

시급한 도시계획상의 ‘개발권양도제’ 도입

2008. 7. 28 제17호

김인희 / 서울시정개발연구원 연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 개발권양도제의 현주소
- II. 개발권양도제의 해외사례
- III. 서울시 개발권양도제의 도입을 위한
단계별 전략

요 약

개발권양도제는 도시계획 규제로 인하여 미활용되는 개발권을 개발이 필요한 곳에 매각하여 보전과 개발을 연계하는 탄력적인 도시계획기법이다. 미국과 일본에서는 오래전부터 개발권양도제의 개념을 환경보전이나 도심의 역사건축물 보전, 가로경관 보호의 목적으로 활용해 왔다.

서울시에서는 2007년부터 구릉지의 경관 보호와 정비사업 추진을 목적으로 개발권양도제의 개념을 응용한 결합개발제도를 시범적으로 운영하고 있다. 결합개발제도는 구릉지의 고층·고밀개발로 인한 경관 훼손이나 기반시설 부담 문제를 해소하고 동시에 정비사업을 추진하기 위해 도입된 개발전략으로, '구릉지는 구릉지답게, 역세권은 역세권답게' 서울의 지형적 특성을 살리고 정비사업도 추진하기 위한 새로운 정비방안이라고 할 수 있다. 앞으로 개발권양도제는 특별한 대책 없이 소멸 위험에 직면해 있는 서울의 중요한 역사건축물을 보전하기 위한 수단으로서의 잠재적인 역할이 기대된다.

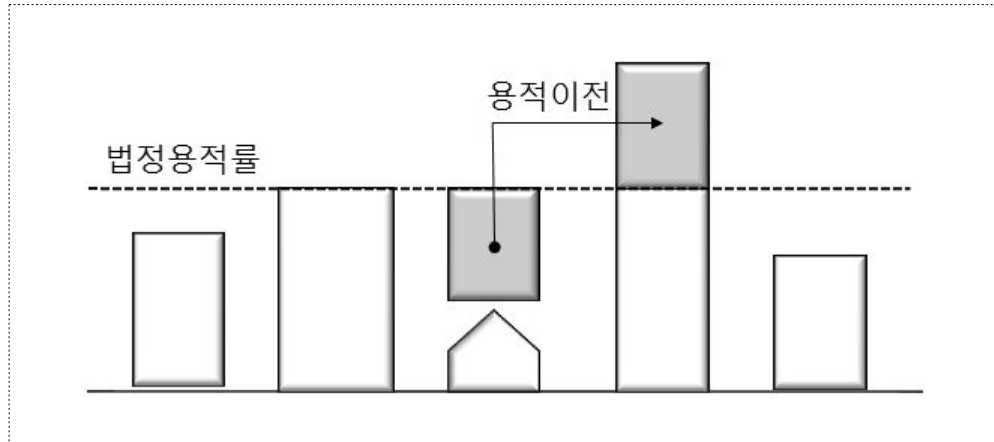
개발권양도제의 필요성은 지난 20년간 꾸준히 제기되어 왔으며, 개발제한구역이나 문화재 보호구역 등 과도한 토지이용 규제에 대한 손실보상에서부터 개발이익의 환수, 난개발 방지 등 토지정책의 일반적인 해법으로까지 도입 목적이 확대되고 있다. 그러나 개발권양도제는 특정지역을 규제하는 한편 다른 지역에는 고밀개발을 허가해 주는 제도로, 형평성 논란이나 부동산시장의 영향, 기반시설의 부담, 재산권의 관리 등 민감하고 복잡한 사안이 얹혀 있는 어려운 제도이다.

개발권양도제가 실효성을 갖기 위해서는 구체적인 목적과 적용범위를 단계적으로 검증하고 확대해 가는 전략이 필요하다. 우선 서울시에서 시범적으로 시행하고 있는 결합개발제도를 지속적으로 모니터링하여 경관 보호와 정비사업을 촉진하는 수법으로 발전시켜 나가도록 한다. 둘째, 서울시내에 방치된 역사문화자원의 보전을 위해 용적이전기법을 도입하여 보전과 개발을 연계할 수 있는 방안을 마련한다. 용적이전기법은 건축법과 국토계획 및 운영에 관한 법에 토대를 두고 도심의 역사건축물 보전과 가로경관 보호에 제한적으로 적용하도록 한다. 아울러 공정성 확보와 예상되는 부작용을 최소화하기 위해 개발권양도계획의 심의·결정을 위한 운영위원회를 설치하여 운영한다. 중·장기적으로는 토지이용 규제에 대한 손실 보상 등 적극적인 수단으로까지 확대 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다.

