

## 서울시 주택재개발사업의 순부담률 사례분석을 통한 개선방안 연구\*

맹다미\*\* · 백세나\*\*\*

### A Case Study on the Conditions of Net Ratio of Public Facilities and Remedies for Housing Redevelopment Projects in Seoul\*

Da-Mi Maeng\*\* · Ce-Na Baik\*\*\*

**요약 :** 부동산 경기 침체와 저성장 기조가 지속되어 주택재개발사업 추진여건이 과거와는 다른 상황이다. 과거 고성장시기에는 재개발사업의 공공기여를 통해 공공시설을 확충해 왔던 메커니즘도 이제는 어려움에 직면하였다. 따라서 이 연구에서는 주택재개발사업의 공공시설 기부채납 규모를 제시하는 순부담률 기준의 문제점을 고찰하고 달라진 여건변화에 대응할 수 있는 개선방안을 제안하여 실현가능성을 검토하였다. 순부담률 기준에 관한 법·제도와 운용에 있어, 첫째, 기부채납에 따른 건축규제 완화 관련 법조항 및 지침의 이원화로 순부담률 산정에 형평성 문제가 발생한다. 둘째, 구역여건이 고려되지 않고 일률적으로 순부담률 기준이 적용되어 다수 구역에서 실제 달성 가능한 상한용적률을 초과하여 기부채납이 되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 이원화된 건축규제 완화 관련 법 조항과 관련 지침이 통합되어야 한다. 순부담률 기준도 수정·보완하여 법적상한용적률이 다른 구역에 동일한 기준이 적용되지 않도록 한다. 또한 실질적으로 용적률 완화에 기여하지 않는 순부담은 조합의 매입대상 국공유지에 대한 무상양여로 대체하고 기부채납에 따른 부담을 완화하여, 필요한 구역에서 원활한 사업추진을 유도할 필요가 있다.

**주제어 :** 공공시설 부담률(순부담률), 기부채납, 주택재개발사업, 인센티브

**ABSTRACT :** Sluggish economy has changed the progress of housing redevelopment projects in Seoul. Housing redevelopment projects(HRPs) have contributed much to provide new public facilities through mandatory land donation. Thus, this study aims to identify the issues on the principle and standard of mandatory land donation, propose its remedy in accordance with the economic changes, and test its feasibility in the HRPs. It found out the problems for the current mandatory land donation system as follows. First, lack of equity in mandatory land donation ratio occurred due to the dual provisions for the floor area ratio incentives. Second, the standards for mandatory land donation were applied to housing redevelopment districts regardless of their physical condition or project feasibility. In addition, the public sector tended to require more land donation that each district could actually contribute. Therefore, to solve these problems, the current dual incentive system should be unified. It is also necessary to change ways to calculate the price of publicly-owned lands in the redevelopment district so that the HRP can proceed effectively.

**Key Words :** Net Ratio of Public Facilities, Mandatory Land Donation, Housing Redevelopment Project, Incentive

\* 이 연구는 서울연구원 정책과제로 수행된 “주거지정비사업의 합리적인 공공성 확보방안 연구(과제번호:2014-PR-05)”의 일부를 수정·발전 시킨 논문입니다.

\*\* 서울연구원 도시공간연구실 연구위원(Research Fellow, Department of Urban Planning and Design Research, The Seoul Institute)

\*\*\* 서울시립대학교 도시공학과 박사과정(Doctoral Student, Department of Urban Planning and Design, University of Seoul),

교신저자(E-mail: cena100@si.re.kr, Tel: 02-2149-1457)

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 목적

「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)에 의한 주택재개발사업은 노후하고 불량한 주택과 도로, 공원 등 기반시설의 기능을 향상시켜 주거환경을 개선하고 주택을 공급하는 주요한 수단으로 역할 해왔다. 그러나 전면철거방식에 의한 주택재개발사업은 거주민의 주거안정성을 위협하고 기존 커뮤니티를 붕괴하며 주민 간 갈등을 유발하는 등 다양한 문제와 사회적 비용을 유발하였다. 이에 서울시는 거주자와 주거복지 중심의 신주거재생정책으로 전환하였고, 사업방식도 전면철거보다는 주거환경관리사업 등 대안적인 사업을 통한 재생사업으로 변화하고 있다. 최근 이러한 변화에도 불구하고 기반시설이 열악하여 소규모 정비방식이나 개별적인 주택개량으로 주거환경을 개선하기 어려운 지역에 한해서 선별적으로 주택재개발사업은 주거지정비를 위한 하나의 수단으로 유효하다. 그러나 주택재개발사업이 필요한 지역일수록 낮은 사업성으로 인해 사업의 추진이 어려운 실정이므로 주택재개발사업에 대한 검토도 지속적으로 이루어져야 한다.

서울시는 2007년 4월부터 주택재개발사업 공공시설 기부채납 시 「공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침」(이하 공동주택 건립지침)<sup>1)</sup>으로 공공시설 부담률 기준을 적용하고 있다. 공공시설 부담률은 무상양여 부지를 제외하고 순수한 사유 토지가 공공시설로 제공되는 비율을 의미하기 때문에 일반적으로 순부담률로 일컬어지고 있다. 공공시설 부담률(이하 순부담률) 기준

은 순부담률을 통일하여 최소한의 공공기여도를 확보할 목적을 가진다. 주택재개발사업에서 총수를 완화하거나 용도를 상향할 때 기부채납 해야 하는 공공시설 중에서, 사유 토지 비율의 최소치도 정하고 있다.

한편, 부동산 경기가 호황이었던 2007년부터 적용되기 시작한 순부담률 기준은 2008년 금융위기 이후 부동산 경기 침체가 지속되어도 동일하게 적용되고 있다. 과거 고성장시기에는 공공기여에 의한 공공시설 확보 기제가 원활하게 작동할 수 있었다. 하지만 부동산 경기가 침체되고 저성장 기조가 지속되는 상황에서 실질적인 인센티브를 이끌어내지 못하는 공공시설 기부채납은 사업을 추진하는데 부담으로 작용하고 있다.

따라서 이 연구는 주택재개발사업을 추진할 때 공공시설 기부채납에 따른 인센티브 적용 시, 첫째 공공시설 확보를 위한 순부담률 기준 관련 제도의 문제점을 도출하고, 둘째 사례분석을 통해 순부담률 기준의 적용 실태를 분석하며, 셋째 순부담률 기준에 대한 개선방안을 제시하는 것을 연구목적으로 한다.

### 2. 연구범위 및 방법

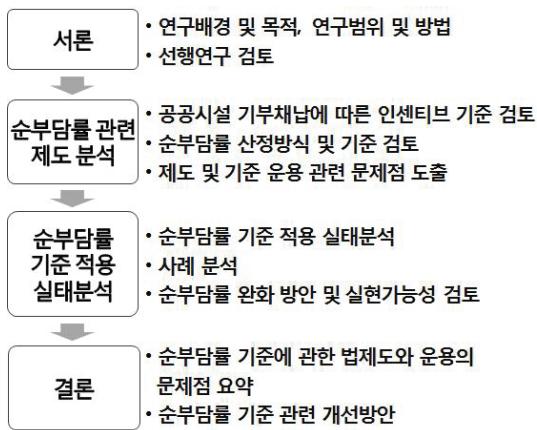
#### 1) 연구범위

연구의 공간적 범위는 서울시 내 주택재개발구역 중 2007년 5월 1일 이후 정비계획이 결정이 되어 순부담률 기준을 적용받는 구역이다. 해당 구역의 2014년 4월 말까지 변경된 정비계획을 대상으로 하여 순부담률 기준의 적용 현황을 조사·검토하였다.

1) 2008년에 지침이 개정되었으며, 서울시 도시·건축공동위원회 심의(자문)대상 공동주택을 적용 대상으로 한다.

## 2) 연구방법

순부담률 적용 사례를 분석하기 위한 연구방법은 크게 문헌자료 분석, 현황조사, 사업성 분석으로 구성된다. 순부담률 관련 제도와 서울시 주택재개발구역의 정비계획을 검토하여 제도와 기준 운용의 문제점을 도출한다. 주택재개발구역에서 순부담률 기준이 어떻게 적용되는지를 살펴보고 용적률 인센티브의 실현 여부를 분석한다. 또한 사례구역의 정비계획에서 정한 순부담률을 변경했을 때 건축연면적 간 차이를 검토하여 지역의 여건을 고려하지 않고 일률적으로 순부담률 기준을 적용하는 문제점을 실증적으로 도출한다. 이러한 연구과정을 통해 도출된 순부담률 기준의 문제점을 해결하기 위하여 순부담률을 개선할 수 있는 방안을 제안하고 이의 실현가능성을 검토한다.



