

都市再開發事業의 合理的인 施行方案 (連載 I)

(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)

1. 問題의 提起

産業의 발전과 經濟成長에 따른 大都市 인구집중은 都市의 肥大化로 인한 人口過密地區의 발생, 각종 建築物의 老朽化와 交通量의 증감에 따른 道路·駐車場과 上·下水道 등 都市供給設施의 不足現象을 낳게 되었다.

이와같이 변화하는 都市의 새로운 慾求와 機能을 충족시키고 해결하여 주는 방법이 都市再開發이다.

都市機能의 변화를 科學的으로 改編하기 위하여 都市再開發의 이론적 概念을 敘述하고 특히 우리나라의 都市再開發에 있어서 문제가 되어 있는 都市再開發의 体系的인 接近方法을 定立하기 위하여 서울市 都市再開發 事例를 분석하였고, 그리고 모든 都市活動은 土地 위에서 이루어지게 되므로 都市活動과 土地利用體系를 分析·研究하여 우리나라 都市再開發政策에 기틀을 마련하고자 한다.

2. 都市再開發의 概念과 必要性

(1) 都市再開發의 概念

都市가 하나의 有機體라면 都市問題의 해결은 物理的인 施設을 비롯한 經濟 및 社會的인 政策이 종합적으로 이루어져야 한다.

人口 및 産業의 급격한 都市集中은 既存의 都市秩序를 無力化하였을 뿐만 아니라 극심한 集中은 過大·過密現象을 나타내게 되어 生活·生産·流通의 集積利益을 얻기보다는 混亂과 都市의 逆機能現象을 일으키게 되었다.

오늘날의 大都市는 증가하는 人口에 따라 변화하는 都市機能을 受容할 수 있는 質的·量的인 能力이 한계에 이르러서 人口過密地區가 발생하고

각종 建築物의 老朽化·住宅難·交通체중·公害·上下水 등 供給處理設施의 부족, 그리고 遊農向都에 따른 無許可住宅密集 등에 따른 問題解決은 都市施設을 비롯한 經濟 및 社會的인 原因에서 그 해결책이 마련되어야 한다.

都市再開發의 定義는 1958년 헤이 그에서 열린 國際學術發表에서 다음과 같이 내려졌다.¹⁾

“都市에 사는 사람들은 자신이 사는 건물이나 주위환경…… 그밖의 여러가지 生活에 대하여 많은 희망이나 불만을 가지고 있다…… 작게는 자기 집의 수리로 부터 도로·공원·不良地區의 淨化와 地域地區의 改善, 그리고 대규모 都市計劃으로 살기 좋고 아름다운 거리로 만들자는 강한 기대를 가지고 있는 일질의 都市改善이 都市再開發이다. 都市再開發이란 말은 都市의 中心業務地域(CBD)을 포함한 낡은 부분을 再開發하거나 原狀을 復歸시킨다는 것이다.”²⁾

실제로 도시재개발은 기존의 低所得層住民들을 배제하고 보다 쓸모있는 사무실·상업지역 및 쾌적한 주거지개발을 위한 空間을 창조하여 公共施設을 공급하는 것이다. 우리나라에서 都市再開發事業이란 老朽화된 市街地의 機能을 회복하고 土地를 효율적으로 이용하여 都心地의 부족한 公共施設·道路·駐車場·公園·놀이터 등을 合理的으로 確保·配置하여 규모 있고 균형잡힌 건물을 조화있게 개발함으로써 능률적인 都市空間確保와 景觀을 造成하여 짜임새 있고 아름다운 先進首都의 건설을 이룩하며 土地所有者的 財產을 증식시키는 것을 말한다.³⁾

都市는 生成·發展하는 것이므로 時

대의 흐름과 함께 변화하는 市民生活에 필요한 都市施設의 改善을 요구하게 된다. 특히 都市産業의 발전에 따른 産業施設의 擴充과 勤勞者의 流入으로 인한 人口過密地區의 발생, 각종 都市施設의 老朽化, 交通量增加에 따른 道路·駐車場·上下水道 등 都市서비스 供給設施의 부족을 낳게 된다.

이와같은 새로운 時代的 요구에 미치지 못하는 都市機能을 回生시키기 위하여는 다음과 같은 都市再開發事業이 이루어져야 할 것이다.

첫째 自然發生的으로 무질서하게 混在되어 있는 都市機能이 체계화된 複合機能이 되도록 계획한다.

둘째 道路·公園·駐車場 등 都市公共서비스設施의 不足問題를 해결한다.

셋째 立體的인 土地利用을 통한 經濟 및 社會的인 價值를 最大化한다.

네째 老朽建物 및 不良住宅을 정비하여 쾌적하고 능률적인 都市環境을 조성한다.

다섯째 建築物의 過密한 密集를 해소함으로써 화재 및 기타 災難防止問題를 해결할 수 있게 한다.

(2) 都市再開發의 必要性

都市構造는 끊임없이 변화하기 때문에 都市再開發政策의 根本은 어떻게 都市의 變化·管理를 잘 하느냐에 달려있게 된다.⁴⁾

大都市에 있어서도 새로운 技術, 새로운 機能·活力·System이 신속히 導入되고 낡은 것은 陳腐化되게 된다.

