

시정연 2006-PR-10

도시재정비 촉진을 위한 특별법 제정에 따른
서울시 뉴타운사업의 발전방안 연구

연구진

총괄·진행

연구책임	김선웅	도시계획부장
연구원	오정현	도시계획부

부문연구

이승주	서경대학교	교수
이정형	중앙대학교	교수

-
- 본 보고서의 내용은 연구진의 견해로서 서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

목 차

제1부 | 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제정에 따른 서울시 뉴타운사업의 발전방향

제1장 특별법의 제정배경 및 내용구성	3
제2장 특별법의 주요 내용	5
제3장 서울시 뉴타운사업과 특별법의 주요내용 비교	15
제4장 특별법이 뉴타운사업의 추진에 미치는 영향	10
제5장 서울시 뉴타운사업의 발전 방향	23
제6장 결론	24

제2부 | 도시재정비 촉진을 위한 특별법 실행에 있어 민관파트너십 모색 : 서울시 뉴타운사업의 경험을 통해서

제1장 서론	53
제2장 서울시 뉴타운사업의 민관협력체계 실태	55
제3장 일본의 도심재개발사업에 있어서 민관파트너십 사례	63
제4장 특별법의 효율적 시행을 위한 민관의 역할 제안	69

부록 토론회 회의록	91
--------------------	----

**제1부 | 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제정에 따른
서울시 뉴타운사업의 발전방향**

이승주 / 서경대학교 교수

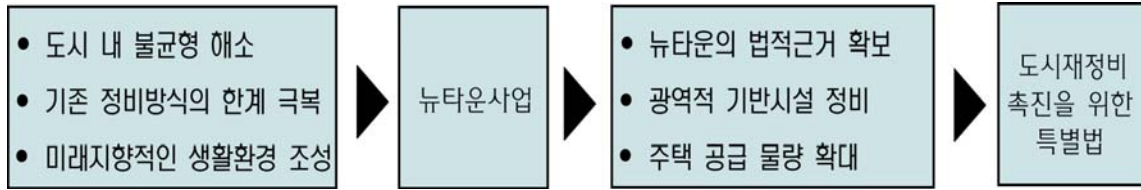
제1장 특별법의 제정배경 및 내용구성

1. 제정 배경

2003년 시작된 서울시의 뉴타운사업은 길음, 왕십리, 은평뉴타운의 3개 시범사업을 시작으로 하여 제2차 뉴타운사업과 축진지구사업의 개발계획이 확정되었으며, 2006년에는 제3차 뉴타운과 2차 축진지구가 선정되어 계획수립에 착수하였음. 제2차 뉴타운사업까지의 과정에서 나타난 문제점들의 해결하기 위해 서울시에서는 「뉴타운특별법안」을 마련하여 2005년 여름 중앙정부에 제안한 바 있음. 이를 계기로 국회와 중앙정부에서도 뉴타운사업의 효율적 추진을 위한 법률제정의 필요성을 공감하여 법률제정작업에 착수하였음. 이의 일환으로 한나라당에서는 서울시의 뉴타운특별법안을 보완하여 당의 안을 마련하였으며, 건교부와 열린우리당에서도 도시구조개선특별법안을 마련하였음. 이에 따라 이들 특별법안에 대하여 국회에서의 논의과정 중 명칭을 바꾸어 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 제정되었으며, 서울시의 뉴타운사업이 법률적인 근거를 가지게 되었음.

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」을 제정하게 된 배경은 다음과 같음, 우선 서울시의 뉴타운사업은 도시 내 지역간 불균형을 해소하고, 소규모로 진행되는 민간위주의 기존 정비방식을 문제점을 개선하면서, 미래지향적인 생활환경을 조성하기 위해 추진되었음. 그런데, 1,2차 뉴타운사업을 추진하면서 서울시의 「서울특별시 지역균형발전 지원에 관한 조례」만으로는 뉴타운사업을 효율적으로 추진하는데 한계가 있기 때문에 뉴타운사업의 법적 근거를 확보할 필요성이 제기되었음. 그리고, 강북 등 구 시가지를 양호한 생활환경을 갖춘 21세기형 선진도시로 개조하기 위해서는 광역적 차원에서 기반시설을 정비가 중요한 이슈로 대두되었음. 또한, 강남 등을 중심으로 하여 부동산가격이 급등하게 됨에 따라 부동산시장을 안정화시키기 위해서는 주택공급의 물량 확대가 불가피하다는 주장이 제기되었음. 이에 따라 위의 3가지 목표를 달성하기 위해 도시재정비 촉진을 위한 특별법을 마련하기에 이룸.

2. 내용 구성



〈그림 1〉 서울시 뉴타운사업과 특별법 제정의 배경

「도시재정비 촉진을 위한 특별법(이하 ‘특별법’ 이라 함)」은 2006년 7월 1일부터 시행되도록 이미 공포되었음. 특별법은 제1장 총칙, 제2장 재정비촉진지구의 지정, 제3장 재정비촉진계획의 수립 및 결정, 제4장 재정비촉진사업의 시행, 제5장 재정비촉진사업의 시행을 위한 지원, 제6장 개발이익의 환수, 제7장 보칙의 총 37개조와 법시행과 관련한 5개조의 부칙으로 구성되어 있음.

〈표 1〉 도시재정비 촉진을 위한 특별법의 구성

구 성		조 문 수 (개)
제1장	총 칙	3
제2장	재정비촉진지구의 지정	5
제3장	재정비촉진계획의 수립 및 결정	5
제4장	재정비촉진사업의 시행	5
제5장	재정비촉진사업의 시행을 위한 지원	7
제6장	개발이익의 환수	6
제7장	보 칙	6
부 칙		5
합 계		42

제2장 특별법의 주요 내용

1. 용어의 정의

특별법을 이해하기 위해서는 먼저 이 법에서 사용하는 용어에 대한 정의가 이해되어야 함. 여기에서는 이 법에서 사용하고 있는 중요한 용어에 대하여 다음과 같이 정리 하였음.

■ 재정비촉진지구

도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 지정하는 지구 (이하 ‘촉진지구’ 라 함)

- [주거지형]

면적이 50만㎡ 이상인 지역을 대상으로 지정하는 노후·불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구

- [중심지형]

면적이 20만㎡ 이상인 지역을 대상으로 지정하는 상업지역·공업지역 또는 역세권·지하철역·간선도로의 교차지 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지구

■ 재정비촉진계획

재정비촉진지구의 재정비촉진사업을 계획적이고 체계적으로 추진하기 위한 재정비촉진지구의 토지이용, 기반시설의 설치 등에 관한 계획 (이하 ‘촉진계획’ 이라 함)

■ 재정비촉진사업

재정비촉진지구 안에서 시행되는 다음의 사업 (이하 ‘촉진사업’ 이라 함)

- 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업
- 「도시개발법」에 의한 도시개발사업
- 「재래시장 육성을 위한 특별법」에 의한 시장정비사업
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획시설사업

■ 재정비촉진구역

재정비촉진사업의 해당 사업별로 결정된 구역 (이하 ‘촉진구역’ 이라 함)

■ 총괄계획가

촉진계획 수립의 전 과정을 총괄 진행·조정하게 하기 위하여 촉진계획 결정권자가 위촉한 전문가인 계획가

- 권한 : 계획수립 전과정에서 총괄전문가의 지원 등 계획수립에 필요한 사항을 촉진계획 수립권자에게 요구할 수 있음.
- 책임 : 수립된 계획의 법정화(결정)에 대한 책임을 부여받음.

■ 총괄사업관리자

촉진지구 안의 모든 촉진사업을 총괄관리하게 하기 위하여 촉진 계획 수립권자가 지방공사, 대한주택공사, 한국토지공사를 대상으로 지정 가능함.

- 업무
 - 촉진사업의 총괄관리
 - 기반시설의 설치 및 설치계획 자문
 - 기반시설 비용분담금 및 지원금 관리 및 재원확보계획의 수립·집행
 - 촉진사업시행 관련 자료의 수집·분석
 - 효율적 시행방안의 마련 및 의견수렴

■ 사업협의회

촉진계획 수립권자가 지역 주민의 의견조정 및 촉진사업의 시행을 위하여 필요한 사항을 협의 또는 자문하게 하기 위하여 총괄계획가, 총괄사업관리자, 관계공무원, 사업시행자, 관계전문가 등 20인 이내의 위원으로 구성함.

■ 도시재정비위원회

촉진계획 수립 및 촉진사업 시행의 효율성 제고를 위하여 구성한 위원회(이하 ‘재정비위원회’ 라 함)

- 목적 : 도시계획위원회 및 도시건축공동위원회 등의 위원회의 기능을 통합하여 도시 재정비를 보다 효율적으로 달성할 수 있도록 하기 위함.

- 운영 : 광역자치단체의 여건에 따라 운영여부를 결정할 수 있음.
- 구성
 - 지방의회 의원 및 관계공무원,
 - 도시계획 및 건축 위원회 위원 (30%이상)
 - 도시재정비 관련분야 전문가 (30%이상)
- 업무
 - 촉진지구 지정 및 변경의 자문 및 심의
 - 촉진계획 수립에 대한 자문
 - 촉진계획 결정 및 변경의 자문 및 심의
 - 촉진사업의 시행에 대한 자문

2. 재정비촉진지구의 지정

■ 촉진지구의 지정대상

- 노후·불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 경우
- 상업지역·공업지역 또는 역세권·지하철역·간선도로의 교차지 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 경우
- 다수의 재정비촉진사업의 대상사업을 체계적·계획적으로 개발할 필요가 있는 경우
- 국가 또는 지방자치단체의 계획에 의하여 이전되는 대규모 시설의 기존 부지를 포함한 지역으로 도시 기능의 재정비가 필요한 경우

■ 촉진지구의 지정절차

- 촉진지구의 신청권자 : 시장, 군수, 구청장 (기초자치단체장)
- 촉진지구의 지정권자 : 특별시장, 광역시장, 도지사 (광역자치단체장)
단, 신청권자의 신청 없이 지정권자가 지정가능

■ **촉진지구의 지정효력**

- 개발행위허가 제한구역의 지정
- 토지거래계약에 관한 허가구역의 지정 (20m² 이상 모든 토지)
- 촉진지구의 특례 적용

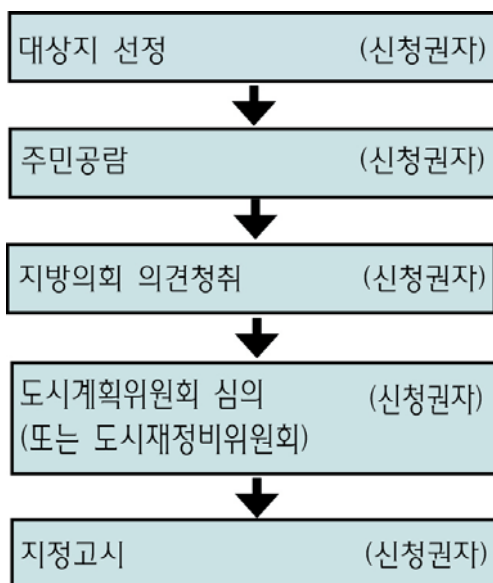
■ **촉진지구 지정의 효력 상실 및 지정 해제**

- 효력 상실 : 지구지정 후 2년 (1년 연장가능) 이내에 촉진계획의 미결정시
- 지정 해제 : 지정목적의 달성 또는 달성불가능 시 위원회 심의 후 해제

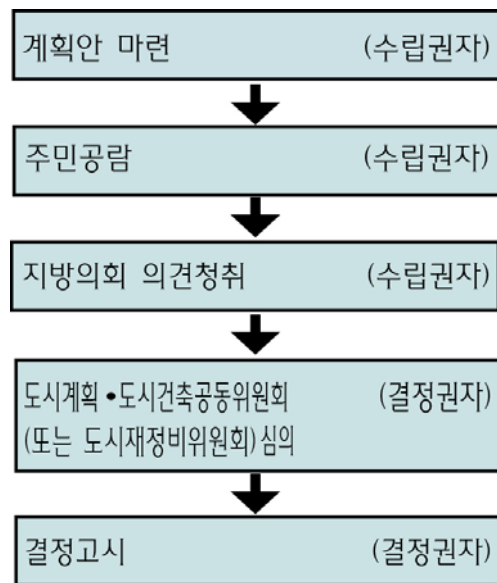
3. 재정비촉진계획의 수립 및 결정

■ **촉진계획의 수립주체 : 공공**

- 촉진계획의 수립권자 : 시장, 군수, 구청장 (기초자치단체장)
단, 지구 지정 시 신청권자의 신청 없이 지정한 경우는 광역자치단체장
- 촉진계획의 결정권자 : 특별시장, 광역시장, 도지사 (광역자치단체장)



<그림 2> 촉진지구의 지정절차



<그림 3> 촉진계획의 결정절차

■ 촉진계획의 내용

- 위치, 면적, 개발기간 등 촉진계획의 개요
- 촉진지구의 정비 기본방향 및 목표
- 재정비촉진구역의 경계
- 개별법에 의하여 시행 가능한 촉진사업의 종류
- 존치지역의 관리 및 정비 계획
- 토지이용에 관한 계획
- 인구·주택 수용계획
- 교육시설, 문화시설, 복지시설 등 기반시설 설치계획
- 공원·녹지 및 환경보전계획
- 교통계획
- 경관계획
- 촉진사업별 용도지역 변경계획 (필요한 경우에 한함)
- 촉진사업별 용적률·건폐율 및 높이계획 등 건축계획
- 기반시설의 비용분담계획
- 기반시설의 민간투자사업에 관한 계획 (필요한 경우에 한함)
- 임대주택 건설 등 세입자 등의 주거대책
- 단계적 사업추진에 관한 사항
- 용도지구의 지정 및 변경 계획 (필요한 경우에 한함)
- 촉진구역별로 다음 중 해당 사항
 - 「도시 및 주거환경정비법」 제4조제1항에 해당하는 사항
 - 「도시개발법」 제5조제1항에 해당하는 사항
- 촉진계획의 수립기준에서 건설교통부장관이 정하는 사항
- 그 밖에 시도 조례가 정하는 사항

■ 촉진계획 수립의 담당업무

- 총괄계획가 : 촉진계획 전반에 관한 사항
- 총괄사업관리자 : 기반시설관련 자문
- 사업협의회 : 필요한 사항의 자문
- 용역업체 : 촉진계획 수립의 실무담당

■ **촉진계획의 효력**

- 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비구역의 지정 및 정비계획의 결정
- 「도시개발법」에 의한 도시개발구역의 지정 및 도시개발계획의 결정
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시관리계획의 결정 및 도시계획시설사업 시행자의 지정

4. 재정비촉진사업의 시행

■ **촉진사업의 시행주체 : 조합 (민간)**

단, 주민 동의에 의하여 공공(지방공사, 대한주택공사, 한국토지공사)이 시행 가능함.

■ **시공사의 추천**

공공이 단독시행자일지라도 시공사 선정은 주민투표로 추천함.

■ **사업시행의 촉진**

촉진계획 결정 후 2년 이내 조합 미설립 또는 촉진계획 결정 후 3년 이내 사업시행 인가 미취득시 총괄사업관리자로 사업시행자의 우선지정이 가능함.

5. 재정비촉진지구 내에서의 적용특례

■ **주택재개발사업의 구역 지정 요건 완화 (위원회의 사전 자문 필요)**

- 호수밀도, 과소필지, 접도율의 지정요건을 20%의 범위 안에서 완화할 수 있도록 조례를 위임함.
- 촉진구역의 지정요건에 의한 면적의 10% 범위에서 구역확장이 가능함.
- 둘 이상의 촉진구역이 별도의 촉진구역 요건에 해당하는 경우는 합하여 구역요건에 해당하지 않아도 하나의 구역으로 지정이 가능함.
- 도시경관의 보호 및 원활한 촉진사업의 추진을 위하여 둘 이상의 분리된 구역을 하나의 구역으로 지정이 가능함.

- 완화의 제한 : 구역 지정요건의 완화를 적용받는 경우에는 특별한 경우를 제외 하고 하나의 구역 최소면적은 3만㎡ 이상이 되어야 함.
* 주택재건축사업의 경우에는 축진지구 내에서도 특례적용을 배제함.

■ 용도지역의 조정

- 주거지역, 상업지역 등 법상 용도지역 내에서의 세분조정이 가능함.
단, 이를 초과하는 경우에는 사전에 위원회의 자문이 필요함.

■ 건축제한의 완화

- 주거지역, 상업지역 등 법상 용도지역 내에서의 건축물의 용도제한을 완화함.
단, 이를 초과하는 경우에는 사전에 위원회의 자문을 거쳐 특정용도의 완화가 가능함.
- 제2종일반주거지역의 경우 15층 층수제한의 적용을 배제함.

■ 용적률의 완화

- 주거지역, 상업지역 등 법상 용도지역별 용적률의 범위적용
- 기반시설제공에 의한 용적률은 별도로 용적률 범위적용을 배제함.

■ 중심지형 축진지구에서의 완화

- 학교시설기준 : 교지면적만을 1/2로 완화함.
- 주차장설치기준 : 주차상한제를 적용하여 공용주차장을 활용함.

■ 기반시설부지 제공에 따른 용적률 및 높이제한의 완화 (인센티브)

- 지구단위계획에서 적용하는 용적률 완화산식의 범위 안에서 조례로 정하도록 시행령 안을 마련함.
- 무상제공(기부체납)할 수 있는 기반시설의 확대
 - 공공시설 부지 이외에 학교·도서관·사회복지시설·문화시설·공공청사 및 조례가 정하는 시설의 부지도 포함함.

- 유상제공(부지확보)에 따른 인센티브의 부여
 - 부지의 무상제공에 따른 인센티브의 1/3범위 이내에서 부여함.
- 건축물의 일부를 기반시설(도시계획시설)로 확보하는 경우에는 기반시설의 대지 지분에 해당하는 부지제공으로 인정하고 합당한 수준의 인센티브를 부여함.
 - 부지 무상제공에 따른 인센티브의 3배 범위 이내에서 부여함.

■ 주택의 규모별 건설비율의 완화

- 주거환경개선사업 : 국민주택규모 80% 이상
- 주택재개발사업 : 국민주택규모 60% 이상 (2:4:4 ▷ 6:4)
- 상기의 범위 안에서 조례로 세분이 가능함.

■ 도시개발사업에서의 입체환지 확대

- 건축물소유자 또는 토지소유자에게 입체환지 가능
- 체비지 외의 토지를 대상으로 입체환지 가능

■ 그 밖의 기타 특례

- 조례가 정하는 바에 따라 지방세 감면
- 과밀부담금 면제 : 서울특별시만 해당
- 특별회계의 설치
 - 도시계획세의 30%이상 범위에서 조례가 정하는 비율
- 국고의 지원 : 공공시설의 설치에 지원 가능
- 국민주택기금의 활용 : 공공시설의 설치에도 활용 가능
- 교육환경의 개선
 - 지방자치단체의 학교용지 매입 가능, 지방자치단체소유 토지의 학교용지로 활용조건 완화
- 개별사업의 교통영향평가 등 면제
 - 촉진계획 수립 시 교통영향평가 등을 받은 경우에 한함.

6. 기반시설의 설치

■ 기반시설 설치의무자 : 사업시행자

- 기반시설 분담계획에 의하여 분담하기로 지정된 사업시행자
- 지정된 사업시행자가 없는 공공시설 및 도시계획시설의 경우는 지방자치단체

■ 기반시설의 선설치

- 공공에서 기반시설을 우선 설치하고, 추후 촉진사업이 시행되는 경우에 기반시설 분담계획에 의하여 지정된 사업시행자가 비용분담 가능함.

■ 기반시설 설치비용의 지원

- 지원주체 및 대상 : 국가 또는 상위 지방자치단체가 다음의 경우에 공공시설의 설치비용 지원함.
 - 국가 또는 시도 계획과 관련이 있는 경우
 - 국가 또는 지방자치단체가 도시영세민을 집단 이주시켜 형성된 낙후지역 등 기반시설이 열악하여 사업시행자의 부담만으로는 기반시설을 확보하기 어려운 경우

7. 임대주택의 확보

■ 세입자용 임대주택 확보

- 임대주택 수요에 따라 공급
- 도시및주거환경정비법에 의한 임대주택의 확보 기준 적용

■ 증가되는 용적률에 의한 임대주택 확보

- 증가되는 용적률의 75% 범위 안에서 시행령이 정하는 비율을 임대주택으로 확보함.

- 주거환경개선사업 : 증가되는 용적률의 25%
- 주택재개발사업 : 증가되는 용적률의 75%.

단, 수도권이외의 지역은 37.5%의 범위까지 조례로 완화 가능

- 도시경관의 보호 등을 위하여 2개 이상의 지역을 하나의 촉진구역으로 지정한 경우 이전되는 주민의 수를 감안하여 25%의 범위까지 조례로 완화가 가능함.
- 중심지의 형성을 위한 촉진사업의 경우 주택이외 용도의 면적은 증가용적률의 산정에서 제외함.

제3장 서울시 뉴타운사업과 특별법의 주요내용 비교

서울시의 뉴타운사업과 특별법에서 규정하고 있는 계획과 사업의 내용은 많은 유사점과 함께 차이점이 존재하고 있음. 특별법이 서울시의 뉴타운사업을 지원하고 보완하기 위하여 제정되었지만 부분적으로 다른 개념이 포함되어 있음. 따라서 중요한 몇 가지의 유사점과 차이점을 살펴 각각의 개념 정립에 도움이 되도록 하였음.

1. 유사점

■ 재정비사업의 공공성 확보

기존의 정비사업은 민간 사업성 위주의 계획 및 사업 시행으로 인하여 도시의 국지적인 난개발을 초래하여왔음. 이에 비해 뉴타운사업과 특별법의 촉진사업은 공공에서 수립하는 광역적인 단위의 촉진계획에 의하여 난개발을 방지하면서, 사업성과 공공성을 확보하는 것이 가능함.

■ 선계획 후시행 체제의 정착

기존의 정비사업은 소규모의 사업단위로 추진되며 계획과정에서 개발밀도의 극대화 등 조합원들의 다양한 요구를 수렴하는데 상당한 기간이 소요되므로 일정범위에서 과도한 개발 및 계획 간의 부조화 등 많은 문제점들을 야기하였음. 반면 특별법에 의한 촉진사업은 사업단위별로 개발방향, 개발밀도, 층수제한 등의 구체적인 사항이 사전에 결정되어 공표되므로 인하여 계획과 관련한 불필요한 오해의 가능성이 적으며 사업 시행단계에서의 안정성을 높일 수 있음.

■ 기반시설의 효율적인 확보

기존의 정비사업은 소규모로 지정되어 주변과의 연계성 확보 및 필요 공공시설의 설치가 사실상 불가능하였음. 그러나 뉴타운사업 및 특별법에 의한 재정비촉진사업은 광역적인 지구 전체의 기반시설 수요 등을 감안한 계획의 수립으로 필요한 기반시설의 확보 가능성을 높이고, 기반시설의 확보에 따른 다양한 방식의 인센티브제도를 도입함으로써 기반시설의 효율적이고 실질적인 확보를 가능하게 하고 있음.

