

도심재개발의 현황과 문제점(1)

The State and Controversial Point of Downtown Redevelopment

崔燦煥/서울시립대 건축공학과 교수

by Choi, Chan—Hwan

1. 서론

우리나라가 농경사회로부터 산업사회로 구조적인 탈바꿈을 하고 고도산업사회를 향하여 힘차게 달리게 된 것도 1970년대 이후의 일로서 비교적 짧은 기간동안에 급속한 변화를 겪게 되었고, 이 기간동안 도시화가 급격히 이루어졌다.

도시화과정에서 야기되는 급격한 인구증가로 인하여 이를 수용하는 시설과 활동공간수요가 폭발적으로 증가하게 되었으며, 도시의 활동기능, 용도, 밀도 등 토지이용과 공간구조에서도 연쇄적으로 큰 변화를 초래하게 되었다.

도시는 하나의 복합적인 유기체로서 상황변화에 따라 끊임없이 달라지고 있으며 도시의 생성, 성장과 쇠퇴의 과정을 거치면서 변화에 적응하는 자기생존의 본능적 변질을 계속하게 된다. 그러나 도시에서 무형의 활동기능은 극히 가변적인데 비해 그것을 담는 유형의 시설물과 형성된 공간구조는 고정되어 변화에 신속하게 대처하지 못하고 있으며, 이와같은 현상은 도시공간의 효과적 이용의 결여와 시설물의 불량과 노후, 환경의 변화, 공공시설의 부족 등 도시의 건전한 발전과 성장에 커다란 걸림돌이 될뿐만 아니라 더 나아가 각종도시문제와 사회병리현상을 야기하는 하나의 요인이 되고 있다는 점에서 근본적인 치유책을 찾아내어 시급한 개선이 요구된다. 따라서 도심재개발은 수요와 공급체계화의 부조화와 불균형을 바로잡기 위한 하나의 수단이라고 할 수 있다.

도심재개발도 크게보면 도시개발의 한 유형이며 기존의 구 시가지나 시설물이 있는 특정지구에 새로운 용도기능을 부여하거나 밀도의 증가, 지구환경개선 등의 지구와 시설물의 양적, 질적인 변화와 개선을 목적으로 삼고 있다.

일상생활의 모든 물건은 필요에 따라 계속 손질하면서 사용해야 하는데, 도심재개발도 이와같은 이치를 따라 기간이 경과하면서 도시를 끊임없이 개수하고 손질하는 작업이며 도심재개발 수법은 지역적으로 보아 도시라는 공간에 한정된 독특한 것이라기 보다는 모든 지역에 공통적으로 적용될 수 있는 일반화된 개념으로 보아야 하며 도시란 공간을 무대로 통상 널리 쓰이고 있는 개발수법이라고 생각할 수 있다.

우리나라는 도시화과정이 짧은 기간 급속히 진행되었으며 신개발의 신드롬 속에서 재개발에 대한 인식이 낮고 정책적인 면에서도 우선 순위가 밀려서 무관심한 가운데 특정한 지역에 제한된 개발권자들이나 하는 일이라고 생각하여 왔으며, 그 성과 또한 일천하다고 볼 수 있다. 즉 도심재개발에 관한 제도적인 기틀을 마련하는 것도(1976년 12월31일 도심재개발법제정 공포) 늦었으며, 그 이전에는 특정지구정비지구를 지정하여 지구내 건축물은 정비할 수 있도록 건축법규에 근거조항을 마련하는 등의 극히 소극적이었고 사업시행도 이와 마찬가지로였다. 도심재개발은 대구, 인천 등 일부 직할시에 재개발지구를 지정하고 사업을 시행하는 예가 일부 있기는 하지만 거의 대부분 서울시에 집중되어 있고 재개발은 막대한 자금이 소요되고 번거로운 절차를 거쳐야 하며 장기간에 복잡한 과정을 거쳐 어려운 사업시행을 해야하는 특수성으로 인하여 재벌기업들이 인근의 영세필지를 통합하여 사옥을 건축하는 경우가 대부분이었기에 도심재개발에 대한 부정적인 시각도 있었다.