이러한 새로운 都市要素들은 새로운 機能과 活動에 알맞은 새로운 都市空間과 시설을 필요로 하게 된다.

그리고 都市空間의 이용이 점점 多樣化하고 集約化됨으로써 낡은 都市空間의 改造가 필요하게 된다. 이는 都市歷史家인 Lewis Mumford가 말한 바와 같이 都市는 하나의 그릇과 같다.⁵⁾ 都市는 하나의 그릇, 즉 容器이므로 都市의 目的과 機能 등을 감당할 수 있도록 都市構造를 改造해야 된다.

都市再開發은 이와 같이 거대하고 복잡한 都市問題들을 구성하고 있어 各個人과 各種建物의 次元에서 간단히 해결될 수는 없으며 都市構造의 改造過程에서 일어나는 土地 및 建物所有者의, 즉 國民의 財產權保護라는 측면에서 公權力의 介入없이는 불가능한 이유에서 政府가 主導·介入하여 대규모적이고 公共性에 기초한 都市再開發事業이 필요하게 된다.

都市再開發을 수행하는 기본적인 이유로는 대개 다음과 같은 네가지 事由가 있는데, 經濟的·社會的·審美的 이유, 그리고 公共施設改善이 그것이다.⁶⁾

첫째, 經濟的 理由(Economic Reasons)를 살펴보면, 都市再開發事業이 地域社會에 대하여 하나의 經濟的 매력력을 제공한다는 점이다. 經濟的 요인으로서는 地域經濟活動의 침체를 예로 들 수 있겠으며 이는 地域性格이 변화되었거나 하여 機能上 그 地域의 生産性이 저하되는 경우이다.

따라서 우리나라 大都市의 再開發問題는 그 지역 經濟活動의 침체보다 그 地域의 地域性格이 변화하여 機能上 生産성이 저하되었기 때문이다.

經濟的 요인 때문에 再開發事業이 필요한 地域은 주로 都心地域으로서 都心指向의 성격을 가지고 있는 호텔·百貨店 등 商業建物이나 業務用建物에 대한 市民生活을 충족시켜주는 장소를 제공하여 주는 것이다.⁷⁾

서울을 비롯한 우리나라의 巨大都市는 한정된 土地資源內에서 변화하여가는 새로운 都市機能과 活動需要에 대응한 公共施設用地를 공급하지 못하고 있는데서 문제가 생긴다. 따라서, 既存의 土地用途를 변경하여 立體化·過密化시켜 배전의 生産성을 높이지 않으면 안된다. 특히 개개의 筆地規模가 영세하고 筆地型態가 不整形하기 때문에 새로운 建物を 지을

경우 그 土地를 적절하게 이용하기가 어렵고 쓸모 없는 空間이 많이 남게 되며 建物의 형태가 不規則의이어서 建物內部構造에 낭비가 많을 뿐만 아니라 建物이 受容하고 있는 活動費를 처리할 수 있는 交通流量問題가 크게 나타나고 있다(예컨대 教保빌딩).

土地의 零細性이란 10층 이상의 建物を 지으려면 平均垆地面積 規模가 1,000坪 이상이 필요하게 된다. 그런데 서울都心再開發區域現況을 보면 垆地가 평균 45坪, 最小 19坪에 이르고 있는 실정이어서⁸⁾ 10層 建物を 지으려면 垆地面積 20坪이라고 해도 20명에 이르는 所有主의 權利讓渡問題가 생기게 된다.

서울의 都心地域再開發은 이러한 의미에서 都市全體의 經濟機能規模보다는 어떤 特定機能이나 용도가 지나치게 密集開發되는 느낌이 있다. 그 實例로서 大都市의 再開發地域이 몇 개의 事務所·百貨店·호텔 등을 大型化로 계획하고 있는 듯하다. 이러한 再開發은 단순한 需要와 供給面에서 효과적일 수 있는지 모르지만 실제로는 都心部活動의 便益性 면에서 보면 반드시 機能的이거나 能率的이라고 할 수는 없겠다.

따라서 都心部の 土地利用을 보다 經濟的으로 하기 위해서는 현재의 土地利用類型이나 용도를 변경할 필요가 있으며 그렇다고 그 변경과 정비가 도심부 전체의 綜合的再整備計劃이나 全体規模의 土地利用指針이 없는 劃地別 혹은 筆地單位로 再開發이 시행되기 때문에 기존의 土地用途와의 扞觸과 不調和와 無秩序한 분위기를 조성하게 되어 地域環境의 質은 전보다 더 惡化되는 예가 많게 된다.

그 이유는 도시의 활동은 有機的 활동으로 多樣性이 힘이어서 都心部는 都市中心生活에 필요한 모든 여러 가지 시설들이 한곳에 集合됨으로써 集積의 利益이 나타나게 되기 때문이다.

따라서 현재와 같이 모든 街區들이 몇개의 한정된 용도로만 이용될 경우는 土地利用의 專門化는 달성될지 모르나 都心活動에 필요한 機能이나 施設相互間의 보충적이고 補完的인 관계가 낮아질 것이고 오히려 都心生活의 效率性도 낮아지게 된다.

