

# 대도시와 중소지방도시에서 공동주택시장에 적용가능한 지구단위 계획의 인센티브 적용에 관한 연구

## Effects of Incentive System of the District Unit Plan on the Apartment Housing Market in Metropolitan Cities and Rural Cities

김지훈\*, 한규환\*\*, 황지욱\*\*\*

Kim, Jee-Hoon · Kim, Kwang-Kuk · Hwang, Jee-Wook

### Abstract

The district unit planning (DUP) in Korea is a planning instrument. One of the key methods is the incentive system focused on the mitigation of the financial charge of business proprietors with use of various planning deregulation. Here in this paper, it is examined whether the incentive system is indiscriminately applied not only in the metropolitan cities but also in the rural cities. The analysis is carried out with six indicators in relation to the effect on the incentive system on the market of Apartment Housing Development. The indicators are a. the building-to-land ratio(BLR), b. the floor area ratio(FAR) c. the publicly assessed value of land(PAVL), d. the sale price of land(SPL), e. the sale/lease price of apartment house(SLPH) and f. the ratio of housing subscription(RHS). The final result is that the incentive system has different effects between metropolitan cities and rural cities. One of reasons lies on the too high FAR in rural cities to be given basically. Another reason lies on the difference between the cost for purchasing public installation and the profit of the sale & lease price of apartment house. In rural cities their difference becomes much narrow. Finally, the low ratio of housing subscription(RHS) in rural cities makes the effect of the incentive system nearby meaningless.

키워드 : 인센티브제도, 지구단위계획, 공시지가, 공동주택시장, 주택분양가, 주택청약률

Keywords : Incentive System, District Unit Plan, Publicly Assessed Value of Land, Apartment Housing Market, Sale/Lease Price of Apartment House, Ratio of Housing Subscription

## 1. 서론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

지난 2000년, 우리나라에 지구단위계획이 도입되었다. 지구단위계획은 계획도구이자, 도시계획법 안에 있는 건축법과 상세한 지구단위계획을 통합한 도시설계제도이다. 지구단위계획의 기본목표는 다음과 같다: 첫째, 도시관리 측면에서 2개의 유사한 계획도구 통합에 의한 도시계획의 합리적인 관리를 수행한다. 둘째, 건설규정의 세부지침에 해당하는 인센티브제도를 적용한다. 그리고 셋째, 도시개발비용의 사적인 이익과 공공부담의 갈등을 조정하며, 그 결과로서 공공의 이익 중의 하나인 공공건축물 안에서 사적인 이익의 재투자를 촉진한다. 그러나 이러한 목적에도 불구하고, 한국에서의 지구단위계획은 대도시와

지방중소도시에 긍정적인 영향을 미치지 못했다. 그 이유 중 하나는 인센티브제도가 제한되어 있는 개발용량을 완화하여 혜택을 부여하는 것이나 기본적으로 지방도시에 있어서 과도히 허용되어 있는 용적률로 말미암아 이의 실효성이 떨어지게 된다는 점이며, 사업주체자의 재정비용완화에만 초점을 맞추고 있다는 것이다. 결과적으로, 사업주체자는 대도시와 같이 대규모의 수요가 창출되는 주택시장에서는 적극적으로 인센티브제도를 이용하는 반면에, 지방중소도시에서는 주택시장의 영향이 기대되지 않기 때문에 인센티브제도의 적용은 커다란 영향도 미치지 못한다. 이러한 맥락에서, 본 연구는 대도시와 지방중소도시 사이의 사회·경제적인 차이를 고려하여 지방중소도시에서의 문제점을 파악한 뒤 적절한 대응방안을 마련하는 데 초점을 맞추고자 한다.

### 1.2 연구의 범위와 방법

본 연구의 주목적은 대도시뿐만 아니라 지방중소도시에서도 무차별적으로 적용된 한국에서의 지구단위계획을

\* 전북대 건축·도시공학과 석사

\*\* 전북대 건축·도시공학과 석사

\*\*\* 전북대 건축·도시공학부 교수

조사하는데 있다. 이러한 목적 아래, 연구의 과정은 4단계에 걸쳐 논리적 전개과정을 거쳐 수행된다. 첫째, 지구단위계획의 이론적인 측면과 실용적인 측면을 다룬다. 둘째, 전형적인 대도시이자 인구 1천만을 가지고 있는 서울의 경우를 바탕으로, 지방중소도시 중 인구 60만을 가진 전주에 지구단위계획을 적용하여 비교한다. 비교의 결과는 지방중소도시에 적용된 인센티브제도의 문제를 파악할 수 있을 것으로 예상된다. 셋째, 지방중소도시에 적용된 인센티브제도의 문제는 공동주택단지개발의 이익가치에 대한 관계를 통하여 사회·경제지표로 분석될 것이다. 사용되는 지표로는 가. 건폐율과 용적률, 나. 공시지가와 토지매매가, 다. 기부채납 라. 공동주택 분양가 그리고 마. 주택청약률이다. 이를 통하여 지방중소도시에 적용가능한 인센티브제도의 개선계획을 확인할 수 있게 된다.