도심재개발은 도시의 자기생존적 필수과정이라고 볼 때 이로 인하여 도시의 활동기능, 공간구조와 함께 도시전체에 걸쳐 여러가지 변화를 수반하게 된다. 여기서는 도심재개발의 현황을 서울시 중심으로 고찰하고 몇개 사례지구를 선정하여 분석하고 문제점을 밝히고 앞으로 도심재개발이 가야할 바람직한 방향과 대안을 개괄적으로 제시하고자 한다.

2. 서울시 도심재개발사업 추진현황

1) 지구지정

서울시 도심재개발 사업 추진현황을 서울시 자료를 참고로 정리하면 다음과 같다.

총대상 구역은 38개 구역 424개 지구로 면적은 1,929,626㎡이다. 이를 지역별로 구분하면 도심지인 4대문안이 324개지구로 면적은 약 1,545,000㎡이고 마포로변이 100개지구로 389,000㎡정도이다.

마포로변이 김포공항-여의도 국회의사당-도심광화문 등을 연결하는 귀빈로의 성격상 정책적인 관점에서 지역지정이 되고 상당한 실적을 보이고 있으나 아직 영등포, 신촌, 청량리, 미아리, 연신내, 천호지역 등

부핵 내지는 부도심 등 배후 생활권의 규모가 크고 중심지로서 개발잠재력이 큰 지역임에도 재개발 대상지역지정은 이루어지지 않고 있는 실정이다.

2) 추진실적

지금까지의 추진실적을 보면 전체지구(424개)중 완료된 지구는 전체지구의 23.8%(101)이고 시행중인 지구가 11.8%(50개) 미인가된 지구는 64.4%(273개)로서 미인가된 지구수가 전체의 과반을 넘고 있는 실정이며, 88년 서울올림픽을 겨냥한 대대적인 도시정비정책사업의 일환으로 급속히 추진하였던 도심재개발이 아직도 해야될 곳에 비해 완료된 지구가 낮은 비율임에 비추어 알 수 있다. 현재 사업시행인가후 사업시행 추진중인 지구는 22개지구이다.

(표 1) 추진실적

구분	계	완료	시행중	미인가
지구수(%)	424(100)	101(23.8)	50(11.8)	273(64.4)
면적(%)	1929(100)	464(24.1)	248(12.9)	1271(63.1)

지구수 : 개소 면적 : 천㎡

그런데 앞으로 부도심지역으로 확대지정될 경우 대상지역은 엄청나게 확대 될 것이며, 해야할 도기재개발 사업도 크게 늘어갈 것이므로 도심재개발 사업을 지속적으로 추진하여 도시의 기능회복과 환경정비 등 본래의 사업목적달성할 수 있기를 바란다.

3) 사업추진 현황

도심재개발 사업은 막대한 자금이나 사업추진의 전문성이 요구되므로 지금까지 거의 대기업이 중심이 되어 시행되어 왔다.

이는 도심재개발에 대한 인식이 대기업의 토지확보로 비쳐진 것도 이와같은 이유에서이며, 88년 서울올림픽을 유치한 이후 도시정비의 필요성에서 도심재개발을 급격히 추진했던 과정에서 불가피 했던 것으로 이해 할 수도 있지만 재개발의 정책적 목표와 재개발의 직접적인 수혜를 누가 받아야 하는냐는 원론적인 관점에서는 상당한 비판의 목소리도 있었다. 1990.5.8의 대기업체의 비업무용 취득금지 조치와 함께 재개발에 대한 세제 혜택을 감소시킴으로서 (국세인 양도세 감면을 100%에서 50%로, 취득, 등록면허세 등의 지방세는 100%감면에서 감면혜택을 없앴다.)개발을 억제하는 결과를 가져왔으며 여기에 덧붙여 제 3개발자의 지정요건을 강화시킴으로서 (종전에는 토지면적의 1/2소유자중에, 토지면적의 2/3이상의 추천자중 하나만 해당되면 되었으나 지금은 모두 해당되어야 하도록 개정됨)주민의견을 존중하게 되고 이는 개발 추진을 늦추는 효과를 가져오게 되었다. 이와 함께 토지 소유주는 강제적인 사업시행의 고삐를 늦추게 됨으로서 사업시행을 어렵게 하게 되었으며 지구내 영세 토지주가 많아 인가요건을

충족하기가 어렵게 되었을 뿐만 아니라 사업시행을 앞장서서 추진하는 사업시행 주도가 없는 것도 하나의 특징이다.