둘째 社會的 理由(Social Reasons)이다. 都市再開發事業에 있어서 社會的인 이유는 經濟的인 이유만큼이나 중요한 역할을 차지하고 있다. 이는 기본적인 人權과 個個人의 物理的인 人間의 고통을 줄이는 기회를 마련해주는 것이지만, 참아내기 어렵고 안전과 건강에 위협이 되는 住居條件이 무엇보다 먼저 기본적으로 개선되어야 한다. 급격한 都市化는 변두리 지역에 無斷入住地域과 不良住宅地域을 낳게 되었다. 이와 같이 都市의 Slum이 시작된 것은 19C 초 英國의 産業都市가 급속히 발달하면서 부터 시작하였다.⁹⁾ 결국 都市再開發은 計劃區域內 시민들의 대부분에게 도움을 줄 수 있으며 생활의 위협이 되기 보다는 하나의 機會(Opportunity)인 것이며, 따라서 都市再開發計劃은 새로운 地域社會에 가능성 있는 여러가지 문제를 예측하여야 하며 住民들의 기회를 最大化시키고 人間의 고난과 어려움을 最小化시키도록 계획하여야 한다.¹⁰⁾

社會的 原因은 過密로 말미암아 生活環境을 저하시키고 社會적 犯法行為의 發生率을 높이거나 人口의 構成이 特定階層이나 집단으로 구성되어서 均衡된 地域發展을 저해하는 요인이 된다.

이러한 都市不良地區(Urban Slum)의 특징은 아래와 같다.¹¹⁾

- ① 住民들의 所得과 教育水準 및 衛生水準이 낮다.
- ② 生活程度는 生存的인 限界水準이다.
- ③ 犯罪 및 非行率이 높고 家庭과 탄率도 높다.
- ④ 1인당 住居密度가 지나치게 높다.
- ⑤ 최근 시골이나 小都市로 부터의 移住民이 늘고 있다.
- ⑥ 土地利用面에서는 商業用·住居用·家內手工業 등의 혼합적 土地利用狀態이다.
- ⑦ 學校나 綠地와 같은 公共施設이 없다.
- ⑧ 交通체증이 심하고 事故率이 높다.
- ⑨ 水道·가스·電氣·衛生處理·下水處理·쓰레기처리施設·道路·公害 등 필수적인 都市서비스가 빈약한 상

때이다.

특히 都市再開發이란 이미 존재하고 있는 社會의 여러가지 欲求의 충족이나 物理施設만을 중심으로 하는 都市計劃事業과는 차이가 있어서 人間的인 요소와 社會經濟的인 요소들을 중요시하여야 한다. 지금까지는 再開發事業을 시행함에 있어서 外部環境만을 再開發事業施行에 투입하여 결과적으로 막대한 社會的 資源의 손실과 個人生活에 고통을 주기도 했다.

그 實例로써 어떤 地域의 社會적 不均衡이나 불안의 원인을 제거하기 위하여 그 地域全體를 동시에 철거하여 완전히 새로운 建物을 지어 일시에 地域全體環境을 개조하였을 때 그 효과는 기대한 만큼 미치지 못한 경우가 많았다. 왜냐 하면 이러한 방법은 그 地域住民들이 갖고 있는 근본적인 문제를 해결한 것이 아니기 때문이다. 이는 일시적으로 地域自体는 物理的으로 새롭게 단장되었고 視覺的으로 아름답게 변모되었을 뿐이지 居住者의 生活水準은 향상되지 않았기 때문이다. 이런 문제는 특히 再開發對象地域의 수준을 결정할 때 그 地域住民의 생활수준과 관계없이 지나치게 높은 수준으로 결정하기 때문이다.

우리나라의 경우 不良地區의 特徵은 歐美各國에서 볼 수 있는 Slum이라기 보다는 無許可住居地(Squattered Area)이던 이러한 無許可住宅이 침식하는 곳이 國公有地에서 일어나는 것이 대부분이다. 따라서 이를 低所得層이 주로 거주하는 불량주택지구나 공장근로자들이 거주하는 주변에 工業地區와 住居地區의 混合地域으로 재개발하고자 할 때 그 지역을 高所得層의 주민들에게 적합한 생활시설을 기준으로 계획한다면 그 施設의 유지관리가 문제될 뿐만 아니라 불필요한 시설이 되고 말 것이다.

農村地域을 정비하고 住宅改良을 할 때 都市住宅과 같이 2~3층 住宅을 보급한다는 것은 조금 문제가 된다.

왜냐하면 農村住民들에게는 그들이 거두어 들일 農作物을 쌓아 놓고 저장할 넓은 마당이 필요하며 住民들의 활동은 수직적인 것 보다는 땅에 밀착된 平面活動이 대부분이기 때문이다. 美國의 경우도 과거에는 社會的

으로 문제가 되는 地域을 再開發하기 위해서는 地域全體를 철거하고 改造하는 방법을 많이 사용하였으나 그 결과가 기대하였던 만큼 효과적이지 못했을 뿐만 아니라 經濟的인 낭비가 지 일어나게 되었다. 따라서 그후 自生的인 改造를 유도하는 방법으로써 都心部 외곽의 不良地區에 위치한 사람들이 이용하지 않고 있는 倉庫와 鐵道敷地를 매입하여 가난한 畫家들에게 무료로 제공함으로써 그 地域을 서서히 文化的인 활동이 활발해 지도록 하여 그 地域의 社會的인 환경이 개선되도록 유도하게 된다. 畫家들이 그곳에 머물게 되면 다른 畫家들이 모여들게 되고 또한 이와 관련된 활동들이 계속적으로 번성하게 되어 그 地域住民들 자신의 자부심이 생기고 자연히 環境水準도 전체적으로 향상하게 된다.

