

# 都市再開發事業의 推進方向

— 都心問題 解消方案을 中心으로 —

秦 哲 薰

서울特別市 都市計劃局 再開發課 係長

## I. 序 言

도시재개발사업은 주민 스스로 組合을 구성하거나 주민의 同意아래 노교, 불량한 지구의 기능을 회복하고 공공시설을 확충하여 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 위한 都市環境改善事業임은 주지의 사실이다.

재개발사업은 도시기능적 측면에서 토지 이용상태의 혼잡을 해소하고 도로, 공원, 주차장 등 공공용지를 확보하여 효율적으로 空間을 利用하게되는 효과뿐만 아니라 획지구모가 영세한 대지를 정비하여 토지를 집약적으로 활용하게 되는 經濟的 利點때문에 그 필요성은 계속 강조되어 왔다.

事業施行節次는 크게 3 단계로 구분할 수 있는데 재개발구역이 지정되고 주민의 의견을 청취한 후 都市計劃委員會의 심의를 거쳐 사업계획이 결정되는데 까지가 사업준비단계이다.

그 다음 시행단계는 시행인가 신청기간을 고시하고 시행인가 신청을 받아 공람을 한 후 시행인가와 건축허가, 주민의 분양신청후 관리처분계획을 수립하여

인가를 받는 2 단계 절차가 있다. 3 단계는 공사가 완료되면 분양처분하고 登記와 清算을 하게 되면 재개발사업은 완료된다.

이러한 복잡한 절차와 토지소유자간의 상충되는 개발의사에도 불구하고 최근 재개발사업은 눈에 띄게 활발히 시행되고 있는데 현시점에서 도시재개발사업을 평가해 봄으로써 도시환경개선측면, 주민의 수익성보장측면, 다른 산업분야와의 경제부문간 균형유지문제 등을 고려, 앞으로의 추진방향을 재설정할 필요가 있다 하겠다.

아래에서는 서울의 도심문제 해소방안을 모색하기 위하여 도심재개발사업의 동향과 실태, 시행상 문제점을 분석한후 앞으로의 정책대응방안에 대하여 고찰해 보고자 한다.

## II. 都心再開發事業 動向과 實態

서울의 都心再開發區域은 32개 구역, 420개 구역, 시행면적은 185만㎡로서 도심면적의 23.2%에 이른다.

'85년 9월 현재 事業完了地區는 41개 지구, 진행중인 곳은 67개 지구로서 진행사항을 구체적으로 알아 보면 완공 단계에 있는 건축물이 13개 지구, 공사중이 34개 지구이고 20개 지구는 착공이 되지 않은 상태에 있다.

완료지구보다 시행중에 있는 지구가 많은 이유는 '83년과 '84년에 사업물량이 급격하게 증가했기 때문인데 사업완료지구의 내역은 표1과 같다.

업무용빌딩 건축이 활발한 사유를 살펴보면 재개발사업에 대한 세제지원, 건축규제완화와 제3개발자 지정등의 행정 지원을 들 수 있다.

또한 경제구조적 요인으로는 생산설비 부문의 전망이 명확하지 않으나 건설부문은 안정적인 투자로 보는 민간경제의 흐름과 해외건설 부진에 따른 건설회사의 유휴인력과 장비활용을 위하여 사업을 추진하는 경우도 있다.

최근 建築動向을 볼 때 진행중인 재개발사업이 많은 것은 사실이나 신규사업은 급격히 감소되었다. 이러한 현상은 경기전반의 침체에 원인이 있겠지만 사무실 과잉공급에 따른 수익성 결여로 인하여 사업이 부진한 것으로 분석되어진다.

完了地區와 進行地區를 합한 108개 지구중에 91개지구가 업무시설, 8개지구가 판매시설이고 숙박시설, 공동주택 등이 7개지구로서 시행지구의 84%가 업무시설인데 용도별 면적현황은 표2에서 보는 바와 같다.

재개발사업의 시행자는 都市再開發法 제9, 10, 11조에 의하여 토지소유자나 공사 또는 제3개발자로 되어 있는데, 토지주들이 일정기간동안 개발하지 않을 경우 주택공사나 土地開發公社의 신청에 의하여 公社가 시행할 수 있으며 주민과 公社 등의 개발의사가 없을 경우는 시행면적의 1/2 이상 토지의 소유권을 가진 자나 시행면적의 2/3 이상의 소유자의 추천을 받은 자 또는 사업비의 1/10 이상의 현금·보증보험증권 등을 예치한 자가 제3개발자로 지정받을 수 있다.

