

2014-PR-05

주거지정비사업의 합리적인 공공성 확보방안 연구

A Study of Enhancing Publicness in the Residential
Redevelopment Projects

맹다미

장남종

임희지



2014-PR-05

주거지정비사업의 합리적인 공공성 확보방안 연구

A Study of Enhancing Publicness in the Residential
Redevelopment Projects

연구진

연구책임	맹다미	도시공간연구실 연구위원
연구원	장남종	도시공간연구실 실장
	임희지	도시공간연구실 연구위원
	백세나	도시공간연구실 연구원
	황종아	도시공간연구실 연구원
외부연구진	이동훈	서울과학기술대학교 교수

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

1 연구 개요

- 주거지정비사업은 주거환경을 개선하고 기성시가지에서 신규 주택을 공급하는 주요한 수단임. 또한 민간부문의 주도적인 공공기여를 통해 공공시설과 재개발임대주택을 양적으로 확충해왔음
- 저성장, 부동산 경기 침체 등 사회·경제적 변화에 의해 주거지정비사업은 정체되고 이로 인해 정비사업에 의해 확보되었던 공공시설과 재개발임대주택의 공급에 한계가 발생하게 됨
- 삶의 질 향상으로 공공시설과 임대주택에 대한 수요는 지속적으로 높아짐에 따라 공급자 중심의 양적 확보에서 다양한 수요에 부응하는 공급으로 변화가 필요함
- 이 연구는 서울시 주거지정비사업의 대표적인 공공성 확보방안인 공공시설과 재개발임대주택의 확보체계 실태를 진단하여, 저성장 시대에 적합한 주택재개발사업의 공공성을 확보할 수 있는 방안을 제안하고자 함
- 이를 위해 현재 서울시 주택재개발사업을 중심으로 공공시설과 재개발임대주택의 확보체계와 실태를 심층 진단하고, 관련 제도와 기준의 분석을 통해 문제점을 도출하였음
- 따라서 이 연구는 공공시설 및 재개발임대주택 확보체계에서 도출된 문제점을 해결하기 위한 공공성 확보방안을 제시하고, 각 방안에 대한 사업성 분석 모의실험을 실행하여 실현가능성과 제한사항을 검토하고 제도적 개선방안을 마련하였음

2 주요 연구결과

2.1 주거지정비사업의 공공성 개념 확장

- 주거지정비사업의 공공성은 기존에는 해당구역을 대상으로 주거환경 개선을 중심으로 한 협의의 개념이었다면, 최근에는 정비사업의 주체가 확장되고 절차적·내용적 공공성이 강조되는 광의의 개념으로 확장되고 있음
- 이 연구에서 주거지정비사업의 공공성은 사업주체, 절차, 내용, 수혜대상 차원에서 공공성으로 확장되는 것으로 봄
- 주거지정비사업의 공공성은 조합과 공공이 함께 사업시행 주체로서 역할을 하며, 개방적이고 투명한 절차를 통해 지역특성이 고려된 계획이 수립되고 실현됨으로써 구역 및 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 것을 의미함
- 주거지정비사업에서 공공성은 대표적으로 기부채납에 의한 공공시설과 임대주택의 설치에 의해 확보됨. 기존의 일률적이고 양적인 확보방식을 넘어서, 구역과 지역주민의 수요를 반영할 수 있는 시설의 설치로 그 범위와 방식을 다양화함으로써 공공성의 개념 확장이 실현될 수 있음



그림 1 주거지정비사업의 공공성 개념 확장

2 2 확일적인 공공시설의 확보

- 구역 여건과 사업성을 반영하지 않는 확일적인 공공시설의 확보 및 기준 적용
- 주거지정비사업구역에서는 도로와 공원 위주로 공공시설이 확보되고 있음. 특히, 주택재개발구역 및 재건축구역의 공공시설에서 도로와 공원이 평균 90% 이상을 차지함

표 1 공공시설 중 도로와 공원의 비중

(단위 : 개소, %)

		면적비율	50% 미만	50~80%	80~90%	90~100%	100%	계	평균
주택재개발 구역	구역수		3	20	16	22	64	125	90.0
	비율		2.4	16.0	12.8	17.6	51.2	100.0	
주택재건축 구역	구역수		2	6	10	14	31	63	92.1
	비율		3.2	9.5	15.9	22.2	49.2	100.0	
뉴타운재개발 구역	구역수		9	25	10	7	12	63	75.6
	비율		14.3	39.7	15.9	11.1	19.0	100.0	

- 구역 특성을 반영하지 않고 용도지역 상향에 따라 일률적으로 공공시설 부담률 기준을 적용하여 기부채납을 유도함
 - 순부담률 증가에 따른 사업성 변화를 사례구역에 대해 모의실험을 통해 살펴보았을 때 순부담률 증가는 용적률을 완화하여 어느 정도까지 사업성을 개선하는 측면이 있으나 한계 이상을 부여할 경우 도리어 사업성을 악화시키는 것으로 나타남

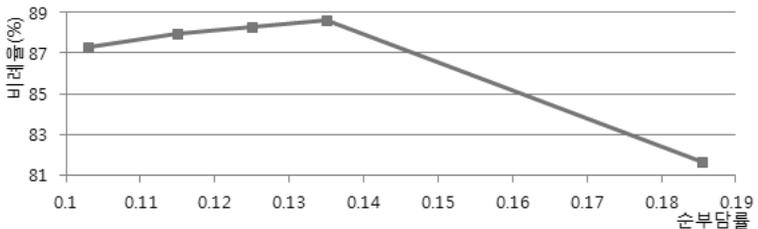


그림 2 사례구역의 순부담률 증가에 따른 비례율 변화

- 용적률 완화에 대한 법 적용의 혼란
 - 용적률 인센티브 적용에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)과 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)이 모두 가능하지만, 용적률 완화에 적용되는 내용이 달라 공공기여를 했음에도 불구하고 상응하는 법을 적용받지 못하고 정당한 보상이 이뤄지지 않는 형평성 문제와 법 적용의 혼란이 발생함

- 공공시설 설치에서 공공부문 역할 및 공공성 미비
 - 공공시설 설치 및 비용 부담 주체를 제도적으로 사업시행자로 하고, 공공부문도 지원이 가능하게 하였으나 임의규정(도정법 제60조 제2항)으로 함에 따라 실질적인 공공부담이 발생하지 않음
 - 공공시설은 용적률 완화를 위해 확보됨에 따라 공공성이 낮은 공공시설로 확보되는 사례가 많음
 - 공원은 시설로서 효용성이 낮은 형상과 규모, 주민의 접근성·인지성이 확보되지 않는 입지, 접근을 차단하는 시설 설치 등으로 공공성이 확보되지 못한 사례가 발견됨



그림 3 공공성이 낮은 공원 설치 사례

23 현실이 반영되지 않은 재개발임대주택의 확보방식

- 재개발임대주택의 낮은 매입가격
 - 재개발임대주택 매입가격 중 건축비는 국토부장관이 고시하는 표준 건축비를 적용하여 산정함. 그러나 표준건축비는 실제 공사비보다 낮을 뿐만 아니라 2008년에 고시된 금액이므로 현실을 반영하지 못하고 있음
 - 실제 공사 시 분양주택과 임대주택의 공사비 산정이 분리되지 않으며, 실제 공사비에 비해 표준건축비가 크게 낮으므로 사업시행자가 재개발임대주택을 공공에 매각 시 부담이 큰 구조임
 - 11개 주택재개발구역의 사업계획에서 제시한 공사비와 서울시 매입가격의 건축비와 비교하였을 때 매입 건축비는 공사비의 72.2%로 나타나고 있음

- 낮은 매매계약시점
 - 매매계약 시점은 도정조례 제23조에 의해 임대주택의 건축공정이 20% 이상인 시기에 체결하도록 하고 있음. 그러나 일부 구역에서는 건축공정률이 50%일 때 계약이 이루어져 사업시행자에게 큰 부담으로 작용함
 - 초기 사업비 확보를 통한 안정적인 사업추진을 위하여 매매계약시점을 기존보다 앞당길 필요가 있음

- 재개발임대주택 규모의 소형화
 - 재개발임대주택 규모별 건설비율의 기준에 의해 50~60㎡ 이하 규모도 일정 비율을 확보할 수 있음. 그러나 60㎡ 이하 소형주택으로 한정하여 공급하게 됨에 따라 다양한 규모에 대한 실수요가 반영되지 못하고 있음

2 4 합리적인 공공성 확보를 위한 실현가능성 검토

1) 주거지정비사업의 합리적인 공공성 확보 원칙 및 방안

- 공공성 확보 원칙
 - 주거지정비사업에서 공공시설과 재개발임대주택을 확보하기 위해서는 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 민간의 공공기여와 사업성 간 균형이 유지되어야 함
 - 또한 민간부문의 주도적인 공공기여에서 벗어나 공공부문이 적극적으로 지원하고 참여함으로써 그 역할을 강화하여야 함
- 공공성 확보 및 실현가능성 검토 방안
 - 지속적인 공공시설 확보를 위한 공공의 역할 강화 방안으로는 공공시설 설치비용에 대한 공공의 지원방안과 공공이 조합원으로서 정비사업에 직접 참여하는 공공참여조합원 제도를 제안함
 - 주거지정비사업의 공공성과 사업성의 균형을 유지하기 위한 기부채납 개선방안으로 재개발임대주택 부지 공공기여 인정방안을 제시함
 - 제안한 세 가지 방안의 실현가능성을 검토하고자 사례구역을 대상으로 사업의 수입과 지출, 추정비례율을 산출하여 사업성을 분석하는 모의실험을 수행하여 적용 가능한 대상, 적용 방식, 적용 시 제한 사항 등을 도출하고자 함
 - 사업성 추정과정은 다양한 내·외부요인이 영향을 주기 때문에 이를 단순화한 전제조건하에서 모의실험을 수행함

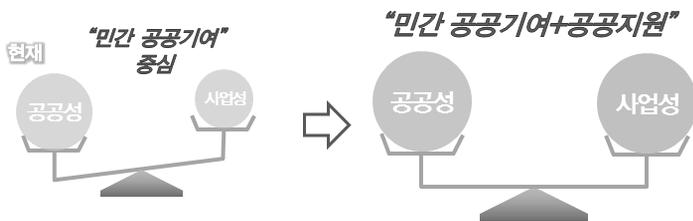


그림 4 주거지정비사업의 공공성 확보 원칙

- 2) 모의실험 1 : 정비기반시설 설치비용의 공공지원 방안
- 정비기반시설의 설치비용 및 추정비례율 분석
 - 국토교통부의 기반시설 표준시설비용을 적용하여 사례구역별 전체 정비기반시설 설치비용을 산정하고, 지출에서 정비기반시설 설치비용을 제외한 후 추정비례율 변화량을 검토함
 - 구역별 설치비용은 평균 19억 원, 최소 약 1억 원, 최대 91.4억 원까지 분포하고 있음
 - 정비기반시설 설치비용 공공 지원 시 사업성이 소폭 개선되는데 추정비례율은 평균 1.02% 상승하는 것으로 나타남
 - 추정비례율은 최소 0.2%에서 최대 2.6%까지 구역별로 편차가 있는 것으로 분석됨

표 2 모의실험 1 결과 : 분석대상구역의 추정비례율

(단위 : 천 원, %)

	정비기반시설 공사비	총사업비 중 설치비용 비율	총공사비 중 설치비용 비율	추정비례율 변화값
평균	1,924,330	0.59	0.83	1.02
최대	9,146,609	1.36	1.77	2.62
최소	99,974	0.11	0.16	0.21
중간값	1,444,655	0.53	0.75	0.91

- 기대효과 및 고려사항
 - 정비기반시설 설치비용에 대한 공공지원은 사업성을 개선하고 사업추진을 촉진하는 계기를 만들 수 있음
 - 제한적인 공공재원으로 인해 주거환경의 정비가 시급하고 공공지원이 필요한 지역 등에 한정하여 적용할 수 있음
 - 공공지원에 대한 공론화 과정을 통해 공감대를 형성할 필요가 있음

3) 모의실험 2 : 공공참여조합원

○ 추정비례율 분석

- 조합이 공공으로부터 매입해야 할 국공유지를 보유하고 있는 사업 구역을 대상으로 공공참여조합원 제도의 실현가능성을 검토함
 - 공공참여조합원은 공공이 당해 국공유지에 대한 지분을 가지고 조합원으로 참여하는 것으로 비례율, 개별분담금 등 관리 처분 시 일반조합원과 동일한 조건 적용을 전제로 함
- 공공참여조합원이 확보 가능한 분양세대수를 산정하고, 전체 분양 세대수는 기존대로 유지하되 일반분양세대수를 공공참여조합원 분양세대수로 전환하여 사업성을 분석함
- 분석결과 사례구역의 추정비례율이 증가하여 사업성이 개선하는 것으로 나타남
 - 매입국공유지 면적, 공사비, 분양가 등 비례율에 영향을 주는 요인은 다양하므로 구역별 여건에 따라 사업성 개선 효과는 다르게 나타날 수 있음

표 3 모의실험 2 결과 : 분석대상구역의 추정비례율 변화

	(단위 : %)		
	구역1	구역2	구역3
구역면적 대 매입국공유지 비율	7.97	13.33	14.10
기존 추정비례율	98.57	81.65	98.80
공공참여조합원 적용 시 추정비례율	100.81	83.95	99.88
추정비례율 증가량	2.24	2.30	1.09

○ 기대효과 및 고려사항

- 공공참여조합원의 적용으로 공공부문의 총량적인 수입은 감소함
 - 추정비례율이 100% 미만인 경우 권리가액이 종전자산가치 (국공유지 비용)보다 줄어들고, 권리가액이 증가하는 경우도 학교용지부담금, 보존등기비, 재산세 등 세수입이 줄어들

- 공공참여조합원으로 사업 참여 시 공공 행정력이 추가 동원되는 비용이 발생할 수 있음
- 공공의 직접적인 지출 부담 없이 다양한 편익이 발생함
 - 사업구역 내에 조합이 매입해야 하는 국공유지에 대한 권리를 가지고 공공이 사업에 참여함에 따라 직접적인 지출은 발생하지 않음
 - 정비사업이 추진되어 주거의 질과 환경이 개선되고 공공시설과 임대주택이 확보될 수 있음
- 공공이 공동시행자가 아닌 국공유지에 대한 지분권자인 조합원으로 참여하게 됨에 따라 국공유지를 어느 정도 보유하고 있는 구역에만 적용할 수 있음

표 4 기존 방식과 공공참여조합원 방식 간 비교

	장점	단점
기존 추진	- 국공유지 매각을 통한 수입 - 보존등기비, 재산세 등 세수입	- 분양리스크, 사업성 미확보에 따른 사업장기화로 주민갈등, 주거환경 악화 등 사회적 비용 발생
공공참여 조합원 방식 적용	- 조합원분양주택 확보 - 사업리스크 감소 및 기간단축으로 사회적 비용 감소 - 공공시설 및 재개발임대주택 조기공급 - 조속한 주거환경 개선 - 공공임대주택 물량 확보 - 공공조합원 분양주택분 공공임대주택으로 활용 - 분양주택과 공공임대주택의 사회적 혼합	- 추정비례율 100% 이하인 경우 사업비로 인한 권리가액 축소 - 일반분양분 감소에 따른 세수입 감소 - 행정 업무 증대

4) **모의실험 3 : 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정**

- 전제조건
- 공공시설과 재개발임대주택의 확보라는 사업성에 대한 부담을 개선하고자 재개발임대주택 부지를 공공이 매입하는 기존 방식 대신에 공공기여로 인정하고 순부담률 적용에 포함하는 공공기여 확대방안에 대한 실효성을 검토하고자 함

- 기부채납 대상인 순부담면적은 동일하게 유지하는 것을 전제로 하고, 공공시설 부지를 임대주택 부지로 전환하며 건축계획 및 주택공급계획을 재도출하고 이에 따른 사업성을 검토함
 - 구역 규모, 임대주택 계획, 상한용적률, 공공시설 계획 및 현황, 추정비례율 등을 고려하여 사례구역을 선정함
 - 재개발임대주택으로 전환할 수 있는 공공시설은 해당 지역에 효용성이 낮은 시설을 대상으로 함
- 추정비례율 분석
 - 기부채납하는 임대주택 부지를 공공시설 부지로 간주하여 순부담률을 유지하는 경우(유형A)와 택지로 포함하여 순부담률을 변경하는 경우(유형B)를 검토함
 - 재개발임대주택을 공공기여로 인정하게 되면 택지면적이 증가함에 따라 연면적이 증가하며 세대수가 늘어나게 되므로 추정비례율도 상승하여 사업성이 향상되는 것으로 분석됨

표 5 모의실험 3 결과 : 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정 시 정비계획 및 사업성 변화

(단위 : m², %, 세대, 백만 원)

구분	구역1			구역2			구역3		
	기존	A	B	기존	A	B	기존	A	B
순부담률 산정방식									
순부담률	0.151	0.151	0.149	0.218	0.218	0.201	0.150	0.150	0.140
택지면적(임대주택포함)	48,969	50,825	50,825	48,592	52,737	52,737	33,316	35,635	35,635
임대주택 전환 공원면적	-	1,856	1,856	-	4,145	4,145	-	2,318	2,318
용적률산정 연면적	101,211	105,348	105,285	121,040	132,178	129,865	78,949	84,708	83,859
용적률	226.4	226.2	226.1	268.4	268.4	263.7	249.6	249.6	247.1
건립세대수	1,017	1,059	1,057	1,279	1,399	1,375	805	859	853
일반분양 세대수	142	176	176	396	496	475	156	202	196
임대주택 세대수	174	182	182	220	240	237	138	146	146
수입	385,427	396,709	396,484	428,554	463,957	455,091	345,512	367,938	363,794
지출	233,935	241,826	241,771	288,718	307,913	303,486	192,990	204,963	203,227
추정비례율	92.85	94.92	94.82	98.67	110.11	106.98	107.3	114.7	113.0
기존 추정비례율과 차이	-	2.17	2.07	-	10.39	7.26	-	7.4	5.7

- 기대효과 및 고려사항
 - 공공은 매입해야 하는 재개발임대주택 부지를 기부채납으로 대체함에 따라 부지 매입에 따른 재정부담이 감소하는 반면, 확보하는 재개발임대주택 세대수는 증가함
 - 법적으로 허용된 용적률에 따라 개발되지만 기존 계획에 비해 건물연면적과 세대수가 증가하여 고밀화됨
 - 과도한 기부채납으로 사업성이 악화되고 효용성이 낮은 공공시설이 설치되는 구역으로 한정하여 적용해야 함

표 6 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정 시 임대주택 세대수 변화 비교

(단위 : m², 백만 원)

구분 유형	구역1			구역2			구역3		
	기존	A	B	기존	A	B	기존	A	B
임대주택 기부채납면적	-	1,856	1,856	-	4,145	4,145	-	2,318	2,318
임대주택 세대수 증가량	-	8	8	-	20	17	-	8	8
임대주택 매입가	26,736	22,488	22,527	25,979	17,027	16,838	17,033	11,838	11,912
매입가 기준과 차액	-	4,248	4,209	-	8,952	9,141	-	5,195	5,121

주 : 구역1 및 구역3의 유형 B의 임대주택 매입가가 유형 A보다 높은 이유는 임대주택 세대수가 동일하고, 개발 가능한 연면적에 산술적으로 공급면적 총합이 가장 가까운 값으로 세대수를 산정하는 과정에서 유형 B의 임대주택 공급면적이 유형 A보다 더 큰 값으로 설정되었기 때문임

- 5) 종합분석
- 모의실험을 통해 세 가지 제안방안의 실효성을 검토한 결과, 방안 적용 시 사업성이 개선되는 효과가 나타남
 - 공공지원 방안은 공공이 직접 비용을 지원해야 하므로 재원 마련 방안이 필요함. 한정된 재원 때문에 공공지원이 반드시 필요한 구역에 적용되어야 하므로 대상지 선정을 위한 기준 마련이 필요함

- 공공참여조합원 방안은 직접적인 비용을 투입하지 않지만 수입에서 감소가 발생함. 그러나 공공의 사업 참여 자체만으로 사업의 활성화에 직·간접적으로 영향을 미침에 따라 주거지정비사업의 공공성 측면에서 수입 감소를 상쇄하는 효과를 나타낼 수 있음
- 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정방안은 공공의 추가적인 지출을 동반하지 않으며 기존 제도를 변경하여 사업성을 개선하고 조합의 부담을 줄이게 됨. 다만 무분별한 제도 적용으로 필요한 공공시설이 확보되지 못하는 경우가 발생하지 않도록 신중한 적용이 필요함

표 7 합리적인 공공성 확보방안별 비교

	정비기반시설 설치비용의 공공지원	공공참여조합원	재개발임대주택 부지의 공공기여 인정
장점	- 공공지원에 따른 사업성 개선	- 사업성 개선 및 사업리스크 감소 - 행정절차 및 기간 단축으로 사업비 감소	- 연면적 및 일반분양주택 세대수 증가로 사업성 개선 - 공공임대주택 매입비용 감소 및 임대주택세대수 증가
단점	- 공공의 비용 부담 증가	- 사업성이 낮은 지역인 경우 공공 수입 감소 - 일반분양에 대한 세수 감소	- 연면적 및 세대수 증가에 따른 주거환경의 고밀화
기대효과	- 사업안정화	- 사업초기 견인차 역할 - 정체된 사업 추진에 따른 조속한 주거환경 개선 및 공공시설과 임대주택 확보	- 공공기여에 대한 저항 감소
적용가능 대상지	- 기반시설이 열악하여 주거환경정비가 시급한 지역 - 구역면적에 비해 기반시설 비율 높아 주민부담이 큰 지역	- 매입해야 할 국공유지를 보유하고 있는 구역	- 구역 및 주변 여건에 의해 공공시설 부지를 재개발임대주택 부지로 전환 가능 구역 - 임대주택 수요가 높은 지역

3 정책 건의

3.1 정비기반시설 설치를 위한 공공지원방안 마련

- 정비기반시설 설치비용의 공공지원 현실화
 - 기반시설이 열악하여 주거환경의 정비가 시급하지만 사업성이 낮아 공공의 지원이 필요한 지역에 한하여 사업시행자와 함께 국가, 시장·군수가 공동으로 부담하도록 해야 함. 다만, 공공지원이 필요한 구역 요건은 조례에서 구체적으로 결정하도록 함
 - 현실적인 공공지원이 되기 위해서는 설치비용의 지원보다 사업시행자가 정비기반시설을 설치할 시 설치비용에 대한 인센티브를 부여하는 방안도 필요함

- 공공이 지원할 수 있는 시설의 종류 확대
 - 도정법 시행령 제58조와 제60조의 정비기반시설 및 임시수용시설로 제한되어 있는 공공 부담 대상시설을 확대하여 시민 수요에 대응할 필요가 있음
 - 세부 내용은 서울시 도정조례 제38조(정비기반시설 설치비용의 지원 등)에서 구체적인 사항을 결정하도록 함

- 도시·주거환경정비기금의 재원 확대
 - 실질적인 공공의 지원이 이루어지기 위해서는 정비기금을 이용할 근거와 재원확충 방안을 마련해야 함
 - 정비기금 사용처를 제시한 도정법 제82조 제3항 또는 서울시 도정조례 제60조 제3항에 공공시설등 설치비용 지원을 추가
 - 국토계획법 시행령 제46조 제1항의 개정을 통해 기부채납 방식에서 토지 및 건물 이외에도 현금도 가능하게 함

3 2 공공참여조합원 제도 신설

- 공공에 대한 조합원 자격 부여
 - 도정법 제19조(조합원의 자격 등)에서 시장·군수가 아닌 사업시행자가 시행하는 정비사업에 국공유지를 소유한 국가, 지방자치단체, 공공기관 등이 조합원으로 참여할 수 있도록 함
 - 서울시는 직접 참여하는 방안 이외에도 SH공사가 대행할 수 있는 방안도 고려할 수 있음

- 관리처분계획 시 공공참여조합원의 공급 주택규모 설정
 - 관리처분계획을 통해 공공참여조합원에게는 권리가액만큼 국민주택규모 미만의 주택을 공급할 수 있도록 함
 - 공공참여조합원이 공급받은 주택은 책임분양하거나 공공임대주택으로 활용하도록 함

- 공공참여조합원 제도의 세부기준 마련
 - 법 개정을 통해 공공참여조합원 제도를 신설하고 운영세부기준은 조례에서 마련하도록 함

3 3 재개발임대주택 부지의 공공기여를 위한 제도 개선

- 공공기여 인정범위의 확대
 - 국토계획법 시행령 제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용) 및 서울시 도시조례 제19조 제2항에서 공공기여의 인정범위를 확장하여 공공시설등으로 한정하고 있는 기부채납 부지 및 시설에 재개발임대주택 부지 등을 추가함

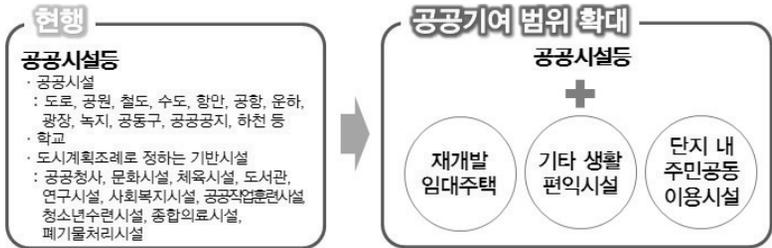


그림 5 공공기여의 범위 확대

- 공공기여시설의 설치기준 개선
 - 서울시 도시계획조례(제19조 제2항)는 공공기여시설을 공공청사, 문화시설, 체육시설 등으로 열거하고 있는데, 이를 주변 여건과 주민의견이 반영되는 유연한 적용이 가능한 방식으로 전환이 필요함
 - 조례는 생활권계획에 근거하여 시설을 결정하도록 제시하고 자치구는 조례를 근거로 심의위원회의 판단하에 구역특성에 따라 유연하게 시설을 설치하도록 함

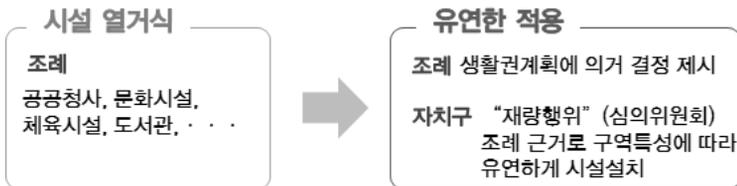


그림 6 공공기여시설의 설치기준 개선(안)

- 이원화된 공공기여 관련 법률의 위계 정립
 - 도정법 제4조에 따른 국토계획법 제52조 제3항의 건폐율 등의 완화 규정 준용과 국토계획법 제78조 제4항 및 동법 시행령 제85조 제8항의 용적률 완화 규정을 통합하여 인센티브 적용에 혼란을 방지하는 것이 요구됨

표 8 제도개선 사항

구분	세부내용	관련 제도	개선 사항
정비기반시설 설치비용 공공지원	공공의 정비기반 시설 설치비용 부담	도정법 제60조(비용부담의 원칙) 제2항 도정법 제63조(보조 및 용자)	공공 지원에 대한 임의규정을 의무규정으로 개정
	공공이 부담하는 시설 종류 확대	도정법 시행령 제58조(주요정비기 반시설), 제60조(보조 및 용자) 도정조례 제38조(정비기반시설 설 치비용의 지원)	정비기반시설 및 임시수용시 설 이외의 시설(공공시설등) 로 확대
	정비기금의 재원 확대	도정법 제82조(정비기금 설치) 도정조례 제60조(정비기금의 운용 및 비율 등) 국토계획법 시행령 제46조(도시지 역 내 지구단위계획구역에서의 건 폐율 등의 완화적용) 제1항	정비기금 확보 사항 추가 정비기금 사용처에 공공시설 등 설치비용 지원 추가 기부채납방식에서 현금화 추 가
공공참여조합원 제도 도입	조합원자격 확대	도정법 제19조(조합원의 자격 등) 개정	국공유지를 소유한 국가, 지방 자치단체, 공공기관이 조합원 으로 참여 가능
	공공참여조합원에 대한 주택공급 및 분양대상 결정, 주택의 활용방안	도정법 제48조(관리처분계획의 인 가 등) 제2항	공공참여조합원에 대해서는 다수의 주택공급 국민주택규모 미만 주택 분양 책임 분양 또는 임대주택으로 활용
재개발임대주택 부지의 공공기여 인정	공공기여 인정범위 의 확대	국토계획법 시행령 제46조(도시지 역 내 지구단위계획구역에서의 건 폐율 등의 완화적용)	기부채납부지 및 시설 종류의 확대
	공공기여 시설 설치 기준 개선	도시조례 제19조 제2항	시설결정의 유연한 적용이 가 능하도록 기준 제시 생활권계획에 의거한 시설 설 치 유도
	공공기여 관련법의 위계 정립	국토계획법 제52조(지구단위계획 의 내용) 제3항(도정법 제4조 준용) 국토계획법 제78조(용도지역에서 의 용적률) 제4항, 시행령 제85조 제8항	용적률 완화 규정 통합

3 4 행정 지원체계의 개선

- 공공기여에 대한 통합적인 관련 지침 마련
- 현재 공공시설 부담률은 「공동주택건설관련 용도지역관리 등 업무
처리지침」 등에서, 완화 사항은 「공공시설등 기부채납 용적률 인센
티브 운영 기준」에서 제시하고 있음

- 공공기여에 대해서는 공공시설 확보 기준과 용적률 완화 운영에 대한 통합된 지침이 필요함
- 공공기여방안의 다양화
 - 공공기여 관련 지침에서는 공공시설 부담과 공공시설 종류에서 구역 여건에 적합한 방안을 마련하여 기부채납 방식을 부지, 시설, 기금 등으로 다양화할 수 있도록 개선이 바람직함
- 저성장시대에 적합한 기부채납체제로 단계적 개선 필요
 - 기부채납제도는 주거지정비사업에서 공공시설의 확보, 용적률체계, 사업성 등과 관련된 중요한 사항임. 달라진 사회경제적 여건을 반영하여 기부채납체계에 대한 전반적인 개선이 필요함
 - 단기적으로는 비합리적인 운영사항을 개선하는 한편, 중·장기적으로는 공공기여 대상 확대 등의 개선이 필요하며 장기적으로는 용적률체계와 연계하여 제도 전체적인 개선이 요구됨
 - 특히 상한용적률과 상관없이 기부채납을 하여 사업성이 현저하게 떨어지는 구역에 대해서는 공공기여 부담에 대한 조정도 중요함
- 재개발임대주택 인수비용 및 절차의 현실화
 - 재개발임대주택의 건축비 기준과 실제 공사비와의 큰 차이를 개선하고 인수비를 현실화시킬 필요가 있음. 특히 분양주택과 임대주택 공사비를 동일하게 지출하였다면 임대주택 건축비도 기본형 건축비를 적용하는 것을 고려해야 함
 - 착공한 사업의 매매계약시점을 기준보다 앞당겨 계약 시 매매대금 지급기간 및 횟수에 대한 조정을 협의할 수 있도록 하여 민간의 사업 추진의 안정성을 도모할 필요가 있음

차례

I	서론	30
1	연구의 배경 및 목적	30
2	연구의 방법 및 흐름	33
3	연구의 차별성	36
II	서울시 주거지정비사업의 공공성 및 제도 분석	40
1	주거지정비사업의 공공성	40
2	관련 제도 및 설치기준 분석	46
3	공공의 역할 강화를 위한 일본 사례분석	72
III	서울시 주거지정비사업의 공공성 확보실태 분석	88
1	공공시설의 확보실태 분석	88
2	순부담률 실태분석	105
3	재개발임대주택의 확보실태 분석	124
4	주거지정비사업에서 공공성 확보의 불합리성	129
IV	합리적인 공공성 확보를 위한 실현가능성 검토	132
1	공공성 확보 원칙 및 방안	132
2	모의실험 1 : 정비기반시설 설치비용의 공공지원	139
3	모의실험 2 : 공공참여조합원	144
4	모의실험 3 : 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정	150
5	소결	161

V	결론 및 정책제언	164
1	결론	164
2	정책제언	168
	참고문헌	180
	Abstract	188

표차례

표 1-1	선행연구	36
표 2-1	주거지정비사업의 인센티브 기준	49
표 2-2	제도상의 시설 정의	49
표 2-3	인센티브 적용 대상에 따른 완화내용	50
표 2-4	공공시설 부담률 기준	52
표 2-5	제도별 상한용적률 기준	52
표 2-6	공공시설등 설치비용과 부지가액 산정 기준	54
표 2-7	공공시설별 설치기준 관련제도	55
표 2-8	기부채납 주요 공공시설 확보 및 설치기준	57
표 2-9	국토계획법 및 서울시 도시계획조례의 용적률 완화 범위 확장	60
표 2-10	도정법상 정비기반시설 및 공동이용시설의 세부 종류	60
표 2-11	도정법에 의한 재개발임대주택 확보 기준	62
표 2-12	재개발임대주택 건설 의무 예외 및 건설기준 완화 사항	63
표 2-13	용적률 증가에 따른 소형주택 건설	63
표 2-14	뉴타운사업지구의 용적률 증가에 따른 임대주택 건설	64
표 2-15	사업별 임대주택의 주요 사항 비교	65
표 2-16	재개발임대주택 인수 방법 및 절차	66
표 2-17	재개발·재건축 소형주택과 뉴타운 임대주택 인수 방법 및 절차	67
표 2-18	복리시설의 세부종류	69
표 2-19	복리시설의 설치기준	70
표 2-20	일본 시가지재개발사업의 종류	73
표 2-21	일본 시가지재개발사업의 시행자	74
표 2-22	보조금의 내용	75

표 2-23	분양리스크 안정화를 위한 체비시설 처분제도	78
표 2-24	노다 시가지재개발사업지구 사업개요	79
표 2-25	권리자 유형에 따른 주택재건축방식	80
표 2-26	노다지구 사업추진 경과	82
표 2-27	모토마치 북지구 시가지재개발사업 개요	83
표 3-1	분석대상지 자치구별 분포	89
표 3-2	정비사업구역 지정연도	90
표 3-3	사업추진단계 현황	91
표 3-4	공공시설의 확보 현황	92
표 3-5	공공시설의 면적 비율	92
표 3-6	도로 확보 현황	93
표 3-7	공원 확보 현황	96
표 3-8	공원·녹지 확보기준 준수 현황	97
표 3-9	정비기본계획 기준의 의무면적 초과 현황	98
표 3-10	기타시설 설치 현황	102
표 3-11	기타시설의 세부 현황	102
표 3-12	공공청사 및 사회복지시설의 면적비율 현황	103
표 3-13	공공시설 중 도로 및 공원 비율 현황(면적 기준)	104
표 3-14	순부담률 현황	105
표 3-15	분석대상구역의 사업추진단계	106
표 3-16	분석대상구역의 용도지역 상향 현황	107
표 3-17	순부담률 적용 대상 기준 준수 현황	108
표 3-18	순부담률 기준 적용 여부별 순부담률 현황	109
표 3-19	상한용적률 대비 건축계획용적률의 비율 분포 현황	110
표 3-20	분석대상지의 정비계획내용	112
표 3-21	순부담률 증가에 따른 용적률 및 연면적 변화 분석 결과	112

표 3-22	분석대상지 정비계획 개요	114
표 3-23	순부담률에 따른 토지이용계획	115
표 3-24	주택공급계획 및 건축계획	115
표 3-25	수입·지출 산정 및 추정비례율	116
표 3-26	사례구역의 순부담률에 따른 추정비례율 증감	117
표 3-27	공공시설부지제공(순부담)면적 산정 시 공공시설등 제외 사례	120
표 3-28	공공시설등 부지 및 시설 제공 시 인센티브 유형 및 적용법	121
표 3-29	재개발임대주택의 인수가격 비교	127
표 4-1	사례구역의 추정비례율 분석 결과	140
표 4-2	마포구 연남동 주거환경관리사업구역 공공부문 사업비용	140
표 4-3	공공의 설치비용 지원 시 사업성 변화	141
표 4-4	공공참여조합원 모의실험 사례대상지 개요	144
표 4-5	공공참여조합원 확보 가능한 분양세대수 산정	145
표 4-6	공공참여조합원 제도 적용 시 추정비례율 변화	146
표 4-7	사례구역의 추정비례율 비교	147
표 4-8	공공부문의 수입 비교	148
표 4-9	기존 방식과 공공참여조합원 방식 간 비교	148
표 4-10	대상구역 정비계획의 주요 내용	152
표 4-11	공원의 임대주택 부지 전환에 따른 계획 변경사항	153
표 4-12	용적률산정 연면적의 산출내역	154
표 4-13	대상구역 유형별 주택공급계획 비교 : 기존과 변경(안)	155
표 4-14	대상구역 토지이용계획 및 건축계획 비교 : 기존과 변경(안)	156
표 4-15	재개발임대주택 부지 공공기여 인정에 따른 수입·지출 개산액 변화	157
표 4-16	대상구역 추정비례율 변화	158
표 4-17	재개발임대주택 부지 공공기여 인정 시 사업성 변화 비교	159

표 4-18	재개발임대주택 부지 공공기여 인정 시 공공의 편익 비교	160
표 4-19	합리적인 공공성 확보방안별 비교	162
표 5-1	정비기반시설 설치비용 부담 관련 제도	169
표 5-2	정비기금 관련 제도 및 조항	170
표 5-3	정비기금 확보 내역 및 사용처	172
표 5-4	공공참여조합원 신설 시 개정 대상 제도 및 조항	173
표 5-5	제도개선사항	175

그림차례

그림 1-1	연구의 배경	31
그림 1-2	연구의 목적	32
그림 1-3	연구의 방법 및 흐름	35
그림 1-4	서울시 신주거재생정책과의 연속성	38
그림 2-1	주거지정비사업의 공공성 확장	44
그림 2-2	일본 시가지재개발사업 개념도	72
그림 2-3	노다 토지구획정리사업구역 경계(좌) 및 토지이용계획도(우)	80
그림 2-4	노다지구 주택형식별 건축조합에 의한 주택재건축	81
그림 2-5	노다 시가지재개발사업지구 사업 완료 후 모습	81
그림 2-6	노다지구 변화 과정	81
그림 2-7	모토마치 북지구 시가지재개발사업 계획	84
그림 3-1	분석대상구역의 현황	88
그림 3-2	분석대상구역의 면적 분포	90
그림 3-3	주변 지역과 어울리지 않는 과도한 도로 사례	94
그림 3-4	가감속차로 설치(좌) 및 막다른 도로(우) 계획 사례	95
그림 3-5	활용도 낮은 공원 사례	99
그림 3-6	주민 접근성과 인지도가 낮은 공원 사례	99
그림 3-7	기타 공공성이 낮은 공원 확보 사례	100
그림 3-8	공원 연계 사례	100
그림 3-9	아파트단지 밀집지역의 소공원 및 어린이공원 설치 사례	101
그림 3-10	사례구역의 순부담률 증가에 따른 비례율 변화	117
그림 3-11	서울시 공급 임대주택 재고량 추이(위) 및 연도별 공급량 추이(아래)	125

그림 4-1	합리적인 공공성 확보 원칙	132
그림 4-2	재개발임대주택 부지의 공공기여 인정방안 모의실험 방법	138
그림 4-3	공공참여조합원 제도 실현가능성 검토를 위한 분석과정	146
그림 4-4	대상구역의 (계획)공원 현황	152
그림 4-5	재개발임대주택 부지 공공기여 인정방안의 실현가능성 검토를 위한 분석과정	158
그림 5-1	주거지정비사업의 합리적인 공공성 확보를 위한 기본방향	165
그림 5-2	공공기여 범위 확대 사항	174
그림 5-3	공공기여시설의 설치기준 개선(안)	175

I 서론

- 1 연구의 배경 및 목적
- 2 연구의 방법 및 흐름
- 3 연구의 차별성

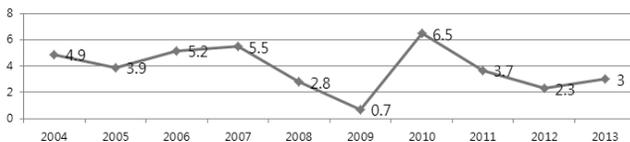
I 서론

1 연구의 배경 및 목적

1.1 연구의 배경

- 사회·경제적 변화에 따른 정비사업 추진 여건의 변화
 - 2008년 세계금융위기 이후 우리나라 경제성장률이 4% 이하¹로 낮아지면서 저성장시기를 맞이하고 있음. 또한 인구 고령화가 심화되고 저출산으로 생산가능인구가 감소함에 따라 저성장 추세는 지속될 것으로 예상됨
 - 경제성장의 둔화는 부동산 경기의 침체로 이어지고 있는데, 이는 연쇄적으로 주거지정비사업의 추진에도 영향을 미치고 있음
 - 부동산시장이 활성화되었던 시기에는 정비사업 후 분양이 수월하고 분양가도 상대적으로 높게 형성됨. 정비사업을 통한 수익에 대해 기대치가 높음에 따라 현금청산자 비율도 낮아 정비사업이 원활하게 진행됨
 - 반면 부동산 경기가 침체되면서 분양가가 하락하고 미분양 리스크가 증가하면서 현금청산자 비율도 높아짐. 따라서 사업성이 크게 저하되어 정비사업의 추진이 어려워짐. 이와 같이 정비사업의 추진여건 자체가 과거와는 다른 양상으로 나타남

1 국내 2004~2013년 경제성장률(전년동기비 %)



자료 : 한국은행, '국민소득', e-나라지표 홈페이지(<http://www.index.go.kr/>)