세째 物理的인 이유(Physical Reasons)이다.

物理的인 이유는 再開發의 社會的·經濟的인 요인의 원인이 된다 할 수 있다. 그리고 再開發의 필요성을 직접 視覺的으로 느끼게 해주기도 한다.

따라서 物理的인 환경개선은 간접적으로 社會的·經濟的인 환경개선에 중요한 역할을 하게 된다. 이는 建物構造의 老朽化, 地域性格에 不適合한 建物의 用途, 美觀上의 問題, 그리고 上下水道·交通施設·公害施設 등 生活環境에 필요한 시설의 부족 등이 문제된다.¹²⁾

物理的인 요인의 개선은 단순한 美觀的인 형태보다는 그 지역에 적합한 物理的인 환경의 개선이 필요하다. 그 지역의 物理的·社會的인 환경 개선을 위하여 再開發된 세운상가나 낙원상가는 오히려 더 많은 都市問題를 낳게 된 원인이 되었다. 따라서 物理的인 環境改善作業은 그 地域性格과 수준에 맞는 物理的인 환경기준을 마련하여야 한다.

都市再開發은 都市基本計劃 設計에 영향을 미치고 그 都市가 개발될 수 있는 새로운 기회를 열어준다. 그 지역 안에 있는 대학이나 종합병원같은 公共施設들이 쇠퇴해가는 지구 안에 있을 때 그 施設을 확충하기 위하여 주위의 土地를 적정한 가격으로 매입하여 발전하게 된다. 이는 그 地域의

物理的인 시설개선 뿐만 아니라 文化的·教育的인 諸施設은 한 都市의 長期的인 건강이나 성장할 수 있는 잠재력이 되는 동시에 經濟的인 기반 못지않게 중요한 것이다.¹³⁾ 이러한 형태의 시설들은 여러가지 방법을 통하여 그 도시의 經濟的인 기반에 공헌하기도 하고 새로운 企業을 그 地域에 誘引하고 既存의 育구를 충족시키는데 중요한 역할을 한다.

네째 審美的인 이유(Aesthetic Reasons)이다.

많은 都市民들은 그들의 도시가 추하다고 느낀다. 기후라든가 地形·機能과 같은 것에 대한 깊은 관심도 없이 똑같은 鑄型的인 연속이나 벽돌의 숲이라고 한다. 형태보다는 엄격한 경제적 有關係을 강조하다 보니 그렇게 되었고 원래의 계획이 不適切했기에 그러하였으며, 建物들이 건축가들에 의하여 혹은 設計分野에 유능한 사람들에 의해서 지어진 경우가 실제로 드물다는 점에서 그렇게 되었다는 것이다. 따라서 都市再開發은 우리의 환경을 설계함에 있어서 우리가 바라는 평범한 審美的인 기준을 새롭게 마련할 기회로 만들어야 한다고 생각한다.

3. 都市再開發의 類型

都市再開發은 도시가 발달하는 과정에서 먼저 公衆衛生問題가 가장 먼저 나타난 것과 같이 都市構造에서는 무엇보다도 都市不良住宅地區의 改良(Slum Clearance)事業이 제일 문제가 된다.

2次世界大戰後 美國에 不良地區再開發事業이 확대되어 住宅 뿐만 아니라 業務施設과 商業施設을 포함 地區再開發事業(Redevlopment)을 단행하였다. 1954년 改正된 住宅法(Housing Act)에서 再開發의 의미를 확대하여 既存市街地의 소생을 위한 都市再開發을 의미하는 뜻에서 “Urban Redevelopment”란 用語를 “Urban Renewal”이란 말로 改正하였다.¹⁴⁾

都市再開發(Urban Renewal)이란 다음과 같은 세가지 類型으로 분류된다. 첫째 地區再開發(Redevlopment), 둘째 地區收復(Rehabilitation), 셋째 地區保存(Conservation)이 그것이다.

1) 地区再開發(Redevelopment) 이란 Slum化하여 市街地로서 필요한 기능과 환경을 상실한 地区에 建築物을 제거하고 합리적인 土地利用計劃을 세워 새로운 地区에 市街地를 정하는 작업이다.¹⁵⁾

이것은 建築物이 전반적으로 惡化되어 있는 地区, 建築物의 배치나 이용 및 地区全体的 設計가 나빠서 충분한 生活環境 또는 經濟活動의 場으로서의 條件을 잃어버린 地域에 대해 再開發을 실시한다.¹⁶⁾

그리고 주변지역을 유용하게 이용하려는 방법이 된다. 특히 마스터플랜에 따라서 종전에 없던 都市施設 이외의 機能·施設이 추가개발되는 수도 있다.¹⁷⁾

2) 地区修復(Rehabilitation)

