

재정비촉진사업 구역설정 및 평가에 관한 연구 *

김경수^{1*}

Study on the Process of Setting the Boundary in the Improvement Promotion Project *

Gyeong-Su KIM^{1*}

요 약

본 연구에서는 부산광역시를 사례로 재정비촉진사업에 대해 최소한의 고려 변수를 적용하여 후보지 선정과 구역설정 방안을 제시하고자 하였다. 연구는 부산시역내 집단적으로 분포한 도시정비사업 구역에 대한 D/B를 구축하고, 재정비촉진사업 후보지 도출을 위한 기초자치단체의 추천과 자체적인 물리적 기준검토를 통해 대상지를 도출하고, 이들 후보지에 대해 평가기준을 적용하여 분석하였다. 분석 결과 추진진척도와 기초자치단체의 추진의지가 재정비촉진사업 추진에 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 상대적으로 접근성, 노후도, 개발밀도에 있어서는 지역별로 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

주요용어 : 재정비촉진사업, 구역설정, 추진진척도

ABSTRACT

In this study, we try to select the sites and set the boundary in the Improvement Promotion Project as a case analysis of Busan Metropolitan City Area. Specifically speaking, we build the database of the city improvement promotion project area, spread out collectively in the Busan City, select the possible sites recommended by the basic units of local government, and analyse these sites through applying our physical standards. The result is as follows ; The degree of advancement and driving willpower from the basic units of local government are largely effective on the improvement project, but in terms of accessibility, decrepitude, and development density, there are relatively negligible differences among the possible sites.

KEYWORDS : Improvement Promotion Project, Boundary Setting, Degree of Advancement

2008년 10월 15일 접수 Received on October 15, 2008 / 2008년 11월 20일 수정 Revised on November 20, 2008 / 2008년 11월 28일 심사완료 Accepted on November 28, 2008

* 이 연구는 부산발전연구원의 연구비 지원에 의해 수행되었습니다

1 부산발전연구원 Department of Research Planning, Busan Development Institute

※ 연락처 E-mail: gskim@bdi.re.kr

서론

오늘날 대도시를 중심으로 기존시가지의 노후화가 심화되고 있는 실정에서 재개발사업이 활발히 진행되고 있다. 하지만, 기존재개발사업은 조합중심의 소규모 개발이 이뤄져 기존시가지의 종합적 정비효과는 미흡한 수준이다. 특히 지방 대도시의 사업성저하에 따른 난개발로 사업진척이 매우 저조하며, 주민들의 삶의 질 개선은 이뤄지지 못하는 실정이다. 이에 정부에서는 2005년 공공주도의 계획수립과 보다 종합적인 정비를 위한 방안으로 도시재정비 촉진을 위한 특별법을 제정하였다. 도시재정비촉진사업은 기존시가지가 도시기반시설에 대한 충분한 고려없이 민간의 개발이익이 우선됨에 따라, 주택중심으로만 과밀 개발되어 난개발로 이어지는 문제점을 개선하기 위해 도입된 새로운 개발 방식이라고 할 수 있다.

하지만 최근 지정이 잇따르고 있는 도시재정비촉진사업 촉진을 위한 재정비촉진지구 구역설정은 전반적인 실태분석 및 주변지역여건에 의거한 전문적인 분석보다는 정치적인 판단에 설정되는 경향이 있으며, 특별법에서는 구역설정기준에 대한 일정규모의 면적기준과 유형, 재정비촉진사업의 범위를 설정하고 있으나 지구 구역설정 기준이 모호한 실정이다.

이에 본 연구에서는 부산광역시를 사례로 재정비촉진사업에 대해 최소한의 고려 변수를 적용하여 후보지 선정과 구역설정 방안을 제시하고자 하였다. 연구방법은 부산지역내 집단적으로 분포한 도시정비사업 구역을 ArcGIS 8.0과 AutoCAD 2007를 사용하여 D/B를 구축하고, 재정비촉진사업 후보지 도출을 위한 기초자치단체의 추천과 자체적인 물리적 기준검토를 통해 대상지를 도출하고, 이들 후보지에 대해 평가기준을 적용하여 분석하였다. 본 연구내용 구성은 I 장 서론에 이어 II 장에서는 재정비촉진사업의 추진동향에 대한 선행연구를 고찰하고, III 장에서는 재정비촉진지구 구역

설정 기준을 실증분석하고 종합적인 평가를 시행하였다. IV 장에서는 결론 및 시사점을 제시하였다.

