

도시환경정비사업, 어떻게 할 것인가?

2010. 7. 12. 제67호

양재섭 / 서울시정개발연구원 연구위원

김상일 / 서울시정개발연구원 연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 전환기에 선 도시환경정비사업
- II. 최근 외국의 도시정비 사례
- III. 도시환경정비사업 추진방향

요 약

전환기에 선 도시환경정비사업

1973년부터 시행된 서울의 도시환경정비사업은 새로운 전환기를 맞고 있다. 그동안 748만㎡에서 189개 동의 업무 및 상업용 건물과 도로, 공원 등이 공급되었으나 아직도 많은 지역이 20년 이상 장기 미시행 지역으로 남아있다. 이는 1990년대 이후 오피스 수요의 강남 이전과 대규모 개발사업에 대한 위험부담, 개발수요에 비해 과도한 지구지정 등이 주요 원인이다. 2010년 3월 발표된 도시환경정비기본계획에서는 역세권과 준공업지역까지 도시환경정비사업을 확대함으로써 기존의 중심지 육성과는 다른 새로운 정비모델이 요구되고 있다. 물리적으로 노후된 사업지구를 외과적 수술방식으로 처방하는 기존의 전면철거형 정비방식에서 탈피하여, 지역사회 활성화를 위해 경제·사회·환경·문화적 측면까지 포괄하는 통합적 재생정책으로 전환이 필요한 시점이다.

공공지원과 민관협력에 기반을 둔 외국의 도시정비 사례

미국 시카고 시는 2009년 지역사회개발국을 신설하여 지역사회 개발을 위한 통합적 재생사업을 시행하고 있다. 여기서는 경제개발, 주거공급, 재정, 고용촉진 등 지역사회 활성화 업무를 통합적으로 수행하고 지역사회와의 의사소통 및 지원업무를 담당한다. 아울러 증세담보재정(TIF) 기법을 활용하여 저이용되는 산업용부지를 재개발하고, 고용 창출과 민간투자 유치에 기여하고 있다. 또한, 일본 다카마츠(高松) 시에서는 공공지원과 민관협력에 기초하여 중심부 상점가를 정비하고 있다. 상점가 토지주들과의 합의를 토대로 계획을 수립하고, 소규모의 재개발을 연속적으로 추진하고 있다. 이를 위해 중앙과 지방 정부는 상점가의 업종 재편과 주차장 정비 등에 필요한 재원을 지원하고, 주민협의체를 중심으로 합의와 조정을 통해 사업을 추진하고 있다.

지역사회 활성화를 도시환경정비사업의 목표로 전환

앞으로 서울시의 도시환경정비사업도 지역사회 활성화를 목표로 지역특성에 기초한 중심지 활성화 사업으로 전환될 필요가 있다. 이를 위해서는 첫째, 산업 및 특정개발진흥지구 등과 연계하여 정비사업을 추진함으로써 지역경제 활성화와 고용 창출에 기여한다. 둘째, 지역 특성을 반영한 수복형(소단위 맞춤형) 정비수법의 적용과 함께, 역세권과 준공업지역의 정비를 위한 새로운 정비모델을 개발한다. 셋째, 도시환경정비사업에 대한 공공재정 지원을 강화한다. 증세담보재정(TIF) 등을 통해 공공 재정을 위한 재원을 확보하고, 정비수법의 전환 혹은 구역 해제 등 장기 미시행지구에 대한 다각적 대응책을 마련한다. 넷째, 정비사업 이해당사자들 간의 합의와 소통을 위하여 주민협의체를 구성하고, 상가세입자에 대한 맞춤형 대책을 마련한다.

I. 전환기에 선 도시환경정비사업

새로운 접근과 변신 필요

- 서울의 도시환경정비사업은 도심기능의 현대화를 목표로, 노후한 기존의 도시구조와 건축물을 철거재개발방식으로 재정비하는데 주력
 - 1973년 이래 지금까지 도시환경정비사업을 통해 189개 동(약 748만㎡)의 업무·상업공간과 도로, 공원, 주차장 등을 정비
 - 도심부내 노후한 블록을 정비구역으로 지정하고, 그 내부를 도로, 공원, 주차장 등 기반시설과 몇 개의 사업지구로 구획하여 사업지구별로 1개의 건물을 건립하는 방식으로 추진
 - 그러나 이 과정에서 도심부의 옛 도시조직과 역사문화적 장소성 훼손, 고층고밀화, 기반시설의 과도한 확보 등 역효과도 발생

