

都市再開發事業의 合理的인 施行方案(完)

(서울市 事例分析 中心으로)

盧 椿 熙

(서울市立大學 都市行政大學院教授)

다. 社会的 要因分析

社会的 要因 즉 職業의 分布, 教育水準 社会参与도와 環境的 要因을 중심으로 분석하고자 한다.

職業이란 어떤 사람이 생계를 위해 종사하는 일을 말해주는 사회적 구실을 일컫는다.⁴⁶⁾ 그러므로 職業分布가 매우 중요한 위치를 점유함으로써 再開發地區의 職業分布를 살펴보면 <表 11>에서 보는 바와 같이 판매종사자가 23% 단순노무자가 31%로서 社会的 階層 分佈로 볼 때 所得이 낮은 職業을 가지고 있음을 알 수 있다.

都心部再開發地區 住民의 職業分布圖은 알 수 없으나 住民들이 대부분이 단순노동의 職業을 가지고 있다고 미루어 추정할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 都心部再開發地區 住民의 職業과 關係해서 볼 때 職業構造 變

안정성으로 인한 低所得性과 결부되어 教育水準의 저하가 발생하게 된다.

再開發地區 住民의 소득에 따른 서울市에 관한 문제의식은 다소 차이가 있으나 크게 貧富의 隔差, 住宅難, 交通難으로 集約되는데 所得이 낮을수록 環境汚染問題를 극히 중요시 여기는 것으로 나타나고 있는데 이것은 再開發地區環境이 不良하기 때문으로 추정되며 그들의 의식구조가 너무 經濟的 側面에 얽매어 범죄나 비행에 관한 의식이 미약함을 알 수 있다. <表 12>

再開發地區의 세대주 教育水準은 최종학교를 기준으로 할 때 國民學校 25%, 中學校 24%, 高等學校 31%, 大學校 13%, 大學院 10%, 기타 2%, 무학 4%, 一般地域과⁴⁷⁾ 약간의 차이가 있으나 그 世代에 대한 教育에 대한 애착심이 높아 다른 측면과는

상반되는 견해를 나타내고 있다.

再開發地域 住民의 社会에 대한 参与度는 住民의 88.3%가 社会組織에 대한 참여도가 비교적 낮은 편이며 太平路 2街 住民을 통한 설문조사⁴⁸⁾에서 나타난 결과로 “현거주지로 이주한 이유는 어떠하십니까” 하는 질문에 상업상 82.8%, 조상부터 6.4%, 職業關係 6.4%로 대부분의 都心部再開發 住民의 이주관계는 상업상 또는 職場關係로 나타나고 있어 住民의 經濟的인 욕구가 얼마나 강한가를 나타내 주고 있다. 또한 “居住立地는 어떠하십니까”라는 질문에 그대로 居住한다가 31.8%, 같은 地區內로 31.8%로 나타나 住民의 居住 애착심이 강하다는 것을 알 수 있으며 이것은 앞에서 언급한 經濟上의 이유가 가장 큰 것으로 미루어 추정할 수 있다.

<表 11>

不良住宅地區 世代主(家長)의 職業分布

직업분류	%
전문기술 및 관련직종사자	6
행정 및 관리직종사자	5
사무 및 관리직종사자	13
판매종사자	23
서비스직종사자	5
농업, 축산업, 임업, 수산업 및 수협업종종사자	0
생산 및 관련종사자, 운수장비 운전사 및 단순노무자	31
직무	0
주부	9
분류불능자 및 기타	8
計	100%

* 신당 3동, 시흥 2동, 구로3, 4, 6동, 반포, 상계3, 4동을 조사한 것임

資料: 서울大學校 環境大學院, 서울市 不良住宅地區의 住居實態 및 어린이 問題에 關한 研究, 1980, P. 47.

<表 12>

不良住宅地區 住民의 所得에 따른 서울市에 관한 問題意識

문제의식 소득계층	매마른 인간관계	빈부의 격차	세대간의 갈등	주택난	교통난	자녀교육 문제	환경오염 문제	범죄와 비행
0~5만원이하	6 (6.8)	18 (20.4)	3 (3.4)	14 (15.9)	12 (13.6)	12 (13.6)	18 (20.4)	5 (5.6)
5~10 "	10 (10.0)	12 (12.0)	1 (1.0)	29 (29.0)	21 (21.0)	13 (13.0)	13 (13.0)	1 (1.0)
10~15 "	21 (17.3)	25 (20.6)	1 (0.8)	26 (21.4)	14 (11.5)	13 (10.7)	18 (14.8)	3 (2.4)
15~20 "	12 (12.0)	19 (19.0)	0 (0.0)	21 (21.0)	22 (22.0)	9 (9.0)	14 (14.0)	3 (3.0)
20~25 "	2 (9.5)	8 (38.0)	0 (0.0)	4 (19.0)	1 (4.7)	2 (9.5)	2 (9.5)	2 (9.5)
25~30 "	9 (18.0)	8 (16.0)	0 (0.0)	9 (18.0)	13 (26.0)	2 (4.0)	7 (14.0)	2 (4.0)
30~35 "	1 (10.0)	2 (20.0)	0 (0.0)	2 (20.0)	1 (10.0)	2 (20.0)	2 (20.0)	0 (0.0)
35~40 "	2 (22.2)	2 (22.2)	0 (0.0)	1 (11.1)	2 (22.2)	0 (0.0)	1 (11.1)	1 (11.1)
40만원 이상	5 (21.7)	3 (13.0)	1 (4.3)	3 (13.0)	6 (26.0)	1 (4.3)	2 (8.6)	2 (8.6)

資料: 서울大學校 環境大學院, 서울市 不良住宅地區의 住居實態 및 어린이 問題에 關한 研究, 1980, P. 91.

