

서울시 주택재개발 사업에서 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브의 적정성 평가*

이병룡** · 남진***

An Evaluation of the Feasibility of Floor Area Ratio Incentive by Contributed Acceptance System in Housing Redevelopment Projects of Seoul*

Byung-Ryoung Lee** · Jin Nam***

요약 : 도시성장 시대에서 도시관리 시대로 접어들면서 서울시의 기부채납 제도에 대해 다양한 쟁점사항이 발생하고 있다. 이는 기부채납이 공공시설 부지 등의 제공에만 국한되고 있어, 기부채납 운영상의 한계가 있기 때문이다. 이와 같은 원인에 대응하고자 이 연구는 기부채납의 현금화 산정을 위한 적정기준을 도출하고자 한다. 이를 위해 서울시 주택재개발 사업을 대상으로 이론적 차원의 수리적 접근 방법을 이용한 비용·편익 분석을 통해 기부채납 부담비율별 적정 현금 계산비율을 도출하였다. 이를 통해 산정된 금액은 기부채납 운영상 제공된 용적률 인센티브의 사업성 대비 사업주체의 부담비용이다. 이를 바탕으로 사례적용 결과 두 가지 결론이 도출되었다. 첫째, 기부채납 운영상 사업주체의 부담은 기부채납 부담비율 보다는 지가로 결정된다. 둘째, 공공시설 등의 개선에 있어서 높은 지가는 공공에게 부담으로 작용되며, 기부채납의 운영상 사업주체에게도 부담으로 작용된다. 따라서 향후에는 기부채납이 공공시설 부지제공에만 국한되지 않고, 금전적인 공공기여를 함으로써 이와 같은 쟁점사항이 해결될 것으로 판단된다.

주제어 : 기부채납, 용적률 인센티브, 주택재개발 사업, 비용·편익분석

ABSTRACT : Contributed acceptance system of Seoul has been down for much discussion about the feasibility of floor area ratio(FAR) incentive since times changed from growth to management of city, because FAR incentive is calculated from only contributed acceptance district(size of land) in redevelopment projects. Therefore, the purpose of this study is to figure out its monetary value using mathematical method and cost-benefit analysis on fair term about public and private position in housing redevelopment projects of Seoul and to evaluate the feasibility of FAR incentive by contributed acceptance system. This study draws two conclusions from case application. The first conclusion is that the cost burden of private position is determined by land value because of land compensation cost. Another conclusion is that in improvement of public factors the high land value affects the high cost burden in public and private position. Through this study contributed acceptance system is to have another alternative of monetary contribution in endowing public factors.

Key Words : contributed acceptance system, floor area ratio(FAR) incentive, housing redevelopment project, cost-benefit analysis

* 이 논문은 제1저자의 「서울시 주택재개발 사업의 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브의 적정성 평가」 석사학위 논문의 일부를 발췌, 수정·보완한 것이다.

** 서울시립대학교 도시공학과 석사졸업(Master, Department of Urban Planning & Design, University of Seoul)

*** 서울시립대학교 도시공학과 교수(Professor, Department of Urban Planning & Design, University of Seoul), 교신저자(E-mail: jnam@uos.ac.kr, Tel: 02-6490-6345)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

기부채납이란 「국유재산법」 제2조(정의)에서 국가 외의 자가 자신의 재산 소유권을 무상으로 국가에 이전하여 국가가 이를 취득하는 것으로 정의되고 있다. 이에 근거하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제46조에서는 지구단위 계획을 통한 개발사업에서 민간 사업주체가 공공 시설부지 등을 제공하고 인센티브(용적률, 건폐율, 높이의 완화)를 적용받을 수 있도록 기부채납의 운영방법이 명시되어 있다. 이에 기부채납은 개발사업 등에서 공공시설 부지 등을 효율적으로 확보할 수 있는 수단으로 활용된다. 기부채납의 활용은 「도시개발법」에 의한 도시개발계획, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비계획, 「주택법」에 의한 지구단위계획 의제처리 등에서 빈번하게 운영되었다. 이는 도시성장과 더불어 상승한 높은 지가로 인해 공공의 재정부담으로 기반시설 등의 개선을 할 수 없었기 때문이다.

그러나 서울시는 저성장시대에 접어들었고, 기성시가지의 재정비할 경우 기반시설은 일정수준 이상 확보되어 있다. 개발사업에 의해 필요하게 되는 기반시설을 확보하기 위함의 기부채납이 아니라면, 그 외의 제공부지 등은 지방자치단체의 재원지출부담으로 작용된다. 즉, 기부채납에 의해 확보된 일부 공공시설 부지 등은 지방자치단체의 유지·관리의 재원지출을 증가시키고 있다. 이외에도 공공은 기부채납으로 인해 사업주체가 제공한 공공시설 부지면적만큼 용적률 인센티브를 제공할 수밖에 없다. 이는 기부채납이 갖는 여러 의도가 혼재된 상태로 의무기부채납 부담비율이 적용

되고, 인센티브를 제공함으로써 도시관리의 어려움을 야기시키고 있다.

한편, 민간의 입장에서 기부채납은 공공시설 부지 등을 제공하고 인센티브를 제공받기 위한 수단이다. 이와 같은 교환은 저성장시대의 사업주체에게는 부담으로 작용된다. 왜냐하면, 기부채납은 제공된 공공시설 부지 등의 공공성 확보측면에서 시설의 규모, 종류, 위치 등의 적정기준이 없어, 이를 둘러싼 공공과의 협상이 지연되어, 사업기간에 부정적인 요인으로도 작용된다. 또한, 부동산경기 침체로 인해 사업주체는 인센티브를 제공받아 개발을 하여도 미분양 등의 현상으로 사업성에도 부정적인 요인으로 작용되고 있기 때문이다.

이와 같은 실정은 근원적으로 두 가지에서 비롯된다. 첫째, 기부채납 운영에 있어서 부담비용은 제도가 갖는 관점 및 의도가 혼용되어 적용되었기 때문이다. 이는 개발부영향(development of side effects) 해소, 개발이익 환수, 공공기여 등의 의도 및 관점이 구분되지 않고 적용되어 왔기 때문이다. 둘째, 민간 사업주체는 공공시설 부지와 해당 시설물로만 제공할 수 있다는 것이다. 이로 인해 의무기부채납 부담비율을 달성하기 위해 공공시설 제공부지의 공공기여 부족 등이 유발되었다. 이에 공공시설 부지제공의 기부채납을 현금화할 수 있도록 하여, 공공은 이 재원으로 지역사회의 공공시설 등의 수요에 맞춰 투자한다면 이와 같은 문제가 해결될 수 있다.

따라서 그 동안 공공시설 부지제공에 국한되고 있는 기부채납을 현금화하자는데 대한 논의가 활발하게 진행되어 왔는데, 이 연구는 이를 도입할 경우 현금화하는 기부채납의 적정기준이 어떠한지를 분석하는 것이 주된 목적이다. 또한, 서울에서 운영되고 있는 기부채납의 실태와 정확한 의

미를 파악하고, 도출한 적정기준을 통해 기부채납의 적정성을 평가해보고자 한다.

2. 연구의 방법 및 범위

1) 연구 방법

기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브는 공공시설 제공부지로 산정되며, 기부채납의 운영상 공공시설 부지제공은 사업주체에게 토지보상비와 도로 및 공원 등의 설치비용을 발생한다.¹⁾ 이에 따라 제공된 용적률 인센티브의 사업성과 기반시설 설치비용의 관계를 통해 적정기준 도출이 중요시된다. 따라서, 기반시설 설치비용의 적정기준은 해당사업의 개발여건을 고려한 공공(서울시)과 민간(사업주체)의 공평한 관점에서 설정하였다. 본 연구는 적정 기반시설 설치비용 도출에 중점을 두어 다음과 같이 연구를 진행하였다.

