

碩士學位論文

指導教授 安正根

不動産 開發의 問題點과
改善方案에 관한 研究

Research on Real Estate Development Problems and
Improvement Plan

2002년 12月 日

漢城大學校 不動産 大學院

不動産學科

不動産 開發 및 管理專攻

金 鉉 寬

碩士學位論文

指導教授 安正根

不動産 開發의 問題點과
改善方案에 관한 研究

Research on Real Estate Development Problems and
Improvement Plan

위 論文을 不動産學 碩士學位論文으로 提出함

2002년 12月 日

漢城大學校 不動産 大學院

不動産學科

不動産 開發 및 管理專攻

金 鉉 寬

金鉉寬의 不動産學 碩士學位 論文을 認定함

2003年 2月 日

審査 委員長

李 龍萬



審査 委員

朴 炳植



審査 委員

安 正 根



목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 방법 및 범위	2
제 2 장 부동산 개발의 이론적 고찰	4
제 1 절 부동산 개발의 개념	4
1. 부동산 개발의 정의 / 목적	4
2. 부동산 개발의 법적체계	5
제 2 절 부동산 개발방식유형	7
1. 환지방식	7
2. 신탁개발방식	9
3. 기타방식	11
제 3 장 부동산 개발의 유형별 문제점	12
제 1 절 신개발 사업	12
1. 관련법률과의 관계	12
2. 신도시 개발 사업	23
3. 각 신도시별 문제점	34
제 2 절 재개발 사업	38
1. 재개발 사업의 목적 및 필요성	38
2. 도심지 재개발 및 재건축사업	42
3. 주택 개량 재개발 사업	60
제 4 장 부동산 개발 유형별 개선방안	68
제 1 절 신도시 건설계획 발전	68
제 2 절 신도시건설 및 신도시별 개선방안	76
제 3 절 도심지 및 주택개량 재개발 사업	80
1. 도심지 재개발 및 재건축사업	80
2. 외국의 주택개발제도	84
3. 주택개량 재개발 사업	89

제 5 장 결	론	92
참고 문헌		95
ABSTRACT		97

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적

부동산학은 인간의 실생활과 밀접하며 사회생활에 필요한 학문이다. 부동산학을 연구할 때 비로소 토지면 전부 같은 토지가 아니고 집이면 그냥 다 같은 집이 아니라 위치와 규모, 법의제한, 평가등에 따라 천차만별로 차이가 있다는 것을 실감케 한다.

21세기의 새로운 정보화시대를 맞이하여 정치, 경제, 사회, 문화, 과학, 부동산등에 대하여 많은 변화가 있을 것이며, 특히 부동산은 모든 사람의 생활기반이 되고 있을 뿐만 아니라 국가의 부의 기본이 되는 것이다. 따라서 효율적인 부동산의 개발과 관리는 개인적인 차원에서나 국가적인 차원에서 매우 중요하며 우리나라에서는 1963년에 국토건설 종합계획법을 제정하여 국토의 자연조건을 종합적으로 이용, 개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하고 국토의 경제, 사회, 문화적 발전을 이룩하며 국민의 복지향상에 기여한다는 목적아래 급진적인

개발을 해왔다. 그 결과 많은 국토가 개발되어 신도시가 건설되고 도시의 광역화 현상등 긍정적인 많은 변화가 있었지만 이에 반하여 수도권 밀집, 교통문제, 환경문제 등의 문제점도 많이 대두되고 있다. 따라서 본 논문은 현재 시행중인 부동산 개발의 유형을 고찰하고 보다 나은 제도 운영을 위해 현실과 미래를 고려 개선방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 논문의 연구범위는 현재 시행되고 있는 부동산 개발방식의 유형과 그 유형별 문제점분석 및 신도시 개발의 대표적 사례를 통하여 제도적, 시행 방법적인 문제점을 분석하고, 그에 따른 개선방안에 접근 연구한다. 또한 미래 지향적이고 선진적인 부동산 개발의 정착에 필요한 개선방안을 제시하기 위해 외국의 제도와 비교 우리나라 현실에 맞는 방안을 모색하고자 한다.

본 논문은 5개의 장으로 구성된다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 부동산 개발의 개요부분을 고찰하고 제3장에서는 부동산개발 유형별

문제점을 분석하고 제4장에서는 문제점에 대한 개선방안을, 마지막으로 제5장에서는 본 논문의 내용을 요약하고 결론을 도출한다. 본 연구는 연구목적을 달성하기 위해 지금까지의 관계 문헌과 각종 자료를 바탕으로 하여 부동산개발 과정에서 나타난 문제점등을 최대한 객관적 입장에서 분석하였다.

제 2 장 부동산 개발의 이론적 고찰

제 1 절 부동산 개발의 정의

1. 부동산 개발의 정의 / 목적

가. 정의

인간에게 생활, 작업 및 쇼핑, 레저 공간을 제공함을 목적으로 토지를 개량하는 활동으로 건설의 일반 수주, 도급공사와는 달리 자체자본 및 기획, 기술 방법을 대상 부동산에 투입하여 새로운 고부가가치의 2차 건설상품을 창출해내 어 이익을 도모하는 사업이고 기술적, 사회적으로 새로운 개발형태를 창조해 나가는 미래환경의 판매이다.

개발사업의 주요 3대 요소는 부동산, 기획능력, 자본으로 나눌 수 있다. 개발사업은 미래는 판단하기 때문에 불확실하고 위험요소가 크며 상품의 규모가 대규모이다.

나. 목적

부동산개발의 목적은 국내시장 개발에 따른 건설업의 경쟁력을 제고하고 고부가가치 상품을 창출하는 기법을 향상시키며 EC화¹⁾한 업무수행능력을 증대하여 그 효율성을 극대화하고 지역별 균형개발로 인한 수도권에 대응하는 지방거점을 육성하며 도시민의 편의와 건설업의 수익성을

1) EC화란 종래의 단순한 시공업과 비교하여 건설사업의 발굴 및 기획, 설계, 시공, 유지 관리에 이르기까지 사업전반에 관한 것을 종합, 기획관리하는 업무영역의 확대를 말한다

보장하는데 그 목적이있다

2. 부동산 개발의 법적체계

가. 국토계획의 의의

국토계획은 국토를 둘러싼 대내외 여건을 고려하여 국토공간의 바람직한 미래상과 이를 달성하기 위한 장기적인 정책방향을 제시하고, 국토의 균형 발전과 사회간접자본(SOC)확충, 생활환경 개선등을 통하여 국토의 생산성을 제고하고 국민생활의 질을 향상시키는데 그 목적이 있으며

헌법 제120조 제2항에는 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다고 명시되어있다.

국토건설종합계획법은²⁾ 국토의 자연조건을 종합적으로 이용·개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하고 국토의 경제·사회문화적 발전을 이룩하여 국민의 복지향상에 기여함을 목적으로 한다.

국토계획의 성격은 국토의 이용·개발·보전에 관한 장기적·종합적 국가계획으로 국토 전반에 관한 청사진을 제시하고 장기적·종합적 정책방향 설정하여 인구와 산업의 적정배치국토자원관리 및 기반시설 설치 등 부문별 계획과 하위계획의 지침과 토지이용계획, 지역계획, 개별 개

2) 건설교통부 홈페이지

발사업계획등 물적계획의 지침을 제공하며 개별사업의 직접적인 근거가 되는 것은 아니다.

또한 토지, 물, 산림, 해양·지하자원 등 천연자원의 이용·발전 및 보전과 수해, 풍해, 기타 재해의 방제 및 도시와 인구의 배치 및 구조, 교통, 통신, 수자원, 에너지등 산업발전의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 그 규모와 주택, 상하수도, 교육, 관광, 체육, 문화, 후생시설등 국민 생활환경시설의 배치 및 규모에 대한 기준을 제시하고 있다.

나. 국토계획체계

전국 계획은 국가가 국토 전체를 대상으로 수립하고 특정지역계획은 국가가 특정한 지역을 대상으로 수립하며 도계획은 도가 그 전역 또는 2개 시·군 이상의 지역을 대상으로 수립 / 시행하고 도농통합시계획은 시가 도농통합시 행정구역을 대상으로 수립하고, 군 계획은 군이 관할지역을 대상으로 수립하여 시행한다.

다. 국토계획 작성절차

중앙행정기관의 장은 전국계획으로 결정되어야 할 사업에 관하여 전국계획요구서를 작성하여 건설교통부장관에게 제출하며 시·도지사는 그 관내에 관련된 전국계획에 관하여 내무부 장관을 경유하여 건설교통부장관에게 의견제출하고 건설교통부장관은 전항의 전국계획요구서를 조정·총괄하고 국토 건설종합계획심의회의 심의를 거쳐 전국계획(안)작성 전국계획(안)은 국무회의의 심의를 거쳐 확정하고 그 요

지를 공고한다.

특정지역건설종합계획은 건설교통부장관이 관계중앙행정기관의 장과 지방자치단체와의 협의에 의하여 특별한 건설이나 정비를 필요로 한다고 인정하는 특정한 지역을 특정지역으로 지정할 것을 대통령에게 건의하고 대통령은 국토건설종합계획심의회 심의를 거쳐 당해지역을 특정지역으로 지정. 건설교통부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 관계지방자치단체의 의견을 들은 다음 국토건설종합계획심의회 심의를 거쳐 특정지역계획(안)을 작성한다. 특정지역계획(안)은 국무회의 심의를 거쳐 확정한다.

도건설종합계획은 도지사는 도계획(안)을 작성하여 내무부장관과 건설교통부장관을 경유, 국무총리에게 승인요청 국무총리는 국토건설종합계획심의회 심의를 거쳐 승인하고 도지사는 지체없이 이를 공고한다.

시·군건설종합계획은 시(도농통합형태의 시)·군은 그 관할구역 전역에 걸친 국토의 건설을 위하여 시·군계획(안)을 작성하고 도지사에게 승인요청하고 도지사는 도건설종합계획심의회 심의를 거쳐 승인되면 시장·군수는 지체없이 이를 공고한다.

제 2 절 부동산 개발방식 유형

1. 환지 방식

환지방식(land reallocation system)은 우리나라에서 택지개발수법으로 널리 활용되던 토지구획정리사업(land readjustment project)을 말한다.

이 방식은 택지화되기 전의 토지위치·지목·면적·등급·이용도 등 기타 필요사항을 고려하여 택지개발 후 개발된 토지를 토지소유주에게 배분하는 방식으로 개발구역 내 땅을 전면 수용하는 공영개발 기법과 달리 택지조성비, 기반시설 용지 등을 별도로 떼 놓고 나머지를 토지주에 되돌려주는 1960~70년대에 성행했던 구획정리사업으로 80년말 공영개발을 위한 택지개발촉진법이 생기면 서 뒷전으로 밀려났던 개발기법이다.

요즘들어 이런 환지방식이 주목을 받는 것은 국민의 의식이 높아지고 경제 여건도 달라져 토지를 싼 값에 수용하는 공영개발 방식으로는 택지개발을 제대로 추진할 수 없기 때문이다.

환지방식이 이런 문제를 해결할 수 있는 완벽한 개발기법이라고 말할 수 없지만 현재로서는 국민의 재산권을 최대한 보장하면서 계획 개발을 이뤄 낼 수 있는 방안이라는 점에서 공감된다..

특히 그린벨트 해제지역의 효율적 개발을 위해 환지방식을 적용할 필요가 있다는 주장이 있는데 그린벨트 상태로는 일반 농지.임야가 집터보다 훨씬 싸지만 건축이 가능한 주거지로 풀리면 가격이 똑 같아져 농지 등 당초 집을 지을 수 없는 땅에만 엄청난 이득이 돌아간다. 이런 점에서 그린벨트 해제지역에 대해 현재의 땅값을 감안해 토지를 평가하는 환지방식을 적용해야 한다는 주장은 설득력을 얻기에 충분하다.

환지방식은 그러나 공공.기반시설용지 명목으로 일부 토지를 공제한 다해도 토지주들에게 돌아가는 개발이익이 엄청나다라는 점에서 부정적이다.

여기다가 토지주들의 개발이익을 높이기 위해 기반시설 용지 비율을 적게 잡는다는 여러 이해관계 때문에 계획개발이 잘 추진되지 않을 수도 있다는 우려도 간과해서는 안될 사안이다.

그래서 모든 해제지역에 대해 특정 공공기관이나 지방자치단체가 환경친화적인 개발계획을 미리 만들어 놓고 여기에 맞춰 건물을 짓게 하는 방안도 함께 마련돼야 할 것 같다.

2. 토지신탁개발방식

토지신탁개발방식(land trust development)은 신탁법에 따른 방식이다. 토지신탁은 위탁자가 수탁자에게 신탁하는 재산이 토지일 경우를 말한다. 여기서 토지신탁이라 함은 토지신탁이란 토지나 건물등의 부동산 소유자(위탁자)가 신탁회사(수탁자)에 부동산을 신탁하면, 부동산의 소유권을 신탁회사 앞으로 이전하고(신탁등기), 당해 부동산을 효율적으로 관리, 처분하거나 최유효이용을 도모할 수 있도록 개발하여 그 성과(이익)를 토지소유자, 또는 위탁자가 지정한 사람이나 법인(수익자)에게 되돌려 주는 제도를 말한다. 아울러 신탁관계가 토지개발을 근간으로 하여 이루어지는 것은 사업집행형 토지신탁으로 보아 토지신탁개발로 보게 된다. 개발행위 또는 개발사업은 대상토지에 관하여 소유권, 지상권 등의 권리를 갖고있는 자와 국가, 지방자치단체, 특수법인, 제3개발자에게 개

발행위 또는 개발사업주체로서 지위가 인정된 경우에 토지소유자는 이를 자력으로 실시하거나 타인에게 위탁하여 실시할 수 있다.

다시 말해서 이 방식은 부동산 개발방법(Know-How)가 없는 토지 소유자가 공신력있는 부동산 신탁회사에게 이전시키고(신탁행위), 신탁사의 자금 및 개발경험을 바탕으로 위탁자의 이익 및 특정목적을 위해 신탁재산을 가장 효율적으로 활용하여 분양 또는 임대한 뒤 발생한 수익을 토지소유자에게 배당하는 것을 말한다.³⁾

토지신탁의 장점으로는 첫째, 토지소유자는 자금, 시간, 개발방법(Know-How)의 부족등으로 인하여 각종 불리한 세금을 부담하면서 놀리고 있는 토지를 토지개발 전문회사인 부동산신탁회사에 신탁함으로써 토지의 유효이용과 함께 안정적인 수익을 기대할 수 있다.

둘째, 수탁자가 토지소유자를 대신하여 토지유효이용에 관한 사업계획 입안, 건축자금의 조달, 건설, 분양, 건물의 유지·관리업무 등 일체를 대행 함으로써 토지소유자는 아무런 경험없이도 부동산개발(또는)사업을 행할 수 있다.

셋째, 토지소유자는 신탁기간중에 자금이 필요한 경우 신탁수익권의 전

3) “한국토지 신탁 부동산라인”(www.homerisor.com)

부 또는 일부를 양도하거나 질권을 설정하여 자금을 조달할 수 있다.

넷째, 신탁재산은 신탁법상 독립된 재산으로 취급받음으로써 신탁설정 후의 토지소유자의 상속, 파산 등이 직접적으로 개발사업에 영향을 미치지 아니하므로 사업운영 자체에 안정성이 보장된다.

3. 기타방식

앞에서 설명한 혼지방식, 토지 신탁개발방식 이외에도 혼합방식, 단순개발방식, 합동·신탁개발방식 등이 있는데, 혼합방식(mixture system)은 도시계획법에 의한 도시개발사업, 대지조성사업, 산업기지개발촉진법의 단지조성사업 등은 대상토지를 전면매수 또는 환지하는 방식이다

단순개발방식(simplicity development system)이란 토지형질변경 등 허가기준규칙의 형질변경사업에 의한 지주자력개발을 의미하는 것이다.

합·동 신탁 개발 방식(lond joint seve lopment)은 토지개발 사업에 참여하는 토지소유권자, 사업시행자, 재원조달자,, 건설자가 택지개발을 착수하기전에 대상지역의 토지소유권자로부터 일정가격으로 대상토지를 전량매수해서 택지로 개발하는 방식이다.

제 3 장 부동산 개발 유형별 문제점

제 1 절 신개발 사업

1. 관련 법률과의 관계

가. 토지구획정리사업의 택지개발

토지구획정리사업은 토지의 합리적 이용증진과 생활환경의 개선을 위하여 도로, 공원, 상하수도, 학교, 광장 등 공공시설의 설치·변경과 토지의분합·교환·구획변경, 지목, 형질변경을 통해 사업시행전의 권리관계의 변동없이 토지의 위치, 지적, 토질, 이용상황 및 환경을 고려하여 환지방식으로 사업을 시행한 후 대지로 변경시키는 사업으로 택지개발사업과 토지구획정리사업은 둘 다 택지조성사업으로서 맥락을 같이하고 있으나 개발방식에서 토지구획정리사업은 환지방식이고 택지개발사업은 전면매수방식이라는 점과 사업의 주체가 공공기관으로 한정되어 있다는 점이 다르다.

나. 택지개발촉진법

택지개발촉진법은 도시지역의 시급한 택지난을 해소하기 위하여, 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관하여 특례를 정하고 있는 법이다(택지개발촉진법 제1조). 토지구획정리사업법·도

시재개발법이 기존의 시가지를 대상으로 함에 반하여 택지개발촉진법은 도시의 주변지역에도 지정될 수 있는 것이라는 특색이 있다(동법 제2조 제3호). 즉, 토지구획정리사업이나, 도시재개발사업은 기존지역의 재정비라는 목표를 가지고 있는 것인 반면, 택지개발사업은 새로운 주거단지를 공급하기 위한 것이라는 점에서 앞의 두 법들과 차이를 보이는 것이다. 그러나 택지개발촉진법은 이름 자체에서 알 수 있듯이 주택을 건축하기 위한 기초로서 택지를 개발하는 법이므로, 이는 원칙적으로 주택의 건설과 연관된 주택건설촉진법으로 연결된다. 이러한 점에서 앞의 두 법, 즉 도시재개발법 및 토지구획정리사업법은 기존 시가지의 재정비를 위한 법제로서, 뒤의 두 법 즉 택지개발촉진법, 주택건설촉진법은 새로운 주거단지의 개발을 위한 법제로서 서로 대응관계에 있는 것이다.⁴⁾

택지개발촉진법은 특별도시계획법으로서의 성격을 가지고 있으므로, 다단계의 계획으로 진행된다는 점에서는 여타의 특별도시계획과 공통점을 가지고 있다. 다만 새로운 택지의 개발이라는 택지개발사업 자체의 특성상 도시재정비사업들과는 여러 면에서 차이를 보인다.

