

# 都市再開發에 따른 問題點과 改善策

尹 定 燮

(서울大學校教授·工博)

## 1. 序 論

과거 100여년에 걸쳐서 都市再開發은 都市計劃 중에서도 중요하고 論難의 대상이 되는 公共의 爭點이 되어 왔다. 數世代間의 市民들이 衰退되는 都市地域의 問題와 이들을 해결하기 위한 그 이전의 여러 代案의 結果에 직면하게 되었다. 도시재개발의 영향은 막대한 것이었다. 美國과 유럽諸國을 합쳐 劣跡撤去(Slum Clearance)를 통하여 1930년대 이후 거의 2백만호의 住宅, 즉 약 5백만명의 住居가 除去되었다. 美國에서 都市再開發이 法制화된 住宅法(Housing Act)이 1949년에 공포된 후 聯邦政府의 보조금으로 3백만호 이상의 주택이 개량되었다. 이같은 대규모의 國庫補助에 의한 都市計劃事業이 都市區域의 物理的 및 社会的 조직의 本質的 變化를 초래하였다.

1970년 중엽의 英國에서 論議되었던 “內部都市論爭(Inner Cities Debate)”은 都市再開發의 進展에서 變移의 시기에 중지부를 찍은 結果가 되었는데, 왜냐하면 第2次大戰 직후에 수립되었던 주요한 住宅 및 都市計劃政策이 이 기간에 개정되었기 때문이었다.

1960년 후기 이후 內部都市區域의 諸問題들, 즉 빈곤·失業·不良住宅·不適合한 教育施設·低調한 社会福祉 및 훼손되는 環境조건들이 學者·福祉事業專門家·政治家 및 매스컴 등으로 부터 漸高되는 關心事가 되어 왔다. 대규모의 綜合적 再開發이나 人口分散政策 및 就業政策은 19세기 때의 住宅地復元이나 특히 製造業部門에 있어서 失業防止政策으로 代替되게 되었다. 또 經濟的 활성화를 위한 漸進的 노력과 이것을, 더 오래

지속되는 住宅·環境 및 社会政策들의 修正內容과 融合시키려는 노력이 계속되었다. 이리하여 英國에서 都市內의 오래된 近隣住區再開發은 艱難을 지니게 되었고 또 최근에는 國家의 都市政策의 主要焦點을 이루게 되었다.

이것은 美國의 경우에도 유사하나, 都市再開發의 역사가 짧은 우리나라의 경우는 아직도 再開發이 國家都市政策의 主要焦點이 되기는 시기상조이나, 최근에 再開發에 대한 본격적 계획과 이에 따른 시행이 특히 서울에서 나타나고 있음을 볼 수 있다.

英國의 경우 1980년대에 들어서면서 경제침체와 公共投資의 輕減으로 再開發에의 政府介入이 둔화되었으나, 그러나 문제는 계속 殘存하고 있는 것이다. 都市再開發의 필요성은 社会改革이란 과제에서 두드러지게 부각되기 때문이다.

都市再開發이란 어휘 자체는 원래 美國에서 유래되었다. 再開發은 美國이나 기타 各國에서는 都市의 오래된 既存市街地와 CBD 등의 再開發이나 修復方式을 지칭하고 있으며, 실제로 再開發은 기존 저소득층 주민의 移轉, 더 受益性이 높은 事務所建築의 建立, 商業用 및 호화로운 아파트 建築이나 또는 交通施設의 부설 등을 뜻하는 것으로 되어 있다. 그러나 특히 英國의 경우는 再開發이란 19세기 이후 전통적으로 都市貧民을 위한 住宅改良의 측면에서 다루어진 것이 특수하다. 住宅地再開發의 경우 문제의 關鍵은 勤勞層世代가 수입 중에서 지출할 수 있는 住居의 質(市場供給을 결정하는 有效需要)과 최저의 受容 가능한 住居條件程度와의 격차에 달려

있다.