선행연구 고찰

서울시는 강남과 강북의 지역불균형해소를 위해 2002년 3곳의 시범 뉴타운을 지정하면서 낙후지역의 기초생활시설 확충과 노후주거지 정비를 통한 지역중심지 육성을 추진하였다. 뉴타운사업은 2005년 특별법 제정을 통한 정부차원의 도시재정비촉진사업을 본격적으로 추진하게 되는 시발점이 되었으며, 그 이전에는 서울시의 뉴타운사업이 도시재정비촉진사업과 유사한 개념으로 다양한 연구와 논의가 활발히 진행되었다. 도시재정비촉진사업에 대한 연구는 2006년 들어 본격적인 연구가 이뤄지고 있다.

임윤환과 윤중경(2006)은 재정비촉진지구 및 촉진사업구역 지정과정에서 발생하는 이슈와 개선방향 연구를 통해, 재정비촉진사업이 공공주도 계획의 중요성을 주장하면서 촉진지구 지정시 물리적 여건과 아울러 주민갈등의 원인인 사회·경제·문화 등의 종합적 여건의 고려 필요성을 주장하였다. 유경환 등(2006)은 서울시 균형발전 사업이 도시공간구조에 미치는 영향에 관한 연구에서 미아 균형발전 사업을 사례로 사업전후를 분석한 결과, 공간적 변화가 미약할 것으로 예측하고, 향후 계획요소에 있어 단순히 기반시설의 물리적 정비만 고려할 것이 아니라 주변지역과의 공간적 연계를 고려한 기반시설 정비 필요성을 제시하였다.

송영일 등(2006)은 서울시 재정비촉진지구를 사례로 구역간 기반시설 분담에 대한 연구를 통하여 구역별 기반시설분담률의 개략적인 지침에 대한 중 상향 등에 따른 개발이익의 차를 반영한 명확한 분담기준 제시 필요성을 제시하였으며, 이승주(2006)는 도시재정비 촉진을 위한 특별법의 제정에 따른 주요내용을

기존의 정비사업과 비교하여 체계적으로 제시하고 법제정에 따른 기대효과로서 공공성 확보와 선계획 후시행체제의 정착, 기반시설 확보 등에 대한 논의와 아울러 문제점으로서 기반시설 분담계획의 합리성과 증가용적률의 산정, 세입자용 임대주택 확보를 위한 주요과제를 지적하였다. 성장환 등(2008)은 신개발과 정비가 조화된 도시재창조 모색에서 도시재정비의 필요성과 도시재정비촉진사업과 대도시 일원에서 추진중인 도시균형발전사업의 비교를 통해 지자체가 안고 있는 기성시까지 활성화를 위한 연계방안의 필요성을 주장하였다.

선행연구 고찰 결과, 수도권과 대도시를 중심으로 한 재정비촉진사업에 대한 연구가 진행되고 있으나, 구체적인 구역설정에 대한 논의 보다는 공간적, 사회적 문제에 대한 문제점을 고려한 정책적 합의를 제시하는 연구가 대다수를 차지하고 있음을 확인하였다. 따라서 연구에서는 실제로 구역설정에 있어 부산시 사례를 중심으로 재정비촉진지구 구역의 경계 설정을 적용함으로써 향후 보다 구체적인 지구 지정의 가이드라인을 제시하고자 하였다.

도시재정비촉진사업 구역설정 분석

1. 검토대상지역 선정기준

도시재정비촉진사업의 검토대상지역 선정과정은 먼저 정비예정구역의 집단화지역을 도출하여 정비예정구역별 추진진척도, 구·군 추진의지, 낙후지역 균형발전 부합성을 고려하여 검토대상지를 추출하였다. 검토대상지 추출되면 주변지역의 블록별 토지활용도와 주변지역의 블록별 건축물 노후도를 고려하여 후보지구역을 설정하였다.

