

碩 士 學 位 論 文  
指 導 教 授 安 正 根

도시개발법에 의한  
일단의 주택지 조성사업 연구  
The Empirical study of Land and Housing  
Development Controlled Urban Development Code

2 0 0 6 年

漢城大學校 不動產大學院

不動產開發 및 管理專攻

金 京 烈

碩 士 學 位 論 文  
指導教授 安 正 根

도시개발법에 의한  
일단의 주택지 조성사업 연구

The Empirical study of Land and Housing  
Development Controlled Urban Development Code

위 論文을 不動產學 碩士學位 論文으로 提出함

2 0 0 5 年 12 月

漢城大學校 不動產大學院

不動產開發 및 管理專攻

金 京 烈

金 京 烈의 不動產學 碩士學位 論文을 認定함

2 0 0 5 年 12 月

심사 위원장\_\_\_\_\_ (인)

심 사 위 원\_\_\_\_\_ (인)

심 사 위 원\_\_\_\_\_ (인)

## 目 次

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구 배경 과 목적 .....	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	2
 제 2 장 도시개발제도에 관한 理論的 考察 .....	4
제 1 절 도시개발의 필요성과 목적 .....	4
1. 도시개발의 필요성 .....	4
2. 도시개발의 목적 .....	4
제 2 절 도시개발사업의 내용 .....	6
1. 도시개발법의 주요내용 .....	6
2. 도시개발법의 방식과 효과 .....	17
제 3 절 도시개발사업제도 .....	19
1. 일단의 주택지 조성사업 .....	19
2. 토지의 형질변경 .....	20
3. 주택건설(대지조성)사업 .....	21
4. 아파트지구개발사업 .....	22
5. 택지개발사업 .....	22
6. 토지구획정리사업 .....	24
7. 주택재개발사업 .....	25
8. 주거환경개선사업 .....	27

제 3 장 수용·사용방식에 의한 일단의 주택지 조성 사례	30
제 1 절 사례대상 부지의 현황	30
1. 지리적 위치	30
2. 인구 및 주택 현황	31
3. 토지 및 건물 현황	33
4. 문제점 및 제약사항	38
제 2 절 도시개발구역지정 및 개발계획수립	39
1. 구역의 지정 입안	39
2. 토지의 이용 계획	52
제 3 절 실시계획 및 시행	70
1. 지구단위계획	70
2. 토지의 취득	75
제 4 절 사후관리	87
1. 공사의 관리 및 기타	87
2. 갈등관리	90
제 4 장 사례의 평가 및 개선방향	92
제 1 절 사례의 분석평가	92
1. 계획단계평가	92
2. 실행단계평가	94
제 2 절 개선방향	95
1. 수용·사용방식에 의한 도시개발사업	95
2. 개선방안	96

제 5 장 결 론 .....	100
제 1 절 요약 및 결론 .....	100
제 2 절 연구의 한계 .....	102
참고문헌 .....	104
ABSTRACT .....	108

## 表 目 次

〈표1-1〉 연구내용의 흐름도 .....	3
〈표2-1〉 도시개발사업의 시행방식 .....	17
〈표2-2〉 일단의 주택지조성사업 시행현황 .....	20
〈표2-3〉 용도지역별 토지형질변경 허가규모 .....	21
〈표3-1〉 남구의 인천시 대비 인구밀도 .....	32
〈표3-2〉 공동주택현황 및 확정계획 .....	33
〈표3-3〉 단독주택현황 .....	33
〈표3-4〉 계획지구 토지소유 현황 .....	36
〈표3-5〉 용적률 관련용어 .....	40
〈표3-6〉 도시계획법시행령상의 용적률 완화에 관한 사항 .....	43
〈표3-7〉 지구단위계획에 위임된 용적률 완화에 관한 사항 .....	44
〈표3-8〉 용적률 설정 단계 .....	45
〈표3-9〉 용적률 관련 요소 .....	45
〈표3-10〉 계획목표별 용적률 관련요소와의 상관도 분석 .....	46
〈표3-11〉 용적률 인센티브 선정 기법 .....	47
〈표3-12〉 용적률별 사업수익성 비교(최초 계획시) .....	47
〈표3-13〉 아파트 건설에 따른 용적률별 이익구조(세금 납부 후) .....	48
〈표3-14〉 230%인 경우의 경제성 분석 .....	49
〈표3-15〉 240%인 경우의 경제성 분석 .....	50
〈표3-16〉 250%인 경우의 경제성 분석 .....	50
〈표3-17〉 적정 용적률 안 .....	52
〈표3-18〉 인천시 장기 생활환경지표 .....	54
〈표3-19〉 공공용지 배분계획(대안 I) .....	59
〈표3-20〉 공공용지율 및 완화에 따른 개발이익비교 .....	61
〈표3-21〉 시공사 사업성 검토(용적률200%, 공공용지율55% 적용시) .....	62
〈표3-22〉 토지이용 배분계획(대안 II) .....	64
〈표3-23〉 공공용지 배분계획(대안 II) .....	64
〈표3-24〉 토지의 이용계획(대안III) .....	66

〈표3-25〉 공공용지 배분계획(대안Ⅲ) .....	67
〈표3-26〉 토지이용배분 대안별 비교 .....	69
〈표3-27〉 대안별 장·단점 .....	69
〈표3-28〉 계획 수용 인구 추정 .....	74
〈표3-29〉 토지 매입 접근 방안 .....	76
〈표3-30〉 미 매입 토지 현황 .....	77
〈표3-31〉 면적 별 토지 소유 현황 .....	77
〈표3-32〉 일정별 TIME TABLE .....	77
〈표3-33〉 보상비 산정 현황 .....	79
〈표3-34〉 토지의 평가 현황 .....	79
〈표3-35〉 지상물 평가 현황 .....	80
〈표3-36〉 수용절차 순서 .....	81
〈표3-37〉 국유재산의 현황(2005년) .....	82
〈표3-38〉 대부료 산정 기준 .....	82
〈표3-39〉 건축개요 .....	87
〈표3-40〉 도시계획시설 개요 .....	89
〈표3-41〉 실시계획의 규모 .....	89
〈표3-42〉 공원·녹지 .....	90
〈표3-43〉 국유재산의 용도폐지 .....	90
〈표3-44〉 갈등의 주체와 내용 .....	91
〈표3-45〉 기본원칙 .....	91



## 圖 目 次

[그림3-1]	자연지형 .....	31
[그림3-2]	인구 및 주택 현황 .....	32
[그림3-3]	도시계획현황 .....	34
[그림3-4]	토지 및 건물용도 현황 .....	35
[그림3-5]	사업지 주변 전경사진 .....	35
[그림3-6]	지목현황 .....	36
[그림3-7]	토지소유현황 .....	37
[그림3-8]	현황분석 종합 .....	38
[그림3-9]	교통시설구상 .....	56
[그림3-10]	공원 · 녹지구상 .....	57
[그림3-11]	학교 · 공공시설구상 .....	58
[그림3-12]	대안 I의 토지이용구상 및 개발단위 .....	60
[그림3-13]	대안 II의 토지이용구상 및 개발단위 .....	65
[그림3-14]	대안Ⅲ의 토지이용구상 및 개발단위 .....	68
[그림3-15]	토지이용구상도 .....	71
[그림3-16]	교통처리 및 시설구상도 .....	72
[그림3-17]	공원 · 녹지구상도 .....	73
[그림3-18]	개발밀도구상도 .....	74
[그림3-19]	단지의 배치 .....	87

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

1960년대 경제개발정책과 함께 우리나라는 비약적으로 발전되고 산업화, 도시화가 급진전됨에 따라 택지 공장용지 등 도시적 토지수요가 급증하여 왔으나 토지의 원활한 공급체계가 미비한 결과 수요에 공급이 따르지 못하는 양적 부족현상이 토지공급의 불균형으로 대도시를 중심으로 하여 나타나 지가상승, 정부주도의 택지공급, 인·허가의 절차상의 문제, 각종 간선시설의 비용부담, 높은 택지가격 등 많은 문제점이 발생됨에 따라 정부에서는 효율적인 토지공급을 확대하기 위한 방안으로 다양한 정책과 제도를 시행하고 있지만 그 실효성이 기대에 못 미치고 있는 실정이라 할 수 있다.

현재 시행되고 있는 도시개발 방식으로는 1902년 독일에서 처음으로 시작되어 1970년대 각광을 받아왔던 토지구획정리 사업은 개발비용을 사업지구 내 토지소유자가 부담하는 방식으로 시행됨에 따라서 개발과정에서 발생하는 개발이익이 사회에 환수되지 못하는 등 사업시행에 따른 적지 않은 문제점 등이 대두되어 1980년대부터는 도시의 원활한 택지공급을 위하여 택지개발 촉진법이 제정되어 저렴한 택지를 대량으로 공급함으로써 도시 저소득층의 주거생활 안정을 기하는 한편 국민복지 수준을 향상 시켰지만 사업시행자가 토지를 전면 매수함에 따라 과대한 금융비용 부담이 발생되었으며, 또한, 토지매수에 따른 토지소유자와 사업시행자간에 권리보상의 민원이 발생되어 공영개발 사업의 확보에 커다란 장애요인이 되고 있어 정부에서는 토지구획정리 사업의 환지방식과 공영개발 사업의 전면매수 방식(수용·사용방식) 이를 혼용한 혼용방식을 제정하여 이를 사업자가 자유롭게 선택하여 사업을 시행할 수 있는 도시개발법을 2000년 7월 제정하여 현재 실효 중에 있다.

따라서 본 연구는 도시개발법의 문제점과 개선방안을 단순한 이론적인 고찰로서 연구 검토한 것이 아니라 실제로 도시개발법의 한 방식인 수용·사용방식에 의해 진행한 실제 사례에 대한 전체적인 진행과정과 평가를 통해 현 도시개발법의 한 방식인 수용·사용방식의 제도와 실제 시행

상의 문제점을 돌출하여 보완하고 개선방안을 제시하여 바람직한 도시개발사업의 개선방안을 모색하는데 그 연구의 목적이 있다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

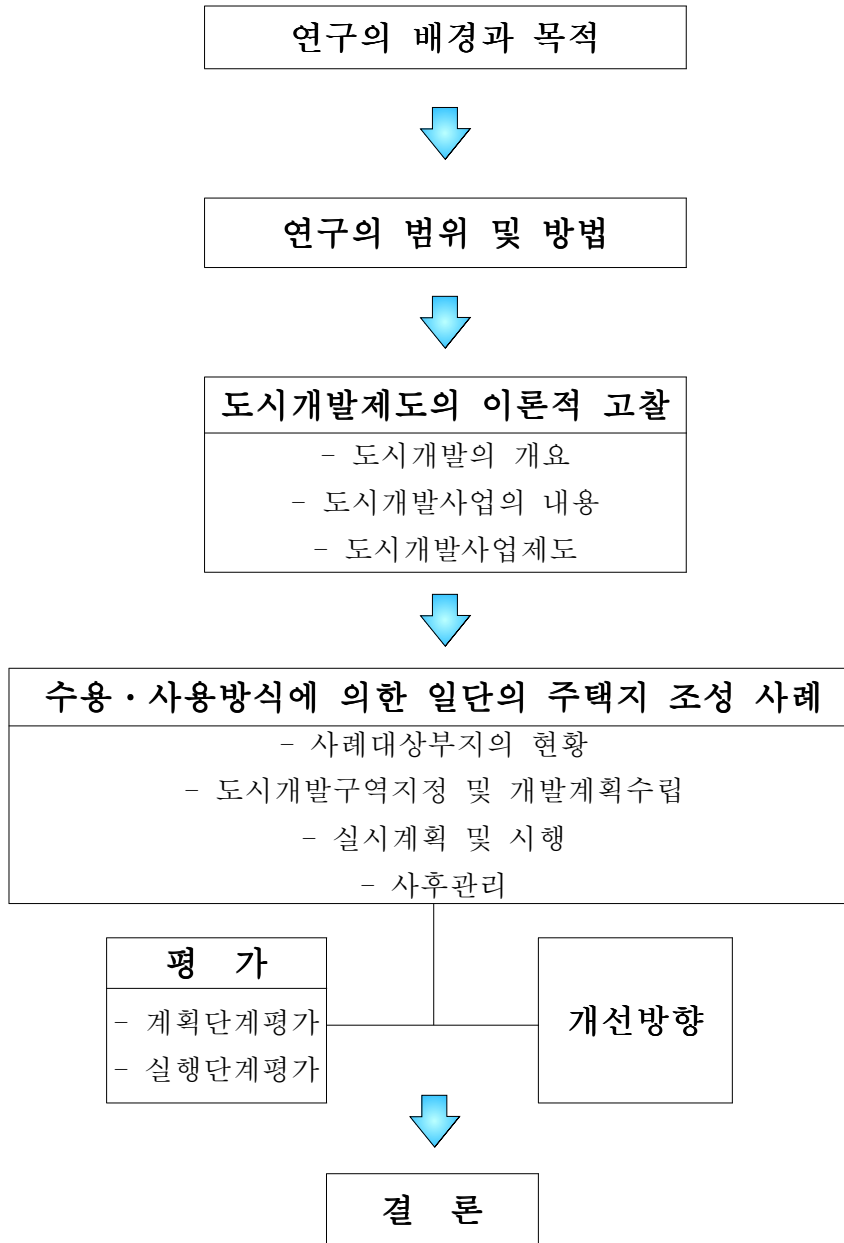
본 연구의 범위는 현재의 도시개발방식 중에서도 수용·사용방식에 의한 일단의 주택지 조성사업의 실제 사례를 수행함에 있어 현장에서 느끼고 생각했던 문제점과 개선방향을 중심으로 연구의 범위를 설정하였다.

본 연구를 수행하기 위하여 각각의 개발방식에 대한 관련법규, 지침, 업무편람, 논문, 문헌조사를 통하여 참고자료를 수집하였고, 도시개발사업의 방식 중 수용·사용방식에 의한 일단의 주택지 조성사업의 실제 사례 체험과 이론적 절차를 바탕으로 도시개발법의 이론과 실제 적용과의 괴리를 추출하고 이에 따른 평가와 개선방향을 제시하려 하였다. 그러나 아쉽게도 본 연구는 도시개발법의 한 방식인 수용·사용방식에 의한 일단의 주택지 조성사업에 대한 개선방향 연구로 舊) 도시계획법의 인가로 現) 도시개발법의 절차로 진행되어 많은 부분이 舊) 도시계획법의 내용을 첨부하였고 現) 도시개발법의 절차로 진행하였다.

이와 같은 연구를 진행하기 위하여 본 연구는 제1장 서론에서는 연구의 목적과 연구의 방법 및 진행과정을 기술하였다. 제2장에서는 도시개발사업의 이론적 고찰을 통해 도시개발사업의 개념 및 목적을 정립하고, 각종 도시개발사업의 종류와 특성을 고찰한 후 도시개발사업제도에 대해 알아본다. 제3장은 실제 사례 연구로서 인천광역시 남구 학익동에 도시개발법의 한 방식인 수용·사용방식에 의한 일단의 주택지 조성사업의 실제 진행 절차를 알아보고, 제4장에는 이러한 내용을 바탕으로 도시개발법의 한 방식인 수용·사용방식에 의한 일단의 주택지 조성사업을 계획단계와 실행단계로 나누어 평가한 후 개선방향을 알아보고자 한다. 본 연구는 도시개발법의 한 방식인 수용·사용방식에 의한 일단의 주택지 조성사업에 대한 개선방향 연구로 크게 서론부분, 도시개발사업의 이론적 고찰을 통해 개요와 내용 및 도시개발사업제도의 특성을 이해하고 도시개발사업의 사례지역을 선정하여 실증분석을 통해 특성 및 문제점을 돌출하여, 도시개발사업의 기본방향을 설정, 단계별 개선방안을 제시하고 끝으로 결론부분으로 구성되어 있다.

이러한 일련의 연구과정을 도표로 나타내면 다음과 같다.

〈표1-1〉 연구내용의 흐름도



## 제 2 장 도시개발제도에 관한 이론적 고찰

### 제 1 절 도시개발의 필요성과 목적

#### 1. 도시개발의 필요성

도시(都市)는 인간의 삶을 담는 그릇으로 생활을 영위하는데 필요한 여러 가지 활동을 유지하고자 인간 스스로의 의지로 만들어낸 인공환경이다. 그래서 도시는 정적인 개념보다 새로운 환경에 끊임없이 적응하고 그 상황에 맞춰 변화하는 동적인 개념으로 이해해야 하므로 공간 속에서만 존재하는 것이 아니라 시간 속에서도 존재한다.

하지만 도시구조는 ‘변화하는 내용’을 “물리적·구조적”으로 표현하게 되므로 급속한 변화와 성장에 신속히 대처할 수 없어 현대와 같이 도시의 변화가 신속하게 전개되고 변화하는 내용이 다양화되는 시대에는 개발의 방향과 내용이 매우 중요하다.

따라서 도시개발은 인구성장과 도시인구의 증가로 인한 주택공급확대, 경제성장에 따른 삶의 질 향상, 기술발전에 따른 주거, 업무 등 입지선택의 변화에 따라 필요하다.

우리나라의 도시는 대부분 많은 문제와 취약성을 안고 있다. 또한 앞으로의 변화는 내외적으로 격심하게 일어날 것으로 예상된다. 따라서 안으로는 스스로의 문제점을 해결하고 밖으로는 대응력과 경쟁력을 제고하며 여러 변화를 올바르게 수용·처리하기 위해서는 모든 도시가 배전의 노력으로 임해야 할 것이다. 향후 우리가 추구해야 할 이상적인 도시상을 설정하고 이를 구현하는 데 전력을 기울여야 할 것이다. 도시개발에 대한 적절한 이론과 기법을 탐구하는 것은 바로 이와 같은 도시상을 효과적으로 실현시키고자 함에 그 필요성이 있다고 할 수 있다.

#### 2. 도시개발제도의 개념과 목적

도시개발은 “아직 도시적 형태와 기능을 지니지 않은 토지에 도시적 기능을 부여하기 위해 형태를 바꾸고 용도를 부여하는 행위 및 기존 시가지

를 정비하거나 재개발하는 행위”이다.<sup>1)</sup> 도시개발이란 도시변화의 수요에 대응하여 도시발전을 도모함으로써 도시계획이념을 실현시키는 행위이므로 실제적으로 계획적 개발을 전제로 하여 “계획적 개발체제” 속에서 진행되므로 다양한 계획제도에 관한 법률을 포함하고 있다.

협의적으로는 물리적 측면에서의 신개발, 재개발과 같은 도시공간개발을 의미하며 광의적으로는 도시성장을 관리하고 도시발전을 도모하기 위한 경제·사회 등 모든 개발행위를 말한다.

그래서 도시개발을 위한 개발지구 선정과 사업의 범위 및 방법은 도시민의 생활수준과 가치관의 변화에 크게 영향을 주고 사회환경과 지역경제사정을 반영하는 것이므로 개발대상구역이 이질적인 존재가 아니라 도시주변지역과 동화할 수 있도록 개발지구를 포함하는 지역계획 및 도시계획과의 연계성을 고려하여 객관성이 확보되고 쾌적성, 안정성, 편리성이 있는 개발 방향이 제시되어야 한다.

60년대부터 시작된 경제개발 5개년 계획으로 인하여 고도의 경제성장이 지속되면서 인구 및 산업이 도시에 집중됨에 따라 도시화가 급격히 이루어져 주택지 및 공장용지의 수요가 급증하였다. 그러나 기존의 도시계획법에 의한 각종 조성사업과 토지구획정리사업으로 신속하게 대지를 공급하는 데에는 한계가 있었다. 이에 따라 주택지 및 공장용지의 원활한 공급을 위하여 택지개발촉진법·산업입지및 개발에 관한 법률(전신:산업기지개발촉진법)등이 제정되고 이들 법률에 의해 주택지 및 산업단지 등이 조성·공급되어 왔다.

舊) 주택건설촉진법과 같은 개별법은 하나의 목적을 달성하기 위한 사업법으로서 복합적인 기능을 갖는 신도시를 종합적이고 체계적으로 개발하는 데는 한계가 있으며 舊) 도시계획법에 의한 일단의 주택지·공업용지조성사업, 시가지조성사업과 토지구획정리사업법에 의한 토지구획정리 사업간에도 조성목적이 중복되고 시행절차의 미비 등으로 원활한 사업시행에 어려움이 제기되었다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 도시개발법의 제정 필요성은 80년대 후반부터 대두되었으나 여러 가지 사정으로 미루어 오다가 지난 2000년 7월 舊) 도시계획법의 전면 개정과 함께 도시계획법상 각종 조성사업과 토지구획 정리사업을 통합, 보완한 도시개발법이 제정되

---

1) 대한국토도시계획학회, 2002년

었다.

## 제 2 절 도시개발사업의 내용

### 1. 도개발법의 주요내용

최초의 도시개발사업은 1962년 제정된 도시계획법상의 토지구획정리사업이다. 그 후 1966년 토지구획정리사업법을 보다 활성화시키기 위해 도시계획법에서 분리하여 토지구획정리사업을 제정하게 되었다. 그리고 1966년의 舊) 도시계획법은 도시개발사업과 관련하여 일단의 주택지경영과 일단의 공업용지조성사업을 도입하였고, 1971년 전면 개정시 일단의 주택지조성사업과 도시개발예정구역 조성사업을 도입하였으며 1991년 시가지조성사업이 도입되었다. 그러나, 1999년 법 개정을 통해 기능을 제대로 발휘하지 못하던 도시개발예정구역조성사업은 폐지되었고, 舊) 도시계획법에 의한 개발사업은 일단의 주거지조성사업, 일단의 공업용지조성사업, 시가지조성의 3가지로 구성되어 도시개발사업을 추진하였다. 또한 1980년 이후부터는 급속한 경제성장에 따른 인구·산업 등을 시급히 수용할 수 있는 새로운 사업법 제정의 필요성이 대두되어 택지개발촉진법 또는 舊) 주택건설촉진법 등 특별법에 근거한 제한이라는 논란을 불러 일으켰고 제도상으로 도시개발과 도시계획의 내용이 연계되지 못하였으며, 지나치게 양 위주의 주택단지 중심의 도시건설로 인하여 도시기반시설 부족과 중장거리 교통량 유발과 환경문제 발생, 직장과 주거지의 원거리 이격 등 새로운 도시문제를 유발하는등 기존에 추진하던 도시개발방식은 시대의 변화와 맞추어 제도 개선 요구에 직면하게 되었다. 舊) 도시계획법이나 토지구획정리사업법 또는 도시재개발법에 규정된 도시개발, 재개발 관련 사업간에도 중복적이거나 관련 절차의 미비와 특별법과의 업무영역 중복에 따른 활용도 미흡 등 문제점도 계속 지적되어 왔다.

이에 따라, 지금까지 문제점으로 지적된 사항을 개선하고, 기본제도의 한계를 극복할 수 있는 도시개발에 관한 통합적이고 기본적인 성격의 도시개발법을 2000년 7월 1일 제정하게 된 것이다.

## 가. 도시개발구역

도시개발구역의 지정대상은 도시지역과 비도시지역으로 구분되며 도시지역에서는 국토계획법 제56조의 규정에 의한 개발행위허가 대상면적 이상으로 하고 비도시지역은 소규모 개발에 따른 학교 등 기반시설의 부족 문제를 방지하기 위하여 최소한 초등학교 1개소 정도가 필요한 근린주구 단위인 약 2,500세대를 수용할 수 있는 면적으로 규정하고 있다.

그러나, 도시개발법에 의한 개발이 근원적으로 제한되지 않아 여전히 소규모 개발에 따른 문제점은 남아 있다. 도시개발구역 주변지역의 무질서한 개발에 따른 기반시설 부족 문제는 국토계획법에 의한 기반시설부담 구역을 지정하여 기반시설비용을 개발행위자에게 부담시킴으로서 주변지역의 개발을 억제하여 난개발이 방지되도록 하여야 할 것이다.

다른 법률에 의하여 건축물의 건축 등 개발행위가 제한되는 지역은 도시개발구역에서 제외하는 것을 원칙으로 하며, 불가피하게 도시개발구역에 포함시킨 경우에는 행위제한의 목적이 달성될 수 있는 지역·지구 등으로 계획하여야 한다. 도시계획구역 안에서 개발행위허가 대상면적 미만으로 도시개발구역을 지정하고자 할 때에는 지구단위계획이 수립된 지역의 기반시설 조성이나 대지의 교환 등을 위하여 필요한 경우에 한하여 지정함을 원칙으로 한다. 이 때 용도지역의 변경(세분된 용도지역간의 변경은 제외한다)은 할 수 없다.

### (1) 도시개발구역 대상지의 선정기준

#### (가) 구역선정

해당 도시기본계획 및 도시계획에 부합하여야 하며, 도시계획법령, 문화재보호법령, 수도법령, 농지법령 또는 군사시설보호법령 등에서 개발을 제한하고 있는 지역이 가능한 한 포함되지 않도록 하고, 해당 도시개발구역 및 도시의 현황과 발전추세, 개발동향 등 관련된 사회·경제지표를 종합적 조사·분석한 결과에 따른 합리적 구역의 규모나 위치로 설정한다.

기반시설의 설치 가능성 및 수용능력이 있어야 하고, 해당 개발구역과 인근지역의 자연환경 및 생태계에 미치는 영향도 고려해야 한다.

#### (나) 경계설정

국토계획법에 의한 용도지역·지구·구역 및 다른 토지이용 관련법령에 의한 지역, 지구, 구역 등의 경계, 국토계획법에 의한 도시계획시설, 하천, 구거, 옹벽, 장대 절개지, 급경사지 등 지형·지세, 기타 토지이용상황, 토



양 및 지질, 자연경관, 환경적·생태적 요소, 재해위험 요인 등 지구경계를 명확히 할 수 있는 요인

(다) 도시개발구역 면적규모

① 도시지역

주거지역 및 상업지역은 1만 $\text{m}^2$  이상, 공업지역은 3만 $\text{m}^2$  이상, 자연녹지 지역에서는 건축물의 건축을 위한 경우 1만 $\text{m}^2$  이상

② 비도시지역은 30만 $\text{m}^2$  이상

(라) 도시개발구역이 2이상의 용도지역에 걸치는 경우

① 산식에 의한 면적(A)이 1만 $\text{m}^2$  이상일 것

$A = \text{주거지역 및 상업지역의 면적} + \text{공업지역의 면적의 } \frac{1}{3} + \text{자연녹지지역의 면적}$

② 도시계획 구역 밖에서는 총면적이 30만 $\text{m}^2$  이상일 것

③ 도시계획구역안과 도시계획구역밖에 걸치는 경우

㉠ 도시계획구역안의 면적(A)이 1만 $\text{m}^2$  이상이고 도시계획구역밖의 면적이 5천 $\text{m}^2$  이하로서 도시계획구역밖의 면적을 공공시설용지로 사용하기 위하여 개발하는 경우

㉡ 총면적이 33만 $\text{m}^2$  이상이고 도시계획구역밖의 면적이 30만 $\text{m}^2$  이상인 경우

(마) 연접개발

동일한 목적으로 수차에 걸쳐 부분적으로 개발하거나 연접하여 개발하는 경우에 개발중인 구역과 새로 개발하고자 하는 구역을 하나의 도시개발구역으로 지정하는 것을 말한다.

연접개발은 개발중인 구역과 새로 개발하고자 하는 구역의 면적을 합한 면적이 영 제2조에서 정하는 면적 이상이고, 시행자가 같은 자에 해당한다.

## 나. 도시개발구역의 지정제안

(1) 제안자 요건

지정제안은 도시개발법에 의해 시행자가 될 수 있는 자 중 국가·지방자치단체외의 자가 할 수 있으며, 정부투자기관·지방공사 및 민관공동법인외의 자인 경우에는 다음 요건을 갖추어야 한다.

(가) 토지소유자·조합·수도권이전법인·일반건설업체 및 신탁회사의 경우

에는 도시개발구역 지정제한 면적의 3분의 2 이상의 토지소유자(지상권자 포함)의 동의를 받아야 한다.

(나) 법인인 토지소유자는 시행자 지정 신청일을 기준으로 주식회사의 외부감사에 관한법률 제14조의 규정에 의하여 공시된 당해연도의 손익계산서상 당기순손실이 발생하지 아니한 법인(당해연도 손익계산서가 공시되지 아니한 경우에는 직전연도의 손익계산서에 의한다)이어야 한다.

(2) 동의자 수 산정

(가) 도시개발구역안의 토지면적을 산정함에 있어서는 국·공유지를 포함하여 산정할 것

(나) 토지소유자에 대한 동의는 사유토지소유자에 대한 동의를 먼저 받은 후 그 토지면적 및 토지소유자의 수가 동의요건에 미달되는 경우에는 국·공유지 관리청의 동의를 받을 것

(다) 토지소유자가 동의하거나 동의를 철회하는 때에는 동의서 또는 동의 철회서에 인감을 날인하여 제출하되, 이를 증명할 수 있는 인감증명서를 첨부할 것.

#### 다. 시행자

도시개발사업은 누구나 할 수 있는 것이 아니라 도시개발법에서 정하고 있는 자만이 시행할 수 있다.

(1) 국가·지방자치단체

(2) 정부투자기관 중 한국토지공사·대한주택공사·한국수자원공사·농업기반공사·한국관광공사

(3) 지방공기업법에 의하여 설립된 지방공사

(4) 민관공동법인 (도시개발법 개정으로 2003.7.1.부터는 공공기관의 출자비율 제한이 폐지되고, 법인구성원도 도시개발법상 시행자에 해당하는 자로 확대되었음)

(5) 도시개발구역안의 토지소유자(제20조의 규정에 의한 수용 또는 사용방식의 경우에는 도시개발구역안의 국·공유지를 제외한 토지면적의 3분의 2 이상을 소유한 자를 말하며, 공유수면매립법 제9조의 규정에 의하여 면허를 받은 자를 당해 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 본다. <2002.12.30 개정>) 또는 이들이 도시개발사업을 위하여 설립한 조합

- (6) 수도권이전법인
- (7) 일반건설업자 및 신탁회사

#### **라. 개발계획수립**

도시개발사업에 대한 개발계획은 도시개발구역 지정권자가 도시개발 구역을 지정하고자 할 때 수립하여야 한다.

지정권자는 직접 또는 관계중앙행정기관의 장 또는 시장·군수·구청장의 요청을 받아 개발계획을 변경할 수 있다. 지정권자는 개발계획을 수립하는 때에는 환지방식이 적용되는 지역의 ① 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자, ② 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 얻어야 한다. 다만, 경미한 변경은 제외한다. 국토계획법에 의한 광역도시계획 또는 도시기본계획이 수립되어 있는 지역에 개발계획을 수립하고자 하는 때에는 개발계획의 내용이 당해 광역도시계획 또는 도시기본계획에 부합되도록 하여야 한다. 그리고 330만㎡ 이상인 도시개발구역에 관한 개발계획을 수립함에 있어서는 당해 구역안에서 주거·생산·교육·유통·위락 등의 기능이 상호 조화를 이루도록 노력하여야 한다.

