

도심재개발 사업의 기법

Technique of Downtown Redevelopment

崔燦煥/서울시립대 건축공학과 교수

by Choi, Chan-Hwan

목 차

- | | |
|-------------------------|-----------------------|
| 1. 도심재개발의 현황과 문제점 (6월호) | 7. 도심재개발사업의 정책과제 |
| 2. 도심재개발 사업의 사후 평가 | 8. 도심재개발의 시설기준 |
| 3. 도심재개발 사업의 기법 | 9. 도심재개발사업에 대한 주민의식 |
| 4. 도심재개발 사업의 지역선정과 구역지정 | 10. 도심재개발 사업에 대한 주민참여 |
| 5. 도심재개발의 외국사례 | 11. 불량주택 재개발 사업 |
| 6. 도심재개발의 관리처분 | 12. 도심재개발사업의 제도개선 |

1. 서론

어떤 종류의 도심재개발 사업을 누가, 어떤 방식으로 하느냐 하는 것은 매우 중요한 일이다.

도심재개발 사업의 기법은 재개발의 유형과 재개발 사업의 시행주체, 그리고 재개발사업 시행방법을 중심으로 다루게 된다.

우리나라 도심재개발은 1970년대에 시작되어 그 역사도 비교적 짧을 뿐 아니라 사업시행지역이 대부분 서울도심지에 집중되어 있으며 철거재개발이 대부분이고 소유자단독개발, 전면매수방법으로 단위 건축물을 건축하는 단계에서부터 시작하여 소유자 조합에 의한 합동재개발까지 다양한 기법으로 발전되어 왔다.

우리나라에서 시행되었던 이와같은 재개발기법의 특성을 고찰하여 보고 앞으로 바람직한 재개발 기법에 대해서 논의하고자 한다.

2. 재개발의 유형

재개발은 크게 도심재개발과 불량주택 재개발로 구분할 수 있다.

도심재개발은 도심용도기능의 순화, 토지이용의 고도화, 도시공간구조의 정비 등을 목적으로 도심지역(CBD)에서 시행하는 재개발사업이며, 업무, 판매, 숙박 등 상업용도의 고밀도 개발을 하며, 불량주택재개발사업은 도시지역의 주거환경을 개선하고 정비하기 위하여 기존의 노후, 불량주택을 고밀도 주거유형인 공동주택으로 재개발하는 것이다.

도심재개발의 경우 서울시에서는 도심지역과

마포구역이 집중적으로 시행되었고 부도심지역까지 확대할 예정으로 있으나 마포구역의 특수한 정책목표하에 추진되었음을 감안하면 아직은 도심지역에 한정되어 있는 셈이다.

불량주택 재개발사업은 지가의 양등, 분양가 규제로 인한 우리나라 토지 및 주택시장의 특수한 상황에서 크게 확산되었다.

특히 생활수준의 향상, 주생활 양식의 변화 등으로 공동주택을 크게 선호하게 되었고 국공유지를 점유하고 있는 저소득 영세 주민들의 밀집 주거지는 불량주택재개발 사업의 적지로서 크게 각광받게 되었다.

도심재개발은 도심지를 대상지역으로 하여 기존의 주거 내지는 도심 부적격기능을 새로운 도심용도기능으로 대체시키는 것이 많고 불량주택재개발은 과밀, 노후, 불량한 주거지를 재개발하는 것으로 양자간에는 상당한 특성 차이가 있다. 그러나 재개발의 기법적용상의 공통적인 면도 많기 때문에 여기서는 도심재개발의 방법, 수단에 치중하여 기술하되 관련성을 가지고 있음을 지적하여 둔다.

1958년 네덜란드 헤이그에서 열렸던 도심재개발에 대한 제1회 국제 세미나에서 도시재개발을 넓은뜻에서 지구재개발(Redevelopment), 지구수복(Rehabilitation), 지구보존(Conservation)의 세가지 유형으로 구분하였으며 여기에 개발도상국에서 산업화로 야기된 도시재개발의 유형으로 개량재개발(Improvement)이 추가되고 있다.

지구재개발은 전면재개발, 철거재개발이라고 말하기도하며 기존건물의 철거, 도로, 환경 등

시가지정비, 새로운 기능의 도입, 시설물설치 등 종합적, 연면적 지구개편방법이다.

지구수복은 부분재개발, 정비재개발이라고 일컬어지며 지구전체의 불량화가 심하지 않아 부분적 수리내지는 정비로서 기능회복이 가능한 경우로서 건물철거, 개조 등을 선별적으로 시행하며 새로운 용도를 부가하고 공간구조를 손질한다.

우리나라에서는 지구정비수법으로 특정지구정비지구를 지정하고 지구내 건축물의 건축계획을 수립하여 개별건축물은 정비함으로서 지구전체의 정비효과를 도모하는 정비재개발의 유형이었으나 사업시행이 부진하고 철거재개발에 가려서 활성화되지 못했다. 그리고 특정지구정비지구가 도시재개발법에 따라 시행된 것이 아니고 재개발법제의 제정이전에 건축법으로 규정하고 있으며, 초기단계의 재개발수법으로 사용되었으나 특정지구정비지구로 지정된 지구의 대부분이 도심지역의 중심에 위치하여 재개발되었고 그후 신규로 지구지정을 하지 않았기 때문에 특정지구정비지구가 큰 의미가 없어짐에 따라 1992년 도시계획법 개정으로 특정지구정비지구가 없어져 정비재개발의 한유형이 없어지게 된 셈이다.

