

工學碩士 學位論文

공동주택 건립에 따른 용적률 인센티브
활용방안 : 울산광역시외의 지구단위계획
및 정비계획을 중심으로

慶州大學校大學院

都 市 工 學 科

유 성

2007年 11月

공동주택 건립에 따른 용적률 인센티브
활용방안 : 울산광역시외의 지구단위계획
및 정비계획을 중심으로

指導教授 金 庚 大

이 論文을 碩士學位 論文으로 提出함

2007年 11月

慶州大學校大學院

都 市 工 學 科

유 성

俞聖의 碩士學位論文을 認准함

審査委員長 印

審査委員 印

審査委員 印

慶州大學校大學院

2007年 11月

감사의 글

시간이 어떻게 지나가는 줄 모르며 분주하게 보낸 2년간의 결실을 여기 조그마한 논문으로 맺으려 합니다. 시간과 능력의 부족을 아쉬워하며, 앞으로의 발전을 위한 초석으로 여기고 이 논문이 만들어지기까지 도움을 주신 분들께 감사의 마음을 전하고자 합니다.

지금의 제가 있을 수 있게 그 누구보다 세심한 지도와 격려로 처음부터 끝까지 많은 가르침을 주시며 부족함이 많은 저를 항상 이끌어 주신 김경대 교수님께 존경의 마음을 담아 감사의 마음을 전합니다. 그리고 곁에서 많은 조언과 격려를 해주신 정 현 교수님, 박창수 교수님께도 진심으로 감사드립니다. 또한 항상 관심을 가지고 논문준비를 도와주며 하나의 울타리에서 동고동락하며 항상 부족했던 저를 잘 이끌어주시고 배려해주신 정재식사장님, 황인찬이사님, 김성철부장님, 이동협차장님께도 감사의 마음을 전하며, 저로 인해 고생한 창영이에게도 진심으로 감사드립니다.

항상 제게 힘이 되어주고 많은 관심을 가지고 고민을 함께 해준 병제, 용선이, 막내 동훈이에게도 감사의 마음을 전합니다.

끝으로 오늘의 결실이 있기까지 항상 저의 든든한 후원자가 되어주신 사랑하는 부모님께 진심으로 감사의 마음을 전하며 하나뿐인 동생에게도 고맙다는 말과 더불어 이 한권의 결실을 바칩니다.

늘 부족한 아들로, 제자로, 후배로 지낸 저에게 항상 커다란 버팀목이 되어주신 저를 알고 있는 모든 분들께 다시 한번 감사드리며 늘 진취적인 자세로 세상을 향해 나아가는 삶을 위해 최선을 다하는 모습을 보일 수 있도록 노력하겠습니다.

2007年 11月

俞 聖

목 차

제 1 장 서 론

1.1 연구 배경 및 목적	1
1.2 연구의 범위 및 방법	2

제 2 장 인센티브제도의 개념 및 적용

2.1 인센티브제도	3
2.1.1 인센티브의 개념과 의의	3
2.1.2 인센티브제도의 적용기법	4
2.2 지구단위계획 및 정비계획에 의한 인센티브 활용방안	7
2.2.1 기부채납의 개념과 의의	7
2.2.2 기부채납에 의한 인센티브의 필요성	8

제 3 장 지구단위계획 및 정비계획에서의 인센티브제도

3.1 지구단위계획의 내용	10
3.1.1 지구단위계획의 개념과 역할	10
3.1.2 지구단위계획의 구분과 유형	10
3.2 정비계획의 내용	15
3.2.1 정비계획의 개념과 역할	15
3.2.2 정비계획의 구분과 유형	16
3.3 지구단위계획·정비계획에 있어서의 인센티브 항목	23
3.3.1 지구단위계획의 인센티브 항목	23
3.3.2 정비계획의 인센티브 항목	26

제 4 장	울산시 지구단위계획 및 정비계획의 인센티브 활용실태 분석	
4.1	용적률의 산정현황	27
4.2	지구단위계획 용적률 인센티브 실태	29
4.3	정비계획 용적률 인센티브 실태	32
4.4	사례지구선정	33
4.5	울산시의 용적률 인센티브 적용 사례	34
4.6	기부채납과 인센티브 적용결과	46
제 5 장	용적률 인센티브제도의 문제점과 개선방안	
5.1	용적률 인센티브제도의 문제점	48
5.2	용적률 인센티브제도의 개선방안	51
제 6 장	결론	

표 목 차

<표 2-1> 각각의 대안에 따른 인센티브량	6
<표 2-2> 조성요소에 따른 인센티브 산출기준	6
<표 3-1> 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획의 비교	11
<표 3-2> 제1종지구단위계획의 구분	12
<표 3-3> 제2종지구단위계획의 구분	12
<표 3-4> 정비사업의 구분	16
<표 3-5> 정비계획 수립대상지역(도시및주거환경정비법 제10조제1항 관련) ..	17
<표 4-1> 울산광역시 도시계획조례 별표24의 건폐율 및 용적률	30
<표 4-2> 신정2지구 용적률 인센티브 산정표	36
<표 4-3> 야음3지구 용적률 인센티브 산정표	39
<표 4-4> 야음2지구 용적률 인센티브 산정표	42
<표 4-5> 「2010울산광역시 도시·주거환경정비기본계획」상의 정비예정구역 지정 조서	45
<표 4-6> 야음주공2단지 주택재건축정비사업 용적률 인센티브 산정표	45

그 립 목 차

<그림 4-1> 신정2지구 기반시설설치 계획도	37
<그림 4-2> 야음3지구 기반시설설치 계획도	40
<그림 4-3> 야음2지구 기반시설설치 계획도	43
<그림 4-4> 야음주공2단지 주택재건축정비사업 기반시설설치 계획도	46

제1장 서론

제 1 절 연구배경 및 목적

도시가 성장·발전함에 따라 불특정 다수의 도시민이 이용하는 기반시설 또한 더욱 다양하게 요구되었다. 신도시들의 경우에는 계획단계에서부터 계획인구의 밀도를 반영하여 의무적으로 기반시설의 면적을 확보하고 있으나, 기성시가지의 경우 개발밀도가 증가함에 따라 기반시설의 확보가 요구되고 있으나 공공에서 토지 및 재원을 확보함에 있어서 토지소유자의 보상비 문제와 주변지역 주민의 민원 등, 자원조달의 문제를 모두 공공에서 해결하기에는 어려운 실정이다.

이를 해결하기 위한 수단으로 민간 사업자에게 사업시행으로 필요로 하는 기반시설을 조성하게 하고, 조성된 기반시설을 기부채납 하는 방식으로 정책을 마련하여 시행을 하고 있으며, 이러한 기반시설의 기부채납을 통하여 민간 사업자에게 인센티브를 제공하고 있다.

이러한 기부채납을 이용한 인센티브를 제공하는 방식으로 지구단위계획 및 정비계획에서는 각종규모와 형태기준을 공공기여도에 따라 완화 받는 인센티브 지침을 적용받게 된다. 현재 주로 사용되고 있는 인센티브 요소로는 용적률을 주요 대상으로 하고 있으며, 건폐율·높이·건축물 용도 등에도 부분적으로 사용되고 있다. 인센티브라는 특별한 혜택을 받기 위해서는 제공되는 기반시설이 공공에 직접적인 기여가 되도록 해야 한다. 인센티브를 받기 위해 기부채납형식의 기반시설을 제공한다고 하더라도 위치나 형태, 면적 등에 따라 그 기여도가 완전히 다르게 나타나므로 도시민이 더욱 효율적으로 활용 할 수 있는 방향으로 제공되어야 한다.

따라서 본 연구는 공동주택 건립에 따른 지구단위계획 및 정비계획의 효과적인 인센티브의 역할 정립을 위해 현행 운영되고 있는 용적률 인센티브제도의 운영체계를 분석하여 제도의 문제점을 제시하고 보다 바람직한 운영 개선 방향을 제시하는데 목적을 두고 있다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

용적률 인센티브 제도는 우리나라 지구단위계획과 정비계획에 있어서 반드시 필요한 요소로 작용하고 있으며 시행결과는 공공의 이익을 높이고 사업주체의 사업성에도 큰 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다. 그 작용요소 중 기부채납에 관한 부분은 때때로 사업의 조건이 되기도 하고 사업시행시 용적률의 변화를 가져오기 때문에 가장 큰 영향력을 행사하기도 한다.

따라서 본 연구의 범위는 계획적인 사업들 중 시행빈도가 높고 실생활에 직접적인 영향을 끼치고 있는 지구단위계획과 정비계획으로 설정하고, 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브제도에 한하여 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다.

울산시 용적률 인센티브제도의 적용방안을 알아보기 위해 사례지구는 울산시에서 공동주택 건립을 위해 행해지고 있는 지구단위계획과 정비계획에 한하여 결정고시가 이루어진 구역을 선정하여 이를 대상으로 현황 분석 자료로 활용 하였다.

최근 몇 년간 울산시에서 결정고시와 지형도면고시를 완료한 구역을 선정하여 도면과 보고서를 통해 현황을 분석하여 공무원, 도시계획가 등 전문가들을 대상으로 용적률 인센티브제도에 대한 내용을 인터뷰를 통해 참고하였다.

제2장 인센티브제도의 개념 및 적용

제 1 절 인센티브제도

1. 인센티브의 개념과 의의

인센티브의 사전적 의미를 살펴보면 「어떤 행동을 하도록 사람을 부추기는 것을 목적으로 하는 자극. 특히 종업원의 근로 의욕이나 소비자의 구매 의욕을 높이는 것을 이른다.」으로 사용되고 있다. ‘유인책’, ‘조성책’으로 순화하여 이해 할 수 있다.

지구단위계획 및 정비계획 등에 관해서도 기존시가지의 주거환경개선이나 삶의 질 향상 등 사업주체로부터 공공에서 시행하기 어려운 일을 일정 범위내에서 기반시설의 기부채납을 통한 용적률의 추가로 제공하여 공공이 원하는 방향으로 유도하기 위한 것으로 이해 할 수 있다.

따라서 인센티브의 용어를 도시계획적인 측면에서 정의를 내린다면 도시내 시민들의 쾌적한 주거환경 요소를 제공하는 경우 이에 상응한 포상대책으로 사용하는 수단이라 할 수 있겠다.

먼저 인센티브는 공익증진이라는 목적을 달성하기 위해 적용된 규제에 대한 손실을 보상하기 위한 보상차원의 의미를 가지며, 또한 공공의 목적을 위하여 제시된 조건의 수용을 촉진 또는 장려하기 위하나 유도차원의 의미를 가진다.

우리나라의 경우 도시계획부문에서의 인센티브는 1980년부터 도입된 건축법에 도시설계제도에서 건축완화라는 조항으로 인센티브 개념을 법제화하여 활용하고 있다. 우리나라에서 인센티브는 당초 자발적인 공익증진 행위를 유도하기 위한 수단 내지는 장려수단으로 시작되었으나 지구단위계획 제도가 정착

되면서 규제에 대한 보상의 일환으로 활용되는 경우가 많아졌다.

우리나라에서는 도로나 공원 등 공공의 편익과 쾌적성을 높이기 위한 기반 시설을 공공에서 확보하기에는 어려운 실정이다. 공공에서 기반시설의 확보가 어려운 여건 속에서 인센티브라는 제도를 통하여 공공에서 추구하는 목표를 별도의 예산편성 없이 달성함과 동시에 민간사업부분의 사업성도 확보하도록 하여 도시 정비를 유도 할 수 있다는 점에서 필요하다. 민간사업에서는 근본적으로 이익을 추구하고 있기 때문에 공익의 추구를 위해서는 공공이 “규제”와 “유도” 라는 두가지 수단을 적절하게 활용하여 민간사업에서의 공공성을 높이고, 여기서 “유도” 라는 부분이 인센티브가 담당하는 역할이다.

즉, 도시계획제도에서는 기부채납에 따른 보상차원과 규제적 조건에 따른 유도적인 양면성을 모두 갖고 있다. 인센티브 제공시 여러 가지 방법들이 있으나 민간사업에서의 사업성과 가장 관련이 많아 보편적으로 사용되는 것은 용적률 인센티브제도이다. 한편, 울산시에서도 「울산광역시 공동주택 및 재건축관련 지구단위계획 운영(수립)지침」에 용적률의 추가제공에 대한 산정식을 세밀하게 표현해 놓고 있다.

2. 인센티브제도의 적용기법

1) 인센티브 쯤닝 (Incentive Zoning)

미국의 경우 우리나라의 용적률 인센티브제에 해당하는 것으로 인센티브 쯤닝을 들 수 있다. 뉴욕시의 'New York City Zoning History'에 따르면 오피스나 아파트 개발업자들이 공공공간(Public Space)을 제공하는 것을 독려하기 위한 수단으로 보너스 용적률을 제공하는 인센티브 쯤닝을 1961년에 도입하였

다. 이에 앞서 인센티브 조닝에 대한 아이디어는 1958년 Voorhees draft에서 최초로 나타나기 시작했다. 모든 사람이 이용할 수 있는 공간(Plaza)에 대한 1평방피트의 제공면적당 3평방피트의 보너스 연면적을 제공하였으며 이는 고밀도 상업지구나 주거지역에 한해 이루어졌다.

