

서울도심부 不良建築物과 再開發

朱 鍾 元 — 서울대학교 공과대학교수

THE BLIGHTED AREA AND URBAN RENEWAL IN THE CENTRAL PART OF SEOUL CITY

Chu, Chong Won — Seoul National University College of Engineering

1. 不良度 判定方法

再開發地區를 선정하는데 있어서는 物理的, 社會的, 經濟的인 諸要素를 고려하는 것이 바람직하다. 하지만 실제로 재개발지구를 선정할 때는 모든 요소를 고려하는 것이 곤란한 경우가 있으므로 대중지역의 경우에는 적절한 要素를 몇개 골라서 不良度를 調査하게 된다.

住宅地나 商業地에 따라 그 선정기준은 다르게 되며 일반적으로 이미 조사된 統計자료를 기초로 하여 불량도 판정기준의 요소를 고르는 것이 유리하며 자료가 부족할 경우에는 직접 조사를 통해서 보충하게 된다.

不良度 判定方法은 罰點方法, 要素數方法, 절충방법 등 세가지로 나누어 볼 수 있다.

罰點方法은 몇개 요소를 택하여 나열하고 각 요소마다 최고별점을 정하여 그에 따라서 하나의 建物 혹은 그 街區의 평균적인 정도에 대한 별점을 주어 그 合計點數의 多少에 따라 불량도를 비교한다.

이 方法은 그 評價價가 평가자의 주관 및 경험에 의해 크게 좌우되며 평가자의 주관이 개입되므로 평가하기 힘들고 다른 기준으로서의 변환은 처음 평가자에 의해서만 가능하므로 다른 평가방법과의 비교가 힘들다는 단점이 있다.

그 반면에 老朽度를 計量化함으로써 쉽게 알아볼 수 있는 장점이 있다.

要素數方法은 그 지역에 알맞다고 생각되는 요소를 택하여 이들 요소 중 몇개가 해당되는가를 보아 不良等級을 나눈다.

투명한 地圖에 각 요소를 하나씩 그려 넣고 많이 겹치는 지역을 문제지역으로 삼는다.

각 요소마다 같은 비중을 주고 문제지역은 명확하게 지시해 준다.

정확하게 불량도를 추정할 수는 없으나 짧은 시일 안에 문제지역을 쉽게 찾아낼 수 있다.

절충方法은 그 지역에 적절한 요소를 몇개 택하고 그것에 해당하는 요소수로서 그 지역을 老朽度에 따라 몇개의 등급으로 나눈다.

이것에 기존의 토지이용도, 가로망, 鐵路, 기타의 물리적 환경을 검토하여 細部調査를 필요로 하는 지역을 결정한다. 그리고 이들 지역에 대해 별점방법을 적용하여 最終點으로 재개발지구를 설정한다.

이 방법은 세밀하게 老朽지역을 찾아낼 수 있으나 많은 노력과 시간이 필요하다.

이 절충方法을 구체화한 미국의 예를 들어보면 다음과 같다.

이 경우에는 주거지역 분류 방법을 ① 초기분석 ② 세부분석 ③ 최종분석의 3단계로 나누고 있다.

※ 住居地域 分類方法 (美國)

I. 初期分析

- ① 住居 建물의 대부분이 35年 이상인 블럭(현장 조사에 의함)
 - ② 個人浴室이나 水道가 없거나 황폐하거나 1.51人 / Room 이상인 주택이 25% 이상인 블럭(U. S. CENSUS, BLOCK STATISTICS)
 - ③ 平均 住宅 임대료가 月 \$40 이하이거나 주택의 평균가격이 \$4,000 이하인 블럭
 - ④ 주택의 30% 이상이 有色人에 의해 사용되어지는 블럭. 以上の 4 가지 要素에 의하여 3等級으로 나눈다.
- 4 가지 要素를 모두 포함하는 블럭 — 一級老朽지역
 3 " " " " — 二級 "
 2 " " " " — 三級 "

以上の 結果와 기존의 土地利用, 街路網, 鐵路, 기타의 物理的 環境을 고려하여 細部 조사지역을 設定한다.

II. 細部分析

住居要素와 環境要素로 나누어 각 블럭의 평균을 기준으로 罰點을 적용한다.