〈그림 1〉 연구의 흐름도

## 3. 선행연구 검토

공공시설 기부채납에 따른 인센티브와 관련된 연구는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 인센티브제도 및 운영에 관해 분석하고 개선방안을 제시하는 연구로, 김동욱(2006)은 인센티브제도

를 검토하여 기반시설 확보 시 발생하는 불균형 문제점의 원인을 찾고 공공기여 유형별 적정 인센티브를 제공하는 개선방안을 제시하였다. 장재영(2007)은 인센티브 대상 시설부지의 공공성을 높이는 방안으로 평가지표 도입을 제시하고 그 효과에 대해 시뮬레이션을 통해 검증하였다. 이인성·유나경(2010)은 도시재생사업 전반에 걸친 관련 법령과 운영상 문제점을 검토하고 인센티브 부여 조건과 수단을 분석하여 인센티브제도 개선방향을 제시했다. 박순천(2011)은 전문가 설문조사를 통해 정비계획의 기부채납 및 허용용적률 인센티브 제도의 문제점을 도출하고 기부채납과 허용용적률 인센티브를 연동하는 개선방안을 제시하였다.

둘째, 사업성 측면에서 인센티브 제도의 효과를 분석하거나 인센티브의 실효성 확보방안을 제시하는 연구이다. 최영준(2012)은 기반시설 매각 및 기부채납에 따른 용적률 변화를 파악하고 용적률 인센티브를 받은 정비구역 외부공간의 물리적 환경 특성을 분석하였다. 원준원(2007)은 사업성을 판별할 수 있는 수리모형을 도출하고 용적률 인센티브의 실효성을 파악하였다. 김성희 외(2010)는 주택재개발사업을 대상으로 경제적 관점에서 인센티브제도의 실효성을 검증하고 실효성이 확보될 수 있는 용적률 인센티브 할증비율과 공공의 기반시설 설치비용 분담비율을 규명하였다. 이광국(2010)은 재정비촉진지구를 대상으로 순부담률 조정에 따른 미실현용적률의 변화를 분석하여 순부담률 조정으로는 미실현용적률 발생 방지에 한계가 있다는 결과를 도출하였다. 이경민 외(2011)는 기반시설부담에 따른 재개발 사업성의 변화를 실증적으로 분석하고 최적 공공시설 공급량을 도출하였다. 이병룡·남진(2013)은 현금화하는 기부채납의 적정기준을 도출하고 사업성 시뮬레이션

을 통해 적정성을 검증하였다. 이러한 선행연구는 주택재개발사업에서 기부채납제도가 가지는 공공성 확보와 개발이익환수 기능을 인정하면서 인센티브 제도가 합리적으로 운영이 되도록 개선하는 것을 목적으로 하고 있다. 이외에 이미자(2001), 안신재(2011)는 기부채납제도의 법리적 타당성과 관련하여 기부채납제도의 위법성, 분쟁사항 등 법적 쟁점에 대하여 고찰하였다. 송현영(2001), 강운산(2007), 조기태·김철홍(2012)은 사례조사로 과도한 기부채납을 유도하는 제도 운영의 문제점을 제시하였는데 여기에는 사업을 추진하는 민간조합의 입장이 반영되어 있다.

본 연구는 주택재개발사업을 대상으로 기부채납 및 인센티브 규모를 제시하는 순부담률 기준과 그 운영의 문제점에 대해 초점을 맞추었다. 선행 연구는 정비사업구역에서 실현하지 못하는 용적률을 발생시키는 높은 순부담에 대한 문제를 거론하고 있지만 순부담률 기준의 문제점을 구체적으로 제시하고 있지 않다. 따라서 본 연구는 순부담률 관련 제도와 기준이 적용된 실제 사례를 분석하여 문제점과 그 원인을 구체적으로 도출하고 개선방안을 제시하는 것에서 선행연구와 차별성을 가진다.

〈표 1〉 주택재개발사업의 인센티브 기준

구분	국토계획법 제78조 제4항, 시행령 제85조	국토계획법 제52조 제3항(도정법 제4조 제9항), 시행령 제46조 제1항
인센티브 항목	용적률	전폐율, 용적률, 높이제한
인센티브 적용 대상	시설부지	시설부지, 건축시설
인센티브 적용 시설	공공시설	공공시설등 (공공시설, 학교, 도시계획조례로 정하는 기반시설)

2) 이인성·유나경(2010)은 도시재생과 관련된 법률인 도정법, 국토계획법, 「도시재정비촉진을 위한 특별법」(이하 도촉법)이 기부채납과 관련하여 인센티브 부여조건과 인센티브의 종류, 인센티브를 부여할 수 있는 기반시설 종류를 각각 다르게 규정하고 있기 때문에, 적용 법에 따라 시설 설치의 제한, 인센티브 기준의 일관성 없는 적용 등의 문제점을 제시하였다.

## II. 순부담률 관련 제도 분석

### 1. 공공시설 기부채납에 따른 인센티브 기준

순부담률 기준은 주택재개발사업에서 공공시설을 기부채납 할 때 제시되는 사항이다. 주택재개발사업의 공공시설 기부채납에 따른 건축규제 완화는 2개 법률 조항에서 규정하고 있다. 하나는 도정법 제4조 제9항이다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제52조 제3항에 의한 전폐율 등의 완화규정에 대해 정비계획에서 이를 준용한다고 해당 조항은 명시하고 있다. 또 하나는 국토계획법 제78조 제4항 및 동법 시행령 제85조 제8항으로, 주택재개발·재건축사업에서 공공시설 부지를 제공할 때 대지면적 제공비율에 따라 용적률을 따로 정할 수 있도록 하고 있다.

이 두 가지 규정 중 어떤 규정을 적용하느냐에 따라 인센티브의 항목, 적용 대상 등이 달라진다<sup>2)</sup>. 국토계획법 시행령 제85조 제8항을 적용하게 되면 '공공시설 부지'에 한정하여 용적률이 완화될 수 있다. 반면에 도정법 제4조 제9항에 의한 국토계획법 시행령 제46조 제1항을 적용하면, 공공시설, 학교, 공공청사, 문화·체육시설, 도서관, 사회복지시설과 같은 '공공시설등의 부지 또는 건

〈표 2〉 제도상의 시설 정의

구분	공공시설	공공시설등
관련법	국토계획법 제2조 제13호, 시행령 제4조	국토계획법 시행령 제46조 제1항 서울시 도시계획조례 제19조 제2항
세부시설	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 등	공공시설, 학교, 도시계획조례로 정하는 기반시설(공공청사, 문화시설, 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 종합의료시설, 폐기물처리시설)

물'을 기부채납 하는 경우에 건폐율, 용적률, 높이 제한이 완화될 수 있다.

인센티브 기준이 서로 다른 법조항이 동시에 운용됨에 따라, 공공시설등의 부지를 확보하거나 건물을 설치했음에도 불구하고 인센티브 적용을 받지 못하는 등 형평성 문제나 제도 적용의 혼란이 발생하고 있다.

서울시의 관련 지침과 기준도 인센티브 적용 대상과 시설 종류가 다르게 적용된다. 공동주택 건립지침은 상한용적률 산정에 적용하는 순부담률(a)을 '공공시설 부지 제공 후의 대지면적에 대한 공공시설 부지로 제공하는 면적의 비율'로 정 의한다. 이를 근거로 하게 되면 공공청사나 사회복지시설 등 '공공시설등'의 건축물을 설치함에도 불구하고 인센티브를 받지 못하는 사례들이 발생 한다. 반면 「공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준」(이하 인센티브 운영 기준)은 국토 계획법 시행령 제46조를 근거로 공공시설등의 건물을 기부채납 할 경우 '공공시설등 설치비용'을 부지면적으로 환산하여 상한용적률 인센티브를 산출하도록 하고 있다.

## 2. 순부담률 산정방식 및 기준

서울시는 도정법에 의한 주택재개발사업을 추진 시 용도지역을 상향하는 구역에 대해 공동주택 건립지침으로 순부담률 기준을 적용하고 있다<sup>3)</sup>. 순부담률은 공공기여 시 의무적으로 확보해야 하는 면적에 대한 기준을 의미하고, 용적률 완화의 한계인 상한(개발가능)용적률을 결정한다. 순부담률은 사유토지를 공공시설 부지로 기부채납되는 '순부담면적'으로 산정됨에 따라 국공유지가 매각되는 것을 포함하지만 무상양여되는 경우를 제외한다<sup>4)</sup>. 순부담면적 산정방식은 계획공공시설 면적에서 계획공공시설면적 내 국공유지면적과 택지 내 용도 폐지되는 기존공공시설 국공유지 면적을 뺀다. 시설을 기부채납 하는 경우 인센티브 운영 기준에 의거하여 순부담면적에는 시설에 대

$$\begin{aligned} \text{순부담률}(a) &= \frac{\text{순부담면적}}{\text{공공시설 부지 제공 후 대지면적}} \\ \text{상한용적률} &= \text{허용용적률} + \text{기준용적률} \times 1.3 \\ &\quad \times \text{순부담률}(a) \times \text{가중치} \\ \text{순부담면적} &= \text{계획공공시설면적} - \text{계획공공시설면적 내 국공유지면적} - \text{택지 내 용도 폐지되는 기존공공시설 국공유지면적} \\ &\quad + \text{시설 환산부지} \end{aligned}$$

3) 공동주택 건립 지침은 주택재개발·재건축구역 아파트만 해당하며, 뉴타운사업은 서울시 「도시재정비위원회 심의기준」(2007)을 적용받는다.

4) '정비기반시설 무상양도 관련 대법원 판결 등에 따른 처리방향(2010.12.14.)에 따른 국공유지 무상양도 시 업무처리기준(안)'에 따르면, '용적률 인센티브를 적용받은 면적 = 신설기반시설 총면적 - 신설기반시설 내 국공유지면적 - 기존기반시설 내 용도폐지되는 국공유지면적'이다.