다시 말하여 住居의 最低水準을 확보하여 주기 위한 國家介入이 요청되게 되는 데, 그 事業補助內容은 슬럼의 철거와 道路·學校·休養 및 커뮤니티中心施設을 建設하는 國庫補助住宅事業인 것이다. 英國에서는 과거 10년간 國家介入은 家口主로 하여금 오래된 住宅의 수선, 環境保善事業을 위한 市政府計劃과 부합시켜 시행하도록 하는 國庫補助形式을 취하여 왔다. 美國에서도 聯邦政府에 의한 都市再開發에 대한 國庫補助 혹은 融資制度는 英國과 유사하나, 美國의 경우는 각 家口主에 대한 보조보다는 地方政府, 즉 각 市政府에 대한 일종의 우리나라 地方交付金制度和 유사한 國庫補助가 主要案을 이루고 있다.

우리나라의 경우는 都市計劃事業에 대한 國庫補助가 법적으로 규정되어 있으나 특히 막대한 자금이 소요되는 CBD內의 商業地域再開發에 대한 國庫補助는 거의 殆無한 상태이다.

再開發의 諸段階에 있어서 主要政策變化에 대한 論議가 분석되어야 하며, 그 結果로 抽出되는 權限과 절차 및 장치의 틀이 그어져야 하며, 또 再開發에 따른 物理的 및 社会的 影響이 평가되어야 한다.

이와 같은 政策은 그 社会的 底辺을 이루는 經濟的이며, 政治的 特성과 분리시켜 생각할 수가 없는 것이다. 한 예를 들면, 이 사실이 분명해지는 데, 再開發政策을 역사적으로 분석해 보면 그것은 執政政黨에 따라, 選舉公約이나 經濟狀況과 이들이 再開發에 미치는 影響에 따라 相異하게 나타난다.

따라서 現代都市의 再開發은 物理

的이며 外部空間計劃 위주의 再開發에 그치지 않고, 政策的·社會經濟的 및 物理的인 多角的 제도와 裝置(Mechanism) 아래 적극적 再開發이 요청되고 있다. 따라서 오늘날의 都市再開發은 綜合計劃(Comprehensive Plan) 밑에서 이루어지는 것을 요구하고 있다.

## 2. 外國의 事例研究

### 2-1. 關係制度

外國의 再開發 關係制度는 그 나라가 지니는 특수한 여건, 즉 歷史的·社會的·地區의 특수성으로 다양하나 있으나 그 주된 성격을 나라별로 검토해 보면 다음과 같다.

#### ● 美國

美國은 再開發事業의 강력한 추진을 위해 聯邦政府가 市政府에 보조를 주어 시행하는 데 이때 市政府의 關與限界는 土地의 取得, 建築物의 整理, 街路·公園 등 公共施設의 정비와 그 과정에서 부수되는 土地의 民間開發業者(Developer)에의 公賣 및 再開發地區의 정리와 宅地造成에 한정되어 있다.

再開發에서 市政府가 住宅法(Housing Act)에 따라 再開發地區를 지정하고, 既存土地, 建物의 취득에서 발생하는 減價殘存價値는 公共基金에서 지불되며, 宅地造成費와 地價全額을 開發業者에게 부담시키지 않고, 民間開發業者에게 獎勵策(Incentive)으로서 切價拂下(Write-Down)의 방식으로 地價時勢의 70% 내외의 가격으로 拂下되며, 이때 地價時勢와 拂下價格의 差額 중 2/3는 聯邦政府가 부담하고, 1/3은 市부담으로 하여 聯邦政府의 부담액은 상환되지 않고 市부담액은 수년동안 稅率을 올려 회수하게 된다.

住宅法의 특색은 스텝과 不良地區를 없애고 이를 위해 市政府와 民間企業을 結合시켜 民間企業에 의한 再開發을 촉진시키고 그 計劃內容은 커뮤니티開發을 우선으로 하며 都市의 基本計劃과 조화시켜 나가는데 있고, 計劃의 주도권은 市政府에게 있다.

다만 切價拂下方式은 開發業者로 하여금 再開發事業에 誘引하기 위한 한 가지의 裝置인 것이다.

우리나라의 경우 1982년 말 都市再

開發法이 개정되어 民間建設業者가 再開發事業의 施行者가 되겠음 되었으나, 美國의 경우와 비교할 때, 美國과 같이 市政府에 의한 再開發地區內의 土地 및 建物買收·撤去·宅地造成과 그후 民間開發業者에게 切價拂下 등의 中間過程이 빠진채, 再開發建設事業에만 民間業者가 관여하며, 종전의 土地·建物에 대한 보상은 立體換地에 의한 管理處分形式으로 보상이 이루어지는 變態的 형식이 되고만 것이다. 이것은 우리나라 中央政府나 市政府의 財政形便上 부득이한 措置이긴 하나 이때 開發業者에 의한 不當利得으로 再開發地區內 주민들의 私權侵害의 우려를 어떻게 보장하느냐 하는 문제가 대두되게 될 것이다.