■ 한 차원 높은 도시환경의 조성

기존과 같은 사업성 위주의 정비계획에서 한 차원 높은 뉴타운 및 재정비촉진 계획의 수립에 의하여 다양한 방식에 의한 주거환경 및 도시환경의 개선이 가능함. 이러한 측면은 기존의 용적률에 의하여 사업성이 결정되던 방식에서 주거환경 또는 도시환경의 수준을 높여 보다 양호한 주거지를 조성할 수 있게 되며, 이에 따른 가치상승으로 인하여 사업의 시행기간을 줄일 수도 있음. 이는 양질의 학교가 확보된 지역의 주택가격이 그렇지 않은 지역의 주택가격에 비해 높게 형성되는 것에서도 잘 나타나고 있음.

2. 차이점

■ 계획 수립 및 시행 절차의 간소화

촉진계획의 결정을 정비구역의 지정 및 정비계획의 결정으로 간주하므로 인하여 정비 구역 및 계획의 결정기간을 단축하고 있으며, 촉진계획의 결정시 교통영향평가 등을 받은 경우에는 개별 촉진사업의 교통영향평가 등을 받은 것으로 간주하여 줌으로써 그 기간의 단축이 가능함. 또한 정비사업을 위한 추진위원회의 구성이 불필요하게 되어 촉진계획이 결정되면 바로 조합구성에 들어갈 수 있음. 또한 촉진계획의 결정단계에서도 도시재정비 위원회를 설치하여 운영하는 경우에는 도시계획위원회와 도시.건축공동위원회의 심의를 도시재정비위원회에서 일괄 심의하도록 함으로써, 그 기간을 단축하고, 위원회간 의견의 차이로 인한 문제점의 발생 가능성을 없애고 있음.

■ 촉진지구의 유형 및 규모

주거지형은 50만^m² 이상, 중심지형은 20만^m² 이상으로 비교적 대규모의 지역을 대상으로 지구를 지정하도록 규정하고 있음. 그러나 뉴타운사업에서와 같이 촉진계획의 내용을 보면 지구 전체가 촉진사업 대상지가 되어야 하는 것은 아님. 즉, 촉진지구 안에는 촉진구역과 존치지역이 공존하게 되는 것이므로 반드시 전체 지구가 촉진구역 대상지가 되어야 하는 것은 아님. 그리고 촉진지구의 규모는 기반시설의 수요산정 등 도시재정비의 효과를 높이기 위한 계획단위의 규모이지 사업을 위한 규모가 아님.

다만, 주거지형과 중심지형의 구분에 따라 지정 최소규모에 커다란 차이가 있어 이들이 혼합되어 있는 경우에는 어느 것을 적용할 것인가에 대한 문제가 있음. 즉, 규모가 주거지형의 최소면적에 미달하는 경우에는 중심지형으로 지정할 가능성이 있으므로 이에 대한 대책이 필요함.

■ 촉진계획의 중요성

재정비촉진계획은 그 계획의 수준이 상당히 상세일한 수준까지의 계획이 요구됨. 기존의 공공계획의 대부분은 골격을 제시하는 수준의 계획이 중심이 되었음. 그러나 촉진계획은 기존의 정비계획 또는 도시개발계획 등을 의제처리 하도록 하고 있으며, 더 나아가 기반시설 분담계획까지도 결정하도록 하고 있음. 합리적인 기반시설 분담계획이 마련되기 위해서는 촉진계획에 의한 기반시설의 설치비용이 추정되어야 하며, 촉진사업에 의한 개발이익도 상당수준까지 예측되어야만 가능함. 그리고 촉진사업의 종류가 촉진계획에 의하여 결정되므로 구체적인 사업성 분석이 전제되지 못하면 주민들의 의견수렴과정에서 많은 민원이 발생할 가능성이 높음. 따라서 총괄계획가나 촉진계획을 수립하는 실무자들은 기존의 방식에 따라 수립하던 관행을 탈피하여 보다 적극적이고 구체화된 계획수립이 필요함. 이를 위하여 세부적인 사항까지를 특별법에서 위임하고 있는 재정비촉진계획 수립기준인 하위규정에서 이를 구체적으로 제시하는 것이 필요함.

■ 기반시설 분담계획의 수립

촉진계획에 있어 기반시설 분담계획은 특별법 시행의 성패를 좌우할 할 만큼 중요한 사항임. 촉진계획은 공공에 의하여 수립되지만 촉진사업의 시행은 주민(조합)에 의하여 진행됨. 따라서 주민들의 재산권과 밀접한 관련이 있는 기반시설의 분담계획이 합리적으로 수립되어야 함. 그런데, 모든 계획은 변경을 수반한다고 볼 수 있음. 특히, 현재 마련되어 있는 시행령은 구역의 지정요건에 건축물 노후도의 완화는 배제하도록 되어 있는데, 촉진계획의 목표연도가 10년을 전후하여 수립될 것이 예상되고, 촉진계획이 촉진구역의 지정과 같은 효력을 가지는 상황에서 5년 후이나 촉진구역이 지정될 수 있는 지역은 존치지역으로 분류될 것임. 이에 따라 존치지역에 대해서는 기반시설 분담계획에 포함되지 않은 채 촉진지구의 분담계획이 수립될 것임. 그러나 5년 후에는 존치지역에서 촉진구역으로 계획의 변경이 필요하게 될 것이며, 이 경우 이미 사업시행이 이루어진 촉진구역과 기반시설의 비용분담에 합리적이지 못한 계획이 될 가능성이 있음. 따라서 촉진구역의 지정요건 완화규정에 건축물의 노후도를 포함하는 것이 타당할 것임. 다만 사업시행의 단계별

계획에서 노후도가 도달하는 시기로 단계별 계획을 수립함으로써 노후하지 않은 주택이 조기에 철거되는 문제점을 막을 수 있을 것임. 따라서 이러한 문제점을 고려하여 시행령 및 하위규정이 마련되어야 할 것임.

■ 증가용적률의 산정

특별법에 의하면 지구의 지정 및 촉진계획에 따라 추진되는 재정비촉진사업에 의하여 증가되는 용적률의 75% 범위 안에서 임대주택을 건설하도록 규정하고 있음. 즉, 증가용적률의 산정이 어떻게 이루어지는가에 따라 건설하여야 하는 임대주택의 규모가 결정됨. 그런데 재건축사업의 경우는 증가되는 용적률을 기존의 용적률에서 새로이 건설되는 건축물의 용적률 간의 차이를 증가되는 용적률로 규정하고 있음. 그러나 특별법에서는 촉진지구 지정 이전의 해당지역 용도지역에 대하여 규정된 조례의 용적률과 촉진계획에 의하여 새로이 계획된 건축물의 용적률간의 차이에 기반시설부지 제공에 따른 용적률 완화부분을 제외한 용적률을 증가되는 용적률로 규정하고 있음. 따라서 동일한 의미인 증가용적률의 산정방식이 달리 적용된다는 것을 분명히 인식할 필요가 있으며, 이를 위하여 필요한 용적률의 의미를 분명히 정의할 필요가 있음.

■ 세입자용 임대주택의 확보

특별법에서는 세입자 등의 주거안정과 개발이익의 조정을 위하여 임대주택의 건설을 촉진사업에 의하여 증가되는 용적률의 75%의 범위에서 시행령이 정하는 범위로 하도록 하고 있음. 또한 세입자등의 재정착 유도를 위하여 임대주택의 수요를 조사하여 이를 촉진계획에 반영하도록 하고 있음.

뉴타운지구 내에서의 재개발사업은 총 세대수의 17%에 해당하는 임대주택을 확보하도록 규정하고 있음. 그런데 특별법에서는 총 세대수의 17%를 임대주택으로 건설하고, 추가로 증가되는 용적률의 75% 범위 안에서 임대주택을 건설하도록 규정하고 있음. 그러나 특별법의 조문에 의하면 증가되는 용적률의 75%의 범위에서만 임대주택을 확보하도록 하는 것으로 오해할 소지가 충분함. 따라서 법 제정 취지가 법 조항에 분명히 나타나도록 하는 것이 필요함.

<표 4> 서울시의 뉴타운사업과 금번 특별법의 주요내용 비교

구분	뉴타운사업	특별법
근거 법령	서울특별시 지역균형발전 지원에 관한 조례	도시재정비 촉진을 위한 특별법
지구의 규모제한	없음	주거지 50만㎡ 이상, 중심지 20만㎡ 이상
지원책	행정적 지원	법적 지원
특례	없음	다양한 특례 구역지정요건, 층수제한, 주택규모비율 및 용적률 등의 완화, 임대주택 추가공급 등의 강화
계획수립시의 주민의견의 수렴	계획수립 시에는 의견수렴 없으며, 이후 시행단계에서 의견수렴	계획결정단계에서 공람·공청회 의무화
정비구역 지정 및 정비계획 결정	뉴타운계획 확정 후 주민들에 의하여 별도 절차를 거쳐 지정 및 결정	재정비촉진계획의 결정에 의하여 정비구역 및 정비계획이 동시 결정
구역지정예의 주민동의	도정법에 의하여 주민동의 의무화	주민동의 요건 없음
투기방지책	토지거래허가구역 지정	토지거래허가구역 지정 (20㎡ 이상 모든 토지)
계획적 관리	건축허가 또는 개발행위허가 제한	개발행위허가 제한
개발이익의 환수	별도규정 없이 기반시설 부담	기반시설 및 임대주택으로 환수명시
기반시설비용	사업자부담원칙으로 공공일부지원	사업자부담원칙, 공공일부지원
재정확보	일반 예산으로 운영	특별회계의 설치
임대주택 확보	기존법령에 의한 규모 (전체의 17%)	증가되는 용적률과 연계 (전체의 17% + 증가용적률의 75%)
제도 운영	탄력적 운영 가능	운영의 경직성 높음

제4장 특별법이 뉴타운사업의 추진에 미치는 영향

1. 생활환경개선 측면

생활환경의 기본이 되는 기반시설의 확보를 사업단위가 아닌 광역적인 차원에서 다루어지도록 특별법에서 규정하고 있음. 그러나 이러한 부분은 이미 뉴타운사업에서도 대부분 이루어지던 사항이므로 특별법이 이러한 부분에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 보임. 다만, 뉴타운사업에서는 서울시의 행정적인 유도과 계획가에 의하여 개선 정도를 결정하였으나, 이제는 법령에 의하여 그 기준이 규정되므로 특별법의 적용지역에서는 일정 수준 이상의 생활환경 개선효과가 나타나게 될 것임. 그러나 법령에 의하여 규정되는 기준은 최소한으로 될 수밖에 없으므로 계획을 수립하는 계획가의 의지와 법령을 운영하는 지방정부의 의지가 생활환경의 수준을 최종적으로 결정하게 될 것임.

2. 주거환경개선 측면

특별법에서는 촉진사업의 활성화를 위하여 용적률을 최대한 완화하도록 하였음. 이에 비해 뉴타운에서는 주변지역의 여건 등을 감안하여 적정수준의 용적률이 유지되도록 하고 있음. 특별법에서의 이러한 용적률의 완화는 두 가지의 측면에서 이루어졌음. 하나는 주택공급의 확대 측면임. 현재 주택가격의 안정은 중앙정부의 모든 사활을 걸 정도로 강하게 추진하고 있으며, 그 시책의 하나인 소위 8.31대책의 후속법령으로 특별법이 마련되었다는 것임. 따라서 가능한 용적률을 높여 많은 주택이 공급되기를 바라고 있음. 그러나 이를 우리나라의 도시의 모든 도시나 지역에 일률적으로 적용하기에는 도시의 과밀화 등 부작용의 발생이 더욱 크다는 문제점을 지니고 있음.

다음으로는 용적률을 높여 사업성이 좋아지도록 하여 사업을 촉진하겠다는 발상임. 이는 동일한 가격대에서 많은 물량이 공급되는 경우에 수익이 높아진다는 생각에 기인함. 그러나 이는 우리 국민의 수준이 이러한 수준에 있지 않다는 것을 간과하고 있음. 낮은 품질수준의 다량 생산에서 고품질의 소량 생산으로 변화해 가는 시장을 알

지 못하고 있는 것임. 용적률을 낮추어 더 나은 환경의 수준 높은 주거지를 조성함으로써 더 높은 수익성을 얻을 수 있다는 것을 무시하기 때문임. 결국 사업성이나 수익성은 계획의 내용에 의하여 결정되는 것이지 단순히 용적률만을 완화한다고 해결되는 문제는 아닐 것임.

또한 대상지의 대부분을 차지하고 있는 제2종 일반주거지역에서 건축물의 높이에 대하여도 뉴타운사업에서는 평균층수의 개념을 도입하고 있으나, 특별법에서는 층수제한을 전면 배제하고 있음. 뉴타운사업에서는 도시계획의 기본골격은 유지하도록 기본법령에서 정한 수준을 유지하면서 지역적 특성을 반영하도록 하고 있으나, 특별법에서는 높이제한의 무차별적인 완화로 도시경관 및 스카이라인의 형성에 부정적인 영향을 확연히 예상할 수 있음. 다만 계획에서 이를 분석하여 반영할 수는 있다고 주장하지만, 법에 규정된 계획의 내용에는 이를 반영할 수 없도록 하고 있음.

이러한 측면에서 볼 때에 특별법이 용적률, 높이 등의 주거환경에 대한 악화를 유발할 것이라는 지적을 배제하기 어려움. 지방도시의 현실적인 여건을 감안할 경우, 뉴타운사업과 같이 서울시에서 적용하는 방식을 그대로 법에 규정하는 것은 불합리한 면이 있음. 반대로 전국의 모든 도시에 적용되는 일반적인 사항을 서울시에 그대로 따르는 것도 불합리한 것은 마찬가지임. 따라서 특별법에서는 전국에 공히 적용되는 일반적인 사항을 큰 틀에서 규정하되, 지역 특성에 맞는 상세한 규정을 지방정부의 조례로 과감하게 위임할 필요가 있음. 즉, 서울시가 특성을 살려 선진 주거환경을 조성할 수 있도록 시행령을 개정하고 조례로 적절하게 규정하여 운영하도록 해야 할 것임.

3. 사업추진 측면

뉴타운사업은 공공에서 수립한 개발기본계획에 의하여 민간에서 판단하여 사업을 시행하는 사업임. 따라서 공공의 계획에서는 방향 및 논리를 제시하고, 구체적인 사업계획은 민간에 의하여 수립되어 결정되고 사업이 진행되고 있음. 그러나 특별법에 의한 경우에는 공공에 의하여 사업계획까지 만들어지게 됨. 따라서 주민들이 공공에 의하여 만들어진 계획에 따라 사업을 진행할 것인가가 특별법의 성패를 좌우하는 중요한 사항임. 그러나 현실적으로 주민들이 공공의 사업계획에 따를 것이라고 예상하는 것은 쉽지

않음. 공공의 계획일지라도 계획수립에 주민의 동의가 있었다면 가능할 수도 있을 것임. 물론 공람 및 공청회라는 절차를 거쳐 계획이 결정되도록 규정하고 있으나, 특별법의 특성상 계획은 도시계획으로 보아 주민동의를 요구하지 않으며, 사업은 계획에 의하
여만 시행하되 당연히 시행되는 것으로 가정하고 있음. 이는 특별법이 가지는 한계이며
핵심적인 문제점임.

뉴타운사업도 특별법에 의한 사업도 모두 기존 시가지에서 일어나는 사업임. 이는
해당 지역에 거주하는 많은 수의 주민이 있으며, 그들에게는 거주권 및 생존권이 달린
중요한 문제일 수 있다는 것임. 따라서 주민의 의견을 무시하거나 의견을 듣지 않고 진
행되는 계획과 사업은 또 다른 도시문제를 발생시킨다는 것을 기억해야 할 것임. 따라
서 시간이 걸리고 어렵더라도 주민동의를 구하는 절차는 반드시 필요함.

제5장 서울시 뉴타운사업의 발전 방향

1. 제도의 보완 및 탄력적 운영

이미 언급한 바와 같이 특별법에는 많은 문제점들이 내재되어 있음. 다행히 많은 부분이 조례로 위임되어 세부적인 사항을 서울시에서 정할 수 있도록 되었음. 서울시는 그동안의 뉴타운사업에 의한 경험을 토대로 특별법에 의한 조례를 제정할 것임. 따라서 이에 대한 보다 세밀한 검토와 분석을 통하여 특별법이 지니는 문제점들을 서울시에서라도 해결된 후에 적용될 수 있도록 하고, 장기적으로는 법 개정이 이루어질 수 있도록 하여야 함. 특히, 특별법에 따라 재정비촉진계획에 의하여 주민의 의지와 무관하게 사업구역과 계획이 확정되도록 규정되어 있으나, 실질적으로 주민과의 협상에 소요되는 시간을 감안하여 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요함.

2. 기존 뉴타운에의 적용 타당성 분석

특별법이 제정 공포됨으로써 기존 뉴타운구역에 거주하는 주민들 사이에 많은 기대가 발생하고 있는 것이 현실임. 그러나 주민들이 이에 대한 구체적인 내용을 알지 못하고 막연한 기대를 가지고 있는 것도 사실임. 따라서 특별법의 내용에 대한 구체적인 사항을 주민에게 정확히 알리는 것이 필요함. 또한 2차 뉴타운까지 특별법을 적용할 것인가에 대하여는 심각하게 고민하고, 연구해 보아야 할 것임. 특별법이 장점과 함께 단점도 많은 부분 포함하고 있기 때문에 이에 대한 구체적인 분석이 없다면 심각한 문제를 발생시킬 수도 있을 것임.

단순히 주민들은 구역지정요건이 완화되어 구체적인 사업을 할 수 없었던 지역에서도 재개발사업이 가능하다는 정도로 알고 있으며, 용적률 등도 완화에 주었다는 정도만을 알고 있음. 그러나 주민들의 의사결정이 아닌 공공의 의사결정에 의하여 기반시설 비용부담, 구역의 지정, 계획의 결정이 이루어진다면 그리고 증가된 용적률의 75%가 추가로 임대주택으로 건설되어야 한다는 내용을 분명히 주민들에게 알린다면 주민들의 대다수는 특별법의 적용을 원하지 않을 수 있다는 것도 사실일 수 있음.

제6장 결론

서울시의 뉴타운사업을 지원하기 위하여 만들어진 「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 이제 다시 뉴타운사업에 어떠한 방향으로든 영향을 미치게 되었음. 그동안 논의 과정을 통하여 특별법의 많은 부분이 뉴타운사업의 개념을 반영하여 만들어졌기 때문에 서울시의 뉴타운사업 추진에는 큰 변화가 없을 것으로 여겨졌음. 그러나 몇 가지 다른 개념이 도입되면서 계획의 수립과 사업의 시행에 있어 중요한 변화가 필요한 것으로 검토되었음. 또한 특별법의 조문을 검토하여 보면 충분한 검토가 이루어지지 못한 부분이 있어 이에 대한 보완이 향후 뉴타운사업의 발전을 위하여도 필요하다고 판단됨.

본 논문에서는 현재 제정되어 있는 특별법의 문제점을 뉴타운사업의 추진경험을 토대로 살펴보았음. 특히 서울시의 뉴타운사업에 미치는 영향을 몇 가지로 나누어 살펴봄으로써 이를 토대로 뉴타운사업의 방향설정을 시도해 보았음. 그러나 이는 시작으로 뉴타운사업의 발전과 바람직한 정착을 위해서는 앞으로 생활환경의 체계적인 개선을 통한 21세기형 선진도시 구현이라는 목표아래 다양한 측면에서 본격적인 연구와 논의가 필요할 것임.

도시재정비 촉진을 위한 특별법 제정에 따른 서울시 뉴타운사업의 발전방향

2006. 5. 3

이 승 주

[서경대학교 도시공학과 교수]

0

목 차

- I. 재정비 특별법의 배경 및 구성
- II. 특별법의 주요내용
 - 01 정의
 - 02 지구의 지정
 - 03 계획의 수립
 - 04 사업의 시행
 - 05 재정비촉진지구의 특례
 - 06 기반시설의 설치
 - 07 임대주택의 확보
 - 08 도시재정비위원회
- III. 뉴타운과 재정비 특별법의 계획과 사업의 비교
- IV. 특별법이 뉴타운 사업의 추진에 미치는 영향
- V. 서울시 뉴타운 사업의 발전 방향
- VI. 결론

1



1. 재정비 특별법의 배경 및 구성


서경대학교 SEOGYEONG UNIVERSITY

> 특별법의 구성

	구 성	조 문
제 1 장	총 칙	3개 조문
제 2 장	재정비촉진지구의 지정	5개 조문
제 3 장	재정비촉진계획의 수립 및 결정	5개 조문
제 4 장	재정비촉진사업의 시행	5개 조문
제 5 장	재정비촉진사업의 시행을 위한 지원	7개 조문
제 6 장	개발이익의 환수	6개 조문
제 7 장	보 칙	6개 조문
	부 칙	5개 조문
		총 42개 조문

3

II. 특별법의 주요내용 - 정의



서경대학교
SEOKYONG UNIVERSITY


> 용어 정의

- 재정비촉진지구 - 도시의 낙후지역에 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하여 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 지정하는 지구
- 재정비촉진계획 - 재정비촉진사업을 계획적이고 체계적으로 추진하기 위한 재정비촉진지구의 토지이용, 기반시설의 설치 등에 관한 계획

- 재정비촉진사업 - 재정비촉진지구 안에서 시행되는 다음의 사업
 - ▶ 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경개선사업·주택재개발사업·주택재건축사업·도시환경정비사업
 - ▶ 「도시개발법」에 의한 도시개발사업
 - ▶ 「재래시장 육성을 위한 특별법」에 의한 시장정비사업
 - ▶ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획시설사업
- 재정비촉진구역 - 해당 재정비촉진사업별로 결정된 구역

4

II. 특별법의 주요내용 - 정의



서경대학교
SEOKYONG UNIVERSITY


> 용어 정의

- 도시재정비위원회 - 재정비촉진지구에 관하여 도시계획위원회 및 도시·건축 공동위원회의 역할을 통합하여 담당하는 위원회 (시·도별 선택사항)
- 총괄계획가 - 재정비촉진계획수립의 전 과정을 총괄 진행·조정하게 하기 위하여 도시계획·도시설계·건축 등 분야의 전문가인 자를 시·도지사가 위촉
- 총괄사업관리자 - 효율적인 사업추진을 위하여 재정비촉진계획 수립단계에서부터 지방공사, 대한주택공사, 한국토지공사를 총괄사업관리자로 지정
- 사업협의회 - 재정비촉진계획 수립권자는 협의 또는 자문을 위하여 조합, 전문가 등으로 사업협의회를 구성·운영가능

> 기본 원칙

- 재정비촉진계획의 수립 : 공공수립
- 재정비촉진사업의 시행 : 주민시행

5

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 지정 


➤ **지구의 유형**

- 주거지형 : 노후 불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구
- 중심지형 : 상업지역·공업지역 또는 역세권·지하철역·간선도로의 교차로 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 및 부도심 등의 도시기능 회복이 필요한 지구

➤ **지정규모의 제한**

- 주거지형 : 50만㎡ 이상
- 중심지형 : 20만㎡ 이상

6

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 지정 

➤ **지정대상 (법)**

- 노후·불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 경우
- 상업지역·공업지역 또는 역세권·지하철역·간선도로의 교차지 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 경우
- 재정비촉진사업 중 다수의 사업을 체계적·계획적으로 개발할 필요가 있는 경우

➤ **지정대상 (시행령)**

- 국가 또는 지방자치단체의 계획에 의하여 대규모 공공시설의 이전이 예상되는 부지를 포함한 지역으로 도시기능의 재정비가 필요한 경우


7

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 지정

> 지정절차

- 신청권자 : 시장·군수·구청장
- 지정권자 : 특별시장·광역시장·도지사, 신청권자의 신청없이 지정권자가 지정가능

> 절차




```

graph TD
    A[대상지 선정] --> B[주민 공람 (14일)]
    B --> C[지방의회 의견청취]
    C --> D[도시계획 또는 도시재정비 위원회 심의]
    D --> E[지정 고시]
                    
```

