

# 서울정책포커스

2007. 3. 26 제18호

## 구릉지 경관관리 및 정비촉진을 위한 결합개발제도의 운영방향

김인희 · 김상일(서울시정개발연구원)

### < 목 차 >

요약

1. 들어가는 말
2. 결합개발제도
3. 인센티브 용적률의 운영가능성
4. 결합개발의 계획 및 시행
5. 결합개발제도의 효과와 정책과제

## 요 약

도시의 경관관리 및 정비사업의 원활한 추진을 위하여 두 개 이상의 정비사업을 단일한 사업으로 추진할 수 있는 결합개발제도가 2006년 6월 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 시행령을 통하여 도입되었다. 결합개발이란 구릉지에 밀집한 노후불량주택지를 저층·저밀의 친환경적 주택단지로 정비하는 대신 역세권구역은 토지의 고도이용을 가능하게 하는 유연한 정비수법이다. 결합개발제도를 도입함에 따라 지금까지 경관관리 및 자연환경 보호와 정비사업의 추진이라는 상충된 과제를 가지고 있던 구릉지 노후불량주택지의 문제가 해결될 수 있는 가능성을 찾은 것이다.

본 연구는 결합개발에 필요한 인센티브 용적률 양의 범위와 산정방식을 서울시 주택재개발구역의 자료와 실제 재정비촉진지구에 대한 사례분석 결과를 토대로 제시하였다. 연구결과를 요약하면, 구릉지구역을 용적률 90%의 저층·저밀로 관리할 경우 역세권구역에 부여될 인센티브 용적률은 주거지역 용적률 상한인 300% 이내에서 운영이 가능한 것으로 나타났다. 그리고 구릉지와 역세권구역이 단독개발을 추진하는 경우보다 인센티브 용적률을 적용하여 결합개발하는 경우 개발이익이 높게 나타나, 인센티브 용적률이 결합개발의 유인수단으로 작동할 수 있다고 분석되었다.

결합개발은 국내외에서 최초로 시행되는 제도이므로 실제 적용시 보완이 필요하다고 본다. 결합개발제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 우선 공공이 시범사업을 지정하여 적극적으로 사업을 추진하되, 결합개발의 운용조건, 인센티브 용적률의 부여량, 사업추진방식 등 다양한 방면에 걸쳐 지속적으로 모니터링을 하면서 제도를 보완할 필요가 있다.