이것은 이런 형식이 수반하는 큰 문제점으로 지적된다.

#### ● 프랑스

프랑스의 都市再開發計劃은 전면적으로 國家事業이고, 각 市政府는 책임이 없다. 市政府는 住宅建設者이나 당해 地方庁이 세운 계획이나 事業實施에 대하여 援助·批判·調整·抗議는 할 수 있어도 직접적인 참여는 불가능하다. 街路의 新設·拓幅이나 기타 公共施設整備에도 오로지 政府의 直轄工事나 용자로 행한다.

再建法에 의하면 戰災地區의 不動產所有者는 土地의 再割當을 目的으로 組合에 強制加入되며 戰災補償의 目的으로 財產權은 일단 組合에 移管되며, 組合은 財產의 再分配를 하지 않고 再開發地區內에 별도의 補償地區를 정하여 資產의 再割當을 행한다.

組合은 關係當局者와 긴밀한 연락을 취하고 일처리에 필요한 說得을 할 수 있지만 強制權은 갖지 못한다.

說得은 特別委員會가 행하며, 再開發地區再建은 任意加入의 再建共同組合에서 행한다.

#### ● 英國

英國의 再開發制度法上의 특색은 戰災地區의 土地를 영구히 市有化하는 것이다. 최초의 法에 따라 土地의 先買(Preemption)이나 強制買收, 즉 土地收用(Eminent Domain)이 가능하다. 이로써 公共用地가 확보되고 再開發事業이 끝나면 99년간의 계약으로 일반에게 賃貸(Lease System)하는 대신 不動產稅(土地·家屋稅)

부담은 所有者가 아닌 使用者가 지불 부담을 진다. 土地의 취득이나 強制買收의 비용은 政府의 長期低利資金 融資에 의하고 각 市政府는 土地의 賃貸料를 상환의 財源으로 한다. 再開發地域에서는 土地의 買收나 都市計劃事業實施에 지장을 주는 建築行爲에는 큰 제한을 가하나, 각 市政府는 街路事業이나 公共建築物의 建設 이외에는 再開發事業에 직접 관여하지 않고 民間企業이 계획을 하며 民間企業이 建設을 원하지 않을 경우, 中央政府의 低利資金으로 市當局이 스스로 建設·所有·經營한다.

#### ● 독일

2次大戰 이후의 政治·經濟的 불안의 와중에서 再開發에 대한 여유가 없었으나 Adickes法에 의해 地方分權主義的 政府組織이 있는 州(hande)가 再開發事業을 할 때에는 聯邦政府(Bundes Gouvernement)가 재정적 지원을 한다.

각 州의 再開發法은 ① 再開發地區의 指定과 計劃準備 ② 建築禁止 ③ 再開發地區 境界의 調整, 不動產의 交換·併合 ④ 公共施設用地의 收用 ⑤ 産業施設 移轉 ⑥ 隣接建物의 同時建設命令 ⑦ 交換·補償·市有地의 사용 등을 규정하고 있다.

각 市政府의 土地區劃整理는 民間企業이나 準公共的인 非營利法人인 住宅公社에서 土地買收를 하고 再建事業으로 大部分이 原狀復旧되었다.

### 2-2 施行事例

#### ● Philadelphia 再開發—美國

Philadelphia市는 再開發計劃 당시 都心人口 450만명의 美國 제 4위의 中核都市로서 商業·交通·文化의 중심지였다. 古都인 Philadelphia의 再開發은 計劃과 設計를 관장하는 都市計劃委員會가 있었고 施行은 再開發公社(Urban Redevelopment Authority)와 民間開發業者가 행하였다.

주로 聯邦·州·市의 補助金으로 시행하는 再開發會社는 그 후 開發業者에게 土地를 공급하였다.

