

제2차 서울시 건축기본계획 수립 방법과 과제

이재훈
단국대학교
건축학과 교수

송하엽
중앙대학교
건축학부 교수

들어가며

2007년 「건축기본법」이 제정된 이후 국가건축정책기본계획이 수립되고, 이에 따라 지자체별로 지자체 단위의 건축기본계획이 수립되고 있다. 「건축기본법」은 우리나라의 건축 기술과 문화를 발전시키기 위하여 국가나 국민, 지자체가 하여야 할 의무를 명시하고 있다. 그동안 부표 없이 떠다니는 나룻배 같은 건축행정을 방향과 목적을 갖고 나아가는 나침반을 갖춘 선박의 항해 레벨로 격상시키는 역할을 하는 것이다.

우리나라는 정부 수립 이후 ‘국토 개발’이라는 모토 아래 건축보다는 건설에 집중하였다. 그러나 반세기가 지난 2000년대에는 국가 차원에서 국민의 안전과 건강, 복지라는 삶의 기본 조건을 충족시키기 위하여 건축의 목표 수립이 필요하였다. 이에 따라 관련된 분야의 정책 수립은 필수적이었다. 건축이 국가의 정책 관리대상이 된 이후로 의식주적인 차원 이상의 ‘건축의 가치’를 국민이 영위할 발판을 만들었다.

제1차 서울시 건축기본계획은 국가건축정책기본계획의 구조와 크게 다르지 않았다. 대상을 국토에서 서울시로 바꾼 것과 같았고, 건축기본계획이 개념으로 제시되어 실천의 단계에 이르기까지는 다소 거리가 있었다. 제2차 서울시 건축기본계획에서는 지난 5년 동안의 서울시 제1차 건축기본계획에 따른 건축적 노력을 인정하면서, 보다 실현 가능한 방향으로 건축적 정책을 유도하고 적용할 수 있는 방법을 제시하고자 한다.

현재 서울시에 절실하게 필요하며 건축 및 관련 정책의 개선이 요구되는
부분의 정책적 제안도 동시에 진행한다.

제2차 서울시 건축기본계획 수립 프로세스

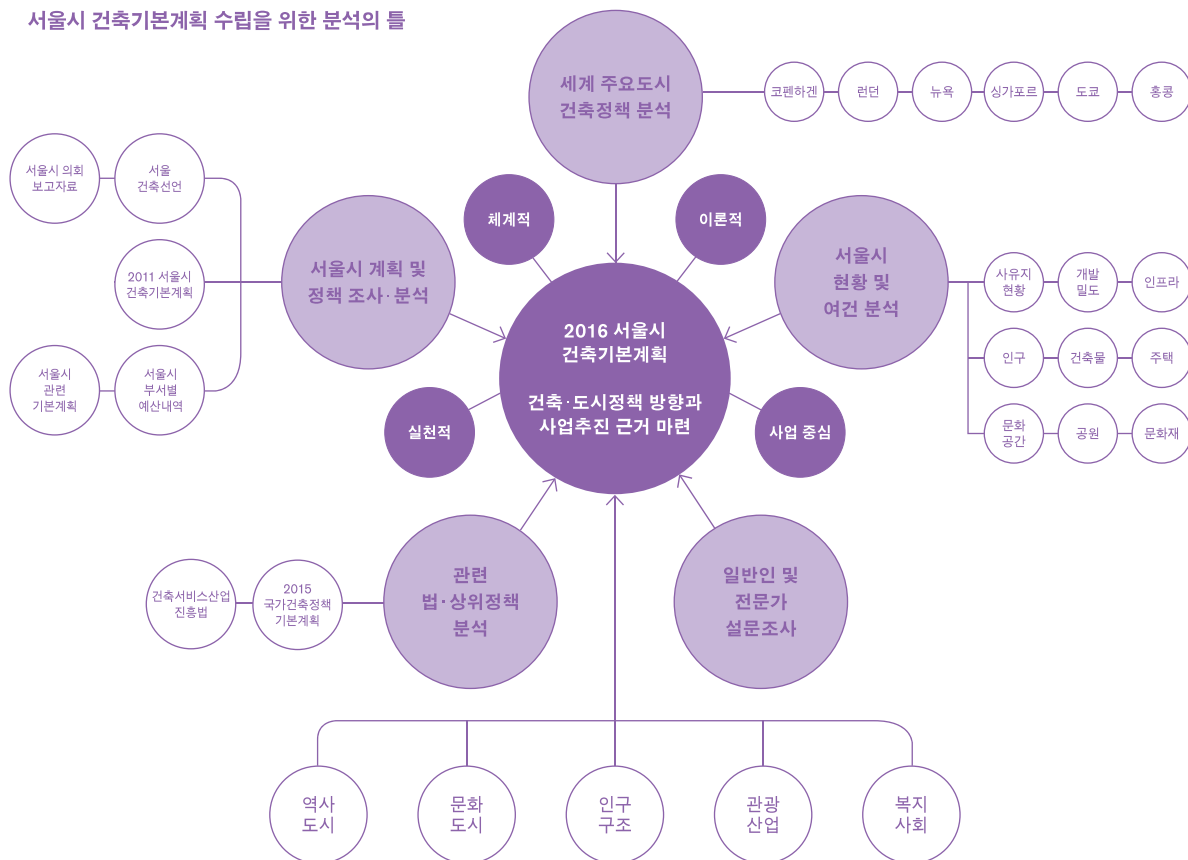
필자는 연구책임자로서 제2차 서울시 건축기본계획 수립을 위해 다음과
같이 연구를 진행하였다.

