

도심재개발 사업의 사후평가

Expostfacto Measures of Downtown Redevelopment

崔燦煥/서울시립대 건축공학과 교수
by Choi, Chan-Hwan

목 차

1. 도심재개발의 현황과 문제점 (6월호)
2. 도심재개발 사업의 사후 평가
3. 도심재개발 사업의 기법 (8월호 예정)
4. 도심재개발 사업의 지역선정과 구역지정
5. 도심재개발의 외국사례
6. 도심재개발의 관리처분
7. 도심재개발사업의 정책과제
8. 도심재개발의 시설기준
9. 도심재개발사업에 대한 주민의식
10. 도심재개발 사업에 대한 주민참여
11. 불량주택 재개발 사업
12. 도심재개발사업의 제도개선

1. 서론

서울시에서는 1973년 소공동지역 등 11개 구역을 재개발 구역으로 지정한 것을 효시로 시작된 도심재개발 사업은 현재 4대문안 도심지와 마포로변 일대를 중심으로 101개 지구의 사업을 완료하여 총 지구수(424개 지구)의 23.8%, 면적기준으로 24.1%의 실적을 보이고 있다. 이러한 도심재개발 사업으로 인하여 도시환경과 도심공간의 효율적 활용에 크게 기여하였다는 긍정적인 평가도 있는 한편, 급격한 경제발전과 사회적 요구에 부응하기 위해 단기간에 진행된 도심재개발 사업은 주변 구역과의 연계성 부족, 도심지에 과도한 기능의 집적과 밀도의 증가, 용도의 단순화, 전체 도시와의 부조화등 개발과정에서 또다른 많은 문제점을 야기하고 있다는 부정적인 견해도 있다.

여기서는 도심재개발 사업이 시행완료된 구역의 사례지구를 조사 분석함으로써 지금까지의 도심재개발을 되돌아 보고 그 결과를 면밀히 검토하여 좋은 점은 이를 더욱 발전시키고 잘못된 점은 시정, 개선할 수 있도록 한다.

이와같이 사례구역의 평가를 토대로 향후 도심재개발 사업에 대한 새로운 정책 방향 설정과 세부지침을 수립하는데 중요한 경험적 자료를 제공하는 것은 큰 의의가 있다.

2. 사례대상구역의 일반적 평가

사례 대상구역은 도심부의 적선, 도림, 다동, 서소문 구역 등의 4개구역의 24개 지구와 도심외곽 지역인 마포로 1구역의 18개 지구로서 총 5개구역, 12개 지구이다.

사례 대상구역의 현황을 현장조사를 통해 파악하고, 토지이용, 교통, 환경, 인구 등의 측면으로 세분화하여

사후평가 대상구역

| 구 분 | 구 역 | 대상지구수 | 면적(m ²) |
|-------|------|-------|---------------------|
| 도 심 부 | 적 선 | 5 | 14,911.3 |
| | 도 림 | 6 | 15,049.8 |
| | 다 동 | 5 | 8,987.5 |
| | 서소문 | 8 | 43,434.3 |
| | 소 계 | 24 | 81,382.9 |
| 마포로변로 | 마포로1 | 18 | 44,597.7 |
| 총 계 | 5개구역 | 42 | 125,980.6 |

조사한 후, 재개발 사업의 결과로 나타난 문제를 사회적, 경제적, 환경적 측면에서 종합적으로 평가한다.

1) 도심기능의 변화

도심지 재개발사업의 대상지는 도심지역임에도 불구하고 사업시행전에는 주거용과 주거+판매 위주의 기능이 대부분이었다. 그러나 재개발사업의 시행은 도심적 주거기능을 크게 탈퇴시키는 결과를 초래하였으며 대신 사무용기능으로 대체하는데 커다란 계기가 되고 있음을 알 수 있다. 이는 업무기능의 도심집중추세가 단순한 시장경제기능에 의해 이루어지는 것만이 아니라 일종의 의도적 공간기능 변혁작업이라 할 수 있는 도심재개발사업에 의해 더욱 가속화되고 있음을 시사해 준다.

밀집된 저층영세건물을 고층대형의 업무용 건물로 대체함으로써 토지이용의 고도화, Open Space 및 공공용지를 확보한다는 측면에서 긍정적인 수 있으나 업무용 고층건물위주의 도심재개발은 결과적으로 도심에서 주거 및 기타 다양한 도심기능을 배제하고, 이에 따라 도심기능의 편재현상과 도심공동화현상을 초래하게 되어 주택난과 교통량증가를 야기시킴으로써

도심의 혼잡을 가중케 하고 있다.