그동안 특정지구정비지구는 건축법 규정에 따르면서 도시재개발 사업으로 분류하여 재개발 부서에서 담당해 온 난맥상을 보여왔다.

지구보존은 보존재개발이라 말하기도 하며 현재의 기능, 환경 등은 좋지만 이를 방치하면 점차적으로 악화될 우려가 있을때 이를 사전에 예방하기 위해 시행한다.

이는 역사적, 문화적가치가 있는 지구의 효과적 보존만이 아니라 기존의 양호한 지구가 그대로 두었을때 노후, 불량화의 우려가 있는 주거지와 상업, 업무지구까지 확대하여 기존의 상태를 계속적으로 유지하기 위해서 필요한 조치이다.

개량재개발은 현지개량을 통하여 지구환경을 개선해가는 방식이며 대개 노후불량주거지에 거주하는 저소득층 영세 주민이 재개발후에 지역여건에 적응하지 못하고 다른곳으로 이주하게 되고 새로운 계층의 주민이 새로 입주하는 사회적 계층구조의 변화가 이루어지는 역작용이 일어나기 때문에 기존 거주민들의 경제적 여건 등을 충분히 고려하여 현재 상태에서 부분적 개량사업을 시행하게 되며 정부에서도 국, 공유지 양도를 포함한 여러가지로 지원해주는 것으로 우리나라에서는 주거환경개선사업이라고 하는 재개발 방법으로 재개발로 인한 사회적 갈등과 부작용을 최소화하고 주민자력개발과 정부지원이 함께 이루어 진다는 점에서 긍정적이라 할 수 있다.

재개발유형은 기존시가지의 건전한 발전을 위한 처방이라고 할 수 있으며 기존의 여건이나 상황에 따라 적절한 유형을 선정할 수 있다.

우리나라 도심재개발은 여러 재개발유형이 있음에도 불구하고 철거재개발로 일관하여 왔으며 그 이유는 다음의 몇가지로 생각된다.

첫째 : 재개발대상구역이 지나치게 많을 뿐 아니라 그 노후, 불량화 정도도 심하여 우선적으로 철거재개발이 유용하다.

그간 생활양식의 변화, 경제수준, 의식구조, 도시의 여건변화 등이 엄청나게 달라짐에 따라 도심부의 기능과 공간구조를 전면적으로 개편하고 새로운 기능의 도입과 공간의 구축 등의 필요성이 커지게 되었고 기존도심의 시설여건이 열악한 실정이어서 철거재개발이 불가피하였고 이와같은 철거재개발의 시급성이 크고 몰량도 엄청나기 때문에 부분적 또는 예방적 재개발유형에는 관심을 둘 여지가 없었다.

따라서 철거재개발은 시행해야 할 재개발도 많이 누적되어 있기 때문에 이를 해소하는데도 상당한 기간과 막대한 자금이 소요될것이고, 정비재개발 등은 사업시행의 우선순위가 비교적 낮기 때문에 활성화되지 못하고 있는 실정이다.

둘째 : 급속한 도시화에 따라 엄청난 개발수요가 유발되어 개발지향적인 정책이 우선하였고 재정비는 상대적으로 열위였다.

1960년 이후 급속한 산업화와 도시화에 따른 시가지의 확산으로 신개발에 급급하였고, 1970년대 후반에 가서야 도심정비시책의 필요성이 크게 대두되었고, 그나마 88년 서울올림픽개최에 따른 도시정비정책의 일환으로 집중적으로 시행하게 되어 재개발이 시기적으로 보아 늦은 셈이다.

셋째 : 재개발에 대한 인식이 낮았고, 기술적, 제도적으로 다양한 재개발기법을 적용할 수 있는 틀을 만들지 못했다.

도심재개발이 대자본을 가진 재벌이 사육을 건립하는 방법으로 시행하는 소유자 단독개발이었기 때문에 기존 권리자의 사업참여가 구조적으로 어렵게 되어 재개발에 대한 부정적 시각과 함께 극히 피동적인 입장에 서게되어 그 인식이 극히 낮았다.

재개발사업을 합리적으로 시행하도록 뒷받침할 수 있는 기법, 기준 등이 미비되었으며, 제도적 규제와 사업시행 절차가 복잡하고 철거재개발 위주로 되어있다.

기존권리자가 사업참여가 배제된 가운데 자기의 의사에 반해서 강제적으로 시행되는 재개발에 찬동할 수 없는 것은 당연하며 이런 과정에서 나타나는 여러가지 부작용은 재개발사업에 대한 부정적 영향을 미치기도 하며 사업추진의 큰 장애요소로 작용하였다. 이와같은 결과 재개발 구역으로 지정되면 재산가액이

낮아지고 재산권행사에 큰 제약을 받게되며 기약없는 사업시행일, 시중거래에 못미치는 보상이 등은 끊임없는 분규와 민원을 유발하고 있는 실정이다.

이와반대로 불량주택재개발사업은 대체로 기존 주민들이 어려운 과정을 거쳐 지구지정을 받고 있으며 적극적으로 사업에 참여하고 있다. 또한 지구지정이 상당한 수혜를 받는 것으로 생각하는 등 도심재개발과는 전혀 다르게 인식하고 있다. 불량주택재개발의 경우 세입자의 원만한 처리가 가장 큰 문제의 하나가 되고 있는 실정이다.

