

용적이전기법의 도입 및 활용방안 연구



발표 순서

1. 연구의 배경
2. 용적이전기법의 개념
3. 용적이전기법의 필요성
4. 선행연구 및 사례분석을 통한 활용 가능성 검토
5. 용적이전기법의 활용을 위한 사례연구
6. 결론 및 정책제언

1. 연구의 배경

■ 문제제기

- 역사문화자원 및 자연환경에 대한 보전의 필요성 증가
- 사적재산권의 권리신장으로 인한 민원의 증가
- 도시계획의 효율적 운용에 제한

■ 연구의 목적

- 보전과 개발을 연계하는 유연적인 도시계획수단으로서 용적이
전기법의 도입가능성 및 활용방안 검토

2. 용적이전기법의 개념

2.1 개발권양도제(TDR)

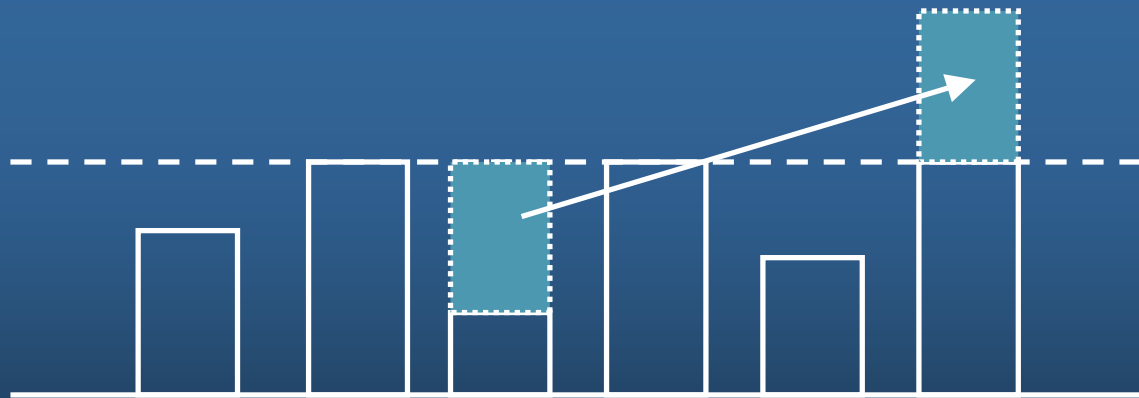
- 일정지역의 개발을 제한하는 대신 그에 상응하는 개발권을 개발이 필요한 지역으로 개발권의 매매를 허용하는 제도
- 토지소유권에서 개발권의 분리
- 1960년대 이후 미국을 중심으로 활용

2.2 개발권양도제(TDR)의 도입가능성

- 도입을 위한 연구가 지속적으로 검토
- 개발권이 토지소유권에서 분리될 수 없는 법적 한계
(우리나라의 민법은 토지소유권을 포괄적·일체적 지배권으로 규정)

2.3 개발권양도제의 대안으로서 용적이전기법

- 개발권양도제의 기본 원리만을 원용한 기법
- 토지소유권에서 개발권의 분리가 필요 없는 용적률을 매개로 사용
- 규제로 인하여 미이용되는 용적을 개발이 필요한 다른 지역으로 옮겨 활용할 수 있도록 허용하는 도시계획기법



◎ 개발권양도제와 용적이전기법은 개발권의 인정 유무에 따른 용어의 차이일 뿐 그 기본 작동 원리는 동일하다.

3. 용적이전기법의 필요성

3.1 개발권양도제에 관한 선행연구를 통한 시사점

- 1980년대 이후 개발권양도제 도입에 관한 지속적인 연구
- 최근 적용 및 활용방안에 관한 구체적 연구:
현 제도상의 한계로 인하여 현재까지 구체적 활용에 관한 논쟁

3.2 도입 필요성

- 행정목적 등 특별한 목적을 위한 규제와 시민의식의 상충
- 손실보상에 필요한 재정부담의 증가
- 토지이용규제의 효율적 운영이 필요

4. 선행연구 및 사례분석을 통한 활용 가능성 검토

4.1 개발권양도제 관련 해외사례

4.2 국내 선행연구

4.3 광진구 능동로 사례

4.1 개발권양도제 관련 해외사례

4.1.1 개발권양도제(TDR)

