

[연구노트]

강북 특성과 재개발

Urban Renewal Strategies Indigenous to Old Town in Seoul

최 막 중*

목 차

- | | |
|-------------------------|----------------------|
| I. □: 강북과 제2강남 | 재개발 |
| II. ICBD로 거듭 나기 | IV. 지형순응형 광역 주거지 재개발 |
| III. 대중교통·보행 중심의 알뜰 도심부 | V. □: 과정(□□)지향적 재개발 |

I. : 강북과 제2강남

1. '강남특별시'와 '강북보통시'

강남 대치동의 집값이 비싼 이유 중의 하나는 이 곳에 많은 학원들이 몰려있기 때문이라고 한다. 그러나 돌이켜보면 과거에 학원들은 주로 종로를 비롯하여 4대문안 도심에 밀집해 있었다. 그런데 도심의 인구집중을 억제한다는 명분하에 정책적으로 학원들을 4대문안에서 쫓아내었고, 이는 결과적으로 소위 명문 고등학교들의 강남 이전과 맞물려 대치동이라는 주거지역에 학원들이 침투하는 현상을 초래하였다. 4대문안 도시는 지리적으로 서울의 중앙에 위치하고 지하철 교통이 편리해서 서울시내 어느 곳에서도 접근이 용이한 곳이다. 이에 비해 서울의 남동부 구석에 위치한 대치동은 서울시내 모든 지역에서 공평하게 접근

할 수 있는 곳이 아니며, 이에 따라 학원에 다니는 시간을 절약하기 위해 아예 근처로 이사하려는 수요가 유발되면서 집값이 천정부지로 솟아오르게 된 것이다.

이상은 오늘날 서울이 어떻게 해서 이른바 '강남특별시'와 '강북보통시'로 나누어지게 되었는가를 보여주는 상징적인 예이다. 한 때 "아직도 강북에 살고 계십니까?", "아직도 단독주택에 살고 계십니까?"라는 말들이 유행하였을 만큼, 1960년대 후반이후 강남 개발과 함께 4대문안 도심과 강북지역은 정책적으로 소외되고 차별을 받아오면서 노후화되어 왔다. 아직까지 4대문안 도시는 건축가능한 용적률이 낮게 적용되는 등, 여전히 '4대문안'이라는 족쇄가 채워져 있다. 우리의 주거문화 역시 강남의 아파트단지와 강북의 다가구·다세대주택으로 차별화되면서, 어린이놀이터 등 기초적인 공공편익시설조차 제공되지 않는 다가

* 한양대학교 도시공학과 교수

구·다세대 밀집지역은 아파트단지에 입주하지 못한 서민들의 임시 거처가 되어버렸다.

2 강북을 제2강남으로 만드는 것은 또다른 획일화

이제 강남 개발이 시작된 지 30여년이 흐른 시점에서 4대문안 도심과 강북지역도 재개발하여 살기 좋은 곳으로 만들어야 할 필요성에 대해서는 어느 정도 심정적인 공감대가 형성되어 있는 것 같다. 이러한 점에서 최근에 논의되고 있는 청계천 복원이나 도심 보행광장 구상도 단순히 물을 다시 흐르게 하거나 개별 시설을 조성하는 차원이 아닌, ‘강북재개발’의 출발점이자 기폭제라는 차원에서 접근되어야 한다.

그렇다면 4대문안 도심을 비롯한 강북재개발은 어떠한 형태로 해야 하는가? 우선 그 대전제는 강북을 제2의 강남으로 만들어서는 안된다는 것이다. 강북을 강남과 동일한 형태로 재개발한다는 것은, 오늘날 강남의 모습이 바람직한 것이라는 전제를 바탕으로 하고 있다. 그러나 강남의 도시문화 역시 결코 우리들이 추구해야할 바람직한 모습은 아니다. 강남 개발과 함께 우리나라의 모든 지역에 유행병처럼 퍼지게 된 성냥갑 모양의 판상형 아파트는 우리 주거문화의 획일화를 초래하였다. 또한 가까운 거리도 자동차를 타고 다니는 것이 일상화되었을 만큼, 강남의 수퍼블록(super block)은 보행자가 아닌 자동차 위주의 획일적이고 위압적인 가로경관을 형성하고 있다. 따라서 강북을 제2의 강남으로 만든다면, 그것은 우리들의 삶의 문화에 대한 또 다른 획일화를 강요하는 것이다.