位 置 : 블럭번호 : 評 價 人 : 날 짜 :	罰 點	評 價 點
住居要素		
1. 構造物의 연령		
1900年 以前	12	
1901 - 1925	9	
1926 - 1940	5	
1941年 以後	0	
2. 構造物의 狀態		
철거 혹은 대폭수리가 필요	14	
소규모 수리 혹은 대폭유지 필요	9	
대폭유지가 필요	5	
결점이 없음	0	

3. 건폐율		
건폐율이 매우 높다(뜰이 매우 적다)	8	
앞뜰과 옆뜰이 없거나 적다.	5	
옆뜰이 없거나 적다.	4	
충분한 뜰이 있다.	0	
4. 住居 構造物의 用途변경		
1개 이상이 다른 용도로 쓰임.	6	
1개 이상이 공동세대 용도로 쓰임	3	
변경이 없음.	0	
住居點數 합 계 最大點數:	40	
評價點數:		
環境要素		
1. 非住居用 건물		
블럭內에 非住居 用途가 있음.	12	
블럭에 붙어서 非住居 用途가 있음.	9	
인근지역에 非住居 用途가 있음.	6	
非住居 用途에 의한 영향이 없음.	0	
2. 交通要素		
주간선도로에 접하고 있음.	5	
교통량이 많거나 다른 지역의 駐車가 밀려 들어옴.	3	
가로망에 의해 커뮤니티의 요소로부터 격리됨.	1	
결점이 없음.	0	
3. 커뮤니티 시설의 적절성		
학교와 놀이터가 外部에 있다.	8	
학교 혹은 놀이터가 外部에 있다.	4	
적절한 시설을 갖고 있다.	0	
4. 설비의 적절성		
상수도 설비를 갖추고 있지 못함.	8	
상수도 혹은 하수도 설비가 없다.	4	
적절한 설비가 있다.	0	
5. 街路의 상태		
車道와 人道가 포장 안되어 있음.	8	
車道가 포장 안돼 있고 人道는 한 쪽에만 있음.	4	
車道는 포장되어 있고 人道가 없다.	2	
적절한 상태에 있다.	0	
6. 地形 및 地質		
침수지역	5	
토양이나 地形이 不良	3	
결점이 없음.	0	
7. 住宅外部 상태		
먼지, 쓰레기가 쌓여 있다.	4	
뜰과 오픈 스페이스가 不良한 상태	2	
결점이 없다.	0	
合計 最大點數:	50	
評價點數:		
住居要素에 대한 罰點	40	
環境要素에 대한 罰點	50	
住居要素와 環境要素의 총합계	90	

III. 最終分析

細部分析의 결과에서 유사한 점수의 블럭끼리 모아서 그 지역에 대한 평균블럭 점수를 얻는다. 지역조건에 따라 차이가 있지만 다음 기준을 일반적으로 적용한다.

罰點 19 이하: 安定 (stable)

罰點 20~49: 保存 (conservation)

罰點 50~59: 거의 老朽 (near blight)

罰點 60 이상: 老朽 (blight)

再開發 프로그램은 “老朽”로 분류된 지역에서 행해지며 일부 “거의 老朽”로 분류된 지역에서도 재개발 마스터 플랜에 따라 포함된다. 保存수단은 “거의 老朽”된 지역에서뿐만 아니라 “保存”으로 분류된 지역에서 행해져야 한다.

한편 우리나라 都市再開發法 제 4조에 재개발지역의 지정은 건설부장관이 다음 각호의 1에 해당하는 지역에 대하여 도시계획으로 재개발지역을 지정할 수 있도록 되어 있다.

① 그 지역 안의 土地面積(공공시설용지를 제외한다)의 $\frac{1}{2}$ 을 초과하는 부분이 最低高度地區이고 그 최저고도지구 안에 있는 총 건축물의 바닥면적의 $\frac{2}{3}$ 이상에 해당하는 建築物이 최저한도의 높이에 미달되어 미달되어 있을 때

② 방화지구로서 그 방화지구 안에 있는 총 건축물의 바닥면적이 $\frac{2}{3}$ 이상에 해당하는 建築物이 방화구조로 되어 있지 아니할 때

③ 그 구역 안의 건축물 중 耐火構造가 아닌 2층 이하의 건축물의 바닥면적(지하층은 제외한다)의 합계가 그 구역 안에 있는 총 건축물의 바닥면적 합계의 $\frac{2}{3}$ 를 초과하고 있을 때

④ 그 구역 안의 공공시설의 정비에 따라 토지가 建築基地로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 파소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 不良하게 될 우려가 있을 때

⑤ 그 구역 안의 건축물이 老朽 또는 不良하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역 안의 토지의 합리적인 이용과 價値의 증진을 도모하기 곤란할 때

⑥ 그 구역 안에 인구, 산업 등이 과도하게 집중되어 있어 都市機能回復을 위하여 토지의 高度利用이 요청될 때 등으로 되어 있다.