“당근과 채찍”으로 비유하고 있는 미국의 인센티브 조닝은 앞서 설명한 우리나라의 용적률 인센티브제와 유사하다. 쾌적요소(amenity)나 양질의 개발을 한 개발업자에 이에 상응하는 추가 이익(density bonus)을 제고하는 것으로, 주로 높은 지가수준을 보이는 CBD내에서 용적률(FAR:Floor Area Ratio)의 증가분으로 손실에 따른 보상을 받을 수 있다고 설명하고 있다. 또 인센티브 조닝을 통해서 커뮤니티의 물리적, 문화적인 지역목표를 달성할 수 있다고 말한다.

우리와 다른 점은 용적률 증가에 따른 보상이외에도 세제상의 특전이나, 낮은 대출금리, 공공재정 형태의 인센티브를 제공함으로써 보다 다양하게 제도적인 손실보상 체계를 마련해 놓고 있다는 점이다.

- Virginia주 Suffolk시의 인센티브 조닝 사례

다음은 미국 Virginia주 Suffolk시에서 적용하고 있는 incentive zoning의 실제 사례에 대한 내용이다. 아래 [표 2-1]은 공원(public park)과 오픈 스페이스(open space), 농업적 보존(agricultural preservation / critical area)의 조합에 의해서 가능한 주거 단위(dwelling unit)의 비율을 보여준다. 허용되는 총량의 각 항목 조합에 의한 합을 통해 산출되는 것은 우리나라의 용적률 인센티브가 허용 용적률내에서 각 조항의 합에 의해서 산출되는 것과 동일하다.

[표 2-1] 각각의 대안에 따른 인센티브량

	공원	오픈스페이스	농업적 보존	총 허용 주거유닛 (%)
A	*			130%
B		*		130%
C			*	130%
D	*	*		135%
E	*		*	135%
F		*	*	135%
G	*	*	*	140%

출처 : “UNIFIED DEVELOPMENT ORDINANCE”. CITY OF SUFFOLK, VIRGINIA

[표 2-2] 는 일정기준을 초과하여 공적요소를 제공하였을 경우 획득할 수 있는 총 주거단위의 수나 연면적을 보여주고 있다. 공원이나 오픈스페이스를 기준이상 조성하였을 경우 각각의 적용계수에 의한 보너스량(Density Bonus)을 산출할 수 있다.

[표 2-2] 조성요소에 따른 인센티브 산출기준

인센티브 항목	인센티브 기준	총 주거 유닛 혹은 연면적
공원용지	공원 및 오픈스페이스기준의 최소면적요구기준을 초과하는 공원(Active Open Space)의 설치	$BD = D + \{D \times (PSA \times 0.25) + (OSA \times 0.10)\}$ BD : 밀도 보너스를 받은 총 허용 주거 유닛
오픈스페이스	공원 및 오픈스페이스기준의 최소면적요구기준을 초과하는 공원의 설치외에 Passive Open Space의 설치	PSA : 공원 및 오픈스페이스 기준을 초과하는 총 공원면적 OSA : 공원 및 오픈스페이스 기준을 초과하는 총 오픈스페이스 면적

출처 : “UNIFIED DEVELOPMENT ORDINANCE”. CITY OF SUFFOLK, VIRGINIA

제 2 절 지구단위계획 및 정비계획에 의한 인센티브 활용방안

1. 기부채납의 개념과 의의

기부채납이란 국가 또는 지방자치단체가 무상으로 재산을 받아들이는 것을 말한다. 이 경우 기부는 민법상의 증여와 같은 것이며, 채납은 승낙에 해당된다. 기부채납된 재산은 국유재산이 된다.

즉, 사업시행자 또는 단체가 그의 재산을 무상으로 국가 혹은 공공기관에 이전하여 사유재산이 아닌 국유재산으로 증여하는 것을 의미한다.

한편 무상귀속이라는 개념은 특별한 조건 없이 재산이나 관리등을 타인에게 이전하는 것으로, 용적률 인센티브에 적용되는 기부채납과는 다른 의미를 가지게 된다. 용적률 인센티브에서의 기부채납은 용적률의 완화라는 조건이 붙어 있기 때문에 무상귀속과는 차이를 가지게 된다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령46조 (제1종지구단위계획구역 안에서의 건폐율 등의 완화적용)에 따르면 제1종지구단위계획구역 안의 일부 토지를 기반시설의 부지로 제공하는 경우 지구단위계획구역 안의 다른 대지에서 건축물을 건축하는 경우에 용적률을 완화하여 적용할 수 있다는 조항이 있다. 이것을 「울산광역시 도시계획 조례」 별표24에서 3항의 용적률의 완화 및 강화기준에서 “대지의 일부를 공지로 설치·조성한 후 제공하였을 경우”라는 조항이 있으며 「울산광역시 공동주택 및 재건축 관련 지구단위계획 운영(수립)지침」에는 “대체도로는 조성 후 기부채납을 원칙으로 하며, 공공시설의 귀속에 관한 행정절차를 수행하도록 한다.” 라는 내용을 명시하여 조성 후 기부채납을 한 경우에만 추가적인 인센티브를 제공받을 수 있다고 설정되어 있다.

사유재산을 국유재산으로 증여하는 방식의 기부채납은 사업시행자나 민간

사업자에게 있어서 부담으로 작용할 수도 있으나 사업성과 관련된 용적률의 완화라는 인센티브의 조건이 되기도 한다. 그러므로 기부채납 방식의 인센티브는 매우 신중하게 고려가 되어야 하며 공공의 이익과 사업주체의 이익에도 큰 영향을 미친다.

기부채납은 개발이익의 환수라는 차원에서 그 의의를 가지는데 「개발이익환수에 관한 법률」 제2조에 의하면 "개발이익"이라 함은 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상 지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분을 말한다. 이 개발이익 중 일부를 사회로 환원 것을 "개발부담금"이라 하는데 정비계획에서는 재개발사업시 임대주택을 의무적으로 확보를 하여 개발이익을 환수하고 있으나 지구단위계획에는 명확하게 개발부담금을 정하지 못한 상황이기 때문에 개발이익의 환수방법으로 가장 명확하게 연계될 수 있는 수단이다.

2. 기부채납에 의한 인센티브의 필요성

기반시설의 제공에 의한 기부채납 방식은 가장 강력한 규제 내용임에 따라 토지 소유자에게는 부담요인으로 작용이 되지만, 가장 큰 인센티브의 조건이 되어 사업성에 큰 영향을 미치는 요인이기도 하다. 그러므로 기부채납에 의한 인센티브 방식은 매우 신중하게 적용할 필요가 있다. 기반시설 조성 후 왜 기부채납을 해야 하는지에 대한 논란의 소지가 있기 때문이다

개발이익환수 차원의 기부채납은 「개발이익환수에 관한 법률」 제2조에 의거 개발이익은 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회/경제

적 요인에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 사업시행자 또는 토지소유자에게 발생하는 이익으로 정의하고 있으며, 개발이익 중 국가가 부과/징수하는 금액을 개발이익부담금이라고 한다.

지구단위계획과 정비계획의 경우 특별히 개발이익에 대한 환수방법의 근거가 없는 실정이다 이에 따라 기부채납의 유형은 가장 확실하게 개발이익의 환수방법으로 연계될 수 있는 수단으로 사용되고 있다.

지역내 기반시설이 되는 도로나 공원 등이 조성되었을 때 소유권이 특정 개인이나, 단체가 가지고 있게 된다면 유지 및 관리를 위해 많은 비용을 개인이 부담하여야 하기 때문에 유지 및 관리가 힘든 실정이다.

이러한 문제가 야기 될 수 있기 때문에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 개발행위에 따른 공공시설의 귀속규정에 따라 새로이 설치하는 기반시설이나 기존 기반시설의 대체시설을 설치한 경우에는 공공기관에 귀속하여 관리주체인 공공기관이 관련비용을 부담하게 된다.

도로나 공원등 공공의 편익과 쾌적성을 높이는데 필요한 기반시설의 경우 공공부문의 투자소요에 비해 투자재원의 확보에 어려움이 있다. 이러한 투자재원을 충분하게 확보할수 있는 지방자치단체는 거의 없는게 현실이다. 이러한 여건속에서 기부채납방식은 사업계획의 조정을 통해 공공에서 추구하고자 하는 목표를 별도의 예산편성 없이 손쉽게 달성함과 동시에 민간사업자에게 사업성이라는 보상을 주어 도시의 발전과 도시환경의 개선이라는 수단적 가치를 지니고 있다.

제3장 지구단위계획 및 정비계획의 내용

제 1 절 지구단위계획의 내용

1. 지구단위계획의 개념과 역할

지구단위계획은 계획구역의 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 경관·미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 구역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 계획으로서 용도지역·용도지구 등 토지이용계획과 기반시설의 정비 등에 중점을 두며, 건축계획은 그 범위가 특정필지에 미치고 건축물 등 입체적 시설계획에 중점을 두기 때문에 지구단위계획으로 관할 행정구역내의 일부지역을 대상으로 평면적 토지이용계획과 입체적 시설계획인 건축물계획이 서로 조화를 이루도록 하는데 중점을 두고 있다.

지구단위계획을 통한 정비 및 기능 재정립 등의 개선효과가 인근지역까지 미쳐 시·군 전체의 기능이나 미관 등의 개선에 도움을 주기 위한 계획으로 인간과 자연이 공존하는 환경친화적 환경을 조성하고 지속가능한 개발 또는 관리가 가능하도록 시·군의 성장·발전 등의 여건 변화와 지구단위계획구역 및 그 주변지역의 미래모습을 상정하여 수립하는 계획이다.

2. 지구단위계획의 구분과 내용

지구단위계획은 수립목적에 따라 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획으로 구분된다.

제1종지구단위계획은 토지이용을 합리화, 구체화하고, 도시 또는 농·산·어촌의 기능의 증진, 미관의 개선 및 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 계

획이고, 제2종지구단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적, 계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 용도지역의 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획이다

[표 3-1] 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획의 비교

구분	제1종 지구단위계획	제2종 지구단위계획
수립목적	◦토지이용의 합리화·구체화 및 기능·미관의개선, 양호한 환경의 확보	◦도시화가 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리
대상지역	◦기성시가지나 대규모 신개발사업 지구, 용도지역 해제지구등 집약적 토지이용이 발생하는 곳	◦계획관리지역, 개발진흥지구
지정면적	◦구역지정 면적기준 없음	◦최소면적기준 제시
행위제한	◦일부 완화	◦1종보다 완화범위를 확대
계획수립	◦도시관리계획으로 수립	◦도시관리계획으로 수립
계획내용	◦의무적 수립항목에 관한규정 없음	◦의무적 수립항목 지정
개발규모 행위제한	◦용도지역 내의 허용 개발밀도 및 행위제한 범위 내에서 완화	◦용도지역 내의 허용개발규모 및 행위제한 범위를 넘어 완화
기반시설 설치주체	◦공공	◦공공 또는 민간

◦ 제1종지구단위계획

[표 3-2] 제1종지구단위계획의 구분

구 분	제1종 지구단위계획
기존 시가지 정비	◦기존 시가지에서의 도시기능을 상실하거나 낙후된 지역을 정비하고자 하는 경우
기존 시가지의 관리	◦도시성장 및 발전에 따라 그 기능을 재정립할 필요가 있는 곳으로 도로 등 기반시설을 재정비하거나 기반시설과 건축계획을 연계시키고자 하는 경우
기존 시가지의 보전	◦도시 형태와 기능을 현재의 상태로 유지, 정비하는 것이 바람직한 곳으로 개발보다는 유지관리에 초점을 두고자 하는 경우
신시가지의 개발	◦도시 안에서 상업등 특정기능을 강화하거나 도시팽창에 따라 기존 도시의 기능을 흡수/보완하는 새로운 시가지를 개발하는 경우
복합구역	◦위의 지정목적 중 2이상의 목적을 복합하여 달성하고자 하는 경우

◦ 제2종지구단위계획

[표 3-3] 제2종지구단위계획의 구분

구 분	제2종 지구단위계획
주거형 지구단위계획	◦주민의 집단적 생활근거로 이용되고 있거나 이용될 지역으로서 계획적인 개발이 필요한 경우
산업형 지구단위계획	◦농공단지, 공장등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우
유통형 지구단위계획	◦물류시설, 유통단지등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우
관광휴양형 지구단위계획	◦관광시설, 체육시설등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우
복합형 지구단위계획	◦주거형, 산업형, 유통형, 관광휴양형 지구단위계획중 2이상을 동시에 지정하는 경우
특정 지구단위계획	◦중전 국토이용관리법상 준도시지역 안의 시설용지지구에 설치하는 시설이나 특정시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우

제1종 지구단위계획은 수립 대상지역이 특정 용도지역·지구에 한정되어 있지 않지만 제2종 지구단위계획은 계획관리지역과 개발진흥지구라는 비도시지역의 특정 용도지역·지구에 한정되어 있으며, 제1종지구단위계획이 대규모 집약적 토지이용이 일어나는 지역의 관리에 중점을 두고 있음에 반하여 제2종 지구단위개발의 유도에 중점을 두고 있다고 할 수 있다.