택지개발촉진법상 대상구역을 정하는 것은 택지개발예정지구의 지정이라는 공식적 행위이다. 이러한 예정지구가 지정되면, 제1차계획으로서의 성격이 나타나므로, 우선 사업대상구역이 법적으로 확정되고, 또한

4) 부동산개발 및 건축 관련 대법전 / 도서출판 씨앤엘 / 2002. 8. 택지개발촉진법 편

구역안에서 일정한 행위제한이 뒤따르게 된다(동법 제6조). 물론 이러한 예정지구 지정행위는 국민의 권리의무에 직접적인 영향을 미치는 행정처분으로 해석된다. 다만 택지개발촉진법은 제1차계획단계에서 그 수립에 관한 절차를 독자적으로 정하고 있고, 제1차계획의 수립으로 도시계획법 제12조에 의한 도시계획결정도 의제하지 않고 있어서 동법과 도시계획법의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 점이 제1차계획단계에 있어 매우 어려운 점이다.

택지개발사업은 도시주변의 농지나 준농림지 등을 주거목적의 단지로 개발하는 것이므로, 만약 택지개발예정지구의 지정사실이 사전에 알려지면 심각한 투기사태가 발생할 우려가 높다. 이를 방지하기 위하여 택지개발예정지구의 지정은 신속하고, 비공개적으로 진행될 필요성이 크다. 이러한 사정을 고려하여 택지개발촉진법은 제1차계획단계에서 일반도시계획과는 구별되는 별도의 절차조항들을 두고 있는 것이다. 따라서 택지개발사업의 특성을 감안한 절차를 택지개발촉진법이 별도로 정하고 있는 경우, 이는 도시계획법상의 절차규정을 배제하는 특별규정으로 해석하여야 할 것이다. 그러나 택지개발촉진법 자체가 별도의 절차규정을 두고 있지 않는 경우, 그 성격에 반하지 않는 한 도시계획법상의 일반조항들이 적용되는 것으로 해석하여야 한다.

제2차 계획단계에서 특이할 만한 점은 개발사업의 시행자가 앞에서 설명한 토지구획정리사업이나 재개발사업의 시행자에 비하여 범위가

제한적이라는 점이다. 구획정리사업이나 재개발사업은 대상지역의 토지 소유자가 시행자가 될 수 있지만, 택지개발사업은 대상지역의 선정에 고도의 정책적 판단이 필요하고, 사업의 성격도 국가의 독점적 개발방식에 의존할 필요가 높기 때문에 사업시행자가 국가 또는 공법인 등으로 제한되는 것이다.

제2차 계획단계는 택지개발계획 및 택지개발사업 실시계획으로 나뉘어 진행된다. 대부분의 특별도시계획법들은 단일한 제2차계획만을 두고 있는 반면에 택지개발촉진법은 제2차계획단계 자체를 다시 별도로 구성되는 두 개의 승인처분으로 분리·규율하고 있다. 즉 사업의 시행자가 택지개발사업을 시행하고자 하는 경우에는 택지개발계획을 세워 건설교통부장관의 승인을 얻어야 하는데(동법 제8조), 이를 개발계획이라 부른다. 이에 의하여 토지의 수용권이 부여되며, 개발사업이 착수된 것으로 간주된다(동법 제12조 제2항, 동법시행령 제3조의2). 또한 개발계획 이후에 사업시행자는 또 다시 택지개발사업실시계획을 작성하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 하는데(동법 제9조), 이를 실시계획이라 부르고 그 승인에 의해 도시계획법 제12조에 의한 도시계획결정 등이 의제된다. 이렇게 두 개의 계획이 제2차계획단계에 등장하는 것은 택지개발촉진법의 고유한 특성인데, 이는 아마도 택지개발사업에 대한 중앙정부의 개입정도와 깊게 관련되어 있는 것이 아닌가 추측된다.

이러한 두 개의 제2차계획은 일종의 도시계획이므로 엄격한 절차에

의해 진행되어야 할 것이라는 점에는 의문이 없으나, 양자의 관계를 어떻게 정립하여야 할 것인가는 그 내용 및 효과와 관련하여 신중하게 결정되어야 할 것이다.

택지개발사업이 제2차계획단계를 거쳐 완성되면, 택지의 공급문제가 남게 된다. 이러한 택지는 아파트 등 집단적 주거단지를 위하여 조성되는 것이므로, 주택건설촉진법과 긴밀하게 연결되는 것이다. 다른 한편 택지개발사업은 도시재정비사업에 비하여 사업의 완료단계에 이해관계인이 남아있지 않아 그 처분이 상대적으로 자유로운 상태라 할 수 있다. 그러나 개발사업의 성격상 그 공급 또는 분배에 관하여도 여러 가지 공법적 제한이 따르게 된다.

택지개발사업과 관련하여 행정청 또는 시행자가 행하는 각종의 고권적 처분은 행정심판의 대상이 된다. 택지개발사업상 '시행자가 행한 처분'에 대하여 이의가 있는 때에는 당해 처분이 있는 것을 안 날로부터 1월내에, 처분이 있는 날로부터 3월내에 건설교통부장관에게 행정심판을 제기하여야 한다(동법 제27조). 이는 행정심판제기기간에 관하여 90일 및 180일로 정하고 있는 행정심판법(제18조)에 대한 특칙으로 정하여진 단기의 제척기간이다. 이는 국민의 권리구제에 불이익을 주는 것이므로 엄격하게 해석되어야 하고, 동 규정의 적용을 받지 아니하는 행정청의 처분에 대하여는 행정심판법 제20조 소정의 기간이 적용된다. 그러나 행정소송법이 개정되어 98년 3월부터 행정심판이 임의절차가 되었으므로,

이제는 이러한 행정심판을 거치지 아니하고도 행정소송을 직접 제기할 수 있는 것으로 해석된다.(행정소송법 제18조 참조).

다. 아파트지구 개발사업

시장·군수는 도시계획법에 의한 아파트지구의 지정이 있는 때에는 6개월 이내에 아파트지구개발에 관한 기본계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 받아야 한다(동법 제20조). 지구개발기본계획은 지구의 구성 및 토지이용에 관한 사항, 건축물의 배치·건폐율·용적률·높이, 기존건축물의 처리에 관한 사항, 개발사업의 시행계획에 관한 사항을 그 내용으로 한다(동법시행령 제23조 제1항). 이러한 지구개발기본계획은 주택건설촉진법상의 제1차계획으로 시장·군수가 그 입안권자이며, 법률상으로는 건설교통부장관이 승인권자이지만, 권한의 위임에 의하여 광역자치단체장이 그 승인의 주체이다(동법 제50조, 동법시행령 제45조 제3호).

지구개발기본계획의 승인을 받은 경우 시장·군수는 개발계획의 명칭, 개발대상지구의 위치 및 면적, 개발계획의 개요 등을 공시하여야 한다(동법시행령 제23조 제3항). 이러한 고시가 있으면 당해 구역에 대하여는 도시재개발법 제4조의 규정에 의한 도시재개발구역의 지정고시가 있는 것과 동일한 효과가 인정된다. 시장·군수의 승인·고시 형식에 대하여는 특별한 규정이 없으므로, 그 형식은 도시계획수립절차에

관한 규정의 준용을 받는 것으로 보고, 관보에 고시하여야 하는 것으로 해석한다.

주택건설촉진법상의 제1차계획은 그 효력으로 대상지역이 확정되고 건축허가요건이 규율된다고 하는 점(동법시행령 제26조의2 제4항)에서는 여타 특별도시계획법과 같으나, 이미 일반도시계획에 의해 지정된 아파트지구를 전제로 한다는 점에 그 고유한 특성이 있다. 이렇게 주택건설촉진법상의 제1차계획단계에는 두 개의 도시계획이 존재하고 있다. 일반도시계획에 의한 아파트지구의 지정이 그 하나이고, 주택건설촉진법에 의한 아파트지구개발기본계획이 그 둘이다. 이러한 두 개의 제1차계획은 그에 의하여 면적과 위치가 확정되고, 건축허가요건이 규제된다고 하는 면에서는 차이를 보이지 않지만, 구체적인 건축허가요건은 약간 다른 것으로 해석된다.

도시계획법상의 아파트지구내에서는 주택건설촉진법 제20조에 의한 지구개발기본계획에 반하는 건축물이 금지되며, 다만 아파트지구개발기본계획의 수립이전에는 '아파트지구의 계획적 개발'에 위배되지 아니하는 범위안에서 건축물의 건축이 허가될 수 있다(건축법시행령 제74조). 즉 도시계획법상 아파트지구에서는 건축허가여부가 '아파트지구의 계획적 개발'이라는 불확정법개념에 의존하게 된다. 만약 당해 지구내 건축허가가 신청된 경우에는 그 건축허가를 심사함에 있어 이러한 불확정법개념을 어떻게 해석하느냐에 따라 건축허가여부가 결정될

것이다. 그러나 주택건설촉진법에 의하여 아파트지구개발기본계획이 수립되면 비로소 이러한 불확정법개념은 구체적인 계획으로 대체되고 건축허가요건도 지구개발계획속에서 구체화되는 것이다.

주택건설촉진법상의 제1차계획은 아파트지구의 지정이 있는 경우만을 전제로 하고 있으므로 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업에 뒤이어 주택건설사업이 행해지거나, 주거지역에서 주택건설사업을 시행하는 경우 별도의 제1차계획단계가 존재하지 아니하는 것으로 해석된다. 이렇게 제1차계획이 존재하지 않는 경우, 주택건설사업은 제3차계획도 없으므로 제2차계획인 사업계획의 승인만이 유일하게 전면에 나타나게 된다. 따라서 주택건설촉진법상의 주택건설사업은 마치 하나의 건축물에 대한 건축허가와 비슷한 것으로 착각되기도 한다. 그러나 후술하는 바와 같이 주택건설촉진법은 특별도시계획법이고, 동법상의 계획은 일반적인 행정처분과는 다른 포괄적 사항을 그 내용으로 하는 것이다. 따라서 주택건설촉진법상의 제2차계획은 제1차계획이 존재하든 그렇지 아니하든 특별도시계획이라 보아야 하고, 일반적 행정처분과는 상대적으로 차별되는 지위를 갖는 것으로 인식하여야 한다.

아파트단지를 형성하기 위한 방식이 이렇게 일관성을 보이지 않는 것은 입법정책상 바람직하지 않다. 앞서 살펴본 바와 같이 도시계획법과 주택건설촉진법이 원칙적으로 상정하고 있는 절차는 아파트지구의 지정·아파트지구개발기본계획수립, 사업계획의 승인(동법 제33

조)으로 이어지는 매우 엄격한 절차이다. 그러나 제1차 계획단계를 모두 생략하고도 주거지역내에서 사업계획의 승인(제2차계획)이 가능하다면, 어떠한 자치단체도 복잡하고 어려운 절차를 택하지 않을 것이다. 이 때문에 현재 도시계획법상의 아파트지구는 별로 선호되지 않으며, 이는 결과적으로 도시전체의 기능을 감안하지 않는 아파트 단지의 난립으로 이어지게 된다.

아파트는 그 건설당시 개발이익이 많고, 긴박한 주거수요를 감당하기에 대단히 적합한 건축물이지만, 일단 건설되고 나면 여러 가지 부작용을 가져온다. 단독주택으로 구성된 주거지역에 아파트가 건설되면 교통문제·조망권문제를 포함하여, 기존 주거지역의 단일성이 파괴되고 결국 그 지역은 아파트단지화할 가능성이 높아지게 된다. 또한 아파트가 낡고, 불량해지는 경우 이는 단독주택과 달라서 쉽게 재건축의 대상이 되지 못한다. 만약 이렇게 노후화된 아파트를 재건축하고자 한다면, 이는 사업비용과 연결되어 불가피하게 아파트의 고층화를 초래할 것이다. 이러한 점들을 감안한다면, 아파트건설사업을 주거지역내에서도 제1차계획단계 없이 가능하도록 하고 있는 현행 주택건설촉진법의 태도는 매우 비합리적인 것이다.⁵⁾

라. 토지형질변경사업

5) 박병길 「아파트 지구 토지이용 계획의 현황과 대상 조합원의 희망주택 거래 형태의 분석」 서울시립대 석사학위 논문, 2001. p 15~20

도시계획구역내의 토지를 이용하려면 위에서 설명한 건축물에 대한 규제 말고도 도시계획법에 의한 토지형질변경허가를 받아야 한다. 법적으로 토지형질변경이란 땅을 깎아내거나, 복돋우거나, 또는 고르게 하는 행위를 말한다. 토지의 지목변경도 토지형질변경허가를 통해서 이루어진다. 단 이미 대지조성이 끝난 토지에 건축물이나 공작물을 설치하기 위해서 땅을 파는 것은 형질변경허가의 대상이 아니다. 예를들어 토지구획정리사업을 거쳐 조성된 대지를 나대지로 방치하다가 건축을 하는 경우는 형질변경허가의 대상이 아니다.

토지형질변경허가의 가장 중요한 기능은 각 개별 필지의 모양이나 용도를 정부(지방자치단체)가 계획한 도시계획시설(특히 도로, 상·하수도)의 설치계획에 적용시키는 것이라 할 수 있다. 도시화 이전에 형성된 토지의 분할은 부정형으로 이루어져 있어 직선과 정방형 또는 장방형을 기본으로 하는 도시계획시설의 배치와 잘 맞지 않는다. 토지형질변경이란 개별 필지를 도시계획시설계획에 맞추는 과정으로 해석될 수 있다.

따라서 해당 지역에 도로 및 상하수도가 설치되지 않은 경우는 원칙적으로 형질변경허가를 내주지 않고 있다. 하지만 기존의 인접시설과 연계되는 상하수도시설이나 도로(이 경우 私道가 된다)를 자신의 비용으로 설치하거나, 또는 상하수도를 필요로 하지 않는 건물일 경우 도로

개설을 조건으로 형질변경이 허가되기도 한다. 또 최근에 도시지역으로 지정된 후 아직 도시계획이 수립되지 않은 지역이나 도시기본계획과 도시계획이 일치하지 않는 경우도 형질변경을 허가하지 않을 수 있다. 이런 조치들은 결국 형질변경허가라는 절차가 현대적 의미의 도시계획과 개별 필지의 이용 행위를 조화시키기 위한 과정이라고 해석한다면 이해될 수 있다.

형질변경 허가의 두번째 기능은 사고를 예방하는 기능이다. 땅을 파헤치면 비가 오거나 또는 얼었다가 녹을 때 무너진다는가, 또는 흩이 쓸려내려가 산사태 같은 사고가 발생할 수 있다. 형질변경허가는 이런 사고를 사전에 차단하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 시장·군수는 이런 목적으로 입목본수도, 땅의 높낮이 및 기울기 등에 관한 기준을 정하여 형질변경허가의 기준으로 사용한다.

이밖에도 경관이나 역사적 유물, 군사시설의 보호 등이 필요할 경우 형질변경을 허가하지 않음으로써 소기의 목적을 거두기도 한다.

토지형질변경을 통한 개발에는 규모의 제한이 있다. 주거 및 상업지역의 경우 3,000평(1만m²)미만, 공업지역에서는 9,000평(3만m²)미만, 생산녹지지역 및 자연녹지지역으로서 건축물의 건축을 위한 형질변경일 경우 3,000평(1만m²)미만, 보전녹지지역일 경우 1,500평(5천m²)

미만에서의 개발행위만이 형질변경을 통해서 가능하다.⁶⁾

2. 신도시개발사업

가. 신도시 개발의 목적과 필요성

넓은 의미에서 신도시는 “계획적으로 개발된 새로운 도시 주거지”를 포괄적으로 가리킨다. 따라서 여기에는 대도시 인근에 도심의 과밀인구와 과도한 도시시설을 분산시키기 위해 건설한 위성도시(Satelite Town), 교외지역의 침상도시(Bed Town)등과 같이 모도시에 의존적인 도시, 또 대도시 인접지역에 계획적으로 개발한 주택단지⁷⁾나 확장도시(Expanding town), 그리고 대도시와 공간적으로나 기능적으로 분리시킨 자족형 도시등이 모두 포함된다. 그러나 좁은 의미에서 신도시는 대도시 주변의 계획도시 가운데 기존의 도시들과 공간적으로나 사회, 경제적으로 독립성을 유지하면서, 독자적인 정치, 경제, 사회 활동이 이루어지는 자족형 도시와 대도시에 대항해서 새로운 지역거점으로 개발하려는 지역거점도시만을 가리킨다.

신도시개발은 거대도시화가 가져오는 각종의 불경제와 교통난, 주택문제등을 완화하고, 새로운 발전을 조직화하는 토지와 천연자원의 적절한 배분 및 문제해결 및 근로자를 포함한 도시민과 생산시설, 주거시설이 균형을 유지하는 기능을 수행하도록 하는데 그 목적이 있다.

6) 계기석 「개발제한 구역내 토지 형질 변경에 관한연구」 서울대 환경 대학원 석사학위논문, 2000

7) 대도시의 일부 기능만 분담하여 자족기능을 갖추지 못하고 주거기능만 가진도시

즉, 일반적 신도시개발의 목적은 대도시의 인구와 산업의 재배치, 주택의 공급 등을 통하여 대도시에서 발생하는 여러 가지 도시문제를 해결하고자 하고, 국가정책에 의한 국토의 균형적 개발을 꾀하는데 있는 것이다.

우리나라에서의 신도시개발목적은 주택의 대량공급에 따른 주택가격의 안정도모와 수도권 주택부족의 해소, 쾌적한 환경의 교외주거에 대한 수요증가대응 및 도시기능의 외곽이전에 따른 혼잡화, 과밀화해소가 핵심을 구성하고 있는 것이다.

신도시개발의 필요성은 크게 두가지 요인에서 찾을 수 있다. 첫째, 도시의 양적 팽창에 따른 토지문제, 주택부족, 교통난, 대기오염 등의 각종 환경오염, 범죄의 다발 등 사회적 문제를 야기하였고, 이러한 각종 문제의 해결을 위하여 도시의 분산필요성이 등장하였다. 둘째, 도시내부 시설의 노후화에 따른 안정성문제와 도시환경저해, 토지의 효율적 이용을 위한 제반시설의 확충 등 도시내부의 재개발필요성이 대두되었다.