- 주거지정비사업을 통한 공공시설 확보 방식의 한계
 - 주거지정비사업은 노후화되고 불량한 주택과 도로, 공원 등 기반시설의 기능을 향상시켜 궁극적으로 주거환경을 개선하는 역할을 해왔음. 또한 정비사업은 주택공급의 주요한 수단이 되었고 민간부문의 주도적인 공공기여를 통해 공공시설과 재개발임대주택을 양적으로 확충해왔음
 - 이러한 공공시설 및 재개발임대주택 확보 기제는 과거 고성장시기에는 원활하게 작동할 수 있었지만, 현재와 같은 부동산 침체기에는 오히려 정비사업의 추진을 저해하는 요인으로 작용하고 있음. 결국 정비사업을 통해 공급되었던 공공시설과 재개발임대주택을 지속적으로 확보하기 어렵게 됨
 - 부동산 침체기에는 공공시설 기부채납으로 부담이 증가함에 따라 공공기여는 사업성 저하의 요인으로 작용하기도 함
- 공공시설과 재개발임대주택의 지속적인 확보 필요
 - 서울시의 가용지 확보가 제한적이므로 정비사업에서 공공시설과 재개발임대주택이 지속적으로 확보되어야 함
 - 삶의 질 향상에 따라 다양하고 우수한 공공시설 및 임대주택에 대한 요구가 지속적으로 높아짐에 따라 과거 공급자 중심의 양적 확보에서 다양한 수요에 부응하는 공급으로 변화가 필요한 실정임

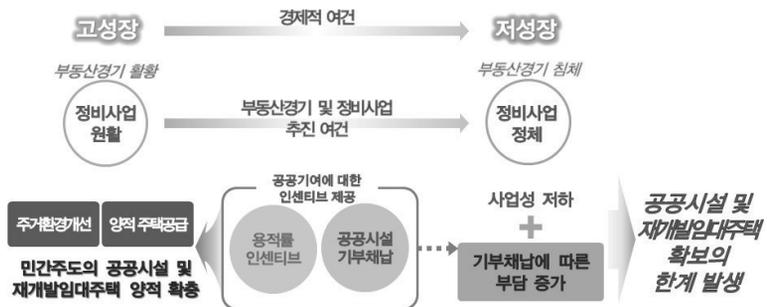


그림 1-1 연구의 배경

1 2 연구의 목적

- 서울시 주거지정비사업의 공공시설 확보체계 실태진단
 - 주거지정비사업 여건 변화에도 불구하고 공공시설 및 재개발임대주택을 확보하는 방식은 기존과 동일하여 사업추진에 어려움을 겪고 있는 실정임
 - 따라서 서울시 주거지정비사업에서 공공시설과 재개발임대주택의 확보체계 및 실태를 심층적으로 진단하여 확보방식에 대한 쟁점을 도출함

- 저성장시대에 적합한 합리적인 공공성 확보방안 마련
 - 주거지정비사업이 본래 취지에 적합한 공공사업으로 위상을 유지할 수 있도록 공공성의 개념을 재정립할 필요가 있음
 - 공공시설과 재개발임대주택은 주거지정비사업의 공공성을 나타내는 대표적인 결과물임. 따라서 주거지정비사업에서 공공시설과 재개발임대주택의 확보체계의 쟁점을 도출하고 개선방안을 모색하고자 함
 - 저성장시대에 적합한 공공시설과 재개발임대주택의 지속가능한 확보방안을 제안하고자 함

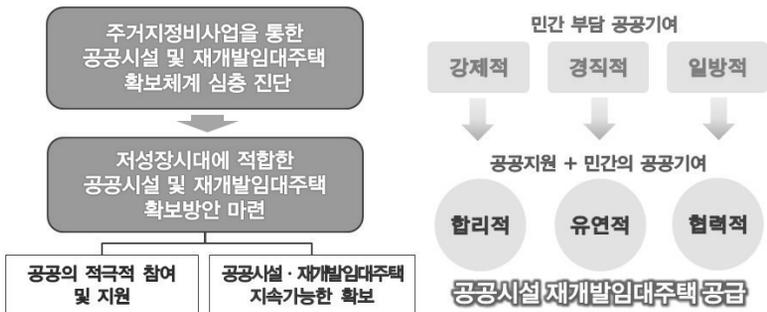


그림 1-2 연구의 목적

2 연구의 방법 및 흐름

2.1 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

- 서울시 주거지정비사업 중 주택재개발사업의 공공시설 및 재개발임대주택의 확보방안을 중점적으로 다룸
 - 이 연구에서 주거지정비사업은 전면철거 방식인 주택재개발사업, 주택재건축사업으로 한정함
 - 현황분석에서 주택재개발구역, 단독주택재건축구역, 재정비촉진지구 내 주택재개발구역의 공공시설을 포함하여 실태를 진단함
- 사업구역별 정비계획 분석은 2013년 12월 말 기준으로 수립되었거나 변경된 내용을 토대로 함
 - 분석대상구역 중에는 2014년 3월 말 기준으로 정비사업이 해제된 구역도 포함됨

2) 연구의 방법

- 문헌연구를 통한 관련제도 및 기준 분석
- 선행연구 검토 및 주거지정비사업 관련 제도 분석 후 주거지정비사업구역별 정비계획에서 관련 제도가 적용된 사항을 검토하여 제도 적용 및 운영상 쟁점을 도출함
- 통계자료 분석
- 주거지정비사업의 공공시설 및 재개발임대주택 확보 현황에 관한 데이터를 통계적으로 분석함

- 공간데이터 분석 및 현장조사
 - GIS 프로그램을 이용하여 공간적인 공공시설 입지 및 분포현황을 분석하고, 현장조사를 통하여 실태를 파악함
- 전문가 자문 및 관련자 인터뷰
 - 주거지정비사업 공공시설과 재개발임대주택 확보 실태 및 개선방안에 대하여 연구원 내부 전문가 자문을 비롯하여 외부 전문가, 정비사업 시행사, SH공사, 서울시 관계자 등 전문가의 의견을 청취함
- 사례분석
 - 이 연구에서 제안한 공공시설 및 재개발임대주택 확보방안에 대해 사례대상지에 사업성을 검토하는 모의실험을 수행함

2.2 연구의 흐름

- 주거지정비사업의 공공성 개념 재정립 및 관련제도 분석
 - 선행연구 등 문헌연구를 통해 정비사업의 공공성에 대한 논의를 살펴보고 저성장시대에 적합한 주거지정비사업의 공공성 개념을 재정립함
 - 문헌연구와 전문가 자문을 통하여 공공시설과 재개발임대주택의 확보 체계 및 제도적 문제점을 도출함
 - 해외 주거지정비사업 관련 제도 및 사례를 분석하여 서울시에 적용하기 위한 시사점을 도출함
- 공공시설 및 재개발임대주택 확보 실태 분석
 - 주거지정비사업의 정비계획 검토와 데이터 통계분석, GIS 분석, 현황조사를 실시해 공공시설 및 재개발임대주택 확보 현황을 분석하고 쟁점을 도출함

- 모의실험을 통한 심층사례 분석
 - 공공시설 및 재개발임대주택 확보에서 공공지원, 조합원으로서 공공의 사업 참여, 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정이라는 각각의 방식에 대하여 실제 주거지정비사업구역을 대상으로 건축계획을 재수립하고 수입·지출 산출에 의한 사업성 분석 모의실험을 실행함
- 공공시설 및 재개발임대주택의 합리적인 확보방안 마련
 - 앞서 수행한 제도분석, 현황분석, 모의실험을 종합적으로 검토하여 제도 및 운영의 문제점에 대한 개선방안을 제시함으로써 저성장시대 공공성 제고를 위한 공공시설 및 재개발임대주택의 합리적인 확보방안을 마련함

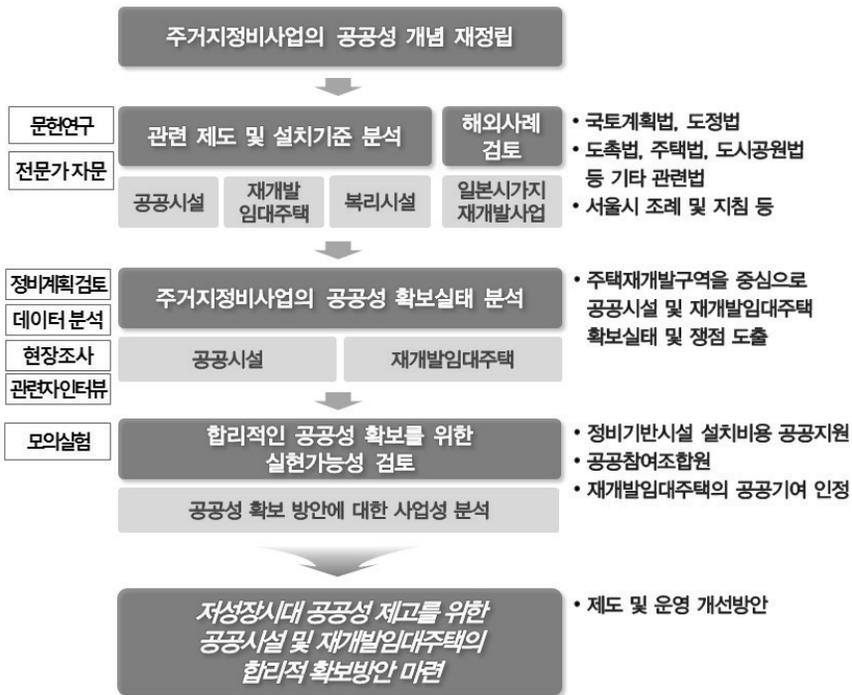


그림 1-3 연구의 방법 및 흐름

3 연구의 차별성

1) 선행연구와의 차별성

- 저성장시대에 부응하는 공공시설의 합리적인 확보 방안 도출
- 주거지정비사업에서 기부채납하는 공공시설에 관한 연구는 크게 공공시설의 공공성 확보에 관한 연구, 인센티브를 위한 기부채납 제도 및 운영상의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 용적률 인센티브의 실효성 및 적정성에 관한 연구로 구분할 수 있음

표 1-1 선행연구

구분	저자	연도	연구명
공공시설 공공성 확보	서울시	2012	기부채납과 연계한 공공시설의 공공성 확보방안에 관한 연구
	송재선 외 2인	2010	기부채납에 의해 설치되는 공공시설 계획의 최적입지 유도방안
	양승길	2008	서울시 주택재개발사업으로 공급된 어린이공원의 입지특성에 관한 연구
	장재영	2007	기부채납에 따른 서울시 인센티브제도 운영상의 공공성 제고를 위한 연구
	권영덕	2003	기성시가지내 정비사업의 공공시설 확보방안 연구 : 주택재개발사업을 중심으로
기부채납 제도 운영 개선	조기태	2013	주택재건축사업의 기부채납 개선방안에 관한 연구 : 서울특별시 강남·강동구 아파트재건축사업의 공원을 중심으로
	조기태, 김철홍	2012	주택재건축사업의 기부채납 제도에 관한 연구-서울특별시의 아파트재건축사업을 중심으로
	박순천	2011	정비계획에서 용적률 인센티브 제도의 개선방안에 관한 연구 : 서울시 사례를 중심으로
	이인성, 유나경	2010	도시재생사업과 관련된 현행 인센티브 제도의 분석
	김태엽, 신종진	2008	서울시 주택재개발사업의 공공기여 과제 및 개선방향 연구
	강원배	2007	정비계획 용적률 인센티브제도의 운영실태 분석과 개선방안에 관한 연구 : 부산광역시 정비구역을 대상으로
	김동욱	2006	기성시가지 정비 시 기반시설 확보를 위한 공공기여 유형별 인센티브 제도 개선 연구
	장재영	2004	기부채납에 의한 인센티브제도 운영의 합리성 제고를 위한 연구 : 서울시 도시관리계획을 중심으로
	송현영	2001	주택사업 관련 기부채납의 실태와 문제점
	인센티브 실효성 및 적정성	이병룡, 남진	2013
이경민 외 4인		2011	재개발 사업 시 기반시설 공급이 조합원 편익에 미치는 영향에 관한 연구
김성희 외 2인		2010	기부채납에 따른 인센티브제도의 실효성 분석-주택재개발사업의 사업성을 중심으로
김성희 원준원		2008 2007	공공규제 및 인센티브 정책이 주택재개발사업의 경제성에 미치는 영향 임대주택 공급 및 기반시설 부지 제공에 따른 용적률 인센티브 제도의 실효성 : 도시 재정비 촉진을 위한 특별법을 중심으로

신주거재생의 정책방향
거주자 중심의 주거재생



실태조사 이후 후속대책에 대한 실행방안 마련 일환

신주거재생 실현을 위한 제도개선 방향



그림 1-4 서울시 신주거재생정책과의 연속성

II 서울시 주거지정비사업의 공공성 및 제도 분석

- 1 주거지정비사업의 공공성
- 2 관련 제도 및 설치기준 분석
- 3 공공의 역할 강화를 위한 일본 사례분석

II 서울시 주거지정비사업의 공공성 및 제도 분석

1 주거지정비사업의 공공성

1.1 주거지정비사업의 공공성 개념

1) 주거지정비사업과 공공성

- 사전적 정의를 살펴보면 공공성(公共性)은 ‘한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질²⁾’로 정의되고 있음
 - 염철호 외(2008)는 공공성 의미를 공적·공익적·공정적·공론적 공공성의 4가지로 정리하였음. 첫째, 공적(公的) 공공성이란 국가 혹은 정부 등 공공기관에 의한 행위를 의미함. 둘째, 공익적(公益的) 공공성은 다수의 일반사람에게 공통·보편적으로 이익이 되는 행위를 뜻함. 셋째, 공정적(公正的) 공공성은 모든 사람이 공유하고 접근이 용이한 성질을 의미함. 넷째, 공론적(公論的) 공공성은 공공성 향유 주체인 시민의 요구와 의견이 반영되는 공론적 자율성을 의미함
 - 위에서 정의한 공공성의 의미에서 보았을 때 주거환경을 개선하고 도시 기능을 회복시키는 주거지정비사업은 공익적·공적 공공성이 내재된 사업으로서, 사업 진행에서는 공론적 공공성을, 공공시설에서는 공정적 공공성을 갖추어야 함
- 주거지정비사업의 공공성에 대한 법적·제도적 근거
- 도시 및 주거환경정비법(이하 도정법) 제2조(정의) 제2항에서 정비사업이란 ‘도시기능을 회복’하기 위하여 정비구역 또는 가로구역에

2 국립국어원 표준국어대사전

서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 사업으로 정의하고 있음

도정법 제2조(정의) 2. “정비사업”이라 함은 이 법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 또는 가로구역(가로구역: 정비구역이 아닌 대통령령으로 정하는 구역을 말하며, 바목의 사업으로 한정한다)에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 다음 각 목의 사업을 말한다.

- 주거지정비사업이 개인의 주거환경 개선이 아닌 ‘도시기능을 회복’하는 목적으로 시행되는 사업이라 정의한 것은 정비사업이 공익을 위한 공공사업이라는 법적인 근거를 제시한 것임
 - 공공관리자제도를 비롯하여 재개발임대주택 의무 건설, 매도청구권 행사, 정비기금 확보 및 사용 등 공공기관이 개입하는 사항은 주거지정비사업의 공적 공공성에 대한 제도적 근거라고 볼 수 있음
- 2) **선행연구에서 본 주거지정비사업의 공공성**
- 1960년대 초 불량지구개량사업 도입과 1976년 도시재개발법 제정 이후 정비사업의 공공성에 대해서는 지속적으로 논의되고 있음
 - 선행연구에서 주거지정비사업의 공공성 개념을 정의하는 연구는 주거지정비사업의 공익적 공공성을 도시 전체의 사회·경제·문화적 측면까지 확대해야 한다는 의견과 사업 추진에서 민주적 합의와 주민 참여를 확보해야 한다는 공론적 공공성에 대한 강조가 주를 이룸
 - 최승원(1995)은 도시재개발에 필요한 공공성의 판단기준으로 정책적 측면에서 사회국가실현이라는 목표와 방향³에 합치 여부, 해당구역 주민의 민주적 합의에 의한 사업 추진 여부, 모든 절차에서 주민의 적극적인 참여에 대한 제도적 보장 여부, 주민 및 주민의 생활보호가 강구되었는지를 꼽고 있음

3 재개발대상구역의 공공서비스 질의 향상, 도시미관개선 도모, 생활여건 향상, 서민의 주거안정 및 경제적 약자의 실질적 인권보장

- 강세진(2007)은 주거환경정비의 공공성 조건으로 거주자의 복지증진에 기여, 도시의 전반적 주거환경개선에 기여, 주택부족과 주택가격 상승 등 안정적 정주환경 조성에 방해가 되는 도시문제의 해결에 기여, 도시 전체의 경제적 문제 해결에 기여를 내세움
- 이주형(2009)은 도시재생사업의 공공성을 ‘사회 전반 또는 다양한 관련 주체에 공통적으로 관련되거나 영향을 미치는 성향’이라 정의
 - 물리적인 환경개선뿐만 아니라 지역경제 활성화, 도시정체성 확보, 지역이미지 개선, 사회통합 주거환경 실현, 커뮤니티 형성, 역사·문화 공간 및 시설 확충 등 지역 경쟁력 확보와 생활문화의 질 제고를 위한 모든 요소를 포함해야 한다고 주장함
- 박진수·김기수(2013)는 도시재생사업의 공공성을 마땅한 절차적 공공성을 바탕으로 공익을 추구하는 내용적 공공성을 실현하기 위하여 능동적 의지를 갖춘 합당한 주체에 의한 공공성 실현과정이 상호 보완적으로 작용하는 실천적 개념이라고 정의함

3) 주거지정비사업의 공공성 확보 실태

- 민간의 일방적 공공시설 설치
 - 주거지정비사업에서 설치되는 공공시설은 해당 사업구역 및 주변지역 주민이 사용하는 시설이며 도시기반시설로서 공공이 설치해야 하는 사항임에도 불구하고 민간이 일방적으로 설치함에 따라 사업의 공적 공공성이 실현되고 있지 않음
- 공공시설 설치의 경직적 기준 적용
 - 해당 구역의 개발여건과 주변 지역 공공시설 현황, 지역 및 구역 주민의 의견이 반영되지 않고 공공시설 부담률 기준을 비롯하여 관련 법·제도의 양적인 확보 규정에 의해 공공시설이 확보되고 있음

- 양적 확보 기준을 달성하기 위해 형태나 규모 등에서 시설의 효용가치와 이용 주민의 접근성이 보장되지 않고 공공성이 낮은 공공시설이 설치되는 경우가 많음
 - 공공시설 설치에서 이러한 경직적 기준적용에 따라 주거지정비사업의 공론적·공익적 공공성이 훼손되고 있음
- 강제적인 공공기여 유도
 - 현재와 같이 부동산 침체기에서 공공시설 기부채납은 용적률 완화에도 불구하고 연면적의 현저한 증가를 수반하지 못하게 되면 사업성 악화의 요인으로 작용하게 됨
 - 사업인·허가권을 가지고 있는 공공의 추가적인 공공기여 요구는 사업을 추진해야 하는 당해 사업시행자의 입장에서는 거부할 수 없는 사항임
 - 이러한 강제적 공공기여는 사업의 공론적 공공성을 침해하고, 사업비와 추가분담금을 증가시켜 원주민 재정착을 어렵게 만들고 사업의 공익적 공공성을 저해하는 요소로 작용하고 있음

1 2 주거지정비사업의 공공성 개념 재정립

- 사업주체, 절차, 내용, 수혜대상 차원에서의 공공성으로 확장
 - 주거지정비사업의 공공성은 과거에는 구역의 주거환경 개선차원에서 협의의 대상 및 사업내용에 한정된 협의의 개념이었다면, 이제는 사업주체가 공공의 적극적 지원으로 확대되고, 절차적·내용적 공공성이 강조되는 광의의 개념으로 확장될 필요가 있음
 - 따라서 주거지정비사업의 공공성을 확보하기 위해서는 사업시행주체, 절차, 내용, 수혜대상 측면에서 개선이 필요함

- 사업시행주체인 조합 단독으로 사업을 시행하는 것에서 공공이 함께 참여하거나 적극적으로 지원할 수 있는 여지가 마련되어야 함
- 계획 수립과 사업추진 시 주민대표회의 및 조합장과 임원 중심에서 모든 조합원, 세입자, 지역 주민의 참여와 의견수렴이 보장되어야 함
 - 공공관리제도 등을 통해 사업 추진 시 투명성을 확보하고 주민설명회·공람·총회·의견청취 등을 통해 주민의견을 반영하고자 하는 노력이 요구됨. 이 외에도 사업의 투명성을 위한 지속적인 노력이 필요함
 - 재개발임대주택 계획 등 세입자 관련 사항에서는 세입자 의견이 반영되어야 하며 공공시설의 종류, 관리 및 운영방안 등을 결정 시에는 조합원 이외의 주변 지역 주민의 참여가 필요함
- 사업계획내용 중 공공시설 계획은 지역적 특성과 상관없이 지침상 최소 기준에 의한 양 중심의 획일적인 종류와 비율로 시설이 결정되는 것에서 지역특성이 반영되어 질적으로 향상되고 다양성이 보장된 적절한 공공시설로 결정되어야 함
- 사업수혜대상은 토지등소유자인 조합원과 세수 증가와 공공시설 무상귀속에 의한 공유지 확보 이익을 얻는 공공기관에서 세입자를 포함한 해당구역 주민과 불특정 지역주민까지 확대되어야 함



그림 2-1 주거지정비사업의 공공성 확장

- 따라서 주거지정비사업의 공공성은 조합과 공공이 함께 사업시행 주체자로서 역할을 하며 모두에게 개방적이고 투명한 절차를 통해 지역특성이 고려된 계획을 실현함으로써 구역주민과 지역주민 모두의 삶의 질을 향상하는 것으로 달성되어야 함
- 주거지정비사업의 공공기여의 범위 확대 필요
 - 주거지정비사업이 공공성을 확보하는, 즉 주거지정비사업 시행으로 해당 구역 주민을 비롯하여 지역주민에게 혜택을 주는 요소는 기부채납에 의한 공공시설 설치임
 - 주거지정비사업은 주거환경을 개선하면서 동시에 도시 기반시설을 정비하고 확보하는 주요한 기회가 되었으나 서울시에서는 도로, 공원 등 기반시설이 충분하게 확보되어 과거에 비해 이제는 기반시설 추가 확보에 대한 필요성이 저하됨
 - 실질적으로 주민의 사회·문화·경제적 편의와 선호를 반영하는 시설로 공공기여 범위를 확대할 필요가 있음

2 관련 제도 및 설치기준 분석

2.1 공공시설의 확보 및 설치 기준

1) 시설 설치 및 비용부담

○ 설치 및 비용부담 주체

- 도정법은 사업시행자가 구청장과 협의를 거쳐 정비구역 안에 정비 기반시설을 설치하며⁴, 정비기반시설 설치를 포함한 정비사업비에 대해서는 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 원칙적으로 사업시행자가 부담하도록 하고 있음⁵

- 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(이하 도촉법) 역시 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 사업시행자가 비용을 부담하도록 하지만⁶, 시설 설치에서는 시설 종류에 따라 설치주체를 구분하고 설치범위를 규정하고 있음⁷

○ 공공의 비용부담 및 지원

- 공공시설에 대한 설치비용 부담은 원칙적으로 사업시행자에게 있지만 공공의 지원도 가능함
 - 도정법은 민간 사업시행자가 시행하는 정비사업의 정비계획에 따라 설치되는 도시계획시설 중 일부⁸에 대해 설치비용의 전부 또는 일부를 구청장이 부담할 수 있도록 함⁹

4 도정법 제64조 제1항

5 도정법 제60조 제1항

6 도촉법 제26조

7 도촉법 제27조 제1항, 제3항, 동법 시행령 제27조 및 제28조

8 세부 시설은 도로, 상·하수도, 공원, 공용주차장, 공동구, 녹지, 하천, 공공공지, 광장, 임시 수용시설임(도정법 시행령 제58조)

9 도정법 제60조 제2항

- 또한 국가 또는 지자체가 민간 사업시행자의 정비사업에 소요되는 비용의 일부를 보조 또는 용자 및 용자 알선할 수 있도록 규정하고 있음¹⁰
- 서울시 도정조례는 주택재개발사업의 도시계획도로, 소공원, 어린이공원, 녹지 등 설치비용에 대한 서울시 지원을 임의규정으로 명시하고 있음¹¹

2) 공공시설 기부채납에 따른 인센티브 기준

- 인센티브 부여 제도적 근거
 - 도정법 제4조 제9항에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제52조 제3항의 규정에 의한 건폐율 등의 완화규정은 정비계획에 관하여 이를 준용한다고 명시되어 있음¹²
 - 이와 함께 국토계획법 제78조 제4항 및 동법 시행령 제85조 제8항은 주택재개발 및 재건축사업에서 공공시설부지를 제공하는 경우 대지면적 제공비율에 따라 용적률을 따로 정할 수 있도록 함¹³

10 정비기반시설에 대하여 국가 또는 지방자치단체는 50% 이내 보조, 80% 이내 용자 또는 용자 알선(도정법 제63조 제3항, 시행령 제60조 제3항 및 제4항)

11 시장은 주택재개발사업 구역 안 8m 이상 도시계획시설도로(단, 해발 40m 이상 구릉지, 경관보존 필요지역, 최고 7층 이하 저밀도개발지역의 경우 8m 미만 도시계획시설도로 포함), 소공원, 어린이공원, 녹지의 설치비용의 전부 또는 일부를 사업시행자에게 보조할 수 있음(서울시 도정조례 제38조 제2항)

12 도정법 제4조 ⑨정비계획을 통한 토지의 효율적인 활용을 도모하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제3항의 규정에 의한 건폐율 등의 완화규정은 제1항의 규정에 의한 정비계획에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “지구단위계획구역”은 “정비구역”으로, “지구단위계획”은 “정비계획”으로 본다.

국토계획법 제52조 ③ 지구단위계획구역에서는 제76조부터 제78조까지의 규정과 「건축법」 제42조·제43조·제44조·제60조 및 제61조, 「주차장법」 제19조 및 제19조의2를 대통령령으로 정하는 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

13 국토계획법 제78조 ④ 건축물의 주위에 공원·광장·도로·하천 등의 공지가 있거나 이를 설치하는 경우에는 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 용적률을 따로 정할 수 있다.

- 이렇게 두 가지 완화 규정이 있어 어느 규정을 적용하느냐에 따라 사업구역마다 인센티브 적용 대상 및 부여 가능시설이 달라짐
- 인센티브 적용 대상
 - 앞에서 언급한 두 가지 규정 중 어떤 규정을 적용하느냐에 따라 부지에 한정하여 완화가 적용되거나 부지와 건축물과 같은 시설 모두에 완화가 적용될 수 있음
 - 국토계획법 시행령 제85조 제8항에서 제시하는 주거지정비사업의 용적률 완화는 공공시설부지에 한정하고 있음
 - 반면 도정법 제4조 제9항에 의해 국토계획법 시행령 제46조 제1항을 적용하면 사업구역 대지의 일부를 공공시설등의 부지로 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우에 건물, 용적률, 높이제한이 완화될 수 있음(표 2-3)
- 인센티브 부여 가능시설
 - 인센티브 부여 가능시설 역시 적용하는 법 규정에 따라 달라져 국토계획법 시행령 제85조 제8항은 공공시설, 제46조 제1항은 공공시설등에 대해 인센티브를 부여함(표 2-1, 2, 3)
 - 국토계획법 시행령 제85조 제8항을 적용 시 도로, 공원, 광장, 녹지, 공공공지 등 건축물이 없는 부지 위주의 공공시설에 대해서 인센티브가 부여됨

국토계획법 시행령 제85조 ⑧법 제78조제4항의 규정에 의하여 다음 각 호의 지역·지구 또는 구역 안에서 건축물을 건축하고자 하는 자가 그 대지의 일부를 공공시설부지로 제공하는 경우에는 당해 건축물에 대한 용적률은 제1항 각호의 규정에 의한 해당 용적률의 200 퍼센트 이하의 범위 안에서 대지면적의 제공비율에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례가 정하는 비율로 할 수 있다.

3. 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주택재개발사업, 도시환경정비사업 및 주택재건축 사업을 시행하기 위한 정비구역

- 국토계획법 시행령 제46종 제1항 적용 시 공공시설 이외에도 학교와 함께 공공청사, 문화·체육시설, 도서관, 사회복지시설 등의 부지 및 건축물 기부채납에 대해 인센티브가 부여됨

표 2-1 주거지정비사업의 인센티브 기준

구분	국토계획법 시행령 제85조	국토계획법 시행령 제46조 제1항
인센티브 항목	용적률	건폐율, 용적률, 높이제한
인센티브 적용 대상	시설부지	시설부지, 건축시설
인센티브 적용시설	공공시설	공공시설등(공공시설, 학교, 도시계획조례로 정하는 기반시설)

표 2-2 제도상의 시설 정의

구분	세부 내용
기반시설	[국토계획법 제2조 제6호, 시행령 제2조] <ul style="list-style-type: none"> - 교통시설 : 도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계전문학원 - 공간시설 : 광장·공원·녹지·유원지·공공공지 - 유통·공급시설 : 유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유류저장 및 송유설비 - 공공·문화체육시설 : 학교·운동장·공공청사·문화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설·도서관·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설 - 방재시설 : 하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비 - 보건위생시설 : 화장시설·공동묘지·봉안시설·자연장지·장례식장·도축장·종합 의료시설 - 환경기초시설 : 하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장
정비 기반시설	[도정법 제2조 제4호, 시행령 제3조] 도로·상하수도·공원·공용주차장·공동구, 그 밖에 주민의 생활에 필요한 가스 등의 공공시설, 녹지, 하천, 공공공지, 광장, 소방용수시설, 비상대피시설, 가스공급시설, 주거환경개선사업의 사업시행계획서에 포함된 정비구역 내 구청장이 관리하는 공동이용 시설
공동 이용시설	[도정법 제2조 제5호, 시행령 제4조] 주민이 공동으로 사용하는 놀이터, 마을회관, 공동작업장, 공동으로 사용하는 구판장·세탁장·화장실 및 수도, 탁아소·어린이집·경로당 등 노유자시설, 시 조례로 정하는 시설 [서울시 도정조례 제2조 제12호] 관리사무소, 경비실, 보안·방법시설 등 마을의 안전 및 공동이용관리를 위해 필요한 시설, 주민운동시설, 도서관 등 주민공동체 활동을 위한 복리시설
공공시설	[국토계획법 제2조 제13호, 시행령 제4조] 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
공공시설등	[국토계획법 시행령 제46조 제1항] <ul style="list-style-type: none"> - 공공시설 - 학교 - 도시계획조례로 정하는 기반시설(도시계획조례 제19조 제2항) : 공공청사, 문화시설, 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 종합의료시설, 폐기물처리시설

표 2-3 인센티브 적용 대상에 따른 완화내용(국토계획법 시행령 제46조 제1항, 제2항)

구분	완화내용
1. 공공시설등의 부지를 제공하는 경우	① 건폐율=해당 용도지역에 적용되는 건폐율×[1+공공시설등의 부지로 제공하는 면적÷원래의 대지면적] 이내 ※ 용도 폐지되는 공공시설을 무상으로 양수받은 경우 해당 부지면적을 빼고 산정 ② 용적률 = 해당 용도지역에 적용되는 용적률 + [1.5×(공공시설등의 부지로 제공하는 면적×공공시설등 제공 부지의 용적률)÷공공시설등 부지 제공 후의 대지면적] 이내 ③ 높이 = 「건축법」 제60조에 따라 제한된 높이×(1+공공시설등의 부지로 제공하는 면적÷원래의 대지면적) 이내
2. 부지 제외한 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우	- 공공시설등을 설치하는 데에 드는 비용에 상응하는 가액의 부지를 제공한 것으로 봄 - 부지를 제공하는 경우 비율까지 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화하여 적용 - 공공시설등 설치비용 및 이에 상응하는 부지가액의 산정 방법 등을 조례로 정함
3. 부지와 함께 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우	- 위와 같이 완화할 수 있는 건폐율, 용적률 및 높이를 합산한 비율까지 완화 적용
4. 구역안의 토지를 공공시설 부지로 제공하고 보상받았으나 반환금을 낸 경우	- 반환금 : 그 보상금액에 국토교통부령이 정하는 이자를 더한 금액 - 위와 같이 당해 건축물에 대한 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화 - 그 반환금은 기반시설의 확보에 사용

○ 공공시설 부담비율 기준

- 서울시는 「공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침」¹⁴(이하 공동주택 건립지침)과 「도시재정비위원회 심의기준」¹⁵(이하 재정비 심의기준)으로 주거지정비사업 추진 시 용도지역을 상향하는 구역에 대해 공공기여, 즉 공공시설 부담률 기준을 제시함¹⁶
 - 공공시설 부담률(이하 순부담률)은 공공기여 시 의무적으로 확보해야 하는 면적에 대한 기준을 의미하기도 하지만 용적률 완화의 한계를 나타내는 상한(개발가능)용적률을 결정함

$$\begin{aligned} \text{순부담률}(\alpha) &= \text{순부담면적} \div \text{공공시설부지 제공 후 대지면적} \\ \text{상한용적률} &= \text{허용용적률} + \text{기준용적률} \times 1.3 \times \text{순부담률}(\alpha) \times \text{가중치} \end{aligned}$$

14 부시장방침 제143호(2007.4.25.), 2008년 지침 개정

15 서울시 균형발전추진본부, 2007.5.

16 공동주택 건립 지침은 주택재개발·재건축구역 아파트만 해당하며 재정비 심의기준은 뉴타운사업만을 대상으로 함

- 순부담률은 사유토지가 공공시설부지로 기부채납되는 ‘순부담면적’으로 산정됨에 따라 순부담면적에는 국공유지가 매각되는 것을 포함하지만 무상양여되는 경우를 제외함¹⁷
 - 순부담면적 산정방식은 계획 공공시설면적에서 계획 공공시설면적 내 국공유지면적과 택지 내 용도 폐지되는 기존 공공시설 국공유지 면적을 뺀
 - 시설을 기부채납 시 순부담면적에는 시설에 대한 환산부지가 포함됨

$\begin{aligned} \text{순부담면적} &= \text{계획 공공시설면적} - \text{계획 공공시설면적 내 국공유지면적} - \\ &\quad \text{택지 내 용도 폐지되는 기존 공공시설 국공유지면적} \\ &\quad + \text{시설 환산부지} \end{aligned}$
--

- 한편, 서울시 도시 및 주거환경정비기본계획의 용적률 계획¹⁸에서는 학교와 같이 공공에서 매입하는 공공시설은 그 면적의 1/3을 순부담면적에 포함하도록 함
- 순부담률 기준은 층수완화, 용도지역 상향 시, 용도지역 상향과 층수완화 중복 시의 3가지로 구분하여 제시됨(표 2-4)
 - 정비사업에서 층수완화만 해당하는 경우에도 10% 이상 확보해야 하고, 용도지역 상향 시에는 15%를 시작으로 단계가 높아질 때마다 5%씩 증가하며, 용도지역 상향과 층수완화가 중복될 경우에는 용도지역 상향 시 부담률에 5%가 추가됨
- 순부담률은 심의를 통해 완화가 가능하지만 최소 10% 이상은 확보해야 하는 데 비해, 뉴타운사업은 용도지역 상향에 대해서만 순부담률이 적용되고 주택재개발·재건축사업보다 확보비율이 낮음

17 정비기본시설 무상양도 관련 대법원 판결 등에 따른 처리방향(2010.12.14.)에 따른 국공유지 무상양도 시 업무처리기준(안) : 용적률 인센티브를 적용받은 면적 = 신설기반시설 총면적 - 신설기반시설 내 국·공유지면적 - 기존 기반시설 내 용도폐지 되는 국공유지면적

18 서울특별시, 2004, 2010 서울특별시 도시 및 주거환경정비기본계획, p159

표 2-4 공공시설 부담률 기준

구분	순부담률(α)		비고
	재개발·재건축사업	뉴타운사업	
총수 완화만 해당하는 경우	10% 이상	-	
용도지역 1단계	15% 이상	10% 이상	정비사업 및 뉴타운사업은 심의를 통해 완화가능, 최소 10% 이상은 확보
상향 시 2단계	20% 이상	15% 이상	
3단계	25% 이상	20% 이상	
용도지역상향 + 총수완화 시	용도지역 상향 시 부담률 + 5% 이상	-	뉴타운사업은 2층 평균층수 적용 완료 후 총수완화가 별도 적용하지 않음

자료 : 서울특별시 도시계획국, 2008, 공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침
 서울특별시 균형발전추진본부, 2007, 도시재정비위원회 심의기준

- 상한용적률 산정 기준
 - 상한용적률 산정 기준은 서울시 도시계획조례 제55조 제10항, 서울시 도시계획조례 시행규칙 제7조 및 「공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준」¹⁹(이하 인센티브 운영기준), 공동주택 건립 지침에서 제시함(표 2-5)
 - 국토계획법 시행령 제46조 제1항에서 제시하고 있는 인센티브 요율은 1.5이지만 서울시는 1.3으로 적용함

표 2-5 제도별 상한용적률 기준

구분	관련법	세부 내용
서울시 도시계획조례 제55조 제10항	국토계획법 시행령 제85조 제8항	공공기여 시 해당 용적률의 200% 이하의 범위 안에서 $(1+1.3\alpha) \times$ 제1·2층 전용주거지역 및 제1·2층 일반주거지역의 용적률 이하 - α : 공공시설부지로 제공한 후의 대지면적 대 공공시설부지로 제공하는 면적의 비율 - 다만, 주택재개발사업의 경우 제1층 일반주거지역은 180% 이하, 제2층 일반주거지역은 220% 이하로 함
서울시 도시계획조례 시행규칙 제7조, 공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준	국토계획법 시행령 제46조 제1항 내지 제2항, 서울시도시계획조례 제19조 제1항 및 조례 제55조 제7항	상한용적률=허용 또는 기준용적률 $\times(1+1.3\times$ 가중치 $\times\alpha)$ - α = 총 제공면적 \div (대지면적-총 제공면적) - 총 제공면적 = 공공시설등 부지 제공 면적+환산 부지면적 - 가중치= '총 제공면적'의 해당 용적률 \div 사업부지 용적률 - 환산 부지면적=공공시설등 설치비용(원) \div 용적률을 완화받고자 하는 부지가액(원/㎡)
공동주택 건립 관련 용도지역 관리 등 업무처리 지침	도시계획조례 시행규칙 제7조 제3항 제2호	상한용적률=허용용적률+기준용적률 $\times 1.3\times$ 가중치 $\times\alpha$ - α : 공공시설부지로 제공한 후의 대지면적 대 공공시설부지로 제공하는 면적의 비율

19 서울특별시 도시계획국, 2011.10

- 부지가액은 개별공시지가 또는 감정평가를 기준으로 산정하는 방식으로 나뉘며 건축허가 시점을 기준으로 함
 - 개별공시지가 기준 부지가액 : 건축허가 시점 직전 고시된 개별공시지가×부지가액 가중치
 - 감정평가 기준 부지가액 : 서로 다른 2개의 감정평가기관이 평가한 단위면적당 감정평가액의 산술평균 값

표 2-6 공공시설등 설치비용과 부지가액 산정 기준

구분	세부내용
설치비용	<ul style="list-style-type: none"> - 시설설치에 소요되는 노무비, 재료비, 경비 등을 고려하여 산정 - 건축물 설치비용 산정식 = 표준건축비×건축연면적 <ul style="list-style-type: none"> · 표준건축비 : 국토교통부장관이 건축허가 시점 직전에 고시한 표준건축비 · 체육시설, 문화시설 등 표준 건축비 적용이 적절하지 않은 경우 : 설계내역 등 객관적인 산출근거를 통해 설치비용을 따로 산정 · 설치비용을 따로 결정하여 적용하는 경우 : 지구단위계획에 결정근거 및 구체적 성능수준을 포함
부지가액	<ul style="list-style-type: none"> - 개별공시지가를 기준으로 인근 지역의 실거래가 등을 참고하여 산정 (감정평가를 시행하는 경우 이를 기준으로 할 수 있음) - 개별공시지가 기준 부지가액=건축허가 시점 직전 고시된 개별공시지가×부지가액 가중치 · 부지가액 가중치 : 인근 유사토지 실거래 사례를 참고하여 산정하는 개별공시지가에 대한 단위 실거래가의 비율 · 인근 유사토지 : 가액산정 대상지의 대지경계로부터 2km 내에서 건축허가 시점으로부터 1년 이내에 거래된 50㎡ 이상의 토지로서, 부지가액 산정 대상지와 용도지역, 지목이 동일하고 접도조건이 유사한 사례 · 가중치 산정방법 : 최소 3개 이상 인근 유사토지의 개별공시지가 실거래가 비율 사례를 면적기준으로 가중 평균 · 참고 가능한 인근 유사토지 조사를 원칙으로 하되, 참고 가능 사례가 없는 경우에는 부지가액 가중치는 2배로 적용 ※ 사안별로 별도의 부지가액 산정기준(지침)을 정하는 경우에는 그에 따름 - 감정평가 기준 부지가액 : 건축허가 시점을 기준으로 서로 다른 2개의 감정평가기관이 평가한 단위 면적당 감정평가액의 산술평균 값 · 감정평가 비용은 대상지 특성에 따라 토지주와 협의하여 시행

자료 : 서울시, 2011, 공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준 III 상한용적률 산정기준 pp5~8

3) 기부채납 공공시설의 설치기준

- 기부채납 공공시설은 도시·군계획시설로서 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하 도시계획시설 설치규칙)에서 규정하는 기준과 함께, 시설에 따라서는 관련법에서 규정하는 기준을 준수하여 설치해야 함(표 2-7)

표 2-7 공공시설별 설치기준 관련제도

구분	내용
공통	도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 기부채납하는 공공시설의 합리적 설치방안 서울특별시 건축위원회 공동주택 심의기준 2014 서울특별시 지구단위계획 수립기준
도로	도로법 도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙 환경친화적인 도로건설 지침 주택건설기준 등에 관한 규정
공원·녹지	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 공원시설의 설치 등에 관한 규정 공원시설의 설치 권고기준에 관한 규정 공원녹지 시범사업 운영지침 공원녹지 기본계획 수립지침 서울특별시 도시공원 조례 및 시행규칙 서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례
주차장	주차장법 서울특별시 주차장 설치 및 관리조례 및 시행규칙 주택건설기준 등에 관한 규정
학교	학교용지 확보 등에 관한 특례법 학교시설사업 촉진법 유아교육법 초·중등교육법 고등교육법 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정 및 시행규칙
문화시설	문화예술진흥법
도서관	도서관법
사회복지시설	사회복지사업법

