주택도시금융연구
Journal of Housing and Urban Finance 2026;11(3):61-81
https://doi.org/10.38100/jhuf.2026.11.3.61
pISSN: 2508-3872 | eISSN: 2733-4139
https://www.ejhuf.org

사업성 보정계수 적용 시나리오에 따른 공공기여 계획지표 변화 분석: 서울시 재개발사업 사례를 중심으로*

A scenario-based analysis of changes in public contribution planning indicators under the feasibility adjustment coefficient: A case study of Seoul

남궁지현(Jihyun Namgoong)[1], 우명제(Myungje Woo)[2,†]

Abstract

This study analyzes changes in public contribution planning indicators associated with the application of the feasibility adjustment coefficient to redevelopment projects in Seoul. The analysis covers 34 redevelopment districts that passed the Fast-Track Integrated Planning Subcommittee. Using the same district-level baseline planning data, the study compares a non-application scenario based on former standards for calculating the upper floor area ratio with an application scenario incorporating both the feasibility adjustment coefficient and current standards. The comparison focuses on floor area ratios, planned infrastructure area, and the planned gross floor area of rental housing. The results indicate that the application scenario increases both the allowable and upper floor area ratios, thereby expanding developable floor area and potentially improving project feasibility. Conversely, the planned infrastructure area and planned gross floor area of rental housing associated with the statutory maximum floor area ratio tend to decrease. These findings suggest that allowable floor area ratio incentives not directly tied to public contributions may alter the existing incentive structure for additional public contributions. Accordingly, future policy implementation should balance improvements in project feasibility with the continued provision of infrastructure and rental housing.

Keywords: feasibility adjustment coefficient, housing redevelopment, public contribution, floor area ratio incentive, rental housing supply

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 국내 주택시장에서는 주택공급 확대와 노후 주거지 정비의 필요성이 동시에 제기되면서 재개발·재건축 등 정비사업의 활성화가 중요한 정책 과제로 논의되고 있다(구지영 외, 2025). 특히 대도시의 노후 주거지는 기반시설 부족, 주거환경 노후화, 생활환경 저하 등의 문제를 복합적으로 안고 있어 체계적인 정비사업 추진을 통한 도시환경 개선이 요구된다(남궁지현, 2025). 그러나 정비사업은 민간이 주도하는 사업구조를 갖고 있어 사업성 확보 여부가

* 본 논문은 남궁지현(2024)의 석사학위 논문 “서울시 주택재개발사업 사업성 보정계수가 공공성에 미치는 영향에 관한 연구”의 일부를 수정·보완한 것임.

1 서울시립대학교 도시공학과 박사과정(University of Seoul, jihyun0501@uos.ac.kr)
2 (교신저자) 서울시립대학교 도시공학과 교수(Corresponding author, University of Seoul, mwoo@uos.ac.kr)

실제 사업 추진의 핵심 변수로 작용한다(김지영 · 이상엽, 2023; Charney, 2015). 사업성이 부족한 지역에서는 정비사업 추진이 지연되거나 장기간 정체되기 쉽고, 이는 노후 주거지의 정비와 주택공급을 제약하는 요인으로 작용한다. 따라서 정비사업의 원활한 추진을 위해서는 사업성 확보를 지원하는 제도적 장치의 마련과 함께, 그 과정에서 공공성이 어떻게 확보되는지를 함께 검토할 필요가 있다.

이러한 정책적 흐름 속에서 서울시는 「2030 서울특별시 도시 · 주거환경정비기본계획」의 변경을 통해 재개발사업의 사업성을 보완하기 위한 제도로 사업성 보정계수를 도입하였다(서울특별시, 2024a). 사업성 보정계수는 지가 수준을 기준으로 정비사업 구역별 용적률 인센티브를 차등 적용하는 제도로, 사업성이 낮은 지역에서도 정비사업 추진이 가능하도록 유도함으로써 주택공급 확대와 노후 주거지 정비를 촉진하기 위한 정책수단으로 제시되었다. 이는 기존에 사업성이 부족하여 정비사업 추진이 어려웠던 구역에 대해 제도적으로 사업 여건을 보완하려는 시도라는 점에서 정책적 의의를 가진다.

그러나 이와 같은 사업성 중심의 인센티브 정책은 정비사업의 또 다른 핵심 요소인 공공기여 수준에 영향을 미칠 가능성이 있다. 재개발사업에서 확보되는 기반시설과 공공임대주택 등은 도시의 공공성을 확보하는 주요 수단이며, 정비사업은 사업성 확보와 더불어 도시기반시설 확충 및 공공주택 공급을 동시에 달성해야 하는 정책적 성격을 갖는다(이헌석, 2015; Medrano and Spinelli, 2014). 따라서 사업성 보정계수 적용에 따른 용적률 증가가 공공기여 수준에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 분석이 필요하다. 특히 용적률 인센티브 확대 과정에서 공공기여 확보 수준이 감소한다면, 이는 정비사업의 공공성 약화라는 새로운 정책적 쟁점을 야기할 수 있다.

다만 사업성 보정계수 적용이 모든 사업장에서 일률적으로 공공기여를 감소시키는 것은 아니다. 보정계수가 없을 경우 사업 추진이 어려운 한계사업장에서는 제도 적용을 통해 기존에 실현되지 못했던 공공기여가 발생할 수 있다. 반면 보정계수 없이도 사업 추진이 가능한 구역에서는 허용용적률이 상향되고 상한용적률이 함께 조정되면서, 상한용적률과 법적상한용적률 간의 격차가 축소되어 법적상한용적률 연계 임대주택의 계획 규모가 감소할 가능성이 있다. 따라서 보정계수와 공공기여의 관계는 개별 사업장의 사업성과 용적률 구조에 따라 조건부로 해석할 필요가 있다.

그럼에도 기존 연구는 정비사업의 사업성 분석이나 사업 추진 요인 분석에 주로 초점을 맞추고 있으며, 사업성 향상을 위한 인센티브 정책이 공공기여 수준에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다. 더욱이 사업성 보정계수는 2024년에 도입된 제도로 아직 시행 초기 단계에 있어, 실제 재개발사업에서 기반시설 확보나 임대주택 공급 등 공공기여 구조에 어떠한 변화가 나타나는지에 대한 실증적 검토는 충분히 이루어지지 않았다.

이에 본 연구는 서울시 재개발사업을 대상으로 사업성 보정계수 적용 시나리오에 따른 공공기여 계획지표의 변화 가능성을 사례기반으로 검토하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 사업성 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오 간 용적률 변화와 함께 기반시설 확보 면적 및 임대주택 공급 변화를 비교 · 분석함으로써, 사업성 중심의 인센티브 정책에 따른 공공기여 계획지표의 변화 가능성을 살펴보고자 한다. 본 연구에서 설정한 사업성 보정계수 미적용 상태는 실제 미적용 사업장의 관측값이 아니라 동일 구역에 보정계수를 적용하지 않은 경우를 가정한 값이므로, 분석 결과는 제도의 인과적 효과가 아닌 계획지표의 변화 가능성으로 해석한다.

또한 본 연구에서는 공공성을 기반시설 공급과 임대주택 확보로 대표되는 공공기여 항목을 통해 실증적으로 검토하였다. 다만 이는 정비계획 자료에서 확인 가능한 면적 기반 대리지표로서, 현금 기부채납과 공공시설의 경제적 가치 등을 포함한 전체 공공기여 총량을 의미하지 않는다.

이러한 분석을 바탕으로 본 연구는 사업성 제고를 위한 정책적 장치가 도시의 공공기여 구조에 미치는 영향을 실증적으로 제시함으로써, 향후 정비사업 제도 운용에 있어 사업성과 공공성 간의 균형 있는 정책 설계를 위한 시사점

을 도출하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 서울특별시 재개발사업을 대상으로 사업성 보정계수 적용 시나리오에 따른 공공기여 계획지표의 변화를 분석하는 것을 주요 내용적 범위로 설정하였다. 구체적으로는 사업성 보정계수 적용에 따른 용적률 변화와 기반시설 확보 면적, 임대주택 공급량 등의 변화를 비교·분석함으로써, 사업성 개선을 위한 인센티브 정책이 공공기여 구조에 미치는 영향을 검토하고자 하였다.

공간적 범위는 서울특별시 전역의 재개발사업 정비구역으로 설정하였다. 분석 대상은 서울시 내 재개발사업이 추진되고 있는 정비구역 가운데 사업성 보정계수 적용 여부를 확인할 수 있는 구역을 중심으로 선정하였다.

시간적 범위는 사업성 보정계수가 도입된 2024년 이후를 기준으로 하되, 비교분석을 위하여 제도 도입 이전의 정비계획 내용도 함께 검토하였다. 다만 본 연구의 비교는 서로 다른 시점의 실제 관측값을 비교한 것이 아니라, 동일 구역을 대상으로 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오를 설정한 모의비교이다.

분석 자료는 서울특별시 및 자치구에서 고시한 정비구역 지정 고시문, 정비계획 결정 고시문, 각 사업구역별 정비계획 결정도서 등을 활용하였다. 이를 통해 사업성 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오별 용적률, 기반시설 계획, 임대주택 공급계획 등 주요 계획 요소를 정리하였다.

연구 방법은 다음과 같다. 첫째, 사업성 보정계수 적용에 따른 용적률 변화를 분석하여 사업성 개선 가능성을 검토하였다. 둘째, 사업성 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오 간 기반시설 확보 면적과 임대주택 공급량 변화를 비교함으로써 공공기여 수준의 변화를 분석하였다. 이때 기반시설은 정비계획에서 확인 가능한 계획면적을 중심으로 분석하고, 임대주택은 자료에서 확인 가능한 계획연면적을 중심으로 분석하였다. 셋째, 권역별 보정계수 수준과 용적률 및 공공기여 지표의 차이를 비교하여 그 원인을 검토하였다.

이와 같은 분석을 통해 본 연구는 사업성 보정계수 적용 시나리오가 재개발사업의 사업성 개선 가능성과 공공기여 구조에 어떠한 변화 가능성을 나타내는지를 종합적으로 검토하고, 향후 정비사업 정책 운용에 필요한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 고찰 및 선행연구

1. 재개발사업의 사업성과 공공기여

재개발사업은 노후·불량 주거지를 정비하여 주거환경을 개선하고 도시 기능을 회복하기 위한 대표적인 도시정비사업의 하나이다(최찬용·김호철, 2024). 재개발사업은 단순한 주택공급에 그치지 않고, 토지이용 재편, 기반시설 확충, 생활환경 개선 등을 통해 도시공간 구조를 재조정하는 정책수단으로 이해되며(Jiang et al., 2024; La Rosa et al., 2017), 특히 대도시의 노후 주거지는 기반시설 부족, 주거환경 노후화, 생활환경 저하 등의 문제를 복합적으로 안고 있어, 체계적인 재개발사업 추진은 도시환경 개선의 주요 수단으로 기능한다(배웅규 외, 2009).

