

기성시가지 상업지의 도시·건축여건을 고려한 환경개선형 도시설계기법 도입방안에 관한 연구

A New Urban Design Approach for the Improvement and Vitalization of Existing Retail Streets in Seoul, Korea

김도년* 배웅규**

Kim, Do-Yun Bae, Woong-Kyoo

Abstract

The purpose of this study is to propose a new urban design approach to meet changes in social and urban circumstances; democratization, urban design in existing built-up areas and the need for citizen participation in the process of urban development. The paper's significance lies in that it shows a new direction in urban design which has been made into a statutory plan(district unit plan).

The proposed urban design technique for the improvement of existing commercial areas, specially retail streets have three advantages; firstly, it makes possible to make improvement and give administrative and financial support which is sensitive to the existing conditions of urban area for the better environment, secondly, it can maintain and improve the vitality of the existing retail street by taking into account it's potentiality, and thirdly, it can maximize the effect of improvement of the existing commercial district by linking it with other public projects that may be in operation or in preparation by other departments or offices.

Thus, this research suggests how district unit plan as a newly organized urban design system can cope with the changing urban and architectural built-in environment.

키워드 : 도시설계, 기성시가지, 주민참여, 환경개선, 지역 경제 활성화, 건물 개보수, 상점가, 지구단위계획

Keywords : Urban Design, Existing Built-up Area, Citizen Participation, Improvement and Vitalization, Remodeling, Retail Street

1. 서론

1.1. 연구의 배경과 목적

우리나라 도시는 60년대 이후 신개발 위주의 도시개발 논리에 힘입어 양적 성장을 달성할 수 있었으나, 개발된 시가지의 질적인 측면을 간과하여 자연환경 훼손과 지역 특성 상실로 도시민의 삶의 질 저하라는 부정적 결과를 야기하였다. 서울과 같은 대도시 시가지는 더 이상의 양적 팽창이 한계에 이른 기성시가지화에 따라 이에 부합하는 새로운 도시개발 패러다임을 요구하고 있다.¹⁾

새로운 도시개발기법은 민간에게 규제이양과 지역특성을 살린 도시관리, 주민의식의 함양과 주민참여에서 찾을 수 있을 것이다. 그동안 도시개발의 주요한 수단이 되었던 전면철거형 수법은 기존 시가지의 환경적 특성을 감안한 수복·적응형으로 변모되고 있다. 노후한 공동주택의 재건축도 철거후 신축에서 적응적 재사용을 전제로한 리모델링이 적극 모색되고 있다. 또한 신축이 어려운 기성시가지에서 리노베이션과 리모델링이 새로운 건축행위이자 도시정비의 형태로 각광을 받기 시작하고 있다.

* 성균관대학교 건축학과 조교수

** 중앙대학교 도시공학과 전임강사

이 연구는 기성시가지 환경개선을위한 도시설계기법연구(1998), 기성상업지 환경개선 도시설계: 주민과함께하는 거리가꾸기(2001)의 내용을 기초로 하고 있음.

1) 국토도시계획학회(2002.8). 21세기 도시정책의 방향. 건설교통부. p.47~54. 전문가 설문조사에서 21세기 도시정책의 과제로 '도시경쟁력강화와 도시정보와 추진, '문화복지부분이 확충, '환경친화적인 토지이용', '지속가능한 하부구조의 조성', '주민참여', '민주적 도시관리' 6개 부문을 제시하고 있다.

1980년에 도입된 도시설계기법²⁾은 민간건축행위에 대한 일방적인 규제를 실현수단으로 공공에서 설정한 완성된 형태의 실현을 목표로 시행한 신개발 지향의 제도로 인식된 것이 한계로 제기되고 있다³⁾. 특히, 건축인허가시에만 적용되는 현행 도시설계기법(지구단위계획 등)은 신시가지와 신개발지 같은 경우에 상당부분 계획적 개발의 효과를 보았다고 할 수 있으나, 새로운 건축이 발생하기 어려운 조건의 기성시가지에서 그 실현 정도가 미미하여 분명한 한계를 나타나고 있는 것이 사실이다.⁴⁾

기성시가지 상업지는 영업환경 증진을 위해 자발적인 필지 및 상점단위의 개보수가 지속적으로 이루어지고 있어 계획적인 환경개선의 잠재력이 높다. 개별 상점단위의 환경개선 행위를 통해 지구특성의 보존과 지구차원의 환경개선이 이루어질 수 있도록 유도하는 새로운 형태의 도시설계 기법이 필요하다고 하겠다.

따라서 본 논문은 이같은 변화된 도시관리 여건과 시

2) 1980년 건축법 8조의2에 특별규정 신설로 도입된 도시설계제도는 1991년 도시계획법 개정으로 도입된 상세계획제도와 2000년 7월에 지구단위계획제도로 통합되어 오늘에 이르고 있다.

3) 1990년4월부터 1998년8월까지(1992년과 1993년 제외) 서울시가 도시설계지구를 대상으로 운용해온 도시설계조정심의 내용을 볼 때 전체 644건 중 공동개발이 전체의 52%를 차지하고 있다. 이는 도시설계가 공동개발을 주요한 실현수단으로 하여 민간개발을 유도하고자 하였기 때문인 것으로 판단된다.

4) 1990년에서 1997년 동안의 종로구와 강남구의 상업용 건축물의 허가 추세를 보면, 종로구는 1990년 200동 수준에서 1997년 100동 수준으로 약간 감소하는 추세를 보이고 있으나, 강남구는 1990년 1200동에서 1997년 300동 수준으로 급격히 감소되었다. 이러한 현상은 종로구는 이미 기성시가지로서 안정화된 반면 강남구는 기성시가지화 되어가고 있다는 사실을 보여주는 것이다.

가지 환경에 대응한 새로운 도시설계 기법으로 환경개선형 도시설계기법의 도입방안을 제시하는데 목적이 있다.

1.2. 연구의 내용 및 방법

본 연구는 기성시가지화가 가속화되고 있는 서울의 기성시가지 상업지를 대상으로 도시·건축적 여건을 감안한 도시설계기법을 제안하는 것을 주요한 내용으로 한다.