2. 이론적인 접근

2.1 지구단위계획의 개요

우리나라에서 도시계획은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 근거로 수행되며, 본 법은 국토의 조직적인 계획과 개발을 다루고 있다(동법 제1조, 2006). 국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 도시관리계획과 도시기본계획으로 구성되어 있으며, (동법 제2조 제 3~4항). 종합계획으로서 포괄적인 계획의 원칙을 제시할 뿐 아니라 도시기본계획지침에 기초를 둔 실천계획이다. 지구단위계획은 도시관리계획 안에 포함되어 있으며, 다음과 같이 정의된다: “지구단위계획은 도시계획지역 안에 있는 특정하거나

불완전한 지역을 위한 상세한 도시설계이자 계획장치이다(동법 제5조). 지구단위계획은 공간의 범위에 따라 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획으로 나뉜다. 제1종 지구단위계획은 주거지역, 상업지역, 공업지역과 녹지지역과 같은 도시화 지역에 적용가능 하며, 반면에 제2종 지구단위계획은 계획관리지역과 같은 비도시화 지역에 적용가능 하다.” 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제 36조 제 2항에 따르면 계획관리지역을 다음과 같이 정의하고 있다: “도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적 이용 및 개발을 하려는 지역”으로 개발진흥지구를 포함한다. 여기서 개발진흥지구란 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제37조 제9항에 따를 때 “주거, 상업, 공업, 유통물류, 관광 및 휴양 기능 등을 집중적으로 개발, 정비할 필요가 있는 지역.”으로 정의된다. 일반적으로, 도시계획은 포괄적인 도시구조를 확립하기 위한 수단이며, 반면에 지구단위계획은 특정한 목적 아래 개개의 토지구성단위를 개발, 설계하기 위한 수단임을 알 수 있다. 즉, 지구지정 목적에 따라 각각의 지구단위계획의 토지구성단위는 건폐율, 용적률, 건축물이용과 건축물색깔에서 서로 다른 원칙을 적용 받게 되는 것이다.

2.2. 인센티브제도

제1종 지구단위계획지침에 의하면, 인센티브제도는 몇 가지의 규제해제를 원칙으로 규정되어 있다. 표 1은 규제해제원칙의 내용을 상세히 보여준다. 즉, 기본적인 공공시설을 위한 토지기부나 개발부담금과 같은 어떤 특정한

표1. 제1종 지구단위계획의 개발행위제한에 대해 완화, 해제 및 예외를 나타내는 조건

	조항	전제조건	규제완화, 해제 및 예외의 내용
건폐율	3-2-2	개발된 토지의 일부를 공공의 편익을 위한 구획으로 지정함으로써 제공되는 경우	대상지역의 건폐율 이하 × [1 + (공공의 편익을 위해 기부한 토지면적 ÷ 개발된 토지의 전체규모)]
	3-2-2	개발된 토지의 일부를 공공의 편익을 위한 구획으로 지정함으로써 제공되는 경우	용적률 이하 × [1 + 1.5(공공의 편익을 위해 기부한 토지면적 ÷ 개발된 토지의 전체규모)]
용적률	3-2-3	건축법 제 61조 제 1항에 따라 공공의 오픈 스페이스를 의무면적 비율을 초과하여 설치하는 경우	건축법 제 67조, 제 2항에 의한 용적률 이하 + (시조례의 용적률 × 사유지의 절반을 소유하고 공공공간을 초과하여 설치한 토지면적 ÷ 개발된 토지의 전체면적)
	3-2-6	지구단위계획에 의하여, 한 건물이 2구획보다 많이 구성된 토지 위에 건설하는 경우	대상지역에 적용된 용적률 1.2배 이하
건축물높이	3-2-2	개발된 토지의 일부를 공공의 편익을 위해 구획을 정함으로써 제공되는 경우	
	3-2-3	건축법 제 61조 제 1항에 따라 공공의 오픈 스페이스를 의무면적 비율을 초과하여 설치하는 경우	건축법 제 67조, 제 2항에 의한 건축물높이 이하 + (건축법 제 51조에 의한 규정된 건축물높이 × 사유지의 절반을 소유하고 공공공간을 초과하여 설치한 토지면적 ÷ 개발된 토지의 전체면적)
	3-2-7	개발진흥지구의 경우	건축법 제 51조에 규정된 건축물높이의 1.2배 이하

출처: 제1종 지구단위계획 수립지침, 2004, 제2조, 제3항 2-1부터 제2조 3-7.