I. 개발권양도제의 현주소

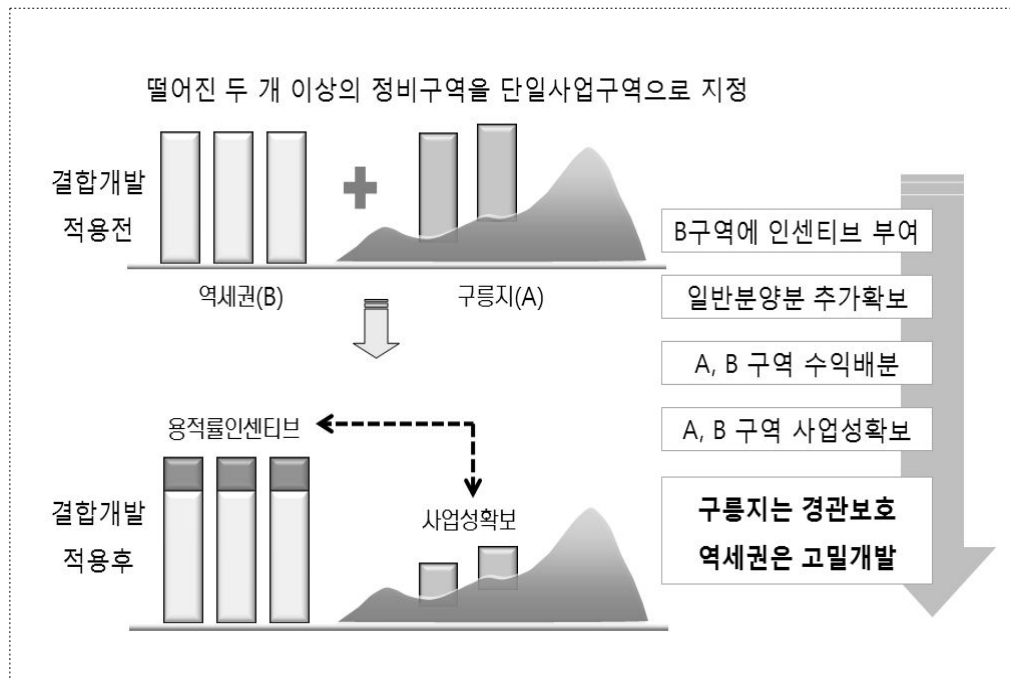
개발권양도제는 유연하고 탄력적인 도시계획수단

- 개발권양도제(TDR: Transfer of Development Rights)란 보존과 개발을 연계하여 도시계획상의 유연성을 담보하는 제도
 - 자연환경 및 역사문화재 보호 등 도시계획 규제로 인하여 미활용되는 개발권을 개발이 필요한 지역으로 양도하여 개발촉진을 유도하는 도시계획기법
 - 미국에서는 생태계 보전, 우량농지 보호, 역사건축물 보전, 도심 활성화 유도 등 다양한 분야에서 개발권양도제를 적극적으로 활용
 - 일본에서는 도심 활성화, 역사건축물 보전, 가로경관 보전 등 제한 분야에 용적이전기법이라는 개념으로 적용
 - 우리나라에서는 구릉지의 경관 보호와 정비사업 촉진을 유도하는 결합개발제도라는 정비방식으로 활용
- 개발권양도제를 적용하기 위해서는 토지소유권과 개발권을 분리하여 거래할 수 있는 제도적 장치 마련이 필수
 - 우리나라와 일본의 경우 민법상 토지소유권과 개발권의 분리에 대한 찬·반 의견이 있어, 미국에서 활용되는 개발권양도제의 적용에 한계
 - 토지소유권과 개발권 간의 법리적 쟁점을 해결하는 제도 미비
 - 한국과 일본에서는 개발권양도제의 개념을 기존의 제도적 틀 아래서 적용할 수 있는 유사한 개념으로 '용적이전기법'과 '결합개발제도'를 개발
 - 일본에서는 미이용용적을 인접구역 및 지정된 특정구역 내에서 이전하여 개발밀도를 조정하는 용적이전기법이 활용