도시재정비촉진사업 검토대상 후보지 선정은 현재 부산시 차원에서 부진역세권 개발과 연계되어 추진되는 지역은 제외하였다. 아울러 도시재정비촉진사업의 특성상 추진주체인 자치구의 추진의지의 중요성을 감안하여, 검토대상 후보지 선정은 기초자치단체에서 1차적으로 요청한 후보지와 물리적 기준에 의한 후보지를 도출한 대상지를 합하여 평가를 시행하였다. 이 과정에서 지역적 균형입지를 통한 사업과급효과를 감안하여 기초자치단체에서 여러개의 후보지를 요청한 경우 각 구·군별 1개소를 선정하였다. 이상의 기준에 의해 도출된 후보지는 총 17개 지역을 대상으로 하였다.

도시재정비촉진사업의 선정기준은 크게 개발계획의 실현성과 적정성, 재원확보와 조달계획의 타당성, 개발의 시급성 및 과급효과를 기준으로 선정하였다.

평가는 각 기준별 2개의 평가지표를 도출하여 지표화 하였으며 각 지표별 3점 척도로 점수화하여 우선순위를 결정하였다. 개발계획의 실현성과 적정성의 경우 지구경계내에서 추진 중인 정비사업의 구역지정 이후 추진지역 면적을 기준으로 15%이상 추진된 지역은 진척도가 높은 지역으로 판단하여 3점을 부여하여 평가하였으며, 자치구·군의 추진의지 지표는 자치구에서 제출한 후보지 중 우선순위가 높은 지역을 기준으로 상·중·하로 점수를 차등 부여하여 평가하였다. 재원확보와 조달계

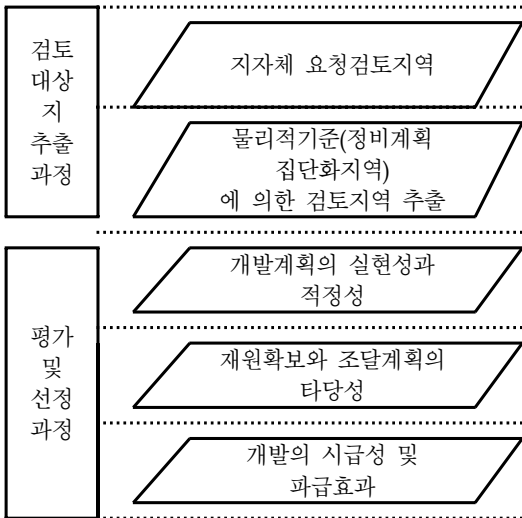


FIGURE 1. 도시재정비촉진사업 검토대상지역 선정절차

획의 타당성은 공시지가와 접근성을 평가지표로 선정하였으며, 공시지가는 구역 중심동의 표준지 공시지가를 기준으로 개발용이성 측면에서 공시지가가 80만원 미만의 낮은 지역을 3점, 100만원 이상의 높은 지역에 1점을 부여하여 평가하며, 대중교통 및 간선도로에서의 접근성 등 교통여건을 중심으로 평가하였다.

개발의 시급성 및 파급효과는 지구의 노후도와 개발밀도를 기준으로 평가지표를 선정하였으며, 노후도는 건축물의 준공이후 건축년수를 평가하여 평균건축년수 25년을 기준으로 차등 점수를 부여 하였으며, 개발밀도의 경우 저층인 1, 2층의 건축물 비율을 평가하였다(그림 2).

2. 도시재정비촉진사업 후보지 평가결과

도시재정비촉진사업의 검토대상 후보지 평가는 앞서 살펴본 17개의 지구를 대상으로 이루어졌으며, 지구내의 개별 정비사업의 구역지정 절차를 이행한 지역 면적의 비율(%)을 살펴보면, 사상지구, 장림지구, 구포지구, 부암·당감지구의 순으로 높게 나타났다(표 2, 그림 3).

검토대상 후보지별 공시지가(만원/m²)를 살펴보면, 충무지구, 초량지구, 남향·대평·봉래지구, 사상지구 등의 순으로 높게 나타났으며, 반면 영선·신선·봉래지구, 동삼지구, 청학지구는 다른 지구에 공시지가가 낮은 것으로 분석되었다(표 3, 그림 4).

