

都市空間計劃과再開發

朴炳柱

本稿는 서울産業大學, 首都圈問題研究所가 開催한 學術討論會 主題論文이 었음을 밝힌다.

1. 都心機能回復과再開發

「都市内部的 各種 公共施設의 容量이 不足하여 混亂의 度가 限界에 이르렀다」고 表現하여도 요즘의 都市사람들은 크게 當황하지 않을것 같다.

「都心部の 機能이 麻痺되어가고 있다」는 말을 우리의 人体와 結付시켜 「心臟이 마비되기에 이르러 사람의 生命이 危險해지고 있다」고 하면 實感이나서 神經을 곤두 세우게 한다.

現代社會의 焦點이 大都市와 그속에서의 人間生活에 있음을 肯定한다면 大都市의 生活環境施設의 量과 質에 關한 物的(Physical)인 問題가 日常生活에 큰 影響을 미치게 된다는 것도 새삼스껴 보아야 한다.

産業과 人口의 過渡한 集中, 集積, 社會間接資本의 大幅의 不足, 生活基盤施設의 量, 質的인 落後等에서 起因하는 都市問題는 地價의 高騰, 出退勤交通의 麻痺, 交通事故, 環境汚染, 住宅難, 上下水道의 不足, 教育施設의 不足 等 數없이 많다.

이들은 人間生活을 阻害하고 있으며 區域 地區에 따라 問題別 深刻度의 差異가 顯隔하다.

어느 地域은 市街地形成이 오랜 歷史를 지녔지만 처음부터 比較的 環境이 잘 다듬어져 있었고 그 뒤 거기에 사는 住民들이 精誠들여 環境을 造成한곳이 있는가 하면 反對로 市街地形成當初부터 無秩序한 形成이되어 現代都市機能의 遂行을 위해서는 全面的으로 再開發을 해야하는 老朽·非衛生·非能率의 脆弱點 투성이의 地域이 있을수 없다.

우리나라는 傳統的으로 土地와 自己집에의 執着이 強해서 特別한 일이 없는限 移徙를 하지 않았는데 오늘날의 都市 特別히 大都市에서의 移徙頻度數는 매우 높아지고 있다.

美國의 都市部의 年間移動率은 25%라고 하므로 平均 4년에 한번씩 移徙를 하는것으로 나타나 있다.

이 移動의 樣相은 都市社會는 보다 좋은 選擇性을 要求하게 한다는 것을 立證하고 있는 것이고, 多樣한 各各의 價值觀과 嗜好에 맞추어 各個人의 生活에 알맞는 生活環境을 찾게 된다는데 注目해야 한다.

그래서 日常生活環境이 秩序있게 整頓된 곳에 많은 市民들이 살기를 願하고, 反面에 再開發을 要하는 無秩序한 環境속에 사는 住民은 그곳을 떠나기를 願하게 마련이다.

都市再開發은 既存의 老朽된 不良住居環境을 整備하는 것과 都心部の 諸機能을 回復하기 위한 改造整備를 目的으로 하여 새로운 時代에 生活을 위한 새로운 價值觀에 符合되는 都市環境을 創出하는데 있다고 한다.

都市再開發은 이토록 그 意義가 重且大하고 都市再開發의 効果는 매우 클 것임을 미루어 알 수 있게 하므로 市の 財政이 許容하는 限 모름지기 都市再開發事業에 投資하기를 願하는 것이다.

그런데 여기에도 많은 隘路點이 가로놓여져 있는 것 같다.

한마디로 再開發事業을 잘못 理解하기 때문에 비롯되는 過誤가 큰 것으로 본다.

再開發은 建築의 容積率만을 높이는 計劃으로 錯覺한 다든가, 아니면 再開發을 보다 많은 空地의 確保를 위한 것이라고 極端的으로 생각해서는 안된다.

本稿는 서울特別市の 不良住宅 改良 再開發과 都心部 再開發의 現況 分析을 하고, 서울市 建築條例 및 停車場條例를 中心으로 問題點을 抽出하여 都市再開發을 위한 諸方案을 模索하고자 한다.

2. 再開發의 対象 및 類型

現代 社會에 適合한 都市의 機能과 環境을 整備하는 手段으로서는 街路事業·公園事業, 土地區劃整理事業, 一團의 住宅地 造成事業 등이 있다.

家屋이 密集한 既成市街地를 整備改善해야 하는 경우는 建築物와 道路, 公園과 其他 都市施設을 一體的으로 한 平面的手法이 아닌 土地의 合理的 高度利用을 圖謀할 수 있는 主体의 手段이 要求된다.

都市再開發의 対象은 再開發의 目的을 達成하기 위한 都市基本計劃의 土地利用方針에 副應할 수 있어야 하며 都市의 諸機能이 健全하게 效果的으로 遂行될 수 있도록 해야 한다.

1977年末 現在の 再開發事業 対象을 보면 <表-2>住宅改良对象 建物數는 總 126,000棟으로서 既히 住宅改良事業으로 改築한 建物棟數는 1974年에서 1977年末까지 5,951棟에 不過하다.