강북은 강북 나름대로의 고유한 특성을 갖고

있다. 첫째, 4대문안 도심은 조선왕조이래 역사도시로서 서울 시민들의 문화적 정취와 추억이 어려있는 곳이다. 둘째, 북악산, 남산 등 내사산(內四山)과 청계천 및 그 지류들의 산수(山水)가 복합적으로 어우러진 특유의 자연환경조건을 갖고 있다. 셋째, 강북 도심은 강남에 비해 상대적으로 지하철 등 대중교통망이 집적되어 있는 곳이다. 따라서 재개발을 통해 문화역사자원과 자연환경자원을 복원, 개발하고 대중교통 및 보행 위주의 도심부 재개발과 지형순응형 주거지 재개발을 통해 강북 고유의 정체성(identity)을 확립함으로써, 강남의 획일적 문화에 젖어있는 시민들에게 도시문화의 새로운 대안(代案)을 제시하고 삶의 다양한 선택권을 부여하는 것이 강북재개발의 기본 방향이 되어야 할 것이다. 그렇다면 이상의 ‘문화역사’, ‘산수(山水) 자연환경’, ‘대중교통과 보행’의 세 가지 화두(話頭)를 갖고 강북 특성화 재개발 전략을 보다 구체적으로 논의해 보자.

II. ICBDO로 거듭 나기

1. 문화역사자원의 ‘재활용’

우선 도심재개발은 그동안 사실상 ‘방치’되어 왔던 각종 문화역사자원을 적극적으로 재활용하여 부가가치를 제고한다는 전제하에서 출발하여야 한다. 문화역사자원이란 유형(有形)의 물리적 유적뿐만 아니라, 덕수궁 돌담길에서 연인과 함께 걷던 추억, 무교동에서 기울이던 소주 한잔, 광화문 네거리에서 외쳤던 민주화의 함성 등과 같이 도시민들의 가슴속에 남아있는 무형(無形)의 자산을 포함한다. 오랫동안 도시민들의 활동 무대가

되었던 4대문안 도심이야말로 이러한 유·무형의 문화역사자원을 간직한 보고(寶庫)이며, 이는 그 역사가 일천한 강남에서는 찾아볼 수 없는 고유한 자산임과 동시에, 소위 세계화와 다품종·소량 생산소비시대에 있어 새로운 고부가가치를 창출할 수 있는 ‘상품’이다.¹⁾

이른바 세방화(glocalization: 세계화와 지방화의 합성어)의 논리에 따르면 가장 지방적인 것이 가장 세계적인 것이 될 수 있듯이, 4대문안의 문화역사자원은 세계도시(global city)를 지향하는 서울이 상해, 동경, 싱가포르 등과 차별화되어 경쟁할 수 있는 지방 고유의 독특한(unique) 상품이다. 4대문안 도심의 중심업무지구(CBD; Central Business District)로서의 기능은 이미 상당 부분 강남으로 이전하였다. 그렇다면 이제 강북 도심은 이 곳만이 할 수 있는 다른 차원의 경쟁을 준비하여야 한다. 그것은 바로 고유의 문화역사자원에 기초하여 세계도시의 국제문화업무지구(ICBD; International Cultural & Business District)로서 거듭 나야하는 것이다.²⁾ 이제 강북 도심의 경쟁상대는 강남이 아닌 세계 도시들이 되어야 하며, 이것이 강북의 도심재개발을 바라보는 기본적인 눈높이가 되어야 한다.

2 ‘보전’할 것을 ‘개발’하는 지혜

문화역사자원의 재활용과 고부가가치화를 위해서는 발상의 전환을 통해 반드시 극복해야 할 논리가 있다. 그것은 문화역사자원의 보호를 위해 4

대문안 도심은 최대한 개발을 억제해야 한다는 논리이다. 이러한 논리는 그 의도의 순수성에도 불구하고 결과적으로는 4대문안 도심을 더욱 ‘죽어가는 공간’으로 만들 수 있다. 문화역사자원의 보호를 위해 개발이 억제되고 더 많은 사람들과 기업들이 4대문안을 떠나 강남으로 이전한다면, 결국 강북 도심은 글자 그대로 인적 없는 역사적 유물로서 전락하고 말 것이다. ‘죽어 있는 공간’ 속에 남아 있는 문화역사공간만큼 을씨년스러운 것은 없다.

문화역사공간은 사람들이 북적댈 수 있는 장소가 되어야 한다. 이러한 점에서 문화역사자원은 단순히 ‘보전’하는 차원을 넘어 적극적으로 발굴·활용, 즉 ‘개발’해야 할 대상으로 인식되어야 한다. 문화역사공간을 보전한다는 명분하에 울타리를 치고 사람들의 접근을 봉쇄하는 것은, 마치 잔디를 다듬어 놓고 ‘잔디에 들어가지 마시오’라는 팻말을 세워 놓는 것과 마찬가지이다. 종로의 보신각은 일년에 단 한번만 사람들이 모이는 곳으로 방치되지 않고, 매일 정오(正午)에 (녹음을 통해) 종소리가 울려 퍼지는 이벤트 공간으로 ‘개발’되어야 한다. 청계천이 서울의 세느강으로 ‘개발’되어야 하는 것과 마찬가지로, 종묘공원도 서울의 센트럴 파크, 하이드 파크로 개방되어 시민들의 조깅 장소로서, 점심시간후 휴식 장소로서 ‘개발’되어야 한다. 또한 남대문과 동대문에는 적어도 사람들이 기념촬영을 할 만한 보행광장이 ‘개발’되어야 한다.

