

용적률 거래제의 도입 필요성과 효과

개발 이익 환수 위해 용적률 거래제 도입해야

국토연구원이 도심 고밀 개발 등 개발 이익 환수 방안으로 용적률 거래제 도입을 제안하고 있다. 용적률 거래제란 무엇이며, 어떠한 효용이 있는지 알아보자. 글 채미옥 국토연구원 토지주택실장

법리 논쟁·시장 환경 달라 개발권 양도제 적용 어려워

우리나라의 토지 시장은 토지로부터 발생한 막대한 개발 이익을 적절히 환수하지 못함으로써 투기 의식이 일반 국민에게 확산됐고, 가수요나 투기 심리로 인해 토지 가격이 급등해 원활한 도시 용지 공급을 차단하는 등 토지 시장 기능이 왜곡돼 있다. 따라서 개발 이익을 환수해 토지 시장의 기능을 정상화시킬 필요가 있다.

최선의 개발 이익 환수 방법은 개발로 인해 이익을 보는 사람의 개발 이익과 규제로 인해 손해를 보는 사람의 개발 손실을 연계해 손해와 이익이 상호 조정되도록 하는 개발권 양도제다. 개발권 양도제는 그 유용성으로 인해 30여 년 이상 도입 필요성이 강조돼왔고, 그 결과 2006년 6월 '도시재정비촉진을 위한 특별법'에서 개발권 양도제와 유사한 형태로 결합 개발 제도가 도입됐다. 서울시는 결합 개발 제도를 활용해 경관 보호가 필요한 구릉지와 고밀 개발이 가능한 역세권 구역을 한 개의 사업 구역으로 묶어 개발하는 방법을 시도하고 있다.

이 같은 결합 개발 제도는 초기 단계의 개발권 양도제와 비슷하다. 그러나 결합 개발 제도는 소유권에서 개발권을 분리하는 데 대한 법리적 쟁점 등으로 개발권의 양도가 아닌 인센티브 부여 형태로 도입돼 본격적인 개발권 양도제 도입으로 보기는 어렵다. 개발권 양도제가 본격적으로 제도화되지 못한 데에는 다음과 같은 몇 가지 장애 요인이 있다.

첫째, 소유권에서 개발권을 분리하는 것이 헌법에서 규정하고 있는 사유 재산권 보호에 위배되는 지에 대한 법리 논쟁이 아직 합의점을 찾지 못하고 있다는 점이다. 둘째, 토지 소유권으로부터 개발권을 분리하는 것을 소유권의 부분적 박탈로 이해하는 등 제도에 대한 일반인의 이해가 낮아 국민의 정서적 거부감이 큰 점도 장애 요인이다. 셋째, 한국의 토지 시장 상황에 맞는 개발권 가치 산정 및 양도 방법 등에 대한 검토가 미흡하다. 그동안 개발권 양도 및 매입 지역을 1:1로 지정해 적용하는 미국식 개발권 양도제나 일본식 용적률 이전 제도가 검토됐기에 상대적으로 개발 규모가 크고 개발이 많이 이뤄지는 우리나라에서는 활용하기 어렵다. 넷째, 개발권을 유통시킬 수 있는 시장 기반 형성이 쉽지 않다. 현행의 용도지역지구제에서 규정하고 있는 용적률 제한이 높고, 허용 용도도 누적적이어서 개발권 추가 매입의 필요성이 낮아 개발권 유통 시장이 형성되기 어렵기 때문이다.

개발권 대신 용적률 거래제로 손익 조정 장치 제도화

개발권 양도제가 가진 제약 요건을 극복하는 방안으로 용적률 거래제 도입 방안을 고려해볼 필요가 있다. 우선, 소유권에서 개발권을 분리하는 데 대한 불필요한 법리 논쟁과 정서적 반감을 피할 수 있도록 헌법과 민법에서 허용하고 있는 '공익을 위한 소유권 제한'의 범주에 드는 '용적률 거래제' 개념을 도입해야 한다.