## 1. 들어가는 말

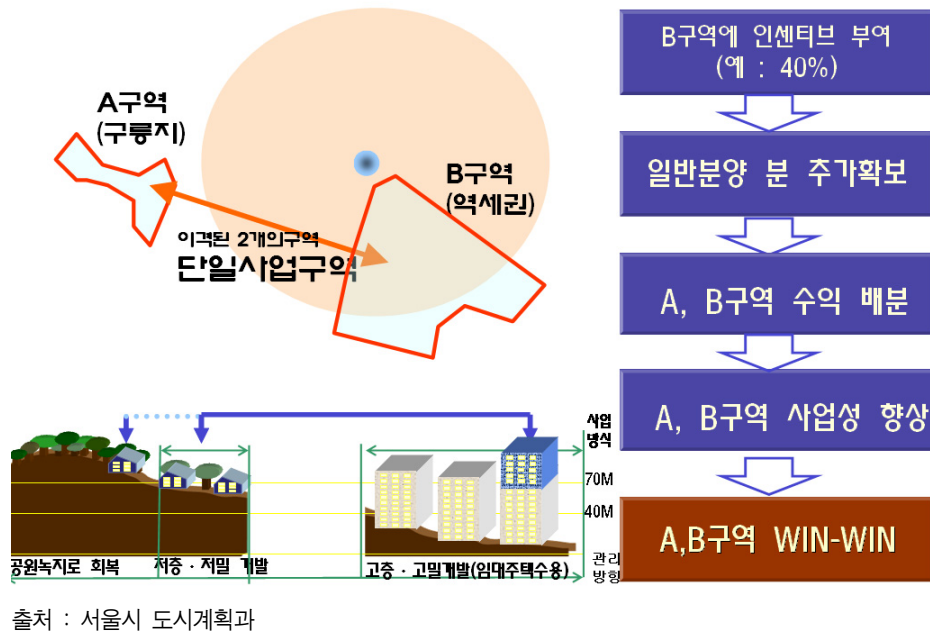
- 구릉지 경관관리와 정비사업의 원활한 추진을 위한 결합개발제도의 도입
  - 강북의 시가화가능지 중 31% 가량이 구릉지에 분포되어 있으며, 구릉지 주택지의 대부분은 지형적 특성상 제1종 일반주거지역, 자연경관지구, 최고고도지구 등으로 지정되어 있음.
  - 노후불량주택지가 밀집하고 있던 구릉지는 사업성 위주의 정비사업 시행으로 인하여 대규모 고층·고밀의 판상형 아파트 단지로 개발되었으며, 그 결과 경관 및 자연환경의 훼손과 기반시설의 과부하 등의 부작용이 나타났음.
  - 구릉지의 고층·고밀개발은 2000년 이후 일반주거지역의 종세분화로 어느 정도 제어할 수 있게 되었으나, 규제 강화에 따라 사업성이 떨어져, 구릉지 불량주택지의 노후화가 진행되고 있는 상황임.
  - 이러한 배경하에 서울시는 구릉지의 경관보호와 노후불량주택지의 정비사업을 동시에 추진할 수 있는 방안으로서 '결합개발제도' 도입을 건설교통부에 제안하였으며, 건설교통부는 2006년 6월 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 시행령을 공포하면서 결합개발의 제도적 근거를 마련하였음.
- 결합개발제도의 운영방안 마련의 필요성
  - 결합개발은 국내외에 최초로 도입되는 정비수법이므로 제도가 도입취지에 맞게 정착하기 위해서는 제도의 운영방안에 관한 연구가 필요함.
  - 본 고에서는 서울시 주택재개발구역과 재정비촉진지구에 대한 사례분석결과를 토대로 결합개발제도의 운영가능성을 분석해 보고, 이 제도의 성공적인 운영을 위해 해결해야 할 정책적 과제들을 살펴보고자 함.

## 2. 결합개발제도

### 1) 결합개발제도 개요

○ 결합개발제도(CRP: Conjoint Renewal Program)

- 결합개발제도는 서로 떨어진 두 개 이상의 정비구역을 하나의 구역으로 보고 정비사업을 시행할 수 있도록 하는 정비방식임.
- 결합개발은 구릉지구역을 친환경적 저층·저밀주택으로 조성하는 대신 역세권 정비구역에 구릉지의 경관보호라는 공익기여에 대한 인센티브를 부여하여 정비사업을 추진하는 방식임.



[그림 1] 결합개발의 작동원리

○ 결합개발제도의 법적근거

- 결합개발구역의 지정에 관한 법적근거는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제9조 제4항에 따른 동법 시행령 제12조 제3항임.

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 시행령 제12조 제3항

“... 도시경관의 보호 및 원활한 재정비촉진사업의 추진을 위하여 필요한 경우 재정비촉진지구 안에서 서로 떨어진 2 이상의 지역을 「도시 및 주거환경 정비법」 상의 주거환경개선사업, 주택재개발사업 또는 도시환경정비사업을 시행하는 하나의 재정비촉진구역으로 지정할 수 있다...”

## 2) 결합개발의 조건

### ○ 적용대상 사업

- 결합개발구역으로 지정 가능한 정비사업은 「도시 및 주거환경 정비법」 상의 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업임. 따라서 결합개발은 동일한 정비사업간의 결합은 물론 서로 다른 유형의 정비사업간의 결합도 가능함.
- 그러나 서로 다른 정비사업이 결합될 경우, 정비사업의 목적, 계획수립, 사업방식 등이 상이하기 때문에 결합개발이 순조롭게 진행되기 어려울 것으로 예상됨. 특히, 결합개발이 도입초기부터 광범위하게 운영될 경우 시행과정에서 많은 혼선이 발생할 가능성이 있음.
- 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 결합개발의 대상을 사업시행의 경험이 풍부하고 구릉지에 많이 분포되어 있는 주택재개발구역으로 한정하여 검토하였음.

