

2010

지역기능 활성화를 위한 기능순응형
도시재생수법 연구

A Study on Function-Adaptive Regeneration Methods
for Revitalizing Local Economic Functions

맹 다 미

지역기능 활성화를 위한 기능순응형 도시재생수법 연구

A Study on Function-Adaptive Regeneration Methods
for Revitalizing Local Economic Functions

2010

■ 연구진 ■

연구 책임	맹 다 미 · 도시기반연구본부 부연구위원
연구 원	오 정 현 · 도시기반연구본부 연구원
외부 연구진	신 근 창 · 서경대학교 교수
자문 위원	서 중 균 · 한국도시연구소 연구위원
	양 재 섭 · 도시기반연구본부 연구위원
	장 남 종 · 도시기반연구본부 연구위원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

- 서울시는 지난 40여 년 동안 기존의 활동 및 공간을 새로운 기능과 환경으로 대체하는 재생수법인 전면철거재개발(기능대체)방식을 고수해왔음. 그 결과 기존 도시공간의 기능 및 특성을 상실하게 되었으며, 연접지역과의 부조화, 개발밀도의 상승, 도시경관의 악화, 개발 후 임대료 상승으로 인한 원거주민과 상인의 재정착 어려움 등의 부정적인 결과를 초래하였음.
- 최근 이러한 전면철거재개발 방식의 부정적 측면을 인식하고, 기존 도시조직의 특성 및 기능을 유지하면서 기능의 활성화와 공간구조 개편의 방안으로 도시재생을 추구하려는 패러다임의 시도가 나타나고 있음. 전면철거재개발 위주로 수립되어 있는 현재 도시정비수법의 문제점을 보완하고 대상지의 기능 및 특성을 강화할 수 있는 새로운 도시정비수법과 프로세스의 마련이 필요함.

2) 연구의 목적

- 첫째, 서울시의 뉴타운 및 균형발전촉진지구를 대상으로 종합적인 현황분석을 통해 해당 지역의 고유 기능과 역할을 파악하고자 함.
- 둘째, 지역의 특성을 반영하여 재생 효과를 증대(+α)시킬 수 있는 장소중심(area-based)의 재생방안을 모색하고자 함. 지역 기능의 플러스 알파(+α) 방안과 기성 도시형태, 기능, 시스템의 잠재력과 활용도를 증진시킬 수 있는 정비방식인 기능순응형 도시재생을 제안하고자 함.

II. 연구결과

1. 도시재생의 국내외 동향

1) 해외 도시재생의 동향

○도시재생의 특성

- 영국과 미국은 초기 물리적 환경에 대한 재정비에 초점을 두었으나 쇠퇴지역의 사회·경제·환경 등 다양한 측면을 고려한 통합적인 도시재생을 지향함.
- 일본의 도시재생정책은 경제 활성화를 위한 경제 재생에 초점을 맞추고 있으며, 이를 위해 강력한 중앙집권적인 정책을 시행함.

○지역특성에 기반을 둔 다양하고 통합적인 도시재생

- 지역별로 필요한 부문이 다르고 향후 발전방향이 다르게 때문에 지역의 특성에 맞는 다양한 정책, 지원제도, 수법 등을 보이고 있음. 즉 기존의 형태, 기능, 사람이 함께 할 수 있도록 지역의 특성에 맞는 다양하고 통합적인 도시재생수법으로 접근함.

〈표 1〉 영국, 일본, 미국의 도시재생 특성 비교

구분	영국	일본	미국
추진 배경	· 전통산업의 쇠퇴로 인한 경제적 침체 및 물리적 노후화	· 버블경제 붕괴 후 불량채권 처리 문제 발생 · 국제적 경쟁력 약화	· 물리적 노후화, 빈곤 문제, 인종 갈등 등 다양한 도시문제
개념	· 물리적, 사회적, 환경적, 경제적 개선과 도시문제 해결을 위한 종합적이고 통합적인 비전과 전략	· 불량채권 처리를 위한 개발 추진과 노후한 시기지 정비	· 지역사회 역량을 강화함으로써 도시 문제를 해결하기 위해 사회적·경제적으로 접근
목표	· 지속가능한 도시 조성, 사회적 통합, 경쟁력 강화	· 토지가격 부양을 통한 경기회복 · 낙후한 시기지의 물리적 정비에 의한 경쟁력 회복	· 지역경제 및 커뮤니티 활성화
특성	· 단순한 물리적 재정비가 아닌 종합적 재활성화 차원에서의 도시재생으로 전환 · 도시재생 사업의 파트너십을 의무화 : 90년대 이후 지방정부 및 민간의 참여 기회 확대 · 경쟁방식에 의한 보조금 지급 · 사회적 약자 고려	· 경제 재생을 위한 도시재생 · 대도시를 중심으로 추진 · 중앙집권형 도시재생 : 중앙정부 주도하에 도시재생사업의 계획 및 시행 · 민간 도시개발사업자를 위한 특례 조치	· 커뮤니티 역량 강화 및 경제적·사회적 재생에 중점 · 노후불량 주택의 전면철거재개발을 통한 물리적 재정비에서 도시경제 및 커뮤니티 활성화로 관점 변화 · 지방 분권적
수법	· 다양한 측면의 도시재생 추진 · 사업규모 : 개별 건축물부터 도시전체 재생 · 수법의 예 : 업무개량지구, 도심활성화, 브라운필드 재생 등	· 접근방식의 이분화 : 도시재생종합정비사업, 도시개발활성화사업 등 사업중심, 지역관리위원회의 마지스쿠리종합지원사업 · 사업규모 : 도시재생긴급지역, 마을단위재생사업 등	· 다양한 수법 · 장소 중심적, 통합적 관점의 재생 : 메인스트리트 프로그램 · 지역자산 활용을 통한 재생 : 역사지구, 보전지구 · 커뮤니티 경제 활성화 및 역량 강화 : 엠파워먼트 존

2) 서울시 도시재생의 쟁점 및 과제

○지역이 지니고 있는 기능 및 장소성의 소멸

- 기존 기능을 고려하지 않는 사업지구의 선정, 사업대상지 특성에 대한 현황분석의 부재, 지역특성이 반영되지 않는 천편일률적인 계획의 수립에서 기인함.

○전면철거개발 위주의 획일적인 도시재생방식

- 뉴타운 및 균형발전촉진지구사업의 초기 도입 목적과는 달리, 이전과 유사한 전면재개발 방식이 사용됨.

○뉴타운지구의 계획과 집행의 일관성 부족

- 계획 및 집행, 사업 완료시점까지 지속적으로 관리하는 정부의 조직 및 프로그램이 부재하며, 담당 조직도 이원화되어 있어 일관성 확보가 어려운 상황임.

○도시재생의 과제

- 이 연구에서는 지역의 다양한 특성과 필요성을 바탕으로 하여 기존의 기능을 극대화하여 지역경제의 활성화를 유도하는 일련의 과정을 도시재생의 지향점으로 봄. 지속가능한 도시의 발전을 위해서는 기능대체형 도시재생이라는 단일 수법보다는 대상지에 따라 다양한 도시재생방식으로 접근할 필요가 있음.
- 도시 공간을 지속적으로 유지하거나, 부분적인 형태와 기능의 개조 또는 전면적인 대체를 통해 그 사용가치를 높일 수 있을 것임. 단기간에 걸쳐 일시에 공간을 변화시키는 것이 아니라 장기간에 걸친 점진적인 변화를 통해 지역의 많은 이해관계자들이 변화에 순응할 수 있도록 여지를 주어야 함.

2. 해외 도시재생사례 분석

1) 유형별 사례분석

- 이 연구에서는 지역의 기능을 도시재생에서 고려해야 하는 중요한 요소 중 하나로 보고, 미국과 일본의 사례를 기능을 중심으로 기능대체형, 기능유지형, 기능순응형으로 유형화하였음.

○ 유형별 도시재생사례

- 기능대체형은 기존의 기능을 완전히 대체하는 도시재생의 유형임. 기존의 기능이 전혀 없는 이전 적지 혹은 기존의 기능이 황폐해진 경우를 대상으로 함. 대규모 공장 이전 적지였던 도쿄의 오사키역 서구 지구나 전철역 주변 유휴지를 활용한 보스턴의 잭슨 스퀘어역 주변지역의 재생사례가 해당함.
- 기능유지형은 기존의 기능을 그대로 보존하거나 변함없이 계속하여 지탱하기 위한 도시재생의 유형으로 전통과 역사를 자랑하는 도쿄 츠키시마시장의 재생사례가 해당함.
- 기능순응형은 주변 환경이나 변화에 적응하여 기존 기능이 유지되는 동시에 자연적인 변화도 함께 이루어지면서 계획적 수단이 먼저 변화를 주도하거나 변화가 일어난 후에 후속적으로 적용되는 경우임. 뉴욕의 미트팩킹지구, 웨스트 첼시의 재생사례가 해당함.

〈표 2〉 유형별 도시재생사례

구분	재생방식	정비 내용 및 특징
기능 대체형 (새로운 기능으로 대체)	오사키역	· 부도심기능 육성을 위한 전면철거 정비 · 대규모 공장 이전 적지와 주거·상업·공업의 혼재지역을 부도심 기능으로 육성하기 위한 전면철거재개발 추진 · 기능의 공간적 구분 : 교류공간, 국제업무 및 산업기능 공간, 주거공간 · 공공의 역할 : 개발의 일관성 있는 추진을 위해 가이드라인을 제공
	잭슨 스퀘어역	· 전철역 주변 유휴지를 이용하여 주민에게 필요한 쇼핑, 업무, 복지시설 등의 기능을 점진적으로 도입 · 물리적 형태도 기존 도시조직의 형태 및 규모를 유지함으로써 도시 전반의 경관적 통일감 확보 · 공공의 역할 : 단기간의 급진적 개발을 지양하고 장기간에 걸친 작은 단위의 개발사업을 추진함으로써 지역 특성 유지
기능 유지형 (기존 기능 활성화)	츠키시마 시장	· 물리적 시설의 현대화 및 경영 현대화를 통한 기존 기능 활성화 · 지역상인회가 주축이 되어 중앙정부 및 지방정부의 지원을 받을 수 있도록 코디네이터 역할을 수행
기능 순응형 (기존 기능 + 변화대응 + 계획적 수단 지원)	미트팩킹 지구	· 기존의 육류가공업, 창고 등 기존 기능 유지와 건축물 보존을 통해 지역의 역사성 및 특성 유지 · 동시에 상업, 문화, 여가 기능을 새롭게 도입함으로써 지역의 활력 부여 · 공공의 역할 : 역사보존지구 지정을 통해 무분별한 기능 유입을 방지하고 역사적 경관 및 특성 보존, 기반시설 정비
	웨스트 첼시	· 기존 자동차 관련 업종을 유지하는 동시에 주거, 상업, 여가 공간 개발, 하이라인 프로젝트 수행을 통해 지역활성화 도모 · 민간 파트너십 역할 : 하이라인 주변 지역주민에 의해 조성된 비영리 커뮤니티 단체(Friends of the High Line)가 뉴욕시와의 파트너십을 구축하여 프로젝트에 있어 주도적 역할을 수행 · 공공의 역할 : 하이라인 프로젝트와 같은 공공계획의 선도를 통해 주변 개발 촉진, 공공계획에 의한 개인의 재산권·개발권 침해에 대한 보상으로 개발권을 다른 지역으로 이전시켜줌으로써 공공과 민간 모두 이득을 얻을 수 있도록 사업을 진행함. 공공에서 지역의 활성화를 위해 플러스 알파(+α) 역할 수행

2) 시사점

○지역 특유의 기능을 토대로 변화하는 사회적 여건변화를 도시재생 프로젝트에 반영

- 미국의 미트팩킹 지구와 웨스트 첼시 지구의 재생사례에서 볼 수 있듯이, 기존 계획에 의해서 정해진 용도지역에 구애받지 않고 변화하는 도시기능의 요구를 적극적으로 수용하려는 태도를 취함으로써 효과적인 도시재생을 추진함. 이러한 수용은 기존의 기능을 기능한 한 유지하면서 새로운 용도를 적절히 배합하여 지역의 활성화를 추구하는 방식이라고 할 수 있음.

○다양한 재생수법을 통한 도시재생사업 추진

- 일본의 츠키시마 시장 재생사업은 기존의 기능을 유지시키기 위한 물리적·비물리적 개선 방식을 취하고, 뉴욕의 미트팩킹 지구와 웨스트 첼시 지구의 재생사업은 기존의 기능을 유지하는 동시에 변화하는 기능의 요구를 적극적으로 수용하는 기능순응형 정비를 채택하고 있음. 일본의 오사키역 및 잭슨 스퀘어역 주변 재생사업은 기능을 대체하는 형태이긴 하지만, 그 지역의 본래 기능이 이미 제대로 작동하지 못하는 지역을 대상으로 하고 있음. 또한 장기간에 걸친 점진적인 사업 추진으로 주민과 주변 지역에게 미치는 영향을 최소화함.

○도시재생사업의 일관된 계획과 진행을 위한 조직체계

- 서울시 뉴타운 및 균형발전촉진지구사업의 경우 물리적 정비부문은 균형발전본부에서, 경제·문화·관광 등 활성화 부문은 경쟁력강화본부에서 담당하는 체계로 이원화되어 있어, 계획의 수립 및 집행에서 중복되고 일관성 확보가 어려움.
- 도쿄의 경우 많은 도시재생사업에서 타운 매니지먼트(town management)라는 체계를 구축하여 물리적 정비 이후에도 지역협의체를 통한 지속적인 관리를 통하여 지역 활성화를 도모함.
- 보스턴 도시재개발청은 보스턴의 도시계획기관이자 경제기획기관으로 일관된 계획부터 집행까지 전 과정의 여러 분야 업무를 담당함으로써 빠른 계획의 결정과 재정적 지원으로 인해 효율적 사업의 수행이 가능하도록 하였음. 또한 각종 개발사업의 목적이 단순히 물리적 환경의 변화만이 아닌 삶의 종합적이며 총체적인 개선에 있음을 보여 주고 있음.

3. 사례연구

1) 현황분석

○Y 뉴타운지구

- 데이터 분석 결과, 지난 10년간 Y동의 인구와 가구수는 지속적으로 증가함. 사업체와 종사자수는 최근 다소 감소하였으나, 2000년 이후 창업한 사업체가 절반 이상으로 여전히 사업체의 입지로 충분히 잠재력이 있음을 보여주고 있음. 이 지역의 특화산업은 소매업 및 음식점업에서 도매업으로 변함. 통행패턴을 보면 출근, 쇼핑을 위해 자치구로 유입되는 통행 중 Y동으로의 유입 비중이 증가하였음.
- 구체적인 형태와 기능분석 결과, 노후한 건축물과 영세 필지의 높은 비중, 좁고 불규칙적인 가로망 등 전반적으로 물리적 개선이 필요함. 그러나 대상지 내에는 기계 및 유압·공구상가, 도매상가, 재래시장, 제조시설 등이 위치하며 업종별로 집적하여 특화가로를 형성함. 이는 설문조사 결과를 통해서도 확인되고 있는데, 동종 업체의 밀집이 사업입지의 주요한 요인으로 이러한 군집과 네트워크가 장기간에 걸쳐 형성되었음을 알 수 있음.
- 종합하면, Y 뉴타운지구는 물리적으로는 다소 노후화되었지만 도매 및 제조 산업 중심의 경제활동이 활발히 이루어지고 있는 지역으로, 이러한 기능을 활성화할 수 있는 수법으로 정비할 필요가 있음.

○C 균형발전촉진지구

- 데이터 분석 결과, C동의 인구는 지난 10년간 지속적으로 증가추세를 보임. 사업체와 종사자수도 모두 증가하였는데, 소매업과 음식점 및 주점업의 증가가 두드러짐.
- 구체적인 형태와 기능을 살펴보면, 업무시설이 대로변에 밀집해 있고 소매점, 음식점 등이 블록 내부에서 군집을 이루고 있음. 비교적 최근에 개발된 양호한 건축물의 비중이 높은 편으로 대상지 전체에 걸친 정비보다는 일부 노후화가 많이 진행된 지역을 선별하여 정비할 필요가 있음.
- 현재 지역이 지니고 있는 특성을 잘 살리고 부족한 부분을 채움으로써 지역의 기능을 극대화할 수 있는 정비방안이 필요함.

〈표 3〉 현황분석의 종합

구분		Y 뉴타운지구	C 균형발전촉진지구
광역적 여건	위치	· 서울시 부도심 내 위치	· 서울 도시기본계획상 지역중심을 포함
	주변 여건	· 지구단위계획구역, 뉴타운사업지구 등이 인접 · 대규모 상업시설이 대상지 인근에 신규 입지	· 지구단위계획구역, 뉴타운지구 인접 · 하남, 구리, 남양주지역의 대규모 주거지 개발로 주변배후인구 증가
데이터 분석	인구 및 산업	· 인구 및 세대수 지속적 증가 · 제조 및 생산기능의 도매업 특화 · 음식점과 소매업이 주요 산업 · 최근 공사업의 비중도 크게 증가	· 인구 및 가구수 지속적 증가 · 사업체수 및 종사자수 지속적 증가 추세 · 소매 및 판매업, 요식업이 주요 산업 · 보험 및 연금업 등 업무기능
대상지 실태	형태	· 노후 건축물의 높은 비중 · 저층 건축물 밀집 · 영세필지의 높은 비중 · 대상지 외곽을 둘러싼 대로 vs. 연결성이 부족한 내부도로 · 사업체 밀집지역의 주차장 부족	· 20년 이상 된 건축물이 절반 이상 · 노후 단독주택의 점적 분포와 상대적으로 양호한 공동주택의 주거환경 · 4층 이하 건축물이 대다수 차지 · 필지규모의 양극화 · 협소한 내부도로 및 주차문제
	기능	· 근린생활시설과 주거용도의 혼재 · 대형판매시설과 재래시장, 상업시설이 밀집하고 업종 별로 군집하여 특화가로를 형성 · 장기간 축적된 산업 네트워크 형성	· 주거와 상업기능의 혼재 · 특화거리 : 먹자골목, 로데오거리 등 · 업무·의료·금융 등의 기능이 입지
	사회경 제적 특성	· 최근 손님감소, 경기 침체로 인한 영업의 어려움 · 업체이전, 영업중단 예상에 따른 거래처와 고객 감소, 동종업체 감소 등 · 영업 중단 상점 증가, 신규 상점 입지 감소로 인한 경제적 활력 감소, 시설 노후화 심화 등	· 경기침체로 인한 손님감소, 영업 어려움, 임대료 상승 등 · 임대료 상승, 개보수 금지로 인한 시설 노후화, 주변지역 개발로 인한 상대적 낙후 · 사업지구 지정보다는 로데오거리 조성에 의한 영 업여건의 변화가 크게 나타남.

2) 도시재생수법 분석

○ Y 뉴타운지구

- 현재 Y 뉴타운지구의 개발계획은 물리적 환경에 대한 현황분석을 중심으로 수립됨. 대상지 내 형성되어 있는 산업 네트워크, 특화된 기능 등에 대한 분석 및 고려가 이루어지지 않았고, 계획에서도 현재의 산업 기능을 수용하지 않은 채 이를 대체하는 새로운 기능을 도입하였음.
- 계획에 따르면 현재 장기간 형성되어 군집을 이룬 생산 및 도매산업시설을 이전하는 계획을 하고 있어 산업 네트워크의 붕괴가 우려됨. 지역 특화기능으로서 방송, 문화산업, 엔터테인먼트 부문 육성을 계획하고 있으나, 현재 지역의 특화산업과 무관하며, 주변 지역에 이미 이러한 산업이 특성화되어 있기 때문에 차별화를 위한 구체적인 전략이 필요함.
- 토지이용계획 안에 따르면 주거 비중을 축소하고 상업 및 업무 비중을 확대하고자 하나,

업무 기능의 경우 충분한 수요를 확보할 수 있을지 불분명한 상황으로, 현재 지역 내 특화되어 있는 도소매 및 생산 기능을 중심으로 이를 지원하는 상업 및 업무기능을 추가적으로 도입하는 방안의 고려가 필요함.

○C 균형발전촉진지구

- 재정비촉진계획에 의하면 대상지 내 주거 및 상업기능을 축소하고 업무기능 확대를 계획하고 있어, 기존 기능을 대체하는 개발방식을 택하고 있음.
- 대상지 내 특화 가로에 대한 대책 및 보존 계획 등은 부재한 상황이며 더욱이 개발계획상 전략적 도입 기능인 업무 및 유통기능과 부합되지 않기 때문에 사업 완료 후 이러한 지역 특성은 사라질 것으로 보임.
- 현재의 상업중심 기능보다는 업무 및 유통기능을 강화한 개발구상안을 제시함으로써 개발 후 지역의 기능 변화가 있을 것으로 예상됨. 업무기능이 특화된 잠실과 영동부도심이 주변에 인접해 있어 차별화된 업무기능의 유치 전략이 필요함.

〈표 4〉 재정비촉진계획 분석 결과

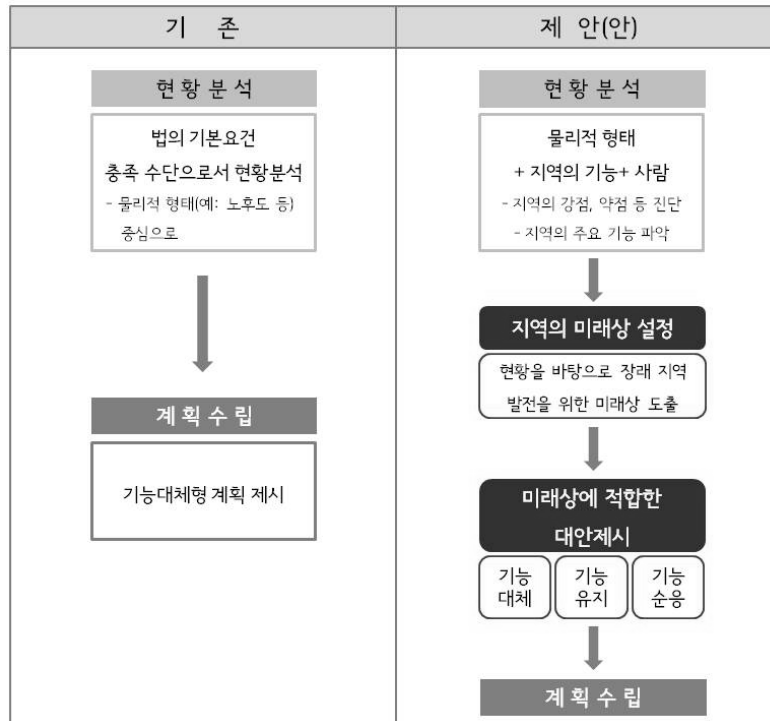
Y 뉴타운지구	C 균형발전촉진지구
· 기존 도시조직의 형태를 고려하지 않은 구역 경계 설정 및 가로망 계획 · 현재 나뭇의 기능을 하고 있는 기존 기능을 새로운 기능으로 대체 - 상업판매시설의 시설 현대화사업 : 고층의 복합용도 건물로 개발 - 제조 및 생산기능(공구 및 공업사)을 업무기능으로 대체 · 주거비중 축소, 상업 및 업무 비중 확대 - 충분한 업무 수요 확보의 어려움 · 현재 거주민과 세입자를 위한 주거대책 부족 · 긍정적인 측면 : 물리적 노후시설의 개선, 기반시설 확보의 기회	· 존치구역의 비중이 높아 기존 도시 조직(밀지, 가로망)을 고려한 구역경계설정과 가로망 계획 - 존치구역조차 고층 복합용도의 개발 계획으로 기존 기능 대체 예상 - 특화가로인 먹자골목에 대한 계획 및 대책 부재 · 주거 및 상업기능 축소, 업무 기능 강화 - 현재 K구의 업무·상업 중심지 역할 - 충분한 업무공간 수요 확보를 위한 전략 필요 · 현재 거주 주민과 세입자를 위한 주거 대책 부족 · 긍정적인 측면 : 물리적 노후시설의 개선, 기반시설 확보의 기회

3) 대안제시

○프로세스의 제안

- 도시재생사업계획을 수립할 때는 대상지에 대한 면밀하고 종합적인 조사와 분석을 통해 해당 지역의 미래상에 대한 고민이 선행되어야 함. 이는 지역의 물리적 특성뿐만 아니라 기능 분석을 통해 어떠한 기능이 지역에서 유지되고 발전될지에 대한 분석을 바탕으로 도출되어야 함.

-이러한 지역의 미래상을 토대로 이에 적합한 대안 제시가 가능하며 그러한 대안 중 지역에 가장 적합한 안으로 계획을 수립하여 사업을 실행해야 함.



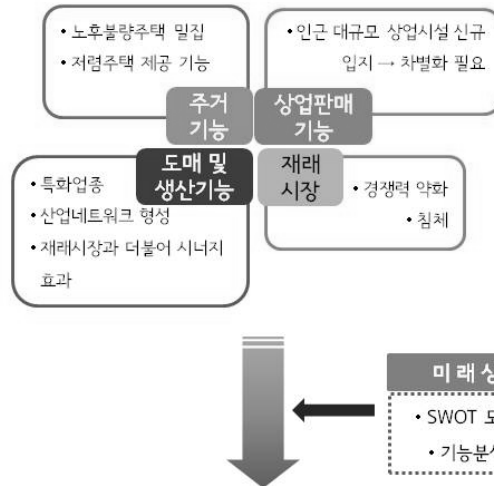
(그림 1) 도시재생사업 기본계획 도출 과정 예시

○ 대안제시

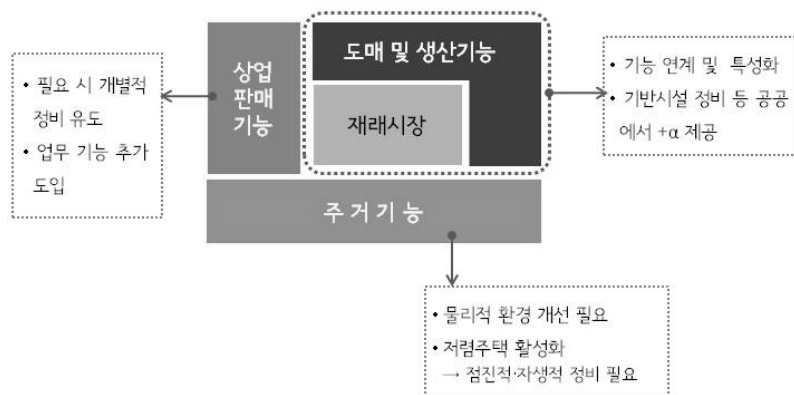
- 지역 기능을 활성화하기 위한 도시재생이 되기 위해서는 지역의 장단점 분석을 통해 지역의 주 기능을 도출하여 이를 특화시킬 수 있는 방안을 모색해야 함.
- Y 뉴타운지구에 대해서는 SWOT분석과 기능 분석을 토대로, 지역의 다양한 기능 중 도매 및 생산기능과 재래시장을 연계 및 특성화하여 지역경제발전에 이바지할 수 있는 기능순용형 정비방식을 제안할 수 있음. 부분적으로 필요한 기반시설에 대해서는 공공부문에서 적극적으로 지원하여 시너지 효과를 낼 수 있도록 함. 기존 주거기능은 저렴주택의 공급역할을 수행하고 있기 때문에 물리적으로 노후화된 부분에 대해서는 점진적이고 자생적으로 정비할 수 있도록 유도하여야 함. 상업판매기능은 필요 시 개별적 정비를 통해 업무기능을 유도하고 향후 자연발생적인 용도 변화에 유연하게 대처할 수 있는 여지를 마련할 필요가 있음.

-C 균형발전촉진지구에 대해서도 대상지의 강점을 활용하여 외부환경의 기회요인을 극대화하고 향후 이 지역이 고유한 특성을 갖출 수 있도록 유도할 필요가 있음. 이 지역은 이미 자치구의 중심으로서 제 역할을 원활하게 수행하고 있으므로, 기존의 상업 및 업무 기능을 강화하면서 배후의 주거기능도 함께 공존할 수 있도록 유도하는 기능순응형 정비방식을 제안할 수 있음.

현황 분석



대안 제시



〈그림 2〉 기능순응형 도시재생방향 예시 : Y지구

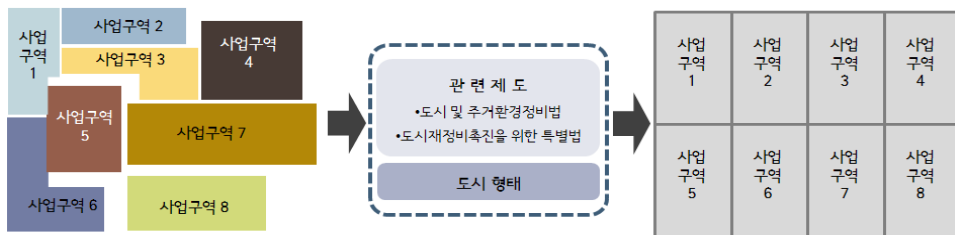
III. 결론 및 정책적 시사점

○도시재생의 다양성과 장소성 지향

－대상지에 대한 다각적 분석 결과를 바탕으로 대상지의 기능·특성에 따라 기능대체형, 기능유지형, 기능순응형 등으로 접근하는 다양한 도시재생수법을 활용해야 함. 지역의 특색을 나타내는 공간의 경우 부분적 정비와 개선사업을 통해 유지하도록 하며, 지역 고유의 기능을 강화할 수 있도록 지원책 마련이 필요함.

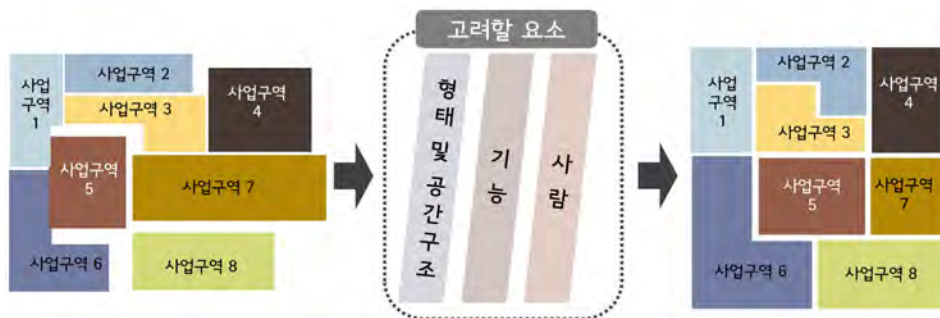
○도시재생사업계획 시 프로세스상 추가적 고려사항 필요

－기존의 형태와 기능에 대한 고려 없이 이루어진 사업은 일정한 틀에서 공간을 짚어내듯이 지역의 특성과 맥락 없이 획일적인 새로운 공간을 만들고 있음.



〈그림 3〉 기능대체형 도시재생에 따른 결과 예시

－따라서 지역단위의 재생인 뉴타운·균형발전촉진지구사업의 경우 기능에 대한 고려가 매우 중요하므로 기존의 형태, 공간구조 필터 이외에 기능, 사람 등에 대한 필터를 도시 재생의 과정에 추가적으로 고려해야 함.



〈그림 4〉 기능순응형 도시재생에 따른 결과 예시

○일원화된 관리 조직 및 주민참여 유도

- 도시재생에서 공공의 역할은 매우 중요하다. 효과적인 도시재생사업의 계획 및 추진을 위해서는 일원화된 정부 조직이 마련되어야 하며, 사업이 완료되기까지 지속적으로 관리 (monitoring)하는 체계가 필요하다.
- 지역에 대한 정확한 파악을 위해 누구보다 지역에 대해 잘 알고 있는 주민의 참여가 필수적이므로, 주민협의체 조직, 민관 파트너십의 의무화 등 주민의 도시재생사업 참여를 유도하기 위한 방안을 모색해야 함.

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구범위와 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	5
3. 연구의 흐름	6
제2장 도시재생의 국내외 동향	9
제1절 도시재생의 특성	9
1. 영국 도시재생의 특성	9
2. 일본 도시재생의 특성	11
3. 미국 도시재생의 특성	13
4. 시사점	15
제2절 서울시 도시재생의 동향 및 쟁점	16
1. 서울시 도시재생 동향: 뉴타운사업을 중심으로	16
2. 서울시 도시재생사업의 쟁점 및 과제	19
제3장 사례연구 I : 현황분석	27
제1절 사례대상지 선정 개요	27
1. 뉴타운사업 및 균형발전촉진지구사업의 지정현황	27
2. 사례 대상지 선정	28
3. 분석방법	29
4. 실태조사의 분석대상	30
제2절 Y 뉴타운지구	32
1. 대상지 개요	32
2. 데이터 분석 : 동(洞) 단위 분석	34

3. 실태분석 : 형태와 기능을 중심으로	41
제3절 C 균형발전촉진지구	47
1. 대상지 개요	47
2. 데이터 분석 : 동(洞) 단위 분석	49
3. 실태분석 : 형태와 기능을 중심으로	54
제4절 설문조사 결과	62
1. Y 뉴타운지구	62
2. C 균형발전촉진지구	68
제5절 소결	71
제4장 해외 도시재생사례 분석	77
제1절 일본 도쿄	77
1. 도쿄의 도시재생동향	77
2. 츠키시마 재래시장	78
3. 오사키역 서구 지구	82
제2절 미국 뉴욕	85
1. 뉴욕의 도시재생 동향	85
2. 미트팩킹 지구(Meatpacking District)	87
3. 웨스트 첼시(West Chelsea) 지구	89
제3절 미국 보스턴	92
1. 보스턴의 도시재생 동향	92
2. 잭슨 스퀘어역(Jackson Square Station) 주변지역	93
제4절 시사점	96
1. 소결	96
2. 시사점	98
제5장 사례연구 II : 도시재생수법 분석	103
제1절 개요	103

제2절 Y 뉴타운지구	104
제3절 C 균형발전촉진지구	112
제4절 소결 및 대안제시	121
1. 종합분석	121
2. 대안제시	122
 제6장 결론 및 정책적 시사점	 133
제1절 결론	133
제2절 정책적 시사점	134
 참고문헌	 141
부 록	147
영문요약	165

표 목 차

〈표 2-1〉 영국, 일본, 미국의 도시재생 특성 비교	16
〈표 2-2〉 지정요건 비교	18
〈표 2-3〉 뉴타운 사업추진 행정체계 변화	19
〈표 2-4〉 뉴타운 및 균형발전촉진지구의 구역별 수 및 면적	21
〈표 2-5〉 부서별 업무분장	22
〈표 3-1〉 뉴타운 및 균형발전촉진지구의 용도지역 분포 현황	28
〈표 3-2〉 분석방법의 개요 및 설명	30
〈표 3-3〉 도시형태의 구성요소	31
〈표 3-4〉 Y 뉴타운지구의 사업개요	32
〈표 3-5〉 Y동의 상위 5개 산업 : 종사자수 기준	37
〈표 3-6〉 Y 뉴타운지구의 상위 5개 산업 : 사업체수 기준	38
〈표 3-7〉 Y구 및 Y동의 총통행량	38
〈표 3-8〉 지방세 구분	40
〈표 3-9〉 Y동의 재산세 및 사업소세 비중	40
〈표 3-10〉 C 균형발전촉진지구 사업개요	47
〈표 3-11〉 C동 상위 5개 산업 : 종사자수 기준	51
〈표 3-12〉 C동 상위 5개 산업 : 사업체수 기준	52
〈표 3-13〉 K구 및 C동의 총통행량	52
〈표 3-14〉 C동의 재산세 및 사업소세 비중	53
〈표 3-15〉 C 균형발전촉진지구 용도지역별 필지규모 분포	59
〈표 3-16〉 사업체의 평균 거래업체수	63
〈표 3-17〉 거래업체의 유형	69
〈표 3-18〉 분석의 종합	73
〈표 4-1〉 츠키시마 재래시장의 점포현황	78
〈표 4-2〉 츠키시마 재래시장의 도시재생 연혁	80
〈표 4-3〉 츠키시마지구계획의 주요 내용	81
〈표 4-4〉 잭슨 스퀘어역 지역 재생계획	95
〈표 4-5〉 유형별 도시재생사례	98

〈표 5-1〉 토지이용계획	104
〈표 5-2〉 사업 단계별 추진계획 및 문제점	107
〈표 5-3〉 Y 뉴타운 계획지표	108
〈표 5-4〉 Y 뉴타운지구의 세대수 및 인구수 현황	108
〈표 5-5〉 기반시설 현황 및 계획 면적과 비중	109
〈표 5-6〉 재래시장 현황	111
〈표 5-7〉 Y중양시장 점포현황	112
〈표 5-8〉 블록별 개발방향 및 현황 비교	115
〈표 5-9〉 토지이용현황 및 계획	115
〈표 5-10〉 C 균형발전촉진지구 계획지표	117
〈표 5-11〉 C 균형발전촉진지구 세대수 및 인구수 현황	117
〈표 5-12〉 기반시설 현황 및 계획	118
〈표 5-13〉 계획안 분석 결과	122
〈표 5-14〉 SWOT분석 결과 : Y지구	126
〈표 5-15〉 SWOT분석 결과 : C지구	128

그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구흐름도	6
〈그림 2-1〉 사업 추진 절차	21
〈그림 3-1〉 뉴타운사업 및 균형발전촉진지구 지정 현황	28
〈그림 3-2〉 Y 뉴타운지구의 위치	33
〈그림 3-3〉 Y 뉴타운지구 전경	33
〈그림 3-4〉 Y동의 인구 및 가구수 변화	35
〈그림 3-5〉 Y동의 사업체수 및 종사자수 변화	36
〈그림 3-6〉 서울시의 사업체수 및 종사자수 변화	36
〈그림 3-7〉 Y구 사업체수 및 종사자수 변화	36
〈그림 3-8〉 Y동 사업체 유형별 사업체수	37
〈그림 3-9〉 Y동 사업체 규모별 사업체수	37
〈그림 3-10〉 Y동의 목적별 유입 · 유출통행량 비교	39
〈그림 3-11〉 Y동 재산세 증가율	41
〈그림 3-12〉 Y동 사업소세 증가율	41
〈그림 3-13〉 건축물 주용도 및 건물구조	41
〈그림 3-14〉 1970년 이전 건축물의 건물구조	41
〈그림 3-15〉 건축연도별 주거유형별 분포	42
〈그림 3-16〉 1970년 이전에 건축된 단독주택의 건물구조	42
〈그림 3-17〉 대상지 내 노후 주택 현황	43
〈그림 3-18〉 건축물의 층수별 건물수	43
〈그림 3-19〉 필지 소유자별 필지면적 및 필지수	44
〈그림 3-20〉 필지 규모별 필지수	44
〈그림 3-21〉 Y 뉴타운지구 내 도로현황	45
〈그림 3-22〉 Y 뉴타운지구 도로위계	45
〈그림 3-23〉 Y 뉴타운지구 건축물 용도 및 건물구조별 분포	46
〈그림 3-24〉 Y 뉴타운지구의 밀집기능 분포현황	46
〈그림 3-25〉 C 균형발전촉진지구 입지현황	47
〈그림 3-26〉 C 균형발전촉진지구 전경	48

〈그림 3-27〉 C동의 인구 및 가구수 변화	49
〈그림 3-28〉 C동 사업체수 및 종사자수 변화	50
〈그림 3-29〉 서울시의 사업체수 및 종사자수 변화	50
〈그림 3-30〉 K구의 사업체수 및 종사자수 변화	50
〈그림 3-31〉 C동의 사업체 유형별 사업체수	51
〈그림 3-32〉 C동의 사업체 규모별 사업체수	51
〈그림 3-33〉 C동의 목적별 유입 · 유출통행량	53
〈그림 3-34〉 C동 재산세 증가율	54
〈그림 3-35〉 C동 사업소세 증가율	54
〈그림 3-36〉 C 균형발전축진지구 건축연도별 건물비중	55
〈그림 3-37〉 건축연도 및 건물구조별 건물수	55
〈그림 3-38〉 건축연도 및 용도별 건물수	55
〈그림 3-39〉 건축연도별 주거유형 분포	55
〈그림 3-40〉 대상지 북쪽 블록 내부의 주거지 및 주거지 인접 숙박 · 상업시설 현황	56
〈그림 3-41〉 대상지 내 주거지역	56
〈그림 3-42〉 건축물의 층수별 건물수	57
〈그림 3-43〉 찌꺼미 골목과 죽발 · 보쌈 · 감자탕 골목	57
〈그림 3-44〉 C 균형발전축진지구 건축물 주용도 및 건물구조	58
〈그림 3-45〉 C 균형발전축진지구 기능 분포	58
〈그림 3-46〉 C 균형발전축진지구의 용도지역 및 필지면적 분포	60
〈그림 3-47〉 C 균형발전축진지구 내 도로 현황	61
〈그림 3-48〉 C 균형발전축진지구 도로위계	61
〈그림 3-49〉 사업체의 현재 위치 선택 이유	62
〈그림 3-50〉 거래업체의 업종별 분포	63
〈그림 3-51〉 제조업의 거래처 입지 분포	64
〈그림 3-52〉 식품 · 환경위생 · 판매업의 거래처 입지 분포	64
〈그림 3-53〉 Y 뉴타운지구 내 생산시설	64
〈그림 3-54〉 물리적 개선이 필요한 사항	65

〈그림 3-55〉 경제적으로 어려운 점	66
〈그림 3-56〉 행정적으로 어려운 점	66
〈그림 3-57〉 뉴타운 사업지구 지정이 미친 영향	67
〈그림 3-58〉 사업체 입지 선택 이유	68
〈그림 3-59〉 거래업체의 위치	69
〈그림 3-60〉 사업체 운영에 불편한 사항	69
〈그림 3-61〉 경제적으로 어려운 점	70
〈그림 3-62〉 행정적으로 어려운 점	70
〈그림 3-63〉 균형발전촉진지구 지정이 미친 영향	71
〈그림 4-1〉 츠키시마 재래시장 현황	79
〈그림 4-2〉 오사키역 서구지구 조성 현황	83
〈그림 4-3〉 오사키지역의 도시재생비전	84
〈그림 4-4〉 메텐사지구, 소니지구, 중지구, 남지구(좌측부터)	85
〈그림 4-5〉 뉴욕시 용도지역 조정 현황	87
〈그림 4-6〉 미트팩킹 지구의 위치 및 전경도	88
〈그림 4-7〉 미트팩킹 지구 현황	89
〈그림 4-8〉 웨스트 첼시 지구 현황	90
〈그림 4-9〉 HLTC지역의 개발권 이양	91
〈그림 4-10〉 하이라인 인접지역 개발 계획도	92
〈그림 4-11〉 하이라인 개발 현황	92
〈그림 4-12〉 잭슨 스퀘어역 위치도	94
〈그림 4-13〉 잭슨 스퀘어역 현황	94
〈그림 4-14〉 잭슨 스퀘어역 개발계획도	96
〈그림 5-1〉 Y 뉴타운 공간개발구상	104
〈그림 5-2〉 토지이용계획	105
〈그림 5-3〉 Y 뉴타운지구 현황	105
〈그림 5-4〉 Y 뉴타운 사업구역 및 단계별 추진 계획	107
〈그림 5-5〉 도로현황	110

〈그림 5-6〉 도로망 계획	110
〈그림 5-7〉 상업중심지 조성 계획	111
〈그림 5-8〉 Y 중앙시장 현황	112
〈그림 5-9〉 C 균형발전축진지구 공간개발구상	113
〈그림 5-10〉 블록별 개발방향	114
〈그림 5-11〉 C 균형발전축진지구 현황	114
〈그림 5-12〉 존치지역결정도	116
〈그림 5-13〉 C 균형발전축진지구 도로현황	119
〈그림 5-14〉 C 균형발전축진지구 도로계획	119
〈그림 5-15〉 C 균형발전축진지구의 특성화 가로 계획	120
〈그림 5-16〉 도시재생사업계획 도출 과정 예시	124
〈그림 5-17〉 주요 기능 분석 개념도 : Y지구	126
〈그림 5-18〉 기능순응형 도시재생방향 예시 : Y지구	127
〈그림 5-19〉 기능순응형 도시재생방향 예시 : C지구	129
〈그림 6-1〉 기능대체형 도시재생에 따른 결과 도식	135
〈그림 6-2〉 기능순응형 도시재생에 따른 결과 도식	136

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구범위와 방법

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

2000년 이후 서울시는 뉴타운사업과 균형발전촉진지구사업이라는 명칭으로 도시재생사업을 추진해 오고 있다. 하지만 이러한 사업은 주택공급을 중심으로 하고 있어 상업, 공업 등 다양한 기능을 갖춘 지역을 주거중심의 단편적인 기능을 갖춘 유사한 공간으로 재편하고 있는 실정이다. 도시재생이라는 개념의 대두로 이러한 정비사업의 명칭은 변경되었으나 기존의 전면철거재개발 위주의 사업 방식은 이전과 동일하게 적용되고 있어 사업 완료 후 지역특성의 상실을 야기하고 있다. 심지어 지역의 도시기능 수행에 반드시 필요한 용도마저도 그 필요성에 대한 상세한 검증 없이 새로운 기능으로 대체되는 현상이 발생함으로써 그 결과 거주, 생산, 판매 등 다양한 기능을 수행하였던 지역이 소비 중심의 주거 용도로만 변화되었다.

○전면철거재개발방식의 문제점 대두

서울시는 지난 40여 년 동안 기존의 도시 활동 및 공간을 없애버리고 새로운 환경을 만드는 재생수법인 전면철거재개발방식을 고수해왔다. 일부 재개발 대상 지역의 물리적 환경은 노후화되었지만 활발한 생산, 유통, 판매서비스 등의 생산 및 경제활동 등 나름의 기능을 수행하는 경우에도 기존 기능을 새로운 기능으로 대체하는 개발이 이루어져 왔다.

기존의 재생사업방식은 실수요자가 아닌 토지소유자를 위한 기능 대체를 목적으로 한 도시정비 방식으로 기존 도시조직 철거 후 경제적 이유로 주거지의 경우 중대형 아파트 단지로, 상업지역의 경우 단일 건물, 복합용도 건물 또는 대형 업무시설 위주로 재편되는 경향을 보여

왔다. 그 결과 기존 도시공간의 장소성, 역사 유산, 고유의 경제적 기능 등 특성을 상실하게 되며, 연접지역과의 부조화, 개발밀도의 상승, 도시경관의 악화, 개발 후 임대료 상승으로 인한 원거주민과 상인의 재정착 어려움 등의 부정적인 결과를 초래하였다.

○도시정비 패러다임의 변화 필요

최근 물리적 환경 개선을 목적으로 한 전면적인 철거재개발 방식의 부정적 측면을 인식하고 기존 도시의 고유한 특성 보존, 도시 기능 활성화, 공간구조 개편의 방안으로서 도시개발을 추구하려는 패러다임의 변화가 나타나고 있다. 이에 따라 도시의 특성을 보존하는 동시에 장기적인 관점에서 점진적으로 추진하는 개발, 물리적 환경 개선과 함께 사회경제적 부문, 도시 기능 활성화, 공간구조 개편 등 종합적이며 광역적인 도시 개발, 공공의 역할 증대와 함께 민간의 적극적인 참여 유도를 위한 개발 등 기존과 다른 도시정비수법을 마련할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 기존 도시재생사업을 대상으로 종합적이고 면밀한 현황분석을 통해 해당 지역의 고유 기능과 역할을 파악하고자 한다. 이를 위해 이 연구에서는 현재 서울시의 주요 재생사업인 뉴타운 및 균형발전촉진지구 중 사례 대상지를 선정하여 물리적 측면뿐만 아니라 다각적인 측면에서 분석하고자 한다.

둘째, 지역의 특성을 반영하여 재생의 효과를 증대(+α)시킬 수 있는 장소중심(area-based)의 기능순응형 재생방안을 모색하는 것이다. 사례대상지의 특성과 전면철거재개발(기능대체) 방식에 의한 대상지 개발 계획의 비교 분석을 통해 기존 재생방식의 문제점을 파악하고, 도시재생의 다양한 관점과 수법 중 지역경제의 활성화를 위해 기존 생산 및 경제활동의 기능과 역할의 강화가 필요하다는 점을 도출하고자 한다. 이를 통해 지역 기능의 플러스 알파(+α) 방안과 도시형태, 기능, 시스템의 잠재력과 활용도를 증진시킬 수 있는 정비방식인 기능순응형 도시재생의 수법과 프로세스를 제안하는데 이 연구의 목적이 있다.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구의 범위

이 연구에서는 전면철거재개발 방식으로 개발될 예정인 대상지의 현황 분석 및 개발방식 비교를 통한 지속가능한 도시재생수법을 제안하기 위해 그 대상을 서울시 뉴타운 및 균형발전촉진지구로 한정하였다. 2005년 「도시재정비촉진을위한특별법」이 제정되고, 일부 뉴타운 및 균형발전촉진지구가 재정비촉진구역으로 변경·지정되었으나, 이 연구에서는 시범 뉴타운 및 균형발전촉진지구의 근거가 된 「서울시지역균형발전지원에관한조례」에서 사용된 명칭인 뉴타운 사업구역 및 균형발전촉진구역을 그대로 사용하기로 한다.

사례 대상지로는 현재 서울시에 지정된 26개의 뉴타운사업 구역과 8개의 균형발전촉진지구 중 용도 지역 면적 비중을 기준으로 다양한 경제활동이 일어나는 지역인 Y 뉴타운지구와 C 균형발전촉진지구를 선정하였다. 이러한 사례연구 방법론은 뉴타운사업이 지니고 있는 재생수법과 과정에 대한 논의를 구체화하기 위한 연구방법으로, 사례대상지에 대한 개별적인 논의가 아닌 사례연구를 통한 문제의 일반화(*generalization*)에 그 목적이 있다.

