고 있다. 지방자치단체는 법적 기준의 부합여부를 조사할 역량이 부족하며, 나아가 건축계획의 내용이 건축령에 반하는지 여부를 조사할 책임을 지지 않는다. 이러한 현실이 건축규제 절차에 민간이 참여하게 되는 계기가 되었다.²²⁾

1990년 이후 네덜란드 정부와 지방자치단체는 건축규제의 효과성과 효율성을 증진하기 위한 수많은 계획들을 수립하였다. 1991년의 주택법 개정에도 있어서도 지방자치단체가 건축규제기관(local authority building control)을 설치할 의무를 폐지하고 단지 ‘규제조치가 행해져야 함’을 규정하였고, 이는 지방의회에게 민간에 의한 감독 또는 민간에의 업무이전을 선택할 여지를 부여하였으며, 이에 따라 민간기관도 통제절차에 참여할 수 있게 되었다. 민간기관의 참여는 허가절차의 효과성과 효율성을 증진시키는 방법으로 이해되었으며, 자율인증절차의 합법화를 위한 계기가 되었다. 이를 통해 절차의 신속성이 확보되었으며 동시에 지방자치단체와 허가 신청자의 부담이 경감되었다.²³⁾

2000년 정부는 자율규제의 차원에서²⁴⁾ 표준화, 인증과 승인이라는 정책 아젠다를 제시하였다. 이러한 아젠다의 중점은 평가와 표준화 및 인증을 규제의 대안 또는 보완책으로 삼고자하는데 있었다. 건축규제아젠다 2002-2006은 건축분야에 있어 인증절차를 기반으로 정부와 민간의 책임을 명확히할 것을 천명하였으며, 당시의 주택, 공간계획 및 환경부는 2003년에서 2005년에 걸쳐 인증된 민간기관에 의한 건축계획의 심사를 제도화하였다.²⁵⁾

22) Van der Heijden et al., op. cit., 2006a, p. 6.

23) Van der Heijden et al., ibid., 2006a, p. 7.

24) 자율규제에 대한 최근의 논의에 대해서는 Scholten/Frics, Changes in and innovation of dutch building regulations and control: An ongoing debate, Part 3, Proceedings of Rics Corba Aubea 2015, p. 6.

25) Van der Heijden et al., op. cit., 2006a, p. 7.

또한 2010년에 건축허가에 있어서 또 다른 큰 변화가 있었다. 2010년 10월 네덜란드 환경허가법(Wet algemene bepalingen en omgevingsrecht, Environmental Licensing Act)은 통합허가제(All-in-one permit)를 도입하였다. 이 법률은 시민과 기업이 물리적 환경(physical environment)에 영향을 주는 행위를 하고자 하는 경우 하나의 허가절차를 이용할 수 있도록 규정하였다. 이 법률은 건축허가, 공간계획허가 등 25개의 개별 허가를 통합허가로 대체할 수 있도록 규정하였으며, 행정비용을 줄이는데 기여하고 있다.²⁶⁾

2012년에는 건축령의 개정이 이루어졌는데, 건축은 거주자, 이용자 또는 환경에게 위해를 끼쳐서는 안됨을 강조하며, 건축은 안전성, 보건, 유용성, 에너지 효율 및 환경의 요청을 언제나 충족하여야 함을 재차 천명하였다.²⁷⁾ 환경의 요청은 2003년 건축령 개정을 통해 도입되었는데, 실질적 내용을 담고 있지 않다는 점이 비판받고 있다. 지속가능성은 건축규제에 있어 계속하여 강조되고 있다.²⁸⁾ 최근 주택법의 개정은 2015년 3월에 이루어졌는데, 개정의 주된 내용은 주택협회(housing association)의 핵심역할과 활동을 규정하는 것이었는데, 그 내용은 저소득층에게 적합한 주택의 공급이었다.²⁹⁾ 네덜란드의 경우 공공주택(사회주택)의 비중이 높은 편이지만,³⁰⁾ 여전히 중요한 이슈가 되고 있다.

26) Ministry of Infrastructure and the Environment, All-in-one permit for physical aspects, 2011.

27) The European Portal For Energy Efficiency in Buildings, Dutch Building Decree (Bouwbesluit), <http://www.buildup.eu/en/practices/publications/dutch-building-decree-bouwbesluit>(최종접속일: 2016.9.20.).

28) PRC, The Netherlands - Country Report, 2011, p. 1.

29) Housing Europe, Netherlands review their Housing Act, New legislation for the largest social housing sector in Europe, 27 March 2015, <http://www.housingeurope.eu/blog-455/netherlands-review-their-housing-act>(최종접속일: 2016.9.20.).

30) 네덜란드 임대주택 중 공공주택의 비율은 75%이다. Government of the Netherlands, Housing, <https://www.government.nl/topics/housing/contents/housing-associations>(최종접속일: 2016.9.20.).

제 2 절 네덜란드의 공간계획

국토의 4분의 1이 해수면보다 낮은 네덜란드에 있어 국가 차원의 종합공간정책(comprehensive national spatial policies)의 전형적인 예로는 1916년의 홍수 이후 해안간척지조성계획, 1953년의 홍수 이후 델타플랜 등을 들 수 있다. 공간계획의 법적 근거는 역시 1901년의 주택법 제정까지 거슬러올라갈 수 있으며, 종전 이후 주택부족의 해결을 위한 주택의 건축 등 공간계획의 중요한 이슈들은 변화해왔다. 1960년대부터 정부는 공간정책을 공표하기 시작하였고 대도시 외곽지역의 개발과 도시정책까지 공간정책의 범주에 포섭되었다.³¹⁾

이후 공간계획과 도시계획을 주택의 문제와 구분하여 규율하는 공간계획법이 1965년에 제정되었다. 주택법은 앞서 살펴본 바대로 지방자치단체간 규제의 일관성이 미흡한 문제가 있었으며, 이러한 문제를 해결하고자 1931년 개정 주택법은 지방자치단체의 계획이 아닌 광역계획으로서 지역계획(regional level planning)을 도입하였다. 이후 공간계획법의 제정을 통해 국가 차원에서 공간계획의 일반적 틀(general framework)이 형성되었다. 이후 네덜란드 정부는 종합적이고 범부처적인 계획을 공간계획의 범주 아래 개발하였다.³²⁾

네덜란드 공간계획법은 중앙정부(state), 주(Province) 그리고 지방자치단체(municipalities)의 공간계획이 어떻게 이루어지는지 규정하고 있다. 공간계획의 결정은 국가(national), 지역(regional), 그리고 지방자치단체(local) 차원에서 이루어진다. 정부와 주 그리고 지방자치단체의

31) Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries, Netherlands, http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html(최종접속일: 2016.9.20.).

32) Alpkokin/Kuriyama/Hayashi, Analyzing urban planning in the Netherlands for dissemination of know-how and experiences, Proceedings of CODATU XI: world congress: Towards more attractive urban transportation, 2004, p. 2.

공간전략(spatial vision)은 그들이 계획하는 공간개발과 이러한 개발이 어떻게 이루어지고 집행되는지를 정한다. 공간전략은 정책서(policy paper)이며 정부와 주의 중점계획결정(key planning decisions)과 지방자치단체의 기본계획(structural plans)을 대체하고 있다.³³⁾ 지방자치단체의 공간계획은 Structural Plan과 Zoning Plan으로 나누어진다.

