

살만한 집(건축) · 살만한 도시로의 꿈

*An Earnest Dream for Survival Development of Housing / Urban area
-Reflection on Rebuilt and Redevelopment conducts-*

재개발 · 재건축에 대한 반성



글 | 全相伯
(Jeon, Sahng Beak)
건축구조기술사, 건축시공기술사,
(주)한국종합건축대표.
E-mail: Sbjn@unitel.co.kr

목차

1. 서론
 2. 재개발 재건축 붐
 3. 리모델링으로의 접근
 4. 맺음
- 참고문헌

1. 먼저

과연 서울이 살만한 도시라고 할 수 있을까요? 살기 좋은 도시는 못되더라도 그런 대로 살만하고 장래에도 수도로서 체면을 유지 할 수 있는 지속 가능한 도시(Sustainable city)는 될 수 있을런지요?

우리나라는 1960~1970년대의 GO-GO정책의 여파로 개발이 난발되어 우리 강토를 너무나 파헤쳐다 보니 지금 상당한 후유증을 앓고 있다.

서울은 정도(定都) 600년의 긴 역사를 가지고 있지만 시대의 흔적을 더듬을 수 있는 건축이나 옛날 공간이 아쉬울 정도로 적다.

이제는 동양의 신비가 깃든다는 조용한 아침의 나라(The Land of morning calm)라든지 아름다운 금수강산의 좋은 이미지를 내세우기가 축스럽게 되었다.

요사이엔 지속 가능한(Sustainable) 이라는 말

The rebuilt and redevelopment projects conducted these days surely have invited overpopulation. Its one of the culprits is the municipal ordinances which allow the floor to site area ratio to increase from 200% to 400% in a decade and the adjacent distance ratio from 1.25 to 0.8 times of height of building.

Possible solutions for the overpopulation problem are as below.

- The floor to site area ratio should be regulated adaptively according to various regional localities.

- Draw back the capital gains coming from a rebuilding project

For evaluation process;

- Select a suitable plan from plurality of proposals

- Gradually encourage projects towards remodeling system in the near future

을 많이 쓰는데 과연 서울 도시가 자손만대에 이어줄 지속 가능한 도시이냐에 대하여는 이 상태로 는 부정적인 대답밖에 나올 수 없다.

날마다 겪는 교통전쟁, 러시아워가 따로 없이 지체되는 차 속에서 무의미하고 아깝게 허송하는 많은 사람들의 시간은 지적활동으로 부가가치산업에 종사하는 도시의 프로봉급자에게는 물론이고 두뇌강국(頭腦強國)을 지향하는 우리나라로서도 정말 큰 손실이 아닐 수 없다.

서울은 이미 「集積의 利益」보다 「過密의 弊害」가 훨씬 많아졌다.

과밀혼잡의 원인은 복합적이라 할 수 있겠으나 인구의 도시 집중경향(소득의 불균형 분배, 교육 문화혜택의 불균형 등이 큰 원인)이 심하고, '70~80년도의 재개발과 근년에 와서 화제가 되고 있는 재건축붐이 한몫을 하고 있다.

1987년 주택건설촉진법이 개정되면서 오래된 공동주택의 재건축이 허용되었고 토지이용규제가 '70~80~90년 사이에 대폭 완화되면서 용적률은 200%(70년대), 250%(80년대), 400%(90년대)

으로 그리고 APT간 인동거리는 높이의 1.25배 (80년대)가 현재는 높이의 0.8배로 되면서 경년 15-20년 정도된 저층 APT와 연립주택은 유행처럼 재건축을 서두르고 있다.

재건축을 하면 내 돈 안 드리고 살았던 거주 면적을 배(倍)로 늘린 새집을 가질 수 있고 임시 이주비도 고액(8천~1억 2000만원)을 받을 수 있어 그 실익은 대단히 크다. 개포 1, 4단지, 화곡재건축단지가 그런 곳이다. 즉 용적률의 여유가 바로 돈으로 직결되는 곳이다.