또한 이를 유형별로 보면 사업시행중인 50개 지구중 토지소유자간의 협의지연이 9개지구, 자금부족인 경우 3개지구, 사업계획 변경지연이 5개지구, 지장물 미철거지구 2개지구, 기타 5개지구로 나타났다.

협의 지연의 원인으로는 시행자의 매입가격과 해당 토지주의 매도가격이 큰 차이가 있을 경우와 토지소유자의 감정금액에 의한 관리처분시 지분율이 불만족한 경우가 대부분이었다. 자금부족으로 인한 사업지연의 경우는 인가후 시행자의 부도, 그리고 자금사정악화 등으로 파악되었다. 사업계획 변경을 추진하기 위해서 사업성을 검토하는 과정에서 변경하는 경우와 변경으로 인한 절차 진행상 지연되는 경우도 있고, 특히 수도권정비심의 등을 해야하는 경우에는 2-3년 걸리는 경우도 있는 것으로 파악되어졌다.

공공용 지상 지장물 미철거로 사업완료가 지연되는 경우로서 지장물 소유자, 세입자가 보상에 반발한 것 등이며 사업시행자가 복수일때 이해가 상충되는 등의 여러가지 원인이 있다고 분석되었다.

3. 대상지역의 설정

도심재개발 대상지역은 대부분 구시가지¹⁾에 집중되어 있으며 서울시의 경우 귀빈로로서의 특수한 정책적인 고려에 의해 지정된 마포로 구역을 제외하고는 모두 강북도심지역으로 되어있다.

도심재개발대상지역은 도심재개발이 지역개발, 정비에 우선적인 개발 수단이 될 수 있는 곳으로 부핵, 부도심, 지구중심 중에서 선정한다.

또한 지역환경이 극히 악화되어 있거나 급속히 악화되고 있는 지역중 성장잠재력이 큰 지역, 도시공간체계 재편성과 지하철건설에 따른 교통편의성 등을 극대화 할 수 있는 전철 및 지하철역을 중심으로한 역세권개발과도 중요한 연계성을 가진다.

따라서 현재 C.B.D의 도심에 집중되어 있는 재개발지역을 부핵 내지는 구도심지역 등으로 확대할 필요성이 있으며 이는 도시의 균형있는 발전과 공간체계 형성에도 큰 보탬이 될 수 있다.

4. 구역지정에 대하여

도심재개발 구역지정요건은 도시재개발법 제 4조에 규정되어 있으며 몇가지로 간단히 요약하면 토지의 이용과 건축물의 상태를 기준하여 최고고도지구와 건축물의 바닥면적 기준 2/3가 최저한도의 높이에 미달된 경우 그리고 방화지구로서 건축물이 방화구조가 아닌(2/3이상) 경우 및 내화구조가 아닌 건축물의 비율 등 법적으로 규정된 지구와 건축물의 상태정도에 따라 구역지정을 할 수 있도록 하고 있으며, 과소 토지로 인한 환경불량, 공공시설정비로 건축대지로

부적합한 경우 건축물이 과밀화되고 토지이용과 증진이 곤란한 경우와 인구, 산업 등의 과도한 집중으로 토지고도이용이 요청될 때 구역을 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

재개발 구역지정이 다분히 물리적 환경의 측면에 편중되어 있다는 지적이 있으며, 재개발의 필요성이나 추구하는 목표가 물리적 환경개선뿐만 아니라 사회, 경제 등 전반적인 면에 폭넓게 있음을 생각하여야 한다. 그리고 최저 고도지구의 지정, 방화지구 등 비현실적 기준은 효용가치가 없으므로 새롭게 손질되어야 하는데 최저고도지구는 미관지구에만 해당될 뿐이지 실제 서울도심지에서 최저고도지구 지정된 경우는 거의 없기 때문이다. 또한 비현실적이긴 하지만 객관적 기준이 있는 반면 주관적인 지정요건으로서 모호한 경우도 있기 때문에 구역지정에 대한 합리적 기준이 요구되며 평가 항목에 따라 점검하고 전문가들의 검토를 거쳐 구역사정의 당위성과 그 정도, 우선순위 등에 대한 제시가 있도록 하는 것이 필요하다. 그리고 구역의 규모가 지나치게 대규모(마포구역은 약 200,000㎡)에서 소규모(신문로 구역은 5,000㎡정도)까지 다양하며 평균규모는 약 52,000㎡를 기준으로 할 때 차이가 심할 뿐 아니라 구역의 형상도 다르다.