공간계획정책의 집행은 가능한 한 지방자치단체 차원에서 행하고 있다. 지방자치단체는 지역에 대해 자신이 보유한 지식과 정보를 바탕으로 적절한 규제를 정할 수 있다. 국가는 전체 국가에 걸쳐 중요성을 갖는 문제들, 즉 접근성(accessibility)의 향상과 같은 문제를 중점적으로 다룬다. 이러한 국가적 이해관계는 사회기반시설과 공간계획에 관한 국가정책전략(National Policy Strategy infrastructure and spatial planning)에 담겨진다(SVIR). 2013년 네덜란드 사회기반시설과 환경부는 2040년까지의 전망을 담은 SVIR에서 네덜란드가 경쟁력 있고, 접근 가능하며, 살기 좋고 안전한 곳이 되는 것을 중앙정부의 목표로 설정하였다. 구체적으로 제시한 세 가지 목표는 국가경쟁력의 향상 (enhancing the Netherlands' competitiveness), 접근가능성의 향상(improving and securing space for accessibility), 주거 환경의 평등 보호(safeguarding the equality of the living environment)이다.³⁴⁾ 공간계획에는 다수의 부처가 관련되는데, 공간계획 전반 또는 수자원관리에 관해서는 사회기반시설과 환경부, 주택정책에 대해서는 내무부, 지역정책에 대해서는 경제부가(Ministry of Economic Affairs) 관할하게 된다.³⁵⁾

33) Government of the Netherlands, Spatial Planning in The Netherlands, <https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/contents/spatial-planning-in-the-netherlands>(최종접속일: 2016. 9. 20).

34) Ministry of Infrastructure and the Environment, Summary National Policy Strategy for Infrastructure an Spatial Planning - Making the Netherlands competitive, accessible, liveable and safe-, 2013, pp. 9-19.

35) Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries, Netherlands, http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html(최종접속일: 2016.9.20.).

주는 주의 이해관계, 예컨대 경관관리, 도시화, 녹지의 보전 등과 같은 문제를 주로 다룬다. 주의 이해관계는 주의 공간전략(provincial spatial visions)에 담겨지게 된다.³⁶⁾

공간계획법에 의해 도입된 토지이용계획(land-use plans)은 공간계획의 가장 중요한 방식이며,³⁷⁾ 이를 통해 어떠한 지역에 건설이 이루어지고, 무엇이 건설되며, 건설의 규모와 용도가 정해지게 된다. 토지이용계획의 고정 구성요소는 관련 구성요소와 다양한 지구(zones)를 나타내고 설명해주는 계획도(planning map)이다. 또한 공간계획은 시민의 삶에 영향을 줄 수 있기 때문에 민간의 참여가 필요하다. 특히 네덜란드는 독일과의 국경지역에 있어 네덜란드 국민이든 독일인이든 공간계획과 관련한 정보를 제공하고 의견을 제시할 수 있는 기회를 부여하고 있다.³⁸⁾

36) Government of the Netherlands, Spatial Planning in The Netherlands, <https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/contents/spatial-planning-in-the-netherlands>(최종접속일: 2016.9.20.).

37) Hobma/Jong, Planning and Development Law in the Netherlands. An Introduction, 2016, p. 2.

38) Government of the Netherlands, Spatial Planning in The Netherlands, <https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/contents/spatial-planning-in-the-netherlands>(최종접속일: 2016.9.20.).

제 3 장 네덜란드의 플로팅 건축현황 및 관리체계

제 1 절 플로팅 건축현황

국토의 많은 부분이 해수면보다 낮은 네덜란드에서는 지구온난화에 의한 해수면 상승으로 저지대 주거지가 침수되는 등의 피해를 방지하기 위해 플로팅 건축, 특히 플로팅 하우스를 이용한 주거단지 개발을 국가가 정책적으로 지원하고 있다.³⁹⁾ 이처럼 네덜란드의 지리적 특성과 기후변화에 대응하기 위해 플로팅 건축이 발전된 측면이 있으며, 한편으로는 높아진 주택수요에 대응하고 주거공간의 다양성에 대한 요구를 충족시키기 위해 플로팅 하우스의 건축이 발전되게 되었다.⁴⁰⁾ 네덜란드의 플로팅 건축현황을 살펴봄에 있어 물관리정책의 변화를 먼저 살펴본 후에 플로팅 건축사례를 살펴보고자 한다.

1. 국가정책의 변화

네덜란드의 물관리에 대한 이해는 변화를 겪었는데, 이러한 변화를 통해 물관리는 기술적 측면에서 보다 통합적 관점으로 바뀌게 되었다. 1990년대 중반의 강의 범람과 1990년대 말의 장마로 인한 범람을 겪으면서 ‘물을 다르게 대하여야 한다(dealing differently with water)’는 새로운 정부정책이 추진되게 되었다. 물의 저장에 대한 중요성이 커지면서 ‘물과의 싸움(fighting the water)’이라는 접근에서 ‘물과의 공생

39) 이한석·이명권·강영훈, 플로팅 건축물 관련 국내외 법제도 사례 연구, 한국향해항만학회지 제36권 제6호, 2012, 456면; Business Insider, The Netherlands is building entire neighborhoods that float on water, Dec. 17. 2015, <http://uk.businessinsider.com/netherlands-floating-houses-2015-12>(최종접속일: 2016.9.20.).

40) 이현지, 네덜란드의 수상 컨테이너 아파트 ‘실로담(SILODAM)’, 국토 통권 제361호, 2011, 95면.

(living with water)'이라는 접근으로 변화되었으며, 이를 위한 연구프로그램도 생겨나게 되었다. 더 많은 저장능력의 보유는 대규모 프로젝트, 예컨대 홍수로부터 네덜란드를 지키기 위한 대표적인 프로젝트로 Room for the River 프로젝트가 시행되었는데, 이는 강 수위가 높아지는 것을 막기 강물을 위한 여유공간을 만들어주는 사업이었다.⁴¹⁾ 또한 국가 물 협약(National Water Agreement)은 2050년까지 425,000,000 m³의 추가적인 저수량을 계획하였으며, 이에 따라 690 km²의 면적이 저수를 위해 가용될 수 있어야 했다. 그러나 면적의 부족과 높은 지가 및 토지이용기능의 경합 등으로 인해 이러한 목적은 실현되기 어려운 측면이 있었다.⁴²⁾

이러한 상황에서 인구밀도가 높은 네덜란드의 간척지에서 저수의 목적도 실현하는 한편 도시개발에 따른 경제적 효과도 낼 수 있는 방안으로 플로팅 도시화가 제시되었다. 플로팅 도시화는 중앙정부에 의해 장려되었으며, 당시의 주택, 공간계획 및 환경부는 15개의 지역을 혁신적인 실험주택지역으로 지정하였다. 이러한 지역에 있어 범람원 안에 주택을 건축하는 것은 혁신적 적용방법이 적용될 경우 허용되었다. 또한 이러한 프로젝트는 그 지역의 공간의 질을 향상시키고 물을 위한 공간을 보다 확보할 수 있어야 했다. 2008년에 있었던 최초의 플로팅 하우스에 대한 국가회의에서 주택, 공간계획 및 환경부장관은 물 위의 삶을 위한 더 많은 공간이 있어야 함을 천명하였다. 2008년 수립된 국가 물 계획은 두 개의 호수인 IJmeer와 Markermeer에 중앙정부가 물에 기반한 도시개발을 할 것임을 내용으로 하였다.⁴³⁾ 이러한 지역에 대한 개발이 지방자치단체인 암스테르담(Amsterdam), 알

41) Room for the river for an safer and more attractive river landscape, <https://www.ruimtevoorderivier.nl/english/>(최종접속일: 2016.9.20.).

