

장소기반 전략계획을 위한 도시계획체계 개선방안 연구

Improving Urban Planning System for Place-based Strategic Planning

오성훈 Oh, Sunghoon

손동필 Son, Dongpil

김충호 Kim, Chunggho

강현미 Kang, Hyunmi

(a u r i

기본연구보고서 2018-3

장소기반 전략계획을 위한 도시계획체계 개선방안 연구

Place-based Strategic Plan for Effective Urban Design Practice

지은이	오성훈, 손동필, 강현미
펴낸곳	건축도시공간연구소
출판등록	제2015-41호 (등록일 '08.02.18.)
인쇄	2018년 3월 28일, 발행: 2018년 3월 31일
주소	세종특별자치시 절재로 194, 701호
전화	044-417-9600
팩스	044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 28,000원, ISBN:979-11-5659-179-5

이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의
자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

연구책임	오성훈 선임연구위원
연구진	손동필 연구위원 강현미 부연구위원
외부연구진	김충호 서울시립대학교 도시공학과 교수 김효정 오씨에스도시건축사사무소 이사
연구협조	서울특별시 구로구청
시뮬레이션 지원	구보건축사사무소
연구보조원	권영란, 나 래

연구심의위원	김상호 선임연구위원 유광흠 선임연구위원 이희정 서울시립대학교 도시공학과 교수 정의경 국토교통부 도시정책과 과장 최정우 목원대학교 도시공학과 교수
연구자문위원	구자훈 한양대학교 도시대학원 교수 김영석 건국대학교 건축학과 교수 김태형 서울시 도시공간개선단 단장 안건혁 서울대학교 건설환경공학부 명예교수 안내영 인천발전연구원 연구위원 유혜령 국토교통부 도시정책과 서기관 정수진 수원시정연구원 도시디자인센터장

제1장 서론

도시공간에서 장소가 가지는 가치는 매우 중요함에도 불구하고 일상생활에서 시민들이 경험하게 되는 개별적인 장소들에 대한 계획과 설계, 공간의 실질적 개선은 유연하고 신속하게, 통합적으로 이루어지지 못하고 있다. 도시공간에 대한 기존의 계획수단들을 살펴보면 도시공간의 물리적 측면을 다루기에는 너무 상위계획이거나, 물리적 측면을 다루기는 하지만 특정부문에만 한정된 계획이거나, 특정대상지로 한정된 계획이기는 하지만 종합 계획에 가까운 내용으로 수립되어 산발적으로 발생하는 소규모 도시공간에서의 장소문제에 대응하기에는 적절하지 않은 것으로 판단된다. 본 연구에서는 기존의 도시공간에서 문제가 되는 소규모의 장소들이 신속하게 통합적으로 개선되지 못하는 상황에 대응하기 위한 내용적, 제도적 측면에서의 개선방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해서, 기존의 장소만들기 개념을 검토하고, 우리나라의 도시계획체계의 현황을 장소구현의 관점에서 검토하고, 실질적인 장소구현이 가능하도록 하는 계획체계의 개선방향을 제시하는 것을 연구의 목적으로 한다.

제2장 장소기반 접근방식의 가치와 지향점

이 장에서는 장소를 중심으로 도시공간을 다루어 온 기존 이론과 사례를 검토함으로써 장소기반 전략계획에 요구되는 내용과 방향성을 제시하고자 하였다. 이를 위해 기존의 장소기반 접근방식에 대한 논의를 정리하여 장소를 구성하는 공간적 특징에 대해 활기찬 공공

공간, 가로, 활력, 연계된 도시공간, 커뮤니티의 정체성, 점진적 개선 등으로 제시하였으며 제인제이콥스, 안젤, 뉴어바니즘, PPS에 대한 논의를 거쳐 구체적인 요소들을 검토하였다. 장소를 강조하는 이러한 관점은 도시공간의 개선에 있어 구성요소간의 관련성을 다루는 태도로 이어진다. 즉, 개별 요소의 단순한 집합이 아니라 활동을 담는 그릇으로서 요소간, 요소-이용자간 상호작용을 총체적으로 고려하는 것이다. 제인 제이콥스는 도시공간의 활력을 증진하는 방안으로 혼합용도, 작은 블록, 오래된 건물, 사람들의 집중을 제시하되 각 요소가 경제적 맥락과 행태 특성 가운데 서로를 지지하는 방식을 강조하였다. 안젤은 사람들의 지각범위와 행동양식을 바탕으로 옥외공간에서 사람들의 활동을 뒷받침하는 세밀한 공간요소들이 맞물리는 사례를 들고 있다. 뉴 어바니즘 역시 주거지와 상업지, 도로와 건축물이 만나는 공간을 요소간의 관련성을 고려해 계획원칙을 제시하였고, PPS는 장소평가와 개선방안에 있어 다양한 요소간의 관계를 구체적인 지표로 다루고 있다.

또한 위 이론들은 좋은 도시공간의 특성으로 연속성을 강조하고 있다. 개별 공간의 질적 개선만이 아니라 공간이 연계되는 방식이 중요하다는 것이다. 제인 제이콥스는 각 사람의 사적 영역과 목적지를 연결하는 보행의 중요성을 강조하며, 공간의 연속성을 박탈하는 도시개발방식을 비판하였다. 안젤은 사람들과의 연속적으로 일어날 수 있도록 근린과 지구 단위에서 접촉공간을 고려하여 부지와 도로를 계획할 것을 선결과제로 다루고 있다. 뉴 어바니즘 계획원칙 역시 공공공간에서 장소경험의 연속성을 보호하기 위해 공간의 내부의 중심과 가로, 경계부를 다루며 단위 공간 사이의 공백을 최소화하기 위한 방법을 지역계획의 차원에서부터 제시하고 있다.

마지막으로 위 사례들은 의미 있는 장소를 박탈하는 기존 도시계획에 대응하기 위한 실행 방안을 제시한다. 제인 제이콥스는 도시공간에 대한 인식의 근본적 전환을 언급하며 도시공간 개선과 관련된 정치·경제적 논리의 편협함과 분과중심 행정을 비판하고, 점진적이며 연속적인 과정으로서 도시를 구체적으로 다루어야 한다고 주장하였다. 뉴 어바니즘은 도시계획의 상위 단계에서부터 계획원칙이 일관적으로 적용되어야 도시공간의 정합성과 지속가능성이 실현됨을 강조한다. 또 이를 위해 조례와 법규의 제정·개정에서 개발방식에 대한 의사결정에 이르기까지의 행동방식을 언급하였다. PPS는 상향식 장소만들기의 구체적인 지침으로서, 커뮤니티의 자발적 참여를 동력으로 장소를 개선하기 위한 단계별 가이드라인을 제시한다. 이 가이드라인은 전문가나 행정기관이 아닌 일반인이 공간을 이해하고 변화시킬 수 있는 실용적 도구라는 점에서 의미가 있다.

개별적인 장소가 사람들에게 가지는 의미와 가치에 주목하면서 연속적인 도시공간의 체험을 고려한 통합적 장소개선을 신속하게 이루는 것이 장소만들기 및 기존의 도시설계 실

천가, 전문가들에게는 중요한 것으로 제시되어 왔다. 본 연구에서는 이러한 가치와 지향점을 바탕으로 장소에 대한 신속하고 통합적인 개선이 현실적으로 어려운 이유와, 그에 대한 개선방향을 모색하고자 한다.

제3장 기존 도시계획체계의 한계

이 장에서는 기존 도시계획체계 및 사업수행방식의 한계를 도시설계의 관점에서 재조명하고, 특히 도시 내의 개별적인 장소를 안전하고, 매력적으로 활성화시키는 데에 효과적으로 대응하지 못하고 있는 것으로 판단되는 기존 도시계획체계의 방법론 및 내용구성에 있어서의 경직성, 비효율성 등을 검토하여, 개선방향을 도출하고자 하였다.

도시설계의 이론사적 측면에서 살펴보면, 카밀로 지페 이후, 크리스토퍼 알렉산더, 제인 제이콥스, 뉴어버니즘에 이르기까지 도시내 공간들이 가질 수 있는 중요한 특징으로서, 다양성과 활기를 유지하는 장소성을 어떻게 확보하는가가 중요한 관건으로서 제시되어 왔다. 여기서 장소성이란 단순한 공간적 특질이라기보다는 행태의 장으로서의 도시공간, 공공공간의 의미를 표방하는 것이며, 이용자들 특히 보행자들을 중심으로 하는 공공공간의 점유자들의 일상적인 행태와 그 행태를 담아내는 장으로서의 도시공간을 하나의 총체로 인식할 때 발생하는 공간적 특질을 의미한다. 이러한 논의는 렐프의 장소성 연구에서 그 근대적인 출발점을 찾아볼 수 있으나, 고든 쿨렌, 나아가 안젤에 이르는 일련의 공공공간의 연속적 체험을 시각적인 측면에서 행태적인 측면까지 확장하는 과정에 있는 것을 확인할 수 있다. 이 장에서는 도시설계의 이론에서 주장하는 공공공간에서의 장소성을 확보하는 데에 있어 기존의 도시계획수단이 그 역할이 충분히 수행할 수 있는지를 검토하고자 하였다. 특히 기존의 도시계획 및 설계체계의 개선방향을 도출하기 위해, 도시기본계획, 도시관리계획, 건축계획 등을 주축으로 하는 기존의 공간계획체계의 한계와 문제점을 검토하고, 개별 사업이 작동하는 방식에서의 문제점을 검토해서 장소성을 구현할 수 있는 제도적 대안에 대하여 시사점을 얻고자 하였다.

도시기본계획은 물리적 측면에 대한 내용을 담고 있지 않으며, 특히 개별 장소의 가치와 요건에 대한 측면은 담기 어렵다. 도시관리계획에 있어서도 부문별 계획으로서의 한계 속에서 장소성을 확보하기 위한 노력은 담아내기 어려운 것으로 판단되었다. 도시설계의 대표적인 수단으로서의 지구단위계획은 특정 공간만을 대상으로 하면서도 오히려 종합적인

관점에서 계획이 이루어지고 있으며, 소규모의 개별적인 장소별 개선방안을 담아내는데에는 부족한 것으로 나타났다. 도시계획체계의 한계는 곧 장소의 한계로 나타나고 있으며, 기존의 계획체계에서 수용하기에 개별적인 장소를 위한 개선방안은 너무 작은 규모이면서, 부분적인 대상에 불과한 것으로 보인다.

제4장 도시공간 개선사업의 실행방식

이 장에서는 지자체 단위에서 도시의 공공공간을 형성하고 관리하는 방식에 대하여 실제 사례로 조감한다. 서울시 구로구의 사례를 통해 본 연구는 장소 만들기의 관점에서 장소기반 전략계획의 역할을 재고하고자 한다. 기존의 도시계획 및 설계체계의 개선방향을 도출하기 위해, 개별 사업이 작동하는 방식에서의 문제점을 검토해서 장소성을 구현할 수 있는 제도적 대안에 대하여 시사점을 얻고자 하였다.

대규모의 개발이 이루어지거나, 도시계획사업이 수반되어야만 유의미해지는 기존의 도시계획체계에서는 개별적이고 세부적인 공간의 질을 고려하고 개선하는 작업은 지자체의 각 부서별 사업계획에 분산되어 있다. 구로구에서 시행된 도시환경 개선 관련 사업 내역을 분석한 결과, 도시재생과나 건축과에서 주관하는 대규모의 사업 외에 대부분의 사업이 부서별로 나누어져 진행되고 있음을 확인하였다. 사업진행의 관리는 담당 부서를 중심으로 이루어진다. 개별부서는 부서의 사업목표에만 부합되는 사업을 계획하고 시행하기 마련이며, 그 과정에서 타 부서에서 관할하는 공간의 가치와 요건에 대해서는 일정 수준 이상으로 관여하기 어렵기 때문이다. 담당부서의 자문을 통해 사업을 기획하기 전에 유사한 공간 범위에 시행되는 사업이 있는지 우선 점검하고 위치상 중복되는 사업의 경우 관련 부서의 협조를 구하는 과정이 있으나, 그 이후로는 개별 부서가 주관하여 사업이 진행되어 협력의 기회가 적었다.

구로구 사례에서는 도시환경 관련 사업 가운데 상당수가 개별 요소 또는 도시계획시설에 속한 요소에 집중되어 있고, 부서별 사업진행으로 해당 요소간의 통합과 연계가 어려운 것으로 보였다. 또 도시환경에서 가장 쉽게 접하는 보행환경과 조경요소를 다루는 관련부서의 경우 사업의 절반 정도가 사업비 1억 원 이하의 소규모 사업이었다. 주민의 요구를 바탕으로 실행되는 사업들(주민참여예산사업)의 경우 가로에 접한 개별적 환경요소 또는 도시계획시설에 속한 요소를 중심으로 제안되며, 이 가운데 보행편의와 관련된 사업의 비중이

상당하였다.

현재 별도로 이루어지는 소규모 사업들 가운데 서로 인접하거나 주요 기반시설 근처에서 시행되어 장소성에 공통의 영향을 미치는 요소를 묶어 통합적으로 다루는 방안을 제시할 필요가 있다. 또한 각 사업이 일회성으로 끝나지 않고 지속적인 유지관리로 활성화되고 다른 공간으로 확대될 수 있도록 중장기적인 전략이 수립되는 것이 바람직한 것으로 분석되었다.

중요한 것은 개별적인 부서의 사업들은 기존의 장소들과 연관되어 시행되지만 전반적인 장소의 문제를 통합적으로 다루기보다는 개별 부서의 관점에서 사업이 기획, 시행되는 한계를 가지고 있으며, 결과적으로 장소를 개선하기 위해서 새로운 예산을 확보하기보다는 이러한 부서별 예산을 장소를 바탕으로 통합적으로 기획, 시행하는 방안을 찾는 것이 예산 집행의 효율성 측면에서, 장소의 개선측면에서 더 합리적인 방향일 것으로 판단되었다.

제5장 장소기반 전략계획의 실증적 검토

이 장에서는 장소성 구현을 위한 실질적인 도시계획체계 개선방안을 마련하면서, 과연 공공공간에서 장소를 구현하기 위한 전략계획의 구체적인 양상은 무엇이 될 수 있는가, 그리고 그러한 계획의 내용은 무엇이 되어야 하는가 하는 점을 제시하고자 하였다. 기존의 도시설계의 제도적 수단인 지구단위계획의 경우에는 개발대상지를 중심으로 일정한 영역을 설정하고, 그 내에서 여러 가지 조사를 시행한 후, 면적인 공간계획을 수립하는 방식으로 수립되었는데, 이러한 방식을 답습할 경우, 지구단위계획 체계와 별 차이가 없는 결과물을 산출할 우려가 있다.

도시설계의 방법론을 적용하면서도, 장소성을 확보하고, 개별적으로 가꾸어진 장소들 간의 네트워크를 구성하는 설계방안을 검토하면서, 사례대상지를 선정하여, 방법론을 적용하면서 실질적인 장소기반의 전략계획의 절차와, 내용, 그리고 기존 계획과의 차별성, 계획수립을 통해 달성할 수 있는 도시정책 차원의 목표와 성과를 검토하고자 하였다. 이를 위해, 실제 사례대상지를 선정하여, 장소를 구현할 수 있는 지점들을 발굴하고, 그를 기반으로 전반적인 장소 네트워크를 구현하면서, 기존의 계획과 차별성을 가지는 장소기반의 전략계획을 실제로 수립함으로써, 본 연구에서 제시하고자하는 도시계획체계 개선방안의 현실성과 효과성을 검증하고자 하였다.

장소기반 전략계획은 앞서의 정의 및 접근방식을 바탕으로 “도시공간 현황 및 실태조사”를 기반으로 “장소기반 전략의 도출 및 확장”방안을 제시한다. 우선, “도시공간 현황 및 실태조사”는 “현장 조사 및 분석”을 통해 “장소선정작업 및 문제정의”를 진행하며, 이를 위해 “공간구조 및 장소성 분석”, “소규모사업 현황 분석 및 지도화”, “전략계획 대상지역 선정 및 분석”, “개별 장소선정 및 분석” 등의 과정을 거치게 된다. 다음으로 “장소기반 전략의 도출 및 확장”은 “개별 장소개선 계획” 및 “장소 네트워크 조성 계획”으로 대별되며, 이를 위해 “주요 장소 발굴 및 개선 방안 제시”, “향후 사업추진방안 및 예산소요 추정”, “개별 장소 연계 방안 제시”, “단기/중기/장기 네트워크 확산 시뮬레이션”, “향후 사업추진방안 및 예산소요 추정”을 포함한다. 요약하자면, 장소기반 전략계획은 소규모 도시공간의 개선을 위한 물리적 계획이자, 도시정부(시·군·구)의 예산을 고려한 사업 수행 계획이라 할 수 있다.

실제로 구로구를 대상으로 한 장소기반 전략계획을 위해 12개의 대상지에 대한 개선방안과 소요예산을 제시하였으며 이를 기반으로 향후 구로구의 장소개선 사업계획을 추정, 제시하였다. 사례로 진행한 구로역과 개봉역 일대의 장소계획안 시뮬레이션을 구로구 전체로 확장하여 장소가 개선되어야 하는 위치와 개소를 파악해 보았다. 시뮬레이션이 진행된 장소개선안과 동일한 장소 유형화와 장소개선기법을 적용한다면, 경인선 인근에는 81개소가, 구로구 전체에는 243개의 장소개선 공간이 우선적으로 고려되어야 할 것으로 판단하였다. 이러한 장소기반 전략계획의 목적은 개별 장소를 개선하는데 그치지 않고, 구로구의 주요한 생활공간을 향후 5년 내에 즉각적으로 개선하는 방안을 마련함으로써 전반적인 삶의 질을 개선하는 데에 기여하는 데에 있다. 구로구에서 진행되고 있는 부서별 공간관련 사업들의 예산규모를 분석한 결과 실제로 이러한 장소기반 전략계획이 수행될 경우 기존의 관련예산의 집행방식의 변경을 통해 추가재원 조달 없이도 5년 정도면 구로구내의 전략계획에서 추정된 장소 전체에 대한 개선이 신속하게 이루어질 수 있는 것으로 추정, 분석되었다.

제6장 결론

본 연구에서 제시하고 있는 장소기반 전략계획은 기존의 도시설계 분야에서 제시해온 장소의 가치를 신속하고 효율적으로 구현하기 위한 수단으로서의 의미를 가지고 있다. 장소

기반 전략계획에 포함되어 있는 개별적인 설계대안은 기존의 사례에 비추어 볼 때 차별적인 것은 아니라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 장소기반의 전략계획이 필요한 이유는 매우 작은 규모의 일상적인 공공공간을 종합적인 관점에서 개선하는 사업이 실제로 이루어지기 어려운 현실을 극복하고 대규모의 예산을 별도로 조달하지 않으면서 기존의 공간에 이루어지던 부서별 사업들을 통합적으로 조정, 시행하고자 하는 취지가 담겨 있다. 이러한 취지는 장소기반 전략계획의 개념이 공간개선의 기술적인 측면이라기 보다는 오히려 도시공간에 대한 기획, 운영의 측면이 강하게 고려되고 있다는 것을 의미한다.

장소기반 전략계획이 가지는 계획적 함의는 물리적 계획에 대한 전략계획으로서의 의미가 크며, 지구단위계획의 가지는 계획규모의 제한, 계획내용의 종합성에 벗어나 필요한 지점, 장소에 필요한 측면의 고려를 통해 즉각적인 적절한 공간적 대응이 이루어지도록 하는데 있다. 특히 기존의 상향식 계획 자체는 공간적 범위나 내용의 측면에서 도시의 전영역에 걸쳐있거나 특정지역에 대한 종합계획의 범주 내에서 이루어지는 의사소통체계의 측면에서만 다루어져왔는데, 장소기반 전략계획에서는 공간적인 분석과 대안마련의 단위를 개별장소를 우선적으로 고려하고, 선정된 장소간의 네트워크를 고려하는 방식으로 공간적인 위계에서의 상향식 계획을 추구하고 있다는 점에서 기존의 계획방향과는 차별성을 가지게 된다.

개별 장소를 중시하는 이러한 관점은 실제로 주민참여의 측면에서도 차별성을 확보할 수 있는데 지나치게 큰 공간단위나 종합계획적 접근하에서는 일반 시민의 입장에서 참여의 범위와 정도가 제한될 수밖에 없으나, 개별 장소의 개선방안에 대해서는 이용자의 관점에서 다양한 참여와 그를 통한 의견제시가 가능하며 반영의 가능성도 더 높을 것으로 판단된다. 작고 참여가 용이한 계획의제들에 대한 주민들의 참여경험은 누적적인 성취의 경험이라는 차원에서 계획에 대한 관심과 참여를 더욱 확대시킬 수 있는 바탕이 될 것이므로, 참여의 용의성, 실효성 증대라는 장소기반 전략계획은 더 복잡하고 어려운 계획의제에의 주민참여를 이끌어 낼 수 있는 관문으로서의 의미를 가진다.

장소기반 전략계획을 도시계획체계에 포함시키는 방법은 크게 두 가지로 나누어 고려해 볼 수 있다. 첫째는 도시기본계획의 한 부문으로 장소기반 전략계획을 추가하면서 비법정계획을 수립해 사업을 실행하는 방안이다. 현재 도시기본계획은 도시관리계획에서 다루어 아할 교통, 환경, 경관, 공원, 사회복지, 산업, 경제, 방재 등 주요 내용들을 병렬식으로 제시하면서 그 내용들을 확장하는데 그치고 있어, 지자체가 도시설계의 실천적 도구로 일부 영역에 한정되어 있는 지구단위계획에 집중하는 상황이다. 이런 여건 하에 도시기본계획의 일부로 장소기반 전략계획의 기본방향이 추가되어 도시관리계획과 지구단위계획에 체계

적으로 반영됨으로써 도시계획체계와 다양한 개별사업들의 간극을 좁히고 도시공간의 장소성을 향상시킬 수 있다. 이 경우 장소기반 전략계획의 대상선정과 공간개선사업에 대한 내용은 행정계획의 형태로 작성하여 지자체별 장소개선의 실행 가이드로 삼을 수 있다.

두 번째는 별도의 법정계획으로 장소기반 전략계획을 신설하는 방식이다. 일정 규모 이상 지자체에서 의무적으로 또는 선택적으로 장소기반 전략계획을 수립하고 실행함으로써 법정계획의 지위를 바탕으로 장소 중심의 공간개선을 빠르게 실행할 수 있는 것이 장점이다. 또한 계획수립 단계에서부터 주민의 행태와 의사를 적극적으로 반영한 장소기반 전략계획이 지구단위 및 각종 개별사업 수준의 계획에도 영향을 미칠 수 있도록 가이드라인 준수 등에 대한 심의를 포함함으로써 장소만들기를 확대해나갈 수 있다. 이 방식으로 전략계획을 실행할 경우 기존의 하향식 도시계획체계 하에서는 형식적 절차에 그치기 쉬웠던 주민 참여를 구체적인 도시공간 단위에서부터 확대하는 전환점으로 삼게 된다.

막대한 사업예산을 집행하고, 많은 법정계획이 수립되는 가운데에서도 실질적이며 일상적인 도시공간의 장소들은 개선될 가능성이 요원하고, 일정한 개선사업이 시행되더라도 특정 부서에 관련된 측면만 개선될 뿐 다양하고 종합적인 이용자의 현안, 요구를 수용하는 공간개선이 신속하게 이루어지기 어려운 현실 속에서 기존의 계획체계가 가지는 한계는 분명히 있다고 보아야 할 것이다. 장소를 중심으로 기존의 도시공간을 개선하고, 그러한 개선효과를 통해 지역주민들로 하여금 즉각적인 삶의 질 향상을 도모하는 것은 물리적인 공간개선 뿐만 아니라, 지역주민의 참여를 계획과정에 이끌어냄으로써, 지역에 대한 관심과 애정을 불러일으킬 뿐만 아니라 지역고유의 정체성을 물리적으로 구현할 수 있는 효과적인 대안이 될 수 있다. 장소기반 전략계획은 공간적 계획범위만 축소하면서 기존의 계획 방식을 답습하는 것이 아니라, 추가적인 예산소요를 억제하면서도 효율적인 장소개선이 이루어질 수 있도록 하는 새로운 도시설계수단으로서의 기능을 담보하고자 한다.

주제어

장소기반 전략계획, 장소만들기, 장소개선사업, 장소네트워크, 도시계획 체계개선, 주민참여, 상향적 도시계획

차례

CONTENTS

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구배경	1
2) 연구의 목적	6
2. 선행연구 현황 및 차별성	7
3. 연구내용 및 방법	9
1) 주요 연구내용	9
2) 연구추진방법	10

제2장 장소기반 접근방식의 가치와 지향점

1. 장소기반 접근방식의 개념 및 목적	13
2. 장소기반 접근방식의 공간적 특징	18
1) 활기찬 공공공간	19
2) 가로 활력	20
3) 연계된 도시공간	23
4) 커뮤니티의 정체성	25
5) 점진적 공간 변화 지향	27
3. 장소기반 접근방식의 구체적 사례	29
1) 다양성이 이끌어내는 장소의 활기: 제인 제이콥스(Jane Jacobs)	29
2) 선택적 활동을 이끌어내는 옥외공간: 얀 겔(Jan Gehl)	30
3) 뉴 어버니즘(New Urbanism)	36
4) 공공공간을 위한 프로젝트(PPS)	42
5) 사례의 시사점	51

제3장 기존 도시계획체계의 한계

1. 기존 도시계획체계의 현황	53
1) 기존 도시계획체계의 구성 및 특징	53
2) 기존 도시계획체계의 문제점	61
2. 지구단위계획을 통한 도시공간개선의 한계	66

1) 수립기준 분석	66
2) 지구단위계획 제도 운영시 문제점	79
3. 경관계획을 통한 도시공간개선의 한계	85
1) 경관계획 수립지침 분석	85
2) 경관계획 제도 운영시 문제점	98
4. 관련계획을 통한 도시공간개선의 한계	103
1) 생활권 계획	104
2) 도시디자인 기본계획	110
3) 도시재생 활성화계획	116
4) 공공디자인 진흥 종합계획	121
5. 소결	122

제4장 도시공간 개선사업의 실행방식

1. 대상지 기본현황	125
1) 사업조사의 범위와 내용	125
2) 구로구 구정목표와 도시공간 개선	127
2. 도시환경개선 관련사업의 실행특성	129
1) 부서별 사업 특성	129
2) 실행사업의 성격과 대상	133
3) 실행사업의 공간적 분포	140
4) 주민참여 예산사업	146
5) 장소기반 전략계획의 고려사항	154

제5장 장소기반 전략계획의 실증적 검토

1. 장소기반 전략계획의 정의 및 접근방식	156
1) 장소기반 전략계획의 정의	156
2) 장소기반 전략계획의 접근방식	156
2. 장소기반 전략계획의 내용 및 구성	158
3. 장소기반 전략계획 대상지 선정 및 개요	160

차례 CONTENTS

1) 대상지 선정	160
2) 대상지 개요	160
4. 장소기반 전략계획안 도출	170
1) 장소개선전략	170
2) 장소개선기법	171
3) 장소계획안 시뮬레이션	176
4) 장소계획안 확장 시뮬레이션	212
5. 장소기반 전략계획의 실행을 위한 제안	216
1) 장소개선을 통합적으로 진행할 전담부서의 필요성	216
2) 장소기반 전략계획 사업진행	217
제6장 결론	
1. 장소기반 전략계획의 주체 및 역할	220
2. 장소기반 전략계획의 내용 및 범위	222
3. 장소기반 전략계획의 제도화 방안	225
4. 장소기반 전략계획의 운영 및 관리방안	227
참고문헌	229
Summary	233

[표 1-1] 20C 후반 placemaking의 배경과 도래	4
[표 1-2] 선행연구 현황 및 차별성	8
[표 2-1] 제인 제이콥스가 주목한 도시공간의 기능과 공간개선의 관점	29
[표 2-2] 활동의 유형에 따른 공간구성요소 계획방식	31
[표 2-3] 뉴 어바니즘 현장의 공간요소 계획원칙과 주요 가치	37
[표 2-4] 장소를 평가하고 개선하는 방안	42
[표 2-5] LQC 기법을 활용한 공간개선 사례	49
[표 3-1] 도시·군기본계획 내용	56
[표 3-2] 도시·군관리계획 내용	56
[표 3-3] 지구단위계획수립지침에 따른 계획의 범위(예시)	58
[표 3-4] 도시정비법에 근거한 정비사업 종류	60
[표 3-5] 2017년 지구단위계획용역 예산	63
[표 3-6] 지구단위계획 용역기간 및 예산	63
[표 3-7] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 지구단위계획구역의 지정 기준	67
[표 3-8] 지구단위계획 수립지침상 도시지역 내 지구단위계획을 지정할 수 있는 지역	68
[표 3-9] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상 지구단위계획의 내용	68
[표 3-10] 지구단위계획에 대한 도시관리계획 결정조서 내용 예시	70
[표 3-11] 지구단위계획 수립지침상 건축물의 배치와 건축선에 관한 내용	71
[표 3-12] 건축선에 관한 지침 사례	72
[표 3-13] 지구단위계획 수립지침상 건축물의 형태와 색채에 관한 내용	72
[표 3-14] 지구단위계획 수립지침상 대지 내 공지에 관한 사항	73
[표 3-15] 지구단위계획 수립지침상 보행동선계획에 관한 사항	74
[표 3-16] 성남판교 택지개발지구 상업용지 및 업무시설 용지 지구단위계획 지침 사례	75
[표 3-17] 서울특별시 지구단위계획 수립기준 중 대지 내 공지에 수립 기준	76
[표 3-18] 서울특별시 지구단위계획 수립기준 중 대지 및 건축물 내 공공성 확보 적용기준	77
[표 3-19] 공공기여를 통한 공공공간 확보 계획	78
[표 3-20] 성남판교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침 목차	80
[표 3-21] 양재지구 중심 지구단위계획 대지 내 공지 지침	81
[표 3-22] 성남판교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침 중 대지 내 공지에 관한 사항	82
[표 3-23] 지구단위계획 지침 사례	83
[표 3-24] 지구단위계획 지침상 규제사항과 권장사항의 정의 사례	84
[표 3-25] 경관법상 경관계획 내용	86
[표 3-26] 경관계획 수립지침상 도, 시·군, 특정 경관계획의 내용 범위	86

표차례 LIST OF TABLES

[표 3-27] 경관계획 수립지침상 시·군 경관계획과 특정경관계획 가이드라인 요소	87
[표 3-28] 지자체 경관계획 상 경관 가이드라인 요소	88
[표 3-29] 경관계획 수립지침상 건축물 가이드라인 세부지침요소	88
[표 3-30] 경관계획 수립지침상 오픈스페이스 세부지침요소	90
[표 3-31] 경관계획 수립지침상 실행계획의 내용적 범위	90
[표 3-32] 경관법상 경관심의대상	92
[표 3-33] 지자체 경관조례상 경관심의 대상	93
[표 3-34] 경관법 상 경관사업 대상	95
[표 3-35] 서울특별시 경관조례 상 경관사업 대상	95
[표 3-36] 지자체별 경관계획 상 제시된 경관사업	96
[표 3-37] 경관기본계획 수립용역 과업의 범위(사례)	99
[표 3-38] 경관심의대상 체크리스트 내용 예시	99
[표 3-39] 통영시 경관계획상 경관사업 제안 내용	101
[표 3-40] 생활권계획의 구성 및 주요내용	105
[표 3-41] 생활권계획의 공간관리지침 계획 항목	106
[표 3-42] 지역생활권 관리방안	107
[표 3-43] 서울시 종로구 도시디자인 기본계획 내용 구성	112
[표 3-44] 서울시 강서구 도시디자인 기본계획 내용 구성	113
[표 3-45] 서울시 종로구 도시디자인 가이드라인 사례	114
[표 3-46] 2011 서울 도시디자인 기본계획 중 도시디자인 전략 및 사업 사례	115
[표 3-47] 선도 프로젝트 12	115
[표 3-48] 도시재생사업의 유형	118
[표 3-49] 도시재생 선도지역 사업구상(안)	119
[표 3-50] 창신·송인 도시재생사업 사례	119
[표 3-51] 제천시 도시재생사업 구상 사례	120
[표 3-52] 공공시설물의 종류	122
[표 4-1] 구로구 목표별 주요업무 중 도시환경 변화와 관련된 사업	127
[표 4-2] 구로구 도시환경 변화 사업의 부서별 사업기간 현황 (전체)	130
[표 4-3] 구로구 도시환경 변화 사업의 부서별 사업기간 현황 (12개월 이하 사업)	131
[표 4-4] 구로구 도시환경 변화 사업의 부서별 사업비 현황 (12개월 이하)	131
[표 4-5] 구로구 도시환경 변화 사업의 부서별 사업비 현황	132
[표 4-6] 사업 대상에 따른 분류체계	134
[표 4-7] 보행편의와의 연관성에 따른 분류체계	134

[표 4-8] 구로구 도시환경 변화사업의 유형별 사례	135
[표 4-9] 구로구 도시환경 변화 사업의 유형별 분류	140
[표 4-10] 구로구 도시환경 변화 사업의 부서별 보행편의 관련성 분류	140
[표 4-11] 구로구 내 초등학교 주변 도시환경 변화 사업	141
[표 4-12] 구로구 내 초등학교 주변 도시환경 변화(보행편의 및 가로·지구 사업) 상세 현황	142
[표 4-13] 구로구 지하철역 주변의 도시환경 변화 사업 유형	143
[표 4-14] 구로구 지하철역 주변 도시환경 변화(보행편의 및 가로·지구 사업) 상세 현황	144
[표 4-15] 주민참여 예산제도 최종 선정 사업의 부서별 사업 기간 현황	147
[표 4-16] 주민참여 예산제도 최종 선정 사업의 부서별 사업비 현황	147
[표 4-17] 주민참여 예산제도 희망 사업의 사업기간 현황	148
[표 4-18] 주민참여 예산제도 희망 사업의 사업비 현황	148
[표 4-19] 주민참여 예산제도와 관련된 사업의 사업 분류별 현황	149
[표 4-20] 초등학교와 주민참여 예산사업 대상지의 근접성	152
[표 4-21] 지하철역과 주민참여 예산사업 대상지의 근접성	152
[표 5-1] 장소기반 전략계획의 내용 및 구성	159
[표 5-2] 장소개선기법의 종류에 따른 시설물 예시, 개선 방식 및 사례	171
[표 5-3] 장소개선기법 사례이미지 출처	175
[표 5-4] 장소계획안 시뮬레이션을 위한 장소 유형화 및 특징	176
[표 5-5] 장소계획안 확장 시뮬레이션	212
[표 6-1] 장소기반 전략계획의 내용과 범위(안)	224

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] Placemaking이 도시계획의 하위 제도로 시행된 경우(1)	9
[그림 1-2] Placemaking이 도시계획의 하위 제도로 시행된 경우(2)	10
[그림 2-1] 장소의 구성요소에 대한 편터와 몽고메리의 다이어그램	15
[그림 2-2] 긴 블록과 소규모 블록 도시공간에서 경로선택 다양성의 차이 비교	21
[그림 2-3] 보행자의 활동을 담아내는 건축물 입면의 특성	22
[그림 2-4] 시사이드의 가로구성방식 구성을 위한 규정	22
[그림 2-5] 재정비 전후의 브라이언트 공원	24
[그림 2-6] 옥외활동의 질과 옥외활동 발생률의 상관관계를 나타내는 도표	30
[그림 2-7] 안 겔의 도시 공간 분석 작업	35
[그림 2-8] 플로리다의 시사이드 신주거지 계획	41
[그림 2-9] 성공적인 장소만들기 방법	46
[그림 2-10] The Power of 10+의 개념도	47
[그림 2-11] Sun, Sand, and Sidewalks (Massachusetts, USA)	48
[그림 2-12] Porch at 30th Street Station (Philadelphia, USA)	49
[그림 3-1] 도시공간계획체계	54
[그림 3-2] 서울특별시 지구단위수립구역현황	65
[그림 3-3] 서울특별시 생활권 계획	105
[그림 3-4] 서울시 도시디자인 관련 정책 간 관계도	111
[그림 3-5] 서울시 자치구별 도시디자인 기본계획 및 경관계획 수립현황	112
[그림 4-1] 구로구 사업 분석대상	126
[그림 4-2] 구로구의 부서별 사업 현황	132
[그림 4-3] 구로구 실행사업의 사업비 분포	133
[그림 4-4] 구로구 도시환경 변화 사업의 유형별 분포	135
[그림 4-5] 사업유형별 도시환경요소1	138
[그림 4-6] 사업유형별 도시환경요소2	139
[그림 4-7] 구로구 내 초등학교 주변 도시환경 변화 사업 분포	142
[그림 4-8] 구로구 지하철역 주변 도시환경 변화 사업 분포	146
[그림 4-9] 주민참여 예산사업으로 최종 채택·실행된 사업	150
[그림 4-10] 주민참여 예산사업으로 제안 후 실행되지 않은 사업	150
[그림 4-11] 초등학교 주변의 주민참여 예산사업 (최종 채택·실행된 사업)	151
[그림 4-12] 초등학교 주변의 주민참여 예산사업 (제안 후 실행되지 않은 사업)	151
[그림 4-13] 지하철역 주변의 주민참여 예산사업 (최종 채택·실행된 사업)	153
[그림 4-14] 지하철역 주변의 주민참여 예산사업 (제안 후 실행되지 않은 사업)	153

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 5-1] 개별 장소 네트워크를 통한 장소만들기	157
[그림 5-2] 다수의 소규모 행위 장소 계획을 통한 장소만들기	157
[그림 5-3] 구로구 수치지도 및 항공사진	161
[그림 5-4] 구로구의 주요 도로 및 교통인프라 시설	162
[그림 5-5] 구로구 단절지도	162
[그림 5-6] 구로구의 용도지역 현황과 주요 장소	163
[그림 5-7] 구로구 주요장소 네트워크 형성	164
[그림 5-8] 경인선 지하철역사 인근	165
[그림 5-9] 구로역 주변	166
[그림 5-10] 개봉역 주변	167
[그림 5-11] 구로역과 개봉역 일대의 대상 장소 위치 및 답사 경로	168
[그림 5-12] 구로역과 개봉역 일대의 대상 장소 현황	169
[그림 5-13] 장소기반 전략계획을 통한 상향식 장소개선 및 네트워크 형성	170
[그림 5-14] 구로구 장소계획안 시뮬레이션을 위한 9가지 장소 유형화	177
[그림 5-15] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (역전광장-구로역 1번 출구)	178
[그림 5-16] 장소개선 시뮬레이션 (역전광장-구로역 1번 출구)	179
[그림 5-17] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (역전광장-개봉역 2번 출구)	180
[그림 5-18] 장소개선 시뮬레이션 (역전광장-개봉역 2번 출구)	181
[그림 5-19] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (고가하부-개봉고가차도 하부)	182
[그림 5-20] 장소개선 시뮬레이션 (고가하부-개봉고가차도 하부)	183
[그림 5-21] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (가로-벽: 개봉역 지하차도 앞)	184
[그림 5-22] 장소개선 시뮬레이션 (가로-벽: 개봉역 지하차도 앞)	185
[그림 5-23] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (가로-벽: 구로변전소 교차로 옹벽)	186
[그림 5-24] 장소개선 시뮬레이션 (가로-벽: 구로변전소 교차로 옹벽)	187
[그림 5-25] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (낭비된 도로-구로 중앙로)	188
[그림 5-26] 장소개선 시뮬레이션 (낭비된 도로-구로 중앙로)	189
[그림 5-27] 장소개선계획안 (낭비된 도로-구로 중앙로)	190
[그림 5-28] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (통행교차지점-구로중앙로 교차로 교통섬)	192
[그림 5-29] 장소개선 시뮬레이션 (통행교차지점-구로중앙로 교차로 교통섬)	193
[그림 5-30] 장소개선계획안 (통행교차지점-구로중앙로 교차로 교통섬)	194
[그림 5-31] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (통행교차지점-지하차도 상부 회차지)	196
[그림 5-32] 장소개선 시뮬레이션 (통행교차지점-지하차도 상부 회차지)	197
[그림 5-33] 장소개선계획안 (통행교차지점-지하차도 상부 회차지)	198

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 5-34] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (역전광장)	200
[그림 5-35] 장소개선 시뮬레이션 (역전광장)	201
[그림 5-36] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (구로변전소 옆 골목길)	202
[그림 5-37] 장소개선 시뮬레이션 (구로변전소 옆 골목길)	203
[그림 5-38] 장소개선계획안 (구로변전소 옆 골목길)	204
[그림 5-39] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (포켓골목-구로동로 206 일대)	206
[그림 5-40] 장소개선 시뮬레이션 (포켓골목-구로동로 206 일대)	207
[그림 5-41] 장소개선계획안 (포켓골목-구로동로 206 일대)	208
[그림 5-42] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (구로역 구름다리)	210
[그림 5-43] 장소개선 시뮬레이션 (구로역 구름다리)	211
[그림 5-44] 본 연구에서 제시한 개별장소 개선사업 위치도 (12개소)	212
[그림 5-45] 장소계획안 확장 시뮬레이션에 따른 개별 장소 위치도 (각각 81개소, 243개소)	213
[그림 5-46] 구로구의 240개 장소 개선을 위한 4개년 계획 및 예산	214
[그림 5-47] 개별 장소개선사업이 축적되어 장소 네트워크가 형성되는 과정	215
[그림 5-48] 구로구 조직도 및 도시환경 관련 업무담당 부서	216
[그림 5-49] 장소개선과(가칭) 중심의 통합적 장소개선 업무수행	217
[그림 5-50] 장소기반 전략계획을 위한 사업진행 프로세스	218
[그림 6-1] 장소기반 전략계획의 주체별 역할	220
[그림 6-2] 장소기반 전략계획의 제도화 방안	226

제1장 서론

- 1. 연구의 배경 및 목적
 - 2. 선행연구 현황 및 차별성
 - 3. 연구내용 및 방법
-

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구배경

□ 도시공간에서 구현되는 장소의 가치와 도시설계의 무기력함

도시공간에서 장소에 대한 공간적, 의미론적 논의는 지폐의 논의(Collins et al., 2006)에 서부터 제이콥스(Jacobs, 1961), 렐프(Relph, 2005)의 논의나 알렉산더(Alexander, 1987)에 이르는 가운데 성장해 왔으며, 기존의 전통적인 도시계획의 흐름과는 달리, 도시 설계에서는 과연 무엇을 중요하게 보고 있으며, 무엇을 만들어내도록 기여할 수 있는가 하는 물음에 답하고자 애쓰면서 100년의 시간을 지나온 것으로 볼 수 있다.

그런데 특히 유례없는 경제성장을 선도해온 우리나라 한국의 도시에서는 도시공간의 기능적인 분화와 구성, 인구와 밀도의 배치, 자원과 서비스의 배분과 같은 계획적 측면이 일 자리와 성장, 주택가격과 임대료에 대한 이야기가 강조되는 가운데 도시공간이 가지는 질 적인 측면, 나아가 장소로서의 가치와 의미에 대한 이야기나, 정책은 발전적으로 논의되기 어려웠던 것으로 보인다.

도시설계 분야의 이론들을 거칠게 살펴보면 비록 서구에서 시작된 이론을 근간으로 정리 한 것이기는 하지만 결국은 우리 주변의 장소들을 어떻게 다루고, 구성하며 가꿀 것인가 하는 문제가 중요하다는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 우리나라의 많은 장소들은 얼마

나 적절하게 평가되고, 개선되고, 관리되고 있는가 살펴볼 필요성이 있다. 현재 제도적인 도시설계로 도입되어 운영되고 있는 도구인 지구단위계획은 우리 도시공간의 구석구석의 장소들을 살펴보고 개선하는 역할을 충실히 하고 있는가에 대한 답변이 필요한 시점이다. 도시설계의 일환으로 도입된 지구단위계획은 일정한 여건에 부합되는 계획안을 마련할 경우에는 그러한 역할을 일부 수행하고는 있으나, 대부분의 도시공간은 그러한 장소가꾸기가 이루어지기 어려운 상황인 것이다.

일상의 소소한 공간들은 의미있고 소중한 장소가 되지 못하는 것인가? 오히려 기존의 도시설계이론가들은 그러한 공간이 사람들에게 더 큰 가치를 가진다고 주장하고 있다. 그렇다면 우리주변의 장소들의 가치를 발굴하고 가꾸는 일을 적절하게 수행하지 못하고 있는 점에 대해서 문제의식을 가지고 개선안을 도출해야 할 시점이라 할 수 있을 것이다.

□ 도시기본계획 등 전통적인 법정종합계획의 한계

전통적인 도시기본계획은 도시 전역에 걸친 기초조사 및 분석을 통해 거시적인 공간구조를 상징하고, 그에 따라 토지이용계획 및 조닝 등 세부적인 계획안을 작성해가는 기존의 종합계획이 가지는 경직성 및 전형성의 한계를 그대로 가지고 있으며, 상징적인 비전은 제시할 수 있으나, 개별적인 공간을 어떻게 구현하고 가꾸어 나갈 것인가에 대한 세부적인 내용을 담기는 어렵다.

새로운 가치와 기술, 문화 등의 변화에 따라 유례없이 급변하고 있는 도시공간에 대한 요구와 새로운 장소에 대한 수요가 발생하고 있으나, 기존의 종합계획의 절차와 과정에서는 계획이 확정되고, 다시 도시관리계획에 반영되어 현실적인 효력을 가지게 되는 시점에는 이미 상황은 달라질 수 있어 도시정부 차원에서 적절한 대응을 하기 어렵다. 이러한 계획의 경직성은 사실 도시계획 뿐만 아니라 도시정책에 대응하는 모든 이들이 이미 알고 있는 사실이고, 그만큼 도시계획의 경직성이 문제를 일으키기 않는 선에서 도시계획은 모호하게 마련되어만 하는 현실적인 수준결정이 따르게 된다.

따라서 도시기본계획 등 종합계획들은 관례적이고 법적인 절차를 따라 수립되면서 경직적인 효과를 법적으로 가지게 됨에도 불구하고, 가변적이고 기능적인 현실적 요구를 효과적으로 수용하는데 어려움이 있고, 때때로 뒤쳐지고 있어, 실질적인 도시정부의 의제를 선도하거나 그 목표를 구체적으로 공간가운데 실현하는 데에는 실패하는 경우가 적지않게 발생하고 있다. 이러한 기존계획체계는 최상위의 비전에 개별적인 장소에 이르기까지 일목요연하게 기획, 관리, 운영하는 것을 상정하고 만들어진 것이 아니라, 도시계획의 틀이 일단 마련되면 나머지 부분은 도시경영의 차원에서 달성될 것으로 기대하게끔 짜여져 있

는 것으로 보아야 한다. 그렇다면 현재의 계획체계는 도시공간 내에서 장소를 만들고 가꾸는 일을 진행하는데 아무런 문제는 없는 것일까?

□ 대안으로서 지구단위계획 제도가 가지는 한계

우리나라에서는 도시설계를 담당하는 법적인 제도로써 지구단위계획 제도가 운영되고 있고 사실상 도시설계 역사에서 처음으로 제시되었던 맨해튼의 Special Zoning District로서의 역할을 수행하면서 기존의 도시계획체계의 한계를 3차원적으로 장소적으로 보완해야 하는 임무를 가지고 있으나, 현재 지구단위계획은 개발계획으로서의 공간적 범위가 점차 한정되어 가고 있으며, 그 내용적인 차원에서는 종합적인 개발계획으로서의 측면이 주로 담겨 있어, 개별적인 장소와 가로에 대한 깊은 고려는 어려운 것으로 보인다.

지구단위계획의 수립에는 적지 않은 비용이 수반되고, 그 절차와 조사 등에 상당한 시일이 소요되며, 일정한 면적영역을 대상으로 이루어지는 등 도시정부 입장에서 상당한 재정적인 부담을 감수할만큼 활성화된 지역이거나, 아니면 대규모 개발이 이루어지는 곳에 한정적으로 적용되어온 것으로 볼 수 있다.

따라서 지구단위계획 자체는 도시의 쟁점을 가진 주요 공간들을 3차원적으로 개선해나가는 전략적 함의를 잃어버리고, 일정한 중심상업지역이나 주거지역에 큰 규모의 개발이 있는 경우에만 의미를 가지게 되는 등 한정적인 공간개발 방식으로 여겨져지는 경향마저 가지게 되었다.

따라서 지구단위계획을 통해 공간을 개선할 수 있는 대상도 한정되는 동시에, 지구단위계획을 통해 달성할 수 있는 공간적 변화도 일정한 방식과 여건에 한정되는 문제점이 있는 것으로 볼 때, 지구단위계획의 문제와는 별개로 도시공간에서의 장소의 가치를 확보하고, 개선하고자 하는 문제의식을 담아내기에는 어려운 상황임을 알 수 있다. 장소의 가치를 확보하기 위한 다른 국가들의 노력은 이제, 장소만들기를 주제로 한 국제학회가 주기적으로 개최되는 등 본격적인 단계에 접어들고 있는 상황에서 우리의 도시공간에 장소에 대한 논의가 좀더 적극적으로 이루어질 필요성이 있다.

□ 도시공간 자체의 개선을 위한 노력; 장소만들기 전략

도시전반의 공간구조와 대규모의 조사 및 통계에 기반하여 도시의 비전을 설정하고 그에 따라 부문계획을 세워가는 기존의 전통적인 하향식 도시계획은 많은 문제점을 양산해온 것으로 비판받아왔고, 이러한 계획의 흐름이 제도적인 도시설계에서 해결될 것으로 기대하였으나, 아직도 너무 무겁고, 비싼 것으로 인식되어 왔으며, 실질적인 도시설계 결과물

은 일부 개발 프로젝트와의 연계속에서만 구체적으로 작동하는 경향을 볼 수 있었다.

도시공간에 적용될 수 있는 이른바 장소만들기라는 개념은 이러한 맥락에서 좀더 가볍고, 부담가능한 수준에서 개별 장소들을 이곳 저곳에서 활성화하고, 매력적으로 만들고자 하는 노력에서 시작되었다. 기존의 도시계획의 틀 하에서 도시설계 제도를 거쳐서 장소를 만들고, 가꾸는 일은 너무도 멀고, 비싸고, 어려운 절차와 비용을 들여야만 했으며, 또한 개별적인 도시시설물의 일상적인 보수공사는 새로운 요구에 대응하면서, 매력적인 장소를 조성하는 데에는 별다른 기여를 하기 어려웠던 것이다.

미국을 중심으로 시작하여 많은 국가들로 파급되어 가고 있는 장소만들기(Placemaking) 개념은 대부분 공공공간을 대상으로 하며, 하향식(top-down)방식에 대비되는 상향식(bottom-up)방식의 공간 만들기를 지향한다. 장소만들기(Placemaking)는 “지역사회가 전문가”라는 인식에서 지방정부, 다양한 기존 그룹 및 NGO등의 장소와 연관된 커뮤니티에게 장소를 만들 수 있는 권한을 부여하고 참여시키고자 한다.¹⁾ 이러한 경향은 높은 비용을 들여, 고용해야 하는 전문가들은 지역사회에서 요구하는 소소한 것들은 가볍게 생각하거나, 대단하지 않은 것으로 여기기 십상이며, 전문가들의 전문적인 지식을 적용하여 명목상의 문제를 해결하는 데에만 집중하고, 전문가들에게 비용을 지불할 수 있는 수준의 규모 있는 프로젝트가 아니라면, 전문가들은 관심을 크게 가지지 않아온 것에, 또는 그렇게 인식되고 있는 것에 기인하고 있다.

용어 그대로 살펴보면 장소만들기(Placemaking)는 장소(Place)를 구현(making)한다는 것으로 볼 수 있는데, 여기서 장소(place)는 물리적인 공간을 의미한다기보다 ‘장소성’을 가진 장소를 의미하고 있는데 장소만들기(Placemaking)는 대부분 공공공간을 대상으로 진행되는 프로젝트들이며, 도시의 조직을 바꾸기보다는 기존의 도시 공간 내에서 공간의 질을 개선하는 경우가 대부분이다.

[표 1-1] 20C 후반 placemaking의 배경과 도래

시기	이론가(저서 또는 프로젝트명)	내용
1960	Kevin Lynch (The Image of the City)	‘개인은 어떻게 도시 경관을 경험하고 탐방하는가’라는 질문을 던지며 인간 중심 도시 디자인의 중요성에 대해 피력함.
1961	Jane Jacobs (The Death and Life of Great Cities)	뉴욕의 그리니치 빌리지에서의 거주 경험을 토대로 하여 ‘단정하고 깨끗한 환경을 조성하기 위한’ 도시개발과 이로 인한 전통적 도

1) PPS(2012), “Placemaking and the Future of Cities”, <https://www.pps.org/article/placemaking-and-the-future-of-cities>. (검색일: 2018. 1. 5.)

