

수복형 도시정비사업의 정비기반시설 적정 기부채납에 관한 연구

- 서울시 공평구역 사례를 중심으로 -

A Study of Appropriate Contributed Acceptance of Urban Infrastructure in Urban Renewal Project

- Focused on the Gongpyung Renewal District -

나인수¹⁾

Na, In-Su¹⁾

Received December 20, 2021; Received January 04, 2022 / Accepted January 08, 2022

ABSTRACT: This research aims to find the issues and explore policy agenda of contributed acceptance of urban renewal project. Through the analysis of urban renewal project in Seoul, three issues was found as follows. Firstly, the ratio of contributed acceptance in each district was quite different. Secondly, the donated land was scattered around whole project area. Thirdly, infrastructures are not constructed until all renewal projects were implemented. For this issues, this research proposed that a proper standard of the ratio of contributed acceptance is needed and land donation should be designated to adjacent lot or block. Also public support should be for developing urban capacity and completing infrastructure.

KEYWORDS: Urban Renewal Project, Contributed Acceptance, Urban Infrastructure, Land Donation Ratio

키워드: 재개발사업, 기부채납, 정비기반시설, 기부채납률

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

2003년 재개발과 재건축 관련 사업들을 통합한 법인 도시 및 주거환경정비법 제정 이후 정비사업은 다양한 법적, 제도적 변화를 거쳐왔고, 최근들어 정부는 기존 정비사업을 유형에 따라 통합하여, 기존에 도시환경정비사업과 주택재개발사업을 재개발사업으로, 주거환경관리사업과 주거환경개선사업은 주거환경개선사업으로, 주택재건축사업은 재건축사업으로 재편하였다. 정비사업은 공익사업이자 도시계획사업으로 공공적 목적을 지니고 있다. 특히 노후시가지지를 대상으로 한 정비사업은 무엇보다 도로, 공원, 주차장과 같은 정비기반시설의 설치가 이러한 공공적 목적

의 중심을 이룬다고 볼 수 있다.

이러한 정비기반시설은 도시기능을 위해 반드시 필요한 시설들로 기본적으로 사업시행자가 해당 지방자치단체장과 협의를 거쳐 설치하도록 되어 있으며, 세부적으로는 사업시행자가 사업구역이 부담해야하는 공공용지를 현물로 구입하여 납부하는, 이른바 기부채납을 통해 이루어진다. 그러나 기부채납은 실제 사업추진 과정에서 여러 가지 문제점들을 지니고 있으며, 본 연구에서는 이러한 정비기반시설 기부채납 방식에 대해 실제 사업지구를 대상으로 실증을 통해 문제점을 도출해내고자 한다. 특히 도시환경정비사업의 경우 장기간의 사업기간이 소요되며, 다양하고 복잡한 이해관계자들이 사업에 참여하게 되고, 매우 큰 사업비용이 투입되는 등 일반적인 건축사업과는 상이한 사업특성을

¹⁾정회원, 인천대학교 도시건축학부 부교수 (isna@inu.ac.kr)

가지고 있다. 또한 직·간접적으로 연계된 법령이 매우 광범위하고 복잡하여 미흡한 법체계가 사업추진에 있어서 여러 가지 문제발생의 원인을 제공하는 경우도 적지 않으며, (Ahn and Shim, 2010) 기부채납은 이 중에서도 큰 비중을 차지하고 있다.

따라서 본 연구는 재개발사업 중에서도 정비구역 내 각 지구별로 사업이 시행되는 도시환경정비사업을 대상으로 함으로써 기부채납의 실태를 보다 세부적으로 살펴보고자 한다. 정비사업에서 기반시설의 확보는 구역 내 모든 지구가 개발되었을 때에 비로소 설치 가능해지는 것으로 당초 계획 과정과 사업시행 과정에서 합리적인 기부채납률의 기준 설정과 대상 확정이 필요한 상황이다.