이것은 지역의 균형발전과 도시의 건전한 성장에 도모해야 하는 도시의 장기 발전 목표에도 상당한 영향을 미치게 되고 때로는 고민거리가 될 수 있으며 이를 위한 별도의 조정이 필요할 수도 있다.

어떤 면에서 기존 기능의 대치, 변경, 새로운 기능의 도입 등은 지역의 자생적인 기능과 질서를 개편하는 혁신적인 수술이기 때문에 상당한 충격과 파급효과가 있으며 주변 지역과 유기적인 체계를 구축하여 정상화 되기에는 오랜 기간이 소요될 수 있다.

도시는 살아있는 유기체와 같이 대단히 복잡한 요소들이 상호작용을 하면서 결합되어 있다. 따라서 단순히 시설물의 노후화, 환경저해, 그리고 부적극 용도와 기능 등의 판단기준에 따라 일률적으로 기존 기능을 죽이고 치밀한 계획없이 재개발 사업을 시행한다면 예상하지 못했던 여러가지의 중요 요소가 배제될 가능성이 있을 뿐 아니라 유기적인 결합에 의한 복합적인 관계를 등한시 한 결과가 될 수 있다.

경제적인 측면에서도 수요-공급의 균형이라는 시장기능원리에 의해서 시행되어야 함에도 불구하고 인위적이고 공급자의 판단에 크게 의존되고 있었다는 점에서 문제점이 있다.

그리고 재개발 전의 저층건축물의 1층 부분에는 판매, 서비스 등 접객공간으로 활용되고 있어 도심에서 볼 거리를 제공하고 이것은 도심의 활력을 주는 중요한 요소로 작용하였으나 재개발 이후에 1층 부분은 금융, 보험, 특수한 점포 또는 건축물의 공동공간인 로비 등으로 사용되어 접객공간이나 쇼윈도같은 볼 거리를 잃게 되는 경우가 대부분이다. 퇴근시간 후에 화려한 조명과 북적거리는 인파, 이들을 위한 공간이 적절히 배치되어야 함에도 볼꺼진 가로 의 어두움과 굳게 닫혀진 셔터 등 황량하고 쓸쓸한 도심이 되고 있다는 점에서 재개발을 재조명해 볼 필요가 있다.

떠났던 사람들이 되돌아오는 도심재개발이 아니고 그나마 다소 있었던 사람들을 몰아내고 사막과 황량함을 만드는 재개발은 곤란하다.

무교통의 낙지골목의 풍물과 정취, 그리고 인간미 넘치고 삶의 울동이 춤추는 거리가 재개발로 그 장소가 지니는 독특한 매력과 역사적 전통속에서 가꾸어온 이미지를 잃어버린다면 도심재개발의 의미가 무엇인지 그리고 어떻게 해야 할 것인지를 다시 생각하게 될 것이다.

2) 도심공간의 변화

도심재개발사업에 의한 도심공간의 변화는 다음의 몇가지로 요약될 수 있다.

우선 필지 통합과 대규모화이다. 영세필지에 소형 건물이 난립되어 있었으나 지구단위로 필지를 통합하여 대규모화 하였고(약 11.4배 증가), 건폐율은 큰 변화는 없으나 필지 통합에 따라 공지의 규모가 증대되고 그 이용이 제고되었음을 주목할 필요가 있다. 영세필지를 대규모화 함으로서 오는 여건변화와 공간의 변화는 매우 크다. 재개발 전후의 용적률은 재개발로 8~9배 증가하는 큰 변화를 보이며 재개발후의 용적률은 저층건물의 고층화, 대형화되고 있음을 알 수 있으며

이에 따라 평균층수도 많아졌다.

이것을 종합해 보면 필지통합으로 인한 공지통합, 그리고 용적률의 증가와 고층화 등으로 요약될 수 있고 이로 인하여 토지이용의 고도화, 토지의 정형화 등의 긍정적인 면과 함께 활동인구의 증가, 교통발생량의 증가 등 부정적인 영향을 함께 초래하게 되었다.

이와같이 용적률, 평균층수 등의 건축밀도는 모두 증가되었으나 공지의 절대면적도 약간 늘어났을 뿐만 아니라 필지구도의 대형화를 통하여 개발단위별로 공지통합이 가능하게 되어 도시공간을 효율적으로 활용할 수 있는 여건이 조성되어가고 있다는 분석도 가능하다. 그러나 전체적인 床面積의 대폭증가로 인한 도심의 단핵적 성격이 강화되어 도심의 상당면적이 단일용도위주로 시가화된다는 점과 활동인구와 교통발생량의 증가로 인한 공지에 대한 수요증대를 충족시켜주리라고 기대하기 어렵다는 점 등의 문제점을 제기하고 있다. 이러한 점은 공동용지 비율이 재개발구역지정 당시 13% 정도이었던 것이 사업후(계획까지 포함) 28% 정도로 약 2배 증가된 반면, 연건평은 약 10.5배 증가하였다. 물론 도심공동용지 수요가 도심 이용자에 의해서만 발생된다고 가정하고 건축 연면적과 공동용지 수요와의 관계를 선형적인 1차함수로 본다면 용적증가에 따라 면적은 2배 증가되었으나 공동용지에 대한 수요압박이 5배 이상 가해지는 셈이 된다.

