

都市再開發事業의 合理的인 施行方案 (連載 II)

(서울市 事例分析 中心으로)

盧 椿 熙

(서울市立大學 都市行政大學院教授)

(2) 우리나라의 都市再開發

現代都市의 再開發은 外部空間爲主의 再開發이 아니라 그 시대의 意志를 담은 創造的인 綜合再開發計劃(Comprehensive Plan)이 되어야 하며 再開發의 목표는 地域社會(Local Community) 自体가 바라고 선택하여 추구하는 目的이 라야 한다.²⁸⁾

우리나라에서는 8.15해방 이후 6.25 동란 등 전쟁과 混亂期의 무질서 속에 計劃性없는 建築 등으로 首都 서울의 再開發問題가 크게 나타났다.

우리나라에서의 再開發事業이 都市發展에 필요하다는 것은 오래 전부터 인식하게 되었으나 1966년 10월 15일 建設部告示 第2819호로 敦化門에서 퇴계로 區間을 再開發地區로 指定하게 되어 새운상가를 建立하면서 再開發事業이 시작되었다. 이후 1968년에 비교적 高地帶의 不良地區인 南山·漢南·龍山·永川·新堂·孔德地區 일대 1,356千坪이 建設部告示 第2153号(1968. 1. 18)로 住宅改良事業의 再開發地區가 指定되었다.

그 당시 再開發事業이 都市開發 政策上 主要한 事業으로 대두되어 事業施行을 爲하여 地區別 현황조사, 開發計劃案의 樹立, 地區內의 建築 및 財産處分의 制限 등 많은 노력을 경주하였음에도 別다른 事業의 진전을 보지 못하였다. 그 主要原因은 어느 地區를 막론하고 事業施行을 爲한 財政의 부족, 土地所有者들의 參與度 부족 및 民間資本의 零細性 또한 法的으로 도 강력하게 시행할 근거를 갖지 못하였기 때문이다.

이러한 諸問題를 해결하고 원만히 추진할 수 있도록 1971년 1월 19일에

改正된 都市計劃法에서는 再開發事業의 施行要件·實施計劃·管理處分計劃·清算 등에 대하여 規程함으로써 再開發事業을 爲한 法的根據를 뒷받침하여 주었으며 이어 1972년 12월 30일 都市計劃法의 改正으로 “特定街區整備地區”를 指定할 수 있게 되었고 또한 特定地區開發促進에 관한 臨時措置法이 제정되어 再開發事業은 이 때부터 본격적인 都市再開發轉換點의 계기가 되었다.

그후 政府에서는 보다 효율적으로 再開發事業을 촉진하기 爲하여 1976. 12. 31 法律 第2689호로 都市再開發法을 制定·公布하여 都市의 계획적인 再開發에 필요한 事業을 규정함으로써 再開發事業을 촉진하고 건전한 都市發展과 公共福利의 증진에 크게 기여하고자 하였다.

이러한 再開發事業의 目的은²⁹⁾

· 首都서울의 中樞 都市機能回復
· 將來의 都市整備를 고려한 施設需要의 供給 및 質의 向上

· 都市部 全般의 綜合計劃 樹立에 의한 地區計劃의 方向設定 및 統一性 維持·市民의 情緒純化를 爲한 都市空間造成과 公共施設確保(道路·公園·駐車場)에 있다고 할 수 있으며

이러한 目的下에 1977년 11월 22일 서울市 再開發事業條例를 제정 공포하였으며 1978년 12월 5일 租稅減免規制法의 개정과 1979년 1월 9일 “再開發地區建築物에 대한 市稅課稅免稅에 관한 條例”가 제정되어 國稅 및 地方稅의 免稅惠澤을 구체화하였다.

한편 서울市 再開發에 있어서 주요 年革을 살펴보면 아래와 같다.³⁰⁾

1971. 1. 19. 都市計劃法改正(都

市再開發事業에 関한 條項新設)

1973. 3. 15. 再開發豫定區域 指定(20個區域)

1973. 9. 6. 再開發區域 指定(小公區域等 9個區域)

1973~1974 特定街區整備地區 指定(半島特定街區等 4個地區)

1975-1976 再開發區域指定(光化門區域等 3個區域)

1976. 12. 31. 都市再開發法 制定

1977. 8. 13. 同施行令 制定

1977. 11. 22. 서울特別市 再開發事業 條例制定

1978. 6. 29. 再開發區域 指定(乙支路 2街區域等 4個區域)

1978. 9. 26. 再開發區域指定(陽洞區域等 10個區域)

1979. 7. 9. 再開發區域指定(世運商街 麻浦路等 2個區域)

1980. 10. 21. 再開發區域解除(明洞 2, 新門路 2, 南大門路 5, 蓬萊 1街等 4個區域)

都市再開發의 효시라 할 수 있는 西小門 第2地區(舊太平路 2街 2地區東邦生命)와 小公 1地區(플라자호텔) 再開發事業을 필두로 70년대 급속한 經濟成長과 아울러 본격적인 再開發事業이 시행되어 왔다.

그러나 방대한 再開發區域에 대하여 現在까지 완료되었거나 進行中인 地區가 총43개 地區에 불과한 실정으로 이는 財政의 부족, 所有者의 이해 부족 및 영세성으로 적극적인 개발이 어려운 실정이며 아직까지 민간 주도형의 事業推進에만 의존한 소극적이었으며 적극적인 推進方法이 미흡하였던 것이 사실이다.

가. 서울시 都心再開發事例

서울市の 都心再開發區域의 土地利
用 및 建築現況을 보면,

○土地利用

1) 筆地: 總49,392筆地

- 規 模: 全体平均56.3坪,
 垡地平均45.9坪,
 連建洞(19坪)(最
 小洞)
- 形 態: 長方(35.9%), 不
 規則(64.1%)
- 所有面積: 國公有(45.4%),
 私有(54.6%)
- 地目別面積: 垡地(68.7%), 道
 路(25.7%), 公園
 (2.6%), 其他(3
 %)

2) 道路: 29%(地目上25.7%) - 大
 路(10%), 中路(3%), 小
 路(16%)

3) 公園: 43%(地目上2.6%) - 古
 宮(2.9%), 運動場(1%),
 其他(0.4%)

○建 物: 29,020棟

1) 平均規模: 바닥面積21.6坪(35.1
 %), 延床面積71.7坪
 (116.8%), 層數3.3層

2) 用途(棟): 住宅51.2%, 店舖28.
 3%, 事務室2.8%, 其
 他17.7%

3) 構造(棟): 木造58%, 라멘조18.7
 %, 組積造23.3%

4) 年限(棟): 12年以下 21.5%, 12
 ~32年 49.2%, 32年
 以上 29.3%

規模面에서 筆地나 建物規模가 영
세함을 알 수 있다.

筆地規模에 있어서 垡地平均이 45
坪이고 形態面에서 不規則한 것이 64
%, 私有地가 54%인가 하면 地目別
面積에 있어서는 垡地가 전체의 68%
를 점하고 있는 실정인가 하면, 平均
床面積에서 35% 이상이 21坪에 이르
고 있으며 構造의으로는 木造建物이
전체의 58%이며 30년 이상된 建物이
전체의 70% 이상이나 된다는 문제
이다.

서울의 不良住宅問題로서는 전체주
택의 45%가 재래식 변소를, 51%가
立式아닌 재래식 부엌을 쓴다는 것이
고 46% 이상이 자체목욕시설이 없는
가 하면 10%가 上水道가 없는 실정

〈表1〉規模別 住宅數

(單位: 千戶, %)

年 度	1970	1975	1980
坪 型 別			
計	4,360(100.0)	4,734(100.0)	5,340
10 坪 未 滿	1,424 (32.7)	929 (19.6)	586
10 ~ 15 坪	1,406 (32.2)	1,399 (29.6)	2,697
15 ~ 20 "	824 (18.9)	1,162 (24.5)	
20 ~ 30 "	526 (12.1)	872 (18.4)	1,377
30 ~ 40 "	115 (2.6)	222 (4.7)	369
40 ~ 50 "	34 (0.7)	79 (1.7)	265(40~70py)
50 坪 以 上	31 (0.7)	71 (1.5)	45(70py이상)
平均住宅規模(坪)	13.8	16.7	19.3

註: () 内の 수자는 構成比임

資料: 經濟企劃院, 總入口 및 住宅調查報告 '70, '75

이다.³¹⁾ 그리고 서울에 있는 1백 8
만 7천여채의 住宅中에는 7坪 미만
의 작은 집에서 6명 이상이 살고 있
는 경우가 6천 6백여채나 된다는 것
이다. 주택 한채를 놓고 居住者數로
보아도 1住宅1家口는 49만 3천가구
뿐이고 나머지 住宅은 2家口 이상이
살고 있으며 5家口 이상이 함께 살
고 있는 집도 4만 5백 家口나 된다.
('80年 經濟企劃院 人口 및 住宅센서
스 報告)

그런데 經濟成長과 함께 우리나라
住宅規模가 1970년의 경우 13.8坪,
1975년에는 16.7坪으로 확대되었고
15坪 미만의 住宅이 1970년에는 전체
住宅數의 64.9%, 1975년에는 49.2%
나 占하고 있어 점차 上向趨勢을 보
이고 있어서 住宅不良化의 가속 현상
이 일어날 것이다. (〈表 1〉 參照)

서울의 대부분의 再開發地區가 市
街化된 지 40년 이상의 연륜을 가진
都市狀態에서 오늘날과 같은 급격한
變化 속에 都市機能을 다하지 못할뿐
만 아니라 土地利用度의 저하, 交通
施設의 미흡, 容積率의 저하로 인한
建物の 영세화는 현대적인 市街地로
서 水準以下가 되고 있다.