충분한 生産活動이나 生活環境을 점차로 저해할 듯한 원인이 잠재하고 있을 때나 地区自体的 機能이 低下해 간다든지 구조적으로는 아직도 견딜 수 있지만 유지관리가 충분히 행해지고 있지 않기 때문에 不良化할 建築物群¹⁸⁾이 있는 지구에 있어서 地区本来的 기능을 회복한다든지 土地·建築物의 이용 및 수리를 행정적으로 統制한다든지 또는 都市全体的 마스터플랜에 따라 새로운 용도를 부가시킨다든지 하는 것이다.¹⁹⁾

즉, 修理나 改造만으로는 효과를 볼 수 없는 建物이나, 건폐율이 아주 높아서 환경의 惡化를 면할 수 없는 建物, 주변의 土地利用狀況과 조화되지 않는 성격의 建物을 이전 혹은 파괴한다든지 또는 현재로 보아 부족한 상태에 있는 諸施設, 예를 들면 레크리에이션施設, 쇼핑施設, 學校 기타 公共施設 및 供給處理施設을 증가시키는 것이다.

都心部再開發方法으로써 'New Town in Town' 방법이 있다. 이는 中心業務地域을 再生시킨다는 것으로 中心部에 道路·駐車場·職住近接·學校·病院·綠地空間·어린이놀이터, 그리고 Shopping Center 등을 동시에 마련하는 과거의 再開發方法인 建物爲主의 再開發이 아니라²⁰⁾ 그 地区環境全體를 종합적으로 개조하는 것이다.

3) 地区保存(Conservation)

地区保存이란 충분한 기능과 건전

한 환경을 가지고 있지만 그대로 방치하면 장래에 惡化될 염려가 있는 地区²¹⁾ 또는 歷史的·文化的으로도 중요한 建築物이 많은 地区에 대해서 建築 및 都市計劃의 行政指導에 의해 惡化豫防 조치를 행하는 것이다.²²⁾

豫防措處로서는 建築物의 유지·관리·강화 및 居住人口密度 등의 適正化地域, 地区制의 強化 등의 방법이 있다. 이것은 특히 都心에 保全해야 할 가치있는 都市遺産을 많이 지니고 있는 西洋에서 중요하게 다루어지고 있다. 적극적인 保存作業의 내용으로는 다음의 방법들이 있을 수 있다.

① 모방이나 첨가없이 建物 본래의 内外部를 신중하게 복구시킨다.

② 上部構造에 있어서 해로운 것을 제거한다.

③ 새로운 建物用途나 더 안락한 생활을 위해 建物内部를 改修한다.

④ 道路鋪裝·植樹 또는 적당한 街路施設物을 설치하여 外部空間을 정돈한다.

⑤ 古來의 区域에서 쇠퇴하기 쉬운 經濟·商業活動을 계속 유지시킨다.

⑥ 전체적인 기능을 위해 절대로 불가피할 경우에 한해 質的으로 훌륭한 建物을 삼입하되 크기와 배치에 있어 세심히 조정되어야 하고 지나친 建築的 표현을 삼가야 한다. 이와 같은 地区保存·修復·再開發 등이 있으며 地区再開發은 開發段階에 있어서 保存과 修復이 어려울 때 만이 이용되는 가장 어렵고 최종적인 開發手法인 것이다.²³⁾

4. 都市再開發制度

都市를 개발하는 計劃技法에는 다음과 같은 세가지 부분이 상호관련된다.

첫째, 어떤 문제의 개선을 위한 목표

둘째, 問題가 안고 있는 現實

셋째, 現實을 目標水準으로 끌어올리는 手段이다.²⁴⁾

都市를 개발함에 있어서 開發目標과 現實의 차이가 크지 않으면 動員되는 수단 역시 약한 것으로 족하지만 開發目標과 現實의 차이가 큰 경우라면 보다더 크고 강한 적극적인 開發手法이 동원되어야 한다.

이와 같은 都市再開發技法은 不確實

性을 가진 미래를 창조하는 방법이다.

그리고 이러한 계획은 未來狀況을 設計하는 것인 바 모든 여건의 變動이 극심한 現代社會에 있어서 장래의 不確實性은 더욱 심하게 된다. 따라서 이러한 不確實性을 어느 정도 극복하느냐 하는데 開發技法의 關鍵이 있는 것이다.

開發技法의 요건으로서는 妥當性·信賴性·簡便性, 그리고 伸縮性이 있어야 한다.²⁵⁾

첫째, 妥當性이 높아야 한다. 妥當性은 주어진 5件的 범위 안에서 목표를 가장 잘 달성할 수 있는 것이라야 한다.

둘째, 信賴性은 都市設計 利用者에 따라 相異한 결과가 발생하는 기법은 결코 信賴度가 높지 못하게 된다. 따라서 開發技法은 客觀性이 높은 것이라야 한다.

셋째, 簡便性이란 아무리 妥當性이나 信賴性이 높은 開發技法이라도 너무 복잡하여 이용이 어려우면 실제 그 活用價值가 없게 된다.

高度의 전문가만이 아닌 일반적인 다른 사람도 손쉽게 이용할 수 있는 技法이라야 참다운 가치가 있는 것이다.

