

서울연구원
정책리포트
185

2015. 1. 19

서울시 주택재개발사업의 공공시설 및 임대주택 확보실태와 개선방안

맹다미

서울연구원
연구위원

서울시 주택재개발사업의 공공시설 및 임대주택 확보실태와 개선방안

	요약	3
I.	주택재개발사업의 공공시설과 임대주택 확보실태	4
II.	해외사례의 시사점	9
III.	주택재개발사업의 공공성 확보를 위한 정책 제언	12

맹다미

서울연구원
연구위원

02-2149-1178
dmaeng@si.re.kr

서울시는 주택재개발사업에서 민간부문의 주도적인 공공기여를 통해 공공시설과 재개발임대주택을 양적으로 확충해왔다. 하지만 저성장, 부동산 경기 침체 등 사회경제적 여건 변화로 사업이 정체되어 공공시설과 임대주택의 공급에 어려움을 겪게 되었다. 반면 삶의 질 향상으로 다양한 수요에 부응하기 위한 공공시설의 공급이 요구되고 있다. 따라서 저성장시대에 적합한 재개발사업의 공공시설과 임대주택 확보방안과 이에 대한 정책 마련이 필요하다.

양 중심, 획일적으로 공공시설과 재개발임대주택을 확보

주택재개발사업의 공공기여 중 도로와 공원이 90% 이상을 차지하고 있다. 공공기여가 용적률 완화 수단으로 인식됨에 따라 공공시설은 주민의 이용과 접근성에 대한 고려보다 양 중심으로 확보되고 있다. 공공시설 부담 기준도 구역 여건과 사업성이 반영되지 않고 사업구역에 일률적으로 적용됨에 따라 과도하게 공공기여를 해야 하는 구역이 나타나고 있다. 제도적으로 공공기여에 따른 건축규제 완화 관련법이 이원화되어 있어 제도 적용에도 혼란이 발생하고 있다.

일본은 공공이 사업에 참여하는 다양한 사업방식을 운용

일본은 시가지재개발사업 추진 시 자금조달을 안정화하고 사업 부담을 경감하기 위하여 다양한 체비시설 처분 제도를 마련하였다. 특히 오사카부(府) 토요나카시(市) 노다지구(區) 시가지재개발사업에서는 시와 공공기관이 ‘참가조합원’으로 참여하여 시가지재개발사업의 사업성을 보장하고 공공임대주택을 확보하였다. 또한 지역특성을 반영한 다양한 사업방식을 적용하여 사업을 추진하였다.

저성장시대에 적합한 합리적인 방안 마련이 필요

저성장시대에 공공시설과 재개발임대주택을 확보하기 위해서는 공공의 역할을 강화하여 공공성과 사업성의 균형을 유지하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서 공공참여조합원 제도를 도입하고, 다양하고 유연한 공공기여가 가능하도록 관련 제도 개선이 필요하다. 이와 함께 공공기여에 대한 통합적인 관련 지침 마련, 공공기여 방안의 다양화, 저성장시대에 적합한 기부채납 체계로 단계적 개선, 재개발임대주택의 인수비용 및 절차의 현실화 등 공공기여에 대한 행정지원체계의 개선이 필요하다.

I. 주택재개발사업의 공공시설과 임대주택 확보실태

주택재개발사업의 공공시설은 양 중심, 획일적으로 접근

사회경제적 여건 변화로 재개발사업 추진에 변화

- 공공시설과 임대주택의 확보여건이 과거와는 다른 양상
 - 경제성장기에는 공공기여에 대한 인센티브를 제공하여 공공시설과 임대주택을 확보하는 방식이 원활하게 작동
 - 사회경제적 여건은 달라졌으나 동일한 공공기여 방식을 유지

지역특성의 반영 등 공공기여는 다양성이 결여

- 주택재개발사업 추진 시 공공기여를 하면 건축규제 완화 인센티브가 부여
 - 공공기여란 사업시행자인 조합이 주택재개발사업을 추진할 때 도로, 공원, 녹지, 공공공지 등 정비기반시설을 비롯한 학교, 공공청사, 문화·체육시설 등 주민이 이용 가능한 공공시설¹⁾을 설치하여 기부채납하는 것을 의미
- 주택재개발구역의 공공기여 중 도로와 공원의 비율이 평균 90% 이상
 - 서울시 주택재개발구역 125개소에서 도로, 공원 이외에 설치되는 공공시설은 평균 10% 미만에 불과