### ○ 결합개발구역의 지정요건

- 결합개발구역은 구릉지구역과 역세권구역으로 구성됨.

**구릉지구역의 지정요건**

1. 도시경관 보호 등을 위하여 자연경관지구 및 최고고도지구로 지정되어 있는 정비구역
2. 다음 세목에 해당하는 지역으로 도시경관보호 및 원활한 재정비촉진사업의 추진을 위하여 도시재정비위원회에서 필요하다고 인정하는 지역
  - 문화재보호법상 문화재보호구역 주변
  - 용도지역상 제1종일반주거지역
  - 대상지의 일부가 자연경관지구 또는 최고고도지구로 지정되어 있는 경우

**역세권구역의 지정요건**

1. 제2종일반주거지역, 제3종일반주거지역 또는 준주거지역으로 지정된 평지로서 폭 20m이상의 도로에 인접한 지역이거나 지하철역의 주변지역으로 토지의 고도이용이 가능한 지역
2. 고밀개발에 따른 기반시설 부담이 적어 토지의 고도이용이 가능한 지역으로서, 도시재정비위원회 자문을 거쳐 역세권구역 요건이 인정되는 지역

○ 구릉지구역과 역세권구역의 결합요건

- 결합개발제도가 실효성을 갖기 위해서는 정비사업에 적절한 인센티브 용적률이 부여되어야 함. 인센티브 용적률이 너무 크면 역세권구역은 과밀개발에 따른 폐해가 발생하게 될 것이며, 반대로 인센티브 양이 너무 작으면 결합개발 자체가 시행되지 않을 것임.
- 이러한 점을 고려하여 결합개발구역을 지정할 때에는 구릉지구역과 역세권구역 사이의 총토지가액비<sup>1)</sup>를 기준으로 적절한 범위 이내의 결합에 대해서만 결합개발구역을 지정할 수 있도록 하는 것이 바람직함.

**3) 결합개발구역의 밀도관리**

○ 구릉지구역의 밀도관리

- 구릉지구역은 지형적 특성과 주변경관을 고려하고 자연환경을 보호하는 수

1) 총토지가액비 = 역세권구역의 총토지가액 ÷ 구릉지구역의 총토지가액

준으로 관리되어야 함. 이를 위하여 구릉지에 적정한 개발밀도인 '관리목표 용적률'을 설정하여 향후 구릉지구역의 밀도관리 기준으로 활용해야 함.

<표 1> 구릉지의 바람직한 주택유형별 정비모델

	주택유형	용적률	건폐율	층수
바람직한 구릉지 모델	단독주택	30%	15%	2층
	연립주택	90%	30%	3-4층
	아파트	120%	20-25%	5층

○ 구릉지구역의 관리목표용적률

- 구릉지 주택의 바람직한 정비모델에 대한 사례조사 결과, 구릉지의 경관 및 자연보호를 위해 관리목표용적률은 약 90% 정도가 적절한 것으로 나타났음. 다만, 각 정비구역별로 자체적인 사업여건, 도시계획 사항, 주변과의 조화 등을 고려하여 지역에 따라 관리목표용적률을 <표 2>와 같이 차등화할 필요가 있음.

<표 2> 구릉지구역의 관리목표용적률

입지특성 구분	관리목표용적률
전용주거지역에 준하는 지역으로서 자연경관의 보호가 특별히 필요한 지역	30% 이하
전용주거지역에 준하는 밀도관리가 필요한 지역	60% 이하
자연경관지구에 준하는 밀도관리가 필요한 지역	90% 이하
기타 연립 및 저밀 아파트 단지로 조성이 가능한 지역	120% 이하

○ 역세권구역의 밀도관리

- 결합개발시 역세권구역에서는 인센티브 용적률을 부여받아 토지의 고도이용을 도모함. 역세권구역의 인센티브 용적률은 결합개발구역 전체의 사업성을 보장하고 역세권 주민에게 결합개발에 참여할 수 있을 정도의 인센티브를 주는 수준이 되어야 함.

- 역세권구역의 쾌적한 주거환경을 유지하면서 토지의 고도이용을 달성할 수 있는 용적률 범위는 재개발·재건축사업으로 조성된 최근의 아파트단지에 대한 밀도 및 층수 현황을 살펴본 결과, 대체로 300% 이내라고 판단됨.