시기	이론가(저서 또는 프로젝트명)	내용
	American Cities)	시 구조의 파괴에 대해 질문을 던지며, “이러한 행위(도시 재개발)는 실제 질서를 무시하거나 억제함으로써 성취되는 가짜 질서이다”라고 비판함.
1968	Henri Lefebvre (Le Droit à la ville)	“Right to the city”라는 개념을 설명하며 top-down 방식의 도시계획을 반대함. David Harvey는 right to the city에 대해 “도시를 바꿈으로서 우리 스스로가 변화할 수 있는 권리”라고 설명함.
1969	William H. Whyte (New York City Planning Commission: Street Life Project ²⁾)	Time lapse 사진 기법, 직접 관찰 등을 통해 도시환경에서의 행태에 대해 분석적으로 접근함. 이를 통해 “왜 사람들에게 몇몇 공간은 좋으며, 또 몇몇 공간은 그렇지 않은가”라는 질문에 대해 고민하며, 도시디자인과 사람의 욕구를 연결함.
1975	Fred Kent (PPS 설립을 통해 placemaking 프로젝트 수행, 강연활동 ³⁾)	인간중심적 디자인에 대해 재조명이 이뤄지면서 placemaking 이 논의되기 시작하였고, placemaking을 주요 과제로 하는 PPS(Project for Public Space)가 설립됨. 이후 PPS는 placemaking에 대한 표준을 제시함으로써 placemaking 분야의 선구자 역할을 함.
1977	Christopher Alexander (Pattern Language)	사람들에 의한, 사람들을 위한 디자인을 주장하며 top-down 방식의 도시계획을 비판함. “가장 훌륭한 장소는 건축가에 의해 만들어진 곳이 아니라, 사람들에게 의해 만들어진 곳이다”라고 하며, 사람들이 그들 자신의 집, 거리, 커뮤니티를 디자인 하는 커뮤니티 중심의 디자인을 주장함.
1980	William H. Whyte (The Social Life of Small Urban Space)	좋은 공공공간을 만드는 요소와 요인들에 대한 카탈로그를 제시하여, 공공공간의 조성에 대한 가이드라인을 제시함.

출처 : Silberberg, S., Katie Lorah, Rebecca Disbrow. Anna Muessig(2013), Places in the Making: How placemaking builds places and communities, Boston: Massachusetts Institute of Technology; Bohl, Charles(2002), Place Making: Developing Town Centers, Main Streets, and Urban Villages, Urban Land Institute. 재구성

일반적으로 장소만들기(Placemaking) 사업들이 어떻게 시행되었는지 살펴보면, 장소만들기(Placemaking)는 기본적으로 커뮤니티를 중심으로 하여 공간에 대한 커뮤니티의 요구와 지역문제들을 해결하여 공간을 개선하고 있으며, 장소만들기(Placemaking)가 교외 개발, 도시의 확장, 전면재개발 등의 도시계획과 이로 인한 장소성의 파괴를 비판하며 나타난 것으로 보아, 장소만들기(Placemaking)는 새로운 공간을 조성한다기보다는 기존에 방치되어 있던 공간, 잘 이용되지 않던 공간 등의 잠재력을 찾아내어 공간의 질을 향상시키는 것을 목적으로 볼 수 있다. 장소만들기에 대한 이러한 관점은 트랜식(Roger Trancik)의 저서의 제목, “잃어버린 공간찾기(Finding Lost Space, 1986)”에서 그 선구적 표현을 찾아볼 수 있다.

2) PPS(2010), <https://www.pps.org/article/wwhyte>

3) PPS, <https://www.pps.org/people/fkent>

장소만들기 전략은 기존의 도시계획처럼 전반적이고 종합적인, 통계적인 측면보다는 개별적으로 개선하고자 하는 장소에 집중하고, 그에 대한 현실적이고 참여적인 개선대안을 도출하는데 관심을 기울임으로써, 기존의 도시계획의 한계를 넘어서고자 하는 자생적인 흐름으로 볼 수 있다.

□ 장소만들기의 제도화 필요성: 장소기반의 전략계획?

장소만들기는 주민의 조직을 시작으로, 많은 논의를 거쳐 다양한 성과를 축적해왔으나, 궁극적으로 기존의 계획체계와는 분리되어 시행되어 왔고, 도시계획의 수립 및 시행에 있어서도 명확한 관계설정은 되어 있지 않아, 공공부문과의 지속가능한 관계설정이 요구되고 있는 상황이다. 특히 우리나라의 경우, 공공주도의 도시계획체계가 오랜 기간 지속되어온 상황에서 시민주도의 장소만들기 사업을 추진하는 데에는 절차적인 측면에서, 그리고 내용적인 측면에서 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다.

따라서 도시계획체계 및 도시정부의 계획과정 내에 장소기반의 전략적 계획이라는 개념을 도입함으로써, 비법정계획으로 산발적으로 진행되어 온 유사한 계획들을 정비함과 동시에, 장소성을 확보할 수 있는 장소의 선정 및 장소를 개선할 수 있는 설계전략에 대한 체계적인 지원, 그리고 그러한 장소들을 네트워크로 조직할 수 있는 메타계획이 구성될 필요성이 있다.

장소기반의 전략계획은 도시전반에 이르는 공공의 편익을 극대화하는 것을 목표로 하면서, 개별적인 장소의 선정 및 개선방안 도출, 개선사업의 진행과 장소들을 도시차원에서 엮어나가는 장소네트워크의 확충 등의 내용을 담아야 하며, 이러한 내용들을 구체적으로 어떻게 제도화하고, 생산하고, 나아가 구현할 것인가에 대한 지원이 필요한 시점이라 할 수 있는 것이다.

2) 연구의 목적

본 연구의 핵심목적은 우리나라의 도시공간에서 장소성을 갖춘 장소를 만들고 가꾸는 일이 보다 광범위하게 효율적으로 신속하게 수행될 수 있도록, 기존의 제도적 여건을 개선하는 데에 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서, 기존의 장소만들기 개념의 본원적인 요건을 검토하고, 우리나라의 도시계획체계의 현황을 장소구현의 관점에서 검토하고, 실질적인 장소구현이 가능하도록 하는 계획체계의 개선방향을 제시하는 것을 세부적인 목적으로 한다.

2. 선행연구 현황 및 차별성

기존의 선행연구는 장소만들기의 기본적인 개념, 유관사례 및 성과에 대한 전파 등에 한정되어 있는 것이 대부분이며, 민간 주도의 사업특성상 공공의 관점에서 분석되어 발간된 내용은 많지 않다. 맥킨지(Annah MacKenzie, 2015)는 장소만들기 사업이 향후 도시계획의 중요한 축이 될 것으로 예상하고 있다는 점에서 본 연구와 유사성이 있으나, 본 연구에서는 개별적인 장소만들기에서 넘어서서 장소네트워크를 구성하는 전략계획의 제시를 목표로 하고 있다는 점에서 개별 장소의 개선전략에서 도시계획으로의 확대, 개편을 추구하고 있다. 다른 한편 마을만들기의 차원에서 지원을 제도화하기 위한 정석(2010)의 연구는 본 연구의 제도화 과정에 있어 중요한 참고가 될 것으로 판단된다.

본 연구는 기존의 연구들이 장소만들기 자체에 대한 제안과 검증의 차원에서 이루어진 것에 반해, 장소구현의 개념을 우리나라의 계획체계에 어떻게 적용시킬 수 있는지에 대한 내용을 주로하고 있으며, 특히 그러한 장소구현의 방법론을 기존의 계획체계와의 정합성을 가지고 마련하고자 한다. 또한 개별적인 장소만들기 사업을 가능케 하는데 그치지 않고, 도시차원에서, 또는 지구차원에서 다양한 장소들의 개선방안이 네트워크로 묶여 하나의 전략적인 계획을 마련할 수 있도록 하는 것을 목적을 하고 있다. 이러한 과정을 통해 일상생활에서 끊임없이 경험하게 되는 장소의 가치, 장소성을 구현하도록 하는 동시에, 개별적인 장소의 개선방안들의 네트워크를 통해 도시차원의 전략계획을 수립하도록 함으로써, 공간적 척도상의 상향식 계획이 가능하도록 하는 방안을 제시하고자 하는 차별성을 가지고 있다.

[표 1-2] 선행연구 현황 및 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
주요 선행 연구	1	-과제명: Benchmark: Discovery Green -연구자(년도): PPS(2011) -연구목적: 휴스턴의 Discovery Green의 사례 분석 및 함의를 제시	-지역내 장소만들기의 과정 및 성과에 대한 분석 -장소만들기 과정에서 제시된 대안에 대한 검토, 분석 -휴스턴의 Discovery Green의 사례를 분석 -휴스턴에서 특정구역의 개선을 위해 계획을 시작하였으며, Discovery Green Conservancy라는 민간협력기구 조직과정을 소개 -조성 후의 운영, 관리를 이 기구에서 자율적으로 시행할 수 있는 방안 마련
	2	-과제명: Placemaking and Place-led Development: A New paradigm for Cities of the Future -연구자(년도): Annah MacKenzie(2015) -연구목적: 장소만들기의 개념과 그에 기반한 도시계획의 미래 청사진을 제시	-장소만들기를 통한 계획체계의 변화가능성 검토 -도시계획에 적용할 수 있는 대안적 프로그램의 가능성 분석 -Placemaking에서 가장 중요한 것은 장소 그 자체와 주변의 커뮤니티임을 분석을 통해 제시 -Placemaking을 통한 사회구성원이 모이고 공공과 민간의 파트너십 형성과정을 분석 -커뮤니티가 공유의 가치를 찾고 성장한다는 점에서 Placemaking의 과정 자체와 순환이 Placemaking의 핵심임을 제시
	3	-과제명: The Power of 10+: Applying Placemaking at Every Scale -연구자(년도): PPS(2009) -연구목적: 장소만들기 사업의 효율적인 수행을 위한 기본적인 원칙과 기준을 제시	-장소만들기의 성공요인에 대한 분석 -장소만들기 시행과정의 문제점 분석 -장소만들기의 효율적 수행을 위한 대안의 제시 및 검토 -공공공간이 다양한 매력을 갖출 수 있도록 공간에서의 프로그램을 적극적으로 기획 -10개 이상의 다양한 매력이 있을 때 장소가 활발해지며, 10개 이상의 좋은 장소가 있을 때 공공공간으로서의 목적지가 되고, 10개 이상의 목적지를 포함하고 있을 때 도시에 대한 인식이 변화하기 시작하고 도시는 복원력과 혁신을 창출할 수 있다는 개념을 제시
	4	-과제명: 서울시 마을만들기 지원제도 연구 -연구자(년도): 정석(2010) -연구목적: 마을만들기 사업을 지원하기 위한 제도의 제시	-마을만들기관련 이론 및 여건 전망 -마을만들기 현황에 대한 조사, 분석 -마을만들기의 개념과 제도에 대한 분석 -재개발, 재건축, 뉴타운 등의 기존 도시계획의 대안으로 마을만들기를 제시 -‘자동차보다 사람’, ‘환경과 역사보존’, ‘마을 만들기’중심의 도시정책강화현상의 제시 -마을만들기 활성화를 위한 제도 개선 방안 제시

3. 연구내용 및 방법

1) 주요 연구내용

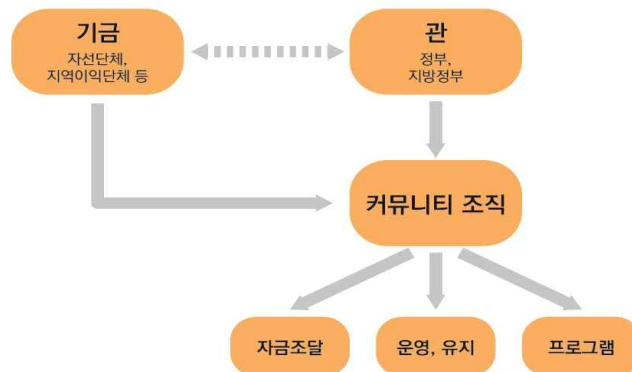
□ 장소기반 전략계획의 차별성과 함의도출

장소구현의 관점에서 기존 도시계획 체계에 대한 조사 및 의견수렴을 통해 전통적인 도시 계획체계의 한계와 개선방향을 도출 하며, 장소만들기를 중심으로 한 공간계획의 현황과 성과, 기존 계획체계와의 차이점, 수월성 등을 도출하고자 한다.

이를 위해 기존의 장소만들기의 논의와 접근방식, 성공사례 등에 대한 조사와 분석을 실시 하고, 그 결과에 대해 검토하면서 기존 도시계획과 차별되는 목표를 설정하고, 그 구체적인 실현방안에 연계하고자 한다.

□ 장소기반 전략계획의 내용과 절차의 고안, 제시

기존 도시계획체계의 한계를 보완할 수 있는 장소만들기 사업들의 수립 절차 및 내용에 대한 검토를 통해 개별적인 장소들을 찾아내고 개선할 수 있는 절차와 방안을 마련하고, 개별 장소의 네트워크를 구성하는 기법과, 네트워크를 구체화하는 설계전략, 나아가 구성된 장소기반의 네트워크들을 바탕으로 도시나 지구의 전략적인 계획을 수립하도록 하는 내용을 고안, 제시하고자 한다.

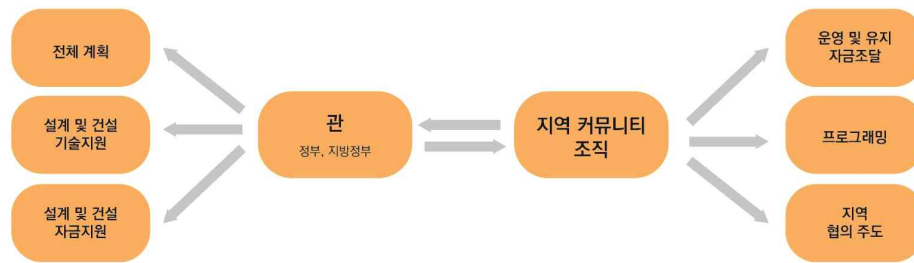


[그림 1-1] Placemaking이 도시계획의 하위 제도로 시행된 경우(1)

출처 : PPS(2011), Benchmark: Discovery Green. p.4. 재구성

□ 장소기반 전략계획의 제도화 방안 제시

장소만들기와 관련하여 시행되었던 기존의 제도화사례에 대한 조사, 분석을 시행하고, 실제로 우리나라의 도시계획체계에 장소를 기반으로 한 전략계획의 개념을 어떻게 적용할 수 있는지에 대한 방안을 검토하고, 이에 대한 의견수렴을 통해 현실적이고 구체적인 개선 방안을 제시하고자 한다. 이 과정에서 기존의 계획과정에서의 문제점을 반복하고 답습하지 않으면서, 실제로 장소의 구현이 가능토록 하는 방안에 대한 적극적인 평가와 검토를 진행하고자 한다.



[그림 1-2] Placemaking이 도시계획의 하위 제도로 시행된 경우(2)

출처 : NYC DOT(2017), NYC Plaza Program Application Guidelines. pp.3-9.(프로그램 지원 안내사항)을 참고하여
다이어그램 작성

2) 연구추진방법

□ 기존 도시계획 현황과 관련한 조사 및 의견수렴

본 연구에서는 현재 수행되고 있는 도시계획제도의 현황 및 효과성 등에 대한 구체적인 조사를 통해 장소기반 전략계획의 필요를 점검하고자 한다. 장소만들기의 관점에서 도시기본계획 및 관리계획이 갖는 한계와 개선방향에 대한 조사를 바탕으로 대안적 계획으로서 장소기반 전략계획을 도출하고자 한다. 또한 도출된 개선방향과 연계하여 장소기반의 전략계획 도입에 대한 의견을 수렴하여 현장에 적용할 수 있는 실질적이고 구체적인 계획안을 제시한다.

□ 장소만들기 사업들의 논리와 성과에 대한 조사분석

장소기반 전략계획의 근거로서 장소만들기와 관련된 이론과 실천들의 현황과 계획과정에 대한 조사를 수행한다. 이 때 장소만들기로 인해 변화한 공간요소, 공간설계에 대한 조사,

분석을 추가하여 공간에 대한 실질적인 개입방식이 연구의 결과로 도출되도록 한다.

□ 장소기반 전략계획의 구체적인 방안 마련

장소만들기와 관련된 기존의 제도화사례를 검토하여 우리나라의 계획체계에 적용 가능한 장소기반 전략계획의 제도화에 대한 대안을 제시하고자 한다.

□ 외부전문가 협력

장소의 발굴 및 개선에 대한 연구 전문가 및 현장에서 도시공간 개선을 실행하는 공무원들과 협력하여 연구를 진행하고자 한다. 전략계획수립을 위한 도면작업 등을 외부에 위탁하여 장소기반의 공간개선의 예시를 제시하며, 장소중심의 도시설계전략을 주제로 연구성과를 보유한 학자들을 중심으로 협력을 추진한다.

제2장 장소기반 접근방식의 가치와 지향점

1. 장소기반 접근방식의 개념 및 목적
 2. 장소기반 접근방식의 공간적 특징
 3. 장소기반 접근방식의 구체적 사례
-

오늘날 도시공간에 대한 질적 기대치가 높아지면서 단순한 기능을 넘어서 도시환경 디자인의 중요성이 부각되고, 이러한 변화를 반영하듯 공공공간에 대한 디자인 개선사업이 다수 진행되고 있다. 그러나 좋은 공간환경의 가치와 속성에 대한 사회적 이해와 공감의 부족하고, 일상생활공간 가운데 의미 있는 장소를 만들어내는 수준에는 이르지 못하였다. 여기에는 도시공간에 대한 공동의 비전과 지적 토대, 합리적 의사결정방식을 마련하지 못한 상태에서, 물리적 환경 설계와 시공을 신속히 진행하는 사업자·공급자 위주로 접근해 온 양적인 접근방법이 가지는 한계가 근본적으로 내재되어 있다. 이 장에서는 장소를 중심으로 도시공간을 다루어 온 기존 이론과 사례를 검토함으로써 장소기반 전략계획에 요구되는 내용과 방향성을 제시하고자 한다.

1. 장소기반 접근방식의 개념 및 목적

장소는 단순한 물리적 환경이 아니라 환경과 사람의 상호작용을 담아내는 행태적 장으로서 복합적인 의미를 가지는 개념이다. 장소를 기반으로 하는 공간에의 접근방식은 장소에 대한 이해가 실제 도시환경에 적용되는 방식들을 바탕으로 정의되어야 한다. 1960년대 초반부터 환경 지각을 연구하는 학제적 분야가 성장하면서 도시환경 지각에 대한 실증적인

성과가 상당히 축적되었다. 초기에는 주로 환경에 대한 인지적 심상(recognitive image)에 대한 관심이 컸지만, 차차 공간의 상징과 의미에 대한 연구가 주를 이루었다. 이러한 흐름은 환경 지각, 그리고 장소감과 무장소성을 포용하면서 장소만들기와 관련된 문제로 나누어 볼 수 있다.

케빈 린치는 저서 'The Image of the City(1960)'를 통해 도시공간에서 각 사람들의 주관적 경험이 동질성을 갖고 공유되는 방식을 이미지 지도로 표현하고 분석하였다.¹⁾ 그는 사람들이 도시에서 자기의 위치를 파악하고 움직이는 것과 관련해 가독성(legibility)의 문제에서 출발하여, 도시의 각 장소가 쉽게 인식되고 하나의 큰 패턴으로 묶일 수 있는 방식에 주목하여 심상성(imageability)이라는 용어를 정의하게 되었다.²⁾ 린치는 도시 이미지가 사람의 머릿속에서 작동하려면 다음의 세 가지 속성이 필요하다고 주장했는데, 정체성(다른 사물과 구별되는 독자적 대상), 구조(관찰자 및 다른 대상과 관련한 대상의 공간 관계), 의미(관찰자에게 대상물이 가지는 실용적·정서적 의미)가 그것이다.³⁾ 또한 이미지 지도 분석을 통해 린치가 제시한 다섯 가지 물리적 요소인 통로, 경계, 지구, 결절점, 랜드마크는 각각 독립적으로 존재하는 것이 아니라 해당 지역의 규모를 반영하면서 상호 중첩되고 관련을 맺는다.⁴⁾ 그의 이론은 관찰자들이 거리 차원의 이미지에서 지구, 나아가 도시와 그 이상의 공간적 범위를 넘나들며 이미지를 형성하는 방식을 잘 보여준다.

지리학자 에드워드 켈프는 「장소성과 장소상실(Place and placelessness, 1976)」을 통해 장소의 의미와 현대 사회에서 장소성이 박탈되어가는 현상을 고찰하였다. “장소는 인간의 질서와 자연의 질서가 융합된 것이고, 우리가 세계를 직접적으로 경험하는 의미 깊은 중심이다. 장소는 고유한 입지, 경관, 공동체에 의하여 정의되기보다는, 특정 환경에 대한 경험과 의도에 초점을 두는 방식으로 정의된다”는 켈프의 관점은,⁵⁾ 단순한 물리적 공간이 아니라 장소를 경험하는 주체와 공간의 상호작용에서 긍정적 유대감으로서 ‘장소의 정체성’이 형성되는 과정에 주목하고 있다. 또한 그는 현대 사회로 들어서면서 사람들이 진정성을 경험하는 고유한 장소가 사라져 가는 현상을 ‘무장소성’이라 명명하고, 획일적 장소의 양산과 상품화된 가짜 장소가 등장하며 무장소의 지리가 확산되는 상황을 우려하였고, 이에 대한 대안으로서 진정한 장소를 만들기 위한 노력으로 “의미 있는 장소들의 생활세계를 설계하는 접근을 공식화하고 응용해서 무장소성을 초월해야 한다”고 주장하였다.⁶⁾ 장소에 대

1) 매튜 카모나 외(2009), 「도시설계: 장소 만들기의 여섯 차원」, 강홍빈 외 역, 서울: 대가, p.166.

2) 상계서, p.166.

3) 상계서, pp.166-169.

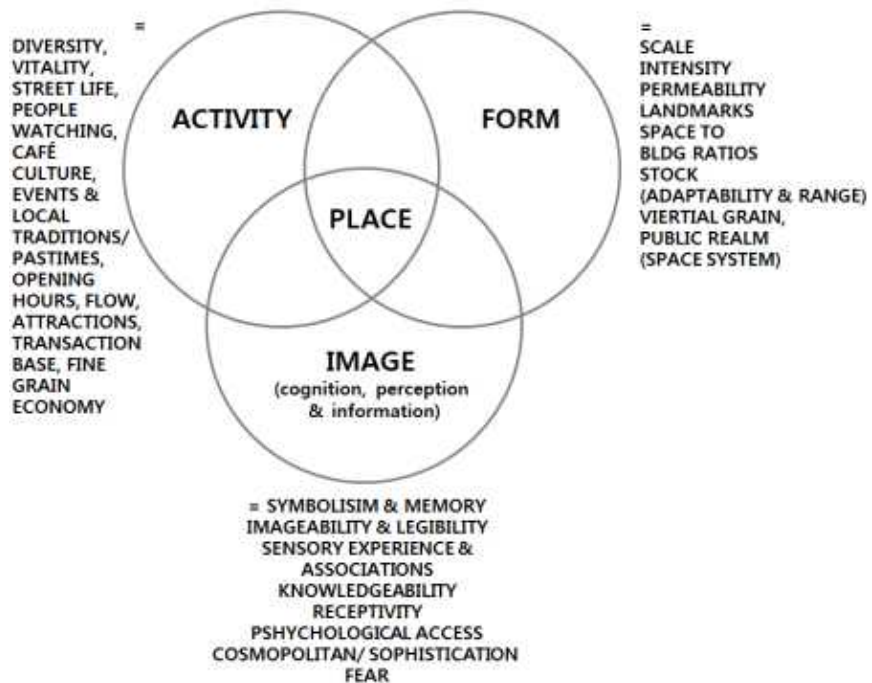
4) 상계서, pp.170.

5) 에드워드 켈프(2005), 「장소와 장소상실」, 김택현 외 역, 논형 : 서울, p.287.

6) 상계서, p.287.

한 켈프의 개념과 이론은 오늘날 경제적 이익만을 앞세워 생산되는 도시공간의 흐름을 바꿔나가기 위한 도시설계적 접근에 있어 장소의 가치와 의미, 장소만들기의 중요성을 확인하는 이론적 토대를 제공한다.

켈프의 연구에서 출발한 칸터는 장소를 활동 기능, 물리적 속성과 관념이 중첩된 것으로 파악했고, 켈프와 칸터의 견해를 발전시킨 펀터(Punter, 1991)와 몽고메리(Montgomery, 1998)는 도시설계 속에 장소감의 개념을 자리매김했다. 장소를 활동과 형태, 이미지로 본 이들의 모식은 장소감을 높이기 위해 고려해야 할 주요 요소를 보여준다.⁷⁾



[그림 2-1] 장소의 구성요소에 대한 펀터와 몽고메리의 다이어그램

도시설계 요소들이 어떻게 잠재적 장소감에 기여할 수 있는지를 명하고 있다

출처 : Matthew Carmona, Tim Heath, Taner Oc and Steve Tiesdell(2009), 『도시설계: 장소 만들기의 여섯 차원』, 김 외 역, 서울: 대가. p.185. 재구성

도시설계의 이론사적 측면에서 살펴보면, 카밀로 지페 이후, 크리스토퍼 알렉산더, 제인 제이콥스, 뉴어버니즘에 이르기까지 도시내 공간들이 가질 수 있는 중요한 특징으로서, 다양성과 활기를 유지하는 장소성을 어떻게 확보하는가가 중요한 관건으로서 제시되어 왔

7) 매튜 카모나 외(2009), 『도시설계: 장소 만들기의 여섯 차원』, 강홍빈 외 역, 서울: 대가. p.185.

다. 여기서 장소성이란 단순한 공간적 특질이라기보다는 행태적인 장으로서의 도시공간, 공공공간의 의미를 표방하는 것이며, 이용자들 특히 보행자들을 중심으로 하는 공공공간의 점유자들의 일상적인 행태와 그 행태를 담아내는 장으로서의 도시공간을 하나의 총체로 인식할 때 발생하는 공간적 특질을 의미한다. 이러한 논의는 렐프의 장소성 연구에서 출발점을 찾아볼 수 있으나, 고든 쿨렌, 나아가 안 젤에 이르면서, 공공공간속에서의 일련의 연속적 체험을 시각적인 측면에서 행태적인 측면까지 확장되는 과정을 확인할 수 있다.

현대 도시설계의 주된 관심이 '사람을 위한 장소만들기'가 되면서 장소의 개념은 도시설계에서 더욱 의미있게 다루어지고, 도시설계에 대한 정의에도 장소만들기와 공공영역에 대한 생각을 담기 시작했다. 영국의 교통환경지역부(DTER)와 건축과 건조환경 위원회(CABE)에서는 도시설계의 역할을 "외관 뿐 아니라 지역사회 안전문제 같은 장소의 기능적 측면을 다룬다. 도시설계는 장소와 사람의 상호관계, 통행과 도시형태, 자연과 건조환경 간의 상호관계를 다루며, 성공적인 농촌·마을·도시를 만들기 위한 여러 과정을 다룬다"고 정의하여 장소의 중요성을 강조한다.⁸⁾ 또한 위 지침에서는 도시설계의 7대 목표로 ①특징, ②연속성과 위요성, ③공공영역의 질적 수준, ④통행의 편리성, ⑤가독성, ⑥적응성, ⑦다양성을 제시했는데, 모두 장소의 개념과 관련되어 있다.⁹⁾

도시설계의 정의와 목표가 장소의 가치를 강조함에도 불구하고, 이를 현실에서 구현하기는 쉽지 않다. 존 라우스(Jon Rouse)가 「도시설계의 일곱 축쇄」에서 밝힌 것처럼 현대 도시설계는 전략의 공백, 금지 위주의 규제, 설계에 대한 재정투입의 인색함, 단기주의 등의 문제로 도시환경의 질을 높이는 데 기여하지 못하고 있다.¹⁰⁾ 또한 도시설계 관련 분야의 파편화로 인해 분야들 사이의 간극이 굳어지고 제도화되면 공공영역에 대한 관심이 그 간극으로 빠져나가고, 건물과 건물 사이의 공간, 길, 일상적인 도시체험의 구성요소인 장소들이 무관심의 영역으로 사라져버린다.¹¹⁾ 이러한 상황은 이제 분야별 활동을 하나로 통합하고 환경을 하나의 총체로서 재인식할 필요가 있음을 보여준다.¹²⁾

8) 매튜 카모나 외(2009), 「도시설계: 장소 만들기의 여섯 차원」, 강홍빈 외 역, 서울: 대가, pp.27-28.

9) 특징(Character): 고유한 특징을 지닌 장소 만들기, 연속성과 위요성(continuity and enclosure): 공공공간과 사적공간이 명료하게 구분되는 공간 만들기, 공공영역의 질적 수준(quality of the public realm): 외부공간이 잘 이용되는 매력적인 장소 만들기, 통행의 편리성(ease of movement): 도달하고 지나기 쉬운 장소 만들기, 가독성(legibility): 명료한 이미지를 갖고 이해하기 쉬운 장소 만들기, 적응성(adaptability): 변화시키기 쉬운 장소 만들기, 다양성(diversity): 다양하고 선택의 폭이 큰 장소 만들기로 구분된다(상세서, p.28.).

10) 상세서, p.38.

11) 상세서, p.38.

12) 영국의 계획정책지침이 정의하는 도시설계의 의미에서도 개별적인 환경 구성요소만이 아니라 장소를 구성하는 요소간의 관계를 통합적으로 다루는 관점이 드러난다. '한 건물과 다른 건물 간의 관계, 건물과 길·광장·공원 등 공공영역을 구성하는 다른 공간과의 관계, 마을·소도시·대도시의 한 부분과 다른 부분의 관계, 이들 공간에 나타나는 교통과 활동 패턴. 간단히 건조환경을 이루는 모든 요소와 비건조 자연공간 사이의 복합적인 관계(DOE Planning Policy Guideline Note 1, 1991, 14절; Matthew Carmona, Tim Heath, Taner Oc and Steve Tiesdell(2009)에서 재인용)

Top-down 방식의 도시계획과 보수적 규제 중심의 도시설계가 만들어내는 진부한 공간이 실질적인 필요에 대응하지 못하는 한계를 인식하고 이에 대응하며 나타난 커뮤니티 기반의 장소만들기(placemaking)은 장소기반 접근방식의 개념과 목적을 가장 잘 보여준다. Placemaking은 대부분 공공공간을 대상으로 하며, top-down방식에 대비되는 bottom-up방식의 공간 만들기를 지향한다. Placemaking은 “지역사회가 전문가”라는 인식에서 지방정부, 다양한 기존 그룹 및 NGO등의 장소와 연관된 커뮤니티에게 장소를 만들 수 있는 권한을 부여하고 참여시킨다.¹³⁾ 이는 공동체의 필요가 충족되는 디자인을 끌어내며, 비로소 디자인이 기능하는 공간을 만든다.¹⁴⁾

용어 그대로 살펴보면 Placemaking의 Place는 물리적인 공간을 의미한다기보다 ‘장소성’을 의미한다 할 수 있다. Placemaking은 공공공간을 대상으로 진행하는 프로젝트들이며, 도시의 조직을 바꾸기보다는 기존의 도시 공간 내에서 공간의 질을 개선하는 경우가 대부분이기 때문이다. 또한 도시공간에 대한 Placemaking의 접근은 기본적으로 커뮤니티를 중심으로 공간에 대한 요구와 지역문제들을 해결해 나가는 것이다. 또한 Placemaking이 교외 개발, 도시의 확장, 전면재개발 등의 도시계획과 이로 인한 장소성의 파괴를 비판하며 나타난 것으로 보아, Placemaking은 새로운 공간을 조성한다기 보다는 기존에 방치되어 있던 공간, 잘 이용되지 않던 공간 등의 잠재력을 찾아내어 공간의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다고 할 수 있다.

기존의 도시조직을 유지하면서 공간을 개선시키는 것은 도시재생을 필두로 하여 마을 만들기 등 다양한 갈래의 도시계획 유형이 포함될 수 있으나 Placemaking은 커뮤니티 기반의 계획 및 설계라는 점에서 차별성을 띤다. Placemaking의 경우 기존의 도시계획이나 제도 하에서 커뮤니티를 참여시키는 것이 아니라 커뮤니티가 가장 중심이 되어 프로젝트를 진행하고자 하는 성향이 강하다. 특히 최근 들어서 placemaking은 공공공간의 물리적 조성 또는 개선을 넘어 커뮤니티가 가지는 공통의 과제를 해결하는 것을 궁극적인 목표로 설정하고 있다.¹⁵⁾ 또한 공공공간이라는 Placemaking의 ‘보이는 결과’보다 Placemaking의 ‘과정’자체를 주요한 성과로 제시하기 시작하였다. Placemaking을 통해 사회구성원이 모이고 공공과 민간의 파트너십이 형성되며, 도시에 대한 지속적인 의견의 형성과 반영, 협의 등이 이루어지고, 이러한 과정을 통해 커뮤니티가 공유의 가치를 찾고 성장한다는 점에

13) PPS(2012), “Placemaking and the Future of Cities”, <https://www.pps.org/article/placemaking-and-the-future-of-cities>. (검색일: 2018. 1. 5.)

14) PPS(2012), “Placemaking and the Future of Cities”, <https://www.pps.org/article/placemaking-and-the-future-of-cities>. (검색일: 2018. 1. 5.)

15) Silberberg, S., Katie Lorah, Rebecca Disbrow, Anna Muessig(2013), Places in the Making: How placemaking builds places and communities, Boston: Massachusetts Institute of Technology. pp.7-15.

서 Placemaking의 과정 그 자체와 이의 순환이 Placemaking의 핵심이 된다는 것이다.¹⁶⁾ 즉 Placemaking은 ‘커뮤니티의 조직과 활동 촉진을 핵심 가치로 하여 공간을 개선’한다는 점에서 다른 도시 프로젝트들과 구별된다.

또한 Placemaking은 유지 및 관리 부분에서도 커뮤니티 참여가 이뤄지는 것이 특징이다. Placemaking은 장소와 관련된 커뮤니티를 조직하거나, 공간에 대한 계획·설계, 프로그램 진행할 때부터 커뮤니티 조직이 자율적으로 공간을 운영하고 유지·관리할 수 있도록 방안을 마련한다. 공간의 프로그램으로부터 직접적인 이익을 창출하거나, 장소에 대한 거버넌스가 편당을 모으거나, 지역사회에 교회, 회사, 학교 등 다양한 조직이나 기관과 파트너십을 맺는 등 다양한 자금 조달 방식을 통해 자체적인 운영 및 유지가 이뤄지도록 하는 것이다. 공공공간의 급격한 양적 확대로 인해 공공이 도맡아 공공공간을 관리하는 것이 어려워지고 있는 실정에서, 공공공간의 조성 후 운영·관리에 대한 지역 커뮤니티의 참여는 필수적이라 할 수 있다. 이와 같이 공공공간에 대한 placemaking의 접근 방식은 공간을 단순히 물리적으로 보는 것이 아니라 사람과 장소 사이의 상호작용을 활발히 하는 것으로, 실제 도시설계 제도와 사업들이 간과하는 장소의 가치를 살리면서 환경을 개선하는 데 효과적인 대안이라 할 수 있다.

장소를 중요하게 다룬 기존 도시설계 이론 및 실천을 검토한 결과, 전통적인 도시계획이 갖는 선형적이고 권위주의적 접근과 달리 구성원 각자가 도시환경을 경험하는 방식을 고려하면서 도시공간의 변화에 참여하려는 노력의 연속선상에 장소기반 접근방식이 위치함을 알 수 있다. 그러므로 장소기반 접근방식은 개인과 사회가 교류하며 의미를 형성하고 구성원의 삶이 뿌리내리는 장(場)으로서 도시공간이 갖는 의미와 통합적인 속성을 이해하고, 공간의 활용과 의미가 더욱 풍부해지도록 도시환경 개선의 계획안과 의사결정 프로세스에 참여하는 공공과 민간의 활동을 아우르는 개념이다. 이러한 접근을 통해 도시구성원과 공간 간의 관계가 존중받고, 좋은 도시공간이 만들어져 장소를 매개로 한 긍정적 상호작용이 일어나며, 그 이익을 구성원 모두가 누리는 것이 장소기반 접근방식의 목표이다.

2. 장소기반 접근방식의 공간적 특징

장소는 개별 도시공간 구성요소의 기능을 기계적으로 합산한 것이 아니라 요소들이 결합

16) 상계서, pp.9-12.

된 총체적 환경으로서 구성원에게 인식되고 활용된다. 장소에 주목하는 도시설계이론과 실천들 역시 도시공간의 총체적이며 과정적인 성격을 고려하여 중요한 공간 단위의 구성 요소와 기능, 바람직한 계획방향을 강조하고 있다. 따라서 장소기반 접근방식이 공통적으로 주목해 온 공간요소의 속성과 계획원칙을 살펴봄으로써 전략계획이 다루어야 할 공간 계획의 구체적인 지점을 발견하고자 한다. 장소를 구성하는 각 요소들이 서로 연계되고 중첩되어 있으나, 계획원칙의 지향점을 기준으로 가장 근접한 공간단위에 따라 구분하였다.

1) 활기찬 공공공간

장소기반 접근방식에서 공통적으로 중요하게 평가하는 가치는 ‘도시의 활력’이다. 장소와 인간활동에 대한 깊은 이해를 보여주는 대표 저작인 제인 제이콥스의 「Death and Life of Great American Cities(1961)」, 얀 겔의 「Life Between Buildings(1971)», 윌리엄 화이트의 「작은 도시공간의 사회적 삶(The Social Life of Small Urban Spaces(1980))」, 그리고 PPS(Project for Public Spaces)의 「How to Turn a Place Around : A Handbook for Creating Successful Public Places(1999)」들은 행위와 공간 사이의 관계에 대한 관찰에 기초하여 보다 많은 사람이 도시공간으로 나와 접촉하며 만드는 활기찬 공간이 도시에서 가장 중요하다고 보았다.

제인 제이콥스는 “사람들을 거리로 불러들임으로써 생동감이 생긴다”면서 활력의 중요성을 강조하고, 활력을 이끌어내는 핵심 속성인 ‘다양성’을 중심으로 바람직한 도시계획 원칙을 제시하였다. 또 다양성 자체가 도시설계의 핵심적인 지향점이 되어야 한다고 보았다. “다양성은 낯설고 예측할 수 없는 용도들과 독특한 풍경을 싹트게 한다. 이는 다양성의 단점이 아니라, 요체이며 일부이다. 이런 일이 벌어지게 하는 것이 도시의 임무이다.”¹⁷⁾ 이어 그녀는 도시의 다양성을 파괴하는 계획 및 개발 행위를 비판했는데, 다양성을 간과하는 요소 중심 구동, 거대한 자본의 투입에 따른 일률적 도시환경 변화, 일부 요소간의 영향 관계에만 집중해 전체적인 맥락을 보지 못하는 기능주의적 접근, 도시의 작용과 관계없는 교통 중심의 정화된 배치안 등이 이에 해당된다.¹⁸⁾

화이트와 겔 역시 관찰을 통해 사람이 제일 흥미를 갖는 것이 다른 사람들과 그들이 영위하는 삶과 행동임을 밝히면서,¹⁹⁾ 옥외공간이 사람들에게 활용되는 양상을 자세히 밝혔다.

17) 제인 제이콥스(2010). 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 파주: 그린비. p.320.

18) 제인 제이콥스(2010). 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 파주: 그린비. pp. 571-572.

19) Whyte, W. H.(1980), *The Social Life of Small Urban Spaces*, Project for Public Spaces. p.13; Gehl, Jan(1971), *Life Between Buildings*, Island Pr. p.42.

화이트의 작업은 이후 PPS(Project for Public Spaces)로 이어져 활기찬 공공공간을 계획하는 일련의 지침으로 정리되었는데, 공공공간을 평가하고 개선하는 주요한 지표로 이용과 활동, 친교성을 다루고 있다.²⁰⁾

위 사례에서 언급하는 공공공간에서의 접촉은 일상적이고 자연스럽게 선택이 가능한 성격으로, 이러한 접촉이 일어날 수 있도록 유도하는 공공공간의 물리적 속성이 무엇인지에 대한 탐구로 이어진다. 공공공간의 디자인이 사회적 교류에 미치는 영향을 논하면서, 겔은 고립된 경우와 함께 있는 경우 중간에 여러 단계의 과도적 형태가 있음을 지적하고 다양한 접촉 강도를 제시하여 선택할 수 있게 한다는 점에서 가로 가치를 평가했다.²¹⁾ 이러한 접근은, 느슨하고 선택적인 공유생활이 가능한 가로는 없으면 계층적 차이로 인한 분리가 더 크게 다가와 고립 또는 공생만을 취하게 된다고 하는 제인 제이콥스의 주장의 연속선상에 놓여있다.²²⁾ 이처럼 장소기반 접근방식은 도시의 활기를 매우 중요한 힘으로 보고, 활기를 만들어내는 데 필요한 주변의 여건과 상위 차원 계획의 영향력을 함께 살피고 있다.

2) 가로의 활력

가로공간은 도시의 중요한 공공 공간 중 하나로, 장소의 관점에서 도시공간에서 활기의 중요성을 강조한 도시설계 이론가들은 가로에 특별히 주목하고 있다. 보행을 중심으로 한 가로의 활기는, 과거에 보행을 기준으로 하는 물리적·시간적 제약을 따라 형성되었던 가로공간과 건물의 관계가 자동차를 중심의 교통기술 발달과 함께 해체되면서 가로의 기계적이고 기능적인 측면에 치중하는 근대주의 계획사조에 대한 비판 차원에서 더욱 강조된다. 제인 제이콥스에서부터 뉴어버니즘에 이르기까지 오늘날의 가로공간에 대한 논의는 근대주의 도시계획에서 배제되었던 공간경험의 사회적 측면에 주목하면서 일상생활의 무대로서 가로의 사회적 기능에 초점을 맞추고 있다.²³⁾

제인 제이콥스는 도시생활에 있어 다양성의 사회적, 경제적 중요성을 강조하면서, 보도를 포함한 가로는 도시의 중요한 공공장소이자 가장 활기찬 기관들(Organs)라고 하였다. 그러나 가로나 보도가 그 자체로는 의미를 가지지 못하고, 인접한 건물이나 다른 용도와 어우러질 때 비로소 중요한 역할을 한다고 보았으며, 활기찬 가로를 만들기 위한 구체적인

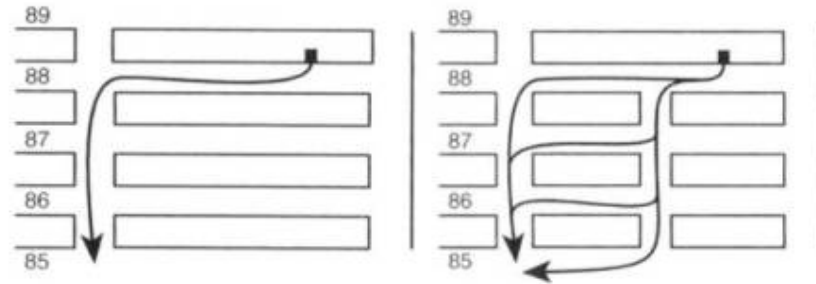
20) Project for Public Spaces (1999). *How to turn a place around: a handbook for creating successful public spaces*, Project for Public Spaces, N.Y.: Project for Public Spaces, pp.88-93.

21) Gehl, J.(1971), *Life Between Buildings*, Island Pr. p.19.

22) Jacobs, J.(1961), *Death and Life of Great American Cities*, Random House. p.99.

23) 오성훈·차주영(2011), 「한국 도시설계에 적용된 서구도시건축이론의 재고」, 안양: 건축도시공간연구소. p.52.

설계원칙으로 주된 용도를 혼합하고 블록의 길이를 줄이며, 오래된 건물들을 활용하고 거주를 포함한 다양한 목적을 지닌 사람들의 집중시킬 것을 주장하였다.²⁴⁾



[그림 2-2] 긴 블록과 소규모 블록 도시공간에서 경로선택 다양성의 차이 비교

출처 : 제인 제이콥스(2010), 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 파주: 그린비, pp.248-249.

윌리엄 화이트는 “가로는 도시생활의 강이고, 우리가 함께 모이는 장소이고, 중심으로 가는 길이다”²⁵⁾라는 말과 함께 가로공간의 사회적 중요성을 강조하였다. 그는 보행자 관찰로 얻은 행태 자료를 근거로 활기찬 가로공간을 형성하는 핵심요소로서 소매상점들을 제시하면서 가로와 접하는 건물 전면의 상점들, 상품이 진열된 창문들, 간판, 들락거리는 사람들 등이 거리에 다양한 즐거움을 가져온다고 보았다.²⁶⁾ 안 겔 역시 구체적인 사례를 통해 가로공간의 세부 요소가 보행자의 활동에 미치는 영향을 제시하면서 보다 많은 사람들을 끌어들이고 머무르게 할 수 있는 가로공간의 설계원칙을 제시하였다.

이러한 경향은 이후 뉴어버니즘 현장에서 나타난 가로환경에 대한 언급에서도 지속적으로 나타난다. 듀아니, 칼소프를 비롯한 뉴어버니스트들은 현대의 모든 도시문제의 해결이 커뮤니티 재건에 있다고 주장하며, 이를 위한 다양한 설계원칙들을 제시하였다.²⁷⁾ 가로공간에 관련하여 뉴어버니즘 현장(1996)은 공유하는 장소로서 가로공간에 대한 물리적 규정, 주변 환경과 조화되는 개별건축물 설계, 접근성과 개방성을 유지하면서도 안전한 가로환경 구축, 보행자와 자동차가 공존하는 개발 등의 원칙을 제시하고 있다.²⁸⁾

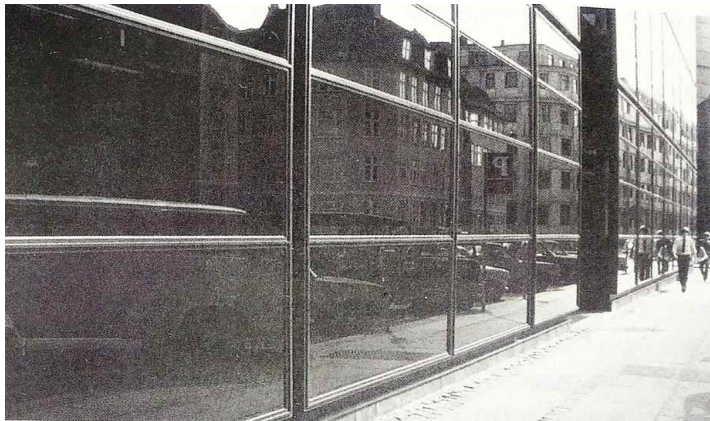
24) 상계서, p.52.

25) Whyte, W. H.(2009, originally 1988), City: Rediscovering the center. Philadelphia: University of Pennsylvania, p.7; 오성훈·차주영(2011), p.54에서 재인용.

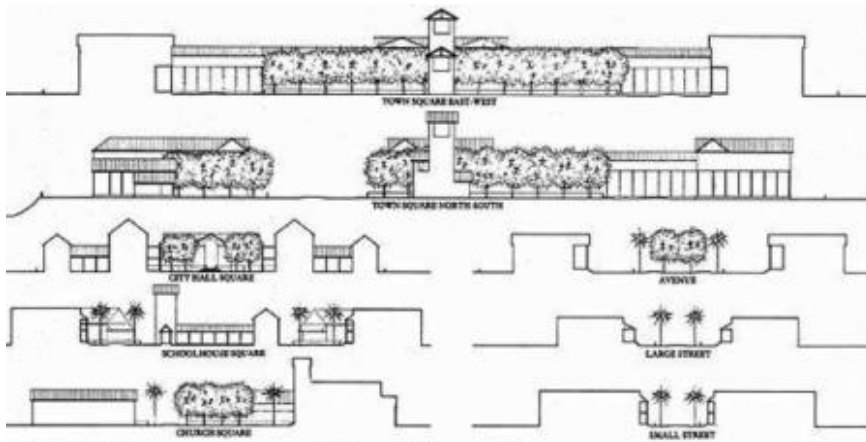
26) Whyte, W. H.(1980), The Social Life of Small Urban Spaces, Washington, D.C.: Conservation Foundation, p.57; 오성훈·차주영(2011), p.55에서 재인용.

27) Congress for the New Urbanism(2001), “Charter of the New Urbanism”, 「CNU」, <http://www.cnu.org/charter>.

28) 가로에 대한 뉴어버니스트들의 입장 가운데 특징적인 점은, 그들의 이론이 실증적인 연구에서 출발하면서 가로환경과 건축물의 관계에서 기능과 행태에 기반하고 있음에도 불구하고 개별적 건축요소를 포함한 가로경관같이 심미적이고 상징적인 측면도 복고하고 있다는 점이다. (오성훈·차주영(2011), 「한국 도시설계에 적용된 서구도시건축이론의 재고」, 안양: 건축도시공간연구소, p.56.)



[그림 2-3] 보행자의 활동을 담아내는 건축물 입면의 특성
출처 : 안 겐(2003), 「삶이 있는 도시디자인」, 김진우 역, 푸른솔. p.198.



[그림 2-4] 시사이드의 가로구성방식 구성을 위한 규정
출처 : Katz, P.(1994) *The New Urbanism: Toward an Architecture of Community*, McGraw-Hill Professional Publishing. p. 47.

3) 연계된 도시공간

장소기반 접근방식은 도시공간의 경험을 연속적으로 상호작용하는 접촉의 관점에서 다룬다. 따라서 도시공간은 개별적인 지점으로서가 아니라 서로 연계되는 방식으로 장소성을 형성한다. 이러한 연계에 있어서는 보행을 통해 경험하는 도시공간의 요소 간 연계와 장소 간 연계가 핵심이다. 도시공간에서의 접촉이 주는 매력과 즐거움은 자동차의 속도와 통행 방식으로는 경험할 수 없으며, 자동차 중심의 도시계획은 공간을 인간적 척도 너머로 분절함으로써 통합되고 연속된 장소의 의미를 박탈하기 때문이다.

또한 특정 공공공간의 자체의 물리적 속성보다는 그 공간에 활력을 불어넣는 주변 환경이 더욱 중요하다는 점에서, 도시공간의 연계는 보행의 수준과, 보행을 통한 접근 및 이용 수준에 해당 장소의 입지와 맥락이 어떤 영향을 미치는지를 중요하게 살펴야 한다.

이러한 관점의 대표적 사례는 제인 제이콥스가 보도의 효용에 있어 소규모, 일상적 접촉을 기반으로 한 공동생활의 장으로서 가로를 통한 기능과 사회적 상호작용의 느슨한 통합을 강조한 것, 그리고 공원의 기능이 작동하는 방식을 주변 환경과 연계하여 설명한 시도이다. “(사람들은) 도시의 공원에 너무 많은 것을 기대한다. 공원 주변의 환경의 필수적인 성격을 변화시키거나 그 지역을 자동적으로 개선시키기는커녕, 근린의 공원들은 스스로 직접적으로 극적으로 그 주변의 영향을 받고 있다.”²⁹⁾ 또한 공원의 입지, 공원이 주변에 미치는 외부효과에 대해서도 다음과 같이 언급한다. “잘된 소공원은 교차점이나 휴게지점, 언덕마루 등 일반적으로 중심으로 생각되는 지점에 위치하고 있다. 소공원이나 광장은 거의 모두 중심이며 그들의 주변부에 의해 약간의 차이를 나타내며 복잡해지게 된다.”³⁰⁾ 이처럼 공원 자체의 디자인이 아니라 주변과의 관계가 중요하다고 하는 통찰은 1992년 재개장한 뉴욕의 브라이언트 공원에서 실증적으로 확인된다. 높은 담장과 몇 개 안되는 출입구로 주변건물들로부터 고립되어 있으면서 범죄의 온상으로 외면당하던 브라이언트 파크가 1981년 윌리엄 화이트와 PPS의 인터뷰, 비디오분석, 행태지도 그리기를 통해 이미지와 접근, 동선, 프로그램, 조경요소, 관리와 안전 문제가 조사된 후 공원의 폐쇄적인 입구를 개방하고 공원 둘레에 있던 높은 생울타리를 제거하기를 제안하였다.³¹⁾ 조사 이후 10년에 이르러 시와 재단, 공원 주변 건물소유주와 PPS로 구성된 협의체는 2년에 걸친 종합개발 끝에 울타리를 없애고, 입구를 확충하며 주변의 건축물과 레벨을 맞춰 연계하는 한편 식당

29) Jacobs, J.(1961), *Death and Life of Great American Cities*, Random House. p.95; 오성훈·차주영(2011), p.117에서 재인용.

30) Jacobs, J.(1961), *Death and Life of Great American Cities*, Random House. pp.104-105; 오성훈·차주영(2011), p.117에서 재인용.

31) 브라이언트 공원 블로그, <http://blog.bryantpark.org>.(검색일: 2017. 12. 13.)

과 가판대 등 사람을 끌어들이 수 있는 시설을 확충하여 재개장하고, 2,000개의 이동가능한 접이식 의자로 이용자의 필요와 선호에 맞는 공간 활용을 가능하도록 하였으며 그 결과 브라이언트 파크는 맨해튼 미드타운 유일의 대규모 오픈스페이스로서 1만 명의 점심시간 인파를 끌어들이는 명소로 거듭났다.³²⁾ 장소에 대한 상세한 관찰과 조사를 토대로 한 브라이언트 공원 개선은 장소기반 접근방식의 유용성을 보여주는 대표적인 사례이다.



[그림 2-5] 재정비 전후의 브라이언트 공원: 1980년대(위)와 2014년 4월(아래)

출처 : 「Bryant Park Blog」, <http://blog.bryantpark.org> (검색일: 2017. 12. 13.)

32) 뉴어바니즘 현장 협회(2003), 「뉴어바니즘 현장」, 안건혁 외 역, 한울아카데미, pp.175-176.