3. 재개발시행방법

재개발시행방법은 사업시행시 기존권리관계를 어떻게 하느냐에 따라 전면매수방법, 토지구획정리사업방법, 선매권제도, 이를 절충하는 방법 등의 몇가지 유형으로 구분할 수 있다.

1) 전면매수방법

전면 매수방법은 지구내 기존의 재권리를 보상으로 소멸시키고 소유자 단독 또는 공동으로 사업을 시행하거나 공공기관에서 시행할 때 많이 쓰이는 방법으로서 사업추진의 일관성을 유지할 수 있으며 종합적 체계적 개발이 용이할 뿐 아니라 권리확보만 되면 이해관계자가 적기 때문에 사업전후의 권리변환과 조정 등 복잡한 관리처분이 없으므로 지금까지 상당한 재개발이 이 방법으로 이루어졌다.

전면매수방법은 가장 간단하고 일반적인 방법으로서 권리매수시 강제적 수용을 요할때도 있을뿐 아니라 기존권리자는 보상으로 권리를 소멸하여 사업참여를 배제하게 되어 상당한 반발을 가져오며, 또한 권리보상과정에서 분쟁이 야기될 수 있어 적정한 권리보상기준과 가액을 확립하는 것이 매우 중요하며 선결과제라고 할 수 있다. 따라서 전면매수방법은 토지구획정리수법이 없는 외국에서 널리 채택되고 있으며 대다수의 권리를 가진자가 일부 소수의 영세권리자의 권리를 매입하여 사업을 시행하는 경우와 지역의 특성상 공익성이 강조되어 공공개발이 필요한 때 전면적 대규모개발이 불가분하나 기존권리자가 사업시행을 하지 않거나 할 수 없을 경우에 시행되는 방법이다. 특히 도심지의 경우 권리보상으로 인하여 거액의 사업비가 요구된다.

따라서 전면매수방법은 그 나름대로의 장점이 있으므로 그 특성을 살리고 기존권리자가 참여할 수 있는 길을 마련하는 보완책을 강구하는 것이 바람직하다.

재개발사업은 사업기간이 길기 때문에 사업참여로 생활이 어려운 영세권리자는 전액보상으로 권리를 소멸시켜 사업참여를 배제하기 보다는 사업시행기간동안 생활 대책을 세우는 방법으로 일정

금액을 대출하여 준 후 사업완료 후에 이를 회수하는 등의 특별한 방법을 검토할 수 있다.

또한 원하는 경우 부분적인 투자자로서 사업참여가 가능할 수 있도록 보완할 수 있다.

현재의 전면매수방법에서는 보상해야할 권리금액에 대한 견해차가 심하기 때문에 기존영세권리자와 시행자간에 분쟁이 심하다. 사업시행자가 기준이상의 권리를 매수하지 못하였을 때는 이를 약점으로 하여 지나치게 높은 가격을 요구하는 부당한 사례도 있는 반면, 때로는 책정된 보상액이 시가에 크게 낮은 수준으로 불합리하다는 시비가 잦다.

2) 토지구획정리사업방법

토지구획정리사업은 신시가지개발시 부정역한 토지구획을 정리하고 기존권리자의 참여, 도로 등의 공공시설용지확보, 사업비의 자체조달 등 여가 특성을 가진 면적 종합적 개발사업이다.

경지정리의 도시적 적용이라고 볼 수도 있으며 도시개발에 유용한 수단으로 가장 널리 쓰여지고 있다.

그러나 재개발은 기존건축물이 있는 구시가지에 건축물을 대상으로 권리를 배분하는 것으로 토지구획정리사업을 입체화하여 평균환지 대신에 건물에 입체환지하는 복잡한 방법이다.

다만 기존권리를 거의 보상소멸하는 전면매수방법과 차이가 있다.

재개발지역으로 지정된 지역은 대부분 토지의 영세화, 건물의 노후, 불량화와 함께 환경이나 도시구조, 기준 등의 개선 정비가 요구되며 토지나 건물에 상당한 권리가 얽혀 복잡한 경우가 많다.

이와같은 각종의 권리를 개발 후 건축물의 공간가치로 변환하는 입체환지를 해야 한다.

토지구획정리사업방법에 의한 재개발은 기존권리자가 사업에 참여하고, 감보 및 공동부담으로 공공용지를 확보하고, 이것은 개발에 대한 증가에 따르는 일부의 개발이익을 공공용지로 환수하는 방법이며, 또한 공공용지확보는 결국 공익증진과 함께 또다시 기존권리자의 재산가의 상승에도 직접적으로 작용된다는 상호보완적 관계와 순환논리가 적용될 수 있다.

토지구획정리사업은 기존권리의 존속, 적은 사업비, 공공용지확보가 용이하다는 점 등 많은 장점이 있고, 우리나라에서 오랫동안 그리고 널리 시행되어왔기 때문에 비교적 익숙해 있어 그 인식도 높다.

토지구획정리사업은 큰 재산권의 변동없이 기존의 권리자가 의견을 통합하여 개발시기를 맞추어 함께 개발하는 방법이기 때문에 기존권리자의 권리변동을 수반하는 전면매수방법과는 차이가 크다.

