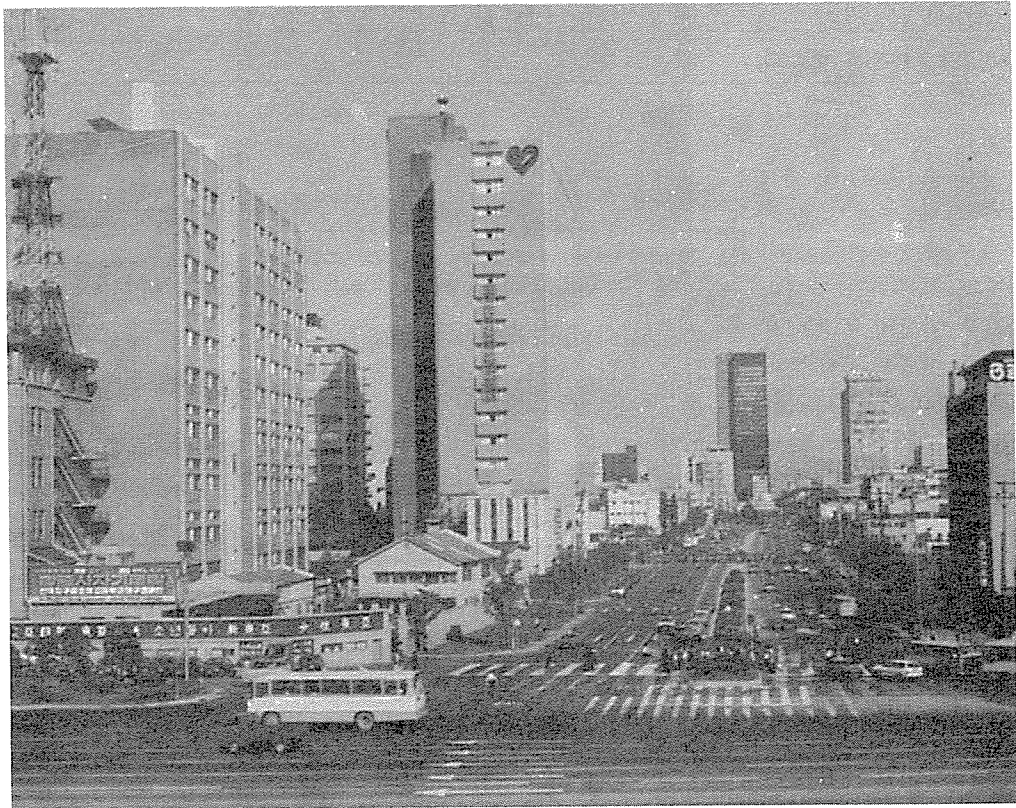


서울의 都心再開發事業

宋 英 燮 — 홍익대학교 교수



1. 도심재개발은 왜 필요한가

도시재개발법에 의하면 재개발사업이란 토지의 합리적이고 효율적인 고도이용과 도시기능을 회복하기 위하여 시행하는 건축물 및 그 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설(도로·공원·광장·상하수도·주차장·공동구 등)의 정비에 관한 사업을 말하며, 토지가 고도로 이용되고 있지 아니한 곳(쉽게 말해서 최저고도지구로서 지구 내의 건축물의 바닥면적의 용이상이 최저한도의 높이에 미달되어 있을 때), 화재시 연소의 위험이 있는 곳, 토지의 형상이 불규칙하거나 또는 과소토지로 되어있는 곳, 건축물이 과도하게 밀집되어 있어서 토지의 합리적인 이용과 가치증진이 필

요한 곳, 또는 건축물이 노후불량하여 도시미관과 주거환경을 개선할 필요가 있는 곳과 인구·산업 등이 과도하게 집중되어 있어 도시기능의 회복을 위하여 토지의 고도이용이 요청되는 곳을 재개발지구로 지정할 수 있다. 한편 제 1 차 순환선 내부지역과 동대문-신설동 로타리간 및 마포로 주변의 재개발 대상구역 240여만평의 토지이용과 건축현황을 보면 다음과 같다(서울시 자료). 평균 대지 규모가 45.9평(가장 작은 연건동의 경우 19평)이고, 형태는 64.1%가 불규칙형이며, 공공시설로는 도로면적이 25.7%이고, 공원은 고궁과 운동장을 포함해서 4.3%에 불과하다. 건물은 평균 바닥면적이 21.6 평이

