요약 및 정책건의

1 연구의 개요

1.1 연구의 배경

- 서울과 같이 자동차시대 이전에 토지구획정리사업 등으로 주택지가 형성된 생활권에서는 자동차를 수용할 공간이 마땅치 않아 자동차의 주정차는 대부분 생활권 도로상에서 이루어지고 있다. 이로 인해 오랜 기간 생활권에서 옥외공간은 자동차의 주정차 때문에 원래의 도로기능을 상실하였거나 도로공간의 질적 구성면에서 열악하게 되었다.
- 이 연구는 이러한 맥락에서 자동차의 주정차 공간으로 전락해버린 생활권 도로공간을 주민의 정주공간으로 되돌려주기 위한 전략과 전술을 생활권 교통의 관점에서 고려하였다.

1.2 연구의 목적

- 이 연구의 목적은 크게 세 가지로 다음과 같다.
  - 첫째는 생활권 교통개선이란 새로운 개념의 개선사업에 대한 실체를 명확히 정립하는 것이다.
  - 둘째는 생활권에서의 도시 활동을 다시 활성화시키고 안전하고 쾌적한 교통환경 구현을 위한 전략을 개발하는 것이다.
  - 셋째는 생활권 교통개선사업이 서울시 교통개선사업의 한 유형으로 지속적으로 생활권 전 지역에서 순차적이고 체계적으로 추진될 수 있도록 기본계획 수준의 사업 추진체계를 제시하는 것이다.

2 주요 연구내용 및 연구방법

2.1 주요 연구내용

- 생활권 교통환경 진단 및 주요 이슈 분석
- 생활권 교통개선사업의 적정 공간적 범위, 중점개선사업 대상범위 및 중심가로 선정
- 생활권 도로의 이용실태 및 활성도, 공공성 정도 분석
- 거주자우선주차제를 중심으로 한 생활권 주차실태 및 민간 주차공급 실태 파악
- 중심가로 주변 건축물의 주차장 공급실태 및 개선여지 파악
- 건축물+생활권 도로 일체정비 방법
- 노상주차를 노외주차로 전환시킬 수 있는 주차정비 프로그램 개발
- 공공부문에서 생활교통 개선에 기여할 수 있는 제 방법 검토

2.2 연구방법

- 현재 서울시 대부분 생활권에서 근본적 문제로 대두되고 있는 노상주차와 불법주차 문제를 이 연구의 핵심 이슈로 선정하고 노상주차와 불법주차 수요를 노외주차로 전환시키는 방법을 개발한다.
- 그리고 노상주차의 노외주차 전환으로 확보된 도로공간에 대해 지구도로 교통개선과 함께 옥외공간에서 주민의 삶의 질 향상을 위해 건축물, 공공공지 등과의 일체적 도시설계 방법을 개발한다.

3 생활권 교통개선사업의 성격

- 지구교통개선사업은 폭발적으로 늘어나는 자동차와 지구교통 수요를 지구도로 정비를 통해 수용하는 자동차와 도로가 중심이 된 도로정비사

업이다.

- 반면에 생활권 교통개선사업은 생활권에서의 교통을 적정수준으로 조절하고 자동차교통과 생활공간이 조화를 이루는 '삶'이 중시되는 교통개선사업이다. 아울러 생활권 교통개선사업은 생활권 도로와 연접한 건축, 공공공간 등을 일체적으로 생활교통 개선을 추구하는 조화되고 통합된 개선사업이다.
- 1990년대 중반 서울시가 시도한 지구교통개선사업이 생활권 도로에서 자동차를 수용하면서 보행자와 생활공간을 배려했다면 이 연구에서 제시하는 생활권 교통개선사업은 자동차를 어느 정도 배제하면서 우선적으로 보행과 생활공간을 확보하는 생활교통 순화형 사업으로 정의할 수 있다. 따라서 이 사업은 지구도로 정비와 같은 토목사업이 중심이 되기보다 주차정비를 중점으로 하는 소프트웨어 프로그램이 중심이 되고 자연스럽게 주민 협의가 중시되는 상향식(bottom-up) 접근방식을 가진다.