한 환산부지가 포함된다. 환산부지면적은 시설 설치비용(원)을 용적률을 완화 받고자 하는 부지가 액(원/m<sup>2</sup>)으로 나누어 산출한다<sup>5)</sup>. 한편, 서울시 도시 및 주거환경정비기본계획의 용적률 계획<sup>6)</sup>에서는 학교와 같이 공공에서 매입하는 공공시설은 그 면적의 1/3을 순부담면적에 포함하도록 하고 있다.

순부담률 기준의 적용 대상은 층수완화, 용도지역 상향, 용도지역 상향과 층수완화 중복의 3가지로 구분하고 있다. 정비사업에서 층수완화만 해당하는 경우에도 10% 이상을 확보해야 하고, 용도지역 상향 시에는 15%를 시작으로 단계가 높아질 때마다 5%씩 증가한다. 용도지역 상향과 층수완화가 중복될 경우에는 용도지역 상향 시 부담률에 5%가 추가된다. 순부담률은 심의를 통해 완화가 가능하지만 최소 10% 이상은 확보해야 한다.

〈표 3〉 주택재개발사업 순부담률 기준

구분	순부담률(a)	비고
층수 완화 시	10% 이상	
용도 지역 상향 시	1단계 2단계 3단계	15% 이상 20% 이상 25% 이상
		심의로 완화 가능, 최소 10% 이상은 확보
용도지역 상향 + 층수완화 시	용도지역 상향 시 부담률 + 5% 이상	

주: 층수완화 시 '순부담 10%, 층부담 20% 중 택일가능' 이 2008년도 개정에서 삭제

자료: 서울특별시, 2008, 공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침 개정

### 3. 제도 및 기준 운용 관련 문제점

#### 1) 순부담면적 산정의 형평성 문제

앞에서 살펴보았던 것처럼 공공기여에 따른 건축규제 완화 조항이 2개의 다른 규정으로 제시되어 공공시설등을 설치하더라도 공공시설 부지에 한정하여 용적률 완화를 적용하는 조항(국토계획법 제78조 제4항)을 적용받을 시에는 공공기여로 인정되지 않아 용적률을 완화 받지 못하는 경우가 발생한다. 일부 재개발사업의 정비계획에서는 공공시설등 부지가 공공기여에 해당함에도 불구하고 순부담면적으로 산정되지 않아 용적률을 완화 받지 못하였다<sup>7)</sup>.(〈표 4〉 참조)

서울시 인센티브 운영 기준은 2011년 10월부터 적용되었기 때문에 그 이후 구역이 결정되거나 변경된 10개 재개발구역을 대상으로 공공시설등에 대한 인센티브 부여 여부에 따라 유형을 구분하였다. 공공시설등 부지와 시설을 모두 제공하였을 때 부지 또는 건물(시설)에 대한 용적률 인센티브 부여 여부에 따라 유형 1~3으로 구분하였다. 공공시설등 부지만 제공했을 때는 인센티브 부여 여부에 따라 유형 4와 5로 구분하였다.(〈표 5〉 참조)

유형 1과 유형 4는 공공시설등 부지와 시설을 제공하여 법에 따라 적절히 인센티브가 부여된 유형인데 분석대상 중 유형 1에 해당하는 사례는 없었다. 유형 4에 해당하는 구역은 설치한 공공시설 등이 학교로, 교육청 매입대상이며 부지의 1/3이 순부담면적으로 산정되었다. 유형 2에 해당하는 현석2구역은 공공시설등 부지와 건물을 기부채납 했으나 부지에 대해서만 순부담면적에 산정하고

5) 환산부지면적 계산 시 필요한 시설 설치비용과 부지가액산정방법은 국토계획법 시행령 제46조 제1항 제1호에 의하여 서울시 도시계획조례 제19조의 2와 도시계획조례시행규칙 제7조 제4항, 인센티브 운영 기준에서 제시하고 있다.

6) 서울특별시, 2004: 159.

7) '3. 제도 및 기준 운용 관련 문제점'에서 제시한 사례는 해당 정비구역 지정 및 변경 결정 고시 내용을 근거로 하였다.

〈표 4〉 공공시설 부지 제공(순부담)면적 산정 시 공공시설등 제외 사례

구역	구분	산정내용					
		계 (구역면적)	획지 (공동주택 등)	계획정비 기반시설	존치	계획정비기반 시설 내 국공유지	획지 내 기존기반 시설 국공유지
돈암6	토지이용 계획(m <sup>2</sup> )	47,050	35,244	11,806	849	6,555	272
	순부담	• 계획정비기반시설면적 - 계획정비기반시설 내 국공유지 - 획지 내 기존정비기반시설 국공유지 = 11,806 - 6,555 - 272 = 4,979(구역면적대비 10.6%)					
	비고	획지(35,244) : 공동주택(32,892), 종교시설(1,173), 사회복지시설(330), 존치(849)					
용강3	토지이용 계획(m <sup>2</sup> )	30,711	22,832	3,369		4,511	277
	순부담	• 계획정비기반시설면적 - 계획정비기반시설 내 국공유지 = 3,369 - 277 = 3,092(구역면적대비 10.06%)					

〈표 5〉 공공시설등 부지 및 시설 제공 시 인센티브 유형 및 적용법

구분	부지 인센티브	건물 인센티브	용적률 완화에 관한 법적용	해당 재개발구역
공공시설등 부지 및 시설 제공	유형 1	○	○	국토계획법 시행령 제46조 제1항
	유형 2	○	×	국토계획법 시행령 제46조 제1항
	유형 3	×	○	국토계획법 시행령 제85조 제8항 국토계획법 시행령 제46조 제1항
공공시설등 부지만 제공	유형 4	○	-	국토계획법 시행령 제46조 제1항
	유형 5	×	-	국토계획법 시행령 제85조 제8항
				금호15, 응암2
				아현4, 용강2, 미아4, 대흥2, 상도10, 돈암6

건물 연면적에 대한 환산부지는 제외되었다. 이는 서울시 인센티브 운영 기준이 제시되기 이전에 계획이 수립되고 변경이 안 되었기 때문으로 보인다. 유형 3은 공공시설등 부지와 함께 시설을 제공했어도 부지에 대해서는 인센티브가 적용되지 않고 건물에 대해서만 부여된 경우이다. 이 경우는 국토계획법 시행령 제46조 제1항과 제85조 제8항이 모두 부분적으로 적용되었다고 볼 수 있다. 유형 5는 공공시설등 부지를 제공했지만 국토계획법 시행령 제85조 제8항이 적용되어 용적률 완화가 공공시설 부지에 대해서만 인정되고 공공시설등에 대해서는 적용되지 않은 사례이다. 검토대상 중에서는 다수 사업구역이 이에 해당되었다.

주택재개발사업 시 공공시설 제공 및 인센티브 부여에 대한 두 가지 완화 규정 중 어느 규정을 적용하느냐에 따라 사업구역마다 용적률 완화 규모를 결정하는 순부담면적 산정 대상(부지 또는 부지+시설)과 시설종류(공공시설 또는 공공시설등)가 달라지고 인센티브 부여에 형평성 문제가 발생하게 된다.

## 2) 공공시설 부지 제공 후 대지면적 산정의 문제

서울시 인센티브 운영 기준의 상한용적률 산정 기준<sup>8)</sup>에서 순부담률은 총 제공면적을 제외한 대지면적에 대한 총 제공면적의 비율로 정의한다. 이에 따라 시설에 대한 환산부지면적은 순부담면

적과 함께 순부담률 분모 값인 공공시설 부지 제공 후 대지면적에도 적용된다.

하지만 실제 정비계획 사례에서 이러한 순부담률 산정방식을 제대로 적용하지 못한 경우가 다수 발견되고 있다. 용강2와 용강3구역 정비계획에서는 순부담률 산정 시 공공시설등 부지면적이 순부담면적에는 포함되지 않았으나 분모 값에는 적용되어 구역면적에서 '공공시설등 부지 제공면적'과 '환산부지면적'을 빼서 산정하였다. 반면에 개봉1, 홍은8, 돈암6구역의 공공시설등 부지면적은 순부담면적과 분모 값에 모두 적용이 되지 않았다. 한편, 공공시설만 설치한 동선1은 순부담률 산정 시 분모 값에 대해서 구역면적에서 무상양여 공공시설면적이 포함된 공공시설 부지 제공면적을 뺀 값으로 산정해야 하지만, 구역면적에서 순부담면적을 뺀 값으로 잘못 산출하고 있다. 위의 3가지 사례에서 공공시설등 부지에 대한 인센티브 부여 여부와 상관없이 순부담률을 정확하게 산정하기 위해서는, 구역면적에서 공공시설등 부지 제공면적과 무상양여 공공시설등 부지면적을 뺀 값을 분모 값으로 적용해야 한다. 이렇게 순부담률을 산정할 때 일어나는 혼란은 공공시설등 부지에 대한 관련 지침이 명확하지 않기 때문으로 판단된다.