우리나라에서도 1960년대부터 시작된 경제개발 5개년계획의 성공과 함께 경제건설을 통하여 취약한 사회간접자본시설을 확충하였고, 대단위공업단지가 조성되었으며, 인구의 도시유입으로 도시기반시설 부족에 대한 문제가 발생하였다. 수도권으로의 인구집중과 함께 수도권에서의 주택난, 교통혼잡 및 도시정비와 재개발의 필요성이 대두되었고,

특히 주택문제는 심각한 양상을 보이게 되었다. 이러한 상황에서 서울 인근에 5개에 신도시가 개발되었고 주택수요에 대한 주택공급의 단기적 해소방안으로 신도시개발에 의한 주택대량공급이 전개되었다.⁸⁾

나. 신도시 개발사업의 문제점

수도권주변의 건설된 신도시들은 현재 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 이러한 신도시들의 문제점들은 무엇인지 전체적인 문제점들을 살펴보고 각 도시별 문제점들을 살펴보도록 하겠다.⁹⁾

(1) 제도, 정책상의 문제점

도시건설은 국가계획에 의하여 행정, 재정 및 제도적으로 종합적인 지원계획이 마련되어 도시건설과정에서 나타나는 여러문제를 조정 통제함으로써 효율적인 개발목표를 달성할 수 있음이 선진국들의 경험에서 나타난다.

도시제도의 다양성에서도 일정규모의 도시인구를 기준으로 해서 결정되는 우리나라 도시제도와는 달리 외국의 도시제도는 상당히 뿌리깊은 역사 속에서 민주주의 발전과 주민참여속에 성장되어 온 토착적 전통을 지니고 있다. 그런데 우리나라는 신도시개발을 위한 제도적 장치가 너무 미흡하다.

8) 김형태 「신도시 개발상의 문제점과 개선방안에 관한 연구」 경기대 행정대학원 석사학위 논문, 1998 p 15~80

9) 박연주 「신도시 건설의 문제점과 개선방안」 1998

처음부터 전문위원회의 충분한 연구와 검토를 거치지 않은 채 체계적인 이론적 배경도 없이 정책입안자의 판단에 의해 이루어진 관주도의 개발로 정치적인 동향에 따라 계획자체가 거듭 수정되는 등 시행과정에서 많은 문제를 발생시켜 왔다. 신도시개발계획은 정책적 차원에서 성급한 계획이나 실시보다는 장기적인 연구와 검토하에 거의 완벽한 계획을 토대로 이상보다는 주민생활의 편익을 위해 계획되어야 하며 특히 원주민의 이주대책과 생계대책이 마련된 후에 개발사업이 이루어져야 할 것이다.

또한 미리 개발의 주체, 투자재원, 시공, 사후관리 등에 대한 뚜렷한 법적 뒷받침과 제도적인 장치가 마련되어 있지 못한 실정이다. 우리나라에서 신도시개발과 관계되는 법규로는 도시계획법, 국토이용관리법, 국토건설종합계획법, 도시수용법 등 대단히 다원화되어 있어 각 부문별로 적용되고 있다. 이러한 현상은 신도시개발이 근거법으로 단일화 되어 있는 영국의 신도시법(1946), 일본의 신산업도시개발육성법(1961), 독일의 도시건설촉진법(1971) 등과 같이 비교적 체계적으로 정비,제도화된 것과 크게 대조를 이루는 점이라 하겠다.

그리고 신도시개발은 어느 한 기관의 기능만으로는 성공적인 추진이 불가능하므로 정부내의 신도시건설사업추진협의회를 설치하여 부처간의 협조, 추진방향의 조정, 자금의 지원 등을 도모하여야 한다.

또한 이중과세 문제를 들수 있는데

지가 책정은 자료에 의해 지목변경후 과세는 신고가액의 차액으로 해야 임야, 전, 답 등을 매입해 전원주택을 지을 수 있는 대지로 형질변경을 하는 과정에서 취득세가 이중과세되는 문제점이 야기된다. 전원주택 개발사업자가 전원주택지를 개발하고자 할 때 토지를 매입하게 되는데 이 때 취득·등록세 등을 납부하게 된다. 이 때 토지는 대부분이 임야와 전, 답들로 실제 구입한 가격으로 신고를 하게 된다. 만약 이때 공시지가로 신고하게 되면 후에 사업소득세를 납부할 때 실거래가격으로 신고한 것보다 더 큰 세금을 떼이게 된다.

개발사업자는 임야, 전, 답 등을 전원주택을 지을 수 있는 부가가치가 높은 땅으로 형질변경을 하면서 대체조립비, 산림전용부담금, 농지전용비, 농지전용부담금, 개발부담금을 납부하게 된다. 여기에 지목변경에 따른 공시지가 증가분의 2%를 다시 납부하게 된다. 예를 들어 공시지가가 평당 1만5천원의 땅 1만평을 15만원을 주고 샀다면 신고는 실거래가격인 15만원으로 하고 3천만원의 취득세를 납부한다. 부지조성이 끝난 뒤에 그 땅에 대한 공시지가가 다시 매겨지게 되는데 정확한 근거자료없이 주변 대지와 가격차이로만 지가를 결정해 7만원이 된다. 이 때 납부되는 취득세는 $(7\text{만원} - 1\text{만5천원}) \times 1\text{만평}$ 에 해당하는 취득세 1천100만원을 내게 된다.

전원주택 개발업자들은 이 점에 대해 매우 불합리하다고 주장하고 있고, 지목변경 전후의 신고가액을 실거래가액이나 공시지가로 일괄적으

로 적용해야 하는데 그렇지 못하고 있다. 실제로 전원주택 개발업자들이 토지를 구입할 때 실거래 가격으로 신고하지 않고 공시지가로 하게 되면 사업종결이 된 후에 사업소득세를 내게 되는데 그 소득세율이 28%로 나 돼 공시지가로 신고하는 것보다 실거래가격으로 신고하는 것이 더 적게 납부하기 때문에 하는 수 없이 실거래 가격으로 신고할 수 밖에 없다.. 사업소득세는 사업종결시점의 분양가액에서 개발비용과 사업초기비용을 차감한 금액의 28%를 받고 있다. 분양가액이 12억이고 개발비와 사업초기비용이 9억5천만원이었다면 이익은 2억5천만원이 된다. 따라서 사업소득세는 7천만원이 되는 것이다.

뿐만 아니라 이들 개발업자들에게서 땅을 분양받은 사람들은 다시 취득세, 등록세, 교육세, 농어촌특별세에 해당하는 세금 5.8%를 납부해야 하고 개발업자는 양도소득세를 내야 하기 때문에 그 부담이 2~3배가 넘게 짊어져야 한다. 결국 1필지의 땅을 취득하고 개발해서 다시 파는 경우 여기서 국가가 걷어 들이는 세금이 매입가의 절반이상을 차지하게 되는 꼴이며 그 부담이 소비자와 개발업자에게 가중되고 있는 것이 문제다.

(2) 수도권집중의 문제

수도권내의 신도시건설은 수도권 내에서의 인구집중을 유발시키는 원

인이 되기에 지금까지 추진되어 건설된 수도권집중억제정책이나 지역균형발전정책에도 배치된다. 이는 수도권인근의 지속적인 신도시개발로 서울의 경우 수도권지역과 함께 더욱 광역화하고 있다.

특히 현재의 신도시개발정책은 택지공급에 우위를 두고 신도시개발을 추진하려 하기 때문에, 수도권의 과밀화 혼잡, 서울의 확장 등과 같은 도시계획적 차원의 문제를 소홀히 다루고 있다. 따라서 추가적인 신도시개발은 수도권의 인구집중과 공간적 확장 추세를 더욱 가속시킬 전망이다. 그러나 이미 현단계에도 수도권의 집중은 극에 달한 실정이다. 1970-1990년간 전국의 인구증가 가운데 수도권 인구증가가 차지하는 비중을 살펴보면, 1970년대에는 73.8%이던 그 비중이 1980년대 전반기에는 83.7%, 그 후반기에는 90.5%로 늘어나는 등 수도권의 인구집중은 가속되고 있다. 그 결과 전국토의 11.8%에 불과한 수도권에 전국민의 44.5%가 상주하고 있고, 대학교, 의료시설 등의 사회기반시설도 절반가량이 몰려 있다. 특히 전체 산업의 50% 이상, 그리고 금융활동의 60% 이상이 이 지역에서 이루어지는등 경제력의 집중이 특히 두드러진다. 이러한 집중 현상은 교통, 생활환경, 생산활동 등에서 집적의 불이익을 가중시킴으로써 국민경제의 경쟁력을 저하시키고 지역간불균등발전을 심화시키는 등, 국민경제적으로나 사회통합의 측면에서 심대한 악영향을 끼치는 암적인 요소로 기능하고 있다. 따라서 수도권집중을 가속시키는 신도시개발에 좀더 신중을 기할 필요가 있다.

(3) 위성도시로의 전략

본래 신도시의 건설의 기본은 그 자족기능을 기본으로 한다. 비록 수도권에 건설된 신도시들이 현재 서울에 종속된 침상도시로서의 역할을 하고 있지만 본래에 계획은 도시민의 쾌적한 삶을 위한 전원도시의 성격과 각각의 특수한 목적을 가진 기능도시였다.

하지만 현재 우리나라 신도시들은 서울의 택지부족의 문제를 해소하기 위한 침상도시로서의 기능만을 하고 있다. 위에서 언급한 각 신도시별 특성을 다 살리지 못하고 서울에 종속된 위성도시로 전락해 버린 것이다.

영국에서도 대도시와 격리된 전원도시의 건설을 목표로 했지만 대다수 신도시가 대도시에 대응하는 성장거점이나 자족형 도시로 발전하지 못한 채 대도시 권역이 공간적으로 확장되는 디딤돌의 기능을 하였다. 이처럼 택지공급만을 노린 현재의 신도시들은 서울의 공간적 확장을 더욱 유발하고 있다.

(4) 자족기능의 부족

수도권 주변에 건설된 이들 신도시들은 7년이라는 짧은 기간내에 건설되었다. 영국의 경우, 신도시를 건설하여 입주가 완료되기까지의 기간은 짧게는 14년, 길게는 34년 정도 걸린 것을 감안할 때, 우리나라의 경우는 너무 단기간에 이루어졌다고 볼 수 있다.

따라서 도시에 가장 필요한 도로, 공공시설, 상업시설등의 사회기반시설이 도시가 건설된 다음에야 입주하거나, 그나마도 계획된 시설들이 제

때에 입주하지 않아서 거주민들의 불편을 가중시켰다. 현재까지도 신도시들내에 토지들은 개발되지 못한 미개발토지와 개발중인 토지들이 적지 않다.

이러한 기반시설의 부족은 결국 자족기능의 부족으로 이어져서 신도시는 모든 서비스를 서울로부터 지원받는 위성도시로서 전락하고 말았다.

또한 당초에 계획된 신도시내 자족시설조차도 현재 입주가 되어 있지 않은 상태에 있다.

(5) 부실공사와 원자재부족의 문제

신도시개발의 목적인 주택개발의 문제로 정치적 목적달성에서의 주택 200만호 건설계획의 강행으로 단기적인 대량주택공급은 전자재파동을 유발하였고, 이에 끊임없는 신도시의 부실문제가 대두되어 사회적 문제로 제기되었다.

이러한 부실공사의 문제는 결국 신도시건설계획이 장기간의 검토없이 건설된 것이 가장 큰 원인이지만 신도시건설이라는 중요성을 알지 못하고 일반적인 아파트를 건설하는 것 처럼 획일적으로 건설을 한 건설회사의 잘못도 크다.

그리고 보다 장기적 측면에서 다양하고 품질과 가격면에서 매우 경쟁적인 주택을 건설하는 쾌적한 환경의 전원도시건설이라는 본래의 취지와는 다소 거리가 먼 정책수립과정에서의 무리가 있었다고 할 수 있다.

결국 90년대 초반에 무리한 신도시건설은 원자재와 인건비의 상승을 유발하여 전체적인 노동임금을 상승시키고 인플레이를 유발하는 계기가 되어 현재 우리나라의 노동경제력 하락에 원인이 된 것이다.

(6) 신도시개발혜택의 편중문제

주택공급확대를 위한 신도시개발은 비슷한 수준의 소득계층을 위한 주거도시로 그 성격과 기능이 변질되어 기존거주자와 분쟁을 야기시키고 있다.

즉 원래의 신도시는 그 모태가 하워드가 주장한 전원도시를 기본으로 한다. 하워드가 이전원도시를 주창한 이유는 공업화사회의 폐해와 과밀한 주거환경에서 불편한 생활을 하는 거주민들의 환경을 개선하기 위한 것이었다. 하지만 현재 우리나라의 신도시들은 과밀한 주거환경에서 고생하는 무주택자나 서민층을 위한 것이 아니라 그 건설목적 자체가 일정한 생활수준을 갖춘 중산층을 위한 것이다.

우리나라의 경제수준이 향상되어 생활수준이 높아짐에 따라 고소득자들이 수도권주변의 준농림지에 전원주택을 많이 건설하였던것과 같이, 일부 계층들이 전원도시를 전원주택의 개념으로 잘못 파악하고 있는 것이다. 이는 정책입안자들도 마찬가지여서 일산이나 분당같은 경우 처음부터 중산층을 유입하는 것을 그 목적으로 하였다. 그러나 신도시에 이주한 이주민들과 신도시 인근에 거주하던 인근주민들간에 이질감이 형성되는 등의 문제가 발생하고 있다.

(7) 교통문제

신도시개발과 관련된 교통계획에서의 문제점으로 신도시개발과 관련된 교통문제는 신도시의 계획개념을 기초로 하여야 하고, 서울을 비롯한 수도권 지역의 교통문제와 도시개발의 추세로 볼 때, 신도시의 자족적 도시환경의 조성이 중요하다. 그러나 수도권신도시의 교통계획은 중요기능이 서울에 의존하여 수도권개발이 이루어져 교통난을 야기하고 있다.

이에 1차적으로 교통계획에 있어서 서울과의 연결교통보다는 신도시 내부 및 주변도시와의 생활권조성을 위한 교통계획의 미비가 문제이다. 이러한 주변도시 및 신도시내부의 교통시설미비는 주변도시와의 생활권분리를 조장하고, 또한 신도시내부의 자족적 기능을 해하는 결과를 초래하고 있다. 또한 서울과의 연결교통에 있어서도 신도시개발지역의 생활권이 분단되지 않도록 가급적 우회的方法和 분산식 가로체계를 채택하여야 함에도 불구하고, 서울과의 연결에 중점을 두어 교통량에 대한 정확한 예측과 이에 따른 도로건설 등의 대책부족으로 단순히 지리적 거리의 단축에만 치중하여 출퇴근시의 교통혼잡을 야기하는 결과를 발생시켰다.

3. 각 신도시별 문제점

가. 분 당

분당신도시의 가장 큰 문제점은 세가지로 요약될 수 있다.

첫째, 분당신도시주변환경에서 분당과 성남과의 관계로 분당신도시와 성남거주민 상호간의 이질감의 확산문제이다. 이는 신도시개발이 어떤 특경제층과 타지역주민만을 위해서 존재하게 될 경우 발생하는 편파적 개발계획의 문제로 성남과 분당이주민의 생활수준의 격차에 따른 경제적 이질감과 함께 분당에 비하여 성남의 낙후된 도시환경에 기인하고 있다. 또한 분당신도시와 성남과의 연결부족으로 분당신도시의 경우 타신도시와는 달리 저평형의 개발이 미흡하여 저소득의 성남주민의 입주가 미흡하였다.

둘째, 분당신도시의 교통체계에 대한 문제로 분당신도시가 아무리 완벽한 교통체계를 갖추고 있더라도 입지적 특성상 교통문제를 유발할 것으로 교통전문가들이 예측하였고, 현재에 이르러 분당신도시의 교통난은 더 이상 새로운 것이 아닌 상황이 전개되고 있다.

분당신도시의 교통망은 앞에서도 살펴보았듯이 잘 짜여진 듯 하나, 대부분이 다른 지역을 우회하기에 경부고속도로를 이용하는 경우가 대부분으로 출근시간 고속도로 상행선의 마비현상을 초래하고 있고, 승용

차이용의 확대로 강남지역의 교통난까지 초래하고 있다.

셋째, 지역특성에 맞는 개발계획으로 신도시유치기능의 육성에 관한 문제이다. 정부가 개발전략으로 한 공공기관의 조기유치와 신도시 전략산업과 관련된 유사공공기관의 유치가 적극적으로 요구된다. 기업활동의 원활할 수행을 위하여 사업적 수요와 기업활동의 편의시설이 요구되는데, 이러한 일차적 기업활동환경조성은 공공기관의 입주에 의하여 이루어진다.

나. 일 산

일산 신도시의 문제점은 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 일산신도시는 주변의 무질서한 주택단지의 개발과 남서쪽 주변의 농지에 무질서하게 건설되고 있는 주택에 도시계획에 있어서 문제점이 있다. 이는 일산신도시개발에 있어서 고양시가 신도시주변지역에 대한 개발에 관계하게 되면서 개발규제와 예산확보 등의 어려움으로 신도시와 연계된 개발계획의 수립이 이루어지지 않고 있기 때문이라 사료된다.

둘째, 일산신도시는 개발에 있어서 북쪽과 동쪽지역의 주택단지개발에 대한 시행주체가 한국토지공사와 대한주택공사로 일치하지 않고, 이로 인하여 동일한 개발내용을 이루고 있지 않다. 이는 결국 신도시개발이 단편적인 계획에 의하여 진행된 것을 뜻하는 것으로 결국 일산신도시개발의 문제점으로 대두되게 되었다.

셋째, 일산신도시개발과 관련하여 유치기능시설에 대한 시설계획변경으로 주민들의 민원발생이 높아졌고, 제2국제종합전시장의 부산이 전문제는 정책의 일관성을 상실한 조치로 평가될 수 있다. 이러한 유치시설계획변경의 문제는 당초에 계획된 도시기능의 확보미비로 주민의 정부에 대한 부정적 시각의 형성의 원인이 되었고, 또한 정부의 국방책임자의 일산신도시의 비상시 군사적 목적사용발언은 전시계획이 그렇다고 하더라도 주민들의 불안감을 조성하는 악재로 겹치게 되었다.

다. 평촌

평촌 신도시개발의 문제점을 크게 두가지로 나누어 보면 다음과 같다.

첫째, 평촌신도시는 개발계획에 있어서 지역적 특성에 맞는 항목에 대한 누락으로 지역특성의 고려에 미흡하고, 업무기능의 분담 등에 여타 신도시상호간의 밀접성에서 떨어지며, 안양시에서 계획되었던 신도시개발이 시행주체를 변경하면서 주택공급과 관련된 계획이 강조되게 되었다. 이는 단기적인 정책수립으로 평촌신도시 자체 개발계획내용에 모순점으로 작용하게 되었고, 또한 토지이용계획의 적극적인 반영이 부족한 결과를 초래하였다.