그러나 재개발사업은 민간의 사업 참여와 투자 유인을 전제로 추진되는 경우가 많아 충분한 사업성이 확보되지 않으면 실질적인 사업추진이 어렵다. 일반적으로 재개발사업의 사업성은 분양수입, 사업비, 용적률 수준, 토지가격, 사업 규모 등 다양한 요인에 의해 결정되며, 사업성이 충분하지 않을 경우 사업 추진이 지연되거나 장기간 정체될 가능성이 높다(최열·장원호, 2010). 특히 토지가격은 종전자산 가치와 권리가액 등 비용 측면뿐만 아니라 입지와 분양가격 등 수입 측면에도 영향을 미치므로, 토지가격이 낮다는 사실만으로 개별 사업의 사업성이 낮다고 단정하기는 어렵다. 따라서 지가 수준은 사업성을 직접 측정하는 지표라기보다 지역별 사업 여건의 차이를 나타내는 요인 중 하나로 이해할 필요가 있다. 이러한 점에서 사업성 확

보는 재개발사업 추진을 좌우하는 핵심 전제조건으로 평가된다(송영선 외, 2022; Morano and Tajani, 2017).

반면 재개발사업은 도시의 공공성을 실현하는 기능도 함께 수행한다. 정비사업을 통해 확보되는 도로, 공원, 공공공지 등 기반시설과 공공임대주택 공급은 도시의 공공기여를 구성하는 핵심 요소로 평가되며, 이는 도시기반시설 확충과 주거복지 증진에 기여한다(이인성, 2018; Ha, 2004). 재개발사업의 공공기여는 기반시설과 임대주택 외에도 공공시설의 설치 또는 부지 제공, 현금 기부채납 등 다양한 방식으로 이루어질 수 있다. 즉 재개발사업은 민간사업의 성격을 가지면서도, 동시에 공공적 성과를 요구받는 이중적 성격을 갖는다.

이와 같이 재개발사업에서는 사업성 확보와 공공기여 확보 사이에 일정한 긴장 관계가 존재할 수 있다. 사업성 확보를 위해 용적률이 상향되거나 개발 규모가 확대될 경우 공공기여 확보 수준에 변화가 발생할 가능성이 있으며, 반대로 공공기여 요구 수준이 높아질 경우 사업성이 저하될 수 있다. 다만 허용용적률 상향이 공공기여 유인을 약화하는 관계는 상한용적률 또는 법적상한용적률이 실제 사업계획에서 구속적인 상한으로 작용하고, 사업자가 공공기여를 통해 해당 상한까지 개발하려는 경우에 성립한다. 상한용적률이 실질적인 제약으로 작용하지 않는 경우에는 공공기여에 따른 추가 개발이익과 공공기여 비용의 비교에 따라 사업자의 선택이 달라질 수 있다. 따라서 재개발사업 정책에서는 사업성 확보와 공공기여 확보 간의 균형을 유지하는 것이 중요한 정책 과제로 제기된다(맹다미 · 백세나, 2015; 이인성, 2018; Adair et al., 2000). 이러한 맥락에서 최근 도시정비 정책에서는 사업성을 보완하기 위한 각종 인센티브 제도를 도입하는 동시에 공공기여 확보 방안을 함께 모색하고 있으며, 그 제도적 효과를 실증적으로 검토할 필요가 있다.

본 연구에서는 이러한 공공기여의 다양한 형태 가운데 정비계획 자료를 통해 분석대상 구역별로 비교할 수 있는 기반시설 면적과 임대주택 공급지표를 물리적 공공기여의 대리지표로 활용한다. 따라서 본 연구의 공공기여 지표는 현금 기부채납, 공공시설의 경제적 가치와 질적 수준 등을 포함한 전체 공공기여 총량을 의미하지 않는다.

2. 사업성 보정계수 제도의 개념 및 산정 · 적용방식

사업성 보정계수는 재개발사업의 사업성 차이를 보완하기 위해 도입된 정책적 장치로, 정비구역의 지가 수준을 고려하여 용적률 인센티브를 차등적으로 적용하는 제도를 의미한다(서울특별시, 2024a; 2024b). 일반적으로 재개발사업의 사업성은 토지가격, 입지 조건, 개발 규모 등 다양한 요인에 따라 지역별 편차가 크게 나타나며, 토지가격이 낮거나 개발 여건이 상대적으로 열악한 지역에서는 사업성이 부족하여 정비사업 추진이 어려운 경우가 발생한다. 다만 사업성 보정계수가 활용하는 지가 수준은 실제 사업수익률이나 비례율을 직접 측정한 값이 아니라, 지역 간 사업 여건의 차이를 간명하게 반영하기 위한 정책적 대리지표로 이해할 필요가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 서울시는 「2030 서울특별시 도시 · 주거환경정비기본계획」 변경을 통해 사업성 보정계수 제도를 도입하였다. 이 제도는 정비구역의 지가 수준에 따라 사업성 차이를 보정하고, 상대적으로 사업성이 낮은 지역에 대해 용적률 인센티브를 부여함으로써 정비사업 추진을 유도하는 것을 주요 목적으로 한다. 즉 사업성 보정계수는 정비구역의 사업 여건을 반영하여 허용용적률을 차등 적용함으로써 사업 추진 가능성을 제고하려는 정책수단으로 이해할 수 있다.

서울특별시(2024b)의 세부기준을 기호화하면, 사업성 보정계수는 기준지가와 대상 정비구역의 평균 공시지가 간 비율을 기초로 〈식 1〉과 같이 산정된다.

$$\text{사업성 보정계수 } C_i = \min\{2.0, \max[1.0, A/B_i]\} \quad \text{〈식 1〉}$$

여기서 A는 세부기준에서 정한 기준지가, B_i는 해당 정비구역의 평균 공시지가를 의미한다. 산출값이 1.0 미만인

경우에는 1.0을, 2.0을 초과하는 경우에는 2.0을 적용하여 보정계수의 범위를 1.0~2.0으로 제한한다.

산정된 보정계수는 기본 허용용적률 인센티브에 곱하여 조정된 허용용적률 인센티브를 산정하는 데 활용된다. 이를 기호화하면 〈식 2〉, 〈식 3〉과 같다.

조정 허용용적률 인센티브
= 기본 허용용적률 인센티브 × 사업성 보정계수 〈식 2〉

조정 허용용적률
= 기준용적률 + 조정 허용용적률 인센티브 〈식 3〉

한편 사업성 보정계수 도입 과정에서는 상한용적률 산정기준도 일부 변경되었다. 종전 상한용적률 산식은 건축물 기부채납에 1.0~1.2, 현금 기부채납에 1.0의 환산계수를 적용하였으나, 현행 산식은 건축물 기부채납에 0.7~1.0, 현금 기부채납에 0.7의 환산계수를 적용한다. 토지 기부채납의 기본적인 산정구조는 유지되었으나, 건축물 및 현금 기부채납의 환산계수가 조정됨에 따라 동일한 공공기여 조건에서도 실제 산정되는 상한용적률 인센티브는 달라질 수 있다. 따라서 본 연구에서 산정한 상한용적률 변화는 사업성 보정계수 적용과 상한용적률 산정기준 변경이 함께 반영된 결과로 해석할 필요가 있다.

따라서 사업성 보정계수가 높을수록 공공기여를 전제로 하지 않는 허용용적률 단계에서 추가로 확보할 수 있는 용적률 인센티브가 증가한다. 실제 적용 과정에서는 용도지역별 기준용적률과 상한, 개별 정비계획상 인센티브 항목을 함께 고려한다.

기존 정비사업에서는 허용용적률을 초과하여 상한용적률까지 개발하기 위해 공공시설 제공이나 임대주택 공급 등 일정 수준의 공공기여가 요구되는 구조를 갖고 있었다. 이에 비해 사업성 보정계수 제도는 정비구역의 사업성 수준을 반영하여 허용용적률 단계에서 인센티브를 부여한다는 점에서 기존 제도와 차별성을 가진다. 이는 기존의 일률적 기준만으로는 반영하기 어려웠던 구역별 사업 여건의 차이를 제도적으로 보완하려는 시도라는 점에서 의의가 있다.

사업성 보정계수가 적용되면 허용용적률이 먼저 상향되고, 이후 기반시설 제공 등에 따른 인센티브를 통해 상한용적률을, 임대주택 공급 등을 통해 법적상한용적률을 확보하는 구조가 형성된다. 이에 따라 법적상한용적률이 실제 사업계획의 구속적인 상한으로 작용하는 경우에는 상한용적률과 법적상한용적률 간의 격차가 축소되어 추가 공공기여를 통해 확보할 수 있는 용적률의 범위가 감소할 수 있다. 다만 이는 개별 사업자가 법적상한용적률까지 개발하는 것을 전제로 한 조건부 관계이다.

사업성 보정계수 제도는 노후 주거지 정비 활성화와 주택공급 확대를 동시에 도모하기 위한 제도적 장치라는 점에서 정책적 중요성을 가진다. 특히 사업성이 부족한 지역에서도 정비사업 추진 가능성을 높임으로써 도시 내 노후 주거지 정비를 촉진하고 주거환경 개선을 도모할 수 있다는 기대가 존재한다.

한편 사업성 보정계수가 없으면 사업 자체가 추진되지 않는 한계사업장에서는 제도 적용을 통해 기반시설과 임대주택 등의 공공기여가 새롭게 실현될 수 있다. 따라서 사업성 보정계수가 공공기여에 미치는 영향은 사업의 한계성과 용적률 상한의 구속 여부에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 이를 일률적인 공공기여 감소로 해석해서는 안 된다.

다만 이와 같은 용적률 인센티브 중심의 사업성 보완 정책이 실제 정비사업에서 기반시설 확보나 공공임대주택 공급 등 공공기여 구조에 어떠한 변화를 초래하는지에 대해서는 충분한 실증적 검토가 이루어지지 않았다. 따라서 사업성 보정계수 제도의 정책 효과를 단순한 사업성 개선 차원을 넘어 공공기여 관점에서 분석할 필요가 있다.

본 연구에서는 사업성 보정계수가 정비계획에 이미 반영된 구역은 공식 적용값을 활용하고, 아직 적용되지 않은 구역은 위와 동일한 산식과 적용범위를 이용하여 산출한 값을 활용하였다. 두 값의 산정 논리와 적용범위는 동일하지만, 전자는 실제 정비계획에 반영된 값이고 후자는 시나리오 분석을 위해 산출한 값이라는 차이를 갖는다. 구체적인 자료 처리방법은 제Ⅲ장에서 설명한다.

3. 선행연구 검토 및 연구의 차별성

정비사업과 관련된 기존 연구는 다양한 관점에서 이루어져 왔다. 특히 재개발사업은 민간 주도의 사업 구조를 기반으로 추진되므로 사업 추진 여부와 사업 지속 가능성이 사업성 확보에 크게 좌우된다는 점에서, 기존 연구는 주로 사업성, 사업 추진 과정, 정책 및 계획요소와 관련된 영향요인을 중심으로 분석을 전개해 왔다.

이에 본 연구에서는 선행연구의 연구 목적과 분석 변수의 성격을 기준으로 기존 연구를 크게 재개발사업의 사업성 영향요인 연구, 재개발사업 추진 및 사업기간 영향요인 연구, 재개발사업 정책 및 계획요소 영향 연구의 세 가지 유형으로 구분하여 검토하였다.