#### **마. 기초조사**

도시개발사업의 시행자 또는 시행자가 되고자 하는 자는 도시개발구역을 지정하거나 도시개발구역의 지정을 요청 또는 제안하고자 하는 때에는 도시개발구역에 대한 조사·측량을 실시하여야 한다.

조사·측량을 하고자 하는 자는 관계 행정기관·지방자치단체·정부투자기관·정부출연기관 기타 관계기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있으며, 자료제출을 요청 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

#### **바. 실시계획**

실시계획은 개발계획의 내용과 지구단위계획의 수립기준에 따라 실시계획인가신청서를 작성하여 지정권자에게 제출하여야 한다.

지정권자가 실시계획을 작성하거나 인가하는 경우에는 지정권자가 건설교통부장관인 경우에는 시·도지사의 의견을 지정권자가 시·도지사인 경우에는 시장·군수 또는 구청장의 의견을 미리 들어야 한다.(변경·폐지

경우도 같다)

지정권자는 실시계획을 작성하거나 이를 인가함에 있어서 그 내용에 관한 인·허가의 의제 사항이 포함되어 있는 때에는 미리 관계행정기관의 장과 협의하여야 하며, 관계행정기관의 장은 협의요청을 받은 날부터 30일내에 의견을 제출하여야 한다.

실시계획의 작성 또는 인가를 함에 있어서 지정권자가 당해 실시계획에 대한 다른 법령(국토계획법·수도법 등)에 의한 허가·승인·심사·인가·신고·면허·등록·협의·지정·해제 또는 처분 등에 관하여 관계행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 당해 인·허가 등을 받은 것으로 보며, 실시계획의 고시가 있는 때에는 관계 법률에 의한 인·허가 등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.

### **사. 도시개발사업의 위탁 및 신탁**

항만·철도 등 도시기반시설의 건설과 공유수면의 매립에 관한 업무를 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관에 위탁하거나 기초조사, 토지매수 업무, 손실보상업무, 주민이주대책사업 등을 관할 지방자치단체나 정부투자기관(한국토지공사·대한주택공사·한국수자원공사·농업기반공사)에 위탁하여 시행할 수 있다. 토지소유자·조합, 수도권이전법인, 일반건설업자·신탁회사인 시행자는 지정권자의 승인을 얻어 신탁업법에 의한 신탁회사와 신탁계약을 체결하여 도시개발사업을 시행할 수 있다.

### **아. 토지 등의 수용 및 사용**

시행자는 도시개발사업에 필요한 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있다. 다만, 토지소유자·조합, 수도권이전법인, 일반건설업자, 신탁회사에 해당하는 시행자는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 매입하고 토지소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 자의 동의를 얻어야 한다. 토지 등의 수용 또는 사용에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 준용한다.

### **자. 토지상환채권**

시행자는 토지소유자가 원하는 경우에는 토지 등의 매수대금의 일부를

지급하기 위하여 도시개발사업으로 조성되는 분양토지 또는 분양건축물의 2분의 1 범위 안에서 토지·건축물로 상환하는 토지상환채권을 지정권자의 승인(지정권자가 시행자인 경우를 제외)을 얻어 발행할 수 있다. 다만, 토지소유자·조합, 수도권이전법인, 일반건설업자, 신탁회사에 해당하는 자는 보험업법에 의한 보험사업자로부터 지급보증을 받은 경우에 한하여 발행할 수 있다.

#### 차. 조성토지의 공급

시행자(지정권자가 시행자인 경우를 제외)는 조성 토지 등을 공급하고자 하는 때에는 조성 토지 등의 공급계획을 작성 또는 변경하여 지정권자에게 제출하여야 한다. 이 경우 행정청이 아닌 시행자는 시장·군수 또는 구청장을 거쳐 제출하여야 한다.

시행자는 학교, 폐기물처리시설, 공공청사, 사회복지시설(행정청 및 사회복지사업법에 의한 사회복지법인이 설치하는 사회복지시설), 행정청이 관계법률에 의하여 직접 설치하는 주차장·시장·자동차정류장·종합의료시설을 설치하기 위한 조성토지등과 이주단지의 조성을 위한 토지를 공급하는 경우에는 당해 토지의 가격을 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률에 의한 감정평가업자가 감정평가한 가격이하로 정할 수 있다.

개발한 토지는 개발계획에서 정한 용도에 따라 공급하여야 하며, 도시기반시설의 원활한 설치를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 공급대상자의 자격을 제한하거나 공급조건을 부여할 수 있다. 토지의 공급은 경쟁입찰의 방법에 의한다.

#### 카. 환지

환지란 사업시행전에 존재하던 권리관계에 변동은 가하지 않고 각 토지의 위치, 지적, 토지이용상황 및 환경 등을 고려하여 사업시행후의 새로이 조성된 대지에 기존의 권리를 이전하는 행위를 말하며, 미개발된 시가지나 농지를 택지로 조성하기 위하여 공공시설의 설치, 변경 또는 토지의 교환, 분합, 구획변경, 형질변경 등을 가하는 도시개발사업으로서 환지의 감보를 수반한다. 환지개발사업은 원칙적으로 기존 소유주의 토지에 대한 권리를 인정하면서 시행되므로 지구 내 토지소유자는 토지를 수용 당하거나 떠나야하는 문제는 없다. 또한 환지방식에 의해 토지를 정리함으로써

도로계획에 걸린 토지소유자들도 사업지구 밖으로 퇴거되는 경우는 원칙적으로 없으며 새로이 환지된 토지에서 택지를 마련하게 된다.

권리자는 소유하고 있는 토지가 환지됨으로써 발생하는 이익과 면적 등에 비례하여 토지의 일부를 내놓음으로써 사업에 필요한 비용을 비교적 공평하게 분담한다. 환지는 환지방식에 의해 시행되기 때문에 토지를 매입할 필요가 없으므로 그 만큼 비용이 줄어든다. 뿐만 아니라 공공시설, 공원, 도로 등을 확보하는 데 소요되는 비용도 없으며 경우에 따라서는 사업에 소요되는 비용을 토지소유자들에게 부담시킬 수 있다.

환지개발사업은 필요한 공공용지를 무상으로 확보할 수 있으며 공공용지의 위치도 주민들이 이용하기에 편리한 장소에 마련할 수 있다.

#### **타. 준공검사**

시행자(지정권자가 시행자인 경우를 제외한다)가 도시개발사업의 공사를 완료한 때에는 공사완료보고서를 작성하여 지정권자의 준공검사를 받아야 한다. 지정권자는 공사완료보고서를 받은 때에는 지체없이 준공검사를 하여야 한다. 이 경우 지정권자는 효율적인 준공검사를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관, 정부투자기관, 연구기관 기타 전문기관 등에 의뢰하여 준공검사를 실시할 수 있다. 지정권자는 공사완료보고서의 내용에 포함된 공공시설을 인수하거나 관리하게 될 국가기관, 지방자치단체 또는 정부투자기관의 장 등에게 준공검사에 참여할 것을 요청할 수 있으며, 이를 요청받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

시행자는 도시개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 당해 도시개발사업에 관한 공사가 전부 완료되기 전에 공사가 완료된 부분에 관하여 준공검사(지정권자가 시행자인 경우에는 시행자에 의한 공사완료공고를 말한다)를 받을 수 있다. 지정권자는 준공검사를 한 결과 도시개발사업이 실시계획대로 완료되었다고 인정되는 때에는 시행자에게 준공검사필증을 교부하고 관보 또는 공보에 공고하여야 하며, 실시계획대로 완료되지 아니한 때에는 지체없이 보완시공 등 필요한 조치를 명하여야 한다. 지정권자가 시행자인 경우 그 시행자는 도시개발사업의 공사를 완료한 때에는 공사완료공고를 하여야 한다.

#### **파. 도시개발채권의 발행 및 도시개발특별회계**

지방자치단체의 장은 도시개발사업 또는 도시계획시설사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 미리 건설교통부장관과 협의하여 지방재정법 제8조의 규정에 의하여 행정자치부장관의 승인을 얻어 도시개발채권을 발행할 수 있다. 특별시장, 광역시장, 도지사 또는 시장, 군수(구청장은 제외한다)는 도시개발사업을 촉진하고 도시계획시설사업의 설치지원 등을 위하여 시·도 또는 시·군에 도시개발특별회계를 설치할 수 있다. 도시개발특별회계로 조성된 재원은 도시개발사업의 시행자에 대한 공사비의 보조 및 용자 등의 용도로 사용되며, 건설교통부장관은 필요한 경우에는 지방자치단체의 장에게 특별회계의 운용상황을 보고하게 할 수 있다.

## 하. 기타

### (1) 이주대책

시행자는 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법이 정하는 바에 따라 도시개발사업의 시행에 필요한 토지등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자에 관한 이주대책 등을 수립·시행하여야 한다.

### (2) 선수금

시행자(지정권자가 시행자인 경우를 제외한다)는 도시개발사업으로 조성된 토지·건축물 또는 공작물 등을 공급받거나 이용하고자 하는 자로부터 당해 대금의 전부 또는 일부를 미리 받고자 할 때에는 도시개발사업에 대하여 실시계획의 인가를 받은 후 지정권자의 승인을 얻어야 한다.

### (3) 비용부담의 원칙

도시개발사업에 필요한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 시행자가 부담한다. 시설의 설치에 특별한 사유가 없는 한 준공검사신청일(지정권자가 시행자인 경우에는 도시개발사업의 공사를 완료하는 때를 말한다)까지 완료하여야 한다. 도로 또는 상·하수도시설로서 시행자가 당해 설치비용을 부담하고자 하는 경우에는 시행자의 요청에 의하여 지방자치단체가 당해 사업을 대행할 수 있다.

### (4) 도시개발구역 밖의 도시기반시설의 설치비용

도시개발구역의 이용에 제공하기 위하여 도시기반시설을 도시개발구역 밖의 지역에 설치하는 경우 지정권자는 비용부담계획이 포함된 개발계획에 따라 시행자로 하여금 이를 설치하게 하거나 당해 설치비용을 부담하게 할 수 있다.

(5) 보조 또는 융자의 범위

국고에서 국가·지방자치단체의 시행자에 대하여는 비용 전부의 보조 또는 융자를 하고, 이 외의 시행자에 대하여는 비용을 융자할 수 있다. 다만, 수도권이전법인인 시행자에 대하여는 용수공급시설, 도시개발구역과 연결하기 위한 도로의 설치비용의 전부와 하수도시설 설치비용의 2분의 1을 보조할 수 있다.

(6) 타인토지의 출입

시행자가 될 수 있는 자에 해당하는 자는 도시개발구역의 지정, 도시개발사업에 관한 조사·측량 또는 사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 타인이 점유하는 토지에 출입하거나 타인의 토지를 재료적치장 또는 임시도로로 일시 사용할 수 있으며, 특히 필요한 경우에는 장애물 등을 변경하거나 제거할 수 있다. 타인의 토지에 출입하고자 하는 자는 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 하며(행정청이 아닌 도시개발사업의 시행자에 한한다), 출입하고자 하는 날의 3일전에 당해 토지의 소유자·점유자 또는 관리인에게 그 일시와 장소를 통지하여야 한다.

타인의 토지를 재료적치장 또는 임시도로로 일시 사용하거나 장애물 등을 변경 또는 제거하고자 하는 자는 미리 당해 토지의 소유자·점유자 또는 관리인의 동의를 얻어야 한다. 토지 또는 장애물 등의 소유자·점유자 또는 관리인이 현장에 없거나 주소 또는 거소를 알 수 없어 그 동의를 받을 수 없는 때에는 관할 시장·군수 또는 구청장에게 통지하여야 한다. 다만, 행정청이 아닌 도시개발사업의 시행자는 관할 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 토지를 일시 사용하거나 장애물 등을 변경 또는 제거하고자 하는 자는 토지를 사용하고자 하는 날이나 장애물 등을 변경 또는 제거하고자 하는 날의 3일전까지 당해 토지 또는 장애물 등의 소유자·점유자나 관리인에게 토지의 일시 사용 또는 장애물등의 변경 또는 제거에 관한 사항을 통지하여야 한다. 일출 전 또는 일몰 후에는 당해 토지의 점유자의 승낙없이 택지 또는 담장 및 울타리로 둘러싸인 타인의 토지에 출입할 수 없다. 토지의 점유자는 정당한 사유 없이 시행자의 행위를 방해 또는 거절하지 못한다. 타인의 토지에 출입 또는 타인의 토지를 재료적치장 또는 임시도로로 일시 사용할 수 있으며, 특히 필요한 경우에는 장애물 등을 변경하거나 제거하고자 하는 자는 그 권한을 표시하는 증표와 허가증을 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.



(7) 손실보상

장애물 등의 이전·제거 또는 타인토지의 출입등으로 인하여 손실을 받은 자가 있는 때에는 시행자가 그 손실을 보상하여야 한다. 손실을 보상할 자 또는 손실을 입은 자는 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 때에는 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다.

(8) 국·공유지의 처분제한 등

국가 또는 지방자치단체 소유의 토지로서 도시개발사업에 필요한 토지는 당해 개발계획으로 정하여진 목적외의 목적으로 이를 처분할 수 없다.

국가 또는 지방자치단체 소유의 재산으로서 도시개발사업에 필요한 재산은 국유재산법 및 지방재정법의 규정에 불구하고 시행자에게 수의계약의 방법으로 처분할 수 있다. 이 경우 당해 재산의 용도폐지(행정재산인 경우에 한한다) 또는 처분에 관하여는 지정권자가 미리 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다.

(9) 수익금 등의 사용제한 등

시행자에게 귀속되는 토지로서 용도가 폐지된 토지를 처분하여 생긴 수익금은 당해 개발계획으로 정하여진 목적 외의 목적으로 이를 사용할 수 없다. 시행자는 체비지의 매각대금과 청산금의 징수금, 각종 부담금과 보조금 등을 당해 도시개발사업의 목적이 아닌 다른 목적으로 이를 사용할 수 없다. 수익금 등을 도시개발사업의 목적으로 사용한 후 집행 잔액이 있는 경우 그 집행 잔액은 특별회계에 귀속된다.

(10) 조세 및 부담금 등의 감면 등

국가 또는 지방자치단체는 도시개발사업의 원활한 시행을 위하여 지방세법·농지법·농어촌발전특별조치법·산림법 등이 정하는 바에 따라 지방세와 농지 또는 산림의 전용부담금·대체농지조성비·대체조림비 등을 감면할 수 있다.

(11) 관계서류의 열람

시행자는 도시개발사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 등기소 기타 관계행정기관의 장에게 무료로 필요한 서류의 열람 또는 복사를 하거나 그 등본 또는 초본의 교부를 청구할 수 있다.

시행자는 관계 서류 또는 도면을 도시개발사업이 시행되는 지역에 있는 주된 사무소에 비치하고, 도시개발구역안의 토지 등에 대하여 권리를 가진 자의 요구가 있는 때에는 이를 열람시켜야 한다.

(12) 관계서류의 인계 및 보관

행정청이 아닌 시행자가 시장·군수 또는 구청장에게 관계서류를 인계하고자 하는 때에는 관계 서류 및 도면을 도시개발사업을 완료 또는 폐지한 날부터 2월 이내에 인계하여야 한다.

(13) 권리의무의 승계

시행자 또는 도시개발구역안의 토지 등에 대하여 권리를 가진 자의 변동이 있는 경우에 이 법 또는 이 법에 의한 명령이나 규약·정관 또는 시행규정에 의하여 종전의 이해관계인들이 행하거나 이해관계인들에 대하여 행한 처분, 절차 기타의 행위는 새로이 이해관계인등으로 된 자가 행하거나 새로이 이해관계인 등으로 된 자에 대하여 행한 것으로 본다.

(14) 행정심판

이 법에 의하여 시행자가 한 처분에 관하여 불복이 있는 자는 행정심판법에 의하여 행정심판을 제기할 수 있다. 다만, 행정청이 아닌 시행자가 한 처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 지정권자에게 행정심판을 제기하여야 한다.

## 2. 도시개발법의 방식과 효과

### 가. 방식

도시개발사업은 사업시행방식을 택지개발촉진법등 개별법과 같이 하나의 수단이 아니라 수용 또는 사용방식, 환지방식, 이들 방식을 혼용한 혼용방식으로 다양화 하고 있다.

사업시행방식은 다음의 기준에 따라 정함을 원칙으로 하되, 사업의 용이성·규모 등을 고려하여 정하여야 한다.

〈표 2-1〉 도시개발사업의 시행방식

구 분	기 준
수용 · 사용방식	당해 도시의 주택건설에 필요한 택지 등의 집단적인 조성 또는 공급이 필요한 경우
환 지 방 식	대지로서의 효용증진과 공공시설의 정비를 위하여 토지의 교환·분합 기타의 구획변경, 지목 또는 형질의 변경이나 공공시설의 설치·변경이 필요한 경우 또는 도시개발사업을 시행하는 지역의 지가가 인근의 다른 지역에 비해 현저히 높아 수용 또는 사용하는 방식으로 시행하는 것이 어려운 경우
혼 용 방 식	도시개발구역으로 지정하고 자 하는 지역이 부분적으로 위의 경우에 해당 하는 경우

혼용방식에 의하여 사업을 시행하는 경우에는 반드시 수용·사용방식이 적용되는 구역과 환지방식이 적용되는 구역으로 구분하여 사업시행지구로 분할 시행하여야 한다. 사업시행지구로 분할하여 시행하는 경우에는 각 사업지구에서 부담하여야 하는 기반시설의 설치비용 등을 명확히 구분하여 실시계획에 반영하여야 한다.

도시개발법의 제정으로 인한 정책적 효과를 아직 파악하기 힘든 상황에서 결과를 예측하는 것은 어려운 일이라 할 수 있다. 그러나, 기존의 토지개발방식에서 제기 되었던 문제점은 일단 2000년 시행된 도시개발법의 제정으로 어느 정도 해소 되었다고 할 수 있다. 앞에서 서술한 바와 같이 폐지된 토지구획정리사업법과 舊) 도시계획법상의 도시계획사업에 관한 부분을 통합·보완함으로써 도시개발제도를 단순화·체계화 하였다. 도시개발법의 제정과 때를 같이 하여 舊) 도시계획법이 전면 개정됨으로써 다원화되어 있던 개발사업이 모두 폐지되고 도시개발법에 의한 도시개발사업으로 일원화 되었다. 따라서 앞으로의 도시개발사업은 이 법의 규정에 의해 환지방식, 수용·사용방식 혹은 양자의 혼합방식에 의거 실시하게 되었다.

## 나. 효과

### (1) 계획적인 도시개발사업의 가능성

기존의 도시개발은 토지구획정리사업, 일단의 주택지조성사업, 시가지조성사업, 공업용지조성사업, 재개발사업으로 정의되어 있었다.<sup>2)</sup>

그러나, 이것은 舊)도시계획법 내에서 이루어졌기 때문에 비록 신도시 건설시 일부시가지 조성사업을 할 수 있기는 하였으나 전반적으로 계획적인 도시를 만들어가는 개발방식으로 활용되기는 어려운 측면이 있었다. 그런데 도시개발법의 제정으로 인해 앞으로는 도시개발구역을 지정하여 도시개발사업을 실시 할 수 있게 되었다.

한편, 도시개발법에서 정의하고 있는 도시개발사업은 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능을 가진 단지 또는 시가지를 조성하기 위해 시행하는 사업으로 정의되고 있는데 이러한 도시개발사업은 계획적인 개발이 전제되어야 한다. 이 법에서는 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성을 목적으로 한 계획적인 도시개발사업에 초점이 맞추어져 있고 실시계획 작성 시 지구단위계획을 포함하도록 하고 있다. 이것은 현행의 용도지역제 안에서 계획적인 개발을 모색하는 시도로 평가 된다.

#### (2) 도시개발에 있어 민간 부문의 활용

도시개발사업은 공공뿐 아니라 민간도 참여할 수 있도록 규정함으로써 앞으로 공공과 민간의 파트너십의 형성이 실질적으로 가능하도록 제도화하고 있다. 이것은 기존의 공영개발사업에 민간부문을 참여시키는 이른바 제3섹터 개발을 도입하겠다는 의도로 해석할 수 있을 것이다. 따라서 앞으로는 도시개발에서 민간부문의 역할이 상대적으로 커질 것으로 보인다. 이로써 기존의 토지개발에 따른 민원이 줄어든 것으로 예상되며, 토지개발방식의 다변화(수용·사용, 환지방식, 혹은 이들의 혼합 방식)가 이를 뒷받침 할 것으로 예상된다.

#### (3) 공영개발방식과의 중복문제

새롭게 제정된 도시개발법은 여러 가지 면에서 기존의 개발방식을 종합화·체계화함으로써 긍정적인 효과가 많을 것으로 기대된다. 그러나 토지개발방식에 있어 수용·사용에 의한 방식은 공영개발방식과 별 차이를 보이지 않고 있다. 즉, 공영개발이 택지개발예정지구의 지정에 의한 개발과 도시개발구역의 지정에 의한 개발로 이원화되게 된 것이다. 왜냐하면 도시개발법상의 수용·사용에 의한 도시개발사업은 택지개발촉진법의 택지개발예정지구의 지정에 의한 택지개발사업과 그 방식이 같기 때문이다.

---

2) 舊)도시계획법 제2조 1항

그 결과로 도시개발구역의 지정에 의해 실시하는 수용·방식보다는 종래의 택지개발예정지구의 지정에 의한 공영개발사업이 더 선호될 우려가 있다. 따라서 장기적으로 볼 때 택지개발촉진법을 폐지하고 이를 도시개발법상의 수용·사용방식에 흡수할 필요가 있다. 당초에는 도시개발법이 도시재개발법, 택지개발촉진법, 산업입지 및 개발에 관한 법 등 기존의 개발사업 관련 법률을 포괄하고자 하였으나 법 제정이 이것에 반영되지 않았다.

### 제 3 절 도시개발사업제도

#### 1. 일단의 주택지 조성사업

##### 가. 정의 및 연혁

일단의 주택지조성사업이라 함은 「주택의 집단건축을 위하여 일정규모 이상의 구역에서 실시하는 도시계획사업」<sup>3)</sup>으로, 일정규모 이상은 사업규모가 10,000㎡ 이상을 말한다.<sup>4)</sup> 일단의 주택지 조성사업은 조선시가지계획령(1934) 때부터 일단의 주택지 경영(經營)으로 규정하여 도시개발사업에 적용되어 왔으나, 1962년 서울의 정릉, 장위 주택단지를 시작으로 본격적으로 사업이 시작되었다.

##### 나. 시행현황

舊) 도시계획법에 의해 시행되어진 일단의 주택지 조성사업은 전국에서 총 316개 지구(1991년 말 현재) 68.8km<sup>2</sup>에 걸쳐 사업이 인가되어 약 2,000만평의 새로운 주택단지를 조성하는 성과를 올리고 있다.

---

3) 舊) 도시계획법 제2조 8항

4) 舊) 도시계획법시행령 제4조

〈표 2-2〉 일단의 주택지조성사업 시행현황

(단위 : 천㎡)

계		사업완료		진행중		사업미착수	
지구	면적	지구	면적	지구	면적	지구	면적
316	68,752 (100.0)	228	37,575 (54.7)	66	19,215 (27.9)	22	11,962 (17.4)

#### 다. 시행특징

일단의 주택단지 조성사업은 주로 주택지에 인접하였거나 토지구획정리 사업을 실시하지 못할 지역에서 소규모로 민간에 의해 추진되어 왔다.

1962년 서울특별시의 장위, 정능 주택 단지를 시작으로 작은 규모로는 10,529㎡인 고척 주택단지(1978)와 크게는 376,198㎡인 화곡동 10만 주택단지(1966) 그리고, 장위 주택단지가 489,544㎡의 규모로써 서울시의 경우 만도 1984년까지 77개 지구의 주택단지를 조성하는 성과를 올렸다.

그러나, 1972년에는 舊 주택건설촉진법이 제정되어 대부분의 주택단지 조성사업은 舊 주택건설촉진법에 의하여 시행되어짐으로써, 일단의 주택지 조성사업은 침체를 면치 못하고 있다.

## 2. 토지의 형질변경

#### 가. 정의 및 목적

토지의 형질변경에 대한 행위제한의 법적 근거는 舊 도시계획법 제4조(행위 등의 제한) 제1항에 있으며, 토지의 형질변경이란 토지의 형질변경 등 행위허가 기준 등에 관한 규칙 제2조 제1호에 따라 “조성이 완료된 기존대지 안에서의 건축물 기타 공작물의 설치를 위한 토지의 굴착행위를 제외한 절토·성토 또는 정지 등으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립”으로 정의하고 있다.

도시 내 토지는 이웃토지와 서로 연결되어 있어 어느 한 토지의 이용이 인접토지와 마찰현상을 야기할 수 있으므로 시장·군수는 이 허가제도를 통하여 이러한 문제를 해결하고 토지의 합리적 이용을 도모하며, 아울

러 도시계획의 내용을 실현하기 위한 수단으로 사용하는데 그 목적이 있다.

#### 나. 사업의 특징과 효과

- (1) 도시 내 토지의 마찰을 방지하고 토지의 원활한 이용을 도모한다.
- (2) 도시계획사업의 실현을 위한 기본이 되는 사업이다.
- (3) 허가대상지 주변의 도로, 상·하수도 등 기반시설을 고려하여 허가 여부를 결정함으로써 무질서하고 무계획적인 토지이용을 규제할 수 있다.

〈표2-3〉 용도지역별 토지형질변경 허가규모

구 분		허 가 범 위
주 거 지 역		60㎡이상 1만㎡미만
상 업 지 역		150㎡이상 1만㎡미만
공 업 지 역		200㎡이상 3만㎡미만
녹 지 지 역	보전녹지지역	150㎡이상 5천㎡미만
	생산녹지지역	150㎡이상 1만㎡미만
	자연녹지지역	150㎡이상 1만㎡미만

### 3. 주택건설(대지조성)사업

#### 가. 정의 및 연혁

주택건설(대지조성)사업이라 함은 주택호수로는 단독주택 20호, 공동주택 20세대 이상과 대지면적 규모 10,000㎡이상의 주택건설 사업계획 또는 대지조성사업계획의 승인을 얻어 주택과 부대시설 및 복리시설을 건설하거나 일단의 대지를 조성하는 사업을 말한다. 무주택국민에 대한 주택의 공급을 보다 적극적이고 계획성 있게 추진하기 위하여 제정된 舊)주택건설촉진법(1972. 12. 30 제정, 법률제2409호)에 따라, 「주택건설사업」은 1973년부터 시행되어 왔다.

#### 나. 사업시행 특징과 효과

舊) 도시계획법(現) 도시개발법)에 의한 도시개발사업은 시행절차가 까다로워 절차의 간소화를 위해 특별법인 舊) 주택건설촉진법(現) 주택법)을

제정함으로써, 이에 근거한 주택건설(대지조성)사업은 특별법 상의 목적사업 수행을 위해 도시개발사업의 模법인 舊) 도시계획법(現) 도시개발법) 규정을 배제하고 도시계획구역 안, 밖에서 사업시행이 가능해졌다. 그 결과, 대지조성을 위한 토지의 보상, 매수, 환경, 분양 및 투자비 회수의 신속성 처리의 효과가 있으나, 도시개발사업을 개별법에 위임하고 있기 때문에 도시계획과의 상충을 초래할 우려가 있으며 도시환경 측면에서도 일관성 있는 도시관리가 어려운 실정이다.

따라서 주택건설(대지조성)사업의 일환으로서 현행 舊) 도시계획법(現) 도시개발법)상의 형질변경, 일단의 주택지조성사업의 시행절차상의 문제점을 보완 개정하여 도시개발사업의 기본법체제를 일원화하고 특별법을 최소화하여 도시개발의 효율성을 제고할 필요가 있다.

#### **4. 아파트지구개발사업**

##### **가. 정의 및 연혁**

아파트지구개발사업의 목적은 주거문제를 해결하는 방안의 일환으로 계획적으로 공동주택단지를 개발함으로써 토지이용의 제고와 더 좋은 주거생활 환경을 제공하는데 있다. 법규 근거는 舊) 주택건설촉진법, 구) 도시계획법, 도시재개발법에 근거하고 아파트지구 지정은 舊) 도시계획시행령 제16조에서 보는 바와 같이 토지이용의 제고와 주거생활의 환경보호를 위하여 아파트의 집단적인 건설이 필요할 경우에 도시계획으로 지정 결정하도록 되어있다.

아파트지구가 지역·지구의 하나로 신설된(舊) 도시계획법시행령 제16조 제2호) 1976. 1. 28일 이후 舊) 주택건설촉진법에 근거하여 사업이 가능해졌다. 1982. 5. 20일(령 제10826호)에는 舊) 주택건설촉진법 시행령을 개정하여 「아파트지구 개발기본계획」의 수립기간을 대지조성 및 주택건설을 촉진할 수 있도록 종래당해 아파트지구의 지정, 고시가 있는 날로부터 1년 이내에 하던 것을 6월 이내로 단축하여 수립하도록 하였다.

#### **5. 택지개발사업**

##### **가. 정의**



택지개발이란 신개발을 목적으로 토지를 취득하는 행위, 택지를 개발 또는 조성하는 행위, 그리고 효율적으로 개발된 택지를 분양, 공급하는 일련의 도시개발과정을 말한다. 협의의 의미로는 주택을 건설할 수 있는 대지와 이에 부속되는 공공시설만을 설치하는 사업을 말하며, 광의의 의미로는 주택건설을 위주로 하는 일단의 지역을 개발하는 사업이라 할 수 있다. 이러한 택지개발사업이 갖는 목표는 일반적으로 다음과 같이 3가지로 구분할 수 있다.

첫째, 도시민의 소득향상에 따른 주택소유 욕구충족을 위해 한정된 토지자원의 효율적, 입체적, 복합적 이용을 통해 택지의 지속적 공급증대

둘째, 장래 예상되는 도시 내 여러 가지 활동 등을 사전에 예측하여 그에 따른 토지공급을 창출함으로써 토지의 물리적 효용성과 공간적 기능성 제고, 셋째, 공공의 이익과 개발대상지의 물리적, 지리적, 역사·문화적 특성을 반영하고, 자연 환경과의 조화가 이루어지도록 한다.