<表-2> 住宅改良再開發事業

總 括		77年度 現在			
區 分	地區數	面積(千坪)	%	対象建物棟數	備 考
區域指定	199	4,550	100	126,000	
都市計劃決定	83	2,032,054	46	58,440	
實施計劃認可	61	1,528,420	36	45,360	
公共施設完了	52 (88)	1,458,827	44	36,475	改良地區36個 包含
管理処分完了	22 (58)	928,991	42	5,951	改良地區36個 包含
建築計劃作成	22	928,991	100	2,443	存置除外

住宅改良事業이 이렇게 不振한 結果는 그만큼 이 事業에 隘路點이 많음을 示唆해 준다.

여기서 暫時 이 住宅改良再開發 対象區域內의 垓地 및 建物實態를 살펴 보자.

<表-3> 住宅改良再開發対象地域內 住居實態

總 面積	4,550,000坪	備 考
対象住宅數	126,000戶	
垓地規模	平均 20.8坪	31坪 以上 - 13% 30 - 21坪 - 19% 20 - 11坪 - 33.6% 10坪未滿 - 34.3%
建築規模	平均 11.8坪	21坪以上 - 7.1% 20 - 16坪 - 16.8% 15 - 11坪 - 22.4% 10 - 6坪 - 37.3% 5坪未滿 - 16.4%

<表-3>에서 보면 垓地規模에 있어 20坪未滿이 68%를 차지하고 있으며 이는 約 85,000戶의 戶數에 該當된다. 建築規模는 10坪未滿이 53.7%(67,000戶)나 차지하여 不良住宅의 深刻度가 單的으로 兪보이고 있다.

이런 零細住民을 対象으로 自費負擔原則으로 住宅改良을 하려하니 큰 成果를 期待할 수 없을 것이다.

이런 背景아래 住宅改良改築費를 融資提供함으로서 住宅改良을 促進시켜야 한다는 데서 AID借款 1,000萬 \$ 交渉이 75年에 되었으며 서울의 玉水 1~3 地區, 미천 1~3 地區, 上溪 1~3 地區를 対象으로 78年 6月까지 500萬弗이 引出執行되어 5,146棟의 住宅을 建築하였다.

過去 不良住宅 再開發事業의 實績은 한마디로 매우 不振한 狀態이고, 改良한 事業地區의 評價에서도 住居環境이 質的인 면에서 水準級以上으로 向上 되었다고 할 수 없는 結果

가 되어 있다. 다시 말해서 모처럼 힘을 들여 住宅改良을 했다면 그 住居環境은 越等하게 向上되어 다시는 再開發이 必要치 않을 程度가 되어야 함에도 不拘하고 再開發事業이 完了된 地區를 水準級의 住居環境으로 간주할 수 없다면 여태까지의 再開發計劃 自体가 根本的으로 問題點이 있기 때문이라고 指適할 수 있을 것이다.

특히 高地의 無許可不良住宅을 整備해야 한다는 것은 서울의 幹線街路에서 쉽게 눈에 들어 오기 때문이다. 都市民이나 外國觀光客에게 이러한 恥部를 들어낼 필요는 없다. 이런 可視圈의 高地의 不良住宅地區부터 環境整備를 한다고 해서 「表面爲主의 行政」이라는 말을 할 수 없을 것이다. 臥牛아파트 事件은 이런 一聯의 高地不良住居環境整理를 지나치게 서두른 無謀한 行政의 副作用이었는데, 그以後 不良住宅再開發에는 一切 아파트計劃은 禁物이라고만 斷定 하는 風土가 되어버린 것이다.

이런 經緯속에서 不良住宅事業이 單獨住宅 또는 2層4戶聯立住宅程度의 規模로 進行되어 왔었다. 이러다보니 原來가 零細低所得層의 住宅이므로 垓地規模가 적게 마련이고, 따라서 空地가 狹少하게 남게되어 全体的으로 보아 답답한 氣分이고 보니 여기서 다시 아파트計劃의 意義를 되새기게 한다.

한마디로 不良住宅改良再開發에서는 아파트와 連立住宅을 立体的으로 計劃하므로써 共同的 「오픈스페이스」를 確保해야 할 것이다. 各家口가 차지하는 戶當建築面積은 狹少해지더라도 環境空間으로서의 屋外 空間을 確保함으로서 快適한 零困氣의 造成에 寄與해야 하기 때문이다.

不良住宅再開發에서의 아파트를 計劃的으로 開發하는 手法은 우리의 創作이 아니고 벌써 先進諸國에서는 오래 前부터 經驗을 通해 定着되어 있는 手法인 것이다.

서울市는 79年부터는 巢獨住宅이나 4戶2層 聯立住宅 建設을 위한 細分割垓地造成에서 脱皮하여 街區單位로 轉換하여 아파트 및 聯立住宅爲主의 住宅改良再開發事業을 推進할 것을 決定하였다고 한다. 晩時之嘆의 感이 있으나 住宅改良再開發事業이 本軌道에 올라서게됨을 기뻐하면서 큰 期待를 걸어본다.

4. 서울 都心部의 現況分析

서울市가 都心部인 第一次 循環線內部全域 및 그 周邊의 9.2km²를 対象으로 하여 1977年 6月~12月에 걸쳐 KEPSI를 通해 調査한 資料 및 「78市政」을 中心으로 現況分析을 해보기로 한다.