[그림 1] 용적이전기법의 개념도

우리나라에서는 두 개 이상의 정비구역을 한 개의 사업구역으로 보고 전체지역의 개발밀도를 조정함으로써 효율적인 토지이용을 유도하는 결합 개발제도를, 서울시의 제안으로 2007년 도입하여 시행 중

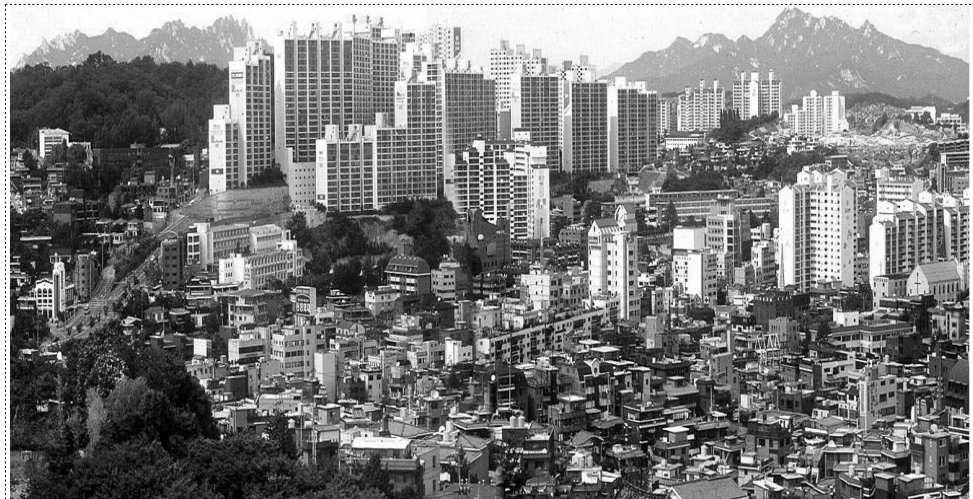


[그림 2] 결합개발제도 작동원리

시범사업 추진단계에 있는 서울시의 결합개발제도

□ 구릉지의 경관 보호와 정비사업의 촉진을 유도하기 위하여 도입된 서울의 결합개발전략

- 최근 들어 재개발·재건축사업 이외에 뉴타운 및 재정비 촉진사업 등 기성 시가지에 대한 정비수요가 급증함에 따라 효율적인 정비기법 마련이 필요
- 기존의 정비사업은 지형특성을 반영하지 않은 채 고층·고밀의 아파트단지 개발되고 있어, 경관훼손은 물론이고 고밀개발에 따른 기반시설의 과부하 등 많은 부작용을 야기



자료: 서울시 도시계획과

[그림 3] 구릉지 고층·고밀 개발에 따른 기반시설의 부담과 경관훼손 문제

- 서울의 경관 보호를 위하여 '구릉지는 구릉지답게 역세권은 역세권답게' 정비사업을 추진할 수 있는 결합개발제도를 적극적으로 활용할 필요
- 결합개발은 경관지구 등 각종 규제로 사업여건이 어려운 구릉지와 개발이 용이한 역세권을 하나의 정비구역으로 묶어 토지의 활용도를 제고할 뿐 아니라 서울의 지형특성도 살릴 수 있는 WIN-WIN 전략

- 현재 시범적으로 운영되는 결합개발제도를 지속적으로 모니터링하고 문제점을 보완하여 향후 도시재생의 중요한 수단으로 자리매김할 수 있는 방안 모색이 필요

□ 역사문화재 보전을 위하여 개발권양도제의 도입을 본격적으로 검토할 시점

- 창의문화도시를 구현하기 위한 중요한 기반으로 서울의 역사문화자원을 보전하고 재활용하는 도시재생 정책이 필요
- 도시 내 각종 역사문화자원을 발굴하고 재활용하여 도시의 새로운 명소로 탈바꿈하고, 이를 지역경제 활성화와 연계하는 컬처노믹스가 부각
- 그러나 서울의 중요한 역사문화자원은 각종 개발사업으로 소멸되고 있으며, 이를 보전하고 관리할 수 있는 대책은 미미한 상태