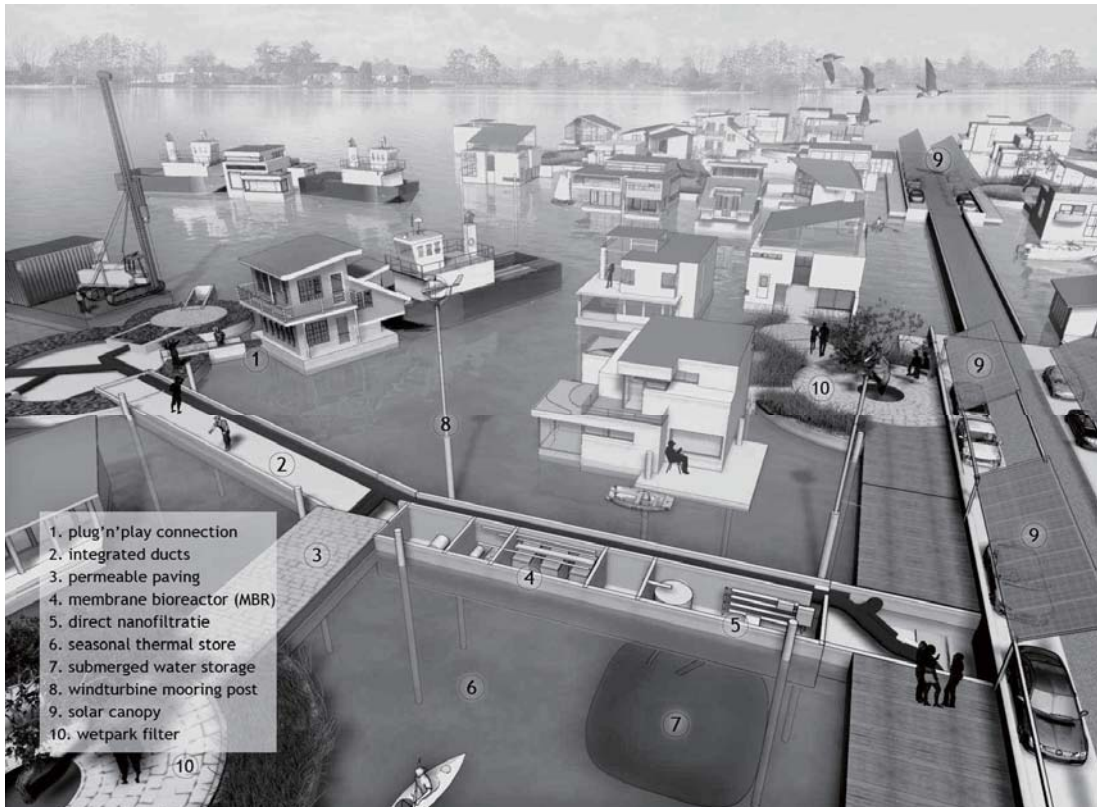
42) De Graaf, Innovations in urban water management to reduce the vulnerability of cities, 2009, p. 86.

43) National Water Plan 2009-2015, 2009, p. 8.

미르(Almere), 렐리스트아트(Lelystad)에게 이양되었고, 물에 근거한 도시화, 즉 플로팅 도시화가 진행되었다.⁴⁴⁾

네덜란드의 지속가능하고 홍수방지를 위한 도시개발전문기업인 DeltaSync에서 제시한 플로팅 도시화의 상상도(Impression)는 다음과 같다.

[그림 1] 플로팅 도시화 상상도⁴⁵⁾



이처럼 네덜란드에서는 플로팅 하우스에 대한 필요성과 수요로 인해 플로팅 건축이 발전되면서 이에 관한 법적 논의도 발전하게 되었다. 무엇보다 플로팅 하우스의 법적 지위, 즉 플로팅 하우스를 부동산, 건축물, 주택으로 이해할 것인지의 문제가 논의되었으며, 이러한

44) De Graaf, op. cit., p. 86-87.

45) DeltaSync, <http://www.deltasync.nl/deltasync/index.php?id=8&L=0>; De Graaf, *ibid.*, p. 95 (최종접속일: 2016.9.20.).

논의로부터 플로팅 하우스를 세법과 금융법적으로 어떻게 취급해야 하는지에 대한 논의까지 이루어졌다. 이에 관해서는 제4장에서 자세히 살펴보도록 하겠다. 이하에서는 플로팅 도시화의 대표적인 사례인 암스테르담의 IJburg 수상주거단지(Waterbuurt, Neighbourhood) 개발사례를 살펴보려고 한다.

2. 암스테르담 IJburg 수상주거단지 개발사례

IJburg 주거단지는 암스테르담에서 가장 최근에 개발된 지구이며, IJmeer 호수에 세워진 많은 인공섬 위에 설치되었다. 이 프로젝트는 2015년 6월 기준 진행중인 상태이며 20,000명 이상의 시민이 이미 이주해서 거주하고 있다. 프로젝트가 완성되면 18,000채의 주택과 약 45,000명 수준의 거주자 및 학교, 상점, 식당, 레저시설 및 호숫가를 갖추게 될 것이다. 다양한 혁신적인 주택건축이 이 지구에서 행해지고 있다.⁴⁶⁾

플로팅 하우스는 수면 아래 반층 정도 깊이로 부력이 있는 콘크리트 통(tub)에 담겨져 있다. 그리고 방실과 바닥을 만들기 위한 목재판에 맞춰진 가벼운 무게의 지지강철구조가 위에 만들어진다. 침실과 거실은 부분적으로는 수면 아래 잠겨진 가장 저층에 만들어진다. 지상층에는 주방과 식당이 있게 된다. 개방된 테라스층으로 연결되는 곳에 캔틸레버식 층을 포함한 주된 생활공간이 마련된다. 일광욕실, 베란다, 플로팅 테라스, 차양 등은 이러한 skeleton 구조에는 용이하게 부착될 수 있다. IJburg의 플로팅 하우스들은 IJmeer 호수 북쪽 약 65 km 떨어진 조선소에서 건축되었고 운하의 수문을 통해 옮겨졌다. 이

46) Amusing Planet, The Floating Houses of IJburg, Amsterdam, 8 June 2015, <http://www.amusingplanet.com/2015/06/the-floating-houses-of-ijburg-amsterdam.html>(최종접속일: 2016.9.20.).

는 주택의 규모가 제한된다는 것을 의미하며, 실제 주택이 떠 있을 콘크리트 기초가 7미터를 초과할 수 없었다.⁴⁷⁾

물과의 공생은 네덜란드와 같이 인구의 3분의 2가 해수면보다 아래에 거주하는 국가에서는 필요한 실험이라고 할 수 있다. 플로팅 주거단지는 또한 해수면의 상승과 대도시지역의 주택부족을 해결하기 위한 방안이기도 하다.⁴⁸⁾

[그림 2] IJburg 수상주거단지 사진⁴⁹⁾



47) Amusing Planet, The Floating Houses of IJburg, Amsterdam, 8 June 2015, <http://www.amusingplanet.com/2015/06/the-floating-houses-of-ijburg-amsterdam.html>(최종접속일: 2016.9.20.).

48) Amusing Planet, The Floating Houses of IJburg, Amsterdam, 8 June 2015, <http://www.amusingplanet.com/2015/06/the-floating-houses-of-ijburg-amsterdam.html>(최종접속일: 2016.9.20.).

49) Amusing Planet, The Floating Houses of IJburg, Amsterdam, 8 June 2015, <http://www.amusingplanet.com/2015/06/the-floating-houses-of-ijburg-amsterdam.html>(최종접속일: 2016.9.20.).

[그림 3] IJburg 수상주거단지 사진⁵⁰⁾



[그림 4] IJburg 수상주거단지 사진⁵¹⁾



50) Amusing Planet, The Floating Houses of IJburg, Amsterdam, 8 June 2015, <http://www.amusingplanet.com/2015/06/the-floating-houses-of-ijburg-amsterdam.html>(최종접속일: 2016.9.20).

51) Amusing Planet, The Floating Houses of IJburg, Amsterdam, 8 June 2015, <http://www.amusingplanet.com/2015/06/the-floating-houses-of-ijburg-amsterdam.html>(최종접속일: 2016.9.20).