먼저 <表4>土地의 地目別 現況을 보면 垓地의 比率이 68.7%로 매우 높고 垓地以外의 公共用比率, 즉 「오픈스페이스」의 比率이 31.3밖에 되지 아니한다.

<表-4>의 現況에 依하면 垓地以外의 公共用地中에서 道路率과 公園率은 各各 25.7% 2.6로서 一見 보기에는 道

路率이 想像外로 많은 것 같이 느껴지고 公園의 比率은 豫想 그대로 낮은 比率을 나타내고 있다. 그런데 여기서 다시 道路의 內容과 公園의 內容을 좀더 細部的으로 分析해 보면 <表5><表6>과 같은 内幕을 路出시킨다.

<表-4> 地目別面積現況

區分	面積(坪)	比率(%)	備考	
垵地	1,917,190	68.7	41772筆地	
公共用地	○道路	716,854	25.7	實際利用道路率은29% " 4.3%
	○公園	72,740	2.6	
	○河川	51,182	2.0	
	○雜種地 및其地	28,887	1.0	
	小計	869,663	31.3	
合計	2,786,853	100.0		

그러나 <表-5>의 道路率中 小路(幅12M未滿)가 차지하는 比率이 52%로 높은 것은 뒷골목의 自動車가 들어가지 못하는 歩道까지 包含된 것이며, 畫地面積의 狹少때문에 小路의 比率이 높아지기 마련이다.

이와같은 傾向은 大都市일수록 都心 및 그 周辺地域의 住居密度나 建築密度는 過密한 狀態에 있어 防災的인 면에서도 憂慮되는 바가 많다.

過密한 住居環境, 狹少한 골목밖에 없어 自動車가 進入할 수 없는 狀態로서 木造建物들이 密集해 있는 環境에서 火災가 發生했다고 假定해 보자. 延燒하기 쉽고 消防車가 進入할 수 없어 消防作業에 큰 支障을 주게하는 結果를 想像해 보자는 것이다.

<表-5> 幅員別道路率

區分	比率(%)	備考
大路	34.5	25m 以上
中路	13.5	24.9m 以上 m12
小路	52.0	12m 未滿
計	100.0	

表-6 公園率

區分	比率
古宮	68.1%
運動場	20.7%
一般公園	11.2%
計	100.0%

再開發의 對象은 이러한 過密地域으로 하고 있는 듯 하나 事業推進에 對한 成果는 微微한 것 같다.

住宅地의 뒷골목보다는 市街地內的 幹線道路擴張 整備가 優先되고, 旧市街地의 整備보다는 新市街地의 開發投

資에 優先하는 것이 市政의 全般的인 흐름이다. 그러나 過去의 市政이 6.25戰爭때의 避難民 住宅을 中心으로 한 無許可 不良住宅의 整備에 集中하여 이제 한 고비를 넘겼으나 앞으로는 高地의 不良住宅改良과 뒷골목整理에 位置해 나갈 것을 期待한다.

한편 中路(幅12-24.9M)의 比重이 3%에 不過한 것으로 나타나고 있다. 都市整備와 都市再開發 計劃에 있어서는 中路의 比率을 大幅的으로 높이는 것이 바람직할 것이다.

農村새마을 緊落構造改善事業이 活發하게 進行되어 全國各地의 幹線路邊의 可視圈에는 住居環境이 탈바꿈을 하고 있는 狀況이고 보니 더욱 對照的으로 大都市 裏面의 胞弱相이 露出되는 것 같이 느껴진다.

다시 <表-6>의 公園率의 內容을 보면 古宮(德壽宮 宗廟 등) 運動場(서울 運動場 등)이 大部分의 面積을 차지하고 一般的으로 自由로 이 시민이 出入할 수 있는 普遍的인 施設 公園(近隣公園*어린이 놀이터·小公園 등)은 地口上 公園面積比率 2.6%가 0.3%로 바꾸어 져야하는 形便이며 實際上 一般公園은 比率은 0.5%밖에 되지 않는 狀態가 되고 있다.

<表-7>과 <表-8>은 土地의 規模와 形態를 나타내는데, 새삼 垵地分割의 零細性을 實感케 한다. 平均 垵地筆地面積이 50坪에 未達한다는 것은 그위에 建立된 建築物의 規模가 그만큼 小規模하다는 것을 暗示해주고, 垵地의 大規模 즉 建物의 大規模化를 위한 再開發의 共同化를 推進하려면 權利關係者가 그만큼 많아져서 隘路가 생긴다.

한편 土地形態를 보면 正方~長方型이 35.9%밖에 되지 않을 정도로 不整形한 土地가 많음을 나타낸다. 三角型, 掘曲이 많은 土地, 細長型의 垵地가 이토록 많은 까닭은 都心部의 原來의 市街化 過程이 自然發生的으로 無秩序 했음을 立證하는 것이다.

或者은 「옆집과 協議하여 合筆을 하고 그뒤 整形되게 分割을 하면 되지 않느냐」고 하겠지만 登記關係, 稅金關係때문에 現行法으로서 는 不可能할 정도로 難望한 일에서 이의 손쉬운 解決方案을 時急히 講究해야 한다.

<表-7> 土地의 規模

平均單位筆地面積	56.4坪
平均垵地筆地面積	45.9坪

土地의 所有別現況은 <表-9> 國公有地가 45.5%나 된다는 것을 注目한다. 그런데 仔細히 따져보니 이들 國公有地는 道路 또는 公共建物로서 차지하여 空地는 거의 없는 것 같아 失望케 한다.