문화역사공간의 보전과 도심재개발이 결코 상

1) 문화역사자원 등의 고유자원을 활용하여 지역의 부가 가치를 제고하는 방안에 관한 일반적인 논의와 사례는 최막중(1998)과 최막중·김미옥(2001)을 참조.

2) 문화역사자원의 재활용에 기초한 ICBD의 개념은 처음 최막중(1999)에 의해 제시되었음.

충되는 것만은 아니다. 파리에 에펠탑이 세워지고 루브르 궁전내에 유리 피라미드가 건립된 것처럼 전통과 현대는 충분히 조화될 수 있다. 마천루에 둘러싸인 뉴욕의 센트럴 파크와 같이 덕수궁과 현대식 고층건물들도 함께 공존할 수 있다. 문화 역사자원을 볼모로 도심 전체의 재개발을 억제하기보다는, 오히려 이를 매개로 하여 시민들이 찾고 즐길 수 있는 새로운 공간들을 창출해 나갈 때 그야말로 문화역사자원은 '살아 숨쉬게' 될 것이다.

3. 산수 네트워크와 오픈스페이스 복원

강북 재개발은 또한 이 지역 고유의 산수(山水) 네트워크(network)를 적극적으로 복원, 연계함으로써 이 지역에 절대적으로 부족한 오픈스페이스(open space)도 동시에 확보한다는 전제하에 출발하여야 한다. 도시에 북악산, 남산 등의 산지와 청계천 및 그 지류 등의 수계(水系)가 함께 어우러진 자연환경은 세계 어느 나라 도시에서도 찾아보기 힘든 서울 고유의 경관자원일 뿐만 아니라, 시가지내에서 시민들이 쉽게 이용할 수 있는 녹지·오픈스페이스를 제공할 수 있는 거점이 된다.

서울은 행정구역을 기준으로 할 때 녹지 및 오픈스페이스의 면적이 절대적으로 부족한 것은 아니다. 그러나 이들 녹지·오픈스페이스의 대부분이 시가지 외곽에 분포하고 있어 실제 시민들이 일상 생활환경 주변에서 쉽게 접근하고 이용할 수 있는 '이용가능한(useable)' 오픈스페이스는 매우 부족한 실정이다. 이에 따라 주말이면 서울 외곽으로 막대한 양의 여가통행이 유발, 집중되는

등, '여가를 즐기기 위해 고생을 감수해야' 하는 삶의 아이러니를 초래하고 있다. 특히 다가구·다세대주택이 밀집해 있는 강북지역에는 공원이나 놀이터, 생활체육시설 등이 절대적으로 부족하여, 개별 주택의 물리적 개선에도 불구하고 주거환경에 관한 삶의 질(QOL; Quality of Life)은 향상되지 않고 있다.

따라서 동송동의 낙산 위에 들어섰던 시민아트가 재개발되어 도시공원으로 탈바꿈하였듯이, 강북 고유의 산수(山水) 네트워크를 적극적으로 복원·연계하는 재개발을 통해 시가지내·외의 오픈스페이스를 연결하고 시가지와 녹지·오픈스페이스의 접촉 공간을 확대하는 생태학적 주변효과(edge effect)를 극대화함으로써, 시민들이 쉽게 접근할 수 있는 오픈스페이스를 제공하여야 한다. 청계천 고가도로가 그동안 도심내·외의 교통량을 집·분산하는 기능을 담당하여 왔다면, 복원된 청계천은 도심내·외의 오픈스페이스를 상호 연결하고 도심 외곽의 녹지를 도심내로 끌어들이는 역할을 수행하여야 한다. 이를 통해 궁극적으로 청계천과 주변 하천들을 따라 이동하다 보면 자연스럽게 북악산, 남산, 낙산 등에 다다를 수 있는 오픈스페이스 네트워크를 구축하도록 하여야 한다.