집단적을 지정된 경우가 있는가 하면 띠모양으로 간선도로를 따라 지정된 구역이 있어 새로운 검토가 필요하다고 생각된다.

구역의 크기, 형상 등은 인접지와의 관련성, 사업의 파급효과, 계획적인 적합성, 사업의 성과 등 여러 측면에서 세심하게 고려하여 결정될 것이기 때문에 단순히 구획되는 것은 지양되어야 할 것으로 본다. 구역지정과 함께 사업시행지구의 크기와 지구의 설정 등도 대단히 중요하므로 기존권리자의 관계, 자금, 개발효과, 환경정비 등 여러측면에서 검토, 결정해야 할 필요성도 있다. 또한 구역의 경계를 명확히 하고 인접지와의 연속성 그리고 조화 등을 고려하는 것도 중요하다.

5. 사업시행절차에 관하여

재개발사업의 시행절차를 간략히 정리하면 다음과 같다.

시장이 재개발 기본계획을 수립하고 건설부 장관에게 제출하여야 한다. 재개발법 제 3조에 의하면 재개발 기본계획은 원칙적으로 인구 100만 이상의 도시가 해당된다는 것은 문제라고 할 수 있다. 건설부장관이 시, 군에 대해서도 필요하다고 인정할 때 도시재개발 기본계획을 작성하여 제출하도록 규정하고는 있지만 이는 특별한 경우이다. 앞서 언급하였지만 도시재개발이 특수한 경우에만 사용하는 수법이라고 보다는 개발과 재개발이라는 일반적 개념으로 파악한다면 모든 도시나 지역에는 이와 같은 재개발 수법이 일반화하여 사용되어야 한다는 점은 강조하고

싶다. 개발이라는 하나의 도구로 모든 도시와 지역개발을 합리적으로 할 수는 없으며, 대도시는 물론 조그마한 마을에서도 개발이 있는 한 재개발이 필수적으로 함께 있어야 한다는 점에서 현행 도시재개발법에 규정된 내용은 개정할 필요가 있다. 재개발 구역은 도시재개발법에 의한 대상구역을 건설부장관이 도시계획으로 지정하고 시장 또는 군수는 재개발 구역의 지정고시가 있는 날로부터 2년내에 그 구역안에서 시행될 재개발 사업계획을 입안하여 건설부장관에게 그 결정을 신청하여야 한다. 물론 국가계획과 관련되거나 공익을 위해 필요한 경우 건설부장관이 직접 입안할 수도 있다.

사업계획 결정후 시행인가를 받으면 건축허가를 거쳐 준공이 되어 사용검사와 관리처분이 이루어진 후 사업이 완료된다. 그런데 사업시행인가와 건축허가로 이원화되어 운영되는 도심재개발 업무를 사업시행인가 단계에서 함께 처리할 수 있도록 업무를 일원화 함으로서 번거로운 절차를 다소 간소화 할 예정으로 있다.

서울시의 주요 도심재개발 사업을 분석해 본결과²⁾지구별 평균 사업시행기간은 구역지정일로부터 사업시행허가일까지 평균 4년5개월이 소요되었고, 시행허가일로부터 사업완료일까지 평균 2년3개월이 소요되어 구역 고시일로부터 사업완료일까지 평균 6년8개월이 소요된 것으로 나타났다. 이는 실제적인 건설공사기간에 비해 사업시행허가일까지의 준비과정에 많은 기간이 소요되고 있음을 알 수 있다. 이와같은 장기간의 사업에 엄청난 자금 (1개지구당 사업비 82년도 215억원, 83년도 261억원, 84년도 201억원)을 투자해야 하는 재개발의 특수성이 활발한 사업추진을 어렵게 하는 중요한 요인이 되고 있다. 따라서 절차의 간소화, 기간의 단축, 자금지원 등이 재개발을 활성화 시키는 중요한 요인이 된다고 생각된다.

6. 시행주체

재개발의 사업시행주체를 보면 사업시행이 완료된 지구와 시행중에 지구를 포함하여 보면 토지소유자 개인이 69%, 조합이 29%, 공공기관이 2%정도로서 토지소유자 단독시행이 2/3이상을 차지하고 있다.