2장은 서울의 기성시가지가 직면하고 있는 도시 및 건축적 측면의 여건변화에 따른 구체적인 대응방향을 검토하고, 3장은 기성시가지의 도시 및 건축적 특징을 도출하여 기성시가지의 정비방향을 문헌조사, 설문조사 등의 기초자료를 활용하여 제시한다. 4장은 기성시가지화된 도시 및 건축 여건에 적용되는 도시설계기법의 한계를 도출하고, 5장에서는 기성상업지환경개선의 잠재력과 도시설계의 방향을 다루고자 한다. 종합적으로 6장은 환경개선형 도시설계기법의 적용방안을 제시하게 된다.

2. 서울시 기성시가지의 도시·건축적 현황과 변화전망

2.1. 신개발가능지의 고갈과 기성시가지화 가속

서울시는 1960년대부터 토지구획정리사업 등 시가지개발수단을 통해 주로 한강 이남으로 시가지의 평면적 확산이 이루어졌으며, 1970년대에는 60년대의 평면 확산형 토지구획정리사업에 대한 반성과 함께 개발제한구역이 지정되면서 지역의 확대보다는 시경계 내부에서 토지구획정리사업과 택지개발사업을 통해 시가지화를 이루었다.

표1. 도시계획사업에 의해 개발된 서울시 시가지 현황

구분		지정면적(ha)	면적구성비(%)
신시가지 개발	택지개발사업	3,316	10.1
	아파트지구	1,257	3.8
	토지구획정리사업	13,960	42.5
	일단의주택지조성사업	723	2.2
	소계	19,256	58.7
주택개발사업		1,443	4.4
재건축사업		1,404	4.3
계 (도시계획사업에 의한 시가지 개발면적)		32,831	100

자료: 서울시관련부서종합자료, 2002.5 현재

1980년대 이후에는 주택건설 500만호 정책과 함께 여태까지 미개발이었던 고덕, 중계·상계, 목동지구 등이 시가화되었고, 1990년대 이후로는 상암지역 개발을 실질적인 마지막으로 신개발 지향의 서울의 시가지화는 거의 종결국면에 접어들었다고 판단할 수 있다. 1991년 기준으로 서울의 시가화가능 면적의 92.4%는 개발이 완료되어 미개발지는 7.6%(26.88km²)에 불과하였으며, 이는 1989년 당시의 미개발지보다 절반이상 줄어든 것으로 1994년의 서울의 순수 나대지는 12.7km²로 더욱 감소하였다.⁵⁾

기성시가지화됨에 따라 재개발사업과 재건축사업을 통해 도시내 토지공급이 이루어졌으며, 도시간선도로변 개발과 도시중심지 육성을 위한 수법으로 지구단위계획(중전 도시설계제도와 상세계획제도)가 시가지 개발⁶⁾에 일

5) 서울시정개발연구원, 서울시정연포럼, 1997.4, p.60

6) 2002년 6월 기준으로 전체 196개소, 44.5km²가 지정되어 운영되고 있으며, 서울시의 시가화 면적 대비 13.9%를 차지하고 있으며, 법개정으로 지구단위계획의 역할이 강화되어 지구단위계획으로 관리되는 시가지가 증가될 것으로 예상된다.

조하였다. 특히, 서울시에 지구단위계획구역으로 지정된 구역은 대부분 기성시가지에 해당되는 중심지와 역세권으로서 상업적으로 활성화된 곳이 대부분이며, 그 외 많은 부분이 지구단위계획으로 관리될 전망이다.⁷⁾ 하지만, 대부분 계획이 상업적으로 활성화된 기성시가지라는 도시·건축적 특성을 간과하였다는 비판을 받고 있다.⁸⁾

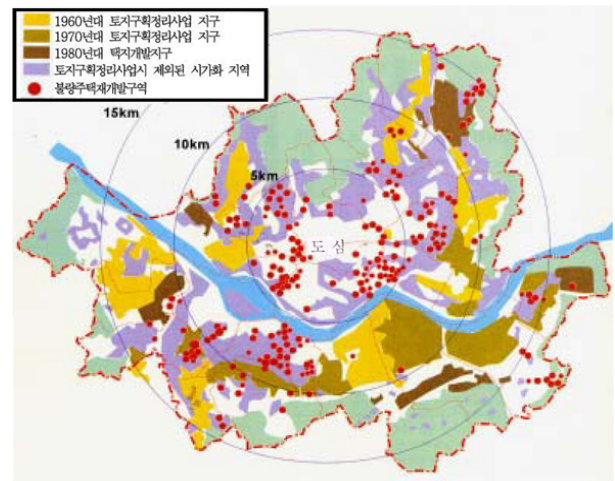


그림1. 시기별 시가지개발 현황도

(자료:서울시정개발연구원(2002), 도시및주거환경정비법 적용을 위한 연구. p.12)

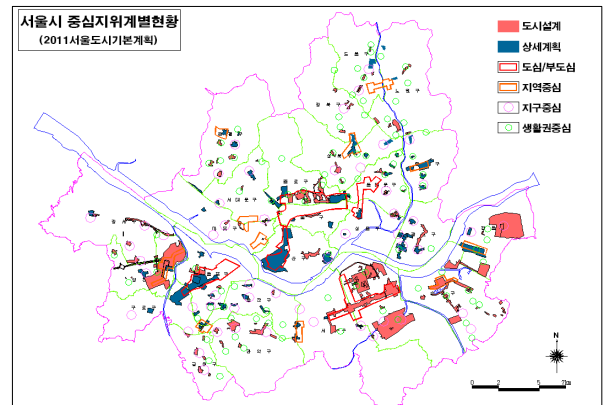


그림2. 서울시 공간구조위계와 지구단위계획구역 결정

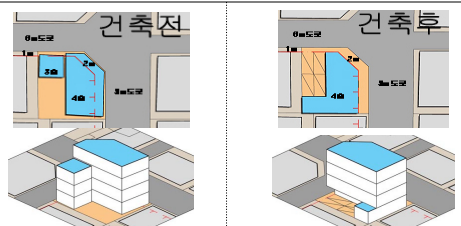
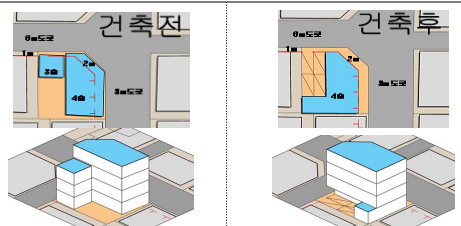
2.2. 신규개발이 어려운 기성시가지 건축여건

기성시가지 상업지는 전통적인 중심지로서 초기부터 개발되어 1962년 건축법이 제정되기 이전 건축기준에 따라 건축된 건물들이 상당 수 분포한다. 과거 기준에 의해 건축된 건물은 현행 건축기준과의 현격한 차이로 인해

7) 지구단위계획운영지침을 참고하면 지구단위계획의 지정대상으로 기존시가지의 정비·관리·보전과 신시가지개발, 복합구역으로 구분하고 있다. 2002년6월30일 현재 서울시에 지정된 196개 구역중 도심,부도심,지역·지구·생활권중심,역세권에 해당하는 구역이 142개구역으로 중심지가 72.4%에 달하고 있다.