또한 도심의 고밀도, 고도화 현상이 뚜렷해짐으로서 재개발사업지역과 주변지역과의 공간적 부조화를 초래하며 사업후 건물의 외부공간이 대부분 주차장 등 건물과 관련되는 용도로 사용되어 일반시민들에 대한 휴식공간 확충이 어려운 실정이다.

이와같은 현상은 공통적인 것이긴 하지만 특히 마포로 구역에는 지구지정을 마포로변을 따라 선형적으로 한 결과 인접지역과의 기능적, 형태적 부조화라는 큰 문제점이 부각된다.

3) 도심교통의 변화

건물상면적의 대폭적인 증대에 따른 도심교통혼잡이 가중되고 있으며 업무기능화에 따른 출퇴근시의 교통혼잡이 특히 심하다. 이에 따라 도심출입 교통시설확충 및 교통체계개선을 위한 공공재정투자 부담이 커지고 있다. 재개발 사업후 건물차체의 주차수요는 사업인가시에 주차수요를 예측하여 그에 맞는 주차공간 확보를 의무로 부과하기 때문에 대개 충족되고 있으나, 도로 등 광역교통시설에 대한 개선없이 구역내 또는 지구에 속한 도로의 일부구간에 대한 확폭 등이 이루어지기 때문에 교통혼잡은 크게 가중되며 이에 대한 개선이 필요함에도 뚜렷한 대책없이 교통수요를 확대하는 결과를 가져오게 되었다.

교통이 지구내 뿐만 아니라 지구외에도 큰 영향을 주지만 계획이나 사업시행의 한계가 구역 또는 지구내라고 하는 한정된 범위에 국한되기 때문에 오는 구조적 문제가 대두된다. 더구나 도심재개발이 업무중심의 단일용도로 되고 있음은 교통혼잡을 가중시키는 중요한 원인이 되고 있다는 점이다. 따라서

복합용도의 개발은 도심기능, 공간구성, 교통 등 여러측면에서 바람직한 것으로 여겨진다.

4) 사회, 경제적 분석

(1) 인구변화

상주인구는 주거기능의 축출로 인해 현저히 줄어든 반면 취업인구는 평균 7배, 이용인구는 평균 2배 증가된 것으로 나타나고 있다.

이러한 인구의 변화는 도심내에 주거기능 및 영세사업기능이 감소하고 업무 또는 대규모 상업기능의 증가에 기인하며, 상주인구의 감소와 활동인구의 이동으로 야간에 도심의 공동화와 직주분리, 과밀에 따른 교통혼잡을 심화시킬 것으로 예상된다.

(2) 지가변화

재개발사업 후 지가는 평균적으로 재개발 전에 비해 약 3.5~4.5배의 높은 수준으로 상승하여 주변부 보다는 빠르게 상승하고 있는데, 재개발전에 상대적으로 낮은 지가임을 감안하고 상당한 사업시행기간 동안의 일반적인 지가상승률을 고려하여야 겠지만, 이러한 현상은 반드시 재개발에 따른 직접적 요인이었다기 보다는 재개발사업의 중요한 영향이라고 볼 수 있다.

(3) 공공용지 부담

공공용지라 하면 일반적으로 도로, 주차장, 공원녹지 등을 말하며, 구역지정된 전체 사업구역을 통해볼 때 지정당시 보다 약 2배 증가하는 것으로 되어 있다. 계획상 공공용지의 구성비율을 보면 도로가 전체공공용지의 약 80%, 주차장은 6%, 공원녹지가 14% 정도를 차지하고 있다. 따라서 공공용지중에서 거의 대개가 자동차용 공간으로 할애되고, 시민들의 휴식공간으로 사용될 수 있는 공원녹지는 낮은 구성비를 보이고 있다.

그런데 공공용지 부담률을 일률적으로 적용할게 아니라, 지구의 위치 및 특성과 사업의 성격에 따라 달리 적용함으로써 공간 이용도를 제고할 필요성은 있으나, 그 기준 설정이 어렵기 때문에 쉽게 적용하기는 어려우나 면적비율 방식은 지양하고 합리적인 절충식이 적용될 필요가 있다.

전반적으로 공공용지 비율이 증가하였음은 바람직한 일이나 전술한 바와 같이 재개발 사업으로 인한 수요증대와 비교하여 분석할 필요가 있는 것이다.