자료: (구)대한증권거래소 연합뉴스 2005.9.25 / 조감도 서울경제신문 2006.6.8

[그림 4] 근대문화유산인 (구)대한증권거래소의 철거 전·후

- 지난 2005년 근대문화유산인 '(구)대한증권거래소'는 문화재청 및 사회 각계각층의 보전 요구에도 불구하고 철거되어 오피스텔로 재건축
- (구)대한증권거래소는 1922년 건축된 근대건축물의 독특한 양식을 간직한 도심의 중요한 역사문화자원

- 문화재청이 건물 보존을 위하여 등록문화재로 지정하고 세제혜택 등 인센티브를 제시하였으나, 재건축에 따른 개발이익에는 턱없이 부족
- 아직까지 도심에 남아있는 서울의 역사문화자원을 보존하고 재활용하기 위한 방안으로서 용적이전기법의 검토가 필요한 시점

실행가능성과 부작용에 대한 면밀한 분석도 동시에 고려할 필요

- 개발권양도제는 개발제한구역에 대한 손실 보상의 수단으로 부각
 - 우리나라에서 개발권양도제 도입이 본격적으로 제기된 것은 1998년 개발제한구역에 대한 헌법재판소의 판결 이후
 - 보상규정을 두지 않은 개발제한구역에 대하여 헌법재판소는 헌법불일치 판정을 하였고 이후 개발제한구역에 대한 손실 보상 문제가 대두
 - 개발제한구역의 규제에 따른 손실 보상은 현금 보상 및 토지 매수 등으로, 이는 막대한 공공의 재정부담을 야기
 - 공공이 부담해야 할 손실 보상 문제를 개발밀도 완화와 민간 참여 유도가 가능한 개발권양도제를 통하여 해결하려는 시도가 본격적으로 제기
- 토지보상 문제의 해결책으로까지 확대되고 있는 위험한 상황
 - 2000년 이후 개발권양도제는 개발제한구역뿐 아니라 문화재보호구역, 상수원보호구역 등 규제로 인한 손실 보상을 해결할 수 있는 일반적 대안으로까지 확대하여 제기
 - 최근 들어서는 개발권양도제에 대한 논의가 개발이익의 환수, 토지투기 억제, 난개발 방지 등 토지정책 전반으로 확대

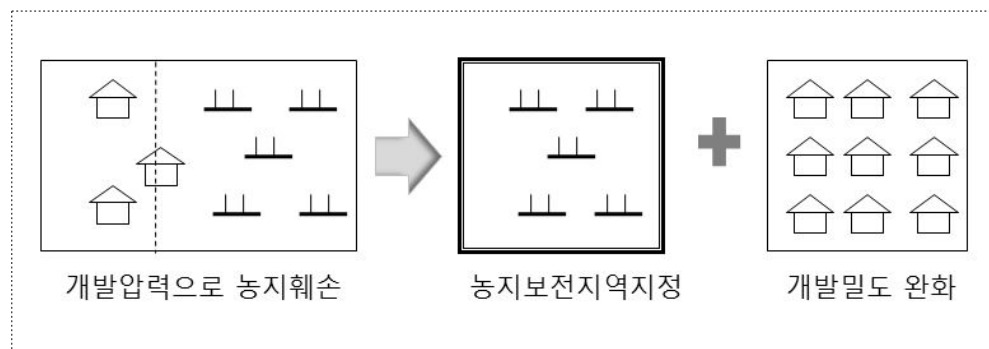
- 개발권양도제의 실행 가능성 및 부작용에 대한 면밀한 분석이 필요
 - 개발권양도제의 취지와 작동원리만을 보면 토지이용 규제에 대한 손실보상 문제뿐 아니라 각종 토지정책 문제를 해결할 수 있는 것처럼 오해의 소지가 존재
 - 개발권양도제는 특정지역에 대한 규제와 개발밀도의 완화, 과밀개발에 따른 기반시설 부담 및 부동산시장에 미치는 영향 등 민감한 문제를 동반하는 도시계획기법
 - 따라서 개발권양도제를 적용하기 위해서는, 우선 도입 목적을 명확하게 설정하고 실현 가능성을 담보할 수 있는 경우로 제한하여 시행하되, 이와 병행하여 예측 가능한 부작용을 사전에 면밀하게 분석하고 대안을 제시하는 신중한 접근방법이 필요