III. 대중교통·보행 중심의 알뜰 도심부 재개발

1. 대중교통 위주의 집중·집약적 토지이용

4대문안 도심이 강남에 비해 갖는 장점 중의 하나는 지하철 등 대중교통망이 집중되어 있어 서울 어느 곳에서도 대중교통을 이용하여 비교

적 쉽게 접근할 수 있다는 점이다. 따라서 강북 도심재개발은 이러한 장점을 십분 활용하여 지하철역 주변의 역세권 등을 중심으로 대중교통 위주의 집약적인 개발(TOD; Transit-Oriented Development)의 형태로 이루어져야 한다. 이러한 집중·집약적 토지이용과 대중교통수단의 이용은 동전의 양면과도 같이 상호 긴밀한 보완관계를 갖고 있다. 대중교통수단은 자동차와는 달리 고정된 노선을 따라 움직이므로, 지하철역 주변 등에 각종 활동이 집적되어 있어야만 대중교통수단 이용의 효율성이 제고될 수 있기 때문이다

대중교통수단의 이용을 활성화하면 도로 확장 등에 투자되는 기반시설비용을 크게 절감할 수 있을 뿐만 아니라, 동일한 도로 조건하에서도 개발밀도가 어느 정도 증가할 수 있는 여지가 생긴다.³⁾ 그러나 현재도 도로 등의 기반시설이 열악한 강북지역을 자동차 교통 위주로 재개발한다면 교통혼잡 등의 문제는 더욱 가중될 수밖에 없고, 이에 따라 재개발 이후에도 개발밀도는 증가하기 어려울 것이다. 또한 자동차에 비해 대중교통수단의 이용을 활성화하면 화석연료인 석유자원의 사용을 감소시킬 수 있다. 화석연료의 사용은 대기 오염을 유발할 뿐만 아니라, 수억년에 걸쳐 이루어지는 지구생태계의 물질순환 과정을 인위적으로 단축시키는 문제를 안고 있다. 이러한 점에서 대중교통수단은 무공해 또는 저공해 녹색교통수단이다. 그리고 대중교통의 활성화를 통해 자동차 교통량을 감소시키면 도시공간이 차도(車道)와 주차공간에 의해 잠식당하고, 이에 따라 가로환경과 보행환경이 악화되는 문제를 줄일 수 있다. 이미

오래전에 철거되었던 전차를 강북 도심에 재도입 하거나 모노레일 등의 신교통수단을 도입하는 방안도 이러한 관점에서 신중히 검토해 볼 필요가 있다.

2 보행 중심의 친환경적 토지이용과 건물의 높이제한 완화

역세권 등에 많은 도시활동을 집적시키기 위해서는 토지를 입체적으로 이용하여야 한다. 또한 대중교통수단의 이용은 보행과 불가분의 관계를 맺고 있으므로, 대중교통을 활성화하기 위해서는 보행환경과 가로경관을 개선하여 보행의 안전성과 쾌적성을 제고하여야 한다. 그러나 현재 강북 도심은 높은 건폐율(대지면적 중 건물의 바닥면적이 차지하는 비율)과 낮은 용적률(대지면적에 대한 건물의 총 연면적 비율)로 특징지어지는 비효율적·비환경적 토지이용이 이루어지고 있다. 즉, 역세권 등 뛰어난 입지조건에 비해 토지이용 밀도(용적률)가 낮아 토지이용의 효율성이 떨어질 뿐만 아니라, 높은 건폐율로 인해 오픈스페이스(open space)가 부족하고 보행환경이 악화되는 비환경적 토지이용이 이루어지고 있다.

따라서 입체적이면서 동시에 보행 중심의 친환경적인 토지이용을 추구하기 위해서는 건물의 높이 제한을 풀어보는 또 다른 발상의 전환이 필요하다. 이미 높은 건물들이 들어서 있는 도심에서는 건물의 높이 대신 건폐율을 제어하여 건물을 수직화함으로써, 지상부에 보도, 공개공지 등과 같은 보행자공간 및 오픈스페이스를 확보하는 것

3) 도로 및 대중교통(지하철) 시설용량과 개발밀도에 관한 보다 구체적인 논의는 최막중·김진유(1999)를 참조.

이 더욱 중요하다. 나아가 보행자의 눈높이에서 바라볼 때 이미 인간적 척도(human scale)를 벗어난 건물의 높이보다는 폭을 제어하여 옆으로 퍼진 판상형 대신 위로 날씬하게 솟은 탑상형 건물을 유도함으로써, 건물과 건물 사이에 개방감과 시각 통로(visual corridor)를 확보하여 경관 차폐를 방지하고 건물의 그림자가 연속적으로 보도에 드리워지는 것을 방지하여야 한다.⁴⁾ 이와 함께 보행 흐름의 연속성을 유지하기 위해 건물의 저층부에 다양한 상업시설의 입지를 유도한다면 보행의 즐거움은 더해질 것이다.