표3에서 보면 기업참여가 59개지구, 조합 또는 개인이 시행하는 곳은 38개지구, 公社는 4개지구임을 알 수 있는데 기업에서 많이 참여하게 된 이유는 우선

기업의 대형화에 따른 자체사육을 확보하고자 하는 욕구와 소규모 토지소유자는 투자능력부족으로 인하여 참여보다는 토지를 매각, 현지가 이상으로 실익을

얻으려는 경향에 기인한다고 분석되는데 재원확보와 사업수행능력, 기술제공 측면에서 보면 앞으로도 계속 기업에서 재개발사업에 참여하는 것은 불가피할 것으로 예상된다.

〈표 1〉 都心再開發事業 完了地區 現況

구 분	지구수	면 적 (천㎡)	지 구 명 (건 물 명)	
대 상	420	1,851		
완 료	소 계	41	204	
	'80이전	5	194	삼성, 프라자, 새로나, 현대, 천수빌딩
	'80 년	11	35.9	남광, 코오롱, 대한화재, 동민, 청계천7가 7건
	'81 년	4	36.5	교보, 신원통상, 롯데건설, 한국건물
	'82 년	5	21.0	도림6,7,도림3, 한일은행, 반도아케이트, 공평5
	'83 년	4	16.2	공평6, 도림12, 을지로1가6지구, 마포1-10
	'84 년	5	17.3	성지, 다동10, 무교8, 도림22, 거성
진 행 중	'85 년	7	57.7	삼창, 상공회의소, 마포1-5, 중앙일보, 유원, 동방, 변호사회
	진 행 중	67	314.0	
미 시 행	312			

〈표 2〉 都心再開發事業 用途別 現況

단위: 만㎡

구 분	계	업 무 시 설	판 매 시 설	숙박시설등	
완료지구	41개 지구 115	30개 지구 83 *사무실용 면적 58	8개 지구 8	3개 지구 24	
시 행 지 구	공사중	47개 지구 150	43개 지구 132 *사무실용 면적 92	2개 지구 6	2개 지구 12
	미착공	20개 지구 72	18개 지구 61 *사무실용 면적 42		2개 지구 11
계	108개 지구 337	91개 지구 276 *사무실용 면적 192	10개 지구 14	7개 지구 47	

〈표 3〉 再開發事業主体別 現況

지구수	구분	계	기업체	공공기관	연륜기관	금융	조합	공사	개인
총 계		108	59	1	3	3	27	4	11
완 료		41	21	1	1		14		4
진 행		67	38		2	3	13	4	7

### Ⅲ. 事業施行上의 問題點

도심재개발사업의 시행상 문제점은 事業推進側面, 都市計劃의側面, 經濟的側面으로 크게 구분하여 생각할 수 있다.

첫째, 事業推進上 문제점으로는 시행자가 많은 자본의 투자에 따른 수익성을 확보하기 위하여 건폐율과 용적율을 최대한 적용하므로서 건축계획상 합리성이 결여된 채 고층화, 대형화하게 되는 점을 들 수 있다. 군소 토지주들이 사업참여를 기피하고 시행자에게 토지를 감정가액 이상의 고가로 매각하려는 경향때문에 사업시행이전보다 지가가 크게 상승하게 되는 문제점도 나타나고 있고 토지소유자간의 참여동의나 매입협약이 순조롭지 못할 경우 사업추진의 장기화되는 주요 요인이 되고 있다.

둘째, 지금까지 4대문내를 중심으로 사업을 전면 철거 재개발방법으로 시행하여 현재의 單核都市를 多核化 하려는 도시구조 개편방향과 연계성이 결여되어 도심문제 해결의 주요요인으로 작용한다고 분석되어지고 있다.

업무용 건축물 위주의 개발로 도심교통량이 증가되고 주간활동인구의 증가로 공공시설에 대한 負擔가 커지고 있어 지역균형개발의 문제점이 지적되어지고 있다. 또한 재개발구역으로만 지정된채 사업이 장기화되는 곳은 소유자의 재산권 제한과 노후화의 가속이라는 역기능도 노정되고 있다.

