

통합적 디자인 계획을 통한 서울시 중심지 활성화방안

2010. 4. 5 제60호

임희지 / 서울시정개발연구원 연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 개선이 필요한 서울의 중심지 환경
- II. 해외 중심지의 통합 디자인 사례
- III. 통합적 디자인을 위한 지구단위계획제도의 개선

요 약

개선이 필요한 서울의 중심지 환경

서울의 경제지표는 세계 여러 도시 중에서 상위를 차지하고 있으나, 도시환경 수준은 하위 수준에 머무르고 있다. 특히, 서울을 대표하는 중심지는 난립한 간판, 차도 중심의 도로, 쓰레기 방치, 휴식공간 부족, 유흥시설 혼재, 문화엔터테인먼트 시설 부족 등으로 도시환경이 열악하다. 현재 이들 중심지는 지구단위계획을 통하여 관리되고 있으나, 총수나 용적률 등 개발관리 위주로 운영되고 있어 중심지의 도시환경 수준을 높일 수 있는 수단으로는 미흡한 실정이다. 1980년대 계획된 신시가지의 경우 도시설계를 통하여 공개공지와 도로 대부분이 확보되었기 때문에, 이제는 개별적으로 확보된 공개공지와 도로에 대하여 통합 디자인 개념을 적용한 재정비 사업이 필요하다. 낙후된 기성 시가지의 경우에도 공동 개발을 활성화하고, 통합적인 디자인계획을 수립하여 지역을 활성화해 나갈 필요가 있다.

선진국에서는 통합적 디자인으로 지역 재활성화

외국의 경우 지역 디자인을 통하여 도시를 재활성화하고 있다. 동경에서는 도심 전체를 통합적으로 디자인하여 지역을 재활성화하였다. 지역을 일체적으로 디자인하기 위하여 필지별 30% 내외의 공지 확보, 문화교류 용도 등 육성 용도 지정, 벽면선과 처마선 지정 등을 지구계획으로 결정하고, 공개공지 및 역사 보존 등 다양한 디자인 요소를 확보하기 위하여 인센티브 등 관련 제도를 개선하였다. 뉴욕에서는 지저분하고 위험하다는 인식을 바꾸기 위하여 지역 디자인 개념의 특별지역지구제를 도입하였다. 지역 특성을 보전하기 위하여 관련 용도를 구체적으로 지정하고, 벽면선을 지정하여 가로의 연속성을 유지하였다. 또한, 새로운 개발의 질적 수준을 높이기 위하여 공개공지를 다양화하고 공개공지별로 상세한 설치기준을 마련하였다.

지역 디자인 수단으로 지구단위계획제도의 기능 강화

지역 디자인이 세계적으로 낙후되고 지저분한 도시를 재활성화하는 수단으로 활용되고 있다. 서울시도 도시를 재활성화하면서 도시 브랜드를 높일 수 있는 수단으로 지역 디자인 정책을 활용할 필요가 있다. 우선 5년마다 재정비하는 지구단위계획을 지역디자인계획으로 재정비해 나가야 한다. 지구단위계획 시행이 완료된 기존 도시설계구역에 대해서는 민간부지 내 공지를 포함한 전체 지역에 대하여 종합적인 환경개선사업을 추진하도록 한다. 아울러 시행이 부진한 기성시가지는 공동개발을 촉진할 수 있는 인센티브 제도를 마련한다. 또한, 공개공지 등 다양한 디자인 요소를 확보하면서 공개공지의 질적 수준을 높이기 위하여 지역 디자인 활성화 조례를 신설할 필요가 있다.

I. 개선이 필요한 서울의 중심지 환경

중심지를 가꾸어야 하는 이유

- 중심지는 경제의 중심이자 도시를 대표하는 얼굴
 - 중심지는 중추 기능이 밀집된 곳으로서 사회·경제·문화적 측면에서 도시의 중심이 되는 곳
 - 중심지는 세계에 보여주는 도시의 얼굴이면서 도시의 정체성을 나타내주는 대표적인 공간으로, 도시를 홍보하고 알리는 상징적 공간
 - 서울의 경제적 지표는 세계 여러 도시 중 상위를 차지하고 있으나, 도시환경은 하위 수준
 - 2008년 세계 25대 경제도시 중에서 서울은 9위(마스터카드)를 차지하였으며, 포춘지가 선정한 세계 500대 기업 소재 도시 중에서는 6위에 랭크
 - 그러나 도시환경 수준은 세계적인 관광출판사인 론리플래닛이 선정한 세계 최악의 도시 9개 도시 중에서 3위를 차지
 - 2006년 영국 사이먼 안홀트 교수와 GMI(Global Market Insite, Inc)가 실시한 세계 60개 도시의 브랜드 가치 평가에서는 44위, 특히 도시 외관 부문에서는 54위 기록