### 3) 토지이용구분 기준의 미비

정비계획의 토지이용계획은 일반적으로 정비기반시설(정비기반시설등), 획지(택지), 기타 사항으로 구성된다. 여기서 정비기반시설은 기부채납 및 무상양여되는 공공시설(공공시설등)을 포함한다.

그러나 실제 정비계획에서는 공공시설등 설치

여부에 따라 이를 분류하는 방법이 다르게 나타난다. 첫째는 정비기반시설만 설치함에 따라 정비기반시설을 정비기반시설(등)로 분류하는 경우이다. 둘째, 정비기반시설 이외 공공시설등 설치를 계획하고 정비기반시설등에 분류하였다. 셋째, 공공시설등을 계획했지만 정비기반시설(등)에 포함하지 않고 획지(택지)로 분류하는 경우이다. 넷째, 공공시설등을 설치하였는데 정비기반시설등에 분류하지 않고 기타시설로 포함하는 경우가 있었다. (<표 6> 참조)

이렇게 토지이용계획 상 공공시설에 대한 분류가 일관성이 없는 것은 도정법이 정비기반시설의 설치계획으로 한정하여<sup>9)</sup> 공공기여 대상이 되는 정비기반시설 이외의 공공시설등에 대한 내용을 명확히 제시하지 않기 때문이다.

이로 인하여 정비계획에서 제시된 토지이용계획을 통해서는 공공기여 대상인 공공시설등을 구분하기 어렵다. 실제로 개봉1, 돈암6, 미아3, 아현1-3, 용강3 등의 정비계획은 기부채납된 공공시설 등이 정비기반시설등에 포함되지 않고 택지에 포함되거나 기타로 분류되었다. 반면에 용강2, 홍은8 등의 정비계획에서는 공공시설등이 정비기반시설 등으로 분류되었다. 따라서 정비계획은 재개발사업에서 설치되는 공공시설등이 공공기여 대상인지 아닌지를 구별하지 못하고 있다. 또한 공공시설이 민간시설과 구분되지 않아 체계적인 토지이용계획의 형태가 나타나지 못하고 있다.

따라서 기부채납에 따른 정당한 보상을 부여하고 토지이용계획에서 공공시설과 공공기여 대상을 명확하게 제시하기 위해서는, 기부채납에 따른

8) 서울특별시, 2011. 10., 「공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준」, Ⅲ. 상한용적률 산정기준.

· 공공시설등 부지 및 시설 제공 시 순부담률( $a$ ) = 총 제공면적 ÷ 총 제공면적을 제외한 대지면적

= (공공시설등 부지 제공 면적 + 환산부지면적) ÷ (구역면적 - 공공시설등 부지 제공면적 - 환산부지면적)

9) 도정법 시행령 제13조 제1항 제4호

〈표 6〉 공공시설의 토지이용 분류 유형

유형구분		사례				
공공시설 (정비기반 시설)만 설치	정비기반 시설로 분류	보문5 주택재개발구역				상수1 주택재개발구역
		구분	명칭	면적(m <sup>2</sup> )	비율(%)	비고
		합계		10,798.5	100.0	
		정비	소계	1,936.2	17.9	
		기반	도로	1,135.0	10.5	
	정비기반 시설등 으로 분류	시설	소공원	801.2	7.4	
		택지	소계	8,862.3	82.1	
		(회지)	회지 I	8,862.3	82.1	공동주택, 판매시설
		합계		22,978	100.0	
		정비	소계	3,310	14.4	
공공시설 등 설치	정비기반 시설등 으로 분류	기반	도로	1,860	8.1	
		시설등	공원	1,450	6.3	
		택지	소계	19,668	85.6	
		(회지)	회지 I	19,038	82.9	공동주택
		회지 II		630	2.7	종교시설
	획지(택지) 로 분류	효창6 주택재개발구역				용강2 주택재개발구역
		구분	명칭	면적(m <sup>2</sup> )	비율(%)	비고
		합계		18,257	100.0	
		정비	소계	2,805	15.4	
		기반	도로	1,026	5.6	
	획지(택지) 로 분류	시설등	공원	917	5.0	
		공공문화 체육시설		862	4.7	
		택지	소계	15,452	84.7	
		회지 I		15,452	84.7	공동주택
		회지 II				
기타로 분류	돈암6 주택재개발구역				개봉1 주택재개발구역	
	획지(택지) 로 분류	구분	명칭	면적(m <sup>2</sup> )	비율(%)	비고
		합계		47,050	100.0	
		정비	소계	11,806	25.1	
		기반	도로	9,453	20.1	
	기타로 분류	시설	공원	2,353	5.0	
		회지	소계	35,244	74.9	
		회지 I	① 공동주택	28,040	59.6	
			②	4,852	10.3	
		회지 II	③ 종교시설	656	1.4	
	기타로 분류		④	517	1.1	
		회지 III	⑤ 사회복지시설	330	0.7	
			⑥	849	1.8	병원
		회지 IV				
		회지 V				
기타로 분류	현석2 주택재개발구역				용강3 주택재개발구역	
	기타로 분류	구분	명칭	면적(m <sup>2</sup> )	비율(%)	비고
		합계		38,343	100.0	
		정비	소계	7,915	20.7	
		기반	도로	1,748	4.6	
	기타로 분류	시설	소공원	6,176	16.1	
		회지	소계	28,827	75.1	
		회지 I		27,840	72.6	공동주택 부지
		회지 II		987	2.5	종교부지
		기타	사회복지시설 및 도서관	1,601	4.2	
	기타로 분류	합계		30,711	100.0	
		정비기	소계	3,352	10.91	
		반시설	도로	706	2.30	
		등	소공원	2,646	8.61	
		기타	소계	2,429	7.91	
	기타로 분류	공공청사		2,169	7.06	(존치)
		사회복지시설		260	0.85	
		택지	소계	24,931	81.18	
		(회지)	회지 I	22,839	74.37	공동주택
			회지 II	1,247	4.06	종교시설
			회지 III	845	2.75	근생시설

주: 공공시설(등)의 설치 유무와 상관없이 토지이용계획에서 정비기반시설과 정비기반시설등이 일관성 없이 사용

건축규제 완화 법제도를 단일화하고 정비계획에 서도 정비기반시설의 계획을 공공시설등의 계획으로 바꿀 필요가 있다.

### III. 순부담률 기준 적용 실태분석

#### 1. 분석 개요

##### 1) 분석 목적 및 내용

주택재개발사업구역의 정비계획을 검토하여 순부담률 기준의 적용 현황을 살펴보고 순부담률에 따른 상한용적률과 건축계획용적률의 관계를 분석하여, 순부담률 기준 적용의 문제점을 도출하고자 한다. 또한 실제 사업구역을 대상으로 순부담률과 사업성관계를 분석하고, 순부담률 기준 개선방안에 대한 실현가능성을 검토한다.

##### 2) 분석 대상

해당 구역의 정비계획을 통해 순부담률 적용이 확인된 50개 주택재개발구역<sup>10)</sup> 중에서, 순부담률 기준을 규정하는 공동주택 건립 지침의 시행 시기로 인해 순부담률 기준 적용 대상 구역은 33개 구역<sup>11)</sup>이며 17개 구역은 기준 미적용 구역이다.

분석대상구역의 용도지역 상향 현황을 살펴보면 제2종일반주거지역(7층)(이하 제2종(7층))에서 충수완화<sup>12)</sup>된 제2종(12층)으로 상향한 구역이 22개로 가장 많으며 제2종(7층)에서 제3종으로

상향한 구역이 그 다음으로 많이 분포하고 있다. 한편, 제2종(7층)과 제2종(12층)으로 상향하는 경우에는 일률적으로 충수완화를 동반하고 있다.

#### 2. 순부담률 기준 적용 실태 분석

##### 1) 순부담률 기준 준수 현황

순부담률 기준 적용 대상인 33개 구역 중 32개 구역<sup>13)</sup>은 용적률 상향 및 충수완화에 따라 순부담률 기준 의무 적용대상이다. 이 32개 구역 중 11개 구역 (전체 중 34.4%)은 순부담률 기준이 완화되었다.

순부담률 기준이 완화된 11개 구역을 용도지역 상향 유형별<sup>14)</sup>로 살펴보면 제1종에서 제2종(7층)·충수완화로 변경된 경우는 1개 구역, 제2종(7층)에서 제2종(12층)·충수완화된 곳은 9개 구역, 제2종(7층)에서 제3종으로 상향한 곳은 1개 구역이다. 순부담률 기준 완화는 대부분 제2종(7층)에서 제2종(12층)·충수완화로 변경된 구역에서 이루어졌다. 또한 제2종(7층)에서 제2종(12층)·충수완화로 변경된 11개 구역 중 9개 구역(81.8%)에서 기준이 완화되었다.(〈표 7〉 참조)

제2종(7층)에서 제2종(12층)·충수완화로 변경된 대다수 구역에서 순부담률 기준의 비합리적인 사항이 나타난다. 제2종(7층)이 제2종(12층)으로 1단계 상향하고 충수완화를 받으면 순부담률은 20% 이상이 되지만 법적상한용적률은 250%로 동일하다. 이와 비교하였을 때 제2종(7층)에서 제3종으로 상향하면 순부담률은 20% 이상이지만

10) 「공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침 개정」에서 제시하는 순부담률 산정방식( $a = \text{공공시설 순부담면적} \div \text{공공시설 제공 후의 대지면적}$ )과 상한용적률(허용용적률 + 기준용적률  $\times 1.3a \times \text{가중치}$ )을 적용하고 있는 구역을 대상으로 했으며, 기준 기부채납비율(공공시설 부지로 제공하는 면적  $\div$  구역면적) 및 상한용적률(계획 용적률  $\times (1 + 0.3a) / (1-a)$ )을 적용하는 구역은 제외하였다.