- 서울시는 기부채납 공공시설의 공공성을 확보하고자 도시·주거환경정비기본계획, 「서울특별시 건축위원회 공동주택 심의기준」, 「기부채납하는 공공시설의 합리적 설치방안²⁰」, 「2014 서울특별시 지구단위계획 수립기준」에서 설치기준을 제시함

 - 정비사업에서 도로, 공원·녹지, 공공공지, 학교, 문화·복지시설 등 공공시설 계획 시 도시계획시설 설치 규칙 내용과 함께 이들 기준 및 지침을 반영해야 함

- 도로의 주요 확보 및 설치기준
 - 도로의 효율성과 체계성을 높이기 위해 도로의 적정폭원과 차로수는 주변지역 현황과 개발여건을 고려하여 구체적 교통 분석을 통해 결정함(표 2-8)
 - 진출입도로는 간선도로에 직접 접속을 원칙적으로 제한하고 확폭시 간선도로까지 확보해야 하며 가감속차로는 도로 결절부부터 확보하고 진출입구 주위에만 설치하지 않도록 함

- 공원의 주요 확보 및 설치기준
 - 사업구역별로 가급적 1개소 이내로 설치하며 요철이 많거나 심한 세장형이 아닌 정형이 되도록 계획하며 정비기본계획의 확보요건을 충족하되 경우에 따라 다른 공공시설로 대체 가능함
 - 3만㎡ 미만 구역은 세대당 2㎡ 이상 확보하고 3만㎡ 이상은 구역면적의 5% 또는 세대당 2㎡ 중 큰 값 이상을 확보해야 함
 - 구역면적이 좁고 인구밀도가 극히 높은 정비구역은 도보권 내에 근린공원 이상 대규모 공원·녹지가 인접할 경우 광장 등 다른 공공시설로 대체 가능함
 - 입지 선택 시 단독주택지 및 학교 인접지에 조성하고 학교, 문화·복지시설, 인접 주거지의 공원과 연계성을 강화하며, 도로의 결절점, 가로변 등 지역주민의 이용이 극대화될 수 있는 안전하고 접근성이 용이한 곳에 설치해야 함
 - 공원 조성 시 공원의 계획지반고는 인접부지와 동일한 표고를 적용하고 경사 및 단차를 최소화하며 외부와 단절을 야기하는 경계형 화단, 담장 등 시설물 설치를 지양하고 그늘 식재, 휴게시설, 주변 공공시설 등 가로와 자연스럽게 연계될 수 있는 시설을 배치함

- 기타 시설의 주요 확보 및 설치기준
 - 녹지는 주변의 공원, 녹지와 연계되어 도시경관이 향상되거나 녹지 벨트가 조성되도록 하고, 학교, 문화시설 등 공공시설과 연계되는 열린 녹지공간이 되도록 조성함
 - 공공공지는 설치 목적이 분명하고 그에 따라 합당한 최소한의 규모로 설치하며 효율성이 없는 자투리 토지나 세장형 토지에 결정되지 않도록 함
 - 학교용지는 접근이 용이하고 지형이 비교적 평탄한 지역에 입지하도록 하고 공원, 사회복지시설 등과 연계 조성하여 주거지 내의 지역 중심 역할을 수행할 수 있도록 함. 시설의 일부는 녹지대 및 휴게 공간으로 조성하여 개방하는 것을 원칙으로 함
 - 문화·복지시설은 학교·공원과 인접하여 설치하고, 설치 후 상업시설 등 다른 용도로 전환하지 않도록 함
 - 기타 건축물시설은 가급적 1층부 주변(지하 1층~지상 2층)에 입지하여 접근성을 높이도록 함

표 2-8 기부채납 주요 공공시설 확보 및 설치기준

구분	내용	
도로	일반사향	- 도로의 설치 및 확폭은 정비구역 및 근린생활권의 장래 교통수요 예측, 주변가로망의 용량분석 등 구체적 교통 분석을 통하여 계획하여 적정 폭원과 차로수 선정
	진출입도로	- 진입로의 간선도로에 직접 접속을 원칙적 제한 - 사업부지의 진출입도로 폭을 확장하는 경우 간선도로까지 확보 조치
	가감속차로	- 도로 결절부부터 확보하여 공공성 제고 - 부득이 당해 사업장 진출입구 주위에 설치하는 경우는 대지내 공지로 처리하고 용적률 인센티브 부여 배제
	보행자 전용도로	- 주변시설과 공간을 연결하는 기능이 있으므로 옥외공간과 통합 계획하여 쾌적한 보행환경 조성
공원	확보기준	- 사업장별로 가급적 1개소 이내로 설치하는 것을 원칙으로 하되, 요철이 많거나 심한 세장형이 아닌 정형이 되도록 계획 - 구역면적이 좁고 인구밀도가 극히 높은 정비구역은 도보권(약 500m) 내에 대규모 공원 녹지(근린공원 이상)가 인접할 경우 다른 공공시설(광장 등)로 대체 가능 - 단일 정비예정구역은 도로를 따라 선형으로 공원을 결정할 경우 최소폭이 6m 이상

표 계속 기부채납 주요 공공시설 확보 및 설치기준

구분	내용			
공원	확보기준	구역면적	확보기준	비고
		3만㎡ 미만	1세대당 2㎡ 이상 확보	
		3만㎡ 이상	구역면적의 5% 또는 1세대당 2㎡ 중 큰 값 이상을 확보	도시공원법 제14조 제2항에 의해 서는 5만㎡ 이상의 정비계획만 당 해 기준 적용
	입지기준	<ul style="list-style-type: none"> - 단독주택 및 학교 인접지에 조성하는 것을 원칙으로 함 - 학교, 문화·복지시설과 연계성을 강화, 근린생활권 단위 커뮤니티 시설로 형성 - 옹벽 또는 부지 조성에서 발생하는 자투리 토지가 아닌, 도로의 결절점, 가로변 등 지역주민의 이용이 극대화될 수 있는 곳에 설치 - 절개지, 낙석, 토사 유출, 고압송전선 등 피해 우려가 없는, 안전하고 접근이 용이한 곳 - 주변과 연계된 공원·녹지체계를 형성하도록 인접 주거지의 공원·녹지와 연계되어 시설의 편익이 증대되도록 설치 		
	조성기준	<ul style="list-style-type: none"> - 사적 영역이 아닌 공공영역임을 명확하게 인지할 수 있는 설계적 방안 제시 - 옹벽 등 지장물의 발생으로 인하여 접근성에 지장을 초래하지 않도록 공원의 계획 지반고는 인접부지와 동일한 표고를 적용 - 이용자를 위해 경사 및 단차를 최소화 - 학교 및 문화·복지시설과 연계하여 조성하는 경우 가능한 한 계단이 없이 연결하는 것을 원칙 - 정비구역 내에 무허가주택 등으로 무단 점유된 공원 및 녹지가 있는 경우 정비계획 수립 시 해당 공원 및 녹지를 회복하거나, 동일한 면적의 공원·녹지 조성을 원칙 - 외부와 단절을 야기하는 경계형 화단(가로수 제외), 시설물(담장 등) 설치를 지양하고 가로와 자연스럽게 연계될 수 있는 시설(그늘 식재, 휴게시설, 주변 공공시설 등)을 배치 		
녹지	확보기준	- 가로망체계와 함께 하는 녹지인 경우에는 그 폭이 최소 10m 이상이 되도록 하여 쾌적한 보행공간이 되도록 함		
	입지기준	<ul style="list-style-type: none"> - 단순히 부지 면적을 제공하는 개념이 아닌 주변의 공원, 녹지와 연계되어 도시경관이 향상되거나 녹지벨트가 조성되도록 함 - 학교, 문화시설 등 공공시설과 연계되는 열린 녹지공간이 되도록 조성 		
공공공지	확보기준	- 설치 목적이 분명하고 그에 따른 합당한 최소한의 규모로 설치		
	입지기준	- 효율성이 없는 자투리 토지나 세장형 토지에 결정되지 않도록 함		
학교	입지기준	<ul style="list-style-type: none"> - 학교용지 위치 선정 시 접근이 용이하고 지형이 비교적 평탄한 지역 입지 유도 - 공원, 사회복지시설 등과 연계 조성하여 주거지 내의 지역중심 역할 부여 		
	조성기준	<ul style="list-style-type: none"> - 시설 간 계획과 조정을 통해 단차가 발생하지 않는 것을 원칙으로 하며 부득이 옹벽 등 지장물이 발생하는 경우 자연법면형태로 조성한 후 녹화처리 - 학교시설의 일부를 녹지대 및 휴게 공간으로 조성하고, 오픈스페이스로 활용할 수 있도록 개방화하는 것을 원칙 		
문화·복지 시설	입지기준	- 학교·공원과 인접하여 설치하여 커뮤니티 존이 형성되도록 하고 설치 후 상업시설 등 타 용도로 전환하는 것을 방지		
기타 건축물 시설	입지기준	- 오픈스페이스 이외의 문화시설·사회복지시설·도서관 등과 같은 건축물 시설은 가급적 1층부 주변(지하 1층~지상 2층)에 입지하여 접근성을 높일 것		

주 : 2010 서울시 도시·주거환경정비기본계획, 서울시 기부채납하는 공공시설의 합리적 설치방안, 서울시 건축위원회 공동주택 심의기준, 2014 서울특별시 지구단위계획 수립기준 통합 정리

- 4) 공공시설 확보 및 설치 기준의 쟁점
- 국토계획법과 도정법 간 위계설정 미비
 - 국토계획법은 국토 및 도시의 계획법으로서 기준 역할이 미비한 반면, 사업법인 도정법은 국토계획법과 위계가 명확하지 않음에 따라 용적률 체계 등에 혼란이 발생함

 - 인센티브 적용의 법 이원화로 적용의 혼란
 - 용적률 완화에 대한 법 적용은 국토계획법 제78조 제4항과 도정법 제4조 제9항에 의한 국토계획법 제52조 제3항이 모두 가능하지만 두 조항의 용적률 완화 적용 내용이 다르므로 적용 법 선택에 따라 형평성 문제나 제도 적용의 혼란이 발생함
 - 국토계획법 제78조 제4항에 따른 시행령 제85조 제8항은 공공시설 부지에 대해서만, 국토계획법 제52조 제3항에 따른 시행령 제46조 제1항은 공공시설등의 부지와 시설 설치에 인센티브를 적용함
 - 공공시설등의 부지를 확보하고 시설을 설치했음에도 불구하고 인센티브 적용을 받지 못하는 사례가 발생함
 - 법제 간 용적률 완화 및 공공지원 범위 시설 확장에 차이를 보이는데, 국토계획법은 2002년 국토계획법 시행령 제정 시 인센티브 부여 시설을 공공시설로 제시하였으나 2006년 법 개정에 의해 학교와 조례가 정하는 기반시설(공공시설등)까지 확대함(표 2-9)
 - 도시계획조례도 2006년 10월 제정 시 공공시설등에 공공청사만 포함하였으나 2007년 10월 개정 시 문화·체육시설, 도서관, 사회복지시설 등을 추가함
 - 2011년 3월 국토계획법 시행령은 공공기여 대상을 공공시설 등 부지에서 시설까지 확대함

표 2-9 국토계획법 및 서울시 도시계획조례의 용적률 완화 범위 확장

국토계획법 시행령 제46조 제1항	서울시 도시계획 조례 제19조 제2항
2002.12.26. 공공시설부지 제공 제정	2006.10.04. 공공청사 개정
2006.3.23. 공공시설등 부지 제공 개정 공공시설등 : 공공시설 또는 기반시설 중학교와 해당 시· 도의 도시계획조례가 정하는 기반시설	2007.10.01. 공공청사, 문화시설, 체육시 설, 도서관, 연구시설, 사회복지 시설, 공공직업훈련시설, 청 소년수련시설, 종합의료시설 및 폐기물처리시설
2011.3.9. 공공시설등 부지 제공 개정 공공시설등을 설치하여 제공	

- 도정법상 정비기반시설은 공공의 지원이 가능한 공공시설로서, 도로, 상하수도, 공원, 공용주차장 등 정비기반시설의 종류는 도정법 제정 이후 현재까지 동일함(표 2-10)
 - 주민공동이용시설의 종류도 변화가 없음. 2012년 7월에 개정된 시행령(4조)에서 공동이용시설에 시·도 조례로 정하는 시설을 추가하였지만 조례로 추가된 사항은 없음

표 2-10 도정법상 정비기반시설 및 공동이용시설의 세부 종류

정비기반시설	공동이용시설
도정법 도로, 상하수도, 공원, 공용주차장, 제2조 공동구, 가스 등의 공급시설로서 제4호 대통령령이 정하는 시설	도정법 놀이터, 마을회관, 공동작업장, 그 제2조 밖에 대통령령이 정하는 시설 제5호
도정법 녹지, 하천, 공공공지, 광장, 소방용 시행령 수시설, 비상대피시설, 가스공급시 제3조 설, 공공 관리의 주거환경개선사업 구역 공동이용시설	도정법 공동으로 사용하는 구판장, 세탁장, 시행령 화장실 및 수도, 탁아소·어린이집· 제4조 경로당 등 노유자 시설, 시·도 조례 로 정하는 시설

- 공공시설 설치 및 비용 부담에서 공공의 역할 미비
- 도시기반시설인 공공시설의 설치 및 비용 부담 주체를 원칙적으로 사업시행자로 하고 제도적으로 공공 부담 및 지원을 가능하게 하였으나 임의규정으로 함에 따라 실질적인 공공 부담이 발생하지 않음

- 공공기여 관련 일원화된 지침 부재 및 경직적 설치 기준
- 용적률 완화에 관한 사항에 대해 순부담률 기준은 「공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침」을, 상한용적률 산정기준은 「공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준」을 적용하는 등 법과 서울시 조례를 비롯하여 여러 가지 지침에서 기준이 제시됨
- 공공시설별 확보 및 설치 기준에서도 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 이외에도 관련법과 정비기본계획, 관련 지침이 제각기 기준을 제시할 뿐 통합된 지침이 없어 공공시설 확보 및 설치 계획 시 효율적인 적용이 어려움
- 서울시 「공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침」에서 제시하는 공공시설 부담률 기준은 비록 완화 단서가 있으나 구역별 특성을 반영하지 않고 용도지역 상향에 따라 일률적이고 경직적으로 공공기여를 할당함

2.2 임대주택의 확보 및 설치 기준

1) 임대주택 확보 기준

- 주거지정비사업에서 임대주택 확보 방식은 주택재개발사업에 한정하여 임대주택 건설을 의무화하는 것과 임대주택 건설을 조건으로 용적률 인센티브를 부여하는 것으로 구분할 수 있음
- 재개발임대주택 확보 기준
- 재개발임대주택의 건설비율 : 서울시는 「주택재개발사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율」²¹에 의하여 기존의 주택 전체 세대수 17%에서 상향한 20% 이상²²으로 함(표 2-11)

21

서울특별시고시 제2011-178호

표 2-11 도정법에 의한 재개발임대주택 확보 기준

관련 제도	임대주택 비율	임대주택 규모 비율	비고
도정법 제4조의2	- 전체 세대수 또는 전체 연면적의 100분의 30 이하로서 대통령령으로 정하는 범위		
시행령 제13조의3	- 주택 전체 세대수 20% 이하 - 임대주택 주거전용면적 합계가 건설하는 주택의 연면적 합계의 15% 이하 · 임대주택 규모는 전용면적 60㎡ 이하로 한정	- 전용면적 40㎡ 이하 임대주택이 전체 임대주택 세대수의 40% 이하	- 전체 세대수 또는 연면적에서 법 제30조의3 제1항에 따라 정비계획으로 정한 용적률을 초과하여 건축함으로써 증가한 세대수는 제외
정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설 비율	- 주택 전체 세대수의 17% - 주택 연면적 합계 대 임대주택 전용면적 합계 비율 12% · 임대주택 규모는 전용면적 60㎡ 이하로 한정	- 전용면적 40㎡ 이하 임대주택이 전체 임대주택 세대수의 30% 이상 또는 주택 전체 세대수의 5% 이상	- 법 제30조의3제3항에 따라 공급되는 임대주택은 제외
주택재개발사업의 임대주택 및 주택규모별 건설 비율 기준 (2011.6 고시)	- 주택 전체 세대수의 20% 이상	- 40㎡ 이하 : 40~50% - 40~50㎡ 이하 : 40~50% - 50~60㎡ 이하 : 10~20%	- 고시일 이후 최초로 정비계획을 수립해 주민에게 서면 통보하는 분부터 적용
2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획	- 전체 건립가구수의 17% 이상 혹은 전체 세입가구의 35% 이상 중 많은 세대수	- 1세대당 전용면적 30㎡ 이상 45㎡ 이하	

- 국토교통부가 고시한 「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율²³⁾」은 건설하는 주택 전체 세대수의 17%로 제시함
- 재개발임대주택의 규모별 건설비율 : 서울시의 기준은 주거전용면적 60㎡ 이하로만 구성하고 40㎡ 이하, 40~50㎡ 이하, 50~60㎡ 이하가 각각 40~50%, 40~50%, 10~20%로 구성하도록 하여, 국토교통부 고시 기준에서 제시하고 있는 사항보다 강화함
- 재개발임대주택 대지지분에 대한 기준은 2010 서울시 도시 및 주거환경정비기본계획에서 제시하고 있는데 임대주택의 건립부지는 1세대당 25㎡ 이상 확보해야 함

22 정비사업의 임대주택건설비율은 시장이 임대주택건설비율(건설 전체주택 세대수 17% 이상 20% 이하, 또는 연면적 12% 이상 20% 이하)을 공보·고시하면 그 기준에 따르도록 함

23 국토교통부 고시 제2013-889호

- 200세대 미만으로 개발하거나 도시계획 및 관련법·제도에 의해 7층 이하의 층수제한을 받는 구역은 임대주택 건설 의무에서 제외됨 (표 2-12)
- 학교 확보 시에는 임대주택 건설기준이 완화되는데 정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설 비율에서는 임대주택 세대수를 50% 범위 내에서 차감할 수 있도록 규정하며 정비기본계획에서는 면제세대수에 대한 기준을 제시함

표 2-12 재개발임대주택 건설 의무 예외 및 건설기준 완화 사항

구분	관련 제도	세부내용
임대주택 건설 의무 예외	정비사업의 임대 주택 및 주택규모 별 건설 비율, 3-2-3	- 건설하는 주택 전체 세대수가 200세대 미만인 경우 - 자연경관지구 및 최고고도지구 내에서 7층 이하의 층수제한을 받게 되는 경우 - 일반주거지역 안에서 자연경관·역사문화경관 보호 및 한옥 보존 등을 위하여 7층 이하로 개발계획을 수립한 경우 - 「항공법」 및 「군사기지 및 군사시설 보호법」의 고도제한에 따라 7층 이하의 층수제한을 받게 되는 경우 - 제1종 일반주거지역에서 용도지역을 변경 없이 개발계획을 수립하는 경우
임대주택 건설기준 완화	정비사업의 임대 주택 및 주택규모 별 건설 비율 2010 서울시 도 시 및 주거환경 정비 기본계획	- 학교 확보 시 임대주택 세대수를 50% 범위 내에서 차감 - 시장이 정하는 바에 따르며, 차감할 경우 시장은 차감한 임대주택 세대수 이상을 인근 정비구역에서 확보해야 함 - 면제세대수 : 학교부지면적을 임대주택 건립부지 기준인 25㎡로 나눈 값 - 면제세대수가 의무건립세대수의 50%보다 클 경우에는 의무건립세대수의 50%를 면제세대수로 함 - 실제 건립 임대주택 세대수 = 의무건립세대수 - 면제세대수

- 용적률 증가에 따른 추가 임대주택(소형주택) 건설
- 도정법 제30조의3은 뉴타운지구를 제외한 주택재건축·재개발사업 시 법적상한용적률까지 건축하는 대신 법적상한용적률에서 정비계획용적률을 뺀 용적률의 일정비율에 해당하는 면적에 대해 전용면적 60㎡ 이하 소형주택을 건설하도록 규정함

표 2-13 용적률 증가에 따른 소형주택 건설

관련 조항	전용면적 60㎡ 이하 소형면적 비율
도정법 제30조의3, 제2항	주택재건축사업 : 30% 이상 50% 이하로서 시·도 조례로 정하는 비율 주택재개발사업 : 50% 이상 75% 이하로서 시·도 조례로 정하는 비율
도정 조례 제20조	50%

- 서울시는 이 일정비율을 주택재개발사업과 재건축사업에 동일하게 50%로 적용함
- 도축법 제31조도 뉴타운지구에서 용적률 증가²⁴에 따른 임대주택 공급을 제시하고 있으며 서울시 조례는 재축사업으로 증가하는 용적률의 50% 이상을 임대주택으로 공급하도록 함
 - 임대주택 규모에서는 소형으로 한정하고 있지는 않지만 전용면적 85㎡를 초과하는 임대주택비율은 40% 이하여야 함

표 2-14 뉴타운사업지구의 용적률 증가에 따른 임대주택 건설

구분	도축법 제31조	시행령 제34조	도축 조례 제20조
임대주택 비율	재정비축진사업으로 증가하는 용적률의 75% 범위	동 사업으로 증가하는 용적률의 30% 이상 75% 이하의 범위 안	50% 이상
임대주택 규모 비율	전용면적 85㎡를 초과하는 주택의 비율은 50% 이하의 범위	전용면적 85㎡를 초과하는 주택의 비율은 40% 이하의 범위 안	40% 이하

- 임대주택의 활용
 - 재개발임대주택은 당해 구역 세입자 및 청산대상자를 비롯하여 다른 재개발구역 세입자, 인접지역 도시개발사업 철거민 등을 대상으로 하는 임대주택으로 공급됨
 - 재개발·재건축 소형주택은 공공임대주택 및 장기전세주택(SHift)으로 이용됨
 - 뉴타운 임대주택은 임대주택만 해당하는 보금자리주택으로 이용되는데 주거전용면적 85㎡ 이하인 경우 보금자리주택으로 우선 공급이 가능하고 이 중 전용면적이 60㎡ 이하인 임대주택은 보금자리주택으로 우선 공급됨

24 재축지구 지정 당시 용도지역을 기준으로 완화 특례로 증가하는 용적률로 기반시설 부지 제공 대가로 증가한 용적률은 산정대상에서 제외함(도축법 제31조 제1항)

표 2-15 사업별 임대주택의 주요 사항 비교

	재개발 임대주택	재개발·재건축 소형주택	뉴타운 임대주택
확보방식	전체 주택 세대수 20% 또는 전체 연면적 대비 12%	(법적상한용적률-정비계획용적률)의 연면적×50%	재촉사업으로 증가하는 용적률의 50% 이상
규모비율	40㎡ : 40~50㎡ : 50~60㎡ =40~50% : 40~50% : 10~20%	60㎡ 이하	전용면적 85㎡ 초과 비율 : 40% 이하
인수자	국토교통부장관, 시·도지사, 시장, 군수, 구청장, 주택공사등	국토교통부장관, 시·도지사, 시장, 군수, 구청장, 주택공사등	국토교통부장관, 시·도지사, 서울시장에게 처분 또는 SH공사를 시행자로 지정하여 건설
용도	임대주택	임대주택 또는 장기전세주택	보급자리주택(임대주택)
부속토지	인수자에게 매각	인수자에게 기부채납	인수자에게 기부채납

2) 임대주택 인수방법 및 기준

- 인수대상
 - 주택재개발사업에서 확보되는 임대주택은 일반적으로 국토교통부장관, 지방자치단체장, 공사 등이 인수할 수 있는데 뉴타운 임대주택 인수자는 다른 임대주택과 달리 인수자가 국토교통부장관, 시·도지사, LH 또는 지방공사로 규정됨(표 2-16, 17)
 - 서울시는 임대주택을 건설하여 시장에게 처분하거나 SH공사를 시행자로 지정하여 건설할 수 있도록 함
- 인수가격 산정
 - 재개발임대주택은 임대주택 부속토지를 임대주택과 함께 인수자에게 매각함. 따라서 인수가격은 건축비와 부속토지 가격의 합이 됨. 소형주택 및 뉴타운 임대주택은 부속토지를 인수자에게 기부채납함에 따라 임대주택 건설에 투입되는 건축비만 산정됨
 - 건축비는 공공건설임대주택 분양전환가격의 산정기준에 의하여 국토교통부장관이 고시하는 표준건축비가 적용됨. 건축구조, 보증수수료, 지하층면적, 발코니새시 시공 및 발코니 확장비용 등 표준건축비에 추가할 수 있는 항목이 있음

- 재개발임대주택 부속토지가격은 사업시행인가 고시일을 기준으로 감정평가업자 2인 이상 평가한 금액을 산술평균한 금액으로 산정함
- 매매계약
 - 매매계약은 시장과 해당사업시행자가 체결하고, 계약시점은 건축공정이 20% 이상인 때에 가능하지만 정비사업 활성화 등 필요시에 예산범위 안에서 시장이 계약시점을 조정할 수 있음(표 2-16)
 - 매매가격은 해당 정비사업의 관리처분계획인가 시 결정된 금액이며 매매대금은 계약금, 중도금, 잔금으로 구분하여 지급함
 - 매매계약 체결 시 총액의 20%를 계약금으로 지급하고, 중도금은 총액의 15%씩 4회에 걸쳐 분할지급하며, 잔금은 준공인가 이후 총액의 15%, 나머지는 이전고시일 이후 지급함

표 2-16 재개발임대주택 인수 방법 및 절차

구분	내용	도정법 관련조항
인수 대상	- 국토교통부장관, 시·도지사, 시장, 군수, 구청장, 주택공사등 - 조합이 임대주택 인수를 요청하는 경우 시·도지사 또는 시장·군수가 우선하여 인수, 인수가 어려운 경우 국토부장관에게 주택공사등을 인수자로 지정할 것을 요청 - 사업시행자는 임대주택을 건설하여 시장에게 처분하고 SH공사를 시행자로 지정하여 건설	법 제50조 제3항 영 제54조의2 제 1항 조례 제22조
인수 가격	- 건축비+부속토지의 가격 - 가산할 항목은 협의하여 결정	영 제54조의2 제 2항, 조례 제29조 제1항 제1호
건축비	- 건축비의 상한가격 : 국토교통부장관이 고시하는 표준건축비 - 표준건축비에 더할 수 있는 항목 1. 철근콘크리트 라멘구조(5% 추가), 철골철근콘크리트구조(10%), 철골조(16%) 2. 주택 시공 및 분양에 필요하여 납부한 보증수수료 3. 지하층면적 : 표준건축비×63% 이내 4. 임대주택 건설 관련 주택건설에 추가되거나 감액되는 비용 5. 발코니새시 시공 : 표준건축비×5% 이내 6. 음식물류 폐기물 공동처리시설 7. 녹색건축 예비인증서를 발급받은 경우나 소비자만족도 우수업체로 선정된 경우 추가로 인정되는 비용 8. 발코니 확장비용	임대주택법 시행령 제13조제5항, 시행규칙 제9조 관련 별표1. 공공 건설임대주택 분양전환가격의 산정기준
부속 토지 가격	- 사업시행인가 고시일 기준 - 감정평가업자 2인 이상이 평가한 금액을 산술평균한 금액 - 임대주택 부지가격의 추산액 기준 1. 정비구역 안의 국·공유지를 점유연고권자에게 우선매각하고 남은 면적으로 확보된 임대주택부지의 대지조성비는 택지조성비로 함	영 제54조의2 제 2항 조례 제29조 제2항

표 계속 재개발임대주택 인수 방법 및 절차

구분	내용	도정법 관련조항
부속 토지 가격	2. 임대주택 부지면적이 제1호에 따라 확보된 면적으로 부족한 경우 점유연고권자에 게 우선 매각한 국공유지 면적은 해당 정비구역 안 국공유지 매각가격을 산술평균 한 단가를 적용하여 산정한 금액에 제1호의 택지조성비를 합산한 금액으로 함 3. 임대주택 부지면적이 제1호 및 제2호에 따라 확보된 면적으로 부족한 경우 나머지 면적은 정비구역 안의 사유토지의 종전 토지가격을 산술평균한 단가를 적용하여 산정한 금액에 제1호의 택지조성비를 합산한 금액으로 함	
매매 계약	- 시장과 해당 사업시행자가 체결 - 임대주택의 건축공정이 20% 이상인 때에 체결 · 건축공정 20% : 전체층수의 1/2 이상에 해당하는 층수의 골조공사가 완성된 때 - 시장은 정비사업 활성화 등 필요시 예산범위 안에서 계약시점 조정 가능	영 제54조의2 제4항 조례 제23조
매매 가격	- 해당 정비사업의 관리처분계획 인가 시 결정된 금액	
매매 대금	- 계약금·중도금 및 잔금으로 구분하여 지급 · 계약금 : 매매계약 체결 시 총액의 20% 지급 · 중도금 : 건축공정에 따라 4회에 걸쳐 분할 지급, 건축공정의 35%, 50%, 65%, 80% 이상인 때에 각각 총액의 15% 지급 · 잔금 : 준공인가 후에 총액의 15%를 지급하고, 나머지는 이전고시일 이후에 지급	

표 2-17 재개발·재건축 소형주택과 뉴타운 임대주택 인수 방법 및 절차

구분	소형주택		뉴타운 임대주택	
	내용	관련제도	내용	관련제도
인수자	국토부장관, 시·도지사, 시장·군수, 구청장, 주택공사등 사업시행자가 소형주택을 공급하는 경우 시·도지사, 시장·군수 순으로 우선하여 인수할 수 있고, 인수할 수 없는 경우에는 시·도지사가 국토부장관에게 인수자 지정을 요청	도정법 제30조의3 제3항	국토부장관, 시·도지사, LH 또는 지방공사 사업시행자가 임대주택을 공급하는 경우 시·도지사가 우선 인수할 수 있으나 인수할 수 없는 경우 국토부장관에게 인수자 지정을 요청 LH 또는 지방공사가 총괄사업관리자로 지정된 지구 안에서 건설되는 임대주택은 총괄사업관리자에게 우선인수	도축법 제31조 제3항 도축법 시행령 제35조 제1항
공급 가격	공공건설임대주택의 표준건축비	도정법 제30조의3 제3항	임대주택의 건설에 투입되는 건축비 : 국토부장관이 고시하는 표준건축비 기준	도축법 제31조 제3항 재정비축진사업의 임대주택공급가격 산정기준 제2조
부속 토지	인수자에게 기부채납	도정법 제30조의3 제3항	인수자에게 기부채납	도축법 제31조 제3항
용도	임대주택 또는 장기전세주택으로 활용	도정법 제30조의3 제6항 도정 조례 제20조 제2항	인수자는 공급받은 임대주택 중 용면적이 85㎡ 이하인 임대주택은 보금자리주택(임대주택만 해당)으로 우선 공급 가능, 전용면적이 60㎡ 이하인 임대주택은 보금자리주택으로 우선 공급	도축법 시행령 제35조 제4항

3) 임대주택의 설치기준

- 임대주택 입지, 배치 등에 관한 설치 기준은 서울특별시 건축위원회 공동주택 심의기준으로 제시하고 있음
- 임대주택은 분양주택에 비해 상대적으로 열악한 입지와 배치 조건을 가지며 분양세대와 단절된 배치 설계를 방지하기 위한 내용으로 구성되어 있음

서울특별시 건축위원회 공동주택 심의기준 제13조(임대주거 계획)

- ① 임대주택은 대중교통수단의 이용이 편리한 위치에 우선적으로 배치하고 일반분양 세대와 차별되거나 단절되지 않도록 계획한다.
- ② 소형 임대주택(주거전용면적 40㎡ 초과에 한함)의 경우 삶의 질을 높일 수 있도록 평면을 정면 2구획(2-Bay) 이상으로 계획한다.
- ③ SH 등에서 시행하는 공공부문 공동주택은 "지속 가능형 공동주택"으로 건설하여야 한다.

4) 재개발임대주택의 확보 및 설치 기준 쟁점

- 재개발임대주택 건설의 부담 증가
 - 서울시는 재개발임대주택 의무 확보비율을 전체 세대수 17%에서 2011년에 20%로 상향함. 정비사업의 사업성 악화로 사업추진주체 입장에서는 사업추진에 큰 부담으로 작용하게 됨
- 재개발임대주택 규모의 소형화
 - 재개발임대주택은 주거전용면적 60㎡ 이하 규모만 공급하는 것으로 제한하고 있어 입주자의 다양한 수요를 반영하지 못하고 있음
- 재개발임대주택 건축비의 현실화 필요
 - 재개발임대주택 건축비 산정 시 표준건축비를 적용하도록 되어 있고, 분양주택 건축비는 분양가상한제 적용주택의 기본형 건축비를 적용하도록 되어 있음

- 실제 공사 시 분양주택과 임대주택 공사비 산정이 분리되지 않으며, 기본형 건축비에 비해 표준건축비가 크게 낮으므로²⁵ 사업시행자가 재개발임대주택을 공공에 매각 시 손해 볼 수밖에 없는 구조임

2.3 기타시설 : 주택법상 복리시설

1) 복리시설 종류

- 복리시설은 주택단지 입주자 등의 생활복리를 위한 공동시설로서 「주택법」과 「주택건설기준 등에 의한 규정」에서 시설의 종류와 설치기준을 제시하고 있음(표 2-18)
- 복리시설은 크게 근린생활시설과 유치원, 주민공동시설로 구분할 수 있음. 주민공동시설에는 경로당, 어린이놀이터, 어린이집, 주민운동시설, 작은도서관 등이 있음

표 2-18 복리시설의 세부종류

구분	관련 조항	세부시설
복리시설	주택법 제2조 제9호	어린이놀이터, 근린생활시설, 유치원, 주민운동시설, 경로당, 그 밖에 입주자 등의 생활복리를 위하여 대통령령으로 정하는 공동시설
주민공동시설	주택건설기준 등에 의한 규정 제2조 제3호	경로당, 어린이놀이터, 어린이집, 주민운동시설, 도서실(정보문화시설, 작은도서관 포함), 주민교육시설, 청소년 수련시설, 주민휴게시설, 독서실, 입주자집회소, 공용취사장, 공용세탁실, 공공주택의 단지 내에 설치하는 사회복지시설, 사업계획승인권자가 인정하는 시설

2) 시설별 확보 및 설치기준

- 복리시설 중 근린생활시설 등과 유치원의 확보면적 및 설치기준은 주택건설기준 등에 의한 규정에서, 주민공동시설의 기준은 규정과 함께 서울시 주택조례에서 제시하고 있음(표 2-19)

²⁵ 5층 이하, 전용면적 40㎡ 이하를 기준으로 2014년 3월 현재 표준건축비는 ㎡당 977.2천 원, 분양가상한제 적용주택의 기본형 건축비는 같은 기준에서 ㎡당 1,393천 원

- 근린생활시설 등은 근린생활시설과 소매시장, 상점을 의미하는데 전용바닥면적합계는 세대당 6㎡를 곱한 면적 이하까지 확보가 가능하며 500㎡ 미만인 경우 당해 시설면적을 500㎡로 할 수 있음
- 유치원은 2천세대 이상의 주택단지에서 대지를 확보하여 분양하거나 시설을 건축하여 공급해야 함. 다만 단지로부터 근거리에 유치원이 있거나 유해시설이 있거나 또는 유치원 설치가 불필요함을 인정받을 시에는 설치하지 않아도 됨
- 주민공동시설은 100세대 이상 건설하는 주택단지에 설치해야 하며 1,000세대를 기준으로 면적산정 기준이 달라지는데 서울시주택조례는 규정보다 25% 더 강화된 기준을 적용함

표 2-19 복리시설의 설치기준

구분	관련 조항	확보 기준	기타
근린생활 시설등	규정 제50조	- 총 바닥면적은 매 세대당 6㎡ 비율로 산정한 면적 이하 - 비율 산정 시 500㎡ 미만인 경우 당해 시설면적을 500㎡로 할 수 있음	- 하나의 건축물에 설치하는 근린생활시설 등의 면적이 1천㎡를 넘는 경우에는 주차 또는 물품의 하역 등에 필요한 공터 설치 - 주변에는 소음·악취의 차단과 조경을 위한 식재 기타 조치 필요
유치원	규정 제52조	- 2천세대 이상의 주택단지에서 설치 - 설치 예외 · 통행거리 300m 이내에 유치원이 있는 경우 · 통행거리 200m 이내에 학교환경위생정화구역에서의 금지행위시설이 있는 경우 · 사업계획 승인권자가 불필요하다고 인정하는 경우	- 유치원과 복합 건축가능 시설 : 의료시설, 주민운동시설, 어린이집, 종교집회장, 학교환경 위생정화구역에서 설치 가능한 근린생활시설 - 복합건축 시 유치원 용도의 바닥면적 합계 : 당해 건축물 연면적의 50% 이상 - 유치원의 출입구·계단·복도 및 화장실 등을 어린이집 및 사회복지관을 제외한 다른 용도의 시설과 분리된 구조 설치
주민공동 시설	규정 제55조 의2, 조례 제8조의 4	- 100세대 이상 주택단지에서 설치 · 100세대 이상 1,000세대 미만 : 세대당 2.5㎡를 더한 면적×1.25 · 1,000세대 이상 : 500㎡에 세대당 2㎡를 더한 면적×1.25	- 필수 설치 시설 · 150세대 이상 : 경로당, 어린이놀이터 · 300세대 이상 : 경로당, 어린이놀이터, 어린이집 · 500세대 이상 : 경로당, 어린이놀이터, 어린이집, 주민운동시설, 작은도서관 · 여건에 의해 사업계획승인권자 인정 시 미 설치 가능 - 필수 주민공동시설 세부면적기준은 조례 [별표1]에서 제시

주 : 규정-「주택건설기준 등에 의한 규정」, 조례-「서울특별시 주택조례」

- 주민공동시설 중 경로당, 어린이놀이터, 어린이집, 주민운동 시설, 작은도서관이 필수설치시설이며 건설되는 세대수에 따라 필수설치시설이 달라지는데 경로당, 어린이놀이터는 세대와 상관없이 설치되는 시설임
- 인근 지역의 시설설치 현황에 따라 사업계획승인권자가 인정 시 설치하지 않을 수 있는데, 향후 규정을 개정하여 필수 주민공동시설 중 일부를 단지 특성에 따라 다른 주민공동시설로 대체가 가능하도록 할 예정임

3) 복리시설 확보 및 설치 기준의 쟁점

- 공공기여시설과 중복
 - 복리시설의 주민공동이용시설 중 어린이놀이터, 경로당, 어린이집, 작은도서관, 주민커뮤니티 시설 등은 기부채납하는 공공시설과 동일한 시설임
- 폐쇄적인 단지 조성
 - 주택법에서 제시하는 주민공동이용시설은 아파트 단지 내 공공시설에 대한 수요를 자체적으로 충족시키지만, 생활권 단위에서 보면 입주주민만을 대상으로 하는 사적 공간으로서 아파트단지를 폐쇄적인 공간으로 만들고 있음
 - 기부채납시설과 기능상 중복성을 피하고 생활권 단위에서 필요한 시설을 공급하도록 유도하여 개방된 단지로 조성할 필요가 있음

3 공공의 역할 강화를 위한 일본 사례분석

3.1 일본 시가지재개발사업의 이해

- 일본 시가지재개발사업은 전면철거식 정비사업이라는 점에서 우리나라 주택재개발사업과 유사한 사업방식임
- 사업추진과정에서 살펴보면 공공의 역할이 크고 사업추진방식이 유연하다는 점에서 큰 차이가 있음

1) 일본 시가지재개발사업의 개관

○ 사업 목적

- 일본의 시가지재개발사업은 「도시재개발법」에 근거하여 기성시가지 내 노후목조건축물이 밀집한 지구에서 악화된 주거환경과 저하된 도시기능을 정비하기 위해 추진함

○ 사업 내용

- 안전하고 쾌적한 생활환경을 조성하기 위하여 부족한 도로, 공원, 가로 등 공공시설을 계획적으로 정비하고 양호한 생활환경을 갖춘 도시형주택을 공급하며 업무시설을 현대화함
 - 지구 내 건축물을 전면 철거하고 세분화된 필지를 통합하여 개발하며 불연성능을 갖춘 건축물을 조성함

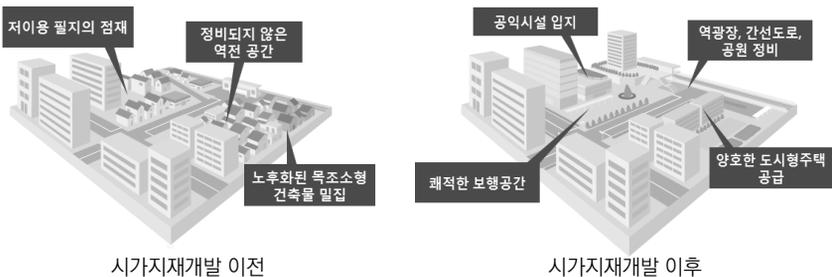


그림 2-2 일본 시가지재개발사업 개념도

자료 : 노무라 부동산(<http://www.proud-web.jp/redevelopment/>)

- 사업의 종류
 - 시가지재개발사업은 시행주체에 따라 구분되는데, 조합이 시행하는 제1종 시가지재개발사업과 공공단체가 시행하는 제2종 시가지재개발사업이 있음²⁶
 - 제1종 시가지재개발사업은 권리변환방식으로 추진되는데, 재개발 구역 내 토지 및 건물 소유자는 사업시행 전의 권리가액에 해당하는 건물 공간과 토지지분으로 취득하거나 금전적으로 보상받게 됨
 - 조합은 조합원 지분 이외의 일반분양용 건축물(保留床)을 건설한 후 매각함으로써 사업비를 조달함