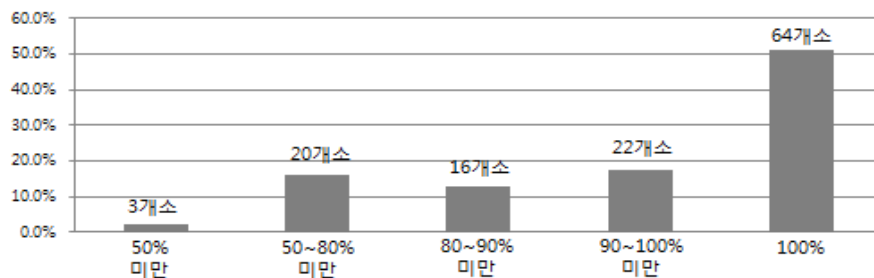


그림 1. 공공시설 중 도로 및 공원이 차지하는 비율 현황(면적 기준)

1) 국토계획법 제2조 제13호(동법 시행령 제4조)에서 공공시설은 도로·공원·철도·수도·항만·공항·운하·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거, 행정청이 설치하는 주차장·운동장·저수지·화장장·공동묘지·봉안시설, 유비쿼터스도시 통합운영센터 등의 공공용 시설로 정의. 여기서 공공시설은 포괄적인 공공용 시설을 의미하고, 제도적으로 명확한 구분이 필요할 경우에는 '공공시설'과 '공공시설 등'으로 구분하여 제시

- 획일적으로 공공시설을 확보하게 되는 원인은 다양
 - 공공시설의 규모, 종류, 위치 등을 결정하는 정비계획 수립 시 지역의 여건이나 주민 의견을 적극적으로 반영하는 제도적 기반이 부재
 - 지속적인 관리와 운영이 필요한 기부채납 시설에 대한 공공의 대응이 미비
 - 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)이 정비기반시설을 도로, 상하수도, 공원, 공유주차장 등으로 한정하여 공공시설을 협의적으로 명시
 - 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」과 ‘서울시 도시 및 주거환경정비기본계획’은 정비계획 수립 시 의무적으로 확보해야 할 공원·녹지 면적 기준을 제시

공공성보다 개발이익 증진을 우선시

- 사업시행자 입장에서 공공시설은 추가용적률을 받기 위한 수단으로 인식
 - 공공시설 확보 및 설치기준을 준수하되, 사업성에 영향을 최소화하는 한도 내에서 공공시설을 설치
- 공공시설 확보 시 시설의 입지나 형상, 규모, 시설처리 등에서 주민의 이용성과 접근성에 대한 고려가 미흡
 - 특히 공원은 효용성이 낮은 형상과 규모, 주민의 접근성·인지성이 확보되지 않는 입지, 접근을 차단하는 시설 설치 등으로 공공성 확보가 곤란



그림 2. 공공성이 낮은 공원 설치 사례

경직된 공공기여 기준의 적용으로 사업이 지연

공공기여 기준을 일률적으로 적용

- 층수 완화 또는 용도지역 상향 시 적용되는 공공시설 부담률(이하 순부담률) 기준은 개발 가능한 밀도가 상이한 사업구역별 여건이 고려되지 않고 일률적으로 적용
- 2007년 순부담률 기준 도입으로 확보할 수 있는 공공시설의 규모는 증가
- 반면에 공공기여로 인한 추가용적률을 달성할 수 없는 여건에도 불구하고, 순부담률 기준에 의해 과도하게 기부채납할 수밖에 없는 사업구역이 다수 발생
- 33개 재개발구역 중 9개소(27.3%)에서 순부담률에 의한 추가용적률이 해당 구역의 법적 상한용적률을 초과

공공시설 부담률(순부담률)이란?

- 공공시설 부담률은 무상 양여된 부지는 제외하고 순수하게 공공시설 부지로 기부채납되는 사유 토지(국공유지가 매각되는 경우 포함)의 비율을 의미. 즉 '순부담면적'에 대한 공공시설 부지 제공 후 대지면적의 비율을 의미하기 때문에 공공시설 부담률을 일반적으로 순부담률이라 명명
- 공공기여로 완화되는 용적률(상한용적률)은 순부담률을 적용하여 산정

공공시설 부담률 기준

- 층수 완화 혹은 용도지역 상향 시 해당하는 경우에 따라 관련 지침에 의거하여 순부담률이 다르게 적용

과도한 공공기여의 요구로 사업 추진이 지연

- 공공시설을 과도하게 확보해야 하는 사업구역은 사업 추진이 어렵게 됨에 따라, 오히려 공공시설과 재개발임대주택 공급에 차질이 발생
- 순부담률이 증가하면 완화되는 용적률이 커져서 어느 정도까지 사업성이 개선
- 단, 법적 상한용적률 이상의 순부담률 기준을 적용하면 도리어 사업성이 악화

