

Research Paper

도시 경관관리를 위한 개발권양도제 정책도입에 관한 연구: 리츠 접목을 중심으로

하동오* · 염재원** · 정주철*

부산대학교 도시공학과*, 인천연구원**

Applying the TDR for Urban Landscape Management: Focusing on the Use of REITs

Dongoh Ha* · Jaeweon Yeom** · Juchul Jung*

Department of Urban Planning and Engineering, Pusan National University*
The Incheon Institute**

요약: 무분별한 난개발이 가져오는 무질서한 고층 개발로 인하여 도시공간의 연속성이 파괴되고 있다. 이로 인한 도시경관 악화가 주요 도시문제로 대두되고 있다. 주민들의 기본적 권리인 조망권 및 일조권이 박탈되고 도시민들이 함께 누려야 할 경관이 사유화되는 등 무질서한 고층 개발은 도시환경에 악영향을 끼친다. 연속성 있는 도시경관을 조성하기 위해서는 무분별한 고층 개발을 제재하고 피해지역에 대한 보상이 필요하다. 이를 위한 다양한 규제들이 진행됐지만, 규제만으로는 고층 개발에 대한 압력과 그로 인한 피해를 극복하기는 어렵다. 이에 보상제도를 도입하려는 논의가 진행되었고, 토지소유권과 개발권을 분리하여 개발권에 대한 보상을 받는 방식의 개발권양도제(TDR)를 도입이 주목받아 왔다. 하지만 국내에서는 개발권 분리에 관한 다양한 문제로 제도 도입에 어려움을 겪고 있다. 이에 본 논문은 TDR 도입의 한계를 극복하기 위하여 부동산투자신탁(REITs)의 개념과 특징을 분석하고 효과적 경관 관리를 위해 REITs를 접목한 개발권양도제 정책모형을 제시하였다.

주요어: 경관관리, 개발권양도제, 리츠

Abstract: The continuity of urban space is being destroyed by disorderly high-rise development caused by reckless development, and the resulting deterioration of urban landscape is emerging as a major problem. Disordered high-rise development is adversely affecting the urban environment, such as depriving residents of the basic rights of view and sunlight and privatizing the scenery that urban residents should enjoy together. In order to create a continuous urban landscape, indiscriminate high-rise development is restricted and compensation for the affected areas is needed. Various regulations have been carried out to this end, but it is difficult to overcome the

First Author: Dongoh Ha, Tel: +82-51-510-3521, E-mail: gkehddh@naver.com, ORCID: 0000-0003-2298-0890

Corresponding Author: Juchul Jung, Tel: +82-51-510-3521, E-mail: jcjung@pusan.ac.kr, ORCID: 0000-0003-2152-2345

Co-Author: Jaeweon Yeom, Tel: +82-32-260-2734, E-mail: jaywo7@ii.re.kr, ORCID: 0000-0001-7856-957X

Received: 14 August, 2023. Revised: 21 August, 2023. Accepted: 22 August, 2023.

pressure and damage to high-rise development by regulations alone. Accordingly, discussions have been underway to introduce a compensation system. Among them, discussions on the introduction of a 'Transfer of Development Right' (TDR) in which land ownership and development rights are separated and compensated for development rights have been drawing attention. However, in Korea, it is difficult to introduce the system due to various problems related to the separation of development rights. In order to overcome the limitations of the introduction of TDR, this paper analyzed the concepts and characteristics of 'Real Estate Investment Trusts' (REITs) and presented a policy model for the development right transfer system incorporating REITs for effective landscape management.

Keywords : Landscape management, TDR, REITs

I. 연구의 배경 및 목적

무질서한 고층 개발은 도시공간의 연속성을 파괴하고 도시경관을 훼손하는 난개발 중 한 예시이다. 무질서한 고층 개발은 일부 주민들의 기본적 권리인 조망권 및 일조권을 박탈하며 도시민들이 함께 누려야 할 경관을 사유화한다. 고층 개발로 인한 이익의 불평등을 넘어 피해가 나타나게 된 것이다. 특히, 한국은 난개발과 높은 인구밀도 등으로 토지와 주택을 중심으로 한 사회적 불평등 및 양극화 문제가 다른 사회·경제적 요인에 비해 큰 것으로 나타난다. 토지가격에 따른 불평등을 넘어 조망권, 일조권, 도시경관 문제까지 불평등이 확장되고 있다. 도시가 서 있는 토지는 인간 생활과 생산을 위한 기반이자 헨리 조지(Henry George)가 '진보와 빈곤'을 통해 지적한 불평등의 근원이다(Lee & Byun 2019). 도시는 이러한 특수성을 가진 토지 위에서만 존재할 수 있으며 그 특징에 따라 항구적 불평등은 가속화된다. 도시 계획은 불평등을 최소화하여 도시의 공공 복리를 강화하기 위한 의무를 가진다.