첫째, 기본 전제가 되는 국가건축정책기본계획 내용을 반영하고 제
1차 서울시 건축기본계획 내용과 연계성을 확보하는 것이다. 국가건축정
책기본계획은 수립 후 2년이 경과하는 시점에서 중간평가가 시행되어 다
음 단계의 기본계획 수립 시 참고할 평가 자료를 확보하도록 되어 있다.
그러나 지자체의 건축기본계획은 수립에 대한 의무만 지정되어 있을 뿐
수립 후 실행결과에 대한 평가는 의무화되어 있지 않다. 따라서 제1차 서
울시 건축기본계획에 대한 평가를 통해 2차 건축기본계획에 반영하고자
하였다. 2011년 수립된 제1차 건축기본계획의 내용을 분석하고, 제시된
과제들을 ‘폐기할 과제’, ‘유지할 과제’, ‘보완 강화할 과제’로 분류할 수
있도록 과제별로 그동안 추진된 성과를 분석하였다. 이를 위해 서울시의
회에 보고된 서울시 건축 관련 부서의 활동보고 내역과 서울시 건축정책
위원회 회의록을 분석하였다.

제2차 서울시 건축기본계획을 준비 중일 당시(2015년 10월-2016
년 8월)에는, 제2차 국가건축정책기본계획 내용이 확정되지 않은 상태였
으므로 제2차 국가건축정책기본계획 수립을 위한 공청회 발표자료를 참
고로 국가의 건축정책 방향과 정합성을 유지할 수 있도록 하였다.

둘째, 서울시의 건축기본계획은 서울의 현황과 고유한 특성을 반영
하여 수립되어야 한다. 일반적인 대상으로서의 건축에 대한 기준을 제시
할 수 있으나 이는 자칫 추상적일 수 있으며, 지자체 단위의 건축기본계
획은 실행 단계에서의 효과적인 적용 수단이 검토된 계획일 필요가 있다.
따라서 서울시의 건축기본계획은 서울 지역을 근간으로 지역의 물리적
여건과 함께 문화적 특성을 반영하는 과제를 도출하고, 지역 특성에 맞는
기준을 제시하고자 하였다. 이를 위해 우선 서울시의 인구구조 변화와 주
택 및 건축물에 대한 기본 통계를 분석하였다. 2010년 이후 1인가구의 증
가나 노인가구의 증가를 뚜렷하게 볼 수 있으나, 실질적인 통계상으로는
5년마다 통계가 발표되므로 2010년의 데이터가 이번에 반영되고, 2015