건축규제 완화 관련법이 이원화되어 있어 법 적용에 혼란

- 주택재개발사업에서 공공시설을 기부채납할 때 적용되는 건축규제 완화 규정은 두 개의 관련법 조항에서 다르게 제시
- 공공기여에 따른 건축규제 완화는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)(제78조 제4항)과 함께 도정법(제4조 제9항)에서 제시
- 인센티브 적용 시설 및 대상에 있어 국토계획법(제78조 제4항)에 따른 시행령 조항(제85조 제8항)은 공공시설 부지로 한정
- 반면 도정법(제4조 제9항)에 따른 국토계획법 시행령 조항(제46조 제1항)은 공공시설 등의 부지 및 시설도 가능하도록 규정
- 공공시설 등의 부지와 시설을 제공하였지만 국토계획법 시행령 제85조를 적용받게 되면 정당한 보상이 이뤄지지 않을 뿐 아니라 다른 구역과의 형평성 문제가 발생

표 1. 주택재개발사업에서 공공기여에 대한 인센티브 기준

구분	국토계획법 시행령 제85조	국토계획법 시행령 제46조 제1항
인센티브 항목	용적률	건폐율, 용적률, 높이 제한
인센티브 적용 대상	시설 부지	시설 부지, 건축시설
인센티브 적용시설	공공시설*	공공시설 등**

* 국토계획법 제2조 제13호 및 동법 시행령 제4조의 공공시설

** ‘공공시설 등’에는 공공시설, 학교, 도시계획조례로 정하는 기반시설(공공청사, 문화시설, 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설 등)이 포함

재개발임대주택은 여건 변화의 반영이 필요

재개발임대주택을 매입하는 가격은 비현실적

- 재개발임대주택의 매입가격은 건축비와 부지 매입비로 구성되고, 건축비 산정 시 적용하는 표준건축비(2008년에 고시된 금액)는 실제 공사비보다 크게 낮은 수준

- 분양주택 건축비는 분양가상한제 적용주택의 기본형 건축비를 적용하도록 되어 있으나, 실제 공사 시 분양주택과 임대주택 공사비는 동일한 공사비 단가를 적용
- 기본형 건축비에 비해 표준건축비가 크게 낮아²⁾ 사업시행자가 임대주택을 공공에 매각 시 손해를 볼 수밖에 없는 구조가 되므로 임대주택 건설은 큰 부담으로 작용

늦은 매매계약시점으로 조합의 사업비 부담이 심화

- 「도시 및 주거환경 정비조례」는 매매계약을 임대주택의 건축공정이 20% 이상(전체 층수 2분의 1 이상 해당하는 층수의 골조공사가 완성)인 시기에 체결하도록 규정
- 마포구 A구역은 전체 층수의 골조공사 완료 시점으로 설정한 건축공정률이 50%일 때에 매매계약. 이는 실질적으로 전체 공사 후반기에 해당
- 초기 사업비 확보가 필요하며 사업비 조달의 어려움을 겪는 사업시행자에게 착공 이후 간극이 있는 매입계약 시점은 재정적으로 큰 부담

소형주택으로 공급이 제한되어 다양한 수요에 대한 부응이 미흡

- 재개발임대주택 규모별 건설비율의 기준은 주거전용면적 60㎡ 이하 소형주택으로 한정하여 공급하도록 규정
- 주거전용면적 40㎡ 미만의 최소규모로만 재개발임대주택을 확보하려는 경향을 방지하고, 주거전용면적 50~60㎡ 이하 규모도 일정 비율 확보가 가능
- 60㎡ 이하 소형주택으로만 재개발임대주택이 공급됨에 따라 60㎡ 초과 규모가 필요한 4인 또는 그 이상 가구에 대한 수요가 배제

2) 5층 이하, 전용면적 40㎡ 이하를 기준으로 2014년 3월 현재 표준건축비는 ㎡당 977.2천 원, 분양가상한제 적용주택의 기본형 건축비는 같은 기준에서 ㎡당 1,393천 원으로 일반분양주택 건축비의 71.6%에 해당

II. 해외사례의 시사점

일본은 재개발사업의 위험부담을 줄이는 제도를 구축

재개발사업의 안정화를 위한 제도적 틀과 다양한 수단을 마련

- 시가지재개발사업³⁾의 활성화를 위해 다양한 체비시설⁴⁾의 처분 제도를 마련
 - 사업 추진 시 자금조달을 안정화하고 사업 부담을 경감하기 위하여 참가조합원, 특정사업참가자, 특정건축자, 특정업무대행 등 다양한 지원 제도를 마련
 - 공공의 적극적인 참여를 유도하고 민간 사업자의 전문성과 자본을 활용하여 사업을 활성화하는 방식으로 추진