〈表-8〉 土地의 形態

區 分	筆 地 數	比 率
正 方~長 方 型	13,906筆 地	35.9%
三 角~多 角 型	13,683筆 地	35.3%
円 形~屈 曲 型	10,340筆 地	26.7%
細 長 型	816筆 地	2.1%
計	38,745	100.0%

조그만 施休空地가 있더라도 小公園 등 公園空地로 活用될수 있다는 것을 생각할때 다시는 國公有地를 扠下하는 경우는 없도록 해야함 할 것이다.

表-9) 土地 所有 別 構成

區 分	面 積	比 率
私 有 地	1,084,633坪	38.9%
國 有 地	716,738坪	25.7%
市 有 地	548,601坪	19.7%
法 人 所 有 地	436,881坪	15.7%
計		100.0%

다음은 建物の 現況에 關하여 살펴보기로 한다. 여기서 建築規模, 建弊率, 容積率, 建築狀況에 對한 調査가 되어있다.

먼저〈表-10〉을 보면 棟當平均延床面積이 적다는 것을 느끼게 되는데 結局 土地規模가 零細하기 때문인 것이다.

우리나라 都市의 土地利用에 對한 두드러진 問題點中의 하나는 計劃的인 都市建設을 한 地域이 많지 못하며, 零細한 土地所有形態위에 可燃資材가 많은 住宅이 密集하여 無秩序한 市街地가 形成되었다는 것이다.

이런 地域은 道路는 狹少하고 下水處理가 不備하고 日照圈의 侵害를 받게되며, 老朽한 建물이 많으며, 工場과 店舖와 住宅이 混在되어 非衛生, 非能率的인 都市環境이 마련이다.

都心部에는 商店, 事務所, 料食 및 娛樂業 등 經濟活動의 盛行으로 周邊의 住宅을 浸飾하여 都心商業業務 地區의 面積이 擴大一路에 있다.

그런가하면 都心部의 土地利用에는 많은 隔差가 엿보인다. 그것은 土地價格이 高價한 탓으로 土地를 그만큼 高度하게 利用하고 있는 正常的인 行態에 對해 非効率的인 現狀을 그대로 放置한채 地價의 昂騰을 더욱 期待하면서 機會만을 노리고 있는 케이스가 意外로 많아 土地資源의 効率的 活用을 바라는 社會的 要求에 逆行하는 것은 遺憾스러운 일이 아닐 수 없다.

한편 逆說的인 論理같지만 都市空間의 均衡의 發展을 圖謀하기 위해서는 零細하고 不整形한 土地위에 各樣各色的의 小規模의 鉄筋콘크리트 建築物을 容積率만 높여서

보족한 이른바 「鉛筆빌딩」들을 亂立시키고 것보다는 現在와 같은 老朽의 零細木造建物を 당분간 그대로 利用하는 것이 撤去의 容易性等으로 오히려 將來의 再開發 事業時 도움이 될 수도 있을 것이다.

〈표-10〉 建築 規模 現況

가. 調査對象地域面積	2,786,853坪
● 垜地	1,917,190(41.772筆地)
● 建물이 있는 垜地	1,150,000坪 * (25,081筆地)
● *空閑地率	40%*(筆地)
나. 建築規模	
● 總建物棟數	28,685棟
● 總建築面積	626,754坪
● 總延床面積	2,082,066坪
● 棟當 平均建築面積	71.7坪
● 棟當 平均延床面積	21.6坪
다. 建弊率	
總地域面積比(Gross)	22.4%*
建물이 있는 總垜比(Net)	54.5%*
라. 容積率	
總地域面積比(Gross)	79.7%*
建물이 있는 總垜比(Net)	181.1%*
平均層數	3.3層

*는 筆者의 修正計算值임.

〈表-11〉 建物 用途

區 分	棟 數	比 率
住 宅	12,841棟	51.2%
店、舖	6,051棟	24.1%
店舖+住宅	1,049棟	4.2%
店舖+事務所	695棟	2.8%
其 他	4,445棟	17.7%

建 築 年 度	棟 數	比 率
1945年 以前	8,208棟	28.3%
1946~1955	3,541棟	12.2%
1956~1965	10,211棟	35.2%
1966~1970	4,470棟	15.4%
1971年 以後	2,590棟	8.9%

建 築 構 造	棟 數	比 率
라 멘 造	5,390棟	18.7%
租 積 造	6,652棟	23.3%
木 造	16,643棟	58.0%

특히 이 表에서 注目하게 되는 것은 建弊率과 容積率 이 될 것이다. 그런데 純建弊率은 平均54.5%나 되어 土地의 高度 利用을 나타내고 있는 것 같으나, 容積率은 平均 181.1%밖에 되지 않았다. 容積率이 300%以上, 建弊率이 70%以上인 地域은 小公洞과 鍾路1街 등으로 나타나 있다.

서울의 都心機能을 擔當하고 있는 高密地域임을 立證하고 있다. <表-11>은 建物の 用途, 建築年度, 建築構造를 調査한 것이다. 建物の 用途에서 住宅이 51.2%를 차지하고 있는데 얼핏 보아서 는 住宅이 아닌 店舖나 事務室比率이 더 높을 것 같은데 平均値로서는 이런 程度밖에 안되는 것 같고 中區에서도 住宅이 차지하는 比率이 41%나 된다.