첫째, 기부채납이 갖는 관점과 의미를 고찰하였다. 또한, 주택재개발사업의 사업성과 기부채납의 관계를 고찰하였다. 둘째, 서울시의 기부채납제도의 운영실태와 쟁점사항을 파악하였다. 셋째, 기부채납의 현금화를 위한 적정기준을 도출하였다. 이를 통해 기부채납 부담비율별 적정 기반시설 설치비용의 산정비율을 파악하였다. 넷째, 사례적용을 통한 기부채납 부담비율별 적정 기반시설 설치비용의 산정비율을 통한 금액산정을 검증하였다. 또한, 적정 기반시설 설치비용을 기준으로 기부채납의 적정성을 평가하였다. 마지막은 결론 및 시사점으로 구성하였다.

2) 연구 범위

연구의 범위는 서울시 주택재개발사업으로 한정하였으며, 이는 기반시설 설치비용의 적정기준을 산정하기 위한 이론적·수리적 접근이 용이하기 때문이다. 또한, 주택재개발사업이라는 점에서 대부분의 부담금이 적용대상에서 제외된다. 시간적 범위로는 동일한 제도적용을 위해 2004년부터 2011년 이내에 구역이 지정되고 준공된 대상에서 최근 관리처분 시점인 2008년으로 하였고, 일부 사례적용을 통해 기부채납의 적정성을 평가하였다.

II. 기부채납 및 선행연구 고찰

1. 기부채납의 세 가지 관점과 의의

기부채납은 개발부영향(development of side effects) 해소, 개발이익 환수, 공공기여의 관점이 포함되어 운영되고 있다. 먼저 개발부영향 해소의 기부채납은 미국의 개발영향부담금(Development Impact Fees)과 유사한 성격을 갖고 있다. 개발영향부담금은 새로운 개발사업에서 공공시설 등의 수요를 유발한 원인제공의 개발자에게 설치비용과 관련된 부담금이 부과·징수되는 것을 말한다(Carrion and Libby, 2004). 이 재원은 세금(taxation)이 아닌 요금(fees)으로써 부과·징수된 것이기 때문에 해당지역의 거주자를 위한 공공시설 설치비용으로 지출된다.²⁾ 국내 기부채납도 원인자부담에 입각하여 개발사업 등의 개발에 따른 부정적 영향인 공공시설 등의 수요를 유발한 사업

1) 지방자치단체는 주택재개발사업에서 기반시설 등이 설치·조성된 기부채납 제공부지 등을 채납하고 있으며, 사업주체는 제공부지확보를 위한 비용이 발생되고 있다. 이 비용은 새로이 설치될 정비기반시설 조서를 보면 토지보상비의 항목으로 지출되고 있다. 이 연구에서 기반시설 설치비용은 토지보상비와 도로 및 공원 등의 조성비용을 말하며, 토지보상비를 제외한 금액은 순수 기반시설 설치비용이란 용어를 사용하였다.
2) 개발영향부담금은 합헌적 검증(Constitutional Tests)과 논리적 관련성 평가(Rational Nexus Tests)를 통해 부과·징수된다. 합헌적 검증은 이

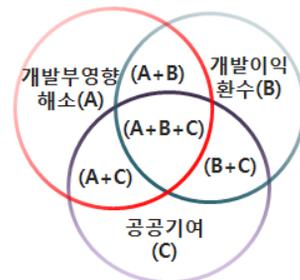
주체에게 기부채납을 통해 그 비용을 부담시키고 있다. 이는 「국계법」 제68조(기반시설 설치비용의 부과대상 및 산정기준)에서 기부채납을 했을 경우의 해당사업이 제외대상이 되는 이유이기도 하다. 즉, 기부채납은 개발부영향 해소의 관점을 갖고 있다.

기부채납은 개발사업 등을 통한 현저한 이익의 일정부분을 공공시설 부지로 사회에 환원하도록 하는 의도를 갖고 있다. 서울시 기부채납의 초기 시작은 1977년 「토지형질변경 등 행위허가 사무 취급요령」이다. 이는 토지의 형질변경으로 인해 발생하는 우발이익을 사회에 환원하여 특혜시비를 불식시키기 위해 부지면적의 20% 이상을 공공시설부지로 확보하도록 하는 것이다.³⁾ 왜냐하면, 용도지역은 도시관리계획에서 결정되고, 용도가 상향 변경되면 토지는 활용 가능한 범위가 증가되어 그만큼 추가개발을 함으로써 개발이익이 발생된다. 이는 사업주체의 노력과 관계없이 도시관리계획에 의한 결정으로 발생된 것이며, 이는 환수의 대상이 된다(임윤수, 2006).

기부채납의 용적률 인센티브는 민간 사업주체가 공공시설 부지 등을 지역사회에 제공함으로써 공공기여를 할 수 있도록 유도차원에서 제공되어진다. 공공기여라 하면, 사업주체가 공공시설 부지 등으로 제공한 공유재산의 가치로 알 수 있다. 이는 「국유재산 및 물품 관리법」 제7조(기부채납)에서 기부하려는 재산이 지방자치단체가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 것인 경우 또는 기부에 조건이 수반된 것인 경우에는 이 채납을

거부할 수 있도록 명시되어 있다. 즉, 지방자치단체가 관리하기 곤란하거나 필요가 없다는 것은 공유재산으로서 가치가 없다는 것을 의미하기 때문에, 공공기여의 기부채납은 그 시설의 공공성 확보에 의미가 있다(장재영, 2007).

이처럼 기부채납은 세 가지 관점을 갖고 있으며, 기부채납 부담비율은 여러 관점이 혼용되어 산정되고 있다. 이로 인해 기부채납 부담비율은 순수한 개발부영향 해소, 개발이익 환수, 공공기여와 각각이 혼재된 4가지 경우가 포함되어 7가지의 의도를 갖게 된다. 이와 같이 기부채납 운영은 불분명한 의도로 인해 공공과 민간의 입장차이를 유발한다. 이에 공공은 기부채납 부담비율이 결정될 경우 해당사업의 그 비율이 내포한 관점과 의도를 명시한다면, 민간과의 입장차이가 좁혀질 것으로 판단된다.



〈그림 1〉 기부채납의 관점과 의도

2. 주택재개발사업의 사업성과 기부채납의 관계

주택재개발사업의 사업성은 일반적으로 비례율로 표현되고 있으며, 이는 총 수입추산액에서 총

부담금이 공공의 수입증가 수단이 아니라 규제(Regulation)로서의 특징을 중요시하여, 개발사업으로 인한 부정적 효과가 발생될 경우 개발사업을 못하게 하는 규제의 수단임을 검토하는 것이다(권리절차 : Due Process). 또한, 제도적용의 공평성(Equal Protection), 세금의 형식으로 징수되지 않도록 부담금의 수용(Taking)에 대하여도 평가된다. 논리적 관련성 평가는 개발사업으로 인한 수혜검증(Benefit test)과 기반시설의 수요(Need test), 균형성(Proportionality test)을 평가하는 것이다(Nelson, 1995).

3) 서울특별시(2012).

소요사업비용을 감한 금액을 종전자산가치로 나누어 측정한다. 이에 기부채납은 부담비율과 용적률 인센티브로 인해 수입추산액과 소요사업비용에 직접적인 영향요인으로 작용한다. 기부채납 부지제공은 사업구역 면적의 감소로 인한 건축면적과 연면적의 감소를 유발한다. 또한, 기부채납 제공부지만큼 기반시설 설치비용이 발생되어 사업성에 부정적인 요인으로 작용한다. 그러나 기부채납 방식에 의해 제공된 용적률은 기부채납 부지가 연면적으로 교환된 것으로, 이를 통해 공급주택(일반분양주택, 조합원분양주택 등)량이 증가되어 긍정적인 요인으로 작용된다(한창섭, 2012). 기부채납 부지가 연면적으로 교환되면, 기부채납과 사업성의 관계는 사업주체에게 발생된 기반시설 설치비용과 제공된 용적률 인센티브가 중요한 요인으로 작용한다. 즉, 기부채납을 평가하기 위해서는 기반시설 설치비용과 제공된 용적률 인센티브의 사업성과의 관계규명이 중요시된다.