그런데 문제는 재건축으로 인한 주변지역의 공공시설에 과부하(過負荷)가 걸려 교통체증, 도로 시설, 교육시설, 일조차단 등의 폐단은 이 사업과 관계가 없는 일반시민의 부담으로 남는다는 사실이다.

재건축을 부추기는 동기는 민간뿐만 아니라 시 당국에도 있다. 시의 재정자립이 토지재산세에 많이 의존하고 있는데, 재개발, 재건축, 택지개발로 전체 세수의 45%가 확보되고 있다는 사실이다.

여태까지 공한지세가 쓸데없는 건축까지를 부추기고 있었고 또 토지를 200평 이하로 세분화시키기도 하였다.

이래저래 서울은 초만원이 되었고 긴 역사의 수도로서의 면모도 점점 잃어 가는 추하고 무게가 없는 서울이 되어가고 있다.

남산을 가린다고 외인APT를 혈면서 한강변에는 일자형 APT로 병풍을 치고있고 시골 논밭가운데에도 동그라니 고층 APT가 서 있는 꼴은 참으로 꼴불견이다.

재건축 APT의 통계를 보면 경년 20년 내외가 많은데 구조적으로 위험한 하자가 있어서 헐다면 법정내용년수에도 훨씬 미달되는 건물의 설계시공에 당초부터 문제가 있었다는 역설도 나올 수 있고 통상수명 50~80년의 건물수명을 20년 정도로 단축사용함은 국민 경제적 측면에서도 큰 손실

이 아닐 수 없다.

'99년 서울 통계연보에 보면 서울시 전체주택 (168만 8천채)중 71%(119만 7천채)가 1980년 이후에 건축되었다고 하니 우리 국민은 너무나도 헌것보다는 새것을 좋아하는 모양이다.

우리 조상들이 살아왔던 삶의 흔적을 소중히 여기는 도시, 인간환경을 중시하는 도시가 아쉽다.

이제 우리는 경제우선, 능률우선의 논리에서 벗어나 먼 앞날을 보면서 차분히 계획하고 착실하게 실천하여 나가야 할 때가 되었다.

우리가 밟고 있는 이 땅은 우리 세대의 것만은 아니다. 영원히 이어질 우리 자손의 것이고 우리는 잠시 이 땅을 占有하고 있을 따름이다.

우리 세대의 생각으로 전부를 개발 완성하겠다는 의욕은 확실히 과욕이고 시대착오이다.

2. 재개발 재건축 붐

낙후된 도시공간을 재구성하는 방법으로 재개발 수법이 있다.

재개발은 ① 도심부재개발 ② 불량주택재개발이 있는데 '70~80년대는 도심부에서 도로와 필지의 정형화(整形化)가 많이 이루어졌다. 또, 소위 달동네, 불량주택의 정비를 위해서 재개발사업이 활발히 전개되기도 하였다. 세운상가지구, 을지로5·6가, 을지로2가, 서린지역, 마포로 재개발과 도화동, 옥수동, 금호동, 동소문의 주택재개발이 이런 유형에 속한다.

그런데 재개발 사업은 官 주도인데 반하여 재건축사업은 민간부분의 이윤동기에 의한 순전한 민간사업이다.

'80~90년대는 재개발 사업대신 주택건설 촉진법에 의한 공동주택(저층APT, 연립주택 등) 재건축이 활발하게 진행되었는데 1987년 주택건설 촉진법이 개정되면서 공식화되었다.

재건축할 수 있는 요건은 공동주택 가운데서

① 지은 지 20년 이상 경과된 주택으로서 안전성에 문제가 있거나 20년 미만이라도 안전사고의 위험이 있는 집단주택은 구조진단을 받아서 재건축의 발의가 가능하게 되고 주민 동의를 얻은 후 재건축 조합이 구성되면 관할청이 재건축 해당 여부의 판단을 거쳐서 쉽게 재건축의 승인이 난다.

도시를 과밀하게 하는 제 1요인은 인구의 집중인데 주거연면적의 증가행위는 곧 인구를 흡인(吸引)증가시킴을 의미한다.