建築年度가 오래된 것 즉 1945年以前의 建물이 28.3%나 되는데 이속에는 建物の 耐久年限이 지난 老朽된 危險建물이 많이 包含되어 있음을 알아야 하며 木造建물이 全體의 58%나 된다는 것도 相對的으로 建築의 質이 좋지 못한 것이 많음을 보여준다.

市街의 不燃化를 위한 整備의 必要性이 強調되어야 하겠다.

이런 分析結果에서 提起되는 것은 ① 都心部の 區域設定의 根拠, ② 都心部內에서의 容積率의 差等決定 (交通需要와 地下鐵綱, 街路交通考慮)의 必要性이라 하겠다. 다시 말해서 都心部라고 하여 中心部와 周辺部를 同一視해서는 안 될 일이고 따라서 같은 商業地域이라도 建弊物과 容積率이 小公洞 一帶와 東大門 週辺이 같을 수는 없는 것이기 때문이다.

5. 都心部の 再開發方向

大都市의 都心部에 많은 機能이 集中하게 된 것은 都市化過程에서 自然的 趨勢였다. 이렇게 商業 및 業務活動이 都心部로 集中한다는 것은 相互 集積의 利益때문이며 따라서 既存의 住宅과 工場을 헐리우고 그위에 大規模의 새로운 高層建물이 登場하는 것은 都心部の 發展의 象徴으로서 自然스럽게 받아 들여 왔다.

그러나 이러한 變化는 結果적으로 晝·夜間人口의 隔差의 甚化를 招來하여 都心部에는 晝間에는 複雜하고 夜間에는 人口가 顯著하게 減少되어 죽은 都市로 變한다.

한편 人口는 都市로 集中하고 있는 反面都市內의 人口 즉 住宅은 郊外部로 빠져나가게 됨에 따라 都市週辺部는 無秩序한 「스프롤」現象을 惹起시키게 되며, 따라서 生活環境이 不便한 狀態가 오랫동안 繼續된 後에 公共施設投資를 해야하기 때문에 結局 二重投資의 不合理을 낳게 하고 있다. 上述한 두가지의 問題解決은

첫째는 都心部の 發展을 計劃的으로 誘導하는 것이며, 둘째는 新市街地를 效率的으로 造成하는 것이라 볼 수 있는데 여기서는 첫째의 都心部 計劃方向을 中心으로 살피고자 한다.

서울의 경우는 首都로서의 機能, 國際都市로서의 機能

780萬人의 生活中心으로서의 機能, 首都圈 中心으로서의 機能 등이 複合되어 있기 때문에 都心部, 副都心部 그리고 地方에의 機能分散등이 都心部 計劃에서 豫討되어야 하겠다.

即 만드시 都心部에 殘存하지 않아도 無妨한 機能은 分散시키므로써 都心機能의 負荷量을 輕感시킬 수 있게 될 것이다. 超大型의 建築物이 競争的으로 建立한다는 것은 容積率의 增加를 가져오게되어 그 建物週辺 또는 地區의 步行者와 自動車의 交通量을 急增시키게 되어 결국 都心全體의 交通疎通에 混雜을 招來하는 問題로 始頭된다.

이러한 交通混雜은 大都市의 圈域擴大에 따른 遠距離輸送의 問題뿐 아니라 遠近에 있는 많은 通勤者의 都心集中에서 오는 都心交通의 麻痺를 가져오기 때문이며, 通勤交通이 都心部에서 麻痺狀態가 된다는 것은 都心部の 機能을 遂行할 수 없게 된다는 것이 된다.

再開發이 都市計劃 全體와의 有機的 關聯속에서 進行되어야 함에도 現實은 그렇지 못한 面이 있는 것 같다.

局地的計劃이 全體計劃의 한部分으로 짜여져야 한다는 뜻이다. 萬一 局地的計劃을 하나만 떼어서 任意로 断定하여 거기에만 密度를 過重하게 計劃한 結果가 되었다면 이로 因하여 混亂이 일어나고 그 餘波는 넓은 區域으로 波及되고 만다. 해서

企業家(地主)의 立場에서는 收益率을 높이기위해 建築容積率을 크게 하려고 애쓴다. 이에 對해 都市計劃當局은 交通需要가 激增하지 않을까? 駐車施設은 充分한가? 등을 憂慮하여 建築容積을 抑制하려고 애쓴다.

이런 相衡性 사이에도 어떤 調和點을 찾아야 하는데 그 限界性은 어디까지나 全體都市計劃 테두리 안에서만 이 可能할 것이다.

都市計劃法에는 地域地區 가 있어 이에 알맞는 建築行爲를 하도록 建築法을 마련해서 垓地規模에 對한 建築面積 및 建築容積率을 各各 規制하도록 되어 있다.

그리고 各市에서는 條例를 通해 法の 許容限度內에서 特徵을 發輝할 수 있도록 하고 있다.

서울市의 경우는 過大·過密都市라는 點과 都市機能의 回復이라는 點을 바탕으로 建築條例를 大幅的으로 強化하고 있다.