제1종지구단위계획이 계획구역 내의 법규상 허용된 개발밀도나 행위제한 기준을 강화하여 계획수립의 목적을 달성하고자 하는 반면, 제2종 지구단위계획은 계획구역 밖의 개발행위를 계획구역 안으로 유도하기 위하여 법규상 허용된 개발밀도나 행위제한 기준을 넘어서까지 완화할 수 있도록 하고 있다.

지구단위계획에서 정할 사항은 다양하다. 이러한 여러 가지 사항 중 당해 지구단위계획구역이 지정목적 달성에 필요한 사항이 포함되게 된다. 즉, 지구단위계획구역의 지정목적에 따라 계획의 내용적 범위와 깊이가 달라 질 수 있다.

지구단위계획이 일반도시계획과는 다른 특성을 갖는 계획이 되는 것은 가구 및 획지의 규모와 조성계획, 건축물의 용도제한, 건폐율, 용적률, 높이, 배치, 형태 색채와 건축선, 경관계획, 교통처리계획 등을 지구단위계획으로 정할 수 있기 때문이다. 이러한 사항들은 일반도시계획으로는 원칙적으로 정하지 않는다. 상위 도시계획에서는 용적률을 지역·지구를 중심으로 정해놓고 있다.

따라서, 지구단위계획에서 건축물 용도, 건폐율, 용적률 등을 정할 수 있고, 건축계획시 이 지구단위계획에 맞게 용도지역·지구에 대한 일반적 용적률 기준에도 불구하고 지구단위계획에서는 그 이상이나 그 미만으로 계획을 수립할 수 있다는 의미이다. 그래서 논란의 소지를 없애기 위하여 이에 관한 명확한

규정을 두었다. (법 제42조제3항)

지구단위계획의 내용을 살펴본 바와 같이, 기존제도와 차이점을 볼 수 있는데, 첫째, 지구단위계획의 명확한 역할 부여라 할 수 있다. 기존 상세계획은 지역, 지구의 변경이 가능하여 용도지역 변경의 수단으로 악용되어 결과적으로 상세계획과 일반도시계획과의 관계가 모호해지는 경우가 발생하였다. 그러나 지구단위계획에서는 동일 용도지역 내 세분된 용도로의 변경만 가능하게 함으로써 지구단위계획의 성격을 명확히 하였다. 둘째, 구체적이고 세부적인 계획수립이 가능하다. 지구단위계획은 가구 및 획지의 규모와 조성계획, 건축물의 용도/건폐율/용적률/높이/형태/색채/건축선 등과 경관계획, 교통처리계획 등을 기본으로 하고 있다. 또한 특별계획구역의 지정이 가능하고, 지하 또는 공중시설물, 대문, 담 또는 울타리, 간판, 장애인, 노약자, 편의시설, 생물 서식공간, 에너지 및 자원절약 등에 관한 계획내용을 포함하도록 함으로써 보다 구체적이고 세부적인 계획수립이 가능하게 된다. 셋째, 합리적인 계획유도가 가능하다. 지구단위계획은 대통령령이 정하는 도시계획시설의 처리, 공급, 수용능력 및 규모가 지구단위계획구역 안에 있는 건축물의 연면적과 적정한 조화를 이루어야 한다고 규정함으로써, 이전의 과도한 용적률 책정으로 인한 폐해를 방지 할 수 있다. 또한 추후에 지구단위계획대로 건축한다는 조건으로 단계별 건축이 가능하게 되어 중장기적 차원에서의 복합개발의 가능성을 확보할 수 있게 되었다.

제 2 절 정비계획

1. 정비계획의 개념과 역할

1970년대 이후 산업화 도시화 과정에서 대량 공급된 주택들이 노후화됨에 따라 이들을 체계적이고 효율적으로 정비할 필요성이 커지고 있었다. 종전의 재건축·재개발사업 및 주거환경개선사업이 각각 개별법으로 규정되어 이에 관한 제도적 뒷받침이 미흡하여 이를 보완하여 일관성 있고 체계적인 단일·통합법 제정의 필요성이 대두되었다. 더불어 국토의 계획적 개발과 관리를 위해 패러다임의 변화 즉, 선개발-후관리에서 선계획-후개발 원칙으로의 전환으로 이제 도시는 도시개발시대를 지나 도시성장관리시대로 이전되고 있다.

정비계획은 지구단위계획과 더불어 도시관리계획으로서 도시관리의 중요성이 증대됨에 따라 그 역할이 증대하고 있으며, 기성시가지의 노후화, 개별건축의 무질서한 개발에 따른 도시환경악화, 도시조직 파괴 등을 관리하기 위한 유용한 관리수단으로 인식되어 2003년 7월 1일 「도시 및 주거환경 정비법」이 제정되어 시행되었다.

「도시 및 주거환경 정비법」은 도시정비라는 목적을 위해 개별법으로 규제하고 시행되었던 재개발, 재건축사업, 주거환경개선사업을 도시환경개선 및 주거생활의 질 향상이라는 큰 틀 아래서 통합 관리하는데 의의가 있다. 즉 각 사업유형들이 공통적으로 유사한 목적(도시기능 회복)을 추구하지만 정비기반시설, 노후도, 거주민의 소득수준 등의 적용기준이 다르고, 각 사업간 연관성을 간과해 혼란하게 시행되던 것을 종합적, 체계적으로 관리, 시행할 수 있게 되었다.

정비계획은 「도시 및 주거환경 정비법」에 의거하여 도시기능의 회복이 필

요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는데 이바지함을 목적으로 하고 있다(법 제1조)

2. 정비계획의 구분과 내용

“정비사업”이라 함은 도정법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역안에서 정비기반시설을 정비하고 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 사업으로 다음과 같이 구분된다

[표 3-4] 정비사업의 구분

주거환경 개선사업	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재개발 정비사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재건축 정비사업	정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
도시환경 정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권 활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

다만, 주택저건축정비사업의 경우에는 정비구역이 아닌 구역에서 시행하는 주택재건축 사업을 포함한다.

[표 3-5] 정비계획 수립대상 구역(도시 및 주거환경정비법 제10조제1항)

구 분	내 용
<p>1. 주거환경 개선사업</p>	<p>가. 1985년 6월 30일 이전에 건축된 법률 제3719호 「특정건축물정리에 관한 특별조치법」 제2조의 규정에 의한 무허가건축물 또는 위법시공건축물로서 노후·불량건축물에 해당되는 건축물의 수가 당해 대상구역안의 건축물수의 50퍼센트 이상인 지역</p> <p>나. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 의한 개발제한구역으로서 그 구역지정 이전에 건축된 노후·불량건축물의 수가 당해 정비구역안의 건축물수의 50퍼센트 이상인 지역</p> <p>다. 주택재개발사업을 위한 정비구역안의 토지면적의 50퍼센트 이상의 소유자와 토지 또는 건축물을 소유하고 있는 자의 50퍼센트 이상이 각각 주택재개발사업의 시행을 원하지 아니하는 지역</p> <p>라. 철거민이 50세대 이상 규모로 정착한 지역이거나 인구가 과도하게 밀집되어 있고 기반시설의 정비가 불량하여 주거환경이 열악하고 그 개선이 시급한 지역</p> <p>마. 정비기반시설이 현저히 부족하여 재해발생시 피난 및 구조 활동이 곤란한 지역</p>

구 분	내 용
	<p>바. 노후·불량건축물이 밀집되어 있어 주거지로서의 기능을 다하지 못하거나 도시미관을 현저히 훼손하고 있는 지역</p>
<p>2. 주택재개발 정비사업</p>	<p>가. 정비기반시설의 정비에 따라 토지가 대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역</p> <p>나. 건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역</p> <p>다. 제1호라목 또는 마목에 해당하는 지역</p>
<p>3. 주택재건축 정비사업</p>	<p>가. 기존의 공동주택을 재건축하고자 하는 경우에는 다음의 1에 해당하는 지역</p> <p>(1) 건축물의 일부가 멸실되어 붕괴 그 밖의 안전사고의 우려가 있는 지역</p> <p>(2) 재해 등이 발생할 경우 위해의 우려가 있어 신속히 정비사업을 추진할 필요가 있는 지역</p> <p>(3) 노후·불량건축물로서 기존 세대수 또는 재건축사업후의 예정세대수가 300세대 이상이거나 그 부지면적이 1만제곱미터 이상인 지역</p> <p>(4) 3 이상의 공동주택단지가 밀집되어 있는 지역으로서 제 20조의 규정에 의한 안전진단 실시결과 3분의 2 이상의 주택 및 주택단지가 재건축 판정을 받은 지역</p>

구 분	내 용
	<p>나. 기존의 단독주택(나대지 및 단독주택이 아닌 건축물을 일부 포함할 수 있다)을 재건축하고자 하는 경우에는 단독주택 200호 이상 또는 그 부지면적이 1만제곱미터 이상인 지역으로서 다음에 해당하는 지역. 다만, 당해 지역안의 건축물의 상당수가 붕괴 그 밖의 안전사고의 우려가 있거나 재해 등으로 신속히 정비사업을 추진할 필요가 있는 지역은 다음에 해당하지 아니하더라도 정비계획을 수립할 수 있다.</p> <p>(1) 당해 지역의 주변에 도로 등 정비기반시설이 충분히 갖추어져 있어 당해 지역을 개발하더라도 인근지역에 정비기반시설을 추가로 설치할 필요가 없을 것. 다만, 추가로 설치할 필요가 있는 정비기반시설을 정비사업시행자가 부담하여 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>(2) 노후·불량건축물이 당해 지역안에 있는 건축물수의 3분의 2 이상이거나, 노후·불량건축물이 당해 지역 안에 있는 건축물의 2분의 1 이상으로서 준공 후 15년 이상이 경과한 다세대 주택 및 다가구 주택이 당해 지역 안에 있는 건축물 수의 10분의 3 이상일 것</p>

구 분	내 용
4. 도시환경 정비사업	<p>가. 제2호가목 또는 나목에 해당하는 지역</p> <p>나. 인구·산업 등이 과도하게 집중되어 있어 도시기능의 회복을 위하여 토지의 합리적인 이용이 요청되는 지역</p> <p>다. 당해 지역안의 최저고도지구의 토지(정비기반시설용지를 제외한다)면적이 전체토지면적의 50퍼센트를 초과하고, 그 최저고도에 미달하는 건축물이 당해 지역안의 건축물의 바닥면적합계의 3분의 2이상인 지역</p> <p>라. 공장의 매연·소음 등으로 인접지역에 보건위생상 위해를 초래할 우려가 있는 공업지역 또는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 도시형 업종이나 공해발생정도가 낮은 업종으로 전환하고자 하는 공업지역</p>

도시 및 주거환경 정비법은 4가지 사업유형에 따라 정비계획의 유형을 규정하고 있다. 우선 주거환경개선사업은 과거 도시 저소득층 주민의 주거환경개선을 위한임시조치법에 의거 계획수립 및 구역지정과 시행이 활발히 이루어져 오던 사업유형으로 광역시단위의 기본계획을 수립해 왔다. 따라서 현재 법제로 통합되면서 이전 기본계획은 정비기본계획으로 유효하다. 단, 이 계획유형은 다른 유형과 달리 저소득층이 밀집한 노후불량 주거지로 정비기반시설도 극히 열악하여 거의 모든 계획목표가 적용되어야 하는 고도의 도시관리계획이 필요하다. 그럼에도 불구하고 지금까지 서울시 내에서 수립된 정비계획(주거환

경개선계획)은 계획수립기간이 평균 6개월여 밖에 걸리지 않고 예산도 적어 내실있는 계획수립이 어려웠다. 그 이유는 사회적 약자로 시행능력이 없는 저소득층을 대신해 공공이 사업시행을 주도하여 다시 대한주택공사나 서울시 도시개발공사와 같은 공적투자기업에 그 권한을 위임하였으나 사회복지 차원보다 사업경제성을 더욱 중시했기 때문에 정비계획의 내실은 기대하기 힘들었다. 이러한 문제해결을 위해 현재 법제도하에서도 여전히 노출되어 있으나 정비기본계획을 재정비할 때 더욱 밀도 있는 연구를 통해 지구특성과 생활권을 해야하며, 또한 지구별 정비계획 수립시 심의를 통해 기본계획에 입각한 구체적 사업계획을 현실화하는 노력이 요구된다.