네째, 伸縮性이란 지나치게 一般化된 固定의 技法은 多樣化된 社會現象을 다루는데 적합치 않으므로 지역에 따라 그리고 開發與件에 따라 적당하게 적용될 수 있는 伸縮性있는 기법이라야 한다.

이러한 의미에서 各國의 再開發制度를 살펴보기로 한다.

(1) 外國의 再開發制度

가. 美國

1890년대와 제1차 세계대전 사이에 시카고와 뉴욕을 중심으로 몇 개州에서는 貧民들에게는 최소한의 수준을 보장하는 住宅을 공급하기 위한 첫걸음으로 볼 수 있는 '共同住宅法'(Tenement Law)이 제정되었는데, 이는 貧民과 住宅問題에 대한 사회적 인식을 높이는데 큰 공헌을 하였다.²⁶⁾

1932년 聯邦住宅融資法(Federal Home Loan Act), 緊急救助 및 再建法(Emergency Relief and Reconstruction Act)을 제정하였으며,

뉴딜政策의 하나로 설립되었던 HO-LC(The Home Owners Loan Corporation)는 보다 싼 이율, 보다 긴 상환기간으로 당시의 低當을 재편성하는 것을 목적으로 설립되어 3년간 100만명의 住宅所有者에게 30억 달러를 융자하여 小住宅所有者들에게 큰 도움을 주었다.

1934년 聯邦住宅廳(Federal Housing Administration)이 창립되어 住宅産業을 자극하는 첫걸음이 내디디어 졌다. 1933년 經濟成長과 고용증대를 자극하는 또 하나의 수단으로서 公共事業을 다루기 위한 國家産業復興法(NIRA : National Industrial Recovery Act)에 의하여 公共事業廳(PWA : Public Work Administration)이 창설되어, Slum Clearance와 低賃貸公共住宅建設에 최초로 보증을 서게 되었다.

1937년에는 聯邦公共住宅법이 제정되고 USHA(United States Housing Authority)가 설립되어 公共住宅建設事業의 범위·資金調達·住居水準·家賃 등에 대한 법적 기준을 마련하였다.

1943년 聯邦住宅廳(FHA)이 설치되어 공공 주택뿐 아니라 일반적인 주택 건설을 추진하게 되었고 자금의 용자도 행하게 되었으며 都市再開發地區의 住宅建設에 대하여 특별히 融資保證을 행하였다.

이와같이 Slum Clearance와 주택 건설을 2대목표로 하는 1940년 말까지의 재개발은 1949년에 제정된 聯邦住宅法(The Housing Act)에 의하여 다음의 단계로 넘어가게 되었다.

① 聯邦政府의 보조와 융자에 의하여 自治團體가 재개발지구를 買受하여 이를 불하받은 民間開發家가 시설의 增設을 행한다.

② 再開發地域 전체에 대한 도시계획 마스터 플랜을 작성한다. 이것은 단지 슬럼의 제거나 住宅建設만으로는 都市改造의 효과가 없다는 것이 명백하여졌기 때문이다.

1949년의 法制定에 이은 이 改正에 의하여 미국의 再開發은 비약적으로 확대된다. 그후 1954년의 法改正에 따르는 都市修復과 地區保存은 그때까지의 都市改造이 이루어져 온 市街區域의 완전한 대체가 거액의 비용이

들기 때문에 既存建物を 보수하여 再利用하고 상황이 좋은 地區는 그 상태를 보호 유지하는 등의 방법으로 都市 전체의 기능을 높이는 것을 그 내용으로 하고 있다.

美國의 再開發은 이 단계에서 都市計劃과의 밀접한 유대가 필요 했었지만 그 이후 더욱 都市計劃 이외의 社會·經濟 등의 분야도 포함되어 地域社會再開發計劃(CRP)이라는 방향으로 진행되고 있다. (1956, 1959)

美國의 再開發事業을 요약하면, 再開發事業의 강력한 추진을 위해 聯邦政府가 私企業에 원조를 주어 시행하는데 그 계획에는 대부분 住宅問題에 있으나 그밖에도 土地의 取得, 建築物의 정리, 街路·公園 등의 정비와 그 과정에서 부수되는 土地의 處分, 건축물의 改築 등을 포함하고 있다.

再開發에서 土地나 建物の 取得에서 발생하는 減價分은 공공기금에서 지불하고, 住宅建設法에 따라 市가 再開發地區를 지정하고, 敷地造成費의 30%로 우수한 民間業者에게 拂下하고 造成費用과 拂下價格의 差額中 2/3는 연방정부가 부담하고 1/3은 市의 부담으로 하여 聯邦政府의 부담액은 상환하지 않고 市부담액은 수년동안 稅率을 늘려 회수한다.

住宅建設法의 특색은 슬럼과 不良地區를 없애고 이를 위해 공공단체와 私企業을 결합하여 私企業에 의한 再開發을 촉진시키고 그 계획내용은 코뮤니티開發을 우선으로 하고 都市의 마스터 플랜과 조화해 가는데 계획의 主導權은 원래 地方公共團體가 가진다.

필라델피아의 再開發을 實例로 들어 보면, 필라델피아市는 계획 당시 都心人口 450만의 美國 제 4의 中核都市로서 상업·交通·文化의 중심지이다. 이러한 古都 필라델피아市의 재개발의 계획과 설계를 관장하는 都市計劃委員會가 있고 실시는 再開發公社와 民間開發業者가 행한다. 주로 聯邦·州·市의 보조금으로 시행하는 再開發公社는 그후 民間開發業者에게 土地를 공급한다.

