

결합개발방식 적용 사례 고찰 및 정책적 시사점

A Case Study on the CRPs and Political Implications

김주진 토지주택연구원 수석연구원(제1저자)
Kim Joojin Research Fellow, Land and Housing
 Institute(Primary Author)
 (jini1005@lh.or.kr)

송영현 전 토지주택연구원 연구원
Song Younghyun Former Researcher at Land and Housing Institute
 (pm1032@hanmail.net)

김옥연 토지주택연구원 책임연구원
Kim Okyeon Associate Research Fellow, Land and Housing
 Institute
 (kimoy73@hanmail.net)

목 차

I. 서론

1. 연구배경 및 연구목적
2. 연구범위 및 연구방법
3. 선행연구 고찰

II. 결합개발제도 운영 현황

1. 결합개발방식의 법적 적용 근거와 주요 내용
2. 결합개발방식 시행 관련 세부 규정
3. 광의적 결합개발제도로써 지역종합 개발사업제도 운영 현황

III. 결합개발방식 적용 사례 고찰

1. 사례지역 사업추진 개요
2. 결합개발 추진 특성

IV. 정책적 시사점

1. 결합개발 목적의 명확화
2. 결합개발의 법적 근거 확보 및 의견 수렴 절차 등의 보완
3. 결합정비구역 선정기준과 사업방식의 보완
4. 결합개발 인센티브의 효과 제고 및 다양화

V. 결론

I. 서론

1. 연구배경 및 연구목적

결합개발제도(Conjoint Renewal Program: CRP) 혹은 결합개발방식은 둘 이상의 지역을 하나의 사업구역으로 결합하여 시행하기 위한 사업방식의 하나다. 도시경관보호 등을 목적으로 구릉지 정비예정구역의 정비가 어렵게 되자 현실적인 사업방식을 고민하는 과정에서 도입되었다. 2006년 「도시재정비 촉진을 위한 특별법(이하 도촉법)」 시행령 제정시에 처음으로 결합개발의 근거 규정을 마련하고, 2009년에는 「도시 및 주거환경정비법(이하 도정법)」을 개정하여 일반 정비사업에도 적용할 수 있게 되었다. 그리고 2011년 9월에는 「도시개발법」의 개정으로 도시개발사업에 대한 결합개발의 근거가 마련되었다. 개별 사업추진이 곤란한 구역을 타 구역과 결합함으로써 보다 유연하게 추진하기 위한 목적에서 적용범위가 확대되고 있다. 이러한 배경과 목적으로 인해 국토·도시계획분야에서 ‘결합개발’ 개념을 확대 적용하기 위한 논의가 이어지고 있다. 그렇다면 현재 도촉법과 도정법, 도시개발법 등 각 개별법상에 마련되어 있는 결합개발제도는 과연 유연한 사업기법으로 작동되기에 충분한 것인가? 유연한 사업기법으로서의 역할과 기능을 잘 할 수 있을 것인가? 결합개발을 추진함에 있어서 장애요인이 있다면 향후 원활한 추진을 위해 반드시 고려되고 보완되어야 할 정책적 시사점은 무엇인가?

본 연구는 이러한 질문에 대해 일부 답을 찾고자 하는 연구다. 그동안 결합개발 관련 연구는 주로 제도 도입의 가능성을 검토하고 운영방안을 마련하기 위한 연구, 그리고 보다 적극적인 활용을 위해 용적률

시뮬레이션을 통한 경제적 기대효과를 제시한 일부 연구들이 있었다. 적용 사례에 대한 고찰을 토대로 결합개발제도의 현 주소와 한계점, 정책적 시사점 등을 제시한 연구는 없었다. 제도도입의 초기단계여서 적용 사례가 많지 않고, 특히 사업이 충분히 진척되지 않아 연구진행에 한계가 있기 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 유연한 사업기법이란 명목하에 결합개발을 보다 원활히 활용하기 위해서는 현 제도의 활용 가능성과 한계점 등에 대한 검토가 필요하다. 이러한 배경에서 본 연구는 현재 도입되어 있는 결합개발제도의 내용과 운영현황, 그리고 적용 사례지역에 대한 추진실태 특성 등을 고찰함으로써 결합개발의 원활한 추진을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구범위 및 연구방법

2011년 12월 말을 기준으로 전국에서 결합개발방식을 실제 적용하고 있거나 검토 중인 지역은 극히 일부다. 결합개발 적용 사례의 고찰 범위는 여러 측면에서 결합개발의 추진특성을 검토할 수 있고, 동시에 사례 간 특성을 비교할 수 있는 단계로 사업이 진행된 지역으로 한정한다. 서울시가 시범사업으로 시작한 이문·휘경재정비촉진지구(이하 재촉지구) 내 이문3구역을 비롯하여 해방촌-후암동특별계획구역 간의 결합개발, 경기도의 부천원미재촉지구 내 원미6B구역과 광명재촉지구 내 광명11R구역 등 4개 지역이 이에 해당한다.¹⁾

사례지역에 대한 세부 고찰 내용의 범위는 결합개발을 적용하기 위한 대상구역의 선정·결정단계부터 결합개발 시행을 위한 단일 추진위원회(이하 추진위) 구성 및 단일 조합설립 단계까지를 대상으로 한다.²⁾

1) 도시개발법에 근거한 결합개발 추진 사례가 없어 적용 사례 고찰범위에는 포함하지 못하였으며, 결합개발제도 운영 현황에는 함께 포함하여 검토함.

본 연구에서는 특히 향후 결합개발을 적용코자 하는 지자체가 원활한 사업추진을 위해 사전에 반드시 검토해야 할 기본적인 것으로서 다음의 내용을 중심으로 한정한다.³⁾

첫째, 사례지역에 대한 결합개발의 검토배경과 실질적인 적용 목적이다. 이는 향후 결합개발을 적용코자 하는 지자체의 결합개발 적용 명분과 원활한 추진을 담보하기 위한 출발점에 해당된다. 둘째, 결합개발의 적용 유형이다. 실제 적용되는 결합개발 유형을 고찰함으로써 현행 법상 적용 가능한 결합유형 범위와의 차이를 진단하고 이를 토대로 현 제도의 한계점과 개선방향을 모색할 필요가 있다. 셋째, 결합대상 구역 간의 물리적·사회적·경제적 특성에 관한 것이다. 서울시 정비조례상 결합개발 구역지정 요건은 도시계획 및 물리적 개발여건이 중심이 되고 있다. 그러나 둘 이상의 구역을 하나의 구역으로 개발하는 특성상 원활한 추진여부는 결합대상이 되는 해당 구역 내 주민들의 개발사업에 대한 참여의지와 인식, 커뮤니티 특성과 경제적 개발여건 등 사회적·경제적 특성이 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 넷째, 주민의견 수렴과정의 특성에 관한 것이다. 결합개발의 필요성에 대해 지자체와 주민 간의 공감대를 형성하고 일정 수준 이상의 주민동의를 확보해가는 과정은 이후 원활한 시행에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 끝으로 결합개발 인센티브 적용 현황에 관한 것이다. 개별 사업여건이 비교적 양호한 구역을 결합개발 대상으로 포함하기 위해서는 그에 상응한 인센티브 지원이 중

요하다. 즉, 결합개발 인센티브는 주민의 참여여부를 결정짓는 중요한 유인수단으로서, 결합개발 활성화를 위해 중요한 사안이라 할 수 있다.

이상에서 언급한 결합개발 사례지역의 추진 특성에 대한 고찰은 일차적으로 각 사례지역별 해당 지자체 업무담당자의 개별자문을 통해 수집한 정비계획(안) 및 결합개발계획 관련 자료, 보고서와 보도자료 등을 근거로 한다. 아울러 사례지역별 결합개발 추진여건과 특성 등을 파악하기 위해 현장조사를 시행하는 한편, 결합개발 추진 참여자-지자체 업무담당자, 총괄계획 수립 참여 전문가, 그리고 조합장 및 추진위원회 대표, 비대위 관계자 등-에 대한 개별자문 등의 조사방법을 병행한다.

결합개발방식과 관련된 제도현황 분석은 도축법과 도정법, 그리고 도시개발법상의 근거 규정과 이에 근거한 지자체 정비조례상의 결합개발제도 운영기준 등을 포함한다. 이외 서울시의 역세권개발 관련 인센티브제도의 운영현황 특성을 분석한다. 역세권개발 인센티브는 결합개발 인센티브와 유사한 성격을 지닌 경쟁적 위치의 제도로서, 궁극적으로 결합개발의 적용여부에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 끝으로 지역종합개발사업제도의 운영 현황 특성 등을 분석한다. 동 제도는 광의적 의미의 결합개발 제도로서, 협의적 의미의 결합개발제도⁴⁾와 일부 유사점과 차이점을 갖고 있다. 동 제도의 운영실태를 일부 검토함으로써 우리나라 '결합개발'제도의 궁극적 한계점을 일부 도출할 수 있을 것이다.

2) 개발여건이 상이한 구역 간의 결합개발 시, 개발이익의 배분을 결정짓는 관리처분계획의 수립 및 인가과정에서 갈등이 발생될 것으로 일부 예상되고 있으나, 실제 적용 사례지역의 사업추진이 많이 진척되지 못하여 연구범위로 포함하지 못하는 한계가 있음. 한편, 사업계획수립 및 관리처분계획 단계는 주로 조합과 민간건설시행사 중심으로 추진하는 단계이나, 이전 단계는 결합개발구역의 선정 및 단일 추진위, 단일 조합설립 추진 등이 이뤄지는 단계로서 지자체와 주민 중심의 검토·의견수렴·결정 등이 필요함. 이러한 맥락에서 사례지역의 결합개발 추진특성에 대한 고찰 범위가 일부로 한정됨.