美國의 再開發은 이를 그 시대적으
로 구분하여 보면³²⁾ 社会的인 요인
으로 인한 不良地區再開發로 시작하
여 1960년대에 와서는 構造的인 住宅
改良事業과 1970년대의 점차적인 住
宅改良事業을 비롯해서 貧困의 退治
와 쇠퇴하여가는 都市를 어떻게 구하
느냐는 문제로 그 再開發事業이 전
개되었다.

그러나 우리나라의 都市再開發 事
業은 社会的인 요인이 되는 不良地

區問題가 두드러지는데 반하여 실제
再開發事業은 都心再開發 사업만이
진행되고 있는 느낌이 있는바 不良
地區再開發事業이 都心再開發事業보
다 먼저 이루어져야 할 것으로 생각
된다.

나. 改善方向

우선 法的措置에 있어서 대부분의
나라들이 공히 설정하고 있는 土地
取用に 있어서 美國의 예를 들면 地
方自治團體가 不動產所有者에게 “正
當한 時價”를 제공함을 전제로 협정
이 이루어지고 이 계약이 실패할 경
우 비로소 土地取用權을 發動하게 되
는데 반하여 우리나라에서는 ‘管理處
分計劃’, 즉 時價에 근거해서 이를
變換 또는 補償條件으로 함으로써
所有者 및 權利者와 施行者間에 충
돌이 발생하게 된다. 이를 시정하기
위해서는 權利變換基準을 課稅標準
時價 또는 正當한 時價額에 상응하도
록 하는 法的裝置가 필요하다.

둘째로, 「都市再開發法施行令」에
따르면 基礎調查費와 公共施設事業費
의 一定比率에 해당하는 금액의 한도
내에서 國庫에서 行政庁 施行者에게,
國家 또는 地方自治團體로부터 行政
庁이 아닌 施行者에게 보조할 수 있
고 용자 및 이를 알선할 수 있다는
보조 및 용자에 관한 규정은 설치되
어 있으나 規定自体가 可能性만을 설
정할 뿐이고 구체적인 보조범위—
撤去 및 移轉·宅地造成 등의 규정
이나 구체적인 融資方式—貸付·保
證 또는 購入抵當權의 設定 등—의
규정이 미약하기 때문에 이에 대해서
구체적인 財政的 조치와 既設置되어

있는 장치의 실질적인 활용이 이루어져야 할 것이다.

세째로, 장려적인 조치의 측면에서 볼 때 民間開發業者의 투자를 유도하기 위해서 不動産의 公開 入札額 이하의 금액으로 개발업자에게 轉渡하는 미국에서의 特惠措置에 해당하는 장치가 필요하며 이러한 방식의 採用이나 事業施行者에 대한 稅制上의 혜택 등을 고려할 수 있다.

네째로, 行政的인 조치의 측면에서 볼 때 再開發事業計劃의 立案 및 施行上의 行政節次 및 手續節次를 간소화하여 事業期間의 단축 및 經費支出의 경감, 組合이나 第3開發業者와 行政庁間의 관계개선이 가능토록 복잡한 관계서류 및 書式의 적절한 생략이나 사업계획서의 간소화 등이 개선되어야 할 것이다.

우리나라의 경우 일반적인 특성은 외국의 계획에 비하여 計劃敷地가 소규모여서 計劃人口가 소규모로 되어 地區의 특성 등을 살리지 못하고 있어 주변지역과의 連繫 등이 따르지 못하고 있으며 특히 物理的 계획에 집착하여 環境增進에의 기여가 흡족치 못하다.

또한 立法体制의 不備로 인한 行政的 애로점이 지적되어 왔고 政府財政의 빈곤으로 財源確保와 稅制의 追加立案이 필요하다. 그리고 再開發에 대한 市民意識은 參與度의 문제와 인식부족에 대하여 수익성 指導教育과 制度的 장치가 마련되어야 한다(市民 參與 참조).

(3) 都市再開發의 方法과 節次

가. 都市再開發의 方法

再開發地區로 지정되는 대부분의 不良地區들은 都心에 있거나 都心部 외 곽지역에 위치하며 地價는 고가이고 土地規模는 세분되어 權利關係 마저 복잡하게 얽혀있다.

이렇게 복잡하게 얽혀져 있는 都心部 재개발의 수법은 ① 全面買収方法 ② 土地區劃整理方法 ③ 先買權 制度 ④ 全面買収와 區劃整理를 절충 하는 방법 등으로 再開發事業을 施行하고 있으며 각 手法別로 그 내용을 記述 하면

① 全面買収 方法

이 事業은 一定區域內의 土地 및 地

上物에 관한 권리를 施行者가 전부 買収하는 방법³⁵⁾으로 綜合開發計劃을 수립하여 再開發事業을 施行할 수 있는 장점이 있으나, 土地의 取用權 등이 있는 관계로 小規模開發로 끝나기 쉬운 단점이 있다.

이 방법은 새로운 機能의 賦與, 既存機能의 構造의 再改編 등의 積極적인 再開發이나 地區開發에 많이 쓰이며³⁴⁾ 또한 經濟性보다 政治的인 면이 강조되어 일괄적인 事業施行이 필요한 곳에 적용되는 방법이다.

② 土地區劃整理方法

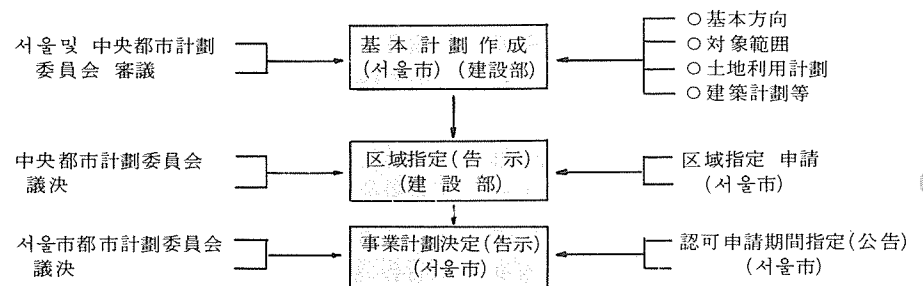
土地區劃整理事業은 都市計劃法에 의하여 결정된 都市計劃區域內와 國土建設綜合計劃法에 의하여 지정된 特定地域에 한하여 시행되어 都市區域內라고 用途地域上 제한을 받는 公園·綠地·風致地區 등은 이를 피하는 住居地域이나 商業地域·工業地域에 적용하는 방법이다.³⁵⁾

이 방법은 開發財源이 부족한 우리 의 실정에 알맞는 再開發手法으로서 널리 적용되고 있으며 또한 新開發地域에 많이 적용되는 수법이다. 이 방법은 平面擴張計劃에서 보다는 空間再開發 확보에 이 수법이 적용되어야 할 것이다.³⁶⁾

③ 先買權制度

再開發 지정지역에 있어서 再開發措置를 실시하기 위하여 필요한 土地를 簡易節次로서 신속히 取得하기 위해 市에 未建築地 및 既建築地에 先買權이 부여되는 제도로서 市의 先買權(Municipal Priority Purchase Right)이란 所有者가 賣渡하려할 때 市 當局에서 市場價格으로 賣渡할 수 있는 法的인 選擇權(Legal Option)으로 買入의 優先權이 주어지며 행사할 때는 타인에게 賣渡하는 것이 금지된다.

(圖 1) 計劃段階



先買權制度는 계획의 집행과정 또는 장래 필요로 하는 토지를 正當한 경로로 購入할 수 있는 기회를 부여하는 것이며 이 제도의 목적은 土地 投機의 문제를 効果적으로 해결할 수 있도록 고안된 방법이다. 先買權에는 두가지 종류가 있는데

첫째, 事業先買로서 이는 都市計劃業認可 또는 승인 후의 先買로서 土地의 投機의 거래방지와 事業用土地 취득의 단일화³⁷⁾를 도모할 것을 목적으로 창립되었다.

