

도시개발/재개발사업 도시계획의 새로운 조류

도시개발사업의 의의

의의

- 도시계획시설을 설치, 정비 또는 개량하는 도시계획시설사업, ‘도시개발법’에 의한 도시개발사업으로 분류
- 도시개발법의 정의 – 도시개발구역 내에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지를 조성하기 위해 시행하는 사업

도시개발사업의 의의

전개과정

- 1934년 제정된 ‘조선시가지계획령’에서 토지구획정리를 규정하면서 시작
- 1962년 도시계획법 제정 이후, 1966년 토지구획정리 사업법을 도시계획법으로부터 분리하여제정
- 1971년 도시계획이 사회적, 경제적 계획을 포함한 종합계획을 지향하게 됨.
- 1972년 주택건설촉진법, 1973년 산업기지 개발 촉진법 제정 -> 도시개발에 있어 공공의 적 극적 참여 확대
- 1976년 도시재개발법이 도시계획법에서 분리 제정 -> 재개발에 의한 도시정비가 활성화
- 1980년 택지개발촉진법 제정 -> 공영개발사업 위주로 전환
- 1992년 도시계획법 개정 -> 광역계획과 상세계획제도 도입
- 1994년 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법 제정 -> 민간부문 참여 활성화
- 1999년 도시개발법, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제정 -> 규제완화통해 토지공급 원활히하고, 지방자치단체의 자율성 증진과 민간참여 폭 확대

표 17.1 도시개발사업의 유형

사 업 명	근거법	사 업 규 모	시 행 주 체	사업시행방법
도시개발사업	도시 개발법	<ul style="list-style-type: none"> • 1만m^2 이상(주거, 상업, 자연녹지, 생산녹지) • 3만m^2 이상(공업지역) • 30만m^2 이상(도시지역 이외) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가, 지방자치단체 • 정부투자기관, 지방공사 • 법인, 토지소유자, 조합 • 기타 	<ul style="list-style-type: none"> • 환지 • 수용 또는 사용(공영 개발) • 혼용
택지개발예정 지구 지정에 의한 사업	택지개발 촉진법	<ul style="list-style-type: none"> • 10만m^2 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가, 지방자치단체 • 주택공사, 토지공사 • 법인 	<ul style="list-style-type: none"> • 전면매수 또는 환지
주택건설사업 대지조성사업	주택법	<ul style="list-style-type: none"> • 단독 20호, 공동주택 20세대 이상 • 대지면적 1만m^2 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가, 지방자치단체 • 주택공사, 토지공사 • 지방공사, 공익법인 • 조합, 등록사업자 	
산업단지 개발사업	산업입지및 개발에 관한 법률	3만 m^2 이상 (도시첨단산단은 1만 m^2 이상)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가, 지방자치단체 • 정부투자기관 • 지방공기업, 기타 	<ul style="list-style-type: none"> • 전면매수 또는 환지
주거환경개선사업 주택재개발사업 주택재건축사업 도시환경정비사업	도시 및 주거환경정 비법	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획으로 지정·고시된 정비구역 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체, 주택공사 • 조합(재개발, 재건축, 도시환경정비의 경우) • 건설업자·주택건설사업자 • 토지소유자(도시환경정비의 경우) • 토지공사·지방공사 	<ul style="list-style-type: none"> • 수용 또는 사용 • 전면매수 • 환지
재정비촉진사업	도시재정비 촉진을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> • 주거형 : 50만m^2 이상 • 중심지형 : 20만m^2 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 시, 군, 구 지방자치단체 • 주택공사, 토지공사 • 지방공사 	

도시개발법

도시개발법 제정

- 도시개발사업이 촉진법이나 특별법과 같이 단일 목적으로 제정된 법에 의해 추진되어 종합 적이고 체계적인 개발이 필요한 사업을 실행하기에 한계 -> 1999년 도시계획법의 도시계획 사업 부분과 토지구획정리사업법을 통합, 보완하여 도시개발법 제정

도시개발법의 특징

- 민간도 조합, 민간 또는 민관합동법인 등의 형태로 도시개발사업의 시행자가 되어 도시개발에 참여
- 민간법인도 도시개발구역의 지정을 제안할 수 있도록 함
- 사업의 시행을 수용 또는 사용에 의한 방식, 환지방식 또는 양자 혼용 방식 중에서 선택하여 탄력적으로 시행할 수 있도록 함
- 민간에 토지수용권을 제한적으로 부여
- 용지보상을 위해 현금대신 토지상환채권을 발행할 수 있도록 함 -> 사업비용의 부담 경감,보상금이 부동산투기자본으로 전환되는 것 방지
- 지방자치단체가 필요한 자금조달을 위해 도시개발채권을 발행, 도시개발특별회계 설치