제 2 절 플로팅 건축 관리체계

1. 민관협력과 민간위탁

암스테르담 IJburg 수상주거단지에는 그 개발과 관리에 있어 민관협력과 민간위탁이 긍정적으로 기능한 사례라고 할 수 있다. IJburg 주거단지를 예로 들어 플로팅 건축 관리체계에 대해 살펴보면, 먼저 IJburg 주거단지의 서부지역의 경우 그 개발이 매우 특별한 프로젝트였음에도 불구하고, 역할의 분담은 전형적인 방식으로 이루어졌다. 지방자치단체가 개발지역과 프로그램을 결정하고 그 지역을 건축에 적합하게 만들었으며, 사업시행자에게 토지를 임대하였다. 대부분의 네덜란드 지방자치단체와는 달리 암스테르담은 임대방식을 채택하였고, 따라서 토지는 지방자치단체의 소유로 남았으며 건물의 소유자 등에게 임대되었다. IJburg 동쪽 지역의 개별 위탁방식은 네덜란드의 지역개발에 있어 더욱 예외적인 경우에 해당하며, 이러한 방식에 대한 관심은 높아지고 있으나, 일반적인 경우라고는 할 수 없다.⁵²⁾

일반적인 지역개발절차와 가장 큰 차이점은 부지(site)의 준비에 있다. 여기에는 부지를 메우고 수준측량과 정확도를 실시하며 케이블과 파이프라인 및 기반시설을 설치하는 것 등이 포함된다. 이러한 기초공사가 IJburg 주거단지 서부지역의 경우 필요하지 않았다. 부지의 준비는 정박을 위한 기둥과 방파제의 건설과 그리고 이에 연결된 케이블과 파이프의 설치로 제한되었다. 그러나 경험부족으로 인해 이러한 준비는 매우 까다롭고 비용이 많이 드는 결과가 나타났다.⁵³⁾

52) Van Ballegooijen/Van Namen/Spikmans/Van der Vegt, Floating Amsterdam. The Development of IJburg's Waterbuurt, 2012, p. 44.

53) Van Ballegooijen et al., ibid., p. 44.

물론 다른 경우에는 거주가 가능한 곳으로 만들기 위해 일정한 조치가 더 필요할 수 있다. 수면은 고요해야 하고 상선과의 충돌이 최소화되어야 한다. 또한 고정장치와 수로를 갖춘 주거단지의 내부 호수가 필요하다. IJburg 주거단지의 개발이 이런 상황에 해당했다면 준비비용이 매우 높았을 것이다.⁵⁴⁾

일반적으로 지방자치단체가 공공의 공간(public space)을 개발하는데, IJburg 주거단지 서부지역은 이에 대한 예외에 해당하며, 주택과의 최적화된 연결을 위해서 방과제의 개발을 서부지역 주거단지 개발협회(Ontwikkelingscombinatie)에 위탁하였다. 서부지역 주거단지 개발은 지방자치단체 기술자들과의 긴밀한 협력을 통해 이루어졌다. 즉 지방자치단체는 건축의 위탁과 재정을 처리하였고, 개발협회와는 항상 긴밀한 동반관계가 유지되었다.⁵⁵⁾

방과제의 개발과 건축은 지방자치단체와 민간의 개발협회와의 협력을 가장 잘 보여주는 예라고 할 수 있다. 지방자치단체와 개발협회는 프로젝트의 도시디자인과 건축을 함께 수행했고, 건축과정에 있어 모든 예측하지 못한 문제를 해결함에 있어 상호 협력하였다.⁵⁶⁾ 즉 IJburg 주거단지 개발에서 민관협력(Public-Private Partnerships)은 긍정적인 효과를 나타냈다.

이러한 주거단지의 개발에 있어 전문 개발사업자, 설계자와 조사관은 물론 수상건축과 관계되는 시민들 역시 수상건축의 특성과 이에 대한 엄격한 법령과 규제를 알아야했다. 각도, 깊이, 적정한 진입로, 정원과 테라스 등 다양한 문제들이 존재했다. 민간 건축업자들은 핸드북을 통해 건축의 허용성과 요건에 대한 정보를 제공받았는데, 이러한 핸드북이 제기되는 모든 문제들에 대한 답을 주지는 못했다. 이

54) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, p. 44.

55) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, p. 44.

56) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, p. 45.

에 지방자치단체는 헬프데스크를 설치하여 추가적인 질문들에 대한 답을 제공하고 뉴스레터의 발행과 핸드북의 업데이트 및 또 다른 정보의 제공 등을 담당하였다.⁵⁷⁾

그러나 이러한 노력에도 불구하고 핸드북의 불명확성과 불충분성은 계속하여 문제가 되었다. 지방자치단체의 불명확한 정보는 오해를 야기하였는데, 이에 대한 예로 이 주거단지의 실험성을 모든 사람들이 알지는 못했던 것을 들 수 있다. 또한 수질의 문제에 대한 오해가 빈번히 발생하는 것으로 밝혀졌는데, 이는 지방자치단체가 수질관리에 대한 권한과 책임이 있지 않고 따라서 요구되는 모든 지식을 갖추고 있지 못한데서 기인하는 것이라고 볼 수 있다. 몇 가지 문제는 거주자의 무관심, 즉 수질이나 화재로부터의 안전 등과 관련하여 자신의 행위의 결과를 염두에 두지 않는 태도에 기인하였다.⁵⁸⁾

[그림 5] IJburg 수상주거단지 배치도⁵⁹⁾



57) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, p. 46.

58) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, p. 46.

59) Van Ballegooijen et al., p. 7. 주거단지의 서부지역은 프로젝트에 기반하여 민관협력을 통해, 동부지역은 민간위탁을 통해 개발되었다.

2. 건축비용

IJburg 주거단지의 건축비용은 제곱미터당 비용으로 계산하였을 때 일반주택의 건축비용과 크게 다르지 않았다. IJburg 주거단지 서부지역의 플로팅 하우스는 토지에 건축된 주택과 비교하여 10% 정도 비용이 소요된 것으로 나타났다. 플로팅 하우스의 이점은 방풍과 기후의 영향을 받지 않는 환경에서 건축된다는 점이며, 단점은 건축 후에 이전비용이 소요되고 허가의 요건으로 규모가 제한되어 대규모 건축이 불가능하다는 점이다. 사회복지의 측면에서 많은 플로팅 하우스를 마련하겠다는 계획은 실현되기 어려운데, 가장 중심적인 이유는 이동하는데 문제가 없기 위해서 앞서 언급했던 것처럼 주택이 떠 있을 콘크리트 기초가 7미터보다 넓을 수 없다는 점이다. 이러한 제한으로 인해 임대업자들은 각자의 콘크리트 기초를 소유하고 있다. 만약 보다 큰 규모의 기초건축이 허용된다면 더 많은 주택이 연결될 수 있으며, 플로팅 하우스가 공공주택으로서의 기능을 가질 수 있을 것이다.⁶⁰⁾

토지임대의 규모는 건축비용에 달려 있다. 고정가격토지가 정부에 의해 판매되는데, 토지의 가치는 이용목적에 따른 이익에서 요구되는 투자비용을 공제하여 산정한다. 이는 실질적으로 일반적 건축과 차이가 없기 때문에 토지임대의 정도는 뚜렷한 차이가 나타나지 않는다.⁶¹⁾

플로팅 하우스는 또한 통상적인 건축허가를 필요로 하고 건축법령의 기준을 충족하여야 한다. 네덜란드는 플로팅 하우스에 적합하도록 건축법령의 해석을 시도해왔고, 이것을 개발과 건축을 위한 가이드라인화하고 있다.⁶²⁾ 이러한 가이드라인은 부력(buoyancy), 안정성(stability),

60) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, p. 45.

61) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, p. 45.

62) Vermande, Floating houses and construction legislation, guidelines for developers, contractors and municipalities, Concept rapport, Inspection of Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 2009(De Graaf. op. cit., pp. 87-88에서 재인용).

움직임(wave movement), 프리보드(freeboard), 틸팅(tilting), 선박과의 충돌에 대한 안전성(safety for collision with ship), 화재 안전(fire safety) 과 비상구(emergency exit) 등에 관한 사항을 담고 있다.⁶³⁾

실험주택운영위원회(The Steering Group Experimental Housing)는 다양한 플로팅 하우스들에게 완전히 동일한 법적 지위가 부여될 수 있도록 주택, 공간계획 및 환경부장관에게 자문하였고,⁶⁴⁾ 플로팅 하우스가 건설산업에 있어 주류가 되는데 기여할 수 있도록 기술적 가이드라인과 기준을 개발할 것을 또한 조언하였다. 최근에는 네덜란드표준화기구(Netherlands Standardization Institute, NEN)가 플로팅 하우스 산업의 기준을 개발하고 있다.⁶⁵⁾

63) De Graaf, op. cit., pp.87-88.