서울시 건축기본계획 수립을 위한 분석의 틀



자료: 제2차 서울시 건축기본계획 보고서(2016)

년의 통계 데이터를 사용하는 것은 현실적으로 불가능한 면이 있다. 건물에 대해서는 빈집이나 노후화된 건축물의 통계를 찾아보는 것이 가능하고, 이를 통해 각 구의 인구배분 및 연령대의 상황을 유추하여 지역 간 건축정책 적용에 있어서의 차이도 고려할 수 있었다.

기초적인 데이터에 의해 일반적 추세를 예상하는 부분도 있으나, 서울시민의 의식을 조사하기 위해 전문가와 일반인을 대상으로 설문조사를 시행하였다. 그 결과 몇 가지 주요한 이슈가 나타났다. 우선 전문가와 서울시민은 모두 서울시의 도시적 특징을 ‘역사와 문화의 공간’으로 보았다. 또 도시생활의 질과 관련해 ‘서울이 살기 좋은 도시’라는 의견의 비율은 시민들이 전문가보다 높았다. 미래의 도시상에 대해서는 시민들은 ‘안전한 도시공간 구현’을 최우선 목표로 하였으나, 전문가는 ‘지속가능한 도시공간의 형성’을 최우선 목표로 삼았다.



자료: 제2차 서울시 건축기본계획 보고서(2016)

전문가들이 제시하는 서울의 미래 변화로 노인인구 증가와 복지사회로의 전환, 그리고 서울의 산업구조가 생산과 서비스산업을 거쳐 관광산업으로 변화되고 있는 흐름을 감지할 수 있었으며, 이를 서울시 건축정책과 연계할 수 있는 아이디어의 도출이 현재 서울시의 정책적 방향이 필요한 부분임을 인지하였다.

셋째, 벤치마킹을 위해 세계 각국의 건축정책기본계획을 검토하였다. 중앙기관의 일반적인 건축정책이 아니라 세계 각 도시의 지역적 성격을 반영한 건축기본계획으로, 런던·뉴욕·싱가포르·홍콩·암스테르담·도쿄 등 대도시의 건축정책기본계획을 분석하였다. 분석 결과 조사 대상 도시에서는 도시 전체의 기본계획에 건축의 내용이 포함된 경우가 많았는데, 이는 도시계획과 설계에 있어 건축이 미치는 영향을 중요하게 여기고 있음을 방증한다. 또한 건축 분야 내에서 도시문제를 다룸으로써 생활공간 중심의 디자인 가이드가 체계화되어 있음을 알 수 있었다. 시의 지리적 특성이 반영되어 자연환경이 건축기본계획에 포함되어 있기도 하였는데, 이는 매우 이례적으로 보였다. 이들 도시의 분석은 대개 문헌을 통해 이뤄졌으나 홍콩은 현지조사도 함께 수행하였다. 이를 통해 수직적인 마천루가 즐비한 도시 상황에서도 시민들이 편히 이용할 수 있는 보행