1. 도시개발사업의 목적

- 주거 · 상업 · 산업 · 유통 · 정보통신 · 생태 · 문화 · 보건 및 복지 등의 단일 또는 복합 기능을 가지는 단지나 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업
(종전 ‘토지구획정리사업법’, ‘일단의 주택지조성사업’ 등을 통합한 개발사업)
 - ▶ 국토계획법상의 “도시계획사업”을 실현하는 가장 기본적인 수단
 - ▶ 최근의 도시패러다임 변화에 대응 할 수 있는 가장 적합한 사업

2. 도시개발사업의 특징

- 다양한 사업유형 제공 ⇒ 단일형(주거,상업,업무,관광 등), 복합형
- 사업 가능지역 광범위 ⇒ 국토의 모든 지역(도심내 · 외)에서 시행 가능
- 다양한 사업방식 제공 ⇒ 수용, 환지, 혼용방식 등
- 폭 넓은 사업 시행자 ⇒ 공공, 민간, 토지소유자, 공동출자법인 등
- 지자체의 자율성 부여 ⇒ 중앙 정부의 개입없이 사업시행 가능

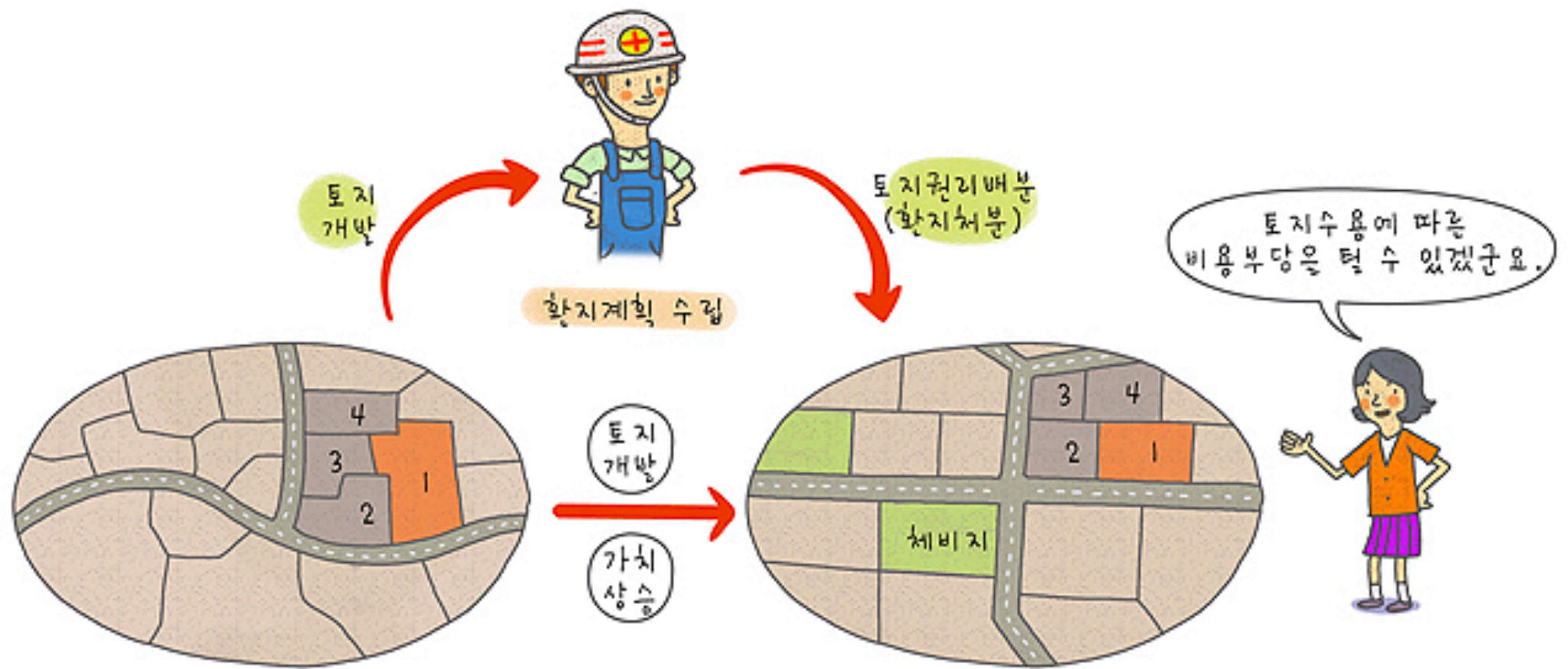
3. 유사 개발법(사업)과의 차이점

구 분	도시개발사업 (도시개발법)	택지개발사업 (택지개발촉진법)	도시정비사업 (도시및주거환경정비법)
사업목적	다양한 용도 및 기능의 단지나 시가지 조성	특별법의 지위로서 주택 공급을 목적으로 도시 외곽의 신도시개발에 적용	주거지 정비가 목적 [재개발, 재건축 등]
상위계획	도시기본계획	주택종합계획	정비기본계획
사업방식	수용, 환지, 혼용방식 중 선택	수용방식	관리처분
시 행	공공, 민간, 민관공동 등 다양한 사업시행 가능	공공사업자만 시행가능 (민간 공동시행 허용)	민간[조합]위주의 시행