<표 1> 서울의 경제 수준 대비 도시환경 수준의 비교

순위	경제 수준(2008년) (마스터카드의 세계경제도시지수)	도시환경 수준(2006년) (안홀트 교수와 GMI의 안홀트 도시브랜드지수)
1위	런던	파리
2위	뉴욕	로마
3위	도쿄	시드니
4위	싱가포르	런던
.	.	.
9위	서울	.
54위		서울

□ 국제도시로의 발돋움은 도시환경의 매력을 높이는 것에서 출발

- 현재 서울의 중심지들은 경제 수준에 비하여 도시환경 수준은 매우 열악
 - 현재 서울에서 업무·판매용도 비중이 가장 많은 중심지는 도심·여의도/영등포·테헤란로 3핵 외에 잠실, 신촌, 마포, 대림, 청량리, 사당, 목동, 천호, 망우, 상계 등
 - 이들 중심지는 난립한 간판, 차도 중심의 도로, 쓰레기 방치, 휴식공간 및 광장 부족, 유흥시설 혼재 및 문화 엔터테인먼트 시설의 부족 등으로 도시 환경 및 문화 환경 수준이 열악



[그림 1] 테헤란로 부도심과 천호 지역중심의 도시환경 모습

- 도시 브랜드 가치는 세계 주요 기업의 투자 및 마케팅 참고자료로 활용되므로 도시 외관의 매력과 문화 기반, 생활 인프라 시설이 개선되어야 글로벌 도시로 발돋움할 수 있는 기반이 마련
 - 도심 4축 사업 등 다양한 경관 개선 및 보행화 사업으로 도심부의 환경은 상당히 개선되었으나, 그 외 지역의 종합적 도시환경 개선 노력은 미흡
- 글로벌 도시로 가기 위해서는 세계 주요 기업 및 세계기구 유치에 필수적이나, 입지·경제적 요인에 비해 생활 기반의 도시 환경 요인이 장애로 작용

공동개발 완료된 신시가지 중심지부터 통합적 디자인 실현

- 중심지는 지구단위계획을 통하여 관리
 - 현재 중심지는 도시계획을 구체화하고 설계하는 수단인 지구단위계획을 통하여 대부분 관리
 - 지역 중심 이상 주요 중심지의 대부분은 지구단위계획구역으로 지정되어 있으며, 계획을 통하여 관리
 - 그러나 지구단위계획은 획지, 용적률, 층수 등 밀도 관리 위주로 운영하고 있어 중심지의 도시환경 수준을 높일 수 있는 수단으로는 미흡

- 테헤란로 등 공동개발 완료된 신시가지 중심지부터 통합적 디자인을 시도
 - 1984년 도시설계지구로 지정된 테헤란로는 계획된 전체 공동개발 173건 중 133건(77%)이 시행되어 대부분 시행 완료되었고, 지침대로 공개공지와 도로 대부분이 이미 확보
 - 테헤란로 주변의 공개공지는 전면공지 120여개소를 포함하여 약 180여개소로, 공원·보도·휴식공간으로 활용
 - 건축선 후퇴로 협소한 이면가로에 확보된 공간은 최저 1m부터 최고 5m까지 확보되어 보도로 사용되거나 차도로 활용

 - 지구단위계획을 통하여 확보된 공개공지와 도로는 도시환경을 개선하는 데 큰 효과가 있으나, 전체적으로는 체계가 없이 나홀로 존재하여 연속성이 없고 활용이 저조한 상태
 - 용적률 인센티브를 받고 확보된 공개공지는 주변의 공개공지와 연계되지 못하고 개별적으로 조성되어, 사적으로 점용되거나 활용도가 미흡

- 같은 도로임에도 어떤 구간은 차도로 조성되고, 어떤 구간은 보도로 조성되어 연결되지 않는 경우가 많고, 고정된 시설물들이 보행을 방해하는 경우가 많은 실정



[그림 2] 테헤란로 지구단위계획의 공동개발 추진 실태(2009)