사례 대상지의 현황파악을 위해 현장조사를 수행하였고 현장조사 결과를 이용하여 대상지의 형태와 기능 측면을 중심으로 분석하였다. 또한 설문조사와 통계데이터를 수집하고 분석하여, 현황 분석의 결과와 개발기본계획상에 제시된 재생방식을 비교하였다. 더불어 일본과 미국의 도시재생사례를 살펴보고 서울시로의 시사점을 도출하여, 대안적인 재생 관점과 수법을 제안하였다.

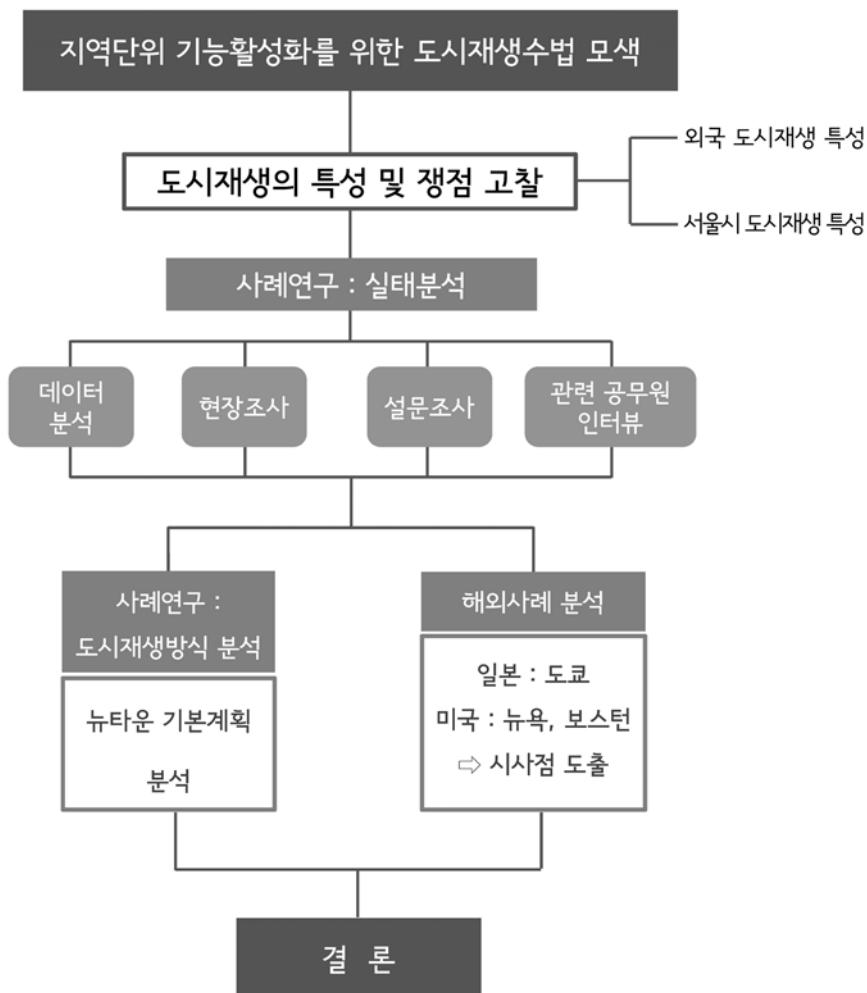
2. 연구의 방법

이 연구는 사례 대상지의 현장조사, 설문조사, 통계자료 분석, 인터뷰 등을 통해 수행되었다.

첫째, 대상지의 현황 파악을 위해 대상지를 직접 방문하여 건축물 용도 및 이용 현황 등의 현장조사와 함께 사업 대상지 내 사업체를 대상으로 설문조사를 시행하였다. 둘째, 해당 구청 담당 공무원과의 인터뷰를 통해 대상지 개발 계획안에 대한 구청의 입장, 민원 사항, 개발기본계획 자료 등 정보를 구득하였다. 셋째, 데이터 분석을 위해 인구 및 가구, 사업체기초통계조사 자료, 지방세 자료 등 통계 데이터를 이용하였다. 넷째, 미국 및 일본의 해외 사례 조사를 분석하였다. 미국과 일본의 도시재생 개념 및 추진 배경, 도시재생정책의 참여 주체, 추진 과정, 주요 사례 등에 대해 조사하였다.

3. 연구의 흐름

이 연구는 지역단위의 기능을 활성화하기 위한 도시재생수법을 모색하고자 제2장에서 도시 재생의 다양성 등을 이론적으로 고찰하고 뉴타운 및 균형발전촉진지구사업을 중심으로 서울시의 기존 도시재생 관련사업들을 파악하며, 제3장에서 사례연구를 통해 사례대상지의 실태를 살펴보고, 제4장에서 미국 뉴욕과 보스턴, 일본 도쿄 등 해외 도시재생사례를 심층분석하며, 제5장에서 사례대상지의 재생방식을 비교·분석함으로써 기능순응형 도시재생수법을 제시하는 순으로 구성되었다.



〈그림 1-1〉 연구흐름도

제2장 도시재생의 국내외 동향

제1절 도시재생의 특성

제2절 서울시 도시재생의 동향 및 쟁점

제 2 장

도시재생의 국내외 동향

제1절 도시재생의 특성

1. 영국 도시재생의 특성

○도시재생의 배경 및 개념

산업혁명 이후 급속하게 성장하던 영국의 도시들은 1950~1960년대 제조업 등 전통산업의 쇠퇴로 인해 경제 침체, 실업, 인구 감소 등 사회경제적 측면에서의 문제와 기반시설 노후화 등 물리적 측면에서의 문제를 경험하게 되었다. 이에 따라 1987년 마가렛 대처 총리가 도심쇠퇴에 대한 대안 마련을 언급하면서 도시재생정책이 정부차원의 주요 안건으로 채택되었다.

초기의 도시재생정책은 중앙정부 주도하에 경제개발을 촉진하기 위해 규제완화를 통한 부동산 개발이 주를 이루었다. 1990년대 들어서는 지속가능한 개발이 세계적인 이슈로 등장하면서 지방정부 및 지역 공동체의 참여 유도, 사회적 측면의 도시재생을 고려한 통합적 접근의 도시재생정책을 추진하게 되었다(양재섭, 2006).

초기 영국의 도시재생이 도시의 경제적 활성화와 물리적 개선이었다면, 2000년 후반 영국 도시재생은 도시에 영향을 끼치는 물리적, 사회적, 환경적, 경제적 요소들 간의 상호작용과 도시 쇠퇴로부터 발생하는 문제점 등에 대한 해결 방안 모색의 산물이라 할 수 있다. 따라서 도시재생정책은 도시 공간의 경제적, 물리적, 사회적, 환경적 개선과 도시문제 해결을 위한 종합적이고 통합적인 비전과 전략을 담아야 한다(Roberts and Sykes, 2005).

이러한 영국 도시재생정책은 사람(people), 산업(business), 장소(place)의 재생을 목표로 삼고 있다. 즉 대상지 내 활동하고 거주하는 사람들의 기술, 잠재력, 열정을 강화하고, 지역 내 고용 창출과 부를 창출하는 다양한 산업 활동의 유지와 사업체의 경쟁력을 강화하며, 사람과 산업을

유인하기 위한 장소의 매력을 높이는 것을 도시재생의 목표로 삼고 있다(Tallon, 2010).

○도시재생의 특성 및 수법

경제적, 물리적, 사회적, 환경적 개선과 도시문제 해결을 위한 종합적이고 통합적인 비전과 전략을 담고자 하는 영국의 도시재생은 그 역사에 걸맞게 변화해 왔다. 2000년대 후반 영국의 도시재생은 도시부흥(Urban renaissance), 사회적 통합(Social inclusion), 경제적 경쟁력 강화(Economic competitiveness)의 3가지 관점에서 접근하고 있다(Tallon, 2010). 도시부흥은 쇠퇴하는 지역의 물리·환경적 부문의 지속적인 발전을 위한 커뮤니티 프로그램으로, 도시설계의 질적 향상, 복합용도 및 지속가능한 도시 조성을 추구하는 것이다. 사회적 통합은 빈곤지역의 사회적 상황에 초점을 맞추어 사회적 자본을 개발하고 지역사회의 참여를 유도하고자 하는 것이며, 경제적 경쟁력 강화는 생산량, 생산성 및 혁신의 증대를 통해 경제적 활동과 고용 개선 등에 초점을 맞추고 있다.

이러한 특성에 걸맞게 노후화된 기반시설을 정비하는 등 물리적 개발에 치중하기보다는 각 지역의 특성을 반영하여 다양한 측면에서 도시재생을 추진하고 있다. 개별 건축물에서부터 도시 전반에 걸친 친환경적 설계를 통한 환경적 개선, 복합용도 개발과 업무개량지구(Business Improvement Districts) 지정을 통한 경제적 활력 증진, 주거의 고급화, 도심 내 주거 공급을 통한 도심활성화, 도시의 여가 및 문화기능의 개발과 투자유치를 통한 ‘문화도시·창조도시’ 조성 등 도시의 환경, 기능, 주거, 여가 및 문화 등 다양한 측면에서 도시재생 사업이 추진되고 있다(Tallon, 2010). 도시재생의 사업규모에 있어서도 도시개발공사(Urban Development Corporation)가 주도하는 대규모의 사업부터 네이버후드(Neighborhood) 단위의 소규모 사업에 이르기까지 다양하다.

도시재생정책이 주요 이슈로 대두되기 시작한 1960년대 이후부터 현재까지 영국의 도시재생정책도 많은 비판을 받고 있는데, 이를 요약하면 다음과 같다(Tallon, 2010). 첫째, 도시정책의 목적성 및 명확성의 부족이다. 도시정책은 주로 중앙정부에 의해서 제안되는데, 이러한 정책은 대부분 너무 광범위하며 불분명한 경우가 많다. 도시정책의 목적성 및 명확성이 불분명한 경우 실현 가능성이 희박하며, 정책의 우선순위 및 대상을 선정하는데 있어 어려움이 있다. 둘째, 도시정책에 대한 과도한 중앙정부의 규제이다. 중앙정부에 의한 정책은 하향식(top-down) 접근방식을 가지며 일률적인 정책(one-size fits all policy)으로 유연성, 창의성, 혁신성이 부족하다. 이러한 정책은 지역의 특성을 제대로 반영하기 어려울 뿐만 아니라, 지방정부의 선택권도 줄어들어 부정적인 결과를 초래할 수 있다.

셋째, 도시정책의 협력 및 일관성이 부족하다. 중앙정부 및 지역정부 부서 간의 수직적, 수평적 협력이 이루어지지 않으며, 장기적인 관점의 정책보다는 단기적이며 단편적인 프로젝트 위주의 정책이 주를 이루어 도시 재생의 일관성을 확보하기 어렵다.

넷째, 1차원적인 도시정책의 시행이다. 복합적이고 다차원적인 도시문제를 해결하기 위해서 제시되는 정책은 산업 유치, 커뮤니티 활성화 정책 등 대부분 1차원적이다. 앞서 영국의 도시재생개념에서 살펴본 바와 같이 성공적인 정책이 되기 위해서는 물리적, 경제적, 사회적 측면을 모두 고려한 다차원적인 정책으로 접근할 필요가 있다.

다섯째, 도시재생사업의 대상지를 도시의 일부 지역이 아닌, 독립적인 하나의 개체로 취급한다는 점이다. 사업대상지의 기능 및 특성에 대한 충분한 이해를 위해서는 대상지가 속한 도시 내에서의 주거 및 고용 시장, 주변 지역과의 관계 등을 고려하여야 한다.

여섯째, 지역사회 능력에 대한 평가의 부재이다. 1990년 말부터 도시재생의 주체는 커뮤니티로 도시재생 사업에 대한 결정 및 계획 등을 커뮤니티에서 담당하고 있지만, 일부 커뮤니티의 경우 역량 부족으로 인해 도시재생사업을 계획하고 운용하는데 어려움을 겪고 있다.

2. 일본 도시재생의 특성

○도시재생의 배경 및 개념

일본은 버블경제 붕괴 이후 극심한 경기 침체와 대도시의 지속적인 지가 하락, 이로 인한 불량채권 문제의 악화, 시가지 노후화 및 만성적인 인프라 부족현상에 따른 경쟁력 약화 등의 경제적 침체 해소와 노후화된 시가지 정비를 위한 대책 마련이 시급하였다. 이에 따라 1999년 일본 정부는 경제전략회의에서 「일본경제의 재생전략」을 수립하였고, 그 주요 정책 항목의 하나로 「도시재생의 구체화」가 상정되어 도시재생위원회의 설치와 프로젝트 수립 등이 제안되었다. 이를 계기로 2002년 도시계획 규제 등에 있어 한시적 특례를 적용한 도시재생특별조치법이 제정되었으며 대규모 도시재생사업의 시행을 통해 지가를 상승시키고 대도시를 중심으로 경제를 활성화시키고자 하였다. 또한 일본의 도시재생은 민간의 자본과 활력을 활용하고 새로운 수요를 유도하여 경제 소생과 더불어 토지유동화를 통한 불량채권 해소에 기여하는 경제대책에 우선순위를 두고 있다. 일본의 도시재생은 1990년 초 버블경제 붕괴로 인한 장기적인 경제 불황의 타계, 낙후된 기성시가지의 기반시설 정비, 주요 대도시의 국제경쟁력 회복을 위한 경제부흥 수단으로 사용되었다(도시재생사업단, 2007).

○도시재생의 특성 및 수법

일본 도시재생정책의 특성은 경제재생 정책, 중앙집권적 정책, 민간의 도시개발사업에 의한 재생으로 요약할 수 있다. 첫째, 일본의 도시재생정책은 버블경제 붕괴 이후 국가의 경기 침체에 따른 불량채권 처리와 주요 대도시의 국제 경쟁력 약화 등 경제적 측면의 도시문제를 해결하기 위해 경제재생 정책으로 시작되었다. 이에 따라 실질적으로 쇠퇴한 중심지 문제로 어려움을 겪고 있는 지방도시가 아닌 도쿄, 오사카 등 주요 대도시를 중심으로 도시재생사업이 추진되었으며, 재생사업은 중심지의 경제기능 유치와 노후 시가지 정비, 인프라 공급 등 경제적 활성화와 물리적 개선에 치중하고 있다.

둘째, 도시재생을 위해 수립된 도시재생본부와 도시재생기구 등은 모두 중앙정부 차원의 기관으로 도시재생정책의 계획, 사업 시행 등을 모두 주관하는 하향적(Top-down)이고 중앙집권적인 방식의 재생정책을 고수하고 있다. 그러나 2006년 개최된 도시재생본부 회의에서 도시재생사업에 지역주민과 자치회, 상점회, 비영리단체(NPO), 사업가 등 다양한 지역 구성주체의 참여 필요성이 제기되었고, 이로 인해 도시재생본부는 도시재생 파트너십인 마을관리조직(Town Management Organization)과의 원활한 교류 및 협력관계 구축을 통해 재생사업에서 지역 내 다양한 주체들의 의견을 반영하도록 노력하고 있다.

셋째, 민간 도시개발사업을 통한 도시재생을 채택하고 있다. 도시재생을 위해 제정된 도시재생특별조치법(2002년)에 따르면 도시재생사업의 원활한 추진을 위해 도시계획 규제 등에 있어 한시적 특례를 제공하고 있다. 이는 일본의 도시재생사업이 공공 또는 민관 파트너십에 의한 사업이 아닌 민간 개발업자에 의한 사업이기 때문이다. 민간 개발업자의 경우 수익성이 보장되는 사업을 위해 고층고밀의 개발을 추진하려는 경향이 있어 사업 완료 후 조성된 도시의 질적 수준 향상을 보장할 수 없는 상황이다. 이러한 측면에서 볼 때 고이즈미 내각의 도시재생정책은 21세기에 중요한 이념으로 떠오른 지속가능한 도시를 조성하기 위한 것이 아닌 도시개발 수법 중 하나에 지나지 않는다.

이러한 특성을 바탕으로 일본의 도시재생사업은 도시재생종합정비사업, 마치즈쿠리종합지원사업, 도시개발활성화사업 등을 포함하고 있다. 도시재생종합정비사업이 도시재생사업의 핵심 사업이라 할 수 있으며, 도시거점으로서 긴급한 정비가 필요한 지역을 「도시재생긴급정비지역」과 「도시재생특별지구」로 지정하여 도시계획적 특례와 재정적 지원을 제공함으로써 민간 도시개발사업자에 의한 정비를 유도하고 있다(박세훈, 2004). 이 외에 「마치즈쿠리(마을만들기) 3법」, 「전국 도시재생을 위한 긴급조치」 등이 제정되어 대도시 이외 지방도시와 마을 단위의 도시재생사업을 지원하고 있다. 지방의 역사·문화·자연 환경 등 특성 보존과 지역경제

활성화를 위해 지방도시의 중심지를 대상으로 재생사업이 추진되고 있으며, 재생사업에 대한 국가적 지원을 위해 「마치즈쿠리 교부금」제도도 마련되어 있다. 특히 「중심시가지에서의 시가지 정비개선과 상업 등의 활성화의 일체적 추진에 관한 법률」, 「대규모 소매점포 입지법」, 「도시계획법」의 마을만들기 3법을 통해 중심시가지의 활성화와 대형판매시설의 지역환경 적응, 도시계획에 의한 마을만들기를 추진하고 있다. 하지만 마을만들기 3법의 제정 이후 중심시가지의 거주 인구 감소, 공공공익시설의 이전, 교외 대형점의 입지 등에 의해 중심시가지는 더욱 쇠퇴하는 부정적인 결과를 초래하였다.

3. 미국 도시재생의 특성

○도시재생의 배경 및 개념

미국의 도시재생은 1949년 주택법(Housing Act : The Passage of Slum Clearance and Urban Redevelopment of the Housing Act) 제정과 함께 시작되었다고 볼 수 있으며, 초기의 도시재생은 노후화된 주거지 및 상업지역 정비를 위한 전면철거방식 위주로 추진되었다. 초기에는 이러한 재개발 방식을 통해 도심의 주거기능 재생을 통한 도심경제 활성화를 기대하였으나, 결과적으로 기존의 저소득층 주거 공간이 다른 공간으로 이전되어 오히려 쇠퇴의 악순환을 만드는 결과를 가져왔다. 1960년 이후 미국 정부는 도시문제 해결을 위한 도시재생정책(War on Poverty, Model Cities 등)을 시행하였으나 도시문제는 오히려 악화되었다. 이에 따라 도시 연구소(Urban Institute)는 복합적인 도시문제 해결과 인적자원 투자 증대, 고용창출, 도심 내 인종 및 경제적 수준 차에 의한 격차 철폐 등 종합적인 도시재생의 필요성을 제기하였다(Roberts & Sykes, 2005). 1990년대 들어서 지속가능한 도시정책이 추진되면서, 중심시가지의 재생과 함께 도시 확산을 관리하는 스마트성장(Smart Growth)이란 개념이 중요하게 인식되고 있다.

미국의 도시재생은 초기에는 전면철거개발을 통한 주거지 및 중심시가지의 물리적 정비를 의미하였으나, 1990년대 이후 도시의 복합적인 문제 해결을 위해 그 개념은 경제적 측면, 인종 문제, 교육문제, 도시의 성장관리 등 다양한 부문을 고려한 종합적인 도시정비 및 관리로 변화하였다. 미국의 도시재생은 중앙정부보다 지방정부 중심의 분권화된 체계하에서 도시 단위의 대규모 재생보다 커뮤니티 단위의 개발 및 역량 강화를 목표로 추진되고 있다.

○도시재생의 특성 및 수법

미국의 도시재생은 지방정부 중심으로 분권화되어 있고, 커뮤니티의 개발과 역량 강화에 중

점을 두고 있어 지방정부, 주민 의견의 적극적인 수렴이 가능하다는 장점이 있다(Roberts & Sykes, 2005). 커뮤니티 중심의 도시재생은 철거재개발에서 수복 및 보전을 중요시하는 개발로 변화하였으며, 급진적인 재개발보다 점진적인 변화에 초점을 두고 있다. 특히, 도심의 역사적인 자산을 보전하고 이를 상품화하는데 주력함으로써 역사조닝조례(Historic Zoning Ordinance)와 국가역사보전법(National Historic Preservation Act)을 통해 역사지구, 보전지구 등을 지정하고 있다. 또한 메인스트리트 프로그램(Main Street Program)을 운영하여 장소 중심적·통합적 관점의 개발과 지역자산의 활용 등을 통한 지역적 특성을 반영한 재생사업을 추진하고 있다.

경제적 활성화 및 주거공급 등을 위한 도시재생과 함께 미국의 도시재생정책은 저소득층을 위한 기금 마련과 도심지 재생 사업 등 사회적 재생을 중요하게 여기고 있다. 저소득계층과 실업문제가 엠파워먼트 존(Empowerment Zones)과 엔터프라이즈 커뮤니티(Enterprise Communities) 대상지 지정 요건 중 하나이고, 이 프로그램은 연방정부(US Department of Housing and Urban Development), 주정부, 지역정부 파트너십에 기초하며 연방·중앙·지역정부 간 협력을 통해 장기적인 측면에서의 변화를 추구하고 있다. 이 프로그램의 주요한 특성 중 하나는 상향식 접근(bottom-up) 방식으로 지역정부와 지역주민, 커뮤니티 조직이 참여하여 프로그램의 목표설정과 개발전략을 수립한다는 것이다¹⁾. 이 외에도 빈곤지역재생을 위한 커뮤니티개발 보조금(Community Development Block Grants)과 같은 저소득층의 삶의 질 개선을 위한 보조금도 마련되어 있다. 쇼핑센터를 중심시가지에 유치하는 집중소매 관리(Centralize Retail Management), 업무활동 활성화를 위한 업무개량지구(Business Improvement District), 도심주거기능 재생을 위한 입지효율저당권(Location Efficient Mortgage Project) 등 다양한 측면의 사업방식이 사용되고 있다(박천보·오덕성 2004). 도시재생의 사업규모로는 엠파워먼트 존, 엔터프라이즈 커뮤니티의 지정 등을 통한 대규모 개발과 이 외에 위에서 언급한 메인스트리트 프로그램, 역사보전지구 등 커뮤니티 단위의 소단위 개발까지 다양하다.

그러나 지방중심의 분권화 경향이 강하여 중앙정부와 지방정부의 정책 간 일관성 확보를 통한 종합적인 정책의 추진이 어려우며, 커뮤니티 단위의 개발과 엠파워먼트 존, 업무개량지구 등 지구지정에 따른 개발 등이 주요한 프로그램으로 자칫 점적인 개발이 이루어져 주변지역과의 연계성 확보가 어렵다는 단점이 있다. 현재 지방정부를 중심으로 이루어지는 도시재생사업의 재원은 지방정부의 세입과 민간개발업자의 투자에 의존하고 있는데 지방정부의 재정 능력은 점차 약화되고 있어 향후 도시재생사업을 추진하는데 어려움이 예상된다.

1) <http://portal.hud.gov/portal/page/portal/HUD>

4. 시사점

우리나라에 비해 도시재생의 역사가 오래된 영국, 일본, 미국이 도시재생을 바라보는 관점과 이를 위해 어떠한 노력을 기울였는지를 살펴본 결과, 나라마다 다른 특성을 보이고 있었다. 영국과 미국은 초기 물리적 환경에 대한 재정비에 초점을 두었으나 쇠퇴지역의 사회·경제·환경 등 다양한 측면을 고려한 통합적인 도시재생을 지향하고, 이를 위해 중앙정부, 지방정부, 지역주민 등 다양한 참여 주체와 협력적인 파트너십을 통해 지역별 특성이 부각될 수 있는 지속가능한 재생으로 다양화하고자 하는 공통점을 가지고 있다. 그러나 영국의 경우 도시재생이 전통산업의 쇠퇴로 인한 경제적 침체와 물리적 환경의 노후화에서 기인했다면, 미국의 경우 인종, 빈곤 등 사회적인 도시문제를 해결하기 위한 해결방안으로 도시재생이 시작되었다는 점에 차이가 있다. 또한 영국은 사업을 통해 물리적 환경을 포함한 종합적인 도시재생을 지향하고 있는 반면, 미국은 점진적인 변화를 통해 커뮤니티의 역량 강화에 초점을 둔 소프트한 재생을 지향하고 있다는 점에 차이가 난다. 일본의 경우 영국과 미국의 도시재생과 비교하여 정책의 목적, 사업 방식 등 큰 차이를 보이고 있다. 일본의 도시재생정책은 경제 활성화를 위한 경제 재생에 초점을 맞추고 있으며, 이를 위해 강력한 중앙집권적인 정책으로서의 특성을 나타낸다.

이상의 내용을 토대로 서울시로의 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지역특성에 기반하여 도시재생을 다양하게 접근할 필요가 있다. 외국의 사례에서는 지역이 지니고 있는 특성과 기능에 따라 다른 방식으로 접근하고 있는데, 이는 지역별로 필요한 부문이 다르고 향후 발전 방향이 다르기 때문에 지역의 특성에 맞는 다양한 정책, 지원제도, 수법 등을 보이고 있는 것이다. 지역과 관련하여 다양한 이해관계자의 참여 기회도 열려 있는데, 이는 지역에 적합한 재생 방향과 방식을 결정하는데 있어 다양한 의견의 청취를 통해 합의점을 찾기 위함이다. 또한 대상지의 물리적·사회경제적 특성 등을 정확히 파악하기 위해서도 지역주민을 포함한 여러 이해관계자들이 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이 매우 중요하다.

둘째, 도시재생정책과 사업을 시행할 때는 통합적으로 접근해야 할 것이다. 공간적 범위와 상관없이 장소는 단순히 물리적인 형태만으로 구성되는 것이 아니고 사회·경제·문화·환경 등 여러 요소들과 사람들이 그 안에서 함께 만들어가는 다양한 활동을 포함한다. 그러므로 기존의 형태, 기능, 사람이 함께 하는 공간을 재생하기 위해서는 이러한 다양한 측면에서 통합적으로 접근할 필요가 있다.

〈표 2-1〉 영국, 일본, 미국의 도시재생 특성 비교

구분	영국	일본	미국
추진 배경	· 전통산업의 쇠퇴로 인한 경제적 침체 및 물리적 노후화	· 버블경제 붕괴 후 불량채권 처리 문제 발생 · 국제적 경쟁력 약화	· 물리적 노후화, 빈곤 문제, 인종 갈등 등 다양한 도시문제
개념	· 물리적, 사회적, 환경적, 경제적 개선과 도시문제 해결을 위한 종합적이고 통합적인 비전과 전략	· 불량채권 처리를 위한 개발 추진과 노후한 시가지 정비	· 지역사회 역량을 강화함으로써 도시 문제를 해결하기 위해 사회적·경제적으로 접근
목표	· 지속가능한 도시 조성, 사회적 통합, 경쟁력 강화	· 토지가격 부양을 통한 경기회복 · 낙후한 시가지의 물리적 정비에 의한 경쟁력 회복	· 지역경제 및 커뮤니티 활성화
특성	· 단순한 물리적 재정비가 아닌 종합적 재활성화 차원에서의 도시재생으로 전환 · 도시재생 사업의 파트너십을 의무화 : 90년대 이후 지방정부 및 민간의 참여 기회 확대 · 경쟁방식에 의한 보조금 지급 · 사회적 약자 고려	· 경제 재생을 위한 도시재생 · 대도시를 중심으로 추진 · 중앙집권형 도시재생 : 중앙정부 주도 하에 도시재생사업의 계획 및 시행 · 민간 도시개발사업자를 위한 특례 조치	· 커뮤니티 역량 강화 및 경제적·사회적 재생에 중점 · 노후불량 주택의 전면철거재개발을 통한 물리적 재정비에서 도시경제 및 커뮤니티 활성화로 관점 변화 · 지방 분권적
수법	· 다양한 측면의 도시재생 추진 · 사업규모 : 개별 건축물부터 도시전체 재생 · 수법의 예 : 업무개발지구, 도심활성화, 브라운필드 재생 등	· 접근방식의 이분화 : 도시재생종합정비사업, 도시개발활성화사업 등 사업중심, 지역관리차원의 마처즈크리 종합지원사업 · 사업규모 : 도시재생긴급지역, 마을단위재생사업 등	· 다양한 수법 · 장소 중심적, 통합적 관점의 재생 : 메인스트리트 프로그램 · 지역자산 활용을 통한 재생 : 역사지구, 보전지구 · 커뮤니티 경제 활성화 및 역량 강화 : 엠파워먼트 존

제2절 서울시 도시재생의 동향 및 쟁점

1. 서울시 도시재생 동향 : 뉴타운사업을 중심으로

○서울시의 대표적인 도시재생사업 : 뉴타운사업

서울시에서는 기존 시가지의 낙후된 환경의 정비와 기능 활성화 등을 목적으로 도심재개발, 주택재개발 등 정비사업이 진행되었다. 기존 정비방식은 대상지의 특성, 기능, 문제점 등에서 차이가 있음에도 불구하고 법적 기준(노후주택비율 등)만을 고려한 대규모 철거재개발에 의한 새로운 주택, 상업 및 업무시설 공급 등 획일적인 재생사업이 추진되었다. 이러한 대규모 철거재개발 방식은 높은 사회적 비용이 소요되며, 지속가능성과 균형발전, 종합적 관점의 재생이라는 시대적 요구에 맞지 않는 방식이다. 그 결과 서울시 내 수많은 역사적, 사회·문화적으로 가치 있는 장소가 소멸되었으며, 기존 지역의 기능 및 시스템을 고려하지 않은 개발로 새로운

기능으로 대체된 새로운 공간이 형성되었다.

2000년 이후 도시재생이란 새로운 용어가 등장하였고, 2003년 서울시는 강남과 강북지역의 균형발전을 도모하기 위한 뉴타운사업지구를 지정하였으며, 지역중심지 육성을 통한 도시공간 구조의 다핵화를 위한 균형발전촉진지구를 지정하는 등 새로운 시도가 나타났다. 이 연구에서는 뉴타운사업과 균형발전촉진지구사업을 서울시의 대표적인 도시재생사업으로 보고, 이를 분석하고자 한다. 뉴타운사업²⁾은 강남·북 지역격차를 해소하기 위해 생활권단위의 광역적 기성 주택지를 정비하는 수법이고, 균형발전촉진사업은 지역 간 균형발전이 이루어질 수 있도록 지역생활권 중심으로서의 성장 잠재력이 큰 거점지역에 대해 토지이용을 합리적으로 조정하고 도시기반시설을 체계적으로 확충함으로써 상업·유통·업무·정보산업 등의 도시기능을 집중적으로 증진시키는 제반 사업을 말한다³⁾. 즉, 뉴타운사업은 주거환경 개선사업에 초점을 둔 반면, 균형발전촉진사업은 상대적으로 개발이 이루어지지 않은 낙후된 지역중심지를 실질적인 중심지로 육성하여 서울시의 중심지 다핵화를 달성하고자 하는 사업이다.

초기에는 뉴타운사업이 기존 소규모 구역단위의 재개발사업으로 인해 야기되었던 문제(예 : 생활권 단위의 기반시설 공급의 문제, 과밀화 초래 등)의 대안으로 제시되었다. 뉴타운사업은 재개발·재건축 등 기존의 개별 정비사업이 민간주도로 기반시설의 확보 혹은 연계 없이 소규모로 진행되었던 과정에서 발생한 문제점을 개선하기 위한 새로운 시도였다. 기존 재개발사업과 뉴타운사업과의 차이점은 소규모 구역단위의 재개발사업이 아닌 생활권계획, 민간 의존의 도시기반시설 확보에서 공공부문의 역할 증대, 주택재개발 방식 위주의 개발이 아닌 다양한 사업방식⁴⁾이 가능한 사업이라는 점이다. 특히 기존의 문제를 해결하기 위해 생활권계획으로서의 뉴타운사업이 제안되었으나, 집행과정에서 초기의 의도와는 다르게 사업범위의 계획으로 변질되었다. 성급한 사업추진으로 인해 기존 물리적 정비 위주의 기능대체형 개발이 공간적으로 확대된 결과를 초래하는 등 여러 가지 문제점이 지적되고 있는 실정이다.

○ 관련제도

서울시는 2002년부터 서울시 균형발전을 도모하기 위해 뉴타운사업과 균형발전촉진지구사

2) 서울특별시 지역균형발전지원에 관한 조례 제2조(정의)의 2항에 의하면, 동일생활권의 도시기능을 종합적으로 증진시키기 위하여 시행하는 제반 사업으로 신시가지형, 도심형, 주거중심형으로 구분된다

3) 서울특별시지역균형발전지원에관한조례, 제2조(정의)의 2항

4) 서울특별시 지역균형발전지원에 관한 조례에 의하면, 지역여건에 따라 도시개발사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업, 택지개발사업, 도시계획시설사업, 주거환경개선사업, 주택재건축사업 등 2개 이상의 방식을 병행하도록 규정하고 있어, 법적으로 다양한 도시개발 방식의 활용이 가능함을 보장하고 있다.

업을 추진해왔으며, 2003년에는 지역균형발전사업의 지원방안으로서 「서울시 지역균형발전 지원에 관한 조례」를 제정하였다. 이후 정비사업의 효율적 추진을 위해 2005년 8월 (가칭)「뉴타운특별법안」을 마련하였으며, 이후 2005년 12월 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(이하 도촉법)이 제정됨에 따라 뉴타운사업과 균형발전촉진지구사업의 법적 근거가 마련되었다.

도촉법에 의한 균형발전촉진지구의 경우, 서울시 차원의 도시 공간상 위계나 주변지역의 발전에 미치는 파급효과 등을 고려해야 한다는 기존 시 조례의 지정요건이 삭제됨에 따라 균형발전촉진지구의 지정 요건이 광범위하게 확대되었다(양재섭 · 장남중, 2009). 또한 도촉법은 기존 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)에 비해 특례, 규제 완화 및 세제 혜택 등을 제시하고 있어 도정법에 따라 사업 구역으로 지정되었던 지역 중 정비사업이 지연되고 있던 다수의 지역이 재정비촉진구역으로 지정되었다.

〈표 2-2〉 지정요건 비교

구분	도시재정비 촉진을 위한 특별법	서울시 지역균형발전 지원에 관한 조례
지정권자	· 시도지사(시장 · 군수 · 구청장이 지정 신청 가능)	· 시장(자치구청장이 지정 신청 가능)
지정요건	· 재정비촉진지구 : 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경 개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 지정하는 지구 － 중심지형 : 상업 · 공업지역, 역세권 · 간선도로 교차지(20만㎡ 이상)	· 균형발전촉진지구 － 부도심 · 지역중심 · 지구중심 등으로 지정되었으나 도시기반시설이 취약하여 개발이 지연되고 있는 지역 － 상업 · 업무기능을 집중적으로 유지할 경우 주변지역의 발전에 미치는 파급효과가 클 것으로 판단되는 지역 － 그 밖의 지역발전을 위하여 지역생활권 중심으로 개발할 필요가 있는 지역
지정 효력	· 개발행위허가 제한 · 토지거래계약에 관한 허가구역 지정	

○ 추진체계

강남 · 북 균형발전사업을 총괄하는 지역균형발전추진단이 2002년 7월 도시계획국 내에 설치된 이후, 2004년 시범 뉴타운사업을 진행하면서 2차 뉴타운사업지구의 지정 발표 후 지역균형발전추진단이 뉴타운사업본부로 승격되었다. 이후 뉴타운 및 균형발전촉진지구의 지정, 새로운 법의 정비 등에 따라 뉴타운 사업추진체계의 명칭 및 체계는 계속 변화하였으며, 2010년 11월 현재 뉴타운사업을 주도하였던 균형발전본부가 폐지되고 내부 업무는 주택본부와 도시계획국으로 이관되었다.

〈표 2-3〉 뉴타운 사업추진 행정체계 변화

구분	주요 변화내용
2002년	· 당면시책 전담추진기구 설치계획에 따라 지역균형발전추진단 설치 - 강남·북 균형발전, 재래시장 활성화 등 당면시책을 전담 추진할 임시기구로 지역균형발전추진단을 설치·운영
2004년	· 지역균형발전추진단을 뉴타운사업본부로 승격
2006년	· 뉴타운사업본부를 균형발전추진본부로 변경 · 도심활성화추진단 신설
2010년	· 균형발전추진본부 폐지 - 뉴타운사업업무는 주택본부로, 도심활성화 업무는 도시계획국으로 이관

출처 : 서울특별시, 2010, 「서울시 뉴타운사업 7년간의 기록」, p.38 내용 수정

2. 서울시 도시재생사업의 쟁점 및 과제

1) 기존 도시재생수법의 문제점

(1) 지역의 기능 및 장소성 소멸

○지역특성을 반영하지 않은 대상지의 지정

서울시 뉴타운 및 균형발전촉진지구의 지정 시 대상지의 노후도, 과소필지, 호수밀도, 접도율, 세장형 필지비율 등의 물리적인 요건에 따르기 때문에, 지역의 기존 기능 및 특성이 반영되지 않는다.

뉴타운지구의 용도지역 지정 현황을 보면, 도심형 뉴타운인 돈의문과 창신·송인 뉴타운의 경우 주거지 비중이 각각 90%, 77%로 주거 비중이 매우 높은 지역으로, 기존 기능에 대한 반영 없이 새로운 기능으로 대체하고자 하는 의도를 엿볼 수 있다. 균형발전촉진지구는 중심지 기능을 강화하기 위해 주로 상업 및 업무기능 위주 개발을 목적으로 지정되어야 하지만, 합정지구와 가리봉지구의 경우 주거지역의 비중이 각각 83%, 90%로 균형발전촉진지구의 지정 의도와 다른 현황 특성을 보이고 있다.

○사업 대상지의 지역 특성에 대한 현황 분석의 부재

일반적으로 지구의 지정 후 토지이용계획 등을 수립하기 위해 대상지의 현황을 분석하는데, 이때 대상지의 물리적 특성(형태)만을 중심으로 현황을 분석하고 이를 토대로 계획을 수립한다. 대상지의 물리적 특성을 제외한 다른 부분들, 예를 들어 대상지에서 이루어지고 있는 경제 및 산업 활동, 사람들의 활동 행태 등을 바탕으로 한 지역의 기능과 장소성에 대한 반영 없이 계획이 수립되어 기존 기능이 모두 소멸되고 새로운 기능으로 대체되는 사업이 진행되고 있는 실정

이다. 특히 균형발전촉진지구 내에는 재래시장, 근린상업시설 등 기존의 여러 가지 생산 및 경제 활동이 분포하고 있지만, 계획 수립당시 지역 내 상권에 대한 조사조차 이루어지지 않고 있다.

○지역특성을 반영하지 않은 천편일률적인 개발계획

물리적인 형태를 중심으로 사업지구가 선정되고 이를 중심으로 현황분석 및 계획수립을 위한 사업이 이루어지기 때문에 사업지구의 기본계획은 이러한 내용을 토대로 수립된다. 지역의 특성에 대한 고려가 없기 때문에 새로운 기능으로 대체하는 유사한 기본계획이 수립된다.

뉴타운의 경우 주거용도의 토지이용 비중은 평균 58%로 대상지의 절반 이상이 주거로 이용되며, 주거지를 서비스하기 위한 상업 및 업무 비중은 전체 대상지의 5% 정도 수준이다. 뉴타운 지구 중 도심형 뉴타운으로 계획된 돈의문, 영등포, 창신·송인 뉴타운 중 영등포 뉴타운은 주거 비중이 약 20%, 상업 및 업무 비중이 약 47%로 계획된 반면, 돈의문과 창신·송인 뉴타운은 다른 뉴타운에 비해 상업 및 업무 비중이 비교적 높은 10% 이상이나 주거 비중이 각각 53%, 37% 정도로 주거 기능 중심의 토지이용계획을 수립하였다.

균형발전촉진지구의 경우 상업 및 업무의 비중을 높여 토지이용계획을 수립하고 있으며, 주거의 경우에도 대부분 주거와 상업, 주거와 업무 등 복합용도시설로의 개발을 계획하였다. 하지만 중심기능 강화를 위한 구체적인 계획이 제시되지 않고 있는 실정이며, 이를 위한 공공 주도의 시설 공급, 지원책 등이 부재한 상황이다.

(2) 획일적인 도시재생수법

○법적 가능성은 열어놓았으나 현실적으로 획일적인 수법에 그침

초기 뉴타운 사업은 기존의 도시개발 정비방식과 다른 새로운 개념 및 다양한 사업수법을 지향하기 위해 지역 여건에 따라 도시개발사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업 등 2개 이상의 방식을 병행하도록 규정하여 법적으로 다양한 재생방식의 활용가능성을 보장하고 있다. 그러나 도시개발사업의 경우 기성 시가지 내에서 지정되기 어려운 지정요건으로 인해 추진되지 않고 궁극적으로 도시 및 주거환경정비사업을 중심으로 진행되었다.

사업시행의 가능성 정도에 따라 뉴타운지구의 내부를 재정비촉진구역, 존치정비구역, 존치관리구역⁵⁾으로 구분하여 사업을 진행하도록 하였다. 뉴타운 및 균형발전촉진지구 모두 촉진구

5) 시범뉴타운과 1차 뉴타운지구는 계획정비구역, 계획관리구역, 자율정비구역으로 구분하였지만, 도시재정비촉진을 위한 특별법(도촉법) 제정 이후인 3차 뉴타운의 경우 재정비촉진구역, 존치정비구역, 존치관리구역으로 구분하였다.

역의 비중이 높으며, 나중에 지정된 지구의 경우 촉진구역의 비중은 증가하였다. 사업구역의 현황을 살펴보면, 촉진구역이 전체 사업구역의 63%를 차지하는 반면, 존치정비 및 존치관리구역은 전체 사업구역의 37%에 그치고 있다. 이는 뉴타운과 균형발전촉진지구사업이 다양하고 종합적인 도시정비 방식을 적용하는 도시재생수법으로 표명하고 있지만, 실질적으로는 전면철거재개발 방식이 주가 되고 있음을 의미한다.

〈표 2-4〉 뉴타운 및 균형발전촉진지구의 구역별 수 및 면적(2010.7.31 기준)

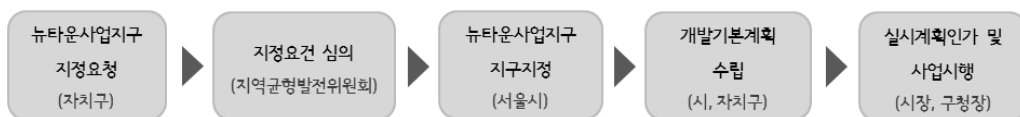
	합계		촉진구역		존치정비구역		존치관리구역	
	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)
뉴타운	276	24,053,283	194	15,891,258	31	2,073,107	51	6,138,917
균형발전 촉진지구	87	2,847,519	35	1,142,460	40	365,671	12	1,339,389
계	363 (100%)	26,900,802	229 (63.1%)	17,033,718	71 (19.6%)	2438778	63 (17.4%)	7,478,306

출처 : 서울시 균형발전본부홈페이지(2010)

(3) 계획 및 집행의 일관성 부족

○ 뉴타운사업의 시행 및 관리 주체

재정비촉진사업의 시행자는 도시 및 주거환경정비법상의 개별사업시행자 사업의 관리주체는 시장·군수·구청장이 지정하는 총괄사업관리자, 시·도지사가 임명하는 총괄계획가 등 사업의 관리를 위해 사업협의회를 둘 수 있다. 재정비사업의 추진과 관련해 도시 전체의 발전이나 관리 차원에서 핵심적인 결정을 할 수 있는 결정 주체는 시·도의 도시계획위원회와 도시건축위원회의 공동위원회 또는 도시재정비위원회와 총괄계획가이지만, 실제 사업이 추진되는 현장에서 사업에 대한 결정을 하는 주체는 시장·군수·구청장과 총괄사업관리자가 된다. 특히 사업시행자는 개별적인 사업 단위의 이익 극대화를 위해 사업을 추진하기 때문에 각각의 재정비촉진지구 안에서 사업이 통합적으로 관리되기 어려운 실정이다. 또한 사업 시행이후의 과정에 대한 관리가 이루어지지 않기 때문에 사업시행 이후 사업지구 내 사업 과정에서 나타나는 문제점, 변화사항을 고려한 계획의 조정 및 변경 등이 이루어지지 못하고 있다.



〈그림 2-1〉 사업 추진 절차

○ 뉴타운사업 추진을 위한 부서별 업무 분장의 문제점

서울시 민선4기의 조직에 의하면 뉴타운 및 균형발전촉진지구사업의 물리적 정비부문은 균형발전본부, 경제·문화·관광 등 활성화 부문은 경쟁력강화본부에서 나누어 전담하는 이원화 체계로 계획과 실행 간 일관성이 확보되지 못하는 문제점이 있다. 또한 부서별로 동일한 사업 혹은 대상지에 대한 관점이 크게 달라 합의에 도달하기 어려운 실정이다. 더불어 사업이 이루어지는 방식은 재개발방식으로 기존 재개발 업무를 수행하던 주거정비과와 업무 분할 및 중복 등의 문제를 초래하였다. 이에 따라 뉴타운사업 구역 내 속한 개발 문제 등 전반적 사항에 대한 업무를 뉴타운사업단에서 담당하도록 하고 있다(서울특별시, 2010).

〈표 2-5〉 부서별 업무분장

부서	업무분장
지역균형발전추진단	- 계획수립, 추진상황총괄·조정·지원
도시계획국 도시계획과	- 신시가지 조성형 뉴타운개발계획수립 및 사업추진
도시계획국 도시관리과	- 도심커뮤니티 뉴타운 개발계획수립 및 사업추진
주택국 재개발과	- 주거중심형 뉴타운 개발계획수립 및 사업추진

출처 : 서울특별시(2010), 서울시 뉴타운사업 7년간의 기록

2) 서울시 도시재생사업의 쟁점 및 과제

앞서 살펴본 뉴타운사업과 균형발전촉진사업의 쟁점은 크게 지역의 기존 기능 및 장소성의 소멸, 획일적인 도시재생수법, 계획 및 집행의 일관성 부족 등 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 지역이 지니고 있는 기능 및 장소성의 소멸 문제이다. 이는 다시 세 가지 논점으로 정리할 수 있는데, 기존 기능을 고려하지 않는 사업지구의 선정, 사업대상지 특성에 대한 현황분석의 부재, 지역특성이 반영되지 않는 천편일률적인 계획의 수립이 그것이다.

둘째, 전면철거개발 위주의 획일적인 도시재생방식이다. 뉴타운지구 도입 목적 중 하나가 다양한 도시재생방식을 활용하여 종전의 재개발방식으로 해결이 어려웠던 도시문제를 해결하기 위함이다. 하지만 대상지 내 구역 구분 현황을 살펴보면, 철거재개발에 해당하는 계획정비구역은 전체 뉴타운 및 균형발전촉진지구의 63%로 매우 높은 수준으로, 명칭만 변경되었을 뿐 이전과 크게 다르지 않은 전면재개발 방식의 사업이 사용되고 있음을 알 수 있다.

셋째, 뉴타운지구의 계획과 집행의 일관성이 부족했다는 점이다. 정부는 계획 수립단계까지만 관여할 뿐 이후의 사업의 진행단계부터는 개발업자에게 총괄권한을 이양하고 있다. 따라서 계획 및 집행, 사업 완료시점까지 지속적으로 관리하는 정부의 조직 및 프로그램이 부재하며,

담당 조직도 이원화되어 있어 일관성 확보가 어려운 상황이다.

이러한 쟁점을 바탕으로 이 연구에서는 지역의 다양한 특성과 필요성을 토대로 기존의 기능을 극대화하여 궁극적으로 지역경제의 활성화를 유도하는 일련의 과정을 도시재생이 지향하는 바로 살피보고자 한다. 서울시 도시재생사업에서 주로 사용되는 전면철거재개발 방식은 공간의 형태 및 기능의 전면적인 대체를 통해 도시 공간을 재활용하는 것으로 기능대체형 개발이라 할 수 있다. 기능대체형 수법은 단기간동안 일시에 기능과 공간을 개조하는 방식으로 공간의 기능이 쇠퇴하여 더 이상 유지될 수 없을 경우 이를 전면적으로 대체할 수 있다. 그러나 기존의 기능이 나름의 제 역할을 수행하고 있을 경우에는 기능을 대체하는 획일적인 수법보다는 대상지의 특성에 따라 다양한 방식으로 접근하여 점진적인 변화를 유도함으로써 공간을 지속가능하게 재활용할 필요가 있다. 장기간에 걸친 점진적인 변화를 통해 지역의 주민, 상인 등 이해관계자들도 함께 고려될 수 있다.

제3장 사례연구 I : 현황분석

제1절 사례대상지 선정 개요

제2절 Y 뉴타운지구

제3절 C 균형발전촉진지구

제4절 설문조사 결과

제5절 소결

제 3 장

사례연구Ⅰ : 현황분석

제1절 사례대상지 선정 개요

1. 뉴타운사업 및 균형발전촉진지구사업의 지정현황

서울시 뉴타운사업은 강북지역 등 낙후 지역에 양호한 주거환경 및 교육여건을 조성하여 광역적인 기반시설을 확충하고 노후화된 주거환경을 개선하고자 시행되었다. 현재 뉴타운사업지구는 총 26개가 지정되어 있는데, 이 중 시범지구 3개, 2차지구 12개, 3차지구 11개이다. 개발 유형을 보면 은평지구는 신시가지형, 돈의문지구, 영등포지구, 창신·송인지구는 도심형, 이외의 22개 지구는 모두 주거중심형 뉴타운사업지구로 지정되어 있다. 도시재정비촉진을 위한 특별법의 제정 이후 기존 뉴타운사업지구의 대부분이 재정비촉진지구로 변경되었다⁶⁾.