표 2. 분양리스크 안정화를 위한 체비시설 처분제도

참가조합원	특정사업참가자	특정건축자	특정업무대행
시행자 - 조합	- 재개발회사 - 지방공공단체 - 도시재생기구 등	- 모든 시행자	- 모든 시행자
선정 방법 - 조합원 2/3 이상 동의 - 지사의 인가	- 공모	- 공모(도시재생기구, 지방 주택공급공사 등 제외)	- 공모
요건 - 공적자금으로 주택을 건설하는 자 - 부동산임대업자 - 상점가진흥회 - 지방공공단체(출자법인 포함) - 지방주택공급공사 또는 일본근로성주택협회 - 사업참가에 필요한 자격 신용을 갖춘 자, 동시에 조합원 2/3 이상 동의를 얻어 참가가 인정된 자	- 체비시설을 부담할 수 있는 신용을 갖추고, 취득한 체비시설을 시가지재개발사업 목적에 적합하게 이용한다고 인정되는 자	- 정부, 지방공공단체, 도시 재생기구, 지방주택공급 공사 또는 일본근로자주택 협회 - 지방공공단체의 출자법인 - 특정 시설 건축물의 건설 및 임대, 관리 등을 목적으로 설립된 주식회사로서 시행자 또는 조합원이 과반 출자한 자 - 특정 시설 건축물을 공사하는 데 필요한 자격 신용과 양도 대가의 지불 능력이 있는 자	- 대행업무의 내용에 맞게 사업 추진에 필요한 전문 지식이나 자금력 등을 갖춘 민간 사업자 또는 공동 사업체 - 건설공사를 포함하므로 건설업 허가를 가진 사업자 또는 공동 기업체

3) 일본의 시가지재개발사업은 「도시재개발법」에 근거하여 기성시가지 내 노후 목조건축물이 밀집한 지구에서 악화된 주거환경과 저하된 도시기능을 정비하기 위해 추진. 주요 사업내용으로는 부족한 도로, 공원, 가로 등 공공시설의 계획적 정비, 양호한 생활환경을 갖춘 도시형주택 공급, 업무시설 현대화 등으로 구성

4) 체비시설이란 조합원 분양분을 제외하고 일반 분양분을 포함한 나머지 시설을 의미

표 계속. 분양리스크 안정화를 위한 체비시설 처분제도

	참가조합원	특정사업참가자	특정건축자	특정업무대행
역할	- 시설 건축물 일부 또는 시설 건축물 부분을 취득 - 사업진척에 수반하는 자금 부담	- 좌동	- 시행자가 취득하는 체비 시설 전부 또는 일부에 대한 취득을 전제로 건물 공사를 담당 - 당해 체비시설과 부지에 대응하는 공유지분 취득	- 사무국업무 - 조사설계계획업무 - 공사감리업무 - 공사시공업무 - 자금조달협력 - 체비시설의 최종 처분책임
비고	- 조합원으로서 일반적 규정은 모두 적용	- 시행자의 일원이 아닌 체비시설 취득 예정자 - 사업에 필요한 경비에 대한 부담금 납부 의무 배제	- 권리변환계획 인가 후에 체비시설 취득자가 결정되므로 권리변환계획 인가 이전의 사업 리스크 경감과는 무관	- 특정업무대행자가 참가조합원 또는 특정사업 참가자의 자격이 없으면, 원칙적으로 체비시설은 권리 변환기일 후 공모로 처분 - 공모로 체비시설이 처분되지 않으면 특정업무대행자가 의무적으로 최종 취득

공공의 적극적인 참여로 공공성과 사업성을 확보

공공이 조합원으로 참여하여 시가지재개발사업을 추진

- 오사카부(府) 토요나카시(市) 노다지구(區) 시가지재개발사업을 추진할 때 시와 공공기관이 '참가조합원'으로 참여하여 사업성을 확보하고 공공임대주택을 설치
- 재개발사업으로 완성된 주택 117호 가운데 조합원분을 제외한 주택 처분을 공공이 담당. 조합원으로 참여한 오사카주택공급공사가 주택 46호를 책임 분양하였고 토요나카시는 나머지 주택물량을 취득하여 공영주택으로 활용
- 참여조합원 부담금이 전체 수입의 47%를 차지

다양한 사업방식을 적용하여 공공의 역할을 강화

- 시가지재개발사업과 함께 토지구획정리사업, 밀집주택시가지정비촉진사업⁵⁾ 등의

5) 방재, 거주 환경 등에 문제가 있는 밀집주택시가지에 대해 방재성능의 향상과 주거환경 개선을 목적으로 노후건축물을 철거하고 재건축하거나 생활도로 등 기반시설을 정비하는 사업

다양한 정비수법을 병행하여 사업을 추진

- 노다지구는 토지구획정리사업과 밀집주택시가정비촉진사업이 이미 결정되어 있었지만, 적용 가능한 각종 정비사업을 중복으로 적용하여 공공의 지원 규모를 확대