3) 향후 결합개발은 주민발의를 통해 적용될 수 있겠으나, 현재는 주로 해당 지자체가 제안하고 주민동의요건을 충족하여 추진여부가 결정되고 있음. 이에 결합개발 추진 중심 주체라 할 수 있는 지자체를 중심으로 특정 구역에서 결합개발을 적용하기 위한 세부적인 목적과 구역지정을 위한 지역특성 등 결합개발 추진 결정과정에서 검토해야 할 내용을 중심으로 고찰함.

4) 협의적 의미의 결합개발은 도정법, 도축법, 그리고 도시개발법상의 '결합개발' 규정에 근거하여 시행되는 결합개발을 의미함.

3. 선행연구 고찰

결합개발제도의 역사가 짧은 만큼 선행연구의 수는 많지 않은 편이다. 수도권지역을 중심으로 일부 결합개발 적용방안이 논의되면서 관련 연구도 증가하는 추세다. 결합개발과 관련된 선행연구는 크게 두 가지로 나뉘볼 수 있는데, 결합개발방식의 도입가능성을 검토하고 운영방안을 마련하기 위한 연구, 그리고 제도를 보다 적극적으로 활용하기 위해 결합유형의 다양화 방안을 검토한 연구 등이다.

먼저 전자에 해당하는 연구로 서울특별시(2006)와 이성룡 외(2009) 연구를 들 수 있다. 서울특별시(2006)는 재촉지구 내 66개 주택개발사업구역에 대상으로 결합개발 적용 가능성을 분석한 결과, 구릉지구역 및 역세권구역에 각각 90%, 300%⁵⁾ 이하의 용적률을 적용할 경우 36개 쌍의 결합개발이 가능한 것으로 나타났다. 이외에도 동 연구는 결합개발의 운영절차와 결합개발의 용적률 산정방법 등을 제시하였다. 이성룡 외(2009)는 경기도에 적용하기 위한 결합개발제도 도입방안을 검토하였다. 경기도 실정에 맞게 저밀관리구역 및 고밀개발구역의 대상범위를 확대조정하고, 도조례 및 운영지침에는 제도시행의 기본원칙을 제시하는 한편, 기초지자체 운영지침에는 지역여건을 반영한 세부운영방안을 마련하도록 제안하였다.

일반 정비사업으로 결합개발의 확대 적용 가능성을 모색한 서울특별시(2010b)는 서울시내 299개 재개발예정구역 및 319개 재건축예정지역을 대상으로 결합개발 적용 가능성을 분석하였다. 동일 자치구 내 동일사업 간 결합을 전제로 최종용적률 300% 미만으로 결합이 가능한 쌍은 재개발예정구역 24쌍, 재건축예정구역 82쌍으로 나타났다. 도시재생사업단(2009) 및 강홍빈 외(2009) 연구는 주거-상업용도 간의 결합개

발방안을 모색한 바 있다. 종로 창신뉴타운과 용산한남뉴타운지구의 사례분석 결과, 주거-상업용도 간의 결합개발 수익률이 주거용도 간의 결합개발보다 각각 4%, 24% 높게 나타나 경제성 면에서 주거-상업용도 간의 결합개발이 보다 유용한 것으로 나타났다. 끝으로 여춘동(2010)은 결합대상구역의 용도범위를 주거 및 상업지역으로, 사업범위는 재촉사업, 정비사업, 도시개발사업 등으로 확대하고, 1:1이 아닌 1:n, n:1, n:n 등으로 확대하는 결합방안을 제안하였다.

앞서 언급한 일부 선행연구결과를 토대로 실제 제도화가 이뤄졌다는 측면에서 상당히 의의가 있으며, 일부 연구는 용적률 시뮬레이션을 통해 결합개발 적용 범위의 확장 가능성과 제도활성화 방안을 제안하였다는 점에서 의의가 있다. 다만, 현장에서 작동되는 현실은 이론적인 논의와 다를 수 있다는 측면에서 아직까지 이에 관한 선행연구의 부족이 아쉬운 실정이다. 이에 본 연구는 제도도입의 초기라는 특성상 적용사례에 대한 실태조사에 많은 한계가 있지만, 결합개발의 적용 혹은 검토 사례지역의 추진실태 특성을 고찰함으로써 제도의 현 주소를 파악하고자 한다. 그리고 이를 토대로 원활한 추진을 위한 주요 쟁점과 정책적 시사점을 도출한다는 점에서 선행연구와 차이가 있다.

II. 결합개발제도 운영 현황

1. 결합개발방식의 법적 적용 근거와 주요 내용

결합개발제도는 2006년 도축법 시행령 제정을 통해 처음 도입되었다. 도시경관 보호 및 재촉사업의 원활한 추진을 위해 동일 재촉지구 내에서 둘 이상의 지역을 결합하여 하나의 재촉구역으로 지정할 수 있다.⁶⁾

5) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 상 일반주거지역 용적률 상한임.

도축법상 결합개발 대상사업은 재촉지구에 포함 된 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업, 도시개발사업 등이며 주택재건축사업은 제외된다. 경관보호가 필요한 지역과 역세권 등 개발여건이 양호한 지역을 결합하여 재촉사업을 추진할 경우에는 재촉지구 지정 면적기준 완화 특례가 적용된다.⁶⁾ 재촉지구 내 재개발 및 도시환경정비사업을 대상으로 결합개발을 시행할 경우에는 증가용적률 중 임대주택 의무건설비율을 일반 재촉지구에 비해 1/3 이하로 완화하여 적용할 수 있다.⁸⁾

2009년 2월에는 재촉지구 이외 일반 정비구역 간에도 결합개발이 가능하도록 도정법이 개정되었다. 정비사업을 효율적으로 추진하거나 도시의 경관보호를 위하여 둘 이상의 정비구역을 하나로 결합하여 구역지정할 수 있도록 한 것이다. 결합개발의 사업 범위를 별도로 제한하지 않으므로 도정법상 정비사업 간의 결합개발이 가능하다. 결합개발을 시행할 경우에는 반드시 관련 사항을 포함한 정비계획을 수립하고 주민과 지방의회의 의견을 청취하여야 한다.⁹⁾

현재 도축법과 도정법은 결합개발방식을 적용할 수 있는 근거 규정만을 두고 있으며, 결합개발의 시행방법과 절차에 관한 세부사항은 지자체 조례로 위임하고 있다. 아울러 결합개발과 관련하여 별도로 정하지 않은 사항은 도정법상 일반 정비사업 규정이 적

용된다.

한편, 2011년 9월 도시개발법의 개정으로 도시개발사업 간의 결합개발이 가능하게 되었다.¹⁰⁾ 이로써 기성시 내 정비사업뿐 아니라 주로 나지를 대상으로 하는 도시개발사업에서도 경관을 보호하면서 효율적으로 사업을 추진할 수 있는 여지를 마련하게 되었다. 도시개발법령은 도축법이나 도정법과 달리 결합개발을 적용할 수 있는 경우를 비교적 상세히 규정하고 있는데, 대상 구역 중 하나는 반드시 1만m² 이상으로 면적을 제한하고 있다. 또한 결합개발의 적용 목적을 법령에 보다 구체적으로 명시¹¹⁾함으로써 지자체나 시행자의 결합개발 추진을 보다 용이하도록 하였다.

도시개발법상의 결합개발도 도축법이나 도정법 등과 동일하게 해당 구역 주민들의 동의를 전제로 추진할 수 있도록 근거를 마련하였다.¹²⁾ 다만 공공이 시행하는 수용방식의 경우도 일정 수준 이상의 주민동의요건¹³⁾을 충족한 경우라면 결합개발을 적용할 수 있도록 일부 제도적 보완이 이뤄졌다. 결합개발의 활성화를 위한 특례규정은 도축법 등에서의 특례규정과 비슷한 수준으로, 밀도기준이나 기반시설설치기준 등을 완화 적용할 수 있다.¹⁴⁾ 이러한 특례규정은 재정지원이 필요하지 않아 적용이 용이하지만, 개발 수요가 충분하지 않은 경우 밀도완화 특례효과를 기

6) 도축법 시행령 제12조 3항.

7) 주거지형의 경우 기존 50만m² 이상에서 15만m² 이상으로, 중심지형의 경우 기존 20만m² 이상에서 10만m² 이상으로 완화 가능함(도축법 시행령 제6조 3항).

8) 도축법 시행령 제34조 1항 3호.

9) 도정법 시행령 제13조 1항 5호.

10) 도시개발법 제3조 2.

11) ① 도시경관, 문화재, 군사시설 및 항공시설 등의 관리·보호를 위해 토지이용이 제한되는 지역, ② 기반시설, 공장, 공공청사 및 관사, 군사시설 등이 철거되거나 이전되는 지역, ③ 방재 및 자연재해위험지구, 특별재난지역 등 재해예방시설 및 안전시설 등을 설치하여 재해를 장기적으로 예방하거나 복구하는 것이 필요한 지역, ④ 순환개발방식을 활용하는 도시개발구역, ⑤ 도시계획시설 사업이 필요한 지역 중 반드시 하나 이상의 지역을 결합대상으로 포함하여야함. 도시개발법 시행령 제5조의 22항.

12) 각 구역별 토지면적 2/3 이상 토지소유자의 동의 필요. 도시개발법 시행령 제5조의 23항.

13) 토지면적 2/3 이상 토지소유자와 전체 토지소유자수 1/2이상의 동의 필요. 도시개발법 시행령 제5조의 24항.

14) 경기도 정비조례는 결합개발의 적용 근거와 정비방향을 규정하고 있으나, 세부운영절차 내용은 마련하지 못함.

대하기 어렵고 설치기준 완화 시 환경의 질 저하를 우려할 수 있다는 측면에서 근본적인 한계점을 지적할 수 있을 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 도시개발법령상의 결합개발 관련 규정은 도축법이나 도정법상의 규정보다 일부 제도적으로 보완되었지만, 인센티브나 시행절차 등에 대한 세부기준 등은 아직 마련되지 않아 이에 대한 보완이 필요하다. 정비사업에 이어 도시개발사업 등에서 결합개발방식의 적극적인 활용여부는 무엇보다 해당 주민들의 동의를 확보할 수 있는 충분한 지원의 유무가 주요 관건이 될 것으로 예상된다.