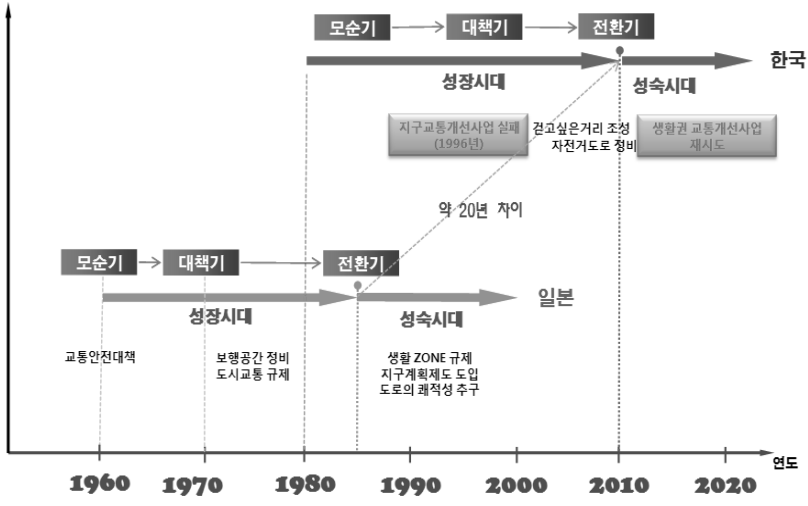

그림 1 자동차사회의 전개와 생활권 교통개선사업의 시기적 도래

표 1 생활권 교통개선사업과 지구교통개선사업의 비교

구분	지구 교통개선사업	생활권 교통개선사업
철학	자동차와 인간 공존	자동차 적극배제, 인간 중시
사업 성격	도로를 대상으로 한 물리적인 환경개선사업	저예산사업 중심의 프로그램 (사회실험)
사업 대상	도로	도로+건축_공공공간+공공시설
사업 추진방법	관주도+주민설명회	민간협동 맞춤형 프로그램
사업 기간	2년 내외	3~8년

- 생활권 교통개선사업과 기존 교통개선사업 유형들의 차이점은 크게 세 가지이다. 첫째, 하드웨어가 아닌 소프트웨어, 즉 저예산 사업을 추구한다는 것이다. 둘째, 최근의 트렌드이기도 한 주민과 함께 하는 마을만들기 차원에서 사업이 시행되어야 한다는 것이다. 셋째, 교통개선사업이지만 도시설계, 건축 등 교통기능 회복과 정주공간의 재창출이라는 융합적 관점에서 추구한다는 것이다.

그림 2 생활권 교통개선사업의 성격

- 보다 구체적으로 생활권 교통개선사업을 규정하자면, 현 시점에서 추구해야 하는 생활권 교통개선사업은 먼저 거주자우선주차제로 악화되어 왔고, 거주자우선주차제의 왜곡된 주차가격정책으로 인해 생활권 주차질서의 개선여지마저 없는 현 상황을 고려하여 노외주차 중심의 새로운 생활권 주차정책을 정립하는 것을 1차 목표로 한다.

- 1차 목표를 통해 그동안 자동차로 인해 잃어버렸던 마을이라는 정주성과 생활공간을 재확보하고 커뮤니티 재형성을 통한 거리의 활성화를 도모하는 것으로 현 시점에서 생활권 교통개선사업의 성격을 부여할 수 있다.

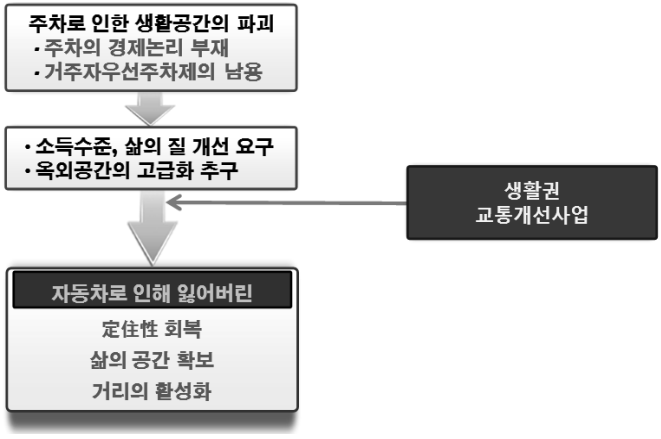

그림 3 생활권 교통개선사업의 기본개념

4 생활권 교통개선사업의 추진전략

- 생활권 교통개선사업은 먼저 노상주차, 불법주차 정비를 하고 후차적으로 생활권 도로를 정비하는, 다시 말하면 유럽과 일본에서 활성화된 커뮤니티 교통개선사업을 시도하기 위한 전 단계 사업으로 규정할 수 있다.
- 문제는 작금의 생활권 주차문제가 수급 불균형은 물론 생활권 도로가 거주자우선주차제를 통해 사유재산화까지 된 상태이기 때문에 선(先) 노상주차, 불법주차의 노외주차 전환에는 많은 노력 및 시간과 비용이 요구된다. 이런 점을 고려할 때 생활권 교통개선사업은 선행사업인 노상주차의 노외주차 추진전략(PART Ⅰ)에 60~70%의 비중을 두고 추진되어야 한다.