1.2 연구의 범위 및 방법

연구의 공간적 범위는 서울특별시 중구에 위치한 공평도시환경정비사업 구역을 대상으로 하며, 해당 연구 대상지에서는 총 19개 지구 중 6개 지구가 사업시행을 완료하였고, 2개 지구가 시행 중에 있다. 특히 해당 구역은 도심의 오랜 흔적과 가치를 보전하고 있고, 인사동을 비롯해 오래된 문화활동이 남아있는 곳으로 기존의 도시조직을 발견할 수 있음과 동시에, 지난 30여 년간 전면철거재개발이 진행됨에 따라 개발의 불균형이 잘 드러나는 곳이다. 또한 본 연구에서는 정비사업 시행 시 정비기반시설의 기부채납 실태를 분석함으로써, 정비사업의 공공적 성격에 대해 살펴보고자 하며, 이를 토대로 수복형 도시정비사업의 적정 기반시설 기부채납 원칙에 대해 제안하고자 하였다. 관련 자료로는 정비구역 기반시설확보 현황도면 자료를 활용하며, 각 구역별 기반시설 부담면적과 위치를 통해 그 특성과 세부 내용을 실증하고자 한다.

2. 이론연구

2.1 재개발사업과 기반시설 기부채납

도시환경정비사업(현 재개발사업)은 도시기능 재편에 기여하였으나, 사업 추진 과정에서 여러 가지 문제가 발생하였다. 지구별 정비사업이 완료되어 현대식 건물이 건립되었으나, 지구를 포함하는 구역 내 도로, 주차장, 공원 등의 기반시설을 미완성된 것이 많이 남아있으며, 사업으로 인한 교통수요만 더욱 증가하는

기형적 구조의 개발이 가장 큰 문제로 대두되었다. 특히 도심부 도시환경정비사업의 경우 구역 면적 기준으로 59.5%가 시행되었음에도 불구하고, 도로는 49.2%, 공원 및 녹지는 46.3%, 그리고 주차장은 55%정도가 미시행되어 기반시설의 확보가 저조한 것으로 나타났다. (Ahn and Yang, 2011)

우리나라 기부채납은 국유재산법 제13조(기부채납)에 규정되어 있으며, 부동산과 그 종물 등 국유재산의 범위²⁾에 규정된 재산을 국가에 기부하고자 하는 자가 있을 경우 총괄청 및 관리청은 동법 시행령 제8조에 규정한 기부서를 받아 이를 채납할 수 있다고 규정하고 있다. (Korea Housing Institute, 2001) 또한 정비사업으로 인해 설치되는 정비기반시설의 기부채납은 도시 및 주거환경정비법(이하 도시정비법)³⁾에 따라 기부채납 부담의 원칙 및 수준과 설치기준 등을 결정하도록 되어 있다. 특히 도시정비법에서는 정비구역 내 정비기반시설의 설치를 사업시행자가 부담하도록 되어 있다.⁴⁾ 현재 재개발사업으로 통합된 도시환경정비사업의 경우 사업시행을 통한 기반시설의 확보는 사업의 주요 효과 중 하나로서 기부채납을 통해 설치된다. 현재까지 도시환경정비사업구역의 정비기반시설 부담현황을 살펴보면, 도로와 공원·녹지가 전체의 85.5%를 차지하고 있어 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 그러나 Na(2011)에 따르면, 현행 제도 하에서는 기부채납률 및 기부채납 방식에 대한 명확한 기준이 없고 각 지구별로 확보해야 할 기반시설의 위치 또한 구체적으로 지정되어 있지 않다. 이에 따라 타 지구와의 기반시설 부담 형평성에 대한 의의제기가 지속되고 있고, 기반시설대상을 주차장에서 인접부지로 변경하도록 하는 등 도시환경정비사업에서 기반시설 기부채납으로 인해 사업시행의 여러 가지 문제점들이 발견되고 있으며, 기반시설 기부채납을 통한 정비기반시설의 설치 효과 또한 미미한 결과를 초래하고 있다.

Table 1. Contributed acceptance ratio of urban renewal area⁵⁾

Category	Road	Open Space	Public Space	Square	Institution	etc
Ratio(%)	40.5	45.0	5.5	3.2	5.1	5.1

2.2 수복형 도시정비사업

도시재개발 기법은 그 방식에 따라 철거재개발(Redvelopment), 수복재개발(Rehabilitation), 보전재개발(Conservation)의 세 가지로 구분된다. 철거재개발은 기존 건축물을 철거(demolition)하거

²⁾국유재산법 제5조 제1항(국유재산의 범위)

³⁾도시정비법 제51조(기반시설의 기부채납 기준)

⁴⁾도시정비법 제96조(정비기반시설의 설치)

⁵⁾서울특별시(2016), 2025 서울 도시환경정비기본계획-도시환경정비사업 부문, p.71.