3. 주·야간 복합 토지이용

청계천 일대 강북 도심은 밤이 되면 인적이 끊어지면서 무서울 만큼 죽은 공간으로 변한다. 이러한 도심공동화(都心空洞化) 현상을 방지하고 도심의 활력을 되찾기 위해서는, 토지이용의 입체화와 더불어 낮이나 밤 모두 사람들이 북적거릴 수 있도록 상업, 업무, 주거, 위락, 숙박 등 다양한 용도의 복합용도개발(MXD; Mixed-Use Development)이 이루어져야 한다. 이와 같은 다양한 도시기능의 복합은 도심공동화를 방지할 뿐만 아니라, 도심 토지이용의 효율성을 제고시킨다. 한정된 토지자원을 주간(업무, 상업)과 야간(주거, 숙박, 상업, 위락)에 걸쳐 24시간 모두 이용하는 것(round-o'clock occupancy) 또한 금싸라기 땅을 효율적으로 이용하는 방법 중의 하나이기 때문이다.⁵⁾ 나아가 도심에 특히 주거 기능을

복합하면 직주근접(職住近接)을 유도하여 원거리 통근에 따른 교통비용을 절감할 수 있다.

그런데 애당초 강북 도심의 공동화를 방지하고 직주근접을 유도하기 위해 도입되었던 주상복합제도가 엉뚱하게도 강북 도심이 아닌 강남과 여의도, 목동 등 신시가지에 주상복합건물들은 양산하면서 이른바 난개발의 문제가 야기되고, 그 불뚱이 튀어 주거비용이 높을수록 용적률이 낮아지는 용도용적제(用途容積制)가 강북 도심에까지 동일하게 적용되게 된 것은 매우 아쉬운 일이 아닐 수 없다. 따라서 원래의 취지를 살려 강북 도심에 대해서는 용도용적제의 적용을 재검토함으로써 도심재개발과 함께 새로운 유형의 도심주거문화를 창출할 수 있는 여건을 제공할 필요가 있다. 남산과 북악산을 바라보고 종묘공원이나 복원된 청계천을 따라 산책할 수 있는 주거지라면 다가구·다세대주택이나 재개발 아파트로 획일화되어 있는 강북지역의 주거문화에 새로운 대안을 제시할 수 있을 것이며, 특히 동대문밖 청계천 주변지역은 이와 같은 새로운 도심주거문화를 주도할 수 있는 유력한 후보지가 될 수 있다.

4. 기능수복형 재개발

자연발생적으로 형성된 도심 및 강북의 구(舊)시가지는 영세 필지, 부정형 필지가 수많은 미로(迷路)와 함께 뒤엉켜 있고, 노후화된 목조, 연와조 등의 건물이 산재하여 재해 위험도 크다. 따라서 기반시설을 정비하고 도시환경을 개선하기 위

4) 판상형과 탑상형 건물의 비용-편익에 대한 보다 구체적인 논의는 최막중·윤홍기(1998)를 참조.

5) 주·야간(24시간) 토지이용을 도모하는 복합용도의 도심재개발을 통해 토지이용의 효율성을 제고해야할 필요성에 대해서는 최막중(1995b)을 참조.

해서는 물리적인 차원에서 전면 철거재개발이 불가피한 경우가 많다. 그렇다면 이러한 물리적 환경에 담겨있는 기능, 특히 청계천 주변을 비롯하여 도심에 집적되어 있는 인쇄, 전기·전자, 기계, 화공, 건설자재 등의 산업은 어떻게 해야 할 것인가가 도심재개발이 당면하게 될 최대 과제가 될 것이다.

결론부터 이야기하자면 원칙적으로 환경오염을 유발하거나 넓은 면적의 토지를 점유해야하는 토지집약적 산업은 도심재개발과 함께 다른 곳으로 이전할 수밖에 없다. 그러나 물리적으로 입체화·수직화가 가능하고 향후 첨단화·고부가가치화가 가능한 산업에 대해서는 적어도 도심에서 지속적으로 활동할 수 있는 기회가 부여되어야 한다. 이러한 접근방식은 물리적 측면에서는 도시환경을 정비하기 위해 철거재개발의 수단을 사용하더라도, 도시기능적 측면에서는 자연스러운 기능의 연속성과 갱신을 도모하는 기능수복형(機能修復型) 재개발 방식이라고 할 수 있다.⁶⁾

보다 현실적인 관점에서 이러한 접근방식을 택할 수밖에 없는 이유는 도심 산업의 전면적 이전이나 개편은 인위적으로 해결할 수 있는 간단한 문제가 아니기 때문이다. 현재 도심에 집적되어 있는 산업은 전·후방 연관관계가 매우 밀접한 일종의 산업 클러스터(cluster)를 형성하고 있기 때문에, 다른 곳으로 이전을 하려면 마치 나무를 통째로 옮겨 심는 것과 마찬가지로 집단적인 이전 대책이 사전적으로 마련되어야 한다. 바로 이와 같은 도심 산업의 이전 또는 재정착을 위한 각종 지원 문제 때문에 도심재개발은 민간자본

뿐만 아니라 공공이 적극적으로 참여하는 민관(民官)협력(PPP; Public-Private Partnership)의 형태로 이루어져야만 한다. 이를 통해 이전 대책으로서 시 외곽의 국·공유지 등에 집단이주단지를 조성하거나, 재정착 대책으로서 재개발후 건물을 입체화하여 동종 업체들을 집단 입주시키는 문제를 비롯하여 세제·금융지원 등의 문제들이 종합적으로 해결되어야 한다.