한편 서울도심부의 現況을 분석하여 보면 토지이용면에서는

㉠ 筆地面積의 영세성(筆地當 平均面積 56.4坪이며 평균면적이 19.94坪이 되는 洞도 있음)

㉡ 도로의 계층적 배분 및 구조적 미비

㉢ 接近性이 곤란한 筆地가 많아 그 지역에 있어서 환경의 질의 저하초래

㉣ 불규칙한 筆地가 많아 토지이용의 효율의 저하 등을 들 수 있다.

한편 구조적인 면에서는

㉠ 建物狀態가 도심부 기능에 부적당하여 도심화재의 유발위험 및 도심미관의 저해

㉡ 건물배치의 무질서로 인하여 평균 건폐율의 저하에

도 불구하고 都心商街의 오픈스페이스의 부족현상이 나타나고 있으며,

◎ 도심부 주차시설의 절대량 부족과 그 배치의 연계성 결여, 공공주차시설의 절대량不足 현상이 나타나고 있다.

이와 같은 여건을 감안할 때 서울都心部の 대부분을 재개발하지 않으면 안될 형편이다.

그런데 그 도심부의 토지면적이 2,786,853坪이고 總建築物 延床面積이 2,082,066坪이 되어 단기간 내에 재개발 사업을 시행하기가 어려운 것이다. 그러므로 시급한 곳, 시행하기 쉬운 곳, 효과가 크게 날 수 있는 지역을 먼저 할 수 있도록 優先順位를 定하여 시행하는 것이 바람직하다.

2. 再開發事業

都市에 있어서 空間構造를 지배하고 있는 것은 경제의 論理이므로 곧 도시공간은 경제공간인 것이다.

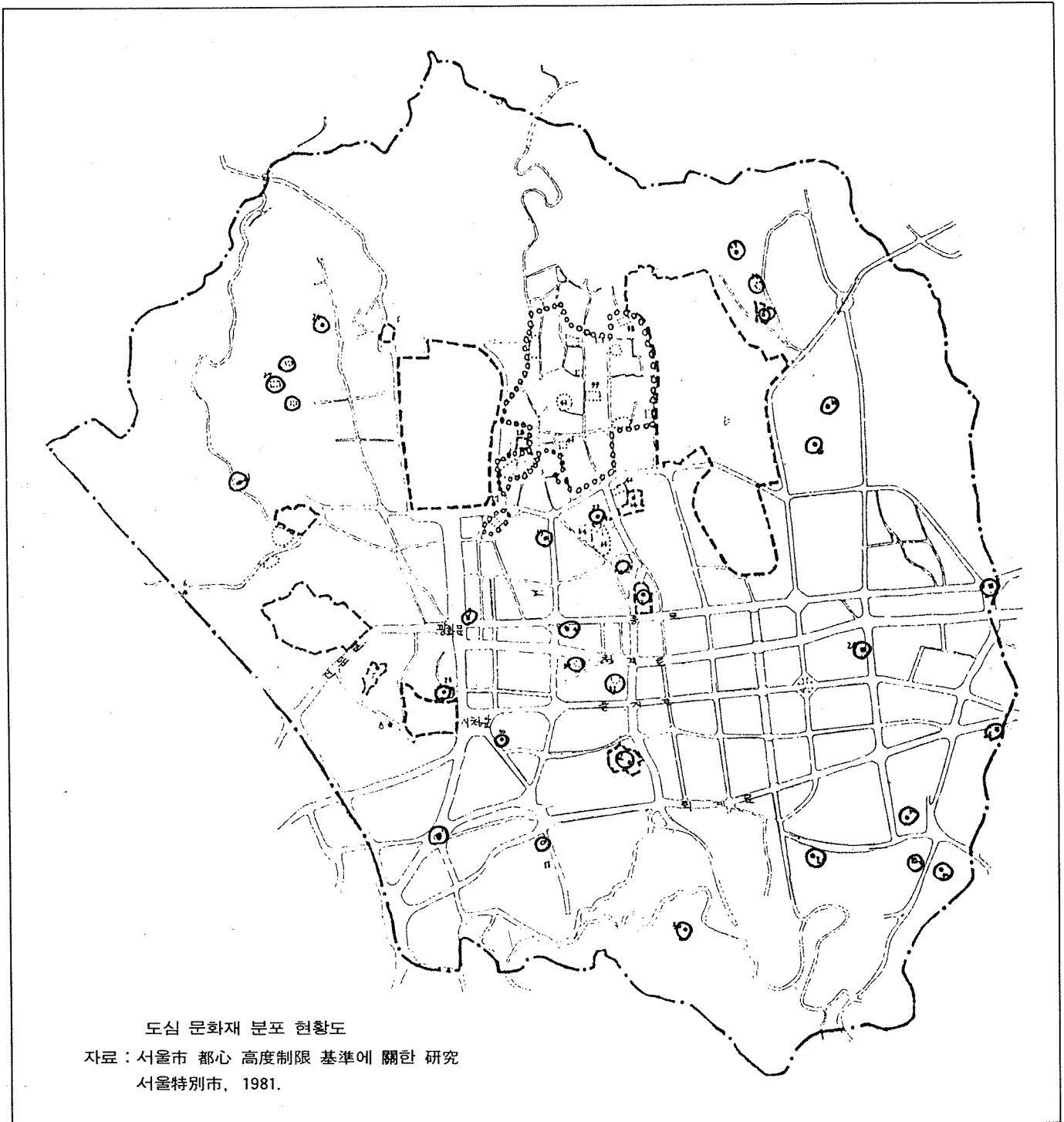
그러므로 도시공간에 있어서 아미니티(Amenity)가 결핍되기 쉽다.