서울市는 1976年부터 現在까지 3年來 “都市整備 整頓”을 市政의 基本方向으로 두고 「都市計劃을 合理的으로 調整하고 再開發事業을 推進하여 三大空間 確保를 비롯한 基盤施設의 補充과 生活環境의 改善을 期한다」고 하고 있다. 그런데 여기서 말하는 三大空間이란 이른바 道路空間·駐車空間·綠地空間을 뜻한다.

서울市는 機會있을 때 마다 그동안 三大空間 確保 얘기가 나왔으니 問題의 建築條例나 停車場 條例는 空間確保를 위한 基準値의 強化였다고 보아진다. 建築容積率에 있어 商業地域의 業務地區는 建築法에 따르면 1,000% (垓地面積의 10倍의 建築面積)까지 適用될 수 있는 것을 서울

市の 条例에서는 이를 強化하여 市長權限으로 그 容積率을 670%까지로 施行할 수 있는 素地를 갖고 있다.

거기에서 서울特別市 駐車場 整備地區 建築條例를 만들어서 都心部全體를 對象으로 하여 「延面積 10,000 m² 以上の 建築物에 設置하는 駐車場은 駐車場面積의 50% 以上の 屋外駐車場을, 그 以下の 建物은 20% 以上을 同一垵地內的 屋外에 駐車場을 義務化시키고 있으며 延建坪 1,000 m² 以上の 建物을 세울때는 延面積 150 m² 당 1 臺 (同一垵地內的 屋外駐車場일 경우는 200 m² 당 1 臺)의 比率로 算定한 面積以上の 駐車場을 設置하도록 義務化시키고 있다.

다시 말해서 서울都心部는 原則적으로 建築코저하는 垵地위에 半以上の 空地를 提供하는것을 前提로 다시 駐車面積·容積率을 老慮해야하므로 實際上的 建蔽率(垵地面積에 對한 建築面積의 比率)은 40% 程度밖에 되지 않게 된다.

不過 數年前만 하더라도 一般 商業地域에는 垵地面積의 80%까지도 建築할 수 있었고 防火地域의 특별한 경우는 100%까지 建築할 수도 있었던 경우와 比較하면 當該地主들은 놀랄만한 일이고 建築行爲의 큰 制約에 反撥이 있는 것은 豫想될 수 있다. 서울의 既存市街地의 業務用 建物の 大部分이 駐車場의 不備로서 苦惱하고 있는 現況을 생각한다면 서울시의 50% 以上 空地確保의 條例는 一見 痛快할 정도로 속시원한 方案으로 받아들여지고 있고, 이런 意味에서 이 條例는 一部 사람들에게는 歡迎을 받고 있는 処地에 있는것이 事實이다.

이런 贊·反 그리고 이에따른 問題提起는 現行 서울시의 建築條例나 駐車場條例가 施行된지 2 年以上이 經過하는 동안 機會있을 때마다 斷片的으로 論議되어 내려온 바 다.

그러므로 서울시는 이 問題를 綜合적으로 檢討하여 이 條例를 빠른 期間內에 補完·政正하도록 해야 할 것이다.

이런 뜻에서 아래에 容積率과 公共空地面積에 對한 可能性을 생각해 본다.

먼저 問題核心에 接近하기위한 根本課題를 몇가지 든다.

- ① 都市는 密度를 높혀 市街化面積을 抑制 自然環境保存 (農土確保)
- ② 都心部는 더욱 高密度化
都心部 사람과 車輛 通의 円滑化
- ③ 充分한 公共空間의 確保(道路·公共駐車場·廣場·公園·어린이놀이터·綠地·河川 등)
- ④ 都市設計를 통한 各 市街地內에서의 人間性에 立脚한 建築環境造成

위 課題는 여기서 풀어보고저하는 容積率과 空地確保와 關聯된 것만을 내세워 본 것으로서, 아래 事項의 檢討가 뒷받침되어야 할 것이며 이것은 곧 問題解決을 위한 提案을 兼하고 있다.

위 ① ②는 都市속에서의 全般的인 位置別 密度計劃을 樹立해야 한다는 必要性을 말해준다. 地域 地區別 密度計劃이라는 従来の 概念에서 좀 더 細分한 密度計劃을 말한다.

商業地域의 경우 近隣·地區中心, 副都心·都心部는 各 各 建築規模가 달라지기 마련이므로, 容積率이 位置에 따라 달라진다.

都心部속에서도 中心部와 그 周邊部와는 位置에 따라 容積率이 같을 수 없는 경우가 많다. 다시말해서 都市計劃 圖위에서 交通需要量의 分布圖를 그려 볼 必要가 있는데 交通需要量이 많은 곳은 濃色으로, 交通需要가 적은것은 淡色으로 表示했다고 하자. 濃色이 많은 一畵속에 淡色이 있는것은 상관없지만, 淡色의 一畵속에 濃色의 것이 突然變異的으로 存在한다는것은 淡色系의 交通흐름을 濃色이 突發的으로 妨害하는 소위「보틀 넥 (Bottle neck) 現象을 가져오는 結果가 된다는 것을 意味한다.

여기서 指摘되어야 할 것은 都市計劃으로서의 交通의 흐름에 直接的으로 影響을 미치는 것은 交通施設 空間이 充分하다는 것을 前提로 한다면 建弊率이란 것은 交通計劃에 크게 影響을 주지는 않으며, 人口密度 및 容積率만이 큰 影響을 준다는 것이다.