지역균형발전을 위해 지역중심지를 육성하고자 하는 균형발전촉진지구사업은 현재 총 9개 지구로, 시범 균형발전촉진지구 5개소, 2차 균형발전촉진지구 3개소, 재정비촉진지구 1개소가 지정되어 있다. 균형발전촉진지구도 도시재정비촉진을 위한 특별법의 제정 이후 기존 사업지구의 대부분이 재정비촉진지구로 변경되었다⁷⁾.

6) 도촉법 제정 이전에 지정된 시범뉴타운과 2차뉴타운 중 왕십리, 가재울, 아현, 천호 뉴타운을 제외하고 나머지 뉴타운지구는 재정비촉진지구로 변경되었다.

7) 도촉법 제정 이전에 지정된 시범균형발전촉진사업지구인 미아와 홍제를 제외한 나머지 균형발전촉진지구는 재정비촉진지구로 변경되었다.



〈그림 3-1〉 뉴타운사업 및 균형발전촉진지구 지정 현황

2. 사례 대상지 선정

서울시 뉴타운지구 및 균형발전촉진지구 중 각 하나의 사업구역을 사례연구 대상지로 선정하였다. 대상지로는 다음 <표 3-1> 에서 제시된 각 사업구역의 용도지역 분포를 기준으로 다양한 경제 및 생산활동이 이루어지고 있는 지역인 Y 뉴타운지구와 C 균형발전촉진지구를 골랐다. 사례연구를 통해 서울시의 뉴타운 및 균형발전촉진지구사업이 지니고 있는 정비수법, 과정 등의 문제점을 구체화하고자 하였다.

〈표 3-1〉 뉴타운 및 균형발전촉진지구의 용도지역 분포 현황

(단위 : m², %)

구분		구역면적	주거일반	준주거	상업지역	준공업	녹지	누락
시범 뉴타운	은평	3,492,421					100	
	길음	1,250,937	93.5	0.1				6.4
	왕십리	337,200	74.4		14.2			11.5

〈표 계속〉 뉴타운 및 균형발전촉진지구의 용도지역 분포 현황

(단위 : m², %)

구분		구역면적	주거일반	준주거	상업지역	준공업	녹지	누락
2차 뉴타운	돈의문	199,613	90.2		9.8			
	한남	1,110,205	98.4	1.5	0.1			
	전농 · 답십리	905,842	86.6	1.5	4.7			
	중화	510,517	87.4	2.2				10.4
	미아	979,780	95.4	4.6				
	가재울	1,073,243	93.6	3.9	2.5			
	이현	1,088,133	94	5.6	0.4			
	신정	688,977	90.6	7.8	1.1		0.5	
	방화	508,994	94				1.9	4.2
	노량진	735,393	99.6		0.4			
	영등포	226,492		92	8			
	천호	412,485	70.5	2.9	6.8			19.8
3차 뉴타운	수색 · 증산	897,090	85	4	1.4		0.5	9.1
	신길	1,469,010	85	2.2	3.7			9.1
	북아현	899,718	75.1	6.1	0.8			18
	거여 · 마천	738,426	97.6	2.4				
	이문 · 휘경	1,013,398	68.7	10.2	4.2			17
	상계	647,578	89.8	4.4			5.8	
	장위	1,874,376	99.6				0.4	
	신림	529,639	72.8	8			6.5	12.7
	흑석	896,300	96.6	3.4				
	시흥	721,416	96.5	3.5				
	창신 · 송인	846,100	76.9	1.9	13.4			7.8
시범 균촉	청량리	370,844	61	4.5	34.5			
	미아	478,599	25.8	36.4	37.8			
	홍제	200,683	55.6	25.6	18.8			
	합정	298,000	82.8		17.2			
	가리봉	332,929	90.3			9.7		
2차 균촉	구의 · 자양	385,340	66.2	19.9	13.9			
	상봉	275,528	10.7	43.4	45.9			
	천호 · 성내	505,596	22	9.7	68.3			

출처 : 서울특별시(2010), 서울시 뉴타운사업 7년간의 기록

3. 분석방법

이 연구에서는 사례연구를 위해 통계자료의 수집 및 분석을 통한 정량적인 접근, 현장조사 및 설문조사를 통한 질태분석, 관련 공무원 인터뷰 등 다각도로 자료를 수집하여 사례대상지를

분석하였다.

첫째, 다양한 통계자료의 수집을 통해 이를 정량적으로 분석함으로써 정성적인 분석과 함께 다각도로 사례연구대상지를 접근할 수 있는 근거를 제시하였다. 또한 구청 인터뷰 당시 구획한 대상지의 개발기본계획에 대한 분석과 함께 대상지 내 인구 및 가구수, 사업체수, 종사자수, 통행량, 지방세 등 통계자료도 함께 비교분석하여 대상지의 특성, 기능을 어느 정도 반영하고 있는지를 평가하였다.

둘째, 사례 대상지의 정확한 현황 파악을 위해 대상지 내 건축물 용도, 이용행태, 노후 정도 등 건축물의 현황을 조사하였다. 또한 산업/업종별 특화가로, 건축물 용도별 분포 등과 함께 대상지의 물리적 특성과 경제 및 생산활동에 대한 실태조사를 수행하였다.

셋째, 이러한 현장조사를 바탕으로 사례대상지 내 사업체를 대상으로 사업기간, 사업체 규모, 산업연관 네트워크, 대상지 내 사업영위 시 불편한 점 등에 대해 설문조사를 시행하였다.

넷째, 사업 대상지 개발 계획에 대한 해당 구청 담당 공무원과의 인터뷰를 통해 현실적으로 사업 시행이 어려운 부분, 대상지 내 민원 사항, 구청에서 희망하는 개발 방향 등 현 계획안에 따른 개발 시 문제점과 공급이 필요한 기능 등에 대한 정보를 수집하였다.

〈표 3-2〉 분석방법의 개요 및 설명

분석 방법	내 용
데이터분석	인구수, 가구수, 종사자수, 사업체수, 통행량, 지방세 등 데이터의 수집 및 분석
실태조사	사례대상지의 구체적인 건축물 용도, 층수, 이용행태, 노후도, 특화가로 등 조사
설문조사	대상지 내 사업체를 대상으로 사업체 현황, 연관 산업 네트워크, 사업체 운영의 어려움 등을 설문을 통해 조사
인터뷰	해당 구청의 담당 공무원 인터뷰

4. 실태조사의 분석대상

사례대상지를 분석하기 위해 관련 연구 문헌에서 도시공간의 정의와 구성요소를 살펴본 결과, 보는 관점과 학자에 따라 도시공간의 정의와 구성요소가 다양하게 나타나고 있다. 이 연구에서는 도시공간을 ‘사회적, 물리적 구성요소인 시설의 입지·배열(Form)과 주거·상업·업무 기능 및 상호작용(Function) 등이 도시 활동의 상호관계에 의해 형성되는 생활환경’(맹다미, p.10)으로 정의하였다. 이러한 정의를 바탕으로 사례연구 대상지인 Y 뉴타운지구와 C 균형발전촉진지구의 도시공간을 형태(Form)와 기능(Function)에 초점을 두고 살펴보고자 한다.

1) 형태(Form)

도시의 형태는 그 스케일에 따라 다르게 접근할 수 있는데, 이에 대한 분석을 위해 선행연구 검토를 통해 도시 형태 구성요인을 파악하였다. Conzen(1960)은 Anlwick을 대상으로 한 연구에서 도시형태의 구성요소를 가로, 필지, 건물로 보았으며, 최근 국내에서 이루어진 도시형태와 관련한 여러 연구에서도 Conzen의 도시형태 구성요소를 기반으로 도시형태를 분석하고 변화를 파악하고 있다. 도시형태에 대한 국내 연구들(김도년 외 2010; 손세관 1996; 신근창 2007; 양운재 외 2000)은 대부분 서울시 도심부를 대상으로 이루어졌으며, 크게 가로, 건물, 필지 등으로 구분하여 분석하고 있다. 가로는 도로의 위계, 도로의 폭, 선형 혹은 비선형의 도로형태에 초점을 두어 분석하였고, 건물은 건물의 구조, 노후도, 연면적 및 층수, 이러한 요소들 간의 관계 등을 분석하였다. 필지의 경우 지목, 규모, 용도지역을 통해 도시형태를 파악하였는데, 연구별로 사용된 구성요소 및 내용은 다음의 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 3-3〉 도시형태의 구성요소

저자	연도	구성요소	내용
손세관	1996	필지, 도로	필지 변화(분화 및 합필 등) 도로 생성, 폭
양운재, 양승호, 배웅규	2000	입지 특성, 건축물, 필지 도로	지리적 위치, 접근성(대중교통 등), 산업 분포 등 건폐율, 용적률, 건물 노후도, 층수, 건물구조, 건물용도 필지면적, 접도상황, 필지형태 도로 현황, 도로 폭, 도로율
신근창	2007	대지, 도로 건축물	형태, 규모, 세장비(상업지역의 경우 0.8~1.0) 형태(직선형, 곡선형, 불규칙형), 길이, 폭(최소 4m) 형태, 규모
진영호, 안건혁	2009	길, 필지, 건물	각 구성 요소의 변화방식(급진, 점진), 형태 속성(유기적, 이질적 변화)에 따라 변화특성 세분화 길 : 확폭, 선형변경, 연장, 신설 등 필지 : 분할, 합병, 대규모 합병, 도로에 의한 필지 변형, 필지 생성 등 건물 : 개보수, 외관변형, 증축, 재축, 신축, 구조, 재료, 외관, 층수 변화 등
서수정, 임유경	2009	가구, 필지, 건물, 가로, 공공공간	개별 요소의 특성 또는 요소 간 관계성에 의한 특성 파악 가구 및 필지현황 : 필지별 가구수, 필지면적 필지와 건축물 : 필지에 따른 건축물 형태, 필지 내 외부공간 사용 현황 가로와 필지 : 가로 형태, 필지 접도현황 공공공간 : 옥외공간, 주차장, 가로공간(이용형태) 건축물 : 밀도, 건폐율, 용적률, 건축연도, 용도
김도년, 배웅규, 성진욱	2010	도로, 필지, 건물, 용도	도로 : 도로 형태, 시설물, 포장재질, 경계선, 도로폭 필지 : 필지형태, 분필, 합필, 대토지 분합 건물 : 형태(개축, 증축, 신축, 재축), 실구획(변경, 분할, 합설, 생성), 외관(간판, 도장 등) 용도 : 업종, 빈점포, 상호

2) 기능(Function)

형태가 도시공간의 물리적인 특성에 중점을 두고 있다면, 기능은 물리적 환경이 실질적으로 어떻게 이용되는지에 중점을 두고 있다. 형태가 정태적이라면, 활동을 포함하는 기능은 동태적으로 볼 수 있다. 도시의 기능은 보는 관점에 따라 다르게 분류할 수 있는데, 게데스(Geddes)는 크게 생활, 생산, 위락으로 도시의 활동과 기능을 분류하였고, 르 코르뷔제(Le Corbusier)는 생활, 생산, 위락, 교통으로 도시의 활동과 기능을 구분하였다(대한국토·도시계획학회, 2008). 지역단위 공간의 기능은 위와 같은 대분류를 다시 세분화하여 접근할 수 있는데 건축물의 용도, 입지하고 있는 산업 및 업체의 특성 등을 통해 공간에 투영된다고 할 수 있다. 특정 공간에서의 형태와 기능은 이론적으로 구분될 수 있지만, 실제 도시공간에 있어서는 형태와 기능은 함께 맞물려 존재하고 상호 상관관계가 높기 때문에 이 연구에서는 형태와 기능을 동시에 고려하여 분석하였다.

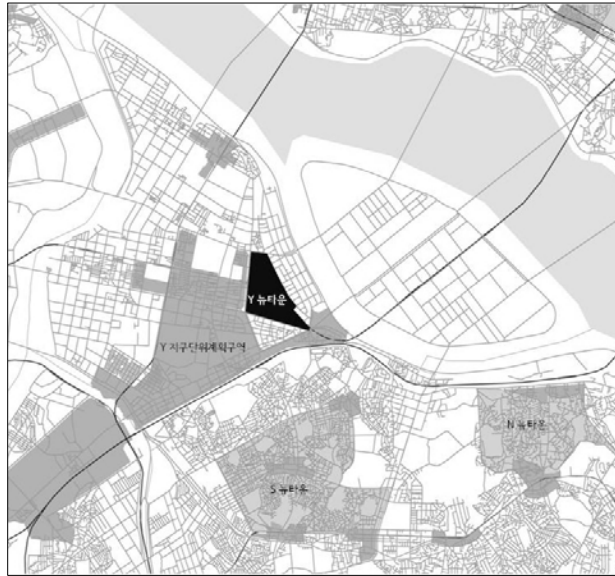
제2절 Y 뉴타운지구

1. 대상지 개요

Y 뉴타운지구는 서울 부도심 중 하나이고 서남권 도시발전축상에 위치해있다. Y 뉴타운지구는 1994년 도심지재개발구역으로 지정되어 부도심으로서의 기능을 강화하기 위해 구 도시기본계획(1995)과 부도심권 정비기본계획(1997) 등이 수립되었지만, 1996년 Y 재개발구역 지정 효력이 상실되었다. 이후 2003년 뉴타운지구로 지정된 이후 2005년에 서울시 도시 및 주거환경정비기본계획에서 도시환경정비구역(26개)으로 지정된 상태이다. 주변지역에는 1개의 지구단위계획구역, 2개의 뉴타운지구 등이 지정되어 있다.

〈표 3-4〉 Y 뉴타운지구의 사업개요

구분	내용
규 모	226,491.7㎡ (약 68,513.7평)
계획인구	6,160명 / 2,200세대
목표연도	2012년
지구지정 및 계획승인	2003. 11. 18 / 2004. 12. 30
사업구역	1개 정비구역 26개 사업시행
사업방식	도시환경정비사업



〈그림 3-2〉 Y 뉴타운지구의 위치



〈그림 3-3〉 Y 뉴타운지구 전경



〈그림 3-3 계속〉 Y 뉴타운지구 전경

2. 데이터 분석 : 동(洞) 단위 분석

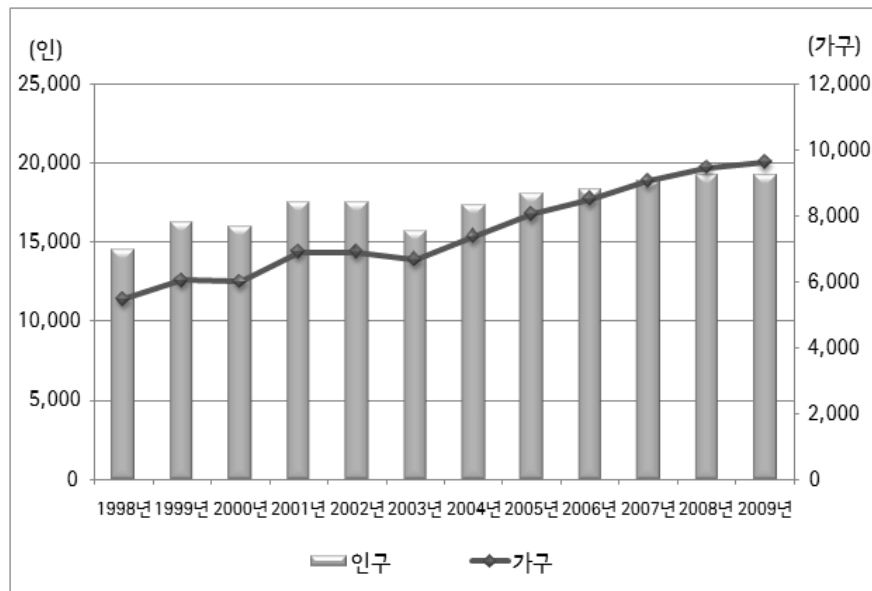
지역의 현황과 자치구 내에서 사례대상지의 위상과 기여도를 파악하기 위해 인구 및 가구 수, 산업경제 부문, 통행량, 지방세 등의 데이터를 통하여 분석을 수행하였다. 데이터의 분석을 위해 가용 데이터의 최소공간단위인 동 단위의 자료를 활용하였는데, Y 뉴타운지구가 위치하고 있는 Y동⁸⁾의 데이터를 이용하여 분석하였다. 현황 분석에 이용된 데이터는 서울시 홈페이지 관련 부서의 제공 자료, 서울시 통계연보, 사업체기초통계조사, 가구통행실태조사자료 등을 사용하였다.

1) 인구·가구

1998~2009년간 Y동의 인구는 32% 증가하였는데, 서울시의 인구가 지난 10년간 감소 추세

8) 서울시 동 통합으로 인해 2000년부터 2007년까지 사례대상지가 포함된 Y2동과 Y3동의 데이터를 사용하였으나, 2008년에는 Y2동과 Y3동이 통합된 Y동 데이터를 사용하였다.

라는 점을 감안하면, Y동의 인적 구성에 대한 잠재력은 크다고 볼 수 있다. Y동의 가구수는 지난 10년간 75% 증가하였으나 가구당 인구수는 1998년 2.7인/가구에서 2009년 2.0인/가구로 감소하였다. 이는 최근 핵가족화와 1인가구의 증가로 인해 가구수는 증가하고 가구당 인구수는 감소하는 서울시의 추세와 동일하다고 볼 수 있다.

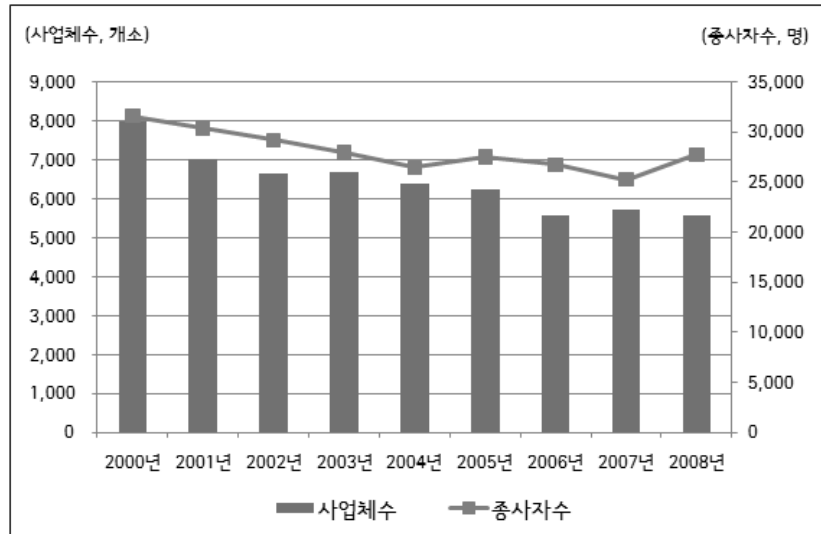


〈그림 3-4〉 Y동의 인구 및 가구수 변화

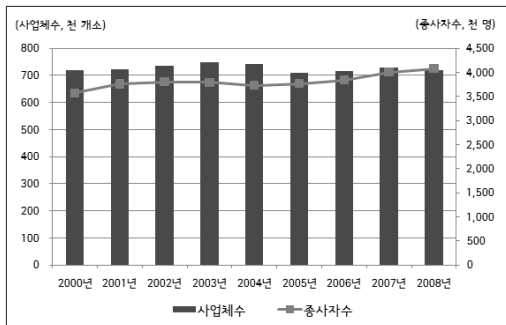
2) 산업 · 경제

(1) 사업체 및 종사자수

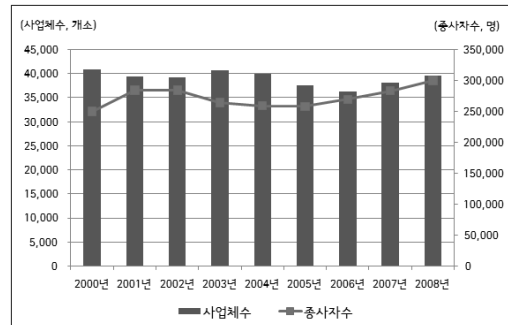
2000~2008년간 Y동의 사업체수는 약 30%(2,400여 개소), 종사자수는 12%(약 4,000명) 정도 감소하였다. 2000~2008년간 사업체수 및 종사자수는 감소하는 추세를 나타냈으나, 2007년 이후 소폭 증가하는 추세를 보이고 있다. 서울시와 Y구도 감소 추세를 보이다 2005년 이후 소폭 증가 추세를 보이고 있는데, Y동의 이러한 추세는 여기에만 국한된 것이 아니라 서울시와 Y구의 전반적인 추세와 유사하다. 2008년 현재 Y동의 총 사업체수는 5,555개소이며, 총 종사자수는 27,750명이다.



〈그림 3-5〉 Y동의 사업체수 및 종사자수 변화



〈그림 3-6〉 서울시의 사업체수 및 종사자수 변화

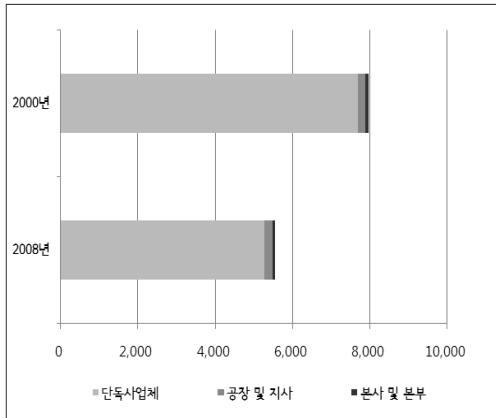


〈그림 3-7〉 Y구 사업체수 및 종사자수 변화

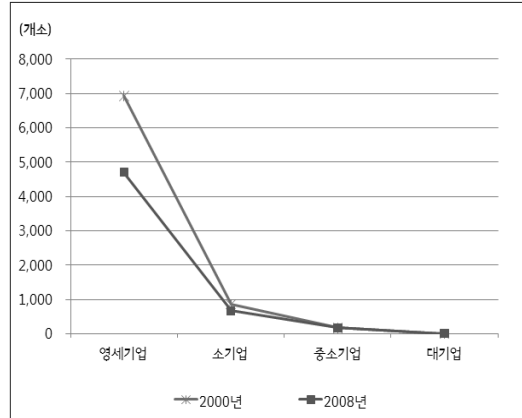
(2) 사업체 규모별 분포

Y동의 사업체 규모별 분포를 살펴보면, 2008년 종사자수 5인 미만의 영세업체⁹⁾가 85%로 높은 비중을 나타내고, 영세규모의 단독사업체는 95%로 대부분을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 2000~2008년 동안 사업체수가 가장 크게 감소한 사업체의 유형은 영세 규모의 단독사업체로 나타났다. 이는 영세한 단독사업체가 Y동 사업체의 대부분을 차지하고 있어 경기침체 등 여러 가지 요인에 가장 큰 영향을 받은 것으로 보인다.

9) 종사자수에 따른 기업규모의 분류를 살펴보면, 상시종사자수 300인 이상은 대기업, 상시종사자수 300인 미만은 중소기업, 상시종사자수 20인 미만은 소기업, 상시종사자수 5인 미만을 영세기업으로 분류하고 있다(국가통계포털).



〈그림 3-8〉 Y동 사업체 유형별 사업체수



〈그림 3-9〉 Y동 사업체 규모별 사업체수

(3) 산업특화도

2008년 종사자수와 사업체수를 기준으로 보면, Y동에서는 ‘도매 및 상품중개업’이 가장 큰 비중을 차지하고 있는 반면, 2000년에 가장 큰 비중을 차지하였던 ‘소매업’은 종사자수와 사업체수 모두 큰 폭으로 감소하였음을 알 수 있다. 2000년 사업체수 및 종사자수 기준 8위에 해당하였던 ‘전문직별 공사업’이 2008년에는 2위로 상승하였는데, 이는 토목, 건설, 설비설치 공사 및 건물 해체 등의 공사업인 ‘전문직별 공사업’ 종사자수가 뉴타운지구의 지정으로 급증하였기 때문으로 보인다. 실제 전문직별 공사업 종사자수는 2000년 918명에서 2008년 3,427명으로 약 273%라는 큰 폭의 증가세를 보였다.

〈표 3-5〉 Y동의 상위 5개 산업 : 종사자수 기준

(단위 : 명)

순위	산업	2000년	산업	2008년
1	소매업	6,044	도매 및 상품중개업	3,920
2	숙박 및 음식점업	4,527	전문직별 공사업	3,427
3	도매 및 상품 중개업	4,106	음식점 및 주점업	2,640
4	보험 및 연금업	1,864	소매업	2,528
5	섬유제품 제조업; 봉제의복 제외	1,666	보건업	2,454

주 : 통계청의 한국표준산업분류가 2008년에 개정되어 산업분류에 다소 차이가 있음.

사업체수 기준으로 사업구역 내 상위 5개 산업을 보면 2000년과 2008년간 순위의 변동과 전반적인 사업체수의 감소가 나타났지만 업종은 유지되고 있다. 특히 ‘소매업’의 경우 뉴타운 지구 지정과 재래시장 쇠퇴로 지역경제활동이 위축됨에 따라 소매업체 수가 크게 감소한 것으

로 보인다. 반면 ‘도매 및 상품중개업’은 지역사회뿐만 아니라 크게는 서울시와 수도권을 대상으로 한 업체로 상대적으로 제 기능을 유지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 Y 뉴타운지구의 상위 5개 산업 : 사업체수 기준

(단위 : 개소)

순위	산업	2000년	산업	2008년
1	소매업	2,571	도매 및 상품중개업	1,195
2	숙박 및 음식점업	1,419	소매업	992
3	도매 및 상품 중개업	1,401	음식점 및 주점업	833
4	출판, 인쇄 및 기록매체 복제업	239	수리업	236
5	수리업	222	인쇄 및 기록매체 복제업	191

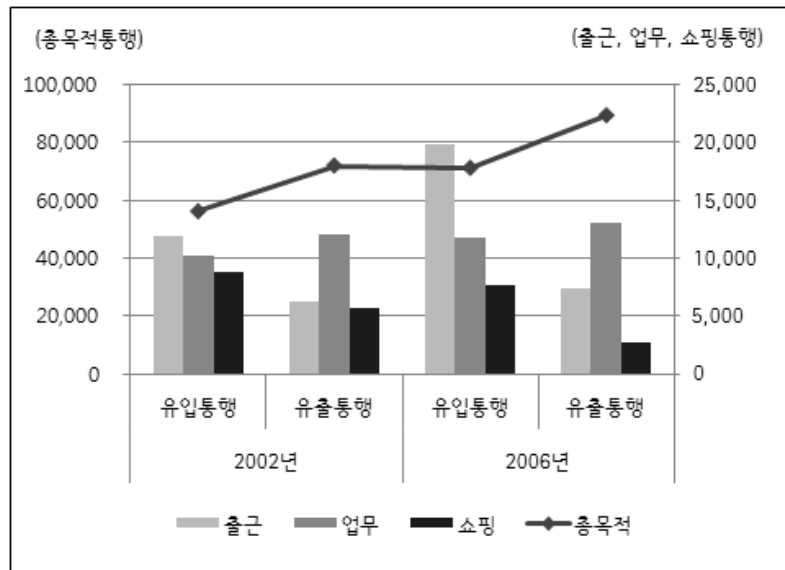
3) 통행패턴

2002년과 2006년의 가구통행실태조사자료를 이용하여 목적별 통행 중 경제적 활동과 관련된 출근, 업무, 쇼핑목적을 위주로 통행량의 변화와 Y동의 통행량이 자치구 전체 통행량에서 차지하는 비중을 살펴보았다. 2002~2006년간 Y구의 출근목적 총통행량을 제외한 총 목적, 업무, 쇼핑목적의 총통행량은 감소하였으며 특히 쇼핑목적의 총통행량은 약 26%로 비교적 큰 감소폭을 나타내었다. 반면 Y동의 총통행량은 전체적으로 급증하였으며, 특히 출근목적의 총통행량은 약 50% 이상 증가하였다.

〈표 3-7〉 Y구 및 Y동의 총통행량

구분	2002년		2006년		2002-2006년 증감량		2002-2006년 증감률(%)	
	Y구	Y동	Y구	Y동	Y구	Y동	Y구	Y동
총 목적	2,368,110	128,202	2,284,826	160,438	-83,284	32,236	-3.52	25.14
출근	423,690	18,118	457,639	27,269	33,949	9,151	8.01	50.51
업무	311,034	22,345	299,352	24,893	-11,682	2,548	-3.76	11.40
쇼핑	125,261	14,535	92,807	10,373	-32,454	-4,162	-25.91	-28.63

Y동의 총 유입 및 유출통행량은 2002년에 비해 2006년 각 27%, 24% 증가하였다. 목적별로는 쇼핑 통행을 제외하고 출근 및 업무 통행 모두 늘어났다. 출근 및 쇼핑 통행의 경우, 유출통행량보다 유입통행량이 많은데, 특히 출근목적의 유입통행량은 2002년 11,869통행에서 2006년 19,850통행으로 약 67% 증가하였다.



〈그림 3-10〉 Y동의 목적별 유입·유출통행량 비교

구의 총 목적 통행에 있어서 Y동의 유출 및 유입통행 비중은 2002년에 비해 2006년 모두 증가하였다. 목적별 유입통행량의 비중은 증가하였으며, 2006년 현재 쇼핑을 위해 구로 유입되는 인구 중 약 15%는 Y동으로 유입되고 있었다. 2002년에 비해 2006년에는 Y동의 출근 및 쇼핑목적 유입통행량과 비중이 모두 증가하여 이 지역의 상업판매활동이 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있다.

4) 지방세

지방세는 지방자치단체가 재정 수입을 마련하기 위하여 관할구역 내의 주민에게 부과하는 것으로, 지방세를 통해 지방자치단체의 재정을 파악할 수 있다. 서울시 지방세는 크게 시세와 자치구세로 구분하는데, 여기서는 사례대상지를 포함하고 있는 자치구의 경제활동 정도를 파악하고 사례대상지가 자치구에 재정적으로 어느 정도 기여를 하고 있는지를 알아보기 위해 자치구세 중 재산세와 사업소세¹⁰⁾를 분석하였다. 재산세와 사업소세의 규모, 변화(1990~2008년)와 사례대상지가 속한 행정동의 세금이 자치구에서 차지하는 비중을 살펴보았다.¹¹⁾

10) 재산세는 토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기 보유자에 대하여 부과하는 세금이며, 사업소세는 사업소를 둔 사업주가 납부하는 세금으로 사업소 면적과 종업원급여액에 의해 부과한다.

11) 5년 단위 세금 변화의 정확한 비교를 위해서 한국은행에서 공표한 GDP 디플레이터를 이용하여 2005년 기준 가격으로 조정하였다.

〈표 3-8〉 지방세 구분

구분	내용
서울특별시세 (13개 세목)	취득세, 등록세, 레저세, 주민세, 자동차세, 담배소비세, 도축세, 농지소득세, 주행세, 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세
자치구세 (4개 세목)	면허세, 재산세, 종합토지세, 사업소세

출처 : 서울시 재무과

Y동의 재산세 및 사업소세는 1990~2008년간 지속적인 증가세를 나타내고 있으며, 특히 재산세의 경우 2000~2005년 사이 매우 큰 폭으로 증가하였다. Y동의 재산세가 구에서 차지하는 비중은 증가와 감소를 반복하는 경향을 보였으며, 2008년 현재 구 재산세 중 약 14%를 차지하고 있다. 사업소세의 경우 Y동이 차지하는 비중은 1990년 이후로 지속적으로 감소하여 2008년에 구 사업소세 중 약 3% 미만의 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

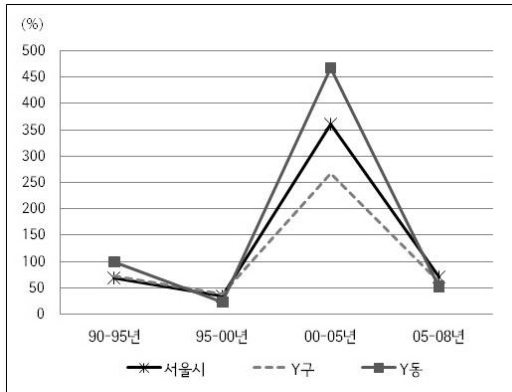
〈표 3-9〉 Y동의 재산세 및 사업소세 비중

(단위 : 백만원, %)

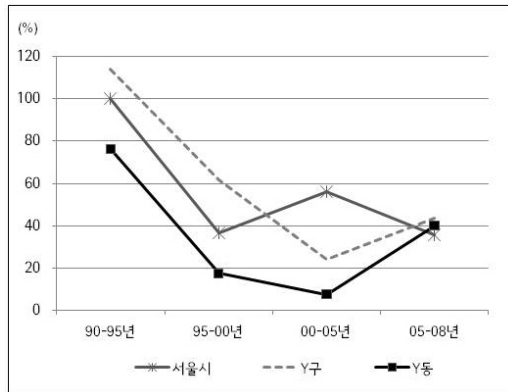
구분		1990년	1995년	2000년	2005년	2008년
재산세	금액	232,51	677,03	952,20	6,231,00	9,943,47
	비중	9,33	10,78	9,56	14,75	13,95
사업소세	금액	153,62	396,20	532,95	662,00	973,47
	비중	5,58	4,60	3,35	2,90	2,83

2000~2005년간 시와 구 재산세가 큰 폭으로 증가하였는데, 이 기간 동안 Y동의 재산세 증가는 시 및 구의 증가율 이상의 매우 급격한 증가세를 나타냈다. 2005년 이후 재산세 증가는 감소하여 시 및 구 증가율보다 낮은 증가세를 보였으나 여전히 지속적인 증가세를 보이고 있다. 1990~1995년과 2000~2005년의 두 시기 동안 재산세 증가는 시 및 구의 증가율을 상회하는 시기인데, 1994년 도심재개발지구 지정과 2003년 뉴타운 사업지구 지정에 의한 영향이 컸을 것으로 예상된다.

Y동 사업소세의 경우 1990년부터 2005년까지 그 증가는 점차 낮아지다가 2000~2008년 처음으로 서울시의 사업소세 증가율을 넘어섰으나 구의 사업소세 증가율보다는 여전히 낮은 수준이며, 구에서 차지하는 사업소세 비중 감소 등은 대상지 내 경제활동이 다소 위축되었기 때문으로 판단할 수 있다. 이는 사업구역 지정 후 장기간의 사업 지연으로 인해 물리적 노후화 진행, 사업 활동 지속가능성에 대한 불안 등에 의한 지역 사업체의 경제활동 위축, 사회 전반의 경기침체 등의 영향을 받은 결과로 볼 수 있다.



〈그림 3-11〉 Y동 재산세 증가율

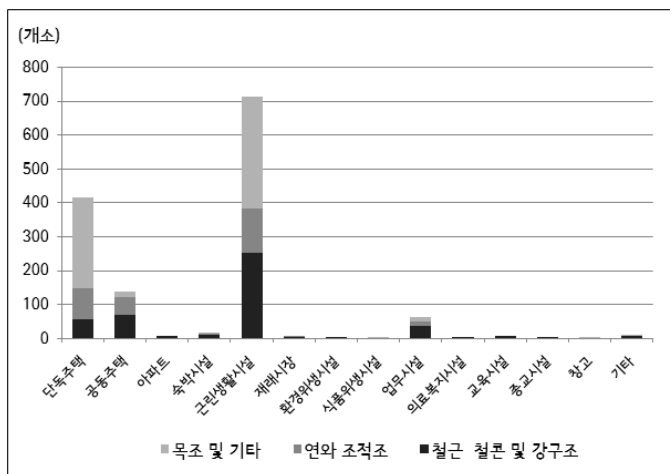


〈그림 3-12〉 Y동 사업소세 증가율

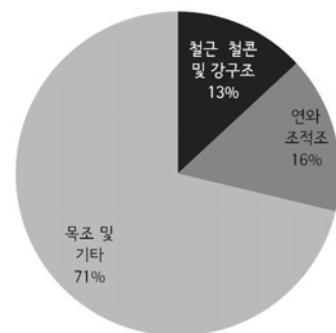
3. 실태분석 : 형태와 기능을 중심으로

○ 높은 건축물 노후도

Y 뉴타운 대상지 내 건축물의 대부분은 근린생활시설과 주거용 건물이며, 전체 건축물의 절반가량이 1970년 이전에 지어진 건축물로 노후건물의 비중이 높다. 특히 1970년 이전 건축물의 경우 목조 및 기타구조가 70% 이상으로 내구성 및 화재에 취약한 도시 구조적 특성을 나타내고 있다. 목조 및 기타구조 위주의 건축물은 1970년 이후 점차 감소하고 철근 철콘 및 강구조의 건물이 점차 증가하는 추세를 나타내고 있다.



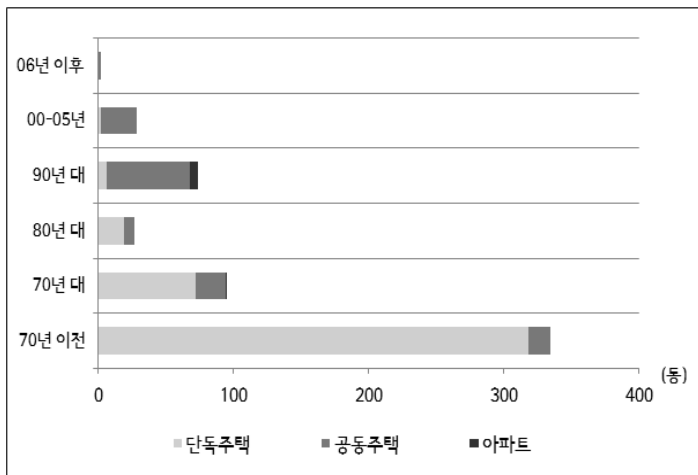
〈그림 3-13〉 건축물 주용도 및 건물구조



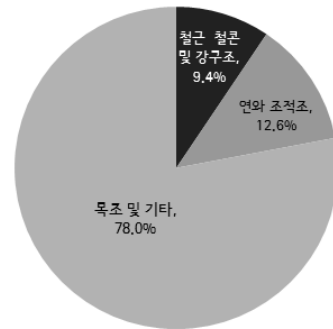
〈그림 3-14〉 1970년 이전 건축물의 건물구조

○근린생활시설과 주거용도의 혼재

대상지 내 건축물 중 가장 높은 비중을 차지하는 용도는 근린생활시설로 약 51%를 차지하고, 그다음으로는 주거용 건물인 40%로 높은 비중을 나타내고 있다. 주거용 건물은 단독주택, 공동주택, 아파트로 그 유형이 구분되는데, 이 중 단독주택이 전체 주거용 건물의 75%에 해당한다.



〈그림 3-15〉 건축연도별 주거유형별 분포



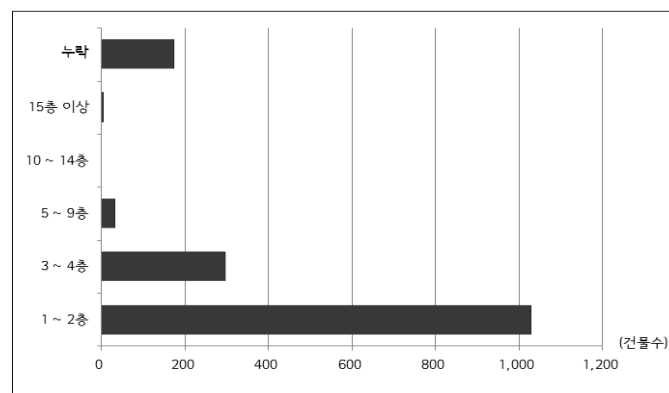
〈그림 3-16〉 1970년 이전에 건축된 단독주택의 건물구조

○저층 건축물 밀집

대상지 내 건축물의 층수현황을 살펴보면, 1~2층 건축물이 전체 건축물의 67%, 3~4층 건축물은 전체 건축물의 19%로, 4층 이하의 저층 건축물이 대부분으로 나타났다. 이는 대상지 내 30~40년 이상 된 목조 구조의 건축물이 많아 목조 구조상 고층으로 건축이 불가능했기 때문인 것으로 판단된다.



〈그림 3-17〉 대상지 내 노후 주택 현황



〈그림 3-18〉 건축물의 층수별 건물수

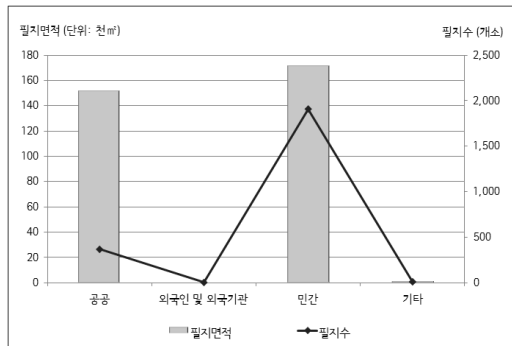
○다양한 기능의 혼재

대로변을 따라 위치하고 있는 사례대상지의 외곽지역에는 근린생활시설이 입지하고 있고 블록 내부에는 주로 주거시설이 분포하면서 용도가 혼재되어 있다. 대상지 남측지역에는 재래시장과 공구 및 유압·기계 상가, 도매상가, 대형판매시설이 밀집되어 있으며, 업종별로 특화구호가 형성되어 있다.

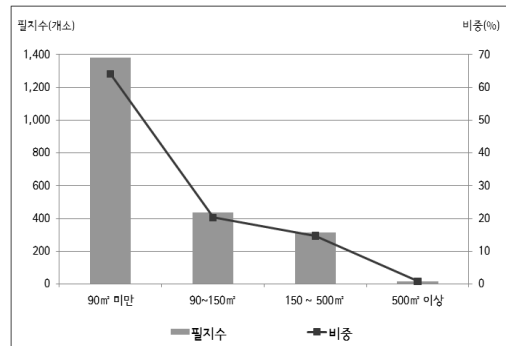
○높은 영세 필지 비중

대상지를 둘러싸고 있는 광로와 대로에 접한 일부 지역을 제외하고, 대상지의 용도지역은 준

주거지역¹²⁾으로 대지면적 90㎡ 미만의 영세필지는 건축이 제한되고 있다. 대상지 내 필지 중 지목이 대지인 필지의 규모별 분포를 살펴보면, 90㎡ 미만의 영세필지가 1,380개로 전체 필지의 64%를 차지하고 있으며, 90~150㎡ 미만인 필지는 전체 필지의 약 20%를 차지하고 있다. 필지 소유자별로 보면 국유지, 시도유지 등의 공공부문 소유 필지면적과 민간의 필지면적이 비슷한 수준이지만, 공공부문 소유의 토지는 대부분 도로와 같은 공공시설 용지로 사용되고 있다.



〈그림 3-19〉 필지 소유자별 필지면적 및 필지수



〈그림 3-20〉 필지규모별 필지수

○연결성이 부족한 내부 도로

대상지 내 도로폭¹³⁾별 도로 현황을 보면, 광로와 대로가 대상지 외곽을 둘러싸고 있다. 내부의 도로는 10m 미만의 소로가 대부분이며 일부 주거 밀집블록의 내부 도로의 경우 5m 미만으로 차량통행이 불가능한 구간도 다수이다. 이러한 내부 도로는 폭이 좁을 뿐만 아니라 비선형적이며 단절된 구간이 많아 도로의 연결성도 부족한 실정이다.

○사업체 밀집지역의 주차장 부족

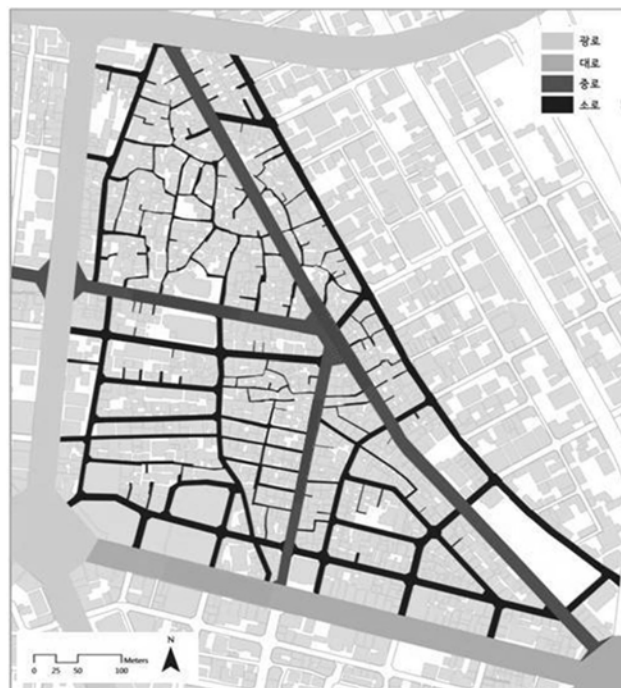
기계공구상과 채래시장 등 사업체가 집중된 지역은 1980년 전에 이미 형성된 지역으로 도로 폭은 약 5m 내외로 매우 좁아 차량통행 및 상품 하역 등의 경제활동에 있어 불편한 상황이다. 이 지역의 건물은 20~30년 이상의 노후화된 건물로 건물별 주차장을 따로 갖추고 있지 않고 공영주차장이나 기타 민간주차장도 부족하여 도로 혼잡 등의 문제가 발생하고 있다.

12) 서울특별시 건축조례 제29조(건축물이 있는 대지의 분할제한)에 따르면 용도지역별 대지의 최소 필지 규모의 경우 주거지역은 90제곱미터이고, 상업지역은 150제곱미터이다. Y 뉴타운지구의 용도지역은 준주거지역 및 일반상업지역으로 최소 필지규모를 90제곱미터 이상으로 간주하였다.

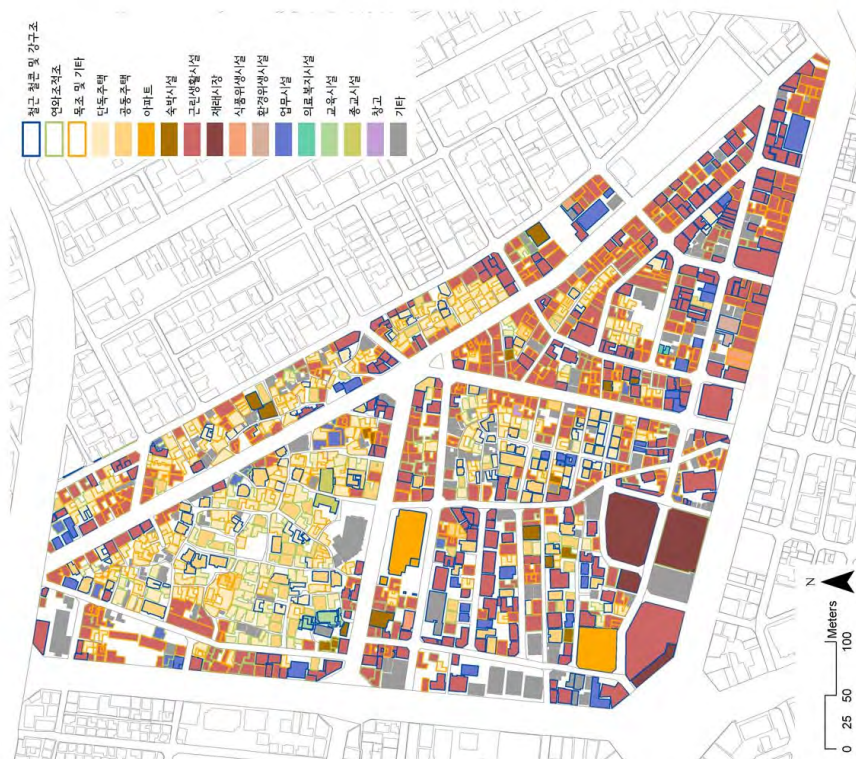
13) 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제9조 제1항 가목에 의하여 폭 4미터 이상부터 자동차 소통을 위한 도로로 구분하였다. 도로 규모별 구분(제2항)에서는 광로는 폭 40미터 이상인 도로, 대로는 폭 25미터 이상 40미터 미만인 도로, 중로는 폭 12미터 이상 25미터 미만인 도로, 소로는 폭 12미터 미만인 도로로 정의하고 있다.



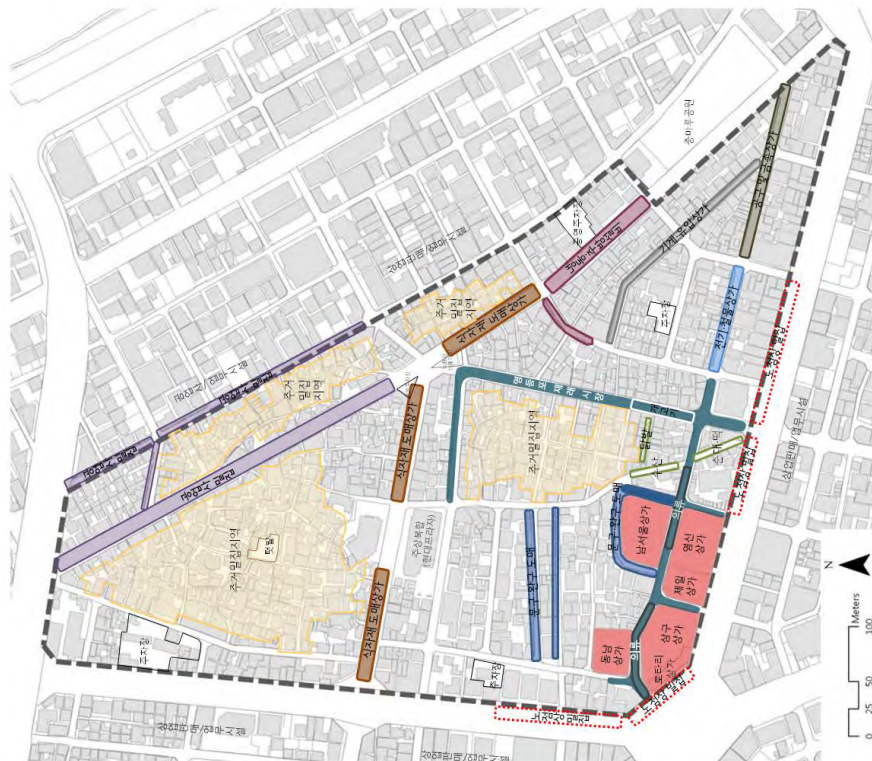
〈그림 3-21〉 Y 뉴타운지구 내 도로현황



〈그림 3-22〉 Y 뉴타운지구 도로위계



〈그림 3-23〉 Y 뉴타운지구 건축물 용도 및 건물구조별 분포



〈그림 3-24〉 Y 뉴타운지구의 밀집기능 분포현황

제3절 C 균형발전촉진지구

1. 대상지 개요

C 균형발전촉진지구는 구의 경제 및 생활 중심지 역할을 하고 있다. 대상지 주변으로 지구단위계획구역과 뉴타운지구가 위치해 있다. 교통입지여건으로는 지하철 5·8호선이 대상지를 통과하며 올림픽도로, 천호대로 등과 함께 중부고속도로와 서울외곽순환도로를 이용할 수 있다.