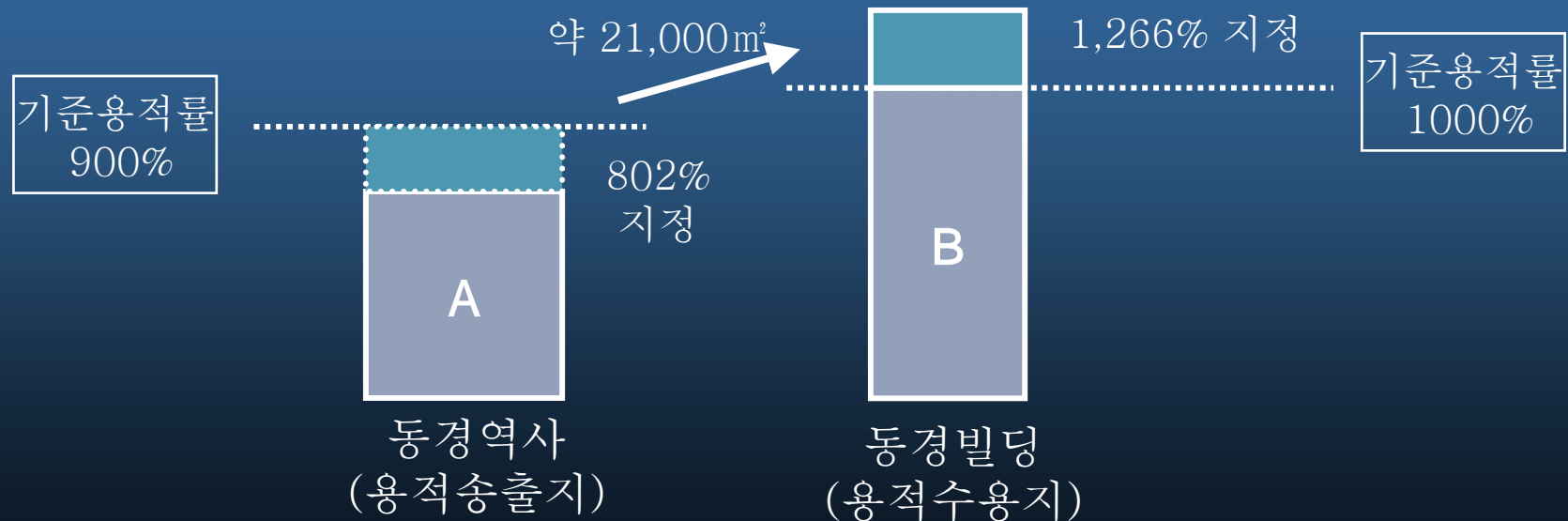
- 목적: 자연환경보전, 농지보전, 문화재보호, 도심재개발촉진
- 형태: 밀도이전형, 용적이전형
- 인구밀도이전형
 - 개발권 : 인구밀도를 기준
(예: 개발권 1개는 4인기준의 1가구를 지을 수 있는 권리)
 - 농업지구, 보존지구, 습지등 자연환경보전에 적합
- 용적이전형
 - 역사경관보전을 위하여 활용
 - 개발권 : 미이용용적을 기준 (연면적 혹은 용적률로 계산)
 - 과정이 복잡하고 장기간 소요

4.1.2 개발권매입제(PDR: Purchase of Development Rights)

- 목적: 우량농지, 자연생태계 보전
- 특징: 정부가 토지소유자로부터 개발권 일괄 구입
- 장점: 정당한 보상으로 긍정적인 정책효과 달성
- 단점: 막대한 재정조달 문제

4.1.3 특례용적률 제도(일본)

- 목적: 역사적 건축물의 보존, 도시재생 및 도심의 고도이용 유도
 - 특징
 - 특례용적률구역을 지정하여 총 용적량의 범위내에서 용적이전 허용
 - 토지소유자의 동의하에 미이용 용적률의 거래 및 이전 허용
 - 도심내 상업지역을 한정하여 운용(2003년 이후 부분적 확대)
- 적용사례: 동경역 보존을 위하여 주변지역의 동경빌딩 고층건축



.....