둘째, 計劃先買는 일반적으로 施行者가 미정인 都市計劃決定段階의 先買이며 최종적으로 事業用土地의 단합한 취득에 기여하지만, 직접적으로는 土地의 투기적 거래를 가급적 미연에 방지하는⁴⁷⁾ 것이 公的 土地保有의 확대에 그 목적이 있다.

④ 全面買収와 區劃整理의 절충식은 計劃對象地區에서 道路計劃用地와 建물을 行政庁이 전면적으로 買収하여 이를 철거 또는 정비한 후 나머지 부분을 區劃整理方法으로 再開發하는 방법이다.

이 방법은 民間再開發의 여건조성을 위해 또는 公共性이 강조되는 곳에 많이 적용하는 수법이다.

나. 再開發事業의 施行節次

都市再開發事業의 施行節次는 計劃段階와 施行段階의 2단계로 구분할 수 있다.

1) 計劃段階

計劃段階는 사업을 준비하는 단계로서 行政庁에서 계획을 樹立·完成하는 절차이다.

都市全域에 대한 再開發 基本계획을 작성하여 再開發의 基本방향을 설정하고 사업의 對象範圍를 정한 후 그 범위내에서 사업이 요구되는 지역을 선정, 街區單位로 再開發 區域

으로 지정하게 되며 지정된 구역을 수개획지(BLOCK)로 분할하여 道路·駐車場·公園 등 公共施設에 관한 劃地와 각 劃地別로 建築物에 관한 劃地를 立案 결정한다. (圖1 참조)

2) 施行段階

다음은 再開發事業을 실시하는 시행의 단계로서 事業計劃이 결정된 구역에 대하여 각 劃地(BLOCK) 別로 土地建物所有者 및 面積의 2/3 이상 同意(法定認可要件)를 얻은 土地所有者 또는 그들로 구성된 조합이 事業施行認可를 득함으로써 施行者가 되어 사업을 실행케 되는 것이다. (圖2 참조)

施行者는 事業施行認可를 득한 후 着工을 할 수 있으며 새로운 垜地 또는 建築施設을 分讓받고자 하는 土地 등의 所有者는 事業認可告示가 있는 날로부터 60일 이내 事業施行者에게 分讓申請을 하여야 한다.

分讓申請을 받은 施行者는 垜地 및 建築施設에 대한 管理処分計劃을 정하여 管理処分計劃認可를 받아야 하며 施行者外 토지 등의 所有者가 없는 경우는 생략한다.

3) 事業施行에 따른 行政支援

再開發事業施行에 따른 行政支援으로서 租稅減免規制法(第3條의 3 第18項)과 再開發區域內 건축물에 대한 市勢課稅 및 免稅에 관한 條例(第2條)에 의거 業事施行地區에 대하여 稅制上의 免稅惠澤이 주어지고 있다.

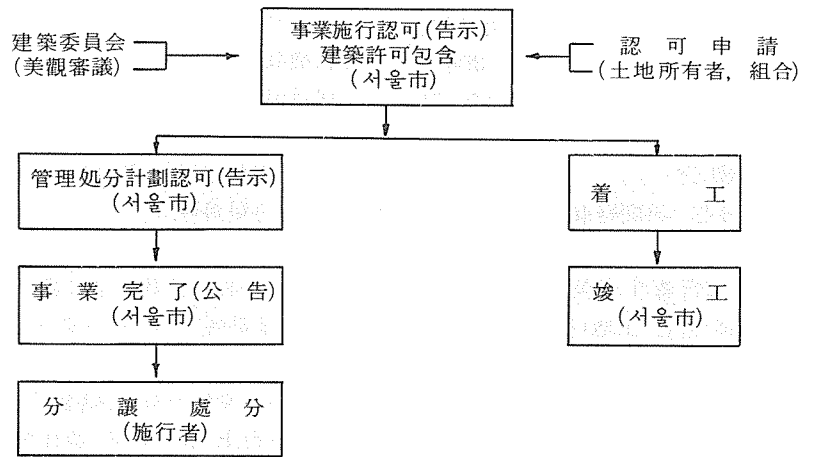
免稅가 되는 租稅는 國稅 또는 讓渡所得稅와 法人特別附屬稅이며 이 경우 土地所有者가 事業施行者에게 土地를 讓渡하는 경우가 事業施行者가 事業計劃에 따라 新築한 建物 및 土地를 1년내에 讓渡時에 免稅惠澤이 주어진다.

또한 地方稅로는 事業施行者가 건축한 건물과 事業施行 당시의 土地所有者가 事業施行者로부터 취득한 건물에 대하여 取得稅·登錄稅·免許稅·財産稅·都市計劃稅를 사실상 竣工日로부터 1년간 免稅惠澤을 부여하고 있는 등 行政支援에 최선을 다하고 있는 실정이다.

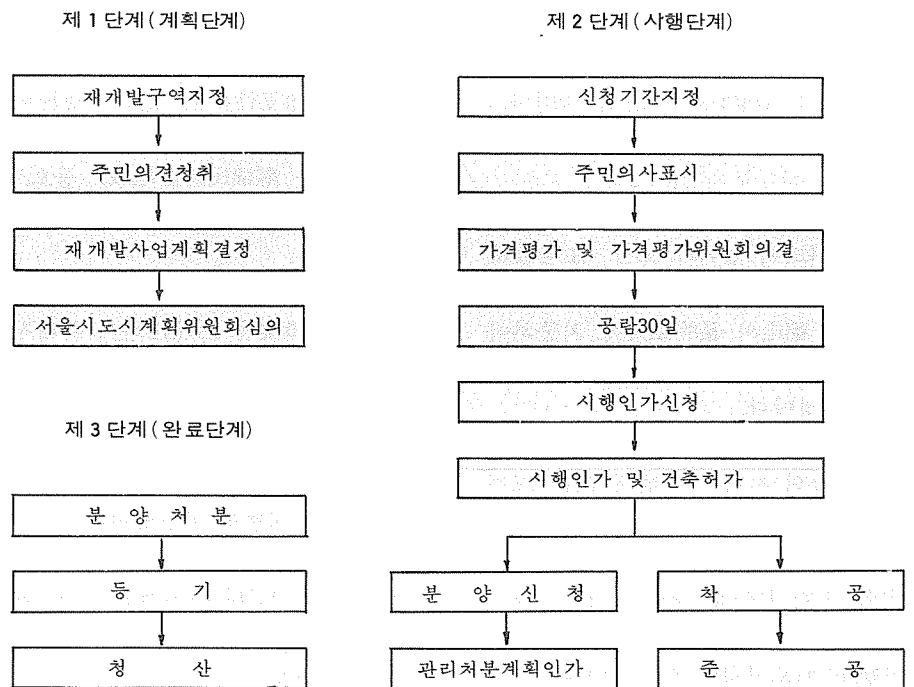
4) 再開發事業의 施行節次

再開發事業의 施行節次는 제 1 단계인 計劃段階와 제 2 단계인 施行段階, 그리고 제 3 단계인 完了段階로 구분된다. (圖3 참조)

〈圖2〉 施行段階



〈圖3〉 재개발사업 시행절차



(가) 施行主體

再開發事業은 再開發地域 안의 土地 또는 建築物의 소유자 또는 그들이 설립한 再開發組合과 地方自治團體·大韓住宅公社 및 再開發事業의 시행을 事業目的으로 하거나 事業種目으로 하여 설립된 特殊法人 그리고 일정한 要件下에서 第3開發者로 지정된 자가 시행할 수 있는 바 (第9條·10條·11條) 여기서는 住宅公社가 施行主體로 된 경우에 관해서만 살펴보기로 한다.

(나) 事業施行節次

再開發區域內에 土地 및 건축물의

소유자로서 그 再開發事業의 시행으로 인하여 造成 또는 建築되는 垜地 및 建築施設의 分讓을 받고자 하는 자는 再開發事業의 시행에 관한 建設部長官의 認可告示가 있는 날로부터 60일 이내에 分讓申請書에 그 所有土地 및 建築物에 관한 登記簿謄本을 첨부하여 施行者에게 垜地 또는 建築施設에 대한 分讓申請을 하여야 하며 (第40條 1項), 土地 및 建築物의 소유자 이외의 權利者도 그 權利를 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 施行者에게 신고하여야 한다.