나 재건(reconstruction)하는 것을 의미하고, 수복재개발은 기존 구조물의 개량(improvement), 보전재개발은 역사유산과 비주거 지역을 보존(preservation)하는 것을 뜻한다.(Qui and Hasselaar, 2011) 이 중 수복재개발 기법은 기존 도로망과 필지패턴 등 기존의 시가지 여건을 존중하면서 공공지원을 바탕으로 도로 및 공동주차장 등 정비기반시설을 선별적으로 정비하고, 건축규제 완화를 통해 자율갱신, 소단위 공동개발 등을 유도하여 점진적으로 지역을 정비하는 방식이다.⁶⁾ 수복재개발 기법의 특징을 철거재개발과 비교하여 정리하면 다음 Table 2와 같다(Na and Kim, 2015).

Table 2. Comparison of redevelopment and rehabilitation⁷⁾

Category	Redevelopment	Rehabilitation
Methods	- Ignore existing situations and features - Innovative urban reform through total clearance	- Maintain existing road network/ parcel - Self-renewal through road expansion/connection, construction/parking deregulation
Characteristics	- Radical change - Disconnection of existing functions/organizations	- Gradual change in the physical environment - Existing function/organizational continuity
Density	- High-density development to ensure the economic feasibility of private projects	- Maintaining development density suitable for regional characteristics and road conditions
Scale	- Large-scale group development with a district average of about 5,000m ²	- Depending on the parcel/building conditions, it is preserved/self-renewal/joint development pursuit
Agents	- Public: Zone designation and planning - Private: Project implementation	- Project implementation through resident participation - Resident cooperation and public support

우리나라의 경우 1970년대 도시재개발법 이후 철거재개발 기법이 주도적으로 활용되어 왔고, 이에 따라 물리적, 사회적, 환경적 문제가 제기되자 90년대에 들어서 도시재개발법 시행령에 시행방식으로서 수복재개발을 도입하게 되었다.⁸⁾ 이에 따라 수립된 도심재개발기본계획(1994)에서는 북창구역에 대상으로 수복재개발 기법을 제안하였으나 구체적 계획안으로 발전되지 못했고, 이후 1996년에는 도시재개발법의 수복재개발 시행방식 관련 문구가 삭제되었다. 2000년대 들어서는 수복재개발 기법에 대한 연구들이 본격화됨에 따라 도심부의 정비구역에 대한 구체적인 수복재개발계획안이 수립되었으며, 그 대상지는 청진구역, 공평구역, 세

운상가재정비촉진지구이다. 청진구역의 경우 2004년 최초로 수복형 정비계획안이 수립되었고, 공평구역의 경우 2010년 정비기본계획을 통해 소단위 맞춤형(수복형) 시범사업대상지로 결정된 후 2013년 정비계획안이 변경결정되었다. 세운상가재정비촉진 지구는 2013년 세운상가 보전 및 리모델링 방안에 따라 기존 철거형에서 수복형으로 전환하는 내용으로 2014년 계획안이 변경 결정되었다 (Na and Kim, 2015).

2.3 선행연구

정비사업의 기부채납 관련 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 정비사업의 기부채납비율과 기부채납시설에 대한 연구로, Kim(2004)은 기부채납이 이루어지고 있는 대규모 사업을 중심으로 얼마나 기부채납이 이루어지고 있는지, 또한 어떤 시설에 대해 기부채납이 이루어지고 있는지를 밝히고자 하였다. 그 결과 도시환경정비사업(구 도심재개발)의 공공시설비율은 10.08%이며, 기부채납율은 16.18%로 나타나 지구단위계획의 특별계획구역 15.6%보다 높게 나타났음을 밝혀내었다. 또한, 기부채납시설로는 도로 및 교통시설이 55.2%로 가장 많은 비율을 차지하였으며, 다음으로는 공원 및 녹지가 30.6%, 주차장이 12% 순으로 나타났음을 지적하였고, 결과적으로 도시환경정비사업, 지구단위계획 특별계획구역, 공동주택건설사업을 대상으로 기부채납비율을 분석하여, 도시환경정비사업의 경우 기부채납비율이 다소 높은 것을 밝혀냈다.

다음으로 Ahn and Yang(2011)는 도시환경정비사업으로 설치된 정비기반시설의 규모 및 필지 특성을 밝히고, 개발 전 필지의 물리적 특성이 정비기반시설의 설치에 어떠한 영향을 주는지 분석하였다. 그 결과 정비기반시설로 확보되는 기반시설은 대부분 도로로, 사업지구에서 시급하게 필요한 도로확보는 잘 이루어지고 있으나, 공원이나 주차장 등은 구역 내 사업이 완료될 때까지 확보되지 않음을 지적하였다. 또한 사업시행자가 인접하지 않은 정비기반시설 부지를 강제로 수용함으로써 갈등이 발생함을 밝혀내었다.