도시계획은 무질서한 고층 개발을 제재하고 연속성 있는 도시경관을 조성하기 위해 법과 정책에 입각한 규제를 시행한다. 하지만 규제만으로는 원활한 정책 효과 실현이 어려우며 일부 도시민들의 피해를 보상할 방법은 요원한 상황이다. 이에 고층건물로 인해 피해를 받는 지역에 대한 보상정책이 필요하다. 이익을 보는 지역과 피해를 보는 지역에 대한 형평성을 확

보하여 Win-Win 전략을 수행함으로써 원활한 도시 경관관리를 달성할 수 있다. 이러한 논의는 토지이용 규제과정에서도 다수 발생해 왔다. 문화재 보존, 환경보존 등을 통해 피해를 보는 지역과 이익을 보는 지역이 분리됨에 따라 이들을 위한 정책적 논의가 진행되었다. 이를 해결하기 위한 논의 중 하나로 토지소유권과 개발권을 분리하여 개발권에 대한 보상을 받는 방식의 개발권양도제(TDR, Transfer of Development Right) 도입이 있다. 개발권양도제는 보전이 필요한 지역(송출지역)의 개발을 규제하는 대신 개발 가능지역(수용지역)에 개발권을 양도시키는 방법이다. 하지만 한국에서는 개발권 분리에 관한 법률적 문제, 송출지역과 수용지역의 1:1 결합방식의 한계, 개발권 평가 및 관리 기준 등의 문제로 인해 개발권양도제가 제도화되지 못했다. 개발권양도제를 개선하기 위해 용적률 거래제를 도입하려는 시도가 존재해왔지만, 개발권 분리와 관련된 법적 문제 이외의 한계점을 극복하지 못했다(Kim et al. 2005).

본 논문은 고층 건축물 개발지역을 대상으로 효과적 경관관리 및 피해 주민들에 대한 보상을 위해 개발권양도제(TDR)를 바탕으로 한 신규 정책 연구를 진행하였다. 또한 문헌 연구를 통해 개발권양도제 도입과정에서의 문제점을 고찰하고 이를 극복하기 위해 리츠(REITs, Real Estate Investment Trusts)를 접목한 새로운 정책을 제안하고자 한다.

II. 이론 및 선행연구 고찰

1. 도시 경관관리의 필요성

도시 경관은 도시 전체의 이미지를 구성하여 도시가 가진 공간과 환경의 가치를 나타낸다. 도시 경관을 원활하게 관리하기 위해서는 도시계획 차원의 관리가 필요하다. 국내에서는 2007년 경관법이 제정됨에 따라 각 지자체는 도시경관을 계획적으로 관리해 왔다. 도시경관을 결정하는 데에는 다양한 요인들이 포함되지만, 건축물의 높이가 큰 영향을 미친다(Kim & Lee). 특히, 구릉지나 우수한 자연경관과 인접할 경우, 적절한 공공의 개입이 없다면 우수한 조망을 이용하기 위해 고층건물 개발이 유도된다. 이러한 산발적이고 개별적인 고층건물 개발은 전체적 도시경관에 부정적 영향을 준다. 이를 막기 위해 국토계획법에서 지정한 용도지역별 층수 기준, 건축법에 따른 사선제한, 가로구역별 높이 기준 등을 통해 높이규제를 시행하고 있다. 또한, 특정 지역에 대해 수단으로써 용도지구에 따른 기능, 건축물의 높이, 형태의 규제가 이루어지고 문화재보호법에 따른 규제들 역시 별도로 존재한다.

하지만 2015년 도로 사선제한이 폐지됨에 따라 고층건물 개발은 더욱더 가속되고 있다(Jun & Kim 2021). 또한, 가로구역별 높이 제한이 지정되지 않은 지역에서는 높이 관리체계의 문제가 발생하게 되었다. 특히 상업지역들을 대상으로 초고층 건축물들이 계속해서 건설되고 있다. 이러한 무분별한 고층건물의 난립은 도시경관 파괴와 함께 주변 지역에 대한 조망권 및 일조권의 침해가 발생하게 된다. 따라서 적정 높이규제와 함께 조망권에 대한 일정 부분의 보상이 필요하다. 보상 없는 규제만 시행한다면 피해지역에서도 개발압력이 높아질 것이며 이는 난개발로 이어져 악순환을 반복하게 된다.