8) 이같은 운용은 용도지역상승, 공동개발중심계획 등으로 인해 기성시가지의 고유한 지역특성은 제대로 발휘되지 않았으며, 실현불가능한 계획의 남발로 세금납비와 시민의 재산권을 침해했다는 비판의 원인이 되기도 하였다. 윤혁경은 한국도시설계학회에서 개최한 세미나(2000년5월, 지구단위계획의 이해와 활용)의 발제에서 중전지구단위계획의 문제를 도시설계에 대한 이해부족, 전문가 없는 전문가집단, 시민참여가 미흡한 계획수립, 공공시설의 확보에 대한 소극적 대응, 원칙없는 지구·구역지정, 인센티브가 없는 규제일변도라고 문제제기를 하였으며, 새로운 제도의 방향으로 Give&Take, 주민참여, Step by Step을 제시하였다.

표2. 신축타당성 검토를 위한 개발전후 비교

구분	건축	대지면적	건폐율 용적률	연면적 건축면적	1층건폐면적 1층매장면적	층수	건축조건 및 예시	건축 전·후 비교 예시(사례1의 경우)	
사례1	전	180m ²	59.8% 238%	428m ² 107.6m ²	107.6m ² 89.6m ²	지하1, 지상4	성북구 동선동 ·전면도로 폭 8m, 6m ·도로사선(1:1.5) : 4층 ·일조사선적용 ·주차장 : 4대(134m ² 당1대)		
	후	180m ²	60.0% 232%	418m ² 108m ²	94m ² 76m ²	지하1, 지상4	·광진구 노유동 ·전면도로: 폭 8m, 3m ·도로사선(1:1.5) : 4층 ·일조사선적용 ·주차장 : 2대(134m ² 당1대)		
사례2	전	112m ²	59.76 167	187 67	- 59	지하1 지상3	·광진구 노유동 ·전면도로: 폭 8m, 3m ·도로사선(1:1.5) : 4층 ·일조사선적용 ·주차장 : 2대(134m ² 당1대)		
	후	112m ²	55.76 255	255 62	- 44	지하1 지상4	·광진구 노유동 ·전면도로: 폭 8m, 3m ·도로사선(1:1.5) : 4층 ·일조사선적용 ·주차장 : 2대(134m ² 당1대)		

자료:김도년(2001),p93, 서울시(2002), 기성시가지 환경개선을 위한 기본계획:성신여대 입구거리. p58. 참고.

현행 기준 적용시 기존 건물규모보다 축소되어 건축경제성이 낮고, 인접대지와와의 공동개발 지정 등 제약조건이 많아 신축하기 어려운 현실이다.⁹⁾ 실제로 지구단위계획구역 지정이후 신축현황을 조사해본 결과 적게는 연간 0.2동, 많게는 연간 3.2동이 신축된 것으로 파악되었다.¹⁰⁾

도심부(중구·종로구)에서는 건축행위가 정제되고 있는 추세이며, 강남구·서초구와 같은 신시가지의 경우에도 1990년 이후에는 건축행위가 급격히 감소하고 있다.¹¹⁾ 하지만 기존건물의 증개축, 대수선 등 개보수 행위와 외관 및 내부공간개선이 꾸준히 발생하고 있다. 서울시 기성시가지의 건축여건은 신축위주에서 개보수 등 환경개선형 건축행위로 변화하고 있다는 사실을 인식할 수 있다.¹²⁾

2.3. 기존 도시조직·건물의 활용이 어려운 법·제도 여건

서울시 건축기준의 변화는 토지이용 고도화를 위한 용적률의 확대와 건폐면적의 축소, 공개공지개념의 도입, 주차장 설치기준의 상향조정 등에 의한 옥외공지율의 증가라 할 수 있다.¹³⁾ 이는 ‘기존 건축물의 허가시점에 적용된 관련 기준과 현행 기준과의 차이에 따른 건축여건’과 ‘용도지역상승에 따라 실질적인 규모 확대가 가능한가’하는 문제로서 건축행위의 중요한 요인으로 작용한다. 특히, 건폐율 기준의 축소는 기성시가지 상업지 특유의 도시·건축여건으로 인해 건폐면적의 축소로 연결되어 증개축을 직접적으로 억제하는 요인이 되고 있다.¹⁴⁾

9) 1,2기 도시설계, 상세계획에서 공동개발을 주요 실현수단으로 활용하여 건축행위에 상당한 장애를 주었다. 이회정(2002)에 따르면 민원이 가장 많은 요소 1순위(62.5%)로 분석되었다.

10) 대하로·울곡로지구단위계획구역내 둔화문로지구의 경우 조사대상 건축물 234동 중 4동이 구역지정후(1984) 신축된 것으로 조사되어 연간 0.2건으로 분석되고, 남현지구단위계획구역의 경우 82동 중 구역지정(1998)후 발생한 16동이 신축된 것으로 조사되어 연간 3.2동으로 파악되었다. 전자는 가장 신축비율이 적은 경우이며, 후자는 비교적 신축행위가 많은 구역이다.

11) 김도년(2000.9), 건축물개보수 실태평가를 통한 기존건축물 정비제도 개선에 관한연구, 대한건축학회논문집(계획계):v.16 n.9

12) 김도년(1999)의 연구에서 실시한 명동지역을 개보수 실태를 파악한 결과 전체 건축물의 38%가 개보수를 했음이 밝혀졌으며, 신축행위는 80년대이후 거의 발생하지 않은 것으로 조사되었다.