3. 선행연구 고찰

기부채납에 관한 연구는 2000년 이전의 도시계획과 상세계획이 지구단위계획으로 통합되면서 제도의 실효성 검토, 기부채납 시설의 공공성 확보, 기반시설 배분, 인센티브 제도개선, 제도운용으로 확연히 두드러졌다. 먼저 제도의 실효성 검토에 관한 연구는 이론적 차원에서 용적률 할증비율의 실효성을 검토한 연구(최막중·황규현, 2002)와 주택재개발사업에서 적정 용적률 할증비율을 제안한 연구(김성희 외, 2010)가 있다. 둘째, 기부채납으로 제공된 기반시설의 공공성 확보에 관한 연구로는 그 시설을 AHP기법을 이용하여 가중치를 부여한 공공성평가로 인센티브의 차

등적용을 제안한 연구(장재영, 2005)와 기부채납으로 제공된 시설 중에서 공원에 한정하여 접근성 지표모형을 통해 접근성 지표값을 도출한 연구(송재선 외, 2010)가 있다. 셋째, 기부채납으로 제공되는 기반시설의 배분에 관한 연구는 기반시설 부담계획에서 건축물·토지의 용도와 위치에 가중치 부여하여 부담비율이 차등 적용될 필요성을 주장한 연구(김형복·홍철진, 2003)와 사업주체의 개발이익을 반영한 모의실험을 통해 기반시설 배분의 형평성을 제고한 연구(박정환, 2008)가 있다. 넷째, 인센티브 제도 개선에 관한 연구는 공공기여가 건축 연면적으로도 될 수 있도록 모의실험한 연구(원종석 외, 2007)가 있다. 또한, 지구단위계획에서 인센티브의 운영 효과를 비용·편익으로 분석하여 공익과 사익의 불균형을 검증한 연구(정혜진, 2008)도 있다. 현재 각 법령에 분산 규정되어 있는 인센티브와 관계된 법조항들을 모범에 통합 조정할 필요성을 주장한 연구(이인성·유나경, 2010)가 있다. 마지막으로 기부채납의 운영에 관한 연구는 현행 기부채납이 갖는 운영상의 공공과 민간의 갈등을 해결하고자 기부채납 제도개선을 주장한 연구(강운산, 2007)가 있다. 또한, 기부채납이 개발이익의 환수차원으로 활용될 수 있도록 제도적 검토를 한 연구(김상일·안내영, 2011)도 있다.

이와 같이 기부채납과 관련된 선행연구는 다양하나, 기부채납이 갖는 여러 관점이 종합적으로 고려된 연구는 없다. 이 연구는 기부채납의 갖는 개발부영향 해소, 개발이익 환수, 공공기여에 맞춰 기부채납이 갖는 관점 및 의도를 종합적으로 고찰하여, 제도운용의 실효성이 제고될 수 있도록 함으로써 기부채납의 근원적인 문제점을 해결하고자 하였다. 또한, 공공시설 부지제공의 기부채

납을 현금화하기 위한 적정기준을 도출하기에 선행연구와 분명한 차별성을 갖는다.

III. 서울시의 기부채납제도의 운영실태

1. 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브 산식의 변화

2000년 이후 지구단위계획이 시행되었고 「서울특별시 도시계획조례」 시행규칙에 의거하면, 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브 산식은 '기준(허용)용적률 $\times 1/(1-a)$ '으로 명시되어 있다. 다음 해인 2001년에는 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브가 미미한 것으로 판단되어, 기부채납 부담비율이 증가될수록 건축 가능한 연면적도 비례하여 증가될 수 있도록 하였다. 즉, 산식은 가중치 지수도입($0.3 \times a$)으로 실질적인 보상이 주어지도록 하여 '기준(허용)용적률 $\times [(1+0.3a)/(1-a)]$ '로 대체되었다.

2004년에는 용적률 인센티브의 산식이 '기준(허용)용적률 $\times (1+1.3 \times a)$ '로 단순화되면서 기부채납의 부담비율의 산정방법이 변화되었다. 이는 기존 산식을 단순화한 것으로 산식을 전개해보면 변화가 없다. 그러나 다른 점은 기준(허용)용적률 적용이 용도지역 변경 전의 용적률을 기준으로 하면서 동일한 인센티브 완화량을 제공하여 불평등성의 결점이 보완되었다(장재영, 2005).

2006년에는 용적률 인센티브의 산식이 '기준(허용)용적률 $\times (1+1.3 \times \text{가중치} \times a)$ '로 변하면서 가중치가 도입되기 시작했다. 가중치란 사업부지 용적률에 대한 기부채납 제공부지의 용적률 비율이

다. 이는 기부채납 부지가 2개 이상의 용도지역인 경우에는 면적대비 가중 평균한 용적률로서, 기부채납부지에 대하여 용도지역의 가치도 고려되어 현재까지 적용되고 있다.

〈표 1〉 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브 산식의 변화

년도	산식
2000.11.6.	기준(허용)용적률 $\times 1/(1-a)$
	a : 기반시설을 설치·조성하여 제공된 기부채납 부지면적/기부채납 부지제공 전의 사업구역면적
2001.8.16.	기준(허용)용적률 $\times [(1+0.3 \times a)/(1-a)]$
2004.9.6	기준(허용)용적률 $\times (1+1.3 \times a)$
	a : 기반시설을 설치·조성하여 제공된 기부채납 부지면적/기부채납 부지제공 후의 사업구역면적
2006.6.22.~ 2012	기준(허용)용적률 $\times (1+1.3 \times \text{가중치} \times a)$
	가중치 : 사업부지 용적률에 대한 기부채납 제공부지의 용적률 비율

자료 : 「서울특별시 도시계획 조례 시행규칙」 제7조(지구단위계획 구역안의 용적률 계획 및 운용)

2. 기부채납 부담비율

서울특별시 지구단위계획 수립기준(2010)은 「제1종 지구단위계획 수립 지침」⁴⁾에 근거를 두고 있다. 수립기준을 보면 공동주택 건립에 관한 기준에서 기부채납 제공부지의 부담비율이 명시되어 있다. 주거지역의 종 상향 변경에 의한 기부채납 부담비율은 순부담율을 기준으로 산정하도록 명시되어 있다. 이는 기정 국공유지를 제외한 구역면적 대비 기부채납 부지면적으로 산정한다는 것이다.

서울시에서 주거지역의 종 상향변경은 일반주거지역의 종 상향변경을 의미한다. 주거지역의 1

4) 「제1종 지구단위계획 수립지침」은 폐지되었고, 기존 제1종과 제2종을 나눠 구분하던 지침이 통합되어 2012년 「지구단위계획수립지침」으로 시행되고 있다. 아직 서울시는 이에 근거한 지구단위계획수립기준을 새로 발행하지 않았다.

단계 중 상향변경은 제1종일반주거지역에서 제2종일반주거지역(7층)으로 되는 것과 같이 1단계 상향 변경되는 것이다. 다른 주거지역과는 다르게 제2종일반주거지역은 높이 7층을 기준으로 두 종류로 나뉜다. 즉, 제1종일반주거지역에서 1단계 중 상향변경은 제2종일반주거지역(7층)이 되고, 2단계 중 상향변경은 제2종일반주거지역으로 상향 변경된 경우를 말한다.