전제조건에 적합할 경우나, 개발행위제한에 대비한 예외적인 규정이나 규제해제에 적용할 수 있다.

### 2.3. 인센티브제도의 적용사례에 대한 비교분석

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제78조와 동법 시행령 제85조에 따라, 개별 지방자치단체는 자치단체별 조례에 근거하여 구체적인 도시지역에 대하여 적정개발밀도를 규정하게 된다. 즉, 개별 지방자치단체는 해당 행정구역 내의 토지에 대하여 토지이용에 대한 용도를 지정하고 각각의 용도에 대하여 종세분을 시행하여야 한다. 예를 들어 주거지역의 경우 전용주거지역, 일반주거지역과 준주거지역과 같이 3지역으로 명칭되며, 건폐율, 용적률과 같은 토지개발밀도의 적용에 따라 해당지역은 2~3등급으로 재분류된다. 여기에서 적절한 개발밀도란 불변의 가치가 아닌 점을 주목하여야 한다. 즉, 이는 개발을 추진하는 자가 도로와 녹지지역과 같은 공공의 편익을 위한 공익시설과 공간을 더 많이 확보하여 개발예정지구 내에서 생활의 질을 개선한다면, 개발밀도는 증가될 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로서 인센티브제도가 적용되는 것이다. 이러한 점에서 인센티브제도는 대도시에 해당하는 서울이든 지방 중소도시에 해당하는 전주이든 어느 곳에서나 동일하게 적용될 수 있다. 그러나 이러한 논지에도 불구하고 실제로 주택개발과 관련된 경제적 지표를 근거로 살펴볼 경우 지방중소도시에 인센티브제도를 적용하는 것은 거의 의미가 없다. 본 연구에서는 제2종 일반지역에 대한 주택개발과 관련하여 대표적 경제지표라고 할 수 있는 건폐율, 용적률, 공시지가와 주택구매에 대한 기부채납비율에 의한 주택의 매매/임대가, 그리고 잠재적인 주택구매력을 근거로 서울과 전주의 사례를 비교·분석하여 보고자 한다.

### 3.1 대도시인 서울에의 적용

본 단락에서는 서울에서의 지구개발에 대한 인센티브제도의 영향이 얼마나 크게 작용하고 있는지를 살펴 볼 것이다. 인센티브제도의 적용에 대한 분석을 위해 활용된 지표는 1. 건폐율과 용적률, 2. 공시지가와 공동주택 분양가 및 3. 주택청약률에 해당한다.

#### (1) 건폐율과 용적률

서울시 도시계획조례에 나타난 건폐율과 용적률은 표 2에 기술되어 있다. 표에 제시된 건폐율과 용적률은 원칙적으로 인센티브제도가 적용되지 않았을 경우 계획 대상부지에서 건축행위를 할 경우 법적으로 제시된 최고한도이다.

그림 1에 나타난 서울의 사례지구 A는 공동주택단지 개발하기 위해 지정된 곳의 상황을 묘사한 것이다. 이 곳의 면적은 23,240㎡이고 제2종 일반주거지역으로 지정되어 있으며, 서울시의 도시계획조례에는 이 지역을 건폐율 60%와 용적률 200%로 지정하고 있다. 그러나 이 지역을 공동주택단지로 개발하고자 하는 사업주는 폭 4m 도로를 사업주의 부담으로 개발부지 왼편을 제공하여 폭 12m 도

로로 확장한 후, 확장한 도로를 서울시에 공공도로로 기부함으로써 인센티브제도의 적용에 따른 사업승인을 받을 수 있다. 이 때 공공의 편익을 위해 제공된 토지면적은 3,360㎡에 해당한다. 이 경우 인센티브의 적용은 표 1의 건폐율 규제완화에 대한 비율을 적용 받아 계산된다.

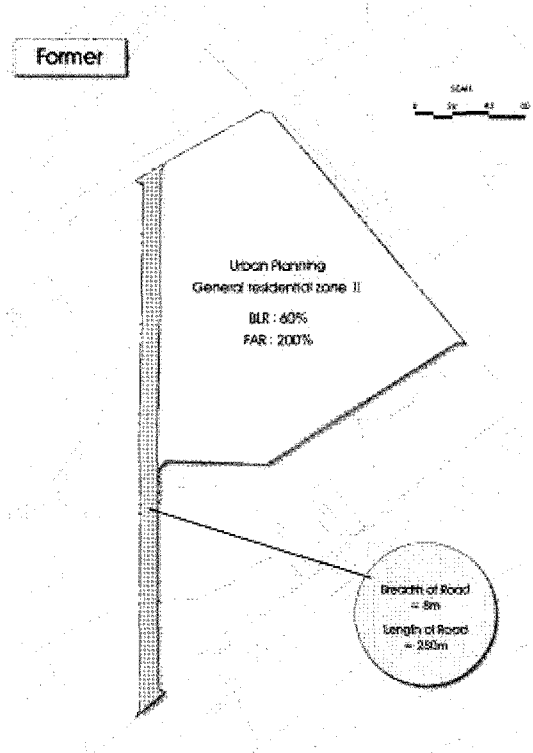


그림 1. 서울에서 인센티브제도가 적용된 지구단위계획의 사례지구 A.