고 평균 층수는 3.3층이며, 60% 가까이 목조건물이며, 전체의 80% 정도가 1965년 이전에 건축된 것이며, 특히 1945년 이전에 건축된 것만도 전체의 30% 가까이 된다. 이들 수치가 말해주듯이 한마디로 말해서 주택(50% 이상)·점포·사무실 등 소규모의 낡고 보잘것 없는 건물들이 무질서하게 혼재되어 있어 도심기능을 다하지 못하고, 평균 층수 3.3층이 말해주듯이 토지가 고도로 이용되지 못하면서도 공공시설(특히 주차장과 공원)이 대단히 부족하여 도시환경이 극히 나쁜뿐만 아니라 도시경관도 극히 조잡하다. 그러나 실제에 있어서는 어느 정도 계획에 의해서 개발된 강남의 일부지역을 제외하고는

서울의 나머지 지역도(더넓게는 전국의 모든 도시) 토지이용이나 건축물의 상태가 이와 대동소이하여 재개발구역의 지정요건을 대부분 갖추고 있다고 볼 수 있는데, 다만 현실적으로는 환경이 아무리 나쁘고 보기에 아무리 흉해도 자연적으로 성장한 도시의 모든 지역을 재개발이라는 인위적 수단에 의해서 단기간 내에 뜯어 고친다는 것이 불가능하고, 또 재개발이란 막대한 자금을 필요로 하는 사업이기 때문에, 서울의 얼굴이요 동시에 심장이라 할 수 있는 도심부와 상징가로라는 마포로 주변일대에 재개발사업의 모든 노력이 우선적으로 집중되고 있는 실정이다. “수도 서울의 중추도심기능을 회복하고”, “시민의 정서순화를 위한 도시공간조성과 공공시설(도로·공원·주차장) 확보를 위해서 1966년 돈화문에서 퇴계로 구간을 재개발지구로 지정하여 세운상가를 건립함으로써 재개발사업을 시작한 서울시는 최근 86아시안게임과 88올림픽게임을 눈앞에 두고 외국인들에게 자랑스러운 선진 서울의 모습을 보여주기 위해서 재개발사업의 시행에 박차를 가하고 있다. 도심재개발사업의 원활한 시행을 위해 도시재개발법 가운데서 사업시행에 장애가 된다고 생각되는 모든 조항을 사업시행에 유리하게 고치거나 조정해서(82. 12. 31 일자로 개정) 「재개발사업촉진법」의 성격마저 띄게 했다(한국일보 82. 11. 24일자). 노후하고 도시미관을 해치는 저층건물들이 무질서하게 오밀조밀 밀집해 있는 서울의 도심부를, 시원한 길과 넓은 주차장 가운데 현대식 고층빌딩이 꼭 들어찬 선진국형 C.B.D로 탈바꿈시키기 위해서, 사대문 안과 마포로 연변의 50여만평을 재개발구역으로 지정했고 특히 1982년부터 아시안게임이 열리는 1986년까지 10만 7천여평을 재개발하겠다는 5개년 계획을 수립하였다.

2. 도심재개발은 어떤 것인가

그동안 서울의 여러 도심재개발사업계획 보고서에서 내세운 것을 종합하여 좀더 구체적으로 재개발의 목표(또는 필요성)를 살펴 보면 다음과 같다.

① 토지의 경제적이용: 지가가 높은 도심부의 땅을 저밀도로 이용하는 것은 경제적인 면에서 큰 손실이므로 고밀도화 시켜야 한다.

② 토지이용의 순화: 용도지역이 혼재되어 있는 곳에서는 도심이 제대로 기능을 발휘하지 못하므로, 토지이용의 순화를 이룩해서, 도심이 제대로 기능을 하고 아울러 도시생활의 쾌적성을 찾아야 한다.