대개 도시개발과정에서 시행한 평면적 토지구획정리사업은 대부분 공공기관이 시행자가 되어 공익성을 중요시하는 도시개발의 주요한 수단인

되어왔다. 토지의 행정적 지위변동 등으로 인한 지가상승이 높으며 개발이익을 공공과 기존권리자가 공유하게 되며 사업시행으로 공공은 공공용지확보와 시설투자를 할 수 있으며 기존권리자는 재산증식이 되어 누이 좋고 매부 좋은 동반자 관계가 이루어져 큰 어려움없이 사업이 시행되어 왔다.

그러나 도시재개발에서는 대지로의 지목변경과 토지형질변경, 개발허가 등 토지의 행정적 지위변화가 거의 없고 기존 권리자들이 시행주체가 되기 때문에 공익보다는 개인이익을 극대화화 경제성에 치중하여 공익성이 크게 약화될 우려가 있다.

이것은 사업시행시에 별도의 기준을 정하고 적절한 규제를 함으로서 공익성을 전제로한 사익의 극대화를 기할 수 있도록 해야 한다.

또한 재개발은 신개발에 비해 기존권리에 대한 평가와 권리조정이 이루어져야 하나 입체환지의 기법이 확립되지 못한 실정이어서 권리의 평가와 조정 등의 복잡하고도 고도의 기술적인 문제를 합리적으로 대처한다는 것도 용이한 것이 아니다. 이와같은 문제는 전문기관에서 기술적 지원을 할 수 있도록 하는 방안이 강구되어야 하며 막대한 재산권이 걸려있는 재개발은 권리자의 이해관계가 참여화되어 있기 때문에 합리성과 공평성이 확립되지 않는 상태에서 자발적 사업추진과 원만한 해결을 기대하기는 곤란하다.

따라서 현재의 행정적으로 추진되고 지원하고 있는 재개발은 전문인력을 확보한 전담기구를 두어 지원하는 것이 재개발사업의 효과적 추진을 기할 수 있다.

그리고 재개발사업이란 기존권리자의 권리이외에 막대한 건설자금이 소요되고 사업추진과 운영면에서 전문성이 요구되므로 영세권리자의 참여로만 사업시행을 하기도 어려운 실정이다.

토지구획정리사업방식의 입체환지는 기존권리자의 사업참여가 보장되고 권리보상으로 인한 막대한 자금이 소요되지 않으며, 그리고 공공용지가 용이하게 확보된다는 점에서 바람직한 방법중의 하나이긴 하나 건설자금의 조달과 전문성의 부족 등이 보완되어야 할 과제라고 할 수 있다.

3) 선매권제도에 의한 사업방법

선매권제도는 재개발 뿐만 아니라 타공공사업에도 활용될 수 있는 방법으로 사업시행전에 필요한 토지 및 건물을 간이절차로서 급속히 취득할 수 있도록 소유자가 매각하려 할 때 시당국에서 시장가격으로 우선적으로 살 수 있는 권리로서 법적 선택권을 부여하는 제도이다. 우리나라에서는 선매권제도가 확립되지 않았으며 공공사업에 필요한 토지는 협의 매수를 원칙으로 하되 강제적 수용의 절차에 따라 확보한다. 선매권은 소유자의 매매의사가 있을 때 적당한 거래방법에 따라 시에서 우선 취득할 수 있는 권리이므로 극히 자발적인 거래라고 본다면 수용은

소유자의 의사보다는 공공사업의 시행시기에 맞추어진 취득이 되어 법적규정에 따른 강제적 행위라고 볼 수 있다.

따라서 수용은 당장 시행해야 하는 경우 불가피한 최후 방법일지는 몰라도 최선의 방법이라고 보기는 어렵다.

선매권제도가 합리적으로 실행되기는 현실적으로 어려운 점이 있겠지만 타방법과 함께 활용될 수 있는 유용한 방법임에는 틀림없다고 본다. 이를 실행하려면 장래계획에 소요되는 토지를 선확보하기 때문에 사업시행을 하기 상당한 기간전에 미리 계획을 수립하여야 가능할 뿐 아니라 토지 공시제도가 확립되고 정착되어야 하는 등의 제도적 개선이 따라야 한다.

선매권은 국가 또는 시 등 공공기관에서만 가능한 방법이며 국공유지 등 공공용지 확보나 공공투자에 매우 유익하고도 합리적인 방법이 될 수 있으며 수용에 따르는 부작용이나 시비를 극소화할 수 있다.

그러나 사전시행에 앞서 상당한 자금이 선투자되어야 한다는 점과 막대한 제원조달방안 및 뚜렷한 사업시행계획과 그 시기 등을 결정해야 하는 점 등 애로점도 있으며 독립적 재개발방법이라기 보다는 타 방법과 병행하는 제도적 보완책으로서 가치가 크다고 볼 수 있다.

우리나라에서는 아직도 제도화되지 못하였으나 공공용지취득의 합리화내지는 민주화라는 견지에서 적극검토해 볼 가치가 있다.

특히 현재의 재개발사업에서 공공용지확보문제가 중요하게 다루어지고 있는 만큼 그 보완책으로서 적절한 활용방안이 강구되어야 하겠다.

공공용지를 전적으로 사업시행자가 부담할 경우 때로는 공공용지부담률이 과다하게 되어 사업성이 떨어져 사업추진이 어려운 반면 사업의 성격상 공익성이 중시될 때 공공용지확보와 비용부담을 공공이 맡게되면 개발의 활력과 유인력을 줄 수 있다.