$$\text{건폐율} = \text{대상지역에 적용되는 건폐율 이하} \times [1 + (\text{공공의 편익을 위해 기부된 토지면적} \div \text{개발 토지의 전체면적})] = 60\% \times \{1 + (3,360\text{㎡} \div 23,240\text{㎡})\} = \text{최대 } 68.6\% \quad (1)$$

이 경우, 공공도로는 기부채납에 의해 확보되며, 도로변적은 전체개발부지면적에 합산되지 않고 제척되므로 전체부지면적은 일정부분 축소되는 것으로 계산될 수 있다. 그러나 이러한 계산 결과에도 불구하고, 서울에서는 건폐율에 대하여 인센티브제도의 적용여부에 관계없이 최대한도를 60%로 규정하고 있어 규제완화를 받을 수는 없다. 다만, 용적률에 한하여 인센티브제도를 적용할 경우 최대허용 한계인 250%까지 허용하고 있다.

$$\text{용적률} = \text{용적률 이하} \times [1 + 1.5(\text{공공의 편익을 위해 기부된 토지면적} \div \text{개발 토지의 전체면적})] = 200\% \times [1 + 1.5(3,360\text{㎡} \div 23,240\text{㎡})] = \text{최대 } 243.3\% \quad (2)$$

계산 결과에 따라 서울에서 사업주는 최대 243.3%까지 용적률을 높일 수 있게 되며 따라서 적어도 43.3%의 용적률 개선효과를 얻을 수 있게 된다.

표2. 서울에서의 건폐율과 용적률

포괄적인 지구제의 내역 및 등급		건폐율(%)		용적률(%) : 도심	
		건축조례(이전)	도시계획조례(현재)	건축조례(이전)	도시계획조례(현재)
주거 지역	제1종 전용주거지역	50 이하	50 이하	100 이하	100 이하
	제2종 전용주거지역	-	40	-	120
	제1종 일반주거지역	60	60	200	150
	제2종 일반주거지역	60	60	300	200
상업 지역	제3종 일반주거지역	60	50	400	250
	준 주거지역	60	60	600	400
	중심상업지역	60	60	1,200(800)	1,000(800)
공업 지역	일반상업지역	60	60	1,000(800)	800(600)
	근린상업지역	60	60	800(700)	600(500)
	유통상업지역	60	60	800(500)	600(500)
	전용공업지역	60	60	200	200
녹지 지역	일반공업지역	60	60	300	200
	준 공업지역	60	60	400	400
	보전녹지지역	20	20	50	50
	생산녹지지역	20	20	150	50
	자연녹지지역	20	20	60	50

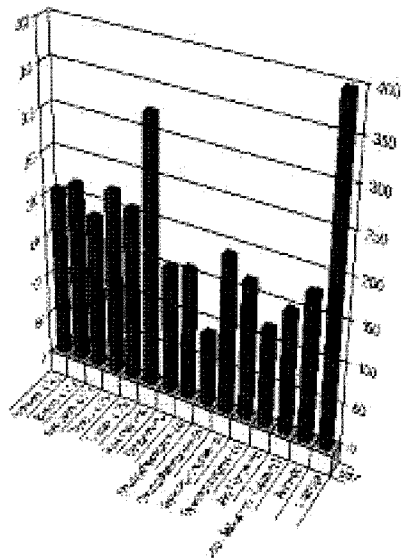
(2) 공시지가와 공동주택 분양가

공시지가와 분양가 또한 사업주의 손익발생규모에 상당한 영향을 끼치는 지표에 해당한다. 즉, 인센티브제도의 적용에 따라 손익규모의 비율은 결정적으로 더욱 확대 혹은 축소된다. 우리나라의 공동주택에 대한 분양가는 표

3에 묘사되어 있다. 2006년, 서울시의 공동주택에 대한 평방미터당 평균 매매가격은 6,570,000원이다. 사례 A지구의 경우 공공시설을 설치하기 위하여 제공된 토지의 공시지가는 2,500,000원/m<sup>2</sup>이다.