둘째, 분당과 일산 등 여타 신도시에 비하여 산본신도시와 함께

저평형의 공급비율이 높게 나타났다. 이는 다양한 계층의 수용과는 달리 내 집마련의 교회확대를 강조한 것으로 분당신도시나 일산신도시의 경우와 같은 기존입주민과의 격한 대립에는 다소 긍정적으로 작용하였다고 평가되지만, 이러한 이유에서 주택공급에만 치중한 결과 공공편의시설의 부족에 따른 입주민의 불만누적이 문제되고 있다.

라. 산 본

산본 신도시의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 산본신도시의 건설로 안양권에 대한 인구의 급격한 유입으로 구시가지 중심기능인 중심상업기능활동이 새로운 신도시건설과 함께 이동되었다. 그러나 안양권 도시내 간선도로체계가 도로의 기능별 체계로 이루어져 있지 않기에 문제를 안고 있다. 또한 대중교통수단의 연결이 부족하여 신도시주민들의이동에 많은 불편을 초래하고 있으며, 이는 산본신도시의 건설계획에서부터 예상된 것으로 단기적 신도시개발의 시행착오를 다시금 반복하게 되었다.

둘째, 산본신도시는 천혜의 자연경관과의 조화를 꾀하기 위하여 노력하였으나, 도시의 쾌적성확보라는 기대를 충족시키기에는 부족하였고, 편의시설의 확충과 공공기관의 건설에 대한 주민요구의 수용이 정책적 측면에서 보다 적극적으로 수용되어야 할 것이다. 산본 신도시에서의 도시기반시설의 확충은 주변의 안양과 더불어 평촌, 군포시, 의왕

시와 상호연계의 부족으로 중복적 투자가 예상되며, 이와 함께 대도시권형성을 위한 자족적 신도시건설을 목표로 하는 지속적인 도시계획의 미비로 주택공급우선으로 개발된 신도시의 문제점이 대두되어 이에 대한 해결방안의 수립이 필요하다.

제 2 절 재개발 사업

1. 재개발 사업의 목적 및 필요성

도시계획사업인 재개발사업은 도시재개발사업 및 주거환경개선사업으로 구성된다. 도시재개발은 '도심지재개발사업'과 '주택개량재개발사업'으로, 그리고 '주택개량재개발사업'은 다시 '자력개발방법'과 '합동재개발방법'으로 구분된다. 비록 법적으로는 도시재개발에 포함되지 않지만 현지개량을 위주로 하는 '주거환경개선사업'도 도시계획사업으로 수행되며 일반적 의미에서의 도시재개발의 범주에 포함시킬 수 있다. 이런 사업들은 도시계획사업이기 때문에 도시계획결정 절차를 통해서 추진된다. 반면 재건축사업은 도시계획사업이 아니기 때문에 토지소유자들의 자발적 의사에 따른다.

토지의 소유권을 기준으로 본다면 주택개량재개발 및 주거환경개선사업은 주로 무단 점유된 국공유지를 대상으로 하는 반면 도심지재

개발이나 재건축은 순수한 사유지를 사업 대상으로 한다.

도시재개발사업을 위해서는 재개발기본계획에 의한 재개발구역이나 주거환경개선사업 지구의 지정이 있어야 한다. 재개발기본계획의 수립권은 인구 100만 이상의 도시에만 주어져 있다. 실질적으로 기본계획에 의해 지정되는 도심지재개발구역이나 주택개량재개발구역의 대부분은 서울에 지정되어 있다. 반면 도시재개발기본계획을 필요로 하지 않는 주거환경개선사업지구는 비교적 전국에 고르게 분포해 있다.

도심지재개발이나 주택개량재개발 제도의 본질은 사업 주체에게 토지 수용권을 부여함으로서 필지 합병을 가능하게 하는 것이라 볼 수 있다. 한편 주택개량재개발사업의 경우 사업 주체인 가옥주들에게 불법 점유된 국공유지를 시가 보다 낮은 공시지가로 불하해 준다. 그 대가로 조합은 세입자들에게 의무적으로 일정한 수준의 보상을 해야만 한다.

재건축으로 20호 이상의 주택이 건립될 경우 재건축사업 허가를 받아야 한다. 재건축허가를 받으려면 원칙적으로 지은지 20년이 경과해야 하고 또한 건물의 안전에 하자가 있는 건물이어야 한다. 단독주택의 재건축은 허용되지 않는다.

반대로 재개발이 억제되면 우선 도심의 토지에 고층아파트를 지을 수 없다. 따라서 재개발이 허용될 때보다 도심 근처에서의 주택총량은 작을 수 밖에 없고, 이로인해 도시 전 지역의 주택가격이 상승한다. 주택가격의 상승은 토지에 대한 지불의사의 상승을 동반하기 때문에 재개발 억제는 재개발을 통하지 않고서도 주택의 신축이 가능한 변두리 지역에 고층 아파트 지대를 만들어낸다.

재개발의 억제는 불필요한 농지 또는 임야의 전용을 촉진하는 효과도 있다. 재개발이 억제되면 신축 가능한 토지에 대한 지불 의사는 전체적으로 상승한다. 반면 농지나 임야의 사용가치는 재개발의 억제 여부와는 무관하게 결정된다. 따라서 재개발을 억제하면 자유로운 재개발을 허용할 경우 보다 더 많은 농지나 임야를 도시 용지로 쓰게 되는 현상이 발생한다. 하지만 주택이나 상가 등의 부동산 가격은 더 높아진다. 재개발과 재건축의 억제는 더 많은 토지를 사용하고도 주택가격은 오히려 더 높이는 비효율을 도시민들에게 강요하는 것이다.

재개발 및 재건축의 필요성에 대해서는

첫째는 미래 예측의 부정확성에 따른 문제이다. 즉, 우리 국민들의 미래에 대한 예상이 미래지향적이기 보다는 과거 추세 연장적이라는 사실이다. 미래 예측이 정확하지 않다면 그에 근거한 토지개발 시기 및 토지이용 밀도의 결정도 사후적으로는 불합리해질 수 밖에 없다.

재개발이나 재건축이 필요한 것은 이러한 불합리성을 교정하기 위함이다.

둘째, 우리나라 토지세제의 가장 중요한 특징을 이루는 유휴지 중과세 조치는 조기개발과 아울러 저밀도 개발이라는 원치 않는 결과를 가져 왔다. 빠르게 성장하는 사회일수록 미래의 고밀도 개발에 대비하여 많은 양의 유휴지를 보유하고 있어야 한다. 그러나 유휴지에 대한 중과세는 유휴지를 조기에 저밀도로 개발하도록 강요하고 있다. 재개발이나 재건축은 유휴지 중과세에 의해 초래된 저밀도 건축물의 토지이용밀도 수정을 위하여 필수적이다.

셋째, 지방자치가 본격화되면서 대도시의 자치구마다 도시기본계획을 새로 작성하고 있다. 그 중요한 내용 중의 하나는 일반주거지역이나 준주거지역을 상업지역으로 변경하는 등의 수단을 통해서 건축밀도를 높이는 것이다. 만약 그러한 계획들이 원활한 재개발이나 재건축의 뒷받침을 받지 못한다면 계획은 계획으로만 끝나고 말 것이다. 대도시 내의 대부분 토지들은 이미 개발이 끝나 있는 상태이기 때문이다.

또한 재건축과 재개발의 다른점으로는

재개발사업과 재건축사업의 공통점은 낡은 주택을 철거하고 대지위에 새로운 주거단지를 조성한다는 점이다. 그러나 분명히 두 사업을

구분짓는 점은 재건축사업은 도시계획으로 택지화한 지역의 아파트나 연립주택 등 낡은 공동주택을 철거하고 대지위에 새로운 건물(공동주택)을 짓는 사업인 반면 재개발사업은 저소득 불량 주거밀집지역을 도시계획절차에 따라 도시재개발법에 따라 시행하는 공공사업이라는 점에서 명확히 구분된다. 재건축사업은 아파트나 연립주택 등 공동주택을 소유한 사람들이 ‘집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률’과 주택건설촉진법 등 관련법률과 시행령, 시행규칙 등에 따라 낡은 기존 주택을 철거하고 새로운 공동주택을 건설하는 민영사업이다. 세입자 처리에 있어서도 재개발사업이 세입자가 영구임대주택이나 주거대책비 중 선택할 수 있도록 제도적 장치를 마련한 반면 재건축은 별도 규정이 없다.

2. 도심지 재개발 및 재건축사업

도심지 또는 부도심지와 간선도로변의 기능이 쇠퇴해진 시가지를 대상으로 그 기능을 회복 또는 전환하기 위하여 시행하는 재개발사업이다.

도심재개발과 주택개량재개발간의 구분은 재개발의 결과물이 업무 또는 상업용 건물인가 또는 주거용 건물인가에 의하여 결정된다. 사업시행의 결과물이 오피스빌딩, 오피스텔 등 비주거용 건물들이라면 도심재개발로, 그리고 아파트, 연립주택, 다세대주택, 단독주택 등이라면 주택개량재개발로 분류되는 것이다.

도심재개발 또는 주택개량재개발사업이 가능하려면 도시계획법에 의

거 도심재개발구역 또는 주택개량재개발사업구역으로 지정되어야 한다. 대부분의 주택개량재개발사업지구는 서울에 집중되어 있다.

가. 법적 요건 및 절차

재개발구역의 지정은 재개발기본계획에 의거한다. 인구 100만 이상의 도시는 계획 수립이 의무화되어 있으나 실질적으로 계획이 수립되어 있는 도시는 서울과 부산 대구 뿐이다. 재개발구역 지정의 가장 큰 의미를 사업시행자에게 토지수용권을 부여함으로써 '최수들의 함정'이라는 시장실패 현상을 제거하기 위함이라고 볼 때, 상기의 3개 대도시 이외 지역에서는 시장실패에 대한 정부의 개입이 이루어지지 않고 있는 것이다.¹⁰⁾

도시재개발법에 의한 도심지재개발이 가능하려면 도시재개발구역으로 지정되거나 또는 특정가구정비지구로 지정되어야 한다. 도시재개발법(제4조 제1항 및 시행령 제3조의 2)에 의거 재개발구역 지정이 가능한 토지의 요건은 다음과 같다

그 지역 안의 토지면적(공공시설용지를 제외한다)의 2분의 1을 초과하는 부분이 최저고도지구이고, 그 최저고도지구 안에 있는 총건축물의 바닥 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 건축물이 최저한도의 높이에 미

10) 박성수 「도시재개발 법제에 관한 법적 연구」 국민대학원, 2000 p 45~62

달되어 있을 때,

방화지구로서 그 방화지구 안에 있는 총건축물이 바닥면적의 3분의 2 이 상에 해당하는 건축물이 방화구조로 되어 있지 아니할 때,

구역 안의 건축물 중 내화구조가 아닌 2층 이하 건축물의 바닥면적(지하 층을 제외) 합계가 구역 내 모든 건축물 바닥면적 합계의 3분의 2를 초과하고 있을 때,

구역 안의 공공시설의 정비에 따라 토지가 건축대지로서의 효용을 다할수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있을 때,

구역 안의 건축물이 노후 또는 불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란할 때,

구역 안의 인구산업 등이 과도하게 집중되어 있어 도시기능회복을 위하여 토지의 고도이용이 요청될 때 등이있다.

나. 도심재개발사업의 문제점

(1) 계획체계의 문제점

도심재개발의 계획상의 문제점은 재개발 체계의 비연속성의 문제로 현행 도심재개발은 기본계획, 사업계획, 시행계획, 관리처분계획의 4단계로 이루어지는데 공공부문에서 작성하는 상위계획인 재개발기본계획이 민

간시행자의 재개발사업을 유도할 수 있는 구체적인 시행지침을 제시해 주지 못하고 있어 대부분의 재개발사업이 지구단위의 미시적인 물리적 시점에서 이루어지고 있는 실정이다. 다시말해서 우리나라의 재개발사업은 사업비 등의 지구별로 시행(도시재개발법 제 6조의 2항)되고 있는데 이로 인해 구역내의 지구상호간 및 특정지구와 도시전체간의 연계성을 고려하지 못하고 있으며 도시전체의 공간구조와 주변지역사이에 조화를 이루는 효율적이고 유기적인 용도배분이 어렵게 되어 있다. 요약정리하면, 도심재개발의 계획상의 문제점은 첫째, 상위계획의 구체적 시행지침의 결여로 재개발사업의 조정과 통제가 어렵다는 점, 둘째, 재개발사업이 지구단위이므로 주변지역과의 조화가 결여된다는 점, 셋째, 재개발사업도 도시개발계획, 수도권정비계획 등과 긴밀한 연관성의 결여로 인해 도시관리방향이 불일치하다는 점이다.¹¹⁾

(2) 지구지정의 문제점

현행 도시재개발법 제 4조 1항과 동 시행령 3조의 2는 재개발지역의 지정요건을 규정하고 있는 바 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 지구지정시 물리적 요소뿐만 아닌 사회, 경제, 정책적 요소를 모두 고려해야 함에도 현행 지구지정요건은 다분히 물리적 환경 측면에 치우쳐 있다.

11) 「도시 재개발 계획」 태림 문화사, 2001

둘째, 법 제 4조 1항 4, 5, 6호는 재개발 지역을 설정함에 있어 정량적인 기준이 되지 않으므로 지정권자의 임의성에 근거한 비합리적인 지정이 염려된다. 동 시행령 제 3조의 2에서 이를 부분적으로 보충하고 있지만 미약한 실정이다.

셋째, 법 제 4조에 의하면 6가지 지정요건 중 1개라도 해당하면 재개발 구역으로 지정할 수 있는데 이러한 기준이 구체적이기보다는 너무 방만하며 지금까지는 지정권자의 주관적 판단이나 임의적 통찰력 또는 정책적 요인에 의해 지정되는 경우가 많았다는 비평을 받고 있다.

서울시 도시재개발 구역의 규모는 평균 54,141m²인데 이는 신문로구역(198,136m²)의 약 1/40정도로 구역규모간의 편차가 큼을 알 수 있다. 이는 구역의 지정이 인접지역과의 경관선, 사업의 파급효과등을 고려한 것이 아닌 간선도로나 가구내 도로를 기준으로 지정되었기 때문이라 생각된다.

재개발구역은 둘 이상의 지구로 분할할 수 있는데(법 제 6조의 2) 서울시 등의 경험에 따르면 재개발 사업이 지나치게 지구 중심으로 시행되어 여러 문제점을 드러내고 있다.

첫째, 사업시행지구가 작은 경우가 많아(평균 4,305m²) 단일건물의 재건축을 위한 획지의 성격을 띄고 있기에 미시적, 단편적인 재개발사업에 그칠 가능성이 크다.

둘째, 재개발지역을 분할할 때 양분될 토지의 경우 어느 지구에 속

하여 사업을 시행할 것인가의 기준이 모호하다.

셋째, 지구분할시 지구규모의 기준이 확립되어 있지 않다.¹²⁾

(3) 사업시행상 문제점

사업시행자의 공사금액 과다책정여부를 검토할 기준이 없고 토지, 건물 등에 대한 수용가가 시장가에 미달하는 경우가 대부분이고 사후보상을 원칙으로 하고 있기에 영세소유자의 사업참여가 배제되기에 개발이익의 독점이 일어날 여지가 있다. 또한, 지나치게 오피스 빌딩을 위주로 하는 업무건물의 건축에 역점을 둔 탓으로 주거시설과 같은 보조기능이 제외되고 있어 도심공간의 기능상 공동화가 촉진되었을 뿐 아니라 도시시설의 평면적 외연확대가 불가피해지고 말았다.

재개발 사업지구로 지정되면 기존건물들의 개,보수가 사실상 불가능하기 때문에 사업이 완료될 때까지 5년 - 6년간은 그대로 방치되어 재개발 지구의 환경이 급속도로 열악하게 된다. 이로 인해 주거여건이 불량화되고 토지 및 건물소유자는 부동산 가격과 임대료의 하락으로 경제적 손실을 입고 있는 실정이다.

재개발사업의 시행절차를 살펴보면 비행정청이 수행하는 경우 수속을 밟아야 하는 절차는 무려 14단계나 되며, 구비해야 할 서류는 9가지, 총소요일수는 최장기간으로 연 472일에 달하고 있다. 이렇게 복잡하고 번거로운 행정절차로 인해 사업시행의 지연 및 사업기간의 장기화

12) 차한영 「도심 재개발 사업의 문제점과 개선 방안」 부산대 행정대학원, 1995 p 15~34

를 초래하게 되며 아울러 경비부담의 증가 및 지역주민의 불편의 심화 등의 문제가 발생하고 있다.

(4) 재정상의 문제점

재개발법에 따르면 재개발사업의 비용은 시행자가 원칙적으로 부담하며 지방자치체는 공공시설 설치에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있는 것으로 되어 있으나 실제 공공시설의 설치비용은 대부분 시행자가 부담하고 있는 실정이며 지방자치단체가 부담하는 경우는 극히 드물다. 즉, 재개발 사업을 위한 제도적 금융지원체제가 미흡하다. 서울특별시의 공공시설 설치에 일반적으로 재개발 시행자가 공공시설을 설치한 뒤 이를 지방자치단체에 기부하는 '기부체납방식'을 취하고 있는데 이때 지방자치단체는 해당지구내의 국,공유 기존 공공용지를 무상으로 양여하며 면세 등의 세제혜택을 준다. 그런데 공공용지율이 높을 수록 공공용지 확보를 위한 평가액 이상의 가격을 지불해야 하므로 사업비의 부담도 증가하게 마련이다. 여기서 몇가지 문제점이 발생한다.

첫째, 해당지구의 공공시설부지의 토지소유자가 토지양도에 응하지 않을 경우 평가액 이상의 고가로 매입해야 하는 경제적 어려움을 겪게 된다.

둘째, 공공시설 부담율이 구역, 지구에 따라 상당한 차이가 있어 불

공평한 경우가 많다.

셋째, 공공시설로 지정된 토지가 동일사업지구내에 속해 있지 않은 경우 시행자가 공공용지를 확보하는데 곤란한 점이 많고 추가 부담까지 하게 됨은 물론 시설부지를 확보하지 않으면 사업 시행인가를 받을 수 없기 때문에 각 지구별로 고가로라도 매입해야 한다는 부담이 있다.