표 2-20 일본 시가지재개발사업의 종류

구분	제1종 시가지재개발사업	제2종 시가지재개발사업
방식	권리변환(등가교환) 방식	용지매수(관리처분) 방식
개요	공사착수 전 시행구역 내의 모든 토지 및 건물에 대하여 종전자산가치분을 재개발된 바닥면적으로 변환	시행자가 시행구역 내의 토지 및 건물을 일단 수용(매수)하고 매수한 구역에서 순차적으로 공사 착수
시행자	시가지재개발조합, 재개발회사, 개인 시행자, 지방공공단체, 도시재생기구, 지방주택공급공사	재개발회사, 지방공공단체 및 도시재생기구, 지방주택공급공사

- 사업 추진 대상
 - 다음 4가지 조건에 모두 부합하는 지역에 대하여 시가지재개발사업이 추진될 수 있음
 - 고도이용지구, 도시재생특별지구 또는 지구계획, 일정한 지구계획 등 지역 내에 있을 것
 - 내화건축물 비율이 전체 건축물의 약 1/3 이하, 또는 내화건축물의 대지면적 비율이 택지면적의 약 1/3 이하일 것

²⁶ 국내 주택재개발사업은 제1종 시가지재개발사업에 해당한다고 할 수 있음. 제2종 재개발사업은 방재 및 도시계획적 필요성에 의해 긴급을 요하는 사업에 한정하여 공공이 시행하는 사업으로 개인이나 조합이 시행할 수 없으며, 토지수용에 의한 관리처분방식으로 진행됨. 따라서 이 절에서는 이 연구의 비교대상인 제1종 시가지재개발사업을 중심으로 정리함

- 종전 토지이용현황이 현저하게 불건전할 것
 - 토지의 고도이용을 도모하여 도시기능 향상에 도움이 될 것
- 사업추진주체
- 권리자가 조직한 조합, 재개발회사, 또는 개인뿐 아니라 지방공공단체나 도시재생기구, 주택공급공사 등도 시행자로 참여할 수 있음

표 2-21 일본 시가지재개발사업의 시행자

시행자	요건	제1종 시가지 재개발사업 (비도시계획사업) 또는 도시계획 적합개발	제1종 시가지 재개발사업 (도시계획사업)	제2종 시가지 재개발사업 (도시계획사업)
개인	토지소유자, 차지권자 등	○	○	○
조합	토지소유자 및 차지권자 5인 이상이 발기하고, 토지소유자 및 차지권자가 각각 2/3 이상 동의	×	○	○
지방공공단체	시·정·촌(도시계획사업 시행)	×	○	○
공사 등	도시재생기구, 지방주택공급공사 (도시계획사업 시행)	×	○	○

2) 공공지원 방법

- 보조금(교부금)의 지원
- 시가지재개발사업은 조사설계계획, 토지정비, 공동시설정비, 재난 성능강화 등에 대하여 ‘사회자본정비종합교부금’에서 사업비 1/3의 국비보조를 받을 수 있음²⁷
 - 보조금 교부 대상은 사업계획 작성 또는 건축설계에 필요한 비용, 건축물의 제거에 필요한 비용, 보상에 필요한 비용, 오픈 스페이스 정비에 필요한 비용, 공동시설(통로, 엘리베이터 등)의 정비에 필요한 비용 등이 해당함

²⁷ 재해복구시가지재개발사업에 대한 보조금 지급비율은 2/5이며, 시가지재개발사업에 대해서는 국가가 1/3, 지방공공단체가 1/3, 재개발사업 시행자가 1/3을 부담하는 구조

- 도시계획도로 정비에 관하여 용지취득 및 보상비, 도로 공사비 등도 1/2의 국비 보조를 받을 수 있음

표 2-22 보조금의 내용

사업	내용	교부대상	국고보조율	재원
시가지재개발 사업	시설건축물 및 그 대지의 정비에 필요한 비용의 일부	- 조사설계계획 - 토지정비 - 공동시설 정비 등	1/3*	사회자본정비 종합교부금 등
도로사업	도시계획도로의 정비에 필요한 비용	- 용지 취득 및 보상비 - 도로 공사비 등	1/2	

주 : * 재해복구시가지재개발사업에 대한 보조율은 2/5

- 용자제도
 - 조합에 대해서는 사업비를, 일반분양 건축물의 관리법인에 대해서는 건축물 취득비를 무이자로 대부하는 제도가 활용 가능함
 - 주택금융지원기구는 건설자금이나 건축물의 취득 비용 등을 융자하고 있음
 - 세금 우대
 - 마을만들기의 일환으로 공공성이 높은 사업이거나 권리변환 방식으로 권리를 치환하는 경우에 시행자, 권리자, 추가적 건축물 취득자 등을 대상으로 다양한 우대조치가 시행되고 있음
 - 채무보증제도
 - 계획준비 및 건설단계 시 민간금융기관으로부터 용자에 대해 공익사단법인 전국시가지재개발협회가 채무보증함
- 3) 공공지원 조직
- 지방공공단체
 - 발기인 주도의 초기단계에는 시·정·촌²⁸ 담당자가 도시정책을 설명하는 측면에서 주도적으로 집회를 개최하는 경우가 많음

- 지권자 주도의 집회로 발전해 가면, 지방공공단체는 도시계획 등의 절차에 대한 설명을 제외하고 참관인의 입장으로 참여하게 됨
- 시·정·촌 공익시설 등 체비시설을 취득하기 위해 사업협력자가 되기도 하며, 사업구역 내 택지 소유 시 권리자로 사업에 참여하기도 함
- 사업협력자
 - 사업협력자에는 사업에 협력하는 종합건설사, 부동산 회사, 시행사, 상사(商社), 금융기관 등 민간기업이나 공적기관(기구, 공사)이 있음
 - 사업협력자의 역할에는 재개발사업의 계획, 건설, 부동산 취득 및 처분 또는 관리·운영 등이 있음
 - 사업협력자의 종류는 참가조합원(회사시행의 경우 특정사업참가자), 일반업무대행자, 특정업무대행자, 특정건축자, 그 외 계약에 의한 사업협력자 등으로 구분됨

4) 분양리스크 안정화를 위한 제도

- 제도 개요
 - 시가지재개발사업의 성공적인 추진을 위해서는 체비시설²⁹을 처분해야 하므로 체비시설 처분 방식에서 다양화가 요구됨
 - 권리변환 이전단계에서 체비시설의 처분처를 확정짓는 제도로는 참가조합원, 특정사업참가자 제도 등이 있음
 - 지권자의 자력만으로 사업을 시행하기에는 한계가 있으므로 자금조달을 안정화하고 사업 부담을 경감하기 위한 제도로써 참가조합원, 특정사업참가자, 특정건축자, 사업대행방식 등 민간사업자를 활용하는 다양한 제도가 마련됨

28 광역자치단체인 도(都), 도(道), 부(府), 현(縣)과 지방자치단체인 시(市), 정(町), 촌(村)으로 구성됨

29 조합원에 대한 분양분을 제외한 잉여 면적의 시설(일반분양분 포함)

- 참가조합원제도
 - 체비시설 처분을 담보로 사업안정성을 확보하기 위해 사업초기단계에 체비시설 취득예정자를 결정하여 사업에 참가하게 하는 제도임
 - 참가조합원은 체비시설의 처분금액에 상응하는 부담금을 사업진행에 따라 납입하게 됨
- 특정사업참가자제도
 - 지방공공단체나 기구 등이 시행하는 사업에서 참가조합원제도와 같은 취지의 제도임
 - 시행자의 일원이면서 체비시설 취득 예정자이므로 부담금의 의무가 없으며 공모를 원칙으로 함
- 특정건축자제도
 - 체비시설의 전부 또는 일부를 취득하는 자가 시행자를 대신하여 조합원 분양분 이외의 모든 시설건축물 건축을 시행하는 제도임
 - 특정건축자 선정 시 도시재생기구, 지방주택공급공사 등을 제외하고는 공모에 의해 결정함
 - 체비시설을 취득하는 민간개발사업자가 창업에 대한 연구를 하면서 자체적으로 설계나 건축공사를 발주하는 것이 가능하고, 특정건축자는 취득하는 체비시설의 설계 업무를 시행할 수 있음
- 특정업무대행제도
 - 사업경험이 풍부한 민간사업자가 조사·설계·계획, 건축공사, 자금조달협력 등 다양한 업무를 수행하며 최종적으로는 체비시설을 취득할 의무가 있음³⁰

30 업무대행제도는 시행자의 위탁에 의해 사업추진에 관한 담당업무만 민간사업자가 대행하는 방식이며, 이 경우 미처분 체비시설의 최종 처분책임은 없음

- 체비시설의 처분에 대한 책임뿐 아니라 자금조달 측면에서도 협력을 얻을 수 있으므로 사업 리스크가 경감됨

표 2-23 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	- 공모
요건	- 공적자금에 의한 주택을 건설하는 자 - 부동산임대업자 - 상점가진흥회 - 지방공공단체(출자법인 포함) - 지방주택공공공사 또는 일본근로성주택협회 - 사업참가에 필요한 자격 신용을 갖춘 자, 동시에 조합원 2/3 이상 동의를 얻어 그 참가가 인정된 자	- 체비시설을 부담할 수 있는 신용을 갖추고 취득한 체비시설을 시가지재개발사업 목적에 적합하게 이용한다고 인정되는 자	- 정부, 지방공공단체, 도시재생기구, 지방주택공공공사 또는 일본근로자주택협회 - 지방공공단체의 출자법인 - 특정시설건축물의 건설 및 임대, 그 외 관리를 목적으로 설립된 주식회사로 시행자 또는 조합원이 과반 출자한 자 - 공모의 경우 특정 시설 건축물을 건축하는데 필요한 자격 신용을 갖추고 양도 대가의 지불 능력이 있는 자	- 사업추진에 필요한 전문지식이나 자경력 등을 갖춘 자로 대행업무의 내용에 맞게 그 추진에 필요한 능력을 갖춘 민간 사업자 또는 공동사업체 - 건설공사를 포함하므로 건설업 허가를 가진 사업자 또는 공동기업체
역할	- 시설건축물 일부 또는 시설건축물 부분을 취득 - 사업진척에 수반하는 자금부담	- 좌동	- 시행자가 취득하는 체비시설의 전부 또는 일부의 취득을 전제로 건물의 건축을 담당하고, 당해 체비시설과 당해 부지에 대응하는 공유지분 취득	- 사무국업무 - 조사설계계획업무 - 공사감리업무 - 공사시공업무 - 자금조달협력 - 체비시설의 최종 처분 책임
비고	- 조합원으로서 일반적 규정은 모두 적용	- 시행자의 일원이 아닌 체비시설 취득 예정자 - 사업에 필요한 경비에 대한 부담금 납부 의무는 없음	- 체비시설 취득자의 결정은 권리변환 계획인가 후에 이루어지므로 그 이전 시행자의 사업 리스크 경감에는 도움이 되지 않음	- 특정업무대행자가 참가조합원 또는 특정사업참가자가 되는 경우가 아니면, 체비시설의 처분은 권리변환기일 후 원칙적으로 공모에 의함 - 공모에 따라 처분 허가 미결정 시 최종 취득 의무

3 2 시가지개발사업 사례

1) 노다(野田)지구 시가지재개발사업

- 지역개관
 - 노다지구는 오사카부(大阪府) 토요나카시(豊中市)에 위치하며 평균 대지면적이 35㎡ 밖에 되지 않는 소규모 세장형 필지의 목조주택 밀집지역임
- 사업개요
 - 지구 전체 면적은 약 5.6ha이지만 시가지재개발사업지구 규모는 0.36ha로 용적률 279%, 연면적 8,593㎡, 지상 12층 규모로 개발되었으며 총사업비는 약 24억 엔이 소요됨

표 2-24 노다 시가지재개발사업지구 사업개요

구분	내용	재개발사업												
위치	오사카부 토요나카시	<table border="1"> <tr> <td>자입금 이자(1%)</td> <td>기타(2%)</td> </tr> <tr> <td>사무비(5%)</td> <td>제비시설 처리금(5%)</td> </tr> <tr> <td>조사설계비(8%)</td> <td>조합원 부담금(5%)</td> </tr> <tr> <td>시설건물공사비(86%)</td> <td>참가조합원 부담금(47%)</td> </tr> <tr> <td></td> <td>보조금(27%)</td> </tr> </table>	자입금 이자(1%)	기타(2%)	사무비(5%)	제비시설 처리금(5%)	조사설계비(8%)	조합원 부담금(5%)	시설건물공사비(86%)	참가조합원 부담금(47%)		보조금(27%)		<p>구획정리사업</p> <p>← 건물보상비(453백만엔)</p> <p>← 이천 보상비 등</p> <p>← 밀집사업재개발</p>
자입금 이자(1%)	기타(2%)													
사무비(5%)	제비시설 처리금(5%)													
조사설계비(8%)	조합원 부담금(5%)													
시설건물공사비(86%)	참가조합원 부담금(47%)													
	보조금(27%)													
사업지구면적	0.36ha	지출	수입	(재개발사업 사업비 : 2,357백만엔)										
용적률	279% (법정 300%)													
연면적	8,593㎡													
시설규모	지상 12층													
총사업비	2,367백만 엔													

- 사업 특징
 - 시가지재개발사업과 함께 토지구획정리사업, 밀집주택시가지정비 촉진사업³¹ 등의 다양한 주택 정비수법을 병용하여 사업이 추진됨

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

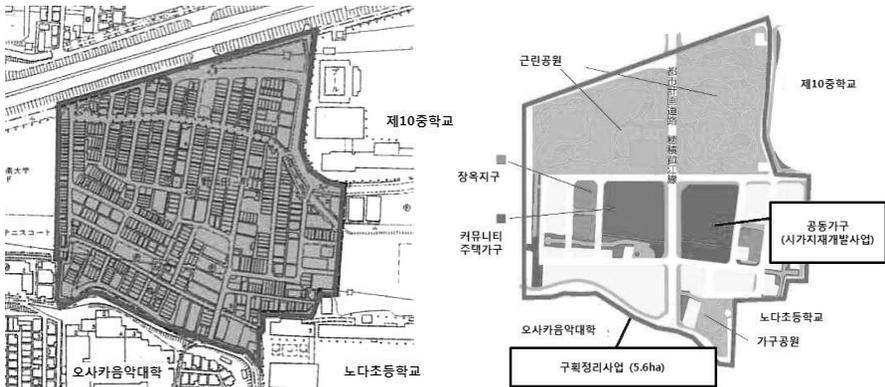


그림 2-3 노다 토지구획정리사업구역 경계(좌) 및 토지이용계획도(우)

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

- 토지소유자, 전출자, 임대인 등 원주민 유형별로 각각의 생활재건 메뉴를 제공하여 사업 진행 시 합의를 유도하고, 자금 조달능력에 따라 다양한 사업방식이 채택됨
 - 권리자의 자력개발 능력, 소유한 필지 여건 등 권리자의 유형에 대응하여 다양한 재건축방식이 도입됨

표 2-25 권리자 유형에 따른 주택재건축방식

재건축타입	대상자	내용
공동재건축 (재개발아파트)	소규모택지, 자력개발 곤란자	토지소유권 건물보상비를 건물바닥면적으로 권리 변환하여 현 상태의 바닥면적을 확보하는 재개발 아파트 공동재건축형식 차지인은 차지권, 건물보상비에 따라 건물의 바닥 면적 확보
장옥(長屋)재건축 (타운 하우스)	소규모택지, 필지유지 희망자	건물보상비를 활용하여, 현재의 대지면적과 건물 면적을 확보
필지단위 재건축	일정 규모 이상 필지의 단독주택 소유주	경과형성 가이드라인에 따른 개별재건축
커뮤니티주택	지구 내 주택 빈곤자	주택 빈곤자를 구제하기 위한 공공임대주택(시 건설)에 입주
임대주택재건축	임대주택사업자	보조금(밀집시가지정비사업), 특례용자 등을 활용한 공동주택 재건축

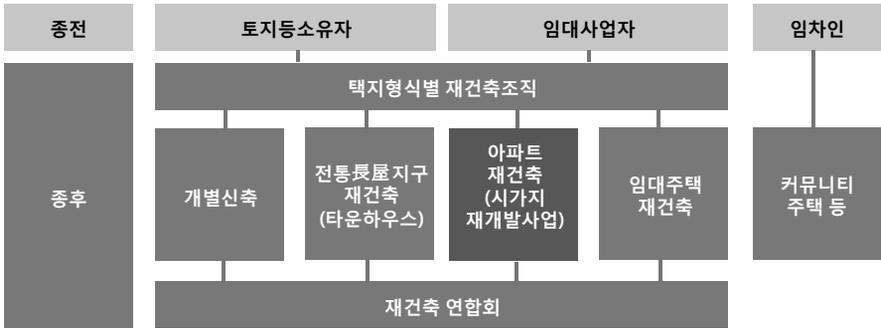


그림 2-4 노다지구 주택형식별 건축조합에 의한 주택재건축

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



재개발 아파트



타운 하우스

그림 2-5 노다 시가지재개발사업지구 사업 완료 후 모습

자료 : 오사카부 도시정비추진센터(<http://www.toshiseibi.org>)

- 사업추진 경과
 - 토지구획정리사업과 밀집주택시가지정비촉진사업이 이미 결정된 이 지역은 1998년 8월 시가지재개발사업지구로 결정되었고 2000년부터 재개발시설건축물이 착공에 들어가 2001년에 준공됨



60년대 전반 : 목조주택밀집



1995년 : 한신아와지 대지진 직후



2003년 : 재건 후

그림 2-6 노다지구 변화 과정

자료 : 오사카부 도시정비추진센터(<http://www.toshiseibi.org>)

표 2-26 노다지구 사업추진 경과

시기	추진내용
1994.12	노다 토지구획정리사업 도시계획 결정
1995.01	한신·아와지 대지진
1996.06	노다 토지구획정리사업 사업계획 결정
1996.07	밀집주택시가지정비촉진사업 사업계획
1996.08	방화지역 지정
1998.08	시가지재개발사업·고도이용지구의 도시계획 결정
2000.01	시가지재개발 시설건축물 착공
2000.12	장옥(長屋, 11가구) 착공 2001.08 준공
2001.06	장옥(長屋, 6가구) 착공 2002.01 준공
2001.09	재개발시설 건축물 준공
2002.11	노다공동가구 시가지재개발조합 해산
2002.12	커뮤니티 주택 착공 2004.08 준공

- 공적 지원 사항
 - 토지구획정리사업, 밀집시가지정비사업 등에 의한 지원과 병행하여 대체용지, 임시점포 등을 위해 공공단체의 용지를 제공하고 인적 자원도 지원하였으며, 공공단체는 노후건물을 매입 및 철거함
 - 사업은 일반회계보조를 이용하여 국가 및 지방자치단체의 부담비율을 상향 조정하여 진행함³²
 - 토요나카시가 사업구역 주민의 공공주택 입주를 알선함에 따라 토지소유자 등 권리자의 자력에 의한 재건축이 지구 전체에서 비교적 순조롭게 진척됨
- 체비면적 처분방식
 - 조합원은 토지소유자 45인과 차지권자 1인을 포함한 권리자 46인으로 구성됨
 - 재개발사업으로 완성된 주택 117호 가운데 조합원분을 제외한 주택의 처분을 공공이 담당함

32 한신·아와지 대지진 피해로 인한 사업의 긴급성으로 부담비율을 2/3에서 4/5로 상향

- 오사카주택공급공사가 참여조합원으로 참여하여 46호에 대하여 책임 분양하였고 토요일카시가 나머지 주택물량을 공영주택으로 취득함
 - 참여조합원 부담금이 전체 수입의 47%를 차지함
- 2) **모토마치 북지구 시가지재개발사업**
- 사업개요
 - 사이타마현 도코로자와시에 위치하고 있는 모토마치 북지구의 시가지재개발사업구역 면적은 1.1ha이며 이 중 시유지가 약 4,400㎡로 구역면적의 40%를 차지함
 - 사이타마현과 도코로자와시의 요청에 의해 UR도시기구가 사업시행자로 참여하여 제1종시가지재개발사업을 시행함
 - 저층 목조주택 및 점포 등으로 구성된 사유지와 함께 시영주차장(3,000㎡), 노후 주민집회시설(1,400㎡) 등 저이용 시유지를 일체화하여 재건축하고, 지하수위조절시설, 시민문화시설, 커뮤니티시설 등 공익시설을 정비함

표 2-27 모토마치 북지구 시가지재개발사업 개요

구분	내용		
위치	사이타마현 도코로자와시		
사업구역면적	1.1ha(시유지 약 4,400㎡)		
토지이용계획	건축부지	7,380㎡(민간주택 63호)	
	광장	1,180㎡	
	도로	2,380㎡	
총사업비	약 120억 엔		
공익시설 설치	도코로자와시	도서관	2,300㎡
		주민집회시설	7,100㎡
		공공주차장	5,400㎡/120대
	사이타마현	지하수조절시설	520㎡

- 공적 지원 사항
 - UR도시기구는 시행자이자 특정업무대행자로서 시설건축물을 정비하였으며, 지하수위조절시설을 특정사업참가자인 사이타마현에 양도하였고(소유권은 국가에 귀속함), 공공시설을 도코로자와시에 특정 양도함
 - 시가지재개발사업으로 조성된 주택은 민간 사업자를 공모하여 일괄 양도함

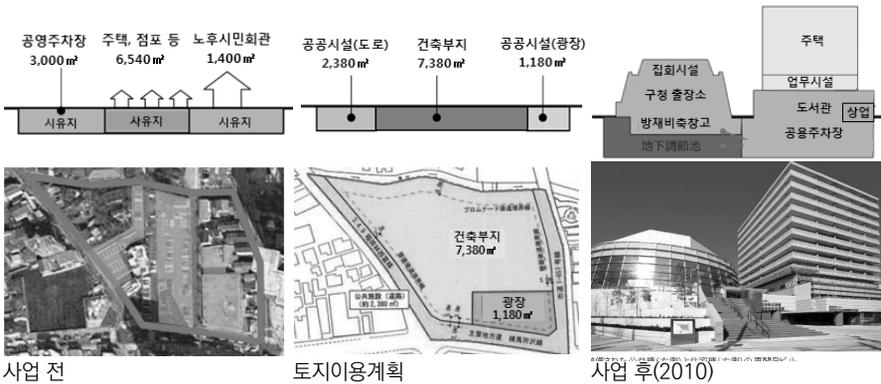


그림 2-7 모토마치 북지구 시가지재개발사업 계획

자료 : 일본 사이타마현 도코로자와시(<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp>)

3.3 시사점

- 사업구역 선정의 선택과 집중을 통한 공공의 역할 강화
 - 사업구역 선정에서 까다롭지만 지정된 구역에 대해서는 공공의 역할이 명확함
 - 노다지구는 시와 공공기관이 참가조합원으로 참여하여 재개발사업의 사업성을 확보하고 공공임대주택을 확보함
 - 모토마치 북지구는 공적기관인 UR도시기구가 시행자로서 총괄적으로 사업을 진행하고 주요업무를 담당함

- 다양한 사업방식의 적용을 통한 지역특성 반영
 - 노다지구는 권리자의 자금능력 및 의향에 따라 재개발사업, 구획정리사업, 밀집사업 등 다양한 재건축방식을 도입하여 지원하였으며 적용 가능한 각종 정비사업을 중복 적용하여 공적 지원 규모를 키움

- 사업의 안정화를 위한 제도적 틀 마련
 - 사업 실행을 위하여 자금조달을 안정화하고 사업 부담을 경감하기 위한 제도로써 참가조합원, 특정사업참가자, 특정건축자, 사업대행 방식 등 민간 사업자를 활용하는 다양한 제도가 마련됨

- 사업의 단계별 진행을 통해 파급효과 최소화
 - 거주민과 세입자의 주거안정을 보장하기 위하여 단계적으로 사업을 진행하면서 임시수용시설을 확보해 파급효과가 최소화됨

Ⅲ 서울시 주거지정비사업의 공공성 확보실태 분석

- 1 공공시설의 확보실태 분석
- 2 순부담률 실태분석
- 3 재개발임대주택의 확보실태 분석
- 4 주거지정비사업에서 공공성 확보의 불합리성

III 서울시 주거지정비사업의 공공성 확보실태 분석

1 공공시설의 확보실태 분석

1.1 공공시설의 확보현황

1) 분석대상구역의 개요

- 분석대상
 - 공공시설 확보 실태를 살펴보고자 주택재개발사업, 주택재건축사업(단독주택) 및 재정비촉진지구의 주택재개발사업(이하 뉴타운재개발사업)을 대상으로 분석함
 - 주택재개발구역은 125개소, 주택재건축구역은 63개소, 뉴타운재개발구역은 63개소 등 총 251개 구역을 대상으로 함³³



그림 3-1 분석대상구역의 현황

33 주택재개발구역 현황은 서울시 내부자료(2012년 2월 기준) 및 2013년 12월 실태조사자료, 주택재건축구역은 서울시 내부자료(2012년 2월 기준), 뉴타운재개발구역은 서울시 내부자료(2012년 2월 기준) 및 2013년 12월 실태조사 자료를 기준으로 분석함

- 공간 분포
 - 분석대상 주거지정비구역은 서울시 서초구, 강남구, 송파구를 제외한 22개 자치구에 분포함
 - 주택재개발구역은 주로 강북에 위치하고 주택재건축구역과 뉴타운재개발구역은 상대적으로 동북권과 서남권의 분포가 높음

표 3-1 분석대상지 자치구별 분포

(단위 : 개소, %)

자치구	주택재개발구역		주택재건축구역		뉴타운재개발구역		계	
	구역수	비율	구역수	비율	구역수	비율	구역수	비율
종로구	6	4.8	-	-	-	-	6	2.4
중구	8	6.4	-	-	-	-	8	3.2
용산구	4	3.2	-	-	2	3.2	6	2.4
성동구	22	17.6	2	3.2	-	-	24	9.6
광진구	-	-	2	3.2	-	-	2	0.8
동대문구	19	15.2	-	-	6	9.5	25	10.0
중랑구	-	-	8	12.7	-	-	8	3.2
성북구	24	19.2	10	15.9	17	27.0	51	20.3
강북구	4	3.2	3	4.8	5	7.9	12	4.8
도봉구	2	1.6	-	-	-	-	2	0.8
노원구	-	-	-	-	3	4.8	3	1.2
은평구	4	3.2	-	-	4	6.3	8	3.2
서대문구	9	7.2	6	9.5	4	6.3	19	7.6
마포구	10	8.0	6	9.5	2	3.2	18	7.2
양천구	-	-	3	4.8	1	1.6	4	1.6
강서구	-	-	2	3.2	-	-	2	0.8
구로구	2	1.6	7	11.1	-	-	9	3.6
금천구	-	-	2	3.2	2	3.2	4	1.6
영등포구	2	1.6	2	3.2	4	6.3	8	3.2
동작구	4	3.2	4	6.3	12	19.0	20	8.0
관악구	5	4.0	3	4.8	1	1.6	9	3.6
강동구	-	-	3	4.8	-	-	3	1.2
계	125	100.0	63	100.0	63	100.0	251	100.0

- 사업 규모 및 추진 현황
 - 주택재개발구역과 주택재건축구역 평균 면적은 약 4만㎡인 반면, 뉴타운재개발구역의 평균 면적은 약 7만 7천㎡로 다른 사업구역보다 월등히 크게 나타남
 - 주택재개발구역과 주택재건축구역은 1~2만㎡의 비율이 가장 높지만, 뉴타운재개발구역은 10만㎡ 이상의 비율이 가장 높음

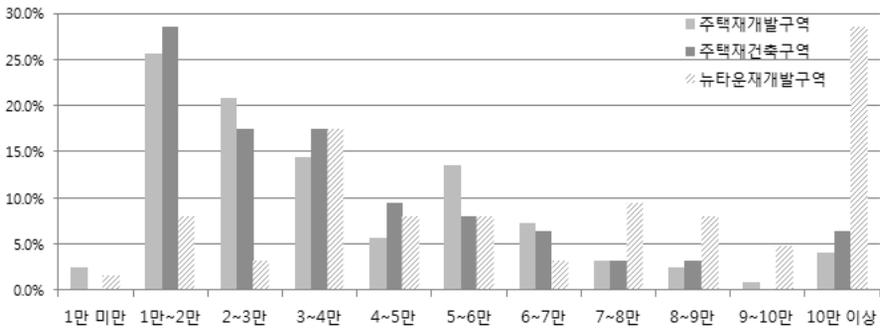


그림 3-2 분석대상구역의 면적 분포

- 대상구역 대부분은 2005년에서 2011년 사이에 구역으로 지정됨. 주택재개발구역은 2007년에, 주택재건축은 2010년에, 뉴타운재개발구역은 2008년에 구역지정 비율이 가장 높음

표 3-2 정비사업구역 지정연도

(단위 : 개소, %)

		지정연도 2004년 이전	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	계
주택재개발 구역	구역수	7	3	11	18	37	17	15	10	7	125
	비율	5.6	2.4	8.8	14.4	29.6	13.6	12.0	8.0	5.6	100
주택재건축 구역	구역수	·	·	2	5	9	11	11	15	10	63
	비율	·	·	3.2	7.9	14.3	17.5	17.5	23.8	15.9	100
뉴타운재개발 구역	구역수	3	·	7	2	3	28	9	8	3	63
	비율	4.8	·	11.1	3.2	4.8	44.4	14.3	12.7	4.8	100

- 주택재개발구역은 전체 125개 구역 중 44개 구역(35.2%)이 착공 이후 단계에, 36개 구역(28.8%)이 사업시행인가 이전 단계에 있음
- 주택재건축구역은 추진위원회가 설립되었으나 조합설립 인가를 받지 못한 구역이 21개로 가장 많으며, 해제된 5개 구역이 포함됨
- 뉴타운재개발구역은 준공된 12개 구역을 제외하고 모두 관리처분 단계 전에 있으며 조합설립까지 완료된 구역이 19개로 가장 많음

표 3-3 사업추진단계 현황

(단위 : 개소, %)

		추진단계	구역 지정	추진위	조합	사업 시행	관리 처분	착공	준공	해제*	계
주택재개발 구역	구역수		3	18	15	28	12	15	29	5	125
	비율		2.4	14.4	12.0	22.4	9.6	12.0	23.2	4.0	100
주택재건축 구역	구역수		2	21	8	14	6	4	3	5	63
	비율		3.2	33.3	12.7	22.2	9.5	6.3	4.8	7.9	100
뉴타운재개발 구역	구역수		-	16	19	16	-	-	12	-	63
	비율		-	25.4	30.2	25.4	-	-	19.0	-	100

주 1 : 2013년 12월 말 기준

주 2 : * 2012~2013년 서울시 실태조사를 통해 해제된 구역임

2) 공공시설의 확보 현황

○ 공공시설의 종류

- 주거지정비사업구역에서 확보하고 있는 공공시설³⁴은 도로, 공원, 녹지, 공공공지 등 정비기반시설을 비롯하여 공공청사, 학교, 사회복지시설 등이 있음
 - 문화·체육시설, 광장, 도서관, 철도, 하수도, 하천, 방수설비 등은 기타시설로 분류

34

이 연구에서는 법·제도상 '공공시설등'을 '공공시설'로 표현하며, '2.4 순부담률 산정의 쟁점'에서는 명확한 표현을 위해 '공공시설등'과 '공공시설'을 구분하여 사용함

표 3-4 공공시설의 확보 현황

(단위 : 개소, %)

구분	주택재개발구역		주택재건축구역		뉴타운재개발구역	
	구역수	비율	구역수	비율	구역수	비율
전체	125	100.0	63	100.0	63	100.0
도로	124	99.2	63	100.0	63	100.0
공원	114	91.2	61	96.8	55	87.3
녹지	30	24.0	5	7.9	34	54.0
공공공지	22	17.6	12	19.0	21	33.3
공공청사	13	10.4	3	4.8	15	23.8
학교	7	5.6	4	6.3	22	34.9
사회복지시설	8	6.4	9	14.3	11	17.5
기타	8	6.4	10	15.9	13	20.6

○ 확보시설의 면적 현황

- 구역별로 공공시설부지 면적이 전체면적에서 차지하는 비율을 살펴 보면 주택재개발구역과 주택재건축구역은 각각 평균 19.7%, 18.8%인 것에 비해 뉴타운재개발구역은 평균 26.7%임
 - 다른 사업보다 규모가 큰 뉴타운재개발구역은 공공시설이 차지하는 비율도 다른 사업보다 높음
 - 뉴타운재개발구역은 공공시설 면적 비율이 40% 이상인 구역이 2개소임
 - 광역생활권 차원에서 기반시설을 확보하기 위해 도입된 뉴타운사업은 광역단위로 구역이 지정됨에 따라 뉴타운재개발구역의 공공시설면적 비율이 높은 경향을 보임

표 3-5 공공시설의 면적 비율

(단위 : 개소, %)

		공공시설 비율 10% 미만	10~15%	15~20%	20~25%	25~30%	30% 이상	계	평균
주택재개발 구역	구역수	2	30	45	28	10	10	125	19.7
	비율	1.6	24.0	36.0	22.4	8.0	8.0	100.0	
주택재건축 구역	구역수	1	16	18	24	2	2	63	18.9
	비율	1.6	25.4	28.6	38.1	3.2	3.2	100.0	
뉴타운재개발 구역	구역수	2	3	5	14	16	23	63	26.7
	비율	3.2	4.8	7.9	22.2	25.4	36.5	100.0	

3) 도로 현황

○ 도로 확보현황

- 도로는 아파트단지 내부 도로가 아닌 도시계획시설 도로를 의미하며, 주택재개발구역 1개소를 제외한 모든 주거지정비사업구역에서 도로를 설치하고 있음³⁵
- 구역면적에서 도로 면적이 차지하는 비율의 평균값은 주택재개발구역 10.7%, 주택재건축구역 10.4%, 뉴타운재개발구역 12.5%임
 - 주택재개발 및 재건축구역 대부분이 구역면적의 5~15%를 도로로 확보함
 - 다른 사업구역에 비해 뉴타운재개발구역에서 도로비율이 15~20%에 이르는 구역비율은 높은 것으로 분석됨
 - 뉴타운재개발구역은 광역차원에서 통합된 기반시설계획을 수립하여 도로망을 확충함에 따라 일반 주택재개발·재건축구역보다 넓은 폭의 도로가 계획되므로 도로비율이 높은 것임

표 3-6 도로 확보 현황

(단위 : 개소, %)

도로확보비율		주택재개발구역		주택재건축구역		뉴타운재개발구역	
		구역수	비율	구역수	비율	구역수	비율
구역면적 대비	5% 미만	14	11.3	3	4.8	3	4.8
	5~10%	45	36.3	27	42.9	18	28.6
	10~15%	40	32.3	23	36.5	24	38.1
	15~20%	18	14.5	9	14.3	14	22.2
	20% 이상	7	5.6	1	1.6	4	6.3
	평균	10.7		10.4		12.5	
공공시설 면적 대비	20% 미만	9	7.3	1	1.6	3	4.8
	20~40%	16	12.9	9	14.3	21	33.3
	40~60%	41	33.1	27	42.9	23	36.5
	60~80%	52	41.9	25	39.7	12	19.0
	80% 이상	6	4.8	1	1.6	4	6.3
	평균	54.9		55.2		47.9	
계		124	100.0	63	100.0	63	100.0

35

주택재건축 및 뉴타운재개발구역은 각각 2개소에서 도로와 함께 보행자도로를 설치함

- 막다른 도로로 계획되어 도로의 연계성이 미비하고 공터나 주차장으로 활용되는 사례가 발생함



그림 3-4 가감속차로 설치(좌) 및 막다른 도로(우) 계획 사례

4) 공원 현황

○ 공원 확보현황

- 주거지정비사업에서 설치하는 공원 종류는 주로 소공원, 어린이공원, 근린공원인 생활권공원임
 - 이 외에도 문화공원, 체육공원 등 주제공원을 설치하는 경우도 있으며 소수의 주거지정비사업구역은 구역 경계 안에 도시자연공원을 포함하기도 함
- 주택재개발·재건축구역은 90% 이상 구역 내에서 공원을 확보하는 반면, 뉴타운재개발구역은 그 비율이 낮은 편임. 이는 개별적으로 기반시설을 계획하는 일반 정비사업과 광역단위로 기반시설을 계획하는 뉴타운사업의 차이에 기인함
 - 주택재개발구역은 125개 구역 중 114개 구역(91.2%)이, 주택재건축구역은 63개 구역 중 61개 구역(96.8%)이, 뉴타운재개발구역은 63개 구역 중 55개 구역(87.3%)이 공원 설치
 - 공원을 확보하지 않는 구역 21개소 중 5개소를 제외한 모든 구역이 녹지를 확보하고 있음

- 구역면적 대비 공원면적비율은 주택재개발·재건축·뉴타운재개발 구역에 각각 평균 7.8%, 6.9%, 8.6%로 전체적으로는 도로비율보다 낮으며, 일반적으로 다른 사업보다 규모가 큰 뉴타운재개발구역의 공원비율이 가장 높게 나타남
- 구역별 공공시설 대비 공원면적 비율의 평균값은 주택재개발구역 (39.0%), 주택재건축구역(38.1%), 뉴타운재개발구역(31.7%) 순임

표 3-7 공원 확보 현황

(단위 : 개소, %)

도로확보비율		주택재개발구역		주택재건축구역		뉴타운재개발구역	
		구역수	비율	구역수	비율	구역수	비율
구역면적 대비	5% 미만	30	26.3	14	23.0	15	27.3
	5~10%	61	53.5	34	55.7	22	40.0
	10~15%	11	9.6	12	19.7	9	16.4
	15~20%	6	5.3	1	1.6	3	5.5
	20% 이상	6	5.3	0	0.0	6	10.9
	평균	7.8		6.9		8.6	
공공시설 면적 대비	20% 미만	13	11.4	5	8.2	18	32.7
	20~40%	63	55.3	30	49.2	21	38.2
	40~60%	23	20.2	21	34.4	12	21.8
	60~80%	8	7.0	5	8.2	3	5.5
	80% 이상	7	6.1	0	0.0	1	1.8
	평균	39.0		38.1		31.7	
계		114	100.0	61	100.0	55	100.0

- 공원·녹지 확보기준 준수 현황
 - 2010 서울시 도시·주거환경정비기본계획(이하 정비기본계획)과 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제14조 제2항의 공원·녹지 확보 기준의 준수 여부와 기준 대비 실제 공원·녹지 확보비율을 살펴봄
 - 주거지정비사업별 모두 정비기본계획 기준을 100% 준수하는 것은 아니며, 공원·녹지를 설치한 경우 기준에 미달한 구역이 나타나는데 이들 구역 주변에 근린공원 또는 인접 개발구역 계획 공원이 분포함

- 주택재개발구역 1개소, 주택재건축구역 2개소, 뉴타운재개발구역 1개소는 공원 및 녹지를 설치하지 않음
- 사업별로 공원을 설치하지 않고 녹지만 설치함으로써 기준을 준수한 현황은 주택재개발구역 9개소(7.2%), 재건축구역 2개소(3.6%), 뉴타운재개발구역 4개소(6.3%)임
- 뉴타운재개발구역은 다른 사업구역보다 공원·녹지 확보기준에 미달한 사례 비율이 높는데 기준에 미달한 9개소 중 6개소는 학교용지확보에 따른 완화가 적용됨

표 3-8 공원·녹지 확보기준 준수 현황

(단위 : 개소, %)

확보기준 적용여부		서울시 도시 및 주거환경정비기본계획				공원법(5만㎡ 이상)		
		기준충족	기준미달	미설치	계	기준충족	기준 미달	계
주택재개발 구역	구역수	121	2	2	125	38	1	39
	비율	96.8	1.6	1.6	100.0	97.4	2.6	100.0
주택재건축 구역	구역수	60	1	2	63	16	1	17
	비율	95.2	1.6	3.2	100.0	94.1	5.9	100.0
뉴타운재개발 구역	구역수	53	9	1	63	33	6	39
	비율	84.1	14.3	1.6	100.0	84.6	15.4	100.0

- 기준을 충족하고 있는 구역의 공원·녹지 확보 면적현황을 살펴보았을 때 대부분 구역이 의무면적을 크게 초과하여 확보하고 있음
 - 특히 뉴타운재개발구역이 의무면적을 초과한 정도는 평균 2.22배로 다른 사업보다 큰 것으로 나타나는데 소공원보다 비교적 큰 규모의 어린이공원이나 근린공원 설치에 따른 것임
 - 사업별로 공원·녹지의 확보면적이 의무면적의 2배 이상인 구역은 주택재개발, 주택재건축, 뉴타운재개발구역이 각각 33.1%, 32.1%, 43.3%로 나타남
 - 확보면적이 의무면적의 4배 이상인 구역은 대부분 근린공원이 구역범위에 포함된 경우로 조사됨

표 3-9 정비기본계획 기준의 의무면적 초과 현황

(단위 : 개소, %)

의무면적 초과 현황		1.1배 미만	1.1~1.5배	1.5~2배	2~3배	3~4배	4배 이상	계	평균	중간값
주택재개발 구역	구역수	32	36	13	21	10	9	121	1.97	1.37
	비율	26.4	29.8	10.7	17.4	8.3	7.4	100.0		
주택재건축 구역	구역수	13	25	3	16	3	0	60	1.65	1.40
	비율	25.4	37.3	5.1	27.1	5.1	0	100.0		
뉴타운재개발 구역	구역수	9	9	9	16	3	7	53	2.22	1.95
	비율	17.1	26.8	12.2	24.4	5.7	13.2	100.0		

주 : 확보면적 현황은 확보면적/의무면적

- 입지 및 설치 현황
 - 공원은 주요 커뮤니티 공간으로서 인식과 접근이 용이한 도로결절점, 가로변 등에 설치하여 주민이용이 극대화될 수 있도록 하고 시설의 효용성을 위해 정형화된 형태로 설치해야 하지만, 위치선정이나 형상, 규모, 시설 설치에서 공공성이 확보되지 못한 사례가 발견됨
 - 다수의 구역은 대지형상에서 건물배치가 애매하고 활용도가 낮은 위치에 부정형, 요철형, 세장형, 자투리형, 띠형³⁶ 등으로 공원부지를 확보함