Korea Housing Institute(2001)는 1997년부터 1999년까지 총 77건의 주택건설사업계획 승인서(민영주택, 조합주택, 재개발사업)를 바탕으로 기부채납 시설 수를 파악하고, 시설설치 및 부담금 부담 비율과 기부채납 시설의 종류를 분석하였다. 그 결과 기부채납이 사업계획 승인조건으로 부과된 것이 63건(81.8%)였으며, 사업계획 승인조건이 없는 경우가 14건(18.2%)로 나타났다. 또한 기부채납이 사업계획승인 조건으로 부과된 63건의 시설 수는 163개였으며, 사례 당 약 2.6개의 시설을 기부채납하고 있는 것으로 나타났다. 해당 연구에서는 기부채납의 문제점으로 강요된 기부채납,

⁶⁾2020 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획-도시환경정비사업부문, p.138.

⁷⁾2020 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획- 도시환경정비사업부문, p.140.

⁸⁾도시재개발법 시행령 제3조 제2항(1990.7.6. 개정)

사업과 관련없는 시설의 부담설치, 법률상 근거없는 부과양태, 이 중부담 등을 지적하였다.

또한 Ahn and Shim(2010a)은 서울 무교지구와 다동지구사업을 사례로 정비기반시설의 설치를 분석하였으며, 미시행된 도시환경정비사업의 실행을 위하여 인접 지구와의 통합을 통해 정비기반시설의 과부족을 완화하고 편중된 부담률을 개선하는 효과가 있다고 제안하였으며, Ahn and Shim(2010b)는 도시환경정비사업과 관련된 사업의 유권해석을 분석하여 반복적이고 지속적으로 발생하는 불합리한 사항과 관련된 내용을 정리하고 있다. 그 결과 토지등 소유자 시행에 따른 문제, 기반시설 기부채납의 문제, 토지면적에 의한 동의기준 부재, 재산권 침해 등의 문제가 있음을 지적하였다.

한편 수복형 정비사업에 대한 연구로는 (Na and Kim, 2015)의 연구가 있는데, 해당 연구에서는 서울시 도심부의 도시환경정비사업에서 수복재개발계획의 개념이 어떻게 이해되고 계획에 적용되고 있는지를 살펴보았다. 분석대상으로는 청진구역, 공평구역, 세운2구역을 대상으로 하였으며, 분석항목으로는 계획 단위, 계획 용도, 도시 조직을 대상으로 하였다.

이에 본 연구는 도시환경정비사업의 기반시설 부담면적과 확보 현황자료를 대상으로 그간 진행해왔던 기부채납의 실태를 면밀히 살펴보고, 기부채납의 기준 및 원칙에 대한 분석을 통해 수복형 정비사업의 적정 기부채납에 대한 대안을 도출해보고자 한다.

3. 정비기반시설 기부채납 분석 및 적정성 검토

3.1 분석대상지 개요

본 연구에서는 서울시에 위치한 공평 도시환경정비사업구역을 대상으로 정비기반시설의 기부채납 실태를 분석하고자 한다. 공평구역은 서울의 대표적인 상업가로인 종로와 피맛길, 전통문화가로인 인사동길에 면해있는 지역으로 도심부의 역사성과 정체성이 남아있는 곳이다. 또한 구역 동측으로는 낙원상가와 탑골공원이, 종로 맞은 편으로는 보신각이 위치해있으며, 주변 지역은 역사, 문화기능과 상업기능 중심으로 개발되어 있다.⁹⁾ 해당 구역은 1979년 도심재개발구역으로 지정된 후 구역 외부를 중심으로 재개발이 활발히 이루어져 대규모의 상업 및 업무시설이 조성되었다. 그러나, 대로에 접하지 않은 내부지역의 경우 장기간 개발이 지체되고 있으며, 이에 따라 차량통행이 불가능한 필지가 많고, 막다른 골목과 불규칙적인 도로폭으로 인해 내부 동선체계가 매우 열악하다. 또한 자력개발이 불가능한 과소필지나 부정형 필

지가 많아 정비사업을 통한 기반시설의 확보가 필요한 지역이다. 정비기본계획에 나타난 대상지의 주요 개요는 다음과 같다.