③ 노후지구의 환경 개선: 오래된 저층·낡은 건물이 밀집하여 있는 노후지구는, 이러한 건물을 제거하고 그 자리에 고층건물을 건축함으로써 공지(Open space)를 확보하고 저화된 환경의 질과함께 미관도 높인다.

④ 방재: 밀집된 건물들을 헐고 고층화 시킴으로써 도시공해 문제를 완화하고 소방도로를 확보하여 연소위험을 줄인다.

⑤ 교통문제의 해결: 불규칙하고 비좁은 도로망을 합리화하여 그 기능을 회복하고 주차장을 확보한다.

⑥ 세원개발: 환경의 개선을 통하여 지가와 건물 가격의 상승을 기할 수 있고 따라서 시의 세수입이 증가한다.

⑦ 서비스 및 시설의 경제적 이용: 재개발에 의해서 시설의 부족을 보완해 주고 또한 기계실·정화조 등의 시설은 공동으로 한곳에 집중시킴으로써 경비와 노력을 절감하고 현대화 또는 기계화 시킬 수 있다.

이상과 같은 것들이 대략적으로 우리나라 도시개발의 이론적 근거라 할 수 있는데, 실제로 재개발에 의해서 이러한 목표들이 어느 정도까지 달성되었는지는 의문이다.

한편 서울의 도심재개발의 수법상의 특성과 그에 따른 문제점을 간단히 살펴 보면 대략 다음과 같다.

① 재개발의 성질상 가장 적극적인 유형이라 할 수 있는 전면재개발(R-edevlopment)수법을 채택하고 있다.

주지하는 바와 같이, 제2차 대전 후에 철거에 의한 전면 재개발수법에 대해서 비난과 반성이 일어나기 시작하고, 그 효과면에서도 많은 문제점이 생기게 되어 60년대부터는 전면 재개발을 지양하고 그대신 수복(Rehabilitation),보전(Conservation) 또는 개량(Improvement) 등의 수법에

로 다양하게 변화하고 있는 것이 세계적인 추세이다. 도시환경 개선이라는 근본목적은 제대로 달성치도 못하면서, 지역주민들의 안정된 생활기반을 파괴함으로써 막대한 사회적 자원의 손실을 초래하고, 결과적으로는 자본가 등 경제력과 권력을 독점하고 있는 일부 계층만을 위한 것이 되고만다는 비난을 받게 되었고, 이에 따라 특히 70년대에 와서 소위 선진국에서는 재개발의 수법이나 내용이 현저한 변화를 보이고 있는 것이다. 그러나 우리나라에 적용되는 재개발대상이 지나치게 “노후”하여 수복할 수 없는 상태이고 도심부에 역사적·문화적으로 보존할만한 가치가 있는 건축물들도 거의 없을 뿐만 아니라 (몇개의 고궁을 제외하고는), 도로와 오픈스페이스·주차장 등이 너무 협소하거나 거의 없다시피하여 도시기능이 거의 “마비상태”에 이르게 되었다는 것이 철거정비 위주의 전면재개발수법을 아직까지도 채택하고 있는 이유로 보인다.

② 재개발사업의 시행은 지구(획지)별로 한다. 재개발 대상구역 전체의 토지를 매입하여 사업을 시행할 수 있는 경제적 능력을 가진자가 없기 때문에 계획자재를 지구내 도로로 세분된 단위로 하게 되고 이를 지구(서울도심재개발의 경우, 이들 지구의 크기는 대단히 다양해서 200평 남짓한 것부터 7,000여평 되는 것까지 있다.) 별로 사업을 시행할 수 있게 함으로 해서 자금조달 및 공사상의 문제들을 해결하고 개발이 용이하도록 하고 있다. 정부나 시당국이 사업을 시행할 충분한 재원을 갖고 있지 못하고 많은 수의 영세 토지 소유자들이 조합을 구성하여 구역전체의 재개발사업을 추진할 능력도 없을 뿐만 아니라 제3 개발자들의 민간자본을 도입하는 것도 엄청난 지가와 건설비때문에 불가능한 우리 실정에서는 이와 같이 재개발구역을 세분하여 지구별로 시행하는 것은 대단히 현실적인 방법이라 할 수 있지만, 재개발의 효과면에서는 문제점도 많다. 지구전체에 걸친 유기적인 계획이 되기가 어렵고 또 무엇보다도 전체구역 가운데서 몇개의 지구만 시행이 되고 나머지는 시행이 안된채 그대로 있을