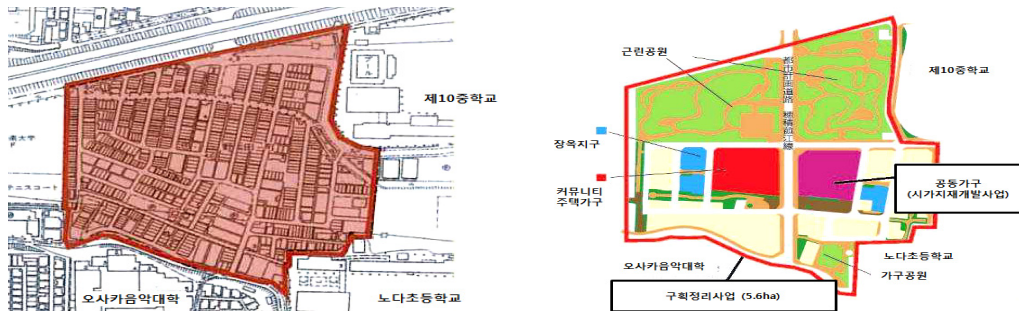


그림 3. 노다 토지구획정리사업구역 경계(좌) 및 토지이용계획도(우)

출처 : 일본 국토교통부(<http://www.mlit.go.jp>)

- 토지소유자, 전출자, 임대인 등 거주민 특성에 따라 각각의 생활재건 메뉴를 제공하여 사업 진행 시 합의를 유도하고, 자금 조달능력에 따라 적합한 사업방식을 적용
- 권리자의 자금능력 및 의향, 소유한 필지 여건 등 권리자의 유형에 대응하여 공동재건축, 장육재건축, 필지단위 재건축 등 다양한 재건축방식을 도입하여 지원

표 3. 권리자 유형에 따른 재건축방식*

재건축타입	대상자	주요 내용
공동재건축 (재개발아파트)	소규모 택지, 자력개발 곤란자	- 토지소유권 건물보상비를 주택면적으로 권리 변환하여 현 상태와 동일한 주택면적을 확보하는 재개발아파트 공동재건축 형식 - 차지인은 차지권, 건물보상비에 따라 주택면적 확보
장육(長屋)재건축 (타운 하우스)	소규모 택지, 필지 유지 희망자	- 건물보상비를 활용하여 현재의 대지면적과 주택면적을 확보
필지단위 재건축	일정 규모 이상 필지의 단독주택 소유주	- 개별 재건축
커뮤니티주택	지구 내 주택 빈곤자	- 주택 빈곤자를 구제하기 위한 공공임대주택(시 건설)에 입주
임대주택재건축	임대주택사업자	- 보조금(밀집시가정비사업), 특례용자 등을 활용한 공동주택 재건축

* 우리나라의 주택재건축사업과 같은 정비사업의 종류가 아니라, 정비사업이 추진되는 구역 내에서 기반시설과 주택부지가 재배치된 후 주택부지에서 추진되는 재건축방식을 의미

Ⅲ. 주택재개발사업의 공공성 확보를 위한 정책 제언

저성장시대에 적합한 공공성 확보방안으로 전환

저성장시대의 공공성 확보를 위한 합리적인 원칙을 마련

- 공공의 역할을 강화하여 공공성과 사업성의 균형을 유지
- 저성장시대에 민간에 의존하여 공공시설과 임대주택을 확보하는 체계는 오히려 재개발사업을 정체시켜 원활한 시설의 공급을 방해
- 공공이 적극 지원하고 참여하여 주택재개발사업의 공공성과 사업성 간 균형을 유지하는 방안 마련이 필요

공공기여의 패러다임 전환이 필요

- 기존의 경직적이고 일방적인 민간 중심의 공공기여에서 합리적이고 유연한 공공기여 방식으로 전환
- 공공시설을 이용하는 수혜자의 수요와 지역특성이 반영되며 공공의 역할을 강화하는 협력적이고 유연한 방식으로 개선이 필요

주요 추진 전략

주요 과제	추진 전략
공공의 사업 참여를 위한 공공참여조합원 제도를 도입	- 제도적으로 공공부문에 대한 참여조합원 자격을 부여 - 공공참여조합원의 공급주택 규모는 관리처분계획 시 설정 - 공공참여조합원 제도의 세부 운영기준을 마련
다양하고 유연한 방식의 공공기여가 가능하도록 제도를 개선	- 공공기여의 인정범위를 확장하여 다양한 주민 수요에 대응 - 공공기여 대상시설의 설치기준을 개선하여 유연하게 적용 - 이원화된 건축규제 완화 법률조항을 통합
공공기여에 대한 행정지원체계를 개선	- 저성장시대에 적합한 기부채납 방식으로 단계적 개선 - 공공기여 방안을 다양화 - 재개발임대주택의 인수비용 및 절차를 현실화