서울시에서는 법정 경관계획을 통해 서울 전역 통경축과 조망점을 지정하고 있으며, 도시 전체 차원에서 필요한 경관 형성을 계획적으로 관리해 왔다. 하지만 최근 낙후된 도심 재개발을 위해 고도지구에 대한 개발 완화를 추진하고 있다(Yoon 2023). 이는 도심 재개발이라는 공공적 목표와 경제적 여건을 마련

하려는 조치이다. 전국의 낙후된 도심들 역시 재개발이 필요하며 향후 서울시 외에도 고층건물 개발을 위한 개발압력이 강해질 것이다. 따라서 고층건물 개발을 위한 새로운 경관관리를 위한 정책과 가이드라인이 필요하다.

본 논문에서는 고층 빌딩이 건설되는 지역을 대상으로 경관 문제, 기본권 문제, 경제적 형평성 등의 갈등을 해결하기 위한 정책전략으로 개발권양도제를 제시한다. 이를 통해 고층 건축물 개발에 대한 적절한 가이드라인을 제시하고 개발로 예상되는 피해를 보상할 수 있는 정책전략을 제안하고자 한다.

2. 개발권양도제 도입의 문제

개발권양도제는 개발을 억제하여 보존하고자 하는 지역의 개발권을 개발이 가능한 토지의 소유자에게 매각할 수 있게 함으로써 개발이 억제당하는 토지의 소유자에게 개발의 양도 대가로서 토지이용규제로 인하여 발생하는 손실을 보상하는 제도이다(Kim 1981). Figure 1과 같이 송출지역과 수용지역을 설정한 뒤 개발권을 양도하고 이로 인한 보상을 수용하는 것이다. 국내에서는 과거부터 개발권양도제 도입에 관한 다양한 논의들이 진행됐다. 개발권양도제는 토지이용규제로 인한 토지 소유자 혹은 재산손실이 발생하는 시민들을 대상으로 시장경제 아래에서 자연스럽게 보상을 제시하는 방법으로(Lee et al. 2005), 국내의 엄격한 토지이용규제 과정에서 발생하는 다수의 민원과 갈등을 해결하기 위한 제도로서 주목받아 왔다(Kim et al. 2005). 특히 공원녹지, 문화재 보존지역 등 공익을 우선시해야 하는 토지이용 대상 지역

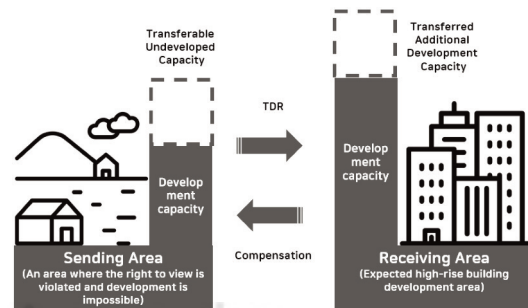


Figure 1. Conceptual diagram of the Transfer of Development Right (TDR)

서 유용하게 활용될 수 있을 것으로 기대됐다. 개발권양도제를 통해 토지이용계획을 엄격하게 적용하여 공익을 실현함과 동시에 사적 이익을 규제하지 않는 도시계획의 실현을 목표로 한 것이다.

개발권양도제의 효과성 및 의의에도 불구하고 법적인 이해 관계의 충돌, 개발권과 소유권의 분리 불가능 등(Kim et al. 2005)의 문제로 인해 제도화 및 도입의 첫발자국을 내딛기도 쉽지 않은 상황이다. 또한, 도입 이후 개발권양도제 적용 지역을 설정하는 과정에서 예상되는 송출지역과 수용지역의 연결기준 설정, 개발권에 대한 개념 정리 등 시행과정에 예상되는 다양한 문제들이 산적한 상황이다. 이러한 난관들에도 불구하고 개발권양도제를 공익을 위한 사업에 적용하는 연구들은 지속하여 왔다. 서울 도심부 임대주택 공급, 대구 역사문화 환경 보존 등 다양한 주제에 관한 다양한 연구들이 그 예이나 여전히 하나의 제도로 자리 잡지는 못하였다(Kim et al. 2010; Jung & Kim 2016). 또한, 개별 연구마다 개발권을 상정하는 방식 역시 모두 달라 명확하게 개발권을 정의하지 못하고 있다(Lee & Bae 2013). 개발권양도제는 공공성을 추구하고 시장에서의 재분배를 통한 효과적 토지이용을 추구한다는 점에서 매우 매력적인 제도이다. 하지만 이를 제도화하기에는 많은 어려움이 남아있다. 이에 현재 실행 중인 제도와의 연계를 통해 개발권양도제를 도입할 수 있도록 수용성 향상방안을 고민할 필요가 있다.

본 논문에서는 도시경관 관리를 위해 고층건물 개발로 인하여 피해를 보는 지역을 송출지역으로 선정하고 고층 건축물 개발을 진행하는 지역은 수용지역으로 설정하는 개발권양도제 정책을 제안한다. 특히, 주변 지역 중 고도지구에 해당하여 건축물 고도 제한 등으로 인해 개발할 수 없거나, 개발이 어려운 지역을 중심으로 송출지역을 설정하였다. 이를 통해 송출지역 및 수용지역을 특정하여 기존 개발권양도제가 가졌던 대상지 선정의 난점을 해결할 수 있다.