또한 住居의 環境에 영향을 주는 “地區內에 공원이 필요하다고 생각하십니까”라는 질문에 필요하다가 32.8%, 그저 그렇다 31.8%로 住民들이 공원에 대한 의식부족과 經濟性的의 문제때문에 필요성을 못느끼고 있다.

이러한 측면에서 볼 때 都心部再開發地區 住民의 대부분이 외부에서 流入된 인구이며, 經濟的인 요인에 의해서 都心部에 집중하고 있다는 것을 알 수 있다.

라. 經濟的 要因分析

서울市 都心部再開發地區의 經濟的 要因分析은 ①再開發地區 住民의 經濟的 分析 ②再開發地區의 물리적 經濟的 分析을 중심으로 분석하여 보면 첫째, 再開發地區 住民의 經濟的 分析을 주민의 직업에 따른 所得階層으로 살펴보면 <表 13>에서 보는 바와 같이 11만원에서 20만원 사이의 所得階層이 많음을 알 수 있으며 이것을 細分하여 보면 5만원 이하가 4.3%, 6만원에서 10만원 이하가 21.2%, 11만원에서 15만원 이하 所得者가 27.5%로 전체조사 대상자중 53%가 低所得階層으로 나타나고 있다. 이렇게 볼 때 再開發地區의 주민 53%가 영세민, 생활보호대상자, 준영세민에 속해 있다고 볼 수 있다.

그러나 都心部에 대한 精確한 所得階層의 資料가 없으므로 알 수 없으나 都心部再開發의 住民所得은 이 조사보다는 높으나 이와 비슷한 수준으로 보아도 무관할 것이다. 그러므로 都心部再開發地區의 住民所得 向상이 무엇보다도 해결되어야 活潑한 都心部再開發事業이 이루어질 것이다.

(2) 서울市 都心部再開發의 改善方向

都心部 再開發事業은 都心機能을 회복하고 現代都市의 새로운 需要에 부응할 수 있도록 都市를 改造하는 再開發事業이다.

특히 都心部の 都心機能의인 측면에서나, 交通體系, 오픈 스페이스, 駐車場 등이 서울市 都心部再開發에 있어서의 問題點이었다.

都心部 再開發事業은 地域地區制 및 都市設計 方法을 導入한 종합적이고 체계적인 方法에 의해서 실시되어야 할 필요성이 絶對히 요청되고 있으며,

<表 13> 不良住宅地區 住民의 職業에 따른 所得階層

職業 所得階層	전문직	관리직	사무직	판매직	서·비 스 업	농· 임업	노무자	무직및 분류불능	계
1~5만원				2	1		11	5	19
6~10		7	10	19	5	1	40	12	94
11~15	5	9	16	23	3	1	56	9	122
16~20	6	4	15	35	7		24	1	94
21~25	3		5	5	1		4	3	21
26~30	6	3	8	20	3	1	9	1	51
31~35		1	4	1	1		3		10
36~40	3		2		2		2		9
41~	4		3	9	5		1		24
계			63	114	28	3	150	31	444
%			14.2	25.7	6.3	0.6	33.8	7.0	100.0

資料: 서울大學校 環境大學院, 서울市 不良住宅地區의 住居實態 및 어린이 問題에 關한 研究, 1980, P. 80.

그중 특히 綠地體系, 오픈스페이스 확보, 駐車場施設 확보, 再開發地區事業計劃, 실시후 機能立地의 측면을 고려한 再開發事業이 이루어져야 한다.

그러한 종합적인 再開發事業을 이루기 위해서는,

첫째, 우선 都心部再開發計劃에 있어서는 都心部現況分析이 먼저 선행되어 이를 기초로 都心部再開發地區가 선정되어야 하고 그리고 都心部地區再開發計劃이 이루어지고 都心部再開發實施後의 諸問題를 最大한 축소시켜야 할 것이다.

둘째, 都心部土地利用 극대화를 위하여 都心機能에 적합하지 못한 非都心機能을 배제함과 동시에 都心部の 미관을 위한 高度基準을 재정비하여 “도심스카이라인”의 형성이 필수불가결하다.

셋째, 建物の 대지면적과 容積率, 建蔽率을 상향조정하여 隣洞間隔의 충분한 확보를 기해야 한다. 왜냐하면 건물의 容積率이 규모에 비해 다소 상승하고 있으나 전체적으로 보아 부족한 형편으로 上下水道, 広場, 公園, 駐車場 등의 公共施設의 배치가 미흡하기 때문이다.

네째, 都心部再開發事業이 사무실, 호텔, 업무시설 등의 人口集中度가 높은 施設에 편중하고 있어 都心交通 滯症現象을 더욱더 가중시키고 있기 때문에, 交通分析에 있어서 都心交通 現況을 通行總量과 通行形態, 通行路 및 駐車分析, 都心交通量에 미치는 交通施設計劃을 분석하는 總量分析計劃이 실시되어야 한다.

다섯째, 供給處理施設計劃에 있어 最大汚水量을 측정할 때 汚水量의 증가를 감안하여 400~500ℓ 이상으로 最大給水量을 500ℓ 이상으로 측정해야 할 것이다.

여섯째, 公園綠地施設計劃에 있어 都心小公園과 綠地空間을 설치하기 위하여 都心部再開發時 충분한 隣洞間隔의 확보가 土地公概念의 입장에서 行政부의 적극참여로 충분한 생활권 형성에 필요한 小公園의 설치가計劃되어야 한다.

일곱째, 都心部の 사회적 요인분석에 있어서 人口측정의 精確성을 기하기 위해 地域施設人口計劃 方法의 도입으로 流動人口과 施設人口의 측정을 하여야 할 것이며 주민참여의 적극유도와 함께 民間開發者가 시행하는 것보다는 官·民 混合方法이 적절하며 事業實施以後의 住民移住方法과 再開發環境影響評價가 고려되어야 한다.