64) SEV, Advice of Steering Group of Housing Experiments on floatong houses, 2008 (De Graaf. Ibid., p. 88에서 재인용).

65) De Graaf, op. cit., pp.87-88.

제 4 장 네덜란드의 플로팅 건축법제 분석

제 1 절 플로팅 건축법제 분석

1. 플로팅 하우스의 법적 지위

플로팅 하우스의 법적 지위를 결정하는 것은 매우 어려운 문제이다. 오랫동안 주택건축을 둘러싼 네덜란드의 모든 행정과 재정은 주택이 토지 위에 견고히 서 있는 것을 전제로 구축되어 왔으며, 예외적인 주택의 형태라고 할 수 있는 트레일러나 선상가옥(houseboats) 등 이동 가능한 형태에 대해서는 특별한 법령이 적용되었다.⁶⁶⁾

플로팅 하우스는 이론적으로는 이동 가능하지만 이동할 목적을 가지고 있지 않은 주택이다. 즉 플로팅 하우스는 이동을 위해 필요한 조치들과 예인선을 통해 다른 장소로 이동할 수 있지만, 그러한 목적은 가지고 있지 않은 주택이다.⁶⁷⁾

플로팅 하우스가 일반 주택과 같이 부동산에 해당할 수 있는지, 아니면 선상가옥과 같이 동산으로 취급되어야 하는지에 대해 네덜란드에서는 많은 논의가 있어 왔다. 플로팅 하우스가 동산인지 부동산인지 여부는 플로팅 하우스의 거주자뿐만 아니라 정부의 입장에서도 중요한 문제이다. 즉 건축법적으로 요구되는 조건에 있어서 차이가 발생하고 세법상 과세요건에 차이가 있으며, 금융법적으로 모기지의 요건에 있어서도 차이를 갖는다. 즉 법적 측면에서 이 문제는 행정법적으로, 재정법적으로, 민법적으로 모두 중요한 의미를 갖는다. 또한 어떠한 법영역에서 플로팅 하우스를 부동산으로 취급한다고 해서 다른 영역에서도 반드시 부동산으로 취급되어야 할 구속력은 없다.⁶⁸⁾

66) Van Ballegooijen et al., op. cit., p. 37.

67) Van Ballegooijen et al., op. cit., p. 37.

68) Van Ballegooijen et al., ibid., p. 37.

암스테르담의 IJburg 주거단지(Neighborhood)의⁶⁹⁾ 개발자는 처음부터 플로팅 하우스를 부동산으로 보고 개발을 진행하였으며, 플로팅 하우스의 법적 지위에 대해 이러한 명확한 입장을 선택함으로써 재정적·법적 이슈들을 둘러싼 불명확성과 불안감을 해소할 수 있었다. 이러한 결정은 일관성을 가지고 집행되어야 했고 관련된 모든 기관들에게 이를 명확히 할 필요성이 있었다. 그러나 이처럼 명확한 입장을 선택했음에도 불구하고 기술적, 건축적 또는 매매계약의 측면에서 여전히 명쾌하지 않은 점이 남아 있었다. 플로팅 하우스의 법적 지위를 정함에 있어 어려운 점은 예컨대 플로팅 하우스는 계류장치에 고정되어 있으며, 수위에 따라 상하로 움직일 수 있으면서도 (필요한 조치들과 예인선을 통하지 않고는) 고정된 장소를 떠날 수 없다는 점이다. IJburg의 경우에도 실제 플로팅 하우스의 부동산으로서의 성격이 법의 집행에 있어 일관되게 인정되지는 못했으며, 모든 측면에서 부동산으로 취급되지는 않았다.⁷⁰⁾

2. 플로팅 하우스에 대한 건축법적 규율

IJburg을 암스테르담의 새로운 지역으로 성공시키기 위해서는 주변 지역과의 조화와 연계를 위한 체계적인 계획이 필요하였으며, 주변 지역에 통합될 수 있기 위해서는 플로팅 하우스가 부동산으로 여겨지는 것이 필요하였다. 지방자치단체는 Zoning Plan을 통해 주택수요에 대응한 건설을 실행하고 건축에 있어서는 주택의 외관에 관한 법령을 적용할 수 있는데, IJburg 주거단지의 동쪽 지역에 대해서는 후자의 적용이 면제되었다.⁷¹⁾

69) Business Insider, The Netherlands is building entire neighborhoods that float on water, Dec. 17, 2015, <http://uk.businessinsider.com/netherlands-floating-houses-2015-129>(최종접속일: 2016.9.20.).

70) Van Ballegooijen et al., op. cit., p. 37.

71) Van Ballegooijen et al., ibid., pp. 37-38.

건축령은 앞서 살펴 본 것처럼 새로운 건축과 개발을 함에 있어 안전성, 보건, 유용성, 에너지 효율과 환경의 요청이 준수되어야 함을 규정하고 있다. 이러한 환경에 대한 고려, 특히 지속가능성(sustainability)에 대한 요청으로 인해 일반 주택의 건설에 있어서는 지방자치단체의 환경허가(environmental permit)가 요구되는데, 이러한 환경허가는 건축에 관한 모든 계획과 기술적 요건의 충족을 필요로 한다. 플로팅 하우스를 부동산으로 본다면 건축법령이 마찬가지로 적용된다. 플로팅 하우스를 건축물이 아니라 선상가옥으로 본다면 정박과 이동을 합법적으로 할 수 있는 정박허가(mooring permit)를 지방자치단체로부터 받는 것으로 충분하다. 물론 지방자치단체는 정박허가에 건축법령상의 요건들을 추가적으로 부가하는 방식을 선택할 수 있다. 그러나 이는 바람직하지 않은 우회적 방식이며, 플로팅 하우스에 대해서는 선상가옥과는 다른 규율이 필요하다.⁷²⁾

동일한 원리가 확장(증축)과 테라스에 적용된다. 플로팅 하우스가 토지와 접하게 되는 순간, 플로팅 하우스 자체를 주택으로 보는지 여부와 관계없이 도시계획, 건축, 기술적 측면에서 일정한 요건이 요구되게 된다. 건축은 Zoning Plan에 부합하여야 하는데, IJburg 플로팅 하우스의 확장이나 테라스의 건축을 위해서 거주자는 암스테르담과 주변 지역의 물관리기구인 Waternet의 면제를 받거나 또는 사전에 확장과 테라스에 관한 사항이 결정되어야 한다. 이러한 문제는 거주자가 경첩을 통해 테라스를 주택에 설치하려고 하는 경우 발생한다. 암스테르담의 준공검사국은 주택에 고정된 테라스는 zoning plan에 부합하여야 한다고 보았다. 그러나 테라스를 단순히 로프나 체인을 통해 부가하는 경우 이러한 요건은 필요하지 않다. 따라서 zoning plan으로부터의 면제는 완전히 고정된 테라스에 관한 문제이며, Waternet으로부터의 면제는 완전히 고정되지 않은 테라스에 관한 문제이다.⁷³⁾

72) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, p. 38.

73) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, p. 38.

플로팅 하우스는 이처럼 zoning plan에 부합하여야 하며 건축허가를 필요로 하고 건축법령의 기준을 충족하여야 한다. 이를 위해 앞서 살펴본 것처럼 플로팅 하우스에 적합한 건축법령의 해석과 필요한 기술적 사항에 관한 가이드라인화가 이루어지고 있다.