셋째, 경제적측면에서는 업무용 빌딩의 과잉공급 현상을 빚어 자원배분의 효율성이 저하되고 설비투자재원을 잠식하게 되어 생산에 직접 관련된 투자재원 확보에 지장을 주는 것으로 보는 견해도 있다. 이 문제는 도심재개발사업뿐만 아



을지로 2가 16·17地區 再開發事業(大韓住宅公社)

나라 건설업 전반의 분야와 제조업분야 외의 산업관련분석에 의하여 생산유발효과와 고용유발효과 등 국민경제에 미치는 효과를 비교하여 규명될 일이지만 건설업이 갖는 관련산업의 생산 및 고용유발효과에 대하여 제조업분야에서 지나친 편견을 가지고 우려를 하는 것은 바람직스럽지 못하다고 보며, 민간상업용 건축물을 억제함으로써 경제부문간의 불균형을 개선하고자 하는 구상에는 경제운영상의 한계가 있다고 본다. 다만, 일부 대기업에 의한 임대겸용 대형건물의 경쟁적인 건설이나 건축성수기중 건축자재수급의 불균형과 가격파동 문제, 서비스부문의 기대수익율이 높아진데 따른 유흥업소의 급격한 증가추세 등의 문제는 경제운영의 건전화를 도모하기 위하여 대응책이 필요하다고 하겠다.

1인당 사무실 점유면적이 협소한 기존의 사무환경을 감안할 때 공실율의 문제는 경기활성화와 주요한 연관 관계가 있다고 보는데 최근 경기동향을 분석해보면 사무실 공실현상은 일정기간 계속될 것으로 예측된다.

대형건축물의 경우 設計用役을 외국에 의뢰하거나 화장석 등의 외장재와 집섬보드 등의 내장재를 수입하여 과도하게

사용하고 있는 점도 국제수지에 악영향을 주는 중요한 문제점 중의 하나라고 하겠다.

#### IV. 都心再開發事業의 對策 方向

都市開發의 기본방향은 多核都心개발로 도심문제에 대하여 도시구조적으로 해결하는데 두어야 한다.

4대문내 중심의 개발을 지양, 영등포·청량리 등 부도심지역의 개발계획을 확정하여 연차적 단계별로 추진해 나가야 하며 부분재개발 등 개발기법의 다양화가 필요하다. 수도권정비계획법령상 21층 또는 연면적 30,000㎡ 이상인 업무시설은 재개발사업 또는 도시설계에 의한 계획일 경우 수도권정비 심의를 받도록 되어 있는데 앞으로는 교통유발효과와 인구유발효과를 엄격히 심사하여 승인을 억제해 나갈 계획에 있다.

재개발사업에 대한 租稅減免惠澤으로 양도세, 법인세, 특별부가세, 취득세, 면허세 등의 감면되는데 이것이 사업촉진요인으로 작용하고 있는 것은 사실이나 시행지구내의 막대한 공공용지 부담을 사업시행자가 감수하고 있는 현재의 재

개발제도에서는 세제상 지원은 계속되어야 할 것으로 사료된다. 다만, 일반지구보다 건폐율과 용적율을 완화 적용하고 있는 건축기준상의 혜택은 일반지구와 형평을 유지토록 하는 것이 바람직하다.

재개발촉진을 위한 행정적인 지원을 줄여 나감으로써 사업시행자 스스로 업무용빌딩 수급상환 및 사업성 등을 감안하여 사업시행여부를 결정토록 하여 도심개발속도를 늦출 필요가 있다.

건물용도를 결정할 때에도 전문기관의 경제마케팅 분석을 거쳐야 하며 사업계획결정전에 도시설계기법으로 계획을 수립하여 검토되어야 한다. 따라서, 건폐율·용적율·층수 등의 골격을 정하기에 앞서 개발구상, 토지이용계획, 녹지공간체계, 동선처리계획, 교통처리계획, 상하수도·전기·가스·통신 등 공급처리시설계획, 기존건축물의 처리계획, 조경계획 등의 도시설계적 지침이 세워져야 한다.