주거환경개선사업은 다시 현지개량방식과 전면개량방식으로 나눌 수 있다. 현지개량방식은 현재 도시조직을 유지하면서 도시기반시설을 공공이 투자하여 확보하고 개별건축물은 주민스스로 자발적인 개량을 추진하도록 용적률 완화 등 행정지원을 하는 방식이고 전면개량방식은 필지나 도로 등 도시조직을 전면적으로 통합, 재편하여 임대 및 분양 공동주택을 건설하는 방식이다.

주택재개발사업은 가장 대표적인 정비계획유형으로 활발히 추진되어오고 있다. 특히 종전 재개발법에서 이미 기본계획을 수립하여 재정비를 완료하였고 기본계획상 지구지정이 되어야만 구역지정 및 계획수립이 가능한 특징을 가진다. 주택재개발은 주로 주거지내 노후·불량한 건축물이 밀집되고 기반시설이 부족한 지역을 대상으로 하며 공공주도로 진행되기보다는 민간조합이 중심이 되어 진행된다. 따라서 정비계획의 목표는 주로 물적 환경개선과 정비기반시설 확충에 있지만 타 사업과 달리 세입자를 위한 공공임대아파트를 일정 비율 건립해야하는 공공성을 가진다. 또한 정비기본계획상 도시관리계획의 주

요내용 즉, 용도지역·지구, 종세분화, 도시기반시설, 건축물 밀도, 층수, 용도 등이 규정되어 있고 근린생활권도 설정되어 있으므로 정비 계획시 이를 보다 구체화하고 보정하는 것이 중요하다. 문제는 정비기본계획상 설정된 각종 지표나 기준이 생활권 전체를 대상으로 분석하여 규정된 것이기 보다는 정비예정구역 중심으로만 정비방향을 정하기 때문에 생활권내 이미 사업시행이 완료된 구역과의 연계성, 지구단위계획구역과의 상관성, 정비예정구역 외곽 및 인접지와의 도시관리계획 등이 부재되어 있다. 또한 설정된 생활권 단위가 근린주구단위이기 때문에 2~3개 정비예정구역을 단순히 묶는 기능밖에 할 수 없는 점이 한계이다.

주택재건축사업은 종전 법제하에서 아파트나 연립과 같은 노후·불량한 공동주택을 대상으로 민간주도로 진행되어 왔다. 다시말해 재개발이나 주거환경개선사업과 달리 기본계획이 없고 정비계획수립 및 구역지정이 없어 도시관리계획적 접근이 전무하였으며 결과적으로 도시기반시설의 부족과 난개발이란 비판을 받아왔다. 즉 재개발사업이나 주거환경개선사업과 달리 공공의 관리나 적극적인 개입수준이 낮으며 규제와 인·허가 중심의 행정서비스만 제공하였다.

새로운 법제 하에서 주택재건축 정비계획은 구역지정과 계획수립이란 절차를 통해 공공의 개입을 높이면서 계획적 개발을 유도할 수 있게 하였다. 다만, 구역지정 및 계획수립 절차가 필요 없는 300세대 이하, 10,000㎡이하 소규모재건축사업에 따른 나홀로 아파트 양산, 평형규제가 거의 없는 재건축사업의 재개발사업과의 형평성 논란 등은 개선해야 나가야 할 난제로 인식되고 있다.

재건축정비계획의 계획 목표는 대체로 양호한 기반시설의 정비보다는 노

후·불량화 된 물적 환경을 정비하는데 있다. 즉, 단독주택 및 다세대, 연립과 같은 저층주거지나 아파트 단지과 같은 중·고층 주거지가 주된 대상이지만 대부분 구역지정 요건 상 기반시설이 양호하기 때문에 토지이용효율을 제고하고 가구단위 정비로 물적 환경을 개선하는 것이 주된 목표가 된다.

마지막으로 도시환경정비계획은 이전 도시재개발법상의 도심재개발과 공장재개발을 통합하여 상업지역, 공업지역 등의 토지 효율성 제고, 도심 또는 부도심등 도시기능을 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선할 목표로 수립된다. 다만 도심재개발계획은 정비기본계획이 수립되어 운용되고 있는 반면 공장재개발 계획은 기본계획이 없는 점이 다르다.

제 3 절 지구단위계획·정비계획에 있어서의 인센티브 항목

1. 지구단위계획의 인센티브 항목

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 동법 시행령 등 현행 법체계를 다루고 있는 인센티브 내용을 살펴보면, 용도지역·지구 및 구역 안에서 건축물을 건축하고자 하는 자가 대지의 일부를 공공시설부지로 제공하는 경우에 그 제공비율에 따라 용적률을 완화, 적용할 수 있도록 규정하고 있다. 특히 울산시의 경우 그 산출비율까지 「울산광역시 공동주택 및 재건축 관련 지구단위 계획 운영(수립)지침」에서 규정하고 있다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 용적률 인센티브에 관한 사항을 살펴보면 다음과 같은 산정식으로 나타내고 있다.

- 완화할 수 있는 용적률 = 당해 용도지역에 적용되는 용적률 + $[1.5 \times (\text{공공시설등의 부지로 제공하는 면적} \times \text{공공시설등 제공 부지의 용적률}) \div \text{공공시설등의 부지 제공후의 대지면적}]$ 이내

한편, 「울산시 도시계획조례」에서 용적률인센티브에 관한 사항은 [별표 24]의 3항(용적률의 완화 및 강화기준)에서 다음과 규정하고 있다.

- 가. 제1호의 연번 5 - 제3종 일반주거지역에서 공동주택은 250퍼센트 이하로 하며, 재건축공동주택(연립주택 및 아파트)은 300퍼센트 이하로 한다.
- 나. 제1호의 연번 6 - 준주거지역에서의 공동주택은 250퍼센트, 주·상복합건축물(주거용으로 사용되는 부분의 면적이 연면적의 합계의 90퍼센트 미만인 것)은 350퍼센트 이하로 한다.
- 다. 제1호의 연번 9 - 근린상업지역의 공동주택은 400퍼센트 이하, 연번 13 준공업지역에서의 공동주택은 250퍼센트 이하로 한다.
- 라. 영 제85조제7항의 규정에 의하여 아파트지구, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주택재개발사업 및 도시환경정비사업을 하기 위한 정비구역 또는 상업지역안에서 건축주가 당해 건축물이 있는 대지면적의 일부를 공원·광장·도로·하천 등의 공지를 설치·조성하여 제공하는 경우에는 도시계획위원회의 심의를 거쳐 다음의 식으로 산출된 용적률 이하로 당해 대지의 용적률을 정할 수 있다.

대지의 일부를 공지로 설치·조성한 후 제공하였을 경우의 용적률

$$= [(1+0.3a)/(1-a)] \times (\text{제46조 각호의 규정에 의한 해당 용적률})$$
 * a는 공공시설 제공면적을 공공시설 제공전 대지면적으로 나눈
 비율의 2분의 1을 말한다.

다만, 상업지역이 아닌 용도지역에서 상업지역으로 용도지역이 변경·결정 또는 영 제30조제2호의 규정에 의하여 용적률이 낮은 상업지역에서 용적률이 높은 상업지역으로 변경·결정한 경우에는 이를 적용하지 아니한다.

마. 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 의거 지정된 사업시행구역중 제1종, 제2종, 제3종 일반주거지역은 500퍼센트, 준주거지역은 600퍼센트 이하로 한다. 이 경우 재개발·재건축시 주변의 교통·경관·미관·소음·일조권 등에 미치게 될 영향이 없어야 한다.

또한, 「울산광역시 공동주택 및 재건축 관련 지구단위계획 운영(수립)지침」 제2장(일반주거지역의 중세분에 관한 사항)의 제6항에 「종상향시 변경 이전의 용적률을 기준용적률로 하고, 제2종에서 제3종일반주거지역으로 종변경시 종상향면적의 10퍼센트를 공공시설로 제공할 경우 아래 산식에 따라 산출된 용적률 범위 내까지 도시계획위원회에서 허용용적률을 조정할 수 있다. (상한용적률 범위 내)」

$$230 + (1.5 \times \frac{(\text{공공시설 제공면적} - \text{종상향면적} 10\%) \times 200}{\text{공공시설 제공후 대지면적}})$$

2. 정비계획의 인센티브 항목

「2010년 울산광역시 도시·주거환경정비기본계획」에 의한 정비계획 용적률 인센티브 산정식은 다음과 같다

$$\frac{\text{계획용적률} \times (1 + 0.3a) / (1 - a)}{[1 - \text{공공용지 확보율}]}$$

※ a = 공공시설제공면적을 공공시설제공전대지면적으로 나눈 비율의 1/2

제4장 울산광역시 지구단위계획 및 정비계획의 인센티브 활용실태 분석

제 1 절 용적률의 산정현황

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제46조(제1종지구단위계획구역 안에서의 건폐율 등의 완화적용)의 제1항에서 정하는 사항은 「제1종지구단위계획구역 안에서 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부를 공공시설 또는 기반시설 중 학교와 해당 시·도의 도시계획조례가 정하는 기반시설(이하 이 항에서 “공공시설등”이라 한다)의 부지로 제공하는 경우에는 법 제52조 제3항에 따라 그 건축물에 대하여 제1종지구단위계획으로 다음 각 호의 비율까지 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다. 다만, 제1종지구단위계획구역 안의 일부 토지를 공공시설등의 부지로 제공하는 자가 당해 지구단위계획구역 안의 다른 대지에서 건축물을 건축하는 경우에 제2호의 비율까지 그 용적률을 완화하여 적용할 수 있다.」 이 조항에서 용적률 인센티브에 관한 내용은 아래와 같다.

- 완화할 수 있는 용적률 = 당해 용도지역에 적용되는 용적률 + $[1.5 \times (\text{공공시설등의 부지로 제공하는 면적} \times \text{공공시설등 제공 부지의 용적률}) \div \text{공공시설등의 부지 제공후의 대지면적}]$ 이내

「울산광역시 공동주택 및 재건축 관련 지구단위계획 운영(수립)지침」 제2장(일반주거지역의 종세분에 관한 사항)의 제6항에 「종상향시 변경이전의 용적률을 기준용적률로 하고, 제2종에서 제3종일반주거지역으로 종변경시 종상향면적의 10퍼센트를 공공시설로 제공할 경우 아래 산식에 따라 산출된 용적률 범위 내까지 도시계획위원회에서 허용용적률을 조정할 수 있다.(상한용적률 범위 내)」

$$230 + \left(1.5 \times \frac{(\text{공공시설 제공면적} - \text{종상향면적} 10\%) \times 200}{\text{공공시설 제공후 대지면적}} \right)$$

한편, 「2010년 울산광역시 도시·주거환경정비기본계획」에 의한 정비계획 용적률 인센티브 산정식은 다음과 같다

$$\frac{\text{계획용적률} \times (1 + 0.3a) / (1 - a)}{[1 - \text{공공용지 확보율}]}$$

※ a = 공공시설제공면적을 공공시설제공전대지면적으로 나눈 비율의 1/2

현재 울산광역시에서 이루어지고 있는 용적률 인센티브를 보면 종상향이 없는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제46조에 의한 산정식을 활용하고 있으며, 종상향이 있을 경우에는 「울산광역시 공동주택 및 재건축 관련 지구단위계획 운영(수립)지침」의 산정식을 활용하여 인센티브를 받을 수 있다.

정비계획의 경우 「2010년 울산광역시 도시·주거환경정비기본계획」에서 정한 산정식에 따라 용적률 인센티브를 받을 수 있다.

제 2 절 지구단위계획 용적률 인센티브 실태

울산시의 용적률 인센티브 산정을 위한 조건을 알아보면 종상향이 없을 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 산정식을 따르지만 종상향을 하는 경우에는 「울산광역시 공동주택 및 재건축 관련 지구단위계획 운영(수립)지침」을 따른다. 울산시는 지구단위 운영 지침상의 용적률 인센티브를 받기 위한 사항은 다음과 같다.

도시기반시설의 폐지 및 종상향 계획을 포함하고 있을 경우 대체시설 확보의 기준은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

- ① 계획구역내 도시기반시설 등이 모두 개설되어 있는 경우 : 폐지되는 시설면적의 100퍼센트 이상과 종 상향 면적의 10퍼센트 이상을 대체 시설로 확보한다.
- ② 계획구역내 도시기반시설 등이 개설 및 미개설로 혼재된 경우 : 폐지되는 도시기반시설중 개설된 시설면적의 100퍼센트 이상을 대체시설로 확보하고, 미 개설 도시기반시설 전체를 대체시설로 확보하되 대체 시설의 최소면적은 종 상향 면적의 10퍼센트 이상을 확보한다.
- ③ 계획구역내 도시기반시설 등이 모두 미 개설된 상태인 경우 : 폐지되는 도시기반시설중 미 개설 도시기반시설 전체를 대체시설로 확보하되, 확보되는 대체시설의 최소면적은 종 상향 면적의 10% 이상을 확보하여야 한다.