[그림 3] 테헤란로 지구단위계획 지침 현황 - 공개공지, 건축선(2009)



[그림 4] 테헤란로 전면공지의 모습



[그림 5] 테헤란로 이면가로에 확보된 도로공간의 모습

- 공동개발 저조한 기성시가지는 공동개발 활성화로 통합적 디자인계획을 수립
 - 이미 시가지가 형성되어 있는 신촌지역은 1984년 이후 현재까지 약 25년 동안 계획된 공동개발 중 29%(90건/314건)만이 개발되어 계획 실현이 저조



[그림 6] 신촌 지구단위계획 공동개발 추진 실태(2005)

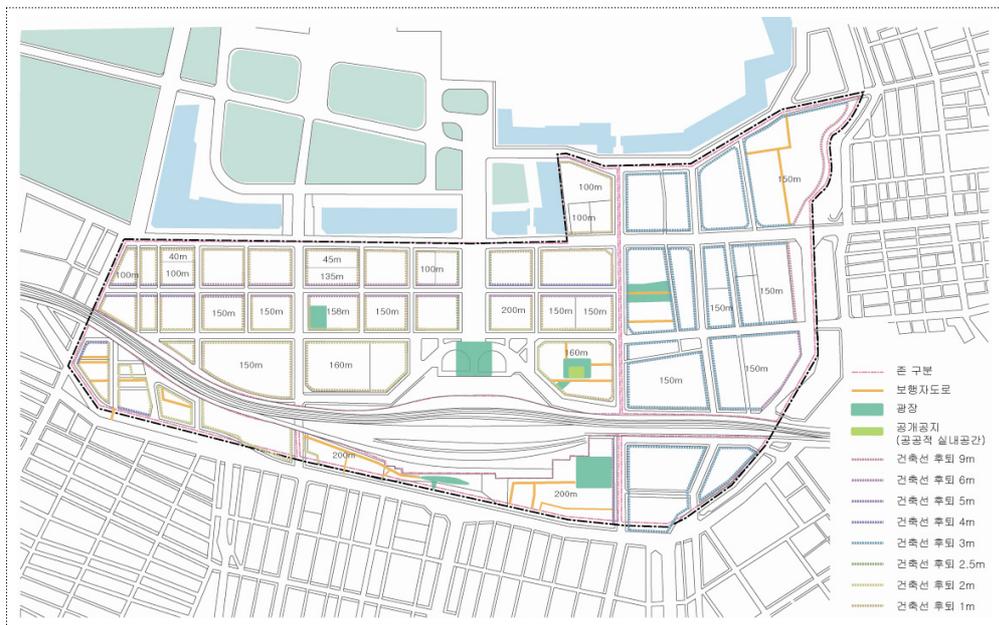
통합적 디자인 실현을 위한 제도적 기반 필요

- 통합적 디자인을 위한 계획 수단이 부재
 - 현재 지구단위계획은 기존 용도지역지구를 근거로 대부분 밀도배분에 치중한 반면, 지역 환경에 대한 개선 역할은 미흡
 - 디자인 계획을 수행하기에 부족한 용역금액과 디자인 보다는 기술 중심의 용역업체 선정이 문제
 - 통합적 계획이 존재하더라도 주민과의 협력체계, 공공의 정비사업 지원 등 실현체계 미비로 실현이 불가능한 상황
 - 주민참여, 공공의 계획·사업비용 지원 등 다양한 실현체계 마련할 필요
- 공지 위주로 한정되어 있는 설계 요소 다양화
 - 공개공지, 공공공지뿐 아니라, 도시의 매력을 높일 수 있는 다양한 디자인 요소 발굴이 필요
 - 다양한 휴식공간의 발굴, 가로활성화 용도의 도입, 역사 및 경관적 요소의 보전, 시민개방 용도의 도입 등을 강구
 - 건축물 부분도 볼륨 중심에서 건축물의 색채, 재료, 지붕형태까지 확대
- 공동개발을 위한 다양한 인센티브 개발
 - 기성 시가지에서 공동개발의 이행률 제고를 위하여 다양한 인센티브가 필요
 - 도심부에 적용하는 대규모 도시환경 정비사업과 달리 소규모 공동개발을 지원할 수 있는 별도의 도시환경 정비사업 제도를 개발