택지개발사업은 상기와 같이 공공적인 특성을 가지므로 개발의 주체는 법적으로 정부 또는 정부를 대행하는 기관이며, 이들이 갖는 택지개발의 목적은 “공공복리”를 증진시키는데 있다. 택지개발의 대상면적은 분당이나 일산, 산본처럼 신도시개발로까지 그 규모가 커지고 있다. 그러나 앞으로는 이러한 경향을 기대하기는 힘들 것이고, 어느 의미에서는 개발대상 토지의 구득난 때문에 택지개발의 규모가 소규모화 될 수밖에 없을 것으로 전망된다. 그러나, 택지개발의 효과면에서는 너무 규모가 적으면 생활시설의 빈약화로 이어지고 결과적으로 입주자의 불편으로까지 이어질 수 있다. 그러므로 최소한 초등학교 2개교의 지지인구 이상의 규모는 되어야 할 것이다. 한편, 택지개발사업은 한정된 부존자원에 대한 신개발 개념을 갖고 있으므로 효율적인 개발이 강조되어야 한다. 효율성이란 여러 가지 의미를 가질 수 있다. 먼저 개발과정이 비효과적이라는 의미도 있고, 아울러 개발된 토지를 시기적절하게 이용하여 소비자의 수요에 적시, 적소에 대응한다는 의미도 포함된다고 본다. 따라서 효율성측면에서 보면 비용절감효과 만큼이나 중요한 것이 택지공급의 適時性和 適所性이다. 따라서 필요한 지역에 필요한 만큼의 택지를 적정한 비용으로 개발해야 도시민의 토지이용 욕구를 충족시킬 수 있을 것이다.

## 나. 특징

첫째, 택지개발계획의 승인 시 토지수용권 부여로 개발기간이 단축된다. 즉, 타 도시개발사업이 실시계획 승인 시 토지수용권이 부여되는 것과는 달리 택지개발에 따른 실시설계와 토지수용 등을 병행 실시함으로써 6개월 이상의 기간단축 효과를 가져올 수 있다.

둘째, 실시계획승인으로 도시계획 용도지역결정이 의제된다. 즉, 도시계획법에 의한 별도의 용도지역 변경의 절차없이 녹지지역을 주거지역 및 상업지역으로 변경할 수 있다.

셋째, 이와 같은 많은 특례의 부여로 인해 택지개발사업의 시행자는 국가, 지방자치단체, 한국토지공사, 대한주택공사, 지방공사로 한정해 민간의 참여를 배제해 왔으나, 1999년 1월 25일 이후 현재까지 공공시행자와 공동으로 출자하여 설립한 민관합동법인도 사업을 시행할 수 있게 되었다.

## 6. 토지구획정리사업

### 가. 정의 및 연혁

토지구획정리사업이란 일반적으로 환지를 수반하는 도시개발사업을 말한다. 여기서 환지란 토지의 교환, 분합, 구획변경 및 지목, 형질의 변경을 행하는 것으로, 사업시행전의 토지에 존재하고 있던 권리관계에 변동을 가하지 아니하고 각 토지의 위치, 지적, 토질, 수리, 이용상황 및 환경 등을 고려하여 사업시행후의 대지에 권리를 이동시키는 방법을 의미한다. 토지구획정리사업 수법은 독일에서 최초로 개발(1902, Adickes법)되어 일본을 거쳐 도입되었다. 일제시대에 우리나라 최초의 토지구획정리 사례는 1928년에 시행된 경성도시계획조사서로, 이는 계획단계에서 그치고 말았다. 따라서 실질적인 시초는 1934년 조선시가지계획령 제정을 계기로 계획된 「나진 토지구획정리사업」과 1937년 서울의 「돈암지구 토지구획정리사업」이라 할 수 있으며, 이 시기는 토지구획정리 제도의 초기도입기로서 해방전까지 도시개발사업의 주류를 이루었다. 1950년대 6.26동란으로 인해 파괴된 시가지 복구사업이 촉진제가 되어, 신시가지 조성과 함께 파괴된 도로의 복구 및 획지의 정비를 대상으로 계획되고 집행되었던 시기이다. 1960년대는 기존 도시계획법에서 건축법과 토지구획정리사업법(1966)이 각각 단독법으로 분리·제정되었고, 舊) 국토종합계획법이 제정되어 어느 정도 국토공간체계가 갖추어진 시기로, 대규모 토지구획정리사업

이 착수되었으며 지정면적은 우리나라 전체 도시계획사업면적의 44.5%에 달하였다. 1975년에 토지구획정리사업법이 개정되었으며, 이 시기는 고도의 경제성장시기로 도시로 인구가 집중되어 대규모 토지구획정리사업이 필요했던 시기이다(전국 185개 사업지구에 18,333ha가 지정) 1980년대는 토지구획정리사업지구의 토지투기문제 발생 및 주택부족문제의 첨예화 등에 따라 1980년 舊) 택지개발촉진법이 제정되었고, 토지공개념에 기초를 둔 토지의 공영개발방식이 정착화 되면서 토지구획정리사업의 신규 착수는 전반적으로 정지 상태에 놓이게 되었다.

최근에는 토지투기의 발생 등으로 인해 80년대 들어 저조하였던 토지구획정리사업은 1993년의 사무처리규정의 개정에 의해 사업규모의 상한규정 폐지 및 6대도시에 대한 민간의 사업시행이 허용되면서 지방의 경우 다시 활성화되고 있는 추세로, 전국의 토지구획정리사업지구는 총 700개소에 면적은 53,285ha에 이르고 있다.

## **나. 특징과 효과**

토지관계의 조정을 기본으로 하는 사업이므로 신시가지는 물론 기존 건물이 일부분 있는 기성시가지에서도 사업시행이 가능하다. 토지구획정리사업은 지구내의 공공시설, 도시계획시설 등을 일제히 정비할 수 있으므로 경제적이며 효율적인 토지이용을 도모할 수 있고, 사업시행자는 사업비의 일부를 체비지(替費地)의 매각으로 충당할 수 있기 때문에 경제적인 개발을 유도할 수 있다. 또, 계획의 시행과 토지소유권 보호와의 마찰을 최소화하면서 사업을 진행시킬 수 있고, 도시계획 및 개발에 있어 시민참여의 동기부여와 참여폭의 확대·축소 등을 동시에 충족시킬 수 있다. 시민의 토지소유욕을 여타의 제도에 비해 비교적 높게 충족시킬 수 있다.

공공기관은 별다른 재원의 부담없이 도로, 공원 등의 공공용지 확보가 가능하나, 사업시행시 부담을 관계로 공공시설 확보에 소극적일 수 있으므로 계획과정에서 용지확보에 유념하여야 한다.

## **7. 주택재개발사업**

### **가. 정의**

주택재개발사업에 대한 법적 근거를 최초로 마련한 것은 주택개량촉진

에 관한 임시조치법(1973. 3. 6 제정 후 1981.12.31 실효됨)으로, “이 법 시행일 현재 건축법 기타 관계법령의 규정에 위반하거나 그 기준에 미달한 건축물이 있는 지구 또는 주택개량사업을 시행하기 위하여 철거민을 수용하였거나 수용하기 위한 지구를 대상으로 서울특별시, 부산시장 또는 도지사의 신청에 의해 주택개량을 위한 재개발구역을 도시계획으로 지정할 수 있다”라고 규정함으로써 주택재개발사업이 비로소 법제화되었다. 이 법의 특징은 불량 주택재개발에 한하여 사업의 원활한 추진을 위해 국·공유지를 해당지방자치단체에 무상양여도록 하고 있다는 점이다.

1976. 12. 31 제정된 도시재개발법에는 재개발사업을 “재개발구역 안에서 토지의 합리적이고 효율적인 고도이용과 도시기능을 회복하기 위하여 이 법이 정하는 바에 의하여 시행하는 건축물 및 그 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설의 정비에 관한 사업과 이에 부대되는 사업”으로 규정하고 있어, 주택재개발보다는 도심재개발사업을 위주로 한 법규이며 「주택개량촉진에 관한 임시조치법」에 의해 지정된 재개발구역은 부분적으로 적용을 배제하고 있다. 1981. 12. 31자로 주택개량촉진에 관한 임시조치법이 실효되고 1982.1.1. 도시재개발법이 개정되면서 주택재개발사업의 정의에 대한 규정이 삽입되었으며, 이 법 제정시의 재개발정의에는 변함이 없다. 다만, 노후 불량한 주택이 밀집되어있거나 공공시설의 정비가 불량한 지역의 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 도시계획사업의 하나로 舊) 도시계획법의 절차를 밟아야 하는 주택재개발사업에 대한 정의가 보완되었을 뿐이다. 그러나, 현행법에는 구역지정 요건이 모호하고 구체화되어 있지 않아 적법한 건물이 노후 불량하게된 경우도 포함되어 있으며 “순환재개발방식”이라는 정의 외에는 구체적으로 전면 철거라든지, 일부개량이라든지, 지구수복이라든지, 아니면 보전이라든지 하는 학술적으로 분류하는 재개발 방식에 대한 정의가 없다.

## 나. 사업의 효과

### (1) 긍정적 효과

1972년도에 23만여 동에 달했던 무허가 불량주택을 1998년말 현재 5만여동 수준으로 감소시키는데 크게 기여하였고, 불량촌을 새로운 공동주택단지로 대체시킴으로써 물리적인 환경개선(주택개량 및 공공시설 정비)에 기여하였다.

기존의 주택수보다 2~3배의 주택을 공급함으로써 중산층을 위한 주택난 해소에 기여하였다. 임대주택의 건설 및 공급으로 저소득층 세입자의 주거안정에 일부 기여하였다.

## (2) 문제점

자력재개발은 주민자조의 형식을 빌린 민관 합동개발이었으나 주민의 사업자금 부담의 과중, 사업기간의 장기화 등으로 해를 거듭할수록 사업추진이 부진해지자 1983년부터 합동재개발사업을 도입하게 되었으며, 과거의 관주도에서 민간의 시행으로 전환됨에 따라 주택사업을 시장경제원리에 맡긴 결과가 되어 다음과 같은 문제점을 야기 시켰다.

(가) 부동산 투기로 개발이익과 시세차익이 크게 발생하여 불량주택뿐만 아니라 양호한 재고주택들이 재개발대상에 포함되어 소멸되었다.

(나) 원주민의 생활상 및 경제적 능력에 맞지 않는 아파트의 건립으로 원주민보다는 외지의 중산층을 위한 주거지 개발이 되어 버렸다.

(다) 부동산 거품 경기하에 사업성 위주로 무분별하게 사업이 추진되어 전면철거로 인한 기존의 지역사회와 문화가 소멸됨은 물론, 과밀·고층화됨에 따른 인구의 폭증 및 차량증가로 교통환경의 악화와 도시경관 훼손 및 공공시설과 도시기반 시설 용량부족 등 각종 도시문제를 초래하고 있다.

(라) 전면철거와 방만한 이주대책으로 초기투자비가 막대하며, 토지소유자와 세입자 등 이해관계인간의 갈등으로 인한 사업기간의 장기화로 기회손실되는 부분이 많다.

(마) 시행자인 조합은 민법에 기초한 사단법인격으로 조합원 개개인은 출자한 지분에 따른 사업손익을 부담하여야 하므로 사업의 결과 손실이 발생될 경우에는 모두가 조합원 즉, 주민부담으로 귀착된다. 원주민은 자본없이 건설업체의 대여금으로 사업을 추진하므로 개발이익과 시세차익이 소멸되고 오히려 일반분양의 부진 및 자산의 평가절하가 진행되는 현상 하에서는 합동재개발 방식이 원주민을 축출하거나 빚더미에 안게 하는 부적절한 적자사업이 될 공산이 크다.

합동재개발의 성패는 도시관리적 측면에서는 철저한 도시계획적 통제가 필요한 반면, 사업추진 측면에서는 주민의 부담을 최소화하여 높은 용적율과 사업기간의 단축 그리고 적정 이주대책을 수립해야 한다. 이러한 사업성은 공공성과 상충되게 마련이므로 주택재개발기본계획 수립 시 기존

도시의 용량범위 내에서 적절한 도시개발이 이루어지도록 절충선이 마련되어야 한다. 주택재개발사업은 불량촌의 물리적인 주거환경 개선이라는 목적 외에 저소득계층에 대한 사회복지개념의 주거안정 도모 역시 중요하므로, 기존의 지역사회와 문화가 지속될 수 있도록 배려하여 그들의 주거안정과 복리증진이 실현되도록 추진되어야 한다.

## 8. 주거환경개선사업

### 가. 배경 및 정의

도시저소득주민이 거주하는 노후불량주택 밀집지역을 재개발사업 일변도로 개발함에 따라 전면철거로 인한 생활터전의 상실, 세입자의 주거불안 야기, 도시계획과의 부조화 등의 문제점이 드러나면서 도시저소득주민의 주거수준 향상과 생활안정을 위한 보완책이 별도로 필요하게 되었다. 또한, 73년부터 기 법제화되어 시행되어 온 주택재개발사업으로도 개선이 될 수 없는 열악한 불량촌과 새로이 발생된 무허가건물까지 정비하기 위해서는 행정청이 사업을 주관하되 공공시설 설치와 각종 제도적 규제에 대한 완화를 통하여 주민들의 자조적인 노력에 의한 현지개량 또는 원주민에 국한하여 공급할 공동주택의 건립을 도모할 필요가 있었다. 이에 따라 영세한 주민의 경제적 부담능력을 고려하여 공공시설 설치를 공공이 부담하면서 주민의사에 따른 주택개량 및 건설사업을 할 수 있도록 하는 한편, 과밀가구들을 수용하기 위해 전국적으로 획일화되어 있는 건축법, 舊)도시계획법 등의 복잡한 절차와 기준들을 완화하여 지역실정에 맞는 특례를 인정하여 줌으로써 저소득주민의 자조적인 주거환경개선 노력을 유도하고 지원하려는 취지로 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법을 제정하였다. 주거환경개선사업은 주택재개발사업과 더불어 도시지역의 집단 노후불량 주거지 문제를 해결하는 방법 중 하나로서, 그 목적은 도시의 저소득 주민의 복지증진과 도시환경개선에 이바지하는 것이며, 지구 내 주거환경개선을 위하여 필요한 주택의 건설, 건축물의 개량, 공공시설의 정비, 소득원의 개발 등 주거환경개선계획에 따라 행하여지는 사업이라고 정의된다.

### 나. 내용

동 개선계획의 고시내용은 동법 제6조 제5항, 동법시행령 제6조 제5항에 의거 지구의 명칭·위치 및 면적, 사업시행기간, 사업의 시행자와 다음과 같은 내용의 주거환경개선계획이 포함된다.

주거환경개선지구안에 건설되는 주택은 일정기간 이상 당해지구 안에 거주하고 있는 주민을 우선으로 공급하고 남는 경우 타 지구 주민 또는 주택공급에 관한 규칙에 의한 일반분양도 할 수 있도록 하고 있으며 주택의 공급, 공급조건, 방법, 입주자선정 기준 및 절차 등은 시·도지사의 승인을 얻어 사업시행자가 정하도록 하고 있다.

이외에도 공공의 지원책으로 비용의 일부를 국고 또는 국민주택기금에서 융자하고 있고, 구역 내 국·공유지도 사업시행자(지방자치단체 등)에 무상 양여하여 그 매각대금을 공공기반 시설에 투자토록 하고 있다.

지구지정의 효과로는 개발제한구역 내를 제외하고는 舊) 도시계획법제17조의 규정에 의한 일반주거지역으로 용도지역이 변경된 것으로 보며, 지구지정일로부터 개선계획고시전까지 건축허가가 제한되고, 지구지정 고시일로부터 국·공유지는 주거환경개선사업 이외의 목적으로 이를 양도하거나 매각할 수 없게 된다.

또한, 지구지정 고시 후 1년 이내에 주거환경개선계획이 수립되지 아니할 때에는 그 기간이 만료되는 날로부터 지구·지정 효력이 상실된다.

주거환경개선계획이 고시되면 국·공유지의 용도가 폐지되고 공공용에 사용되는 재산을 제외하고는 사업시행자에게 무상 양여된다.

아울러 舊) 도시계획법 제12조(도시계획결정)와 제25조(실시계획인가)의 규정을 의제하며 농지의 보전 및 이용에 관한 법률 제4조(농지전용허가)가 있는 것으로 본다.

## 제 3 장 수용·사용방식에 의한 일단의 주택지 조성 사례

### 제 1 절 사례대상 부지의 현황

#### 1. 지리적 위치

본 계획의 대상지는 인천항과 인접, 인천광역시청으로부터 약 5km 떨어진 남·서측 해안변에 위치하고 있으며, 북측으로는 기존 도심부와 인접, 도시공간구조상 인천광역시의 중심지에 입지하고 있다. 용현·학익지구는 인천광역시의 기존 도심과 송도부도심을 연결하는 개발축선상에 위치하고 있어 개발잠재력이 높은 지역이고, 광역교통체계상 수도권, 중부권, 호남권을 연결하는 제2경인고속도로, 서해안고속도로, 계획중인 제2연륙교 및 수인선의 주요 교통축선상에 위치, 광역 연계상 우수한 입지여건을 확보하고 있다.<sup>5)</sup>

#### 가. 면적

(1) 용현·학익 전락지구 면적 : 2,731,000m<sup>2</sup>(826,000평), 기개발지 및 개발예정지 : 190,000m<sup>2</sup>(57,500평) 동아·풍림 아파트, 금호아파트 등이 이미 개발되었고, 신호스틸일대는 일단의 주택지 조성사업에 의해 개발될 예정이다.

(2) 존치가능지역 : 78,035m<sup>2</sup>, 기능적으로 존치가 불가피한 시설이 입지한 지역의 경우 존치를 고려해야 한다. (경인방송(25,990m<sup>2</sup>), 동양화학연구소(22,893m<sup>2</sup>), 송암미술관(14,552m<sup>2</sup>), 인하대기숙사(6,036m<sup>2</sup>), 인천지방병무청(4,567m<sup>2</sup>), 인천교통방송국(3,009m<sup>2</sup>), 한국전력(2,484m<sup>2</sup>) 등)

(3) 유수지 : 322,077m<sup>2</sup>

(4) 대우전자 및 SK 주변부지 : 476,000m<sup>2</sup>(144,000평)

(5) 전체계획지구면적(대우전자, SK부지일대, 유수지포함) : 3,566,000m<sup>2</sup>(1,079,000평)

#### 나. 세력권

---

5) 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001





## 2. 인구 및 주택 현황

2000년 말 현재 남구의 인구수는 422,952인으로 인천시 인구의 16.5%를 차지하고, 대상지는 용현4동과 5동, 학익1동에 걸친 지역이나, 주거지는 용현5동 대우전자 인근 일부를 제외하고는 모두 학익1동에 위치, 용현5동과 학익1동의 2000년 현재 세대당 인구수는 각각 약 3.29인, 3.20인으로 인천시 세대당 인구수 3.09인보다 많은 수준이다.

계획대상지 아파트 현 거주인구는 기 개발된 용현금호아파트 및 동아·풍림아파트를 포함하여 14,189인 이고, 단독주택 거주인구는 세대수와 세대당 인구수를 고려할 때, 무허가 불량주택 포함 약 6,000인 이다. 신호스텔 주변은 일단의 주택지조성사업지구로 이미 계획 확정되어 있고, 대우전자 동측 수인선철도 후면에 90여동의 노후주택이 밀집되어 있고, 한국유리공업 후면 도시계획도로 지정부분에는 무허가불량주택 약 37개동이 선형으로 밀집되어 있다.

〈표 3-1〉 남구의 인천시 대비 인구밀도

구 분	총 세대	인 구		세대 당 인구	인구 밀도 (명/km <sup>2</sup> )	인구증가율 (2000년도)	면적	
			구성비					구성비
인천시	829,164	2,562,321	100.0	3.09	2,673	1.51	958.61	99.99
남구	139,631	422,952	16.5	3.03	17,470	-	24.21	2.53

자료 : 인천광역시, 주민등록인구통계, 2000.12



[그림 3-2] 인구 및 주택 현황

자료 : 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

대상지구내 공동주택은 총 73개동 4,893세대가 있으며, 신호스틸지역이 26개동 2,090세대가 계획 중 이고, 신호스틸 개발 시 공동주택인구는 약 21,000명이 예상된다. 단독주택 지역은 크게 4개 지역으로 대부분 노후 불량주택이다.

<표 3-2> 공동주택현황 및 확정계획

구 분	동수	세대수	인구수	비 고
장미 아파트	19	648	1,879	존 치
용현금호아파트	27	2,476	7,180	
동아·풍림아파트	22	1,480	4,292	
동양화학사원아파트	5	289	838	철거예정
신호스틸(계획)	22	2,732	7,923	일단의 주택지 조성사업
계	95	7,625	22,112	$22,122 - 838 \approx 21,000$

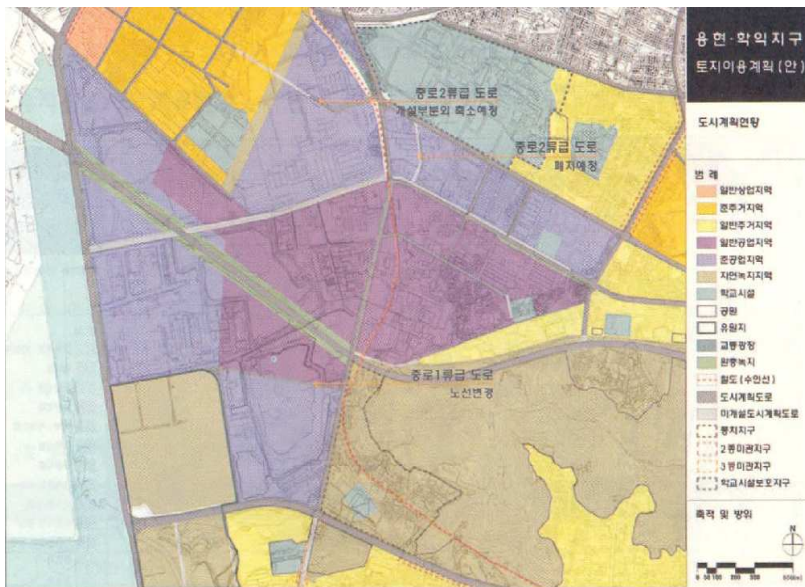
〈표 3-3〉 단독주택현황

구 분	건물동수	가구수	면 적(㎡)	비 고
신호스틸 부근	105	130	70,900	일단의 주택지조성사업 결정지역
주택밀집지역	175	500	34,062	주거환경개선지구 지정 건의지역
한국유리 동측	37		2,600	무허가 불량주택
대우전자 동측	90		8,300	
계	508	630+a	115,862	

### 3. 토지 및 건물의 현황

#### 가. 도시계획현황

대부분 일반공업지역과 준 공업지역으로 지정되어 있고, 대상지 북측으로 일반상업지역과 준주거지역, 서측으로 준 공업지역, 동측으로 일반주거지역과 준주거지역, 자연녹지지역, 남측으로 자연녹지지역과 일반주거지역에 접하여 있다. 도시계획시설로는 동아·풍림아파트 서측과 신호스틸 주변지구(일단의 주택지조성사업 계획상), 옥련지구에 각각 학교 1개소가 있고, 동양화학유수지는 유원지시설로 지정되어 있다.

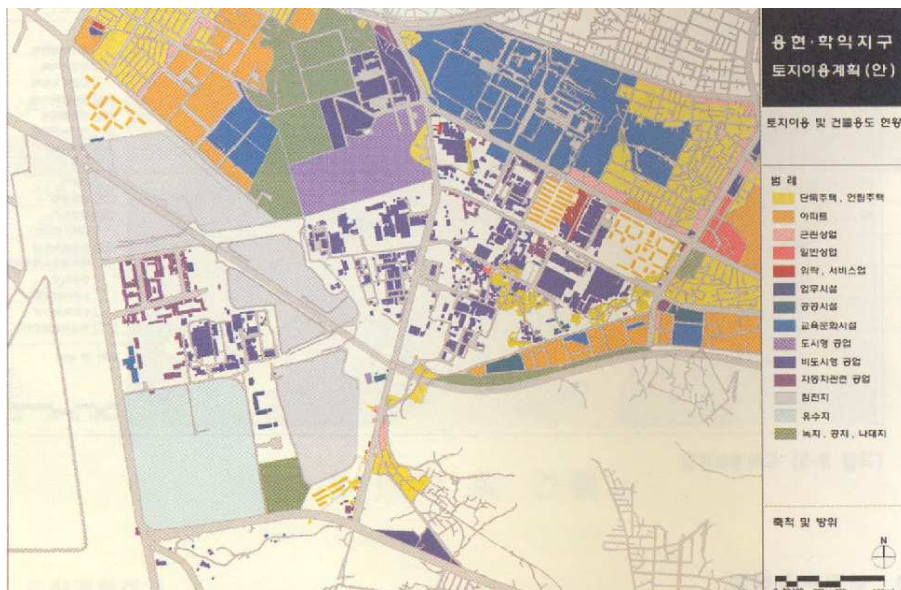


[그림 3-3] 도시계획현황

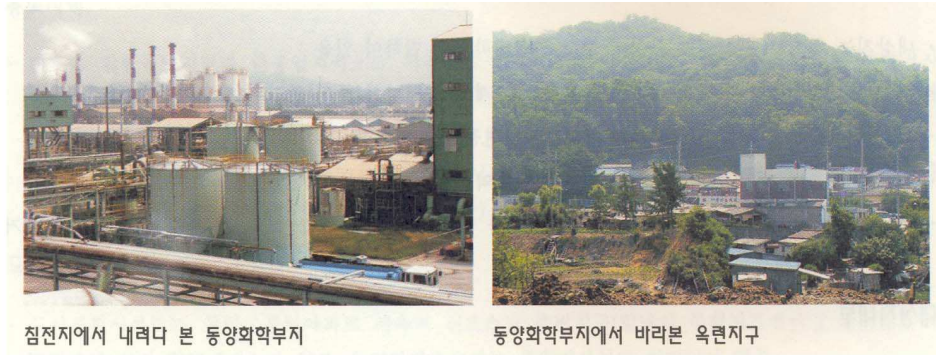


## 나. 토지이용현황

대상지는 북으로 문학로를 사이에 두고 인하대학교와 면하고 있고, 서측에는 매립에 의한 인공수로를 경계로 인천남항 주변 공장과 창고시설이 입지해 있다. 제2경인고속도로 아래 동측으로는 문학도시자연공원이 위치하며, 동측에 학익시장은 노후하고 환경이 열악하나, 법원중심의 재개발사업이 추진 중에 있다. 대상지와 문학공원 사이에 토지구획정리사업이 이미 이루어진 부분에는 아파트가 이미 입지하였거나, 일부는 나대지로 남아 있다. 대상지내부는 4개 아파트단지 및 동양화학 동측 단독주택 밀집지를 제외하고는 대부분 공업용도로 이용되고 있고, 동양화학 및 신호스텔 부근에는 영세한 공장과 노후한 단독주택 및 근린생활시설이 혼재되어 있다. 송도로 서측에는 총 156,000평의 침전지 5개소 및 97,428평의 유수지가 위치하고, 유수지 동측에 인접하여 동양화학 중앙연구소 및 송암미술관이 있고, 북측 능해로와 인접하여 경인방송국이 입지해 있다. 경인방송국 동측으로 E-Tec, 삼광유리공업, 유니드 등의 동양화학계열사와 일부 자동차관련업체가 있고, 그 북측으로 자동차정비단지가 입지하고 있다. 장미아파트와 동일레나운 사이에 윤락가가 있고, 그 후면으로 배후주거가 위치하고 있다.



[그림 3-4] 토지 및 건물용도 현황



[그림 3-5] 사업지 주변 전경사진

다. 토지소유 및 지목현황<sup>7)</sup>

전체조사면적 3,550,116㎡에 걸쳐 조사 필지 수는 1,466필지이고, 전체 토지 중 국유·시유·구유지를 포함한 공유지가 18.99%, 사유지가 81.01%로 사유지가 절대적으로 많은 비중을 차지하고 있다. 토지의 대부분은 동양제철화학, 대우, SK 등 대기업 중심의 몇 개 업체가 소유하고 있으나 소규모 사업체 및 주택 소유지가 밀집한 지역이 산재해 있어, 개발사업 진행시 이들의 수용방안이 선결과제이다.

〈표 3-4〉 계획지구 토지소유 현황 (대구분)

구 분	공 유 지	사유(법인 및 기타)	사 유 (개 인)
면 적	674,104㎡	2,664,633	211,379㎡
면 적 비 율	18.99%	75.06%	5.95%

#### (1) 공유지

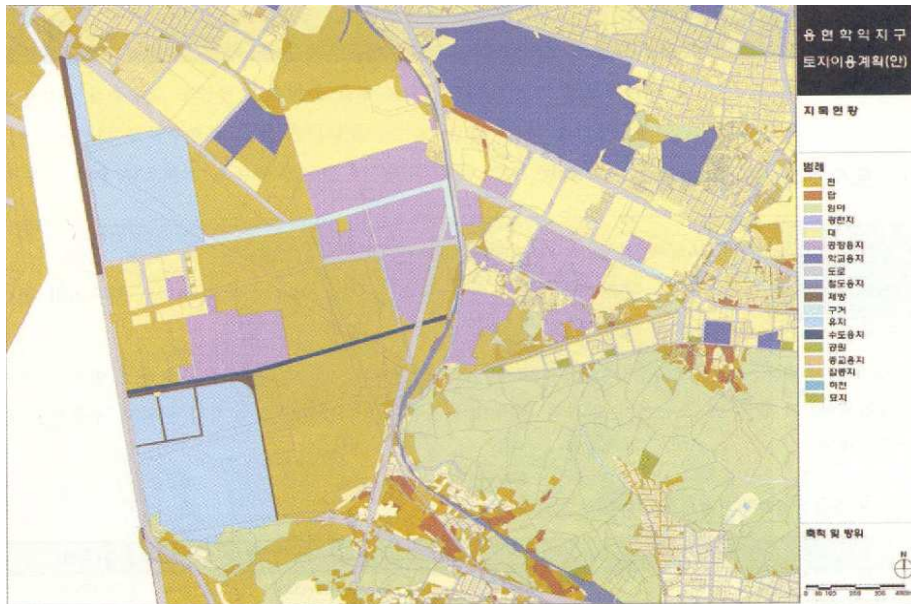
공유지 면적은 대상지 전체 면적의 약 19%에 이르며, 이 중 약 73%(492,863㎡)가 국유지인 것으로 나타났으나, 약 25%(167,438㎡)에 해당하는 면적이 시유지로 구성되어 있다.