都心部의 再開發對象地區는 가장 오래된 中心市街地 884ha 이었고 과밀한 建設密度의 疎散, 오픈 스페이스의 확보, 土地利用計劃의 문제 해결을 위하여 시행되었으며 都市의 스카이라인 形成을 위한 空間計劃·道路

計劃 등이 제안되고 주된 계획으로는住宅地 再開發, 鐵道터미널地域의 民間開發, 都心部の 쇼핑센터計劃 등이 試圖되고 완성되었다.

● La Defense 再開發 — 프랑스

파리市 産業中心地인 Defense 地區의 整備計劃은 E. P. A. D. (Defense 地區整備公社)의 발족으로 본격화하였다. 이 整備公社의 역할은 再開發計劃의 검토와 개량 및 整備計劃의 효율적인 시행을 조사하는 것이었다.

또 특징으로는 土地取用權을 公社가 행사하며 地區全体的 事業主이지만 地區의 下部構造의 整備에만 관여하고 建築 등의 上部構造(Super Structure)에는 관여하지 않는다. 資

金은 84%를 建設權利債券에, 16%를 國家와 地方自治團體의 出捐에 의존한다. 1949년 이래로는 土地開發과 都市整備基金의 長期貸付로 再開發이 추진되었다.

이 계획은 中樞管理機能의 Defense 地區로에 移轉이었고 中心軸을 두고 2개의 地區로 나누어 A 地區에는 塔狀事務所 建物群을, B 地區에는 高層住居群을, 그 中間地帶에는 公園과 交通施設 등을 각각 배치하였다.

景觀構成도 고려되었으며 모뉴먼트(紀念)軸을 설정하고 통일된 스카이라인을 형성하도록 하였다.

● Barbican 地域 — 英國

런던의 中心地區인 Barbican 地域

의 再開發計劃은 市의 公社와 G. L. C. (大런던議會)에 의해 共同立案되었는데 그 특징은 종래의 土地利用과 交通計劃의 2次元的 計劃에서 建築設計를 포함한 3次元的 계획으로의 轉換이다. 計劃의 목표는 都市內 住居供給과 都心人口의 減少防止·近隣住區形成, 樹木과 물에 의한 外部空間形成, 土地의 高度利用 등이었다.

地區構成은 住居 및 公共施設, 商業施設地區로 이루어졌고, 空間構成은 피로티의 활용, 레벨의 多層化, 步車道分離와 데크의 사용 등이다. 施設計劃은 住宅과 公共施設·商業施設·藝術館 등이 主宗을 이룬다.

● Märkisches 地域 — 西獨

聯邦建築法에 의해 본격적인 再開發이 시작된 西베르린의 不良地區 Märkisches 地域의 계획은 양호한 住居環境의 조성과 人口收容計劃, 周邊部의 再編成이 목표였다. 地區計劃은 전체 地域計劃과의 統合性·連續性을 증시하고 工業團地·商街 등이 오픈스페이스의 軸에 沿하여 있고, 建築計劃과 造景計劃에 이르기까지 革新的 手법으로 처리되었다.

住宅團地計劃은 都心部는 再開發, 周邊部는 新開發로서 再開發과 新開發의 中間的 성격이라 할 것이다.

3. 서울의 都市再開發計劃案의 分析 — 事例研究

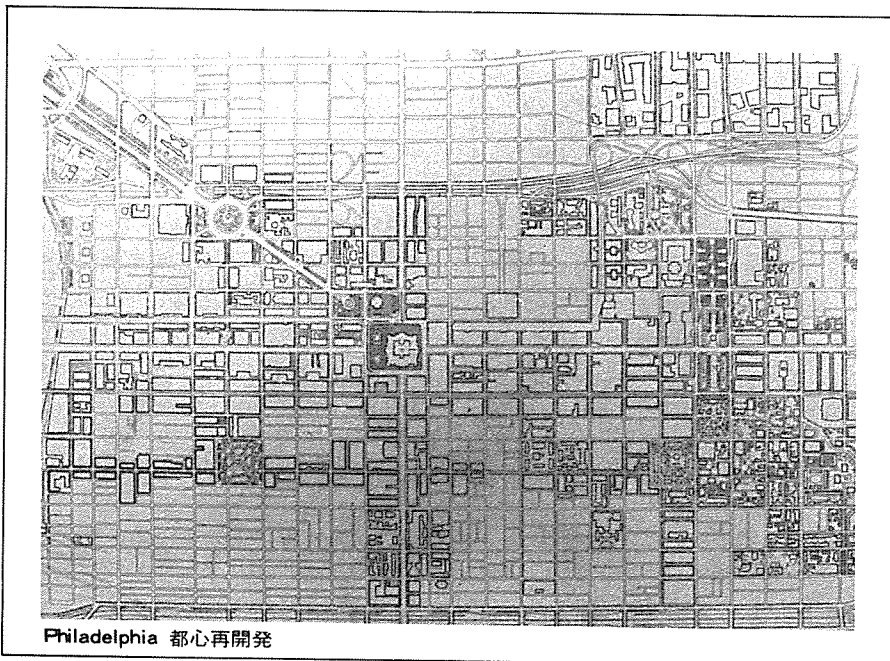
다음은 우리나라 都市 중에서 都市再開發의 規模面이나 내용에서 가장 앞선 서울의 몇개 再開發地區에 대한 計劃案들을 年代別로 分析하여 다음의 우리나라 都市再開發의 特性抽出에 참고하고자 한다.