때에는 당초에 목표로 했던 환경조성이 안되고(도로·주차장·공원 등의 공공시설 확보 등), 몇개의 대형 고층건물만이 기존 시가지 내에 새로 들어서는 결과가 되어 주변과의 부조화, 주변의 생활환경 침해 등을 초래하고 교통혼잡만 가중시킨다.

③ 환지는 토지구획 정리수법에 의해서 감보율을 적용하고 입체환지를 원칙으로한다. 이렇게 함으로써 시는 직접적으로 토지 및 건물보상을 하지 않고도 가로확장·오픈스페이스 확보가 가능하고 또 종래의 간선가로 확장외의 경우에서처럼 도로에 면했던 건물이 제대로 보상도 받지 못한채 철거를 당하고 뒤에 있던 건물이 확장된 도로의 전면에서 나오게 되어 횡재를 하는 불공평한 사례가 발생하지 않으며, 뿐만 아니라 영세지주들도 건축물의 일부를 소유할 수가 있다.

그러나 실제에 있어서는 토지 소유자들의 입장에서 볼 때 입체환지나 공동환지는 달갑지 않고, 높은 감보율의 적용도 사업참여의욕을 저하시키는 한 요인이 된다. 뿐만 아니라 많은 토지 등의 소유자들의 이해관계가 복잡하고 자금동원 능력도 적음으로 해서 이들이 조합을 구성하여 사업을 시행한다는 것은 지극히 어렵고 대기업이 토지를 매입하여 기업의 사옥이나 임대사무실을 건설하는 결과로 나타난다.

④ 토지이용 계획은 효율성과 경제성을 고려하여 업무·상업용 건물을 위주로 한다. 저층 영세건물들을 용적률을 높여서 고층대형건물로 대체함으로써 토지이용을 고도화하고 동시에 소규모로 산재해 있는 공지를 한곳에 모아 쓸모있는 오픈스페이스로 만든다.

그러나 도심부를 수익성 높은 업무·상업용 고층건물 위주로 재개발함으로써, 결과적으로 도심부에서 주거기능이 배제되고 이에 따라 도심부의 동공화를 초래하게 되어 주택난과 교통량 증가를 부채질하여 도심부의 혼잡을 가중시킬 위험이 있다.

⑤ 재개발구역 안에서는 건축법상의 제한규정(건폐율·용적률·주차장 확보 등)을 어느 정도 완화해 주어 사업시행 의욕을 자극하고 있지만 원칙적으로 건축법의 규정을 준수하

도록 되어 있다. 이는 일견 당연한 것으로 보이지만 실제로는 상당한 문제점을 안고 있다. 재개발에서는 단지설계 등의 수법으로 건물들을 유기적으로 결합시킴으로써 토지를 효율적으로 이용할 수가 있고 다양한 환경이 만들어 질 수가 있는데, 우리나라의 건축법은 개개의 대지 위에 건축되는 건축물 단위로 규제를 하게 되어 결과적으로 건물과 건물들이 상호 분리되고 건물이 고층화가 되면 될수록 이러한 현상은 더 심해진다. 따라서 재개발구역안의 건축물들은 서로 무관하게 분리되고 오픈스페이스는 도시공간으로써의 구실을 못하고 별로 쓸모가 없는 그야말로 공지가 되어버리고 건축물 자체도 공지(주차장) 안에 나무것가락을 꽂아놓은 것처럼 단조롭게 되어 버리는 경향이 있다.