① 文化遺産의 保護

도시를 재개발하는데 있어서 첫째로 고려하여야 할 사항은 문화유산의 보호라고 볼 수 있다.

특히 서울도심지에는 그림에서 보는 바와 같이 많은 문화재가 분포되어 있는데 재개발과정에서 그 가치가 손상되는 경우를 볼 수 있었다.

국보 제 1호로 지정된 남대문 주변과 비원주변, 광화문



에 있는 비각 등을 고층화하려는 주변의 추세에 맞서서 여러차례 논란이 있었던 것으로 기억된다.

하루빨리 이들 고귀한 문화재의 보호작업이 선행되어야겠고 도심부는 서울시의 산역사이고 박물관과 같은 역할을 하여야 할 것으로 생각된다.

② 基本計劃 樹立

서울도심부 재개발구역을 지정하는데 있어서는 한 街區에 몇개의 구역으로 되어 있고 그 구역이 일시에 이루어진 것이 아니라 수차에 걸쳐서 지정되었기 때문에 어려움이 있게 된다.

즉 한 街區內에서 동질의 기능을 가지고 있으면서도 구역지정의 시기가 다르기 때문에 구역단위로 개발 계획을 수립하게 되어 불합리한 개발이 우려된다.

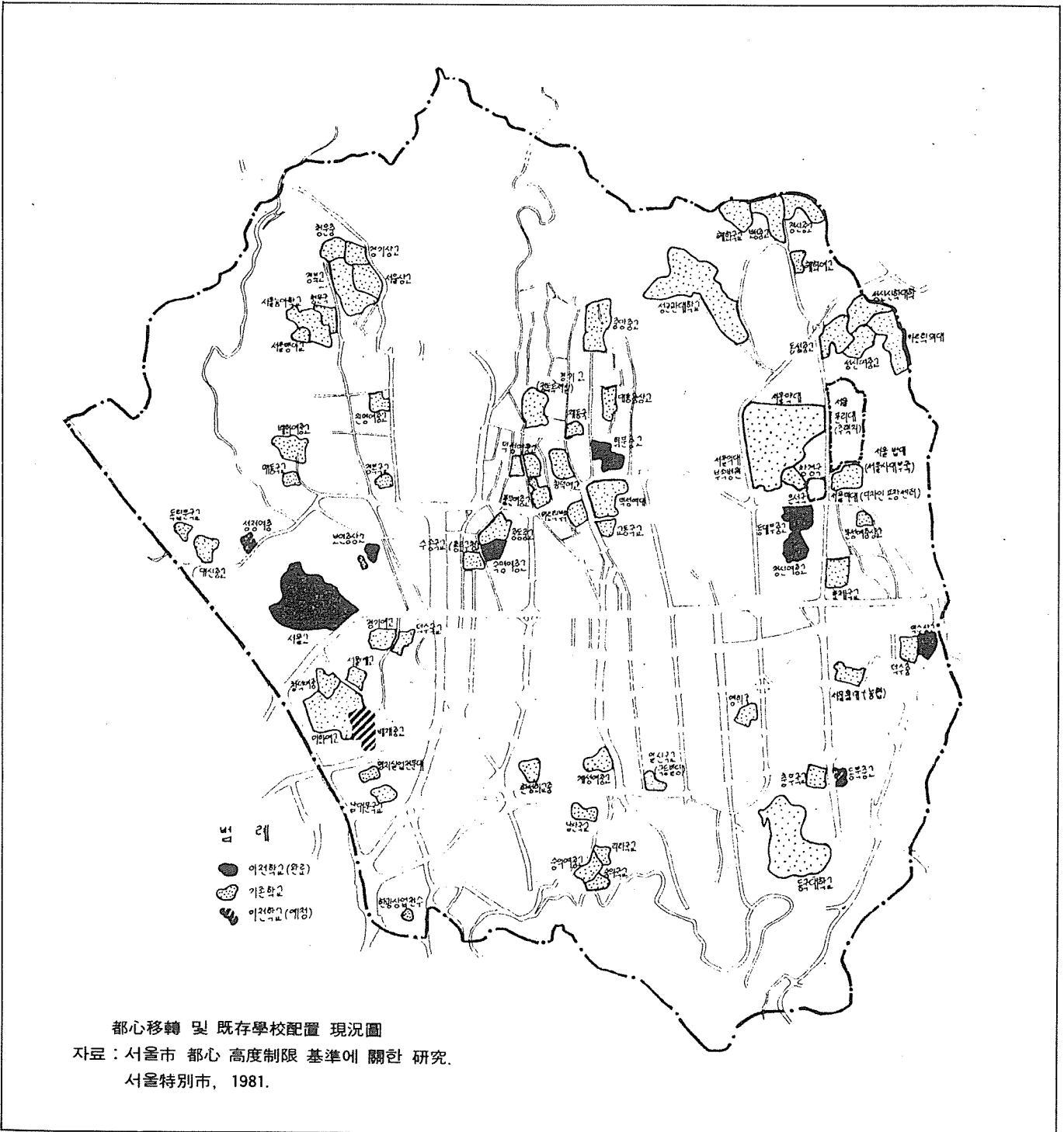
도심지재개발을 하는데 있어서는 도심지의 기본계획이 마련되어야겠고 街區別로 계획을 樹立하고 그 일부가 재개발구역으로 지정되면 별로 문제가 없을 것이다.