도시재개발사업은 위치상 토지가격 및 건물보상비가 막대하므로 자금요소가 커 재원조달에 어려움이 있을 뿐만 아니라 회수기간이 장기적인 것이 일반적이므로 자금수요의 광대로 신규수요의 충족이 곤란한 실정이다. 또한 주민들의 분담능력이 약하고 제도적, 제정금융적인 지원이 미흡한 점도 문제가 되고 있다. 그리하여 많은 재개발지구가 그 재원조달을 비제도금융(사채)에 의존하고 있는데 마포 1구역 16지구는 약 33%, 공평 5지구는 약 11%를 사적이 차지하고 있다고 한다. 그런데 사적이자는 시중금리보다 높기 때문에 사업비용의 부담이 가중될 수 밖에 없는 것이다.

기존의 보상제도는 물적 측면을 위주로 하는 소유권 개념에 비중을 두고 있어 임차권 등에 대한 권익보호와 보상대책이 부실한 편이다. 이것이 영세 세입자와의 사이에서 심각한 갈등을 제기시키는 원인이 된다. 우리나라 도시재개발법의 관리처분계획에 따르면 보상가격의 결정과정에서 현 시가를 충분히 반영하지 못한채 평가시점과 지

분율의 산정 등 영향을 받기 때문에 결국 사업주체에게 유리하도록 개발이익이 돌아가는 한편 영세 소유자에게는 불이익을 초래하는 경우가 있다. 개인 및 조합에 의한 재개발시행에서도 법적 요건인 소유자의 초소한 동의율만을 확보하여 추진하고 있어 사업결정에 동의하지 않은 영세 소유자로부터 지속적인 저항에 부딪치고 있는 실정이다.

(5) 토지제도상의 문제

1960년대 초반 이후 지금까지 토지정책의 담당기관들과 토지소유자 및 이해관계자들 사이에 갈등이 계속되어 왔는데, 이는 조화롭고 일관된 토지정책이 확립되어 있지 않았으며 토지문제에 관련된 행정기관들이 각기 다른 기능분산으로 토지규제의 중복성을 가중시켜왔던 현상에서 비롯된다 할 수 있다. 따라서 국가차원의 종합적, 효율적인 개발계획의 추진이 어려우며 행정기능의 조정이 이루어지지 않아 국가, 국민에게 불편과 혼란을 가져다주고 있는 것이다. 또한 토지취득과 관리처분의 문제를 안고 있는데 그 내용은

첫째, 재개발지역내의 토지 및 건물의 가격평가는 시, 군의 가격평가위원회의 결정에 따르도록 되어 있는데(법시행령 제 60조 1항), 이 평가과정에 있어서 토지 소유자의 의사가 거의 반영되지 않으며 평가기준이 비합리적, 임의적이어서 소유자의 손실과 불만이 크며 분쟁이 빈번하다.

둘째, 재개발 사업시 시행자가 토지, 건물 등을 수용할 경우 일반적인 토지수용과는 달리 사후보상을 원칙으로 하는데(법 제 38조 1항), 사업기간이 상당한 기간에 걸치므로 토지를 양도하는 영세지주에게는 분양시기까지 기다리기 힘든 생계문제의 고통이 있다. 또한 지가의 상승으로 인한 이득이 시행자에게 귀속되는 반면 토지를 양도하는 쪽에는 막대한 손실을 가져와 배분의 형평성을 해치는 결과를 초래하고 있다.

셋째, 권리에 대한 평가가 이루어져서 토지에 대한 환지를 할때 권리변환에 대한 구체적인 사항이 명시되어 있지 않아 토지소유자의 불이익과 사업의 지연을 야기시키고 있다.

또한 재개발 사업시 과도한 토지수용권행사와 구역지정으로 인해 주민들에게 불이익이 돌아갔으며, 소극적인 주민의견수렴절차, 생활편익시설의 부족, 사업성 위주의 지구분할 등으로 사업자 중심의 사업추진이었다는 점을 들 수 있다.

현행 재개발법에 의하면 재개발사업계획을 입안한 이후에 일반에게 공람시키도록 되어 있다. 그러므로 주민의 의견이 계획수립시 미리 반영되기란 어려운 실정이다. 더우기 공람시에도 토지소유자 등 주민의 의사를 반영하는데 대한 구체적인 규정이 없어 주민참여는 매우 형식적인 것으로 흐를 가능성이 크다.

재개발법 14조에 따르면 재개발사업시행인가시 대상지 토지면적의 2/3이상의 토지소유자의 동의를 얻도록 되어 있다. 이러한 제도는 상

당수에 해당하는

다. 재건축 사업

(1) 재건축 사업 법적요건 및 절차

재건축 사업이란 노후 불량주택 소유자들이 주택을 철거하고 조합을 설립해 시공사를 선정 한 후 조합이 사업주체가 되어 새로운 주택을 건설하는 사업을 말한다. 건물 준공 후 20년 이상이 되었거나 훼손돼 안전사고 위험이 있는 주택 또는 아예 없어져 버린 경우 등이 대상이다.

주택개량재개발이나 주거환경개선사업이 공공유지를 무단점유한 불량 무허가촌을 대상으로한 사업임에 반하여 재건축은 순수한 사유택지를 대상으로 한다. 그러나 모든 사유 주택의 재건축이 허가 대상인 것은 아니다. 재건축의 결과 20호 이상의 주택이 만들어질 때에 비로써 허가의 대상이 된다. 따라서 20호 미만의 주택을 건축할 경우 철거 후 건축을 하면 그만이다. 그러나 대부분의 공동주택들은 대개 재건축후 20호 이상이 되기 때문에 공동주택의 재건축은 모두 허가의 대상이라고 보아도 무방하다.

도심재개발구역이나 주택개량재개발구역 또는 주거환경개선지구로 지정되지 않은 지역에서의 재개발은 도시계획사업이 아니기 때문에 (재개발이 아닌) 재건축이라 불리며 도시재개발법의 적용을 받지 않는다. 그러나

재건축이라 할지라도 건립되는 주택의 수가 20호 이상인 경우는 주택건설촉진법의 적용을 받아 재건축조합을 구성해야 하며, 사업계획승인 및 그에 따른 분양방식/분양가격 등에 대한 규제를 받는다. 그러나 집단적인 재건축이라 할지라도 건립 주택의 숫자가 20호 미만인 경우는 주택건설촉진법이 적용되지 않기 때문에 사업추진 및 분양방식 등이 토지소유자의 자율로 결정된다. 실질적으로는 대개의 재건축이 20호 이상의 공동주택 건립을 전제로 하기 때문에 거의 모든 재건축사업에 있어 조합 구성이 필요하며 주택건설촉진법에 의거 사업 추진 과정 및 분양조건을 규제 받는다.

재건축을 원하는 토지소유주들이 동의하였다고 하여 모두 재건축조합 결성이 가능한 것은 아니다. 현행 법령에서 재건축조합의 구성이 가능한 것은 공동주택 중 다음의 요건을 충족하는 경우이다. 첫째, 건물이 훼손되거나 일부가 멸실되어 안전사고의 우려가 있는 주택, 둘째, 준공 후 20년 이상이 경과되고 부근 토지의 이용상황에 비추어 보아 주거환경이 불량한 경우로서 재건축시 그 비용에 비하여 현저한 효용의 증가가 있다고 인정되는 지역, 셋째, 상습침수지역, 경사도가 높은 비탈면에 주택이 지어진 경우 등 재해위험구역 안의 주택, 넷째, 도시미관, 토지이용도, 난방방식, 구조적 결함 부실시공 등으로 인해 재건축이 불가피하다고 시장, 군수가 인정하는 경우 등이다. 단독주택의 소유자들은 재건축조합 인가를 받을 수 없기 때문에 토지소유자들끼리 연합하여 20호

이상의 주택을 건립하는 것이 제도적으로 봉쇄되어 있다.

건물이 재건축 대상으로 적합한지의 여부에 대한 판단은 시장.군수.구청장의 결정사항이나 판단이 어려운 경우는 대한건축사협회나 한국건설기술연구원이 판단하도록 하고 있다. 이 때의 고려사항은 건물의 구조안전.설비에 관한 사항, 건물의 가격수선유지비 및 관리비용에 관한 사항, 재건축에 따른 토지이용도 및 경제성 등이다.

재건축은 재건축결의→안전진단→재건축조합인가→사업계획승인(입지토목건축심의)→시공→준공승인→분양 및 입주→청산 순으로 진행된다. 공동주택을 철거하고 재건축을 하는 경우 토지소유자 80% 이상의 결의가 필요하다. 단독주택의 경우 1993년 3월 이전까지는 토지소유자 90% 동의를 얻어 조합의 인가가 가능하였으나 그 후로는 단독주택의 재건축이 전면 금지되었다.

재건축 결의의 다음 단계는 안전진단인데 이에 대해서는 이미 설명한 바와 같다. 안전진단 결과 재건축에 적합한 것으로 판명되면, 시장.군수.구청장에게 재건축 인가 신청을 하게 된다.

재건축조합 인가 다음 단계는 사업승인 단계이다. 이 때에 주택의 건립세대수, 규모별 구성 등이 주요한 심사대상이다. 건립되는 주택의 호수는 기존 주택의 130% 이상이어야 할 뿐만 아니라 규모별 구성에 대해서도 다음과 같은 규제를 받는다. 첫째, 각 호당 전용면적은 115m²(34.8평)를 초과할 수 없다. 둘째, 전체 세대수의 70% 이상을 국민주택규모(전

용면적 25,7평 이하)로 하여야 하며, 그 중 35% 이상을 전용면적 18평 이하의 규모로 하여야 한다.

사업계획 승인을 위해서는 주택건설촉진법이 요구하는 것 외에 다음의 몇가지 추가적인 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 재건축 부동이자 등의 토지소유권이 승인신청 전에 확보되어 있어야 하고, 또한 기존 주택에 설정된 소유권 이외의 모든 권리(가등기, 근저당 등)가 말소되어 있어야 한다. 둘째, 세입자 문제에 대한 해결방식을 정부가 규제하지는 않으나 승인신청 전에 어떠한 형태로든 세입자의 문제가 해소되어야만 한다.

건립되는 주택은 조합원 1인에게 1주택이 배정되는 것을 원칙으로 하며 1인이 2채 이상의 기존주택을 소유한 경우 1주택을 초과하는 나머지의 소유분에 대해서는 조합규약이 정하는 원칙 및 절차에 따라 금전청산이 이루어진다. 조합원에게 공급하고 남은 세대수가 20호를 넘을 경우 주택공급에 관한 규칙에 따라 주택청약예금 가입자들에게 일반분양된다. 분양 수입금은 청산시에 조합원에게 배분된다.

(2) 재건축사업의 문제점

재건축사업은 건설회사에서 시행하는 건설사업과 마찬가지로 고도의 전문적 능력이 요구되는데 비해, 대부분의 조합은 집행부의 임원들이나 대의원들이 재건축사업추진에 필요한 경험과 전문적인 능력을 갖추

지 못하고 있기 때문에 재건축추진과정에서 문제와 시행착오가 발생하는 경우가 많아서 원활한 재건축추진이 되지 못하고 있다.

사업지연 및 비용증가 문제가 가장 큰 문제점으로 첫째, 시공사 관련문제이다. 시공사의 치열한 수주경쟁으로 인한 과다경쟁 및 저가수주 등은 본 계약 후 다른 문제를 야기 시키는 경우가 허다하다. 또한 재건축조합도 추진위원회만 구성되면 일단 시공사 선정절차부터 선행하여 가계약상태로 금융상의 지원을 받으면서 사업을 진행한다. 사업을 추진하는 과정에서 사업승인 조건 및 최종설계도면이 완료된 후 설계변경 등에 대한 의견차이로 조합측과 시공사측의 본 계약시 분쟁이 빈번히 발생된다. 둘째, 미동의자관련 문제이다. 미동의자들의 이익 극대화를 위한 이기적 행동과 상가 등의 영업권, 권리금 보상이 산정방법 등은 원활한 재건축추진을 위하여 합리적인 기준설정이 중요하다. 셋째, 조합의 임원 및 조합운영관련 비리문제이다. 이것은 많은 조합원들을 대표하는 집행부의 투명하고 공정한 재건축사업추진의 강한 의지와 비리가 존재하지 못하도록 하는 장치가 없으면 결국은 비리로 인한 사업지연 및 비용증가가 조합원에게 전가되어서 분쟁의 요인이 되고 있다. 이러한 문제가 발생하는 주된 요인은 조합의 전문성부족, 주민참여 결여, 부실대행업체의 난립, 조합운영의 공개성·민주성 결여 및 이해당사자들의 과도한 이익추구 등이 중요하게 나타나고 있다.

다음은 재건축과 환경, 도시계획의 문제점으로서 지방자치단체의 무 원칙하고 무계획한 행정과 공사업자의 이윤추구가 맞물린 재건축 아파트 사업계획 승인으로 인하여 시민들의 주거권, 환경권, 재산권에 대한 심각한 침해가 일어나고 있다.

사례) 남양주시 A라는 아파트 입주자들은 입주 당시 서울로 통하는 도시계획도로가 계획되어 있고 남양주시에서는 A 아파트 시공자에게 8미터도로 100미터를 시공하여 기부채납하도록하여 위 계획도로가 변경될 가능성이 없다는 판단과 위 계획도로를 통하여 한강변으로 통할 수 있어 아파트 분양계약을 체결하였다. 그런데 A 아파트 주변에 B라는 아파트가 사업계획 승인을 받으면서 주민들의 꿈은 산산히 붕괴되고 말았다. 이유인 즉 사업계획 승인시 도시계획 도로 및 시공사가 기부채납한 도로가 폐쇄되어 버렸기 때문이다. 기부채납이 포함된 준공건사가 난지 불과 1년이 채 지나지 않아서 도시계획이 변경되어 버린 것이다. 또한 이 지역은 건축조정위원회가 22층 이상의 아파트 사업승인을 할 수 없다고 하였음에도 25층 아파트가 승인되어 주변 아파트의 조망권도 상당히 침해할 가능성이 높다. 주민들은 행정소송 및 공사중지 가처분 소송을 준비하고 있다.

위와 같은 무계획한 아파트 사업승인은 도시의 스카이라인을 파괴하고 각종 교통문제, 환경 문제를 야기하고 있으므로 해결책이 강구되어야 할 것이다.

또한 기부채납의 문제점을 들수 있는데 재건축 아파트에 있어서 관할구청에서는 재건축 조합에 사업계획 승인을 조건으로 도로, 공원, 공공시설 등 각종 시설물을 기부를 요구하고 있어 재건축 조합의 사업수지를 악화시키고 있다.

현재 시유지와 국유지에 대한 시가 감정도 시유지와 똑같이 하고 있는 점을 고려하면 관할 구청의 이러한 기부채납 요구는 도시 영세민의 주거생활의 안정이라는 재건축제도의 기본적인 취지에 어긋나는 것을 하루 빨리 행정기관의 관행이 바뀌어야 할 것으로 판단된다.

재건축 조합과 시공사, 조합원들의 관계는 최종적으로 추가부담금 문제로 귀착된다. 재건축이 제대로 시행되지 않는 조합과 여러 가지의 비리에 연루되어 있는 조합일수록 조합원들에게 부과하는 추가부담금 액수는 높고 추가 부담금 징수 과정이 투명하지 않다. 부산지방법원에서 추가부담금을 징수하기 위하여는 조합원 모두의 동의가 필요하다는 판례가 있기는 하지만 조합의 특성상 정당하게 소집된 총회에서 과반수의 동의가 있으면 적법한 추가부담금의 징수로 판단되므로 조합원들은 추

가부담금 징수와 관련된 총회에서 시공사와 조합의 추가부담금 요구에 대한 객관적인 정당성을 확인하여 타당성이 없는 경우에는 총회에서 이를 막아야 할 것이다.

개인이 집을 재건축하는 경우 상당한 비용이 드는 것은 너무도 당연한 일이다. 재건축 조합의 경우도 특별한 상황을 제외하고는(저층 아파트이어서 용적율을 상당히 증가시킬 수 있고 공유지가 넓은 경우나 역세권 지역이어서 분양으로 인한 수입이 높은 경우) 재건축의 경우 조합원들이 상당한 비용을 지급하여야 할 것이다.

그러나 현재 재건축을 추진하고 있는 조합원들은 이러한 점에 대한 아무런 검토를 하지 않고 있다.(이는 기본적으로 지금까지 부동산 가격이 계속하여 상승한 관계로 분양으로 인한 프리미엄이 재건축 비용을 상회한데 원인이 있을 것이다.)

공사비 상승과 부동산 가격의 하락 전반적인 경기침체로 인한 상가 및 아파트 분양이 저조한 현재의 시점에서는 재건축의 경우 조합원들이 상당한 비용을 지출할 수 있다는 점을 충분히 인식한 후 재건축을 진행하여야 할 것이다.

영세소유자의 권리주장과 참여를 사실상 불가능하게 만드는 원인이

될 수 있기에 영세 토지 및 건물소유자에게 불이익을 미칠 수 있다는 문제점을 안고 있다.

3. 주택개량재개발 사업

가. 주택개량 재개발사업의 의의

한국의 대도시에 있어서 재개발은 기본적으로 전체도시기능의 현대화와 불량한 주거수준을 향상시키기 위한 것이다. 전자는 주로 도심지와 그 주변지역의 업무, 상업기능 및 교통소통의 능률화를 위한 것이며, 후자는 급격한 도시화과정에서의 무질서하게 정착한 지역이나 과거 급조된 부실한 노후주택지역을 대상으로 한다.

‘재개발’이란 이같이 비능률적이거나 무질서·수준미달인 도시기능을 회복시키기 위한 것으로 부유하자면 ‘(신)개발’ 동전앞뒤면의 관계에 있다. 즉, ‘개발’이 도시토지의 절대적인 확장이라면, ‘재개발’은 기존 공간을 순화기키고 능률적으로 이용함으로써 공간구조의 합리화를 기하는 과정이라고 볼 수 있다.

또 재개발 사업은 단순한 주택공급의 확대를 넘어서 저소득층에 대한 주택공급을 늘리는 기회이기도 하며, 이를 통해 저소득층의 불량한 주거환경을 개선시킬 수 있다. 이같은 환경개선은 도시저소득층 밀집거주지를 사회·경제적으로 재생시키는 사회복지정책의 일환이

기도 하다.