II. 개발권양도제(TDR: Tranfer of Development Rights)의 해외사례

자연환경 보호와 역사건축물 보존 수단으로 활용되는 미국의 개발권양도제

□ 메릴랜드주(州) 몽고메리 카운티는 우량농지 보전을 위해 동 제도를 적극 활용

- 메릴랜드주 몽고메리 카운티는 농지보전을 위하여 1980년도에 개발권양도제를 도입·시행
 - 계획내용은 인구 증가, 도로 및 주택 건설 등 급격한 도시화로 인한 농지 훼손을 막기 위하여 '농지보전지역'을 지정하고 개발조건을 강화
 - 농지보전지역 지정에 대한 보상으로 개발권증서를 발급하고 이를 매입하는 수용지역에 대해서는 개발밀도를 완화하여 추가적인 개발 허용
 - 계획에서는 수용지역의 적절한 개발규모와 밀도를 지정하고, 계획내용을 효율적이고 투명하게 심의하고 승인하는 계획위원회를 설치



[그림 5] 몽고메리 카운티의 농지보전 사례

- 개발권양도제에 참여하는 농부에게는 개발권증서를 발급하고 개발권증서는 시장에서 자유롭게 거래될 수 있도록 운영

- 규제강화에 따른 농민의 손실 보상을 위하여 농지보전지역 전역을 개발 권양도구역으로 지정하고 그에 따른 개발권증서를 해당 농민에게 발급
- 개발권증서는 시세를 반영하여 개발자에게 매각할 수 있고, 개발권증서를 구입한 수용지역은 개발권증서에 상응하여 개발밀도를 완화
- 개발권양도제는 농지보전이라는 성과뿐만 아니라 장기간 소요되는 시간비용, 수용지역의 공급, 고밀 개발에 따른 부작용 등의 문제 해결이 과제
- 개발권 발급에서 수용지역으로 양도하는 데까지 2년 이상의 장기간 소요
- 개발권의 수용지역은 기반시설이 충분하게 확보되어 추가 개발에 부작용이 적어야 하지만, 실제로 과다한 개발권을 수용하기 위하여 조건이 미달한 지역까지 무리하게 확대지정하는 부작용이 발생
- 몽고메리 카운티는 농지 및 환경 보전을 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있으며, 이 중에서 개발권양도제를 통한 보전효과가 가장 탁월
- L.A.시는 역사건축물 보전을 위하여 동 제도를 활용
- L.A.시에서는 역사건축물 보전을 위하여 미이용되는 용적률을 개발압력이 높은 주변지역으로 이전하여 역사경관 보전과 도심 활성화를 동시에 달성
- L.A.시는 개발권양도제를 도심 재개발에 지속적으로 활용할 수 있도록 1988년 조례 개정 시행
- 개발권양도제의 송출지역 대상은 역사적 가치가 있는 부지 및 저밀도의 저렴한 주택건설지 등 개발권 이전이 공익기여에 달성하는 경우에 지정
- 수용지역과 송출지역은 고밀개발에 따른 외부효과를 최소화하기 위하여 공간상의 거리가 1500피트(450m) 미만으로 제한

- 개발권을 양도받아 시가지를 개발할 경우 고밀개발에 따른 기반시설의 과부하가 발생할 수 있어, 개발 단위면적에 비례하여 공익부담금(PBP: Public Benefit Payment)을 부과하고 이를 공공서비스 개선에 활용
- 공익부담금은 역사유적 보호, 저렴한 주택의 유지, 공공시설의 확보 등 공익개선이라는 목적에 부합하여 사용
- L.A.시에서는 개발권양도제를 활용하여 중앙도서관(Los Angeles Central Library)을 보전하고 공공광장을 조성하는 대신 주변지역에 초고층 업무용 빌딩(First Interstate Building, Gas Company Building)을 건설
- 1926년 건립된 중앙도서관과 주변의 역사적 건물을 보전하기 위하여 1985년 개발권양도제 내용이 포함된 '지정건물지역'에 관한 조례 제정
- 중앙도서관을 보전하는 조건으로 '지정건물지역'으로 지정된 지역 내 필지에서는 기존밀도 600%의 두 배 이상인 1300%까지 개발 가능
- 개발자는 공공시설 건설에 1500만 달러와 밀도 증가에 따른 대가로 5000만 달러를 L.A.시에 추가로 지불