재건축으로 인한 용적률의 변화를 보면 아래표에서 보는 바와 같이 평균 2.3배가 되는데 여기에 따른 공공시설(학교, 공원, 도로, 주차장 등)은 단지내의 것은 해결된다고 해도 단지 외부의 주변은 도외시하게 되므로 도시를 더 혼잡하게 만든다.

(재건축 전후의 밀도 변화)

구분	시영시민 아파트	아람/ 대경연립	암사시영 아파트	유창연립	진영연립
준공연도	1969년	1979	1976	1978	1983
세대수					
기존	506세대	112	1,819	28	33
계획	638세대	295	2,955	116	85
용적률					
기존	149%	90	113	74	83
계획	360%	380	368	369	322
건폐율					
기본	26%	28	25	37	28
계획	22%	22	23	34	307

자료 : 박인길, 진계서, P95.에서 발췌

현재 재건축을 추진중인 APT는 30여건인데 그 중 큰 단지는 화곡 ①②③지구, 개포 1단지 개포 4단지 등이 있다. 화곡, 개포 1단지는 총가구수가 각각 6,965가구, 7,800가구로 공사비만해도 5조원이 넘는 mamos 사업이다.

금년 상반기중 서울에서 24,000세대의 재건축이 시작되므로 1년간 50,000세대가 재건축된다면 서울에 신도시 1개 정도가 생기는 셈이다.

재건축이 이루어지면 주변공공시설에 대한 과

부하(過負荷)도 문제이지만, APT로 인한 도시경관도 상당히 나빠진다.

이렇듯 재개발보다 행정규제가 어렵지 않고 입주민과 건설업체만이 덕을 보는 무절제한 재건축 붐의 문제점은 과연 어디에 있는가! 그리고 재건축의 공적이익도 보장할 수 있는 규제의 방법은 어떻게 해야 하는가에 대하여 생각해보자.

이러한 폐단이 있는 재건축을 가능케 한 근본원인을 살펴보면 첫째, 토지규제의 완화를 들지 않을 수 없다.

아래 표에서 보는 것 같이 주거건물의 허용 용적률은 20년 사이에 배로 증가되어 버렸다.

▶ 용적률 규제의 완화추세

년대	70년대	80년대	90년대
용적률	200%	250%	400%

건설업자는 재건축사업을 수주하기만 하면 건축시 연면적이 늘어남으로 기존 건물을 헐고 이 잉여면적을 분양함으로써 재건축 공사비가 빠지고도 남는다는 계산이 된다.

그러면 재건축으로 인한 폐단은 어떻게 규제하면 치유가 되는가? 입주자측의 입장으로는 자기들 땅에 자기들 돈으로 법에 맞추어 재건축하는데 하자는 있을 수 없다고 주장하는데 재건축으로 인한 도시적 폐단은 행정규제의 방법에서 또한 문제가 있다.

즉

- ① 지역 특성에 맞게 조례 등으로 용적률의 적정 규제가 선행되었어야 했고
- ② 행정규제 완화의 추세에 따른 중요 악영향의 측정을 정확히 파악치 못하였고
- ③ 재건축으로 인한 국민의 개별이익은 허용하면서 개발부담금의 환수가 안되었고
- ④ 도시계획적 차원의 재건축 상세 설계구역으로의 실행이 없었다.

▶ 재건축, 재개발 사업 특성 비교

구분	재 개발	재 건축
근거법령	도시재개발법	주택건설촉진법
사업주체	관 주도 개발 : 관 토지 : 건물소유자 (도시계획사업)	민간 개발 : 건물소유자, 민간 개발 사업자 (비도시계획사업)
구역지정	필요	불필요
조합원조성	토지, 건물소유자 ; 무허가주택, 공공유지 점유주택 등 다양	건물소유자(동질성)
조합인가	건교부장관(법인등기)	시장 및 군수 (지방자치단체장)
안전진단	불필요	필수조건
주민동의율	구역지정 2/3이상	구분소유자 80% 이상
세입자문제	시지침에 의거 해결 (입주권, 생계대책비, 영구임대 아파트 등)	당사자간 해결 (주택임대차 계약)
시행절차	복잡	간소
규모	대규모	소규모(산발적)
사업의용이성	복잡	단순

