

# 요약 및 정책건의

## 1 연구의 개요

### 1.1 배경 및 목적

- 근린생활지역에서의 주차 무질서는 서울의 일상적인 모습이 된 지 오래 되었고, 서울시 전체 생활권 중심가로 어디에서나 쉽게 볼 수 있는 현상이다.
- 우리나라는 근린생활시설의 주차문제 해결방안으로 각각의 건축물에서 자체 건축물 부설주차장을 확보하도록 하고 있다. 일견 수요가 있는 곳에 공급이라는 현실성 있는 정책으로 보이나 실제 현장은 전혀 그렇지 아니하다.
- ‘주차장법’ 및 ‘서울특별시 주차장 설치 및 관리조례’에서 규정하는 건축물의 시설면적(또는 연면적)당 주차대수 확보의무가 없었던 시기에 건축된 근린생활시설도 많고 무엇보다도 건축심사와 준공 후 관리 이행 과정에서 법 취지가 상당히 왜곡되어 있다.
- 이 연구는 서울시 생활권에서 핵심공간 역할을 하는 근린생활 중심가로에서의 무질서한 주차문제 배경에 건축물 부설주차장 문제가 있다고 보고 그동안 공급된 건축물 부설주차장의 이용실태와 문제점을 파악하여 활성화를 유도하는 데 목적이 있다.
- 구체적으로는 제 기능을 못하는 건축물 부설주차장을 대상으로 단순히 공급을 확충하는 것이 아닌 현실적인 조정방안을 모색하고자 한다. 이를 위한 다각적인 활성화 프로그램을 하드웨어는 물론 소프트웨어 영역까지를 포함해 제시하고자 한다.
- 특히 물리적 정비의 한계와 근린생활지역 주차수요의 불균형 특성을 반

영한 공유주차 개념을 적극적으로 활용하는 활성화 방안을 제안하고자 한다.

## 1 2 내용 및 방법

- 이 연구는 선행연구 성격을 지닌 ‘서울시 생활권 교통개선사업 추진방안 (서울연구원, 2013)’에서 이미 부각된 건축물 부설주차장의 저조한 이용실태를 활성화 방안을 통해 이용률을 증진시킨다는 명확한 목적을 가지고 있다.
- 따라서 이 연구는 저조한 이용실태의 원인을 규명하고 단순히 이용이 안 되고 있는 건축물 부설주차장을 원래 기능으로 복귀시키기보다 원점에서 근린생활지역의 주차수급 문제를 검토한 후 지속성이 있는 정비안을 추구한다.
- 활성화 방안은 주차수요 특성과 매칭이 되도록 하드웨어 정비와 소프트웨어(관리, 운영, 주민 참여 등) 양면을 모두 고려한다.
- 토지 이용상 근린생활시설의 입지 특성과 건축법, 주차장법에 의한 서울시 건축물 부설주차장의 정비 특성을 파악하고 외국의 유사사례와 비교 분석을 한다.
- 특히 근린생활지역 건축물 부설주차장 정비의 핵심 키(key)가 될 수 있는 ‘공유주차’를 적용하기 위한 법적, 제도적 틀을 모색한다.

## 2 주요 연구결과

### 2 1 서울시 근린생활시설 건축물 부설주차장의 재정비방향

#### 2 1 1 무리하고 획일적인 근린생활시설 건축물 부설주차장 설치기준의 개선

- 근린생활시설 건축물 부설주차장이 지금과 같이 낮은 이용률로 남아있게 된 이유는 애초부터 무리한 공급정책에 기인한다고 볼 수 있다. 주차

행위의 특성상 일정 규모의 대지면적이 아니면 지하주차장 건설도 어렵고 지상에 평면식으로 공급하는 것도 많은 제약이 따른다.

- 근린생활시설의 건축물 용도는 임대업종에 따라 다양하고 주차수요도 건축물마다 시간대별로 편차가 심하여 근린생활시설의 건축물 부설주차장의 공급대수를 획일적 기준에 근거하여 단순 공급하는 것은 무의미하다. 주차장 확보의무 수준은 제시하되 건축물을 기준으로 일정 범위 안에서 주차장을 확보해도 인정될 수 있도록 현행 주차장법을 개정할 필요가 있다.
- 근린생활시설 건축물은 개별 대지, 개별 건축 단위로는 물리적 정비가 어려운 현실을 직시하여 인접 건축물 간의 통합 정비방안 또는 인접 공공토지, 도로 등과 일체적으로 정비할 수 있는 제 방안을 적극 지원하는 관련 법 조항의 개정을 추진해야 한다.