사업방식

사업방식	수용방식	환지방식	혼용방식
내 용	<ul style="list-style-type: none"> 토지를 매수 또는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 수용하여 시행하는 방식 	<ul style="list-style-type: none"> 구역내 토지의 소유권과 소유권 이외의 권리를 유지한 채 사업시행 후, 사업시행 전의 위치 또는 다른 위치에 토지의 권리면적[사업수익 반영]을 이전하는 방식 	<ul style="list-style-type: none"> 수용방식 + 환지방식 <ul style="list-style-type: none"> - 구역미분할 혼용방식 - 구역미분할 혼용방식
동의요건	<ul style="list-style-type: none"> 공공시행자: 동의요건 없음 민간사업자: 토지면적의 2/3 소유 및 토지소유자 총수의 1/2이상 동의확보 	<ul style="list-style-type: none"> 개발계획수립, 조합인가시: 토지면적의 2/3이상 소유자와 토지소유자 총수의 1/2이상 동의확보 	<ul style="list-style-type: none"> 구역분할: 각각의 동의요건 충족 구역미분할: 수용방식 준용

환지란 예전 토지구획정리사업이나 환지방식의 도시개발사업 시 대상토지의 위치, 지목, 면적, 이용도, 기타 여러사항을 고려하여 사업시행 후 소유주에게 재 배분하는 택지, 혹은 이에 따른 행위를 말한다.



환지방식은 도시개발사업의 시행방식중 하나로 토지소유자의 동의하에 기존토지의 권리를 개발 후 토지에 재분배하는 방식입니다.