<표 1> 서울시 도시환경정비사업의 성과

구분	정비계획 지구수 (건물동수)	완료 건축물 현황		
		완료건축물	건축연면적	
도심	289개	127개동	5,312천㎡	1,607천평
마포	98개	57개동	1,761천㎡	533천평
청량리	70개	4개동	139천㎡	42천평
용산	9개	1개동	273천㎡	85천평
계	466개	189개동	7,485천㎡	2,264천평

주: 1) 건축물 계획은 사업지구당 하나의 건물(동)으로 계산하였음.

2) 서울시 사업지구는 총 469개소이나, 영등포(양평 11,12,13구역)에는 완료지구가 없어 제외.

자료: 서울시 균형발전본부, 도시환경정비사업 현황 (2009년 12월말 기준)

- 서울시는 2010년 3월 『2020년 목표 도시환경정비기본계획』을 수립
 - 이번 기본계획은 1978년 최초 수립된 기본계획을 여섯 번째 수정한 것으로, 정비예정구역의 확대, 장기 미시행지구의 완료 지원, 수복형(소단위 맞춤형) 정비수법의 제도화, 공공성과 공익성 있는 사업추진 등을 포함
 - 최근 정부는 도시재생 활성화를 위한 관련 법제의 개편을 추진 중에 있으며, 용산사태 이후 상가세입자에 대한 대책도 논의 중
 - 그러나 대규모 정비구역의 지정, 소극적인 공공의 역할, 민간에 의존한 사업시행 등 과거 도시환경정비방식은 그대로 유지되고 있는 바, 지난 40여 년간 경험한 시행착오를 교훈삼아 새로운 접근과 변신 필요

장기간 사업이 시행되지 않은 미시행지구 상당 수

- 1973년 서울에서 도심재개발사업이 처음 시작된 이래 사업이 완료된 지구는 미시행지구의 절반에 불과
 - 2009년말 현재 서울에는 약 880ha가 도시환경정비예정구역으로 설정되어 있으며, 이 중 348ha가 정비구역으로 지정된 상태
 - 도시환경정비구역(348ha) 중 사업이 완료된 지역은 97ha로 28%에 불과, 사업이 시행중인 지역은 47ha(13%)로 전체적으로 41%에서 사업이 시행
 - 1973년 이후 최근까지 35년간 완료된 면적(97ha)의 2배가 넘는 205ha가 미시행지구로 남아있는 실정
 - 이는 서울 파이낸스센터 빌딩(연면적 12만㎡) 약 90개 동에 해당하는 오피스공간을 공급할 수 있는 물량(도시환경정비사업 평균 공공용지율 20%, 평균 용적률 660% 적용)

- 특히, 사대문안 도심부에 위치한 130개 미시행지구 중에서 93%인 120개 지구가 구역 지정후 20년 이상 경과

<표 2> 서울시 도시환경정비사업 추진현황(2009년 12월말 기준)