중전까지 토지소유자 개인이 대부분이었으나 소유자 조합과 개발업자(주로 건설회사)가 함께 시행하는 합동재개발 방식이 크게 성행하고 있다. 합동재개발 방식을 전면매수방법이 아니므로 소유자가 사업에 참여할 수 있고 전문개발업자가 자금과 전문인력을 가지고 사업추진이 가능하므로 상당히 진전된 유형이라고 여겨진다. 그러나 공익보다는 기업이익이나 사익을 추구하는 민간기업의 생리상 개발과정에서 사익을 극대화하려 할 것이며, 기존 주민들과의 마찰이 잦아질 수 있다는 측면에서 소유자조합과 공공기관이 결합된 공공 합동개발이

필요한 것으로 생각된다. 이는 재개발사업의 공공성을 고려한다면 그리고 공공임대주택의 택지난과 그 위치의 입지성으로 볼때 개발사업을 위한 비용의 몫에 해당되는 분양시설을 임대주택으로 하는 등의 공공합동개발이 효용성이 보다 커질 것으로 본다.

7. 공공용지 확보

도심재개발 사업에서 공공용지 확보는 공공이 추구하는 핵심적 목적이 될 수도 있다. 서울시는 공공용지 확보실적을 보면 총대상면적 475,385㎡중에서 17%인 21,301㎡는 확보되었고, 미확보된 면적이 전체의 83%인 394,084㎡나 되었다. 그런데 공공용지 부담방향을 보면 지구별로 불평등하게 부과되고 있으며, 부담이 지나치게 과다하면 사업시행이 어렵거나 지나치게 과소하면 재개발의 효과가 반감되며 특혜의 시비가 일어날 수도 있다. 따라서 적절한 공공용지 부담방법과 그 비율을 결정하는 것이 매우 중요하며 지금까지는 대개 면적식으로 하여 지구내 공공용지로 지정된 토지를 사업주가 일정비율을 확보하여 이를 조성하여 기부채납하는 방법으로 하였다. 그러나 이와같은 방법은 초기 사업시행자는 선택성이 크고 낮은 가격으로 취득할 수 있으나 후에 사업을 시행하는 경우에는 선택성이 적어지고 따라서 가장 어렵고 비싼 공공용지를 의무적으로 부담해야 되기 때문에 구역내에서 재개발 사업이 처음에는 상당히 활발하게 진척되다가 일정단계를 넘어서면 지지부진한 경우를 흔히 볼 수 있다.

도로와 같은 공공용지는 상호유기적인 연결체계를 가져야 효과적이면서도 미시행지구가 부담하고 있는 일부구간의 공공용지를 확보하지 못함으로써 이미 조성된 기존 도로마저도 도로로써의 충분한 기능수행을 못하는 비효율성과 문제점이 있음을 무척 안타깝게 생각한다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위하여 사업지구별로 확보해야할 공공용지를 지정하는 방법도 검토하였으나, 이럴 경우 사업시행지구와 관련된 부분의 공공용지는 확보될 수 있지만 사업시행을 촉진하는 효과가 줄어들고 공공용지 확보가 사업승인의 선결조건이 된다는 점에서 지나치게 높은 수매가격을 요구하고 있으며, 이것이 연쇄반응을 일으켜 구역전체의 토지매입가를 높이는 부작용을 초래할 가능성이 큰 것으로 지적되고 있다.

따라서 공공용지 확보방안은 도심재개발의 사업효과와 목적으로서의 중요한 의미를 가지지만 사업추진에도 큰 영향을 미치고 있다. 공공용지 확보를 위한 개선방안을 생각하면 지방자치단체 등 공공기관이 적극적으로 개입해야 하며, 공공용지를 보상수용하고 이를 다시 사업자에게 부담시킴으로써 결과적으로 공공기관이 공공용지 취득에 관한 중개인의 역할을 충실히 해야 하며, 사업자와 공공용지 예정지의 소유자 사이에 조정자로서 나섬으로써 권리금액의 공정한

평가와 함께 지가의 안정, 그리고 필요한 공공용지를 적절한 시기에 취득하고 공공용지 부담비율의 균형, 공공용지 관리자의 사업참여 알선 등 여러가지 이점이 있을 것으로 여겨진다.