## 212 현실을 반영한 기존 건축물 부설주차장의 재정비

- 서울시의 지속적인 단속에도 불구하고 이미 공급된 근린생활시설 건축물 부설주차장의 상당수가 타 용도로 전환되어 있거나 폐쇄 후 방치되고 있다. 이는 주차수요가 적거나 주변 도로에 불법주차가 용이한 경우로 확인되고, 단속도 쉽지 않다.
- 주차수요가 있고 주차하기에 여건이 좋은 주차장은 환경정비사업을 통하여 주차장으로 기능하도록 하고, 주차장으로 기능하기 어려운 주차장은 허가 주차면을 감축시켜 주차공간을 공공에 기여하는 공간, 예를 들면 도시정원 등으로 전환하고 건물주가 다른 용도로 전환하고자 할 경우에는 주차기금 등의 공공 기여를 하게 한다.
- 기존 건축물 부설주차장의 현실적 정비는 지역 특성과 가로 상황에 따라 탄력적 맞춤형으로 대응할 필요가 있다.

- 213 **건축물 부설주차장 재정비를 중심으로 하는 도시 재정비 프로그램 개발**
- 건축물 부설주차장을 정비할 때 기존 개별 건축물 단위의 물리적 정비에 한계가 있으므로 공공의 지원과 건축주들의 자발적 참여가 필수적이다.
  - 개인 재산인 건축물 부설주차장의 재정비는 어찌하였거나 건축주와 임차인이 중심이 되는 추진체와 협의체가 필요하다. 주택 재건축과 같이 근린생활 중심가로를 포함한 사업구역을 대상으로 한 도시 재정비 차원의 사업이 가동될 수 있도록 시 또는 정부 차원의 지원틀이 모색되어야 한다.
  - 따라서 서울시는 개별 대지별 정비의 한계를 인정하고 도시 재정비 사업 차원의 지원이 적용되는 법적 지위를 부여한 후에 전 지역을 대상으로 하는 맞춤형 건축물 부설주차장 정비 프로그램을 적용하여야 한다.

214 **승강기식 기계식 주차장의 적극적 활용**

- 근린생활시설의 기계식 건축물 부설주차장은 현실에서는 애물단지로 여겨져 많은 지자체가 기계식을 포기하는 양상이다. 하지만 첨단 기술의 발전과 대기업의 기계식 주차장 사업 참여로 인해 초창기 기계식 주차장 보다 기능면에서나 환경면에서 우수한 기계식 주차장이 등장하고 있다.
- 근린생활 중심가로에서 주차장 확보를 위한 공간적 여유는 거의 없는 것이 현실이다. 지평식 주차장의 한계, 비효율성은 이미 확인되었다. 결국 근린생활지역에서의 주차질서를 바로 잡고 준공 허가 후 이행이 안 되고 있는 건축물 부설주차장 이용을 활성화시키기 위해서는 기존 지평식 건축물 부설주차장 부지를 효율적인 공간적 재구성을 통해 대용량(14~16대 규모) 승강기식 기계식 주차장으로 대체하는 것이 대안이 될 수 있다.
- 기존 지평식 건축물 부설주차장 부지를 활용하여 승강기식 타워형 주차장을 설치한 경우 우선 비싼 부지 매입비가 안 들고 건축비의 일부 지원과 건축 허가상의 인센티브, 관리운영 지원 등으로 건축주와 협상이 가능하다. 소유권을 건축주에 주더라도 일정 계약기간에 공유 개념으로 개

방을 유도해 낼 수 있다면 승강기식 주차장은 기존 건축물 부설주차장 재정비와 신규 주차면 공급이라는 두 마리 토끼를 다 잡을 수 있다.