그리고 재건축 신청을 심의할 때에는

- ① 재건축지역을 서울시 도시계획적 입장에서 연구하고 설계한 Proposal을 복수(複數)로 제안 받아 대안입찰 방식으로 指標審査를 하되 도시정장에 지장이 없거나 덜하면서 주민요구에 적합한 제안을 채택케 하는 방법
- ② 건물의 물리적 수명이 남았다 하더라도 사용기능적수명(설비면)과 경제적인 수명이 다한 건물은 일정주기를 두고 유지수선비의 투입이 필요하다. 주택은 그 Life cycle 동안 건축비용 만큼의 유지수선비를 주기적으로 계속 투입함으로써 기능적 및 경제적인 가치를 유지 할 수 있다. 이러한 중간투입의 행위를 건물의 재생 행위라고 하는데 재건축을 건물의 재생(再生)개념으로 돌려 반드시 전부를 철거하지 않도록 하는 행정지도가 필요한 것이다.

재생에는 보전(Preservation) 증개축(Addition & Renovation)의 뜻도 포함된다. 우리는 너무나 쉽게 과거의 흔적을 송두리째 없애버리는

데 우리가 당하고 있는 도시환경재앙을 줄이기 위해서도 도시개발방식을 근본적으로 바꾸어 나가야 할 것이다.

3. 리모델링으로의 접근

건물의 수명은 물리적 수명, 사용기능상의 수명, 시대적 유행수명으로 구분할 수 있다. 물리적 수명이란 건물을 구성하고 있는 구조의 수명인데 철근콘크리트건물 60년, 벽돌조건물 40년으로 법적 내용년수를 잡고있다.

그러나 사용기능상의 욕구충족을 위해서나 건물이미지 쇄신을 위한 시대적 유행수명 때문에 구조적 수명 이전에 보수, 대수선, 개수, 리모델링이 행해지기도 한다.

구체적으로는

- ① 정보통신, 오토메손기능의 확보
- ② 냉난방 위생, 환기설비, 방재설비의 보강
- ③ 외장재의 퇴색, 유행에 떨어짐, 이미지 쇄신 인테리어화
- ④ 에너지 절약, 각종 기기의 고율화, 단열재보강 설치
- ⑤ 쾌적성 향상
- ⑥ 공간재배치, 수납공간 확보 등의 욕구충족을 위하여 구조의 내용년수 기간동안 Life cycle cost(LCC) 개념에서 리모델링이 행해진다.

현재의 고층 APT군은 현행 허용 용적률에 따라 건축이 되었기 때문에 용적률의 대폭완화가 있기 전에는 기간이 경과하였다고 해도 다 헐어버리고 다시 지을 매력이 없어진다. 장차 이런 APT를 위해서는 리모델링 방법밖에 없을 것이므로 이런 점에서 장래에는 리모델링사업은 각광을 받을 수 있다.

1996년 10월에는 건교부로부터 「공동주택 구조변경처리대책」이 발표되면서 APT의 구조변경

규제는 상당히 완화되었다. 즉 구조적인 내력벽을 건드리지 않는 범위에서 내부개조나 인테리어가 가능함에 따라 리모델링의 폭이 상당히 커진 셈이다.

리모델링은 오래된 건물 내부 인테리어나 외장을 바꾸는 것에서부터 일부를 헐어 구조자체를 보강하는 작업까지를 의미한다. 재건축에 비해 효율적인 자원 활용이라는 측면뿐만 아니라 기존 도시계획의 근간을 그대로 유지 할 수 있어 좋고 특정 지역의 공간을 보존할 수 있어서도 좋다.