도시재개발사업의 계획체계는 상위계획인 도시기본계획에 부합되는 도시재개발기본계획이 보완, 정비되고, 중간계획으로서 구역단위의 사업계획이 수립되고 시행계획으로서 지구별 도시설계가 작성되어 3단계 계획이 체계적으로 연계되어야 비로서 도시계획의 목표가 달성될 수 있을 것이고 사업시행을 위한 건축계획의 구체적 지침을 제공하여 줄 수 있게 된다. 지역별 특성을 부여하여 주고 적정한 복합용도를 수용하는 것도 바로 이러한 도시설계 과정을 통한 재개발사업일 경우에 가능하게 된다. 불요불급한 외국산자재 사용을 억제하기 위하여 외자재 성능검사제와 사용시 승인제를 도입할 필요가 있으며 해외에 설계용역을 의뢰할 경우에도 사전 승인제를 실시하여 설계용역의 외국 의뢰문제에도 제동을 걸어야 할 시점에 왔다고 본다. 해외에서 작성한 설계도서에 대하여는 건축위원회 심의과정에서 국내법규 적용등을 엄격히 하여 시간적·경제적인 불이



서소문 3 지구 (동방생명보험) 再開發事業으로 造成된 綠地空間

익처분을 하는 것도 하나의 간접규제방  
법이 될 것이다.

업무용 빌딩의 과잉공급에 대한 근원  
적인 대책은 도시계획적 또는 건축행정  
적인 대응보다는 비업무용 빌딩에 대한  
기준을 설정하여 재산세 과표를 현실화  
하는 등 세제상으로 개선되어야 하며  
부동산보유를 통한 불로소득을 줄이도록  
하는 부동산종합대책과도 관련지어져야  
할 것이다.

## V. 結 語

도시문제는 어느 특정분야의 한 가지  
처방만으로는 해결이 불가능할 정도로  
이미 복잡하고 다원화되어 있다.

서울의 도심재개발사업의 시행으로 많  
은 불량지역이 정비되고 수준 높은 도시  
면모를 갖추게 된 점은 부인할 수 없는  
데 앞으로는 시행상 문제점을 보완해 나  
가면서 수도서울의 중추관리기능을 제대  
로 발휘되도록 하여야 한다.

자유경제체제에서의 재개발사업은 원

칙적으로 民間主導下에 土地所主者의 의  
사에 따라 사업이 시행되는 것이고 시장  
경제원리에 따라 재개발 촉진이 좌우되  
는 것이라 할 수 있는데, 행정청에서는  
도심에 필요한 시설, 도심에 적격한 시  
설의 수요와 규모를 공급할 수 있고 그  
시설의 수준을 높일 수 있도록 재개발기  
본계획을 주기적으로 정비, 보완해 나가  
야 한다.

또한, 재개발구역으로 지정된 대상지  
역 이외의 도심부 전반의 종합계획을 수  
립하여 지역단위 개발방향 설정과 지구  
간의 통일성이 유지되도록 하는 것이 앞  
으로 추진하여야 할 과제라 하겠다.

도심 4대문내의 개발에 대하여는 70  
년대 이후로 계속해서 「규제강화론」과  
「규제완화론」이 동시에 대두되어 오면서  
시대상황에 맞추어 관련시책들이 수차례  
에 걸쳐 변경되어진게 사실이며 이러한  
상반되는 두가지 주장은 도시정책상 혼  
선을 가중시켰다. 그러나 도심 건축물의  
층수와 용적기준이 변경되는 동안 근원  
적인 문제는 「市民을 위한 空間造成 노

력」이 민간부문이든 공공부문이든 다 같  
이 결여되었다는 점이며 이 점을 깊이 반  
성하여야 한다.

도시재정비를 통하여 얻어지는 개방공  
간, 녹지 등은 지구간의 연계성을 긴밀  
하게 하여 보행자 공간으로 확보해 나가  
고 도심공원이 부족한 현실에서는 대규  
모사업의 공개공지를 최대한 활용하여  
시민 휴식시설을 확보해 나가야 할 것이  
다.

종전의 개발사례를 분석해 보면 우선  
양적 수요를 충족하는데 그치고 도시수  
준 향상을 위한 행정청, 사업시행자, 계  
획참여자 등의 양식과 관심부족을 보게  
되어 아쉬운 점이 많다.

도시문제 해결을 위한 첩경은 거창한  
구호나 계획보다는 결국 시민과 도시관  
계당사자들이 도시를 사랑하고 도시공간  
을 이룸답게 가꾸고자 하는 구체적이고  
실현성있는 노력에 달려있다는 점을 명  
심하여야 하겠다.