## 215 공유주차 개념의 적극 도입

- 현실적으로 주차면의 추가 공급이 쉽지 않은 상황이고, 기존 건축물 부설주차장의 물리적 정비도 한계가 있다.
- 추가 공급의 가능성은 사유지를 활용한 승강기식 기계식 주차장이 유력하고 사유부지에 승강기식 기계식 주차장을 신규 공급하기 위해서는 공공의 지원과 인센티브가 제공되어야 한다. 공공지원과 인센티브의 명분을 갖기 위해서는 신규 공급된 승강기식 기계식 주차장의 주차면을 공개 공유하는 것이 필요하다.
- 공유주차의 또 하나의 필요성은 근린생활시설의 용도 다양성에 의한 원천적인 주차수요 불균형 때문이다. 이는 신규 주차장은 물론 기존 주차장 자원의 효율적 활용차원에서도 중요한 문제이다. 주차관리 운영시스템 도입을 통한 시·공간적인 주차면의 효율적 관리가 필요하고 이를 위해 근린생활지역에서 공유주차 개념은 활성화의 핵심요소이다.

## 216 주차관리 운영시스템의 적극적 도입

- 주차면이 많아질수록 주차행위는 어렵고 불편해진다. 특히 지금과 같은 설계방법으로 지평식 주차장이 공급되면 운전자가 스스로 주차행위를 하는 데 많은 어려움이 있다.
- 결국 근린생활시설의 주차수요 특성을 고려할 때 공동 풀(pool) 개념의 주차 공유는 필연적이다. 이러한 필요성은 알고 있지만 누가 나서서 관리하기란 매우 어려운 것이 현실이다. 물론 상권이 활성화된 일부 근린생활 중심가로에서는 민간에 의한 주차관련 운영시스템이 이미 구현되고 있지만 그렇지 못한 지역에서는 주차관리 운영시스템이 없거나 있어도 개별 사업자가 발렛파킹(Valet Parking)을 임대해 주는 수준이다.

- 주차관리 운영은 단순히 주차대행, 요금징수 차원이 아니라 해당 지역의 주차장 자원을 시·공간적으로 최대한 효율적으로 사용하는 시스템이어야 하고 개인 자산인 건축물 부설주차장의 공개 공동 이용인 공유주차 개념이 도입되어야 한다.

## 2.2 근린생활시설 건축물 부설주차장 활성화 방안

- 그림 1은 건축물 부설주차장의 재정비방향 구현을 위한 활성화 방안 체계를 나타낸 것이다.

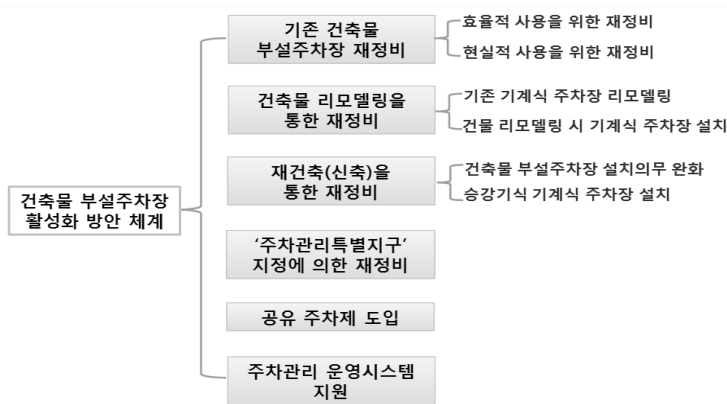


그림 1 건축물 부설주차장 활성화 방안 체계

### 2.2.1 기존 건축물 부설주차장의 재정비 방안

#### 1) 효율적 사용을 위한 재정비 방안

- 근린생활시설 건축물 부설주차장은 대부분 자체 주차통로 확보가 어려운 관계로 건축물과 접한 도로를 이용해 부지 내 주차장으로 직접 진출입을 하게 된다. 따라서 보차분리가 된 경우 보도를 점용하게 되고 진출입을 따로 분리할 수 없기 때문에 동일 장소에서 진출입을 하여야 하는 어려움이 있다.

- 주차장 부지가 더욱 협소하면 자동차를 회전시킬 수 있는 공간도 없어 자동차가 후진으로 나와야 되는 경우도 비일비재하다.
- 결국, 기존 건축물 부설주차장의 효율적 정비개념은 진입구와 진출구를 분리하고 인접한 건축물 부설주차장을 담장 철거를 통해 동일 공간으로 통합하는 것이다. 이 과정에서 주차장 부지 후면부에 이면도로가 있으면 진출입로 연결을 적극 모색하고 나대지, 지구도로 등도 포괄적으로 이용하는 것이다.