① 管理処分計劃

施行者は分讓申請期間 경과 후 지체없이再開發地域内の 垔地建築施設에 대한 管理処分計劃을 정하여 建設部長官의 認可를 받아야 하며 認可받은 사항을 변경하고자 할 때에도 같은 절차에 의하여야 한다.

② 分讓処分

分讓処分은再開發事業에 있어서 핵심을 이루고 있는 가장 중요한 부분으로서 施行者가再開發事業의 施行区域内에 있는 土地나 建築物에 대하여再開發事業의 施行前의 土地나 建築物에 대하여再開發事業의 施行前의 土地나 建築物의 各筆地 各棟 및 權利의 목적이 되는 부분을 감안하여 이에 갈음하는再開發事業의 完了後의 垔地 建築施設 기타의 權利를 지정하는 処分 및 종전 土地나 建築物에 대한 權利와 換地로 발생하는 權利 상호간의 불공평을 금전으로 청산할 것을 결정하는 처분을 말한다.

이상에서 살펴본 바 問題點으로서는

첫째: 政策的 지원부족

우리나라에 있어서 도시 住宅政策 우선순위는 아직 심각한 住宅不足難解消 및 都市의 量的擴大에 치중하여 都市再開發問題에는 政策的배려가 미흡한 실정이다.

都市再開發法 第9條에 의하면 都市再開發의 시행은 土地所有者 또는 그 組合에 일차적인 우선권이 있으나 이들은 사업을 시행할만한 技術經驗, 住公 또한 財政面에서의 지원부족으로再開發事業을 적극 추진하기에는 상당한 애로사항이 있는 것이다.

둘째: 事業施行 節次의 복잡

都市再開發法은 認許可 등 行政節次를 까다롭게 정하고 있고, 假取用 및 補償節次를 번거롭게 규정 함으로써 강력한 行政力이 없는 施行者는 事業施行의 復雜性으로, 土地 建物取用 등再開發事業 施行이 어렵게 되어 있다.

셋째: 각종 既存權利의 調整·變更의 困難

都市再開發事業을 시행함에 있어서再開發 지역에서의 土地 建築物의 所有者와의 사이에서 발생하는 各種 權利 및 利害調整의 어려움이 뒤따르며 民怨이 過多하게 발생 함으로써 事業施行者의 業務遂行에 遲滯를 초래하

고 어려움이 있을 것이 예상된다.

넷째: 財源의 不足

再開發事業은 위치상 土地價格 및 建物補償價가 막대하므로 資金所要가 극대하여 資金調達에 어려움이 있을 뿐만 아니라 資金의 回收期間이 長期化되어 資金需要의 확대로 신규 需要充足이 곤란하다.

또한 対象住民들의再開發費 부담력이 부족하고 公共施設事業費의 보조가 미흡하여 사업의 수행에 많은 어려움을 겪을 것이다.

다섯째: 原住民의 反撥憂慮

事業施行上 불가피한 原住民의 철거 및 移住에는 불가피하게 民怨의 발생소지를 안고 있으며 이는 철거에 따른 損失補償이 미흡하고 적절한 移住對策이 마련되지 못하며 營業權 상실 등에 따르는 生計對策 등이 미흡한데 기인한다.

여섯째: 事業性格上 경제적 財源이 不明確한 반면 住民의 經濟的 기반의 빈약(대부분 零細民居住地域) 등으로 資金의 回收 및 利益發生 가능성이 희박하다.

앞에서 지적한 問題點을 극복하고 都市再開發事業을 活性化하기 위해서는 아래와 같은 대책이 강구 되어야 할 것으로 본다.

첫째: 政府의 政策的 고려와 關聯機關의 협조, 專擔機關에 대한 정부의 행정 및 재정의 뒷받침이다.

둘째: 복잡하고 어려운 利害關係를 조정하며 稅制上的 지원책을 강구하기 위한 現行法律의 개정이 이루어져야 할 것이다.

셋째: 都市再開發事業을 수행 하는데 필요한 財源확보를 위하여 多角的인 검토가 이루어져야 하며, 동시에 事業施行者의 事業費 부담을 경감시키기 위하여 주요간선시설 및 공공시설 설치비용의 국가 및 지자체의 보조, 國公有地의 무상양여, 각종 稅金의 면제 등이 검토되어야 할 것이다.

넷째:再開發事業을 전담하는 기구에 대하여는再開發事業의 원활한 추진을 위하여 강력한 行政力을 부여하여 신속한 業務施行을 도모토록 積極支援하여야 할 것이다.

다섯째: 民怨을 해소하기 위한 충분한 대책이 마련되어 住民들의 自發

的인 협조를 얻을 수 있도록 해야 하며, 또한 적정한 보상비의 支給·賃貸住宅建設 등의 移住對策이 마련, 營業權(Good Will) 보상에 따른 생계 대책의 마련 등이 조치되어야 할 것이다.

다. 市民參與

1) 住民參與의 概念

住民參與란 國家政策決定過程에 특수한 엘리트가 아닌 일반주민이 직접·간접적으로 참여하는 것을 말한다.³⁸⁾ 都市 및 지역계획에 있어서 住民參與란 計劃의 수립·결정·제안·집행 과정에 있어 직접적·간접적으로 참여하는 기회를 갖는 것을 말한다.³⁹⁾

이 都市再開發事業에 있어서는 직접적 利害關係가 있는 住民은 물론, 都市行政에 관심을 가진 一般市民이 계획의 立案으로 부터 사업의 진행에 이르기까지 참여할 수 있도록 보장하는 것이 중요한 문제가 되고 있는 것이다. 그러나 이 都市再開發事業이야말로 직접적 利害關係가 날카롭게 대립되어 있는 관계로 市民간에 合意가 쉽사리 이루어질 수 없는 어려운 사업이기 때문에 사업에의 市民의 참여, 확보의 문제는 어려운 문제중에서도 어려운 것이다.

2) 住民參與의 必要性

國土의 전체를 대상으로 하는 國土計劃이나 國土의 한 부분을 대상으로 하는 地域計劃·單位都市地域을 대상으로 하는 都市計劃 등은 당해 地域내에 거주하고 있는 住民들의 경제적 기반을 강화시키고 생활여건을 개선시켜 나가는 한편 국가적 입장에서 國土의 균형적 발전을 촉진시키고 지역과 지역간의 연관성을 증진시킴에 方向座標을 두고 있다. 전자의 목표가 地域開發에 대한 住民參與의 필요성을 뜻하는 것이라면, 후자의 목표는 주민참여의 한계성을 전제로 하고 있다.

계획에 있어서 住民參與의 필요성을 몇가지 측면에서 살펴보기로 한다.

(가) 自然스러운 感情의 表現

住民의 경제적 활동을 비롯한 일상 생활과 직결되어 있는 地域計劃이 住民의 진심된 인정과 受容의 확보와 적극적인 호응과 참여가 뒤따르지 않고는 바람직한 성과를 거두지 못하게

된다. 참여한 住民集團의 구성원이 地域問題에 관해 평소에 갖고 있던 자신의 감정을 자연스럽게 표현할 수 있는 것은 큰 利点이며, 비록 行政機關의 의사결정에 직접적인 영향을 못 주었다 하더라도 住民들의 社会·心理的 住民의 요구가 현장에서 부딪혔을 때, 우선 참여의 意義를 느끼게 되고 나아가서는 都市의 불안과 地域의 긴장은 감소시킬 수 있는 것이다.

(나) 地域問題의 共同解決

開發計劃은 그 地域에 거주하고 개발의 受惠者인 住民이 직접 참여하며 각종 사업계획의 결정과 事業執行에 적극적인 참여를 하게 되고, 計劃遂行의 성공을 가져오며 보다 나은 地域社會를 지속하고자 공동으로 노력하게 된다. 많은 政策決定者는 住民參與節次를 생략함으로써 地方行政이 갖고 있는 어려운 문제를 계획·실시함에 있어 소요되는 시간·경비·노력 등의 낭비를 줄이는 가운데 地域問題를 해결하려고 하는 입장을 취할지 모른다.

그러나 住民參與가 갖고 있는 장점 중의 하나가 위와같은 몇가지의 낭비만큼 참여에 의한 보상으로 公의問題의 해결에 많은 도움을 줄 수 있는 것이다.

(다) 生産的 論爭

地域開發은 근본적 意義와 理念이 地域住民의 福祉增進에 있으므로 地域開發의 發議는 住民의 의사에 근거하고 그 결과적 효과는 住民의 생활에 귀속되어지는 것이다. 利·害가 직결되어 있는 開發計劃에 대한 住民參與는 調整과 生産的인 論爭을 통하여 住民참여가 가져다주는 잠재적 利点 중의 한가지라고 할 수 있다. 만일 공개적인 論議를 거치지 않을 경우에는 住民의 輿論은 억압되고 정규적인 意思決定機關에 대한 의미있는 배출구의 제공이 이루어지지 않기 때문에 악의에 찬 論爭이 유발될 수 있는 것이다.