4.1.4 해외사례의 시사점

- 용적이전형 개발권양도제(미국)와 특례용적률제도(일본)의 도입 가능성
- 문화재보호와 도심개발을 유도하는 방안
- 단기적으로 도심지역을 중심으로 활용가능성 도출
- 토지소유자의 동의와 사회적 합의 필요
- 예외적이고 불가피한 경우에 특수해로서 적용 가능

4.2 국내 개발권양도제 관련 선행연구 분석

4.2.1 대상지역

송출지역	수용지역	수용지역규모
가회동 한옥보존지구	잠실재건축예정지구	적정
북촌	인근지역	수용가능예상
풍납토성 사적지	미지정	미지정
종로구 인사동 골목	종로구 내수 도심재개발사업	부족
도심문화재(한옥)	종로구 내 주택재개발구역	부족
평창동 492번지 일대	사직동 도심재개발구역	부족
남양주시 장기미집행시	주변 대규모택지개발사업지구	적정
남양주시 상수원보호구	주변의 일반주거지역	-
화성시 개발제한구역	G.B. 내 해제취락과 조정가능지역	-
김포시 농업진흥구역	김포시 공동주택용지	부족
은평구 생태계보전지역	은평뉴타운 개발지역	적정

4.2.2 개발권 산정방식

개발권 산정기준		개발권산정 방법	개발권 산정식
면적기준		미이용용적	신축시 개발가능연면적 - 현재이용연면적
가 격 기 준	용적가치	미이용용적에 대한 가치분	(도달가능용적-현이용용적) × 토지가격
	토지가치	규제로 인한 토지의 가치상실 분	(유사지역토지가격-규제지 역토지가격)×대지면적