개발부지에 대한 건폐율은 최대한 60%로 제한되어 있

표3. 한국에서의 공동주택 매매가격 (m<sup>2</sup>당, 2006년)



한국의 대도시와 지방도시	분양가 (m <sup>2</sup> 당 10,000원)
서울특별시	657
인천광역시	204
부산광역시	217
대전광역시	185
대구광역시	223
울산광역시	208
경기도	324
강원도	153
충청남도	159
충청북도	89
경상남도	190
경상북도	168
전라남도	121
전라북도(전주시)	149(162.7)
제주도	178
평균	398

출처: <http://land.naver.com>, 2006.05.10.검색.

으며, 공동주택으로 건설되는 건축부지의 면적은 최대한 13,944㎡에 해당한다. 이는 전체 부지면적 23,240㎡ \* 건폐율 60%로 계산된다. 이제 전체 부지면적을 기준으로 공동주택의 건축연면적에 해당하는 개발용량을 계산하면 다음과 같은 결과가 도출된다

가. 건폐율 60%와 용적률 200%가 적용된 경우: 최대 건축연면적 = 23,240㎡(전체부지면적) \* 200 = 46,480㎡ (3)

나. 건폐율 60%와 용적률 243%가 적용된 경우: 최대 건축연면적 = 23,240㎡(전체부지면적) \* 243 = 56,473㎡ (4)

즉, 인센티브제도를 적용할 경우 용적률은 200%에서 243%까지 증가되며, 이에 따라 건축연면적은 21.5%(= [(56,473-46,480)/46,480] \* 100)가 증가하는 것으로 나타난다. 이러한 건축 연면적의 증가비율은 개발사업주에게 용적률이 200% 적용되는 경우보다 21.5% 더 많은 이익을 제공하게 됨을 의미한다. 따라서 사업주는 21.5%에 해당하는 9,993㎡의 면적을 추가로 건설할 수 있게 되는 것이며, 이를 화폐가치로 환산할 경우 65,654,010,000원의 이익을 얻을 수 있는 것이다. 결과적으로, 공동주택을 100%를 분양하게 된다는 전제 하에, 사업소유주는 공공의 편익을 위한 비용으로 8,400,000,000원의 대가를 지불함에도 불구하고, 사업소유주는 이론적으로 57,254,010,000원의 수익을 얻을 수 있다.

(3) 주택청약률

표4. 서울에서의 공동주택기부채납비율

공동주택	주택규모 (㎡)	기부채납을 위해 공급되는 주택	주택기부채납 인원	주택기부채납 비율
AP-D	86.9	2	97	48.5 : 1
	88.7	4	1016	254 : 1
	111.9	2	987	493.5 : 1
AP-S	134.9	156	7730	49.6 : 1
AP-J	86.8	208	44	0.21 : 1
	110.2	60	60	1 : 1
	142.9	40	7	0.18 : 1
합계	-	472	9,941	21.1 : 1

출처: <http://land.naver.com>, 2006.05.10.검색(변경).

주택청약제도는 새롭게 건설되는 특정의 공동주택에 대해 구매를 원하는 수요자가 건설 이전에 구매하기 원하는 공동주택에 지원하는 계획도구이다. 이는 주택공급이 수요를 감당하지 못하는 현실에서 공정한 분양이 이루어질 수 있도록 하기 위해 만들어진 제도이다. 따라서 주택청약자는 주택을 구입할 때 법정구속력이 있는 분양계약을 위한 후보자에 해당하는 것이다. 이러한 청약과정을 통해, 공동주택의 공급자는 주택건설을 위한 자금을 미리

확보할 수 있고, 수요자는 주택 매입을 위한 정당한 기회를 제공받게 된다. 표 4는 2001~2005년 동안 서울의 주택청약비율을 보여준다. 서울시의 공동주택에 대한 평균적 청약비율을 살펴보기 위하여 3개의 표본이 선택된다. 첫째는 최대의 청약비율, 둘째는 중간적 청약비율 그리고 셋째는 최저의 청약비율이 나타나는 공동주택 단지이다.

서울에 있는 공동주택 AP-J를 제외한 나머지 대부분의 공동주택은 공동주택에 대한 높은 청약비율을 보여주고 있다. 이 경우, 사업주는 건설된 공동주택을 모두 분양할 수 있다. 이러한 상황 하에서 서울에서의 인센티브제도는 사업주에게 안정적으로 사업을 추진할 수 있으며, 인센티브 제도는 대부분의 개발사업에 있어서 적극적으로 적용될 수 있게 된다.

3.2 지방중소도시인 전주에서의 적용

본 단락에서는 전주에서의 지구개발에 대한 인센티브제도의 영향이 얼마나 크게 작용하고 있는지를 살펴 볼 것이다. 인센티브제도의 적용에 대한 분석을 위해 활용된 지표는 서울시에서와 마찬가지로 1. 건폐율과 용적률, 2. 공시지가와 공동주택 분양가 및 3. 주택청약률에 해당한다.