3. 리츠(Real Estate Investment Trusts: REITs)의 개념과 특징 분석

본 논문에서는 개발권양도제를 제도화시키는 과정

의 어려움을 인지하고, 개발권양도제를 하나의 독립적인 제도로 제안하는 것이 아닌 리츠 제도를 통해 우회적인 도입을 제안한다. 이를 통해 수용성과 실현 가능성을 높이고자 한다.

리츠란 부동산 투자신탁의 약어로, 투자자들로부터 투자를 통해 자금을 모아 부동산에 투자·운용하고 그 수익을 투자자에게 다시 배분하는 하나의 금융상품을 의미한다. 국토교통부 리츠 정보시스템에 따르면 2023년 8월 기준 국내에는 355개의 리츠가 운영 중이며 자산총계는 약 92조 원에 달한다. 2001년 리츠의 최초 도입 이후 꾸준하게 시장이 성장하고 있으며 2023년 8월 기준 리츠 시장의 규모는 2010년 대비 약 12배 증가하였고, 운용 중인 리츠 숫자 역시 약 7배 증가하였다. 국내에서 운용되는 리츠의 종류는 부동산투자회사법 제2조에 따라 자기관리리츠, 위탁관리리츠, 기업구조조정 3가지로 구분된다. 구분 조건은 운영형태이며 자기관리리츠는 자산관리 및 운용 기능이 부동산 투자회사 내부에 있으며 위탁관리리츠는 명목상 회사를 설립하여 이를 운영하고 관리한다. 이중 위탁관리리츠가 주요 상품대상으로 국토교통부 리츠 정보시스템에 따르면 2017년부터 2023년까지 신규 인가된 249개 리츠 모두가 위탁관리리츠였다. 위탁관리리츠가 주요 상품임과 동시에 공공기관의 운영 참여를 가정하기 때문에 본 논문에서는 위탁관리리츠를 중심으로 정책을 제시하고자 한다.

리츠 제도에서 주목할 부분은 안전한 수익과 배당이다. 리츠는 운영 주체와 투자자들에게 일정 부분의 이익을 꾸준히 제공한다. 부동산투자회사법 제 28조에 따라 투자수익 중 배당가능이익의 90%를 투자자에게 배당함을 원칙으로 하고 있기 때문이다. 2020년 기준으로 배당률을 공개한 리츠들의 연평균 배당수익률은 11.1%에 달한다. 현재 운영 중인 리츠 대부분이 금융기관의 예금 이자율보다는 높은 배당률을 제공함으로써 비교적 투자가치가 높고 지속적 수익을 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 또한, 주식과 같이 시장을 통해 판매할 수 있으므로 장기적 배당을 원하지 않으면 단기 이익을 실행하는 옵션을 행사할 수도 있다. 동시에 일반적 주식시장과 달리 변동성이 비교적 낮아 고위험을 부담하지 않아도 된다는 장점도 있다. 하

지만 여전히 청산 시점이 다가옴에 따라 지가상승 기대치가 커져 리츠 가격이 커지는 것은 향후 영구적 권리 보장을 어렵게 한다는 문제점은 존재한다(Cho & Kim 2011).

리츠는 완성된 수익형 부동산을 장기적 안목을 바탕으로 투자하여 임대료 및 운영료를 얻는 것을 주요 목표로 한다. 이를 위해서는 투자·운영단계의 참여가 필요한데 리츠는 개발단계에서 구성된 부동산 이득을 투자 운영단계에서 활용할 수 있다. 리츠로 인해 높은 개발이익이 예상되는 부동산들에 대해 개발단계에서부터 참여하여, 선점 보유를 통해 운영 수입을 올리는 것도 가능하다(Park 2017). 그렇기에 경관관리를 위한 고층 개발 이익공유의 목적으로 도입하기 적합하다.

4. 개발권양도제 도입을 위한 리츠(REITs)의 접목

리츠는 토지가격 상승 및 임대수익을 통해 수익을 창출하며, 비교적 높은 안전성과 장기적 배당이 가능하다. 이를 통해 고층 건축물로 인해 발생하는 수익을, 고층 개발로 인해 피해를 보는 지역에 지속해서 보상할 수 있다. 이미 리츠의 다양한 가능성에 주목하여 리츠를 공공개발과 연계하려는 연구들이 진행되어왔다. 국내 리츠를 개선하여 임대주택 건설에 적용하거나(Seo & Cho 2013), 노인복지주택 활성화에 관한 연구(Ha 2016), 도시재생사업에서 리츠를 활용하는 방안에 관한 연구(Park 2017) 등이 그 예시이다.

