

민간제안에 의한 도시개발사업의 실태와 발전방안

Measures to Facilitate Private Sector Participation
in Urban Development Projects

국토연 2005-8 · 민간제안에 의한 도시개발사업의 실태와 발전방안

글쓴이 · 윤혜정, 김현식 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2005년 6월 24일 / 발행 · 2005년 6월 30일
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)
전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474
값 · 6,000원 / ISBN · 89-8182-336-7
<http://www.krihs.re.kr>

©2005, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2005-8

민간제안에 의한 도시개발사업의 실태와 발전방안

Measures to Facilitate Private Sector Participation in Urban Development Projects

•
윤혜정 · 김현식



연구진

연구책임	윤혜정 평택대학교 교수
	김현식 선임연구위원

연구심의위원	정석희 선임연구위원
	박은관 연구위원
	유재윤 연구위원
	진정수 연구위원

발 간 사

우리나라의 도시개발 사업은 택지개발촉진법에 의한 공익적 목적의 공영개발 방식이 주를 이루어 진행되어왔다. 1981년 택지개발촉진법이 제정된 이후로 공영개발방식에 의한 도시용지의 공급은 한계에 직면하여 민간에 의한 도시개발사업이 21세기의 새로운 대안으로서 부각되고 있다. 이러한 민간의 도시개발을 활성화 시키고 다양한 도시개발수요에 부응하기 위해 2000년 1월에 도시개발법이 제정되어 같은 해 7월부터 시행되고 있다.

그러나 시행 후 5년째인 2005년 현재 그 실적은 매우 미미하다. 2004년 12월말 전국에서 59개 지구에 대해 도시개발구역이 지정되었고, 이중 조합 등 민간에 의한 도시개발사업은 25개지구에 불과하며 민간에 의해 사업이 완료된 곳은 아직 한곳도 존재하지 않고 있다. 이와 같이 민간 제안의 도시개발사업이 활발하게 이루어지지 않는 결과로 상기 도시개발법이 의도한 다양하고 지속가능한 도시 환경의 조성이라는 본연의 취지가 달성되지 못하는 문제점을 드러내고 있다.

따라서, 비활성화 되고 있는 민간제안 도시개발사업의 제도적·운용상 문제점을 분석하고 민간부문 도시개발사업의 발전방안을 모색하는 본 연구는 매우 시의 적절하다 할것이다.

민간도시개발사업의 실태분석을 종합하여 보면, 공공부문의 사업 비중이 증대되고 있으며, 민간참여확대를 위해 도입한 제도들이 제대로 기능을 발휘하지 못하고 있다. 특히, 사업초기 비용부담이 크고, 각종 협의 및 심의과정이 예측가능하지 못하고 있으며, 사업완료 후의 지속적인 도시관리 장치가 부재하고 있다. 이는 보다 나은 도시환경을 조성하기 위해서는 지속가능한 도시개발의 원칙에 따라 민간도시개발이 확대되어야 한다는 점을 시사하는 것이다.

민간참여 도시개발사업을 지속가능하게 만들기 위해서는 시행과정을 검토하여 개발절차를 간소화하고 장래 바람직한 도시환경의 조성과 다양한 도시개발유형 확보, 커뮤니티의 정체성 확보, 궁극적으로는 민간참여가 활성화 될 수 있는 도시개발 여건을 만들어 나가야 한다. 향후 추진되는 도시개발사업이 지속가능한 도시건설의 목표를 달성할 수 있도록 도시개발 전문성을 확보하고 관련주체의 참여와 협력, 지속적인 모니터링과 관련 치짐의 개정이 절실히 요구 된다.

이 연구는 학·연 공동으로 참여하여 실제 이루어지고 있는 계획사례 실태조사를 통해 현장감 있는 의견을 수렴하였고, 다양한 분야의 목소리를 반영하여 현실적인 발전방안을 모색하고자 노력하였다.

끝으로 연구책임을 맡아 연구를 수행해 준 윤혜정 교수와 김현식 선임연구위원, 다양한 의견을 제시해 주신 정석희 선임연구위원, 유재윤, 박은관, 진정수 연구위원께 감사의 말씀을 드린다.

2005년 6월

원장 이 규 방

서 문

우리나라에서는 공공이 도시 및 택지개발을 시행해야 개발에 따른 편익과 이익의 사유화를 막을 수 있다고 인식되고 있다. 그러나 공공주체가 사회적 편익을 창출하기 위해 개인의 재산권을 침해하는 것이 바람직한 것인가에 대해서는 논외로 하더라도 사회발전에 따라 빠르게 변화하고, 다양해진 토지수요에 관료화된 공공주체가 유연하게 대처하기 어렵다는 점에서 민간부문의 도시개발에의 참여는 반드시 필요하다. 한편 정부도 주택종합계획에 따라 2012년까지 주택건설에 필요한 총 2억 3천만평 중 50%는 민간부문이 공급하도록 계획하고 있다.

새로운 세기의 패러다임이라 할 지속가능한 발전의 실현을 위해 도시계획 및 도시개발관련제도를 전면 개편하면서 2000년 도시개발법을 제정하였고, 민간부문도 도시토지를 공급할 수 있는 주체가 되었다. 그러나 2002년 이후 민간부문의 택지공급은 크게 감소하였고, 공급된 택지의 80%이상을 공공부문이 공급하였다. 도시개발사업구역도 총 59개지구중 민간이 추진하고 있는 사업은 25개에 불과하여 민간부문의 도시개발에의 참여가 저조한 것으로 나타난다.

본 연구는 현재 민간이 제안하여 시행하고 있는 도시개발사업의 실태를 분석하여 법 시행이후 5년이 지난 현재 민간참여가 저조한 원인을 찾아보고, 제도 및 사업운용상의 문제점을 살펴봄으로써 이를 바탕으로 당초 제도도입의 취지를 살리고, 지속가능한 도시환경조성을 위한 필요한 발전방안을 모색하는데 목적이 있다.

최근 도시개발사업구역지정이 증가되고 있지만, 민간부문보다는 공공부문의 사업이 더 높은 비율로 증가하고 있다. 이는 민간참여확대를 위해 도입한 제도들

이 제대로 기능하지 못하고 있다는 반증이다. 특히 사업초기 비용부담이 크고, 각종 협의, 심의 등의 절차에 따라 사업의 예측가능성이 낮다는 문제점이 지적된다. 또한 과거 토지구획정리사업의 문제점으로 지적되어 왔던 사업완료후 건축행위에 대한 제어장치가 없다는 문제점은 여전히 남아있다.

이러한 문제를 해소하는 제도개선과 함께 도시개발 전문인력 확보 및 전문성 제고, 이해관계자들의 참여와 협력, 지속적인 모니터링과 관련지침의 개정 등이 이루어져 도시개발사업이 진정한 의미의 지속가능한 도시만들기 수단이 될 수 있기를 기대한다.

2005년 6월

윤 혜 정

요 약

제1장 서론

도시개발법은 택지개발촉진법으로 대표되는 특별법 위주의 도시개발방식을 지양하고, 지구단위계획을 활성화하여 도시미관 및 경관을 고려한 적정밀도의 쾌적한 환경을 조성하고자 제정되었다. 또한 도시개발사업에 민간부문이 참여할 수 있도록 함으로써 소득수준 향상에 따른 다양하고 고급화된 도시토지를 공급 될 수 있는 유연성을 확보해야 한다는 사회적 요구에 부응하고자 하였다.

본 연구의 목적은 이같은 취지에서 도입된 민간제한 도시개발사업에 대한 사례조사를 통해 사업추진상의 제도적·운용상의 문제점을 분석하고, 민간의 도시개발사업 활성화를 통해 향후 지속가능한 도시환경조성이라는 목표를 달성할 수 있도록 도시개발사업의 발전방안을 제시하는데 있다.

제2장 도시개발사업의 주요내용과 지속가능한 도시개발의 원칙

도시개발법은 종합적 도시개발을 위한 제도적 틀 마련, 도시개발관련 각 개별법 사이에 있는 무질서 중복상황 개선, 도시개발제도의 탄력적 운용, 도시개발사업 지원수단의 다양화를 통해 도시개발사업을 촉진하고자 마련되었다. 특히 민간참여를 활성화하기 위한 방안으로서 민간사업자를 도시개발사업 시행자로 인

정하였고, 민간사업자에게 개발계획 수립권을 부여하였다. 그밖에도 민간사업자의 사업수익성 확보를 위한 장치로서 지구단위계획을 통한 인센티브 부여, 민간에게 제한적인 토지수용권 부여, 도시기반시설의 실시범위 명문화 등 지원수단을 다양화하였다.

한편, 21세기 보다 지속가능한 도시환경 조성을 위해서는 도시개발에 대한 새로운 접근이 필요한데, 본 연구에서는 미국을 중심으로한 스마트성장과 개발원칙, 뉴 어바니즘에 입각한 TND 및 TOD원칙, 영국의 계획허가지침(PPG3) 등을 종합하여 지속가능한 도시개발의 원칙을 정리하였다.

제3장 민간제안 도시개발사업 실태조사

법 제정이후 전국적으로 도시개발사업구역의 지정현황을 살펴보고, 민간도시개발사업지구중 사례를 선정하여 사업내용 및 제도의 문제점 등을 조사하였다.

도시개발법이 시행된 이후 2004년말까지 전국에서 도시개발사업구역으로 지정된 곳은 총 59개 지구이며, 총면적은 약 2천9백47만 m^2 이다. 경기도 12개 지구를 포함하여 수도권에서 21개지구, 충남과 경남에서 각 8개지구, 광주광역시와 경북에서 각 4개지구가 지정되었다. 지정면적으로 보면, 수도권에 총 지정면적의 절반을 넘는 약 1천5백만 m^2 가 지정되었다. 민간제안에 따라 지정된 도시개발사업구역은 2004년말 현재 25개지구이며, 그중 19개 지구가 주택지조성을 목적으로 하고 있다. 지정시기로 보면, 총 25개 민간제안 도시개발사업구역중 2002년까지 4개지구, 2003년에 9개 지구, 2004년에 12개가 지정되는 등 점차 증가하고 있는 추세이다.

사례는 민간이 시행중인 사업중 2004년 12월 현재 주거용지조성을 목적으로 도시개발사업구역 지정을 받아 실시계획을 인가받아 토지를 공급하였거나 실시계획 인가절차를 진행하고 있는 수도권 지역의 4개 구역과 충남의 1개구역을 선정하였다. 민간제안 도시개발사업실태결과는 다음과 같다.

첫째, 시행자 특성을 보면, 사례지구 5개중 한 지구만이 순수주민조합에 의한 사업이고, 도시개발조합 시행자중 2개 지구는 주택건설사업자가 대부분의 토지

를 매입하여 토지소유자로 참여하여 시행하고 있다.

둘째, 사업면적이 클수록 사업기간이 길며, 주민조합이 시행하는 경우 조합운영의 미숙, 계획에 대한 이해부족 등으로 상대적으로 장기화되고 있다.

셋째, 수도권내에서 시행되고 있는 사업들의 기부채납비율이 높다. 경기도내 사업지구의 경우 사업면적의 30%가 넘는 토지를 기부채납하는 것 외에도 지구 외 도로의 구조개선 등 교통영향평가에서 요구하는 추가의 공공시설을 부담하고 있다.

넷째, 각종 부담금이 사업비에서 차지하는 비중이 크다. 천안지역의 사업지구를 제외하고는 사업비의 20~35%에 달하는 금액을 농지조성비와 대체산림자원 조성비, 광역교통부담금 등으로 납부하고 있다. 시행자는 사업 수지 균형을 확보하기 위해 더 많은 아파트를 건설하게 되므로 각종 부담금이 개발밀도를 더 높이는 결과를 가져오고 있다.

다섯째, 자금조달면에서 1개 지구만이 조합원의 부담과 체비지 판매금액으로 사업비를 충당하고 있다. 그 외지구는 프로젝트 파이낸싱 형식으로 금융권이나 시공자로부터 자금을 지원받고 있고 있다.

여섯째, 아파트건설용지비율이 높아 토지이용과 지구단위계획이 단조롭다. 대부분의 사업지구는 단독주택용지는 토지환지를 원하는 일부 주민에게 환지용으로 남겨두고 전체면적의 50%이상을 아파트용지로 배분하고 있다. 자연녹지나 생산녹지지역에 아파트를 건설하는 양상이 되어버렸다.

일곱째, 개발사업이 해당 지구 뿐 아니라 주변 지역의 주거환경의 질을 높이는 단초가 될 수 있게 하는 도시계획적 관리수단이 없다는 점이다. 특히 단독주택이나 다가구주택, 점포용주택이 허용되는 가구에 대한 제어수단이 미흡하다는 점이다. 개발사업의 목표가 주거용지개발이므로 일정시간내에 주택이 공급되도록 도시관리주체가 지원하고 유도하는 프로그램을 마련해야 한다.

제4장 민간제안 도시개발사업의 문제점과 지속가능한 도시개발의 과제

도시개발사업에의 민간참여확대를 위해 도입된 제도들의 한계와 문제점을 지

적하고, 시행과정분석에서 도출된 제도개선사항을 제안하였다.

민간참여 확대를 위한 제도의 문제점으로는 첫째, 민간사업자에게 수익성을 보장하고, 사업추진의 예측가능성을 제고하겠다는 목적에서 도입된 구역지정단계에서의 개발계획수립은 토지소유자 등 민간부문의 경험 및 자금능력부족, 심의절차의 불확실성 등에 따라 오히려 초기 사업비부담을 가중시키고 있다.

둘째, 지구단위계획수립을 통해 인센티브를 부여하는 것은 사업성에 큰 도움이 되지 못할 뿐 아니라 지구단위계획내용이 매우 획일화, 경직화되어 있어 융통성과 다양성을 담아내지는 못하고 있다. 가구 크기나 형태와는 상관없이 지정되는 허용용적률 및 건축선과 층수제한, 획일적 녹지지정, 그리고 수행능력을 고려하지 않는 학교와 공원의 배치 등에서 민간의 창의성을 기대하기는 어렵다.

셋째, 도시개발사업이 갖는 공익적 목적을 실현하는 차원에서 민간에게도 제한적으로 토지수용권을 부여하였으나 민간건설업체가 토지소유자들의 토지를 매입하여 토지소유자 자격으로 사업을 시행하기 때문에 수용권이라는 것이 그다지 사업시행에 큰 도움이 되지 않고 있다.

넷째, 사업자의 기반시설부담을 덜어준다는 차원에서 도시개발사업구역 밖에 있는 구역경계까지의 연결도로 등 주요기반시설은 지정권자와 협의하여 처리하도록 하였으나 현실적으로 인허가권을 갖고 있는 지자체의 요구를 민간사업자가 거부할 수 없다는 점에서 이 제도는 실효성이 없다.

다섯째, 도시개발특별회계를 설치하여 기반시설설치 및 사업비용을 지원하도록 하고 있으나 주요 재원이 도시개발채권 및 도시개발부담금이므로 실질적인 지원책이 되지 못하고 있다.

제도개선사항으로는 첫째, 시행자와 관련하여 민간 도시개발사업 시행자의 범위를 확대할 필요가 있다. 민간에 의한 도시개발사업은 공동주택건설을 중심으로 전개되고 있고, 주택사업자는 토지소유자로서 조합원자격을 얻어 실제적으로 사업을 시행하고 있다는 현실을 고려하면 주택건설사업자로 등록한 자도 공동주택 건설을 위한 도시개발사업 시행자로서의 충분한 능력을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 또한 도시개발사업 제안자의 법인격이 요구되며, 조합구성 및 시행자지정

시점에 대해서도 도시및주거환경정비법상의 도시재개발사업절차를 적용하는 것이 바람직하다.

둘째, 절차간소화와 관련하여 구역지정시 용도지역요건을 개선할 필요가 있다. 도시개발구역을 지정할 수 있는 용도지역을 국토의계획및이용에관한법률에서 정하고 있는 녹지지역으로 하고, 추후 상세한 용도지역은 실시계획수립시 도시관리계획의 변경을 통해 결정하도록 하는 것이 바람직하다.

또한 개발방식 결정기준을 마련하여 도시개발사업의 성격이 어떠한 때 수용방식으로 하고 어떠한 경우 환지방식을 선택하는지에 대한 명확한 기준이 필요하다. 현재는 사업의 성격보다는 토지확보에 따른 비용이나 용이성 정도에 따라 결정되고 있다.

셋째, 계획내용 및 지침과 관련하여 지구지정단계에서는 사업시행자가 지정되지 않은 상태이므로 개발계획의 내용은 주변 지역과의 관계나 영향 등을 판단할 수 있는 정도의 개략적인 내용으로도 충분하다. 또한 사업제안 단계에서부터 참고하게 되는 건설교통부 도시개발업무지침의 내용이 모호하고, 법에서 정한 내용과 배치될 수 있는 내용도 담고 있어 사업시행자에게 혼란을 가져올 여지가 있다.

넷째, 토지공급 및 사업완료후 도시관리와 관련된 제도의 정비 및 개선이 필요하다. 공공이 아닌 민간이 개발한 토지에 대해서 임대주택건설용지의 의무비율을 적용하고, 공급가격에 대해서도 감정평가가격보다 저렴한 가격으로 공급하도록 정하고 있는 것은 바람직하지 않은 건축행위를 가져올 수 있다.

사업완료후 건축행위에 대한 도시계획적 관리방안이 마련되어야 한다. 특히 단독주택용지와 준주거용지의 개별건축행위에 대해서는 건물의 형태나 건축시기 등에 대해서는 관리 및 제어가 어렵기 때문이다. 도시경관의 통일성과 지역정체성 확보를 위해서는 가구별로 일관성있는 건축디테일이 필요한 만큼 지자체는 건축시기 및 건축물 형태에 대한 가이드라인을 정하고, 재정적, 행정적 지원방안을 마련해야 한다.

다섯째, 토지거래허가규정 및 각종 부담금관련 법률의 개선이 필요하다. 도시

개발사업도 공공주체가 시행하는 택지개발사업과 마찬가지로 도시개발사업구역에서의 토지취득에 대해서는 예외조항을 두는 것이 필요하다.

또한 사업시행자가 공공이나 민간이나에 관계없이 기반시설설치기준이나 토지공급기준을 똑같이 적용하므로 부담금에 있어서도 형평성을 보장하여야 한다. 무엇보다도 도시개발사업 시행과정에서 부담하는 각종 개발관련부담금이 사업성을 저하시켜 오히려 과도한 개발을 부추기는 부작용을 가져오기도 한다는 점에서 기반시설이나 각종 부담금을 줄여주는 방안이 검토되어야 할 것이다.

장래 새로운 도시환경을 만들기 위해서는 다양한 주택유형과 개발밀도의 적정화, 교통수단에 대한 선택의 범위를 확대하는 계획 수립, 커뮤니티의 정체성을 확립을 위한 공원, 녹지 등 공공공간의 질을 향상시킬 수 있는 지자체의 계획수립 등 지속가능한 도시개발을 위한 도시계획적 노력이 필요하다.

제5장 지속가능한 도시환경조성을 위한 도시개발사업의 발전방안

사회발전에 따라 빠르게 변화하고, 다양해진 토지수요에 관료화된 공공주체가 유연하게 대처하기 어렵다는 점에서 민간부문의 개발참여는 반드시 필요하다.

민간도시개발사업의 실태분석결과 종합해보면, 도시개발사업구역지정이 증가되고 있지만, 민간부문보다는 공공부문의 사업이 더 높은 비율로 증가하고 있다. 이는 민간참여확대를 위해 도입한 제도들이 제대로 기능하지 못하고 있다는 반증이다. 특히 사업초기 비용부담이 크고, 각종 협의, 심의 등의 절차에 따라 사업의 예측가능성이 떨어지고 있. 또한 과거 토지구획정리사업의 문제점으로 지적되어 왔던 사업완료후 건축행위에 대한 제어장치가 없다는 문제점은 여전히 남아있다. 장래 보다 나은 도시환경을 조성하기 위해서는 지속가능한 도시개발의 원칙에 입각하여 지자체 차원의 계획원칙이 정립되어야 할 것이다.

향후 추진되는 도시개발사업이 지속가능한 도시건설의 목표를 달성할 수 있도록 도시개발 전문인력 확보 및 관계자의 전문성 제고, 이해관계자들의 참여와 협력, 지속적인 모니터링과 관련지침의 개정 등의 발전방안을 제안한다.

차 례

발간사	i
서 문	iii
요 약	v

제1장 서론

1. 연구의 필요성	1
2. 연구목적	5
3. 연구범위와 방법	5
1) 연구대상 및 내용적 범위	5
2) 연구방법	5
4. 선행연구와의 차별성	6

제2장 도시개발사업의 주요내용과 지속가능한 도시개발의 원칙

1. 도시개발법의 주요내용과 민간참여 활성화제도	9
1) 도시개발법의 제정취지 및 목적	9
2) 도시개발법의 주요내용	12
3) 민간개발 지원 및 확대를 위해 도입된 제도	14
2. 지속가능한 국토의 발전을 위한 관련법제의 개편내용	18

3. 지속가능한 도시개발을 위한 원칙	21
1) 스마트성장	21
2) 뉴 어바니즘과 신전통주의근린개발	26
3) 영국의 도시개발체제와 계획허가지침	31
4) 소결	35

제3장 민간제안 도시개발사업 실태조사

1. 도시개발사업의 추진현황	37
1) 지구지정현황	37
2) 시행주체별 현황	39
3) 사업목적별 현황	40
4) 지정시기별 현황	41
5) 사업방식별 현황	42
2. 조사 목적 및 사례지구개요	42
1) 조사의 목적	42
2) 사례지구 개요	43
3) 주요 조사분석 항목	43
3. 민간제안 도시개발사업의 실태조사	44
1) 구산구역(인천)	44
2) 쌍용·신방지구(천안)	48
3) 소사구역(평택)	52
4) 가석지구(양주)	58
5) 고촌지구(김포)	65
6) 사례조사결과	69

제4장 민간제안 도시개발사업의 문제점과 지속가능한 도시개발의 과제

1. 민간참여 활성화를 위한 도시개발사업제도의 한계	73
1) 민간의 개발계획수립권	74
2) 지구단위계획수립을 통한 인센티브 부여	75

3) 제한적 토지수용권의 부여	75
4) 비용분담과 지원체계	76
5) 도시개발특별회계 설치를 통한 자금지원제도	76
2. 사업시행과정에서 나타난 제도개선사항	77
1) 시행자관련	77
2) 절차간소화 관련	78
3) 계획내용 및 지침관련	80
4) 토지공급 및 사후관리관련	82
5) 관련법률의 개선	84
3. 지속가능한 도시개발을 위한 과제	85
1) 다양한 주택유형과 개발밀도의 적정화	85
2) 교통수단의 선택범위 확대	87
3) 공원, 녹지 등 공공공간의 질 향상을 통한 커뮤니티 정체성확립	88

제5장 지속가능한 도시환경조성을 위한 도시개발사업의 발전방안

1. 연구결과 종합	89
1) 도시개발사업구역의 증가	90
2) 민간참여확대를 위한 제도도입의 한계	90
3) 사업초기 비용과다 및 사업의 예측가능성 결여	91
4) 도시관리차원에서의 건축제어장치미흡	91
5) 지속가능한 도시환경조성을 위한 제언	92
2. 도시개발사업의 발전방안	92
1) 도시개발 전문인력 확보 및 관계자의 전문성 제고	92
2) 이해관계자들의 참여와 협력	92
3) 지속적인 모니터링과 관련지침의 개정	93

참고문헌

표 차 례

<표 1-1> 택지개발방식별 주택공급 비중	4
<표 2-1> 도시개발법 제정의 기본방향	11
<표 2-2> 지역·지구·구역 건폐율 및 용적률 비교표	19
<표 2-3> 스마트성장의 잠재적 요소	23
<표 2-4> 기존근린주구이론과 새로운 커뮤니티 이론의 비교	30
<표 2-5> 미국에서 제시되고 있는 지속가능한 개발의 계획적 요소	31
<표 3-1> 도시개발사업지구 지정현황	38
<표 3-2> 지역별 지정면적현황	39
<표 3-3> 시행주체별 지구지정현황	40
<표 3-4> 지역별 민간시행 지정면적현황	40
<표 3-5> 지정목적별 현황	41
<표 3-6> 지정시기별 사업지구현황	42
<표 3-7> 시행주체별 사업방식현황	42
<표 3-8> 사례지구의 사업개요	43
<표 3-9> 인천 구산도시개발구역 토지이용계획	46
<표 3-10> 천안 쌍용·신방지구 토지이용계획	50
<표 3-11> 평택 소사구역 토지이용계획	55
<표 3-12> 양주 가석지구 도시개발사업 토지이용계획	60
<표 3-13> 양주 가석지구 공동주택용지 주차장 설치기준	63
<표 3-14> 김포 고촌도시개발구역 토지이용계획	67
<표 3-15> 도시개발사업 사례요약1	70
<표 3-16> 도시개발사업 사례요약2	71

<표 4-1> 개발계획의 내용	81
<표 4-2> 개발계획 수립의 표준내용	82
<표 4-3> 도시개발사업구역내 주거용지배분계획	86
<표 4-4> 도시개발사업구역별 개발밀도현황	87

그림 차례

<그림 2-1> 개발사업관련 법률개정내용	10
<그림 2-2> 도시개발사업 절차	14
<그림 2-3> 기존 교외개발체계	29
<그림 2-4> 신전통근권개발체계	29
<그림 3-1> 인천시 도시기본계획토지이용계획	45
<그림 3-2> 인천 구산구역 위치도	45
<그림 3-3> 인천 구산구역 토지이용계획도	46
<그림 3-4> 인천 구산구역 지구단위계획도	47
<그림 3-5> 천안시 도시기본계획 토지이용계획도	49
<그림 3-6> 천안 쌍용·신방지구 위치도	49
<그림 3-7> 천안 쌍용·신방지구 토지이용계획 및 지구단위계획도	51
<그림 3-8> 평택시 도시기본계획 토지이용계획도	53
<그림 3-9> 평택 소사구역 위치도	54
<그림 3-10> 평택 소사구역 지구단위계획	55
<그림 3-11> 양주시 도시기본계획 토지이용계획도	58
<그림 3-12> 양주 가석지구 지구단위계획도	61
<그림 3-13> 김포시 도시기본계획 토지이용계획도	66
<그림 3-14> 김포 고촌지구 토지이용계획도	68
<그림 3-15 >김포 고촌지구 지구단위계획(안)	68

1

서론

한해 우리나라에서 공급되는 도시용 토지의 절반 정도를 민간부문이 개발하고 있지만 그들은 난개발의 주범으로 비난받고 있을 뿐 민간부문 도시개발의 여건 및 한계에 대한 조사연구는 미미하다. 본 장은 장차 민간부문에 의한 비도시지역의 개발이 확대될 것에 대비하여 민간제한 도시개발사업의 실태에 대한 연구가 필요한 당위성과 함께 연구의 목적을 구체화한다.