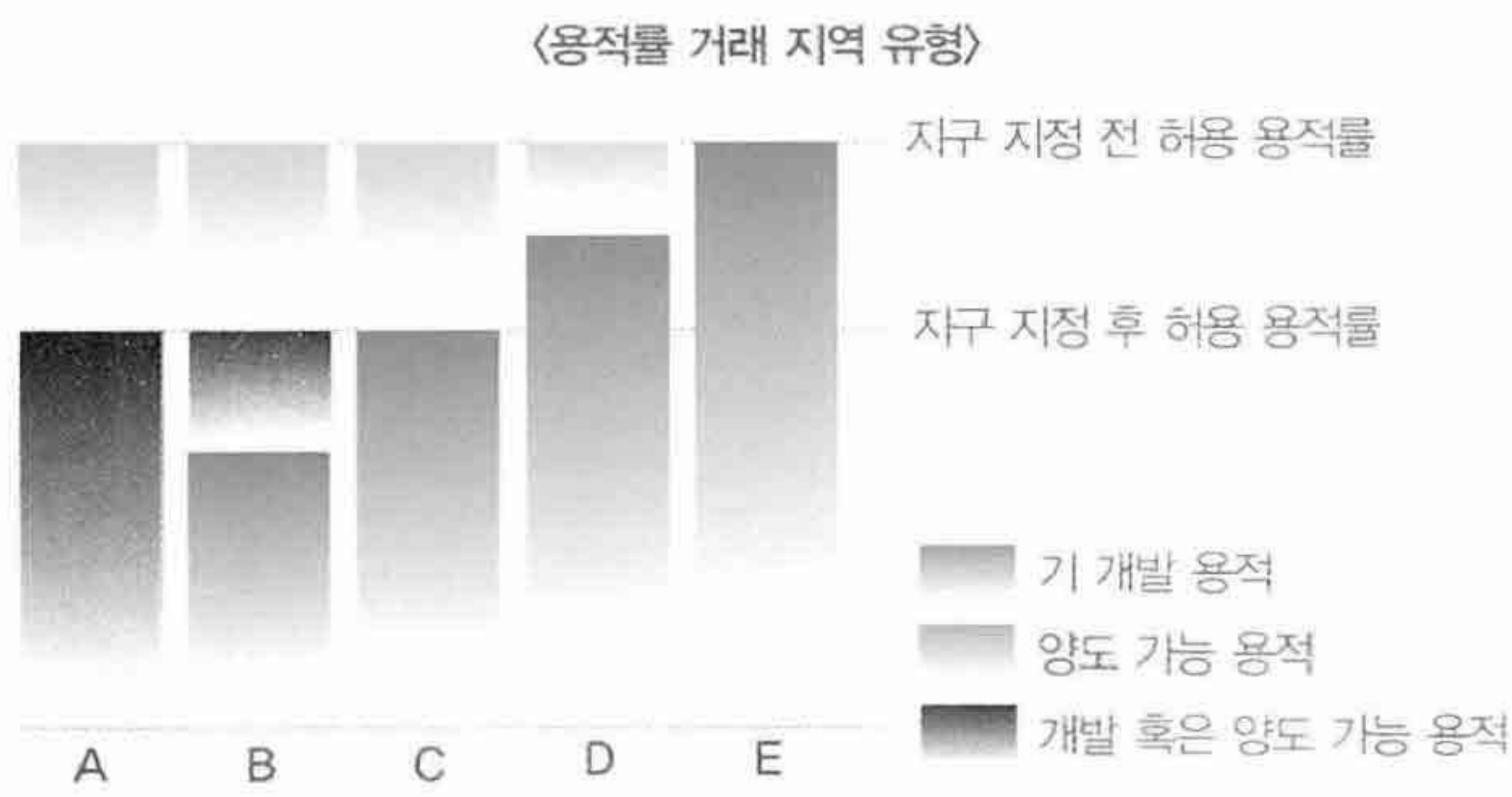
용적률 거래제는 개발권 양도제와 기본 취지 및 개념은 유사하나 '개발권'이 아닌 '용적률'을 거래하는 제도로 일정 밀도 이상으로 개발할 경우 보존지구로 규제를 받고 있는 지역에서 개발에 필요한 만큼의 용적률을 매입하는 방법이다. 용적률 거래제의 1차적 목적은 보존지구와 개발지구 간의 손해와 이익을 조정하는 것이며, 2차적으로는 불로소득을 향유할 수 있는 여지를 축소함으로써 토지 시장을 안정시키고 난개발을 방지하는 데 있다.