1) 재개발사업의 수익성(사업성) 영향요인에 관한 연구

재개발사업의 사업성 영향요인에 관한 연구는 재개발사업의 경제적 타당성을 구성하는 요인을 규명하는 데 초점을 둔다. 김성희 · 안건혁(2010)은 구조방정식모형을 활용하여 주택재개발사업의 조합원 분양가 결정요인을 분석하였으며, 조합원 대지지분, 조합원 수, 지가 수준, 공사비, 용적률, 임대주택 비율, 일반분양가 등을 주요 영향요인으로 제시하였다. 최열 · 장원호(2010)는 부분최소제곱회귀분석을 활용하여 재개발사업 수익률 결정요인을 분석하였으며, 사업용적률, 분양신청비율, 일반분양비율, 최고층수 등이 중요한 설명변수로 나타났다고 보고하였다.

이들 연구는 재개발사업의 사업성이 경제적 요인뿐 아니라 물리적 특성, 입지 조건, 계획 요소 등 다양한 변수의 영향을 받는다는 점을 보여준다는 의의를 가진다. 특히 지가와 용적률이 다른 사업성 요인들과 함께 작용한다는 점에서, 지가만으로 개별 사업의 사업성을 직접 판단하는 데에는 한계가 있음을 보여준다. 그러나 주된 분석 대상이 사업성 자체의 설명과 예측에 머물러 있어, 사업성 개선을 위해 도입된 정책수단이 공공기여 구조에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 충분히 다루지 못하였다.

2) 재개발사업 추진 및 사업기간 영향요인에 관한 연구

재개발사업 추진 및 사업기간 영향요인에 관한 연구는 사업의 경제성뿐 아니라 실제 사업이 얼마나 신속하고 안정적으로 추진되는지를 설명하는 요인을 분석하는 데 초점을 둔다. 이도길(2011)은 Cox 비례위험모형을 활용하여 재개발사업의 단계별 사업기간 영향요인을 분석하였으며, 허용용적률, 조합원 수 비율 등이 주요 변수로 작용한다고 제시하였다. 이건원 외(2018)는 생존분석을 활용하여 재개발사업 시행에 영향을 미치는 요인을 분석하였으며, 사업구역 면적, 임대가구수, 조합원 수 등 구역 특성과 함께 금리, 주택가격지수 등 거시경제 변수 역시 사업 추진에 영향을 미친다고 제시하였다.

이들 연구는 재개발사업의 성패가 단순한 사업성만으로 설명될 수 없으며, 사업 추진 과정과 외부 경제 환경이 중요한 영향을 미친다는 점을 보여준다. 이는 사업성 보정계수 적용 여부만으로 개별 구역이 실제로 사업 추진이 불가능한 한계사업장인지 구분하기 어렵다는 점을 시사한다. 그러나 기존 연구는 사업 추진 여부나 사업기간을 설명하는 데 초점을 두고 있어, 사업성 개선을 위한 정책적 인센티브가 공공기여 구조에 미치는 영향에 대해서는 직접적인 분석이 이루어지지 않았다.

3) 재개발사업 정책 및 계획요소 영향에 관한 연구

재개발사업 정책 및 계획요소 영향에 관한 연구는 제도 변화, 계획 기준, 정책 수단 등이 사업 추진과 성과에 미치는 영향을 분석한 연구로 구분된다. 한창섭 · 김호철(2011)은 재개발사업의 개발이익을 분석하면서 임대주택 비율과 국공유지 면적비율 등 계획요소가 개발이익 배분에 중요한 영향을 미친다고 분석하였다. 김태선 외(2015)는 로지스틱 회귀모형을 활용하여 재개발사업 추진 여부에 영향을 미치는 요인을 분석하였으며, 추진주체 구성 여부와 비례율 등이 중요한 변수로 나타났다고 제시하였다. 한편, 정비사업과 인접한 도시재생 분야에서는 정책지원 사업의 성과와 평가체계를 다룬 연구가 이루어졌다. 송기백(2020)은

주택도시기금의 수요자중심형 도시재생 융자지원 사업장을 대상으로 공공성과 경제성 측면의 사업효과를 분석하고, 공익적 시설 공급면적 등을 포함한 성과지표를 제시하였다. 또한 정책지원 사업의 성과를 지속적으로 평가하기 위해서는 관련 자료의 축적과 모니터링이 필요하다고 제안하였다. 김주영(2020)은 도시재생사업의 성과평가지표가 경제적·정량적 지표에 치중해 왔음을 지적하고, 경제적 측면뿐 아니라 사회·환경·토지이용 및 지역적 특성을 함께 고려하는 다차원적 평가가 필요하다고 제시하였다.

이상의 연구는 용적률, 임대주택 비율, 기반시설 확보 기준 등 정책 및 계획요소가 재개발사업의 사업성과 사업 추진 과정에 영향을 미치며, 정책지원 사업의 성과를 평가할 때 경제적 성과와 공공성을 함께 고려할 필요가 있음을 보여준다. 또한 사업의 공공성을 평가하기 위해서는 단일한 정량지표에 의존하기보다 사업 및 지역 특성을 고려한 다양한 지표와 지속적인 자료 축적이 필요함을 시사한다. 그러나 기존 연구는 정책 및 계획요소가 사업 추진이나 사업성에 미치는 영향을 설명하거나 도시재생사업의 일반적인 성과지표를 제시하는 수준에 머물러 있으며, 사업성 보정계수와 같은 최근의 용적률 인센티브 정책이 기반시설과 임대주택 등 공공기여 계획지표에 미치는 변화를 직접 분석하지는 못하였다.

4) 연구의 차별성

이상의 선행연구를 종합하면, 기존 재개발사업 관련 연구는 재개발사업의 사업성 결정요인을 분석하거나, 사업 추진 여부 및 사업기간의 영향요인을 규명하거나, 정책 및 계획요소가 사업성과 추진에 미치는 영향을 설명하는 데 주로 초점을 두어 왔다. 이러한 연구들은 재개발사업의 경제적 구조와 사업 추진 메커니즘을 이해하는 데 중요한 기초 자료를 제공하였으며, 사업성 확보와 사업 추진 가능성을 설명하는 다양한 변수들을 제시하였다는 점에서 의의를 가진다.

그러나 기존 연구들은 대체로 사업성 자체 또는 사업 추진 과정의 설명에 머무르고 있어, 사업성 개선을 위해 도입된 정책수단이 정비사업의 공공기여 수준에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 충분히 검토하지 못한 한계를 가진다. 특히 용적률 인센티브와 같은 정책 수단이 기반시설 확보나 공공임대주택 공급 등 공공적 성과에 어떠한 변화를 가져오는지에 대한 실증적 연구는 상대적으로 부족하다.

최근 서울시는 정비사업의 사업성 부족 문제를 해소하고 노후 주거지 정비를 활성화하기 위한 정책수단으로 사업성 보정계수 제도를 도입하였다. 사업성 보정계수는 정비구역의 토지가격 수준을 고려하여 용적률 인센티브를 차등적으로 적용하는 제도로, 사업성이 낮은 지역에서도 정비사업 추진이 가능하도록 유도하기 위한 정책 장치라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 그러나 이 제도가 실제 재개발사업에서 어떠한 정책 효과를 나타내는지, 특히 용적률 증가가 기반시설 확보나 공공임대주택 공급과 같은 공공기여 수준에 어떠한 변화를 가져오는지에 대해서는 아직 충분한 실증적 검토가 이루어지지 않았다.

다만 사업성 보정계수는 시행 초기 단계에 있어 실제 미적용구역과 적용구역을 비교하거나 제도 시행 전후의 장기적인 관측자료를 통해 인과효과를 분석하기에는 자료가 충분히 축적되지 않았다. 이에 본 연구는 동일한 정비구역의 기초계획자료를 바탕으로 종전 상한용적률 산정기준을 적용한 사업성 보정계수 미적용 가정과, 사업성 보정계수 및 변경된 현행 상한용적률 산정기준을 적용한 시나리오를 비교하는 사례기반 분석을 수행한다.

이에 본 연구는 서울시 재개발사업을 대상으로 사업성 보정계수 적용에 따른 용적률 변화를 분석하고, 이를 기반으로 기반시설 확보 수준과 임대주택 공급 수준의 변화를 비교·분석함으로써 사업성 보정계수 제도의 적용에 따른 계획지표의 변화 가능성을 공공기여 관점에서 검토하고자 한다. 이를 통해 사업성 보정계수가 사업성 개선뿐 아니라 공공기여 관련 계획지표에 어떠한 차이가 나타나는지를 사례기반 시나리오를 통해 검토하고, 재개발사업에서 사업성 확보와 공공기여 확보 간의 정책적 균형에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

본 연구의 차별성은 첫째, 최근 도입된 사업성 보정계수

의 산정 및 용적률 적용구조를 구체적으로 제시한다는 점, 둘째, 동일 구역을 대상으로 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오를 비교하여 허용용적률과 공공기여 관련 계획지표의 변화를 분석한다는 점, 셋째, 보정계수의 영향을 일률적인 공공기여 감소로 단정하지 않고 사업의 한계성과 용적률 상한의 구속 여부에 따른 조건부 관계로 해석한다는 점에 있다. 또한 기반시설과 임대주택 지표는 전체 공공기여의 경제적 총량이 아닌 정비계획에서 확인 가능한 물리적 대리지표로 한정한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 분석 대상 및 자료

서울시 재개발 정비구역을 대상으로 사업성 보정계수 적용 시나리오에 따른 공공기여 계획지표의 변화를 분석하였다.

시간적 범위는 신속통합기획 제도 도입 이후 정비사업 추진이 본격화된 시기를 고려하여 설정하였다. 구체적으로는 신속통합기획 수권분과위원회를 통과한 재개발 정비구역을 중심으로 분석을 수행하였다. 다만 재정비촉진지구 내 재개발사업은 일반 재개발사업과 상이한 용적률 체계를 적용받는다는 점을 고려하여 분석 대상에서 제외하였다.

최종 분석 대상은 서울시 권역별로 분포한 총 34개의 재개발 정비구역으로 선정하였으며, 이에 대한 기초자료를 구축하였다. 분석 자료는 정비구역 지정 고시문, 정비계획 결정 고시문, 각 사업구역별 정비계획 결정도서를 활용하였다. 이를 통해 정비구역별 용적률, 기반시설 계획, 임대주택 공급 계획 등 정비계획 관련 자료를 정리하였다. 또한 사업성 보정계수 산정을 위한 지가 자료는 서울시 열린데이터광장에서 제공하는 공시지가 자료를 활용하여 구역별로 가공 · 정리하였다.

분석 과정에서는 사업성 보정계수가 이미 적용된 구역의 경우 실제 적용된 값을 활용하였으며, 보정계수가 적용되지 않은 구역은 지가를 기준으로 산출한 값을 적용하였다. 다만 제도 운영 기준을 반영하여 보정계수가 1.0 이하로 산출되는 경우에는 최소값인 1.0을, 2.0 이상으로 산출되는 경우에는 최대값인 2.0을 적용하였다. 즉 〈표 1〉의 '보정계수 기적용'은 정비계획에 이미 반영된 공식 적용값을 의미하며, '산출값 적용'은 동일한 산정기준에 따라 본 연구에서 계산한 값을 의미한다. 두 값은 동일한 제도 기준에 근거하되, 전자는 실제 계획에 반영된 값이고 후자는 시나리오 분석을 위한 산정값이라는 차이가 있다. 분석 대상 구역별 사업성 보정계수는 〈표 1〉과 같다.