5. 선적() 재개발

블록(block)별 면적(面的) 재개발 방식을 통해 전면적으로 도심재개발사업을 수행하기에는 너무나 많은 비용이 소요된다면, 보다 점진적인 방법으로서 선적(線的) 재개발의 방식을 고려해 볼 수 있다. 환자의 상처를 치유하는 방법에는 면적(面的) 재개발과 같이 상처 부위를 완전히 도려내고 새로운 살을 이식하는 방법과, 선적(線的) 재개발과 같이 상처 부위의 혈관에 피를 통하게 해서 서서히 새 살이 돌아나도록 하는 방법이 있을 수 있다. 구체적으로 선적(線的) 재개발은 선형(線形)의 도로변을 따라 보행가로나 광장 등을 정비·조성하고 보행환경과 가로경관을 개선함으로써 보행 유동인구를 적극적으로 유입하여 일차적으로 도로변 상권을 활성화시킨 다음, 이후 유동인구가 점차 블록 내부로 침투함에 따라 자연스럽게 자본의 유입을 통해 재개발에 따른 토지이용의 변화를 블록 전체로 확산시키는 방법이다. 이러한 점에서 선적(線的) 재개발에 있어 보행인구는 생명의 ‘피’, 그리고 이들이 걷는 ‘거

6) 기능수복형 재개발의 구체적인 개념과 사례에 대해서는 최막중·나강렬(1999)을 참조.

리'는 혈관에 비유될 수 있다.⁷⁾

선적(線的) 재개발은 기본적으로 보행 유동인구가 집중되고 확산되는 곳에는 자본의 유입이 뒤따른다는 시장(市場) 논리에 기초하고 있으며, 대중교통과 보행 위주의 도심재개발 전략과 그 맥락을 같이 하고 있다. 선적(線的) 재개발은 청계천이나 종로, 을지로, 퇴계로와 같은 동서방향의 가로와 광화문~남대문의 세종로·태평로, 종로3가~충무로의 영화의 거리 및 세운상가~진양상가, 대학로~동대문운동장의 남북방향의 가로 등과 같은 중심가로축에 적용될 수도 있고, 또는 특정 블록내를 관통하는 내부도로에도 적용될 수 있다. 또한 선적(線的) 재개발 수법은 특정 역세권 주변 블록에 대한 전략적인 면적(面的) 재개발과 상호 보완적으로 활용되어 면적(面的) 재개발의 파급효과를 주변지역으로 보다 빠르게 확산시키는 데 이용될 수 있다.

IV. 지형순응형 광역 주거지 재개발

1. 지형순응형 재개발

강북지역은 서울의 내사산(內四山)과 외사산(外四山)의 높고 낮은 산지에 둘러싸여 있어 강남에 비해 지형의 기복이 심한 자연환경적 특징을 지니고 있다. 따라서 강북의 주거지 재개발은 지형여건에 따라 주거밀도를 차등화하여, 역세권이나 간선도로변의 평탄지에는 탑상형의 공동주택과 같은 고층·고밀 주거를 집중적으로 배치하고, 고지대(高地帶)에는 테라스하우스(terrace house) 형

태의 집합주택과 같이 저층·저밀 주거를 입지시키는 방향으로 이루어져야 한다. 이러한 관점에서 강북의 주거지역을 고밀 또는 저밀도로 재개발해야 한다는 식의 논의는 너무 단순한 것이다.

이와 같은 지형순응형 주거밀도 배분은 산지, 구릉지의 스카이라인을 보호할 뿐만 아니라, 고층과 저층 주거지가 혼재됨으로써 발생하는 일조권, 조망권, 프라이버시 침해와 같은 부정적 영향을 최소화시킨다. 또한 상대적으로 접근성이 뛰어난 역세권이나 간선도로변의 평탄지를 고밀도로 이용하고, 이에 비해 접근성이 떨어지는 고지대를 저밀도로 이용하는 것은 토지이용의 효율성을 제고시킨다. 토지를 효율적으로 이용한다는 것은 어느 곳에서나 무조건 토지를 고밀도로 이용하는 것을 의미하는 것은 아니다. 토지이용의 효율성은 접근성 등의 입지조건이 좋은 곳에서는 토지를 보다 고밀도로 이용하고, 반대로 입지여건이 떨어지는 곳에서는 토지를 보다 저밀도로 이용하는 것을 의미하는 상대적인 개념이다.