도로의 경우 폐지되는 도로의 100퍼센트 이상을 대체도로로 확보를 하여야 하며, 공원은 세대당 2제곱미터 이상의 면적을 확보하여 집중적으로 배치하되, 인접지역에 공원이 입지하고 있는 경우에는 타 공공기반시설로 대체 설치할

수 있다.

울산광역시 도시계획 조례에서 정하는 건폐율 및 용적률은 아래의 표와 같다.

[표 4-1] 울산광역시 도시계획조례 별표24의 건폐율 및 용적률

연번	용도별		건폐율(%)	용적률(%)	
1	도시 지역	주거 지역	제1종 전용주거지역	50	100
2			제2종 전용주거지역	50	150
3			제1종 일반주거지역	60	150
4			제2종 일반주거지역	60	200
5			제3종 일반주거지역	50	300
6			준주거지역	70	500
7		상업 지역	중심상업지역	80	1,300
8			일반상업지역	70	1,200
9			근린상업지역	60	700
10			유통상업지역	70	900
11		공업 지역	전용공업지역	70	300
12			일반공업지역	70	350
13			준공업지역	70	400
14		녹지 지역	보전녹지지역	20	80
15			생산녹지지역	20	100
16			자연녹지지역	20	100
17	관리지역		보전관리지역	20	50
18		생산관리지역	20	50	
19		계획관리지역	40	100	
20	농림지역		20	80	
21	자연환경보전지역		20	80	
22	도시계획구역안에서 용도지역의 지정이 없는 지역		20	100	
23	취락지구		60	-	
24	도시지역외의 지역에 지정된 개발진흥지구		40	100	
25	수산자원보호지구		40	80	
26	자연공원 및 공원보호구역		자연공원법 적용	자연공원법 적용	
27	농공단지		60	150	
28	산업단지(국가, 지방)		80	-	

한편, 울산광역시 도시계획 조례에서 정하는 건폐율 및 용적률은 제3종일반주거지역의 경우 공동주택은 250퍼센트 이하로 제한되어 있다. 단, 정비계획에 의한 재건축의 공동주택의 경우에는 300퍼센트 이하로 계획을 할 수 있다. 또한 준주거지역의 경우에는 공동주택은 250퍼센트 이하로 하며, 주·상복합건축물(주거용으로 사용되는 부분의 면적이 연면적의 합계의 90퍼센트 미만인 것)은 350퍼센트 이하까지 건축할 수 있다. 근린상업지역의 공동주택은 400퍼센트 이하, 준공업지역에서의 공동주택은 250퍼센트 이하로 제한을 하고 있다.

따라서, 종상향이 없이 용적률 인센티브를 받기 위해서는 위의 조건을 충족하여 다음과 같은 식에 의해 완화를 받을 수 있다.

• 완화할 수 있는 용적률 = 당해 용도지역에 적용되는 용적률 + [1.5 × (공공시설등의 부지로 제공하는 면적 × 공공시설등 제공 부지의 용적률) ÷ 공공시설등의 부지 제공후의 대지면적] 이내

반면에, 종상향이 있는 경우에는 「울산광역시 공동주택 및 재건축 관련 지구단위계획 운영(수립)지침」에서 정한 다음과 같은 식으로 완화를 받을 수 있다.

$$230 + (1.5 \times \frac{(\text{공공시설 제공면적} - \text{종상향면적} 10\%) \times 200}{\text{공공시설 제공후 대지면적}})$$

공공시설등의 부지로 제공하는 면적은 새로 설치하는 공공시설에서 기존의 공공시설을 제외한 면적으로 순수하게 추가로 설치하는 면적을 나타내고 있으며, 공공시설제공후 대지면적은 지구단위계획구역에서 새로 설치하는 공공시설을 제외한 공동주택용지를 말한다.

제 3 절 정비계획 용적률 인센티브 실태

정비계획의 용적률 인센티브는 「2010년 울산광역시 도시·주거환경정비기본계획」에서 정한 산정식을 따른다. 최대 허용 용적률은 정비구역 마다 다르게 적용이 되고 있으며, 각각의 정비구역에 따른 용적률은 「울산광역시 고시 제2006- 123호」에서 정한 사항을 따른다. 기반시설의 확보 및 도로에 관한 사항은 「울산광역시 공동주택 및 재건축 관련 지구단위계획 운영(수립)지침」과 동일하게 적용이 되나 공원 및 녹지 확보 기준만 지구단위계획에서 정한 사항과는 다르게 적용이 되고 있다.

공원 및 녹지의 의무설치 기준은 세대당 2㎡이상, 구역면적의 3%이상의 조건 중 면적이 큰 조건을 기준으로 확보하도록 되어 있으나 「2010년 울산광역시 도시·주거환경정비기본계획」에서는 오픈스페이스 확보를 위하여 정비계획 면적이 5만㎡ 미만의 경우에는 기정의 기준을 적용하고, 5만㎡이상의 구역에서는 세대당 2㎡이상, 구역면적의 5%이상의 조건중 면적이 큰 조건을 기준으로 적용하고 있다.

이러한 정비계획 용적률 인센티브 산식을 살펴보면 다음과 같다.

$$\frac{\text{계획용적률} \times (1+0.3a) / (1-a)}{[1-\text{공공용지확보율}]}$$

※ a = 공공시설제공면적을 공공시설제공전대지면적으로 나눈 비율의 1/2

위에서 공공시설제공면적이라 함은 새로 설치하는 공공시설에서 기존의 공공시설을 제외한 면적으로 순수하게 추가로 설치하는 면적이고 이를 정비계획 구역면적으로 나눈 값은 공공용지확보율이 된다.

제 4 절 사례지구 선정

인센티브의 적용에 있어서 용적률·건폐율·높이·건축물 용도 등에 사용이 되고 있지만 현재 공동주택 건립에 따른 인센티브는 용적률에 적용하는 것이 대부분이다. 현재 조사된 사례지구에서도 용적률 인센티브 적용이 대부분 사용되고 있는 실정이다.

용적률 인센티브 운영에 대한 사례지구 선정에 있어서 지구단위계획과 정비 계획 중에서 재건축사업에 한하여 조사하였으며, 결정고시 및 지형도면고시가 완료된 지역을 중심으로하였으며, 토지이용계획확인원을 토대로 사례지구를 선정하였다.

사례지구를 선정함에 있어서 우선 용적률 인센티브의 적용 산식에 따른 분류 하였다.

첫 번째로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 용적률 인센티브를 받은 지구단위계획구역 (종상향 없는 경우)

두 번째로 「울산광역시 공동주택 및 재건축 관련 지구단위계획 운영(수립) 지침」에 따른 용적률 인센티브를 받은 지구단위계획구역 (종상향을 하는 경우)

세 번째로 「2010년 울산광역시 도시·주거환경정비기본계획」에 따른 용적률 인센티브를 받은 정비구역

위의 3가지 용적률 인센티브 방식에 따른 분류하여 사례지구를 선정하여 조사하였다.

제 5 절 울산시 용적률 인센티브 적용사례

울산시 용적률 인센티브 방식이 적용된 사례를 살펴보면,
 첫 번째로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 용적률 인센티브
 를 받은 지구단위계획구역 (종상향 없는 경우)

1. 신정2지구 제1종지구단위계획구역

1) 대상지 개요



2) 적용용적률 인센티브

사업대상지는 제2종일반주거지역과 준주거지역이 혼재된 지역으로 인센티브 적용을 받는 지역은 제2종일반주거지역만 해당이 된다. 준주거지역의 경우 울산시 도시계획조례 [별표24]에서 정하는 용적률을 기준으로 별도의 인센티브 산정 없이 공동주택의 경우 250%이하로 계획을 하여야 한다. 제2종일반주

거지역의 경우 울산시의 종상향 기준이 구역면적 5만제곱미터 이상 또는 대지면적 3만제곱미터 이상 중 어느 하나에도 해당하지 않기 때문에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 산정식에 따라 기준용적률이 200퍼센트로 산정을 하게 된다.

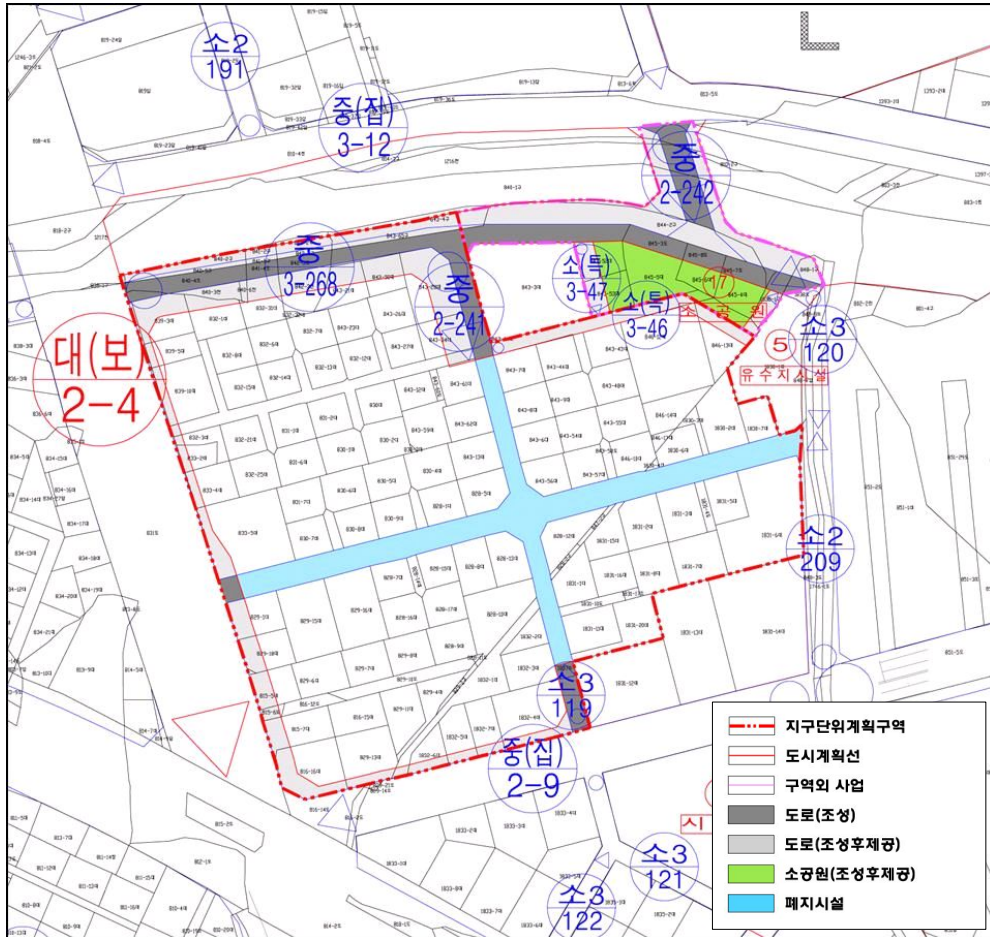
[표 4-2] 신정2지구 용적률 인센티브 산정표

구분	전체 면적	기반시설면적(m ²)				비고		
		종류	폐지시설	확보필요시설	계획시설			
제1종 지구 단위 계획 구역	26,050	구역 내	계	3,259	3,847	3,869		
			도 로	소계	3,259	3,063		3,869
				국공유지	3,063	3,063		
				사유지	196	(198)		
		소공원		784		392세대기준		
		구역 외	계			3,085		
			도로			2,295		
			소공원			790		

※ 제2종일반주거지역 : 10,875.1m², 준주거지역 : 15,172.9m²

구분	면적(m ²)	공공시설제공 면적(m ²)	비고
전체부지	26,050	806	공공시설제공면적=전체기반시설면적(3,869) -공공시설내국공유지면적(3,063)
기반 시설	소계		
	도로	3,869	산정식 (제2종일반주거지역 적용)
	공원	-	완화용적률=200+ $\frac{1.5 \times (\text{공공시설제공면적} \times 200)}{\text{공공시설 제공후 대지면적}}$
공동 주택 용지	소계	22,181	
	제2종 일반주거지역	8,981.1	$200 + \frac{1.5(806 \times 200)}{8,981.1} = 226.92\%$
	준주거지역	13,199.9	

[그림 4-1] 신정2지구 기반시설설치 계획도



위 사업지구는 도로의 경우 폐지도로의 100퍼센트 이상이 확보가 되었으며, 공원 및 녹지는 구역외 사업으로 확보는 하나 인센티브 대상이 되지는 않는다. 현재 울산시에서는 구역외 사업은 대체시설로는 인정을 하지만 인센티브 대상으로서는 인정되고 있지 않다.