#### 4) 인센티브 용적률의 산정

##### ○ 인센티브 용적률

- 인센티브 용적률은 결합개발을 통한 도시경관 보호 등의 공익기여를 인정하여 역세권구역에 부여하는 계획용적률의 완화량을 말함.

##### ○ 인센티브 용적률 산정원칙

- 인센티브 용적률은 결합개발에 따른 구릉지구역의 경관관리 등 공익기여에 상응하여 부여해야 함. 즉, 구릉지구역의 경관관리를 위하여 관리목표용적률을 낮게 결정할수록 역세권구역의 인센티브 용적률은 그에 상응하여 많이 부여됨.
- 인센티브 용적률은 결합개발구역 전체의 개발이익이 증가하는 수준에서 결정되어야 함. 즉, 인센티브 용적률의 크기는 결합개발구역의 개발이익이 구릉지구역과 역세권구역을 각각 단독으로 개발했을 경우의 개발이익 합보다 커야 함.
- 역세권구역 과밀화 방지를 위해 인센티브 용적률의 범위는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 의한 용적률 완화의 최대치인 50% 이내에서 결정되어야 함.



○ 인센티브 용적률 산정과정

① 구릉지구역 공익기여 인정용적률의 산정

- 역세권구역에 부여되는 인센티브 용적률은 구릉지구역에 대한 공익기여 정도에 비례하여 부여됨. 따라서 인센티브 용적률을 산정하기 위해서는 우선 구릉지구역의 공익기여에 대한 가치인 '구릉지구역 공익기여 인정용적률'을 산정하여야 함.
- 구릉지구역의 공익기여에 대한 가치는 정비사업에서 개발전후 자산가치가 동등해지는 구릉지구역의 '최소정비용적률'과 경관관리를 위하여 지정한 '관리목표용적률'과의 차이로 산정함.
- 구릉지구역의 관리목표용적률은 90%를 기준으로 하되, 지형여건을 고려하여 경관 및 환경보호의 필요성이 높은 지역이거나 저층 단독주택지로 개발하려는 수요가 있을 경우에는 30%~60% 범위 내에서 관리목표용적률을 정하고, 개발여건이 양호한 구릉지에는 120%까지 관리목표용적률을 완화하여 설정하도록 함.

② 역세권 공익기여 상응용적률 전환을 위한 총토지가액비 및 구역면적비의 산정

- 인센티브 용적률은 구릉지구역과 역세권구역 총토지가액비의 함수로서 역세권구역이 구릉지구역에 비하여 면적이 넓고 지가가 높을수록 인센티브 용적률의 양은 줄어들게 됨. 따라서 구릉지구역의 공익기여 인정용적률이 역세권구역으로 부여되기 위해서는 구릉지구역과 역세권구역의 지가 및 면적비가 고려되어야 함.

- 구릉지구역과 역세권구역의 총토지가액비는 아래의 식에 따라 산정함. 단, 구릉지구역과 역세권구역의 지가차이가 크지 않을 경우(평균지가비 1.25배 이내)에는 총토지가액비 대신 구역면적비를 사용하여 인센티브 용적률을 산정함.

$$\begin{aligned} \text{구역면적비(평균지가비 1.25배 이내)} &= \frac{\text{역세권구역의 총면적}}{\text{구릉지구역의 총면적}} \\ \text{총토지가액비(평균지가비 1.25배 초과)} &= \frac{\text{역세권구역의 총토지가액}}{\text{구릉지구역의 총토지가액}} \\ &= \frac{\sum (\text{역세권구역의 개별공시지가} \times \text{개별필지면적})}{\sum (\text{구릉지구역의 개별공시지가} \times \text{개별필지면적})} \end{aligned}$$

③ 인센티브 용적률을 계획용적률에 가산하여 최종 계획용적률 결정

- 역세권구역에 부여될 인센티브 용적률은 최종적으로 계획용적률 형태로 제시되어야 함.
- 결합개발 이전에 역세권구역의 계획용적률이 결정되어 있을 경우, 결합개발이 승인되면 결합개발시 부여하는 인센티브 용적률을 이전 계획용적률에 가산하여 역세권구역의 계획용적률을 재결정해야 함.