1. 연구의 필요성

우리나라의 도시개발제도는 택지개발촉진법에 근거한 택지개발사업과 도시개발법에 따른 도시개발사업, 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 산업단지조성사업이 대표적이다. 이중 도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 공급을 목적으로 한 택지개발사업은 1981년 택지개발촉진법이 제정된 이래 2002년까지 546.6km²의 도시용 토지를 공급하였다.

공공주도 하의 대규모 개발사업은 단시일내 대량의 주택을 공급함으로써 우리나라의 만성적 주택부족문제를 해소하는데 일조했다는 점에서 긍정적 평가를 받는다. 그러나 농지나 임야를 택지로 개발하는데 따른 환경문제를 야기했고, 도시민의 주거문제를 해결하기 위해 주로 농민이었던 원주민의 삶의 터전을 빼앗았다는 비난을 받기도 한다.

그런 가운데 최근 택지개발사업을 추진하는데 다음과 같은 문제들에 직면하게

되었고, 이를 해결하기 위해서는 새로운 도시개발방식이 필요하게 되었다.

첫째, 개발가능지가 점차 줄어들고 있다. 2002년 국토연구원이 조사한 자료에 따르면, 전국의 개발가능 지역은 1만7천km²(51억4천만평)이며, 이중 임야는 57.6%인 9천895km²이고, 농지는 42.4%인 7천281km²로 나타났다. 시군별로는 도시지역에 30.9%(5천302km²), 군지역에 68.3%(1만1천730km²)가 분포됐다. 지역별로 보면 서울은 개발가능토지가 전혀 없으며, 인천은 전국 개발가능지의 0.5%로 79.3km², 경기도는 6.2% 1천61km²로 전국 개발 가능지의 6.7%의 면적만이 수도권에 입지해 있어 특히 수도권지역에서의 대규모 개발은 한계에 도달한 것으로 조사되었다.

둘째, 개발가능지가 적어지면서 기개발지 주변의 잔여지를 중심으로한 산발적인 개발이 일어나고 있고, 개발규모도 작아지고 있다. 소규모의 개발이 산발적으로 시행됨으로써 개별 사업지구에서는 확보할 수 없는 교통 및 학교 등 공공시설의 부족문제가 발생하게 된다. 특히 주로 녹지지역 등 기존시가화 지역에서 상당히 떨어진 곳에서 시행되는 택지개발사업은 단기간 안에 교통 등 공공시설문제를 쉽게 해결하지 못한다.

셋째, 다양한 용도의 도시개발이 이루어지지 않고 있다. 택지개발사업의 본래 목적이 주택의 대량공급에 있으므로 대규모 택지개발시 사업성을 고려한 상업시설 및 기타 용지를 배분할 뿐 도시차원에서 토지이용계획을 수립하지 않는다. 대개의 경우 주택수요에 대응하기 위해 주택만 건설하고 생활기반시설을 공급하지 않음으로써 기존 기반시설의 시설용량을 초과하게 되거나 불필요한 교통수요가 발생하는 등 부작용이 발생하였다.

넷째, 민원 등 협의장기화에 따라 비용이 상승하고 있다. 개발가능한 토지가 줄어드는 만큼 개발대상지의 토지가격은 상승하게 되므로 토지협의매수가격과 관련한 민원이 심해지고, 또 개발과정에서 발생할 환경상의 문제와 관련하여 시민단체의 반대시위, 철거와 관련한 지역주민의 과격시위 등 점차 증가하고 있다. 토지수용에 대한 반발이 커지고 있으며, 토지매수협상도 어려워 가격이 상승할 뿐 아니라 개발사업 자체도 장기화되어 토지매수에 따른 금융비용의 상승 등 사업비용이 증가하고 있다.

이상의 공공의 택지개발사업의 문제점을 보완하면서 지속적으로 필요한 도시토지를 공급할 수 있는 대안으로서 민간에 의한 도시개발사업이 부각되고 있다.

도시개발법은 21세기의 새롭고 다양한 도시개발수요에 부응한다는 취지에 따라 2000년 1월 제정되어 같은 해 7월부터 시행되고 있다. 제정당시 도시개발사업의 방향은 다음과 같다. 첫째, 택지개발촉진법으로 대표되는 특별법 위주의 도시개발방식을 지양하고 복합적인 기능을 가진 도시개발제도를 마련한다. 둘째, 도시개발사업에 대한 민간참여를 확대한다. 셋째, 지속가능한 개발을 추구하는 세계화 추세에 맞추어 환경친화적인 개발을 위해 도시의 미관 및 경관을 고려한 적정밀도의 쾌적한 환경을 계획적으로 조성하기 위한 지구단위계획(당시 상세계획)을 활성화한다. 넷째, 국토 전체가 필요시 계획적으로 개발될 수 있도록 도시지역 뿐 아니라 비도시지역도 도시개발법 적용대상으로 하며, 난개발 방지를 위한 장치를 마련한다. 다섯째, 도시개발사업에 민간부문이 참여할 수 있도록 함으로써 소득수준 향상에 따른 다양하고 고급화된 도시토지를 공공부문주도의 획일적인 공급체계에서 벗어나 민간부문 등 다양한 주체에 의해 공급될 수 있는 유연성을 확보한다는 사회적 요구에 부응한다.

이에 더하여 민간참여를 활성화하기 위한 방안으로서 민간사업자를 도시개발사업 시행자로 인정하여 민간의 택지개발이 가능하도록 하였을 뿐 아니라 민간사업자에게 도시개발계획 수립권을 부여하여 개발계획을 통해 사업의 수익성을 확보할 수 있도록 하겠다는 내용이 포함되었다. 민간사업자의 사업수익성 확보를 위한 다양한 장치로서 지구단위계획을 통한 인센티브 부여, 민간에게 제한적인 토지수용권 부여, 도시기반시설의 설치범위 명문화 등 지원수단을 다양화하였다.

그러나 시행후 5년째인 2005년 현재 그 실적은 매우 미미하여 2004년 12월말 현재 전국적으로 59개 지구에 대해 도시개발구역이 지정되었고, 이중 조합 등 민간에 의한 도시개발사업은 25개 지구에 불과하며 민간에 의해 사업이 완료된 곳은 아직까지 한 곳도 없다.

한편 1990년대 중반 활발했던 민간부문의 택지공급은 2000년대 들어 감소하고

있다. 주택 200만호 건설계획에 따른 신도시개발이 완료된 후 공급된 주택 537만호 가운데 공공택지개발지구에서 공급된 주택의 비중은 36.5%이고, 구획정리사업까지를 포함할 때 공공은 43%의 택지를 공급하였고, 57%가 민간에 의해 개발된 택지에서 공급되었다. 그러나 2002년 이후 민간부문에서의 택지개발은 크게 감소하여 공급택지 80%이상을 공공이 공급하고 있다.

<표 1-1> 택지개발방식별 주택공급 비중

구 분	공공택지개발		민간택지개발			
	공영택지 개발사업	토지구획 정리사업 등	도시지역내		도시지역외	
			재개발 재건축	기타	준농림지	기타
비율(%)	36.5	6.5	8.0	19.0	11.5	18.5

주 : 준농림지 주택공급실적은 1994~1999년 사이의 비중임
 자료 : 한국토지공사·대한주택공사, 수도권 중장기 택지수급계획, 2001
 자료 : 건설교통부, 주택백서, 2002
 출처 : 건설교통부, 주택종합계획(2003~2012)의 수립연구, 2003. p.107

이처럼 민간부문의 도시개발사업이 활발하게 이루어지지 못하는 데는 여러 가지 이유가 있겠으나 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 제정으로 새로운 제도들이 도입되어 그 적응기간에 있다는 점과 민간개발을 지원하고자 했던 여러 장치들이 기대와는 달리 비용증가 및 사업기간의 장기화를 가져오는 원인이 되고 있다는 점이 지적되고 있다).

향후 2013년까지 주택종합계획 기간동안 필요한 택지중 50%를 민간이 공급해야 하므로 민간의 참여에 의한 도시개발사업은 활성화되어야 한다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 새롭게 수립되고 있는 도시기본계획 그리고 수도권과 6대 광역도시내 관리지역에 대한 토지적성평가가 완료되는 2005년이 지나면 민간부문의 택지개발이 본격화될 것으로 예상되는 상황에서 사전에 관련제도의 개선 및 도시개발의 방향에 대한 기준이나 지침이 마련되어야 할 것이다.

이를 위해서는 현재 민간이 제안하여 시행하고 있는 도시개발사업의 실태를

1) 장성수, 민간택지개발 활성화 방안연구, 주택산업연구원, 2005.

분석하여 제도상의 한계, 사업운용상의 문제점을 살펴봄으로써 이를 바탕으로 당초 제도도입의 취지를 살리고, 지속가능한 도시환경조성을 위한 필요한 발전 방안을 모색할 필요가 있다.

2. 연구목적

본 연구의 목적은 민간제안으로 시행하고 있는 도시개발사업구역에 대한 사례 조사를 통해 사업추진상의 제도적·운용상의 문제점과 계획적 과제를 분석하여 민간부문 도시개발사업 확대방안을 모색하는데 있다. 또한 민간 도시개발사업이 지속가능한 도시환경조성이라는 목표를 달성할 수 있도록 도시개발사업의 발전 방안을 제시한다.

3. 연구범위와 방법

1) 연구대상 및 내용적 범위

본 연구는 도시개발법의 절차에 따라 도시개발구역으로 지정되어 시행되고 있는 도시개발사업중 국가나 지자체, 정부투자기관이 아닌 조합이나 건설업체 등 민간부문에 의해 시행되고 있는 사업을 대상으로 한다.

사례조사결과를 바탕으로 민간제안 도시개발사업의 문제점을 운용상의 한계, 제도적 측면 그리고 계획적 측면으로 구분하여 분석하고 지속가능한 도시개발의 원칙을 실현할 수 있는 도시개발사업의 발전방안을 제시한다.

2) 연구방법

도시개발법의 제정취지 및 주요내용, 지속가능한 도시개발의 원칙에 대해서는 선행연구자료에 대한 문헌조사를 하였다.

사례조사와 관련하여 각 사업구역별로 지자체에서 발행하는 시보나 도보의 고시내용을 중심으로 개발계획, 실시계획의 내용을 분석하고, 사업담당자에 대한 심층면접조사를 통해 지구단위계획, 비용구조, 사업추진상의 장애요인, 건의사항 등을 조사하였다.

4. 선행연구와의 차별성

도시개발법에 근거한 도시개발사업의 실적이 미미하여 관련 선행연구가 거의 없으나 주제별로 분류하여 선행연구 및 관련문헌을 살펴본다.

첫째, 법 제정당시 민간에 의한 도시개발사업의 가능성과 한계, 문제점 등을 다룬 계기석(1999), 김병수(1999), 황희연외3인(2000) 등이 있으나 연구논문으로서의 성격을 지닌 것은 아니다.

둘째, 연구논문으로서의 도시개발법 조항의 법률적인 문제 등을 다룬 신봉기(2002)의 논문, 도시개발법에 의한 신도시개발방향에 대한 홍성학(2003)의 논문이 있는데, 공영택지개발방식과 비교하여 도시개발법제가 지닌 한계 등을 지적하고 제도개선을 제안하고 있다.

셋째, 국토관련법률체계의 개편에 따른 택지개발여건변화와 관련하여 새로운 택지개발전략수립을 위한 연구로서 대한주택공사(2002), 한국토지공사(2003) 등의 연구가 있는데, 공영택지개발사업의 한계를 지적하고 지속가능한 도시개발을 위한 대안적 택지개발수법을 제안하고 있다.

넷째, 기타 도시개발과 관련하여 유재운·진영호(국토연구원, 2001), 유재운·조판기(국토연구원, 2002)의 연구가 있는데, 이들 연구는 택지개발사업에 대한 자료를 바탕으로 수행되었으며, 도시개발비용부담 및 재정효과와 관련하여 참고할 수 있다.

다섯째, 민간부문 택지개발과 관련한 연구로 민간택지개발활성화연구(주택산업연구원, 2004)가 있는데, 이는 민간주택사업자를 대상으로 국토계획법의 개편에 따른 사업지 확보상의 애로사항 및 대응방안에 대한 설문조사를 실시하여 제

도개선을 건의하고 있다.

이상의 선행연구와 비교하면, 본 연구는 도시개발법 제정이후 도시개발사업이 추진된 사례에 대한 연구로서 이제까지의 연구와는 차별성을 갖는다.

2

도시개발사업의 주요내용과 지속가능한 도시개발의 원칙

본 장에서는 도시개발사업의 실태조사와 문제점 분석을 위한 틀을 마련하기 위해 현행 도시개발법의 주요내용을 살펴보고, 특히 민간부문의 도시개발사업 참여를 확대하고자 도입된 제도들을 정리하고, 계획적 과제를 도출하기 위해 지속가능한 도시개발의 원칙들을 정리한다.

1. 도시개발법의 주요내용과 민간참여 활성화제도

1) 도시개발법의 제정취지 및 목적

도시개발사업은 1999년 12월 28일자에 제정된 「도시개발법」에 근거한 사업을 말한다. 「도시개발법」 제정은 그 동안의 도시개발이 주택단지개발, 산업단지개발 등과 같은 단일목적의 개발방식으로 추진되어 신도시의 개발 등 복합적 기능을 갖는 도시를 종합적·체계적으로 개발하는 데는 한계가 있다는 인식에서 비롯되었다. 따라서, 종전의 「도시계획법」의 도시계획사업에 관한 부분과 「토지구획정리사업법」을 통합·보완하여 도시개발에 관한 기본법으로서의 「도시개발법」을 제정하였다. 그 제정취지 및 기본방향을 정리하면 다음과 같다.

(1) 종합적 도시개발을 위한 제도적 틀의 마련

특별법에 의한 도시개발은 주거 및 산업을 위한 토지를 신속히 공급하는 긍정

적인 측면이 있다. 그러나 도시로서 갖추어야 할 다양한 기능을 종합하지 못하고 도시기능을 왜곡시켜 정상적인 도시로서의 역할수행이 어려운 문제가 있다. 또한 양적 공급에만 치우쳐 도시의 질적 수준을 도외시함으로써 대부분의 도시가 정체성이 없고, 개성이 없으며, 환경이 열악하다는 문제도 지적되었다. 이런 점에서 단편적인 도시개발을 지양하고 도시의 모든 기능을 종합적으로 수용할 수 있는 도시개발을 위한 제도적 틀을 만들자는 것이 도시개발법 제정의 가장 큰 취지이다.

<그림 2-1> 개발사업관련 법률개정내용

일단의 주택지조성사업	⇒	도시개발사업 (도시개발법)
일단의 공업용지조성사업		
시가지조성사업(구 도시계획법)		
토지구획정리사업(구 토지구획정리사업법)		
재개발사업(도시재개발법)	⇒	도시 및 주거환경정비사업 (도시및주거환경정비법)
재건축사업(주택건설촉진법)		
주거환경개선사업(도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법)		
택지개발사업(택지개발촉진법)		좌동
대지조성사업(주택건설촉진법)	⇨	대지조성사업(주택법)
산업단지조성사업(산업입지및개발에관한법률)		좌동
유동단지조성사업(유동단지개발촉진법)		좌동

(2) 도시개발 관련 각 개별법 사이에 있는 무질서와 중복상황 개선

기존의 도시개발제도는 많은 개별법에 의하여 사업목적별, 담당부서별로 분화되어 있었다. <그림 2-1>에서 보듯이 택지조성을 위한 택지개발사업(택지개발촉진법), 대지조성사업(주택건설촉진법), 토지구획정리사업(토지구획정리사업법), 주택지조성사업(도시계획법), 공업단지를 조성하기 위한 산업단지조성사업(산업입지및개발에관한법률), 공업용지조성사업(도시계획법), 도시재개발을 위한 재개발사업(도시재개발법)과 시가지조성사업(도시계획법) 등 여러 개별법의 존재

는 법체계를 복잡하게 만들어 지자체, 개발자, 토지소유자와 수요자 모두에게 어느 법을 적용해야 할지 혼란을 야기하고 있다는 지적을 받았다. 게다가 이들 법들은 관련규정이 중복되거나 법사이의 위계 및 관계가 명확하지 않아 도시공간 형성에 있어 무질서를 야기하고 있는 하나의 원인이 되었다. 이처럼 각 개별법간의 무질서, 중복 상황을 개선하고자 도시개발법을 제정하였다.

(3) 도시개발사업의 촉진

기존의 도시개발제도는 고도성장시대의 논리에 부합하는 것으로 저성장이 예상되는 21세기의 개발논리로는 미흡한 면이 많이 있다. 첫째, 사업시행자가 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공부문 위주로 되어 있기 때문에 경직되고, 획일적이라는 점이다. 둘째, 사업시행방식도 전면수용 또는 전면환지방식으로 단순하기 때문에 당해 사업특성에 맞는 융통성 있는 사업수행이 어렵다. 셋째, 도시개발사업을 지원할 수 있는 재원이 없어 도시기반시설 확충에는 한계가 있다. 넷째, 사업에 따라 절차가 복잡하고 장기화 되거나 또는 그 반대로 꼭 필요한 절차도 생략되어 원만한 사업시행을 저해하는 등 절차가 불합리하다. 다섯째, 사업 준공후 관리에 관한 적절한 수단이 없기 때문에 당초 의도하던 대로 당해 개발사업구역을 가꾸어 나가기 어렵다는 점이다. 이런 문제들을 해결하여 도시개발제도를 여건에 따라 탄력적으로 운용하고, 도시개발사업 지원수단을 다양하게 마련하여 도시개발사업을 촉진하고자 하였다.

<표 2-1> 도시개발법 제정의 기본방향

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 주택·산업단지 뿐 아니라 유통·관광휴양·역사·문화 등 여러분화의 복합 또는 단일기능의 단지나 도시조성을 위하여 도시계획법 및 토지구획정리사업법 통합 2. 매년 40~50만호에 달하는 주택공급에 필요한 택지의 신속한 공급의 필요성 등을 감안하여 택지개발촉진법 등은 당분간 존치하되 장기적으로는 도시개발법에 통합 3. 도시개발에 관한 기본절차와 방법 규정 4. 민간의 도시개발참여 확대 |
|---|

출처:이원식, “도시개발법의 이해(1)”, 「도시문제」, vol.26, No.386, 2001. p.74.

2) 도시개발법의 주요내용

(1) 도시개발구역의 지정

도시개발구역은 원칙적으로 시·도지사가 직권으로 지정하거나 시장·군수·구청장의 요청을 받아 지정하도록 하되, 국가가 도시개발사업을 시행하는 경우에는 건설교통부장관이 도시개발구역을 지정하도록 한다(법 제3조).

도시개발구역의 지정대상면적은 도시계획구역 안의 경우 주거지역 및 상업지역은 1만㎡ 이상, 공업지역은 3만㎡ 이상, 자연녹지지역에서는 1만㎡ 이상으로 한다. 자연녹지지역의 경우에는 광역도시계획 또는 도시기본계획상 개발이 가능한 지역에만 지정하여야 한다. 생산녹지지역 또는 보전녹지지역을 불가피하게 도시개발구역에 포함시키고자 할 때에는 도시계획으로 먼저 용도지역을 자연녹지지역으로 변경한 후에 도시개발구역을 지정하여야 한다. 도시지역외의 지역은 30만㎡ 이상의 규모로 지정하여야 한다(시행령 제2조제1항).

(2) 도시개발사업의 시행자

도시개발사업에 민간의 자본·기술을 활용하기 위하여 민간도 조합, 순수민간법인 또는 민관합동법인 등의 형태로 도시개발사업의 시행자가 될 수 있다(법 제11조 제1항)

(3) 도시개발사업의 민간제안

다양한 도시개발수요에 부응하기 위하여 개발대상 토지면적의 4/5이상에 해당하는 토지의 소유자의 동의를 받으면 민간도 도시개발구역의 지정을 제안할 수 있다(법 제11조 제5항)

(4) 사업시행방식

도시개발사업의 성격에 따라 사업의 시행방식을 수용 또는 사용에 의한 방식, 환지방식 또는 양자 혼용방식으로 자유롭게 선택할 수 있도록 하여 도시개발사

업을 탄력적으로 시행할 수 있도록 하였다(법 제20조).

(5) 민간사업 시행자의 토지수용권 부여

도시개발사업이 원활하게 진행되도록 민간사업시행자에게 토지이용권을 부여 하되, 사업대상 토지면적의 2/3이상을 매입하고 토지소유자 총수의 2/3이상의 동의를 받은 경우에 한하여 이용권을 갖게 함으로써 이용권의 행사로 인한 토지소유자의 재산권을 침해할 소지를 최소화하였다(제21조 제1항 단서).

(6) 도시개발사업의 촉진을 위한 절차간소화

도시개발구역으로 지정되면 국토이용계획상의 도시지역으로 변경 및 도시계획구역의 결정이 있는 것으로 보아 기간단축 효과를 도모하고(법 제9조), 개발계획의 고시일을 토지수용법상의 사업승인일로 보아 토지수용권인정시점을 앞당긴다는 내용을 포함하고 있다(법 제21조 제3항). 실시계획승인을 받으면 농지전용허가 등 30개 법률에 의한 인·허가 등(허가, 승인, 심사, 인가, 신고, 면허, 등록, 협의, 지정, 해제 또는 처분)을 받은 것으로 본다(법 제19조).

(7) 토지상환채권의 발행

도시개발사업의 시행자는 토지소유자가 원하는 경우 토지의 매수대금의 일부를 사업시행으로 조성된 토지로 토지소유자에게 지급하는 토지상환채권을 발행할 수 있다(법 제22조).

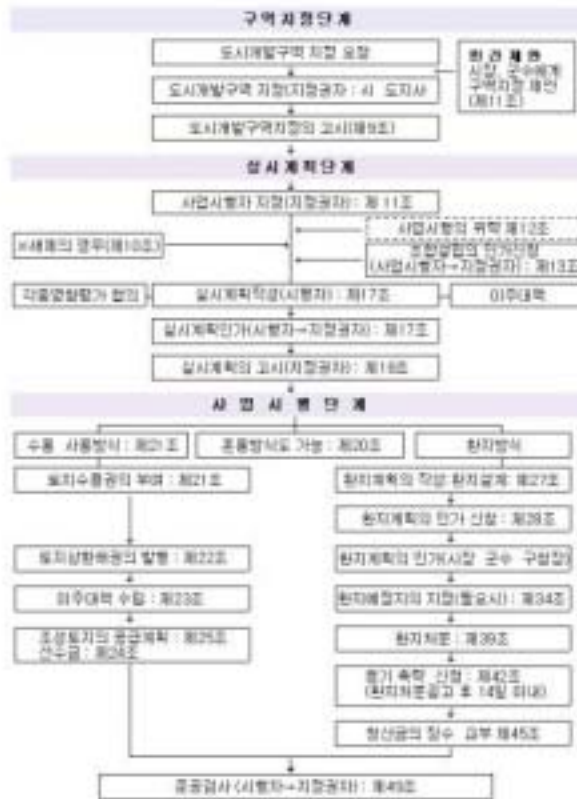
(8) 도시개발특별회계의 설치

지방자치단체에 도시개발채권의 발행으로 조성된 자금과 개발부담금 등을 재원으로 하는 도시개발특별회계를 설치하여 도시개발사업을 지원할 수 있도록 하고, 도시개발사업의 시행자는 지방자치단체가 발행하는 도시개발채권을 의무적으로 매입하여야 한다(법 제59조내지 제62조).

(9) 지구단위계획의 수립

도시개발구역이 지정되면 당해 구역은 국토의계획및이용에관한법률상의 지구 단위계획으로 지정된 것으로 보아 준공 후에는 도시계획법에 의한 관리가 되도록 명문화하고, 도시개발실시계획에는 반드시 지구단위계획을 포함하도록 하여 토지이용, 건축물의 용도 등에 대한 세부적인 계획을 수립하도록 의무화하였다 (법 제9조 및 제17조).

<그림 2-2> 도시개발사업 절차



3) 도시개발사업에의 민간참여확대 및 지원을 위한 제도2)

2) 김병수, “도시개발제도와 민간참여의 활성화”, 「국토」, 1999.8. p.23~27.

(1) 민간사업자를 도시개발사업 시행자로 인정

‘산업기지개발촉진법’과 ‘택지개발촉진법’ 등 특별법에 의해 건설된 주요 공업 도시 및 수도권 신도시 등은 지역균형개발 또는 주택난 완화를 위한 공익적 차원에서 시행된 사업이기 때문에 국가나 지방자치단체, 공기업체인 한국토지공사, 대한주택공사, 한국수자원공사 등 공공기관으로 사업주체를 한정하였다. 1960년대부터 추진되어온 환지방식을 이용하는 토지구획정리사업은 성격상 토지소유자 및 토지소유자로 구성된 조합 등 민간이 주로 사업을 시행하여 왔고 제한적으로 국가나 지방자치단체도 필요에 의해서 사업을 시행하여 왔다. 민간도 축적된 경험을 바탕으로 사업수행능력이 발전되었기 때문에 법제정을 통해 개발경험이 있는 민간도 도시개발사업주체로 인정하여 건설업체가 단독형태 또는 컨소시엄을 구성하거나 제3섹터형태로 별도의 법인을 설립하여 개발사업에 참여할 수도 있고, 토지소유자나 조합은 개발경험이 많은 건설업자와 공동사업자로 참여하거나 사업시행능력이 부족한 경우에는 신탁업법에 의한 신탁회사와 계약을 체결하여 신탁개발을 할 수 있도록 민간에 대한 사업참여의 기회를 확대하였다.

(2) 민간사업자에게 도시개발계획 수립권 인정

민간사업자의 도시개발사업에 대한 참여를 활성화하기 위해서 민간사업자에게 사업수행시 수익성을 인정해준다는 취지에서 도시개발사업구역의 개발계획 수립권을 민간사업자에게 부여하였다. 다만, 국가나 지방자치단체는 추후 실시계획인가를 통하여 개발계획의 공공적인 측면, 즉 적정한 도시기반시설 용량의 확보여부를 검토하도록 함으로써 민간의 적정 수익성 확보와 공공성의 확보가 조화를 이룰 수 있도록 하였다.

(3) 민간사업자에게 도시개발사업구역 지정건의권 부여

민간사업자가 소유하고 있는 토지를 이용하여 개발하고자 하는 경우에 국가 또는 지방자치단체에게 도시개발사업구역으로 지정하여 줄 것을 요청할 수 있는 ‘도시개발사업구역지정건의권’을 부여하여 민간도 도시개발사업을 할 수 있도록

하였다. 이 경우 도시개발사업구역으로 지정하여 줄 것을 요청받은 국가 또는 지방자치단체는 그 지역이 공익상 필요에 의하여 도시개발사업 구역으로 지정하기에 적당하지 아니한 부득이한 경우를 제외하고는 도시개발사업구역으로 지정하며, 또한 지정을 요청한 민간사업자가 사업시행자로 선정될 수 있도록 하였다.