그런데 현재 우리의 주거지 모습은 이와는 정반대로 지형을 거역하는 주거밀도 배분을 보이고 있다. 산자락 아래 비교적 지형이 평탄한 곳에는 저층의 다가구·다세대주택들이 밀집해 있는 반면, 산 위의 고지대로 올라가면 고층의 판상형 재개발 아파트들이 우후죽순식으로 들어서 있다. 이렇게 가히 세계적으로도 유례를 찾아보기 힘들 만큼 산 위의 고층아파트들에 의해 숨막히는 스카이라인이 연출되게 된 것은, 그동안 주택재개발이 개별 주택의 노후불량 개선이라는 미시적·국지적 차원에서 이루어져 왔기 때문이다.

7) 선적(線的) 재개발의 구체적인 개념 및 보행인구와 상권활성화의 관계에 대해서는 최막중(1999)과 최막중·신선미(2001)를 각각 참조.

2 국지적 노후불량주택 정비에서 광역적 주거 환경 정비로

불량주거지로서 흔히 ‘달동네’라고 불리는 무허가 정착촌(squatter)은 이미 접근성 등 입지조건이 비교적 양호한 주거지역들이 정상적인 시장가격을 지불할 수 있는 계층에 의해 선점(先占)된 상태에서, 간선도로로부터 접근성이 떨어지는 산지·구릉지의 국·공유지 등을 점유하여 형성된 경우가 대부분이다. 그런데 그동안 재개발구역은 기본적으로 개별 주택의 노후불량 정도를 기준으로 하여 지정되어 왔으므로 주택재개발은 주로 고지대의 ‘윗동네’를 중심으로 이루어질 수밖에 없었고, 이에 따라 초과수요의 주택시장하에서 합동재개발 방식에 의해 고층·고밀의 아파트들이 산비탈에 들어서게 된 것이다.⁸⁾ 이로 인해 도시경관이 훼손되고 토지이용의 효율성이 저하된 것은 물론이고, 고지대에 고층·고밀 아파트가 입지함으로써 그만큼 대형 용량의 상·하수도시설 등이 간선도로에서부터 연장되어 설치되어야 하는 등 기반시설비용의 증가를 초래하였다. 또한 많은 사람들이 고지대에 거주하게 되어 간선도로에 연결되는 진입도로에 교통혼잡 등이 야기되면서 간선도로변 ‘아랫동네’의 주거환경도 함께 악화되었다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 주택재개발 방식이 현재의 재개발구역 단위, 즉 개별 아파트단지 규모의 노후불량주택 정비 차원에서 탈피하여, 일부 불량주거지가 아닌 지역이 포함되더라

도 보다 광역적인 차원에서 고지대의 ‘윗동네’와 간선도로변의 ‘아랫동네’를 포괄하는 지역사회 생활권 단위의 종합적인 주거환경 정비 방식으로 전환되어야 한다.⁹⁾ 이와 같은 재개발 단위의 광역화는 우후죽순식 점적 개발(spot development)에 의해 발생하는 주변지역에 대한 부정적 영향을 최소화하고, 강북지역에 특히 취약한 도로 등의 도시기반시설과 공원·녹지, 학교 등의 각종 공공편익시설을 체계적으로 정비·확충하는 데 효과적이다.¹⁰⁾ 국지적 차원에서 노후불량주택 정비에만 초점을 맞추게 되면, 개별 주택의 물리적 개선에도 불구하고 기반시설 여건 등에 따른 주거환경의 질(質)은 크게 향상되지 않고, 도리어 주변지역에 기반시설의 과부하를 초래하는 등 악영향을 미칠 수 있다. 또한 ‘윗동네’와 ‘아랫동네’를 함께 재개발하면 간선도로변에는 고층·고밀 주택, 그리고 고지대에는 저층·저밀 주택을 배치하는 지형순응형 밀도 배분이 가능해지고, 지형특성 등 입지 여건에 따라 주거양식의 다양한 변화를 꾀함으로써 현재 획일적으로 저층의 다가구·다세대주택과 고층의 재개발 아파트로 이원화되어 있는 주거문화의 다양화를 도모할 수 있다.

3 지역사회 생활권 단위의 공공투자와 순환재개발

이와 같은 광역 재개발을 효과적으로 추진하기 위해서는 우선 도시기반시설 정비 및 주거밀도 배분에 관한 지역사회 생활권 단위의 계획이 마련되어야 한다. 또한 이를 실행에 옮기기 위해서

8) 합동재개발 방식의 경우 재개발후 개발밀도가 증가할 수밖에 없는 경제적 이유에 대해서는 최막중(1997)을 참조.

9) 광역 재개발 방식의 필요성과 효과에 대한 보다 구체적인 논의는 최막중(1995a)을 참조.

10) 생활권 단위의 주거환경 정비사업의 필요성에 대해서는 대한주택공사(1999)를 참조.