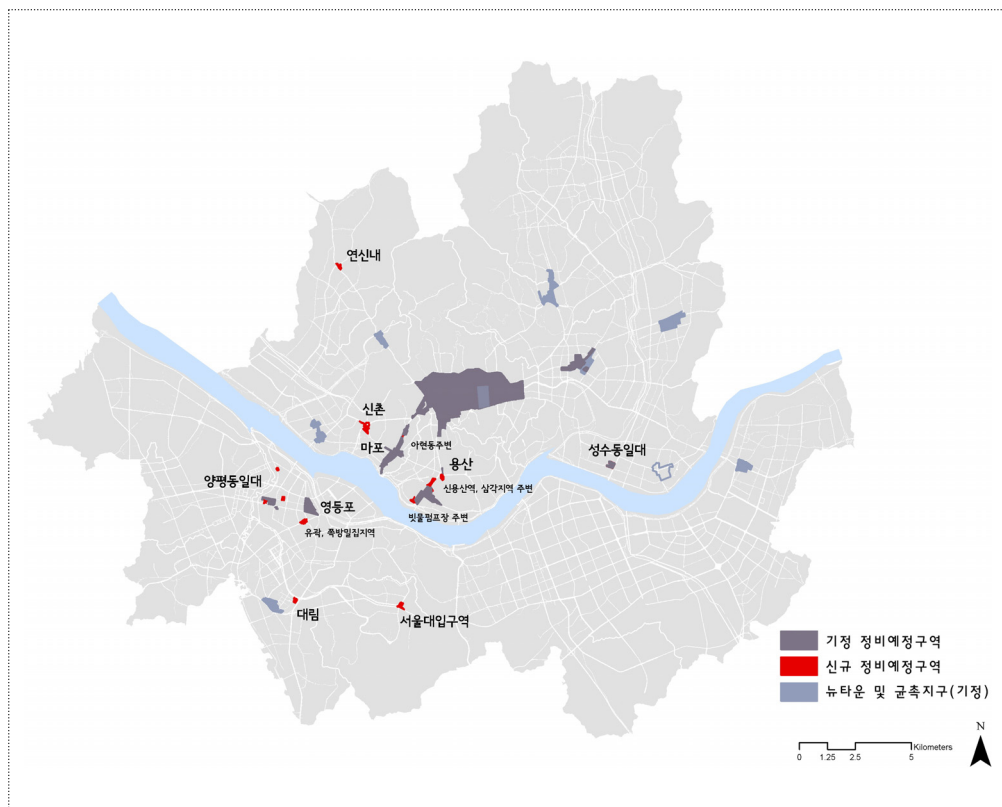
구분	정비구역 지정 (ha)	완료지구 (ha)	시행중 (ha)	미시행지구 (ha)	미시행율 (%)
도심	152.7	68.4	22.5	61.8	40.5
마포	42.6	20.9	7.9	13.8	32.4
영등포	22.6	-	-	22.6	100.0
청량리	29.3	2.3	-	27.0	92.2
용산	20.5	5.0	10.9	4.6	22.4
뉴타운지구(영등포 제외)	27.3	-	-	27.3	100.0
균형발전촉진지구 (청량리, 세운4구역 제외)	41.7	-	5.5	36.2	86.8
준공업지역	11.2	-	-	11.2	100.0
계	347.9	96.6	46.8	204.5	58.8

자료: 서울시, 2020년 목표 서울시 도시환경정비기본계획, p14

- 도시환경정비사업의 장기 미시행 원인은 서울의 경제환경과 도심부 재개발 여건 변화 때문
- 첫째, 1970-80년대 개발수요에 비해 과도한 면적을 정비구역으로 지정
 - 둘째, 1990년대 이후 오피스 등 개발 수요의 강남 이동
 - 셋째, 미시행지구 내 기존 기능(음식, 도소매업 등)의 성업으로 인한 재개발의지 부족
 - 넷째, 대규모 민간자본 투입을 통한 철거재개발의 위험부담 등

지역중심까지 정비대상지역 확대

- 2010년부터는 지역중심 및 역세권시프트에도 도시환경정비사업 적용 가능
 - 1978년 이래 지금까지 도시환경정비사업은 도심, 부도심(청량리, 영등포), 마포, 뉴타운과 균형발전촉진지구 등 제한된 지역에서만 적용 가능
 - 2010년 3월 수립된 도시환경정비기본계획에서 기존 예정구역 외에 지역 중심급 중심지(연신내, 신촌, 대림, 서울대입구역)까지 확대
 - 도시 및 주거환경정비법 시행령 개정(2009. 8. 11)으로, 역세권 시프트 공급요건을 만족하는 지역까지 도시환경정비예정구역으로 간주