공공의 사업 참여를 위한 공공참여조합원 제도를 도입

제도적으로 공공부문에 대한 참여조합원 자격을 부여

- 재개발사업 추진 시 공공의 역할을 강화하기 위하여 재개발구역 내에 토지를 소유한 국가나 지방자치단체, 공사 등이 ‘공공참여조합원’으로 참여
- 조합이 매입해야 할 국공유지가 있는 주택재개발구역에서 해당 국공유지에 대한 지분을 가지고 있는 공공이 조합원의 자격으로 분양주택을 취득
- 공공이 ‘참여조합원’으로 사업에 참여하여 공공성을 확보
- 매입 국공유지가 있는 3개의 주택재개발구역을 사례로 사업성 모의실험을 시행
- 추정 결과, 국공유지 매입비용의 감소로 사례구역의 추정비례율이 소폭 증가하여 사업성이 개선
- 매입 국공유지 면적, 공사비, 분양가 등 비례율에 영향을 주는 요인은 다양하므로 구역별 여건에 따라 사업성 개선 효과는 상이

표 4. 모의실험 결과 : 공공참여조합원제도를 적용한 경우

(단위 : m², %)

구분	구역 1	구역 2	구역 3
구역 면적	60,891.6	22,934.0	49,388.0
매입 국공유지 면적	4,852.4	3,056.0	6,964.5
구역 면적 대 매입 국공유지 비율	7.97	13.33	14.10
추정비례율*	기존	98.57	81.65
	모의실험	100.81	83.95
	증가량	2.24	2.30

* 추정비례율이란 사업의 전체 수입에서 총사업비를 뺀 값을 종전자산총계로 나눈 값으로 사업성을 판단하는 기준으로 활용

** 비례율, 개별분담금 등 관리처분 시 공공참여조합원에게 일반조합원과 동일한 조건을 적용하여 추정비례율을 추정

- 공공의 참여는 사업 초기 견인차 역할을 하고 사업의 활성화에 직·간접적으로 영향
- 사업구역 내에 조합이 매입해야 하는 국공유지에 대한 권리를 가지고 공공이 사업에

참여함에 따라 직접적인 지출은 미발생

- 추정비례율이 100% 미만인 경우 권리가액이 국공유지 종전자산가치(조합의 국공유지 매입비용)보다 감소
- 권리가액이 증가하는 경우도 학교용지부담금, 보존등기비, 재산세 등 세수입이 감소하며, 공공 행정력이 추가 동원되는 비용이 발생
- 주택재개발사업의 공공성 측면에서 공공의 수입 감소에 대한 상쇄 효과를 기대

표 5. 기존 방식과 공공참여조합원 방식 간 비교

	장점	단점
기존 방식	- 국공유지 매각을 통한 수입 - 보존등기비, 재산세 등 세수입	- 분양리스크, 사업성 미확보에 따른 사업 장기화로 주민갈등, 주거환경 악화 등 사회적 비용 발생
공공참여 조합원 방식 적용	- 사업리스크 감소로 사회적 비용 감소 - 공공시설 및 재개발임대주택 조기공급 - 분양주택과 공공임대주택의 사회적 혼합	- 추정비례율 100% 이하인 경우 사업비로 인한 권리가액 축소 - 일반분양분 감소에 따른 세수입 감소 - 행정 업무 증대

- 국가, 지방자치단체, 공공기관 등이 조합원으로 참여할 수 있도록 제도를 개선
- 공공참여조합원 제도는 조합원의 자격을 규정하고 있는 도정법 제19조에서 공공이 '토지 등 소유자'인 경우에도 조합원이 될 수 있도록 제도 개선이 필요
- 단, 공공이 국공유지에 대한 지분권자인 조합원으로 참여하게 됨에 따라 매입 국공유지를 어느 정도 보유하고 있는 구역에만 적용 가능

공공참여조합원의 공급주택 규모는 관리처분계획 시 설정

- 공공참여조합원에게는 권리가액만큼 국민주택규모 미만 주택을 공급할 수 있도록 제도를 개정
- 현재 도정법 제48조(관리처분계획의 인가 등) 제2항 제7호는 국가, 지방자치단체 및 주택공사 등이 '토지 등 소유자'인 경우 소유한 주택 수만큼 공급할 수 있도록 규정
- 공공참여조합원이 공급받은 주택은 서울시 책임 분양 혹은 공공임대주택으로 활용

공공참여조합원 제도의 세부 운영기준을 마련

- 서울시는 공공참여조합원 제도에 대한 세부기준을 마련하고 1~2개 정비구역을 대상으로 시범사업을 추진하여 운영방안을 확립
- 국토교통부 및 서울시는 도정법을 개정하기 위한 공동 노력이 필요