5) 경제활동의 변화

업무기능 위주의 재개발로 인한 사무관련 경제활동이 특화 내지 전문화되어 금융가와 본사건물의 업무지구 등이 형성되게 되었다. 반면에 음식, 유흥업관련 경제활동이 지역외부로 밀려남으로써 도심경제활동의 장소적 이완과 불균형을 초래하며 야간에 도심이 독특한 활동을 잃게 되는 경향이 있다. 이렇게 지구단위로 과도하게 획일화와 도시 기능의 편중화를 지양하고 다양화시킴으로써 안전성이 있고 균형된 도시를 육성해야 할 것이다.

그리고 공간효용가치와 입지 성향에 따라 지향적 기능들이 건폐율이 감소함에 따라 필요공간확보에 압박을 받게 되어 기능편재를 부추기는 결과를 초래하게 된다.

이와같은 문제는 저층확대라는 특별한 정책적 배려에서 해소될 수 있겠지만, 어쨌든 이러한 현상은 공공용지 확보의 문제와 더불어 여러 복합적인 요소가 작용하고 있으므로 이에 대한 보다 세밀하고 종합적인 연구가 이루어져야 할 것으로 본다.

6) 도시발전 및 정비효과분석

(1) 도시발전전에 미친 영향

도심재개발사업은 도심기능을 집중시킴으로써 단핵적 도시구조를 강화했고, 이는 도시의 균형발전과 다핵화에 역행하는 결과를 가져왔다. 즉 도심집중 투자로 인해 상대적으로 여타의 부도심에 대한 투자기회가 감소되어 도시공간의 불균형 성장을 심화시키는 경향이 있게 된다. 다시말해 토지생산성의 균형확산 작용에 역작용하여 도심재개발 사업의 기회비용을 크게 하고 있어서 건전한 도시발전을 깨뜨릴 소지가 있게 된다. 이에 따라 도심에서 축출 또는 이전되는 기능의 타지역 수용에 대한 대책, 그리고 도심의 변화가 주변지역에 미치는 긍정적 또는 부정적 영향 등에 대한 장·단기 계획대안이 마련되어야 한다. 또한 내실을 기할 수 있는 알맹이 계획이 중요하며, 허울만 좋은 겉포장에 치중하는 재개발이 되어서는 안된다.

(2) 도심 정비효과

도심재개발의 결과 국제도시로서의 면모쇄신에 기여했다는 긍정적인 면도 있으나 대규모 건물 위주의 재개발로 갑자기 달라진 도시풍경에 어색하기도 하여 도심공간의 외연적 확산을 초래했다는 부정적인 면도 있다. 또한 도심재개발사업에 의해 건축되는 건물들은 건축법의 적용을 받는 바, 이는 개개의 대지위에 건축되는 건축적 단위로 규제를 가하므로 건물과 건물을 분리시키려는 경향이 강한데, 이는 필지중심의 개발방향의 한계이다. 또한 이에 따라 시행되는 개별 건축물위주의 도심재개발은 도심공간의 연계성 및 체계성이 결여되어 있다.

즉 지구환경을 개선하려는 목적에서의 입체적 도심재개발사업은 사업촉진을 위해 재개발사업구역을 다시 지구로 나누어 각 단위 지구별로 시행되고 있다. 이는 도심공간에 대한 면적 또는 입체적 재개발이라기 보다는 단일 건물위주의 점적 재건축의 형태를 띠고 산발적으로 추진되어 온 재개발 시행방법이라고 할 수 있다.

사업시행지구의 면적이 매우 협소하고 각 지구가 구역 전체의 기본계획과 건축적 연계성을 가지고 개발된다기 보다는 지구단위의 사정에 따라 시행되기 때문에 재개발 지구내에 단위 건축물을 재건축 또는 신축하는 것과 같아 재개발이 지향하는 궁극적 목표와는 멀어지거나 그 효과가 반감되는 수가 많다.

외국의 경우에는 대개 블럭단위로 대규모의 개발을 하기 때문에 건축물의 용도배분, 형태조정, 밀도 등이 블럭전체의 관점에서 설정되고 조정되지만, 우리나라에서는 단위 건축물을 중심으로 한 지구단위로 개발되기 때문에 각 사업시행지구별로 이익 극대화를 추구하게 되고 지구간의 상호 조정이 이루어지지않아 도심의 기능배분, 밀도조정, 환경에 대한 세심한 배려

등이 부족하거나 등한시 되어 종합적인 면에서는 취약한 부분이 생기게 된다.

이와같은 여건하에서는 서로 경쟁이나 하듯이 상업, 업무용 건축물이 주종을 이루면서 고층화를 지향하는 획일적인 도심재개발이 성행할 수 밖에 없다고 본다.