Table 3. Site overview

Area	95,194.3㎡
Designated Date	1979.12.28
Land Use	Commercial Area
Designation	Urban Renewal Project Area
Density(Avg. FAR)	180.6%

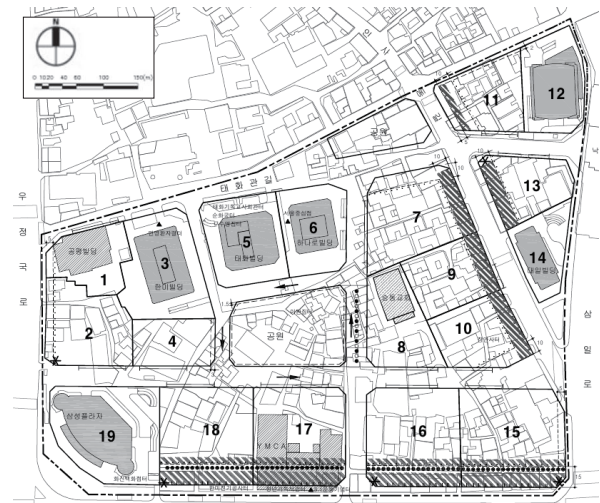


Figure 1. Gongpyung urban renewal area district distribution

3.2 정비기반시설 기부채납 현황

공평구역에는 총 19개의 지구가 분포하고 있으며, 현재까지 11개의 사업지구에서 사업이 완료되거나 진행 중에 있다. 이에 따라 각 지구별로 기반시설 부담면적이 결정되고 이를 기부채납하고 있는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 사업이 완료된 3, 5, 6, 12, 14, 19지구의 경우는 이미 사업이 완료되어 기부채납이 완료되었는데, 3지구는 전체 시행면적이 5,465.4㎡로 이 중 지구면적이 4,215.5㎡, 기반시설 기부채납 면적이 1,249.9㎡로 22.9%를 부담하였다. 5지구는 시행면적이 4,525.2㎡로 이 중 지구면적이 3,578.1㎡, 기부채납 면적이 947.1㎡로 20.9%를 부담하였으며, 6지구는 시행면적이 3,690㎡로 이 중 지구면적이 2,918.6㎡, 기부채납 면적이 771.4㎡로 5지구와 동일하게 20.9%를 부담하였다.

대상지 북동측에 위치한 12지구의 경우 시행면적이 4,123.1㎡로

⁹⁾2025 서울 도시환경정비기본계획_도시환경정비사업부문, p.196-197.

이 중 지구면적이 3,283.3㎡, 기부채납 면적이 839.8㎡로 20.4%를 부담하였으며, 14지구는 시행면적이 3,232.4㎡로 이 중 지구면적이 2,087.5㎡, 기부채납 면적이 1,144.9㎡로 35.4%를 부담하였다. 끝으로 12지구와 함께 가장 최근에 시행된 19지구의 경우 시행면적이 6,821.7㎡로 이 중 지구면적이 5,007.9㎡, 기부채납 면적이 1,813.8㎡로 26.6%를 부담하였다.

한편 현재 지구 통합으로 시행 중인 먼저 1·2·4지구의 경우는 전체 시행면적이 10,413㎡로 이 중 지구면적이 7,850.6㎡, 기반시설 기부채납 면적이 2,562.4㎡로 24.6%를 부담하였다. 또한 마찬가지로 지구통합으로 사업 추진 중인 15·16지구의 경우 전체 시행면적이 13,767.7㎡로 이 중 지구면적이 9,895.3㎡, 기반시설 기부채납 면적이 3,872.4㎡로 28.1%를 부담하고 있다. 공평구역 내 각 지구별 정비기반시설 기부채납 현황은 다음 Figure 2와 같다.

Table 4. Project area and contributed acceptance area of gongpyung district

District	Total Project Area(㎡) [A+B]	District Area(㎡) [A]	Contributed Acceptance Area(㎡)[B]	Ratio (%) B*100/(A+B)
Total		95,194.3㎡		-
Subtotal	5,465.4	4,215.5	1,249.9	22.9
3	4,525.2	3,578.1	947.1	20.9
5	3,690	2918.6	771.4	20.9
6	4,123.1	3,283.3	839.8	20.4
12	3,232.4	2,087.5	1,144.9	35.4
14	6,821.7	5,007.9	1,813.8	26.6
19	10,413.0	7,850.6	2,562.4	24.6
1,2,4	13,767.7	9,895.3	3,872.4	5.128.1