2. 결합개발방식 시행 관련 세부 규정

현재 결합개발제도의 적용 및 운영에 관한 세부사항을 조례로 정한 지자체는 서울시가 유일하다.¹⁵⁾ 2008년에 마련된 서울시 ‘도시 및 주거환경 정비조례’(이하 정비조례)의 제19조 3항과 별표 2는 결합개발방식을 적용하는 정비사업을 ‘결합정비사업’으로 정의하고, 결합정비사업 시행의 기본방향, 세부운영방안 등을 제시하고 있다. 본 절에서는 서울시 정비조례를 중심으로 결합개발의 시행에 관한 세부운영기준과 그 특성을 살펴보았다.

1) 결합정비사업의 구역지정 요건

결합정비사업의 대상구역은 ‘저밀관리구역’과 ‘고밀

개발구역’으로 구분된다. 전자는 저밀도로 관리가 필요한 구역으로, 자연경관지구나 최고고도지구로 지정된 낙후지역, 문화재보호구역 주변, 제1종·2종(7층 이하) 일반주거지역, 한옥밀집지역 등이 구역지정 요건에 해당된다. 즉, 저밀관리구역은 현실적으로 도시계획 여건상 사업성이 부족하여 개별구역단위의 정비사업이 어려운 지역에 해당된다. 고밀개발구역은 토지이용의 고도화가 가능한 지역으로 역세권지역¹⁶⁾, 제2종(12층 이하)·3종 일반주거지역, 토지의 고도이용이 가능한 준주거지역 등이 구역지정 요건에 해당된다.

2) 결합개발 인센티브 및 유사 인센티브제도 운영 현황

서울시 조례는 결합정비사업의 도시경관 및 문화재 보호 등의 공공기여를 인정하여 용적률 인센티브를 제공하고 있다. 과밀개발이 우려되지 않는 수준에서 5~20%로 제한하고 있으며, 용적률 인센티브 외의 인센티브 지원에 대해서는 별도의 규정이 없다.

한편, 서울시는 서민주택공급 활성화를 목적으로 2008년부터 역세권의 지구단위계획구역, 재촉지구, 정비구역 등에서 장기전세주택과 임대주택을 공급할 경우 용도지역을 상향조정하거나 용적률 인센티브를 제공하는 행정지침을 운영하고 있다.¹⁷⁾ 증가용적률 50%의 장기전세주택 및 임대주택 공급, 21세기 미래형 주거환경 조성 정책¹⁸⁾ 이행, 전체 토지 중 15~25%의 공공시설용지 제공 등의 경우 구역여건에 따라 50~260%의 용적률 상향조정이 가능하다. 결합개발 시 부여하는 인센티브보다 지원

15) 지하철, 국철 등 중심으로부터 반경 500m 이내 지역.

16) 도축법 시행령 제34조 1항 3호.

17) ‘역세권 장기전세주택 건립관련 지구단위계획 운영기준’, ‘역세권 건축물 밀도계획 조정기준(안)’, ‘역세권 장기전세주택 건립관련 정비계획 수립 및 운영기준’ 등임.

18) 역세권에 공급되는 주거복합건축물의 주거환경을 미래지향적으로 조성하기 위해 서울시가 추진하는 정책으로, 우수디자인, 커뮤니티지원시설 설치계획, 친환경건축물 건축 등의 내용을 포함함(역세권 장기전세주택 건립관련 지구단위계획 수립 및 운영기준 자료(2010.11.5) 참고).

수준이 높다. 역세권의 고밀개발에 따른 밀도 인센티브제도를 병행하는 여건에서는 상대적으로 지원 정도가 적고 사업의 난이도가 높은 결합개발의 참여를 유인하는 데 한계가 있을 수밖에 없음을 지적할 수 있다.

3) 결합정비사업의 시행 절차

결합정비사업은 기본적으로 조합이 관리처분방식으로 시행하는 정비사업의 시행절차를 준용한다. 즉, 추진위원회의의 구성 및 조합설립인가 절차 등을 거쳐 시행한다. 다만, 단일 추진위원회의의 구성, 단일 조합설립을 원칙으로 하되, 결합개발의 특성을 고려하여 추진위원회의의 구성 시 각 구역별 토지등소유자 과반수의 동의가 필요하다. 조합설립 시에는 각 구역별 토지등소유자 3/4 이상의 동의와 토지면적 1/2 이상 토지등소유자의 동의가 필요하다.

한편, 저밀관리구역의 조합원은 저밀관리구역에 건설하는 건축물을 우선적으로 분양신청하되, 고밀개발구역에 건설하는 건축물에 대해서도 분양신청이 가능하다. 이러한 분양원칙은 고밀개발구역 조합원에도 동일하게 적용된다. 관리처분계획의 수립에 대해서는 저밀관리구역과 고밀개발구역 조합원 간에 개발이익을 공정하고 합리적으로 배분할 수 있게 수립하도록 큰 방향만이 제시되어 있다. 이외 관리처분방식과 수용방식 등 이중방식 간의 결합개발 추진을 위한 세부기준은 아직 마련되어 있지 않아 향후 이에 대한 보완이 필요하다.

3. 광의적 결합개발제도로서 지역종합개발사업제도 운영 현황

우리나라의 '결합개발제도'는 도축법, 도정법, 도시개발법 등의 법령에 근거를 두고 있는 사업방식으로, 이는 협의의 결합개발제도로 볼 수 있다. 이와 별도로 일정지역에서 추진되는 다양한 지역개발사업들을 상호 연계하여 하나의 사업으로 추진하는 광의적 차원의 '결합개발제도'로서 지역종합개발사업제도를 들 수 있다. 국가, 지자체, 민간투자자가 시·군 등 지방의 일정지역에서 추진하는 다양한 지역개발사업들을 연계개발하는 사업이다. 지역개발사업의 시너지효과를 극대화하고, 사업 간 연계와 교차보조를 통해 지역균형발전을 도모함을 목적으로 한다.

지역종합개발사업은 2002년 3월 남양주시에 최초로 도입하여 특별한 법적 근거 없이 구 주택공사·토지공사와 지자체 간의 협약을 통해 전국 30여 개의 지자체에서 추진되었었다. 그러나 협약방식의 한계를 극복하기 위해 2005년 11월 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(이하 지균법)」에 지역종합개발사업을 규정하여 법적 근거를 마련하게 되었다.

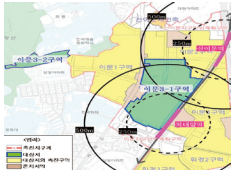


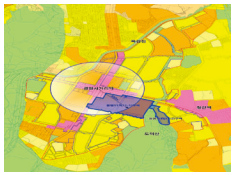
지균법상 지역종합개발사업 대상은 단지조성사업, 지역개발사업, 정비사업, 기반시설 설치사업 등으로 거의 대부분의 개발사업이 포함¹⁹⁾되므로 여러 사업을 대상으로 유연하게 적용할 수 있는 특징이 있다. 또한 개발이익을 환수하여 비수익사업에 재투자할 수 있도록 교차보조를 명시하고 있다는 점²⁰⁾, 원활한 추진을 위해 손실보전대책 등에 대한 협약체결 규정²¹⁾ 등을 주요 특징으로 꼽을 수 있다. 지역종합개발사업제도는 비수익사업을 원활히 추진하기 위해 수

19) 지균법 제38조의 2 1항.

20) 지균법 제38조의 6 3항.

21) 지균법 제38조의 2 1항.

표 1 _ 사례지역별 사업추진 개요(2011년 10월 말 현재)

구분	사업지구 위치	재촉지구 지정 고시	결합대상지	
이문휘경 재촉지구 (이문3구역)	서울시 동대문구 이문동 일대	2006.10	<ul style="list-style-type: none"> 이문3-1구역(고밀개발구역): 약 13.7만m² 이문3-2구역(저밀관리구역) 약 2만m² 	
해방촌-후암동 특별계획구역 (해방촌지역)	서울시 용산구 용산2가동(해방촌) 및 동자동, 후암동, 갈월동 일대 (후암동특별계획구역)	<ul style="list-style-type: none"> ※용산제1종지구단위계획 결정(2001.7.10) ※용산제1종지구단위계획 변경결정(안) 마련 중(2011.4 현재) 	<ul style="list-style-type: none"> 후암동특별계획구역(고밀 개발구역): 약 33만m² 해방촌(저밀관리구역): 약 5.7만m² 	
원미 재촉지구 (원미6B구역)	경기도 부천시 원미구 원미동 일대	2007.3	<ul style="list-style-type: none"> 원미6B-1구역(저밀관리구역): 약 3만m² 원미6B-2구역(고밀개발구역): 약 8만m² 	
광명 재촉지구 (광명11R구역)	경기도 광명시 광명동 · 철산동 일대	2007.7	<ul style="list-style-type: none"> 광명11R-1구역(고밀개발구역): 약 17.8만m² 광명11R-2구역(저밀관리구역): 약 3만m² 	

자료: 서울특별시(2010a), 이문3 재정비촉진계획변경(안), 용산구(2011), 용산제1종지구단위계획 변경 결정(안), 부천시(2010), 부천원미재정비촉진계획, 광명시(2009), 광명재정비촉진계획 참고 재구성.

익사업과 연계개발한다는 점에서 협의적 결합개발 방식의 목적과 상당 부분 상통한다. 협의적 결합개발이 근거법상 해당 사업에 대해서만 적용되는 반면, 지역종합개발사업제도는 거의 모든 개발, 정비사업에 적용할 수 있다는 점에서 보다 유연한 제도라 할 수 있을 것이다.