〈표 3-10〉 C 균형발전촉진지구 사업개요

구분	내용
규 모	277,100㎡ / 약 83,800평
계획인구	9,498명 / 3,578세대
목표연도	2015년
지구지정 및 계획승인	2005. 12. 16 / 2008. 12. 26
사업구역	촉진구역 5개소, 존치정비구역 12개소, 존치관리구역 21개소
사업방식	도시환경정비사업



〈그림 3-25〉 C 균형발전촉진지구 입지현황



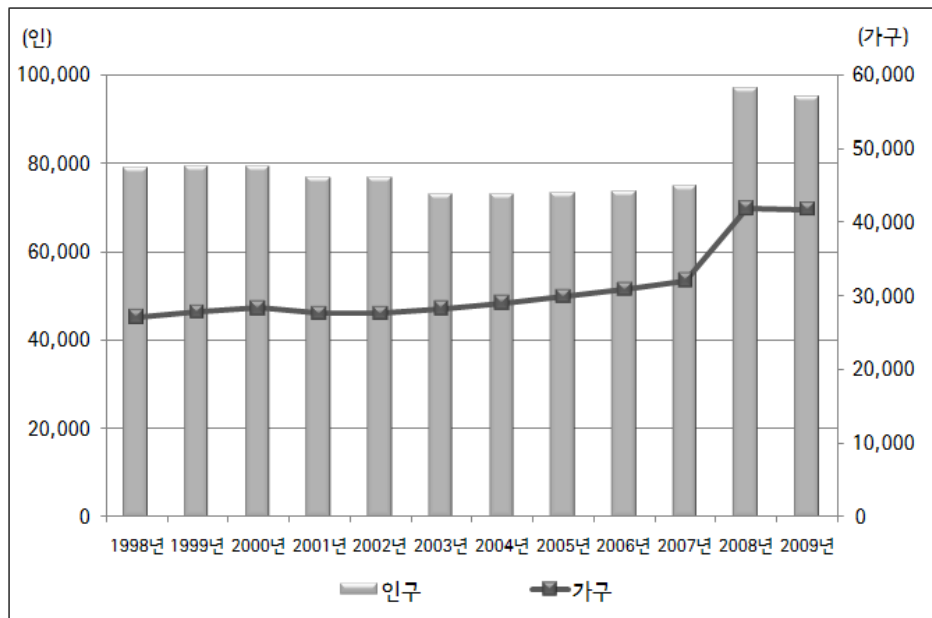
〈그림 3-26〉 C 균형발전속진지구 전경

2. 데이터 분석 : 동(洞) 단위 분석

C 균형발전촉진지구의 인구 및 가구수, 산업경제 부문, 통행량, 지방세 부문의 데이터를 활용하여 분석하였다. 이를 위해 C 균형발전촉진지구가 위치하고 있는 C2동, C3동, S2동(이하 C동)의 데이터와 함께 서울시 홈페이지 관련 부서의 제공 자료, 서울시 통계연보, 사업체기초 통계조사, 가구통행실태조사자료 등의 데이터도 사용하였다.

1) 인구 · 가구

1998~2009년간 C동의 인구는 21% 증가하였는데, 동일 기간 내 서울시의 인구가 감소 추세라는 점을 감안하면, C동으로의 인구 유입은 지역의 인적 구성에 대한 잠재력이 크다는 것을 보여주고 있다. 또한 C동의 가구수는 53% 증가하였으나 가구당 인구수는 1998년 2.9인/가구에서 2009년 2.3인/가구로 감소하였다. 이는 서울시의 가구수 증가와 가구당 인구수의 감소 추세와 동일하게 나타나고 있음을 보여준다.

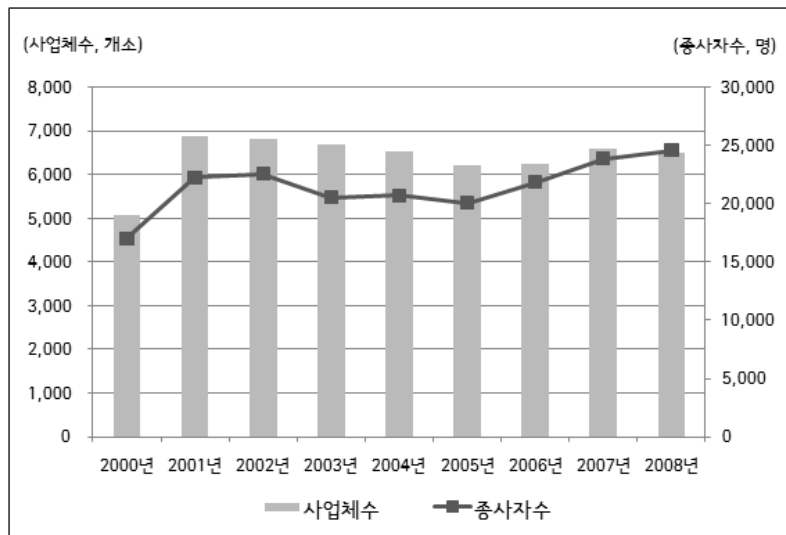


〈그림 3-27〉 C동의 인구 및 가구수 변화

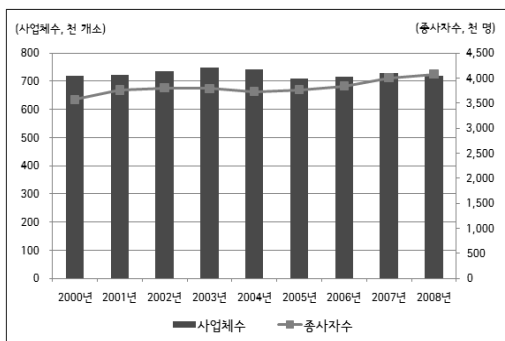
2) 산업 · 경제

(1) 사업체 및 종사자수

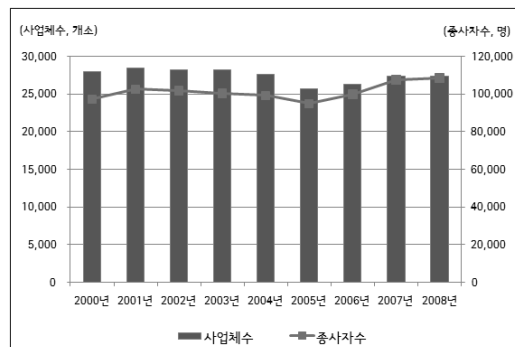
서울시와 해당 자치구의 사업체수 및 종사자수는 2005년 이후 증가세를 보이고 있다. C동의 사업체수와 종사자수도 2003년과 2005년에 약간 감소하였으나 2000~2008년에는 전반적으로 증가추세를 나타내었다. 2000년과 비교했을 때 2008년 C동의 사업체수는 약 1,400개(29%), 종사자수는 약 2,900명(14%) 증가하였는데, 이는 구의 증가율을 상회하는 수준으로 지역경제가 활성화되어 있다는 것을 보여준다.



〈그림 3-28〉 C동 사업체수 및 종사자수 변화



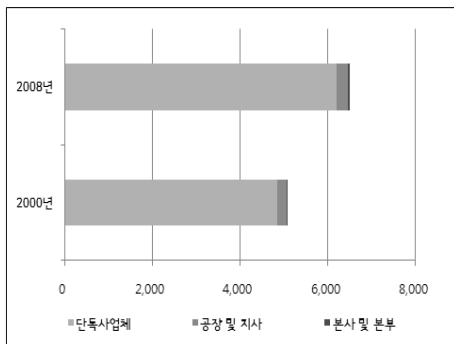
〈그림 3-29〉 서울시의 사업체수 및 종사자수 변화



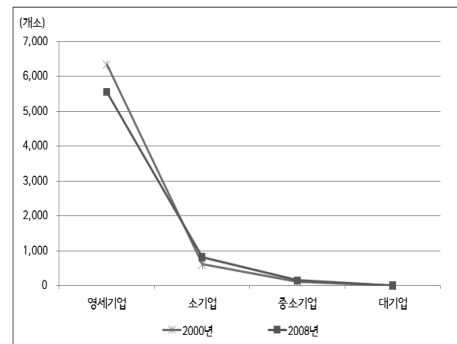
〈그림 3-30〉 K구의 사업체수 및 종사자수 변화

(2) 사업체 규모별 분포

대상지 내 사업체유형 중 단독사업체의 비중이 가장 높으며, 2000~2008년간 단독사업체와 공장 및 지사의 비중은 약간 감소하였으나 본사 및 본부의 성격을 띠는 사업체의 비중은 증가하였다. 사업체 규모별로 살펴보면 2008년 현재 종사자수 5인 미만인 영세기업의 비중(약 85%)이 가장 높으나, 이는 2000년의 영세기업 사업체 비중에 비해 감소한 수치이다. 반면 소기업 이상의 사업체 비중은 전반적으로 증가하였다. 대상지 내에는 단순 판매 및 서비스 기능의 자영업체가 주로 분포하는 것으로 볼 수 있다.



〈그림 3-31〉 C동의 사업체 유형별 사업체수



〈그림 3-32〉 C동의 사업체 규모별 사업체수

(3) 산업특화도

종사자수와 사업체를 기준으로 2000년 대비 2008년 C동의 ‘소매업’과 ‘음식점 및 주점업’의 수가 증가하였으며, 2008년 해당 사업부분은 가장 높은 비중으로 상업판매기능 위주로 발달되어 있음을 알 수 있다. ‘보험 및 연금업’의 경우 2008년 종사자수 기준으로 상위 3번째에 해당하며 2000년 대비 소폭 증가하였지만, 사업체수 기준으로 상위 10위 산업에 포함되지 못하였다. 이는 ‘보험 및 연금업’의 사업체수가 2000년 41개, 2008년 44개로 종사자수에 비해 상대적으로 큰 규모로 운영되고 있기 때문으로 볼 수 있다.

〈표 3-11〉 C동 상위 5개 산업 : 종사자수 기준

(단위 : 명)

순위	산업	2000년	산업	2008년
1	소매업	3,430	소매업	4,238
2	숙박 및 음식점업	2,713	음식점 및 주점업	3,789
3	보험 및 연금업	1,251	보험 및 연금업	1,388
4	육상 운송 및 파이프라인 운송업	972	보건업	1,364
5	교육 서비스업	818	육상 운송 및 파이프라인 운송업	1,306

주 : 통계청의 한국표준산업분류가 2008년에 개정되어 산업분류에 다소 차이가 있음.

〈표 3-12〉 C동 상위 5개 산업 : 사업체수 기준

(단위 : 개소)

순위	산업	2000년	산업	2008년
1	소매업	1,208	소매업	1,360
2	숙박 및 음식점업	1,008	음식점 및 주점업	1,158
3	육상 운송 및 파이프라인 운송업	527	육상 운송 및 파이프라인 운송업	796
4	기타 서비스업	360	기타 개인 서비스업	498
5	기타 오락, 문화 및 운동관련 산업	247	부동산업	343

3) 통행패턴

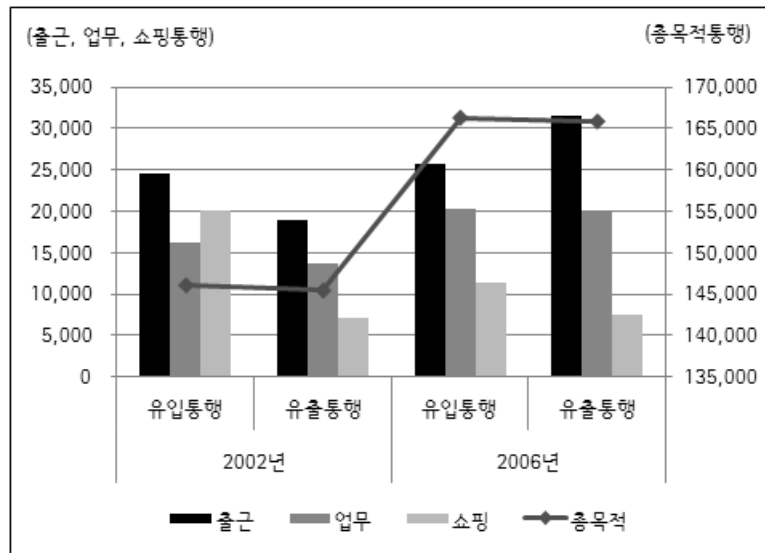
2002년과 2006년의 가구통행실태조사자료를 이용하여 목적별 통행 중 지역경제활동과 관련된 출근, 업무, 쇼핑목적 통행을 위주로 통행량의 변화와 C동의 통행량이 자치구 전체 통행량에서 차지하는 비중을 비교하였다. 2002~2006년간 K구 전체 통행량 중에서 업무목적 통행량을 제외한 나머지 통행량은 감소하였는데, 특히 쇼핑목적 통행량이 약 22% 감소하였다. 반면 C동의 통행량은 모두 증가하였는데, 특히 출근과 업무목적 통행은 각각 132%, 135%의 큰 폭으로 증가하였다.

〈표 3-13〉 K구 및 C동의 총통행량

구분	2002년		2006년		2002-2006년 증감량		2002-2006년 증감률(%)	
	K구	C동	K구	C동	K구	C동	K구	C동
총 목적	1,894,402	291,467	1,795,176	332,033	-99,226	40,566	-5.24	113.92
출근	309,385	43,588	268,725	57,344	-40,660	13,756	-13.14	131.56
업무	184,094	30,016	187,706	40,397	3,612	10,381	1.96	134.58
쇼핑	82,831	27,239	64,373	18,936	-18,458	-8,303	-22.28	69.52

C동의 총 유입 및 유출통행량은 2002년에 비해 2006년 모두 14%가량 증가하였다. 목적별로는 쇼핑 통행을 제외하고 출근 및 업무 통행 모두 늘어났는데, 특히 업무를 위한 유입통행이 2002년에 비해 25%가량 증가하였다. 유입과 유출통행량을 비교해보면, 2002년에는 목적별로 유입통행량이 유출통행량보다 많았으나, 2006년에는 출근 목적의 유출통행량이 출근 목적의 유입통행량보다 증가하여 이 지역의 주거기능이 많이 강화되었음을 알 수 있다.

K구의 통행량 중 C동이 차지하는 비중을 살펴보면 유입통행에 비해 유출통행의 비중이 증가하였으며, 유입통행의 경우 출근과 업무를 위한 유입통행의 비중이 모두 약 20%로 비교적 높은 비중을 차지하고 있다. 2006년 쇼핑목적 유입통행의 비중은 2002년보다 감소(-9%)하였지만 쇼핑을 하기 위해 K구로 유입되는 통행량의 37%가 C동으로 유입되고 있었다.



〈그림 3-33〉 C동의 목적별 유입·유출통행량

4) 지방세

C동의 재산세와 사업소세는 1990~2008년간 지속적인 증가세를 나타내며, 특히 2005년과 2008년 사이 2배 가까이 증가하였다. C동이 K구세에서 차지하는 비중을 보면 재산세의 경우 1995년 이후로 감소하고 있으나 2008년 현재 구 재산세의 약 19%로 비교적 높은 수준을 차지하고 있다. 사업소세의 경우 그 비중이 1990년 이후 감소추세로 2005년에 약 16%까지 하락하였으나 2008년 20% 이상으로 다시 높아졌다.

〈표 3-14〉 C동의 재산세 및 사업소세 비중

(단위 : 백만원, %)

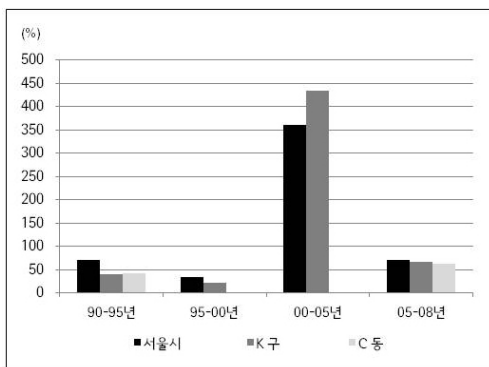
구분		1990년	1995년	2000년	2005년	2008년
재산세	금액	398.07	830.35	-	6631.00	11312.42
	비중	19.95	20.31	-	18.98	18.46
사업소세	금액	55.53	-	223.94	284.00	508.77
	비중	22.62	-	21.15	15.58	20.70

주 : 재산세는 2000년, 사업소세는 1995년 자료가 누락됨.

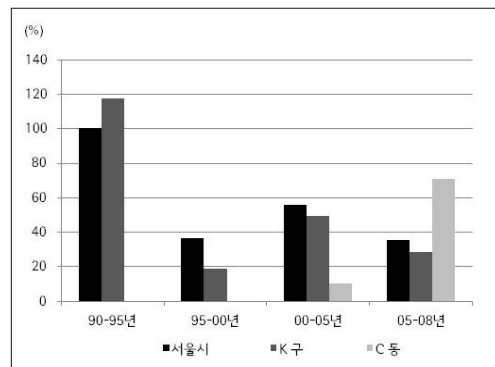
C동의 재산세¹⁴⁾ 증가율은 1990~1995년에는 서울시보다 낮으나 구의 증가율을 약간 상회하

14) C동의 재산세 자료 중 2000년 자료의 누락으로 1990~1995년과 2005~2008년의 두 시점의 증가율과 서울시와 구의 증가율을 비교하였다.

였고, 2005~2008년에는 시와 구의 증가율에 미치지 못하였다. C동의 경우 공시지가는 구 공시지가의 최소 1.7배 이상의 수준을 나타내며, 재산세는 구 전체 재산세의 약 1/5 수준이다. 2005~2008년간 C동의 재산세 증가폭은 시와 구에 비해 낮은데, 2006년 균형발전촉진지구의 지정으로 인한 영향이 크지 않은 것으로 판단된다. 2000~2005년의 사업소세¹⁵⁾ 증가율은 50% 내외 수준의 시와 구에 훨씬 못 미치는 10% 정도로 낮은 수준이었으나 2005~2008년간 사업소세는 70% 이상 급증하였다. C동의 사업소세 비중이 2000년 잠시 하락하였으나 그 외 시점에서는 구 총 사업소세의 1/5 수준을 보이고 있다.



〈그림 3-34〉 C동 재산세 증가율



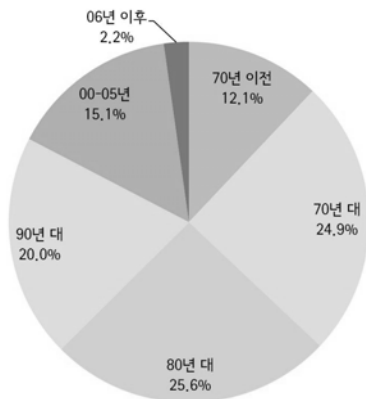
〈그림 3-35〉 C동 사업소세 증가율

3. 실태분석 : 형태와 기능을 중심으로

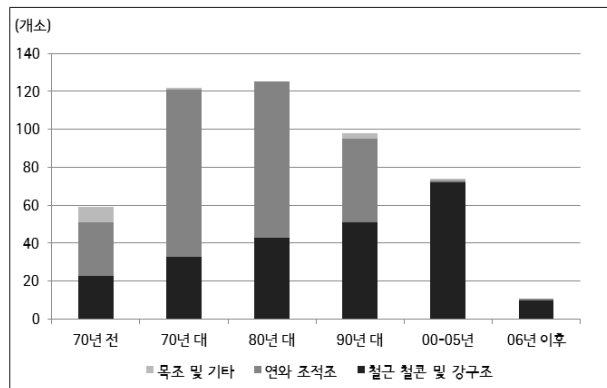
○ 20년 이상 된 건축물이 절반 이상

건축된 지 40년 이상(1970년 이전에 건축)된 건축물은 대상지의 총 건축물 중 11%에 불과하지만, 건축된 지 20년 이상(1990년 이전)된 건축물은 전체의 절반 이상(56%)을 차지하고 있다. 1990년 이전에 지어진 건축물은 대부분 연와 조적조의 구조로 화재 및 내구성이 비교적 강한 것을 알 수 있다. 2000년 이후 건축된 건축물은 거의 대부분 철근 철콘 및 강구조의 건물 구조로 되어 있다.

15) C동의 1995년 사업소세 자료의 누락으로 2000년 이후의 증가율에 대해서만 비교하였다.



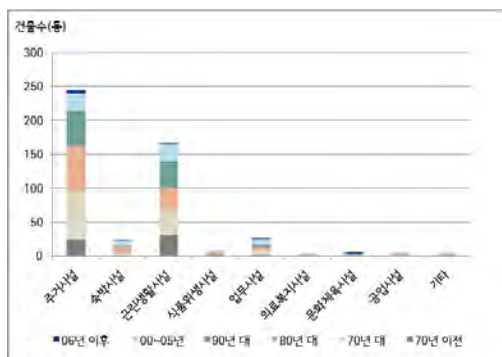
〈그림 3-36〉 C 균형발전촉진지구
건축연도별 건물비중



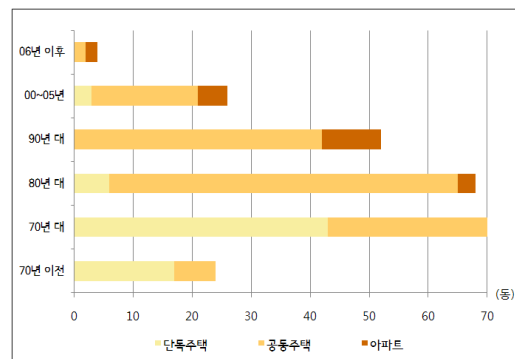
〈그림 3-37〉 건축연도 및 건물구조별 건물수

○주거와 상업기능의 혼재

대상지 내 건축물 중 큰 비중을 차지하고 있는 용도는 주택과 근린생활시설이며, 주택의 경우 건축연도에 따라 공급된 유형에 차이를 보이고 있었다. 1980년 전까지는 주거유형 중 단독주택이, 1980년대에는 공동주택이 주로 공급되면서 단독주택의 공급 비중이 매우 낮아졌다.



〈그림 3-38〉 건축연도 및 용도별 건물수



〈그림 3-39〉 건축연도별 주거유형 분포

○주거와 유흥업종의 혼재로 인한 노후 단독주택의 점적 분포

대상지를 가로지르는 천호대로를 중심으로 북쪽 블록 내부에는 1970년 이전과 1970년대 지어진 낙후한 단독주택 밀집 지역이 점적으로 분포하고 있는데, 이러한 주거지역과 접하여 숙박업소 및 주점이 위치하여 용도가 혼재되어 있다.



〈그림 3-40〉 대상지 북쪽 블록 내부의 주거지 및 주거지 인접 숙박·상업시설 현황

○상대적으로 양호한 공동주택의 주거환경

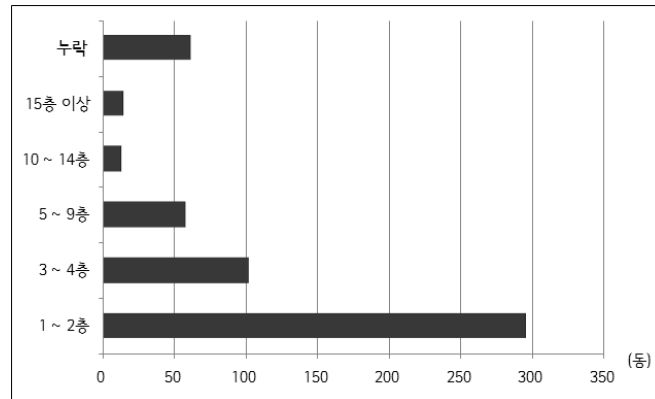
일부 노후화된 단독 주택지를 제외하고 북쪽 블록에는 1990년 이후에 지어진 아파트 및 주상복합 위주의 주거시설이 위치하고 있다. 남쪽 블록 내부에는 비교적 큰 규모의 단독·다세대 주택 위주의 주거 밀집 지역이 조성되어 있는데, 이 구역에는 1970~1980년대 지어진 공동주택이 일렬로 배치되어 있다.



〈그림 3-41〉 대상지 내 주거지역

○4층 이하의 건축물이 대다수 차지

대상지 내 건축물 중 2층 이하 건축물이 54%, 3~4층 건축물이 19%로 4층 이하 건축물이 2/3가량을 차지하고 있으며, 1990년 이전에 지어진 건축물은 절반 이상을 차지한다. 이는 1990년 이전까지는 고층 건축이 어려운 목조와 연와조 위주의 건축물의 비중이 높기 때문인 것으로 판단된다.



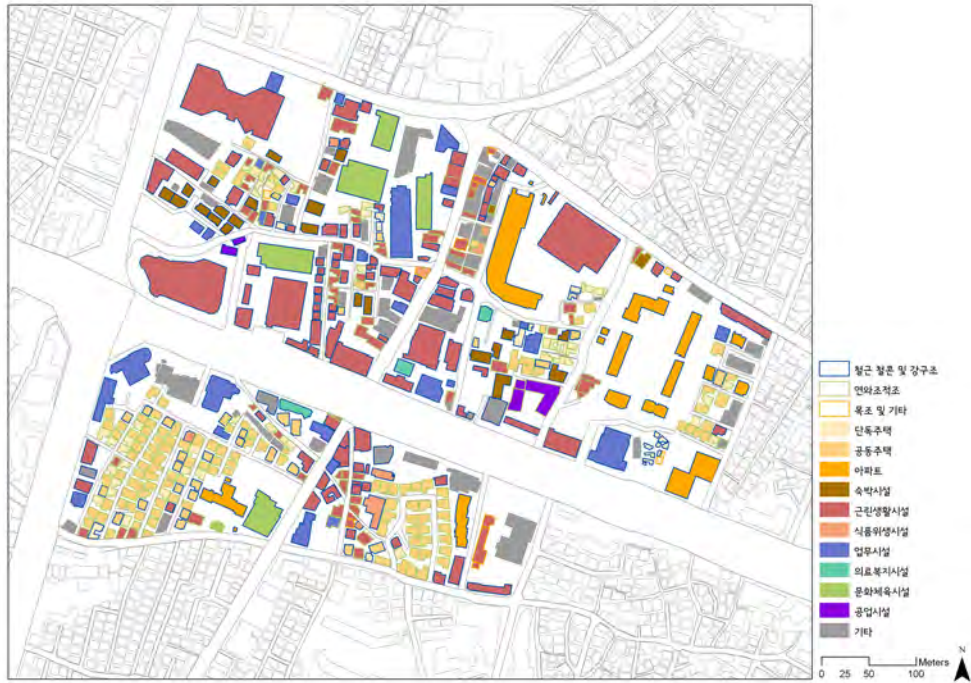
〈그림 3-42〉 건축물의 층수별 건물수

○특화거리 형성

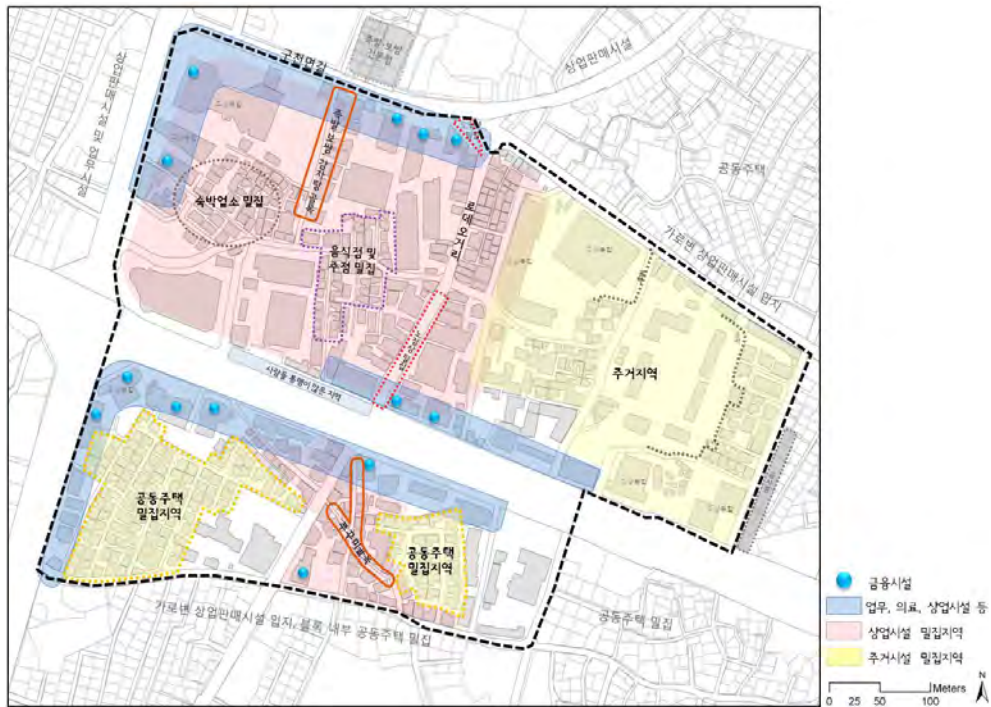
사업구역 대상지 내에 30년 이상 된 찰국밥 골목과 감자탕 골목 등이 입지한 먹자골목은 시설이 노후하나 K구의 주민뿐 아니라 주변 지역의 주민들도 즐겨 찾는 명소로 알려져 있다. 먹자골목 이외에 패션과 의류판매시설이 밀집한 로데오거리는 최근에 가로환경이 정비되었다.



〈그림 3-43〉 찰국밥 골목과 족발·보쌈·감자탕 골목



〈그림 3-44〉 C 균형발전축진지구 건축물 주용도 및 건물구조



〈그림 3-45〉 C 균형발전축진지구 기능 분포

○민간 소유의 필지가 대부분

필지면적을 기준으로 공공과 민간이 각각 47%, 53% 정도를 소유하고 있으나 필지수로는 민간이 전체 필지의 83%를 소유하고 있다. 공공의 소유지는 대부분 도로와 같은 공영시설의 부지로 사용되고 있어 실질적으로 사업 대상지의 대부분은 민간소유라 할 수 있다.

○필지규모의 양극화

C 균형발전촉진지구 대상지의 용도지역은 제3종 일반주거지역, 준주거지역, 상업지역(일반 및 근린상업)으로 지정되어 있어, 최소 필지 규모가 주거지역의 경우 90㎡ 이상, 상업지역의 경우 150㎡ 이상이다. 주거지역의 경우 90㎡ 미만의 건축불가능 필지는 총 15개로 주거지역 필지 중 10% 정도로 비중이 낮으며, 이러한 영세 필지는 대상지의 남쪽에 위치한 주거밀집지역에 대부분 분포한다.

상업지역 내 150㎡ 미만의 건축불가능 필지는 전체 상업지역 필지 수(632 필지)의 약 64%인 406개 필지로 상업지역 내 영세필지 비중은 비교적 높은 수준이다. 상업지역 내 영세필지가 주로 분포하는 구역은 대상지 북쪽으로 대형백화점 뒤편의 음식점, 주점 등의 식품위생시설이 입지하고 있고, 소규모 판매시설, 근린생활시설 등이 위치한 로데오거리를 포함한다. 이와 대조적으로 최근 개발된 필지는 500㎡ 이상의 대규모 필지로, 상업지역 내에서 필지 규모의 양극화 현상이 나타나고 있다.

〈표 3-15〉 C 균형발전촉진지구 용도지역별 필지규모 분포

구분	계	주거지역			상업지역			누락
		소계	90㎡ 미만	90㎡ 이상	소계	150㎡ 미만	150㎡ 이상	소계
필지(개)	991	171	15	156	632	406	226	188
비중(%)	100.00	17.26	1.51	15.74	63.77	40.97	22.81	18.97
면적(㎡)	392,662	52,360	782	51,577	173,752	27,418	146,333	166,550
비중(%)	100.00	13.33	0.20	13.14	44.25	6.98	37.27	42.42



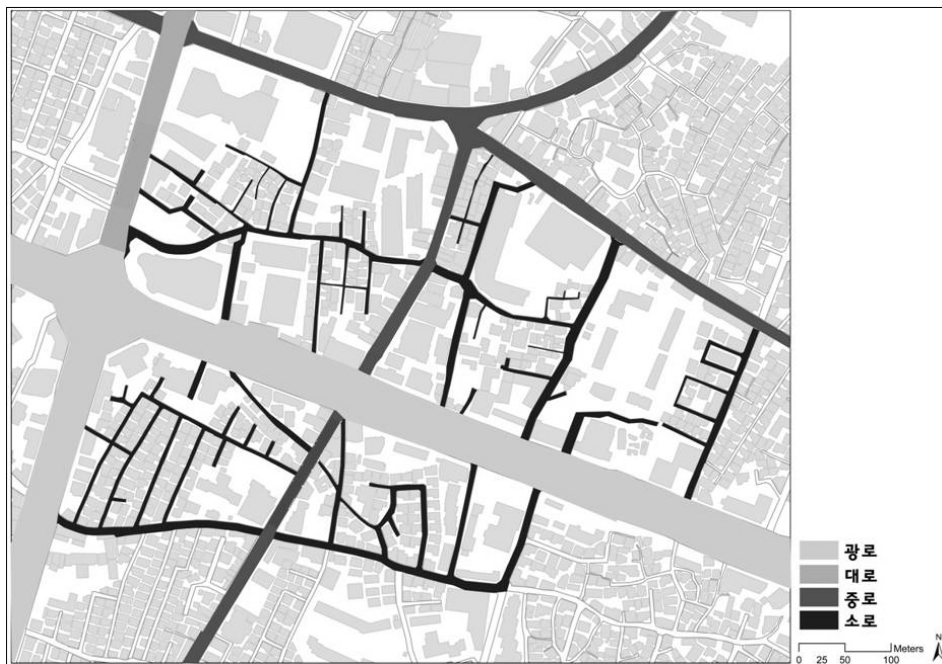
〈그림 3-46〉 C 균형발전촉진지구의 용도지역 및 필지면적 분포

○협소한 내부도로 및 주차 문제

대상지를 둘러싸고 있는 광로와 대로에서는 비교적 원활한 소통이 이루어지고 있다. 하지만 대상지 내부의 도로는 대부분 5~10m 정도의 좁은 도로 폭을 가지며, 차량과 보행자 통행이 함께 이루어지고 있어 교통 혼잡과 보행자 안전사고의 우려가 있다. 또한 비선형적이고 일부 단절된 도로 등 연결성이 취약한 상황이다. 로데오거리의 경우 중로로서 도로 폭이 넓지는 않지만 일방통행로로 지정되어 있어 비교적 원활한 통행이 이루어지고 있다. 단독주택 및 공동주택 밀집지역은 주거지역으로 차량의 통행이 잦지 않으나, 도로 폭이 약 5m 수준으로 협소하여 차량통행의 어려움과 주차 문제 등이 있다.



〈그림 3-47〉 C 균형발전촉진지구 내 도로 현황



〈그림 3-48〉 C 균형발전촉진지구 도로위계

제4절 설문조사 결과

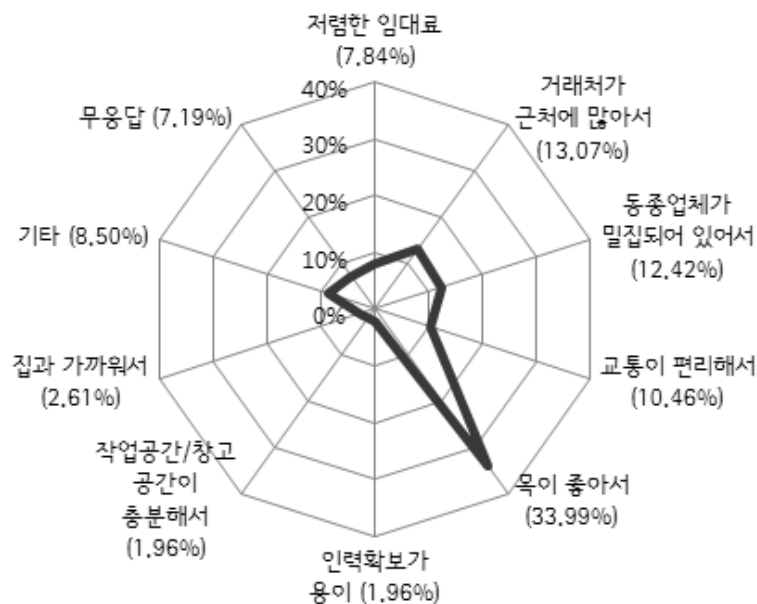
1. Y 뉴타운지구

1) 사업체 특성

대상지 내 사업체의 영업장 규모는 평균 14.1평, 종사자수는 주인을 포함하여 평균 1.7명으로 영세한 규모의 사업체가 대부분이다. 영업장 소유현황을 살펴보면 설문대상 업체의 91%가 임대점포이며, 자가 점포는 9%에 불과하다. 대상지 내 상업시설의 영업 기간은 평균 18.8년이며, 그 중 재래시장 및 대형판매시설의 영업기간은 평균 21.5년으로 사업구역 내 시설 중에서 가장 긴 것으로 나타났다.

2) 입지여건

대상지 내 사업체의 경우 사업체 입지 결정의 이유로 목이 좋아서라는 응답이 34%로 가장 높았으며, 거래처 및 동종업체의 밀집이 그다음으로 높게 나타났다. 즉, 관련업체의 공간적 입지에 대한 중요도를 인식하고 있음을 알 수 있다.



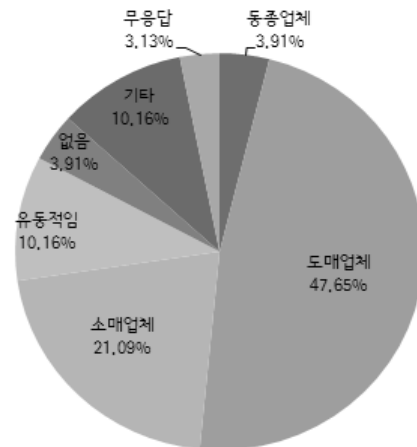
〈그림 3-49〉 사업체의 현재 위치 선택 이유

3) 산업 간 연계실태

뉴타운지구 내 사업체의 거래업체 수는 평균 21개로 많은 편인데, 이는 뉴타운지구 내 도매업체 및 제조업체의 비중이 높아 많은 거래업체를 보유하고 있기 때문으로 판단된다. 거래업체의 업종별 유형을 살펴보면, 도매업체가 48%로 가장 높으며 소매업체가 21%로 그다음을 차지하고 있다. 대상지 내 사업체는 비교적 장기간 사업구역 내에서 사업을 영위하여 왔으며, 지역 내 다수의 연관업체를 가지고 있음을 알 수 있다.

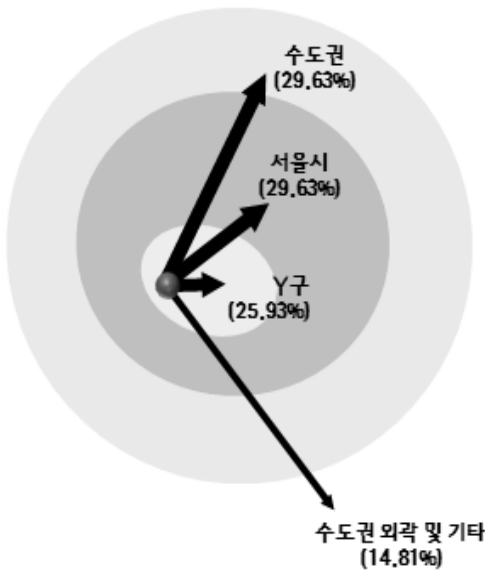
〈표 3-16〉 사업체의 평균 거래업체수 (단위 : 개소)

구분	평균 거래업체수
재래시장 및 대형판매시설	17.8
식품위생시설	2.0
환경위생시설	1.5
기타판매시설	31.2
총계	20.5

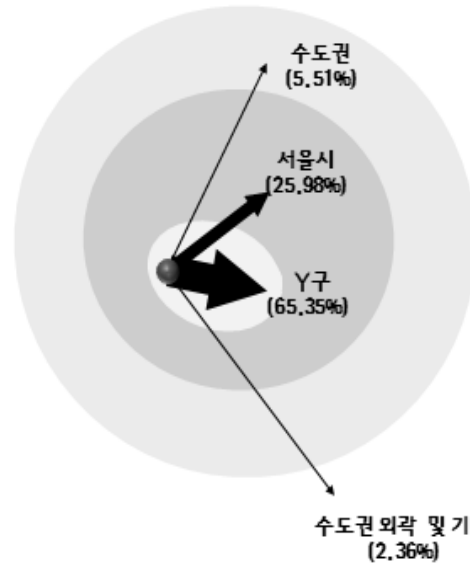


〈그림 3-50〉 거래업체의 업종별 분포

또한 산업별 거래업체의 공간적 범위가 다르며, 주변 지역과의 산업네트워크가 형성되어 있음을 알 수 있다. 제조업의 경우 거래업체가 서울시와 수도권에 입지하고 있다는 응답이 60% 가까이 되었고, 인근지역(Y구)이라는 응답도 26%였다. 이는 뉴타운 내 입지하고 있는 제조업체들이 Y구뿐 아니라 수도권까지 산업 네트워크를 형성하고 있음을 의미한다. 식품·환경위생, 판매업의 경우 거래업체가 Y구 내에 입지하고 있다는 응답이 65%로 가장 높아 구 내에서의 입지가 중요함을 보여주고 있다.



〈그림 3-51〉 제조업의 거래처 입지 분포



〈그림 3-52〉 식품·환경위생·판매업의 거래처 입지 분포



〈그림 3-53〉 Y 뉴타운지구 내 생산시설

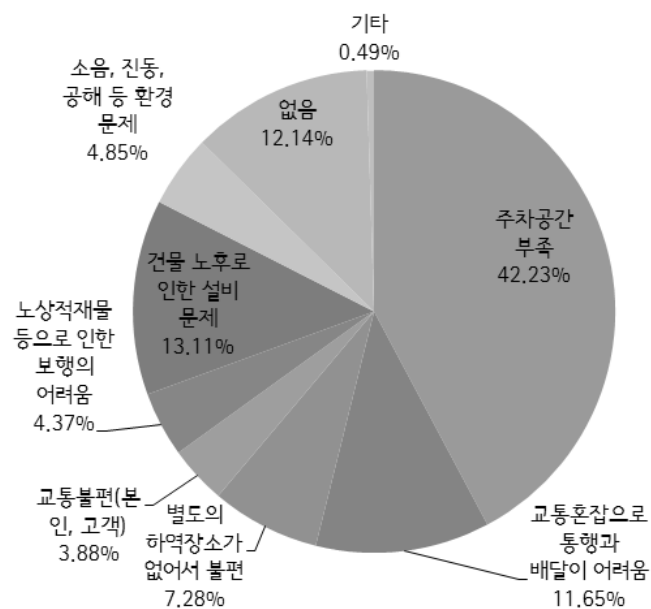
4) 물리적 특성

○교통기반시설

사업 영위에 있어 부정적 영향을 끼치는 물리적 요인에 대한 질문에 교통기반시설 부족이 가장 큰 문제점으로 지적되었다. Y 뉴타운지구는 구시가지로서 도로가 협소하며 사업체별로 건물에 주차장이 마련되어 있지 않기 때문이다. 따라서 물건의 하역 및 적재, 거래 등의 사업 활동을 위해 도로에 주정차가 이루어져 교통 혼잡, 통행의 어려움 등이 발생하고 있다. 최근 재래시장을 경유하는 버스노선이 폐지됨에 따라 대중교통을 이용한 접근이 더욱 어려운 상황이다.

○건물의 노후화

Y 종합시장은 6.25 이후 조성된 시장으로서 40년 이상 된 건축물의 비중이 높고 목조 및 기타구조의 건물구조가 대부분으로 노후화되어 화재 및 구조적 안전에서 취약한 상황이다. 이에 따라 노후화된 건물로 인한 설비 문제가 개선되어야 한다고 답한 비중이 높았다. 하지만, 사업 구역 지정 이후 시설의 개보수의 금지, 사업 시행의 지연 등으로 건물의 노후화는 더욱 심각해지고 있다.



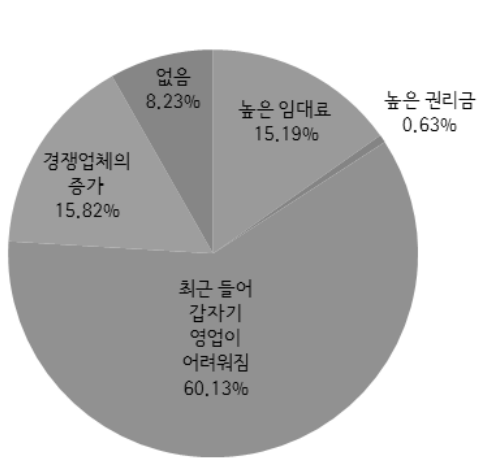
〈그림 3-54〉 물리적 개선이 필요한 사항

5) 사회경제적 특성

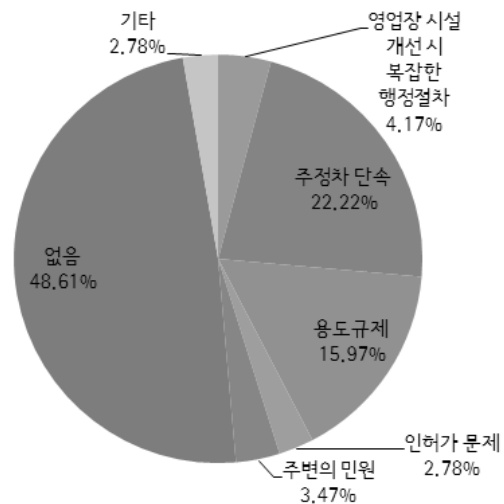
○경제적·행정적 불편사항

경제적으로 어려운 점으로 최근 손님의 감소 및 경기 침체로 인한 영업의 어려움(60%)을 들었고, 최근 인근에 들어선 백화점 및 대형마트 등 경쟁업체에 의한 영업의 어려움(16%)도 토로하였다.

사업체를 운영하는데 있어 구청과의 행정적인 부문에서 불편한 점으로는 주정차 단속(22%), 용도규제(16%) 등을 꼽았다. 이 지역의 경우 오래전에 조성된 상업 지역이자 재래시장으로 충분한 주차 공간이 마련되어 있지 않으며, 시장상인들의 의견 수렴 없이 버스노선이 폐지되어 고객 확보에 어려움을 겪고 있다고 밝혔다.



〈그림 3-55〉 경제적으로 어려운 점



〈그림 3-56〉 행정적으로 어려운 점

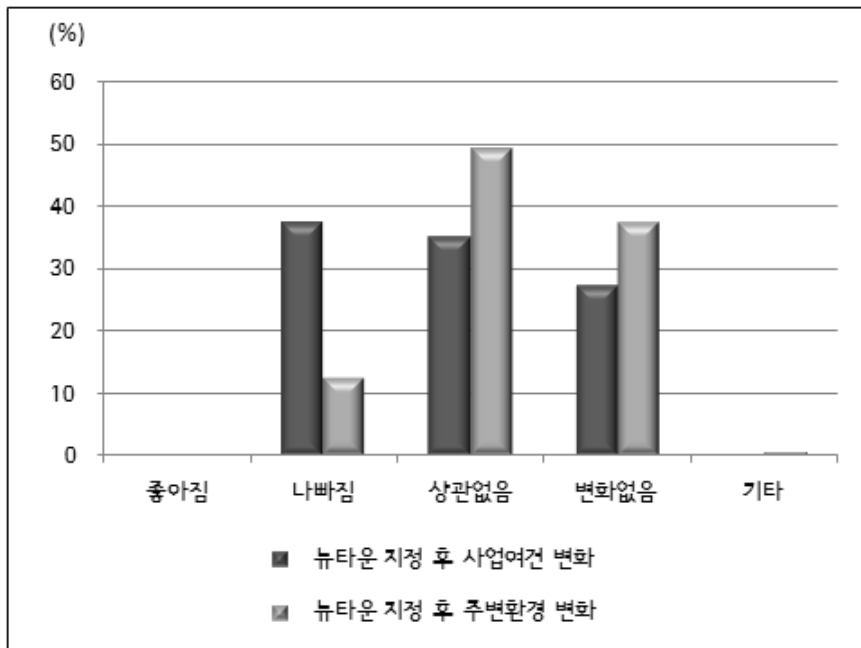
○뉴타운 사업지구 지정이 미친 영향

뉴타운 사업지구 지정 이후 영업여건이 나빠졌다는 의견이 38%로 나타났다. 악화된 이유로 업체이전 및 영업중단 우려에 따른 거래처와 손님의 거래 중단·감소(13명), 동종업체 감소 및 영업중단 우려에 따른 사업의욕 저하(2명), 사무실, 공장 등의 이전 및 폐업으로 세입자 및 주변 상업시설의 손님 감소로 인한 수입 감소(7명) 등을 들었다. 또한 이전·영업중단 상업시설 대신 이주비를 노린 부동산이 증가하였다는 의견도 있었다. 사업지구의 지정과 상관없다고 응답한 사업체의 경우 인근 백화점과 대형마트 개발 등의 경쟁업체 등장과 경기 침체를 영업여건

악화(9명)의 주요한 이유로 보았다.