(4) 지구단위계획수립에 따른 인센티브 부여 및 절차 간소화

민간사업자는 개발계획이 확정된 후 사업시행을 위해 실시계획 인가를 받아야 하며 이 경우에는 개발계획의 범위 안에서 작성한 지구단위계획을 포함하여 제출해야 한다. 지구단위계획에서는 건축물의 허용용도, 건폐율, 용적률, 높이, 가구 및 획지, 도시기반시설 등에 관한 사항을 정하며, 이 경우는 건축법의 규정을 적용받지 않도록 하고 있다. 지구단위계획을 통해 인센티브를 부여할 수 있도록 하여 도시개발시 민간의 자율성과 창의성을 최대한 발휘할 수 있도록 하였다.

또한 지구단위계획수립절차를 간소화하기 위하여 도시개발법에 의한 지구지정시 지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보고 실시계획에는 지구단위계획이 포함되어야 한다(법 제17조).

(5) 민간에게 한정된 범위의 토지수용권 부여

민간의 도시개발사업은 민간의 사적 이익을 추구하는 측면도 있으나 한편으로는 공공을 위한 도시건설이라는 공익적 목적도 포함하고 있으므로 민간에게도 한정된 범위의 토지수용권을 부여하였다. 즉 민간사업자가 국가 또는 지방자치단체의 개발사업을 시행하는 경우에는 일정범위 이상의 토지소유자의 동의를 얻도록 하고, 반면 민간사업자가 자기보유 토지에 사업을 시행하는 경우 자기보유 토지의 형태가 비정형적이거나 인근지역을 연계하여 개발할 필요성이 있는 한정적인 경우에만 그 인근지역의 수용을 제한적으로 허용하고 있다.

(6) 도시기반시설의 설치범위를 명문화

사업수익성을 고려하여 개발사업구역 안에서의 개발계획 수립권을 사업시행

자에게 부여하고 있으므로 개발사업구역 안에서의 주요 기반시설인 도로·상하수도의 설치에 사업시행자가 부담하도록 하고 있다. 그러나 도시개발사업구역 밖에 있는 구역경계까지의 연결도로 등 주요 도시기반시설은 그 설치종류 및 범위를 개발계획구역 지정권자와 협의하여 처리하도록 하고 있다. 즉, 개발계획 수립시 개발구역 지정권자와 협의하여 개발계획의 내용에 포함하도록 했다. 또한 실시계획 인가 후에는 협의된 범위 외의 추가조건을 부과할 수 없도록 법안을 명문화함으로써 추후 사업시행시 기반시설의 설치와 관련된 시비를 없애 사업추진이 원활히 될 수 있도록 하였다. 따라서 사업시행자의 사업시행에 대한 예측가능성은 한층 더 높아질 것으로 기대하였다.

(7) 도시개발방식의 다양화

개발사업의 성격 또는 사업환경에 따라 환지, 전면매수 또는 혼합방식을 자유롭게 선택할 수 있도록 하였다. 예를 들어 민간사업자가 일정지역을 대상으로 택지개발을 하고자 하는 경우에는 인근지역을 포함하여 사업지구로 지정하되, 주거환경이 불량한 지역은 환지방식에 의해 개발하고 나머지 지역은 전면매수방식에 의해 동시에 개발할 수 있다.

(8) 도시개발절차의 간소화 추진

도시개발구역 지정시 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 도시지역으로 변경된 것으로 본다. 동시에 실시계획 인가시 농지법에 의한 농지전용허가 등 다른 법률에 의한 인·허가 등을 의제함으로써 사업시행절차의 대폭 간소화하여 사업시행기간을 크게 단축할 수 있도록 하였다.

(9) 도시개발특별회계의 설치 등

도로 등 도시기반시설의 설치지원 및 도시개발사업에 소요되는 비용을 보조·융자하기 위하여 지방자치단체에 도시개발채권, 도시계획세 및 도시개발사업으로 인하여 부과되는 도시개발부담금을 주요 재원으로 하는 ‘도시개발 특별회계’

를 설치하였다. 한편, 사업시행자의 자금부담을 완화시켜 주기 위하여 사업시행에 편입되는 토지의 보상을 사업시행 후 조성된 토지로 보상할 수 있는 ‘토지상환채권’의 발행도 허용하였다.

2. 지속가능한 국토의 발전을 위한 관련법제의 개편내용

새로운 세기를 준비하면서 국토의 개발 및 계획에 관한 관련법제의 정비가 논의되던 중 수도권에서의 난개발문제를 계기로 향후 개발사업에 영향을 미칠 여러 가지 제도들이 새롭게 정비되었다³⁾. 특히 수도권지역에서의 민간에 의한 주택개발이 난개발의 주범으로 지목되었고, 준농림지역에서의 소규모 주택개발사업은 물론이고, 준도시지역의 취약지구내 주택개발사업, 그리고 공공에 의한 택지개발사업도 제도정비의 대상이 되었다⁴⁾.

당시 난개발의 원인으로는 국토이용관리체계상 도시지역과 비도시지역이 이원화된 법체계를 가지고 있어 비도시지역에 대한 계획적 관리가 이루어지지 못하고 있다는 점, 개별법에 의한 용도지역·지구지정 의제⁵⁾로 용도지역지정 취지를 벗어난 개발이 가능하다는 점, 준도시지역 개발계획수립기준이 구체적이지 못하다는 점, 준농림지역에서의 계획적 관리수단이 없다는 점이 지적되었다.

이 문제를 해결하기 위해 2002년 도시지역과 비도시지역을 통합하여 관리하고

3) 난개발이란 용어는 그 정의가 불분하지만 “사전계획없이 무계획적으로 이루어진 개발과 계획유무에 관계없이 주변경관·미관과 조화를 이루지 못하는 개발”을 통틀어 일컫고 있다. 진영환, 21세기 국토이용체계 개편방안, 건설교통부·국토연구원 주최 공청회 자료, 2000. 8.

난개발로 인해 발생하는 문제점으로는 진입도로, 상하수도 등 도시기반시설의 부족, 환경오염 발생, 자연경관의 훼손, 우량농지 및 산림의 잠식, 자연재해의 발생, 토지가격의 상승 및 왜곡 등이 지적되었다. 국회사무처 법제실, 수도권지역의 「난(難)개발」 방지를 위한 입법적 검토, 2000.

4) 준농림지역에서의 개발허가 면적기준으로 보면, 1995년이후 허가된 공장은 3억1,763만평, 일반주택 1,733만평, 음식점 443만평, 아파트 180만평, 숙박업소 132만평으로 난개발은 수도권내 중소형공장의 난립이 더 큰 문제였다.

5) 2000년 당시 주택건설촉진법(제33조제13호) 및 중소기업창업지원법(제22조제8호), 기업활동규제완화에관한특별조치법(제6조제2항)의 규정에서 각각 주택건설사업승인 및 공장건설사업승인을 받은 지역과 공장설립지역에 대해서는 준도시지역 등으로 국토이용계획변경을 의제하였다.

계획하는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 공포되었고, 2003년 7월부터 시행되고 있다. 이 법률을 통해 국토의 용도지역 개편과 비도시지역에 대한 도시계획 기법의 확대적용, 개발허가제, 기반시설연동제, 토지적성평가제 등이 도입되었다.

(1) 국토이용계획체계의 일원화

주된 계획체계 개편으로 국토이용계획과 도시계획을 통합하여 각 시·군이 행정구역 전역에 대해 도시계획을 수립하도록 하였다. 종전에 도시지역을 중심으로 일부 지역만을 대상으로 수립하였던 것을 전 국토로 확대한다는 내용이다.

(2) 용도지역·지구·구역 개편

준도시지역과 준농림지역을 관리지역으로 통합한 후 3개 지역 즉, 보전관리, 생산관리, 계획관리지역으로 세분화시켰다. 또한 기존 준농림지역에서의 제한행위열거방식을 허용행위열거방식으로 전환하였으며 개발밀도규제를 강화시켰으며 토지적성평가제도를 통해 관리지역의 세분화 기준을 마련하였다.

<표 2-2> 지역·지구·구역 건폐율 및 용적률 비교표

구분	준도시지역 취락지구	계획관리지역	제2종 지구단위계획 구역
건폐율(%)	60	40	60
용적률(%)	200	100	150

(3) 지구단위계획의 세분화

종전의 지구단위계획을 제1종 지구단위계획으로 명칭을 변경하였으며, 관리지역의 체계적 개발을 위해 제2종 지구단위계획을 새로이 도입하였다. 제2종 지구단위구역 지정시 동시에 기반시설부담구역으로 지정된 것으로 간주함으로써 계획적 개발과 관리에 초점을 맞추었다. 또한 지구단위계획구역은 일정규모 이상(아파트, 연립주택 건설은 30만㎡, 기타의 경우는 3만㎡이상)으로 제한하여 적정한 기반시설설치가 가능하도록 하였다. 제2종 지구단위계획구역에 계획수립시

건폐율, 용적률 인센티브를 1.5배까지 부여할 수 있다.

(4) 토지적성평가제도

평가체계는 둘로 나뉘는데, 평가체계 I은 관리지역 세분을 위한 토지적성평가이며, 평가체계 II는 도시관리계획 입안을 위한 토지적성평가이다. 평가체계 I은 토지의 물리적 특성, 토지이용특성, 공간, 입지적 특성을 종합적으로 고려하여 지표를 설정하고 5개 등급으로 분류하여 보전성 및 개발성을 고려하여 등급이 구분된다. 평가체계II는 용도지역 변경, 도시계획시설 결정 등 도시관리계획 입안시 활용하고자 사업특성별로 평가기준을 적용하여 보전등급(A), 중간등급(B), 개발등급(C)으로 나뉜다.

(5) 기반시설연동제

기반시설 추가설치가 어려운 도심지의 경우 개발밀도관리구역으로 지정하여 허용용적률을 강화시키고 개발행위가 집중되어 기반시설 부족이 예상되는 지역은 기반시설부담구역으로 지정하여 개발행위자에게 부담시키고 있다. 개발행위허가와 연계하여 무분별한 개발사업을 방지하고 기존의 기반시설에 편승하여 발생하는 기반시설부족, 과밀현상을 방지하는 것이 취지이다.

(6) 개발행위허가제도

개발행위허가를 도시지역뿐 아니라 비도시지역에서도 허가대상을 확대하였다. 개발행위허가 규모제한을 회피하기 위한 사업지 분할개발을 방지하기 위하여 연접개발을 엄격히 제한하고 기속행위에서 재량행위로 변경하면서 법령위반이 없다고 하더라도 환경 및 시설 측면에서도 합당한지 여부를 판단하여 허가권자가 결정하도록 하였다.

3. 지속가능한 도시개발을 위한 원칙

1) 스마트성장

(1) 스마트성장의 개념

미국에서 일고 있는 스마트성장운동은 제2차 세계대전 이후 교외화가 가져온 외연적 확산의 문제점을 치유하고자 대두된 도시운동이다. 이 운동은 기 개발된 지역 안에서의 신규주택건설과 상업적 개발을 강조함으로써 새로운 도로와 시설, 어메니티에 드는 공공투자와 신개발로 인해 발생하는 사회적 비용을 줄여보자는 취지에서 시작되었다.

스마트성장이란, 사전적 의미로 보면, “매우 신중한 성장 : 환경과 커뮤니티에 대한 낭비와 피해를 방지하는 방법을 고려하는 경제적 성장”이다⁶⁾. 1988년 LA Times의 한 기고문에서 스마트성장이란 말이 쓰인 이래로 중요한 이슈가 되고 있다. 한편 “스마트성장은 ‘지속가능한 발전’의 목표인 경제번영, 양질의 환경, 사회적 형평성을 커뮤니티 디자인을 통해 달성하고자 하는 것”으로 정의되기도 한다⁷⁾.

미국도시계획협회(American Planning Association (APA), 2002)는 Growing Smart 라는 프로그램을 통해 스마트성장을 위한 정책가이드를 작성하여 발표하였는데, 여기서 스마트성장은 개성있는 커뮤니티와 장소, 가치있는 자연자원과 문화자원의 보존과 보전, 개발비용과 편익의 공평한 분배, 재정부담을 통한 교통, 고용과 주거선택의 범위 확대, 장기적이고 지역차원의 지속가능성 고려, 공중보건과 건전한 커뮤니티의 촉진을 위해 커뮤니티를 지도, 설계, 개발, 재활성화, 건설하는 종합계획의 활용을 통한 성장 또는 개발로 정의되고 있다.

APA를 포함하여 연방정부내 조직 및 공익기업, Urban Land Institute(ULI)와

6) Smart Growth는 2002년 4월 공식적으로 웹 사전(Microsoft Encarta World English Dictionary (North American Edition))에 등재되었다.

7) <http://www.abag.gov>

Congress of New Urbanism(CNU) 등 비영리단체, 전미주택사업자협회와 같은 이익집단 등 60여개 단체가 참여하는 Smart Growth America(SGA)는 지방정부는 물론 연방차원의 입법활동에도 영향력을 행사하고 있는데, SGA는 스마트성장을 개발과 삶의 질을 연계하는 수단, 새로운 성장을 통해 커뮤니티의 질이 향상되는 지렛대 등으로 정의하고 있으며, 지역특성과 여건에 적합한 성장전략의 수립을 강조하고 있다⁸⁾.

Nelson(2001)은 스마트성장이란 예전보다 더 나은 도시환경을 만드는 새로운 방법이며, 지역적 차원에서 공공재의 보존, 토지이용간의 역기능 최소화와 순기능 극대화, 재정비용의 최소화, 사회적 형평성의 극대화, 넓은 의미의 삶의 질의 최대화 등을 목표로 삼는 일단의 정책들로 정의한다.

O'Neill et al.(2000)은 스마트성장이란 근린주구, 도시와 지역적 차원에서 경제적으로, 환경적으로 건전하며, 커뮤니티의 활성화를 통해 삶의 질을 증진시키는 성장수용 전략이라고 정의한다.

Anthony Downs(2001)는 많은 사람들이 쓰고 있는 스마트성장이란 용어가 자신들의 입장이나 이익에 따라 각기 다른 의미로 받아들이고 있어 그 의미가 퇴색하고 있다고 지적하면서 <표 2-3>에서와 같이 이해가 엇갈리는 각 집단이 합의하는 스마트성장의 공통요소를 찾고자 했다.

(2) 스마트개발의 원칙

스마트성장의 원칙에 입각한 스마트개발의 원칙은 토지자원의 효율적 이용, 도시서비스의 충분한 활용, 혼합토지개발, 다양한 교통수단의 선택범위 증진, 섬세하고 인간적인 스케일의 도시설계, 시행과정의 재검토과정 등으로 요약된다⁹⁾.

① 토지자원의 효율적 이용

첫번째 스마트개발의 원칙은 토지와 자연자원의 보존이다. 이는 컴팩트한 건

8) <http://www.smartgrowthamerica.org>

9) Oregon TGM Program, *The Principles of Smart Development*, APA, 1998. 참조

물형태와 충전적infill 개발, 도로와 주차기준의 적정화를 통해 이루어진다. 지역 차원에서의 성장관리를 통해 보다 컴팩트한 개발패턴과 농지 및 오픈스페이스의 보존을 촉진시켜야 한다. 지방차원에서는 컴팩트한 건물패턴을 통해 숲과 습지, 근린공원과 도시토지를 보전해야 한다. 또 컴팩트한 개발은 자동차의존도를 낮추어 통행을 단축시키고, 에너지소비 및 공해도 저감한다. 컴팩트한 개발패턴은 도시기반시설비용에 있어 저밀도의 도시주변부 개발패턴보다 효율적이다.

<표 2-3> 스마트성장의 잠재적 요소

스마트성장의 잠재적 요소	각 요소를 대변하는 집단의 입장			미국 대도시지역에서의 경향	이들 요소를 실시하는 미국 대도시지역
	반성장	성장주의	도심개발		
성장의 외연적 확산 제한	매우 선호	강한 반대	선호	비교적 드뭄	포틀랜드, 렉싱턴, 보울더
신개발에 따른 기반 시설비용부담	매우 선호	강한 반대	선호	널리 보급 중	캘리포니아의 많은 도시
대중교통확대를 통한 자동차의존도 저하	매우 선호	반대	매우 선호	널리 보급 시도	포틀랜드, 샌디에고, 아틀랜타
컴팩트한 혼합이용개발 촉진	매우 선호	반대	매우 선호	보통 진행	포틀랜드, 시애틀, 메릴랜드주
성장지역을 제어하는 지방정부에게 재정적 인센티브 부여	선호	반대	중립	드뭄	메릴랜드주
재정자원의 공유	선호	반대	선호	매우 드뭄	트윈 시티즈
지역거버넌스 또는 계획조정을 위한 조직의 선정	반대	강한 반대	반대	드뭄	포틀랜드, 트윈 시티즈, 아틀랜타
개발허가과정의 신속성과 확실성 부여	반대	매우 선호	중립	드뭄	포틀랜드
부담가능주택의 폭넓은 공급	반대	선호	선호	드뭄	몽고메리카운티
합의형성과정 개발	선호	반대	선호	드뭄	시애틀
오픈스페이스와 환경의 보존	매우 선호	선호	선호	널리 보급	보울더, 렉싱턴
도심지역 재개발과 충전지역 개발촉진	매우 선호	선호	매우 선호	널리 시도중	덴버, 시애틀, 포틀랜드
도시설계의 새로운 형태 유도	매우 선호	매우 선호	선호	널리 보급	시-사이드
보다 강한 커뮤니티성의 창출	매우 선호	선호	매우 선호	드뭄	포틀랜드

출처: Anthony Downs(2001), "What does 'Smart Growth' really mean?", Planning, vol 4. APA. Chicago. p.23.

(2) 스마트개발의 원칙

스마트성장의 원칙에 입각한 스마트개발의 원칙은 토지자원의 효율적 이용, 도시서비스의 충분한 활용, 혼합토지개발, 다양한 교통수단의 선택범위 증진, 섬세하고 인간적인 스케일의 도시설계, 시행과정의 재검토과정 등으로 요약된다¹⁰⁾.

① 토지자원의 효율적 이용

첫번째 스마트개발의 원칙은 토지와 자연자원의 보존이다. 이는 컴팩트한 건물형태와 충전적infill 개발, 도로와 주차기준의 적정화를 통해 이루어진다. 지역차원에서의 성장관리를 통해 보다 컴팩트한 개발패턴과 농지 및 오픈스페이스의 보존을 촉진시켜야 한다. 지방차원에서는 컴팩트한 건물패턴을 통해 숲과 습지, 근린공원과 도시토지를 보존해야 한다. 또 컴팩트한 개발은 자동차의존도를 낮추어 통행을 단축시키고, 에너지소비 및 공해도 저감한다. 컴팩트한 개발패턴은 도시기반시설비용에 있어 저밀도의 도시주변부 개발패턴보다 효율적이다.

② 도시서비스의 충분한 활용

스마트개발은 근린주구 내에서 보다 많은 사람들이 상수도과 하수도, 도로, 응급서비스와 학교 등 기존의 서비스를 사용하도록 만드는 것이다. 비효율적인 토지사용은 기반시설의 건설비용과 유지비 충당에 많은 자금을 소요한다. 그렇다고 모든 지역이 높은 밀도로 개발되어야 한다는 것은 아니며, 그보다는 도시서비스를 충분히 이용할 수 있는 수준의 평균적 밀도로 개발해야 한다. 도로의 예를 들면, 통과교통이 거의 없는 저밀도지역은 저속운행을 해야 하는 좁은 도로로도 충분하며, 지구차원의 교통이 있는 교통거점은 넓은 도로가 필요하다.

③ 혼합토지용도

10) Oregon TGM Program, *The Principles of Smart Development*, APA, 1998. 참조

보행자중심의 도로체계가 만들어진 콤팩트한 근린주구 안에 상점, 사무실, 주거, 학교와 여가공간이 보행거리 안에 입지하면 여러 가지 잇점이 있다.

첫째, 특히 어린이와 노인들이 편리하게 걷고, 자전거를 타고, 쉽게 대중교통 수단을 이용할 수 있다.

둘째, 상업지역에서는 온종일 사람들이 활동하게 되므로 안전하다.

셋째, 자동차이용, 특히 단거리이용이 줄어든다.

넷째, 주거지와 인접하여 상업서비스와 공원이 입지함으로써 재택근무여건이 개선된다.

다섯째, 주거선택의 다양성으로 인해 연령 및 가구구성이 다양해지고, 소득수준이 다른 사람들이 섞여서 살 수 있다. 용도혼합에 따른 문제들은 디자인기준을 통해 해결할 수 있다.

④ 다양한 교통수단의 제공으로 교통선택권 확대

교통은 안전하고 편리하고 흥미로워야 한다. 이는 보행로와 도로의 디자인, 주차장의 위치, 건물의 전면과 현관 및 창문의 위치 등의 영향을 받는다. 잘 디자인된 자전거도로와 보행로는 교통사고로부터 사람들을 보호하며, 보행로를 향한 창문들은 보행자의 안전성을 높인다. 조사결과에 따르면 사람들은 주차장에서는 10m이상 걷기를 싫어하지만 상점가는 3배이상 걸을 수 있다고 한다. 도로와 보행로가 안전하고 편리하며, 흥미롭게 연결되면서 콤팩트한 혼합토지이용이 제공된다면 다음의 잇점이 있다.

첫째, 자가운전에 비해 활기있고 매력적인 대안으로서 도보, 자전거, 대중교통 수단을 제공할 수 있다.

둘째, 교통혼잡과 공해가 저감된다.

셋째, 대중교통수단은 편리함과 적정한 밀도, 토지이용의 다양성을 가져온다.

넷째, 여러개의 교통수단을 제공함으로써 교통을 분산시킬 수 있다.

다섯째, 자동차의 운행속도를 낮춤으로써 근린주구의 안전성을 향상시킬 수 있다.

⑤ 섬세하고 인간적인 스케일의 디자인

컴팩트한 혼합용도로 개발된 커뮤니티는 프라이버시, 안전성, 시각적 일관성을 확보하여 건물들의 개성을 살릴 수 있다. 인간적 디자인이란 보행자, 자전거 이용자, 자동차이용자 등이 선호하는 도로와 보행자도로를 만드는 것이다. 예로서 평행주차는 자동차의 흐름을 막는 것으로 생각되지만, 보행자와 상점주인에게 있어 도로변 주차는 교통속도를 줄이고 사고로부터 보행자를 보호한다는 점에서 매우 유용하다.

⑥ 시행과정의 재검토

스마트개발원칙을 적용하여 개발된 커뮤니티에 대해서는 개발과정을 재평가할 필요가 있다. 향후 개발사업들이 스마트개발원칙을 적용할 수 있도록 사업과정에서 나타난 어려움과 문제점 등을 검토해야 한다. 시간이 지체되거나 비용이 많이 드는 개발과정에서는 개발과 디자인에 있어 혁신적인 접근이 불가능하다. 융통성 부여와 성능기준을 포함한 허가기준의 확실성과 최소한의 변칙인정(Variance) 등은 스마트개발의 원칙을 적용한 창조적인 개발을 촉진하는데 도움이 될 것이다.

2) 뉴 어바니즘과 신전통주의근린개발

스마트성장운동에 동참하고 있는 뉴 어바니즘 운동은 북미의 개발원칙을 체계적으로 변화시키는 것을 목적으로한 일련의 모임에서 시작되어 현재 대규모 건축운동으로 확대되었다. 뉴 어바니즘 협회는 도시중심을 복원하고, 외연적으로 확산된 교외를 재구성하고, 환경자원을 보호하고, 지역의 문화유산을 보전하려는 운동을 지지하며, 1996년 뉴 어바니즘 헌장을 채택하였다¹¹⁾.

11) 안건혁·운영태 공역, 「뉴 어바니즘 헌장, *The Charter of the New Urbanism*」, CNU ed., 한울, 2004.

(1) 뉴 어바니즘 현장

뉴 어바니즘협회는 공공정책과 개발행위의 개혁을 위해 다음의 원칙을 제시하고 있다.

- 근린주구는 용도와 인구에 있어서 다양해야 한다.
- 커뮤니티 설계에 있어서 자동차 뿐만 아니라 보행자와 대중교통도 중요하게 다루어져야 한다.
- 도시와 마을은 어디서든지 접근이 가능하고, 물리적으로 규정된 공공공간과 커뮤니티 시설에 의해 형태를 갖추어야 한다.
- 도시적 장소는 그 지역의 역사, 기후, 생태, 그리고 건축관행을 존중하는 건축 및 조경설계에 의해 틀이 짜여져야 한다.

협회는 이 원칙에 바탕을 두고 공공정책, 개발행위, 도시계획과 설계를 이끌어야 하는 어바니즘의 27가지 기본원칙을 제시하였다. 대도시권, 전체도시와 시가지규모차원에서부터, 도시와 시가지의 기본요소로서 근린주구, 지구, 그리고 연결로의 설계원칙이 이어지고, 가구, 가로 그리고 개별건물들의 도시설계 원칙이 그 뒤를 따른다. 도시개발규모로서 근린주구(neighborhood), 지구(district), 연결공간(corridor)에 대한 계획원칙은 다음과 같다.

[제10조] 근린주구, 지구, 연결공간은 대도시권의 개발과 재개발에 있어서 가장 기본적인 요소들이다. 근린주구, 지구, 연결공간은 시민들에게 관리유지와 발전에 대한 책임을 느끼도록 하는 정체성 있는 지역을 형성한다.

[제11조] 근린주구는 집약적 형태로, 보행자중심으로, 복합용도로 구성해야 한다. 지구는 일반적으로 특정 단일용도를 강조하고, 가능하다면 근린주구설계의 원칙을 따른다. 연결공간은 근린주구와 지구들의 지역간 연결을 담당하며, 대로와 철도에서부터 하천과 공원도로까지를 포함한다

[제12조] 자동차를 몰고 다니지 않는 사람들, 특히 노인과 어린이에게 독립생활을 보장할 수 있도록 많은 일상활동 들이 보행권내에서 일어나도록 한다. 보행

을 장려하고, 자동차운행의 횟수와 거리를 단축하며, 에너지를 절약하도록 가로들의 상호연계된 네트워크를 설계해야 한다.

[제13조] 근린주구 내 주택의 유형과 가격수준의 범위확대로 다양한 연령층, 인종, 소득계층의 사람들이 일상적으로 마주치게 하여, 진정한 커뮤니티에 필수적인 개인적, 공공적 결속을 강화시킬 수 있다.