TABLE 2. 후보지별 지구내 개별정비사업 구역지정 절차 이행 추진진척도 평가결과

구분	과정 1	과정 2	과정 3	구포	남향 대평 봉래	동삼	만덕 덕천	반송	부암 당감	사상	삼락 모라	서· 금사	영선 신선 봉래	장림	청학	초량	충무
추진지역 면적(%)	1.7	0.0	2.3	15.8	0.0	4.1	8.5	0.0	13.8	19.2	0.0	0.0	0.0	17.7	2.1	0.0	3.5
평가점수	1	1	1	3	1	1	2	1	2	3	1	1	1	3	1	1	1

주 : 지구내 개별 정비사업의 구역지정 절차 이행 면적(5%미만 : 1점, 5~15% : 2점, 15%이상 : 3점)

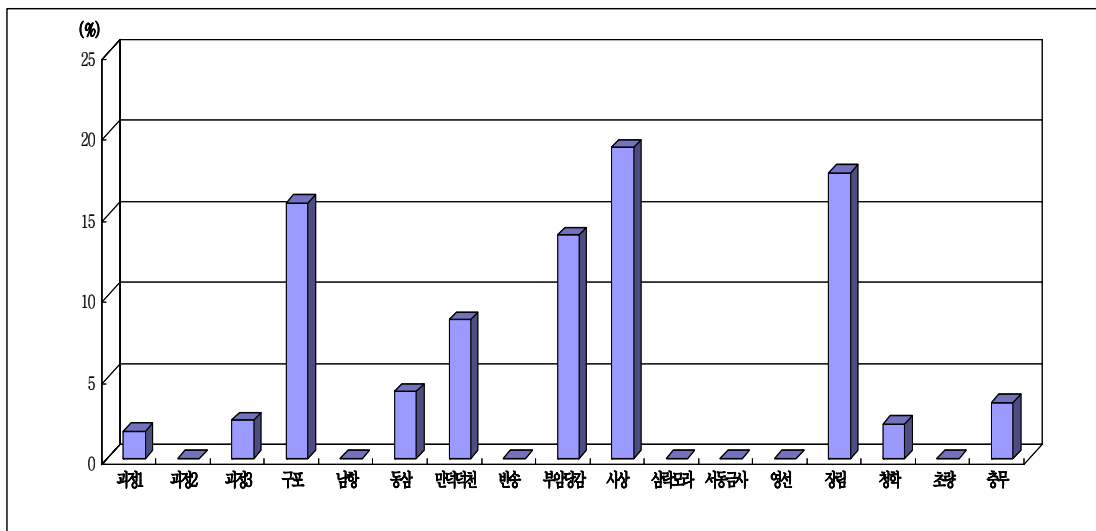


FIGURE 3. 추진진척도 평가

TABLE 3. 도시재정비 촉진사업 공시지가 평가결과

구분	과정 1	과정 2	과정 3	구포	남향 대평 봉래	동삼	만덕 덕천	반송	부암 당감	사상	삼락 모라	서· 금사	영선 신선 봉래	장림	청학	초량	총무
공시지가 (만원/㎡)	87.2	87.2	87.2	84.1	101.7	59.0	95.4	67.8	87.1	98.5	83.7	78.6	54.8	87.8	59.0	124.0	153.3
평가점수	2	2	2	2	1	3	2	3	2	2	2	3	3	2	3	1	1

주 : 구역 중심동의 표준지 공시지가(100만원 이상 : 1점, 80~100만원 : 2점, 80만원 미만 : 3)