2. 분석 방법

사업성 보정계수 적용이 재개발사업의 공공기여 계획지표의 변화 가능성을 검토하기 위하여 사례기반 시뮬레이션 방식의 비교분석을 수행하였다. 분석의 기본 틀은 사업성 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오 간 용적률 변화를 산정하고, 그 변화가 기반시설 공급 및 임대주택 계획지표에 어떠한 차이를 가져오는지를 비교하는 방식으로 구성하였다. 다만 여기서 비교는 서로 다른 시점의 실제 관측값 비교를 의미하는 것이 아니라, 동일한 정비구역에 대하여 보정계수를 적용하지 않은 경우와 적용한 경우를 가정한 시나리오 비교를 의미한다. 따라서 본 연구는 보정계수의 인과적 효과를 식별하는 분석이라기보다, 보정계수 적용 여부에 따라 정비계획상 지표가 어떻게 달라질 수 있는지를 검토하는 모의비교 분석에 해당한다.

구체적인 분석 절차는 다음과 같다. 첫째, 각 재개발 정비구역의 정비계획 자료를 바탕으로 계획 용적률, 기반시설 계획, 임대주택 공급 계획 등을 정리하였다. 둘째, 지가 자료를 기반으로 정비구역별 사업성 보정계수를 적용하고, 이에 따른 허용용적률 및 상한용적률 변화를 산정하였다. 셋째, 용적률 변화에 따라 증가하는 개발 가능 연면적을 재산정하였다. 넷째, 이러한 개발 규모 변화에 따라 기반시설 확보 규모와 임대주택 공급 규모가 어떻게 달라지는지를 비교 · 분석하였다.

〈표 1〉 분석 대상별 적용 사업성 보정계수

권역	구역명	보정계수	비고	권역	구역명	보정계수	비고
도심권	숭인동 56	2.00	산출값 적용	동북권 (계속)	전농9구역	1.57	산출값 적용
	창신동 23	1.83	산출값 적용		금호21구역	1.48	산출값 적용
	청파2구역	1.13	산출값 적용	서남권	신월7동 1구역	2.00	산출값 적용
	서계동 33번지	1.00	산출값 적용		가리봉2구역	1.48	보정계수 기적용
	청파1구역	1.04	산출값 적용		시흥동 810	2.00	산출값 적용
	신당10구역	1.14	산출값 적용		당산동6가 104	1.41	보정계수 기적용
	중림동 398	1.12	산출값 적용		상도14구역	1.58	보정계수 기적용
동남권	천호A1-2구역	1.21	산출값 적용		신림7구역	2.00	산출값 적용
	천호동 532-2	1.38	산출값 적용		독산시흥구역	1.88	보정계수 기적용
	천호동 397-419	1.46	산출값 적용		고척동 253	2.00	보정계수 기적용
동북권	면목7구역	1.82	산출값 적용		가리봉동 115	1.57	보정계수 기적용
	하월곡동 70-1	1.56	보정계수 기적용		상도15구역	1.77	보정계수 기적용
	쌍문동 724	1.98	산출값 적용		신정동 1152	1.38	산출값 적용
	상계5구역	1.96	보정계수 기적용	서북권	불광동 600	1.58	산출값 적용
	상봉13구역	1.66	보정계수 기적용		홍은동 8-400	2.00	보정계수 기적용
	석관4구역	1.86	보정계수 기적용		공덕8구역	1.03	산출값 적용
	휘경5구역	2.00	산출값 적용		공덕동 115-97	1.00	산출값 적용

본 연구는 동일한 정비구역을 대상으로 사업성 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오를 설정하고, 두 시나리오 간 용적률과 공공기여 계획지표의 차이를 비교하였다. 미적용 가정에는 사업성 보정계수가 도입되기 이전의 허용용적률 및 상한용적률 산정기준을 적용하였으며, 적용 시나리오에는 사업성 보정계수와 변경된 현행 상한용적률 산정기준을 적용하였다. 두 시나리오에는 동일 정비구역의 기반시설 기부채납조건을 적용하였으나, 상한용적률 산정식에 적용되는 건축물 및 현금 기부채납의 환산계수가 다르므로 실제 산정되는 용적률 인센티브는 차이가 발생할 수 있다. 따라서 두 시나리오 간 차이는 사업성 보정계수 적용에 따른 변화와 상한용적률 산정기준 변경에 따른 변화가 함께 반영된 결과이다.

이에 본 연구는 시나리오 간 차이를 사업성 보정계수의 독립적인 인과효과로 해석하지 않고, 사업성 보정계수 적용을 포함한 현행 제도조건에서 나타날 수 있는 공공기여 계획지표의 변화 가능성으로 한정하여 해석하였다.

분석은 크게 세 단계로 이루어졌다. 첫 번째 단계에서는 사업성 보정계수 적용에 따른 용적률 변화와 이에 따른 사업성 개선 가능성을 검토하였다. 두 번째 단계에서는 기반시설 공급과 임대주택 확보 수준의 변화를 각각 분석하였다. 이때 기반시설과 임대주택 변화는 상이한 구역 간 단순 비교가 아니라, 동일한 정비구역 내에서 시나리오별로 산정된 값의 차이로 해석하였다. 세 번째 단계에서는 이러한 변화를 종합하여 사업성 보정계수 제도가 기존 공공기여 유인 구조에 어떠한 영향을 미치는지를 해석하였다. 또한 권역별 보정계수 수준과 용적률 구조의 차이를 함께 검토하여, 계획지표 변화가 권역별로 어떻게 다르게 나타나는지를 살펴보았다.

이와 같은 분석을 통해 사업성 보정계수 적용에 따른 사업성 개선 가능성과 공공기여 구조의 변화 가능성을 함께 검토하고자 하였다.

3. 분석 지표 설정

사업성 보정계수 적용 시나리오에 따른 재개발사업의 공공기여 계획지표 변화를 분석하기 위하여 사업성 보정계수, 용적률, 기반시설 공급, 임대주택 공급을 주요 분석 지표로 설정하였다. 이들 지표는 사업성 인센티브 정책이 정비계획에 미치는 영향을 단계적으로 파악하기 위한 핵심 항목이다.

먼저 사업성 보정계수는 정비구역의 사업성 수준을 나타내는 지표로 활용하였다. 사업성 보정계수는 지가 수준을 반영하여 정비구역별 용적률 인센티브를 차등 적용하기 위해 도입된 제도로, 사업성이 낮은 구역일수록 상대적으로 높은 인센티브가 적용되는 구조를 가진다. 본 연구에서 사업성 보정계수는 개별 사업의 실제 수익성이나 비례율을 직접 측정한 값이 아니라, 지가 수준을 기반으로 한 정책적 사업여건 지표로 활용하였다. 본 연구에서는 공시지가 자료를 기반으로 산출된 사업성 보정계수를 정비구역별 사업성 수준을 나타내는 핵심 지표로 활용하였다.

다음으로 용적률은 사업성 보정계수 적용에 따른 개발밀도 변화를 나타내는 지표로 설정하였다. 재개발사업에서 용적률은 개발 가능 연면적을 결정하는 핵심 계획지표로서, 사업성 보정계수 적용에 따른 허용용적률 및 상한용적률 변화는 사업성뿐 아니라 공공기여 구조에도 영향을 미칠 수 있다. 특히 본 연구에서는 허용용적률과 상한용적률의 변화를 개발 가능 규모 및 기반시설 계획구조의 변화와 연계하여 검토하고, 상한용적률과 법적상한용적률 간의 격차를 법적상한용적률 연계 임대주택 계획연면적 변화의 주요 매개 지표로 활용하였다. 이는 보정계수 적용이 추가 공공기여를 통해 확보할 수 있는 용적률 범위에 어떠한 변화를 가져오는지를 파악하기 위함이다.

또한 기반시설 공급 규모를 공공기여 수준을 나타내는 지표로 설정하였다. 재개발사업에서는 도로, 공원, 공공공지 등 다양한 기반시설이 정비계획 과정에서 확보되며, 이는 정비사업의 공공성을 평가하는 중요한 요소로 작용한다. 본 연구에서는 사업성 보정계수 적용에 따른 개발 규모 변화가 기반시설 확보 수준에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위해 기반시설 면적을 활용하였다. 다만 단순 면적 총량은 분석대상 구역 수와 정비구역 규모의 영향을 받을 수 있으므로, 권역별 합계와 비중을 권역별 공공성의 적정성을 직접 비교하는 지표로 해석하지 않았다. 본 연구에서 기반시설은 정비계획상 도로, 공원, 공공공지 등으로 계획된 시설을 대상으로 집계하였다.

마지막으로 임대주택 공급 규모를 공공기여 수준을 나타내는 또 다른 지표로 설정하였다. 임대주택 공급은 재개발사업에서 대표적인 공공기여 항목이며, 특히 공공성 확보와 주거복지 측면에서 중요한 의미를 가진다. 따라서 본 연구에서는 사업성 보정계수 적용에 따른 개발 규모 변화가 임대주택 공급 수준에 미치는 영향을 분석하기 위하여 임대주택 공급량을 주요 분석 지표로 설정하였다. 임대주택 지표는 정비계획 자료에서 비교 가능한 계획연면적을 기준으로 분석하였다. 세대수와 주택규모는 구역별 자료를 동일한 기준으로 확보하기 어려워 분석지표에서 제외하였다. 다만 본 연구의 임대주택 분석은 계획상 공급지표를 기준으로 한 것으로, 실제 공급성과를 직접 측정한 것은 아니다.

요약하면, 사업성 보정계수는 사업성 인센티브의 크기를 나타내는 제도적 지표로, 용적률은 개발 규모 변화를 나타내는 매개 지표로, 기반시설 공급과 임대주택 확보는 공공기여 수준을 나타내는 결과 지표로 활용하였다. 본 연구에서는 이러한 공공기여 항목을 통해 재개발사업의 공공기여를 계획지표 차원에서 검토하였다. 다만 기반시설과 임대주택 지표는 정비계획에서 확인 가능한 물리적 공공기여를 나타내는 대리지표이며, 현금 기부채납이나 공공시설의 경제적 가치 등을 포함한 전체 공공기여 총량을 의미하지는 않는다.

4. 사업성 보정계수 적용 구조

서울시 재개발사업에서 사업성 보정계수는 정비구역의 사업성 수준을 고려하여 용적률 인센티브를 차등 적용하기 위한 정책 수단으로 활용되고 있다. 사업성 보정계수는 지가 수준을 기반으로 산정되며, 이를 통해 사업성이 낮은 정비구역에는 상대적으로 높은 용적률 인센티브가 적용될 수

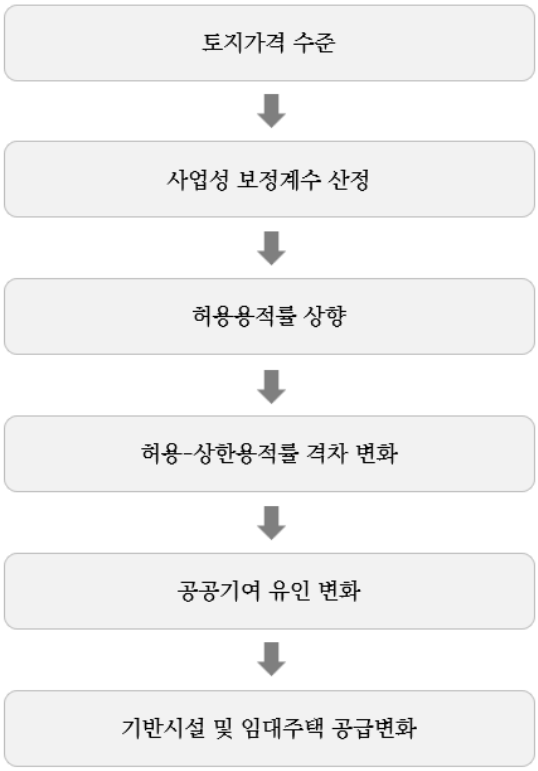
있도록 설계되어 있다.