도시공간의 연계성에 대한 강조의 연속선상에서 뉴어버니즘 도시설계가들은 보행이 잘 일어나기 위해서는 장소와 장소가 잘 연결되고, 지구 차원의 교통체계와 통합된 곳이어야 한다고 주장하였다. 뉴어버니즘 계획이 추구하는 보행의 확충은 이전 시대 논의에 대한 절충안으로 생각할 수 있는데, 간선도로에 의한 블록 구획은 인정하지만, 광역적 연결은 대중교통으로 이루어져야 하며, 내부적인 연결은 가급적 보행에 적합하게 한다는 것이다.³³⁾ 뉴어버니즘 도시는 상호연결된 가로 네트워크와 근린의 중심을 둘러싸는 블록, 토지이용 혼합, 다양한 주거유형, 압축적인 도시형태를 만들어 내는 밀도, 보행자 중심 설계, 보행권 역 내에서의 공공공간 공급을 강조하면서 근린 단위 내의 공간 연계를 강조하는 것이 특징이다.³⁴⁾ 이는 자동차를 이용하기는 하지만 멀리 떨어진 공간은 대중교통으로 연결하면서, 가로의 매력과 기능을 과도하게 제한하는 슈퍼블록의 형태를 벗어나는 방안이다.³⁵⁾

보다 미세한 단위에서 도시공간의 연계는 보행을 통한 물리적 접근과 시각적 접근을 모두 포함하는 수준으로 확장된다. 화이트는 사회적 접촉과 친교에 좋은 장소의 특징으로, 사람의 왕래가 잦은 길가에 위치하여 물리적으로나 시각적으로 접근이 가능한 공간, 또한 '사회공간'의 일부로 존재하면서 길과 통합하여 존재하는 공간일 것을 꼽았다. 이러한 맥락에서 공공공간의 경계부는 매우 중요한데, 일반적으로 장소를 가장 많이 관찰할 수 있는 곳으로 중심에 비해 활성화된 장소이기 때문이다.³⁶⁾ 그러므로 공공공간에 접한 면이 활발히 이용되도록 건축물과 조경 영역, 출입문을 설치하는 방식으로 계획한다면 공공영역의 활력에 기여하는 한편 공공영역과의 교류로 인한 혜택을 받을 수 있다고 보았다. 더욱 미세한 공간 단위에서는, 시선과 활동이 쉽게 연속되는 것이 강조되었는데, 화이트가 친교에 좋은 옥외공간의 특성으로 도로의 포장면과 높이가 같거나 비슷하고 앉을 자리가 있으며 이동식 좌석이 있는 공간을 제시한 것, 또한 쉼터 공적 영역과 개인적 영역 사이의 유연한 이행을 돕는 경계공간에 집중하고 보행활동이 끊이지 않게 이어지는 미시적 가로환경요소의 설계 원칙을 밝힌 것이 이에 해당된다.

4) 커뮤니티의 정체성

장소기반 접근방식은 사회 구성원의 활동을 원활히 유지하는 도시환경의 역할을 다루므

33) 뉴어버니즘 현장 협회(2003), 「뉴어버니즘 현장」, 제8조, 제10조, 제11조, 제14조.

34) Grade, A.(2006), "Designing and Developing New Urbanist Projects in the United States: Insights and Implications", Journal of Urban Design, v(11), p.33.

35) 오성훈·차주영(2011), 「한국 도시설계에 적용된 서구도시건축이론의 재고」, 안양: 건축도시공간연구소. pp.34-35.

36) Alexander, C.(1987), *A New Theory of Urban Design*, Oxford University Press. p.600; 매튜 카모나 외(2009), 「도시설계: 장소 만들기 여섯 차원」, 강홍빈 외 역, 서울: 대가. p.311.에서 재인용.

로, 일상적 생활공간이자 이웃들과의 접촉 장소로서 커뮤니티는 장소기반 접근방식에서 매우 중요하게 다루어지는 공간 단위이다. 이 때 커뮤니티는 근대주의 계획이론에서 말한 개별 인간의 기능적, 기계적 요구 충족의 기초 단위가 아니라, 소통과 협력의 필요를 바탕으로 공동체와 관계 맺는 사회적 인간의 존재방식을 담아내는 무대를 의미하며, 보다 친밀한 접촉으로 장소감과 정체성을 공유하는 단위로서 다루어진다.

이러한 맥락에서 가로를 ‘도시 삶의 무대(sidewalk ballet)’로 본 제인 제이콥스는 가로 중심의 근린, 가로지향적인 도시블록에 주목하여 커뮤니티의 가치에 접근했는데,³⁷⁾ 이는 도시의 질적·양적 다양성뿐만 아니라 인간관계의 다양성까지 포함하는 개념이다. 또한 다양성을 만들어내는 가로의 가시적 특성을 재현하는 것이 아니라, 경제적 작동에 기인하여 활기찬 지역이 만들어지는 기저원리를 이해하고 이를 뒷받침하는 물리적 조건을 충족시킴으로써 보도의 안전과 도시 공공의 삶을 달성하고자 하였다.³⁸⁾

뉴어버니스트들의 커뮤니티 건설은 낙후된 구도심과 난개발에 가까운 교외화 지역의 근린을 재건하는 내부 충전적 도시개발을 의미한다.³⁹⁾ 이들은 대도시권의 성장과 변화로 인한 도시 확산이 도시설계와 계획의 주제를 뛰어넘는 큰 차원의 문제로 이를 도시계획이 직접적으로 해결할 수 없다는 한계를 인정하면서도, 물리적 틀을 긴밀히 뒷받침하지 않는다면 경제적 활력과 안정된 커뮤니티, 건강한 환경을 지속시킬 수 없다고 주장한다.⁴⁰⁾ 뉴어버니즘의 목표는 다양한 주택유형과 토지이용 패턴, 개발밀도의 혼합을 통해 다양성이 높고 살기 좋은 커뮤니티를 조성하는 것인데, 이와 관련하여 뉴어버니즘 현장 제13조는 제인 제이콥스가 제시한 다양한 인간관계를 위한 전략들과 유사점이 많다. 또 이들은 페리의 영향을 받아, 보행친화적 가로디자인, 보행권역 내 학교 배치, 다양한 유형의 근린공원 등의 가치를 구체화하는 방안으로서 전통적 근린주구 개발(TND) 방식을 제시하였다. 현장의 제10조, 제16조, 제25조는 이들이 커뮤니티의 정체성을 얼마나 강조하는지 보여준다.⁴¹⁾

정체성을 갖춘 공간단위로서의 커뮤니티를 실현하기 위해 뉴어버니스트들은 보행권 확보를 위한 구체적인 원칙을 제시하는 한편, 보행권역 내 높은 수준의 건축밀도와 토지이용을 유지해 커뮤니티를 보행으로 연계하고자 하였다. 또 이들은 근린을 하나의 중심과 경계를 갖는 공간으로 보고, 도서관과 마을회관, 교회 등 공공건물이 입지한 공공공간을 근린의

37) 제인 제이콥스(2010), 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 파주: 그린비, pp.81-86.

38) 오성훈·차주영(2011), 「한국 도시설계에 적용된 서구도시건축이론의 재고」, 안양: 건축도시공간연구소, pp.67-68.

39) 뉴어버니즘 현장 협회(2003), 「뉴어버니즘 현장」, 안건혁 외 역, 한올아카데미, pp.49-50.

40) 뉴어버니즘 현장 협회(2003), 「뉴어버니즘 현장」, 안건혁 외 역, 한올아카데미, 전문.

41) 오성훈·차주영(2011), 「한국 도시설계에 적용된 서구도시건축이론의 재고」, 안양: 건축도시공간연구소, pp.75-76.

중앙 근처에 배치하고 경계를 뚜렷하게 함으로써 사람들이 쉽게 인식할 수 있는 (identifiable) 근린을 창조하고 커뮤니티의 사회적 정체성에 기여하고자 하였다.⁴²⁾ 커뮤니티 건설에서 있어 뉴버니즘의 대안은, 공간적 질서를 부여한 근린의 중심성에서 출발해 커뮤니티의 사회적 정체성에 대한 논의로 다가선 것이다.

이렇게 커뮤니티의 정체성을 확립하려는 시도는 PPS에서 먼저 나왔는데, 공공공간이 사회활동을 만드는 필수요소임을 강조한 화이트의 주장을 이어받아, 공공을 위한 공공개념을 발전시켰다. 즉 사람들을 서로 연결하는 고리로서 공공공간을 활용하여 더 강한 커뮤니티를 구축하고 사람들의 공적 행위가 해당 지역에 직접 연계되도록 하였다.⁴³⁾ 공공공간에서 주민의 활동이 활발히 이루어지도록 하는 이들의 지향은 이후 공간이 제대로 기능하여 사람들에게 긍정적인 이미지와 소속감, 의미있는 공간경험을 주는 장소만들기 (placemaking)의 개념으로 발전시켰다.⁴⁴⁾ 이들은 역시 도시공간을 토대로 커뮤니티의 정체성을 강화하려는 의도를 지니고 있었으며, 이러한 강화는 단순히 교류가 활발히 일어나는 도시공간을 제공해 주는 데 있지 않고, 그러한 공간을 만들어나가는 과정을 통해 더욱 강화된다는 점에서 기존의 하향적 계획방식과 구별된다.

5) 점진적 공간 변화 지향

장소는 사람들의 개별적인 경험이 이벤트, 상호작용을 통해 상당한 시간을 거쳐 의미를 축적하면서 형성되는 것으로, 물리적 환경의 특성에 의존하여 단기간에 형성되는 것이 아니다. 그러므로 장소는 환경과 구성원의 상호작용에 따른 결과이기 이전에 과정 자체로서의 의미를 갖는다. 이러한 관점에서 장소기반 접근계획은 지역에 대한 이해를 토대로 한 점진적 공간 변화를 지향한다.

제인 제이콥스는 도시를 이해하는 데 중요한 사고 습관으로 다음의 세 가지를 제시하였는데, 과정에 대해 생각할 것, 특수한 것에서 일반적인 것을 추론하는 식으로 작업할 것, 매우 적은 양을 포함하는 ‘평균적이지 않은’ 실마리를 찾을 것이다.⁴⁵⁾ 과정에 대해 생각하는 이유는, 도시에서 과정이 본질적인 것이며 도시의 사물들이 그것이 자리한 환경과 맥락에 따라 다른 효과를 낼 수 있기 때문이다. 도시 주거 역시 각기 다른 구체적인 과정에 항상 연루

42) 오성훈·차주영(2011), 「한국 도시설계에 적용된 서구도시건축이론의 재고」, 안양: 건축도시공간연구소. p.76.

43) 오성훈·차주영(2011), 「한국 도시설계에 적용된 서구도시건축이론의 재고」, 안양: 건축도시공간연구소. p.75.

44) Project for Public Spaces(2011), "Eleven Principles for Creating Great Community Places", 「PPS」, <http://www.pps.org/articles/11steps>(검색일: 2017. 12. 15.)

45) 제인 제이콥스(2010) 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 파주: 그린비, pp. 571-572..

된 구체적이고 특수한 건물로서 다루어져야 하며 손쉽게 수치화, 일반화되는 것이 아니다. 과정에 대한 이와 같은 관심은 공간을 바꾸어 나가는 데 있어 어떻게 공간을 이해하고 의견을 수렴할지에 대해서도 시사점을 준다. 계획가의 의도를 제외한 모든 계획을 억압하는 것을 통해 질서를 부과하는 방법은 대도시의 복합적이고 다면적인 생활을 반영하지 못하기에 바람직하지 않다.⁴⁶⁾ 또한 도시는 특수한 것들의 독특한 조합 사이의 상호작용으로 이에 대한 지식은 다른 무엇으로 대체할 수 없기 때문에, 행정가가 서비스와 기법을 이해하는 것을 넘어서서 장소를 철저하게 이해해야 한다고 보았다.⁴⁷⁾

이어 그녀는 지역을 급속도로 변화시키는 대규모의 투자를 점진적인 투자를 비교하면서, 변화가 긴 시간을 두고 점진적으로 일어날 때 도시공간의 다양성이 유지되고 과거와 현재가 연속성을 갖게 되며 사람들의 활동과 장소의 의미가 보호되며, 대규모 개발에 대한 일회성 규제 행정은 현재에는 유효할지라도 빠른 시간 내에 쇠락하는 공간을 만들어 낼 수 있음을 주장하였다.⁴⁸⁾

이러한 주장은 크리스토퍼 알렉산더가 「A New Theory of Urban Design(1987)」에서 점진적 변화에 중심을 둔 도시개발의 이론을 체계화하면서 언급한 바, 오늘날의 도시는 옛 마을과 도시의 유기적인 특성이 만들어지기 어려우므로 도시개발에서 전체성을 창출해나가는 과정이 필요하다는 주장과 상통한다. “전체성을 만드는 데 중요한 것은 단순히 형태가 아니라 그 과정이다. 우리가 적절한 과정을 만들어 낸다면 도시는 다시 전체성을 가질 수 있을 것이다.”⁴⁹⁾ 그는 성장 과정에 근본적인 규칙이 있어야 유기적으로 발전할 수 있다고 주장한다. 전체를 아우르는 하나의 규칙으로 “모든 추가되는 건설은 도시를 치유하는 방식으로 이루어져야 한다”고 주장하였고, 이러한 시각에서 유기적 성장을 위한 7가지 규칙을 제시하였다.⁵⁰⁾

이러한 관점은 “공공공간이 그 커뮤니티를 위한 목적과 의미를 가질 때, 비로소 하나의 장소가 된다.”는 PPS의 선언과도 연결된다.⁵¹⁾ 실제로 장소만들기는 장소 그 자체와 주변의 커뮤니티를 가장 중요하게 보기 때문에, 대규모의 개발보다는 해당 장소를 중심으로 한 개별 프로젝트가 주요 비중을 차지한다.⁵²⁾ 이처럼 지역 커뮤니티를 조성할 수 있는, 비교적 소규모의 프로젝트를 통해 지역을 점진적으로 바뀌어나가는 것이 장소만들기의 특성이다.

46) 제인 제이콥스(2010), 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 파주: 그린비. p.41.

47) 제인 제이콥스(2010), 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 파주: 그린비. p. 533.

48) 제인 제이콥스(2010), 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 파주: 그린비. pp.391-393.

49) Alexander, C.(1987), 「A New Theory of Urban Design」, Oxford University Press. p.3.

50) 매튜 카모나 외(2009), 「도시설계: 장소 만들기의 여섯 차원」, 강홍빈 외 역, 서울: 대가. pp. 375-376.

51) PPS, <https://www.pps.org/article/what-is-placemaking>(검색일: '2018. 1. 20.)

52) PPS, <https://www.pps.org/projects>(검색일: '2018. 1. 20.)

3. 장소기반 접근방식의 구체적 사례

1) 다양성이 이끌어내는 장소의 활기: 제인 제이콥스(Jane Jacobs)

제인 제이콥스는 「The Death and Life of Great American Cities」를 통해 기능주의, 경제성의 논리를 앞세워 도시공간이 무차별적으로 개발되는 데 대한 비판을 제기하고, 유기적 복합체로서의 도시공간이 존재하는 방식을 공공공간의 행태 관찰을 통해 논평하였다. 그녀의 연구는 사람들이 장소를 어떻게 이용하는지에 대한 실증적인 근거를 바탕으로, 도시의 복합적이고 다면적인 문화생활을 받아내는 틀로서 공간이 작동하는 방식을 생생하게 보여준다. 도시공간의 속성 가운데 제인 제이콥스가 가장 높이 평가하는 가치인 ‘공공영역의 활기’와 관련하여 그녀는 활기를 이끌어내는 다양성과 관련한 계획요소들이 연관되어 작동하는 양상을 풍부한 사례를 근거로 제시하였다. 또한 제이콥스가 주목한 도시공간인 보도, 근린공원, 근린에 대해 공간이 이용되는 방식과 함께 바람직한 계획원리를 제시하였다(표2-1).

[표 2-1] 제인 제이콥스가 주목한 도시공간의 기능과 공간개선의 관점

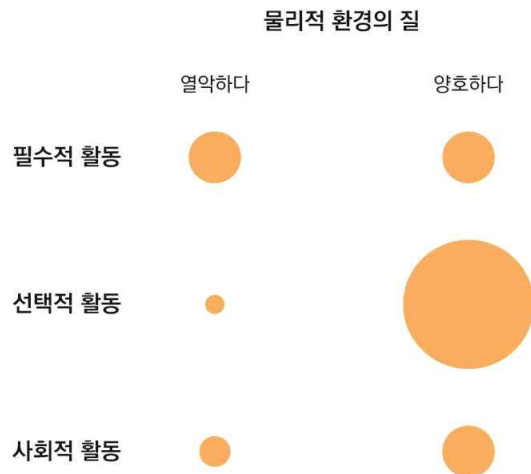
구분	작동 방식	공간 개선의 관점
보도	일상적 접촉을 기반으로 한 공중생활의 장	
	느슨하고 선택적인 공유생활이 가능한 공간 어린이들의 활동공간	다양한 사람들이 있는 도시가로는 ‘더 직접적인 방식으로 통제해야 한다’는 관점
	공적 감시망, 자연적인 감시: 거리의 안전은 보도에 미치는 공동의 효과 속에서 결합됨	거리가 시각적으로 (때로는 기능적으로) 해체되거나 또는 용도의 규모나 경험적인 효과에 관계없이 용도의 종류를 분류하고 분리하려는 무차별적인 시도 비판
	“신뢰와 사회통제의 네트워크” 거리의 자치기능	
		다양성 부족으로 인한 지루함/ 활기의 분산 문제 해결
근린공원	공원은 활력은 자체 디자인이 아니라 동네 등 주변 환경의 영향을 받음 (주변의 밀도, 용도의 결과로 다양성이 부족함)	복잡성, 집중, 햇볕, 울타리 등의 주요 요소 공원 인근에 집중된 자연스러운 다양성이 없는 경우 특별한 공원으로의 전환 필요 (공원의 성격에 대한 적극적 개입으로서 이용의 다양성을 계획적으로 도입)
도시근린	분리된 단위가 아니라 물리·사회·경제의 연속체를 이루는 공간 단위 지구로서 작동되는 근린의 규모, 연계방식	1) 활기차고 흥미로운 거리 2) 거리의 구조가 잠재적인 하위도시의 규모와 힘을 가진 지구 전체에 걸치도록 구조가 연속적인 네트워크를 가질 것 3) 공원, 광장과 공공건물을 거리 구조의 일부로 활용하면서 거리 구조의 복잡성과 다양한 용도를 강화 (각기 다른 용도를 고립시키거나 하위지구 근린을

구분	작동 방식	공간 개선의 관점
		고립시키는 방향으로 가지 않도록 함) 4) 지구로서 작동할 만큼 충분히 규모가 큰 지역의 기능적 정체성 강조

출처 : 제인 제이콥스(2010) 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 파주: 그린비, pp.53~109. 요약하여 재구성

2) 선택적 활동을 이끌어내는 옥외공간: 얀 겔(Jan Gehl)

얀 겔은 저서 「삶이 있는 도시이야기(Life Between Buildings)」를 통해 설계가 인간 행태에 영향을 주는 방식을 구체적으로 보여주고 있다. 그는 지역과 기후 그리고 사회적인 환경 속에서 설계를 통해 얼마나 많은 사람들이 공공공간을 이용하고, 얼마나 오래 개인 활동을 지속하며, 또 어떤 활동을 할 것인지에 영향을 미칠 수 있는지를 연구했다. 가장 단순한 차원에서 공공공간에서의 야외활동은 필요활동, 선택적 활동, 사회활동으로 구분되며, 환경이 나쁜 공간에서는 단지 필요한 활동만 일어나는 반면 좋은 공간에서는 필요한 활동 뿐 아니라 선택적인 활동이 활발히 일어난다는 것이 겔의 주장의 요점이다(그림 2-6).⁵³⁾ 또한 겔은 도시설계의 각 요소에서 인간이 반응하는 방식을 구체적으로 설명하면서, 사람의 행동반경과 지각범위가 한정되어 있으므로 아주 작은 부분의 디자인이라 할지라도 매우 중요하다고 주장했다.⁵⁴⁾



[그림 2-6] 옥외활동의 질과 옥외활동 발생률의 상관관계를 나타내는 도표

출처 : 얀 겔(2003) 「삶이 있는 도시디자인」 김진우 외 역, 서울 : 푸른솔, p.19.

53) 얀 겔(2003) 「삶이 있는 도시디자인」 김진우 외 역, 서울 : 푸른솔, pp.88~99.

54) 상계서, p.19.

옥외공간의 활동에 있어 그는 시간과 공간의 두 가지 측면에서 사람과 기능을 집중시킬 수 있는지, 도시계획과 부지계획 전반에 있어서 사람들의 활동을 통합하고 유인하여 개방할 수 있는지를 논의하는 한편, 옥외공간의 실재적 활동은 사람의 수나 이벤트의 빈도 자체가 아니라 옥외에서 보내는 지속시간에 의해 좌우된다고 하였다.⁵⁵⁾ 대신, 광범위한 사회적 활동, 오락적 활동과 함께 그 공간에 서성이고 오래 남아 있기에 유리한 상태의 공간이 좋은 공간이며 이러한 공간을 만드는 데 있어 옥외환경 구성의 각 요소들이 매우 중요함을 강조하였다.⁵⁶⁾ 결론적으로 도시계획과 부지계획은 기능이 좋은 옥외공간의 조성을 기본 목표로 하며, 세부적 계획에 주의를 기울여 잠재력을 이끌어 내야 한다는 것이 그의 주장이다.⁵⁷⁾

[표 2-2] 활동의 유형에 따른 공간구성요소 계획방식

구분	활동 성격	관련 요소의 계획방식 및 고려사항
도시 및 부지계획	집중-분석	• 파사드) 건물의 위치와 입구의 방향은 보행자로나 옥외공간에 사람이 머무르게 하는 결정적 요소 • 큰 스케일에서의 계획) 용도를 분리하면 사람과 이벤트는 분산됨/ 용도를 결합시키면 집중됨 • 중간 스케일에서의 계획) 건물 간격이 멀고, 진입부나 주택 방향이 서로 멀리 있으면 사람과 활동이 분산됨- 보도와 통행로가 길어지고 개방영역이 커져서 옥외활동이 뜸해짐, 공공장소가 밀집되고 보행자의 이동거리와 체험거리가 가능한 한 짧아지면 사람과 활동이 집중됨 • 작은스케일에서의 계획) 옥외공간의 기능과 활동, 모이는 사람의 수, 기능사의 중요도를 고려, 작은 부분의 디자인도 매우 중요 • 가로폭) 보행가로의 폭이 너무 크면 분산됨 • 파사드) 거리와 파사드 사이의 조밀한 공간, 진입부와 건물들 간 짧은 동선, 유닛의 폭이 좁고 문이 많은 것은 이벤트가 활성화되었음을 의미함 • 거리) 큰 건물 출입구가 공공영역을 향하도록 계획, 활동이 많이 일어나는 작은 건물을 권장함(활발하지 않은 구성요소가 대규모로 들어오면 위축), 구성유닛 별로 짧은 파사드 • 기타) 층 구분, 활동은 가급적 동일한 층에 배치(썩큰공간은 실패하기 쉬움, 지하도나 육교처럼 통행로가 여러 층을 이루게 되면 사람과 활동이 분산되므로 지양할 것
	통합-분리	• 큰 스케일에서의 계획) 서로 대립되거나 방해되지 않는 한 모든 기능을 혼합할 수 있음, 기능보다는 시기별로 확장하고자 하는 성장 방향이나 영역을 설정함, 전체적 맥락에 맞추어 큰 단위의 기능이 작은 단위 기능들로 구성 • 작은 스케일에서의 계획) 다양한 유형의 사람과 활동을 통합하기 위해 단일기능만으로 지역을 구성하는 것을 피함, 중간스케일과 아주 작은 스케일에서의 계획과 디자인이 중요함, 학교의 입지가 주거지 중심이라도 율타리 벽 잔디등에 의해 쉽게 격리될 수 있음. ‘통합정책’- 공공시설의 배치가 지역과 혼합되어 할

55) 상계서. p.105.

56) 상계서. p.169.

57) 상계서. p.171.

구분	활동 성격	관련 요소의 계획방식 및 고려사항
		기가 높도록 계획 • (교통) 보행자와 자동차가 분리되면 사람과 활동이 분산되며, 생활과 교통이 동일한 공간에 존재하며 통합된 체계를 이루는 것이 바람직함. 도시경계에서 저속 교통으로 환승하도록 하고, 보행자를 중심으로 한 근거리 교통을 혼합함
	초대-배척	• 초대-공적 영역과 개인적 영역 사이의 유연한 이행-초대와 배척은 이 두 공간의 관계와 경계영역 디자인에 의해 결정됨 • 어떤 일이 일어나는지 볼 수 있는 디자인-보다보면 나가서 활동에 참여하고 싶어지므로 집이나 상점이 거리를 향해 열린 입면을 갖도록 계획함 • 가까이 살고 있을 때 캐주얼한 만남이 가능하므로, 가깝고 편한 경로가 중요함 • 외출의 동기(사람들과의 접촉)와 매력으로 작용하는 사물이나 장소가 중요함 • 해당 장소에서 할 만한 일이 있어야 하며, 유용함과 즐거움을 결합시키고 활동할 수 있는 기회나 할 일 등이 있어야 함. 작고 일상적인 활동을 할 수 있는 가능성을 부여함
	개방-폐쇄	• 개방의 중요성과 체험의 연속성을 고려하여, 단순히 재료(유리)만이 아니라 관찰하는 거리도 함께 고려해야 함 • 필요에 따라 개방-폐쇄해야 함 • 일반적으로 울타리를 만드는 것은 바람직하지 못하나, 각각의 상황과 참여자를 위한 이점과 불리한 점에 대한 세부적 평가에 근거해 대안적 계획정책이 제시되어야 함. 예를 들어, 고령자주택, 병원, 유치원의 일부 시설, 공공수영장이나 배드민턴코트는 외부 사람들이 들여다보지 못하게 해야 할 필요성이 있음 • 공적 삶의 사유화를 주의해야 함. 예를 들어, 쇼핑몰을 가로와 관계 없이 만들면 공공공간에 대한 시설의 기여를 상실하게 됨 • 자동차, 지하도, 주차장에 갇혀 경험이 분리되는 현상은 바람직하지 않으며, 가급적 보행의 비중, 접촉이 늘어나도록 해야 함. 예를 들어, 자동차를 주거로부터 100~200미터 떨어진 곳에 주차하고 집까지 걷게 하여 더 많은 사람들과 접촉하도록 하는 방식이 바람직함
걷고 머무르는 장소 (세부적 계획)	걷기	• 거리의 규모) 밀도기준 폭1미터당 1분에 10~15명이 상한선이며, 이를 초과하면 흐름이 양방향으로 나뉘짐 • 유모차, 휠체어, 쇼핑카드 등 바퀴와 함께 이동하는 사람을 위한 넓은 인도-보행자거리로의 전환 • 거리의 포장 재료와 노면의 상태 (울퉁불퉁하면 불편/ 날씨에 따라 나빠지는 노면상태) • 일상의 보행허용거리는 400~500미터이며, 경험된 거리의 측면에서도 중요함. 길의 실제 거리와 질적 수준과의 상호관계에 의해 형성되며, 보호와 적당한 자극이 구비된 길이 질적 수준이 높은 길 • 보행 경로는 지름길이나 짧은 길을 좋아하지만 위험스런 교통상황과 방해물이 있을 경우 해당 경로에 대한 선호가 중단됨 • 시야가 목적지에 있는 것보다 목적지를 향한 기본적 방향의 유지가 중요. 일단 목적지가 시야에 들어오는 경로는 거리가 짧고 직선적이어야 함 • 보행자 경로는 길고 일직선인 형태를 피해야 하고, 길과 작은 광장이 교대로 위치하면 걷는 거리를 짧게 느끼게 함 • 큰 개방공간에서는 사람들이 건물을 따라 이동하는 습관이 있음 • 바닥면의 차이(높이차이)는 사람들이 회피하는 경향이 있으므로, 가급적 흐름을 수평적으로 이끌어야 함. 또한 레벨 차이가 있어야만 한다면 계단보다는 경사로를 선호함

구분	활동 성격	관련 요소의 계획방식 및 고려사항
	멈추어 서기	- 장소 여건, 상황(만남 성격)에 따라서 서 있는 시간이 달라짐 - 가장 인기 있는 곳은 전이구역(edge effect)- 자신은 덜 노출되면서 가장 넓은 영역을 관찰할 수 있음. 활동, 이벤트도 경계영역에서 공공장소의 중앙을 향해 커져감 - 머무름을 위한 구역으로는 반 그늘진 곳 선호하므로 열주, 차양 등을 활용하도록 함. 이러한 공간으로서 주택의 파사드, 포치, 베란다 등은 보호가 제공되면서 좋은 전망을 갖고 있어 중요한 공간임 - 볼라드, 불규칙한 파사드 기대어 서거나 앉을 수 있는 시설이 사람을 머물게 함
	앉기	- 서있는 공간과 유사하면서도, 보다 주의 깊게 선택되는 경향이 있음 - 보호와 전망을 동시에 제공한다는 점에서 공간의 경계지점을 선호하는 경향이 있음 - 앉을 위치에 대한 공간과 기능의 질적인 분석을 통해 좌석의 배치가 이루어져야 함 - 이벤트 관람, 기후에의 반응 등의 요소를 종합적으로 고려하여 방향을 선택함 - 좌석 유형은 이용자의 다양한 요구를 고려해야 함. 예를 들어 노인의 경우 긴 시간 앉을 수 있을만큼 편안하고, 일어서기에 편해야 함 - 벤치와 같은 일차적 좌석은 이용자 요구에 맞게 제공하되 적당량을 정확한 위치에 계획함 - 계단, 디딤판과 같은 이차적 좌석은 일차적 좌석과의 상호작용을 생각해서 디자인하되 '앉을 수 있는 경관'의 형태로 제공함 - 휴식을 위한 벤치는 도시 전체에 규칙적인 간격으로 배치하며(100m마다 하나 씩), 다양한 연령대를 고려하도록 함
	보기 듣기 그리고 대화하기	'보기'에 있어, 시계와 전망(바라보는 방향), 빛의 문제를 고려해야 함 '듣기'에 있어, 자동차 소음을 다른 인간적인 소리로 대체하도록 함. 교통 소음이 너무 큰 곳은 편안한 대화가 어려우며, 어른과 아이처럼 키 차이가 나는 경우 소음이 큰 곳에서 대화하기 어려움. 사람들은 다른 사람들의 소리와 음악듣기를 선호함 '대화하기'는 동행자와의 대화, 우연히 만난 지인과 대화, 낯선 사람과 대화 등이 있으며 관심을 끄는 대상이 있으면 이에 대해 옆 사람과 이야기할 기회가 생김. 벤치의 배치에 따라 대화 가능성의 생기기도 함
	모든 점에서 즐거운 장소	- 보호의 문제는 교통과 범죄의 공포에 대한 불안정으로부터 보호가 가능해야 함 - 범죄로부터의 보호에는 자연적인 감시의 중요성 - 자동차 교통으로부터의 보호를 위해서는 자동차 없는 보행자거리 또는 교통정온화 기법을 도입한 보행과 자동차 공존 거리가 적합함 - 줄지 못한 날씨로부터의 보호를 위해서는 연중기후와 고층빌딩 틈새효과를 고려해서 세부적 계획으로 기후에 대해 보호해야 함. 지역과 보행자 경로 주위의 미기후를 다스리되, 앉고 싶은 벤치 주위와 걷고 싶은 보도 주위의 기후를 다스림. 방풍 설비나 수목, 울타리 등의 위요로 미기후를 개선할 수 있음 - 시각적 양상으로 미적 장소의 느낌이 주는 매력이 중요함
	유연한 경계영역(edge)	- 주택 주위의 옥외활동은 출입이 쉽고 주택 바로 전면에 머무르기 좋은 장소가 있으며 주택 전면에 일을 하거나 어떤 활동의 대상이 있는 경우 활발히 일어남 - 저층 주택단지는 출입이 왕성하고 옥외로의 직접적인 접근이 가능해서 멈춰하는 활동이 풍부하게 일어남 - 기능적이고 심리적인 옥외공간 배치로, 활동이 안에서 밖으로 흐르도록 실내 연결하기, 주택 바로 전면에 있는 좋은 휴식처, 현관에 앉을 장소가 선호됨

구분	활동 성격	관련 요소의 계획방식 및 고려사항
		• 멈추어 하는 활동을 위한 준공공적 앞마당을 조성하기 위해서는 보도와 주택간의 거리(배치)가 2,3미터 정도가 적절하며, 낮은 울타리, 앞마당의 세부 디자인, 일할 거리가 있는 앞마당이 필요함 • 위 원칙들은 다른 종류의 건물과 도시기능에도 적용될 수 있음

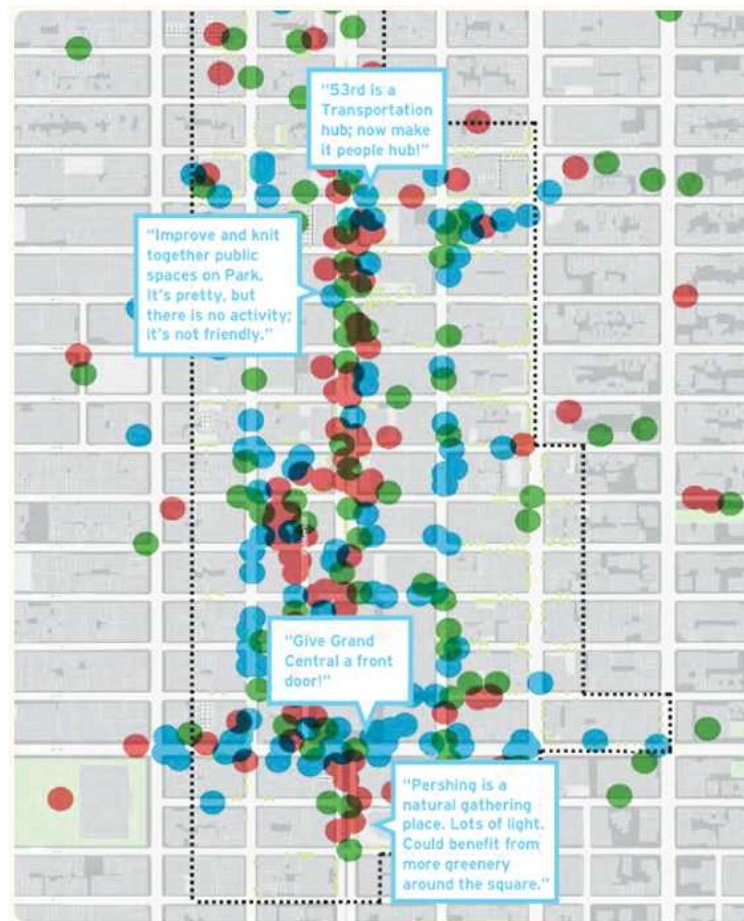
출처 : 안 겔(2003), 『삶이 있는 도시디자인』, 김진우 역, 푸른솔, pp.109-254. 요약하여 재구성

또한 겔은 보행의 중요성을 강조하면서, 속도가 느리다는 것은 인간 활동의 수준이 높다는 의미라고 하면서,⁵⁸⁾ 코펜하겐의 1962년에서 1973년까지 이어진 코펜하겐 도심의 보행 공간화 경험을 바탕으로, 자동차가 전혀 없거나 거의 없는 공간을 점진적으로 확장함으로써 세 가지 중요한 이득을 얻었다고 말한다.⁵⁹⁾ 도시민이 새로운 도시문화를 발견하고 이용하는 시간을 갖게 되는 것, 사람들의 통행습관이 바뀌어 나가는 것, 이 두 가지의 성공으로 시의 의사결정자들이 보행화 계획을 더욱 쉽게 추진하였다는 점을 예로 들며, 도심부의 자동차 문화가 보행문화로 점진적으로 변화되면서 도시생활과 도시문화도 동시에 점점 발전하도록 하는 계기가 되었다고 결론지었다.⁶⁰⁾ 이처럼 보행을 통해 도시를 직접적으로 경험하는 기회가 늘어나는 것은 단순히 도시공간의 활성화 뿐 아니라 사람들의 생활과 문화에 근본적인 변화가 일어나고, 이것이 더욱 좋은 장소를 만들어내는 계기가 된다는 점에서 의미가 있다.

58) 안 겔(2003) 『삶이 있는 도시디자인』 김진우 외 역, 서울 : 푸른솔, pp.105-106.

59) 매튜 카모나 외(2009), 『도시설계: 장소 만들기의 여섯 차원』, 강홍빈 외 역, 서울: 대가, pp.379-380.

60) Gehl, J. and Gemzoe, L. (2000), New City Spaces, The Danish Architectural Press, Copenhagen. pp.53-58. (매튜 카모나 외(2009), 『도시설계: 장소 만들기의 여섯 차원』, 강홍빈 외 역, 서울: 대가, p.380.에서 재인용)



[그림 2-7] 안 젤의 도시 공간 분석 작업: workshops, interviews, and field studies, participants identified how they use public space in East Midtown
출처 : <http://gehlpeople.com/> (검색일: 2017.12. 17.)

3) 뉴 어버니즘(New Urbanism)

2차 세계대전 이후 미국의 대도시가 교외로 확산되는 방식으로 성장하면서 자동차 의존적인 생활양식이 확대되었다. 자동차 중심의 도시구조는 환경오염과 막대한 비용, 이웃과의 단절 등을 야기하였고, 이러한 문제점들은 모더니즘 도시계획의 부작용으로 받아들여졌다.⁶¹⁾ 제인 제이콥스와 윌리엄 화이트가 근대건축과 자동차 위주의 대도시를 비판하기 시작한 이후 전개된 노력의 연장선상에서 뉴어버니스트들은 도시에 대한 모더니즘의 잘못을 시정하기 위한 도시설계적 대안들을 공통되는 원칙들의 집합으로 묶는 시도를 하였다. 이들은 이전의 근린주구 개념을 보다 실증적으로, 기능적으로, 심미적으로 보완하면서 도시조직의 가치와 매력을 확보하고자 하였으며 뉴어버니즘 헌장을 통해 정책, 개발관행, 도시계획 및 설계에 적용할 지침을 지역과 근린, 블록의 세 가지 척도별로 제시하였다.⁶²⁾

뉴 어버니스트들은 근린과 지구, 통로(Corridor), 가로와 가구, 건물을 주요한 계획 대상으로 언급하는데, 근린은 커뮤니티 육성과 보호, 통과교통 배제 등의 논의, 가로망체계, 가구의 규모, 가로와 건물의 관계 등에서 물리적 요소들을 망라하고 있다.⁶³⁾ 이들이 계획에서 핵심 단위인 근린주구는 밀집된 형태, 보행자 중심으로, 복합용도로 구성해야 한다. 일상 활동들은 자동차를 몰고 다니지 않는 사람들, 특히 노인과 어린이의 독립적인 생활을 보장하도록 보행권 내에서 일어나야 하며, 보행을 장려하고 자동차 운행의 횟수와 거리를 단축하도록 가로들의 상호 연결된 네트워크를 설계해야만 한다.⁶⁴⁾ 이처럼 뉴어버니즘 도시설계들은 비교적 작지만 중심성을 갖고 완전성을 갖춘 조직을 유기적으로 복제하여 증식해 나가는 방식에 초점을 맞추었는데, 이들이 공간상에서 중심을 찾는 것은 근대 도시계획가와 동일하지만, 자동차가 아닌 보행으로 중심에 이르는 것, 그리고 공간 이용자의 활동방식과 구체적인 요구를 계획의 전제로 삼았다는 점에서 차이가 있다.

계획방식에 있어서 뉴어버니스트들의 규칙은 원하는 도시형태에 대한 구체적인 비전이나 예상이 없이 토지이용과 가로망, 고속도로의 기준 등을 중심으로 했던 기존의 글과 숫자로만 이루어진 것이 아니다. 대신에 그들은 가로의 모습이나 건물의 매수, 특히 건물과 가로의 관계 등에 대한 주요 원칙을 그래픽과 그림을 통해 전달하였다. 즉 어떻게 개인의 집이 공공공간을 형성하는지를 보여주었다.⁶⁵⁾ 이들이 제시하는 설계요소는 구체적인 수준에

61) Calthorpe, P.(1993), The Next American Metropolis: ecology, community, and the American Dream, Princeton Architectural Press. pp.21-23; 오성훈·차주영(2011), p.25에서 재인용.

62) 오성훈·차주영(2011), 「한국 도시설계에 적용된 서구도시건축이론의 재고」, 안양: 건축도시공간연구소, pp.25-27.

63) Katz, P.(1994), The New Urbanism: Toward an Architecture of Community, Portland: McGraw-Hill, Inc; 오성훈·차주영(2011), p.10에서 재인용.

64) 뉴어버니즘 헌장 협회(2003), 「뉴어버니즘 헌장」, 안건혁 외 역, 한올아카데미, p.99.

65) 매튜 카모나 외(2009), 「도시설계: 장소 만들기의 여섯 차원」, 강홍빈 외 역, 서울: 대가, pp.451-453.

까지 이르고 있는데, 장소의 구체적인 설계요소가 사람에게 미치는 영향력을 고려하며 요소간의 상호작용, 장소의 맥락 존중, 장소간의 연계성을 강조하는 설계원칙이 언급되어 있다.

[표 2-3] 뉴 어바니즘 현장의 공간요소 계획원칙과 주요 가치

구분	물리적 요소	주요 가치
10조	[근린주구] - 거주지의 기본건설단위 - 근린이 반경 10분 도보거리 이내에 다양한 주택과 아파트를 포함 - 운전자와 보행자 모두에게 편안한 가로로 연결 - 보행권 안에 근린상점, 학교, 공공시설들이 모두 위치	
	근린주구, 지구, 회랑의 중요성	
	[지구] - 다양한 용도와 활동을 포함하는 지구로의 회귀 제안	
	[회랑] - 확산하는 노변개발에 대한 대응이 필요함	
근린주구 지구 지구 회랑	11조	
	근린주구, 지구, 회랑의 계획원칙	
	[근린] - 근린은 하나의 중심과 변두리를 가짐 - 근린에는 쇼핑, 직장, 교육, 여가와 모든 형태의 주거 등 다양한 활동이 균형을 이룸 - 근린의 이상적인 크기는 중심에서 외곽까지 400m(5분 거리) - 근린가로는 보행자, 자전거이용자, 자동차운전자가 동등하게 이용하도록 설계	- 정체성 있는 - 지역 형성 - 보행에 의해 중심이 연계되며 연속적 공간경험을 살리는 계획
	[지구] - 특정한 기능으로 도시화된 지역- 가급적 근린과 같은 방식으로 용도지구보다는 상보적인 활동이 필요 - 지역네트워크 안에서 지역과 연계	
	[회랑] - 근린과 지구의 연결처-분리처로 기능 - 잔여공간이 아니라 연속성으로 특정지어지는 계획적 도시요소로 다룸 - 경로- 근린 중심이나 공원으로, 오픈스페이스와의 만남	
12조	- 집산도로-컬드락 형태 국지도로 대신 고도로 연계된 (격자) 네트워크 구성으로 간선도로의 교통량 분산, 효율적 통행 수용 유도 - 직접적인 이동 - 중심지 활동을 촉진해서 타운센터가 형성 - 도보와 자전거 이용 활성화	- 보행과 자동차의 균형
13조	- 경제·사회·물리적 다양성을 가지는 혼합소득계층환경	- 계층혼합-저소득층

구분	물리적 요소	주요 가치
근린주구 내 주택의 유형-가격 다양성	조성	의분산을 통한 보호
14조 대중교통 회랑	- 고속도로 확장을 대체할 수 있는 대안 중 하나로 대중교통회랑 강화	- 고속도로 확장 저지
15조 TOD	- 대중교통정거장 주변을 고밀로 개발 - 철도나 버스정거장 주변에 주거 최저밀도 제시 - 사무실은 대중교통 정거장 주변에 바로 인접, 최소용적률 제시 - 소매점은 밀도보다 사용용도가 중요함/ 정거장이 주차장 끝이 아니라 건물의 입구에 가깝게 위치할 것/ 노동 집약적 용도의 산업용도 포함	- 자동차 이용 낮춤 - 토지이용 확산으로 인한 기반시설 건설 및 유지비용 절감 - 교통수단 선택 및 비용 절감으로 삶의 질 향상
16조 근린주구 내 접근성이 높은 시설입지	- 관공서, 기관, 상업시설이 고른 크기로 보행권 안에 혼합	- 일상생활에서 최대 다수의 사람에게 최대의 접근성을 제공
17조 도해된 도시설계법규	1) 법규(codes) 다음 항목을 즉지적 법규(site-specific codes)에 포함시킬 것을 권장 - 다양한 지구, 공공통행권과 개인획지를 구획한 규제계획 - 다양한 구역별로 허용된 건물용도에 대한 입지기준 활용 - 건물높이와 위치, 주출입구의 위치, 주차장 위치, 입구 계단과 현관설치의 권장 등 민간건물이 공공공간에 영향을 주는 부분을 제어하는 도시규제 - 건물의 재료와 형상을 제어함으로써 별개의 건물유형들이 시각적으로 공존할 수 있도록 해주는 건축규제 - 용량과 성격이 구체적으로 명시된 차로 및 보행로의 규격을 제어하는 통로기준. 기존 가로의 경우, 이 기준은 개선을 위한 선택사항도 보여주어야 함 - 공공 및 개인토지에 대한 식재명령과 함께 시각적으로 응집력 있는 도시조직을 유지하기 위한 경관기준 2) 조례(ordinance) - 건축설계요소에 대한 통제가 사적규정에 비해 덜함 - 용도·건물위치와 크기·주차대수·조경에 따른 토지개발의 물리적 측면 제어 - 조례가 혼합용도지구를 용인하지 않을 경우 조례를 바꾸기 위한 전략 개발 (전면 수정/ 조례 병행채택-대체방안 제공/일부조례를 선택적으로 개정)	- 혼합용도를 권장하고 지역정체성을 확고히 할 수 있는 법규 지원
18조 근린주구 내의 공원	- 가로 네트워크에 직접 연결된 오픈스페이스 - 대규모 오픈스페이스는 모두 근린주구 전체의 설계와 연계되어야 함: 근린주구 안에 분포, 근린주구들을 규정하고 연결하는 데 도움을 주도록 만들고 유지 - 공간적 속성과 기능에 따라 공원과 오픈스페이스 설계·조직	- 우아함·균형감 부여 - 근린주구 형태 부여 - 근린생활 고무 - 오픈스페이스 통합 네트워크로 기능

구분	물리적 요소	주요 가치
	- 녹지와 오픈스페이스 네트워크의 일부분으로서 공원체계의 기능은 다음을 포함해야 함: 도로로 위요된 '녹지', 녹지에 면한 건물, 놀이터 혹은 작은 공원, 놀이기구를 갖춘 운동장과 내정 등	
19조	- 건축물의 형태, 위치, 전면부 디자인을 통해 건축물이 면한 가로공간을 형성	- 건물과 도시의 상호 의존성 증가 - 공공영역에 생기와 활력 증대
가로와 공공공간을 물리적으로 규정		
20조	- 자기준거적, 독립적 프로젝트를 지양하고 지역적 틀 안에서 작업: 자생 설계의 지역언어 살리기 - 기념비적인 건축물과 주호를 구분(상업 또는 주거용 건축물은 집합적인 형태와 도시조직을 이룸) - 맥락의 해독- 과거의 설계가 갖고있는 요소 규명, 물리적 특성을 밝혀내서 가치와 적절성을 평가 - 선례를 참고한 설계(추상적이라기보다 준거적인 건축)- 역사적 패턴으로 나타나는 유형적 질서 - 형태적 요소의 통합- 기존의 건축물과 제 요소(도로, 주차장, 기반시설, 오픈스페이스, 조경 등)의 전반적인 체계에 새로운 요소가 부가되면서 조화를 이룸 - 자연에의 응답- 장소와 기후에 들어맞는 설계	- 역사와 형태의 연속성을 추구
주변환경과 이음매 없이 연결되는 개별 건축프로젝트		
블록 가로 건물	원칙 - 사람의 존재 (창문, 혼합용도의 건물-시각적, 실제적인) - 친화성- 사람들이 편안하게 상호작용할 수 있는 척도 - 인간적 보호-카메라와 출입문 등의 기계적 장치가 덜 보이고, 인간적인 치안유지관리 모습 - 가시성, 조명성, 개방성 - 다른 사람들을 보고, 다른 사람이 나를 볼 수 있는 열린 조망을 통한 자연스러운 감시 / 야간의 가시성을 확보해주는 조명 - 질서- 잘 관리된 조경과 가로경관, 안내판) - 연결- 가로와 공공 오픈스페이스가 상호연결 - 가독성- 다른 도시공간과 명쾌하게 연결된 공간	
21조	공공공간 유형별 적용 1) 근린가로 주택전면- 잘 가꿔진 앞마당, 현관의 꽃장식, 큰 창문 전면부는 개방적인 성격의 식재와 울타리 뒷마당과 차고, 서비스공간은 드러나지 않게 함 주택 전면은 척도가 도로 폭에 맞춰짐	- 활성화와 직결된 - 안전 수준을 높임 - 상호감시 - 영역의 표현
안전한 환경을 강화하는 가로와 건물의 설계		
	2)상업가로 - 전면부의 최소 50%를 투명면으로 하며 줄지어 있도록 - 조경처리와 조명을 갖춘 넓은 보도 - 노상에 설치된 주차장 - 실내 같은 환경을 만들어내는 건축규모 - 서비스 및 창고시설은 골목 쪽 건물 뒤편으로 하여 전면부의 개방성 확보 - 가로는 조경, 가로수 및 다른 설계요소들이 연속되게 하면서 상점과 주차장으로의 분명하고 개방된 시야를 제공 - 상층부 아파트와 사무실에는 창문이 보임	

구분	물리적 요소	주요 가치
	3) 도시공공공간 규모가 충분히 크고 시야에 걸맞게 함 가능한 많은 창문들이 공간을 내다볼 수 있게 함	
22조	1) 보행자의 보호 - 보도 조성 - 차량속도 저감을 위한 도로폭 및 차선 수 계획 - 트래픽 서클 등 교통정온기법	
보행과 자동차가 조화되는 개발	2) 현명한 주차장 계획 - 대규모 주차장을 줄일 수 있는 건축물 배치, 인근 건축물 과 주차장과의 연계	- 보행과 자동차 모두 에게 편리하고 쾌적 한 공공공간
	3) 균형 - 무조건적인 보행우선-자동차 배척이 아니라, 보행자와 자동차가 공유하는 가로를 조성	
	- 건축과 가로의 분리 실험이 실패로 끝남: '건축과 공공 공간 형성작업의 재통합'을 위해 보행자의 편리와 안전, 기운을 북돋우기 위한 공공통행로의 세부요소와 인접건 물의 설계 통합	
23조	1) 걷고 싶은 상업지역의 계획과 설계 - 가로 네트워크: 논리적인 노선으로 목적지 연결, 작은 블록 - 공공통행로 세부요소: 인도의 폭, 연석, 코너 연석의 반 경, 차선 폭, 노상주차장, 수목, 조명등이 보행자의 활동 을 지원 (주도로와 주거지에서의 도로 폭, 연석 형태, 코 너 연석의 반경 등 상세한 기준과 예시로 설명) - 노상주차의 필요성: 토지에 구획된 주차장 수요를 감소 시킴, 주행중인 차로부터 보행자 보호, 차량속도를 낮추 게 하여 교통의 흐름을 안정시킴, 상점 방문의 편의를 높 여 지역의 활기를 높임	
잘 짜여진 가로와 광장	- 가로수로 그늘 제공, 도로의 스케일과 리듬 형성, 도로의 체감 폭을 좁혀 운전속도를 낮춤- 일관성 있는 수종, 일 정한 간격을 유지하며 배치 - 상점 전면의 건축설계: 돌출부를 두어 실내에 그늘을 주 고 보행자를 보호, 시각적 흥미 제공과 기후 순화, 공공 공간에 면한 출입구와 창으로 보행자의 흥미를 끌기	- 활성화된 상업가로 - 안전한 주거지가로
	2) 안전한 주거지가로 - 자연감시가 일어나도록 공공공간에 면한 건물에 창문, 출입문, 발코니를 갖추고 가로/공공공간에 밀착하여 배 치함으로써 영역감 형성, 소유감 강화로 이웃의 결속 증 진, 책임감 강화 - 복합용도지정을 통해 안전한 근린주구 형성- 다양한 유 형의 가구들이 다른 용도와 섞이면 다양한 시간대에 감 시될 수 있음 - 교통정온화 기법- 가로수, 폭이 좁은 도로, 트래픽서클, 보행자를 위한 교차점 등의 물리적 신호	
	3) 광장 - 규모와 위치가 목적과 여건에 부합	

구분	물리적 요소	주요 가치
	- 설계 이미지는 기후와 문화, 그곳에서 일어날 행위에 의해 조정 - 쓰임새가 많은 곳이나 부동산 가치를 증대하는 곳에 위치해야 함 - 지역의 전통을 존중한 디자인	
25조 공공건물	- 공공건물의 물리적 정체성 - 공공건물이 중요한 부지에 입지하도록 함 - 건물과 연결된 특별한 조경 - 건물 구성을 정교하게 하여 차별화 - 고유한 색채를 부여 - 고전언어와 토착언어의 이중성 - 도시공공건물의 집중과 분산: 단일복합 거대구조물보다는 여러 개의 소규모 공공건물로 나누어 분산하는 것이 바람직함	- 지역의 정체성과 상징성을 반영하며 지역과 관계 맺는 공공 건물

출처 : 뉴 어바니즘 현장 협회(2003), 「뉴어바니즘 현장」, 안건혁 외 역, 서울:한울아카데미. 전체 요약하여 재구성



[그림 2-8] 플로리다의 시사이드 신주거지 계획 (New settlement of Seaside)

출처 : <https://www.obrawerks.com/planning/> (검색일: 2018. 1. 5.)