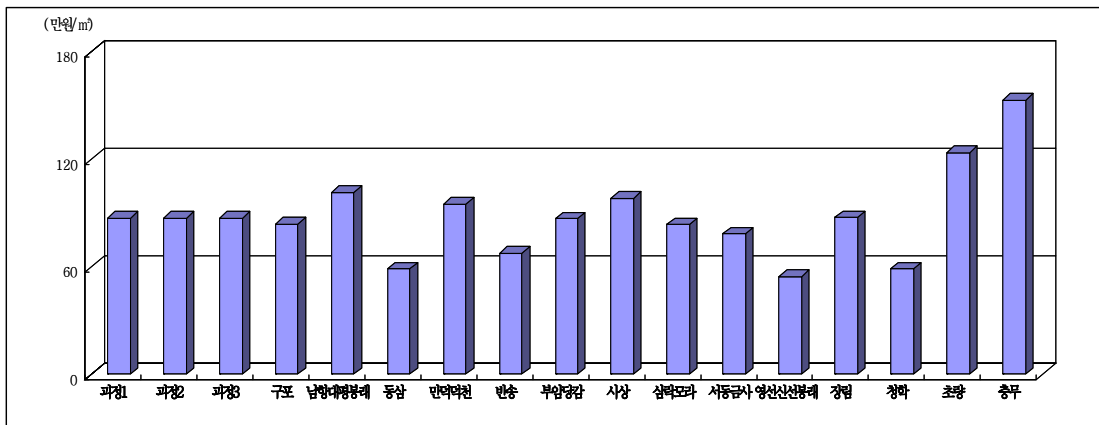


FIGURE 4. 공시지가 평가

검토대상 후보지별 노후도 평가를 건축물 준공 이후 25년 이상된 건물의 비율(%)로 살펴본 결과, 만덕·덕천지구, 남향·대평·봉래지구, 초량지구, 과정1지구, 장림지구의 순으로 노후도가 높은 것으로 분석되었다(표 4, 그림 5).

검토대상 후보지별 개발밀도 평가는 저층(1, 2층) 건축물의 비율(%)을 기준으로 분석하였으며, 그 결과 청학지구, 영선·신선·봉래지

구는 저층 건축물의 비율이 각각 91.7%, 90.3%로 90.0%가 넘는 것으로 나타났다. 과정 2, 3지구, 구포지구, 부암·당감지구, 삼락·모라지구, 초량지구, 총무지구 또한 저층 건축물의 비율이 상대적으로 높으며, 반송지구의 경우는 저층 건축물의 비율이 49.0%로 다른 지역에 비해 현저히 낮은 특징을 보였다(표 5, 그림 6).

TABLE 4. 도시재정비 촉진사업 노후도 평가결과

구분	과정 1	과정 2	과정 3	구포	남향 대평 봉래	동삼	만덕 덕천	반송	부암 당감	사상	삼락 모라	서· 금사	영선 신선 봉래	장림	청학	초량	총무
노후도 (%)	57.5	43.6	47.6	50.4	60.8	44.2	72.1	34.8	50.8	55.4	52.4	45.7	47.8	55.8	51.8	60.6	43.3
평가점수	3	2	2	3	3	2	3	1	3	3	3	2	2	3	3	3	2

주 : 건축물 준공 이후 비율(25년 이상 비율이 40%미만 : 1점, 40~50% : 2점, 50%이상 : 3점)

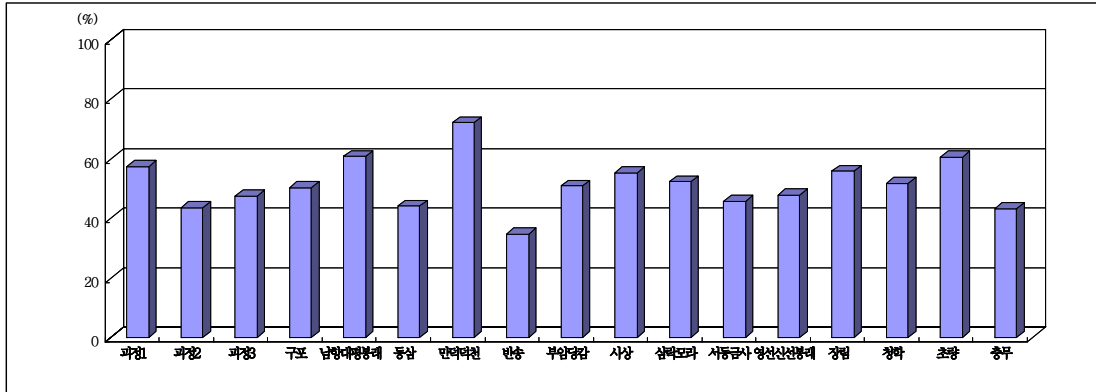


FIGURE 5. 노후도 평가

TABLE 5. 도시재정비 촉진사업 개발밀도 평가결과

구분	과정 1	과정 2	과정 3	구포	남향대평방대	동삼	만덕덕천	반송	부암당감	사상	삼덕도라	서·금사	영선신선방대	장림	청학	초량	총무
개발밀도 (%)	79.7	83.4	80.9	85.3	70.2	78.8	86.6	49.0	85.3	74.7	83.6	56.6	90.3	66.6	91.7	81.6	86.6
평가점수	1	2	2	2	1	1	2	1	2	1	2	1	3	1	3	2	2

주 : 저층(1,2층) 건축물 비율(80%미만 : 1점, 80~90% : 2점, 90%이상 : 3점)