기존 재개발사업에서는 허용용적률을 초과하여 상한용적률 또는 법적상한용적률을 확보하기 위해 공공시설 제공이나 임대주택 공급 등 일정 수준의 공공기여가 요구되는 구조를 가졌다. 반면 사업성 보정계수는 정비구역의 사업성 수준을 반영하여 허용용적률 단계에서 인센티브를 부여한다는 점에서 기존 공공기여 기반 인센티브 구조와 차별성을 가진다.

즉 사업성 보정계수는 정비사업의 개발 규모를 조정하는 매개 요소로 작용하며, 사업성 개선과 공공기여 구조 모두에 영향을 미칠 수 있다. 특히 보정계수 적용으로 허용용적률이 상향되면, 법적상한용적률이 실제 사업계획에서 구속적인 상한으로 작용하는 경우 상한용적률과 법적상한용적률 간의 격차가 축소될 수 있다. 이 경우 사업자가 추가 공공기여를 통해 확보할 수 있는 용적률 범위가 줄어들 수 있으며, 이는 추가 공공기여 유인의 변화를 가져올 가능성이 있다. 다만 이러한 관계는 모든 구역에서 일률적으로 성립하는 것이 아니라, 개별 사업장의 용적률 구조와 사업성 조건에 따라 달라질 수 있다.

본 연구는 이러한 구조를 전제로 하여 사업성 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오 간 용적률 변화를 산정하고, 그에 따른 기반시설 및 임대주택 계획지표의 변화를 비교하였다. 여기서 비교는 동일 정비구역 내 시나리오 간 변화 분석을 의미한다. 이를 통해 사업성 보정계수 제도가 재개발사업에서 사업성 개선과 공공기여 확보 간 관계에 어떠한 변화를 가져오는지를 검토하였다.

〈그림 1〉은 본 연구의 분석 구조를 도식화한 것이다. 먼저 토지가격 수준을 기준으로 사업성 보정계수를 산정하고, 이를 바탕으로 허용용적률 상향 가능성을 검토하였다. 이어 허용용적률과 상한용적률 간의 격차 변화를 분석하고, 이러한 변화가 기존 공공기여 유인 구조에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보았다. 최종적으로 사업성 보정계수 적용 시나리오가 기반시설 및 임대주택 계획지표의 변화와 어떻게 연계될 수 있는지를 분석하였다. 다시 말해, 본 연구는 토지가격 수준 → 사업성 보정계수 산정 → 허용용적률 상향 → 허용 · 상한용적률 격차 변화 → 공공기여 유인 변화 → 기반시설 및 임대주택 공급 변화의 구조를 분석의 기본 틀로 설정하였다. 이는 제도 작동의 개념적 경로를 도식화한 것으로, 각 단계의 관계가 모든 사업장에서 동일한 방향으로 나타난다고 전제하는 것은 아니다.



〈그림 1〉 사업성 보정계수 적용과 공공기여 변화의 분석 구조

이와 같은 구조를 바탕으로 본 연구는 사업성 보정계수 적용에 따른 사업성 개선 가능성과 공공기여 계획지표의 변화 가능성을 종합적으로 분석하였다.

다만 본 연구의 적용 시나리오에서는 사업성 보정계수뿐 아니라 변경된 현행 상한용적률 산정기준도 함께 적용하였다. 따라서 적용 시나리오에서 나타나는 상한용적률과 공공기여 계획지표의 변화는 사업성 보정계수의 독립적인 효과라기보다, 허용용적률 인센티브 확대와 상한용적률 산정기준 변경이 함께 반영된 결과이다.

Ⅳ. 사업성 보정계수 적용 시나리오에 따른 공공기여 계획지표 변화 분석

1. 사업성 보정계수 적용에 따른 용적률 및 사업성 개선 가능성 변화

본 절에서는 사업성 보정계수 적용 여부에 따른 용적률 변화를 분석하여 재개발사업의 사업성 개선 가능성을 검토하였다. 사업성 보정계수는 정비구역의 토지가격 수준 등을 고려하여 허용용적률에 인센티브를 부여하는 제도로, 사업성이 상대적으로 낮은 지역에서도 정비사업 추진이 가능하도록 유도하기 위해 도입된 정책적 장치이다. 따라서 사업성 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오 간 용적률 변화를 비교하는 것은 해당 제도가 재개발사업의 개발 가능 규모와 사업성 개선 가능성에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 파악하는 데 중요한 의미를 가진다.

재개발사업에서 용적률은 개발 가능한 연면적을 결정하는 핵심 계획지표이다. 일반적으로 재개발사업의 사업성은 분양수입, 공사비, 토지가격, 용적률 등 다양한 요소에 의해 결정되지만, 그중에서도 용적률은 개발 규모를 직접적으로 좌우한다는 점에서 사업성에 미치는 영향이 크다. 따라서 용적률 인센티브는 정비사업의 사업성을 보완하기 위한 대표적인 정책수단으로 활용되어 왔다. 본 연구는 개별 구역의 공사비, 분양가격, 종전자산평가액, 금융비용 및 비례율 등을 직접 분석하지 않았으므로, 용적률 상승을 실제 사업성 개선효과로 단정하기보다 사업성 개선 가능성을 나타내는 계획지표로 해석하였다.

사업성 보정계수는 이러한 용적률 인센티브 체계를 기반으로 하면서도, 정비구역 간 사업성 격차를 완화하기 위한 목적으로 설계된 제도이다. 즉 토지가격이 낮거나 사업성이 상대적으로 부족한 지역에서는 보다 높은 보정계수를 적용하여 허용용적률 인센티브를 확대함으로써 정비사업 추진 가능성을 높이도록 한 것이다. 다만 토지가격은 종전자산 가치와 비용뿐 아니라 입지 및 분양가격에도 영향을 미치므로, 낮은 지가를 곧바로 낮은 사업성과 동일하게 해석하지는 않았다. 이러한 점에서 사업성 보정계수는 재개발사업의 지역 간 사업여건 차이를 제도적으로 보완하는 장치로 이해할 수 있다.

사업성 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오의 허용용적률과 상한용적률 변화를 비교한 결과는 〈표 2〉와 같다. 분석 결과, 사업성 보정계수 적용 시 허용용적률은 평균 217.7%에서 229.6%로 11.9%p 상승하였고, 상한용적률 역시 평균 238.1%에서 248.3%로 10.2%p 상승하는 것으로 나타났다. 허용용적률의 상승은 사업성 보정계수에 따른 인센티브 확대를 반영한 결과이다. 반면 상한용적률은 사업성 보정계수에 따른 허용용적률 변화와 함께 상한용적률 산정기준의 변경이 반영된 결과이므로, 허용용적률과 상한용적률의 상승폭이 동일하게 나타나지 않았다. 따라서 상한용적률의 10.2%p 상승과 허용용적률-상한용적률 간 격차의 1.7%p 축소를 사업성 보정계수의 독립적인 효과로 해석하지 않았다. 이는 사업성 보정계수와 현행 상한용적률 산정기준을 함께 적용하는 경우 개발 가능 규모가 확대되는 한편, 추가 공공기여와 연계된 용적률 구조에도 변화가 나타날 수 있음을 보여준다.

특히 허용용적률의 증가폭이 상대적으로 크게 나타났다는 점은 사업성 보정계수의 제도적 특성을 보여주는 결과로 해석할 수 있다. 사업성 보정계수는 허용용적률에 직접 적용되는 구조를 가지므로, 보정계수 적용 시 허용용적률이 우선적으로 상승하게 된다. 이는 정비사업 시행자가 추가적인 공공기여를 통해 인센티브를 확보하지 않더라도 일

〈표 2〉 사업성 보정계수 미적용 가정 및 적용 시나리오의 평균 용적률 변화

구분	허용용적률(%)	상한용적률(%)
보정계수 미적용 가정	217.7	238.1
보정계수 적용 시나리오	229.6	248.3
증감(%p)	+11.9	+10.2

주: 미적용 가정에는 사업성 보정계수 도입 이전의 상한용적률 산정기준을, 적용 시나리오에는 사업성 보정계수와 변경된 현행 상한용적률 산정기준을 적용함. 따라서 상한용적률의 증감은 사업성 보정계수 적용과 산정기준 변경이 함께 반영된 결과임.

정 수준의 개발 밀도를 확보할 수 있음을 의미한다. 따라서 용적률 상승 자체는 제도의 산정구조에서 예상되는 결과이며, 보다 중요한 분석대상은 권역별 보정계수 수준과 기존 용적률 구조에 따라 허용용적률 상승폭 및 허용·상한용적률 간 격차가 어떻게 다르게 나타나는가이다.

이러한 구조는 재개발사업의 사업성 측면에서는 긍정적인 효과를 가질 수 있다. 허용용적률 상승은 개발 가능 연면적 증가로 이어지며, 이는 일반분양 물량 확대와 연결될 수 있다. 일반분양 물량이 증가할 경우 사업자가 확보할 수 있는 분양수입이 증가하므로 전체 사업 수익 구조가 개선될 가능성이 높다. 특히 토지가격이 상대적으로 낮거나 기존 사업성이 부족하였던 지역에서는 이러한 용적률 인센티브가 정비사업 추진 가능성을 높이는 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 그러나 실제 사업성 개선 정도는 공사비, 분양가격, 조합원 분담금 및 금융비용 등에 따라 달라질 수 있으므로, 본 분석은 개발 가능 연면적 확대를 통한 사업성 개선 가능성을 확인한 결과로 한정된다.

또한 사업성 보정계수는 지역 간 사업성 격차를 완화하는 정책적 기능을 수행한다는 점에서도 의미가 있다. 일반적으로 토지가격이 높은 지역은 높은 분양가격을 기대할 수 있어 사업성이 상대적으로 높게 나타날 가능성이 있는 반면, 토지가격이 낮은 지역에서는 동일한 개발조건에서도 사업성이 부족하여 정비사업 추진이 어려운 경우가 발생할 수 있다. 사업성 보정계수는 이러한 지역 간 격차를 완화하기 위해 도입된 제도로, 용적률 인센티브를 차등 적용함으로써 사업성이 낮은 지역에서도 정비사업을 유도하는 역할을 수행한다.

권역별 차이는 보정계수의 평균 수준뿐 아니라 분석대상 구역 수, 정비구역 규모, 기존 허용용적률과 상한용적률 간의 격차에 의해 영향을 받을 수 있다. 따라서 이후 분석에서는 권역별 합계와 비중을 계획지표 변화의 공간적 분포를 파악하기 위한 자료로 활용하되, 이를 권역별 공공성의 우열이나 적정성을 직접 비교하는 지표로 해석하지 않았다.