4.2.3 선행연구의 시사점

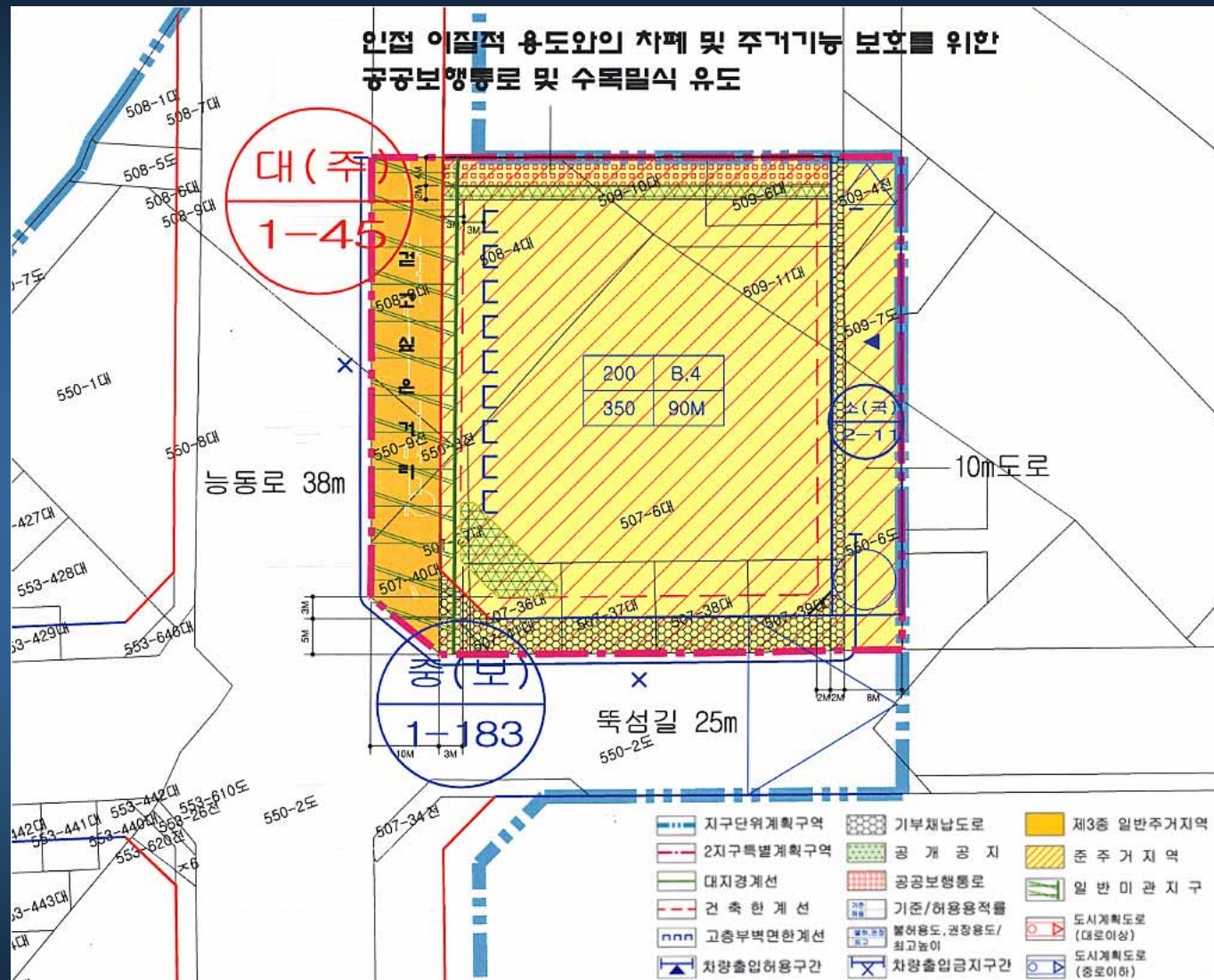
- 1998년 개발제한구역에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정
- 사회적 제약을 넘는 특별한 희생에 대한 손실보상에 초점
- 2000년 이후 사례지역 연구를 통한 구체적 도입방안 제시
 - 개발제한구역, 문화재보호구역, 상수원보호구역 등을 중심으로
 - 개발권 산정방식의 제시
 - 개발권양도제를 국토계획법과 조례의 개정을 통하여 도입 시도
- 시사점
 - 대규모 송출지역의 보상을 위한 수용지역의 수요부족
 - 개발권 개념의 사회적 인식 부족
 - 손실보상의 확대해석으로 인한 부작용 예상

4.3 광진구 능동로 사례

4.3.1 개요

- 용적이전과 유사한 기법을 활용한 국내사례
=> 도시계획도로조성에 따른 손실보상의 일부를 용적률
완화조건으로 민간 개발업자가 부담
- 걷고싶은 거리 조성계획에 따라 특별계획구역의 일부가 수용결정
- 편입된 부지의 토지소유자의 반발을 해결하기 위하여 보상비 합의
- 토지수용에 따른 보상비의 70%를 광진구에서 제시
- 나머지 30%의 보상비는 개발업자가 용적률 완화조건으로 지불

대(주)
1-45





능동로 특별계획구역 현황



완성 조감도

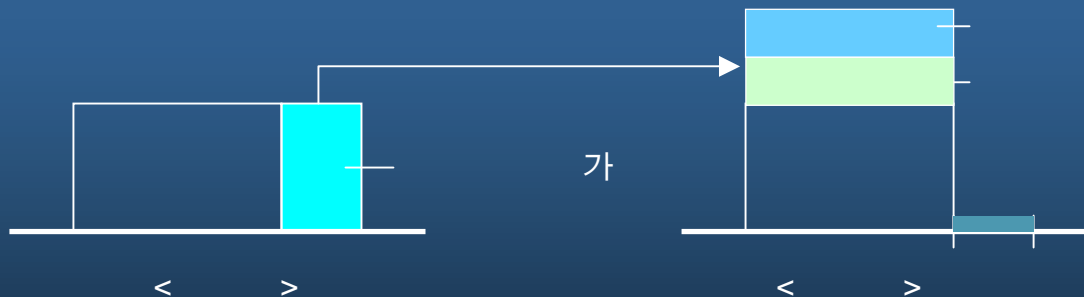
4.3.2 개발을 가능하게 한 조건

- 광진구 지구단위계획 지침
 - 기준용적률을 200%로 강화하여 개발수요 유도
 - 개발허가조건: 개발주체가 도로로 편입된 부지의 일정부분을 매입
- 보상을 위한 용적률의 추가완화
 - 추가용적률 = 수용토지의 평가액 + 개발이익