> 효력

- 개발행위의 허가제한구역
- 토지거래계약에 관한 허가구역
- 재정비촉진지구의 특례적용
- 효력 상실 : 2년 (1년 연장가능) 이내에 계획의 미결정시
- 지정 해제 : 지정목적달성 또는 달성 불가능시 위원회 심의 후



서경대학교
SEGYOUNG UNIVERSITY

8


II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 지정

> 신청서류 (법)

1. 재정비촉진지구의 명칭·위치와 면적
2. 재정비촉진지구의 지정목적
3. 재정비촉진지구의 현황 (인구, 주택수, 용적률, 세입자 현황 등)
4. 재정비촉진지구 개발의 기본방향
5. 재정비촉진지구에서 시행중인 재정비촉진사업 현황
6. 개략적인 기반시설 설치에 관한 사항
7. 부동산 투기에 대한 대책


> 신청서류 (시행령) : 지구지정의 타당성을 판단할 수 있는 자료

1. 재정비촉진지구의 유형
2. 재정비촉진지구의 목표 년도
3. 재정비촉진지구의 도시공간구조상 위계, 그 주변지역 및 신청지구의 특성, 그 밖에 재정비촉진의 필요성에 관한 사항
4. 그 밖에 특별시·광역시·도의 조례로 정하는 사항



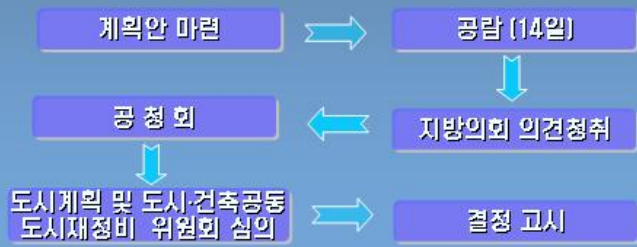
서경대학교
SEGYOUNG UNIVERSITY

9


서경대학교
 SEOKYONG UNIVERSITY

II. 특별법의 주요내용 - 촉진계획의 수립

> 수립절차



```

            graph TD
                A[계획안 마련] --> B[공람 14일]
                B --> C[지방의회 의견청취]
                C --> D[결정 고시]
                E[도시계획 및 도시건축공동 도시재정비 위원회 심의] --> D
                F[공청회] --> C
            
```


> 계획주체

- 계획수립권자 : 시장·군수·구청장
- 계획결정권자 : 특별시장·광역시장·도지사

> 계획수립주체

- 총괄계획가 및 자문계획가 : 계획 전반에 관한 사항
- 사업협의회(전문가, 공무원, 사업시행자 등) : 필요한 사항
- 총괄사업관리자 : 기반시설 관련 자문
- 용역업체 : 계획수립의 실무 담당

10


서경대학교
 SEOKYONG UNIVERSITY


II. 특별법의 주요내용 - 촉진계획의 수립

> 총괄계획가 (시행령)

- 정의 : 재정비촉진계획 수립의 전 과정을 총괄 진행, 조정
- 위촉시기 : 시·도지사는 재정비촉진지구 지정 고시 후 계획수립 착수 이전에 위촉
- 자격 : 도시계획, 도시설계, 건축 등의 전문가로서 도시재정비 분야 전반에 걸쳐 전문성을 보유한 자
- 책임 : 수립된 재정비촉진계획의 결정에 책임
- 권한 - 계획수립 전 과정을 총괄, 이에 필요한 사항을 재정비촉진계획의 수립권자에게 요구가능
 - 보다 전문적인 내용을 위하여 전문가의 지원
 - 재정비촉진계획의 변경 시 이에 대한 의견을 제시

11

II. 특별법의 주요내용 - 촉진계획의 수립




서경대학교
SEOKYONG UNIVERSITY

➤ 계획의 주요내용 (법)

1. 위치, 면적, 개발기간 등 재정비촉진계획의 개요
2. 토지이용에 관한 계획
3. 인구·주택 수용계획
4. 교육시설, 문화시설, 복지시설 등 기반시설 설치계획
5. 공원·녹지 및 환경보전계획
6. 교통계획
7. 경관계획
8. 재정비촉진구역 지정에 관한 다음 각 목의 사항
 - 재정비촉진구역의 경계
 - 개별법에 의하여 시행 가능한 재정비촉진사업의 종류
 - 존치지역에 관한 사항 등
9. 재정비촉진사업별 용도지역 변경계획(필요한 경우)
10. 재정비촉진사업별 용적률·건폐율 및 높이계획 등 건축계획
11. 기반시설의 비용분담계획
12. 기반시설의 민간투자사업에 관한 계획(필요한 경우)
13. 임대주택 건설 등 세입자등의 주거대책
14. 단계적 사업추진에 관한 사항

12

II. 특별법의 주요내용 - 촉진계획의 수립




서경대학교
SEOKYONG UNIVERSITY

➤ 계획의 주요내용 (시행령)

1. 재정비촉진지구의 정비 기본방향 및 목표
2. 존치지역의 관리 및 정비 계획
3. 용도지구의 지정 및 변경계획 (필요한 경우에 한함)
4. 재정비촉진사업별 다음 각 목 중 해당하는 사항 중
 - 「도시및주거환경정비법」 제4조제1항에 해당하는 사항
 - 「도시개발법」 제5조제1항에 해당하는 사항
5. 총괄계획가의 의견 (변경의 경우에 한함)
6. 건설교통부장관이 정하는 「재정비촉진계획 수립기준」 에서 정하는 사항
7. 그 밖에 시도 조례에서 정하는 사항


13

II. 특별법의 주요내용 - 촉진계획의 수립 

➤ 수립기준의 작성원칙 (시행령)

1. 기반시설의 종류·위치·규모 등 기반시설의 배치계획은 당해 계획구역내의 토지이용계획 또는 향후 예상되는 개발수요를 감안하여 해당 기반시설이 재정비촉진지구와 주변지역에 적절한 역할을 할 수 있도록 할 것
2. 미래의 주거지 및 중심지가 요구하는 생활환경을 조성할 수 있는 수준의 계획이 될 수 있도록 할 것
3. 다양한 지역주민의 의견을 반영할 수 있도록 하고, 지역적 특성이 충분히 고려될 수 있도록 할 것
4. 재정비촉진사업의 시행에 따라 발생하는 개발이익을 적절히 환수할 수 있도록 할 것


14

II. 특별법의 주요내용 - 촉진계획의 수립 

➤ 재정비촉진계획의 효력

- 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비구역 지정 및 정비계획 수립
- 「도시개발법」에 의한 도시개발구역의 지정 및 개발계획의 수립
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시관리계획의 결정 및 도시계획시설의 시행자지정 - 용도지역, 용도지구, 도시계획시설, 지구단위계획

15

II. 특별법의 주요내용 - 촉진사업의 시행 


> 시행주체

- 주민 (조합) - 예외적으로 주민 동의 하에 지방공사, 주택공사, 토지공사 등 공공이 공동시행 또는 단독시행

> 총괄사업관리자 제도의 도입

- 정의 - 수립권자는 효율적인 사업추진을 위하여 재정비촉진계획 수립단계에서부터 지방공사, 대한주택공사, 한국토지공사를 총괄사업관리자로 지정가능
→ 다만, 시 도지사가 총괄사업관리자를 지정하는 경우에는 관할 시장·군수·구청장과 협의

16

II. 특별법의 주요내용 - 촉진사업의 시행 

> 총괄사업관리자의 업무 (법)


1. 재정비촉진지구 안의 모든 재정비촉진사업의 총괄 관리
2. 도로 등 기반시설의 설치
3. 기반시설의 비용분담금과 지원금의 관리
4. 정비촉진계획수립 시 기반시설 설치계획 등에 대한 자문

> 총괄사업관리자의 업무 (시행령)

1. 재원확보 및 운영에 관한 계획의 수립과 집행
2. 재정비촉진사업 시행 현황에 관한 자료의 작성, 분석 및 관리
3. 효율적인 시행방안의 마련 및 의견수렴

17

II. 특별법의 주요내용 - 촉진사업의 시행



서경대학교
SEOKYONG UNIVERSITY

➤ 사업협의회의 구성

- 20인 이내의 위원으로 구성하되, 총괄계획가와 총괄사업관리자는 당연직 위원
그 외 위원은 재정비촉진계획 수립권자가 다음의 자 중에서 임명 또는 위촉
 - 해당 지방자치단체의 관계 공무원
 - 사업시행자 (개별법에 의한 조합 등의 사업시행자를 포함한다)
 - 관계전문가


➤ 사업협의회의 업무 (법)

- 수립권자는 다음 사항에 관한 협의 또는 자문을 위하여 사업협의회 구성 운영가능
다만, 시·도지사가 직접 재정비촉진계획을 수립하는 경우에는 재정비촉진계획의
결정이 있을 때까지 시·도지사가 사업협의회를 구성·운영할 수 있음
 - 재정비촉진계획의 수립 및 재정비촉진사업의 시행을 위하여 필요한 사항
 - 재정비촉진사업별 지역주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항

➤ 사업협의회의 업무 (시행령)

18

II. 특별법의 주요내용 - 촉진사업의 시행



서경대학교
SEOKYONG UNIVERSITY

➤ 사업시행자의 지정 (법)

- 토지 등 소유자의 과반수 동의

➤ 사업시행자의 지정 (시행령)

- 시공사 추천 - 주민동의에 의한 사업시행자가 지정된 경우의 시공사의 추천
→ 주민대표회의 운영규정에 따른 주민투표에서 선정된 시공사

➤ 사업시행의 촉진

19

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 특례

서경대학교
SEGYEONG UNIVERSITY

➤ 재정비촉진지구 지정요건의 완화 (법)

- 「도시및주거환경정비법」 제4조제1항에 의한 정비구역의 지정요건에도 불구하고 광역적인 재정비촉진을 위하여 필요한 경우에는 당해 지정요건을 충족하지 아니하는 지역을 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 법령에 의한 정비사업이 시행되는 재정비촉진구역으로 지정할 수 있음

20

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 특례


서경대학교
SEGYEONG UNIVERSITY

➤ 재정비촉진구역 지정요건의 완화 (시행령)

- 공람공고 이전에 위원회 자문
- 주택재개발사업으로 시행하는 도시재정비촉진구역의 경우에 부지의 정형화, 효율적인 기반시설의 확보 등을 위하여 「도시및주거환경정비법 시행령」 및 그 위임규정에 따라 규정하고 있는 개별 지정 요건(호수밀도, 과소필지, 점도율)을 20퍼센트의 범위 안에서 시·도 조례에서 정함
- 결정된 재정비촉진구역에 대하여 도시계획위원회 또는 도시재정비위원회의 동기가 있는 경우에는 도시재정비촉진구역의 지정요건에 의한 면적의 10퍼센트 범위에서 구역을 확장
- 동일한 사업방식으로 시행하는 둘 이상의 재정비촉진구역이 서로 상이한 요건에 의하여 각각 재정비촉진구역 지정요건에 해당되는 경우에는 통합하여 하나의 재정비촉진구역으로 지정 / 경관보호시 분리된 지역을 하나의 구역으로 지정가능
- 재정비촉진구역의 지정요건 완화에 따른 재정비촉진구역의 최소규모는 30,000제곱미터 이상

21

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 특례



서경대학교
SEGYONG UNIVERSITY

➢ 용도지역의 조정 (법)


- 재정비촉진계획 수립권자는 필요한 경우 「국토의계획및이용에 관한 법률」 제36조의 규정에 의한 용도지역을 변경하는 내용으로 재정비촉진계획 수립 가능

➢ 용도지역의 조정범위 (시행령)

- 용도지역 조정의 범위
 - 도시재정비를 촉진하기 위하여 분명하고 타당성 있는 사유가 있어야 하며, 「국토의계획및이용에관한법률」 제36조 제1항 제1호 각목의 범위로 함
 - 중심지의 형성 및 활성화 등을 위하여 불가피한 경우에 사전에 도시계획위원회 또는 도시재정비위원회의 심의를 득한 경우에 한하여 제1호의 규정에 의한 범위를 초과하는 범위로 할 수 있음

22

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 특례



서경대학교
SEGYONG UNIVERSITY

➢ 건축규제 완화 (법)

- 재정비촉진계획 수립권자는 필요한 경우 「국토의계획및이용에관한법률」의 규정 또는 동법의 위임에 따라 규정한 조례에 불구하고 동법 제76조의 규정에 의한 용도지역 및 용도지구 안에서의 건축물의 건축제한 등의 예외가능

➢ 건축규제 완화범위 (시행령)

- 용도지역 및 용도지구 안에서 건축물의 건축제한에 대한 완화의 범위
 1. 도시재정비를 촉진하기 위하여 분명하고 타당성 있는 사유가 있어야 하며, 「국토의계획및이용에관한법률」 제36조 제1항 제1호 각목의 범위로 함
 2. 중심지의 형성 및 활성화 등을 위하여 불가피한 경우에는 사전에 도시계획위원회 또는 도시재정비위원회의 심의를 득한 경우에 한하여 제1호의 규정에 의한 범위를 초과하는 특정용도를 허용
 3. 「국토의계획및이용에관한법률 시행령」 별표에 의한 제2종 일반주거지역 건축제한의 15층 규정 적용받지 아니한다.

23

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 특례

서경대학교
SEGYEONG UNIVERSITY

> 용적률의 완화 [법]

- 동법 제78조의 규정과 관련한 위임규정에 따라 규정한 조례에서 정한 용적률 상한의 예외
→ 다만, 동법 제78조의 규정에 따른 용적률의 상한을 초과할 수 없으며, 기반시설에 대한 부지제공의 대가로 증가된 용적률은 포함하지 아니함

> 용적률의 완화범위 [시행령]

- 시행령에 특별한 조항 없음 → 법에 규정한 완화 가능

24

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 특례

서경대학교
SEGYEONG UNIVERSITY

> 학교시설기준의 완화 - 중심지형에 한함 [법]


- 중심지형 재정비촉진지구의 경우 재정비촉진계획 수립권자는 필요한 경우 「초·중등교육법」에 의한 학교시설기준을 완화하는 내용으로 재정비촉진계획을 수립가능

> 학교시설기준의 완화범위 - 중심지형에 한함 [시행령]

- 중심지형 재정비촉진지구 안에서 학교시설기준의 완화적용의 범위는 교지 확보 면적의 1/2 이내의 범위로 완화할 수 있음
- 학교 설립시 임대부지의 학교용지 인정

25

II. 특별법의 주요내용 – 촉진지구의 특례



서경대학교
SEGYONG UNIVERSITY

➤ **주차장 설치기준의 완화 – 중심지형에 한함 [법]**


- 중심지형 재정비촉진지구의 경우 재정비촉진계획 수립권자는 필요한 경우 「주거법」 및 「주차장법」에 의한 주차장설치기준을 완화하는 내용으로 재정비촉진계획을 수립가능

➤ **주차장 설치기준의 완화범위 – 중심지형에 한함 (시행령)**

- 중심지형 재정비촉진지구 안에서 주차장설치기준준의 완화적용의 범위
 1. 주차장법 제12조제6항 및 제19조제10항에 의한 제한지역으로 보아 당해 자치단체 조례가 정함 (주차상한제)
 2. 주차장법 시행령 제7조 제2항 각호의 위치에 공용주차장이 설치되어 있는 경우에는 당해 자치단체 조례가 정함

26

II. 특별법의 주요내용 – 촉진지구의 특례



서경대학교
SEGYONG UNIVERSITY

➤ **기반시설 부지제공에 따른 완화 (시행령)**

➤ **용적률**

- 사업시행자가 기반시설의 설치를 위하여 필요한 부지를 제공하는 경우에는 다음 방법에 의한 용적률의 범위 안에서 당해 자치단체 조례가 정하는 바에 따라 용적률을 완화
 1. 공공시설 및 제2호 각 목의 기반시설 부지를 무상 제공하는 경우 : 「국토의계획및이용에관한법률 시행령」 제46조제1항에 의한 완화 범위
 2. 공공시설이 아닌 다음 기반시설의 부지를 유상 제공하는 경우 : 제1호의 산식에 의하여 완화되는 용적률의 1/3의 범위
 - 가. 학교
 - 나. 도서관
 - 다. 사회복지시설
 - 라. 문화시설
 - 마. 그 밖에 당해 자치단체 조례로 정하는 시설
 3. 건축물의 일부를 대지지분과 함께 기반시설로 무상 제공하는 경우 : 대지지분의 면적에 대하여 제1호의 규정에 의해 완화되는 용적률의 3배의 범위
→ '기반시설부지 제공후의 대지면적'은 '기반시설부지 제공전의 대지면적'으로 함

27

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 특례

서경대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

➤ **기반시설 부지제공에 따른 완화 (시행령)**

➤ **건축물의 높이**

- 사업시행자가 공공시설인 기반시설의 설치를 위하여 필요한 부지를 제공하는 경우에는 다음 방법에 의한 범위 내에서 당해 자치단체 조례가 정하는 바에 따라 건축물의 높이를 조정
- 1. 공공시설 및 제2호 각 목의 기반시설 부지를 무상 제공하는 경우 : 「국토의계획및이용에관한법률 시행령」 제46조제1항에 의한 완화 범위
- 2. 공공시설이 아닌 다음 기반시설의 부지를 유상으로 제공하는 경우 : 제1호의 산식에 의하여 완화되는 높이의 1/3의 범위
 - 가. 학교
 - 나. 도서관
 - 다. 복지시설
 - 라. 문화시설
- 마. 그 밖에 당해 자치단체 조례로 정하는 시설
- 3. 건축물의 일부를 대지지분과 함께 기반시설로 무상 제공하는 경우 : 대지지분의 면적에 대하여 제1호의 규정에 의해 완화되는 높이의 3배의 범위
→ '기반시설부지 제공후의 대지면적'은 '기반시설부지 제공전의 대지면적'으로 함

28

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 특례

서경대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

➤ **기반시설 부지제공에 따른 완화 (시행령)**

➤ **적용방법**

- 용적률 완화와 건축물의 높이에 대한 완화를 적용함에 있어 제공된 부지면적은 중복적용 할 수 없으나, 제공된 부지면적의 일부를 용적률 완화 또는 건축물의 높이 완화의 경우로 구분하여 적용 가능


➤ **주택의 건설비율 제한 완화 (시행령)**

➤ **주택의 규모별 건설비율**

- 주택재개발사업으로 시행하는 재정비촉진사업의 경우
전체 세대의 60퍼센트(주택재개발) 이상을 전용면적 85㎡ 이하로 건설
→ 시행령 범위 내에서 당해 자치단체의 조례로 세분하여 정할 수 있음

29

II. 특별법의 주요내용 – 촉진지구의 특례


서경대학교
SEOKYONG UNIVERSITY

➢ 도시개발사업의 시행특례

- 건축물 소유자 또는 토지 소유자에 입체환지가능
- 체비지 외의 토지를 대상으로 입체환지 가능

➢ 지방세 감면


- 조례에 의해 문화시설, 의료시설, 학원시설, 대규모 점포, 본사 및 주사무소 건물 등

➢ 과밀부담금 면제

- 재정비촉진계획에 따라 건축하는 건축물

30

II. 특별법의 주요내용 – 촉진지구의 특례


서경대학교
SEOKYONG UNIVERSITY

➢ 특별회계의 설치

➢ 재원 [법]

- 일반회계로부터의 전입금
- 정부의 보조금
- 「수도권정비계획법」 제16조의 규정에 의하여 시·도에 귀속되는 과밀부담금 중 시·도의 조례로 정하는 비율
- 「지방세법」 제238조의 규정에 의하여 부과·징수되는 도시계획세의 징수액 중 대통령령이 정하는 비율의 금액
- 차입금
- 당해 특별회계 자금의 용자회수금, 이자수익금 및 기타 수익금

➢ 재원 [시행령]

- "대통령령이 정하는 비율"은 30퍼센트임
 → 다만, 당해 자치단체가 30퍼센트이상의 범위 안에서 달리 조례로 정하는 경우에는 그 비율을 말함

31

II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 특례

> 특별회계의 설치

> 용도 (법)

- 기반시설 설치비용의 보조 및 용자
- 차입금의 원리금 상환
- 특별회계의 조성·운영 및 관리를 위한 경비

> 용도 (시행령)

- 재정비촉진지구내 존치지역의 정비를 위한 사업비 지원
- 재정비촉진지구내 임대주택의 매입, 유지관리를 위한 비용
- 매수청구토지의 매입비
- 재정비촉진지구 지정, 계획수립 및 제도발전을 위한 조사비, 설계비, 연구비

> 운영 (시행령)

- 당해 시도 조례가 정하는 바에 의함

서경대학교
SEOKYONG UNIVERSITY

32


II. 특별법의 주요내용 - 촉진지구의 특례

> 교육환경 개선특례

- 학교부지 임대기간 : 지방자치단체가 소유하는 토지 등을 임대하는 경우
 - 임대기간은 50년
 - 갱신기간은 50년의 범위에서 가능
- 임대료 및 매각 대금 감면
 - 지방자치단체가 소유하는 토지 등을 임대 또는 매각하는 경우 조성원가로 임대 또는 매각
 - 매각의 경우 매각대금은 20년의 범위 안에서 분할 납부하게 할 수 있음
 - 학교부지의 임대료 및 매각대금의 감면범위 등과 관련하여 기타 구체적인 사항에 대하여는 당해 자치단체의 조례로 정할 수 있음


서경대학교
SEOKYONG UNIVERSITY

33

II. 특별법의 주요내용 – 기반시설의 설치 


- 지구 내 기반시설의 설치 (법)
 - 자치단체 선 설치 후 시행자 비용부담 가능
 - 기반시설 부담계획에 의한 부담
- 기반시설 설치비용의 징수 (시행령)
 - 사업시행인가 또는 실시계획인가 이후 준공검사 신청 이전
- 지구 밖 기반시설 비용의 공동부담 (시행령)
 - 대상 : 공공시설
 - 공동부담 : 지방자치단체 및 공공시설 관리자

34

II. 특별법의 주요내용 – 기반시설의 설치 

- 기반시설의 국가지원 (법)
 - 요건 - 국가 또는 시·도지사는 다음 경우에 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 기반시설의 설치에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있음
 1. 국가 또는 시·도 계획과 관련이 있는 경우
 2. 국가 또는 지방자치단체가 도시영세민을 집단 이주시켜 형성된 낙후지역 등 기반시설이 열악하여 사업시행자의 부담만으로 기반시설을 확보하기 어려운 경우
- 국가지원대상 기반시설 (시행령)
 - 대상 : 공공시설

35

II. 특별법의 주요내용 - 기반시설의 설치 


➤ 국민주택기금 사용가능 기반시설 (법)

- 건설교통부장관은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 대통령령이 정하는 기반시설의 설치에 소요되는 비용의 전부 또는 일부에 대해 주택법에 의한 국민주택기금을 용자·지원할 수 있음
→ 국민주택기금의 구체적인 용자방법·조건 등은 대통령령으로 정함

➤ 국민주택기금 사용가능 기반시설 (시행령)

- 대상 : 공공시설
- 방법 및 조건 : 국민주택기금의 용자방법 및 용자조건 등에 관하여 필요한 사항은 건설교통부장관이 정함
→ 국민주택기금 운용 및 관리규정

36

II. 특별법의 주요내용 - 임대주택의 확보 

➤ 거주자 주거실태조사 (법)