그렇게 되면 우리의 문화유산도 보호할 수 있으므로 바람직한 都市構造로 바꾸어 나갈 수 있을 것이다.

③ 이전적지이용

서울도심부 재개발 과정을 살펴보면 다른 곳으로 이전한 시설의 적지 특히 학교移轉적지를 이용하는 경우가 많다.

바람직한 것은 도시의 아미니티(Amenity)를 높이기 위하여 공원이나 도서관, 미술관, 박물관 같은 문화시설을 建設하는 것이지만 그렇지 못한 경우에는 그 적지를 재개발할 때 적지를 내포하고 있는 街區만의 계획이라도



수립할 수 있었으면 좋겠다.

많은 경우에 있어서 그 적지만을 고려하여 시행한 나머지 그 이웃과 어울리지 않는 경우를 볼 수 있다.

그림에서 보는 바와 같이 서울都心部에는 많은 학교가 분포되어 있는데 住居기능이 도심부 밖으로 이전하게 됨에 따라 많은 학교의 이전이 예상된다.

이들 학교 이전적지를 잘 이용하면 바람직한 도시구조를 마련하는데 도움이 될 것이다.

즉 이전적지를 대기업이 매수할 수 있도록 할 것이 아니라 우선 市當局이나 공공기관에서 매수하도록 하여 그 적지를 내포하고 있는 街區의 기본계획을 수립하고 換地를 하면서 순차적으로 개발하면 연쇄적으로 재개발을 수행할 수 있을 것이다.