13) 서울 도심부 일반상업지역 건폐율은 1979년 40%에서 1983년 50%, 1994년 60%이며, 용적률은 1979년 670%, 1983년1000%, 1993년 800%, 2000년 600%이다. 근린생활시설 주차장기준은 1990년 200m²당 1대에서 1999년이후 134m²당 1대로 강화되었다.

14) 즉, 1934년부터 1962년까지의 건폐율 기준은 일률적으로 70%로 정하고 구역의 특성에 따라 80%로 제한해 왔으나, 1970년대 이전에 시행된 명동, 북창동 등 도심 상업지를 조사해보면 건폐율이 90~100%를 보이고 있어 규제가 제대로 시행되지 않았

기성시가지 상업지는 대체로 건축기준의 변화가 컸던 1990년대이전 건축된 건물비율이 높게 나타나고 있다.¹⁵⁾ 특히 1962년 이전에 건축된 건물은 대지조건, 점도조건 등의 제약으로 개발규모 확대가 어려우며, 주차장 확보기준 강화 등에 의한 옥외공지율 증가로 1층 바닥면적의 현저한 감소는 재건축의 타당성을 크게 약화시키고 있다.

신축행위는 개발규모 확대에 차익이 예상될 때 이루어지나, 기성상업지의 신축행위는 1층 매장면적이 축소되고, 임대가능한 건축연면적 확대가 적은 경우와 대지조건상 최소대지면적 미달필지¹⁶⁾ 등 경제성 있는 규모 확대가 불가능한 경우 이루어지기가 어렵다. 즉, 현행 건축법을 적용하여 실제 대지를 대상으로 검토한 결과(표2참고) 연면적 축소와 수익성 높은 1층 매장면적 축소되어 경제적인 신축행위가 어려운 것으로 밝혀졌다.

2.4. 도시·건축의 여건변화와 도시정비제도의 방향

1) 도시 및 건축의 여건변화

우리사회는 민주화의 성숙과 지방화·분권화에 힘입어 생활환경을 대상으로한 주민참여, 시민운동이 다양하게 나타나고 있다. 오늘날 급속한 성장과 개발의 패러다임이 안정된 성장과 지속가능한 개발로 전환됨에 따라 도시개발과 건축행위에 있어서도 상당한 영향을 미치고 있다. 서울을 비롯한 많은 도시들은 친환경적 도시개발 패러다임을 수용하여 기존의 물리적·사회문화적·경제적 환경을 최대한 활용하는 개발과 정비를 추구하고 있다.¹⁷⁾

현재 서울시의 정책방향¹⁸⁾ 역시 기존 공간과 건물의 정비하고 확충하여 개선함으로써 도시환경의 어메니티

음을 알 수 있다. 서울시 일반상업지역의 건폐율 기준은 1979년 40%에서 오늘날 60%로 정하여져 있어 1979년 이전에 건축된 건물의 신축시 상당한 건폐면적 축소가 불가피하다

15) 서울의 시가지개발은 1970년대 토지구획정리사업을 통해 이루어졌으며, 이에 따라 70~80년대에 집중하여 건축행위가 발생하였다. 또한, 도심부 건축물은 30~40년이상 경과한 건물이 대부분이며, 1990년이후 신축건물은 도심재개발구역이나 도심부 외곽 주거지에 부분적으로 산재한다.

16) 최소대지면적 규정은 1998년말 건축법개정으로 삭제되었으나, 배웅규(2000.12)의 연구에 따르면 구체적 건축가능성 검토과정에서 최소대지면적의 한계가 존재하는 것은 분명한 사실이다.

17) 이러한 도시개발 방향을 실현하기 위해서는 공급자 위주의 대규모 개발보다는 다수의 수요자 위주의 개발과 이를 통한 도시정체성 보존 및 강화가 가능한 환경친화적 개발이 활성화될 수 있도록 하는 제도적 여건 마련이 요구된다고 할 수 있다.

18) 대중교통중심과 보행공간정비, 주민참여에의한 환경조성, 도시경관보전, 생활권복지확충, 문화관광벨트조성, 주택가주차장확보, 청계천복원추진사업 등

향상에 주력하고 있다. 또한, 그동안 신개발 중심의 패러다임으로 인해 무분별한 재개발, 재건축이 시행되는 등 기존 도시환경은 거의 고려대상이 되지 않았던 것이 사실이다. 이같은 문제를 인식하여 앞으로의 방향은 노후한 건축자원을 재활용하고, 성능향상을 통한 리모델링을 적극 권장하므로써 자원절약은 물론 기존 환경의 질을 높이고자 하고 있다.

2) 여건변화에 대응한 도시정비 제도의 방향

법제도와 그 운용도 여건변화에 따라 새롭게 정리되고 있다. ‘국토이용관리법’과 ‘도시계획법’이 통합된 ‘국토의계획및이용에관한법률’¹⁹⁾ 제정은 ‘선계획-후개발’ 원칙을 제도적으로 정립하였으며, 특히 난개발 문제에 대한 해법으로 1, 2종 지구단위계획제도와 개발밀도관리구역, 기반시설연동제 등을 담고 있다. 또한 ‘도시주거환경정비법’²⁰⁾ 제정으로 그동안 별개의 법으로 운용되었던 재개발사업, 재건축사업, 주거환경개선사업이 하나의 제도적 틀로 묶여져서 계획적 개발을 유도할 수 있게 되었다.

이처럼 제도의 방향은 신개발중심의 제도운용에서 기존환경에 대한 정비와 관리로 변화되었으며, 계획수립방법에 있어서도 “위로부터의 하향식”에서 주민참여라는 새로운 요구에 부응한 시민운동, 주민제안, 마을만들기 등과 같은 “아래로부터의 상향식” 계획논리로 변화되었다. 또한 친환경적인 도시환경을 조성하기위해 친환경건축물 인정제도, 환경성 검토, 리모델링 등 새로운 제도가 활용되고 있다. 아울러 역사·문화환경을 위해 문화지구도 도입되고, 도심부 역사·문화환경 조사가 이루어졌으며, 서울의 명당수로 알려진 청계천복원사업도 진행되고 있다.