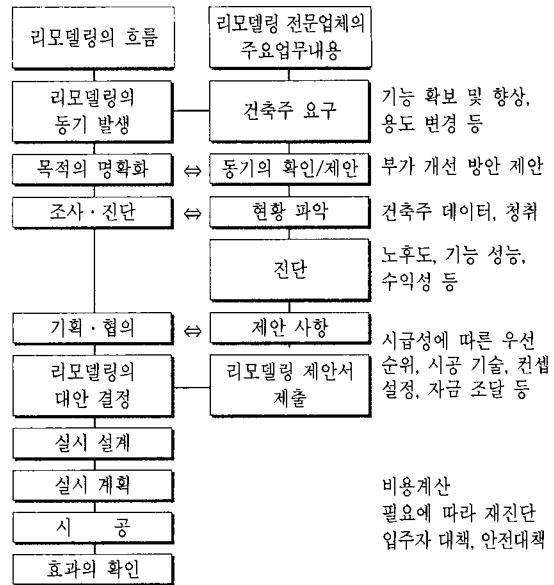
그런데 리모델링은 면적증가로 인한 시세차익을 기대할 수 없기 때문에 재건축과는 달리 건설업자가 이주비를 대준대거나 공사비를 염출할 수 있는 성질이 아니고 오히려 리모델링 비용이 APT소유자로부터 염출되어야 하기 때문에 오래된 고층 APT의 소유자는 리모델링이 벌어지기 전에 떠나버릴 것이다. 이런 점을 감안한다면 건설적이고 제도적인 리모델링 비용지원 방법이 행정적으로 모색되어야 할 것이다.

리모델링은 구조의 내용년수가 기본이 되며 비용은 새로 짓는 건설비용의 절반 정도로 사업진행이 가능하다.

또한 건축 당시의 건축법규를 계속 적용 받음으로써 주차장 확보에 들어가는 면적손실, 도로에서의 건축사선제한 건폐율, 용적률 제한 등에서 기존 건축물을 철거하고 신축(재건축)하는 것보다 유리하다.

우리나라에서는 APT는 물론 일반 오피스건물의 리모델링이 아직 유아기에 해당된다. 이는 일반국민이 리모델링에 대한 실질적 뜻을 이해 못하고 있을 뿐만 아니라 건물주도 건물 노후화에 따른 유지 보수공사를 소극적으로 하고, 건물에 각종 고급성능부여와 외관 이미지 쇄신 등을 통한 건물가치상승에 대한 확신을 가지고 있지 못하기 때문이다.

〈리모델링의 주요절차〉



· 자료 : 일본 「建物 리폼 / 리얼마니얼」 (株) 産業調査會 1997.3. P49참조

그런데 요사이 정보통신수단을 통한 정보화시대 지식강국시대가 되면서 사정은 다소 달라지고 있다. 건설사업연구소의 조사에 의하면 오피스빌딩의 20%가 리모델링을 계획하고 있다는 조사결과가 있고 그 내용도 인터넷 확산 분위기를 반영하듯 광케이블 설치 29.1%, 방재방법 시설이 9.4%, 급배수시설 19.8%, 화재대응 체계구축 16.2%, 에너지절약시설 15.3% 등으로 점점 우리나라도 리모델링에 대한 인식도 확산되고 있는 것은 사실이다.

따라서 현재와 같은 재건축APT의 과밀폐단을 없애고 리모델링 수법을 도시정비차원에서 장려한다면 리모델링에 대한 제도적 기준확립이 정립되고 제도적 리모델링 자금의 지원책이 강구되어야 한다.

서울은 산을 제외하면 1억 1000평의 넓이에 500만의 차량과 1,100만의 인구, 그리고 300만의 유동인구가 움직이며 살아가고 있는 거대 도시이다. 이런 마당에 재건축으로 인한 인구의 유입을 더 이상 허용할 수는 없다.