(1) 건폐율과 용적률

전주에서의 건폐율과 용적률은 표 5에 기술되어 있다.

표5. 전주에서의 BLR과 FAR

포괄적인 지구제의 내역 및 등급	건폐율 (%)	용적률 (%)	
	도시계획조례	도시계획조례	
주거지역	제1종 전용주거지역	40	100
	제2종 전용주거지역	40	100
	제1종 일반주거지역	60	180
	제2종 일반주거지역	60	230
	제3종 일반주거지역	50	250
	준 주거지역	60	350
상업지역	중심상업지역	80	700
	일반상업지역	70	500
	근린상업지역	60	400
	유통상업지역	60	300
공업지역	전용공업지역	60	200
	일반공업지역	60	200
	준 공업지역	60	200
녹지지역	보전녹지지역	20	50
	생산녹지지역	20	100
	자연녹지지역	20	100

표에 제시된 건폐율과 용적률은 원칙적으로 인센티브제도가 적용되지 않았을 경우 계획 대상부지에서 건축행위를 할 경우 법적으로 제시된 최고한도이다.

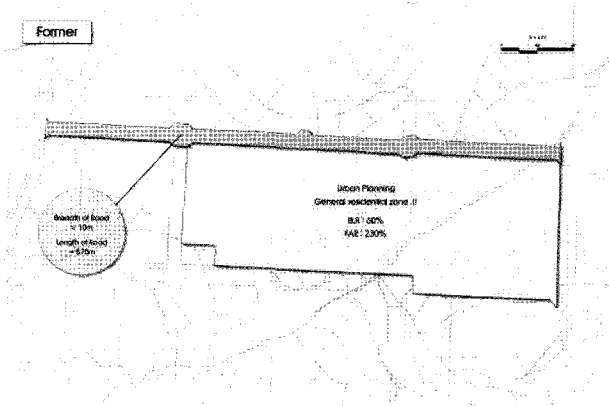


그림 2. 전주에서의 인센티브제도가 적용된 지구단위계획, 사례 B지구.

그림 2에 나타난 전주의 사례지구 B는 공동주택단지를 개발하기 위해 지정된 곳의 상황을 묘사한 것이다. 이 곳의 면적은 66,750㎡이고 제2종 일반주거지역으로 지정되어 있으며, 전주시에서는 도시계획조례에 근거하여 이 지역의 건축에 대한 최대한도를 건폐율 60%와 용적률 230%로 제한하고 있다. 그러나 사업주가 인센티브제도를 적용하여 행위제한에 대한 완화효과를 기대하고자 할 경우, 사업주는 공동주택단지의 북쪽에 위치한 폭 10m 도로를 사업주의 부담으로 개발부지 북측을 제공하여 폭 15m 도로로 확장한 후, 확장한 도로를 전주시에 공공도로로 기부함으로써 승인을 받을 수 있다. 이 때 공공의 편익을 위해 확보되는 토지면적은 8,550㎡에 해당하며, 인센티브의 적용은 표 1의 건폐율 규제완화에 대한 비율을 적용 받아 계산할 수 있게 된다.

$$\text{건폐율} = \text{대상지역에 적용되는 건폐율 이하} \times [1 + (\text{공공의 편익을 위해 기부된 토지면적} \div \text{개발 토지의 전체면적})] = 60\% \times [1 + (8,550\text{㎡} \div 66,750\text{㎡})] = \text{최대 } 67.6\% \quad (5)$$

이 경우, 공공도로는 기부채납에 의해 확보되며, 도로면적은 전체 개발부지의 면적에 합산되지 않고 제척되므로 전체 부지면적은 일정부분 축소되는 것으로 계산될 수 있다. 그러나 이러한 계산 결과에도 불구하고, 전주에서도 서울시와 마찬가지로 건폐율에 대하여 인센티브제도의 적용여부에 관계없이 최대한도를 60%로 규정하고 있어 규제완화를 받을 수는 없다. 다만, 용적률에 한하여 인센티브제도를 적용할 경우 최대한계인 250%까지 허용하고 있다.

$$\text{용적률(FAR)} = \text{용적률 이하} \times [1 + 1.5(\text{공공의 편익을 위해 기부된 토지면적} \div \text{개발 토지의 전체면적})] = 200\% \times [1 + 1.5(8,550\text{㎡} \div 66,750\text{㎡})] = \text{최대 } 274.1\% \quad (6)$$

계산 결과에 따라 전주에서 사업주는 이론적으로 최대 274.1%까지 용적률을 높일 수 있게 된다. 이는 인센티브

제도의 적용에 따라 용적률 개선효과가 44.1%에 해당하는 것으로 나타나게 되는 것이다. 다만 전주시의 경우 인센티브제도를 적용하더라도 서울과 같이 최대허용 용적률을 250%로 제한하고 있다면 실질적인 혜택으로 받게 되는 용적률의 개선효과는 20%에 해당하는 것으로 계산될 수 있다.