산식에 의한 최대허용용적률은 226.92퍼센트로 산정이 되었지만 부지의 형태로 인해 계획 용적률은 200.98퍼센트로 인센티브를 거의 받지 못한 실정이다.

두 번째로 「울산광역시 공동주택 및 재건축 관련 지구단위계획 운영(수립) 지침」에 따른 용적률 인센티브를 받은 지구단위계획구역 (중상향을 하는 경우)

2. 야음3지구 제1종지구단위계획구역

1) 대상지 개요



2) 적용용적률 인센티브

위 사업대상지는 제2종일반주거지역으로 결정되어 있으며 대지면적이 3만 제곱미터로 울산시 중상향 요건에 해당이 되어 제3종일반주거지역으로 중상향 계획이 포함된 구역이다. 울산시 도시계획 조례에서 정한 제3종일반주거지역의 용적률은 공동주택의 경우 250퍼센트이하이기 때문에 계획 용적률 또한 최대 250퍼센트를 넘기지 못한다.

종상향이 포함된 인센티브의 경우 계획구역내에는 도시기반시설 등이 개설 및 미개설이 혼재되어 있어 미개설 도시기반시설과 종상향시 제공해야 되는 구역면적의 10퍼센트 중 큰 면적인 구역면적의 10퍼센트를 기반시설 확보면적으로 합산하여 전체 확보면적을 정한다.

[표 4-3] 야음3지구 용적률 인센티브 산정표

구분	전체 면적 (㎡)	기반시설면적				비고	
		종류	폐지시설	지침기준 확보면적	계획면적		
제1종 지구 단위 계획 구역	44,090	계	9,171.6	12,911.8	14,090.0		
		도로	소계	9,171.6	8,502.8	10,823.0	
			국공유지	8,502.8	8,502.8	10,823.0	
			사유지	668.8			
		공원 / 시설	소계			3,267.0	
			공공공지		(1,040)	2,989.0	세대당 2㎡이상 (520세대기준)
			주차장			278.0	
종상향면적의 10%			4,409.0				

구분	면적(㎡)	기부채납면적(㎡)	용적률 완화(%)	비고	
전체부지	44,090	5,587	제3종일반주거지역		
기반 시설	소계				14,090
	계획도로				10,823
	공공공지				2,989
	주차장				278
공동주택용지 (제3종일반주거지역)	30,000	공공시설제공면적 = 전체기부채납면적 - 공공시설내국공유지	241.782		

■ 산정식(제3종일반주거지역 적용)

$$230 + \left(1.5 \times \frac{(\text{공공시설 제공면적} - \text{종상향면적} 10\%) \times 200}{\text{공공시설 제공후 대지면적}} \right)$$

$$230 + \left(1.5 \times \frac{(5,587 - 4,409) \times 200}{30,000} \right) = 241.782\%$$

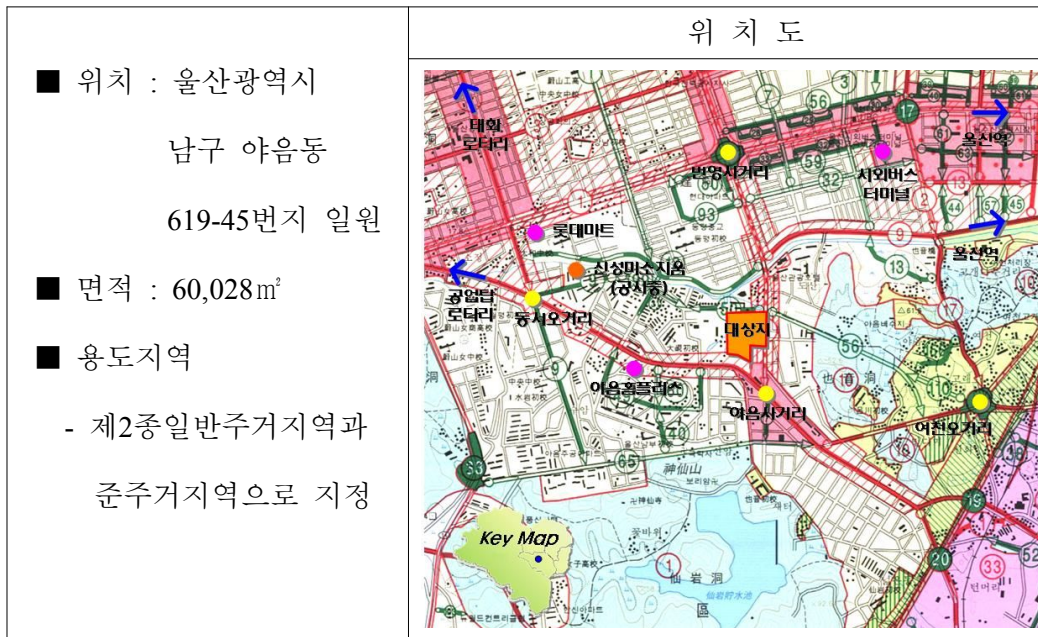
[그림 4-2] 야음3지구 기반시설설치 계획도



제3종일반주거지역의 최대 허용 용적률은 250퍼센트까지 가능하나 인센티브에 의한 용적률은 241.782퍼센트로 이 사업지구의 용적률은 241.782퍼센트를 넘지 못하기 때문에 계획용적률은 241.778퍼센트로 건축계획이 되어 있다.

3. 야음2지구 제1종지구단위계획구역

1) 대상지 개요



2) 적용용적률 인센티브

위 대상지는 제2종일반주거지역과 준주거지역으로 지정되어 있으며 제2종일반주거지역의 대지면적이 33,261제곱미터로 종상향 기준인 대지면적 3만제곱미터 이상을 만족하여 종상향 계획이 포함되어 있다.

준주거지역은 울산시 도시계획조례에서 정한 공동주택인 경우 250퍼센트 이하로 계획을 해야 하며 제2종일반주거지역은 종상향을 할 경우에 230퍼센트를 기준용적률로 하여 2종일반주거지역에 따른 종상향 면적의 10퍼센트를 추가로 확보를 해야한다.

[표 4-4] 야음2지구 용적률 인센티브 산정표

구분	전체 면적 (㎡)	기반시설면적				비고		
		종류	폐지시설	지침기준 확보면적	계획면적			
제1종 지구 단위 계획 구역	60,028	계		11,254	15,828	17,525		
		도로	소계		11,254	10,997	14,697	
			국공유지		10,997	10,997	14,697	
			사유지		257			
		공원 / 녹지 시설	소계				2,828	
			공원			(1,600)	2,630	세대당2㎡이상 (800세대기준)
			공공공지				198	
종상향면적의 10% (제3종일반주거지 역 : 48,313㎡)				4,831		준주거지역 : 11,715㎡ 제2종일반주거지역 : 48,313㎡		

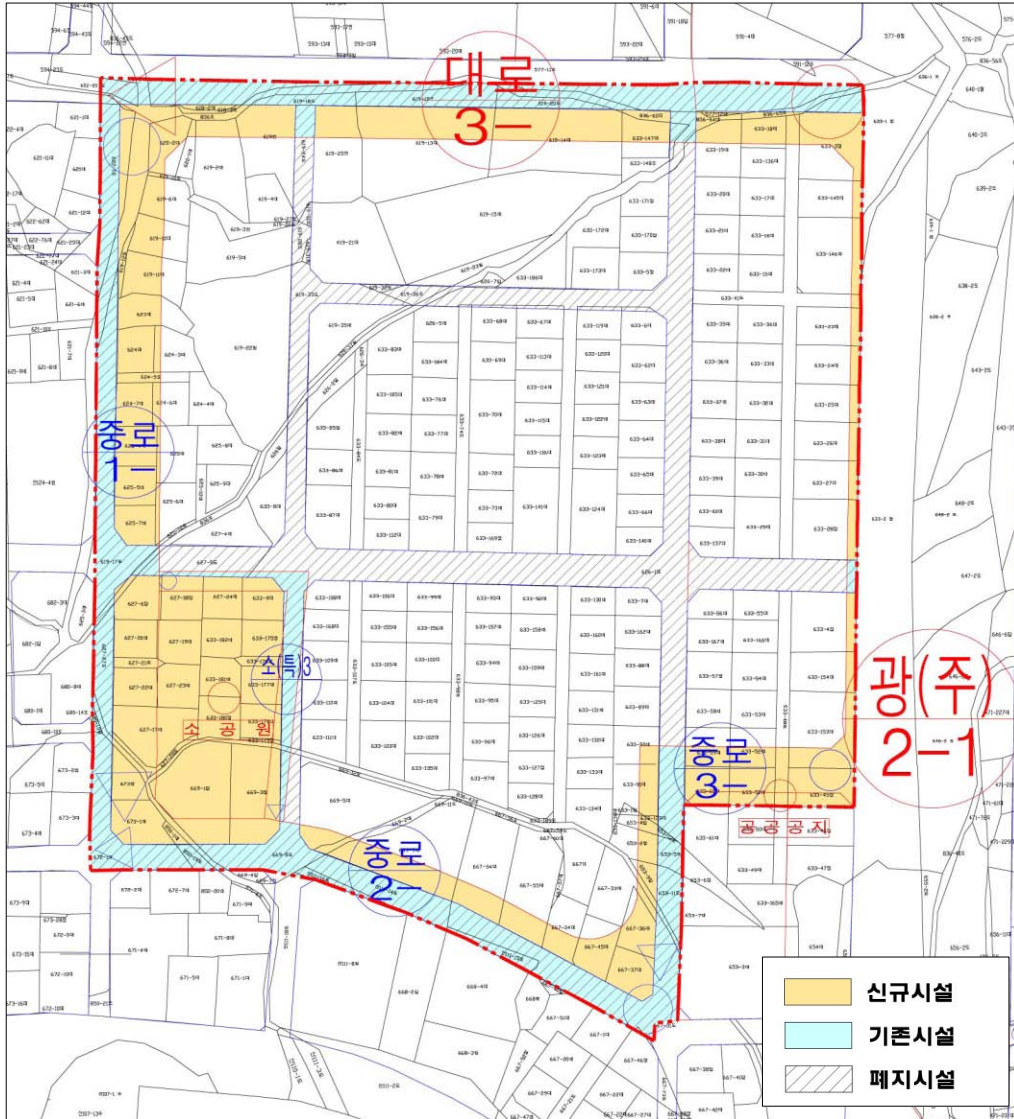
구분	면적(㎡)	기부채납면적(㎡)	용적률 완화(%)	비고	
전체부지	60,028	6,528	제3종일반주거지역		
기반 시설	소계				17,525
	계획도로				14,697
	공원녹지시설				2,828
공동 주택 용지	소계	42,503	245.31		
	제3종일반주거지역	33,261			
	준주거지역	9,242			

■ 산정식(제3종일반주거지역 적용)

$$230 + \left(1.5 \times \frac{(\text{공공시설 제공면적} - \text{종상향면적} 10\%) \times 200}{\text{공공시설 제공후 대지면적}} \right)$$

$$230 + \left(1.5 \times \frac{(6,528 - 4,831) \times 200}{33,261} \right) = 245.31\%$$

[그림 4-3] 야음2지구 기반시설설치 계획도

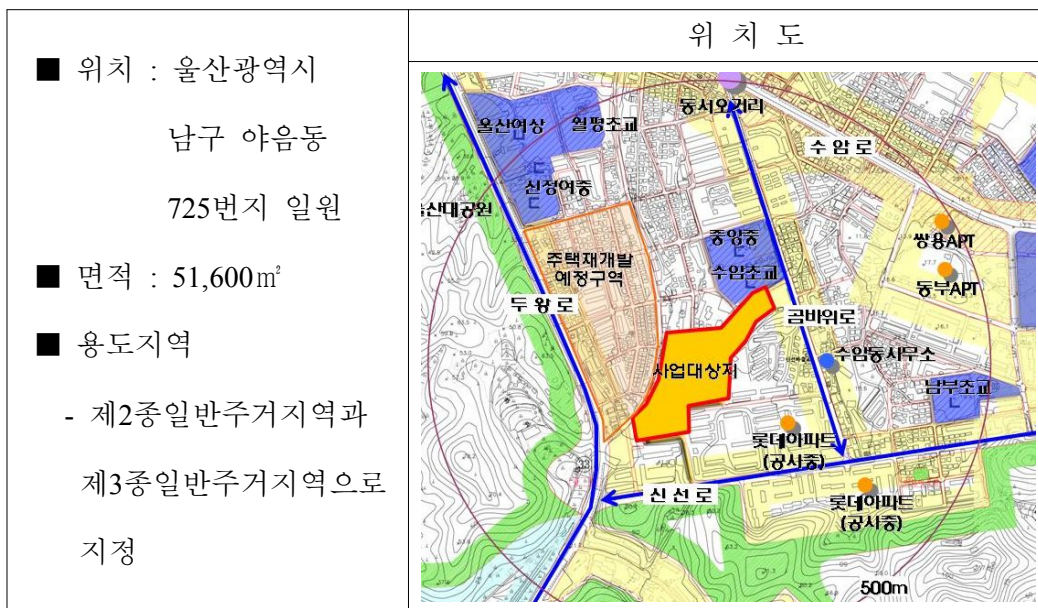


제3종일반주거지역의 최대 허용 용적률은 250퍼센트이나 인센티브 산식에 의한 용적률이 245.31퍼센트이므로 건축계획시 이 산식에의한 용적률을 넘기지 못한다.