뉴타운 사업지구 지정이 주변 환경 변화에 영향을 주었느냐는 질문에 상관이 없다와 변화가 없다는 응답이 각각 49%와 38%로 나타났다. 그 이유로는 뉴타운 사업지구 지정은 되었지만 실질적으로 사업이 시행되고 있지 않기 때문이라고 답하였다. 주변 환경이 악화되었다고 대답한 경우에는 기존 상점 중 영업을 중단하는 상점이 증가하고 새로운 상점이 들어오지 않아 지구 내 경제적 활력 감소, 사업지구 지정 이후 시설의 개보수 금지 등으로 인한 노후화의 심화 등을 주요한 이유로 들었다.

뉴타운 사업지구 지정이 사업여건 및 주변 환경에 미친 영향에 대해 긍정적인 답변을 제시한 사람은 한 명도 없었다. 이는 사업지구 지정이후 오랜 기간 사업이 지연되고 대상지 내 개보수가 금지되는 등 제약이 많았기 때문으로 볼 수 있다. 대상지 내 사업체를 대상으로 한 설문조사 결과 최근 인근지역에 대형마트 및 상업시설이 늘어나면서 경제적인 어려움을 겪고 있으며, 사업이 지연되면서 현재 건물의 개보수 금지, 개별 사업체의 사업 확장 연기, 상업시설 감소 등으로 건물의 노후화가 심해지고 손님이 줄었다는 불만을 제기하였다.



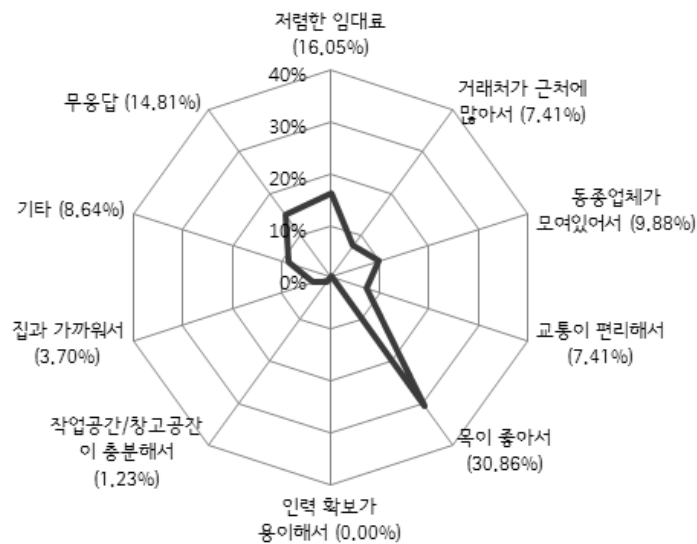
〈그림 3-57〉 뉴타운 사업지구 지정이 미친 영향

2. C 균형발전촉진지구

1) 사업체 특성 및 입지여건

대상지 내 사업체의 영업장 규모는 평균 16.4평, 주인을 포함한 사업체의 종사자수는 평균 2.2명으로 영세규모의 사업체가 대부분이다. 또한 설문 대상 사업체 중 88%가 임대점포이며, 자가 소유의 점포는 전체 사업체 중 10%에 불과한 상황이다. 균형발전촉진지구 내 상업시설의 평균 영업기간은 9.7년이며, 대형판매시설의 평균 영업기간이 12.2년으로 가장 길고, 환경위생시설의 평균 영업기간은 2.6년으로 가장 짧게 나타났다.

사업체의 현재 위치를 선택한 이유에 대해서는 목이 좋아서가 31%, 저렴한 임대료가 16%로, 대상지가 사업체의 입지로서 매력에 있음을 나타내고 있었다.



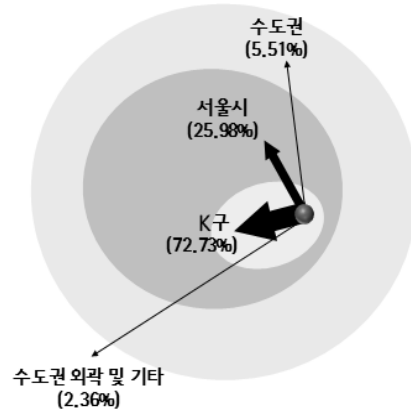
〈그림 3-58〉 사업체 입지 선택 이유

2) 산업 간 연계 실태

대상지 내 사업체의 평균 거래업체 수는 4.4개이며, 주로 거래하는 업체로는 상품을 공급받는 도매업체의 비중이 높았다. 또한 거래업체의 위치가 대부분 K구(약 73%)에 위치하고 있었다. 이는 대부분의 사업체가 이 지역을 대상으로 하는 판매시설이기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 3-17〉 거래업체의 유형

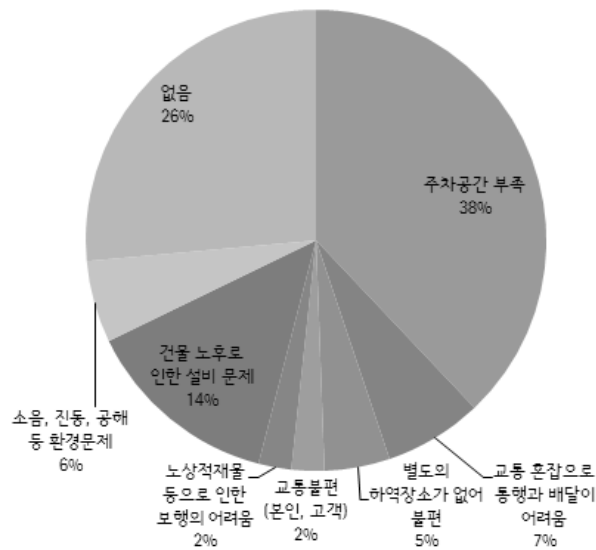
구분	비중 (%)
동종업체	5.43
도매업체	55.43
소매업체	1.09
유동적임	0.00
없음	38.04



〈그림 3-59〉 거래업체의 위치

3) 물리적 특성

사업체를 운영하는데 불편한 사항으로는 주차공간의 부족, 교통 혼잡, 통행 및 배달의 어려움, 별도의 하역장소 부족 등을 꼽았다. 주차장의 경우 천호대로변 지하에 공영주차장이 조성되어 있으나, 블록 내부에 위치한 사업체의 경우 거리상 사용의 어려움을 호소하였다. 대중교통의 경우 로데오거리를 경유하는 버스노선이 폐지되고 백화점 부근을 중심으로 버스노선이 개편됨에 따라 로데오거리를 중심으로 조성된 상업시설의 손님이 감소하였다고 지적하였다.

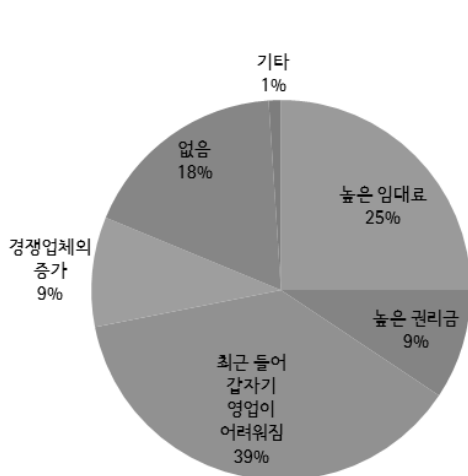


〈그림 3-60〉 사업체 운영에 불편한 사항

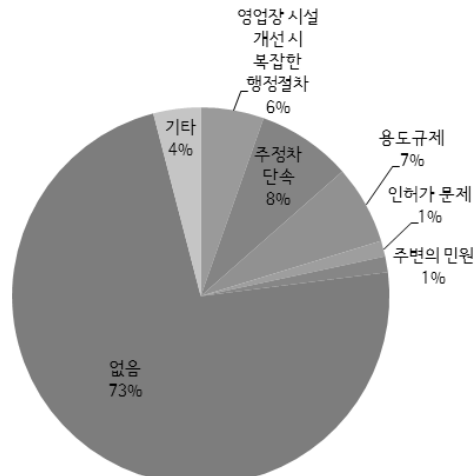
4) 사회경제적 현황

○경제적·행정적 불편사항

경제적으로 어려운 점으로 최근 손님의 감소 및 경기 침체로 인한 영업의 어려움(38%)을 꼽았고, 높은 임대료라고 대답한 업체는 총 설문대상 업체의 25%를 차지하였다. 사업 영위에 있어 구청과의 행정부문에서 어려움이 있는지 여부를 묻는 질문에는 없다고 대답한 사업체가 약 73%로 나타났다. 주정차 단속문제를 꼽은 업체는 8%였는데, 이는 C 균형발전촉진지구 내 상업시설 이용 고객을 위한 주차장이 충분히 공급되지 못한 상황에서 주정차 단속이 이루어짐에 대한 불만이 제기되는 것으로 볼 수 있다. 기타 답변으로는 균형발전촉진지구로 지정되었으나 사업 시행이 지연되고 있다는 것을 문제로 지적하는 경우도 있었다.



〈그림 3-61〉 경제적으로 어려운 점



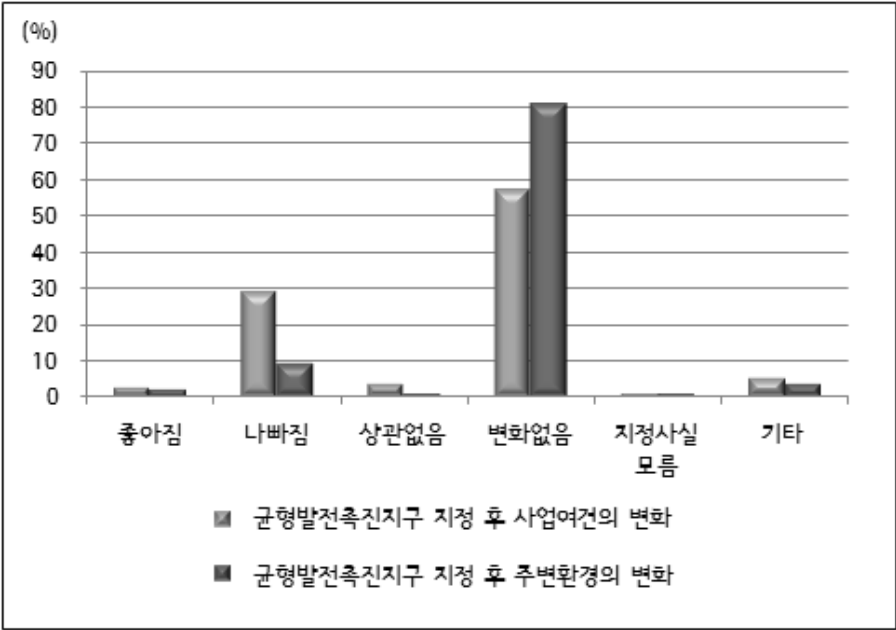
〈그림 3-62〉 행정적으로 어려운 점

○균형발전촉진사업지구 지정이 미친 영향

균형발전촉진사업지구 지정이 영업여건에 미친 영향이 없었다는 의견(57%)이 가장 높았으며, 나빠졌다는 의견(29%)이 두 번째로 높게 나타났다. 영업여건 악화 이유로는 균형발전촉진지구의 지정 이후로 임대료가 상승하였다는 점과 사업대상지와 접해 있는 주변지역에서 신규 개발이 이루어져 대상지 내 상업시설이 상대적으로 더 낙후되어 보인다는 답변이 있었다. 또한 사업시행 지연으로 상업시설의 개보수가 금지되어 시설이 노후화되고 있다고 답하였다.

사업지구의 지정과는 상관없이, 로데오거리 조성에 의한 영업여건 변화가 더 크다고 대답한 경우도 있었다. 로데오거리 조성으로 상권은 형성되었으나, 전반적으로 임대료가 상승하고 로

데오거리를 일방통행으로 조성함으로써 주정차 단속이 심해졌으며, 주정차 공간이 부족하기 때문이라고 밝혔다. 또한 로데오거리 조성 이전에는 유동인구 중 성인이 많았으나 조성 이후 성인은 감소하고 청소년이 증가함으로써 실질적인 구매층이 감소하여 경제적으로 부정적인 영향을 끼쳤다고 답하였다. 사업 대상지 내에서 33년간 영업을 해 온 한 상인의 경우, 아직까지는 균형발전촉진지구 지정이 영업에 미친 영향은 없으나, 균형발전촉진지구 개발은 현재 대상지 내 상인들의 경제기반을 위협하는 사업으로 반대한다는 입장을 보였다. 지구 지정이 주변 환경 변화에 영향을 주었느냐는 질문에 대해서는 변화가 없다는 응답이 81%로 매우 높았으며, 이렇게 대답한 상인 중 대부분은 당분간 사업이 시행되지 않을 것이라고 예상하였다.



〈그림 3-63〉 균형발전촉진지구 지정이 미친 영향

제5절 소결

이 장에서는 서울시 뉴타운 사업 및 균형발전촉진지구로 지정되었지만 다양한 경제활동을 보이고 있는 Y 뉴타운지구와 C 균형발전촉진지구를 대상으로 현황분석을 수행하였다. 사례대

상지를 대상으로 데이터를 분석하였고, 형태와 기능의 측면에서 실태를 파악하였으며, 사업체를 대상으로 한 설문결과를 통해 사회경제적 특성에 대해 살펴보았다. 사업 대상지에 대한 입지적 특성, 데이터분석 결과와 형태, 기능, 사회경제적 특성에 대한 분석 결과를 종합하면 다음 <표 3-18>과 같다.

Y 뉴타운지구의 경우 인구, 산업, 통행량, 지방세 등의 데이터를 통한 분석 결과, 지난 10년간 인구와 가구수는 지속적으로 증가하였다. 이 지구의 사업체와 종사자수는 최근 다소 감소하였으나, 2000년 이후 창업한 사업체가 절반 이상으로 여전히 사업체의 입지지역으로 충분히 잠재력이 있음을 보여주고 있다. 이 지역의 특화산업은 소매업 및 음식점업에서 도매업으로 변했는데, 이는 경기 변화에 민감한 소매업 및 음식점업 등이 위축되고 특화된 제조 및 생산기반을 갖춘 도매업이 주요 산업으로 역할을 하게 된 것이라 볼 수 있다. 통행패턴을 보면 출근, 쇼핑을 위해 대상지가 위치한 동으로 유입되는 통행의 비중이 증가하였는데, 이는 이 지역이 상업판매기능을 원활히 수행하고 있음을 보여준다.

구체적인 형태와 기능분석에서는 노후화된 건축물과 영세 필지의 높은 비중, 좁고 불규칙적인 가로망 등 전반적으로 물리적 개선이 필요한 실정이다. 그러나 대상지 내에는 기계 및 유압·공구상가, 재래시장, 제조시설, 도매상가 등이 위치하며 업종별로 집적하여 특화가로가 형성되어 있다. 이는 설문조사 결과를 통해서도 확인되고 있는데, 동종 업체의 밀집이 사업입지의 주요한 요인으로 대상지 내 산업군 간의 산업 네트워크가 장기간에 걸쳐 형성되었음을 알 수 있었다. 이러한 사항들을 종합하면, 이 뉴타운지구는 물리적으로는 다소 노후화되었지만 도매 및 제조 산업 중심의 경제활동이 활발히 이루어지고 있는 지역으로, 이러한 기능을 활성화할 수 있는 수법으로 정비할 필요가 있다.

C 균형발전촉진지구의 경우 인구, 산업, 통행량, 지방세 등의 데이터를 통한 분석 결과, C동의 인구는 지난 10년간 지속적으로 증가추세를 보이고 있었다. 사업체수와 종사자수 모두 증가하였는데, 소매업과 음식점 및 주점 등 업종이 집중되어 있었다. 또한 C동은 구 전체 사업소세와 재산세 중 약 1/5을 차지하고 있으며, 최근 사업소세가 증가추세를 보였다. 통행패턴을 보면 구로 유입되는 총 목적, 출근, 업무 쇼핑목적 통행의 약 20%가 C동으로 유입되었고 그 비중도 증가하였다.

구체적인 형태와 기능을 살펴보면, 비교적 최근에 개발된 양호한 건축물의 비중이 높은 편으로 대상지 전체에 걸친 정비보다는 일부 노후화가 많이 진행된 지역을 선별하여 정비할 필요가 있다. 대상지 내에는 로데오거리, 먹자골목 등 특화가로가 입지하고 있는데, 로데오거리의 경우 2004년 정비를 통해 물리적 환경은 개선되었으나 오히려 실질 구매층의 감소로 영업여건이

악화되었다. 이는 지역 산업기반에 대한 면밀한 분석 없이 물리적 환경 개선에 치중한 사업 시행에 따른 부정적 결과로, 사업 대상지에 대한 분석 및 조사가 중요하며 지역 특성을 반영한 사업 추진이 중요함을 보여주는 일례라 할 수 있다. 현재 지역이 지니고 있는 특성을 잘 살리고 부족한 부분을 채움으로써 지역의 기능을 극대화할 수 있는 정비방안이 필요할 것으로 보인다.

〈표 3-18〉 분석의 종합

구분		Y 뉴타운지구	C 균형발전촉진지구
광역적 여건	위치	· 서울시 부도심 내 위치	· 서울 도시기본계획상 지역중심을 포함
	주변 여건	· 지구단위계획구역, 뉴타운지구 등이 인접 · 대규모 상업시설이 대상지 인근에 신규 입지	· 지구단위계획구역, 뉴타운지구 인접 · 하남, 구리, 남양주지역의 대규모 주거지 개발로 주변배후인구 증가
데이터 분석	인구 및 산업	· 인구 및 세대수 지속적 증가 · 제조 및 생산기능의 도매업 특화 · 음식점과 소매업이 주요 산업 · 최근 공사업의 비중도 크게 증가	· 인구 및 가구수 지속적 증가 · 사업체수 및 종사자수 지속적 증가 추세 · 소매 및 판매업, 요식업이 주요 산업 · 보험 및 연금업 등 업무기능
대상지 실태	형태	· 노후 건축물의 높은 비중 · 저층 건축물 밀집 · 영세필지의 높은 비중 · 대상지 외곽을 둘러싼 대로 vs. 연결성이 부족한 내부도로 · 사업체 밀집지역의 주차장 부족	· 20년 이상 된 건축물이 절반 이상 · 노후 단독주택의 점적 분포와 상대적으로 양호한 공동주택의 주거환경 · 4층 이하 건축물이 대다수 차지 · 필지규모의 양극화 · 협소한 내부도로 및 주차문제
	기능	· 근린생활시설과 주거용도의 혼재 · 대형판매시설과 재래시장, 상업시설이 밀집하고, 업종별로 군집하여 특화가로를 형성 · 장기간 축적된 산업 네트워크 형성	· 주거와 상업기능의 혼재 · 특화거리 : 먹자골목, 로데오거리 등 · 업무·의료·금융 등의 기능이 입지
	사회경 제적 특성	· 최근 손님감소, 경기 침체로 인한 영업의 어려움 · 업체이전, 영업중단 예상에 따른 거래처와 고객 감소, 동종업체 감소와 영업 중단에 따른 사업의욕 저하 등 · 영업 중단 상점 증가, 신규 상점 입지 감소로 인한 경제적 활력 감소, 시설 노후화 심화 등	· 경기침체로 인한 손님감소, 영업 어려움, 임대료 상승 등 · 임대료 상승, 개보수 금지로 인한 시설 노후화, 주변 지역 개발로 인한 상대적 낙후 · 사업지구 지정보다는 로데오거리 조성에 의한 영업 여건 변화가 더 크게 나타남.

제4장 해외 도시재생사례 분석

- 제1절 일본 도쿄
- 제2절 미국 뉴욕
- 제3절 미국 보스턴
- 제4절 시사점

제4장

해외 도시재생사례 분석

제1절 일본 도쿄

1. 도쿄의 도시재생동향

2장에서 살펴본 바와 같이, 일본의 도시재생은 버블경제가 붕괴된 후 오랜 기간 경기침체가 지속되어오던 도쿄에 활력을 불어넣기 위한 기대감에서 등장하였다. 도쿄도가 발표한 『도쿄구상 2000』¹⁶⁾에는 장래 도쿄와 일본의 경제 활력을 찾는 시나리오와 그에 따른 도시재생전략을 제시하였다. 도쿄도의 도시재생정책은 크게 범국가적인 차원에서 도시재생기구에 의한 도시재생사업과 시정촌 차원에서 추진되고 있는 도시재생사업, 그리고 민간사업자에 의해서 추진되는 도시재생사업으로 구분되어 추진되었다. 2007년 10월 이후에 도시재생사업을 총괄하던 도시재생본부는 지역활성화와 관련된 다른 3개 본부(구조개혁특별구역추진본부, 지역재생본부, 중심시가지활성화본부)와 합동으로 『지역활성화통합본부회의』를 개최하고, 지역재생전략을 중앙에서 계획하고 실행하는 체제를 만들어 유기적으로 결합한 정책을 실시하기 위하여 4본부 사무국을 통합하여 『지역활성화통합사무국』을 신설하였다.

도쿄도의 구체적인 도시재생사업을 보면, 도심부 대규모 프로젝트의 구조개편을 위한 도심의 리뉴얼, 구 국철 이적지에 의한 신도심의 형성, 롯폰기 지역의 신국제문화도시의 형성, 부도심의 오피스 확대, 베이 에어리어(bay area)의 신흥 오피스존의 형성 등이 추진되었다. 그 외에

16) 『도쿄구상 2000』에서 제시한 장래 도쿄의 도시공간구조는 도쿄권 전체를 잇는 「환상(環狀) 메가로폴리스 구조」로, 기존의 「다심형 도시만들기」 개념을 대체·보완한 것이다. 「다심형 도시만들기」가 기존 도심 외에 7개의 부도심과 다마지역의 중심지 5개를 육성하여 직주균형의 도시만들기라면, 「환상메가로폴리스구조」는 수도 고속도로에 의한 중앙환상선의 내측에 「센터코어」로서의 위상을 부여하고 여기에 일본경제를 견인하는 고차의 중추관리기능을 집적·정비하여 국제적인 비즈니스센터기능을 강화하는데 그 목적이 있다.

도 도심공동화로 인한 도심의 인구감소 문제 해결과 도심거주의 매력을 증진하기 위해 「도심 거주추진지역」을 지정하여 도심주거를 확대하는 등의 노력을 하고 있다.

최근의 도시재생의 방향은 도시경쟁력 강화를 위한 도시기능의 고도화 노력과 함께 문화, 역사자원의 보존 등 다채롭고 질 높은 복합기능의 집적을 지향하고 있다. 특히, 새롭게 등장한 환경이슈에 대한 대응으로 저탄소도시로의 전환과 콤팩트 시티의 구현, 장래 대지진문제에 대비한 안전·안심할 수 있는 도시생활의 구현, 다양한 주체의 적극적인 참여를 통한 도시재생도 추구하고 있다.

도쿄도에서 많은 도시재생사업이 진행되고 있는데, 이 연구에서는 약 100년 전 형성된 츠키시마 재래시장과 과거 대규모 공장이 입지하였던 오사키 지역을 선정하여 사업의 방식, 추진체계 등에 대해 살펴보았다.

2. 츠키시마 재래시장

1) 개요

츠키시마 재래시장은 약 100년 전에 츠크다지마(佃島) 섬 매립지에 조성된 지역으로 선착장 주변의 서쪽지역에 사람들이 모여들면서 자연스럽게 상점가가 형성된 것에서 발전되었다. 초기의 상점은 츠키시마 중앙도로(키요스미 거리)보다 서쪽 문자도리(西伸通り) 거리를 중심으로 형성되기 시작하였으며, 메이지 시대 말에는 노점상과 함께 상가형태의 모습을 갖추게 되었다. 이것이 「츠키시마문자 거리상가(月島西伸通り商店街)」의 시초이다.

2차 세계대전 당시에 이 지역은 직접적인 전재를 입지 않았기 때문에 전후에 다른 지역보다 먼저 부흥하여 경제활동이 활발히 이루어졌으며, 1946년 9월에 몇 개의 개별 건물로 존재하던 상가가 하나로 통합되어 츠키시마 재래시장으로 새롭게 발족되었다.

2007년 현재 츠키시마 재래시장에는 아래 <표 4-1>과 같이 식료품 및 일용품, 의류 및 잡화, 음식점, 서비스업 등 총 131개의 점포가 있으며 「츠키시마 공영회상점가진흥조합(月島西伸通り共榮會商店街振興組合)」이라는 상인회가 설립되어 활동하고 있다.

<표 4-1> 츠키시마 재래시장의 점포현황

업종분류	입점 업종	점포수
식료·일용품	신선식품(생선·식육·청과)	3
	종합식품점(슈퍼)	1
	식품전문점(제과·주류·쌀·건어물·제조판매)	20
	일용잡화전문점(주방용품·철물·도기·화장품·의약품 등)	7

〈표 계속〉 츠키시마 재래시장의 점포현황

업종분류	입점 업종	점포수
의류·잡화	의류전문매장(속옷·셔츠 등 실용·전문의류)	6
	잡화전문점(완구·꽃집·문구·도서·가전·카메라·침구·가구·인테리어·스포츠용품·시계·보석·구두)	18
기타	음식점(일식·양식·중식·초밥·면류·카페·몬자야키)	57
	서비스업(미용·청소·Pachinko·오락실·마작 등)	16
	기타(부동산·회계·은행)	3



〈그림 4-1〉 츠키시마 재래시장 현황

2) 도시재생사업의 주요 내용

1946년 별개의 분리된 상가가 하나의 시장으로 통합됨에 따라 『츠키시마 공영회상점가진
홍조합』이 설립되어 협력 사업에 대한 관심을 갖고 적극적으로 참여하기 시작하였다. 이후
도쿄 중앙구의 츠키시마지구 재개발계획이 발표됨에 따라 경제적 침체를 겪고 있던 츠키시
마 재래시장도 『마을만들기』사업을 추진하게 되었다. 도쿄 중앙구의 츠키시마 지구 재개발
계획이 발표된 후 상가 협동조합은 이전의 기본구상에 따라 “마을 만들기”의 준비를 위해
자치구 상공과에 “상가진단”을 요청하고, 이 외에도 선진상가의 시찰, 상가현대화에 관한 자

료를 수집하기 시작하였다.

츠키시마 재래시장은 “가고 싶고, 걷고 싶고, 즐겁게 만나는 거리”라는 사업 목표에 따라 선진상가 시찰, 공동시설 착공, 아케이드 설치 등 상가현대화 사업을 추진하였으며, “해피 카드(Happy Card)”라는 적립 시스템 도입, 판촉활동 및 이벤트 등을 통해 상가 및 지역 활성화를 도모하였다. 그 결과, 매너리즘에 빠졌던 사업이 활성화되어 포인트 시스템을 이용한 판촉기획이 목적을 달성하여, 신규 고객 유치, 포인트 카드의 가입률 증가에 따른 고정 고객화라는 큰 성과를 거두게 되었다.

〈표 4-2〉 츠키시마 재래시장의 도시재생 연혁

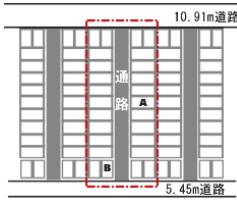
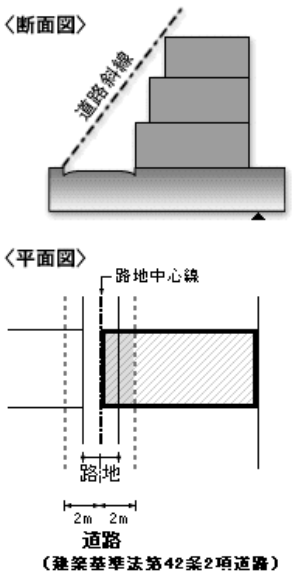
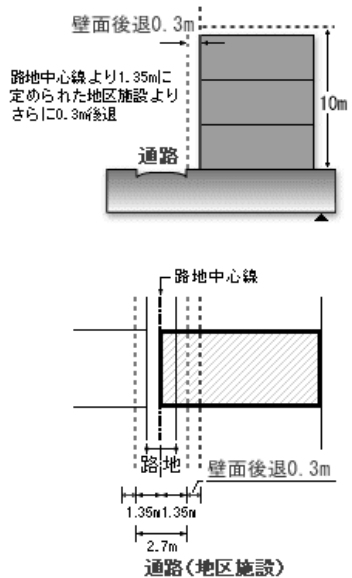
연도	주요 사업 내용
1946	각각 분리된 상가를 「츠키시마 영화상점가」로 통합
1954	임의단체에서 협동조합으로 개편, 적극적으로 협력사업에 대한 노력 시작
1960	보차도의 구분과 제1차 아케이드 완성, 상가 콩쿠르에 도지사상 수여
1963	상가진흥조합법의 제정에 따라 진흥 조합으로 개편
1970	「전국상인연합회의 스탬프제도」에 가입하여 회원스탬프의 활동 시작
1981	츠키시마 기념일(月島観音縁日)에 「깜짝 세일」 개시 (12월부터 / 매월 27일)
1982	「상인회 뉴스」 발행(5월부터)
1985. 2	「발전의 이정표」라는 상가진단서 완성
1985. 8	「환경정비실행위원회」를 구성, 전문홍보잡지 「이미지 업 포럼」을 발행
1986	「마을만들기」의 개념을 “가고 싶고, 걷고 싶고, 즐겁게 만나는 거리”로 설정, 시설의 디자인을 전문가의 검토결과에 따라 서민적인 쇼핑물식으로 연출(박공식 지붕의 아케이드 설치, 컬러 보차도의 설치 등)
1987. 9	공동시설(아케이드, 가로수, 문, 안내판, 단계차도 등) 착공
1988. 3	공동시설 완공
1988. 6	지하철 유라쿠초선 개통 기념, 츠키시마 축제 88수레 판매
1992.10	츠키시마 100년 기념 축제
1991. 7	카드화 추진위원회 발족
1997. 4	‘해피CARD’ 탄생 기념 봄세일 이후 매년 여름, 겨울에 ‘체험카드 추첨’, ‘만점카드 보너스 항공권 박람회’ 개최
2001.10	매월 2일(2,12,22일) “포인트2배” 판매시작

츠키시마 재래시장의 활성화를 위한 노력뿐만 아니라 재래시장을 포함한 츠키시마 지구에 대한 지구계획을 수립하여 물리적 환경에 대한 제어를 통한 지속가능한 공간 창출을 위해 노력하고 있다. 지구계획에서는 지역에 부적합한 용도에 대한 제한을 두고, 최소 부지 면적, 용적률, 높이 등에 대한 최소 혹은 최고 한도를 정하여 관리하고 있다.

〈표 4-3〉 츠키시마지구계획의 주요 내용

구분	계획 내용				
■ 용도 제한	1. 점포형 성풍속 특수영업 용도(러브호텔과 성인쇼핑몰 등)의 건축물은 건축할 수 없다. 2. 통로에 면한 부지에서는 자동차주차장과 부속자동차 주차장은 건축할 수 없다.				
■ 용적률 최고 한도 도로에 접한 대지에 대해서는 용도지역에 대한 도시계획 지정으로 용적률까지 전면도로폭원에 관계없이 이용할 수 있다.	전면도로	상업지구		주거지구	
		용도지역 지정용적률 600%의 지역		용도지역 지정용적률 500%의 지역	
	폭원 10.91m 초과도로	600%(단, 전면도로폭원 6/10을 곱한 값을 초과부분에 대해서는 주택 등으로 한다)		500%(단, 전면도로폭원 6/10을 곱한 값을 초과부분에 대해서는 주택 등으로 한다)	
	폭원 10.91m				
	폭원 5.45m				
통로 통로	240%(단, 건물 연면적의 1/ 2는 주택 등으로 한다)				
■ 부지면적의 최소한도	300㎡ 다만, 300㎡ 미만의 토지에도 이 지구계획고시일 현재 건축물의 부지로 사용하는 경우에는 부지면적을 “면적의 최소한도”로 한다.				
■ 벽면의 위치 제한 도로 경계와 지구시설경계로부터 일정 거리 이상 건물의 벽면을 후퇴해야 한다. 또 벽면을 후퇴해야 할 부분은 문, 간판 등의 공작물을 설치할 수 없다.	● 도로경계에서후퇴거리				
	전면도로	상업지구		주거지구	
	폭원 10.91m 초과도로	건물 높이 31m 이하부분	건물높이 31m 초과부분	건물높이 25m 이하부분	건물높이 25m 초과부분
	폭원 10.91m	건물높이 22m 이하부분	건물높이 22m 초과부분	건물높이 19m 이하부분	건물높이 19m 초과부분
	폭원 5.45m	건물 높이 16m 이하부분		건물 높이 13m 이하부분	
	후퇴거리	0.5m 이상	1.0m 이상	0.5m 이상	1.0m 이상
	● 통로(지구시설) 경계로부터의 후퇴거리				
	상업지구		주거지구		
후퇴거리	0.3m 이상		0.3m 이상		
■ 높이의 최고한도 도로사선제한을 대신하여 전면도로폭원별로 건물높이의 최고한도를 정하고 있다.	전면도로	상업지구	주거지구	비 고	
	폭원 10.91m 초과도로	37m	31m	건축면적의 1/8 이내의 계단, 엘리베이터 기계실은 12m까지 건축물높이에 산입하지 아니한다.	
	폭원 10.91m	28m	25m		
	폭원 5.45m	16m	13m		
	통로	10m	10m		

〈표 계속〉 츠키시마지구계획의 주요 내용

구분	계획 내용
■ “보도”의 지정 이 지구계획은 路地(건축기 준법의 “인정도로”)를 폭원 2.7m의 “통로”(지구시설) 로 정하고 있다. “통로”를 낀 소규모 구역 은 한 단지 인정과 도로의 폐지를 실시하여, 3층의 내화 건축물로 재건축할 수 있도록 한다.	“통로”를 낀 소규모 구역의 한 단지 인정과 도로의 폐지 (예)
	 왼쪽 그림과 같이 “통로”를 낀 소규모구역(공도에서 공도까지)을 기본으로 하여, 구역 내의 주민이 한 단지로 인정(협력하여 재건축을 통해 여러 부지를 다른 부지로 취급)과 도로의 폐지에 동의하면 골목에 위치한 부지의 3층 내화건축물로 재건축할 수 있도록 한다. 현재 “인정 도로”에 의한 건설방식  〈断面図〉 道路斜線 〈平面図〉 路地中心線 路地 2m 2m 道路 (建築基準法第42条2項道路) 가로유도형 지구계획을 활용하는 통로(지구시설)의 건설방식  壁面後退0.3m 路地中心線より1.35mに 定められた地区施設より さらに0.3m後退 10m 通路 路地中心線 壁面後退0.3m 1.35m 1.35m 2.7m 通路(地区施設) 도로로 건축 부지에서 제외되는 부분 건축면적산정의 기준이 되는 건축부지

출처 : 도쿄도중앙구, 2009, 지구계획의 안내 : 츠키시마에 대한 마치즈쿠리의 틀

3. 오사키역 서구 지구

1) 개요

오사키역 서구지구(大崎驛西口地區)는 메덴사(明電舎)지구, 소니지구, 중지구, 남지구의 4개 지구로 구분된다. 메덴사지구와 소니지구는 과거 역 앞에 위치하였던 대규모 공장지대였으며,

인접하여 위치한 중지구 및 남지구는 주거, 상업, 공업 시설이 혼합되어 밀집되어 있는 지역이었다.

이 지구의 도쿄 부도심 기능이 약화되자 1999년 4개 사업지구의 사업자와 시나가와구 간 『오사키역 서구지구마을 만들기 협의회』가 설립되었고, 2002년 서구지구 전체의 정비방침과 공공시설의 배치 등을 지구계획으로 결정하였다. 이에 따라 지구별로 단계적으로 정비하기 위해서 필요한 사업을 실시하고 있다. 또한 이 지구가 2002년 『도시재생긴급정비지역』으로 지정되면서 오사키 지역의 새로운 마을만들기가 시작되었다.

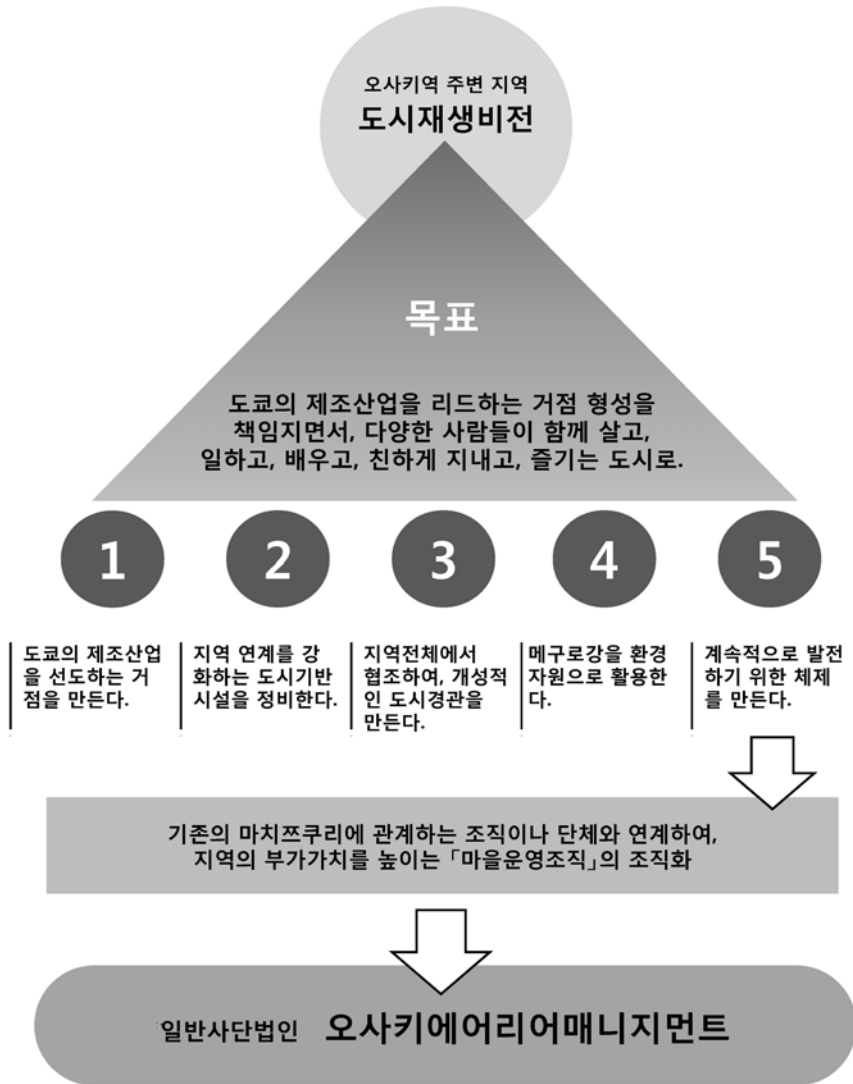
2) 도시재생사업의 주요 내용

오사키지역의 도시재생비전은 오사키지역의 개발 목표로 “도쿄의 제조산업을 선도하는 거점기능을 담당하고, 다양한 사람들이 함께 살고, 일하고, 배우고, 가까이 즐길 도시조성”을 목표로 도시재생을 위한 5개 중점전략(<그림 4-3> 참조)을 제시하고 있다. 『지역전체에 협조하여 개성있는 도시 경관을 만든다』는 전략에 따라 지속적인 발전과 지역의 부가가치를 높이기 위한 『마을운영조직』(오사키 지역매니지먼트)의 조직화가 명문화되어 있다.



〈그림 4-2〉 오사키역 서구지구 조성 현황

부도심 지역으로서의 일관성 있는 정비 추진을 위해 『오사키역 서구지구 디자인 가이드라인』을 제시하고 있다. 오사키역 서구지구는 사람들이 교류하는 마을의 정문으로서 출입존(Entrance Zone), 본사 및 첨단산업 위주의 집적을 위한 비즈니스존(Business Zone), 도시형 주택과 생활지원시설, 연구시설 등이 위치하는 도심생활존(Urban Life Zone)으로 기능을 공간적으로 구분하여 조성하고자 한다. 또한 4개 지구를 연계하는 보행데크 네트워크와 녹지를 통한 환경축 등을 조성하였으며, 경관형성을 위해 스카이라인, 건물디자인, 가로 조성 등에 대한 가이드라인도 제시하였다.



〈그림 4-3〉 오사키지역의 도시재생비전

오사키역 서구의 4개 지구를 살펴보면, 메텐사지구는 지상 30층의 업무 및 상업 건물과 비즈니스와 레저의 거점이 되는 다목적 호텔을 건설함으로써 오사키역을 대표하는 랜드마크 건물을 포함하고 있다. 부지 내에는 싱크파크 포레스트(Thinkpark Forest)라 불리는 「오사키의 숲」을 보유하고 있어 이산화탄소의 절감을 위한 지역녹화운동의 선구적인 역할도 수행하고 있다.

소니지구는 연구개발형 사무실 및 점포 빌딩이 밀집되어 있고, 인접한 「오사키의 숲」을 따라 저탄소환경 조성을 추구하고 있다. 중지구는 초고층의 트윈 타워(주거)와 저층 업무시설을 배

치하여 그린 네트워크를 이루는 「센터 그린」과 「동산 녹지」에 둘러싸인 “쿨시티(Cool City)”로서 열섬억제와 CO₂ 절감의 환경 창출을 실현하고 있다. 또한 “안전 안심 마을만들기”의 실현을 위한 지역방범센터로 건설하였다. 「오사키의 숲」을 사이에 두고 싱크파크 포레스트와 인접해 있는 남지구는 비즈니스와 레저의 거점이 되는 도시형 다목적 호텔이 위치하며, 부도심 오사키에 필요한 숙박과 휴식의 기능을 제공한다. 또한 남지구는 부도심의 핵심 업무기능과 도심거주를 동시에 촉진하기 위해 사무실·점포·주택·복지시설의 복합건물을 “번화가의 중심축”이 될 하쿠탄도리(百反通り) 거리에 면하여 건축하였다.



〈그림 4-4〉 메텐사지구, 소니지구, 중지구, 남지구(좌측부터)

제2절 미국 뉴욕

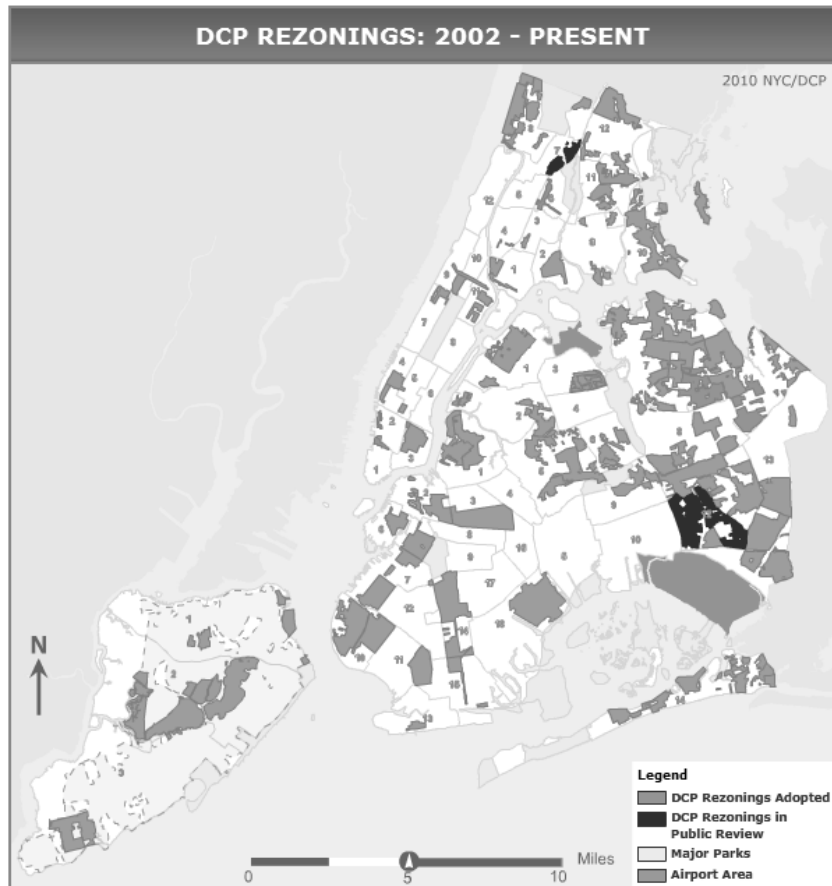
1. 뉴욕의 도시재생 동향

뉴욕시는 맨해튼(Manhattan), 브롱스(Bronx), 퀸즈(Queens), 브루클린(Brooklyn), 스테이튼 아일랜드(Staten Island) 등 5개의 구역으로 나누어져 있다. 그 중 뉴욕시의 중심 역할을 하고 있는 맨해튼은 1960년대 후반 중심시가지지를 위주로 대다수의 도심재개발 사업이 완료된 상태이고, 1960년대 이후에는 수변을 중심으로 한 워터프론트(waterfront) 재개발사업을 활발히 추진하고 있다. 뉴욕은 항구를 끼고 있는 대서양의 관문이라는 입지적 환경 때문에 초기 유럽 이민자들의 정착지였으며 미국 내 자본과 노동력의 집결지로, 1850년 이후부터 1960년대까지 명실상부한 미국 최대의 도시이자 생산기지로서의 역할을 담당하였다. 뉴욕시의 성장에 따른 급격한 고밀개발이 추진되었는데, 특히 맨해튼 지구는 1,000%이상의 용적률을 차지하는 고층

의 대규모 건축물들과 대형 개발 사업들이 계속 추진되었다. 이와 대조적으로 퀸즈, 브롱스, 브루클린 등은 주로 주거중심의 교외지역으로 개발이 이루어졌다.

1960년대 이후 산업구조의 변화로 인해 성장동력이었던 공업기능이 쇠퇴하고 도심 내 더 이상의 개발 유희지를 찾기가 어려워짐에 따라 뉴욕시의 도시기능도 변화하지 않을 수 없게 되었다. 이에 따라 도심의 오피스와 주택의 부족으로 인한 도심복합 개발 압력, 도심의 공업기능 외곽 이전으로 인한 공동화, 항만기능의 쇠퇴로 인한 항만지역 재개발 압력 등이 나타나기 시작하였다. 1970년대 이후 지금까지 뉴욕시 프로젝트는 기존 항구의 창고, 부두, 하역장, 각종 항만 시설부지들의 오피스와 주거로의 재개발 계획 등 워터프론트를 중심으로 한 재개발 계획이 주를 이루고 있으며, 일부 프로젝트는 완료되어 현재의 모습을 갖추었지만 여전히 진행 중인 사업들도 다수이다. 이러한 사업은 시의 도시개발국과 민간 자본이 연합하여 개발계획을 수립하고 시의 강력한 추진정책에 힘입어 도시기능의 빠른 전환을 달성하는 효과를 가져왔다.

현재 뉴욕시 전역에서 진행 중인 프로젝트는 맨해튼의 경우 하이라인 프로젝트(High Line Project) 계획을 포함한 7개, 퀸즈의 자메이카 다운타운(Jamaica Downtown) 개발계획을 포함한 7개, 브루클린의 10개, 스테이트 아일랜드와 브롱스의 7개 등 총 31개의 개발계획이 진행 중이다. 이미 개발이 완료되었거나 개발계획의 수립이 끝난 곳은 맨해튼의 Battery Maritime Building을 포함한 8개소, 브루클린 4개소, 퀸즈 3개소, 스테이트 아일랜드 4개소와 브롱스 3개소 등 총 22개소에 이른다. 뉴욕시에서 진행 중인 사업과 이미 결정된 사업은 총 53개 이상이며 향후 해안가 등 미개발 지역에 대한 더 많은 사업이 진행될 것으로 예상된다. 뉴욕시의 다양한 재생사업 중 미트팩킹 지구와 웨스트 첼시 지구를 대상으로 살펴보았다.



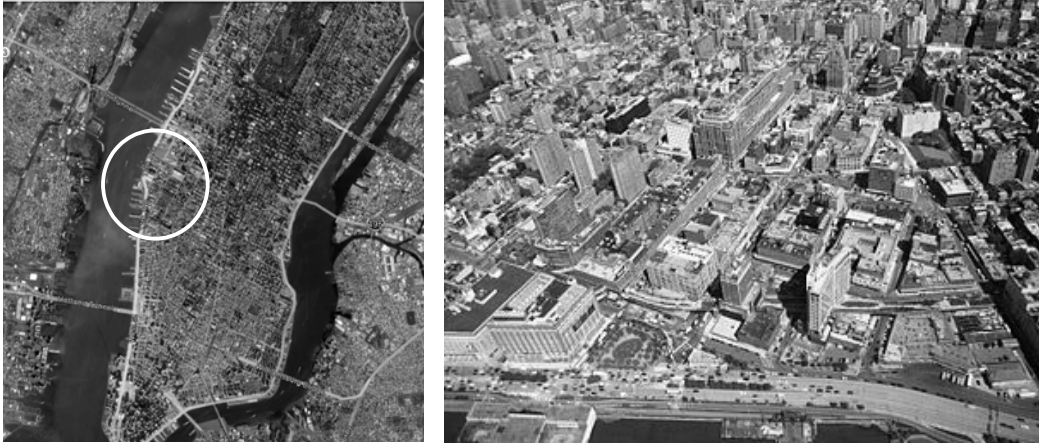
출처 : New York City, Department of City Planning (www.nyc.gov/html/dcp/home.html)

〈그림 4-5〉 뉴욕시 용도지역 조정 현황

2. 미트팩킹 지구(Meatpacking District)

1) 개요

미트팩킹 지구(Meatpacking district)는 맨해튼의 센트럴 파크 서남부에 위치한 15번가(15 street)에서 남쪽으로 약 4개 블록(300m 정도의 거리), 동서방향으로 11번가(11th avenue)에서 허드슨 애비뉴(Hudson avenue)까지 3개 블록(300m 정도)의 사각형 부지를 일컬으며 Gensevoort Market 지역으로도 알려져 있다. 이 지구의 전체 부지면적은 약 90,000㎡이며, 1940년대에 뉴욕시의 대표적 도살장 및 육가공 공장과 일부 물류창고 등이 밀집되면서 발달하였다.