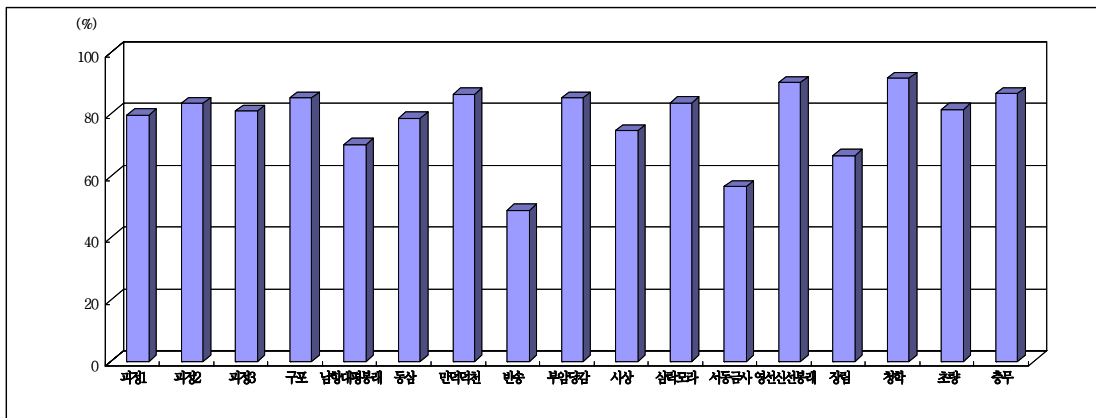


FIGURE 6. 개발밀도 평가

17개 도시재정비촉진사업의 검토대상 후보지를 평가한 결과는 아래의 표와 같으며, 최종적으로 이미 재정비촉진지구로 지정되어 기추진중인 2개 지구(서·금사지구, 총무지구)와 도시공사에서 추진중인 만덕·덕천지구를 제

외한 분석 결과는 과정지구1, 구포지구, 반송지구, 부암·당감지구, 영선·신선·봉래지구가 향후 기초자치단체별로 우선적으로 사업추진이 필요한 것으로 분석되었다(표 6, 그림 7).

TABLE 6. 도시재정비 촉진사업 검토대상 후보지 평가결과

구분	지구	구군	추진진척도	공시지가	접근성	노후도	개발밀도	추진의지	합계	반영유무 및 추진년도
물리적기준 검토사업	사상지구	사상구	2	2	3	3	1	1	12	
물리적기준 검토사업	삼락·모라지구	사상구	1	2	2	3	2	1	11	
물리적기준 검토사업	구포지구	북구	3	2	3	2	2	3	15	반영(07~12)
물리적기준 검토사업	만덕·덕천지구	북구	-	-	-	-	-	-	-	추진중(도시공사)
물리적기준 검토, 구·군요청사업	괴정지구1	사하구	1	2	3	3	1	3	13	반영(08~16)
구·군요청사업	괴정지구2	사하구	1	2	3	2	2	1	11	
구·군요청사업	괴정지구3	사하구	1	2	2	2	2	1	10	
물리적기준 검토사업	장림지구	사하구	3	2	1	3	1	1	11	
물리적기준 검토사업	초량지구	동구	1	1	2	3	2	1	10	
물리적기준 검토, 구·군요청사업	충무지구	서구	-	-	-	-	-	-	-	기추진(07~12)
구·군요청사업	영선·신선·봉래지구	영도구	1	3	2	2	3	3	14	반영(08~16)
구·군요청사업	청학지구	영도구	1	3	1	3	3	1	12	
구·군요청사업	남항·대평·봉래지구	영도구	1	1	2	3	1	1	9	
구·군요청사업	동삼지구	영도구	1	3	1	2	1	1	9	
물리적기준 검토사업	부암·당감지구	부산진구	2	2	1	3	2	1	11	반영(08~16)
물리적기준 검토, 구·군요청사업	서·금사지구	금정구	-	-	-	-	-	-	-	기추진(07~12)
물리적기준 검토, 구·군요청사업	반송지구	해운대구	1	3	2	1	1	3	11	반영(12~20)