종합하면, 사업성 보정계수 적용 시 허용용적률과 상한용적률 모두 상승하는 경향이 확인되었으며, 이는 정비사업의 개발 가능 규모를 확대하고 사업성 개선 가능성을 높이는 방향으로 작용할 수 있음을 보여준다. 다만 이러한 용적률 인센티브 구조는 정비사업에서 확보되는 공공기여 수준에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 추가적인 검토가 필요하다. 이에 따라 다음 절에서는 사업성 보정계수 적용이 기반시설 공급 수준에 미치는 영향을 분석한다.

2. 기반시설 공급 변화 분석

재개발사업에서 기반시설 확충은 도시환경 개선과 공공성 확보를 위한 핵심 요소로 인식된다. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업에서는 공원, 도로, 공공공지 등 다양한 기반시설을 설치하거나 기부채납하는 방식으로 공공기여가 이루어지며, 이러한 공공기여는 용적률 인센티브와 연계되어 운영되는 경우가 많다. 즉 사업자가 추가적인 개발이익을 확보하기 위하여 기반시설을 공급하고, 그 대가로 용적률 인센티브를 제공받는 구조가 형성되어 왔다.

그러나 사업성 보정계수 제도가 도입되면서 용적률 인센티브의 일부가 공공기여와 직접 연계되지 않는 방식으로 제공되는 구조가 형성되었다. 사업성 보정계수는 토지가격 등 사업성 요인을 반영하여 허용용적률을 상향하는 제도적 장치로, 공공시설 설치나 임대주택 공급과 같은 공공기여 없이도 일정 수준의 용적률 인센티브를 확보할 수 있도록 한다. 이러한 제도 변화는 사업자가 기반시설을 추가적으로 공급하여 인센티브를 확보해야 할 필요성을 상대적으로 낮출 가능성을 가진다. 이러한 관계는 상한용적률이 실제 사업계획에서 구속적으로 작용하고, 추가 용적률 확보의 편익이 기반시설 공급비용보다 큰 경우에 성립할 수 있는 조건부 관계이다.

이러한 변화가 재개발사업의 기반시설 공급에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 확인하기 위하여 사업성 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오의 기반시설 계획을 비교·분석하였다. 분석대상 기반시설은 개별 정비계획에서 공공기여 항목으로 확인되는 도로, 공원 및 공공공지 등의 면적으로 한정하였다. 분석값은 자치구 전체의 기반시설 변

화가 아니라, 각 자치구에 포함된 분석대상 정비구역에서 시나리오별로 산정된 기반시설 면적 차이를 합산한 값이다. 따라서 다른 개발사업이나 자치구 전체의 기반시설 변화를 포함하지 않는다. 구역별 기반시설 감소면적은 보정계수 미적용 가정의 기반시설 계획면적에서 보정계수 적용 시나리오의 기반시설 계획면적을 차감하여 산정하였다.

분석 결과는 〈표 3〉과 같다. 일부 사업지에서 기반시설 계획면적이 감소하는 시뮬레이션 결과가 확인되었으며, 그 규모는 권역별로 차이를 보이는 것으로 나타났다. 분석대상 정비구역별 감소면적을 자치구 단위로 집계한 결과, 기반시설 계획면적의 감소분은 총 171,109m^2로 산정되었다. 특히 동북권과 서남권에서 비교적 큰 감소 규모가 확인되었으며, 노원구, 동작구, 구로구, 양천구 등 일부 자치구에서는 기반시설 감소 면적이 2만m^2 이상으로 나타났다. 성북구와 중랑구 등에서도 일정 규모 이상의 감소가 확인되었다. 반면 일부 자치구에서는 기반시설 감소가 나타

〈표 3〉 사업성 보정계수 적용 시나리오에 따른 기반시설 계획면적 변화

권역	자치구	기반시설 감소면적(m^2)	권역별 합계(m^2)	권역별 비중(%)
도심권	종로구	13,599	15,505	9.1
	중구	1,906		
	용산구	–		
동북권	성동구	4,554	68,563	40.1
	광진구	–		
	동대문구	–		
	중랑구	13,287		
	성북구	16,357		
	강북구	–		
	도봉구	3,222		
	노원구	31,143		
서북권	은평구	1,427	1,818	1.1
	서대문구	–		
	마포구	391		
서남권	강서구	–	85,223	49.8
	양천구	22,181		
	영등포구	1,985		
	구로구	22,887		
	금천구	14,748		
	관악구	–		
	동작구	23,422		
총계		171,109	171,109	100.0

주: 1) 기반시설 감소면적은 동일 정비구역의 보정계수 미적용 가정에서 산정한 도로 · 공원 · 공공공지 등의 계획면적에서 적용 시나리오의 계획면적을 차감하여 산정함.
2) 권역별 비중은 전체 감소면적에서 각 권역이 차지하는 비율이며, '–'는 감소면적이 산정되지 않은 경우를 의미함.
3) 동남권은 기반시설 면적 감소면적이 없이 미표기함.
자료: 서울특별시 및 자치구 정비계획 결정도서를 바탕으로 연구자 산정.

나지 않거나 변화가 미미한 것으로 분석되었다.

권역별로 살펴보면, 도심권에서는 종로구와 중구에서 기반시설 계획면적 감소가 확인되었고, 동북권에서는 노원구, 성북구, 중랑구 등에서 비교적 큰 감소 규모가 나타났다. 서북권에서는 은평구와 마포구에서 소규모 감소가 나타났으며, 서남권에서는 동작구, 구로구, 양천구 등에서 상대적으로 큰 감소 규모가 확인되었다. 다만 자치구별 감소면적의 합계는 분석대상 구역 수와 정비구역 면적의 영향을 받으므로, 감소면적이 크다는 사실만으로 해당 권역의 공공성이 더 크게 저하되었다고 단정하기는 어렵다. 따라서 권역별 합계와 비중은 기반시설 계획면적 감소분의 공간적 분포를 확인하기 위한 지표로 활용하였으며, 권역별 공공성의 적정성을 직접 비교하는 지표로 해석하지 않았다.

이와 같은 결과는 사업성 보정계수가 허용용적률 상향을 통해 사업성 개선 가능성을 높이는 동시에, 추가 공공기여와 연계하여 상한용적률을 확보하던 기존 인센티브 구조에 변화를 가져올 가능성을 보여준다.

즉 기존 제도에서는 상한용적률 확보를 위해 기반시설 공급이 주요 인센티브 수단으로 작용하였으나, 사업성 보정계수 적용 시나리오에서는 공공기여와 직접 연계되지 않은 허용용적률 인센티브를 확보할 수 있어 기반시설 공급의 상대적 유인이 축소될 가능성이 있다.

다만 기반시설 계획면적의 시나리오 간 차이에는 사업성 보정계수에 따른 허용용적률 변화뿐 아니라 상한용적률 산정기준 변경의 영향도 함께 포함되어 있다. 따라서 〈표 3〉의 감소면적은 사업성 보정계수의 독립적인 효과가 아니라, 적용 시나리오에 반영된 현행 용적률 산정체계에서 나타날 수 있는 계획지표의 변화로 해석하였다.

그러나 본 분석은 실제 정비계획 변경 이후 기반시설이 감소한 결과를 관측한 것이 아니라, 동일 구역에서 보정계수 적용 여부를 달리한 시나리오의 계획면적 차이를 산정한 것이다. 또한 기반시설의 종류, 위치, 이용수요와 설치가치가 서로 다르므로 면적 감소만으로 기반시설 공급의 적정성이나 전체 공공기여 가치가 감소하였다고 단정할 수 없다.

이러한 시나리오 분석 결과는 재개발사업의 사업성 개선 측면에서는 긍정적인 가능성을 보여주지만, 기반시설 확충을 통한 공공성 확보 측면에서도 추가적인 정책 검토가 필요함을 시사한다. 이에 따라 다음 절에서는 임대주택 공급 변화 측면에서 공공기여 구조의 변화를 추가적으로 분석한다.

3. 임대주택 공급 변화 분석

재개발사업에서 임대주택 공급은 정비사업을 통해 발생하는 개발이익을 공공성과 연계하기 위한 핵심 정책수단으로 활용되고 있다. 서울시 재개발사업에서는 법적상한용적률 적용 과정에서 국민주택규모 임대주택 확보가 주요 공공기여 항목으로 작용하며, 이를 통해 주거복지 확대와 주거 취약계층의 재정착 지원이라는 정책적 목적을 동시에 달성하고자 한다.

그러나 사업성 보정계수가 도입되면서 용적률 인센티브 구조에 변화가 발생하고 있으며, 이러한 변화는 임대주택 공급 규모에도 영향을 미칠 가능성이 있다. 사업성 보정계수는 토지가격 등 사업성 요인을 반영하여 허용용적률을 상향하는 방식으로 적용되며, 공공기여와 직접 연계되지 않는 인센티브를 제공하는 특성을 가진다. 이에 따라 사업자는 공공기여 확대 없이도 일정 수준의 용적률 인센티브를 확보할 수 있게 되며, 이는 기존 정비사업에서 형성되어 있던 공공기여 유인을 일부 약화시킬 가능성이 있다. 다만 이러한 관계는 법적상한용적률이 실제 사업계획에서 구속적인 상한으로 작용하고, 사업자가 법적상한용적률까지 개발하려는 경우에 성립할 수 있는 조건부 관계이다.

이러한 제도 변화가 임대주택 공급에 미치는 영향을 분석하기 위해 사업성 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오에 따른 임대주택 계획연면적의 변화를 비교하였다. 일반분양주택과 임대주택은 모두 계획연면적을 기준으로 하였으며, 각 증감값은 사업성 보정계수 적용 시나리오의 계획연면적에서 미적용 가정의 계획연면적을 차감하여 산정하였다. 임대주택은 재개발 의무임대주택과 법적상한용적

률 적용에 따라 확보되는 국민주택규모 임대주택으로 구분하였다. 각 항목의 계획연면적 증감분을 별도로 산정한 후, 이를 합산하여 임대주택 총 계획연면적의 변화를 산출하였다. 본 연구의 시나리오에는 법적상한용적률까지 개발하는 경우의 총 주택 계획연면적을 동일하게 설정하였으므로, 일반분양주택 계획연면적의 증가분과 임대주택 총 계획연면적의 감소분은 동일하게 나타난다. 이는 임대주택 공급실적의 실제 감소를 의미하는 것이 아니라, 동일한 개발 규모에서 일반분양주택과 임대주택 간 계획연면적 구성의 변화를 나타낸다.

분석 결과는 〈표 4〉와 같이 나타났다. 사업성 보정계수 적용 시나리오에서 일반분양주택 계획연면적은 총 73,922.5m^2 증가하는 것으로 나타났다. 임대주택을 구성항목별로 살펴보면, 재개발 의무임대주택 계획연면적은 23,342.8m^2 증가한 반면, 법적상한용적률 연계 임대주택 계획연면적은 97,265.3m^2 감소하였다. 이에 따라 전체 임대주택 계획연면적은 73,922.5m^2 순감소하는 것으로 산정되었다. 이는 사업성 보정계수 적용 시 재개발 의무임대주택 계획연면적이 일부 증가하더라도, 상한용적률과 법적상한용적률 간의 격차가 축소됨에 따라 법적상한용적률 확보와 연계된 임대주택 계획연면적의 감소폭이 더 크게 나타날 수 있음을 의미한다. 다만 이러한 결과는 실제 임대주택 공급실적의 감소를 관측한 것이 아니라, 동일 정비구역에서 법적상한용적률까지 개발한다는 조건 아래 보정계수 적용 여부를 달리한 두 시나리오 간 계획연면적 구성의 차이를 나타낸다.