[그림 1] 도시환경정비예정구역 신규 확대 지역

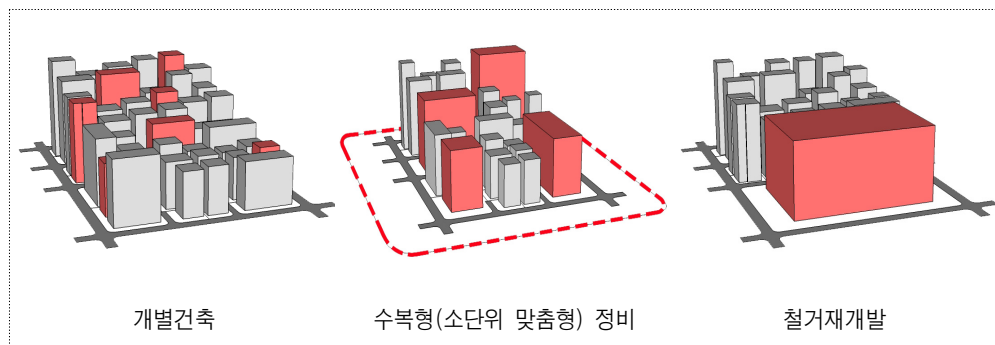
□ 준공업지역 시범지구에도 도시환경정비사업 적용 가능

- 계획수립 중인 「준공업지역 종합발전계획」 상 우선정비 대상구역(4개소)에서도 향후 세부개발계획을 통해 도시환경정비사업 적용 가능
- 역세권의 경우 주거와 비주거용도의 비율, 해당 지역의 인프라에 적합한 밀도수준, 주변 경관에 미치는 영향 등에 대한 검증작업 필요
- 준공업지역에서는 정비구역의 규모와 정비수법, 산업과 주거기능의 비율, 인프라수준 및 여타 지원기능 등에 대한 검증을 통해 새로운 모델 필요

지역활성화를 위한 도시재생정책으로의 전환 요구

□ 지역활성화를 위한 소단위 맞춤형 방식으로 정비수법 전환 필요

- 물리적으로 낙후된 지역을 정비하기 위한 전면철거의 외과식 수술 처방과 민간주도 대규모 재개발사업의 한계
- 지역활성화를 위해서는 물리적 환경정비뿐만 아니라 해당 지역의 산업과 고용 촉진 등 경제적 활력 제고를 위한 사회경제적 프로그램 필요
- 외국에서는 1960-70년대 전면철거 재개발에 대한 반성으로, 기존 도시조직과 기능을 유지·보전하면서 경제적 활성화를 도모하는 도시재생정책 추진

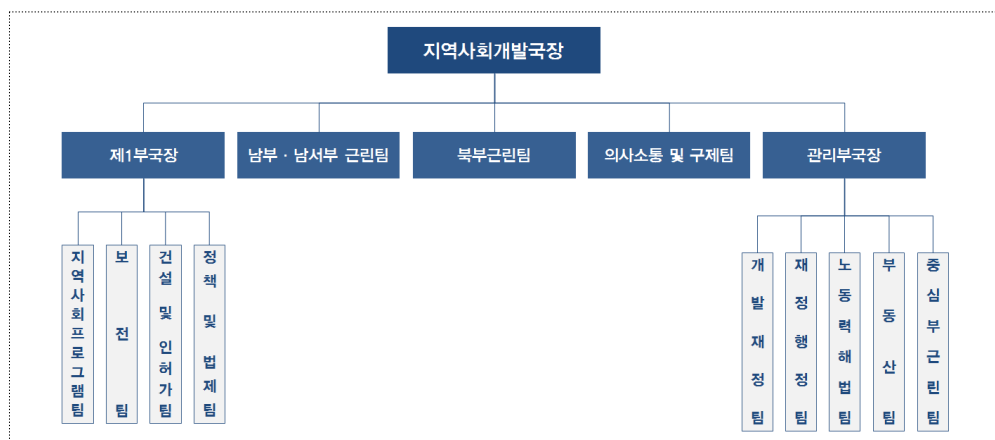


[그림 2] 수복형(소단위 맞춤형) 정비수법 개념

II. 최근 외국의 도시정비 사례

시카고 : 지역사회 개발을 위한 통합적 재생 노력

- 금융위기 이후 지역사회개발국을 신설하여 고용촉진사업과 도심재개발사업을 통합
 - 2009년 1월 시카고 시는 기존의 주택국(Department of Housing), 계획 및 개발국(Department of Planning and Development), 고용개발실(Mayor's Office of Workforce Development)을 통합하여 지역사회개발국(Department of Community Development)을 신설
 - 근린개발, 지역사회 프로그램, 개발재정, 보전, 부동산, 건설 및 허가, 고용 촉진, 의사소통 및 지역사회 지원 등의 업무를 담당
 - 서울시의 균형발전본부와 유사하나, 주택국, 도시계획국, 경쟁력강화본부가 통합된 형태
 - 지역사회 개발을 목표로 경제개발, 주거공급, 재정, 고용개발 등의 업무를 단일 부서에서 통합적으로 수행