I. 인센티브 용적률 = 역세권구역 공익기여 상응용적률 ① + 용적률 보너스 ②

① 역세권구역 공익기여 상응용적률 = 구릉지구역 공익기여 인정용적률 ÷ 총토지가액비

\* 구릉지구역 공익기여 인정용적률 = 최소정비용적률 - 관리목표용적률

\* 최소정비용적률 = 개발전후 자산가치가 동일하도록 하는 용적률

\* 관리목표용적률 = 지형특성에 따라 차등적용 (30 ~ 120%)

\* 총토지가액비 = 역세권구역의 총토지가액 / 구릉지구역 총토지가액

② 용적률 보너스 = 결합개발 유도를 위해 부여하는 용적률 (계획용적률 기준 5%)

II. 인센티브 용적률의 전환방식 : 구역면적비 vs. 총토지가액비

역세권 공익기여 상응용적률을 산정할 때

- 역세권구역의 평균지가가 구릉지구역의 1.25배 이내이면 구역면적비를 적용하고
- 역세권구역의 평균지가가 구릉지구역의 1.25배를 초과하면 총토지가액비를 적용함

III. 인센티브 용적률 산정식

$$\underbrace{\left( \frac{(1+1.3 \times \beta_{LD}) \times f_P - f_G}{A_{LD} \times P_{LD}} \right)}_{\text{공익기여인정용적률(구릉지)}} \div \underbrace{\left( \frac{A_{HD}}{A_{LD}} \times \frac{P_{HD}}{P_{LD}} \right)}_{\text{총 토지가액비}} \div \underbrace{\left( 1+1.3 \times \beta_{HD} \right)}_{\text{공공용지제공 인센티브율}} + \underbrace{5\%}_{\text{결합개발유도 용적률보너스}} = \text{결합개발 인센티브 용적률}$$

공익기여상응용적률(역세권)

$\beta_{LD}$  : 구릉지구역 공공용지부담률

$f_P$  : 구릉지구역 최소정비용적률(계획용적률)

$A_{LD}$  : 구릉지구역 구역면적

$A_{HD}$  : 역세권구역 구역면적

$\beta_{HD}$  : 역세권구역 공공용지부담률

$f_G$  : 구릉지구역 관리목표용적률

$P_{LD}$  : 구릉지구역 평균공시지가

$P_{HD}$  : 역세권구역 평균공시지가

[그림 2] 인센티브 용적률 산정방식

### 3. 인센티브 용적률의 운영가능성

#### 1) 인센티브 용적률의 운영가능성을 위한 모의실험

##### ○ 모의실험의 목표

- 본 연구에서는 결합개발제도의 핵심인 인센티브 용적률의 작동가능성을 파악하기 위하여 서울시에서 실제로 재개발사업이 추진된 사례를 바탕으로 가상적인 결합개발 모의실험을 실시하였음.
- 모의실험의 목표는 첫째, 결합개발구역에 대한 인센티브 용적률 부여량의 적정범위를 제시하고, 둘째, 인센티브 용적률을 적용하였을 때, 현재 서울시 재개발구역들 중 결합개발이 가능한 조합이 어느 정도 분포하는지를 분석함으로써 결합개발의 현실적 운영가능성을 판단하며, 마지막으로 결합개발을 유도하기 위한 용적률 보너스의 범위를 제시하는 것임.

##### ○ 모의실험의 대상

- 모의실험의 대상지역은 2006년 5월 기준으로 서울시에서 재개발사업이 시행 중이거나 아직 시행되지 않은 서울시 재개발정비구역 중 모의실험에 필요한 계획용적률 및 공공시설 부담률 등의 지표들을 확인할 수 있는 66개 재개발 구역임.
- 모의실험에 포함된 66개 구역은 서울시 「도시 및 주거환경정비 기본계획」 상 구릉지구역에 해당되는 특별관리구역 5개와 그 외 역세권구역에 해당하는 61개 주택재개발구역으로 구성되어 있음.