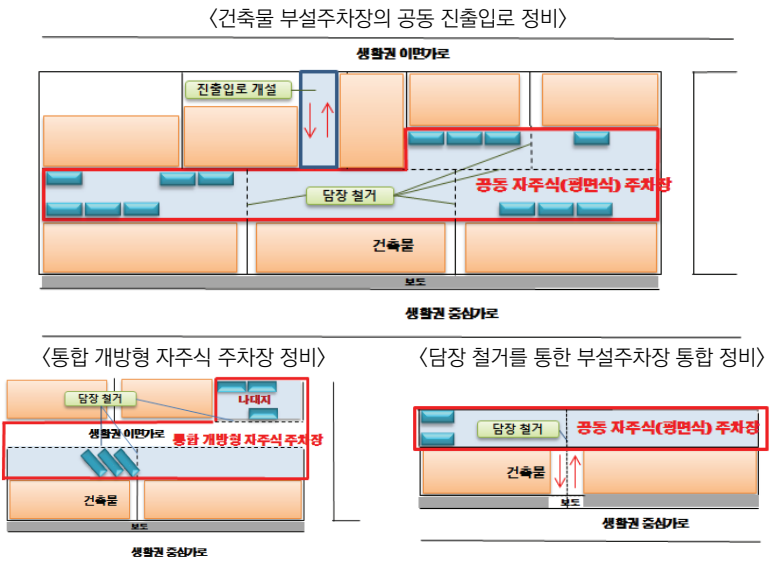


그림 2 기존 건축물 부설주차장의 효율적 사용을 위한 정비사례(성북구)

## 2) 현실적 사용을 위한 재정비 방안

- 기존 건축물 부설주차장의 현실적 사용을 위한 재정비 방안은 정비 기본 방향의 취지를 구현할 수 있는 물리적 정비, 건축주와 임차인, 시(자치구)가 협의할 수 있는 프로세스가 필요하다.
- 건축주나 임차인에게는 매력적인 공간인 건축물 전면부의 건축물 부설

주차면을 노상 카페 등으로 전용하게 하고 삭막한 근린생활지역의 녹지 공간 확충을 위해 적정한 주차면을 선정하여 도시 정원용 화단 등으로 조성을 유도하는 것이다.

- 이 과정에서 대상지 선정, 사업비 지원, 건축주와 임차인의 분담 등은 주민과 관이 협의체를 구성하여 조정하는 것으로 한다.

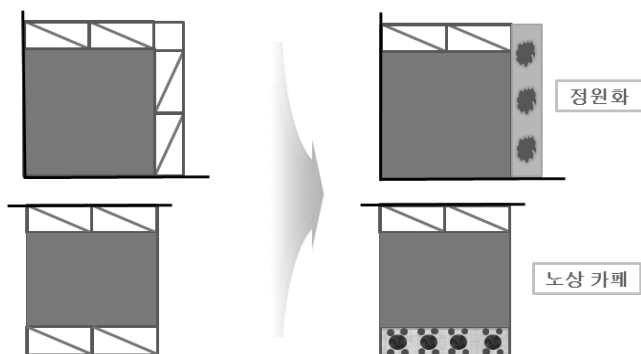


그림 3 기존 건축물 부설주차장의 현실적 사용(정원 및 카페화)

## 2.2.2 건축물 리모델링을 통한 재정비 방안

- 근린생활시설 건축물의 대부분이 노후화되었지만 현실적으로 재건축은 매우 어렵고 실제 현장에서도 재건축보다 리모델링이 더 활성화된 상황이다.
- 리모델링을 통해 건축물 부설주차장을 정비하는 방법에는 1층부를 일부 필로티로 개조하는 등 주차면과 주차행위를 원활히 하는 방법도 있을 수 있으나 가장 대표적인 방법은 지평식 주차장을 기계식 주차장으로 대체하는 것이다.
- 지상부에 기계식 주차장을 설치하는 사례도 있지만 부지가 협소할 때에는 지하공간을 활용한 기계식 주차장을 설치하는 사례도 있을 수 있다.