여덟째, 經濟的 要因 분석에 있어 주민경제력의 향상을 위해 강력한 社會福祉對策의 형성과 再開發實施後의 物理的經濟評價의 예측이 선행되어야 한다.

그러므로 서울市 都心部再開發事業은 主体面에서 보면 첫째, 현재까지의 서울市 都心部再開發事業은 民間主導型으로 실시하였으나 官主導型으로 民間資本이 참여하는 복합적인 都心部再開發이 실시됨으로서 附帶施設의 확보 및 오픈 스페이스의 확보가 가능하여 진다. 그러므로 都心部再開發事業에는 종합적인 再開發事業을

위하여 民間主導의 再開發事業이 아닌 官主導型的의 施行爲主에 民間資本이 참여하는 복합적인 再開發方法으로 再開發事業이 실시되어야 한다.

둘째, 再開發事業時 地區再開發方法으로 再開發을 地區內에 한정시켜 計劃할 것이 아니라 都心部를 전체로 한 綜合再開發計劃 즉 New Town in Town의 방법으로 시행하고 綜合開發計劃에 의한 地區開發은 地區修復, 地區保存의 방법을 통한 再開發이 시행됨과 동시에 再開發地區의 物理的인 측면과 機能的인 측면을 고려함은 물론 再開發施行地區의 여건까지 포함한 방법으로 事業이 시행되어야 한다.

셋째, 오픈 스페이스의 확보를 위해서는 건물과 건물사이의 適正隣棟間隔을 확보하여 건물의 接近性을 향상시키며 이를 駐車場施設로서 이용하거나 綠地帶의 건설로 都市民의 작은 휴식처가 되어야 할 것이다.

넷째, 서울시의 再開發事業 施行에 있어서 합리적인 補償基準이 마련되어야 하며 법적인 측면에서도 하나의 基準에 의하여 설치되어 劃一的인 補償基準과 법적체계가 시급하게 이루어져야 한다.

다섯째, 再開發地區內의 駐車施設의 확보가 시급하며 都心 全体的으로 볼 때 駐車量이 가장 많은 明洞, 乙支路 1街, 小公洞地域으로 土地의 高密利用과 더불어 都心의 交通滯症現象의 해소를 위해서도 駐車場專用建物 建設이 최우선적으로 建設되어야 할 것이다.

여섯째, 容積率·建蔽率의 정도에 따라서 住民·商業·綠地地域의 面積配分이 상이하게 됨으로 都心部 再開發施行時 容積率을 상향시킴으로써 넓은 면적의 오픈 스페이스를 확보하여 駐車場을 시설할 수 있으므로 再開發의 건물 건축시에 容積率의 상향이 필요하며, 이를 위하여 행정기관의 土地公概念을 도입하여 容積率을 높이기 위한 資金支援이 필요하다.

일곱째, 都心部 再開發의 일반적인 원칙으로 이해되고 있는 職住近接을 이행하기 위해서 都心部 周邊의 積善·都染再開發地區 및 三清洞地區 周邊地域, 南山周邊地區는 綠地體系가 부족하나마 형성되어 있고 都心部機能과 밀접하고 있으며 교통이 편리하

고 騒音度가 낮음으로 住居地로 적합하여 住居地로 再開發될 필요가 있으며 현재 住居地를 형성하고 있는 地區가 商業機能 및 취락시설기능으로 변천하는 것을 阻止하여 職住近接을 추진함으로써 交通滯症現象 緩和에 큰 도움이 될 것이다.

여덟째, 再開發地區內의 國民들의 경제력 향상을 도모할 필요성이 있다. 즉 再開發事業後에는 再開發 以前의 住民들이 都心部 외곽으로 이주하여 또다시 슬럼地區를 형성하는 것을 방지하기 위해서도 再開發地區의 住民經濟力 향상을 위한 지원이 일차적으로 해결해야 할 것이다.

아홉째, 都心部機能 再配置 側面에서 非都心機能을 그 기능에 적합한 地區로 이전시킬 필요성이 있으며 그러므로 인해서 그 기능의 圓滑化에도 기여할 수 있을 것임으로 再開發時 非都心機能을 적극적으로 非都市機能에 적합한 地區로 이전할 것을 적극적으로 권장할 필요성이 있다.

열째, 서울시 都心部 再開發事業地區 지정에 있어서 物理的 요소인 분양지구 再開發事業側面의 地區指定을 지양하고, 종합적인 再開發地區指定 즉 오픈 스페이스, 綠地體系, 駐車施設 非都心機能 再配置側面을 종합하여 都市機能體系를 適正規模化한 巨視的 再開發事業計劃에 의한 부분적인 開發方法이 체계적으로 이루어져야 한다.

6. 都市活動과 土地利用體系

(1) 都市活動의 定義

都市自体가 利潤(Profit)에 의하여 이루어지는 것과 같이 都市活動의 주된 활동은 경제적인 동기가 主流인 것 같다. 都市의 求心力은 William Petty의 法則처럼 農業보다 製造業이 그리고 製造業보다 商業이 이윤이 훨씬 크기 때문에 都市活動이 커지는 것이다.⁴⁹⁾

都市의 土地利用은 활동주체의 의식적이든 무의식적이든 어떤 욕구와 필요의 動機賦與에 따른 가치와 목표 설정이 있게 되는데 이러한 가치에는 利益追求 價值, 公共利益 價值 및 根源的 社會價值로 大別된다.