4.3.3 용적이전방식

추가용적률 : 31%
기부채납에 따른 용적률 : 80%
완화항목에 따른 허용용적률 : 150%
기준용적률 : 200%

추가용적률의 위치



- 용적률 산정방식 : 기부채납에 따른 용적률 완화방식 준용

.....

4.3.4 능동로 사례의 시사점

- 용적이전기법의 시행을 위한 제도적 기준의 강화
- 합의를 위하여 수용지역에 추가적인 인센티브 제공
- 용적률 인센티브와 보상에 관련된 민감한 사안으로 과다한 행정비용
- 투명성과 객관성의 확보가 중요

4.4 사례분석의 결과

- 용적이전기법의 적용대상
 - 도시지역 : 역사적 건축물과 도심개발의 유도, 개별필지 => 단기적 검토
 - 비도시지역 : 자연환경 보전, 대규모 구역 => 장기적 검토
- 우리나라 적용가능성
 - 개발권양도제의 용적이전형 (미국)
 - 특례용적률제도 (일본)
- 송출지역의 미이용 용적의 산정
 - 도심지 개별필지 : 미이용 용적에 대한 가치
 - 개발제한구역 및 문화재보호구역 등 대규모 지역 : 지가차액
- 특별하고 불가피한 상황에 대안으로서 적용가능
- 투명성과 객관성, 홍보를 통한 사회적 인식의 기회확대

5. 사례연구

- 구 대한증권거래소 보전을 위한 대안 -

5.1 사례지역 선정배경 및 연구목적

5.2 사례지역 현황

5.3 송출지역의 이전용적량 및 기대이익 산정

5.4 수용지역의 지정 및 추가용적률 산정

5.5 시사점

5.1 사례지역 선정배경 및 연구목적

- 선정배경

- 구 대한증권거래소는 1922년 건립된 국내최초의 증권거래소
- 경제 및 건축사적 가치가 뛰어난 도심의 중요한 근대건축물
- 2003년 지상10층 규모의 신축허가
- 2004년 건물운영의 문제 등으로 경매
- 2005년 6월 420억원의 경매가에 낙찰
- 신축과 보전에 따른 사회적 논란
- 현재 보전을 위한 제도적·재정적 대안이 없는 상태