따라서 도심재개발이 바람직한 도심기능순화와 환경정비라는 본래의 취지에서 벗어나 도심 공동화의 촉진, 주변지역과의 격차심화로 급격한 Slum화를 야기하게 되고, 또다른 재개발을 필요로 하는 등 2차적인 문제를 유발하게 되고 깔끔한 사후 처리가 안되고 있다.

3. 사례지구의 계획적 평가

1) 도림재개발 구역

(1) 개요

세종로와 신문로에 면한 도심에 위치한 구역으로 세종문화회관 뒤의 15m 신설도로 양편에 있는 6개 지구로서 구역지정당시 용도 지역은 상업지역이었으며 업무 및 서비스 기능과 주거기능이 혼재되어 있었다. 협소한 골목길에 노선점포가 입지하였고, 노후, 저층 건물이 과밀되어 공공용지가 극히 부족하고 정비되지 못하였으며, 개발후에는 업무, 판매, 서비스 기능이 혼잡되고 일부 도심주거가 들어섰지만 상당한 주거기능은 축출되었다. 도심주거 복합의 사례가 되는 몇개지구의 업무와 아파트를 복합하였으며, 11차에 걸친 사업계획의 변경으로 인해 지구의 구획, 밀도, 층수 등의 잦은 변경과 함께 도로, 녹지 등 공공용지의 위치, 면적 등의 변경이 있었다. 이와같은 변경은 각 지구별 사업시행에 맞추어 전체 구역의 계획을 변경하는 경우도 있지만, 한 지구에서도 여러차례 사업내용이 변경되는 수가 있으며 이와같은 개별지구의 합리성에 따라 변경을 자주하게 되면 전체적인 계획이 크게 변질될 수가 있다.

(2) 분석

• 구역내부 지구의 우선개발과 외곽지구 개발부진
일반적으로 구역의 외곽 간선도로변이 접근성이 높고 개발 잠재력이 크므로 우선적으로 개발되는데, 구역 내부 지구가 먼저 개발된 점이 특징적이다. 이는 세종문화회관의 건축과 후면 광장 조성으로 개발과급효과가 있고, 간선도로변에 대형건물과 준치 건물(새문안교회)이 입지함에 따라 재개발이 어려운 점이 있기 때문이다.

이와같은 준치건물이 속한 지구는 개발의 한계를 가지게 되어 극히 부진하거나 결국 미 개발된 채로 남겨지게 된다. 따라서 이와같은 일부지구의 미개발은 공공용지의 확보와 개설 등이 이루어지지 못하여 구역전체의 정비 효과가 극히 낮아지는 결과를 가져오므로 준치건물지구에 대한 대책이 필요하다.

• 지구크기 및 구획의 불합리

지구별 대지면적의 차이가 지나치며 사업시행시 소규모 지구를 통합하는 경우가 있는가 하면, (예 4,5지구 및 6, 7지구)반대로 지구분할된 경우 (18지구)도 있어 이것이 사업계획 변경을 하는 하나의 원인이 되고 있다. 또한 1개지구가 1-2개 도로에

접하여도 접근성에서는 충분함에도 불구하고 도로, 공공용지 등이 4면에 둘러싸여있어 공공용지 부담이 크며 비효율적 도로망을 구성하고 있다.

• 대형건물로 공지통합효과

소필지에 소규모 건물이 난립되면 같은 밀도라도 공지가 분산되게 되어 활용가치가 낮아진다. 따라서 재개발은 분산된 공지의 통합효과와 쓸모있는 형태의 공간배치가 가능할 수 있도록 해야 하며, 건물상호간의 옥외공간이 효율적으로 연계될 수 있도록 건물을 배치해야 한다.

• 용도배분의 문제와 공공용지 확보부진

업무중심으로 재개발되고 서비스, 판매기능은 건물별 지하공간에 입지하는 정도로 약화되어 있다. 본 구역에는 일부 주거용도가 입지해 있는 점이 특징적인데, 주거용도가 복합되어 있는 지구는 도심주거 복합의 사례지구로서 건물 단위의 주거복합으로 되어있다.

외곽지구와 함께 구역내부의 미시행지구로 인하여 공공용지가 미확보되어 지구 기능회복 및 환경개선에 큰 장애가 되고 있다.