II. 해외 중심지의 통합 디자인 사례

일체화된 디자인으로 품격 높은 경관을 창조한 동경 마루노우치

- 볼륨 중심의 지구단위계획 외에 별도의 통합적 디자인 계획을 수립
 - 오테마치·마루노우치·유락초지구는 일본을 대표하는 중심업무지역으로, 2002년 도시재생특별지구로 지정
 - 다양한 토지 소유자와 공공이 협의체를 구성하고 지역을 일체적으로 디자인한 가이드라인을 지구계획으로 책정하여 법적 기반을 확보
 - 필지별 30% 내외의 공지 확보, 문화교류 용도 등 육성 용도 지정, 벽면 선과 처마선 지정 등을 지구계획으로 결정



[그림 7] 동경 도심 마루노우치의 지구계획 지침

□ 가로경관을 형성하고 녹지를 네트워크하는 통합적 디자인 개념을 적용

- 주요 가로인 나카도리를 중심으로 품격 높은 가로경관을 형성
 - 건축물을 저층부와 고층부로 구분하여 저층부는 가로의 연속성을 확보할 수 있도록 벽면선과 처마선(31m)을 맞추고, 저층부에 문화, 교류, 상업용도를 연속적으로 배치하여 가로의 활력과 연속성을 유지
 - 건물과 가로의 중간 영역에 실내 공개공지, 아트리움 등을 배치하여 보행자 공간의 다양성과 쾌적성을 확보
- 지상부에 위치한 공개공지와 광장을 교차로를 중심으로 집약시키고, 이들을 서로 연계해 공지의 연속성을 만들어 나가고, 지하 보행 네트워크와 입체적으로 연결하여 보행체계를 통합



[그림 8] 통합적 계획을 통하여 형성된 가로경관의 모습과 다양한 공개공지

- 다양한 디자인 요소 및 육성 용도 확보를 위한 인센티브를 제공
 - 특정가구제도 및 총합설계제도를 통해 다양한 경관 디자인 요소에 대한 인센티브 제공 및 설치 기준을 마련
 - 광장, 선큰광장, 실내 공개공지, 전면공지, 아케이드, 역사 보존, 지하통로 및 지하철 출입구, 건물 내 보행 관통 통로, 건물 외부 보행 통로 등 다양한 디자인 요소에 대한 인센티브 및 설치 기준을 마련
 - 도심, 부도심, 거점지역, 핵 지역 등 주요 중심지의 활력을 높일 수 있도록 지역별로 육성 용도를 설정하고, 이에 따라 용적률 제공하는 '육성 용도 집약화'를 위한 특례'를 마련
 - 주요 중심지별로 문화교류시설, 상업시설, 업무시설, 생활지원시설, 산업지원시설 등을 육성 용도로 지정



[그림 9] 다양한 디자인 요소 확보 현황(2009)