경제학적 입장에서 본다면, '개량된 공간과 그 위의 시설물'은 곧 상품이기에 때문에, 재개발사업은 도시공간구조 변화에 따라 생산성이 낮은 공간이용을 고도화하는 과정이며, 주택개량을 통해 가치증식을 얻기 위한 건설 및 부동산 관련자본의 논리에서 비롯된 것이다. 그리고 이러한 경제적 동인의 뿌리를 이루는 개발이익은 기개발지역과 노후·불량 주택지역간의 지가격차가 현재화된 것으로, 국 공유지 불하나 청약제도 면제, 전매금지규정의 미적용과 같은 '특혜조치'가 없다면 불가능할 것이다.

그 결과 이제까지의 재개발사업을 지탱해온 논리는, 도시기능회복이나 저소득층 복리증진보다는 중·대형 주택공급 확대를 통한 '개발이익의 확대'에 치중되어 있었다. 소위 경제성, 수익성의 논리를 근거로 대다수 저소득 원거주민을 몰아낸 것은 물론이고(원거주민 재입주율 10-20%) 도시계획적인 측면에서도 문제의 해결이 아닌 중첩을 가져왔다.

따라서 재개발사업은 단순히 '필요하다'는 것만을 강조하는 것이 능사가 아니라, '어떤 방식의' 재개발사업이 필요한가를 제시하는 것이 더 중요하다.

나. 현행 주택개량 재개발사업의 문제점

(1) 제도상의 문제점

지난 1960년대 이후 불량주택 재개발사업은 철거와 집단이주, 양성화와 현

지개량, 주민자력에 의한 철거와 공동주택 재건축 등 여러 가지 방식으로 시행착오를 겪으며 진행되어 오다가, 1980년대부터 소위 합동재개발 방식(주민과 건설업체의 '합동'이라는 의미)이 도입되어 현재에 이르고 있다.

불량주택 정비사업의 체계는 도시재개발법에 따른 주택개량 재개발사업, 임시조치법에 따른 주거환경개선사업, 주택건설촉진법에 따른 재건축사업등으로 나뉘져 있는데, 각각의 영역이 중첩되어있어서 체계상의 혼란이 발생하고 있다. 이같은 법제상의 중복은 결국 재개발사업자체의 목적보다는 당해 지역의 토지시장여건에 따라 재개발방식이 선택 적용되는 결과를 초래하고 있다. 또한 도시재개발법이 도심지 재개발과 주택개량 재개발이라는 상이한 요소를 하나의 체제에 담고 있어 각각의 특성을 살리지 못하고 있다.¹³⁾

또한 재개발구역지정의 기준이 불명확하고, 거주민의 사회·경제적 특성을 반영하지 못하고 있다. 또한 구역지정의 기준을 당해 지역의 물리적 시설기준에만 의존하고 있어 인근 지역과의 연관이 고려되지 않고 있으며, 사업의 우선 순위가 지정되지 않아 시급한 환경개선이 이뤄져야 할 지역의 사업이 수익성이 적다는 이유로 오히려 늦어지고 있다.

위와 같은 구역지정의 문제점으로 인해 고지대에 초고층 아파트가 들어서서 전반적인 도시미관을 해치는 것은 물론이고 인근 도로망이

13) 함동석 「불량 주택재개발 사업의 문제점 및 개선방안」 건국대 행정대학원, 1996 p 35~39

나 도시하부시설에 과부하를 주고 있다.

재개발사업에서 특히 심각한 문제는 투기가 빈발하여 재개발내 무허가 건물에 대한 전매가 성행하고, 저소득층의 생활실정에는 맞지않는 중·대형위주로 아파트를 신축함으로써 80-90%이상의 원거주민들이 지역을 떠나는 결과를 초래하고 있다.

현행 합동재개발사업으로 1993년 1월현재 서울시에서만 국공유지 47만여㎡가 불하되었으며, 현재 시행중인 지역에서도 60만여㎡가 불하되었거나 불하될 예정이다.

또 현행방식이 유지되는 한 200여만㎡의 국공유지가 감소하게 될 것으로 예상된다. 이처럼 재개발사업에서 국공유지를 불하함으로써 전반적인 토지정책 차원에서 국공유지, 특히 도심인근의 노른자위 땅이 줄어들어 따라 효과적인 토지정책을 펼치는 데 어려움이 있고, 개발이익이 민간에게 귀속되어 부동산투기가 발생하고, 재개발사업을 통해 공공시설이나 공익시설을 확보하기 곤란하며, 국공유지 불하대금의 과중한 부담이 원거주민의 입주금 부담을 높여 결국 재입주율을 낮추는 결과를 초래하고 있다.

또한 현행 재개발사업의 주된 주체인 재개발조합은 재개발사업을 능동적으로 수행할만한 전문역량을 갖추고 있지 못할뿐 아니라, 각종 비리와 관련된 경우가 많아 공공복리 증진이라는 재개발사업의 원래 취지를 살리지 못하고 있다. 세입자 문제는 현행 재개발제도의 가장 큰 문제로,

전반적인 저소득층 주택 문제를 악화시키는 요인이다. 세입자 대책에 많은 진전이 있어온 것은 사실이지만, 세입자의 생활권이 인정되지 않고 있는 점이나 세입자용 영구임대 주택건립이 회피되고 있는 점 등은 여전히 심각한 문제가 아닐수 없다. 현행 재개발 사업은 공공사업이라고 규정하면서도 공공지원이 극히 미미할 뿐 아니라 정부는 국공유지불하 등을 통해 민간개발업자의 유인에만 급급하고 그 책임을 회피하고 있다. 저소득 가옥주나 세입자 모두에게 재개발사업 기간중의 임시거주대책은 중요한 문제가 아닐수 없고 이것이 원거주민의 재입주율을 낮추는 주요 요인중의 하나이다. 현행 제도는 세입비를 가수용의 대상에서 배제시킬 뿐 아니라, 가옥주의 경우도 현실성없는 이주보조비 지급으로 사실상 사업기간중 원거주민의 주거분체 해결에 도움이 되지 못하고 있다. 현행 제도는 구역지정에서부터 분양처분에 이르기까지 복잡한 절차와 의견수렴의 어려움 등으로 인해 사업기간이 장기화되는 문제점을 가지고 있다. 이같은 사업기간의 장기화는 주민의 주거 및 생활의 불안을 가져오고 재개발구역내의 행위제한으로 재고주택의 노후화를 가속시키고 있다.

이상과 같은 문제점으로 인해 그간 재개발 사업은 각종 사회적 갈등을 야기했으며, 특히 영구임대주택을 요구하는 세입자들의 시위와 공사저지로 수많은 인적, 물적 손실을 입은 바 있다. 이같은 문제는 주민참여제도가 형식에 그치고 있어 주민들의 의사가 합법적인 절차

를 통해 사업진행에 반영되고 있지 못한 점에서도 중요한 이유가 있다.

(2) 사업 시행상의 문제점

먼저 재정상의 문제점을 들 수 있는데 주택개량사업은 주민부담으로 실시하고 있어 사업 자체가 주민의 수익목적을 위주로 하게 된다. 실제로 도시빈곤층이 주로 거주하는 무허가, 불량주택지를 대상으로 하고 있으나 그 중에서 경제능력이 있는 일부만이 관심을 가지고 참여할 뿐이며, 나머지는 사업비용의 부담이 과중해서 타인에게 전매하여 타 지역으로 이주하는 실정이다. 그동안 주택개량재개발에 대해 중앙정부나 지방자치단체 차원의 재정지원이 별로 없어 재개발 자체가 소수의 토지 등 관리관계자를 중심으로 추진될 수 밖에 없다.¹⁴⁾

또한 계획적용의 문제점으로서 제한된 범위의 소유자로 구성된 사업 주체가 합동재개발에 의해 사업을 시행하므로 경제적 이윤을 추구하기 위해 수준 높은 주거단지를 조성하려는 것은 당연할지 모른다. 이 때문에 사업이 완료되더라도 오랜기간 그곳에 살아 온 지역주민이 재정착을 하기가 어려우며, 이와 같은 재개발수법의 적용으로 서울, 부산 등 대도시에서는 중형이상의 고층화 공동주거단지가 우후죽순처럼 새로운 도시

14) 최형식 「불량주택 재개발 사업의 개선방안에 관한연구」 건국대 행정대학원, 2001

주거패턴으로 등장하게 되었다.

관련 지자체도 불량주거지에 사는 도시빈민의 주거안정을 위해 뚜렷한 대책을 마련하지 못한 채 재개발을 지원하였기 때문에 오랜기간 서민층에서 전통적으로 이어 온 상부상조의 사회의식과 생활공동체의 형성에 대한 지속성르 유지하기 어려워졌다.

주택개량재개발은 주민 개개인의 주거공간을 개선하고 건전한 생활환경을 조성하는 데 있어야 한다. 그러므로 건물배치계획과 단위평면설계에서 이를 감안하여 이동간격을 유지하고 옥외공간을 조성하는 동시에 사업시행에서 지역주민의 의사가 적극 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

우리나라 도시재개발법은 토지의 합리적, 효율적 고도이용과 도시기능의 회복을 기하기 위한 법 규정을 명문화하고 있으므로 구역지정의 기본을 최저 주거기준 및 건물의 불법성 등과 같은 실질적 기준을 적용하는데 치중한다. 이로 인해 재개발대상구역에 거주하는 주민의 생활능력 등에 문제가 있다는 사실이 전혀 감안되지 못하고 있다. 사업완료후에도 그들의 재정착을 위한 제약조건을 극복하는데 도움을 주지 못하므로 불량주거지에 대한 사회 경제적 인식이 부족하다는 지적을 받아 왔다.

재개발구역의 지정기준을 보더라도 주택개량의 대상이 무허가, 불량주택에 관한 지표를 주요 쟁점으로 하고 있을 뿐, 일반 주거지에서

주기적으로 나타나는 노후주택의 개선과 주택재고의 확보를 위한 재개발의 법적 기반은 구축되지 못하고 있다.

재개발조합의 구성에서 토지 등 소유자 5인 이상이 정관 및 사업시행계획서를 작성하면 조합설립과 시행인가의 요건을 갖추게 되므로 조합이 난립해서 상호불신을 유발할 수 있다. 조합원의 자격기준도 분명하게 규정하지 않아 일시적 개발이익을 추구하려는 외지인의 부도덕적인 토지 등의 소유가 가능하므로 실질적인 개발이익과 사업혜택이 토지주민과는 무관하게 외부로 흡수되는 사례가 허다하다.

주민부담을 원칙으로 하는 주택개량재개발이므로 주민 각자에게 개발이익이 돌아가는 사업이어야 한다. 그러나 도시빈민이 대부분을 차지하는 무허가, 불량주택지에서는 부담능력이 있는 일부 주민을 제외한 상당수가 자신의 권리를 전매하여 타지역으로 전출하거나 그동안 적립하였던 전세금을 되찾아서 타지역으로 이주를 강요당하고 말았다. 이를 개선하려면 사업주체는 사업기간중에 임시로 수용할 수 있는 용지를 확보하고 주거 가시설을 설치하여 이들의 일상생활에 지장이 없도록 대책을 세워야 한다.

제 4 장 부동산개발 유형별 개선방안

제 1 절 신도시 건설계획 발전

1. 대규모 신도시 개발 이외에 방안연구

현재의 신도시개발은 원활한 택지공급으로 수도권 지역의 주택투기규제와 지가안정에 크게 기여하겠지만, 수도권 관리의 차원에서는 적지 않은 해악을 가져오고 있다. 따라서 신도시개발에 따른 문제점을 예방하면서 수도권 주택문제를 해소할 수 있는 정책대안이 서둘러 개발될 필요가 있다.

현재와 같이 대규모의 인구이동과 교통문제, 건설원자재 부족, 기반시설의 부재와 같은 문제점들을 해결하기 위해서는 10만호 이상의 대규모 신도시의 건설보다는 중, 소형의 미니 신도시를 수도권 주위에 건설하는 방안이 필요할 것이다.

신도시개발 이외에 택지개발을 가능하게 하는 방안으로 도시공간의 복합적, 입체적 개발방식을 도입하거나 중, 소형 주택단지조성방식을 보완하는 방안이 있을 수 있다. 이러한 방안을 활용한다면, 굳이 신도시를 개발하지 않더라도 택지개발의 수요를 충족시키는 데 큰 어려움이 없을 것으로 추정된다.

하지만 이러한 중, 소형 주택단지는 오로지 수도권의 베드타운 (bed town)의 기능밖에 담당하지 못하는 점이 우려된다. 이러한 우려를 해소하기 위해서는 각 단지별로 연령별, 세대별, 직종별 특수성을 부여하는 전원주택형 단지의 개발이나 대학교의 이전등으로 인한 캠퍼스형도시, 또는 전문기술인들의 작업장의 이전을 통한 기술자주택단지등의 특성화된 중,소형 신도시의 건설방안이 적극 연구되어야 할 것이다.

신도시개발을 강조하는 논자들은 불량주택의 재개발이나 나대지의 활용등을 통한 택지공급만을 고려하기 때문에, 도시지역 내의 가용택지가 조만간 고갈되고 말 것이라고 주장해 왔다. 그러나 도시계획구역 내에서도 토지의 용도 및 형질변경 등과 같은 지역지구제(zoning)의 개선을 통해 막대한 토지를 택지로 활용할 수 있다. 또 토지를 입체적으로 개발할 수 있도록 개발밀도를 상향조정하고, 주상복합건물, 다가구, 다세대주택등을 건설할 수 있는 혼합개발방식(mixed unit development)등을 도입함으로써 토지의 복합적인 고밀도 이용을 부추긴다면, 가용택지의 규모는 더욱 크게 늘어날 수 있다. 이처럼 현존 도시계획구역 내 토지의 효율적 이용을 가능하게 하는 제도 개편만으로도 부족한 택지 소요량의 상당 부분을 충당할 수 있다.

또 중,소형 주택단지조성방식은 수도권의 효율적 관리와 택지의 원활한 공급이라는 두 가지 정책목표를 동시에 달성하는 데 있어서 신도시 개발방식에 비해 보다 효과적이다. 앞서 지적된 도시기반시설

의 부족 등과 같은 문제점은 실상은 종합적인 수도권관리 및 개발정책이 시행되지 못한 탓이지, 이 방식 자체의 문제점은 아니다. 또 이 방식은 근교 농촌지역의 개발과 연계된 택지개발을 추진하거나 도시 기능이 열악한 수도권 외곽 중소도시의 발전을 부추기는 형태로 추진할 수 있다.¹⁵⁾

2. 수도권관리정책에 입각한 신도시개발

위와 같은 방안들을 동원하더라도 신도시개발이 불가피한 경우에는 신도시개발에 대한 인식을 전환해서 개발에 나설 필요가 있다. 그러기 위해서 먼저 수도권관리정책에 입각해서 신도시를 개발할 것이 요구된다.

그러나 현행 신도시개발방안은 수도권의 인구증가를 당연한 것으로 인정하고 향후 수도권인구를 적정 수준으로 유지하기 위한 “인구분산대책”을 거의 고려하지 않고 있다. 따라서 늘어나는 수도권인구를 수용하기 위해 주택재고를 대량으로 공급해야 한다는 주장을 되풀이할 뿐이다. 이처럼 수도권관리를 포기한 신도시개발방안은 수도권의 인구집중문제에 대한 일시적 방법에 지나지 않아, 신도시의 잇따른 건설에도 불구하고 더 많은 신도시개발을 불러 일으킬 전망이다.

이처럼 수도권관리정책에 입각한 신도시개발을 위해서는 수도권이라는

15) 김종미 「신도시 계획의 문제 및 개선 방안에 관한 연구」 건국대 행정대학원, 1993 p 33~90

광역적인 차원에서 도시의 종합적인 기능을 고려한 도시계획 및 개발이 이루어지도록 하고, 무분별한 신도시개발의 부작용을 저지하도록 하는 새로운 법제가 마련되어야 한다. 이러한 맥락에서 건설교통부에서는 최근 이러한 내용을 담은 (가칭)[신도시개발법]의 입법을 추진하고 있는데, 여기에서 신도시개발에 대한 보다 종합적인 방안이 구체화되어야 할 것이다.

그리고 영국이나 일본처럼 신도시건설을 관할하는 신도시개발전담관리청을 신설함으로써 신도시정책을 일관성있고 효율적으로 추진할 수 있을 것이다.

3. 개발모형의 변화를 통한 자족기능의 강화

현재 우리나라 신도시의 개발모형을 단순히 주택단지를 개발하는 일본형이 아니라 자족형 도시를 개발하는 영국형으로 바뀌어야 한다. 즉 수도권 주민의 주거공간 확보라는 일차원적인 정책 대응의 수준이 아니라 수도권의 전반적인 기능분산을 통한 수도권의 공간재배치라는 보다 다차원적인 측면에서 신도시개발이 이루어져야 한다. 따라서 주거지만 옮긴 주민들이 모도시에 경제적으로 의존하고 있어 교통문제 등 대도시문제가 오히려 확대, 심화되는 악순환을 탈피해서, 주거공간 뿐 아니라 생산, 행정, 문화 등의 제반기능을 완비해서 주민들의 생활이 신도시내에서 완결될 수 있는 자족형 도시를 건설해야 한다.

특히 신도시에 적합한 지식집약형 벤처산업등을 유치함으로써 이에 관련된 산업까지 함께 신도시에 입주하게 되면 신도시의 자족능력은 크게 상승할 수 있을 것이다.

4. 신도시개발방식의 변화

현행 신도시개발방식은 주택개발촉진법에 입각한 대규모 택지개발사업으로 추진되는데, 이 때문에 신도시개발이 기본의 도시계획과 충돌해서 수도권관리나 도시공간 배치에 적지 않은 부작용을 낳았다. 따라서 앞으로는 장기적으로 해당 지역의 특성과 성장 잠재력을 감안해서 도시계획법에 입각해서 단계적이고 계획적으로 택지를 공급하고 도시를 개발하도록 해야 한다.

현재처럼 토지공사나 주택공사에 의한 토지수용에 의한 택지개발이 아니라 민간개발과 토지구획정리사업등을 적극 활용해야 한다.

5. 장기적 주택공급정책의 시행

수도권신도시건설에 있어서 기존의 신도시건설로 축적된 경험을 전혀 적용시키지 못하였고, 주택 200만호 건설이라는 정치적 필요성에 의한 단기적 정책집행에 문제가 있다.

1960년대의 성남신도시를 건설하면서 수많은 시행착오를 거쳐 대두

된 자족적 신도시건설이라는 문제를 적용하지 못하고, 외국의 신도시 개발과 관련한 연구의 부족 등으로 수도권신도시건설이 단기적으로 대량의 주택공급이라는 하나의 목적만을 달성하였다고 하여도 과언이 아니고, 이러한 단기적 주택공급정책은 앞에서 열거한 많은 문제점을 야기하게 되었다.