제 2 절 플로팅 건축 관련법제 분석

1. 플로팅 하우스에 대한 세법적 규율

플로팅 하우스에 관한 법적 문제로서 세법적 측면을 생각해볼 수 있다. 플로팅 하우스의 소유자로서 거주자는 모기지의 이자를 소득세에서 공제받을 수 있다. 이러한 규정은 한 장소에 영속적으로 정착하는 선상가옥의 소유자에게도 적용된다. 지방자치단체는 플로팅 하우스의 부동산으로서의 지위를 인정함으로써 재정적인 이득을 얻을 수 있는데, 플로팅 하우스의 소유자에게 부동산세가 부과될 수 있기 때문이다. 암스테르담은 선상가옥과 다른 이동성 있는 주거에 대해서도 부동산세와 동일한 정도의 세금을 부과하고 있지만, 모든 지방자치단체가 이 같은 방식을 취하고 있는 것은 아니다.⁷⁴⁾

임차인은 공공주택에 거주하는 경우 주택수당을 받을 수 있는 재정적 혜택이 있으며, 플로팅 하우스가 부동산으로서의 법적 지위를 갖는 경우 공공주택의 요건을 갖춘다면 공공주택으로서의 지위도 가질 수 있다. 공공주택으로서의 법적 지위가 인정되지 않는다고 하더라도 임차인들은 부동산으로서의 플로팅 하우스를 선호한다. 그 이유는 플로팅 하우스가 부동산으로 취급되지 않는 경우 임차, 관리, 계약 등에 있어 보다 엄격하고 까다로운 법적 규율이 이루어지기 때문이다.⁷⁵⁾

74) Van Ballegooijen et al., op. cit., p. 38.

75) Van Ballegooijen et al., op. cit., p. 39.

2. 플로팅 하우스에 대한 금융법적 규율

금융기관과 사인과의 합의는 또 다른 법 영역, 즉 사법(私法)의 영역에 해당하게 된다. 은행에 있어서도 주택이 지면에 항구적으로 고정되어 있는지의 문제는 형식적 차원에 그치는 문제가 아니다. 플로팅 하우스는 모기지에 대한 담보물이기 때문이다. 은행이 일반적인 부동산의 경우보다 플로팅 하우스의 위험을 좀 더 높게 평가한다면, 모기지의 조건들을 그에 따라 조정하게 될 것이다. 예컨대 플로팅 하우스가 가라앉거나 비스듬히 누울 수 있는 위험뿐만 아니라 은행이 반환을 요구할 시점에 담보물이 항해를 해서 떠나버리는 위험 등이 존재한다고도 볼 수 있다. 이로 인해 일부 은행은 일반적인 주택에 대한 모기지 대신 선박에 대한 모기지를 제공하기도 한다. 이러한 모기지는 일반 주택에 대한 모기지에 비해 상환기간은 길고 이자율은 높은 편인데 모든 은행이 이를 제공하는 것은 아니다.⁷⁶⁾

은행과 과세당국 양자 모두 플로팅 하우스를 위한 대출이 일반 주택의 모기지로 될 수 있을지에 대해 고유한 평가기준을 마련하였다. 과세당국은 플로팅 하우스에 대한 대출을 은행이 선박에 대한 모기지로 취급하는 경우 이자의 공제가능성을 인정할 것으로 보인다. IJburg의 경우 은행은 나중에 후회하기보다는 안전한 방식을 선택하였다. 즉 플로팅 하우스에 대한 경험이 부족하였기 때문에 보다 주의를 기울였다. 일부 은행은 일반 주택 모기지에 준하는 내용의 모기지를 제공하면서도 각각 다른 제도로 운영하고 있다. 플로팅 하우스에 대한 모기지는 일반적으로 두 개의 파트로 나뉘어져 있는데, 즉 부동산인 담보물로서의 부분과 동산으로서의 플로팅 하우스 자체에 대한 선박 모기지 부분이다. 이러한 구성은 플로팅 하우스가 등기부(Land Register)

76) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, p. 40.

에 이중적으로 등재되는 결과를 낳는다. 즉 담보물로서의 부동산과 동산인 선박으로서의 플로팅 하우스 자체로 이원화된다.⁷⁷⁾

제 3 절 플로팅 건축법제 및 관련법제의 개선방안

1. 플로팅 하우스의 일관된 법적 지위의 보장

부동산의 개념정의에서 공통적으로 나타나는 표지는 일정한 장소에 항구적으로 연결되어 있다는 점이다. 지면에 기둥을 세우고 건설된 주택은 부동산으로 여겨진다. 기둥으로 지탱하는 수상가옥도 이에 해당할 수 있다. 주택이 지면 위에 있는지 수면 위에 있는지는 중요한 쟁점이 아니다. 물론 모든 기둥이 동일한 것은 아니며, 기둥이 정박을 위한 기둥이라면 그것이 얼마나 주택에 단단하게 부착되어 있는지와 상관없이 부동산인지 여부에 대한 검토가 이루어질 것이다.⁷⁸⁾

2000년 당시의 네덜란드 주택, 공간계획 및 환경부 차관이었던 Johan Remkes는 플로팅 하우스가 토지에 기반한 건축에 관한 법령과 주택법령에 의해 규율될 것임을 공식선언하였다.⁷⁹⁾

네덜란드의 경우 행정법적 사안에 대해서는 국가최고자문회의에 소속된 행정법원(the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State)이, 세법에 대해서는 대법원(Supreme Court)이 최고사법기관으로서의 역할을 담당하게 된다. 국가최고자문회의의 행정법원은 ‘건축(construction)’의 개념을 정의함에 있어 네덜란드 지방자치단체협의회의 표준조례상의 건축 개념과 기준을 차용하였다. 이러한 건축 개념은 고정성(static character), 직접적·간접적인 지면에서의 정지성(resting) 또는 연결성

77) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, pp. 40-41.

78) Van Ballegooijen et al., *ibid.*, p. 41.

79) De Graaf, *op. cit.*, p. 87.

(connection)을 요소로 한다. 이 때의 고정성은 이동이나 항해를 가능하게 하는 엔진장치 등이 없다는 것 또는 건축물을 분리하거나 움직이기 위해서는 일정한 조치가 필요하다는 것으로부터 입증될 수 있다. 이러한 개념에 따를 때 만약 선상가옥이 로프와 고리로 부두에 정박하고 있다면 이는 부동산으로 볼 수 있다. 이러한 광범위한 개념에 따르는 경우 플로팅 하우스는 쉽게 부동산에 해당할 수 있게 된다. 그러나 이는 행정법적 사안, 즉 허가와 면제 등에 한정된다.⁸⁰⁾

2010년 1월 대법원은 선상가옥의 세법적 문제에 대한 판결에서 국가최고자문회의 행정법원과는 다른 판단을 하였다. 즉 민법상 부동산은 ‘직접적으로 또는 다른 건축물과의 연결을 통해 지면에 항구적으로 결합된 건물 또는 건축물’을 의미한다는 것이며, 대법원은 이러한 지면에서의 항구적 결합의 의미를 해안(shore)에서의 결합이라고 해석하였다. 즉 건축물이 해안에 정지되어 있지 않는 한 물의 바닥과의 연결만으로는 충분하지 않으며 해안에 기둥이나 케이블이 설치된 것만으로 충분하지 않다고 보았다.⁸¹⁾

다양한 법률관계에서 모순과 혼란이 발생하지 않도록 플로팅 하우스의 법적 지위가 일관성을 갖는 것이 필요하다. 정부 차원에서 모든 법률관계에 일관되게 적용될 수 있는 플로팅 하우스의 법적 지위를 명확히 하는 것이 필요하다.⁸²⁾

2. 플로팅 하우스 건축규제권한의 명확화 및 건축규제의 표준화

네덜란드 건축법제를 살펴봄에 있어 계속하여 문제로 제기되었던 점은 지방자치단체의 집행책임과 광범위한 재량으로 인한 건축규제의

80) Van Ballegooijen et al., op. cit., pp. 39-40.

81) Van Ballegooijen et al., ibid., p. 40.

82) Van Ballegooijen et al., ibid., p. 41.