그러나 지역균형발전이라는 목적에서 출발한 지역종합개발사업은 기대와 달리 현재 거의 추진되지 않고 있다. 2007년 7월 충북 제천, 충남 홍성에 시범사업지구를 지정하고 세부 추진계획을 수립하였으나 지방의 부동산 경기침체에 따른 사업성 저하, 시행자의 재무부담 및 정부 재정지원의 한계로 시범사

업이 모두 철회되었다. 2012년 5월 말 현재 사업추진 실적은 전무한 상황이다. 지역균형발전을 위해 지역종합개발사업이 필요한 지방 도시의 경우 수요창출의 한계, 절대적 수익구조의 취약점 등을 주요 원인의 하나로 꼽을 수 있을 것이다.

우리나라의 결합개발제도 운영 특성상 별도의 재정지원이 없는 여건이어서 협의적 결합개발이나 광의적 결합개발이 원활히 추진되기 위해서는 수익사업이 포함되어야 한다. 그러나 결합개발 시 특정 수익사업의 개발이익이 개별 단위사업의 시행에서 얻을 수 있는 개발이익을 초과하지 않는다면 해당 관계자들이 결합개발에 참여할 가능성은 매우 낮다. 이런

표 1 _ 사례지역별 사업추진 개요(2011년 10월 말 현재)(계속)

결합정비 사업 유형	사업추진 단계	인센티브		결합개발 적용근거
		결합개발	기타	
주택 재개발 사업	• 조합설립인가완료(2008.1) • 사업시행인가 추진단계 (2011.5말 현재)	10.91%	재촉지구 장기전세주택 공급에 따른 용적률 상향조정 : 142.57% (서울시 재촉지구 역세권 건축물 밀도계획 조정기준(안), 2008.12)	도촉법
주택 재건축 사업	해방촌의 지구단위계획구역 포함 변경 논의(2011.5) 및 불포함 확정(2011.7)		• 서울시, 해방촌 주민의 결합개발 동의율에 따라 후암동특별 계획구역의 순부담율 추가완화(20%→18~19.5%) 및 건축물 평균층수 상향조정안(12층→14~18층) 제시 • 별도 결합개발 인센티브 논의 없음	도정법(지구단위 계획의 결정고시 는 정비구역의 지정고시로 간주. 도정법 제4조 7항)
주택 재개발 사업	조합설립 추진위원회 구성 완료	미정 (서울시 정비 조례 기준 준용 예정)	-	도촉법
주택 재개발 사업	조합설립 추진위원회 구성 완료	12.5% (서울시 비조례 기준 준용 하여 반영)	-	도촉법

맥락에서 현재 마련되어 있는 우리나라의 결합개발
제도는 자체 수익에만 의존해야 하는 구조적 메커니
즘으로 인해 활성화에 한계가 예상된다.

III. 결합개발방식 적용 사례 고찰

1. 사례지역 사업추진 개요

분석 대상은 서울시의 이문3구역과 해방촌-후암동
특별계획구역(이하 해방촌지역), 경기도의 부천시
원미6B구역과 광명시 광명11R구역 등 4개 지역이
다. 이문3구역, 원미6B구역, 광명11R구역 등 세 개
지역은 각각 도촉법에 근거한 결합개발 사례다. 즉,
도촉법상 재촉지구 내 위치하는 두 개의 재정비촉

진구역(이하 재촉구역)을 하나의 구역으로 결합개발
하는 사례다.

이문3구역은 이문·휘경재촉지구 내 이문3-1,
3-2구역 각각의 추진위를 하나로 통합하고, 지난
2008년 1월에 단일 조합이 설립되었다. 2011년 5월
현재 사업시행인가 추진 단계로, 사례지역 중 추진
단계가 가장 앞서 있는 지역이다. 원미6B구역(6B-1,
6B-2구역 결합)과 광명11R구역(11R-1, 11R-2구
역 결합)은 2011년 10월 말 현재 각각 단일 추진위
를 구성한 단계로 단일 조합을 설립하기 위한 추진
과정에 있다.

해방촌지역은 나머지 세 개의 사례와 달리 결합개
발의 적용 근거가 다소 모호한 지역이다. 용산제1중
지구단위계획을 결정하는 과정에서 동 구역 안에 위

치한 후암동특별계획구역을 구역 밖에 위치한 용산2가동의 일부 지역, 일명 해방촌과 결합개발하려는 사례다. 서울시는 해방촌 주민들의 강력한 반대에 부딪히게 되자 지난 2011년 4월 말 주민의견조사를 실시하였으며, 동의율이 1/3 미만으로 나타나 해방촌지역의 결합개발은 사실상 무산되었다.²²⁾

각 사례지역의 사업추진 단계와 결합개발 대상 지역에 대한 개요는 <표 1>과 같다. 사례지역의 현장방문 및 해당 지자체 업무담당자, 총괄계획 수립 참여 전문가, 주민대표 등에 대한 개별자문²³⁾은 2011년 4월부터 6월 중에 진행되었다.

2. 결합개발 추진 특성

1) 지자체의 결합개발 검토 배경과 세부 적용 목적

이문3구역과 광명11구역은 결합개발제도의 목적에 부합한 전형적인 사례다. 구릉지에 입지한 정비예정구역의 자연경관 보호와 스카이라인 관리 등 자연경관 관리를 목적으로 결합개발을 검토하게 되었다. 구릉지구역의 자연경관을 적절히 관리하기 위해서는 저밀개발이 불가피한데, 저밀도로 개발할 경우 사업성이 현저히 부족하여 개별 구역만으로는 정비사업의 추진이 곤란하기 때문이다. 이를 타개하기 위해 상대적으로 사업성이 양호하고 추가 개발이 가능한 역세권의 재촉구역과 결합개발을 적용하게 된 것이다.

특히 이문3구역 내 구릉지구역인 이문3-2구역

은 노후한 주거환경을 정비하기 위해 1994년부터 재개발을 추진코자 하였지만, 문화재보호구역(의릉)의 인접에 따른 양각규제²⁴⁾와 이로 인한 사업성 부족으로 오래도록 사업추진이 좌초되었던 지역이다.²⁵⁾ 서울시가 이를 염두에 두고, 결합개발제도의 도입 이후 처음으로 시범사업 대상지를 선정하는 과정에서 이문·휘경재촉지구에 이문3-2구역을 포함하여 지구 지정하였다.

원미6B구역은 전체 재촉지구와 해당 재촉구역의 계획적 개발과 토지이용의 효율성을 제고하기 위해 결합개발을 검토한 사례다. 부천시는 원미재촉지구의 계획 수립 당시 기반시설의 설치 순부담률을 약 10% 수준으로 결정하였는데, 구역 간 형평성을 고려하여 10개 재촉구역에 동일하게 적용할 경우 원미6B-1구역의 과소규모(약 3만m²)로 인해 계획적 개발이 어려울 것으로 평가되었다. 이에 부천시는 원미6B-1구역뿐 아니라 원미재촉지구 전체의 계획적 개발과 토지의 합리적 활용을 목적으로 동일생활권에 인접 위치하는 원미6B-2구역과의 결합개발을 검토하게 되었다. 과소구역인 6B-1구역 전체를 원미재촉지구 차원의 근린공원으로 조성하고, 해당 구역 주민을 위한 대체주거지는 원미6B-2구역과의 결합개발을 통해 6B-2구역 내 추가 공급하는 방안을 모색하게 된 것이다.

한편, 해방촌지역은 서울시의 남북녹지축조성사업의 일환으로 추진 중인 '용산녹지축조성사업'을 원활히 추진하기 위한 목적으로 검토되었다. 용산녹지

22) 2011년 6월 말 현재 용산구청은 후암동특별계획구역을 단독으로 재건축하는 제1종지구단위계획 변경안을 서울시에 제출함.

23) 서울시, 동대문구청, 부천시, 광명시 등 지자체 업무담당자 5인, 총괄계획 수립 참여 전문가 1인, 조합대표 및 추진위관계자 등 주민대표 3인, 비대위 주민대표 11인 등 총 20인을 대상으로 개별방문을 통해 시행함.

24) 서울시 문화재보호조례 제14조2는 문화재보호구역의 경계 100m 이내 지역의 건축물높이를 보호구역경계지표에서 7.5m 높이를 기준하여 양각 27도 이내로 제한하고 있으며, 이문3-2구역은 서울시 조례상 건축물 높이 제한대상에 해당되기 때문임.

25) 의릉의 면적은 139,210m² 이나 문화재보호구역 면적은 43만 4,386m²으로 의릉 면적의 3배가 넘는 상황임. 이에 따라 의릉 인근지역 중 건축물 높이제한을 적용받는 지역범위가 상당히 넓어 이문3-2구역을 포함한 인근지역 주민의 재산권 행사가 상당부분 제한된 실정임. 이를 이유로 해당 지역주민들은 보호구역면적 축소에 관한 주민민원을 지속적으로 제기해왔음.

축조성사업은 도시계획시설사업으로서, 대상지인 일명 해방촌의 녹지화를 위해 거주민의 자산수용과 주민이주, 대체주거 공급 등이 필요한 실정이다. 서울시는 수용과 대체주거 공급에 필요한 막대한 비용 문제 등을 해결하기 위해 인근 용산제1종지구단위계획구역 내 후암동특별계획구역과의 결합개발을 검토하게 되었다. 즉, 결합개발을 통해 후암동특별구역 내에 해방촌주민들을 위한 주택을 추가공급함으로써 녹지축조성사업을 원활히 추진코자 한 것이다. 그러나, 이러한 서울시의 결합개발 추진 배경은 녹지축 조성 시 이주가 불가피한 해방촌 주민들의 이해증진과 직결되는 것이 아니어서 결합개발 논의단계에서부터 주민들의 큰 반대에 부딪히는 근본적 원인이 되고 있다.

2) 결합개발의 법적 근거와 유형 특성

이문3구역, 원미6B구역, 광명11R구역 사례는 모두 도축법상 재촉지구 내 결합개발에 해당된다. 특히 이문3-1, 2구역, 원미6B-1, 2구역, 광명11R-1, 2구역 모두 각각 주택개발구역 간의 결합개발로서 주거-주거 용도 간의 결합개발에 해당된다. 사업방식도 조합시행자가 관리처분방식으로 추진하는 방식으로 모두 동일하다.