(2) 接近方法

都市空間內에서의 活動體系는 접근 방법에 따라 다르지만 活動主体者를 기준으로 大別하면 生産活動을 하는 기업과 일반복지를 제공하는 機關 및 消費와 住居活動을 하는 家計와 個人이 있으며 이는 그 下位의 活動群과 連繫되어 있다. 첫째 企業活動은 生産, 加工, 通信, 分配 등의 財貨 공급활동과 商業, 消費, 專門用役 등의 用役活動으로 兩分되는데 이러한 활동들은 단독이라기 보다는 복합적으로 다른 활동들과 連繫性을 가지고 都市空間內에서 일어나는 것이 보통이다. 둘째 機關의 활동은 用役이나 財貨를 需給한다는 면에서는 기업활동과 類似性을 가지나 상대적으로 公共性을 지니고 정책적 차원에서 추진되는 면에서 차이가 있다. 그 종류로 人間開發, 地域社會開發 및 團體福祉活動 등이며 이들은 보다 세분·확장되어진다. 셋째로 個人과 家計의 활동은 意外性, 變則性이 많아 豫測과 分析上에 어려움이 많지만 주요한 分類로는 所得產出, 育兒, 레크레이션과 慰樂, 쇼핑, 健康과 類似活動 등이 있다. 이렇게 活動主体者로 볼 때 기업이나 기관활동은 供給側面인데 반해 個人이나 家計활동은 消費側面을 보여준다.

(3) 都市活動과 土地利用

土地利用原理⁵⁰⁾는 集積誘引, 適合性, 密集性, 連結性, 多目的性, 效率性 등이 적용되어야 한다.

土地利用計劃은 도시의 自然·人文의 現況을 정확히 파악하고 土地 위에 있는 立体空間의 機能的 連結性 및 活動調査를 하며 기타의 모든 資料들을 蒐集하고 분석해서 이를 기반으로 도시의 활동과 기능을 平面的으로 空間적으로 配分하고 配置하는 것이다.⁵¹⁾ 이러한 기능들의 適正配置를 위해서는 과학적인 조사·분석이 필요한데, 여기에 土地利用分類와 記號體系가 마련되어야 한다. 일반적인 분류로는 ①住居, ②小賣業, ③交通, 通信, 公共建物, ④工業과 類似用途 ⑤都賣業, ⑥公共建物, ⑦團體機關建物, ⑧空閑地 등으로 大別하고 있다. 그러나 미국의 商務省에서 사용하는 標準土地利用 記號는 한자리 단

위(One-Digit Levels)에서는 ①住居, ②製造, ③製造, ④交通, 通信, 公共施設物, ⑤交換, ⑥서비스, ⑦文化, 慰樂, 레크레이션, ⑧資源生産과 抽出, ⑨未開發地와 水面 등 9개의 유형으로 大別하고 두자리 단위에서는 67個 세자리 단위에서는 294個 네자리 단위에서는 772個로 극히 전문화된 활동까지 포괄토록 하였다.⁵²⁾

우리나라에서는 현재 韓國銀行의 産業聯関表 작성을 위해 部門別 15個 産業과 56個의 組部門으로 大別해서 활용하고 있으며 大韓統計協會에서는 한자리 단위에선 9個로 大分類를 하고 두자리 단위에서 中分類, 세 단위에서는 小分類, 네 단위에서는 細分類, 다섯 단위에서는 細細分類를 하고 있는 바이다.⁵³⁾

대부분의 都市는 複合機能化, 즉 特定都市에 各종의 社会文化經濟의 依託구조를 위해 機能의 混合化가 이루어지는 集中化現象이 나타나며 單核中心地에 各종의 管理, 産業, 金融, 慰樂, 宗教 등의 機能이 서로 상관성을 지니며 集約된 상태가 된다. 대체로 活動과 相互作用은 全都市民이 가장 편리하게 접근할 수 있는 都心部에 凝集된다. 都心部는 접근성이 좋아서 全都市民이 그곳까지 가는 시간의 總計가 가장 좋은 곳이다. 물론 거리만이 아니라 交通手段과 施設物利用에 의한 時間要素도 고려해야 할 것이다. A. Guttenberg는 接近度를 거리를 극복하고자 하는 共同社会의 노력으로 정의하는데, 이렇게 볼 때 都心部는 接近性이 양호하므로 中心性이 높고 密度도 높으며 中心業務地域이 형성되게 된다.

요약컨대 都心部는 中心性이 높아 接近性이 양호하고 活動의 相互作用의 규모와 量이 많아 各機能間의 연관성에 의한 集積의 이익을 얻기 위해서 求心力이 크게 작용하는 活動을 집중시키며 이에 따라 都心部の 土地利用과 空間構造가 결정된다.

서울의 都心部活動을 活動의 量과 活動의 週期, 活動費, 그리고 活動範圍別로 분석하여 空間計劃이 이루어져야겠다.⁵⁴⁾

일반적으로 都市는 평평한 土地위에 건물들이 서로 격리되어 있고 또 都市의 공공적인 장소와도 격리되어

建築되어 있다고 생각되고 있다. 그餘分の 공간은 道路, 步道 및 廣場으로 구성된다. 이러한 접근방법은 그 制約性이 강하여 다양한 問題解決은 곤란하며, 우리가 都市計劃에서 道路建設을 통하여 경험해 왔던 여러 난관에 부딪치게 되는 바와 같다. 폐쇄된 私的空間, 개방된 公的空間 및 流通네트워크는 모두가 密着된 三次元的 多層構造의 側面에서 考慮되어야 하며 이 三要素는 동시에 계획되어야 한다. 上記한 分類中 기본이 되는 兩側面에서 考慮할 때 機能의 側面에서는 現行建築法이 규정하고 있는 各々の 用途地域에서 建築可能한 用途分類를 검토하여 名用途의 集積을 위한 조건을 모색하고 用途分類를 재조정함이 요구되며 형태적인 측면에서는 建蔽率에 관한 규정, 容積率에 관한 규정, 建築物높이에 관한 규정, 垜地안의 空地確保에 관한 규정 등에 대한 재검토가 필요하게 된다.

가. 機能의 側面

立体的土地利用의 목표 중 經濟的 효율성을 기하기 위해서는 우선 經濟적 측면에서 財源抽出이 가능한 建築物用途, 使用料徵收 方式의 建築物用途, 非生産的 建築物 用途로서 구별하여 그 효율성을 평가할 수 있다.