4) 공공공간을 위한 프로젝트(PPS)

□ PPS의 장소만들기 원칙⁶⁶⁾

공공공간을 위한 프로젝트(Project for Public Spaces, PPS)는 공공공간의 장소만들기를 위한 비영리적인 계획, 설계, 교육을 위한 국제적 중심 조직이다. PPS의 장소만들기는 주민의 참여를 기반으로, 지역 자산을 활용하고, 지역 활성화를 도모하며, 공공의 요구에 대응하는 공공공간을 만드는 방식이다. 1975년 William Whyte의 저서 「The Social Life of Small Urban Spaces」의 작업을 확장하기 위해 설립되었으며, 오늘날까지 43개의 국가와 미국의 50개 주에 있는 3,000 여개 이상의 커뮤니티의 프로젝트를 수행하였다. 장소만들기의 최전선에서 실무, 정보, 자원을 제공하고 있으며, 전세계 900 여명 이상의 장소만들기 리더십 위원회(Placemaking Leadership Council)의 위원이 활동하고 있다.

PPS는 좋은 장소를 만드는 물리적 요소로 토지이용과 네트워크, 개별 장소와 내부공간의 미세한 특성을 통합적으로 다루는 한편, 이러한 공간요소를 유지하고 활동에 쓰이도록 돕는 유지관리행위까지 연계하여 공간 평가와 개선을 위한 가이드라인을 제공한다. 「How to Turn a Place Around: A Handbook for Creating Successful Public Space」를 통해 PPS는 친교성, 접근과 연결, 이용과 활동, 편안함과 이미지의 네 가지 가치를 중심으로 장소를 이해하고 개선할 수 있는 방안을 제시하였다. 이 방안들은 물리적 요소를 포함하지만, 이를 실행하고 관리할 수 있는 방안을 커뮤니티의 자원과 주변 맥락과의 연계까지 확장하여 제시하고 있다.

[표 2-4] 장소를 평가하고 개선하는 방안

구분		평가 및 개선방안
장소의 이용과 활동	생각해 볼 질문	• 사람들이 공간을 이용하는가, 또는 비어있는가? • 폭넓은 연령대가 이용하는가? • 사람들이 무리지어 어울리는가? 어떤 유형의 모임인가?(커플, 친구, 동료, 가족, 확대가족, 소규모·대규모 그룹) • 얼마나 다양한 활동이 일어나는가? (걷기, 먹기, 휴식, 책읽기, 야구, 체스 등) • 잘 이용되는 구역과 그렇지 않은 구역은 어디인가? 그 차이에 눈에 띄는 패턴이 있는가? (예: 노인들은 벤치를 이용하고, 어린아이들은 그네 주변에 모여 있고, 십대 청소년들은 입구 주변에 서성임) • 공간의 한 구역에서 다른 구역으로 이동하기 쉬운가? • 전체적인 디자인이 사람들의 활동과 어떻게 연결되는가? (예: 입구와 길, 벤치, 휴지통이 편리하게 만들어져있는가?)

66) PPS 홈페이지(<https://www.pps.org>)의 내용을 번역·요약하여 작성

구분	평가 및 개선방안
	• 활동에 대한 뚜렷한 선택이 나타나는가? 이벤트나 활동이 열리거나 분명한 일정으로 잡혀있는가? 이런 이벤트에 대한 책임자는 누구인가? 공간 디자인이 그곳에서 열리는 행사와 어떻게 연관되어 있는가? • 관리행위가 있는가? 책임자가 누구인지 알아볼 수 있는가?
장소의 문제를 보여주는 징후(sign)	• 하루 종일, 또는 특정 시간대에 사람이 비어 있다 • 사람 수에 비해 장소가 너무 작아 혼잡하다 • 앉을 장소가 없다 • 거점(gathering point)이 없어서 활동이 각각 고립되어있다, 구심점이 없다 • 이벤트를 충분히 수용하지 못한다
활동을 측정하는 방법 제안	• 하루 동안, 일주일 동안 활동의 종류와 수를 기록한다 • 동네 주민이나 그 장소에 있는 사람에게 장소에 대한 인식을 묻고, 그 장소가 장차 어떻게 되기를 바라는지 조사한다 • 사람들을 끌어들이 수 있는 (새로운) 활동이 무엇인지 발굴하기 위해 공간 주변의 토지이용 목록을 만든다 (예: 주변에 학교, 교회, 도서관, 업무용 건물 등이 있는지)
공간개선방안	• 바람직한 활동들을 지원할 수 있는 어메니티를 제공한다 • 사람들이 모일수 있는 구심점(focal point)을 만든다 • 교회, 학교, 도서관, 농산물시장 등 지역의 자원을 활용할 수 있는 커뮤니티 기반의 프로그램을 개발하여 사람들을 단기적으로 끌어모으고 담당자가 누구인지 보여준다 • 열리는 이벤트의 종류를 바꾸거나, 필요한 경우 이벤트를 더 잘 수용할 수 있도록 공간을 개선한다 • 인접한 부동산 소유주와 상인들과 협력하여 비어있는 건물의 저층부를 임대하여 지역을 활성화시킬 전략을 수립한다
편안함과 인상	생각해 볼 질문 • 장소의 첫인상이 좋은가? • 남성보다 여성이 더 많이 있는가? • 앉을만한 공간이 충분한가? 앉을 자리가 편리하게 놓여있는가? 양지와 그늘을 선택해서 앉아있을 수 있는가? 파라솔, 쉼터 등 날씨에 대응할 수 있는 시설이 있는가? • 관리행위가 있는가? 책임자가 누구인지 알아볼 수 있는가? 공간이 깨끗하고 쓰레기가 없는가? 유지관리 책임자는 누구인가? 그들이 언제 어떻게 장소를 관리하는가? • 장소가 안전하게 느껴지는가? 경비가 있는가? 있다면, 경비는 어떤 일을 하는가? 그들이 언제 근무하는가? • 장소에서 사람들이 사진을 찍는가? 사진 찍을 기회가 일어나는가? • 차량 등 운송수단이 보행자의 공간을 차지하거나, 장소로의 이동을 어렵게 만들지 않는가? 장소의 문제를 보여주는 징후(sign) • 앉을만한 공간이 거의 없다 • 책임자가 보이지 않는다 • 장소가 매력적이지 않거나 위험하게 보인다 • 쓰레기 등 유지관리가 안되고 있다는 흔적이 눈에 띈다 • 바람직하지 않은 사람들이 공간을 차지할 수 있다 • 보안상의 문제가 두드러진다(깨진 유리창, 그래피티, 반달리즘 등) • 운송수단이 장소를 점유하고 있다

구분	평가 및 개선방안
활동을 측정하는 방법 제안	- 장소에 대한 첫인상을 기록하고, 다른 사람(가급적 그 장소에 가본적 없는)의 의견을 물어 비교한다 - 범죄 통계와 신고사항을 조회한다 - 장소의 안전, 매력, 청결 등에 대한 사람들의 인식을 조사한다 - 앉을 장소 등의 어메니티가 어떻게 이용되는지 관찰한다 - 그 장소에 가거나 장소 내에서 움직이는 사람들이 동선상 문제가 없는지 따라가본다
공간개선방안	- 적절한 위치를 선택하여 어메니티 요소를 더한다(앉을 곳, 공중전화, 휴지통, 안내부스, 음식판매대, 커뮤니티 기반 공공미술, 분수 등) - 입구를 새로 내거나 옆 건물에서 장소가 잘 보이는 시야를 추가로 확보해 상점이나 식음료·안내 키오스크 등의 관리장소를 설치한다 - 장소의 용도와 활동을 더 다양하게 만들거나 담당자를 지정하여 안전수준을 높인다. 날마다 청소와 시설 유지관리를 하는 등 유지관리 수준을 높인다. 지역사회 치안프로그램을 마련한다
생각해 볼 질문	- 장소가 멀리서도 보이는가? 장소 내부가 밖에서도 보이는가? - 사람들이 장소에 쉽게 걸어갈 수 있는가? (예: 사람들이 버스정류장에 내려서 장소에 이르기까지 달리는 자동차 사이로 급하게 지나지 않음) - 보도가 주변지역까지 설치되어 편하게 걸어서 접근하도록 돕는가? - 특정한 요구를 가진 사람을 지원하는가? 미국 장애인법 규정에 부응하는가? - 길과 통로가 사람들이 가고자 하는 장소와 잘 매치되는가? - 주변 건물 상주자들이 이 장소를 이용하는가? - 이 장소를 방문하기 위한 교통수단이 다양한가? (예: 버스, 기차, 자동차, 자전거)
접근과 연결	장소의 문제를 보여주는 징후(sign) - 차가 막히거나 빠르게 지나치며, 이것이 보행자가 길을 건너는데 방해가 된다 - 자전거로 장소에 접근하는 일이 뜸하다 - 사람들이 보도가 설치되지 않은 곳으로 다닌다(잔디, 화단 등) - 상점 등 가로로 보행친화 용도가 연속적이지 않아 보행환경이 보기 좋지 않다 - 주차공간이 부족하다
공간개선방안	- 보도를 넓히거나 횡단보도까지 연장해 보행자와 다른 탈것의 균형을 이루도록 한다 - 눈에 잘 띄고 편리하게 건널 수 있는 횡단보도를 설치한다 - 자전거 이용자를 위한 시설을 설치한다(자전거도로, 사물함, 보관대 등) - 비어있는 필지를 건물과 용도로 채워 보행자가 가로공간을 연속적으로 경험하게 한다 - 노상주차가 다른 용도와 균형을 이루게 한다 - 보행접근을 개선하도록 교통신호주기를 바꾼다 - 법률 집행과 규제를 개선해 주차 이용을 개선한다
사회적 교류	생각해 볼 질문 - 이 장소는 당신이 친구를 만나기 위해 선택할만한 장소인가? 다른 사람들도 이곳에서 친구를 만나거나 마주치는가? - 사람들이 이곳에 삼삼오오 오는가? - 사람들이 서로 대화하는가?

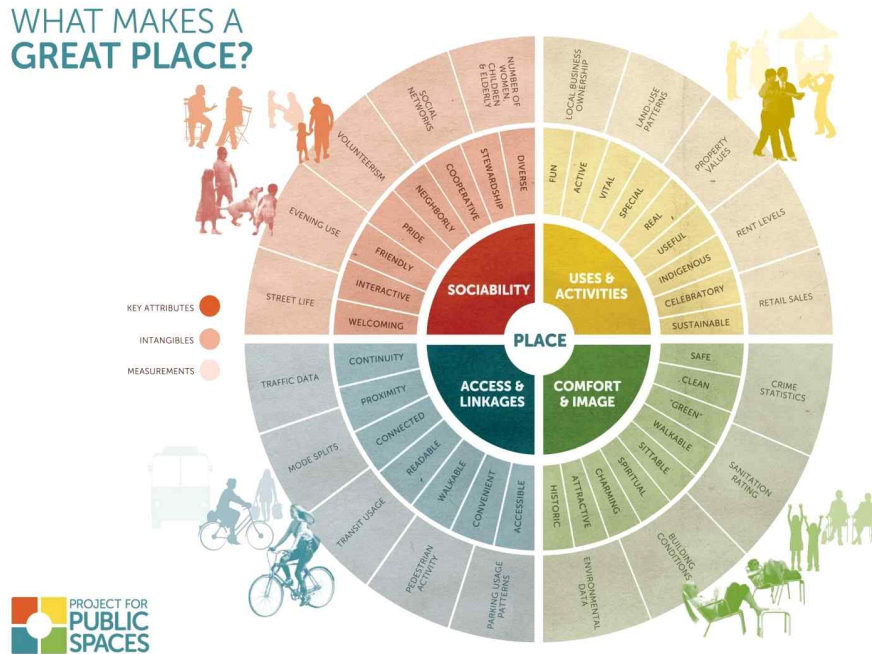
구분	평가 및 개선방안
	• 사람들이 미소짓고 있는가? • 사람들이 이 장소나 시설을 정기적으로 선택해서 이용하는 것으로 보이는가? • 이용자들이 서로의 얼굴이나 이름을 아는가? • 사람들이 친구나 친지를 데려와 이 장소를 보거나 특정 요소를 자랑스럽게 가리키는가? • 낯선 방문자와도 시선을 교환하는가? • 지역사회 특성이 반영된 연령·인종별 혼합이 나타나는가? • 쓰레기가 보이면 그것을 줍는가?
장소의 문제를 보여주는 징후(sign)	• 사람들이 다른 이용자들과 상호작용하지 않는다 • 장소를 사용하는 사람들이 다양하지 않다
활동을 측정하는 방법 제안	• 장소에 대한 사람들의 인식을 조사한다 • 해당 장소를 돕는데 자원하거나 특정 영역의 책임을 맡아줄 사람과 지역 단체의 수를 조사한다
공간개선방안	• 구심점을 마련한다 (다양한 활동을 수용할 수 있는 공적 모임 장소) • 사회적 상호작용을 유도할 여메니티를 배치한다(벤치가 서로 모여 있도록 배치, 옮길 수 있는 의자) • 특별한 이벤트와 활동을 개최해 사람들을 유도한다 • 장소개선과 유지관리를 보조하는 데 지역사회가 자원하도록 한다 • 인접한 건물의 용도를 다양하게 하여 다양한 사람을 끌어들이도록 한다

출처 : Project for Public Spaces (Ed.). (1999), *How to turn a place around: a handbook for creating successful public spaces*. pp.88-93. 재구성

PPS의 장소만들기 접근 방식은 커뮤니티 활성화를 위한 도약판이라 할 수 있다. 지난 40여년의 실무를 통해, PPS는 다음과 같은 11개의 장소만들기 원칙을 도출해 내었다. 1) The Community is the expert (커뮤니티는 전문가이다); 2) Create a place, not a design (디자인이 아니라, 장소를 만들어라); 3) Look for partners (파트너를 찾아라); 4) You can see a lot just by observing (단지 관찰을 통해서도 많은 것을 볼 수 있다); 5) Have a vision (비전을 가져라); 6) Start with the petunias: lighter, quicker, cheaper (피투니아에서 시작하라: 작은 것, 빠른 것, 값싼 것에서 시작하라); 7) Triangulate (동기를 부여하라); 8) They always say “It can’t be done” (주민들의 부정적 의견에 직면하라); 9) Form supports function (형태는 기능을 지지한다); 10) Money is not the issue (돈은 중요한 이슈가 아니다); 11) You are never finished (장소만들기는 계속되어야 한다). 또한, 주민 참여가 장소만들기의 필수요소인 것처럼, 훌륭한 장소 역시 긍정적인 사회적 관계와 경제적 혜택에 기여한다는 것을 주민들에게 주지시켜야 한다.⁶⁷⁾

67) Project for Public Spaces (1999), *How to turn a place around: a handbook for creating successful public spaces*, Project for Public Spaces, N.Y.: Project for Public Spaces. p.33.

WHAT MAKES A GREAT PLACE?



[그림 2-9] 성공적인 장소만들기 방법

출처 : PPS(2017), "What Makes A Great Place", <https://www.pps.org/reference/grplacefeat>. (검색일: 2018.1.5.)

PPS의 'The Power of 10+'⁶⁸⁾은 10가지의 특별한 행동을 할 수 있는 목적지가 10곳 이상 있으면 훌륭한 공공공간이라는 개념으로 점적인 공간들의 개선으로부터 도시 전체의 계획을 논하므로 상향적 방식의 도시계획을 실천할 수 있는 하나의 방법으로 유용하다. 그러나 상향적 방식이라 하여 프로젝트의 처음부터 끝까지 커뮤니티 조직이 모든 역할을 수행하기에는 무리가 있다. 건강한 공공공간을 조성하기 위하여 placemaking을 지원할 수 있는 공공이나 전문가가 할 수 있는 역할 또한 중요하며, 이들의 역할이 무엇일 때 가장 효과적일 수 있는지 논의가 필요하다.

68) PPS는 'The Power of 10+: Applying Placemaking at Every Scale'에서 10+ 법칙을 제안하였다. 이 개념은 10개 이상의 다양한 매력이 있을 때 장소가 활발해지며, 10개 이상의 좋은 장소가 있을 때 공공공간으로서의 목적지가 되고, 10개 이상의 목적지를 포함하고 있을 때 도시는 주민들과 관광객들 사이에서의 인식이 변화하기 시작하고 도시는 복원력과 혁신을 창출하기 위해 더 잘 갖추어 질 수 있다는 개념이다. 이러한 개념을 바탕으로 PPS는 공공공간이 다양한 매력을 갖출 수 있도록 공간에서의 프로그램을 적극적으로 기획한다.



[그림 2-10] The Power of 10+의 개념도

출처 : PPS(2009), "The Power of 10+: Applying Placemaking at Every Scale",
<https://www.pps.org/reference/the-power-of-10/>. (검색일: 2018. 1. 5.)

□ PPS의 장소만들기 기법 (LQC 전략)⁶⁹⁾

장소만들기 과정에서 가장 중요한 실행 단계를 효율적으로 진행하기 위해서는 LQC (Lighter, Quicker, Cheaper) 전략이 유리하다. 이 전략은 장소 만들기 중에서도 영구적인 개선안을 적용하기에 앞서 탐색 단계에서 활용하기 적절하며, 계획안을 고정시키지 않고 계속해서 수정하고 상황에 맞게 변화시키면서 많은 사람들의 의견을 반영할 수 있는 유연함이 장점이다. 또한 LQC 전략은 프로젝트의 성격에 따라 며칠에서부터 몇 달까지 소요되는 기간을 다양하게 조절해 비용과 노력을 다양하게 선택할 수 있고, 한 번의 노력으로 빠르고 쉽게 끝내는 시도를 여러 차례 반복해 변화의 지속가능성을 이끌어 낼 수 있는 것도 큰 장점이다.

LQC 전략은 '편의(amenity)', '프로그래밍', '가벼운 개발'을 지향한다. 이동식 좌석, 지역의 경관 조성 및 원예 공간의 설치, 탁구장 같은 운동시설과 계절 수영장, 임시 화장실 등 지역의 생활 편의 시설을 제공하여 다양한 활동을 공간에 통합해 주는 것이다. 또한 거리 시장, 야외 영화상영, 운동경기, 지역기반의 콘서트, 요가강좌, 자전거 수리시설 및 얼음조각대회와 같이 지역에 맞는 다양한 프로그램을 통해 장소 만들기를 실현한다. 마찬가지로 컨테이너를 이용한 간이 건물에 상점을 운영하거나, 스포츠장비 대여 키오스크, 아이스 링크장, 다양한 규모의 그늘 시설물 등 가벼운 형태의 시설물을 통해 공간을 개선하는 것을 지향한다. 이처럼 편의시설, 프로그램, 가벼운 개발을 이용한 공간의 개선은 보다 가볍고,

69) PPS(2011), "The Lighter, Quicker, Cheaper Transformation of Public Spaces", <https://www.pps.org/article/lighter-quicker-cheaper>. 내용을 번역·요약하여 작성(검색일: 2018. 1. 5.)

빠르고, 저렴하지만 지역의 장소성을 담아내기에 효과적인 전략이다.

LQC 전략을 이용한 대표적인 사례로 Salisbury(미국, 메사추세츠)의 경우 오늘날 비치센터로써 입지를 잃고 쇠락한 공간에 다시 활력을 불어넣고자 한 프로젝트다. 사이트에 위치한 주차 공간을 소규모 녹지로 바꾸었으며, 차선 가운데 하나를 보행자 구역으로 변경하여 큰 개발 없이 보행환경을 개선하고 지역 주민들이 쉽게 공간에 접근할 수 있도록 만들었다. 또한 회전목마, 인공 잔디밭, 선형 조명, 휴식용 벤치, 플랜터 등을 통해 지역에 편의시설을 제공하고 무료 야외 영화 상영, 야외 공연, 볼꽃놀이 및 페스티벌 등의 프로그램을 통해 장소 만들기를 실천하였다. LQC 전략을 실천한 후 과거와는 달리 이곳을 찾은 사람들은 수영, 일광욕, 카약, 카누, 모터보트 타기 등으로 시간을 보냈으며, 자전거를 타거나 피크닉, 캠핑, 낚시 등을 즐기는 사람이 나타나게 되었다.



[그림 2-11] Sun, Sand, and Sidewalks: Transforming Salisbury (Massachusetts, USA)

출처 : <https://www.pps.org/article/sun-sand-sidewalks-transforming-salisbury-massachusetts> (검색일: 2018.1. 5.)

필라델피아의 'Philadelphia's University City : the Porch at 30th Street Station' 프로젝트는 거대한 역사 건물 옆 주차장으로 쓰이고 있던 공터를 2개의 미니공원(parklet)으로 조성한 후 6개로 확장하게 된 프로젝트로, LQC 전략의 유연성과 반복가능성을 잘 보여주는 사례이다. PPS와 UCD(University City District)의 협업으로 실천 된 이 사업은 이동이 가능한 테이블과 의자, 플랜터, 나무 그늘, 파라솔, 그네 등의 놀이시설을 설치하여 생활 편의 시설을 확충하였으며 야외 공연 무대, 맥주 판매점, 미니골프장, 파빌리온을 조성했다.

또한 길거리 요가강좌, 푸드트럭, 농산물 시장, 야외공연, 공공미술, 미니골프 등의 프로그램을 통해 커뮤니티를 활성화 하였다.



[그림 2-12] Philadelphia's University City: the Porch at 30th Street Station (Philadelphia, USA)

출처 : <https://www.pps.org/article/hack-tinker-analyze-design> (검색일: 2018.1. 5.)

[표 2-5] LQC 기법을 활용한 공간개선 사례

프로젝트명	장소	프로젝트 참여 주체	사업내용 및 이용행태
Sun, Sand, and Sidewalks : Transforming Salisbury, Massachusetts	Salisbury, Massachusetts, USA	PPS	- 회전목마, 포켓파크, 인공 잔디밭, 스트링 조명, 커다란 레고 블록, 휴식용 의자, 플랜터, 벤치, 레스토랑, 아이스크림 가게, 공공화장실, 아케이드, 지역 예술가가 그림 그린 쓰레기통 배치 - 말타기, 무료 야외영화 프로그램 - 가족행사, 야외공연, 불꽃놀이, 페스티벌 - 주차공간을 미니공원(PARKLET)으로 바꿈 - 차선 가운데 하나를 보행자 구역으로 변경 - 수영, 일광욕, 자전거타기, 피크닉, 모터보트, 카누, 카약, 캠핑, 낚시 등의 이용
Philadelphia's University City : the Porch at 30 th Street Station	Philadelphia, USA	PPS, UCD (University City District)	- 움직일 수 있는 테이블과 의자, 플랜터, 나무, 파라솔, 그네, 야외공연무대, 맥주집, 시계, 미니골프장, 파빌리온 - 길거리 요가강좌, 푸드 트럭, 농산물 시장, 야외공연, 공공미술, 미니골프 등 프로그램 - 사진찍기, 일광욕, 일, 식사, 산책, 독서, 기다리기, 자전거 타기 등의 활동
The Story of Congress Square Park : How A Derelict Plaza Got a New Identity Downtown	Portland Downtown, USA	PPS, Friends of Congress Square Park	- 이동식 퍼니처, FREE WIFI, 어린이 놀이터, 시계 - 푸드 트럭, 라이브밴드, 스윙댄스 이벤트, 갤러리, 예술작품 설치, 카페, 서점(야외), 스트리트 퍼포먼스, 서커스, 원예전시 등의 프로그램 - 산책, 자전거타기, 아케이드, 테이블 게임 활동
From Parking Lot to Hotspot in Milwaukee	Milwaukee, USA	PPS, WAMDC, CMA	- 피크닉 테이블, 빈백 의자, 게임 및 사운드 시스템 - 푸드트럭, 삼바드럼, 홀라후프 그룹 행사, 소규모 공연, 노래방, 무료 의자 마사지, 댄스파티, 여름 나이트 마켓, 벽화 프로젝트

프로젝트명	장소	프로젝트 참여 주체	사업내용 및 이용행태
Campus Martius Park	Detroit, MI, USA	PPS, Southwest Airlines	• 비치 바, 데크, 모래, 라운지 의자, 플랜터 • 에어로빅 수업, 모래성 건물, 라이브 뮤지컬 공연, 모래놀이, 모래 발리볼, 농구 등의 프로그램 및 일광욕, 해변 스포츠의 활동
Paris Plage	Paris, France	Bertrand Delanoë	• 모래사장, 파라솔, 야자수, 도서관, 선 베드, 식당 • 음악회, 연극, 전시회, 영화 시사회, 보드게임, 수영 수업 • 해변 스포츠, 일광욕, 보트, 카누, 게임, 수영, 자전거 타기, 독서 등의 활동이 일어 남
Bryant Park	New York, USA	PPS, BPRC	• 야외 공연장, 의자, 식당, 나무, FREE WIFI, 상점, Bryant Park Shop, 카페, 조명, 야외 독서실, 작은 회전목마, 식물 화단 • 콘서트, 스케이트장, 식당, 브룸 볼, 컬링, 오프닝 야간 스케이트 쇼케이스, 양조장 이벤트, 산타의 코너, 트릭, 치료, 폭죽, 야외공연, 피아노, 스쿼어 댄스, 현대무용, 음악축제, 어린이 독서교실, 독서 퀴즈, 펜싱 · 스케이트 · 요가 · 태극권 수업, 들새 관찰 투어, 공원 투어, 양봉 수업, 플라이 낚시, 저글링, 탁구, 인형극 쇼 등의 다양한 프로그램 존재
Celebrate Yonge	Toronto, Ontario	KPMB, Greenberg, PPS, BIA	• 플랜터, 의자, 쓰레기통, 소매점, 바, 레스토랑 • 야외 공연 • 공연 관람, 산책, 자전거 타기 등의 활동
B4 Campaign	Cape Town, South Africa	OSCT, PPS, GTP	• 벤치, 쓰레기통, 팔레트 플랜터, 나무
NoHo Plaza	Los Angeles, CA, USA	BID, PPS, People St., LADOT	• 벤치, 테이블, 플랜터 • 영화 상영, 페스티벌, 강의, 공공 프로그램
Benches Collective	Amsterdam, Netherlands	PPS, Benches Collective	• 카페, 벤치, 화분
Montclair Community Street Quilt	Montclair, New Jersey, USA	Township, PPS, 비영리단체, 지역주민, 정부	• 벽화, 차량 정기구간
Pop-Up Rockwell	Cleveland, Ohio, USA	Cleveland Urban Design Collaborate, PPS	• 자전거 전용 도로, 여과 장치가 설치된 벤치, 대중 교통 대기 지역, 무료 WIFI, 공공 예술품, 플랜터, 식당

출처: PPS, <https://www.pps.org/> 의 개별도시 장소만들기 사례를 번역·요약하여 재구성 (검색일: 2018. 3. 19.)

5) 사례의 시사점

앞서 살펴본 사례들은 공통적으로 '사람들의 활동'을 중심으로 도시공간을 해석하면서, 이들은 높은 이용자 밀도와 접촉의 가능성, 활동의 다양성과 선택가능성을 지표로 도시 공공공간에서의 활기를 가장 핵심적인 목표로 추구하였다. 제인 제이콥스와 안 겔은 사람들이 장소를 이용하는 방식과 여기서 촉발되는 의미를 면밀히 관찰하면서 도시공간을 해석하고 활력에 영향을 미치는 도시공간의 특성을 도출하였다. 뉴어바니즘은 이들의 이론을 수용하면서 도시공간에 뚜렷한 정체성과 영역을 부여해 활력을 이끌어 낼 수 있는 설계원칙을 공간위계별로 정리하였으며, PPS는 좋은 장소의 속성으로 사람들의 장소인지와 이용 활동, 사회적 상호작용을 중심으로 장소를 평가하고 개선하는 방법을 제안하고 있다.

이러한 관점은 도시공간의 개선에 있어 구성요소간의 관련성을 다루는 태도로 이어진다. 즉, 개별 요소의 단순한 집합이 아니라 활동을 담는 그릇으로서 요소간, 요소-이용자간 상호작용을 총체적으로 고려하는 것이다. 제인 제이콥스는 도시공간의 활력을 증진하는 방안으로 혼합용도, 작은 블록, 오래된 건물, 사람들의 집중을 제시하되 각 요소가 경제적 맥락과 행태 특성 가운데 서로를 지지하는 방식을 강조하였다. 안 겔은 사람들의 지각범위와 행동양식을 바탕으로 옥외공간에서 사람들의 활동을 뒷받침하는 세밀한 공간요소들이 맞물리는 사례를 들고 있다. 뉴 어바니즘 역시 주거지와 상업지, 도로와 건축물이 만나는 공간을 요소간의 관련성을 고려해 계획원칙을 제시하였고, PPS는 장소평가와 개선방안에 있어 다양한 요소간의 관계를 구체적인 지표로 다루고 있다.

또한 위 이론들은 좋은 도시공간의 특성으로 연속성을 강조하고 있다. 개별 공간의 질적 개선만이 아니라 공간이 연계되는 방식이 중요하다는 것이다. 제인 제이콥스는 각 사람의 사적 영역과 목적지를 연결하는 보행의 중요성을 강조하며, 공간의 연속성을 박탈하는 도시개발방식을 비판하였다. 안 겔은 사람들과의 연속적으로 일어날 수 있도록 근린과 지구 단위에서 접촉공간을 고려하여 부지와 도로를 계획할 것을 선결과제로 다루고 있다. 뉴 어바니즘 계획원칙 역시 공공공간에서 장소경험의 연속성을 보호하기 위해 공간의 내부의 중심과 가로, 경계부를 다루며 단위 공간 사이의 공백을 최소화하기 위한 방법을 지역계획의 차원에서부터 제시하고 있다.

마지막으로 위 사례들은 의미 있는 장소를 박탈하는 기존 도시계획에 대응하기 위한 실행 방안을 제시한다. 제인 제이콥스는 도시공간에 대한 인식의 근본적 전환을 언급하며 도시공간 개선과 관련된 정치·경제적 논리의 편협함과 분과중심 행정을 비판하고, 점진적이며 연속적인 과정으로서 도시를 구체적으로 다루어야 한다고 주장하였다. 뉴 어바니즘은 도

시계획의 상위 단계에서부터 계획원칙이 일관적으로 적용되어야 도시공간의 정합성과 지속가능성이 실현됨을 강조한다. 또 이를 위해 조례와 법규의 제정·개정에서 개발방식에 대한 의사결정에 이르기까지의 행동방식을 언급하였다. PPS는 상향식 장소만들기의 구체적인 지침으로서, 커뮤니티의 자발적 참여를 동력으로 장소를 개선하기 위한 단계별 가이드라인을 제시한다. 이 가이드라인은 전문가나 행정기관이 아닌 일반인이 공간을 이해하고 변화시킬 수 있는 실용적 도구라는 점에서 의미가 있다.

상기한 사례에서 주장하는 계획 원칙과 실행방안 자체는 절대적인 규범이 아니며, 우리 도시의 맥락에서 다시 검토하여 현장에 적용해야 한다. 그러나 물리적 환경과 더불어 사람의 활동과 의미를 중요하게 다루는 관점은 위 사례들을 관통하는 핵심이며 장소기반 전략계획의 출발점이다. 이에 기초하여, 장소기반 전략계획은 도시공간의 균열을 치유하고 연속성과 통합성을 회복할 수 있는 제도적·계획적 접근방식을 모색하고자 한다.

제3장 기존 도시계획체계의 한계

1. 기존 도시계획체계의 현황
 2. 지구단위계획을 통한 도시공간개선의 한계
 3. 경관계획을 통한 도시공간개선의 한계
 4. 관련계획을 통한 도시공간개선의 한계
 5. 소결
-

이 장에서는 시민들이 일상적으로 접하는 도시공간을 의미있는 장소로 활성화시키지 못하고 있는 기존 도시계획체계를 방법론과 내용구성, 실행방식의 경직성과 비효율성을 검토하고 개선방향을 도출하고자 한다. 기존 도시계획체계 안에서 관련 법규와 계획수립 지침을 고찰한 후, 도시설계의 주요 수단으로서 지구단위계획이 갖는 한계를 장소만들기의 관점에서 밝힘으로써 개별공간 단위에서 장소성을 구현할 수 있는 제도적 대안 도출의 시사점을 얻고자 한다.

1. 기존 도시계획체계의 현황

1) 기존 도시계획체계의 구성 및 특징

도시계획체계는 여러 법정계획과 비법정계획인 행정계획들로 구성되어 있다. 법정계획에는 도시계획의 가장 기본이 되는 국토종합계획과 광역도시계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획을 비롯하여 지방자치단체와 정부부처별로 수립되는 지역계획과 부문별계획이 있으며 비법정계획에는 민선시장의 시정계획을 비롯한 지방자치단체 소속의 국실별 행정계획이 있다.¹⁾

1) 양재섭 김상일, 이재수, 김선웅, 정희운, 김인희, 이주일, 신상영, 김태현, 땡다미(2010), 「선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계구축 방향」, 서울시정개발연구원, p.18.

① 법정 도시계획의 구성과 내용

우선, 법정계획의 체계를 살펴보면 가장 상위법인 “국토기본법”에서는 국토종합계획, 도종합계획, 지역계획, 부문별계획으로 구분하여 국토를 계획하도록 명시하고 있다. 도시의 공간구조와 장기발전 방향을 제시하는 계획인 도시·군기본계획은 도시계획의 가장 기본이 되는 계획으로 상위계획인 국토종합계획과 도종합계획, 광역도시계획을 바탕으로 수립되어 하위계획인 도시·군관리계획 수립의 근간이 된다.²⁾ 이 외에, 과밀 또는 낙후라는 지역적인 과제를 해결하기 위한 지역계획과 환경, 교통, 도시개발, 주택 공급, 경관 등 부문별 과제 수행을 위한 부문별 계획을 관련법이 명시한 바와 같이 반드시 수립하거나 필요에 따라 수립할 수 있으며 지역계획과 부문별 계획은 각 법이 규정한 바에 따라 도시·군기본계획보다 상위 또는 하위에 위치할 수 있다.

2017년을 기준으로 도시계획 관련법규와 계획의 위계를 살펴보면 지역계획인 수도권정비계획은 과도하게 집중된 인구와 산업을 분산시키는 것을 목적으로 하는 계획으로 도시·군 계획과 다른 법령에 따른 개발 계획 등에 우선하는 반면 또 다른 지역계획인 지역개발계획은 낙후지역을 체계적으로 발전시키기 위한 계획으로 광역도시계획과 도시·군기본계획에 하위계획이며 반드시 상위계획들과 부합하도록 법으로 정하고 있다.³⁾⁴⁾

도시·군기본계획은 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로 시·도지사 또는 군수는 관할 구역에 대하여 목표년도에 수립시점으로 20년을 기준으로 하는 계획을 반드시 수립하고 5년 단위로 재검토하여 정비해야한다.⁵⁾ 도시·군기본계획은 공간구성에 관한 정책계획과 이를 실현하기 위하여 행정역량을 집중시키는 전략계획의 성격을 띠며, 도시·군관리계획의 지침적 계획으로 다른 법률에 의해 수립되는 각 부문별 계획이나 지침에 우선한다. 또한, 도시의 특성과 정책적 우선순위에 따라 다양한 계획과제 또는 특정주제를 중심으로 구성하며 공간계획의 유연성을 확보하도록 원칙과 기준을 기술함으로써 하위계획인 도시·군관리계획에서 구체적인 상황과 여건에 따라 조정할 수 있는

2) 2011년에 수정된 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)은 가장 최근에 수립된 계획으로 글로벌 녹색국토를 비전으로 하고 있으며 가장 최근에 수립된 도종합계획은 2012년에 수립된 계획으로 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)을 반영하였다. 또한, 광역도시계획은 부산·경남권, 아산만권, 광주·목포권, 대전·청주권, 대구·포항권, 군산·장항권, 광양만·진주권, 강원동해안권, 제주도, 중부내륙권, 총 10개의 광역권역으로 지정되어 수립되었다. (국토교통부 (2016), 「2016년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」, p.55-64.)

3) 제3차 수도권정비계획(2006~2020)은 가장 최근에 수립된 계획으로 2011년까지를 계획기간으로 하는 제2차수도권정비계획을 조기에 종료하고 인구유발시설에 대한 규제 위주로 수립되었던 과거 계획과 달리, 성장관리 성격이 대폭 강화되었다. 지역개발계획은 낙후지역 개발을 위한 발전촉진형 계획과 거점지역과 특화산업의 발전을 위한 거점지역형 계획으로 구분된다. 국토교통부 보고서는 2015년 12월 기준 경상북도와 충청북도가 발전촉진형 계획을 수립하여 승인신청 중에 있고 거점지역형 계획의 경우 강원, 충남, 충북, 경북, 경남, 전남, 전북 7개의 도에서 계획을 수립하여 국토교통부에 신청을 완료할 예정이라고 보고되어 있다. 국토교통부 (2016), 「2016년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」, pp.63~64.

4) 수도권정비계획법 제3조와 지역개발 및 지원에 관한 법률 제1조, 제11조 제3항.

5) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제3항, 제8조 제3항, 제23조 제1항. (직접인용)과 도시·군기본계획수립지침(국토교통부훈령 제900호) 제2장 제2절.

여지를 남기도록 하고 있다.⁶⁾ 도시·군기본계획은 종합계획으로 내용은 다음 각 호의 사항에 대한 정책을 포함한다.⁷⁾

[표 3-1] 도시·군기본계획 내용

구분	내용
수립권자	시·도지사 및 군수
목표연도	수립 시점으로 20년을 기준으로 5년 단위로 정비
계획내용	1. 지역적 특성과 현황 2. 계획의 목표와 지표의 설정 3. 공간구조의 설정 (개발축 및 녹지축 설정, 생활권 설정 및 인구배분) 4. 토지이용계획 5. 기반시설 6. 도심 및 주거환경 7. 환경의 보전과 관리 8. 경관 및 미관 9. 공원 및 녹지 10. 방재, 안전 및 범죄예방 11. 경제, 산업, 사회, 문화의 개발 및 진흥 12. 계획의 실행 (재정확충 및 재원조달, 단계별 추진전략)

출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 도시·군기본계획 수립지침 발췌

도시·군관리계획은 도시·군기본계획에서 제시된 방향을 구체화하여 실현시키는 계획으로 목표연도는 계획수립시점에서 10년을 기준으로 하며 다음의 계획을 포함하고 있다.⁸⁾

[표 3-2] 도시·군관리계획 내용

구분	내용
수립권자	시·도지사 및 군수
목표연도	수립 시점으로 10년을 기준으로 5년 단위로 정비
계획내용	가. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획 나. 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역(市街化調整區域), 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획 다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획 라. 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획 마. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획 바. 입지규제최소구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 입지규제최소구역계획

출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 도시·군기본계획 수립지침 발췌

용도지역과 용도지구는 국토교통부장관, 시·도지사가 지정 또는 변경하여 도시·군관리계획으로 결정한다⁹⁾. 도시지역 내의 용도지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역이

6) 도시·군기본계획수립지침(국토교통부훈령 제900호) 제1장 제3절.

7) 도시·군기본계획수립지침(국토교통부훈령 제900호) 제3장 제1절.

8) 도시·군관리계획수립지침(국토교통부훈령 제968호) 제1편 제3장.

있고 용도지구는 경관지구, 지관지구, 고도지구, 방화지구, 방제지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지구가 있다.¹⁰⁾

도시·군관리계획수립지침은 도시·군관리계획에 경관 및 안전계획을 포함하도록 정하고 있다. 경관계획의 경우 도시·군기본계획의 경관계획부문과 경관법에 따른 경관계획에서 정하는 바에 따라 필요한 사항을 도시·군관리계획으로 결정하고 운영지침성격의 일반계획부문과 도시·군관리계획으로 결정할 결정계획부문으로 구분하여 수립하도록 한다. 도면작성이 필요한 경우 일반계획부문은 도시·군기본계획수립지침과 경관법의 경관계획수립지침의 기준을, 결정계획부문은 도시·군관리계획수립지침을 따르게 된다. 경관관리 대상지역의 경우 도시·군관리계획상의 경관지구, 고도지구 등 용도지구를 지정하는 방법과 공원 및 녹지 등 도시계획시설로 결정하는 방법이 있고, 건축선 지정 및 건폐율, 용적률, 건축물 높이제한 등을 규제할 수 있으며 중점적으로 관리해야할 지역에 대해서 지구단위계획을 수립하여 구체적인 경관계획을 수립하도록 명시하고 있다.¹¹⁾

지구단위계획은 도시·군관리계획의 일부분으로 토지 이용을 증진시키고 미관 개선과 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립되는 계획을 지칭한다. 지구단위계획은 용도지구의 전부 또는 일부에 대하여 지정하거나 도시지역 내 주거 및 상업, 업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역, 도시지역의 체계적 관리가 필요한 지역을 지정하여 수립되는 계획이다¹²⁾. 지구단위수립지침에 따르면 지구단위계획구역의 지정목적은 다음과 같이 분류하고 있다. 1) 기존시가지 정비, 2) 기존시가지 관리, 3) 기존시가지 보전, 4) 신시가지의 개발, 5) 복합용도개발, 6) 유허토지 및 이전적지개발, 7) 비시가지 관리 및 개발, 8) 용도지구대체, 9) 복합구역¹³⁾. 지구단위계획에 포함되는 사항은 앞서 언급한 구역지정목적에 따라 조금씩 다르며 표[3-1]은 지구단위계획수립지침에 있는 예시로 지역실정에 따라 계획에 포함할 사항을 추가하거나 제외하는 등 선택적으로 따로 정할 수 있다.¹⁴⁾

9) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항, 제37조 제1항.

10) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항, 제37조 제1항.

11) 도시·군기본계획수립지침(국토교통부훈령 제900호) 제1편 제6장, 제2절~4절.

12) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제51조.

13) 지구단위계획수립지침(국토교통부훈령 제835호) 제2장 제1절.

14) 지구단위계획수립지침(국토교통부훈령 제835호) 제3장 제1절.

[표 3-3] 지구단위계획수립지침에 따른 계획의 범위(예시)

구역지정 목적	계획에 포함하는 사항
기존시가지의 정비	- 기반시설 - 교통처리 - 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등 건축물의 규모 - 공동개발 및 맞벽건축 - 건축물의 배치와 건축선 - 경관
기존시가지의 관리	- 용도지역 및 용도지구 - 기반시설 - 교통처리 - 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등 건축물의 규모 - 공동개발 및 맞벽건축 - 건축물의 배치와 건축선 - 경관
기존시가지의 보존	- 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등 건축물의 규모 - 건축물의 배치와 건축선 - 건축물의 형태와 색채 - 경관
신시가지의 개발	- 용도지역 및 용도지구 - 환경관리 - 기반시설 - 교통처리 - 가구 및 획지 - 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등 건축물의 규모 - 건축물의 배치와 건축선 - 경관
복합구역	- 목적별로 해당되는 계획사항을 포함하되, 나머지 사항은 지역 특성에 맞게 필요한 사항을 선택

출처 : 지구단위계획수립지침 국토교통부 훈령 제835호. p.25.

지구단위계획구역은 건축물의 배치, 형태, 재료, 색채 또는 건축선에 관한 계획 내용을 포함하고 있어¹⁵⁾ 도시계획과 건축계획을 연결하는 도시설계에서 중요한 역할을 하는 제도이다¹⁶⁾. 지구단위계획수립지침에는 ‘경관의 향상 또는 장소성을 주는 것이 필요한 지역 또는 건물의 형태 및 재료 등이 무질서하게 형성되어 가로의 연속성 및 경관의 통일성을 떨어뜨릴 우려가 있는 지역에 대하여는 건축물의 형태 및 외관에 대한 기준을 제시할 수 있다’고 명시하고 있다.¹⁷⁾

15) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제52조.

16) 권영상, 엄운진 (2010), 「선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계구축 방향」, 서울시정개발연구원, p.66.

17) 지구단위계획수립지침(국토교통부훈령 제835호) 제3장 제11절.

국토종합계획과 도종합계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획 외에 각 지역별 또는 부문별로 반드시 수립을 해야하거나 필요에 따라 수립할 수 있는 계획이 있다. 국토기본법에 지역계획은 지역의 정비나 개발을 위하여 필요한 경우 중앙행정기관 또는 지방자치단체장이 수립할 수 있고 부문별 계획은 중앙행정기관장 소관 업무에 관한 계획을 수립할 수 있다.¹⁸⁾ 이를 바탕으로 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법, 도시재정비촉진특별법, 주거기본법, 건축기본법, 경관법, 도시공원 및 녹지에 관한 법률 등이 제정되었다.

도시개발을 위한 도시개발법이 제정되어 도시개발사업계획을 수립하도록 하여 시행방식을 비롯한 인구수용계획, 토지이용계획, 교통처리계획, 환경보전계획, 보건의료시설 및 복지시설의 설치계획, 기반시설의 설치계획, 재원조달계획 등을 포함하며 도시·군기본계획에 부합하여야 한다.¹⁹⁾

도시 및 주거환경정비법(이하 도시정비법)은 주거환경개선과 노후·불량건축물의 효율적 개량을 목적으로 제정되었다. 이 법에 따라 주거환경정비기본계획을 수립하여 정비사업의 기본방향과 주거지 관리계획, 토지이용계획 및 시설계획, 교통계획, 환경계획, 사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획, 단계별 정비사업추진계획, 건축물의 밀도계획, 세입자에 대한 주거안정대책을 포함하도록 하고 5년마다 타당성 여부를 검토하여 반영하도록 하고 있다.²⁰⁾ 또한, 도시정비법에 근거하여 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업을 시행할 수 있다. 각 정비사업계획은 사업구역설정과 계획의 내용이 주거환경정비기본계획에서 부합하여야 한다.²¹⁾

18) 국토기본법 제16조 제1항, 제17조 제2항.

19) 도시개발법 제1조, 제4조 제1항, 제5조.

20) 도시 및 주거환경정비법 제3조.

21) 도시 및 주거환경정비법 제4조 제1항.

[표 3-4] 도시정비법에 근거한 정비사업 종류

사업명	사업구분
주거환경개선사업	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후 불량 건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재개발사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재건축사업	정비기반시설이 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
도시환경정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권 활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주거환경관리사업	단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비 개량하기 위하여 시행하는 사업
가로주택정비사업	노후·불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

출처 : 도시 및 주거환경정비법 제2조.

도시재정비 촉진 특별법은 낙후된 도시지역의 기반시설 확충과 도시기능의 회복을 목적으로 제정된 법이다. 이 법에서는 재정비촉진지구를 주거지형, 중심지형, 고밀복합형으로 구분하여 지정하도록 한다. 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제2조1에 의하면 주거지형은 노후·불량 주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구를 지칭하며 중심지형은 상업지역, 공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 지구를 고밀복합형은 주요 역세권, 간선도로의 교차지 등 양호한 기반시설을 갖추고 있어 대중교통 이용이 용이한 지역에서 도심 내 소형주택의 공급 확대, 토지의 고도이용과 건축물의 복합개발이 필요한 지구를 말한다. 재정비촉진사업계획을 수립하여 주거환경개선사업, 재개발사업 및 재건축사업, 가로주택정비 사업 및 소규모재건축사업, 도시개발사업, 시장정비사업, 도시·군계획시설 사업을 시행하도록 명시되어 있다.²²⁾

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법은 도시의 경제적, 사회적, 문화적 활력 회복을 위한 공공의 역할 지원을 강화하기 위하여 제정된 법으로 국토교통부장관이 수립한 국가도시재생기본방침을 바탕으로 도시재생전략계획을 수립하도록 명시하고 있다. 또한 전략계획수립권자는 도시재생활성화지역에 대하여 도시재생활성화계획을 수립할 수 있도록 하

22) 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제2조 제2항.

고 있다. 도시재생선도지역의 경우 도시재생이 시급하거나 사업의 파급효과가 큰 지역을 국토교통부장관이 직접 또는 전략계획수립권자의 요청에 따라 지정할 수 있는 지역으로 이 지역에 대하여는 도시재생전략계획의 수립 여부와 관계없이 도시재생활성화계획을 수립할 수 있고 이미 도시재생전략계획이 수립된 지방자치단체의 경우 도시재생전략계획이 변경된 것으로 본다. 도시재생활성화계획은 다양한 도시재생사업은 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획을 지칭하며 도시경제기반형 활성화계획과 근린재생형 활성화계획으로 구분한다.²³⁾

2) 기존 도시계획체계의 문제점

① 법정계획 범위의 중복과 위계의 모호성

도시계획의 기본이 되는 국토종합계획과 도종합계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획 외의 부문별 특별법으로 수립된 여러 계획들이 있어 계획의 내용이 중복되는 부분이 많고 위계가 모호하여 내용이 충돌하는 문제가 발생한다.²⁴⁾

도시기본계획과 특별법으로 수립된 계획들 간의 연계가 부족하고 도시기본계획이 법정계획임에도 불구하고 비법정계획인 행정계획들이 우선시 되고 있어 도시기본계획의 위상에 문제가 제기되었다.²⁵⁾ 도시개발법에 따라 지정된 도시개발구역, 도시 및 주거환경정비법에 따라 지정된 정비구역, 주택법에 따라 지정된 대지조성사업지구 등 사업지구를 지구단위계획으로 지정하도록 하여 국토의 계획과 이용에 관한 법률과 연계하였지만 그럼에도 불구하고 경관계획의 경우 특별법으로 수립된 계획과 도시기본계획과의 관계가 여전히 미흡하다는 점과 도시관리계획에서 반영되는 시점이 불분명함에 따라 기본계획과 특정경관계획의 성격이 기본계획인지 실행(관리)계획인지 모호하다는 문제가 제기되었다.²⁶⁾ 각종 계획 수립지침 및 가이드라인에는 기존 계획과 정합성을 담보하도록 되어 있지만, 현실적인 제약수단이 부족하여 개별 사업은 개별사업계획에 의해서 진행되는 경향이 있다.

② 계획 실현의 한계

지구단위계획은 2016년도 기준 전국에 수립된 9334개로 서울특별시의 경우 314개의 계

23) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조 제6항, 제34조.

24) 이주일, 김인희 (2010), 「국토 및 도시계획체계의 재정립을 위한 국제비교 연구」, 서울시정개발연구원, p.231.

25) 양재섭, 김상일, 이재수, 김선웅, 정희운, 김인희, 이주일, 신상영, 김태현, 맹다미 (2010), 「선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계구축 방향」, 서울시정개발연구원, p.66.

26) 임유경, 이진민 (2013), 「가로단위 공간관리 수단으로서의 특별가로구역 제도 연구」, 건축도시공간연구소 p.41.

획 수립되어 법정 도시계획체제에서 가장 강력한 강제력과 실행력을 지닐 수 있는 수단으로 널리 사용되지만 용적률 상향을 목적으로 하는 용도지역 변경의 수단으로 전락하는 경우가 많아 정작 법제정의 목적인 도시설계적인 내용은 획일화되고 부실화되었다는 비판이 제기되었다.²⁷⁾²⁸⁾

경관계획과 경관협정은 지구단위계획과 마찬가지로 3차원 적인 공간계획요소를 포함하고 있어 또 다른 도시설계의 수단으로 지구단위계획보다 계획의 수립여부나 내용이 유연하다는 장점을 가지나 구속력이 약하다는 문제점이 있다.²⁹⁾

경관협정은 규제보다는 지원 또는 인센티브를 통해 공간계획을 유도하는 수단으로 협정 체결 당사자들에게만 그들이 합의한 일정기간 동안만 유효하기 때문에,³⁰⁾ 연속적 속성이 있는 경관을 관리하는 데 한계가 있으며 협정 위반 시 규제할 수 있는 방안도 마련되어 있지 않고 협정이 체결된 사례가 2016년 기준 28개로 이 가운데 제도 운영 초기인 2009년에 지자체의 적극적인 사업에 의해 7개가 체결된 이후 점차 감소하여 2016년에는 1곳만 체결되어 사업의 실효성에 대한 문제가 있다.³¹⁾

③ 비용의 문제

지구단위계획은 다른 용도, 지역, 구역과 비교하여 지역의 특정된 계획으로 건축물의 배치, 형태, 색채 또는 건축선에 관한 계획 등 도시설계의 요소를 가장 많이 담고 있는 계획이기 때문에 도시의 장소성을 살리기 적합한 계획이지만 지구단위계획을 수립하는데 시간과 비용이 소요되기 때문에 도시의 모든 지역에 대하여 지구단위계획을 수립하는데 한계가 있다.

[표 3-5]는 조달청의 국가종합전자조달시스템인 나라장터에 공고된 지구단위계획 용역에 배정된 예산을 최근 순서대로 정리한 내용이다. 지정된 지구단위계획구역의 면적과 계획 내용에 따라 예산의 규모가 다르지만 평균적으로 2~4억원이 소요된다는 것을 알 수 있다. 가로환경정비사업과 연계된 지구단위계획 용역은 평균적으로 약 15개월 소요되는 것으로 조사되었다.³²⁾

이처럼 적지 않은 예산과 수립기간으로 신규개발이 필요하거나 역사, 문화를 보존해야하

27) 국토교통부(2017), 「2016년 도시계획현황통계」, pp.199-209.

28) 양재섭, 김상일, 이재수, 김선웅, 정희운, 김인희, 이주일, 신상영, 김태현, 뽕다미(2010), 「선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체제구축 방향」, 서울시정개발연구원, p.49.

29) 이창호, 오준걸, 정종대(2011), "경관협정의 운용방안에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」 v.27(6) p.176.

30) 경관법 제19조.

31) 이여경, 심경미(2016), 「경관협정 실효성 제고를 위한 지원방안 연구」, 건축도시공간연구소, p.28.

32) 박진아, 목익수, 강우석(2008), "서울시 대학가 계획과정의 파트너십 연구", 「한국교육시설학회지」, v.15(4), p.34.

는 경우를 제외하고 도시 일상의 공간에 대해서 지구단위계획을 수립하기가 어려워 도시 공간을 이루는 사업들을 총체적으로 아우르는 법정계획이 없이 개별 사업별로 시행되는 경우가 많다.