용적률 거래는 규제 강도와 개발 밀도에 따라 달라질 수 있다. 다음 그림에서 보는 바와 같이 A는 미개발지로서 가능한 모든 용적률을 거래할 수 있고, B는 지구 지정 후의 법정 용적률보다 낮게 이용하는 부분만 거래가 가능하다. 한편 C·D·E는 이미 법에서 허용하고 있는 용적률을 모두 사용하고 있기 때문에 거래할 용적률이 없는 지역이며, D와 E는 재건축 또는 재개발 시 초과한 만큼의 용적률을 사와야 할 지역이다.

용적률 가치 기준표 작성해 객관적인 거래 기준 확립해야

개발권을 거래할 수 있는 객관적인 기준을 만들기가 쉽지 않다는 점도 미국의 개발권 양도제가 우리나라에 도입되지 못한 이유 중 하나다. 그러므로 일반인이나 행정 관청에서 쉽게 확인하고 사용할 수 있도록 범용적 용적률 가치 기준표를 작성해 기존의 개발권 양도제의 한계를 극복해야 한다.

용적률의 가치는 지역의 개발 수요와 당해 토지에 가해지는 규제의 강도, 도로 조건 등 입지성에 따라 달라진다. 따라서 토지 특성 가격 함수를 통해 입지 조건에 따른 용적률 가치 차이를 분석해 당해 시·군에서 범용적으로 활용할 수 있는 용적률 가치 기준표를 작성해야 한다. K시를 대상으로 용적률 가치를 산정해본 결과 용적률 1%의 가치는 955 원/㎡로 추정되며, 주거용 필지의 용적률 가치가 녹지 지역이나 관리 지역에 있는 필지보다 4.07배 비싸고, 중로 이상에 있는 상업용 필지는 10배 정도 더 비싼 것으로 분석됐다.



이러한 용적률 가치 기준표를 기초로 필지별 용적률 1%의 가치를 추출하고, 여기에 개별 필지가 규제로 인해 사용하지 못하고 있는 용적률과 면적을 곱해 용적률 거래권의 규모를 산정할 수 있다. 용적률 거래권은 개인 간에 직접 사고 팔거나 용적률 거래권 관리 기관에 양도할 수 있으나, 용적률 거래 기관의 공신력 확보 문제 등이 있으므로 제도 정착 단계까지는 지자체에서 개발 허가 시 추가되는 용적률에 상응하는 비용을 부과해 보존지구 내 토지 소유자에게 지급하는 방법을 활용하는 것이 바람직하다.

〈용적률 거래제 적용 대상 지역〉

구분	용적률 양도 가능 지역	용적률 매입 지역	제도 도입 방식	토지 이용 규제 강화 정도
1단계	문화재 보호 지역	시기화 예정 용지	용적률 매입 이후 용도 변경 및 개발 허용	기존 용적률 강화 불필요
	특별 보존지구(역사문화 환경지구) 등	택지 개발 예정 지구 (역사문화환경지구) 등		
2단계	문화재 보호 지역	주거 지역	도시계획조례상의 허용 용적률 이상으로 개발할 때 용적률 매입 (재개발 등 용도 지역 상향 조정이나 증 변경 시)	기존 용적률 강화 불필요
	특별 보존지구(역사문화 환경지구) 개발제한구역 생태계보존지구 등	상업 지역 공업 지역		
3단계	문화재 보호 지역	주거 지역	기존 용적률과 목표 용적률로 하여 목표 용적률까지 개발하는 것은 용적률을 매입할 경우 허용	도시계획조례상의 용적률을 강화해 전반적인 허용 밀도를 낮춤
	특별 보존지구(역사문화 환경지구) 개발 제한 구역 생태계 보존지구 등	상업 지역 공업 지역		
4단계	문화재 보호 지역	주거 지역	현재 이용 상태보다 더 높은 밀도로 개발할 때 용적률 매입	강력한 토지 이용 규제 실시(용적률 강화), 계획 허가 제외 연계 추진
	특별 보존지구(역사문화 환경지구) 개발 제한 구역 생태계 보존지구 등	상업 지역 공업 지역		