11) 지침의 시행일은 2007년 5월 1일이나 시행일 당시 정비계획 지정이 입안권자에게 신청되거나 종전 기준에 따라 도시건축공동위원회 사전자문 또는 인허가 등이 신청된 경우에는 종전의 규정을 적용하게 되었다.

12) 제2종(7층) → 평균 11층, 제2종(12층) → 평균 16층.

13) 나머지 1개 구역은 기준 용도지역을 유지하여 순부담률 기준의 적용대상이 아니다.

14) 1개 구역 내에서 2가지 이상 용도지역 상향 유형이 나타나는 경우 가장 면적이 큰 용도지역 상향을 기준으로 유형을 분류하였다.

〈표 7〉 분석대상구역의 용도지역 상향 현황 및 순부담률 기준 적용 현황

적용여부 용도지역 상향	상향 없음		1단계				2단계		3단계		계
	-	총수완화	제1종 →제2종(7) +총수완화	제2종(7) →제2종(12) +총수완화	제2종(12) →제3종	제3종 →준주거	제2종(7) →제3종	제2종(7) →준주거			
전체	구역 수	1	5	2	22	1	2	16	1	50	
	비율(%)	2.0	10.0	4.0	44.0	2.0	4.0	32.0	2.0	100.0	
순부담률 기준 적용 대상	구역 수	1	4	2	11	1	2	11	1	33	
	비율(%)	3.0	12.1	6.1	33.3	3.0	6.1	33.3	3.0	100.0	
	순부담률 기준	-	10%	15%+5%		15%	20%	25%			
	법적상한 용적률변경	×	×	○	×	○	○	○	○		
	기준 완화 구역 수	-	-	1	9	-	-	1	-	11	
	순부담률 기준 미적용 대상	구역 수	0	1	0	11	0	0	5	0	17
	비율(%)	0.0	5.9	0.0	64.7	0.0	0.0	29.4	0.0	100.0	

법적상한용적률은 250%에서 300%로 상승된다. 즉 이러한 경우 의무적으로 준수해야 하는 순부담률은 20% 이상으로 같지만 법적상한용적률 상향 여부는 다르다. 이로 인해 제2종(7층)에서 제2종(12층)·총수완화로 변경된 11개 구역 중 9개 구역에서 순부담률 기준이 완화되었지만, 제2종(7층)에서 제3종으로 상향한 11개 구역 중에서는 1개 구역만 기준이 완화되었다.

법적상한용적률이 상승하는 경우와 상승하지 않는 경우 모두에 동일한 순부담률 기준이 적용되는 것은 불합리하다고 볼 수 있다. 법적상한용적률이 상승하지 않는 경우가 순부담률 기준을 준수하면 실질적으로 용적률 완화를 적용 받지 못하는 면적을 기부채납 할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 순부담률 기준의 비합리성으로 인해 제2종(7층)에서 제2종(12층)·총수완화된 구역에서 기준 완화가 주로 이루어질 수밖에 없었다고 판단된다.

## 2) 기준 적용에 따른 순부담률 현황

순부담률 기준 적용구역과 미적용구역 순부담률 평균은 각각 0.204, 0.133으로, 순부담률 기준을 적용함에 따라 순부담률이 크게 상승되었다. 또한 미적용구역에서 나타나지 않는 용도지역 상향<sup>15)</sup> 구역을 제외한 적용구역 순부담률 평균값은 0.196으로 미적용구역과는 여전히 큰 차이를 보인다.

용도지역 상향 유형별로 살펴보았을 때 제2종(7층)에서 제2종(12층)으로 상향한 구역의 순부담률 평균은 적용지역, 미적용지역이 각각 0.183, 0.138로 나타나며, 제2종(7층)에서 제3종으로 상향 시에는 순부담률이 각각 0.245, 0.129로 나타나고 있다. 또한 순부담률 분포에서도 적용구역은 0.15~0.20의 비율이 가장 큰 반면, 미적용구역은 0.10~0.15의 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 따라서 공공시설 순부담률 기준에 의해 순부담률이 높아졌음을 알 수 있다.(〈표 8〉 참조)

15) 제2종(7층) → 준주거, 제2종(12층) → 제3종, 제3종 → 준주거.

〈표 8〉 순부담률 기준 적용 여부별 순부담률 현황

구분	순부담률	0.05 미만	0.05~ 0.10	0.10~ 0.15	0.15~ 0.20	0.20~ 0.25	0.25~ 0.30	0.30 이상	계	평균
계	구역 수	2	3	14	18	4	3	6	50	0.181
	비율(%)	4.0	6.0	28.0	36.0	8.0	6.0	12.0	100	
순부담률 기준 적용구역	구역 수	1	-	8	14	2	2	6	33	0.204
	비율(%)	3.0	-	24.2	42.4	6.1	6.1	18.2	100.0	
순부담률 기준 미적용구역	구역 수	1	3	6	4	2	1	-	17	0.133
	비율(%)	5.9	17.6	35.3	23.5	11.8	5.9	-	100.0	

### 3) 법적상한용적률 초과 상한용적률 현황

순부담률에 의해 산정된 상한용적률이 법적상한용적률을 초과하고 있는지에 대한 기부채납 현황을 검토하였다. 33개 순부담률 기준 적용구역 중 상한용적률이 당해 구역 법적상한용적률보다 큰 경우는 9개 구역으로 나타났다. 그런데 9개 구역 중 7개 구역은 순부담률 기준이 완화된 곳이다. 이는 순부담률 기준이 완화되어도 실제적으로는 용적률 완화 가능 범위 이상으로 공공시설을 기부채납하고 있는 것을 보여준다.

상한용적률이 법적상한용적률보다 큰 것은 용적률 완화될 수 있는 한계가 고려되지 않고 공공기여가 이루어지기 때문이다. 따라서 합리적인 공공기여가 되기 위해서는 상한용적률이 법적상한용적률을 초과하지 않는 범위 내에서 공공시설 기부채납이 이루어질 필요가 있다.

### 4) 상한용적률 실현율 분석

용적률 완화 가능여부와 기부채납과의 관계를 파악하기 위해 건축계획용적률이 상한용적률<sup>16)</sup>을 어느 정도 실현하는지를 분석하였다. 이를 위해 상한용적률 대비 건축계획용적률을 상한용적률 실현율로 보고, 건축계획용적률은 구역에서 현

실적으로 실현할 수 있는 최대 개발용량이라는 전제<sup>17)</sup>로 분석하였다.

상한용적률 실현율(이하 실현율)이 99% 이상인 구역은 기부채납에 의해 받은 용적률 완화를 충분히 활용한 구역으로, 50개 대상구역 중 19개 구역이 해당된다. 순부담률 기준 미적용구역에서도 실현율 99% 이상이 과반수를 차지하지 못하고 있다. 실현율이 95% 이하인 구역은 11개이며 실현율 90%도 도달하지 못한 구역은 5개로 나타났다.(〈표 9〉 참조)

〈표 9〉 실현율별 분포 현황

실현율	전체		적용	미적용
	구역 수	비율(%)		
99% 이상	구역 수	19	12	7
	비율(%)	38.0	36.4	41.2
99~97%	구역 수	8	6	2
	비율(%)	16.0	18.2	11.8
97~95%	구역 수	12	8	4
	비율(%)	24.0	24.2	23.5
95~90%	구역 수	6	3	3
	비율(%)	12.0	9.1	17.6
90% 이하	구역 수	5	4	1
	비율(%)	10.0	12.1	5.9
계	구역 수	50	33	17
	비율(%)	100	100	100

16) 순부담률을 적용하여 산출된 상한용적률이 법적상한용적률을 초과할 경우는 법적상한용적률을 상한용적률로 하였다.

17) 사업성과 개발용량은 비례하기 때문에 재개발조합은 사업성을 극대화하여 주민분담금을 최소화하기 위해 구역 여건에서 개발 가능한 최대 용량으로 사업을 추진하였다.

이렇게 실현율이 낮은 이유는 법적상한용적률을 비롯하여, 대지규모·형태, 인접도로 여건 등으로 상한용적률에 도달하는 개발이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 수치상으로 볼 때는 순부담률 기준 적용구역의 실현율이 미적용구역보다 더 낮아졌다고 할 수 없다. 전체적으로 실현율 99% 이상 도달한 구역이 과반수를 넘지 못하고 실현율이 낮은 구역이 다수로 나타나는 것은 순부담률 기준 적용 이전부터 재개발구역이 개발 가능한 용적률 이상으로 기부채납하고 있음을 보여준다.