[그림 6] 역사건축물을 보전과 도심개발을 촉진한 L.A. 중앙도서관 적용 사례

□ 미국 사례의 시사점

- 개발권양도제의 활용 목적은 생태계 및 농지 등 자연환경 보전과 도심개발의 활성화 등 크게 두 가지로 구분
- 개발권양도제는 대부분 자연환경 보전 및 농지 보호에 활용되며, 도심재개발과 역사 보전을 목적하는 경우는 전체의 13.4%에 불과
- 개발권양도제는 수용지역의 고밀 개발에 따른 주변지역의 영향, 장기 간 소요에 따른 비용, 수용지역의 무리한 과다 지정 등 운영상의 문제점이 도출될 수 있기에 체계적이고 신중하게 접근

중심지 활성화와 역사건축물 보전을 유도하는 일본의 용적이전기법

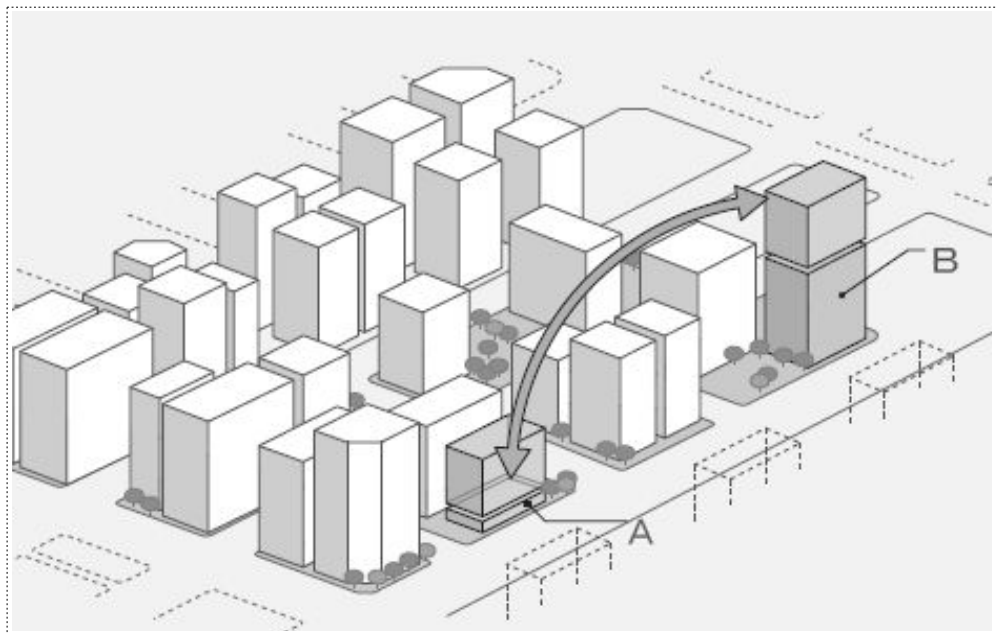
□ 기존의 토지이용을 탄력적으로 운영하기 위한 수단으로 활용

- 일본은 우리나라와 마찬가지로 토지소유권에서 개발권 분리가 어렵기 때문에 특정지역 내에서만 미이용용적을 이전하는 소극적인 방법을 활용
- 2000년부터는 좀더 적극적인 방식인 '특례용적률적용구역'을 도입하여 도시 재생과 중심지 활성화를 유도
- 용적이전기법은 인접부지 및 사업구역 내에서만 적용되었으나, 동 구역은 사업구역 외에서도 용적이전이 가능하도록 공간적 범위를 확장