세 번째로 「2010년 울산광역시 도시·주거환경정비기본계획」에 따른 용적률을 인센티브를 받은 정비구역

4. 야음주공2단지아파트 주택재건축정비사업

1) 대상지 개요



2) 적용용적률 인센티브

위 사업대상지는 제2종일반주거지역에서 제3종일반주거지역으로 종상향 계획이 포함되어 있는 주택재건축정비사업구역이다. 정비계획의 경우 용적률 인센티브는 「2010년 울산광역시 도시·주거환경정비기본계획」에서 정한 산정식을 따른다. 기본계획상의 계획용적률은 200퍼센트이고 인센티브에 의한 최대 허용용적률은 250퍼센트이하로 결정이 되어 있다.

[표 4-5] 「2010년 울산광역시 도시·주거환경정비기본계획」 상의
정비예정구역지정 조서

번호	구분	구역명	위치	면적 (천㎡)	건폐율 (%)	계획 용적율 (%)	최대허용 용적율 (%)	단계별 계획
17	변경	남구 C-06	야음3동 725번지일원	51.6	60 이하	200 이하	250 이하	1단계

[표 4-6] 야음주공2단지 주택재건축정비사업 용적률 인센티브 산정표

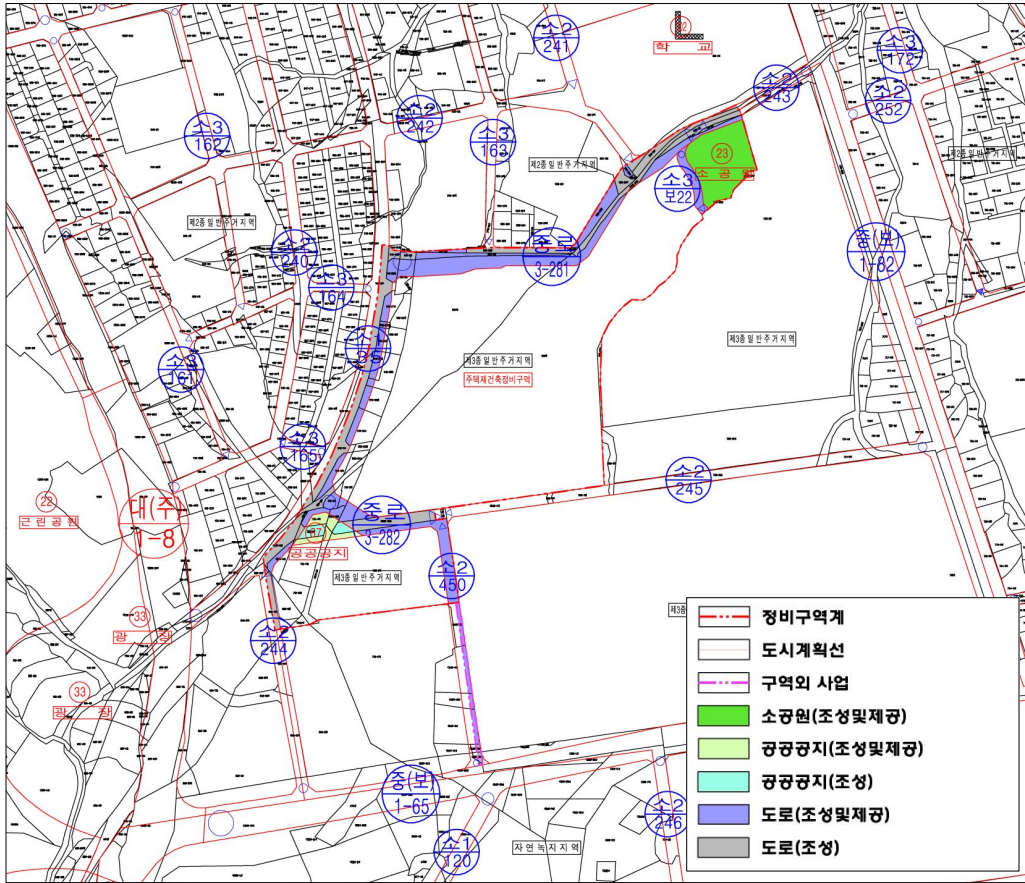
구분	전체면적	기반시설면적(㎡)				비고	
정비 구역	51,600	종류		폐지시설	확보필요시설	계획시설	
		계		4,880	8,822	11,334	
		도로	소계	4,880	3,693	8,753	
			국공유지	3,693	3,693	8,753	
			사유지	1,187			
		공원 /녹지	소계		(2,580)	2,581	부지면적의 5%이상
			소공원			1,977	
			공공공지			604	
		중상향면적의10%			5,129		

※ 제2종일반주거지역 : 51,286㎡, 제3종일반주거지역 : 314㎡,
공공시설 제공전 대지면적 : 46,720㎡

구분	면적(㎡)	기부채납면적(㎡)	α	공공용지 확보율	비고
전체부지	51,600	7,641	0.0818	0.1481	
기반 시설	소계	11,334	산정식		
	도로	8,753	완화용적률 = $\frac{\text{계획용적률} \times [(1+0.3\alpha)/(1-\alpha)]}{(1-\text{공공용지확보율})}$		
	공원	1,977			
	공공공지	604			
공동주택용지	40,266	$\frac{200 \times [(1+0.3 \times 0.0818)/(1-0.0818)]}{(1-0.1481)} = 261.94\%$			
구역외 사업 (도로)	324				

※ 기부채납면적 = 11,334 - 3,693 = 7,641㎡
 ※ α = (7,641 / 46,720) × 0.5 = 0.0818
 ※ 공공용지 확보율 = 7,641 / 51,600 = 0.1481

[그림 4-4] 야음주공2단지 주택재건축정비사업 기반시설설치 계획도



용적률 인센티브 산정은 261.94퍼센트로 나왔지만 주거환경기본계획에서 정한 이 구역의 최대 허용 용적률인 250퍼센트는 건축계획시 넘길 수 없다.

제 6 절 기부채납과 용적률 인센티브 적용결과

기부채납에 의한 용적률 인센티브를 보면 기반시설 확보를 울산시에서 정한 조건 이상으로 하더라도 건축법에 의한 사선제한 및 울산시 지침에서 규정하고 있는 커뮤니티 몰, 공공보행통로, 통경축, 경관관련 규정에 의해 주어진 인센티브를 제공받기는 현실적으로 어려운 실정이다. 또한 최대 허용용적률을 인센티브를 통해 받기위해서 기준치 이상의 기반시설을 내주어야 하는 경우도 발생하고 있다.

전면도로의 확폭, 종상향에 필요한 필지규모, 소유자의 재정능력, 사업성 등의 사유로 인하여 검토단계에서 포기하는 사업장들이 늘어나고 있는 실정이다.

최근에는 분양가 상한선제도가 시행되면서 보류되는 사업장들이 늘어가는 추세이다. 이러한 계획의 요소들이 변함에 따라 지역주민들의 편익을 위한 공공성 확보보다는 산정식에 의한 계획이 늘어남에 따라 기부채납 되는 기반시설의 양은 늘어나는 반면 민간사업자들의 부담으로 작용하여 기반시설의 설치가 공공성보다는 건축계획에 의한 사업성 위주로 입지하고 있는 실정이다.

적용된 사례를 조사한 결과 각각의 적용 용적률은 아래와 같다.

구 분	기준 용적률(%)	적용 용적률(%)	기반시설 면적 (m ²)	인센티브 적용면적(m ²)	비고
신정2지구 제1종지구단위계획	200	226.92	6,954	806	
야음3지구 제1종지구단위계획	230	241.782	14,909	5,587	종상향
야음2지구 제1종지구단위계획	230	245.31	17,525	6,528	종상향
야음주동2단지 주택재건축정비사업	200	261.94	11,334	7,641	종상향

사례 사업지구의 용적률 인센티브 적용을 보면, 제1종지구단위계획시 종상향이 없는 경우 기준용적률 200퍼센트로 산정을 하고 종상향시 230퍼센트의 기준 용적률 적용을 받게며, 정비계획시에는 각각의 구역마다 기준용적률이 다르기 때문에 울산시 주거환경기본계획에서 정한 기준 용적률 적용을 받는다.

신정2지구의 경우 종상향 계획이 없어 기준용적률 200퍼센트를 적용하였으며, 용적률 인센티브를 받아 226.92퍼센트까지 가능하나 건축법에 의해 실제 설계상의 용적률은 200.98퍼센트이다.

야음2지구, 야음3지구는 종상향 계획이 포함되어 있어 기준 용적률을 230으로 적용하였으며, 최대 허용 용적률은 250퍼센트이나 용적률 인센티브 산정 결과 각각 245.31퍼센트, 241.782퍼센트까지 가능하다.

야음주공2단지아파트 주택재건축정비사업의 경우 울산시 주거환경기본계획에서 정한 기준용적률 200퍼센트를 적용받아 산정한 결과 261.94퍼센트이나 기본계획상의 최대 허용 용적률인 250퍼센트를 건축 계획시 넘길 수 없다.

사례들을 보면 구역외 사업은 인센티브를 받지 못하기 때문에 제공되는 기반시설은 많으나 실제로 인센티브 적용 면적은 크지 않다. 또한, 최대 허용 용적률을 넘어서 기반시설을 제공하는 사업구역도 볼 수가 있다.

제5장 용적률 인센티브제도의 문제점과 개선방안

제 1 절 용적률 인센티브제도의 문제점

울산시에서 행해지고 있는 용적률 인센티브의 문제점은 용어의 명확한 해석이 부족하여 관점에 따라 해석이 애매한 부분이 발생하는 점과 실제로 계획시 이루어지고 있는 구역외 사업이나 토지 수용에 관해서의 언급이 없어 혼란이 야기 될 수 있는 부분이 있다는 것이다.

첫 번째로, 개설과 미개설의 기준에 관한 사항에는 다음과 같은 것이 있다.

「울산광역시 공동주택 및 재건축 관련 지구단위계획 운영(수립)지침」의 제5장 제12조 제7항 (도시기반시설의 폐지 및 중 상향 계획을 포함하고 있을 경우 대체시설 확보의 기준은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다)

- ① 계획구역내 도시기반시설 등이 모두 개설되어 있는 경우 : 폐지되는 시설면적의 100퍼센트 이상과 중 상향 면적의 10퍼센트 이상을 대체시설로 확보한다.
- ② 계획구역내 도시기반시설 등이 개설 및 미개설로 혼재된 경우 : 폐지되는 도시기반시설중 개설된 시설면적의 100퍼센트 이상을 대체시설로 확보하고, 미 개설 도시기반시설 전체를 대체시설로 확보하되 대체시설의 최소면적은 중 상향 면적의 10퍼센트 이상을 확보한다.
- ③ 계획구역내 도시기반시설 등이 모두 미 개설된 상태인 경우 : 폐지되는 도시기반시설중 미 개설 도시기반시설 전체를 대체시설로 확보하되, 확보되는 대체시설의 최소면적은 중 상향 면적의 10% 이상을 확보하여야 한다.

울산시에서 지구단위계획 및 정비계획에 관한 용적률 인센티브를 산정하기 위해서 우선 확인해야 될 부분이 도시계획 시설의 개설과 미개설의 여부이다. 하지만 현재 울산시 지구단위계획 지침상에서 정한 개설과 미개설은 애매한 부분이 많다. 명확한 기준이 제시되어 있지 않기 때문에 보는 사람의 관점에 따라 달라지는 경우도 많다.

예를 들어서 현장에서 도로가 개설되어 있다고 하더라도 토지이용계획 확인원에서 확인을 해보면 사유지가 도시계획시설로 편입되어 있는 경우가 있다. 이런 경우 개설은 되어 있다고 하더라도 일부 토지 소유자가 사유지 이므로 개설면적 산정시 사유지에 대한 부분의 처리가 문제가 된다. 위의 사례들을 보면 시설내의 소유권을 구분하여 개설과 미개설을 분류한 것을 볼 수 있다. 이렇게 분류를 하는 것이 지침에서 나아가고자 하는 방향과 일치하는지는 명확하게 규정하기 힘든 실정이다.