⑥ 재개발 사업에서 가장 역점을 두는 것의 하나가 도로공간과 주차공간의 확보다. 이는 대부분의 재개발지구에는 소방도로도 없을 정도로 건축물이 밀집되어 있고 또 최근 수년간의 자동차의 급격한 증가를 고려할 때 당연한 일이라 할 수 있다.

특히 도심부에서 도로를 확장하고 도로율을 높인다는 것이 지극히 어렵고 엄청난 비용을 필요로 하는 사업을 감안하면 더욱 수궁이 가는 일이다. 그럼에도 불구하고 한가지 염려가 되는 것은 부분적으로 도로를 확장하고 주차장을 계속 늘려 간다고 해서 교통문제가 과연 어느 정도까지 해결될 수 있는가 하는 것이다. 실제로 도심부에 재개발에 의해서 건축된 대형 고층건물의 주변공간은 공공오픈스페이스 아닌 사용 유료 주차장이 되었고 막대한 교통량을 유발하여 재개발 전보다 훨씬 큰 혼잡을 초래하고 있음을 볼 수 있다.

3. 한번쯤 다시 생각해 볼만한 일 같은 현상이나 환경이라도 개인 또는 집단에 따라서 달리 인식된다.

같은 문화와 역사를 갖는 한 민족 내에서도 성장과정, 사회·경제적 배경, 교육정도 등에 따라서 개인이나 집단은 가치와 생활양식이 다르고 이에 따라 환경의 평가나 인식도 달라지게 된다. 어떤 집단의 사람들에게는 “슬럼”이고 서울의 치부로 보이는

곳도 그 안에서 살고 일하는 사람들에게는 다른 무엇과도 바꿀 수 없는 귀중한 생활터전일 수도 있다. 최신식 고급호텔의 꼭대기층에서 시가지를 굽어 보며 서양식 뷔페를 들어야 식욕이나는 사람들이 있는가 하면 북작거리는 뒷골목의 해장국집이나 대폿집을 더 좋아하는 사람들도 많다.

재개발에 의해서 건설되는 현대식 고층건물을 보고 우리의 서울도 이제 세계 어느 도시에도 뒤지지 않는 현대도시로 되어가고 있고 우리의 건축도 소위 선진국 수준에 이르게 되었다고 대견해 하는 사람이 있는가 하면, 서울도심의 금사라기땅이 거의 재벌들 손에 독점되고 이에 따라 빌딩 임대료만 치솟는 것을 걱정하는 견해도 있고(한국일보 83. 3. 30일자, 4. 7일자, 5. 3일자. 조선일보 83. 6. 14일자 등), 아직도 주택난 속에서 허덕이는 대다수 서민의 보잘 것 없는 주거상태를 걱정하는 사람도 있다.

외국인에게 현대식 고층건물을 자랑하고 서구식 백화점에서 쇼핑을 하라고 안내했더니 성냥갑 세워놓은 것 같은 현대 고층건축 사이에서 기를 못펴고 있는 우리의 고공과 국보 1호 남대문을 애석해 하여 평화시장·남대문시장에서 더 많은 시간을 보내는 경우도 많이 경험한다. 이와 같이 도시사회는 서로 다른 가치와 생활양식을 갖는 여러 집단으로 구성되기 때문에 도시계획이 이들을 모두 만족시키기가 어려운데, 우리의 경우에는 전통적 가치관과 생활양식에 외래적 요소가 너무 단시간 내에 급격히 도입됨으로써 해서 혼란에 빠지게 되었고 이에 따라 어려움이 더욱 커진 것 같다. 그러나 어려움이 크면 클수록 시민의 생활과 직접 관계가 되는 도시계획 사업은 신중하게 다루어져야 할 것이다. 도시는 소수의 특수집단(도시계획가나 건축가, 도시행정 담당자나 정책결정자 또는 기업인이나 자본가)만이 극히 단순화되고 추상화된 계획기준이나 이론에 의해서 다룰 수 있는 전문영역은 아니다. 도심부에 도시민 전체를 대상으로 하는 각종 공공성격의 시설들이 집중하여 기능면에서나 시각적인 면에서 도시의 핵을 이루는 것은 자연스런 현상이라 할 수 있으며 이는 현대도시에서 뿐