[제14조] 대중교통을 통한 연결은 적절히 계획, 조정했을 때, 대도시권 구조를 조직하고 도심부를 재활성화할 수 있다. 이외는 반대로 고속도로를 통해 기존 도심으로부터 투자가 빠져나가게 해서는 안된다

[제15조] 대중교통정거장으로부터의 보행권역에는 적절히 높은 수준의 밀도와 토지이용을 유지해야 하며, 그래야만 대중교통수단이 자동차에 대한 실질적인 대체수단이 될 수 있다

[제16조] 근린주구와 지구 안에 관공서, 기관, 상업활동이 집중되어야 하며, 멀리 떨어져 단일용도의 단지(complex)로 분리되어서는 안된다. 학교는 아이들이 걷거나 자전거를 이용할 수 있는 곳에 필요한 크기로 자리 잡아야 한다

[제17조] 근린주구, 지구 및 연결공간의 경제적 건전성과 조화로운 발전은 변화를 예측할 수 있는 지침서로서 도해된 도시설계조례(graphic urban design codes)를 통해 증진될 수 있다.

[제18조] 어린이 놀이터, 마을녹지에서 운동장과 커뮤니티공원에 이르는 일정 범주의 공원이 근린주구 안에 분포해야 한다. 보존지역과 미개발지는 다른 근린주구와 지구를 경계짓거나 연결하는데 사용되어야 한다.

(2) 새로운 커뮤니티개발이론 : TND와 TOD

뉴 어바니즘 운동에 참여한 전문가중 플로리다 마이애미에 근거를 두고 둔 엘리자베스 플래터-자이버크와 안드레아 듀에니(Elizabeth Plater-Zyberk & Andreas Duany)는 전통도시의 긴밀하게 연결된 도시조직을 적용하고자 '전통근린개발 Traditional Neighborhood Development(TND)'을 제안하였다. 한편 캘리포니아에서 활동을 하는 피터 캘썬프(Peter Calthorpe)는 대중교통의 이용과 에너지 효율적인

지원을 위한 도시체계로서 '대중교통중심개발Transit-oriented Development(TOD)'을 제안하였다¹²⁾.

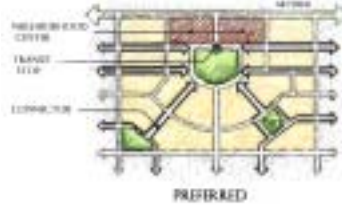
각 접근방법의 명칭은 이외에도 다양하지만 기본적으로 자동차의 사용을 억제하고, 대중교통의 지원 하에 보행자의 이동을 촉진하는 물리적인 근린구성 원칙에 대해서는 서로 공유하고 있다. 이들의 원칙은 제2차 세계대전이후 도시와 교외에서 시행되었던 많은 주거지개발의 물리적 구성원칙이었던 자동차 중심의 근린주구이론과 래드번시스템(Radburn system)을 대체하는 대중교통중심의 근린구성원칙이다.

기존의 교외개발체계와 신-전통근린체계를 <그림 2-3>과 <그림 2-4>을 통해 비교해 본다.

<그림 2-3> 기존 교외개발체계



<그림 2-4> 신전통근린개발체계



기존 교외개발의 특징은 첫째, 단독주택지구획, 공동주택사업지, 쇼핑센터와 업무공간 등이 분리되어 단일용도로 구성된다는 점이다. 둘째, 주택유형 및 가격에 따라 주택지가 엄격히 분화된다. 셋째, 여러개의 연결되지 않는 cul-de-sac으로부터 많은 집분산도로나 간선도로로 연결되는 가로체계를 가지고 있어 대로에 교통량이 집중된다. 넷째, 우선적으로 자동차를 수용하기 위해 디자인되었기 때문에 넓은 폭의 도로는 보행자에게 위협적이고 위험한 장소이다. 다섯째, 주택, 직장, 쇼핑, 휴양 등 도시활동 간의 거리가 멀어 거의 자동차에 의존하고 다른 교통수단은 결여된 구조이다.

이와는 반대로, 전통근린개발은 다음과 같은 특징을 갖는다.

12) 임희지, “지속가능한 도시조성을 위한 신-전통주의계획이론분석연구”, 국토연구 제32권, 2001.10.

첫째, 토지용도와 주택유형간의 범위가 넓은 혼합용도와 같은 근린구성이며, 상업용도와 고밀도로 계획된 주택은 근린중심에 위치한다.

둘째, 토지용도의 엄격한 분리를 방지하기 위해 건물의 크기와 입지, 디자인을 제한한다.

셋째, 보행자를 위한 안전하고 즐거운 좁은 도로의 연계된 네트워크로 지구교통에 다양한 경로를 제공한다.

넷째, 이와같은 도로 패턴과 다양한 토지이용에 대한 근접성으로 교통수단의 선택의 범위가 넓어진다.

다섯째, 높은 질적 수준의 공공공간(녹지띠, 공원, 광장, 가로 등)은 근린의 개성을 만들어내며 사람들이 모이는 장소가 된다.

<표 2-4> 기존근린주구이론과 새로운 커뮤니티 이론의 비교

구분	기존근린주구이론	새로운 커뮤니티 이론	
		TOD	TND
커뮤니티크기	800m	반경 600m(10분내 거리)	반경1/4mile (400m)
근린의 밀도	20~25세대/ha	45세대/ha	45세대/ha
커뮤니티 중심	초등학교	커뮤니티시설과 상업시설이 복합된 대중교통 센터	
토지이용구성	용도분리	가로활성화를 위한 용도혼합	
주요이동수단	자동차중심	대중교통으로 지원되는 보행중심 가로	
가로/블록체계	슈퍼블럭	중규모블록으로 구성된 그리드 체계	
가로의 기능	보행과 차량의 분리	보차혼용(보행우선 가로)	
건물형태	단일건물	측벽공유하우징과 중정형 블록하우징	

자료 :Peter Calthorpe, 1994. The Next American Metropolis : Community and American Dream(New York : Princeton Architecture Press). Andreas Duany and Elizabeth Plater-Zyberk, 1991. Towns and Town-Making Principles(New York :Rizzoli).

출처 : 임희지, “지속가능한 도시조성을 위한 신-전통주의계획이론분석연구”, 국토연구 제32권, 2001.10. p.105.

출처 : 윤혜정, “미국의 스마트성장과 도시개발에의 시사점”, 「대한국토·도시계획학회 논문집」, 2002.

이상의 개발이론의 공통된 원칙은 비교적 높은 개발밀도, 대중교통중심 교통체계, 보행자우선의 가로체계, 용도혼합, 다양한 유형 및 가격의 주택공급, 질높은 공공공간의 확보를 통한 지역 정체성 확립 등으로 요약된다.

<표 2-5> 미국에서 제시되고 있는 지속가능한 개발의 계획적 요소

계 획 요 소	SGA	APA	ULI	CNU
주거선택의 기회확대	●	●	●	
보행가능한 근린주구형성	●	●	●	●
이해관계자간의 협력(collaboration), 주민참여 등	●	●	●	
장소성을 갖는 매력적 장소만들기 (역사적 건물 등 살리기/높은 수준의 디자인수법)	●	●	●	●
의사결정의 예측가능성	●	●		
혼합토지이용	●	●	●	●
오픈스페이스 보전	●	●	●	●
교통수단 선택기회의 다양성, 대중교통중심 개발	●	●	●	●
기존 커뮤니티의 보존 및 활성화	●	●		
컴팩트한 건물디자인, 충전개발 및 재개발, 도시서비스 시설의 충분한 이용, 효율적 토지이용	●	●	●	●
규제완화 및 인센티브		●	●	●

출처 : 윤혜정, “미국의 스마트성장과 도시개발에의 시사점”, 「대한국토·도시계획학회 논문집」, 2002.

3) 영국의 도시개발체계와 계획허가지침3

영국은 미국과는 달리 지역제를 갖고 있지 않고, 일정한 규모이상의 건축이나 개발은 지방계획(Local Plan)에 포함된 개발계획(Local Development Plan)에 따라 계획허가(planning permission)를 받아야 한다. 지방정부가 계획허가권을 가지고 있는데, 허가의 신속한 처리와 지역간 형평성의 문제를 해소하기 위해 중앙정부 차원에서 계획허가지침(PPG : Planning Policy Guidance)을 작성하여 지방계획국에 제공하고 있다.

주택정책과 관련해서는 계획허가지침서 제3권(Planning Policy Guidance Note 3:Housing(PPG3))을 통해 적절한 주거에 대한 국가의 의무와 주택정책의 방향, 주거지 개발과 관련한 계획지침을 제시하고 있다. 그중 주거지개발과 관련된 내용을 발췌한다.

(1) PPG3의 지속가능한 주거환경만들기

PPG3중 제46절부터 제75절까지 지속가능한 주거환경 조성과 관련한 정책방향을 제시하고 있다¹³⁾.

기존 도시의 안팎을 보다 지속가능한 주거환경으로 만들기 위해서 지방계획국

이 해야 할 일은 다음과 같다(제46절).

① 대중교통과 연계된 개발

자동차교통수요를 저감시키기 위해 도시계획과 교통의 통합이 중요하다. 따라서 지방 계획국은 대중교통축의 주요 결절점에 대규모 주택개발을 유도하고, 모든 주택개발은 자동차 없이도 접근될 수 있도록 해야 한다.

대중교통은 잠재된 개발패턴을 따라야 하며, 동시에 신규주택개발도 대중교통 서비스를 제공할 수 있어야 한다.

② 혼합용도개발

지방정부는 일단의 대지나 건물 등에 주택을 포함한 혼합용도개발을 촉진해야 한다. 혼합용도개발은 신규가구를 수용하기 위한 것일 뿐 아니라 기존 근린 및 도시 안에 새로운 활력을 불어넣을 수 있다. 도심에서의 주거기회를 증진시키기 위해 지방정부는 주택 또는 혼합용도개발이 요구되는 부지 또는 지역을 지정해야 한다. 혼합개발의 활성화를 위해 주차장과 밀도에 대한 계획기준을 융통성있게 적용한다.

③ 주거환경의 녹화와 공공공간의 제공

정부는 주거환경의 '녹화(greening)'를 특별히 중요성하게 강조한다. 녹화사업은 주거환경의 질을 높이고, 우수처리를 위한 투수성 증진 및 생태적 다양성에 기여한다. 또한 잘 디자인된 건물배치는 신규주택의 에너지 효율에도 도움이 된다. 조경은 기존의 나무와 숲을 이식하거나 새로운 식재를 통해 신규 개발과 조화되도록 계획해야 한다.

지방계획국은 보존정책을 분명히 하고, 새로운 오픈스페이스와 운동장을 만들어야 하며, 신규주택개발에서는 쉽게 접근할 수 있는 공공공간을 충분히 제공해

13) www.odpm.gov.uk/planning

야 한다.

④ 주민을 위한 높은 질의 잘 디자인된 장소 강조

좋은 설계와 배치계획에 의한 신규개발은 기개발된 토지의 효율적 이용, 주거 지역의 질과 매력을 높이기 위한 정부의 목표를 달성케 한다. 이 목표의 달성을 위해 지방계획국과 개발자는 보다 효율적으로 토지를 이용하도록 디자인과 배치를 구상하여야 한다.

규모와 상관없이 모든 신규주택개발은 고립되어서는 안된다. 디자인과 배치에 대한 고려는 주변 근린내 건축물보다는 더 넓은 지역에 도시경관을 검토하는 폭 넓은 맥락에서 이루어져야 한다. 가로와 공간, 건물전통과 재료, 지역의 생태패턴은 그 개발의 특성과 정체성을 결정하는데 중요한 요소가 된다.

⑤ 토지의 효율적인 이용

지방계획국은 토지의 비효율적 이용을 방지해야 한다. 잉글랜드에 있어 새로운 주거지는 평균적으로 25호/ha로 개발되지만 전체 신규주택개발의 절반이상이 20호/ha의 밀도로 건설되고 있다. 이 수치는 역사적으로 보아 높은 수치지만 더 이상 지속가능하지는 않다. 이러한 개발은 지역서비스나 대중교통측면에서도 지속가능하지 않다. 지방계획국은 신규개발에 있어 특히 도로와 배치, 주차장에 있어서 토지이용의 낭비를 줄이도록 지방기준을 재검토해야만 한다.

이를 위해 지방계획국은 토지의 비효율적으로 이용하는 개발(30호/ha이하)은 억제, 토지를 효율적으로 이용하는 개발(30~50호/ha)은 권장, 대중교통으로의 접근성이 좋은 개발을 유도해야 한다.

(2) 디자인으로 더 살기좋은 장소만들기 : 계획지침의 보조지침(Better place to live by design : a companion guide to PPG3)

영국 정부는 주택지개발과 관련하여 계획허가지침 PPG3에서 정하고 있는 내용을 보완하기 위한 설명서로 "Better place to live by design : a companion guide

to PPG3"를 작성하여 보급하고 있다. 그 설명서는 좋은 디자인의 사례연구를 바탕으로 실질적인 참고자료로 활용되고 있다. 이 자료에서는 좋은 도시디자인의 원칙으로 다음의 7가지를 꼽고 있다.

① 개성 - 정체성을 살린 장소

도시개발에 있어 다른 도시와 구별되는 도시패턴을 만들기 위해서는 도시경관이나 조경에 있어 개성을 살려야 한다.

② 연속성과 영역성 - 공공공간과 개인공간이 뚜렷하게 구별되는 장소

공공공간과 개인공간을 명확히 구분하기 위해서는 가로의 연속성과 함께 공간간의 정의가 분명해야 한다.

③ 질높은 공공공간 - 매력적이고 성공적인 외부공간을 가진 장소

장애인이거나 노인들을 포함해 사회구성원 모두에게 매력적이고, 안전하고, 단절되지 않는, 효율적으로 이용되는 공공공간과 도로를 제공해야 한다.

④ 이동의 용이성 - 쉽게 목적지에 도달하고 통과가 쉬운 장소

토지이용과 교통의 통합을 통해 장소가 서로 잘 연결되도록 하여 쉽게 이동하도록 하는 접근성이 좋아야 하며, 지역적으로는 통과가 용이해야 한다.

⑤ 인식성 - 분명한 이미지를 갖고 쉽게 이해되는 장소

사람들이 그들의 목적지를 쉽게 찾을 수 있도록 돕는 가로, 교차로, 랜드마크 등을 통해 인식성을 높인다.

⑥ 적응성 - 여건변화에 대응할 수 있는 장소

사회적, 기술적, 경제적 조건이 변화함에 따라 쉽게 적응할 수 있는 융통성을 갖추어야 한다.

⑦ 다양성 - 다양성과 선택이 있는 장소

지역수요에 대응하는 활기찬 장소를 만들도록 상호 상충되지 않는 개발과 용도들은 혼합하여 다양성과 선택성을 높인다.

4) 소결

미국을 중심으로한 스마트성장과 개발원칙, 뉴 어바니즘에 입각한 TND 및 TOD원칙, 영국의 PPG3 등을 종합한 지속가능한 도시개발의 다음과 같다.

첫째, 토지자원의 효율적 이용과 도시시설의 규모경제를 확보할 수 있는 적절한 개발밀도의 설정

둘째, 대중교통중심으로의 접근성을 향상시키고 교통수단선택의 범위를 확대시키는 토지이용계획 수립

셋째, 자동차보다는 보행자를 우선하는 공간구성 및 도로네트워크 계획

넷째, 용도혼합개발을 통한 가로환경개선 및 커뮤니티 활성화

다섯째, 주택유형 및 가격수준의 다양화로 연령 및 소득계층의 사회적 혼합 (social mix) 유도

여섯째, 공원, 녹지, 광장 등 공공공간의 질을 높여 지역사회의 정체성 확립

일곱 번째, 지역의 문화적 전통을 살리는 잘 설계된 디자인

여덟 번째, 개발사업 시행과정에 대한 모니터링과 좋은 사례발굴을 통한 개발 지침의 구체화

3

민간제한 도시개발사업 실태조사

본 장에서는 도시개발법이 제정된 이후 구역지정이 이루어진 전국의 도시개발사업구역을 사업주체별, 규모별, 사업목적별로 구분하여 그 특성을 살펴보고, 그중 실시계획인가를 통해 사업시행에 들어간 민간제한 도시개발사업 사례지구를 선정하여 입지적 특성, 사업개요 및 시행절차, 토지이용계획 및 지구단위계획, 사업비 구성 및 조달실태 등을 실증 분석한다.

1. 도시개발사업의 추진현황

1) 지구지정현황

도시개발법이 시행된 이후 2004년말까지 전국에서 도시개발사업구역으로 지정된 곳은 총 59개 지구이며, 총면적은 약 2천9백47만 m^2 이다. 경기도 12개 지구를 포함하여 수도권에 21개지구, 충남과 경남에 각 8개지구, 광주광역시와 경북에 각 4개지구가 지정되었다. 지정면적으로 보면, 수도권에 총 지정면적의 절반이 넘는 약 1천5백만 m^2 가 지정되었다. 전국적으로 100만 m^2 를 초과한 대규모 사업이 진행되고 있는 곳은 서울특별시의 은평뉴타운구역 3백50만 m^2 와 인천광역시 소래·논현지구 약 2백40만 m^2 , 충남 계룡구역 1백53만 m^2 , 전북 서부지구 2백52만 m^2 등 4개의 사업지구이다.

사업지구의 평균면적은 약 42만 m^2 로 10만평을 조금 넘는 규모이다. 지역별로

100만㎡초과지구를 제외한 평균면적을 비교해 보면, 서울특별시, 경기도, 제주도가 50만㎡이상이며, 경북과 경남이 10만㎡를 상회하고, 그 외 지역은 10만㎡미만이다. 특히 광주광역시와 전남, 전북의 경우 5만㎡미만의 소규모개발이 진행되고 있다.

<표 3-1> 도시개발사업지구 지정현황

(2004년말기준)

지역별	지구수	면적(㎡)	수용인구	평균면적(㎡)	비고
전국 계	59	29,467,599	-	420,966	
수도권 계	21	15,288,249	235,533	637,010	
서울계	4	5,160,086	74,931	1,290,022	
100만㎡이상	1	3,495,248	39,200	-	은평뉴타운
100만㎡미만	3	1,664,838	35,731	554,946	
인천계	5	2,596,260	39,652	519,252	
100만㎡이상	1	2,393,748	34,991	-	소래,논현지구
100만㎡미만	4	202,512	4,661	50,628	
경기	12	5,867,065	85,219	488,922	
부산	1	53,860	468	53,860	
대전	1	232,209	3,657	232,209	
광주	4	148,831	277	37,208	
울산	3	1,334,842	22,983	444,947	
강원	3	197,731	640	65,910	
충남계	8	3,843,369	61,684	480,421	
100만㎡이상	1	1,530,254	22,840	-	계룡구역
100만㎡미만	7	2,313,115	38,844	330,445	
전북계	2	2,549,339	12,804	1,274,670	
100만㎡이상	1	2,519,690	12,672	-	서부지구
100만㎡미만	1	29,649	132	29,649	
전남	1	23,657	210	23,657	
경북	4	590,500	13,125	147,625	
경남	8	1,085,712	16,214	135,714	
제주	3	1,776,536	13,497	592,179	

자료 : 건설교통부 도시관리과, 2004.

도시개발사업구역으로 지정되면 제1종 지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며, 사업지구의 면적에 따라서는 다양한 영향평가를 이행하여야 한다.

면적별로 5만㎡미만의 경우 교통영향평가 및 환경영향평가를 거치지 않아도 되지만 5만㎡이상은 교통영향평가인증을 받아야 한다. 10만㎡이상 환경영향평가

를 거쳐야 하며, 25만㎡이상은 재해영향평가를 받아야 한다. 100만㎡이상은 인구영향평가를 받도록 되어 있다. 전국에 도시개발사업지구중 영향평가를 받지 않는 지구는 14개 지구이며, 4대 영향평가를 모두 거쳐야 하는 지구는 4개의 대규모지구이다. 25만㎡이상의 면적을 가진 지구로서 교통, 환경, 재해 등 3대 영향평가를 모두 받아야 하는 사업지구는 20개지구이며, 교통영향평가와 환경영향평가를 받아야 하는 지구는 21개이다.

<표 3-2> 지역별 지정면적현황

(2004년말기준)

지역별	지구수	5만㎡미만	5만㎡이상 10만㎡미만	10만㎡이상- 25만㎡미만	25만㎡이상 30만㎡미만	30만㎡이상 100만㎡미만	100만㎡이 상
전국 계	59	14	9	12	1	19	4
수도권 계	21	3	3	2	1	10	2
서울	4				1	2	1
인천	5	3	1				1
경기	12		2	2	0	8	0
부산	1		1				
대전	1			1			
광주	4	3	1				
울산	3			2		1	
강원	3	2		1			
충남	8		1	3		3	1
전북	2	1					1
전남	1	1					
경북	4	2	1			1	
경남	8	2	2	3	0	1	
제주	3					3	

2) 시행주체별 현황

시행주체별로 보면, 지자체 및 공공기관이 34개 지구, 주민조합 및 건설사 등 민간이 25개 지구에서 사업을 시행하고 있다. 100만㎡가 넘는 대규모 도시개발사업지구 4개중 인천광역시 소재·논현지구를 제외한 3개 지구를 공공부문이 시행하고 있다. 개발규모가 100만㎡이상인 지구를 제외한 평균개발면적은 공공부문이 32만㎡로 10만평정도이며, 민간이 시행하는 지구의 평균개발면적은 약 23만㎡, 약 7만평정도로 조사되었다.

<표 3-3> 시행주체별 지구지정현황

(2004년말기준)

주체별	계	공공			민간		
		소계	100만㎡ 이상지구	100만㎡ 미만지구	소계	100만㎡ 이상지구	100만㎡ 미만지구
지구수	59	34	3	31	25	1	24
면적	25,459,997	17,593,616	7,545,192	10,048,424	7,866,381	2,393,748	5,472,633
수용인구	-	-	74,712	-	-	34,991	-
평균면적	-	517,459	2,515,064	324,143	314,655	-	228,026

민간부문에서 시행하는 사업지구중 영향평가가 제외되는 지구는 6개, 교통영향평가 만을 받는 지구가 4개이며, 교통영향평가와 환경영향평가절차를 거쳐야 하는 지구는 8개지구이다.

<표 3-4> 지역별 민간시행 지정면적현황

(2004년말기준)

지역별	지구수	5만㎡미만	5-10만㎡미만	10-25만㎡미만	25-30만㎡미만	30-100만㎡미만	100만㎡이상
전국 계	25	6	4	8	0	6	1
수도권 계	10	2	2	1	0	4	1
인천	5	2	1	1			1
경기	5		1			4	
광주	1	1					
울산	2			2			
강원	2			1		1	
충남	3		1	2			
경북	2	2					
경남	5	1	1	2		1	

3) 사업목적별 현황

도시개발사업의 목적별로 분류해 보면, 주택지조성이 39개지구로 가장 많았으며, 민간부문의 경우 76%의 사업지구가 주택지조성을 목적으로 지정되었다. 공공시설 설치를 목적으로한 사업지구는 총 6개지구이며, 산업단지는 5개, 복합단지 4개로 주택지조성을 제외한 다른 사업목적은 다양하였다. 기타로는 국책사업 시행을 위한 이주민단지조성이 있다. 개발목적별 면적비율을 보면, 주택지조성 목적이 74.1%로 가장 많은 부분을 차지하였는데, 민간부문의 시가지조성 및 해

양복합관광휴양도시 등 복합개발에 포함된 주택용지까지를 포함하면 87%이상이 주택지조성을 위해 개발되고 있다.

<표 3-5> 지정목적별 현황

(2004년말기준)

개발목적	전체 사업지구			민간 도시개발사업지구		
	지구수	면적	평균면적	지구수	면적	평균면적
	59	25,459,997 (100.0)	431,525	25	7,866,381 (100.0)	314,655
주택지조성	39 (66.1)	18,866,738 (74.1)	483,763	19 (76.0)	4,063,841 (51.7)	213,886
공공시설	5	2,320,408 (9.1)	464,082	-	-	-
산업단지	5	413,525 (1.6)	82,705	2	241,669 (1.8)	120,835
유통단지	-	-	-	1	145,200 (3.1)	145,200
복합단지	4	3,544,810 (13.6)	886,203	3	3,415,671 (43.4)	1,138,557
기타	5	169,316 (0.7)	33,863	0	-	-

4) 지정시기별 현황

도시개발법이 시행된 2000년 7월이후 처음으로 도시개발사업지구로 지정된 것은 2001년 1월 강원도의 망상지구로 임산물유통단지센터건립을 위한 사업이다. 이후 2001년에 5개지구, 2002년 7개지구, 2003년 18개 지구, 2004년 29개 지구가 지정되었다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 2002년 7월 시행된 이후 도시계획관련 제도의 개편이 이루어지면서 지구지정 건수가 크게 늘었다.

특히 2004년도에 지정건수가 급격히 증가하였는데, 지역분포를 보면 서울 3개, 인천 3개, 경기 7개지구로 전체 29개중 절반 가까운 지구가 수도권에서 지정되었다. 수도권과 인접한 충남에 7개의 지구가 지정되었다. 도시개발사업의 경험이 축적되고, 관련제도에 따른 토지적성평가가 완료되면 도시개발사업이 크게 증가할 것으로 예상된다.

<표 3-6> 지정시기별 사업지구현황

(2004년말기준)

구 분	계	2001	2002	2003	2004
지구수	59	5	7	18	29
지정면적(m ²)	25,459,997	1,177,971	3,300,668	4,870,934	16,110,424
민간부문	25	2	2	9	12
공공부문	34	3	5	9	17

5) 사업방식별 현황

사업방식은 수용및사용방식이 23개지구로 가장 많았는데, 수용방식을 포함하면 공공부문이 시행하는 도시개발사업중 74%가 수용방식으로 시행되고 있다. 민간시행자의 경우 지구지정시 수용이나 수용및사용방식으로 개발계획을 수립하지만 토지소유주의 반발과 수용주체나 절차에 대한 해석에 어려운 점이 있어 시행단계에서 환지방식을 채택하는 지구가 많다.

<표 3-7> 시행주체별 사업방식현황

(2004년말기준)

구 분	계	수용방식	수용및사용방식	환지방식	혼용방식
계	59	10	23	20	6
민간부문	25	1	9	15	0
공공부문	34	9	14	5	6

2. 조사 목적 및 사례지구개요

1) 조사의 목적

도시개발법 제정이후 민간제안에 의해 사업구역이 지정되어 시행하고 있는 도시개발사업구역을 대상으로 실태조사를 통해 민간부문의 참여확대를 위한 제도의 한계와 도시개발제도의 운용상의 문제점을 분석하고, 새로운 세기에 요구되는 다양하고 지속가능한 도시로 개발되고 있는지를 알아본다.

2) 사례지구 개요

2004년 12말 현재 민간에 의해 주택지조성을 목적으로 시행중인 19개 지구중 실시계획 인가를 받아 토지를 공급하였거나 실시계획 인가절차를 진행하고 있는 5개 지구를 선정하였다. 사례지구의 개요를 <표 3-8>에서 보면, 인천 1개지구, 경기도 북부 1개, 남부 1개, 서부 1개로 총 3개지구와 충남 천안 1개지구를 조사하였다. 사업방식과 관련해서는 환지방식을 채택한 4개지구와 수용 및 사용방식으로 시행하고 있는 1개 지구를 선정하였다.