사업시행

사업 수용방식

착공 및 감리지정

조성토지 공급계획 수립

준공검사

공사완료 공고

환지방식

환지계획인가

환지예정지 지정

착공 및 감리지정

공사완료 및 공람

준공검사

공사완료 공고

환지처분 및 청산

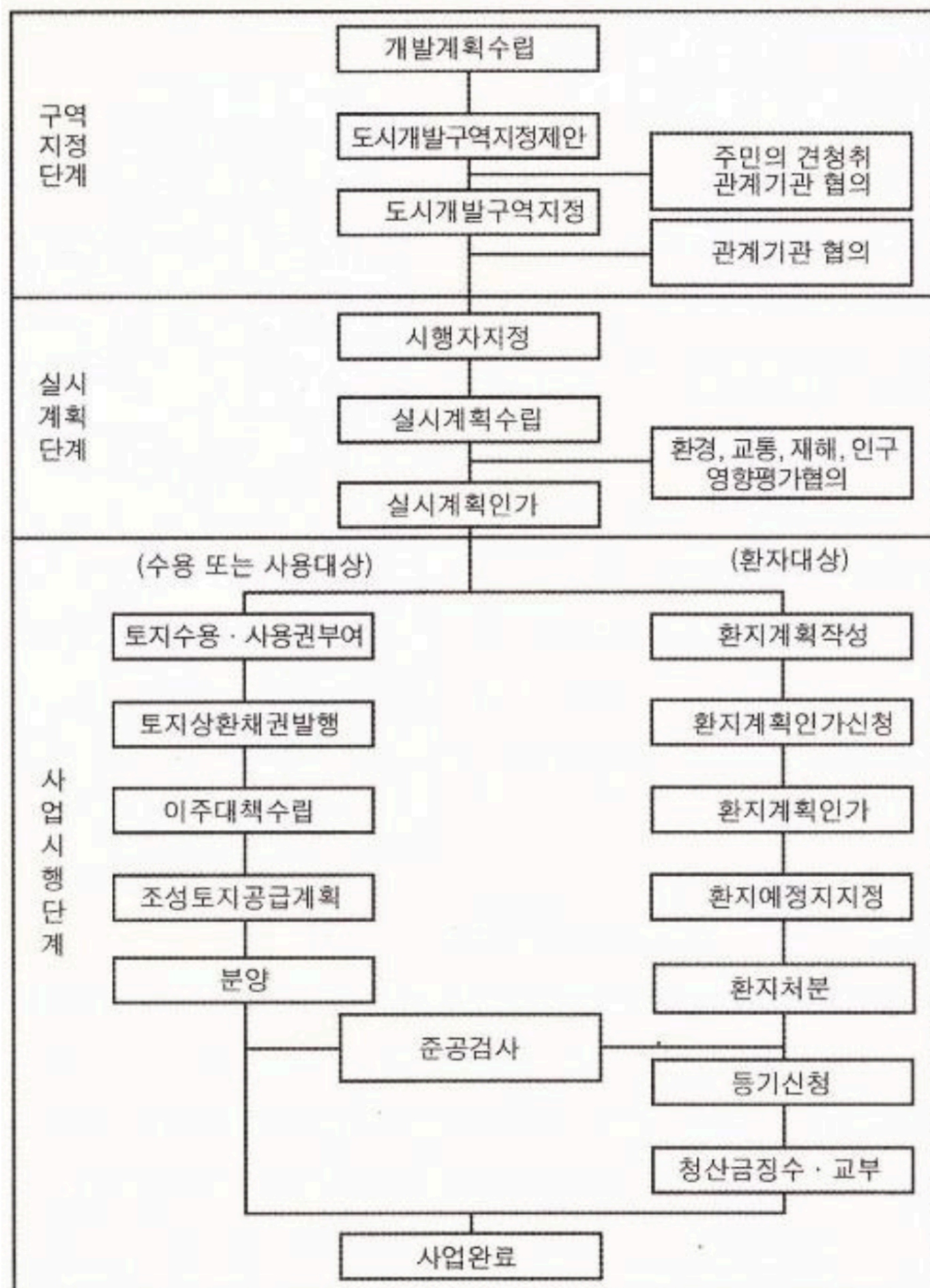


그림 17.1 혼용방식의 추진 절차도

도시개발사업의 시행절차

기초조사단계

- 도시개발사업 목표 설정
 - 공공주도 : 부족한 주택, 상업, 업무시설의 수요증가 및 새로운 입지에 대한 수요에 대응한 신개발 / 기존 도시지역 노후에 대응한 도시재개발
 - 민간주도 사업 : 이윤추구 but 도시개발과 관련된 제약요건 충족 필수
- 사업타당성 분석
 - 경제적 타당성 : 도시개발 사업의 비용보다 수익이 많을 때 타당 (분석 기법 : 순현재가치(NPV), 내부수익률(IRR))
 - 법/제도적 타당성 : 관련 법/제도상의 제약을 검토
 - 물리적/기술적 타당성 : 토양의 수용능력, 지하수, 하중, 유해물질 등 부지의 적합성 검토

도시개발사업의 시행절차

개발계획 수립단계

- 개발구역의 지정
 - 지자체장이 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정하는 때에 도시 개발구역 지정을 요청
 - 일정규모 이상의 토지 개발 시 외부효과가 크게 발생할 경우 중앙정부의 승인 필요
 - 중앙정부가 요청하는 경우 국가가 직접 개발구역 지정 요청 가능
 - 일정규모 이상의 토지의 소유자, 조합, 건설업자 등도 개발계획 수립 후 개발구역 지정 요청 가능
 - 구역지정 시 공람 또는 공청회를 통해 주민 및 전문가 의견 청취 후 타당할 때 반드시 반영 (도시개발법)
- 개발계획 및 실시계획
 - 개발계획 : 구역지정 목적, 시행기간, 시행자 등 포함
 - 실시계획 : 시행자가 작성 / 지구단위계획 포함 / 설계도서, 자금계획 및 시행기간 등이 포함
- 사업시행자 (도시개발사업 시행자 지정요건)
 - 국가, 지자체, 정부기관, 지방공사 등
 - 민간 사업시행자 : 토지소유자 및 조합, 일반건설업자 및 주택건설업자, 민관합동법인, 부동산신탁회사

도시개발사업의 시행절차

사업시행단계

- 사업시행
 - 실시계획 수립 후 개발구역 지정권자에게 인가 신청
 - 도시개발 사업 절차의 간소화를 위해 실시계획 인가 시 관련 법률 인허가 의제 처리
 - 토지취득 : 사용 및 수용방식, 환지방식, 혼합방식의 선택 가능
- 조성된 토지 공급
 - 공사 완료 보고 시 공급계획을 작성, 인가 받아야 함

수용 및 사용양식과 환지방지 장·단점 비교

사업방식	수용 및 사용방식 (택지개발사업)	환지방식(토지구획정리사업)
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 기반시설확보 용이 · 공사가간의 단축 및 대규모개발가능 · 공공성확보 및 일관시행 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업을 위한 용지매입불필요 · 사업자 사업비 부담 감소 · 토지소유자의 재정착 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 토지매임을 위한 초기비용 과다 · 보상과정에서 민원발생우려 · 매수반대로 사업기간 장기화 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업성을 이유로 기반시설 공급 부족 · 공공용지 확보 부족 · 지가 상승 빛 개발이익의 사유화 · 개발 전문성 부족

수용 및 사용방식에 의한 도시개발

시행자 지정

- 토지소유자의 총수 2분의 1 이상의 동의, 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상을 소유 -> 나머지를 수용 또는 사용할 수 있다.