만 아니라 역사상의 도시, 예를 들면 중세도시같은 데서도 뚜렷하게 볼 수 있다. 그러나 현대의 대도시에서 도심부에 과도한 기능의 집중은 도심부에 큰 혼잡을 초래하고 이러한 혼잡은 방사형 구조의 단핵도시에서 더욱 극심하게 나타난다. 이러한 상황에서 서울 도심부의 부적격 시설이 많이 논의되고 있다. 기존의 주택과 공장이 많이 헐리고 고속터미널과 공구상들이 이전을 했고, 심지어 많은 학교까지도 외곽으로 이전을 했으며 중앙관서·시청·서울역까지도 이전이 거론된다. 반면에 도심부에는 공공성이 별로 없는 일반업무·상업용 고층건물이 자꾸만 늘어나게 되었고, 또 이러한 변화를 도심부의 발전이고 현대도시의 면모를 갖추는 것이라 하여 당연한 것으로 받아들이는 것처럼 보인다. 이러한 변화는 자연적으로 이루어지기도 하지만 특히 서울의 경우에는 재개발에 의해서 의도적으로 유도되고 있다 하겠다. 도심부는 C.B.D로써 업무상업기능이 고도로 집중하고 주거는 비교적 지가가 싸고 환경이 좋은 외곽으로 나가야 하며 사람을 많이 끌어들이는 공공시설은 교통이 편리한 교외의 간선도로 교차점같은 곳에 입지하는 것이 좋다는 식의 단순화된 도시계획 원리는 외국

도시구조의 스테레오 타입(Stereo-type)에서 연유하는 것 같다.

서울의 경우를 중심으로 해서 재개발사업을 수행하는데 있어서 소홀히 하기 쉽지만 한번쯤 짚고 넘어가야 할 점들을 생각해 보자.

① 도심재개발은 전체 도시계획의 일부분으로 다루어져서 전체계획과의 유기적 관련 속에서 계획이 수립되고 또 시행이 되어야 한다. 이는 지극히 당연한 말이지만 실제에 있어서는 반드시 그렇지 않은 것 같다. 기회 있을 때마다 도심기능의 분산이 논의되고 이에 따라 서울을 3핵구조로 개편하고 또 수개의 부도심을 건설한다는 것이 기본구상으로 알려져 있고 또 실제로 4대문 안의 여러 시설들이 강북으로 이전했거나 앞으로도 이전이 계획되고 있다. 그런데 한편에서는 강북도심부에 재개발에 의해서 대형 고층업무용 빌딩을 지어서 도심기능을 강화하는 것은 전체 도시계획과 상충이 된다. 서울시 전체 사무소건축의 70%, 백화점의 75%가 도심에 집중되어 있는데(기획단, 도시문제와 대책, 1978) 여기에 재개발에 의해서 이들 기능을 더 강화하는 것은 도심기능 분단정책에 정면으로 역행하는 것이며 도심부의 혼잡만을 가중시키고 있다. 모든 재개발사업을

공익사업으로 규정하여 시행자에게 토지수용권을 부여하고 수용의 절차에 있어서도 토지수용법에 의한 공용수용의 절차와는 달리 여러가지 특례규정을 두고 있는 점도 재고해야 한다. 재개발사업은 도시계획의 일부분일 뿐이며 가장 시급하고 가장 중요한 도시계획사업은 아니다. 사업의 원활한 시행을 위해서 여러가지 특례조항을 둔 것은 필요한 조치라 할 수 있지만 어디까지나 선별적으로 하여야 할 것이다.

② 도심부의 기능선택은 보다 신중하고 또 다양해야 한다. 많은 시민들이 이용하는 공공적 성격의 시설들은 중심지에 계속 존치하여도 좋고 반대로 공공성이 없는 일반기업체의 사무실을 도심에 대형으로 신축하여 교통혼잡을 가중시키는 일은 지양되어야 한다. 부득이하여 공공 시설을 외곽으로 이전했으면 그 대지를 민간에게 불하하여 고층건물을 짓는 대신에 오픈 스페이스로 남겨 두고 공원 등으로 활용해야 할 것이다.