(라) 計劃의 實踐力

주민의 의사와 욕구가 반영된 地域計劃은 그 수행과정에 주민의 반발과 疏外를 감소시킬 뿐만 아니라 納稅를 비롯한 각종 부분에서 주민의 자발적인 협조를 쉽게 얻을 수 있게 된다.

그러므로 주민참여는 地方政府가

계획을 지체시키거나 취소하는 사례를 최소화 하는데 도움을 줄 수 있으며, 계획의 執行力을 확보할 수 있을 것이다. 성숙한 住民參與體制가 사업계획의 실천에 장애가 되는 경우는 드물며, 그것은 어떤 사업의 시중에 利害關係를 갖는 계층과 영역의 住民들로 하여금 計劃樹立 이후에도 최대의 투입을 가능케 할 수 있다.

(마) 意思疏通의 增進

開發計劃에의 주민참여는 計劃事業에 직접 참가한 計劃家나 政策決定者가 그 地域사회에 필요한 開發需要와 사업효과의 파급효과 등에 대해 보다 세심한 認識을 심어 줄 수 있다. 곧 政策決定者와 주민간의 자유로운 아이디어의 교환은 생각의 차를 줄일 수 있을 것이다.

(바) 社会·心理的 보상

주민참여의 利점에 관해서는 시민의 社会·심리적 긴장에 관계되는 많은 利点들이 제시하고 있다. 행정기관의 각종 委員會가 여러기관에서 일한 경험이 있는 人士들은 生態的 개선이라는 관점에서 자신의 환경을 창조하는데 참여하게 되는 市民들은 자신의 긍지를 일깨워 주는데 용기를 북돋워 준다는 것을 강조할 수 있다.

3) 參與方案의 設計

(가) 住民參與의 段階

計劃은 시작으로부터 종결에 이르는 一團의 행위로만 끝나는 것이 아니다. 그것은 한걸음씩 전진하는 과정으로서 단순한 理想郷 Utopia의 可視的인 청사진이 아니다. 따라서 계획과정은 계획의 논리적 단계를 거치는 動的인 절차라고 할 수 있다.

계획과정의 일반적 단계로 크게 ① 實態把握 및 자료분석 ② 목표 및 목적의 설정 ③ 計劃作成 ④ 計劃執行의 단계로 분류될 수 있다. 計劃作成이란 計劃地圖를 그리고 계획서를 만드는 단계이며, 計劃執行은 설계된 計劃案을 실제의 행동으로 옮기는 과정이다.

(나) 參與技法의 比較

우리나라는 議會를 통한 住民의 참여와 통제의 길이 막혀있는 실정이므로 여기서는 개인 내지 집단에 의한 住民參與만이 모색될 수 있을 것이다. 開發計劃의 계획과정에 있어서 住民은 개별적인 客体와 개별적인

參與者 혹은 主役 및 集團參與者의 속성을 가지는데 客体로서의 주민의 사업계획의 標的에 불과하고, 개별적인 參與者 또는 主役은 그 사업을 이끌어가는 엘리트들이며, 集團參與者는 압력 단체로서의 기능을 하게 된다. 이 가운데 集團參與者는 그 지역에 속하고 있는 構成員 전원이 되기도 하고, 그 지역의 일부 居住者들만으로 구성되기도 하며 또 하나의 공통목적을 가진 특수한 利益集團이 될 수도 있다.

開發計劃에 주민의 의견과 희망을 반영하기 위한 住民參與의 여러가지 技法들이 있으나 각기 長短點을 갖고 있다. 그러나 계획의 수립과정에서부터 집행과정에 이르기까지 참여의 단계에 있어서나, 계획의 종류, 용도에 따라 그 有用性은 각기 다른 것이다.

4) 우리나라 市民參與의 實際

앞에서 都市計劃에 대한 市民參與의 類型을 參與의 制度化程度에 따라, 計劃過程에 따라 「이니시에이티브」의 所在에 따라, 事業의 종류에 따라 그리고 政治·行政過程의 구분에 따라 살펴보았다.

그런데 우리나라에 있어서의 市民參與는 市民運動이 參與的인 운동 보다는 抵抗的인 운동이 대부분이고, 그 抵抗的인 운동도 豫防鬭爭의 저항운동보다는 對症療法的인 저항운동이 대부분이다. 그리고 參與의 制度化도 「自治」化的 수준에 이르지 못하고 「參贊」의 수준을 넘지 못하고 있고, 그 「參贊」도 실질적 參贊보다는 名目的인 參贊에 불과한 경우가 많다.

그리고 計劃過程別로 볼 때에도 立案, 決定過程보다도 運營過程에서 「協調」를 행하는 參與가 고작이다. 그리고 그 參與는 住民의 「이니시에이티브」에 의하기 보다는 行政의 「이니시에이티브」에 의하고 行政과 住民은 垂直關係에 놓이는 것이 일반적이라 할 수 있다.

더구나 政治過程에의 參與를 議會가 구성되고 있지 않으므로 극히 제한되어 있다고 할 것이다.

(가) 市民參與의 方法

이러한 상황하에서 都市計劃에 대한 市民의 참여의 확보의 문제는 지극히 어려운 과제가 아닐 수 없다.

5) 市民參與의 問題點

市民參與는 단순한 「參贊」에 그치

는 것이어서는 안된다. 따라서 市民參與에 있어서는 다음과 같은 요건이 구비되어야 한다.

첫째로 市民參與를 事業執行에 뿐만 아니라 政策形成 및 計劃決定에의 參加가 확보되어야 한다. 決定段階에서는 市政當局이 일방적으로 행하고 執行段階에서 參與를 요구하는 것은 시민에게 일방적으로 추종하라는 것을 강요하는 것 밖에 안된다.

둘째로 參與는 단순한 발언만의 허용에 그쳐서는 안되고, 그 발언은 傾聽하고 그것을 政策, 計劃에 반영하는 것이어야 한다. 반영되지도 않는 발언은 의미가 없는 것이다.

셋째로 진정한 參與가 되기 위해서는 市政當局이 가지고 있는 情報는 이를 독점하지 말고 市民에게 공개하여야 한다.

넷째로 市民參與를 市民 상호간, 市民과 市民代表間, 市政當局과 市民代表間의 이해 및 의견의 대립을 조정하는 계기도 되어야 한다.

이와같은 여건하에서 市政에 대한 市民參與의 확대는, 그 制度의 정비 여하에 불구하고 어렵다고 할 것이다.

더구나 一般行政과 달리 都市計劃의 경우, 그 중에서도 특히 都市再開發事業에서는 住民간의 직접적인利害가 날카롭게 대립되기 때문에, 이에 市民들이 參與하여 평화적으로讓步, 妥協하여 하나의 意思를 형성해나가기란 어려운 일이다. 그러나 市政에 대한 市民參與는 行政의 民主化, 行政과 市民의 共同責任化를 위해서 지극히 중요한 것이다. 都市行政에 있어서 都市計劃 자체를 얼마나 잘 樹立·執行하느냐도 중요하지만, 이것을 「어떻게」 「어떤節次를 거쳐서」 樹立·執行하느냐 하는 都市政治도 중요한 것인만큼 都市行政에 있어서의 市民의 參與의 확대의 문제도 중요한 지위를 차지한다.

5. 서울시 都市再開發의 問題와 改善方向

(1) 都市再開發의 要因分析

서울의 都心部再開發의 要因은 機能的, 物理的, 社会的 그리고 經濟的 要因으로 구분할 수 있다.

가. 機能的 要因分析

서울市 都心部再開發의 機能的 요인분석을 함에 앞서 都心部 전반적인 機能을 이해할 필요가 있다. 먼저 都心部 전반의 機能을 보면 國家의 中枢管理機能은 세종로와 태평로 일대의 중앙청을 비롯하여 行政各部處庁舍, 大法院, 서울市庁 등의 官庁街에서 형성되고 명동과 충무로를 비롯하여 종로, 을지로, 청계천一帯는 都心商街를 형성하고 있으며 소공동과 남대문로, 을지로一帯, 서소문로一帯는 銀行과 大會社, 言論機關 등이 中心業務地域을 형성하고 있다. 특히 都心商街와 業務街의 사이나 이면에는 고급호텔과 극장·음식점과 아케이드상가가 위치하고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다.