다른 경우 개별사업시행자가 공공용지 부담보다는 취득자체가 어렵게 될 때도 있으며 사업시행자에게 전적으로 맡겨버리고 방관할 수도 없는 경우가 있다. 일부권리자가 지나치게 고가로 요구하게 될 때 그 영향으로 인하여 전체적인 지가가 터무니 없이 상승하여 사업주체가 지연 또는 포기되는 경우도 흔히 있다. 공공용지 이외에는 토지공시제도가 확립되지 못한 실정에서 토지거래를 전적으로 사업시행자의 일로만 생각할 수도 없는 입장이다.

따라서 이와같은 애로점을 타개하기 위한 하나의 방법으로 선매권제도를 활용하면 여러가지 효과를 가져올 것으로 기대된다.

재개발에서는 1차적으로 공공용지를 취득하는 보완적 방법으로 활용될 수 있고 때로는 궁극적으로 공공용지로 쓰이지 않는 토지나 건물에 대해서도

이와같은 방법을 발전적으로 이용할 수 있을 것이다. 직접적인 공공투자로서 개발유인을 하거나 지원책으로 쓸수도 있겠거니와 공공이 선취득후 추후에 부담자에게 공공용지 매입비용을 부담시키므로서 소요비용을 환수할 수 있으며 공공용지취득을 원활히 할 수 있는 이점이 있고 더 나아가서는 사업시행상 꼭 필요하나 매입이 어려운 토지를 공공기관에서 개입하여 해결하는 것도 생각해 볼지하다.

이와 관련하여 지가의 공시제도를 확립하는데 크게 기여할 것이며, 토지투기 등의 부작용을 방지 내지는 극소화하는데도 상당한 효과가 있을 것으로 전망된다.

4) 절충방법

재개발지구가 지닌 특성의 다양함과 여건이나 국면의 상이함은 여러가지 재개발수법을 필요에 따라 적용시키는 것이 효과적이다.

현재는 전면매수방법과 토지구획정리방법을 절충하는 것을 생각할 수 있으나 앞으로는 선매권제도, 국공유지활용, 순환재개발 등 다양한 방법의 절충이 가능하다.

전면매수방법에서도 일정한 기준에 따른 공공감보로서 공공용지를 확보해야 할 뿐 아니라 토지구획정리사업방법이라도 전적으로 공공용지부담을 시행자에게 부담시킬 수도 없다.

따라서 지구의 상황이나 개발효과, 경제성 등 종합적인 사업성을 검토한 후에 적절한 대책을 강구하는 것이 마땅할 것으로 생각한다.

공공용지부담이 과다한 지구는 공공이 공공용지를 전면매수하여 전부 또는 일부를 제공함으로써 사업의 경제성을 주게되어 사업시행을 촉진할 수 있다. 이럴 경우는 경제성은 비교적 적으나 공공성이 중요시되어 공공지원이 불가피하다고 판단될 때 유용하다.

재개발은 상당한 공공성을 지니며 이를 강조하고 있으나 민간재개발의 여건조성이 안되는 경우도 상당히 있기 때문에 공공의 지원이 절실하다.

또한 여건이 조성되었다 하더라도 사업시행자가 소유토지 및 건물의 제권리를 매수한다는 것이 결코 용이한 일이 아니다.

재개발의 촉진을 위해서는 공공이 이러한 장애요인을 타개해 줄 필요가 있다.

공공기관이 공권력과 공신력을 가지고 거래를 중개하는 가교적 역할을 맡아야 할 경우도 있다.

공공용지를 시에서 매수하여 투자하면 시 재정부담이 가중되기 때문에 수익자 부담과 개발이익환수라는 측면에서 시에서 공공용지확보를 대행해 주고 사업시행자에게 공공용지취득에 대한 비용을 부담시킬 수도 있다.

이를 위해서 재개발기금을 확보하고 이를 적절히 운영할 수 있도록 제도적 개선책이 절실히 요구된다.

4. 재개발사업주체

사업시행자는 토지소유자, 공사 등의 시행과 제3개발자 시행으로 크게 구분할 수 있고 토지소유자는 이를 단독시행, 공동개발, 소유자조합 및 합동개발 등으로 세분할 수 있다.

소유자가 재개발사업을 시행할 수 있는 자격은 재개발지구안의 토지면적 2/3이상의 토지소유자의 동의를 얻는 것을 원칙으로 하고 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 결정하는 것도 해당되는 것으로 하고있다. (법제14조 참여)

1) 단독시행

단독개발은 대지주가 지구토지를 전부 매입 확보하여 개발하게 되므로 사업이 적극적으로 추진될 수 있으며 시행이 비교적 간단, 신속하며 관리도 용이하다. 결과적으로 재개발지구에서 토지 및 건물을 매입한후 건축물을 건축하는 것으로 이해할 수도 있다.

그러나 법적 결정요건을 갖추기란 쉬운일이 아니며 시행자가 법적 조건을 충족하기전에는 토지를 매입할 때 큰 약점을 가지게 되며 지나치게 고가의 권리가격을 요구하는 경우가 많으며 법적으로 시행자의 요건을 갖춘 후에는 잔여권리에 대한 보상가의 흥정에는 상대적으로 유리한 위치에 있을 수도 있어 불공평할 수도 있다.