〈표 2〉 주거지역 중 상향변경에 따른 기부채납 부담비율

구 분	기 준*	비 고
1단계 상향변경	15% 이상	정비사업 및 뉴타운사업은 심의를 통해 완화가능 (최소 10%이상 확보)
2단계 상향변경	20% 이상	
3단계 상향변경	25% 이상	

주: *는 기부채납의 의무부담비율(순부담율기준)
 자료: 서울특별시(2010)

3. 기부채납제도의 쟁점사항

기부채납과 관련된 쟁점사항은 제도운용의 한계, 국공유지의 권리변환, 제공된 시설의 공공성 확보, 인센티브의 적정기준에 관하여 살펴볼 수 있다.

장기간 시행된 기부채납은 부관행위의 일환으로 관례적인 운영이 되었고, 이로 인해 공공은 기부채납을 통해 당해 사업과 관련 없는 기부채납 부지제공 등을 사업주체에게 요구할 수 없다. 부관의 원칙⁵⁾ 중에서도 비례성과 부당결부금지 는 기부채납을 통해 당해 사업과 관련 없는 간선시설을 설치하거나 그 비용 등을 부과하는 것에는 제약요인으로 작용되기 때문이다(김상일·안내영, 2011.).

기부채납을 통해 국공유지의 권리는 지방자치

단체로 바뀌게 된다. 기부채납 운영은 서울시에서 부담비율이 결정되며, 제공된 기부채납 부지 등의 유지·관리는 각 구청에서 담당하도록 되어 있다. 기부채납 부지는 지정 사업대지의 국공유지가 사업주체에게 무상 양도되고, 이후 관리처분시기에 자치구로 권리가 변동되며, 준공과 동시에 무상 귀속되는 구조이기 때문이다. 즉, 지정 국공유지의 권리는 기부채납을 통해 지방자치단체의 소유로 바뀌게 되어 논란의 여지가 많다.

기부채납에서 제공된 시설의 공공성 확보도 중요시 된다. 지방자치단체는 기부채납된 시설의 공공성이 불확실한 상태에서 그 시설에 대하여 유지·관리에 지속적으로 예산을 지출하고 있다. 공공성은 사업주체가 기부채납을 통해 부지 등을 제공하고, 용적률 인센티브로 교환받을 수 있도록 당위성을 갖는다. 그러나 공공의 재원이 공공성이 미흡한 시설 등에 대하여 유지·관리를 위해 지속적으로 지출된다면, 당위성뿐만 아니라 공공의 재원지출에 대한 형평성의 논란도 야기된다.

기부채납의 운영은 제공부지의 면적과 용적률 인센티브의 교환관계가 포함되어 있다. 이 교환방식은 면적식 산출방법으로 인해, 사업마다 다른 개발여건이 반영되지 않는다. 이로 인해 일부 사업에서 효용이 낮은 부지를 제공하고 기부채납 방식에 의해 제공되는 용적률을 통해 사업성의 수단으로 이용되기도 한다. 즉, 사업종류에 따라 상이한 방식의 적용이 가능하도록 인센티브 제공의 적정기준이 필요시된다(김상일·안내영, 2012).

5) 부관의 원칙은 합법성, 합리성, 형평성, 충돌금지, 비례성, 실현가능성, 부당결부금지가 있다.

IV. 기반시설 설치비용의 적정기준

1. 기반시설 설치비용의 적정성 평가산식

주택재개발사업의 사업성 측정에 사용되는 비례율 산정에는 총 수입추산액과 총 소요사업비용이 고려된다. 총 수입추산액은 임대주택, 일반분양주택, 조합원분양주택 등에 의한 공급주택량과 기타수입 등으로 산정된다. 또한, 총 소요사업비용은 공사비, 보상비, 관리비, 부담금 등이 포함된다. 이는 관리처분계획에 명시되며, 해당사업의 구역, 사업계획, 관리처분, 자금운용 등의 특성이 반영되어 산정된다. 즉, 총 수입추산액과 총 소요사업비용은 사업성 지표이면서 동시에 사업성에 영향을 미치는 대부분의 요인들이 간접적으로 반영되고 있다. 따라서 이 연구에서는 주택재개발사업에서 일반적으로 사용되는 사업성 지표인 비례율을 사용한다. 이를 산식에 적용하기 위해 총 건축연면적(TFA)으로 나눈 '연면적 1㎡당 사업성'으로 적용하였다.

$$\text{사업성} = \frac{\text{총 수입추산액} - \text{총 소요사업비용}}{\text{총 건축연면적}}$$

주택재개발사업에서는 기부채납을 부담한 경우와 그렇지 아니한 경우 개발여건에 따라 사업성이 다르게 발생된다. 그러나 이 연구는 기부채납 방식에 의해 제공된 용적률의 사업성을 파악하는 것이기 때문에, 완료된 정비사업에서 실현용적률과 계획용적률의 차이로 파악한다⁶⁾. 즉, 각각의 연면

적에 의한 사업성을 산정하고 그 차이를 구함으로서 기부채납 방식에 의해 제공된 용적률의 사업성을 파악할 수 있게 된다. 이는 기부채납 부담비에 따라 해당 사업의 개발여건이 반영되어 사업성을 나타내는 수입추산액과 소요사업비용이 산정되기 때문이다.

기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브는 「서울특별시 도시계획조례 시행규칙」 제7조에 따라 '기준(허용)용적률×(1+1.3×가중치× a)'에 의거해 산출되는데, 주택재개발사업에서는 기부채납 부지가 단일용도지역이므로 가중치는 1로 산정된다.

$$FAR_0 \times (1 + 1.3 \times a) = FAR_1 \quad (1)$$

(FAR_0 : 계획용적률, FAR_1 : 기부채납 부지제공으로 달성하는 실현용적률, a : 법률상 기부채납 부담비율)

먼저 계획용적률만큼 사업주체의 사업성(Π_0)은 그 용적률에 의한 건축연면적에 의하여 산출된다. 이는 계획용적률의 건축연면적에서 1㎡당 수입추산액(I), 소요사업비용(C)을 고려하여 식(2)와 같이 산정된다.

$$\begin{aligned} \Pi_0 &= TFA_0 \times I - TFA_0 \times C \\ &= TFA_0(I - C) \\ &= FAR_0(I - C) \times S \end{aligned} \quad (2)$$

(TFA_0 : 계획용적률에 의한 총 건축연면적, I : 연면적 1㎡당 수입추산액, C : 연면적 1㎡당 소요사업비용, S : 사업구역면적)

실현용적률에 의한 사업주체의 사업성(Π_1)은 기부채납 제공부지가 용적률로 교환되기 때문에 사업주체의 비용으로 산정되지 않는다. 그러나 주

6) 실현용적률과 계획용적률은 기부채납 운영상의 용적률 인센티브를 산정하기 위해 사용된 용어이다. 실현용적률은 사업이 완료된 상태의 용적률을 의미하며, 계획용적률은 기부채납 방식에 의해 제공된 용적률인센티브를 제외한 용적률을 의미한다. 이와 같이 용어를 다르게 사용한 이유는 기준용적률은 도시계획위원회의 심의를 통해 결정되며, 허용용적률은 사업별로 제공받은 허용용적률의 인센티브량에 의해 다르기 때문이다. 따라서 사업구역별로 기부채납의 용적률 인센티브 산정에 적용되는 용적률이 다르므로, 기준과 허용용적률이란 용어를 사용하지 않았다.