서울시 건축기본계획 수립 내용

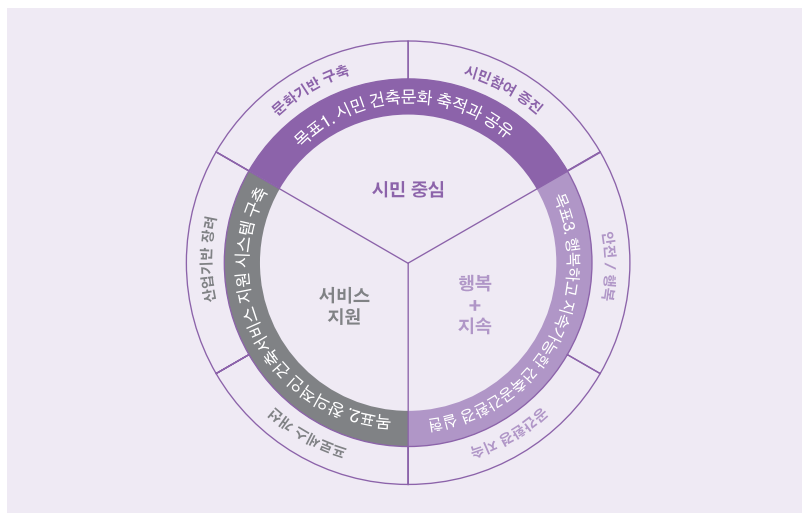
교통 네트워크, 공공건물의 낮은 사용 빈도를 높이려는 노력, 역사적 건물의 재활용, 유흥지의 친환경적 개발 등 다양한 선진적 가치를 실현하는 공공건축의 방향을 알 수 있었다.

제1차 서울시 건축기본계획의 다양한 내용들은 실제 건축행정을 해 나가는데 있어서 매우 큰 도움을 준 것으로 평가된다. 제시된 다양한 아이디어를 통해 서울시 건축도시 발전을 위한 사업 아이템을 도출하여 활용하였으며, 근간이 되는 제도를 정착시켜 총괄건축가제도나 공공건축가제도를 시행하고 있으며 자리 잡도록 하고 있다.

제1차 기본계획의 성과에 대해 다양한 평가를 내린 결과, 제2차 서울시 건축기본계획에서는 서울시 건축도시 행정을 위한 다양한 아이디어를 도출해 줄 뿐만 아니라 아이디어의 실천적 전략을 제시해 주기를 바라고 있으며, 좀 더 중점적으로 현장에서 적용 가능한 아이디어를 사업으로 제시해 주기를 바라고 있었다.

따라서 본 연구팀에서는 크게 주요한 축으로 ▲건축의 일반적 지침이 될 수 있는 안전과 건강, 편의성 증진을 위한 행복한 도시구축을 위한 과제 ▲서울시의 건축문화 정착을 위해 시민이 주도적으로 건축 활동에 참여할 수 있도록 지원하는 과제 ▲이러한 건축 활동을 지원하기 위한 건

제2차 서울시 건축기본계획의 내용적 체계도



자료 : 제2차 서울시 건축기본계획 보고서

축 프로세스의 선진화에 관련한 건축인과 건축사무실 지원 방안, 건축설계 발주방식 등에 대한 제안 및 녹색건축 지원 과제 등을 제시하려 한다. 아울러 이를 바탕으로 구체적인 실천과제 리스트를 제시하고, 그중에서 이들의 의미를 제고할 수 있는 성과가 가능한 사업 아이টে을 제시하는 한편 건축기본계획에 따른 시범사업을 선정하려고 한다.

시범사업을 통해 다양한 제도적 제안의 실천결과에 대한 예시적 표현을 모색하였다. 연구가 진행 중이므로 아직 확정되지는 않았지만 제시된 실천사업은 다음과 같다.

편리하고 쾌적한 도시공간 조성을 위한 사업

도시공간의 생활적 편의증진 차원에서 보행자 중심의 10분 거리 생활권 형성을 위한 방안을 만드는 것을 목표로, 가로블록의 저층부 상가연속성 부여나 공공 공유공간의 적절한 설치와 마을 활성화에 관련한 사업이 있다. 그러나 현실적으로 가로주택 등의 실현이 쉽지 않기 때문에, 공유공간 등을 통한 공공영역의 확대와 마을에서 자발적으로 일어나는 생활의 콘텐츠에 걸맞은 활성화를 고려해야 하는 문제점이 있다.