그리고 초기에는 토지소유자의 단독시행이 상당히 많았고, 1개지구당 평균 소요사업비가 200억원 이상이나 되어 대자본의 참여가 불가피한 실정으로서 재벌이 도심재개발을 분할 독점한다는 비판을 초래하기도 했다.

도심지 토지가 영세규모로 세분할 되어 있기 때문에 토지 면적 및 소유자의 2/3이상의 동의를 득하기란 어려운 일이며, 따라서 정책적, 행정적 지원없이 시행하기란 결코 쉬운일이 아닐 뿐 아니라 이것이 재개발 사업시행의 제약요인이 될 수 있다.

재개발은 장기간의 투자가 요구되므로 대부분의 영세권리자는 사업참여가 배제되어 재산권을 매각해야 하고 그에 따르는 반발과 함께 보상금에 대한 시비가 크게 일어나고 있다. 따라서 이와같은 개발유형은 먼저 합리적인 권리보상이 아주 중요한 일이다.

2) 공동개발

2인 이상의 권리자가 사업비와 토지 등을 공동으로 제공하여 개발하는 것으로 광화문구 국제극장 자리와 감리교회관에서 각각 재개발사업을 시작하였다가 공동으로 1개의 건물을 지어 구분소유하는 방법이 한 예가 된다.

재개발조합은 구성되지 않으므로 사업지구자체의 권리상태로 보아 소수의 대토지주가 공동으로 시행하는 경우에 적합하다.

일반적으로 건물의 규모확대, 토지이용의 효율성 제고 등의 이유로 공동개발이나 합벽건축을 장려하고 있는 실정이며 재개발지구에서 공동건축과 구분소유권을 가진 개발 방법이다.

따라서 개별적으로 사업규모에 미달되어 몇사람이 공동개발을 해야하거나 단독개발에 비해 공동개발이 경제적 이익이 많을때 선택할 수 있다.

그러나 토지주간에 이해관계가 다르거나 상당한 견해차가 있게 되면 어렵고 여러문제가 있어 우리나라에서는 드문 유형이다.

소유자의 참여와 자발적 사업시행이라는 점, 개발규모확대에 따른 잔여공지의 통합과 활용, 분양지분매각시 양도세 감면 등 좋은 점도 있는 반면 개발의 동기부여와 시기, 운영 등 권리배분 등의 복잡한 면도 있다.

3) 조합개발

재개발지구는 소규모의 영세필지로 세분되어 있어 관계권리자가 많을 뿐 아니라 그들의 이해관계가 복잡하여 의견일치가 극히 어려운 것이 일반적이다.

조합은 5인 이상의 소유자가 법인을 구성하고 정관을 정하여 사업시행을 하며 기존의 관계권리자가 시행주체가 되어 참여한다는 점에서 큰 의의가 있다.

권리자 조합은 사업시 기존 권리를 사업에 투자하는 셈이므로 지가가 높은 도심지에서는 사업비가 상대적으로 적게 들고 권리보상소멸에 따르는 분규를 줄일 수 있는 이점이 있다.

다만 기존권리자가 다수일 때 조합의 결성과 의견조정, 사업추진과정에서 소요사업비의 조달문제, 기술적인 전문성결여 등으로 사업시행시 애로점이 예상되며 아울러관리처분이 복잡한 점도 있다.

처음 개발동기부여와 조합의 결성, 운영, 자금조달 등에서 최대의 어려움이 따르나 재개발지구로 지정되면 개발이 불가피해지므로 개발동기는 부여된 셈이나 조합의 결성 개발방법 등이 중요한 문제가 된다.

조합의 결성, 개발방법등에 대해서는 행정적 지원과 다각적인 유도방안이 강구되고 조합의 정관이나 규정 등은 자치적으로 정하되 지침이나 기준이 될 수 있는 참고자료를 제공하는 것도 좋다.

그리고 개발여건이 조성되어도 영세권리자일 경우 사업비의 조달이 큰 문제인 바 이는 적합한 투자자를 구하거나 금융지원 및 개발기금의 조성 그 활용방안 등 다각적으로 강구해볼 직하다.

4) 합동개발

재개발조합과 투자자가 합동으로 공동개발하는 방법을 말하며 통상 조합 또는 토지소유자가 토지 및 권리를 제공하고 사업비와 기술적 지원을 건설회사 등 투자자가 부담하여 시행하는 방법으로 현재 많이 채택되는 개발방법이다.

대개 시행주체는 재개발조합이 되어 투자자를 선정하여 공동시행하는 경우가 많으나 때로는 투자자가 적당한 지구를 정하여 재개발조합을 결성하는 등으로 선도하는 경우도 있다.

전자의 경우는 조합이 시행을 주도하게 되며 후자의 경우 투자자가 사업성, 운영관리, 자금조달 등의 사업계획을 수립하여 기존 권리자를 설득하는 방법에 의해 시행된다.

이와같은 합동재개발은 조합개발의 취약점이 자금조달, 운영관리 등의 전문성 부족 등을 보완할 수 있어 조합개발의 발전적 형태로서 바람직한 유형이라 볼 수 있다.

또한 투자자는 전문회사나 건설회사가 많은데 사업성과 함께 건설공사를 수주할 수 있다는 공통의 이점을 가진다.

그러나 이해관계가 상반되는 경우도 많아 계약조건 등의 공정성이 유지되는 것이 요구된다.