### 3. 사례 분석

#### 1) 분석개요

순부담률 기준으로 인해 개발 가능한 용적률보다 초과하여 공공시설을 기부채납했을 때 사업성에 미치는 영향을 살펴보기 위해 정비계획이 수립된 재개발구역을 사례로 순부담률 변화에 따른 개발가능용적률과 연면적을 비교 분석하였다. 사업성은 사업추진을 좌우하며 사업성이 확보되어야 주거환경개선과 공공시설 확보가 가능하기 때문에 본 연구에서는 사업성을 순부담률 기준의 적절성을 판단하는 근거로 삼았다.

사례 분석 구역 설정은 순부담률에 의한 상한용적률이 법적상한용적률보다 크고<sup>18)</sup>, 향후 개선방안 검토를 위해 사업성 추정 분석이 시행된 곳을 대상으로 하였다. 한편 일반적으로 사업을 추진할 때 사업성을 확보하기 위해 구역 여건 하에서 최대로 개발하기 때문에 정비계획에서 결정된 건축계획용적률을 해당구역에서 실제 최대 개발할 수 있는 용적률로 간주하였다.

사례 분석 대상지로 선정된 H구역은 제2종(7

층)에서 제2종(12층)으로 상향하였고 층수가 완화되었지만, 순부담률은 15% 이상으로 기준이 완화·적용되었으며 실제로 적용된 순부담률은 0.1855이다. 이는 H구역과 동일하게 용도지역 상향 및 층수완화가 된 11개 구역의 평균 순부담률 0.1831과 비슷한 수준이다. 제2종일반주거지역의 법적상한용적률이 250%이므로 건축계획용적률은 246.7%로 계획되었다. 이 구역의 면적은 22,934㎡로 주택재개발구역의 평균 규모인 39,494㎡보다 작은 편이다. 도로와 공원이 공공시설로 계획되었으며 규모는 4,374.0㎡로 구역면적의 19.1%를 차지한다. 이 비율은 주택재개발구역에서 확보된 공공시설비율의 평균값 19.7%와 비슷한 수준이다.

〈표 10〉 사례구역 정비계획 개요

구분		내용
구역면적(㎡)		22,934
공공시설 (㎡)	계	4,374
	도로	2,983
	공원	1,391
용도지역 상향		제2종(7층)→제2종(12층)·층수완화
순부담률 기준 적용		20%에서 15%로 완화
무상양여면적(㎡)		932
순부담면적(㎡)		3,442
순부담률a		0.1855
기준용적률(%)		210
상한용적률(%)		260.8
건축계획용적률(%)		246.7

자료: 서울시 서대문구 도시재정비과, 2013, 내부자료.

#### 2) 분석방법

대상지에 적용할 수 있는 최소 순부담률부터 시작하여 순부담률을 1%씩 증가시켰을 때 각각의 순부담면적 및 공공시설면적, 상한용적률을 도

18) 순부담률 기준이 적용된 분석 대상 33개 구역 중 9개 구역이 이에 해당한다.

출하여 최종적으로 개발 가능한 연면적(용적률산정 연면적)의 변화를 비교하고자 한다. 사업성을 판단하기 위한 지표로는 추정비례율<sup>19)</sup>이 일반적으로 사용되지만, 추정비례율은 결국 연면적에 비례하게 되므로 여기서는 개발가능연면적을 사업성 지표로 보았다.

순부담률이 증가할 때 사업지에 대한 기부채납 공공시설면적도 늘어나게 되는데 다만, 계획도로는 최적 규모로 확보했다는 전제 하에서 도로면적은 그대로 유지한다. 따라서 도로만 설치한 것을 최소 순부담률로 보고, 순부담률이 증가할 때 도로 이외의 공공시설면적을 증가시킨다. 또한 순부담률 변화에 따른 건축계획연면적을 산출할 때 건축계획용적률은 상한용적률을 준용한다. 이때 물리적 여건에 의해 상한용적률을 달성하기 어려운 조건을 고려하지 않고 주어진 상한용적률을 달성할 수 있다는 전제로 건축계획연면적을 산출한다.

### 3) 분석결과

기준 정비계획에 의한 순부담률 0.1855를 최댓값으로 놓고 순부담률 0.1028을 대상지에 적용 가능한 최솟값으로 하였다. 1% 간격의 순부담률에 대하여 순부담면적, 상한용적률 및 그에 따른 연면적, 실제 개발 가능한 최대 건축계획용적률과 건축계획연면적을 산정하였다.(〈표 11〉 참조)

〈그림2〉를 보면 순부담률이 증가하면서 상한용적률에 해당하는 연면적도 증가하는 것으로 나타난다. 그러나 순부담률이 0.1555 이상이 되면 상한

용적률이 법적상한용적률 250%를 초과한다. 이에 따라 실제 적용되는 상한용적률은 250%를 유지하는 반면 순부담면적은 증가하고 택지면적은 감소한다. 결과적으로 순부담률 0.1555 이상이면 순부담률이 증가할수록 건축계획연면적이 감소하는 것으로 나타난다<sup>20)</sup>. 즉, 상한용적률<sup>21)</sup>이 법적상한용적률을 초과하면 그 이하의 순부담률을 적용하는 것보다 건축계획연면적이 더 작아지게 된다. 기부채납면적이 증가하면 기반시설 설치비용까지 증가되기 때문에 사업성은 더욱 악화된다. 따라서 개발 가능성을 고려한 현실적인 순부담률 기준을 통해 사업성을 개선할 필요가 있다.

한편 기존 정비계획에서 건축계획용적률은 246.7%로 법적상한용적률 250%에 도달하지 못하고 있다. 건축계획용적률과 법적상한용적률간의 연면적 차이는 616m<sup>2</sup>로 산출되는데, 이는 전용면적 85m<sup>2</sup> 이하, 공급면적 약 110m<sup>2</sup> 내외의 약 4세대를 공급할 수 있는 규모이다. 이러한 차이는 대지형태, 도로의 접도 현황 등 구역의 물리적 여건에 의한 것이다.

순부담률이 가장 낮아도 물리적 여건에 의해 건축계획용적률이 상한용적률에 도달하지 못하는 구역은 순부담률이 증가할수록 사업성은 악화된다. 건축계획용적률이 증가하더라도 택지면적이 감소함에 따라 개발 가능한 연면적(건축계획연면적)은 감소하기 때문이다.(〈그림 3〉 참조)

19) 추정비례율이란 사업의 전체 수입에서 총사업비를 뺀 값을 종전자산총계로 나눈 값으로 사업성을 판단하는 기준으로 활용된다. 추정비례율을 산출하기 위해서는 구역의 접도조건, 지형, 대지형태, 주변 건물 등 물리적 여건을 반영한 실제적인 건축계획과 수입·지출 산정이 필요하며, 이 연구 내에서는 이를 수행하기 어려운 한계가 있다.

20) 김성희 외(2010)는 상한용적률 적용으로 인해 주택재개발사업의 개발이익이 감소될 때 기준용적률별 순부담률 임계점을 도출하였는데, 용적률이 170%인 경우  $\alpha=24\%$ , 190%인 경우  $\alpha=17\%$ , 210%인 경우  $\alpha=13\%$ 로 분석하였다.

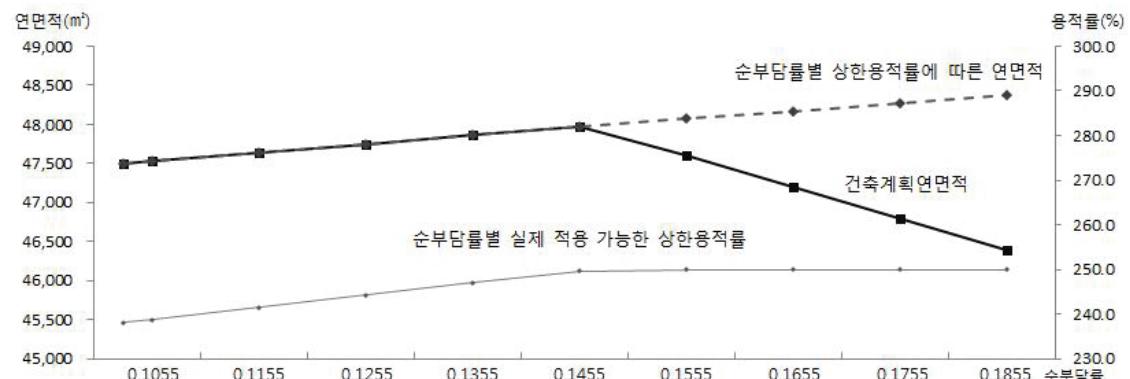
21) 정확하게는 순부담률 0.1465일 때 상한용적률이 250%로 산출된다.