해외에서도 리츠를 공공사업에 활용하고 있다. 일본의 경우 영리 기반의 민간 투자·운영을 지원하고 있으며, 특히 부동산회사를 통한 Sponsored REITs 구조를 통해 임대주택을 공급하고 있다(Park 2019). 미국은 부담 가능 주택 리츠를 활용하여 시장경제 내에서 주거복지를 확대하고 있다(Park 2018). 국내에서는 공공사업을 중심으로 리츠를 활용하는 것에 비해 해외에서는 민간주도의 리츠를 활용한다는 특징이 있다. 이는 리츠 제도의 성숙도의 차이라고 볼 수 있다. 국내에서도 해외와 같이 다양한 리츠 제도를 활용하기 위해서는 정부가 나서 리츠를 적극적으로 운용하여 민간시장까지 확대할 필요가 있다.

국내에서 리츠를 도입하려는 사업들은 대부분 초

기 자금확보의 어려움, 일정 부분의 배당이 요구된다는 공통점을 가진다. 이는 개발권양도제의 개발증진과 분배라는 목적성과 궤를 일치한다. 개발권양도제가 재산권과 개발권의 분리에 대한 법적 논쟁에 따라 원활한 제도 도입이 진행되지 않고 있는 것을 고려하면 리츠 제도를 통해 개발권양도제의 효과를 기대할 수 있다. 사업과정 중, 일부 부동산을 리츠로 지정하고 해당 지분은 수용지역에 제공하여 금융이익을 제공함으로써 일종의 개발권양도제와 같은 효과를 내는 것이다. 또한, 사업과정에 리츠를 접목함으로써 사업자에게는 추가 용적률을 허용하는 인센티브를 제공하여 적극적 참여를 유도할 수 있다. 운용과정에서 해당 리츠를 영속형 펀드로 유도하여 하나의 개발권으로 인정받을 수도 있다. 하지만 현재 대부분의 국내 리츠의 수익구조는 단기 또는 기간만료형이기 때문에(Cho & Kim 2011) 운영 및 임대료에 대한 수익보다는 기간만료 시의 시세 차익에 대한 기대를 바탕으로 이익을 추구하는 경향이 있어 이를 장기적 상품으로 유도해야 한다.

리츠와 개발권양도제를 접목한 정책모형은 개발권양도제를 법적 제도로 승격시키지 않고도 조례 및 일부 법률 조항 개선을 통해 개발권양도제에 따르는 혜택을 제공할 수 있을 것으로 예상된다. 또한, 지방정부의 기준을 바탕으로 경관 훼손 및 조망권의 침해, 경제적 소외가 중첩되는 지역에 대해 보상을 적용한다면 효과적인 도시 개발 및 경관관리가 가능하다.

III. 리츠를 접목한 개발권양도제 모형

1. 리츠를 접목한 개발권양도제 모형

Figure 2는 리츠를 접목한 개발권양도제 정책모형의 개념도이다. 기존 개발권양도제와 달리, 지방정부가 참여하여 개발권 이양이 아닌 인센티브를 통한 건축물 높이 관리가 핵심이 된다. 또한, 최고높이에 대한 추가적인 인센티브를 제공한다. 이를 통해 민간시장 차원에서 합리적 가격 결정을 바탕으로 해당 인센티브를 획득할 것인지 자율적으로 결정하게 한다. 개발 주체가 인센티브에 따른 추가 이득이 더 크다고 판단되면 개발을 시행할 것이다. 만약 개발 주체가 해

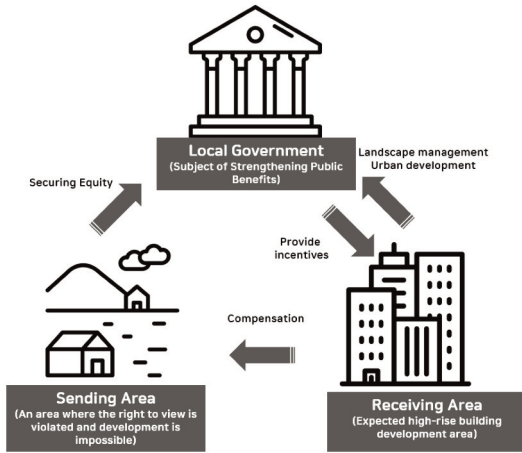


Figure 2. Conceptual diagram of the TDR incorporating REITs

당 인센티브를 받지 않는다면 경관을 파괴하거나 조망권을 해치는 무분별한 고층건물 개발이 이루어지지 않을 것이다. 반대로 인센티브를 받고자 한다면 이로 인해 침해받는 지역에 대한 보상이 가능해 도시의 효율적 경관관리와 함께 형평성의 제고도 가능해진다.