<표 3-8> 사례지구의 구역지정개요

지역	구역명	지구지정일	면적(m ²)	사업목적	사업방식	시행자
인천 부평구	구산	2003.7.17	87,964	난개발방지및 체계적인 도시개발유도	환지방식	지성종합 건설
충남 천안시	쌍용신 방	2004.1.8	105,229	쾌적한 도시환경조성과 역세권개발	환지방식	도시개발 조합
경기 평택시	용이	2004.8.21	95,381	공공시설과 도시기반시설이 완비된주거환경조성	수용 및 사용방식	(주)YM건 설
경기 양주시	가석	2003.2.14	178,242	난개발방지 및 쾌적한 주거환경조성	환지방식	도시개발 조합
경기 김포시	고촌	2004.3.30	326,118	친환경적인 주거단지조성	환지방식	도시개발 조합

자료 : 건설교통부, 도시개발사업구역현황, 2004.12.

3) 주요 조사분석 항목

- 도시개발사업시행의 배경과 입지여건
- 도시기본계획상 토지이용계획과의 적합성 여부
- 개발계획수립 및 실행계획 승인과정과 내용
- 도시관리계획(용도지역)변경 및 지구단위계획의 내용분석
- 시행자의 특성과 토지취득 및 자금조달현황
- 기반시설설비비용부담 및 사업비구성
- 기타 지구별 특기할 사항 및 업무지침 등에 대한 제언

3. 민간제안 도시개발사업 실태조사

1) 구산구역(인천)

(1) 개발배경

본 지역은 서울외곽순환도로 송내IC에서 500m정도 떨어진 곳으로 광역접근성이 매우 좋은 곳이다. 당초 인천시가 공영개발을 추진하였으나 고도 등에 대한 군부대와의 협의가 이루어지지 않아 중단된 상태에서 토지소유자들이 지성종합건설에 찾아와 도시개발사업 추진을 의뢰하였다. 도시개발구역지정을 준비하면서 지성종합건설이 토지를 매입하기 시작하여 지정당시 거의 매입한 상태였다.

(2) 상위계획 및 개발개요

위치는 인천광역시 부평구 구산동 90번지 일원으로 면적은 약 8만 7천㎡이며 2003년 11월 구산지구도시개발구역지정결정이 고시되었다. 지정목적은 무질서한 난개발을 방지하고 계획적이고 체계적인 도시개발을 통한 쾌적한 도시환경조성 및 공공복리 증진에 기여함에 있다. 시행방법은 환지방식으로 하였고, 시행기간은 실시계획인가일로부터 4개년으로 결정되었다. 계획인구 약 2,120명을 수용하기 위해 아파트건립용지비율이 54%로 계획되었다.

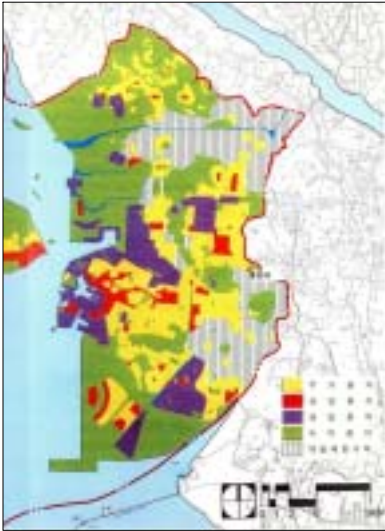
본 구역은 「2011 인천시 도시기본계획」 상 개발가능용지로 계획되어 있으나 전체면적의 96%에 해당하는 토지가 생산녹지지역이고, 4%는 자연녹지지역으로 지정되어 있었다.

(3) 사업시행과정

구역지정시 대상면적 87,964㎡에 대해 개발계획을 수립하였으며, 사업시행예정자로 지성종합건설(주)와 (주)엔에스아이건설을 결정하였고, 제1종 지구단위계획구역으로 지정하였다. 구역지정고시일로부터 1년이내에 실시계획인가신청을 하도록 하였으므로 2004년 9월 개발계획변경을 통해 대상면적을 87,779㎡로 변

경하고, 실시계획인가를 받았다. 실시계획의 내용에는 도시관리계획의 변경에 관한 사항으로서 용도지역변경이 있었고, 제1종 지구단위계획의 인가에 관한 사항 등이 포함되었다. 아파트건설을 위한 용지공급이 완료되어 2004년 11월 아파트일반분양이 있었으며, 현재 건설공사중이다. 교통영향평가와 관련하여 본 사업지는 10만㎡ 미만 지역이지만 제1종 지구단위계획구역으로서 교통영향평가를 받아 도로 등 교통시설을 확충하였고, 광역교통부담금을 납부하였다.

<그림 3-1> 인천시 도시기본계획토지이용계획



<그림 3-2> 인천 구산구역 위치도



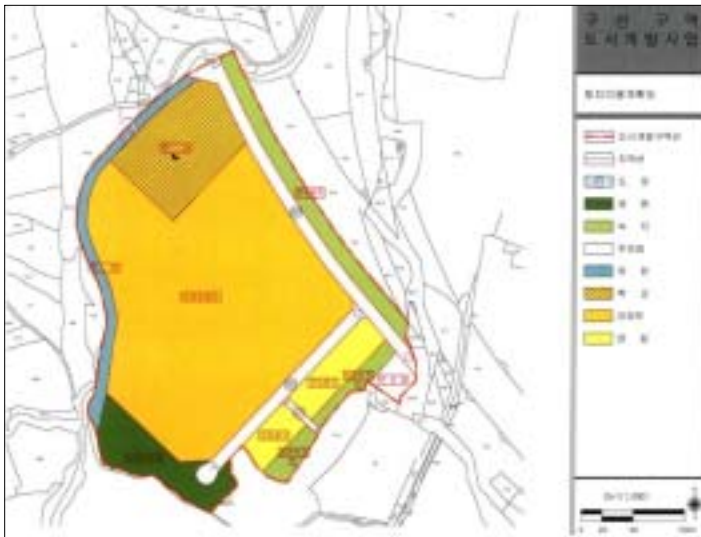
(4) 토지이용계획

전체면적의 54%가 아파트용지이며, 연립주택용지를 포함하여 60%가 주거용지로 계획되었다. 공공용지로는 학교용지가 가장 많은 비중을 차지하고, 공원 및 녹지가 14.7%로 배분되었다. 공공용지중 기부채납용지는 도로와 공원, 녹지를 포함하여 24,576㎡로 전체면적의 28%를 차지하고 있다. <그림 3-3>에서 보듯이 녹지의 대부분은 구역경계부인 서울외곽순환도로변을 따라 시설녹지로 계획되었다.

<표 3-9> 인천 구산도시개발구역 토지이용계획

구분		개발계획		실시계획	
총계		87,964	100.0	87,779	100.0
주거용지		52,630	59.8	52,630	60.0
공동	아파트용지	47,386	53.9	47,386	54.0
	연립주택용지	5,244	6.0	5,244	6.0
공공용지		35,334	40.2	35,149	40.0
	도로	7,183	8.2	7,657	8.7
	공원	6,072	6.9	5,963	6.8
	주차장	1,114	1.3	1,114	1.3
	학교	9,507	10.8	9,459	10.8
	녹지	7,131	8.1	6,949	7.9
	하천	4,327	4.9	4,007	4.6
기부채납면적				24,576	28.0

<그림 3-3> 인천 구산구역 토지이용계획도



(5) 도시관리계획 결정내용(지구단위계획포함)

구산구역은 전체사업면적 87,779㎡의 96%인 84,273㎡가 생산녹지지역이었다. 자연녹지지역이었던 3,506㎡와 생산녹지지역 9,941㎡를 제1종 일반주거지역으로, 나머지 74,332㎡는 제3종 일반주거지역으로 변경지정하였다.

지구단위계획을 수립하여 제1종 일반주거지역중 연립주택용지는 건폐율 26%,

용적을 26%로 2층이하, 제3종 일반주거지역중 아파트용지는 건폐율 20%, 용적율 164%, 17층이하로 규정하였다. 제3종 일반주거지역내 학교용지에 대해서는 건폐율 40%, 용적율 160%, 4층이하로 결정되었다.

<그림 3-4> 인천 구산구역 지구단위계획도



(6) 비용부담

사업추진에 필요한 자금은 토지매입비를 제외하고 약 150억의 사업비가 소요되었다. 이중 대체농지조성비와 광역교통부담금이 각각 17억5천만원, 15억 6천만원으로 30억이상의 제세공과금을 부담하였다. 또한 사업지구가 군부대 헬기장과 인접되어 있으므로 방음벽설치비에 약 39억원이 소요되었다. 환지방식으로 추진되었으나 지성종합건설이 대지주로서 별도의 환지계획은 수립하지 않았다.

(7) 사업의 장애요인

사업방식은 환지방식으로 결정되었으나 실제 사업추진을 원활히 진행하고 공동주택을 건립하여 토지이용의 효율을 높이기 위해 사업시행자가 80%이상의 토지를 매입하였고, 사업비와는 별도로 토지매입비 약 300억정도가 소요되었다. 토

지매매계약금은 시행자가 부담하였고, 중도금과 잔금은 LG건설(현재 GS건설)등 시공사로부터 자금지원을 받았다.

또한 본 구역은 생산녹지지역이 대부분으로 사업시행자가 토지를 매입하는 과정에서 농민이 아닌 기업이 농지를 구입하는데 따른 농지법의 저촉사항이 있어 시행(예정자)의 토지거래에 대한 해당 부서질의 및 회신에 많은 시간이 들었다.

(8) 종합 및 제언

인천시에서는 처음으로 시행한 민간에 의한 도시개발사업이었으므로 시행자와 담당 공무원이 모호한 규정에 대해 질의·협의해 가며 진행하는 과정에서 시행착오가 많았다. 도시기본계획상 주거용도의 개발예정용지이지만 구역지정과 함께 수립되는 개발계획상 토지이용계획에서 용도지역 변경을 전제하므로 특혜 시비 등 행정 측의 부담이 컸다. 이런 이유에서 민간이 제안하는 도시개발사업의 경우 사업을 제안하여 구역지정 결정단계까지가 가장 중요하다. 실제로 구산구역의 경험에서 보면, 지정되기 까지 도시개발사업담당부서와 용도지역변경과 관련하여 도시관리계획을 담당하는 부서간의 협조가 쉽지 않았고, 농지관리부서, 군부대와의 협의 등에도 많은 인력과 시간이 소요되었다. 구산구역사업의 실무자는 상위계획인 도시기본계획상 개발단계에 있는 사업지구의 경우 구역결정 절차의 간소화가 필요하다고 제안하였다.

2) 쌍용·신방지구(천안)

(1) 개발배경

본 지구는 충남 천안시와 아산시의 시 경계에 위치하고 고속철도 천안아산역에서 500m거리에 입지하고 있다. 주택건설을 위해 동일토건과 (주)모던건설이 토지를 매입하여 두 건설업체가 대지주로 조합에 참여하였다. 장항선 철도 폐부지가 일부 포함되어 있어 시 차원에서의 정비의 필요성이 있던 곳이었다.

(2) 상위계획 및 개발개요

천안시 쌍용동 498번지 일대에 입지한 쌍용·신방지구는 구역지정 당시 「2016 천안시 도시기본계획」 상 시가화예정용지로 계획되어 있었고, 사업대상지의 용도지역은 전체면적 105,229㎡가 자연녹지지역이었다.

도시개발구역의 지정목적은 민간주도의 도시개발사업 추진으로 주거용지조성 및 도시기반시설을 확보하여 천안~아산간 도시기능연계 및 건전한 도시발전 유도에 있다. 사업방식은 환지방식이며, 지구지정과 함께 제1종 지구단위계획구역으로 결정되었다. 계획수용인구는 3,720명이었다.

구역지정시 사업시행(예정)자를 지정하지 않았고, 실시계획인가시 천안 쌍용·신방지구 도시개발조합을 시행자로 결정하였다.

<그림 3-5> 천안시 도시기본계획 토지이용계획도



<그림 3-6> 천안 쌍용·신방지구 위치도



(3) 사업시행과정

약 1년간의 제안기간이 지난후 2004년 1월 10일 도시개발구역지정이 고시되었다. 구역지정과 함께 개발계획을 수립하였으며, 2004년 7월 개발계획변경 및 실시계획인가절차를 동시에 받았다. 개발계획변경을 통해 사업지구면적이 105,229㎡에서 109,105㎡로 증가하였다.

실시계획인가시 지구단위계획을 포함한 도시관리계획이 변경되어 자연녹지지역을 제2종 일반주거지역, 용적을 239%이하로 결정되었다.

사업시행기간은 실시계획인가일로부터 약 4년간으로 계획되었으며, 아파트건설에 대한 건축심의 및 사전승인을 받아 2004년 11월 공동주택에 대한 일반분양이 실시되었고, 현재 아파트건설이 진행 중에 있다. 본 사업지구는 10m²만 이상의 제1종 지구단위계획구역이므로 교통영향평가를 받았으며, 심의과정에 환경영향평가, 재해영향평가 등 관련평가를 요구하여 모두 평가서를 제출하였다.

(4) 토지이용계획

대지주인 동일토건과 모던건설이 공동주택용지를 환지받고, 일부 토지소유자들은 단독주택용지를 환지받는 환지계획이 수립되어 전체 면적의 63.4%가 공동주택용지로 배분되었다. 도로 및 공원 등 공공용지비율은 29.6%이며, 학교부지면적과 도로면적이 많은 부분을 차지하였다. 기부채납하는 도로, 공원, 녹지의 비율은 18.1%로 계획되었다.

<표 3-10> 천안 쌍용·신방지구 토지이용계획

(단위 : m², %)

구 분	개발계획		실시계획	
총 계	105,229	100.0	109,105	100.0
주택건설용지	73,117	69.5	76,764	70.4
공동주택용지	65,417	62.2	69,177	63.4
단독주택용지	7,700	7.3	7,587	7.0
공공시설용지	32,112	30.5	32,341	29.6
도로	10,108	9.6	10,623	9.7
공원	2,300	2.2	2,308	2.1
주차장	1,000	1.0	1,000	0.9
학교	11,646	11.1	11,632	10.7
녹지	4,050	3.8	3,930	3.6
하천	3,008	2.9	2,848	2.6
기부채납면적			19,709	18.1

(5) 도시관리계획 결정내용(지구단위계획포함)

전체 사업대상지가 제2종 일반주거지역으로 용도지역 변경되었고, 각 용도에

대한 건축규제내용을 <그림 3-7>에서 보면, 아파트 및 부대시설용지에 대해서는 건폐율 20%이하, 용적율 239%이하, 15층이하(48m), 학교용지는 건폐율 20%이하, 용적율 100%이하, 5층이하(20m)로, 단독주택용지는 건폐율 60%이하, 용적율 180%이하, 4층이하(14m)로 계획하였고 건축한계선을 지정하였다.

학교와 근린공원을 연결하는 보행자도로를 결정하였고, 철도이전부지를 녹지로 지정하여 이전완료후 공원으로 이용될 수 있게 하였다.

<그림 3-7> 천안 쌍용·신방지구 토지이용계획 및 지구단위계획도



(6) 비용부담

환지방식으로 추진되었으므로 별도의 토지매입비는 계상되지 않았으나 실제 사업자들이 토지소유자로 참여하기 위해 토지를 매입하는 비용이 사업과는 별도로 소요되었다. 도시개발 총 사업비는 총 290억정도이며, 공사비가 약 200억정도 투입되었는데 지구가 구릉지형의 남사면이어서 대지조성 및 선로이전 등에 따른 토목공사비가 많은 비중을 차지하였다. 제세공과금은 상하수도 원인자부담금이 약 10억, 기타 대체농지조성비와 대체산림자원조성비로 각각 1억여원을 납부하였다. 대부분의 사업비는 대지주인 동일토건과 모던건설이 부담하였으며, 모던

건설의 경우 시공자인 LG건설(현 GS건설)로부터 공사비를 지원받았다. 환지계획에 따른 감보율은 50%수준이다.

(7) 사업추진상의 장애요인

사업초기 토지가격이 평당 100만원이던 것이 구역지정후 400만원대까지 올라 환지계획을 수립하게 되었다. 장항선 폐선부지와 관련하여 천안시는 민원을 해결할 수 있었기 때문에 적극 지원하였으나 민간으로서는 처음 시행하는 도시개발사업이라서 상위기관 질의회신 등의 과정이 필요했다. 사업지구내 철도청소유의 철도부지 및 하천 등 시유지의 매입과정에도 많은 시간이 소요되었다.

(8) 종합

사업에 참여하는 토지소유자수가 적었고, 주택건설업체가 대부분의 토지를 소유하고 있어서 사업추진하는데 큰 어려움은 없었다. 다만 토지이용상의 단조로움이 문제로 지적될 수 있으며, 두 개의 아파트건설사업지가 분리되어 별도의 건축계획이 이루어졌고, 단지간 경계가 조경수목으로 분리되어 있어 지구차원의 토지이용계획의 의미가 퇴색될 우려가 있다.

3) 소사구역(평택)

(1) 개발배경

평택시는 1996년이후 비도시지역에서의 대지조성사업이 거의 일어나지 않았고, 공공택지개발사업도 시행되지 않은 반면 지방산업단지는 여러곳 개발되었다. 그 결과 많은 인구가 인접한 오산시나 안성시로 유출되었으며, 이들 도시를 연결하는 국도1호선과 국도38호선에 통근차량이 증가하는 문제를 안고 있다.

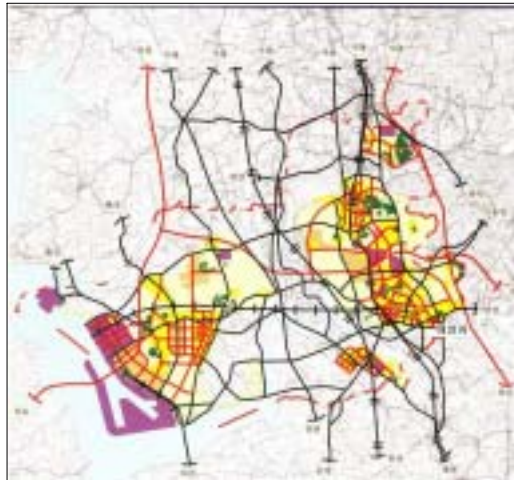
본 사업지구는 평택시청으로부터 500m거리에 입지하여 있고, 국도 1호선과 38호선이 교차하는 지점이며, 경부고속도로 안성IC가 1km내에 있는 교통요지이다. 지구북측에 한국토지공사가 개발한 비전택지개발지구와 합정택지개발지구가 있

는 등 주변에서의 접근성이 매우 양호하고, 상대적으로 도시생활에 필요한 시설들이 갖추어진 곳으로 개발잠재력이 큰 지역이다. 이 구역은 2명의 대지주가 전체 사업대상지의 2/3이상을 소유하고 있어 이들의 동의를 얻어 사업이 쉽게 추진될 수 있었다.

(2) 상위계획 및 사업개요

평택시 소사동 122번지 일원의 소사도시개발구역은 「2016년 평택시 도시기본계획」상 주거용도의 개발예정용지로 계획되어 있다. 지정당시 용도지역은 전체 대상지가 자연녹지지역이며, 도시관리계획상 사업구역내에 20m 도시계획도로와 도시공원이 계획되어 있었다. 주변에 용죽도시개발구역, 용이도시개발구역 등이 지정되어 있으며, 최근에 소사별 택지개발예정지구가 지정되는 등 개발의 압력이 커지고 있는 곳이다. 계획인구는 2,343명이다.

<그림 3-8> 평택시 도시기본계획 토지이용계획도



(3) 사업시행과정

약 8개월간의 준비기간을 갖고 도시개발사업제안을 하였고, 2004년 8월 구역지정이 이루어졌다. 구역결정시 사업면적은 95,381㎡이었고, 지정목적은 계획적

<그림 3-9> 평택 소사구역 위치도



인 개발을 통한 건전한 도시발전 유도, 공공시설과 도시기반시설이 완비된 쾌적한 주거환경 조성이었다. 당시 사업시행자는 ‘(가칭)소사지구 도시개발조합’이었고, 시행방법은 수용 및 사용방식으로 결정되었다. 개발계획수립을 통해 공동주택용지와 준주거용지, 도시기반시설용지가 계획되었으며, 제1종 지구단위계획구역으로 결정되었다.

사업시행자가 일부 토지의 소유권을 이전받아 2004년 10월 개발계획변경을 통해 시행자를 토지소유자 조합에서 YM건설(주)외 1개사로 변경하였고, 토지이용계획에서 도시선형변경 및 부지정형화 등으로 경미한 변경이 이루어졌다.

실시계획은 2005년 1월에 인가받아 용도지역변경 및 지구단위계획이 결정되었으며, 확정측량결과에 따라 구역면적이 감소되어 2005년 4월 실시계획을 변경, 최종 사업면적은 95,062㎡가 되었다. 현재 공동주택(아파트)에 대한 건축심의회가 완료되었고, 6월말 아파트분양을 위한 청약이 완료되었다.

(4) 토지이용계획

구역지정당시의 토지이용계획은 주거용지가 51%, 공공용지가 49%로 계획되었으나 실시계획에서는 주거용지와 공공시설용지비율이 각각 50%로 변경되었다. 주로 도로와 공원면적이 크게 증가하였는데, 심의과정에서 당초 도시계획으로 결정되어 있던 폭 20m계획도로를 35m폭으로 늘리고, 어린이공원의 추가요구가 반영된 결과이다. 최종적으로는 도로와 공원, 녹지 등 평택시에 기부채납되는

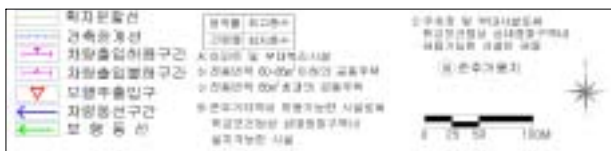
면적은 전체면적의 34.5%인 32,775㎡이다.

<표 3-11> 평택 소사구역 토지이용계획

(단위 : ㎡, %)

구 분	개발계획		개발계획변경=실시계획		실시계획변경	
	면적(㎡)	비율(%)	면적(㎡)	비율(%)	면적(㎡)	비율(%)
총 계	95,381	100.0	95,381	100.0	95,061	100.0
주거용지	48,647	51.0	47,801	50.1	47,900	50.4
아파트용지	44,304	46.4	44,304	46.4	44,337	46.6
준주거용지	4,343	4.6	3,497	3.7	3,563	3.7
공공용지	46,734	49.0	47,580	49.9	47,161	49.6
도로	13,733	14.4	14,637	15.3	14,642	15.4
공원	13,768	14.4	14,138	14.8	14,133	14.9
주차장	574	0.6	586	0.6	586	0.6
학교	14,509	15.2	14,168	14.9	13,800	14.5
녹지	4,150	4.4	4,051	4.2	4,001	4.2
기부채납면적					32,775	34.5

<그림 3-10> 평택 소사구역 지구단위계획



(5) 도시관리계획 결정내용(지구단위계획포함)

실시계획변경을 통해 전체 사업면적 95,062㎡의 86.6%에 해당하는 82,328.3㎡의 자연녹지지역이 제2종 일반주거지역(72,430.3㎡)과 준주거지역(9,898㎡)으로 변경되었으며, 사업구역 서측의 근린공원 12,632.6㎡와 어린이공원 1,500.1㎡은 자연녹지지역으로 존치하였다.

구역경계로 완충녹지를 결정하여 국도 38호선으로부터의 소음을 방지하도록 하였고, 공원과 인접하여 학교시설을 결정하였다.

주거지역에 대한 건축규제내용을 보면, 제2종 일반주거지역중 아파트용지는 건폐율 20%이하, 허용용적을 220%, 허용높이 18층이하로, 학교용지는 건폐율 40%이하, 용적을 220%이하, 3층이하로 계획되었다. 준주거지역의 경우 주차장은 건폐율 70%이하, 용적을 220%이하, 3층이하로 하고, 그 외 준주거지역에 대해서는 허용가능시설중 학교보건상 상대정화구역내 허용가능시설로 건축물 용도를 제한하고 건폐율 80%이하, 용적을 350%이하(학교인접 건폐율 60%, 용적을 180%이하)로 계획하였다.

(6) 비용부담

소사도시개발구역은 사용 및 수용방식의 사업방식을 채택하였으므로 토지매입비의 비중이 매우 높다. 총 사업비 400억중 63.5%인 254억이 토지매입비로 소요되었으며, 제세공과금으로 65억을 부담하여 조사설계비, 공사비의 비중은 비교적 낮다.

사업비는 신한은행 계열사 6개사와 공동협약을 맺어 프로젝트 파이낸싱하였고, 구역지정후 약 50%, 실시계획인가후 50%를 조달하였다.

(7) 사업추진상의 장애요인

경기도지방도시계획위원회 심의과정에서 소규모개발에 따른 난개발이 일어날 수도 있으므로 소사구역을 포함하여 도시기본계획상 개발예정용지로 계획된 일단의 자연녹지지역에 대해 장기구상이 필요하다는 지적이 있었다. 이에 사업시

행자가 본 사업구역을 1단계로, 그 외 지역을 2~3단계로 나누어 사업구상을 제시하였는데, 이는 평택시 차원에서 비용을 부담하여 계획하여야 할 사안임에도 불구하고 사업시행자에게 전가하였다. 또한 평택시는 지구외 도로에 육교와 엘리베이터 설치 등 교통시설개선비용 등을 사업지구내 기반시설의 기부채납과는 별도로 요구하였다. 결국 이러한 추가비용은 총 사업비용의 증가로 이어져 토지공급가격을 상승시키는 결과를 가져왔다.

당초 토지소유자 조합이 사업시행자로 지정되었고, 수용과정을 통해 YM건설이 토지소유자 자격을 얻어 사업시행자로 변경하는 과정에서 평택시 일원이 토지거래허가구역으로 지정되어 이에 대한 건교부 유권해석과정을 거치는데 약 1개월의 시간이 소요되었다. 결국 시행예정자 자격으로 토지거래허가를 받았는데, 그동안 양도세 증가로 토지가격이 상승하는 문제가 있었다.

본 사업구역의 아파트용지는 별도의 공급절차없이 사업시행자가 직접 주택을 건설하여 이용하므로 개발후 토지공급과 관련한 규정을 따르지 않는다. 그러나 민간이 토지를 공급하는 경우 공급면적의 20%를 임대주택용지로 공급하도록 하고, 만일 2개월동안 유찰되면 분양할 수 있게 되어 있어 구역내 준주거지역은 분양하지 않고 자체 시공조직을 활용하여 건축후 분양할 예정이다.