토지상환채권의 발행 및 이주대책

- 시행자는 토지매수가액에 상당하는 토지상환채권을 발행하여 토지소유자에게 지급하고, 사업시행 후에 조성된 토지로 상환
- 시행자는 채권을 담보로 금융기관에서 대출을 받아 사업 시행가능

조성토지공급계획 및 분양

- 채권(Bond)은 정부, 공공단체와 주식회사 등이 일반인으로부터 비교적 거액의 자금을 일시에 조달하기 위하여 발행하는 차용증서
- 채권은 대체로 정부 등이 발행하므로 안전성이 높고, 이율에 따른 이자소득 과 시세차익에 따른 자본소득을 얻는 수익성이 있으며, 현금화할 수 있는 유동성이 크다. 이러한 특성에 의하여 채권은 만기와 수익률에 따라 주요한 투자자금의 운용수단으로 이용되기도 한다.

도시재개발

개념

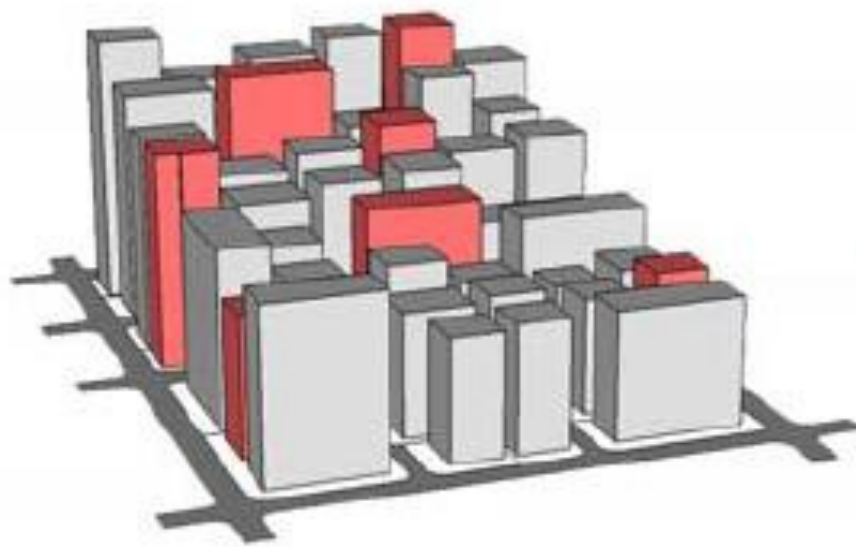
- 도심재개발 – 도시의 노후화된 도심부를 현대적 시설로 개선하여 도심이 갖고 이쁜 기능을 효율적이고 원활하게 발휘하도록 함
- 불량주택 재개발 – 불량시설물의 기능을 정비하고 환경을 순화함으로써 안전하고 기능적인 주거지를 조성하는 것

도시재개발의 종류

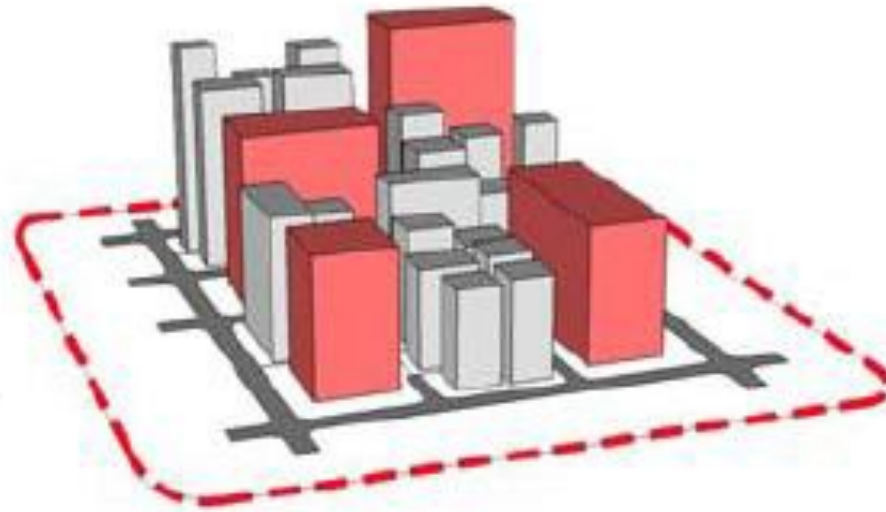
- 전면재개발 – 철거를 위주로 한 도시재개발로서 시가지의 노후화된 곳의 일부 혹은 전부를 철거하고 새로운 계획을 세워 시가지를 건설
- 수복재개발 – 일정구역의 개별건물의 전부 혹은 일부분을 수리개조하고 필요하다면 부대시설을 신설 정비해서 기존시설의 계속적인 사용이 이루어지도록 하여 전통적인 도시의 기능 이 유지되도록 지구를 수복하는 것
- 보전재개발 – 양호하게 보전된 지구나 역사, 문화적으로 보전이 필요한 건축물이나 시설물 을 보전하면서 재개발을 정비하는 것