#### (2) 사유지

법인이나 단체가 아닌 개인이 소유한 토지가 면적 211,379㎡로, 해당 토지소유주는 426인으로 조사되었다. 이 중 지목이 대지인 토지의 소유주는

7) 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

353인, 432개 필지(122,425㎡)로 나타났으며, 이 중 일반적으로 과소필지로 보는 200㎡이하 필지가 약 75%에 달하는 339개 필지이다.



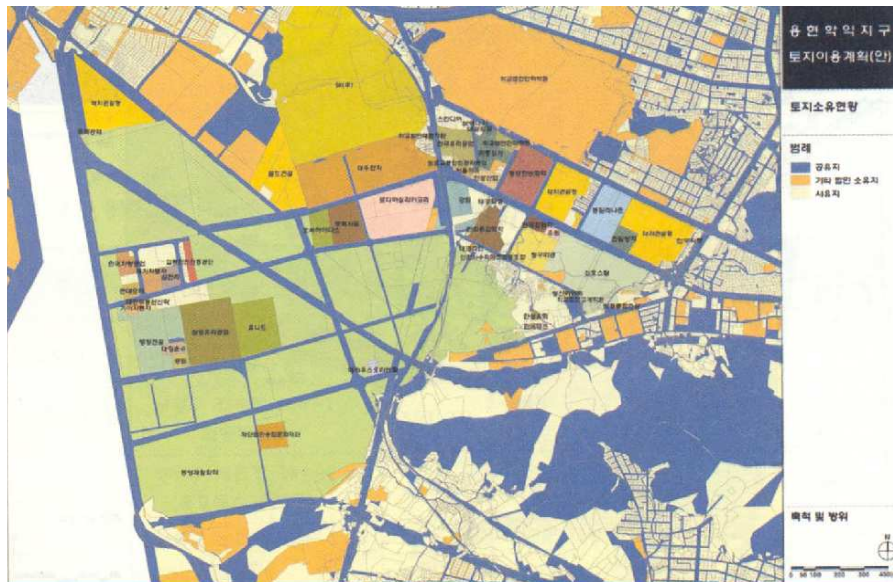
[그림 3-6] 지목현황

자료 : 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

사유지이면서, 지목이 공장용지인 토지는 소유자 16인 소유, 면적 28,765㎡로 나타났다. 이중 공동소유로 되어 있는 토지는 전체 사유지 면적의 약 35.8%에 해당하는 75,669㎡ 115개 필지이다. 개발에 어려움을 줄 것으로 예상되는 노후주택 밀집지의 경우, 지목이 대지인 필지의 과소필지 비율이 절대적으로 높다. 특히, 윤락가 배후지역의 경우 1필지당 평균 면적이 100㎡미만인 협소 필지이다. 한국유리 후면 주택밀집지의 경우, 도시계획도로로 지정된 사유지에 도로가 미 개설 상태로 있는 가운데 무허가불량주택이 토지를 점유하고 들어선 상황이다.

사업체 소유의 토지는 2,463,834㎡로 46개 사업체 소유로 나타났고, 조사대상 전체 면적의 약 50%에 이르는 면적이 동양제철화학과 그 계열사(유수지 포함 520,000평) 부지이며, 동양화학을 포함한 대지면적 5,000평 이상의 10여개 업체(772,000평)가 전체 사업체 면적의 약 95%(대상지역

면적의 72%)를 점유하고 있다. 토지의 대부분은 동양제철화학, 대우, SK 등 대기업 중심의 소수업체 소유이나, 소규모 사업체 및 노후주택 소유자가 밀집한 지역이 산재해 있다. 기타 법인 및 단체 소유의 토지는 200,799 m<sup>2</sup>(대지권 설정지 164,030m<sup>2</sup> 포함)로, 소유주는 20개의 사업체가 아닌 법인 및 기타 단체로 구성되어 있다.



[그림 3-7] 토지소유현황

자료 : 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

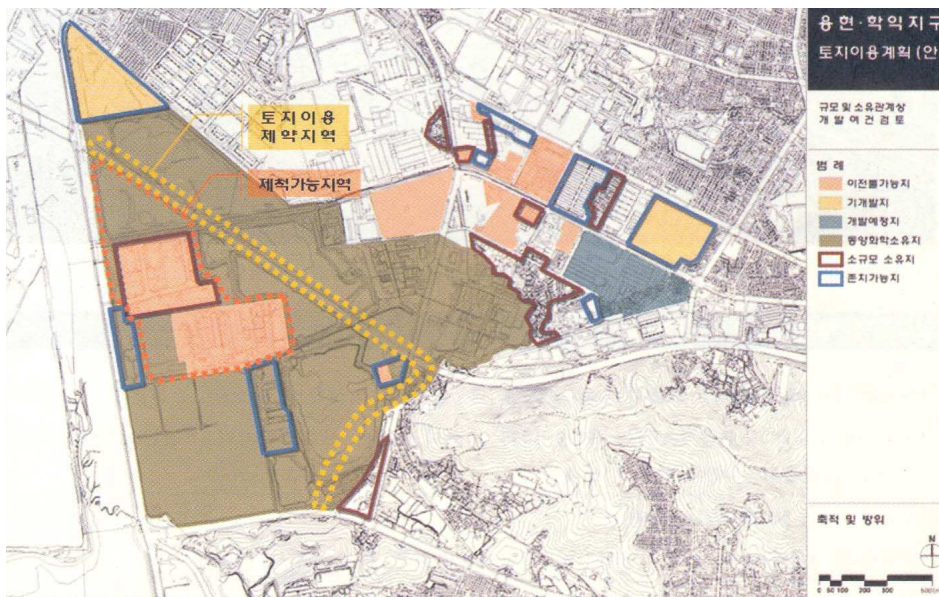
#### 4. 문제점 및 제약사항

주변토지이용이 대부분 주거, 공원, 녹지, 학교 등으로 본 대상지의 공업용도와는 큰 상충을 보이고 있어 반드시 정비가 필요한 지역이다. 계획지구내 공장의 다수가 비 도시형 공장으로, 여기에서 발생하는 각종 공해 문제가 더욱 심각해지고 있어 이에 대한 대책마련이 요구된다.

폐석회의 처리는 타 지자체로의 반출은 사실상 불가능하므로 인천내에서 소화해야 하며, 또한 공유수면 매립용으로 재활용하기 어렵다면 현 동양제철화학 부지내에 처리하여 공원 또는 체육시설등 공공용지로 활용하는 것이 바람직하다. 단, 환경적으로 일체의 문제가 발생하지 않도록 처리



되어야 한다. 비관여론이 강한 폐석회 처리 및 동양제철화학의 이전을 가능하게 하고, 동양제철화학 측으로 부터 다량의 공공용지를 제공받음으로써 공공의 편익을 확보할 수 있다. 이전불가능 사업체가 곳곳에 산재하고 있어 토지이용 상충이 예상되므로 토지이용계획 수립시 이전불가능 업체의 적용방향에 대한 계획방침이 필요하며, 주변여건에 따라 현재의 용도지역(공업)을 유지하게 하거나, 추후 개발이 필요한 경우 종합계획하에 토지이용의 연계 및 기 개발된 다른 지역과의 형평성을 고려한 공공용지 부담과 토지이용을 적용하여야 할 것이다.



[그림 3-8] 현황분석 종합

자료 : 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

대상지를 관통하는 제2경인고속도로 주변과 아직 확정되지 않았지만 대상지 남부를 지나가게 될 제2경인고속도로와 제2연륙교의 연결부는 대상지 토지이용계획에 장애가 되면서, 비효율적인 공간이 형성될 여지가 많다. 또한, 고가로 설치된 고속도로로부터의 진동, 소음, 분진과 같은 공해와 프라이버시침해 등의 문제가 있을 수 있기 때문에 충분한 완충공간을 마련해야 할 것이다.

기개발지 및 개발예정지가 190,000m<sup>2</sup>(57,500평)이다. 동아풍림APT와 용

현·금호APT는 98년 이미 개발되었으며, 신호스틸지역은 일단의주택지조성사업 지구로 지정되어 계획이 확정되어 추진 중에 있다. 존치예정지역 50,600㎡(15,300평)이고, 경인방송, 송암미술관, 인천지방병무청, 인천교통방송국, 한국전력, 장미APT, 인천지방병무청, 한국전력, 장미APT등은 시설물이 양호한 상태이고, 주변의 기능과도 상충되지 않기 때문에 존치를 고려해야 한다. 제척가능지역 392,200㎡(118,600평) 이전 불가능업체가 밀접한 유지 북측 공업지역(227,400㎡) 및 자동차정비단지(164,800㎡) 일대이다.

소규모 사업체와 단독주택을 소유한 토지소유자가 상당수 분포하고 있기 때문에 개발사업 진행시 많은 어려움이 예상되고, 인접한 대규모 토지와 공동사업이 가능하도록 계획단위를 조정하고 공공용지율 등에서 인센티브를 적용하여 유도할 필요가 있다. 즉, 소규모 토지가 밀접한 동양제철화학주변지역은 동양제철화학이 주도적인 위치에서 땅을 매입하거나, 동양제철화학 토지를 공공용지로 제공하고, 대우전자 동측지역과 인하대 기숙사 주변지역도 같은 방식으로 개발될 수 있도록 유도 해야 한다.

대상지역내 기 개발된 지역들은 공공용지에 대한 부담이 적을 뿐만 아니라 공공용지간 연계성 확보가 미흡한 상태로, 이후 개발사업에 있어서는 이러한 부분은 수정·보완할 수 있는 계획 마련이 필요하다. 계획지구내 시설 대부분이 공장이기 때문에 공원, 녹지, 주차장, 공용청사용지 등 공공용지에 대한 수요가 많지 않았으나, 점차 개발이 가속화되고 더욱 높은 환경의 질을 요구하는 추세로 되어감에 따라 그 수요가 증대될 것이다.

## 제 2 절 도시개발구역지정 및 개발계획수립

### 1. 구역의 지정 입안

#### 가. 적정 용적율의 산정

##### (1) 용적률의 개념

도시설계, 상세계획, 지구단위계획까지의 용적률 관련용어를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-5〉 용적률 관련용어

관련용어	구 분	정 의	선 정 방 식
법 정 용적률	도시 설계	현행 법규상의 용도지역제에 의해 그 지역에 개발이 허용되고 있는 용적률 기준치	-
	상세 계획	현행 용도지역에 대하여 법적으로 개발이 허용되는 용적률의 기준치	-
평 균 용적률	도시 설계	주변지역에 교통악영향을 최소화 시킬 수 있는 범위안에서 도시설계 지구 전체의 평균 개발가능 용적률	-
	상세 계획	단위 상세 계획 구역 전체의 평균 개발 가능한 용적률로서 주변지역 에 대한 교통문제 등을 최소화 시 킬 수 있는 개발밀도	제3종일반주거지역→준주거지역 변경의 경우 • 용 적 률 5 0 0 % 이 하 (400%+700%)/2=550%이하 제3종일반주거지역→일반상업지역 변경의 경우 • 용 적 률 7 0 0 % 이 하 (400%+1000%)/2=700%이하 제3종일반주거지역→근린상업지역 변경의 경우 • 용 적 률 6 0 0 % 이 하 (400%+1000%)/2=600%이하 준주거지역→일반상업지역변경의 경우 • 용 적 률 8 5 0 % 이 하 (700%+1000%)/2=850%이하
관련용어 기 준 용적률	도시 설계	전면도로폭, 경관, 기타 개발억제 필요성 등 지적 여건을 고려하여 블록별, 필지별로 배분된 기준용적 률	
	상세 계획	전면도로폭, 경관, 기타 개발억제 필요성 등 지적 여건을 고려하여 블록별, 필지별로 배분된 기준용적 률 또는 상세계획구역 지정전의 용 도지역에 대하여 법적으로 개발이 허용된 용적률의 기준치	- 용도지역변경 전 기존의 용도지 역에 대한 법적용적률 이하로 설 정 • 상세계획구역 지정과 동시에 용 도지역이 상향조정된 지역은 용 도지역변경전의 법적용적률적용 • 하향조정되는 구역은 용도지역 변경후의 법적용적률 적용

	지구단위계획	지구단위계획구역 지정 전 또는 재개발구역을 지정시의 조례제56조제1항의 규정에 의한 용적률의 범위 안에서 전면도로의 폭, 경관, 기타 기반시설 여건 등 입지적 여건을 고려하여 블록별, 필지별로 별도로 정한 용적률	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 용적률이 높은지역으로 변경 또는 세분되는 경우</li> <li>• 용도지역 변경 또는 세분 전 조례제56조제1항의 규정에 의한 용적률 범위안에서 별도로 정한 용적률</li> <li>- 용도지역 변경 및 세분되는 경우</li> <li>• 조례제56조제1항의 규정에 의한 용적률 범위 안에서 별도로 정한 용적률</li> <li>- 용적률이 낮은지역으로 변경 또는 세분되는 경우</li> <li>• 용도지역 변경 또는 세분 전 조례제56조제1항의 규정에 의한 용적률 범위 안에서 별도로 정한 용적률</li> </ul>
허용용적률	도시설계	도시설계 조정심의를 통해서 최종적으로 정해지는 용적률, 대지 내 공지, 보행공간조성, 지하공간연계, 소공원 제공 및 주거용도 포함, 공동개발/협력개발 등 도시설계도 내의 유도사항 준 수시에 인센티브로 추가 제공되는 용적률	당해 지역 적용 용적률의 1.2배 범위내 당해 지역 적용용적률의 2배 범위에서 대지면적 제공비율에 따라 조례가 정하는 비율 적용
	상세계획	상세계획을 통하여 최종적으로 정해지는 용적률로서 대지 내 공지, 보행공간의 조성, 지하공간의 개발 및 공원으로 등 공공용지의 확보 등 상세계획의 준수 시 인센티브로서 부여됨	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 허용용적률의 상한치</li> <li>건축법 제49조 제3항, 같은법 시행령 제79조 4항, 제5항 및 서울특별시 건축조례제53조에서 규정하고 있는 용적률 완화대상인 공공시설(도로, 공원 등 공공용지)과 공개공지 등의 확보가 있는 경우 기존 용도지역의 법적용적률과 변경된 용도지역의 법적용적률과의 차이의 1/2을 합한 수치 내에서 허용용적률을 설정한다.</li> </ul>
	지구단위계획	지구단위계획 또는 재개발계획을 통하여 정하여지는 용적률로서 대지내 공지, 보행공간의 조성, 지하	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 용적률이 높은 지역으로 변경 또는 세분되는 경우</li> <li>• 용도지역 변경 또는 세분 전 용</li> </ul>

		공간의 개발, 환경 친화적 리모델링, 공동체를 위한 시설, 공개공간 또는 공개공지 등을 확보하는 경우에 인센티브로 제공되는 용적률과 기본용적률을 합산한 용적률의 범위안에서 별도로 정한 용적률	<p>적률 + 1(용도지역 변경 또는 세분전 용적률) × 2/3 이내</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 용도지역 변경 및 세분이 없는 경우</li> <li>• 조례제56조제1항에서 규정한 용적률</li> <li>- 용적률이 낮은 지역으로 변경 또는 세분되는 경우</li> <li>• 용도지역 변경 또는 세분 후 조례 제56조 제1항의 규정에 의한 용적률 이내</li> </ul>
상 한 용적률	도시 설계	부여되는 용적률로 기준용적률 또는 허용용적률과 합산한 용적률의 범위안에서 별도로 정한 용적률을 말한다.	
	상세 계획	건축주가 대지면적의 일부 공원, 광장, 도로, 하천 등의 공지로 제공(기부 채납하는 경우에 한함)하는 경우에 추가로 부여되는 용적률을 기준용적률 또는 허용용적률과 합산한 용적률의 범위안에서 별도로 정한 용적률	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 용도지역의 용적률이 높은 지역으로 변경 또는 세분되는 경우</li> <li>• 상한용적률: 허용용적률×1(1/1-공공시설을 설치 조성하여 제공하기 전의 대지면적 이내)</li> <li>- 용도지역 변경 및 세분이 없는 경우</li> <li>• 상한용적률: 허용용적률×1(1+공공시설을 설치 조성하여 제공하기 전의 대지면적 이내)</li> <li>- 용도지역이 용적률이 낮은 지역으로 변경 또는 세분되는 경우</li> <li>• 상한용적률: 허용용적률×1(1+공공시설을 설치 조성하여 제공하기 전의 대지면적/공공시설을 설치 조성하여 제공하기 전의 대지면적 이내)</li> </ul>
보 정 용적률	상세 계획	공공용지의 기부채납 후 개발가능토지에 대하여 기부채납전의 개발밀도에 추가로 부여되는 용적률	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산정방식의 일반식</li> </ul> <p>기부채납 후 잔여 부지면적에 대한 보정용적률</p> $\text{보정용적률}(F_{\max}) = (A / 1 - \alpha) \times (1 + \alpha)$ <p>A: 허용용적률</p>

			∞: 기부채납율=기부채납면적/기부채납 전 의 면적
사 업 용적률	도시 설계	각 필지별로 건축 시 적용되는 용 적률	(지부상 용도별 사업면적 + 지하 부 용도별 사업면적) / 대지면적

## (2) 용적률 관련제도

舊) 도시계획법 제55조와 시행령 제65조에서는 대지면적의 일부를 공원 등의 공지로 설치·제공하는 경우 아파트지구, 지구단위계획이 수립된 지구단위 계획구역, 도시재개발법에 의한 재개발구역, 상업지역에 대해 용적률을 완화 적용할 수 있도록 규정하고 그 비율을 도시계획조례에 위임하고 있다.

〈표 3-6〉 도시계획법, 시행령상의 용적률 완화에 관한 사항

법	시 행 령
건축물의 주위에 공원, 광장, 도로, 하천 등의 공지가 있거나 이를 설치하는 경우에 제1항의 규정에도 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 특별시, 광역시, 시 또는 군의 조례로 용적률을 따로 정할 수 있다.	<p>법 제56조제3항의 규정에 의하여 건축주가 당해 건축물이 있는 다음 각호의 지역 또는 구역안에서 대지면적의 일부를 공원, 광장, 도로, 하천 등의 공지를 설치, 조성하여 제공하는 경우에는 당해 건축물에 대한 용적률을 제1항 각호의 규정에 의한 해당 용적률의 2배 이하의 범위안에서 대지면적의 제공비율에 따라 도시계획조례가 정하는 비율로 할 수 있다</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 아파트 지구</li> <li>2. 지구단위계획수립 된 지구단위계획구역</li> <li>3. 도시재개발법에 의한 재개발구역</li> <li>4. 상업지역</li> </ol>

한편, 지구단위계획구역에 대해서는 다시 법 제42조와 령 제41조에서 그 대상이 크게 대지의 일부를 공개공지로 제공하는 경우, 개발촉진지구의 경우, 공동개발을 하는 경우로 나누어 적용하고 있다.

〈표 3-7〉 지구단위계획에 위임된 용적률 완화에 관한 사항

법	시행령
<p>-제5절 지구단위계획 제42조제3항</p> <p>지구단위계획구역안에서는 지구단위계획이 정하는 바에 따라 제53조 내지 제55조와 건축법 제32조·제51조·제53조 및 제67조의 규정을 대통령령이 정하는 범위 안에서 수화하여 적용할 수 있다.</p>	<p>제42조(지구단위계획구역안에서의 건폐율 등의 완화적용)</p> <p>②지구단위계획구역안에서의 법 제42조제3항의 규정에 의하여 다음 각 호의 구분에 따라 지구단위계획으로 용적률을 완화하여 적용할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지구단위계획안에서 건축물을 건축하고자 하는 자가 그 대지의 일부를 공공시설부지로 제공하는 경우 당해 지역에 적용되는 용적률 <math>\times (1 + \text{공공시설부지로 제공되는 면적} - \text{당초의 대지면적})</math> 이내</li> <li>2. 법 제 33조제1항제9호의 규정에 의한 개발촉진지구의 경우 :당해 지역에 적용되는 용적률의 1.2배 이내</li> <li>3. 다음 각목의 1에 해당하는 경우로서 특별시장, 광역 시장, 시장 또는 군수의 권고에 따라 공동개발을 하는 경우 :당해 지역에 적용되는 용적률의 1.2배 이내 <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 지구단위계획의 2필지 이상의 토지에 하나의 건축물을 건축하도록 되어 있는 경우</li> <li>나. 지구단위계획에 맞벽 건축을 하도록 되어 있는 경우</li> <li>다. 지구단위계획에 주차장, 보행자 통로등을 공동으로 사용하도록 되어 있어서 2필지 이상의 토지에 건축물을 동시에 건축할 필요가 있는 경우</li> </ol> </li> </ol>

### (3) 용적률 설정 단계

용적률 규제 과정은 먼저 상위계획에서 주어지는 도시계획적 지구위상과 지구현황에서 출발한다. 또한, 연면적을 주어지는 중심지체계상의 지구위상과 이에 따른 필지계획, 스카이라인 등에 의해 짜여진 구상에 지구의 기존개발상황과 인프라상황 등이 부조화 됨으로써 나타나는 계획과의 갈등이 기준 용적률, 허용용적률의 개념으로 나타나게 된다. 그리고, 낮은 수준의 기준용적률에서 출발하여 노출되는 계획과정상의 갈등을 지구단위

계획 목표를 달성하는 항목별로 잘 조율된다는 조건으로 필지별 허용용적률로 접근하게 되는 기본구조를 갖고 있다.

〈표 3-8〉 용적률 설정 단계

용적률 현황과악단계	지구별 기존용적률 현황 파악▶중심지체계상의 지구위상 과악▶(용도지역 변경후의)최대개발가능 용적률 파악	목표/ 수단별 용적 (운용 단계)
계획용적률 설정단계	필지계획(대지규모, 도입용도/개발가능용적률)▶ SKYLINE/층수과악(도로사선 또는 가로구역별높이제한 에 따른 개발가능 용적률▶블록별 평균용적률 검증 (INFRA/총용적률 감안)	
도시설계 지침화단계	필지별 기준용적률 설정▶지구단위계획 목표제시▶필지 별 허용용적률 설정	

#### (4) 용적률 관련 요소

〈표 3-9〉 용적률 관련 요소

건폐율 및 높이와 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>●층수 高 → 용적률 大</li> <li>●용적률 大 → 밀도 高(11층 이상이면 용적률과 밀도는 정비례 하지 않음)</li> <li>●건폐율 설정여부에 따라 높이, 용적률이 결정</li> <li>●용적률 인센티브가 높이 및 건폐율과 연동되어 적용될 경우 도시공간 조성의 다양한 조건과 필요를 충족</li> </ul>
대지규모와 의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>●공동건축으로 인해 대지규모가 커질 경우, 개별개발보다 용적률, 층수가 올라가는 경향(공동개발로 인해 대지규모가 커지게 되면서 사선제한으로 생기는 건축불가능 공간이 적어지고, 대지내 공지가 축소되고 접도조건이 좋아지기 때문)</li> <li>●지구단위계획이 수립되는 지구의 계획목적을 명확히 설정</li> <li>●개발규모의 개발단위에 대한 지구단위계획의 기본방향과 부합여부를 판단</li> <li>●주변 연접 필지와와의 상대적인 규모차이, 주변 스카이라인과의 조화, 도시기반시설의 부담능력 이나 기반시설의 추가소요 등을 고려</li> <li>●공동개발이 인근에 미치는 영향을 최소화 하기위해 쌈지공원, 공개공지, 공공조경, 공공보행 공간 등의 통로조성 및 벽면선 지정 또는 건축선 후퇴 등 추가적인 공공공간을 확보할 수 있는 방안 마련</li> <li>●공동개발이 과도하게 지정될 경우 주변의 교통이나 도시기반시설에 과도한 영향 초래</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>●가구내에 공동건축에서 제외되는 일부필지나 주변연접가구와의 상대적인 대규모화</li> <li>●개발용적의 증가로 인한 과도한 개발이익의 사유화 주의</li> </ul>
토지이용과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>●현행 제도상 공공시설부지 제고에 따른 용적률 인센티브 산정방식 (舊) 도시계획법 시행령 제41조 제2항의 1)은 공공용지를 내놓으면 내놓을수록 불이익을 받게 되는 모순을 안고 있다.</li> </ul>

#### (5) 계획목표별 용적률 관련 요소의 상관관계

용적률의 부여가 궁극적으로 계획목표 실현에 부합되게 하기 위해서는 계획의 성격별로 용적률 및 관련 요소들과의 상관도를 파악하고 세부적인 인센티브 적용기준과 범위를 정하는 것이 필요하다. 계획의 성격별로 용적률 관련요소와의 상관정도를 대략적으로 나타내었다.

〈표 3-10〉 계획목표별 용적률 관련요소와의 상관도 분석

● 상관도 매우 큼    ○ 비교적 큼    △ 보통				
구 분	정비(INFRA)	친 환경	개 발	보 전
용 적 률	●	●	●	●
건 폐 률	△	●	○	○
층 수	△	△	○	○
대지규모	○	△	●	○

#### (6) 용적률 설정시 인센티브 적용



매출 원가	390,779,489 천원	398,934,609 천원	409,040,145 천원
세전 수익	- 5,842,280 천원	- 9,904 천원	10,247,662 천원
세후 수익	- 5,984,129 천원	- 156,854 천원	8,147,368 천원

(나) 수익구조 분석

학익지구의 부지를 개발하여 아파트를 건설하는 경우 용적률별 이익구조는 230%인 경우 -5,842,280,000원, 240%인 경우 -9,904,000원, 250%인 경우 10,247,662,000원인 것으로 분석되었다.

〈표 3-13〉 아파트 건설에 따른 용적률별 이익구조(세금 납부 후)

(단위 : 천원)

구 분		용 적 륜		
		230%	240%	250%
세 대 수		1,938	1,968	2,059
세 전 이 익		-5,842,280	-9,904	10,247,662
납부 세금	법인세	-	29	1,947,055
	세금과공과	141,849	146,950	153,239
소 계		141,849	146,979	2,100,294
세 후 이 익		-5,984,129	-156,854	8,147,368

자료 : 한국은행 발표 기업경영분석, 2003년

법인세 : 세전이익대비 0.19%, 세금과공과 : 도급금액의 0.07%

학익지구 개발에 따른 순이익은 용적률 230%와 240%에서 계속음(-)의 이익율을 보였으며 250%인 경우에 비로소 양(+)의 이익률(1.9%)로 전환되는 것으로 나타났으나 이는 건설업 평균이익율 2.4%<sup>8)</sup>에 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

(다) 현금흐름분석

분석의 효율성을 위해 현금 수입시점과 지출시점을 현재(t0), 1년후(t+1), 2년후(t+2), 3년후(t+3)로 구분하여 산정하였고, 분양수입은 보수적으로 추정하여 t+1 시점에 40%, t+2 시점에 30%, t+3 시점에 30%가 획득되는 것으로 산정하였다. 도급 공사비는 공사진행율에 따라 t+1 시점에

8) 기업경영분석, 한국은행, 2003

30%, t+2 시점에 35%, t+3 시점에 35%가 소용되는 것으로 추정하였고, 매년도의 물가상승율은 고려하지 않았다.

업무추진비와 예비비는 매년 균등하게 지출되는 것으로 추정하였고, 분양보증료, 시설부담금, 전용부담금, 교통부담금, 보존등기비는 현재(t0)에 지출되는 금액으로 산정하였다.

연도별(0기(T0)은 20%, 1년후(T1)은 20%, 2년후(T2)은 30%, 3년후(T3)은 30%) 현금흐름을 고려하여 용적률별 경제성을 분석하면 다음과 같다.

〈표 3-14〉 230%인 경우의 경제성 분석

(단위 : 천원)

구 분		사 업 년 도				합 계
		0기(T <sub>0</sub> )	1년후(T <sub>1</sub> )	2년후(T <sub>2</sub> )	3년후(T <sub>3</sub> )	
현금 수입	분양가	76,987,441.80	76,987,441.80	115,481,162.7	115,481,162.7	384,937,209
	소계(A)	76,987,441.80	76,987,441.80	115,481,162.7	115,481,162.7	384,937,209
현금 지출	토지관련	139,940,000	-	-	-	139,940,000
	도급공사비	-	60,792,798.3	70,924,931.35	70,924,931.35	202,642,661
	간접공사비	12,942,948	8,306,634.9	9,691,074.05	9,691,074.05	40,631,731
	업무추진비	-	2,269,529.1	2,647,783.95	2,647,783.95	7,565,097
	기타 세금	-	-	-	141,849	141,849
	소계(B)	152,882,948	71,368,962.30	83,263,789.35	83,405,638.35	390,921,338
현금흐름(A-B)		-75,895,506.2	5,618,479.5	32,217,373.35	32,075,524.35	-5,984,129

〈표 3-15〉 240%인 경우의 경제성 분석

(단위 : 천원)

구 분		사 업 년 도				합 계
		0기(T <sub>0</sub> )	1년후(T <sub>1</sub> )	2년후(T <sub>2</sub> )	3년후(T <sub>3</sub> )	
현금 수입	분양가	79,784,841	79,784,841	119,677,411.5	119,677,411.5	398,924,705
	소계(A)	79,784,841	79,784,841	119,677,411.5	119,677,411.5	398,924,705
현금 지출	토지관련	139,940,000	-	-	-	139,940,000
	도급공사비	-	62,978,664.6	73,475,108.7	73,475,108.7	209,928,882
	간접공사비	13,392,324	8,388,121.8	9,786,142.1	9,786,142.1	41,352,730
	업무추진비	-	2,313,899.10	2,699,548.95	2,699,548.95	7,712,997
	기타 세금	-	-	-	146,979	146,979
	소계(B)	153,332,324	73,680,685.50	85,960,799.75	86,107,778.75	399,081,588
현금흐름(A-B)		-73,547,383	6,104,255.50	33,716,611.75	33,569,632.75	-156,883

〈표 3-16〉 250%인 경우의 경제성 분석

(단위 : 천원)

구 분		사 업 년 도				합 계
		0기(T <sub>0</sub> )	1년후(T <sub>1</sub> )	2년후(T <sub>2</sub> )	3년후(T <sub>3</sub> )	
현금 수입	분양가	83,857,561.40	83,857,561.4	125,786,342.1	125,786,342.1	419,287,807
	소계(A)	83,857,561.40	83,857,561.4	125,786,342.1	125,786,342.1	419,287,807
현금 지출	토지관련	139,940,000	-	-	-	139,940,000
	도급공사비	-	65,674,171.8	76,619,867.1	76,619,867.1	218,913,906
	간접공사비	16,140,366	7,867,102.8	9,178,286.6	9,178,286.6	42,364,042
	업무추진비	-	2,346,659.1	2,737,768.95	2,737,768.95	7,822,187
	기타 세금	-	-	-	2,100,294	2,100,294
	소계(B)	156,080,336	75,887,933.70	88,535,922.65	90,636,216.65	411,140,439
현금흐름(A-B)		-72,222,774.6	7,969,627.7	37,250,419.45	35,150,125.45	8,147,368

#### (라) 공익성 분석

공익성에 대한 분석으로는 경제적인 파급효과와 환경개선 효과를 들 수 있다. 경제적인 파급효과는 첫째, 생산유발 된다. 아파트 건설과 관련된 지역내의 자재부문, 매매와 보수관리에 관련된 금융부문, 이용부문 등의 지역 내 타 산업의 제반생산 활동이 촉진되고, 둘째, 사회간접시설 확충이 된다. 아파트건설로 인한 다양한 도로, 학교, 상하수도, 용수 등의 지역 하부구조 시설과 공공서비스 시설 요구 등의 건설로 주민들의 생활편의가 제공된다. 셋째, 고용 유발이 된다. 제조업보다 노동집약적인 산업이므로 단순 노동자로부터 고도의 기술을 가진 노동자에 이르기 까지 다양한 노동력 필요하다. 넷째, 소득재정유발이 된다. 주택건설로 인해 관련산업의 생산유발효과로 소득 증대 되고, 주택관련 지방세는 지방세 전체 수입의 60%, 이중 취득세와 등록세가 약 42%를 차지함으로 주요한 재정원이 확보된다. 환경개선 효과로는 인천시의 입장과 인근 주민의 입장으로 생각해 볼 수 있다. 인천시의 입장에서 볼 때 대규모 지역주민 생활환경의 개선, 개발가능부지의 합리적이고 효율적인 토지이용 유도, 낙후된 지역활성화와 개발 촉진과 공원 및 공공시설용지를 사업시행자가 제공토록 함으로써 지역기반시설을 확충하고 인천시의 투자재원의 절감이 있다. 또, 무허가 불량 주거지 생활환경 개선이라는 인천시의 민원 및 도시 숙원 사업을 해결할 수 있고, 주민의 입장에서 볼 때 주거환경개선에 따른 삶의 질을 향상시키고, 대형차량 이동에 따른 소음, 분진, 민원이 해결되고, 학교, 보행환경 개선, 단지 내부 및 공원 등을 친환경적 녹지 공원으로 조성하여 주변 생활 공간과 연계한 환경 조성으로 주민의 쉼터가 많아진다. 또, 대형 화물 차량의 빈번한 이동으로 아파트 단지이용자의 안전성을 조기 확보할 수 있다.