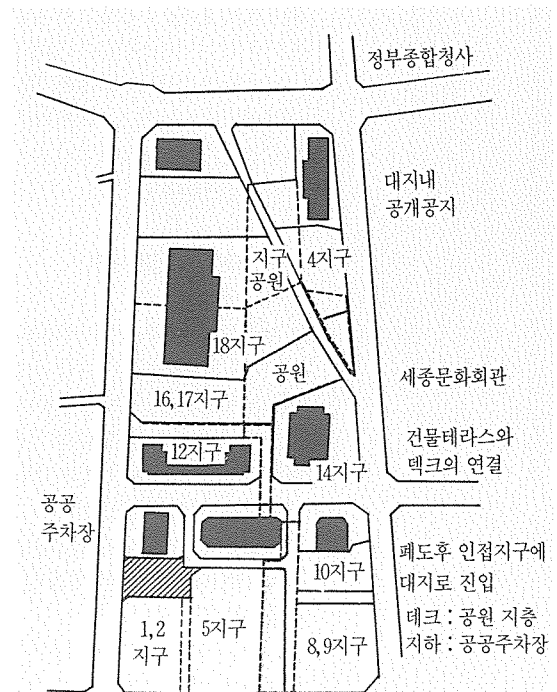
• 공동주차장의 미비

미시행 지구인 신문로에 인접한 지구에 공공주차장이 지정되었을 뿐 나머지 지구에는 공공주차장이 전혀 지정되지 않고 있으며, 이미 시행완료된 지구에서도 주차 부족현상을 보이고 있으므로 공공용지의 입체화 개발의 필요성이 크다.

• 녹지체계의 연계 미비

공원 녹지는 체계화 및 연계화가 중요함에도 구역내 녹지체계의 연계화가 미비되었으며, 보행자 도로의 설정 등 동선체계를 조정할 필요가 있다.

도로 양측에 조성된 대지내 조정녹지는 면적이 협소하여 건물매스에 비해 왜소하나 연장길이가 180m정도로서 연속성은 있다.



도림지구의 개선

• 건물의 색조

본 구역은 대체로 난색계 또는 무채색계가 주조를 이루나 14지구 건물은 청록색의 한색계로서 대조를 이루고 있어 아쉬움이 있다.

14지구는 세종문화회관의 옥외공간과 연결된 전면공지의 확보와 조경녹화, 보·차동선의 분리, 선크가든의 변화있는 진입, 지형의 고저차를 이용한 배치 등 특색있게 계획된 예이다.

6,7지구는 대지의 고저차를 해소하는 수단으로 전면 테라스가 설치되어 있으며, Deck의 개념이 활용되어 보·차분리가 이루어졌고, 녹지가 지구내 도로와의 높이차로 인해 분리되어 있다.

12지구는 6, 7지구와는 반대로 대지의 낮은 곳을 기준으로 1층 바닥높이를 정했기 때문에 반 선크 가든의 효과가 있는 옥외조경을 이루고 있다.

(3) 개선책

• 구획의 조정으로

도로, 주차장, 공원을 새로 조정하게 되면 사업미시행 지구의 지구경계를 조정하여야 하며, 일부 사업미시행 완료지구도 그 대상이 될 수 있다.

• 존치건물에 대한 개발 및 정비대책으로는

4, 5지구의 새문안교회는 존치건물로서 현재의 경계선에 따라 지구구획을 하고 1, 2지구를 확대하며, 9지구는 존치건물이 고층 대형건물이기 때문에 존치건물지구로 남거나 재개발이 부진할 것으로 예상되어 별도의 정비대책이 요구된다.

• 녹지체계를 구축하고

공원의 연계화 및 건물과의 연계를 위한 테크시설 등을 설치한다.

• 저층을 확대하여

서비스, 판매기능을 유지한다.

• 도심주거 복합개발 방법으로는

지구내에 단위건물별로 주거복합으로 개발된 예도 있으나 인접 지역인 내수동 일대의 기존주거 밀집지역을 도심 고밀주거지로 개발하여 지구단위의 주거복합이 이루어질 수 있게 유도한다.

내수동은 신문로 일대의 기존 고급 단독주택 지역에 인접해 있고 경희궁, 사직공원 등의 공원녹지를 가까이 두고 있는 도심배후지로서 도심고밀도 주거지로 개발될 적지로 판단된다.

2) 적선재개발 구역

(1) 개요

정부종합청사와 서울시경청사 사이의 지역으로 총 6개지구중 5개지구는 사업시행이 완료되었고, 1개지구(제 2지구)는 미시행 되었다.

개발전에는 노후 불량률의 저층 주거용 건축물이 다수였고 음식점과 복합용도의 건물도 많았으며 골목으로 연결되어 있었다.

개발후 12층 정도의 업무용 빌딩이 들어섰으며 7차에 걸쳐 사업계획 변경이 있었다.

(2) 분석

• 이 구역은 업무빌딩 일색으로 건물간의 연계화가 부족하며 대규모로 확보된 공공주차장도 각 지구와 상호 연관성을 가지지 못하고 있으며, 2지구가

미개발됨에 따른 공공용지 확보와 지구환경정비 문제가 뒤따른다.