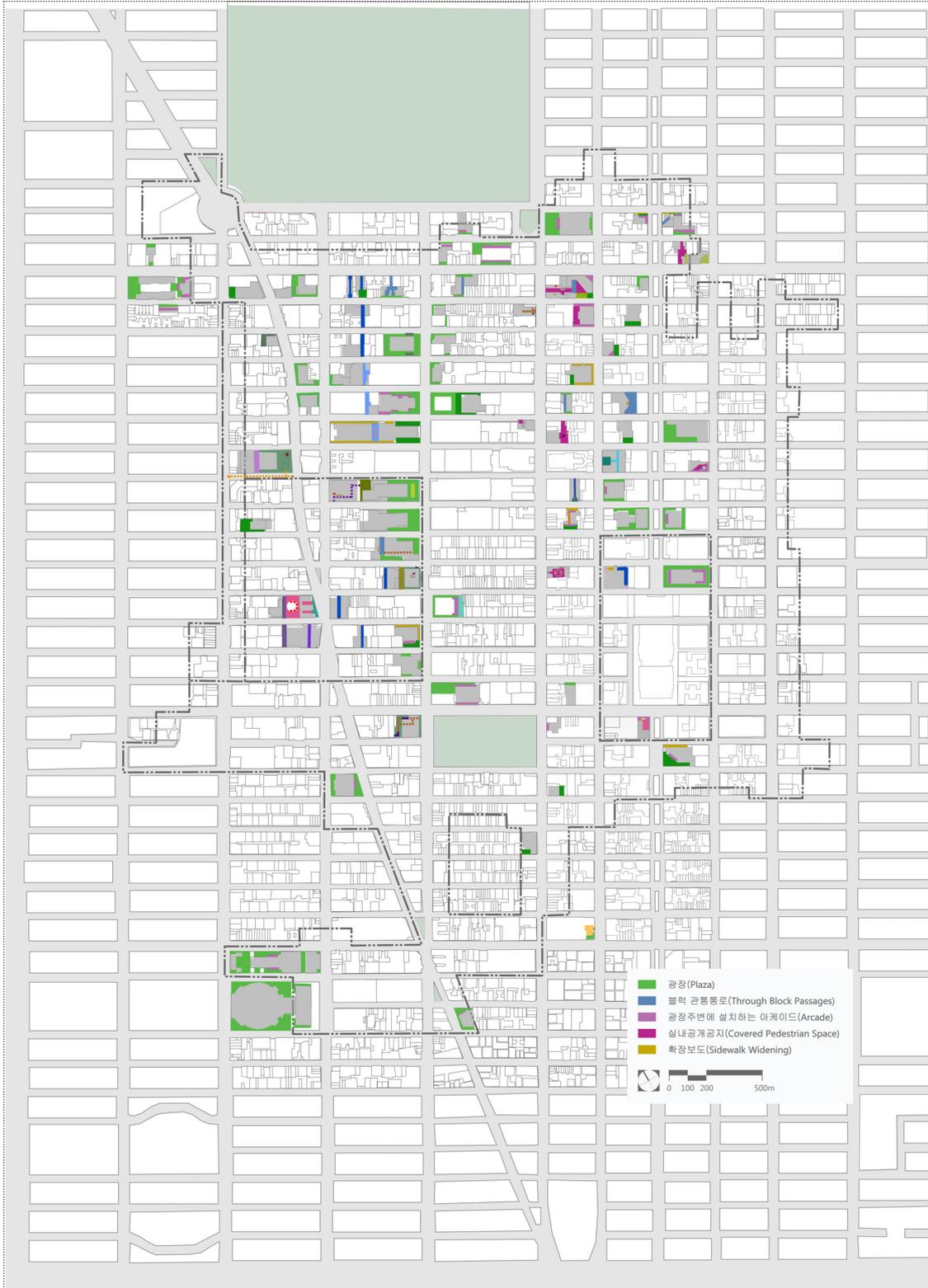
지역 디자인을 통하여 재활성화된 뉴욕 미드타운

- 더럽고 위험하다는 뉴욕의 인식을 바꾸기 위하여 지역 디자인 제도를 도입
 - 뉴욕은 1916년 미국에서 최초로 종합적인 토지이용규제인 조닝(Zoning)제를 도입하고, 도시설계 규제기법을 선도적으로 발전시킨 도시
 - 1950년대 후반 항만 물동량의 급격한 감소로 위기를 맞게 된 뉴욕시는 지저분하고 위험한 도시환경을 개선하기 위하여 지역 디자인 개념의 특별 지역지구제를 도입
- 미드타운 전체 지역에 대하여 지역 특성을 유지하면서, 새로운 개발의 질적 수준과 지역 활력을 높이는 '미드타운 특별지역지구제' 도입
 - 미드타운 특별지역지구제는 지역의 역사적 특성 유지, 보행 친화적인 지상층 용도 보전, 가로채광과 통풍 확보를 통한 보행 환경 개선, 새로운 개발의 질적 수준 확보 등 다양한 목적을 수행
 - 미드타운 지역을 지역 특성에 따라 4개의 지구로 구분하고, 지구별로 특성에 맞는 용도 유도, 공개공지 설치, 가로벽 형성 등의 지침을 작성
 - 극장이 밀집한 극장 지구, 상점가가 밀집한 5번가 지구, 그랜드센추럴터미널이 위치한 그랜드센추럴터미널 지구, 현대미술관이 입지한 보존 지구 등 4개 지구로 구분하여 작성
- 다양한 공개공지 확보를 위한 인센티브 및 설치 기준을 마련
 - 광장 유형 6종류, 보행 지원 공간 유형 3종류, 보행 통로 유형 3종류 등 12개의 공지 유형과 각각의 공간에 대한 질적 수준을 높이기 위한 구체적인 설치 기준을 마련