- 사례연구목적

- 용적이전기법의 적용으로 사례지역 보전을 위한 대안의 제시
- 용적이전기법의 활용가능성 및 정책적 시사점 제시

5.2 사례지역 현황

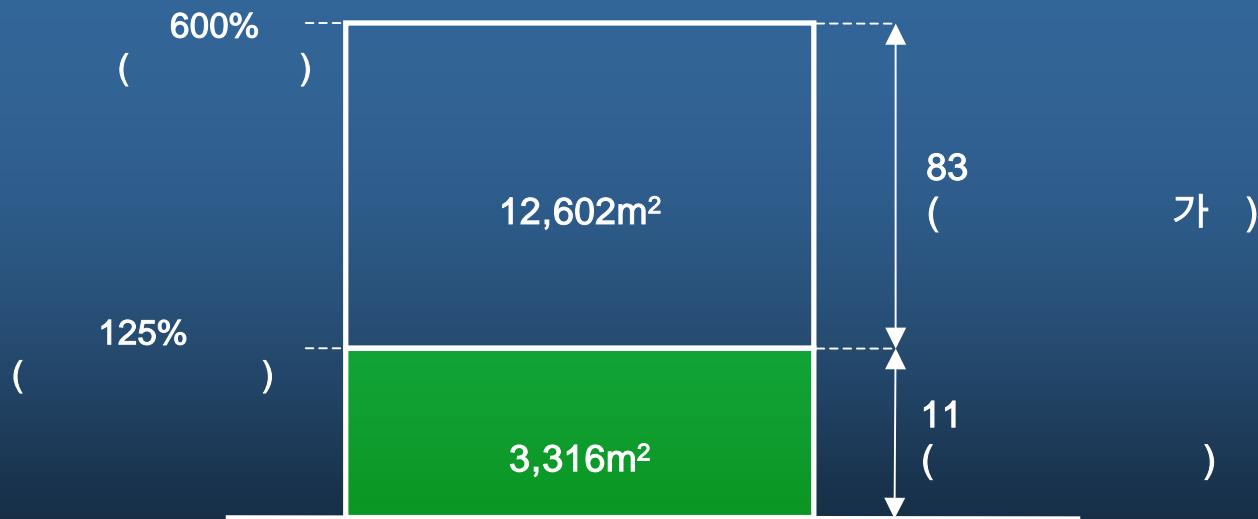
- 소재지 : 중구 을지로 2가 199-40
- 규모 : 토지 2,653m², 건물연면적 3,825m²
- 개별공시지가 : 1천140만원/m² (2005년 1월 1일 기준)
- 용도지역·지구지정 현황 : 일반상업지역·방화지구
- 건폐율 : 법정(60%), 현황(48%)
- 용적률 : 법정(600%), 현황(125%)



5.3 송출지역의 이전용적량 및 기대이익 산정

■ 미이용 용적 및 기대이익 산정

- 미이용 용적 = (달성가능한 용적률 - 현 사용 용적률) x 대지면적
- 미이용 용적 기대이익 = 미이용 용적 x (건물시가표준액 - 건축비용)



(가능용적률: 600%, 현 용적률: 125%, 대지: 2,653m², 건물시가표준액: 161만원/m², 건축비: 95만원/m²)

.....

.....