나. 英國

1866년의 런던에서의 大火災 이후 復興事業은 木造家屋의 금지와 완성은 못하였지만 Christopher Wren의

‘런던改造計劃’이 都市再開發의 계기가 되었다고 볼 수 있다. 그 이후 영국에서는 리버풀이 있어서 산업혁명의 進展에 따르는 공장·철도의 건설, 勤勞者住宅의 不良化防止, 都市부르조아지의 住宅建設 등을 중심으로 개조가 진행되었다.

그러나 土地利用計劃 등에서는 아직도 근본적으로 專制君主時代의 특징을 못벗어난 것은 어쩔 수 없는 일이라 할 수 있다. 이러한 사업은 그 이후 유럽의 각 도시에 영향을 미쳤으며 공통적으로 말할 수 있는 것은 제 2차 산업의 발달이 급속히 진행했다는 것, 중·상류 부르조아지의 유입 인구에 의한 都市人口의 급속한 증가로 土地價格의 앙등, 人口 및 家口의 過密化, 住居地區의 惡化 등의 都市問題가 격심했다는 것 등이다.

19세기 말에서 제 2차 세계대전 전에 걸쳐서 각국에서는 都市問題의 근본적인 해결책의 필요를 인식하고, 영국의 田園都市政策, Barlow를 중심으로 하는 大都市分散策의 검토, 미국의 뉴욕都市圈域問題, 人種問題에 관련된 Slum Clearance, 소련의 모스크바 改造計劃 등이 대두되었다.

그 이외에 베를린·시카고·애틀워프·스톡홀름·밀라노·리버풀 등의 도시에서 都心部나 住宅地의 재개발이 행해졌지만 큰 성과를 보기 전에 제 2차 세계대전이 일어났다.

각국의 도시가 일관된 마스터 플랜을 가지고 都市再開發事業을 시행한 것은 大戰 후의 戰災復興을 계기로 하여 발전해 나갔다.

英國의 再開發事業을 요약하면 영국의 再開發制度法상의 특색은 戰災地域의 土地를 영구히 市有化하는 것이다. 최초의 법에 따라 土地의 強制買収가 가능하다. 이로써 公共用地가 확보되고 再開發事業이 끝나면 99년간의 계약으로 일반에게 임대하는 대신 不動產稅 부담은 所有者 아닌 使用者가 支拂부담을 진다. 土地의 取得이나 強制買収의 비용은 정부의 長期低利資金融資에 의하고 각 市는 土地의 賃貸料를 상환의 財源으로 한다.

再開發地域에서는 土地의 買収나 都市計劃事業實施에 지장을 주는 建築行為에는 큰 제한을 가하나, 각 市當局은 街路事業이나 公共建築物의 建

設以外에는 再開發事業에 관계하지 않고 私企業이 計劃을 하여 建設함을 원하지 않으면 政府低利資金으로 市當局이 스스로 建設·所有·經營한다.

Barbican 地域의 경우 런던의 中心 地區인 Barbican 區域의 再開發計劃은 市の 公社와 G. L. C에 의해 共同立案되었는데 그 특징은 종래의 土地利用과 交通計劃의 2次元의 계획에서 建物設計를 포함한 3次元의 계획이다. 계획의 목표는 都市內 住居提供과 都心人口의 減少中止, 近隣住區 形成, 樹木과 물의 空間形成, 土地의 高度利用 등이었다.

地區의 구성은 住居 및 공공시설·商業施設地區이며 공간구성은 Level의 多層化·步車分離와 Deck의 사용 등이다. 施設計劃은 住宅과 공공시설·상업시설·藝術館 등이 大宗을 이룬다.

다. 프랑스

프랑스에서는 나폴레옹 3세 시대의 George E. Hausman이 파리 중심부의 개조를 시작하였다.

그의 계획은 파리가 大都로 성장하는 바탕을 마련하는데 큰 공헌을 하였으며, 특히 循環交通計劃 등은 뛰어난 것이었다.

프랑스의 都市再開發計劃은 전면적으로 國家의 사업이고 各市는 책임이 없다. 市當局은 住宅建設省이나 당해 地方事務所가 세운 계획이나 事業實施에 대하여 援助·批判·調整·抗議는 할 수 있어도 직접적인 참여는 不

可하다. 街路의 新設·拓幅이나 기타 공공시설 정비에도 오로지 政府의 直轄工事나 용자에 의해서 하고 住宅建設省과 地方事務所는 할 수 없다. 再建法에 의하면 戰災地區의 資產所有者는 土地의 재할당을 목적으로 組合에 강제 가입하고 戰災補償의 목적으로 財產權은 일단 조합에 移管하고 조합은 再分配를 하지 않고 그 지구에 새로운 補償地區를 定하여 資產의 取還을 행한다. 조합은 關係당사자와 긴밀한 연락을 취하고 일처리에 필요한 설득을 할 수 있지만 強制權은 갖지 못한다.

La Defence의 再開發의 경우 파리市 산업중심지인 Defence地區의 정비계획은 E. P. A. D. (Defence地區整備公社)의 발족으로 본격화하였다.