<표 2> 일반 광장에 대한 설치 기준

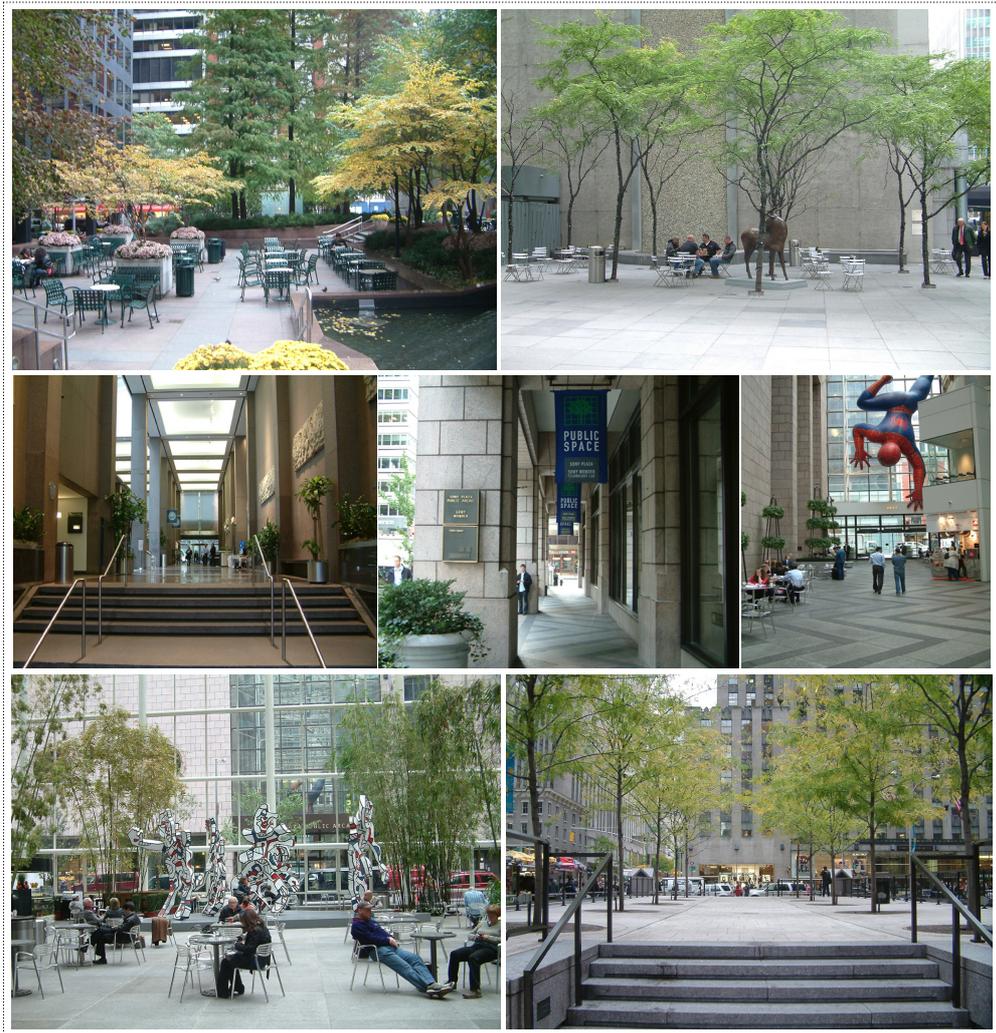
구분	설치 및 운영 기준
목적	- 상업 건물과 주거 건물에서 공공이 사용할 수 있도록 개방
규정	- 광장 크기는 750ft ² 이상 - 건물 전면공지보다 10ft 이내로 확보하고, 대지경계선에서는 50ft 정도 연장가능 - 커브(Curb) 규정은 5ft 이상 12ft 이하로 규정
이용시간	- 밤을 제외하고 항상 공공에게 접근할 수 있게 허용
시행령 규정	- 공공의 이용 증진을 위한 Open Air Cafe와 Kiosksms 빌딩 소유주에게 허가 인증
허용 요소	- 구역별로 상세한 설치기준 마련: 나무, 격자 울타리, 차양, 캐노피, 난간, 깃대, 오픈 스페이스, 포치, 계단, 전철역 입구, 장식용 분수, 조각, 오픈발코니 등이 가능하고, 이것은 50% 정도 오픈되어야 하며 높이는 3.8ft를 초과할 수 없도록 규제
Open Air Cafe & Kiosk	- Open Air Cafe는 “개방된 레스토랑, 먹고 마실 수 있는 장소 또는 테이블서비스가 가능해야 하고, 일시적인 직물 차양 이외에는 하늘이 보여야 한다.”고 정의 - Kiosk는 “1층 구조에, 밝은 빛의 메탈, 유리, 플라스틱 또는 직물 같은 재질을 사용해야 하고, 독립되어 있거나 빌딩 한쪽 벽에 붙어 있어야 한다.”고 정의
기타	- 24시간 개방을 원칙으로 하되, 일부 시간대 비개방 허용 - 공공에게 제공된 공간임을 표시하는 안내판을 설치 - 의자 및 테이블 설치, 세밀한 접근성 기준 만족 등의 까다로운 조건을 요구