- 상대적으로 노상주차, 불법주차로 황폐화된 생활권 도로를 커뮤니티 도로로 재생시키는 방법(PART Ⅱ)은 이미 많은 부분의 정비기법, 설계 등이 정립되어 있기 때문에 일부 도시설계, 건축물 전·후면부 일체개발 분야만 보완하면 된다.

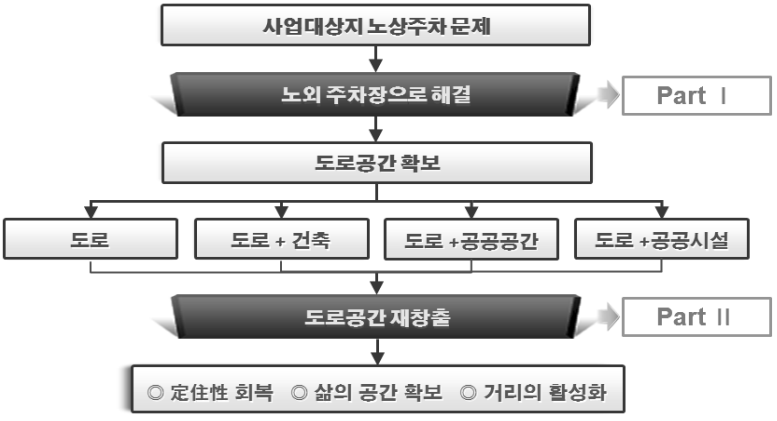

그림 4 생활권 교통개선사업의 추진방법

- 생활권 교통개선사업은 먼저 노상주차를 노외주차로 전환시키는 것부터 시작된다.
- 물론 생활권 도로의 대부분을 차지하는 6m 이하 도로는 노상주차 행위가 일어나더라도 보행자가 거의 없는 사유공간이 많아 생활권 도로 전부를 개선사업의 대상으로 할 필요는 없다. 당연히 전체 생활권 도로 중에서 중점적으로 노상주차 문제를 해결해야 하는 곳을 선정할 필요가 있다.
- 그림 5는 생활권 도로에서 노상주차를 노외주차로 전환시키는 프로세스를 나타낸 것이다.