첫째, 財源抽出이 가능한 建築物用途는 開發業者가 일종의 財源으로서 賃貸 또는 買渡하게 되며 全面積을 賃貸 또는 買渡한 상태에서 投資費用에 대한 償却과 管理運營費 및 總收益을 抽出하는 收益性이 높은 용도를 말하며 둘째, 使用料徵收方式의 建築物用途는 全体建築 면적이 收入의 財源으로서 運用될 때 投資費用에 대한 償却 및 管理運營費의 지출을 위하여 收入이 반드시 충분하지는 못한 用途로서 駐車施設을 예로 보면 駐車料金에 의한 收入과 注油所賃貸契約에 의한 收入으로서 충당된다. 셋째, 非生産的의 用途는 收入을 조금도 創出하지 못하는 用途로서 步行者專用道路, 複道, 데라스, 中庭 등과 機械室 등 서비스 施設用途, 流通施設用途가 이에 속할 수 있다. 經濟的基準으로서 分類한 3가지의 用途区分은 우선적으로 用途의 純化, 環境의 보전 및 보존의 측면에서 組合되어야 할 것이며

아울러 三次元的計劃方法에 따라 各々は 總收益의 最大化를 목표로 하여 該當垜地 및 기타조건에 따라서 일정한 비율을 갖고 계획될 것이다.

나. 形態的 側面

建築法에서는 名地域地區의 특성에 적합한 건축물의 模樣과 空間 등을 확보하여 적합한 環境을 조성하도록 建築物의 형태를 규정하고 있다. 그 내용은 建蔽率制限, 容積率制限, 높이制限, 空地確保 등으로서 日照, 通風, 採光 및 都市景觀 등의 環境적 質을 향상시킴에 主目的을 두고 있다.

이에 따라서 立体的土地利用을 위하여 形態的側面에서 必須的으로 고려하여야 할 사항은 空間을 최대한으로 이용하기 위한 空中權 乃至는 地中權 또는 開發權의 이용을 포함할 수 있다. 근래 都市의 中心業務地區는 經濟的建康을 회복하지 못하고 있기 때문에 都市計劃關係者들은 일반적인 수법으로서 中心地區에 高層住居나 高層事務所 高層化 함으로써 交通發生이나 駐車問題를 해결한다면 都市內 居住者들이 商業施設에 접근할 수 있는 이점을 가질 수 있다고 강조하고 있지만 이러한 提案은 복잡한 문제를 발생시키게 되며 일반적으로 대부분의 사람들은 이에 懷疑를 품고 있고 다른 한편으로는 超高層建築物이 들어선 어둡고 음울한 공간속으로 步行하게 될 都心을 바라지 않고 있다. 여기에서 보듯이 우선은 일정한 生活環境基準의 확보가 先決問題로서 형태적 측면에서 다루어져야 할 것이다. 현재 우리나라에서는 空中權, 地上權 그리고 開發權이 이용되지 못하고 있으나 上記한 干先圖標 위에서 합리적인 이용방법을 통하여 土地利用의 효율성은 충분히 증가할 것이다.

이에 따라 空間의 효율적인 이용을 위한 法的規制事項의 조정이 필요하며 이는 建築設計上의 최대한의 자유를 보장할 수 있어야 하며 아울러 採光, 通風, 日照, 展望, 防火, 適正密度, 必要水圧 등을 유지하도록 조정되어야 한다. 다른 한편으로는 權利移轉 등의 다양한 이용방법이 강구되어야 할 것이다.

(4) 都市土地利用과 都市産業

都市活動은 대부분이 都市의 三次

産業에서 이루어지고 있기 때문에 都市土地利用을 체계화하기 위하여서는 都市안에서 일어나는 3次産業의 土地需要를 판단하여야 한다. 都市内 3次産業과 이에 부수되는 土地需要는 도시계획상 住居地域, 工業地域과 함께 중대한 의미를 지닌다. 우선 서울 市の 토지이용현황을 <表 14>에서 살펴보면 「서비스」업종별 시설의 총 敷地面積은 1979년 현재 40.1Km²로 제조업 시설면적 17.9Km²와 좋은 대조를 보인다. 後者를 제외하면 학교 및 교육시설이 42.1%, 영업 「서비스」 시설이 26.6%의 높은 수준이고 종업원 1인당 土地占用 원단위를 보면 社会間接資本(전기, 통신, 공급처리시설) 분야 종사자가 200m² 이상이며 일반사무소는 가장 낮은 6.8m²에 지나지 않는다. 向後 서울시에 있어서는 3차산업의 고도화, 업종의 다양화와 직업의 分化로 「화이트칼라」라 할 수 있는 전문·관리·기술직과 사무·판매직이 늘어남에 따라 事務所面積에 대한 수요가 폭발적으로 증대하며 '88 「올림픽」을 앞둔 都心地 再開發은 이런 현상을 가속시킬 것으로 예상된다. 이 경우 事務所所要面積의 산정방법은 <圖 5>와 같이 1인당 原單位가 문제시되는데, 현재의 6.8m²는 일본의 14m²와 비교하여도 상당한 차이가 있음을 발견하게 된다.

事務所 이외의 3차산업 관련시설의 土地需要는 都市民 生活樣式의 변혁이 결정적인 요인이기 때문에 未來需要에 대처하는 原單位를 책정하는 것은 용이한 일이 아니다. 참고로 유럽의 경우는 대략 住民 1인당 10~14m²의 土地가 「서비스」 부문에 소요되는 것으로 판단하고 있다.⁵⁵⁾ 商店의 종업원 1인당 所要面積은 보통 20~25m² 이지만, 장래 자가용 승용차의 보급이 급격히 늘어날 전망이고, 都市高速道路와 地下鐵網이 완성됨에 따라 住居地가 郊外化됨에 따라 3차 산업시설도 반드시 停車場을 갖춰야 장사가 유리한 시대가 도래할 것이다.