이 정비公社의 역할은 신도시개발 계획의 검토와 개정 및 정비 계획의 효율적인 시행을 조사하는 것이다. 또 특징으로는 土地收用權을 가진 地區 全體의 事業主体지만 지구의 基幹構造의 정비에 한하며 建築 등의 上部構造에는 관여치 않는다. 資金은 84%를 建設權利채권에 16%를 國家와 地方自治制의 出資에 의한다. 1964년 이래로는 土地開發과 都市整備基金의 長期貸付로 추진되었다.

이 계획은 中樞業務施設의 Defence 地區에의 移植이었고 中心軸을 두고 두개의 地區로 나누어 A Zone에는 塔狀事務所 建物群을 B Zone에는 高層住居群을 그 중간은 公園과 交通

施設 등을 배치하였다. 景觀구성도 고려되어 모뉴먼트軸上에 계획하고 통일된 Skyline을 형성하도록 하였다.

라. 獨逸

2次大戰 이후의 政治·經濟的 불안의 와중에 再開發에 대한 여유가 없었으나 Adickes法에 의해 地方分權主義의 政府 조작이 있는 州(Dander)가 再開發事業을 할 때는 聯邦政府가 財政的 원조를 한다.

各州의 再開發法은 ① 再開發地區의 指定과 計劃準備 ② 建築禁止 ③ 境界의 調整, 資產의 交換·併合 ④ 公共施設用地的 收用 ⑤ 産業施設 移轉 ⑥ 隣接建物의 同時建設命令 ⑦ 交換·補償·市有地의 使用 등을 規定하였다.

各市의 土地再區劃은 私企業이나 準公共의인 비영리 住宅公社에서 土地買收를 하였고 再建의 대부분은 原狀復舊하였다.

Märkisches 地域의 경우 聯邦建築法에 의해 본격적인 再開發이 시작된 不良地區 Märkisches 地域의 계획은 양호한 住居環境의 조성과 인구수용 계획, 周邊部의 재편성이 목표였다.

地區計劃은 全體地域計劃과의 整合性·연속성을 중시하고 公營단지·상가 등이 Open Space의 軸을 두고 건축계획과 조경계획에 이르기까지 革新的 手법으로 처리되었다.

住宅團地의 계획은 都心部는 再開發, 周邊部는 新開發로서 再開發과 新開發의 中間의 성격이다.

- 1) 盧椿熙, 都市行政學, 一潮閣, 1982, p. 264.
- 2) Michael S. Gibson, et al., An Introduction to Urban Renewal, Hutschinson, London, 1982, p. 12.
- 3) 서울特別市, 都市再開發, 1983, p. 96.
- 4) 盧椿熙, 都市行政學, 一潮閣, 1982, p. 112~114.
- 5) 盧椿熙, 都市學概論, 一潮閣, 1980, p. 6.
- 6) Carl G. Lindbloom, The Citizen's Guide to Urban Renewal, Chandler-Danis Co., New Jersey, 1972, p. 16~21.
- 7) Perloff Berg, Foundation, Vetter, Weed, Modernizing the Central City, Ballinger Publishing Co., Cambridge, Mass., 1975, p. 123~131.
- 8) 서울特別市, 都市再開發, 1983, p. 15.
- 9) William Lim, Equity and Urban Environment in the third World, New Art Printing Co., Singapore, 1975, p. 37~38.
- 10) Carl G. Lindbloom, The Citizen's Guide to Urban Renewal, Chandler-Danis Publishing Co., New Jersey, 1972, p. 18~19.
- 11) 呂鴻九, "都市再開發의 可能性과 計劃技法" 「都市問題」 第17卷10号, 1982, p. 53.
- 12) Carl G. Lindbloom, op. cit, p. 20.
- 13) 朴炳柱, "都市空間計劃과 再開發", 都市開發의 基本方向, 서울시立大學 首都圈開發研究所, 1978, p. 19.
- 14) James & Wilson, Urban Renewal, The MIT Press, 1964, p. 127~128.
- 15) Haroey S., Perloff Berg et al., Modernizing the Central City, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co., 1975, p. 114.
- 16) Chester C. McGuire, Maintenance and Renewal of Central Cities in the Practice of Local Government Planning, International City Management Association, 1979, p. 482.
- 17) Journal of Housing, Vol. 23 No 1, 1966 P. 11, P. 306
- 18) William Lim, op cit, p. 38~39
- 19) A. B. Gallion, The Urban Pattern, New York, Dran Mostranel Co., 1980, P. 370~371.
- 20) William H. Claise, Urban Renewal and Plan Realization, Handbooks on Urban Planning, Van Nostrand Reinhold Co., 1973, P. 305.
- 21) James O. Wilson, Urban Renewal, the MIT Press, 1970, P. 170~175.
- 22) William H. Uaire, Handbook on Urban Planning, an Nostrand Reinhart Co., New York, 1973, P. 309.
- 23) 國土開發研究院, 地域計劃技法研究, 1980. 12, P. 12.
- 24) 前掲書, P. 13.
- 25) Michael S. Gibson & Michael J. Langstaff, An Introduction to Urban Renewal, Hutchinson, London, 1982, P. 18~30.