- 지역 특성을 유지할 필요가 있는 지구는 관련 용도를 구체적으로 지정하여 지역의 특성을 보전, 벽면선을 지정하여 가로연속성을 유지
 - 극장 지구는 가로의 특성에 따라 극장, 음반 판매점, 스튜디오, 오디토리엄 등 엔터테인먼트 관련 용도를 일정 비율 확보하도록 지정
 - 5번가 지구는 골동품점, 갤러리, 액세서리 가게, 백화점, 전문상점, 부티크, 꽃가게, 보석상, 음반가게, 구두점 등 쇼핑 관련 용도를 구체적으로 지정하고, 가로벽 형성을 위한 벽면선을 지정



[그림 10] 뉴욕 미드타운지구의 공개공지별 확보 현황

- 이들 지역에 대해 BID(Business Improvement District)를 지정하여 토지 소유자, 상인을 중심으로 유지·관리체계를 구축
 - 시에서 제공하는 기본 공공서비스 외에 유지·관리, 청소·위생, 안전, 홍보 및 특별행사 등을 제공하고, 거리 조경, 식재, 가로등 설치를 지원

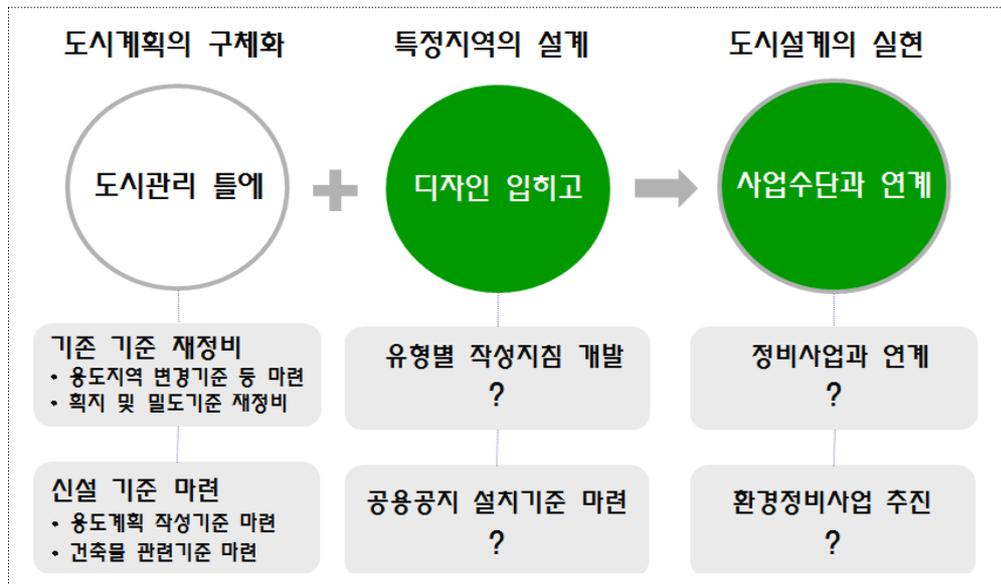


[그림 11] 뉴욕 미드타운 지구에서 확보된 다양한 공개공지의 모습

III. 통합적 디자인을 위한 지구단위계획제도의 개선

통합적 디자인 개념의 활성화

- 개발의 관리를 넘어 지역 디자인 수단으로 지구단위계획제도의 기능을 강화
 - 개발을 관리하는 성격으로 운영되어 왔던 지구단위계획을 특정지역을 디자인할 수 있는 수단으로 전환



[그림 12] 지구단위계획 재정립 방향

□ 주요 추진 전략

주요 과제	추진 전략
지구단위계획을 지역 디자인 개념으로 재정비	- 개발 완료된 신시가지는 통합적 디자인으로 재정비 - 재개발 저조한 기성시가지의 공동개발 활성화와 함께 통합적 디자인 계획 수립
공공공지 등 디자인 요소의 다양화	- 다양한 공지 확보를 위한 관련제도 개선 - 용도 관련 제도의 개선
공동 개발 활성화방안 마련	- 공동개발에 대한 용적률 인센티브 제도 도입 - 소규모 도시환경정비사업의 적용