Figure 3은 해당 정책모형을 도식화한 것이다. 리츠를 접목한 개발권양도제 도시정책 모형을 살펴보면 우선 지방정부는 수용지역과 송출지역을 선정해야 한다. 지속가능한 도시 발전을 위해 고층 건축물 건설이 필요한 지역 중 도시 전체의 경관관리의 필요성이 높고 개발로 인해 조망권 등의 피해를 줄 수 있는 곳을 수용지역을 선정한다. 이후 수용지역의 고층건물로 인해 피해를 받게 되는 지역을 송출지역으로 선정한다. 이 과정에서 뷰콘(View-Corn) 기법 등을 활용하여 송출지역이 조망권, 일조권 등의 침해 여부를 판단하고, 경제적 형평성을 고려하여 가장 소외되는

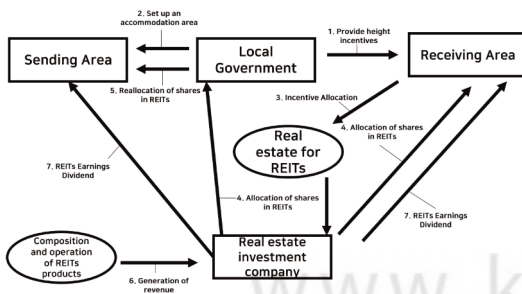


Figure 3. TDR Policy Model with REITs

지역을 우선하여 지원할 수 있어야 한다.

이후 해당 수용지역에서의 고층 건축물 건설 시, 개발 주체는 건축 허가를 위한 협상 혹은 심의과정에 높이 인센티브를 받는 대가로 대상 건축물의 일부 부동산을 리츠 상품으로 제공한다. 개발 주체가 건설을 결정하면 심의과정에서 세부 사항을 조율한 후, 고층 건축물 일부의 소유권을 위탁관리리츠를 위한 부동산 투자회사로 할당한다. 부동산 투자회사는 이를 리츠 상품으로 구성한다. 지방정부는 조율 및 중재를 통해 적절한 이윤 분배를 위한 숙의 과정을 거쳐 리츠 지분을 송출지역 주민과 수용지역의 개발 주체에게 할당한다. 이때, 지방정부는 공공의 대표로서 우선 리츠 지분을 확보한 뒤 행정제도를 통해 송출지역 주민들에게 분배함으로써 송출지역 주민들에게 편의성과 투명성을 보장해야 한다. 일련의 과정을 통해 부동산 투자회사는 구성된 리츠를 바탕으로 수익을 창출하게 되고 송출지역 주민 및 수용지역의 사업자는 지속해서 이익을 배당받게 된다.

본 제도는 개발권양도제의 목표를 실현하기 위해 리츠를 접목하였다. 개발권양도제의 목적은 효과적이고 형평성을 고려한 도시관리다. 이를 위해 대상지 선정과정에서는 고층 개발로 인한 피해 외에도 향후 개발 가능성, 기존 제도로 인한 역차별 여부 등을 고려해야 한다. 개발제한구역, 문화재 보호 구역 등 개발행위의 규제로 고층 건축물이 제공하는 수혜를 예상하기 어려운 지역들을 지방정부가 유연하게 판단하여 송출지역으로 설정할 필요가 있다.

2. 리츠를 접목한 개발권양도제 모형을 위한 제도적 지원

리츠를 접목한 개발권양도제 정책에서 가장 중요한 요소는 높이 기준과 인센티브의 정도다. 기존의 법과 제도를 그대로 유지한 채 추가 인센티브를 제공하는 것은 오히려 경관을 파괴하는 난개발로 이어질 수 있다. 이에 해당 제도로 제안되는 인센티브 없이는 조망권 및 일조권을 방해하지 않는 적정개발만이 가능하도록 기준높이를 일부 감소시킬 필요가 있다. 감소한 기준높이를 인센티브로 제공하면, 기존 도시계획의 높이 및 경관관리와의 상충하는 부분을 최소화해

원만한 제도 도입을 가능케 할 수 있다.

지방정부가 송출지역 주민들에게 제공하는 리츠 지분에 대해서도 제도적 지원이 필요하다. 일반적으로는 현재 거주하는 송출지역 주민들에게 지분을 분배하여 제공할 수 있겠지만, 이 경우 주민들이 단기 매매를 통한 차익을 실현할 가능성이 크다. 이는 일조권과 조망권 침해에 대한 일차원적 보상의 형태에 그치게 된다. 또한, 거주자의 이전으로 인해 리츠 분배 이후에 입주하는 주민들에게는 명확한 보상을 제시할 수 없어 지속적 보상이라는 목표를 달성할 수 없다. 이에 주민 개개인들에게 직접 배당하는 것이 아닌 지방정부가 리츠 권리를 보유하고 배당 수익만 분배하는 방식도 가능하다. 이를 통해 비교적 장기간의 보상이 가능하고 주소지를 토대로 수익을 분배하기 때문에 주민들의 이동에도 유연하게 대응할 수 있다. 하지만 리츠의 한정된 기한, 시장 상황에 따른 손실 발생 등으로 인한 약점을 가진다. 이에 개인에게 제공되 매매 제한 기간을 늘려 장기적 리츠를 보유하게 하고, 매매 시 지방 정부에게만 매매를 가능케 하거나 기금화하는 등의 제도적 지원이 필요하다.