현행 도축법상 주거용도와 상업용도 간의 결합개발이 가능하고, 주거용도 간의 결합개발도 재개발사업과 재건축사업 등 이종사업 간의 결합개발이 가능하다. 그러나 제도도입의 초기단계에서 결합개발의 초기 추진 주체인 지자체가 주로 동일 사업유형 간의 결합개발을 적용하고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 결합개발 적용 유형이 획일적인 이유는 현재 마련되어 있는 결합개발제도의 수준과도 관련된다. 유일하게 결합개발 정비사업에 관한 내용을 담고 있는 서울시 정비조례의 경우에도 이종사업유형 간의 결합개발

이나 이종방식유형 간의 결합개발을 위한 세부 추진절차기준은 마련되어 있지 않다. 때문에 이종사업유형 간의 결합, 혹은 이종사업방식 간의 결합개발을 추진할 경우 둘 이상의 구역에 대한 의사결정과 통합 기준 등의 처리과정에서 사업시행자의 혼란이 발생될 가능성이 높다. 즉, 정비사업 유형에 따라 권리자의 참여범위가 상이하고, 사업추진 여건도 상이하므로 가급적 결합개발의 시행작업을 최소화하기 위해 비교적 결합개발이 용이한 동일 사업유형 간의 결합개발을 시도하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

해방촌 사례의 경우는 도축법이나 도정법에 의한 결합정비구역이 아니어서 결합개발의 법적 근거와 결합개발 유형화가 다소 모호하다. 해방촌과의 결합개발 대상지로 논의된 용산제1종지구단위계획지구내 '후암동특별계획구역'은 당초 재건축사업을 추진할 예정으로, 결합개발의 시행여부와 무관하게 지구단위계획의 결정·고시에 따라 정비구역의 지정고시로 같음하게 된다. 서울시는 지구단위계획 구역 밖에 위치한 해방촌지역을 결합개발을 명목으로 지구단위계획구역 내에 포함하고 후암동특별계획구역 내 재건축사업의 당초 개발밀도를 높여 해방촌 이주민의 대체주거지를 공급하려는 것이다. 즉, 해방촌 사례에 대한 결합개발이 확정될 경우, 해방촌지역은 전면 녹지화하고, 후암동특별계획구역은 재건축사업을 추진하면 된다. 그러나 해방촌지역은 결합개발의 법적 적용 근거가 다소 모호하여 해방촌 주민들이 결합개발 논의과정에서 결합개발 적용의 법적 근거 부재라는 근본적 문제제기와 더불어 결합개발을 전면 거부하게 하는 배경의 하나가 되기도 하였다.

3) 결합개발 대상구역의 물리적·사회적·경제적 특성

결합개발은 통상 저밀관리구역으로부터 고밀개발구

역으로 일부 용적률을 이전²⁶⁾하고, 이러한 공공기여에 상응하여 용적률 인센티브를 제공하므로 고밀개발구역의 개발용량은 이를 충분히 수용할 수 있어야 한다. 따라서 고밀개발구역의 용도지역의 상향조정 여부 등 도시계획여건은 결합개발 대상구역의 선정을 위한 우선적인 검토 대상이라 할 수 있다.²⁷⁾

사례지역들은 대체로 고밀개발구역 면적이 저밀관리구역의 약 6배 수준으로 구역면적이나 도시계획현황 측면에서 이전용적률을 수용할 수 있는 개발용량을 충분히 확보하는 것으로 평가되었다.²⁸⁾ 다만, 원미6B구역 사례는 원미6B-2구역이 6B-1구역의 약 2.6배 규모이지만, 6B-1구역의 규모가 작아 결합개발에 따른 용적 이전에는 큰 문제가 없는 것으로 평가되어 최종적으로 재축계획이 결정되었다. 원미6B 결합개발의 고밀개발구역에 해당하는 6B-2구역의 주민들이 결합개발에 참여하게 된 배경에는 해당 구역의 도시계획 여건이 큰 영향을 준 것으로 평가되고 있다. 개별 구역의 사업추진이 곤란할 정도로 사업성이 없는 것은 아니었지만, 재개발 전·후로 제2종일반주거지역으로 용도지역이 동일하여 개발이익을 크게 기대하기 어려운 여건이었다. 이러한 여건에서 부천시가 제안한 결합개발에 따른 용적률인센티브는 6B-2구역 주민들의 추가부담금을 낮출 수 있는 유일한 수단으로서 결합개발을 적용하게 된 근본적인 유인책으로 평가되고 있다.²⁹⁾

이와 같이 이문3, 원미6B, 광명11R구역 각각의 사례는 결합개발 대상구역의 도시계획 여건은 결합

개발의 실질적 적용여부를 좌우할 수 있는 일차적인 제약요인으로서 무엇보다도 중요함을 시사한다.

한편, 사례지역별 결합대상 커뮤니티의 사회적·경제적 특성을 고찰한 결과, 비교적 대다수 주민들이 노후 주거환경의 조속한 정비를 희망하는 여건에서 결합개발 동의율이 높았으며(〈표 2〉 참조), 실태조사 시점에서 큰 민원 없이 원만히 진행되고 있었다. 특히 이문3구역의 이문3-2구역과 광명11R구역의 광명11R-2구역 등은 구릉지입지에 따른 사업성 부족으로 개별 정비추진이 곤란하여, 노후한 주거환경을 조속히 정비하기 위해 결합개발을 적극적으로 선호하는 상황이다.

원미6B구역과 광명11R구역은 결합개발 대상구역이 동일 생활권 내 인접하며 커뮤니티 특성과지가 등 경제적 개발여건도 유사하며 결합개발의 결정 과정이 비교적 원만히 진행된 것으로 평가되었다. 구역 간 경제적 개발여건이 유사할 경우 향후 조합원 간 개발이익의 배분이 확정되는 관리처분단계에서도 개발이익의 배분과 관련된 주민갈등은 상대적으로 크지 않을 것으로 예상되고 있다.

앞의 세 사례와 달리, 해방촌사례의 녹지축조성 예정지인 해방촌 일대는 1990년대 초에 현지개발방식의 주거환경개선사업을 시행한 바 있는 지역으로, 기반시설은 다소 열악하지만 주택들은 비교적 양호하다. 이러한 여건에서 해방촌 주민들은 '결합개발' 뿐 아니라 녹지축조성사업 자체의 추진을 전면적으로 반대하고 있어,³⁰⁾ 결합개발 논의 전 과정에서 지자

26) 이전대상 용적률은 저밀관리구역에서 활용이 제한되어 고밀개발구역으로 이전되는 연면적을 고밀개발구역의 택지면적을 고려하여 용적률로 변환한 것임(이전대상 연면적 / 고밀개발구역 택지면적). 이전대상연면적 = (기본계획용적률 적용 지상층 건물 총면적 - 관리목표용적률 적용 지상층 건물 총면적). 고밀개발구역 택지면적은 정비기반시설을 제외한 정비구역 면적으로서 주택과 부대시설 건축을 위한 대지면적임. 서울시 정비조례 제19조 3항에 의한 별표 2 제3호 규정 참조.

27) 고밀개발구역 규모가 클수록 저밀관리구역 주민들의 수용을 위한 개발용량을 확보할 수 있으며, 저밀관리구역의 규모가 작을 경우 고밀개발구역이 수용해야 할 개발용량 부담은 감소하므로 결합개발 대상 구역선정이 상대적으로 용이함.

28) 각 사례지역별 재축지구계획 결합개발방안 관련 자료 참고.

29) 부천시 업무담당자 개별 자문내용 참고.

표 2_ 사례지역별 결합개발 추진에 대한 주민동의 현황 및 커뮤니티 특성(2011년 10월 말 현재)

구분	면적 (m ²)	용도지역		주민 동의율 ¹⁾	커뮤니티 특성	평균공시지가비율	
		기존	변경				
이문3구역	저밀관리구역 (이문3-2)	21,666	1종일반주거	1종일반주거	78%	<ul style="list-style-type: none"> 구릉지 저밀관리구역, 주거환경 노후화로 정비사업 추진은 오랜 숙원사업 고밀개발구역, 더블 역세권에 입지, 대로변 중심의 상업활동 활성화 저밀관리구역 및 고밀개발구역 각각 별개 생활권 및 커뮤니티 형성 	1
	고밀개발구역 (이문3-1)	137,151	2종일반주거	2종일반주거 준주거	77%		1.16
해방촌지역 (해방촌 - 후암동 특별계획 구역)	저밀관리구역 (해방촌)	56,841	1종일반주거	자연녹지	33% 미만 ²⁾	<ul style="list-style-type: none"> 저밀관리구역, 장기거주자 많아 지역애착 높고, 개발 비선호 고밀개발구역, 역세권입지로 개발여건 양호, 개별 재건축사업 추진 중 저밀관리구역, 고밀개발구역 각각 별개 생활권 및 커뮤니티 형성 	1
	고밀개발구역 (후암동 특별계획구역)	334,990	1,2종 일반주거 (평균층수 7층 이하)	2종일반주거 (평균층수 12층 이하)	조사 미시행		1.8
원미6B구역	저밀관리구역 (원미6B-1)	31,075	2종일반주거	자연녹지	75% ³⁾	저밀관리구역 및 고밀개발구역이 동일생활권에 위치하여 동일성이 크고, 이질성은 상대적으로 작음	-
	고밀개발구역 (원미6B-2)	79,996	2종일반주거	2종일반주거			1
광명11R구역	저밀관리구역 (광명11R-2)	29,769	2종일반주거	2종일반주거	80%		1
	고밀개발구역 (광명11R-1)	177,609	2종일반주거 준주거	2,3종일반주거 준주거	71%		1.22

자료: 서울특별시(2010a), 이문3 재정비촉진계획변경(안), 용산구(2011), 용산제1종지구단위계획 변경 결정(안), 부천시(2010), 부천원미재정비촉진계획, 광명시(2009), 광명재정비촉진계획 참고 재구성.