영국의 경우 신도시개발공사에서 정부의 60년 장기저리융자 및 상환연기 등의 재정투자와 통일된 법으로 행정적 지원을 꾀하고, 개발관련부처간의 창구가 일원화되어 있다. 또한 신도시개발경험에서 실시설계의 기간을 5-10년간 실시하여 보다 장기적 안목에서 신도시건설이 미치는 영향분석 등을 통하여 신도시의 자족적기능을 확대하고, 기존주민과의 조화를 꾀하며, 모도시의 인구분산과 교통대책 등 사례연구와 정확한 수요예측으로 신도시를 개발하였다.

그러나 우리의 경우 필요에 의하여 신도시가 개발되고, 주변의 환경이나 각종 문제점의 검토는 불구하고, 기존의 신도시개발경험의 반영도 실패하였다.

이러한 단기적 주택공급계획의 시행과 신도시건설은 각종 새로운 도시 문제를 촉발시킨바, 이러한 문제점의 재발방지를 위하여 새로운 신도시 건설에 있어서 도시계획법에 의한 도시재정비기간에 맞게 5-10년간의 설계기간을 갖고, 지속적이고, 장기적으로 신도시의 개발을 추진하여야 한다.

특히 앞으로 통일후를 대비해 수도권 주위에 여러 중소형 신도시를

계획중인데 지금까지 건설된 신도시들의 문제점들을 파악해 단순한 침상도시가 아닌 장래 유망한 산업과 시설들을 유치할 수 있는 업종을 파악해 계획도시로 건설하여야 할 것이다.

그럼으로써 위에서 언급한 부실공사의 문제점이나 대량건설로 인한 원자재 부족의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

6. 주변도시와 연계 확대

수도권신도시의 특성중의 하나는 신도시와 기존도시간의 격차발생으로 인한 기존거주자와 신도시입주자간의 갈등표출에서 문제가 발생하고 있다.

앞에서 지적하였듯이 주변도시와 신도시간의 연계 및 조화문제는 다양한 계층을 수용하는 신도시개발이라는 신도시건설정책목표에도 벗어난 것으로 각 신도시는 기존주민과의 갈등과 함께 인접도시와의 갈등도 함께 안고 있는 실정이다.

이러한 문제의 해결에 있어서 수도권신도시의 특성상 서울에서부터의 완전한 독립은 어려운 일로 서울과 수도권일대의 경제활동에 의존하는 도시개발의 유도가 필요하다. 이는 주변도시주민과 신도시이주민의 공동이용 가능한 시설의 확충과 고용창출을 위한 소득계층의 혼합 노력으로 다양한 계층이 고용될 수 있는 첨단산업의 유치가 우선되어야 한다. 다만 주변도시와 지역에 의존하게 될 경우 인구감소효과에

도 부정적인 효과를 발생하게 되므로, 기반시설의 증대는 외부불경제를 유도하여 고용창출기회를 증대시킬 산업의 재배치를 고려하고, 경제활동의 활성화에 주력할 수 있는 다양한 기능을 갖출 수 있도록 하여야 한다.

7. 교통체계의 개선

신도시개발에 있어서 개발지역과 서울과의 연결교통에 높은 비중을 두어 주변도시와의 생활권형성을 위한 교통체계구상에는 미흡하였다.

신도시개발을 위한 교통처리계획에서 중요시되는 것은 대상지역과 주변지역에서의 도시생활권형성으로 가로망의 배치와 동선체계의 위계정립이 우선되어야 한다. 이후 서울과의 연결교통을 고려하여 교통수요에 대한 정확한 예측을 통해 단순히 지리적 거리단축만을 강조하는 노선을 확립시킬 것이 아니라 서울시내교통체계와의 적절한 분산효과를 고려했어야 한다.

또한 서울과의 연결도로에 있어서 신도시개발지역에서의 생활권이 상호분단 되지 않도록 가급적 우회수단이나 분산식 가로체계를 채택하는 것이 바람직하며, 서울과의 접합부에서 시내교통과 집중적으로 연결되는 지점을 피하고, 가로의 기능에 따른 적절한 분산대책마련으로 시내교통과의 연결이 보다 다양화될 수 있도록 하여야 한다.

또 장기적으로는 서울외곽에 신도시들을 연결하는 원형의 경전철등을

건설하여 신도시들이 서울에 모든 것을 의지하는 위성도시로서 만족하는 것이 아니라 주변도시들간의 교류를 증가시켜 자족기능을 향상시켜나가는 계획이 필요하다.

제 2 절 각 신도시별 개선방안

1. 분 당

분당신도시와 성남신도시의 주민간 이질감해소를 위해서는 성남의 도시환경과 주민의 경제수준의 대폭적인 향상노력이 요구되고, 또한 두 지역간에 동류의식을 형성할 수 있도록 사회계획에 의한 대처가 필요하다.

이는 분당신도시보다는 성남에 대한 개발로 성남을 강화시키는 방안으로 성남의 도시환경개선 등을 위해서 인근 주택지개발과 성남재개발을 병행하여 성남주민이 입주할 수 있는 수준의 주택을 대량으로 공급하고, 성남주민을 위한 산업활동시설의 적극적인 유치로 근로환경의 개선을 꾀하여야 한다. 또한 성남의 도시기반시설의 확충과 더불어 사회시설을 건설하고, 분당신도시의 확장 또는 주변개발에 성남주민이 입주할 수 있는 저평형 주택의 공급, 지역무주택자 우선공급 등과 재정지원이 함께 병행되는 방안을 강구하여야 할 것이다.

분당신도시의 교통문제해결을 위하여 분당신도시내의 내부순환노선

에 대한 검토와 함께 인근의 성남, 광주, 용인, 이천, 수원 등지의 도시와 연결이 용이한 교통편의 마련이 시급하며, 서울로의 진입도로에 대한 보다 근본적인 대책수립이 요구된다. 이를 위하여 서울로 연결되는 접합점에 대한 보다 세분화된 교통체계의 마련이 시급하고, 서울과 경기도 간의 지역 이기적 교통정책보다는 거시적 안목에서 신도시교통문제와 서울의 과밀화를 방지하기 위한 보다 장기적 안목의 교통수단대책마련이 필요하다.

분당신도시와 주변도시간의 연계를 위한 정책적 노력으로 성남과 분당, 그리고 용인의 신도시를 삼각축으로 형성하여 도시의 전략산업을 분담, 책정하고, 상호협력에 의하여 발전시킬 수 있는 토대를 구축하여야 한다. 또한 서울로부터 독립하여 보다 자족적 도시기능을 확충하여 신도시건설목적인 쾌적한 전원도시건설과 서울의 과밀화해소를 위한 도시발전노력이 요구된다.

이러한 분당신도시의 정책적 문제해결은 용인신도시의 개발과 광주신도시개발과 관련하여 도시의 제반수준을 분당에 비해 낮추어 분당과의 연계를 꾀하여야 할 것으로 사료된다.

2. 일 산

일산신도시는 기본계획에서부터 지역적 특수성에 의하여 군사목적의 규제와 개발제한구역의 규제를 대폭 완화하여 시행함으로써 종합성과 다양성을 갖춘 합리적 개발계획의 수립이 요구되었다. 이러한 규제의

존재는 도시의 무질서한 개발을 초래하였는바, 도시의 단편적 개발을 방지하고, 남북통일과 대도시권 형성에 대비한 종합적인 일산신도시 구상계획이 수립되어야 할 것이다.

3. 평촌

평촌신도시는 당초에 시행주체였던 안양시에서 시행주체를 변경하고, 신도시개발의 측면보다는 수도권주택난의 해소를 위한 단기간의 대량주택공급이라는 측면이 강조되어 각종 신도시문제를 유발하였다. 앞에서 살펴보았듯이 평촌신도시는 상업지역의 부족문제가 대두되어 안양시를 비롯한 안양권 지역개발 및 대도시권 형성에 대란 중심지로서의 역할과 달리 많은 문제를 발생시키고 있다.

이러한 문제의 해결은 쾌적하고 충분한 상업지역의 추가확보에 의하여 가능한 것으로, 안양권의 중심지가 될 평촌신도시의 서쪽은 중앙에 안양천이 있고, 주변이 공장으로 되어 있어 점진적인 재개발에 의한 상업지역화의 가능성이 가장 유리하다고 할 것이다. 다만 이곳에 대한 과중한 상업활동기능의 유치는 쾌적성과 교통문제의 유발이 예상되기에 보다 다각적인 검토가 요구되고, 단기간의 개발보다는 점진적이고 장기적 계획에 의한 개발이 필요하다.

또한 평촌신도시의 북동쪽에 위치하고 있는 공업지역에 대하여 신도시의 고밀도 주거지역과 인접하여 공업지역의 교외이전이 필요하고, 평촌

신도시의 확장을 통한 상업 및 업무용지의 확보에 유리하다고 사료된다.

이러한 상업용지의 충분한 확보는 거점도시 및 자족적 대도시권의 건설에 보다 효율적인 도시기능과 업무,상업의 중심지로서의 도시기능을 충족시킬 수 있을 것이다.

4. 산 본

산본신도시개발과 관련하여 가장 중요한 문제는 인접한 안양과 의왕, 군포시 및 평촌신도시를 연결하는 대도시권의 형성에 있다.

이러한 안양권개발과 관련하여 구중심상업지역인 안양시의 기능이 평촌과 본신도시로 분산수용되고, 이러한 도시기능의 수행을 위한 상업시설의 확충과 도로연계시설의 보완 등이 요구된다. 산본신도시의 경우 보다 계획성 있는 장기적 도시계획의 수립으로 안양권신도시의 중심으로 평촌신도시와 함께 계획되어, 산본신도시의 확장과 이로 인한 인접도시와의 연계에 보다 많은 검토가 요구된다.

이러한 산본신도시의 인접도시와의 연계를 위하여 대도시권형성을 위한 순환도로의 개발과 함께 서울로의 인구유입이 아닌 자족적 대도시권 형성을 위하여 지역특성에 맞는 산업시설유치에 적극적 노력이 필요하다.¹⁶⁾

16) 이효강 「신도시 개발계획의 비교 연구」 단국대 행정대학원, 1995

제 3 절 도심지 및 주택개량 재개발 사업

1. 도심지 재개발 및 재건축 사업

가. 도심지 재개발 사업

100만 이상의 도시에 대해서만 허용되고 있는 재개발구역 지정권을 모든 도시로 확대할 필요가 있다. 그리고 재개발구역 지정 권한을 현재의 건설부장관에서 시장·군수·구청장에게로 이관시킴으로써 필요하다면 모든 시·군·구에서 재개발사업계획 수립 및 재개발구역 지정이 가능하도록 하여야 한다.¹⁷⁾

현재는 재개발구역 지정 과정에서 민간은 수동적인 역할만을 담당할 뿐이나 앞으로는 토지이용의 고밀화 필요성을 느끼는 민간인이 재개발을 원할 경우 해당 지역에 대한 재개발구역(또는 지구) 지정을 신청할 수 있도록 하여야 한다.

해당 지구내의 기존 건물들이 이미 상당한 정도의 밀도를 유지하고 있을 경우 재개발에 의한 과도한 공공용지 기부채납 의무 등으로 인하여 재개발사업이 진척되지 않는 등의 문제가 있으므로 기존 건물들의 밀도가 높을수록 용적율이나 건폐율을 완화해 주는 방안이 강구되어야 한다.

17) 이윤희 「주거용 도시 재개발 사업의 개선방안」 단국대 행정대학원, 2000 p 24~48

나. 재건축사업

(1) 재건축의 외부조건

현재 대부분의 재건축조합과 관련된 문제의 근본적인 원인은 시공사와 조합과의 힘의 불균형에 기인하고 있다. 시공사는 일단 시공사로 선정된 후에는 공사중단이라는 엄청난 무기를 가지고 조합집행부를 압박하여 시공사의 이익을 확보하고 있다. 조합은 재건축과 관련된 전문적인 지식이 부족할 뿐만이 아니라 공사가 지연될 경우에는 조합원들에게 상당한 압력을 받기 때문에 시공사의 요구를 수용하는 경우가 대부분이다.(이는 조합의 집행부가 도급계약을 체결하면서 시공사에 연대보증을 하기 때문에 여러 가지 문제로 사업이 제대로 진행되지 않는 경우에는 조합집행부 개인이 시공사에 손해배상을 할 염려가 있어 더욱 시공사로부터 자유롭지 못하다.¹⁸⁾

이러한 문제를 해결하기 위한 외부조건으로는 조합을 위하여 재건축의 여러 가지 문제를 전문적으로 컨설팅해주는 전문 컨설팅 회사의 등장을 필요로 한다. 이 컨설팅 회사는 조합의 금융, 세무, 법률, 회계, 행정의 모든 부분을 커버해 주어야 하기 때문에 각 부분의 전문가들이 결합되어야 할 것이다. 조합은 이러한 회사의 도움을 받아 각종 공사계약을 분할하여 여러 회사에 분담시키면서 시공사에 대한 의존도를 줄이고 모든

18) 전병일 「재건축사업의 문제점과 개선방안에 관한 연구」 국민대 산업기술대학원, 1999

재건축 문제를 주도적으로 진행시켜야 할 것이다.

(2) 행정적·법적인 규제의 강화

재건축이 수도권에 있어서 전반적인 난개발을 주도하고 있고 조합원들의 재산권과 관련되어 너무나 중요한 사안이므로 지금과 같은 중앙정부가 모든 문제를 지방자치단체와 조합원 내부의 문제로 치부하면서 방관하는 태도는 지양되어야 할 것이다.

중앙 정부는 지방자치단체에 허가, 승인 등에 대하여 도시계획과 환경적인 문제 등을 전반적으로 검토하여 전반적인 가이드 라인을 제시하여 재건축 정책의 일관성을 유지하면서 행정기관이 재건축의 일반적인 절차에 깊이 관여할 수 있는 법적 행정적인 절차를 마련하여야 할 것이다.

(3) 재건축사업의 현황 및 향후 방향

재건축사업은 종전주택보다 평면구성, 신자재, 통신, 설비 등의 시설이 시대 및 주변환경의 변화에 따라 보다 편리하고 쾌적하며, 재산상의 가치 향상을 가져오고, 가족구성원의 주거패턴(life cycle) 변화에 따른 주거성을 향상시킨다. 또한 입주민의 삶의 질을 높이려고 하는 사업으로서 많은 권리자들이 참여하는 공동개발사업의 형태이다. 재건축사업은

조합추진위원회구성, 재건축동의서징구, 조합창립총회 및 조합설립인가를 거치면서 전문가들의 역할인 사업성분석, 최유효이용분석, 설계 및 시공과 함께 주민들의 재산가치산정 평가부분인 권리변환과 권리조정, 개발이익의 합리적인 배분을 하여야 하는 권리와 이용의 형태와 규모가 다른 수많은 권리가 참여하여 추진하는 장기적이고 규모가 큰 사업이다.¹⁹⁾

그러나 지금까지의 이러한 재건축사업은 조합의 전문지식 미비로 인하여 투명성과 공정성이 결여되어 사업추진상 조합업무와 관련한 비리와 시공사와 관련한 설계변경 등 조합원들의 비용증가에 대한 많은 문제점이 있었다고 할 수 있다. 전문가그룹이 재건축사업을 수행한다면 신뢰성, 공정성 및 객관성을 바탕으로 신속하고 원활한 사업추진이 가능하며 재건축사업에서 분쟁을 최소화하고 조합원들의 기대이익실현에 많은 기여를 할 것이다. 결국 전문가그룹은 재건축사업에 있어서 조합의 대리인으로서 건설회사 및 설계회사 등의 사업참여자들과의 협상 및 관리를 진행하고 사업을 원활히 추진할 수 있어야 한다.

건설사업에서 전문가그룹으로 등장하기 시작한 건설사업관리는 재건축사업의 기획, 계획, 설계, 시공 및 유지관리 등 건설사업의 기획단계,

19) 김동진 「재건축사업의 합리적 추진방향에 대한연구」, 2000 p 35~78

설계단계, 조달단계, 시공단계, 완공후단계 등에 이르는 사업초기단계에서부터 최종단계에 이르기까지의 재건축사업 전반에 걸쳐서 진행되는 일련의 건설프로세스를 종합관리하는 선진적인 건설관리기법인 것이다. 그러므로 향후 재건축사업에 있어서 건설사업관리는 조합의 대리인으로서 건설 각 부분의 전문가들로 조직되고 통합된 관리기술을 효율적이며 체계적이고 경제적으로 수행하여 최소의 비용으로 완벽한 품질보장과 최단기간 내에 사업을 완료하여 발주자에게 최대의 이익을 제공하고 설계자, 시공사 및 감리자 등의 사업참여자에게도 이익을 줄 수 있는 전문적인 서비스 활동을 수행한다.

2. 외국의 주택 재개발제도

가. 영국

영국은 선진국중 가장 먼저 산업화가 되어 1900년에는 도시화율이 77%에 달하여 인구의 도시집중으로 주택의 질이 저하된 근로자주택이 들어서 사회적 문제가 제기되었다.

도시재개발제도는 크게 도시 및 전원계획법계열의 것과 주택법계열의 것, 두 가지로 구분된다. 영국법의 일반적 특색은 사실판단이 이를 행하는 행정청의 전속적 판단에 위임되어 있다는 것이다. 구역지정에서도 사실판단은 관할 행정청의 전속적 판단에 맡겨져 있다. 다만 구역을 지정하는 행정청은 당해 행정청이 보유한 정보에 근거하여야 하며, 필요한 경우에는 이해관계인의 청문을 거쳐 도시재개발구역을 지정하

도록 되어 있다. 기존의 건축물과 문화시설을 보존하는 것에 역점을 두며 특별한 경우에만 건물을 철거하고 재건축 한다.

사업시행 절차는 재개발 이해관계인의 청원에 따라 지정할 수도 있지만, 국무장관의 판단이 도시재개발지구나 여타의 다른 지구의 지정에 가장 큰 영향을 미치도록 되어 있다.

가수용시설 및 이주정책의 내용은, 첫째 불량지구정비사업을 위하여 거주에 부적합한 주택 등을 철거 또는 폐쇄하는 경우에 지방주택청은 철거 또는 폐쇄될 주택에 거주하던 자들을 위하여 주거용건물을 제공하여, 둘째 철거 또는 폐쇄로 인하여 주거공간을 상실한 자를 위하여 지방주택청은 적절하게 수리되면 일정기간 일시적 주거공간으로 사용할 수 있는 불량건물을 철거 또는 폐쇄하지 않고 매수하여 주거공간으로 제공하고 셋째 임대인과 임차인은 임대차계약의 변경을 지방법원에 제기할 수 있고, 지방법원은 적절한 기간과 조건을 정하여 당사자에게 명령하는 것으로 구성되어 있다.