□ 특례용적률구역제도를 통한 역사건축물 보존과 도심개발의 활성화

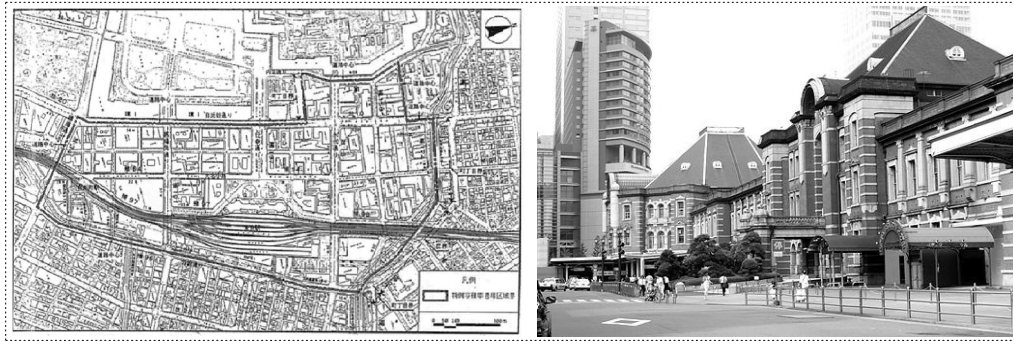
- 동경도는 도시계획심의회를 거쳐 2002년에 동경역을 포함한 116.7ha 규모의 특례용적률적용구역을 도시계획으로 결정

- 지정 목적은 역사건축물을 보존하고 토지의 고도이용을 통한 원활한 도시재생의 추진
- 특례용적률적용구역은 용적률이 900~1300%로 고밀개발이 가능하고, 철도 및 간선도로 등 기반시설이 충분하며, 역사 보존 및 가로경관 재생 등 전체지역에 대한 정비방침이 정해져 있는 곳을 대상으로 지정



[그림 7] 특례용적률적용구역 내 용적이전기법 작동원리

- 특례용적률구역제도를 통하여 동경역 청사 복원
 - 동경역 청사 복원은 미이용용적을 사용한 동경빌딩, 신마루빌딩, 야에스빌딩 등 3개의 건축물에서 부담하고, 역광장의 정비와 관리에 필요한 자원은 용적이전분에 대한 임대수익으로 충당
 - 용적이전기법의 운영을 보면, 공공은 구역지정과 승인절차 등 최소한으로 개입하고 나머지는 민간의 참여를 통해 활성화를 유도



[그림 8] 특례용적률적용구역 지정 현황과 동경역 적용 사례

□ 일본 사례의 시사점

- 일본은 우리나라와 제도적 여건과 공간구조가 유사하다는 점에서 '특례용적률적용구역' 제도를 검토할 필요. 특히, 서울의 근대문화재 및 지정문화재의 보전대책이 미비하기에 본 제도를 활용하여 보존과 개발을 연계하는 방안을 적극적으로 검토
- 용적이전의 부작용을 최소화하기 위하여 고밀복합개발의 제도적 가능성 보유, 기반시설의 충분한 확보, 경관계획 및 역사문화보전계획 등 기존의 정비방침 수립 여부 등을 충족하는 지역을 적용대상으로 지정
- 용적이전기법의 도입 목적을 특정구역 내에서 도심지활성화 및 역사문화재 보존으로 한정하여 신중하고 조심스럽게 접근

III. 서울시 개발권양도제의 도입을 위한 단계별 전략

개발권양도제 도입을 위한 단계별 전략

- 1단계 : 결합개발제도의 지속적 모니터링을 통한 개선방안 도출
 - 현재 서울을 중심으로 추진되고 있는 결합개발제도의 시범사업을 모니터링하여 제도를 지속적으로 보완
 - 결합개발이 향후 주거지 정비사업의 유연한 수단이 되기 위해서는 적용 범위 확대와 부작용이 최소화될 수 있는 결합조건 개발 등이 필요
- 2단계 : 역사건축물 보전과 도심 활성화를 유도하는 용적이전기법 도입
 - 용적이전구역은 기반시설이 충분하며 고밀개발이 가능한 지역으로, 역사건축물 보전 및 경관 보호의 필요성이 인정되는 지역으로 한정
 - 송출지역과 수용지역은 고밀개발에 대한 외부효과를 해당 지역 내에서 해결할 수 있도록 '용적이전구역'(가칭) 내에서 필지단위로 운영
 - 미이용용적의 가치 산정에 따른 문제를 최소화하기 위하여 용적이전은 동일한 용도지역 내로 한정하여 운영하는 것을 원칙
- 3단계 : 중·장기적으로 개발권양도제의 적용범위 확대 검토
 - 토지이용 규제에 대한 손실 보상 등 적극적인 수단으로서의 개발권양도제 적용은, 결합개발제도와 용적이전기법을 운영한 이후 결과가 긍정적일 경우 확대실시를 검토