IV. 결론

본 논문은 난개발, 특히 무질서한 고층 개발로 인해 심화하는 도시경관 관리문제와 도시 불평등 해소를 목표로 리츠를 접목한 개발권양도제를 제안하였다. 낙후된 도심의 재생, 도시경쟁력 강화를 위한 상업지역 개발 등으로 전국의 고층 개발에 대한 압력은 나날이 증가할 것으로 예상된다. 이로 인해 일조권, 조망권 등의 피해를 보는 지역 역시 자연히 늘어날 것이며, 적절한 보상이 없다면 해당 지역에서 불만이 누적되고 형평성을 이유로 개발압력이 커질 수밖에 없다. 이는 도시 전체의 난개발을 초래하고 경관관리 실패 및 고층 건축물로 인한 피해지역의 증가로 이어질 것이다. 리츠를 접목한 개발권양도제는 이러한 상황을 막기 위해 고층건물이 건설되는 수용지역에는 인센티브를 제공하는 선택적 규제정책을 시행하고 피해를 보는 송출지역에는 적절한 보상을 제공하여 효과적 도시경관관리 및 도시 불평등 문제를 해결하는 제도가 될

수 있다. 도시의 효과적 관리를 위해 개발권양도제 도입에 관한 오랜 논의에도 불구하고 재산권과 개발권의 법적 문제, 송출지역 및 수용지역의 지정 기준 문제 등 제도의 도입을 가로막는 난점이 많았다. 이에 본 논문은 리츠를 접목하여 기존 개발권양도제 도입과정의 문제들을 해결하고자 하였다. 금융상품의 일종인 리츠를 활용하여 재산권과 개발권의 법적 난제를 우회하는 방안을 제시하였다. 또한, 지방정부를 정책에 포함해 숙의 과정을 거쳐 송출지역과 수용지역을 설정하도록 하였다. 지방정부는 제도 전체를 조율하면서 경관관리를 위한 방향성을 제시하고, 난개발의 유도를 막기 위해 기존 높이규제를 보완하고 높이 인센티브를 통해 개발 주체의 참여를 유도한다. 동시에 고층건물로 인해 조망권 및 일조권을 침해당하는 지역에 리츠를 통해 얻는 수익을 분배한다. 리츠를 접목한 개발권양도제를 통해 도시 불평등을 해결하고 높이 관리에 더 적극적으로 나설 수 있게 되는 것이다. 특히 고층 건축물이 건설됨으로써 도시의 경관과 조망권은 반영구적인 영향을 받게 된다. 따라서 이에 대한 적절한 보상 역시 장기적으로 이루어져야 한다. 이 부분에서 리츠라는 금융상품은 장기적 운용을 가능케 한다. 물론 단기차익을 통한 수익성 실현에 초점을 두는 리츠 특성을 감안하여 일정 기간 매매 제한 및 지방정부를 통한 거래만을 가능케하는 제도적 지원이 필요하다. 향후 본 제도가 확대되면 부동산 투자회사를 지방정부 차원에서 운영하여 장기적 수익을 모색하는 방안도 기대할 수 있다. 또한, 제도가 성숙되면 계획 단계에서부터 지방정부가 참여하여 개발의 방향성을 같이 고민할 수 있다. 이는 경관관리를 위한 가이드라인 제공을 넘어 하나의 공동체로서 지속가능한 도시 개발을 추진하게 할 것이다. 이를 통해 개별 개발로 인해 생기는 난개발을 막고 도시 전반에 걸친 경관관리가 가능해질 것이다.

다만 본 논문에서 제시한 정책모형을 실현하기 위해서는 건축물 높이에 대한 명확한 기준을 지방정부에서 설정할 필요가 있다. 높이 관리를 위한 기준이 불분명하다면 난개발을 조장하는 새로운 수단이 될 뿐이다. 또한, 리츠의 원활한 운용을 위해 투자자 유치 확대방안과 위탁관리리츠 운용방식에 대한 논의도

필요하다. 특히, 개별 리츠 수익성이 악화할 경우를 대비하여 지방정부가 운용하는 리츠를 통합하는 지역 통합 리츠로의 운용 등 제도의 지속가능성을 높이는 방안도 필요하다.