부정형



요철형

36 「2010 서울시 도시·주거환경정비기본계획」에서는 공원 설치 기준으로 '단일 정비예정구역은 도로를 따라 선형으로 공원을 결정할 경우 최소폭을 6m 이상'으로 제시하였으나 「2014 서울특별시 지구단위계획 수립기준」은 '효용성이 없는 띠형 공원조성'을 공공기여 시설의 문제점으로 제시함



세장형

자투리형

그림 3-5 활용도 낮은 공원 사례

- 주민의 접근성과 인지성을 고려하지 않고 공원을 배치하는 사례로는 도로 이면부에 배치하는 경우, 위계가 낮은 도로에 면하는 경우, 접도폭이 적은 경우, 보행량이 적은 단지 배면부에 배치하는 경우 등이 있음



도로이면부 배치

위계가 낮은 도로에 면함

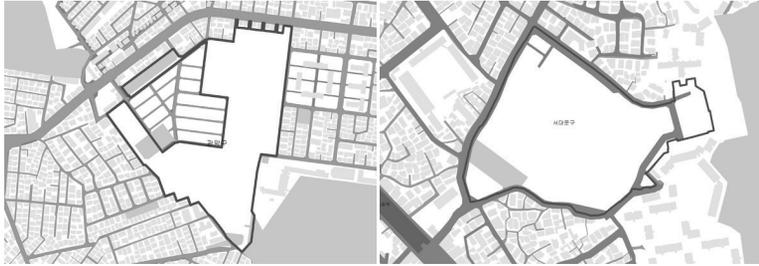


접도폭이 적은 경우

보행량이 적은 단지 배면부 배치

그림 3-6 주민 접근성과 인지도가 낮은 공원 사례

- 지침은 가급적 1개소 이내로 설치하도록 하고 있으나 자투리 부분에 2개의 소규모 공원으로 나누는 경우, 구역 내 배치로 사유화하는 경우, 도로와의 단차 발생 및 높은 펜스 설치로 심리적으로 차단하는 경우 등이 있음



2개의 소규모 공원

구역 내 배치

그림 3-7 기타 공공성이 낮은 공원 확보 사례

- 법·제도 및 지침에서 제시하는 공원 확보기준을 준수하였지만 이용의 효율성이 낮아 공공성이 확보되지 못하는 사항도 있음
 - 정비기본계획은 시설의 편익이 증대되도록 인접 주거지의 공원과 연계되어 설치할 것을 제시하였지만 하나의 공원이 아닌 도로를 사이에 두고 연계되는 공원은 공간이용의 효율성이 떨어질 가능성이 높음
 - 이러한 시설에 대해서는 이용주민 접근 거리를 파악하여 입지를 조정하거나 다른 공공시설로 대체할 수 있도록 하는 방안이 필요함



하나의 공원을 설치한 2개 정비구역

도로를 사이에 둔 공원 배치

그림 3-8 공원 연계 사례

- 아파트 단지 밀집지역 내 공원은 기준에 따라 설치했을지라도 지역주민이 이용 가능한 근린공원이 아닌 어린이공원이나 소공원이라면 단지 내 부속시설인 대지 내 공지나 어린이 놀이터와 다르지 않고 사유화 경향이 큼
- 이런 시설에 대해서는 법적인 공원 확보 기준을 완화하고 다른 공공시설로 대체하는 방안이 필요함



그림 3-9 아파트단지 밀집지역의 소공원 및 어린이공원 설치 사례

- 5) 기타시설 현황
- 확보현황
 - 주거지정비사업을 통해 확보하는 기타시설에는 공공청사, 사회복지시설, 문화·체육시설, 광장, 도서관 등이 있음
 - 하천, 하수도, 방수설비, 철도, 자동차정류장, 연구시설 등 기존 시설을 존치하기 위해 확보하는 시설도 있음
 - 기타시설을 설치하는 구역은 20% 이내로 사업별 차이가 나타나며, 재정비촉진지구 전체적으로 공공시설이 계획되는 뉴타운재개발구역은 기타시설을 설치한 구역 비율이 다른 사업보다 높음
 - 특히 학교를 설치한 구역비율은 주택재개발, 주택재건축구역이 각각 5.6%, 6.3%를 나타내지만 뉴타운재개발구역은 34.9%에 이룸

표 3-10 기타시설 설치 현황

(단위 : 개소, %)

	공공시설	공공공지	공공청사	학교	사회복지 시설	주차장	기타
주택재개발 구역	구역수	22	13	7	10	4	4
	비율	17.6	10.4	5.6	8.0	3.2	3.2
주택재건축 구역	구역수	12	3	4	9	5	7
	비율	19.0	4.8	6.3	14.3	7.9	11.1
뉴타운재개발 구역	구역수	21	15	22	11	1	12
	비율	33.3	23.8	34.9	17.5	1.6	19.0

- 지금은 삶의 질 향상에 대한 수요가 높아지고 고령인구 증가, 육아 및 보육시설 필요성 증가 등 주민복지에 대한 공공의 역할이 더욱 요구되는 시기임. 이러한 수요를 반영하여 어린이집, 노인복지시설 등 사회복지시설, 주민센터, 치안센터, 문화·체육시설의 설치가 증가함

표 3-11 기타시설의 세부 현황

(단위 : 개소)

구분	세부시설	주택재개발구역	주택재건축구역	뉴타운재개발구역
기타 시설	문화시설	-	1	8
	체육시설	-	3	1
	광장	2	1	-
	도서관	1	-	3
	기타	1	2	3
공공 청사	주민센터	4	1	9
	치안센터(파출소)	3	-	2
	지구대	2	-	-
	기타공공청사	2	2	2
	청사(공공업무·근린공공시설)	3	1	3
	소방파출소	1	-	1
사회 복지 시설	어린이집	2	2	-
	노인복지시설	2	1	1
	노유자시설	3	-	-
	산후조리원	-	1	-
	주민복지시설	-	1	-
	세부내용 없음	3	4	10

주 1 : 체육시설 세부내용 - 청소년체육시설, 실내체육관(배드민턴장), 노인체육시설(게이트볼장), 체력단련장, 여성문화체육시설

주 2 : 기타시설 세부내용 - 하천, 하수도, 방수설비, 자동차정류장, 철도, 연구시설

주 3 : 뉴타운재개발구역의 사회복지시설은 세부내용이 제시되지 않음

- 주거지정비사업에서 확보되는 도로나 공원 면적은 구역면적에서 20% 이상을 차지하는 경우도 있으나 주거지정비사업에서 설치하는 공공시설은 이용권 범위가 낮고 면적이 작음에 따라 학교를 제외한 기타시설의 면적비율은 평균값이 3%를 넘지 않음
- 공공청사와 사회복지시설을 대상으로 면적 분포를 살펴보았을 때 주택재개발·재건축구역은 대부분 1,000㎡ 미만의 규모로 시설 부지를 확보한 반면, 광역권 범위의 시설을 설치하는 뉴타운재개발구역은 1,000㎡ 이상인 경우가 많음

표 3-12 공공청사 및 사회복지시설의 면적비율 현황

(단위 : 개소)

시설	사업구분	200㎡ 미만	200~ 500㎡	500~ 1,000㎡	1,000~ 2,000㎡	2,000㎡ 이상
공공청사	주택재개발구역	1	5	6	1	1
	주택재건축구역	-	1	-	1	1
	뉴타운재개발구역	1	1	3	5	5
사회복지 시설	주택재개발구역	-	4	2	1	1
	주택재건축구역	2	5	-	-	2
	뉴타운재개발구역	-	1	3	4	3

1 2 공공시설 확보의 쟁점

1) 공공시설의 획일화

- 도로와 공원 위주의 공공시설 확보
 - 주택재개발 및 재건축구역은 도로와 공원 위주로 확보되고 있음. 기반시설이 광역단위로 계획된 뉴타운재개발구역은 비교적 다양한 공공시설을 확보함
 - 전체공공시설면적 중 도로와 공원이 차지하는 비율은 주택재개발구역과 주택재건축구역 모두 90%를 넘고 뉴타운재개발구역은 75.6%로 나타남

- 이러한 확실적인 시설의 확보는 도로와 공원이 가장 필요한 기반시설이라는 점 외에도 경직적으로 시설을 설치하려는 사업추진주체의 경향이나 주변 환경이나 주민의 의견을 반영하여 다양한 시설을 계획·설치할 수 있는 사업추진체계가 미비한 점을 들 수 있음. 또한 기부채납 시설을 관리·운영하게 될 공공의 준비가 미비한 점을 들 수 있음

표 3-13 공공시설 중 도로 및 공원의 비율 현황(면적 기준)

(단위 : 개소, %)

		면적비율	50% 미만	50~80%	80~90%	90~100%	100%	계	평균
주택재개발 구역	구역수		3	20	16	22	64	125	90.0
	비율		2.4	16.0	12.8	17.6	51.2	100.0	
주택재건축 구역	구역수		2	6	10	14	31	63	92.1
	비율		3.2	9.5	15.9	22.2	49.2	100.0	
뉴타운재개발 구역	구역수		9	25	10	7	12	63	75.6
	비율		14.3	39.7	15.9	11.1	19.0	100.0	

2) 공공성이 낮은 시설의 확보

- 공공성이 고려되지 않고 용적률 완화를 위한 확보
 - 사업시행자 입장에서는 정비사업에서 확보해야 하는 공공시설은 용적률 완화를 받기 위한 수단으로 인식하고 있기 때문에 확보 및 설치 기준을 준수하되 사업성에 영향을 최소화하는 선에서 시설을 설치하게 됨
 - 공공시설 확보 시 공공시설의 입지나 형상, 규모, 시설처리 등에서 이용주민의 이용성과 접근성을 우선적으로 고려하지 않음
 - 공원은 시설로서 효용성이 낮은 형상과 규모, 주민의 접근성·인지성이 확보되지 않는 입지, 접근을 차단하는 시설 설치 등으로 공공성이 확보되지 못한 사례가 발견됨

2 순부담률 실태분석

2.1 주거지정비사업의 순부담 현황

- 순부담률 현황³⁷
 - 사업별로 순부담률 현황을 살펴보면 순부담률 평균은 주택재개발·재건축구역이 각각 0.179, 0.185임. 뉴타운재개발구역은 0.216으로 다른 사업구역보다 기부채납을 통한 용적률 완화규모가 더 큼
 - 순부담률이 0.20 이상인 구역비율은 주택재건축구역이 높게 나타남
 - 주택재개발구역 중 순부담률이 0.30 이상인 구역은 6개소로, 공원비율이 구역면적의 16%, 도로비율이 구역면적의 20.6%를 차지하는 구역도 있음
 - 앞서 공공시설 현황분석에서 살펴보았듯이 뉴타운재개발구역은 다른 사업보다 공공시설의 비율이 높기 때문에 순부담률이 높으며, 재건축구역은 상대적으로 무상양여가 적기 때문에 순부담률이 높음

표 3-14 순부담률 현황

(단위 : 개소, %)

순부담률		0.10 미만	0.10~0.15	0.15~0.20	0.20~0.25	0.25~0.30	0.30 이상	계	평균
주택재개발 구역	구역수	6	14	18	4	3	6	51	0.179
	비율	11.8	27.5	35.3	7.8	5.9	11.8	100.0	
주택재건축 구역	구역수	1	21	12	17	10	1	63	0.185
	비율	1.6	33.9	19.4	27.4	16.1	1.6	100.0	
뉴타운재개발 구역	구역수	3	6	17	14	12	5	57	0.216
	비율	5.3	10.5	29.8	24.6	21.1	8.8	100.0	

37 주거지정비사업의 순부담 현황 분석은 앞 절 공공시설의 확보현황 분석대상구역 중 순부담면적이 확인 가능한 총 171개 구역을 대상으로 함
- 사업별로는 51개 주택재개발구역, 62개 주택재건축구역, 58개 뉴타운재개발구역이 해당함

2 2 순부담률 기준 적용 현황

1) 분석 개요

- 순부담률의 기준이 어떻게 적용되고 있는지를 살펴보기 위해, 해당 구역 정비계획을 검토하여 순부담 면적 및 공공시설 부담률(이하 순부담률)³⁸ 적용 여부 등이 확인된 51개 주택재개발구역을 대상으로 분석함³⁹
- 51개 구역 중 33개 구역에 대해서만 「서울시 공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침」(부시장방침 제143호, 2007.4.25)이 제시하는 용도지역 상향에 따른 순부담률이 적용됨⁴⁰
- 분석대상구역의 사업추진현황(2013년 12월 말 기준)을 살펴보면 51개 구역 중 13개 구역(25.5%)이 관리처분계획인가 이후 단계에 있으며 사업시행계획인가를 마친 구역이 17개 구역(33.3%)으로 가장 많음

표 3-15 분석대상구역의 사업추진단계

(단위 : 개소, %)

구분	구역지정	추진위 설립	조합 설립	사업시행 계획	관리처분 계획	착공	준공	계
구역수	1	11	9	17	3	9	1	51
비율	2.0	21.6	17.6	33.3	5.9	17.6	2.0	100.0

주 : 2013년 12월 말 기준

- 38 공공시설 부담률은 순부담률, 기부채납비율 등으로 표현되나 이 연구는 순부담률로 함
- 39 「공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침 개정」(행정2부시장 방침 제473호, 2008. 9. 30)에서 제시하는 순부담률 산정방식(α =공공시설 순부담면적/공공시설 제공 후의 대지면적)과 상한용적률(허용용적률+기준용적률 \times 1.3 α \times 가중치)을 적용하고 있는 구역을 대상으로 했으며, 정비계획 변경이 시행되지 않아 기존 기부채납비율(공공시설부지로 제공하는 면적/구역면적) 및 상한용적률(계획 용적률 \times (1+0.3 α)/(1- α))을 적용하는 구역은 제외함
- 40 시행일은 2007년 5월 1일이며 시행일 당시 정비계획 지정이 입안권자에게 신청된 경우, 종전 기준에 따라 도시·건축공동위원회 사전자문 또는 인허가 등이 신청된 경우에는 종전의 규정을 적용함

- 용도지역 상향
 - 51개 구역의 용도지역 상향 현황을 살펴보면 제2종 일반주거지역(7층)(이하 제2종(7층))에서 층수완화⁴¹된 제2종(12층)으로 상향한 구역이 22개로 가장 많으며 제2종(7층)에서 제3종으로 상향한 구역이 그다음으로 많음
 - 51개 구역 중 제2종(7층)과 제2종(12층)으로 상향하는 경우 층수완화를 동반함

표 3-16 분석대상구역의 용도지역 상향 현황

(단위 : 개소, %)

용도지역 상향	전체		순부담률 적용 대상		순부담률 미적용 대상	
	구역수	비율	구역수	비율	구역수	비율
변경 없음	6	11.8	4	12.1	2	11.1
제1종→제2종(7층)+층수완화	2	3.9	2	6.1	0	0.0
제2종(7층)→제2종(7층)+층수완화	2	3.9	1	3.0	1	5.6
제2종(7층)→제2종(12층)+층수완화	22	43.1	11	33.3	11	61.1
제2종(7층)→제3종	15	29.4	11	33.3	4	22.2
제2종(7층)→준주거	1	2.0	1	3.0	0	0.0
제2종(12층)→제3종	1	2.0	1	3.0	0	0.0
제3종→준주거	2	3.9	2	6.1	0	0.0
계	51	100.0	33	100.0	18	100.0

2) 순부담률 기준 적용 현황

- 순부담률 기준 적용 대상인 33개 구역 중 4개 구역은 기존 용도지역을 그대로 유지하여 순부담률 기준 준수대상이 아님
- 용도지역을 상향한 29개 구역 중 순부담률 적용에 의해 공공기여의 무면적을 확보한 구역은 19개 구역이었으며 의무면적을 달성하지 못한 구역은 10개 구역임

41

제2종(7층)→평균 11층, 제2종(12층)→평균 16층

표 3-17 순부담률 적용 대상 기준 준수 현황

(단위 : 개소, %)

	전체	용도지역 미상향	용도지역상향에 따른 순부담률 준수 대상		
			계	준수 구역	미준수 구역
구역수	33	4	29	19	10
비율	100.0	12.1	87.9	57.6	30.3

- 용도지역 상향에 따라 해당 구역에 적용되는 순부담률 기준에 부응하여 순부담면적을 확보하지 못한 이유는⁴² 심의에 의하여 기준적용을 완화하였거나 지침에서 제시한 순부담률 기준을 잘못 적용하였기 때문임
 - 이는 지침에서 제시한 용도지역상향 및 층수완화 시에 ‘용도지역상향 시 부담률+5% 이상’으로 적용하라는 기준과 달리 층수완화에 따른 5% 추가 부담을 적용하지 않기 때문임
- 3) 기준 적용에 따른 순부담률 비교
- 순부담률 기준 적용에 따른 평균 순부담률 상승
 - 순부담률 기준 적용 대상구역(이하 적용구역)과 미적용구역의 순부담률 평균은 각각 0.204, 0.134로 큰 차이를 보임
 - 미적용구역에서는 나타나지 않는 용도지역 상향(제2종(7층)→준주거, 제2종(12층)→제3종, 제3종→준주거) 구역을 제외하면, 적용구역의 순부담률 평균값은 0.196임
 - 제2종(7층)에서 제2종(12층)으로 용도지역을 상향한 구역의 순부담률 평균은 적용지역, 미적용지역이 각각 0.183, 0.138로 나타남
 - 제2종(7층)에서 제3종으로 상향 시 순부담률이 0.245, 0.129로 나타나, 순부담률 기준 적용에 따른 변화를 볼 수 있음

42

해당구역의 정비구역 지정 및 지형도면 고시문에 제시된 내용을 근거로 함

- 순부담률 분포에서도 적용구역은 0.15~0.20의 비율이 가장 큰 반면, 미적용구역은 0.10~0.15의 비율이 가장 높게 나타나 공공시설 순부담률 기준에 의해 순부담률이 높아졌음을 알 수 있음

표 3-18 순부담률 기준 적용 여부별 순부담률 현황

(단위 : 개소, %)

	순부담률	0.05	0.05~	0.10~	0.15~	0.20~	0.25~	0.30	계	평균
		미만	0.10	0.15	0.20	0.25	0.30	이상		
계	구역수	3	3	14	18	4	3	6	51	0.179
	비율	5.9	5.9	27.5	35.3	7.8	5.9	11.8	100.0	
공공시설	구역수	1		8	14	2	2	6	33	0.204
	비율	2.0		15.7	27.5	3.9	3.9	11.8	64.7	
부담률	구역수			6	4	2	2	6	20	0.235
	비율			11.8	7.8	3.9	3.9	11.8	39.2	
기준적용	구역수			1	9				10	0.171
	비율			2.0	17.6				19.6	
대상구역	구역수	1		1	1				3	0.107
	비율	2.0		2.0	2.0				5.9	
공공기여	구역수									
의무면적 확보	비율									
의무면적 미달성	구역수									
비율										
용도지역 미상향	구역수									
비율										
순부담률 기준	구역수	2	3	6	4	2	1		18	0.134
미적용구역	비율	3.9	5.9	11.8	7.8	3.9	2.0		35.3	

4) 순부담률 기준과 상한용적률

○ 상한용적률 실현율 현황

- 순부담률을 적용하여 상한용적률을 산정하고 건축계획용적률이 상한용적률에 비해 어느 정도 실현되었는지를 검토함
 - 상한용적률 대비 건축계획용적률을 상한용적률 실현율로 보고, 건축계획용적률은 구역에서 현실적으로 실현할 수 있는 최대 개발용량이라는 것을 전제로 분석함
- 상한용적률 실현율(이하 실현율)이 99% 이상인 구역은 기부채납에 의해 받은 용적률 완화를 충분히 활용한 구역으로 순부담률이 적절하다고 볼 수 있는데, 이 경우에 해당하는 순부담률 기준 적용구역은 36.4%로 미적용구역(44.4%)보다 낮음

- 이는 다수의 구역이 순부담률 기준으로 인하여 사업구역에 실현될 수 없는 용적률 인센티브를 받기 위해 의무적으로 공공 기여를 하고 있음을 의미함
- 실현율이 95% 이하인 구역은 상한용적률 실현여부와 상관없이 기부채납이 이루어진, 과도한 기부채납이 발생한 구역으로 볼 수 있는데 전체의 21.6%인 11개 구역이 이에 해당하며 상한용적률의 90%도 실현하지 못한 구역도 5개 구역이나 됨
 - 95% 이하는 적용구역과 미적용구역이 큰 차이를 보이지 않는데 이에 해당하는 미적용구역의 순부담률이 높기 때문임
 - 실현율이 낮은 이유는 국토계획법 또는 조례에 의해 정해진 용적률(이하 법적상한용적률), 대지규모·형태, 인접도로 여건 등으로 상한용적률에 도달하는 개발이 불가능하기 때문임

표 3-19 상한용적률 대비 건축계획용적률의 비율 분포 현황

(단위 : 개소, %)

		실현율	90% 이하	90~95%	95~97%	97~99%	99% 이상	계
전체	구역수		5	6	12	8	20	51
	비율		9.8	11.8	23.5	15.7	39.2	100
적용	구역수		4	3	8	6	12	33
	비율		12.1	9.1	24.2	18.2	36.4	100
미적용	구역수		1	3	4	2	8	18
	비율		5.6	16.7	22.2	11.1	44.4	100

- 법적상한용적률과 순부담률에 의한 상한용적률
- 분석대상지 51개 구역별 상한용적률이 당해 구역 법적상한용적률보다 큰 경우는 13개 구역(25.5%)이며, 이 중 10개 구역(적용구역의 30.3%)이 순부담률 기준 적용구역이고 미적용구역은 3개 구역(미적용 구역의 16.7%)임
 - 이는 순부담률 기준에 의해 법적으로 제한된 용적률 이상의 기부채납을 나타냄

- 상한용적률이 법적상한용적률보다 큰 것은 용적률 완화와 상관없이 기부채납이 이루어진 것으로 합리적인 공공기여가 되기 위해선 순부담률 의무 기준의 완화 요건에 순부담률에 의한 상한용적률이 법적상한용적률보다 큰 경우가 포함되어야 함

2.3 순부담률과 용적률, 사업성의 관계

1) 순부담률과 용적률 변화 검토

- 순부담률 1% 변화에 따른 용적률 변화
 - 순부담률과 사업성관계를 살펴보기에 앞서 재개발구역을 대상으로 순부담률을 1% 변화시켰을 때 상한용적률과 연면적 변화를 살펴봄
 - 순부담률 1% 변화에 따른 상한용적률 변화는 기준용적률이 170%, 190%, 210%, 230%일 때 각각 2.21%, 2.47%, 2.73%, 2.99%로 나타남
- 순부담률 변화와 연면적 변화
 - 순부담률이 1% 증가할 때 상한용적률 증가는 균일한 반면, 순부담면적 증가량이 줄어들어 따라 연면적 증가량도 감소함
 - 순부담률 1% 증가 시 증가한 순부담면적 대비 연면적 증가량의 비율은 동일하지만 증가한 연면적은 증가한 순부담면적의 50~70% 수준에 불과함
 - 순부담면적 증가량 대비 연면적 증가량 비율은 기준용적률에 비례하는데 이는 기준용적률이 낮은 지역일수록 기부채납에 의한 용적률 완화 효과가 낮음을 의미함
 - 구역면적에 따라 동일한 순부담률 증가에 비해 연면적 증가량이 차이가 나는데, 작은 규모의 구역일수록 순부담률 및 용적률 증가에 따른 사업성 개선 효과가 적을 것으로 유추할 수 있음

표 3-20 분석대상지의 정비계획내용

(단위 : %, m²)

연번	기준 용적률	순부담률	건축계획 용적률	구역면적	공공시설 면적	무상양여 면적	순부담 면적	용적률산정 연면적
1	170	0.046	174.2	18,653	894	85	809	30,940
2	190	0.139	189.9	47,222	11,002	5,955	5,047	68,778
3	190	0.198	240.4	58,327	13,374	4,491	8,883	108,076
4	210	0.185	246.7	22,934	4,374	932	3,442	45,782
5	210	0.139	246.8	29,314	4,413	958	3,455	61,466
6	230	0.076	231.4	73,352	12,484	7,885	4,599	140,830
7	230	0.348	337	20,657	5,338	-	5,338	51,628

표 3-21 순부담률 증가에 따른 용적률 및 연면적 변화 분석 결과

(단위 : %, m²)

연번	순부담 률	공공시설 면적	순부담 면적	상한 용적률	연면적	순부담 면적 증가	용적률 증가	연면적 증가	순부담면적 증가량 대비 연면적 증가량
1	0.10	1,773	1,688	192.1	32,426	-	-	-	-
	0.11	1,925	1,840	194.3	32,504	152	2.21	77.6	0.51
	0.12	2,074	1,989	196.5	32,580	149	2.21	76.2	0.51
	0.13	2,221	2,136	198.7	32,655	147	2.21	74.8	0.51
2	0.15	11,338	5,383	227.1	81,475	-	-	-	-
	0.16	11,647	5,692	229.5	81,652	309	2.47	176.3	0.57
	0.17	11,951	5,996	232.0	81,825	304	2.47	173.3	0.57
	0.18	12,250	6,295	234.5	81,995	299	2.47	170.4	0.57
3	0.15	11,513	7,022	227.1	106,291	-	-	-	-
	0.16	11,917	7,426	229.5	106,521	404	2.47	230.0	0.57
	0.17	12,313	7,822	232.0	106,747	397	2.47	226.1	0.57
	0.18	12,703	8,212	234.5	106,969	390	2.47	222.3	0.57
4	0.10	2,932	2,000	237.3	47,464	-	-	-	-
	0.11	3,112	2,180	240.0	47,578	180	2.73	113.5	0.63
	0.12	3,289	2,357	242.8	47,689	177	2.73	111.5	0.63
	0.13	3,463	2,531	245.5	47,799	174	2.73	109.5	0.63
5	0.15	4,657	3,699	251.0	61,878	-	-	-	-
	0.16	4,869	3,911	253.7	62,012	213	2.73	133.9	0.63
	0.17	5,078	4,120	256.4	62,143	209	2.73	131.6	0.63
	0.18	5,284	4,325	259.1	62,273	205	2.73	129.4	0.63

표 계속 순부담률 증가에 따른 용적률 및 연면적 변화 분석 결과

연번	순부담률	공공시설 면적	순부담 면적	상한 용적률	연면적	순부담 면적 증가	용적률 증가	연면적 증가	순부담면적 증가량 대비 연면적 증가량
6	0.15	16,424	8,539	274.9	156,467	-	-	-	-
	0.16	16,915	9,030	277.8	156,805	491	2.99	338.6	0.69
	0.17	17,397	9,512	280.8	157,138	482	2.99	332.8	0.69
	0.18	17,871	9,987	283.8	157,466	474	2.99	327.2	0.69
7	0.35	5,356	5,356	334.7	51,207	-	-	-	-
	0.36	5,468	5,468	337.6	51,285	113	2.99	77.6	0.69
	0.37	5,579	5,579	340.6	51,361	111	2.99	76.5	0.69
	0.38	5,688	5,688	343.6	51,437	109	2.99	75.4	0.69

2) 순부담률과 사업성의 관계 분석

○ 분석목적

- 정비계획이 수립된 정비구역 중 계획된 순부담률에 의한 상한용적률보다 건축계획용적률이 크게 낮은 주택재개발구역을 대상으로 순부담률 변화에 따른 사업성 변화를 검토하여 순부담률과 사업성의 관계를 분석함
 - 정비계획에서 결정된 건축계획용적률을 해당 구역에서 실제로 최대 개발할 수 있는 용적률로 간주함

○ 분석대상지 개요

- 대상지의 구역면적은 22,934㎡로 주택재개발구역의 평균 규모(39,494㎡)보다 작은 편임
 - 공공시설은 도로와 공원만 설치하였는데 규모는 4,374.0㎡(구역면적의 19.1%)로 주택재개발구역에서 확보된 공공시설 비율의 평균값(19.7%)과 유사한 수준임
- 순부담면적은 공공시설에서 무상양여 면적을 제외한 3,442㎡이며 순부담률은 0.185로 순부담률 기준 적용 대상의 평균값인 0.204보다 낮음

- 순부담률 적용에 의해 도출되는 상한용적률은 260.8%이나 제2종 일반주거지역의 법적용적률이 250%이므로 건축계획용적률은 246.7%로 계획됨
- 건축계획에 따라 2013년 12월 기준으로 산출된 수입 및 지출과 종전자산가치를 적용하였을 때 추정비례율은 81.65%로 사업성이 낮은 구역임

표 3-22 분석대상지 정비계획 개요

구분		내용	구분		내용	
구역면적		22,934	순부담률 기준 적용 20%에서 15%로 완화			
세대수	계	494	무상양여 면적		932	
	분양	410	순부담면적		3,442	
	임대	84	순부담률 α		0.185	
공공시설		계	4,374	기준용적률		210
		도로	2,983	상한용적률		260.8
		공원	1,391	건축계획용적률		246.7
용도지역 상황		제2종(7층)→		종전자산가치		37,915,400
		제2종(12층)+높이완화		추정비례율		81.65

- 분석과정
 - 대상지에 적용할 수 있는 최소 순부담률(변경1)부터 시작하여 순부담률을 1%씩 증가시켰을 때 각각의 순부담면적 및 공공기여 시설면적, 상한용적률을 도출함
 - 계획한 도로는 최적 규모로 확보했다는 것을 전제로 하여 도로만 설치한 것을 최소 순부담률로 설정함
 - 순부담률 1% 증가 시 상한용적률은 기존 건축계획용적률과 근접한 수치까지 진행함
 - 최소 순부담률은 0.103이며, 기존 건축계획용적률에 근접한 상한용적률에 해당하는 순부담률은 0.135(변경4)임

표 3-23 순부담률에 따른 토지이용계획

(단위 : %, m²)

구분	기존	변경1	변경2	변경3	변경4
순부담률	0.185	0.103	0.115	0.125	0.135
순부담면적	3,442	2,051	2,269	2,445	2,617
상한용적률	260.6	238.1	241.4	244.1	246.9
구역면적 계	22,934	22,934	22,934	22,934	22,934
택지	18,560	19,951	19,733	19,557	19,385
기반시설 계	4,374	2,983	3,201	3,377	3,549
도로	2,983	2,983	2,983	2,983	2,983
공원	1,391	-	218	394	566

- 각 사례의 상한용적률에 근접하게 건축계획용적률을 설정하여 주택 공급계획 및 건축계획을 도출함
 - 사실적인 건축계획이 불가능하므로 건축계획용적률을 설정하고 이에 따른 건축연면적에 맞추어 주택공급계획을 수립하여 건축계획을 확립함
 - 분석대상 구역의 규모가 크지 않음에 따라 순부담률 1% 증가에 따른 용적률상정 연면적 증가량은 크지 않으며, 주택공급계획에서도 변경2~4 사이에는 세대수의 차이가 없음

표 3-24 주택공급계획 및 건축계획

(단위 : %, m², 세대)

구분	기존	변경1	변경2	변경3	변경4
건축계획용적률	246.7	237.5	240.9	243.6	246.6
용적률상정 연면적	45,782	47,393	47,538	47,643	47,808
주거건축 연면적 계	70,190	72,728	72,927	73,101	73,275
개요					
지상	45,782	47,453	47,598	47,703	47,809
지하	24,408	25,275	25,329	25,398	25,467
건립 계	494	512	516	516	516
세대수					
분양 계	410	424	428	428	428
주택 조합원	191	191	191	191	191
일반	219	233	237	237	237
임대주택	84	88	88	88	88
주거부분 면적 계	17,829	19,220	19,002	18,826	18,654
분양주택부지	16,136	17,372	17,187	17,032	16,882
임대주택부지	1,693	1,848	1,816	1,794	1,773

- 각 순부담률의 주택공급계획 및 건축계획에 따른 수입과 지출을 산정하고 추정비례율을 도출함
 - 수입은 증가한 일반분양 세대수와 임대주택 세대수로 인하여 증가함. 변경2~4의 임대주택 세대수는 동일하나 일반분양 세대수가 증가하여 임대주택 토지면적이 감소함. 따라서 순부담률이 증가할수록 토지에 대한 수입이 감소함
 - 지출의 주요 증가요인은 건축시설공사비인데, 순부담률이 증가하면 건축연면적이 증가하기 때문임

표 3-25 수입·지출 산정 및 추정비례율

(단위 : 백만 원, %)

구분	항목	기존	변경1	변경2	변경3	변경4
수입		175,384	181,821	182,398	182,772	183,149
	분양 소계	157,569	163,296	163,982	164,411	164,840
	주택 조합원분양	75,469	75,469	75,469	75,469	75,469
	일반분양	82,100	87,827	88,513	88,942	89,371
	임대 소계	10,532	11,224	11,121	11,072	11,024
	주택 임대주택(토지)	3,829	4,178	4,105	4,056	4,008
	임대주택(건축물)	6,703	7,047	7,016	7,016	7,016
지출		144,426	148,718	149,036	149,286	149,536
	건축시설공사비	90,113	94,101	94,366	94,578	94,789
추정비례율		81.65	87.31	87.99	88.32	88.65

- 분석결과
 - 최소 순부담률부터 시작하여 기존 건축계획용적률까지 순부담률을 1%씩 증가함에 따라 비례율은 증가하였지만 순부담률이 증가할수록 비례율 증가폭은 작아짐
 - 순부담률이 0.135에서 더 증가한다면 주거부분 대지면적은 감소하고 건축계획용적률은 증가할 수 없으므로 연면적은 감소하게 되며 이에 따라 추정비례율은 감소하게 됨

- 기존 순부담률은 순부담률 0.135에서 5% 차이로 크지만 도리어 추정비례율은 7%가량 낮아짐
- 연면적 감소뿐만 아니라 공공시설 설치비용 증가를 발생시키기 때문에 순부담률 증가는 사업성을 악화시킴
- 분석대상 구역의 개발가능성이 용적률 246.7%로 제한되는 한 개발 가능 정도에 부응한 현실적인 순부담률은 0.135이며 현재 계획된 순부담률 0.185는 해당 구역에 과도하다고 볼 수 있음
- 결론적으로 순부담률 증가는 사업성을 개선할 수 있지만 한계 이상이 부여될 경우 도리어 사업성을 악화시키는 요인이 되므로, 주거환경 개선을 목표로 원활한 사업 추진을 위해서는 개발가능성에 부합한 현실적인 순부담률 부여를 통해 사업성을 개선할 필요가 있음

표 3-26 사례구역의 순부담률에 따른 추정비례율 증감

(단위 : %, m²)

	변경1	변경2	변경3	변경4	기존
순부담률	0.103	0.115	0.125	0.135	0.185
상한용적률	238.1	241.4	244.1	246.9	260.6
건축계획용적률	237.5	240.9	243.6	246.6	246.7
용적률산정 연면적	47,393	47,538	47,643	47,808	45,782
주거부분 대지면적	19,220	19,002	18,826	18,654	17,829
추정비례율	87.31	87.99	88.32	88.65	81.65
비례율증감	-	0.68	0.33	0.33	-7.00

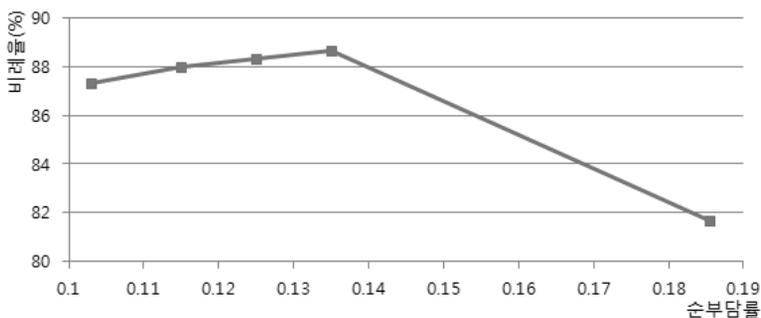


그림 3-10 사례구역의 순부담률 증가에 따른 비례율 변화

2 4 순부담률 산정의 쟁점

1) 용적률 완화에 대한 법 적용의 혼란

- 토지이용계획 상 토지이용 구분의 혼란
 - 정비계획 중 토지이용계획의 공공시설은 일반적으로 정비기반시설 또는 정비기반시설등으로 구분되는데 제도 분석에서 살펴본 바와 같이 법 적용의 이원화에 따라 토지이용 구분이 크게 4가지 유형으로 나타남
 - 첫째는 정비기반시설만 설치하고 정비기반시설과 택지(또는 획지)로 구분하는 경우

보문5 주택재개발구역					상수1 주택재개발구역				
구분	명칭	면적(㎡)	비율(%)	비고	구분	명칭	면적(㎡)	비율(%)	비고
합계		10,798.5	100.0		합계		22,978	100.0	
정비기반 시설	소계	1,936.2	17.9		정비기반 시설등	소계	3,310	14.4	
	도로	1,135.0	10.5			도로	1,860	8.1	
	소공원	801.2	7.4			공원	1,450	6.3	
택지 (획지)	소계	8,862.3	82.1		택지	소계	19,668	85.6	
	획지1	8,862.3	82.1	공동주택, 판매시설	(획지) 획지1	19,038	82.9	공동주택	
					획지2	630	2.7	종교시설	

자료 : 보문 제5주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 고시, 2010.6.10., 서울특별시 고시 제2010-212호
 상수 제1주택재개발정비구역 변경결정 및 지형도면 승인, 2010.12.9., 서울특별시 고시 제2010-445호

- 둘째는 정비기반시설 이외 공공시설등을 설치한 경우 정비기반시설등에 포함됨

효창6 주택재개발구역					용강2 주택재개발구역				
구분	명칭	면적(㎡)	비율(%)	비고	구분	명칭	면적(㎡)	비율(%)	비고
합계		18,257	100.0		합계		31,351	100.0	
정비기반 시설등	소계	2,805	15.4		정비기반 시설등	소계	7,083	22.6	
	도로	1,026	5.6			도로	3,415	10.9	
	공원	917	5.0			공원	2,039	6.5	
	공공문화 체육시설	862	4.7			공공 동사무소	849	2.7	
택지	소계	15,452	84.7		청사 지구대	365	1.2		
	택지1	15,452	84.7	공동주택	노인복지시설	415	1.3		
					택지	24,269	77.4		

자료 : 효창 제6주택재개발 정비구역 지정 및 지형도면 고시, 2010.6.3., 서울특별시 고시 제2010-208호
 용강 제2주택재개발 정비구역 변경 결정 고시, 2012.1.12., 서울특별시 마포구 고시 제2012-10호

- 셋째는 공공시설등을 설치하였는데 정비기반시설등에 포함되지 않고 택지에 포함됨

돈암6 주택재개발구역				개봉1 주택재개발구역					
구분	명칭	면적(㎡)	비율(%)	비고	구분	명칭	면적(㎡)	비율(%)	비고
합계		47,050	100.0		합계		49,120	100.0	
정비기반	소계	11,806	25.1		정비기반	소계	10,945	22.3	
시설	도로	9,453	20.1		시설등	소공원	2,636	5.4	
	공원	2,353	5.0			공공공지	3,488	7.1	
획지	소계	35,244	74.9			도로	4,821	9.8	
	공동주택 ①	28,040	59.6		택지	계	38,175	77.7	
	②	4,852	10.3		택지1	24,200	49.3	공동주택 및 부대	
	종교시설 ③	656	1.4		택지2	5,496	11.2	복리시설	
	④	517	1.1		택지3	8,284	16.8		
	사회복지시설⑤	330	0.7		택지4	195	0.4	기존파출소대체	
	준치⑥	849	1.8	병원					부지

자료 : 돈암 제6주택재개발정비구역 결정 및 지형도면 고시, 2011.11.24., 서울특별시 고시 제2011-343호
 개봉 제1주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 고시, 2012.4.12., 서울특별시 고시 제2012-91호

- 넷째는 공공시설등을 설치하였는데 정비기반시설등에 포함되지 않고 기타시설로 분류됨

현석2 주택재개발구역				용강3 주택재개발구역					
구분	명칭	면적(㎡)	비율(%)	비고	구분	명칭	면적(㎡)	비율(%)	비고
합계		38,343	100.0		합계		30,711	100.0	
정비기반	소계	7,915	20.7		정비기반	소계	3,352	10.91	
시설등	도로	1,748	4.6		반시설	도로	706	2.30	
	소공원	6,176	16.1		등	소공원	2,646	8.61	
획지	소계	28,827	75.1		기타	소계	2,429	7.91	
	획지①	27,840	72.6	공동주택 부지	공공청사	2,169	7.06	(준치)	
	획지②	987	2.5	종교부지	사회복지시설	260	0.85		
기타	사회복지시설 및 도서관	1,601	4.2		택지	소계	24,931	81.18	
					(획지)	획지1	22,839	74.37	공동주택
						획지2	1,247	4.06	종교시설
						획지3	845	2.75	근생시설

자료 : 현석 제2주택재개발 정비구역 변경 결정 및 지형도면 승인 고시, 2011.10.13., 서울특별시 마포구 고시 제2011-82호
 용강 제3주택재개발 정비구역 변경(경미한 사항)지정 및 지형도면 정정고시, 2012.8.13., 서울특별시 마포구 고시 제2012-146호

- 공공시설 부지제공(순부담)면적 산정의 혼란
 - 공공시설등을 설치하였지만 국토계획법 제78조 제4항을 적용받을 시에는 공공기여로 인정되지 않아 용적률완화를 받지 못하게 됨
 - 공공시설등이 토지이용계획 중 정비기반시설등에 포함되지 않고 택지에 포함되거나 기타로 구분되는 개봉1, 돈암6, 미아3, 아현1-3, 용강3의 공공시설등 부지는 순부담면적으로 산정되지 않음

표 3-27 공공시설부지제공(순부담)면적 산정 시 공공시설등 제외 사례

(단위 : m²)