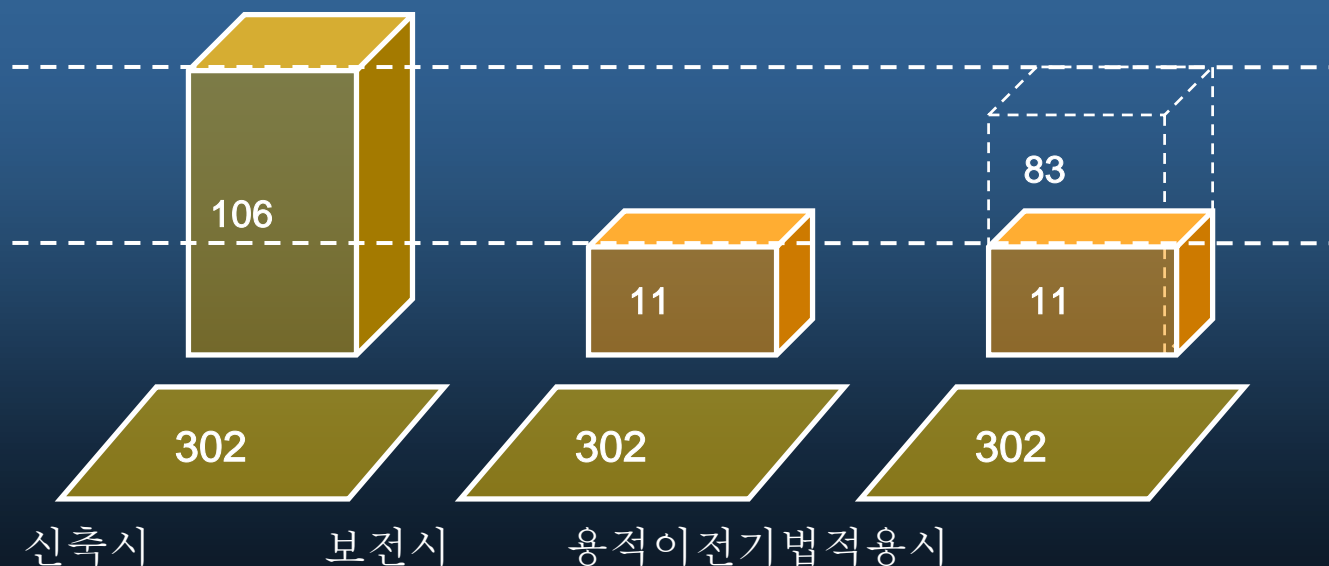
■ 신축에 따른 재산가치 산정

- 부동산 가치 = 신축건물 기대이익 + 토지가격
- 신축건물 기대이익 = (기준용적률 x 대지면적) x {건축물시가표준액 - 건축비용} + (대지면적 x 공시지가)
- 신축에 따른 부동산 가치 : 407억9,146만6,800원
 - 신축건물 기대이익 : 105억4,726만6,800원
 - 토지가격 : 302억4,420만원

■ 사례지역 보전을 위한 대안

<표> 사례지역의 신축, 보전, 용적이전기법적용에 따른 비교분석 (단위: 억원)

	신축	보전	용적이전기법적용	경매가
건물기준시가	106	11	11	-
토지가격	302	302	302	-
용적이전가치	-	-	83	-
재산가치	408	313	396	420



5.4 수용지역의 지정 및 추가용적률 산정

■ 수용지역의 현황

- 소재지 : 중구 명동 도시환경정비사업구역내 미시행지역
- 대지규모 : 10,400m² (총 면적 12,233m²중 공공용지 15% 제외)
- 개별공시지가 : 15,000,000원/m²
- 용도지역현황 : 일반상업지역



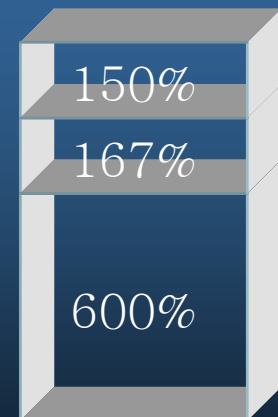
■ 기존의 용적률완화규정에 의한 추가용적률

- 용적률 완화를 위한 가정

- 대지면적: 10,400m², 건축연면적: 62,400m² (용적률 600%로 가정)
- 건축물용도구성(공익기여요소): 업무용 70%, 주거용도 30%
- 공공시설부지 제공면적: 1,500m², 공개공지 설치면적: 1,400m²