## 2) 모의실험 결과

- 인센티브 용적률은 현 용적률 체계 내에서 운영가능
  - 기존의 주택재개발구역의 결합개발조합 54개를 대상으로 인센티브 용적률을 분석한 결과, 구릉지구역을 90%로 관리할 경우 전체구역의 76%에 해당하는 41개 결합쌍이 인센티브 용적률 50%의 범위 내에 분포되어 있음.
  - 분석된 인센티브 용적률을 역세권구역에 부여하여 최종용적률을 분석한 결과, 전체 결합개발조합 중 67%에 해당하는 36개 결합쌍이 일반주거지역 용적률 상한인 300% 이내에서 결합개발이 가능하다고 나타남.
  - 구릉지구역과 역세권구역의 면적 및 지가조건을 고려할 경우, 본 연구에서 제시한 인센티브 용적률의 산정방식은 운영 가능하다고 분석됨.
  - 구릉지구역의 관리목표용적률을 120%로 완화할 경우 인센티브 용적률의 크기가 줄어들 수 있어 운용의 범위는 더욱 넓어지게 됨.
- 결합개발을 유인하기 위한 용적률 보너스의 범위
  - 민간조합이 결합개발에 참여하도록 하려면, 결합개발을 통해 구릉지구역과 역세권구역의 사업성이 모두 증가하여야 하므로 결합개발을 유도하기 위하여 사업성을 향상시켜주는 인센티브의 부여가 필요함.
  - 분석결과, 결합개발에 대한 인센티브로서 사업성을 증가시켜줄 수 있는 적절한 용적률 보너스의 범위는 5%로 나타났음.
- 인센티브 용적률은 총토지가액비와 구역면적비를 고려하여 산정
  - 역세권구역에 인센티브 용적률을 부여하는 경우, 역세권구역과 구릉지구역의

지가 차이가 평균지가비 1.25배 이내에서는 인센티브 산정시 구역면적비를 이용함.

- 역세권구역과 구릉지구역의 평균지가비 1.25배 이상인 경우는 과다한 개발 이익에 따른 부작용을 완화하기 위하여 총토지가액비로 인센티브 용적률을 산정함.

#### 4. 결합개발의 계획 및 시행

- 결합개발은 통합적 사업시행과 개별적 계획수립방식으로 운영
  - 통합적 사업시행이란 구릉지와 역세권구역을 하나의 정비사업구역으로 보고 전체 결합개발구역에 대하여 구역지정, 촉진계획수립, 조합설립인가, 사업시행, 관리처분계획, 준공인가 등을 단일사업과 동일한 절차를 거쳐 진행해야 한다는 의미임.
  - 개별적 계획수립 및 관리란 구릉지와 역세권구역의 개별구역에 대하여 계획용적률, 높이, 공공용지율 등이 지형과 기반시설 등에 알맞게 계획되어야 하며, 단지계획 및 결합개발 이후의 사후관리 또한 별개의 단지로 관리될 수 있도록 개별적으로 이루어져야 한다는 의미임.
- 통합적 사업시행
  - 결합개발구역은 구릉지구역과 역세권구역을 포함한 전체 촉진구역을 대상으로 지정함. 결합개발구역의 지정은 재정비촉진계획 수립단계에서 재정비촉진계획 수립권자가 재정비촉진계획에 반영하여 지정하거나, 사업추진과정에서 재정비촉진계획 수립권자가 토지 등 소유자의 동의를 구하여 지정을 신청할 수 있음.

- 결합개발구역은 단일한 정비사업구역으로 인정됨. 따라서 결합개발사업에서의 각종 행정절차, 즉, 촉진계획인가, 추진위원회 및 조합설립인가, 사업시행인가, 관리처분계획, 준공인가 등은 일반 정비사업과 마찬가지로 전체 결합개발구역에 대해 단일하게 처리됨.
- 결합개발구역이 지정되면, 구릉지구역과 역세권구역 주민들은 단일한 정비사업조합을 설립하여 정비사업을 추진하며, 조합설립을 위한 추진위원회 및 조합의 구성 및 운영에 관한 사항은 「도시 및 주거환경정비법」의 관련 규정을 따르게 됨.
- 개별적 계획 및 관리
  - 결합개발구역의 정비계획 및 사업시행계획을 수립할 때는 구릉지구역과 역세권구역 각각에 대해 용적률, 건폐율, 층수 등의 계획기준을 별도로 적용하도록 함.
  - 구릉지구역의 용적률은 도시경관 및 자연환경 보전이라는 목표를 달성할 수 있도록 관리목표용적률 이내에서 관리하고 역세권구역의 용적률은 최종용적률 300% 이내에서 관리하도록 함.