구역	구분	산정내용					
돈암6	토지이용 계획	계	획지	계획 정비	존치	계획정비기반	획지 내 기존기반
		(구역면적)	(공동주택 등)	기반시설		시설 내 국·공유지	국·공유지
	47,050	35,244	11,806	849	6,555	272	
	순부담	· 계획정비기반시설면적 - 계획정비기반시설 내 국·공유지 - 획지 내 기존기반시설 국·공유지 = 11,806 - 6,555 - 272 = 4,979(구역면적대비 10.6%)					
용강3	토지이용 계획	계	택지	계획 정비	기타(공공청사,	계획정비기반	
		(구역면적)	(공동주택 등)	기반시설	근린생활시설, 종교시설, 사회복지시설)	시설 내 국·공유지	
	30,711	22,832	3,369	4,511		277	
	순부담	· 계획정비기반시설면적 - 계획정비기반시설 내 국·공유지 = 3,369 - 277 = 3,092(구역면적대비 10.06%)					

- 토지이용계획에서 공공시설등이 정비기반시설등에 포함된 구역 중 일부도 순부담면적 산정에는 제외되어 토지이용계획 구분이 공공기여 법적용 사항을 반영하는 것으로 볼 수 없음
- 주택재개발구역에서 공공시설등 부지 제공 및 시설을 설치한 구역에 대해 인센티브 부여 여부에 따라 유형을 구분하고 용적률 완화에 관한 법 적용을 파악했을 때 유형별로 다르게 나타남
 - 유형1과 유형4에 해당하는 구역은 공공시설등 부지 및 시설 제공에 따라 인센티브가 부여된, 적절한 법을 적용한 사례이지만 분석대상 중 유형1에 해당하는 사례가 없으며, 유형4에 해당하는 구역의 공공시설등은 학교임

- 유형2에 해당하는 현석2구역은 공공시설등 부지와 건물을 기부채납했으나 부지에 대해서만 순부담면적에 산정하고 건물 연면적에 대한 환산부지는 제외되었음. 이는 서울시 인센티브 운영 기준 이전에 계획내용으로 변경이 안 되었기 때문임
- 유형3은 공공시설등부지와 함께 시설을 제공했어도 부지에 대해서는 인센티브 적용이 되지 않고 건물에 대해서만 부여됨
- 유형5는 공공시설등 부지를 제공했지만 국토계획법 시행령 제85조 제8항이 적용되어 공공시설 부지에 대해서만 용적률 완화가 인정된 사례임
- 공공시설등 부지 및 시설을 제공한 경우 시설에 대해서는 인센티브가 부여되고 있지만, 부지에 대해서는 인센티브가 제공되지 않고 있음

표 3-28 공공시설등 부지 및 시설 제공 시 인센티브 유형 및 적용법

		부지 인센티브 부여	건물 인센티브 부여	해당 재개발구역 ⁴³	용적률 완화에 관한 법적용
공공시설등 부지 및 시설 제공	유형1	○	○		국토계획법 시행령 제46조 제1항
	유형2	○	X	현석2	국토계획법 시행령 제46조 제1항
	유형3	X	○	용강2, 용강3, 아현1-3	국토계획법 시행령 제85조 제8항 국토계획법 시행령 제46조 제1항
공공시설등 부지만 제공	유형4	○		금호15, 응암2	국토계획법 시행령 제46조 제1항
	유형5	X		아현4, 용강2, 미아4, 대흥2, 상도10, 둔암6, 홍은8	국토계획법 시행령 제85조 제8항

주: 시행령 제46조에서 건축물에 대한 인센티브 도입은 2011.3.9 개정에 의한 것이므로 이후 구역 결정 및 변경된 구역을 대상으로 함

43 주택재개발정비구역(변경)결정 및 지형도면 승인(정정)고시
 금호15, 2012.12.13., 서울특별시 성동구 고시 제2012-142호
 대흥2, 2012.01.12., 서울특별시 마포구 고시 제2012-11호
 둔암6, 2011.11.24., 서울특별시 고시 제2011-343호
 미아4, 2013.7.26., 서울특별시 강북구 고시 제2013-180호
 상도10, 2012.03.08., 서울특별시 동작구 고시 제2012-32호

- 순부담률 산정방식의 혼란
 - 순부담률 산정 시 분자에 해당하는 순부담면적은 용적률 완화에 관한 법적용의 혼란에 따라 발생하며 이에 따라 분모값 적용에 대해서도 혼란이 발생함
 - 2011년 10월에 제시된 서울시 「공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준」의 상한용적률 산정 기준에서 순부담률은 ‘총 제공면적’을 제외한 대지면적에 대한 ‘총 제공면적’의 비율로 정의함
 - 이에 따라 시설에 대한 환산부지면적도 순부담면적뿐만 아니라 순부담률 분모값에도 적용됨

$$\begin{aligned}
 & \text{공공시설등 부지 및 시설 제공 시 순부담률}(\alpha) \\
 & = \text{총 제공면적} \div \text{총 제공면적을 제외한 대지면적} \\
 & = (\text{공공시설등 부지 제공 면적} + \text{환산부지면적}) \\
 & \quad \div (\text{구역면적} - \text{공공시설등 부지제공면적} - \text{환산부지면적})
 \end{aligned}$$

- 용강2와 용강3구역 순부담률 산정 시 공공시설등 부지면적이 순부담면적에는 포함되지 않았으나 분모값에는 적용이 되었으며, 개봉1, 홍은8, 돈암6구역의 공공시설등 부지면적은 순부담면적과 분모값에 모두 적용이 되지 않고 있는데, 이는 형평성에 어긋남
- 2) 중복결정에 대한 추가 인센티브 부재
- 동일한 위치에 대해 예를 들어 지하주차장과 지상공원시설 설치와 같이 공공시설이 중복 결정되는 경우에는 한 가지 시설에만 용적률 완화가 적용됨

아현1-3, 2012.9.27., 서울특별시 마포구 고시 제2012-164호
 아현4, 2014.3.13., 서울특별시 고시 제2014-82호
 용강2, 2012.1.12., 서울특별시 마포구 고시 제2012-10호
 용강3, 2012.8.13., 서울특별시 마포구 고시 제2012-146호
 응암2, 2013.2.14., 서울특별시 고시 제2013-39호
 현석2, 2011.10.13., 서울특별시 마포구 고시 제2011-82호
 홍은8, 2011.6.23., 서울특별시 고시 제2011-165호

- 미아4구역은 지상에 소공원 1,820㎡, 지하에 주차장 1,820㎡를, 대흥2구역은 지상에 경관녹지1,102.7㎡, 지하에 주차장 615.54㎡를 설치하였는데 지상에만 인센티브를 적용함
- 효율적인 토지이용을 위해서는 공공시설의 중복결정이 필요함에도 불구하고 이에 대한 추가적인 인센티브가 없고, 공공시설의 중복결정은 민간 사업시행자에게 시설 설치에 대한 부담만 가중하게 되므로 민간의 중복결정시설에 대한 적극적인 도입을 유도하지 못함

2.5 순부담률 관련 쟁점

- 1) 구역 여건을 반영하지 않는 일률적인 순부담률 기준 적용
 - 순부담률 기준 적용에 의해 정비사업구역별 순부담률이 상승하여 기준적용 전보다 공공시설을 더 많이 확보할 수 있게 되었음
 - 그러나 실질적으로 달성 가능한 상한용적률 이상의 과도한 기부채납을 유발하는데 이로 인해 사업성이 악화되고 사업추진을 어렵게 만들게 됨에 따라 도리어 공공시설 공급에 차질을 빚게 됨
- 2) 사업성을 반영하지 않은 과도한 순부담
 - 앞에서 살펴보았듯이 순부담률 증가는 용적률을 완화하여 어느 정도까지 사업성을 개선하는 측면이 있으나 한계 이상을 부여할 경우 도리어 사업성을 악화시키므로, 개발가능성 및 사업성이 고려된 현실적인 순부담률 적용이 필요함
- 3) 법 이원화에 따른 순부담률 산정의 문제점
 - 공공기여에 대한 적용 법이 이원화되어 있어, 공공기여를 했음에도 불구하고 상응하는 법을 적용받지 못하여 정당한 보상이 이뤄지지 않으며 법 적용에 혼란이 발생하므로 이에 대한 대책이 필요함

3 재개발임대주택의 확보실태 분석

3.1 재개발임대주택의 현황

1) 재개발임대주택의 필요성

- 원주민의 주거안정 확보를 목표
 - 재개발임대주택은 우선적으로 당해 구역 세입자 및 청산대상자 등 원주민의 재정착을 유도하고 다른 재개발구역 철거세입자와 인접 도시계획사업지구 철거민의 주거안정을 도모하기 위한 것이며 지속적으로 원활한 공급이 필요함
- 주거복지 차원에서 공공임대주택의 지속적인 공급 필요
 - 최근 주택임대차시장의 급격한 환경변화로 서민의 주거불안이 심화됨에 따라 2014년 3월 서울시는 서민주거안정 대책으로서 2018년까지 총 8만호의 임대주택 추가 공급을 발표함
 - 공공임대주택으로 공급하는 6만호 중에서 기존주택을 활용한 임차형 비율을 50%로 확대하는 것을 목표로 정했지만 건설형 및 매입형의 비중도 높기 때문에 서울시의 성공적인 공공임대주택 추가 공급을 위해서는 원활한 재개발임대주택 공급이 더욱 요구됨

2) 재개발임대주택의 공급현황

- 서울시(SH공사) 공급 임대주택 재고량 추이
 - 1993년 이후부터 서울시 임대주택 재고량은 꾸준한 증가세를 이어 오고 있는데 다른 연도와 비교했을 때 1997년에서 2001년, 2006년에서 2013년 현재까지 높은 증가세를 보이고 있음
 - 서울시 임대주택 재고량 연도별 추이와 비교해 볼 때 재개발임대주택 재고량은 비교적 완만하게 증가 추세를 보이며 2013년 말 기준 54,465세대를 보유함

- 전체 서울시 임대주택 재고량에서 재개발임대주택 재고량이 차지하는 비율이 2000년부터 40% 이상이 되었고 2006년에 51.0%까지 이르렀지만 이후 서울시 임대주택에서 매입임대나 장기전세의 공급이 높아져 2013년 현재 재개발임대주택은 35.1%에 불과함
- 서울시 재개발임대주택 연도별 공급 추이
 - 서울시 재개발임대주택 공급량은 1993년 이후로 2000년까지 크게 증가하였다가 2001년부터 2005년까지 감소하였고, 2005년부터 2009년까지는 1,000호 내외였으며, 2010년에는 다소 증가하였지만 2013년까지 다시 꾸준히 감소하는 추세임
 - 연도별 서울시 임대주택 공급량 대비 재개발임대주택 비율은 2006년까지 높은 비율을 차지하였지만, 2007년 이후로는 그 비중이 크게 낮아졌고 2013년에는 전체의 7%에 불과함

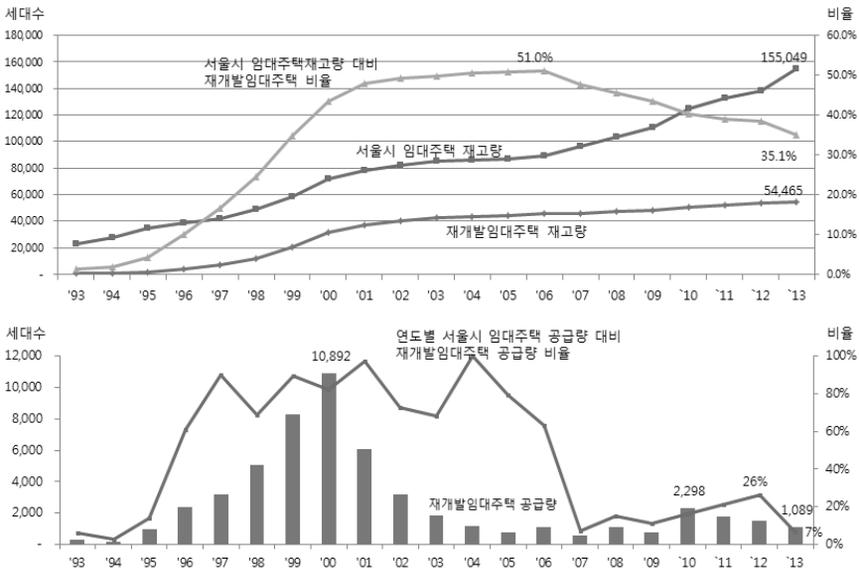


그림 3-11 서울시 공급 임대주택 재고량 추이(위) 및 연도별 공급량 추이(아래)

자료 : 서울시 내부자료, 2013

3 2 재개발임대주택의 쟁점

- 1) 낮은 매입가격으로 인한 조합 부담 심화
 - 실제 공사비를 반영하지 못하는 표준건축비
 - 재개발임대주택 매입가격 중 건축비 산정 시 국토부장관이 고시하는 표준건축비를 적용하게 되는데 표준건축비는 실제 공사비보다 낮고, 2008년에 고시된 금액이므로 현실을 반영하지 못하고 있음
 - 임대주택 매입가격은 임대주택의 성능, 구역특성 등과 상관없이 국토부 표준건축비를 일괄 적용함
 - 조합은 건축공사비 계약 특성상 임대주택 분에 대해서만 공사비 적용을 다르게 할 수 없음
 - 5층 이하, 전용면적 40㎡ 이하를 기준으로 했을 때 2014년 3월 현재 표준건축비는 ㎡당 약 977.2천 원인 반면, 분양가상한제 적용주택의 기본형 건축비는 같은 기준에서 ㎡당 1,393천 원으로 일반분양주택 건축비의 71.6%에 해당함
 - 재개발임대주택의 매입가격이 정당하게 산정되고 조합의 부담이 완화되기 위해서는 표준건축비의 현실화뿐만 아니라 실제 공사비를 반영할 필요가 있음
 - 임대주택 매입 건축비와 실제공사비 간 큰 차이
 - 11개 주택재개발구역에 대해 각 구역의 사업계획에서 제시한 공사비 단가를 반영하여 가장 작은 규모의 임대주택 1세대당 공사비를 계산하고, 사업계획에서 제시한 당해 주택에 대한 서울시 매입가격의 건축비와 비교함
 - 당해 주택에 대하여 조합원분양주택 단가를 반영하여 조합원분양주택으로 공급할 경우 금액을 계산하고, 서울시 인수가격과 비교함

- 전체 공사비에서 건축비가 차지하는 비율은 최소 63.9%, 최대 84.2%로 평균값이 72.2%로 나타나고 있어 건축비가 실제 공사비를 반영하지 못하고 있음
 - 정비사업의 공사비는 건축시설공사비에 대해서만 비교했음. 설계·감리비, 정비가반시설공사비, 상수도 공사비, 하수도부담금, 지역난방시설·도시가스 시설분담금 등 실제적인 공사비를 포함하면 표준건축비와 차이는 더 커질 것으로 보임
 - 조합원분양가 적용 시 당해 주택가격 대비 인수가 비율은 최소 47.6%에서 최대 77.8%로, 평균 59.3%로 나타남. 이는 사업추진 관련 부대경비 및 세금을 포함한 다양한 공사비로 인한 차이에 의한 것임

표 3-29 재개발임대주택의 인수가격 비교

(단위 : 천 원/㎡, ㎡, 천원, %)

연번	임대주택 적용 단가		임대주택사례					공사비 적용 단가	1세대당 공사비	공사비 대 건축비 비율	조합원 분양 주택 적용 단가	조합원 분양가대 임대주택 인수가 비율
	토지	건축물	공급 면적	계약 면적	대지 지분	1세대당 건축비	1세대 인수가					
1	2,345	1,246	48.3	69.8	19.5	18,700	105,802	1,148	80,130	75.1	4,339	50.5
2	4,933	1,263	39.9	54.1	12.8	13,096	113,670	1,438	77,738	64.7	5,996	47.6
3	3,608	1,306	56.5	89.2	23.4	27,563	158,105	1,294	115,451	63.9	4,870	57.5
4	2,632	1,310	54.9	81.3	19.0	22,958	122,006	1,146	93,170	77.2	3,740	59.4
5	3,874	1,316	50.8	74.0	14.0	20,135	121,179	1,327	98,132	68.1	3,948	60.4
6	4,156	1,343	56.3	86.2	23.0	25,637	171,392	1,153	99,377	76.1	5,197	58.6
7	4,622	1,350	50.9	71.4	21.6	18,504	168,344	1,142	81,550	84.2	4,258	77.8
8	2,111	1,353	56.3	87.1	21.6	26,242	121,764	1,144	99,608	76.5	3,529	61.3
9	3,134	1,359	54.6	85.0	20.1	25,689	137,105	1,206	102,486	72.4	4,044	62.1
10	2,389	1,365	61.5	96.4	20.7	29,810	124,757	1,142	110,066	68.5	4,006	50.6
11	3,535	1,369	43.4	68.2	17.4	20,324	121,008	1,301	88,715	67.0	4,182	66.7
평균										72.2		59.3

자료 : 서울시 내부자료(2013)

2) 늦은 매매계약시점

- 도정조례 제23조에 의해 매매계약은 임대주택의 건축공정이 20% 이상인 시기에 체결하도록 되어 있음
- 그러나 일부 재개발구역은⁴⁴ 건축공정률 50%일 때인 계약을 한 것으로 나타남⁴⁵. 전체 층수의 골조공사 완료를 건축공정 50%로 산정하였으나 실질적으로는 전체 공사 후반기에 해당하므로 사업비 조달의 어려움을 겪는 사업시행자에게 이러한 매입계약 시점은 큰 부담으로 작용함
- 따라서 초기 사업비 확보를 통한 안정적인 사업추진을 위하여 매매 계약시점을 기존보다 앞당길 필요가 있음

3) 공급면적의 소형화

- 재개발임대주택 수요자의 가구원수는 1인부터 4인 이상으로 다양함. 특히 4인 이상 가구는 침실 3개 이상을 보유한 주택이 필요함
 - 대개 전용면적 40㎡ 이하 주택은 침실 1개, 40~50㎡ 이하 주택은 침실 2개, 50~60㎡ 이하 주택은 침실 3개를 확보함
 - 이는 비록 최저주거기준⁴⁶을 충족하고 있지만 현대의 실질적인 주거문화로서는 최저주거기준 이상 규모의 공간이 요구됨
- 재개발임대주택 규모별 건설비율의 기준에 의해 최소규모로 임대주택을 확보하려는 경향을 방지하고 50~60㎡ 이하 규모도 일정 비율을 확보할 수 있지만, 60㎡ 이하 소형주택으로 한정하여 공급하게 됨에 따라 다양한 규모에 대한 실수요를 반영하지 못하고 있음

44 용강3구역 재개발임대주택 매입계약 승인. 시행일은 2014년 4월 10일임

45 건축공정 20%는 전체 층수의 2분의 1 이상에 해당하는 층수의 골조공사 완성 시이고 건축공정 50%는 전체 층수의 골조공사 완료를 의미함

46 2011년에 개정된 최저주거기준은 부부와 8세 이상 이성 자녀로 구성된 4인 가족의 방 개수는 3실, 최소 주거면적은 43㎡, 5인 가족 최소주거면적은 46㎡, 노부모+부부+8세 이상 이성 자녀 가족의 방 개수는 4실, 최소주거면적은 55㎡로 함

4 주거지정비사업에서 공공성 확보의 불합리성

1) 공공의 역할 미비

- 주거지정비사업 중 주택재개발사업은 해당 구역의 주거환경을 개선할 뿐만 아니라 전체 도시 기능을 회복시키는 공공사업으로서 공공이 주도하고 지원하여 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 할 의무가 있음
- 해당 구역 및 주변 지역의 주민이 함께 공유할 수 있는 공공시설과 영세 임차인 및 철거민의 주거안정을 위해 재개발임대주택을 확보하는 것은 공공의 적극적인 역할이 요구되는 사항임
- 일방적, 강제적으로 민간이 주도적으로 공공시설을 공급하도록 하는 현재의 공공시설 및 재개발임대주택 확보체계는 사회·경제적 여건 변화에 따라 개선되어야 함

2) 양중심의 경직적인 공공시설 확보 체계

- 정비사업에서 기부채납되는 공공시설은 구역의 개발여건, 해당구역 주민의 경제적 능력, 주변 환경, 이용 대상 주민의 의견 등을 고려하거나 반영하지 않고 용도지역 상향 정도에 따라 부여된 순부담률 기준에 의해 일괄적으로 확보됨
- 따라서 순부담률 기준을 충족하는 일정량이 확보될 뿐 이용의 편리성, 주민 필요성, 규모의 적절성, 위치의 적합성, 운영·관리 가능성 등이 고려되지 않은 채 공익적 측면의 공공성이 낮은 획일적인 공공시설로 확보됨

- 3) 과도한 순부담률 기준 적용에 따른 사업성 저하
- 구역의 규모여건, 인접도로, 법적상한용적률, 기타 건축제한 등의 여러 제약조건으로 인하여, 다수의 구역에서 해당 순부담률에 의해 산정된 상한용적률에 상응하는 개발이 실현되지 못함
 - 적절한 기부채납은 개발밀도를 증가시켜 사업성을 개선하기도 하지만, 구역의 개발 여건을 고려하지 않고 획일적인 순부담률 기준 적용에 의해 부여되는 과도한 공공기여는 사업성에 영향을 주어 사업추진에 장애요소가 되고 있음
- 4) 사업성 여건을 고려하지 않는 공공기여 적용
- 2007년도 「공공주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침」에 의하여 순부담률 기준이 도입된 시기는 부동산 경기의 상승세가 유지되던 고성장시대라고 볼 수 있으며, 고성장시대에는 순부담률 기준이행에도 불구하고 사업추진이 가능한 여건이었음
 - 2008년 세계 금융위기 이후 저성장기에서는 과도한 공공기여를 초래하는 순부담률 기준은 수입을 감소시키고 지출을 증가시킴으로써 결과적으로 사업성을 악화하는 요인으로 작용함
 - 따라서 저성장시대에 적합한 공공시설과 재개발임대주택 확보방안을 모색하여 사업 초기동력을 부여하고 추진을 유도해야 함

IV 합리적인 공공성 확보를 위한 실현가능성 검토

- 1 공공성 확보 원칙 및 방안
- 2 모의실험 1 : 정비기반시설 설치비용의 공공지원
- 3 모의실험 2 : 공공참여조합원
- 4 모의실험 3 : 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정
- 5 소결

IV 합리적인 공공성 확보를 위한 실현가능성 검토

1 공공성 확보 원칙 및 방안

1.1 공공성 확보 원칙

- 주거지정비사업의 공공성과 사업성의 균형 유지
 - 주거지정비사업⁴⁷에 의해 확보되는 공공시설은 민간부문의 공공기여에 의존하고 있음
 - 그러나 사회·경제적인 여건 변화에도 불구하고 민간동력으로 이루어지는 사업을 통해 기부채납으로 공공시설을 확보하고 추가적으로 재개발임대주택을 확보하는 체계는 오히려 정비사업을 정체시키는 요인으로 작용함. 사업의 정체는 곧 공공시설과 재개발임대주택의 공급 차질로 연결됨
 - 주거지정비사업의 공공성을 확보하기 위해서는 원활하게 사업이 추진될 수 있도록 민간 공공기여와 사업성 간 균형이 유지되어야 함
- 주거지정비사업에서 공공의 역할 강화를 통한 공공성 확보 필요
 - 공공사업인 주거지정비사업은 공공의 적극적인 지원과 참여가 동반되어야 함에 따라 공공의 역할을 강화하여 공공성을 확보함

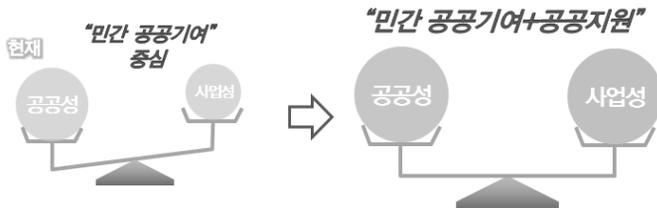


그림 4-1 합리적인 공공성 확보 원칙

47 이 장에서는 주거지정비사업 중 주택재개발사업을 중심으로 논의함

1 2 공공성 확보 방안

- 지속적인 공공시설 확보를 위한 공공의 역할 강화
 - 주거지정비사업의 공공성은 주체로서 공공과 민간이 함께 추진하고, 해당구역 및 지역 주민이 원하는 공공시설과 재개발임대주택을 공급함으로써 확보할 수 있음
 - 저성장시대에 사업성 악화로 정비사업이 정체되는 상황에서 지속적으로 공공시설과 재개발임대주택을 공급하기 위해서는 정비사업에서 공공의 역할이 강화되어야 함
 - 공공의 역할을 강화하기 위한 방안으로는 민간이 기부채납한 정비기반시설 부지에 시설 설치비용을 공공이 지원하는 방식과 공공과 민간과 함께 조합원으로서 사업에 직접 참여하는 방식을 제안함
- 저성장시대의 합리적인 기부채납제도 개선
 - 기부채납에 대한 적절한 보상이 제공되지 못함에 따라 정비사업의 부담으로 작용하는 공공기여 제도를 개선함으로써 사업성을 보장하고 주거지정비사업의 공공성과 사업성의 균형을 유지하고자 함
 - 재개발임대주택은 공공시설이 아니지만 주거지정비사업으로 인해 발생하는 서민의 주거불안정을 해소하고 주거복지를 위한 수단이라는 측면에서 주거지정비사업의 공공성을 나타내는 요소임
 - 의무적으로 확보해야 하는 재개발임대주택을 공공기여 대상에 포함하고 공공시설과 대체하여 기부채납함으로써 사업성을 개선하는 방안을 제안함
 - 따라서 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정은 사업성을 개선하는 동시에 주거지정비사업의 공공성을 확보할 수 있는 방안임

1 3 공공성 확보방안의 모의실험

1) 모의실험 목적

- 공공성 확보방안의 실현가능성 검토
 - 주거지정비사업의 공공성 확보방안은 공공시설과 재개발임대주택을 지속적으로 원활히 확보하는 데 목적이 있음
 - 이 연구는 공공성 확보방안으로 첫째, 정비기반시설 설치비용의 공공지원방안, 둘째 공공부문이 조합원으로서 정비사업에 직접 참여하는 방안(이하 공공참여조합원 제도), 셋째 재개발임대주택을 공공 기여로 인정하는 방안을 제안함
 - 제안한 세 가지 방안에 대해 사업성의 향상 여부와 실현가능성을 검토하기 위해 모의실험을 수행함
- 공공성 확보방안의 적용방식과 제한사항 검토
 - 공공성 확보방안을 적용한 사업추진 시 사업성을 검토함으로써 그 실현가능성을 판단하는 동시에, 적용 가능한 대상, 구체적인 적용 방식, 적용 시 제한사항을 도출하기 위함

2) 모의실험 개요

- 제안한 공공성 확보방안을 실제 주택재개발사업구역을 대상으로 적용했을 때 사업성을 분석함
- 사업성을 판단하는 지표로서 추정비례율을 이용함. 각 방안을 적용하였을 때 변화되는 수입과 지출을 산정하여 추정비례율을 도출함
 - 추정비례율은 정비사업의 전체 수입에서 총사업비를 뺀 값을 사업구역의 종전자산가치총액으로 나눈 값임. 추정비례율이 100% 이상이면 사업시행에 따른 추가 수입으로 모든 사업비를 충당할 수 있다는 의미가 되므로 사업성을 나타내는 대표적인 지표임

- 사업성을 판단할 수 있는 지표로는 개별분담금도 있음. 개별 분담금은 주민에게 실질적인 정보를 제공할 수 있는 지표의 역할을 하지만 주민의 선택사양에 따라 다양하게 변할 수 있어 전체적인 판단기준으로 사용하기는 어려움
 - 수입과 지출은 서울시의 「사업비 및 분담금추정프로그램」에서 제시한 수입 및 지출(사업비) 산출기준을 준거하여 산출하며, 비용 산정 기준 시기는 모의실험 대상의 기존 사업비 산출시기와 동일하게 2013년으로 함
 - 각 공공성 확보방안에서 제시하는 내용을 적용했을 때 변경되는 사항을 제외하고, 기존 계획에서 제시한 분양가, 공사비, 기타 비용에 대한 보정값을 그대로 반영함
- 3) 공공성 확보방안별 모의실험 방법 및 전제조건
- 모의실험은 제안한 방안의 사업성과 실현가능성을 검토하기 위한 수단으로, 복잡한 현황을 단순화하는 조건 및 과정을 전제로 하여 수행함
 - 정비기반시설 설치비용의 공공지원
 - 국토교통부의 기반시설 표준시설비용⁴⁸을 적용하여 사업구역별 전체 정비기반시설 설치비용을 산정하고, 지출에서 정비기반시설 설치비용을 제외한 후 추정비례율 변화량을 검토함

48 분석대상구역의 사업성 검토는 2013년에 진행되었으나 기반시설 설치비용은 「2012년 기반시설 표준시설비용 및 기반시설 단위당 표준조성비」를 기준으로 하고 있음(서울특별시, 2013.7, 「사업비 및 분담금추정프로그램」 수입 및 지출(사업비) 산출기준 기초자료, p64)

2012년 기반시설 표준시설비용 및 기반시설 단위당 표준조성비

- 국토교통부 고시 제2012-294호(2012.6.5.)

1. 기반시설 표준시설비용 : 1제곱미터당 71,000원

2. 기반시설별 단위당 표준조성비

(1) 도로 : 1제곱미터당 149,000원

(2) 공원 : 1제곱미터당 87,000원

(3) 녹지 : 1제곱미터당 74,000원

- 공공참여조합원
 - 공공참여조합원은 조합이 공공으로부터 매입해야 할 국공유지를 매입하지 않고 공공이 당해 국공유지에 대한 지분을 가지고 조합원으로서 참여하는 방안임. 따라서 공공참여조합원은 비례율, 개별분담금 등 관리처분 시 일반조합원과 동일한⁴⁹ 조건 적용을 전제로 함
 - 다만, 공공참여조합원은 권리가액 범위에서 다수의 주택을 분양할 수 있도록 함
 - 수입·지출 산출 시 국공유지 매입비는 공공참여조합원의 개별종자산가치로 변경함
 - 국공유지의 규모에 따라 공공참여조합원이 확보 가능한 분양세대수를 산정함. 기존 전체 분양세대수 중 일반분양세대분에서 공공참여조합원 분양세대수를 확보하여 조합원분양세대수로 전환함
 - 일반분양주택분을 공공참여조합원 분양주택으로 전환하는 것은 주거전용면적 60㎡ 이하⁵⁰로만 한정함
- 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정
 - 기부채납 대상인 순부담면적은 동일하게 유지하는 것을 전제로 하고, 공공시설 부지를 임대주택 부지로 전환하며 건축계획 및 주택공급계획을 재도출하고 이에 따른 사업성을 검토함

49 이승주, 2010, 도정법 개정(안) 발표 자료, 국회 도시재생선진화포럼, p7

50 재개발임대주택 및 도정법 제30조의3 제2항에 의한 소형주택의 규모 조건을 적용함

- 건축계획에서 세대수 증가에 따른 건폐율 변화, 층수제한 등은 고려하지 않고 용적률 변화에 따른 연면적 증가만 고려하여 주택공급계획을 수립하되 기존 주택공급 비율을 유지하여 계획함
- 재개발임대주택 부지를 공공기여로 전환하는 구역은 과도한 기부채납에 의해 사업성이 악화되고, 순부담률 기준을 충족하기 위해 공공성이 낮은 시설로 기부채납한 구역을 대상으로 함
 - 상한용적률에 건축계획용적률이 도달하지 못하고 공공성이 낮거나 주변에 유사시설이 입지하여 효용성이 낮은 시설을 보유하고 있는 구역을 대상으로 함
- 현실적으로 배치도를 수반한 건축계획을 수립하는 것이 어렵기 때문에 재개발임대주택을 공공기여로 인정함으로써 건축계획용적률이 얼마나 상승할 수 있을지 예측이 어려운 실정임
- 따라서 상한용적률에 도달한 건축계획이 가능한 구역을 대상으로 택지면적이 늘어나도 용적률은 기준을 유지한다는 가정하에 모의실험을 진행함
- 순부담률 산정 시 기부채납하는 임대주택부지를 공공시설부지로 간주할 것인지, 또는 택지로 포함할 것인지 여부에 따라 순부담률이 달라지므로 두 가지 유형으로 나누어 모의실험을 진행함

$\text{순부담률 산정식} = \frac{\text{순부담면적}}{\text{구역면적} - \text{공공시설면적}}$
--

- 첫째, 기부채납 임대주택부지를 공공시설과 동일하게 취급할 경우 순부담률이 고정되어 기존과 동일한 용적률이 적용됨. 다만 기부채납한 임대주택부지에 대해 인센티브용적률이 다시 적용된다는 점에서 이중 혜택의 논란이 발생할 수 있음

2 모의실험 1 : 정비기반시설 설치비용의 공공지원

2.1 분석의 개요

- 도시 기반시설의 공급은 공공의 역할이므로 주거지정비사업의 공공성을 회복하기 위하여 정비기반시설 설치에 공공이 지원할 필요가 있음
- 공공이 정비기반시설 설치비용을 부담할 경우 사업성에 미치는 영향과 공공이 부담해야 하는 정도를 파악하기 위하여 28개 주택재개발구역⁵¹을 대상으로 모의실험을 수행함

2.2 분석과정

1) 정비기반시설 설치비용 산정

- 분석대상구역은 다양한 정비기반시설 중 도로, 공원, 녹지, 공공공지에 한정하여 정비기반시설을 설치함
- 도로, 공원, 녹지는 각각 해당 2012년 기반시설 단위당 표준조성비를 적용하고, 공공공지는 기반시설 표준시설비용을 적용하여 구역별 전체 정비기반시설 설치비용을 산정함
- 대상지 중 자체적으로 정비기반시설 비용을 제시한 대상지는 그 내용을 수용함

2) 정비기반시설 설치비용 공공지원을 반영한 사업성 분석

- 지출부분 공사비에서 정비기반시설 설치비용 값을 제외하고 수입과 지출의 차액에 종전자산가치를 나누는 추정비례율 산식을 적용하여 추정비례율을 산출함

51 2013년에 실태조사가 시행된 구역 중 사업추진으로 결정된 구역을 대상으로 함

2 3 분석 결과

1) 기반시설 설치비용

- 정비기반시설 설치비용 평균 19억 원
- 분석대상지 정비기반시설 설치비용은 평균 약 19.2억 원이었으며 최소 약 1억 원에서 최대 91.4억 원까지 분포하고 있음
- 정비기반시설 설치비는 전체 사업비에서 차지하는 비율로 살펴보면 평균 0.59%이며 전체 공사비에서 평균 0.83%를 차지함

표 4-1 사례구역의 추정비례율 분석 결과

(단위 : 천 원, %)

	정비기반시설 공사비	총 사업비 중 설치비용 비율	총 공사비 중 설치비용 비율	추정비례율 변화값
평균	1,924,330	0.59	0.83	1.02
최대	9,146,609	1.36	1.77	2.62
최소	99,974	0.11	0.16	0.21
중간값	1,444,655	0.53	0.75	0.91

- 정비기반시설 설치비용의 수준을 주거환경관리사업구역에 투입된 사업비와 비교해 보았을 때 마포구 연남동 주거환경관리사업 지구 단위계획구역 및 계획 결정에서 제시하고 있는 공공부문 사업예산은 총 60여억 원으로 이 중 가로조성사업비가 약 16여억 원임
- 분석대상구역 정비기반시설 설치비용 평균값인 19억 원은 연남동 주거환경관리사업구역의 가로조성사업 투입예산과 비슷한 수준이라고 볼 수 있음

표 4-2 마포구 연남동 주거환경관리사업구역 공공부문 사업비용

(단위 : 천 원)

사업구분	계	가로조성사업	주민지원사업	가로시설물사업
예산	6,065,000	1,622,800	4,318,190	125,000

주 : 실제 사업비가 아닌 지구단위계획 결정 예산안

자료 : 서울특별시, 2011.10.20., 마포구 연남동 서울휴먼타운 제1종지구단위계획구역 및 계획 결정, 서울특별시고시 제2011-314호

2) 사업성 개선 효과

- 정비기반시설 설치비용 공공 지원 시 소폭 사업성 개선
 - 정비기반시설 설치비용에 대하여 공공이 지원하는 것을 가정하여 지출부분에서 정비기반시설 설치비용을 제외하고 다시 추정비례율을 산출하였음. 추정비례율은 최소 0.21%에서 최대 2.62%까지 상승하며 평균 1.02% 상승하는 것으로 나타남
 - 분석대상구역(28개소) 중 추정비례율이 100% 미만인 구역의 추가 분담금은 최소 약 44만 원부터 최대 약 350여만 원까지 감소한 것으로 분석됨. 평균 약 2백여 만 원가량 추가분담금이 감소함
 - 추가분담금이 가장 많이 감소한 구역은 정비기반시설이 구역에서 차지하는 비율이 높아 정비기반시설 설치비용에 대한 조합원의 부담이 다른 구역보다 상대적으로 컸음을 알 수 있음

표 4-3 공공의 설치비용 지원 시 사업성 변화

(단위 : %, 천 원)

연번	추정비례율		개별종전자산 가치 평균	권리가액		분담금 감소액
	기존	공공지원		기존	공공지원	
1	98.4	99.3	204,085	200,877	202,653	1,776
2	92.9	93.6	193,269	179,443	180,917	1,475
3	80.8	81.9	283,315	229,041	231,905	2,864
4	98.4	100.6	159,784	157,261	160,780	3,519
5	57.2	57.9	236,485	135,198	136,978	1,780
6	89.8	90.0	208,878	187,634	188,074	439
7	98.6	99.8	157,667	155,513	157,281	1,768
8	90.7	91.7	160,801	145,903	147,419	1,515
9	81.6	83.1	171,131	139,728	142,281	2,552
10	98.8	100.2	215,158	212,571	215,654	3,083
11	81.4	82.1	272,095	221,425	223,381	1,957
평균						2,066

주 : 추정비례율 100% 미만 구역을 대상으로 분석함

자료 : 서울시 내부자료, 2013

2 4 시사점

- 사업추진을 위한 촉진책으로 활용
 - 실태조사를 통해 사업추진이 결정되었지만 지연되고 있는 주택재개발사업구역 중 공공의 재정 지원이 필요한 구역을 대상으로 지원하여 사업의 추진을 촉진하는 계기를 만들 수 있음

- 제한적인 공공재원으로 인한 적용대상 한정 필요
 - 정비기반시설 설치비용에 대한 공공지원을 위해서는 예산확보가 필요하나 현실적으로 예산확보에 어려움이 발생하므로 전체 주거지정비사업구역에 일괄적인 공공지원은 불가능함
 - 따라서 기반시설이 열악하여 주거환경정비가 시급한 지역이나 구역 면적에 비해 기반시설비용이 높아 주민부담이 큰 지역 등으로 공공 지원 적용대상 구역을 한정할 필요가 있음

- 다른 사업구역과의 형평성 고려 필요
 - 동일한 전면철거형 정비사업구역에서 개별 주민이 정비기반시설 설치비용에 부담하는 정도가 큰 차이를 보임
 - 공공이 부담해야 하는 정비기반시설의 설치비용을 민간이 부담할 때 구역에 따라 개인이 부담해야 하는 정도가 큰 차이를 보이는 것은 형평성의 문제가 됨
 - 마을만들기를 통한 주거재생 중심 주택정책의 일환으로 추진되는 주거환경관리사업 중 공공부문 사업인 가로조성사업이나 마을커뮤니티센터 조성사업 등에는 공공이 사업비를 전액 부담하고 있음

- 주거지정비사업의 또 다른 유형인 주거환경관리사업구역과의 형평성을 고려하는 측면에서도, 사업성이 낮으며 다른 구역보다 정비기반시설 설치비용에 큰 부담을 갖고 있는 구역을 우선순위로 하여 다른 구역과 비슷한 수준을 유지할 수 있도록 공공지원이 필요함
- 이 연구에서 시행한 분석은 전체 정비구역 중 일부 구역을 대상으로 하였으므로 향후 전체 구역에 대한 정밀한 검토가 필요함. 또한 정비사업의 공공지원(재정적 지원)에 대해서는 의견이 다양하므로, 이의 공론화 과정을 통해 공감대를 형성한 후 시행할 필요가 있음

3 모의실험 2 : 공공참여조합원

3 1 분석 개요

- 공공참여조합원이란 공공이 사업구역 내 국·공유지에 대한 토지등 소유자로서 조합원이 되어 사업에 직접 참여하는 것임⁵²
- 매입해야 할 국공유지를 보유하고 있는 사업구역을 대상으로 공공 참여조합원 제도의 실현가능성을 검토하고, 제도 도입에서 제한사항을 도출하고자 함

3 2 분석과정

1) 대상지 선정

- 28개 재개발사업구역 중에서 구역면적 대비 매입국공유지면적의 비율이 평균(5.04%) 이상인 구역 중에서 사업성이 높지 않은(추정 비례율<100%) 3개 구역을 선정함

표 4-4 공공참여조합원 모의실험 사례대상지 개요

	대상구역1	대상구역2	대상구역3
구역면적	60,891.6	22,934.0	49,388.0
매입국공유지면적	4,852.4	3,056.0	6,964.5
구역면적 대 매입국공유지 비율	7.97	13.33	14.10
국공유지매입가	8,879,892	6,191,423	16,881,513
추정비례율	98.57	81.65	98.80
건립세대수	계	계	계
	1,279	494	907
조합원분양	663	191	448
일반분양	396	219	277
임대주택	220	84	182

52 주택재개발사업은 조합이 사업을 시행하거나 조합원 과반수 동의를 얻어 조합이 시장·군수와 공동으로 사업을 시행할 수 있는데(도정법 제8조 제1항), 공공참여조합원제도는 공공이 조합원이 된다는 측면에서 조합과 공동으로 사업을 시행하는 것과 다름