지금까지 檢討한 것을 土臺로 하여 아래와 같은 事項을 서울시 條例 補完에 寄與할 수 있도록 整理해 보면 다음과 같다.

서울市 建築條例 및 駐車場 條例의 檢討를 위한 筆者의 試案, 土地區劃整理手法에 따라 都市計劃을 통한 都心部 空間計劃의 樹立

첫째, 土地利用計劃에 依한 公共空間確保

둘째, 公共空間確保를 위해 市 財政이 許容하는 範圍에서 補助

셋째, 地區內의 모든 土地의 所有者는 새로이 改編되는 街區의 減步率에 따라 面積을 減小하여 計劃된 單位劃地에 換地한다.

(垵地의 零細問題·土地補償에 따른 問題와 關聯된 解決策

以上の 計劃을 背景으로 아래와 같은 基準의 規制의 適用을 提案한다.

- ① 公共空間(道路·公共駐車場·廣場·公園·어린이놀이터·綠地等)의 面積을 아래의 基準에 따라 確保한다. 다만 各 土地筆地에 對한 減步率은 別除로 定하되 20% 以下를 原則으로 한다).

住居地域 30~40%

商業地域 35~55%

近隣·地區中心 35~45%

都心部·副都心 35~45%

都心部 또는 副都心の 40~55%

中心街

② 住居密度 및 容積率은 다음과 같다.

低密度 100~200人 / ha

○ 住居密度 中密度 200~400人 / ha

高密度 400~800人 / ha

○ 容積率 1) 都心部 또는 副都心 中心街 80% 未滿

2) 위 1) 을 除外한 都心部 또 50% 未滿
은 副都心部

3) 위 1) 2) 를 除外한 商業 300% 未滿
地域

③ 建弊率은 都市設計에 따른 街区内 建築計劃을 極度로 尊重하되 1~2層 人工垜地(Deck)에 依한 綠化를 권장

○ 近隣商業地域 60% 未滿

都心部 地域 80% 未滿

④ 駐車場

同一街区内의 地下 또는 地上에 駐車場 施設(共同駐車場 권장)위 提案說明으로 特記할 事項은 다음과 같다.

本 提案에서 力點을 둔 것은 公共空間의 計劃的 確保에 있다. 現在의 서울市 條例에서의 規制는 各自의 垜地内の 空地(庭園이라고도 할 수 있음)를 더 많이 確保해주는 努力으로 되어 있어 公共的 利用에 寄与하는 公共空間의 確保와는 無關하다는 虛點이 있다.

서울 都心部の 交通·(사람+車)및 公共利用을 爲해 現在 占有되고 있는 公共空間(垜地를 除外한 土地)이 平均 31.3%(이중 地籍上 道路率 25.7%, 實際上 利用道路率 <細道路 包含>29%)를 조금이라도 더 廣大시키는 努力이 要求된다는 것인 바, 現在의 서울市 條例에 依한 規制로서는 이에 影響을 줄 수 없으므로, 本提案에서는 土地 區劃整理手法에 따라 새로운 街区의 境界를 設定함에 있어 必要한 公共空間의 所要面積을 確保하자는 것이다.

그 대신 換地된 垜地內에서의 建築行爲는 街區別 建築空間의 計劃에 따라 執行할 것이므로, 市條例에서는 不必要한 規制強化를 할 必要가 없게 된다.

駐車場의 경우도 各自의 垜地內에서의 原則的 解決(通行距離 100m 專用駐車場은 同一垜地와 같이 認定되고 있는 例外가 있음)보다는 超街区内에서 共同駐車하는 方案도 摸索할 수 있겠고, 地下 또는 地上의 屋內 駐車施設 計劃도 可能하는 등 融通性이 부여되어야 한다. 또 이 보다 더욱 重要한 것은 都市空間을 現在와 같은 條例로서 規制해서는 多樣한 空間을 構成하는데 있어 많은 制約을 받게 된다는 점에 留意해야 한다.

現代社會가 바라는 最新技術을 驅使할 수 있는 現代都市의 이미지의 實現은 人間性的 回復을 위한 空間創造에 바탕을 두어야 한다. 유럽의 有名都市들이 現在 施行하

고 있는 都市再開發의 技法들이 우리에게는 모두가 맞지는 않은 것이지만 既히 實効를 거두고 있는 適用可能한 좋은 方案들은 우리의 都市속에서도 實現될 수 있어야 하고, 그런 可能性을 考慮한 計劃이 樹立되어야 한다.

都心部 再開發속에 住宅을 導入시킬 수도 있어야 하는데 그러기 위해서 商業·業務·住居가 混合된 複合建物이 되어야 하고, 人工垜地의 登場이 不可避하게 될 것이다. 1~2層 정도 人工垜地위를 綠化한다는 方案은 곧 施行될 수도 있다.

사람과 自動車가 分離된 狀態 즉 自動車의 侵入을 받지 않고 쇼핑을 하는 쇼핑몰의 設置라든가, 武橋洞이나 明洞의 再開發을, 在來의 武橋洞이나 明洞의 霧團氣를 살려가면서 計劃할 수 있는 길등 再開發에 가로놓여져 있는 課題들을 풀어나가야 한다.