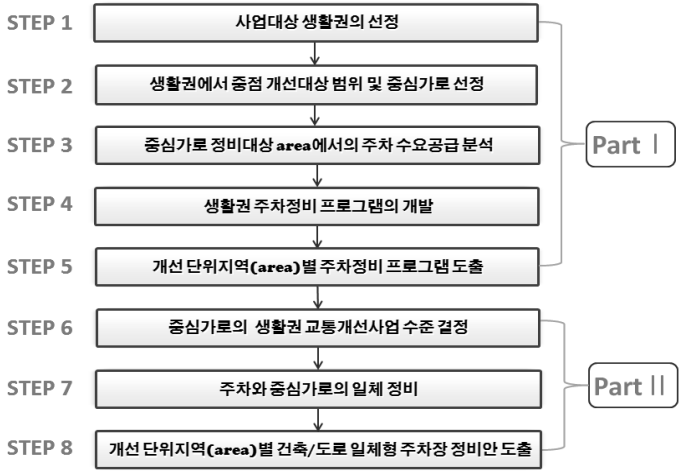

그림 5 노외주차 전환 프로세스

5 생활권 교통개선사업의 구현방안

- 노상주차 및 불법주차의 수요를 노외주차로 전환시킨다는 것이 현재의 생활권 주차환경을 고려할 때 결코 쉬운 일은 아니다.
- 기존 거주자우선주차제를 이용하고 있는 주민들을 대상으로 집 앞에 주차하던 차량들을 인접 노외주차장으로 옮기도록 설득해야 하고 음식점, 가게 등도 손님의 주차불편을 감수해야 한다. 결국 이들을 움직이게 할 인센티브나 동기부여가 있어야 하고 지역 전체 차원의 공동체의식도 필수적이다.
- 자연스럽게 생활권 교통개선사업은 관의 주도로는 불가능하며 주민과 이해당사자(건축주, 세입자, 거주자우선주차제 이용주민 등), 공공기관, 자치구가 함께 개선체계를 구축해야 한다.
- 이러한 접근은 최근 도시정비분야의 트렌드로 마을만들기 사업이나 경관관리협정제도와 비슷한 맥락이다. 주민들의 합의가 없으면 사업추진 자체가 어렵기 때문에 주민합의를 이끌어내는 시스템이 필요하고 협의 도출에서는 당연히 채찍과 당근 역할을 하는 도구들이 필요하다.

5.1 거주자우선주차제도의 개편

5.1.1 노외 거주자우선주차제 공급의 활성화

- 노상주차 중심의 거주자우선주차제를 점진적으로 축소, 폐지하고 기존 노상주차수요를 인접한 지점에서 노외주차장으로 대체하는 거주자우선주차제를 확대해야 한다.
- 거주민의 주차장 임대업 활성화를 유도하고 공공기관, 공공건물, 나대지 등을 주차장으로 임차하여 공영 노외유료주차장을 확충하고 이를 거주자우선주차제로 활용할 필요가 있다.

5.1.2 건축물 부설주차장의 이용도 제고를 통한 여유 주차면의 활용

- 인허가 당시 무리한 주차구획선 설정과 기계식 주차장 도입으로 실제로는 주차장 기능을 하기 어려운 주차면이 상당수 존재한다.
- 진출입동선이 열악하고 주차방법도 어려워 건물소유자는 물론 방문자도 이용을 외면하고 상대적으로 편리한 노상주차나 불법주차를 선택한다.
- 채찍(단속, 이행강제금 부과 등)과 당근(주차면 정비 보조금 지원, 임차 및 외부공개 유도 등)을 병행한 건축물 부설주차장의 기능 제고가 필요하다.
- 기능 복원된 주차면의 일부를 거주자우선주차제로 활용해야 한다.
- 주차장특별회계에서 건축물 부설주차장 기능제고를 위한 예산지원방안 강구도 필요하다.

5.1.3 노상 거주자우선주차면의 탄력적 운영

- 공동이용개념의 노상주차방식이 도입되어야 한다.
  - 근린생활시설에 입주한 2~3개 사무실이 공동으로 이용 가능한 노상주차구획선 운영을 공동(쿠폰주차)으로 활용할 필요가 있다.
  - 주차장 확보가 안된 요식업체가 공동으로 이용하는 노상, 노외 주차장을

운영해야 한다.

- 주간방문자가 많은 지역의 거주자우선주차면을 외부방문자에게 유료노상주차장으로 개방해 운영해야 한다.

o IT 기술과 주차관리원을 이용한 탄력적 운영 지원이 필요하다.

- 일정구역을 전담하는 주차관리원을 배치하고 IT 기술을 접목한 주차면의 효율적 운영이 바람직하다.

514 선별적, 점진적인 거주자우선주차제의 개선

o 노상주차를 점진적 축소, 폐지하고 노외주차장으로 대체할 때 대상도로 또는 지역을 공공성이 강하며 주민 및 외부방문자의 이용빈도가 높은 곳을 선별적으로 선정해야 한다.

o 노외주차장의 신규 공급과 노상주차 폐지를 연계하여 생활권 주차개선을 추진하며, 이를 위해 도로구간 위주에서 탈피하여 개선지역 중심의 면적 개선을 추구할 필요가 있다.

o 거주자우선주차제의 요금체계를 점진적으로 개편하여 노상은 월이용료를 인상하고 노외거주자우선주차제 이용요금은 노상요금의 60~70%선에서 책정하는 것이 바람직하다.

52 자치구 주차관리계정의 활용방안

521 공영주차장 건설비중을 축소하고 민간부문에서의 노외주차장 확충을 위한 보조·융자 비중 증대

o 주차장 공급 효율성이 극히 낮은 공영주차장 정비사업을 점진적으로 축소하고 민간분야에서의 노외주차장, 부설주차장 사업을 확대시킬 수 있도록 현실성 있는 보조·융자제도를 명확히 하고 활성화시켜야 한다.

o 또한 민간부문 주차정비 기능을 촉진시키기 위해 주차관리계정에서의 보조·융자 이외에 세제상의 특별조치는 물론 관련 사업 단위에서도 별도

의 보조가 강구되어야 한다.