223      **재건축(신축)을 통한 재정비 방안**

- 건축 후 30~50년이 경과된 노후 건축물이 대다수인 서울시 근린생활시설은 건축물의 안전성 측면에서 재건축이라는 시대적 요구에 맞닥트릴 수밖에 없다.
- 현행 건축법이나 도시재정비 관련 법에서는 재건축을 위한 돌파구가 보이지 않으나 근린생활시설이 처한 특별한 법, 제도적 제약은 해결을 모색하지 않으면 안 될 상황이다.
- 재건축은 개별 건축물별로 철거 후 신축될 수도 있고 일정 구역을 사업구역으로 추진하는 과정에서 새로운 건축안으로 재건축될 수도 있다.
- 어떤 형태로 재건축이 되는 근린생활시설 건축물 부설주차장은 재건축을 할 수 있는 필요충분조건을 제공하여야 한다. 이를 위해 개별 대지별로 확보하도록 되어 있는 시설면적 기준의 건축물 부설주차장 설치의무가 완화되어야 한다.
- 설치의무 완화의 의미는 설치의무에 대체하는 행위로 주차면이 필요할 경우 사업 대상지역 내에 위치한 주차장의 주차면을 확보하고 주차면이 필요치 않을 경우 사업대상 지역에 주차기금으로 납부하는 행태가 될 수도 있다.

**표 1 근린생활시설 건축물 부설주차장의 설치의무 완화**

현행	완화
-모든 근린생활시설	-연면적 1,000㎡ 이하 의무 강제조항 폐지: 특별지구만 해당 (건폐율 60% 선에서 규제)
-연면적 134㎡당 1대 설치	-근린생활 중심가로를 주차관리특별지구로 고시 후 다양한 맞춤형 주차공급 프로그램으로 대체

- 다음으로 고려할 수 있는 재건축 시의 건축물 부설주차장 정비방안은 승강기식 기계식 주차장을 설치하는 것이다. 기존 근린생활시설 건축물을 기존 부지 내에서 재건축하면 승강기식 기계식 주차장 설치를 위한 공간

이 나오는 경우는 많지 않다.

- 따라서 승강기식 기계식 주차장 설치가 활성화되기 위해서는 설치공간의 적정성 판단을 통해 2~3개 대지를 합필하여 정비유도를 고려할 필요가 있다.
- 현행 지구단위계획에서 시행하고 있는 공공 개발 의무 또는 권장제도를 주차장 정비에 적용해 보는 것도 한 방안이다. 이 경우 공동 개발의 인센티브를 강구해야 하는데 건폐율, 용적률은 물론 건축 외관 측면에서도 승강기식 기계식 주차장의 높이 적용을 완화해 줄 필요가 있다.

#### 2.2.4 '주차관리특별지구' 지정에 의한 재정비

- 근린생활시설 건축물의 용도가 제각기 다르고 주차수요 유발 특성도 다양하다. 이렇게 복잡한 주차행태를 개별 건축물 단위의 건축물 부설주차장 정비로 해결한다는 것은 매우 어려운 일이다.
- 현행 주차장법에 따라 '주차환경개선지구'를 시행하고 있으나 지금까지의 추진실적은 주로 주거지역 주택가 주차문제에 집중되어 있고, 대상지역의 주차 공급 및 수요 실태를 조사 분석하여 주차수급을 행정적으로 관리하는 수준에 머무르고 있다.
- 서울시는 주차장 재정비를 위해 기존 주차환경개선지구 내에 '주차관리특별지구'를 새롭게 신설하고 주차장 정비 중심의 새로운 도시 재정비사업을 지원할 수 있는 근거를 마련해야 한다.
- '주차관리특별지구'로 조합원이 지구 지정을 신청하면 자치구 또는 시가 지구 지정을 심의하고 지구 지정이 되면 기존 주택 재개발조합과 유사한 행위로 진행하면 된다. 특히, 이 과정에서 적극적 주민참여가 요구된다. 이를 위해 서울시는 새로운 유형의 도시 재정비사업을 추진할 수 있는 법 제도적 환경을 구축해야 한다.