주: 1) 해당 지자체 내부자료 및 담당자 자문 결과 참조. 이문3구역은 단일 조합설립 당시 주민동의율이며, 원미B구역은 단일 추진위 원회 구성 당시 주민동의율임. 광명11R구역은 조합설립을 위한 주민동의서 징구 중 집계현황 동의율임.

2) 결합개발에 동의한 토지등소유자 토지면적이 검토대상 전체 토지면적의 1/3 미만으로 나타남. 정확한 동의율은 민원발생에 대한 우려로 미공개됨.

3) 결합개발 대상구역 전체 토지등소유자수 기준 주민동의율 적용.

체와의 갈등이 지속되었다. 가옥주 중에 장기거주자들이 많고 커뮤니티 중심의 경제활동이 왕성하게 이뤄지는 안정된 지역이어서 커뮤니티를 해체하는 개발방식 자체를 부정적으로 인식하는 것도 결합개발 반대원인의 하나로 꼽을 수 있다.³¹⁾ 비대위 관계자 중 A씨는 “다람쥐 길을 만들려고 사람 사는 지역을 철

거한다”며 녹지축조성사업을 반대하는 의견을 피력하기도 하였다. 해방촌과의 결합개발 검토 대상지였던 후암동특별계획구역 주민들은 당초 결합개발에 중립적인 입장이었다. 서울시가 결합개발 인센티브로 지구단위계획구역 내 순부담률 완화, 층고상향조정 등을 제안하였기 때문이다. 그러나 해방촌 주민

30) 해방촌 해당 지역의 가옥주를 중심으로 서울시의 녹지축조성사업에 반대하는 11인의 비상대책위원회가 구성되었으며, 비대위 대표 11인과의 대면자문을 통해 사업추진을 반대하는 이유와 원인 등을 파악할 수 있었음.

31) 비대위 관계자 대부분은 ‘결합개발’이건, ‘녹지축조성사업’이건 서울시의 시책이나 사업 이름이 무엇이냐에 관계없이 주민의 삶의 터전을 일시에 철거하는 사업자체를 반대한다는 의견을 강력히 주장함.

들의 반대로 사업추진 일정이 지연되자 인센티브 없이 지구단위계획 원안대로 단독 재건축을 시행하겠다는 입장으로 선화하였다. 해방촌 사례는 지자체와 주민 간의 커다란 이해차이로 주민의 강력한 반대에 부딪히게 되었다. 결합대상 구역의 도시계획 여건 등과 더불어 사업추진에 대한 주민태도 등 커뮤니티의 사회적·경제적 특성 등은 결합개발의 원활한 추진 여부에 상당한 영향을 미침을 시사한다.

4) 결합개발을 위한 주민의견 수렴과정의 특성

이문3구역 사례는 서울시와 동대문구청 지자체가 저밀관리가 불가피한 이문3-2구역을 결합개발 시범구역으로 먼저 결정하고, 나머지 결합대상은 해당 주민들이 스스로 결정하도록 유도한 사례다. 이문·휘경재축지구 내 7개 역세권 재축구역에는 이미 각각의 추진위가 구성된 상황으로, 단일 추진위 구성 시 기존 추진위의 기득권 상실 등을 우려하여 결합개발을 꺼리는 분위기가 있었다고 한다. 이 가운데 이문3-1구역 주민들은 결합개발 인센티브에 긍정적인 입장을 표명함으로써 시범사업 대상지로 결정되었다.³²⁾ 즉, 주민에 의한 최종 결정으로 지자체와 큰 갈등 없이 결합개발 대상지가 결정될 수 있었다. 이후 결합정비사업을 위한 이문3구역의 단일 조합설립 동의율은 이문3-1, 3-2구역 각각 77%와 78%로 집계되었으며, 역세권과 구릉지 간의 큰 편차 없이 동의요건을 충족하였다.³³⁾ 각 구역 주민들의 대다수가 결합개발 추진에 긍정적 입장임을 시사한다.

경기도의 원미6B, 광명11R구역은 재축계획 수립

과정에서 총괄계획가와 지자체가 중심이 되어 결합개발 적용방안을 마련하고, 해당 구역 주민들의 동의를 얻어 계획안을 최종 결정하는 과정으로 추진되었다. 주민들 스스로 결합개발 대상구역을 결정한 것은 아니었지만, 지자체 중심으로 결합개발 필요성에 대한 주민 공감대를 형성하고 결합개발 인센티브 적용방안을 통해 주민 동의를 유인함으로써 지자체와 주민 간의 갈등은 나타나지 않은 것으로 평가되었다. 단일 추진위 구성 및 조합설립을 위한 주민 동의 집계현황은 이러한 평가를 뒷받침한다. 원미6B구역은 75%의 동의율을 얻어 단일 추진위를 구성한 상태이며, 광명11R구역은 단일 조합설립을 위한 주민 동의 서징구중으로 2011년 10월 말 현재 약 73%(구역 각각 71%, 80%)의 동의율을 확보한 상태다. 최종 동의율은 도정법상의 조합설립 동의요건을 충족시킬 것으로 예상하고 있다.³⁴⁾

해방촌 사례의 경우도 지자체가 중심이 되어 결합개발방안을 마련하고 해당 주민들의 의견을 수렴하는 방식으로 추진되었다. 그러나 해방촌 내 녹지축 조성 대상범위가 확정되지 않아 이해관계자의 범위가 불명확한 데다가, 해방촌지역이 도정법상의 정비구역이 아니어서 결합개발을 위한 주민 동의요건도 불명확하였다. 해방촌 주민들은 결합개발의 법적 적용 근거 모호, 적절한 의견수렴 절차 부재 등 서울시의 사업추진 절차에 문제를 제기하였으며, 서울시는 이에 대응하기 위해 주민의견 수렴을 위한 내부방침을 마련하게 되었다. 결합개발 동의 토지등소유자의 토지면적이 해방촌 결합개발 검토대상지 전체 토지면적의 1/3 미만인 경우 결합개발을 적용하지 않는

32) 동대문구청 관계자 및 이문3구역 조합장 등 관계자 자문내용 참고.

33) 서울시의 결합정비사업은 조례에 의거하여 단일 조합을 설립해야 하는데, 각 구역별로 도정법상의 조합설립 주민동의 요건을 충족해야 함. 구역 내 토지등소유자 75% 이상의 동의 및 토지등소유자 토지면적 50% 이상의 동의가 필요함(도정법 제16조 1항). 본 연구에서는 이문3, 원미6B, 광명11R구역의 경우 토지면적기준 동의요건은 충족된 상황으로, 주민동의를 중심으로 검토하였음.

34) 경기도 정비조례는 아직 결합개발에 대한 세부시행기준이 마련되지 않아 도정법상 일반 정비사업에 대한 추진위원회 및 조합설립 동의요건이 각각 적용됨.

다는 것이 주내용이다.³⁵⁾ 2011년 4월 말부터 한 달간 실시된 주민의견 조사결과에서 서울시가 마련한 주민 동의요건에 미달되어 결합개발 추진이 사실상 중단되었다. 동 사례는 해당 지자체 중심의 결합개발방안을 원활히 추진하기 위해서는 상당 수준의 주민동의를 확보하여야 하며, 이를 위해서는 가급적 사업초기에 주민의견을 수렴할 수 있는 적절한 절차가 마련되어 있어야 함을 시사한다.

5) 결합개발 인센티브 적용 현황

서울시 정비조례 기준이 적용되는 이문3구역은 용적률 10.91%의 결합개발 인센티브가 결정되었다. 이는 역세권 재촉구역 중 주민 스스로 결합대상구역을 결정하는 과정에서 일부 유인효과가 있었던 것으로 평가된다.³⁶⁾ 다만, 이후 추가적으로 역세권 고밀복합개발 용적률 인센티브 142.57%³⁷⁾가 결정되었는데 인센티브 규모가 상당히 크다. 역세권 고밀복합개발 인센티브가 먼저 결정된 상황이었다면, 해당 주민들이 10%의 인센티브를 더 얻기 위해 사업절차가 어려운 결합개발에 참여할 확률은 상당히 낮았을 것으로 평가되었다.

한편 경기도의 광명11R구역은 12.5%의 인센티브 용적률이 적용될 예정이다. 경기도 정비조례는 아직 결합개발 인센티브 기준을 마련하지 못한 여건으

로, 재촉계획 수립 당시 서울시 정비조례 기준을 준용하여 인센티브 용적률이 결정되었다. 원미6B구역은 결합개발을 위한 단일 추진위원회는 구성되었지만, 결합개발 인센티브 용적률은 아직 결정되지 않은 상태다. 부천시도 재촉계획수립 당시 대략적인 결합개발 적용방안을 토대로 주민동의를 득하여 재촉계획에 반영하였다. 현재 결합개발 세부 계획안을 수립하는 단계로 서울시 정비조례를 준용하여 인센티브 용적률이 결정될 예정이다.

해방촌지역 사례는 결합개발을 적용하게 될 경우 후암동특별계획을 포함한 지구단위계획구역 내 기반시설 설치 순부담률의 완화, 건축물의 평균층수 상향조정 등의 인센티브가 제시되었었다.³⁸⁾ 후암동 특별계획으로 이주하는 해방촌 주민들의 주택을 추가공급함에 따른 지원성격을 갖고 있다. 그러나, 이러한 지원방안은 정착 이주대상자인 해방촌 주민들이 원하는 수준과 상당한 차이가 있었으며, 결합개발을 유인하는 데 근본적인 한계가 있는 것으로 평가되었다.³⁹⁾

사례에서 알 수 있는 바와 같이 현재 결합개발 인센티브는 용적률 인센티브, 순부담률 완화, 층고상향 조정 등 주로 개발밀도와 관련된다. 제한적이거나 이문3, 광명11R, 원미6B구역 모두 주민들을 결합개발에 참여시키는 데 유인효과가 있었던 것으로 평가되고 있다.⁴⁰⁾

35) 결합개발 동의 주민의 토지면적이 1/3 이상인 경우 동의자의 토지를 지구단위계획구역에 포함하여 결합개발을 적용하고, 2/3 이상인 경우 해방촌 검토대상지 전체를 지구단위계획구역에 포함하여 결합개발을 적용한다는 방침임. 서울시 내부자료 및 담당자 개별자문 내용 참고.