두 번째로, 구역외 사업에 관한 사항에는 다음과 같다

위의 사례들을 보면 구역외 사업을 추가적으로 하고 있는 것을 볼 수 있다. 하지만 구역외 사업은 인센티브와는 상관없이 대체시설로만 보고 있어 민간사업자에게 부담으로 돌아가는 경우가 많다. 위에서 제시한 사례중 사례2의 제1종지구단위계획의 경우 인센티브를 받아서 최대허용 용적률이 241.782퍼센트 까지 가능하지만 북측의 도로 개설은 구역외 사업으로 인센티브 적용 대상에서 제외 되었다. 이 사업지구에서 최소 필요 기반시설의 면적 이상을 확보하고도 250퍼센트의 용적률을 확보하지 못하고 있다. 북측 도로의 경우 시설로 결정은 되어 있지만 사유지가 도로로 들어와 있어 이를 대체시설로도 인센티브도 받지 못하는 상황이지만 기부채납을 해야 한다.

사례4의 정비계획의 경우도 최대 허용용적률은 주거환경 기본계획상에서 250퍼센트 이하로 결정되어 있다. 하지만 용적률 인센티브를 산정해본 결과 261.97퍼센트의 높은 용적률이 나왔으나 주거환경 기본계획상은 250퍼센트는 넘어 설수가 없다. 하지만 남측으로 추가로 구역외 사업을 시행하여야 한다. 이 경우도 구역외 사업은 대체시설로도 인센티브 대상에도 해당하지 않는다. 규제와 유도측면에서 보면 규제는 있지만 유도는 찾아보기 힘든 실정이다. 공공의 이익 측면에서 보면 위 사업시 도시기반시설을 확보를 하는 것이 지역주민들의 쾌적한 주거환경을 위해서는 좋아 보인다. 하지만 명확한 기준이 없으므로 좀 더 세분화 되고 명확한 지침의 제시가 필요한 것으로 보인다.

세 번째로, 종상향시 폐지되는 도시계획시설은 무상귀속에서 제외되다.

울산시에서 최근에 시행중인 지구단위계획 및 정비계획에서 종상향시 폐지되는 도시계획시설의 경우 무상귀속 대상에서 제외 되는 것을 볼 수 있다. 무상귀속에서 제외되는 사항은 용적률 인센티브에 있어서 아주 큰 영향을 미치게 된다. 이는 현재 개설과 미개설을 토지 소유자로 구분하여 산정하는 산식에 영향을 미치기 때문이다. 도시계획시설중 공동주택용지로 사용하는 부분의 무상귀속 불가능 국공유지의 사유지화를 의미하게 되는데 이는 사례2와 사례3의 경우 용적률의 상승으로 더 많은 용적률을 받을 수 있게 되지만 사례4의 경우 이미 최대허용용적률을 넘어서는 경우 불리하게 작용을 할 수도 있다.

정비사업의 경우 계획구역안의 주민들의 쾌적한 삶을 위해 지역 주민들이 시행하는 사업임에도 불구하고 공공에서 무리하게 요구를 하는 것은 아닌지 명확한 지침의 제시가 필요할 것으로 보여진다.

제 2 절 용적률 인센티브제도의 개선방안

앞에서 제시한 용적률 인센티브제도의 문제점에 대한 개선방안을 모색해 보았다. 첫 번째로 개설과 미개설의 명확한 정의가 필요할 것으로 보인다. 도시기반시설의 개설과 미개설의 경우 현장조사를 하여 결정하기에는 애매한 부분이 많다. 그렇다고 토지 소유자만으로 개설과 미개설 여부를 결정하기에도 현실적으로 맞지 않는 부분이 많다.

도시기반시설의 개설과 미개설 여부는 현장조사 후 토지 소유자의 파악으로 개설과 미개설을 결정하고 있는데 이를 더욱 구체적으로 지침에서 제시함으로써 추후 해석하는 사람에 따라 논란의 소지가 없도록 해야 할 것으로 보인다.

두 번째로 구역의 사업에 관한 사항은 지침에서 언급이 필요할 것으로 보여진다. 현행 지침상에는 구역의 사업에 관한 사항은 언급되어 있지 않다. 하지만 최근의 사업들을 보면 구역의 정형화를 위해 추가로 개설하는 부분을 구역의 사업으로 계획하는 경향을 보이고 있기 때문에 세부적인 적용 기준이 필요 할 것이다. 울산시에서 구역의 사업이 용적률 인센티브에 미치는 영향을 사례를 통하여 보면 대체시설은 인정하지만 인센티브 요건에는 해당사항이 없는 것을 볼 수 있다. 하지만 사례지구에 대체시설로의 필요성과는 상관 없이 공공의 이익에 한하여 요구되고 있는 것을 볼 수 있다.

구역의 사업을 시행할 경우 필요한 요건이나 용적률 인센티브의 적용에 관하여도 공공의 이익과 민간사업자의 이익이 어느 한쪽으로만 치우치지 않도록 해야 한다.

세 번째로 종상향시 폐지되는 도시기반시설의 무상귀속에 관하여서는 구체

적으로 지침에서 제시가 되어야 된다. 기존은 용적률 인센티브 산정 당시에는 무상귀속이 인정이 되었기에 인센티브에 큰 영향을 미치지지는 않았지만 최근의 용적률 인센티브에 관한 검토를 보면 무상귀속에 따라서 용적률의 변화가 크게 작용하는 것을 볼 수 있다.

무상귀속에 관한 사항은 대체시설에 관한 사항에는 영향이 없지만 인센티브 적용대상에 영향을 미치기 때문에 지침에서 명확한 제시가 필요하다. 이는 사업지마다 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 기반시설을 많이 확보해서 용적률이 최대 허용용적률을 넘어서는 사업지는 추가로 국공유지 매입에 대한 부담이 될 수도 있고 반면 울산시에서 요구하는 최소의 기반시설을 확보함에도 최대의 이익을 볼 수 있는 사업지도 생겨 날 수 있기 때문에 형평성의 문제가 논란이 될 수도 있기 때문이다. 단지 협의에 의해서 결정되는 사항이 아니라 사업대상지의 여건 등을 고려한 세분화되고 구체적인 사항이 제시 되어야 될 것으로 보여진다.

제6장 결 론

지구단위계획 및 정비계획에 있어서의 용적률 인센티브는 공익증진이라는 목적을 달성하기 위해 적용된 규제에 대한 손실을 보상하기 위한 보상차원의 의미를 가지며, 또한 공공의 목적을 위하여 제시된 조건의 수용을 촉진 또는 장려하기 위한 유도차원의 의미를 가진다.

따라서 용적률 인센티브는 공익과 사익 중 어느 한쪽으로 편중되지 않고 민간사업자의 경우 사업성의 확보로 도시의 발전에 기여할 수 있도록 도움을 주는 반면, 지역주민들의 쾌적한 삶을 영위해 나갈 수 있도록 공공에서 하기 힘든 부분을 민간사업자로 하여금 실현하는 공익적 부담이라는 의의를 가진다.

울산사에서 이루어지고 있는 용적률 인센티브제도를 보면 도시계획 도로의 개설과 미개설의 좀더 명확한 정의와 필요성과 구역외 사업에 관한 인센티브 제도의 적용방안, 폐지되는 도시기반시설의 무상귀속에 관한 사항이 세분화되고 명확하게 정의되어 할 필요성이 있다.

인센티브 적용상 지침 및 기준의 모호성으로는 다음과 같은 것이 있다. 첫 번째 기반시설의 개설과 미개설의 판단은 용적률 인센티브 제공시 필요한 기반시설의 규모를 정하는 사항으로 최초 용적률 인센티브 산정시 우선적으로 선행되어야 하는 작업으로 명확하게 규정할 필요가 있을 것으로 보여진다.

두 번째로 구역외 사업의 인센티브 적용여부도 공공의 이익을 위해 과도하게 기반시설을 요구하고 있는 구역외 사업에 관하여서는 사업자에게 부담이 과도하므로 제공되는 기반시설이 반드시 필요한지를 검토하고, 기반시설 제공

시 인센티브에 관해 명확한 기준이 요구되고 있다.

세 번째로 종상향시 폐지되는 기반시설의 경우 무상귀속에 해당하지 않는 부분에서는 무상귀속의 경우 용적률 인센티브에서 인센티브 대상으로 볼 것인지 아니면 인센티브 대상과는 상관없이 개발이익 환수금으로 볼 것인지에 관해서도 구체적인 기준 제시가 필요할 것이다.

이러한 용적률 인센티브를 받기위한 민간사업자에게는 과도한 부담이 되지만 기반시설의 제공으로 추후 공공의 이익을 유도거나, 지역주민의 쾌적한 삶의 질 향상에 이바지하고자 하는 것은 의의가 있는 일이다.

본 연구는 용적률 인센티브의 문제점 및 개선방안을 제시하였으나 보다 많은 사례와 다른 시·도와의 비교분석이 미흡한 한계점을 지니고 있다. 인센티브 항목에서의 좀더 세밀한 분석이 부족하고 울산시의 지구단위계획 수립지침과 주거환경 기본계획이 수립된지 얼마되지 않다 사례가 부족하고 현재 진행 중인 사업지가 많아 인센티브 항목설정에 대한 좀더 구체적인 연구와 세부사항이 없다는 점이 본연구의 한계점으로 지적된다. 추후 더 많은 사례지구와 지침에 대한 평가와 검증해보는 후속연구가 필요할것으로 판단되며 이들에 대한 구체적인 내용은 향후의 연구과제로 남긴다.

연구의 경과로 볼 때, 본 연구는 현행 우리나라 제도 속에서 인센티브의 개념 정의와 필요성 등을 검증하였고, 구체적으로 울산시의 지구단위계획 및 정비계획 수립시 제시되고 있는 도시기반시설의 제공 등에 관해 사례를 선정하여 비교 검토 함으로써 적용과정에서 야기되는 여러 가지 문제점을 발견하였으며, 향후 구체적인 지침과 기준의 제시가 요구되어지며, 조례 등의 개선방향을 언급한 것은 매우 의의있는 일이라 여겨진다.

참 고 문 헌

<학위논문>

- 강대진, 지구단위계획의 용적률 인센티브제도 문제점과 개선방안에 관한 연구 : 서울시 지구단위계획의 적용실태분석을 대상으로, 중앙대학교 건설대학원, 2006
- 최은지, 지구단위계획에서의 용적률 인센티브 시행에 관한 연구 : 마포 도시계획지구와 약수 상세계획구역을 사례로, 서울대학교 환경대학원, 2007
- 이지용, 용적률 인센티브제의 실효성과 개선방안에 관한 연구 : 당산지구단위계획구역을 중심으로, 서울대학교 환경대학원, 2006
- 하해진, 지구단위계획과 정비계획의 연계를 통한 효율적 도시관리에 관한 연구 : 서울시 사례를 중심으로, 2006
- 원종석, 지구단위계획의 공공시설부담제도 개선방안 연구 : 용산 부도심지구단위 계획구역을 중심으로, 2006
- 안준학, 지구단위계획에 의한 공동주택의 용적률 관리 개선을 위한 기초적 연구, 2004
- 한지원, 아파트재건축에서 지구단위계획적용에 관한 연구 : 압구정 아파트지구를 중심으로, 2004

<법령 및 자료집>

건설교통부, 지구단위계획의 수립지침, 2003

건설교통부, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 2007

건설교통부, 도시 및 주거환경정비법, 2006

울산광역시, 도시계획조례, 2007

울산광역시, 도시및주거환경정비법, 2007

울산광역시, 울산광역시 공동주택 및 재건축관련 지구단위계획 운영(수립)
지침, 2006

울산광역시, 2010년 울산광역시 도시·주거환경정비기본계획, 2006

<웹사이트>

국회도서관 <http://www.nanet.go.kr>

법제처 <http://www.moleg.go.kr>

울산광역시청 <http://www.ulsan.go.kr>

학술연구정보서비스 <http://www.riss4u.net/>

A Utilization Plan of Floor Area Ratio Incentive for Apartment
House Construction
– Centering on the District Unit Plan and Improvement Plan of
Ulsan City

Yoo Sung

Department of Urban Engineering
The Graduate School
Gyeongju University

(Supervised by Professor Kim, Gyeongdae)

(Abstract)

The current system regarding floor area ratio incentive provides incentives only for contributed acceptance of infrastructure as for district unit plan and improvement plan. There have been many studies on incentive, but it is hard to find a study on floor area ratio incentive.

This study, therefore, investigates floor area ratio incentive in Ulsan City where district unit plan and improvement plan are recently thriving.

Thus, the object of this study is to analyze the cases of district unit plan and improvement plan, and thereby present aspects to be improved. The contents can

be summarized as follows:

First, when it comes to district unit plan and improvement plan, there should be clear and specific standards to which not only experts but anyone can easily refer. Second, aspects that are frequently handled in actual affairs should be reviewed. Third, the standard for items used in incentive estimate should be clearly presented.

Key Words : district Unit Plan, improvement plan, incentive, contributed acceptance, the floor area ratio