都心部라면 고도의 土地利用이 이루어져야 하는데도 불구하고 서울市 都心部는 産業用財(生産財), 業務用製造業種, 農水産物(都賣業種業体) 등의 非都心機能이 立地하고 있을뿐만 아니라, 非都心的 機能의 土地利

用으로써 住居, 學校, 工場 및 古宮用地面積이 都心全体面積의 25%를 차지하고 있음이 큰 문제이다.⁴⁰⁾

都心部の 不適格한 상업기능을 조사한 사례⁴¹⁾중 을지로 2가에서 6가까지의 8個商街區劃 총면적 171,118坪에 都心部 不適格 2,124個 店舖(15個業種 31個品目)가 점하고 있는 실정이다. (表2 참조)

不適格機能이란 결국 都心은 立地上的의 利點과 集積利益으로 機能이 집중하여 상호 依存, 共生 또는 補充되면서 機能의 역할을 발휘하고 있는 것이다.

이러한 관점에서 서울은 자연적인 지형조건, 역사적인 배경, 외부지역의 경제상황을 고려할 때 都心の 集積利益이 현저한 만큼 機能의 집중이 계속 가속화될 것으로 보이며 이에 따라 그것을 방치한다면 都心に 立地가 꼭 필요한 機能은 점점 확대될 뿐만 아니라 都心に 꼭 있지 않아도 될 機能까지 受容하게 되어 상호보완적이든 상호마찰적이든 간에 兩者가

〈表2〉乙支路地域 不適格 業種

業種	店舖數	品目別店舖數	構成(比)	業種	店舖數	品目別店舖數	構成(比)																																							
建 材	260	合 板	41	122	印 刷	6~8切	197	25.1																																						
		木 材	9			4 切	104																																							
		타 이 루	29			半 切	36																																							
		衛生陶器	12			全 紙	9																																							
		鐵 物	72			自 動 車	42		部 品	37	2.0																																			
		페 인 트	33						타 이 어	4																																				
		알 미 늄	22						裝 飾	1																																				
		其 他	42						乾 魚 物	175		機 械 工 具	187	8.2																																
		其 他	42												8.8																															
		家 具	110			実具用品	42		5.2	乾 魚 物	175	8.2																																		
事務用品	40			機 械 工 具	187	8.8																																								
營業用品	18						機 械 工 具	12																																						
廚房用品	10						製 作 機 械	1																																						
原 資 材	105						鐵 板	29					4.9	製 品	120	5.6																														
																	非鐵金屬	30	農 産 品	240	11.3																									
																	鐵鋼製材	35				縫 織	30	1.4																						
																	其 他	11							包 裝 材	89	4.3																			
																	化 工 藥 品	44										2.1	古物荷置	3	0.1															
																																木 工 芸	13	0.6	製 品	120	5.6									
		紙 業	174						8.2	農 産 品	240	11.3																																		
				印 刷	5.33	25.1																																縫 織	30	1.4						
																																									공판·프린트	127	25.1	包 裝 材	89	4.3

* 乙支路 2街~6街까지의 周邊의 8個商街區劃總面積 171,118坪을 調査한 것임.

資料: 서울市立産業大學 首道園研究所, 都心不適格 商業機能의 再配置計劃에 關한 調査研究, 1978, 12. 30. p. 31.

都心に共存하여 급기야는 바람직하지 못한 共生的 단계까지 도달하게 될 것이다. 다시 말해서 必須的인 都市機能의 自然發生段階에서 集中擴大段階를 거쳐 不必要한 都市機能의 立地誘發段階를 지나 共生的 段階까지 이르게 될 것이다. 그리하여 마지막 共生段階에 이르게 되면 都心に 適格한 機能과 不適格한 機能의 구분이 어렵게 되며 不適格機能은 그 자체가 都心に 不必要할 뿐만 아니라 都心の 機能을 저해하는 요소로 된다.

그러나 都心が 自然地域으로 발생된 이상 機能의 円滑이 도모된다면 어느것도 不適格이라고 지적될 수는 없는 것이나 도시의 規模擴大에 따른 都心領域의 확대로 기존의 非都心施設이 그대로 수용되어 存置하고 있음으로써 土地利用上 非効率的인 것 또는 文明의 발달로 인한 交通 및 통신의 手段發展, 技術革新, 産業構造 및 도시인의 의식구조의 변화 등에 의한 시대적인 변천에 따른 都心内の 存置가 불필요한 요소가 발생하기 마련이다. 서울의 경우 현재의 都心은 당초 그 자체가 도시의 전체였으며 오늘날의 都心으로 계획된 것도 아니었으며 더우기 都心을 효용을 증대시키기 위한 의도적인 구조의 변화가 작용된 일이 없이 단지 機能的으로 우세한 營業·業務機能에 住居機能의 蚕食된 형태로 都心に 발전한 것이다.⁴²⁾

不適格業種의 구성은 建材 12.2% (260個店舖), 印刷業 25% (533個店舖) 物舖 82.4% (174個店舖), 機械工具 9.8% (186個店舖), 家具 5.2% (110個店舖), 原資材 4.9% (105個店舖), 農水産物 19.5% (415個店舖) 등이 主要業種을 이루고 있음을 <表2>에서 볼 수 있다. 따라서 都心部の 土地利用 極大化와 効率性を 향상시키기 위하여 都心部の 不適格機能을 再配置할 필요성이 대두되고 있다.

서울시 都心部機能에 적합한 再開發事業이 이뤄지기 위해서는 <表3>에서 보는 바와 같은 機能이 立地하여 都心部の 건전한 발전에 기여하여야 할 것이다.

都心部再開發을 최근에는 道路, 駐車, 綠地等の 공간확보를 위한 施策을 펴나감으로써 앞으로 닥쳐올 都心部の 병리를 배제하는데 온갖 행정력

을 집중동원하여야 할 것이다.

나. 物理的 要因分析

1) 都心部再開發豫定地區의 物理的 現況分析

(가) 都心部再開發施行主体別現況 事業主体別 現況(表4 참조)에서 보는 바와 같이 土地所有組合에 의한 것이 9個地區에 6,012坪으로서 전체의 15%에 해당하는 면적이며, 個人法人에 의한 시행은 26個地區로 85%에 해당하고, 公企業 또는 行政府에 의한 開發主体가 전혀 없는 것은 都心部再開發事業이 個人法人에 의해서만 실시되어 土地公概念에 입각한 再開發의 실시가 어렵게 되어 綠地空間確保, 都市基盤施設의 확보에 기여하지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 再開發事業實施를 민간단체 또는 법인과 함께 行政府가 적극 참여 함으로써 都市基盤施設 및 綠地空間의 확보를 기하기 위하여 官, 民 合同으로 한

官主導型的의 협의체가 조성되든지 여러가지 사회적 문제를 일으키게 되었다. 따라서, 많은 個人을 밀어 내는 式的 개발보다 都心部再開發에 있어서 많은 사람이 모여서 힘을 뭉쳐서 共同的協同체로 이루어지는 개발방식보다 바람직하다.

(나) 都心部再開發地區의 住宅現況 <表5>에서 보는 바와 같이 都心部 總 20,920棟중 都心部再開發地區로 지정된 20個地區 總6,539棟(22.8%)의 건물 연도별 현황의 특징을 살펴 보면, 1900~1945年 사이에 都心部の 28.3%인 8,208棟이 건설되었으며, 그중 再開發地區内에는 2,125棟으로 26.2%가 집중되고 있는 실정이다.

또한 1956年~1965年사이에 건설된 건축은 102,011棟으로 35.2%가 건설되었으며, 그중 都心部再開發地區內의 건설은 2,022棟으로 대부분 都心部建築物이 해방 이전에 건축된 건물이거나 6.25동란이후 건축된 건물이

<表3> 서울시 都心部再開發地區 機能計劃

地 区 別	機 能 別	地 区 別	機 能 別
1 남대문지구	상업기능(도매업, 소매업)	14 양 동	상업기능
2 광화문지구	관리기능(관공서 대기업본사)	15 동 자 동	상업+주거
3 서소문지구	상업기능(도매업, 소매업)	16 을지로 2가	서비스업
4 소공지구	교통시설기능(주차장)	17 을지로 1가	주차장시설
5 신문로	상업기능(금융업, 사무실)	18 서울-서대문	도로기능강화+상업
6 무교동	위락기능	19 청계 7가	공원녹지
7 다 동	위락기능	20 공 평	서비스
8	주거지구+상업기능	21 장 교	주차시설
9 반도특정지구	서비스업	22 청 진	서비스
10 금문로	관리기능(기업본사 사무실)	23 회 현	공원녹지+사무실
11 세종로	관리기능(사무실)	24 마 포 로	주거기능+상업기능
12 도림	주거지구+사무실	25 소공 4 지구	상업기능(사무실)
13 적 선	주거지구+사무실		

資料: 1) 서울特別市, 서울시 都心部活動의 空間的 配分計劃에 관한 研究, pp. 283-311
2) 서울特別市, 都心部 整備方向 設定을 위한 土地利用研究, 1977. 12.