본 논문에서 제시한 리츠를 접목한 개발권양도제 정책은 개발권양도제 도입을 원활하게 추진하는 마중물 정책으로서 향후 개발권양도제 확대의 초석이 될 것으로 기대한다. 최근 복합 재개발 등 한정된 도시 공간 구조를 활용하기 위해, 혁신적 도시관리를 위한 정책들에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 개발권양도제는 여전히 도입에 난항을 겪고 있지만, 그 의의와 방향성은 경관관리 및 도시계획이 추구하는 지속가능성의 목표와 합치한다. 제도 그 자체의 목적성이 타당하다고 판단될 경우 기존에 시행 중인 다른 정책들과 연계하여 실현 가능성을 높일 필요가 있다. 이에 개발권양도제를 응용하여 새로운 형태로 정책을 제시할 필요가 있다. 리츠를 접목한 개발권양도제는 기존 개발권양도제의 목적성을 활용하기 위한 우회적 접근방식이자 응용 정책이다.

헌법 제35조 제1항에는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며 국가와 국민은 환경 보존을 위하여 노력하여야 한다.”가 명기되어 있다. 무분별한 고층 건축물 개발은 조망권과 일조권을 침해하고 도시의 쾌적한 경관을 파괴하여 헌법적 가치를 훼손한다. 리츠를 접목한 개발권양도제는 헌법 가치의 훼손을 막고 효과적 경관관리와 도시의 불평등을 해소하는 정책이 될 수 있다.

사사

이 과제는 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음.

References

Cho HM, Kim KM. 2011. Correlation Analysis between the Korean REITs and the Property Market and the Capital Market. *The Korea Spatial Planning Review* 69-86. [Korean

Literature]

Ha CH. 2016. How to Revitalize senior housing using REITs. *Business Law Review* 30(2): 281-302. [Korean Literature]

Jeong JW, Kim CY. 2016. A Study on Application Transfer of Development Rights (TDR) for Preservation of Historic Cultural Resources – Focusing on the Areas of Joong-gu, Daegu. *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design* 17(5): 5-21. [Korean Literature]

Jun JH, Kim CH. 2021. Investigating the Improvement Direction of the District Unit Plan for Inside Commercial Areas According to the Abolition of the Setback Regulation from Road Width – Focused on Status Analysis of Development Activities on the Inside Commercial Area in Bangi-dong, Songpa-gu, Seoul. *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design* 22(2): 39-57. [Korean Literature]

Kim HS, Cheong WH, Hur JW, Lee YS, Kim KS. 2005. A Study of the Legislation of TDR (Transfer of Development Right). *Journal of Korea Planning Association*. 40(5): 7-23. [Korean Literature]

Kim HS, Lee WY. 2011. A Study on the Characteristic of the High-rising Mixed-use Building based on View of Landscape Design Convergence Study 10(2): 45-60. [Korean Literature]

Kim SJ, Choi MC. 2010. Application of TDR (Transferable Development Right) to Provide Affordable Rental Housing in the Downtown of Seoul. *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design* 11(2): 63-76. [Korean Literature]

Kim SY. 1981. Ownership and development rights of land (awards). *Urban Affairs* 16(10): 81-

100. [Korean Literature]
- Lee IS, Bae JH. 2013. The Applicability of Transaction Systems for the TDR Program. Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design 14(3): 131-143. [Korean Literature]
- Lee Sh, Byun CH. 2019. Discussion of the concept of land disclosure and policy design: from the perspective of sharing development profits. National Land Planning 54(2): 122-140. [Korean Literature]
- Lee YS, Hur JW, Kim KS, Cheong WH, Kim HS. 2005. An In-depth Comparative Case Study on Transfer of Development Rights. Journal of Korea Planning Association 40(6): 117-133. [Korean Literature]
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport REITs Information System [Internet]. [cited 2023 Aug 18]. Available from: <http://reits.molit.go.kr/>
- Park WS. 2017. Applications of REITs in Urban Regeneration Projects. SH Urban Research & Insight 7(2): 1-17. [Korean Literature]
- Park WS. 2018. Application of Capital Market for Expanding Housing Welfare – Case Study of Affordable Housing REITs in US. Journal of the Economic Geographical Society of Korea 21(3): 231-253. [Korean Literature]
- Seo MS, Jung IH, Cho JH. 2013. A Study on Measures to Improve of Rental Housing REITs – Focusing on Feasibility and Structure –. Residential Environment : Journal of the Residential Environment Institute of Korea 11(1): 85-95. [Korean Literature]
- Yoon BR. 2023. Seoul Metropolitan Government formed a public-private TF to improve urban planning regulations. Yonhap News. 2023. 03.08. [Korean Literature]