3. 현행 도시설계기법의 한계와 새로운 기법 도입의 필요성

3-1. 기성시가지화에 따른 도시설계기법의 한계

1) 민간건축을 실현수단으로 하는 관 주도 도시설계

현행 도시설계기법은 공공시설 조성에 대한 구체적인 확보방안 없이 민간건축행위를 주요한 실현수단으로 하고 있기 때문에 민간 건축행위가 발생하지 않을 경우 공공부문이 기대하는 환경조성이 불가능하다. 즉, 공공공지, 공개공지, 주차통로나 보행통로 등 공공적 성격이 강한 요소를 계획하면서도 공공예산의 투입 및 지원에 대한 검토 없이 민간의 대지내 이용규제를 통해서만 확보하려 해 형평성을 잃어 주민들로부터 환영받지 못하고 있다.

보도정비계획, 가로시설물계획, 교통시설계획 등 도시환경개선을 위해 주기적으로 시행되는 공공사업을 계획함에 있어 관련부서들 참여와 긴밀한 협의를 거치지 않았고²¹⁾, 사업성 검토, 예산의 확보, 사업시행계획 등 공공

부문계획이 효율적으로 이루어지지 않았던 것도 도시설계의 실현성을 담보하지 못한 원인 중의 하나이다.

2) 건축여건을 고려하지 못한 개발형 도시설계

현행 도시설계기법은 개별 건축행위가 일어나는 시점에 적용되는 규제지침 중심으로 계획되어 건축행위가 다수 발생하는 신개발지에 유용한 수단이다. 이같은 지침은 기존건물이 있는 기성시가지인 경우 건축행위가 발생하지 않는다면 적용될 수 없다는 한계를 가지고 있다.

특히 기성상업지의 경우 대지 및 도로조건 등의 제약과 경제적 특성상 새로운 건축이 곤란한 대지가 많은 현실적인 도시·건축여건을 고려하지 못하고 있다.²²⁾ 이러한 지역에서 증개축이나 건물전면부 단순개선 등 정비위주의 건축행위는 지속적으로 발생하고 있으나, 법적인 뒷받침이 미흡하고 도시설계 내용에 포함되어 있지 않아 환경개선이라는 목적을 효과적으로 달성하지 못하고 있다.

3) 주민 의사를 반영하지 못한 도시설계

도시설계의 실현이 민간건축행위를 통하여 이루어진다는 점을 감안하면, 결국 도시설계는 토지소유자 및 건축주 그리고 지역상인이 시행주체가 된다고 할 수 있다. 따라서 도시설계 실현의 관건은 주민의 실질적인 수요를 계획내용에 반영하였는가와 계획방향과 목적에 대한 주민이해의 정도와 호응도라고 할 수 있다.

하지만 도시설계 작성과정을 보면 작성기간의 부족과 형식적인 주민의견 수렴 등 관 주도 계획운영으로 주민의 실질적인 수요 및 요구가 충분히 반영되지 못했고, 이런 원인에서 도시설계 시행상 한계가 기인하였다고 할 수 있다. 도시설계 운영지침에서도 주민참여 확대를 요구하였으나, 실제 계획작성과정에서 나타난 주민참여실태를 보면 형식적인 수준에 그치고 있는 것으로 나타났다.

표3. 도시설계 작성시 주민의견수렴 현황 : 65개 지구 분석

구분	주민설명회		주민설문조사		공람공고의 의견수렴 미시행지구
	개최	미개최	실시	미실시	
지구수	41지구*	24개지구	51	14	23개 지구**

*이중 지구별·블럭별 실시 12, 지구별 24, 블록별 5

**서울시 건축지도과, 1998년 8월 60개지구분석시의 자료임

자료 : 한국도시설계학회(2000.5), 지구단위계획의 이해와 활용, p22.

3.2. 지속적 상점별 환경개선의 잠재력

1) 영업환경 증진을 위한 점포별 주기적인 환경개선

상인들은 본질적으로 영업이익 확보와 증대를 목적으로 추구하고 있기 때문에 건축행위도 분명한 이익이 발생하는 방향으로 시행한다. 특히, 기성시가지 상업지에서는 기존건물의 증개축 없이 영업환경 개선을 위하여 상점단위의 건물 전면부 개선(face-lifting)과 실내장식 교체 등 건축물의 외부와 내부에 대한 개보수행위와 옥외광고물 교체행위가 지속적으로 이루어지고 있다.

2) 신축보다는 건물 개보수를 통한 환경개선

기성상업지에서 건축기간은 영업활동의 일시적 중지를

의과정을 거치지않은 지구가 60개지구중 23개지구로 약 1/3이상에 이르고 있어(서울시 건축지도과, 1998, 도시설계작성과정분석, 내부자료) 공공부문계획의 실효성이 의문시되고 있다.

22) 이는 신촌,김포가도 등 기성시가지 대상 도시설계가 적용된 후 10년간 신축된 건물비율이 20%내외인 점을 볼 때 알 수 있다

19) 이 법은 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행에 관한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질을 향상함을 목적으로 2002.2.4 법률 제6655호로 제정되었다.

20) 이법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 2002.12.30 법률 제6852호로 제정되었으며, 2003년 7월 1일부터 시행예정이다.

21) 각 자치구 도시설계 작성과정에서 공공부문 계획작성시 관련부서 협의는 교통영향평가를 위한 협의만 한 경우와 전혀 협

의미하며 경우에 따라서는 상권이 축소되거나 상실되는 결과를 초래할 수 있어 상당한 위험부담을 수반한다. 또한 기성상업지는 신축을 환영하지 않는 정서와 불리한 대지조건 및 점도조건 등 신축이 어려운 건축여건으로 인해 필지 및 상점차원의 개별적인 상가개보수를 환경개선의 수단으로 선호하고 있다.



그림3. 주기적인 환경개선의 예



그림4. 개보수 건물 예(인사동 가나화랑)

3-3 주민주도의 환경개선 시행잠재력

1) 상인의 지역환경 개선에 대한 인식

상업지 환경개선은 지역경제 활성화에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 상인들도 이를 통한 지역활성화를 기대하고 있다. 주요 상업지 상인 550명에 대한 인식조사 결과²³⁾ 대부분 현 상태를 부정적으로 인식하고 있으며(75%), 상업지 환경개선이 고객유치 즉 상업활동 활성화에 긍정적 효과가 있다고 생각(82%)하고 있다.