- 주택수, 세대수 및 거주자수
- 가구별 소득수준 및 직업형태
- 주택의 규모 및 거주형태(자가·전세·월세 등)
- 주택가격 및 임대료 수준

➤ 거주자 주거실태조사 (시행령)

- 주택의 평형별 분포
- 주택의 규모, 위치 및 경과년수
- 최저주거기준 미달가구의 현황
- 가구 및 가구원수

37

II. 특별법의 주요내용 - 임대주택의 확보

서경대학교
SEGYEONG UNIVERSITY

➤ 중형 임대주택 건설비율 (법)

- 세입자의 주거안정과 개발이익의 조정을 위하여 당해 재정비촉진사업으로 증가되는 용적률의 75퍼센트 범위내에서 대통령령이 정하는 비율을 임대주택으로 공급하여야 함
- 건설되는 임대주택 중 주거전용면적이 85제곱미터를 초과하는 주택의 비율은 50퍼센트 이하의 범위안에서 대통령령으로 정함

➤ 중형 임대주택 건설비율 (시행령)

- "당해 재정비촉진사업으로 증가되는 용적률의 75퍼센트 범위 내에서 대통령령으로 정하는 비율"이라 함은 75퍼센트의 비율을 말함. (수도권이외지역은 1/2)
- 경관보호 등을 위하여 분리된 구역 25%까지 완화가능
- "제1항의 규정에 의하여 건설되는 임대주택 중 주거전용면적이 85제곱미터를 초과하는 주택의 대통령령이 정하는 비율"이라 함은 40퍼센트를 말함
 - 다만, 재정비사업구역별로 도시계획위원회 또는 도시재정비위원회의 심의를 거쳐 40퍼센트를 30퍼센트 내지 50퍼센트의 범위 내에서 조정 가능

38

II. 특별법의 주요내용 - 도시재정비위원회


서경대학교
SEGYEONG UNIVERSITY

➤ 도시재정비위원회 (시행령)

- 구성 : 총 20인 ~ 25인으로 구성
- 위원 - 시·도 지방의회의 의원 및 관계공무원
 - 도시계획 위원회 위원 및 건축위원회 위원 (30%이상)
 - 도시재정비 관련분야 전문가 (30%이상)
- 운영 - 수권소위원회 운영가능
 - 재정비분야 전문가로 전문위원 운영가능
 - 조례로 필요한 사항 규정 및 운영가능

39

III. 뉴타운과 재정비 특별법의 계획과 사업의 비교




> 유사점

- 재정비 사업의 공공성 확보
 - 공공에서 수립하는 광역적인 단위의 촉진계획에 의하여 난개발을 방지, 사업성과 공공성 확보 가능
- 선계획 후시행 체제의 정착
 - 구체적인 사항이 사전에 결정되어 공표되므로 계획과 관련한 불필요한 오해의 가능성을 줄이므로 사업 시행단계에서 안정성 제고
- 효율적인 기반시설의 확보
 - 광역적인 지구 전체의 기반시설 수요 등을 감안하여 계획을 수립하여 확보, 기반시설 확보에 따른 다양한 인센티브제도의 도입
- 한 차원 높은 도시환경의 조성
 - 기존과 같은 사업성 위주의 정비계획에서 한 차원 높은 계획의 수립에 의하여 주거환경 및 도시환경의 개선

40


III. 뉴타운과 재정비 특별법의 계획과 사업의 비교



> 차이점

- 계획 수립 및 시행 절차의 간소화
 - 도시재정비위원회를 활용한 일괄심의
 - 촉진계획에 의한 영향평가 실시 및 정비계획 인정
- 촉진지구의 유형 및 규모
- 촉진계획의 중요성
 - 재정비촉진계획은 디테일한 수준까지 요구, 기반시설 분담계획까지 결정
- 기반시설 분담계획의 수립
 - 시행령의 구역 지정요건에 건축물 노후도는 배제되어있음. 사업이 필요한 경우에는 노후도의 완화도 필요
- 세입자용 임대주택의 확보
 - 특별법에서 총 세대수의 17%를 임대주택 건설하고, 추가로 증가되는 용적률의 75% 범위 안에서 임대주택 건설
 - 뉴타운의 재개발사업은 총 세대수의 17%의 임대주택 확보

41




Ⅲ. 뉴타운과 재정비 특별법의 계획과 사업의 비교

➤ 뉴타운과 특별법의 비교

	뉴타운	특별법
근거법령	서울시 균형발전 조례	도시재정비 촉진 특별법
정책목적	강남북 균형발전	부동산 대책
지구의 규모제한	없음	주거지 50만㎡, 중심지 20만㎡
지원책	행정적 지원	법적 지원
특례	없음	구역지정요건·주택규모비율 완화 등 다양한 특례
계획수립시의 주민의견의 수렴	계획수립 시에는 의견수렴 없으며, 이후 시행단계에게 의견수렴	결정단계에서 공람·공청회 의무화
정비구역 지정 및 정비계획 결정	뉴타운 계획 확정후 주민들에 의하여 별도 절차를 거쳐 지정 및 결정	재정비 촉진계획의 결정에 의하여 정비구역 및 정비계획이 동시 결정
구역지정에의 주민동의	도정법에 의하여 주민동의 의무	주민동의 요건 없음

42



Ⅲ. 뉴타운과 재정비 특별법의 계획과 사업의 비교

➤ 뉴타운과 특별법의 비교

	뉴타운	특별법
투기방지책	토지거래허가구역	토지거래허가구역 (20㎡ 이상 모든 토지)
계획적 관리	건축허가 또는 개발행위허가 제한	개발행위허가 제한
개발이익의 환수	별도규정 없어 기반시설 부담	기반시설 및 임대주택으로 환수명시
기반시설비용	사업자부담원칙으로 공공일부지원	사업자부담원칙, 공공일부지원
재정확보	일반 예산으로 운영	특별회계의 설치
임대주택 확보	기존법령에 의한 규모 (전체의 17%)	증가되는 응적률과 연계 (전체 17% + 증가응적률 75%)
제도 운영	탄력적 운영가능	운영의 경직성 높음

43

IV. 특별법이 뉴타운 사업의 추진에 미치는 영향



> 주거환경개선 측면


- 특별법은 용적률을 최대한 완화하도록 규정
 - 주택공급의 확대 기대
 - 가능한 용적률을 높여 많은 주택의 공급을 기대
 - 서울은 도시의 과밀화 및 도시관리의 일관성 훼손 등 부작용 우려
 - 사업성을 높여 사업의 촉진 기대
 - 동일한 가격에서 많은 물량을 공급하는 경우 수익이 높아진다는 개념
 - 용적률을 낮추어 더 나은 환경의 주거지 조성을 통해 수익을 높일 수 있음
- 특별법은 층수제한을 전면 배제
 - 높이제한의 완화로 도시 경관 및 스카이라인의 형성에 부정적인 영향 예상
- 용적률, 높이 등의 무분별한 완화는 주거환경에 대한 악화를 초래
 - 전국 도시에 적용되는 일반사항을 서울시에 적용하는 것은 불합리적임
 - 따라서 서울시의 특성에 맞는 조례사항 마련되어야 함

IV. 특별법이 뉴타운 사업의 추진에 미치는 영향



> 사업추진 측면


- 특별법에 의한 경우에는 공공에 의하여 사업계획까지 만들어지게 됨
 - 주민들이 공공에 의한 사업계획을 따를 것인가가 특별법의 중요 사항
- 현실적으로 주민들이 공공의 사업계획에 따라 시행여부의 어려움
 - 단, 주민의 동의가 있었다면 가능
- 공람 및 공청회 절차 후 계획이 결정되도록 규정하고 있음
 - 그러나 특별법 성격상 계획은 도시계획으로 보아 주민동의를 요구하지 않음
- 주민의 의견을 무시 또는 듣지 않고 진행되는 계획과 사업은 또 다른 도시문제를 발생시킬 수 있음
 - 주민동의를 구하는 절차의 필요성

V. 서울시 뉴타운 사업의 발전 방향 

▸ **제도의 보완 및 탄력적 운영**

- 특별법에는 많은 문제점이 내재되어 있음
→ 많은 부분이 조례로 위임되어 있으므로
서울시에서는 뉴타운사업에 의한 경험을 토대로 특별법 조례를 제정하여야 함
그리하여 특별법의 문제점들을 서울시에서라도 해결된 후에 적용되도록 하여야 함
- 장기적으로 특별법 개정이 이루어 지도록 하여야 함
→ 특히 재정비촉진계획에 의하여 주민의 의지와 무관하게 촉진계획과 촉진구역이
확정되도록 규정되어 있지만,
주민과의 협상에 소요되는 시간을 감안한 효율적인 운영방안 모색 필요


46

V. 서울시 뉴타운 사업의 발전 방향 

▸ **기존 뉴타운에의 적용 타당성 분석**

- 특별법이 제정 공포됨에 따라 기존 뉴타운지역의 주민들의 기대가 발생하고 있음
→ 구체적인 내용을 알지 못하고 막연한 기대를 하고 있음
- 2차 뉴타운에 대한 특별법 적용여부에 대한 고려와 연구 필요
→ 특별법의 장 단점에 대한 구체적인 분석
- 주민들에게 특별법을 분명히 알려 그들의 의견을 반영해야 함
→ 주민들의 의사결정이 아닌 공공의 의사결정에 의하여
기반시설 비용부담, 구역의 지정, 계획의 결정이 이루어지고,
증가된 용적률의 75%가 임대주택으로 건설되어야 한다는 내용

47

VI. 결론 

> 결론

- 특별법은 많은 부분이 뉴타운 사업을 통하여 만들어졌기 때문에 서울시의 뉴타운 사업에 큰 변화가 없을 것이라 예상

그러나 몇 가지 다른 개념이 도입되면서 계획의 수립과 사업의 시행에 있어 중요한 변화가 필요한 것으로 검토

- 특별법 조문을 검토하여 보면 충분한 검토가 이루어지지 못한 부분이 있어 이에 대한 보완이 뉴타운의 발전을 위하여도 필요한 부분임.

따라서 특별법의 법 개정 및 보완을 위해 세부적이고 지속적인 연구가 필요

48



감사합니다

49

**제2부 | 도시재정비 촉진을 위한 특별법 실행에 있어
민관파트너십의 모색 : 서울시 뉴타운사업의 경험을 통해서**

이정형 / 중앙대 건축학부 교수

제1장 서론

1. 연구의 배경

- 새롭게 정비된 ‘도시재정비촉진특별법’ 을 통해 중전의 뉴타운사업을 포함해 기성시가지의 광역적인 재개발사업이 본격화 될 것으로 예상됨.
- 이러한 기성시가지 재편을 위한 특별법은 관(행정)과 민(사업자/주민 등)의 상호협력 체계 속에서 보다 바람직한 시가지경관을 형성해 갈 수 있는 제도적 장치가 될 수 있다는 점에서 많은 가능성을 가지게 됨.
- 하지만 현행의 뉴타운사업을 비롯한 기성시가지 재개발사업은 민간에 그대로 맡겨둘 경우 재개발사업이 민간의 사업성 확보 차원에서 추진될 것이 예상되어, 민간개발의 관리 측면에서 행정의 체계적이고 적극적인 개입이 없을 경우 바람직한 시가지상의 재편 및 조성에 차질을 가져올 것이 우려됨.
- 예를 들면 서울시의 경우 낙후된 강북지역의 도시개발에 있어 양호한 자연환경과 구릉지의 형상 등 도시적 컨텍스트를 살리지 못한 채 무분별하게 고층 아파트단지 위주로 개발 될 경우 도시경관과 기반시설여건이 악화 되는 등 강북의 특성이 상실되어 주거환경이 오히려 악화되는 경우도 발생할 수 있을 것임.
- 따라서, 특별법 시행을 앞둔 시점에서 재개발사업에 있어 민관이 협력하는 파트너십의 시점에서 다양한 거주형태, 적절한 밀도배분 등 특별법을 통한 바람직한 도시개발의 가능성을 제고해봄으로서 제도적 정착에 바람직한 방향을 제안하고자 하는 것임.
- 특히, 서울시 뉴타운사업의 경험을 바탕으로 향후의 특별법 시행상의 몇 가지 시사점을 제안해보고자 하는 것임.
- 아울러, 강북은 현재 강남 등에 비해 도로 등 기반시설 여건이 취약한 상태에 있는데 기반시설에 대한 투자가 선행되지 않은 채, 뉴타운사업이 추진될 경우 개발 후

교통 환경의 악화가 우려됨. 그러나 기성시가지에서의 기반시설 확보에는 막대한 재정이 소요되어 지방자치단체의 취약한 재정여건으로서는 감당하기 어려운 것이 현실임.

2. 연구의 목적

- 향후 뉴타운사업의 효율적인 추진을 위한 중앙정부의 재정지원 필요성을 검토하고자 함.

3. 연구의 주요 내용

- 서울시 뉴타운사업 사례에서 나타난 민관 협력체계의 실태
 - 뉴타운사업에 있어 서울시(자치구) 지원사항
 - 계획수립(기본계획 및 실시계획)시 각 주체의 역할
 - 계획수립과정에서의 주민참여방식 등
- 해외사례 검토
 - 일본 도심재개발사업에 있어 민관의 참여방식·수법·제도 등
- 결론
 - 특별법의 효율적 시행을 위한 민관의 역할 제안

제2장 서울시 뉴타운사업의 민관협력체계 실태

1. 왕십리뉴타운 사례



<그림 1> 왕십리뉴타운 계획-1



<그림 2> 왕십리뉴타운 계획-2

(1) 서울시 지원사항

- 계획수립 용역지원
 - 왕십리뉴타운개발 기본계획수립용역 (2003.3 ~ 2004.12)
 - 신속한 행정지원
- 공공시설 설치지원
 - 학교부지 매입 및 건립 (초등학교 1개소 / 중·고등학교 1개소)
 - 공공청사 부지매입 및 건립 (복합청사 1개소)
 - 공공입체보행로(육교)설치 : 내부 순환가로공원 연결육교 설치
 - 서울시 SH공사에서 도심형 주상복합개발 : 청계천변 모범적인 주상복합
 - 모델개발 및 뉴타운지구 개발촉진을 위한 선도 사업
- 이상과 같이, 사업지구 내 정비기반시설의 사업시행자 부담원칙(기부체납에 의한 용적률 인센티브 적용)에 근거하면서, 학교 및 공공청사 건립 등을 공공(서울시)에서 부담하는 개발방식이 적용되었음.
- 왕십리뉴타운은 초기의 공영개발, 공동개발 등에 의한 뉴타운개발의 새로운 모델을 제안했으나 주민에 의해 거부됨으로서 일반적인 민간주택재개발사업으로 진행되고, 기반시설의 분담에 있어서도 민간사업방식의 일반적인 방식으로 진행됨.

- MA 및 자문위원 운영
 - 1차 뉴타운인 왕십리뉴타운에서 서울시가 지정(지원)한 MA 3명을 전문가 지원 그룹으로 파견. 실제 용역 업무를 수행할 용역업체와 함께 기본계획부터 참여하게 됨. 이러한 과정에 서울시와 주민의 의견조율을 포함하는 전문가 MA그룹의 참여가 이루어짐.
 - 초기단계의 MA그룹에 대한 명확한 위상설정이 되지 않은 상태의 많은 어려움 속에서 MA위원들의 고군분투가 진행됨.
 - 한편 자문위원회의 구성을 통해 단계적인 계획자문위원회가 동시에 진행됨.

(2) 주민참여 방식

① 계획안의 작성(수립)단계

- 주민참여방법 (총28회 / 2002.10 ~ 2003.9)
 - 설문조사 / 주민간담회(6회) / 주민대표 간담회 (전문가그룹 포함 2회) / 주민설명회(4회) / 인터넷 주민참여
- 주민의견의 주요 반영사항
 - 개발방식 : 공동+민간개발에서 민간주택재개발 방식으로 전환됨.
 - 용도지역 : 제2종일반주거지역(180%)에서 제3종일반주거지역(220%)로 상향조정됨.
 - 주거유형 : 지구전체가 중저층 중정형 주택에서 중정형 주거가 전체의 20%로 축소되고, 5~25층의 다양한 주거동 계획으로 계획됨.

② 정비구역 지정단계

- 참여방법
 - 사업지원센터 자문 (기본계획 변경자문) / 주민공람의견제시 / 주민설명회 의견제시
- 주민의견의 주요 반영사항
 - 1구역 내 초등학교 위치 변경
- 전체적으로 구역지정 기간 동안의 주민참여 정도는 미흡한 실정임.

③ 주민참여 프로세스 정리

- 왕십리에서는 기존 주민설명회나 공청회방식에서 탈피해 간소화된 주민간담회의방식을 채택함. 즉 안을 만들어가는 과정에 주민들의 의견을 수렴하는 방식임. 하지만, 초기 단계의 간담회는 원활하게 진행되지 못함 (공영개발에 대한 토지수용에 대한 의견의 불일치 / 뉴타운계획 보다는 토지보상을 어떻게 해 줄 것인가에 논의가 집중됨).



<그림 3> 왕십리 뉴타운사업의 주민설명회

- 이후 주민들과의 새로운 의사소통방법에 대한 대안 모색 필요. 관(행정)주도의 일방적인 채널보다는 쌍방이 의사소통이 가능한 채널이 필요하게 됨. 온라인방식의 인터넷 게시판을 통해 뉴타운사업의 진행과정과 공식입장을 투명하게 게시하고 또 주민들의 특성(직종별/세입자별)에 따라 9개의 그룹으로 나누어, 각각 의견을 자유롭게 올릴 수 있는 인터넷사랑방 개설하게 됨. 하지만, 자치구의 전문인력 및 예산의 한계로 홈페이지 개설이 늦어지고, 인터넷 방은 개설된 후에도 의견을 수렴하는 충분한 기능을 발휘하지 못함 (다수의 주민이 인터넷 세대가 아니라는 점도 지적됨).
- 주민방문방식 논의
MA들이 왕십리에 사랑방을 차려놓고 주민들과 대화를 계속하거나 MA들이 구역이나 동네별로 돌아다니면서 주민간담회를 개최하는 방식 등 실험적인 시도가 모색됨. 우선, 이를 위한 준비작업으로 매주 토요일 오후 5~7시, 왕십리 동사무소에서 정례 브리핑과 함께 MA들의 강의형식의 간담회가 진행됨. 그러나 MA들이 구역별로 돌아다니면서 주민간담회를 갖는 것은 시행되지 못함. 대신에, 구청강당에서 구역별로 주민간담회를 개최함.

- 하지만, 이러한 주민간담회는 성격이 변질되어 원하는 주민은 모두 참여하는 간담회가 되었으나 지역발전협의회 소속의 주민들의 조직적인 방해로 모임의 성격이 변질되어, 시작도 하지 못하고 해산하게 됨. 결과적으로 대규모의 주민대화에는 한계가 있어 다시 소그룹 단위의 주민대화가 제안되게 됨.
- 이러한 일련의 사건은 주민과 관의 근본적인 불신에서 시작되어짐. 특히 시의 공영개발에 대한 주민들의 위기감에서 촉발됨. 이는 우리나라에서 지금까지의 도시개발이 이루어진 경험에서 볼 때 우리가 아니라고 봄. 따라서 주민들의 시각에서는 자력개발이 되어야 개발이익이 주민들에게 돌아갈 수 있다는 강한 생각이 작용한 것임 (초기에 공영개발에 대한 충분한 검토 없이 공영개발을 언급한 서울시의 문제도 지적).
- MA측과 서울시는 일단 기본계획을 작성해가면서 주민과의 대화를 계속해간다는 방침을 세움. 특히 공영개발에 대한 부정적인 인식에서 탈피, 개발방식도 공영개발이 아닌 공공과 민간이 함께하는 공동개발이며 공공자금을 투입해서 주민들의 부가 가치를 높여준다는 주민들의 생각을 전환시키는 작업이 가장 시급해 짐. 아울러, 주거지역 종세분화에 따른 용적률의 환상을 깰 필요성 등이 제기됨.
- 주민조직의 대표성
주민과의 대화에서는 다양한 주민의 의견보다는 재개발추진조합의 조직이 장악하여, 이들의 입장과 의견이 항상 전체주민의 입장을 대변하게 됨. 즉, 문제는 이들이 전체 주민의 의사를 대변하는 풀뿌리조직이라기 보다는 제도화된 재개발방식을 통한 개발 사업을 주도하는 개발업자의 입장에 서서 다수의 주민은 피동적으로 참여하게 되고 자신들의 관심과 이익을 대변하게 된다는 점임.
- 주민들과의 대화 실패 이후, 주민대표를 선출하기 위한 논의가 시작되었으나 선출된 주민대표는 기존의 재개발추진조직을 크게 벗어나지 못함. 이는 우리 사회에서 주민참여를 통한 도시만들기의 토양이 아직 성숙되지 못하였다는 사실을 나타내는 것임.
- 1차 주민대표간담회 (2003년 5월 14일)
MA의 초기 마스터플랜에서 제시한 저층고밀안이 발표되자 주민들이 크게 반발하였음. 저층고밀의 계획안이 이미 언론을 통해 이미 알려짐으로써 주민들의 반발이 초래된 것임. 이후 말없는 주민다수의 의견을 묻기 위한 설문 조사계획이 필요하다는 의견이 대두됨. 이는 공영개발, 자력개발, 추진준비위원회의 참여여부 등을 확인하기 위한 절차이기도 함.

- 2차 주민대표간담회 (2003년 5월 28일)
이미 2차례의 간담회가 무산된 사태를 경험한 이후, 참여주민 조직과 사전조율을 통해 주민과 행정이 발전된 모습으로 간담회에 임함. 이 간담회에서는 사업계획을 비롯해 중정형 주거블록계획, 순환재개발방식, 공영개발방식, 수복형개발방식 등에 대한 다양한 설명과 논의가 이루어짐. 하지만 주민들은 강남과 같은 고층아파트에 대한 선호를 거듭 강조하고 재개발추진조직이 분위기를 지배하는 가운데, 수복형개발방식은 언급도 되지 못함.
- 이후, 다양한 개발방식의 모델이 연구되면서 수복의 개념은 수복형을 모델로 한 전면 철거개발로 변경되고 종전의 주택재개발사업과 다르지 않은 개발방식이 진행됨. 다만, 지구단위계획과 그에 따른 구체적인 가이드라인의 제시를 통해 시가지경관의 관리를 시도하게 됨.

2. 신정뉴타운(2차뉴타운) 사례

(1) 서울시 지원사항

- 계획수립 용역지원
 - 뉴타운개발 기본계획 수립용역 (2004.2 ~ 2006.2)
: 용역비 6억원 (서울시 70% 지원)
 - 제1주택재개발 구역지정 용역 (2005.5 ~ 2006.2)
: 용역비 약 2억5천만원
 - 뉴타운 교통성 검토 (2005.5 ~ 2006.2) : 용역비 5천4백만원
 - 기반시설 및 실시설계 용역 (2005.7 ~ 2006.5)
: 용역비 1억1천만원 (양천구 5백만원)
- 지자체(양천구) 지원
 - 도시환경정비 구역지정 등 용역 (2005.12 ~ 2006.6)
: 용역비 (양천구 약 3억원 / 서울시 4천4백만원)
- 공공시설 설치지원
 - 문화의 거리 진입도로 개설 (신월동) : 132억원 지원
 - 학교부지 매입 및 건립 : 초등학교 및 중학교 각 1개소



<그림 4> 신정뉴타운 건축계획

- MA위원 등 지원
 - 2차 뉴타운에서는 보다 체계적으로 접근하여 MA에 대한 위상을 명확히 하게 됨. 총괄MA는 서울시가 지명하고 자문MA는 자치구에서 지명하였음. 서울시, 자치구 담당자도 정기적으로 참석하여 체계적인 계획이 진행됨.
 - 다만, 지구지정단계까지 MA위원이 계획에 참여하는 역할로 한정되어 실제적으로 계획의 실행단계에서는 계획에 참여하지 않아, 지구지정 이후 계획의 변경사항, 설계안의 실행 등에 대한 구체적인 역할이 부재함 (일부 지원센터를 통한 자문 등은 이루어지나 형식적인 자문회의에 그침).