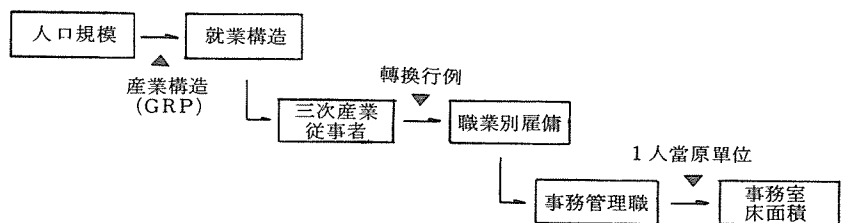
지금도 所得增大에 따라 새롭고 다양하고 고급스러운 「서비스」 욕구를 만족시켜주어야 하기 때문에 서울 江南地域에는 넓은 주차장과 「서비스」 면적을 가지는 고급유희시설과 음식점이 늘어가고 있다. 또한 새로운 住居

<表 14> 서울 市 「서비스」업종별 종업원의 土地所要原單位

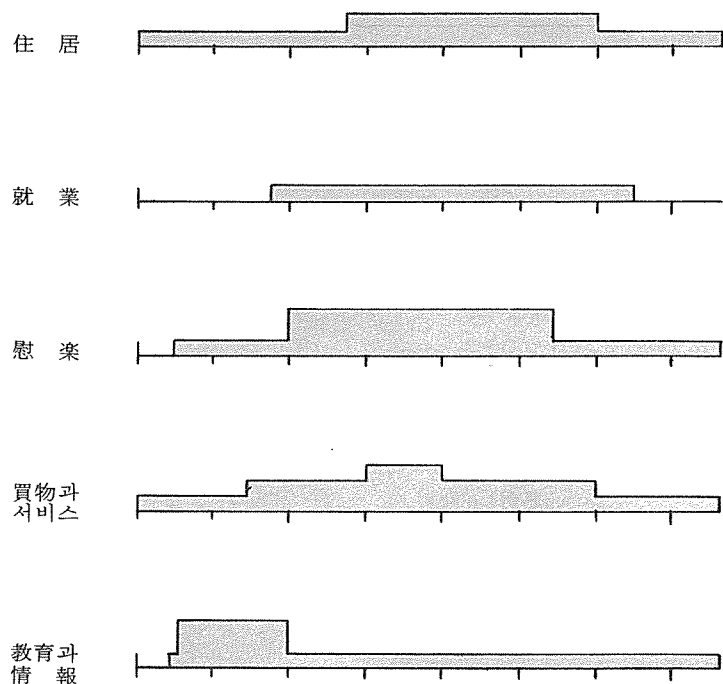
施設別	区分	敷地面積(m ²)	%	從業員(人)	%	m ² /人
中 枢 管 理 施 設		3,306,854	5.7	63,174	4.0	52.3
一 般 事 務 所		1,515,972	2.6	224,361	14.3	6.8
学 校 및 教 育 施 設		16,884,511	29.1	114,353	7.3	147.7
宗 教 · 文 化 施 設		2,229,786	3.8	27,105	1.7	82.3
医 療 · 福 祉 施 設		2,557,042	4.5	59,986	3.8	42.6
营 業 「서비스」 施 設		10,652,736	18.4	586,252	37.3	18.2
電 氣 · 通 信 施 設		225,292	0.4	1,119	0.3	201.3
供 給 处 理 및 其 他 施 設		2,727,734	4.7	11,488	0.5	237.5
製 造 業 施 設		17,884,511	30.8	483,200	30.8	37.0
總 計		57,984,437	100.0	1,571,038	100.0	36.9

資料：서울 市 都市現況精密調査, 서울 市, 1980.

<圖 5> 事務所 所要面積의 推計方法(例)



<圖 6> 年令別 市民 1人當 都市土地 需要变化(화이트칼라)



資料：J. Forbes (ed.) Studies in Social Science and Planning, Scottish Academic Press, 1974, P. 143.

地 발달과 은행이용의 보편화에 맞추어 近隣住区單位로 예금유치를 위한 店舖網이 꾸준히 확산되는 추세이다.

都市計劃을 위한 土地需要推計에 덧붙여서 고려되어야 할 사항은 생활양식에 외적변화를 일으키는 新種 3차산업의 예측이다. 「헬스클럽」 등 건강과 스포츠에 관한 깊은 관심, 전자오락과 같은 새로운 業所에 의한 생활양식의 內的變化도 무시할 수 없다. 같은 脈絡에서 個別市民의 生涯(Life Cycle)를 보아도 年齡別로 소득수준과 「서비스」 욕구수준이 變化됨으로 말미암아 그 活動圈이 달라지므로, 이에 所要되는 土地面積에 상당한 영향을 미친다. 영국에서 조사된 바로는 慰樂活動은 20代에서 50代 後半까지, 「쇼핑」은 30代에 가장 活潑하며, 情報蒐集과 教育에 관련된 「서비스」는 20代前에 왕성하다.(圖 6)

가. 3차산업관련 土地利用의 規制 現행 都市計劃法 제17조에 의하면 商業과 기타 업무의 증진을 위하여 필요한 때는 「商業地域」을 지정할 수 있도록 되어 있으며, 제18조에는 업무용 건축물을 집중시켜 업무 집행에 관한 상호편리를 도모하거나 그 환경의 조성을 위하여 필요한 때는 「業務地區」를 설정할 수 있게 되어 있다.