<표 3> 결합개발구역의 밀도관리 방안

구분	밀도 관리 방안
구릉지구역	- 저층·저밀형 주거환경 조성을 위해 구릉지의 지형여건을 고려한 관리목표용적률을 설정하여 최종용적률을 관리 - 자연경관지구, 최고고도지구, 문화재보호구역 등의 관련 규정에 따라 건폐율 및 층수 규제 강화 적용 및 양각 규제 적용
역세권 구역	'도시 및 주거환경 정비 기본계획'의 계획용적률에 결합개발에 의한 인센티브 용적률을 가산하여 역세권 구역의 계획용적률 재설정

- 결합개발시 구릉지구역 또는 역세권구역 어느 한 쪽에 공공시설이 과다 또는 과소 공급되는 경우를 방지하기 위하여 공공시설 부담률은 구릉지와 역세권구역 각각의 부담률이 제시되어야 함.
- 정비사업 준공인가를 취득하게 되면, 구릉지구역과 역세권구역은 별개의 단지로 관리하도록 함.

## 5. 결합개발제도의 효과와 정책과제

### ○ 결합개발제도의 효과

- 결합개발은 지금까지 경관관리 등 각종 규제로 인하여 정비사업의 추진이 어려웠던 구릉지 정비구역을 저층·저밀도로 관리하면서 정비사업을 시행할 수 있도록 하는 제도임.
- 결합개발제도는 “구릉지 난개발에 따른 경관 및 자연환경의 훼손 → 구릉지 경관관리를 위한 규제의 강화 → 규제강화에 따른 구릉지 정비구역의 사업성 악화 → 정비사업의 지연으로 인한 주택의 노후불량화 → 민원증가에 따른 규제완화 → 난개발로 인한 경관 및 자연환경 훼손”으로 이어지는 구릉지의 구조적인 문제를 해결할 수 있는 주요한 정비수단이라 할 수 있음.
- 결합개발이 성공적으로 추진되어 지형적 여건이 반영된 다양한 주택유형이 조성될 경우, 기존의 고층공동주택 위주의 획일적 주거문화를 개선할 수 있는 대안이 될 가능성도 있음.

### ○ 결합개발제도의 운영에 따른 향후과제

- 결합개발제도가 실효성을 가지고 부작용 없이 작동하기 위해서는 다음과 같



은 과제를 우선적으로 해결하여야 함.

- 첫째, 결합개발제도는 국내외에 처음으로 도입된 제도이기에 아직까지 관련 자료나 운영에 관한 경험 등이 전무한 상태임. 따라서 결합개발제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 우선 공공이 시범사업을 지정하여 적극적으로 사업을 추진하되, 지속적인 모니터링을 통하여 결합의 조건, 인센티브 용적률의 범위, 사업추진방식 등 다방면에 걸쳐 수정·보완하는 유연한 대응방안이 필요함.
- 둘째, 구릉지구역과 역세권구역은 사회경제적인 차이가 큰 지역임. 결합개발 사업을 시행할 때, 조합설립 및 사업추진 등 구릉지구역과 역세권구역의 주민 사이에 이해관계를 조정해야 하는 문제가 나타날 것임. 이러한 문제는 결합개발의 성공여부를 좌우하는 중요한 요소이므로, 구역지정 이후 투명하고 객관적인 정보공개와 공공의 적극적인 홍보과정 등을 통하여 이에 대응해 나가야 함.
- 셋째, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에서는 결합개발이 아닌 일반 촉진 사업에 대해서도 각종 지원이 가능하도록 규정하고 있음. 역세권구역의 경우 결합개발이 아닌 일반 촉진사업으로도 충분히 사업성을 확보할 가능성이 있어, 굳이 결합개발에 참가하지 않을 수도 있음. 또한 결합개발을 유인하기 위하여 인센티브를 과다하게 제공할 경우 역세권구역이 과밀 개발될 수도 있음. 따라서 촉진구역 내 인센티브의 제공은 결합개발 등 공익기여를 제공하는 특별한 경우에 한해 제공하도록 하는 정책적 대응방안이 필요함.
- 넷째, 결합개발제도의 작동원리는 공익기여에 대한 인센티브의 제공으로서 민간의 공공투자를 유인하는 방식임. 구릉지 정비에 대한 인센티브 양이 민간투자를 유인하지 못하는 경우 결합개발제도는 작동하지 않을 가능성이 있