합동재개발은 소유자단독 또는 조합재개발의 발전적 유형이지만 개발이익의 분배 등에 상당한 어려움이 따른다.

사기업이 투자자가 되는 경우 영리추구를 극대화하기 때문에 공신력이 있는 공공기관이 조합과 함께 재개발 사업을 시행하는 것도 바람직하다.

5) 공사 등의 시행

지방자치단체, 대한주택공사, 한국토지개발공사 등의 공공기관이 사업주체가 되는 경우이다.

지방자치단체는 사업자체가 공공성이 특히 강조될 때 시행하게 되므로 지금까지는 시행한 예가 없다.

주택공사가 시행주체가 된 경우는 을지로2가 16, 17지구이며 양동구역 4-1, 5지구는 토지개발공사가 시행하고 있다.

사업의 필요성은 있으나 주민들의 개발의지나 사업추진능력이 약할 때 공공기관의 높은 공신력과 자금동원을 바탕으로 시행할 수 있지만 전면매수방법을 택하였기 때문에 기존권리자의 사업참여가 배제되고 보상으로 인한 대립과 마찰이 심각한 문제가 된적이 있다.

이 방법은 재개발법 제10조의 사유발생이 제시되어야 하는 제약점이 있으나 도시정비가 필요한 지역의 재개발을 활성화함으로써 정책적 재개발도 가능할 수 있으며 공공성과 운영관리의 전문성도 확보할 수 있다.

재개발사업이 공익성을 전제로하지만 사업성이 있을 경우에만 가능하며 공익증진 극대화하는 점에서 공공기관이 보다 공신력이 크다고 볼 수 있다.

또한 막대한 사업비가 소요되는 대규모 재개발사업은 공사 등이 시행주체가 되어 개발효과를 극대화하고 개발의 파급효과도 광역화할 수 있다.

그러나 강제수용에 따르는 부작용을 줄일 수 있도록 적정한 보상가격을 결정하고 기존권리자의 사업참여의

길을 터주도록 보완할 필요가 있다.

이러한 의미에서 재개발 조합과 공공기관이 합동개발하는 새로운 개발유형이 발전되기를 기대해 본다.

6) 제3개발자의 시행

제3개발자는 재개발사업을 목적으로 설정된 법인 등 제3자가 시행주체가 되는 경우로서 재개발을 촉진하기 위해서 1982년 법제개정으로 추가되었다.

시행사 자격은 시행면적 1/2이상의 토지소유자로서 재개발권을 획득한 자 또는 시행면적 2/3이상 추천자 혹은 사업비 10% 예치자로서 관할도지사의 신청에 의해 건설부 장관의 지정을 받도록 되어있다.

사업의 필요성이 인정되나 주민과 공사 등의 개발의지나 추진능력 등이 없을 경우에 해당되며 재개발법 제11조의 사유발생이 전제되어야 한다.

재개발의 필요지역의 재개발 활성화와 개발촉진을 유도할 수 있는 좋은 점이 있으며 타방법의 적용이 어려우나 제3자의 개발요망이 있을 경우 개발가능성을 가질 수 있다는 포용성을 가진 시행방법이다.

또한 개발주체가 적극적 사업추진을 할 것이며 운영관리의 전문성도 있으나 전면매수할 가능성이 크고 때에 따라서는 특정인에게 개발권을 준다는 인식때문에 민원을 유발할 소지가 있다.

그러므로 제3개발자의 시행은 현재의 실정으로 보아 극히 제한적이며 최종적인 재개발대안이 되는 것이 좋다고 본다.

7) 시행주체에 대한 개선방안

여러가지 유형의 시행주체에 대해 기술한 바 있으며 지구가 처한 특수한 상황과 여건에 따라 적절한 방법이 적용될 수 있고 지금까지 우리나라 재개발 시행주체는 소유자 단독시행이 다수였으며 근년에 조합재개발, 합동재개발이 점차 확대되고 있는 실정이다.

또한 공사 등의 공공기관이 재개발의 시행주체가 된것은 몇가지에 불과하여 그 성과에 대한 판단은 시기상조이나 새로운 재개발유형의 시도라는 점에서 고무적이다.

그러나 선진외국에서는 공공기관의 재개발에 많이 참여하여 큰 효과가 있고 우리나라도 공공재개발이 확대되는 것이 필요하다.

이를 위해서는 재개발공사 등 전문기구의 설치, 이를 위한 제도적 뒷받침과 재개발 기금의 조성, 기술 운영의 합리적 조치가 강구되어야 한다.

각 유형의 장점을 최대한 살리면서 문제점을 보완할 수 있도록 기존의 제 유형을 보다 발전적인 수법으로 개발하고 이를 위한 여러 여건조성이 이루어져야 하며 대개 다음의 몇가지로 정리할 수 있다.

첫째 : 재개발수법 및 시행주체를 다양화한다.

둘째 : 기존권리자의 사업참여의 길을 넓히고 재산권에 대한 인식을 제고한다. 적절한 보상과 개발이익의 공평한 분배 등이 이루어지도록 한다.

셋째 : 전문적 기술제공, 자금조달, 운영관리, 행·재정적 지원대책을 강구하고 이를 뒷받침할 수 있도록 제도적인 개선도도한다.

넷째 : 계획기준의 정립이 요구된다.

다섯째 : 시설계획의 기준, 권리변환과 조정 등 입체환지방법 관리처분 등의 운영에 따라 합리적인 기준이 확립되어야 한다.