표 6. 공공참여조합원 제도 도입을 위한 제도 개선사항

세부 내용	관련 제도	개선사항
조합원자격 확대	- 도정법 제19조(조합원의 자격 등) 개정	- 국공유지를 소유한 국가, 지방자치단체, 공공기관이 조합원으로 참여 가능
공공참여조합원에 대한 주택공급 및 분양대상 결정, 주택의 활용 방안	- 도정법 제48조(관리처분계획의 인가 등) 제2항	- 공공참여조합원에 대해서는 다수의 주택 공급 - 국민주택규모 미만 주택 분양 - 책임 분양 또는 임대주택으로 활용

다양하고 유연한 방식의 공공기여가 가능하도록 제도를 개선

공공기여의 인정범위를 확장하여 다양한 주민 수요에 대응

- 공공시설 등으로 한정하고 있는 기부채납 부지 및 시설의 종류에 재개발임대주택 부지 등을 추가
- 재개발사업에서 공공이 매입하는 재개발임대주택 부지를 공공기여로 인정하여 달라진 사업 여건과 다양한 수요에 대응
- 그 외에도 단지 내 주민공동이용시설, 생활편익시설 등을 공공기여 대상으로 포함하는 방안도 고려하여 아파트단지의 폐쇄성을 완화하고 주변의 가로 활성화를 유도
- 인센티브 적용 시설을 규정하고 있는 국토계획법 시행령 제46조와 서울시 도시계획 조례 제19조 제2항을 개정

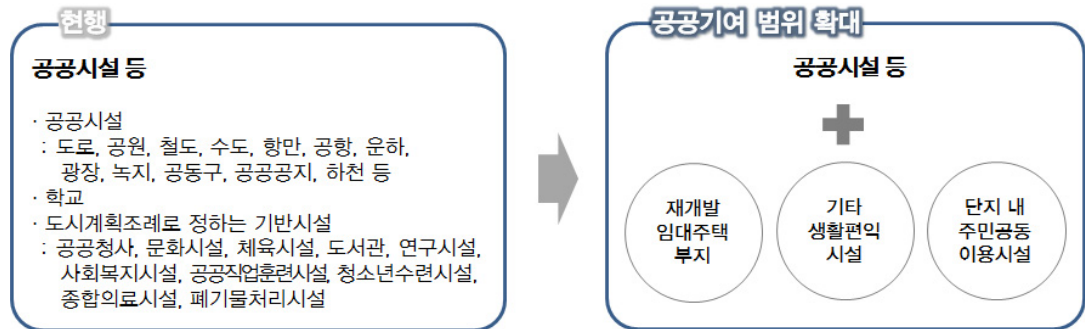


그림 4. 공공기여 범위 확대 사항

- 재개발임대주택 부지를 기부채납 대상으로 인정한 경우 사업성 개선이 기대
 - 3개의 주택재개발구역을 사례로 공공기여 확대방안의 실효성을 검토하기 위한 사업성 모의실험을 시행(기부채납하는 순부담면적과 순부담률을 동일하게 유지하는 것을 전제)
 - 기부채납대상인 공공시설 부지를 재개발임대주택 부지로 전환하여 건축계획과 주택 공급계획을 산출하고 이에 따른 사업성을 추정
 - 추정 결과, 택지면적이 증가함에 따라 연면적이 증가하고 세대수가 늘어나게 되어 추정비레올도 상승하여 사업성이 개선됨을 확인
- 재개발임대주택 부지를 공공기여 대상으로 인정함에 따라 공공의 편익도 증가
 - 공공은 매입해야 하는 재개발임대주택 부지를 기부채납으로 대체함에 따라 부지 매입에 따른 재정부담이 감소하는 반면, 확보하는 재개발임대주택 세대수는 증가
 - 반면, 법적으로 허용된 용적률에 따라 개발되지만 기존 계획에 비해 건물연면적과 세대수가 증가하여 주거환경은 고밀화가 우려
- 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정 방안은 제한적인 적용이 필요
 - 재개발임대주택 확보의 필요성이 높고 공공시설의 효용성이 낮은 사업구역 등을 적용 대상으로 한정

표 7. 모의실험 결과 : 재개발임대주택 부지의 공공기여를 인정한 경우

(단위 : m², 세대, %)

구분		구역 1	구역 2	구역 3
순부담률		0.151	0.218	0.150
재개발임대주택 부지 기부채납 면적		1,856	4,145	2,318
재개발임대주택 세대수 증가량		8	20	8
추정비례율	기존	92.85	98.67	107.3
	모의실험	94.92	110.11	114.7
	증가량	2.17	10.39	7.4

공공기여 대상시설의 설치기준을 개선하여 유연하게 적용

- 공공기여 대상시설은 생활권계획과 연계하여 유연하게 적용할 수 있도록 제도 개선이 필요
- 현행 서울시 도시계획조례(제19조 제2항)의 공공기여 대상시설은 공공청사, 문화시설, 체육시설 등을 열거하여 제시하는 방식
- 주변 여건과 주민의견이 반영될 수 있도록 제도를 유연하게 적용할 수 있는 방식으로 전환이 필요
- 조례는 현재 수립 중인 생활권계획에 근거하여 시설을 결정하도록 제시하고, 자치구는 조례를 근거로 심의위원회의 판단하에 구역특성에 따라 유연하게 시설을 설치⁶⁾하도록 유도