〈표 11〉 순부담률별 순부담면적, 기반시설면적, 상한용적률 및 연면적, 건축계획용적률 및 연면적

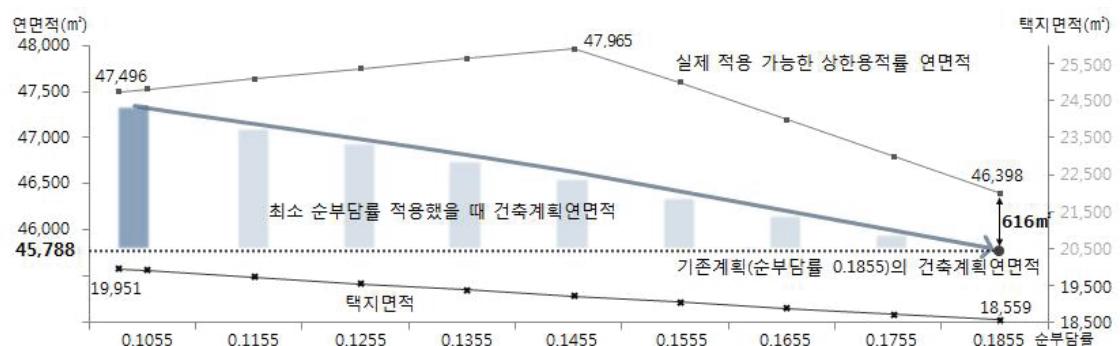
구분	순부담률	0.1028 (최소)	0.1055	0.1155	0.1255	0.1355	0.1455	0.1555	0.1655	0.1755	0.1855 (기준)
순부담면적 (m <sup>2</sup> )		2,051	2,100	2,278	2,453	2,626	2,795	2,961	3,124	3,285	3,443
구역 면적 (m <sup>2</sup> )	계	22,934	22,934	22,934	22,934	22,934	22,934	22,934	22,934	22,934	22,934
기반 시설	택지	19,951	19,902	19,724	19,549	19,376	19,207	19,041	18,878	18,717	18,559
	계	2,983	3,032	3,210	3,385	3,558	3,727	3,893	4,056	4,217	4,375
	도로	2,983	2,983	2,983	2,983	2,983	2,983	2,983	2,983	2,983	2,983
	공원	0	49	227	402	575	744	910	1,073	1,234	1,392
상한용적률*(%)		238.1	238.8	241.5	244.3	247.0	249.7	252.5	255.2	257.9	260.6
상한용적률연면적(m <sup>2</sup> )		47,496	47,527	47,639	47,750	47,858	47,965	48,070	48,172	48,274	48,373
건축계획용적률**(%)		238.1	238.8	241.5	244.3	247.0	249.7	250	250	250	250
건축계획연면적(m <sup>2</sup> )		47,496	47,527	47,639	47,750	47,858	47,965	47,603	47,194	46,793	46,398

주: \* 상한용적률은 순부담률을 적용하여 산출한 상한용적률

\*\* 건축계획용적률은 실제 구역에 적용 가능한 상한용적률과 동일한 값으로 설정



〈그림 2〉 순부담률별 실제 적용 가능한 상한용적률(건축계획용적률)에 따른 연면적 추이



〈그림 3〉 최소 순부담률 적용에 따른 건축계획연면적 변화 추정치

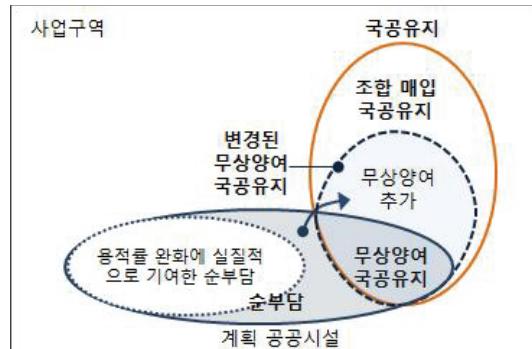
주: 건축계획용적률이 상한용적률에 도달하지 못하는 것을 가정하는 경우

#### 4. 순부담률 완화 방안 및 실현 가능성 검토

주택재개발사업에서 일정 부분 사업성이 확보되어야 노후하고 불량한 주택과 주거환경을 개선하며 필요한 기반시설을 설치할 수 있다. 기존 연구<sup>22)</sup>는 과도한 공공시설 기부채납에 따라 악화된 사업성을 보완하는 방안으로 기반시설 설치비용에 대한 직접적인 공공지원을 제안하고 있다. 이러한 방안은 주택재개발사업의 공공성 측면에서 당위성이 높지만 공공의 재원부족으로 현실적으로는 시행되기 어려운 상황이다.

이 연구에서는 재개발사업에서 용적률 완화에 실질적으로 기여하지 않은 순부담면적을 무상양여로 전환하여 순부담률을 개선하는 방안을 제안한다. 구역의 여건상 재개발사업을 추진해야 하지만 사업성이 낮아 사업 추진이 어려우며 국공유지 면적비율이 높은 구역에 한정하여 이 방안이 적용될 수 있을 것이다.

제안한 순부담률 개선 방안의 효과를 검토하고자 사례구역인 H구역을 대상으로 분석하였다. 먼저 기존 계획공공시설면적을 유지하고 건축계획용적률을 상한용적률로 준용했을 경우 순부담률과 순부담면적을 산출한다. 계획공공시설면적과 새로 산출한 순부담면적 차이를 산정하고 이를 무상양여면적으로 전환한다. 이때, 순부담면적에서 전환된 무상양여면적(이하 추가 무상양여면적)은 조합이 매입해야하는 국공유지면적에서 충당한다. 이에 따라 기존 사업성 추정자료<sup>23)</sup>를 바탕으로 국공유지의 추가 무상양여에 따라 조정된 국공유지 매입비를 반영하여 사업성을 재검토한다.



〈그림 4〉 무상양여 증가방안 개념도

H구역의 건축계획용적률 246.7%에 해당하는 순부담률은 0.1344, 순부담면적은 2,495m<sup>2</sup>로 도출되었다. 무상양여면적은 1,879m<sup>2</sup>로 기존 무상양여면적의 두 배 정도이다. 기존 매입국공유지 면적은 3,056m<sup>2</sup>인데 변경된 면적은 2,109m<sup>2</sup>이다.(〈표 12〉 참조)

〈표 12〉 추가 무상양여면적 산정

구분	산정과정
순부담률(a)	= (상한용적률 / 기준용적률 - 1) / 1.3 = (246.7 / 210 - 1) / 1.3 = 0.1344
순부담면적(m <sup>2</sup> )	= a × (구역면적-계획공공시설면적) = 0.1344 × (22,934-4,374) = 2,495
무상양여 면적(m <sup>2</sup> )	= 계획공공시설면적 - 순부담면적 = 4,374 - 2,495 = 1,879
추가 무상양여 면적(m <sup>2</sup> )	= 무상양여면적 - 기존 무상양여면적 = 1,879 - 932 = 947

국공유지 매입비는 구역 내 국공유지 단가의 평균값을 적용하고 비례식으로 산출하여 조정하였다. 무상양여를 추가할 경우 구역의 추정비례율은 기존 추정비례율보다 5% 상승한 86.71%로 산출되었다. 추가 무상양여면적을 최대로 하였을 때 공공은 사

22) 김성희 외(2010), 조기태·김철홍(2012), 맹다미 외(2014)

23) 서울특별시 서대문구 도시재정비과 내부자료, 2013.

업구역에 대해 약 19.2억 원의 기반시설 설치비용을 간접적으로 지원하는 효과를 나타내게 된다. 2억 원의 자산 가치를 소유한 토지등소유자의 경우<sup>24)</sup> 권리금이 1억 6,000여만 원에서 1억 7,000여만 원으로 약 1,000만 원 정도 상승하게 된다.(〈표 13〉 참조)

실질적으로 용적률 완화가 적용되지 않는 순부담면적을 무상양여로 전환함에 따라 공공은 국공유지 매각에 따른 수입이 줄게 된다. 그러나 공공은 추가적인 비용부담 없이 공공시설을 확보할 수 있고, 사업시행주체는 추가 무상양여로 사업성을 향상시킬 수 있을 것으로 보인다.

〈표 13〉 사례대상지 사업성 분석 검토

구분	기준	변경
수입(천 원)	175,384,033	175,384,033
지출(천 원)	144,426,207	142,507,595
국공유지 매입비(천 원)	6,191,423	4,272,811
(매입 국공유지면적(m <sup>2</sup> ))	3,056	2,109
종전자산가치(천 원)	37,915,400	37,915,400
추정비례율(%)	81.65	86.71

#### IV. 결론

과거 고성장시기에 구축된 정비사업의 공공기여방식은 그 당시의 상황에 맞추었지만 강제적이고 경직적이라는 비판을 받아오고 있다. 삶의 질이 향상되면서 공공시설을 양적으로 확보하는 공급자 중심의 과거 방식에서 이제는 다양한 수요에 부응하는 공급으로 변화가 필요한 시점이다. 이러한 여건 변화에 대응하고자 이 연구는 주택재개발사업에 한하여 공공시설의 기부채납 규모를 제시하는 순부담률의 문제점과 개선방안을 제안하였다.

또한 사례분석을 통해 구역 특성을 고려하지 않은 순부담률 기준 적용의 문제점과 개선방안의 실현 가능성은 검토하였다.

순부담률 기준에 관한 법·제도와 운용에 있어서의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 공공시설 기부채납에 따른 건축규제 완화 규정이 이원화되어 순부담률을 산정하는데 형평성의 문제가 발생한다. 공공기여를 했지만 이에 상응하는 법을 적용받지 못하여 정당한 보상이 이뤄지지 않는 등 법 적용에 혼란이 발생하므로 이에 대한 대책이 필요하다. 또한 순부담률 산정에 대한 지침이 명확하지 않아 순부담률 산정에 오류가 발생하고 있다.