#### (마) 적정 용적률

개발계획당시 인천시에서 학익지구개발에 따른 용적률을 230%로 권고하고 있었다. 용적률 230% 경우에 수익은 384,937,209,000원이고, 비용은 390,779,489,000원, 이익은 -5,842,280,000원이다. 이와 같은 수익률의 구조에서는 인근 불량주거지 공동개발에 따른 사업시기의 장기화로 인한 대지매매가 계속 상승하고, 불량주거지 보상에 대한비용증가로 사업수지가 악화되고, 용적률의 최소화로 인한 사업성저하로 사업시행이 불가능 하다.

〈표 3-17〉 적정 용적률 안

구 분		용 적 률 (△:보통, ○:높음, ●:매우높음)		
		230%	240%	250%
수익성	수 입	384,937	398,924	419,287
	비 용	390,779	398,934	409,040
	이 익	-5,842	-9.9	10,247
공익성	국민주택 보급	△	○	●
	재정수입 증대	△	○	●
	생산유발	○	○	○
	고용창출	○	○	○
	환경개선	○	○	○
의 건		수익성 적자 大 공익성 보통(中)	수익성 적자 小 공익성 높음(高)	수익성 흑자 中 공익성 높음(高)

## 2. 토지의 이용 계획

### 가. 기본방향

#### (1) 개발방향

용현·학익지구는 효율성이 낮은 현재 토지이용상태와 주변지역과의 토지이용관계상 계획적인 접근을 통하여 반드시 정비되어야 할 지역이고, 인천에서 진행중인 각종 개발사업계획의 주요기능을 고려하여 용현·학익지구에 적합한 도입기능을 설정해야 한다. 다음 세 가지의 주요기능을 도입할 수 있다.

(개) 주거·상업기능 중심 : 기존 이미지를 제고시킬 수 있는 쾌적한 환경의 주거 기능 및 일부 상업기능 도입

(나) 물류·유통기능 중심 : 뛰어난 광역접근성과 유리한 지정학적 입지를 이용한 물류·유통기능 도입

(대) 여가·휴양기능 중심 : 양호한 문화·자연자원을 연계 활용한 여가·휴양 기능 도입

#### (2) 이전불가능 사업체 처리방향

제2경인고속도로로 분리되어 있는 대상지 서측지역은 위치 및 소유여건

상 공업지역으로 존치하거나, 주변토지와 연계하여 개발을 유도하고, 이전 불가능업체가 차후 개발계획 수립 시 주변지역과 연계하여 수립된 용현·학익지구의 토지이용계획을 지침으로 활용토록 한다.

### (3) 대상지내 폐석회처리와 활용방안

재활용을 위한 타 지자체로의 반출은 사실상 불가능하므로 인천내에서 소화하는 방향이 바람직할 것으로 판단되고 단, 환경적으로 절대 안전한 구조로 처리되어야 한다.

유원지로 지정되어 있는 유수지내 일부는 폐석회 처리용지로 활용하되, 주변 녹지공간과 연계한 녹지 네트워크 구축을 고려함과 동시에 현재 사용중인 침전지는 공장이전과 함께 잔여 폐석회를 처리하여 인구가 상주하지 않는 공원·녹지 등의 공간으로의 활용을 검토한다. 인천시입장에서도 비판적 여론이 강한 폐석회 및 동양제철화학의 이전을 가능하게 하고, 동양제철화학측으로부터 다량의 공공용지를 제공받게 됨으로써 실익을 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

### (4) 소규모 필지소유자 수용방안

소규모 필지 소유자 밀집지역은 인접한 대규모 토지소유자와 같은 개발단위로 지정하여 공공용지 부담률 완화 등을 통해 원활한 진행이 가능하도록 한다. 동양제철화학주변지역은 동양제철화학이 주도적인 위치에서 땅을 매입하거나, 동양제철화학 토지를 일부 공공용지로 제공하고, 대우전자 동측지역과 인하대기숙사 주변지역도 같은 방식으로 개발을 유도하는 것이 합리적이며, 장미아파트와 동일레나운 사이의 윤락가 지역도 동일레나운과 같은 사업지역으로 지정하여 공공용지율과 용적률 완화를 통해 정비를 유도한다.

### (5) 고속도로주변 토지이용 방안

제2경인고속도로와 제2연륙교 연결부분의 좌우지역은 완충녹지와 함께 공원, 녹지 등을 연계시킴으로써 토지이용의 효율성을 높이고 공원, 녹지의 연계성을 확보토록 한다.

### (6) 개발규모 및 밀도

현재 지정되어 있는 공업용도에서 주거 또는 상업 등으로 용도변경시 많은 토지 가치 상승이 가능하고, 대상지구내 비 도시형 공업활동으로 인한 주변 주거지역의 낮은 지가 역시 타 용도로 개발됨으로써 단순한 용도변경에 따른 지가상승 이상의 높은 가치가 형성될 것으로 예상되며, 공공



용지 부담은 인천시에서 추진되었던 토지구획정리사업이나 택지개발사업과 같은 공영개발이나 민간에서 추진했던 많은 개발사업에서의 공공용지 부담률과 연계하여 책정하되, 소규모 사업체와 단독주택 소유자 그리고 세입자 등의 여건을 감안하여 해당지역 공공용지 부담률 완화조치가 필요할 것으로 판단된다. 공공용지율은 업체특성 및 형평성을 고려하여 차등 적용하며, 용적률은 쾌적한 환경을 조성하고 적정수준의 밀도를 확보하기 위해 상한선을 두는 것으로 해야 한다. 동양제철화학, 대우 및 SK 부지(50%이상), 중규모 이상 사업체(40%), 소규모사업체 및 주택 소유자(20% 내외)로 구분 용적률 200% 내외 적용과 층수는 15층으로 제한하는 것이 타당하다.

(7) 토지이용 및 공공용지의 연계성 확보

단계적 개발로 인해 발생할 수 있는 토지이용과 공공용지의 단절을 방지하고, 준치지역 및 이전불가능 사업체와 개발에 따른 신규 토지이용과의 연계성 확보가 필요하다.

(8) 쾌적한 환경 조성

- 생활권별로 충분한 공원과 녹지를 확보하고 기존 문화시설 및 우수지를 연계한 일단의 복합 여가·휴양공간 조성을 고려토록 한다.
- 충분한 폭의 노변 녹도 및 Pocket Park를 활용한 공원녹지 네트워크 구축한다.
- 장기적 관점에서의 수요증대를 고려한 충분한 공공시설 및 기반시설 확보

〈표 3-18〉 인천시 장기 생활환경지표

구 분		단위	1993년	1996년	2001년	2006년	2011년
인구	인구	천인	2,250	2,390	2,710	2,870	3,000
	연평균증가율	%	5.2	3.7	2.6	1.2	0.7
주택	가구당인구	인	3.3	3.2	3.1	2.9	2.8
	주택수	천호	459	551	678	795	890
	주택보급율	%	76.9	80.0	84.0	87.0	90.0
상·하수도	1인1일 급수량	ℓ	440	480	550	600	650
	급수 보급율	%	96.2	94.8	95.9	96.4	95.9
	총급수량	천리터	1,250	1,500	2,150	2,750	2,850

	하수도 보급율	%	84.1	95.0	100.0	100.0	100.0
	도로율	%	15.6	17.0	18.5	20.0	22.0
교통·통신	자동차보유대수	천대	303	509	861	1,031	1,100
	전신전화국	개소	4	6	8	10	10
	전신위성지구국	개소	-	-	1	1	1

자료 : 인천광역시, 2011년을 향한 인천도시기본계획(안), 1996

## 나. 대안설정 및 평가

기본방향에서 제시한 주요 기능을 통하여 3가지 대안을 설정하고, 비교·평가 후 절충 및 보완 과정을 통해 계획안을 도출하기로 한다.

### (1) 대안 I

#### (가) 기본방향

인천시 각종 개발사업에서 업무, 물류, 상업, 관광 등의 기능을 충분히 공급할 예정이므로, 주변지역 토지이용과 같은 맥락의 주거기능을 중심으로 일부상업기능을 수행도록하며, 현재 사용중인 침전지 7만여 평을 폐석회 처리용지로 활용한 후 중앙공원화하여 공공용지로 조성하고, 이를 중심으로 공원·녹지의 연계성을 확보하는 것이 합리적일 것이라 본다. 제2경인고속도로로 분리되어 있는 대상지 서측 지역은 동양화학계열사 일부를 포함한 공장이전불가능 사업체의 밀집 및 자동차정비단지가 위치하여 현 여건상 공업이외의 용도지정이 어렵기 때문에 공업지역으로 존치 하도록 한다. 유원지로 지정되어 있는 유수지 일부를 폐석회 처리용지로 사용할 경우, 매립 후 녹지공간과 연계한 공원·녹지 네트워크 구축을 고려한다.

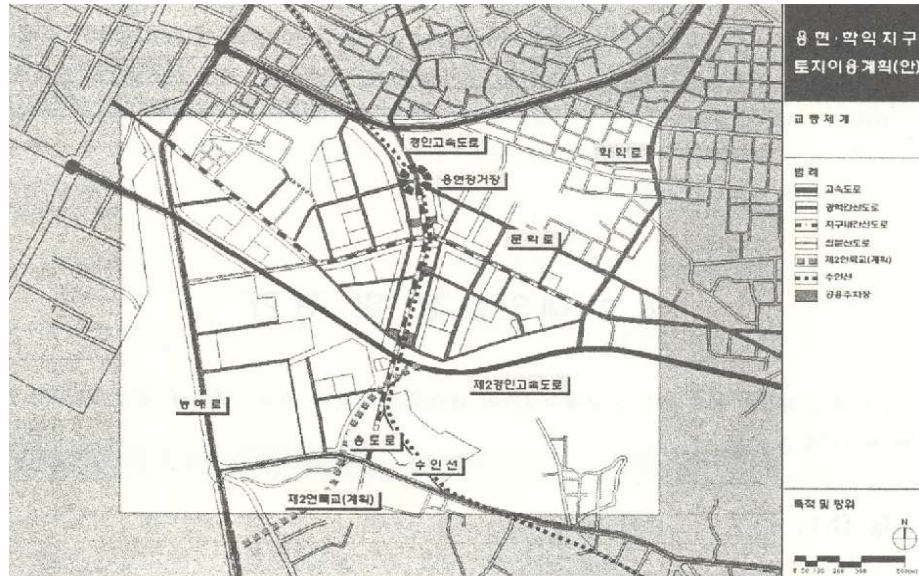
#### (나) 부문별 구상<sup>9)</sup>

##### ① 교통체계구상

- 경인고속도로, 제2경인고속도로, 제2연륙교(계획) 및 수인선을 활용하여 광역도시권과의 연결체계 확립
- 송도로와 학인-능해간 연결로를 각각 남북, 동서를 잇는 지구 내 주요 간선교통축으로 설정하여 도심 및 부도심, 인접한 유원지 등과의 유기적 연계를 도모
- 상업용지 및 중앙공원과 연계하여 공용의 주차장 배치

9) 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

- 각 시설간 접근성 향상을 위한 집 분산 도로를 적정 배치
- 보차분리를 통한 안전성 확보 및 녹지네트워크를 따라 자전거도로 및 보행자 전용도로 계획

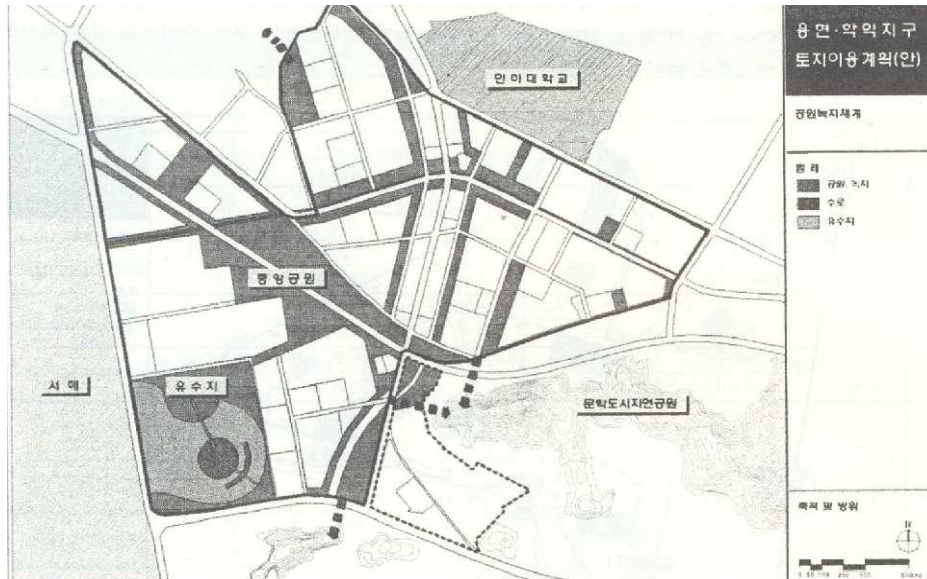


[그림 3-9] 교통시설구상

자료 : 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

## ② 공원·녹지체계구상

- 지역이미지를 제고시킬 수 있는 충분한 녹지환경 확보
- 폐석회 처리문제와 연계한 대규모 중앙공원을 조성하여, 녹지네트워크의 중심이자 상징적 공간으로 조성
- 구역별 각 20% 이상의 녹지공간을 확보하는 한편, 공원·녹지간 연계 네트워크 구축
- 유수지와 그 주변공간을 활용하여 친수공간으로 조성하고 문학도시자연공원, 인하대학교 캠퍼스 인근의 유원지 등과 함께 유기적으로 연계
- 고속도로 주변 및 용도간 상충이 예상되는 지역에 폭30m 이상의 완충녹지대 설치



[그림 3-10] 공원 · 녹지구상

자료 : 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

### ③ 주요시설체계

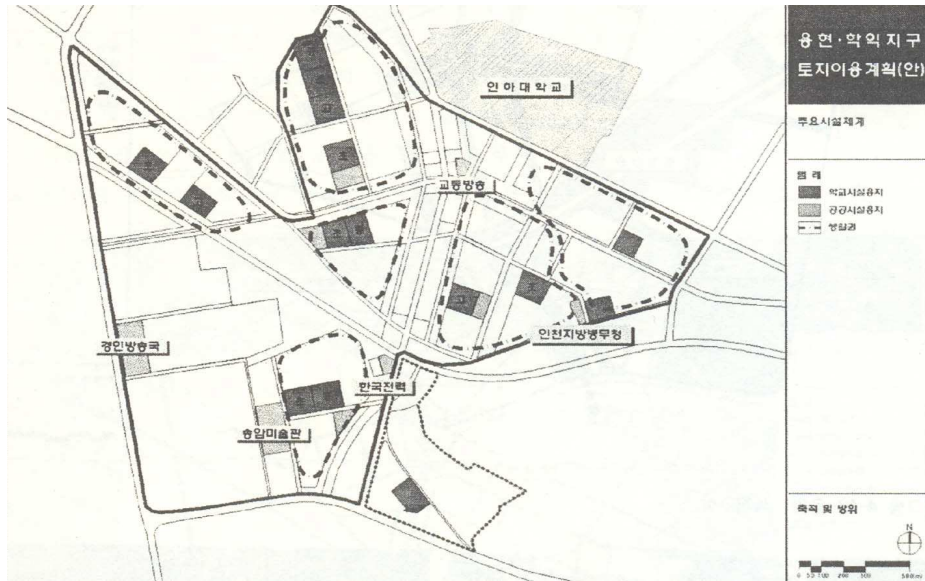
- 향후 주거기능 도입으로 인한 인구증가 및 시설수요증가에 대비한 충분한 공공시설용지 확보

- 동사무소, 파출소, 우체국, 소방파출소 등 근린공공시설은 이용권을 고려하여 생활권별 분산배치하고, 기타 복지회관, 도서관 등은 학교시설, 공원·녹지 등과 연계하여 배치토록 함

- 초등학교 6개소, 중·고등학교 각 3개소를 6개 생활권별로 분산 배치

- 학교시설은 보행자전용도로 및 자전거도로를 포함하는 녹지네트워크와 연계하여 계획

- 송암미술관, 경인방송, 병무청, 교통방송, 한국전력 등 양호한 기존시설은 존치하는 것을 원칙으로 하며, 그 중에서도 송암미술관, 경인방송, 교통방송 등의 문화시설은 주변 수변공간 및 문화시설 또는 연계활용 방안을 강구한다.



[그림 3-11] 학교 · 공공시설구상

자료 : 인천광역시, 용현 · 학익지구 토지이용계획, 2001

#### ④ 용도별 토지배분

총 개발가능면적 650,000평 중 주거지역 264,000평(40.58%)에 약 16,500세대(용적율200%, 32평형 기준) 45,000인(가구당 2.7인)으로 기존 인구를 포함하면 총66,000인으로 계획한다. 준거지역(부적합 상업기능 배제를 위한 상업적 용도지역)은 약 4.5%로 인하대 · 유수지와 연계하여 인하대 정문앞·송암미술관 일대 등 2개 지역에 배치한다.

상업지역은 약 5.3%로 지구내 중심 가로축인 남 · 북측의 도로변을 따라 지정하였으며 수인선 역세권과의 연계 지정한다. 대상지역 전체 공공용지율은 약 50%로 대규모 토지소유자인 동양제철화학과 대우 · SK 지역 55%, 기타 지역은 40%로 설정한다.(기부채납이 필요한 공원녹지, 도로, 주차장 용지는 동양화학일대가 40.59%, 대우 · SK지역이 36.30%) 학교용지는 16,500세대를 기준으로 초등학교 6개소(26,400평), 중고등학교 각 3개소(35,300평) 약 61,700평, 공원·녹지는 중앙공원(약7만평)과 함께 209,500평(32.21%), 공용청사용지는 동사무소, 파출소, 복지회관, 도서관 등으로 활용할 수 있도록 생활권 단위의 충분한 용지 확보(376m<sup>2</sup>/천인)계획

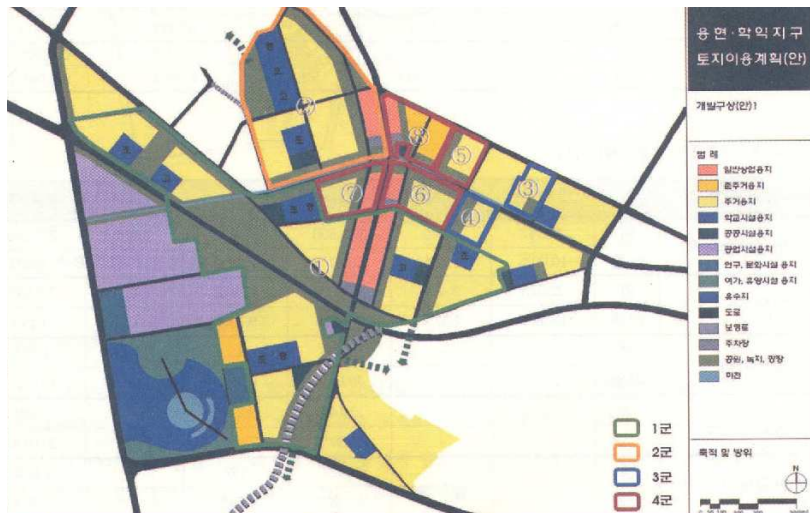
〈표 3-19〉 공공용지 배분계획(대안 I)

구 분		학교 시설	공용 청사	공원녹지	도로	주차장	공공용지
① 동양제철화학	평	39,347	4,090	139,800	16,991	2,972	203,200
	비율	10.00%	1.04%	35.51%	4.32%	0.75%	51.62%
② 대우,SK	평	22,375	3,415	37,415	13,442	1,453	78,100
	비율	15.52%	2.37%	25.96%	9.33%	1.01%	54.19%
③ 청구화학	평	-	-	4,459	48	-	4,507
	비율	-	-	39.61%	0.42%	-	40.03%
④ 동일레나운	평	-	-	2,145	1,164	-	3,309
	비율	-	-	12.97%	7.04%	-	20.01%
⑤ 한국농약	평	-	-	4,427	597	-	5,024
	비율	-	-	35.28%	4.76%	-	40.04%
⑥ 강원레미콘	평	-	-	7,187	1,782	1,129	10,098
	비율	-	-	28.48%	7.06%	4.47%	40.01%
⑦ 로디아실리카 코리아	평	-	-	6,761	1,927	-	8,688
	비율	-	-	31.14%	8.88%	-	40.02%
⑧ 인하대기숙사	평	-	-	7,345	1,425	1,454	10,224
	비율	-	-	28.73%	5.58%	5.69%	40.00%
계획지구전체	평	61,722	7,505	209,539	37,376	7,008	323,150
	비율	9.49%	1.15%	32.21%	5.74%	1.07%	49.66%

친환경적 도시환경 조성을 고려하여 충분한 공공용지를 확보토록 하며 (40%이상), 토지의 소유규모, 기존주택지, 현재 이용상황, 입지여건 등을 감안하여 공공용지 부담률 차등 적용(평균50%)하도록 한다.

⑤ 개발단위 및 시기





[그림 3-12] 대안 I의 토지이용구상 및 개발단위

자료 : 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

개발단위를 토지소유 관계, 인접여부, 도로조건 그리고, 공장이전여부 및 이전시기를 고려하여 설정하고 토지소유자가 밀접한 지역은 인접한 대규모 토지소유자와 연계하여 설정하도록 한다. 소규모 토지소유자가 밀접한 지역은 인접한 대규모 토지소유자와 연계하여 책정함으로써 개발의 원활한 진행을 도모한다. 이에 따라, 계획지구 내 총 8개의 개발단위, 개발시기별 4개군으로 설정 ①동양제철화학부지 구역에서 일부 개발이 용이한 지역만을 우선하여 개발할 경우 비관적인 여론뿐만 아니라 주변지역의 개발을 지연시킬 수도 있으므로, 주변의 소규모 사업체 및 불량주택지역을 포함하여 최우선 동시 개발하도록 한다.(단, 사업규모 및 기타여건에 따라 2년 간격 연차적 시행이 가능)

동양제철화학의 개발완료 시점은 최대한 빠른 진행을 통하여 앞으로 7년 후인 2008년까지 이루어지도록 유도함으로써 주변에 이전시기가 상이한 사업체와 이전불가능을 표명한 사업체의 이전을 유도하는 기폭제 구실을 하도록 한다. 2차 개발단위(2010년)는 ②대우·SK부지 구역으로서 이전시기(2006년 이내)가 같고 대규모 토지소유자로서 진행이 용이한 지역이다. 동양제철화학부지 개발에 이어서 연차적으로 진행되도록 해야한다. 3차 개발단위(2012년)는 ③청구화학이 속한 블록과 ④동일레나운 블록으로 일부 토지주의 이전반대 및 윤락가의 존속여부 등으로 인해 다소 지연될

가능성이 높은 지역이다. 나머지 지역(2015년 이후)은 ⑤한농화학, ⑥강원 레미콘주변, ⑦로디아실리카코리아, ⑧인하대기숙사주변 구역으로 이전 불가능 사업체 단독부지이거나 상당부분이 이전 불가능한 지역이 포함되어 있으므로 다른 지역의 빠른 개발사업 진행을 통한 개발유도가 필요한 지역이다.

#### ⑥ 사업성 여부

공공용지율 55%, 용적률 200%를 적용하고, 공원 및 녹지(조경공사포함), 주차장, 도로는 조성 후 기부채납하며 전체사업기간은 4년(1차와 2차 사업이 2년간격으로 진행)으로 시공자 경상이익은 전체 도금액의 10%로 조정하는 것을 가정한다. 동양화학부지는 55%의 공공용지율과 200%의 주거지역 용적율, 평당 분양가를 400만원으로 예상할 경우 총 개발사업에 따른 경상이익은 약 3,270억원(평당 약93만원)으로 검토된다. 공공용지율과 용적율 완화 적용시 다음 표에서처럼, 개발이익은 용적율을 50% 완화할 경우 약 4,500억원까지 증가하고 시공자 이익(도금액의 10%)까지 포함한다 해도 개발이익은 평당 120만원 내외이다.

〈표 3-20〉 공공용지율 및 완화에 따른 개발이익비교

(단위 : 천원)

구 분	총 매 출	총 비 용 (금융비용포함)	경상이익	평 당 경상익	매출액대비 비중
공공용지율 55% 용적율 200%	1,164,464,500	837,405,700	327,058,799	931	28.1%
공공용지율 50% 용적율 250%	1,411,306,500	962,920,953	448,385,547	1,277	31.8%
공공용지율 50% 용적율 200%	1,304,944,500	940,534,338	364,410,162	1,038	27.9%
공공용지율 55% 용적율 220%	1,417,729,300	997,242,120	420,487,180	1,197	29.7%



〈표 3-21〉 시공사 사업성 검토(용적율 200%, 공공용지율 55% 적용시)

구 분			공사면적(평)	단가(천원)	금액(천원)
도 급 액			345,579	2,189	756,311,527
지 출	공 사 비	설계비	348,919	80	27,646,304
		부대조성공사비	351,195	150	52,679,250
		건설공사비	348,919	1,500	518,368,200
		철거공사비	1 식		1,000,000
		수탁공사비	348,919	10	3,455,788
		예술장식품설치비	348,919	2	6,911,588
		입주관리비	348,919	5	1,555,105
		소 계	348,919	1,752	605,395,804
	관 매 비	M/H	1 식		3,000,000
		부지임차료	1 식		1,000,000
		광고홍보비	1 식		20,000,000
		분양경비	1 식		23,141,438
		사업추진비	1 식		5,000,000
		소 계			52,141,438
	합 계		348,919	1,907	657,537,242
과 부 족			도급액 - 지출계		98,774,285
판매 관리비			매출액의 3.7%		24,328,878
금 융 비 용			2001년 10.05%		-1,156,100
경 상 이 익 (도급액대비 경상이익 비중)					75,601,507 10.00%

동양제철화학 개발가능면적 전체를 매각할 경우, 평당 100만원 매각시는 약 3,510억원, 평당 150만원 매각시에 약 5,270억원이므로, 토지 구입을 통한 개발사업시 금융비용 부담에 따른 비용상승을 고려한다면 평당 100만원 이상의 매각은 어려울 것으로 판단된다. 이러한 사업여건을 감안하여 동양제철화학 부지는 50%~55%의 공공용지율과, 200%~250%의 용적율 기준을 통한 협의가 필요할 것이다.

강원 레미콘 일대의 경우 공공용지율 40%, 주거지역 용적율 200% 적용

시 약 259억원의 개발이익이 예상되며, 경상이익은 103만원으로 동양화학부지보다 약간 상회할 것으로 검토된다.

#### ⑦ 동일레나운 일대 검토

동일레나운 기개발지역인 동아풍림아파트와 장미아파트, 그리고 개발예정인 신호스틸지역이 주변에 분포하고 있으며, 인접지역에 윤락가가 위치한 지역이다. 윤락가는 이 지역에 극히 부적합한 기능으로 반드시 정비되어야 하기 때문에 동일레나운과 같은 사업구역으로 지정하여 공공용지율을 200%선으로 완화하고 용적률도 조정하여 개발을 유도해야 한다. 윤락가는 약 4,000평(주변지역 일부 사업체 포함)에 이르는 면적으로, 이전불가입장을 강력히 밝히고 있어 개발의 장애요인으로 부각되고 있다. 현재 윤락가측에서 요구하는 이전비용은 사업진행이 어려운 수준이므로 협의를 통한 지정과정에서 동일레나운이 인수하거나 공동개발을 유도토록 한다.

#### (2) 대안 II

##### (가) 기본방향

제2경인고속도로 남측 동양제철화학 및 그 계열사 부지와 자동차정비단지를 일단의 물류·유통단지로 조성한다.

- 대상지 서측 남향 창고시설 및 관세자유지역(추진중)과 연계된 기능
- 경인고속도로, 제2경인고속도로, 수인선, 제2연륙교(계획), 해안고속화도로 등의 편리한 교통여건활용
- 경인방송, 송암미술관 등 주변 문화시설과 우수지를 연계하여 복합 레저휴양 공원으로 조성하는 한편, 지역주민을 위한 공공휴식공간을 제공하도록 하며, 제2경인고속도로로 북측지역은 대안1의 계획내용을 유지하여 주거 및 상업용도 중심으로 계획

##### (나) 용도별 토지배분

제2경인고속도로와 제2연륙교의 연결지점 및 해안고속화도로와의 인접을 고려하여 총 개발가능면적 894,000평 중 침전지 일부와 정비단지를 포함하는 지역 174,000평(19.49%)에 물류유통기능을 도입 우수지 주변에 현존문화시설(12,300평)과 연계하여 면적 151,000평(16.86%)의 여가·휴양시설용지를 지정한다.