- 2) 공공참여조합원 분양세대수 산정
- 서울시가 실태조사를 위해 마련한 수입·지출 산출 방식 적용 시 청산자를 제외한 조합원수와 조합원분양세대수를 일치시켜야 하므로, 공공참여조합원이 확보 가능한 분양세대수를 산정하고 이 분양세대수를 추가하는 조합원수로 같음함
 - 국공유지 매입비용에 기존 추정비례율을 적용하여 공공참여조합원의 권리가액을 산정한 후 권리가액에 상당하는 분양세대수를 공공참여조합원이 확보 가능한 분양세대수로 함
 - 일반분양주택분 중 주거전용면적 60㎡ 이하를 대상으로 조합원분양단가를 적용하였을 때 그 합계가 권리가액에 상당하는 세대수를 공공참여조합원이 확보 가능한 분양세대수로 함

표 4-5 공공참여조합원 확보 가능한 분양세대수 산정

(단위 : ㎡, 천 원, %, 세대)

	국공유지 매입비 (A)	추정 비례율 (B)	권리가액 (A×B)	60㎡ 이하 일반분양주택			권리가액/ 조합원 세대당 분양가	공공참여 조합원 확보 가능한 분양 세대수
				전용 면적	세대수	조합원분양가적용 시 ㎡당 세대당		
구역1	8,879,892	98.57	8,752,789	59.9	195	3,529 305,293	28.7	29
구역2	6,191,423	81.65	5,055,281	59.8	149	3,676 271,509	18.6	19
구역3	16,881,513	98.80	16,678,552	59.9	106	3,947 330,127	50.5	51

- 3) 분양세대수 변경 및 사업성 분석
- 전체 세대수는 유지하되 공공참여조합원이 확보 가능한 세대수를 조합원분양 세대수에 더하고 일반분양 세대수에서는 공공참여조합원이 확보하는 세대수만큼을 차감함
 - 이러한 분양세대수 변경을 반영하여 수입과 지출을 산출하고 종전 자산가치에는 국공유지 매입비를 포함하여 추정비례율을 산출함
 - 동일한 전용면적이더라도 일반분양가보다 조합원분양가가 낮기 때문에 수입은 감소함

- 지출에는 국공유지 매입비가 제외되며 국공유지 매입에 따른 재산세, 일반분양세대수 감소에 따라 학교용지부담금, 보존등기비, 분양보증수수료⁵³가 줄어들

표 4-6 공공참여조합원 제도 적용 시 추정비례율 변화

(단위 : 세대, 백만 원, %)

구분	항목	구역1		구역2		구역3	
		기존	공공참여 조합원	기존	공공참여 조합원	기존	공공참여 조합원
세대수	전체	1279	1279	494	494	907	907
	일반분양	396	367	219	200	277	226
	조합원분양	663	692	191	210	448	499
	조합원분양증가량	-	29	-	19	-	51
수입		428,406	426,860	175,384	174,840	362,666	361,143
	분양주택 소계	399,171	397,608	157,569	156,995	333,013	331,141
	조합원분양	236,805	245,658	75,469	80,646	201,121	217,957
	일반분양	162,366	151,950	82,100	76,349	131,892	113,183
지출		288,718	279,045	144,426	137,812	248,219	230,058
중전자산가치		141,716	146,635	37,915	44,107	115,840	131,238
추정비례율		98.57	100.81	81.65	83.95	98.80	99.88



그림 4-3 공공참여조합원 제도 실현가능성 검토를 위한 분석과정

53 학교용지부담금, 보존등기비, 분양보증수수료는 일반분양에 한하여 적용하며, 공공참여 조합원이 확보하는 분양주택은 조합원분양주택으로 간주하여 사업비 산정

3 3 분석 결과

1) 사업성 분석 결과

- 사례구역을 대상으로 공공참여조합원으로 세대수를 재산정하여 사업성을 분석한 결과 추정비례율은 증가하는 것으로 나타남
- 그러나 사업성의 향상 정도는 구역면적 대비 매입국공유지 면적 비율과 크게 상관없는 것으로 분석됨
- 구역1은 공공참여조합원 적용 시 100% 미만이었던 추정비례율이 100% 이상이 됨에 따라 민간 조합원이 종전자산가치에 상응하는 주택을 분양받을 경우 추가하는 분담금이 없음

표 4-7 사례구역의 추정비례율 비교

	(단위 : %)		
	구역1	구역2	구역3
구역면적 대 매입국공유지 비율	7.97	13.33	14.10
기존 추정비례율	98.57	81.65	98.80
공공참여조합원 적용 시 추정비례율	100.81	83.95	99.88
추정비례율 증가량	2.24	2.30	1.09

2) 공공부문의 편익 분석

- 공공이 참여조합원이 되는 경우 정비사업 이후 총량적인 수입은 감소함. 특히 추정비례율이 100% 미만인 경우 권리가액이 종전자산가치(국공유지 비용)보다 줄어들고, 권리가액이 증가하는 경우에도 학교용지부담금, 보존등기비, 재산세 등 세수입이 줄어들음
 - 공공참여조합원으로 사업 참여 시 행정력이 추가 동원되는 비용이 발생할 수 있음

표 4-8 공공부문의 수입 비교

(단위 : 천 원, %)

공공수입항목	구역1		구역2		구역3	
	기존	공공참여 조합원	기존	공공참여 조합원	기존	공공참여 조합원
국공유지 매각비용	8,879,892	0	6,191,423	0	16,881,513	0
공공참여조합원 권리가액	0	8,951,383	0	5,197,750	0	16,861,722
학교용지부담금	1,298,931	1,215,599	656,801	610,792	1,055,139	905,466
보존등기비	2,252,760	1,922,730	1,364,544	1,238,217	1,492,796	934,884
재산세	336,593	0	228,638	0	494,558	0
계	12,768,176	12,089,712	8,441,406	7,046,759	19,924,006	18,702,072

- 반면 공공의 참여로 인해 사업리스크가 감소하고 행정절차 상 기간이 단축되어 결과적으로 사회적 비용이 감소하고 공공시설이 조기에 공급될 수 있으며 공공임대주택물량이 확보되고 주거환경이 개선되는 등의 편익이 발생함
- 장기적으로 보았을 때 공공참여조합원으로서 분양받은 주택을 임대주택으로 활용하여 진정한 의미의 사회적 혼합(Social Mix)이 실현될 수 있으며 공공참여로 인해 감소한 수입이 상쇄될 수 있음

표 4-9 기존 방식과 공공참여조합원 방식 간 비교

	장점	단점
기존 방식	- 국공유지 매각을 통한 수입 - 보존등기비, 재산세 등 세수입	- 분양리스크, 사업성 미확보에 따른 사업장기화로 주민갈등, 주거환경 악화 등 사회적 비용 발생
공공참여 조합원 방식 적용	- 조합원분양주택 확보 - 사업리스크 감소 및 기간단축으로 사회적 비용 감소 - 공공시설 및 재개발임대주택 조기공급 - 조속한 주거환경 개선 - 공공임대주택 물량 확보 - 공공조합원 분양주택분을 공공임대주택으로 활용 - 분양주택과 공공임대주택의 사회적 혼합	- 추정비례율 100% 이하인 경우 사업비로 인한 권리가액 축소 - 일반분양분 감소에 따른 세수입 감소 - 행정 업무 증대

3 4 시사점

- 공공참여로 인한 사업성 개선과 사업추진의 동력 제공
 - 공공이 참여함으로써 정비사업의 공공성과 투명성을 향상시킬 뿐만 아니라 조합의 국공유지 유상매입에 따른 사업비 부담을 저감함으로써 사업성이 개선됨. 국공유지 매입비에 대한 지출이 발생하기 않기 때문에 선투자가 되어 사업초기 촉진책으로 역할을 할 수 있음
 - 사업리스크와 행정절차가 간소화되어 사업기간이 단축됨에 따라 이자비용 등 사업비가 감소하게 되어 정체된 주거지정비사업이 원활하게 추진될 수 있음

- 공공의 직접적인 지출 부담 없이 다양한 편익 발생
 - 공공의 단기적인 수입측면에서 공공이 사업에 참여하지 않는 기존 방식과 비교할 때 사업성이 낮은 구역은 권리가액이 축소되고, 일반 분양주택에 대한 세금 등의 수입이 감소함
 - 반면 사업구역 내에서 조합이 매입해야 하는 국·공유지에 대한 권리를 가지고 공공이 사업에 참여함에 따라 공공의 직접적인 추가 지출이 발생하지 않음
 - 정비사업이 추진되어 궁극적으로 주거의 질과 환경이 개선되고 공공시설과 임대주택이 확보될 수 있음

- 국공유지 보유구역으로 적용가능 구역 한정
 - 공공이 공동시행자가 아닌 국공유지에 대한 지분권자인 조합원으로 참여하게 됨에 따라 국공유지를 어느 정도 보유하고 있는 구역에만 가능하므로 적용 구역에 제한이 있음

4 모의실험 3 : 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정

4.1 분석의 개요

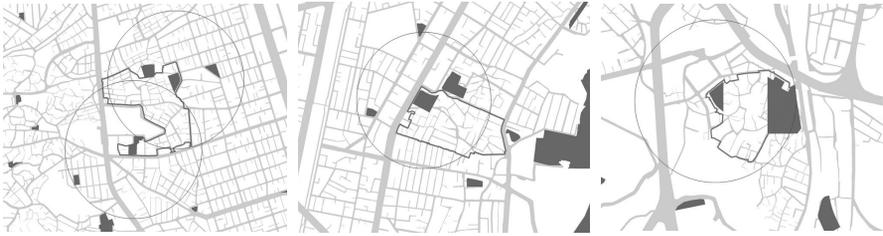
- 분석목적
 - 현행 정비사업에서는 기부채납을 통해 공공시설을 확보하고 이에 대한 인센티브로서 용적률이 완화됨. 여건에 의해 완화받은 용적률에 상응하는 개발을 할 수 없는 경우에도 순부담률 기준에 의해 기부채납을 해야 하며 이로 인해 사업추진이 어려움
 - 순부담률 기준을 도달하기 위해 공공성이 낮은 공공시설이나 도로, 공원 등 획일적인 시설로 기부채납하고 있음
 - 구역 원주민의 주거안정을 확보하기 위한 방안인 재개발임대주택은 200세대 이상 주택재개발사업 추진 시 의무적으로 확보해야 하며 해당 주택에 대해서는 공공이 매입하지만 실제공사비와 매입하는 건축비의 차이로 사업추진에 장애요소가 됨
 - 공공시설과 재개발임대주택의 확보라는 사업성에 대한 부담을 개선하고 사업성과 공공성의 균형을 이루기 위한 방안으로서, 재개발임대주택 부지를 공공이 매입하는 기존 방식 대신 공공기여로 인정하고 순부담률 적용에 포함하는 공공기여 확대방안에 대한 실효성을 검토하고자 함
- 분석대상
 - 재개발임대주택으로 전환할 수 있는 공공시설은 해당 지역에서 효용성이 낮은 시설로 한다는 것을 전제로 함. 공공시설이 형태나 배치 및 규모 측면에서 공공성이 낮거나 주변 인근에 동일한 시설이 위치하여 다른 시설로 대체가 가능한 구역을 대상으로 함

- 대부분 주택재개발구역이 공원을 기부채납하고 법에서 규정
한 면적 이상을 확보하고 있음. 공공성이 낮은 공원시설에 대
하여 임대주택 부지로 대체했을 때를 가정함
- 도보권 내(반경 250m)에 (계획)공원이 있는 구역, 서울시 도시 및
주거환경정비기본계획의 공원 확보기준을 크게 초과하여 공원 설치를
계획한 구역을 대상으로 모의실험을 수행함

4 2 분석과정

1) 대상지 선정

- 실태조사가 실시된 28개 재개발사업구역 중에서 임대주택 계획 여
부, 건축계획용적률의 상한용적률 도달 수준, 당해 구역 및 주변의
공원 확보 현황, 구역규모, 추정비례율 등을 고려하여 3개의 분석 대
상구역을 선정함
 - 건물배치계획 없이 연면적의 증가분에 대해 산술적으로 세대
수를 조정하여 건축계획을 도출함. 따라서 정비계획 상 건축
계획용적률이 상한용적률에 근접한 구역을 선정하고 건축계
획용적률을 결정함
 - 구역1은 정비기본계획이 제시하고 있는 공원 확보 최소 기준
을 준수하고 주변에 공원이 계획되어 있음
 - 구역2는 공원 확보기준을 크게 초과하여 공원면적을 확보하
고 인접한 재발사업구역에 어린이공원이 계획되어 있음
 - 구역3은 구역 내 공원이 구역면적의 21.7%로 계획되어 있음



구역1

구역2

구역3

그림 4-4 대상구역의 (계획)공원 현황

자료 : 서울시 UPIS, 2013, 도시계획시설

표 4-10 대상구역 정비계획의 주요 내용

(단위 : m², 세대, %)

구역명	구역1	구역2	구역3	
구역면적	59,465.0	60,891.6	47,821.2	
세대수	계	1,017	1,139	805
	분양	843	945	667
	임대	174	194	138
임대주택비율	17.0	17.03	17.1	
현재 추진상황	사업시행	사업시행	조합	
최종단계 인가시기	2013. 12	2009. 10	2012. 7	
공공시설 (비율)	계	9,604.87(16.2)	12,299.2(20.2)	14,505.0(30.3)
	도로	6,604.1(11.1)	8,154.4(13.4)	4,131.0(8.6)
	공원	3,000.7(5.0)	4,144.8(6.8)	10,374.0(21.7)
무상양여 면적	2,056.7	1,711.5	9,499.1	
순부담면적	7,548.1	10,587.7	5,005.9	
순부담률 α	0.151	0.218	0.150	
계획용적률	190	210	210	
상한용적률	227.4	269.5	251.0	
건축계획용적률	226.4	268.4	249.6	
상한용적률 대비 건축계획용적률 비율	99.6	99.6	99.5	
추정비례율	92.85	98.63	107.34	
공원현황	공원확보 의무최소면적	2,973.3	3,044.6	2,391.1
	의무면적-확보면적	27.4	1,100.2	7,982.9
	계획 공원 개수	2	1	2
	공원 주변 반경 250m 내 공원 개수	3	1	0

자료 : 서울시 내부자료, 2013; 서울시 UPIS, 2013, 도시계획시설

2) 기부채납 임대주택 부지의 면적 결정

- 분석대상구역별로 임대주택 부지로 전환할 공공시설(공원) 면적을 결정함
 - 구역1은 소공원과 어린이공원 중 어린이공원 전체 면적 1855.7㎡에 대해 임대주택 부지로 전환하여 사업성을 검토함
 - 구역2는 어린이공원 4,144.8㎡ 전체에 대해 검토함
 - 구역3은 근린공원과 어린이공원 중 어린이공원 전체 면적 2318.3㎡에 대해 임대주택 부지로 대체하여 사업성을 검토함

표 4-11 공원의 임대주택 부지 전환에 따른 계획 변경사항

구분		구역1	구역2	구역3
기존 공원 면적				
	계	3,000.7	4,144.8	10,374.0
	어린이공원	1,855.7	4,144.8	2,318.3
	소공원	1,145.0	-	-
	근린공원	-	-	8,055.7
기부채납 임대주택 부지 대체 공원면적		1,855.7	4,144.8	2,318.3
변경 공원 면적		1,145.0	0	8,055.7
택지면적				
	기존	44,708.4	45,103.9	31,625.0
	변경	46,564.1	49,248.7	33,943.3

(단위 : ㎡)

3) 순부담률·건축계획용적률·연면적 산정

- 앞에서 언급했던 바와 같이 임대주택 부지를 공공시설로 간주하여 순부담률을 유지하는 경우(유형 A)와 택지로 포함하여 순부담률을 변경하는 경우(유형 B)를 모두 검토함
- 개발 가능한 연면적을 도출하기 위해서는 건축계획용적률을 설정해야 하는데 순부담률을 변경하는 경우의 건축계획용적률은 당해 구역의 기존 상한용적률 대비 건축계획용적률의 비율을 적용함
- 유형 A와 유형 B는 연면적에서 기존보다 각각 평균 1.07배, 1.06배 증가하였고 유형 A는 유형 B보다 순부담률과 용적률이 높으므로 상대적으로 연면적이 크게 도출됨

표 4-12 용적률산정 연면적의 산출내역

(단위 : m², %)

구분	구역1		구역2		구역3		
	A	B	A	B	A	B	
순부담률 산정방식							
순부담면적(a)	7,548	7,548	10,588	10,588	5,006	5,006	
구역면적-공공시설면적(b)	48,969	50,825	48,592	52,737	33,316	35,635	
순부담률(a/b)	0.151	0.149	0.218	0.201	0.150	0.140	
상한용적률(c)	227.4	226.7	269.5	264.8	251.0	248.4	
기존 상한용적률 대비	0.996	0.996	0.986	0.986	0.995	0.995	
건축계획용적률(d)							
건축계획용적률(e=c×d)	226.4	226.2	268.4	263.7	249.6	247.0	
택지 면적(f)	46,564	46,564	49,249	49,249	33,943	33,943	
용적률산정 연면적	계	105,412	105,328	132,164	129,867	84,723	83,840
(g=e×f)	주거	100,444	100,360	131,514	129,217	84,174	83,290
	비주거	4,968	4,968	650	650	550	550
기존 용적률산정 연면적(h)		101,211	101,211	121,041	121,041	78,949	78,949
증가한 연면적(g-h)		4,201	4,117	11,124	8,827	5,774	4,891

주 : 구역1은 태도인 공공청사 부지(891m²)에 대해 공공시설로 포함하지 않고 순부담률을 산정함에 따라 기존 방식을 유지하여 시뮬레이션 적용

4) 세대수 산정 및 주택공급계획 도출

- 기존 주택규모 및 임대주택 비율이 유지되도록 세대수를 조정함. 분양주택은 일반분양주택에 대한 세대수만 조정하여 공급면적⁵⁴ 합계가 앞에서 도출된 용적률산정 연면적에 근접하도록 주택공급계획을 도출함
 - 분석대상구역은 2011년 이전에 정비계획이 고시된 지역이므로 재개발임대주택 비율은 전체 세대수의 17% 이상의 기준을 적용받음에 따라 임대주택 비율 17%를 유지함
 - 기존 계획에서 공급면적과 용적률산정 연면적이 일치하지 않는 구역은 기존 계획 내용을 유지하되 증가하는 용적률산정 연면적을 주택의 공급면적으로만 구성하도록 함

54 공급면적 = 전용면적+주거공용면적

- 유형 A가 유형 B보다 연면적이 커 더 많은 세대수가 도출됨. 임대주택 부지로 전환된 면적이 상대적으로 작은 구역3은 유형 A와 유형 B의 일반분양 세대수 차이가 크지 않으며 임대주택 주택 공급유형과 세대수는 동일하게 산출됨

표 4-13 대상구역 유형별 주택공급계획 비교: 기존과 변경(안)

(단위 : 세대, m²)

구분	구역1	구역2			구역3					
		기존	A	B	기존	A	B	기존	A	B
분양	60m ² 세대수	355	367	367	477	523	514	205	209	207
	이하 대지지분	36.09	36.11	36.14	32.29	31.38	31.97	33.55	31.73	32.10
주택	85m ² 세대수	425	443	445	536	586	576	396	430	432
	이하 대지지분	51.13	51.16	51.19	45.74	44.45	45.29	44.35	44.96	45.48
85m ² 초과	세대수	63	67	65	46	50	48	66	74	68
	대지지분	67.71	67.75	67.8	54.36	52.83	53.82	60.67	62.18	62.89
세대수계		843	877	877	1,059	1,159	1,138	667	713	707
공급면적계		87,747	91,411	91,337	107,439	117,554	115,394	70,515	75,788	74,940
계약면적계		132,825	138,377	138,264	151,973	166,276	163,218	109,049	117,243	115,924
대지지분계		38,808	40,454	40,446	42,420	44,324	44,290	28,445	30,914	30,883
임대	40m ² 세대수	72	76	74	80	100	97	58	60	60
	주택 이하 대지지분	23.29	23.29	23.29	10.55	15.09	15.26	19.47	19.47	19.47
40~	세대수	72	74	74	100	100	100	64	68	68
	50m ² 대지지분	25.68	25.68	25.68	12.14	17.45	17.65	24.89	24.89	24.89
50~	세대수	30	32	32	40	40	40	16	18	18
	60m ² 대지지분	30.89	30.89	30.89	15.66	22.25	22.5	28.64	28.64	28.64
세대수계		174	182	180	220	240	237	138	146	146
공급면적계		10,202	10,674	10,684	12,925	13,948	13,794	8,370	8,370	8,370
계약면적계		15,374	16,086	16,101	17,824	19,231	19,020	12,432	12,432	12,432
대지지분계		4,452	4,661	4,669	2,684	4,925	4,955	3,180	3,029	3,061

5) 건축계획 수립

- 주택공급계획을 재산정한 값을 바탕으로 용적률을 산정하여 연면적, 용적률 등을 포함한 건축계획⁵⁵을 수립함

55

건축계획은 증가한 연면적과 용적률에 대해 산술적인 사항만 반영했으며 건물배치, 건폐

- 대지지분을 계산하여 임대주택 총대지지분이 기부채납 임대주택 부지면적보다 초과하면 초과분은 공공이 매입하는 것으로 함⁵⁶
- 분석대상구역에 대하여 유형별로 주택공급계획을 도출하여 연면적 및 용적률을 산정함

표 4-14 대상구역 토지이용계획 및 건축계획 비교: 기존과 변경(안)

(단위 : m², %, 세대)

구분 유형	구역1			구역2			구역3		
	기존	A	B	기존	A	B	기존	A	B
구역 계	59,465	59,465	59,465	60,892	60,892	60,892	47,821	47,821	47,821
면적 택지	48,969	50,825	50,825	48,592	52,737	52,737	33,316	35,635	35,635
기반 도로	6,604	6,604	6,604	8,154	8,154	8,154	4,131	4,131	4,131
시설 공원	3,001	1,145	1,145	4,145	-	-	10,374	8,056	8,056
기타	891	891	891	-	-	-	-	-	-
주거 연면적 계	148,202	154,466	154,369	166,554	181,014	177,746	120,754	130,224	128,906
부분 건축 개요									
지상	96,552	100,689	100,625	121,040	131,528	129,215	79,259	85,018	84,169
지하	51,650	53,777	53,744	45,514	49,486	48,531	42,045	45,206	44,736
용적률산정 연면적	101,211	105,348	105,285	121,040	132,178	129,865	78,949	84,708	83,859
용적률	226.4	226.2	226.1	268.4	268.4	263.7	249.6	249.6	247.1
건립 계	1,017	1,059	1,059	1,279	1,399	1,375	805	859	853
세대 수									
분양계	843	877	877	1,059	1,159	1,138	667	713	707
조합원	701	701	701	663	663	663	511	511	511
일반	142	176	176	396	496	475	156	202	196
임대	174	182	182	220	240	237	138	146	146
주거 계	43,259	45,115	45,115	45,104	49,249	49,249	31,625	33,943	33,943
부분 면적									
분양주택부지	38,808	40,454	40,446	42,420	44,324	44,290	28,445	30,914	30,883
임대 계	4,452	4,661	4,669	2,684	4,925	4,955	3,180	3,029	3,061
주택 기부채납	-	1,856	1,856	-	4,145	4,145	-	2,318	2,318
부지 매각	4,452	2,805	2,813	2,684	780	814	3,180	711	742

주 : 용적률산정 연면적은 주거와 비주거부분 용적률산정 연면적의 합계

율, 층수 등은 고려하지 않음

56 구역2는 기존계획에서 임대주택의 전용면적 대비 대지지분면적 비율(0.30)이 분양주택의 것(0.54)보다 작게 계획하였는데 재개발임대주택 부지를 공공기여 적용 시에는 임대주택과 분양주택의 대지지분을 동일하게 적용하여 부지면적 산출

6) 수입·지출의 개략산정

- 변경된 건축계획 및 주택공급계획을 반영하여 수입·지출 개선액 산출 시 서울시가 제시한 기준을 적용하며 기존 계획에서 제시한 분양가, 공사비, 기타 비용에 대한 보정값을 그대로 반영함
 - 기존 계획에서 사업성 분석 시 적용한 구역별 3.3㎡당 분양가는 1,409만 원(구역 1), 1,343만 원(구역2), 1,724만 원(구역 3)이며, 3.3㎡당 공사비는 각각 370만 원, 407.7만 원, 380만 원임
- 공사비에서 공원면적 축소를 반영하여 감축한 공원면적에 해당하는 설치비용⁵⁷을 감액하고 건축면적 증가에 따른 공사비 증가분을 반영함
- 서울시에 매각하는 임대주택 토지 수입은 기부채납분을 제외한 면적에 대한 비용을 반영함
- 서울시에서 제시한 기준을 적용하여 건축계획 변화에 따른 수입·지출 개선액 산출 결과는 표 4-15와 같음

표 4-15 재개발임대주택 부지 공공기여 인정에 따른 수입·지출 개선액 변화

(단위 : 백만 원)

구분	구역1			구역2			구역3		
	기존	A	B	기존	A	B	기존	A	B
수입	385,427	396,709	396,484	428,554	463,957	455,091	345,512	367,938	363,794
분양 소계	328,184	343,802	343,487	399,171	440,696	431,844	328,180	356,026	351,623
주택 조합원분양	259,630	259,630	259,630	236,805	236,805	236,805	238,028	238,028	238,028
일반분양	68,554	84,172	83,857	162,366	203,891	195,039	90,152	117,998	113,595
임대 소계	26,736	22,489	22,527	25,979	19,950	19,889	17,033	11,838	11,912
주택 토지	13,175	8,302	8,325	10,061	2,923	3,051	7,442	1,663	1,737
건축물	13,561	14,187	14,202	15,918	17,027	16,839	9,591	10,175	10,175
지출	233,935	241,826	241,771	288,718	307,913	303,486	192,990	204,963	203,227
공사비	171,436	178,193	178,158	205,429	222,215	218,338	139,439	149,291	147,882

⁵⁷ 2013년 기준 공원설치비(87,000원/㎡) 적용

- 분석대상구역의 유형별 수입·지출개산 결과 세대수가 증가함에 따라 수입이 증가한 반면, 건축면적 및 일반분양 세대수가 증가함에 따라 공사비 등의 지출이 증가함
 - 지출에서 크게 변화하는 항목은 광역교통시설, 학교용지, 상수도공사비, 난방·가스공사비 등 각종 분담금을 비롯하여 일반분양세대수 증가에 따른 제세공과금과 광고 선전비, 분양보증수수료 등 각종 경비 등임

7) 추정비례율 산정

- 유형별 추정비례율을 산정한 결과 구역1은 기존 92.85%에서 94.92%와 94.82%로 변화했고, 구역2는 기존 98.67%에서 110.11%, 106.98%로, 구역3은 107.3%에서 114.7%, 113.0%로 증가함

표 4-16 대상구역 추정비례율 변화

(단위 : 백만 원, %)

구분	구역1			구역2			구역3		
	기존	A	B	기존	A	B	기존	A	B
수입	385,427	396,709	396,484	428,554	463,957	455,091	345,512	367,938	363,794
지출	233,935	241,826	241,771	288,718	307,913	303,486	192,990	204,963	203,227
중전자산가액	163,165	163,165	163,165	141,716	141,716	141,716	142,091	142,091	142,091
추정비례율	92.85	94.92	94.82	98.67	110.11	106.98	107.3	114.7	113.0



그림 4-5 재개발임대주택 부지 공공기여 인정방안의 실현가능성 검토를 위한 분석과정

4 3 분석 결과

1) 사업성 분석

- 재개발임대주택 부지를 공공기여로 인정하게 되면 택지면적이 증가함에 따라 연면적이 증가하며 세대수가 늘어나게 되므로 추정비례율도 상승하여 사업성이 향상되는 것으로 나타남
- 기부채납하는 임대주택 부지를 공공시설부지로 처리할지에 따라 순부담률에 차이가 생기는데, 유형 A보다 유형 B의 순부담률은 낮게 산정되고 상한용적률 및 연면적도 작으므로 추정비례율도 유형 A보다 상승폭이 작음
- 공공시설을 임대주택으로 전환한 면적이 크면 추정비례율의 상승폭이 크며 유형 A와 유형 B의 추정비례율 차이도 큰 것으로 분석됨

표 4-17 재개발임대주택 부지 공공기여 인정 시 사업성 변화 비교

(단위 : m², %, 세대)

구분	구역1			구역2			구역3		
	기존	A	B	기존	A	B	기존	A	B
순부담률	0.151	0.151	0.149	0.218	0.218	0.201	0.150	0.150	0.140
구역면적	59,465	59,465	59,465	60,892	60,892	60,892	47,821	47,821	47,821
택지면적(임대주택포함)	48,969	50,825	50,825	48,592	52,737	52,737	33,316	35,635	35,635
임대주택 전환 공원면적	-	1,856	1,856	-	4,145	4,145	-	2,318	2,318
용적률산정 연면적	101,211	105,348	105,285	121,040	132,178	129,865	78,949	84,708	83,859
용적률	226.4	226.2	226.1	268.4	268.4	263.7	249.6	249.6	247.1
건립세대수	1,017	1,059	1,057	1,279	1,399	1,375	805	859	853
일반분양 세대수	142	176	176	396	496	475	156	202	196
임대주택 세대수	174	182	182	220	240	237	138	146	146
추정비례율	92.85	94.92	94.82	98.67	110.11	106.98	107.3	114.7	113.0
기존 추정비례율과 차이	-	2.07	1.97	-	11.44	8.31	-	7.4	5.7

2) 공공의 편익 분석

- 공공은 매입해야 하는 재개발임대주택 부지를 기부채납으로 대체함에 따라 임대주택 매입에 따른 재정부담이 감소하는 반면, 확보하는 재개발임대주택 세대수는 증가함

표 4-18 재개발임대주택 부지 공공기여 인정 시 공공의 편익 비교

(단위 : m², 백만 원)

구분 유형	구역1			구역2			구역3		
	기존	A	B	기존	A	B	기존	A	B
임대주택 기부채납면적	-	1,856	1,856	-	4,145	4,145	-	2,318	2,318
임대주택 세대수 증가량	-	8	8	-	20	17	-	8	8
임대주택 매입가	26,736	22,489	22,527	25,979	19,950	19,889	17,033	11,838	11,912
매입가 기준과 차액	-	4,247	4,209	-	6,029	6,090	-	5,195	5,121

주 : 구역1 및 구역3의 유형 B의 임대주택 매입가가 유형 A보다 높은 이유는 임대주택 세대수가 동일하고, 개발 가능한 연면적에 산술적으로 공급면적 총합이 가장 가까운 값으로 세대수를 산정하는 과정에서 유형 B의 임대주택 공급면적이 유형 A보다 더 큰 값으로 설정되었기 때문임

4 4 시사점

- 택지면적 증가에 따른 사업성 개선 효과
 - 재개발임대주택을 공공기여로 인정하는 방안은 부지의 기부채납으로 용적률이 완화되지만 공동주택으로 개발할 수 있는 부지가 축소되지 않으므로 실질적인 연면적 증가가 가능하여 사업성이 개선됨
- 재개발임대주택 매입비 감소 및 추가 확보 가능
 - 공공은 효율성 및 공공성이 낮지만 순부담률 의무이행을 위해 계획된 공공시설을 재개발임대주택 부지로 전환하여 기부채납을 받음으로써 재개발임대주택 매입비용 부담을 감소하고 더 많은 수의 재개발임대주택을 확보할 수 있다는 장점을 가짐
 - 법적으로 허용된 용적률에 따라 개발이 되지만 기존 계획에 비해 건물연면적과 세대수가 증가하여 고밀화됨
- 제도 적용대상에 대한 제한적 운영 필요
 - 과도한 기부채납으로 사업성이 악화되고 효율성이 낮은 공공시설이 설치되는 구역으로 한정하여 적용해야 함

- 주거지정비사업의 합리적인 공공성을 확보하기 위해서는 첫째 공공성과 사업성의 균형을 유지하고, 둘째 적극적인 지원과 참여를 통한 공공의 역할을 강화하는 것을 원칙으로 할 필요가 있음
- 이 연구는 합리적인 공공성을 확보하기 위한 원칙에 대한 방안으로 첫째, 정비기반시설 설치비용 공공지원(이하 공공지원), 둘째 공공참여조합원, 셋째 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정을 제안함
- 모의실험을 통해 세 가지 제안방안의 실효성을 검토한 결과, 방안 적용 시 사업성의 개선효과가 나타남
- 공공지원 방안은 공공이 직접 비용을 지원해야 하므로 재원 마련을 위한 방안이 필요함. 한정된 재원하에서는 공공지원이 반드시 필요한 지역에 적용되어야 하므로 지원 대상지 선정을 위한 공정한 기준이 마련이 필요함
- 공공참여조합원 방안은 직접적인 비용을 투입하지 않지만 수입에서 감소가 발생함. 공공의 사업 참여 자체만으로 사업의 활성화에 직·간접적으로 큰 영향을 미침에 따라 주거지정비사업의 공공성 측면에서 수입 감소를 상쇄하는 효과를 나타낼 수 있음
- 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정방안은 공공지원 및 지출을 동반하지 않으며 기존 제도의 변경을 통해 사업성을 개선하고 조합의 부담을 줄이게 될 수 있음. 무분별한 제도 적용으로 반드시 필요한 공공시설이 확보되지 못하는 경우가 발생하지 않도록 신중한 적용이 필요함
- 제안한 방안을 실현하기 위해서는 제도적인 개선이 함께 수반되어야 함

표 4-19 합리적인 공공성 확보방안별 비교

	정비기반시설 설치비용의 공공지원	공공참여조합원	재개발임대주택 부지의 공공기여 인정
장점	- 공공지원에 따른 사업성 개선	- 사업성 개선 및 사업리스크 감소 - 행정절차 및 기간 단축으로 사업비 감소	- 연면적 및 일반분양주택 세대수 증가로 사업성 개선 - 공공임대주택 매입비용 감소 및 임대주택세대수 증가
단점	- 공공의 비용 부담 증가	- 사업성이 낮은 지역인 경우 공공 수입 감소 - 일반분양에 대한 세수 감소	- 연면적 및 세대수 증가에 따른 주거환경의 고밀화
기대효과	- 사업안정화	- 사업초기 견인차 역할 - 정체된 사업 추진에 따른 조속한 주거환경 개선 및 공공시설과 임대주택 확보	- 공공기여에 대한 저항 감소
적용가능 대상지	- 기반시설이 열악하여 주거환경정비가 시급한 지역 - 구역면적에 비해 기반시설 비율 높아 주민부담이 큰 지역	- 매입해야 할 국공유지를 보유하고 있는 구역	- 구역 및 주변 여건에 의해 공공시설 부지를 재개발임대주택 부지로 전환 가능 구역 - 임대주택 수요가 높은 지역

V 결론 및 정책제언

1 결론

2 정책제언

V 결론 및 정책제언

1 결론

1.1 주거지정비사업의 합리적인 공공성 확보를 위한 기본방향

- 주거지정비사업에서 합리적으로 공공성을 확보하기 위해서는 기존 방식의 공공기여에서 탈피하여 변화된 여건을 반영한 새로운 패러다임으로 전환될 필요가 있음
- 원활한 사업추진을 위한 합리적 공공기여
 - 공공부문이 강제적으로 부여하였던 기존의 공공기여 방식으로부터 정비사업을 원활하게 추진할 수 있는 합리적인 공공기여 방식으로 전환되어야 함
- 수혜자 중심의 유연적 공공기여
 - 지역의 특성 및 여건과 주민의 수요와 상관없이 제도에서 제한하고 있는 공공기여 시설과 방법 등을 경직적으로 운영하는 방식에서, 해당 공공기여 시설을 이용하는 수혜자의 수요와 지역 특성이 반영되는 유연적인 공공기여로 개선되어야 함
- 공공의 역할을 강화한 협력적 공공기여
 - 민간부문이 일방적으로 부담하였던 공공기여 방식에서 공공이 참여하고 지원함으로써 공공시설을 설치하고 주거환경을 개선하는 데 있어 공공의 역할을 강화하는 협력적인 공공기여를 도모해야 함

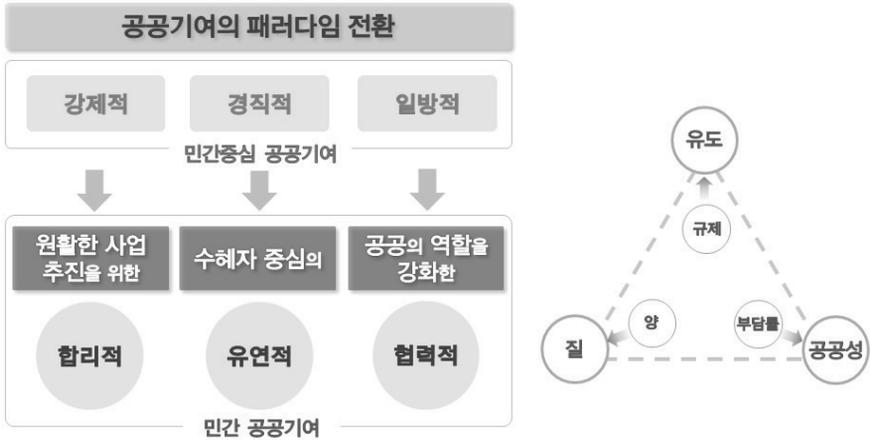


그림 5-1 주거지정비사업의 합리적인 공공성 확보를 위한 기본방향

1 2 주거지정비사업의 합리적인 공공성 확보방안

- 저성장시대의 도래라는 사회·경제적 여건 변화에 의해 주거지정비사업이 정체되고 공공시설과 재개발임대주택의 공급에 한계가 발생하게 됨. 따라서 현재 공공시설 및 재개발임대주택 확보체계의 문제점을 살펴보고, 주거지정비사업에서 공공성을 확보하여 지속적으로 공공시설과 재개발임대주택을 공급할 수 있는 방안을 마련하고자 하였음
- 주거지정비사업에서 공공시설을 확보하기 위한 관련제도 및 현황을 살펴보면, 공공시설을 설치하는 비용 부담에서 공공의 역할이 미비함. 또한 공공시설의 확보 기준이 구역의 여건을 반영하지 않고 강제적이고 경직적으로 운영되어 사업을 정체시키는 요인으로 작용함. 특히 도로와 공원 위주의 공공시설이 획일적으로 확보되거나 공공성이 고려되지 않고 양적으로만 확보되는 등 여러 가지 문제점이 발생함

- 공공기여에 대한 인센티브를 제공하는 관련법이 이원화되어 있어 법을 적용하는데 혼란이 생김. 경우에 따라서는 기부채납에 대한 정당한 인센티브가 제공되지 않고 오히려 획일적인 공공시설의 확보를 유도하고 있음
- 주택재개발사업 추진 시 원주민의 주거안정을 위해 재개발임대주택을 의무적으로 확보해야 하는데, 재개발임대주택에 대한 매입가격이 낮게 산정되고 매매계약시점이 늦으며 공급면적이 소형화되어 실거주민의 수요를 반영하지 못하는 등 여러 가지 쟁점사항이 있음
- 이 연구에서 주거지정비사업의 공공성은 사업주체, 절차, 내용, 수혜대상 차원으로 확장함
 - 주거지정비사업의 공공성은 조합과 공공이 함께 사업시행 주체자로서 역할을 하며, 개방적이고 투명한 절차를 통해 추진되고, 지역특성이 반영된 계획을 실현함으로써 구역 및 지역주민의 삶의 질을 향상하는 것으로 볼 수 있음
- 정비사업을 통해 공공시설과 재개발임대주택이 지속가능하게 공급될 수 있도록 공공성과 사업성의 균형을 유지하고 공공의 역할을 강화하는 것을 원칙으로 할 필요가 있음
- 이 연구는 지속적인 공공시설을 확보하기 위한 공공의 역할 강화 방안으로 정비기반시설 설치비용의 공공지원방안과 공공참여조합원 제도를 제안함. 또한 저성장시대의 합리적인 기부채납방식의 개선 방안으로 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정방안을 제안함. 제안한 방안별로 사업성을 추정하는 모의실험을 통해 실현가능성과 한계를 검토함

- 정비기반시설 설치비용에 대한 공공지원은 사업추진을 위한 촉진책으로 활용될 수 있음. 공공의 재정적인 제한으로 인해 전체 정비사업구역에 적용할 수 없어 공공지원이 꼭 필요한 구역으로 한정하여 적용할 필요가 있음
 - 공공조합원제도는 공공이 조합원으로서 직접 사업에 참여하는 방안으로 구역 내 국공유지를 보유한 구역에 적용 가능함. 국공유지에 대한 매수비용이 추가적으로 소요되지 않아 사업 리스크를 감소시키고 사업추진의 동력을 제공하여 사업성을 향상시킬 수 있음. 다만 사업성이 매우 낮은 구역은 공공이 조합원으로서 참여가 어렵고 참여하더라도 실효성은 낮음
 - 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정방안은 효용성이 낮은 공공시설 부지를 재개발임대주택 부지로 대체하는 방안임. 택지면적 증가에 따른 사업성 개선 효과가 나타나며 공공은 재개발임대주택을 추가적으로 확보할 수 있음. 다만, 과도한 기부채납으로 인해 사업성이 악화되고 효용성이 낮은 공공시설이 설치되는 구역에 한정하여 적용해야 함
- 제안방안의 실현을 위해서는 몇 가지 제도적인 개선이 필요함. 정비기반시설 설치비용의 공공지원을 위해서는 현행 도정법상 규정을 개선하여야 하며, 무엇보다 비용을 부담하기 위하여 재원확대방안이 마련되어야 함. 공공참여조합원제도는 제도신설에 따른 사업시행자, 관리처분 등에서 법 개정이 필요함. 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정 방안은 공공기여 대상에 대한 확대와 적용방식, 적용대상지 기준 정립 등에 대한 제도적 기준마련이 필요함