<그림 5> MA 회의 장면

(2) 주민참여

- 주민참여 방법
 - 뉴타운 지구지정 주민설명회 3회 (2003.12)
 - 주민설문조사 (2004.5)
 - 개발기본계획(안) 주민설명회 3회 (2004.6 ~ 2004.7)
 - 영상문화센터 주민설명회 2회
 - 주민의견 주요 반영사항 : 신월6동 사업구역 분할구역 사업시행에서 ‘단일구역’ 지정 (용적률 최대 240% 허용)

- 정비구역 지정단계
 - 구역지정 관련 주민간담회 (2005.8)
 - 각 구역별 설계용역사 참여회의 (5회)
 - 구역지정(안) 공람 (2005.10)
 - 구역지정(안) 주민설명회 (2006.2)
 - 주민의견 주요 반영사항 : 양천구에서 개발기본계획에 따라 디자인가이드 라인을 제시하고, 각 구역별 설계사가 계획안을 작성해 5차례의 협의를 거쳐 계획안을 확정함.



<그림 6> 각 구역 별 설계사와의 연석회의



<그림 7> 추진단체 회의참석

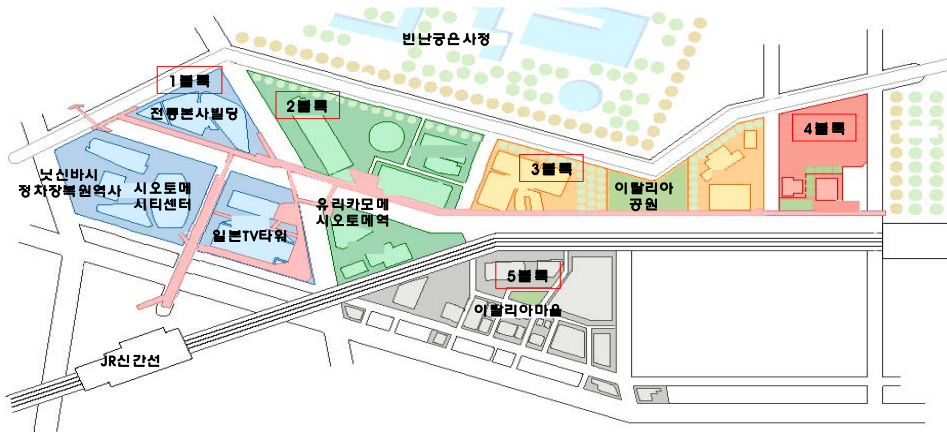
3. 소결

- 이상과 같이, 서울시 뉴타운사업에서는 서울시의 행·재정적 지원 및 다양한 주민참여를 통해 민관 협력체제가 시도되었음.
- 하지만, 주민들의 요구사항은 주거환경의 질보다는 용적률(밀도)과 분양성에 집중됨으로서, 계획수립 기간동안 주민설명회, 주민간담회 등의 주민참여방식 및 과정은 상당한 어려움을 동반하게 됨.
- 이러한 과정에서 왕십리뉴타운의 경우 소단위의 주민간담회 형식이 실효성 있는 주민참여방식으로 대두되었고, 2차 뉴타운인 신정뉴타운에서는 구역 지정 시 주민 이외에 주민측 전문설계사그룹을 참여시켜 계획안의 사업성, 분양성 이외에도 기술적인 부분에 폭넓은 협의가 가능하였음.
- MA위원은 행정(관)측과 민간측의 중간적인 전문가 입장에서 민관협력체제에 많은 역할이 가능한 체계로 자리를 잡아가고 있음. 하지만, 아직 명확한 위상정립, 역할, 수행범위 등에 대한 구체화가 필요한 실정임.

제3장 일본의 도심재개발사업에 있어서 민관파트너십 사례

Ⅰ 도쿄, 시오토메지구 재개발사업

1. 사업 개요



<그림 8> 시오토메지구 개발계획의 배치도

- 시오토메지구는 JR, 지하철, 모노레일(유리카모메)이 교차하는 교통의 요충지로 하네다공항과도 인접해 있어 많은 사람과 물류가 교차하는 산업상 중요한 장소에 위치함. 시오토메는 메이지시대가 되면서 문명개화의 슬로건을 앞세워 1872년 신바시(新橋)에서 요코하마간 일본최초의 철도가 부설되어 ‘신바시 스테이션’이 설치된 일본철도의 발상지라고 할 수 있는 곳임.
- 이후 도쿄의 중심역인 도쿄역이 신설되어 철도역이 옮겨감으로서 신바시역은 화물전용역으로 변용되어 컨테이너전용 철도터미널의 기능을 하게 됨. 또 1973년 도쿄터미널이 생기게 되어 화물역으로서의 기능도 쇠퇴하여 철도주차장으로 남겨진 토지가 됨.
- 이렇게 버려진 철도부지가 다시 각광을 받게 된 것은 이 지구가 긴자, 마루노우치 등 도쿄도심부에 가깝고, 임해부도심에 인접한 자연입지적 조건이 우수해 하나의 새로운 워트프론트 재개발지로 부상하게 된 것임. JR 철도선을 사이에 두고 동측으로는 시오토메 화물역사 이적지를 재개발하고 서측으로는 기성시가지를 재생하는 프로젝트로, 이 두 사업이 동시에 진행됨. 특히 공공시설의 디자인과 유지관리수법에 중점을 두면서 지구의 회유성을 창출해내는 것을 목표로 하고 있음.

2. 도심재개발사업의 특징

- 시오토메지구 재개발사업의 특징은 ‘**민관 협조형**’의 대표적인 사례로 민(사업자)과 관(행정)이 하나가 되어 협의회를 구성하고 상호 협의조직을 통해 프로젝트가 진행되었다는 점임. 이러한 민관협회의 중심적 조직은 ‘시오토메지구 마치쯔꾸리협의회’ 임.
- 협의회는 이 지구 전체를 ‘**안심하고 안전하며 풍요로움이 있는 도시**’로 정비하는 것을 목표로 하여, 재개발지구계획에 의한 토지의 고도이용을 의무화한 동측지구와, 시가지유도형지구계획에 의한 도시만들기를 행하는 서측지구가 상호 제휴하면서 사업이 진행됨.
- 이 협의회를 구성하는 각 가구의 개발사업자와 각종 환경인프라(가로, 지하도, 보행자데크 등)를 정비하는 관(행정)이 서로 협조체계를 구축하면서 사업이 진행됨. 나아가 사업이 완료된 이후 지역의 유지관리는 민간(사업자)이 주체가 되어 행함.



<그림 9> 시오토메지구의 개발계획도

- 이러한 다양한 시도를 통한 도심재개발수법은 민과 관이 상호 도시개발의 좋은 파트너로 인식하면서 서로 일체가 되어 종합적인 도시환경을 창출해내고 장래의 지속적인 발전을 이어가는 것의 중요성을 시사함. 그리고 이러한 경험은 지역주민이 중심이 되어 지역관리를 추진해 가는 도시개발의 새로운 모델을 제시하였다고 봄.



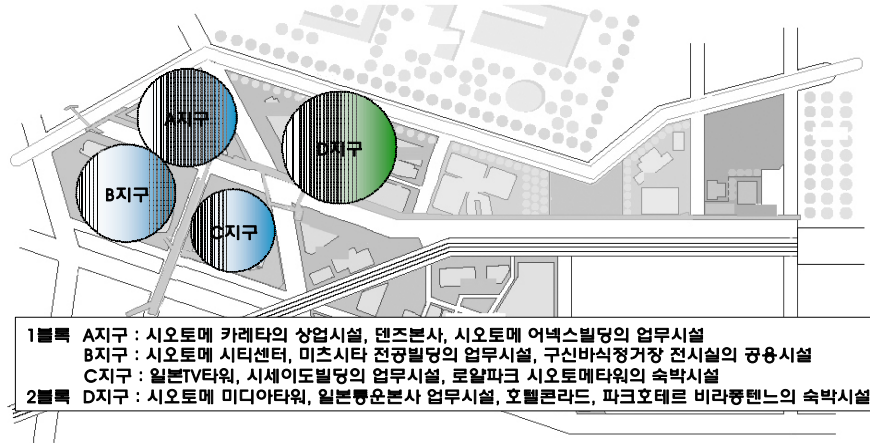
<그림 10> 시오토메지구의 완공부분 (2003년)



<그림 11> 시티센터의 전경



<그림 12> 시오토메지구의 개발전경 (2005)



<그림 13> 1블록과 2블록의 시설입지현황

3. 사업수법

- 시오토메지구 재개발사업은 도쿄도가 시행하는 토지구획정리사업에 의한 기반정비와 지구계획에 의한 상부건축물계획의 단계적인 개발로 진행됨. 우선 국철청산사업단에 의한 토지처분 이후 구획정리사업에 의한 기반정비가 이루어짐. 국철이 토지처분 시, 토지 소유자가 상호간에 협력해 도시만들기가 이루어지도록 ‘마찌쯔꾸리 가이드라인’을 작성하고, 토지구입자가 준수해야 할 매각조건을 정해 ‘연합가구협의회’를 설치해 마찌쯔꾸리를 추진함.
- 나아가 토지이용, 건축계획을 구체화하기 위해 건축계획유도방침에 의한 처분을 행함. 한편 기반정비에 있어 토지구획정리사업을 채택한 것은 우선 지구 면적이 대규모이기 때문에 일체적인 지구정비가 필요하며 공공성이 높은 개발이 되도록 도쿄도가 시행함.
- 다음으로는 개발이익을 환원하기 위해서인데 시오토메지구의 경우 사업비의 90%를 보류지(체비지) 처분금으로 하고 있음. 구획정리에 의해 도로망정비, 공공교통 도입 공간의 확보가 가능했으며 모노레일과 지하철, 공동구, 지하철도가 일체적인 구조물로 정비된 폭 40m의 지하일체구조물이 특징적임. 또한, 각 가구의 특징에 따라 다양한 시도가 이루어졌는데 구 신바시역사의 복원은 현지환지방식으로 시행됨.
- 소규모가구블록이 밀집한 서측가구블록의 경우 공동화한 택지에 환지방식을 적용하였음. 공동빌딩에는 주거, 업무, 상업기능을 도입해 입주자의 주거공간과 함께 임대수입에 의해 생계를 유지할 수 있도록 하고 있음.



<그림 14> 시오토메지구의 이탈리아 거리

- 또, 동측가구에서는 주변지구를 포함한 양호한 도시형성을 위해 도쿄도와 청산사업단 사이를 재개발지구계획에 의해 정비하였으며, 보행자데크, 광장, 통로를 정비함으로써 보차분리에 의한 지역 내 이동의 원활함을 도모하였음. 그리고 서측은 시가지유도형 지구계획에 의해 이탈리아의 도시마을을 조성하였음. 1992년 8월 재개발지구계획의 결정에서는 서측지구도 포함되어 있었지만, 가구면적이 협소해 1998년 12월의 제2차 정비계획에는 제외되어 새롭게 시가지유도형지구계획으로 자치구(미나토구)에 의해 도시계획결정이 이루어짐.

4. 관리운영을 위한 민관파트너십

- 시오토메지구 재개발사업은 민관파트너십에 의한 재개발사업이 이루어진 것이 가장 큰 특징임. 여기서 환경, 인프라 등은 관(행정)에서 행하고 각 가구의 개발은 민간(사업자)에 의해 추진됨. 이때 ‘시오토메지구 마찌쯔꾸리협의회’는 시오토메지구의 전지권자가 참여해 구성되고 11개 가구블록에서 선출된 간사회가 주도가 되어 공공시설의 정비, 설계 등을 검토하는 지상데크담당부 / 공원담당부, 장래 도시의 유지관리를 담당하는 부서 등이 설치되어 있는데 도쿄도와 자치구도 특별회원으로 참여함.
- 한편 ‘시오토메지구 대책협의회’는 서측지구만의 협의회로, 마찌쯔꾸리를 보다 적극적으로 행하기 위해 ‘NPO법인 코무네 시오토메’를 설립해 이탈리아 도시마을의 추진과 서측지구의 마찌쯔꾸리현장을 관리하고 있음.

- 시오토메지구는 2002년 부분적으로 완성되었는데, 공공시설의 유지관리를 주민들이 행하고, 그 비용도 행정과 주민이 부담하였음. 미국의 BID제도를 참고로 하여 중간법인인 ‘시오토메 시오사이트 타운매니지먼트’ 를 설립해 회원기업들의 부담금, 지하철의 정포로부터의 수익, 행정의 위탁금 등으로 자금을 충당함. 미국의 BID제도와 비교해 자금의 법적 징수권이 없는 등 과제도 있지만 재정자립도가 약한 다른 지자체들로부터 많은 주목을 받고 있음.

제4장 특별법의 효율적 시행을 위한 민관의 역할 제안

■ 특별법의 가능성

특별법은 기성시가지 재생의 강력한 수단으로서 향후 다양한 형태의 도시재생에 있어서 중요한 역할을 할 것임. 대부분 낙후지역의 기반시설 확충과 생활환경의 개선, 도시미관 및 기능의 재편 등을 위해 좋은 기회가 될 것임. 그러나 민간 사업자가 사업시행의 효율성에 지나치게 집착하게 되면, 사업의 과정과 절차는 간과되고 사업시행의 효율성에만 초점이 맞추어질 우려가 큼. 따라서 공공의 다양한 지원과 관리가 동반되어야 할 것임.

■ 지역적 특수성과 차별성 부각

서울시의 경우 강북의 수백 년의 역사성, 도시성을 강조하면서 단기적인 전면재개발 방식의 한계를 극복하는 생활환경만들기 관점에서의 접근이 중요할 것임. 즉, 다양한 생활공동체 만들기의 가능성을 제고해 나가야 할 것임.

■ 지자체 재정의 한계성

이러한 개발계획으로의 유도는 다양한 공공의 지원, 특히 재정지원을 전제로 하게 됨. 이에 따라 서울시에서는 기반시설과 공공시설의 설치를 위해 재정투자를 선행하려 하였지만, 지자체의 재정상태로는 한계가 있어 적정한 투자가 이루어지지 못하는 실정에 있음. 따라서 특별법 마련을 계기로 서울시 뉴타운사업을 통해 강북의 체계적인 생활환경 개선을 위해서는 중앙정부의 적극적이고 체계적인 재정지원 프로그램이 절실한 상황임. 그러나 이러한 중앙정부의 재정지원 필요성에도 불구하고 최근 법제화되고 있는 실행될 재건축 개발이익 환수제에서는 징수금의 50%를 중앙정부가 가져가며, 광역자치단체와 기초자치단체에는 각각 20%와 30%가 배분되도록 되어 있어 중앙정부가 오히려 지방정부의 투자능력을 감소시키고 있어 우려되는 바가 큼. 따라서 중앙정부가 지방정부의 도시정비 노력이 효율적으로 추진되도록 하는 재정지원 방안이 다각적으로 마련할 필요가 있음.

■ 주민참여방식

서울시 뉴타운사업의 사례에서 살펴본 바와 같이 종전의 주민설명회, 주민간담회만으로는 실효성 있는 주민참여를 기하는데 한계가 있음. 따라서 특별법상 사업협의회 관련 규정에 ‘주민협의회’ 구성 및 참여방식에 관한 내용의 보완이 필요. 특히 주민협의회가 계획의 초기단계부터 참여하면서 개발의 사업성뿐만 아니라 공공성, 완공후의 유지관리(매니지먼트)계획에 이르는 보다 발전된 주민참여의 방안이 요구됨 (일본의 지구 매니지먼트 시스템 참조).

■ 행정의 역할

서울시의 경우에도, 재정지원과 더불어 계획지원이 이루어지고 있으나 사업의 공공성 확보를 위해서는 지구단위계획 등 법정계획만으로는 한계가 있음. 이를 위해서는 다양한 형태와 수준의 가이드라인 설정의 마련이 필요함. 우선 기반시설에 대한 공공디자인 가이드라인이 필요할 것임(현재 3차 뉴타운계획에 있어 이러한 가이드라인을 마련 중임). 또한 자치구의 경우 대부분 행정지원업무를 담당하게 되나 실제적으로 업무의 대부분은 민원업무가 차지함. 따라서 민원업무에 대한 자치구의 특별한 대응시스템이 필요할 것임.

■ MA의 역할제고

특별법에서 사업협의회에 총괄계획가가 참여할 수 있도록 함으로서 MA(또는 MP)가 법적 지위를 가질 수 있게 하였음. 따라서 MA의 역할을 현행의 지구지정까지의 역할에 더하여 개별 사업시행단계에의 참여, 공공기반시설계획에서의 가이드라인 작성 및 계획의 관리 등 보다 체계적이고 실제적인 MA의 역할을 제고해 나가야 할 것임.

도시재정비 촉진을 위한 특별법 실행에 있어 민관 파트너십 모색

- 서울시 뉴타운사업의 경험을 통해서 -



2006. 5.

이 정 형
중앙대학교 건축학부

1



Contents

- 1 서론
- 2 서울시 뉴타운사업 사례에서 민관 협력체계의 실태
- 3 해외사례 분석
- 4 결론 : 특별법의 효율적 시행을 위한 민관의 역할 제안

2



1 서론

1 서론

■ **현행의 뉴타운사업을 비롯한 기성시가지 재개발 사업의 문제점**

민간에 맡겨둘 경우
사업성 확보 차원에서 추진

행정의 체계적/효율적 개입이 없으면
**고층아파트단지 위주의 개발로
도시경관과 기반시설여건 악화**

※ **재개발사업의 경험**

- 구릉지에서 무분별한 고층아파트 위주의 개발
- 과밀개발로 인한 주거환경의 악화
- 양호한 자연경관 등 강북의 특성 상실



1 서론



■ '도시재정비 촉진을 위한 특별법'의 가능성

'특별법'의 제정에 따라
 기성시가지의 광역적인 정비사업
 촉진을 위한 제도적 기반 마련



바람직한 시가지경관을 형성해 갈 수 있는 제도
 적 장치로서의
 '관'과 '민'의 상호협력 체계 구축 가능



5

1 서론



■ 연구목적

재개발사업에 있어
 관/민이 협력하는 파트너십 모색



기반시설 및 공공시설 정비를 위한
 중앙정부의 과감한 재정지원 제안

서울시 뉴타운 사업의 경험을 토대로
 특별법 시행상 시사점 제안
 주민참여방식, 공공의 역할, MA역
 할 제고 등



6



2 뉴타운사업 사례에서 나타난 민관 협력체계 실태

2.1 왕십리뉴타운

2.2 신정뉴타운

2.3 소결

7

2.1 왕십리뉴타운

서울시 지원사항

■ 계획수립 주관 (서울시, 자치구, MA위원)

왕십리뉴타운 개발기본계획수립용역
(2003.3~2004.12)



서울시의 신속한 행정지원
: 도시계획결정 등 법정절차 간소화



8

2.1 왕십리뉴타운



■ 공공시설 설치지원

학교부지 매입 및 건립
(초등학교 1개소 / 중고등학교 1개소)

공공청사 부지매입 및 건립
(복합청사 1개소)

공공입체보행로(육교) 설치
(내부 순환가로공원 연결육교 설치)

도심형 주상복합개발 - 서울시 SH공사
(청계천변 모범적인 주상복합 모델개발 및 뉴타운지구 개발촉진을 위한 선도사업으로 추진)



9

2.1 왕십리뉴타운



■ MA 및 지문위원회 운영

시범뉴타운인 왕십리뉴타운에서
서울시가 MA 3명 지정

초기단계에서 MA그룹에 대한 명확한 위상과 역할이 불분명한 가운데

MA위원들의 고군분투

MA와는 별도로
계획에 대한 지문위원회 운영



10


2.1 왕십리뉴타운

주민 참여

■ 계획안 작성(수립)단계

주민참여방법 (총 28회)

- 설문조사 실시
- 주민간담회 6회 개최
- 주민대표 간담회 개최
(전문가그룹 2회 포함)
- 주민설명회 4회 개최
- 인터넷 주민참여 실시 등



11

2.1 왕십리뉴타운

■ 정비구역 지정단계

참여방법

- ✓

사업지원센터 자문 (기본계획 변경 자문)
- ✓

주민공람 (의견 제시)
- ✓

주민설명회 (의견 제시)

주민의견 주요 반영사항


- ✓

1 구역 내 초등학교 위치 조정

○. 전반적으로 구역지정 기간 동안의 주민참여는 다소 미흡

12

2.1 왕십리뉴타운



■ 주민참여 프로세스

왕십리 뉴타운 : 주민간담회
: 안의 작성 과정에서 주민들의 의견을 수렴하는 방식
초기단계에는 원활하게 진행되지 못함
(공영개발 시행범위의 토지수용에 대한 의견의 불일치/
계획내용 보다는 토지보상에 대한 논의 집중)

↓

인터넷사랑방
새로운 의사소통방법에 대한 모색
: 쌍방이 의사소통이 가능한 채널
자치구의 전문인력 및 예산 부족
충분한 의견수렴 기능을 발휘하는데 미흡

↓


주민방문방식 논의
: MA들이 사랑방을 자려놓고 주민들과 대화하고
주민간담회를 개최하는 방식
: 주민간담회는 지역발전협의회 소속 주민들의 조직적인
방향으로 모임의 성격이 변질

↓

소그룹 단위의 주민대화방식 제안

13

2.1 왕십리뉴타운



■ 주민참여 프로세스에서의 문제점

✓

일련의 사건은 주민과 관의 근본적인 불신에서 시작

↓

서울시와 MA측 :
기본계획을 작성해가면서 주민과의 대화를 계속해간다는 방침을 세움

✓


주민조직의 대표성

: 주민과의 대화에서는 다양한 주민의 의견보다는 재개발주민조직이 장악,
이들의 입장과 의견이 항상 전체주민의 입장을 대변하는 방식으로 전개

: 주민들과의 대화 실패 이후, 주민대표를 선출하기 위한 논의를 시작하였지만
선출된 주민대표는 기존의 재개발주민조직을 크게 벗어나지 못함

14

2.1 왕십리뉴타운



■ 주민대표간담회

1차 주민대표간담회
(2003년5월14일)

↓

2차 주민대표간담회
(2003년5월28일)

↓

다양한 개발방식 모델 연구

: 저층고밀의 계획안에 대한 주민들의 반대
: 공영개발, 자력개발, 주민준비위원회의 참여여부 등을 확인하기 위한 절차로서 실시

: 참여주민조직과 사전조율을 통해 간담회가 진행
: 사업계획을 비롯해 중정형 주거분류계획, 순환재개발방식, 공영개발방식, 수복형개발방식 등에 대한 다양한 논의
: 하지만 주민들은 강남과 같은 고층아파트 개발을 선호

: 수복의 개념은 수복형을 모델로 한 전면철거개발로 변경
: 지구단위계획과 그에 따른 구체적인 가이드라인의 제시를 통해 시가지경관의 컨트롤을 시도