3-1 小公地區 — (1971. 9)

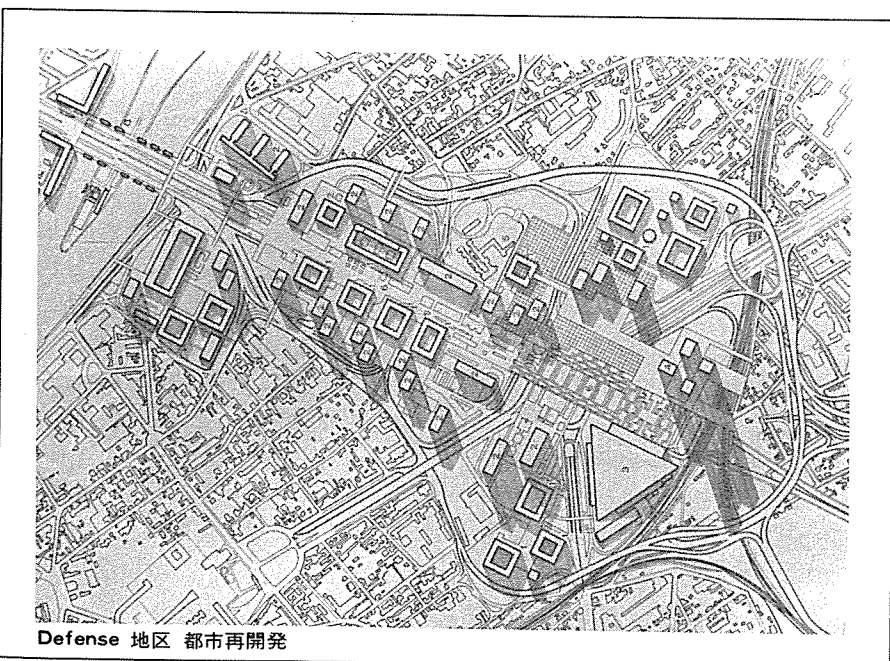
土地利用面에서 全面再開發이며 公共用地的 확보, 公共施設의 집중, 植栽廣場, 土地의 高度利用, 스팀化地區住民의 移轉計劃(Relocation Program) 등으로 土地의 經濟的 효율을 높이고자 시도하였다.

交通計劃은 周邊道路를 검토하여 車道の 拓幅, 駐車施設의 확보, 步行者 步行路의 확보 및 地下步道の 新設, 市庁 앞 廣場의 地下層 및 地下鐵 停留場과의 連繫를 고려하였다.