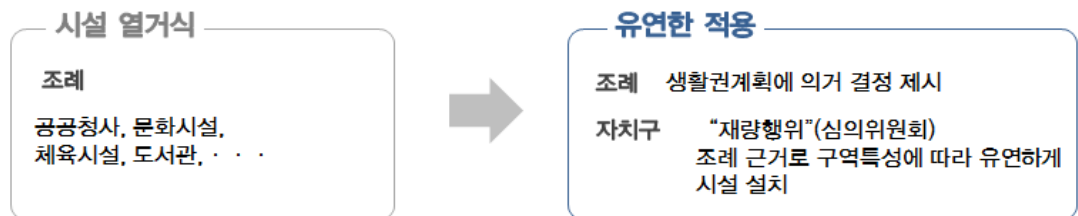


그림 5. 공공기여 시설의 설치기준 개선(안)

6) 시설 결정 시 제시되는 기준은 예를 들어 생활권계획 및 상위계획 등에 의한 시설을 1순위로, 생활권 내 주민을 위한 생활편익서비스를 향상시킬 수 있는 시설을 2순위로 규정 가능

이원화된 건축규제 완화 법률조항을 통합

- 도정법과 국토계획법 내 관련 조항을 통합하여 건축규제 완화에 혼란을 예방
- 도정법 제4조에서 제시하는 국토계획법 제52조 제3항의 건폐율 등의 완화규정 준용과 국토계획법 제78조 제4항 및 동법 시행령 제85조 제8항의 용적률 완화 규정을 통합하여 공공기여 적용에 혼란을 방지

표 8. 공공기여 관련 제도 개선사항

세부 내용	관련 제도	개선사항
공공기여 인정 범위의 확대 및 공공기여 시설 설치기준 개선	- 국토계획법 시행령 제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화 적용) - 도시계획조례 제19조 제2항	- 기부채납 부지 및 시설 종류의 확대 - 시설 결정의 유연한 적용이 가능하도록 기준 제시
공공기여 기준의 통합	- 국토계획법 제52조(지구단위계획의 내용) 제3항(도정법 제4조 준용) - 국토계획법 제78조(용도지역에서의 용적률) 제4항, 시행령 제85조 제8항	- 건축규제 완화 규정 통합

공공기여에 대한 행정지원체계를 개선

저성장시대에 적합한 기부채납 방식으로 단계적 개선

- 사업성을 고려한 공공기여로 개선
 - 공공기여로 인한 추가용적률이 상한용적률의 달성 여부와 상관없이 기부채납하게 되어, 사업 추진이 지연되는 구역에 대해서는 공공기여 부담에 대한 조정이 필요
- 단기적으로 비합리적인 운영사항을 개선하고, 중장기적으로 공공기여 대상 확대 및 전반적인 제도 개선이 필요
 - 기부채납 제도는 주택재개발사업의 공공시설 확보, 용적률체계, 사업성 등과 관련된 사항이므로 신중한 접근이 요구

-
- 공공기여에 관한 공공시설 확보 기준과 용적률 완화 운영 내용이 분리됨에 따라 통합된 지침이 필요
 - 현재 순부담률 기준은 「공동주택건설 관련 용도지역관리 등 업무처리지침」 등에서 제시
 - 반면에 용적률 완화 사항은 「공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준」에서 별도로 제시
 - 분리된 공공기여의 기준과 완화사항에 대한 통합 지침이 필요

공공기여 방안을 다양화

- 공공기여 관련 지침에서는 지역여건을 충분히 반영할 수 있도록 기부채납 방식을 부지, 시설, 기금 등으로 다양화하는 방안을 마련
- 다양한 기부채납 방식을 효율적으로 관리·운영하는 방안도 동시에 마련

재개발임대주택의 인수비용 및 절차를 현실화

- 재개발임대주택 건축비 기준과 실제 공사비의 괴리를 개선하고 임대주택 인수비를 현실화하는 것이 필요
- 재개발사업에서 분양주택과 임대주택 공사비를 동일하게 지출하였다면 임대주택 건축비도 기본형 건축비를 적용하는 방안에 대한 고려가 필요
- 착공한 사업에 대해서는 매매계약 시점을 앞당길 수 있도록 하여 사업비의 안정적인 유입을 유도
- 매매대금은 총 7회(계약금, 중도금 4회, 잔금 2회)에 걸쳐 지급하고 있는데, 계약 시 이를 조정할 수 있도록 하여 원활한 사업 추진을 유도