택재개발사업에서 사업주체는 이 용적률에 도달하기 위하여 제공부지만큼 순수 기반시설 설치비용과 토지보상비를 지출한다. 이를 반영한 사업성을 산정하기 위해 산식에는 기반시설 설치비용(C_n)으로 적용하였다.

$$\begin{aligned} \Pi_1 &= TFA_1 \times I - TFA_1 \times C - D \times C_n \\ &= TFA_1(I - C) - D \times C_n \\ &= FAR_1(I - C) \times (S - D) - D \times C_n \end{aligned} \quad (3)$$

(TFA_1 : 기부채납 부지제공으로 달성하는 실현용적률에 의한 총 건축연면적, D : 기부채납 부지면적, C_n : 대지면적 1㎡당 기반시설 설치비용)

기부채납 방식에 의해 제공된 용적률의 사업성은 식 (3)에서 식 (2)을 뺀 값이다. 기부채납 방식에 의한 인센티브의 실효성을 검토한 김성희 외(2010)의 연구에 의하면, 이 값은 항상 ' $\Pi_1 - \Pi_0 \geq 0$ '을 만족해야 한다. 그러나 이 연구에서는 사업주체가 갖는 용적률 인센티브의 사업성을 파악하고, 그 값으로 적정기준을 찾기 위한 기부채납 추정면적(D_n)을 알아보고자 하기 때문에 산식은 등호(=)로 전개한다.

$$0 = FAR_1(I - C)(S - D) - D \times C_n - FAR_0(I - C)S \quad (4)$$

$$FAR_1 = \frac{FAR_0 \times S}{(S - D)} + \frac{D \times C_n}{(I - C)(S - D)}$$

$$FAR_0(1 + 1.3 \times a) = \frac{FAR_0 \times S}{(S - D)} + \frac{D \times C_n}{(I - C)(S - D)}$$

$$a = \frac{D \times C_n}{FAR_0(I - C)(S - D)1.3} + \frac{S}{(S - D)1.3} - \frac{1}{1.3}$$

식 (4)를 기부채납 부담을 한 경우의 실현용적률(FAR_1)에 관하여 정리하고, 이 용적률에 <식 (1)>을 대입하여 법률상 기부채납 부담비율(a)에 관하여 정리하면, 기부채납 방식에 의해 제공된 용적률의 사업성을 알 수 있는 산식<식 (5)>이 된다.

$$a_{(c/b)} = \frac{D \times C_n \times S}{TFA_0(I - C)(S - D)1.3} + \frac{S}{(S - D)1.3} - \frac{1}{1.3} \quad (5)$$

$$a_{(c/b)} = \frac{D}{S - D} \quad (6)$$

$$D_n = \left[\frac{a_{(c/b)}}{(1 + a_{(c/b)})} \right] \times S \quad (7)$$

($a_{(c/b)}$: 기부채납 방식에 의해 제공된 용적률의 사업성 추정산식, D_n : 용적률 인센티브의 사업성으로 추정한 기부채납 추정면적)

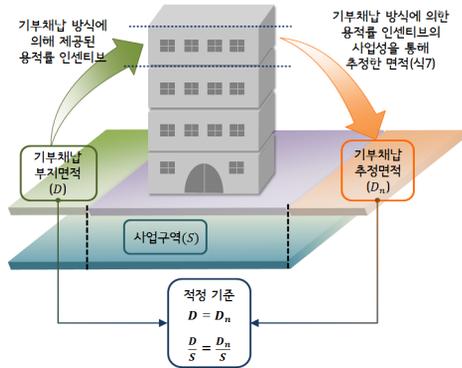
기부채납 방식에 의해 제공된 용적률의 사업성 추정산식의 값 <식 (5)>은 법률상 기부채납 부담비율(a)이므로, 이는 기부채납 부지제공 후의 사업구역면적 대비 기부채납 부지면적의 비율($\frac{D}{S - D}$)이다. 이를 기부채납 추정면적 도출을 위해 기부채납 부지면적(D)에 관하여 <식 (6)>을 정리하면, 기부채납 방식에 의해 제공된 용적률의 사업성으로 기부채납 추정면적(D_n)을 알 수 있는 산식<식 (7)>이 된다. 또한, <식 (6)>을 기반시설 설치비용(C_n)으로 정리하면 적정비용을 산출할 수 있는 <식 (8)>이 된다.

$$\begin{aligned} C_n &= \frac{TFA_0(I - C)1.3}{S} - \frac{TFA_0(I - C)}{D} \\ &+ \frac{TFA_0(I - C)(S - D)}{D \times S} \end{aligned} \quad (8)$$

이와 같이 산식을 도출함으로써 기부채납 방식에 의해 제공된 용적률 인센티브가, 즉 사업구역의 면적에 따라 건축연면적이 다르게 산정되는 요인이 반영될 수 있다.

2. 적정 기반시설 설치비용의 산정기준

기반시설 설치비용의 적정금액 산정기준은 사업주체의 기부채납 부담비율(D/S)이 15%라 하



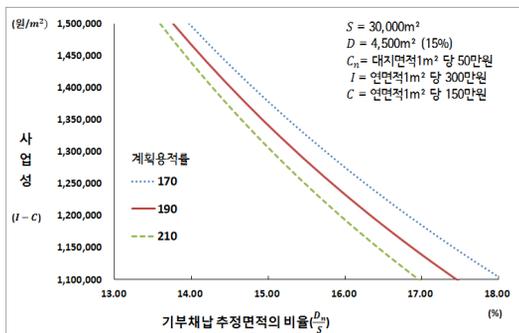
〈그림 2〉 적정기준($D = D_n$)의 설정

면, 이에 따라 제공된 용적률 인센티브만큼의 사업성과 기반시설 설치비용을 고려한 기부채납 추정면적의 비율(D_n/S)이 15%가 되는 상태가 된다. 왜냐하면, 15%의 기부채납 제공부지(D)로 교환된 용적률 인센티브의 비용·편익으로 도출한 추정면적(D_n)이기 때문에 그 비율이 같은 상태가 <식(7)>을 통해 알 수 있는 공공과 민간의 공평한 관계이다(〈그림 2〉 참조). 그 외의 결과 값이 갖는 의미를 파악하기 위하여 모의실험을 하였다.

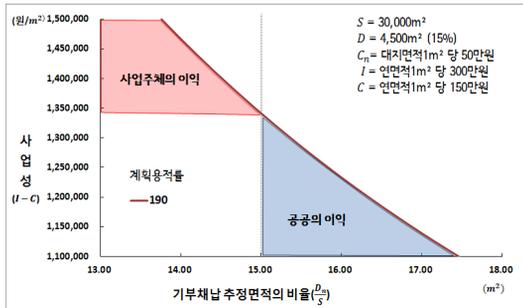
모의실험을 위한 초기 값 설정은 주택재개발사업의 특성상 비례율이 100%가 되도록 연면적 1㎡당 수입추산액(I)는 300만원, 연면적 1㎡당 소요 사업비용(C)은 150만원으로 설정하였다. 사업구역의 면적은 30,000㎡, 기부채납 제공부지는 4,500

㎡, 대지면적 1㎡당 기반시설 설치비용(C_n)은 50만원으로 설정하였다. 계획용적률은 170%, 190%, 210%으로 적용하였다. 모의실험은 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브의 사업성과 기부채납 추정면적(D_n)의 관계를 알아보기 위해 사업성 감소에 따른 결과 값을 보았다. 변화량은 연면적 1㎡당 수입추산액을 0.01%씩 감소시켰고, 기반시설 설치비용(C_n)은 대지면적 1㎡당 0.01%씩 증가시켰다. 프로그램은 마이크로소프트의 엑셀(Microsoft Excel)을 이용하였으며, 값의 단위는 소수점 이하 세 자리까지 고려하였다.

그 결과는 사업성이 감소할수록 추정면적(D_n)은 일정하게 증가하였다. 한 가지 다른 점은 계획용적률이 클수록 연면적도 증가하여 사업성이 높게 나타나며, 이는 적정기준($D_n = D$)에 도달하기까지 그만큼 사업성의 감소가 많아야 한다는 것이다(〈그림 3〉 참조). 이와 같은 결과는 산식의 도출과정에서 논리적 전개상 사업성을 나타내는 지표가 분모에, 지출을 나타내는 기반시설 설치비용(C_n)은 분자에 위치하여, ' $C_n/(I - C)$ '로 전개되었기 때문에 사업성이 감소될수록 기부채납 추정면적이 증가되도록 산출된다. 추정면적(D_n)이 기부채납 부지면적(D)보다 적은 경우 사업주체는 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브를 통해 이익이 발생되며, 추정면적(D_n)이 기부채납 부지면적(D)보다 클 경우 사업주체는 제공된 용적률의 이익대비 기반시설 설치비용(C_n)의 지출이 더 많은 것이다. 그러나 기부채납 부지에 지출되는 기반시설 설치비용은 지방자치단체에게 귀속되며, 이는 기부채납을 통한 공공의 이익이 된다(〈그림 4〉 참조).