초기에 공원과 주차장으로 지정되었던 것은 주차장으로 변경하였다.

• 지구경계 설정이 불합리하며, 건물 사이의 옥외 공지(대지내 공지)의 활용이 미비하다.

기존도로와 신설도로가 공존하고 있고 접합부 처리로 부정형대지가 되었으며, 기존 지구내 도로의 활용을 전제로 하여 지구경계를 확정하였기 때문에 지구의 대지형태가 부정형으로 되어 토지이용에 불리하다.

또한 주차장 용지가 외곽에 위치하여 구역내 건물의 오픈 스페이스를 상호 접속시켜 주거나 건물간의 일정한 간격을 유지해 주는 역할을 못하고 있다.

(3) 개선책

• 지구 구성방법

지구의 형태, 토지이용 등을 고려하여 지구구성을 다음의 몇가지 대안으로 생각할 수 있다.

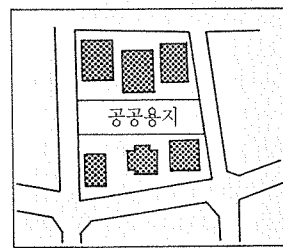
첫째 : 중앙에 공공용지를 두면서 6개 지구로 분할하는 방법

둘째 : 3지구와 4지구의 대형필지를 두고 5~6개 지구로 분할하는 방법으로 중앙에 공공용지를 배치하는 방법(3,4지구 인정)

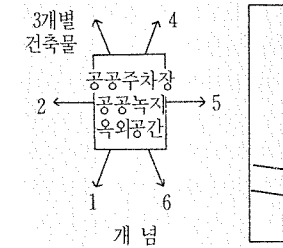
셋째 : 2지구와 공공주차장의 일부를 교환하는 방법으로 2지구의 개발을 촉진할 수 있으며, 기존 상황에서의 개선방법이다.

• 평면적으로 개발된 공공주차장을 지구단위 이용효율과 도심환경개선 및 공공서비스 기능을 확보할 수 있도록 인근에 민자를 유치하여 개발한 세종문화회관옆 주차장과 마찬가지로 지상에는 공원, 녹지로 하고 지하에 일부 판매, 서비스점을 설치하고 공공주차장을 확보하는 식의 입체화개발이 요구된다.

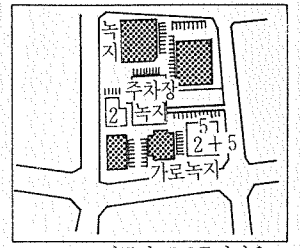
• 동선처리는 각 개별 건축물 단위로 산발적이고



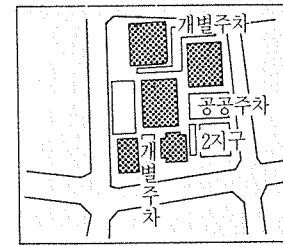
공공용지로 물을 조성한 경우



개념



5지구의 공공주차장을 교환한 경우



2지구와 공공주차장을 교환한 경우

지구형태와 토지이용을 고려한 지구조정

독립적으로 이루어지고 있으며 보행자 및 차량동선이 구역내에서 원활하게 연계화 되도록 해야 하며, 이를 위해서 담장, 지하공간의 연결통로, 녹지체계와 보행로 등을 종합적으로 처리해야 하고 틈새조경녹화 등은 지양해야 하며, 가로변 녹화와 소공원 조성 등은 보다 활성화하고 장려되어야 한다.

• 제2지구의 사업시행이 안됨으로써 공공용지 확보가 어렵다.

제2지구는 규모가 적고 대지 형태가 부정형으로 토지 이용이 극히 불리하므로 공공주차장의 면적일부와 상호교환하는 방법도 바람직하다.

3) 다동 재개발 구역

(1) 개요

본구역은 중구 다동 및 남대문로 1가에 위치한 상업지역으로서 총 19개 지구에 공공 공지율은 38.3%로 총 19개 지구중 5개 지구가 사업완료 하였다.

재개발 전에는 노후된 저층 목조건축물에 음식점의 용도가 대부분이었으며, 도로변에는 판매 및 일부 업무시설이 입지하고 있었고, 재개발후에는 대형 업무용 건축물이 들어서 서비스 용도는 점차 축출되고 있다.

(2) 분석

• 간선도로에 면한 지구는 대부분 완료되거나 시행중인데 비해 가구내부는 극히 부진하다. 따라서 사업시행이 완료된 지구와 미시행지구는 용도, 기능, 형태, 밀도 등 여러면에서 큰 차이가 있으며, 미시행지구로 인해 구역전체가 기능수행을 못하는 등 재개발 효과가 반감되고 있다.