[그림 3] 시카고 시 지역사회개발국 조직체계

- 지역사회개발국은 경제개발, 주거공급, 증세담보재정, 고용개발 등의 업무를 담당
- 일자리 창출과 산업 개발을 장려함으로써 경제적 활력을 유지·증진하고, 저렴한 주거를 공급하여 건강한 근린환경 조성에 주력
- 경제개발 서비스는 소자본 창업지원기금, 사업체에 대한 세제감면, 산업 및 상업지 보조 등 다양한 재정지원 프로그램과 지역사회 개선노력 포함
- 주거공급 서비스는 단독, 맞벌이, 노년, 생애첫주택구입 및 임대 가구를 지원하고, 집수리 지원, 재정착 지원 및 세금 감면, 주택개발자 지원 등 포함
- 고용개발 서비스는 사업 확장, 사업체 이전 및 안정화를 지원하는 고용 서비스를 제공하며, 주민들에게 고용 및 자기개발 기회를 제공

□ 증세담보재정(TIF)을 활용하여 시카고 시 전반에 공공-민간 투자 활성화

증세담보재정(TIF; Tax Increment Financing)

- TIF란 일정한 구역내에서 일정 기간 동안 재산세액 증가에 따라 기금을 조성하고, 이를 운용하는 공공재정의 한 방식으로, 특정사업의 기금 규모는 구역의 계획과 목표에 따라 조정됨.
- 증세담보재정구역(TIF District)으로 지정되면 해당 구역의 총 재산세액을 기준 과세액(EAV; Equalized Assessed Valuation)으로 설정함.
- 부동산 가치가 증가함에 따라 기준세액 이상의 재산세 증가분은 해당 구역내 재개발사업에 투자함. 세수 증분은 선급 비용을 지불하기 위해 발행된 채권을 회수하거나 개별 사업에 원천 지급됨.
- 시카고 시에서는 2009년 6월 현재, 165개의 TIF 사업이 수행되고 있음.

- TIF를 통해 조성된 자금은 도로와 기반시설의 설치 및 보수, 오염 토지 복원, 민간 개발사업과 연계한 나대지 개발에 투자
- TIF를 활용한 재개발 성공 사례: Marshfield Plaza
 - 2000년 이후 나대지였던 대규모 산업용 부지에 대하여 26.6백만달러의 TIF 기금을 투입하여 유명 테넌트와 식당 및 업무기능을 유치한 사업



[그림 4] 시카고 시 Marshfield Plaza 재개발

- 건설기간 400명의 임시직 고용, 완전 임대 후 750명의 정규직 고용 창출
- 상업 및 주거용도가 도입되면서 통행 패턴이 바뀌고, 종전에 고립되었던 주거지에 새로운 접근로 개설
- 4.6백만달러의 공공재정을 통해 16.8백만달러의 민간투자를 유치

일본 다카마츠(高松) 시 : 소규모 연쇄형 재개발

□ 신칸센 건설과 교외 쇼핑센터 개발로 중심지 상점가 쇠퇴

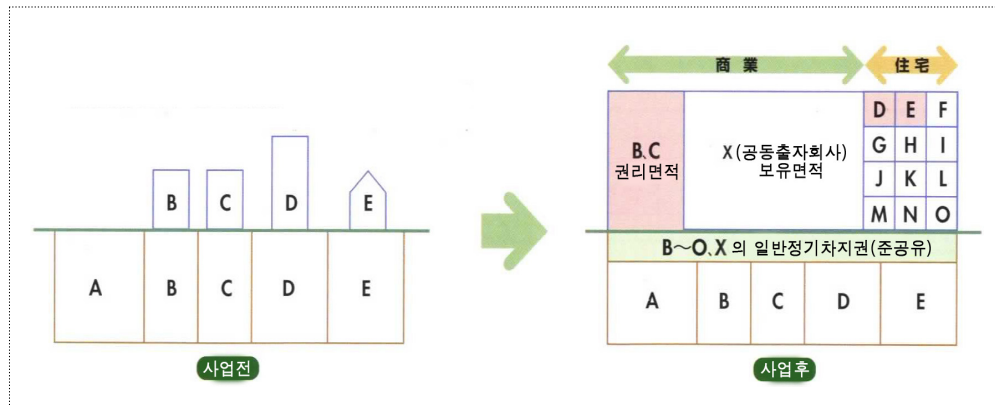
- 다카마츠(高松) 시는 일본 시고쿠(四國) 북동부 카가와(香川)현 중앙부에 위치한 중소 항구도시(인구 33만명)
- 중심부의 마루카메마치(丸龜町) 상점가는 400여년 역사를 가진 상가
- 1988년 시고쿠와 혼슈를 연결하는 교량과 신칸센 건설, 교외지역의 쇼핑센터 개발로 인해 중심부 상점가의 방문객 및 판매액 급감