[표 3-5] 2017년 지구단위계획용역 예산

용역명	수요기관	면적	예산(원)
영암군 교동지구 지구단위계획 용역	전라남도 영암군	62,428㎡	251,000,000
강릉 남부권 지구단위계획 수립 용역	강원도 강릉시	70,500㎡	218,000,000
면목패션(봉제) 특별개발진흥지구 지구단위계획구역 지정 및 계획	서울특별시 종로구	292,000㎡	592,950,000
개발진흥지구 지구단위계획 수립 용역	서울특별시 마포구	711,763㎡	395,055,000
섬자리 일원 지구단위계획구역 지정 및 계획수립 용역	부산광역시 남구	27.934㎡	85,380,000

출처 : 국가종합전자조달 나라장터, <http://www.g2b.go.kr/> (검색일: 2017.11.22.)

[표 3-6] 지구단위계획 용역기간 및 예산

구분	용역기간	면적	예산(원)
홍익대 주변	2005. 10 ~ 2007. 2	6144,845㎡	372,618,000
한양대 주변	2005. 10 ~ 2007. 3	131,264㎡	354,658,000
숙명여대 주변	2005. 12 ~ 2007. 2	79,090㎡	266,725,000
성균관대 주변	2005. 00 ~ 2007. 1	149,270㎡	379,395,000
서울대 주변	2006. 4 ~ 2007. 12	160,360㎡	368,703,000
동국대 주변	2006. 8 ~ 2007. 8	93,048㎡	480,000,000
동덕여대 주변	2006. 10 ~ 2007. 7	96,992㎡	432,000,000
서울시립대 주변	2007. 8 ~ 2008. 8	43,339㎡	300,000,000
성신여대 주변	2007. 5 ~ 2008. 5	180,000㎡	400,000,000

출처 : 박진아 외(2008), “서울시 대학가 활성화 계획과정의 파트너십 연구”, 「한국교육시설학회지」, v,15(4), p.34.

④ 계획구역 간의 단절

행정구역 또는 관할부서가 달라 도시공간이 연속성을 고려하지 못한 채 계획이 수립되고

사업이 시행된 경우가 있다. 예를 들어 도시 내 친수공간은 중요한 어메니티임에도 불구하고 관리주체가 다른 이유로 하천공간과 하천배후지로 나뉘어 계획이 수립되고 실행되고 있어 공간의 연속성이 부족하다.³³⁾ “친수구역 활용에 관한 특별법”(이하 친수구역법)은 국가하천의 경계로부터 2킬로미터 범위 내의 지역을 친수구역으로 지정하여 친수구역조성사업계획을 수립할 수 있도록 정하고 있어 하천공간과 하천배후지의 통합적인 개발을 가능하게 하지만 국가하천이라는 일정규모 이상의 하천에만 적용가능하며 계획수립의 주체가 국토교통부장관이기 때문에 각 지역의 특성을 반영하기 어렵다는 한계가 있다.³⁴⁾ 도시 곳곳에 있는 중소규모의 지방하천에 대해서는 하천공간과 하천배후의 간의 통합적인 개발 및 관리에 대한 계획방안이 마련되어 있지 않다.³⁵⁾

또한 도로를 중심으로 지자체의 경계가 구분된 경우에도 공간에 대한 통합적인 설계가 이루어지지 않는 경우가 많다. 특별건축계획의 경우 조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 목적으로 특별히 지정하는 구역이지만,³⁶⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 건축물에 대한 일부 규정 완화가 주된 내용으로 특정지역에 있는 공공건물 또는 대형건물에만 국한된다는 점에서 한계가 있다. 건축계획의 경우 계획의 단위가 개별 건축물이기 때문에 주변 맥락이 고려되지 않을 경우가 발생할 수 있다.

⑤ 일상공간에서의 총체적 설계지침 부재

도시기본계획은 20년 후의 도시의 미래상과 발전방향을 제시하고 있기 때문에 미시적인 공간을 다루기에는 한계가 있다. 도시·군기본계획의 실현수단이 도시·군관리계획에서 지구단위계획을 제외한 다른 용도지역 및 지구에서는 건축물의 형태나 배치, 색채 등 장소성을 구현시킬 수 있는 설계지침을 포함하고 있지 않기 때문에 지구단위계획이 수립되어 있지 않은 지역 장소에 대한 총체적 설계지침이 없다.³⁷⁾ [그림 3-2]는 서울특별시에서 수립된 지구단위계획구역을 표시한 지도로, 구역 외의 지역에 대해서는 장소성을 구현할만한 설계지침이 없다.

또한, 도시공간을 구성하는 교통, 공공시설, 녹지, 주거 등 여러 부문 및 관리부서별 사업계획이 수립되어 시행되기 때문에 지구단위계획이 수립되어 있지 않은 경우 종합적으로 사

33) 이정형, 김양현 (2016), “도시하천 친수공간 계획시스템 개선방안 연구”, 『한국도시설계학회지』, v.17(1), p.6.

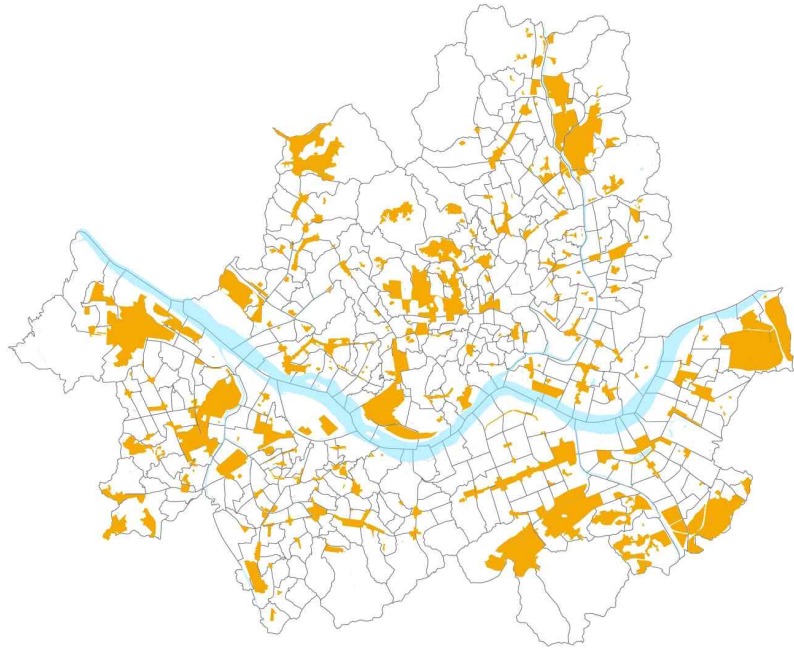
34) 국가하천은 하천법 제7조 제2항에 지정된 하천을 지칭하며 이 중 도시하천에 해당하는 사안은 인구 20만 명 이상의 도시를 관류하거나 범람구역 안의 인구가 1만 명 이상인 지역을 지나는 하천으로 유역면적 합계가 50제곱킬로미터 이상인 하천이다.

35) 하천법 제7조 제3항에 의하면 지방하천은 지방의 공공이해와 밀접한 관계가 있는 하천으로서 시, 도지사가 그 명칭과 구간을 지정하는 하천을 말한다.

36) 서수정, 김철영(2010), 「특별건축구역의 효율적 운영방안연구」, 안양: 건축도시공간연구소, p.2.

37) 건축법 제2조 제18항.

업들을 조율하거나 사업계획 수립 시 참고할 수 있는 지침이 없다. 또한 지구단위계획이 수립되어 있어도 개별사업은 개별사업별로 시행되어 총체적으로 공간을 설계할 수 있는 수단이 마련되어 있지 않다. 예를 들어 가로 단위의 공간을 보면 보도블럭, 가로등, 식재, 옥외광고물 정비 등 개별 사업들 간의 관계를 종합적으로 설정하는 지침이 없어,³⁸⁾ 개별사업은 개별사업별로 시행되어 부문 간 연계가 이루어지기 어렵다.



[그림 3-2] 서울특별시 지구단위수립구역현황

출처 : 국가공간정보포털 지리정보, <http://www.nsdi.go.kr>. (검색일: 2017.11.22.)

38) 임유경, 이진민 (2013), 「가로단위 공간관리 수단으로서의 특별가로구역 제도 연구」, 안양: 건축도시공간연구소, p.6.

2. 지구단위계획을 통한 도시공간개선의 한계

지구단위계획은 국토의 이용 및 계획에 관한 법률을 근거로 수립되는 법정계획으로 도시 공간에 대한 지침 성격을 갖는다. 국토교통부에서 제시한 지구단위계획 수립지침과 서울시 지구단위계획 수립기준을 분석하고 제도 운영상의 문제를 고찰함으로써 장소만들기 관점에서 지구단위계획이 갖는 한계를 도출하고 장소기반 전략계획의 필요성을 확인하고자 한다.

1) 수립기준 분석

① 지구단위계획 수립지침(국토교통부 훈령 제835호, 2017. 5. 1. 개정)

지구단위계획은 도시설계와 상세계획의 이원적 운용에 따른 문제 등을 해소하고자 2000년 도시계획법 개정으로 통해 두 가지가 통합된 계획으로, 2002년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 제정되면서 본격적으로 시행되기 시작하였다.

지구단위계획은 「국토의계획 및 이용에 관한 법률」의 제4장제4절 제49조부터 제52조에 규정되어 있는 규정을 근거로 하며, 이 법령에는 지구단위계획의 지정, 지구단위계획의 입안 및 결정, 지구단위계획의 내용 등에 사항을 포함하고 있다. 국토교통부에서 제공하는 지구단위계획 수립지침은 법적 사항에 구체적인 기준을 제시함으로써 지구단위계획제도의 원활한 운영을 도모하기 위해 수립되었다.

□ 지구단위계획구역 지정

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 지구단위계획구역은 용도지구, 도시개발구역, 정비구역, 택지개발지구 등을 대상으로 하고 있다. 이와 연계하여 지구단위계획 수립지침상 각 대상 구역에 대한 내용을 살펴보면, 지구단위계획 구역을 지정할 수 있는 지역을 토지이용을 고도화하거나 특정 목적 달성을 위하여 부여한 토지용도의 취지를 개별 건축물에 구체적으로 반영하고자 하는 구역 등으로 제시하면서 해당 구역의 토지를 대상으로 건축물에 초점이 맞춰져 있음을 확인 할 수 있다(표 3-7).

[표 3-7] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 지구단위계획구역의 지정 기준

제51조(지구단위계획구역의 지정 등) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 지구단위계획구역을 지정할 수 있다.

1. 제37조에 따라 지정된 용도지구
 2. 「도시개발법」 제3조에 따라 지정된 도시개발구역
 3. 「도시 및 주거환경정비법」 제8조에 따라 지정된 정비구역
 4. 「택지개발촉진법」 제3조에 따라 지정된 택지개발지구
 5. 「주택법」 제15조에 따른 대지조성사업지구
 6. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호의 산업단지와 같은 조 제12호의 준산업단지
 7. 「관광진흥법」 제52조에 따라 지정된 관광단지와 같은 법 제70조에 따라 지정된 관광특구
 8. 개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역 또는 공원에서 해제되는 구역, 녹지지역에서 주거·상업·공업 지역으로 변경되는 구역과 새로 도시지역으로 편입되는 구역 중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역
 - 8의2. 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역
 - 8의3. 도시지역 내 유희토지를 효율적으로 개발하거나 교정시설, 군사시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 이전 또는 재배치하여 토지 이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역
 9. 도시지역의 체계적·계획적인 관리 또는 개발이 필요한 지역
 10. 그 밖에 양호한 환경의 확보나 기능 및 미관의 증진 등을 위하여 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역
- ② 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 지구단위계획구역으로 지정하여야 한다. 다만, 관계 법률에 따라 그 지역에 토지 이용과 건축에 관한 계획이 수립되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 제1항제3호 및 제4호의 지역에서 시행되는 사업이 끝난 후 10년이 지난 지역
 2. 제1항 각 호 중 체계적·계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역
- ③ 도시지역 외의 지역을 지구단위계획구역으로 지정하려는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여야 한다.
1. 지정하려는 구역 면적의 100분의 50 이상이 제36조에 따라 지정된 계획관리지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역
 2. 제37조에 따라 지정된 개발진흥지구로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역
 3. 제37조에 따라 지정된 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 행위 제한 등을 지구단위계획으로 대체하려는 지역

출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제51조(지구단위계획구역의 지정 등)

□ 지구단위계획의 내용 및 수립기준

제52조 동 시행령 제45조에 따르면 제1항제2호 지구단위계획에는 대통령령으로 정하는 기반시설의 배치와 규모와 제4호 건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도 내용을 포함하여 둘 이상의 사항이 포함하도록 명시하고 있다. 도로, 녹지 등의 도시계획시설과 건축물에 대한 관한 내용이 주를 이루나, 이러한 물리적 요소의 배치, 규모, 용도, 건폐율, 용적률 등 형태와 크기에 초점이 맞추어져 있다. 또한, 해당지구의 지구단위계획 시행지침 작성 시에도 건축부분 시행지침이라는 목차 하에 건축물 용도별 세부 지침이 수립되어 공간에 대한 내용은 건축물과 함께 계획되고 이와 연계하여 외부 공간 등에 대한 지침이 작성된다.

[표 3-8] 지구단위계획 수립지침상 도시지역 내 지구단위계획을 지정할 수 있는 지역

1. 토지이용을 고도화하거나 특정 목적달성을 위하여 부여한 토지용도의 취지를 개별 건축물에 구체적으로 반영하고자 하는 구역 : 용도지구 등
2. 토지의 형질변경과 토지이용계획, 건축물 계획이 서로 환류되도록 함으로써 쾌적한 구역환경을 조성하고자 하는 경우 또는 당초의 개발사업 취지와 내용을 살려 계획적인 관리가 되도록 함으로써 쾌적한 구역환경을 유지하고자 하는 구역 : 도시개발구역, 정비구역, 택지개발예정지구, 대지조성사업지구, 산업단지 및 준산업단지, 관광단지 및 관광특구
3. 도시형태와 기능의 재정립, 특정기능의 강화 또는 완화, 난개발 방지 등을 통하여 시·군의 기능 및 미관을 증진시키고 양호한 환경을 확보하고자 하는 구역 : 기반시설부담구역, 시범도시, 개발행위허가제한지역, 재건축사업에 의하여 공동주택을 건축하는 지역 등
4. 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 일단의 토지에 복합적인 용도개발을 증진시킬 필요가 있는 지역은 준주거지역, 준공업지역 및 상업지역에서 낙후된 도심 기능을 회복하거나 도시균형발전을 위한 중심지 육성이 필요하여 도시·군기본계획에 반영된 지역 : 역세권 개발구역, 고밀복합형 재정비촉진지구로 지정된 지역 등
5. 도시지역 내 1만제곱미터 이상의 유휴토지 또는 교정시설, 군사시설 등 : 대규모 시설 이전에 따라 도시기능의 재배치 및 정비가 필요한 지역, 토지의 활용 잠재력이 높고 지역거점 육성이 필요한 지역, 지역 경제 활성화와 고용창출의 효과가 클 것으로 예상되는 지역
6. 용도지구를 대체하기 위하여 지구단위계획수립이 필요한 지역
7. 도시지역의 체계적·계획적 관리 또는 개발이 필요한 지역

출처 : 국토교통부 훈령 제835호, 지구단위계획 수립지침 제2장 제2절 2-2-4.

[표 3-9] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상 지구단위계획의 내용

1. 용도지역이나 용도지구를 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항
- 1의2. 기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항
2. 대통령령으로 정하는 기반시설의 배치와 규모
 - 법 제51조제1항제2호부터 제7호까지의 규정에 따른 지역인 경우에는 당해 법률에 의한 개발사업으로 설치하는 기반시설
 - 도로·자동차정류장·주차장·자동차 및 건설기계검사시설·자동차 및 건설기계운전학원·광장·공원(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 묘지공원은 제외한다)·녹지·공공공지·유통업무설비·수도공급설비·전기공급설비·가스공급설비·열공급설비·공동구·시장·학교(「고등교육법」 제2조에 따른 학교는 제외한다)·공공청사·문화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·장례식장·종합의료시설·하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장
3. 도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 계획적인 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획
4. 건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도
5. 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획
6. 환경관리계획 또는 경관계획
7. 교통처리계획
8. 그 밖에 토지 이용의 합리화, 도시나 농·산·어촌의 기능 증진 등에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
 - 지하 또는 공중공간에 설치할 시설물의 높이·깊이·배치 또는 규모

- 대문·담 또는 울타리의 형태 또는 색채
- 간판의 크기·형태·색채 또는 재질
- 장애인·노약자 등을 위한 편의시설계획
- 에너지 및 자원의 절약과 재활용에 관한 계획
- 생물서식공간의 보호·조성·연결 및 물과 공기의 순환 등에 관한 계획
- 문화재 및 역사문화환경 보호에 관한 계획

출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제52조(지구단위계획의 내용), 동법 시행령 제45조(지구단위계획의 내용)

지구단위계획 수립지침에서 제시하는 내용은 필수 사항이 아니라 지역실정에 따라 선택적으로 추가하거나 삭제할 수 있는 예시사항으로, 법적으로 필수사항인 기반시설과 건축물에 관한 사항은 모든 유형에 공통적으로 해당된다. 특히 건축물의 경우 법적 필수 포함 조건인 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이 외에도 배치, 건축선, 형태, 색채 등에 관한 사항을 포함하고 있으며, 모든 유형이 경관계획을 포함하도록 정하고 있다. 그러나 이중 해당 구역 내 공간계획의 실질적인 기준이 되는 사항들을 살펴보면 주로 건축물과 경관에 한정되어 있다. 사례로 [표3-10]의 서울 신내2지구 택지개발사업 지구지정 변경, 개발계획 및 실시계획 변경 승인 고시문 내용 중 지구단위계획에 관한 사항을 보면 용도지역·용도지구, 기반시설의 배치와 규모, 가구 및 획지의 규모와 조성, 건축물에 대한 용도·건폐율·용적률·높이·배치·형태·색채·건축선, 기타사항에 대해 계획을 수립하였다. 그리고 이중 지구단위계획 지침의 주요 내용인 건축물에 대한 결정조서의 경우 건축법과 유사한 계획적인 규제 사항이 주요 내용이라는 것을 확인할 수 있다. 또한 단지 내 주요 공공공간이 될 수 있는 전면공지의 계획 지침에 대해서는 ‘보도로 조성하고 24시간 통행이 가능한 구조’로 하면서 ‘접한 도로와 보도의 높이 차이를 없애는 것’ 외에는 구체적인 지침이 수립되어 있지 않은데, 이는 지구단위계획 지침이 디자인 성격의 지침이라기보다는 전면공지의 기능적인 면에 대해 집중하고 있음을 보여준다.

[표 3-10] 지구단위계획에 대한 도시관리계획 결정조서 내용 예시

라. 건축물에 대한 용도·건폐율·용적률·높이·배치·형태·색채·건축선에 관한 도시관리계획 결정조서(변경)

1) 공동주택용지(변경)

구분	도면 번호	위 치	구 분	계 획 내 용
기정	-	아	용 도	• 허용용도 - 공동주택 및 부대복리시설 (주택건설기준등에 관한 규정) • 불허용도 - 허용용도 이외 용도
			건폐율	30% 이하
			용적률	200% 이하
			높 이	평균층수 15층 이하
			배 치	부대복리시설 및 생활편익시설의 위치 지정(권장)
			형 태	-
			색 채	-
			건축선	북측 완충녹지변 : 5m 그 외 지역 : 건축한계선 3m

2) 근린생활시설용지 및 공공시설 용지(변경없음)

마. 기타 사항에 관한 도시관리계획 결정조서(변경)

1) 공동주택용지(변경)

도면 번호	위 치		구 분	계 획 내 용
	기정	변경		
-	아	아	차 량 출입구	• 차량출입구는 교통영향평가상의 출입구 지정 사항을 준수하여야 하며 결정도에서 지정한 단지내 차량동선의 위치에 설치할 것을 권장한다.
			단지내 도 로	• 단지내 주도로는 결정도에서 지정한 단지내 차량동선을 따라 설치할 것을 권장한다.
			단지내 보행자통로	• 단지내 보행자 통로는 결정도에서 지정한 단지내 보행동선을 따라 설치할 것을 권장한다.
			주차장 설치기준	• 모든 공동주택단지의 주차시설은 주차장법 및 서울시주차장설치조례에 따라 확보하되 교통영향평가에서 정하는 경우 이에 따라 설치하여야 한다.
-	공1 (도) 공2 (도)	공1 (도)	차 량 출입구	• 차량출입구는 교통영향평가상의 출입구 지정 사항을 준수하여야 한다.
			주차장 설치기준	• 주차장 설치기준은 가구수에 따라 관련규정 및 지침에 따른다.
			전면공지	• 건축한계선에 의해 발생한 전면공지는 보도로 조성하고 보행자가 24시간 통행이 가능한 구조로 하여야 한다. • 접한 도로의 보도와 높이 차이가 없어야 한다.

출처 : 국토교통부(2017), 고시 제2017-916호: 서울 신내2지구 택지개발사업 지구지정 변경, 개발계획 및 실시계획 변경 승인.

□ 건축물의 배치와 건축선

대지 내 외부공간 형성에 영향을 미치는 항목으로 건축물의 배치 등에 관한 수립기준을 살펴보면 건축물 배치 시 건축지정선, 벽면지정선, 건축한계선, 벽면한계선 등을 지정하여 건축물을 배치하도록 정하고 있다[표 3-11]. 이 때 인접가로의 폭, 특성과 관련하여 공공시설을 확보하고 보행환경을 개선하는데 적극적으로 활용하도록 유도한다. 또한, 벽면한계선의 경우 특정한 층에서 보행공간(공공보행통로 등) 등을 확보할 필요가 있는 경우 사용하는데, 이 경우 건축한계선의 후퇴부분에는 보행공간 등에 필요한 도시설계적 계획요소를 제시하도록 명시하고 있다. 즉, 건축물의 배치와 관련하여 건축선이나 인접대지경계선으로부터 이격된 공간에 대해 계획 지침을 마련하도록 하고 있는 것이다. 그러나 실제로 수립되어 적용중인 지구단위계획 지침 사례 [표 3-12]를 보면 건축한계선이나 벽면 지정선 등에 대한 규정만 있을 뿐 후퇴 부분에 대한 공간을 어떻게 계획할지에 대한 지침이 명시되어 있지 않다.

[표 3-11] 지구단위계획 수립지침상 건축물의 배치와 건축선에 관한 내용

- 3-10-1. 다음과 같은 경우에는 건축지정선·벽면지정선·건축한계선·벽면한계선 등을 지정하여 건축물이 적정하게 배치되도록 할 수 있다.
 - (1) 가로경관이 연속적으로 형성되지 않거나 벽면선이 일정하지 않을 것이 예상되는 경우
 - (2) 건축물 전면에 생기는 공지(空地)가 일정하지 않아 외부공간이 효율적으로 이용되지 못할 것이 예상되는 경우
 - (3) 가로경관에 일정한 특성을 부여할 필요가 있는 경우 등
- 3-10-2. 건축한계선·건축지정선·벽면선 등은 인접가로의 폭, 특성과 관련하여 건폐율·용적률·개발규모 등을 종합적으로 검토하여 지정하며, 공공시설을 확보하고 보행환경을 개선하는데 적극 활용되도록 한다.
- 3-10-3. 건축지정선은 가로경관이 연속적인 형태를 유지하거나 구역내 중요 가로변의 건축물을 가리려하게 할 필요가 있는 경우에 사용할 수 있다.
- 3-10-4. 벽면지정선은 특정지역에서 상점가의 1층벽면을 가리려하게 하거나 고층부의 벽면의 위치를 지정하는 등 특정층의 벽면의 위치를 규제할 필요가 있는 경우에 지정할 수 있다.
- 3-10-5. 건축한계선은 도로에 있는 사람이 개방감을 가질 수 있도록 건축물을 도로에서 일정거리 후퇴시켜 건축하게 할 필요가 있는 곳에 지정할 수 있다.
- 3-10-6. 벽면한계선은 특정한 층에서 보행공간(공공보행통로 등) 등을 확보할 필요가 있는 경우에 사용할 수 있다. 이 경우 건축한계선의 후퇴부분에는 보행공간 등에 필요한 도시설계적 계획요소를 제시한다.
- 3-10-7. 공동주택에 대해서는 단지전체를 대상으로 주택의 유형(아파트·연립주택·다세대주택 등), 건축물의 배치, 계획세대수, 세대당 평형규모, 공공시설설치계획 등을 정할 수 있다.
- 3-10-8. 공동주택단지는 건축물의 배치에 있어서는 주민공동생활에 활용되는 장소를 충분히 확보하여 공동체의식을 향상시키도록 하고, 건축물의 배치는 바람통로 등의 기상조건을 고려한 환경친화적인 단지가 될 수 있도록 계획한다.

출처 : 국토교통부(국토교통부 훈령 제835호), 「지구단위계획 수립지침」 제3장 제10절 3-10-1.

[표 3-12] 건축선에 관한 지침 사례

지구	지침 내용
성남판교	〈건축선에 관한 사항〉 제14조(건축한계선) ① 지정목적 1. 공동주택용지의 대지와외곽 경계중 도로변에는 '프라이버시 보호와 주행차량 소음저감을 위한 조치'에 필요한 공간을 확보하고자 건축한계선을 지정한다. 2. 공동주택용지의 대지와외곽 경계중 보행자전용도로와 공원, 기타 공공공지변에는 쾌적한 보행환경과 풍부한 녹지환경조성을 지원할 수 있도록 건축한계선을 지정한다. 3. 공동주택용지의 대지와외곽 경계중 모퉁이변에는 결절점으로서의 기능을 수행할 수 있도록 건축한계선을 지정한다.
	② 지구단위계획에서 지정한 건축한계선은 주거동에 한하며 그 위치와 폭은 지침도에 의한다. 제15조(1층 벽면지정선) ① 지정목적 도로변으로부터의 접근성 증대와 가로환경 활성화, 정연한 가로경관 조성을 위하여 생활가로변에 1층벽면지정선을 지정하여 연도형 아파트 또는 부대복리시설(근린생활시설등 포함)이 배치될 수 있도록 한다.
	② ①항에서의 부대복리시설이라 함은 '주택건설기준등에관한규정'의 주민공동시설, 문고, 관리사무소 등을 말하며, 당해 시설의 1층에만 벽면지정선이 적용된다.
	③ 지구단위계획에서 지정한 벽면지정선의 위치와 폭은 지침도에 의한다.

출처 : 국토교통부(2009), 성남판교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침.

□ 건축물의 형태와 외관, 색채

건축물의 형태와 색채에 있어 지구단위계획 수립지침에는 주변 경관 및 스카이라인 조화, 지붕형태 등에 대한 지침을 계획할 것을 명시하고 있다. 특히, 장소성 부여가 필요한 지역에는 건축물의 형태 및 외관에 대한 기준을 제시하여 가로의 연속성이나 경관의 통일성을 확보할 수 있는 기준을 마련하도록 하고 있다. 그러나 장소성과 관련하여 건축물에 대한 형태나 입면디자인과 관련된 내용만 제시되어 있을 뿐 함께 조성되는 공간에 대한 계획 지침은 언급되지 경우가 거의 없으며, 이에 대한 지침이 수립되더라도 대지내 공지, 공개 공지 등 건축물의 형태와 분리되어 수립되다보니 디자인 연계가 이루어지기가 어렵다.

[표 3-13] 지구단위계획 수립지침상 건축물의 형태와 색채에 관한 내용

- 3-11-1. 건축물의 형태와 외관 등은 시·군 전체의 경관과 스카이라인 등과 균형을 이루고 조화롭게 되도록 한다.
- 3-11-2. 경관수준 향상 및 장소성 부여가 필요한 지역에는 건축물의 형태 및 외관에 대한 기준을 제시하여 건축물의 형태·재료·색깔 등이 질서있게 연출되고 가로의 연속성 및 경관의 통일성이 확보되도록 한다.
- 3-11-3. 건축물의 색채는 주위와 조화시킴으로써 연속성 있는 가로경관을 조성하고 지역의 이미지와 특성을 부각시킬 수 있어야 한다.
- 3-11-4. 가로변 건축물의 지붕형태에 대한 통일성을 부여할 필요가 있거나 옥상공간을 정원화하여 녹지공간을 보완할 필요가 있는 경우에는 지붕의 형태와 옥상 부분의 처리 기준을 제시한다.
- 3-11-5. 저층 건축물의 지붕의 모양과 색채는 주변지역의 디자인 및 외벽과 어울리도록 한다.
- 3-11.6. 옥상부분은 옥외창고로 사용하는 것을 지양하고, 옥탑, 냉각탑의 건축설비는 주요한 도로변과 인근 건물에

서 가급적 보이지 않도록 하거나 시각차폐물을 설치하는 것이 바람직하다.

3-11-7. 경관의 향상 또는 장소성을 주는 것이 필요한 지역 또는 건물의 형태·재료 등이 무질서하게 형성되어 가로 연속성 및 경관의 통일성을 떨어뜨릴 우려가 있는 지역에 대하여는 건축물의 형태 및 외관에 대한 기준을 제시할 수 있다.

출처 : 국토교통부(국토교통부 훈령 제835호), 「지구단위계획 수립지침」 제3장 제11절.

□ 공개공지 등 대지 내 공지

하나의 대지 내에 발생하는 유희공지는 건축법에 의해 의무적으로 조성해야만 하는 대지 안의 공지와 공개공지 등으로 지구단위계획 수립지침에 의하면 지구단위계획구역으로 지정되는 경우 휴식 공간 부족하고 전면공지가 잇달아 형성되지 않아 쾌적한 보행공간 확보가 어려운 경우 등의 상황시 건축선 지정 등을 통해 대지 내 공지를 확보하도록 하고 있다.³⁹⁾ 또한, 대지 내 공지를 확보하고자 하는 경우 고려해야 할 사항으로 한 개 필지보다는 가구 및 획지 내 대지 상호간 또는 가구 및 획지의 연계 체계를 고려하여 공간을 확보하도록 하고 있으며, 공개공지를 피로티 구조 할 경우 유효 높이, 공개공지를 광장으로 조성시 건축물 전면에 배치할 것 등의 고려사항을 명시하고 있다.⁴⁰⁾ 그러나 용지별, 획지별 지구단위계획 지침이라는 범위 설정으로 인해 민간 필지 내 조성되는 공공조경 등의 공간이 인접하고 있는 도로, 광장 등의 공공공간과의 연계하여 조성되는 전체 공간에 대한 계획이 없는 것이 지구단위계획의 한계이다.

[표 3-14] 지구단위계획 수립지침상 대지 내 공지에 관한 사항

3-13-1. 다음의 경우에는 건축선 지정 등을 통하여 대지 내 공지를 확보하는 방안을 검토한다.

- (1) 휴식공간이 부족하고 전면공지가 잇달아 형성되지 않아 쾌적한 보행공간 확보가 어려운 경우
- (2) 가구·획지간 동선체계가 미비한 경우
- (3) 가구·획지간 보행활동 및 휴식공간 확보가 어렵고 외부공간의 질저하가 우려되는 경우
- (4) 전면 공지에 체계적이고 일체적인 조경을 실시하여 외부환경의 질적 향상을 도모하고자 하는 경우
- (5) 이용인구가 많이 몰리는 도심부의 대형건축물 등에 이용자의 휴식을 위하여 옥외 공간을 확보할 필요가 있는 경우

3-13-2. 대지내 공지를 확보하고자 하는 경우에는 다음 사항을 고려한다.

- (1) 한개 필지에 국한되는 대지내 공지의 지정은 가급적 지양하고, 가구 및 획지내 대지 상호간 또는 가구 및 획지의 연계체계를 고려한다.
- (2) 보차(步車) 혼용도로 지정시에는 벽면한계선을 병행 지정하도록 하고 건축물 내부 공중회랑(空中回廊) 또는 피로티로 조성된 공공통로에 대한 적용도 고려한다.
- (3) 공개공지를 피로티구조로 할 경우에는 유효높이가 4m 이상이 되도록 한다.
- (4) 공개공지를 광장으로 조성하고자 하는 경우에는 건축물의 전면에 배치하도록 한다.
- (5) 지역별 특성과 관련된 외부공간 조성 및 보행환경 개선을 위하여 전면공지, 공개공지, 공공공지, 대지내 조경, 보차혼용도로, 공공보행도로 등에 대한 배치와 조성방식 및 형태 등을 검토한다.

39) 국토교통부(국토교통부 훈령 제835호), 「지구단위계획 수립지침」 제3장 제13절 3-13-1.

40) 국토교통부(국토교통부 훈령 제835호), 「지구단위계획 수립지침」 제3장 제13절 3-13-2.

- 3-13-3. 공공통로의 경우에는 피로티나 공중회랑형 등도 인정하여 적극적으로 활용하도록 하며, 공개공지의 위치를 분산시키지 말고 가급적 인접대지와 면한 부분에 배치하여 유효하게 활용하도록 고려한다.
- 3-13-4. 공개공지를 확보하고자 하는 경우에는 인접대지와 관계뿐 아니라 지구단위계획구역 전체의 도로망, 녹지축 등과 연계될 수 있도록 한다.

출처 : 국토교통부(국토교통부 훈령 제835호), 「지구단위계획 수립지침」 제3장 제13절.

□ 보행교통 처리

대지 내 보행 동선과 관련하여 공간을 형성할 수 있는 계획수단으로 단지 내 보행로, 단지 내 보행출입구 등이 있다. 해당 항목에서는 보행동선 계획시 유의사항으로 건축선 후퇴 부분에 대한 구체적 공간처리 규정 마련, 공공보행통로 조성 및 입체교차시설 등의 보행환경 확보를 위한 시설계획에 대해 수립지침을 제시한다.⁴¹⁾ 이를 근간으로 수립된 성남판교 택지개발지구 내 지구단위계획 수립지침 사례[표 3-15]를 보면 상업·업무시설용지 내 공공보행통로를 지정하는 필지를 계획하고 공공보행통로의 규모, 바닥 포장재 등에 관한 지침만 있을 뿐, 해당 요소가 필지 내 외부공간 및 도로, 공원 등의 기반시설과 연결되는 지점에 대한 공간계획 지침은 없거나 구체적이지 않은 수준에 머무르고 있다.

[표 3-15] 지구단위계획 수립지침상 보행동선계획에 관한 사항

- 3-6-10. 보행동선계획은 다음 사항을 유의하여 수립한다.
- (1) 구역의 유형별 특성을 감안하여 보행환경을 체계화하고 차량동선보다는 보행자 안전과 쾌적한 보행이 가능한 동선체계가 되도록 한다.
 - (2) 보행동선은 계획구역 및 구역 외 지역과 원활한 보행네트워크가 형성될 수 있도록 하고, 장애인·노약자(아동 포함) 등의 보행에 불편이 없도록 계획한다.
 - (3) 건축선 후퇴부분에 대한 구체적 공간처리 규정을 마련하여 보행에 장애를 주는 지장물이 설치되거나 주차공간으로 사용하는 것을 피하도록 한다.
 - (4) 통과교통 억제를 위한 시설 등을 조성하여 보행자전용도로 또는 보차도로 등의 설치를 검토한다.
 - (5) 주요한 보행자축에는 보행자우선도로를 고려하되 그에 면한 필지의 주차동선이나 서비스동선에 대한 검토를 하고, 지역여건에 따라서는 시간제 보행자도로 등 다양한 형태를 검토한다.
 - (6) 대지의 규모가 커서 보행자가 우회하게 되는 불편이 없도록 대지 안에 공공보행통로를 지정하는 방안을 검토한다.
 - (7) 주차장·광장·교통시설 등 보행자이용시설은 보행자가 걸어서 쉽게 이용하고 보행자가 보호될 수 있는 환경을 만들어 준다.
 - (8) 공공보행통로를 지정하는 경우에는 다음 사항을 고려하여야 한다.
 - ① 대지 안에 공공보행통로를 계획하는 경우 보행통로 주변에 거주하는 주민들에게 소음, 사생활 침해 등이 발생하지 않도록 지정위치를 검토하고, 공공보행통로로 주변에 수목식재 등을 검토하여야 한다.
 - ② 향후 대지 안에 거주하는 주민과 공공보행통로 이용자와의 분쟁발생 요인에 대해 사전분석을 통하여 분쟁이 발생되지 않도록 방안을 강구 하여야 한다.
- 3-6-11. 보행환경 확보를 위한 시설계획은 다음과 같이 한다.
- (1) 역사상가·학교·공원·버스정류장 등과 같이 보행통행의 목적지 또는 발생지와 주거지 사이에는 자전거 및 보행연결체계를 갖추도록 한다.

41) 국토교통부(국토교통부 훈령 제835호), 「지구단위계획 수립지침」 제3장 제6절.

- (2) 보행자전용도로가 보조간선도로 이상의 도로에서 횡단할 경우에는 입체교차시설을 설치하여 보행의 안전성, 보행동선의 연속성이 확보되도록 하고, 국지도로등과 교차하는 경우에는 국지도로에 차량과속방지턱을 설치하도록 한다.
- (3) 보행환경에 영향을 미치는 건축물과 보도의 단차(段差)를 줄이도록 하고 가급적 지반의 경사가 급하게 되는 것을 피한다.

3-6-12. 보행자 데크·지하통로 및 경사로 등을 지정하는 경우에는 입체적인 설계 예시를 하도록 한다.

출처 : 국토교통부(국토교통부 훈령 제835호), 「지구단위계획 수립지침」 제3장 제6절.

[표 3-16] 성남판교 택지개발지구 상업용지 및 업무시설 용지 지구단위계획 지침 사례

제15조(공공보행통로)

- ① 공공보행통로는 3미터 폭 이상으로 1층에 설치하되 공공보행통로가 필지경계선에 지정되어 있을 경우 필지경계선으로 1.5미터 폭 이상으로 설치하여야 한다.
- ② 공공보행통로의 바닥은 인접한 보도 또는 건축물 내부의 바닥과 동일한 포장재료나 포장패턴 등으로 포장하는 것을 원칙으로 하며, 바닥의 높이는 인접보도의 높이와 같게 하여야 한다.
- ③ 건축물을 통과하여 공공보행통로가 지정된 경우 지정된 공간(층단위 공간) 이외의 부분은 건축물의 본 용도로 사용할 수 있다.
- ④ 상업업무용지내에는 일반인의 보행통행을 용이하게 할 수 있도록 '입체공공보행통로'를 설치할 수 있다.
- ⑤ 기타 조성기준은 '제1편 제1장 제12조의 ⑦항(공공보행통로) 및 ⑧항(입체(공중 및 지하)공공보행통로)'의 규정에 따라 조성하여야 한다.

출처 : 국토교통부(2009), 성남판교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침.

② 서울특별시 지구단위계획 수립기준(서울특별시, 2016. 6.)

서울특별시 지구단위계획 수립기준 가운데 국토교통부 지구단위계획 수립지침과 중복되는 내용은 분석에서 제외하고, 계획에 적용되는 실질적인 지침 기준 위주로 분석하였다. 서울시의 경우 지구단위계획 수립과 운영에 대한 매뉴얼, 도시계획위원회와 도시·건축공동위원회의 심의·자문 기준으로 이용할 수 있도록 작성되었기 때문에 국토교통부에서 제시하는 수립지침보다 구체적인 기준을 제시하고 있다.

서울특별시 지구단위계획 수립기준에서는 건축물 배치 및 형태 계획에 대한 첫 번째 기본 원칙으로 “건축물의 외부공간과 보행가로를 함께 계획함으로써, 도시공간의 공공성 확보를 위한 틀을 마련하도록 함”이라고 명시하고 있다.⁴²⁾ 또한, 지구단위계획구역 내 주요 공간과 연결점 등을 주변지역과 연계하는 조성기준 및 통합지침을 마련하도록 하고 있다. 이에 부응하여 건축물 배치 및 형태 계획에 대한 수립기준을 제시하기에 앞서, 공적 공간인 공지, 통로등의 유형과 건축선의 유형에 대한 정의, 그리고 기타 형태 및 외관 관련된 사항 등을 명시하고 있다.

42) 서울특별시(2016), 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」, p.87.

□ 대지 내 공지의 조성

먼저 대지 내 공지의 조성에 관한 수립 기준을 살펴보면, 가로 환경 통합 설계기준으로 교차로 및 인접필지와의 연계를 통한 통합설계, 보행도로와 연계한 가로공간 조성, 건축물 저층부 용도계획과 연계한 가로 활성화 도모를 제시하고 있다.⁴³⁾ 그리고 이를 실현할 수 있는 구체적인 지침으로 공개 공지의 조성 위치에 대해 대지가 접한 도로 중 가장 넓은 도로변에 접할 수 있도록 하고, 가로환경과 연계하되 단순히 건축물 통로로 이용되지 않도록 하고 있으며, 가로 활성화 차원에서 저층부 가로 활성화 용도와 연계하여 다양한 활동을 지원할 수 있도록 계획하도록 명시하고 있다.⁴⁴⁾ [표 3-17]은 수립기준에서 제시하고 있는 내용으로 공개공지의 경우 공공성이 확보되는 소공원 형태로 설치하도록 하고 있으며, 공공보행통로의 경우 최소 폭 3m 이상의 규제사항과 넓은 폭으로 조성시에는 지역 주민들을 위한 커뮤니티 공간을 조성하고, 전면공지의 경우 가로 활성화를 위한 공간을 계획하도록 하고 있다. 그러나 실제 수립된 서울시 지구단위계획 구역 지침 내용들을 살펴보면, 수립기준에서 제시하는 설계기준과는 달리 대부분 전면공지의 폭이나 건축한계선의 이격거리 정도로 계획지침을 제시하고 있어서 수립기준이 충분히 활용되지 못하고 있음을 알 수 있다.

[표 3-17] 서울특별시 지구단위계획 수립기준 중 대지 내 공지에 수립 기준

구분	조성형태
공개공지	- 물건을 쌓아 놓거나 출입을 차단하는 시설을 설치하지 아니함 - 환경친화적으로 편리하게 이용할 수 있도록 조경, 벤치, 파고라, 시계탑, 분수, 야외무대, 소규모 공중화장실 등의 시설을 설치함 - 가로환경과 조화를 이루는 소공원(섬지공원) 형태로 설치함 - 필로티 구조로 할 경우에는 유효높이를 6m 이상으로 확보하도록 함 - 주변환경을 고려하여 보행환경이 열악한 경우에는 보도형 공개공지 설치가 가능함 - 지하철 등과 연계할 경우, 환기구 등 도로 중앙분리대 또는 대지 내 조경공간에 설치하고, 지하철 출입구는 가능한 건축물 내부에 설치하도록 함 - 바닥 포장 재료와 패턴 등은 주변과 연속성을 가지도록 계획함 - 사유화를 방지하고 공공성이 확보될 수 있도록 계획함
공공보행통로	- 공공보행통로는 최소 폭 3m 이상을 확보해야 함 - 부득이 필로티형 공공보행통로 조성 시, 유효높이 6m를 확보해야 함 - 대지 단차가 있는 경우 중·단 구배를 최소화하여 보행에 지장을 초래하지 않도록 계획함 - 넓은 폭원의 공공보행통로로 조성된 공간은 지역주민을 고려하여 커뮤니티 공간으로 조성함 - 이용형태에 따라 직선형, 굴곡형, 나선형 등 지역 상황 및 지적상황을 고려하여 형태를 조정할 수 있음 - 전면공지 또는 공개공지와 연계하여 이용효율을 높일 수 있도록 계획함

43) 서울특별시(2016), 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」, p.91.

44) 서울특별시(2016), 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」, p.91.

구분	조성형태
	- 걷고 싶은 거리, 찾고 싶은 거리 등 효율적인 주제를 바탕으로 통로를 조성하여 공공보행통로 이미지 개선할 수 있도록 함 - 차량의 접근 및 어린이 등 보행약자 안전을 고려하여 필요시 볼라드 설치 및 완충재 바닥재질을 사용하여 설치함 - 보행안전을 위하여 가로등 설치 및 보안시설을 설치함 - 보도와의 단차 및 장애인의 편의를 위해 계단과 더불어 경사로를 설치함 - 보도에서 이용자들이 알아볼 수 있는 위치에 표지판 설치 등 이용 편리성을 도모하고 출입구를 인식할 수 있도록 계획 - 공공성 확보 및 이용자의 편의 증진을 위해 항상 개방된 구조로 설계함(대문, 펜스 등 설치 금지)
전면공지	- 보도와 일체적으로 조성하도록 하며, 단차는 최소화하고 가로 지장물로 인한 보행 불편이 없도록 함 - 건축물 저층부에 개방적 상업시설 계획 시, 전면공지와 연계하여 가로 활성화를 도모할 수 있도록 함 - 가로미관 증진을 위해 입체적 공간활용이 될 수 있도록 함

출처 : 서울특별시(2016), 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」, pp.92-94.

□ 건축물의 배치 및 형태에 관한 인센티브 계획

서울시 지구단위계획 수립기준에서 건축물의 디자인 유도가 필요하다 지역에 대해 디자인 관련 조항인 재료, 색채 등과 저층부 개발 공간 조성, 건축선 후퇴 부분의 가로공원 조성 등에 대한 인센티브를 다양하게 제공하도록 제시하고 있다. 한편, 인센티브 계획과 관련하여서는 용적률을 기준, 허용, 상한 용적률로 구분하여 조례에서 정한 기준 이하에서 하고 있으나, 계획에 직접적인 영향을 미치는 용적률 상향 이외의 인센티브 조항은 마련되어 있지 않다.

【표 3-18】 서울특별시 지구단위계획 수립기준 중 대지 및 건축물 내 공공성 확보 적용기준

1-6-4. 건축물의 배치 및 형태에 관한 인센티브 계획

- 1) 건축물의 디자인 유도가 필요한 지역에 대하여 디자인 관련 조항인 재료 및 색채, 매스 등에 대한 인센티브 조항을 신설하도록 함
- 2) 가로의 활성화에 지대한 영향을 미치는 1층부 공간의 공용공간 조성을 활성화하기 위하여 저층부 개방공간 조성에 대한 인센티브 조항을 적용하도록 함
- 3) 건축선후퇴에 의하여 조성되는 공간은 가로공원 조성을 위한 일정기준을 제시하여 인센티브를 제공하도록 함
- 4) 건축선과 공공보행통로 등 제한적으로 적용하는 인센티브를 다양화 하도록 함

출처 : 서울특별시(2016), 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」, p.101.

□ 경관계획

서울시 지구단위계획수립 기준 상 경관계획은 경관법에 의해 수립되는 시·군·별 경관계획과 마찬가지로 주요 공간의 골격과 계획방향을 설정하는 경관기본구상, 경관상세계획을

포함하여 수립하도록 하고 있다. 경관계획과 달리 계획지침으로 일반지침, 장소별 특별지침, 건축지침, 기타 공원·녹지조성 계획으로 구분하여 경관상세계획을 수립하도록 하고 있는 점이다. 그리고 실행계획으로 주요 조망점에서의 근경, 중경, 원경을 제시하고 주요 경관요소를 배경으로 시물레이션, 스카이라인등을 제시하도록 하고 있다. 또한, 경관 상세계획을 수립하는 경우 당해 구역을 포함하여 수립된 서울시 경관법 및 기본경관계획을 반영하여 수립하도록 하고 있기 때문에 실제로 지구단위계획에서 제시하는 경관계획은 해당 지자체의 경관 계획지침과 유사한 기준 및 범위 내에서 제시된다. 따라서 지구에 있어서도 장소성 있는 도시 내 공간을 세부적으로 다루기보다는 주요 조망점에서 경관의 보전, 관리 등을 위한 스카이라인 등을 위주로 계획하도록 명시하고 있다.

□ 특별계획구역

특별계획구역이란 지구단위계획구역 중에서 현상설계 등에 의하여 창의적 개발안을 받아들일 필요가 있거나 계획안을 작성하는데 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상되어 충분한 시간을 가질 필요가 있을 때에 별도의 개발안을 만들어 지구단위계획 수용 결정하는 지역으로 전략적 개발유도, 복합기능 수용, 효율적 토지이용 등이 요구되는 지역을 대상으로 하고 있다.⁴⁵⁾ 구역 규모에 있어 주변 지역에 영향을 줄 수 있는 규모를 고려하여 소규모 밀집지역의 경우 3,000㎡이상, 나대지 및 이전 적지인 경우 5,000㎡이상 등의 지정 기준을 제시하고 있다.⁴⁶⁾ 특별계획구역 수립시 공공성 확보, 주변부 영향 저감 및 연계적 정비, 효율적인 토지이용계획 및 설계의 우선 확보를 고려하여 계획 지침에 반영할 수 있도록 명시하고 있다. 무엇보다도 부문별 계획수립기준 원칙으로 일반구역 수립기준을 준용하되, 공공성 확보를 위해 특별계획구역에 대하여 일부 완화하거나 추가하여 별도로 정할 수 있도록 하고 있는데, 이에 대한 수립기준으로 [표 3-19]과 같이 공공기여를 통한 공공공간 확보계획을 제시하고 있다. 그러나 실제 공공공간 확보계획 내용을 살펴보면 공공공간 확보비율과 확보방안 및 확보 대상 위주로만 기준을 제시하고 공간의 계획방향이나 디자인이 기준은 제시되어 있지 않다. 따라서 공공 공간이 확보되더라도 수립기준은 일반 지구단위계획과 동일하게 적용되어 특별계획구역 내 공간에 대한 공간의 특수성은 기대하기가 어렵다.

[표 3-19] 공공기여를 통한 공공공간 확보 계획

- 용도지역 상향에 따른 공공시설 확보비율은 II-1-1 용도지역조정 및 공공시설 확보계획기준을 따르며, 도시건축공동위원회에서 필요하다고 인정할 경우 추가확보 가능

45) 서울특별시(2016), 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」, p.113.

46) 서울특별시(2016), 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」, p.114.

※ '사전협상형 지구단위계획 수립기준'에 따른 10,000㎡이상 대규모 유휴부지의 경우 관련지침을 따름.
· 공공공간의 확보계획은 II-1-6 건축물 배치 및 형태계획 기준을 따름
· 지하철 출입구·환기구, 분전반 등을 설치공간 협소로 보행공간 축소나 가로경관이 저해되는 지역의 경우 특별 계획구역 내 대지로 유도하도록 계획

출처 : 서울특별시(2016), 서울특별시 지구단위계획 수립기준, p.116.

□ 공공부문 계획

도로와 공원 등 기타 공공시설물을 대상으로 하는 공공부문계획에 대한 지구단위계획 수립기준은 적용 범위에 있어 공공소유의 공공시설 이외에도 민간 소유의 공용공지를 포함하여 설계지침을 제시하고 있다.⁴⁷⁾ 이에 따라 대지내 공지, 보행통로, 저층부 개방공간과 공공기여시설 등은 공공부문계획 지침 대상이 되며, 서울특별시 도시디자인 가이드라인을 준용하여 계획에 반영하도록 명시하고 있다. 한편, 서울특별시 도시디자인가이드라인은 서울 디자인 기본계획에 따른 지침으로 도시 공간 내 사회기반시설을 주요 대상으로 하며, 지구단위계획보다 좀 더 구체적이고 다양한 도시 공간 내 요소들을 다루고 있다. 그러나 도시디자인 기본계획은 서울시에만 한정되어 있고, 디자인 가이드라인에서 제시한 지침 또한 무장에 도시조성에 초점이 맞추어져 있다는 점에서 장소성을 고려한 공간계획에 한계가 있다.

2) 지구단위계획 제도 운영시 문제점

□ 건축물에 관한 지침 위주

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하면 지구단위계획 수립시 법 제52조 제1항 제2호, 제4호 기반시설과 건축물의 규모에 대한 사항을 포함한 둘 이상의 사항을 포함하도록 하고 있다. 여기서 기반시설은 배치와 규모에 관한 사항이고 건축물은 용도, 건폐율, 용적률, 높이의 최고한도 또는 최저한도 등 시설 규모에 관한 사항으로 지구단위계획의 주요 내용을 구성한다. 이에 따라 지구단위계획 지침의 내용은 건축물에 초점에 맞추어지다 보니 필지 내 외부공간에 대한 내용은 주로 대지경계선으로부터 건축물의 이격거리 지정이나 휴게공간으로 조성하는 정도로 제시되고 있으며, 도로나 교각 등 공공 기반 시설 내 형성되는 공간에 대한 지침은 미미한 실정이다. 물론 서울시 지구단위계획 수립기준의 경우 도

47) 서울특별시(2016), 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」, p.123.

로와 공원 등 공공시설과 민간소유의 공용공지를 대상으로 공공부문계획에 대한 수립기준을 제시하고 있다. 그러나 이 기준은 공간의 전체적인 계획방향과 이에 부응하는 설계기준을 제시하기보다는 공간 내 설치되는 시설물의 배치, 접근로의 규모 등 일반적인 사항을 제시하고 있어, 도시 내에서 다양하게 나타나는 공간의 특수성에 대응하기에 부족한 실정이다.

□ 민간과 공공 필지의 경계부 공간에 대한 지침 부재

지구단위계획은 우선적으로 토지이용을 합리화하고 대상지를 기능 및 미관개선을 목적으로 체계적·계획적으로 관리하기 위한 계획이다. 지구단위계획에서는 단독주택·공동주택·상업시설 등 토지 용도별, 필지별로 지침을 수립하게 되는데, 성남판교지구의 사례에서도 건축물 용도 기준을 기반으로 한 토지용도별 목차를 확인할 수 있다(표 3-20). 한편 도로나 광장 등의 공공부분에 대한 계획 지침은 경관법에 따라 운영되는 경관계획이나 경관상세계획, 또는 서울시의 경우 도시디자인 기본계획에서 구체적으로 제시하기도 하나 필수 사항이 아니기 때문에 실제 조성단계에서 얼마나 가이드라인을 준용하는지는 명확하지 않은 실정이다. 때문에, 용도별 필지와 이와 접한 기반시설은 각각의 지침을 준용하게 되며 하나의 공간으로 연계될 수 있는 있는 필지 내 공지와 보행자 도로의 경계부는 각각의 영역으로 계획될 수밖에 없다. 민간 필지 내 전면공지나 공개공지 등 조성시 바닥 패턴이나 포장재는 접한 가로면과 같은 유형으로 설치하도록 하는 지침이 제시되기도 하나, 민간 필지 내 건축물과 공공 필지 내 기반시설들이 조성되는 시점과 투입되는 공사비 등이 다르기에 두 개의 공간을 하나의 사업대상으로 하는 지침을 수립하기는 어렵다. 결과적으로 지구단위계획 지침에서 이를 모두 고려한 공간계획 지침을 제시하기에는 근본적인 한계가 있다.