출처 : <http://en.wikipedia.org/wiki/Manhattan>, http://en.wikipedia.org/wiki/Meatpacking_District,_Manhattan

〈그림 4-6〉 미트팩킹 지구의 위치 및 전경도

2) 도시재생사업의 주요 내용

미트팩킹 지구는 1970년대까지 300여개의 도살장과 가공공장이 위치한 대규모 육류가공 지역이었으나, 산업이 쇠퇴됨에 따라 지역 내 범죄 증가, 빈 창고와 운영을 멈춘 공장 증가 등 지역 전체의 환경이 급속히 낙후되면서 점차 슬럼화되었다. 이러한 낙후 지역에 1990년대 말부터 기존의 육가공 공장을 리노베이션한 나이트클럽, 유흥업소 등이 들어오기 시작하면서 낮에는 육류가공 산업과 물류창고가 본래의 기능을 유지하고 밤에는 나이트클럽과 신혼 유흥업소가 문을 여는 이중적 기능을 수행하는 독특한 지역이 되었다. 또한 기존의 공장 및 창고 건물이 상업시설로 전환되면서 유흥업소 이 외에 고급 의류 매장, 전시장 등이 입점하여 지역의 활력을 회복하게 되었다.

이 지역의 이러한 변화에 따라 뉴욕시는 주변지역의 가로환경 개선사업, 공공부분 환경개선사업 등 연관 개발 사업을 꾸준히 추진하는 동시에 역사적 경관과 특성을 보호하고 새로운 기능의 무분별한 유입을 막기 위해 2003년 이후 이 지역 전체를 역사보존지구로 지정하였다. 이를 통해 건축물의 개별적 철거와 용도변경, 외관변경을 금지하였고 도시계획상 조건부허용지역(Restrictive Declaration Area)¹⁷⁾으로 지정하여 이 지역의 토지소유주가 개발계획을 신청하면 도시계획위원회가 해당토지의 미래개발계획에 부합되도록 일정한 조건을 미리 부여하고 있다.

17) 조건부허용은 토지의 현재와 미래 소유주에게 부과되는 시와 토지소유주 간의 규약이다. 특별허가에 대한 조건으로 도시계획위원회는 신청자에게 해당 토지의 미래 용도와 개발에 특정한 조건들을 부과하고 이를 등기하는 것이다(뉴욕시 도시계획국 2006).

이러한 제약은 이 지역이 개별 토지소유주나 건축주의 의도에 따라 개발되지 않도록 하여 지역 특성이 그대로 보존되는 효과를 거두었다.



〈그림 4-7〉 미트팩킹 지구 현황 : 현재 육가공 공장의 모습(좌상), 공장건물 상부 건물 신축(우상), 상업시설로 전환된 공장건물(좌하), 현재 가로현황(우하)

3. 웨스트 첼시(West Chelsea) 지구

1) 개요

미트팩킹 지구의 남측 하부에 면해 있는 웨스트 첼시 지구는 뉴욕시의 대표적 경공업 지역으로 자동차 관련 정비업소, 창고, 주차장 등이 밀집되어 있었으나 1990년대 이후 업무와 주거 수요의 팽창으로 인해 기존 경공업시설은 점점 외곽으로 이전하게 되었다. 1999년에는 이 지역의 커뮤니티 위원회에 의해 일부지역에 주거혼합을 허용하도록 도시계획을 변경하였으며, 이와 같은 도시계획적 결정에 부합하여 기존의 자동차 관련 경공업시설이 빠져나가고 그 자리에 싼 임대료와 넓은 공간이 필요한 미술관련 업종 및 전시장, 갤러리, 스튜디오들이 들어오면서

이 지역이 새로운 예술 거리로 자리 잡기 시작했다. 많은 수의 갤러리들이 입지하면서 기존의 주택들도 서서히 변화하기 시작하여 지금은 소규모 상점, 패션숍, 카페, 식당 등이 성업 중인 활력 있는 거리로 재탄생되었다.

최근 들어 북측 지역에는 소규모 갤러리가 밀집되어 있는 미술관거리가, 동쪽지역으로는 주거용도가 집중되어 있으며 점차 확장 추세에 있다. 하지만 아직까지 일부 자동차 관련 공업시설이 지역 내 입지하고 있어, 공업, 상업, 주거 등의 용도가 혼재되어 있는 상황이다.



〈그림 4-8〉 웨스트 첼시 지구 현황

2) 도시재생사업 방향

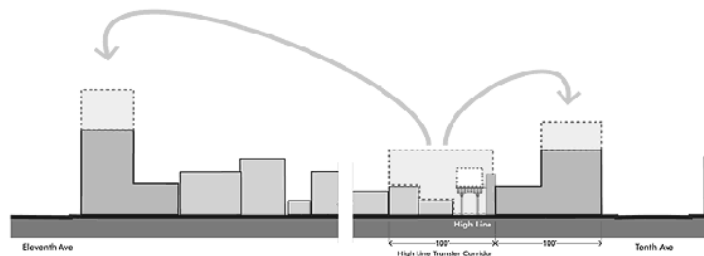
웨스트 첼시 지구는 2005년 하이라인¹⁸⁾ 철도구조물을 재이용하기 위해 만든 공공공간 주변의 개발을 관리할 목적으로 특별지구로 지정되었다(뉴욕시 도시계획국, 2006). 2005년 6월 시의회는 하이라인 프로젝트(High Line Project)¹⁹⁾와 함께 이 지역의 개발을 촉진하도록 하는 수정계획안을 승인하고 하이라인 연접지역의 개발가이드라인과 개발권 이양, 새로운 주거와 상업기능의 수용을 촉진하기 위한 계획안 등 구체적 개발계획을 제시하였다. 이 지구의 세부지침은 최근 개발이 활성화된 지역으로서 주거상업 복합지역에서 지속되는 개발을 적절히 관리하는 틀의 역할을 하고 있다.

18) 하이라인은 1930년대 건설된 화물철도로 1980년에 운행이 중단되었다. 하이라인 철도가 철거위기에 놓이자, 1999년 주변 지역주민들을 중심으로 한 비영리단체인 “Friends of the High Line”이 뉴욕시와 파트너십을 조성하여 화물용 철길을 도시형 공원으로 전환하여 보존하는 하이라인 프로젝트를 진행하게 되었다.

19) 하이라인 프로젝트는 폐 철도를 3개 구간으로 구분하고 있으며, 1단계 구간인 Lower Manhattan의 Gansevoort Street부터 20th Street에 이르는 구간은 2009년 6월 공원으로 조성되어 시민에게 개방되었다. 2단계 구간인 21st Street부터 30th Street 구간은 2011년 조성될 예정이며, 3단계 구간인 31st Street부터 34th Street 지역까지 건설될 예정이다.

지역 중심부를 관통하는 하이라인과 맞물려 이 지역 내 창고, 정비소 건물들을 대상으로 기존의 기능을 유지하면서 주변의 변화된 환경에 맞추어 리모델링 및 외부 수선을 하는 등의 정비가 활발히 이루어지고 있다. 웨스트 첼시 지구의 기능 활성화를 위해 용도지역이 리조닝(rezoning)되어 새로운 주거와 상업시설이 공급되었고, 지역주민을 위한 공개 공공공지를 조성하기 위해 하이라인 부지를 사용하게 되었다. 하이라인을 중심으로 100피트(feet) 너비의 High Line Transfer Corridor(이하 HLTC)를 지정하여, 하이라인이 통과하는 지역의 개발이 가능한 높이와 밀도를 별도로 규정함으로써 채광과 통풍을 확보하였다.

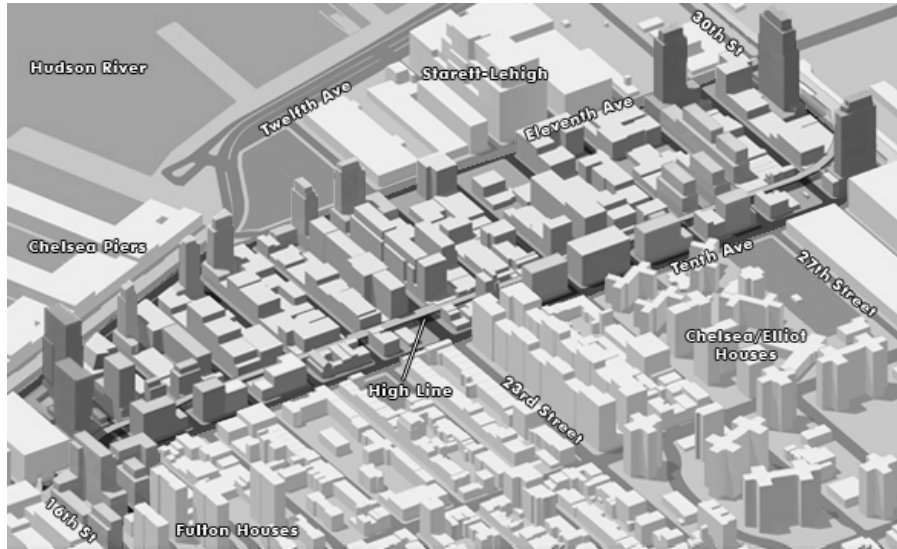
또한 이 지구에는 계층혼합주거(Inclusionary Housing) 보너스를 적용함으로써 저렴한 주택의 개발을 촉진하여 경제적으로 다양한 근린지역을 형성하도록 유도하고 있다. 저렴한 주택을 확보하기 위한 방법으로 HLTC 지역 내 개발용적률을 주변의 저렴한 주택 건설 시 옮겨주는 개발권이양 제도(Transfer of Development Rights)를 적극적으로 사용하여 양쪽의 이해관계를 조율하고 계획의 본질적 목적에 부합하는 개발이 가능하도록 하고 있다. 또한 하이라인 하부 지역의 집약적 개발을 유도하기 위해, HLTC 지역 내에서 상업용도로의 건물을 신축할 경우 인센티브도 제공하고 있다.



출처 : New York city Department of City Planning (www.nyc.gov)

〈그림 4-9〉 HLTC지역의 개발권 이양

하이라인 계획은 첼시지역의 개발에 지대한 영향을 미치고 있으며 공공의 오픈스페이스 확보를 통한 환경 개선으로 지역전체의 이미지 쇄신과 개발의 잠재력을 끌어올리는 역할을 하고 있다. 아직은 기존의 낡은 건축물과 자동차 관련 업종, 주차장 등이 많이 남아 있고 낡은 주택과 가로환경이 불결한 상태로 방치된 곳도 적지 않지만 하이라인 계획의 중심부를 기점으로 지구 전체의 공공시설과 가로광장, 가로환경이 정비될 것으로 예상된다.



출처 : New York city Department of City Planning(www.nyc.gov)

〈그림 4-10〉 하이라인 인접지역 개발 계획도



출처 : Friends of the High Line(<http://www.thehighline.org>)

〈그림 4-11〉 하이라인 개발 현황

제3절 미국 보스턴

1. 보스턴의 도시재생 동향

보스턴은 매사추세츠(Massachusetts)주의 주도(州都)로서 뉴 잉글랜드지방의 대표적 상업,

금융, 문화, 교육의 중심지 역할을 담당하고 있다. 17세기 초기 청교도들이 미국 최초로 정착한 보스턴은 도시구조 및 풍경 등에 영국적 이미지가 많이 남아 있는 도시이다. 대부분의 시가지가 바다를 매립하여 확장된 부지 위에 건설되었으며 지형적 조건을 고려해 비교적 자유로운 형태의 도시가 조성되었다. 1960년대 후반부터 미국의 여타 대도시와 비슷하게 보스턴도 기존의 항구 기능 쇠퇴와 산업구조 변화로 인해 인구 감소와 교외화, 도심 고밀화와 쇠퇴 등의 문제를 겪게 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 1960년대부터 본격적 도시 재개발 계획과 도심 재생 계획을 활발히 진행하여 현재의 모습을 갖게 되었다.

보스턴 도심의 경우 역사적 유적과 100년 이상 된 역사 건축물들이 산재하여 역사공원과 유적보존지역, 가로보전지역 등의 절대보전 지역이 대부분을 차지하여 전면철거형 대규모 개발이 사실상 어려운 실정이다. 더욱이 새로운 도시기능의 공급이 주로 해안가를 중심으로 이루어지고 있는 상황으로 워터프론트 재생계획이 도시개발 계획의 대다수를 차지하고 있다. 또한 항구의 재개발 계획도 기존의 항구시설과 창고시설 등을 전면 철거하기보다는 골조와 외피 모습을 그대로 살리고 기능만 대체하는 수법으로 역사성과 기능성을 다 같이 충족시키는 방법을 취하여 수복형 재생의 기법을 철저히 활용하고 있다.

1960년대 이후 대규모 개발계획을 포함하여 20여개 이상의 개발계획이 진행 또는 완료되었으며 퀸시 마켓(Quincy Market) 재개발 계획을 포함하여 대다수의 항구 재개발 계획이 성공적으로 진행되었다. 도심의 경우 코플리 플레이스(Copley Place), 프루덴셜 센터(Prudential Center) 개발 계획에 의해 대규모 주거·업무·상업 복합시설이 공급되었다. 보스턴의 대부분 개발은 보스턴 재개발 공사(Boston Redevelopment Authority)가 계획 및 건설을 담당하고 있으며, 현재는 시의 도시계획국과 통합되어 시 전체의 개발계획을 입안, 결정, 집행하는 강력한 권한을 가지고 있어 일관성 있는 개발이 가능한 체계를 갖추고 있다.

2. 잭슨 스퀘어역(Jackson Square Station) 주변지역

1) 개요

잭슨 스퀘어역 주변지역은 보스턴 서남부의 전형적 주거지역으로 전철역을 중심으로 한 타운재개발 계획 대상지이다. 기존 역사 주변의 공휴지와 공장 등 활용되지 못하고 있는 부지를 중심으로 소규모 쇼핑센터, 업무시설, 블록형 소형 연립주거 등을 배치함으로써 전철역을 중심으로 이 지역의 활력소가 되도록 계획하였다. 현재는 잭슨 스퀘어역을 제외하면 거의 사용되지

않고 있는 부지들로 개발 잠재력 및 경제성 있는 개발이 가능하며 사업 완료 후 지역 전체의 중심지로서의 역할을 수행할 것으로 기대하고 있다.



출처 : <http://en.wikipedia.org/wiki/Boston>, <http://www.bostonredevelopmentauthority.org>

〈그림 4-12〉 잭슨 스퀘어역 위치도



〈그림 4-13〉 잭슨 스퀘어역 현황

2) 도시재생의 주요 내용

잭슨 스퀘어역 지역의 개발 특징을 살펴보면 기존 전철역사 주변의 나대지와 버려진 창고 및 소규모 공장 부지들을 이용하여 지역 전체에 필요한 기능들을 새롭게 넣어주는 것을 목표로 하고 있음을 알 수 있다.

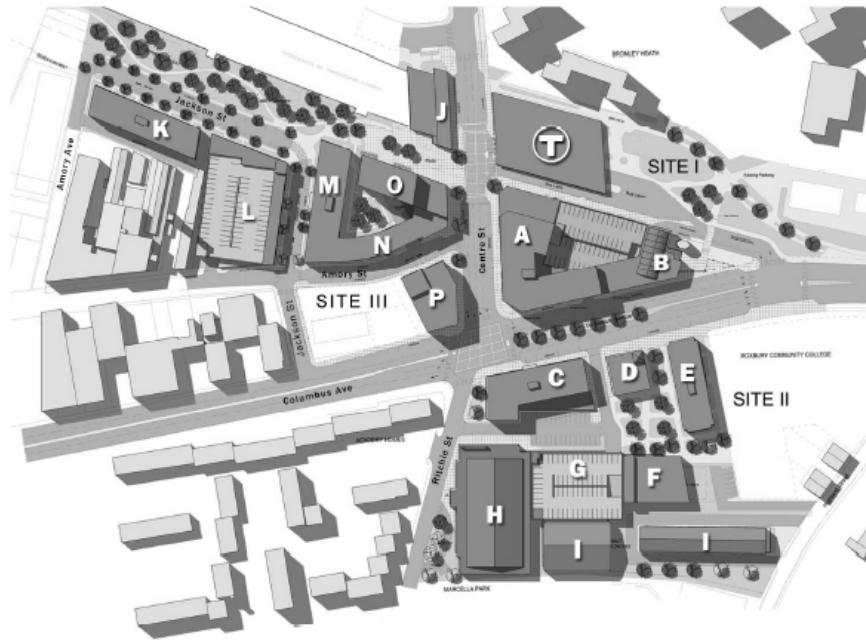
잭슨 스퀘어역 주변지역 개발을 위해 30개 이상의 커뮤니티를 기반으로 1999년 설립된 Jackson Square Coordinating Group(JCG)이 잭슨 스퀘어 주변 지역의 개발 계획에 대한 최종

의견 제시, 개발 기준 수립, 가이드라인 제공, 개발 사업의 목표 설정 등의 역할을 담당하고 있다. 1999~2001년간 JCG는 잭슨 스퀘어역 주변지역을 대상으로 종합적인 개발 계획을 수립하여 2001년 7월 “Putting the Pieces Together”라는 제목으로 개발 계획서를 출간하였으며, 이 계획서는 잭슨 스퀘어역 개발 계획이 우선적으로 달성해야 할 목표로서 다음 4가지를 제시하고 있다. 첫째 지역 주민을 위한 지불 가능한 주택(affordable housing)의 공급, 둘째 청소년 및 청소년이 있는 가족을 위한 교육 및 여가 프로그램을 제공하는 커뮤니티 센터 건립, 셋째 지역 주민의 상업 및 업무 서비스 제공과 일자리 공급을 위한 중소규모의 상업·업무시설의 건설, 넷째 대중교통 중심의 도시개발이 그것이다. 이는 주된 요소인 지역주민을 위한 커뮤니티 시설, 체육시설과 상업 및 업무기능들을 종합적으로 배치하여 지역 주민의 삶의 질을 향상시키려는 의지를 보여준다.

〈표 4-4〉 잭슨 스퀘어역 지역 재생계획

구분	계획
주택	· 588세대의 분양주택과 270 세대의 임대주택
청소년 가족 시설	· 19,800 square feet의 청소년 및 가족센터 · 30,750 square feet의 다목적 실내 휴게공간
상업 서비스 시설	· 67,700 square feet의 소규모 근린생활 점포와 13,500 square feet의 소형 오피스
공공시설	· 500면의 노외 주차장과 128면의 노상 주차장 · 새로운 1.5 acre의 오픈스페이스와 광장 공급 · 자전거 도로 계획과 보행공간 제공

개발의 단계를 여러 단계로 분할하여 일시적 개발로 인한 경제적, 사회적 비용을 줄이고 주민들에게 가장 필요하고 직접적 혜택이 돌아가는 시설부터 개발하고 있다. 이러한 개발방식은 오랜 시간을 두고 서서히 개발의 모습을 완성시킴으로써 개발에 소요되는 사회적 에너지를 절약하고 주민들에게 적응할 수 있는 시간을 제공함으로써 여러 가지 면에서 안정된 개발을 이룰 수 있다. 또한 개발의 물리적 형태도 기존 주거지의 저층형(3~4층규모)형태를 유지함으로써 도시가로의 경관적 통일감과 과도한 개발로 인한 낭비를 줄이고 현실적 규모의 개발이 가능하도록 하였다.



- | | |
|--|--|
| A - 225 Centre Street (94 Rental Units) | I - DPW Facilities |
| B - Youth and Family Center (19,810 SF Recreation) | J - Incubator Retail (3,500 SF) |
| C - 1562 Columbus Avenue (42 Condo Units) | K - 50/70 Jackson Street (19 Condos/36 Rentals) |
| D - 1542 Columbus (Webb Building: 13,500 SF Office) | L - 32 Jackson Street (16 Rentals) |
| E - 1522 Columbus Avenue (36 Rental Units) | M - 15 Jackson Street (36 Rentals) |
| F - DYS Facility (19,800 SF) | N - Amory Street Artisan (23 Condos) |
| G - Parking Facility | O - 250 Centre Street (75 Condos) |
| H - Indoor Recreation (30,000 SF) | P - 240 Centre Street - NSTAR Site (54 Rentals) |

출처: Jackson Square Partners, LLC, 2006. Project Notification Form: Jackson Square

〈그림 4-14〉 잭슨 스퀘어역 개발계획도

제4절 시사점

1. 소결

일본 도쿄와 미국 뉴욕, 보스턴은 서울과 마찬가지로 생산과 소비, 거주 및 여가 생활 등 다양한 기능을 포괄하는 대도시이다. 역사적으로 작동되던 기능이 변화되고 물리적 환경이 노후화되면서 변화가 필요하다는 공통점을 갖고 있다. 이러한 공통점에도 불구하고 기존의 도시를 재생하는 방법에 있어서 한국의 도시재생은 미국 및 일본과 확연히 다른 방법을 채택하고 다른

목표를 지향하고 있음을 보여주고 있다. 서울시의 경우 그 지역에 필요한 새로운 기능을 일시에 정착시키기 위해 기존 기능을 새로운 물리적 형태와 기능으로 대체하는 방식을 사용하였다. 이러한 방식은 무리한 건축적 규모와 형태, 과도한 초기비용 소요 등 개발의 리스크로 인한 부작용을 보이며, 기존 지역의 기능 및 특성을 무시하는 결과를 초래하고 있다. 기존에 정상적으로 작동되던 다양한 도시기능들이 일순간에 비정상적으로 왜곡되고 있는 실정이다.

미국 및 일본의 경우 정비사업 추진으로 인해 지역에 미치는 영향이 최소화되도록 급격한 변화를 지양하고 새로운 기능이 자생적으로 성장할 수 있도록 건축물의 철거 또는 멸실을 최소한으로 하며 그 지역의 특성과 역사성을 훼손하지 않는 범위에서 물리적 변화를 시도하고 있다. 이러한 점진적 개발로 인해 쇠퇴하는 기능의 전환이 자연스럽게 이루어지도록 하고 있으며, 그 지역의 특성과 성격의 보전 및 거주민들의 새로운 기능 적응에도 도움이 되고 있다.

이 연구에서는 지역의 기능을 도시재생에서 고려해야 하는 중요한 요소 중 하나로 보고, 미국과 일본의 사례를 기능을 중심으로 기능대체형, 기능유지형, 기능순응형으로 구분하였다. 기능대체형은 기존의 기능과 연관이 없는 새로운 기능으로 대체함으로써 지역 활성화를 추구하는 도시재생의 유형이며, 기존의 기능이 전혀 없는 이전적지 등을 대상으로 하거나 기존의 기능이 황폐해진 경우가 대부분이다. 대규모 공장 이전적지였던 도쿄의 오사키역 서구지구나 전철역 주변 유휴지를 활용한 보스턴의 잭슨 스퀘어역 주변지역의 재생사례가 여기에 해당한다. 이는 기존의 기능, 활동, 형태 등이 어느 정도 유지되고 있는 지역을 대상으로 이를 완전히 새로운 기능과 형태로 대체하는 우리나라의 전면철거형 정비와 차이가 있다.

기능유지형은 기존의 기능을 그대로 보존하거나 변함없이 계속하여 지탱하기 위한 도시재생의 유형으로 전통과 역사를 자랑하는 지역적 특징을 지니고 있는 지역을 포함한다고 볼 수 있다. 역사와 전통을 자랑하는 도쿄 츠키시마시장의 재생사례가 여기에 해당한다.

기능순응형은 주변 환경이나 변화에 적응하여 기존 기능이 유지되는 동시에 자연적인 변화도 함께 발생하면서 계획적 수단이 먼저 변화를 주도하거나 변화가 일어난 후에 후속적으로 적용되는 경우가 여기에 해당한다. 뉴욕의 미트팩킹 지구와 웨스트 첼시 지구 사례가 이 유형에 해당한다. 또한 이 연구에서는 도시재생의 새로운 대안으로 기존 기능을 바탕으로 대내외적인 여건 변화에 의한 변화에 적응할 수 있도록 여지를 두면서 공공에서의 추가적인 지원을 포함하는 기능순응형 도시재생을 제안하고 있다. 앞서 살펴본 일본과 미국의 5개 사례대상지를 유형별로 분류하면 다음의 표와 같다.

〈표 4-5〉 유형별 도시재생사례

구분		재생방식	정비 내용 및 특징
기능 대체형 (새로운 기능으로 대체)	오사키역 서구지역	부도심기능 육성을 위한 전면철거 정비	· 대규모 공장 이전적지와 주거·상업·공업의 혼재지역을 부도심 기능으로 육성하기 위한 전면철거재개발 추진 · 기능의 공간적 구분 : 교류공간, 국제업무 및 산업기능 공간, 주거공간 · 공공의 역할 : 개발의 일관성 있는 추진을 위해 가이드라인을 제공
	잭슨 스퀘어역 지역	유흥지를 활용하여 지역특성을 고려한 점진적 개발 추진	· 전철역 주변 유흥지를 이용하여 주민에게 필요한 쇼핑, 업무, 복지시설 등의 기능을 점진적으로 도입 · 물리적 형태도 기존 도시조직의 형태 및 규모를 유지함으로써 도시 전반의 경관적 통일감 확보 · 공공의 역할 : 단기간의 급진적 개발을 지양하고 장기간에 걸친 작은 단위의 개발사업을 추진함으로써 지역 특성 유지
기능 유지형 (기존 기능 활성화)	초키시마 시장	시장현대화	· 물리적 시설의 현대화 및 경영 현대화를 통한 기존 기능 활성화 · 지역상인회가 주축이 되어 중앙정부 및 지방정부의 지원을 받을 수 있도록 코디네이터 역할을 수행
기능 순응형 (기존 기능 + 변화대응 + 계획적 수단 지원)	미트팩킹 지구	기존 기능 유지 및 이를 지원할 수 있는 새로운 기능 도입	· 기존의 육류가공업, 창고 등 기존 기능 유지와 건축물 보존을 통해 지역의 역사성 및 특성 유지 · 동시에 상업, 문화, 여가 기능을 새롭게 도입함으로써 지역의 활력 부여 · 공공의 역할 : 역사보존지구 지정을 통해 무분별한 기능 유입을 방지하고 역사적 경관 및 특성 보존, 기반시설 정비
	웨스트 첼시 지구		· 기존 자동차 관련 업종을 유지하는 동시에 주거, 상업, 여가 공간 개발, 하이라인 프로젝트 수행을 통해 지역활성화 도모 · 민관 파트너십 역할 : 하이라인 주변 지역주민에 의해 조성된 비영리 커뮤니티 단체(Friends of the High Line)가 뉴욕시와의 파트너십을 구축하여 프로젝트에 있어 주도적 역할을 수행 · 공공의 역할 : 하이라인 프로젝트와 같은 공공계획의 선도를 통해 주변 개발을 촉진하고 공공계획에 의한 개인의 재산권·개발권 침해에 대한 보상으로 개발권을 다른 지역으로 이전시켜줌으로써 공공과 민간 모두 이득을 얻을 수 있도록 사업을 진행함. 공공에서 지역의 활성화를 위해 플러스알파(+α) 역할 수행

2. 시사점

○ 고유 기능을 토대로 변화하는 사회적 여건변화를 도시재생 프로젝트에 반영

미국의 미트팩킹 지구와 웨스트 첼시 지구 사례에서 볼 수 있듯이, 기존 계획에 의해서 정해진 용도지역에 구애받지 않고 변화하는 도시기능의 요구를 적극적으로 수용하려는 태도를 취함으로써 효과적인 도시재생을 추진하고 있다. 이러한 수용은 기존의 기능을 가능한 한 유지하면서 새로운 용도를 적절히 배합하여 지역의 활성화를 추구하는 방식이라고 할 수 있다. 또한 여건의 변화에 유연하게 대처할 수 있는 방식이기도 하다. 현행 서울에서 진행되는 뉴타운사업의 경우 지역의 특성에 대한 심도 깊은 고려 없이 기존의 기능을 새로운 기능으로 대체하여 오랜 기간 형성되어 온 지역 고유의 기능이 유지되지 못하고 있다.

○다양한 재생수법을 통한 도시재생사업 추진

서울에서 진행되는 뉴타운 및 균형발전촉진지구사업과 같은 도시재생사업은 기존의 기능을 새로운 기능으로 대체하는 전면철거재개발 방식 위주로 추진되고 있는데 반해, 미국 및 일본의 경우 다양한 정비수법을 통해 도시재생사업을 추진하고 있다. 일본의 츠키시마 시장 재생사례는 기존의 기능을 유지시키기 위한 물리적·비물리적 개선 방식을 취하고 있다. 뉴욕의 미트팩 킹 지구와 웨스트 첼시 지구의 도시재생사업은 기존의 기능을 유지하는 동시에 변화하는 도시 기능의 요구를 적극적으로 수용하는 기능순응형 정비를 추진하고 있다. 하이라인 프로젝트의 경우 공공계획 추진 시 발생하는 개인 재산권 침해와 개발권 억제 문제를 해결하기 위해 개발권을 다른 지역으로 이전시켜줌으로써 공공과 민간이 함께 이득을 얻을 수 있도록 하고 있다. 일본의 오사키역 및 잭슨 스퀘어역 주변 재생사업의 사례는 기능을 대체하는 형태이긴 하지만, 이전적지이거나 본래 기능이 이미 제대로 작동하지 못한 경우로, 그럼에도 불구하고 장기간에 걸친 점진적인 사업 추진으로 주민과 주변 지역에 미치는 영향을 최소화하고 있다.

○도시재생사업의 일관된 계획과 진행을 위한 조직체계

서울시 뉴타운 및 균형발전촉진지구사업의 경우 물리적 정비부문은 균형발전본부에서, 경제·문화·관광 등 활성화 부문은 경쟁력강화본부에서 담당하는 체계로 이원화되어 있어, 계획의 수립 및 집행에 있어 중복과 일관성 확보의 어려움이 있다. 또한 정부는 사업지구의 지정과 계획 수립 과정까지만 관여할 뿐 사업완료까지 사후관리가 이루어지지 못하고 있다.

도쿄의 경우 많은 도시재생사업에서 타운 매니지먼트(town management)라는 체계를 구축하여 물리적 정비 이후에도 지역협의체를 통한 지속적인 관리로 지역 활성화를 도모하고 있다. 츠키시마 시장의 경우에는 지역상인회가 타운 매니지먼트의 주축이 되어 지역상권의 활성화를 위한 혁신적인 프로그램을 개발하고, 중앙상인연합회를 통하여 중앙정부 및 지방정부로부터 다양한 지원을 받을 수 있도록 코디네이터 역할을 도모하고 있다.

미국 보스턴의 경우 보스턴 도시재개발청(BRA)이 도시계획과 경제기획의 기능을 수행하고 있다. 초기 BRA는 Boston Housing Authority의 권한을 수용하여 활동하였으나, 이후 공공주택 개발권한도 갖게 되었고, 1960년대 도시계획이사회(City Planning Board)의 폐지 및 권한이양과 경제개발청(Economic Development Industrial Corporation of Boston)과의 합병으로 보스턴 시 자체가 보유했던 모든 계획기능 및 권한이 BRA에 부여되었다²⁰⁾.

20) 보스턴 도시재개발청은 시정부소유 토지 또는 재개발구역 내에서의 도시개발계획과 용도지역제 완화 등에 대한 검토, 용도지역 위원회(Zoning Commission)와 용도지역 이사회(Zoning Board of Appeal)에 주요개발사업 및 재

보스톤 도시재개발청은 일관된 계획부터 집행까지 전 과정을 하나의 조직에서 담당함으로써 빠른 계획의 결정과 재정적 지원으로 인해 효율적 사업의 수행이 가능하도록 하였다. 그리고 개발사업 자체만이 아니라 해당지역의 주민과 이주민, 영향권 내의 거주민을 위한 다양한 형식의 주택공급과 주거공급, 소득수준에 적합한 임대주택의 충분한 공급 등 우리가 소홀히 하기 쉬운 부분까지도 배려하고 있다. 무엇보다도 지역주민이 개발사업으로 인해 경제적 여건변화에 능동적으로 적응하기 위한 직업훈련과 구직프로그램 운영 등의 프로그램은 각종 개발사업의 목적이 단순히 물리적 환경의 변화만이 아닌 삶의 종합적이며 총체적인 개선에 있음을 보여주고 있다.

개발 행위에 대한 의견 송부, 새로운 용도지역의 지정과 제안, 도시설계 가이드라인 및 개발 규제를 포함하는 기반시설 공급 계획, 도심 및 지역경제개발 등을 위한 마스터플랜 작성, 지역경제 재활성화, 토지이용정책 목표 달성을 위한 토지의 취득, 임대, 판매 등 도시개발의 자금 마련을 위한 부동산증권의 발행, 보스톤 지역 내 산업단지 3개소의 소유와 운영, 보스톤 지역기업에 기술 및 사업서비스 제공과 대출 지원 등의 재정적 지원 제공, 직업훈련의 제공, 고용 지원 등의 역할을 담당한다.

제5장 사례연구 II : 도시재생수법 분석

제1절 개요

제2절 Y 뉴타운지구

제3절 C 균형발전촉진지구

제4절 소결 및 대안제시

제5장

사례연구 II : 도시재생수법 분석

제1절 개요

장소(place)는 물리적 환경뿐만 아니라 그 안에서 일어나는 다양한 활동을 포함하며 고유의 상징적인 의미를 지니고 있다(이석환·황기원, 1997). 장소와 그 안에서 다양한 활동을 하는 사람 간의 상호관계를 통해 장소의 정체성(identity), 장소에 대한 애착(attachment)이 형성되고 궁극적으로 장소성이 형성된다. 특정 지역의 장소성은 경제적 가치를 지니고 있으므로 지역 고유의 장소성을 무시한 물량 공급위주의 획일적 대규모 개발방식은 오히려 지역 경제에 부정적 영향을 끼칠 수 있음을 시사하고 있다(최막중 외, 2001).

장소 및 장소성은 물리적, 사회경제적, 문화적 부문 등에서 다양한 특성을 지니고 있기 때문에, 경제적 부문에 치중한 가치 평가가 아닌 대상지의 물리적 특성, 사회경제적 측면, 대상지 내 인간의 활동 등 다각적인 측면을 고려해야 한다. 현재의 뉴타운 및 균형발전촉진지구 계획이 서로 다른 기능과 도시구조를 가진 지역들을 일률적인 공간으로 변모시킨다는 비판이 제기되어 왔다. 따라서 사례연구를 통해 대상지가 장소로서 지니고 있는 다양한 측면에서의 가치를 파악하고 이를 계획안²¹⁾ 간의 비교 분석을 통해 도시재생사업 계획안의 문제점을 도출함으로써 장소성의 가치를 살릴 수 있는, 즉 기존 기능에 순응하는 대안적 도시재생수법과 과정을 제안하였다.

21) 재정비촉진계획에서는 토지이용에 관한 계획, 인구 및 주택수용계획, 기반시설 설치계획, 공원녹지계획, 교통계획 등 다양한 부문별 계획을 포괄하고 있지만, 이 연구에서 계획안에 대한 분석은 토지이용에 관한 계획, 주요 계획지표, 특별사업에 대한 내용에 국한하여 살펴보았다.

제2절 Y 뉴타운지구

1) 공간구상

(1) 기본계획

Y 뉴타운지구 개발기본계획에서는 대상지를 크게 3구역으로 나누어 주상복합, 상업복합, 업무복합기능으로 계획하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, Y동 7가와 5가 지역은 현재 기능을 일부 고려하여 주상복합 및 상업복합용도로 계획하고, 여의도 업무 수요를 일부 수용하기 위한 신혼 업무단지로 조성할 계획이며, 상업, 업무, 주거 복합의 토지이용을 계획하고 있다. 또한 현재 시장기능을 수용하되 기능을 재배치하며, 상업기능 활성화를 위한 도로 확충, 원활한 소통을 위한 차량 및 보행도로 조성하고자 한다. Y동 2가 지역에 위치한 공업기능을 이전하고 여의도 업무기능 분담 및 부도심 기능을 강화하기 위한 목적으로 업무복합 기능을 계획하고 있다. 방송, 문화산업을 Y 뉴타운의 지역 특화산업으로 육성하고자 하며, 소매 중심의 전문쇼핑몰과 집객기능의 복합엔터테인먼트 기능을 도입할 계획이다.



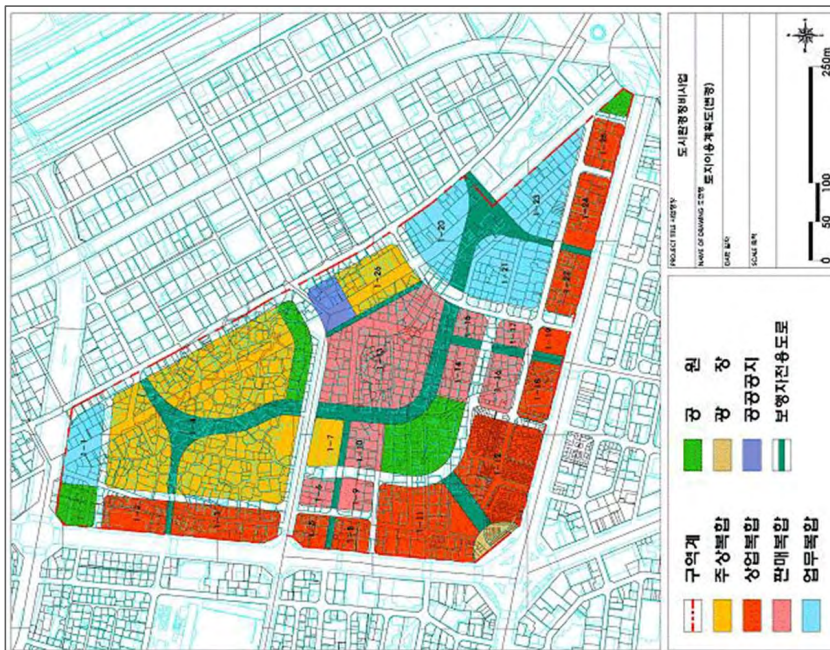
〈그림 5-1〉 Y 뉴타운 공간개발구상

출처 : 영등포구청 홈페이지

〈표 5-1〉 토지이용계획

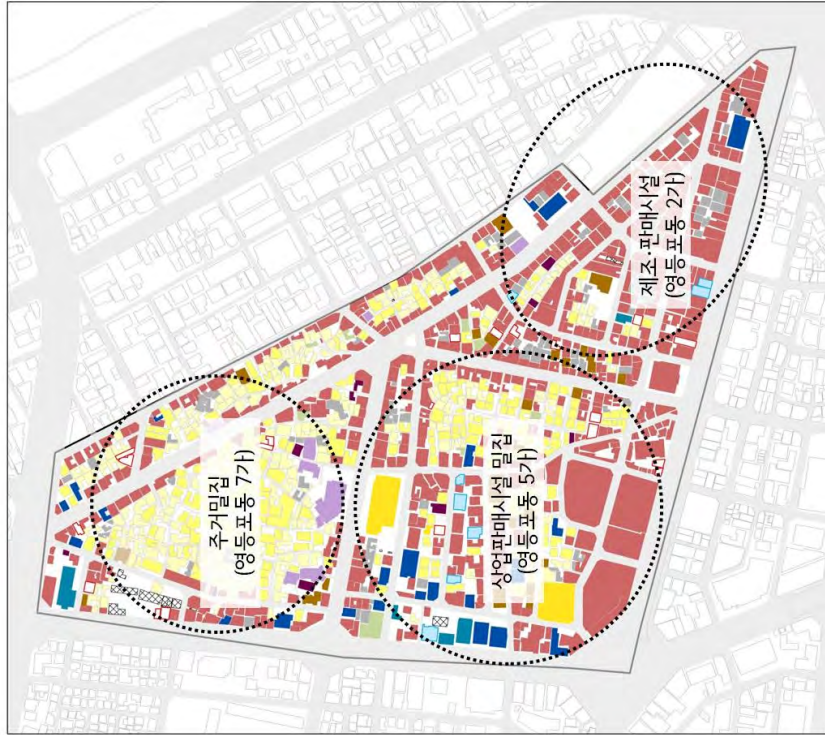
구분	면적(m ²)	구성비(%)
총합계	226,005.5	100.0
주상복합	46,412.0	20.5
상업복합	48,204.0	21.3
판매복합	31,743.0	14.1
업무복합	25,710.0	11.4
공원	13,685.0	6.1
광장	1,446.0	0.6
공공공지	2,546.0	1.1
도로	56,259.5	24.9

출처 : 영등포구, 2005, 영등포 뉴타운지구 개발기본계획



〈그림 5-2〉 토지이용계획

출처 : 영등포구청 홈페이지



〈그림 5-3〉 Y 뉴타운지구 현황(2010년 7월 현재)

이러한 토지이용계획은 앞서 3장에서 살펴본 현황을 제대로 반영하지 않고 있는 실정이다. 또한 계획에서는 여의도 업무기능 분담 및 부도심 기능 강화를 위한 목적으로 업무시설을 계획하고 있으나, 구청 담당 공무원과 인터뷰 결과 여의도 내 신규 업무공간이 지속적으로 공급되고 있어 여의도의 업무기능이 한강이라는 자연적인 장애물을 넘어 확산될 여지는 낮다고 보았다. 가산디지털단지 등 주변에 신축된 아파트형 공장의 저렴한 임대료로 인해 관내 업무기능도 이전하는 상황으로 계획이 현실을 반영하지 못하고 있으며, 오히려 여의도의 업무기능을 지원하는 기능으로 재편하는 것이 현실적이라는 입장을 보이고 있다.

계획 수립 이후 장기간 계획이 실행되지 않아 주변 여건에 많은 변화가 있었는데, 특히 인근역 주변에 대형 복합엔터테인먼트 쇼핑몰의 신규 입점으로 뉴타운계획상의 소매 중심의 전문 쇼핑몰과 집객기능의 복합엔터테인먼트 기능을 도입하고자 하는 계획도 변화하는 여건을 반영할 필요가 있다.

(2) 단계별 추진계획

단계별 추진계획을 살펴보면, 기존 재래시장을 중심으로 한 상업서비스기능의 강화, 업무기능의 신규 유치에 위해 구시가지의 정비차원에서 재개발사업을 추진할 계획임을 알 수 있다. 대상지는 26개의 사업 구역으로 구분되었으며, 각 사업구역도 다수의 필지로 구분되어 있어 복잡한 소유 관계가 존재한 상황이다. 또한 사업 구역 경계는 기존의 가로 및 건축물, 필지 경계를 고려하지 않은 채 구획되어 있으며, 총 4개 건물이 존치 건물로 지정되어 있는 상황이다.

해당 구청 담당자 인터뷰 결과, 사업 단계에 대한 계획은 다음의 표와 그림과 같으나, 필지와 관련된 소유자 및 이해관계자가 다수로 사업 추진 자체가 어려워 사업 단계별 추진보다는 사업성이 확보되어 사업추진이 가능한 구역부터 개별적이며 점적인 사업 시행될 가능성이 매우 높다고 대답하였다.

〈표 5-2〉 사업 단계별 추진계획 및 문제점

단계	개발 계획 내용	고려 사항
〈1단계〉 주상복합 지역	· 주상복합지역을 우선적 지원하여 사업여건 마련 - 기존도로변 : 블록별 사업구역 추진 (4개 구역) - 이면도로 : 주상복합 개발 · 역사공원부지 및 공공공지를 하나의 사업구역으로 편입하여 임차 및 좌판상인의 상업기능 이전을 위한 공간 마련	· 시장 내 임차상인 및 좌판상인 수용 기능 여부 확인 필요 - 시장 내 임차상인 점포수 560여개, 좌판상점 480여개 (2002년 현재) · 현재 산업별로 밀집하여 특화기로를 형성하고 있으나, 임시시장 및 재이주 후 현재의 네트워크 붕괴 가능성 높음.
〈2단계〉 상업지역 시장정비 사업	· 임차 및 좌판상인을 위한 이주 공간 활용 - 사업완료 시 임시시장으로 이전하였던 임차 및 좌판상인을 완 시행블록으로 재이주 (순환재개발) · 시장정비사업 : 조합을 구성하여 시장정비사업 추진	· 설문조사 결과 개발 후 상가 유형 중 전문상가 형태를 선호함. 현재의 특화기로를 영두한 것으로 판단되며, 이를 위해 관련 업종별 입지 유도 전략이 필요함. · 사업 시행 후 임대료 상승 등으로 인한 재입점 포기를 방지하기 위한 혜택 마련 필요
〈3단계〉 업무지역	· 공영 및 공공상가 이전을 위한 방안 마련 후 사업시행 · 여의도 업무를 일부 수용하여 신흥 업무단지 조성	· 현재 공영 및 공공상가의 경우 대상지 내에서 생산기능을 담당하며 비교적 활발한 경제활동을 하고 있음 이전 추진 시 공영 및 공공상가 간 형성되어 있는 산업 네트워크 붕괴 우려 · 여의도의 업무기능이 사업구역으로의 이전 가능성이 낮으므로, 여의도와 차별화된 업무 기능을 도입하는 것이 바람직할 것임.



〈그림 5-4〉 Y 뉴타운 사업구역 및 단계별 추진 계획

2) 현황과 계획지표 비교

(1) 인구 및 가구

Y 뉴타운 사업계획에서의 대상지 내 인구는 4,986인, 세대수는 2,141세대이며, 그 중 세입자 가구는 1,860세대(전체의 87%)로 많은 비중을 차지하고 있다. 사업 완료 후 대상지 내 수용할 세대 및 인구수는 2002년 세대 및 인구수 대비 각각 102.8%와 123.5%로 계획되었다. 또한 총 공급 주택 2,200세대 중 임대주택은 200세대로 전체 건축 세대의 10% 미만 수준이다.

〈표 5-3〉 Y 뉴타운 계획지표

구분	지표	
	현황 (2002년 기준)	계획
계획인구	4,986인	6,160인
계획가구	2,141세대 (세입자 가구 : 1,860세대)	2,200세대 (분양 2000세대, 임대 200세대)

출처 : 영등포구(2005), 영등포뉴타운지구 개발기본계획

계획 수립(기준년도 2002년) 이후 사업시행 지연으로 대상지 내 계획 수립당시의 세대 및 인구수는 증가하였으며, 2008년 세대 및 인구수(추정치)는 <표 5-4>와 같다²²⁾. 2008년 현재 대상지 내 세대수는 3,193세대이며 그 중 세입자는 2,774세대로, 공급 계획 주택 총 수인 2,200세대를 넘는 수준이다. 대상지 내 가구 중 자가 가구의 비율은 13%에 불과하고 세입자 비중이 매우 높은 편이며, 현재 거주하고 있는 세대수 자체가 계획 세대수보다 높은 상황이다.

〈표 5-4〉 Y 뉴타운지구의 세대수 및 인구수 현황(2006년, 2008년)

구분	대상지 내 세대수 및 인구수 (2002년)		대상지내 세대수 및 인구수 예측치 (2008년)	
	세대수(세대)	인구(인)	세대수(세대)	인구(인)
합계	2,141	4,986	3,193	6,110
자가	281	895	419	1,097
세입자	1860	4091	2,774	5,013
자가 비율 (%)	13.1	18.0	13.1	18.0
세입자 비율 (%)	86.9	82.0	86.9	82.0

22) 2002년 기준 뉴타운사업지구를 포함하는 행정동별 세대수/인구수 대비 대상지 내 세대수/인구수 비중이 동일하게 유지되었다는 가정하에 2008년 대상지 내 세대수와 인구수를 추정하였다. 또한 대상지 내 주택 소유주와 세입자의 비중이 유지되었다는 가정하에 2008년 자가 비율과 세입자 비율을 계산하였다.

(2) 기반시설

현재 Y 뉴타운 대상지의 공원, 광장, 공공공지, 도로, 학교 등 기반시설의 용지비율은 22%이며, 도로 이외에 기반시설은 전무한 상황이라 할 수 있다. 사업 시행 시 공원, 광장, 공공공지를 확보함으로써 전체 면적 중 기반시설의 비중을 32.7%로 늘릴 예정으로 사업 이후 기존에 부재하였던 기반시설을 확충할 수 있는 기회가 될 것이다. 또한 시장현대화 사업과 함께 현재 중앙시장의 로터리상가 위치에 광장을 조성하여 보행자 진입 및 지하상가와와의 연계성을 확보할 계획이다.

〈표 5-5〉 기반시설 현황 및 계획 면적과 비중

구분		현황		계획		
		면적(㎡)	비율(%)	면적(㎡)	비율(%)	내용
사업대상지 면적		226,005.5	100.0	226,005.5	100.0	
기반시설	소계	50,197.8	22.2	73,936.5	32.7	
	공원	-	-	13,685.0	6.1	4개소
	광장	-	-	1,446.0	0.6	진입광장
	학교	-	-	-	-	
	공공공지	-	-	2,546.0	1.1	전시공연시설 복합화, 지역커뮤니티 공간
	도로	50,197.8	22.2	56,259.5	24.9	

출처 : 서울특별시, 2010, 서울시 뉴타운사업 7년간의 기록,

○도로망 계획

북측 주거 밀집지역 내부의 도로는 대부분 도로폭 5m 미만의 비선형으로 원활한 소통에 어려움이 있다. 대상지의 남측은 비교적 격자형의 가로망을 형성하고 있으나 일부 도로를 제외하고는 대부분 5m 미만의 소로이나 차량통행과 함께 상업 및 생산시설의 물품 하역 및 진입 등으로 도로 점유가 이루어지고 있어 통행이 원활하지 못하다. 또한 대상지는 간선도로로 둘러싸여 있어 직접적인 차량진출입에 어려움이 있다.