〈표 3-22〉 토지이용 배분계획(대안 II)

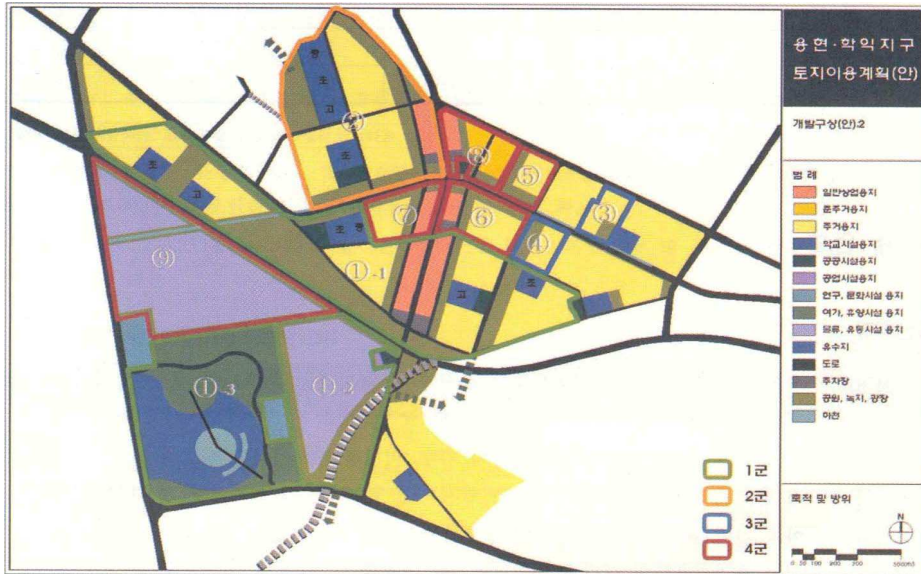
구 분		물류유통	여가휴양	주 거	준주거	일반상업	공공용지	합 계
동양화학일대 (제2경인북측)	평	-	-	107,163	-	16,724	126,563	250,450
	비율	-	-	42.79%	-	6.68%	50.53%	100.00%
동양화학일대 (전체)	평	174,179	150,631	107,163	-	16,724	187,811	636,508
	비율	27.36%	23.67%	16.84%	-	2.63%	29.50%	100.00%
계획지구 전 체	평	174,179	150,631	215,330	11,133	34,456	307,762	893,491
	비율	19.49%	16.86%	24.10%	1.25%	3.86%	34.44%	100.00%

대상지역 전체의 공공용지율은 여가·휴가기능과 물류·유통기능을 도입함에 따라 대안I의 50%에서 약 34.44%로 감소된다. 제2경인고속도로 북측 동양제철화학 일대의 공공용지율은 50.53%, 이 중 기부채납(공원녹지, 도로, 주차장)이 필요한 용지는 37.94%에 해당하는 약 95,000 평이며, 동양제철화학 전체로 보면 약 2.55%의 비율이다. 학교시설용지는 초등학교 5개소(21,800평), 중·고등학교 5개소(30,000평)에 해당하는 약51,800평으로 계획 학급당 인원수 축소를 고려하여 충분한 용지 확보하며, 공원·녹지는 계획지역 전체의 23.23%, 207,600평의 면적 배분

〈표 3-23〉 공공용지 배분계획(대안 II)

구 분		학교시설	공용청사	공원녹지	도 로	주차장	공공용지
동양화학일대 (제2경인북측)	평	29,438	2,102	83,421	8,631	2,971	126,563
	비율	11.75%	0.84%	33.31%	3.45%	1.18%	50.53%
동양화학일대 (전체)	평	29,438	2,102	137,818	15,482	2,971	187,811
	비율	4.62%	0.33%	21.65%	2.43%	0.47%	29.50%
계획지구 전 체	평	51,812	5,516	207,559	35,867	7,008	307,762
	비율	5.80%	0.62%	23.23%	4.01%	0.78%	34.44%

(다) 개발단위 및 시기



[그림 3-13] 대안 II의 토지이용구상 및 개발단위

자료 : 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

①동양제철화학부지는 대안I 과 마찬가지로 일부 개발이 용이한 지역만을 우선하여 개발할 경우 비판적인 여론뿐만 아니라 주변지역의 개발을 지연시킬 수 있으므로, 주변의 소규모 사업체 및 불량주택지역을 일부 포함하여 최우선 동시개발(①-1, ①-2, ①-3을 동시개발)도록 하되, ⑨동양화학부지 일부와 계열사 및 자동차정비단지를 포함하는 서·북측 부지는 이전불가능의사를 밝히고 있는 업체가 밀집한 지역이기 때문에 분리하여 개발시기를 설정한다. 기타 개발단위에 대해서는 I안과 같은 단위별 개발시기를 적용토록 한다.

#### (라) 사업성 여부

인천국제유통단지의 경우 약 97만평으로 매립공사비 1,019억원 추정시 평당 약10만원이 소요되며, 1998년 유통단지 계획에서는 평당 용지비가 10~20만원 수준이고, 조성원가 5%미만의 적정이윤을 합산한 금액으로 분양가격을 결정한다. 대상지의 현 공시지가(100만원/평 내외)를 고려할 경우 다른 유통단지에 비해 높은 지가를 형성하고 있으며, 인천내 대규모 개발사업체를 추진하고 있는 물류단지와의 기능 중복 등에 의해 사업성이 불투명하다는 문제제기가 가능하다.

### (3) 대안 III

#### (가) 기본방향

침전지 우수지를 포함한 제2경인고속도로 남측지역 약 26만평을 일단의 여가·휴양시설로 조성하여 인천 시내 부족한 기능을 공급하는 동시에 풍부한 녹지공간을 조성하여 지역경관향상을 도모하도록 한다. 제2경인고속도로 북측지구는 소규모 토지소유자 다수, 이전불가능 업체의 산발적 밀집, 기 개발된 주거지역 등으로 주거기능 이외의 토지이용이 어렵기 때문에 대안 I에서 제시한 계획내용을 유지하여야 한다. 폐석회는 I안과 같이 우수지와 공원부지내 일부자체처리가 가능하도록 하고, 우수지와 침전지를 하나의 개발단위로 추진함으로써 대단위 공원·녹지를 제공할 수 있는 공간(골프장 등)으로 조성한다. 제2경인고속도로로 분리되어 있는 대상지 서측 공업지역 및 자동차정비단지 일대는 정비단지 이전시 여가·휴양시설과 연계한 특급호텔을 유지할 수 있는 숙박기능을 도입

#### (나) 용도별 토지배분

토지이용배분은 대안 I과 비교하여 제2경인고속도로 남측 동양제철화학 부지를 변경·조정한다. 동양제철화학 일대 부지의 약 40%인 260,000평을 일단의 여가휴양단지로 조성하고, 제2경인고속도로 북측지역은 I안과 같은 주거지역 중심으로 조성한다.

〈표 3-24〉 토지의 이용계획(대안III)

구 분		여가 휴양	호텔 숙박	주거	준주거	일반 상업	공공 용지	합 계
동양화학일대 (제2경인북측)	평	-	-	107,163	-	16,724	126,563	250,450
	비율	-	-	42.79%	-	6.68%	50.53%	100.00%
동양화학일대 (전체)	평	259,514	54,177	107,163	-	16,724	198,930	636,508
	비율	40.77%	8.51%	16.84%	-	2.63%	31.25%	100.00%
계획지구 전 체	평	259,514	54,177	215,330	11,133	34,456	318,881	893,491
	비율	29.04%	6.06%	24.10%	1.25%	3.86%	35.69%	100.00%

대상지역 전체의 공공용지율은 여가·휴양기능과 숙박기능을 유지함으로써 대안 I의 50%에서 약 35.69%로 감소한다. 동양화학부지의 공공용지율의 경우, 부지전체의 공공용지율은 여가·휴양기능 부지의 공공용지부담

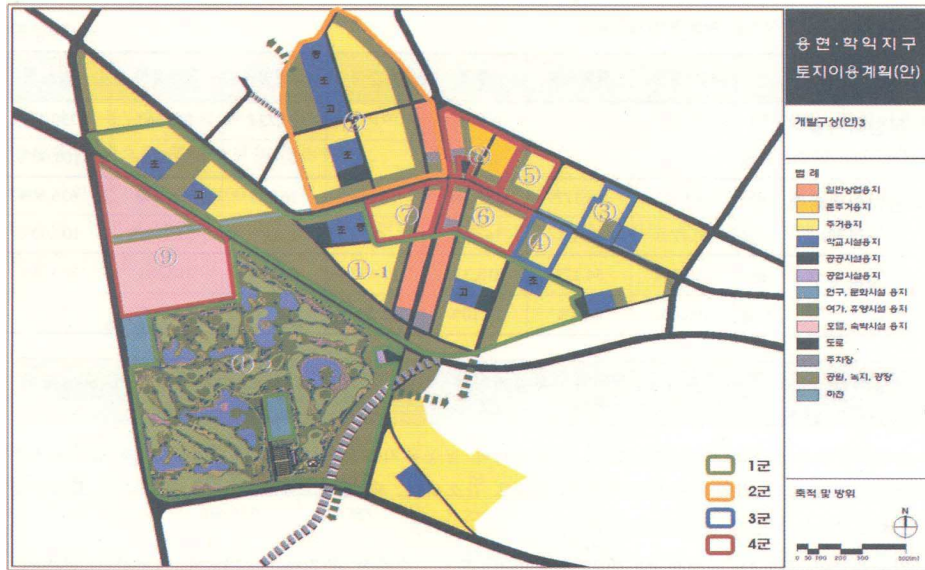
축소로 대안 I과 비교하여 55%에서 31.25%로 감소되나, 제2경인고속도로 북측 주거기능 도입부분의 공공용지율은 55%를 유지하도록 한다. 기부채납이 필요한 동양화학일대의 공원녹지, 도로, 주차장 용지는 26.30%에 해당하는 면적인 약 167,000평을 배분한다. 학교용지는 학급당 학생수 축소 및 수요증가를 고려하여 초등학교 5개소(약21,800평), 중·고등학교 5개소(약 30,000평)를 포함하는 총 51,800평의 충분한 부지 확보 공원·녹지는 223,233평(24.98%)에 달하는 면적으로 여가·휴양시설 및 공원을 연결하는 네트워크 체계에 따라 배분한다.

〈표 3-25〉 공공용지 배분계획(대안Ⅲ)

구 분		학교시설	공용청사	공원녹지	도로	주차장	공공용지
동양화학일대 (제2경인북측)	평	29,438	2,102	83,421	8,631	2,971	126,563
	비율	11.75%	0.84%	33.31%	3.45%	1.18%	50.53%
동양화학일대 (전체)	평	29,438	2,102	153,493	10,927	2,970	198,930
	비율	4.62%	0.33%	24.11%	1.72%	0.47%	31.25%
계획지구 전 체	평	51,812	5,516	223,233	31,312	7,008	318,881
	비율	5.80%	0.62%	24.98%	3.50%	0.79%	35.69%

(다) 개발단위 및 시기

①동양제철화학부지는 대안 I, II와 마찬가지로 일부 개발이 용이한 지역만을 우선하여 개발할 경우 주변지역의 개발을 지연시킬 수 있으므로, 주변의 소규모사업체 및 불량주택지역을 일부 포함하여 최우선 동시 개발(①-1, ①-2를 동시개발)토록 하되, ⑨부지는 동양화학계열사가 이전불가능의사를 밝히고 있고, 자동차 정비단지가 위치해 있어 개발시기를 4군으로 조정 한다.



[그림 3-14] 대안Ⅲ의 토지이용구상 및 개발단위

자료 : 인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

기타 개발단위에 대해서는 I안과 같은 단위별 개발시기를 적용도록 한다. 개발단위는 4개군으로 시기를 달리하여 추진되더라도, 상호 기능간 연계성을 유지하며 개발의 융통성을 두는 가운데 종합적 계획으로 토지이용이 조화를 이루도록 해야 할 것이다.

#### (4) 대안별 비교

앞서 정리한 각 대안별 전체 토지이용배분 및 동양화학일대에 대한 토지이용배분 계획을 요약하면 다음과 같다. 대안들간의 토지이용변화는 ①구역만의 변화이므로 전체와 ①구역의 변화를 비교한다. 각 대안의 장단점을 검토·반영하여 합리적인 토지이용계획(안)을 수립한다.

〈표 3-26〉 토지이용배분 대안별 비교

구 분			물류 유통	여가 휴양	호텔 숙박	주거	준주거	일반 상업	공공 용지	합 계
계 획 지 구 전 체	대안 I	평	-	-	-	263,999	29,021	34,458	323,150	650,628
		비율	-	-	-	40.58%	4.46%	5.30%	49.66%	100.00%
	대안 II	평	174,179	150,631	-	215,330	11,133	34,456	307,762	893,491
		비율	19.49%	16.86%	-	24.10%	1.25%	3.86%	34.44%	100.00%
	대안 III	평	-	259,514	54,177	215,330	11,133	34,456	318,881	893,491
		비율	-	29.04%	6.06%	24.10%	1.25%	3.86%	35.69%	100.00%
① 구 역	대안 I	평	-	-	-	155,833	17,888	16,724	203,200	393,645
		비율	-	-	-	39.59%	4.54%	4.25%	51.62%	100.00%
	대안 II	평	174,179	150,631	-	107,163	-	16,724	187,811	636,508
		비율	27.36%	23.67%	-	16.84%	-	2.63%	29.50%	100.00%
	대안 III	평	-	259,514	54,177	107,163	-	16,724	198,930	636,508
		비율	-	40.77%	8.51%	16.84%	-	2.63%	31.25%	100.00%

〈표 3-27〉 대안별 장·단점

	장 점	단 점
대안 I	<ul style="list-style-type: none"> <li>·사업체 설문결과 적극 반영 및 현실적 수용가능 대안</li> <li>·대규모 중앙공원 조성으로 지역주민에게 대규모 여가·휴식공간 제공</li> <li>·합리적인 개발이익 실현</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·이전불가능 사업체를 포괄하는 장기계획의 이상적인 방향 제시 미흡</li> <li>·주거용도 편중 경향</li> </ul>
대안 II	<ul style="list-style-type: none"> <li>·항만 및 관세자유지역과 인접한 지리적 입지 및 유리한 교통여건 활용</li> <li>·관세자유지역의 부족한 배후단지로 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·인천시 주요 개발사업의 물류기능과 중복되어 기능의 과다공급 우려</li> <li>·유통관련시설에 대한 지역주민 반발</li> <li>·사업성 결여에 따른 개발지연</li> </ul>
대안 III	<ul style="list-style-type: none"> <li>·풍부한 경관녹지공간 확보</li> <li>·인천시의 부족한 여가·휴양기능 도입</li> <li>·호텔, 골프장등을 통한 관광수익 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·골프장 개발에 따른 환경오염, 위화감 조성 등에 대한 부정적 시각</li> <li>·현존 문화시설 기능과의 연계부족 및 수변공간 활용 미흡</li> </ul>



### 제 3 절 실시계획 및 시행(수용·사용방식)

#### 1. 지구단위계획

##### 가. 계획의 개요

###### (1) 제1종 지구단위계획구역 지정의 목적

학익지구 일단의 주택지조성사업을 시행함에 있어 대상지가 가지는 제반여건에 적합한 적정 밀도를 계획하고 이에 따른 도시기반시설 및 공공시설의 계획적 확보와 쾌적한 주거환경을 조성하기 위해 지구단위계획구역을 지정

###### (2) 구역지정에 따른 기대효과

개발밀도에 따른 도시기반시설 및 공공시설, 생활편익시설 등을 제공하여 도시주거환경 개선

- 개발에 따른 도시기반시설의 부족에 대비한 도시기반시설의 확보
- 계획적인 개발로 인한 난개발 방지
- 가구규모 및 경관 등의 개발영향이 미치는 주변 도시지역과의 조화
- 환경친화적인 주거단지 개발을 통한 미관증진 및 도시관리
- 계획대상지를 포함한 주변지역의 양호한 주거환경 및 도시환경 형성

###### (3) 계획의 범위

###### (가) 공간적 범위

• 위 치 : 인천광역시 남구 학익동 468번지 일원(학익 일단의 주택지조성사업지구)

- 면 적 : 122,769㎡(약 37,137평)

###### (나) 시간적 범위

- 기준년도 : 2003년, 목표년도 : 2007년

##### 나. 기본구상

###### (1) 기본구상의 계획목표

###### (가) 장래 변화에 대응 가능한 기본 구조 형성

기존 건축물들의 노후화에 따라 장래의 변화에 따른 계획적이고 합리적인 도시 및 주거정비방향 유도하고, 공동주택 건립으로 인해 발생할 수 있는 도시환경 문제를 사전에 예방하고 계획적인 관리로 수준 높은 주거

환경을 조성한다. 기존 도시계획과의 정합성 및 위계를 고려하여 단지 특성에 맞는 지구단위계획 수립하여야 한다.

(나) 개발에 대한 일관성 있는 지침 제시

계획적인 도시개발 및 관리로 효율적이고 일관성 있는 단지개발을 유도한다. 주변 도시경관과의 부조화를 방지하기 위해서 개발규모의 한계를 제시해야 하고, 도시성격, 규모, 주변여건, 지형조건 등을 고려한 적정수준의 개발밀도를 갖춘 주거지개발을 해야 한다.

(다) 환경친화적이고 지속가능한 개발 유도

수용 가능한 개발밀도와 주민 공동시설을 확보하고, 주변환경에 대한 조망확보와 스카이라인의 조화를 도모한다.

(2) 기본구상

(가) 공간 및 토지이용

- 쾌적한 주거환경조성을 위해 적정밀도를 유지도록하고 단지 내 원활한 교통처리 및 접근성, 안전성을 고려하여 공동주택용지를 계획, 학교 등의 주변 환경을 고려하여 건축물 배치 및 공간활용이 되도록 유도

- 근린상가 및 공공편의시설의 이용접근성을 제고하기 위해 단지내 주 접근로와 보행접근로를 고려하여 계획

- 진입도로에서의 주거환경을 보호를 위해 주거동의 적정한 거리를 확보하도록 주거환경을 보호 유도



[그림 3-15] 토지이용구상도

자료 : 지구단위계획 관련자료, 인천 학익지구 일단의 주택지조성서업지구, 2005

(나) 교통처리 및 시설

- 대상지로의 차량진입은 북측 대로변과 남측, 남·서측의 도로변을 통하여 주진입이 가능토록하여 원활한 교통흐름이 되도록 계획유도
- 단지 내로 진입하는 교통흐름을 원활히 하고 기존 주변지역의 교통량을 감안하여 기존도로구간과 진입도로구간을 확폭하여 계획함으로써 단지 외부의 도로기능을 개선
- 단지 내 도로는 토지이용을 고려하여 접근성과 안전성이 확보되도록 계획
- 단지 내 보행동선을 연계하여 이용의 편의를 향상토록 유도
- 보행동선과 차량동선을 분리토록하여 단지 내 안전성과 쾌적성을 고려한 동선 처리
- 단지 내 어린이공원과 학교 등을 연계하는 단지 내 보행동선체계의 구축
- 최고높이: 층수제한 없음(인천시 도시계획조례)



[그림 3-16] 교통처리 및 시설구상도

자료 : 지구단위계획 관련자료, 인천 학익지구 일단의 주택지조성서업지구, 2005

(다) 공원 · 녹지

- 단지 중앙부에 중앙공원을 조성하여 상징적인 이미지 부여와 주민들의 교류의 장으로 적극활용
- 단지내 보행동선을 학교, 어린이 놀이터 및 녹지공간과 연계되도록 계획하고 단지간선도로변에 완충녹지를 조성하여 녹지축의 연속성 확보 및 도로변 소음차단
- 주민운동시설을 각각의 주동인근에 설치하여 거주민의 접근이 용이하도록 조성
- 공원 및 녹지이용의 체계화 및 연계화 도모
- 공원별로 특색을 부여하여 주제별 여가공간이 될 수 있도록 조성



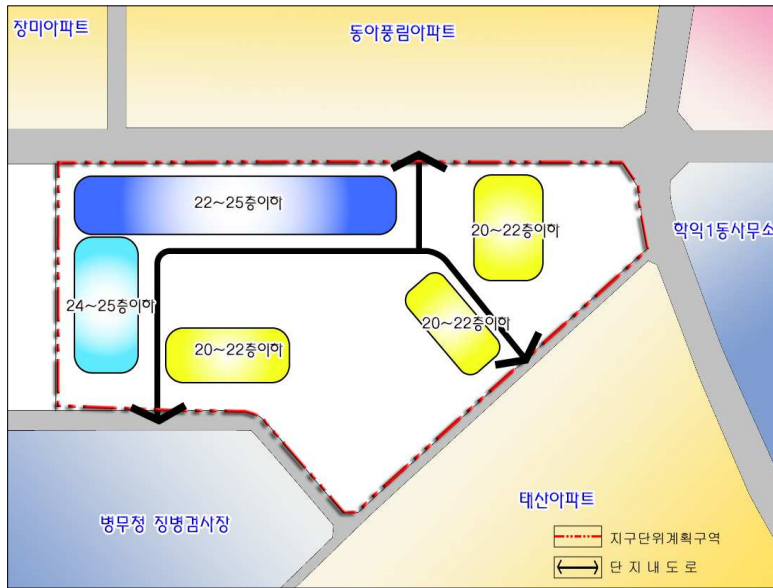
[그림 3-17] 공원 · 녹지구상도

자료 : 지구단위계획 관련자료, 인천 학익지구 일단의 주택지조성사업지구, 2005

(라) 개발밀도구상

• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 용적률, 건폐율 등의 기준 설정, 주변지역과 조화되는 적절한 Sky-line 유도, 주변지역 개발추세에 맞는 적정높이 유도

- 용도지역 : 제3종일반주거지역
- 건 폐 율 : 50%이하, 용 적 률 : 250%이하(인천광역시 도시계획조례)
- 최고높이 : 층수제한 없음(인천광역시 도시계획조례)



[그림 3-18] 개발밀도구상도

자료 : 지구단위계획 관련자료, 인천 학익지구 일단의 주택지조성사업지구, 2005

(마) 도시기반시설 검토

① 기본방향

- 대상지 개발에 따른 계획인구는 약 6,270인(2,090세대)으로 산정
- 계획인구 수용에 걸맞는 공급계획과 장래수용에 대응할 수 있는 계획 수립
- 계획인구를 고려하여 상·하수도 여유용량을 감안한 시설수요 추정
- 도시가스, 전력, 통신 등은 유사시에도 대비할 수 있는 충분한 공급량을 확보

〈표 3-28〉 계획 수용 인구 추정

구 분	계획가구(세대)	가구당인구 (인/세대)	수용인구(인)	비고
계획지표	2,090	3.0	6,270	

㉠ 학교시설

㉡ 수요추정

- 대상지내 수용인구에 대한 취학율을 기준으로 학교수요를 검토
- 대상지의 계획가구는 약 2,090세대로서 인천시 장래 2007년 가구당 인구 3.0인으로 적용시 계획인구 6,270인으로 추정
- 인천시의 장래 학교수요는 인천시 도시기본계획 지표를 적용하여 예측한 결과 목표년도인 2007년에는 취학율 8.8%로 나타남
- 초등학교 취학율 8.8% 적용 시 학생수는 552명으로 추정된다.

㉞ 수용계획

- 대상지내 학교가 계획되어 있으므로 전체학생 수용이 가능

㉟ 상수도

㉠ 기본방향

- 인천시 상수도계획에 부합된 계획수립
- 공급처리시설은 자연재해로부터 안전성을 확보하고, 일시적인 사고로부터의 장애에 능동적으로 대처 할수 있는 구조와 계통을 구축
- 상수도 공급은 인천시 도시기본기본계획 지표를 수용하고, 여유용량을 감안하여 시설수요 추정

㉡ 수요추정

- 목표년도 : 2007년
- 급수인구 : 상주인구(6,270인) 및 상근인구(693인), 이용인구(2,090인)을 포함하여 계획
- 상수도보급율 : 100.0%
- 1인 1일 최대급수량 : 598 ℓ (2011년 인천시 도시기본계획)
- 계획급수량 : 4,307m<sup>3</sup>

## 2. 토지의 취득

### 가. 토지현황

(1) 부지의 현황(2005. 5월 현재)

- 도시계획현황 : 일반공업지역
- 토지현황 : 대상지 내 필지수는 130필지로 구성되어 있으며, 대부분의 지목은 공장용지로 되어 있고, 대형필지와 부정형 소규모 필지가 혼재 되어있다.

-사유지 및 개인 소유지 거주자 현황

- 주민등록상 총 73세대 거주
- 현장 조사 결과 202세대가 거주하는 것으로 나타남.
- 토지 소유 현황
  - 토지의 소유자는 신호 스틸과 인천시, 국가, 기타 개인소유의 다양한 분포를 보이고 있다.
  - 신호스틸 소유는 97,411㎡ (전체 중 78.9%)임
  - 일부는 나대지 상태로 채소와 작물이 재배중임
- 건축물현황
  - 불량주택지역내 총 202호의 불법 건축물이 건축되어 있음
  - 무허가 건축물이 필지 경계선과 무관하게 난립되어 있음
  - 소규모의 공장이 있음

## 나. 토지의 매매

현재 사례대상 부지는 일반사유지, 무허가, 공장, 공공용지등의 토지가 혼재되어 있는 현황으로서 매입의 방안을 다음과 같은 순서에 따라 생각할 수 있다.

### (1) 매입방안

인천 학익동 소재 토지에 대한 현황분석과 적정한 금액으로 2003.7.31까지 전 토지를 매입 완료하는데 그 목표를 둔다.

업무의 중점 사항으로는 토지주 접근 방법에 준한 토지매입 진행, 대상토지의 면적 대비 매매단가 차등적용, 일정별 TIME TABLE 작성 진행등을 중점사항으로 추진한다.

### (가) 토지매입접근방안

〈표 3-29〉 토지 매입 접근 방안

	방 법	강 점	약 점
방 안1	우편발송 (안내문작성)	접근용이 (사전매입의사 전달)	사업시행노출 (매입에 따른 매입단가 상승 우려)
방 안2	전화 및 방문	시간의 단축	상황따른 순발력필요, 통화지지우려

### (나) 미매입토지 소유현황



〈표 3-30〉 미 매입 토지 현황

구 분	합 계	(주)00산업	未 매입토지	비 고
필 지 수	134	119	28	00산업 매입토지 내 국시유지 7,780㎡포함
면적(㎡)	123,528 (37,367평)	115,807 (35,031.6평)	7,721 (2,335.6평)	
비율(%)	100	93.7	6.3	

(다) 토지소유현황(2003년 7월 현재)

〈표 3-31〉 면적 별 토지 소유 현황

구 분	필지수 (필지)	토지주 (명)	토지면적 (㎡)	비율 (%)	비 고
합 계	28	25(35)	7,721	100	1인 최대5필지 소유
0.6~59㎡	8	8	188.1 (56.9평)	2.44	
60~200㎡	11	8	1,037.5 (313.8평)	13.44	
200㎡이상	9	9(19)	6,4953.4 (1,964.9평)	84.12	

(라) 일정별 TIME TABLE

〈표 3-32〉 일정별 TIME TABLE

구분	6월				7월					비고
	1주	2주	3주	4주	1주	2주	3주	4주	5주	
매입대상 토지과약										
매입에 관한 현상보고										
200㎡이상 토지주 접촉/매입										
60~200㎡토지주 접촉/매입										
토지매입 경과보고										
토지매입 완료보고										

(2) 손실보상

도시개발사업(舊) 도시계획법)인 일단의 주택지조성 사업은 기본적으로

손실보상의 기본적인 원칙에 의해 매입이 이루어진다.

(가) 손실보상의 절차

공익사업에 편입되는 보상물건(토지, 지장물, 영업)에 대한 손실보상은 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서 정한 절차에 따라 당해사업 집행을 위한 시행자지정, 보상대상물건 조사 및 확정, 감정평가 및 손실보상액 산정 보상협의를 요청하게 되어 있다.

(나) 토지등의 보상대상물건 소유자와 협의를 성립된 경우에는

계약체결후 소유권이전 보상금지급 지장물(건물등) 철거 또는 이전하게 된다.

(다) 보상협의요청 기간내 협의를 성립되지 않을 경우에는

수용재결신청 토지수용위원회수용재결 보상금 지급(수령거부시 물건 소재지 관할법원에 보상금 공탁) 소유권이전등기 지장물 철거 또는 이전 미 철거 또는 미 이전 시 행정대집행의 절차를 따르게 된다.

토지 등의 소유자는 수용재결과정에서 의견을 제출할 수 있으며, 수용재결 결과에 대하여 재결서를 받은 날로부터 60일 내에 중앙토지수용위원회에 이의신청을 할 수 있으며, 이의신청에 대한 재결서를 받은 날로부터 30일내 행정소송을 제기 할 수 있다.

(라) 보상비의 산정기준(추정가액)

① 이주비 기준

• 대상사업지구내 주민등록세대 73가구를 포함한 202세대 거주기준 (129세대가 세입자로 추정)

• 이사비, 주거비, 주거대책비 등은 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의거하여 산정함

• 인부임료, 운반비용, 포장비 등은 2000년 2월 물가정보지 기준

• 위 금액은 추정치이므로 실사결과와 사업방식에 따라 간접보상비의 비율및 액수에 차이가 발생할 수 있음

• 사업지구내 소규모 공장 등이 있으나 영업폐지나 영업휴업 보상은 고려하지 않았음

〈표 3-33〉 보상비 산정 현황

항 목	산 출 내 역	합 계 액
이사비	49.5㎡~66㎡ 20세대 × 477,423원 = 9,548,460원	42,395,128원
	66㎡~99㎡ 40세대 × 572,907원 = 22,916,280원	
	99㎡ 13세대 × 763,876원 = 9,930,388원	
주거비(4인가족기준)	3,709,200원 × 73세대 = 270,771,600원	270,771,600원
이주정착금	5,000,000원 × 73세대 = 365,000,000원	365,000,000원
주거 대책비(세입자4인기준)	5,563,800원 × 129세대 = 717,730,200원	17,730,200원
합 계		452,196,928원

② 토지평가 기준

- 대지의 경우 공시지가(403,000원/㎡)보다 높은 시가기준 790,000원/㎡으로 산정함
- 도로의 경우 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 규칙 제6조의 2에 의거 대지의 1/3가격으로 산정하였다. 따라서 실제조사 결과 지목이나 용도가 전답인 경우 가격이 더 내려갈 것임
- 전·답의 경우 공시지가 339,000원/㎡으로 산정하였음
- 묘지는 없는 것으로 평가됨
- 임야는 산정시 고려하지 않음

〈표 3-34〉 토지의 평가 현황

항목 (소유자별)	산출내역(공시지가기준)	시가기준 (공시지가×1.2)	비고
대지	공공 646㎡ × 790,000원 = 510,340,000원	612,408,000원	
	기타 3,808㎡ × 790,000원 = 3,008,320,000원	3,609,984,000원	
도로(공공)	2,594.1㎡ × (790,000원 × 1/3) = 683,113원	819,735,600원	공특별 적용
전· 답	공공 3,109.5㎡ × 339,000원 = 1,054,120,500원	1,264,944,600원	
	기타 15,976.9㎡ × 339,000원 = 5,416,169,100원	6,499,402,920원	
합 계	10,762,062,600원	12,806,475,120원	

### ③ 지상물평가 기준

- 사업지구내 주택형식은 다양하지만 블록기와를 기준으로 산정함
- 보상비 항목의 산출가격기준은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률과 시행규칙, 그리고 2000년 인천지방토지수용위원회 감정기준에 의거 산정하였다.
- 사업지구내 주민등록세대 73가구를 기준으로 하였으며, 129세대는 세입자로 추정하였다.