는 무엇보다 기반시설과 공공시설의 정비·확충을 위한 공공투자가 선행되어야 한다. 강남 개발을 위해 막대한 양의 공공투자가 이루어졌음을 상기하면, 이제 강북재개발에 공공투자의 우선순위가 주어져야 한다는 데에는 큰 반대가 없을 것이다. 한편 재개발의 범위가 광역화됨에 따라 재개발기간 동안 주민들의 이주대책이 큰 문제가 될 수 있는데, 이는 단계별 순환재개발 방식을 통해 해결하여야 할 것이다. 구체적으로 간선도로변 '아랫동네'의 일부 지역을 먼저 고밀 주거지로 재개발하고, 이를 순환재개발의 거점으로 삼아 나머지 지역이 재개발되는 동안 순차적으로 주민들의 임시 거주지로 활용하면서, 고지대의 '윗동네'에 이르기까지 단계적으로 재개발을 진행하는 방식이 이의 한 가지 방안이 될 수 있다.

V. : 과정()지향적 재개발

재개발은 도시가 성장·변화하면서 나타나는 끊임없는 도시갱신(urban renewal)의 극히 자연스러운 과정의 일부이다. 따라서 서울이 존재하는 한 재개발은 앞으로도 지속적으로 이루어질 것이며, 이에 따라 강북재개발은 일과성(一過性)이 아닌 항시적(恒時的)인 과정으로 인식되어야 한다. 재개발을 통해 강북의 모습을 일거에 바꾸어 보려는 생각에는 '이번 기회가 아니면'이라는 초조함이 있기 때문이며, 그 저변에는 '시장(市長)이 바뀌면', '정권이 바뀌면'이라는 불신이 깔려 있다. 그러므로 서울 시장이 바뀌더라도 또는 정권이 바뀌더라도 강북재개발은 지속적으로 추진될 수 있다는 믿음을 가질 수 있도록 정책의 일관성, 신뢰성을 확립하는 것이 무엇보다 중요하다.

초조함은 하루라도 빨리 재개발의 결과를 보고 싶어하게끔 만든다. 그러나 '이번에 바꿀 수 없는 것은 다음 번에'라는 여유를 갖게 되면, 재개발은 그 '결과'보다도 '과정'이 더욱 중요할 수 있다. 즉, 조감도(鳥瞰圖)에 그려진 재개발 이후의 모습보다는 그러한 모습을 만들어 나가기 위해 필요한 절차와 방법이 더욱 소중할 수 있고, 이러한 점에서 특히 수많은 이해당사자들이 얽혀있는 강북재개발은 결과에 앞서 과정을 중시할 때 궁극적으로 성공할 수 있다. 강남이 오늘날의 모습을 갖게 되기까지는 개발 이후 20~30년의 세월이 흘렀음을 상기한다면, 강북재개발도 20~30년 후의 강북의 모습을 바라보고 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 대한주택공사 (1999), 「커뮤니티 개념을 도입한 도시정비 활성화 방안」
- 원재무·임창호·권영덕·최막중 (2000), 「도시정책론」, 박영사
- 최막중 (1995a), "주택정책과 공간정책의 도시개발 패러다임에 의한 신개발과 재개발의 평가와 대안", 「주택연구」, 제3권 제2호, pp. 29-53
- 최막중 (1995b), "도심재개발을 통한 토지이용의 효율화", 경제정의실천시민연합 편, 「우리서울 이렇게 바꾸자 : 지방자치시대의 서울시정 개혁 청사진」, 비봉출판사, pp. 267-274
- 최막중 (1997), "재개발·재건축의 경제논리와 물리적 개발밀도", 「국토계획」, 제32권 제2호, pp. 107-122
- 최막중 (1998), "도시마케팅 전략과 과제", 「국토」, 국토개발연구원, pp. 16-21
- 최막중 (1999), "구도심의 재활용", 「서울시정포럼」 1·2호, 서울시정개발연구원, pp. 68-76
- 최막중 (2002), "도시계획과 초고층 건축의 필요성", 한국 초고층 국제심포지움 논문집, pp. 59-63
- 최막중·김미옥 (2001), "장소성의 형성요인과 경제적 가치

- 에 관한 실증분석 : 대학로와 로데오거리 사례를 중심으로”, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」, 제36권 제2호, pp. 153-162
- 최막중·김진유 (1999), “기반시설 제약조건 하에서의 도시 개발용량과 토지이용밀도”, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」, 제34권 제3호, pp. 61-72
- 최막중·나강렬 (1999), “기능수복형 도시재개발 : 신림동 순대음식업 사례연구”, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」, 제34권 제4호, pp. 39-49
- 최막중·신선미 (2001), “보행량이 소매업 매출에 미치는 영향에 관한 실증분석”, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」, 제36권 제2호, pp. 75-83
- 최막중·윤흥기 (1998), “건물형태 변화의 사회적 비용과 편익 : 경관 및 보행환경개선을 위한 판상형 아파트의 도시설계 제어를 중심으로”, 「국토계획」, 제33권 제2호, pp. 69-83