그러기 위해서는 商業·業務·住居가 混合된 複合建物이 되어야 하고, 人工垜地의 登場이 不可避하게 된다. 1~2層 정도의 人工垜地위를 綠化하는 方案은 곧 施行될 수 있도록 해야 한다.

屋外 에스칼레타가 登場하고, 步行者 空間이 確保된 쇼핑몰이라든가, 武橋洞이나 明洞의 個性과 特徵을 살릴 수 있는 再開發이 可能할 수 있도록 뒷받침이 되어져야 한다.

結 論

낡은 都市機能을 回復하고 現代都市의 새로운 需要에 副應할 수 있도록 都市를 改造하는 것은 再開發事業인데 이 事業은 新市街地開發事業보다 더욱 어려운 問題가 많아 計劃的인 成果를 올리지 못하고 있음은 지금까지 살펴본 바와 같다.

都市再開發은 公共團體의 努力만으로 되는 것이 아니고, 民間의 「에너지」를 最大限 活用할 수 있어야 한다.

公的事業 즉 街路擴張, 廣場 및 公園造成 등 各 單獨의 人 事業施行이 언제까지 順調로울 것인지 매우 어려운 処地에 있다.

土地와 建物の 買取에 있어서의 補償價格의 決定에 市 當局은 큰 因辱을 당하고 있기 때문이다.

그렇다고 都市街路의 擴張도 하지 않은채 民間 要請에 만 맡겨두면 個別的인 建物は 增築이 盛行되고 더욱 混亂의 度가 加重될 것이다.

再開發은 街路整備와 建築空間의 整備 즉 環境整備가 함께 될 수 있다는데 特徵이 있는 것이고, 이런 경우 街路 擴張 公共空間(오픈·스페이스)의 確保에 있어 市가 直接的으로 土地 및 建物補償을 하지 않아도 될 수 있다는 長點이 있는 것이다.

이렇게 하므로써 從來 幹線街路擴張의 경우 前面에 있던 建물이 廉價의 補償으로 不平을 지닌채 撤去를 당하고

後面에 있던 建物이 前面에 位置하게 되어 橫財를 하는 不公平한 事例가 생겨나지 않도록 할 수 있다.

즉 再開發事業區域에 包含되는 사람은 全員이 都市發展을 위한 公共用地確保計劃에 呼應해야하고 各筆地마다 再開發前의 從來 位置에 따른 價値에 準하여 妥當한 減步率을 適用하므로써 公平한 換地를 얻을 수 있도록 하는 것이다.

各者의 土地가 現在보다 狀來에 더욱 價値있게 쓰일 수 있는 길은 現在의 環境보다 將來의 環境이 더욱 좋아져야 하는 것이고 이런 경우의 自己土地에 따르는 環境이란 局部的인 環境造成이 아니라 地區單位의 生活環境이 造成되어야 한다는 뜻이며, 이것은 곧 地區再開發의 效果를 말한다.

本論에서는 서울特別市 建築條例와 駐車場 整備地區의 駐車場條例등 現行 서울시가 추구하는 ① 過密建築의 抑制, ② 都心部交通需要의 過多發生要因의 除去, ③보다 넓은 空地確保등의 根本趣旨를 認識하도록 하면서 이에 따르는 施行過程에서의 問題點을 指摘해 보았다.

本論文은 效果的인 都市空間計劃은 效果的인 共同空間의 確保에 關鍵이 달려 있다는 點을 強調해 왔다.

그러나 여기서의 公共空間의 意味는 現行 서울시가 條例를 통해 確保하려는 空地, 即 駐車場面積을 빙자한 各延園空間을 確保하게 하는 것과는 根本概念이 다르다.

公共空地는 公共的 活用に 寄與할 수 있도록 可能한 限 集團的 連續的인 體系를 이루도록 한다.

그러면서 公共空지를 除外한 建築團地는 「콤팩트」한, 利用이 되어야 하고, 이 경우 交通疎通의 許容 限度內에서 可能한 限 高密할 수 있는 建築容積率이 策定될 수 있게 한다는 것이다.

그러기 위해서 街路에도 地下와 그리고 地上을 多層化할 必要가 생길 것이다.

公共空間의 確保는 將來計劃의 柔軟性을 위해서는 넓을수록 좋겠지만 充分한 面積을 確保하기에는 너무나 問題點이 많은것이 오늘의 실정이다.

現在 再開發에 參與하는 市民들에게 說得할 수 있는 基準値가 提示되어야 한다.

本論文에서는 公共空地 確保를 위한 筆者의 試案을 提示하므로써 이에 關한 爭點을 마련해 보았다. 이 基準値의 討議가 本格化하여 效果的인 方案이 導出되기를 바라는 마음 간절하다.

参 考 資 料

- 1) 서울시 住宅改良課 「不良住宅再開發」1978.
- 2) 서울시 都市整備課 「都心部再開發」1978.
- 3) 서울시 都心部 整備方向 設定을 위한 土地利用調査 研究
1977. 12. 서울特別市 (KEPSI 調査)
- 4) 서울特別市 「78市政」
- 5) 서울都市基本計劃 1978.
- 6) 서울特別市 條例

弘益大學校 理工大學長