수복형 재개발

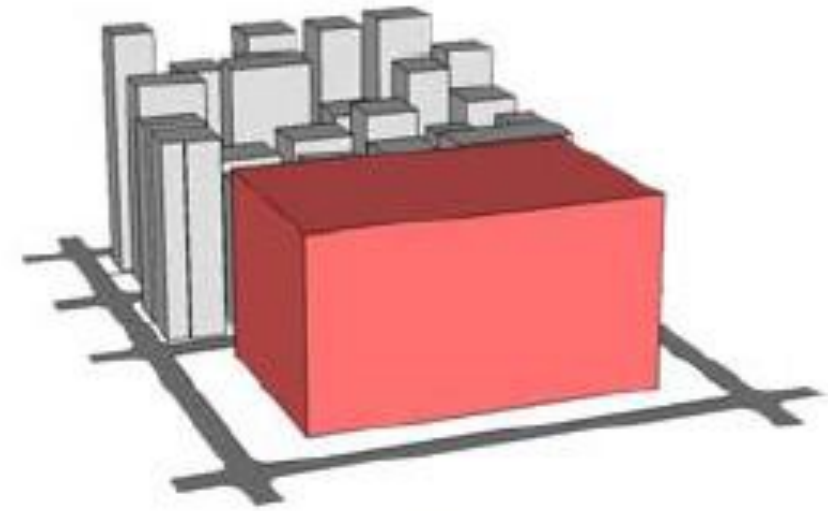
- 수복형(소단위 맞춤형) 정비는 해당 지역의 정비와 개량을 중시하면서 소단위 개발을 지향한다. 노후시가지의 기존 도로망과 필지패턴을 존중하면서 부분적으로 단절된 도로망을 연결 또는 확폭하고, 건축 및 주차장 규제 등을 완화하여 개별 건축이 가능하도록 하며, 자체 개발이 불가능한 필지에 대해서는 몇 개를 합필하여 공동개발을 유도



개별건축



자율갱신+소단위 정비



철거재개발

〈그림 1-1〉 수복형(소단위 맞춤형) 정비수법의 개념

수복형 재개발

〈표 1-1〉 수복형 정비수법의 변천과정

연도	구분	핵심 내용
1990.7	수복재개발방식 최초 도입	도시재개발법 제3조 (재개발기본계획) 「② 제1항의 재개발기본계획에는... 수복재개발·보전재개발 또는 철거재개발등의 재개발 시행방식 등이 포함되어야 한다.」
1994	북창구역에 수복재개발방식 적용 제안	서울시 도심재개발기본계획 「북창·소공동 주변을 미재개발지를 수복재개발로 지역균형성장을 유도하고 북창동 내부지역은 개별 수복형으로 기존의 토지이용 및 기능을 유지 정비한다.」
1996.6	수복재개발에 대한 법조항 삭제	도시재개발법 제 5조 3항 「③ 건설교통부장관은 재개발사업이 효율적으로 추진될 수 있도록 필요한 범위안에서 재개발기본계획의 수립에 관한 기준을 정할 수 있다.」
2001	수복형(소단위 적응형) 정비수법 제시	서울시 도심재개발기본계획 2001년 수립된 기본계획에서는 수복형 정비방식을 ‘소단위 적응형 정비수법’ 이라고 정의하고, 정비수법 전환을 요구하는 청진구역에 적용하는 방안을 제시함
2004	청진구역 수복형 정비계획안 수립	종로구청에서 청진구역 수복재개발 계획안 수립했으나, 시행되지는 못함. 2008년 전면철거재개발방식으로 정비사업 재개됨.
2005	수복형 정비예정구역 광범위하게 지정	서울시 도시환경정비기본계획 도심부 발전계획(2004)에서 제시한 자율갱신지구에 수복형 정비수법 적용할 수 있도록 수복형 정비예정구역을 광범위하게 지정함.