[표 3-20] 성남판교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침 목차

제 I 편 총론
제1장 총칙
제2장 지구단위계획 운용에 관한 사항
제 II 편 건축부문 시행지침
제1-1장 단독주택용지 및 근린생활시설용지
제1-2장 블록형 단독주택용지
제2장 공동주택용지
제3장 주상복합용지
제4장 상업용지 및 업무시설용지
제5장 공공건축물 및 기타시설 용지
제 III 편 특별계획구역 시행지침
제1장 특별계획구역 일반지침

제2장 특별계획구역별 지침
제Ⅳ편 경관 및 공공부문 시행지침
제1장 가로축 경관
제2장 보행축 경관
제3장 수경축 경관
제4장 건축물의 색채
제5장 옥외광고물
제6장 옥외가로시설물
제7장 야간경관

출처 : 국토교통부(2009), 성남판교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침.

□ 대지 내 공지의 활용에 대한 계획 미비

도시 내 외부 공간에서 발생할 수 있는 활동은 다양하다. 특히 지구단위계획을 통해 의도적으로 조성되는 대지 내 공지는 불특정 다수의 사람들 위한 장소로써 단순히 보행을 위한 공간만이 아니라, 머무르는 휴게 공간, 이벤트 공간 등 여러 기능으로 규정될 수 있다. 그럼에도 불구하고 지구단위계획 수립지침 및 이를 기반으로 수립된 설계지침 사례인 [표 3-21], [표 3-22]에서는 대지 내 공지인 전면공지, 공개공지 등이 단순한 휴게공간이나 조경공간으로 조성되는 한계를 보여준다. 물론 공간 활용의 다양성을 고려할 때 오히려 최소한의 기준만 제시하여 공공공간으로써의 가능성을 열어 두는 것이 효율적일 수 있으나, 이러한 공간이 도시 내에는 필지별로 상당히 많이 조성되는 현상을 감안할 때 보다 기능적이고 유연한 활용을 고려한 계획 지침이 필요하다.

[표 3-21] 양재지구 중심 지구단위계획 대지 내 공지 지침

구분	제어목표	설계지침
전면공지 (간선부)	간선도로변 보행/휴게공간 확보	· 미관지구내 건축한계선을 준용한 전면공지 확보 · 조경면적 산정시 전면공지면적 제외
전면공지 (이면부)	이면도로 확폭으로 차량 서비스 공간 확보	· 이면도로 보도/차도 확보
섬지형 공지	활용가능한 오픈스페이스를 확보하여 보행활동 활성화	· 간선도로변에 면하여 선형으로 설치 · 공개공지로부터 3m 이상의 폭으로 설치 · 공개공지와 섬지형공지 중복지정 불가
공개공지	지하공간 보행활성화 유도, 부족한 오픈스페이스 공급으로 보행환경 개선	· 지하공개공지 확보로 역사에서 콘코스 연결 유도 · 인센티브제공을 통한 유도
침상형 공지	지하철과 연계한 보행자 휴게 공간 확보	· 계단, 경사로 등에 의해 공공지하공간 및 지상공간에서 접근 유도

출처 : 서울특별시(2018), 고시 제2018호-35호: 도시관리계획(양재지구중심 지구단위계획) 결정(변경) 및 지형도면 고시.

[표 3-22] 성남판교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침 중 대지 내 공지에 관한 사항

제12조(대지내 공지에 관한 용어의 정의)

② “전면공지 조성기준 및 방법”은 다음 각호에 따라 조성하여야 한다.

1. 자유로운 통행의 보장

전면공지에는 ‘보행지장물’을 설치할 수 없다. 다만, 해당 승인권자(또는 허가권자)가 지형 여건상 불가피하다고 인정할 경우에는 그러하지 아니한다.

2. 경계부 처리

가. 전면공지는 연결한 보도 및 도로(보도가 없는 도로)와 높이차가 없이 조성하여야 한다. 이때 전면공지와 보도에는 차량 출입 및 주정차를 금지한다. 다만, 뱅지 등 부득이한 경우 차량출입을 허용할 수 없다.

나. 보도 연결형 전면공지와 보도로 이루어진 보행공간의 경계부는 차량출입 및 주차가 불가능하도록 단주 등을 설치하여야 한다. 다만, 간선도로의 경우 불가피하게 주차 출입구가 지정된 경우 그 출입구가 설치된 부분에 한하여 예외로 한다.

3. 포장

보도 연결형 전면공지의 포장은 공공부문에서 시행한 보도의 재표와 포장패턴을 우선적으로 준용하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 공공부문에서 시행한 보도보다 성능이 우수하고 포장패턴의 조화로움이 인정될 경우 별도의 포장도 가능하다.

③ “공개공지”라 함은 건축법 제43조, 동법 시행령 제27조의2에서 정하는 바와 같이 일반대중에게 상시 개방되는 대지안의 공간을 말한다.

④ “공개공지 조성기준 및 방법”은 다음 각호에 따라 조성하여야 한다.

1. 진입부의 설치

가. 전면도로에 면한 길이의 2분의1이상에서 일반인의 보행진입이 가능하여야 한다.

나. 보도와 접하는 공개공지의 바닥은 같은 높이로 하되 부득이하여 높이차를 두는 경우 신체장애이용경사로를 설치하여야 한다.

2. 시설기준

가. 공개공지 규모는 최소 45㎡이상이어야 하며, 주차장과 담장을 설치할 수 없다.

나. 공개공지면적의 30%이상을 건축법 제42조제2항의 규정에 의하여 건설교통부장관이 고시한 조경기준에 의하여 식재하여야 한다.

다. 조도 50룩스 이상의 조명시설을 하여야 한다.

라. 공개공지 면적 50㎡미만은 10인 이상이 앉을 수 있는 벤치를 설치해야 하며, 50㎡이상일 때에는 매 10㎡마다 1인씩 추가 설치하여야 한다.

마. 식수대는 1개소이상 설치하여야 하며, 조형물 등 미술장식품 설치를 권장한다.

출처 : 국토교통부(2009), 성남판교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침

□ 권장사항의 모호한 설정

지구단위계획구역 내 건축물 계획 시 규제 및 건축허가 조건이 될 수도 있는 시행지침에서 명시하는 모든 기준이 강제적인 사항은 아니다. [표 3-23]의 지구단위계획 시행지침 사례 일부 내용을 살펴보면 실제로 지침 내용에는 “권장”이라는 용어가 상당히 많이 사용되고 있음을 확인할 수 있는데, 지구단위계획구역마다 지침에서 “권장”의 의미가 다르게 정의되고 있음은 [표 3-23]을 통해 확인할 수 있다. 성남판교 지구단위계획구역의 경우 “권장”은 특별한 사유가 없는 한 지킬 것을 권장하는 사항으로 정의되어 있는데, 여기서 특별한 사유에 대한 기준은 마련되어 있지 않으며 다시 사용되고 있는 “권장하는 사항”의 의미가 반영하지 않을 경우는 포함하는 것인지에 대한 여부를 확인할 수 있는 기준이 제시되어 있

지 않다. 파주 운정지구의 경우에도 “권장 사항”은 강요하지 않는 내용들로서 가능한 한 지정된 사항을 따르도록 하는 것으로 정의함으로써 “가능한 한”이라는 용어의 범위가 부정확하기 때문에 반드시 따를 필요가 없어지는 지침이 될 수 있다. 이외에도 [표 3-24]에서 알 수 있듯이 대부분의 지구단위계획 시행지침상 “권장 사항”은 애매하게 규정되다 보니 지침 내용의 많은 부분을 차지하고 있는 “권장” 지침들의 실효성에 있어서는 한계가 있는 것으로 보인다.

[표 3-23] 지구단위계획 지침 사례

구 분	계 획 내 용
차 량 출입구	차량출입구는 교통영향평가상의 출입구 지정 사항을 준수하여야 하며 결정도에서 지정한 단지 내 차량동선의 위치에 설치할 것을 권장한다.
단지내 도 로	단지내 주도로는 결정도에서 지정한 단지내 차량동선을 따라 설치할 것을 권장한다.
단지내 보행자통로	단지내 보행자 통로는 결정도에서 지정한 단지내 보행동선을 따라 설치할 것을 권장한다.
주차장 설치기준	모든 공동주택단지의 주차시설은 주차장법 및 서울시주차장설치조례에 따라 확보하되 교통영향평가에서 정하는 경우 이에 따라 설치하여야 한다.
차 량 출입구	차량출입구는 교통영향평가상의 출입구 지정 사항을 준수하여야 한다.
주차장 설치기준	주차장 설치기준은 가구 수에 따라 관련규정 및 지침에 따른다.
전면공지	건축한계선에 의해 발생한 전면공지는 보도로 조성하고 보행자가 24시간 통행이 가능한 구조로 하여야 한다. 접한 도로의 보도와 높이 차이가 없어야 한다.

출처 : 국토교통부(2017), 고시 제2017-916호: 서울신내2지구 택지개발사업 지구지정 변경, 개발계획 및 실시계획 변경 승인.

□ 지침 사항 이행시 제시되는 인센티브의 한계

지구단위계획 지침에서는 공개공지나 공개 공간 확보시 건축기준 완화에 대한 인센티브를 제시하여 공공과 공유할 수 있는 민간 필지 내 공간 조성을 유도하고 있다. 이는 건축법상의 완화조건을 최대한 활용하여 제시하는 기준으로 일반적으로 용적률 상향을 인센티브로 제시하고 있다. 서울시는 지구단위계획 수립기준 상 제공목적에 따라 인센티브 유형을 계획 유도와 친환경 인센티브 항목으로 구분하여 제시하고 있다. 계획유도의 경우 건축한계선, 공공보행통로 등 규제적 성격의 인센티브 항목과 권장용도, 공개공지 추가 확보 등 유도적 인센티브항목으로 해당 인센티브량의 100분의 70이내 기준으로 계획하도록 제시하고 있다.⁴⁸⁾ 이외에도 공개공지 의무면적 이상 추가 확보시 용적률 또는 높이를 완화하

거나 공공시설 부지 제공에 대한 상한 용적률 인센티브를 명시하고 있으나,⁴⁹⁾ 용적률과 건축물 외에 다른 조항은 없는 것을 확인할 수 있다. 물론 건축법 등 관련법 상 인센티브를 제공하는 데는 한계가 있을 것이나, 행정절차의 간소화라든가 재정지원 등 좀 더 적극적인 방안 모색이 필요할 것으로 보인다.

[표 3-24] 지구단위계획 지침상 규제사항과 권장사항의 정의 사례

구분	정의	해당 지침
성남 판교 지구 지구단위계획 시행지침	-규제사항 : 반드시 지켜야 할 사항 -권장사항(유도사항 포함) : 특별한 사유가 없는 한 지킬 것을 권장하는 사항	제 I 편 총론 제1장 총칙 제4조(지침적용의 기본원칙) 제3항
화성동탄(2) 택지개발사업 지구단위계획 시행지침	- 규제사항 : 반드시 지켜야 하는 사항 -권장사항 : 특별한 사유가 없는 한 지켜야 하는 사항 -유도사항 : 건축행위시 신도시 전체의 경관측면을 고려하여 계획적으로 유도하고자 하는 사항	제1편 제1장 총칙 제4조 지침 적용의 기본원칙
세종시 1-1 생활권 지구단위계획 시행지침	-의무사항(지정사항) : 반드시 지켜야 하는 사항 -권장사항(유도사항 포함) : 특별한사유가 없는 한 지킬 것을 권장하는 사항	총론 1-1-4 지침적용의 기본원칙 1-1-4-6

출처 : 국토교통부(2009), 성남판교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침; 국토교통부(2011), 화성동탄(2)택지개발사업 지구단위계획 시행지침; 국토교통부(2013), 세종시 1-1 생활권 지구단위계획 시행지침.

□ 건축법 등 관련법 및 관련계획과의 연계 부족

지구단위계획 시행지침에서 주요 내용으로 다루고 있는 건축물에 관한 지침은 구역 내 건축물 조성 시 건축법 및 해당 지자체의 건축조례, 주차장법 등의 법령 및 경관계획, 옥외광고물 수립 기준 등 다양한 관련 법적 계획들과 함께 적용하게 된다. 그리고 관련법이나 관련계획과 함께 적용시 다른 기준이 발생할 경우 상향된 기준을 따르도록 하고 있다. 지구단위계획 지침 수립시 관련법이나 계획을 검토하고 이를 계획에 반영하기는 하나, 지침의 수립 시점이나 관련법 및 관련계획의 제·개정 시기가 부합되지 않는 경우 서로 연계하기가 어려운 실정이다. 때문에, 지구단위계획 지침사항과 유사한 경관요소에 대한 가이드라인이 경관계획을 통해 수립되고 있음에도 불구하고, 각각 수립되는 경우 하나의 공간에 대해 통합적인 설계 방향을 제시하기는 한계가 있다.

48) 서울특별시(2016), 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」, pp.49-56.

49) 서울특별시(2016), 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」, pp.57-65.

□ 예측 불가능한 공간 활용에 대한 계획의 부재

지구단위계획은 수많은 검토를 통해 대상지의 미래상과 계획방향을 설정하고 이에 대한 기준을 제시함에도 불구하고, 실제로 조성되는 구역의 모습은 지구단위계획에서 제시하는 마스터플랜과 동일하지 않은 것을 종종 볼 수 있다. 건축물의 저층부를 특정 용도로 지정하지 않았음에도 불구하고, 카페 거리로 조성된다던가, 지역 내 모든 주민들에게 사용할 수 있도록 조성하도록 한 아파트 단지 내 공공보행통로가 해당 아파트의 입주민들만을 위한 산책로로 사용되는 등 지구단위계획에서는 의도하지 않은 상황은 누구도 예측할 수 없다. 특히, 도시 내 공간들은 수많은 사람들이 활동하는 장소로써 다양한 변수를 지니고 있으며, 항시 변화할 수 있다. 물론, 지구단위계획 지침 변경을 통해 계획 방향을 보완할 수는 있으나, 행정절차 등의 문제로 지속적인 관리가 어려우며 지구단위계획 내용의 범위상 소단위 개별공간마다 구체적인 계획을 제시하는 데는 한계가 있다. 따라서 지구단위계획 수립 후 지속적인 관리를 위해서는 시간의 변화에 따른 계획 보완이나 규제방안이 마련되어야 할 것이다.

3. 경관계획을 통한 도시공간개선의 한계

1) 경관계획 수립지침 분석

경관계획은 2007년 11월 국토교통부(건축문화경관과) 주관으로 제정된 「경관법」에 따라 인구 10만명을 초과하는 시, 군을 대상으로 지역의 경관을 보전·관리 및 형성하기 위해 수립하는 법정 계획이다. 경관법상 경관계획에는 1. 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항 2. 경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항 3. 경관구조의 설정에 관한 사항 4. 중점경관관리구역의 관리에 관한 사항 등 총 11개 항목에 관한 사항을 포함하도록 하고, 5년마다 경관계획에 대한 타당성을 재검토하고 정비하도록 명시하고 있다. 또한, 이러한 법정계획인 경관계획을 실행하기 위한 수단으로써 경관지구 지정 요청, 경관사업의 시행, 경관협정 체결 유도과 지자체 경관심의대상 등을 사항을 계획에 반영하도록 하고 있다. 때문에 지침의 성격이 강한 지구단위계획과 달리 경관계획은 도시관리계획, 도시개발계획 등의 내용까지 포함된 계획과 지침의 성격을 모두 가진 계획이라 할 수 있겠다.

[표 3-25] 경관법상 경관계획 내용

1. 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항
2. 경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항
3. 경관구조의 설정에 관한 사항
4. 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역(이하 "중점경관관리구역"이라 한다)의 관리에 관한 사항
5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제1호에 따른 경관지구(이하 "경관지구"라 한다)의 관리 및 운용에 관한 사항
6. 제16조에 따른 경관사업의 추진에 관한 사항
7. 제19조에 따른 경관협정의 관리 및 운영에 관한 사항
8. 경관관리의 행정체계 및 실천방안에 관한 사항
9. 자연 경관, 시가지 경관 및 농산어촌 경관 등 특정한 경관 유형 또는 건축물, 가로(街路), 공원 및 녹지 등 특정한 경관 요소의 관리에 관한 사항
10. 경관계획의 시행을 위한 자원조달 및 단계적 추진에 관한 사항
11. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성에 관한 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

출처 : 경관법 제9조 제1항

이러한 법정계획인 경관계획 수립을 위해 국토교통부 외 6개 부서에서 고시한 경관계획 수립 지침(2015. 3. 11. 개정)을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 경관계획은 도 경관계획과 시·군 경관계획, 특정경관계획으로 분류하여 그 계획내용을 다르게 제시하고 있다. 전국 9개 도 경관계획의 경우 개요, 경관현황조사 및 분석, 경관기본구상, 경관기본계획, 경관부문별계획, 실행계획으로 구성하도록 하고 있다. 시·군 경관계획은 개요, 경관현황조사 및 분석, 경관기본구상, 경관기본계획, 실행계획 외에 도 경관계획과 달리 중점경관관리구역 계획과 경관 가이드라인을 포함하도록 제시하고 있으며, 특정 경관계획은 개요, 경관자원조사 및 분석, 기본구상, 특정경관계획, 특정경관계획의 경관설계지침, 실행계획을 포함하도록 제시하고 있다. 그러나, 이 지침은 법적기준이라기 보다는 경관계획을 원활히 수립할 수 있도록 도움을 주기 위한 것으로, 경관계획 수립지침에서 제시하고 있는 분류(도경관계획, 시군경관계획, 특정경관계획), 계획수립체계(기본구상, 경관계획 수립, 경관설계지침), 실행계획 등 관련 사항은 지역 여건에 따라 선택적으로 활용할 수 있다는 것을 명시하고 있으며, 실제 지자체 경관계획으로 이와 같이 수립되고 있는 상황이다.

[표 3-26] 경관계획 수립지침상 도, 시·군, 특정 경관계획의 내용 범위

구분	도 경관계획	시·군 경관계획	특정경관계획
수립 내용	경관계획의 개요	경관계획의 개요	경관계획의 개요
	경관현황조사 및 분석	경관현황조사 및 분석	특정경관계획의 경관자원조사
	경관기본구상	경관기본구상	및 분석
	경관기본계획	경관기본계획	특정경관계획의 기본구상
	경관부문별계획	중점경관관리구역계획	특정경관계획의 수립

구분	도 경관계획	시·군 경관계획	특정경관계획
	실행계획	경관가이드라인 실행계획	특정경관계획의 경관설계지침 실행계획

출처 : 경관계획수립지침(국토교통부 고시 제2016-145호), 제4장, 제5장, 제6장

□ 경관가이드라인 분석

한편, 경관계획에서 실효성을 발휘할 수 내용은 경관가이드라인과 실행계획 부문으로 경관가이드라인은 추후 경관조례상 지정되는 경관심의대상의 기준이 된다.

첫 번째, 경관가이드라인 요소를 살펴보면 시·군 경관계획과 특정경관계획은 다소 차이가 있다. 시·군 경관계획은 공간구조, 가로경관, 건축물(옥외광고물 포함), 오픈스페이스를 대상으로 지침을 작성하도록 하며, 특정경관계획은 건축물과 옥외 광고물을 각각의 항목으로 분리하고 오픈스페이스 외에 시·군 경관계획과 달리 공공시설물, 색채, 야간 경관에 대한 지침을 작성할 것을 제시하여 좀 더 구체적인 지침까지 제시하도록 하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나, 실제 지자체에서 수립된 경관가이드라인 상의 경관요소를 살펴보면 시·군 경관계획보다는 특정경관계획의 가이드라인 요소를 대상으로 작성하고 있는 경향을 보이고 있다. 이는 시·군 경관계획 가이드라인 요소 중 공간구조와 가로경관의 범위가 모호하고 이에 대한 명확한 규정이 없다보니 선택적인 상황에서는 특정경관계획의 작성 내용을 선호하는 것으로 파악된다.

[표 3-27] 경관계획 수립지침상 시·군 경관계획과 특정경관계획 가이드라인 요소

구분	시·군 경관계획	특정경관계획
경관가이드라인 작성내용	공간구조	건축물
	가로경관	오픈스페이스
	건축물(옥외광고물 포함)	옥외광고물
	오픈스페이스	공공시설물
		색채
		야간경관

출처 : 경관계획수립지침(국토교통부 고시 제2016-145호), 제5장:제6장

[표 3-28] 지자체 경관계획 상 경관 가이드라인 요소

구분	서울시 경관계획 재정비 2016.9.	논산시 기본경관계획 2015. 8.	통영시 경관계획 2017. 7.
경관 가이드 라인 요소	공공공간		건축물
	공공건축물	건축물	오픈스페이스
	공공시설물	오픈스페이스	옥외광고물
	공공시각배치	공공시설물	공공시설물
	옥외광고물	옥외광고물	색채
		야간경관	야간경관
	*〈디자인서울 가이드라인〉 별도 색채		범죄예방 환경디자인
	운영, 경관계획은 구체적인 가이드라인 보다는 관리원칙만 제시		해안경관

출처 : 서울특별시(2016), 「서울특별시 경관계획 재정비(안)」, p.205; 논산시(2015), 「2020 논산시 기본경관계획」, p.173; 통영시(2017), 「2017 통영시 경관계획」, p.181.

경관계획 수립지침상 경관가이드라인 요소별 설계지침을 살펴보면, 공간의 경관적 측면을 고려하여 지침을 제시하는 요소는 건축물과 오픈스페이스에 관한 내용이다. 서울시의 경우 다른 지자체와 달리 공공공간 가이드라인을 포함하고 있으나, 서울시 경관계획에서 수립한 공공공간은 도로, 광장, 친수공간, 도시공원, 공공건축물 외부공간, 옥외주차장, 도시 구조물 주변 공간, 공개공지, 기타 공공공간으로 경관계획 수립지침상 오픈스페이스 범주에 해당하는 세부요소들로 구성되어 있다. 또한, 통영시의 경우는 지역의 특성을 고려하여 해안경관이라는 경관 요소를 추가하여 이에 대한 가이드라인을 수립하였다.

건축물 경관 지침의 작성 기준으로는 시·군 경관계획과 특정경관계획 모두 건축선, 건축형태, 광고물, 아케이드 등의 계획방향 외에도 공동주택, 단독주택, 상업시설 등 건축물의 용도에 따른 건축물의 규모 및 배치, 형태 및 외관, 외부공간 등에 계획을 작성하도록 하고 제시하고 있다. 이중 외부 공간 지침에 관한 사항은 공동주택의 경우 단지입구, 공공조경, 광장, 지상주차, 보행자 통로 등에 관한 계획을 단독주택의 경우는 외부 공간으로 전면공지, 주차장 등 상업 및 근린생활시설의 경우 외부 공간 요소로 공개공지, 전면공지, 진출입구, 공공통로, 주차장 등, 공공건축물의 경우 공개공지, 조경, 입구, 경계부 등을 계획을 제시할 수 있도록 하고 있다.

[표 3-29] 경관계획 수립지침상 건축물 가이드라인 세부지침요소

구분	시·군 경관계획	특정경관계획
건축물 관련 세부지침 요소	-가로의 연속성 확보를 위한 건축선, 건축 형태, 광고물, 아케이드 등의 계획 방향 -주변 건축물과의 조화를 위한 외관, 출입	-지역이미지 형성을 위한 스카이라인, 랜드마크, 통경축, 지붕형태 등의 경관 설계지침 -가로의 연속성 확보를 위한 건축선, 건축형

구분	시·군 경관계획	특정경관계획
	구, 경계부, 조경 등의 계획 방향 -공동주택, 단독주택, 상업시설, 근린생활 시설, 공공시설, 도시지원시설 등의 용지에 대한 건축물의 규모 및 배치, 형태, 외관에 관한 사항 -옥외광고물의 종류, 형태, 색채, 재료 등	태, 광고물, 아케이드 등의 계획방향 -공동주택, 단독주택, 상업시설, 근린생활시설, 공공시설, 도시지원시설 등의 용지에 대한 건축물의 규모 및 배치, 형태, 외관에 관한 사항
외부공간 관련 세부지침 요소	-공동주택 : 단지입구, 공공조경, 광장, 담장, 지상주차, 보행자 통로 등 -단독주택 : 전면공지, 담장, 대문, 주차장 등 -상업 및 근린생활시설 : 공개공지, 전면공지, 담장, 진출입구, 공공통로, 주차장 등 -공공건축물 : 공개공지, 조경, 입구, 경계부 등	-공동주택 : 단지입구, 공공조경, 모임광장, 숲길, 담장, 지상주차, 보행자 통로 등 -단독주택 : 전면공지, 담장, 대문, 주차장 등 -상업 및 근린생활시설 : 공개공지, 전면공지, 담장, 진출입구, 공공통로, 주차장 등 -공공건축물 : 공개공지, 조경, 입구, 경계부 등

출처 : 경관계획수립지침(국토교통부 고시 제2016-145호), 제5장 제5절 5-5-4-2; 제6장 제5절 6-5-2.

오픈스페이스 경관지침 작성 기준은 시·군 경관계획과 특정경관계획 작성 내용에 있어 차이가 있다. 시·군 경관계획에 있어 오픈 스페이스의 경관가이드라인은 공간구조와 연계한 공원, 녹지, 도로, 수변 등에 대한 지침을 수립하도록 하고 있는 반면, 특정경관계획의 경우 경관의 조망 거리를 기준으로 공원, 녹지, 수변, 상징가로, 보행자 전용도로, 공개공지, 공공공지, 경계부, 상업물 등에 대한 지침을 수립하도록 하고 있어 시·군 경관계획보다는 좀 더 구체적임을 알 수 있다. 또한, 현재 지자체에서 수립한 가이드라인도 대부분 특정경관계획의 조망거리 기준을 적용하기 보다는 시·군 경관계획의 공원, 녹지, 도로, 수변 이외에도 특정경관계획의 공개공지, 공공공지 등에 관한 가이드라인을 제시하는 추세이다. 이에 반해, 서울특별시의 경우 앞서 언급되었듯이 도시경관을 구성하는 주요요소를 공공 공간, 공공건축물, 공공시설물 등 공공과 관련된 경관을 우선으로 작성되었으며, 이중 오픈스페이스와 관련된 공공공간의 세부 지침 요소 또한 경관계획 수립지침을 따른 일반적인 지자체의 가이드라인보다 구체적으로 유형화하였다. 특히, 공공건축물 외부공간, 도시구조물 주변 공간 등의 유형은 경관 계획 수립에는 제시되지 않은 유형으로 지자체 경관계획에서는 수립되지 않는 요소이다. 「디자인서울 가이드라인」에서 규정하는 공공건축물 외부공간은 시민들에게 개방감과 지역사회 활성화를 위한 주민 참여 프로그램 공간 도입 등을 외부 공간 조성에 있어 기본 방향으로 내세우고 있다. 또한, 건축물 유형에 따라 그 외부공간에 대한 가이드라인을 구분하여 제시하고 있는데 교통약자를 위한 경사 조절, 색채계획, 휴게공간 확보 등을 지침 내용으로 하고 있어 실질적으로는 일반적인 경관계획 가이드라인과는 비슷한 수준임을 알 수 있다.⁵⁰⁾

50) 서울특별시(2009), 디자인서울 가이드라인

[표 3-30] 경관계획 수립지침상 오픈스페이스 세부지침요소

구분	시·군 경관계획	특정경관계획
오픈스페이스	-공간구조에 대한 이해를 전체로 이와 연계된 오픈스페이스의 위치 및 공간 기능, 역할 등에 대한 계획 -경관적 측면에서 기여할 수 있는 녹지율 증진, 녹지 접근성의 확대 및 생태 환경 개선에 기여할 수 있는 경관계획 수립 -공간의 주요 축 형성을 위한 공원, 녹지, 도로, 수변 등과의 연계를 고려한 경관계획 -세부 요소로 도입 테마, 도입수종의 종류와 크기와 배치, 공간의 형태와 설계 등	-원경, 중경, 근경을 고려한 오픈스페이스의 기본방향 -원경의 녹지축 형성을 위한 공원, 녹지, 도로, 수변 등의 계획 -중경에서 보이는 가로연속성 형성을 위한 상징가로, 보행자 전용도로 등의 계획 -근경에서 보이는 건축물 외부공간 형성을 위한 공개공지, 공공공지, 경계부, 상업물 등의 계획 -세부요소로 도입테마, 도입수종의 종류와 크기와 배치, 공간의 형태와 설계 등

출처 : 경관계획수립지침(국토교통부 고시 제2016-145호), 제5장 제5절 5-5-4-2; 제6장 제5절 6-5-2.

□ 경관실행계획 분석

경관실행계획 부문에 있어 경관계획 수립지침상 실행계획의 성격은 “경관계획의 내용을 구체적으로 실행하기 위한 방안을 제시하는 것”으로 규정하고 있다.⁵¹⁾ 따라서 경관계획 수립지침상 경관계획에서 수립하도록 하는 지구지정, 지구단위계획, 경관사업, 경관조례 제정 및 개정, 경관협정 등에 관한 내용은 제안의 성격이지 지정의 권한은 없으며, 경관계획 수립 후 시·군 담당부서가 실행에 옮기지 않으면 실효성이 없는 계획(안)으로 남게 되는 것이다.

[표 3-31] 경관계획 수립지침상 실행계획의 내용적 범위

1. 경관계획에서 제안된 지역, 지구 및 구역 등의 지정 등에 관한 사항
2. 경관조례의 제정 및 개정에 관한 사항
3. 지구단위계획 등 관련계획에 따른 관리에 관한 사항
4. 경관사업 추진에 관한 사항(사업 유형 및 핵심 내용)
5. 경관협정의 적용 및 운영 방안
6. 경관관리 실행조직 및 행정체계에 관한 사항
7. 단계별 사업계획 수립
8. 예산 및 재정계획 수립

출처 : 경관계획수립지침(국토교통부 고시 제2016-145호), 제7장

경관법 상 실행계획에 관한 내용을 살펴보면 우선 경관실행계획에서 제시하는 경관지구의 지정에 있어 경관지구 지정 요청은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조에 따라

51) 경관계획수립지침(국토교통부 고시 제2016-145호), 제7장 제1절 7-1-1.

지정절차를 따르되, 지정 후 이에 대한 관리는 해당 지역의 경관계획을 따르도록 하고 있다. 이에 따라, 대부분의 경관계획들은 중점경관관리구역을 대상으로 구역 내 주요 가로를 중심으로 경관지구나 미관지구를 지정할 것을 제시하는 것과 더불어 해당구역을 중심으로 지구단위계획 구역을 설정하고 이에 관한 지침 내용을 계획하여 제시하고 있다. 그러나, 경관계획에서 제시하는 지구지정이나 지구단위계획은 도시·군 관리계획 등에 반영이 되어 결정이 되어야 비로소 그 역할을 할 수 있다. 또한, 경관계획의 이러한 내용이 도시·군 관리계획(재정비 포함)에 반영되기까지는 각각의 계획이 수립되는 시점 등의 불일치, 계획 주관부서 및 관련 부서의 연계 부족 등으로 인해 시행이 되기 까지 시간이 많이 소요되는 단점이 있다.

다음으로 경관조례 제·개정에 관한 사항은 다른 관련계획을 통해 지정해야 하는 지구지정이나 지구단위계획 등과 달리 경관법상 도시·군 규모에 따라 법적으로 시행해야 하는 필수 사항이기 때문에 경관계획 수립의 실행력을 가장 잘 보여주는 부분이다.

경관계획 수립지침상 경관 조례 제·개정 제안에 있어서는 경관관리를 위한 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관 위원회 등에 대해 경관법의 규정에 맞도록 경관 조례의 구성과 내용을 신설하거나 조정하도록 방안을 제시하도록 하고 있다.⁵²⁾ 여기서 경관조례 내용 상 계획의 효과가 가장 잘 드러나는 부분은 경관심의대상을 규정하는 것이다. 경관조례상 경관심의대상이 되면 경관계획에서 수립한 가이드라인을 바탕으로 계획을 수립하여야만 심의대상이 되는 사회기반시설이나 건축물 허가가 나기 때문이다. 경관심의대상은 일반적으로 경관계획에서 설정한 중점경관관리구역 내 경관요소를 대상으로 하고 있다. 또한, 경관계획이 수립되고 나면 비교적 빠른 시간 내에 한국토지정보시스템에 해당지역의 중점경관관리구역이 등록되기 때문에 이와 더불어 조례 제·개정도 신속하게 진행된다. 한편, 이러한 경관심의 대상은 앞서 경관계획과 가이드라인에서 다양한 경관 요소를 제시하고 있는 것과 달리 사회기반시설이나 건축물에 한정되어 있다. 실제 경관법에서도 경관심의대상으로 [표3-32]와 같이 도로, 철도시설, 도시철도시설, 하천시설 등의 사회기반시설과 개발사업 시 그리고 경관지구 내 건축물, 중점경관관리구역 내 건축물, 해당 지자체에서 조례로 정하는 건축물 등 크게 사회기반시설과 건축물에 한정되어 있음을 알 수 있다. 그리고 이러한 경관심의대상은 경관계획의 가이드라인에서 제시한 내용 항목에 대한 적용 여부를 기준으로 경관 위원회에 의해 법적 심의를 받게 된다.

52) 경관계획수립지침(국토교통부 고시 제2016-145호), 제7장 제3절 7-3-1.

[표 3-32] 경관법상 경관심의대상

- 제26조(사회기반시설 사업의 경관 심의) ① 「건설기술 진흥법」 제2조제6호에 따른 발주청(이하 이 조에서 "발주청"이라 한다)은 다음 각 호의 사회기반시설 사업으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사업을 실시하려고 하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 제29조제1항에 따른 경관위원회(이하 이 장에서 "경관위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.
1. 「도로법」에 따른 도로
 2. 「철도건설법」에 따른 철도시설
 3. 「도시철도법」에 따른 도시철도시설
 4. 「하천법」에 따른 하천시설
 5. 그 밖에 지방자치단체의 조례로 정하는 시설
- ② 제1항에 따른 경관위원회의 심의기준은 환경 관계 법률에 따른 환경성평가와 중복되지 아니하도록 국토교통부장관이 환경부장관과 협의하여 고시한다.
- ③ 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 발주청에서 구성한 경관과 관련된 위원회의 심의를 거친 경우 경관위원회의 심의를 받지 아니한다. 이 경우 발주청은 심의 결과를 15일 이내에 해당 경관위원회에 제출하여야 한다.
- 제27조(개발사업의 경관 심의) ① 「도시개발법」 제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업 등 대통령령으로 정하는 개발사업을 시행하려는 자는 개발사업에 따른 지구의 지정이나 사업계획의 승인 등을 받기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ② 제1항에 따른 경관위원회의 심의기준은 환경 관계 법률에 따른 환경성평가와 중복되지 아니하도록 국토교통부장관이 환경부장관과 협의하여 고시한다.
- ③ 제1항의 개발사업 중 대통령령으로 정하는 규모 이상의 개발사업을 시행하려는 자는 다음 각 호의 사항을 포함하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전경관계획을 수립하여 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 개발사업의 계획에 다음 각 호의 사항이 포함되어 있는 경우에는 사전경관계획을 수립한 것으로 본다.
1. 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항
 2. 주변 지역의 경관 현황에 관한 사항
 3. 경관 구조의 설정에 관한 사항
 4. 건축물, 가로, 공원 및 녹지 등 주요 경관 요소를 통한 도시공간구조의 입체적 기본구상에 관한 사항
- ④ 제3항에 따라 사전경관계획을 수립(같은 항 각 호 외의 부분 단서에 따라 사전경관계획을 수립한 것으로 보는 경우를 포함한다)하여 경관위원회의 심의를 받으려는 자는 우수한 경관을 창출하기 위하여 필요한 경우 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 「건축법」 제71조제1항에 따른 특별건축구역 지정 신청을 요청할 수 있다. 이 경우 특별건축구역 지정 신청을 요청받은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
- 제28조(건축물의 경관 심의) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 건축하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.
1. 경관지구의 건축물(해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물은 제외한다)
 2. 중점경관관리구역의 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물
 3. 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 건축하는 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물
 4. 그 밖에 관할지역의 경관관리를 위하여 필요한 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물

출처 : 경관법 제26조, 제27조, 제28조

전술한 바와 같이 서울특별시를 포함한 다른 지자체의 경관심의대상을 살펴보면 상위법인 경관법과 같이 경관심의대상을 크게 사회기반시설과 건축물로 지정하고 있다. 사회기

반시설의 경우 기능이나 디자인이 아닌 사업비로 한계를 두고 있으며, 건축물의 경우 경관 지구, 중점경관관리구역 내 일정 규모의 건축물을 심의대상으로 하고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 조례상 심의 대상이 아닌 경관요소들은 해당 경관계획 지침 적용이 필수가 아니기 때문에 심의대상이 아닌 일정규모 이하의 건축물이라든가 광장, 가로 등은 달리 규제 방법이 없어지게 되는 것이다.

[표 3-33] 지자체 경관조례상 경관심의 대상

구분	경관심의대상
서울특별시	〈사회기반시설〉 1. 「도로법」에 따른 도로로 총 사업비가 100억 원 이상인 사업 2. 「도시철도법」에 따른 도시철도시설로 총 사업비가 100억 원 이상인 사업 3. 「하천법」에 따른 하천시설로 총 사업비가 50억 원 이상인 사업 4. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 시설 중 [별표]에 해당하는 사업 〈건축물〉 1. 경관지구의 건축물로서 높이 3층 또는 12미터 초과, 건폐율 30퍼센트를 초과하여 건축하는 건축물 2. 중점경관관리구역의 건축물로서 법 제9조제1항제4호에 따라 경관계획에서 중점경관관리구역의 관리를 위하여 경관심의 대상으로 정하는 건축물 3. 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 건축하는 건축물로서 「건축법」 제11조에 따른 허가(협의)대상 건축물
논산시	〈사회기반시설〉 1. 별표 1(공공디자인 대상 시설물) 중 총 사업비가 10억 이상인 공원, 조경공사 2. 별표 1(공공디자인 대상 시설물)의 시설물 중 총 사업비가 50억 이상인 하천·교량·도로·육교 등 토목공사 3. 「여객자동차 운수사업법」에 따른 여객자동차터미널 4. 그 밖에 경관 및 공공디자인의 보전·관리 및 형성을 위하여 시장이 요청하는 사회기반시설 사업 ※ 별표1의 공공디자인 대상 시설물 : 소공원, 근린공원, 체육공원, 광장, 교량, 고가도로, 지하차도, 보도, 자전거 도로, 시청/도서관/체육관/주민자치센터 등의 건공공청사, 육교/대중교통 승차대 등의 교통시설, 벤치, 파고라 등의 편의시설 등 〈건축물〉 1. 경관지구의 건축물 : 해당 경관계획에서 경관심의를 받도록 정하는 건축물 2. 중점관리구역의 건축물 : 해당 경관계획에서 경관심의를 받도록 정하는 건축물 3. 법 제28조제1항제3호의 공공건축물로 총 사업비가 5억 이상인 건축물 4. 유효저수량 30만 세제곱미터 이상인 저수지 경계선으로부터 500미터 이내인 집수구역에 건축하는 건축물
양산시	〈사회기반시설〉 1. 별표 1에 따른 시설물 2. 「여객자동차 운수사업법」에 따른 여객자동차터미널 ※ 별표1 : 길이 50m이상의 교량, 고가차도, 입체교각, 지하도의 지상부, 광장, 보도육교 등의 도시시설물, 가로등/동상/기념비 등의 가로시설물 〈건축물〉 1. 경관지구의 건축물

구분	경관심의대상
	2. 중점경관관리구역에 건축하는 건축물 중 다음 각 목의 중심가로에 접한 지상 3층 이상의 건축 허가 대상 건축물(도로 지적경계로부터 30m 이내에 건축물이 위치한 경우에 한한다)
	가. 원도심 : 삼일로, 중앙로, 서일동로, 북안남5길
	나. 통도사 : 통도사로, 신평로, 신평중앙로
	다. 배내골 : 69번 지방도
	라. 덕계동 : 덕계로
	3. 법 제28조제1항제3호에 따른 공공건축물로 「건축법 시행령」별표 1의 다음 각 목의 용도에 해당하는 건축물(단, 층수 증가 없이 연면적 합계의 10분의 3이하의 증축은 제외한다)
	가. 업무시설
	나. 문화 및 집회시설 중 공연장 · 전시장 · 관람장
	다. 운동시설
	라. 노유자시설
	마. 관광휴게시설
	바. 판매시설
	4. 지상 7층 이상의 건축물
	5. 「주택법」 제15조에 따른 주택건설사업계획승인 대상 공동주택단지의 색채 및 조경
	6. 별표 2에 따른 건축물
	※ 별표2 : 택지개발사업지구 내 건축물, 고속국도의 경계로부터 50m이내 또는 일반국도, 지방 도의 폭 20m이상 일반도로의 경계로부터 30m이내 건축하는 건축물

출처: 서울특별시 경관조례 제23조, 제24조; 논산시 경관조례 제25조, 제26조; 양산시 경관조례 제24조, 제25조

경관 사업은 경관계획 수립지침상 관할 구역 내 경관을 보전, 관리 및 형성하기 위한 사업으로, 중점경관관리구의 관리, 중요 경관자원의 보전·활용, 경관위해요소의 정비 등 경관계획의 내용을 실행하기 위해 추진해야 하는 사업으로 규정하면서 경관계획에서 제시하도록 하고 명시하고 있다.⁵³⁾ 다만, 경관사업 선정시에는 기존에 진행하고 있는 택지개발사업이라든가 농어촌생활환경정비사업 등 관련법에서 규정하고 있는 경관 관련 사업의 적용 방법 및 연계방업을 함께 제시하도록 하고 있다.⁵⁴⁾ 즉, 지자체 담당부서에서 제시하는 경관사업이 단독이 아닌 다른 부서에서 진행중이나 진행하고자 하는 사업과의 연계를 통해 실행될 수 있도록 하고자 하는 것이다. 또한, 경관사업 실행은 무엇보다 재정적인 기반 확보가 중요하기 때문에 연계의 중요성을 강조하면서 사업주체에 있어서도 공공과 민간이 함께 고려할 것을 명시하고 있는 것이다.

이러한 경관사업은 경관법 및 지자체 경관조례 상 사업 대상 범주에서 경관사업 대상을 제시하고 시행할 수 있도록 명시하고 있으며 경관사업의 대상은 다음 [표3-34]과 같다.

53) 국토교통부(국토교통부 고시 제2016-145호), 「경관계획수립지침」 제7장 제5절 7-5-1.

54) 국토교통부(국토교통부 고시 제2016-145호), 「경관계획 수립지침」 제7장 제5절 7-5-2.

[표 3-34] 경관법 상 경관사업 대상

1. 가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업
2. 지역의 녹화(綠化)와 관련된 사업
3. 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업
4. 지역의 역사적·문화적 특성을 지닌 경관을 살리는 사업
5. 농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업
6. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 사업으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업

출처 : 경관법 제16조

[표 3-35] 서울특별시 경관조례 상 경관사업 대상

1. 도시경관 관련 교육·홍보 등 경관인식을 개선하기 위한 사업
2. 도시경관의 기록화 사업
3. 도시의 주요 공간 및 시설물 설치·관리를 위한 경관사업
4. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사업

출처 : 서울특별시 경관조례 제9조

경관사업 대상은 경관법 및 서울시 경관조례 사례에서와 볼 수 있는바와 같이 일정한 공간의 기능적인 특화사업에 집중하는 것이 아니라, 가로환경, 녹화, 야간경관, 생활환경 등과 같이 지역 경관의 전반적인 경관 향상, 도시경관 기록 및 경관의식 함양을 위해 시행할 수 있도록 범위를 명시하고 있다. 서울특별시의 경우 “도시의 주요 공간”과 같은 경관법보다 좀 더 입체적이고 구체적인 범위로 경관사업 대상을 명시하고 있긴 하나 “도시의 주요 공간”의 구체적인 유형이라든지 범위, 사례 등은 제시되어 있지 않아서 계획 수립자의 판단에 따라 지자체별 경관사업 대상이 크게 달라질 수 있다. 또한, 서울특별시의 경우 상당히 방대한 면적에 대한 경관계획을 수립하고 있어 사업의 면적도 크고 제시하는 1개 사업당 포함되는 세부 사업도 여러 가지로 구성되어 있다. [표3-36]에서 보는 바와 같이 제시하고 있는 10개 사업 대부분이 휴게공간이나 조망 데크 등을 설치하는 것을 포함하고 있으나, 대부분 녹지나 벤치 등을 설치한 공원 성격의 공공 공간 형태이다. 다만, 다른 지자체와 다르게 주민센터 외부공간 정비라든가 건축물 전면의 공공공간 개선과 같은 공공에게 개방된 필지 내 건축물의 외부공간에 대한 개선 사업이 차이점이라 할 수 있겠다.

지자체 경관계획에서 제시하는 경관사업은 주로 가로 경관 개선사업, 수변 공간 조성사업, 야간경관개선사업, 가로시설물 디자인 개선사업, 진입경관개선사업, 상징물 조성 사업 등이다. 이 중 도시 내 소규모 외부공간을 조성을 통해 새로운 경관 이미지를 형성하는 사업은 주로 수변에 데크나 휴게쉼터를 설치하는 오픈스페이스 조성이나 주요 조망거점 등에

데크 등을 설치하여 공간을 만들어내는 사업 정도이다. 즉, 예시에서 볼 수 있듯이 타 지자체의 경관사업도 서울시와 마찬가지로 도시 내에서 발생하는 다양한 외부공간 유형이나 이러한 공간에 대한 구체적인 프로그램과 디자인 방향보다는 앞서 현황분석, 기본계획 등을 통해 언급했던 필요성을 바탕으로 일정 구역이나 가로 내에 혹은 주요 경관 거점에 휴게 공간이나 조망 공간을 조성하는 것으로 사업을 제시하고 있음을 알 수 있다. 또한, 특정 해안이라든가 기본계획에서 분석한 주요 경관 거점에 새로운 공간을 형성하는 사업이 주를 이루고 있는 반면, 교각 하부와 같은 입체적인 공간, 공용주차장 내 유희공지라든가 시간대에 따라 이용율이 달라질 수 있는 대형 교회의 옥외 주차장 등 이미 조성된 기존 공간의 활용함으로써 또 다른 경관을 창출할 수 있는 세부적인 도시 공간의 경관 관리나 형성에 관한 사업은 거의 없다는 것을 확인 할 수 있다.

[표 3-36] 지자체별 경관계획 상 제시된 경관사업

구분	사업명	공간 조성 관련사업 포함여부
서울시경관계획재정비경관사업	구름 주거지역 경관개선	O(휴게공간 조성)
	녹지경관 네트워크 조성	X
	주요 지천변 경관개선	O(조망데크, 입체광장 설치)
	한강 수변경관 조망명소 조성	O(주민센터 외부공간 정비)
	왕릉 주변 역사문화 가꾸기	O(휴게공간 조성)
	역사도심 옛 길 가로 경관 개선	O(휴게공간 조성)
	고가 철거구간 및 주변부 경관 개선	X
	지상철 고가하부 경관개선	O(지상철하부 잔여공간 활용한 특화시설 설치)
	건축물 전면 공공공간 경관 개선	O(휴게공간 및 녹지공간 조성)
	시계·관문지역 경관 개선	X
논산시기본경관계획경관사업	독안대로 가로시설물 디자인 개선사업	X
	탐정호 가로시설물 디자인 개선사업	O(휴게공간조성)
	중앙로 가로경관 개선사업	X
	안심로 가로경관 개선사업	X
	논산구시가지 친수하천 조성사업	O(수변 오픈스페이스 조성)
	수락저수지 수변생태공원 조성사업	O(조망쉼터 조성)
	강경시가지 친수하천 경관 형성 사업	O(수변 오픈 스페이스)
	오거리 지하차도 경관개선사업	X
	논산천 고가도로 야간경관개선사업	X
	청소년 수련관 주변 야간경관개선사업	X
	논산대교 야간경관개선사업	X
	계백교 야간경관개선사업	X
	근대문화공간 진출입부 상징조형물 조성사업	X
	동안오거리 상징조형물 디자인 개선사업	X
	탐정호 진입경관 개선사업	O(오픈 스페이스)
	탐정호 우수조망쉼터 조성사업	O(데크형 조망쉼터)

구분	사업명	공간 조성 관련사업 포함여부
통영 시 경 관 계 획 관 사 업	대둔산 진입게이트 디자인 개선사업	X
	강경역 경관개선사업	O(휴게 공간)
	연무시장 경관현대화 사업	X
	대둔산 버스정류장 디자인 개선사업	X
	탐정호 수변마을 조성사업	O(오픈 스페이스)
	중앙시장 주변 디자인 개선사업	X
	논산버스터미널 외관 리모델링 사업	X
	남망산 공원 정비사업	X
	보행친화적 강구안 수변경관 정비사업	O(데크 및 벤치 설치)
	강구안 보행교 건설사업	X
	모텔 외관 정비사업	X
	동피랑 야간경관 개선사업	X
	통제영지 주차장 리모델링 사업	X
	통제영지 야간경관 조성사업	X
	중앙로 특화경관 조성사업	X
	통영읍성 상징진입게이트 조성사업	X
	항남동 근대건축물 리모델링 사업	X
	통영대교, 충무교 및 해안가로 야간경관 개선사업	X
	통영항 주차장 공원화 사업	O(화단, 바닥재포장, 벤치설치)
	(구)조선소 부지 내 공원 조성 사업	O(공원조성)
	통영항 해안가로 정비사업	O(데크, 벤치 설치)
	윤이상거리 농협건물(근대건축) 정비사업	X
	해저터널 및 주변 정비사업	X
	통영종합버스터미널 가로광장 조성사업	O(공원 조성)
	죽림 보행친화적 수변공간 정비사업	O(데크 및 벤치 설치)
	죽림 수변데크 조성사업	O(데크 조성)
	육지항 보행친화 수변공간 정비사업	O(데크 및 벤치설치)
	육지항 옥외광고물 정비사업	X
	육지일주로 가로정비사업	X
	육지초등학교, 중학교 지붕녹화사업	X
	근대건축물(농협)리모델링 사업	X

출처 : 서울특별시(2016), 「서울특별시 경관계획 재정비(안)」, pp.221-301; 논산시(2015), 「2020 논산시 기본경관계획」, pp.256-269; 통영시(2017), 「2017 통영시 경관계획」, pp.248-263.

경관협정이란 토지소유자와 건축물 소유자, 지상권자 등이 전원의 합의로 쾌적한 환경과 아름다운 경관을 형성하기 위해 협정을 체결하는 것으로⁵⁵⁾, 경관계획에는 경관협정에 대한 관리 및 운영방안을 수립하도록 하고 있다. 실제 경관계획에서 수립된 가이드라인을 법적 규제에 의해 따르도록 하지 않더라도 해당 지역의 주민들간의 협정을 통해 스스로 적용할 수 있도록 하는 유도 수단인 것이다. 다시 말해, 경관협정은 공공이 아닌 토지 등 소유자

55) 경관법 제19조 제1항

들간의 전원합의를 통해 약속하는 것으로 관련법이나 조례에서 없는 사항이라 할지라도 동의를 통해 경관가이드라인을 준수할 수 있으며, 경관법 제25조에 따르면 경관협정에 관한 공공의 기술적, 재정적 지원도 받을 수 있다. 그러나 이 역시 해당 지역 주민들의 적극적인 의지와 당해 당사자들간에 협의가 이루어지지 않으면 불가능한 제도로써 실행에 있어서는 한계가 있다. 실제로 서울시의 경우 2009년 이후 경관법에 따라 시범사업이 추진되었으나 활성화에 한계가 있었다고 한다.⁵⁶⁾

2) 경관계획 제도 운영시 문제점

□ 광범위한 계획 수립 범위

경관계획은 경관법상 계획의 범위를 시, 군을 대상으로 수립해야 하는 법정 계획으로 계획 대상 지역의 인문적인 기초조사부터 경관현황조사, 주민의견조사 등을 거쳐 경관계획의 기본구상, 기본계획, 가이드라인, 실행계획에 이르기까지 방대한 범위의 내용을 담고 있다. 지구단위계획 지침은 그 내용이 나오기 이전에 개발계획 등 계획에 관한 내용이 작성되어 있기에 계획을 실천하기 위한 지침만을 수립하는 것이라면, 경관계획은 계획방향과 계획의 실천방법인 경관지침 두 가지 이외에도 실현 여부가 불투명한 실행계획까지 모두 포함하고 있기에 수립해야 하는 계획의 범위가 다른 계획에 비해 넓은 편이다. 또한, 계획의 범위가 시, 군을 대상으로 하기에 기본계획에서는 시, 군 전체를 권역, 축, 거점, 중점 경관관리구역이라는 유형으로 분류하여 이에 대한 경관의 보전, 관리, 형성방안을 수립하고, 경관 가이드라인에 있어서는 앞서 수립한 기본계획을 실천하기 위해 건축물, 오픈스페이스, 공공시설물 등의 경관요소로 분류하여 세부 가이드라인을 제시하고 있다. 따라서 경관계획에서 수립되는 계획(안)은 크게는 도시관리계획 결정도의 일반적인 축척인 약 1:5,000 부터 소규모 주택 설계시 적용하는 약 1:50 수준까지 다양한 규모와 경관 유형을 다루어야 하는데 반해, 일반적인 경관계획 수립 용역 수행기간인 12개월에서 15개월 사이에 도시 내 모든 공간에 대한 모든 유형을 도출하여 디자인하기에는 시간상, 비용상 한계가 있다.