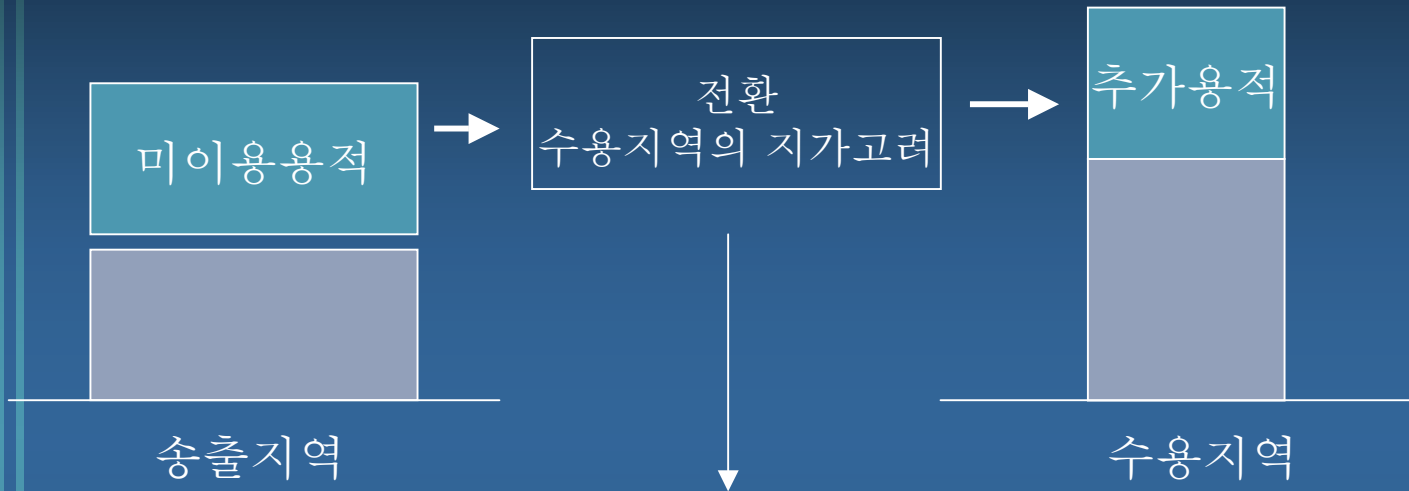
- 정비사업구역내 달성가능한 용적률: 917%

- 공익기여요소에 따른 인센티브: 150% →
- 공공시설 제공 등에 의한 완화: 167% →
- 기준용적률: 600% →



.....

■ 용적이전에 따른 추가용적률 산정



$$\text{추가 용적} = \frac{\text{송출지역}}{\text{미이용 용적}} \times \frac{\text{송출지역 건축이익}}{\text{수용지역 건축이익}}$$

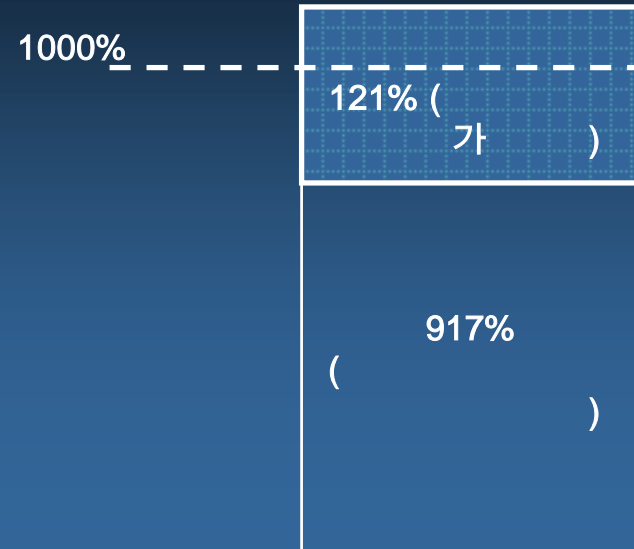
$$\text{추가용적} = A \times (F - f) \times \frac{(P - C)}{(P' - C')}$$

A : 송출지역면적
 F : 기준용적률(송출지역)
 f : 현재사용용적률(송출지역)
 P : 신축건물시가(송출지역)
 P' : 신축건물시가(수용지역)
 C : 건축비용(송출지역)
 C' : 건축비용 (수용지역)

.....

■ 용적이전에 따른 추가용적률

- 추가용적: $12,602\text{m}^2$
- 수용지역의 용적률 증가분 121%



■ 용적이전과 기부채납에 의한 용적률 완화의 가치비교

- 용적이전에 따른 추가용적의 가치: $66\text{만원}/\text{m}^2$
- 기부채납에 의한 용적률 완화의 가치: $129\text{만원}/\text{m}^2$

6. 결론 및 정책제언

■ 결론

활용가능성 : 도심의 역사문화자원을 보존하는 수단으로서 활용가능

대상지역 : 도심 사대문안을 중심으로 지정 (보존-개발유도, 동일구역)

산정방식 : 미이용 용적의 가치는 재산세 과표체계를 기준으로 산정

용적률 완화범위 : 용적률 완화조항을 달성한 이후 200%범위에서 허용

공시 : 토지이용계획확인서

심의기구: 투명성과 객관성 확보를 위한 심의기구 설치

■ 쟁점 및 향후과제

- 송출지역 수용지역의 선정기준 및 형평성 문제
- 수용지역의 용적률 완화의 범위 및 기반시설 과부하 문제
- 미 이용 용적의 교환시점 및 운용
- 초기비용의 확보

■ 정책제언

- 용적이전기법은 예외적이고 불가피한 경우의 특수해
- 실질적 적용을 위한 시범사업의 시행이 필요
- 시범사례를 통한 제도 및 운영체계 보완