대부분의 상업지에는 상가번영회와 같은 ‘주민협의체’가 결성되어 있고²⁴⁾, 상인들은 자생조직으로 그 대표성을 인정할 뿐만 아니라 그 조직의 활동에 대해서는 높은 신뢰도를 보이고(74%) 있다. 또한 상인들은 해당 상업지 환경의 통일된 이미지 조성을 위한 참여에 대해 긍정적(84%)이며, 환경정비의 시행에 있어서도 상인들의 의사가 반영되도록 주민협의체가 주도하는 경우 적극적인 참여 의사(80%)를 밝히고 있어 주민참여를 통한 환경개선 시행가능성이 높다고 판단할 수 있다.

2) 개별상점별 상인 자율적 환경개선 시행

상업지에서는 고객유치를 통한 상가 경쟁력 확보를 위하여 상점 및 필지 단위의 개별적인 개보수가 지속적으로 이루어지고 있고, 또한 잦은 용도변경 및 입주점포 교체시에도 기존건물의 개보수가 이루어지고 있다. 상인들은 영업이익 확보 및 상권수호를 위해 공동으로 환경개선 사업을 시행하고 있다.²⁵⁾ 영업이익과 상권수호 등 상업지 활성화를 위해서 시행되는 사업에는 상인들의 자발적인 참여와 결속력 있는 일체적 행동이 이루어지고 있어 주민참여에 의한 환경개선 잠재력이 높다.

3-4. 공공사업과의 연계를 통한 환경개선 잠재력

1) 도시설계와 연계가능한 공공사업²⁶⁾ 검토

서울시 및 자치구에서 시행하고 있는 걷고 싶은 거리 만들기 시범가로의 경우 도로의 보행환경을 개선하여 시민들이 걷기에 편리한 거리 조성을 주요 목적으로 하고 있는데, 사업내용을 보면 보도확충(차로축소 4차로→2차로), 횡단보도 복원, 포장개량, 보행편의시설 설치 등으로 도시설계의 목적과 상당부분 일치하고 있어 연계운용할 경우 상당한 효과가 기대된다.



그림5. 도시설계와 연계가능한 공공사업 예
(걷고싶은 거리조성사업, 화장실개선사업)

4대문안 일대를 중심으로 문화정체성을 확립하기위해 시행하고 있는 역사·문화탐방로 조성사업의 경우도 사업내용을 보면 가로포장, 사인시스템 개선, 조명·편의시설 설치 등으로 도시설계와 연계할 경우 실효성을 높일 수 있을 것으로 기대된다. 차없는 거리조성사업도 보행자를 유도함으로써 경제적 활성화가 요구되는 지역을 대상지에 포함하고 있는 등 도시설계 목적의 상당부분과 일치하고 있으며, 옥외광고물 시범 정비사업의 경우도 도시미관제고를 위해 시와 자치구가 추진하는 시책으로서 도시설계와의 상호연계할 경우 기대효과가 크다고 하겠다.

그 외에도 국제적인 행사를 맞아 방문한 손님들에게 ‘아름다운 화장실’을 제공하고, 쉽게 이용할 수 있도록 하기 위해 추진되고 있는 화장실 개선사업, 주차난 해소를 위한 공영주차장 확보 사업, 이면도로의 기능개선으로 쾌적성과 안전성을 확보하는 지구교통개선사업 등을 도시

23) 1996년 서울의 주요상점가인 압구정 로데오거리, 이태원국제상가, 경동약령시, 명동상점가, 이화여대 대신동상가 등 5개 상점가 상인들을 대상으로 한 설문조사결과임

24) 2000년 현재 서울시 전화번호부에 나타난 상가 주민협의체는 명동상가번영회, 경동한약상가진흥조합(경동약령시협회), 압구정동 폐화도가 상가번영회와 같은 특화된 상업지를 비롯하여 상가번영회, 상우회, 상가협의회 등 69개소이며, 비공식적 소규모 주민협의체를 감안하면 그 수는 훨씬 많다고 할 수 있다.

25) 명동, 신촌, 압구정동 등 상당수의 상업지에서는 주민협의체의 주도로 다양한 이벤트를 개최하거나 환경미화사업을 통한 상업지활성화 목적의 주민자제사업이 시행되고 있음을 볼 때 상인들의 자발적인 노력을 확인할 수 있다.

26) 서울시와 각구청에서는 시행하고 있는 걷고싶은 거리만들기사업, 역사문화탐방로조성사업, 차없는 거리조성사업, 옥외광고물시범정비사업, 화장실개선사업, 공영주차장 확보사업, 자치구 지구교통개선사업 등의 공공사업으로서 지구단위의 도시정비계획수립시 연계하여 활용할 수 있는 것으로 보인다.

설계와 연계함으로써 실현성을 높일 수 있으므로 충분한 검토대상이 된다고 하겠다.

표4. 서울시 걷고싶은 도시만들기 사업추진 현황

구분	사업내용	주관부서	연도별 사업추진현황(개소)				
			~99	00	01	02	총계
걷고 싶은 거리 만들 기	시범 가로	서울시 시범가로			1		1
		자치구 시범가로		1	7	11	19
	특화 거리	역사문화탐방로조성			3	4	8
		녹화거리조성	4	3	2		9
		지하철복구구간정비			9	11	20
		보도정비시범사업			1		1
보행안전 및 편의증진	횡단보도 복원	교통관리실(교통운 영 개선기획단)	86	112	25	25	162
	차없는 거리 조성		8	1			9
	지하보차도 개선	건설국(도로운영과)	3	1	6	6	16
	지하철 이용편의 개선	지하철건설본부(건설1·2부)	125 대	723 대	59대		907 대

자료 : 서울시(2001), 기성상업지 환경개선 도시설계, p.45,

2) 도시설계와 공공사업 연계의 가능성

공공부문계획은 자치구와 서울시의 예산으로 시행되어 도로공간에 국한하여 조속히 실현될 수 있으나, 이와 연결하는 민간부문계획은 신축을 전제한 건축물 규모·용도·외관규제에 의존하고 있어 지구차원의 지속적 관리에는 한계가 있다. 만약, 이와 같은 각종 공공사업들이 도시설계와 연계되어 시행될 경우 도시설계는 현재 상황에서 실현되기 어려운 공공부문계획의 실현성을 높일 수 있으며, 민간부문에 대한 유도가 가능하여 지구정비를 효과적으로 실현할 수 있는 시너지효과를 기대할 수 있다.