56) 서울특별시(2016), 서울특별시 경관계획 제정비(안), p.304.

[표 3-37] 경관기본계획 수립용역 과업의 범위(사례)

1. 경관계획의 개요
2. 경관현황조사 및 분석
3. 경관기본구상
4. 경관기본계획
5. 경관가이드라인
6. 실행계획
7. 도서의 작성

출처 : 제천시(2016. 8.), 「제천시 경관 기본계획 수립용역 과업내용서(안)」, p.1.

□ 명확하지 않은 권장 성격의 가이드라인

경관가이드라인에서 쓰이는 용어 “권장”은 지구단위계획 지침과 달리 경관가이드라인에서 정의가 내려져 있지 않다. 물론, 경관심의대상의 경우 경관가이드라인 체크 리스트를 통해 가이드라인 지침 준수 여부를 확인하고 적용하도록 하고 있으나, [표3-48]에서 나타나듯이 가이드라인 내용이 권장의 성격을 지니는 지침이 많으며 실제 경관계획이나 조례에도 권장 사항을 반영하지 않을 경우 조치사항에 대해서는 언급하고 있지 않기 때문에 반드시 지켜야만 하는 내용은 계획 대비 미약한 편이라 할 수 있다.

[표 3-38] 경관심의대상 체크리스트 내용 예시

경관요소		가이드라인	반영여부 (표시란)		
			○	△	×
건축물	외벽	· 건축물 1층 전면부의 외벽면은 50% 이상을 투시형 벽면으로 하고, 셔터는 투시형 셔터 설치			
	옥상 및 지붕	· 투시형 또는 파라펫, 옥상조경을 활용하여 옥상시설물 차폐			
	옥외 계단	· 건축물과 조화를 이룰 수 있는 다양한 재료와 색채를 사용하여 건축물과 일체감 있게 계획			
	담장	· 담장설치는 원칙적으로 불허(단, 인접대지 또는 도로 등과 높이차로 인한 보행 안전성 문제 등 부득이한 사유가 있을 경우 설치 가능)			
	전면 공지	· 보도와 동일한 재료와 패턴으로 일체감 있게 계획			
	기타	· 1층부에 실외기의 설치 금지 및 실외기에 부착되는 배관이 노출되지 않도록 실외기 설치 위치와 연계하여 덕트나 샤프트 설치			
		· 차폐시설은 형태·재료·색채적 요소의 특화를 통해 디자인 요소로 계획(입면 재료와 유사성을 가지도록 하여 건축물과 일체감이 있게 조성)			
오픈 스페이스	공동 사항	· 권역별 오픈스페이스 경관 가이드라인 준수			

경관요소	가이드라인	반영여부 (표시란)		
		○	△	×
공원	· 풍부한 녹지대를 확보하여 도심속 휴식공간 제공			
	· 이용자의 범죄예방을 위한 CCTV를 설치하되, 눈에 잘 띄는 위치에 설치하여 범죄예방을 극대화시킬 것을 권장			
	· 보행동선과 연계하고, 단차를 없애 다양한 이용자의 접근을 용이하게 할 것			
	· 야간 시인성 확보와 범죄유발의 가능성을 예방하기 위한 조명 설치			
	· 유도등이나 보행등을 설치하여 야간 활용도와 안전성을 높이고, 공원의 입구, 통로, 표지판에 충분한 조명 설치를 권장			
	· 어린이 공원 시설 설치시 안전을 고려하여 친환경 투수성 탄성포장재를 기본으로 사용 할 것			
광장	· 놀이 시설은 안전검사 통과 제품을 설치 할 것			
	· 불필요한 시설물의 설치를 지양하여 이용자의 시각적 개방성 확보			
	· 마감재질과 패턴의 변화로 공간을 적절히 배분하여 광장의 넓은 면적이 주는 단조로움을 방지			
	· 상징조형물의 도입으로 경관광장의 개성과 심미성을 높이고 과장된 디자인은 지양			
	· 건축물 부설광장의 경우 보행자의 편의를 위한 휴게시설 배치			
	· 교통광장은 불필요한 시설물의 설치를 지양하여 이용자의 시각적 개방성을 확보			
	· 차량으로부터 보행약자의 안전을 확보하기 위해 점자블록 동선의 연결성을 고려하여 설치			
	· 경관광장은 보행자의 안전을 고려한 보행 유도등을 설치하고, 경관물의 효과적인 야간경관 연출을 할 것			
친수공간	· 도심내 소하천을 활용한 생활형 친수공간으로 조성			
	· 소하천, 인접보행로와 자연스러운 연결로 접근성과 개방성 확보			
	· 조망권을 고려하고 자연지형을 최대한 보존한 공간으로 계획			
	· 도심하천의 산책로 및 조깅로에는 마사토와 같은 친환경 재료를 적극 도입			
	· 서식환경의 수위, 침수빈도 등을 고려한 식재계획 수립			
	· 방호울타리 또는 안전시설을 설치해 이용자의 안전 확보			

출처 : 논산시(2015), 「2020 논산시 기본경관계획 업무매뉴얼」, pp.88-89.

□ 특정유형에 한정되어 있는 경관사업

앞서 경관계획 분석에서도 살펴보았듯이 대부분의 지자체 경관사업에서 제시하는 사업 중 가장 많은 비율을 차지하는 것 중 하나가 가로경관 개선사업이다. 그리고 가로경관 개

선사업에는 세부적인 사업으로 주요 가로변의 옥외광고물 정비, 건축물 입면 개선, 도로 포장 등을 제시하고 있다. 지자체마다 옥외광고물 설치에 관한 조례가 있음에도 불구하고 경관 계획상 현황조사 부분을 보면 경관 현황에서 가장 문제가 되는 요소 중에 하나가 가로변 옥외광고물의 디자인, 규모 등에 관한 사항이다. 이미 옥외광고물 정비사업이 많이 진행된 서울시의 경우 경관계획 규모상 옥외광고물에 관한 경관사업이 제시되어 있지 않으나, 앞서 [표3-36]의 경관사업을 보면 전체 사업 다수가 옥외광고물이 포함된 사업이다. 또한, 경관계획에서 제시하는 경관사업은 여러개의 세부사업으로 구성된 종합적인 규모가 1개 단위이기 때문에, 세부사업들의 구체적인 디자인 방향 등은 언급되지 않고, 이와 연계된 가이드라인을 참고하도록 되어 있다. 따라서 경관세부사업에 많이 제시되고 있으나 입지가 다른 휴게공간이나 데크를 조성하기 위해서는 동일한 가이드라인 기준을 적용할 수 밖에 없게 되는 것이다. 그러나 이것은 경관계획 상의 문제가 아니라 경관사업이 실행 계획의 일부를 차지하는 계획으로써 직접적인 실행이 아닌 “제시”의 성격을 지니고 있기에 불가피한 문제이다.

[표 3-39] 통영시 경관계획상 경관사업 제안 내용

구분	사업명
역사도심 중점경관관리구역	1. 남망산 공원 정비사업
	2. 보행친화적 강구안 수변경관 정비사업
	3. 강구안 보행교 건설사업
	4. 모텔 외관 정비사업
	5. 동피랑 야간경관 개선사업
	6. 통제영지 주차장 리모델링 사업
	7. 통제영지 야간경관 조성사업
	8. 중앙로 특화경관 조성사업
	9. 통영읍성 상징진입게이트 조성사업
	10. 항남동 근대건축물 리모델링 사업
통영항 중점경관관리구역	11. 통영대교, 충무교 및 해안가로 야간경관 개선사업
	12. 통영항 주차장 공원화사업
	13. (구)조선소 부지 내 공원 조성사업
	14. 해안가로 정비사업
	15. 윤이상 거리 농협건물(근대건축) 정비사업
	16. 해저터널 및 주변 정비사업
죽림 중점경관관리구역	17. 통영종합버스터미널 가로광장 조성사업
	18. 보행친화적 수변공간 정비사업
	19. 수변데크 조성사업
욕지도	20. 욕지항 보행친화 수변공간 정비사업

구분	사업명
중점경관관리구역	21. 옥지항 옥외광고물 정비사업
	22. 옥지일주로 가로정비사업
	23. 옥지초등학교, 중학교 지붕녹화사업
	24. 근대건축물(농협) 리모델링 사업

출처 : 통영시(2017), 「통영시 경관계획」, p.249.

□ 제한된 경관심의대상

경관계획에서 계획 수립 성과를 직접적으로 확인할 수 있는 부분 중 하나는 경관 가이드라인이다. 경관조례상 경관심의대상이 되는 사회기반시설, 건축물 등은 경관가이드라인을 반드시 적용하여 계획해야하기 때문이다. 이러한 경관 심의 대상은 앞서 살펴보았듯이 상위계획인 경관법에 따라 사회기반시설과 경관지구, 중점경관관리지구 내 일정 규모의 건축물 등으로 해당 지자체 경관조례에 명시되어 있다. 그러나, 해당 지자체 경관조례상 경관심의대상에 해당되지 않는 건축물, 오픈스페이스, 공공시설물 등은 경관계획이 수립된다 해도 앞서 언급하였듯이 참고하도록 권장할 뿐, 경관계획을 통해 요소의 디자인에 대해 규제할 수 있는 방안이 없다. 특히, 소규모의 다양한 공간들을 양산할 수 있는 사회기반시설의 경우 공사비로 심의 대상 규모를 한정하는 경우가 많으며, 건축물의 경우 가이드라인 내용이 건축물의 형태나 배치적인 면에 주안점을 두고 있기 때문에 일상 공간의 질적인 향상을 기대하기에는 한계가 있는 것으로 판단된다.

□ 경관협정에 대한 시민들의 인식 부족 및 자발적인 시행의 한계

경관 실행계획에서는 실행 대안으로 공공이 아닌 민간의 자발적인 선택에 의해 협정을 맺어 경관을 보전, 관리, 형성할 수 방안으로 경관협정을 제시하고 있다. 이에 경관계획에서는 중점경관경관관리구역을 대상으로 경관협정 대상지와 협정가이드라인을 포함하고 있다. 협정대상지는 규모가 대부분을 마을 단위로 하기 때문에 권역, 축 보다는 소단위에서 다양한 공간 창출을 할 수 있는 방안 중 하나라고 여겨진다. 그럼에도 불구하고, 실제로는 경관협정이란 용어 자체가 시·군민들에게는 상당히 생소하며, 경관계획 행정절차상 마련된 주민 설명회 외에는 경관계획 수립에 참여할 기회가 없어 인식과 이해가 부족한 실정이다. 또한, 건축협정을 통해 마을의 경관이 개선된다 하더라도 사적인 손익 부담 문제로 인해 자발적으로 하기 보다는 공공의 개입을 통해 시행되는 경우가 더 많은 편이다. 따라서 경관계획의 범위 대비 실질적인 생활공간 규모의 개선을 위한 유용한 경관협정이 되려면 주민들의 이해와 홍보, 공공 또는 전문가의 지원, 경관협정 이행으로 개선시 인센티브 조항 등에 대한 구체적인 방안 마련되어야만 할 것이다.

□ 경관사업 실행을 위한 계획부서와 사업부서의 연계 부족

경관계획에서 제시하는 경관사업은 가로, 하천, 건축물 등 도시 내 다양한 공간들을 대상으로 하다 보니 사업을 계획하고 제시하는 부서와 정작 해당 사업을 시행하는 부서는 달라지는 경우가 대부분이다. 그러다보니 경관계획 수립부서에서 주관으로 시행하는 시범사업 이외에는 제시(안)으로 끝나는 경우가 많다. 또한, 경관계획을 도시디자인과(예시)에서 계획하여 사업을 시행한다하더라도 도시 내 시설이나 공간들에 대한 관할 부서가 다르다 보니 사업의 계획, 시행과 추후 관리에 있어 주관부서의 책임 등이 논의 쟁점이 되기도 한다. 예를 들면, 서울시 어느 지역 교각 하부에 경관사업으로 체육시설을 만들고자 한다면 이에 대한 경관계획은 서울시 도시계획국 도시관리과 도시경관팀에서 할 수 있겠지만, 사업실행을 위해서는 해당지역 구청 도시디자인 부서와 계획이 중복될 수도 있으며 정작 교각은 도로과(예시), 교각 하부는 문화체육과(예시)에서 담당하기 때문에 이들과의 협의가 필요하다. 그러나 실제로 경관계획 수립이나 사업 시행시에는 여러 이해관계 등으로 인해 이러한 진행이 어려운 한계가 있다.

□ 실행력 없는 경관실행계획

경관계획 내용이 풍부하게 잘 수립된다하더라도 해당 지역 경관 계획을 위해 제시되는 지구지정, 경관사업, 경관조례제/개정 등의 경관실행계획이 지자체에서 실시하지 않으면 경관계획은 그림에 불과한 계획(안)으로 남게 된다. 다시 말해, 경관가이드라인이 제대로 수립되었다 할지라도 경관계획에서 제시한 경관심의대상이 경관조례에 반영되지 않거나, 지구단위계획구역 지정안이 도시·군 관리계획에 반영되지 않거나 또는 주민들에게 홍보되지 않는 경관협정 등은 아무런 효과를 발휘할 수 없게 되는 것이라 할 수 있다. 규제에 대한 민원 부담이나 재정문제 등으로 인해 시행이 어려울 수 있겠지만, 경관계획의 궁극적인 목표를 생각한다면 지자체의 보다 적극적인 시행의지와 역량 발휘가 필요한 상황이다.

4. 관련계획을 통한 도시공간개선의 한계

앞서 살펴본 도시계획체계의 “국토기본법”이나 “국토계획법”, 각종 특별법이 정한 계획 외에 각 지역별 또는 부문별로 지침이 되는 행정계획들이 있다. 서울시의 경우 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 줄이기 위해서 생활권역별 발전계획과 르네상스계획, 한강 공공성 재편계획, 뉴타운사업계획, 도심부발전계획, 준공업지역종합발전계획, 용산부도

심계획 등 여러 계획들을 자체적으로 수립하여 운영하였으나 법적근거가 없어 계획실행 또는 규제와 같은 실행수단이기는 보다는 전략적 가이드라인의 역할을 하였다⁵⁷⁾⁵⁸⁾.

2017년 기준으로 서울특별시의 경우 한강변관리기본계획, 역사도심계획, 생활권계획, 한강 준공업지역 종합발전계획이 수립되어 운영되고 있다. 이들 계획은 서울시도시기본계획에서 후속계획으로 법적지위가 부여되어 있지만 근거하고 있는 모범이 없기 때문에 지침적 성격이 강한 도시기본계획의 특성상 행정계획인 비법정계획으로 분류할 수 있다.

1) 생활권 계획

① 개요

서울특별시 생활권 계획은 서울도시기본계획의 후속계획으로 5개 권역과 116개의 지역 생활권으로 구분하여 주민참여에 기반하여 각 생활권의 물리적 특성과 인구적 특성을 파악하고 발전방향과 정책목표, 추진전략을 제시하는 계획으로 주민들의 의견과 건축, 도시, 조경, 복지 등으로 구성된 전문가 집단의 의견을 수립하여 추진 중이다⁵⁹⁾.

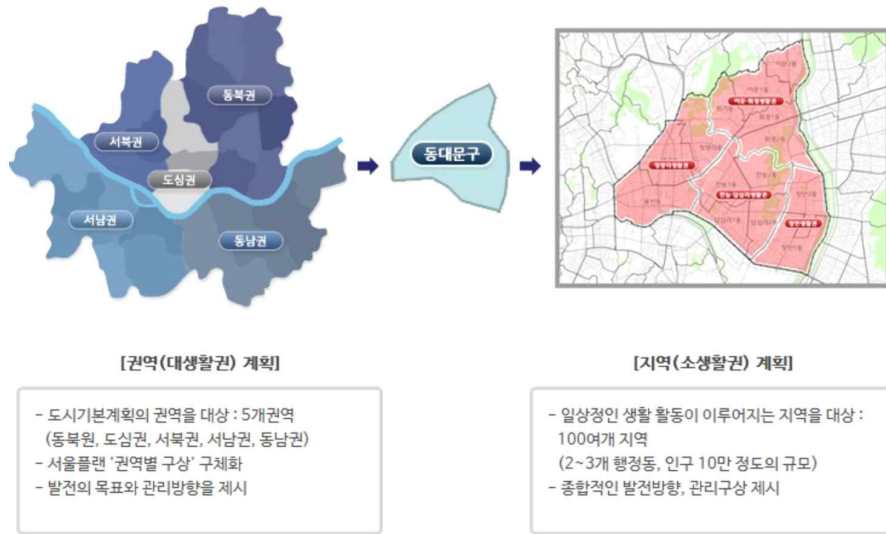
생활권계획은 크게 권역(대생활권)계획과 지역(소생활권)계획으로 수립되는데, 권역(대생활권)은 자연적 환경과 도시의 성장과정, 행정구역, 거주 인구의 특성 등을 종합적으로 고려하여 동북권, 도심권, 서북권, 서남권, 동남권을 포함한 5개 권역으로 구분하였으며 필요시 2개 이상의 자치구를 하나의 공간단위로 하는 중생활권으로 세분할 수 있다.⁶⁰⁾ 지역(소생활권)은 자치구 경계를 넘지 않는 범위에서 3~5개 행정동, 인구 10만 정도 규모의 지역으로 116개로 구분하였다.

57) 양재섭 외(2011), 「서울형 도시계획체계 실행방안 연구」, 서울시정개발연구원, p.6.

58) 양재섭 외(2010), 「선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계구축 방향」, 서울시정개발연구원, p.66.

59) 서울도시계획포털, http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/sub3/sub3_10_1.jsp (검색일: 2017. 12. 21.)

60) 서울도시계획포털, http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/sub3/sub3_10_1.jsp (검색일: 2017. 12. 21.)



[그림 3-3] 서울특별시 생활권 계획

출처 : 서울도시계획포털, http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/sub3/sub3_10_1.jsp (검색일: 2017. 12. 21.)

[표 3-40] 생활권계획의 구성 및 주요내용

구분	성격	계획범위	시민참여과정	주요 목표 및 내용	비고
권역별 구상	핵심이슈, 공간구조 구상물 권역별로 공간화, 후속 생활권계획의 수립을 위한 주요과제 제시	권역	자치구 및 주민의견 수렴	-권역별 특화, 균형발전방향 -권역별 중심지(일자리공간)의 육성방향 -교통체계개선과 공원녹지축의 연계방향	권역별 주요과제 제시
권역 계획	권역별 구상의 구체화, 지역생활권의 방향설정	권역 또는 중생활권	자치구, 시민, 전문가, 온라인·오프라인 조사	-지역균형발전 -고용기반 및 자족성 강화 -광역기반시설과 인프라 구축 -자치구 간 공동이슈 및 추진전략	후속 생활권계획 수립으로 구체화
지역 계획	생활상의 개선과제와 주민밀착형 이슈 발굴	인구 5~10만 단위 (3~5개 동)	주민, 주민대표, 온라인·오프라인 설문조사	-지역밀착형 생활환경 개선과제 도출 -서울시 도시관리 원칙의 구체화 -보전, 관리, 육성이 필요한 사항 -생활권별 특화 발전	

출처 : 서울특별시(2014), 「2030 서울도시기본계획」, p.171.

생활권 계획은 서울시 도시기본계획의 후속계획 기능을 지니고 있으나, 도시기본계획의 일반적인 내용 이외에 지역 발전 구상에 대한 공간계획으로 공간 관리지침을 제시하고 있다. 지역생활권계획상 공간계획은 크게 중심지분야, 특성주거지역분야, 경관분야, 생활서비스시설분야로 구성되어 있으며, 각 분야의 계획항목은 [표 3-26]과 같다. 구체적인 계획 항목의 경우 중심지분야는 현황분석을 통해 구체적인 육성방안으로 발전방향과 관리방안을 제시하고 있다. 특성주거분야는 역사문화적, 자연적 요건에 의해 특별한 관리가 필요한 지역과 양호한 주거 및 주변환경 등 주거지 특성을 관리하기 위해 5개의 지역으로 구분하고 이에 대한 유형별 관리방안을 제시한다. 경관분야는 경관유형별 경관관리대상을 도출하고 이에 대한 관리방안을 제시하는데, 내용적 측면에 있어서는 경관법에 의한 경관 기본계획과 유사하다. 마지막으로 생활서비스시설분야는 공원, 주차장, 도서관 등의 공공 시설에 대한 정성적, 정량적 분석 등을 통해 소외되고 부족한 시설에 대해 검토할 것을 제시한다.

[표 3-41] 생활권계획의 공간관리지침 계획항목

계획 항목	내 용
중심지 분야	· 현황분석 · 육성방향구체화(범역제시)
특성주거분야	· 특성주거지역 도출 · 유형별 관리방안 제시
경관분야	· 경관대상지역 도출 · 대상지별 관리방안 제리
생활서비스시설분야	· 부족/필요시설 도출 · 서비스 소외지역 도출 · 공급유도 방안 마련

출처 : 서울특별시(2018), 「2030 서울생활권계획: 권역생활권계획(도심권)」 pp.16-17.

이러한 공간관리지침 계획항목 중 생활서비스시설분야를 제외한 3개 항목은 전략 성격의 생활권 관리방안을 수립하여 제시하고 있다. 지역생활권 계획사례로 강동구 천호·성내지역, 노원구 공릉지역, 강남구 역삼·논현지역 생활권의 공간관리지침 내용을 살펴보면[표 3-27], 먼저 강동구 천호·성내지역생활권의 경우 기본적으로 서울시 경관기본계획, 한강변관리기본계획 등 관련 계획을 기본적으로 준용하도록 하고, 조망점 및 통경축 설정, 다양한 주거유형 개발 유도, 가로경관 관리등의 관리방안을 제시한다. 노원구 공릉지역생활권의 경우는 산림과 구릉지 주거지역의 특성을 살려 그린네트워크 구축, 다양한 저층 주거 유형 개발유도, 주거환경 관리사업을 통한 관리방안 마련, 특화거리 조성 등을 제시한다.

강남구 역삼·논현지역 생활권은 강남도심에 대해 블록형 상업구조, 입체복합도지이용유도, 광역복합센터 조성 등 용도지역 분야에 있어서는 그린네트워크, 친환경 건축 등을 제시하고 있다. 현재 계획 진행 중인 사례에서 확인할 수 있듯이 생활권 관리방안은 공간관리 지침이기는 하나, 가이드라인보다는 기본계획의 기능을 하고 있다. 또한, 도시관리계획의 경우 계획을 실행하기 위한 지구단위계획을 수립하여 건축물 계획시 적용하도록 법적으로 규정되어 있지만, 생활권 내 세부 공간에 대한 계획 지침은 관리방안에서 준용하도록 명시한 경관기본계획 등의 계획 이외에는 기준이 없다. 따라서 생활권 계획은 도시기본계획의 부문별계획이라는 모호한 법적 위상과 역할 제한으로 인해 실효성에 있어 한계가 있으며, 이를 극복하기 위해서는 생활권 내 실질적인 계획요소들에 대한 지침 마련이 필요할 것으로 보인다.

[표 3-42] 지역생활권 관리방안

구분	생활권 관리방안	
강동구 (천호·성내 지역)	중심지	- 상위계획과 연계한 광역연계 기능 확립 - 도시조직 등 지역특성 고려와 도시재생 추진 - 보행환경 개선 및 역세권, 사거리 등 중심지 지원 서비스 도입
	용도지역	- 서울시 경관기본계획 준용 - 한강변관리기본계획 준용 - 수변과 조화로운 경관관리 유도 - 수변 공공공지 확보 및 가로 대응형 상가 조성 - 수공간으로의 조망을 고려한 조망점 및 통경축 설정(코리도 조성) - 수변공간으로의 보행 및 자전거 접근성 개선
	구릉지	- 2종일반주거(7층)지역-2종일반주거지역-준주거지역이 연속된 구릉지 특성주거지역 - 개발·정비 시 자연지형의 훼손을 최소화하고 구릉지와 조화로운 경관조성 유도
	기타관리	- 다양한 주거유형 개발 유도 - 주거지 특성 유지 및 관리방안 마련 - 양호한 주거지 유지·관리를 위한 유해용도 유입 관리
	자연녹지경관 (천호공원 및 하니공원)	- 천호공원의 시설개선, 하니공원의 특성화 등 다양한 인구 계층이 향유하는 환경으로 개선, 야간경관(특성화, 안전)관리
	경관	- 천호대교, 광진교, 천중로, 올림픽로91길 광역/지역통경축 상 가로변 건축물에 대한 건축선 후퇴, 건축물의 배치·형태, 외관 등에 관한 계획은 한강변 관리 기본계획(천호지구)에 따름
	수변경관(한강 연접부 (한강지구))	

구분	생활권 관리방안
노원구 (공릉 지역)	가로 및 시가지 경관(천호 로데 오거리, 강폴만 화거리, 구청앞 견고싶은 거리, 쭈꾸미 골목, 광 진교 견고 싶은 다리) 가로 및 시가지 경관 (둔촌시장) 가로 및 시가지 경관 (천호역 및 천호역~강동역 간 천호대로 일 대)
	주요산 구릉지 특성 지역 기타 관리 (1종일반주거 지역)
	- 대단지 내 녹지경관 특성지역 해당없음 - 자연지형과 조화되는 구릉형 주거유형의 도입 유도 - 구릉지 경관을 고려하여 저층주택 위주의 주택관리(스카이라인 관리) - 산지 간을 연계하는 그린 네트워크 구축 - 양호한 녹지는 주변 산지와 연계한 녹지축 조성 - 자연에너지를 활용한 친환경 건축 유도 - 노후 아파트 정비시 구릉지와 조화로운 경관 조성 유도
	- 현행 용도지역 유지 - 단독주택 중심의 주거지 보전 - 다양한 저층 주거유형 개발 유도 - 저층 주거지 특성 유지 및 관리방안 마련 - 양호한 저층 주거지 유지·관리를 위한 유해용도 유입 관리 - 주거환경관리사업을 통한 관리방안 마련(신규사업 추진) - 주거환경관리사업 추진과 연계한 내부 보행로 정비 및 환경 개선
	자연경관 (주요 산 주변, 구릉지) 자연경관 (주요 하천변) 역사경관(국가 지정/시지정문 화재) 시가지경관 (특화가로)
	- 도봉산 주변 구릉지 경관 일대 건축물은 저층으로 관리 - 건축계획 수립시 경관자원으로의 통경을 고려한 배치유도 - 생활권 내 주요 지천변 일대 통경축 상 가로변 건축물에 대한 가이드라인은 경관기본계획을 따름 - 지정문화재 주변 건축계획 수립시 서울시 문화재 조례에 따른 양각기준 적용 - 경관협정, 주민협정을 통한 주민 참여 기반의 가로환경 관리 - 경관사업을 통한 특화가리 조성
	- 경관협정, 주민협정을 통해 가로특성에 적합한 독특한 가로 경관 관리 - 시장 특성에 맞는 가로 경관 관리 - 천호역 사거리 및 천호대로변 일대 경관관리를 통해 지역 중 심의 이미지 제고

구분	생활권 관리방안	
강남구 (역삼·논현지역 생활권)	중심지	강남도심 - 강남대로, 봉은사로변 등 노선형 상업을 블록형 상업구조로 전환 - 대규모 가용부지, 신규 교차 역세권을 활용한 입체복합 토지 이용유도(지구단위계획 신규 수립 등) - 영동대로 지하공간 통합개발을 통한 SRT, GTX 등 광역복합환승센터 조성
	구릉지	- 산지간을 연계하는 그린네트워크 구축 - 양호한 녹지는 주변 산지와 연계한 녹지축 조성 - 방치된 녹지지역의 관리방안 마련 - 구릉지는 구릉형 주거유형 도입 유도 - 자연에너지를 활용한 친환경 건축 유도 - 개발·정비 시 구릉지와 조화로운 경관조성 유도 - 산지로의 조망을 고려한 건물 배치 및 인동간격 확보 - 자연녹지로의 보행접근성 확보 - 경복아파트 사거리, 강남구청역 인근 구릉지 : 정비계획 수립 시 구릉지 특성과 어울릴 수 있는 계획 수립 고려 - 학동공원, 서울세관사거리 부근 구릉지형 주거지역 : 고급단독주택단지 중심의 커뮤니티 형성, 지역주민의 편의를 고려한 단지계획
	용도지역	- 단독주택 중심의 주거지 보전 - 다양한 저층 주거유형 개발 유도 - 저층주거지 특성 유지 및 관리방안 마련 - 양호한 저층 주거지 유지·관리를 위한 유해용도 유입 관리 - 주거환경관리사업을 통한 관리방안 마련(기추진 사업 활성화, 신규 사업 추진)
	기타지역	- 주거환경관리사업 추진과 연계한 내부 보행로 정비 및 환경 개선 - 정비구역의 경우 구역별 정비계획에 따른 정비사업을 통해 주거지 정비 - 국기원주변 제1종 전용·일반주거지역 : 양호한 주거단지 보전 및 유지, 도심형 타운하우스 등 도심주거유형 유도
	경관	가로 및 시가지 경관 (논현가구거리, U-street) - 경관협정, 주민협정을 통한 주민참여기반의 가로환경 관리 - 가로시설물 설치 등 가로환경 개선 및 관리 - 경관사업을 통한 특화거리 조성
		역사경관(한국은행, 국기원) - 역사자원과의 조화를 고려한 건축물의 높이, 외관, 색채 등에 관한 계획 수립

출처 : 서울특별시(2017), 서울시 생활권계획 수립(동남권) 강동구 지역생활권계획(안) 공청회 자료, p.56, 58, 59, 60, 61, 68;
서울특별시(2017), 서울시 생활권 수립 노원구 지역생활권계획(안) 공청회 자료, p.45, 48; 서울특별시(2017), 서울시 생활권계획 수립(동남권) 강남구 지역생활권계획(안) 공청회 자료, p. 56, 58, 59, 61.

2) 도시디자인 기본계획

□ 서울특별시 도시디자인 기본조례

2006년 7월 제정된 서울특별시 도시디자인 기본조례는 2008년 경관법이 제정되기 이전에 서울특별시에서 제정된 조례로 서울특별시의 도시디자인을 종합적, 체계적으로 개선하고 관리하는데 필요한 사항을 규정함으로써 도시의 효율적 보전·발전에 기여함⁶¹⁾을 목적으로 제정되었다. 이 조례에서 도시디자인이란 서울특별시 도시공간의 보전·개선을 위하여 사회기반시설 및 그 밖에 시설물의 배치·형태·윤곽·색채 등을 디자인하는 행위로서 도시디자인 기본계획이란 전체 도시디자인의 개선·관리를 위하여 서울특별시장이 수립하는 계획이라 정의⁶²⁾하고 있다. 또한, 이 조례에 근거하여 서울특별시 시장은 도시디자인을 종합적·체계적으로 개선·관리하기 위해 5년 단위로 서울특별시 도시디자인기본계획을 수립·시행하도록 명시하고 있다.

□ 서울특별시 도시디자인 기본계획

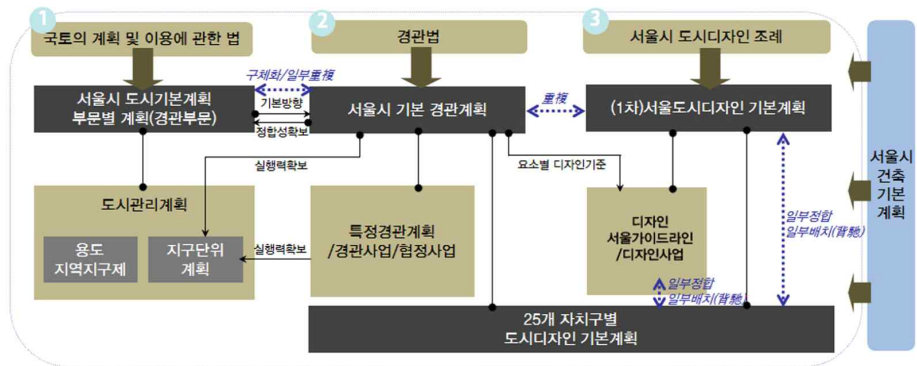
서울특별시 도시디자인 기본계획 제정 당시 경관법은 미 제정된 상태였기 때문에, 서울시에서는 자체적으로 도시디자인을 관리하고자 도시디자인 기본조례를 제정하여 현재 경관계획과 유사한 서울 도시디자인 기본계획을 수립하였고 이후 이를 기반으로 서울시 내 자치구마다 디자인 기본계획을 수립해오고 있다.

한편, 서울시에서는 2006년 12월 서울시 방침에 따라 1차 서울 도시디자인 기본계획을 수립하였고, 5년 단위로 수립·시행하도록 조례로 규정함에 따라 2011년 10월 2차 서울 도시디자인 기본계획을 재정비하고 현재 3차 도시디자인 기본계획 재정비를 진행 중이다.

도시디자인과 관련한 주요 계획 및 정책은 서울시 도시기본계획 경관부문계획과 서울시 기본/특정 경관계획, 서울 도시디자인 기본계획, 서울시 건축기본계획, 디자인 서울 가이드라인, 각 자치구별 도시디자인 기본계획이며 하나의 공간에 대해 많은 계획들이 중복 수립되고 있어 일원화된 방향 제시가 이루어지지 못하고 있으며 각 정책간 위계 및 역할이 명확하지 않아 중복 수립되고 있는 실정이다. 다만, 서울시 기본경관계획에서 요소별 디자인 기준은 디자인 서울 가이드라인을 그대로 준용하고 있다. 각 자치구별 도시디자인 기본계획은 자치구별로 별도의 비전과 디자인기준을 만들고 있어 상위계획인 서울 도시디자인 기본계획 및 디자인 서울가이드라인과 중복되거나 상충되는 기준들을 제시하고 있다.

61) 서울특별시 도시디자인 기본조례 제1조(목적).

62) 서울특별시 도시디자인 기본조례 제2조(정의).



[그림 3-4] 서울시 도시디자인 관련 정책 간 관계도

출처 : 서울특별시(2011), 「2011 서울 도시디자인 기본계획」, p. 14.

한편, 2007년 제정된 경관법에는 경관계획 대상 지역으로 시·군만 포함되어 있었으며, 2014년 인구를 포함할 수도 있다고 경관법이 개정되긴 했으나 여전히 필수가 아닌 선택 사항으로 남아있다. 또한, 경관계획 수립시에는 주민공청회, 경관위원 심의 등 일련의 행정절차를 거쳐야 하고, 재정적인 문제 등의 이유로 지방 시·군의 인구 규모와 유사한 서울시 구단위의 지자체는 법정 계획인 경관계획보다는 도시디자인 기본계획을 우선 수립하고 이를 통해 도시경관을 관리하고 있다.

이에 따라 서울시의 경우 2017년 현재 25개 소속 자치구 중 19개 자치구가 디자인기본계획을 자체적으로 수립하여 운영 하고 있다. 그러나, 도시디자인 기본계획 내용 구성을 살펴보면 [표 3-28] 및 [표 3-29] 사례와 같이 경관계획과 거의 유사하여 차이점이 없음을 확인할 수 있다. 또한, 지역의 특성에 근거하지 않고 타 지자체와 유사한 기본목표 및 방향을 설정하여 자치구의 계획 특성이 부족하며, 디자인 서울 가이드라인과의 상충되는 부분에 있어 도시디자인 기본 계획만의 차별화된 전략이 필요한 실정이다.

[표 3-44] 서울시 강서구 도시디자인 기본계획 내용 구성

대분류	소분류
01 계획의 개요	계획의 배경 및 목적 계획의 범위 계획의 체계 계획의 시점 및 전략
02 도시현황분석	도시일반현황 도시디자인지원 분석 도시경관 현황 분석 설문조사 분석 SWOT분석 및 도시디자인 과제 도출
03 도시디자인 기본구상	도시디자인 목표 도시디자인 전략 도시디자인 구상도
04 도시디자인 형성전략별 기본계획 및 가이드라인	형성전략1. 역사권 및 진입부 경관관리 형성전략2. 주요 가로별 경관관리 형성전략3. 조화로운 주거커뮤니티 형성 형성전략4. 그린네트워크 형성 형성전략5. 디자인 특화
05 도시디자인 특화전략별 기본계획 및 가이드라인	특화전략1. 역사문화커뮤니티 조성 특화전략2. 교육문화가로 조성
06 도시디자인사업 발굴	단계별 도시디자인 사업발굴 단기 도시디자인사업 계획안
07 실행계획	디자인가이드라인 적용방안 도시디자인사업 실행방안 주민참여방안 디자인행정 전략 구축방안

출처 : 강서구청(2009), 「강서구 도시디자인 기본계획」

이러한 도시디자인기본계획에서 실효성을 발휘할 수 있는 내용은 경관계획과 마찬가지로 가이드라인과 경관사업이라 할 수 있다. 먼저 서울시 도시디자인 가이드라인은 공공 공간, 공공건축물, 공공시설물, 공공시각매체 가이드라인으로 구성되어 있으며, 각 디자인 요소에 대한 현황 및 문제점, 기본계획, 디자인 원칙, 세부 가이드라인을 제시한다. 이는 서울시 전역을 대상으로 제시하는 수립기준 성격의 가이드라인으로써 서울시 내 자치구들은 서울시 도시디자인 가이드라인을 근간으로 하며 해당지역의 특성을 반영한 가이드라인을 수립하고 있다. 이 중 공공공간과 관련된 세부 내용을 살펴보면 가이드라인을 수립하는 공공공간의 디자인 요소는 도로, 광장, 친수공간, 도시공원, 공공건축물 외부공간, 옥외주차장, 도시구조물 주변공간, 공개공지, 기타 공공공간으로 분류되며, 이에 대한 가이드라인 [표 3-30] 예시와 같이 앞서 언급했던 경관계획 가이드라인과 매우 유사함을 다시 한 번 확인할 수 있다. 또한, 가이드라인임에도 불구하고 지침 성격의 내용이라기보다는 계획 성격

의 내용을 포함하고 있으며[표3-30], 권장으로 제시하는 사항들에 대해서는 법적 규제 사항이 전무하기 때문에 실효성이 떨어진다.

[표 3-45] 서울시 종로구 도시디자인 가이드라인 사례

B1-2	도로(보행로) 및 광장 (주거권역)
공간효율성 요소	- 모든 공간의 주민의 활동을 지원하도록 구성하여야 한다. - 교통과 보행의 소통이 빈번한 장소이므로, 보행자 우선의 원칙을 적용하도록 권장한다. - 모든 공간은 연계성을 가지고 연결되어, 막다른 구간이 없도록 권장한다. - 도로와 골목이 직면하는 곳은 반드시 완충구간 및 제지시설(저감장치 등)을 두도록 한다.
공간 분위기 형성 요소	- 원도심과 구도심의 공간 균질성을 확보하도록 지역을 배려한 사업계획을 권장한다. - 지역간 공간의 품질 균형을 추구하나, 각 지역의 특징을 반영하여 획일성을 피한다. - 주거지역의 분위기를 저해하지 않아야 하며, 소음이나 공해의 피해가 없도록 한다.
공간 활용성 요소	- 주거지역의 주민의 삶의 질을 최우선으로 하는 공간의 계획이 필요하다. - 커뮤니티 활성화를 위한 공간, 어린이 및 노약자를 위한 공간, 출퇴근 등 원활한 생활을 위한 공간이 각 역할에 적합하도록 조성되도록 계획하여야 한다. - 주야간의 안전한 생활권 및 활동을 보장하기 위하여 우범화 요소를 제거한다. - 슬럼화 공간 제거, 개방적인 환경조성, 야간의 조명설치-암전구간 개선 - 보행과 차량이 교차하거나, 병행하는 구간을 최소화하며, 이 경우 보행자를 보호할 수 있는 교통시설이 설치되어야 한다. - 속도 저감장치, 안전 헬스, 경고사인 등
기타 공간특성반영	- 모든 공간은 개방감을 저해하지 않는 범위에서 녹피율을 높일 것을 권장한다. - 낮은 관목류, 초화류 등을 권장한다. - 공간의 계획에 주민의 의사를 반영할 수 있도록 권장한다.

출처: 종로구(2009), 「종로구 도시디자인 기본계획」, p.143.

다음으로 도시디자인 사업이란 서울특별시 도시디자인 조례에 따르면 도시디자인을 구현하기 위한 기획·조사·분석·자문·설계·제작·설치·관리 등의 사업⁶³⁾으로 디자인에서 조성 및 사후 관리에 이르는 모든 과정을 포함하고 있다. 이와 관련하여 2011서울시 도시디자인 기본계획에서는 전략별 추진계획과 관련하여 12개의 디자인전략 및 세부 사업과 12개의 선도 프로젝트를 제시하고 있다.

도시디자인 전략은 시민행복 도시만들기, 문화 중심 도시 만들기, 서울다운 도시 만들기, 세계디자인을 선도하는 도시만들기를 목표로 수립된 계획으로 12개 전략에 대한 세부 Action chart를 제시한다. 12개 전략 중 일상 생활공간 디자인과 관련된 실행계획으로는 고가도로 하부공간 활용, 공공공간, 외부공간 활용 등의 사업별 세부계획을 제시하고 있다. 단, 서울 디자인 기본계획에서 제시하는 사업별 세부계획은 공간 조성 사업으로 이어질 수 있는 실시계획 성격이 아닌 기본계획이나 가이드라인 수립을 위한 과업 마련의 필요

63) 서울특별시 도시디자인 조례 제1장 제2조(정의) 제3호

성을 부각하는 내용이라는 점에서 제시한 세부계획을 실행하기까지는 시간, 행정절차, 비용 등의 문제를 수반할 수밖에 없는 한계가 있을 것이다.

[표 3-46] 2011 서울 도시디자인 기본계획 중 도시디자인 전략 및 사업 사례

도시디자인 전략	실행 계획 (Action Plan)
일상 생활공간 디자인을 통한 시민복지 도시	1. 고가도로 하부공간을 활용한 지역문화공간 조성(선도사업)
	2. 공공기관 외부공간을 활용하여 시민 친화공간 조성
	3. 업무중심지구 내 공개공지 공공성 확보를 위한 디자인 개선
	4. 서울시 지원을 통한 한평공원 사업 활성화
	5. 학교시설을 활용한 지역커뮤니티 활성화

출처 : 서울특별시(2011), 「2011 서울 도시디자인 기본계획」, p.66.

[표 3-47] 선도 프로젝트 12

과업명	과업내용	관련부서
1. 고가도로 하부공간을 활용한 지역문화공간 조성	· 서울시 주요 지역의 고가도로 현황조사 · 국내외 고가도로 하부 공간 디자인 사례수집 및 분석 · 현황조사를 바탕으로 시범사업 대상지를 선정 · 주변여건에 맞게 하부 공간 도시디자인 기본계획 수립 · 운영사무국 설치 등 지속가능한 운영을 위한 매니지먼트 시스템 수립	문화관광디자인본부, 도시기반시설본부
2. 건강도시 조성을 위한 도시디자인 가이드라인 수립(공공공간/건축물)	· 건강도시를 위한 디자인 지침 해외사례조사 · 해외사례조사를 바탕으로 도시 및 건축 디자인 가이드라인 수립 · 지속적인 운영 및 관리 방안 마련	문화관광디자인본부, 도시계획국
3. 시민과 함께하는 마을디자인 사업	· 해외 선진사례 분석(일본 및 영국의 커뮤니티 계획사례 분석) · 서울휴먼타운 지구를 대상으로 시범지구 선정 · 디자인 및 사업 시행 · 민, 관, 학이 연계된 운영체계 마련(지역 커뮤니티가 참여할 수 있는 체계 마련)	문화관광디자인본부, 시민소통기획관
4. 시민참여 포켓 문화갤러리 조성사업	· 재래시장 내 미니갤러리 조성사업 · 공공공간, 공공건축물 속에 포켓 갤러리 조성 · 미니 갤러리 및 포켓 갤러리 종합안내책자 및 웹사이트 개발 · 시민참여 예술프로그램과 연계하여 프로그램 운영	문화관광디자인본부, 경제진흥본부
5. 서울디자인 자산의 문화콘텐츠 개발사업	· 서울디자인 자산 발굴사업 응용사업 개발 · 서울디자인 자산 확대 및 확산사업 · 서울디자인자산 문화상품화 진흥사업	문화관광디자인본부

과업명	과업내용	관련부서
6. 서울형 건축, 예술문화, 디자인 관광 프로그램 개발	· 서울형 건축, 예술, 문화, 디자인 관광 프로그램 · 시티투어버스와 연계한 디자인관광 프로그램 개발 · 서울의 문화자산을 중심으로 장소콘텐츠화사업 · 디자인 관광 루트의 개발	문화관광디자인본부
7. 5대 공결 주변 공공공간 디자인 기준 마련	· 5대 공결 주변의 도심현황, 보전 및 정비활용계획에 대한 검토 · 도심의 주요 공공공간에 대한 현황 및 이용실태 조사 · 5대공결 주변 및 주요 도심공공공간에 대한 디자인 관리기준의 수립 · 시범 도심공공공간을 선정하여 사업을 수행	주관부서 : 문화관광디자인본부 협조부서 : 도시계획국, 주택본부, 푸른도시국
8. 지형순응형 도시개발사업 및 지침 마련	· 서울의 구릉, 산악, 하천 주변에 대한 이용실태 현황 조사 · 서울의 지형보전을 위한 기본방향 및 가이드라인(지침)의 수립 · 지형순응형 개발사례에 대한 벤치마킹 · 지형순응형 우수 사업에 대한 포상(인센티브)방안 마련	주관부서 : 주택본부 협조부서 : 문화관광디자인본부, 도시계획국
9. 서울시 스카이라인 관리계획 수립	· 대상 지역별 건축물 스카이라인 현황 조사 · 지역에 맞는 건축물 스카이라인 형성 기본계획 · 주요 지점별 스카이라인 시뮬레이션 검토를 통한 서울시 스카이라인 예시 · 실행방안 제안	주관부서 : 문화관광디자인본부 협조부서 : 도시계획국, 주택본부
10. Legible Seoul 사업추진(잘 읽히는 도시)	· 주요 환승역 주변, 유동인구 집중 지역을 중심으로 서울시 동선체계에 대한 실태조사 분석 · 사람들이 많이 모이는 역사관광 명소 또는 랜드마크 시설, 환승역, 유동인구 집중 지역 주변으로 기존의 동선체계 실태 분석 · 동선체계의 문제점과 개선책을 건의하는 시민 위원회 구성 · 지속적인 관리가 될수 있도록 인프라 구축	주관부서:문화관광디자인본부 협조부서 : 도시교통본부, 도시계획국
11. 도심 내 유희지 및 틈새공간 공원화	· 도심 내 유희지 및 틈새공간에 대한 실태조사 분석 · 유희지 및 틈새 공간 활용계획의 수립 · 선도사업 지역의 선정 및 우선순위 결정하여 점진적 개선	주관부서 : 푸른도시국 협조부서 : 문화관광디자인본부, 도시계획국, 주택 본부
12. 어린이 안전을 위한 스쿨존 업그레이드	· 서울시 학교주변 실태조사 · 서울시 학교주변 위험요소 및 가로시설물 설치 현황조사 · 서울시 스쿨존에 대한 디자인 기본계획 수립 · 시범지구의 선정을 통한 선도 프로젝트의 시행	주관부서 : 문화관광디자인본부 협조부서 : 도시교통본부, 도시계획국, 교육협력국

출처 : 서울특별시(2011), 「서울 도시디자인 기본계획」, pp.146~162.

3) 도시재생 활성화계획

기존의 도시 관리가 신규 택지개발 등 대규모 물리적 개발을 통해 도시를 시 외곽으로 확장하면서 이루어지다 보니 기존 도시는 점점 더 쇠퇴해가고 도시발전이 정체되면서, 새로운

도시 관리에 대한 요청으로 사회 다방면에서 “도시재생”에 대한 논의되기 시작하였다. 이에 정부에서는 2006년부터 R&D사업을 추진하는 등 도시재생사업을 원활히 추진하기 위한 기반을 구축해왔고, 도시재생사업단과 한국토지주택공사(LH) 도시재생지원지구 등이 지자체 및 민간 도시 재생을 지원하기 위한 토대를 마련하였다. 그리고 도시재생을 보다 체계적으로 추진하기 위해 2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」과 동법 시행령이 제정되었다. 이 법은 도시의 주거, 경제, 사회, 문화적 환경을 지속가능하게 관리하고 재생하는 것이 국가경제 성장과 사회적 통합에 필요하다는 인식 하에 계획적이고 종합적인 도시재생 추진 체계를 구축하고, 물리적·비물리적 지원을 하기 위해 제정되었으며, 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 것을 목적으로 하고 있다.⁶⁴⁾

도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법에 의하면 “도시재생”이란 인구감소, 산업구조 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능 도입·창출 및 지역 자원의 활용을 통하여 경제적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 의미한다.⁶⁵⁾ 그리고, 이러한 도시재생 활성화를 위해 국가도시재생 기본방침 하에 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획 수립을 통해 도시재생 사업을 시행하도록 법에 명시하고 있다.

여기에서 “도시재생전략계획”이 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의 지역자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진전략을 수립하기 위한 계획이라면⁶⁶⁾, “도시재생활성화계획”이란 도시재생전략계획에 부합하도록 도시재생활성화 지역에 대하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등이 지역발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획⁶⁷⁾으로 도시경제기반형 활성화계획과 근린재생형 활성화계획으로 유형이 구분된다. 이와 함께 2017년 새 정부에서 발표한 도시재생 뉴딜사업이 본격적으로 진행되면서, 도시재생사업은 도시규모 및 여건에 따라 우리동네 살리기, 일반근린형, 주거지 지원형 등 5가지 유형으로 사업 유형을 구분하여 추진 중이다.

한편, 도시재생사업은 앞서 언급한 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라

64) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제1장 제1조(목적)

65) 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조 제1항 제1호

66) 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조 제1항 제3호

67) 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조 제1항 제6호

시행되는 사업으로 [표 3-33]는 법적 사업의 범위를 보여준다. 내용을 보면 재정비촉진사업, 역세권개발사업, 상권활성화사업, 경관사업, 소규모 주택 정비사업 등과 같은 물리적 사업 외에 공동체 활성화사업과 같은 소프트웨어 사업도 포함하고 있어, 사업범위에서 경관사업 등 기존 도시계획 관련 사업과는 차이가 있음을 알 수 있다.

[표 3-48] 도시재생사업의 유형

1. 국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업
2. 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업
3. 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업
4. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 따른 재정비촉진사업
5. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업
6. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업
7. 「항만법」에 따른 항만재개발사업
8. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업
9. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지를 포함한 다) 지정에 따른 사업
10. 「경관법」에 따른 경관사업
11. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상업기반시설 현대화사업
12. 「국가통합교통체계효율화법」에 따른 복합환승센터 개발사업
13. 「관광진흥법」에 따른 관광지 및 관광단지 조성사업

출처 : 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제1조 제1항 제7호.

[표 3-49]의 선도지역 도시재생 사업 구상(안)을 살펴보면, 사업의 규모나 범위가 도시 내 소규모 공간보다는 주거지 재생사업, 예술인 마을 조성 등 지역 단위의 사업이 주를 이루고 있음을 확인할 수 있다. 도시재생 선도지역 중 하나인 창신·송인 도시재생 사업의 경우 주거환경 개선을 위한 안전안심 골목길 조성 및 누리공간 조성, 채석장 일대 명소화 외에 대부분 공동이용시설 조성이나 봉제역사관 건립과 같은 건축물 조성 사업으로 구상되었다. 이외에도 제천시시의 경우 제천시 도시재생활성화계획에서 제시하는 도시재생사업 구상(안)을 살펴보면 제시하고 있는 총 36개의 도시재생 사업 중 도시 내 소규모 공간 조성과 관련된 사업은 제천음식특화식신로드사업, 2020 힐링마을 기반구축 사업 등 총 5개 사업에 지나지 않으며, 창신·송인 도시재생사업과 같이 대부분 건축물이나 시설물 사업이 주를 이루고 있다. 물론, 신규 건축물 부지 내에는 주민들을 위한 외부공간이 조성될 것으로 예상되나, 이에 대한 구체적인 계획방안이나 가이드라인까지 도시재생활성화계획에서는 제시되고 있지 않기 때문에 소규모 공간 조성의 연계시키기에는 한계가 있는 것으로 파악된다.

[표 3-49] 도시재생 선도지역 사업구상(안)

유형	사업명		대상지역	사업구상(안)
도시경제 기반형 (2)	부산	동구	초량1,2,3,6동 (부산역 일대)	부산 북항-부산역-원도심을 연계한 창조경제 (1인 기업, 벤처기업 등) 지구 조성
	충북	청주시	상당구 내덕1,2동 우암동, 중앙동	폐공장 부지(연초제조창)를 활용한 공예·문화 산업지구
일반 규모 (6)	서울	종로구	송인/창신 1,2,3동	뉴타운 사업 해제지역 주거지 재생사업, 봉제공장(가내수공업) 특성화
	광주	동구	충장동, 동명동 산수1동, 지산1동	아시아문화전당(舊전남도청) 주변 구도심 상권 활성화
	전북	군산시	월명동, 해신동, 중앙동	군산 내항지구와 연계한 근대역사 문화지구 조성
	전남	목포시	목원동	유달산 주변 구도심 공폐가 활용 예술인마을 조성
	경북	영주시	영주 1,2동	40-50년대 형성된 근대시장(후생시장, 중앙시장)과 舊 철도역사 주변 재생
	경남	창원시	마산합포구 동성동, 성호동, 오동동	부림시장, 창동예술촌 중심의 문화예술 중심 도시재생
근린 재생형 (11)	대구	남구	대명 2,3,5동	공연소극장(100여개) 밀집거리 재생을 통한 구도심 활성화
	강원	태백시	통동	폐 철도역사, 구 탄광도시의 정체성을 살린 소도시 재생
	충남	천안시	동남구 중앙동, 문성동	빈건물을 활용한 청년 기반시설(기숙사, 동아리방, 스튜디오) 조성을 통한 활력창출
	충남	공주시	웅진동, 중학동, 옥룡동	백제왕도의 문화유산을 활용한 특화거리 조성, 산성시장 등 전통시장 활성화
	전남	순천시	향동, 중앙동	노후주거지역 친환경마을 옥상녹화, 빗물활용 등) 만들기, 생태하천, 부유 성터 복원
	소규모 (5)			

출처 : 도시재생종합정보체계, 선도지역 지정현황, <http://www.city.go.kr/portal/business/businessInfo/1/link.do> (접
속일: 2018. 02. 20.)