〈그림 3〉 추정면적(D_n)과 사업성의 관계



〈그림 4〉 적정기준($D = D_n$)과 이익관계

3. 적정 기반시설 설치비용의 산정비용

기반시설 설치비용과 용적률 인센티브의 사업성과의 관계를 알아보기 위해 모의실험을 하였다. 모의실험에서 기부채납 부담비율을 10~25% 변화시켰다. 이와 같이 기부채납 비율의 범위를 설정한 것은 주택재개발사업에서 주거지역의 종상

향변경은 최대 3단계로 25%⁷⁾까지 부담하도록 서울특별시 지구단위계획 수립기준에 명시되어 있기 때문이다. 사업성과 기반시설 설치비용 간의 관계를 파악하기 위해, 기반시설 설치비용(C_n)은 대지면적 1㎡당 비용을 0.01%씩 증가시키면서 동시에 계획용적률(FAR_0)과 기부채납 부담비율(D/S)에 따른 변화를 보았다. 이를 기준으로 주택재개발사업의 사업성이 적정기준($D = D_n$)이 되기 위한 값을 파악하였다. 모의실험 결과는 기부채납 부담비율(D/S)이 증가될수록 용적률도 증가되어 사업성도 같이 증가되었다. 그러나 기부채납 부담비율의 변화량에 따라 사업성을 나타내는 총 수입추산액에서 총 소요사업비용을 감한 값과 기반시설 설치비용은 일정한 비율로 나타났다(〈표 3〉 참조). 또한, 기부채납 부담비율이 고정된 상태에서 사업구역(S), 수입추산액(I), 기반시설 설치비용

〈표 3〉 기부채납 부담비율별 적정 기반시설 설치비용의 산정비용 도출을 위한 모의실험 결과

기부채납 부담비율 (D/S)	계획 용적률 (FAR_0)	사업성 ($I - C$)	적정 기반시설 설치비용	총 사업성...A	총 적정 기반시설 설치비용...B	적정 기반시설 설치비용의 산정비율...E = $\frac{B}{A} \times 100$
		단위: 원/㎡	단위: 원/㎡	단위: 원	단위: 원	
10%	170 %	(1,590,000)	{810,900}	92,803,000,000	2,432,700,000	[2.621%]
10%	190 %	(1,620,000)	{923,400}	105,678,000,000	2,770,200,000	
10%	210 %	(1,650,000)	{1,039,500}	118,965,000,000	3,118,500,000	
15%	170 %	(1,680,000)	{856,800}	105,336,000,000	3,855,600,000	[3.660%]
15%	190 %	(1,710,000)	{974,700}	119,830,764,706	4,386,150,000	
15%	210 %	(1,740,000)	{1,096,200}	134,768,117,647	4,932,900,000	
20%	170 %	(1,770,000)	{902,700}	119,607,750,000	5,416,200,000	[4.528%]
20%	190 %	(1,800,000)	{1,026,000}	135,945,000,000	6,156,000,000	
20%	210 %	(1,830,000)	{1,152,900}	152,759,250,000	6,917,400,000	
25%	170 %	(1,860,000)	{948,600}	135,966,000,000	7,114,500,000	[5.233%]
25%	190 %	(1,890,000)	{1,077,300}	154,413,000,000	8,079,750,000	
25%	210 %	(1,920,000)	{1,209,600}	173,376,000,000	9,072,000,000	

주 : 1. 밑줄은 사업구역면적 30,000㎡의 기부채납 부담비율임.

2. ()는 건축연면적 1㎡당 가격이며, 모의실험 변화에 따라 건축연면적 1㎡당 수입추산액(I)을 0.01%씩 증가시켰음.

3. {}는 대지면적 1㎡당 가격이며, 사업성을 기준으로 적정상태($D = D_n$)에서 적정 기반시설 설치비용을 산정한 금액임.

4. []는 기부채납 부담비율별 적정 기반시설 설치비용의 산정비율임.

7) 상한용적률의 제한은 「서울특별시 도시계획조례」에 의하면 임대주택요인으로 최대 300%까지 완화 받을 수 있다. 모의실험에서 설정한 25%의 기부채납과 계획용적률이 210%인 경우의 최대 용적률은 280%이다.

(C_n)의 변화를 적용한 모의실험도 하였지만, 적정 기준($D=D_n$)에서 그 비율은 일정했다. 기부채납 부담비율이 결정되면, 다른 요인이 변하여도 적정 기준($D=D_n$)이 되기 위한 총 금액의 비율은 일정하다는 것이다. 이 비율⁸⁾은 주택재개발사업에서 기반시설 설치비용의 적정금액을 산정하기 위한 기준이 된다. 이는 <식 (8)>을 통한 적정 기반시설 설치비용 산정의 복잡성을 해소하고자 도출하였으며, <식 (8)>을 통해 산정된 금액과 비교하면 그 차이는 없는 것으로 나타났다.

V. 사례적용을 통한 기반시설 설치비용의 적정성 평가

1. 대상지 선정기준

대상지 선정기준은 서울시 주거재생과의 정비 사업현황자료(서울특별시, 2011)를 기준으로 기부채납의 동일한 제도적용을 위해 2004년부터 2011년 이내의 주택재개발사업으로 구역이 지정되고 준공된 대상을 1차 범위로 하였다. 1차 범위 내 주택재개발사업은 총 21개가 포함되며, 주거지역의 중 상향변경은 제2종일반주거지역(7층)으로

<표 4> 사례적용 대상지 사업현황 종합

구분		신당6	신당7	본동5	불광7	휘경2	회기1				
시점	구역지정	2006.1.5.	2006.1.5.	2007.3.2.	2006.8.1.	2006.1.12.	2006.12.21.				
	관리처분	2008.6.17.	2008.6.26.	2008.12.16.	2008.2.14.	2008.1.31.	2008.4.24.				
	준공	2011.11.2.	2011.12.14.	2011.11.4.	2011.8.4.	2010.12.22.	2011.6.2.				
주거지역 중 변경	기정	2종(7)	2종(7)	1종	8%	1종	41%	1종	4%	2종 (7)	85%
				2종	92%	2종(7)	19%	2종(7)	85%		
	변경	2종	2종	3종	[87%]	3종	{40%}	준주거	{11%}	3종	{11%}
				2종	[95%]	2종	[95%]	3종		2종	
면적	사업구역	48,494㎡	51,850㎡	27,399㎡	61,721㎡	15,565㎡	13,943㎡				
	기부채납 부지면적	7,222㎡	7,882㎡	6,148㎡	7,929㎡	2,546㎡	2,016㎡				
	국공유지	18,570㎡	14,549㎡	5,075㎡	624㎡	158㎡	2,353㎡				
비율	실현 용적률	225.39%	222.34%	248.77%	211.20%	251.18%	192.84%				
	기준 용적률	190%	190%	210%	190%	210%	170%				
	기부채납 부담비율	14.89%	15.20%	22.52%	12.85%	16.36%	14.46%				
	비례율	106.91%	109.71%	105.72%	98.76%	83.41%	99.79%				

주 : 1. []는 일부 중 하향 변경된 부지의 비율임.

2. {}는 일부 기부채납 부지를 제외하고 중 상향 변경된 비율임.