으므로 시장의 반응을 살펴 인센티브 체계에 대한 지속적인 보완이 필요함.  
다만 과도한 인센티브를 부여해야 정비가 가능한 지역은 결합개발제도를 적용하기보다는 공공이 직접 투자하여 정비사업을 추진하는 적극적인 정책을 시도하는 것이 필요함.

김인희 | 서울시정개발연구원 부연구위원  
02-2149-1044  
ihkim@sdi.re.kr

김상일 | 서울시정개발연구원 연구위원  
02-2149-1089  
urbnplnr@sdi.re.kr

## <부 록> 결합개발에 따른 인센티브 용적률 산정표

<표 1> 역세권의 용적률 인센티브 수준(구역간 지가비율이 1.25배 이내인 경우)

관리목표용적률 30%이하인 경우		관리목표용적률 60%이하인 경우		관리목표용적률 90%이하인 경우		관리목표용적률 120%이하인 경우	
구역 면적비*	인센티브 용적률	구역 면적비	인센티브 용적률	구역 면적비	인센티브 용적률	구역 면적비	인센티브 용적률
2.50	50%	2.00	50%	1.50	50%	1.00	50%
2.89	45%	2.28	45%	1.67	45%	1.06	45%
3.30	40%	2.61	40%	1.91	40%	1.21	40%
3.85	35%	3.05	35%	2.23	35%	1.41	35%
4.60	30%	3.65	30%	2.67	30%	1.70	30%
5.80	25%	4.55	25%	3.35	25%	2.12	25%
7.70	20%	6.10	20%	4.45	20%	2.83	20%
11.55	15%	9.10	15%	6.70	15%	4.25	15%
23.10	10%	18.25	10%	13.35	10%	8.50	10%
69.40초과	5%	54.75초과	5%	40.25초과	5%	25.40초과	5%

$$* \text{구역면적비} = \frac{\text{역세권구역의 총면적}}{\text{구릉지구역의 총면적}}$$

<표 2> 역세권의 용적률 인센티브 수준(구역간 지가비율이 1.25배 초과인 경우)

관리목표용적률 30%이하인 경우		관리목표용적률 60%이하인 경우		관리목표용적률 90%이하인 경우		관리목표용적률 120%이하인 경우	
총토지 가액비*	인센티브 용적률	총토지 가액비	인센티브 용적률	총토지 가액비	인센티브 용적률	총토지 가액비	인센티브 용적률
2.50	50%	2.00	50%	1.50	50%	1.00	50%
2.89	45%	2.28	45%	1.67	45%	1.06	45%
3.30	40%	2.61	40%	1.91	40%	1.21	40%
3.85	35%	3.05	35%	2.23	35%	1.41	35%
4.60	30%	3.65	30%	2.67	30%	1.70	30%
5.80	25%	4.55	25%	3.35	25%	2.12	25%
7.70	20%	6.10	20%	4.45	20%	2.83	20%
11.55	15%	9.10	15%	6.70	15%	4.25	15%
23.10	10%	18.25	10%	13.35	10%	8.50	10%
69.40초과	5%	54.75초과	5%	40.25초과	5%	25.40초과	5%

$$* \text{총토지가액비} = \frac{\text{역세권구역의 총토지가액}}{\text{구릉지구역의 총토지가액}}$$

$$= \frac{\sum (\text{역세권구역의 개별공시지가} \times \text{개별필지면적})}{\sum (\text{구릉지구역의 개별공시지가} \times \text{개별필지면적})}$$