서울시의 경우 87년부터 조성된 도시재개발 기금을 사업시행인가후 공사를 추진중인 현장이나 공공용지를 확보하지 못한 사업지구 등에 자금을 적절히 지원하여 재개발을 활성화하려는 계획이고, 더 나아가 현재 사업시행 인가후 공사를 추진중인 지구 및 공공용지를 확보하지 못하여 도시경관을 저해하고 공공시설로서 기능을 발휘하지 못하는 구역의 해당지구 등에 재개발 기금을 지원하게 된다.

무엇보다 재개발기금의 적절한 활용과 공공용지를 용이하게 확보할 수 있도록 하는 것이 재개발 활성화에 큰 보탬이 될 것이며, 현재 재개발 사업시행에 걸림돌의 하나인 공공용지 확보 방안에 대한 보다 발전적 대안이 마련되어 조속히 시행되어야 한다.

8. 재개발사업의 성과

1) 도심기능의 변화

사업시행이 완료된 몇개 지구³⁾를 사례지구로 하여 분석한 결과 사업시행전의 용도는 주거용이 41.6%, 업무용이 8.7%, 숙박 유흥업이 2.5%, 기타용도 24.0%였으나 사업시행후 주거용 15.1%, 업무용 50.3%, 상업용 11.1%, 기타용도가 23.5%로 변화되어 도심주거 기능은 줄어들고 업무용 기능은 늘어나 주거용도가 업무용도로 대체되고 있음을 알 수 있다. 소규모 저층건축물은 대규모 고층건축물로 재개발 됨으로써 토지이용의 고도화, 공지의 통합, 공공용지의 확보 등의 측면에서는 긍정적일 수 있으나 도심에서 주거기능이 줄어들어 도심공동화를 촉진하게 되며, 이로 인한 도심의 불균형 발전, 밀도증가로 인한 교통체증, 도심혼잡 가중, 공공시설수요증가 등 여러문제를 야기하며, 용도기능에서 도심이 업무, 상업중심으로 단순화 되어가는 것은 지양할 필요가 있으며, 도심주거기능을 활성화 할 수 있는 주거복합용도를 장려하고 도심재개발이 용도기능측면에서 상업기능으로 변경되어가는 것을 억제하고 주거용도를 포함한 도심에서 필요한 다양한 용도기능을 균형있게 배치하는 것이 필요하다.

2) 도심공간의 변화

사례지구의 도심재개발 사업에 의한 도심공간의 변화를 살펴보면 사업지구당 평균 건축연면적은 시행전 약 2,000㎡이던 것이 사업시행후 22,800㎡로 약 11.4배 증가하였으나 건폐율은 47.9%에서 46.7%로 비슷하고 용적률은 시행전 56%에서 시행후 486%로 약 8.6배 증가하였으며, 평균층수도 시행전 2층 정도에서 시행후 지상 15층 지하 3층으로 높아졌다.

이를 토대로 고찰해 보면 건축연면적, 용적률, 층수 등은 많이 늘었거나 고밀화된 반면 건폐율, 공지면적

등은 크게 변화되지 않았다. 그러므로 한정된 지역에 필지를 통합하여 대형화함으로써 공공시설을 확보하고 위치변경에 따른 공지의 통합효과를 가져온 것으로 평가되었다. 즉 개발단위별로 공지통합이 가능하게 되어 도시공간을 효율적으로 활용할 수 있는 여건이 만들어졌음을 의미하고 있으나, 단일용도 위주로 도심기능이 획일화 내지는 단순화된다는 점에서 도심재개발이 여러 문제점을 가지고 있다고 여겨진다. 공공용지의 비율은 구역지정당시 13.4%이었던 것이 사업후에는 27.8%로 약 2배 증가되고 있으나 마포구역은 공공용지 부담률이 최대 42%인 반면 소공구역에서는 최저 6.7%에 불과하는 등 구역 및 지구별로 공공용지 부담율에 심한 불균형을 보이고 있으며, 이것은 어떠한 방법으로든 형평성을 가질 수 있도록 개선되어야 한다.

공공용지 부담률이 높아지면 사업성이 떨어지게 되고, 이로 인하여 재개발 사업 추진이 어려운 경우가 많으며 부담률이 낮아 특혜시비가 일어날 수도 있다는 점에서 각 지구가 지닌 여건이 다른 점을 인정하더라도 공공이 관찰해야 하는 공공용지는 공공기관이 주관하여 이를 취득하고 각 시행지구별로 적절히 분담시키는 방안이 강구되어야 할 것으로 본다.