- 상점가 토지주의 협력과 공공 지원을 통해 소규모 연쇄형 재개발 추진
- 상점가 진흥조합과 시가 협력하여 중심시가지 활성화계획 수립
 - 중심상점가 470m를 7개 블록으로 구분하고, 상점가 토지주들의 합의에 기초하여 지구계획을 수립
 - 전략보조금, 도시재생펀드 등을 활용하여 재건축 혹은 소규모 합필을 통한 연쇄형 재개발사업 추진
 - 시가지재개발사업, 도시재생특별지구, 시설집약화사업 등 다양한 사업방식을 적용하여 물리적 환경정비
 - 기존 건물을 최대한 활용하면서 2~3개의 필지를 공동 개발하여 중소규모의 건물 용적을 유지
 - 시민광장, 쌈지공원 등 매력있는 오픈 스페이스를 조성하여 집객력 제고
 - 중앙정부(국토교통성과 통산성)와 지자체의 지원(약 40% 보조)을 받아 상점가내 업종 재편과 주차장 정비 등의 사업 추진
 - 상점가조합과 시가 공동으로 설립한 마찌즈쿠리 주식회사와 시, 전문가, 시민, 조합원 등으로 구성된 주민협의체 간 협의·조정을 통해 사업 시행

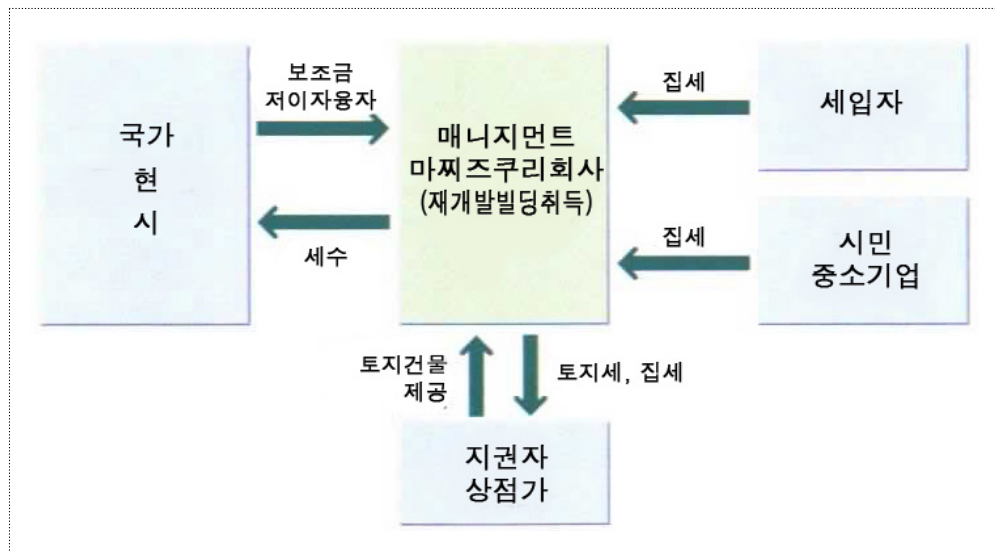


[그림 5] 마루카메마치(丸龜町) 상점가의 재개발 이후 모습

- 차지권을 활용한 관리처분방식으로 기존 상인들의 재정착 기회 확대
 - 정기 차지권(60년) 방식을 활용하여 토지의 소유권과 건물의 이용권을 분리함으로써 토지 비용이 들지 않는 권리변환방식을 채택
 - 상점가 전체를 마찌즈쿠리회사가 일괄 운영함으로써, 필요한 시기와 장소에 점포를 배치할 수 있는 시스템을 채택