또한 적용 시나리오에서 나타난 상한용적률과 법적상한용적률 간 격차의 변화에는 사업성 보정계수 적용과 함께 현행 상한용적률 산정기준의 영향도 포함되어 있다. 따라서 법적상한용적률 연계 임대주택 계획연면적의 감소분을 사업성 보정계수만의 독립적인 효과로 해석할 수는 없다. 본 분석 결과는 사업성 보정계수와 현행 상한용적률 산정기준이 함께 적용되는 조건에서 나타날 수 있는 임대주택 계획연면적 구성의 변화 가능성을 의미한다.

권역별 분석 결과를 보면 임대주택 총 계획연면적의 순감소 규모가 동북권은 27,503.2m^2, 서남권 33,711.4m^2로 나타났으며, 두 권역의 순감소 면적은 총 61,214.6m^2로 전체 임대주택 순감소 면적의 약 82.8%를 차지하였다. 구성항목별로 살펴보면, 동북권과 서남권의 재개발 의무임대주택 계획연면적은 각각 9,086.0m^2와 10,243.7m^2 증가하였다. 반면 법적상한용적률 연계 임대주택 계획연면적은 동북권에서 36,589.1m^2, 서남권에서 43,955.2m^2 감소하여, 결과적으로 두 권역 모두 임대주택 계획연면적이 순감소하는 것으로 나타났다.

다만 권역별 감소면적은 각 권역에 포함된 분석대상 구역 수, 정비구역 규모, 보정계수 수준 및 기존 상한용적률과 법적상한용적률 간의 격차에 영향을 받는다. 따라서 동북권과 서남권의 감소면적이 크거나 도심권과 동남권의 감소면적이 작다는 사실만으로 권역별 임대주택 공급여건이나 공공성의 차이를 직접 판단하기는 어렵다. 본 연구에서 권역별 수치는 임대주택 계획연면적 변화의 공간적 분포를 파악하기 위한 지표로 활용하였으며, 권역별 공공성의 우열이나 임대주택 공급의 적정성을 직접 비교하는 지표로 해석하지 않았다.

또한 임대주택 공급 수준을 평가할 때에는 연면적뿐만 아니라 세대수, 주택규모 및 전체 주택 대비 임대주택 비율도 함께 고려할 필요가 있다. 그러나 분석대상 구역별 주택규모별 세대수 자료를 동일한 기준으로 확보하기 어려워, 본 연구에서는 계획연면적을 물리적 공급 규모의 대리지표로 활용하였다. 따라서 분석 결과는 임대주택 세대수의 실제 증감을 의미하지 않으며, 향후에는 정비계획상 임대주택 세대수와 주택규모를 포함한 추가 분석이 필요하다.

종합하면, 사업성 보정계수 적용 시나리오에서는 일반분양주택의 계획연면적이 증가하는 반면, 법적상한용적률과 연계된 임대주택의 계획연면적은 감소할 수 있는 것으로 나타났다. 이는 사업성 보정계수와 현행 상한용적률 산정기준이 함께 적용되는 경우 상한용적률과 법적상한용적률 간의 격차가 축소되어, 법적상한용적률 확보와 연계된 국민주택규모 임대주택 계획연면적에 변화가 나타날 가능성을 보여준다.

〈표 4〉 사업성 보정계수 적용 시나리오에 따른 일반분양주택 및 임대주택 계획연면적 변화

권역	자치구	일반분양주택 계획연면적 증감(m^2)	임대주택 계획연면적(m^2)		
			재개발 의무임대 계획연면적 증감	법적상한용적률 연계 임대주택 계획연면적 증감	임대주택 총 계획연면적 증감
도심권	종로구	+2,348.9	+789.8	−3,138.7	−2,348.9
	중구	+1,152.7	+288.2	−1,440.9	−1,152.7
	용산구	+671.4	+167.8	−839.2	−671.4
	도심권 소계	+4,173.0	+1,245.8	−5,418.8	−4,173.0
동남권	강동구	+1,113.2	+910.5	−2,023.7	−1,113.2
	동남권 소계	+1,113.2	+910.5	−2,023.7	−1,113.2
동북권	성동구	+1,469.5	+387.4	−1,856.9	−1,469.5
	동대문구	+2,961.6	+2,930.5	−5,892.0	−2,961.6
	중랑구	+5,006.5	+1,251.6	−6,258.1	−5,006.5
	성북구	+5,645.9	+1,411.5	−7,057.4	−5,645.9
	도봉구	+1,288.7	+322.2	−1,610.9	−1,288.7
	노원구	+11,131.0	+2,782.8	−13,913.8	−11,131.0
	동북권 소계	+27,503.2	+9,086.0	−36,589.1	−27,503.2
서북권	은평구	+550.5	+139.0	−689.5	−550.5
	서대문구	+6,714.7	+1,678.7	−8,393.4	−6,714.7
	마포구	+156.5	+39.1	−195.6	−156.5
	서북권 소계	+7,421.7	+1,856.8	−9,278.5	−7,421.7
서남권	관악구	+4,573.8	+1,639.4	−6,213.2	−4,573.8
	구로구	+6,669.8	+1,667.5	−8,337.3	−6,669.8
	금천구	+6,679.7	+2,989.8	−9,669.5	−6,679.7
	동작구	+6,419.3	+1,604.8	−8,024.1	−6,419.3
	양천구	+8,574.9	+2,143.7	−10,718.7	−8,574.9
	영등포구	+793.9	+198.5	−992.4	−793.9
	서남권 소계	+33,711.4	+10,243.7	−43,955.2	−33,711.4
총합계		+73,922.5	+23,342.8	−97,265.3	−73,922.5

주: 1) 일반분양주택과 임대주택은 모두 계획연면적을 기준으로 산정함.
2) 증감값은 '사업성 보정계수 적용 시나리오의 계획연면적−미적용 가정의 계획연면적'으로 산정하였으며, '+'는 증가, '−'는 감소를 의미함.
3) 임대주택 총 계획연면적의 증감은 재개발 의무임대주택 계획연면적 증감과 법적상한용적률 연계 임대주택 계획연면적 증감을 합산하여 산정함.
4) 재개발 의무임대주택 계획연면적은 각 시나리오에서 상한용적률 적용 시 산정되는 주택 계획연면적의 10%를 적용하여 산정함.
5) 법적상한용적률 연계 임대주택 계획연면적은 상한용적률에서 법적상한용적률까지 완화되는 용적률 증가분의 50%를 국민주택규모 임대주택으로 확보하는 기준을 적용하여 산정함.
자료: 서울특별시 및 자치구 정비계획 결정도서를 바탕으로 연구자 산정.

V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 서울시 재개발사업 사례를 대상으로 사업성 보정계수 적용 시나리오에 따른 공공기여 계획지표의 변화 가능성을 사례기반 분석을 통해 검토하였다. 구체적으로 사업성 보정계수 미적용 가정과 적용 시나리오에 따른 용

적률 변화와 이에 연동되는 기반시설 공급 및 임대주택 확보 수준의 변화를 비교·분석함으로써, 사업성 보정계수 제도가 정비사업의 공공성 확보 측면에서 갖는 정책적 함의를 검토하였다. 따라서 본 연구의 분석 결과는 제도 도입 전후의 실제 변화를 관측하거나 보정계수의 인과적 효과를 식별한 것이 아니라, 동일한 정비구역의 기초계획자료에 종전 및 현행 산정기준을 각각 적용하여 나타나는 계획지표의 차이를 분석한 결과이다.

분석 결과, 사업성 보정계수 적용 시나리오에서 허용용적률은 평균 217.7%에서 229.6%로 11.9%p 상승하였고, 상한용적률은 평균 238.1%에서 248.3%로 10.2%p 상승하였다. 이에 따라 허용용적률과 상한용적률 간 평균 격차는 20.4%p에서 18.7%p로 1.7%p 축소되었다. 또한 일반분양주택 계획연면적은 총 73,922.5m^2 증가하는 반면, 기반시설 계획면적은 171,109m^2, 법적상한용적률과 연계된 임대주택 계획연면적은 97,265.3m^2 감소하는 것으로 산정되었다. 이는 사업성 보정계수와 변경된 현행 상한용적률 산정기준이 함께 적용되는 과정에서, 기존 정비사업 제도에서 작동하던 공공기여 유인 구조에 변화가 나타날 가능성이 있음을 보여준다.

다만 본 연구의 미적용 가정에는 종전 상한용적률 산정기준을, 적용 시나리오에는 사업성 보정계수와 변경된 현행 상한용적률 산정기준을 적용하였다. 따라서 두 시나리오 간 기반시설 및 임대주택 계획지표의 차이는 사업성 보정계수 적용과 상한용적률 산정기준 변경이 함께 반영된 결과이며, 이를 사업성 보정계수의 독립적인 인과효과로 해석해서는 안 된다. 본 연구의 결과는 사업성 보정계수 적용을 포함한 현행 제도조건에서 공공기여 계획구조에 나타날 수 있는 변화 가능성을 제시한 것으로 이해할 필요가 있다.

특히 사업성 보정계수와 현행 상한용적률 산정기준이 함께 적용되어 상한용적률이 상승할 경우, 상한용적률과 법적상한용적률 간의 격차가 축소되는 구조가 형성될 수 있다. 이 경우 공공기여를 통해 확보할 수 있는 추가 용적률의 범위가 제한되므로, 기반시설 설치나 임대주택 공급을 통한 인센티브의 한계편익이 상대적으로 낮아질 가능성이 있다. 다만 이러한 관계는 상한용적률 또는 법적상한용적률이 실제 사업계획에서 구속적인 상한으로 작용하고, 사업자가 해당 상한까지 개발하려는 경우에 성립하는 조건부 관계이다. 따라서 사업성 보정계수 적용이 모든 사업장에서 일률적으로 공공기여 감소를 유발한다고 단정하기는 어렵다.

권역별 분석에서는 동북권과 서남권의 기반시설 및 임대주택 계획연면적 감소 규모가 상대적으로 크게 나타났다. 그러나 권역별 수치는 분석대상 구역 수, 정비구역 규모, 보정계수 수준 및 기존 용적률 구조에 영향을 받으므로, 감소면적이 크다는 사실만으로 해당 권역의 공공성이 더 크게 저하되었다고 해석할 수 없다. 본 연구에서 권역별 합계와 비중은 계획지표 변화의 공간적 분포를 파악하기 위한 지표로 활용하였으며, 권역 간 공공성의 우열이나 공공기여 수준의 적정성을 직접 비교하는 지표로 해석하지 않았다.

사업성 보정계수의 공공기여 영향은 개별 사업장이 보정계수 없이도 추진 가능한지에 따라서도 다르게 해석할 필요가 있다. 보정계수가 적용되지 않으면 사업 자체가 추진되기 어려운 한계사업장에서는 기반시설과 임대주택 등의 공공기여가 현실화되지 않을 수 있다. 이 경우 보정계수의 적용은 공공기여를 감소시키는 것이 아니라, 사업 추진을 가능하게 함으로써 기존에 실현되지 못했던 공공기여를 새롭게 발생시키는 역할을 할 수 있다. 반면 보정계수 없이도 추진 가능한 사업장에서는 허용용적률 상향으로 추가 공공기여 유인이 상대적으로 약화될 가능성이 있다.