자료 : 서울시보, 구보, 관리처분계획

8) 이 비율은 기반시설 설치비용의 보조사항을 고려하지 않았다. 『도시 및 주거환경정비법』 제60조(비용부담의 원칙) 제2항에 의거한, 『서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례』 제38조(정비기반시설 설치비용의 지원)에서 주택재개발사업의 사업주체는 기반시설 설치비용의 일부를 보조받을 수 있도록 명시되어 있다. 이 경우 서울시는 일부 기반시설 항목을 제외하고 설치비용의 최대 50%까지 지원하고 있으나, 실제 지원된 사례는 드물기 때문이다.

변경된 경우가 1개, 제2종일반주거지역으로 변경된 경우가 14개, 그리고 제3종일반주거지역으로 변경된 경우가 6개이다. 2차 범위는 동일한 시점의 자료획득을 위해 최근 관리처분 시점인 2008년으로 구분하면 13개 구역이 포함된다. 대상은 1차 범위의 중 상향변경비율에 맞춰, 2차 범위에서 제2종일반주거지역으로 변경된 4개와 제3종일반주거지역으로 변경된 2개의 주택재개발사업으로 선정하였다. 그 대상은 신당제6주택재개발사업(신당6구역), 신당제7주택재개발사업(신당7구역), 본동제5주택재개발사업(본동5구역), 불광제7주택재개발사업(불광7구역), 회기제1주택재개발사업(회기1구역), 회경제2주택재개발사업(회경2구역)이다.

2. 적용 대상지 사업현황

대상지 현황에서는 주거지역의 중 상향변경, 사업기간, 사업구역면적, 비례율에 관하여 살펴본다. 먼저 주거지역의 중 상향변경은 신당6·7구역이 제2종일반주거지역으로 1단계 중 상향 변경되었고,

회기1구역과 불광7구역은 제2종일반주거지역으로 중 상향 변경되면서 지정 부지의 일부 제3종일반주거지역은 중 하향 변경되었다. 그리고 회경2구역과 본동5구역은 제3종일반주거지역으로 중 상향 변경되었지만, 회경2구역은 지정 부지의 일부 준주거지역은 중 하향 변경되었다. 사업기간은 사업시행, 관리처분, 착공, 준공으로 나뉘보면, 각 구역별 각각의 시점차이는 최대 13개월이지만 관리처분계획인가의 시점은 2008년으로 최대 11개월의 차이를 갖고 있다. 6개 구역의 평균 사업기간은 5년 2개월인데, 2000년대 평균 5년 11개월⁹⁾보다 적은 기간이 소요되었음을 알 수 있다. 사업구역면적을 보면 2004년 이후 구역 지정되어 2011년까지 준공된 21개 주택재개발사업의 평균면적은 40,734㎡이며, 6개 구역의 평균면적은 36,495㎡이다. 비례율은 신당6구역, 신당7구역, 본동5구역은 100%를 넘는 반면, 회기1구역, 불광7구역, 회경2구역은 100%미만이다(〈표 4〉 참조).

〈표 5〉 사례적용을 통한 기부채납 부담비율별 적정 기반시설 설치비용의 산정비율과 〈식 (8)〉의 비교검증

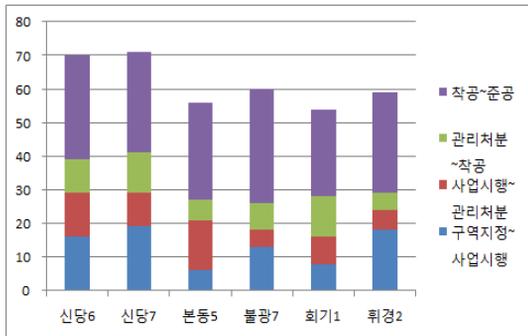
(단위 : 백만원)

구분	총 수입 추산액 ...F	총 소요 사업 비용...G	사업 구역 면적 (s)	기부 채납 부지 면적 (D)	기부 채납 부담 비율 (D/S)	적정 기반시설 설치비용의 산정비율과 식(8)의 비교				
						적정 기준의 비율...E	적정 부담금액 ...H = (F - G) × E	식(8)의 금액...J	비교검증	
									차이금액... K = J - H	차이율 (%)
신당6	375,031	246,740	48,494㎡	7,222㎡	14.89%	3,639%	4,668	4,668	-0.381	[0.008]
신당7	414,026	250,689	51,850㎡	7,882㎡	15.20%	3,698%	6,039	6,040	-0.392	[0.006]
본동5	279,239	182,660	27,299㎡	6,148㎡	22.52%	4,903%	4,735	4,735	-0.273	[0.006]
불광7	452,563	255,790	61,721㎡	7,929㎡	12.85%	3,235%	6,365	6,365	0.145	[0.002]
회기1	90,799	55,477	13,943㎡	2,016㎡	14.46%	3,556%	1,256	1,256	0.020	[0.006]
회경2	112,918	79,462	15,565㎡	2,546㎡	16.36%	3,913%	1,309	1,309	0.000	[0.000]

주 : 1. 밑줄은 적정 기반시설 설치비용의 산정비율이며, 각 구역의 기부채납 부담비율에 맞춰 산정하였음.

2. []는 퍼센트 차이율을 이용하여 $\left[\frac{|H|}{(F+G)/2} \right] \times 100$ 로 산정하였음.

9) 이도일·김창석·남진(2010)에 따르면, 2000년대 주택재개발사업의 평균 사업기간은 5년 11개월이다.



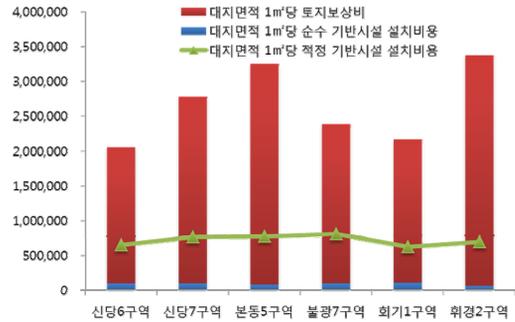
〈그림 5〉 사례구역별 사업기간(단위:개월)

3. 기부채납 부담비율별 적정 기반시설 설치비용의 산정비율 비교검증

기부채납 부담비율별 적정 기반시설 설치비용의 산정비율은 〈식 (8)〉을 통한 적정 기반시설 설치비용 산정의 복잡성을 해소하고자 도출되었다. 적정 기반시설 설치비용의 산정비율을 통한 비용과 〈식 (8)〉을 통해 산정된 비용은 모의실험을 통한 비교에서는 차이가 없었다. 그러나 사례적용에서는 산정비율은 소수점 이하 세 자리까지 고려되기 때문에 0.01% 이상의 차이가 발생되면, 적정 기반시설 설치비용의 산정비율이 신뢰성이 있다고 판단될 수 없다. 이를 검증하기 위해 두 금액의 비교는 퍼센트 비교법을 이용하였으며, 결과는 최대 0.008% 차이로 나타났다(〈표 5〉 참조). 이는 〈식 (8)〉을 통한 산정의 어려움을 해소하고자, 이 연구에서 도출한 적정 기반시설 설치비용의 산정비율을 통해 산정하여도 신뢰성이 있는 것으로 판단된다.