2 정책제언

2.1 관련 제도 개선

- 1) 정비기반시설 설치를 위한 공공지원방안 마련
 - 정비기반시설 설치비용 부담의 공공지원
 - 도정법 제60조(비용부담의 원칙) 제2항은 특정사항에 대해 시장·군수가 설치비용을 부담하는 것을, 같은 법 제63조(보조 및 용자)는 국가 또는 지방자치단체장이 정비사업에 소요되는 비용의 일부에 대해 보조·용자·용자 알선하는 것을 임의규정으로 명시함
 - 제도상으로는 공공이 정비기반시설 설치비용에 대해 부담하는 것이 가능하지만 의무사항은 아님
 - 기반시설이 열악하여 주거환경의 정비가 시급하지만 사업성이 낮아 공공의 지원이 필요한 지역에 한하여 사업시행자와 함께 국가와 시장·군수가 공동으로 부담하도록 해야 함. 공공지원이 필요한 구역요건은 조례에서 구체적으로 결정하도록 함
 - 현실적인 공공지원이 되기 위해서는 설치비용의 지원보다 사업시행자가 정비기반시설을 설치할 시 설치비용에 대한 인센티브를 부여하는 방안도 필요함
 - 공공 지원시설의 확대
 - 현재 임의규정으로 제시된 공공이 부담하는 시설은 도정법 시행령 제58조와 제60조에 의하면 임시수용시설 이외에는 정비기반시설로 제한되어 있음
 - 건축물을 포함한 시설에 대해 공공기여로 인정하여 인센티브를 부여하지만, 건축물 기부채납보다 공공지원이 더욱 합리적인 경우가 발생할 수 있으므로 공공의 시설설치 비용부담으로 확대가 필요함

표 5-1 정비기반시설 설치비용 부담 관련 제도

관련제도	내용												
도정법 제60조 (비용부담의 원칙)	<p>① 정비사업비는 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 사업시행자가 부담한다.</p> <p>② 시장·군수는 시장·군수가 아닌 사업시행자가 시행하는 정비사업의 정비계획에 따라 설치되는 도시·군계획시설 중 대통령령으로 정하는 주요 정비기반시설, 공동이용시설 및 제36조의 규정에 의한 임시수용시설(이하 "임시수용시설"이라 한다)에 대하여는 그 건설에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다.</p>												
도정법 제63조 (보조 및 용자)	<p>③ 국가 또는 지방자치단체는 시장·군수가 아닌 사업시행자가 시행하는 정비사업에 소요되는 비용의 일부를 보조 또는 용자하거나 용자를 알선할 수 있다.</p>												
시행령 제58조 (주요 정비기반시설)	<p>법 제60조제2항에서 "대통령령이 정하는 주요 정비기반시설 및 제36조의 규정에 의한 임시수용시설"이라 함은 다음 각 호의 시설을 말한다.</p> <table border="0"> <tr> <td>1. 도로</td> <td>2. 상·하수도</td> <td>3. 공원</td> </tr> <tr> <td>4. 공용주차장</td> <td>5. 공동구</td> <td>6. 녹지</td> </tr> <tr> <td>7. 하천</td> <td>8. 공공공지</td> <td>9. 광장</td> </tr> <tr> <td>10. 임시수용시설</td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	1. 도로	2. 상·하수도	3. 공원	4. 공용주차장	5. 공동구	6. 녹지	7. 하천	8. 공공공지	9. 광장	10. 임시수용시설		
1. 도로	2. 상·하수도	3. 공원											
4. 공용주차장	5. 공동구	6. 녹지											
7. 하천	8. 공공공지	9. 광장											
10. 임시수용시설													
시행령 제60조 (보조 및 용자 등)	<p>③ 법 제63조제3항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 보조할 수 있는 금액은 기초조사비, 정비기반시설 및 임시수용시설의 사업비, 조합 운영경비의 각 50퍼센트 이내로 한다.</p> <p>④ 법 제63조제3항에 따라 국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 사항에 필요한 비용의 각 80퍼센트 이내에서 용자하거나 용자를 알선할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기초조사비 2. 정비기반시설 및 임시수용시설의 사업비 3. 세입자 보상비 4. 주민 이주비 5. 그 밖에 시·도 조례로 정하는 사항(지방자치단체가 용자하거나 용자를 알선하는 경우만 해당한다) 												
조례 제38조 (정비기반시설 설치비용의 지원 등)	<p>① 시장은 법 제60조제2항 및 영 제58조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정비기반시설의 설치비용의 전부 또는 일부를 구청장에게 지원할 수 있다. (이하 생략)</p> <p>② 법 제63조에 따라 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우의 정비사업으로 인한 정비기반시설의 설치비용의 일부를 사업시행자에게 보조할 수 있다. (이하 생략)</p>												

- 확대할 필요가 있는 시설은 서울시 도정조례 제38조(정비기반시설 설치비용의 지원 등)에서 구체적인 사항을 결정하도록 함
- 도시·주거환경정비기금(이하 정비기금)의 재원확대
- 도정법 제82조(정비기금 설치) 및 시행령 제71조, 도정조례 제60조는 정비기금 재원 항목과 정비기금으로 적립되는 비율, 정비기금 사용처에 대해 제시함

- 정비기금의 재원에는 재산세·국공유지매각대금·개발부담금·재건축부담금의 일부와 도정법 제30조의3에 의한 소형주택의 임대보증금 및 임대료가 해당함
- 이들 재원에 의하여 확보된 정비기금은 도정기본계획 수립을 비롯하여 추진위 운영자금 대여, 설계비 등 용역비, 주거환경관리사업 주민공동체 조직운영비, 임대주택 건설·관리, 주택개량 지원 등 여러 분야에서 사용되고 있음
- 도정법은 정비기반시설 설치비용의 공공 부담을 제시하고 있는 반면, 정비기금 사용처에는 공공의 정비기반시설 설치비용 부담에 대한 사용 근거를 제시하지 않으므로 이에 대한 개선이 필요함
 - 정비기금 사용처를 제시한 도정법 제82조 제3항 또는 서울시 도정조례 제60조 제3항에 공공시설등 설치비용 지원을 추가하여 공공의 지원에 대한 근거를 마련해야 함

표 5-2 정비기금 관련 제도 및 조항

관련제도	내용
도정법 제82조 (도시·주거환경정비기금의 설치 등)	<p>① 제3조에 따라 기본계획을 수립하거나 승인하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장은 정비사업의 원활한 수행을 위하여 도시·주거환경정비금(이하 “정비기금”이라 한다)을 설치하여야 한다.</p> <p>② 정비기금은 다음 각 호의 1의 금액을 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「지방세법」 제112조(같은 조 제1항 제1호는 제외한다)에 따라 부과·징수되는 재산세 중 대통령령이 정하는 일정률 이상의 금액 2. 제62조의 규정에 의한 부담금 및 정비사업으로 발생한 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금 중 지방자치단체의 귀속분의 일부 2의2. 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 의한 재건축부담금 중 동법 제4조제3항 및 제4항에 의한 지방자치단체 귀속분 3. 제66조의 규정에 의한 정비구역(주택재건축구역을 제외한다)안의 국·공유지 매각대금 중 대통령령이 정하는 일정률 이상의 금액 4. 제30조의3제3항에 따라 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장에게 공급된 소형주택의 임대보증금 및 임대료 5. 그 밖에 시·도 조례가 정하는 재원 <p>③ 정비기금은 다음 각 호의 어느 하나의 용도 이외의 목적으로 사용하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 이 법에 의한 정비사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사항 <ol style="list-style-type: none"> 가. 기본계획의 수립 나. 안전진단 및 정비계획의 수립 다. 추진위원회의 운영자금 대여 라. 그 밖에 이 법과 시·도 조례로 정하는 사항

표 계속 정비기금 관련 제도 및 조항

관련제도	내용
	2. 임대주택의 건설·관리 3. 임차인 주거안정 지원 4. 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 의한 재건축부담금의 부과·징수 5. 주택개량 지원 ④ 정비기금의 관리·운영과 개발부담금의 지방자치단체 귀속분 중 정비기금으로 적립되는 비율 등에 관하여 필요한 사항은 시·도 조례로 정한다
시행령 제71조 (도시·주거환경 정비기금)	① 법 제82조제2항 제1호에서 “대통령령이 정하는 일정률”이라 함은 10퍼센트를 말한다. 다만, 당해 지방자치단체의 조례가 10퍼센트 이상의 범위 안에서 달리 정하는 경우에는 그 비율을 말한다. ② 법 제82조제2항 제3호에서 “대통령령이 정하는 일정률”이라 함은 국유지의 경우에는 20퍼센트, 공유지의 경우에는 30퍼센트를 말한다. 다만, 국유지의 경우에는 「국유재산법」 제2조제11호에 따른 중앙관서의 장과 협의하여야 한다.
서울시 도정 조례 제60조 (도시·주거환경 정비기금의 운용 및 비율 등)	① 법 제82조제1항 및 제4항에 따른 도시·주거환경정비기금(이하 “정비기금”이라 한다)은 서울특별시주택사업특별회계에 포함하여 운용·관리한다. ② 법 제82조와 영 제71조제1항에 따른 기금의 재원 중 정비기금으로 적립되는 비율은 다음 각 호와 같다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 정비구역 안의 공유지 매각대금의 100분의 30 2. 개발부담금 중 지방자치단체 귀속분의 100분의 50 3. 「지방세법」 제112조(같은 조 제1항 제1호는 제외한다)에 따른 재산세 징수 총액의 100분의 10 ③ 법 제82조제3항 제1호 라목에 따라 “시·도 조례로 정하는 사항”이란 다음 각 호와 같다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 조합설립추진위원회·조합의 운영경비, 설계비 등 용역비, 세입자 대책비, 조합원 이주비 2. 주거환경관리사업구역의 주택개량 및 신축비용, 가로주택정비사업의 건축 공사비 3. 주거환경관리사업 주민공동체 활성화를 위한 조직 운영비 및 사업비 4. 추진위원회 사용비용 보조금

- 정비기금에서 공공시설등 설치비용을 부담하기 위해서는 정비기금의 재원 확대가 필요함
 - 이를 위해서는 정비사업에 의해 발생하는 국세 및 지방세에 대한 정밀한 검토를 통해 안정적인 재원 마련이 필요함
 - 국토계획법 시행령 제46조 제1항의 개정을 통해 기부채납 방식에서 토지 및 건물 이외에도 현금도 가능하게 하여 재원을 마련할 필요가 있음
 - 기부채납 현금화는 불필요하게 제공되는 공공기여를 방지하기 위한 방안으로도 유용함⁵⁸

표 5-3 정비기금 확보 내역 및 사용처

정비사업에서 얻어지는 공공의 수입	정비기금 확보	정비기금 사용처
세금 국세	종합부동산세 - 농어촌특별세 - 소득세(양도소득세)- 법인세 -	- 기본계획의 수립 - 안전진단 및 정비계획의 수립 - 추진위원회의 운영자금 대여 - 조합설립추진위원회·조합의 운영경비, 설계비 등 용역비, 세입자 대책비, 조합원 이주비
지방세	재산세 재산세 징수 총액의 10% 주민세 - 취득세 - 등록세 - 교육세 -	- 주거환경관리사업구역의 주택 개량 및 신축비용, 가로주택정비사업의 건축 공사비 - 주거환경관리사업 주민공동체 활성화에 위한 조직 운영비 및 사업비
국공유지 매각	공유지 매각대금의 30%, 국유지 20%	사업비
부담 개발금 부담금	도시환경정비사업 개발부담금 중 지방자치단체 귀속분의 50%	- 추진위원회 사용비용 보조금 - 임대주택의 건설·관리
재건축 부담금	주택재건축사업 특별시 20%, 자치구 30% 정비기금, 재축특별회계, 국민주택특별회계의 재원으로 귀속	- 임차인 주거안정 지원 - 재건축부담금의 부과·징수 - 주택개량 지원
임대주택의 임대보증금 및 임대료	재개발임대주택 - 소형주택 임대보증금 및 임대료 (법제30조3)	
기타	이자수입 -	

주 : 정비기금 확보 및 사용 관련 규정 - 도정법 제82조, 시행령 제71조, 서울시 도정조례 제60조

2) 공공참여조합원제도의 신설

- 정비구역 내에 토지를 소유한 국가나 지자체, 공사 등이 정비사업에 조합원(공공참여조합원)으로 참여하여 정비사업에서 공공의 역할을 강화하고 정비사업이 원활히 추진될 수 있도록 유도함
- 공공참여조합원제도를 신설하기 위해서는 도정법 제19조(조합원의 자격 등)에서 시장·군수가 아닌 사업시행자가 시행하는 정비사업에 국공유지를 소유한 국가, 지방자치단체, 공공기관 등이 조합원으로 참여할 수 있도록 함

58 국토계획법 제42조의2 제2항 제13호는 계획구역 안의 기반시설이 충분할 때 법·조례에서 정하는 지역에 기반시설을 설치하거나 설치비용을 부담하는 것이 가능하도록 규정함

- 서울시는 직접 참여하는 방안 이외에도 SH공사가 조합원으로 대행할 수 있는 방안도 고려할 필요가 있음
- 도정법 제48조(관리처분계획의 인가 등)에서 공공참여조합원인 토지등소유자에게는 권리가액만큼 국민주택규모 미만의 다수의 주택을 공급할 수 있도록 함
 - 공공참여조합원이 공급받은 주택은 책임분양 혹은 임대주택으로 활용하도록 함
- 국토교통부 및 서울시가 공동으로 도정법을 개정하기 위한 노력을 기울일 필요가 있음. 또한 서울시는 공공참여조합원 제도에 대한 세부기준을 마련하고 1~2개 정비구역을 대상으로 시범사업을 추진하여 운영방안을 확립함

표 5-4 공공참여조합원 신설 시 개정 대상 제도 및 조항

관련제도	내용
도정법 제19조 (조합원의 자격 등)	① 정비사업(시장·군수 또는 주택공사등이 시행하는 정비사업을 제외한다)의 조합원은 토지등소유자(주택재건축사업과 가로주택정비사업의 경우에는 주택재건축사업과 가로주택정비사업에 각각 동의한 자만 해당한다)로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 수인을 대표하는 1인을 조합원으로 본다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 토지 또는 건축물의 소유권과 지상권이 수인의 공유에 속하는 때 2. 수인의 토지등소유자가 1세대에 속하는 때(이 경우 동일한 세대별 주민등록표 상에 등재되어 있지 아니한 배우자 및 미혼인 20세 미만의 직계비속은 1세대로 보며, 1세대로 구성된 수인의 토지등소유자가 조합설립인가 후 세대를 분리하여 동일한 세대에 속하지 아니하는 때에도 이혼 및 20세 이상 자녀의 분가를 제외하고는 1세대로 본다) 3. 조합설립인가 후 1인의 토지등소유자로부터 토지 또는 건축물의 소유권이나 지상권을 양수하여 수인이 소유하게 된 때 (이하 생략)
제48조 (관리처분계획의 인가 등)	② 제1항에 따른 관리처분계획의 내용은 다음 각 호의 기준에 따른다. <ol style="list-style-type: none"> 6. 1세대 또는 1인이 하나 이상의 주택 또는 토지를 소유한 경우 1주택을 공급하고, 같은 세대에 속하지 아니하는 2인 이상이 1주택 또는 1토지를 공유한 경우에는 1주택만 공급한다. 7. 제6호에도 불구하고 다음 각 목의 경우에는 각 목의 방법에 따라 주택을 공급할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 2인 이상이 1토지를 공유한 경우로서 시·도 조례로 주택공급에 관하여 따로 정하고 있는 경우에는 시·도 조례로 정하는 바에 따라 주택을 공급할 수 있다. 나. 다음 어느 하나에 해당하는 토지등소유자에게는 소유한 주택 수만큼 공급할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 1) 「수도권정비계획법」 제6조제1항 제1호에 따른 과밀억제권역에 위치하지 아니한 주택재건축사업의 토지등소유자 2) 근로자(공무원인 근로자를 포함한다) 숙소, 기숙사 용도로 주택을 소유하고 있는 토지등소유자 3) 국가, 지방자치단체 및 주택공사등

- 3) 재개발임대주택 부지의 공공기여 인정을 위한 제도 개선
- 공공기여 인정범위의 확대
 - 국토계획법 시행령 제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용) 및 서울시 도시조례 제19조 제2항에서 명시하고 있는 공공기여 인정범위를 확장함
 - 공공시설등으로 한정하고 있는 기부채납 부지 및 시설의 종류에 재개발임대주택 부지 등을 추가함
 - 기존의 생활밀착형 가로가 철거되고 단지 내는 주민공동이용시설을 갖추어 폐쇄적인 아파트단지로 개발되면서 주변의 가로환경이 황폐화됨. 아파트단지의 폐쇄성 완화 및 아파트단지변의 가로활성화를 위해 단지 내 주민공동이용시설, 가로변 생활편의시설 등이 공공기여 대상으로 포함될 필요가 있음

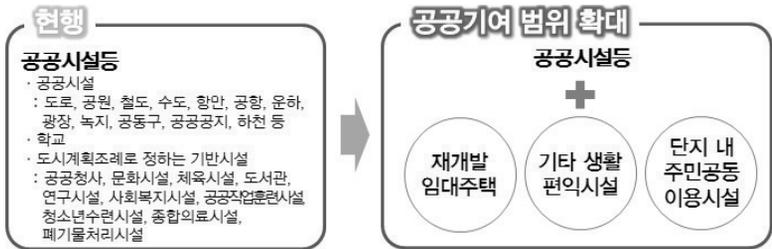


그림 5-2 공공기여 범위 확대 사항

- 공공기여 시설 설치기준 개선
 - 서울시 도시조례 제19조 제2항의 공공기여시설에 대해 공공청사, 문화시설, 체육시설 등을 열거하여 제시하는 방식에서 주변여건과 주민의견이 반영되는 유연한 적용이 가능한 방식으로 전환할 필요가 있음
 - 조례는 생활권계획에 근거하여 시설을 결정하도록 제시하고 자치구는 조례를 근거로 심의위원회의 판단하에 구역특성에 따라 유연하게 시설을 설치하도록 함⁵⁹

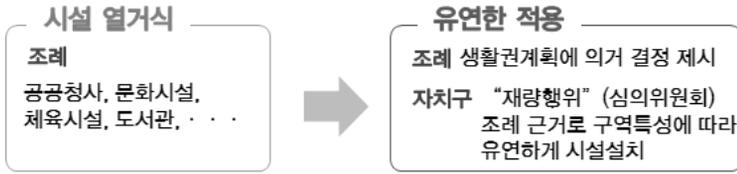


그림 5-3 공공기여시설의 설치기준 개선(안)

- 이원화된 법률의 통합
 - 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 방지할 필요가 있음
- 임대주택의 규모 및 건설비율의 지자체 위임
 - 현행 도정법 제4조의2에서 정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율을 고시하고 있는데 주택규모 및 건설비율의 결정권한을 중앙정부에서 지방으로 이양하여 지자체 여건에 맞는 주택의 규모 및 건설비율 정하도록 유도할 필요가 있음

표 5-5 제도개선사항

구분	세부내용	관련 제도	개선 사항
정비기반시설 설치비용 공공지원	공공의 정비기반 시설 설치비용 부담	도정법 제60조(비용부담의 원칙) 제2항 도정법 제63조(보조 및 용자)	공공 지원에 대한 임의규정을 의무규정으로 개정
	공공이 부담하는 시설 종류 확대	도정법 시행령 제58조(주요정비기 반시설), 제60조(보조 및 용자) 도정조례 제38조(정비기반시설 설 치비용의 지원)	정비기반시설 및 임시수용시 설 이외의 시설(공공시설등) 로 확대
	정비기금의 재원 확대	도정법 제82조(정비기금 설치) 도정조례 제60조(정비기금의 운용 및 비율 등) 국토계획법 시행령 제46조(도시지 역 내 지구단위계획구역에서의 건 폐율 등의 완화적용) 제1항	정비기금 확보 사항 추가 정비기금 사용처에 공공시설 등 설치비용 지원 추가 기부채납방식에서 현금화 추 가

59

시설 결정 시 제시되는 기준은 예를 들어 생활권계획 및 상위계획 등에 의한 시설을 1순위로, 생활권 내 주민을 위한 생활편의서비스를 향상시킬 수 있는 시설을 2순위로 할 수 있음

표 계속 제도개선사항

구분	세부내용	관련 제도	개선 사항
공공참여조합원 제도 도입	조합원자격 확대	도정법 제19조(조합원의 자격 등) 개정	국공유지를 소유한 국가, 지방자치단체, 공공기관이 조합원으로 참여 가능
	공공참여조합원에 대한 주택공급 및 분양대상 결정, 주택의 활용방안	도정법 제48조(관리처분계획의 인가 등) 제2항	공공참여조합원에 대해서는 다수의 주택공급 국민주택규모 미만 주택 분양 책임 분양 또는 임대주택으로 활용
재개발임대주택 부지의 공공기여 인정	공공기여 인정범위의 확대 및 공공기여 시설 설치기준 개선	국토계획법 시행령 제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건물 등의 완화적용) 도시조례 제19조 제2항	기부채납부지 및 시설 종류의 확대 시설결정의 유연한 적용이 가능하도록 기준 제시
	공공기여 기준의 통합	국토계획법 제52조(지구단위계획의 내용) 제3항(도정법 제4조 준용) 국토계획법 제78조(옹도지역에서의 용적률) 제4항, 시행령 제85조 제8항	용적률 완화 규정 통합
	임대주택의 규모 및 건설비율의 지자체 위임	도정법 제4조의2(주택의 규모 및 건설 비율)	주택규모 및 건설비율의 결정 권한을 중앙정부에서 지방으로 이양

2.2 운영지침 개선

1) 정비계획 수립지침

- 국토교통부 훈령으로 제시된 정비계획 수립지침은 정비계획의 수립에 관하여 세부 작성기준을 정하고 있으며 세부 내용에 대한 실질적으로 적용해야 할 법적 기준을 제시하고 있는 것은 아님
- 서울시에서 추진하는 주거지정비사업의 정비계획 수립 시 반영해야 할 다양한 법·제도의 기준을 제시하는 전체 통합지침 마련은 관련 관리부서가 많기 때문에 현실적으로 어려우므로, 사안별, 사업별로 방침을 기술한 지침을 마련 및 운영할 필요가 있음
- 한편 정비사업 추진과 관련하여 법적상한용적률 적용, 공공관리제 운영 등 여러 가지 사항에서 국토교통부와 서울시의 입장차이가 발생하여 정비사업 추진에 혼란이 발생하고 있음

- 사업추진에 혼란을 방지하고 합리적인 운영을 위해서는 중앙정부와 지자체 간 업무분장이 필요하며, 특히 법에서는 원칙을 제시하고 유연한 적용이 가능하게 세부내용은 조례에서 제시하도록 일임하여 지자체 권한을 강화할 필요가 있음
- 2) 공공기여 관련지침 개선사항
- 일원화된 공공기여 관련 지침 마련 필요
 - 공공기여에 대하여 공공시설 확보 기준 및 용적률 완화 운영 내용이 분리됨에 따라 통합된 지침이 필요함
 - 현재 공공시설 부담률은 공동주택건설관련 용도지역관리 등 업무처리지침 등에서, 완화 사항은 공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준에서 제시하고 있음
 - 공공기여의 다양화 방안 필요
 - 공공기여 관련 지침에서는 공공시설 부담과 공공시설 종류에서 구역 여건에 적합하도록 기부채납 방식을 부지, 시설, 기금 등으로 다양화할 수 있도록 개선이 바람직함
 - 사업성을 고려한 공공기여로 개선
 - 공공시설 부담률 기준의 경직된 적용으로 상한용적률 달성 여부와 상관없이 기부채납하며, 사업성 악화에 따라 사업이 추진되지 못하는 구역에 대해서는 공공기여 부담에 대한 조정이 필요함
 - 주거지 정비사업의 기부채납체계 개선
 - 기준용적률을 법적상한용적률보다 매우 낮게 설정하고 기부채납에 의하여 법적상한용적률까지 도달하게 하며 기부채납 비율에도 획일적으로 최소 기준을 부여함에 따라, 공공성이 낮은 공공시설 설치, 과도한 공공시설 확보에 따른 사업성 악화 등 문제가 발생함

- 기부채납 제도는 주거지정비사업의 공공시설 확보, 용적률체계, 사업성 등과 관련된 사항이므로 개선을 위하여 신중한 접근이 요구됨
 - 단기적으로는 비합리적인 운영사항을 개선하는 한편, 중기적으로는 공공기여 대상 확대 등의 개선이 필요하며 장기적으로는 용적률체계와 연계하여 제도 전체적인 개선이 필요함
- 3) 재개발임대주택 관련 개선사항
- 인수가격
 - 재개발임대주택 건축비 기준과 실제 공사비와의 큰 차이를 개선하고 인수를 현실화할 필요가 있음
 - 건축비 산정은 국토교통부 표준건축비를 적용하는데, 이는 2008년에 제시되어 현재까지 사용되고 있음. 물가상승률이 전혀 반영되지 않고 있어 현실화가 시급함
 - 정비사업에서 분양주택과 임대주택 공사비를 동일하게 지출하였다면 임대주택 건축비도 기본형 건축비를 적용하는 것을 고려할 필요가 있음
 - 매매계약 및 대금 지급 시점
 - 매매계약 시점을 골조공사가 전체 층수의 1/2이 완료된 건축공정 20% 이상인 시점으로 하고 있음. 그러나 착공한 사업은 매매계약시점을 이보다 앞당겨 사업비의 안정적인 유입을 유도할 필요가 있음
 - 매매대금 역시 계약금, 중도금 4회, 잔금 2회로 총 7회에 걸쳐 구분하여 지급하고 있는데 계약 시 이에 대한 조정 가능성을 협의할 수 있도록 하여 민간의 사업비 조달에 도움을 주는 것이 바람직함

참고문헌

참고문헌

〈학술 문헌〉

- 강제진, 2007, “서울시 주거지종류별 주택재개발사업의 추진에 미치는 영향 요인 연구”, 서울시립대 석사학위 논문
- 강원배, 2007, “정비계획 용적률 인센티브제도의 운영실태 분석과 개선방안에 관한 연구 : 부산광역시 정비구역을 대상으로”, 부산대학교 석사학위논문
- 권영덕, 2003, 「기성시가지내 정비사업의 공공시설 확보방안 연구 : 주택재개발사업을 중심으로」, 서울시정개발연구원
- 김동욱, 2006, “기성시가지 정비시기반시설확보를 위한 공공기여유형별 인센티브제도 개선연구”, 서울시립대 석사학위논문
- 김성희, 2008, “공공규제 및 인센티브 정책이 주택재개발사업의 경제성에 미치는 영향”, 서울대학교 박사학위논문
- 김성희·안건혁·심교언, 2010, “기부채납에 따른 인센티브제도의 실효성 분석-주택재개발사업의 사업성을 중심으로”, 한국도시설계학회지 제11권 제2호, pp45~62
- 김태엽·신중진, 2008, “서울시 주택재개발사업의 공공기여 과제 및 개선방향 연구”, 대한건축학회논문집-계획계24(6), pp243~252
- 박순천, 2011, “정비계획에서 용적률 인센티브 제도의 개선방안에 관한 연구 : 서울시 사례를 중심으로”, 한양대학교 석사학위논문
- 박진수·김기수, 2013, “공공성 측면에서 본 현행 도시재생정책 및 제도에 관한 비판적 고찰”, 한국도시설계학회지, Vol.14 No.2, pp35~52
- 서울특별시 도시계획국 지구단위계획과 도시계획상임기획단, 2012.10, 「기부채납과 연계한 공공시설의 공공성 확보방안에 관한 연구 - 공공기여 원칙 정립을 위한 제도개선 연구-」
- 송재선·김철홍·장재영, 2010, “기부채납에 의해 설치되는 공공시설 계획의 최적입지 유도방안”, 한국도시설계학회지11(2), pp137~150
- 송현영, 2001, “주택사업 관련 기부채납의 실태와 문제점”, 주택포럼, Vol.2001 No.2, pp1~47
- 양승길, 2008, “서울시 주택재개발사업으로 공급된 어린이공원의 입지특성에 관한 연구”, 서울시립대학교 석사학위논문
- 염철호·조준배·심경미, 2008, 「건축·도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초 연구」, 건축도시공간연구소

- 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 사업 시 기반시설 공급이 조합원 편익에 미치는 영향에 관한 연구”, 국토계획 46(4), pp93~103
- 이병룡·남진, 2013, “서울시 주택재개발사업에서 기부채납방식에 의한 용적률 인센티브의 적정성 평가”, 서울도시연구 14(4), 2013.12, pp61~76
- 이승주, 도정법 개정(안) 발표 자료, 국회 도시재생선진화포럼, 2010
- 이인성·유나경, 2010, “도시재생사업과 관련된 현행 인센티브 제도의 분석”, 한국도시설계학회지 제 11권 제4호, pp161~172
- 이주형·서의권, 2009, “공공성 확보를 위한 도시재생사업에서 공공의 역할”, 국토연구 제61권, pp141~159
- 장재영, 2004, “기부채납에 의한 인센티브제도 운영의 합리성 제고를 위한 연구 : 서울시 도시관리계획을 중심으로”, 서울시립대학교 박사학위논문
- 장재영, 2007, “기부채납에 따른 서울시 인센티브제도 운영상의 공공성 제고를 위한 연구”, 대학국토·도시계획학회지 국토계획 제42권 제5호, pp145~160
- 조기태, 2013, “주택재건축사업의 기부채납 개선방안에 관한 연구 : 서울특별시 강남·강동구 아파트재건축사업의 공원을 중심으로”, 수원대학교 대학원 박사학위논문
- 조기태·김철홍, 2012, “주택재건축사업의 기부채납 제도에 관한 연구-서울특별시의 아파트재건축사업을 중심으로”, 토지공법연구, Vol.59 No.-, pp161~183
- 최승원, 1995, “도시재개발의 공공성과 거주자 보호”, 부동산법학 제3호, pp209~249

〈서울시 관련 기준〉

- 서울특별시 균형발전추진본부, 2007, 도시재정비위원회 심의기준
- 서울특별시 도시계획국, 2007, 공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침, 행정2부시장 방침 제(143)호
- 서울특별시 도시계획국, 2008, 공동주택 건립관련 용도지역 관리 등 업무처리지침 개정, 행정2부시장 방침 제(473)호
- 서울특별시 도시계획국, 2008, 기부채납하는 공공시설의 합리적 설치방안
- 서울특별시 도시계획국, 2011, 공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준
- 서울특별시, 2004, 2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획
- 서울특별시, 2010, - 정비기반시설 무상양도 관련 - 대법원 판결 등에 따른 처리방향

서울특별시, 2011, 주택재개발사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비용 기준, 서울특별시 고시 제 2011-178호

서울특별시, 2013, 서울특별시 건축위원회 공동주택 심의기준

〈정비사업 관련 결정 고시〉

금호 제15주택재개발정비구역지정(변경) 결정(경미한 변경), 2012.12.13., 서울특별시 성동구 고시 제2012-142호

금호 제16주택재개발정비구역지정(변경) 및 지형도면 고시, 2012.7.26., 서울특별시 고시 제 2012-200호

금호 제23 주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 고시, 2010.7.15., 서울특별시 고시 제2010-261호

녹번 제1주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 고시, 2011.2.7., 서울특별시 고시 제2011-38호

대흥 제2주택재개발정비구역 변경결정 및 지형도면 승인고시, 2012.01.12., 서울특별시 마포구 고시 제2012-11호

대흥 제3주택재개발구역 변경지정(경미한 변경) 및 지형도면 작성고시, 2011.5.19., 서울특별시 마포구 고시 제2011-37호

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

동선 제2주택재개발정비구역 변경(정정)지정 및 지형도면 작성, 2011.6.2., 서울특별시 성북구 고시 제2011-38호

동소문 제2주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 승인 고시, 2011.11.10., 서울특별시 고시 제 2011-336 호

마포구 연남동 서울휴먼타운 제1종지구단위계획구역 및 계획 결정, 2011.10.20., 서울특별시 고시 제 2011-314호

만리 제1주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 고시, 2009.12.31., 서울특별시 고시 제2009-542호

면목 제3-1주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 작성, 2010.5.27., 서울특별시 고시 제 2010-191호

미아 제3주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 작성, 2010.5.20., 서울특별시 고시 제2010-183호

미아 제4구역 주택재개발 정비사업시행(변경)인가 고시, 2013.7.26., 서울특별시 강북구 고시 제2013-180호

미아 제11주택재개발정비구역 결정 및 지형도면 승인고시, 2010.12.30., 서울특별시 고시 제 2010-490호

보문 제3구역 주택재개발 사업시행변경인가, 2012.3.29., 서울특별시 성북구 고시 제2012-42호

보문 제5주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 고시, 2010.6.10., 서울특별시 고시 제2010-212호

봉천 제13주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 작성, 2009.12.24., 서울특별시 고시 제2009-537호

봉천 제4-1-2주택재개발정비사업 정비구역 지정 및 정비계획 변경(안)공람공고, 2011.5.6., 서울특별시 관악구 공고 제2011-512호

봉천 제4-1-3주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 고시, 2011.2.24., 서울특별시 고시 제2011-58호

봉천 제12-2주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 고시, 2014.1.23., 서울특별시 관악구 고시 제2014-7호

봉천 제13주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 작성 정정, 2010.2.4., 서울특별시 고시 제2010-26호

삼선 제5주택재개발구역지정 및 지형도면 작성, 2009.6.4., 서울특별시 고시 제2009-214호

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

상수 제2주택재개발정비구역 변경 결정, 2010.9.9., 서울특별시 고시 제2010-319호

성북 제2주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 고시, 2011.8.18., 서울특별시 고시 제2011-237호

성수전략정비구역 제1종지구단위계획 결정(변경) 및 주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 고시, 2011.2.17., 서울특별시 고시 제2011-50호

신당 제8주택재개발정비구역 변경 지정 및 지형도면 고시, 2010.3.18., 서울특별시 고시 제2010-91호

신당 제9주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 고시, 2010.11.4., 서울특별시 고시 제2010-390호

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

연희 제1주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 작성, 2010.5.20., 서울특별시 고시 제2010-182호

옥수 제12주택재개발구역 지정(변경) 결정 및 지형도면 작성고시, 2012.11.22, 서울특별시 성동구 고시 제2012-131호

옥수 제13주택재개발구역 지정(변경) 결정 및 지형도면 작성고시, 2012.7.12, 서울특별시 성동구 고시 제2012-67호

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

용답동 주택재개발정비계획 변경을 위한 공람공고(안), 2013.7.18., 서울특별시 성동구 공고 제 2013-494호

용두 제4주택재개발정비계획 변경 결정 및 지형도면 고시, 2012.11.22., 서울특별시 고시 제 2012-314호

응암 제2주택재개발정비구역 변경 지정 및 지형도면 고시, 2013.2.14., 서울특별시 고시 제2013-39호

응암 제10주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면, 2012.02.16., 서울특별시 은평구 고시 제 2012-8호

응암 제11주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 고시, 2010.3.25., 서울특별시 고시 제 2010-106호

정릉 제10주택재개발정비구역 (변경)지정 고시, 2011.4.14., 서울특별시 성북구 고시 제2011-26호

청량리 제7주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 고시, 2011.9.15., 서울특별시 고시 제 2011-267호

청량리 제8주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 작성, 2010.11.25., 서울특별시 고시 제2010-420호

행당 제7주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 작성, 2009.2, 서울특별시 고시 제2009-호

현석 제2주택재개발정비구역 변경결정 및 지형도면 승인고시, 2011.10.13., 서울특별시 마포구 고시 제2011-82호

홍은 제8 주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 고시, 2011.6.23., 서울특별시 고시 제2011-165호

홍은 제13주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 작성, 2010.9.24., 서울특별시 서대문구 고시 제 2010-77호

홍은 제14 주택재개발정비구역 변경(경미한 사항) 지정 및 지형도면 고시, 2011.6.23., 서울특별시 고시 제2011-166호

홍제 제2주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 작성, 2010.5.6., 서울특별시 서대문구 고시 제 2010-34호

홍제 제3주택재개발정비구역 변경지정 및 지형도면 작성, 2011.1.20., 서울특별시 서대문구 고시 제 2011-2호

효창 제4주택재개발정비구역 변경 지정 및 지형도면 고시, 2011.12.02., 서울특별시 용산구 고시 제 2011-84호

효창 제5주택재개발 정비계획 및 정비구역 변경지정 및 지형도면 고시, 2012.10.19., 서울특별시 용산구 고시 제2012-112호

효창 제6주택재개발정비구역 지정 및 지형도면 고시, 2010.6.3., 서울특별시 고시 제2010-208호

〈해외문헌〉

公有地の徹底活用術, 2009, 国土交通省住宅局・再開発コーディネーター協, 創樹社
再開発マニュアル (第3版), 2010, 再開発コーディネーター協会

〈인터넷 자료〉

http://cleanup.seoul.go.kr	재개발·재건축 클린업시스템
http://law.go.kr	국가법령정보센터
http://luris.mltm.go.kr/web/index.jsp	토지이용규제 정보서비스
http://stdweb2.korean.go.kr	국립국어원 표준국어대사전
http://www.city.tokorozawa.saitama.jp	일본 사이타마현 도쿄로자와시
http://www.index.go.kr	e-나라지표
http://www.mlit.go.jp	일본 국토교통부
http://www.proud-web.jp/redevelopment	노무라 부동산
http://www.toshiseibi.org	오사카부 도시정비추진센터
http://www.uraja.or.jp	공익사단법인 전국시가가지재개발협회
http://www.city.osaka.lg.jp	일본 오사카시

Abstract

Abstract

A Study of Enhancing Publicness in the Residential Redevelopment Projects

Da-Mi Maeng · Nam-Jong Jang · Heeji Lim · Ce-Na Baik

Changes in economic growth and real-estate market resulted in sluggish implementation in redevelopment projects and inadequate provision of public facilities and housing in residential redevelopment areas. This study aims to identify the issues of the current provision system of public facilities and public housing in residential redevelopment projects. It then suggests ways to ensure consistency in provision of public facilities and housing in terms of reinforcing publicness in redevelopment programs.

Current provision system of public facilities in the redevelopment areas indicates that the role of the public sector in finance and implementation of public facilities needs to be improved. The inflexible supply policies of public facilities have failed to reflect the individual circumstances of projects. Furthermore, excessive land donation for facilities prevented redevelopment projects. The imbalance of development of contributed lands, focused on parks and roads, without adequate consideration of practical benefits for the public, particularly, has caused obstacles. Dual standards on incentive policies are also dragging the redevelopment programs down.

While there are mandatory conditions for housing providers of more than 200 households to construct additional public housing for resettlement of the existing residents, critical issues such as underestimated prices and the late contract timing in the process as well as unilateral supplies apart from the

actual demands have been seriously raised. Compulsory policies concentrated on buildup of public facilities and housing have rather deteriorated public interest and profitability of the projects.

This research reviews and broadens the concept of publicness of residential redevelopment programs in terms of their participants, plans, processes and the beneficiary. It targets for the quality of life after project implementation through the partnership between the project implementation committee and related authorities, and open and fair processes to every stakeholder.

Enhancing publicness in the redevelopment projects is one of the main principles which can be accomplished by reinforcing the role of the public sector and keeping the balance between publicness and profitability of the projects. This study suggests three systems as the way of enhancing publicness of redevelopment projects: (1) government financial supports for establishing infrastructure, (2) introduction of government participating committee system, and (3) public contribution credit for public housing. Each system proposed has been examined with simulations in terms of its feasibility and limits.

Financial supports from the public sector for establishing infrastructure in the redevelopment areas can stimulate the project. However, they need to be limited to certain areas with highly poor infrastructure and deteriorated houses due to limited public finance.

Government participating committee system, in which the government takes part in the committee as a member for the projects, can be applied to areas that include lands owned by the governments. Accordingly, projects can gain momentum by improving feasibility and decreasing the risk as it can save land costs. Yet, it is necessary for the project with low feasibility & profitability to apply this system.

The simulation results of public contribution credit for public housing system shows enhanced feasibility with increased areas for the projects by converting public facility sites with low utility into sites for public housing. Although this system benefits the public sector with additional supply of public housing without extra costs for the land purchase, the application should be restricted on areas that have public facilities with low utility and degraded feasibility caused by excessive land donation.

Amendments of related laws and ordinances are required to implement suggested systems for boosting publicness in redevelopment programs. It is currently defined as an optional code in the related law to provide public financial supports for infrastructure in the redevelopment areas. In addition, the coverage of public funding for the projects need to be expanded from infrastructure to public facilities. Furthermore, it is critical to include various ways for providers to contribute facility only donation and encashment in redevelopment projects instead of land donation.

To introduce government participating committee system, it is important to modify related law to include national and local governments as well as authorities to committee of redevelopment programs. Finally, strategies for public contribution credit for public housing system is to enlarge the range of use for contributed lands to public housing and community facilities at the community. Moreover, current floor area ratio regulations are needed to be reorganized for a sluggish real-estate market.

The value of publicness of redevelopment programs can be achieved through the appropriate provision of public facilities and housing with active participation and supports from the public sector.

Table of Contents

Chp.1	Introduction
1	Background and Purpose
2	Research Methods
3	Research Contribution
Chp.2	Analysis on Related Laws for Residential Redevelopment Projects in Seoul
1	Concept of Publicness in Residential Redevelopment Project
2	Analysis on Related Laws and Standards for Public Facilities
3	Case Study : Redevelopment Projects in Japan
Chp.3	Analysis on Provision of Publicness in Residential Redevelopments Projects in Seoul
1	Provision of Public Facilities in Residential Redevelopment Districts
2	Net Ratio for Public Facilities in Residential Redevelopment Districts
3	Provision of Public Housing in Residential Redevelopment Districts
4	Issues of Provision of Public Facilities and Housing
Chp.4	Feasibility Analysis for Enhancing Publicness in Redevelopment Projects in Seoul
1	Principles for Publicness in Redevelopment Projects
2	Simulation 1 : Public Financial Supports for Infrastructure
3	Simulation 2 : Government Participating Committee System
4	Simulation 3 : Public Contribution Credit for Public Housing
5	Analysis Results

Chp.5 Conclusion

1 Conclusion

2 Policy Suggestions

References

서울연 2014-PR-05

주거지정비사업의 합리적인 공공성 확보방안 연구

발행인 이창현

발행일 2014년 7월 15일

발행처 서울연구원

137-071

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1319

값 10,000원 ISBN 979-11-5700-029-6 93530

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.