여기에서 서울과 전주의 차이점을 발견할 수 있다. 용적률 계산의 결과, 서울에서는 사업주가 이론적으로는 최대한 43.3%의 용적률 개선효과를 기대할 수 있으나, 전주에서는 20%의 개선효과로 제한되는 결과가 나타나게 된다.

### (2) 공시지가와 공동주택 분양가

2006년 현재 전주시 공동주택의 평방미터당 평균 분양가는 1,627,000원이다(참조. 표 3). 공동주택으로 건설되는 부지에서의 건축물이 차지하게 되는 최대 면적은 40,050㎡이며, 이에 대한 계산은 다음과 같다.

$$\text{건설된 공동주택의 부지면적} = 66,750\text{㎡}(\text{개발된 부지의 전체면적}) \times 0.6(\text{건폐율}) = 40,050\text{㎡}$$

이제 대상지구의 건축 연면적에 해당하는 개발용량을 계산할 경우 다음과 같다:

$$\text{가. 건폐율 60\%와 용적률 230\%가 적용된 경우: 최대 건축연면적} = 66,750\text{㎡}(\text{전체부지면적}) \times 2.3 = 153,525\text{㎡} \quad (7)$$

$$\text{나. 건폐율 60\%와 용적률 250\%가 적용된 경우: 최대 건축연면적} = 66,750\text{㎡}(\text{전체부지면적}) \times 2.5 = 166,875\text{㎡} \quad (8)$$

인센티브제도의 적용을 통하여 용적률은 230%에서 250%까지 증가되고, 건축연면적도 8.7%(=[{166,875-153,525}/153,525]\*100)가 증가하게 된다. 이러한 건축연면적의 증가는 사업주에게 230%의 용적률이 적용되는 경우보다 8.7% 더 많은 이익을 제공하게 됨을 의미한다. 따라서 사업주는 추가로 13,350㎡을 건설할 수 있으며, 19,891,500,000원에 해당하는 추가이익을 확보할 수 있다. 결과적으로, 공동주택을 100% 매각한다는 전제조건하에, 사업주는 공공의 편익을 위한 비용으로 3,462,750,000원의 대가를 지불함에도 불구하고, 이론적으로 16,428,750,000원의 이익을 얻게 되는 것이다. 그러나 이러한 이익규모는 서울에서 공동주택의 개발할 때 발생하는 수익률에 비하여 1/3수준에 불과한 것이며, 전주시 대상지구의 개발면적이 서울에 비하여 대략 2.8배 가량 넓다는 점을 고려할 때 수익률의 규모는 훨씬 낮은 1/6수준에 불과함을 의미한다.

### (3) 주택청약비율

표 6은 2001~2005년 동안 전주의 주택청약률을 보여준다. 전주에서 건설된 대부분의 공동주택은 매우 낮은 주택청약비율을 보여주고 있다. 표 6에 제시된 사례에서 알 수 있듯이 전주시의 경우 공동주택 AP-AJ 1을 제외한 나머지 대부분의 공동주택은 평균청약비율은 25%보다 낮은 것으로 나타나고 있다. 물론 낮은 청약률이 분양률

과 동일한 것으로 간주하기는 어렵다. 그럼에도 낮은 청약률은 지방도시에서 공동주택의 건설을 위하여 사업주의 금융비용부담이 증대되는 것을 의미하며, 이는 공동주택의 완공 후에도 미분양사태가 상당기간 지속될 것을 의미한다. 이러한 상황 하에서, 사업주가 지방 중소도시에서 주택건설을 위해 인센티브제도를 적용하면서까지 투자비용을 늘려가려는 무리한 사업추진은 하지 않을 것이다. 이 경우 인센티브제도가 추구하고 있는 또 하나의 목적인 주거환경의 질적 개선을 위한 공공용지의 확보는 불가능하게 되는 것이다. 이러한 점으로 지방 중소도시에 있어서 인센티브제도의 활용은 의미 있는 효과가 되지 못할 수 있다.

표6. 전주에서의 공동주택 청약비율

공동주택	주택규모(㎡)	신규공급주택	주택청약자(명)	주택청약비율
AP-AJ 1	102.3	238	133	0.56 : 1
	120.3	30	19	0.63 : 1
	120.4	88	141	1.6 : 1
	138.4	90	50	0.56 : 1
	162.1	60	23	0.38 : 1
AP-AJ 2	106.3	236	35	0.15 : 1
	126.8	114	27	0.24 : 1
	166.38	100	8	0.08 : 1
AP-S 1	77.6	144	0	-
	78.3	560	0	-
AP-S 2	78.2	70	0	-
total	-	1,730	436	0.25 : 1

출처: <http://land.naver.com>, 2006.05.10.검색(변경).