한편 도심부의 토지이용이 업무기능 일변도로 되면 도심부의 동공화 현상이 일어나게 되어 주택문제와 교통혼잡을 가중시키며 수십년래 살아오던 주민들이 축출되는 것도 커다란 사회문제가 될 수 있다. 뿐만 아니라

금싸라기같은 땅을 주간에만 이용하는 것도 비경제적이다. 기능의 과도한 혼재는 문제가 있지만 상충되지 않는 다양한 기능이 적당히 섞여 있는 것은 큰 장점이 될 수도 있다.

시민과 밀접한 관계가 있는 공공시설들은 도심부에 그대로 두어서 공공교통수단으로 어디서든지 쉽게 접근할 수 있게 한다. 주거나 소규모 상업과 서비스업이 될수록 도심부에 남아 있도록 장려하고, 고층 사무소들은 외곽의 신개발지에 한정시킴으로써 안정되고 다양한 도시분위기를 유지하고 있는 구라파도시들의 예를 음미해 볼 필요가 있다.

조선왕조 건국 이래 나라의 상징이고 전국민의 동경의 대상이 되어 온 서울 4대문 안이, 고층빌딩으로 들어차고 상주인구가 줄어드는 현상을 보고 우리의 서울이 선진국 도시구조로 되어가고 있다고 대견해 하는 것은 언센스다.

③ 우리나라의 도시재개발법에는 재개발사업의 시행방법·시행절차 등에 관해서는 비교적 상세하게 규정하고 있지만, 사업시행에 소요되는 재원의 조달에 관해서는 구체적인 규정이 없다. 행정청인 시행자에게는 국고에서, 행정청이 아닌 시행자에게는 국가 또는 지방자치단체가 기초조사비와 공공시설 사업비의 일정비율에 해당하는 금액의 한도 내에서 보조할 수 있고, 용자 또는 이를 알선할 수 있다는 규정만 설정하고 있다. 그러나 이 규정은 가능성만 설정한 것이고, 구체적인 용자나 보조방법 등이 규정되어 있지 않으므로 해서 실질적인 효력이 적다하겠다. 따라서 시가 직접 시행할 수 있는 재원의 확보 또는 조합이나 제3개발자에게 사업자금을 용자해 줄 수 있는 방안 등이 구체적으로 규정되는 것이 바람직하다. 충분한 재원이 확보되어야만 현재의 소규모 지구별(획지별) 시행이 아닌, 구역전체에 걸친 시행이 가능해져서, 전체의 유기적인 개발이 이루어질 수 있고 따라서 재개발이 목표로 하는 도심부의 환경개선이 이루어 질 수 있을 것이다.

충분한 재원의 확보없이 현재와 같이 획지별로 시행하는 재개발사업의 결과는 도림지구 등 몇군데를 제외하

고는 재벌급 대기업의 사옥이나 임대 건물만이 들어서고 일반대중은 쫓겨나는 꼴이 되어버렸다. 60년대 이후 외국에서 도심부의 전면 재개발방식이 혹독하게 비판받게 된 이유도 바로 여기에 있다. 이해관계가 복잡하여 쉽게 이루어지지는 않지만 토지 등의 소유자들이 조합을 구성하여 사업을 시행하는 것이 가장 이상적이므로, 이를 위해서 행정당국이 적극적이고 구체적인 지원을 해야할 것이다.

민간자본을 유치하여 사업을 시행하고, 토지·건물 등의 소유권자, 기타권리를 갖은 사람들에게 신축건물의 일부에 대해서 끌고루 분양권을 준다고 해도 분양가·임대료 등의 상승으로 인해서 결국은 이들이 다른 곳으로 쫓겨나게 되는 일이 생기지 않도록 제도적 장치도 강구되어야 할 것이다.