<表4> 서울시 都心部再開發의 事業主体別 現況

区 分	施 行 完 了		施 行 中		計	
	件 数	施行面積	件 数	施行面積	件 数	施行面積
組 合	7 39%	4,636.1 19%	2 17%	1,376.7 9%	9 30%	6,012.8 15%
個人法人	11 61%	19,268.4 81%	10 85%	14,296.4 91%	21 70%	33,564.8 85%
計	18 100%	23,904.5 100%	12 100%	15,673.1 100%	30 100%	39,577.6 100%

資料: 서울特別市 都市計劃局, 都心部再開發事業現況, 1983, pp. 11-14에서 抜萃

〈表 5〉 서울시 都心部 및 再開發地区 建物年度別 現況

年 度	都 心 部		再 開 發 地 区	
	建物棟數	%	建物棟數	%
1900~1945	8,208	28.3	2,026	31.0
1946~1955	3,541	12.2	788	12.0
1956~1965	10,211	35.2	2,022	30.0
1966~1970	4,470	15.4	1,145	7.9
1971~1975	2,543	8.8	537	8.2
1976~1977	47	0.1	21	0.3
總建物棟數	29,020	100	6,539	100

資料：1) 서울特別市, 서울市都心部 整備方向設定을 爲한 土地利用調査研究, 1977. 12. p. 123.
 2) 서울特別市, 서울都心部 整備方向設定을 爲한 土地利用基礎資料集, 1977.
 3) 서울特別市, 再開發 1 課資料, 1981年 10月

〈表 6〉 서울시 都心部の 形態別 駐車施設 現況

구분	구분	주 차 면 적		주 차 장 개 소 수	평균 주 차 량 당 개 소 당	
		台(%)	m ²			
노	노 외 평면	무 료	6,737 (20.5)	111,805	249	27(台)
		유 료	5,333 (16.2)	84,912	145	37
		소 계	12,070 (36.7)	196,797	394	31
외	입 체 주 차 물	무 료	3,011 (9.2)	73,100	108	28
		유 료	5,904 (17.9)	131,804	63	94
		소 계	8,915 (27.1)	204,904	171	52
노 외 소 계		20,985 (63.8)	401,621	565	37	
노	노 상 주 차	무 료	142 (0.4)	1,860	16	9
		유 료	1,752 (5.3)	24,219	37	47
		소 계	1,894 (5.7)	26,079	53	35
상	노 상 불 법	산 발	1,398 (4.3)	13,281	778	1.8
		집 단	8,639 (26.2)	82,071	558	15.5
		소 계	10,037 (30.5)	95,352	1,336	7.5
노 상 소 계		11,931 (36.3)	124,431	1,389	7.3	
총 계		32,916 (100)	523,052	1,954	16.8	

* 参考：법정주차용량 노외평면 72,298m² 입체건물 42,086m² 노외주차장합계 114,384m²

資料：林岡源, “우리나라 大都市 駐車需要特性調査와 適正駐車施設計劃管理에 関한 研究” 国土計副, 大韓国土計副学会, 1979. 8. p. 23.

〈表 7〉 서울시 都心部 駐車場 所要判斷

駐 車 所 要		區 分	現 況 不 足			
면적(m ²)	台 數		면적(m ²)	台 數	면적(m ²)	台 數
968,446m ²	38,737台	計	352,598	15,536台	615,848m ²	23,201台
		노 상	27,550	2,755 "		
		노 외	70,532	2,331台		
		건물부설	254,516	10,450 "		

資料：서울特別市, 81市政, p. 436.

주류를 이루고 있다. 그중 陽洞, 明洞, 新門路 1 街, 東子洞, 積善의 地区는 6.25동란이후 대부분이 건축된 지역이며, 그외 지구는 해방이전 開發地区 內의 總建物 6,539構 중 22.5%를 점유하고 있으며, 그중 특이한 사실은 木造建物이 都心部에 16,643棟으로 58.0%를 점유하고 있으며 이 중 再開發地区의 木造建物이 3,570棟으로 總6,539棟중 53.7%로서 再開發地区는 물론 都心部の 건물구조도 木造建物이 많은 비율을 차지하고 있음은 老朽建物이 많이 점유하고 있음을 파악할 수 있다. 그러므로 都心부에 적합한 건물이 배치되지 못하고 老朽建物이 立地하고 있어 都心部 景觀은 물론 都心부에 화재의 문제, 住居, 環境 등의 諸問題를 야기시키고 있다.

都心部再開發地区의 茶洞, 長橋洞, 新門路1,2街, 都染, 清進洞, 東子洞, 乙支路地区 內의 건물이 비교적 木造의 점유율이 높은 상황이며 이곳에 주로 老朽建物이 집중되어 있다.

(다) 都心部再開發地区의 停車場 現況

現 서울市 都心部的 가장 심각한 문제로 대두되는 문제 중의 하나는 停車場施設의 부족으로 인하여 대부분의 차가 路邊 駐車되어 보행자 및 進入車輛에 많은 장애를 초래하고 있다.

都心部 停車場施設은 서어비스 지구의 停車場施設은 크게 부족한 상태는 아니나 業務地区의 停車場施設 부족으로 인하여 주차공간의 확보가 되어 있지 않은 상태이므로 대부분이 路上駐車나 道路邊에 주차하고 있어 都心部的 交通滯症現象을 심화시키는 큰 원인이 되고 있다.

都心부에 실제이용 중인 正常駐車面積은 22,879台分(面積으로는 427,700m²)으로서 법정허가된 停車場面積 114,384m²의 무려 3.8배에 달하고 있다.⁴³⁾ 이러한 현상은 법적 및 施設의側面에서 본격적으로 停車場形態를 갖추지 못하였지만 막대한 駐車需要에 부응하여 현실은 駐車目的으로 활용되고 있는 실제면적은 훨씬 상회하고 있다.〈表 6〉

都心部 駐車施設의 面積은 總352,598m²로서 現在 968,446m² 駐車施設

面積이 필요한 실정이나 615,848m²의 駐車施設이 부족한 실정이다.⁴⁴⁾ (表 7)

이러한 都心部の 주차시설의 부족을 해결하기 위해서는 都心部再開發地区事業을 실시할 경우에 共同駐車施設을 설치함은 물론 地下駐車施設의 확보가 필요하다.

가장 駐車場施設의 부족을 겪는 茶洞地区, 武橋洞地区, 明洞地区 内の 再開發事業을 실시할 때 都心部の 전반적 현황분석을 통해서 볼 때 駐車專用建物の 설치를 통하여 都心部 駐車場施設을 확보할 필요성이 있다.

서울시의 都心部再開發事業의 물리적 현황을 事業施行規模別 現況, 宅地面積과 건폐율, 用積率現況, 交通施設現況, 公園綠地施設計劃, 上水道施設計劃別로 分析하여 보면 다음과 같다.

① 施行規模別現況

都心部再開發事業 施行規模別로서 사업의 平均施行面積을 우선 事業完成地区를 중심으로 분석하면 (表 4-12)에서 보는 바와 같이 1,319坪, 500坪 이하의 사업규모가 5件으로 전체 事業完成地区의 20.9%에 달하고 있으며 중간규모인 500坪~1,500坪 이하가 54.9%에 달하고 있어 都心部再開發事業施行이 소규모의 사업이 많이 시행되었음을 알 수 있다.

또한 (表 8)에서 보는 바와같이 소규모再開發이 많이 이루어져 왔음을 알 수 있으며 이것을 미루어 볼 때 綜合的計劃에 의한 地域地区 原則에 의한 단순한 건물위주의 建物立地를 중시한 地区再開發方法으로 시행되었다고 할 수 있다.

地区計劃制度란 都市計劃區域 内の 비교적 소규모地区를 단위로 하여 도로, 공원 등 地区施設의 배치, 규모에 관한 사항, 건축물의 형태·垜地 등에 관한 사항, 기타 土地利用의 제한에 관한 사항을 종합적인 都市計劃으로 정해 이에 따라 개발행위, 건축행위 등을 誘導·規制함으로써 양호한 시가지의 형성·보전을 도모코자 하는 制度이다.⁴⁵⁾

都市再開發은 地区나 街区를 대상으로 하는 것이므로 垜地와 건물은 물론 都市全体를 매크로한 市街地形成方法으로 開發 및 건축행위를 誘導·規制하여야 한다.