둘째, 구역 여건을 반영하지 않고 일률적으로 순부담률 기준을 적용함에 따라, 실질적으로 달성 가능한 상한용적률을 초과하는 기부채납을 유발한다. 순부담률 기준 적용 이후 과거보다 공공시설을 더 많이 확보할 수 있게 되었다. 또한 순부담률 증가에 따라 용적률을 완화하여 어느 정도까지는 사업성을 개선하였다. 하지만 한계 이상을 부여할 경우 사업성을 악화시켜 오히려 주거환경개선과 공공시설의 공급에 차질을 빚게 된다. 따라서 개발 가능성과 지역 상황을 고려하여 순부담률 기준이 합리적으로 적용될 필요가 있다.

현행 순부담률 기준의 문제점을 개선하기 위한 방안은 다음과 같다. 첫째, 기부채납에 따른 건축규제 완화 관련 법 조항인 도정법 제4조에서 제시하는 국토계획법 제52조 제3항의 건폐율 등의 완화규정 준용과 국토계획법 제78조 제4항 및 동법 시행령 제85조 제8항의 용적률 완화 규정을 하나로 통합한다. 또한 기부채납에 따른 인센티브 적용 시설과 기부채납 방식을 다양화한다. 현재 공공시설등에 포함되지 않지만 지역주민이 요구하

24) 해당 구역 토지등소유자의 2013년 말 기준 종전자산가치 평균은 약 1.7억 원, 중간값은 1.4억 원으로 나타났다.

는 시설도 기부채납 대상에 포함될 필요가 있다. 또한 기부채납 방식에 있어서도 부지, 부지 및 시설, 시설, 기금 등으로 다양화되도록 개선할 필요가 있다. 이와 함께 정비계획의 정비기반시설의 계획은 공공시설등의 계획으로 조정되어야 한다.

둘째, 이원화된 법률의 통합과 함께 주택재개발사업의 기부채납에 관한 통합 지침이 필요하다. 통합 지침에서는 순부담률 산정방식에 있어서 기부채납 방식 유형에 따른 예를 상세하게 제시하여 정비계획 수립 시 오류를 최소화하도록 유도한다.

셋째, 순부담률 기준의 경직된 적용으로 상한용적률 달성 여부와 상관없이 공공시설을 기부채납해야 하는 구역에 대해서는 공공기여 부담에 대한 조정이 필요하다. 실질적으로 용적률 완화에 활용되지 않는 순부담면적을 무상양여로 전환하여 순부담을 개선하도록 유도한다. 이 방안은 주거환경 개선을 위해 주택재개발사업이 불가피하지만, 실질적으로 용적률 인센티브를 받지 못하는 공공시설 기부채납으로 인해 사업성이 악화되며 국공유지의 비율이 높은 구역에 한해 적용될 수 있을 것이다.

기부채납 공공시설의 규모와 종류는 지역특성, 이용자의 수요, 주변 지역의 시설 분포 등에 따라 결정된다. 따라서 구역별로 공공시설 부담률이 차등적으로 적용될 필요가 있는데, 이를 위해서는 해당 구역의 사업성, 지역맥락 등 여러 가지 요소를 고려해야 한다. 그러나 이 연구에서는 주택재개발사업이 추진되어야 주거환경이 개선되고 공공시설을 확보할 수 있다는 전제 하에서 사업성을 중심으로 공공시설 순부담률 기준의 적정성을 살펴보았다. 향후에는 지역특성, 주변 공공시설 분포 등 다양한 요소를 고려해서 공공시설 부담률을 차등적으로 적용할 수 있는 공공시설의 순부담률 기준에 대한 연구가 필요할 것이다.

## 참고문헌 —————

- 장운산, 2007, 「사업자 설치 기반시설의 무상귀속양도제도의 문제점과 개선 방안」, 한국건설산업연구원.
- 김동욱, 2006, “기성시가지정비 시 기반시설확보를 위한 공공기여유형별 인센티브제도 개선 연구”, 서울시립대학교 석사학위논문.
- 김성희·안건혁·심교언, 2010, “기부채납에 따른 인센티브 제도의 실효성 분석: 주택재개발사업의 사업성을 중심으로”, 『한국도시설계학회지』, 11(2):45~62.
- 박순천, 2011, “정비계획에서 용적률 인센티브 제도의 개선방안에 관한 연구: 서울시 사례를 중심으로”, 한양대학교 석사학위논문.
- 맹다미·장남종·임희지, 2014, 「주거지정비사업의 합리적인 공공성 확보방안 연구」, 서울연구원.
- 서울특별시, 2007, 「공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침」, 행정2부시장 방침 제143호.
- \_\_\_\_\_, 2008, 「공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침 개정」, 행정2부시장 방침 제473호.
- \_\_\_\_\_, 2011, 「공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준」.
- \_\_\_\_\_, 2004, 「2010 서울특별시 도시 및 주거환경정비기본계획」.
- 송현영, 2001, 「주택사업 관련 기부채납의 실태와 문제점」, 주택산업연구원.
- 안신재, 2011, “기부채납에 관한 민사법적 고찰”, 『법학논총』, 26: 51~70, 숭실대학교 법학연구소.
- 원준원, 2007, “임대주택 공급 및 기반시설 부지 제공에 따른 용적률 인센티브 제도의 실효성: 도시 재정비 촉진을 위한 특별법을 중심으로”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 이경민·곽윤철·김태현·양승호·정창무, 2011, “재개발 사업시 기반시설 공급이 조합원 편익에 미치는 영향에 관한 연구”, 『국토계획』, 46(4): 93~103.
- 이광국, 2010, “도시재정비촉진사업의 활성화방안 연구: 미실현용적률 발생방지를 위한 순부담률 조정을 중심으로”, 『대한건축학회지회연합회논문집』, 12(4): 137~144.

- 이미자, 2001, “기부채납제도에 관한 연구”, 동아대학교 석사학위논문.
- 이병룡·남진, 2013, “서울시 주택재개발사업에서 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브의 적정성 평가”, 『서울도시연구』, 14(4): 61~76.
- 이인성·유나경, 2010, “도시재생사업과 관련된 현행 인센티브 제도의 분석”, 『한국도시설계학회지』, 11(4): 161~172.
- 장재영, 2007, “기부채납에 따른 서울시 인센티브제도 운영상의 공공성 제고를 위한 연구”, 『국토계획』, 42(5): 145~160.
- 조기태·김철홍, 2012, “주택재건축사업의 기부채납 제도에 관한 연구-서울특별시의 아파트재건축사업을 중심으로”, 『토지공법연구』, 59: 161~183.
- 최영준, 2012, “정비구역의 기반시설 매각과 기부채납이 용적률에 미치는 영향과 정비구역 환경 특성에 관한 연구”, 영남대학교 석사학위논문.
- <http://law.go.kr/main.html>
- 〈정비구역지정 및 변경 결정 고시문〉
- 금호 제15주택재개발정비구역지정(변경) 결정(경미한 변경), 2012.12.13., 서울특별시 성동구 고시 제 2012-142호.
- 개봉 제1주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 고시, 2012.4.12., 서울특별시고시 제2012-91호.
- 대흥 제2주택재개발정비구역 변경결정 및 지형도면 승인 고시, 2012.01.12., 서울특별시 마포구 고시 제 2012-11호.
- 돈암 제6주택재개발정비구역 결정 및 지형도면 고시, 2011.11.24., 서울특별시 고시 제2011-343호.
- 동선 제1주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 작성, 2009.12.10., 서울특별시 고시 제2009-491호.
- 미아 제4구역 주택재개발 정비사업시행(변경)인가 고시, 2013.7.26., 서울특별시 강북구 고시 제2013-180호.
- 보문 제5주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 고시, 2010.6.10., 서울특별시 고시 제2010-212호.
- 상도 제10구역 주택재개발정비사업 시행변경인가 고시, 2012.03.08., 서울특별시 동작구 고시 제2012-32호.
- 상수 제1주택재개발정비구역 변경결정 및 지형도면 승인, 2010.12.9., 서울특별시 고시 제2010-445호.
- 아현 제1-3주택재개발정비구역 변경결정 고시, 2012.9.27., 서울특별시 마포구 고시 제2012-164호.
- 아현 제4주택재개발정비구역 정비계획 변경결정 고시, 2014.3.13., 서울특별시 고시 제2014-82호.
- 용강 제2주택재개발정비구역 변경 결정 고시, 2012.1.12., 서울특별시 마포구 고시 제2012-10호.
- 용강 제3주택재개발정비구역 변경(경미한 사항)지정 및 지형도면 정정고시, 2012.8.13., 서울특별시 마포구 고시 제2012-146호.
- 옹암 제2주택재개발정비구역 변경 지정 및 지형도면 고시, 2013.2.14., 서울특별시 고시 제2013-39호.
- 현석 제2주택재개발정비구역 변경결정 및 지형도면 승인 고시, 2011.10.13., 서울특별시 마포구 고시 제 2011-82호.
- 효창 제6주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 고시, 2010.6.3., 서울특별시 고시 제2010-208호.
- 원 고 접 수 일 : 2015년 6월 1일  
1 차 심사 완료 일 : 2015년 7월 3일  
2 차 심사 완료 일 : 2015년 8월 9일  
최종원고 채택 일 : 2015년 9월 2일