과다 용적률 축소·계획 허가제 체계로 전환 필요

궁극적인 용적률 거래제의 성패는 용도 지역별로 과다하게 허용하고 있는 용적률과 용도 규제를 어느 정도 합리화할 수 있느냐에 달려 있다. 단기적으로 녹지 지역과 비도시 지역의 용적률을 부분적으로 축소하고, 중앙 정부가 '용적률 설정지침' 등을 제시해 지자체별 용적률 과다 책정 문제를 축소해야 한다. 장기적으로 법률상 규정하고 있는 용적률 하한 및 상한선을 기존 용적률과 목표 용적률 개념 체계로 전환하고, 용적률 매입 정도에 따라 목표 용적률까지 개발을 허용하는 절충형 계획 허가제 체계로 개편할 필요가 있다. 즉, 기본적으로 허용되는 용도와 밀도는 일상생활에 필요한 정도로 허용하

고, 고밀도 개발이 필요할 경우 개발 계획을 심사해 기반 시설 설치 조건이나 용적률 매입 정도에 따라 추가 허용을 결정하는 형태로 개선해야 한다. 이와 같이 용적률 거래제가 효율적으로 추진되기 위해서는 조례상의 허용 용적률을 축소시키는 토지 이용 규제 조치의 강화가 필요하나, 단기간에 추진하기는 어려우므로 단계적으로 접근해야 한다. 1단계는 보존이 시급한 지역을 중심으로 별도의 인센티브를 통해 당해 시·군의 도시계획조례를 개정해 녹지 지역과 비도시 지역의 허용 용도와 용적률 강화를 유도하고, 2단계는 '국토계획법' 시행령을 개정해 녹지 지역과 비도시 지역의 허용 용도와 용적률을 축소하는 방법으로 접근해야 할 것이다.

가격 안정 및 시장 기능 정상화 효과 기대

용적률 거래제는 지금까지 도입 필요성이 강조돼왔던 개발권 양도제를 한국 실정에 맞게 변형함으로써 제도 도입의 가능성과 타당성을 높이는 효과가 있다. 개발권이 아닌 용적률을 거래시키는 방법으로 접근함으로써 토지 소유권에서 개발권을 분리하는데 대한 소모적인 법리 논쟁과 제도 도입에

대한 정서적 반감을 줄여 손익 조정 장치 제도화의 걸림돌을 제거할 수 있다. 또한 전국에 전방위적으로 적용되는 정책의 획일성에서 벗어나 일부 지역을 대상으로 도입해 적용하는 정책의 지방화 방안을 검토함으로써 정책 도입의 실천성을 높일 수 있다. 제도 도입 초기에 토지 이용 규제를 강화시키지 않더라도 용적률 거래제를 실시할 수 있는 방안을 제시함으로써 토지 이용 규제 강화에 따른 주민 반발 등 제도 도입의 중요 장애 요인도 해소할 수 있다. 특히 범용적으로 활용할 수 있는 용적률 가치 기준표를 작성함으로써 용적률 거래의 번거로움을 줄이고, 용적률 거래권을 양도하는 지역과 매입하는 지역을 확대시킬 수 있는 장점이 있다.

이처럼 용적률 거래제는 시장 기능에 의해 개발 이익을 환수하고 개발 손실을 보상함으로써 극도로 왜곡된 토지 시장 기능을 정상화하는데 기여할 수 있다. 우선, 지가를 안정시키고 도시 용지 공급을 촉진할 수 있다. 일정 밀도 이상으로 개발하려면 용적률을 매입해야 하기 때문에 사전에 개발 이익이 발생할 수 있는 여지를 축소해 개발 이익을 겨냥한 가수요와 투기적 기대 심리를 차단할 수 있다. 따라서 개발 지역에 대한 투기 수요를 차단함으로써 투기에 의한 급격한 지가 상승을 막을 수 있고, 실수요자에게 적절한 가격으로 도시 용지를 공급하는 등의 효과를 거둘 수 있다.

용적률 거래제가 도입될 경우 개발자가 용적률을 매입하더라도 상대적으로 저렴한 가격으로 개발 용지를 확보할 수 있어 개발 단가는 용적률 거래제 도입 이전보다 낮아지게 될 것이므로 토지 시장 정상화에 기여할 수 있을 것이다. ☞