② 垜地面積과 건폐율, 용적율 현황

서울시 都心部 再開發事業完了 또는 시행중인 지구에서 건폐율을 살펴

보면 (表 9)에서 보는 바와 같이 최소 35%에서 最高 71.4%의 범위로서 평균 건폐율은 垜地面積의 규모에 상관없이 균등한 분포를 나타내고 있는

(表 8) 서울시 都心部 再開發事業施行 規模別 現況

事業施行規模(坪)	完 成 地 区		進 行 地 区	
	件 数	百分率(%)	件 数	百分率(%)
300이상	1	4.2	-	0
300-500	4	16.7	1	5.3
500-1,000	6	25.1	2	10.4
1,000-1,500	7	29.3	8	42.1
1,500-2,000	3	12.6	3	15.8
2,000-2,500	-	0	1	5.3
2,500-3,000	1	4.2	-	0
3,000-4,000	1	4.2	3	15.8
4,000-5,000	-	0	-	0
5,000-6,000	-	0	-	0
6,000이상	1	4.2	1	5.3
計	24	100	19	100

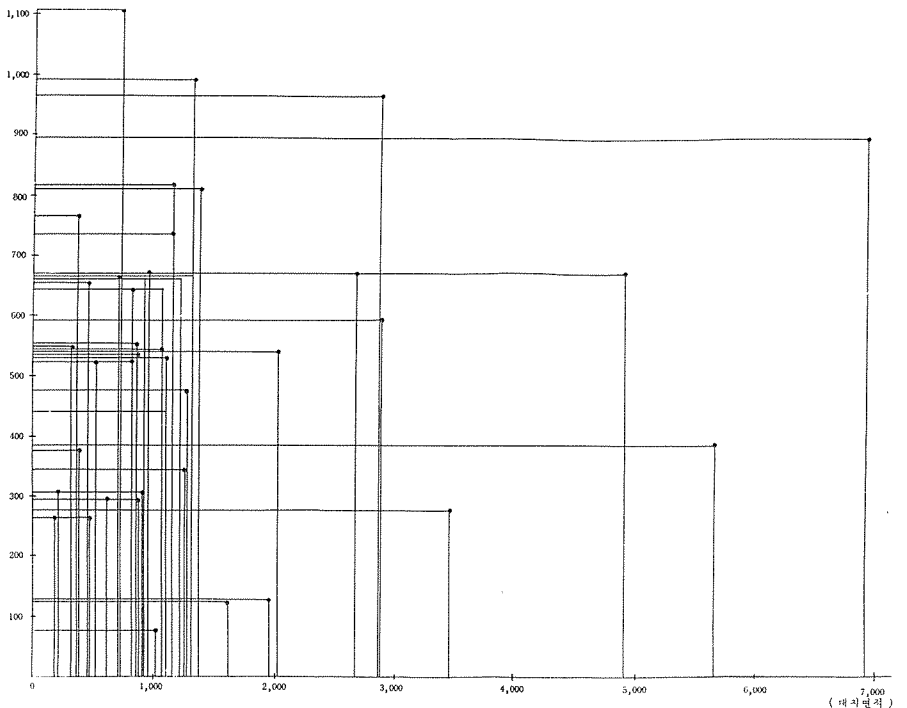
資料：서울特別市都市計劃局, 都市再開發, 1983, pp. 18~20에서 발췌

(表 9) 서울시 都心部 再開發事業地区의 建蔽率变化

용 도 별	사 업 완 성 지 구		사 업 진 행 지 구	
	건 수	면 적	건 수	면 적
사 무 실	11	73,411.4	15	18,447.3
호 텔	2	83,385.4	1	23,790.4
관 매 시 설	6	37,511.9		
업무시설·공동주택	2	9,955.9	3	24,637.6
아케이트, 주차장	1	5,365.9		
교회, 주차장	1	4,998.5		
사무실, 점포	1	9,384		
計	24	2,240,130	19	23,290.1

資料：서울特別市 都市計劃局, 都市再開發, 1983, pp. 18~16에서 발췌

(圖 4) 서울시 都心部 再開發 地域垜地 規模別 容積率 分布圖



것으로 나타났다.

용적율의 현황을 살펴보면 最小 12.4%에서 最高 1,265%의 넓은 폭을 나타내고 있다. 대개의 경우 265%이상의 용적율을 나타내고 있어 대체로 垓地面積이 커짐에 따라 용적은 다소 상승하고 있는 추세임을 알 수 있다. <圖 4>

그러므로 都心部 再開發事業을 계획할 때 건폐율이 垓地面積의 크기에 따라 변동이 거의 없다는 사실은 垓地面積에 대해서 비율규제를 하지 않고 있어서 평면적 建築密度의 변동이 없음을 의미하게 되어 결국 日照, 採光, 通風 등 위생을 양호하게 하고 화재 또는 비상시 延燒의 遮斷, 消火 및 避難 등에 유효적절한 공간을 확보하기 위한 都心部의 環境側面은 도외시한 都心部 再開發事業이 추진되어 왔음을 알 수 있다.

③ 層數現況

서울시 都心部再開發事業의 施行地區 建物層數 현황분포는 最底 1層에서부터 최고 37층의 큰 폭을 나타내고 있으며 대체로 18층 사이에 주

<表 10> 서울시 都心部再開發事業 實施後의 容積率現況

用 途 別	件 数		面 積	
사 무 실	16	53.3	16,148.4	40.8
호 텔	3	10	14,038.9	35.5
판 매 시 설	6	20	4,458.9	11.2
업무시설·공동주택	2	6.8	1,376.7	3.5
아케이트·주차장	1	3.3	1,625	4
교 회·백화점	1	3.3	773.9	2
사 무 실·점 포	1	3.3	1,155.5	3
計	30件	100%	39,577.7坪	100%

資料：서울特別市 都市計剛局, 都市再開發, 1983, pp. 16~18에서 발췌

로 분포되고 있다.

17층이상의 건물은 10개로서 전체 중 33%정도이며 이들은 물론 1977년 4월 首都圈人口再配置計劃에 따라 首都圈人口의 억제를 위해 따른 행정조치의 일환이었다. 1983년 3월 都心部建物 高度制限의 해제로 土地利用率의 高度化를 위해서나 都心部再開發事業의 활성화를 위해서는 적절한 조치이나 都心部の 스카이라인 형성에 배제됨과 동시에 都心부에 또 다른 문제점을惹起시킬 것이다.

④ 用途別 現況

서울시 都心部再開發事業完了, 進行分의 용도는 대체로 CBD 機能에 적합한 것으로 판단되는 業務施設과 宿泊施設 그리고 商業施設이 주종이며, 都染 6. 7地區, 都染 3地區를 業務 및 共同住宅의 복합 기능 입지 즉 職住近接을 기할 수 있는 複合用途策이 特色이다.

연면적의 측면에서 볼 때 사무소 용도가 16,148坪으로 가장 크고, 호텔용도는 3件이나 單位開發의 규모가 커서 延床面積은 14,039坪에 이르러 전체 開發床面積 중 35.5%를 차지하고 있음을 <表 10>에서 볼 수 있다.

28) Jewel Bellush et al. (ed), Urban Renewal, People, Politics and Planning, A Doubleday Anchor, New York, 1967. P. 79
 29) 서울特別市, 都市再開發, 1983. 1, P. 13
 30) 서울特別市, 前掲書, P. 14
 31) 東亞日報, 1983. 2. 21日字
 32) Michael S. Gibson & Michal J. Langst off, op. cit., P. 5
 33) 曹東植, 都市再開發과 住民參與에 관한 研究, 建国大学校行政大学院 碩士學位論文, 1979. P. 17
 34) 上掲書, P. 18
 35) 李子九, “韓國의 土地區劃整理事業과 市

街地造成”, 國土計劃, 第4卷, 大韓國 七計劃學會誌, 1961. 3. P. 33
 36) 서울特別市, “79. 再開發事業基本計劃 : 淸涼地區의 10地區, 1979. 4. P. 269
 37) 曹東植, 前掲書, P. 19
 38) Michael Fagene, Citizen Participation in Planning, Pergamon Press, 1977. P. 4
 39) Eversley, The Planner in Society, London, Faber & Faber, 1973. P. 125
 40) 盧椿熙, 都市學概論, 一潮閣, 1982, P. 104
 41) 서울시立大学 首都圈研究所, “都心 不

適格商業機能의 再配置計劃에 관한 研究”, 1978. 12. PP. 29~46 참조
 42) 서울시立大学 首都圈開發研究所, “서울시 都心機能의 再配置方向”, 第4回 學術發表會, 1978. PP. 85~86
 43) 林岡源, “우리나라大都市 事需要 特性 調査와 適正駐車 施設計劃管理에 관한 研究”, 國土計劃, 大韓國土計劃學會, 1979. 8. P. 23
 44) 서울特別市, 81市政, P. 435
 45) 大韓國土計劃學會, 國土計劃 第16卷 第1號, 1981. 6, P. 31