기본계획에서는 일부 도로의 확폭을 통한 내부교통량 처리 능력 확보와 순환도로 시설, 도로 기능별 위계 정립 등의 계획을 제시하고 있다. 기존 도로의 개선보다는 새로운 도로 신설을 통한 내부 도로망 조성에 비중을 두고 있다. 대상지 내 기존 도로의 개선은 전체 도로망 계획 중 극히 일부에 지나지 않으며, 대부분 현재의 필지형태를 고려하지 않은 내부 도로망 체계 조성을 계획 중이다. 이는 도로망 조성을 위해서는 사업대상지의 대규모 정비와 동시에 이루어져야 함을 의미한다. 그러나 현재 대상지는 26개 사업구역으로 세분되어 있어, 구역별로 사업 시작 및 완료 시기의 격차가 클 것으로 예상된다. 이에 따라 점적인 개발과 사업 완료 시기의 격차로 인해 도시기반시설의 우선적 확보가 어려울 것으로 보인다.



〈그림 5-5〉 도로현황



〈그림 5-6〉 도로망 계획

3) 시장현대화 사업

○기본계획 내용

대상지의 서남부 구역에 위치한 중앙시장(대형상가 6개소, 재래시장 1개소)을 현대화하는 사업으로 중심쇼핑몰을 조성하고자 한다.

또한 지하상가와의 연계성 확보, 시장현대화 사업을 추진하고, 이면도로변을 따라 쇼핑거리를 조성함으로써 상업중심지로 조성할 계획이다.

사업시행 시 역사공원 및 공공공지에 임시시장을 조성하여 임차 및 좌판상인에게 영업공간을 공급하고 개발 완료 후 이주하도록 하는 순환재개발의 사업방식으로 추진할 계획이다.



〈그림 5-7〉 상업중심지 조성 계획

○대상지 현황

현재 대상지 내 재래시장은 3개의 등록시장과 5개의 무등록시장으로 구성되어 총 2,400여개 매장(노점상 제외)을 포함하고 있으며, 매장의 면적은 약 4만 제곱미터에 이른다. 이는 노점상을 제외한 경우로 대상지 내 노점상을 포함할 경우 매장수와 매장 면적은 더 증가할 것이다.

〈표 5-6〉 재래시장 현황

구분	시장명	매장면적(m ²)
등록	삼구시장	2,954
	동남상가	3,090
	영신상가	6,657
무등록	Y중앙시장 (제일상가)	1,061
	Y중앙시장 (동부상가)	19,890
	로터리상가	1,832
	남서울상가	2,600
	중앙노점	-
계		38,084

출처 : 영등포구(2005), 영등포뉴타운지구 개발기본계획



〈그림 5-8〉 Y중양시장 현황

〈표 5-7〉 Y중양시장 점포현황

구분		상점 수
Y중양시장		1173개
재래시장		678개
대형 판매 시설	로터리상가	85개
	삼구상가	59개
	제일상가	51개
	영신상가	146개
	동남상가	75개
	남서울상가	79개
	기계공구상가	-

출처 : 영등포중양시장 홈페이지(www.ydmarket.com)

○계획의 문제점

노점상의 경우(2002년 현재 약 500개소) 현재 구유지를 점유하여 영업을 하고 있는 상황으로, 보상 대상에서 제외될 뿐 아니라 사업 완료 후 시장의 재입점 대상자격도 없기 때문에 이들을 위한 대책 마련이 필요하나 현재 계획에는 없는 상황이다.

상인재정착을 위해 순환재개발을 계획하고 있으나 임시시장 부지로 거론되고 있는 역사공원(9,871m²)과 공공공지(12,417m²)의 부지 면적이 현재 시장 내 전체 매장면적의 2/3에 해당하는 수준으로 전체 매장을 수용하기엔 부족한 수준이다.

제3절 C 균형발전촉진지구

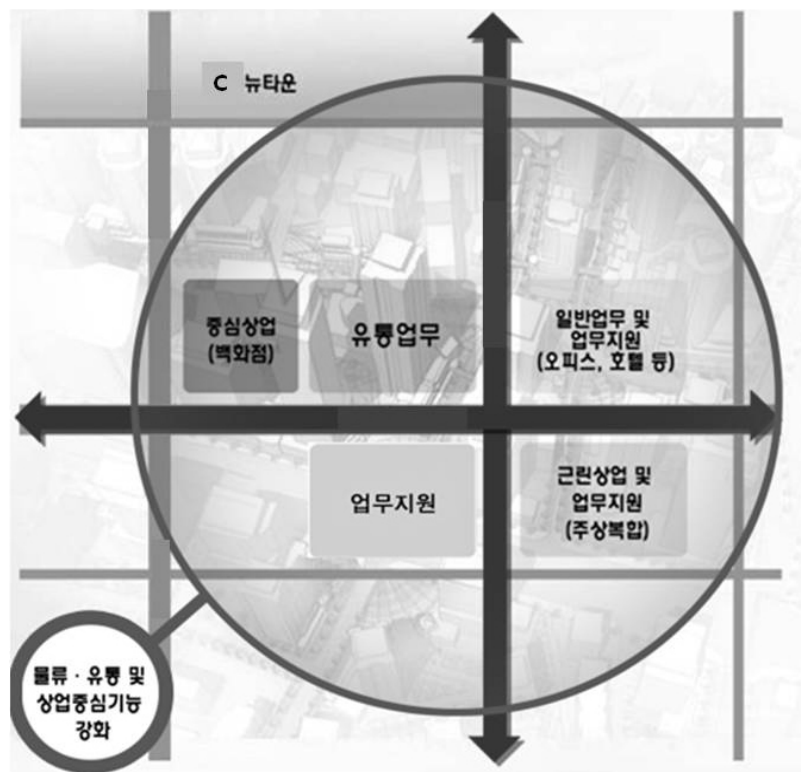
1) 공간구상

(1) 개발구상안

C 재정비촉진지구 재정비촉진계획에 의하면 균형발전촉진지구사업을 통해 물류·유통 및 상업 중심기능 강화를 통한 지역중심 기능을 형성하고자 대상지를 크게 4개의 구역으로 나누어 기능을 분배하였다. 즉 서북구역은 중심상업(백화점)과 유통업무 기능, 동북구역은 일반 업무 및 업무지원 기능, 동남구역은 근린상업 및 업무지원 기능, 서남구역은 업무지원 기능으로

계획하였다.

현재 중·저층 위주의 건물에 입지해 있는 다양한 기능 중 상업·유통과 업무 기능을 중심으로 특화하며, 기능의 입체화를 통해 고층건물 위주의 개발을 추진할 계획이다. 기존의 중·저층, 고밀 주거지역의 인구를 수용하기 위해, 상업지역 50%, 준주거지역 70% 이하의 사업구역별 주거비율을 준수하여 주상복합개발을 통해 주택을 공급할 계획이다.



출처 : 서울시 뉴타운사업 7년간의 기록, 서울특별시, 2010, pp. 997

〈그림 5-9〉 C 균형발전촉진지구 공간개발구상

계획내용을 현황과 비교해 보면, 블록별로 특성을 보였던 현황과는 달리 계획안에서는 4개 구역 모두 상업복합의 유사한 기능으로 계획하고 있다. 오랜 시간 동안 형성된 특화골목(먹자골목)을 보존하거나 활성화할 계획은 없고, 구역별로 특성 있는 지역 조성 대신 주거복합기능을 제안하고 있는 실정이다. 이는 정밀한 현황조사를 바탕으로 지역의 주요 기능이 무엇이며 향후 이 지역이 어떻게 발전할지에 대한 미래상의 제시 없이 법에서 요구하는 최소 기준에 맞추어 계획하고 있음을 보여준다(<표 5-8> 참조).



출처 : 강동구(2009), 천호·성내재정비촉진지구 재정비촉진계획, p.56

〈그림 5-10〉 블록별 개발방향



〈그림 5-11〉 C 균형발전촉진지구 현황(2010년 7월 현재)

〈표 5-8〉 블록별 개발방향 및 현황 비교

구분	개발 계획안		현황	
	개발방향	도입 기능	주요 기능	입지 시설
블록 1	물류·유통 관련 업무 기능	· 물류·유통 기능 · 로데오거리	상업	· 대로변을 따라 대형 판매시설 및 업무시설 입지 · 블록 내부 : 저층의 주거 밀집, 숙박업소, 식품위생시설이 밀집, 특히 족발·보쌈·감자탕 골목 형성
블록2	상업 및 업무 지원기능	· 로데오거리 상업 활성화 · 업무·복합, 호텔 등 지원기능	복합 시설 및 주거	· 블록 외곽 : 로데오거리 상업 시설, 천호대로변 상업·의료 및 업무 기능 입지 · 블록 내부 : 주상복합, 아파트 등 주거지역
블록3	업무지원 및 복합기능	· 업무지원 · 이면부 복합용도	복합 시설 및 주거	· 대로변 상업, 업무, 의료시설 등 복합시설 위치 · 내부에는 근린생활시설과 저층의 공동주택 밀집
블록4	지원기능	· 대로변 상업업무 · 이면부 복합용도	상업, 주거	· 천호대로, 천호구갈변 상업시설 밀집, 특히 찜질방골목 위치 · 블록내부 : 공동주택 밀집지역

출처 : 강동구(2009), 「천호·성내재정비촉진지구 재정비촉진계획」 블록별 개발방안(p.56) 재구성

위의 내용을 토지이용계획안에 제시된 용도별 면적의 비중을 기준으로 살펴보면, 상업과 주거 비중(면적기준)은 각각 16%, 13% 정도 축소하고 업무기능은 17% 정도 확대할 계획이다. 구 내에서 대상지의 위상으로 인해 향후 업무기능의 강화는 필요하겠지만, 구청 담당 공무원과의 인터뷰 결과 잠실과 영동부도심이 근거리에 위치하고 있는 대상지의 입지 여건으로 인해 이 지역이 업무기능만으로 특화하기 어렵다는 입장을 보였다.

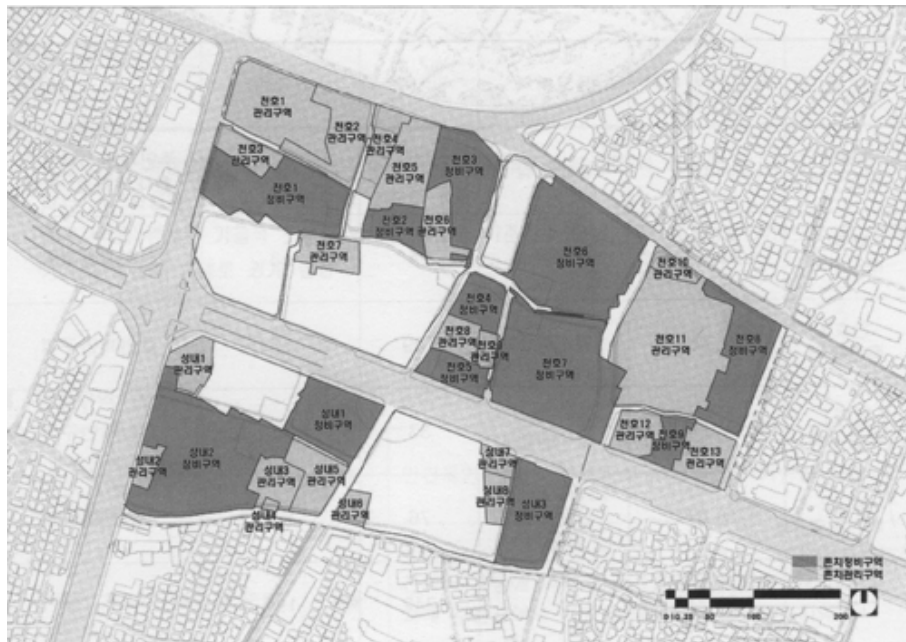
〈표 5-9〉 토지이용현황 및 계획

구분		현황		계획안	
		면적(㎡)	구성비(%)	면적(㎡)	구성비(%)
업무	소계	23,553	8.50	72,943	26.32
	일반업무	11,069	3.99	42,859	15.47
	업무복합	12,484	4.51	30,084	10.86
상업	소계	133,105	48.04	100,429	36.24
	판매	12,466	4.50	25,614	9.24
	근린상업	68,636	24.77	8,018	2.89
	주상복합	52,003	18.77	66,797	24.11
주거		50,045	18.06	20,275	7.32
기반시설	소계	46,139	16.65	83,453	30.12
	공원	-	0.00	8,312	3.00
	광장		0.00	3,298	1.19
	공공공지	91	0.03	2,095	0.76
	도로	45,953	16.58	69,653	25.14
노인정		95	0.03	95	0.03
기타 (주차장, 공지 등)		24,258	9.59		
계		277,100	100	277,100	100

출처 : 강동구(2009), 「천호·성내 재정비촉진지구 재정비촉진계획」

(2) 진행현황

사업지구의 38개 구역은 5개의 촉진구역을 제외하고 기반시설이 비교적 양호하여 준치정비구역이나 준치관리구역²³⁾으로 지정되어 있다. 현재 정비관리 지역으로 지정되어 있는 구역 중 일부 정비관리구역은 해당 구역 주민 건의에 따라 촉진구역으로 변경을 신청 중이다. 도시환경정비사업을 통한 사업추진을 계획하고 있으며, 사업구역은 가로 및 건물배치를 고려하여 설정되어 있다. 사업대상지 내 사업구역은 촉진구역과 준치정비구역으로 구분되는데, 준치정비구역으로 지정된 지역 중 일부 구역에는 병원, 아파트, 주상복합 등 이미 개발된 대규모 시설이 위치하는 경우도 있다.



출처 : 강동구(2009), 「천호·성내재정비촉진지구 재정비촉진계획」, p.114

〈그림 5-12〉 준치지역결정도

2) 현황과 계획지표 비교

(1) 인구 및 가구

재정비촉진계획에서의 대상지 내 인구는 6,125인, 세대수는 2,590세대이며 그 중 1,779세대

- 23) 준치정비구역은 촉진구역의 지정요건에는 해당하지 않으나 시간의 경과 등 여건의 변화에 따라 촉진사업요건에 해당할 수 있거나 촉진사업의 필요성이 강한 구역을 의미한다. 준치관리구역은 촉진구역의 지정요건에 해당하지 않으며 기존의 시가지로 유지관리할 필요가 있는 구역으로 주변 촉진구역의 기반시설계획과 관련하여 촉진지구 전체의 균형발전을 도모하기 위해 기반시설정비계획과 획지계획, 건축계획 등을 수립할 수 있다.

는 세입자 세대이다. 사업 완료 후 대상지 내 수용할 계획 인구수 및 세대수는 2006년의 인구수와 세대수를 기준으로 각각 55.1%, 37.3% 증가한 9,498인, 3,578세대로 계획하고 있다.

〈표 5-10〉 C 균형발전촉진지구 계획지표

구분	지표	
	현황 (2006년 기준)	계획
계획인구	6,125인	9,498인
계획가구	2,590세대 (세입자 가구 : 1,779세대)	3,578세대

출처 : 강동구(2009), 천호·성내 재정비촉진지구 재정비촉진계획

계획 수립 후, 사업 시행의 지연으로 인해 2010년 현재 계획수립 당시(2006년)의 세대수 및 인구수에 변화가 있었다. 2006년 이후 대상지 내 인구수 및 가구수는 증가하였는데, 2008년 기준의 대상지 내 총 세대수와 인구수는 3,273세대, 6,918인으로 2006년과 비교하여 각각 26%, 13% 증가하였다. 그러나 여전히 2008년 현재 대상지 내 인구 및 가구의 현황에 비해 계획지표(계획인구 9,498인)는 높은 수준이다. 이는 공간구상에서 이 지역의 업무기능을 강화하겠다고 밝혔지만, 실질적으로 계획인구를 현황에 비해 3천명 이상 높게 책정함으로써 고층고밀의 주거기능이 강화되어 계획목표와 어울리지 않는 결과를 초래할 것으로 보인다.

〈표 5-11〉 C 균형발전촉진지구 세대수 및 인구수 현황 (2006년, 2008년)

구분	대상지 내 세대수 및 인구수 (2006년) ²⁴⁾		대상지 내 세대수 및 인구수 예측치 (2008년) ²⁵⁾	
	세대수	인구(인)	세대수	인구(인)
천호2동	393	531	981	1,324
천호3동	1,453	3,715	1,522	3,742
성내2동	744	1,879	770	1,852
총계	2,590	6,125	3,273	6,918

24) 출처 : 강동구(2009), 천호·성내재정비촉진지구 재정비촉진계획, p.11

25) 2006년 기준 재정비촉진지구를 포함하는 행정동별 세대수·인구수 대비 대상지 내 세대수·인구수 비중이 동일하게 유지되었다는 가정하에 2008년 행정동별 세대수·인구수에 각 행정동 대비 대상지 내 세대수·인구수 비중을 곱하여 산출하였다.

〈표〉 행정동 대비 균형발전촉진지구 내 세대수 및 인구수 비중

구분	행정동 인구 (통계연보)		재정비촉진지구 내 인구		비중(%)	
	세대수(세대)	인구(인)	세대수(세대)	인구(인)	세대수(세대)	인구(인)
천호2동	6,614	15,768	393	531	5.94	3.37
천호3동	12,749	29,524	1,453	3,715	11.40	12.58
성내2동	11,565	28,277	744	1,879	6.43	6.64

(2) 기반시설

사업대상지 내 기반시설의 비중은 전체 사업구역면적 대비 17%에 불과하며, 이 중 도로가 16.6%를 차지하고 있고 이 외의 기반시설은 거의 없는 수준이다. 사업 시행 후 공원, 광장의 조성 및 공공공지의 추가확보, 도로의 확폭 및 선형화 사업 등을 통해 기반시설 비중을 30%까지 늘릴 계획이다.

〈표 5-12〉 기반시설 현황 및 계획

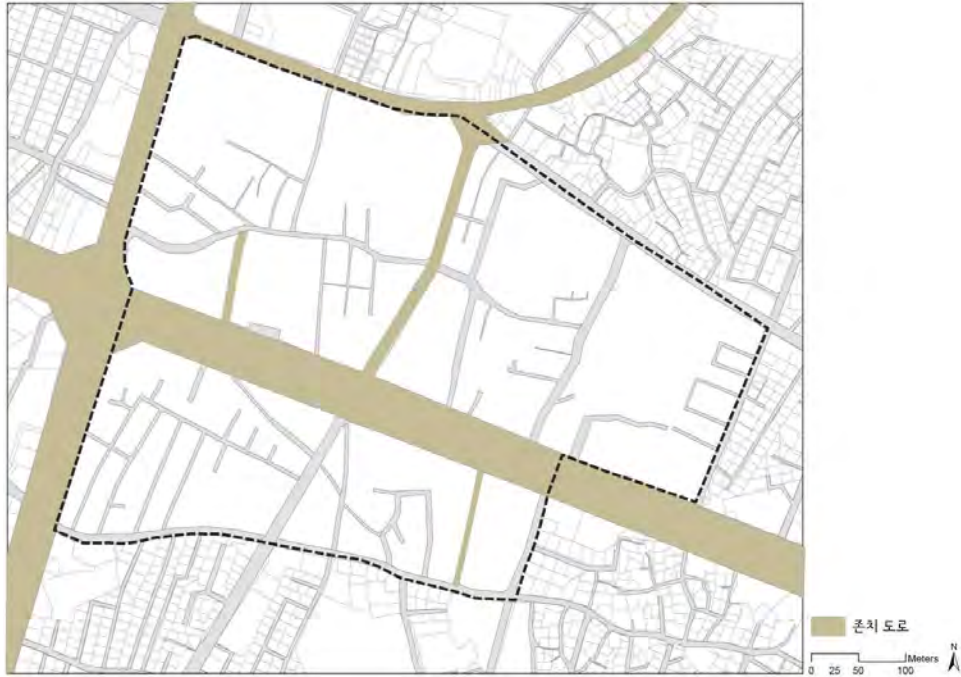
구분		현황		계획안	
		면적(㎡)	구성비(%)	면적(㎡)	구성비(%)
기반시설	소계	46,139	16.65	83,453	30.12
	공원		0.00	8,312	3.00
	광장		0.00	3,298	1.19
	공공공지	91	0.03	2,095	0.76
	도로	45,953	16.58	69,653	25.14
	노인정	95	0.03	95	0.03
기타 (주차장, 공지 등)		24,258	9.59		
계		277,100	100	277,100	100

출처 : 강동구(2009), 천호·성내 재정비촉진지구 재정비촉진계획

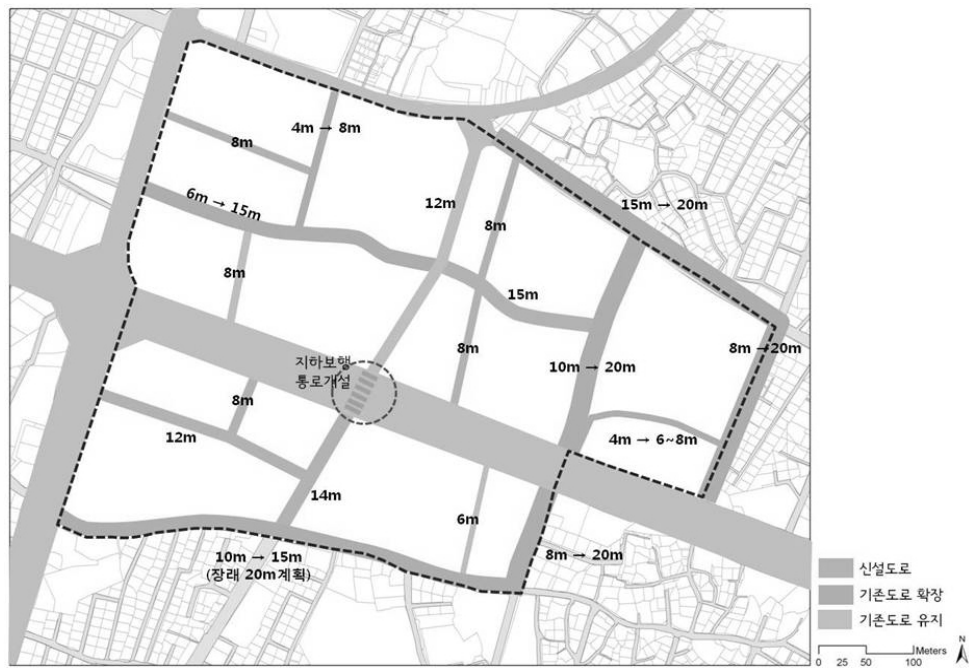
도로망계획의 경우 균형발전촉진지구의 원활한 교통소통을 위해 대상지 주변의 간선·보조 간선도로를 격자형으로 정비하고, 대상지에 속한 진황도길, 성내본길, 달맞이길을 확장하고자 한다. 또한 부지 내 협소하고 불규칙한 도로의 선형조정 및 확폭을 통한 내부도로 체계 개선을 계획하고 있으며, 신설도로의 경우 기존 도로의 단절구간 연계 및 확폭에 중점을 두고 있다. 광로에 의해 남북으로 단절된 대상지의 연계를 위해 지하보행 통로를 개설하고, 지하 보행에서 대상지로의 진입부에 광장을 조성할 계획이다.

대상지 외곽을 둘러싸고 있는 도로는 대로 이상의 넓은 도로로 비교적 원활한 소통이 이루어지고 있지만, 대상지 내부의 경우 일부 도로를 제외하고는 5~10m 정도의 좁은 도로 폭과 단절된 도로 등 도로 연결성이 취약한 구간이 다수 존재한다. 따라서 원활한 통행을 위해서 도로의 확폭 및 선형화 등의 정비 사업이 필요한 상황이다.

계획안에 제시된 신설도로의 경우 기존 도로의 확폭과 연결, 비선형도로의 선형화 사업이 대부분으로 기존 도시조직 변화는 최소화될 것으로 보인다. 하지만 존치구역의 계획안을 보면 필지의 합병에 따른 고층의 복합용도 건물 건설 계획이 대부분으로 결국 기존 필지형태와 가로망 등 도시조직의 물리적 특성은 유지되기 어려울 것으로 예상된다.



〈그림 5-13〉 C 균형발전촉진지구 도로현황



〈그림 5-14〉 C 균형발전촉진지구 도로계획

3) 가로 특성화계획

재정비촉진계획에서는 상업시설이 밀집되어 있는 로데오거리의 활성화를 위해 상업시설의 고급화 계획을 수립하였다. 휴먼 스케일 유지를 위한 저층형 건물 건설과 저층부에 쇼핑물 도입을 계획 중이며, 광로에 의해 남북으로 단절된 로데오거리의 연계성 확보를 위해 천호역~로데오거리의 지하공영주차장 공간에 지하보행 통로를 개설할 계획이다. 또한 로데오거리를 중심으로 사업대상지 북측 블록을 동서방향으로 가로지르는 가로의 확폭 및 단절구간을 연결하여 젊음의 거리로 조성할 계획이다. 가로 주변으로 공원, 공공공지, 공개공지 등을 조성하여 충분한 문화공간과 녹지를 제공하며, 가로의 활성화를 유지하기 위해 건물 저층부에 연속적인 상가를 조성하고자 한다.

현재 대상지 내 특성화 가로로서 로데오거리 및 쭈꾸미, 족발·보쌈 등의 먹자골목을 들 수 있다. 로데오거리의 경우 조성사업 이후 청소년의 유입인구가 증가하였으나 성인 유입인구 감소로 매출에는 부정적인 영향을 끼친 것으로 조사되었다. 사업 계획에 따라 로데오거리 및 젊음의 거리 조성으로 도로의 확폭, 단절구간 연결 사업에 의한 대상지 내 소통의 원활화와 함께 상업시설 및 보행공간 정비 등으로 경제적 활성화를 기대할 수 있다. 반면, 30여년 이전부터 조성되어 지역의 명소가 된 먹자골목은 물리적으로 노후화되었지만 아직까지 많은 이용객이 이용하고 있는 특화가로이다. 그럼에도 불구하고 먹자골목에 대한 보존 또는 정비계획이 전혀 없어 사업완료 후 먹자골목은 없어질 위기에 처해 있다.



〈그림 5-15〉 C 균형발전촉진지구의 특성화 가로 계획

제4절 소결 및 대안제시

1. 종합분석

○Y 뉴타운지구

현재 Y 뉴타운지구의 개발계획안은 입지특성, 건물의 노후도, 층수, 용도지역 등 물리적 특성과 인구 및 가구 현황, 재래시장 현황 등을 바탕으로 제시되었다. 하지만 물리적 환경을 중심으로 이루어진 현황분석을 바탕으로 대상지 내 형성되어 있는 산업 네트워크, 특화된 기능 등에 대한 분석 및 고려가 이루어지지 않았다. 또한 계획에서도 현재의 산업 기능을 수용하지 않은 채 새로운 기능과 도시조직으로 대체하고 있었다.

현재 대상지 내에서는 도매업 및 상품중개업을 중심으로 경제활동이 활발히 이루어지고 있고, 영등포동 2가 지역의 생산기능 사업체 간 형성되어 있는 산업 네트워크는 장기간에 걸쳐 형성된 무형자산이다. 계획안에 따르면 현재의 생산 및 도매기능을 이전하는 계획이 있어 산업 네트워크의 붕괴가 우려된다. 또한 지역 특화기능으로서 방송, 문화산업, 엔터테인먼트 부문 육성을 계획하고 있으나, 현재 지역의 특화산업과 무관하며, 주변 지역에 이미 이러한 산업이 특성화되어 있기 때문에 차별화를 위한 구체적인 전략이 마련되어야 한다. 토지이용계획안에 따르면 주거 비중을 축소하고 상업 및 업무 비중을 확대하고자 하나, 업무 기능의 경우 충분한 수요를 확보할 수 있을지 불분명한 상황으로, 현재 지역 내 특화되어 있는 도소매 및 생산 기능을 중심으로 이를 지원하는 상업 및 업무기능을 추가적으로 도입하는 방안을 고려하는 것이 바람직하다.

○C 균형발전촉진지구

현재 C 균형발전촉진지구에는 식품위생시설 및 상업판매시설 위주의 상업기능이 발달되어 있으나, 개발계획에 의하면 대상지 내 주거 및 상업기능을 축소하고 업무기능 확대를 계획하고 있어, 기존 기능을 대체하는 개발방식을 택하고 있음을 알 수 있다. 이 지구의 대상지 중 일부만 촉진구역이며 대부분 준치정비구역과 준치관리구역으로 지정되어 있어 기존의 토지이용행태를 수용하는 계획안을 내세우고 있다. 하지만 준치구역의 계획안을 보면 필지의 합병에 따른 고층의 복합용도 건물 건설 계획이 대부분으로 결국 기존 필지형태와 가로망 등 도시조직의 물리적 특성은 유지되기 어려울 것으로 예상된다.

대상지 내 일부 구역에 조성되어 있는 먹자골목은 30년 이상 유지되고 있는 지역의 명물로 주변 지역뿐 아니라 서울과 수도권의 다른 지역 주민들도 방문하고 있는 지역이다. 하지만 이

러한 특화 가로에 대한 대책 및 보존 계획 등은 부재한 상황이며 개발계획상 전략적 도입 기능인 업무와 유통기능과 부합되지 않기 때문에 사업 완료 후 이러한 지역 특성은 사라질 것으로 예상된다.

기능적 측면에서는 현재의 상업중심지역 기능보다는 업무 및 유통기능을 강화한 개발구상안을 제시함으로써 개발 후 지역의 기능 변화가 있을 것으로 예상된다. 구의 중심으로서 업무기능의 강화가 필요하다고 보지만, 업무기능이 특화된 잠실과 영동부도심이 주변에 인접해 있어 차별화된 업무기능의 유치 전략이 마련되어야 할 것이다.

〈표 5-13〉 계획안 분석 결과

Y 뉴타운지구	C 균형발전촉진지구
· 기존 도시조직의 형태를 고려하지 않은 구역 경계 설정 및 가로망 계획 · 현재 나름의 기능을 하고 있는 기존 기능을 새로운 기능으로 대체 － 상업판매시설의 시설 현대화사업 : 고층의 복합용도 건물로 개발 － 제조 및 생산기능(공구 및 공업사)을 업무기능으로 대체 · 주거비중 축소, 상업 및 업무 비중 확대 － 충분한 업무 수요 확보의 어려움 · 현재 거주민과 세입자를 위한 주거대책 부족 · 긍정적인 측면 : 물리적 노후시설의 개선, 기반시설 확보의 기회	· 존치구역의 비중이 높아 기존 도시 조직(밀지, 가로망)을 고려한 구역경계설정과 가로망 계획 － 존치구역조차 고층 복합용도의 개발 계획으로 기존 기능 대체 예상 · 특화가로인 먹자골목에 대한 계획 및 대책 부재 · 주거 및 상업기능 축소, 업무 기능 강화 － 현재 구의 업무·상업 중심지 역할 － 충분한 업무공간 수요 확보를 위한 전략 필요 － 계획지표상 주거기능의 강화 · 현재 거주 주민과 세입자를 위한 주거 대책 부족 · 긍정적인 측면 : 물리적 노후시설의 개선, 기반시설 확보의 기회

2. 대안제시

1) 프로세스의 제안

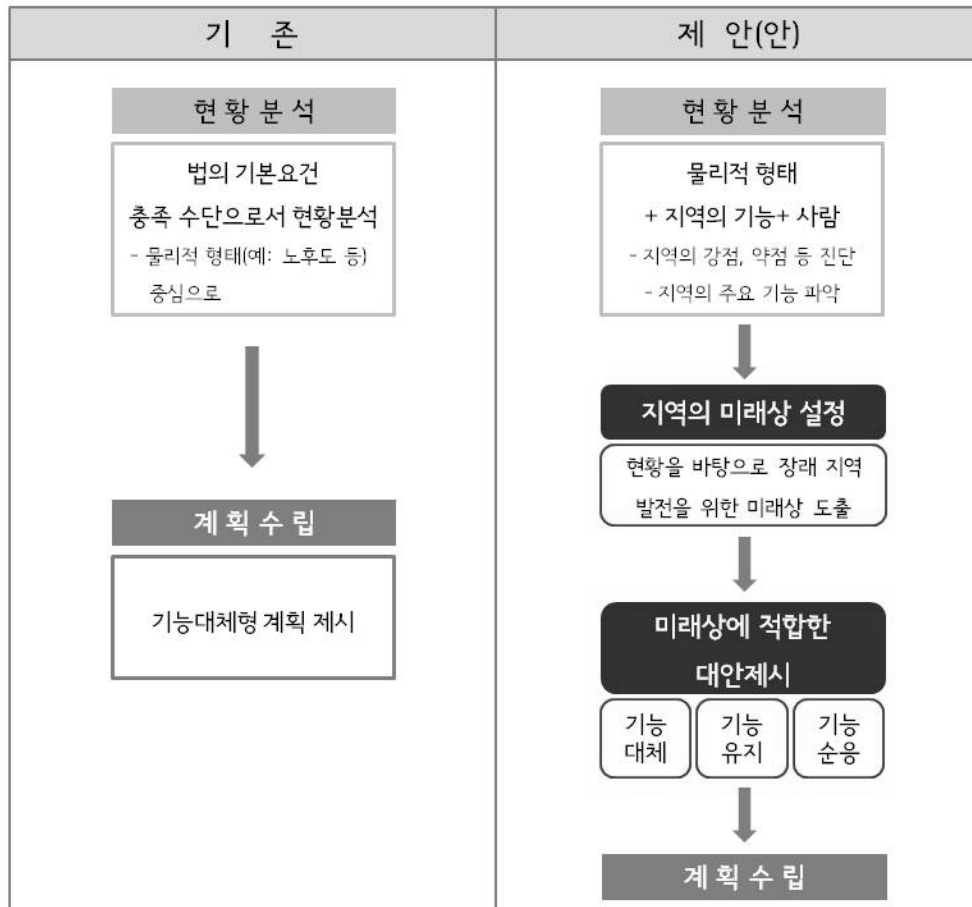
앞서 살펴본 바와 같이 서울시의 뉴타운사업으로 대변되는 도시재생사업은 여러 가지 쟁점을 갖고 있다. 『도시재정비촉진을 위한 특별법』에서는 “도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여함”을 재정비촉진사업의 목적으로 보고 있다. 이러한 목적에 부합하도록 특별법에서는 재정비촉진계획의 개요, 토지이용에 관한 계획, 인구·주택 수용계획, 교육·문화·복지시설 등 기반시설 설치계획, 공원·녹지 및 환경보전계획, 교통계획, 경관계획 등의 내용을 포함한 재정비촉진계획을 수립하도록 정하고 있다.

재정비촉진계획의 내용이 물리적 계획에 치중하다 보니 현황분석도 인구 및 세대 총량, 토지이용현황, 필지 및 건축물 현황, 공원녹지현황, 교통현황, 공급처리시설현황 등 물리적인 측면에서의 분석에 그치고 마는 실정이다. 대부분의 재정비촉진계획이 기능대체형 계획으로 수립되어 오히려 구체적인 현황분석에 많은 시간과 노력을 기울이지 않는 실정이다. 예를 들어 계획대상지에 어떠한 주택유형이 있는지 혹은 대상지가 어떠한 기능을 하고 있는지 등에 대한 고려는 거의 이루어지지 않으며, 대상지에 거주하고 경제활동을 영위하고 있는 지역민에 대한 사회경제적인 부문에 대한 고려도 부재한 실정이다. 특히 획일적인 도시재생수법의 적용으로 인한 지역의 기존 기능과 장소성의 소멸이 큰 문제로 제기되고 있다. 이러한 지역의 기능과 장소성은 기존 기능을 고려하지 않는 사업지구의 선정, 사업대상지 특성에 대한 현황분석의 부재, 지역특성이 반영되지 않는千篇일률적인 계획의 수립과 도시재생방식으로 인해 점차 없어지고 있는 실정이다.

이러한 뉴타운사업의 문제점은 사례연구에서도 그대로 나타나고 있다. 대상지 내 구역 구분 현황을 살펴보면, 철거재개발에 해당하는 계획정비구역은 전체 뉴타운 및 균형발전촉진지구의 63%로 매우 높은 수준이고, 명칭만 변경되었을 뿐 이전과 크게 다르지 않은 전면재개발 방식의 사업이 사용되고 있음을 알 수 있다.

사례연구 결과 두 지구의 경제적 기능, 사회적·물리적 여건 등이 다르나 개발계획은 모두 상업 및 업무기능 강화, 노후화된 물리적 시설의 전면 철거 재개발, 기존 기능의 수용보다는 새로운 기능으로의 대체로서 유사한 계획이 제시되고 있다. 물리적으로 노후화되었지만 생산과 경제활동이 충분히 이루어지고 있고, 정량적으로 측정할 수 없는 무형의 가치와 잠재력이 충분히 존재함에도 불구하고 개발 계획에서는 기존의 도시조직, 기능을 수용하기보다 새로운 것으로 대체하고자 한다. 사업 완료 후 물리적으로 개선된 환경을 조성할 수 있으나, 먹자골목과 같은 지역의 고유한 장소성과 오랜 기간에 걸쳐 형성된 산업 네트워크 등 무형의 가치 상실은 불가피한 상황이다. 또한 이러한 기능이 대체되면 그 내부에서 거주하고 경제활동을 영위하던 주민, 상인, 기타 지역과 관련된 사람들은 자동적으로 대체되게 된다.

그러므로 도시재생사업계획을 수립할 때는 대상지에 대한 면밀하고 종합적인 조사와 분석을 통해 해당 지역이 향후 어떠한 모습으로 나아가야 할지, 즉 미래상에 대한 고민이 선행되어야 할 것이다. 이는 지역의 물리적 특성뿐만 아니라 기능에 대한 분석을 통해 어떠한 기능이 지역에서 유지되고 발전될지에 대한 분석을 바탕으로 도출될 수 있을 것이다. 이러한 지역의 미래상을 토대로 이에 적합한 대안들이 제시될 수 있을 것이고 대안 중 지역에 가장 적합한 안으로 계획을 수립하여 사업을 실행해야 할 것이다. 이러한 일련의 과정은 다음의 그림과 같이 표현될 수 있다.



〈그림 5-16〉 도시재생사업계획 도출 과정 예시

대규모 대상지의 기능을 대체하는 기능대체형 재생보다는 동질적인 특성을 지닌 지역별로 사업을 진행하는 소규모의 단위 개발 사업, 기존 기능을 활성화하기 위한 기능순용형 재생, 자연발생적인 용도변화를 고려하면서 점진적으로 실행하는 방식 등 다양한 사업 방식의 고려가 필요하다. 특히 하나의 사업대상지에 한 가지 동일한 재생방식을 적용하기보다는 특성에 따라 연쇄형 개발, 소규모 적응형 개발 등 다양한 정비수법을 활용할 필요가 있을 것이다.

2) 대안 제시

지역 기능을 활성화할 수 있는 도시재생이 되기 위해서는 지역의 장단점 분석을 통해 지역의 주 기능을 도출하고 이를 특화시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 종합적인 현황분석을

토대로 체계적인 접근방법과 지원을 얻기 위해 내적 환경과 외적 환경을 평가할 때 효과적인 SWOT분석²⁶⁾을 수행할 수 있다. SWOT분석과 더불어 향후 지역의 주요 기능을 도출하는 과정도 필요한데, 현재 기능에 대한 분석을 토대로 미래에 해당 지역을 주도할 기능 도출도 함께 수행할 수 있다.

Y 뉴타운지구는 <표 5-14>에서와 같이 SWOT분석을 통해 네 가지의 전략적 대안을 도출할 수 있다. 이 전략을 도출하는데 있어서는 기능 분석이 함께 수행되어야 하는데, <그림 5-17>과 같이 기능 분석을 통해 지역의 다양한 기능 중 도매 및 생산기능과 재래시장을 연계하여 특성화하고 지역경제발전에 이바지할 수 있도록 유도한다. 이러한 지역의 주요 기능을 도출함으로써 SWOT분석에서 제시하고 있는 전략 중에서 이 지구의 강점이라 할 수 있는 도매 및 생산기능을 특화시키면서 필요 시 추가 기능을 점진적으로 유도할 수 있는 기능순응형 재생방식을 제안할 수 있다.

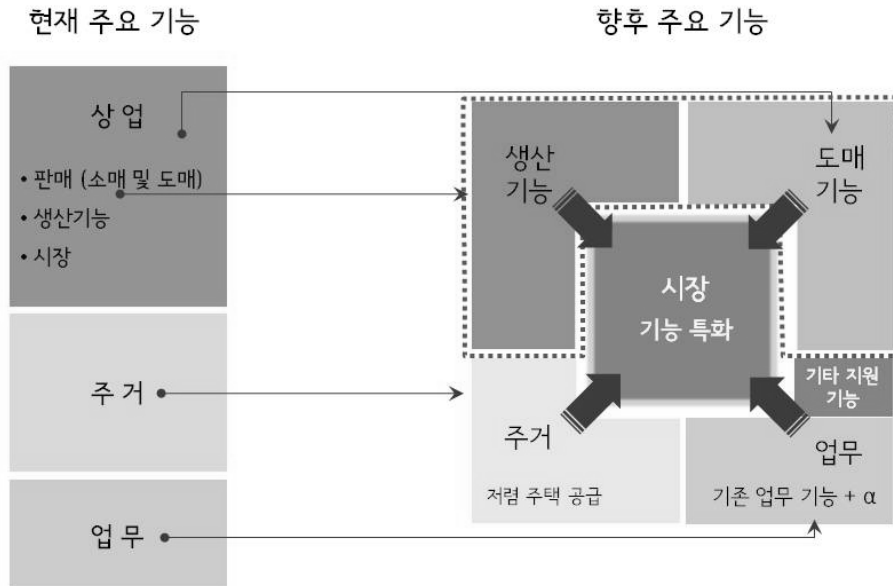
이 지역의 기존 주거기능은 저렴주택 제공 역할을 하고 있기 때문에 전면적인 재개발·재건축보다 점진적이고 자생적으로 정비할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 향후에도 주력기능을 지원하는 배후기능으로서의 주거기능을 기대할 수 있을 것이다. 그리고 주력기능을 제외한 상업판매기능은 필요 시 개별적 정비를 통해 기존 기능 이외에 추가적인 업무 기능을 유도할 수 있고, 향후 자연발생적인 용도 변화에 유연하게 대처할 수 있는 여지를 마련할 수 있을 것이다.

지역의 다양한 기능들이 제대로 작동하기 위해서는 물리적인 환경에 대한 개선도 필요한데, 특히 노후하고 부족한 기반시설에 대해서는 공공부문에서 적극적으로 지원하여 재생사업의 플러스 알파 역할을 하면서 시너지 효과를 낼 수 있도록 한다. 도시재생의 방향 설정을 위한 전체적인 프로세스의 예시는 <그림 5-18>에서 제시하고 있다.

26) SWOT분석은 강점(S), 약점(W), 기회(O), 위협(T) 요인을 분석하여 정리하고, 분석 결과를 기반으로 SO전략, ST전략, WO전략, WT전략을 도출하여 이 중 실행가능성, 목적달성의 중요성, 전략적 차별성을 평가하여 전략을 선정하는 것이다(국토연구원, 2009).

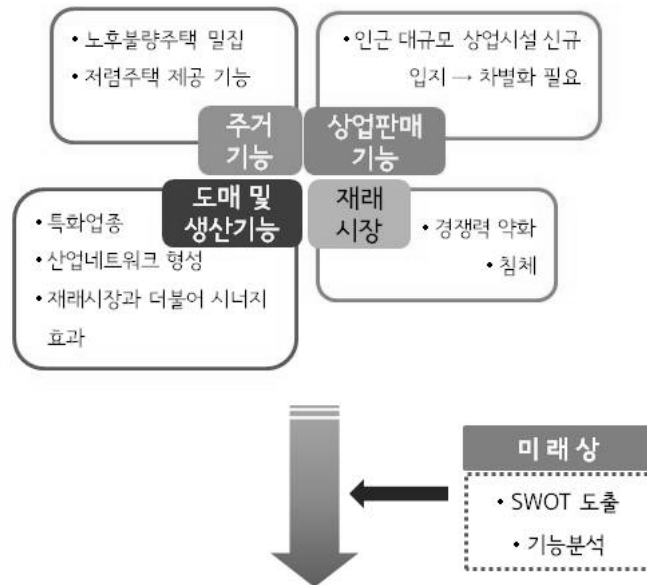
〈표 5-14〉 SWOT분석 결과 : Y지구

내부여건 \ 외부여건	외부여건	외부여건
	Opportunity	Threat
내부여건	· 입지적 기회 요인 · 주변지역 개발 계획(지구단위계획구역, 여의도 등) · 대규모 상업시설 인근에 신규입지	· 대상지를 통과하는 버스노선의 폐지로 대중교통에 의한 접근성 악화 · 대형마트, SSM 등의 등장으로 재래시장의 침체 및 쇼핑문화의 변화
Strength	[S-O 전략] · 기존의 기능 중 경쟁력 있는 도매 및 생산활동을 살린 지역으로 특화 정비 · 입지적 기회요인을 살릴 수 있는 추가 기능의 점진적 유도 ▶ 기능순응형	[S-T 전략] · 대중교통 접근성 강화를 통한 지역의 활성화 · 시장기능 활성화 ▶ 기능유지형
Weakness	[W-O 전략] · 기존 뉴타운계획 및 주변지역의 계획에 부응하면서 물리적 환경 정비 추진 ▶ 기능대체형	[W-T 전략] · 재래시장 등 기능 배제하고, 뉴타운 사업계획에 의한 물리적 환경 개선 및 새로운 기능으로 대체 ▶ 기능대체형

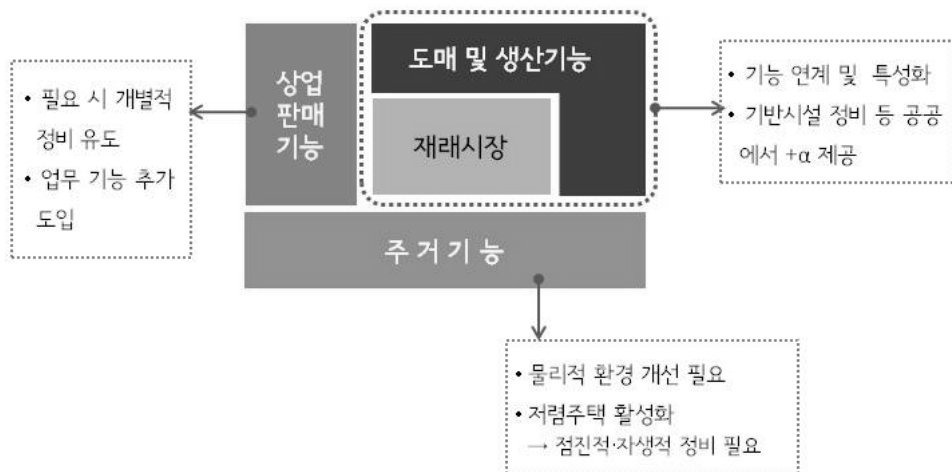


〈그림 5-17〉 주요 기능 분석 개념도 : Y지구

현황 분석



대안 제시



〈그림 5-18〉 기능순응형 도시재생방향 예시 : Y지구

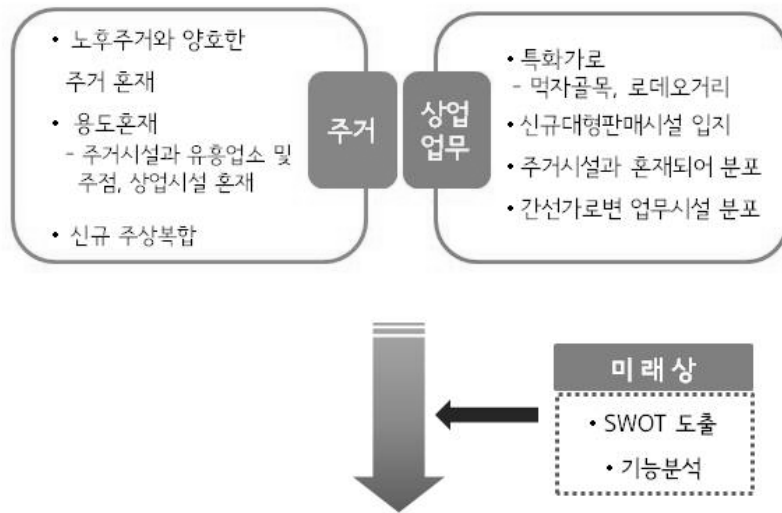
C 균형발전촉진지구의 SWOT분석 결과, 네 가지의 전략 중에서 대상의 강점을 활용하여 외부환경의 기회요인을 극대화하는 전략으로 향후 이 지역이 고유한 특성을 갖출 수 있도록 유도할 수 있는 SO전략인 기능순응형 정비방식을 제안할 수 있다. 기존의 상업 및 업무기능을 강화

함으로써 균형발전촉진지구가 구의 중심지 역할을 수행할 수 있는 전략을 마련한다. 또한 향후 하남, 구리, 남양주시 등 주변 지역의 대규모 주거지 개발로 인해 증가한 인구를 점진적으로 균형발전촉진지구 상권으로의 유입을 유도할 수 있는 추가 기능을 도입하도록 한다. SWOT분석에서 제시하고 있는 지역의 주요 기능은 전술한 사례와 같이 현재 기능 분석을 토대로 제안할 수 있다. 이 지역은 이미 구의 중심으로서 제 역할을 원활히 수행하고 있으므로, 기존의 상업 및 업무기능을 강화하면서 배후의 주거기능에 대한 점진적인 정비를 유도하는 것이 바람직할 것이다.