36) 동대문구청 담당자 및 이문3구역 조합장, 이문3-1, 3-2 추진위원회 대표 자문내용 참고.

37) 장기전세주택 공급 관련 역세권 용적률 인센티브인 '서울시 재촉지구 역세권 건축물 역세권 밀도계획 조정기준(안)'의 적용을 통해 약 142.57%의 용적률 인센티브 적용.

38) 해방촌지역 주민들의 결합개발 찬성비율에 따라 후암동특별계획구역의 순부담률을 20%→18~19.5% 수준으로 완화하고, 건축물의 평균층수도 12층→14~18층까지 상향 조정한다는 내용임.

39) 해방촌 주민들은 단순히 주택공급 문제를 해결하는 것뿐 아니라, 주거지 이전에 따른 생업유지 등 생계보상을 요구하였음. 비대위 자문내용 참고.

40) 재촉계획 수립 당시 총괄계획가 및 지자체 전문가를 중심으로 과밀개발의 부작용이 없는 수준에서 결합개발 인센티브 용적률이 검토되었으며, 지자체 업무담당자 및 추진위 등 해당구역 주민관계자의 자문조사 결과 인센티브 용적률은 결합개발 참여를 유인하는 유일한 수단으로서 의미가 있었던 것으로 평가됨.

그러나 이문3구역 사례는 유사한 성격의 용적률인센티브를 병행하여 경쟁적으로 운영할 경우, 상대적으로 인센티브가 작은 결합개발제도의 유인력은 약화될 수 있음을 시사한다.

IV. 정책적 시사점

제4장에서는 사례지역의 결합개발 추진 특성의 고찰 결과를 토대로 원활한 추진을 위한 정책적 시사점을 도출하였다. 당분간은 해당 지자체를 중심으로 먼저 적용방안을 마련하고 이후 주민의견을 수렴하는 방식으로 추진될 것으로 예상되므로, 이를 염두에 두고 시사점을 제시하였다.

1. 결합개발 목적의 명확화

제3장에서 살펴본 사례지역마다 결합개발의 세부 검토배경과 목적은 다소 차이가 있지만, 궁극적으로는 도시관리 측면의 공익을 전제로 사업성이 부족한 구역의 정비사업을 보다 유연하게 추진하기 위해 적용되고 있음을 확인할 수 있다. 다만, 해방촌 사례는 서울의 녹지축 조성이라는 도시계획시설사업을 원활히 추진하기 위해 검토되었지만, 해당 주민의 이해관계와 상충되어 무산되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 결합개발구역의 지정 시 ‘공익적 가치의 보호’ 혹은 ‘공익성 제고’라는 목적은 인센티브 지원의 타당성 측면에서 결합개발의 우선적인 전제조건이 되어야 하지만, 공익적 가치가 누구를 위한 것인지 대상 계층을 명확히 설정할 필요가 있음을 시사한다. 해당 주민들의 이익증진과 직결되지 못할 경우 주민 동의가 전제된 결합개발 추진은 현실적으로 어려움이 발

생될 수밖에 없기 때문이다. 즉, 결합개발의 원활한 추진을 위해서는 결합개발 대상구역 선정 시 결합개발의 공익성이 일차적으로는 해당 구역 주민들을 위한 것으로 명확히 설정될 필요가 있다.

2. 결합개발의 법적 근거 확보 및 의견수렴 절차 등의 보완

결합개발은 사업초기 일정수준 이상의 주민 동의를 확보해야 원활한 추진이 가능하다. 현행법상 결합개발을 적용할 수 있는 재촉구역이나 정비(예정)구역, 지구단위계획구역 등으로의 포함여부가 미확정된 여건에서는 해당 지자체가 결합개발 검토 대상구역 주민들의 의견수렴 및 동의율 확보단계에서 많은 갈등에 부딪힐 가능성이 있다.⁴¹⁾ 이해관계자의 총수나 토지면적이 미확정 상태이고, 결합개발 적용의 법적 근거가 모호하여 주민의견 수렴을 위한 동의요건도 불명확하기 때문이다. 이러한 문제를 최소화하기 위해서는 적용 근거가 명확한 재촉구역이나 정비(예정)구역 등을 대상으로 결합개발을 검토하는 것이 보다 용이할 것으로 판단된다. 부득이 예외적인 경우에는 해당 지자체가 주민의견수렴 절차와 결과에 따른 결합개발 추진방침 등을 미리 마련함으로써 절차미흡에 따른 민원발생에 사전 대응할 필요가 있다.

한편, 결합개발의 복잡한 메커니즘을 고려할 때 단기적으로는 지자체와 총괄계획가 등 전문가 중심으로 결합개발 적용방안을 마련하고 주민의견 수렴 절차를 거쳐 계획안을 확정짓는 방식으로 추진될 가능성이 높다. 불필요한 민원을 줄이고 원활히 추진하기 위해서는 사업초기부터 결합개발의 필요성에 대한 홍보를 통해 공감대를 형성하고, 이를 토대로 주민

41) 용산구청은 해방촌 주민들의 결합개발 동의여부에 따라 지구단위계획구역 포함여부를 결정지으려 했던 반면, 해방촌 주민들은 결합개발 적용을 위한 법적 근거의 미확정 상태를 이유로 결합개발의 문제를 제기함.

의견을 수렴해가는 노력이 필요하다.

이외에도 향후 다양한 유형의 결합개발과 복합적인 결합개발을 추진하기 위해서는 그에 필요한 세부 적용기준의 보완이 필요하다. 주택재개발사업 간의 결합개발 유형만 주로 적용됨은 조합이 시행하는 관리처분방식 간의 결합개발추진에 필요한 세부기준만 마련되어 있는 제도적 여건과 무관하지 않다. 이종사업유형 간의 결합개발이나 이종사업방식 간의 결합개발을 위한 사업방식의 통합기준과 세부추진 절차에 대한 기준마련이 필요하다.

3. 결합정비구역 선정기준과 사업방식의 보완

서울시 정비조례상 고밀개발구역과 저밀관리구역의 지정요건은 서울시 차원에서 결합개발이 필요하고 결합개발이 가능한 구역의 지정요건에 해당한다고 할 수 있다. 각 지자체마다 도시계획 여건이 상이하고 그에 따른 결합개발의 활용 목적이 상이할 수 있으므로 해당 지자체 여건을 고려하여 결합개발을 적용할 수 있는 구역의 지정요건을 구체적으로 마련할 필요가 있다.

이외에도 원활한 사업추진을 위해서는 결합개발 구역 지정 시 해당 커뮤니티의 사회적·경제적 특성에 대한 종합적인 고려가 필요하다. 장기 거주자들이 많고 생활기반이 안정된 커뮤니티의 경우 전면철거방식의 개발을 선호하지 않을 가능성이 높다. 이 경우 결합개발을 추진하더라도 현재와 같은 전면철거방식 이외에 현지개량 등 점진적 정비방식을 적용할 수 있도록 결합개발 사업방식의 다양화가 필요하다. 또한 커뮤니티의 이질성이 상대적으로 작고 경제적 개발여건 등이 유사한 경우 구역 간 갈등 발생 가

능성을 줄일 수 있으므로 가급적 동일 생활권 내 결합개발이 원활한 사업추진을 기대할 수 있을 것으로 예상된다.

4. 결합개발 인센티브의 효과 제고 및 다양화

현재 결합개발방식이 작동하도록 유인하는 유일한 장치는 결합개발에 따른 인센티브 지원이다. 사례지역에 적용된 일부 용적률 인센티브는 매우 제한된 지원임에도 불구하고 해당 지역 주민들을 결합개발에 참여시키는 유인력이 되었던 것으로 평가된다. 그러나, 서울시의 역세권고밀개발에 대한 고강도 인센티브 지원제도의 병행운영은 결합개발 활성화의 장애요인으로 작용할 우려가 있다. 둘 이상의 구역에서 일정수준 이상의 주민 동의요건 충족 등 사업절차가 상대적으로 용이하지 않기 때문이다. 결합개발의 유인을 위해서는 유사 인센티브 지원제도의 합리적인 통합 등 제도개선이 필요하다.

아울러 결합개발이 활성화되기 위해서는 지역조합개발사업제도의 운영 현황에서 지적인 바와 같이, 결합개발 시 수익사업의 개발이익이 개별 구역 혹은 개별 단위사업에서 얻을 수 있는 개발이익을 초과할 수 있는 사업구조가 될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 결합개발 참여에 따른 추가이익이 가능하도록 충분한 인센티브 지원이 필요하다. 현재의 용적률 인센티브 이외에 결합정비사업에 대한 세제감면이나 국공유지의 일부 활용, 기반시설 설치기준 등의 완화적용 등 다양한 지원방안의 개발이 필요하다.⁴²⁾ 특히 절대적으로 수익구조가 취약한 지방도시의 경우 도시경관관리나 지역균형발전 등의 목적으로 결합개발 방식을 적용하기 위해서는 일정 수준의 재정지원이

42) 별도의 재정투입이 불필요하다는 측면에서 가장 일차적으로 적용되고 있지만, 용적률 이전 대상지역의 적정 개발용량을 고려할 때 한계가 있을 수밖에 없음.