〈표 3-35〉 지상물 평가 현황

보상비 항목	산출내역(원)	금액(천원)
주택 (블럭기와 기준)	1,976,800원×50㎡×20	1,976,800
	1,976,800원×75㎡×40	5,930,400
	1,976,800원×100㎡×13	2,569,840
	소계	10,477,040
창고 (시멘트 벽돌 슬라브)	887,526원×6.6㎡×73세대	427,610
화장실(블럭스레트)	712,499원×3.3㎡×73세대	171,641
담장(적벽돌)	675,000원×12m×73세대	59,130
차양 1식	250,000원×73세대	18,250
바닥 1식	250,000원×73세대	18,250
대문 1식	775,000원×73세대	56,575
입목(일괄)	320,000원×73세대	23,360
정화조	300,000원×73세대	21,900
합 계		11,228,496

### ④ 보상계약의 체결

보상계약의 체결은 보상금을 수령할 본인이 신분증(주민등록증), 인감도장, 예금통장 및 구비서류를 지참하여 계약체결에 응하여야 하며, 토지및 건물 등 등기부등본상에 압류 및 저당권 등과 같은 제한 물건이 있을 경우에는 사전 말소 후 협의보상이 가능하다. 보상협의를 당해 토지내 건물, 영업등 각각의 보상대상이 있는 경우 당해 토지와 함께 일괄보상할 계획이므로 토지 및 건물 소유자는 당해 토지 및 지장물과 관련한 제반보상이 일괄처리될 수 있도록 하여야 한다.

보상금의 지급은 전액현금보상을 원칙으로 계약체결후 소유권이전등 소

정의 절차를 걸친 연후에 지급되며, 지장물(건물 등)은 보상금 수령(공탁) 후 2개월 이내에 철거 또는 이전(이사)하여야 한다.

(3) 수용절차

〈표 3-36〉 수용절차 순서

1	사업인정	-舊) 도시계획법 제30조에 의거 실시계획인가를 사업인정으로 의제 -법 제19조에 의거 사업인정을 받으면 수용사용의 권한이 부여됨
2	협의 제26조에 의거함	1.토지조서, 물건조서 작성 2.보상액의 산정(감정평가2인, 제67조에 의거 협의시점 재결시점 2회 실시) 3.보상계획의 공고, 통지 및 열람 (일간지 게재) 4.토지소유자 및 관계인과의 협의 ※협의절차: 보상협의요청서 작성→협의(토지,물건조서 서명날인)→미협 의시 협위경위서 토지, 물건조서 서명날인 협의시 재결에 의한 협의로 의제
3	재결신청 제28조에 의거함	신청서류 : 1. 재결신청서 2. 토지조서, 물건조서 3. 협의경위서 4. 사업계획서 5. 사업예정지 및 사업계획을 표시한 도면
4	공고공람 제31조에 의거함	재결신청서가 접수되면 14일이상 일반인에게 열람
5	심리 제32조에 의거함	필요에 따라 사업시행자, 토지소유자, 관계자 출석요구
6	화해의 권고 제33조에 의거함	위원3인으로 구성된 소위원회에서 화해를 권고 성립 시 화해조서 작성 날인
7	재결 제34조에 의거함	심리개시후 14일 이내 (14일 범위내에서 1회 연장가능)
8	소유권 이전 제43,44,45조 에 의거함	재결 확정서에 명시된 사용수용개시일까지 소유권 이전

다. 국유재산

(1) 국유재산의 취득

〈표 3-37〉 국유재산의 현황(2005년)

관 할	구 분	필 지	면 적	평	비 고
남구청	국유지	10	2,577	779.54	건설부,재무부
	구유지	23	2,577	839.5	남구청
인천시	시유지	28	2,625	793.94	인천시
합	계	61	7,977	2,413	

(2) 절차

(가) 국유재산에 점유자 협의 완료 시점에서 신청

대지위에 무허가, 무단점유자와의 이주협의를 완료된 상태에서 매각신청을 해야한다.

(나) 대부계약

법률의 규정에 의하여 국가가 국가 이외의 자에 대하여 사법상의 계약을 체결하여 사용·수익하게 하는 것이다.

국유재산 매각 전 사용·수익(착공)이 필요하다면 대부계약이 먼저 선행되어야 한다.

① 대부기간

대부기간은 다음 각호의 기간 이내에서 재산의 유형에 따라 결정 한다.

10년 이내 : 조립을 목적으로 하는 토지와 그 정착물

5년 이내 : 조립목적 이외의 토지와 그 정착물(상업·주거·경작용)

〈표 3-38〉 대부료 산정 기준

재 산 가 액	사 용 요 율
토지 : 당해연도 개별공시지가 건물 : 1개 감정평가법인의 평가금액	주거용 : 1천분의 25이상 경작용 : 1천분의 10이상 기타(상업용) : 1천분의 50이상

② 대부료 산정: 연간대부료 = 재산가액 × 사용요율

③ 대부료 납부방법

연간대부료는 전액 선납하는 것이 원칙이다.

대부계약 체결이후 연체시 최고 연15%의 연체료가 부과된다.

④ 대부계약의 해지

대부료의 연체시, 대부재산의 전대 또는 권리의 처분, 대부목적의 변경, 대부재산의 원상변경, 국가가 공용·공공용으로 필요한 경우 등

⑤ 기타사항

연고권을 주장할수 없으며, 관리소홀로 손해가 발생시 배상 및 원상복구의무가 있다.

통상의 수선에 소요되는 비용 및 기타 승인을 받지 아니한 개보수로 인하여 발생한 비용은 청구하지 못한다. 계약의 해지를 원할때는 1개월 전에 신청해야 한다.

(대) 감정평가

본 사례는 도시개발법(舊) 도시계획법)에 의한 일단의 주택지 조성사업으로 손실보상법에 의해 감정평가를 한다. 공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률 제68조(보상액의 산정) ①사업시행자는 토지등에 대한 보상액을 산정하고자 하는 경우에는 부동산가격공시 및 감정평가에 관한법률에 의한 감정평가업자(이하 "감정평가업자"라 한다) 2인 이상에게 토지등의 평가를 의뢰하여야 한다. 다만, 사업시행자가 건설교통부령이 정하는 기준에 따라 직접 보상액을 산정할 수 있는 때에는 그러하지 아니하다. <개정 2005.1.14> ②제1항의 규정에 의하여 감정평가업자를 선정함에 있어 대통령령이 정하는 바에 따라 토지소유자가 요청하는 경우 제1항의 규정에 의한 감정평가업자외에 토지소유자가 추천하는 감정평가업자 1인을 선정할 수 있다. 제28조 (감정평가업자 선정에 관한 토지소유자의 요청방법) 법 제68조제2항의 규정에 의하여 감정평가업자를 추천하고자 하는 토지소유자는 법 제15조제1항의 규정에 의한 보상계획에서 동일한 시기에 보상하기로 공고 또는 통지한 보상대상 토지면적의 2분의 1이상에 해당하는 토지소유자와 당해 토지소유자 총수의 과반수의 동의를 얻은 사실을 증명하는 서류를 첨부하여 법 제15조제2항의 규정에 의한 보상계획의 열람기간 만료일부터 30일 이내에 사업시행자에게 요청하여야 한다. 이 경우 토지소유자는 감정평가업자 추천에 대한 동의를 2회 이상 할 수 없다. 상기와 같은 조건으로 감정평가를 의뢰할 수 있다.

(라) 감정평가 금액 통보

(마) 매매계약서 작성

국유재산법 시행령 제44조(매각대금의 납부시기)①법 제40조제1항 본문에서 “대통령령이 정하는 기간”이라 함은 계약체결일부터 60일을 말한다.

(바) 소유권 이전

(3) 문제점 및 개선방향

통상의 사업을 시행하는 대부분의 민간사업자는 적은 자본으로 사업을 시행 한다.

일반 토지의 취득과 함께 국유재산의 취득이 초기 많은 자본의 투입으로 사업시행 초기에 자금의 조달을 한층 어렵게 만들고 있다.

도시개발법에서는 이와 같은 민간사업자의 원활한 사업을 위해서 많은 부분이 의제처리되고 있으나 실제적으로 국유재산의 취득이라는 부분에서 제19조(관련 인·허가등의 의제)를 보면 “19. 국유재산법 제24조의 규정에 의한 사용·수익의 허가”, “20. 지방재정법 제82조제1항 제1호의 규정에 의한 사용·수익의 허가”라는 조문을 보면 먼저 “19. 국유재산법 제24조의 규정에 의한 사용·수익의 허가”를 보면 국유재산법 “제24조(사용·수익허가)

①행정재산은 그 용도 또는 목적에 장애가 되지 아니하는 범위안에서 그 사용 또는 수익을 허가할 수 있다. ②보존재산은 보존목적의 수행에 필요한 범위안에서 그 사용 또는 수익을 허가할 수 있다. ③제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 허가받은 재산상에 건물 기타의 영구시설물을 축조하지 못한다. 다만, 관리청이 그 행정 또는 보존목적의 수행에 필요하다고 인정하는 시설물의 기부를 전제로 한 축조는 그러하지 아니하다.

④제1항 및 제2항의 규정에 의하여 사용·수익의 허가를 받은 자는 당해 재산을 다른 사람으로 하여금 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 기부를 체납한 재산에 대하여 사용·수익의 허가를 받은 자가 당해 재산의 기부자이거나 그 사용·수익권의 상속인 기타 포괄승계자인 경우에는 관리청의 승인을 얻어 다른 사람으로 하여금 이를 사용·수익하게 할 수 있다.

⑤관리청은 제4항 단서의 규정에 의한 사용·수익이 그 용도 또는 목적에 장애가 되거나 원상회복이 어렵다고 인정되는 경우에는 이를 승인하여서는 아니된다.

⑥제1항 및 제2항의 규정에 의하여 사용·수익의 허가를 받은 자는 허가기간이 종료되거나 제28조의 규정에 의하여 사용·수익허가가 취소 또는 철회된 경우에는 당해재산을 원상대로 반환하여야 한다. 다만, 관리청이



미리 원상의 변경을 승인한 경우에는 변경된 상태로 반환할 수 있다.”상기 조문을 보면 “사용수익은 가능하나 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 허가받은 재산상에 건물 기타의 영구시설물을 축조하지 못한다.”라는 조문이 있다. 인천도시계획사업인 학익지구 일단의 주택지 조성사업의 주된 목적은 공공의 목적을 위한 주택지 조성 사업이다. 도시개발법(舊) 도시계획법에 의해 의제 처리되는 사용·수익이란 부분이 국유재산법에 의해 건축물의 축조를 할 수 없다면 도시개발법에 의한 일단의 주택지 조성사업은 사업시행 초기에 방대한 토지의 취득과 사업착수 전 일괄 현금지급을 해야 하는 국유재산의 취득에서 도시개발법의 한방식인 수용·사용방식의 단점을 그대로 드러내는 항목이 아닌가 한다.

도시개발법에도 국유재산의 임대에 관한 조항은 있다. 제67조의2 (국·공유지등의 임대) ①제11조제1항제5호에 해당하는 시행자의 경우 재정경제부장관, 국유재산의 관리청 또는 지방자치단체의 장은 국유재산법 및 지방재정법의 규정에 불구하고 도시개발구역안에 있는 국가 또는 지방자치단체의 소유인 토지·공장 그 밖의 국·공유지(이하 “국·공유지등”이라 한다)를 수의계약에 의하여 사용·수익 또는 대부(이하 “임대”라 한다)할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지등을 임대하는 경우의 임대기간은 국유재산법 및 지방재정법의 규정에 불구하고 20년의 범위 이내로 할 수 있다.

③제1항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지를 임대하는 경우에는 국유재산법 및 지방재정법의 규정에 불구하고 그 토지위에 공장 그 밖의 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 당해 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 종료되는 때에 이를 국가 또는 지방자치단체에 기부하거나 원상으로 회복하여 반환하는 조건으로 토지를 임대할 수 있다.

④제1항의 규정에 의하여 임대하는 토지 등의 임대료는 국유재산법 및 지방재정법의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 의한다.

⑤제2항의 임대기간은 이를 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 제2항의 규정에 의한 기간을 초과할 수 없다.

여기서 “제11조제1항제5호에 해당하는 시행자”라는 조항을 보면 “5.수도권정비계획법에 의한 과밀억제권역에서 수도권외의 지역으로 이전하는 법

인 중 과밀억제권역안의 사업기간 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 법인”이라는 조항으로 사업 시행자의 자격조건을 제한하였다.

국유재산에는 행정재산, 잡종재산 등 관리의 주체와 성격이 틀린 국유 재산들이 사업지내에 혼재되어 있다. 토지의 성격에 따라 적용되는 법의 이행사항은 틀리지만, 결국 국유재산이란 하나의 토지로 보면 어느 하나 걸림돌이 되어서는 사업을 원활하게 진행 할 수 없다. 사업시행 초기에 비용을 줄일 수 있는 대부계약조차도 국유재산법의 “사용·수익은 가능하나 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 허가받은 재산상에 건물 기타의 영구시설물을 축조하지 못한다.”라는 조항으로 인해 대부계약을 할 수 없음은 민간사업자의 참여를 위해 제정한 도시개발법의 취지와 상충되는 부분이다. 도시개발법의 한 방식인 수용·사용방식은 사업의 진행이 빠르다는 이점이 있으나 사업초기의 막대한 자본의 투입과 이로 인한 민간사업자의 재정이 많이 흔들리는 경향을 보여주고 있다. 도시개발법이 의제처리한 조항의 관련법들을 상세히 검토하여 발전된 법제정에 맞는 법으로 수정 보완하여야 한다.

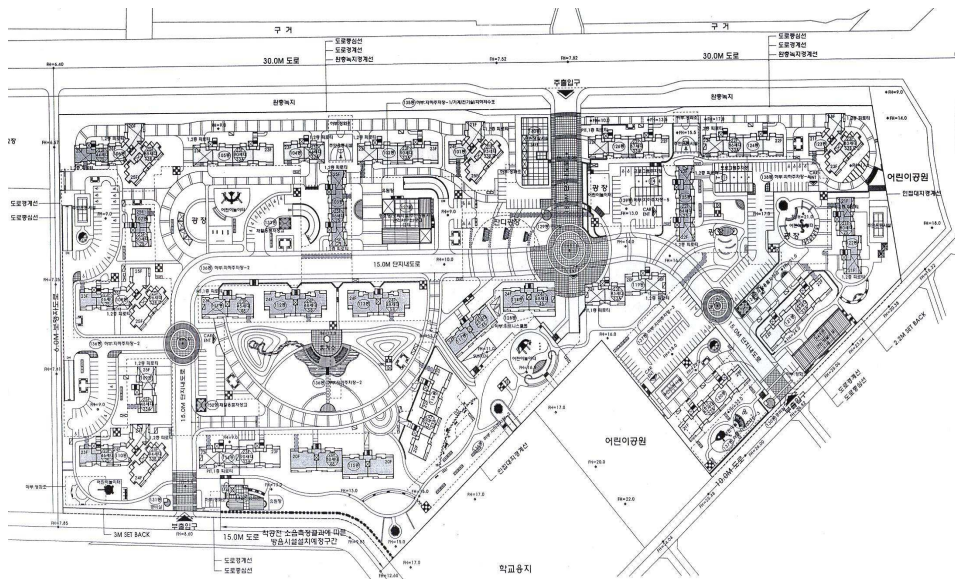
## 제 4 절 사후관리

### 1. 공사의 관리 및 기타

#### 가. 건축물

〈표 3-39〉 건축개요

대 지 위 치	인천광역시 남구 학익동 468번지외 71필지
대 지 면 적	96,776.00㎡ (29,274.74 평)
지 역 지 구	제3종일반주거지역
용 도	공동주택(아파트) 및 부대복리시설
건 축 면 적	15,503.1988㎡ (4,689.72 평)
연 면 적	297,723.30㎡ (90,061.29 평)
건 폐 율	16.02%
용 적 륜	247.61%
규 모	아파트26개동(18~25층), 부속건물 16개동
세 대 수	2,090 세대
주 차 대 수	2,394대 (지하 2,076대, 지상 297대, 근/생 21대)



[그림 3-19] 단지의 배치

#### (1) 공사관리

공사의 관리부분은 크게 세가지로 나눌 수 있다.

첫째, 건축물의 시공 부분이다. 실제로 공사 시공의 건축적인 부분은 시공사가 과학적인 건축관리와 시공으로 건축을 하고 있고 하루라도 빨리 공기의 단축을 위해 가장 합리적인 방법으로 건축물을 시공 하고 있다.

여기서 사업의 시행자가 관여해야 할 부분은 설계의 변경이다. 설계의 변경은 다른 것과도 연관되어지는 것이기 때문이다. 어느 부분의 설계변경을 하느냐가 중요하겠다고 말할 수 있다. 보통 설계의 변경은 시공사의 시공편의, 원가의 절감, 시공사 브랜드의 특징을 살리기 위해 하는 경우가 많다. 하지만 이와 같이 단순한 시공의 한 면만을 보고 설계의 변경을 한다면 그 와 연관된 부분의 변경도 수반되어지기 때문에 신중을 기해서 설계의 변경을 해야 한다.

둘째, 도시계획시설과의 간섭구간 이다. 공동주택의 시공의 주체와 도시계획시설의 시공의 주체가 같으면 효율적인 관리가 가능하나, 틀릴 경우에는 사업의 주체는 긴밀하게 쌍방의 공정스케줄을 효율적으로 관리해야 한다. 도시계획시설은 공동주택의 준공 전에 선 준공을 해야 하기 때문에 공동주택과의 간섭되어 지는 부분의 어느 주체가 선 시공을 하고 후 시공을 할지를 결정지어 져야하기 때문이다.

셋째, 공사민원이다. 모든 개발사업의 공사가 마친 가지겠지만 도시개발사업에서 민원인들의 공사민원은 공사를 하는 시공사나 사업시행자나 정말 엄격히 관리해야 하는 항목 중에 하나이다. 자칫 대민 관리의 소홀로 관할 공공기관이나 공공민간협회에 민원이 들어간다면 정말 힘들어 지는 사업이 될 것이다. 공사를 하는 시공사는 소음, 안전관리, 대외 홍보를 적극적으로 관리하며, 사업의 시행자는 인터넷 아파트 동호회, 오프라인의 동호회 모임등을 적극적으로 모니터링 하여 사전민원 관리에 만전을 기해야 할 것이다.

#### 나. 도시계획시설

도시계획사업(학익일단의주택지조성사업)결정(변경) 및 지적승인, 실시계획인가 고시에 따르면, 인천도시계획사업(학익지구일단의주택지조성사업)에 대하여 舊) 도시계획법(법률제5898호) 제12조 및 제13조, 동법시행령 제7조의3의 제7호의 규정에 의거결정(변경) 및 지적승인하고, 동법 제25조

및 동법 제26조의 규정에 의거 다음과 같이 실시계획인가하고 고시를 받았다.

- 결정(변경) 및 지적승인조서(舊) 도시계획법 제12조 및 제13조)

〈표 3-40〉 도시계획시설 개요

구분	시설명	위치	면적(m <sup>2</sup> )			비고
			기정	변경	변경후	
변경	일단의주택지 조성사업	남구학익동 468번지 일원	123,528	증322	123,850	구역조정없이 구적오차 정정

(1) 실시계획인가 고시내용(舊) 도시계획법 제25조 및 제26조)

(가) 사업시행지의 위치 : 인천광역시 남구 학익동 468번지 일원

(나) 사업의 종류 및 명칭

- 종류 : 舊 도시계획사업(수용 또는 사용방식)
- 명칭 : 학익지구 일단의 주택지조성사업

(다) 사업시행 면적 · 규모

- 면적 : 123,850m<sup>2</sup>

〈표 3-41〉 실시계획의 규모

구분	면적(m <sup>2</sup> )	비율(%)	비고
계	123,850	100	
주택용지	97,029	78.3	공동주택
초등학교용지	12,000	9.7	
어린이공원	8,657	7.0	기부채납
완충녹지	4,832	3.9	기부채납
보행자전용도로	1,332	1.1	기부채납

(라) 시행자의 성명 · 주소

- 상호 및 성명 : 주식회사 00 산업 대표이사 임 00
- 사무소 소재지 : 서울시 강남구 대치동
- 대표이사 주소 : 서울시 양천구 신정동

(마) 사업의 착수 · 준공예정연월일

- 착수예정일 : 실시계획인가일로부터 1개월 이내
- 준공예정일 : 실시계획인가일로부터 3년
- (바) 수용 또는 사용할 토지·건물의 소재지·지번·지목 및 소유권 이외의 권리의 명세 : 별첨
- (사) 토지 또는 건물의 소유자와 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제2조 제5호 관계인의 주소·성명 : 별첨
- (아) 법 제83조의 규정에 의한 공공시설 등의 귀속 및 양도에 관한 사항

〈표 3-42〉 공원 · 녹지

시 설 명	시설의 세분	위 치	면 적(m²)	비 고
학익공원	어린이공원	남구 학익동 539-9번지일원	8,657	2개소
녹지	완충녹지	남구 학익동 468번지 일원	4,832	

〈표 3-43〉 국유재산의 용도폐지

번호	위치	지번	지목	지적(m²)	편입면적(m²)	비고
1	남구 학익동	455-2	도로	14,450	1,236	
2	남구 학익동	458-7	도로	9	9	
3	남구 학익동	486-1	도로	5,317	54	
4	남구 학익동	536-15	도로	30	30	
계	-	-	-	19,806	1,329	

도시계획시설은 실시계획인가 시 그 위치와 면적을 지정 받으며, 확정지 예정 측량을 통해 假 지번을 부여 받는다. 사례대상 부지는 주택용지, 초등학교, 어린이공원, 완충녹지, 보행자 전용도로 등의 시설을 지정 받았다. 공동주택은 건축법에 의해 시공을 하고 있고, 초등학교부지는 부지조성 공사 후 「학교용지특례법」에 의해 교육청에 부지의 매매를 한다. 어린이 공원과 완충녹지, 보행자 전용도로는 시설 공사 후 인천시에서 준공을 받아 인천시에 기부채납 하여야 한다. 이런 일련의 과정을 거치면서 설계의 변경과 주택시공과의 간섭되는 부분 등은 관할 공공기관과 협의 하에 수정, 보완하며 지속적인 협의를 한다.

## 2. 갈등관리

도시개발사업 추진 시 발생하는 마찰은 개발사업 자체에 대한 반대에서부터 토지, 건물의 보상 및 관리처분의 문제, 기존사업체에 대한 보상·이주대책, 주변지역의 환경공해와 생활환경 파괴에 따른 대책과 보상에 이르기까지 매우 다양하다. 이와 같은 갈등을 해소하기 위해 기본적으로 사업에 참여하는 토지소유주는 주민대표기구를 통해, 그리고 사업체는 개별사업체 또는 사업체대표기구를 통해 각각 주민참여를 유도해야 하며, 기타 사업에 참여하지 않는 건물·토지소유자 및 인근 지역주민과는 원칙적으로 사안별 개별협상을 통해 문제해결을 해야 한다. 특히 무허가, 무허가세입자, 독거노인 등의 극빈자들은 이주대책수립을 따로 해야 하며 이주처를 알선해 주는 것도 갈등의 폭을 좁이는 하나의 방법이 될 것이다.

〈표 3-44〉 갈등의 주체와 내용

이해당사자		갈등의 내용	협상기구
토지 소유주	사업 참여자	사업추진에 관한 전반적인 사항	주민대표기구
	비참여자	기본적으로 토지·건물의 평가, 보상문제에 국한	
사업체		사업체의 보상·이주문제	개별사업체/ 사업체대표 기구
인근지역주민		건설사업에 따른 소음·균열·일조권, 조망권 침해 등	

〈표 3-45〉 기본원칙

행정의 민주화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보공개 원칙</li> <li>• 주민참여의 조기화</li> <li>• 계획의 객관성 확보</li> <li>• 홍보강화</li> </ul>	보상제도의 합리화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적정보상기준 설정</li> <li>• 수익자부담과 피해자수혜의 원칙</li> </ul>
상호이익의 균형유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동부담의 원칙</li> </ul>	주민의견수렴 및 의사결정의 제도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의견수렴기구 설치</li> <li>• 의사결정원칙 확립</li> </ul>

## 제 4 장 사례의 평가 및 개선방향

### 제 1 절 사례의 분석평가

#### 1. 계획단계평가

인천시는 용현·학익지구의 개발계획을 수립하면서 전략지구(인천시 도시기본계획(1997)에서 지정한 용도변경(공업·주거,상업)가능 지역)와 계획지구(대우·SK일대 공업지역 및 유수지를 포함하는 본 계획의 대상지)로 나누어 계획되어 왔다.

대우·SK 일대부지는 전략지구와 함께 공업지역으로 지정된 지역으로 주변지역과 기능상충이 존재하고 있는 지역이므로 용현·학익 전략지구와 함께 계획대상에 포함되고, 유수지는 유원지시설로서 동양제철화학의 공업용수를 제공하는 기능을 하고 있으나, 전략지구와 인접해 있고 중요한 수변공간으로 활용될 가능성이 높아 계획대상에 포함되었다. 옥련지구는 계획지구와 문학산에 둘러싸여 있는 자연녹지지역(풍치지구)으로 정비가 필요한 지역이므로 향후 본 계획의 내용과 연계하여 검토가 요구되었고 다음과 같은 사항으로 계획단계의 평가를 하였다.

#### 가. 지구 내 사업체 및 주민 설문조사 부족

용현·학익지구 토지이용계획 수립을 위한 정책토론회를 수회에 걸쳐 하였으나 부지에 인접한 영세 지주 밀집지역은 원주민들이 주거하는 지역으로, 이 지역은 다양한 원주민의 욕구수용과 취약한 개발능력을 보완하기를 열망하였고, 그간 재산권 행사에도 침해를 받고, 갖은 공해에 시달려 왔으며 개발당시 많은 불편을 겪고 있었다. 특정지구 개발단위의 규모, 경제성을 확보하기 위해서 공공용지 부담방식을 다원화하여 영세토지에 대한 부담에 상응하는 비용을 금전적으로 부담토록 함으로써 단위토지 이용률을 제고하여 영세 토지주들 참여를 적극 유도하는 동기부여의 시책이 부족하였다.



## 나. 토지소유자간 이해관계 부족

본 사례대상 부지에는 많은 무허가와 사유지가 혼재 되어 있다. 무허가 세입자의 보상, 무허가 건물주의 보상, 사유지상의 불법점유자들의 보상, 사유지 토지주에 대한 보상 등 여러 유형의 토지관계자들이 서로의 이익을 위해 생각을 달리하고 있다. 여기에 적용되는 도시개발법의 보상은 각자 틀린 생각의 이익을 만족시킬 수 없음은 누구나 알고 있을 것이다. 설령 도시개발법으로 법의 울타리 안에서의 평등한 보상은 가능하다고 하더라도 현재의 원주민들은 결코 수긍하지 않을 것이다. 인천시의 도시개발계획은 인천시가 오랜 시간동안 준비해온 흔적은 역력하나 정작 중요한 현재의 거주민에 대한 홍보와 토지주간의 이해 그리고, 무엇보다 무허가 원주민들을 고려한 독립된 보상 계획이 없고, 개발계획의 수립에 하나의 부수적인 항목으로만 인식을 했다고 하겠다.

## 다. 공장이전시기가 상이한 조건하에서의 통합적 계획수립의 수정 및 보완

현재 동양화학부지는 인천시에 개발계획을 수립하여 제출한 상태이다. 이전에 사례대상부지의 기존 토지주는 당진으로 새 공장부지를 구입하여 이전을 한 상태이고, 용현·학익지구의 개발이 한참 진행 중에 있다. 인천시가 세운 통합적 계획은 동양화학부지를 포함한 면적 3,831,000㎡(1,159,000평)을 계획하였고, 현재 인천시 도시개발계획 2단계의 계획의 완료를 위해 진행중에 있어 여기에 따른 기존의 계획을 시간의 발전 흐름에 맞춰 수정 보완할 필요가 있고, 개발지역이외의 주변지역에 대한 계획도 연계하여 세워야 주변 지역의 난 개발도 방지할 수 있다.

## 라. 공공용지 활용에 대한 방안 마련

공공용지의 확보는 기본적으로 사업부지내의 감보율에 따른 무상기부체납에 의해 확보가 된다. 사례대상부지는 21.7%의 감보율을 적용시켜 현재 인천시가 적용하는 공공용지의 확보비율보다 그리 높은 편이 아니다. 좀 더 많은 공공부지의 확보를 위해 감보율을 더 적용시켜 공공용지를 더 확

보함이 공익을 위해 좋지만 사업자의 추가적인 비용부담은 사업여건의 악화를 불러 올 수 있으므로 개발계획 수립 시 해당 지자체와 합리적인 제척범위를 설정 하는 것이 바람직하다 할 수 있다. 도시개발사업은 특정조건에 해당하는 사업자에 한해 국유재산을 유상사용 할 수 있는 근거도 있지만 대다수의 개발사업자가 사업을 시작하기 전에 전면 현금으로 매수하는 것이 원칙이다. 국유재산의 면적을 사업지내 감보율의 부과 적용으로 공공용지 확보를 계획하는 것도 한가지의 합리적인 방안으로 적용 되어야 한다.