FIGURE 7. 도시재정비촉진사업 우선선정 후보지 위치도

결론 및 시사점

본 연구에서는 부산시를 사례로 도시재정비 촉진사업의 구역설정 기준설정과 사례를 실증 분석하였다. 현재 서울, 부산을 비롯한 대도시를 중심으로 재정비촉진사업이 활발히 추진중에 있으나, 그 과정에서 구체적인 사업대상의 지구결정 과정은 모호한 실정이다. 분석에서는 균형발전 사업의 일환으로서 도시재정비촉진사업을 통한 노후주거지의 집단지구를 중심으로 후보지 도출을 시도하였으며, 이를 위해 추진주체인 기초자치단체를 통해 지역내 재정비촉진사업 검토후보지와 지역내 노후불량주거지가 밀집한 지역의 물리적 기준에 부합하는 검토후보지를 도출하여 구역설정과 평가지표를 통한 평가를 시행하였다.

그 결과 추진전척도와 기초자치단체의 추진의지가 재정비촉진사업 추진에 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 상대적으로 접근성, 노후도, 개발밀도에 있어서는 지역별로 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 검토대상 후보지에 대한 기초자치단체의 추천 요청과정에서 지자체별 추진의지에 있어 큰 차이가 있는 것으로 파악되었다. 구체적으로 영도구, 사하구는 4개 지구를 후보지로 적극 검토 요청한 반면, 대다수 자치구는 적극적인 추진 선호가 낮은 것으로 나타났다. 실제로 최근 들어 영도구의 영선·신선·봉래지구('07.5)와 사하구의 괴정1지구('08.5)가 재정비촉진지구로 지정되어 추진중임을 감안할 때, 그 영향력이 매우 큰 것으로 확인되었다.

따라서, 지역 내에서 활발한 재정비촉진사업의 추진을 위해서는 자치구별로 시범사업을 장려함으로써 행정적인 지원을 확대할 필요성이 있으며, 아울러 기추진중인 촉진사업의 성공을 통해 지역 내 노후주거지의 개별 정비사업 추진보다는 재정비촉진사업으로의 유도를 통한 계획적 개발을 유도할 필요가 있다.

연구에서는 검토대상후보지 검토과정에서

크게 3개의 선정기준과 6개의 평가지표를 선정하여 분석하였다. 하지만 지표선정과정에서 최근 사회문제화 되고 있는 도시정비사업의 원주민 재정착률이 낮은 현실을 감안한 지역 거주민의 사회문화적인 특성을 반영할 수 있는 지표선정이 고려되지 못한 한계가 있으며, 주민들의 선호도 등에 대한 고려가 이뤄지지 못하였다. 이러한 부분에 대한 고려는 그 중요성이 높기 때문에 지속적인 연구가 선행되어야 할 것으로 판단된다. **KAGIS**

참고 문헌

- 부산광역시. 2006. 2012 부산광역시 주택종합계획. 179-196쪽.
- 부산광역시. 2007. 부산광역시 도시균형발전 기본계획. 165-233쪽.
- 한국감정원. 2007. 뉴타운사업의 이해. 12-20쪽
- 김재익, 정현욱. 2001. 도시공공시설 적지선정을 위한 GIS 활용방안에 관한 연구. 한국지리정보학회지 4(4): 8-20.
- 백태경. 2002. 토지이용 GIS DB를 이용한 용도지역지정과 토지이용분석. 한국지리정보학회지 5(4): 45-55.
- 유경환, 이명훈, 김영욱. 2006. 서울시 균형발전사업이 도시공간구조에 미치는 영향에 관한 연구 -미아 균형발전사업을 중심으로. 국토계획 41(6): 51-63.
- 이증주. 2006. 도시재정비 촉진을 위한 특별법의 개요. 도시정보. 3-13쪽.
- 임윤환, 윤중경. 2008. 재정비촉진지구 및 사업구역 지정과정에서 발생하는 이슈와 개선방향 -주거지형 촉진사업을 중심으로. 대한국토·도시계획학회 2008 춘계산학협동학술대회 5분과. 237-247쪽.
- 송영일, 김정익, 이상준, 최민아. 2008. 도시재생사업에서의 구역 간 기반시설분담 연구 -서울시 재정비촉진지구를 사례로. 대한국토·도시계획학회 2008 춘계산학협동학술대회 6분과. 293-300쪽.
- 성장환, 이삼수, 최대식. 2008. 신개발과 재정비가 조화된 도시재창조 모색. 도시정보. 3-17쪽. **KAGIS**