이들에 대한 行爲制限은 建築法에 위임되어 있는데, 그 내용은 상업활동 등을 저해하는 공장, 고밀도화로 화재의 위험성이 있는 시설 및 위생상의 지장이 초래될 우려가 있는 施設을 不許하고 있다. 이와는 별도로 상업지역 내의 최소 건축면적은 150~200 m² 이고 建蔽率과 容積率은 각각 1,000% 이하로 규정하고 있다. 그러나 우리나라의 商業地域은 차라리 「混合地域」이라 부르는 것이 좋을 만큼 용도가 混在되어 있는 실정이다. 원래 목적이나 기능을 원활히 수행하기에 불가능할 정도로 단독주택으로부터 근린생활시설, 교육연구시설, 운동시설, 업무시설, 판매시설, 위락시설, 군사시설 등 거의 모든 것이 許用되고 있다. 예컨대 교육연구시설이 商業固有機能과 양립할 수 있는지도 의문시되며, 전국을 대상으로하는 都買商부터 소규모 雜貨商은 물론 書店, 카페, 의류상, 음식점, 기계공구상

이 규모와 업종에 관계없이 발생하여 晝間人口의 밀집현상이 일어난다. 이와는 달리 소위 「路線商業地域」은 法定用途地域도 아니면서 다만 建築法 제52조 “垜地가 도로에 沿하여 띠모양으로 지정되는 상업지역”이라는 條項을 수용하여, 서울시에서는 해당 구청에 임의지정 형식으로 서울역~삼각지 외 22個所(1981년 기준)를 지정하고 도로변에서 폭12m까지 商業行爲를 허용하고 있다. 이는 상업지역이 갖는 혼란을 住居地域까지 과급시키며, 도로변 12m에 垜地의 일부가 걸칠 때에 後方垜地를 合筆하고 대형건물을 新築하는 사례가 발생하여 주거환경을 파괴하며 교통 체증과 都市美觀을 손상시키는 일이 많다.⁵⁶⁾

주거지역의 건전한 生活圈을 형성하고 住民에 대한 日常用品의 공급뿐만 아니라 기타업무의 편리를 증진시키며, 주변의 住宅地帶를 보호하기 위해서는 「路線商業地域」보다는 차라리 일본에서 처럼 「近隣商業地域」을 지정하여 집단화하는 것이 바람직하다. 물론 근린상업지역에서는 都心性이 강한 상업시설(例: 극장, 영화관, 카페 등)의 立地를 제한하고 상업지역에서 배제되는 용도의 건축물은 당연히 제한하여야 할 것이다. 지금 서울江南地域에서 보는 것처럼 住居地域이나 學校에 隣接한 여관이나 「댄스홀」과 같은 유흥시설의 亂立과 요즘 紙上에서 물의를 빚는 大型갈비집의 냄새 公害問題가 심각하게 대두되고 있음을 볼 때 이의 필요성이 더욱 느껴진다.

(5) 改善方案

都市의 건전한 발전을 도모하고 公共의 安寧秩序와 公共福利의 증진을 목표로 한 都市計劃이 土地利用計劃 및 그 規制手段인 地域地區制가 본래의 역할을 수행할 수 없었던 根本原因은 土地利用 패턴의 변화에 대처할 수 있는 융통성 있는 제도가 되지 못했다는 데에 있다.

平面的 立体的 時間的인 관점에서 본 우리나라 地域地區制의 문제점 및 개선 補完方向은 다음과 같다.

地域細分化的 문제에서는 각 地域地區의 종류와 建築物의 用途区分과 밀접한 관계가 있으므로 이들을

기록화(Coding)시킬 수 있도록 地域 분류와 함께 用途분류가 상호관련되어야 하며 그 구체적인 방법으로는 住居地域에서는 戶數度概念의 도입과 住居形式에 따른 地域분류가 바람직하다. 그리고 工業地域의 경우는 行爲基準(Performance Standard)에 근거를 둔 地域분류가 이상적이다.

또한 地域地區制法(Zoning Ordinance)을 제정하여 이원화 되어 있는 법체계를 정비함은 물론 都市計劃法은 都市開發豫定區域의 규정을 강화하고 建築法은 單位規定만을 포함하고 새로 마련될 地域地區制法은 集團規定에 보다 내실을 기할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하겠다.

地域地區制의 신축성을 보완하는 수단으로서 混合利用開發地域制·過度的地域制(Interim Zoning)·伸縮地域制(Floating Zoning)·條件附地域制(Conditional Zoning) 등의 新地域制에 대한 연구검토가 요청된다.

한편 特別用途地區를 두어 都市 및 地域特性에 맞는 地區制의 보완이 필요하며 立体的 토지이용에서는 토지의 고도이용과 空中權·개발권을 이양받을 수 있도록 하여 이에 해당하는 細部規制를 地域地區制에 지정하는 법적장치와 容積率·建蔽率·높이 제한 등이 재검토된 「複合地區」 지정과 함께 국가의 補組金 지급 및 地方自治團體에서 現物支給方式을 규정함으로써 사업수행을 적극지원하는 제도적 장치가 필요하다.

또한 주거지역내에서 融通性과 混合性과 多樣性을 발휘하는 개발방식으로서 計劃單位 혹은 지역개발(PUD)에 대한 연구가 요구되며 이런 관점에서 地域地區制를 보완할 필요가 있다.

결국 현행 우리나라 地域地區制에서 地域細分類가 시급하며 새로운 地域制에 대한 연구 및 검토가 수반되어야 하고 PUD의 도입을 위해서는 特殊性이 내포된 도시개발을 위해서 지방자치단체의 권한을 확충할 필요가 있다.

都心部는 중심성이 높고 集積으로 인한 도시화 經濟效果가 작용하고 접근성이 양호해서 활동의 規模와 量이 집중할 뿐만 아니라 密度는 높고 일정한 형태의 性狀이 만들어진다. 3

차산업이 집중적으로 立地하는 상업 지역은 도시경제활동의 중심지이므로 도시내 副都心 強化를 위한 도시계획적 수단으로 동원될 수 있다.