## 2. 실행단계평가

### 가. 도시개발관련 제도의 종합적 체제 정비

지금까지의 단일기능으로 편제된 도시개발에서 벗어나 복합기능의 도시개발을 위한 제도의 종합적 체제 정비가 필요하다.

우리나라의 공간계획법제는 헌법 제120조 제2항과, 이에 따른 일반법과 특별법으로 구성되어 있다. 각 공간 계획법 마다 대부분 단일목적의 도시개발수법들이 도입되어 있다.<sup>10)</sup> 그래서 단편적인 도시개발을 지양하고, 복합기능 도시(또는 시가지)를 만들기 위해 제정한 법이 도시개발법이다. 그러나, 당초의 입법취지와 달리 도시개발관련법이 소폭으로 통합 되었다. 본래의 의도는 향후 도시계획 분야는 「도시계획법」으로 도시개발 분야는 「도시개발법」으로 종합하여 운영하는 법률체계 이원화를 꾀하였으나, 추진 과정에서 택지개발촉진법 등 특별법은 공공부문에 의한 신속·저렴한 택지나 공단공급 등의 필요성을 이유로 현행 유지되었다.

기존 도시개발 제도는 많은 개별법과 특별법에 의하여 사업목적별, 담당부서별로 분화되어 있으며 이러한 많은 개별법과 특별법의 존재는 법체계를 복잡하게 만들어 지자체·개발자·토지소유자와 수요자 모두에게 어느 법을 적용해야 할지 혼란을 야기하고 있다. 더욱이 이들 법들은 관련규정이 중복되거나 법사이의 위계 및 관계가 명확하지 않아 도시공간 형성에 있어 무질서를 야기하고 있는 하나의 원인이 되고 있다. 이러한 각

10) 도시개발법안 제안서, 국회 건설교통위원회, 1999.12 재구성

개별법과 특별법간의 무질서·중복상황을 바로 잡아야 하겠다.

## 나. 도시개발구역의 주변지역 관리대책

통상 도시개발사업구역의 주변지역은 개발사업의 파급효과로 인하여 개발 잠재력이 증대함과 동시에 토지의 지가가 상승하여 추후 추가적인 연접개발이 필요할 시에 개발사업이 불가능해지는 결과를 낳고 있다. 또한 이러한 주변지역에는 개별주택지<sup>11)</sup> 개발사업의 난립으로 계획적 도시개발사업으로 인한 기반시설에 무임승차 하는 경우가 비일비재하다. 따라서 이러한 연접개발이 예상되는 지역에는 전체지역을 포함하는 “개발관리지역(가칭)”을 지정하고 단계별 개발계획의 개념아래 사업지를 포함한 주변지역의 토지이용계획 및 관리도 실시 하여야 한다. 따라서, 주변지역을 포함한 “개발관리지역”의 지정방식 및 제도적 근거의 마련이 필요하다. “개발관리지역”에 대해서는 개발구역지정과 동시에 개발허가를 제한하며 개발구역내 지구를 분할하여 사업을 시행할 수 있도록 하여 실시계획승인 및 사업 준공 조치도 가능하게 한다. “개발관리지역”에 대한 개발허가 제한에 따른 손실보상은 개발권 이양 허용 등의 방법을 검토 할 수 있다.

한편, 개발사업 주변지역에 대해서는 개발허가시 수익자 부담금을 부과할 수 있음을 전제로 하여 개발허가 신청자와 지자체간에 협의를 통해 개발이익을 환수할 수 있는 방안도 검토가 가능할 것으로 본다.

## 제 2 절 개선방안

### 1. 수용·사용방식에 의한 도시개발사업

인천광역시의 도시개발사업은 1939년 승의지구 토지구획정리사업을 시작으로 지금까지 총 151개 사업이 완료되었거나 진행 중에 있다. 이 중에서 75개 사업을 완료하였고 76개 사업을 진행 중에 있으며, 76개 사업을 계획하고 있다. 이외에도 매립지 개발사업이 229개 사업이 완료되었거나 진행 중에 있으며, SOC사업 또한 대단위로 진행 중에 있어 인천광역시는

---

11) 舊) 주택건설촉진법의 대지조성사업에 의한 개발사업: 10만㎡ 이하

도시개발사업이 다른 도시에 비해 매우 활발히 진행되고 있으며, 사업의 종류 또한 다양한 방식으로 추진되고 있다. 그러나 이와 같은 도시개발 사업은 많은 시간과 비용이 발생할 뿐 아니라, 주변지역과 도시 전체에 많은 영향을 미치기 때문에, 효과적이고 적절한 개발전략 하에서 보다 신중히 추진될 필요가 있다. 그렇지 않을 경우에는 당초 의도한 목표를 달성하지 못하여 실패한 프로젝트가 되거나, 프로젝트는 성공하더라도 주변의 지역사회에 예상치 못한 부정적 영향을 끼치게 됨으로써 도시 전체적으로 볼 때 실패한 프로젝트로 귀결될 수 있다.

## 2. 개선방안

### 가. 무허가 불량촌 세대 대한 보상관련 대책 마련

우선 도시의 빈민인 무허가 불량촌의 환경을 먼저 살펴보면 다음과 같다. 조선시대에도 도시지역에는 부곡이라 하여 천민으로 멸시받는 적지 않은 수의 빈민이 있어 왔다. 이후 식민지시대, 해방, 전쟁 등의 외적인 충격에 의해 빈민층들이 과생되었다. 1960년대에 들어서면서 산업화와 근대화 과정에서 선 성장 후 분배의 논리아래 저 임금과 저 농산물 가격정책으로 농촌노동력의 이농·탈농현상이 두드러지게 나타났다. 그 결과 농촌인구의 대거 도시유입현상으로 나타나고 도시내 단순 노동력의 상대적 과잉상태가 지속되었고, 60년대 이전에 이미 형성되었던 도시내 판자촌은 이들 이농향도민들의 흡수처이자 정착지가 되었다. 국가차원의 경제성장정책의 그늘에 가려진 도시빈민촌은 도시의 구조적 한부분으로 고착화되어 버렸다. 이러한 과정과 현상은 산업혁명이후 서구공업선진국들의 도시에서 나타났던 고전적 도시문제의 핵심이었던 도시빈곤노동자와 그 거주환경의 열악성 문제와 비슷한 궤를 걷게 되었다.

비로소 1960년대에 들어서면서 무허가 불량촌에 대해서 강제철거와 외곽지 이동이라는 미관차원의 물리적 개선책을 택하였다. 그러나 이러한 대책은 도시빈민들의 생활대책을 마련하지 않은채 강행됨으로써 도시빈민 문제는 그대로인 상태로 불량촌의 장소적 이전이라는 악순환을 가져오게 되었다. 80년대에 들어와서는 시장경제원리와 불량촌 주민의 타산적 참여를 바탕으로 하는 합동재개발방식으로 주택공급촉진이라는 구호아래 많은

불량주택지구가 물리적으로 개선되었다. 그러나 이러한 방식 역시 세입동거가구에 대한 대책이 미흡하고 도시빈민의 생활양식과 주거비에 대한 생계비지출한도를 외면한 아파트 주거양식의 도입으로 대부분이 도시빈민인 원주민은 다른곳으로 옮겨가는 결과를 가져와 불량촌의 이전밖에 되지 못하였다. 이러한 문제들을 개선하고자 1989년에는 「도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」을 제정하여 도시계획시설에 대해서는 지자체에서 부담하고, 지역주민에게 주택개선을 위한 융자제도를 통하여 지역주민의 재정착을 유도하고 있으나, 영세주민 및 세입자들에 대한 대책은 미흡한 실정이다.

현재 진행중인 프로젝트에는 사유지 15세대, 무허가 112세대, 세입자 55세대의 지장물들이 산재되어 있다. 일반 보상은 「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」 제68조에 의하여 보상을 하고, 무허가에 대한 보상은 부칙 제5조 「무허가 건축물등에 관한 경과조치」 “1989년 1월24일 당시의 무허가 건축물 등에 대하여는 제24조·제54조제1항 단서·제54조제2항 단서·제58조제1항 단서 및 제58조제2항 단서의 규정에 불구하고 이 규칙에서 정한 보상을 함에 있어 이를 적법한 건축물로 본다.”라는 조항은 “1989년 1월24일 이후에 생긴 무허가에 대해서는 보상평가의 대상에 포함되지 않는 것으로 본다”라는 것이다. 본 조항에 포함되지 않는 무허가의 세대주들은 생활의 근거를 상실하게 되고 기타 공공민간협회(전국철거민협회, 전국빈민연합회 등)에 결탁하여 도시개발사업의 초기사업 시행을 어렵게 만들고 있다. 결국 사업 초기에 보상에 대한 근거가 미비한 무허가 빈민 등에 대한 원활한 보상이 이루어 지지 않으면 집단민원이 발생되며 협의기간도 장기화 될 수 있으며 사회적인 문제로 진전되어 사업시행이 복잡해 질 수 있다.

#### **나. 단지조성 후 토지용도별 매각대상토지가 주변지역의 유사토지용도의 거래가격에 대한 적정가격의 책정 관련 대책 마련**

도시개발의 한 방식인 수용·사용방식은 사업구역 내 편입되는 토지의 가격이 저렴하거나 지장물건이 적은 지역에 적용하는 도시개발 방식이다. 사업구역 내 편입되는 토지의 취득 및 지장물건에 대한 보상 등을 통하여 모든 권리를 사업시행자에게 이전한 후 시행하는 사업이므로 사업지구내

토지가격(보상가격)이 매우 높거나 지장물건이 많거나 또는 영업권 보상의 대상이 되는 사업장이 많은 경우에는 도시개발사업비가 상당히 소요되어 단지조성 후 토지용도별 매각대상토지가 주변지역의 유사토지용도의 거래가격을 상회할 수 있는 문제점이 발생될 수 있는 소지가 있어 이에 대한 대책을 마련해야 한다.

#### **다. 민간참여 개발에 새로운 메카니즘 제시**

현행 도시개발법에서의 사업시행자는 토지소유자, 이들이 설립한 조합, 과밀억제권역에서 수도권 외로 이전하는 법인, 또는 토목건축공사업 면허자 등으로 규정되어 민간부문의 참여가 가능하게 되었지만, 그러나 아직도 현행법 체제하에서도 민간개발자가 도시개발사업시행에 참여할 수 있는 기회는 아직까지도 제한적이다. 먼저, 현행 도시개발법에 민간제안에 의한 도시개발구역의 지정이 가능하게는 하였으나 토지소유자의 5분의 4 이상에 해당하는 동의를 받아야 하고, 수용·사용방식일 때에도 사업대상 토지면적의 3분의2 이상 매입, 토지소유자의 3분의2 이상의 동의를 필요로 하는 조건사항을 달고 있어 여전히 순수 민간개발에 있어서는 제한적이라는 점이다. 따라서 초기투자비를 고려한 “토지지가가 저렴하고, 토지소유자수가 적은, 소규모의 개발사업지”로 한정시키는 결과가 된 것이다. 공공주도의 개발은 전면매수방식이나, 환지방식 모두에 있어서 제한이 상대적으로 완화되어 있어 개발방식이나, 지구의 지정에 있어서 자유롭다는 점이 있다. 따라서 현행과 같은 개발 메카니즘 속에서는 민간개발과 공공개발이 그 출발점부터를 달리하고 있어, 실질적인 민간주도의 도시개발을 활성화하기가 어려울 것으로 보인다.

#### **라. 하나의 도시개발사업 이원화된 공공기관의 관리에 대한 대책 마련**

도시개발사업의 실시계획에는 학교, 공원, 녹지 등의 위치, 면적, 규모 등이 실시계획 인·허가시 함께 명기가 되어 사업자는 그것을 바탕으로 사업의 시행을 한다. 이 모든 도시개발 사업의 주관부서는 지자체마다 차이는 있겠지만 본사업의 담당부서는 개발계획과 이다. 도시개발 사업의 계

획은 개발계획과에서 많은 시간에 걸쳐 검토를 하고, 유관 부서 협의를 받지만 실제로 미비한 설계도면상의 검토로 얼마나 많은 시공상의 결함이나 일정상의 결함을 잡기에는 무리가 있다. 실제로 본 대상부지에 대한 사례를 한가지 사례로 들면 학교부지에 대한 도시계획시설의 계획 결정은 개발계획과에서 이루어지지만 실제로 학교부지의 매입과 학교건축물의 건축, 관리 등은 관할 교육청에서 이루어진다. 학교부지매매의 시기가 2006년 3월경이고, 공동주택의 입주는 2007년 12월경이다. 입주하기 전 통상 건축물의 시공기간과 준공된 건축물의 환기 및 점검을 위해 2년 전 부지의 인수인계의 계획이 세워져 있었다. 하지만, 관할 교육청의 예산 삭감으로 부지 인수인계가 늦어져 도시계획시설의 준공(2007년 4월 준공)이 되어 있을 때 학교건축물은 한참 공사를 해야만 하는 실정이다. 이로 인해서 준공되어진 도시계획시설인 도로, 인도, 학교관련 도시계획시설물에 대한 훼손으로 다시 원상복구를 해야 하는 공사를 관할 교육청의 예산으로 해야 한다. 앞서 언급한 사례를 보듯이 개발계획당시에 매매해야 될 부지에 대해서는 도시개발의 계획 주관부서에서 관련 공공용지의 예산 집행 계획도 같이 세워야 하고, 도시계획시설의 준공시기와 시설물의 사용시기도 같이 결정해야 한다. 학교부지의 매매는 관할 교육청에서 하고, 도시개발계획의 승인은 다른 부서에서 결정되어 서로 이원화 되어진 행정청의 도시개발사업의 진행으로 공공기관의 예산낭비와 행정력의 손실을 개선해야 한다.

## 제 5 장 결 론

### 제 1 절 요약 및 결론

도시개발사업은 사업이 유형과 규모에 따라 다르겠지만, 도시에 새로운 기능을 부여하며 도시공간구조에 변화를 가져온다는 점에서 그 중요성을 갖고 있다. 기존 도시개발사업은 공공부문위주의 대규모적 택지(주택)개발 위주로 상위계획과 정합성을 상실한 채 진행되었다고 할 수 있다. 비록 현행 도시개발사업이 많은 주택을 공급함으로써 주택 보급률을 상승시키는 데 많은 공헌을 하였다는 점은 인정되나, 종합적인 계획적 틀을 가지지 못한 채, 개별적으로 사업이 진행되는 과정에서 공간구조의 왜곡을 유도하거나 자족기능이 불비한 도시개발을 하는 등, 많은 문제점들을 남겼다. 이러한 도시개발사업의 부작용을 최대한으로 저감하는 방법은 무엇보다도 도시개발사업을 위한 종합적인 개발의 틀을 작성하는 것이다. 특히 도시개발사업에 의한 공간구조의 왜곡을 방지하기 위해서는 공간을 규제하는 법체계화 계획의 정비가 시급하다고 할 수 있다. 도시개발은 어느 한 주체만의 노력하여 달성할 수 있는 단순한 개체가 아니라 도시의 구성요소처럼 다양한 방안과 규제를 통해 이루어질 수 있는 것으로 좀 더 많은 연구와 정책이 요구된다.

이와 같은 연구를 진행하기 위하여 본 연구는 도시개발사업의 이론적 고찰을 통해 도시개발사업의 필요성과 목적을 정립하고 도시개발사업의 주요내용과 그에 따른 방식과 효과 그리고, 각종 도시개발사업제도의 종류와 특성을 고찰한 후 실제 사례연구로 인천광역시 학익동 도시개발법(수용·사용방식)에 의한 일단의 주택지 조성사업을 중심으로 프로젝트를 진행 하며 생기는 도시개발법과 개발사업과의 적용에 따른 문제점을 도출하여 이를 개선하는 방향을 제시하려 하였다. 대상 부지의 현황은 많은 문제점과 발전가능성을 내포하고 있었고, 사업착수시 이전불가능 사업체가 곳곳에 산재하고 있었고, 열악한 주거환경에 따른 인근 주민들의 피해가 여러 방향으로 전개 되고 있었다. 인천시의 도시개발구역 지정으로 개발사업이 본격화됨에 따라 도시개발법의 한방식인 수용·사용방식으로 인천에 첫 도시개발사업(일단의 주택지 조성사업)은 시작이 되었다. 우선 사



레 대상 부지에 대해 현황조사를 하고 도시개발구역지정 및 개발계획수립에 따른 구역지정입안 내용 중 용적율의 산정에 대해 용어의 정리, 법적인 절차, 상관도 분석, 인센티브 선정 기법, 용적율에 따른 사업의 수익성 비교 등을 하여 적정 용적율을 제시하였고, 토지의 이용 계획에 따른 대안을 제시하여 최적의 개발계획을 만들려 하였다. 실제로 프로젝트의 시행을 하면서 지구단위계획에 따른 실질적인 계획을 세워 구체적인 개발계획을 제시하였다.

무엇보다도 아주 큰 고민이었던 토지의 취득은 수용·사용이란 방식으로 무허가와 소규모 영세업자들과 적절한 토지의 보상이 이루어져 큰 어려움 없이 사업의 시행을 진행 하였으나 아쉬웠던 점은 무허가 세대들의 독립적인 보상 방안이 없다는 것이 개선되어야 할 점 중에 한가지로 설명하였다. 특히 국유재산은 도시개발법과 타법과의 상충되는 부분으로 인해 그 면적에 따라 사업 시행자의 경제적인 측면을 힘들게 하는 부분을 본 연구에서는 지적하였고, 사후관리로는 공동주택의 건축물과 도시계획시설의 긴밀한 협력 체계의 구축을 언급 했다. 그 중 가장 중요한 공사의 민원이나 프로젝트의 성공적인 끝마침을 위한 갈등관리에 대한 기본원칙을 본 연구에서는 제시하였다.

이러한 내용을 바탕으로 사례의 분석평가를 계획단계의 평가와 실행단계의 평가로 나누어 제시하였다. 계획단계의 평가에서는 본 프로젝트를 들어가기 앞서 사전 계획된 부분에 대해 평가를 하고 실행단계의 평가는 실제 적용시의 돌출 되었던 문제점을 제시 하였고, 이에 따른 개선방안도 함께 제시하였다.

이러한 일련의 과정속에서 본 연구는 도시개발법의 한 방식인 수용·사용방식의 활성화 방안에 대해 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 타법과의 상충, 불합리한 법의 도시개발법체계 정비

도시개발 제도는 많은 개별법과 특별법에 의하여 사업목적별, 담당부서별로 분화되어 있으며 이러한 많은 개별법과 특별법의 존재는 법체계를 복잡하게 만들어 지자체·개발자·토지소유자와 수요자 모두에게 어느 법을 적용해야 할지 혼란을 야기하고 있다. 더욱이 이들 법들은 관련 규정이 중복되거나 법사이의 위계 및 관계가 명확하지 않아 도시공간 형성에 있어 무질서를 야기하고 있는 하나의 원인이 되고 있다. 이러한 각 개별법과 특별법간의 무질서·중복상황을 개선하여야 한다.

둘째, 행정기관의 인식 개선 및 절차의 간소화

지자체 마다 차이는 있지만 요즘은 행정기관의 민원처리 방법의 인식 개선으로 대관청 업무가 민원인의 편의 위주로 많이 개선되어 있다. 하지만 일반 민원인이 아닌 사업 시행자의 입장으로 유관부서의 질의응답이나 인·허가 서류 접수시에 느끼는 개발사업자 대한 잘못된 인식으로 불편한 업무를 봐야만 하는 경우가 많다. 도시개발법에 대한 인·허가 서류의 절차도 많이 개선되고 있고, 지금도 개선안이 국회에 상정중이지만 여전히 인·허가 서류의 절차는 민간사업자의 사업진행의 속도를 느리게 조절시키고 있다.

셋째, 정책적인 개발사업에 대한 민간사업자의 국유재산 사용가능

공공의 목적을 위한 정책적인 개발사업일 경우 국유재산의 사용가능은 민간사업자의 경제적인 측면을 많이 지원해주며 순차적인 매입이나 매입 대금의 분납은 한층 더 민간기업의 경제적인 부담을 덜어주는 좋은 방안으로 제시하고 싶다.

도시는 변화하고 발전한다. 도시의 변화와 발전은 보다 바람직한 방향으로 전개되어야 하고 또 그렇게 되도록 노력해야 한다. “자연은 신이 만들었고 도시는 사람이 만들었다”라는 말과 같이 사람의 슬기와 의지 및 노력에 따라 도시는 다르게 형성되고 다르게 변화한다. 우리가 추구해야 할 미래의 도시는 적어도 현재보다는 좋아지고 개선되어야 할 것이다. 우리가 애써 지방자치체를 강조하고 도시계획에 신중을 기하고 있음은 바로 이러한 도시를 만들기 위함이다.

끝으로 도시개발의 축진을 제시하면 기존 도시개발 제도는 그 기본 논리가 성장시대의 논리에 부합하는 것이었기 때문에 도시개발에 있어서 미흡한 점을 많이 가지고 있었다. 이는 우선 사업시행자가 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공부문 위주로 되어 있었기 때문에 경직적이고 획일적이라는 문제이며, 사업시행방식도 다양한 방식보다는 단순하게 적용되어 당해 사업특성에 맞는 융통성 있는 사업수행을 어렵게 해왔다. 또한 도시개발사업을 지원 할 수 있는 재원의 부족으로 도시기반시설의 확충에 한계를 가지고 있었으며 사업에 따라 절차가 지나치게 복잡하고 장기화되거나 그 또는 반대로 꼭 필요한 절차도 생략하여 원만한 사업시행을 저해 하는 등, 절차에 있어서 불합리한 점이 많았다. 따라서 이러한 기존 도시개발제도의 문제들을 해결하여 도시개발제도를 여건에 따라 탄력적으

로, 도시개발사업 지원수단을 다양하게 마련하여 도시개발사업을 발전 촉진시켜야 하겠다.

## 제 2 절 연구의 한계

본 연구는 인천시 도시개발사업 중 수용·사용방식에 의한 일단의 주택지 조성사업을 중심으로 전개하여 비교, 대비하는 자료가 국소적이고 지역에 편중된 자료이기에 좀 더 객관적이고 전국적으로 사업시행 되어진 수용·사용방식에 의한 일단의 주택지 조성사업을 분석하는 것이 바람직하나 자료수집 및 작업이 방대하여 인천광역시에 국한하여 분석한 것으로 실질적인 문제점에 접근하기에 부족함이 많고, 현재 본 연구는 아직 사업을 진행 중에 있고, 중요한 도시개발법의 초기 절차는 끝났지만 아직도 도시계획시설의 시공이나 이에 따른 법절차를 진행해야 하며, 입주 시기에 수반되는 도시개발법에 의한 실질적인 절차가 본 연구에 제시되어 있지 않다는 점도 부족한 점 중에 하나이다.

따라서, 이러한 한계점을 해결하기 위해 다양한 접근방식, 세밀한 분석과정과 이해과정이 수반되는 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것으로 사료된다.

## 참고문헌

### 1. 법률

건설교통부, 도시개발법, 2005

건설교통부, 도시계획법, 2001

법제처, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률, 2005

법제처, 국유재산법, 2004

법제처, 지방재정법, 2005

### 2. 학위논문

김석환, 도시개발사업에 있어서 주민참여 활성화방안 연구, 중앙대학교 석사학위논문, 1999

김종호, 택지개발제도의 개선방안에 관한 연구, 단국대학교 산업경영대학원 석사학위논문, 2003

박형균, 인천시의 도시성장 특성에 관한 연구, 경원대학교 석사학위논문, 2002

배용규, 지구단위의 도시정비를 위한 주민참여 방안 연구, 서울대학교 박사학위논문, 2001

엄창협, 민간APT개발사업의 용지취득 제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2003

이옥기, 도시개발사업의 민간참여 활성화 방안, 한양대학교 석사학위논문, 2002

정성수, 공공용지취득에 있어서 손실보상에 관한 연구, 조선대학교 정책대학원 석사학위논문, 2003

조성재, 인천광역시 사례분석을 통한 도시개발사업 활성화 방안 연구, 경원대학교 산업환경대학원 석사학위논문, 2005

황선호, 도시개발사업의 개선방안에 관한연구(대구사례중심), 한남대학교 석사학위논문, 2001

### 3. 단행본

- 강식(안용훈 공저), 도시개발사업의 과제 및 효율적 추진방안 연구, 경기  
개발연구원, 2001
- 건설교통부, 21세기 도시정책 방향, 건설교통부, 2002
- 건설교통부, 국토이용 계획체계의 개선방안에 관한 연구, 건설교통부,  
2000
- 김선희, 시민참여와 도시환경문제, 도시문제, 2000
- 류해웅, 도시계획과 도시개발법: 도시관련 3법 해설, 국토연구원, 2000
- 민태욱, 부동산공법의 이론과 실제, 부연사, 2003
- 박헌주·서순탁 외, 국토이용계획체계의 개선방안, 건설교통부, 2000
- 서울시정개발연구원, 서울시 지구단위계획 수립 매뉴얼, 서울특별시, 2002
- 안정근, 현대부동산학, 법문사, 2004
- 오준근, 도시계획관련법제의 체계적 정비방안, 한국법제연구원, 2000
- 유재윤(진영효 공저, 國土研究院 [編]), 도시개발비용 구조분석에 관한 연  
구, 국토연구원, 2001
- 전연규(안신정 공저), 도시개발법의 해설과 사례, 성안당, 2003

### 4. 국내학술잡지

- 계기석, 도시개발사업의 민간부분 참여 가능성과 한계, 국토개발원, 국토  
1998. 8
- 金炳秀, 도시개발제도와 민간참여의 활성화(도시개발법안에 포함된 내용  
을 중심으로), 국토1999. 8
- 김만기, 도시개발사업의 활성화 방안 연구, 地方行政. 제54권 제619호  
(2005. 5), pp.114-122, 大韓地方行政共濟會, 2005
- 김병수, 도시개발제도와 민간참여의 활성화, 국토개발원, 국토1998. 8
- 金炳秀, 도시개발제도와 민간참여의 활성화: 도시개발법안에 포함된 내용  
을 중심으로, 국토 214('99.8) pp.23-27, 국토연구원, 1999
- 김철, 도시개발사업에 있어 도시기반시설의 비용부담실태에 관한 연구, 國  
土計劃 제37권 제1호 통권119호 (2002. 2) pp.219-229, 大韓國土都  
市計劃學會, 2002

류해웅, 택지개발제도의 변천과 도시개발법의 영향에 관한 고찰, 토지연구 11,2(2000.4) pp.47-60, 韓國土地公社, 2000

류해웅, 택지개발제도의 변천과 도시개발법제의 영향에 관한고찰, 2003

박영하, 도시개발법 제정이 공간계획에 미치는 영향, 토지연구 10,2('99.7) pp.50-65, 韓國土地公社 부동산연구사, 1999

박재희, 정부기능 효율화를 위한 제3섹터 활용방안, 한국행정연구원

방경식, 외국의 도시개발제도와 민간의 역할, 국토개발원, 국토1998. 8

서충원, 도시개발 주체로서의 관민파트너십, 국토개발원, 국토1998. 8

여홍구, 도시개발과 민간참여, 국토 1999. 8

이왕건, 도시개발정책공약 비교, 2004

이윤상, 전환기적 토지개발방식의 도입, 토지연구 제12권 제4호 통권 제61호 (2001 겨울) pp.49-61, 韓國土地公社, 2002

## 5. 연구보고서

강 식, 안용훈, 도시개발사업의 과제 및 효율적 추진방안 연구, 경기개발연구원, 2001

도시계획과정에서 주민참여방안에 관한 연구, 국토개발연구원, 1996

박전길, 손기찬, 도시개발법제 정비방안 연구, 국토개발연구원, 1997

인천광역시, 2020년 인천도시 기본계획, 2005

인천광역시, 용현·학익지구 토지이용계획, 2001

## 6. 기타자료

국토연구원 홈페이지(<http://www.krihs.re.kr>)

삼성경제 연구소 홈페이지(<http://www.seri.org>)

주택산업연구원 홈페이지(<http://www.krihs.re.kr>)

파이낸셜뉴스 홈페이지(<http://www.fnnews.com>)

한국건설산업 연구소 홈페이지(<http://www.seri.org>)

한국부동산정보센타 홈페이지(<http://www.kreic.com>)

## 7. 외국서

Haar, Charles M. (1987). Land Use Planning : A Casebook on the Use. Mix-Use and ReUse of Urban Land. Boston : Little Brown and Co

Morell, David and Magorian, Christopher. (1982). Siting Hazardous Waste Facilities : Local Opposition and the Myth of Preemption. Cammbridge : Harper and Row

Schickele, Rainer. (1982). Objective of Land Policy, Use and Abuse of the Regional Science Association.<sup>21</sup>

## ABSTRACT

### **The Empirical study of Land and Housing Development Controlled Urban Development Code**

Kim, kyung-yeol  
Major in Real Estate  
Development and Management  
Graduate School of Real Estate  
Hansung University

There are large-scale real estate development projects in the city and suburban area in order to supply various spaces faster than the speed of expanding population and functions needed.

Moreover, there are special laws to promote fast approval in order to satisfy with the demand. Until now, the expansion of city, real estate development, and housing supply are thought as the first thing in the policy and system.

However, new paradigm of city development such as "Sustainable development" shows up, and "development era" of town development has changed into "management era". That is, supply-side has changed into demand-side. City development and management policy also should be changed into high quality system.

City development method used recently began in Germany 1902. The land readjustment projects, which are popular in 1970s, are applied by the way that land owners usually pay development cost. So, there are



many problems that development proceeds could not return to the public.

From 1980s, the special law was legislated for proper supply and low price of lot, which makes the life of low-incomer stable and the welfare of the citizen improve. But, aquisition of whole land makes developer hard for lots of financing cost.

Moreover, there are so many petitions for compensation of owners' right between developer and land owners. Thus, city planner makes advanced method such as expropriation-using method and mixed method in 2000. The developers can make a free choice of best one among the above methods.

Therefore, this research is not the paper of simple comparison, analysis, improvement of problems, and theoretical study, but of evaluation of empirical study by expropriation-using method. The object of the research is to grope, to make up the problems, and to show up the solution.

The main points of this empirical study are to find the problems and to improve them in residential development by expropriation-using method.

Then, the research shows the right way to improve the problems of difference from application of theory based upon the actual case of planning phase and execution phase separately.

In planning phase, this study has suggest solutions of the insufficiency of residents' survey in development area, of misunderstanding among landowners, of adjusting and setting up the plan coordinated in the conditions of moving out time, and of using public places.

In execution phase, comprehensive improvement of urban development system and management plan of surrounding area are suggested.

In order to take a extraordinary effect, urban development needs the plan coordinated and detailed in early planning phase.