도시 및 주거환경정비법

표 17.4 정비사업의 유형 및 주요내용

사업	사업대상지역	시행방법	시행자
주거환경 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> - 도시저소득층 주민이 집단으로 거주하는 지역으로 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 정비기반시설 설치 및 확대, 토지소유자 스스로 주택개량 - 정비구역 전부 또는 일부를 수용하여 주택건설 후 토지소유자에게 우선 공급 - 환지로 공급 	시장·군수, 주택공사
주택 재개발 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 관리처분계획에 따라 주택 및 부대복리시설 건설하여 공급 - 환지로 공급(주택재건축사업은 제외) 	조합, 시장·군수, 건설업자, 등록사업자
주택 재건축 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선 		조합, 시장·군수, 주택공사
도시환경 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> - 상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심등 도시기능의 회복이나 상권 활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선 		조합, 토지소유자, 조합, 시장·군수, 토지공사, 건설업자, 등록사업자

도시 및 주거환경정비법



그림 17.3 정비사업절차

도시계획사업과 민간유치

민간투자사업의 투자방식

- 민자투자사업인 BTO(수익형 민자사업)와 BTL(임대형 민자사업)은 1980년대 이후 급속한 경제발전과 국민생활 수준향상에 따라 도로, 철도, 교육시설 등 사회간접자본 시설(SOC) 및 사회기반시설(Infra)에 대한 수요증가와 한정된 정부재원에 의한 시설구축의 한계성 극복방안으로 도입된 제도.
- BTO(Build Transfer Operate): 사회기반시설의 준공과 동시에 국가 또는 지자체에 소유권이 귀속되며 사업시행자는 일정기간 동안 관리 및 운영하며 수익을 창출하는 방식.
- BTL(Build Transfer Lease): 사회기반시설의 준공과 동시에 국가 또는 지자체에 소유권은 귀속되나 사업시행자가 관리 및 운영권을 갖는 협약기간 동안 국가 또는 지자체가 시설의 임대료를 지불하는 방식. 임대형(BTL) 민자사업의 중요 요소는 D(설계 Design), B(건설 Build), F(금융Finance), O(운영 Operate).
- BOT(Build Own Transfer): 사회기반시설의 준공 후 일정기간 동안 소유권은 사업시행자에게 인정되며 기간 만료 후 국가 또는 지자체에 귀속되는 방식.
- BOO(Build Own Operate): 사회기반시설의 준공과 동시에 소유권 및 관리운영권이 사업시행자에게 귀속되는 방식.
- BLT(Build Lease Transfer): 사회기반시설의 준공 후 일정기간 동안 정부 또는 제3자에게 시설을 임대해 관리운영토록 한 후 국가 또는 지자체에 소유권이 귀속되는 방식.

- ROO(Rehabilitate Own Operate): 기존시설을 정비한 사업시행자에게 당해 시설의 소유권을 인정.
- ROT(Rehabilitate Own Transfer): 국가 또는 지자체 소유의 기존시설을 정비한 사업시행자에게 일정기간 동 시설에 대한 운영권을 인정.
- SOC(Social Overhead Capital): 사회간접자본시설 또는 사회기반시설이라고도 하며 철도, 도로, 폐기물처리장 등 사회구성원이 무상 또는 약간의 대가로 이용할 수 있는 공공적 자본(시설)을 지칭한다. 현재 민간투자사업에 SOC는 학교와 체육관 등 문화시설까지로 그 영역이 확대되고 있음.
- SOC채권: 사회간접자본시설 건립에 필요한 자금을 조달하기 위해 발행한 특수목적의 채권으로 지난 97년 '사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법' 개정을 통해 도입근거가 마련되었으며 발행주체는 주무관청과 실시협약을 체결한 사업시행자와 은행 등 일부 금융기관이다.
- SPC(Special Purpose Company): 특수한 목적을 가진 법인으로 민간투자사업의 경우 특정 사업을 영위하기 위한 목적회사이다. 해당시설을 건설 및 운영하기 위해 설립되는 것이 보통이며 PFV(Project Financing Vehicle)이라 표현하기도 한다.