(8) 종합 및 제언

소사도시개발구역은 개발압력이 높아 주변의 난개발이 우려되는 곳으로 평택시 차원에서 소규모 개발을 제어하고, 계획적 개발이 이루어지도록 유도할 필요가 있는 지역이다. 그러나 자칫 계획적 개발이라는 명목으로 공공용지의 기부채납을 지나치게 많이 요구하거나 공공시설설치비용을 과도하게 부담시킴으로써 개발의욕을 저하시키고, 비용부담을 피하기 위해 더 소규모로 개발되는 역효과를 가져올 수도 있다. 따라서 기부채납에 따른 허용용적을 완화로 사업성을 보전해 주기보다는 기반시설확충에 필요한 비용을 일부 부담하는 것이 보다 바람직한 방법일 것이다.

4) 가석지구(양주)

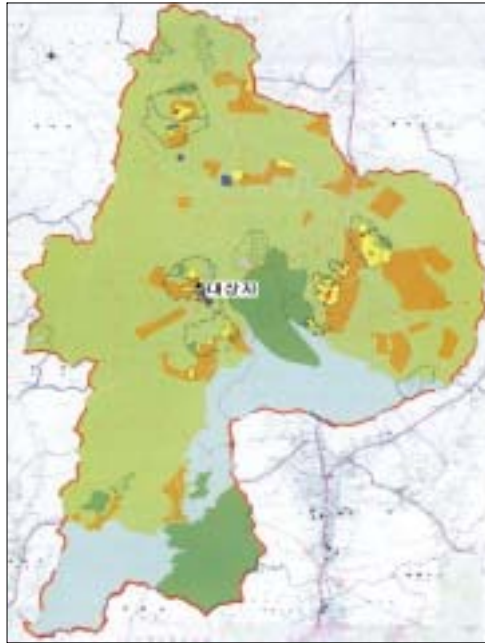
(1) 개발배경

양주시 광적면 가납리 880-1번지 일원의 가석지구는 인근 가업토지구획정리사업이 완료된 후 1998년 토지구획정리사업지구로 지정된 곳이었다. 도시개발법이 제정된 이후 2003년 2월 당초 대상지 면적에 3000여평의 녹지를 추가하여 도시개발구역으로 지정하였다.

(2) 상위계획 및 입지

양주시는 2003년 군에서 시로 승격되어 2004년 「2020 양주시 도시기본계획」이 처음 수립되었으므로 지구지정당시에는 도시(재정비)계획에 따른 용도지역이 결정되어 있었다. <그림 3-11>은 2004년 도시기본계획의 토지이용계획으로 용도변경된 사항이 반영되어 있다.

<그림 3-11> 양주시 도시기본계획 토지이용계획도



양주시청에서 약 15km 떨어진 광적면의 중심지로 주변에 광적택지개발예정지구가 지정되어 있다.

(3) 사업시행과정

가석지구 도시개발사업은 2003년 2월 구역지정과 함께 총면적 175,242㎡에 대한 개발계획을 수립하였다. 사업방식은 환지방식, 시행자는 양주 가석지구 도시개발조합이다. 사업의 목적은 광적도시지역의 발전에 따른 계획적이고 합리적인 도시개발이었다. 지구지정후 19개월이 지나 2004년 11월 실시계획인가를 받았으나 현재 일부 변경을 검토 중에 있다.

환지계획상 감보율은 53.8%이지만 환지기준가격으로 보면 당초 평당 60만원 하던 토지가격이 환지계획수립후 평가금액이 평당 186만원, 현재 실거래가격은 평당 250만정도로 상승하였다. 체비지로 계획된 공동주택용지는 분양공급되었으며, 2005년 4월초부터 도로건설공사가 시작되었다.

가석지구는 외지인 토지소유자들이 토지면적의 60%를 차지하고 있어 대부분의 조합원들은 협조적이지만 3~4명 정도 과소토지소유자의 불만이 있으며, 세입자 가구가 13개동에 21가구가 있어 이주비 등을 조합과 협상 중에 있다.

(4) 토지이용계획

가석지구는 1998년 지정된 토지구획정리사업구역을 도시개발구역으로 변경지정한 것으로 개발계획이 별도로 수립되지 않았다. 2004년 11월 수립된 토지이용계획에 따르면, 전체 토지면적의 약 58%를 주거용지로 계획하였다. 환지토지인 단독주택용지가 38.8%로 대부분을 차지하고, 체비지인 아파트용지는 14.2%에 해당된다.

현재 실시계획 변경을 신청한 내용은 도로면적을 일부 줄여 주거용지비율을 60%수준으로 높이고 계획인구도 2,991명으로 증가시킬 예정이다. 이 계획에 따라 도로면적을 줄여도 도로, 공원, 녹지 등 기부채납면적이 전체면적의 29.2%에 달한다.

(5) 도시관리계획 결정내용(지구단위계획 포함)

실시계획인가시 도시관리계획을 변경하였다. 용도지역은 당초 생산녹지지역 및 자연녹지지역이었던 것을 제1종 일반주거지역(16,270㎡)과 제2종 일반주거지역(151,931㎡), 준주거지역(10,041㎡)으로 변경되어, 총면적의 85%가 제2종 일반주거지역으로 변경되었다. 그외 공원, 학교, 녹지, 도로 등 도시계획시설이 결정되었다. 결정된 지구단위계획내용은 다음과 같다.

<표 3-12> 양주 가석지구 도시개발사업 토지이용계획

(단위 : ㎡, %)

구 분		실시계획		실시계획(변경안)	
총 계		178,242	100.0	178,242	100.0
주거용지		103,413	58.0	106,771	59.9
공동	아파트용지	25,270	14.2	26,394	14.8
	단독용지	69,207	38.8	71,483	40.1
	준주거용지	8,936	5.0	8,894	5.0
공공용지		74,829	42.0	71,471	40.1
	도로	42,218	23.7	40,577	22.8
	공원	6,746	3.8	6,551	3.7
	주차장	2,910	1.6	2,622	1.5
	학교	17,917	10.1	16,829	9.4
	녹지	5,038	2.8	4,892	2.7
기부채납면적				52,020	29.2

① 단독주택용지의 건축규제

제1종 일반주거지역에서 단독주택 및 다가구주택은 건폐율 60%, 용적율 200%, 4층이하로 하고, 중로 이상의 도로에 면한 단독주택용지는 전면도로로부터 1m이상 이격하여 건축물을 배치하도록 하였다(건축한계선 지정). 주택의 형태에서 건축물의 지붕은 경사형 지붕(지붕면적의 70% 이상을 경사형으로 설치)을 설치토록 권장하고, 담장 및 대문설치시 높이가 1.2m 이하의 투시형으로 설치하되, 가급적 생울타리 등 자연요소를 활용토록 권장하였다. 주택당 5가구 이내로 제한하였다.

제2종 일반주거지역중 단독, 다가구, 점포용주택이 허용되는 가구는 건폐율

<그림 3-12> 양주 가석지구 지구단위계획도



60%, 용적율 250%, 4층이하로 계획되었다. 배치와 관련하여서는 중로 이상의 도로에 면한 단독주택용지는 전면도로로부터 1m이상 이격하여 건축물을 배치하고 중로 1-4호선(폭20m)에 면한 단독주택용지는 전면도로로부터 2m 이격하여 건축물을 배치하도록 하였다. 주택형태에서는 건축물의 지붕은 경사형 지붕(지붕면적의 70% 이상을 경사형으로 설치)을 설치토록 권장하고, 담장 및 대문설치시 높이가 1.2m 이하의 투시형으로 설치하되, 가급적 생울타리 등 자연요소를 활용토록 권장하였다. 건축물의 1층을 근린생활시설로 사용할 때는 건축물 외벽면의 50%이상을 투시형벽면, 투시형서터를 설치토록 권장하였다. 가구수는 3가구 이내(단, 1층부를 근린생활시설로 사용하지 않을 경우 5가구 이내)로 제한하였다.

용도지역에 관계없이 단독주택용지에서 건축한계선의 지정에 의해 조성되는 전면공지의 경우 전면도로의 인도와 동일한 포장재료 및 패턴의 사용을 권장, 인도와 동일한 높이로 조성토록 권장한다. 단독주택용지의 차량출입은 인접대지와 공동주차출입구를 확보하기 위하여 인접대지경계선으로부터 6m이내의 구간에만 출입이 가능하도록 계획하였다. 폭 10m이상 도로의 교차로 모퉁이로부터 10m 이내의 구간, 버스 정류장, 기타 승하차시설, 지하도 입구, 횡단보도, 보행자 전용도로 전후 10m 이내의 구간에는 차량출입구를 설치할 수 없다. 단독주택은

가구당 1대의 부설주차장 설치하도록 계획하였다.

② 준주거용지

준주거지역에 대해서는 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설(단란주점 및 안마시술소 제외), 종교집회장(납골당 제외), 상점, 의료시설(격리병원 및 장례식장 제외), 교육·연구 및 복지시설, 운동시설(옥외 철타이 설치된 골프연습장 제외), 업무시설, 자동차관련시설 중 세차장을 지정용으로 계획하였고, 이중 학교보건법에 의해 불허되는 용도는 불허하였다. 건폐율 70%이하, 용적율 500%이하, 최고 8층, 최저 3층으로 건축하여야 한다. 중로 1-3호선변의 준주거용지는 전면도로로부터 3m이상 이격, 중로 3-16호선에 면한 준주거용지는 전면도로로부터 1m 이격하여 건축물을 배치하도록 하였다. 건축물의 지붕은 경사형 지붕(지붕면적의 70% 이상을 경사형으로 설치)을 설치토록 권장하고, 담장 및 대문 설치시 높이가 1.2m 이하의 투시형으로 설치하되, 가급적 생울타리 등 자연요소를 활용토록 권장하였다. 건축물의 1층을 근린생활시설로 사용시는 건축물 외벽면의 50%이상을 투시형벽면, 투시형서터를 설치토록 권장하였다.

건축한계선의 지정에 의해 조성되는 전면공지의 경우 전면도로의 인도와 동일한 포장재료 및 패턴의 사용을 권장하며, 인도와 동일한 높이로 조성토록 권장하고, 단독주택용지의 차량출입은 인접대지와 공동주차출입구를 확보하기 위하여 인접대지경계선으로부터 6m이내의 구간에 한해 출입이 가능하도록 계획하였다. 폭 10m이상 도로의 교차로 모퉁이로부터 10m 이내의 구간, 버스 정류장, 기타 승하차시설, 지하도 입구, 횡단보도, 보행자전용도로 전후 10m 이내의 구간에는 차량출입구를 설치할 수 없다.

③ 공동주택용지

제2종 일반주거지역중 아파트 및 부대복리시설이 허용되는 가구에 대해서는 건폐율 30%이하, 용적율 200%이하, 14층이하 510세대이하로 계획되었고, 국민주택규모의 세대수를 60%이상 확보하도록 하였다. 건축한계선은 중로 이상에 면한

공동주택용지는 6m로 지정하고, 근린공원이나 녹지 등과 접한 부분은 2m로 지정하였다.

기타 공동주택계획과 관련하여 고밀환경의 경관분절을 통한 폐쇄감, 차폐감 저감과 주변 자연환경의 조망 확보 및 통풍효과를 도모코자 공동주택용지의 남북 방향으로 폭원15m의 통경구간을 중심부에 설치할 것을 권장하였다. 통경구간 내에는 아파트를 배치할 수 없으며, 폭원 2m이상의 보도를 설치하여 단지내 주요 보행축으로 조성될 수 있도록 계획하고, 통경구간내의 보도와 단지내 차도가 교차하는 지점은 보행자의 통행이 차량보다 우선되는 구조가 되도록 조성하도록 하였다.

공동주택용지의 녹지면적은 30%이상 확보하고, 단지 외곽면 녹지는 수관이 크고 지엽이 치밀한 교목과 하부식생을 조성한 차폐식재를 권장하였다. 아파트 건물 주변 녹지는 지면을 피복하는 수목을 식재하고, 계절에 따라 꽃이나 단풍 등으로 계절의 특성을 나타내는 수목을 식재하고, 주차장 주변 녹지는 수엽이 치밀하고, 아랫가지가 잘 자라지 않는 낙엽수로 식재하도록 권장하였다.

공동주택용지의 차량출입은 중로 이상의 도로에서 출입가능토록 하며, 차량출입구는 2개소를 초과할 수 없도록 계획하여야 한다. 또한 단지내 도로와 도시계획도로의 교차는 직각 교차가 되도록 계획하고, 단지내 부대복리시설 중 근린생활시설의 주차장은 도시계획도로에서의 직접 출입할 수 없도록 계획한다.

공동주택용지 단지내 주차장의 설치는 85㎡이하는 세대당 1대, 전용면적 85㎡초과는 70㎡당 1대를 더한 대수를 설치토록 계획하되, 지하주차장 설치에 아래의 표에서 정하는 비율이상 설치토록 계획하였다.

<표 3-13> 양주 가석지구 공동주택용지 주차장 설치기준

주택규모별(전용면적:㎡)	주차장 설치기준	지하주차장 설치비율
60㎡이하	세대당 1대	30%
60㎡초과 85㎡이하	세대당 1대	40%
85㎡초과	70㎡당 1대	60%

④ 도시기반시설용지

제2종 일반주거지역중 학교용지는 건폐율 50%이하, 용적율 200%이하, 4층이하, 공원 및 주차장에 대해서는 건폐율 30%이하, 용적율 100%이하, 2층이하로 계획되었다.

학교용지내 건축물은 북측에 배치하여 남측에 운동장이 조성될 수 있도록 계획하고, 중로1-4호선의 차량소음을 최소화하기 위해 1-4호선변으로 방음벽 또는 차폐식재를 설치토록 권장하였다. 주차장용지는 차량의 소음으로 인한 피해가 최소화될 수 있도록 인근의 단독주택용지 경계부에 방음벽 또는 차폐식재를 설치토록 권장하였다.

(6) 비용부담

가석지구의 총 개발비용은 약 175억으로 예상된다. 환지방식의 사업으로 토지 매입비를 포함한 보상비는 40억정도로 많은 비중을 차지하지는 않지만 광역교통 부담금 36억 6천만원, 대체농지조성비 14억여원, 상하수도 원인가부담금 17억 4천만 등 68억이상이 제세공과금으로 지급되었다.

사업초기 설계비 등은 조합원이 부담하였고, 체비지를 사전에 매각하여 비용을 조달하고 있다. 양주시로부터 8천5백만원의 공공시설 설치비용을 지원받았으나 전체 공공시설설치비 20억에 비하면 매우 미미한 수준이다. 재해영향평가결과에 따라 인근 하천과 관련된 우수지설치를 권고받아 비용이 추가될 예정이다.

(7) 사업추진상의 장애요인

도시계획에 대한 전문지식과 경험이 없는 조합이 사업을 시행함에 따른 시행착오에서 오는 시간적, 금전적 손실이 컸다. 개인 토지소유자들로 구성된 조합이므로 사업비 조달이 어려워 체비지를 사전에 매각하다보니 실제 토지가격의 상승에 따른 개발이익이 조합원이 아닌 체비지 매입자에게 돌아가게 되었다. 시정 부차원에서 기반시설비용을 일부 부담하여 사업비초기부담을 줄여주는 방안이 필요하다.

(8) 종합 및 제언

다른 사례와는 달리 개인 토지소유자들로 구성된 도시개발조합이 시행주체가 다 보니 사업이 매우 더디게 진행되고 있다. 환지가 완료된 후 실제로 건물을 지을 조합원은 30%정도에 불과할 것으로 보이며, 외지 토지소유자들 대부분은 건축할 의사를 가지고 있지 않다. 사업완료 후 상당기간 공지로 남아있을 가능성이 있으므로 건축행위를 유도할 수 있는 별도의 지원책이 마련되어야 할 것이다.

5) 고촌지구(김포)

(1) 개발배경

본 지구는 김포시의 관문으로 서울외곽순환고속도로 김포IC와 올림픽대로의 서측 시점까지 약 1km 정도 떨어진 곳으로 서울 및 주변도시로의 교통연계성이 좋아 주변에 많은 아파트단지가 개발되어 있다. 당초 1997년 일단의 주택지조성 사업을 추진하던 중 대한주택공사가 공영개발대상지로 검토하였으나 토지소유자들이 공공기관에 의한 수용에 반대하고, 주택사업자에게 토지를 매각하면서 대한주택공사가 사업을 포기하였다. 토지소유자들로부터 토지를 매입한 건설업체가 주축이 되어 도시개발사업조합을 결정하여 사업을 추진하고 있다.

(2) 상위계획 및 개발개요

위치는 경기도 김포시 고촌면 신곡리 828-1번지일원으로 도시기본계획상 주거용지로 계획되어 있으며, 서울시와 매우 가까운 지역으로 교통접근성이 좋고, 사업성이 있을 것으로 판단하고 있다. 용도지역은 자연녹지지역이며, 2004년 4월 구역지정시 면적은 329,118㎡로 10만평이 조금 못되는 크기이다. 사업방식은 환지방식으로 고시되었으나 실제로는 건설업체가 토지소유자들의 토지를 모두 매입하고 있어 수용방식과 유사하다. 본 구역은 고촌지역의 무분별한 주거 및 공장입지에 대하여 체계적, 계획적 개발을 하고자 도시개발구역으로 지정되었다.

<그림 3-13> 김포시 도시기본계획 토지이용계획도



(3) 사업시행과정

토지를 매입한 건설업체가 토지소유자자격으로 조합을 결성하여 2004년 4월 고촌도시개발구역이 지정되었다. 시행자는 고촌도시개발사업조합이며, 현대건설이 토지의 70%를 소유하고 있고, 그 외 주민이 22%의 토지를 소유하고 있으며, 국공유지 8%가 있다.

구역지정당시 개발계획이 수립되었으나 재해영향평가결과 우수지신설이 권고되어 2005년 3월 개발계획을 변경, 사업면적을 당초 326,118㎡에서 329,242㎡로 3,114㎡ 조정하였고, 도시관리계획변경결정을 통해 용도지역을 변경하였다. 4월 현재 실시계획 인가신청을 한 상태이다.

(4) 토지이용계획

구역지정당시 수립된 개발계획에서 주거용지비율은 56.6%이었으나 개발계획 변경을 통해 면적이 감소되었고, 아파트용지비율은 51.4%, 토지소유자 환지를 위한 단독주택용지는 3.6%로 계획되었다. 도로(2,654㎡증가)와 완충녹지(2,034㎡증가), 우수지 면적(3,114㎡)이 증가하면서 공공용지비율이 43.9%로 높아졌다.

공공시설별로 그 면적을 보면, 도로는 16.7%, 공원 17.5%, 녹지 4.1%, 기타 공공청사인 소방서 및 파출소 부지 0.4% 등으로 배분되었으며, 전체면적의 39.8%인 130,912㎡가 기부채납될 예정이다.

사업구역내 근린공원이 중앙에 자리잡고 있고, 이를 둘러싸고 아파트용지가 계획되어 있다. 공원과 아파트용지 사이에는 보행자전용도로를 계획하여 통학로를 확보하였다. 그러나 지구단위계획이 아직 결정되지 않았고, 또 아파트용지의 경우 공동주택건축을 위한 별도의 건축심의를 받아야 하므로 토지이용의 효율성 및 통행의 편리성 등을 판단하기는 어렵다.

<표 3-14> 김포 고촌도시개발구역 토지이용계획

(단위 : ㎡, %)

		개발계획		개발계획변경	
총 계		326,118	100.0	329,232	100.0
주거용지		184,491	56.6	181,151	55.0
공동	아파트용지	171,623	52.6	169,185	51.4
	단독용지	12,868	3.9	11,966	3.6
공공용지		138,140	42.4	144,626	43.9
	도로	52,748	16.2	55,312	16.8
	공원	58,710	18.0	57,729	17.5
	주차장	1,959	0.6	1,993	0.6
	학교	12,000	3.7	11,721	3.6
	녹지	11,493	3.5	13,527	4.1
	공공청사	1,230	0.4	1,230	0.4
	유수지	0	0.0	3,114	0.9
기타시설용지		3,487	1.1	3,455	1.0
	종교시설	2,026	0.6	1,994	0.6
	통신시설	828	0.3	828	0.3
	복지시설	633	0.2	633	0.2
기부채납면적				130,912	39.80%

(5) 도시관리계획 결정내용(지구단위계획 포함)

2005년 3월 개발계획변경과 함께 도시관리계획결정을 통해 자연녹지지역이었던 사업지를 제1종 일반주거지역(22,948㎡)과 제2종 일반주거지역(235,998㎡)으로 변경하였다.

<그림 3-14> 김포 고촌지구 토지이용계획도



<그림 3-15> 김포 고촌지구 지구단위계획안



계획된 지구단위계획(안)을 보면, 제1종 일반주거지역은 단독주택용지로서 건폐율 50%이하, 용적율 200%이하 4층이하로, 제2종 일반주거지역중 아파트용지는 건폐율 25%이하, 용적율 215%, 16층이하로 계획하였다. 제2종 일반주거지역중 학교용지는 건폐율 50%이하, 용적율 200%이하, 5층이하, 공공청사 와 복지시설용지는 건폐율 50%이하, 용적율 200%이하, 4층이하, 주차장과 종교시설은 건폐율 60%이하, 용적율 200%이하로 계획하였다.

(6) 비용부담

김포 고촌구역의 총 사업비는 390억여원을 예상하고 있다. 공사비가 194억정도이며, 지장물보상비 및 이주비 등 보상비가 92억원정도 소요될 것이다. 광역교통부담금 등 제세공과금으로 80억원을 납부하여 다른 사례와 비교하여 가장 많은 공과금을 부담한 것으로 보인다.

대부분의 자금을 현대건설 자체자금으로 조달하고 있으며, 감보율은 47%로 계획하고 있으나 환지계획이 수립되면 이보다는 높아질 것으로 예상하고 있다. 환지기준가격은 대지는 약 250~280만원, 전은 150~180만원, 임야 100~120만원정

도로 평가되었다.

(7) 사업추진상의 장애요인

소요되는 사업자금의 규모가 매우 크지만 이를 지원할 수 있는 지원금융체계가 미비하여 대형건설업체의 자금지원이 불가피하며, 과도한 공공용지 부담으로 감보율이 증가하는 등 사업성이 떨어지는 문제가 있다.

또한 구역지정시 개발계획을 수립하고, 교통, 환경, 재해영향평가를 받아 개발계획을 변경한 후 다시 실시계획의 인가를 신청하는 등 사업이 장기화되고 있다.

(8) 종합 및 제언

조합의 담당자는 사업방식에 대해 본 사업구역의 경우 이미 7~8년 전부터 개발될 것이라는 기대가 있었으므로 토지가격이 매우 비싸기도 했지만 감정평가결과에 근거하여 토지를 매입하여야 하므로 수용의 실익이 없어 민간에서는 수용보다는 웃돈을 주고 매입하는 방식이 시간을 절약하는 것이라 판단했다.

김포시에서 처음 시행되는 도시개발사업이었으므로 절차나 내용 등 지자체와 조합이 공동학습한다는 분위기가 형성되어 지자체의 협조가 비교적 원활하였다.

6) 조사결과요약

첫째, 민간시행자의 특성을 보면, 사례지구 5개중 양주 가석지구만이 순수주민조합에 의한 사업이고, 김포고촌지구와 천안 쌍용·신방지구는 도시개발조합이 시행자이지만 주택건설사업자가 대부분의 토지를 매입하여 시행하고 있다. 인천 구산지구와 평택 소사지구는 주민조합으로 지구지정제안을 하였다가 중간에 건설사업자로 시행자를 변경한 경우이다. 주민제안의 형식을 취하고 있으나 내용상 주택건설업체의 주택건설사업으로 추진되고 있다.

둘째, 지구지정 이후 시행계획인가까지 걸린 시간을 보면, 천안 쌍용·신방지구와 평택 소사지구는 6개월, 인천 구산구역은 10개월, 김포 고촌지구 12개월, 양

주 가석지구는 20개월이 소요되었다. 김포 고촌지구는 사업면적(33만㎡)이 상대적으로 크기 때문에 실제 시행사가 토지매입에 어려움을 겪고 있어 시간이 소요되고 있으며, 양주 가석지구의 경우 주민조합이 시행하다보니 조합운영의 미숙, 계획에 대한 이해부족 등으로 상대적으로 장기화되고 있다.

셋째, 수도권내에서 시행되고 있는 사업들의 기부채납비율이 높다. 천안 쌍용·신방지구의 경우 도로 등 기부채납비율이 18.1%이지만, 김포 고촌지구 39.8%, 평택 소사지구 34.5%, 양주 가석지구 29.2%로 매우 높다. 이들 지구의 경우 사업면적의 30%가 넘는 토지를 기부채납하는 것 외에도 지구의 도로의 구조 개선 등 교통영향평가에서 요구하는 추가의 공공시설을 부담하고 있다.

<표 3-15> 구산 및 쌍용·신방지구 도시개발사업내용

사업개요	구산구역(인천)		쌍용·신방지구(천안)	
사업명칭	구산구역도시개발사업		천안·신방도시개발구역	
위치	인천광역시 부평구 구산동 90번지 일원		충청남도 천안시 쌍용동 498번지 일대	
시행자	(주)지성종합건설, (주)엔에스아이건설		천안쌍용·신방지구도시개발조합	
시행기간	실시계획인가 ~ 4개년		실시계획인가 ~ 2008년 7월 19일	
시행방법	환지방식		환지방식	
계획인구수	2,120		3,720	
총사업비	150억		290억	
계세공과금 부담비율	25.3%		4.3%	
	최초개발계획	최종실시계획	최초개발계획	최종실시계획
고시일자	2003.11.17	2004.9.20	2004.1.10	2004.7.20
비고	구역지정시	시행중	구역지정시	시행중
사업추진단계		개발계획변경 및 실시계획인가		개발계획변경 및 실시계획인가
대상면적(㎡)	87,964	87,779	105,229	109,105
용도지역 변경내용	<ul style="list-style-type: none"> 자연녹지→제1종일반주거지역 (3,506㎡), 생산녹지→제1종일반주거지역 (9,941㎡), 제3종일반주거지역 (74,332㎡) 실시계획인가시 		<ul style="list-style-type: none"> 자연녹지지역→제2종일반주거지역(109,105㎡) 실시계획인가시 변경 	

넷째, 각종 부담금이 사업비에서 차지하는 비중이 크다. 천안 쌍용·신방지구

는 농지조성비, 대체산림자원조성비 등으로 사업비의 5%이내 금액을 부담하였으나 인천 구산구역은 농지조성비와 광역교통부담금으로 총 사업비의 25%가량을 부담하였다. 평택 소사지구와 김포 고촌지구는 각각 16.5%, 20.4%의 금액을 공과금으로 납부하였다. 이에 비해 양주 가석지구는 조합의 자금조달능력이 떨어짐에도 불구하고 농지조성비, 광역교통부담금 등이 총 사업비의 39%를 차지하고 있다. 시행자는 사업 수지 균형을 확보하기 위해 더 많은 아파트를 건설하게 되므로 각종 부담금이 개발밀도를 더 높이는 결과를 낳는다.