지하공간의 연속성 있는 개발을 위한 사업

지하도나 지하철 역사 등 지하공간의 입체공간 개발이 많아지고 있으나, 이들 사업들이 가로공간의 입체적 연속성 차원에서 진행되는 것이 아니라 별도의 공간으로 개발됨으로써 가로연속성이 지켜지지 않는 현상이 빚어지고 있다. 이를 개선하고자 지하공간 개발의 주체와 프로세스를 분석한 후 사업 초기부터 건축가가 참여하여 건축디자인이 중요시되는 가로공간의 연속이라는 목표 아래 수직적 공간활용성을 제고할 수 있는 방안을 만들어 내려 한다. 현재 4대문 안의 지하공간은 부분부분 연결이 명확하지 않으며 이용도가 미흡한 상황으로, 가로환경의 연속이라는 측면과 건축디자인의 개입이라는 측면에서 중요한 사업이라 사료된다.

근대 건축문화자산 발굴과 활용을 위한 사업

서울시의 경우 6·25전쟁 이후 급속도로 발전한 도시로 거주민 대부분이 타지 출신이다. 따라서 도시에 대한 정주성이 약화되어 있는 게 현실이다. 자신이 살고 있는 도시에 대한 애착심을 높이는 데는 생활 속에 남아 있는

역사·문화적 자산을 찾아내고, 이를 도시공간의 자원으로 활용하는 방법이 효과적이다. 시골에 가면 남아 있는 조그만 사당이 그 마을의 정신적 가치를 높여 주고, 현대에는 ‘도시 파빌리온’ 같은 조형물이 도시의 정체성을 높이는 데 기여하는 것처럼 말이다. 작지만 생활 속에 남아 있는 역사보존물들이 도시생활의 이정표로 시민들의 정체성을 높여줄 수 있다.

시민의 건축활동 참여 증진을 위한 사업

한 도시의 건축문화를 증진시키기 위해서는 건축에 대한 시민들의 인식을 높이고, 도시의 건축문화활동에 시민들이 직접 참여하는 기회를 많이 만드는 것이 중요하다. 따라서 시민들의 건축 활동 참여를 증진시키는 역할을 맡을 건축문화진흥원과 같은 행사조직을 설치할 필요가 있다. 이를 통해 시민들의 건축민원을 해결하고, 시민건축교육과 시민 건축문화활동을 지원하는 역할을 수행토록 하자는 것이다.

이러한 구체적인 사업들은 사업 아이디어로서 제시될 뿐만 아니라 이들 사업을 통해 시 건축 행정의 프로세스를 개선함으로써 도시발전의 구조적 개선을 모색하려 하는 것이다.

서울시의 건축기본계획 실행을 위한 지원 방안

건축기본계획에는 많은 개념적인 내용이 담기고, 목적지향성을 갖는 주제이거나 절차지향적인 주제를 포함하여 다양한 내용이 포함된다. 특히 사업화가 가능한 목적성의 주제는 시범사업이나 예산사업으로 진행이 가능하지만, 절차적 개선의 주제는 조례에 포함되거나 실행력을 가질 수 있는 법적 구조의 틀 속에서 추진되는 것이 바람직하다. 지자체의 건축정책을 지원하기 위한 건축기본계획은 두 가지 방법에 의해 실천력을 가질 수 있다고 생각된다.

첫째는 기본계획의 내용을 지자체의 건축조례에 포함시켜 관련된 건축 활동에서 의무적으로 이행하게끔 하는 방법이다. 이것은 매우 실효성이 높은 방법이지만, 건축기본계획의 내용 중에 과연 조례에 포함시킬 수 있는 내용이 얼마나 있겠는가 하는 의문이 들기도 한다. 또한 조례에 포함시킬 내용이 많다고 한다면, 그 내용들은 모두 의회의 논의나 공청회 등을 거쳐야 하는데, 그 과정에서 얼마나 많이 처음의 조건대로 조례에 포함시킬 수 있는가도 문제점이다. 결국 건축기본계획의 내용을

조례에 포함시키는 것은 다양한 지원이 필요한 작업이다.