[출처] 민자투자방식(BTO,BTL,BOT,BOO,BLT)이란

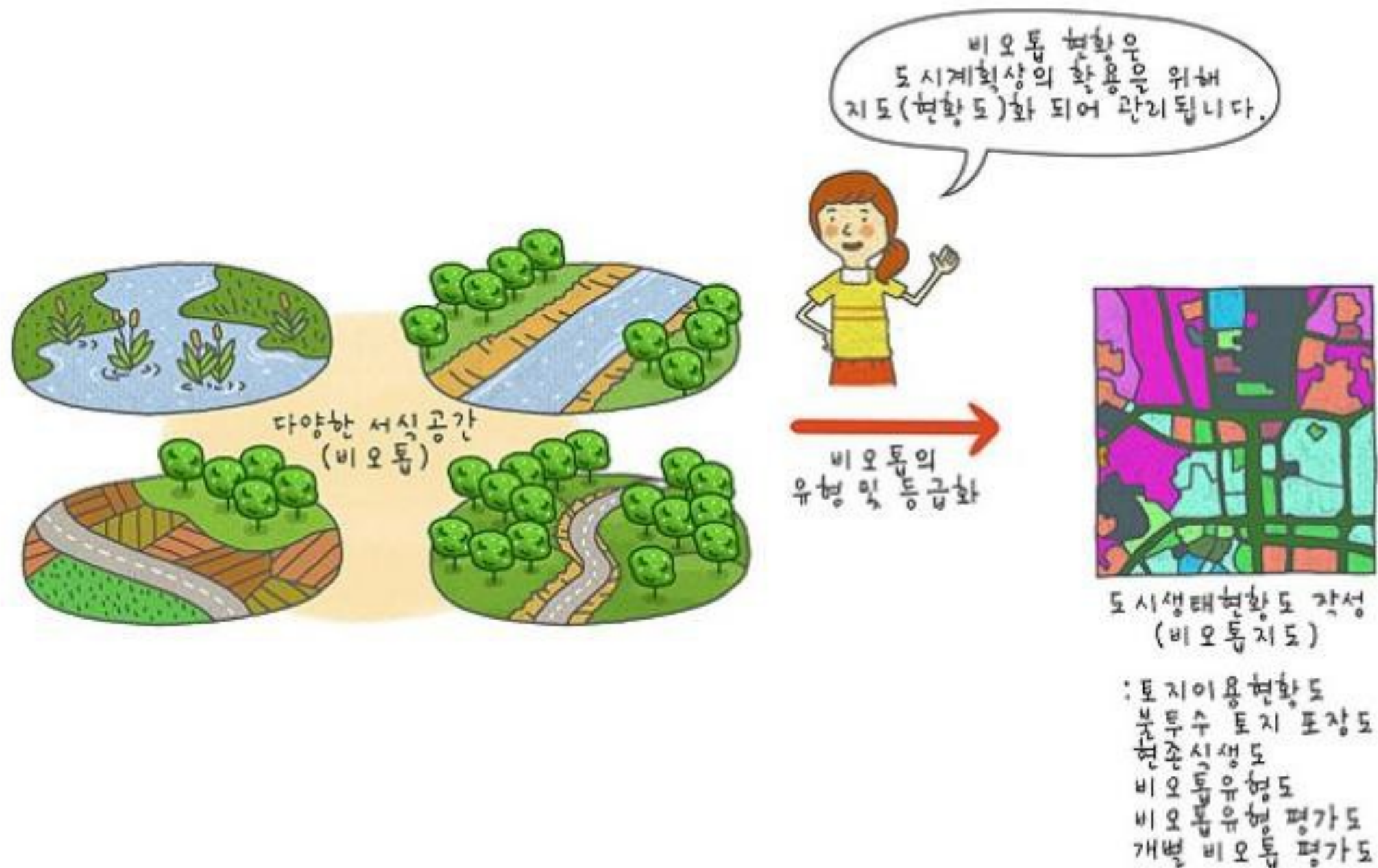
도시계획의 새로운 조류

새로운 도시계획의 흐름

- New Urbanism
- 도시재생
- 친환경생태도시
- 단지 환경적 자연자원 조건만을 고려하는 것이 아니라, 사회경제적인 요소와 공동체적인 요소까지를 고려한 다양한 측면에서의 지속가능한 도시조성의 개념
- 승용차 이용률 저감 – 녹색교통망 (BRT, TRAM), 보행 교통 및 자전거 이용을 적극적으로 연계시킨 접근성 개선방안

새로운 도시계획의 흐름

비오톱(biotope)이란 그리스어로 생명을 의미하는 바이오스(bios)와 땅 또는 영역이라는 의미의 토포스(topos)가 결합된 용어로 특정한 식물과 동물이 하나의 생활공동체, 즉 군집을 이루어 지표상에서 다른 곳과 명확히 구분되는 하나의 식지를 말하며 협의적으로는 도시개발과정에서 최소한의 자연 생태계를 유지할 수 있는 생물군집 서식지의 공간적 계를 말한다.



새로운 도시계획의 흐름

창조적 혁신도시

- 문화, 정보, 미디어분야 등을 중심으로 관, 산, 학, 연 간의 효과적인 융합이 시너지 효과를 일으킬 수 있는 새로운 산업기반을 갖춘 미래형 도시
- 공공기관, 기업, 대학, 연구소 등의 혁신주체와 혁신주체 간의 공동협력 및 네트워킹 지원 시설 / 주거, 교육, 문화, 여가 공간 등의 도시시설



새로운 도시계획의 흐름

복합도시개발

압축도시개발

유비쿼터스 도시개발

스마트 성장관리

워터프론트 개발