5. 결론

재개발의 유형, 시행방법, 시행주체 등을 종합적으로 고찰하면 다음과 같다.

<표1>기법의 조합

유 형	시행방법	시행주체
1. 전면재개발 (철거재개발)	가. 전면매수방법 나. 토지구획 정리사업 방법	A. 소유자 단독(A-1) B. 소유자 공동(A-2)
2. 지구수복 (부분재개발)	다. 선매권제도에 의한 방법	C. 재개발조합 D. 합동재개발
3. 지구보존 (보존재개발)		E. 공사 등 F. 제 3개발자
4. 개량재개발		

우리나라에서는 전면재개발이 대다수이며 지구수복이나 지구보존적 재개발은 거의 전무하다. 특정지구정비지구가 지구수복재개발로 볼 수 있으며 도시계획법 개정으로 지구지정이 폐지되었다.

여건과 상황이 복잡하고도 다양하기 때문에 그에 따르는 재개발유형의 다양화도 절실히 요구된다. 시행방법은 선매권제도를 제외한 각 방법이 채택되고 있으며 시행주체도 제3개발자 시행을 제외하면 시행되었거나 시행되고 있다.

여기서 특징적인 사항을 살펴보면 전면재개발로 거의 획일화되어 있으므로 시행방법과 시행주체별 조합의 대표적 결합관계를 열거하면 다음과 같다.

전면매수방법(가)은 대부분 시행주체가 소유자단독(A-1) 회사, 등(E)이 대부분이며, 토지구획정리사업방법은 소유자공동(A-2), 재개발조합(C), 합동재개발(D)이 많다.

절충방법은 이상의 2가지 시행방법을 절충하는 형식이 되므로 다양한 결합이 가능하다.

전체의 조합의 가능성은 많지만 일반적으로 사용되고 있는 종류는 제한되어 있으며 시행지구내 획지 내지는 필지단위로 시행방법이나 시행주체의 다양한 결합이 가능할 수 있다. 예를 들면 시행지구내 존치건물이 있을 경우 상당히 복합적인 개발이 될 수 있다.

각지구가 특성을 지니고 있으므로 이에 대처할 수 있는 가장 유효한 개발기법이 적용되는 것이 합리적일 것으로 사료되며 다양한 도시의 상황에 맞추어 적절한 처방이 뒤따르는 것이 좋다.

또한 현재의 것이 한정된 것이 아니므로 이러한 종류 이외에도 발전될 소지는 있다고 판단된다.

개발유형의 선택을 지구의 현재상황과 장래지구의 바람직한 개발상황 등과 밀접한 연관을 가지고 작용을 할 것이며 시행방법과 시행주체는 기존권리자의 참여여부와 운영방법에 직접적인 연관을 가지고 있다.

사업의 규모, 자금조달의 용이성, 운영관리의 전문성, 사업참여자의 수와 특성 등에 따라 결정된다고 볼 수 있다.

그리고 사업시행주체가 사업대상지구내에 어느정도의 권리를 가지고 있는지의 권리 확보가 중요하다.

소유자가 단독으로 권리를 가지고 시행할 경우는 재개발의 시행수법이 극히 간단하여 재건축적 성격을 띄게 된다.

또한 공공이 국, 공유지를 대상으로 사업을 시행할 경우도 공공사업적 성격을 가지게 된다.

도심재개발은 기 이용되고 있는 사유지가 일반적이므로 지구내 토지 및 지상물을 어떠한 방법으로 확보하는지가 재개발의 관건이 될 수 있다.

기존 토지 및 지상물에 대한 관계권리를 그대로 두고 사업을 시행하는 경우와 기존 권리를 매수하여 사업시행을 하는 2가지 유형으로 구분할 수 있다.

전자의 경우에는 소유권의 큰 변동이 없이 사업시행이 될 수 있으므로 복잡한 제권리의 조정 등 운영기법이 중요할 것이며 후자의 경우에는 권리의 획득과 공정한 평가보상에 관심을 두게 된다.

어느방법이나 재개발로 인한 사유재산권의 침해를 극소화하고 공익을 극대화하는 것이 중요하므로 토지 및 지상물의 합리적 평가기법을 확립하여야 하며 기존권리의 취득내지는 조정되는 과정의 합리성과 공공성이 요구된다.

재개발유형에 대한 앞으로의 방향과 전망을 요약하면 다음과 같다.

첫째 : 다양한 유형이 적용되어야 한다.

도시재개발이란 우리나라에서 도시정비의 주요한 제도적 수단임에도 불구하고 획일화되어 있다는 점에서 다양화가 절실하다. 도시의 각종 환부를 치료하는 수법은 증상에 따라 각각 달라야 하는 것이

당연하므로 현재의 철거재개발에 치중되어 있는 것을 부분적 정비와 보존을 위한 다양한 유형이 적용될 수 있도록 할 필요가 있다. 국면의 다양성은 유형 및 기법의 다양한 적용이 불가피하다고 볼 수 있다.

둘째 : 제도적인 보완과 정비가 요청된다.

현재 철거재개발 위주로 규정하고 있는것을 다양한 유형에 적합하도록 재정비할 필요가 있으며 지구보존은 사업시행보다는 규제적 예방조치가 중요시되므로 법규의 합리적 보완과 운영으로 큰 효과를 나타낼 것으로 예상된다.