둘째는 건축기본계획의 내용이 공청회와 의회 보고를 통해 승인되는 하지만 조례에 포함되지는 않고, 예산을 확보해서 별도로 추진할 수 있는 사업으로 진행되는 방법이다. 이것은 공통의 기준으로 적용된다기 보다는 개별의 사안으로 예산을 확보하고, 그에 따라 추진주체가 생겨 사업으로서 진행되는 방식이다. 법적 절차에 의해 의무적으로 이행되는 방식이 아니므로 임의성이 있으며, 여건에 따라 시행되거나 시행되지 않을 수도 있어서 실천성이 의문시되는 방법이다.

앞서 살펴본 바와 같이 건축기본계획 내용들의 현실에 맞춘 적용력이 미흡할 경우 좋은 제안임에도 불구하고 사장되는 것을 볼 때, 기본계획의 내용이 실행력을 가질 수 있도록 하는 제도적 보완이 필요하다. 또한 지자체의 사업을 운영하는 행정구조에 대한 개선도 필요하다. 그동안 지자체는 도시의 건조환경을 형성하는 사업을 토목공사·건축공사·조경공사 등 항목별로 다른 사업으로 여기며, 공간의 관리주체 부서의 주도 아래 사업을 시행하고 있다. 예를 들어 공원의 부지에 건물을 짓는 경우는 공원녹지과가 주도하는 등 용역업체와 부서의 전문성이 정합하지 않는 사업으로 추진되기 일쑤였다. 그 결과는 고스란히 디자인의 부재로 이어지곤 해서, 지자체의 공공재산인 공공건물과 그 영역들이 시민들이 느끼는 창의적이며 지속적인 공간 형성에 크게 도움을 주지 못하는 현상이 빈번하였다.

그러나 경제적 성장 이후 모두를 위한 복지를 추구하는 현시대에, 서울을 비롯한 지자체들은 이제 만들기보다는 가꾸는 도시로 전환 중이다. 보다 디자인이 중요시되며 가꾸는 도시공간이라는 큰 틀에서 하나의 사업은 토목·조경·건축 등 각론의 불협화음으로 여기지 않고, 건조환경이 조화를 이루며 도시공간을 만드는 것으로 탈바꿈하여야 한다. 조화로운 도시공간을 위해서는 지자체의 하부조직들도 보다 협력적인 태도로 서로 일원화되는 모습으로 진보해야 한다.

건축기본계획이 좋은 제안을 많이 담고 있음에도 사장되는 이유는 건축기본계획의 대상이 되는 시설물과 공간에 대한 사회적 공감대가 부족하기 때문이기도 하다. 건축기본계획의 대상은 건축물뿐만 아니라 도시공간을 이루는 부분을 포함한다. 도시공간의 뜻에 해석상의 견해 차이가 있을 수 있지만, 도시를 경험하는 시민들의 입장에서 보면 눈에 보이

는 도시공간 전부를 말할 것이며, 건축기본계획에서 다루는 대상 역시 모든 것을 포함할 수 있다. 그렇지만 건축기본계획과 더불어 도시디자인기본계획 등 여타의 계획에서 충분히 겹치는 부분이 발생할 수 있다고 본다. 기본계획의 차원에서 도시 건조환경을 두부모 자르듯이 정확히 나누어서 적용하는 것도 현실일 것이다. 이런 각론적 상황을 극복하고자 특별건축구역 등 특수한 상황에 필요한 사업적 방법이 적용되기도 한다.

그렇다면 도시의 건조환경을 구성하는 데 있어서 건축기본계획의 중요성은 무엇일까? 다른 어떤 계획보다 디자인의 중요성을 강조한다는 점일 것이다. 건축디자인에서 구사되는 디자인 중심적인 방법론을 건축기본계획에서 도시공간환경의 질을 높일 수 있는 제안에 적용하여, 이들의 사업발주 방식을 디자인 사업발주 방식으로 개선하는 것이 요구된다. 그리고 지자체의 노력에 앞서 국가적 행정체계상에서 사업을 수행하는 방식에 대한 개선의 요구를 위해 전문가·공무원·시민의 합의와 결단이 가장 필요한 부분이다.

참고문헌

- 1 서울시(2016), 제2차 서울시 건축기본계획 보고서.