4. 적정 기반시설 설치비용을 통한 기부채납의 적정성 평가

이 연구를 통해 도출된 적정 기반시설 설치비용은 해당사업의 개발여건이 반영되어, 용적률 인



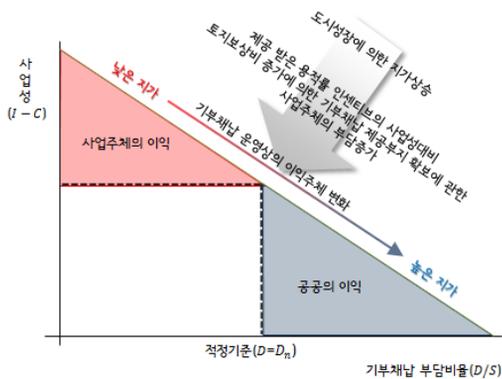
〈그림 6〉 비교평가를 위한 사례구역별 대지면적 1㎡당 금액

센티브의 사업성대비 사업주체가 부담해야할 적정 부담금액이다. 이를 바탕으로 용적률 인센티브의 사업성보다 적은 기반시설 설치비용이 지출되었다면, 해당사업의 기부채납은 사업주체의 이익으로 작용된 것이다. 반대로 적정기준을 넘는 기반시설 설치비용이 발생된다면, 이는 지방자치단체에 귀속되어 해당사업의 기부채납은 공공의 이익으로 작용된 것이다. 따라서 기부채납의 적정성 평가는 적정 기반시설 설치비용과 실제 지출된 기반시설 설치비용을 비교평가 하였다.

사례구역별 비교평가를 위해 대지면적 1㎡당 금액으로 환산하였다. 이를 바탕으로 두 가지의 미가 파악되었다(〈그림 6〉 참조). 첫째, 기부채납의 운영상 기부채납의 평가는 부담비율만을 가지고 과·소가 판단될 수 없다. 기부채납 부담비율이 가장 높은 구역은 본동5구역(22%)임에도 불구하고 기반시설 설치비용의 부담은 휘경2구역(16%)이 가장 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 기부채납 제공부지 확보에서 토지보상비에 의한 부지가격의 영향이 크기 때문인 것으로 판단된다.

둘째, 비교평가를 바탕으로 기부채납 운영상 발생하는 쟁점들의 근원적인 원인은 높은 부지가격에 기인하는 것으로 판단된다. 이는 적정 기반시설 설치비용을 초과하지 않는 토지보상비가 소요

된다면, 사업주체는 기부채납의 운영상 부담이 발생되지 않는다는 것을 의미한다. 그러나 서울시는 높은 부지가격이 형성되어 있고, 이로 인해 공공은 공공시설 등의 개선이 재정부담으로 작용되어 기부채납을 통해 이뤄지고 있다. 또한, 높은 지가는 사업주체에게도 기부채납 운영상 용적률 인센티브를 제공받아도 기부채납 부지제공 등은 부담으로 작용되고 있다. 즉, 높은 지가는 공공시설 등의 개선에 있어서 공공과 민간 모두에게 부담으로 작용되어, 기부채납의 운영상 발생하는 쟁점들의 근원적인 원인으로 판단된다(〈그림 7〉 참조).



〈그림 7〉 지가상승에 의한 기부채납 운영상의 이익변화

VI. 결론

이 연구에서는 기부채납의 관점 및 운영실태를 파악하였고, 이를 바탕으로 논의되고 있는 기부채납의 현금화 산정에 대한 적정기준을 도출하였다. 기부채납의 부담비율은 사업의 구역, 계획, 지가 등의 개발여건이 고려되지 않고 결정되고 있는데, 이를 현금화 산정을 통하여 적절한 금액으로 산정했을 때 동일한 수준의 비용을 부담하는지를 검증하였다. 실제로는 기부채납 부담비율과는 다르게 사업주체가 부담한 기반시설 설치비용에서 부지

확보에 많은 비용이 소요되어 지역특성에 따라 차이가 발생되고 있다. 이는 기부채납 부담비율보다는 제공부지 확보차원에서 발생하는 부지가격에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 향후에는 기부채납 부담비율을 일률적으로 적용하기보다는 사업여건, 지역특성 등을 종합적으로 고려한 적정 현금 계산비율을 통해서, 기부채납 부지제공을 현금화하는 것이 고려될 필요가 있다. 기부채납 부지제공의 현금화를 위해, 후속 과제로는 사업별 부담금과 결부된 부담금액에 관한 연구와 관련법상의 검토 등 이를 시행하기 위한 운영상의 연구가 필요시 된다.

한편, 이 연구의 한계는 사례적용을 통한 기부채납 운영상 사업주체의 비용부담을 비교평가하기 위해 동일한 제도와 시점으로 구분하여 2008년 관리처분계획의 자료를 사용하였다. 이는 금융위기(2008)이전의 주택재개발사업이 지정된 구역이며, 이후의 사례구역은 아직 시행중이므로 자료획득상의 어려움으로 인해 사례적용의 한계가 있었다.

참고문헌

강운산, 2007. 『사업자 설치 기반시설의 무상귀속·양도제도의 문제점과 개선방안』, 한국건설산업연구원.
 김상일·안내영, 2011. 『도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구』, 서울연구원.
 _____, 2012. 『서울시 개발이익 환수제도 개선방향』, 서울연구원 정책리포트.
 김성희·안건혁·심교연, 2010. “기부채납에 따른 인센티브제도의 실효성 분석 - 주택재개발사업의 사업성을 중심으로”, 『도시설계』, 제11권 제2호: 45~62.
 김형복·홍철진, 2003. “개발에 따른 기반시설부담비용의 적정배분에 관한 연구”, 『국토계획』, 제38권 제3호: 259~274.
 박정환, 2008. “재정비축지지구내 구역별 기반시설 배분방식에 관한 연구”, 한양대학교 박사학위 논문.

서울특별시, 2010. “도시계획위원회 심의기준”.

서울특별시, 2011. “서울시 정비사업 통계자료”.

서울특별시, 2012. “기부채납과 연계한 공공시설의 공공성 확보방안에 관한 연구”.

성수연·남진, 2011. “기개발지의 주거정비방식에 따른 토지소유자의 비용편익분석 - 주택재건축사업과 건축행위의 비교”, 『국토계획』, 제46권 제3호: 143~154.

송재선·김철홍·장재영, 2010. “기부채납에 의해 설치되는 공공시설 계획의 최적입지 유도방안”, 『도시설계』, 제11권 제1호: 137~150.

원종석·최정의·김기호, 2007. “공공시설 확충을 위한 지구단위계획 인센티브제도 개선방안 연구”, 『국토계획』, 제42권 제3호: 151~161.

이도길·김창석·남진, 2010. “재개발사업기간에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 『도시행정학보』, 제23권 제3호: 237~252.

이병룡, 2013. “서울시 주택재개발사업에서 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브의 적정성 평가”, 서울시립대학교 석사학위 논문.

이인성·유나경, 2010. “도시재생사업과 관련된 현행 인센티브 제도의 분석”, 『도시설계』, 제11권 제4호: 161~172.

임윤수, 2006. “개발이익환수제도에 관한 연구”, 『법학연구』, 제21권: 1~20.

장재영, 2005. “기부채납에 의한 인센티브제도 운영의 합리성 제고를 위한 연구”, 서울시립대학교 박사학위

논문.

_____, 2007. “기부채납에 따른 서울시 인센티브 운영상의 공공성 제고를 위한 연구”, 『국토계획』, 제42권 제5호: 145~160.

정혜진, 2008. “지구단위계획 용적률 인센티브제도 효과 연구 - 서울 특별계획구역을 중심으로”, 서울대학교 박사학위 논문.

최막중·황규현, 2002. “공공공지 및 공개공지 인센티브 기준의 실효성”, 『국토계획』, 제27권 제3호: 91~104.

한창섭, 2012. “서울시 주택재개발사업의 개발이익 영향요인분석”, 단국대학교 박사학위 논문.

Nelson, Arthur C., 1995. *System Development Charges for Water, Wasterwater, and Stormwater Facilities*, CRC Press Inc.

Carrion, Carmen and Libby, W. Lawrence, 2004. *Development Impact Fees: A Primer*, Department of Agricultural, Environmental, and Development Economics, The Ohio State University. Working Paper: AEDE-WP-0022-01.

원 고 접 수 일 : 2013년 5월 3일
1차심사완료일 : 2013년 6월 28일
2차심사완료일 : 2013년 8월 20일
최종원고채택일 : 2013년 10월 24일