이상의 결과는 사업성 보정계수 적용을 포함한 현행 제도조건이 재개발사업의 개발 가능 규모를 확대하고 사업성 개선 가능성을 높이는 정책수단으로 기능하는 한편, 일부 사업조건에서는 추가 공공기여의 유인 구조에도 변화를 가져올 수 있음을 시사한다. 다만 본 연구에서 분석한 기반시설 면적과 임대주택 계획연면적은 정비계획에서 확인할 수 있는 물리적 공공기여의 대리지표로서, 현금 기부채납, 공공시설의 설치비용과 경제적 가치 및 시설의 질적 수준 등을 포함한 전체 공공기여 총량을 의미하지 않는다. 따라서

면적 감소만으로 정비사업의 공공성 또는 공공기여의 전체 가치가 감소하였다고 판단해서는 안 된다.

따라서 향후 재개발사업 제도 운영에서는 사업성 보정계수를 통한 사업성 개선 가능성을 유지하면서도 공공기여 수준을 적절하게 확보할 수 있는 제도적 보완이 요구된다. 우선 모든 사업장에 동일한 공공기여 기준을 적용하기보다는, 보정계수 적용이 사업 추진의 필수조건인 한계사업장과 기존 조건에서도 추진 가능한 사업장을 구분하여 제도를 차등적으로 운용할 필요가 있다. 또한 허용용적률과 상한용적률 간의 격차, 기반시설 수요, 임대주택 확보 필요성 및 추가 공공기여의 비용과 편익 등을 종합적으로 검토하여 구역별 공공기여 수준을 설정할 필요가 있다.

아울러 사업성 보정계수를 통해 부여되는 허용용적률 인센티브와 별도로, 기반시설 및 임대주택 확보와 연계된 추가 인센티브의 실효성을 유지할 필요가 있다. 특히 지역 내 기반시설이 부족하거나 공공임대주택 확보 필요성이 높은 구역에서는 추가 공공기여에 따른 용적률 인센티브와 사업절차상 지원을 연계함으로써, 사업성 개선과 공공기여 확보가 상충하지 않도록 제도를 설계할 필요가 있다. 이와 함께 제도 적용 이후 실제 정비계획 변경, 사업시행인가 및 관리처분계획 자료를 지속적으로 축적하여 보정계수 적용이 실제 기반시설과 임대주택 공급에 어떠한 변화를 가져오는지 모니터링할 필요가 있다.

본 연구는 서울시 재개발사업 사례를 중심으로 사업성 보정계수 적용에 따른 공공기여 관련 계획지표의 변화 가능성을 분석하였다는 점에서 의의가 있으나, 연구 범위와 분석방법 측면에서 몇 가지 한계를 가진다.

첫째, 분석대상이 보정계수 적용 또는 적용 예정 구역으로 구성되어 있어 실제 미적용 사업장을 비교군으로 활용하지 못하였다. 또한 미적용 상태는 실제 관측값이 아니라 동일 구역의 계획조건을 바탕으로 산정한 가정값이므로, 분석 결과를 제도의 인과적 효과로 해석하는 데 한계가 있다.

둘째, 개별 사업장의 공사비, 분양가격, 종전자산평가액, 조합원 분담금, 금융비용 및 비례율 등의 자료를 확보하지 못하여 보정계수가 있어야만 추진 가능한 한계사업장인지 여부를 직접 식별하지 못하였다. 향후 연구에서는 이러한 사업성 변수를 종합적으로 고려하여 사업성 보정계수 적용에 따른 사업 추진 가능성과 공공기여 변화가 사업장 특성에 따라 어떻게 다르게 나타나는지를 분석할 필요가 있다.

셋째, 본 연구는 기반시설 면적과 임대주택 계획연면적을 공공기여의 대리지표로 활용하였으나, 기반시설의 종류 · 입지 · 시설가치, 현금 기부채납 및 공공시설 설치비용 등을 반영하지 못하였다. 또한 임대주택은 연면적을 기준으로 분석하여 세대수, 주택규모 및 전체 주택 대비 임대주택 비율의 변화를 확인하지 못하였다. 향후에는 공공기여 항목을 경제적 가치로 환산한 총량지표와 임대주택 세대수 및 주택규모를 함께 분석하여 공공기여 수준의 변화를 보다 종합적으로 검토할 필요가 있다.

넷째, 사업성 보정계수 미적용 가정에는 종전 상한용적률 산정기준을, 적용 시나리오에는 변경된 현행 상한용적률 산정기준을 적용하였다. 이에 따라 시나리오 간 차이에는 사업성 보정계수 적용뿐 아니라 건축물 및 현금 기부채납 환산계수 변경의 영향도 포함되어 있다. 본 연구에서는 두 제도요인의 영향을 분리하여 분석하지 못하였으므로, 분석결과를 사업성 보정계수의 독립적인 인과효과로 해석하는 데 한계가 있다.

마지막으로 사업성 보정계수가 시행 초기 단계라는 점을 고려하여, 향후 실제 사업 추진자료가 축적된 이후에는 보정계수 적용구역과 미적용구역의 비교, 제도 시행 전후의 정비계획 변화 및 사업 추진성과를 활용한 후속 연구가 필요하다. 이를 통해 본 연구에서 확인한 계획지표의 변화 가능성이 실제 기반시설 공급, 임대주택 확보 및 사업 추진 성과로 이어지는지를 실증적으로 검증할 필요가 있다.

참고문헌

구지영, 김중은, 송지은. (2025). *도시기능 향상을 위한 노후계획도시정비제도 개선방안 연구*. 국토연구원.

김성희, 안건혁. (2010). 주택재개발사업의 조합원 분양가 결정 요인 분석. *국토계획*, *45*(1), 64-78.

김주영. (2020). 도시재생사업의 평가지표에 관한 탐색적 연구: 성과평가를 중심으로. *주택도시금융연구*, *5*(2), 69-83.

김지영, 이상엽. (2023). 재개발 사업기간의 영향요인 분석에 관한 연구: 도시정비법 개정을 중심으로. *부동산연구*, *33*(4), 7-20.

김태선, 남진, 이도길. (2015). 서울시 재개발·주택재건축 사업 추진결정에 영향을 미치는 요인분석. *국토계획*, *50*(5), 169-185.

남궁지현. (2025). *서울시 주택재개발사업 사업성 보정계수가 공공성에 미치는 영향에 관한 연구* [석사학위논문]. 서울시립대학교.

맹다미, 백세나. (2015). 서울시 주택재개발사업의 순부담률 사례분석을 통한 개선방안 연구. *서울도시연구*, *16*(4), 65-83.

배웅규, 서수정, 이창호, 임정민. (2009). 사회적 재정비를 위한 거점확산형 주거환경개선사업 도입방안 연구. *국토연구*, *60*, 3-28.

서울특별시. (2024a). *2030 서울시 도시·주거환경정비기본계획*. 서울특별시.

서울특별시. (2024b). *안정적 주택공급과 시민 주거안정을 위한 정비사업 사업성 개선방안 세부기준*. 서울특별시.

송기백. (2020). 주택도시기금 지원 도시재생사업의 효과분석 및 성과지표 개발: 수요자중심형 융자 지원 사업장을 중심으로. *주택도시금융연구*, *5*(1), 113-134.

송영선, 김지연, 이창무. (2022). 서울시 정비사업 수익률 분석을 통한 해제지역의 사업 재추진 가능성 연구. *주택연구*, *30*(2), 57-83.

이건원, 민병학, 김세용. (2018). 재개발사업 시행에 미치는 영향요인 분석: 생존분석의 모수분포를 가정한 분석모델을 중심으로. *국토지리학회지*, *52*(1), 1-10.

이도길. (2011). *서울시 재개발 사업기간의 영향요인 분석 연구* [박사학위논문]. 서울시립대학교.

이인성. (2018). 서울시 주택정비사업 인센티브 체계의 형평성 검토. *도시설계*, *19*(5), 111-121.

이헌석. (2015). 주택재개발사업에서의 공영개발의 법적 문제. *토지공법연구*, *71*, 39-61.

최열, 장원호. (2010). 주택재개발사업의 수익성 결정요인 및 예측. *국토계획*, *45*(5), 81-91.

최찬용, 김호철. (2024). 서울시 재개발사업의 사업단계별 소요기간에 미치는 영향요인 분석. *도시재생*, *10*(2), 133-151.

한창섭, 김호철. (2011). 주택재개발사업의 개발이익에 영향을 미치는 계획요소의 분석: 서울특별시를 중심으로. *도시행정학보*, *24*(3), 217-241.

Adair, A., Berry, J., McGreal, S., Deddis, B., & Hirst, S. (2000). The financing of urban regeneration. *Land Use Policy*, *17*(2), 147-156.

Charney, I. (2015). Downtown redevelopment and land-use regulation: Can planning policies discipline property development. *Land Use Policy*, *47*, 302-308.

Ha, S. K. (2004). Housing renewal and neighborhood change as a gentrification process in Seoul. *Cities*, *21*(5), 381-389.

Jiang, L., Lai, Y., Guo, R., Li, X., Hong, W., & Tang, X. (2024). Measuring the impact of government intervention on the spatial variation of market-oriented urban redevelopment activities in Shenzhen, China. *Cities*, *147*, 104834.

La Rosa, D., Privitera, R., Barbarossa, L., & La Greca, P. (2017). Assessing spatial benefits of urban regeneration programs in a highly vulnerable urban context: A case study in Catania, Italy. *Landscape and Urban Planning*, *157*, 180-192.

Medrano, L., & Spinelli, J. (2014). Urban policies and projects for social housing in central areas: The case of the Habitasaampa

competition (São Paulo, Brazil). *Habitat International*, *42*, 39-47.

Morano, P., & Tajani, F. (2017). The break-even analysis applied to urban renewal investments: A model to evaluate the share of social housing financially sustainable for private investors. *Habitat International*, *59*, 10-20.

논문접수일: 2026.04.21
논문심사일: 2026.07.13
게재확정일: 2026.08.20

국문 요약

본 연구는 서울시 재개발사업을 대상으로 사업성 보정계수 적용에 따른 공공기여 계획지표의 변화를 분석하였다. 연구 대상은 신속통합기획 수권분과위원회를 통과한 재개발 정비구역 34개소이며, 동일한 정비구역의 기초계획자료를 바탕으로 종전 상한용적률 산정기준을 적용한 보정계수 미적용 가정과, 사업성 보정계수 및 현행 상한용적률 산정기준을 적용한 시나리오의 용적률, 기반시설 계획면적 및 임대주택 계획연면적을 비교하였다. 분석 결과, 보정계수 적용 시 허용용적률과 상한용적률이 상승하여 개발 가능 규모와 사업성 개선 가능성이 확대되었다. 반면 기반시설 계획면적과 법적상한용적률 연계 임대주택 계획연면적은 감소하는 경향을 보였다. 이는 공공기여와 직접 연계되지 않은 허용용적률 인센티브가 추가 공공기여 유인구조에 변화를 가져올 가능성을 시사한다. 따라서 향후 제도 운용에서는 사업성 개선과 기반시설 및 임대주택 확보 간 균형을 고려한 정책적 보완이 필요하다.

주제어: 사업성 보정계수, 재개발사업, 공공기여, 용적률 인센티브, 임대주택 공급

© Copyright 2026 Korea Housing & Urban Guarantee Corporation. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.