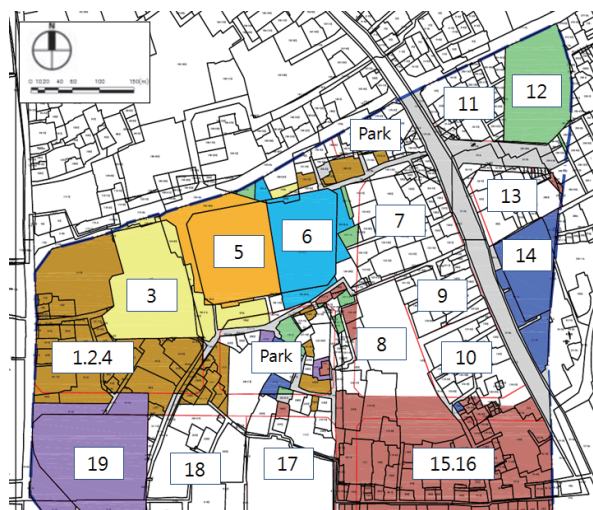


Figure 2. Contributed Acceptance Location map of a project area

3.3 정비기반시설 기부채납의 특성

공평구역 사례를 통해서 본 재개발사업의 기부채납의 특성을 서술하면 다음과 같다.

첫째, 정비구역 내 각 사업지구별 기부채납 부담률이 상이하다. Table 3에 나타난바와 같이 공평구역의 평균 기부채납률은 25.4%로 나타났으나, 각 지구들의 기부채납률은 20.4%에서 35.4%에 이르기까지 매우 큰 차이를 보이고 있다. 특히 8-90년대 사업이 시행된 3, 5, 6, 12지구의 경우 평균보다 적은 비율을 보이고 있으나, 2000년대 이후 사업을 추진한 1·2·4, 15·16, 19지구의 경우 평균에 근접하거나 그 이상의 비율을 부담하고 있다. 또한 공공용지로 광장을 기부채납한 14지구의 경우 이례적으로 35.4%를 부담하기도 하였다.

둘째, 구역 내 지구별로 기부채납한 토지가 곳곳에 산발적으로 분포하고 있다. 현행 법상 기반시설의 기부채납은 상위계획인 정비기본계획에 따라 각 지구별로 면적이 규정되어 있을 뿐 위치는 별도로 지정되어 있지 않아 지구별 할당받은 면적만큼 사업시행자가 구역 내에서 자율적으로 매입하여 공공에 기부채납하도록 하고 있다. 시행자는 기반시설 대상 중 매입이 원활하도록 필지규모가 큰 1인 소유 부지를 선택하게 됨에 따라 지구와 관계없이 구역 내 전체 지역을 대상으로 매입을 하게 되어 이러한 현상이 발생하고 있는 것이다. 그러다보니 기본적으로 진입도로 개설을 위해 인접 토지들을 확보하면서도 할당받은 면적의 부족분을 구역 내에서 임의로 매입하였다.

셋째, 기반시설 기부채납으로 공공에 귀속된 지 20년이 넘었으나 기반시설 설치의 제대로 이루어지지 않고 있다. Figure 2의 기반시설 기부채납 현황도를 보면 기본적으로 대로변에 접한 지구들은 진입도로를 확보한 후 중앙의 공원용지를 부분적으로 매입하여 공공에 기부채납하였는데, 19개 지구 중 11개 지구의 기부채납이 완료되었음에도 불구하고 아직까지 공원 및 내부도로는 개설되지 못하고 있다.

넷째, 기반시설 확보과정의 문제로 사업시행자는 지구 외의 부지를 매입하여 구역 내 지구별 기반시설을 제공하도록 되어있는데, 이 때 확보대상 기반시설부지의 소유자는 반발을 하게 된다. 그 이유는 사업시행자는 기반시설 제공을 목적으로 토지를 매입하기 때문에 토지매입가격의 근거 역시 기반시설 공급에 따른 보상가격을 기준으로 하기 때문이다. 이것은 구역 내 소유자와의 형평성 문제로 볼 수 있는데, 사업지구 내 토지등소유자의 경우 기반시설로 제공되든 대지로 제공되든 동일하게 대지를 기준으로 한 토지가격으로 시행자에 매도하게 되나, 지구별로 부담된 구역별 기반시설 제공대상 토지등소유자의 경우 사업지구의 토지등소유자 자격은 부여되나 토지 및 건축물의 중전가액에 대해서는 공공용지로 평가받게 되는 것이다. 결국 이러한 시각차이로 인해 기반시설 부지매입은 본 사업지구의 토지매입보다도 오랜 기간이

소요되고, 사업시행자는 소유자 수 증가로 사업의 동의를 재산정하게 된다.