3-5. 환경개선을 위한 도시설계기법 도입방향

1) 현행 도시설계(지구단위계획)의 한계 극복

건축 인허가시 적용되는 현행 개발형 도시설계는 기성 시가지 건축의 어려움과 상업지 속성에 따른 건축행위특성상 새로운 개발을 통해 모든 필지에 도시설계가 적용되기까지 상당한 기간이 소요된다는 점을 간과하였다. 따라서 기성상업지의 도시·건축여건을 고려하여 지속적인 관리를 통해 점진적, 과정적으로 이루어지게하는 환경개선형의 도시설계(지구단위계획)가 요구된다.

2) 개별적 환경개선을 지구차원 환경개선으로 유도

기성상업지에서는 영업환경증진을 위해 필지·상점단위의 개보수 등 환경개선행위가 지속적으로 이루어지고 있어 환경개선을 시행할 수 있는 잠재력이 매우 높다. 이를 활용하여 도시설계는 다양한 지원과 유도를 통해 개별적 환경개선을 지구특성보존과 지구차원의 환경개선으로 변화시키는 역할을 수행해야 한다.

3) 주민들의 환경개선의지 및 주민협의체의 활용

환경개선이 상업지 활성화와 연계될 경우 주민들의 참여와 시행의지는 높아지게 될 것이다. 따라서 상인들의 의지와 환경개선요구를 효과적으로 상업지 활성화와 연계하기위해 현재 상업지에 대부분 결성되어 있으며 대표성을 인정받고 있는 주민협의체의 활용이 필요하다.

4) 기존 공공사업과 연계하여 실현가능성 증대

현재 개별적으로 추진되고 있는 자치구 및 서울시의

환경개선을 위한 공공사업은 도시설계와 사업목적 및 내용면에서 유사한 부분이 많으나, 도시설계와 연계시행한 예를 찾기란 어렵다. 따라서 새로운 도시설계는 이러한 공공사업을 도시설계내용에 포함시키거나, 연계운용하여 도시설계 실현과 환경개선의 효과를 높여야할 것이다.

4. 환경개선형 도시설계 기법 도입방안

4.1. 환경개선형 도시설계의 개념과 특징

환경개선형 도시설계기법은 공공의 지원하에 지구환경개선을 위해 주민 활력을 적극 활용하고, 전문가의 효과적인 참여로 바람직한 환경개선을 실천하는 것이다. 즉, 기성시가지화된 건축적·도시적 여건을 감안하여 구체적인 환경개선을 목표로 이루어지는 새로운 도시설계 기법이라고 할 수 있다. 적극적인 주민참여를 통해 당해 지역의 여건검토와 요구반영이 가능하도록 수립과정을 개선하고, 규제 일변도의 종전 도시설계 기법과 달리 규제와 함께 공공부문의 지원을 병행함으로써 환경개선의 실현가능성을 높일 수 있다는 것이 특징이다.

4.2. 환경개선형 도시설계의 방향과 성격

1) 시가지 상황에 부합하는 다양한 도시설계: ‘쉬운’도시설계부터 ‘어려운’도시설계까지

신축 건물에만 적용되는 도시설계 뿐만 아니라, 기존 건물의 일부를 부분적으로 개선할 수 있고, 오픈스페이스만을 다시 조성할 수도 있는 “종합적이고 포괄적 의미의 건축행위에 대한 환경개선 방향을 제시하는 도시설계”로 방향전환이 필요하다. 상점가로의 주요 건축행위는 건축허가 등 행정적 제어 대상이 아닌 대수선 등 개보수 행위이므로 민간의 주도적 참여 없이는 현실적으로 지역환경 개선은 불가능하다. 이같은 환경개선행위를 활용하여 지구차원 환경개선을 이루는 기법을 마련해야 할 것이다.

2) 지역주민중심의 도시설계: 주민이 주인이자 고객(Client)인 도시설계

최근 도시설계가 대부분 상업활동이 활성화된 지역에 적용되고 있어, 고객인 상인들의 실질적인 요구를 파악하고 이를 도시설계에 반영하는 것이 가장 중요한 과제로 인식된다. 지금까지의 관(官)주도형 도시설계가 지역주민들로부터 외면당하는 가장 근본적인 원인은 고객이 원하는 바를 제대로 파악하지도 반영하지도 못하고 있다는 점임을 고려해볼 때 분명하게 방향을 설정할 수 있다. 자생적으로 형성된 상가협의체 등 주민조직이 도시설계과정에 분명한 주체로서 참여할 수 있도록 해야한다.

3) 환경개선 잠재력을 활용하는 경제적인 도시설계

공공부문은 지금까지 도시설계에서 보여진 비참여적 모습을 극복하기 위해서는 기 확보된 관련사업들을 효과적으로 운용하거나 신규사업 편성시 환경개선을 감안하여 연계사업으로 운용해야 한다. 또한, 상점단위의 건물 전면부 및 실내장식 개선과 간판교체 등 영업환경개선을 위해 주기적인 상가개보수비용과 공공의 환경개선재원을 연계하면 보다 효과적인 환경개선이 가능해질 것이다.

4) 주민과 행정이 함께하는 지역차원의 도시환경개선

2) 환경개선형 도시설계의 시행대상과 적용대상지

종전 도시설계의 계획대상은 도로와 민간필지를 포함한 지역전체였으나, 환경개선형 기법의 대상은 상업적으로 활성화된 기성시가지 상점가를 대상으로 가로환경에 영향을 미치는 중심가로와 이에 연접하고 있는 건물들의 외관과 이용방법을 대상으로 하는 것이 구별되는 점이다.

환경개선형 도시설계기법의 주요 시행대상은 주민협의체와 지속적인 협의를 통해 부분적 환경정비가 필요한 경우, 이용방식의 개선이 필요한 경우, 공공사업과 연계가 필요한 경우, 주민의 자율적 재원투자 및 분담을 통한 환경개선을 이룰 수 있는 경우로 구분할 수 있다.

환경개선형 도시설계는 공공의 환경개선 의지와 민간의 자율적인 환경개선 잠재력을 활용하여 효과적인 환경개선이 가능한 곳이 적용대상지가 될 수 있다. 다음과 같은 특징을 가진 지역에 대해서 적용할 수 있을 것이다.