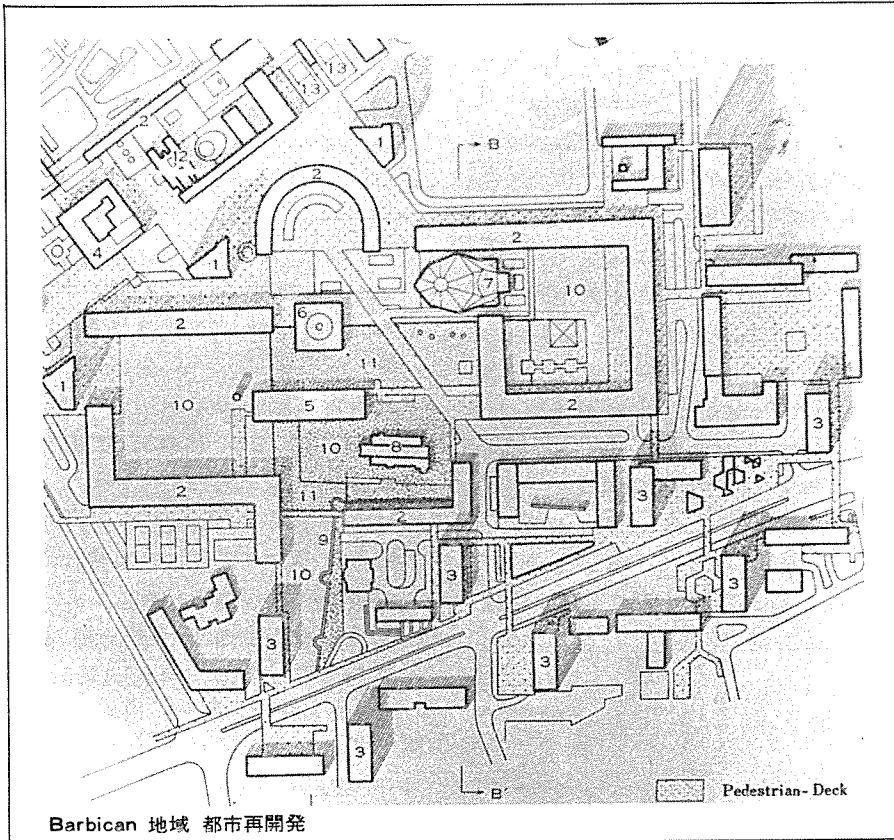
人口計劃은 常住人口와 주간 施設利用人口를 추정하고, 流動人口를 감



Philadelphia 都心再開發



Defense 地區 都市再開發



안 計劃人口를 산정하였다.

建築計劃은 建築施設物 및 建築密度計劃에 따라 용적률을 높여 高密度容積地區로 하고 건폐율을 낮추어 屋上庭園과 公共用地를 확보한다.

이 地區의 계획은 立地의 便益도에 비하여 현저한 土地利用의 低密度가 開發要因이 되었고, 適正密度로 조정된 각 블럭 내의 單一高層建物の 개량된 배치는 土地의 收容空間의 확대로 經濟的 효율성을 높이고 廣場과 道路의 확보, 駐車場 설비 造成, 都市美觀上 유리하다.

### 3-2 茶洞地區—(1973.12)

全面再開發方式을 이용하여 遊興施設을 主要用途施設로 配分하여 沿革的·立地의 특성을 살렸다. 大街區制 開發技法으로 土地利用의 高度化, 多層多目的의 덱를 이용한 建築計劃을 수립하였다.

平面機能의 立體化로 입체적 교통망을 형성하고 步車道分離를 꾀하며 駐車場을 확보한다. 또한 綠地를 회복시켜 公共空間을 확보하며 都市景觀에 이바지한다. 經濟的 空間構成과 公害를 줄이고 資源節約을 위해서 公共施設의 集團化, 즉 集積의 이익을 도모한다. 또 방재시설과 綜合制禦施設도 설치한다.

人口計劃은 常住人口에서는 100人/ha로 推定, 서울시基準 原單位 100m<sup>2</sup>/人을 적용하여 計劃常住人口 6만명으로 추정하였다. 垂直動線의 효율적 연결에 중점을 두어 建築計劃을 수립하고, 既存建物 및 改修建物과 新築建物과의 連關性 검토와 용도의 可變性을 감안한 建築計劃에 의해 모듈을 사용한 構造計劃에 따른다.

步車道分離와 車輛動線의 地區外廓에로의 流出入을 도모한 交通計劃은 충분한 駐車施設을 地下와 地上에 고려한다.

### 3-3 新門路 第2地區—(1979.1)

當該地區는 현재 국제극장이 자리한 光化門廣場에서 西大門 쪽에 沿한 일대로서 地區의 場所와 象徴的 성격을 재생하기 위한 空間構成과 用途配分을 基本構想으로 하여, 步行者空間確保를 위한 交通패턴과 建築計劃을 수립하였다. 職住近接을 원칙으로 기존 常住人口 이상의 住居 및 附帶施設의 機能配分을 행하였다.