15



2 뉴타운사업 사례에서 나타난 민관 협력체계 실태

2.1 왕십리뉴타운

2.2 신정뉴타운

2.3 소결

2.2 신정뉴타운

서울시 지원사항

■ 계획수립 주관 (서울시, 자치구, MA위원)

뉴타운개발 기본계획 수립용역 (2004.2~2006.2)	→	용역비 6억원 (서울시 70% 지원)
재 1주택재개발 구역지정 용역 (2005.5~2006.2)	→	용역비 약 2억 5천만원
뉴타운 교통성 검토 (2005.5~2006.2)	→	용역비 5천 4백만원
기반시설 및 실시설계 용역 (2005.7~2006.6)	→	용역비 1억 1천만원 (양천구 5백만원)

17

2.2 신정뉴타운

도시환경정비 구역 지정 등 용역 (2005.12~2006.6)

용역비 (양천구 약 3억원 / 서울시 4천 4백만원)



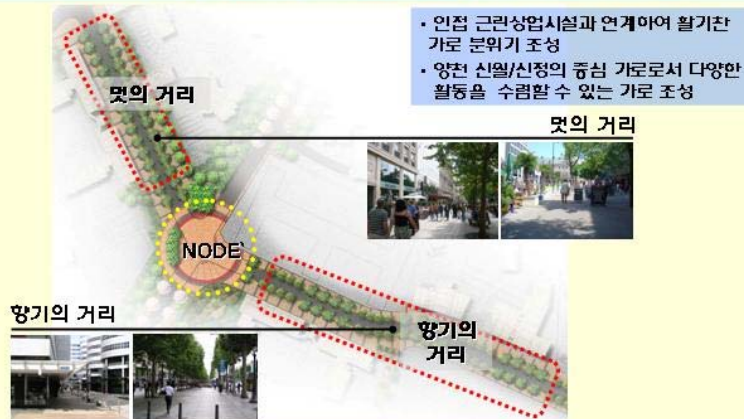
18

2.2 신정뉴타운

■ 공공시설 설치지원

문화의 거리 진입도로 개설(신월동) : 132 억원 지원

학교부지 매입 및 건립 : 초등학교 및 중학교 각 1개소



19

2.2 신정뉴타운

■ MA 및 자문위원회 운영

MA의 위상

2차 뉴타운에서 MA에 대한 위상과 역할을 명확히 함

총괄MA는 서울시가 지명 / 자문MA는 자치구에서 지명

서울시와 자치구 담당자의 참여로 체계적인 계획수립 진행



MA위원의 역할 한정 문제점

MA위원이 지구지정단계까지만 계획에 참여하여 역할 한정

지구지정 후 계획의 변경사항, 설계안의 실행 등에 대한 구체적인 역할 부재



20

2.2 신정뉴타운

주민 참여

■ 계획안 작성(수립)단계

주민참여방법

뉴타운지구 지정 주민설명회 3회
(2003.12)

주민설문조사 (2004.5)

개발기본계획(안) 주민설명회 3회
(2004.6~2004.7)

영상문화센터 주민설명회 2회

인터넷 주민참여



21

2.2 신정뉴타운

주민의견 주요 반영사항

사업방식

신월 6동 사업구역의
'분할구역' 사업시행

'단일구역'지정






22

2.2 신정뉴타운


■ 정비구역 지정단계

- 구역지정 관련 주민간담회 (2005.8)
- 각 구역별 설계용역사 참여회의 (5회)
- 구역지정(안) 공람 (2005.10)
- 각 구역별 설계용역사 참여회의 (5회)
- 구역지정(안) 주민설명회 (2006.2)
- 주민의견 주요 반영사항

- 양천구에서 개별기본계획에 따라 디자인가이드라인 제시
- 각 구역별 설계사가 계획안을 작성해 5차례의 협의를 거쳐 계획안 확정

23



2 뉴타운사업 사례에서 나타난 민관 협력체계 실태

2.1 왕십리뉴타운

2.2 신정뉴타운

2.3 소결

24

2.3 소결



■ 서울시 뉴타운사업에서의 관·민 협력체제 시행에 대한 분석

- ✓ 서울시의 행/재정적 지원 및 다양한 주민 참여를 통한 관/민 협력체제 실행
- ✓ 문제점 : 주민들은 주거환경의 질보다는 개발밀도(용적률)와 사업성 요구



주민설명회, 주민간담회 등 주민참여방식 및 과정에서 어려움 발생

■ 실효성 있는 주민참여방식의 필요성

왕십리뉴타운의 경우

- 소규모 형식의 주민간담회 형식이 실효성 있는 주민참여방식으로 모두

신정뉴타운의 경우

- 구역 지정서 주민 미약에 주민측 전문설계사 그룹을 참여시켜 계획안의 사업성, 분량성 미약에 기술적인 부분에 폭넓은 협력 실시

25

2.3 소결



■ MA위원의 위상

- ✓ '관'과 '민간'의 중간적인 전문가입장에서 관/민협력체제에 많은 역할
- ✓ 아직 명확한 위상정립, 역할, 수행범위 등에 대한 보완이 필요한 실정



26



3 해외사례: 도심재개발사례에 있어 민관 파트너십 사례 (도쿄의 시오도메 재개발사업)

- 3.1 개요
- 3.2 도심재개발의 특징
- 3.3 사업수법
- 3.4 관리운영을 위한 민/관 파트너십

3.1 개요

■ 시오도메지구의 특징

JR, 지하철, 모노레일이 교차하는 교통의 요충지

많은 사람과 물류가 교차하는 산업상 중요한 장소에 위치

■ 시오도메지구의 역사적 배경

1872년 신바시(新橋)에서 요코야마간의 일본최초의 철도가 부설되어
'신바시역'이 설치된 일본철도의 발상지

도쿄의 중심역인 도쿄역이 생겨 옮겨감으로서
신바시역은 화물전용역으로 변용

마루노우치 등 도쿄도심부에 가깝고, 자연입지적 조건이 우수해
새로운 워트프론트 재개발지로 부상



3.2 도심재개발의 특징

■ 시오토메지구 도심재개발의 특징

'민관협조형'의 대표적인 사례

민관협약의 중심 조직 : 시오토메지구 마피프푸리협의회

목적 : 지구 전체를 '안심하고 안전하며 풍요로움이 있는 도시'로 정비

- 등축지구 : 재개발지구계획에 의한 토지의 고도이용을 의무화
- 서축지구 : 시가지유도형지구계획에 의한 도시만들기 시행



29

3.2 도심재개발의 특징

'개발사업자와 각종 환경인프라를 정비하는 '관'이 서로 협조체제를 구축
사업완료 이후 지역의 유지관리는 민간(사업자)가 주체

관/민이 도시개발의 좋은 파트너로 인식
지역주민이 중심이 되어 지역관리를 추진해 가는 도시개발의 새로운 모델



30

3.3 사업수법

■ 시오토메 재개발

도쿄도가 토지구획정리사업에 의한 '기반정비' 시행

지구계획에 의한 '상부건축물계획'으로 단계적인 개발



31

3.3 사업수법

개발이익을 환수하기 위해서

사업비의 90%는 보류지(체비지) 처분금으로 충당

서측가구 : 소규모가구 밀집, 공동개발에 의한 환지 (시가자유도형지구계획)

동측가구 : 재개발지구계획에 의한 정비, 보행자데크, 광장 등 보행환경 개선



32

3.4 관리를 위한 민관 파트너십



■ 시오토메 재개발

민관파트너십에 의한 재개발

관(행정) : 환경, 인프라 등 정비 / 민간사업자 : 가구의 개발 추진

시오토메지구의 전체 관리자가 참여해
'시오토메지구 마피프쿠리협의회' 구성

이탈리아 도시마을의 추진과 서측지구 마피프쿠리현장의 관리를 위해
'NPO법인 코무네 시오토메' 설립

공공시설의 유지관리는 주민이 하되 비용은 행정과 주민이 분담

'시오토메 시오사이트 타운 매니지먼트' 설립 (미국의 BID와 유사)

33



4 결론

34

4 결론 - 특별법의 효율적 시행을 위한 민관의 역할 제안

■ 특별법의 기능성

기성시까지 재생의 강력한 수단

향후 다양한 형태의 도시재생의 수단

대부분 낙후지역의 기반시설 확충과 도시생활환경의 개선

도시미관 및 기능의 재편

공공의 다양한 지원과 적정개발의 관리 필요성

민간 사업자 : 개발의 사업성에 지나치게 집착

→ 과밀개발로 인한 도시경관과 주거환경의 악화 우려

35

4 결론 - 특별법의 효율적 시행을 위한 관·민의 역할 제안

■ 지역적 특수성과 차별성 부각

강북지역은 6백년 고도의 역사성, 도시성 강조

단기적인 전면재개발 방식의 한계를 극복하는
생활환경 만들기 관점에서의 접근 요구

다양한 생활공동체 만들기의 가능성 재고

■ 기반시설 정비 위한 중앙정부의 재정지원 필수

강북의 생활환경 개선을 위해서는 공공의 기반시설 투자가 전제됨

특별법 마련을 계기로 중앙정부의 적극적인 재원지원이 필수적임

* 징수금 중 재건축개발이익환수제 (50%), 기반시설부담금제 (30%)를 국가에 배분 예정

36

4 결론 - 특별법의 효율적 시행을 위한 민관의 역할 제안

■ 주민참여방식

종전의 주민설명회, 주민간담회만으로는 한계

특별법에서의 사업협의회에
'주민협의회' 구성 및 참여방식에 관한 내용의 보완 필요

계획의 초기단계부터 참여하면서 개발의 사업성뿐만 아니라 계획의 공공성,
완공 후의 유지관리(메니지먼트)계획에 이르는
보다 발전된 주민참여의 방안이 요구됨

37

4 결론 - 특별법의 효율적 시행을 위한 민관의 역할 제안

■ 행정의 역할

서울시의 경우

개발계획의 수립만으로는 한계

다양한 형태와 수준의 가이드라인 마련 필요

기반시설에 대한 공공디자인가이드라인 마련 필요

자치구의 경우

자치구 업무의 대부분이 민원업무

민원업무에 대한 자치구의 특별한 대응시스템 요구

38

4 결론 - 특별법의 효율적 시행을 위한 민관의 역할 제안

■ MA의 역할 제고

특별법에서 사업협의회에 총괄계획가가 참여할 수 있도록 됨으로써
총괄계획가가 (MP 또는 MA)가 법적 지위를 가질 수 있게 됨

현행의 지구지정까지로 규정된 MA의 역할에서 탈피 필요

MA의 체계적이고 실제적인 역할을 재고해야 할 것

개별 사업시행단계에서의 MA의 적극적 참여

공공기반시설계획에서의 가이드라인 작성 및 계획관리

39

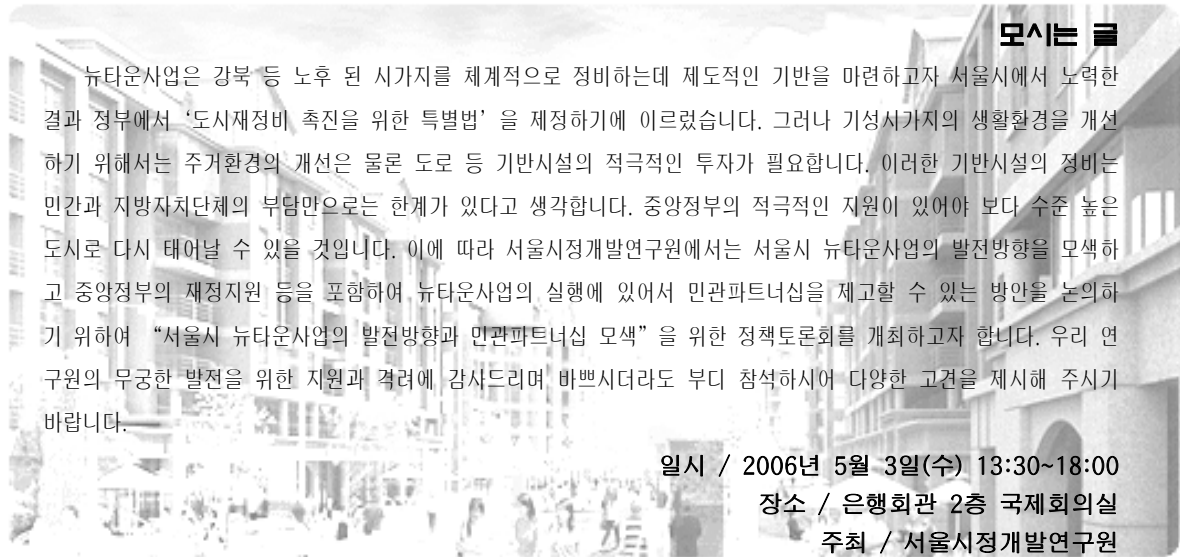


감사합니다

40

부 록 | 정책 토론회 회의록

정책토론회 회의록



■ 주제발표

사 회 **여홍구** / 한양대 대학원장

발 표 **이승주** / 서경대 도시공학과 교수
도시재정비 촉진을 위한 특별법 제정에 따른 서울시 뉴타운사업의 발전방향

이정형 / 중앙대 건축학부 교수
도시재정비 촉진을 위한 특별법 실행에 있어 민관파트너십 모색 : 서울시 뉴타운사업의 경험을 통해서

■ 토 론

김기호 / 서울시립대 도시공학과 교수

안건혁 / 서울대 지구환경시스템공학부 교수

오덕성 / 충남대 건축공학과 교수

최막중 / 서울대 환경대학원 교수

허재완 / 중앙대 도시및지역계획학과 교수

최창식 / 서울특별시 뉴타운사업본부장

• 여흥구 (사회자)

수십 년 동안 우리가 앞만 보고 도시개발 해왔는데 이제 균형 잡힌 개발, 시민을 위한 개발이 무엇인지 걱정을 하면서 서울시가 지난 몇 년 동안 뉴타운사업을 해왔습니다. 그 결과 최근에 특별법도 만들어지고, 오늘 좀더 발전적인 방향으로 특별법과 더불어 우리가 무엇을 해야 할지 여러 가지 발표가 있었고 토론이 이루어지겠습니다.

• 김기호

오늘 이러한 이야기가 있기 전에도 현재 시행령이나 이런 것들이 여러 가지 의견을 구하는 과정에 있기 때문에 제가 다른 기회를 통해서도 본적이 있습니다. 제가 이 법을 보면서 처음 생각했던 것이 좋은 점이라고 할 수 있는 것은 먼저 기본계획이나 도시계획 큰 것과 사업계획이 있었는데 그 사이에 중간단계의 계획이 생긴 것은 좋은 것이라 생각합니다. 동시에 안 좋은 소식이라 느껴지는 부분은 기존에 정식의 도시계획의 체계 속에서 생긴 것이 아니라 별도의 혹은 다른 식으로 만들어진 것이 의외인 느낌이었습니다. 이런 부분들은 제가 보건데 오랜 시간을 가면서 아까 이승주 교수께서 장기적인 과제 말씀을 하셨는데 결국은 이런 것들이 기존에 있던 정식의 도시계획 체계에 통합이 되어야 하는 과제를 남기고 있습니다.

두 번째는 그것에 따라서 기존의 계획체계나 행정조직과 새로운 법과의 정합성이 상당히 중요한 과제로 등장한다고 생각합니다. 특히 여러 가지 정합성의 문제가 있겠습니다마는 아까 구체적으로 볼 때에 위원회의 운영이라 점 등에 있어서 기존의 도시계획위원회와 별도로 재정비위원회를 운영할 수도 있는데, 이러한 부분들이 옥상옥이 되거나 혹은 서로간의 싸움이 발생할 수 있지 않을까 우려되고 자칫 새로 만들어진 것들이 기존의 도시계획체계에서 번거롭다고 생각할 수 있지만 중요한 부분을 빠져나가는 수단으로 사용될 수 있는 수단으로 사용될 수 있다면 굉장히 큰 문제를 가져올 수 있다고 생각합니다.

세 번째는 법의 내용자체가 기성 시가지지를 대상으로 하고, 구체적으로는 주로 2종 일반주거지를 대상으로 하고 있음에도 불구하고 계획의 내용을 보면 마치 신개발지를 대상으로 계획을 하는 식으로 만들어진 것이 놀라운 사실이었습니다. 예를 들어서 개발 구상, 개발 계획, 사업승인이나 이런 것들이 말 그대로 one-stop서비스 하듯이 one-shot에 다 마칠 수 있다고 생각하도록 만들어져 있는데, 사실은 신개발지에서도 이루어지 힘든 상황인데, 현재 제안되어 있는 규모나, 참여주체의 수나 혹은 내용의 복잡성을 볼 때 과연 이러한 여러 단계의 계획이 한꺼번에 이루어질 수 있는가 그리고 시간 내에 이루어질 수 있는가에 대한 부분이 좀더 고려가 되어야 합니다.

네 번째는 이미 보신대로 여러 가지 많은 완화 조항들이 제시되어 있습니다. 이미 발표하신 분들이 이에 대해 많은 제안을 하셨지만, 궁극적으로 이 완화를 법에서 했다는 것은 어떻게 보면 각각의 자치단체의 계획역량을 시험해 보는 시험대가 된다고 생각합니다. 자치단체가 정말 주어진 완화라는 자유를 얼마만큼 잘 사용해서 바람직한, 고품격의 품위 있는 도시를 만들어갈 수 있는가가 중요한 과제라고 생각합니다. 그렇기 때문에 예를 들어서 여러 가지 층수나 용적률이나 그러한

것들에 대해서 조레나 지침을 통해서 많은 기준을 만들어야 한다고 말씀하셨는데, 그러한 것들을 미리 만드는 것을 동의합니다. 또 한 가지는 이러한 완화뿐만 아니라 인센티브에 대한 많은 언급이 있는데, 인센티브에 대해서 미리 기준을 만들어 놓지 않으면 실제로 공공에 기여하는 것은 작는데, 인센티브는 많이 주, 형평성 없는 일이 발생하리라 생각합니다.

다섯 번째는 지금과 같이 될 것 같으면, 서울시 경우 서울시 시가지 내지는 혹은 주거지 정도를 볼 때 시 전체를 아우르는 밀도나 인구배분 계획이 이루어져야한다고 생각합니다. 그리고 그 아래에서 정비촉진지구, 혹은 정비촉진계획이 이루어져야 지금까지 문제시 되었던 또 다른 형태의 piece meal 계획의 단점이 제거 될 것이라 생각합니다. 예를 들어서 이러한 계획이 없을 때는 지금 현재 도시기본계획 등을 통해서 굉장히 구체적이지 않은 큰 계획만을 하고 있기 때문에, 밀도나 인구배분 계획이 없을 경우에는 각각의 뉴타운 지구마다 얼마만큼 무엇이 일어날지 미리 가늠하기 힘들고, 전체적으로 도시가 균형있게 발전하기 어렵다고 생각합니다. 그 동안 택지개발촉진법을 통해서 도시의 외곽의 기형적으로 성장해서 택지개발촉진법이 문제가 있는 법으로 여겨왔는데, 이번에 제정된 도시재정비촉진을 위한 특별법을 통해서 혹시라도 시외곽이 아니라 시가지 내부가 기형적으로 발전하지 않을까 우려되기 때문에 서울시 전체를 아우르는 밀도나 인구배분 계획이 중요하다고 생각합니다.

여섯 번째는 계속해서 건교부나 법제정 취지에서 볼 때 공급이라는 말을 강조하고 있는 상황인데, 어떻게 보면 질보다는 양을 추구하는 느낌인데 이제는 수요관리로 가야할 때가 아닌가고 생각합니다. 우리가 절실히 느끼는 부분이 바로 교통이라 생각하는데 교통문제에 대해서 초기에는 교통시설을 공급하면 해결되리라 생각했고 그래서 그렇게 해왔지만 지금은 누구도 교통문제를 교통시설로 해결될 수 있다고 생각하지 않습니다. 제가 생각하기에는 주거문제도 수요관리를 통해서 문제해결을 도모해야한다고 생각합니다. 그리고 시장이라고 하는 것도 실제로 수요와 공급사이의 관계이기 때문에 공급만을 가지고는 조절하기엔 역부족이라 생각합니다. 예를 들어서 수요관리의 경우는 기존의 건물을 고쳐서 오래 쓰고 사는 것을 지원해주는 것을 생각해볼 수 있겠습니다. 그뿐 아니라 작은 집도 잘 고쳐서 살수 있도록 살게 해준다든지, 보통 작은집들이 갖는 어려움을 해결해 주기 위해 공공공간의 질을 획기적으로 높여서, 예를 들어서 작은집에서 살지만은 공공공간에서는 삶의 질이 보장될 수 있는 일이 필요하다고 생각합니다. 물론 많은 사람들이 이야기 하는 국토의 균형발전이라고 하는 것도 국지적인 수요 집중을 관리하는 좋은 수단이지만 이러한 것은 굉장히 장기적인 과제라고 생각합니다.

마지막으로 주민참여에 대해 말씀드리겠습니다. 이미 제시된 대로 주민참여가 되는 전제는 제 생각에 공공에서 인프라가 투자된다는 전제가 있어야 합니다. 따라서 국가, 자치단체, 사업주체에 적절한 인프라 투자에 대한 가이드라인이 꼭 필요하다고 생각합니다. 그리고 MA역할을 강조하고 중요성이 부각되고 있는데, 제 생각으로는 MA에게 중요한 역할을 요구한다면 MA에게 그에 응당 하는 권한을 부여하고 대우를 해주지 않으면 MA가 곁도는 MA가 될 수 있는 위험성이 있다고 생각합니다.

• 안건혁

법이 이미 제정이 되었고, 시행령, 시행규칙도 다 마련되어서 곧 공포될 것으로 알고 있습니다. 물론 장기적으로 법의 문제를 제기하고 수정하는 것도 중요하지만 오늘 토론회는 특별법을 뉴타운에 어떻게 적용하느냐가 초점인 것 같습니다. 현재 서울시에서 시행하고 있는 뉴타운사업들 1,2,3기로 나누어져있지만 먼저 검토해야 할 것이 기존에 뉴타운사업을 수행하면서 나타난 문제들이 무엇이나, 그 문제점들을 해소하는데 특별법이 어떻게 활용될 수 있는가, 특별법이 야기할 수 있는 문제는 무엇인가를 분석한다면 아마 이 법 적용을 어떻게 해야 할 것인지 답이 나올 것이라 생각합니다.

이번 법의 특성은 발표자께서 설명한 것처럼, 그 특징이 과거의 민간중심의 사업을 공공기관을 개입시켜서, 총괄사업관리자라든지 개념이 도입되는데, 시행사 선택 등의 부분에서는 민간의 참여가 있었지만 사업의 관리를 공공이 주도한다는 것이 이 법 시행의 의도라 생각합니다. 그래서 면적의 제한도 50만평, 20만평이라는 상당히 광역적인 사업규모로 확대된 것이라 생각합니다.