### 3.3 서울과 전주의 인센티브제도 적용에 대한 비교분석 결과

서울시와 전주시를 대상으로 비교·분석의 결과 명확히 확인된 바는 인센티브제도가 지방중소도시에 활발히 적용되지 않을 수 있다는 점이다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 도시계획조례에 의해 규정된 용적률의 기본적인 차이점이 인센티브제도의 효과를 좌우한다. 전주는 근본적으로 용적률 230%를 제시하고 있지만, 서울은 최대 200%로 규제하고 있다. 다시 말하자면, 전주시에서의 경우 사업주는 이미 충분한 용적률이 제공되고 있기 때문에 공공의 편익을 위한 기부채납을 하지 않고도 즉, 인센티브제도를 적용하지 않고도 충분한 이익을 창출할 수 있다. 둘째, 사업주가 인센티브제도를 적용하여 개발사업을 추진할 경우 이익을 최대로 창출할 수 있겠으나 본고의 3장에서 분석한 결과에 나타난 바와 같이 지방중소도시에서 기부채납을 위해 공공시설에 투자하는 비용과 공동주택의 분양가 사이의 차이가 크지 않을 경우 사업주는 개발에 따른 추가이익을 확보할 수 없게 된다. 즉, 서울에서의 경우 23,240㎡ 개발면적에서 개발수익이 대략 570억 원이 창출되는 반면, 전주에서의 경우 개

발면적은 66,750㎡으로 서울에 비하여 2.87배 가량 넓은데도 불구하고 개발수익은 160억 원으로 대략 28% 수익률 수준에 불과하다. 이러한 수익률에는 공동주택을 건설하기 위하여 투자된 비용이 제시되지 않은 상태이므로 투자비용과 대비된 최종이익을 환산하게 될 경우 지방중소도시에서 인센티브제도의 적용에 대한 선호도는 낮다고 평가할 수 있다. 셋째, 공동주택 분양률의 결과가 매우 명확한 차이를 나타내고 있으므로 인하여, 인센티브제도는 지방 중소도시에서 더욱 효용가치가 없게 될 것이다. 서울에서의 경우 사업주는 높은 청약률에 따라 조기에 사업비를 확보하여 금융부담을 덜고 주택이 100% 분양되는 동안 투자자금을 회수할 수 있는 반면, 전주와 같은 지방 중소도시에서는 공동주택에 대한 청약률이 현저히 낮아 사업주가 부담하게 되는 투자비용이 월등히 높게 나타난다. 또한 건설이 완료된 이후에도 100% 분양의 가능성이 낮아 공동주택 투자자금의 회수에 대한 보장이 불확실하다.

### 4. 결론

지방 중소도시에 있어서 인센티브제도는 근본적으로 의도하고 있는 개발사업자의 부담에 따른 기반시설의 확보와 지방정부의 재정부담 경감과 같은 기대효과를 충분히 달성하지 못하게 된다는 사실을 확인할 수 있다. 이에 대한 본질적인 문제는 첫째, 지방 중소도시의 도시계획조례에 제시된 기본적 용적률이 너무나 높다는 것이다. 이에 대한 문제의 해소를 위해 지방중소도시에서는 적절한 용적률을 산정하는 것은 매우 중요하다. 그리고 적정용적률을 산정하기 위해, 사업주의 실제적인 이익과 손실을 명확히 분석할 필요가 있다. 둘째, 지방중소도시에서 인센티브제도의 적용을 강화하는 것이 중요하다. 인센티브제도의 근본 목적은 충분한 공공시설을 확보하여 삶의 질을 개선하는데 놓여있다. 그러므로, 사업주가 자발적으로 인센티브제도를 적용하여 사업을 추진하고자 하지 않는다면, 페널티 제도의 도입을 검토하여 인센티브제도의 적용을 강화할 필요가 있다. 그러나 페널티 제도는 지방중소도시의 경우 공동주택 건설시장의 침체를 유발시키는 요인으로 작용할 수도 있다는 점에서 적용의 한계가 있다.

### 참고문헌

1. 건설교통부, 2000, 지구단위계획수립지침 (2000. 08 개정)
2. 건설교통부, 2004, 제1종 지구단위계획수립지침 (2004. 06 개정)
3. 건설교통부, 2004, 제2종 지구단위계획수립지침 (2004. 06 개정)
4. 입법부, 2006, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (2006.07.12.개정)
5. 서울특별시, 2005, 서울지방정부 도시계획조례
6. 전주시, 2004, 전주지방정부 도시계획조례
7. 네이버, 2006.05.10, <http://land.naver.com>

(접수 : 2008. 1)