## 2 2 5 공유주차제 도입

- 근린생활지역 특유의 주차수요 특성에 대응하기 위해서는 각각의 건축물이 보유한 부설주차장과 해당 지역에 위치한 공영 및 공공 주차장을 공동 풀(pool)로 이용하는 공유주차제를 적극 도입할 필요가 있다.
- 근린생활지역에서의 공유주차제 개념은 단순히 주차장을 공유하는 차원을 떠나 주차장을 정비하는 단계에서부터 고려되어야 한다. 즉, 공공의 지원 또는 인센티브를 제공하는 조건으로 공유주차제 참여를 권장하는 것이다.
- 공유주차제는 지역 전체를 대상으로도 할 수 있지만 주야간 주차 특성 등을 고려하여 몇 개의 건축군이 소그룹을 형성하여 할 수도 있다.

## 2 2 6 주차관리 운영시스템의 지원

- 주차관리 운영시스템은 이미 일부 상권이 활성화된 근린생활지역에서 주차대행 서비스(valet parking) 형태로 나타나고 있다.
- 주차대행 서비스를 효율적으로 수행할 수 있도록 사업대상 지역 도로변이나 진입도로 초입에 주차대행을 위한 전용 정차대(valet bay)를 설치하고 귀가 시 전용 정차대에서 호출하는 시스템 구축도 가능하다.
- 주차대행 서비스를 포함한 불법주차 단속, 주차요금 징수, 기계식 주차장 관리 등을 포함한 일련의 주차관리 운영시스템을 사업지구에도 도입하고 공공의 운영지원 방안도 적극 모색되어야 한다.

## 3 결론 및 정책건의

### 3 1 결론

- 근린생활지역의 주차문제 해결은 개별 건축물 단위의 주차장 정책으로는 한계가 있고 공유주차 개념을 통해 공공, 민간이 함께 해결방안을 모색해야 한다.

- 근린생활시설의 주차수요가 불균형적인 특성을 반영하여 개별 건축물 별로 확보된 건축물 부설주차장을 공동(pool) 주차장으로 공개하고 시·공간적으로 효율적 사용을 위한 시스템이 마련되어야 한다.
- 공유주차, 공동(pool) 주차 시스템의 도입과 조기 정착을 위해 공유주차 공동(pool) 주차 개념이 건축주에게 매력(merit)이 될 수 있도록 다양한 인센티브가 제공되어야 한다.
- 근린생활시설의 주차 인프라 정비는 단순 민간분야로 보기보다 서울시의 도시 인프라 확충 차원에서 새로운 개념의 도시정비사업 유형으로 추진되어야 한다.
- 이를 위해 ‘주차장법’, ‘서울특별시 주차장 설치 및 관리조례’, ‘건축법’ 및 ‘서울특별시 건축조례’ 등을 보완하고 개별 건축물은 물론 패키지형의 정비사업도 실제적으로 진행될 수 있도록 관련 법 및 조례를 지속적으로 모니터링할 필요가 있다.
- ‘주차관리특별지구’의 지정 없이 개별 건축물 또는 2~3개의 건축물이 자발적으로 주차장을 재정비하거나 승강기식 기계식 주차장을 정비할 수 있도록 기본적인 지원방안을 마련하고, ‘주차관리특별지구’와 같이 특정 지역을 하나의 사업대상 구간으로 지정해 지구 전체를 대상으로 하는 주차정비 프로그램에 따라 정비하는 두 가지의 접근이 강구되어야 한다.

## 3.2 정책건의

- 근린생활시설 건축물 부설주차장 활성화 정책은 단순 주차장 정비사업 차원이 아닌 차도로부터 주차장 진출입로 정비를 통한 보행환경 개선사업과 근린생활 중심가로에 활기를 불어넣은 마을만들기, 생활권 교통개선사업 등과 융합된 서울시 브랜드 사업으로 추진되어야 한다.
- 공유주차 개념은 주차수요가 불균형적인 근린생활지역에서 이상적인 정책대안이 될 수 있다. 그러기 위해서는 공유주차 보급을 위한 공공부

문에서의 적극적 지원이 필요하다.

- 따라서 승강기식 기계식 주차장을 건축주들이 쉽게 선택할 수 있도록 재건축, 신축, 리모델링 시 건축과 주차 관련 법제도에서 완화와 인센티브 부여를 적극 지원해야 한다.
- ‘주차관리특별지구’ 지정에 의한 특정 구간을 면적으로 정비하기 위해서는 주민 발의의 주민자치 주차위원회가 구성되어야 하고 ‘주차관리특별지구’의 각종 주차정비 프로그램 단위별로도 주민 참여형 사업 협의체가 민관 참여형태로 구성되어야 한다.