나. 미국

주거법에서 재개발의 목적을 재검토하고 전후 최초로 도시재개발의 개념을 도입하였다. 특히 지역수복의 면에서 법에 의한 집중적 주거조례 집행사업의 방법은 지구의 황폐화를 방지하기 위한 사업으로서의

지구의 Amenity개선, 주민의 조직화, 주거조례의 강화 등 엄격한 적용이 포함되어 있다.

미국의 재개발사업을 요약하면 사업의 강력한 추진을 위하여 연방정부의 중앙집권적 규제를 축소하고, 주정부와 지방자치단체가 스스로 자기 지역의 수요와 그에 알맞은 계획을 수립하고, 사경제주체의 도시재개발사업 참여를 위한 투자유인방안을 포함시키고 있다. 상업자본을 참여시켜 낙후된 지역경제를 소생시키려는 정책도 개발되어 왔는데 세액증가분의 자금화(tax increment financing)나 상업지구(enterprise zone)의 지정을 하고 있다.

사업시행절차는 크게 사업개시, 사업계획수립, 사업집행의 3단계로 구성되어 있다. 특징적인 것은 구역지정 전에 사전조사를 많이 하게 되어 있다는 것이다. 그리고 토지, 건물 등에 대해서는 시와 소유자간 협상에 의하여 취득이 가능하도록 되어 있다. 협상이 안될 경우에 강제매수제도를 이용할 수 있도록 되어 있다.

사업개시는 첫째 재개발사업계획수립 이전에 해당지구가 불량주거지인지 또는 쇠퇴해 가는 노후주거지인지를 결정하고, 둘째 연방정부의 지원을 받기 위해 재개발계획 소요경비에 대해 신청서류를 구비하고 승인을 받는다.

사업계획수립은 먼저 용자금 및 지원금 신청서를 작성하고 사업지구

내에서 어떤 구체적인 조치가 취해지기 전에 결정해야 할 재개발 기본방침을 작성한 후, 다음으로 기본방침에서는 새로운 이용을 위해 전면철거를 해야 하는 지 여부와 주택수복, 부분개량조치, 건축규정시행사업 등 여러 가지의 방법을 혼합할지를 결정한다.

사업집행은 1단계로 재개발사업은 시가 입안한 개조계획에 맞게 실시한 후, 2단계로 당해 지구 내 토지와 건물의 취득은 시와 소유자 간 협상에 의해야 하나 협상이 이루어지지 않을 경우는 토지수용권을 발동하여 강제 매수하며, 3단계로 토지와 건물 취득경비는 연방주택도시개발성이 공여하는 조기토지취득 융자금으로 충당한다.

시에서는 주민과 주거이전을 위해서는 이전비용을 보상하고 이주할 주택을 물색하는데 협조하며, 지상건물 철거 후에는 토지를 공공 또는 민간개발업자에게 불하해야 하고, 불하비가 취득비 및 철거비 등의 원가에 미달할 경우 그 적자는 연방정부가 2/3, 주정부 및 시정부가 1/3씩 분담한다.

또한 가수용시설 및 이주대책으로는 먼저 철거계획수립 후 임시수용계획 및 철거계획을 세우며, 임시수용대책반을 설립·운영할 수 있고, 무주택자를 위한 긴급주택지원에 관하여 규정하고 있다.

다. 일본

일본은 급격한 경제성장을 거치는 동안 주택과 도시문제에 있어 큰 변화

를 가져왔다. 대도시에 넓게 분포된 주택지는 시가지의 대부분을 차지하고 있지만, 과밀에서 오는 일조권의 침해, 프라이버시의 문제, 도로와 놀이터의 부족, 건물의 노후화 등에 의한 환경의 악화로 재개발이 필요하게 되었다.

일본의 재개발은 도시재개발법에 의한 시가지개발(우리나라의 도심지재개발)과 주택지구개량법에 의한 주택지재개발(우리나라의 불량주택재개발)의 두 가지로 분류된다. 그 이외의 특수한 목적에 의해서 주택개량사업을 하는 경우는 재개발주택도요강과 커뮤니티주환경 정비사업제도요강, 시가지 밀집지재생사업제도요강에 따라 하도록 되어있다.

사업시행절차는 첫째 계획단계별로 계획내용의 체계성을 들 수 있는데 재개발방침, 지역지정에 따른 도시계획결정, 사업계획작성 등 각 단계별로 계획내용의 상세 정도와 구속력에 있어 단계적으로 위계를 이루고 있다. 둘째는 도시계획과의 연계성으로 시가지재개발사업은 용도지역지구상 고도이용지구에서 실시토록 함으로서 일반도시계획과 연계되어 있으며, 셋째로는 사업의 과정으로서 1단계로 도시재개발방침의 책정(우리나라의 기본계획과 유사), 2단계로 고도이용지구 지정 및 시가지개발촉진구역의 지정과 그에 따른 도시계획 중 지구지정과 구역지정에 따른 도시계획의 결정단계는 우리나라의 사업계획작성단계와 유사하나, 결정내용은 건물의 규모와 배치까지 구체적이지는 않고 공공시설의 규모·배치와 구역

범위만 결정하는 것이 다른 점이다. 3단계로는 시행자 및 사업계획인가(우리나라의 사업계획인가와 유사)이며, 4단계는 관리처분 또는 관리변환계획작성인가이다. 그리고 마지막으로 5단계 공사완료 준공의 단계이다.

가수용시설 및 이주대책으로는 먼저 시가지개발사업으로, 지방공공단체 또는 공단 등을 시행지구 내 건축물에 거주하는 자로 시설건축물에 입주하여야 될 자를 일시 수용하는데 필요한 건물을 짓기 위하여 기타 제1종 시가지개발사업 시행을 위한 토지수용법의 규정을 적용하여 토지수용을 가능하게 해주고 있으며, 다음은 주택지구개량사업으로 시행자는 개량지구 지정일에 개량지구내 거주하는 자 중 주택지구개량사업의 시행에 따라 거주하는 주택을 상실함으로서 주거에 곤란을 느끼고 있다고 인정되는 세대수에 상당하는 호수의 주택을 건설하여야 하며, 필요한 경우에는 이 개량주택에 입주시킬 자를 일시 수용하기 위한 시설을 설치하여 운영하고있다

3. 주택개량 재개발 사업

가. 제도의 개선

첫째 국공유지의 불하조건과 규정의 강화로 우리나라 도시재개발에서 관리처분에 의한 분양권의 획득은 토지 등 소유자를 중심으로 처리하고 있어 분양가의 시세차익을 꾀하는 외지인에게 재개발 구역에서의 투기

행위를 조장하는 원인을 제공하였다. 그러므로 국공유지의 불하조건과 규정을 강화해서 실제로 지역주민이 아닌 자에게는 일정기준을 정하여 제한하여야 한다.

둘째 새로운 제도 마련으로 재개발사업의 정산과정에서 투기를 근본적으로 억제하는 제도를 마련함으로써 지역주민이 재정착하는데 도움이 되게 할 것이다.

셋째 주택개량의 방식을 다양화해서 지역특성을 살리는 가운데 적절하게 주거환경을 개선해 가도록 한다. 불량주거지의 열악한 주거환경에 대해서는 공공, 공익시설의 확충과 기반시설의 정비에 우선하면서 점진적으로 과밀주거를 해소하고 지역주민의 주거수준을 향상시키도록 한다.²⁰⁾

나. 재개발사업시행계획시 관할 지자체의 행정적, 기술적 관여

재개발사업시행계획을 작성할 때 주민과 조합에 모든 관련업무를 일임하게 되면 그들이 일방적으로 개발이익을 추구하려 할 것은 당연하다. 이 때문에 지역주민은 그들 자신이 재정착할 수 있는 기회를 잃고 마는 아이러니가 되풀이 되고 만다. 주민의 주거안정을 도모하려면 그들의 경제능력에 맞는 주택규모를 정하여 건축계획의 수립단계에서부터 관할 지자체가 관여해서 행정적, 기술적으로 지원하는 것이 바람직하다. 그

20) 최현식 「불량주택 재개발사업의 개선방안」 건국대 행정대학원, 2001

동안 처리된 국공유지의 불하방식은 주민의 재개발 참여에 도움을 주었다기 보다는 전매를 통한 투기를 조장하였음을 부정하지 못할 것이다.

세입자에 대한 보상은 3개월분의 생계대책비와 영구임대주택 입주권, 그리고 분양조건부 임대주택 입주권 중 택일하도록 함으로써 철거되는 세입자들에게 입주권의 전매를 통한 현금화의 기회를 마련해 주는 동시에, 원한다면 그곳에 건립되는 영구임대주택에 입주하는 기회를 부여함으로써 선택의 폭을 넓히고 보상의 실효성 또한 높이도록 한다.

또한 개발이익을 극대화하고 소형주택재고의 감실을 극소화하기 위하여 재개발구역내 종전의 인구밀도를 고려하여 인구밀도가 높을수록 용적율 및 건폐율의 적용을 완화하도록 한다.²¹⁾

다. 공공임대주택의 건설에 치중과 지자체의 능동적 사업참여

지역주민의 주거안정시키는데 역점을 두려면 가능한 한 공공임대주택의 건설에 치중하면서 지자체도 능동적으로 사업에 참여할 수 있어야 한다. 재개발의 혜택을 실제로 누려야 할 빈민층이 재개발과정에서 소외되고 일부 가진자들에게 상대적 이익을 박탈당하고 만다는 것은 사회정의의 구현에도 역행하는 소치라고 본다. 이를 타개하는 길만이 도시 재개발에서 창출되는 개발이익의 공정한 배분을 위한 매커니즘을 구축하는 첩경이 될 것이다

21) 이정철 「도시 불량주택 재개발 사업의 개선방안」 건국대 행정대학원, 2001 p 25~58

제 5 장 결 론

1980년대말 우리나라는 지가의 급등과 투기라는 사회전체적인 병리 현상이 만연되어 있어 정부는 이를 시정하고자 수차에 걸쳐 여러 정책을 시행했으나 효과가 없어 최종적으 토지 공개념 제도를 시행하면서 지가 안정을 유도하였다.

그리고 이와 병행하여 수도권 인구를 분산시키고 국토를 효율적으로 활용한다는 취지아래 신도시 개발에 박차를 가하여 여러 신도시들이 형성되었으나 그 시행과정과 기능면에서 많은 문제점들이 나타나고 있다.

그 첫번째 문제가 관련 법률 및 제도상의 문제로서 주택건설 촉진법의 경우 아파트 재건축시 사업비등과 연결되어 불가피하게 아파트의 고층화를 초래하고, 임야, 전답등을 매입하여 전원주택지로 형질변경시 취득세가 이중과세되며, 뿐만 아니라 개발업자들에게서 땅을 분양 받은 사람들은 다시 취득세, 등록세, 교육세, 농어촌 특별세에 해당하는 세금을 납부하게 되어 이중과세를 해야하는 문제점을 안고 있으며,

신도시 개발의 시행 및 기능명세 있어서도 수도권 집중의 문제 대도시의 위성도시로의 전략, 자족기능의 부족, 부실공사와 원자재 부족의 문제, 예를 들면, 분당 신도시의 경우 편파적 개발계획에 따른 성남시민과의 이질감의 확산문제, 교통문제, 공공기관 유치문제등이 대두되

고 있으며, 일산의 경우 신도시와 연계된 개발계획문제, 북쪽과 동쪽의 불균형 개발문제 유치시설 계획 변경 문제등의 문제점을 안고있고, 평촌과 산본의 경우 지역특성을 미고려한 개발과 공공 편의 시설 부족, 교통문제 등이 대표적인 문제점으로 나타나고 있다.

또한 도심 재개발 사업에서는 재개발 체계의 비연속성 문제와 사회, 경제, 정책적 요소를 배제한 물리적 환경 측면에 치우쳐 있고, 사업시행자의 공사금액 과다 책정 여부 검토 기준이 없어 개발이익의 독점이 일어날 여지가 있다.

또한 공공시설 설치비용의 대부분을 시행자가 부담하여 제도적 금융지원체제가 미흡하고, 통일된 토지 정책 체계의 미확립으로 재개발 지역내의 토지 및 건물의 가격평가가 실질적으로 이루어지지 못하고 주민의견수렴절차 및 생활편의 시설 부족등으로 주민들에게 불이익을 초래하는 등의 문제점을 안고 있다.

이러한 신도시 개발과 도심지 재개발의 문제점을 해결하기 위해 우선 신도시 건설계획의 발전이 선행되어야 하며 주요 내용으로는

첫째, 10만호 이상의 대규모 신도시건설보다 중·소형 미니 신도시를 수도권 주위에 건설하는 방법과,

둘째, 수도권이라는 광역적인 차원에서 도시의 종합적인 기능을 고려한 수도권 관리 정책에 입각한 신도시를 개발하고,

셋째, 수도권의 공간 재배치라는 다차원적인 측면에서 신도시를 개발하여 자족기능을 강화해야겠으며,

넷째, 해당지역의 특성과 성장 잠재력을 감안하여 도시계획법에

입각해서 단계적이고 계획적으로 택지 공급 및 도시개발이 이루어져야겠으며,

다섯째, 장기적 주택 공급정책의 시행과 서울과 수도권일대의 주변 도시와의 연계를 확대하여 상호 경제활동에 의존하는 도시개발을 유도하고 교통체계의 개선이 이루어져야 한다는 것이다.

또한, 도심지 재개발의 문제점을 해결하기 위해서 100만 이상의 도시에 허용되는 재개발 구역 지정을 신청하며, 기존건물들의 밀도가 높을수록 용적율이나 건폐율을 완화해 주는등 탄력적인 제도의 활용이 이루어져야 할 것이다.

이러한 개선방안들을 적용하여 부동산 개발의 근본목적인 인간의 생활, 일, 쇼핑, 레저 등의 공간을 제공하여 인간생활에 유익함과 편의를 주도록 해야겠으며 또한 미래의 신도시 개발에 있어서 또 한가지 중요한 요소는 환경문제와 결부시키지 않을 수 없다는 것이다. 그리하여 공급이 고정되어 있는 토지이용 상황에서 신개발과 재개발을 적절히 결부시키고 발전시켜 쾌적한 환경에서 편리하고 안락한 생활을 할 수 있도록 보장해주는 것이 진정한 의미의 개발이라고 말할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

건축법, 도시계획법, 도시재개발법, 주택건설촉진법

고 철, 주택개량재개발제도 개선방안, 「주택시장 안정을 위한 정책토론회」, 서울,
국토개발연구원, 1995.

김동진, 재건축 사업의 합리적 추진방향에 대한 연구, 2000

김정호, 한국의 토지 이용 규제, 한국경제연구원, 2001

박연주, 신도시 건설의 문제점과 개선방안, 1998

이의용, '도심 재개발의 파급효과와 개선방향' 석사 논문 2001

계기석, 개발 제한 구역내 토지형질 변경에 관한연구, 2001

도시 재개발계획, 태림문화사, 2001

임상돈(1993b), "노후주택 재건축 제도의 개선방안," 주택연구 제1권 제
2호, 135-148쪽.

이효강, 신도시 개발 계획의 비교연구, 1995

박헌주·김근용(1993), 택지개발제도의 합리화방안(국토연 93-6), 국토개발연

구원.

이정철, 도시 불량주택 재개발사업의 개선방안, 2001

최형식, 불량주택 재개발 사업의 개선 방안, 2001

이호길, 한국 도시 재개발의 효율적 관리 방안, 1999

ABSTRACT

Research on Real Estate Development Problems and Improvement Plan

Kim, Hyun Kwan

Major in Real Estate Development and Management

Dept., of Real Estate

The Graduate School

Hansung University

At the end of 1980s, Korea had a pathological situation, which was socially wide spread jump on the price of land and venture. The government carried out many policies several times to correct this but had no effect. Finally, they seeked for balance of land price by carrying out the land public concept system.

And with this they also spur new city development under the purpose to disperse capital population and utilize the nations land efficiently. Although new cities have been formed, it is seen that there are lots of problems in its procedures and functions.

The first problem is the related law and institutional problem. In case of house construction promotion law, high leveled apartment is inevitable due to working expenses when reconstructing an

apartment. A real estate acquisition tax is doubled when purchasing forest land, paddies and changed forms into residence. People who buy the land from developers have to pay real estate acquisition tax, registration tax, education tax, fishing and agrarian villages special tax which causes them to pay doubled tax.

On the procedure and function in the new city development, there is a problem of capital centralization, big city going down to satellite city, lack of self-sufficiency, fraudulent work and lack of resources. For example, in case of Bundang New City, due to partial development plan, diffusion of heterogeneity between Sungnam citizens, traffic problems, public institution problem is occurred. In case of Ilsan, problems of development plan related to new city, unbalanced development between north and east part, facility enticement plan change is occurred. And in case of Pyeong-chon and San-bon, development disregarding the regional characteristic and lack of public convenience facility, and traffic problems are seen as the point at issue.

Also in the business of center of the city redevelopment, it is tilted to physical environment side, excluding redevelopment systems incontinuity problems and social, economical, policy sources. And there are no investigation standard of business procedures fixing construction fee overplus. Which may cause monopoly of development profit.

Also, most of the public facility installation cost is burdened to the proceder and the financial support system is poor. With unestablished united policy system, the price evaluation of land and building in the redevelopment area is not being carried out. And with lack of procedure of acceptance of citizen opinion and life convenience facility, there are a problem of giving disadvantages to the citizens.

To solve these new city development and central city redevelopment problems, new city construction plan must be preceded. And the main contents are as follows:

First, constructing mini new city around metropolitan area rather than over 100thousand acres large scaled new city construction,

Second, from large scaled level as metropolitan develop new city according to the metropolitan management policy regarding citys synthetic function,

Third, develop new city in the view of multi leveled space reallocation of metropolitan and enforce self-suffiency,

Fourth, regarding regions characteristics and potential growth,

housing site and city development must be realized phased and planned as the city plan law.

Fifth, derivate city development depending mutual economic activities and improve traffic system by proceeding long term house providing policy and expanding network between Seoul and near city of metropolitan area

With these improvements we should give convenience and comfort to human life and another factor important is that we cannot think without environment problems. Therefore, in the reality of limited land utilization, we shall develop and redevelop properly to guarantee to live in the surrounding that is convenient and comfortable.