4. 수복형 도시정비사업의 기반시설 기부채납

재개발 계획에서는 개별 필지로부터의 공공용지 부담을 통해 도로, 공원·녹지, 주차장 등의 기반시설을 확보해나가는데, 과거 정비기본계획상의 기부채납율은 16~27%로 지나치게 폭넓고 모호하게 설정되어 있다. 또한 구역별 기부채납율은 최하 1.9%(을지로 1구역)에서 29.9%(다동구역)로 많은 편차가 있으며 각 구역 내에서도 완료지구별 기부채납율이 다르게 나타나고 있다. 기부채납율은 구역전체면적이나 재개발시행 대지면적, 도심으로부터의 거리, 기존 확보 공공용지, 계획상의 건폐/용적률/건물층수 등이 반영되어야 하지만, 현재까지는 그러한 원칙 없이 적용되어 왔다.(Na, 2002) 기반시설의 확보는 서론에서 언급했듯이, 구역 내 모든 지구가 개발되었을때에 비로소 설치가 가능해지는 것으로 당초 계획 과정에서 합리적인 공공용지 부담계획이 수립되어야 한다.

본 연구에서 제시하고자 하는 수복형 도시정비사업의 공공용지 부담 원칙은 다음과 같다. 첫째, 기존 전면철거재개발의 경우 개발규모가 건폐/용적률 40/800%이하였으나, 소단위재개발의 경우 60/350%이상으로 전면철거재개발에 소요되는 기반시설에 비해 감소분이 발생한다. 따라서, 완료지구의 확보된 공공용지를 전체 공공용지면적에 반영하여 부담률을 재산정한다. 둘째, 공공용지 중 절대면적을 차지하는 도로면적의 차이가 발생하므로, 공공용지 부담률을 재산정한다. 이 경우 공공용지 중 주차장이 공동주차장으로 운영되므로, 기존의 3~7%의 주차장 설치면적과는 차이가 생길 수 있다. 셋째, 신규로 지정된 존치지구(승동교회)에 대한 기부채납율을 재설정한다. 이러한 원칙에 따라 공공용지 부담률을 산정하면 다음 Table 5와 같다.

Table 5. Original and adjusted contributed acceptance

	Gongpyung Renewal District			
	Existing Plan		Rehabilitation Plan	
Roads	23,052.9㎡	23.6%	15,491㎡	15.9%
Open spaces	6,110.1㎡	6.3%	3,533㎡	3.6%
Other	2,340.0㎡	2.4%	1,755㎡	1.8%
Total	31,503㎡	32.3%	20,779㎡	21.3%

소단위 방식에서는 공공용지의 개념이 개발단위에 대한 최소한의 필요한 접근을 위한 도로와 공개공지보다는 개발단위별 공용공간의 확보에 있으므로, 확실적인 공개공지의 조성이나 주차장

규정 등은 재고되어야 한다. 또한, 공원·녹지의 조성에 있어서도, 소단위 방식의 특성상 기존 활동의 유지와 도시구조의 존중이라는 점에서 계획에 적합한 오픈스페이스의 계획이 이루어져야 하며, 이러한 점에서 기존 계획상의 중앙 공원은 각 개발단위별 공용공간과 기반시설의 설치로 환원되어야 한다. 또한, 기존 완료지구의 경우, 비효율적으로 조성된 공개공지를 개선하여, 저층상가의 조성이나, 지역별 소규모 오픈스페이스로 전환하는 방법도 검토되어야 한다.