이 법의 내용을 보면 하나의 특징이 총괄계획가의 역할이 매우 중요하다, 그리고 MA의 역할이 중요하다는 것인데 지난번에 1기 뉴타운에서 여러 가지 경험을 김선용 박사님께서 설명하셨지만 이번에는 MA나 총괄계획가의 역할이 더 중요하리라 생각되어집니다. 그것은 계획을 공공이 주도하도록 되어 있기 때문입니다. 물론 공람이나 공청회가 있었지만 계획수립을 공공이 주도하고 따라서 공익성을 강조하는 것이 한편에 있지만 규제를 완화해서 사익도 보호하자, 그래서 개발을 촉진시키자는 측면, 그러한 양면성을 가지고 있다고 생각합니다. 이 두 가지가 대부분의 경우 상충하는 개념이라 볼 수 있습니다. 따라서 중간에서 총괄계획가나 MA의 역할이 중요할 수밖에 없고 그래서 김기호 교수님이 지적하신대로 MA의 역할을 명확히 규정하고, 도대체 어떤 권한을 줄 것인가, 그에 부응하는 보수도 제공되어야 할 것입니다. 매주 주민들과의 모임을 갖는다면 지에 있어서 그것을 준비하는데 드는 노력들 그러한 것에 대해서 과거에 우리가 했던 것과는 다른 메커니즘을 도입해야 한다고 생각합니다.

아까 발표자께서 지적하신대로 주민참여를 배제할 수 없지만, 기존 법에는 그것의 구체적인 내용이 담겨져 있지 않습니다. 우리 교훈을 보면 공청회나 공람회가 있음에도 불구하고 사례에서 나타났듯이 파행적으로 운영되고 있습니다. 아까 이승주교수께서 발표하시면서 과밀화에 대한 우려를 나타내셨는데, 환경개선이라고 하는 것이 장기적으로 가격을, 재산 가치를 상승시킬 수 있다는 것에 대해서 주민을 설득하지 못하면 해결될 수 없습니다. 무엇이 적정이고, 과밀인지에 대한 기준이 마련되어야 할 것이고, 광복지역에 적용할 경우에 지역적 특성 또는 역사성을 포함해서, 가능성, 적정성에 대해서 서로 합의에 이를 수 있는 연구가 필요하다고 생각되어지고 그런 점에서 아주 기초적인 연구가 필요할 것으로 생각되어집니다.

좀 detail한 내용입니다만 촉진지구 내에 촉진지구와 준치지구가 공존 할 수 있도록 되어 있습니다. 50만평이면 그 안에 상당히 많은 준치지구가 포함될 것으로 예상되어지는데 그 경우에 준치지구 주민과 촉진지구 주민의 개발에 따른 형평성을 어떻게 해결하는가가 상당히 민감한 부분입니다. 지금 제도를 보면 기반시설부담금을 공공이 미리 선투자하고, 나중에 2단계, 3단계로 촉진지구로 편입되어 사업할 때 회수하는 방법을 말씀하셨지만 쉬운 것이 아니죠. 몇 년이 걸릴지도 모르고 영구히 존치되는 구역도 생길 수 있기 때문에 그런 점에서 준치구역과 촉진구역에 대한 대처

방안을 연구해야 할 과제라고 생각합니다. 또 임대주택 확보 문제가 이번에 상당히 강화되었는데요. 증가 용적률의 75%를 임대주택으로 해야 한다, 물론 전체 세대수의 17%도 임대주택이라는 전체가 있는데 전체 세대수의 17%라 되어 있고, 플러스 하나는 증가 용적률의 75%라고 되어 있는데 저는 잘 이해가 되지 않는 것이 이것이 하나는 세대수의 몇%다 하나는 용적률의 75%라 되어 있는데 만약에 기존의 주택의 경우에 따라서는 단위규모가 커지거나 하는 경우에는 문제가 될 수 있지 않느냐. 한편으로는 정부의 의도는 이것으로 미루어 보았을 때 빨리 추진은 하고 용적률을 높여주고 싶은데, 늘어나는 것은 임대주택이 늘어났으면 좋겠다. 어떻게 보면 두 개의 서로 상충되는 목적을 달성하기 위한 것인 듯 보이는데 이점에 대해서 어느 한쪽으로 통일해 나가야 할 필요가 있다고 봅니다. 예를 들어 증가 용적률의 75%를 완화해서 50%로 줄인다든지 아니면 그것을 증가하는 세대수의 몇%로 바꾼다든지 하는 것 등을 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

마지막으로 재정비 위원회를 새로이 구성해서 도시계획위원회나 도시건축공동위원회를 배제할 수 있도록 하고 있는데, 사실 이렇게 할 필요까지 있는지 의문이 듭니다. 사실 사업을 빨리 추진하는 것도 좋지만 사업이 빨리 추진되지 않는 것은 그러한 이해관계의 상충 때문에 생겨나는 것이지 적법한 절차가 시간을 끄는 것은 아니라고 봅니다. 그렇다면 새로운 위원회를 신설해서 전문가들 참여를 축소하고 개발 이익에 관계된 사람들이 많이 참여하게 되는 그러한 위원회를 설정했을 때 이승주 교수께서 제시한 우려가 현실로 나타날 것이라는 생각이 들고 그래서 그런 위원회 구성에 있어 전문가의 비율을 늘려야 할 것이라고 생각합니다. 이상입니다.

• 여흥구 (사회자)

앞에 김기호교수와 안건혁교수께서 말씀하시는 것을 들어보면 오늘 공청회는 사실 건교부 주관의 공청회가 되어야 적합한 것 같은데 서울시가 고맙게도 이러한 자리를 마련해 주신 것 같습니다.

• 오덕성

저는 지금 대전에 있습니다. 지방의 눈으로 이것을 바라보라고 하는 관점으로 부르신 것 같고요, 두 번째는 지난 3년 동안 과학재단의 도시성장관리형 도심재생이란 연구 프로젝트를 제가 했습니다. 그리고 한 1년쯤 독일서 쉬면서 독일 실태를 보았고요 그것과 관련해서 재생 관점에서 보라고 하는 그런 생각에서 자리에 앉았습니다.

전반적으로 본 특별법이나 시행의 문제나 이런 것을 쭉 정리하는 내용을 들으면서 이것이 도심의 계획적 정비, 사업 추진의 용이함에는 상당히 의미가 있겠다고 생각했습니다. 규모가 어느 정도 되기 때문에 상당부분 결려지겠지만 전체적으로 나와 있는 내용이 절차의 간소화, 건축제한의 완화, 기반시설 분담에 관한 경제적인 수월성 또 계획의 수립 및 집행의 일관성, 이러한 것들이 대개 수월성 관점으로 초점을 맞추어서 법이 만들어진 것 같고, 내용도 그러한 것 같습니다. 전반적으로

저희들이 도심재생을 보고 기성시가지의 재생을 보았을 때 이런 수월성이 중요합니다. 수월성이 있어야 사업이 진행되고 이것이 시의 발전 지표에 곧바로 영향을 줄 텐데 도심의 재생은 지속가능의 관점에서 생각해야 하지 않겠는가. 기존도시의 특성화와 복합화, 직주근접 등을 고려하고, 어떻게 하면 거기에 사람들이 살면서 직장이 있고 그래서 지속적으로 그 지역이 특성을 가지고 살아갈 수 있는가 하는 쪽에서 상당히 관심을 가지는 것이 전세계적인 경향인데 우리는 수월성에 상당히 신경을 썼다는 점에서 차이를 느꼈습니다.

전반적으로 제가 느낀 것 중에서 문제가 있다면 어떤 문제가 있는가, 이것을 전국적으로 적용했을 때 어떤 문제가 나타날까, 세 번째는 개선여지가 있다면 무엇이 있겠는가를 생각해봤습니다. 제일 먼저 눈에 띄는 것이 발표자도 말씀하셨고 앞에 두 분 토론자분들도 말씀 하셨지만 용적률의 완화, 높이 규제 완화, 심의의 간소화 등이 사업의 수월성에 영향을 주겠지만 그만큼 문제도 야기할 것이라 생각했습니다. 이것은 서울의 경우에는 그래도 대부분 중간에 걸러지는 것이 있고 전문가나 사업의 경험을 통해서 어느 정도 걸러지는 것이 있겠지만 만약 이것이 지방으로 내려가면 상당히 심각해질 것이라는 생각을 했습니다. 과거 15년 전쯤에 준농림지역에 대해서 주택공급을 강화시키기 위한 것이 지방대도시 인근에 고층아파트를 난개발이라는 결과를 낳았습니다. 이번 특별법은 도시 주변지역이 아니라 도시 내에 기성시가지 내에 저층저밀로 개발한 곳을 고층으로 올리는 그것도 시가 관심이 있으면 단시간에 이루어질 수 있는 사업이 될 가능성이 있을 것이라는 염려가 첫째입니다. 심의 간소화라는 것도 현재 소위원회라든지 특별위원회 등을 통해서 관리할 수 있는데 소위원회만큼 기존 위원회를 걸러가면서 단계별로 걸러지는 개선효과가 있고 거기서 도시계획위원회가 차지하는 역할이 상당히 큰데 이것을 소위원회를 통해서 심의간소화를 하면 서울에서는 어느 정도 정리가 되겠지만 지방에서는 문제가 될 것이라 생각합니다.

두 번째 용적률 완화나 높이 규제 경우에도 지구단위계획의 질적인 관리를 통해서 관리가 되겠지만 이것 역시 완화규정에 대한 구체적인 지침이 만들어지지 않으면 상당한 문제를 야기할 수 있습니다. 지방의 경우에 역주변에 30~40층 오피스나 주상복합 건물이 지어지면 그 주변의 개발이 약 5년 정도 정체되는 경우가 있습니다. 이런 것을 생각해볼 때 이런 완화규정은 상당수준 지침에 대한 정리가 있는 상태에서 만들어질 필요가 있겠다는 생각을 했고요.

세 번째는 임대주택 확보강화 방안에 대해서 말씀드리겠습니다. 이제까지 연구해보고 제가 복합화에 대한 학위 논문을 썼고 했었는데 도심부가 가지는 복합용도개발의 특성상 거기에 살게 될 사람이 누구인가에 대한 전면적인 재검토할 필요가 있습니다. 지금 대략 세입자들의 재정착에만 관심을 쏟고 있는데, 실제로 도심부에 누가 살 것인가 하면 일반세대도 있지만 단순가구 예를 들면 독신이나 자녀가 없는 세대들 그러면서 도심에 직장을 가지고 접근성을 가져야 될 사람들 그리고 상당한 수용가능성이 있는 계층이 노년 세대입니다. 노년 세대의 구성비가 늘어나고, 노년세대가 경제적으로 상당한 수준을 가지고 있기 때문에 그분들은 도심 내에서 어느 정도 환경적인 조건이 보장된다면 도심 내에 살면서 도심의 기반시설과 사회적인 혼합을 이용하려 합니다. 일반적으로 우리가 생각하기엔 노년 세대들이 큰 평수의 아파트를 가지고 도시외곽으로 나가는 경우를 생각하는데 학생들의 석·박사 논문을 지도하다 보니까 서울의 경우에도 서울 인근의 신도시에 그런 노년 세대들이 상당히 큰 아파트에 정착하는 것을 볼 수 있었습니다. 즉, 그런 분들은 이런 기성시가지의 어느 정도 환경여건이 이루어지고 시설의 복합화나 편의 시설이 갖추어지면 재정착을 합니다. 그러한 점에서

임대주택의 확보의 강화만 이야기할 것이 아니고 그러한 단순가구를 수용할 수 있는 주택의 종류를 어떻게 계획해서 수용할 수 있을지에 대한 검토가 필요하고요, 이러한 것은 서구의 경우 상당수 검토가 되어 있고 서구의 대도시의 경우에는 그것이 확실한 것 같습니다.

그 다음엔 주민참여의 문제입니다. 오늘 토론의 hot issue가 관민합동을 통해서 좀더 사업을 같이 이끌어 나가고 거기에서 힘이 드는 기반 시설 부담은 공공에서 제공해서 사업을 용이하게 해주는 방향이 없는가 하는 것인데 이 두개를 묶어 봤을 때 제 느낌으로는 시정연이나 서울시에서 생각하는 것과는 법이 상당히 거리가 있는 것 같습니다. 즉 공공기반시설 부담에 대해서 부담계획을 세우는 정도이지 어떤 공공시설을 중앙지원 할 것인지 개발이익을 중앙정부에서 그곳에 어떻게 집어넣을지에 대한 내용이 없기 때문에 그것에 대한 구체적인 정리가 되어야하며 관민합동이라는 자체가 공익적인 사업에 민간을 끌어들이기 위해 민간의 참여지분을 높여야 할 텐데, 그러면 상식적으로 계획 단계부터 민간 참여가 이루어져야 하고, 그 민간이 계획에 참여해서 결국은 동의해서 그 계획을 끌어내야 할 텐데 MA에 대한 이야기 말고는 약화되어있지 않나하는 생각을 합니다. 저는 오늘 보고 MA이라는 것이 우리나라에서도 가능성이 있구나 라고 생각했습니다. 우리나라도 지금쯤 극단적인 방법도 가능하지 않겠는가. 즉, 그 주민들, 사용자 측에서는 수익, 밀도만 자꾸 생각하기까 전체적으로 총량밀도나 기본지표를 설정한 다음에 그 공익적인 수준이 되는 계획가가 초기부터 사용자측의 계획을 대변하는 일은 가능하지 않는가. 제 경험으로는 제가 있었던 대학의 연구소가 공익성을 가지고 있기 때문에 그 대학의 교수님과 계획가들이 설계를 하나 했습니다. 그리고 관에서 하고, 그 계획이 처음부터 싸움을 해서 타협이 이루어지는 것을 보았고요. 독일에선 물론 관 쪽에서 하는 계획이 결정이 되었지만 영국쪽에서는 민간의 계획으로 결정되어서 시정부가 거기에 참여해서 계획을 끌어내가는 것을 볼 수 있었습니다. 따라서 MA의 참여가 적극적으로 이루어진다면 그런 것도 한번 시범계획으로 이야기 해볼 수 있을 것 같습니다.

마지막으로 지방의 관점으로 말씀드립니다. 지방의 대부분의 광역시들이 도시재정비계획, 도시재개발기본계획을 세워서 사업구역을 50만평 적게는 20만평정도를 상당 수준 준비하고 있습니다. 이것을 시행하게 되면 많은 탄력을 받을 텐데 좀더 구체적인 수립지침이 마련되지 않은 상황에서 시행하게 되면 좋은 효과보다는 나쁜 효과들이 더 많지 않을까 우려됩니다. 따라서 좀더 구체적인 수립지침과 방안이 마련되어야 하겠다고 말씀드리고 마치겠습니다.

● 최막중

최근에 또 새로운 법률들이 많이 생겨서 제 스스로도 혼란스럽습니다. 사실은 도축법 제정과정에서 직·간접적으로 자문을 했기 때문에 수고를 많이 하신 것을 알고 특히 이승주 교수께서 수고를 많이 하셨습니다. 근데 도시계획을 전공한 사람으로서 원칙적으로 굉장히 우려되는 부분이 많습니다.

우선 법체계에 대한 부분인데 우리가 2000년 7월에 도시계획법을 전면 개정하면서 도시개발에 대한 규정을 도시계획법에서 분리한 이유는 소위 계획에 관한 법제와 개발에 관한 법제를 확실히 분리 시켜서 선계획에 대한 내용과 후개발에 대한 체제를 확실히 하고자 한 것이었고요 그러면

서 이제 우리가 안정성장시대에 들어왔으니 우리가 그때그때 필요에 의해서 만들어진 특별법들을 통합 정비해야겠다는 취지에서 시작을 했는데 이후에 재래시장특별법을 비롯해서 수많은 개별관련법들 특히 특별법들이 만들어지기 시작하고 오늘도 이야기가 나왔지만 8·31과 3·30 뭐 이렇게 관련된 법률과 엉키게 되면서 원래 법을 만들고자했던 취지 이런 부분들이 상당부분 논리적으로 뒤엎기 시작하는 안타까움을 발견합니다. 사실은 도축법 내용을 보게 되면 개발관련법인데, 기본적으로 개발관련법은 절차법이라는 생각이 들어요. 제 표현을 빌면 집단적인 의사결정과정에서 우리가 건축법이나 신축법과는 달리 많은 사람이 개발행위에 참여하게 되는 집단적인 의사결정과정에서의 발생할 수 있는 rule과 절차들을 규정하는 이런 성격을 가지고 있는데 실제 도축법에 의한 사업을 보더라도 현재 도정법에 의한 사업이나 여러 가지 개별법에 의한 사업들이 그대로 원형을 하고 있습니다. 사실 이러한 측면에서 과연 특별법 특히 개발법을 새로이 만들어서 접근할 필요가 있었는가 물론 현실적인 급함 여러 가지 기술적인 문제들이 있었지만 그런 문제들을 말씀드리는 것은 아니고요 원칙적인 측면에서 말씀드리는 것입니다. 다시 말하면 법의 내용을 보았을 때 용적률 인센티브를 줄 수 있는 재정비촉진지구와 같이 일종의 특례 용적률 지구라든지 기존의 계획법 체계에 담을 수 있는 방법들이 있지 않았을 까라는 고민이 부족했다는 것이죠.

그다음에 임대주택을 의무화하는 것도 마찬가지로이지만 미국의 inclusionary zoning(혼합형 지역지구제)과 마찬가지로 특별히 임대주택을 공급해야할 지역이 있으면 이것이 도시계획, 계획법체계 내에서 계층혼합형 용도지구를 지정하는 방안, 그것에 따라서 그 계획적 차원에서 용적률을 추가적으로 더 줄 수 있는 지역과 또는 임대주택을 좀더 많이 확보해야할 지역에서는 공간적 차원에서 지구지정이라는 방식을 통해서 먼저 결정되어지고 그것을 다음에 개별 사업법에서 받아쥘서 사업하는 방식, 이것이 우리가 원래 의도했던 그런 식으로 갔었다면 훨씬 더 바람직할 텐데 점차 2000년 이후에 이루어지는 관행을 보면 다시 개발법에 의해서 계획법의 취지 자체가 초월되는 현상이 벌어지게 됩니다. 이런 면에서 사실 저는 도정법 개정을 통해서 재건축에 대한 임대주택 의무 비율을 제도하는 것이 굉장히 중요하다고 생각하는데요. 재건축 임대무비율 제도를 통해서 임대주택에 의해서 증가된 용적률을 기존의 계획규제, 계획법에 의한 용적률 상한을 배제하는 것으로 되어 있습니다. 이 부분은 도시계획을 전공한 사람에게는 굉장히 충격적인 이야기입니다. 개발의 필요성, 다른 필요성 때문에 계획의 규제를 초월할 수 있다는 근거가 그때부터 생기게 되고, 이번에 도축법을 통해서 사실 이것이 하위 법률 체계로 나타난 것이 아닌가 생각합니다.

여기까지는 상당히 원론적인 차원에서 우리가 계획과 개발에 대한 법체계를 어떻게 할 것인가에 대한 문제이고요. 이 도축법을 만드는 과정 속에서도 굉장히 혼란스러운 것은 당근과 채찍을 동시에 주어야 한다는 중압감이랄까요. 사실은 이 속에서 내용 상 애매해진 점들이 많이 있다고 생각 되어집니다. 앞서 말씀드린 대로, 대표적인 당근으로써 용적률, 층수를 완화하도록 되어 있는데요, 사실 이부분에 대해서 문제가 있다고 봅니다. 우리가 주거환경의 질을 택하느냐 주택공급의 양을 택하느냐에서 반드시 어떤 하나를 택해야 한다고는 생각지 않는데 문제는 이것이 8.31 후속대책에서 주택공급의 확대를 위해서 과연 계획규제를 초월해서 초월한 용적률 증가 해줄 수 있느냐라는 것은 제가 보기에는 개별법 차원에서 다루어야 할 차원을 넘어선 문제라고 봅니다. 사실 이 부분은 주택공급확대를 위해서 기존의 계획규제의 제한을 초월할 수 있다는 사회적 합의가 선행되어야 할 부분이라 생각되어집니다. 개별 법률 조문에 의해서 이루어질 문제가 아니고 엄청난 문제이기 때

문에 사회적 합의가 필요하다고 생각합니다.

그 다음에 채찍으로써 임대주택 확보가 제안되어 있는데요. 이 부분이 지금 우리사회에서 개발이익환수라는 측면에서 즉, 용적률을 완화해주는 대신에 개발이익을 환수하겠다는 것인데 사실 그 명목에 기반시설과 임대주택에 대한 두 가지 부분이 포함되어 있습니다. 기반시설은 기본적으로 개발이익환수와 전혀 관련 없이 다루어져야 하는 부분입니다. 다시 말해 개발이익이 전혀 발생하지 않더라도 기반시설에 과부하가 미치게 되면 기반시설에 대해서 부담을 내야하는 것이고, 개발이익이 아무리 많이 발생한다할지라도 기반시설에 아무런 영향을 미치지 않는다면 굳이 부과할 필요가 없는, 물론 용적률이 증가하게 되어 개발이익이 발생하게 되면 그에 따른 기반시설에 대한 부담이 증가하는 비례적인 관계가 존재하지만 논리적으로 이 둘을 연결하는 것은 상당히 문제가 있다고 생각합니다. 다만 이번에 법을 만들면서 기반시설제공에 관한 용적률 완화는 굉장히 중요한 의미를 갖는다고 생각합니다. 이것은 원래 우리가 가지고 있던 기반시설과 용적률간의 소위 상쇄관계, 또는 상호 연동관계에 대한 취지를 분명히 살린 것이라 생각합니다. 다시 말씀드리면, 현재 7월1일 날 시행될 기반시설부담금제에 대한 법률에서는 이러한 연동장치가 전혀 없습니다. 그래서 용적률규제는 용적률규제 대로, 기반시설부담금제는 기반부담금제 대로 따로 되어있는데, 기반시설을 부담하는 만큼 용적률이 증가된다든지, 기반시설을 부담하지 못하는 만큼 용적률이 증가될 수 없는, 이들 간의 연동관계를 분명히 밝혔다는 점에서는 굉장히 중요하다고 생각합니다.

아직 명확치 않은 부분인데 7월1일 동시에 시행될 기반시설부담금에대한 법률에 의하면 종전에 도정법에 의한 재개발사업법에 의해 이루어지는 경우에는 증가되는 용적률은 현황용적률 대비 계획용적률 일 것입니다. 이 차이에 대해서는 기반시설부담금을 산식에 의해서 결정하도록 되어 있는데 동일한 재개발사업이 재정비촉진사업에 의해서 이루어질 경우에 기반시설부담금을 배제해야 하는지, 이것이 특별법이기 때문에 그러한 것인지에 대한 의문이 여전히 남아있습니다.