9. 도심재개발의 문제점과 방향

도심재개발은 특정지역에 집중되어 있는데, 이는 모든 지역에 공통적으로 사용될 수 있는 도시정비의 일반적 수법의 하나로 되어야 한다.

그러나 서울시 도심지역에만 편중되어 토지의 고도이용과 고층화, 업무상업지역 중심의 용도기능 등으로 인하여 도시기능 배치에서 다핵화에 역기능으로 작용할 우려가 크다. 따라서 청량리, 영등포 등의 구시가지에 위치한 부도심과 신촌, 연신내, 미아리, 면목동 등 지역생활권 중심지까지 확대하고 그리고 비교적 신시가지인 잠실, 영동 등에도 계획을 수립해야 한다. 이를 위해서는 재개발 기본계획을 도시기본계획과 연계하여 새로운 시각에서 수립하고 재정비계획을 체계적으로 손질하여 각 사업 시행 지구별로 재개발 사업시행에서 걸림돌이 되는 요인을 찾아내고 문제점을 해결하면서 그 지구가 지닌 개발 잠재력과 도시에서의 위치와 역할을 명확히 하여 도심기능과 공간구조를 개편하고 건전하게 육성할 수

있어야 하겠다.

미시행지구의 활성화가 필요하며 현재 구역지정 현황을 보더라도 사업추진이 미진한 실정이며 새로운 구역지정과 함께 기지정된 구역의 활성화 대책이 필요하다. 이를 위해서 민간자율 참여에 의존하는 한계를 극복하고 공공성이 있는 경우에는 공공이 적극적으로 나서야 한다. 서울시에서는 전문가, 공무원, 토지소유자들로 구성된 종합추진위원회를 구성하고 재개발을 적극적으로 추진하기 위한 제도개선 및 행정지원을 할 계획으로 있다. 대한주택공사와 한국토지개발공사가 사업 시행자가 되어 도심재개발 사업을 시행하였거나 시행중에 있으나 지속적인 사업시행은 불투명한 상태이다. 그러나 사업시행을 권장하는 동시에 도시개발공사가 재개발 사업의 시행자로 참여할 수 있게 함으로써 서울시가 직접적으로 재개발사업을 시행할 수 있도록 할 계획으로 있다.

이렇게 되면 민간개발에 거의 의존하고 있던 재개발 사업이 새로운 단계로 발전할 것이 기대되며 아울러 재개발의 공공성이 더욱 확대될 것이 예상될 뿐 아니라 나아가서 재개발 소유자 조합과 공공기관과의 합동재개발 방법은 재개발에 대한 신뢰성 제고와 공공성을 확보한다는 점에서 재개발의 새로운 국면이 될 수 있다. 이를 계기로 제도, 행동절차 등의 개선과 간소화 등 여건조성을 하면서 경제적, 기술적인 뒷받침을 한다면 활성화 될 수 있다고 본다.

현재 도시계획세의 10%를 재개발 기금으로 확보하여 조성된 자금을 재개발 사업의 촉진과 애로사항을 해결하는데 활용함으로써 한층 큰 효과를 가져올 것으로 기대된다.

10. 결론

도심재개발은 단순한 재건축과는 여러면에서 구별될 수 있어야 하며, 도심기능의 고도화, 고밀화, 그리고 환경정비의 차원을 넘어서 편리하고 살기좋은 도시환경을 만드는 지렛대로서의 역할을 충분히 할 수 있도록 차원 높게 기획되고 시행되어야 할 것으로 본다.

아무쪼록 도시재개발은 보다 나은 생활을 추구하는 끊임없는 노력으로 우리들의 생활속에 무르녹아 살아 있는 도시의 개발 및 정비의 수단이 되어야 한다.

1) 서울시 도시기본계획안에서 제안

2) 도심재개발 기법 및 제도적인 개선책에 관한 연구 p.15. 1986년 7. 서울특별시

3) 사례지구 : 장교 14, 도림 6.7.14, 반도특가구한일분구, 공평 5, 마포 1-10, 1-16, 1-5, 을지로 2-16, 2-17지구