5. 결론

본 연구에서는 정비사업의 정비기반시설 기부채납의 문제점을 도출해내고자 도시환경정비사업구역을 대상으로 기부채납 사례를 살펴보았다. 그 결과 네 가지 측면의 문제가 있었고, 도출된 문제점과 개선방향을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 동일 정비구역 내 기부채납 부담률에 큰 편차를 보이고 있다. 이는 사업시행자로 하여금 사업여건에도 큰 영향을 미치고 있어 보다 객관적인 부담률 산정이 필요할 것으로 보인다. 둘째, 기부채납한 부지가 곳곳에 산발적으로 분포하고 있다. 현재 면적할당 방식의 기부채납은 각 지구별로 기부채납할 부지를 산발적으로 분포하게 만드는 원인이 되고 있어 향후 이를 인접한 토지 우선의 원칙 하에 수용이 가능하도록 개선할 필요가 있다. 셋째, 구역 내 모든 지구가 시행될 때까지 기반시설이 설치되고 있지 않다. 각 지구별로 진입도로를 중심으로 기부채납이 이루어지다보니 도로를 제외한 공원이나 주차장 등 여타 기반시설들은 구역 내 모든 지구의 기부채납이 완료될 때까지 설치되고 있지 않는데, 기반시설의 설치를 위해서는 공공의 기반시설 선 설치 또는 비용보조를 통해 기반시설의 설치시기를 앞당길 필요가 있으며, 이는 상대적으로 개발여건이 불리한 지구들의 사업시행여건을 개선하는 데에도 큰 역할을 할 것으로 판단된다. 마지막으로, 사업시행자의 관점에서 기반시설 매입대상 부지의 매입과정의 문제를 개선할 필요성이 있다. 상기한대로 기반시설 매입대상 부지는 공공용지로 평가받아 소유자 입장에서는 불합리하다고 여겨질 수 있는 부분이 있으므로 이를 현실화하는 방안이 마련되어야 한다.

또한 본 연구에서는 기부채납의 문제점을 극복하고자 공평구역을 대상으로 소단위 수복재개발 방식에 대한 기반시설 기부채납방식을 제안하고자 하였다. 수복재개발 방식의 경우 전면철거재개발에 비해 소요되는 기반시설의 감소효과를 얻을 수 있는데, 특히 도로와 주차장, 공개공지 등의 오픈스페이스의 면적 조정을 통해 기부채납면적을 조정할 여지가 많다. 이러한 관점에서 공평구역의 수복형 정비방식의 기부채납률은 종전 전면철거재개발의

32.3%에서 21.3%로 감축이 가능한 것으로 나타났다.

본 연구는 정비기반시설의 문제점을 도출하고 개선방안을 제안하고자 하였다. 그러나, 자료구득의 한계로 단일 정비구역을 대상으로 연구를 진행하였다는 점에서 추후 보다 많은 구역에 대한 실증연구를 통해 정비사업 기부채납의 적정 기준과 방안을 도출할 필요가 있다고 판단된다.

감사의 글

이 논문은 인천대학교 2018년도 자체연구비(20180429) 지원에 의하여 연구되었음.

References

- Ahn, J. H., Shim, W. G.(2010a). A Study on Redeveloping Outworn Building in Redevelopment-completed District. *Journal of Architectural Institution of Korea*, 26(3), pp. 185-192.
- Ahn, J. H., Shim, W. G.(2010b). Reform Measures of Urban Redevelopment Project through Case Analysis on the Authentic Interpretation Related Laws. *Journal of Architectural Institution of Korea*, 26(6), pp. 219-227.
- Ahn, J. H., Yang, S. W.(2011). The Physical Elements affecting on the Implementation of Infrastructure Provision for Urban Renewal Projects in Seoul. *Journal of Architectural Institution of Korea*, 27(8), pp. 263-270.
- Na, I. S.(2002). A Urban Design Proposal Considering the Specific properties on Gong-pyung redevelopment District, Seoul, Master Dissertation, Seoul National University, pp. 92-94.
- Na, I. S. (2011). A Study on the Roles and Participations of Public Sector in Urban Redevelopment Project in SEOUL, Ph.D. Dissertation, Seoul National University, pp. 45-46, 106-107.
- Na, I. S., Kim S. Y. (2015). A Study on the Planning Criteria of Urban Rehabilitation in Urban Renewal Project. *Journal of Architectural Institution of Korea*, 31(2), pp. 261-268.
- Kim, I. K. (2004). Study on the Ratio of Land Donation for Infrastructure in the Urban Development, Master Dissertation, University of Seoul, pp. 57-61.
- Korea Housing Institute. (2001). Issues of Housing Related Build Operate Transfer, pp. 5-6.
- Lei, Q., Hasselaar, E. (2011). Making Room for People, Techne Press, Amsterdam, p.34.
- Seoul Metropolitan Government. (2016) 2025 Urban and Residential Comprehensive Plan, pp. 71, 196-197.
- Shin, G. C.(2007). The Planning Processes of Adaptable Redevelopment Criteria for Traditional Urban Tissues in Seoul CBD, Ph.D. Dissertation, University of Seoul.
- Ministry of Government Legislation, <http://www.moleg.go.kr/main.html> (Oct. 26, 2020).