마지막으로 실질적인 관점에서 말씀드리고자하는 것은 이와 같이 당근과 채찍이 동시에 사용하다 보니 저는 실질적으로 이 성격이 애매해지면서 재정비촉진사업이 활성화 될 수 있을 것인가에 대한 의문이 듭니다. 아까 이승주교수님이 증가용적률의 산정방식에서 아주 명확하게 이것을 지적하셨는데요, 예를 들어 현황용적률이 100%라 할 때 3종 일반주거지역에서 사실은 250%까지 이론적으로 재개발이 가능할 수 있죠. 그러면 250%까지 재개발을 하게 되면 총 세대수의 17%까지 임대주택으로 제공해야 합니다. 문제는 이 특별법에 의해서 서울시 조례로 정하고 있는 250%가 법정 300%까지 50%를 추가적으로 받을 수 있느냐 없느냐의 문제인데 그 50%의 추가적인 용적률을 받기 위해서는 그 증가된 50% 용적률 가운데 75%를 임대주택으로 제공해야 한다는 것이죠. 현재 재개발 임대주택 같은 경우는 적어도 물론 건축비를 제외하고 대지지분의 감소에 대한 부분들은 시에서 단편가격으로 보상을 하도록 되어있는데 문제는 이와 같은 임대주택 증가에 따른 부분은 무상 귀속하도록 되어있다는 이야기입니다. 다시 말하면 재건축 임대주택의 무비율 제도에 대해서는 증가된 용적률의 25%를 임대주택으로 건설하도록 의무화하면서 동시에 25%에 해당되는 추가 용적률을 제공합니다. 이 말은 용적률이 추가적으로 증가될 때 그 임대주택에 따른 대지지분의 손실, 무상 귀속되는 것에 대한 정확한 보상이 이루어지기 위해서는 임대주택의 건설면적만큼의 똑같은 양의 추가적인 용적률 인센티브가 주어져야한다는 것인데요, 조례상에 250%에서 300%까지 올라가는 50%의 75%까지를 임대주택으로 제공해야한다면, 제가 재건축·재개발의 입장이라면 300%의 용

적률보다는 250%를 선택하는 것이 바람직하다고 생각이 듭니다. 그래서 이런 경우 최소한 300%를 선택할 것인지 250%를 선택하는 것인지를 문제에서는 아마 증가되는 용적률의 50%정도, 즉 50대 50 그래서 50%가 임대주택으로 내놓고 나머지 50%가 대지지분의 감소를 보상하는 정도가 되어야 논리적으로 합당하다고 생각합니다. 물론 소형의무비율제도의 완화에 대한 인센티브가 있을 것이라고 생각되지만 실질적으로 강북지역에서 의무비율 80%에서 60%까지 완화되었다는 것이 분양 33평 이상의 주택이 전체에서 차지하는 비율에서 보았을 때 물론 인센티브가 되겠습니다만 이 부분은 marginal effect만을 가지고 올 것 같아서, 이 법이 시행되어서 촉진계획이 수립된다고 할지라도 주민이 300%까지 할 필요 없이 250%까지만 하자고 할 가능성이 많다고 생각합니다.

• 허재완

앞에 토론자들이 도축법이 가지고 있는 여러 가지 문제에 대해서 말씀을 하셨기 때문에 저는 서울시입장에서 이 법에 의해서 사업을 할 때 부딪힐 문제에 대해서 한 두 가지 정도만 말씀드리고자 합니다.

아시다시피 도축법에 가장 큰 전제는 도시재정비의 성패는 질 높은 기반시설을 어떻게 확충하느냐에 달려있다고 봅니다. 따라서 질 높은 기반시설을 확보하기 위해서는 공공의 역할을 강조해야한다는 전제를 가지고 있고, 질 높은 기반시설을 확충하기 위한 제도적 장치로, 소위 총괄사업관리자라는 제도를 운영을 하고 있습니다. 총괄사업관리자가 될 수 있는 기관은 중앙정부산하 공공기관인 주공이나 토공, 지방공사인 SH공사가 주로 될 수 있는데, 예를 들어 서울시의 경우에는 SH공사를 총괄사업관리자로 지정할 수 있겠습니다. 사업시행자로부터 비용분담을 해서 징수를 해야 하는데 저는 과연 이 단계에 왔을 때 예를 들어 현재 SH공사가 가지고 있는 기반시설에 대한 경험이나 노하우 또는 전문인력 이런 수준을 감안했을 때 과연 이런 역할을 할 수 있을지 우려가 됩니다. 필요한 기반시설의 유형과 규모를 파악한다는 것은 어려운 일이고 그 비용을 추정한다는 것은 더욱 어려운 일입니다. 더욱이 사업성과 공공성을 고려해서 비용을 적절히 분담한다는 것은 굉장한 전문성을 요구하는데 그래서 총괄사업관리자가 이러한 역할을 효과적으로 할 수 있도록 서울시에 신경을 써야한다고 봅니다. 초기에 총괄사업관리자를 지정하고 지자체가 소위 협약을 맺게 되어 있는데, 업무 대행의 범위와 그에 따른 조건에 대한 협약을 맺게 되어 있는데, 저는 이런 부분에 대한 보완할 수 있는 그런 협약내용을 구체적으로 서울시에서 가이드라인을 제시한다거나 혹은 조례를 통해서 등 제시할 필요가 있다고 봅니다. 예를 들어서 총괄사업관리자의 자문단 등을 구성하도록 유도 혹은 의무화시켜서 총괄사업관리자의 역량이 확보된 상태에서 사업이 추진될 수 있도록 해야만 질 높은 기반시설 확충이 가능하고 담보될 수 있다고 봅니다.

그 다음에 총괄사업관리자가 지정되었다 하더라도, 개인적인 느낌에 서울시에 이런 세미나를 개최한 이유 중 하나는 촉진법에서 요구하는 그런 질 높은 기반시설을 서울시가 공급할 여의도 있다. 그러나 그러기 위해서는 거기에 소요되는 재원이 너무 방대하니까 중앙정부가 일정한 역할을 해달라는 것이 이 세미나의 중요한 목적이 아닌가 싶습니다. 앞에서 말씀드린 도축법에서 공공의 역

할을 강조한 취지를 보면 어떠한 형태로든 중앙정부가 이 기반시설의 자원조달에 일정한 역할을 해야 한다고 봅니다. 물론 지금 특별법에서도 부분적으로 지원사항이 있긴 합니다. 국민주택 기금을 지원할 수 계 한다던가 하는 것이 있는데 현실적으로 보면 과연 우리 정부가 앞으로 서울시를 비롯해서 인구 50만 이상의 대도시에서 벌어질 수백 개의 촉진사업에 필요한 기반시설에 재원을 지원할 만한 능력이 되는가라는 현실적인 문제에 부딪히지 않을 수 없습니다. 아시다시피 중앙정부가 수많은 국책사업을 동시다발적으로 벌이고 있고 복지에 대한 재원요구도 늘어가고 있고 또한 만일 서울시의 기반시설을 도와준다면 현재 도축법에서는 인구 50만 이상의 도시만 도축특별법의 대상이 되니까 나머지 중소도시에서는 형평성에 위배된다고 왜 대도시에만 기반시설을 도와주고 중소도시에는 도와주지 않느냐고 이의를 제기할 것입니다. 이런 점에서 봤을 때 저는 이 도축법의 성공여부는 질 높은 기반시설을 확충하는 것이고 질 높은 기반시설 확충은 적절한 자원조달 메커니즘을 만들어내는데 있다고 본다면 저는 여기서 중앙정부하고 광역자치단체가 소위 도시재정비기금을 공동으로 만들 필요가 있다고 생각합니다. 현재 도시재정비 사업에서 다양한 개발이익, 물론 초기입주자들도 가져가고, 사업시행자들도 가져가지만 실질적으로 보면 이 자치단체가 장기적으로 보면 가장 큰 수혜자입니다. 아시겠지만 분당이라는 신도시를 만들어서 성남시는 분당이라는 신도시를 만들 때 거의 투자를 하지 않았지만, 그 이후로 분당에서 발생하는 모든 세원은 물론 국세도 있지만 이 재산 가치의 증가와 관련된 세수의 상당부분은 지방자치단체의 세원으로 들어가고 있습니다. 그런 관점에서 본다면 질 높은 기반시설의 확충으로 사업지역의 재산가치가 늘어나고, 늘어난 재산가치가 나중에 세수의 증대로 다시 돌아온다는 것을 전제로 할 때, 그리고 지금 부분적으로 과밀부담금이라던가 또는 재건축개발이익환수금이라던가라는 금액을 중앙정부에서 받고 있기 때문에 저는 기성시가지의 개발과 관련되어 중앙정부가 받아가는 이런 부담금들하고 그다음에 앞으로 재산가치의 증대로 종토세라던가 재산세, 또는 중부세 이런 것이 장기적으로 계속 발생할 수 있기 때문에 이런 것을 기반으로 한 지방채나 국채를 발행해서 중앙정부와 광역자치단체가 같이 도시재정비기금을 조성하고 조성에서 더 많이 참여한, 예를 들어 서울시일수록 이 기금을 더 활용할 수 있도록 한다면 아무래도 사업대상지가 많고 사업비가 많이 들 수 있는 대도시에서 기금으로부터의 재원지원을 받을 수 여지를 넓힐 수 있는 것이 아닌가라는 생각을 합니다.

마지막으로 앞에서 많은 토론자와 발표자가 강조했지만 이 도축법이 사업 시행할 때 주민의 반발이 크리라 생각을 합니다. 우선 계획단계에서부터 촉진계획은 도시계획의 성격에 강하게 갖기 때문에 주민의 동의나 의견 없이도 바로 사업지구 지정과 사업계획수립이 가능합니다. 그러나 실질적으로 주민과 관계없이 지구가 지정되고 계획이 수립되었을 때 이 지구 지정이나 계획의 수립으로 가장 큰 영향을 받는 것은 해당지역의 주민이기 때문에 사업시행으로 변화될 해당지역, 주거환경이 어떻게 변화할 것인가에 대한 미래상에 대해서 구체적으로 계획에서 요구하는 수준이상으로 구체적인 정보를 주민들에게 소개하고 제공해서 주민이 선택할 수 있게 하는 기회를 제공하는 매우 중요하다고 봅니다. 그래서 이런 점들이 서울시가 더 많은 신경을 써서 도축법을 계기로 뉴타운사업이 더욱 활성화되기를 기원하면서 토론을 마치고자 합니다.

• 최창식

여러모로 고맙습니다. 저는 여태까지 나온 대부분 문제가 다 지적되었기 때문에 거기에 대해서 우리가 해야 할 일이나 고민사항에 대해서 말씀드리겠습니다.

먼저 김기호 교수님께서 완화 조항을 넣은 것은 자치단체의 역량을 시험하는 것이 아니냐고 말씀하셨는데 상당히 옳은 지적이신데요. 고민입니다. 정부에서 완화했는데 우리가 충분히 완화시키지 못할 입장이거든요. 그래서 이점에 대해서 굉장히 저희가 고심하고 있습니다. 공급측면도 있지만은 도시계획적인 상위 목적을 달성해야하기 때문에 고민 중인데 예를 들면 이런 식으로 풀어나가야하지 않겠나 하고 별도의 한번 또 의견 수렴을 해야겠지만 지금까지는 주거지역이 2종이면 지역특성에 관계없이 7층 200%에서 220% 그랬는데 그럴 것이 아니라 역세권이자 중심지역은 A 구역, 단순한 중심지역 혹은 일반지역으로 평탄한 지역 또는 경관관리대상지역 뭐 이런 식으로 구분을 해서 완화에 대한 차등을 두어 도시계획에 대한 기본흐름이나 취지가 손상되지 않도록 해야 하는데 상당히 어려운 부분이라 저희들이 고심 중에 있습니다. 초안이 마련되면 공개적으로 의견을 수렴하도록 하겠습니다.

또 김기호 교수님께서 주거문제도 수요관리를 해야 한다는 말씀에 전적으로 동의합니다. 주거라는 것은 있으면 들어오게 되고 상태가 좋은 곳으로 이동하게 되는데 그래서 기존도시구조를 개량하면서 공급을 하고, 주변 신도시 개발을 신중히 고려되어야하는데 물론 뉴타운개발에서 상당히 고려를 하고 있습니다. 기존의 주민보다도 상당히 폭등하는 인구수요라던가 이런 것을 계획요소로 고려하고 있습니다.

안건혁교수님께서 여러 가지 말씀을 하셨습니다. 임대주택 확보를 증가 용적률의 75%로 했다는 것은 상당히 문제가 있는 조항인데요. 저희가 의견을 많이 내었지만 수용되지 않았는데 사실 주민들은 up zoning을 받아들이지 않을 것입니다. 주민들은 이것을 받아들이면 큰 손해를 보기 때문입니다. 촉진법은 촉진하려고 하는데 오히려 이것은 장애요인이자 않나 하고 생각합니다. 문제는 기존 주거지역에서 하는 것에서는 up zoning이 없었습니다. 뉴타운에서도 기존의 2종 7층이면 기존 용적률이 190%면 190%에서 시작해서 공공기여도에 따라서 평균 235%까지 허용을 했는데 문제는 없었어요. 중심지형에서는 주거가 준주거로 올라가는데 이게 크게 적용되거든요. 이게 중심지형 촉진지역사업은 앞으로 어려움이 있지 않나 생각하는데 슬기롭게 풀어나가도록 해보겠습니다. 재정비위원회 별도로 둘 필요가 있느냐라는 지적이 있었는데 사실 지금 좀 어려운 것이 기본계획은 도시계획위원회가 해야 하고 정비구역은 도시건축위원회가 해야 하고, 굉장히 헷갈리게 되어있어요. 그리고 지역균형발전위원회까지 세 위원회 사이에서 왔다갔다 하다보니깐 굉장히 헷갈리더라고요. 이런 법제정 과정에서 재정비위원회를 만드는데 상당히 신중하게 운영을 하면 기본취지는 달성할 것이라 생각합니다.

오덕성 교수님 좋은 지적을 하셨는데 우리가 제일 많이 지적받는 것이 원주민재정착 문제인데 사실 그곳에 누가 살 것인가가 중요하지 꼭 있던 사람이 살라는 법은 없는데 그럼에도 불구하고 사회적인 욕구가 크기 때문에 저희가 워크샵에서 하나의 목적으로 연구를 하고 있고, 금년도에 연구역을 하려합니다. 그리고 오늘의 큰 이슈 중 하나인 주민참여 문제인데 그동안 우리가 주민설명회 형식, 공청회 형식, 사랑방 형식 심지어는 투표를 소유권자들에게 등기우편을 하고 있는데 이게 정답이 어떻게 해야 가장 수렴을 잘 할 수 있을지 고민입니다. 모이자고 하면 모이지도 않아요.

10%도 모이지 않아요. 그래서 이것이 숙제인데 그럼에도 주민들이 참여하지 않으면 안 되기 때문에, 그리고 안할 수도 없어요. 제시키려 고하면 당장 몰려오기 때문에 이것은 숙제로 생각하고 더 노력하겠습니다.

최막중 교수님 여러 가지 말씀하셨는데 도시계획법 체계를 흔들었다는 측면에서 동감하고 서울시에서도 원래 기존법을 개정하려고 시도하고 있었는데 마침 정부에서 특별법까지 제정해준다고 해서 견의를 했습니다. 이것은 조만간에 특별법체계를 일반법화 시켜서 통합을 해야겠습니다. 그리고 도축법에 용적을 완화 문제가 있는데 이것은 정말 사회적 합의가 필요할 것 같습니다. 큰 문제가 없는 범위에서 안을 만들어서 진행을 해보겠습니다.

허재완 교수님께서 말씀하셨듯이 중앙지원이 필요하다는데 오늘 아침에 대도시 몇 개 광역시와 몇 개 자치단체하고 처음으로 포럼을 시작했습니다. 지방에서 오신 분들이 돈이 없다는 이야기를 하나같이 하셨습니다. 이점이 특별법을 제정한 이유 중 하나인데 중앙정부에서 신도시를 개발하는 것 만큼 큰 지원을 기존도시 정비에 투자를 해야 한다, 기존도시 정비는 분명히 정부의 일입니다. 지방정부는 이제까지 재개발에 대해서 방치를 해왔습니다. 그래서 뉴타운이 중요한 의미를 갖는 것이 지방정부에서 직접 관여하고 적극적으로 참여한다는 것입니다. 중앙정부에서 돈을 지원해야 특히 지방정부가 참여할 것입니다. 여러 가지 도시정비 자금 아이디어도 계신데 발전시켜보도록 하겠습니다.

• 여홍구 (사회자)

감사합니다. 오늘 발표자들이 답변해야 할 것을 최장식본부장님께서 답변을 해주신 것 같습니다. 고맙습니다. 다음은 시간이 15분정도 있는데 floor에 계신 분들께 발언할 기회를 드리도록 하겠습니다. 발언을 하실 때는 성함과 주소를 말씀해주시기 바랍니다. 공청회는 아니지만 떼떽하게 이야기 하기위해서이니 협조해주시기 바랍니다. 시간은 3분 내외로 하도록 하겠습니다. 발표하실 분께서는 손을 들어주시면 제가 지명하겠습니다.

• 이영석 (광주대학교 도시계획 · 부동산학과 교수)

말씀 잘 들었습니다. 오늘 새로운 기존 도시 정비를 하는 것에 대해서 새로운 체제를 수립하는 것이라고 알고 있습니다. 저는 광주대학교 도시계획 부동산학과 의 이영석교수입니다. 제가 최근에 광주에서 도시및주거환경정비기본계획 수립을 끝냈습니다. 광역시는 서울하고 부산하고 광주가 끝난 것으로 알고 있습니다. 지금 사업을 막상 시작하고자 하니 개발이익환수제를 도입할 경우 사업이 어렵다는 것이 지방의 애로사항입니다. 그래서 개발이익환수제를 도입하시고자 하실 경우 지방에는 융통성 있는 제도라든지 좀 폭넓은 가능성을 열어주시길 바랍니다. 감사합니다.

• 김승규 (전 SH공사 사장)

지난해 7월까지 SH공사 사장을 역임하면서 뉴타운1기 사업을 시작하고 사실 어느 정도 진행을 시키다가 나왔습니다만 오늘 저희 뉴타운사업의 발전방향을 들어보니 감개가 무량합니다. 이대로 나간다면 상당히 발전적으로 진행될 것이고 관민이라는 표현을 썼지만 사실 민관파트너십이 상당히 중요한 역할을 한다고 생각하고 각 교수님들께서 지적하신 것 중에서 MA에 많은 권한이 부여되어야 한다는 것에서 전적으로 동의를 합니다. MA가 지구지정에서 뿐 아니라 사업계획을 수립하고 시행과정까지 참여하고, 그 안에서 충분히 MA의 의견이 반영되어야 하고 적절한 지원이 제공되어야 한다고 생각하고 또 하나 문제로 오덕성 교수님께서 말씀하신 도심에 공간들을 노년세대라든지 단순가구를 수용을 할 필요가 있다는 대책 마련에는 공감을 합니다. 이러한 것은 현재 SH공사에서도 택지개발공사에서도 적용하고 있는데 앞으로 이것은 조합에 하나의 가이드라인을 제시하면서 그런 것을 유도해야하지 않겠느냐. 그리고 재원문제를 상당히 걱정하셨는데 지난해 SH공사가 일반 사업을 하는데 4조원 예산을 잡았는데 이번 해는 5조원 이상으로 예상한다고 합니다. 물론 일반적인 국민주택기금 지원을 받고 있지만 별도의 도시재정비기금이 마련되어 지원할 수 있도록 중앙정부가 적극적으로 대책을 세우도록 여기 계시는 교수님들께서 중앙정부에 채찍질을 하셔야하는 부분이 아닌가 생각을 합니다. 마지막으로 한 가지 서울시에서 그림을 가지고 있을 것으로 예상하지만 전반적인 서울시 뉴타운이 들어갈 수 있는 지역이 어느 곳인지 가시화가 빨리 이루어져야 여러 가지 총괄 사업관리자의 준비 등이 차질 없이 잘 이루어지지 않을까 합니다.

• 여흥구 (사회자)

과거 경험을 가지고 여러 가지 부탁의 말씀을 계셨던 것 같습니다. 오늘 많은 분들이 참석 하셨지만 floor에서 발언이 적은 것 같습니다. 아무래도 이해관계가 깊은 사안이기 때문에 말씀을 아끼시는 것으로 생각되어집니다. 혹시 오늘 발표하신 두 분께서 답변하실 것이 있는지 모르겠지만 제가 보기엔 모두 문제점 제시와 야기될 문제점에 대해 이야기했기 때문에 답변기회는 생략하도록 하겠습니다.

사회자로서 결론을 맺어야하는데 오늘 토론회는 중앙정부에서 나와서 들어주시면 좋겠는데 그것이 안 된 것이 안타깝고 서울시에 이런 자리를 마련한 것은 정말 다행이라고 생각합니다. 오늘 토론의 내용이 한 가지 안타까운 것은 특별법의 문제점에 치우치지 않았나 생각합니다. 민관파트너십의 방향이 특별법이 제정됨으로써 어떻게 운용을 할 수 있을지에 대한 발표와 토론이 좀더 열띠히 이루어졌으면 이미 정해진 법을 가지고 우리가 앞으로 어떻게 운용을 할 수 있을까 논의를 할 수 있었으면 좋았을 텐데 그렇지 못했던 것 같습니다.

사회자로서 오늘 이야기를 들으면서 느낀 것은 도시계획이나 도시개발사업을 하는 데는 지금까지 너무 사업추진을 쉽게 해야겠다는 것에만 힘을 기울여오지 않았나 합니다. 물론 사업을 쉽게 하는 것도 중요하지만 사업이 성공하고 오랫동안 유지되어야 하지 않나 합니다. 왜냐하면 뉴타운 사업이라는 것이 강남·북에 혹은 지역적 불균형 서울시에서 해소하고 더 개선하기 위해서 하는 것이기 때문에 사업이 쉬운 것도 중요하지만 사업이 성공해서 오랫동안 유지되는 것도 중요합니다. 우리

가 왜 강남은 집값이 비싸고 강북은 싸냐고 이야기했을 때 여러 가지 의견을 제시합니다. 그때 나오는 것이 환경의 질적인 문제를 이야기하기 때문에 오늘 법을 보면 질적인 문제를 제외하고 사업을 쉽게 추진하는 방향으로 법이 만들어진 것이 아니냐는 생각을 합니다. 앞으로 우리가 해야 할 사업이 지속적으로, 속된말로 강남의 집값처럼 강북의 집값을 높게 받을 수 있도록 개발해야 하겠다는 생각은 조금 문제가 있다고 생각합니다. 어떻게 뉴타운 사업을 했으면 좋겠는지 예를 들어드리겠습니다. 서울시에는 지금 균족지구가 있습니다. 재정비특별법에서는 균족지구에 대한 이야기가 거의 없습니다만 은 서울시가 가지고 있는 균족지구와 뉴타운사업을 overlap 시켜서 개발할 수 있는 길을 마련한다면 상당히 질적인 우수한 개발이 일어나지 않겠냐. 법적으로는 쉽게 될 수 있도록 제도 장치를 마련한다면 질적인 부분은 그렇게 해결하면 되지 않겠냐 싶습니다. 여기 지금 일본의 예로 시오토메나 여러 가지 개발사업을 보면 우리의 뉴타운사업이나 균족사업처럼 어떤 거점을 중심으로 미래지향적으로 다시 말씀드리면 그 지역의 집값이나 활성화가 오래 지속되도록 개발하고 있습니다. 제가 지난번에 두바이에 다녀왔는데 두바이에서도 상당히 엄청난 개발을 하지만 그것도 거점도시개발과 비슷한 것입니다. 그곳에 단순히 집만 들어가는 것이 아니라 집의 수준이나 가치를 유지시킬 수 있는 그러한 기능이 같이 들어가고 있습니다. 그것이 저는 서울시의 균족지구와 같은 맥락이라고 생각했습니다. 균족지구와 재정비특별법을 서울시가 overlap시켜서 같이 운용한다면 상당히 성공적인 지역 균형 개발을 할 수 있을 거라 생각합니다.

앞으로 시정개발연구원이나 서울시는 토론회를 연장해서 오늘 토론회에서 못한 이야기들, 해야 하지만 없었던 이야기들을 할 수 있는 기회를 다시 만들어 주실 것을 부탁드립니다. 오늘 토론회를 마치겠습니다.

시정연 2006-PR-10

도시재정비 촉진을 위한 특별법 제정에 따른
서울시 뉴타운사업의 발전방안 연구

발행인 강만수

발행일 2006년 5월 14일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 서초동 391번지

전화 (02) 2149-1080 팩스 (02) 2149-1060

<비매품>

ISBN 89-8052-451-X-93540

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.