일관성과 표준화가 미흡하다는 점이였다. 그러나 플로팅 하우스 또는 플로팅 도시개발의 경우 일반적인 건축규제에 비해 그 지역적 특성을 보다 충분히 고려하여야 하는 측면이 있기 때문에 지방자치단체에게 충분히 재량이 부여되는 것이 반드시 단점으로 작용하지는 않을 것이다.

그러나 이러한 경우에도 건축규제의 권한소재와 규제의 내용이 명확하게 마련되는 것이 시민과 기업의 법적 지위의 안정성을 확보하고 플로팅 건축산업을 진흥하기 위해 반드시 필요할 것이다. 또한 네덜란드 건축규제에 있어 추구되는 방향성인 안전성, 보건, 유용성, 에너지 효율, 환경 및 지속가능성이이라는 요청이 플로팅 건축에 있어서는 한층 더 세심하게 검토되어야 하기 때문에 이러한 요청들이 확보될 수 있기 위한 법적 근거가 충실하게 마련되는 것이 중요한 의미를 갖는다. 따라서 중앙정부와 주 및 지방자치단체의 권한 및 책임소재를 명확히 하고 건축규제의 내용을 명확히 하는 전반적인 법적 정비가 필요할 것이다. 이를 위해 기술적 사항에 대해서는 충분하고 명확한 수준의 가이드라인이 제공될 필요가 있을 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 자율규제 역시 지방자치단체의 부족한 집행역량을 보완하는데 유용한 제도로서 기능할 수 있을 것이다.

또한 IJburg 주거단지 개발사례에 나타났던 것처럼 높은 기술적 수준을 요구하는 플로팅 하우스 또는 플로팅 도시개발에 있어서는 민관 협력과 민간위탁이 활발히 이루어질 수 있다. 민간이 참여하는 경우에도 사업의 공공성이 확보될 수 있도록 관련 법체계가 충실히 마련되어 있는지 검토가 필요하다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과 정리

이 연구는 플로팅 건축이 세계 어느 국가보다 발전한 네덜란드의 법제를 살펴보는 것을 연구의 내용으로 하였다. 구체적으로는 네덜란드 건축법제의 일반적 내용을 먼저 살펴본 후, 네덜란드 플로팅 건축의 현황과 관련법제를 검토하였다.

네덜란드 건축법제를 검토함에 있어서는 건축법제의 발전과정과 쟁점을 중심으로 살펴보았다. 네덜란드 건축규제의 중요한 법적 근거는 법률로서의 주택법과 법규명령으로서의 건축령 및 지방자치단체의 조례가 있으며, 공간계획에 대해서는 주택법과 공간계획법이 중요한 법적 근거가 된다. 또한 통합허가제를 정하고 있는 환경허가법 역시 건축허가에 있어 중요한 법원으로 작용하고 있다.

네덜란드의 건축법제의 발전은 시기별로 나누어 검토할 수 있는데, 1901년부터 1980년까지는 규제의 일관성이 추구되었으며, 1980년 이후부터는 건축분야의 규제완화가 추진되었다. 네덜란드에서 건축규제의 일관성이 중요한 목적으로 추구되었던 데에는 그 집행권한이 지방자치단체에게 맡겨지고 지방자치단체에게 광범위한 재량이 인정되는 전통에서 유래하였다. 즉 지방자치단체의 자치법규의 내용이 매우 다양하며 일관성이 결여되어 있고 법령 내용의 명확성이 충분히 확보되지 못한 점이 건축법제의 개선을 위해 극복되어야 할 점이었다. 이를 위해 표준조례와 자율규제를 도입하고 민간참여를 활성화하여 법령과 규제의 일관성을 확보하고 부족한 지방자치단체의 집행역량을 보완하고자 하는 시도가 이루어졌다. 그러나 여전히 법령의 일관성과 불명확성은 충분히 확보되지 못한 상태이며, 네덜란드 건축법제의 본질적인 문제로 지적되고 있다.

네덜란드의 공간계획은 국가, 주, 지방자치단체 차원에서 이루어지며 공간계획에 있어서도 역시 실질적인 집행권한은 지방자치단체가 갖는다. 네덜란드 정부는 2040년까지의 전망을 담은 사회기반시설과 공간계획에 관한 국가정책전략에서 네덜란드를 경쟁력 있고, 접근 가능하며, 살기 좋고 안전한 국가로 만드는 것을 목표로 설정하였다. 네덜란드 공간계획의 가장 중요한 실현도구는 공간계획법상의 토지이용계획이다. 토지이용계획을 통해 어떠한 지역에 건설이 이루어지고, 무엇이 건설되며, 어떠한 규모와 용도의 건축이 이루어지는지가 정해지게 된다.

네덜란드의 플로팅 건축현황과 관리체계를 살펴봄에 있어서는 네덜란드의 물관리정책의 변화를 살펴본 후 IJburg 수상주거단지 개발사례를 중심으로 현황과 관리체계를 검토하였다. 네덜란드는 1990년대에 엄청난 홍수피해를 겪은 후 물관리전략을 강화하였고 이와 함께 물과의 공생을 위한 방안으로 플로팅 도시화를 추진하였다. 플로팅 도시화는 처음 중앙정부 차원에서 제시되었지만 실제 플로팅 도시화의 추진에 있어서는 지방자치단체가 집행의 권한을 가지고 개발이 이루어졌다. 또한 고도화된 기술력을 요구하는 플로팅 주거단지의 개발에 있어 민관협력과 민간위탁의 방식이 적용되었다.

플로팅 건축법제의 검토에 있어서는 플로팅 하우스의 법적 지위를 가장 중심적인 내용으로 살펴보았다. 플로팅 하우스가 부동산으로서의 지위를 가지는지 동산으로서의 지위를 가지는지에 따라 건축법과 세법 및 금융법적 규율내용이 달라지기 때문에 이는 모든 법적 논점 검토의 출발점이 된다. IJburg 주거단지의 경우 처음부터 플로팅 하우스의 법적 지위를 부동산으로 보고 개발이 이루어졌는데, 여전히 플로팅 하우스의 법적 지위에 대해서는 판례와 학설 및 실무상 다른 입장들이 제시되고 있다. 이러한 법적 지위의 불명확성과 관련 건축법령의 일관성 및 명확성이 충분히 확보되지 못하고 있는 점이 플로팅 건축에 있어서도 법적개선이 요구되는 사항이라고 하겠다.

이러한 연구내용을 바탕으로 네덜란드의 플로팅 건축법제의 개선방안을 제시해보았다. 먼저 다양한 법률관계에서 플로팅 하우스가 일관된 법적 지위가 인정될 수 있도록 그 법적 성격을 명확히 할 필요성이 있음을 지적하였다. 또한 플로팅 건축법제의 정비에 있어서 법령과 규제의 일관성 및 불명확성이 해소되어야 함을 언급하였다. 이를 위해 법률과 조례의 정비가 필요하며, 이와 함께 기술적 사항에 대해 충실하고 유용한 가이드라인의 마련과 자율규제제도가 보완책이 될 수 있다고 보았다.

IJburg 주거단지 개발에 있어서 민관협력과 민간위탁방식은 매우 긍정적으로 작용한 것으로 나타나고 있지만, 민간참여의 경우에도 개발사업의 공공성이 확보될 수 있도록 국가나 지방자치단체의 지속적인 관리와 감독이 필요하고, 이것을 가능하게 하는 법적 근거가 필요함을 마지막으로 제시하였다.

제 2 절 우리 플로팅 건축법제에의 시사점

우리나라의 경우 아직까지 플로팅 건축, 특히 문화적 측면에서의 플로팅 건축 외에 주택의 플로팅 건축은 거의 이루어지고 있지 않은 상황이다. 그러나 네덜란드의 플로팅 하우스와 플로팅 도시개발이 홍수와 기후변화 및 주택수요에 대비하기 위해 시작되었다는 점은 우리의 경우에도 주목할 만하다. 따라서 단기적으로는 관광이나 레저와 같은 문화적 측면에서 이루어지는 플로팅 건축에 대한 법적 근거를 충실히 마련하고, 장기적으로는 기후변화와 주택수요에 대비하기 위한 거주지로서의 플로팅 건축의 도입여부에 대한 검토와 이를 위한 법적 근거의 정비를 준비할 필요가 있다. 주택수요는 단순히 주택부족만을 의미하는 것은 아니며 주거공간의 다양성에 대한 수요까지를 의미한다.