[그림 6] 마루카메마치(丸龜町) 재개발의 권리변환 모델



[그림 7] 마루카메마치(丸龜町) 재개발후 마찌즈쿠리회사의 현금흐름

Ⅲ. 도시환경정비사업 추진방향

지역사회 활성화와 도시환경정비사업을 접목

- 지역사회 활성화라는 큰 틀속에 도시환경정비사업을 접목하여 추진
 - 지역특성에 기초한 중심지 활성화를 도시환경정비사업의 정책목표로 설정
 - 산업 및 특정개발진흥지구 등과 연계한 중심지 정비
 - 경제적 활력있는 노후상업지에 수복형(소단위 맞춤형) 정비수법 적용
 - 역세권 및 준공업지역의 정비를 위한 새로운 정비모델 개발 필요
 - 장기 미시행사업지구에 대해 다각적 대책을 마련하고, 공공 재정의 운영 및 재원을 확충해가는 공공 지원기반의 강화
 - 정비사업 이해당사자들 간의 합의와 소통에 근거하여 사업을 추진하고, 상가세입자의 여건과 상황에 맞는 맞춤형 대책 마련

□ 세부 추진방향

주요과제	추진 방향
지역특성에 기초한 중심지 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 산업 및 특정개발진흥지구와 정비사업을 연계한 중심지 정비 - 수복형(소단위 맞춤형) 정비수법 제도화 및 적용 - 역세권 및 준공업지역 정비를 위한 새로운 정비모델 개발
공공재정 운영 및 사업지원 기반 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 공공재정의 운영 및 재원 확충 - 장기 미시행지구에 대한 다각적인 대책 마련 - 적극적 개발유도기준 및 다양한 인센티브 운용
이해당사자들 간 합의와 소통에 의한 정비사업추진	<ul style="list-style-type: none"> - 정비구역 지정요건 및 주민동의 요건 강화 - 참여주체들 간 합의와 소통에 의한 사업 추진 - 상가세입자의 여건과 상황에 따른 맞춤형 대책 마련

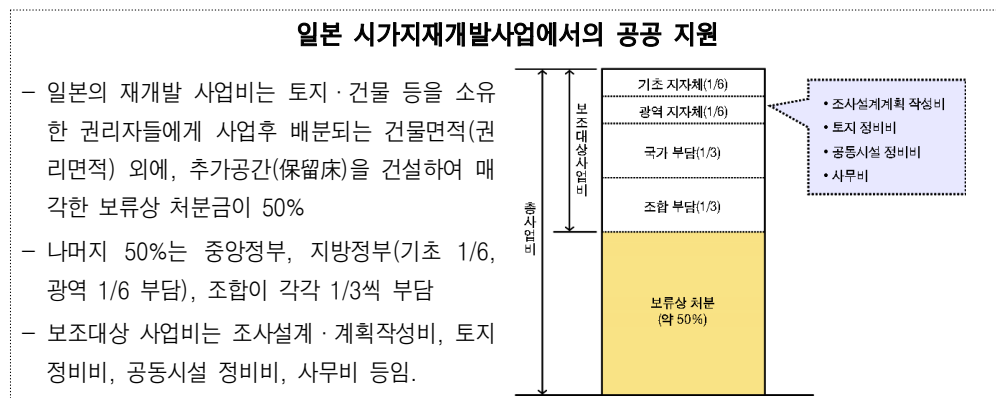
지역특성에 기초한 중심지 활성화

- 지역특성을 고려한 중심지활성화를 도시환경정비사업의 정책목표로 재설정
 - 물리적 환경(하드웨어) 정비와 중심지 육성기능(소프트웨어) 도입
 - 도시환경정비사업을 통해 물리적 환경을 재정비하고, 산업 및 특정개발진흥지구와 연계하여 권장 산업군에 대한 행정·세제 지원을 병행
 - 산업 및 특정개발진흥지구 등과 연계하여 정비사업을 추진함으로써, 물리적 정비뿐만 아니라 경제 활성화 및 고용 창출에 기여
- 경제활력을 유지하고 있는 노후상업지에는 수복형(소단위 맞춤형) 정비수법 적용
 - 주거환경개선사업과 같이 상업지에서도 지역특성을 반영하여 점진적으로 정비할 수 있는 수복형 정비수법으로 '(가칭)도시환경개선사업'을 제도화
 - 공평구역 시범사업의 결과를 반영하여 (가칭)도시환경개선사업의 추진절차, 공공의 지원조치 및 규제완화 등 세부 기준 마련하고 확대 적용
- 역세권 및 준공업지역 등 정비대상지역 확대에 대응한 정비모델 개발
 - 역세권, 준공업지역의 정비사업에 적용될 수 있는 대상지역 요건, 개발규모, 용도와 밀도, 기반시설, 수익구조 등에 대한 정비모델 개발 필요
 - 역세권에서의 토지 합병, 토지이용 고도화, 용도 복합, 저렴주택 공급 등의 정비목표를 달성하기 위한 정비모델 개발
 - 준공업지역에서 산업용도의 집적, 산업-주거간 기능상충 완화, 지역단위 인프라 공급 등의 정비목표를 달성하기 위한 정비모델 개발