④ 교통정책과 관련하여 도심부에 주차장을 확보하는 것을 가장 중요한 당면과제의 하나로 삼는 것도 재고해 볼 필요가 있다. 도심부에 차량 교통을 크게 유발하는 대형 고층건물을 세우고 이에 충분한 주차공간을 확보하려 한다는 것은 무리다. 도시 전체의 가로상 체계나 토지이용 패턴은 그대로 두고 도심부만 이러한 방식으로 재개발할 때 최근의 급격한 자동차 증가 추세를 고려하면 도심부 전체가 주차장이 되어도 모자라지 않을까 염려된다. 실제로 도심부의 고층건물은 오픈 스페이스 아닌 주차장 속의 건물이 되어버렸고, 주위의 교통혼잡은 재개발 전보다 훨씬 더 심해진 예를 많이 볼 수 있다. 도심부에는 차량출입을 억제하고(예를 들면 시간별제한, 높은 주차요금 등), 주차장은 필요한 최소한도만 확보하고 나머지 공간을 실질적으로 시민들이 자유롭게 이용할 수 있는 공간으로 개방할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 구미의 많은 도시에서는 공공건물의 외부공간은 말할 것도 없고 일반 사유건물일지라도 도심부에 있는 대형건물은 외부공간(정원·소광장 등)이 개방되어 일반시민에게 미니공원같은 역할을 하는 예를 많이 볼 수 있다. 멀리있는 동양제일의 대공원도 필요 하지만, 손바닥만할지라도 가까이 있고 실질적으로 누구에

게나 개방이 된 공간이 일반시민에게는 더 유용할 수도 있다. 1986년까지의 재개발 5개년계획에 의하면 사업시행구역 내에 용적률은 700% 정도로 계획되었는데 비해서 공원은 사업시행면적의 4.2%에 불과하다.

⑤ 구역을 정하고, 그 구역 내에서 획일적으로 철거하고 재개발하거나 또는 반대로 획일적으로 보존지역으로 지정하여 재산권의 행사에 제약을 가하는 것을 지양하고 다양한 수법과 점진적 방법에 의한 재개발을 모색하는 것이 바람직하다. 명동이나 무교동의 독특한 분위기는 자연적으로 형성된 것으로, 재개발에 의해서 단시간 내에 인공적으로는 재생될 수 없다. 최신식 고층건물은 임대료가 비싸게 되고, 이에 따라 입주 업체가 한정되고 이용자도 한정될 수 밖에 없어서 다양한 분위기가 깨어지고 서민층은 쫓겨나는 결과가 되며 또 흔히 주변과 여러가지 면에서 많은 마찰을 빚게 된다. 오래된 것과 새것이 공존할 수 있어야 하고 그러기 위해서는, 기존시가지의 스케일이나 공간구조를 하루아침에 완전히 파괴하는 일은 재고해야겠다. 집은 낡을대로 낡았고 길은 자동차는 커녕 자전거도 못다니게 되어 있는 베니스(Venice)는 재개발은 하지않고 그대로 두어도 항상 수많은 관광객이 세계 각지로부터 찾아 오는 것을 볼 때 크고 최신의 것만이 아름다운 것은 아니며 또한 모든 것을 효율과 경제적 타당성(비용-이익분석)만으로 평가해서는 안된다는 것을 알게 된다.

서울에서 최초의 본격적 재개발사업이라 할 수 있는 세운상가가 건설된 후 15년이 흘렀으며, 88올림픽을 앞두고 대대적인 재개발사업을 보다 빨리 시행할 수 있도록 법이 개정되었고 여러 조치가 취해졌지만, 이렇게 해서 시행이 된 재개발사업이 얼마나 도시환경을 개선했고 일반시민들의 생활이 얼마나 편리해졌는가에 대한 종합적 평가는 아직까지 시도된 일도 없는 것 같다. 재개발에 의해서 건설된 것이 얼마 못가서 다시 철거나 재개발대상으로 검토되는 일이 없도록 급하더라도 한번쯤 다시 생각해 보는 것이 필요할 것 같다.