④ 路線邊 開發보다는 街區單位 開發

재정이 넉넉하지 못한 상태에서는 도시개발을 시행하기 위하여 可視圈에 속하는 부분부터 생각하기가 쉽다.

미관지구로 지정된 곳도 대부분의 경우 大路邊이 되고 있다. 시각적인 면도 중요하지만 도시의 기능회복이 더욱 중요하다고 생각된다.

外國관광객이 많이 온다고 하여 大路邊만 아름답게 하고 뒷골목에 가면 너저분한 환경이 된다면 재개발의 의의를 찾아볼 수 없을 것이다.

그러므로 路線邊 開發보다는 街區單位로 개발함으로써 表裏가 없는 기능적인 도시로 발전시켜야 할 것이다.

⑤ 도심부에 주거기능 보존과 주거지역 중심으로 업무 및 상업기능의 誘致, 都市再開發 과정에서 도심부의 많은 주거기능이 업무 및 상업기능에 의하여 代替되고 있다.

그렇게 됨으로써 도심부의 晝夜間 人口의 차이가 심하게 되고 교통문제를 더욱 어렵게 하고 있다.

즉 도심부에는 夜間人口가 거의 없어서 유명한 도시처럼 되는가 하면 낮에는 시설이용 인구가 너무 많아서 그 용량을 감당하기 힘들게 하고 있다.

그러므로 도심부를 재개발할 때 주거기능을 적절히 배치하여 시설이용에 불편없이 하고 교통문제도 완화되도록 하여 도심부에서 야간에도 활기를 찾을 수 있도록 하여야겠다.

그리고 업무 및 상업기능을 주거지역의 중심부 즉 區

廳이나 공공시설이 있어 核을 형성할 수 있는 곳에 유치함으로써 바람직한 도시기능을 회복할 수 있을 것이다.

⑥ 再開發과 新開發의 병행

서울市에 산재한 공장을 유치하기 위하여 半月工業都市가 건설되고 있다. 自動車매매 및 부속품판매의 중심지를 장안평으로 옮기는 등 도심에 있지 않아도 되는 시설을 외곽으로 분산·설치하기 위한 신개발과 재개발사업을 긴밀하게 하여 환지나 기타 방법을 통하여 再開發事業을 보다 쉽게 수행할 수 있는 방법을 모색하여야 할 것이다.

3. 結 論

서울은 1394년 이래 약 580여년간 수도로서 그 역할을 수행하는 동안 많은 발전을 거듭하였다.

그러나 고도로 성장하고 急變하는 기능적인 수요에 건물과 시설이 뒤따르지 못하고 있다.

특히 8·15와 6·25라는 계기를 통하여서도 도시의 기본구조를 定立할 수 없었고 아직도 서울의 都市열개가 마련되어 있지 못한 상태이다.

그리고 대부분의 地는 세분화되어 있고 건물은 조잡하여 재개발을 하지 않을 수 없게 되어 있는 實情이다.

이와 같은 여건하에서는 도심부의 기본계획 수립이 시급하며 그 基本計劃의 틀 안에서 재개발이 시행되어야지 그렇지 않고 再開發區域單位로 시행하면 모처럼 마련한 시설이 도시기능을 저해하게 될 우려가 있는 것이다.

거듭 강조하지만 '86아세안게임, '88올림픽 등으로 국제적인 행사가 벌어질 서울은 表裏가 있어서는 안된다. 자금이 부족하면 資金이 充當할 수 있는 부분을 기본계획에 따라 재개발하고 나머지 부분에 대하여는 벽면과 유리틀 깨끗히 닦고 간판을 정리하는 등 돈이 들지 않고 부지런하면 될 수 있는 것부터라도 먼저 착수하는 것이 좋겠다.

서울은 國際都市가 된지 오래고 지금도 많은 외국인이 서울시내에서 활보하고 있다.

우리는 걸만 그럴싸하고 속이 빈 것보다는 깨끗하고 성실하며 알찬 우리의 정신력을 그들에게 보여줌으로써 우리의 이미지를 확고히 심어주는 것이 중요하리라 생각된다.

우리들은 結果를 평가하지 아니하며, 창조과정의 發端을 평가하는 것입니다. 바로 이것이 형태가 생에서 발견된 것이냐, 혹은 그 自体를 위하여 發見된 것이냐를 나타내는 것입니다.

♣ 建築에 있어서의 形態에 대해서 / Ludwig Mies van der Rohe <루드비히·미스·반·데·로에>