공공재정 운영 및 사업지원 기반 강화

□ 정비사업 지원을 위한 공공 자원 확보

- 현재의 공공 지원은 정비기금을 통해 건축비 일부를 융자해 주는 수준
- 향후 정비기반시설의 선투자-후회수, 수복형 정비수법에 대한 공공 지원을 위해 공공 재정 확대 필요
- 일본의 경우, 시가지재개발사업을 시행할 경우 전체 사업비의 50%를 국가, 지자체, 조합이 각각 1/3씩 부담하여 지원
- 조사설계계획 수립비, 토지 정비비, 공동시설 정비비, 사무비 등을 지원



- 개발수요 팽창기를 거쳐 안정기에 들어선 서울에서 개발이익을 통해 기반시설을 확보하는 민간자본 의존적 정비사업은 한계에 봉착할 것으로 예상
- 증세담보재정(TIF)의 개념을 도입하여 공공 재원을 확충하고, 지역 활성화를 위해 활용할 수 있는 공공 자금을 적극적으로 발굴

□ 장기 미시행지구에 대한 다각적 대응방안 마련

- 도시환경정비구역 지정시 사업의 필요성과 가능성을 고려하여, 과도한 면적을 한번에 정비구역으로 지정하지 않도록 신중한 검토 필요

- 장기 미시행지구에 대해서는 미시행 원인을 면밀하게 파악한 후 정비수법의 전환, 구역 해제 또는 일몰제 등 다각적인 대책 마련
- 장기 미시행지구의 여건에 따라 정비계획을 변경하거나 정비방식 전환
- 정비구역 지정후 일정기간 사업이 추진되지 않을 경우, 구역을 해제하거나 구역지정 일몰제를 도입

☐ 적극적인 개발유도 기준 및 다양한 인센티브 운용

- 도시환경정비사업을 통해 유도하고자 하는 적극적인 개발유도 기준 마련
- 개발유도 기준을 초과하는 공익적 개발에 대해 다양한 인센티브를 제공함으로써, 물리적 환경의 질적 수준을 높이고 공익성 있는 개발 유도

이해당사자 간 합의와 소통에 의한 정비사업 추진

☐ 정비구역 지정요건 및 주민동의 요건 강화

- 도시환경정비사업의 관건은 주민합의에 근거한 투명하고 공정한 사업 추진
- 이를 위해 정비구역 지정 혹은 조합설립 시 주민동의 요건을 일정수준 이상으로 강화(현행 3/4 → 4/5이상)
- 일본 시가지재개발사업의 경우 사실상 전원동의방식으로 사업추진

☐ 참여주체들 간 합의와 소통을 위한 '협의체' 구성

- 정비구역 지정 및 사업의 원활한 추진을 위해서는 토지주는 물론 세입자들의 의견과 사후 대책을 논의·수렴·조정하는 과정 필요

- 정비구역별 지자체·조합·세입자(대표)·전문가 등이 참여하는 '협의체'를 구성하여 사업시행, 세입자대책 등을 협의·조정

□ 상가세입자의 여건과 상황에 따른 맞춤형 대책 마련

- 도시환경정비사업에서 핵심적인 과제 중 하나는 상가세입자 문제
 - 용산 사태 이후 정부는 재개발 시 상가세입자에 대한 휴업보상금을 3개월에서 4개월로 상향 조정
 - 조합원 분양후 남은 상가를 세입자에게 우선 분양하고, 분쟁조정위원회를 설치하였으나, 여전히 미흡한 실정
- 상가세입자에 대한 대책 및 보상 현실화
 - 상가의 입지와 업종, 세입자의 여건과 상황에 따라 재개발후 다양한 선택이 가능하도록 휴업보상금 현실화
 - 그밖에 임대상가 조성 및 임대보증금 저리융자, 업종전환 및 타지역 정착시 융자지원 등 맞춤형 대책 마련

양재섭 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1049

jsyang@sdi.re.kr

김상일 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1089

urbnplnr@sdi.re.kr