土地利用은 현재의 地區性格을 유지하기 위하여 光化門과 西大門의 大路邊을 商業·業務用途로 配分하고, 住居地域의 설정은 大路邊에서 벗어난 블럭에 배치시켰다. 都市空間形成上 보행자와 常住者를 위하여 개방된

공간을 조성해야할 필요가 있는 부분에 公園을 배치하였다.

人口計劃은 常住人口 1만9천명으로 추정하고 交通計劃은 交通패턴上 地上通行이 불가피한 車輛의 경우에 道路부분에 대하여 步行者를 위한 傾斜地下道를 설치하고, 劃地와 步行者의 量과 質을 고려하여 最大한으로 車輛의 地區內 진입을 줄인다.

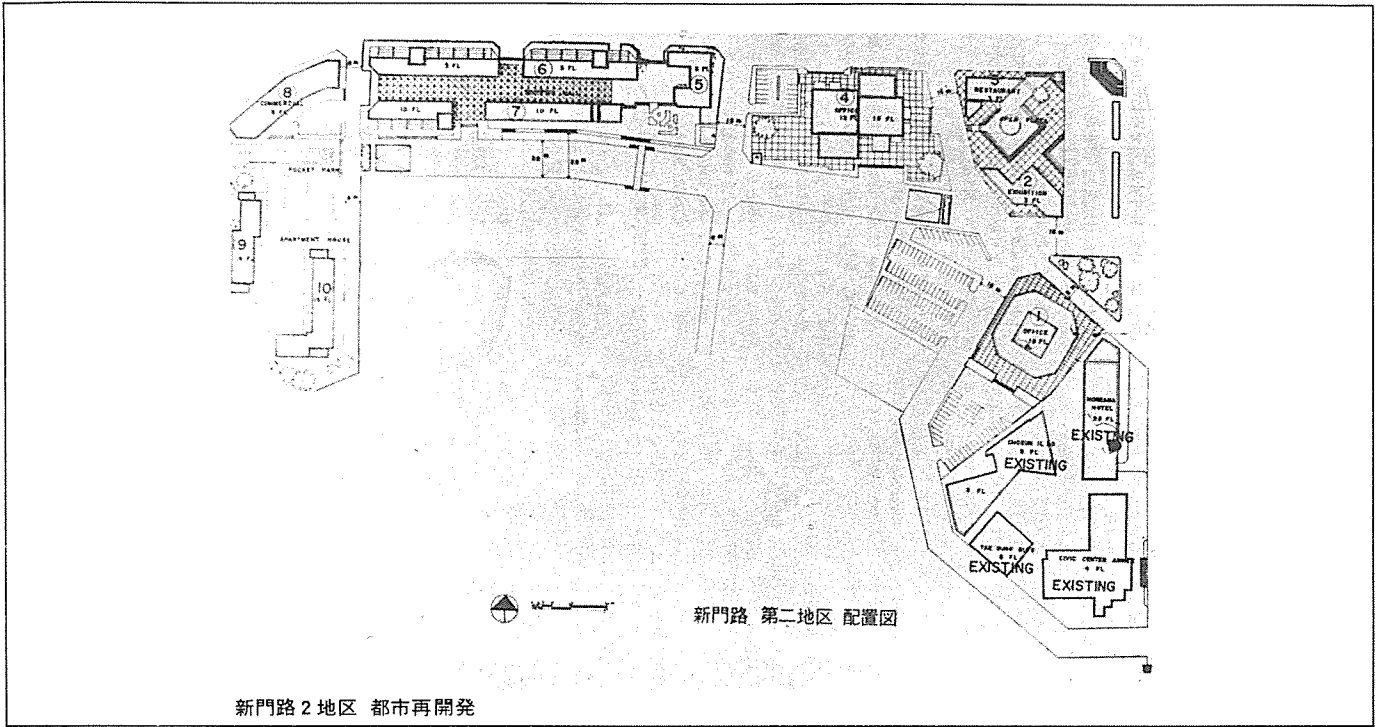
建物の 높이는 地価·地形·適正建築率·容積率·空間의 閉閉性 및 用途에 따라 결정하고 갤러리, 즉 회랑形式의 쇼핑센터를 계획한 것은 보행인을 차량과 분리시킨 상태에서 開放的이며 流動性이 높은 空間을 형성하여 대다수의 군중이 流入하는 촉매가 될 것이다. 道路에 면해 있는 建物は 建築線을 후퇴시켜 空地의 협소함을 逆利用하고 建物間의 隣棟間隔을 확보하여 도로면에서 접근이 용이한 公園을 배치한다.