522 주차관리계정과 연계된 자치구 중기 종합주차정비계획의 수립·운영

- 주차관리계정의 문제는 예산의 규모나 자율성에 비해 비계획적이고 소극적인 예산 집행력에 있다. 이는 자치구에 구체적인 중기 주차정비계획이 수립되어 있지 않으며, 일괄성의 예산집행에 따른 것이다.
- 자치구 특성에 부합한 주차정비 프로그램을 다양하게 개발하고 예산세입에 근거한 연차별 중기종합주차정비계획을 수립·운영함으로써 실효성 있는 생활권 주차정비와 주차관리계정을 연동화시켜야 한다.

523 주차장 확충이라는 직접적인 단일사업 목적보다는 생활권 교통개선사업이나 마을만들기 등 포괄적이고 간접적인 사업으로 주차관리계정의 사용목적을 확대 적용

- 지금처럼 대형 공영주차장 건설사업이 특정지역에 수혜적으로 돌아가는 것을 지양하고 사업효과 범위가 넓고 일반성을 가지기 위해서는 마을만들기 사업, 생활권 교통개선사업과 연계하여 주차관리계정을 집행하는 방안이 강구돼야 한다.
- 또한 이를 위해 시 또는 자치구 주차관리과의 단독 예산 집행보다는 교통기획 운영, 도시정비 분야와 연계된 사업모델을 개발하고 매칭펀드 개념으로 집행방법을 다각화해야 한다.

524 신규 주차장 건설보다는 기존 주차장의 활성화를 위해 주차관리계정을 인센티브로 활용

- 건축물 부설주차장으로 인가받고 이행을 안 하고 있는 주차장 기능을 회복시키기 위해서는 건축물 부설주차장 리모델링 비용 일부를 인센티브 성격으로 지원하는 것이 필요하다.

- 새롭게 회복된 주차기능의 일부를 공공에 임대하여 생활권 주차수급 프로그램의 추진동력으로 활용할 수 있다.
- 건축물 부설주차장으로 인가받고 이행을 안 하고 있는 주차장 기능을 회복시키기 위해 건축물 부설주차장 리모델링 비용을 보조하거나 민간 소유의 노외주차장 확충을 유도하고자 할 때 주차관리계정을 인센티브로 적극 활용함이 필요하다.
- 아울러 기존 주차장 기능 복원으로 확충된 노외주차장을 공공에서 민간으로 임대하고 임대비용 등을 주차관리계정에서 지원하도록 한다.

6 결론 및 정책건의

6.1 결론

- 이 연구에서는 생활권 교통개선사업을 서울시가 체계적으로 추진하기 위한 틀을 구축하였다.
- 이 연구에서 규명한 생활권 교통개선사업의 실체는 다음과 같다.

- 생활권 교통개선사업은 도로를 주대상으로 한 교통개선사업의 성격보다 주택가에 만연한 노상주차를 노외주차로 우선 전환시키는 것에서부터 시작되어야 한다.
- 생활권 교통개선사업은 생활권에서 교통기능 개선만을 위해 추진하기보다 노상주차가 원인이 되어 황폐화된 정주공간을 복원시킨다는 차원과 도시만들기의 차원에서 교통+건축+도시설계가 융합되는 형태로 추진되어야 한다.
- 이 사업을 추진하기 위해서는 주민참여가 필수적인데 주민의 합의를 도출하려면 주차관리계정에서 민간으로의 융자, 보조가 활성화되어야 하고, 도시관리공단 등 기존의 공공적 기능 역시 함께 가지고 가야 한다.

6.2 정책건의

- ‘서울특별시 주차장 설치 및 관리조례’, ‘서울특별시 민영주차장 설치자금 융자규칙’ 및 ‘서울특별시 교통사업특별회계 설치조례’ 등에 의해 지금도 활용 가능한 자치구 주차관리계정을 민간분야에 융자 및 보조형태로 적극 활용하여야 한다.
- 생활권 교통개선사업이 성공하기 위해서는 융합적인 사업추진체계의 구축이 필수적이다.
- 뉴타운사업이 답보상태에 빠진 현 상황에서 주민합의에 의해 뉴타운 지정이 철회된 지역을 생활권 교통개선사업의 우선사업 대상으로 선정함으로써, 생활권 교통개선사업이 뉴타운 출구전략으로 추진될 것을 건의한다.