또한 미시행지구로 인하여 체계적인 공공용지 확보 및 조성이 어렵고 이용에도 큰 불편이 따른다.

이 지구도 이웃한 서린동, 무교동의 특성화된 서비스 기능이 축출되고 업무용도가 들어서는 기능 갱신형 또는 신기능 도입형 재개발이 이루어지고 있다.

• 존치건물에 대한 문제로서 존치건물이 포함된 지구는 사실상 재개발이 거의 불가능하고 현상유지하게 되므로 공공용지 확보와 그 부담방법에 대한 대책수립이 요구된다.

• 조성된 주차장이 지구수요에 미치지 못하므로 공원과 연계된 입체화 주차가 필요하다고 보며, 남대문로의 조경녹화는 비교적 양호하지만 연속적인 체계화가 필요하다.

(3) 개선

기존 서비스 용도의 수용으로 오랫동안 번성해 왔던 기존 기능을 수용하면서 업무, 판매 등의 복합용도로 개발하는 것이 바람직하다.

존치 건물은 지구지정에서 제외하고 별도 계획에 의해 조정될 수 있도록 해야 할 것이며, 개발권 이양, 기한부 존치, 개수명령, 공공용지 부담 및 비용징수, 증축 및 공유지분 설정중 여러 정책 대안을 강구할 필요가 있다.

또한 쇼펍물 조성, 주차장 활용, 지구진입도로 및 보행자 도로 등을 새로이 재검토한다.

4) 서소문 재개발 구역

(1) 개요

태평로, 남대문로, 서소문로에 접한 구역으로 전체 지구수는 18개지구이고, 존치지구 9개, 완료지구 5개, 미시행지구 4개지구이다.

사업계획의 변경이 12차나 있었는데 이는 대부분 지구의 건축계획변경으로 인한 것이며, 건축계획의 잦은 변경이 일어나고 이에 따른 사업계획의 변경고시가 빈번한 관계로 절차상의 번거로움이 있다. 따라서 공공용지, 토지이용 등 도시계획상 중요한 내용과 건물의 대폭적 변경시에만 사업계획의 변경고시를 하는 방안이 바람직하며, 일반적으로는 사업계획의 변경고시를 지방자치단체의 권한으로 위임하는 것이 바람직하다.

구역지정 당시 노후 불량건물이 밀집되어 있고, 가구내부 도로체계가 미비되어 접근성이 불량하였으며, 현재도 1지구 및 8지구 인근에 옛날 모습이 남아 있다.

서소문로변의 존치건물, 태평로변의 대규모 사업시행 지구로 양분된 지역이다. 개발후에는 업무용의 대규모 고층빌딩을 건축하여 상당한 용도변화가 있었으며 특히 재벌기업의 사옥이 많다.

본구역내에는 존치건물이 다수 있어 이로 인해 재개발의 효율적 수행이 어렵고 그 효과도 줄어들고 있다.

또한 공공용지가 확보되지 않고 재개발이 완료된다면 문제가 있음을 보여주는 사례구역으로서 개발시기 및 법적 절차의 차이로 인하여 존치건물과 사업계획에 따라 근년에 시행된 건물과는 도로망 체계, 주차, 조경녹지 등 여러면에서 큰 차이가 있으며, 이들의 상호연계화가 요구된다.

(2) 분석

구역내 대부분의 지구가 존치 또는 사업완료 되었음에도 불구하고 공공용지 확보가 안된 상태이기 때문에 지구기능이 충분히 수행되지 못하고 있는 실정이다.

그 원인은 지구별로 공공용지 부담률을 정하게 됨에 따라 지구는 공공용지를 부담하게 되지만 존치지구는 사업시행을 하지 않으므로 공공용지를 부담하지 않았기 때문이다.

계획도로의 미개설, 지구도로의 연결체계가 미흡하고 도로의 확폭 등에 따라 지구의 면적증감이 이루어진다.

대지의 진출입 동선처리를 보면 지구내 도로를 통하지 않고 간선도로에서 직접 건축물로 진출입 되는 경우도 있는데, 이는 사업 미시행지구로 인한 것이며 7지구에는 지하철 출입구, 지하주차장 및 옥외주차장 출입구가 모여 있을 뿐만 아니라 교차하고 있어 동선처리가 상호 유기적이고 연계되지 못하고 있다.

그리고 존치 건물에 주차장이 크게 부족할 뿐 아니라 공공주차장도 부족하여 공원녹지 등은 전혀 없는 실정이다.

서소문로에는 건물전면에 조경녹화가 되지 않아 태평로와는 큰 대조를 이루고 있으며, 조경녹지를 공개화하고 집단화, 연계화하는 것 등이 요구된다.