<표 3-16> 소사,가석,고촌지구 도시개발사업내용

사업개요	소사지구(평택)		가석지구(양주)		고촌지구(김포)	
사업명칭	평택소사도시개발사업		가석지구도시개발사업		김포고촌도시개발사업	
위치	평택시 소사동 122번지 일원		경기도양주시광적면가남리 880-1,광석리46-1일원		김포시 고촌면 신곡리 828-1	
시행자	(주)YM건설		가석도시개발사업조합		고촌도시개발사업조합	
시행기간	실시계획인가 ~ 2개년		지정고시일 ~ 2005년 12월 31일		지정고시일 ~ 2007년 12월 31일	
시행방법	수용사용방식		환지방식		환지방식	
계획인구수	2,343		2,991		7,969	
총사업비	397억		175억		391억	
제세공과금 부담비율	16.5%		39.1%		20.4%	
계획내용	최초개발 계획	최종실시 계획	최초개발 계획	실시계획	최초개발 계획	최종실시 계획
고시일자	2004.8.21	2005.4.18	2003.2.14	2004.11.1	2004.4.6	2005.3
비고	구역지정 시	시행중	1998.10 구역지정	도로개설 시행중	구역지정 시	신청중
사업추진단계	2004.10.4 개발계획 변경	2005.1.13 최초실시계획인가	개발계획 변경(일자 확인안됨)		변경예정	
개발계획변경 및 실시계획인가신청중					개발계획변경 및 실시계획인가신청중	
대상면적(m ²)	95,381	95,062	178,242	178,242	329,118	329,232
용도지역 변경내용	<ul style="list-style-type: none"> 자연녹지지역→제2종일반주거(72,430.3 m²),준주거(9,898 m²), 자연녹지지역(12,733.7 m²) 실시계획인가시 		<ul style="list-style-type: none"> 생산녹지,자연녹지→제1종일반주거지역(16,270 m²), 제2종일반주거지역(151,931 m²), 준주거지역(10,041 m²) 실시계획인가시 		<ul style="list-style-type: none"> 자연녹지지역 → 제1종일반주거지역(22,948 m²), 제2종일반주거지역(235,998 m²) 개발계획변경시 	

다섯째, 양주 가석지구만이 조합원의 부담과 체비지 판매금액으로 사업비를 충당하고 있다. 인천 구산지구와 김포고촌지구는 프로젝트 파이낸싱 형식으로

시공사로부터 자금을 지원받고 있다. 평택소사지구는 금융권으로부터 프로젝트 파이낸싱하였고, 천안 쌍용·신방지구는 자체자금으로 시행하고 있다. 도시개발 사업이 소요되는 200억대의 자금을 대형건설업체가 아니면 조달하기 어려우므로 민간제한 도시개발사업은 대부분 대형건설업체가 배후에서 건설자금을 조달하는 아파트건설사업이 되고 있다.

여섯째, 아파트건설용지비율이 높아 토지이용과 지구단위계획이 단조롭다. 양주 가석지구를 제외하고 대부분의 사업지구는 단독주택용지는 토지환지를 원하는 일부 주민에게 환지용으로 남겨두고 전체면적의 50%이상을 아파트용지로 배분하고 있다. 자연녹지나 생산녹지지역에 아파트를 건설하는 양상이 되어버렸다. 학교나 도로 등 기반시설이 공급되었으나 사업지구 주변이 농촌경관을 그대로 지니고 있다는 점에서 주변지역과 어울리는 개발과는 거리가 있다.

일곱째, 개발사업이 해당 지구 뿐 아니라 주변 지역의 주거환경의 질을 높이는 계기가 되도록 지속적인 관리가 필요하다. 양주 가석지구의 경우 단독주택이나 다가구주택, 점포용주택이 허용되는 가구(block)에 대한 대책이 없다. 지역에 필요한 주거용지개발이 목표이라는 일정시간 안에 주택이 건설될 수 있도록 지원하고 관리하는 프로그램이 마련되어야 한다.

4

민간제안 도시개발사업의 문제점과 지속가능한 도시개발의 과제

본 장에서는 제4장에서 분석한 도시개발사업 사례조사결과를 바탕으로 민간의 도시개발참여를 확대하고자 도입한 제도들이 가진 한계를 지적하고, 그 외 사업시행과정에서 도출된 제도상의 모순 및 불합리한 점을 중심으로 제도개선사항을 제시한다. 향후 지속가능한 도시개발을 실현하기 위한 제안으로서 도시개발사업의 계획적 과제를 찾아본다.

1. 민간참여 활성화를 위한 도시개발사업제도의 한계

도시개발법은 공공주도 택지개발사업의 한계를 극복하고, 민간의 창의력과 활력을 이용하여 보다 원활하게 도시용 토지를 공급한다는 목적에 따라 민간사업자의 참여를 확대시킬 수 있는 여러 가지 제도를 도입하였다.

제2장에서 살펴보았듯이 민간참여 확대를 위한 제도로는 사업자로 하여금 개발계획을 수립하게 하고, 지구단위계획수립을 통해 인센티브 부여, 토지수용권의 일부허용, 기반시설설치범위의 명문화, 의제처리확대를 통한 절차간소화, 도시개발특별회계 설치를 통한 자금지원 등이 도입되었다.

그러나 제4장의 사례조사를 보면, 당초 법령에서 기대하였던 민간참여의 활성화가 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 본 절에서는 민간참여확대를 위해 도입한 제도내용을 각 항목별로 살펴본다.

1) 민간의 개발계획수립권

개발계획수립권을 민간시행자에게 부여한 것은 민간사업자에게 사업수행시 수익성을 인정해 준다는 취지와 함께 개발의 시의성 확보 및 효율성을 확보하기 위한 것이었다. 민간시행자가 간과할 수 있는 개발사업의 공공성은 실시계획인가시 검토하도록 하였다. 즉 개발계획을 지구지정단계에서 수립함으로써 사업추진의 예측성을 높일 것으로 기대하였다.

공공주체가 개발하는 대규모 도시개발구역이 아닌 경우 구역지정제안과 함께 개발계획을 수립해야 하는데, 도시개발에 대한 전문지식과 경험이 없는 토지소유자 등은 지구지정을 위한 제안단계에서 수익원의 조사설계용역비를 부담해야만 한다. 지정제안 및 개발계획이 제출된 사업구역 지정제안이 반려될 수도 있기 때문에 구역지정단계의 개발계획 수립이 사업추진의 예측가능성이나 사업성을 보장한다고 볼 수는 없다.

또한 제안단계에서 사업에 동의하였던 토지소유자들이 지구지정후 시행자지정을 위한 조합구성시 탈퇴하거나 또는 토지사용권에 동의하지 않을 수도 있기 때문에 구역지정후 면적조정과 토지이용계획변경을 위한 개발계획 변경절차를 밟는 등 행정적 낭비가 있다. 실제로 사례조사한 5개 지구중 3개지구에서 개발계획을 변경한 후 실시계획을 신청하였다.

한편 개발계획에서는 민간사업자의 수익성을 보장하고, 공공성은 실시계획에서 검토하는 것으로 하였으나 단계별 판단기준이 달라질 수 없는 것이며, 실제로 구역지정관련 심의에서도 공공성이 강조되는 것이 현실이다. 구역지정시 기초자치단체 도시계획위원회의 자문을 받아 광역자치단체 도시계획위원회의 심의를 받는데 이때 개발계획의 공공성이 사업성에 우선한다. 또한 각종 영향평가를 반영한 실시계획 인가시 용도지역 변경 및 지구단위계획과 관련하여 광역자치단체 건축 및 도시계획 공동위원회 심의를 받는데, 지구단위계획을 통해 각 가구별 건폐율과 용적율, 건축밀도 등에 대한 규제를 통해 공공성을 강조하게 된다. 또 계획내용에 따라 아파트를 건립을 하는 경우에도 별도의 시 건축위원회 심의를 받

는데 그 심의내용이 교통영향평가나 환경영향평가와 관련된 내용들과 중복되는 경우가 많다.

요약하면, 민간사업자에게 수익성을 보장하고, 사업추진의 예측가능성을 제고하겠다는 목적에서 도입된 구역지정단계에서의 개발계획수립은 토지소유자 등 민간부문의 경험 및 자금능력부족, 심의절차의 불확실성이라는 현실 속에서 그 도입취지가 퇴색되고 있다.

2) 지구단위계획수립을 통한 인센티브 부여

도시개발법에서는 도시개발사업을 시행함에 있어 민간의 자율성과 창의성을 최대한 발휘할 수 있도록 지구단위계획을 통한 인센티브를 부여하고, 경우에 따라 건축법 규정을 받지 않도록 하고 있다. 그러나 사례지구에서 확인한 바와 같이 지구단위계획내용은 매우 경직되어 있다. 전통적 용도지역제의 문제로 지적되고 있는 엄격한 용도분리라는 틀이 그대로 지켜지고 있으며, 가구 크기나 형태와는 상관없이 지정되는 허용용적율 및 건축선과 층수제한, 획일적 녹지지정과 수행능력performance를 고려하지 않는 학교와 공원의 배치에서 민간의 창의성은 기대하기 어렵다.

또한 양주 가석지구를 제외하고는 지구경계 일부만을 단독주택지로 할당하였고, 공동주택용지를 50%이상 배분하는 토지이용계획을 수립하고 있어 전체적으로 가구밀도 및 건축밀도가 높게 계획되고 있다. 특히 단독주택지의 경우 주택설계기준이나 건축장려시책도 마련되지 않아 주거용지공급 및 도시환경정비라는 도시개발사업의 목적을 달성하지 못할 뿐 아니라 지구단위계획 수립의 취지를 살리지 못하고 있다.

3) 제한적 토지수용권의 부여

도시개발법에서는 도시개발사업이 갖는 공익적 목적을 실현하는 차원에서 민

간에게도 제한적으로 토지수용권을 부여하였다. 그러나 사례의 경우에서 보면, 민간건설업체가 토지소유자들의 토지를 매입하여 토지소유자 자격으로 사업을 시행하기 때문에 수용권이라는 것이 그다지 사업시행에 큰 도움이 되지 않고 있다. 오히려 알박기에 대한 대처방안으로 도시개발법에 따른 수용 및 재결신청보다는 주택법의 규정에 따른 매도청구권이 더 유효한 것으로 조사되었다¹⁴⁾.

4) 비용분담과 지원체계

도시개발법에서 민간참여의 확대를 위한 제도로 도시기반시설의 설치범위 명문화를 통해 민간사업자의 기반시설부담을 경감시키고, 사업시행자와 지정권자 간의 기반시설 설치와 관련된 시비를 없애 사업시행의 예측가능성을 높이고자 하였다.

그러나 도시개발사업구역 밖에 있는 구역경계까지의 연결도로 등 주요기반시설은 지정권자와 협의하여 처리하도록 하고 있는데, 현실적으로 인허가권을 갖고 있는 지자체의 요구를 민간사업자가 거부할 수 없다는 점에서 이는 실효성이 없다. 또한 실시계획 인가 후 협의된 범위 외의 추가조건을 부과할 수 없다는 조항에 따라 추가적 공공시설 부담을 요구하면서 실시계획인가를 늦출 수도 있기 때문에 실제로 민간의 기반시설부담을 경감시키고 사업예측가능성을 높여 민간참여를 확대하겠다는 목적은 달성되지 못하고 있다.

5) 도시개발특별회계 설치를 통한 자금지원제도

도시개발법에서는 도시개발특별회계를 설치하여 기반시설설치 및 사업비용을 지원하도록 하고 있으나 주요 재원이 도시개발채권 및 도시개발부담금이므로 실질적인 지원책이 될 수 없다. 오히려 기부채납기준을 정하고, 각종 부담금 부과

14) 주택법의 개정으로 2005년부터 90%이상 토지를 확보하고, 해당 토지소유자가 3년이내에 매입한 토지인 경우 집합건물의소유및관리에관한법률에 규정된 매도청구권을 활용하고 있다.

수준을 경감시켜주는 실질적인 지원방안을 모색하는 것이 필요하다.

이상의 분석에서 당초 민간부문의 도시개발참여 확대를 목적으로 도입된 제도들이 오히려 개발비용의 증가 및 사업의 불확실성 확대라는 역효과를 가져오고 있음을 알 수 있다. 민간사업자의 도시개발사업이 지닌 공익성과 이윤극대화를 보장할 수 있는 인허가 및 심의체계의 정비가 필요하다.

2. 사업시행과정에서 나타난 제도개선사항

1) 시행자관련

(1) 민간 도시개발사업 시행자의 범위개선

현재 조함이 아닌 민간도시개발사업 시행자 자격요건은 “건설산업기본법에 의한 토목공사업 또는 토목건축공사업의 등록을 한 자로서 시공능력평가액이 당해 도시개발사업에 소요되는 연평균사업비 이상인 자”이다(법 제11조 1항 6호, 시행령 제14조 3항 1호). 이같은 조건은 개발사업 추진에 따른 원활한 자금조달 및 기술력을 고려한 것이나 충분한 도시개발사업의 시행자 역할을 갖춘 주택건설업체 등의 사업참여를 제한하고 있다.

사례에서 보았듯이 민간에 의한 도시개발사업은 공동주택건설을 중심으로 전개되고 있고, 주택사업자는 토지소유자로서 조합원자격을 얻어 실제적으로 사업을 시행하고 있다는 현실을 고려하면 주택건설사업자로 등록한 자도 공동주택 건설을 위한 도시개발사업 시행자로서의 충분한 능력을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

한편 주택법 제12조제1항에서 주택건설사업자로서 시공능력을 갖춘 자는 건설산업기본법에 의한 건설업자로 간주하도록 규정하고 있으므로, 시행자 요건에 건설산업기본법에 의한 토목공사업 및 토목건축공사업에 더하여 주택건설사업자로서 시공능력을 갖춘 자도 도시개발사업 시행자의 자격을 부여하는 등 민간

시행자의 범위를 확대할 필요가 있다.

(2) 시행자지정절차의 개선

도시개발법 제11조 6항에 따라 개발대상 토지면적의 4/5이상에 해당하는 토지의 소유자(지상권자 포함)의 동의를 받아 민간도 도시개발구역의 지정을 제안할 수 있다. 그러나 제안시점에는 토지소유자 조합이 구성되어 있지 않은 상태이므로 단서조항에 따라 조합은 제안자에서 제외되어 있다. 즉 지정권자는 제안에 따라 도시개발사업구역을 지정하고 사업시행자를 지정한 후 도시개발조합설립을 인가하도록 되어 있다.

이같은 절차규정의 결과로 사례지구들의 지구지정 및 개발계획결정 고시문을 보면, 시행자가 법인이 아닌 경우 시행자로 결정되지 않고 법 규정도 없는 “시행예정자” 또는 “가칭 ○○조합” 등으로 시행자를 고시하고 있는데, 이는 지구지정 및 개발계획 결정시점에 조합이 구성되어 있지 않았기 때문이다. 지구지정 및 개발계획결정고시후 조합구성에 대한 인가가 나면 도시개발계획변경을 통해 시행자를 변경하는 별도의 절차를 진행하였다. 사업을 주도적으로 추진하면서도 법으로는 인정되지 않는 주체를 암묵적으로 인정하는 매우 불확실하고 불안정한 사업이 되고 있다.

따라서, 제안자의 법인격이 요구되며, 조합구성시점에 대해서도 도시및주거환경정비법상의 도시재개발사업절차를 적용하는 것이 필요하다. 도시및주거환경정비법상의 도시재개발사업의 경우 법인화된 도시재개발사업추진위원회가 구역지정을 제안하고, 구역지정 후 도시재개발조합으로 변경되어 시행자로 결정된다.

2) 절차간소화 관련

(1) 구역지정시 용도지역요건 개선

현재 진행중인 도시개발사업들은 대부분 자연녹지지역이나 생산녹지지역을 도시적 용도로 전환하는 사업이므로 도시관리계획상 용도변경이 수반된다. 도시

개발사업구역 지정시 결정되는 개발계획에는 토지이용계획이 포함되고, 실시계획을 통해 도시관리계획상 용도지역이 변경된다.

그런데, 구역지정 당시 토지의 용도지역이 생산녹지지역이나 보전녹지지역인 경우는 자연녹지지역으로 용도지역을 변경한 후 도시개발구역을 지정하도록 되어 있다. 그러나 용도변경의 목적이 분명하지 않는 상태에서 용도변경을 하는 것은 매우 어려운 일이며, 도시개발사업을 전제로하여 용도를 변경하는 것은 도시개발사업이 실시될 것인지 확정되지 않은 상태에서 용도지역을 변경하는 것이므로 불합리하다. 따라서, 도시개발사업을 담당하는 부서와 도시관리계획을 담당하는 부서가 별도로 있기 때문에 부서간 협조가 잘 이루어지지 않는 경우 구역지정 자체가 불가능하다. 협조관계가 좋더라도 생산녹지지역은 농림부와 보전녹지지역은 환경부와 사전조율을 해야 하므로 지구지정에 많은 시간이 소요된다. 농지전용 및 환경성 검토와 관련해서는 구역지정후 실시계획승인 신청시 필요한 절차를 재차 밟도록 되어 있어 중복되는 점도 있다.

사례지구인 인천 구산구역과 양주 가석지구에는 생산녹지지역이 포함되어 있어 지구지정을 제안하면서 관련 공무원의 지원을 받아 구역지정과 동시에 도시관리계획을 변경하여 주거지역으로 용도지역을 변경하였다.

도시개발구역을 지정할 수 있는 용도지역을 국토의계획및이용에관한법률에서 정하고 있는 녹지지역으로 하고, 추후 상세한 용도지역은 실시계획수립시 도시관리계획의 변경을 통해 결정하도록 하는 것이 바람직하다.

(2) 개발방식 결정기준의 마련

도시개발법 제20조에 따르면 도시개발사업의 성격에 따라 사업의 시행방식을 수용 또는 사용에 의한 방식, 환지방식 또는 양자 혼용방식으로 자유롭게 선택할 수 있도록 하였다. 그러나 도시개발사업의 성격이 어떠한 때 수용방식으로 하고 어떠한 경우 환지방식을 선택하는지에 대한 명확한 기준이 없어 사업의 성격보다는 토지확보에 따른 비용이나 용이성 정도에 따라 결정되고 있다. 객관적이고 합리적인 기준없이 사업방식을 선택함에 불구하고 환지방식의 도시개발사업은

개발부담금 부과대상에서 제외(개발이익환수에관한법률 시행령 별표1)되고 있다.

사례지구에서 보면, 구역내 대지주가 있어 토지소유주가 적은 경우 수용 및 사용방식을 채택하고 있으며, 토지소유주의 수가 많거나 토지가격을 높게 요구하는 경우에 환지방식을 선택하고 있다. 그 결과 구역계의 비정형화를 가져올 수도 있고, 주변 미개발지와와의 조화로운 계획개발이 어려워질 수도 있다.

개발사업방식의 선택에 있어서 주변 미개발지의 개발여건 등을 고려한 종합적 판단이 이루어지도록 객관적인 사업방식 선정기준을 마련할 필요가 있다.

3) 계획내용 및 지침관련

(1) 도시개발사업 개발계획의 내용개선

현재 도시개발법 제5조 1항은 도시개발구역을 지정하고자 할 때 수립해야 하는 개발계획의 내용을 정하고 있다. <표 4-1>에서 보듯이 개발계획에는 법에서 정하고 있는 14개 항목에, 시행령에 정하는 10개 항목, 시행규칙에서 정하는 1개 항목을 포함하여 총 25개 항목에 대해 계획을 수립하여야 한다.

개발계획에 포함될 내용은 건설교통부가 2003년에 마련한 도시개발업무지침에서 상세하게 설명하고 있는데, 개발계획에는 도시계획과 건축계획 모두를 포함하는 매우 광범위하면서도 상세한 계획을 요구하고 있다. 도시의 지표설정이나 공간구성 등은 도시적 차원에서의 접근이 필요하며, 인구수용계획중 주택계획수립에서는 공동주택의 평형배분비율까지 상세한 내용을 정해야 한다. 특히 재원조달계획은 개발주체가 정해지지 않은 상태에서 수립될 수 없다. 사업시행자가 지정되지 않은 상태에서 실시계획단계에서 다루어야 할 내용을 지구지정단계의 개발계획에 포함시킴으로써 시간과 비용의 낭비를 가져올 수 있다.

지구지정단계에서는 주변 지역과의 관계나 영향 등을 판단할 수 있는 정도의 개략적인 계획내용이 필요한 것이므로 이처럼 상세한 계획이 필요하지 않을 수도 있고, 또 구역지정후 조합설립 등의 변수가 있어 실제로 개발계획대로 사업이

진행되지 않을 가능성이 더 크다. 앞 장의 사례에서 보았듯이 5개 사업지구모두 1회 이상의 개발계획 변경절차를 밟았다.

<표 4-1> 개발계획의 내용

구 분	내 용
법 제5조1항	1. 도시개발구역의 명칭·위치와 면적 2. 도시개발구역의 지정목적 및 도시개발사업의 시행기간 3. 도시개발구역을 2 이상의 사업시행지구로 분할하여 도시개발사업을 시행하는 경우에는 그 지구분할에 관한 사항 4. 도시개발사업의 시행자에 관한 사항 5. 도시개발사업의 시행방식 6. 인구수용계획 7. 토지이용계획 8. 교통처리계획 9. 환경보전계획 10. 보건의료 및 복지시설의 설치계획 11. 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획 12. 재원조달계획 13. 도시개발구역밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 당해 시설의 설치에 필요한 비용의 부담계획 14. 수용 또는 사용의 대상이 되는 토지·건축물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권외의 권리, 광업권, 어업권, 물의 사용에 관한 권리(이하 “토지등”이라 한다)가 있는 경우에는 그세목
시행령 제7조	1. 학교시설 계획 2. 문화재 보호 계획 3. 초고속 통신망 계획 4. 공동구 등 지하매설물 계획 5. 존치하는 기존 건축물 및 공작물 등에 관한 계획 6. 산업의 유치업종 및 배치계획 7. 도시관리계획에 관한 사항 8. 집단에너지 공급계획 9. 전시장, 공연장 등 문화시설 계획 10. 보육시설계획
시행규칙제7조	노인복지시설계획 및 방재계획

(2) 업무지침의 개선

현재의 업무지침은 그 내용이 모호하여 사업시행자에게 혼란을 가져올 여지가 있고, 법에서 정한 내용과 배치될 수 있는 내용도 담고 있다. 예를 들어 기반시설 설치의무와 관련하여 법에는 지자체에게 기반시설설치의무가 있으나 지침에서는 시행자가 원하는 경우 시행자에게 전가할 수 있도록 되어 있어 사실상 시행자에게 부담시킬 수 있도록 하는 등 법 취지와는 상반되는 내용을 담고 있다. 업무

지침은 법적인 구속력은 없으나 도시개발사업과정에서 시행자 및 담당지방공무원의 주요한 참고자료가 되므로 보다 명확하고 간결한 내용의 지침이 되어야 할 것이다.

<표 4-2> 개발계획 수립의 표준내용(도시개발사업업무지침 제2편 2장)

부문 별 계 획	인구수용계획	인구규모 및 구조전망, 생활권 설정과 인구배분, 밀도계획, 주택배분계획
	토지이용계획	용지분류, 용도별 면적산정, 용도별 입지배분, 가구 및 획지분할, 유치업종 및 배치계획(산업단지 개발의 경우)
	교통처리계획	교통수요예측, 환승시설계획, 가로망계획, 교통안전시설계획, 주차장계획, 특수가로계획
	환경보전계획	중점보전대상의 설정 및 보전계획, 공원·녹지체계 구성계획, 경관계획
	기반시설 계획	교통시설, 공간시설, 유통·공급시설(초고속 통신망 포함), 공공·문화시설(교육시설 포함), 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설, 구역외 기반시설 설치계획
	문화재보호계획	문화재 조사, 종합학술조사, 문화재 보호계획
	도시관리계획 변경	도시관리계획의 결정·변경
	토지수용·사용 및 환지계획	토지 세목별 현황, 지장물 현황, 토지취득방법, 수용·사용 및 환지계획(방식), 존치 건축물 및 공작물 처리계획
	재원조달 및 사업시행계획	재원조달계획, 단계별 사업시행계획, 구역외 기반시설 설치비용 부담계획, 사업의 운영방안

4) 토지공급 및 사후관리관련

(1) 토지공급지침의 개선

시행자가 개발사업으로 조성된 토지·건축물 또는 공작물 등(이하 “조성토지 등”이라 한다)을 공급하는 경우에는 법 제25조의 규정에 의하여 작성된 조성토지 등의 공급계획에 따라 공급해야 한다.

시행자가 주거용지를 공급할 때는 도시개발업무지침 5편2장2절에서 정하고 있는 기준을 따라야 한다. 즉 주거용지를 공급하는 경우 개발계획의 토지이용계획에 반영된 공동주택용지의 20퍼센트 이상을 우선적으로 85제곱미터 이하의 임대주택건설용지로 공급해야 한다. 다만, 임대주택건설용지로 우선 공급할 용지

가 최초 공급공고일 후 6월 이내¹⁵⁾에 공급되지 않을 경우 시행자는 이를 국민주택규모의 분양주택건설용지로 공급할 수 있다. 이 경우 공급가격은 국민주택규모의 주택건설용지에 대한 가격을 적용한다.

토지공급과 관련된 지침내용은 공영택지개발사업의 지침을 적용한 것인데, 공공이 아닌 민간이 개발한 토지에 대해서 임대주택건설용지의 의무비율을 적용하고, 공급가격에 대해서도 감정평가가격보다 저렴한 가격으로 공급하도록 정하고 있는 것은 바람직하지 않은 건축행위를 가져올 수 있다.

실제로 주거용지에는 단독주거용지나 준주거용지도 포함되는데 시행자의 입장에서 빠른 시일내에 자금을 회수해야 하므로 위의 절차와 기준에 따라 토지를 공급하기 보다는 값싼 건물을 지어 분양하려고 하기 때문이다.

도시개발로 조성된 토지중 학교나 공공청사, 지자체가 운영하는 주차장 등은 감정평가가격 이하로 공급할 수 있게 되어 있는 만큼 민간 시행자가 공급하는 주거용지에 대한 임대주택건설용지 의무비율과 분양가격에 대한 규제는 민간시행자의 사업성을 저하시킬 뿐 아니라 현실적이지 못하다는 점에서 불필요하다. 실제 사례조사에서도 임대주택건설용지를 공급한 사례는 없었다.

(2) 사후 건축행위에 대한 관리방안 마련

공동주택용지중 아파트용지의 경우 별도의 사업계획승인이나 건축허가를 통해 제어할 수 있으나 단독주택용지와 준주거용지의 개별건축행위에 대해서는 지구단위계획에서 정하고 있는 건폐율, 용적율, 층수의 허용상한선과 허용가능한 용도 정도만을 제어할 뿐 건물의 형태나 건축시기 등에 대해서는 관리가 불가능하다.