- ① 지구단위계획구역으로 지정된 구역 중 특화거리, 보행자거리 등으로 구상된 지역
- ② 도시설계와 유사한 목적을 가진 공공환경개선사업이 계획 또는 시행중인 지역
- ③ 환경개선을 통해 고객유치나 상업·업무기능 유치에 상당히 기여할 수 있는 지역
- ④ 특화된 상점가 밀집지역으로 시민들에게 인지도가 높고 활발한 도시활동과 보행활동이 발생하는 지역
- ⑤ 주민시행대상의 개선을 위해 노력을 경주할 수 있는 주민협의체가 형성된 지역

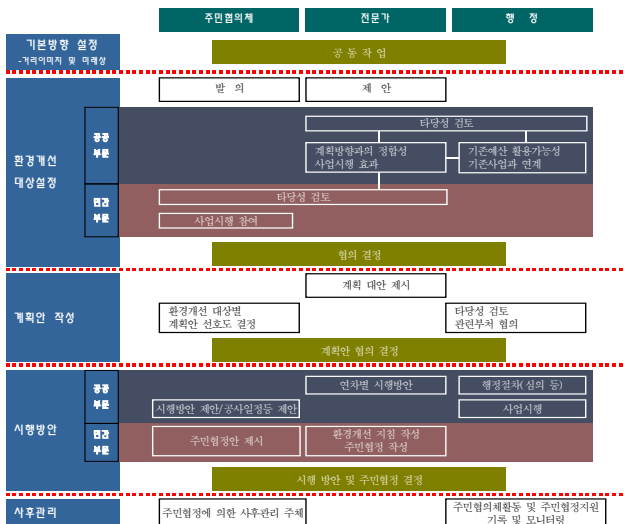


그림8. 환경개선형 도시설계 기법의 진행과정

4.5 환경개선형 도시설계 기법의 진행과정

제안하는 도시설계기법의 진행과정은 3부분의 이해당사자(주민협의체, 전문가, 행정)의 역할수행을 전제로 5단계(기본방향설정단계, 환경개선대상설정단계, 계획안작성단계, 시행방안단계, 사후관리단계)를 거치는 것으로 설정하였다.

먼저 기본방향설정단계는 당해 지역이 추구해야할 이미지와 미래상을 정하는 것으로 3부분 주체가 공동으로 설정한다. 두번째로 환경개선대상설정 단계는 발의, 제안, 타당성 검토를 통해 공공부분과 민간부분의 구체적인 환경개선대상을 설정하는 단계로써 각 주체들의 협의를 통

해 결정되어진다. 세번째로 계획안작성단계에서는 전문가가 중심이되어 계획대안을 제시하고 주민과 행정은 선호대안과 타당성 검토를 거치고 3주체간의 협의를 통해 계획안을 결정한다. 네 번째로 시행방안 단계로서 공공부분과 민간부분에 설정된 사업의 시행방안과 주민협정안을 마련하는 단계이다. 마지막으로 사후관리단계에서는 주민협의체가 주민협정에 의한 사후관리 주체가 되고 행정은 주민협의체의 활동 및 주민협정지원, 모니터링을 행한다.

5. 결론

본 연구는 민주화라는 사회적 변화와 기성시가지화라는 도시·건축여건, 주민참여라는 새로운 계획논리에 부합하는 신개념의 도시설계기법을 제안하는 것이다. 환경개선형 도시설계기법은 먼저 기성시가지화된 도시·건축 여건을 감안하여 규제와 함께 지원이 가능하며, 둘째 상업지의 환경개선 잠재력을 활용하여 상점가의 활력을 증진시킬 수 있으며, 셋째 공공부분의 다양한 환경개선사업들과 연계하는 등 실질적인 환경개선을 기대할 수 있다.

하지만, 본 연구에서 제시하는 기법은 아직 정립단계에 있는 관계로 향후 이를 기초로 구체적인 선진사례와 시행사례를 연구하여 실질적인 환경개선에 도움이 될 수 있는 방안을 제시할 필요가 있다. 이와 관련하여 서울시는 광진구 노유거리, 용산구 이태원로, 성북구 성신여대 앞을 대상으로 본 기법을 시범적으로 적용한 바가 있다.

환경개선형 도시설계기법이 제역할을 하기 위해서는 우선 지구단위계획에서 비신축행위를 관리하는 기법과 특별계획구역의 운용수단으로 운용하고, 필요하다면 용도지구 중 '리모델링지구' 또는 '(가칭)환경개선지구'의 실현수단으로 제도화할 수 있을 것이다. 다음으로 신축·비신축 건축행위를 포함한 민간부분의 환경개선계획의 이행을 보장하기 위한 장치로서 건축법에 '주민협정 또는 건축협정'조항을 마련하여 행정과 주민간의 약속이 구속력을 가지게 하여 그 적용의 폭을 확대할 수 있을 것이다.

끝으로 본 연구는 지구단위계획 제도로 새롭게 정착된 도시설계 기법이 변화된 도시·건축여건에 대응할 수 있도록 특성화 방향을 제시하였다는데 의의가 있다.

참고문헌

1. 국토도시계획학회(2002.8). 21세기 도시정책 방향. 건설교통부.
2. 김도년(1998). 기성시가지 상업지 환경개선을 위한 도시설계 기법 연구. 서울시정개발연구원.
3. 김도년외1인(1999).기성시가지 도시설계 수립과정 개선방향에 관한 연구. 대한건축학회 15권 7호, 통권 129호
4. 김도년(2000).건축물개보수실태평가를통한 기존건축물 정비제도 개선에 관한연구. 대한건축학회16권9호,통권143호
5. 김도년(2001). 기성시가지환경개선을 위한 도시설계:주민과함께하는 거리가꾸기. 서울특별시\
6. 배응규(2001.8). 지구단위의 도시정비를 위한 주민참여 방안 연구. 서울대학교 박사학위논문.
7. 배응규외2인(2000.12). 소단위 적응형 재개발수법 연구. 「도시설계」. 한국도시설계학회.
8. 한국도시설계학회(2002.12). 서울시 지구단위계획 재정비 방안 마련을 위한 연구. 서울시.

(接受: 2003. 5. 28)