첫째, 현행 用途地域상의 상업지역에 대한 細分化 작업이 필요하다. 상업지역에서의 용도규제는 도시활동과 발전에 제약을 주는 일은 피하되, 활발한 商業業務活動이 보장되도록 規模別 / 機能別 / 立地別 細分이 시급하다.

현재는 都心이나 近隣住区의 상업지역이나 동일한 行為制限을 가하여 不合理한 점이 허다히 露呈되고 있다. 가능하다면 (表 15)와 같은 다섯가지 区分이 이상적이겠으나, 최소한도 일본에서와 같이 近隣商業地域의 別途指定은 바람직한 과제이다. 아울러 한국적 都市生態를 고려하여 기존 상업지역내에서도 가능한 한 塵芥 및 오물처리장과 같은 특수 도시施設은 存置를 허용하는 것이 오히려 위생상의 문제를 해결할 수 있다.

둘째, 流通業務團地, 事務室業務團地(Office Park), 觀光慰樂團地, 研究學園團地 등 새로운 3, 4차 산업의 입지와 수용을 위하여 도시계획상에 반영시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 비근한 예로 都買業機能의 향상과 도로교통의 圓滑化를 위하여 서울과 같은 대도시의 周辺部에 일정지역을 유통업무지역(또는 지구)로 지정한다. 일종의 「陸地の港口」라 볼 수 있는 이 團地内에는 ① 철도 화물역, ② 트럭터미널, ③

〈表 15〉 商業地域의 細分化方案(例)

商業地域	近隣商業地域(商 1) 地區中心商業地域(商 2) 中心商業地域(商 3) 流通商業地域(商 4) 業務地域(商 5)	近隣住区中心의 商業地域 地區中心地, 主要中間電鐵驛의 商業地域 都心 및 副都心の 商業地域 貨物·旅客터미널·港灣·市場等的 流通商業地域 業務中心地(業務地區의 昇格)
------	---	--

資料 : 國土開發研究院, 地域地區制 合理化方案에 관한 研究(1981)

倉庫 및 野積場, ④ 도매점포, ⑤ 관리시설 등과 함께 비교적 無公害性 製造業種도 入住가 가능토록 조치한다.

끝으로 서울시에 있어서 人口集中을 유발하고 있는 大企業의 本社, 大規模 百貨店과 호텔, 都買市場, 「슈퍼마켓 체인」, 入試學院, 禮式場, 自動車관련 「서비스」 시설에 대한 정확한 조사를 실시하여 民間部門 까지도 계획적인 分散을 유도할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

도시재개발사업은 도시의 기본계획을 적극적으로 실현하는 수단이다. 따라서 도시기능과 환경의 정비 市街地의 주택건설과 재해방지시설 등 그 목적도 다양하다. 그러나 도시재개발사업은 어떤 도시나 어떤 지역만을 위한 고립된 계획으로 추진될 수는 없다.

우선 국토개발과 인구재배치계획 등이 재개발계획의 기둥이 되어야 한다. 재개발은 나라의 기본적인 계획을 실현하는 한가닥 줄기로서 추진되어야 옳다. 또한 전반적인 도시계획은 물론 地區計劃制의 테두리안에서 설계되고 시공되어야 한다.

특히 서울의 도심지구 재개발정책은 이렇다할 논의나 예고도 없이 중요한 변화를 보이고 있다. 그 변화의 첫째는 수도권 인구 재배치계획과 관련된다.

그동안 정부는 서울의 인구 집중을 막기위해 江北지역의 인구집중 유발시설을 억제해 왔다.

물론 도시의 토지이용도와 기능을 높이기 위해서는 불가피한 정책일지도 모른다. 그 불가피성을 인정한다고 하더라도 정부의 도시재개발정책에는 또 다른 의문이 남는다. 그것은 수도권 인구분산정책은 앞으로 어떻게 추진될 것이냐의 물음이다. 정부는 재개발의 추진과 함께 인구분산을 위한 새로운 정책의 제시가 있어야 마땅하다고 생각된다.

두번째 지구계획의 구상과 새로운 도시재개발정책은 따로 떼어 설계할 수 없다. 그러나 현재까지 밝혀진 정책만으로는 집중적인 도시재개발과 지구계획제 가운데 어느쪽이 우선하는 것인지 분명치 않다. 그 점에 대해서도 정부는 지구계획제에 입각한 도시재개발의 청사진을 제시해야 한다.

46) 서울대학교 環境學院, 서울시 不良住宅地區의 住居實態 및 어린이 問題에 관한 研究, 1980, P. 44.

47) 上揭書, P. 49.

48) 서울特別市, 再開發事業計劃에 관한 研究(太平路二街地域), 1978, PP. 19-26에서 발췌

49) 盧椿熙, 都市學概論, 一潮閣, 1981, P. 10

50) Central Sheboygan, General Neighborhood Renewal Plan, Redevelopment

Authority of Sheboygan, City of Sheboygan, Wisconsin, U. S. A., 1975, P. 5.

51) George C. Hemmens, The Structure of Urban Activity Linkages, Center for Urban & Regional Studies, University of North Carolina, Chapel Hill, 1966, P. 1-5.

52) Urban Renewal Administration Housing & Finance Agency and Bureau of Public Roads, Dept. of Commerce, Standard Land Use Zoning Manual, 1965.

53) 경제기획원편찬, 대한통계협회발행, 개정한국표준산업분류, 1970.

54) 安泰煥, 서울都心部의 活動特性과 土地利用에 관한 研究, 國土計劃, 第15卷1号, 1980. 9, P. 35

55) H. Darin-Drabkin, Land Policy & Urban Growth, Pergamon Press: Oxford 1977, P. 38-9

56) 國土開發研究院, 地域地區制 合理化方案에 관한 研究, 1981, P. 141-3