지구단위계획을 지역 디자인 개념으로 재정비

- 5년마다 재정비하는 지구단위계획을 지역 디자인 계획으로 재정비
 - 이미 작성된 개발관리 중심의 지구단위계획을 기반으로 지역을 통합적으로 디자인하는 계획을 수립

- 개발 완료된 신시가지는 통합적 디자인 계획으로 지구단위계획을 재정비
 - 지구단위계획 시행이 완료된 신시가지의 경우에는 민간부지 내 공지를 포함한 전체 지역에 대한 종합적인 환경개선사업을 추진
 - 테헤란로, 올림픽로, 송파대로, 능동로 등 1980년대 도시설계로 작성된 지역은 대부분 시행이 완료된 지역으로서 이들 지역에 대하여 우선 추진
 - 또한, 토지 소유자의 참여방안과 함께, 서울디자인거리 조성사업, 기성시가지 환경개선사업, 경관사업 등과 연계한 공공의 행정지원체계를 마련

- 재개발이 저조한 기성시가지는 개발 활성화와 함께, 통합적 디자인계획을 수립
 - 시행이 부진한 기성 시가지의 경우에는 공동 개발을 촉진할 수 있는 별도의 인센티브 제도를 마련하여 활성화를 유도
 - 신시가지와 마찬가지로 공동 개발을 통하여 확보될 공지나 도로들이 구체적인 역할을 할 수 있도록 공지별 설치 기준을 제시하고, 통합적으로 연계될 수 있도록 디자인 중심의 재정비계획을 수립

공개공지 등 디자인 요소의 다양화

□ 다양한 공개공지 확보를 위한 관련 제도를 개선

- 기존 건축법에 규정되어 있는 공개공지 제도는 그 다양성이나 이용성 측면에서 많은 한계를 가지고 있어 지역 디자인 수단으로는 부적합
- 기존 공개공지 및 공공공지 제도를 근거로 “민간부지 내 소공원 설치 및 이용 활성화 조례”를 신설하여 다양한 공지를 정의하고, 이들 공지에 대한 시설 설치 기준과 관리 기준을 마련
 - 공개공지 면적별로 인센티브를 제공하되, 접근도를 감안하여 단차와 폭에 따라 차등 적용
 - 녹화, 역사 보존, 보행통로, 보도상 공지 설치 등 공개공지의 이용성을 높일 수 있는 시설을 설치할 경우 인센티브를 추가
 - 다양한 공개공지가 확보될 수 있도록 공지별 시설 설치 기준을 마련

□ 전략적 중심지 용도 확보를 위한 조례 및 지침 제정

- 사람들이 자주 찾는 명소로써 복합적 장소를 창출하기 위해서는 다양한 공지와 함께, 저층부의 장소를 활성화할 수 있는 용도들이 입지될 수 있도록 제도적 기반을 마련
 - 저층부에 상점가, 문화시설, 서점, 카페 등과 같은 가로를 활성화할 수 있는 용도들이 입지할 수 있도록 상세히 관리
 - 일본의 ‘육성 용도 집약화를 위한 특례’와 같이 특정 용도 확보를 유도할 수 있는 제도를 참조하여 도심과 부도심, 균형발전촉지지구 등 중심지 육성을 위한 전략적 용도 확보를 위한 수단으로 별도의 조례를 신설

공동 개발 활성화방안 마련

- 공동개발에 대한 용적률 인센티브 제도를 도입
 - 지구단위계획은 건축선 후퇴, 용도, 건축물 형태, 높이, 공지 등 계획이 공동개발을 통해 실현되는 만큼, 공동 개발을 개선할 수 있는 방안을 마련
 - 계획의 실현을 위하여 필요한 일정규모 이상의 공동개발에 대해서는 별도의 용적률 인센티브를 제공하는 방안을 검토

- 소규모 도시환경정비사업의 도입을 검토
 - 소필지 밀집지역 등 다량의 공동 개발을 추진할 필요가 있는 소규모 도시환경정비사업을 시행할 수 있도록 관련 제도를 개선
 - 대규모 개발을 유도하는 기존 도시환경정비사업과는 다른 형태의 소규모 도시환경정비사업제도도 도입

임희지 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1055

heeji@sdi.re.kr