개발권양도제 적용을 위한 운영지침

법·제도적 틀 하에서 적용가능한 방법을 우선적으로 검토

- ☐ 개발권양도제를 적용하기 위해서는 법리적 쟁점을 우선적으로 해결
 - 토지소유권에서 개발권을 분리하여 거래할 수 있는 개발권양도제를 도입하기 위해서는 제도적 검토가 우선적으로 선행될 필요
 - 대륙법에서는 토지소유권을 토지에 대한 전면적인 지배권으로 보고 단일 소유권체계를 가지고 있어 개발권의 분리가 불가능
 - 영미법에서는 토지소유권을 토지의 사용·수익·처분 등이 각각 독립된 권리로 인정되어 토지소유권의 일부인 개발권을 처분 가능
 - 우리나라는 대륙법체계로, 소유권에서 개발권을 분리하지 않고도 적용 가능한 결합개발제도와 용적이전기법을 활용
 - 이미 시행 중인 결합개발제도를 지속적으로 모니터링하고 개선방안을 모색하여 활성화 방안 제시
 - 아직까지 적용되지 않는 용적이전기법을 현재의 건축법 및 국토법체계 내에서 운영이 가능하도록 조정. 예를 들어 인접한 필지 간의 용적이전은 건축법에서 관리하고, 특정한 구역을 지정하여 구역 내에서 이루어지는 용적이전은 국토법에서 관리할 수 있는 방안 마련

특별한 경우에 제한적으로 활용

- ☐ 도시계획의 탄력적인 운영을 위하여 특별한 경우에 제한적으로 활용

- 개발권양도제가 손실 보상, 개발이익 환수, 난개발 해소 등 도시계획 운영 상에 나타나는 규제와 손실 보상을 해결할 수 있는 일반적인 기법으로 접근하면 오히려 부작용이 더욱 크게 발생
- 미국의 몽고메리 카운티와 파인랜드 사례에서처럼 개발권양도제가 손실 보상의 수단으로 활용될 경우 개발권을 수용할 지역이 제한적이거나 또는 과도하게 지정되어 오히려 난개발이 발생할 우려
- 개발권양도제는 규제완화에 따른 특혜시비, 개발밀도 산정방식, 고밀개발에 따른 부작용, 부동산시장에의 영향 등 매우 민감한 제도로, 도입 초기에는 부작용이 최소화될 수 있도록 특별한 경우에 제한적으로 활용

역사문화자원의 보전과 경관보호를 위한 목적으로 활용

- 도심의 효율적인 정비와 역사문화 보전을 유도하는 수단으로 활용
- 개발권양도제의 적용 목적은 도시계획 규제에 대한 손실 보상과 도심 활성화 등 두 가지로 구분
- 미국의 경우 대부분 생태계 및 우량농지 보전을 위한 도시계획 규제에 대한 손실 보상 차원에서 활용
- 일본은 도심 활성화와 역사문화자원의 보전을 연계한 도심 활성화 차원에서 활용
- 우리나라의 경우에는 역사건축물 보전을 위한 개발권양도제의 도입은 현 제도적 틀 아래에서 적용될 수 있고, 부작용을 최소화할 수 있는 제한적인 경우로 우선 활용

개발권양도제 계획을 심의하고 결정하는 위원회 운영

- 개발권양도제의 공공성 확보와 투명성 제고를 위한 운영위원회 설치
 - 개발권양도제는 긍정적인 효과뿐 아니라 많은 문제점을 내재하고 있는 제도로, 공정성을 확보하고 예상되는 부작용을 최소화하기 위하여 운영위원회를 설치하여 운영
 - 적용대상에 대한 객관적인 선정기준 및 운영방침을 수립하고 개발권양도제 계획을 심의하고 결정

김인희 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1044

ihkim@sdi.re.kr