플로팅 건축에 대한 법제를 마련함에 있어 네덜란드의 사례에 나타

난 것처럼 가장 기본적인 출발점으로 플로팅 하우스의 법적 지위를 명확히 정하는 것이 필요하다. 즉 다양한 법률관계에서 모순과 혼란이 발생하지 않도록 플로팅 하우스의 법적 지위가 일관성을 갖는 것이 중요하다. 플로팅 하우스가 부동산인지 동산인지 여부는 법해석을 통해서도 명확한 정답을 얻기 어려운 문제이기 때문에 정부 차원에서 모든 법률관계에 일관되게 적용될 수 있는 플로팅 하우스의 법적 지위를 명확히 하는 것이 필요하다

법제의 마련에 있어 또한 고려할 점으로는 국가와 지방자치단체의 권한배분에 관한 문제이다. 네덜란드의 경우 전통적으로 지방자치단체가 건축분야에 있어 집행권한과 광범위한 재량권을 보유하고 있고, 이로 인해 법령과 규제 of 일관성과 불명확성이 문제되고 있다. 따라서 우리의 경우에도 국가와 지방자치단체의 권한을 명확히 배분하여 권한과 책임에 있어서의 혼란과 불명확성의 문제가 발생하지 않도록 하여야 할 것이다. 네덜란드의 경우 지방자치단체의 법규제정능력과 규제역량 등이 부족한 것이 이러한 문제의 원인이 되고 있다. 플로팅 건축의 경우 지역에 대한 충분한 이해가 필요한 사항이므로 지방자치단체에게 필요한 권한이 부여될 수 있도록 하되 지방자치단체의 역량 등을 충분히 고려한 입법이 이루어지는 것이 필요하다.

또한 네덜란드의 사례에 나타난 것처럼 플로팅 건축은 고도의 기술력을 필요로 하는 사업이므로, 기술적 사항에 대해서는 충분하고 명확한 수준의 가이드라인이 제공될 필요가 있을 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 자율규제 역시 지방자치단체의 부족한 집행역량을 보완하고 민간의 기술력을 활용하는데 유용한 제도로써 기능할 수 있을 것이다. 또한 IJburg 주거단지 개발사례에 나타난 것처럼 민관협력과 민간위탁의 방식을 적극적으로 활용하되, 민간의 참여가 이루어지는 경우에도 공공성을 확보하고 안전성 등의 문제가 발생하지 않도록 국가의 지속적인 모니터링과 감독이 필요하다.

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 김 신, 「행정규제의 질적 제고 방안」, 한국행정연구원 연구보고서, 2002.
- 박홍규, 「작은 나라에서 잘 사는 길」, 휴먼비전, 2008.
- 이한석 · 이명권 · 강영훈, “플로팅 건축물 관련 국내외 법제도 사례 연구”, 한국향해항만학회지 제36권 제6호, 한국향해항만학회, 2012.
- 이현지, “네덜란드의 수상 컨테이너 아파트, ‘실로담(SILODAM)’”, 국토 통권 제361호, 국토연구원, 2011.

<국외 문헌>

- Alpkokin, P., Kuriyama, K. and Y. Hayashi, Analyzing urban Planning in the Netherlands for dissemination of know-how and experiences, Proceedings of CODATU XI: world congress: Towards more attractive urban transportation, 2004.
- De Graaf, Rutger Ewout, Innovations in urban water management to reduce the vulnerability of cities, 2009.
- Homba, Fred. and Pieter Jong, Planning and Development Law in the Netherlands. An Introduction, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 2016.
- Ministry of Infrastructure and the Environment, All-in-one permit for physical aspects, 2011.

참 고 문 헌

- Ministry of Infrastructure and the Environment, Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning - Making the Netherlands competitive, accessible, liveable and safe-, 2013.
- National Water Plan 2009-2015, 2009.
- PRC, The Netherland- Country Report, 2011.
- Scholten, N. P. M., Dutch building decree reformulated and completed. The first tabulated, performance based building regulations, Proceedings of the 16th CIB World Building Congress 2004, 2004.
- Scholten, N. P. M. and R. T. H. de Wildt Frics, Changes in and Innovation of dutch building regulations and control: An ongoing debate, Part 3, Proceedings of Rics Corba Aubea 2015, 2015.
- SEV, Advice of Steering Group of Housing Experiments on floating houses, 2008.
- Van Ballegooijen, Hugo, Van Namen, Ton, Spikmans, Ingrid and Arthur Van der Vegt, Floating Amsterdam. The Development of IJburg's Waterbuurt, Ontwikkelingscombinatie Waterbuurt West and Projectbureau IJburg of the Municipality of Amsterdam, 2012.
- Van der Heijden, Johannes Jan, Visscher, Henk and Frits Meijer, Development of Dutch Building Control(1982-2003): Towards Certified Building Control, Shaping the Change, Proceedings of the XXIII FIG Congress, 2006.
- Van der Heijden, Johannes Jan, Visscher, Henk and Frits Meijer, Shifting Responsibilities in building control in the Netherlands: A historical perspective, Proceedings of the second international congress on construction history, 2006.

- Van der Heijden, Johannes Jan, Visscher, Henk and Frits Meijer, Problems in enforcing Dutch building regulations, Structural Survey July 2007, 2007.
- Van der Heijen, Building Regulatory Enforcement Regimes. Comparative analysis of private sector involvement in the enforcement of public building regulations, TU Delft, 2009.
- Vermande, H., Floating houses and construction legislation, guidelines for developers, contractors and municipalities, Concept rapport, Inspection of Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 2009.

<인터넷 자료>

- 연합뉴스, 빙상 강국 네덜란드, 강릉에 수상 호텔 건립 추진, 2016. 3. 16, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/16/0200000000AKR20160316051100062.HTML?input=1195m>(최종접속일: 2016. 9.20.).
- Amusing Planet, The Floating Houses of IJburg, Amsterdam, 8 June 2015, <http://www.amusingplanet.com/2015/06/the-floating-houses-of-ijburg-amsterdam.html>(최종접속일: 2016.9.20.).
- Business Insider, The Netherlands is building entire neighborhoods that float on water, Dec. 17. 2015, <http://uk.businessinsider.com/netherlands-floating-houses-2015-12>(최종접속일: 2016.9.20.).
- DeltaSync, <http://www.deltasync.nl/deltasync/index.php?id=8&L=0>(최종접속일: 2016.9.20.).

참 고 문 헌

- European e-Justice, Member State law-Netherlands, https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-nl-en.do?member=1(최종접속일: 2016.9.20.).
- European Union, The Netherlands, http://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/netherlands_en(최종접속일: 2016.9.20.).
- Government of the Netherlands, Housing, <https://www.government.nl/topics/housing/contents/housing-associations>(최종접속일: 2016.9.20.).
- Government of the Netherlands, Spatial Planning in The Netherlands, <https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/contents/spatial-planning-in-the-netherlands>(최종접속일: 2016.9.20.).
- Housing Europe, Netherlands review their Housing Act. New legislation for the largest social housing sector in Europe, 27 March 2015, <http://www.housingeurope.eu/blog-455/netherlands-review-their-housing-act>(최종접속일: 2016.9.20.).
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries, Netherlands, http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html(최종접속일: 2016.9.20.).
- Room for the river for an safer and more attractive river landscape, <https://www.ruimtevoorderivier.nl/english/>(최종접속일: 2016.9.20.).
- The European Portal For Energy Efficiency in Buildings, Dutch Building Decree(Bouwbesluit), <http://www.buildup.eu/en/practices/publications/dutch-building-decree-bouwbesluit>(최종접속일: 2016.9.20.).