선진국에서는 도시로의 인구유입이 안정되어

있어 신축이 드물고 기존건물의 리모델링 사업이 활발하다. 예를 들어 1997년도의 유럽 15개 국가 평균 리모델링 시장규모가 전체 건설시장 규모의 35% 내외였고, 일본도 1995년 리모델링 시장규모가 전체 건설투자액의 25%에 달했으나 우리나라의 리모델링 시장규모는 전체 건설시장 규모의 7.7%에 불과하다.

리모델링 활성화의 방법으로는

- ① 리모델링의 인식제고
- ② 리모델링의 연구활발화
- ③ 리모델링의 홍보활성화
- ④ 리모델링의 법령 및 제도의 정비
- ⑤ 리모델링의 금융 지원제도 확립을 들 수 있다.

기존의 도시내의 건축환경에 새로운 생명력을 부여하여 건전한 환경으로 도시를 지속 가능하게 하는 방법의 하나로 건축의 재생(建築의 再生) 개념은 환경을 중요시하는 21세기의 도시 만들기 에 대단히 중요한 이슈가 될 것으로 확신한다.

“建築의 再生” 즉 리모델링은 공간적으로 고정된 건축을 시간적으로 다시 태어나게 한다는데 큰 뜻이 있는 것이다.

4. 맺음

우리는 건축이 환경에 미치는 영향에 대하여 너무 소홀하였고 연구 또한 소홀하였다. 도시의 꽃이라고도 하는 건축이 전체 도시의 조화로우름을 등 의시하고 쉽게 지어지고 또 쉽게 헐림을 반복한다면 그 도시는 개발도상의 미완성, 미성숙의 도시로 밖에 남을 수 없다.

인구 1,000만의 도시는 매일 10만톤의 연료와 700만톤의 물을 필요로 한다. 이런 거대도시에서 배출되는 폐기물과 공해물질이 아무리 정화정제(淨化整除)된다고 하더라도 도시는 오염되기 마련이며 그 속의 인간은 수축 매몰 상태가 될 것이다. 우리나라에서는 도시계획을 인구가 증가하고

영역이 넓어지는 현상이 도시 발전으로 보고, 고밀도, 고층화하는 것을 도시성장현상으로 착각한다. 사안에 따라서는 큰 것이 좋을 수도 있겠지만 환경보전을 위한 건전한 도시로의 복귀는 작은 것의 가치를 알고 소중히 여기는 사상적 패러다임의 전환이 있어야 한다. 그런 의미에서 서울은 더 이상 키워서는 안되며 지금부터의 건축은 재생(再生)의 수법으로 나가야 할 것이다.

건축가조차도 도시의 재생에 대해서 무관심하고 회의를 느낀다면 환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development)은 언제 이루어 질 것인가!

여태까지 도시정비의 수완으로 구사해온 재개발 재건축의 방법은 도시를 더욱 피폐시키고 비인간화된 혼잡의 장터로 만들 것이다.

현재도 서울 곳곳에서 이루어지고 있는 대형 재개발 재건축에서의 집단이기주의적인 행태는 대의(大義)를 위해서 자제되어야 하며 행정당국의 보다 심도 있는 연구로 우리의 수도인 서울 도시가 추하고 살기 나쁜 도시로 전락되지 않도록 하여 주기를 바란다.

(원고 접수일 2000. 3. 14)

참고문헌

1. 주택공급논리에 파괴되는 우리나라 도시 1996. 1
- 서울시 재개발, 재건축에 의한 주택건설과 관련하여 -
- 서울대학교 환경대학원 -
2. 국토의 건설 “도시재개발의 핵심”
3. 빌딩경영 1999. 한국빌딩 경영협회
4. 건설광장 - 오피스 리모델링 수요 - 1999. 10. 한진건설산업연구원
5. 건설광장 - 리모델링시장 - 1999. 6 한진건설산업연구원
6. 건설광장 - 성장산업으로의 리모델링
- 1997. 10. 한진건설산업연구원
7. 리모델링 전략 2000년 한국빌딩경영협회
8. 건축 Plus “도시의 재생, 건축의 재생”, 96년 9월호
9. 매일경제신문 각종 기사의 스크랩