표 3_ 결합정비사업의 원활한 추진을 위한 사업단계별 주요 쟁점과 향후 정책 과제

사업 단계	본 연구의 결합개발 적용 사례 고찰 범위			향후 결합개발 적용 사례 고찰 보완 범위			
	결합정비구역 지정	추진위 구성	조합설립	사업계획 수립·인가	관리처분계획 수립·인가	착공	준공·청산
주요 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> 결합개발 목적의 명확화(해당 주민 이익 연계 필요) 결합개발 적용의 법적근거 명확화 검토 대상지역의 도시계획 여건 · 물리적 · 사회경제적 특성 종합적 고려 	<ul style="list-style-type: none"> 충분한 주민동의요건 충족을 위해 구역지정 이전 결합개발 필요성, 적용방안 등에 대한 지자체의 홍보 및 주민동의 확보 노력 필요 해당 주민의 결합개발 유인을 위한 인센티브 지원 수준 			<ul style="list-style-type: none"> 개발여건이 상이한 결합정비구역 간 개발이익(비용)합리적 배분 갈등 유무 (단기, 개발여건이 유사한 동일 생활권 내 결합개발 유리) 	<ul style="list-style-type: none"> 단계별 추진 	
향후 정책 과제	<ul style="list-style-type: none"> 지자체별 결합개발 적용 목적에 부합한 결합정비구역 지정요건 마련 전면철거방식 이외 점진적 개량방식을 포함한 결합정비구역 지정 방안 모색 결합개발 유인을 위한 인센티브 제고 방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 결합정비구역 내 단일 추진위 및 조합 설립을 위한 주민의견수렴절차, 각 구역별 주민 동의요건 명확화 이종사업유형 간결합정비사업 추진절차 마련 이종사업방식 간 결합정비사업 추진절차 마련 			<ul style="list-style-type: none"> 비례율 중심의 관리처분방식 문제점 개선 결합구역 간 개발이익(비용)의 합리적 배분기준 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 우선 착공 구역의 결정에 대한 일정 기준 마련 	

주: 1) 원칙상 구역지정 후 추진위 구성, 조합설립 단계로 추진되나, 현실적으로는 결합개발 검토 대상구역 주민들의 동의를 토대로 단일 추진위 구성이 가능한 지역을 결합정비구역으로 지정하고 있음.
 2) 향후 결합개발 적용 사례 고찰 보완 범위에서의 정책과제는 예상 쟁점과 대응과제를 기술함.

불가피하다.

이상에서 검토한 정책적 시사점을 토대로 향후 결합정비사업의 원활한 추진을 위한 사업단계별 주요 쟁점과 정책적 대응과제는 <표 3>과 같이 요약할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 결합개발제도의 도입이후 실제 결합개발이 추진되는 현장의 특성과 한계점 등을 고찰함으로써 결합개발제도의 현주소를 확인해보고자 하였다. 그리고 검토결과를 토대로 향후 결합개발의 원활한 추진을 위한 정책적 시사점을 도출코자 하였다.

사례지역에 대한 결합개발 추진실태 특성을 고찰한 결과, 결합개발의 세부 검토배경과 적용 목적은 대동소이하였다. 그러나 대상구역의 선정 등 결합개발 적용방안을 결정해가는 의견수렴 과정의 특성이

나 결합대상 구역 간의 개발여건, 정비사업의 시급성에 대한 주민들의 인식, 참여의지 등에 따라 지자체와 주민 간의 갈등유발 혹은 원활한 사업추진 여부에 상당한 차이가 있음을 확인할 수 있었다.

사례지역의 고찰내용을 토대로 도출한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 도시관리를 위한 공공성을 전제로 결합개발을 적용하고 있으나, 원활한 사업추진을 위해서는 결합개발의 공공성이 일차적으로 대상구역 주민의 편익과 직결될 필요가 있다. 둘째, 결합대상구역의 선정 과정에서 지자체와 주민 간의 갈등을 최소화하기 위해서는 결합개발의 법적 근거가 명확한 구역을 우선 적용하고, 사업초기에 결합개발에 대한 공감대를 형성하여 주민의견을 수렴해가는 과정이 중요하다. 셋째, 결합대상구역의 지정요건은 해당 지자체가 도시계획 여건과 결합개발을 적용코자 하는 목적을 감안하여 세부적으로 규정하되, 해

당 커뮤니티의 사회적·경제적 특성 등에 대한 종합적인 고려가 필요하다. 끝으로 별도의 재정지원 없이 결합개발의 유인 및 활성화를 위해서는 수익사업의 참여를 유인할 수 있는 충분한 인센티브 지원이 필요하다.

본 연구는 결합개발 적용 사례의 추진특성을 고찰하여 정책적 시사점을 도출하였다는 점에서 일부의 의의가 있다. 향후 결합개발을 추진코자 하는 지자체 관계자나 해당 구역주민들에게 일부 유용한 자료가 될 수 있을 것으로 생각한다. 그러나, 본 연구에서 검토한 사례지역이 충분하지 않아 일반화에 한계가 있다. 또한 관리처분단계에서 양 구역 주민 간 개발이익의 배분을 둘러싼 일부 갈등이 예상되나, 아직까지 사업이 진척되지 않아 연구범위에 반영할 수 없었다는 한계점이 있다. 개발이익의 배분과 관련된 문제점과 개선방향은 향후 추가 연구를 통해 보완이 필요하다. 아울러 본 연구의 주 목적은 실태특성의 고찰에 있었던 바, 결합개발의 경제적 효과 등의 시뮬레이션 분석은 연구범위에 반영하지 못한 한계점이 있다.

참고문헌 •••••

강홍빈·양승우·성순택, 2009, “주거-상업 용도지역 간 결합개발방식의 도입에 관한 연구”, 도시설계 제10권 제4호, pp67-82.

광명시, 2009, 광명재정비촉진지구 재정비촉진계획, 경기 : 광명시청.

국도해양부, 2010, 도시 및 주거환경정비사업 여행, 경기 : 국토해양부.

도시재생사업단, 2009, 도시재생 법제도 및 지원수단 개발 연구보고서 : 도시재생사업단 1단계 최종보고서, 경기 : 도시재생사업단.

부천시, 2009, 부천 원미재정비촉진지구 재정비촉진계획, 경기 : 부천시.

서울특별시, 2006, 구릉지 경관보호와 정비촉진을 위한 결합개발

제도 연구, 서울 : 서울특별시.

_____, 2008, 이문·휘경재정비촉진지구 재정비촉진계획, 서울 : 서울특별시.

_____, 2010a, 이문3구역 재정비촉진계획 변경(안), 서울 : 서울특별시.

_____, 2010b, 지형특성을 고려한 서울의 도시발전모델 연구-결합개발제도 활성화 방안-, 서울 : 서울특별시.

여춘동, 2010, “결합개발 확대적용을 위한 고려요소와 한계수용량에 관한 실증적 연구”, 경원대학교 대학원 도시계획학과 박사학위 논문.

용산구, 2011, 용산제1종지구단위계획 변경 결정(안), 서울 : 용산구청.

이성룡 외, 2009, 경기도 결합개발제도 도입방안, 경기 : 경기개발연구원.

- 논문 접수일: 2012. 4. 10
- 심사 시작일: 2012. 5. 4
- 심사 완료일: 2012. 6. 12

A Case Study on the CRPs and Political Implications

Keywords: Conjoint Renewal Program, Conjoint Renewal Projects, Act on the Maintenance and Improvement of Urban Areas Dwelling Conditions for Residents

This study considers 4 conjoint renewal projects(CRPs) including Emun-3 rearrangement zone(RZ), Haebangchon RZ, Wonmi-6B RZ and Kwangmyung-11R RZ and suggests main political implications for activation of Conjoint Renewal Program(CRP). On the base of the case studies, we find that the detailed purposes or backgrounds of CRPs are similar but the conflicts phase between local government and residents depends on some differences in the aspects of the decision making process, the socio-economic characters of communities, and residents' attitudes to the renewal projects.

The main political implications are as follows ; First, CRPs should be applied for the public good which is directly related to the residents of CRP RZs for flexibly carrying out the policy. Second, it is important to make consensus and converge residents opinion on the RZ by the law. Third, it is required to comprehensively consider not only the physical conditions but also the socio-economic qualities of RZ communities to designate RZs. And the last, the CRP incentives should be increased to draw profitable RZs for facilitating CRPs.

결합개발방식 적용 사례 고찰 및 정책적 시사점

주제어: 결합개발제도, 결합정비사업, 도시 및 주거환경정비법

본 연구는 결합개발방식의 적용 사례 - 이문3구역, 해방촌지역, 원미6B구역, 광명11R구역 - 추진 실태 특성을 고찰하고, 이를 토대로 결합개발의 원활한 추진을 위한 정책적 시사점을 도출코자 하였다. 사례지역의 고찰 결과, 결합개발의 검토배경과 적용 목적은 대동소이하나, 결합개발 적용방안을 결정해가는 의견수렴과정의 특성이나 결합대상 구역 간의 개발여건, 정비사업의 시급성에 대한 주민들의 인식, 참여의지 등에 따라 지자체와 주민 간의 갈등유발 혹은 원활한 사업추진 여부에 차이가 있음을 확인할 수 있었다.

제도현황 및 사례고찰을 토대로 도출한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 원활한 추진을 위해서는 결합개발의 공익성이 일차적으로 대상구역 주민의 편익과 직결될 필요가 있다. 둘째, 결합대상 구역의 선정과정에서 주민갈등을 최소화하기 위해서는 법적 근거가 명확한 구역을 우선 적용하고, 결합개발에 대한 공감대 형성을 토대로 주민의견을 수렴해가는 과정이 중요하다. 셋째, 결합개발 대상구역의 지정요건은 도시계획 여건뿐 아니라 해당 커뮤니티의 사회적·경제적 특성 등에 대한 종합적인 고려가 필요하다. 끝으로 결합개발을 활성화하기 위해서는 수익사업구역이 참여할 수 있도록 그에 상응한 인센티브 제고가 필요하다.