공동주택은 별도의 건축심의를 통해 건물배치나 층수, 건물의 모양 등을 제어할 수 있으나 단독주택이나 일정규모 이하의 연립주택의 건축행위에 대해서는 건축시기나 건축물형태에 대해 관리수단이 없다. 도시경관의 통일성과 정체성

15) 민간시행자의 경우 2개월이내로 축소적용

확보를 위해서는 주택유형별로 일정한 테마를 갖고 설계되는 것이 필요한 만큼 도시관리주체는 가구별로 건축시기나 주택형태 및 건축물의 디테일에 대한 지침적 계획을 수립하고, 이에 적합하게 계획적으로 주택이 공급될 수 있도록 용자들의 재정적, 행정적 지원체계를 마련해야 한다.

5) 관련법률의 개선

(1) 토지거래허가규정의 개선

최근 부동산가격의 상승으로 2003년부터 수도권일대 및 충청권에 토지거래허가구역이 지정되었다. 도시개발사업을 추진하던중 토지거래허가구역으로 지정된 경우가 있는데, 국토의계획및이용에관한법률 제119조에 따른 토지거래허가기준에 따라 시행자가 토지취득을 하는 경우 허가대상이지만 그 외의 경우에는 시행과 직접 관련이 있다는 것을 증명하여야 한다. 실제 시행자인 주택사업자가 조합원으로 사업에 참여하는 경우에도 토지취득절차가 복잡하고, 양도세율의 인상 등으로 토지가격이 상승하는 문제가 있다. 택지개발사업과 마찬가지로 도시개발사업구역에서의 토지취득에 대해서는 예외조항을 두는 것이 필요하다.

(2) 각종 부담금의 조정

도시개발사업을 추진하는 과정에서 납부해야할 부담금은 농지법에 의한 농지조성비, 산림관리법에 의한 대체산림자원조성비, 대도시권광역교통관리에 관한 특별법에 의한 광역교통시설부담금¹⁶⁾이다. 특히 이들 부담금의 부과시기가 사업

16) 관련법률에 따라 도시개발법에 의한 사업이 부담해야 할 부담금의 종류와 비율, 부담시기는 다음과 같다.(지자체별로 개별 개발행위에 따라 부과되는 상하수도, 환경 등의 부담금은 제외)

1. 농지법에 의한 농지전용허가에 따른 농지조성비 : 농지의 특성에 따라 최하 10,300원/㎡에서 최고 21,900원/㎡, 개발행위 허가를 득한 날, 단, 조성비의 30%는 개발사업 착수전에 납부하고 잔액 분할 납부시 납입보증보험증권을 예치
2. 산림관리법에 의한 산림전용허가에 따른 대체산림자원조성비 : 최하 1,581원/㎡에서 최고 3,162원/㎡, 산림전용신고나 허가를 득한 날로부터 최장 90일 이내, 단, 조성비의 30%는 개발사업 착수전에 납부하고 잔액 분할 납부시 이행보증금 또는 보증보험증권을 예치
3. 대도시권광역교통관리에관한특별법에 따른 광역교통시설부담금 : 택지개발시 표준개발비 243,000원

초기인 인·허가 단계에서 발생하기 때문에 시행자의 자금 부담을 가중시킨다.

그런데 이들 부담금중 일부는 공공시행자에게는 면제 또는 감면되지만 민간시행자에게는 그렇지 않아 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 도시개발법제69조에 따라 국가 또는 지방자치단체는 도시개발사업의 원활한 시행을 위하여 지방세법·농지법·산지관리법 등이 정하는 바에 따라 지방세와 농지조성비 및 대체산림자원조성비 등을 감면할 수 있다. 이같은 규정으로 공공이 사업시행자인 경우에 농지조성비는 면제 또는 50%감면 혜택이 부여되고 있고, 대체산림자원조성비는 면제되고 있다. 광역교통시설부담금의 경우 해당 법률 제11조의2에 따라 국가나 지방자치단체가 시행하는 사업의 경우 50% 경감된다.

도시개발사업 시행자가 공공부문이나 민간사업자나 조합이나에 관계없이 기반시설설치기준이나 토지공급기준을 똑같이 적용하므로 부담금에 있어서도 형평성을 보장하여 민간시행자에게도 같은 비율의 부담금의 감면이 요구된다.

그밖에 개발이익환수에 관한 법률에 따라 개발부담금이 부과되는데, 동법 시행령 별표1의 규정에서 환지방식의 경우는 제외하고 있다. 앞서 살펴본바와 같이 사업방식결정에 있어 특별한 기준이 없는 상태에서 사업방식별에 따라 달리 적용하는 것은 불합리하다. 그보다는 취지에 따라 주민조합에 의한 도시개발사업의 경우 제외한다 등으로 수정되어야 할 것이다.

무엇보다도 도시개발사업 시행과정에서 부담하는 각종 개발관련부담금이 사업성을 저하시켜 오히려 과도한 개발을 부추기는 부작용을 가져오기도 한다는 점에서 기반시설이나 각종 부담금을 줄여주는 방안이 검토되어야 한다.

3. 지속가능한 도시개발을 위한 과제

1) 다양한 주택유형과 개발밀도의 적정화

/㎡에 대해 수도권은 30%, 기타 대도시권은 15%, 주택건설시 표준건축비의 수도권 4%, 기타 대도시권 2%, 사업 승인 또는 인가일로부터 60일 이내

도시개발업무지침 제2편 8장 5절 3항 토지이용계획수립기준은 단독주택용지와 공동주택용지·준주거용지를 도시지역은 단독주택용지 30%, 공동주택용지·준주거용지 70%, 비도시지역은 단독주택용지 50%, 공동주택용지·준주거용지 50%와 같이 배분하도록 정하고 있다. 단서조항으로 지정권자가 당해 지역의 여건을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 전체 주거용지의 30퍼센트 포인트의 범위내에서 그 배분비율을 가감하여 조정할 수 있다.

본 연구의 사례지구에서는 <표 4-3>에서 보듯이 전체 사업대상면적중 주거용지비율이 50%~70%이며, 양주 가석지구를 제외하고는 주거용지중 공동주택용지비율이 90%~100%이며, 공동주택용지는 대부분이 아파트건설용지로 배분되었다. 사업방식이 환지방식인 경우도 대부분의 대상 토지를 주택사업자가 매입하여 환지받는 형식이어서 소수의 토지소유자에게 단독주택용지를 환지해주기 때문에 단독주택용지는 사업경계부 자투리부분에 할당되고 있다.

<표 4-3> 도시개발사업구역내 주거용지배분계획

(단위:㎡, %)

구 분	인천 구산		천안 쌍용·신방		평택 소사		양주 가석		김포 고촌		
총면적	87,779		109,105		95,061		178,242		329,232		
주거용지 계	52,630	60.0	76,764	70.4	47,900	50.4	106,771	59.9	181,151	55.0	
유형별 배분	아파트용지	47,386	90.0	69,177	90.1	44,337	92.6	26,394	24.7	169,185	93.4
	연립주택용지	5,244	10.0	-	-	-	-	-	-	-	-
	단독주택용지	-	-	7,587	9.9	-	-	71,483	66.9	11,966	6.6
	준주거용지	-	-	-	-	3,563	7.4	8,894	8.3	-	-

주거용지배분에 있어 지침상의 기준은 시행자로 하여금 주변지역과의 조화보다는 토지효율이 높은 아파트위주의 개발을 하도록 제안하는 결과를 낳고 있으며, 획일적인 도시경관을 가져올 가능성이 높다. 한편 아파트용지에서의 개발밀도를 제어하는데 있어 지구단위계획을 통해 허용용적률을 낮추고, 층수를 제한

방식에는 한계가 있으므로 주택용지배분비율을 정하는 것 보다는 사업지구의 지형적 특성이나 주변여건을 고려하여 다양한 주택유형을 공급하는 경우 기반시설 설치비용을 지정권자가 일부 부담하도록 하는 실질적인 인센티브를 제공하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

<표 4-4> 도시개발사업구역별 개발밀도현황(가구당 3인기준 적용)

구 분		인천구산	천안 쌍용·신방	평택 소사	양주 가석	김포 고촌
인구밀도 (인/ha)	총밀도	242	341	246	168	242
	순밀도	403	485	489	280	440
가구밀도 (호/ha)	총밀도	81	114	82	56	81
	순밀도	134	162	163	93	147

2) 교통수단의 선택범위 확대

사례로 살펴본 도시개발사업구역들은 모두 도시지역이지만 기존 시가지와는 다소 떨어진 곳으로 전철 등 대중교통서비스가 제공되지 못하는 곳이다. 도보권 안에 버스정류장이 있는 사업구역(평택 소사, 천안 쌍용·신방, 양주 가석지구 등)도 있지만 버스이용을 위한 보행자 도로는 확보되지 못하고 있다.

현행 교통영향평가제도는 주요 간선도로의 미치는 교통량 증가나 진출입로의 혼잡정도 만을 평가하기 때문에 대중교통서비스의 영향권 확대나 주민들의 교통 편의제고라는 차원의 교통개선방안은 제시하지 못하고 도시계획도로의 확장이나 주차장 확보 등을 권장할 뿐이다.

작게는 3만평에서 크게는 10만평에 이르는 도시개발사업구역에 대한 계획을 수립하면서 보행자와 자동차를 이용하지 않는 유·청소년 및 노인 등 교통약자를 위한 교통시설 및 서비스가 계획되지 않고 있는 실정이다.

아파트용지에 대한 건축계획시 일부 보행자공간을 확보하기는 하지만 그보다는 전체 사업지구에 대한 버스 등의 대중교통서비스 확대 및 보행환경개선 등에 대한 계획내용이 포함되어야 한다.

또한 단독주택용지 및 준주거용지에 대한 지구단위계획시 가구당 주차대수를 충분히 확보토록 하고, 근린생활시설이용의 편의성을 제고하여 활성화시킬 수 있도록 가로경관 및 포장디자인을 통해 안전과 심미성을 살리는 계획내용이 포함되어야 한다.

3) 공원, 녹지 등 공공공간의 질 향상을 통한 커뮤니티 정체성확립

도시개발사업의 목적은 단순히 주택용지를 공급하는 것이 아니라 주택을 중심으로한 커뮤니티를 새롭게 건설하는 것이다. 주민들의 거주성을 높이는 것 만큼 중요한 것이 주민의 소속감을 제고시켜 심리적인 측면에서의 거주 만족도를 높이는 것이다. 주민의 소속감을 높이는 것은 지역의 정체성을 찾는 일이며, 지역의 정체성은 양질의 공공공간을 확보하는데서 찾을 수 있다.

근래 개발사업은 공원이나 녹지면적비율을 20%이상 높게 책정하고 있다. 그러나 면적중심으로 배분됨으로써 그 실효성이 떨어지는 경우가 많다. 녹지나 공원이 사업구역내 어디에 위치하느냐에 따라 주민의 이용정도나 만족도가 크게 달라지기 때문이다. 사례지구들에서 20%이상의 공원 및 녹지면적기준은 맞추었으나 녹지는 시설녹지가 대부분이며, 공원은 김포고촌지구를 제외하고는 경계부 자투리에 배치되어 실제 주민의 여가생활에 도움이 되지 않는다. 한편 지정권자는 계획된 공원을 어떻게 활용할 것인지에 대한 이용계획 없이 도시관리계획상 기지정된 공원면적에 더하여 수용계획인구 1인당 0.6㎡이상의 어린이공원을 확보하여 기부채납 하라고 요구하는 실정이다.

무조건 공원이나 녹지의 면적을 많이 확보하기 보다는 공원시설을 어느 위치에 어떻게 조성하여 주민이용을 활성화시킬 수 있을 것인가에 대한 지정권자의 계획이 필요하다. 주민의 여가생활의 질적으로 향상시키고 개발이 가져온 환경적 부담을 저감시킬 수 있는 공공공간으로서의 공원 및 녹지가 조성될 수 있도록 면적이 아닌 성능중심의 토지이용계획이 수립되어야 할 것이다.

5

지속가능한 도시환경 조성을 위한
도시개발사업의 발전방안

본 장에서는 연구결과를 종합하고, 민간제안 도시개발사업이 본래의 제정취지를 살려 21세기 지속가능한 도시개발을 선도하는 도시개발수법으로 자리매김할 수 있도록 그 발전방안을 제시한다.

이제까지 우리나라의 주요 택지공급원이었던 공영개발방식의 택지개발사업은 그 필요성에도 불구하고 최근 어려움에 처해 있다. 토지매수 및 수용과정에서의 주민의 저항은 더욱 커지고 있고, 주택건설용지를 중심으로 개발된 결과 모도시로의 추가적인 기반시설비용이 증가하면서 대단위 택지개발사업의 효율성이 반감되고 있는 추세이다.

지금까지 도시계획 및 도시개발사업은 주로 공공이 시행해야 개발이익의 사유화를 막을 수 있다고 인식되어왔다. 그러나 공공주체가 사회적 편익을 창출하기 위해 개인의 재산권을 침해하는 것이 바람직한 것인가에 대해서는 논외로 하더라도 사회발전에 따라 빠르게 변화하고, 다양해진 토지수요에 관료화된 공공주체가 유연하게 대처하기 어렵다는 점에서 민간부문의 개발참여는 반드시 필요하다. 이런 시기에 민간을 포함한 다양한 주체에 의한 복합용도의 도시개발사업은 공공주도의 대규모 택지개발사업의 대안이 될 수 있다.

이런 배경에서 본 연구는 도시개발사업 실태조사를 통해 민간제안 도시개발사업의 한계와 제도상의 문제점을 지적하고 향후 지속가능한 도시환경 조성을 위해 고려해야할 계획적 과제를 제안하였다.

1. 연구결과 종합

1) 도시개발사업구역의 증가

도시개발법 제정후 2001년에 5개, 2002년 7개, 2003년 18개, 2004년 29개지구 등 점차 구역지정이 증가하고 있다. 민간제안에 따라 지정된 도시개발사업구역은 2004년말 현재 25개지구(전체 지정구역의 42%)이며, 그중 19개 지구가 주택지 조성(복합단지조성제외)을 목적으로 지정되었다. 민간제안 도시개발사업구역중 2002년까지 4개지구, 2003년에 9개 지구, 2004년에 12개가 지정되는 등 점차 증가하고 있는 추세이다.

2) 민간참여확대를 위한 제도도입의 한계

민간참여를 확대시키기 위해 도입된 제도들이 실효성이 없거나 오히려 역효과를 가져오고 있다. 따라서 민간참여를 확대하고 촉진시키기 위해 제도를 개선하기 보다는 민간과 공공이 차별없이 동등한 입장에서 경쟁할 수 있는 여건을 만들어 주는 것이 보다 바람직하다. 특히 지정권자이면서 도시관리주체인 지방자치단체는 시행자에게 도시개발사업의 공공성을 요구하기에 앞서 도시개발 및 관리의 책임이 일차적으로 지자체에 있는 만큼 시행자가 더 좋은 도시를 만들 수 있도록 금전적으로, 행정적으로 지원하는 자세가 필요하다.

또한 각종 부담금과 관련하여서 시행자가 공공이든 민간이든 기반시설설치기준이나 토지공급기준을 똑같이 적용하므로 부담금에 있어서도 형평성을 보장하는 것도 검토되어야 한다. 도시개발사업 시행과정에서 부담하는 각종 개발관련 부담금이 사업성을 저하시켜 오히려 과도한 개발을 부추기는 부작용을 가져오기도 한다는 점에서 기반시설이나 각종 부담금을 줄여주는 방안이 검토되어야 한다.

3) 사업초기 비용과다 및 사업의 예측가능성 결여

지구지정단계에서 실시계획인가까지 계획단계에서의 시간적, 금전적 비용이 크다. 민간제안 도시개발사업의 경우 조합구성이 되지 않은 상황에서 토지소유자의 동의를 얻어 지구지정을 제안하고, 지구지정단계에서 개발계획을 수립하여야 하므로 다수의 토지소유자에게 동의를 구하는 시간과 비용을 감당해야 한다. 또한 도시개발에 대한 전문지식과 경험이 없는 대부분의 민간은 수익원의 조사 설계용역비를 부담해야만 한다. 민간사업자에게 수익성을 보장하고, 사업추진의 예측가능성을 제고하겠다는 목적에서 도입된 구역지정단계에서의 개발계획수립은 토지소유자 등 민간부문의 경험 및 자금능력부족, 심의절차의 불확실성 등에 따라 초기 사업추진의 장애요인이 되고 있다.

사업제안 및 시행자지정절차를 개선하여 제안자의 법인격이 요구되며, 조합구성시점에 대해서도 도시및주거환경정비법상의 도시재개발사업절차를 적용하는 방안도 검토가 필요하다. 또한 각종 심의 및 협의절차에서의 예측가능성을 높이기 위해 일정기간이내에서 심의 등을 마칠 수 있도록 기간제한도 필요하다.

4) 도시관리차원에서의 건축제어장치미흡

과거 토지구획정리사업의 문제점으로 지적되어 왔던 사업완료후 건축행위에 대한 제어장치가 없다는 문제점은 여전히 남아있다. 건축디자인 및 건축시기를 제어할 수단이 없다보니 건축심의를 받는 아파트건설용지 비율을 높여 많은 주택을 빠른 시간 내에 공급하는 것이 최선책이 되고 있다. 그러나 다양한 주택유형이 공급되고 도시경관의 통일성과 정체성 확보를 위해서는 주택유형별로 일정한 테마를 갖고 설계되는 것이 필요한 만큼 도시관리주체(지자체)는 건물디자인 가이드라인을 제공하거나 같은 시기에 건축이 이루어지도록 금전적, 행정적 지원방안을 마련해야 한다.

5) 지속가능한 도시환경조성을 위한 제언

지속가능한 도시개발의 원칙에 입각하여 지금의 도시개발사업이 보다 나은 도시환경을 조성할 수 있도록 다양한 주택유형 공급, 보행자 및 대중교통중심의 교통계획, 도시차원의 공공공간 계획이 요구된다. 사업지구의 지형적 특성이나 주변여건을 고려하여 다양한 주택유형을 공급하는 경우 기반시설설치비용을 지자체에서 일부 부담하는 등의 실질적인 인센티브를 제공하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

2. 도시개발사업의 발전방안

1) 도시개발 전문인력 확보 및 관계자의 전문성 제고

도시개발사업이 원활히 진행되고 계획 및 인·허가 체계의 예측가능성이 보장되기 위해서는 우선 계획에 대한 이해와 개발사업에 대한 지식이 있어야 한다. 지방공무원은 물론이고 민간 시행자도 도시계획에 대한 전문지식을 갖추어야 상위계획과 하위계획 간의 정합성 보장, 공공부문과 민간개발자간의 이익 상충발생시의 공정성의 확보, 의사결정 과정의 투명성 제고 및 민간이 추진하는 사업의 인·허가 과정 및 결과의 예측가능성을 높일 수 있다.

향후 도시계획 및 개발사업을 추진함에 있어 주민의 재산 및 환경적 권리를 존중하는 개발방식을 추진하게 될 것이다. 이를 위해 지방정부 및 민간개발사업자들은 전문계획가인 용역회사에 모든 것을 의존할 것이 아니라 스스로 계획적 지식을 갖춘 도시개발 분야의 전문가가 되어야 한다.

2) 이해관계자들의 참여와 협력

계획 및 개발사업의 성과물은 관련된 사람들이 얼마나 서로 효율적으로 협조

했는가에 의해 따라 결정된다. 즉 개발사업자 뿐 아니라 관련공무원, 조사설계용역회사의 계획가, 토지소유자, 개발사업지 주변 주민, 지방의회의원 등 도시개발로 인해 영향을 받는 모든 이해관계자들의 협조와 참여가 중요하다.

비교적 사업이 원활하게 추진된 인천 구산지구 등은 시행자에 대한 지역주민의 인지가 어느 정도 있었고, 또 사업시행 담당자가 지역출신으로서 오랜 기간 관련업무를 담당할 경험이었기 때문에 토지소유자를 비롯한 다양한 이해관계자와 좋은 관계를 유지하면서 상호간의 신뢰가 구축될 수 있었다.

이는 한국적 정서에 호소할 듯하지만 실제로 이해관계자의 참여와 협조없이 좋은 계획과 개발이 실현될 수 없다는 점에서 매우 중요한 시사점이다.

미국의 스마트개발이나 영국의 더 나은 도시디자인을 위한 지침에서도 이해관계자의 합의와 협조를 얻고자 하는 노력은 매우 중요하게 다뤄지고 있다. 사업초기단계에서부터 소규모의 설명회를 개최하여 개발컨셉을 설정하고, 토지소유자가 직접 사업계획수립에 관여하는 디자인포럼을 개최하기도 한다.

이해관계자들의 참여를 통해 공공의 이익을 구체화하는 새로운 아이디어를 얻고, 정보와 경험을 공유하여 개별단위 사업으로서가 아닌 지역발전에 기여하는 도시개발사업이 될 수 있도록 형식적인 공청회제도에 의존하기 보다는 민간 시행자가 비공식적 소모임을 통해 관계자들과의 협조를 구할 수 있도록 주선을 하는 간접적 지원을 해주는 것이 필요하다.

3) 지속적인 모니터링과 관련지침의 개정

아직까지 민간에 의해 구역지정제안에서부터 토지공급 및 준공검사까지 완료된 사례가 없기 때문에 도시개발사업에 대한 전반적인 모니터링은 사실상 어렵다. 하지만 몇몇 사례에서 보았듯이 그동안 추진되는 과정에서 여러 제도상의 한계 및 문제점들이 드러나고 있는 것을 보면 지속적인 모니터링과 사업과정에 대한 재평가가 필요한 시점이다.

특히 최근 전국적으로 많은 수의 도시개발사업구역이 지정되고 있고, 이들 사

업들이 추진되면서 이전의 사업이 겪었던 어려움을 다시 겪지 않도록 지속적인 제도개선이 이루어져야 한다. 현재 추진되고 있는 사업들에 대해서도 면밀히 모니터링하여 지역에 적합한 개성있는 도시를 조성하는 사례들을 수집하고, 평가를 통해 더 좋은 도시를 만들기 위한 원칙과 지침을 마련하여야 한다.

또한 사회발전 및 토지수요의 변화에 맞추어 관련 법률을 개정함으로써 유연성있고 창의적이며 지속가능한 도시환경조성에 적합한 제도들을 만들어내야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 건설교통부, 주택종합계획의 수립연구(2003~2012), 2003.
- 계기석, “도시개발사업의 민간부문 참여가능성과 한계”, 「국토」, 1999. 8
- 김병수, “도시개발제도와 민간참여의 활성화”, 「국토」, 1999. 8
- 대한주택공사, 수도권 토지이용규제 개편에 따른 주공의 택지개발 전략수립을 위한 연구, 주택산업연구원, 2002
- 신봉기, “도시개발법제에 관한 검토”, 「토지공법연구」 제15집, 한국토지공법학회, 2002. 4
- 안건혁·윤영태 공역, 「뉴 어바니즘 현장」, *The Charter of New Urbanism*, Congress of New Urbanism eds. 한울, 2004
- 유재운·조판기, 도시개발의 재정영향분석에 관한 연구, 국토연구원, 2002
- 유재운·진영효, 도시개발비용 구조분석에 관한 연구, 국토연구원, 2001
- 윤혜정, “미국의 스마트성장과 도시개발에의 시사점”, 「대한국토·도시계획학회 논문집」, 2002.
- 이원식, “도시개발법의 이해”, 「도시문제」, Vol.26, No.386, 2001
- 임희지, “지속가능한 도시조성을 위한 신-전통주의계획이론분석연구”, 「국토연구」 제32권, 2001.
- 장성수, 민간택지개발 활성화방안 연구, 주택산업연구원, 2005.
- 한국토지공사, 「택지백서」, 주거복지연대, 2004.12
- 홍성학, 도시개발법에 의한 신도시개발방향에 관한 연구, 한양대 환경대학원 석사논문, 2003
- 황희연외3인, “도시3법의 실과 허”, 「도시정보」, 2000. 3

경기도, 경기도보.

인천광역시, 인천시보

충청남도, 충남도보.

Downs, Anthony, "What does 'Smart Growth' really mean?", *Planning*, vol 4.

APA. Chicago. 2001.

Ewing, Reid, *Best Development Practices*, APA, 1996.

Kone, D. Linda, *Land Development*, Home Builder Press & NAHB, 2000.

Oregon TGM Program, *The Principles of Smart Development*, APA, 1998.

Syms, Paul, *Land, Development & Design*, Blackwell, 2002.

Urban land Institute, *The Smart Growth Tool Kit*, 2000.

戸谷英世&成瀬大治, 「アメリカの住宅地開発」, 學藝出版社, 2002.

www.abag.gov

www.planning.org

www.smartgrowthamerica.org

www.planningportal.gov.uk

www.cnu.org

SUMMARY

Measures to Facilitate Private Sector Participation in Urban Development Projects

Hye-Chung Yoon, Hyun-Sik Kim

Urban development projects of Korea have been mainly through public-managed methods for development aimed at public interest under the Housing Development Promotion Act.

Since the establishment of the Act in 1981, the provision of urban land through public-managed method has reached the limit, and urban development projects by private sector are emerging as an alternative in the twenty-first century.

In order to activate urban development by private sector and respond to various demands for urban development, the Urban Development Act was established in January and implemented in July 2000.

However, it has hardly produced any results since the implementation. As late as at the end of 2004, a total of 59 districts were designated as urban development districts nationwide, and urban

development projects by private sector such as cooperative associations were initiated in only 25 districts of them, none of which has been completed by private sector so far.

In brief, urban development projects by private sector are not promoted as actively as expected, and the Act's intended goal of the creation of diverse and sustainable urban environment remains far from attainment.

In this sense, the present study is apposite to the case in that it tries to identify the problems with the current system and the operation of the inactive urban development projects by private sector, and to find ways to promote the projects.

According to the analysis of the actual condition of the urban development projects by private sector, the proportion of public sector projects is increasing and the functioning of systems introduced to expand private participation is insufficient. In particular, the cost burden at the initial stages of the projects is heavy, various consultative and deliberate processes are unpredictable, and urban management institutions needed for the consistent management of the completed projects are lacking. This suggests that for better urban environment, urban development by private sector should be expanded under the principle of sustainable urban development.

In order to make urban development projects by private sector sustainable, development procedures should be streamlined after implementation process reviewed. Also, desirable urban environment should be created, various urban development patterns should be obtained and community identity should be secured, thus ultimately all this resulting in urban development environment where private participation could be revitalized. It is urgent to secure urban

development specificity, make various stakeholders participate and cooperate, consistently monitor the projects, and make revisions on the relevant guidelines so that future urban development projects can achieve their goal of the creation of sustainable cities.