## 4. 問題點과 改善策

우리나라의 再開發事業에 있어서 外國의 경우에 못지않은 法的側面에서의 堅실한 骨格을 갖고 있는 반면에 그 장치면(Mechanism)에 있어서 財政的·獎勵的 및 行政的 裝置가 미흡한 것으로 분석된다.

우선 法的 裝置(Legal Mechanism)에 있어서 土地收用權 發動에 있어, 美國의 예를 들면 市政府가 不動產所有主에게 “正當한 時價”를 제공함을 전제로 協議(Nego.)가 이루어지고 이 協議가 실패할 경우 비로소 土地收用權을 發動하게 되는데 반하여, 우리나라에서는 管理處分計劃에서 不動產權利를 變換 또는 補償條件으로 함으로써 所有者 내지 權利者와 施行者間에 충돌이 발생되기 쉽다. 이를 시정하기 위해서는 權利變換基準을 課價價格 또는 正當한 時價에 상응하도록 策定하는 裝置가 필요하다.

둘째, 財政的 裝置(Financial Mechanism)에 있어서 우리나라 都市再開發法 施行令에 따르면 基礎調査費와 公共施設事業費의 一定比率에 해당하는 금액의 限度內에서 國庫에서 行政庁인 施行者에게, 國家 또는 市政府는 行政庁이 아닌 施行者(地主組合 등)에게 補助할 수 있고 融資 및 이를 알선할 수 있다는 補助 및 融



資에 관한 規定은 설치되어 있으나, 規定自体가 可能性만을 설정할 뿐이고 구체적인 補助範圍, 즉 철거 및 이전, 宅地造成事業 등에 대한 補助範圍나 구체적인 融資方式, 즉 대부, 보증 또는 購入抵當權의 설정 등에 대한 規定이 미약하기 때문에 이들에 대해서 구체적인 재정적 장치와 既設置되어 있는 장치의 실질적인 활용이 요청된다.

세제로 獎勵的 裝置(Incentive Mechanism)에 있어서 民間開發業者의 투자를 유치하기 위해서 不動産 특히 宅地造成된 土地를 公開入札額以下の 금액으로 開發業者에게 轉賣하는 美國에서의 特惠措置에 해당하는 장치가 필요하며, 이러한 방식의 援用이나 事業施行者에 대한 稅制上的 혜택

등을 고려할 수 있겠다.

넷째로 行政的 裝置(Administrative Mechanism)에 있어서 美國서 시행하고 있는 再開發事業에 있어서 事業費의 약 2/3를 聯邦政府가 지급하고 잔액인 1/3을 市政府가 부담하도록 되어 있으나, 聯邦政府의 行政的 장치로서 市政府의 負擔分을 輕減시켜주는 장치로 市政府가 이미 시행한 都市公共改良事業, 예컨대 學校·公園·街路改良 등에 市政府가 이미 지출한 事業費를 都市再開發事業 중 市政府 부담분으로서 탕감해주는 장치 등이 우리나라에서도 規定됨이 바람직하며, 이외에도 行政的 측면에서 再開發事業을 추진시키기 위한 장치로서는 都市再開發法 및 今施行令에 규정되어 있는 再開發事業計劃의 立案 및

施行上의 行政節次와 行政手續節次를 간소화하여 事業期間의 단축 및 經費支出의 경감, 地主組合이나 제 3의 開發業者와 行政庁間의 關係改善이 가능토록 복잡한 關係書類 및 서식의 적절한 생략이나 事業計劃書의 간소화 등이 개선되어야 할 것이다.

또한 立法体制의 未備로 인한 行政的 隘路점이 지적되어 왔고, 政府財政의 未達로 再開發에 대한 財源確保와 稅制의 改定이 미비하며 그간의 都市再開發은 計劃案作成에 그치고 시행되지 못하고 있는 것도 문제점의 하나이다. 또 再開發에 대한 市民意識不足은 參與度의 不足에 대한 啓蒙·지도교육이 요청된다. <\*>

청탁 한번 불신 낳고 청탁 두번 파멸 온다