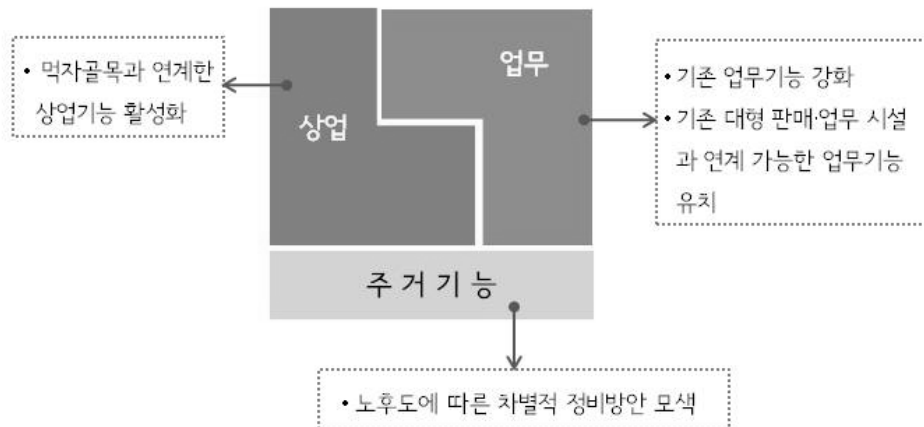
〈표 5-15〉 SWOT분석 결과 : C지구

외부여건 내부여건	Opportunity	Threat
	· 주변 지역 개발계획(뉴타운) · 하남, 구리, 남양주시의 대규모 주거지 개발로 주변배후인구 증가	· 백화점 중심의 버스노선 변경으로 로데오거리의 손님감소 · 강남, 잠실 등 주변 업무기능의 강화
Strength	[S-O 전략] · 기존 기능 중 경쟁력 있는 부문으로 특화 정비 · 입지적 기회요인을 살릴 수 있는 추가 기능으로 유도 ▶ 기능순응형	[S-T 전략] · 지역 중심기능 및 특화가로 강화 · 대중교통 접근성 강화를 통한 지역의 활성화 ▶ 기능유지형
Weakness	[W-O 전략] · 기존 뉴타운계획 및 주변지역의 계획에 부응하면서 물리적 환경 정비 ▶ 기능대체형	[W-T 전략] · 기존 지역의 특성을 배제하고, 균형발전촉진사업 계획에 의한 물리적 환경 개선 및 새로운 기능으로 대체 ▶ 기능대체형

현황 분석



대안 제시



〈그림 5-19〉 기능순응형 도시재생방향 예시 : C지구

제 6 장 결 론 및 정책적 시사점

제1절 결론

제2절 정책적 시사점

제 6 장

결론 및 정책적 시사점

제1절 결론

재개발·재건축사업, 뉴타운사업 및 균형발전촉진지구사업 등 다양한 명칭으로 서울시에서 시행되고 있는 도시재생사업은 주로 기존의 도시 공간 및 기능에 대한 고려 없이 새로운 환경으로 대체하는 기능대체형(전면철거재개발) 방식으로 시행되었다. 그 결과 기존의 다양한 경제 및 생산 활동 중심지였던 서울의 많은 공간이 주거중심의 소비공간으로 변화하였다.

이 연구는 최근 서울시의 주요 개발사업으로 추진되고 있는 뉴타운과 균형발전촉진지구 중 Y 뉴타운지구와 C 균형발전촉진지구를 사례지역으로 선정하여 대상지의 현황 및 뉴타운개발 기본계획을 분석하였다. 이를 통해 서울시 뉴타운사업이 지니고 있는 프로세스와 수법상의 문제점을 파악하여 기존 재생정책에 플러스 알파(+α)할 수 있는 기능순응형 도시재생방안을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 현장조사, 설문조사, 인터뷰, 통계데이터 분석 등을 통해 다각적 측면에서 대상지가 충분히 도시 공간으로 기능하고 있으며 현재의 기능 및 지역 특성이 보존·유지될 가치가 있음을 분석하였고, 기능대체형 개발방식인 전면철거재개발 방식에 의한 개발기본계획의 분석을 통해 계획안의 타당성을 검토하였다. 또한 해외사례를 분석하여 서울시 도시재생에 있어 시사점을 도출하였다.

서울의 뉴타운 및 균형발전촉진지구사업의 쟁점의 분석을 통한 주요 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

○지역 특성을 반영하지 않은 기능대체형 재생

Y 뉴타운사업 개발계획안에 따르면 현재 나름의 역할을 하고 있는 상업판매, 생산기능 등을

새로운 기능으로 대체하는 방안을 제시하고 있는데, 재래시장의 시설 현대화를 위해 고층의 복합용도 건물로 개발을 추진하고 있으며 생산기능(공구 및 공업사)을 업무기능으로 대체할 계획이다. 또한 주거시설의 비중을 축소하고 상업 및 업무 비중을 확대할 계획이나, 구역 지정 이후 사업이 진척되고 있지 않는 실정이다. C 균형발전촉진지구의 재정비촉진계획안에 따르면 현재의 주거 및 상업기능을 축소하고 업무기능을 강화하고자 하나, 현황에 비해 매우 높은 인구지표를 제시하고 있어 계획기능과 계획지표가 상충하고 있다.

물리적으로 열악하고 노후화된 시설의 정비가 필요하지만 Y 뉴타운 및 C 균형발전촉진지구의 개발계획은 현재의 도시 조직 및 기능을 수용하기보다는 새로운 환경 및 기능으로 대체하고 있다. 이러한 획일적 관점 및 수법으로는 재생산될 수 없는 대상지의 고유한 지역성, 산업 네트워크의 붕괴와 지역의 경제적 기능 등의 손실이 불가피하며, 유사한 도시기능 및 특성을 가진 지역을 양산하는 결과를 초래하게 될 것이다.

○기능순응형 도시재생수법의 제안

일괄적으로 기능을 대체함으로써 단기간에 급격한 변화를 초래하는 기능대체형 재생의 부정적인 영향에 대해 이미 많은 논의가 있었다. 따라서, 지속가능한 공간의 형성을 위해서는 지역의 특성에 맞는 접근이 무엇보다 필요한데, 특히 기존 기능이 나름의 제 역할을 하고 있을 경우 이를 활성화시킬 수 있는 기능순응형 재생수법으로 접근해야 할 것이다. 기존 서울의 도시재생사업에서는 기능에 대한 고려가 적었는데, 지역의 고유한 기능은 궁극적으로 지역의 주민, 상인 등 사람과 직접적으로 연결되기 때문에 이에 대한 고려가 필수적이라 할 수 있다. 그러므로, 도시재생사업계획을 수립할 때는 대상지의 물리적 특성뿐만 아니라 기능에 대한 분석을 통해 어떠한 기능이 지역에서 유지되고 발전될지에 대한 분석을 바탕으로 접근해야 할 것이다. 이를 토대로 지역의 미래상을 도출하고 이에 적합한 계획을 수립하여 재생사업을 실행해야 할 것이다.

제2절 정책적 시사점

○도시재생의 다양성과 장소성 지향

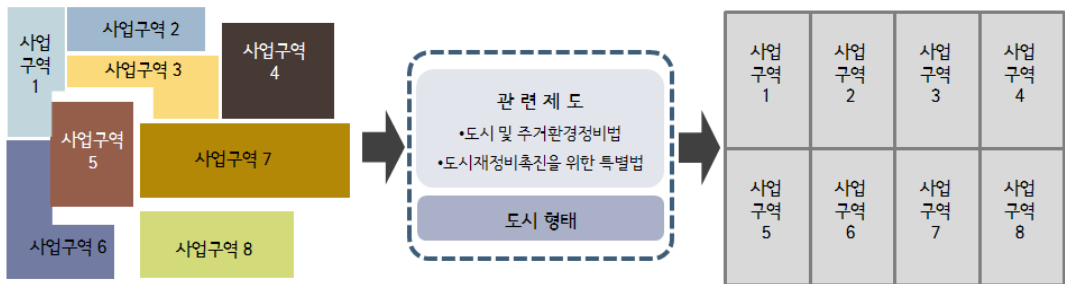
대상지에 대한 다각적 분석 결과를 바탕으로 대상지의 특성에 따라 다양한 도시재생수법을 활용해야 할 것이다. 이 연구에서는 기능을 지역을 구성하는 중요한 요소 중 하나로 보고, 재생사업 시 지역 기능의 역할과 위상을 중심으로 한 기능대체형, 기능유지형, 기능순응형 등으로

접근하도록 제안하였다. 각 도시 공간의 고유의 특성, 즉 장소성은 오랜 시간에 걸쳐 형성된 것으로 전면철거재개발 방식에 의한 도시개발사업 시행 시 상실되기 쉬운 요소이나 동시에 다른 지역과 구별되는 가장 중요한 요소이기도 하다. 물리적 노후화가 심각한 지역의 경우 철거 재개발이 불가피하지만, 가로망, 먹자골목, 시장 등 지역의 특색을 나타내는 공간의 경우 부분적 정비와 개선사업을 통해 유지하도록 하며, 지역 고유의 기능을 강화할 수 있도록 지원책을 마련해야 한다.

○도시재생사업계획 시 프로세스상 추가적 고려사항 필요

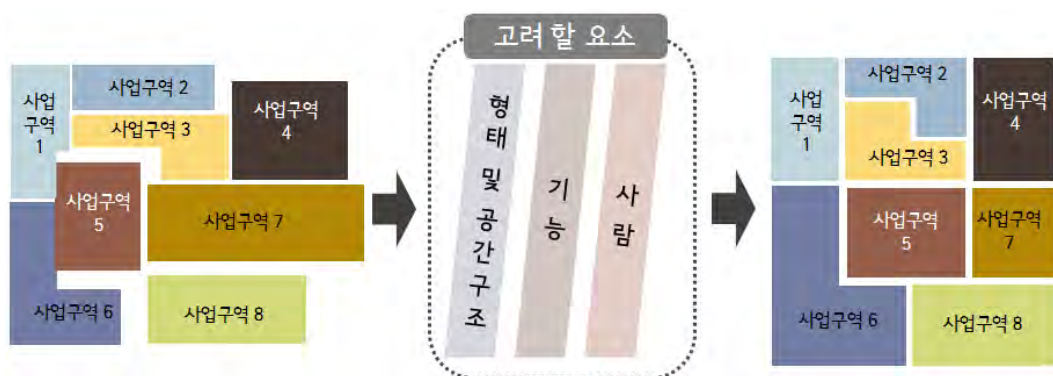
현행 제도에 의한 도시재생사업을 살펴보면, 기존의 다양한 특성을 지니고 있는 지역들이 「도시 및 주거환경정비법」과 「도시재정비촉진을 위한 특별법」이라는 법제도적 틀을 거쳐서 단기간에 모두 유사한 형태 및 기능의 공간으로 창출되고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 대상지에 대한 다각적인 분석 결과에 의한 개발방식, 기존 특성을 어떻게 유지하고 강화시키고자 하는지, 어떠한 시설과 기능을 추가적으로 공급해야 하는지 등을 결정하는 것이 아니라 대상지의 형태와 공간구조의 표면적인 특성 분석 결과와 사업성과 관련법에서 제시하는 기준에 따라 계획을 수립하기 때문이다.

사례연구에서도 살펴본 바와 같이 뉴타운 및 균형발전촉진지구의 토지이용계획수립내용을 분석해 보면, 현황분석에서는 물리적인 형태와 도시공간구조적인 측면만을 다루고 있고 해당 지역의 기능에 대한 분석은 전무한 실정이다. 이는 지역단위에서의 기능이 다양하고 역동적으로 움직이고 있으며, 이러한 기능은 그 지역에 거주하고 일하는 많은 사람들과 긴밀하게 연결되고 있다는 점을 고려하지 않고 있는 것이다. 이렇듯 기존의 형태와 기능에 대한 고려 없이 이루어진 사업은 일정한 틀에서 공간을 찍어내듯이 지역의 특성과 맥락 없이 천편일률적으로 새로운 공간을 만들고 있는 실정이다. 이러한 획일적인 도시재생수법은 이미 많은 문제점을 노출하였다.



〈그림 6-1〉 기능대체형 도시재생에 따른 결과 도식

이러한 문제점을 개선하기 위한 하나의 대안으로 지역단위의 재생인 뉴타운·균축지구사업의 경우 기능에 대한 고려가 매우 중요하다고 할 수 있다. 기존의 형태, 공간구조 필터에 기능, 사람 등에 대한 필터를 도시재생의 과정에 추가적으로 고려해야 할 필요가 있다. 사례연구 및 해외사례 심층 분석 결과에서 볼 수 있듯이, 사업계획 수립에 앞서 대상지에 대한 다각적인 분석이 선행되어야 할 것이다. 기존 개발계획에서는 형태와 공간구조 등 물리적 특성에 대한 분석만을 수행하고 있지만, 형태와 공간구조 이외에 도시의 기능과 그 안에서 생활하는 사람에 대한 분석이 이루어져야 하며, 공공의 역할도 매우 중요한 요소로 고려되어야 한다. 도시 공간과 관련된 다양한 요소를 모두 고려하여 분석하고, 분석한 결과를 바탕으로 계획의 수립과 도시재생수법이 결정될 때, 지역의 기능 및 특성에 따른 기능순응형 도시재생이 이루어질 수 있을 것이다.



〈그림 6-2〉 기능순응형 도시재생에 따른 결과 도식

○일원화된 관리 조직 및 주민참여 유도

해외사례에서 살펴보았듯이 도시재생에서 공공부문의 역할은 매우 중요하다. 특히 제도와 조직에 대해서는 다양한 논의가 이루어지고 있다. 보스턴 도시재개발국(BRA)은 보스턴시의 주택국, 도시계획이사회, 경제개발청의 권한을 모두 부여받아 보스턴의 모든 도시개발에 관한 계획 수립 및 집행 등을 관리하고 있다. 반면, 현재 서울시의 도시재생과 관련된 업무는 여러 부처로 분산된 추진체계가 형성되어 있어 일원화된 관리가 어려운 실정이다. 또한 사업지구 지정과 계획 수립 사업시행부터는 민간 개발업자에 의해 사업이 진행되고 있다. 따라서 효과적인 도시재생사업의 계획 및 추진을 위해서는 일원화된 정부 조직이 마련되어야 하며, 사업이 완료되기까지 지속적으로 관리(monitoring)하는 체계가 갖추어져야 할 것이다.

이 연구에서는 심도 깊게 다루지 않았지만, 지속가능한 도시재생을 위해서는 새로운 공공의

역할과 지원 방식에 대한 모색이 필요하다. 지역에 대한 정확한 파악을 위해 누구보다 지역에 대해 잘 알고 있는 주민의 참여가 필수적이므로, 주민협의체 조직, 민관 파트너십의 의무화 등 주민의 도시재생사업 참여 유도를 위한 방안을 모색해야 한다. 이는 사업계획 수립 이후 민간 개발업자에게 사업을 이양하는 현재의 방식이 아닌 지역사회의 역량강화로 이어질 수 있는 고리를 만들 수 있을 것이다.

참 고 문 헌



참 고 문 헌

〈단행본〉

- 강동구, 2009, 「천호·성내재정비촉진지구 재정비촉진계획」
- 국토연구원, 2009, 「국토연구방법론」
- 국토연구원, 2009, 「도시재생사업에 따른 저소득층의 이주패턴 및 정착방안 연구」
- 국토연구원, 2005, 「주거환경개선사업의 원주민 재정착 제고방안 연구」
- 균형발전본부, 2010, 「뉴타운사업통계」, 서울특별시
- 김광중, 2000, 「서울 도심부 노후시가지 수복형 정비수법 연구」, 서울시정개발연구원
- 뉴욕시 도시계획국, 2006, 뉴욕시 조닝 핸드북
- 도시재생사업단, 2007, 「일본의 도시재생 : 도시재생특별법을 중심으로」
- 대한국토·도시계획학회, 2008, 「도시계획론」, 보성각
- 맹다미, 2009, 「지표로 본 서울시 도시공간특성에 관한 연구 : 생활환경 격차 분석을 중심으로」, 서울시정개발연구원
- 서수정·임유경, 2009, 「기성주거지 공간관리 수요변화에 대응하는 정비방식 다양화 방안」, 건축도시공간연구소
- 서울특별시, 1997, 「영등포지역 부도심권 정비기본계획」
- 서울특별시, 2005, 「서울시 도시 및 주거환경정비기본계획 : 도시환경정비사업부문」, 서울시정개발연구원
- 서울특별시, 2010, 「서울시 뉴타운사업 7년간의 기록」
- 양재섭, 2006, 「도시재생정책의 국제비교 연구 - 영국과 일본을 중심으로-」, 서울시정개발연구원
- 양재섭·장남중, 2009, 「중심기능 강화를 위한 서울시 균형발전촉진지구사업의 개선방향」, 서울시정개발연구원
- 영등포구, 1995, 「21세기를 향한 영등포구 도시기본계획」
- 영등포구, 2005, 「영등포뉴타운지구 개발기본계획 - 승인 및 정비(개발)예정구역, 도시계획시설 등에 관한 도서-」
- 영등포구, 2005, 「영등포1 도시환경정비사업구역 정비구역지정 결정도서」

장남중 · 양재섭, 2008, 『서울시 뉴타운사업의 추진실태와 개선과제』, 서울시정개발연구원
 Roberts, P. and H. Sykes. 2005, “Urban Regeneration : A Handbook”, SAGE Publications
 Tallon, A., 2010, “Urban Regeneration in the UK”, Routledge

〈논문〉

- 김도년 · 배용규 · 성진욱, 2010, “서울시 관수동 도심블록의 10년간 도시형태 변화 특성 분석”, 『서울도시연구』, 11(2):99-117
- 김신정 · 김범진 · 이제선, 2009, “도심재생을 위한 미국의 Business Improvement District에 관한 연구 - 밀워키, 워싱턴 및 필라델피아를 중심으로”, 『한국도시설계학회지』, 2009년 춘계 학술대회 발표논문:453-462
- 김용웅, 2008, “도시재생정책의 패러다임 변화와 대응과제”, 『월간국토』, 315:142-154
- 민범식, 2009, “우리나라 도시재생정책의 현황과 과제”, 『월간국토』, 332:5-15
- 박세훈, 2004, “일본의 도시재생정책-발전국가의 구조변화와 도시개발정책”, 『국토계획』, 39(2): 21-33
- 박천보 · 오덕성, 2004, “해외 도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구”, 『국토계획』, 39(5):25-38
- 배용규 · 김지엽 · 양윤재, 2009, “뉴욕시 공업지역의 재생 사례 및 기법에 관한 연구”, 『한국도시설계학회지』, 10(2):162-180
- 손세관 · 하재명 · 양우현 · 한기정, 1996, “가로체계 및 필지조직을 중심으로 한 서울의 도시조직 변화과정에 관한 연구 - 서울의 청계천 이북지역을 중심으로-”, 『대한국토도시계획학회지』, 31(3):3021-3036
- 신근창, 2007, “서울시 도심부 전통도시조직의 수복형 재개발을 위한 계획기준 설정에 관한 연구”, 서울시립대 박사학위 논문
- 양윤재 · 양승호 · 배용규, 2000, “소단위 적응형 재개발수법 연구”, 『한국도시설계학회지』, 10(1): 103-120
- 이석환 · 황기원, 1997, “장소와 장소성의 다의적 개념에 관한 연구”, 32(5):169-184

- 진영호 · 안건혁, 2009, “서울 도심부의 역사적 도시형태 변화유형과 특성, 『한국도시설계학회지』, 10(1):103-120
- 최막중 · 김미옥, 2001, “장소성의 형성요인과 경제적 가치에 관한 실증분석 : 대학로와 로데오거리 사례를 중심으로”, 36(2):153-162
- Conzen, M.R.G., 1960, Alnwick, Northumberland : a study in town-plan analysis, Transactions and Papers, Institute of British Geographers 27

〈홈페이지〉

- <http://development.seoul.go.kr/> (서울시 균형발전본부)
- <http://legal.seoul.go.kr/> (서울특별시 법무행정서비스)
- <http://www.bostonredevelopmentauthority.org/> (보스턴 도시재개발청)
- <http://www.moleg.go.kr/> (법제처)
- <http://www.thehighline.org/> (Friends of the High Line)
- <http://www.nyc.gov> (New York City Department of City Planning)

〈기타자료〉

- 도쿄도중양구, 2009, 지구계획의 안내 : 츠키시마에 대한 마치즈쿠리의 물
- Jackson Square Partners. LLC, 2006. Project Notification Form : Jackson Square

부 록

- 
- 
- 
- 
- 
1. 설문조사 설문지
 2. 설문조사 결과

1. 설문조사 설문지

기능순응형 도시재생수법 도출을 위한 사업체 설문조사

안녕하십니까?

서울시정개발연구원에서는 2010년 정책과제로 「지역기능 활성화를 위한 기능순응형 도시재생수법 연구」를 수행하고 있습니다. 이 과제는 2002년부터 시작된 서울시의 주요 도시재생사업인 뉴타운 및 균형발전촉진지구사업 대상지의 현황을 파악하고 계획안을 평가하여 개선안을 도출하기 위한 것입니다.

이를 위해 이 연구에서는 뉴타운 및 균형발전촉진지구 내 위치하고 있는 사업체를 대상으로 설문조사를 실시하여 그 결과를 반영하고자 합니다.

귀하께서 응답하신 설문내용은 연구목적 외에 어떠한 다른 용도로도 이용되지 않을 것입니다. 설문은 조사원이 질문을 읽어드리면 답해주는 인터뷰 형식으로 진행될 것입니다. 바쁘시더라도 본 조사에 성의껏 답변해 주시어 서울시 뉴타운 및 균형발전촉진사업의 개선방안을 도출할 수 있도록 협조해주시면 대단히 감사하겠습니다.

2010년 7월 26일

서울시정개발연구원 도시기반연구본부

연구책임 : 맹다미 부연구위원 (2149-1178)

연 락 처 : 오정현 연구원 (2149-1072)

Part 1. 사업체의 일반 현황

- * 업종 및 상호명 (구체적으로 : _____)
1. 귀하께서 현 위치에서 영업한 기간은 얼마나 되십니까? _____년_____개월
2. 영업장 규모는 몇 평입니까? _____평
3. 귀하의 영업장 소유현황은?
☐자가 ☐임대(전세 혹은 월세) ☐기타 (_____)
4. 귀하의 사업체에 근무하는 종업원 수는 모두 몇 명입니까(소유주포함)?
_____명

Part 2. 사업체의 입지 및 산업연계 현황

5. 사업체 입지로서 현재의 위치를 선택한 이유는 무엇입니까?
☐ 임대료가 싸서 ☐ 거래처가 근처에 많아서 ☐ 동종업체가 모여 있어서
☐ 근처에 거래처가 많아 사업에 유리 ☐ 인력 확보가 용이해서
☐ 작업공간/창고공간이 충분해서 ☐ 교통이 편해서 ☐ 물이 좋아서 ☐ 기타
6. 현재 귀 업체가 주로 거래하는 거래업체의 수와 그 업종은 무엇입니까?
- 7-1. [제조업의 경우] 현재 귀 업체가 주로 거래하는 업체는 어디에 위치하고 있습니까?
☐ 인근지역 ☐ 서울시 ☐ 수도권 ☐ 지방
- 7-2. [판매업, 식당의 경우] 현재 귀 업체를 이용하는 고객들은 주로 어느 지역에서 옵니까?
☐ 인근(구 내) ☐ 서울시 ☐ 수도권 ☐ 지방

Part 3. 사업지구의 문제점 및 개선사항 파악

8-1. 귀 업체가 현 위치에 입지하고 있어 물리적 환경상 불편한 점은 무엇입니까?

- | | |
|--|--|
| ☐ 주차공간 부족 | ☐ 교통 혼잡으로 통행과 배달이 어려움 |
| ☐ 별도의 하역장소가 없어 불편 | ☐ 교통 불편(본인, 고객) |
| ☐ 노상적체물 등으로 보행의 어려움 | ☐ 건물 노후로 인한 설비 문제 |
| ☐ 소음, 진동, 공해 등 환경문제 | ☐ 기타 |

8-2. 귀 업체가 현 위치에 입지하고 있어 경제적 측면에서 불편한 점은 무엇입니까?

- | | |
|---|---|
| ☐ 높은 임대료 | ☐ 높은 권리금 |
| ☐ 최근 들어 갑자기 영업이 어려워짐 | ☐ 경쟁업체의 증가 ☐ 기타 |

8-3. 귀 업체가 경험하였던 영등포구(혹은 K)와의 행정상 문제점은 무엇입니까?

- | | |
|--|---|
| ☐ 영업장 공간/시설 개선 시 행정절차의 복잡 | ☐ 주·정차 단속 |
| ☐ 용도규제 | ☐ 인허가 문제 ☐ 주변의 민원 ☐ 기타 |

9-1. 뉴타운사업 지구 지정 이후 (이전과 비교했을 때) 영업 여건에 변화가 있습니까?

9-2. 뉴타운사업 지구 지정 이후(이전과 비교했을 때) 주변 환경(건물 혹은 시설)에 변화가 있습니까?

2. 설문조사 결과

1) 개요

이 연구의 사례대상지인 Y 뉴타운지구와 C 균형발전촉진지구의 현황을 살펴보고, 기존 기능 활성화를 위한 정책방향을 제시할 수 있는 기초자료로 활용하고자 설문조사를 실시하였다.

○ 조사방법 : 조사원이 질문을 읽어주고 피조사자가 응답하는 인터뷰 형식

○ 조사단계

－ 설문지 작성 및 예비조사 - 설문지 수정 및 보완 - 사업체 방문 설문 실시 - 설문결과 코딩 및 분석

○ 설문대상 : 사례 대상지 내 사업체 중 상업시설

아래 <표 1>의 상업시설 중 재래시장, 대형판매시설, 식품·환경위생, 기타판매시설에 해당하는 사례 대상지 내 사업체를 설문대상으로 하며, 업종별 분류에 따른 대상지 내 사업체수를 기준으로 업종별 비율을 고려한 계층별 샘플링(stratified sampling) 방법으로 표본수를 설정하였다.

<표 1> 건축물 업종별 분류

구분		시설
주거	단독주택	단독주택, 주거용 화장실
	공동주택	연립주택 및 아파트, 연립주택 및 아파트의 공유면적, 공동주택 화장실, 오피스텔
상업	재래시장	재래시장
	대형판매	백화점, 아케이드, 대형할인점
	식품위생	식품위생법에 의한 대중음식점, 유흥음식점, 다방, 제과점, 카페, 나이트클럽, 노래방, 빨래방, 커피숍, 떡집, 방앗간, 정육점 등
	환경위생	이용소, 미용실, 목욕탕, 안마사술소, 피부비만관리실
	기타판매	편의점(슈퍼마켓), 약국, 세탁소, 사진관, 피시방, 가구점, 휴대전화가게, 금은방, 샷시, 도배, 천막, 양장점, 구두방, 만화방, 복권방, 유리가게, 전기집, 철물점, 건강원, 오토바이, 자동차정비소, 주유소, 주방기기·공구·설비, 전당포, 꽃집, 고물상, 민간 주차장 등
	숙박시설	호텔, 여관, 콘도미니엄, 여인숙, 모텔
	의료복지	종합병원, 병원, 의원, 조산원, 한의원, 동물병원
	문화	영화관, 극장, 관람장, 집회장, 기원, 음식점, 모델하우스, 무당집, 철학관, 경로당 등
	체육	실내스케이트장, 실내수영장, 경마장, 사격장, 유키장, 당구장, 뇌호흡, 헬스장
	사무실	각종 사무실용 건물, 인력사무실, 은행, 부동산, 세무서, 법무소, 증권사
공공	공공기관	구청, 동사무소, 법원, 등기소, 세무서, 정부·지자체 기관, 파출소, 소방서, 경찰서, 구치소, 지구대, 치안센터, 우체국
	공공시설	공용 주차장, 철도시설(철도부지), 전기시설
공업	공업	공장, 공업용 창고, 생산시설
기타	기타, 종교시설	공원·녹지, 공사 중인 건물, 나대지, 창고, 교회, 절, 성당, 기도원

2) Y 뉴타운지구 설문조사 결과

① 설문대상

○사업체 분포

—Y 뉴타운지구의 경우 설문대상은 사업대상지 내 기타판매시설, 식품위생시설, 환경위생시설과 Y 중앙시장(재래시장 및 6개 상가 포함) 등 상업시설의 상인을 대상으로 하였다. 총 시설수의 10%에 해당하는 127개의 상업시설을 대상으로 설문을 시행하였으며, 상업시설 유형별 설문 대상의 수는 시설수의 비중을 기준으로 하였다.

〈표 2〉 Y 뉴타운 설문 대상 사업체

구분		시설수	시설수 (재래시장, 대형판매시설 점포수 포함)	비중(%)	설문업체 수
상업	재래시장 및 대형판매	7	1,173	48.01	61
	식품위생	260	259	10.60	13
	환경위생	24	24	0.98	1
	기타판매	987	987	40.40	51
총계		1,274	2,443	100	127

○설문 회수 결과

—총 128개 사업체의 상인을 대상으로 설문하였으며, 시설별 설문지 회수 분포는 다음 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 Y 뉴타운 설문 회수 결과

구분	설문 계획 부수	설문 회수시설 분포
재래시장 & 대형판매시설	61	59
식품위생	13	18
환경위생	1	2
기타판매	51	49
총계	127	128

② 설문조사 결과

Part 1. 사업체 일반 현황

[질문 1] 현재 위치에서의 영업기간

구분	영업기간(년)
재래시장 & 대형판매시설	21,5
식품위생	10,2
환경위생	5,5
기타판매	19,5
총계	18,8

[질문 2] 영업장 규모

구분	평균 평수
재래시장 & 대형판매	9,88
식품위생	18,56
환경위생	21,50
기타판매	17,10
총계	14,05

[질문 3] 영업장 소유 현황

구분	재래시장 및 대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
자가	4	0	0	7	11	8,59
임대(전세)	41	18	0	31	90	70,31
임대(월세)	14	0	2	11	27	21,09
기타	0	0	0	0	0	0,00

[질문 4] 종사자수

구분	총 종사자수 (명)	시설 수(개소)	평균 종사자수 (명)
재래시장 및 대형판매	93	59	1,6
식품위생	40	18	2,2
환경위생	8	2	4,0
기타판매	80	49	1,6
총계	221	128	1,7

Part 2. 사업체의 입지 및 산업연계 현황

[질문 5] 현재 위치 선택 이유

구분	재래시장 및 대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
저렴한 임대료	4	5	1	2	12	7.84
거래처가 근처에 많아서	2	3	0	15	20	13.07
동종업체가 모여 있어서	6	0	0	13	19	12.42
교통이 편해서	7	1	1	7	16	10.46
목이 좋아서	30	7	1	14	52	33.99
인력확보가 용이해서	2	0	1	0	3	1.96
작업공간/창고공간이 충분해서	2	0	0	1	3	1.96
집과 가까워서	1	1	0	2	4	2.61
기타	10	0	0	3	13	8.50
무응답	6	2	0	3	11	7.19

[질문 6] 산업 연계 현황

○ 거래업체수

구분	재래시장 및 대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)
총 거래업체수	1,051	36	3	1,529	2,619
평균 거래업체수	17.81	2.00	1.50	31.20	20.46

○ 거래업체의 유형

구분	재래시장 및 대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
동종업체	2	0	0	3	5	3.91
도매업체	29	7	2	23	61	47.66
소매업체	18	0	0	9	27	21.09
유동적임	0	7	0	6	13	10.16
없음	4	0	0	1	5	3.91
기타	4	2	0	7	13	10.16
무응답	2	2	0	0	4	3.13

[질문 7] 거래하는 업체 위치

○ 제조업의 경우 : 기타판매업체 17개소, 재래시장 및 대형판매시설 3개소

구분	재래시장 및 대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
인근지역	1	0	0	6	7	25.93
서울시	2	0	0	6	8	29.63
수도권	0	0	0	8	8	29.63
지방	2	0	0	2	4	14.81
기타	0	0	0	0	0	0.00
총계	5	0	0	22	27	100.00

○ 식품·환경위생, 판매업의 경우

구분	재래시장 및 대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
인근지역	42	17	1	23	83	65.35
서울시	19	1	1	12	33	25.98
수도권	3	0	0	4	7	5.51
지방	2	0	0	1	3	2.36
기타	1	0	0	0	1	0.79
총계	67	18	2	40	127	100.00

Part 3. 사업지구의 문제점 및 개선사항 파악

[질문 8-1] 사업 영위에 있어 물리적으로 불편한 점

구분	재래시장 및 대형판매	식품 위생	환경 위생	기타 판매	총계 (개소)	비중 (%)
주차공간 부족	50	12	2	23	87	42.23
교통혼잡으로 통행과 배달이 어려움	12	4	0	8	24	11.65
별도의 하역장소가 없어서 불편	7	0	0	8	15	7.28
교통불편(본인, 고객)	6	1	0	1	8	3.88
노상적재물 등으로 인한 보행의 어려움	6	0	0	3	9	4.37
건물 노후로 인한 설비 문제	16	4	2	5	27	13.11
소음, 진동, 공해 등 환경 문제	1	2	0	7	10	4.85
없음	5	2	0	18	25	12.14
기타	0	1	0	0	1	0.49

－교통 불편 : 대상지를 통과하던 버스노선이 폐지되고, 백화점 쪽으로 노선이 변경됨에 따라 교통의 불편함과 손님 감소(3명)

－기타 응답 : 모든 부문에서 문제가 있지만 특별히 큰 불편은 없어 감수

[질문 8-2] 사업 운영에 있어 경제적으로 불편한 점

구분	재래시장 및 대형판매	식품 위생	환경 위생	기타 판매	총계 (개소)	비중 (%)
높은 임대료	11	3	1	9	24	15.19
높은 권리금	0	1	0	0	1	0.63
최근 들어 갑자기 영업을 어려워짐	47	11	2	35	95	60.13
경쟁업체의 증가	15	1	1	8	25	15.82
없음	3	3	0	7	13	8.23
기타	0	0	0	0	0	0.00

[질문 8-3] 사업 영위에 있어 행정상 문제점

구분	재래 시장 및 대형 판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
영업장 시설 개선 시 복잡한 행정절차	2	0	0	4	6	4.17
주정차 단속	16	3	1	12	32	22.22
용도규제	16	2	0	5	23	15.97
인허가 문제	2	0	0	2	4	2.78
주변의 민원	1	1	0	3	5	3.47
없음	28	15	1	26	70	48.61
기타	2	0	0	2	4	2.78

—기타 의견 : 재래시장 근처 그린벨트에 축사를 빌려 창고로 쓰는데 수해피해 시, 보상받지 못하였으며, 실제용도가 달라서 높은 세금이 부과되었다고 답하였다.

[질문 9-1] 뉴타운지구 지정 이후 영업여건의 변화

구분	재래시장 및 대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
좋아짐	0	0	0	0	0	0.00
나빠짐	19	7	1	21	48	37.50
상관없음	15	11	0	19	45	35.16
변화없음	25	0	1	9	35	27.34
지정사실 모름	0	0	0	0	0	0.00
기타	0	0	0	0	0	0.00

—뉴타운지구 지정 이후 영업여건이 나빠졌다는 의견이 37.5%로 가장 높았는데, 악화된 이유로 업체이전 및 영업중단 예상에 따른 거래처와 손님의 거래 중단·감소(13명), 동종업체 감소 및 영업중단 예상에 따른 사업의욕 저하(2명), 사무실, 공장 이전 및 폐업으

- 로 세입자 및 주변 상업시설의 손님 감소로 인한 수입 감소(7명) 등을 꼽았다. 또한 이전 · 영업중단 상업시설 대신 이주비를 노린 부동산이 증가하고 있다고 대답하였다.
- 사업지구 지정과 상관없다고 응답한 사업체의 경우 인근 백화점과 대형마트 개발 등의 경쟁업체 등장과 경기 침체를 영업여건 악화(9명)의 주요한 이유를 보고 있다.

[질문 9-2] 뉴타운지구 지정 이후 주변 환경의 변화

구분	재래시장 및 대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
좋아짐	0	0	0	0	0	0.00
나빠짐	5	0	0	11	16	12.50
상관없음	23	16	0	24	63	49.22
변화없음	31	2	2	13	48	37.50
지정사실 모름	0	0	0	0	0	0.00
기타	0	0	0	1	1	0.78

- 뉴타운지구 지정이 주변 환경 변화에 영향을 주었느냐는 질문에 대해서는 상관이 없다는 응답과 변화가 없다는 응답이 각각 49.22%와 37.50%로 가장 높았다. 그 이유로는 뉴타운지구로 지정되었지만 실질적으로 사업이 시행되고 있지 않기 때문이라고 지적하였다.
- 주변 환경이 악화되었다고 대답한 경우에는 기존 상점 중 영업을 중단하는 상점이 증가하고 새로운 상점이 들어오지 않아 경제적인 활력 감소, 사업지구 지정 이후 시설의 개보수 금지 등으로 인한 노후화의 심화 등을 이유로 들고 있다.

3) C 균형발전촉진지구 설문조사 결과

① 설문대상

○ 설문대상 사업체 분포

- C 균형발전촉진지구의 설문조사 대상으로 사업대상지 내 기타판매시설, 식품위생시설, 환경위생시설과 대형판매시설 등의 상업시설 상인을 선정하였다. 대상지 내 총 상업시설수의 10%에 해당하는 73개의 상업시설을 대상으로 설문을 시행하였으며, 상업시설 유형별 설문 대상수는 시설수의 비중을 기준으로 하였다. 대형판매 시설 중 균형발전촉진지구 개발 시 존치 대상인 대형 백화점과 쇼핑몰은 설문 대상에서 제외하였다.

〈표 4〉 C 균형발전촉진지구 설문 대상 사업체

구분		시설수	시설수 (대형판매시설의 점포수 포함)	비중 (%)	설문대상 사업체수
상업	재래시장	0	0	0,00	0
	대형판매	6	244	25,15	18
	식품위생	395	395	40,72	30
	환경위생	50	50	5,15	4
	기타판매	281	281	28,97	21
총계		732	970	100,00	73

○ 설문 회수 결과

—설문 조사 시행 결과, 총 72개의 설문지가 회수되었으며 시설별 설문 회수 수준은 다음과 같다.

〈표 5〉 C 균형발전촉진지구 설문 회수 결과

구분	설문 계획	설문 회수
대형판매	18	20
식품위생	30	28
환경위생	4	2
기타판매	21	22
총계	73	72

② 설문조사 결과

Part 1. 사업체 일반 현황

[질문 1] 현재 위치에서의 영업기간

구분	영업기간(년)
대형판매	12.2
식품위생	9.5
환경위생	2.6
기타판매	8.2
총계	9.7

[질문 2] 영업장 규모

구분	총 평수 (평)	총 시설수 (개소)	평균 평수 (평)
대형판매	298	20	14.90
식품위생	540	28	19.29
환경위생	36	2	18.00
기타판매	307	22	13.95
총계	1,181	72	16.40

[질문 3] 영업장 소유 현황

구분	대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
자가	3	3	0	1	7	9.72
임대(전세)	2	9	0	4	15	20.83
임대(월세)	13	16	2	17	48	66.67
기타	2	0	0	0	2	2.78

[질문 4] 종사자수

구분	총 종사자수 (명)	시설 수 (개소)	평균 종사자수 (명)
대형판매	30	20	1.50
식품위생	79	28	2.82
환경위생	7	2	3.50
기타판매	45	22	2.05
총계	161	72	2.24

Part 2. 사업체의 입지 및 산업연계 현황

[질문 5] 현재 위치 선택 이유

구분	대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
저렴한 임대료	10	1	0	2	13	16.05
거래처가 근처에 많아서	5	0	0	1	6	7.41
동종업체가 모여있어서	3	5	0	0	8	9.88
교통이 편리해서	1	4	0	1	6	7.41
몫이 좋아서	5	10	1	9	25	30.86
인력 확보가 용이해서	0	0	0	0	0	0.00
작업공간/창고공간이 충분해서	1	0	0	0	1	1.23
집과 가까워서	0	3	0	0	3	3.70
기타	0	1	1	5	7	8.64
무응답	0	7	0	5	12	14.81

[질문 6] 산업 연계 현황

○ 거래 업체 수

구분	총 거래업체 수 (개소)	시설 수 (개소)	평균 거래 업체 수 (개소)
대형판매	149	20	7.45
식품위생	92	28	3.29
환경위생	4	2	2.00
기타판매	73	22	3.32
총계	318	72	4.42

○ 거래 업체의 유형

구분	대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
등종업체	5	0	0	0	5	5.43
도매업체	10	24	2	15	51	55.43
소매업체	0	1	0	0	1	1.09
유동적임	0	0	0	0	0	0.00
없음	5	23	0	7	35	38.04

[질문 7] 거래하는 업체 위치

구분	대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
인근지역	13	23	2	18	56	72.73
서울시	6	5	0	4	15	19.48
수도권	2	0	0	2	4	5.19
지방	0	1	0	1	2	2.60
기타	0	0	0	0	0	0.00

Part 3. 사업지구의 문제점 및 개선사항 파악

[질문 8-1] 사업 영위에 있어 물리적으로 불편한 점

구분	대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계	비중 (%)
주차공간 부족	6	16	2	9	33	37.93
교통 혼잡으로 통행과 배달이 어려움	1	4	0	1	6	6.90
별도의 하역장소가 없어 불편	1	2	0	1	4	4.60
교통불편(본인, 고객)	2	0	0	0	2	2.30
노상적재물 등으로 인한 보행의 어려움	0	2	0	0	2	2.30
건물 노후로 인한 설비 문제	6	5	0	1	12	13.79
소음, 진동, 공해 등 환경문제	0	3	0	2	5	5.75
없음	5	9	0	9	23	26.44

—불편한 교통 문제 중 하나로 로데오거리를 경유하는 버스노선이 폐지되고, 백화점 부근을 중심으로 버스노선이 개편됨에 따라 로데오거리 일대 상업시설의 손님이 감소하였다고 답하였다.

[질문 8-2] 사업 영위에 있어 경제적으로 불편한 점

구분	대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계	비중 (%)
높은 임대료	2	15	1	6	24	25.00
높은 권리금	0	6	0	3	9	9.38
최근 들어 갑자기 영업이 어려워짐	12	13	1	10	36	37.50
경쟁업체의 증가	4	3	0	2	9	9.38
없음	4	5	0	8	17	17.71
기타	0	1	0	0	1	1.04

[질문 8-3] 사업 영위에 있어 행정상 문제점

구분	대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
영업장 시설 개선 시 복잡한 행정절차	2	1	0	1	4	5.41
주정차 단속	0	1	0	5	6	8.11
용도규제	1	3	0	1	5	6.76
인허가 문제	0	0	0	1	1	1.35
주변의 민원	1	0	0	0	1	1.35
없음	16	22	2	14	54	72.97
기타	0	2	0	1	3	4.05

—기타 답변으로는 균형발전촉진지구로 지정되었으나 사업 시행이 지연되고 있음을 문제로 지적한 경우가 있었다.

[질문 9-1] 균형발전촉진지구 지정 이후 영업여건의 변화

구분	대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
좋아짐	1	0	1	0	2	2.78
나빠짐	5	8	1	7	21	29.17
상관없음	0	2	0	1	3	4.17
변화없음	14	14	0	13	41	56.94
지정사실 모름	0	1	0	0	1	1.39
기타	0	3	0	1	4	5.56

—영업여건 악화 이유로는 균형발전촉진지구 지정 이후로 임대료가 상승하고 사업대상지

와 접해 있는 주변지역의 신규개발로 대상지 내 상업시설이 상대적으로 더 낙후되어 보이는 등 사업시행 예상으로 인한 상점 수리를 미루어 노후화된 시설 문제 등을 지적하였다.

- 기타답변으로 사업지구 지정과는 상관없이, 로데오거리 조성에 의한 영업여건의 변화가 더 크다는 응답이 있었다. 로데오거리 조성으로 상권은 형성되었으나, 전반적인 임대료가 상승하고 로데오거리를 일방통행으로 조성함으로써 주정차 단속이 심해졌으며, 주정차 공간의 부족 등의 문제가 발생하고 있기 때문이다. 또한 유동인구의 변화도 가져왔는데, 로데오거리 조성 이전에는 주로 성인이 많았으나 조성 이후에는 성인은 감소하고 청소년이 증가함으로써 실질적인 구매층이 감소하여 영업에 부정적인 영향을 끼치고 있다고 한다.
- 사업 대상지 내에서 33년간 영업을 해 온 한 상인의 경우, 균형발전촉진지구의 지정이 아직까지 직접적으로 영업에 미친 영향은 없으나, 현재 대상지 내 주민들 및 상인들의 경제기반을 위협하는 사업이므로 반대한다고 대답하였다.

[질문 9-2] 균형발전촉진지구 지정 이후 주변 환경의 변화

구분	대형판매	식품위생	환경위생	기타판매	총계 (개소)	비중 (%)
좋아짐	1	0	0	1	2	2.74
나빠짐	1	4	0	2	7	9.59
상관없음	0	0	0	1	1	1.37
변화없음	18	21	2	18	59	80.82
지정사실 모름	0	1	0	0	1	1.37
기타	0	2	0	1	3	4.11

- 균형발전촉진지구 지정이 주변 환경 변화에 영향을 주었느냐는 질문에 대해서는 변화가 없다는 응답이 80.8%로 매우 높았으며, 그렇게 대답한 상인 중 대부분은 당분간 사업이 시행되지 않을 것으로 예상하기 때문이라고 대답하였다.

영문요약

(Abstract)



A Study on Function-Adaptive Regeneration Methods for Revitalizing Local Economic Functions

Da-Mi Maeng · Jeong-Hyun Oh

Clearance redevelopment has been a main method for redeveloping places in Seoul for the last 40 years. It has resulted in a big loss of the original forms, functions, and characteristics of places, a mismatch with adjacent areas, and difficulties in resettlement of local residents due to a high rise of housing and rental prices afterwards. The negative effects of clearance redevelopment have started to be recognized and there have been many discussions for the need for a new paradigm that can revitalize the existing functions instead of a replacement with new ones. Thus, the research aimed to examine the current status of Seoul's urban regeneration projects-New Town District(NTD) and Balanced Development Promotion District(BDPD) focusing on the existing forms and functions. Based on the analyses, it suggested an alternative way, a function-adaptive regeneration method and a process, to enhance the potential for applying the existing systems and local economic performance by maintaining the existing functions.

Among 34 NTDs and BDPDs, 2 districts -Y NTD and C BDPD-were chosen for a case study. The study conducted through data collection, field examination, surveying for business owners, and interviews with local *gu*-offices. As a result, despite a physical deterioration in some parts of the Y NTD, the district was identified as a livable place containing well-functioning manufacturing and wholesale sectors. This district needs a way to facilitate manufacturing and wholesale sectors along with the traditional market. On the other hand, the C BDPD was identified as a retail and office center for the *gu* and needs to renew specific deteriorated areas rather than renew the entire district. It needs a way to enhance its existing business and retails functions and, if needed, provide additional supporting functions on it.

This study also examined the plans for the Y NTD and C BDPD. It found out that the plan for the Y NTD focused on changes in urban forms and has not taken the existing industrial networks and manufacturing and wholesale clusters into consideration. Thus, it rather replaced the existing functions with new ones. The plan for the C BDPD intend to add more offices by reducing the existing residential and retail functions. However, the C BDPD needs a different strategy for increasing offices due to Jamsil and Yongdong subcenters nearby.

The findings suggest that it is necessary to provide a new process in planning regeneration projects. Instead of analyzing the site by satisfying legal requirements, the regeneration plans for the NTDs or BDPDs first need to conduct the exhausted and thorough investigations and analyses. Then a future vision for the district can be derived from the comprehensive site analyses and a locally unique plan will be made by selecting local main functions and finding strategies to enhance them.

This study suggests the diverse perspectives and methods for urban regeneration, such as function-adaptive, function-substitution, function-preservation, depending on the local conditions and characteristics. When a physically deteriorated place holds its very own characteristics, in terms of its unique functions, the regeneration project needs to emphasize on how to preserve and facilitate its characteristics. If necessary, physical redevelopment can also be suggested in parts. This study provides insights on the planning process for urban regeneration projects in Seoul. The projects without consideration of the existing forms and functions have resulted in monotonous and uniformed urban landscape. Thus, it is very important to consider the local existing functions and to add them into the planning process. Finally, the public sector plays an important role in a regeneration process. To make regeneration projects successful, it needs to set up consistent and sustainable implementation and monitoring systems.

Table of Contents

Chapter 1 Introduction

1. Research Purpose
2. Research Scope

Chapter 2 Key Issues and Trends in Managing Urban Regeneration

1. Diversity in Urban Regeneration
2. Issues in Seoul's Urban Regeneration Projects

Chapter 3 Case Study I : Analyses of Current Status

1. Overview
2. Y Newtown District
3. C Balanced Development Promotion District
4. Survey Results
5. Summary

Chapter 4 Japanese and American Experiences

1. Tokyo, Japan
2. New York, US
3. Boston, US
4. Current Challenges and Lessons Learned

Chapter 5 Case Study II : Plan Evaluation

1. Overview
2. Y Newtown District
4. C Balanced Development Promotion District
5. Suggestions

Chapter 6 Conclusion

1. Conclusion
2. Policy Implications

References

Appendices

시정연 2010-PR-33

지역기능 활성화를 위한 기능순응형 도시재생수법 연구

발 행 인 서울시정개발연구원장

발 행 일 2010년 12월 14일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-784-7 93540

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.