[표 3-50] 창신·송인 도시재생사업 사례

사업유형	세부사업
마중물사업	주거환경개선
	· 안전안심 골목길 조성 · 누리공간 조성 · 공동이용시설 조성

사업유형	세부사업
지역경제 활성화	· 공공작업장 조성
	· 일자리 지원
	· 봉제역사관 건립
역사문화자원화	· 채석장 일대 명소화
	· 마을탐방로 기반조성
주민역량 강화	· 백남준 기념공간 조성
	· 주민공모사업
	· 주제공모사업
지자체 협력사업	· 마을배움터
	· 푸른마을 가꾸기 사업
	· 도시경관개선사업
	· LED간판정비
	· 서울가꿈주택
	· 공공미술프로젝트
	· 에너지자립마을조성
	· 노후하수도정비
	· 노후상수도정비
	· 주차장 및 청소면 문화시설 조성
중앙부처 협력사업	· 예술문화지역재생
	· 공중선정비
	· 창신골목시장활성화사업
민간협력사업	· 희망의 집수리 사업

출처 : 창신·송인 도시재생지원센터, 창신송인 도시재생사업 소개 자료, <http://www.csseoul.com/> (접속일: 2018. 02. 20.)

[표 3-51] 제천시 도시재생사업 구상 사례

대상지	사업내용	공간조성 관련사업 여부
마중물사업	1. 대학생 행복주택 기반구축사업	
	2. 대학협력형 디자인하우스 조성사업	
	3. 대학생 창업가게 왓자지껄마켓 조성사업	
	4. 제천음식특화 제천식신로드 조성사업	○
	5. 상인주도 활성화센터 조성사업	
	6. 용두천로 보행활성화사업	○
	7. 등록문화재활용 창의유희센터 조성사업	
	8. 열린시민아고라 조성사업	
	9. 1975 향수타운 조성사업	
	10. 명동교차로 열린교차로 조성사업	○
	11. 2020힐링마을 기반구축사업	○
	12. 음악영화제 기반구축사업	
	13. 마을기업 구축사업	
	14. 정주환경 개선사업	

대상지	사업내용	공간조성 관련사업 여부
중앙부처 협업사업	1. 골목형 시장 육성사업	○
	2. 내토시장 다목적 광장 조성사업	
	3. 동문시장 아케이드설치공사	
	4. 2017 도심상권활성화사업	
	5. 시장주차타워 건립사업	
	6. 동문시장 고객지원센터 건립사업	
	7. 중앙시장 태양광 발전설비공사	
	8. 제천시 음식관광 기반사업	
	9. 자연치유 게스트하우스 리모델링	
	10. 관광두레육성 지원사업	
	11. 등록문화재활용 열린공간 조성사업	
	12. 제천국제음악영화제	
지자체 사업	1. 골목길 환경개선사업	
	2. 2015 간판이 아름다운 시범거리 조성사업	
	3. 동문시장 전통패턴거리 조성사업	
	4. 주요가로변 전선지중화 사업	
	5. 모범음식점육성 및 외식업 선진화사업	
	6. 제천 한방제품 홍보판매장 개설사업	
	7. 시민을 찾아가는 영화상영	
민간투자사업	1. 동명초 이전부지 민자유치사업	
	2. 2020 제천국제도시재생박람회	
	3. 도시재생시민기금 조성	

출처 : 제천시(2015), 「제천시 도시재생활성화계획」, p.101.

4) 공공디자인 진흥 종합계획

공공디자인 진흥 종합계획은 2016년 2월 문화체육관광부(시각예술디자인과)에서 제정된 공공디자인의 진흥에 관한 법률(이하 공공디자인진흥법)에 의해 수립하는 계획으로, 공공 디자인의 진흥을 위해 5년마다 수립하도록 하고 있다. "공공디자인"이란 일반 공중을 위하여 국가, 지방자치단체, 지방공기업, 공공기관이 조성·제작·설치·운영 또는 관리하는 공공 시설물 등에 대하여 공공성과 심미성 향상을 위하여 디자인하는 행위 및 그 결과물을 말한다.⁶⁸⁾ 여기에서 공공시설물은 일반 공중을 위하여 국가기관 등이 조성·제작·설치·운영

68) 공공디자인의 진흥에 관한 법률, 제2조 제1호.

또는 관리는 시설물과 용품, 시각이미지 등 주로 공공공간 내 조성되는 시설물이며, 종합 계획에는 공공디자인의 종합적·체계적인 관리에 관한 사항에서 법·제도에 이르기까지 공공디자인과 관련된 총체적인 내용을 포함하도록 하고 있다(표 3-52).

[표 3-52] 공공시설물의 종류

공공시설물의 종류	공공디자인 종합계획 포함 사항
1. 대중교통 정류소, 자전거 보관대 등 대중교통시설물	1. 공공디자인 정책의 기본목표와 방향에 관한 사항
2. 차량 진입 방지용 말뚝, 펜스 등 보행안전시설물	2. 공공디자인의 종합적·체계적인 관리에 관한 사항
3. 벤치, 가로 판매대, 파고라 등 편의시설물	3. 공공디자인 전문인력 육성에 관한 사항
4. 맨홀, 소화전, 신호등 제어함 등 공급시설물	4. 공공디자인 관련 법·제도에 관한 사항
5. 가로수 보호대, 가로 화분대, 분수대 등 녹지시설물	5. 공공디자인 진흥을 위한 관련 분야와의 협력 및 국민 참여에 관한 사항
6. 안내표지판, 현수막 게시대, 지정벽보판 등 안내시설물	6. 그 밖에 공공디자인의 진흥에 관한 사항

출처 : 공공디자인의 진흥에 관한 법률, 제2조 제3호, 제5조 제3항

그러나 법에서 제시하고 있는 공공시설물은 기 수립되어 운영 중인 경관계획 내 경관 요소 및 도시디자인 기본계획상의 디자인 요소와 중복되는 사항이며, 이에 관한 관리 사항을 포함하는 종합계획 역시 관련계획상의 가이드라인과 유사한 내용이다. 또한 계획 대상인 공공시설물은 하나의 공공공간을 조성하는 요소임에 분명하나, 공간에 대한 전체적인 계획 방향 없이 단순히 시설물에 대한 지침만으로는 좋은 장소를 형성할 수 없다는 점에서 근본적인 한계가 있다.

5. 소결

3장에서는 도시 공간계획과 관련하여 현재 실행되고 있는 도시계획 체계들의 근거법, 수립지침 및 이를 적용한 몇몇 계획 사례를 중심으로 기존 도시계획체계의 현황과 한계를 살펴보았다. 먼저 도시·군 관리계획의 일부분이자 도시설계의 가장 주요한 실현수단이라 할 수 있는 지구단위계획 제도 운영시 문제점으로 건축물의 관한 지침 위주, 민간과 공공 필지의 경계부 공간에 대한 지침 부재, 대지 내 공지 활용에 대한 계획 미비, 권장사항의 모호한 설정, 지침 사항 이행시 제시되는 인센티브의 한계, 건축법 등 관련법 및 관련계획과의 연계부족, 예측 불가능한 공간 활용에 대한 계획이 부족함을 살펴보았다.

지구단위계획이 공간 설계에 관한 계획방향보다는 용지별 건축물에 관한 지침 위주로 수

립되고 있는 현실은 도로, 교량 등의 도시기반시설을 비롯해 도시 내에서 다양하게 나타나는 공간에 대한 계획을 수립하는 데에 분명한 한계가 있음을 보여주고 있다. 또한 다양한 장소를 만들어낼 수 있는 민간과 공공필지의 경계부분에 대해서는 지침이 수립된다 하더라도 개별 필지 내 시설들이 조성되는 시점이나 투입되는 공사비의 차이가 있어, 각각의 공간이 하나로 어우러질 수 있는 계획 지침을 제시하기에는 지구단위계획에 근본적인 한계가 있음을 알 수 있었다. 그 외에도 대지 내 공지 활용에 대한 계획 지침이 대부분 휴게공간이나 조경공간으로 조성하도록 제시하고 있는 것도 해당 공간이 다양한 성격을 갖는 외부공간으로 활용될 가능성을 제한한다. 도시 내 소공간들이 이용자와 시간대, 필요에 따라 다양하게 이용될 여지가 있음에도 불구하고 실제 지구단위계획에서는 각 공간에 개성과 다양성을 담아낼 수 있는 유연한 계획을 수립하기 어려움을 확인하였다.

경관계획에 있어서는 경관계획 수립지침 및 제도 운영의 한계로 광범위한 계획 수립 범위, 명확하지 않은 권장 성격의 가이드라인, 특정유형에 한정되어 있는 경관사업, 제한된 경관심의 대상, 경관협정에 대한 시민들의 인식 부족 및 자발적인 시행의 한계, 경관사업 실행을 위한 계획 부서와 사업부서 간의 연계 부족, 실행력의 부족을 한계로 도출하였다.

경관계획은 지구단위계획과 달리 계획범위가 시, 군 전체를 대상으로 하기에 세부적인 경관 요소에 대한 가이드라인까지 수립하기는 하나 도시 내 모든 공간 유형을 고려하여 장소형성에 이르는 계획을 수립하는 것이 시간과 비용에 있어 불가능하다는 점이다. 경관사업의 경우 해당 지자체의 이미지 개선을 위해 지구단위계획보다 더 적극적인 도시 내 공간개선에 대한 경관사업들을 제시할 수 있음에도 불구하고 주로 옥외광고물 정비, 건축물 입면 개선, 도로 포장 등의 가로 경관 개선 사업에 집중되어 있음을 확인할 수 있었다. 또한 경관사업은 실행계획의 일부를 차지하는 계획이긴 하나 경관계획상의 실행계획은 직접적인 실행이 아닌 제시(안)의 성격을 지니고 있으며, 경관사업을 실행하는데 있어 계획부서와 사업 실행 부서가 다르고 연계가 부족하다 보니 실질적인 실행력이 떨어진다는 점에서 분명한 한계가 있다. 특히 경관실행계획에서 제시하고 있는 경관협정은 도시 내 공간을 사용하는 주민의 입장에서 자발적으로 다양한 장소 창출 방안을 제시할 수 있는 기회지만, 경관협정 자체가 주민들에게 생소한 개념이며, 경관계획 행정절차상 주민설명회 이상의 접점을 찾기 어렵기 때문에 경관협정에 대한 주민의 인식과 이해가 여전히 부족한 실정이다.

한편, 지구단위계획이나 경관계획과는 별도로 지자체마다 선택적으로 수립하거나 최근 활발히 수립중인 계획들 역시 좋은 장소를 만들어나가는 데 한계가 있다. 서울시 도시기본계획의 후속계획 기능으로 수립된 생활권 계획의 경우 공간관리지침이기보다는 기본계획의 성격이 강하며, 생활권 내 세부 공간에 대한 계획지침도 지구단위계획의 범위를 크게

벗어나지 않는다. 도시디자인 기본계획은 서울시 자치구에서 자체적으로 수립하여 운영하고 있는 계획으로 내용 구성에 있어서는 경관계획과 거의 유사하기 때문에 비슷한 문제점을 지니고 있다. 그리고 최근 법 제정에 따라 지자체별로 수립되기 시작한 공공디자인 기본계획은 기 수립·운영 중인 경관계획 내 경관 요소 및 도시디자인 기본계획상의 디자인 요소와 유사한 내용들이 중복적으로 제시된다는 점, 계획 대상인 공공시설물에 대한 전체적인 마스터플랜 없이 단순한 시설물에 대한 지침만 있다는 점에서 아쉬움이 있다. 마지막으로 근래 가장 활발히 진행 중인 도시재생활성화계획은 앞서 검토한 도시계획 관련 체계보다 비교적 다양한 공간 사업을 담고 있으나, 법적 기준에 근거하는 특정 노후 지역을 대상으로 하기에 도시장소 전반에 대한 계획방향이나 가이드라인을 제시하는 데 근본적인 한계가 있다.

기존 도시계획 제도들을 종합적으로 검토한 결과 다음과 같은 공통적인 문제와 한계를 확인할 수 있었다. 첫 번째로 기존 도시계획 체계는 각 계획들 간의 내용적 범위가 중복되고, 기본계획과 실행계획의 성격 규정이 모호하게 설정되면서 계획(안)으로써만 제시되거나 사업 실효성이 부족하다는 점이다. 두 번째로는 민간과 공공 부지, 계획 및 사업 담당 부서의 연계 부족 등으로 인해 계획 구역이 단절되어 통합적인 계획, 설계 및 관리가 이루어지지 않고 있다는 점이다. 세 번째로는 도시 내에서 발생할 수 모든 장소를 총체적으로 관리하는 설계지침 부재로 인해 계획에서는 소외되어 방치되는 공간이 발생할 수밖에 없다. 마지막으로 이러한 도시계획을 진행하는데 있어 실제로 공간을 이용하는 시민들의 이해와 참여 부족으로 실행에 한계가 있다는 점이다. 따라서 이러한 기존 도시계획 제도들의 한계를 극복하고 이용자 중심의 도시 공간을 조성하기 위해서는 도시 내 다양한 장소를 중점적으로 다루는 전략계획 수립이 요구된다. 예컨대 지구단위계획에서 다루지 못하는 민간과 공공 필지의 경계부 공간 가운데 활발한 이용이 예상되는 보행결절점이나, 공공시설의 입체적인 하부공간 등을 입지와 성격에 따라 유형화하고, 각 공간을 장소로 바꿔가는 사업을 수행할 때 장소기반 전략계획은 지역의 장소성에 대한 장기적 관점을 가지고 행정의 실행력 지원과 자발적 주민참여를 이끌어 내는 유용한 제도적 틀로 기능할 것이다.

제4장 도시공간 개선사업의 실행방식

1. 대상지 기본현황

2. 도시환경개선 관련사업의 실행특성

이 장에서는 지자체 단위에서 도시 공공공간을 형성하고 관리하는 방식에 대하여 실제 사례로 조감한다. 서울특별시 구로구의 도시공간 개선사업 사례 분석을 통해 장소 만들기의 관점에서 장소기반 전략계획의 역할을 재고하고자 한다. 기존의 도시계획 및 설계체계의 개선방향을 도출하는 것을 목표로, 개별 장소 단위의 사업이 작동하는 방식에서 문제점을 검토함으로써 일상의 도시환경에서 장소성을 구현할 수 있는 제도적 대안 도출의 시사점을 얻고자 한다.

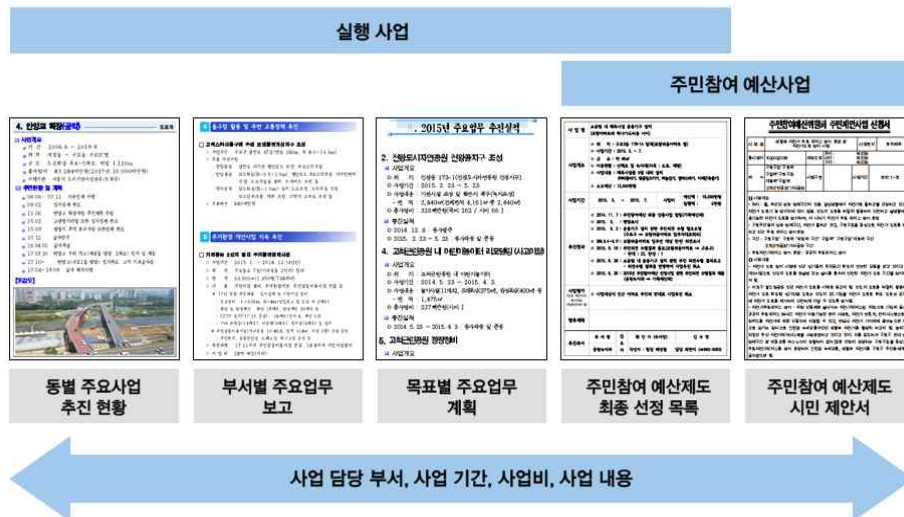
1. 대상지 기본현황

1) 사업조사의 범위와 내용

도시공간 개선 사업이 지자체 단위에서 실제로 실행되는 방식을 살펴보는 것을 목적으로, 서울특별시 구로구에서 2015년부터 2017년까지 3년간 시행된 사업 가운데 도시 환경의 물리적 변화와 관련된 사업을 살펴보았다. 사업현황 관련 자료 가운데 동별 주요사업 추진 현황, 부서별 주요업무 보고, 목표별 주요업무계획을 분석 대상으로 삼고, 주민참여 예산 제도와 관련된 구정 사업을 추가로 살펴보았다(그림 4-1).

‘동별 주요사업 추진 현황’ 자료는 구로구에서 실행된 사업들의 진행상황을 동 단위로 구분해 매월 작성한 자료로, 모든 부서의 구체적인 실행 상황을 보고하고 있다. 해당 자료를

예비적으로 검토한 결과 일상적 도시공간에 직접적으로 영향을 미치는 사업이 주로 수행되는 부서는 건축과, 공원녹지과, 교통행정과, 도로과, 도시재생과, 주차관리과 6개 부서로 나타나, 본 연구에서는 이 부서들로 한정하여 실행 사업을 살펴보았다.¹⁾ ‘부서별 주요업무 보고자료’는 전 부서에서 수행하는 사업들을 연도별로 정리한 자료로, 동별 주요사업 추진현황 자료와 마찬가지로 6개 부서에서 주관한 사업으로 한정하였다. 부서별 주요업무 보고 자료는 업무실적(또는 추진실적)과 추진계획의 성격으로 구분하여 진행사항이 기록되어 있는데, 후자에 해당하는 경우 해당년도에 계획은 되어 있으나 최종적으로 실행되지 않은 사업을 제외하고 분석하였다.



[그림 4-1] 구로구 사업 분석대상

출처: 연구자 작성

‘목표별 주요업무계획 자료’는 구로구에서 구정목표로 삼은 다섯 가지 영역별로 핵심과제를 두고 관련된 사업 계획에 대해 소개하고 있다. 구로구의 구정목표는 ‘교육도시 구로’, ‘문화도시 구로’, ‘따뜻한 복지·안전한 구로’, ‘활력 넘치는 경제도시 구로’, ‘균형발전도시 구로’로 나뉘는데, 본 연구에서는 도시환경의 물리적인 변화와 직접적으로 관계하는 사업들만을 추출하여 ‘부서별 주요업무 보고자료’를 보완하는 데 활용하였다.

주민참여 예산제도와 관련된 사업은 크게 두 가지로 구분하여 조사하였다. 첫 번째는 주민참여 예산제안 사업 공모를 거쳐 최종 선정된 후 실행되어 구체적인 사업내용이 공개된 기

1) 본 연구는 시민이 접하는 일상적 도시환경을 다루는 부서를 한정하는 과정에서 건축과, 공원녹지과, 교통행정과, 도로과, 도시개발과, 도시계획과, 도시재생과, 주차관리과의 8개 부서를 예비적으로 선별하여 살펴보았다. 이후 사업의 구체적인 개요를 검토하면서 분석에 적합하지 않은 사업을 제외시켰다. 이 과정에서 도시계획과와 도시개발과에서 추진하는 대규모의 사업들이 장기간 추진 또는 계획단계에 머물러 있음을 고려하여, 이 두 부서에서 주관하는 사업을 분석대상에서 제외하였다.

록이며, 두 번째는 주민참여 예산사업 공모를 위해 시민들이 개별적으로 작성해 제출한 제안서다. 전자의 경우 구로구에서 실행된 사업들의 현황에 추가하여 분석하였고, 후자는 실행된 사업이 아니지만 도시공간 개선에 대한 시민들의 직접적 요구사항을 면밀히 살필 수 있다는 점에서 본 연구에 의미를 더하는 자료로 판단하고 추가적인 분석을 위해 관련 자료를 수집하였다.²⁾

2) 구로구 구정목표와 도시공간 개선

구로구에서 시행하고자 하는 사업을 전반적으로 조감하기 위해서는 ‘목표별 주요업무 계획’을 우선 살펴볼 필요가 있다. 목표별 계획 자료에는 구로구가 지향하고자 하는 가치 실현을 위해 설정된 구정목표와 전략에 따라 1년 동안 추진할 사업이 기록되어 있다. 본 연구에서는 목표별 주요업무 계획에 따라서 구로구가 발표한 구정사업 가운데 도시환경의 물리적인 변화와 관련된 사업을 정리하였다. 도시 외부공간을 다루고자 하는 사례에 주목하되, 지역 주민들이 자주 이용하는 시설을 다루는 사례의 경우 공간적 차원의 변화가 아니더라도 함께 정리하였다. 또한 연구가 다루는 시간적 범위 내에서 중복되는 사업은 가장 최근의 기록을 기준으로 조사하였다. 이에 따라서 도시환경과 관련된 사업들이 다음과 같은 구정목표와 전략 아래 실행되고 있음을 알 수 있었다.

[표 4-1] 구로구 목표별 주요업무 중 도시환경 변화와 관련된 사업

구정목표	핵심과제	해당 사업 수
교육 일류도시 구로	교육환경 개선으로 교육경쟁력 강화	·
	체계적인 학습지원으로 교육수준 향상 도모	·
	학교부적응 학생을 위한 지원 확대	·
	저소득층 학생을 위한 학업지원 강화	·
문화도시 구로	책 읽는 도시 구로 조성	5개
	무료 와이파이존 조성	·
	문화·체육·휴식 공간 확충	42개
	배우는 기쁨 가득한 평생학습기반 조성	·
	디지털산업단지 문화의 옷 입히기	1개
따뜻한 복지·안전한 구로	아이 키우기 좋은 구로	·
	더불어 행복한 구로	6개
	항구적인 수해 안전지역 조성	10개

2) 구로구의 도시공간 개선사업 관련 자료는 구로구 홈페이지를 통해 내려받기 또는 자료공개 요청을 우선적으로 시도하였고, 연도별 공개자료의 범위에 차이가 있거나 내부문건으로 공개가 어려운 자료의 경우 관련 부서의 협조를 통해 구득하였다.

구정목표	핵심과제	해당 사업 수
활력 넘치는 경제도시 구로	여성·어린이 안전강화	4개
	사회안전망 구축을 통한 시민안전 확보	1개
	구민이 만족하는 좋은 일자리 만들기	·
	지역경제를 선도할 벤처기업 지원	·
	서민경제 살리기 위한 재래시장 활성화	8개
균형발전도시 구로	주민편의 공공시설 확충	16개
	단절된 지역의 생활권 회복	7개
	도시재생사업 지속추진	9개
	돔구장 활용 및 주변 교통정책 추진	4개
	주거환경 개선사업 지속 추진	12개
	도로·교통 환경 개선	39개
	주차 공간 부족 지역 공영주차장 신설	6개

출처 : 구로구(2015; 2016; 2017), 「목표별 주요업무 계획」

다섯 가지 구정목표 중에서 도시환경 변화에 영향을 미치는 사업은 ‘교육도시 구로’를 제외한 네 가지 목표를 실현하기 위한 방안으로 제시되고 있다.

‘문화도시 구로’ 분야에서는 다섯 가지 핵심과제 중 세 과제에 도시변화와 관련된 사업이 분포하고 있으며 3년간 총 48개의 사업이 계획되었다. ‘책 읽는 도시 구로 조성’ 과제에서는 외부공간에 어린이 도서관을 조성하거나 책 축제를 여는 사업이 주를 이루었다. ‘디지털 산업단지 문화의 옷 입히기’ 과제에서는 도시 활력증진 개발사업 추진 사업을 통해 보도정비 및 공개공지 정비를 시도해 도시 환경을 전체적으로 정비했다. 문화도시 구로 분야에서 가장 많은 사업이 분포하는 ‘문화·체육·휴식 공간 확충’ 과제는 공원 및 가로 녹화사업, 등산로 및 체육시설 확충, 전시 및 공연시설 확충 사업을 통해 구정목표에 도달하고자 한다. 대표적인 사업으로는 ‘жат절공원 유아 숲 체험장 조성’, ‘구로공단 역사전시관 조성’, ‘개봉유수지 운동시설 설치’ 등의 사업이 있다.

‘따뜻한 복지·안전한 구로’ 분야 또한 다섯 가지 핵심과제 중 네 가지의 과제에 총 21개의 사업이 분포하고 있다. ‘더불어 행복한 구로’ 과제에서는 도시 외부공간에 장애인 및 노인 시설을 확충하는 사업이 대표적이며, ‘항구적인 수해 안전지역 조성’을 위한 과제는 하천 시설물을 정비 및 설치하고, 하천변에 자전거 도로를 신설하는 사업으로 구성된다. ‘여성·어린이 안전강화’ 과제를 해결하기 위해서는 여성 범죄예방을 위한 시설물을 도입하고, 어린이를 위한 에코스쿨 사업을 운영한다. ‘사회안전망 구축을 통한 시민안전 확보’를 위해서는 방범용 CCTV를 설치하는 사업이 실시되는 것을 확인할 수 있다.

‘활력 넘치는 경제도시 구로’ 분야에서는 총 8개의 사업이 도시환경의 물리적 측면과 관련되어 있는데, 지역경제를 살리기 위한 재래시장의 활성화를 목표로 시행되었다. 대표적인 사업으로는 ‘전통시장 시설 현대화 추진’ 사업이 있다.

마지막으로 ‘균형발전도시 구로’ 분야는 7개의 과제 모두가 도시환경의 물리적 측면과 관련되어 있으며, 3년간 총 100개의 사업으로 가장 많은 수의 사업이 이 분야에 속한다. 핵심 과제 가운데 ‘주민편의 공공시설 확충’은 주민센터 및 보건소 등의 시설을 건립하거나 기존의 시설 환경을 개선하는 사업이다. 특히 도로와 철도, 하천 등으로 행정구역이 분할되어 있는 구로구 특성을 반영하여 ‘단절된 지역의 생활권 회복’을 실현하기 위한 사업으로 서부간선도로, 안양교, 남부순환로 등 도시 인프라 개선을 계획한다. ‘도시재생사업 지속추진’ 과제에서는 도시재생 사업이 주를 이루며 대표적으로 캠퍼스타운 조성사업이 있다. ‘돔구장 활용 및 주변 교통정책 추진’ 과제는 돔구장의 접근성을 강화하기 위해 주변 도로 환경과 체계를 개선하는 사업이 주를 이루고, ‘주거환경 개선사업 지속 추진’을 위해서는 구로구 여러 지역에 도시환경개선사업 및 주거환경개선사업을 진행하고자 한다. ‘균형발전도시 구로’ 분야에서 가장 많은 사업을 실행하고 있는 ‘도로·교통 환경 개선’ 과제의 경우, 사업 수만큼이나 다양한 유형의 사업이 존재한다. 대표적인 사업으로서, ‘신도림동 지하보도 외 1개소 승강기 교체공사’와 같이 지역 주민의 편리한 보행환경을 제공하고자 하는 사업, ‘아마존 정비사업’ 및 ‘에코스쿨’과 같이 어린이의 보행환경을 개선하기 위한 사업이 있다. ‘가리봉동 중심도로 개설’ 및 ‘구로고가차도 철거’와 같은 대형 사업과 횡단 보도 턱 낮춤 정비, 공원로 도로 조명 개선 등 소규모 사업이 이 과제 안에 함께 분류되고, ‘주차 공간 부족 지역 공영주차장 신설’ 사업도 계획되어 있다.

2. 도시환경개선 관련사업의 실행특성

1) 부서별 사업 특성

‘목표별 주요업무 계획’ 자료를 통해 구로구에서 지향하는 목표별 사업을 조감한 이후, ‘동별 주요사업 추진 현황’, ‘부서별 주요업무 보고’, ‘주민참여 예산제도 최종 선정 목록’ 등 세 가지 자료를 통해 구로구에서 시행되었던 사업의 구체적인 속성을 살펴보았다.

전술한바 도시환경 변화와 관련된 6개 부서에서 3년 동안 실시된 사업을 기간별로 분류하

였다.³⁾ 총 사업기간이 명시되지 않은 아홉 개의 사업을 제외하고 151건의 사업 가운데 절대적으로 사업수가 가장 많은 부서는 공원녹지과로 총 76개의 사업이 3년간 시행되었으며 그 중 69개의 사업이 12개월 이하로 단기간에 실천할 수 있는 사업임을 확인하였다. 또한 건축과, 도시재생과, 주차관리과의 경우 사업수가 다른 부서에 비해 상대적으로 적었는데, 이들 세 부서에서 담당하는 사업 가운데 36개월을 초과하면서 장기간에 걸쳐 시행되는 대규모 사업의 비중이 높은 현상과 관련된다(표 4-2).

총 사업기간이 12개월 이하인 단기 사업은 공원녹지과, 교통행정과, 도로과, 건축과에서 주로 시행되고 있다. 단기 사업의 비율은 가장 높은 곳은 공원녹지과이며, 단기 사업 가운데서도 3개월 초과 6개월 이하의 기간 동안 진행되는 사업이 24개로 가장 많음을 알 수 있다. 또한, 12개월 이하의 단기 사업을 주관하는 네 개 부서(건축과, 공원녹지과, 교통행정과, 도로과) 각각의 경우에도 3개월 초과 6개월 이하의 사업이 가장 많았다. 다음으로 3개월 이하의 사업과 6개월 초과 9개월 이하의 사업이 각각 27개로 높은 비중을 차지하고 있다(표4-3).

[표 4-2] 구로구 도시환경 변화 사업의 부서별 사업기간 현황 (전체)

사업기간	건축과	공원 녹지과	교통 행정과	도로과	도시 재생과	주차 관리과	계
12개월 이하	1 (0.7%)	69 (45.7%)	23 (15.2%)	13 (8.6%)	0	0	106 (70.2%)
12개월 초과 24개월 이하	0	3 (2.0%)	3 (2.0%)	5 (3.3%)	0	1 (0.7%)	12 (8.0%)
24개월 초과 36개월 이하	0	2 (1.3%)	1 (0.7%)	5 (3.3%)	1 (0.7%)	0	9 (6.0%)
36개월 초과	2 (1.3%)	2 (1.3%)	0	6 (4.0%)	1 (0.7%)	4 (2.6%)	15 (9.9%)
기간이 불명확함	0	0	8 (5.3%)	0	0	1 (0.7%)	9 (6.0%)
계	3 (2.0%)	76 (50.3%)	35 (23.2%)	29 (19.2%)	2 (1.3%)	6 (4.0%)	151 (100%)

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 공개자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

3) 도시환경을 변화시키는 사업으로 연구에서 살피는 6개의 부서에서 담당한 사업이 대부분이기는 하지만, 자치안전과, 문화체육과, 치수과, 지역경제과, 복지정책과 등 여타 부서에서도 도시의 물리적인 환경을 다루는 사업을 찾아 볼 수 있었다. 치수과의 '도립천 하천둔치 자연거도로 정비 사업'과 지역경제과의 '남구로시장 문화관광형 시장사업' 등이 이에 해당된다.

[표 4-3] 구로구 도시환경 변화 사업의 부서별 사업기간 현황 (12개월 이하 사업)

사업기간	건축과	공원 녹지과	교통 행정과	도로과	도시 재생과	주차 관리과	계
3개월 이하	0	16 (15.1%)	7 (6.6%)	4 (3.8%)	0	0	27 (25.5%)
3개월 초과 6개월 이하	0	24 (22.6%)	7 (6.6%)	2 (1.9%)	0	0	33 (31.1%)
6개월 초과 9개월 이하	1 (0.9%)	16 (15.1%)	4 (3.8%)	6 (5.7%)	0	0	27 (25.5%)
9개월 초과 12개월 이하	0	13 (12.2%)	5 (4.7%)	1 (0.9%)	0	0	19 (17.9%)
계	1 (0.9%)	69 (65.1%)	23 (21.7%)	13 (12.2%)	0	0	106 (100%)

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 공개자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

[표 4-4] 구로구 도시환경 변화 사업의 부서별 사업비 현황 (12개월 이하)

구분	사업 수	총 사업비 (백만원)	평균 사업비 (백만원)	비고
전체사업	건축과	1	213	213
	공원녹지과	69	12,721	192.7
	교통행정과	23	4,320	187.8
	도로과	13	3,378	259.8
	건축과	0	-	-
주민참여 예산사업 제외	공원녹지과	54	12,076	223.6
	교통행정과	17	4,140	243.5
	도로과	7	2,652	378.8

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 공개자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

부서별 사업비용은 [표4-5]과 같이 분석되었다.⁴⁾ 비교적 단기간에 사업이 완료되는 공원 녹지과의 경우 총 76개의 사업 중 사업비가 1,000(백만원) 이하의 사업이 40개로 전체의 53%를 넘으면서 높은 비중을 차지하였고, 장기 사업의 비율이 높았던 건축과, 도시재생과, 주차관리과의 경우 1,000(백만원)을 초과하는 사업이 대부분으로 공원녹지과의 사업

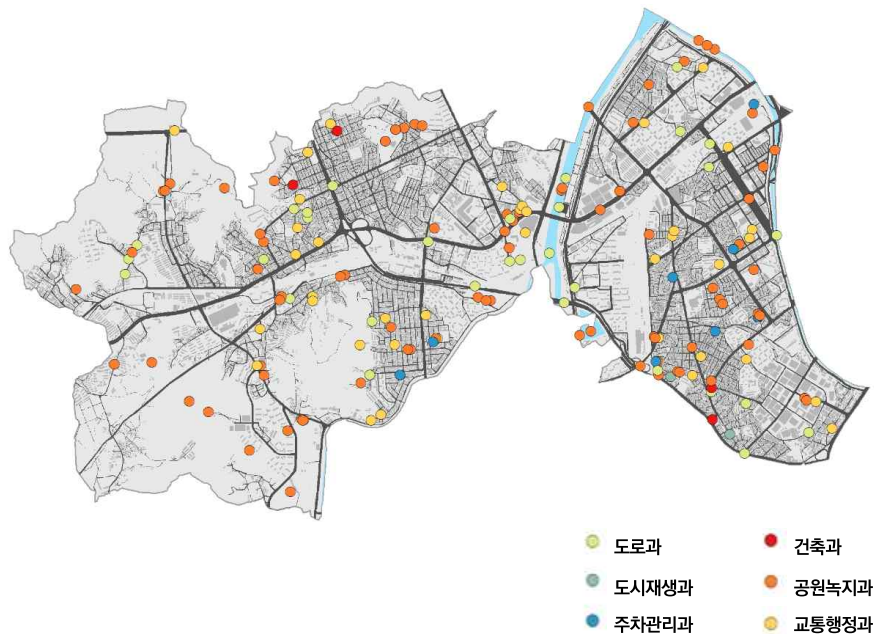
4) 정확한 사업비 파악이 어려운 5개의 사업을 제외하고 분석하였다.

과 상반된 양상을 보였다.

[표 4-5] 구로구 도시환경 변화 사업의 부서별 사업비 현황

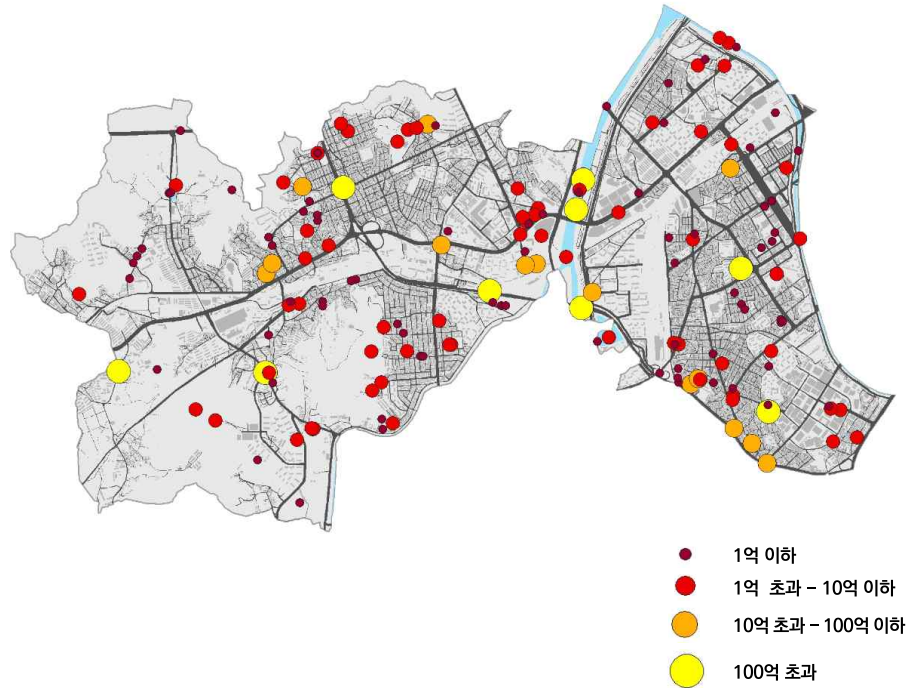
사업비	건축과	공원 녹지과	교통 행정과	도로과	도시 재생과	주차 관리과	계
100(백만원) 이하	0	40 (26.5%)	14 (9.3%)	4 (2.6%)	0	1 (0.7%)	59 (39.1%)
100 초과 1,000 이하	1 (0.7%)	29 (19.2%)	19 (12.6%)	11 (7.3%)	0	0	60 (39.7%)
1,000 초과 10,000 이하	2 (1.3%)	3 (2.0%)	0	8 (5.3%)	0	1 (0.7%)	14 (9.3%)
10,000 초과	0	1 (0.7%)	2 (1.3%)	6 (4.0%)	0	4 (2.6%)	13 (8.6%)
(알 수 없음)	0	3 (2.0%)	0	0	2 (1.3%)	0	5 (3.3%)
계	3 (2.0%)	76 (50.3%)	35 (23.2%)	29 (19.2%)	2 (1.3%)	6 (4.0%)	151 (100%)

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 공개자료를 바탕으로 연구자 직접 작성



[그림 4-2] 구로구의 부서별 사업 현황

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 공개자료를 바탕으로 연구자 직접 작성



[그림 4-3] 구로구 실행사업의 사업비 분포

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 공개자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

2) 실행사업의 성격과 대상

구로구에서 진행 된 사업들의 사업 기간과 사업비에 대한 기초통계를 살펴봄과 동시에 ‘동별 주요사업 추진 현황’, ‘부서별 주요업무 보고’, ‘주민참여 예산제도 최종 선정 목록’ 자료를 활용하여 부서별 사업 내용에 대한 분석을 추가로 수행하였다. 사업 내용에 대한 분석을 위해 두 가지의 분류 체계를 마련했는데, 첫 번째는 사업이 일어나는 장소(또는 위치)를 기준으로 ‘개별도시환경요소’, ‘도시계획시설’, ‘가로 및 지구’, ‘대규모 개발·정비’의 4가지 범주로 분류하는 방식이다. ‘개별도시환경요소’는 가장 기본적인 사업으로 가로 또는 가로에 접하는 공공환경에 포함되는 사업으로 정의한다. ‘도시계획시설’은 공원이나 학교, 역과 같이 특정 도시계획 시설에 포함이 되는 경우이다. ‘가로 및 지구’ 사업은 아마존 사업처럼 가로 또는 면적 영역을 대상으로 시행되는 사업이며, 대규모 개발 또는 재생 사업에 포함되는 사업을 ‘대규모 개발·정비’로 분류하였다.

사업 성격에 따라 4가지로 분류된 사업들은 보행편의와 직접적으로 관련된 요소를 포함하는지를 분석하기 위하여 구체적인 도시환경요소를 기준으로 다시 한번 분류를 거친다. 사

업이 다루는 환경 요소가 ‘가로’의 범주에 속해있는 경우, 해당 사업을 보행편의와 직접적인 관련이 있는 사업으로 분류하였다(표 4-7).

[표 4-6] 사업 대상에 따른 분류체계

분류	분류 기준	사업 예시
개별 도시환경요소	가로 및 가로에 접하는 공공 도시환경요소가 포함되는 사업	• 신도림동 우성아파트 앞 교차로 교통사고 잦은 곳 개선사업 • 개웅산 생활체육관 진입로 개설공사
도시계획시설	특정 도시계획시설 자체 또는 도시계획시설의 일부에 해당하는 사업	• 천왕역 엘리베이터, 에스컬레이터 개설사업 • 개봉유수지 운동시설 설치사업
가로 및 지구	사업 대상이 가로 및 지구 단위의	• 우마길 문화의 거리 조성사업 • 아마존 사업
대규모 개발·정비	대규모 재생 및 개발이 포함된 사업	• G밸리 도시활력증진 지역개발 사업 • G밸리 녹지공간 조성 사업

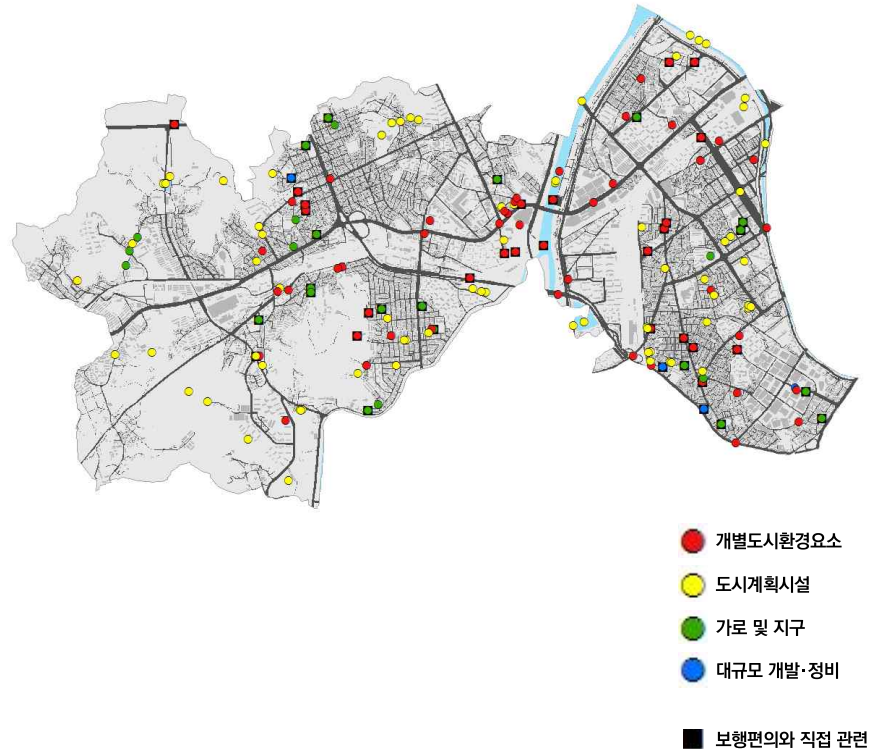
출처 : 연구자 직접 작성

[표 4-7] 보행편의와의 연관성에 따른 분류체계

분류	사업이 다루는 도시환경요소	보행편의와의 관련성
가로	- 보도, 보도 노면표시 - 횡단보도, 신호 개선, 신호등 - 보행자 우선도로, 어린이 보호구역, 보행구역 대상사업 - 육교, 지하도, 계단, 엘리베이터, 에스컬레이터	○
조경	- 수목, 초화, 높지, 숲 - 벽면 녹화 - 울타리, 담장, 펜스, 방음벽, 데크, 등산로 (설치 및 철거 모두)	
기반시설	- (차량 통행공간으로서) 도로, 교량 - 교차로 - 차도 정비 및 보수, 차도 배수 시설, 차선 확보를 위한 노면표시	
시설물	- 벤치 등 휴게시설, 화장실, 음수대 등 편의시설 - 운동시설, 어린이 놀이시설, 분수 등 친수시설 - 전시시설, 공연시설, 학습시설, 관찰시설 - 자전거 보관소, 공공자전거 대여소 - 가로등, CCTV, 안전시설물 - 안내시설물, 간판 - 상징 조형물, 벽화 등 예술 관련시설, 디자인 시설물	
공공공간	- 공개공지, 광장, 공원의 신설 또는 관리 - 공영주차장 - 버스 노선 및 정류장	

출처 : 연구자 직접 작성

예컨대, 2017년 1월에 도로과에서 추진한 고척 돛구장 옆 보행로 개설 사업의 경우 일반적인 도시환경 변화를 다루는 사업으로서 ‘개별도시환경요소’의 범주에 분류 된다. 사업 내용에 있어서는 폭 6.0m, 연장 328m의 보행로를 개설하여 보행편의와 직접적인 관련이 있어, 사업 성격을 ‘개별도시환경요소-보행편의’로 분류하였다. 구로구에서 실행된 ‘개별도시환경요소’, ‘도시계획시설’, ‘가로 및 지구’, ‘대규모 개발·정비’ 4가지 범주의 사업과 보행편의와의 연관성을 두 축으로 분류한 사업의 분포는 [그림 4-4]와 같다.



[그림 4-4] 구로구 도시환경 변화 사업의 유형별 분포

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 공개자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

[표 4-8] 구로구 도시환경 변화사업의 유형별 사례

분류	보행 환경	사업명	부서	사업 기간	사업비 (백만 원)
개별 도시 환경 요소	관련 있음	고척돛구장 옆 보행로 개설	도로과	24	1,500
		구로 중앙로 27길 교통소통 개선사업	교통행정과	3	290
		궁동삼거리 보행환경개선사업	교통행정과	-	53

분류	보행 환경	사업명	부서	사업 기간	사업비 (백만 원)
관련 없음		구로2동 벚꽃로 버스정류소 신설	교통행정과	6	30
		어린이 안전을 위한 보행자 안전펜스 설치	교통행정과	2	20
		가로변 녹지량 확충	공원녹지과	10	200
		개봉1동 마을마당 녹지조성사업	공원녹지과	7	80
		물을 이용한 친수공간 조성	공원녹지과	10	250
		경인로 고산초등학교 옆 도로확장	도로과	6	252
		미래초교 과속경보 표지판 설치	교통행정과	2	25
도시 계획 시설	관련 있음	천왕역 에스컬레이터, 엘리베이터 신설	교통행정과	29	10,070
	관련 없음	경인고 에코스쿨 조성	공원녹지과	9	95
		근교산 등산로 정비	공원녹지과	6	200
		공동 생태공원 조성사업	공원녹지과	28	625
		어린이공원 노후 시설물 정비사업	공원녹지과	3	131
		구로리공원 바닥 정비사업	공원녹지과	3	35
가로 및 지구	관련 있음	우마길 문화의 거리 조성	도시재생과	36	-
		영림중학교 후문 통학로 안전개선 사업	교통행정과	7	1
		문성골 보행자 우선도로 조성사업	교통행정과	5	700
		어린이 보호구역 개선사업	교통행정과	-	39
		교통약자를 위한 생활권 이면도로 정비사업	교통행정과	8	150
		어린이안전영상 정보 인프라 구축	교통행정과	10	132
	관련 없음	서울 공공자전거 따릉이 설치	교통행정과	-	37,900
		범죄예방 디자인(CPTED) 사업	건축과	7	213
대규모 개발 정비	관련 있음	G밸리 도시활력증진 지역개발사업	건축과	46	5,394
		가리봉동 한뫓모아마을 주거환경관리사업	도시재생과	48	-
	관련 없음	G밸리 녹지공간 조성	공원녹지과	8	-

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

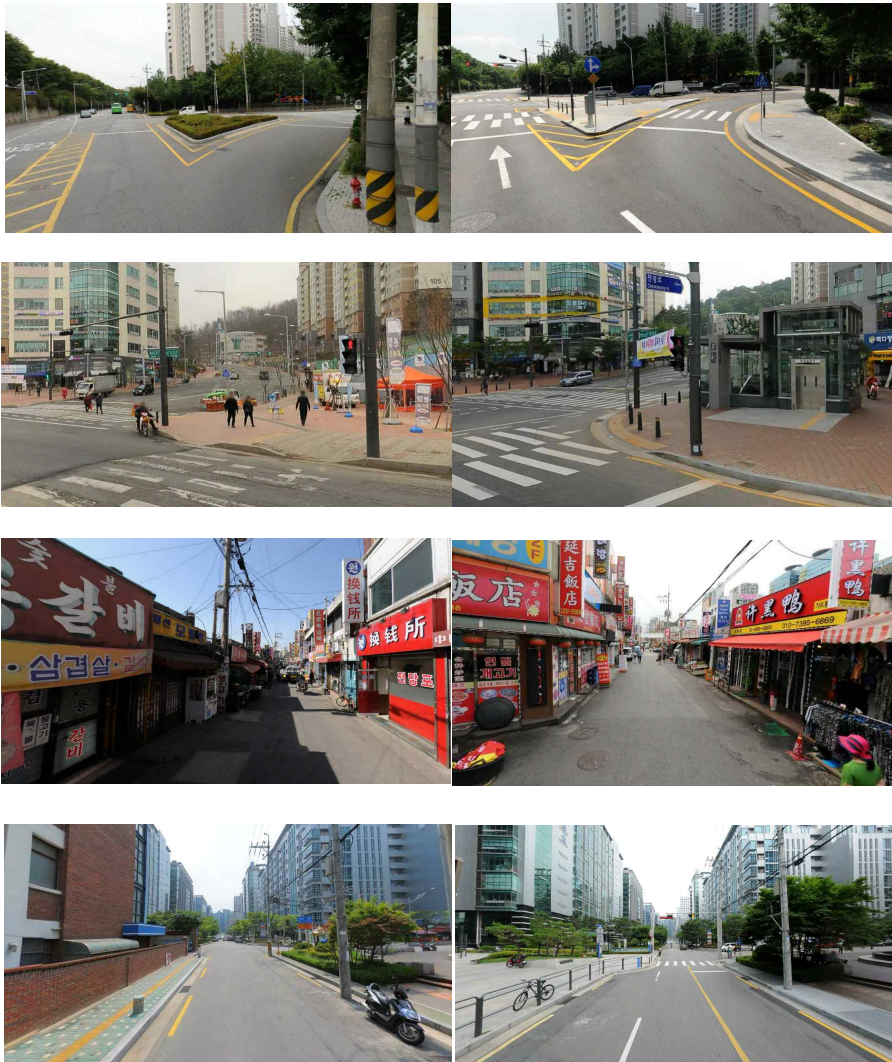
위의 기준으로 분류한 사업의 대표적인 사례를 통해 범주별 사업의 속성을 보다 분명히 비교할 수 있다. ‘개별도시환경요소-보행편의’ 사업의 경우 2016년 11월부터 2017년 7월까지 교통행정부에서 진행한 ‘신도림동 우성아파트 앞 교차로 교통사고 잦은 곳 개선사업’이 대표적이다(그림 4-5). 이 사업은 교통섬 설치를 통해 교차로 및 교통체계를 조정하고 교통안전시설물을 재구획하며 지장물을 이설한 사업이다. ‘개별도시환경요소-기타(보행편의와 직접적 관련이 없는 경우)’ 사업의 대표 사례인 도로과에서 2014년 6월부터 2015년 9월까지 담당한 ‘개울산 생활 체육관 진입로 개설공사’의 경우, 자동차 도로만을 대상으로 폭 5.0~6.0m, 연장 253m의 도로를 개설하는 사업임을 고려하여 해당 범주로 분류하였다(그림 4-6).

‘도시계획시설-보행편의’ 사업의 경우 천왕역 보행환경 개선을 위한 ‘천왕역 엘리베이터, 에스컬레이터 신설 사업’이 있다(그림 4-5). 교통행정과에서 실시했으며, 2014년부터 2016년 까지 10,070(백만원)의 예산이 사용되었다. ‘도시계획시설-기타’ 사업은 ‘서해안로 승터 재정비 사업’이 해당된다(그림 4-6). 이 사업은 기존에 존재했던 테크 승터를 철거 후 재설치하고, 벤치 등 휴게시설을 확충한 사업이다.

‘우마길 문화의 거리 조성 사업’은 ‘가로 및 지구-보행편의’ 사업에 포함된다. 이 사업은 도시재생과에서 2016년에 시작되어 2018년 까지 진행 될 예정이다(그림 4-5). 사업 내용으로는 걷고 싶은 거리 조성, 상징 조형물 설치, 간판정비, 자율정비선 설치, 재생관련 기획공모사업(아이디어 발굴) 등이 있다. 또한, ‘가로 및 지구-기타’ 사업은 서울시 공공자전거인 ‘따릉이 설치’가 대표적인데, 2017년 구로구 여러 곳에서 설치된 따릉이 대요소 가운데 구 일우성아파트 앞 육교아래는 과거 불법주차에 사용되던 공간을 개선한 사례이다(그림 4-6)

‘대규모 개발·정비’ 범주에 속해있는 사업은 모두 G밸리 사업과 연관된다. ‘대규모 개발·정비-보행편의’ 사업은 ‘G밸리 도시활력증진 지역 개발 사업’으로 2014년 4월부터 2017년 12월까지 건축과에서 맡아 진행하였다(그림 4-5). 해당 사업은 보도 신설 및 추가 정비, 공개공지 리모델링, 건물별 부착형 안내사인 설치, 디자인시설물 설치, 문화행사 개최 등을 실행했다. ‘대규모 개발·정비-기타’ 사업은 ‘G밸리 녹지공간 조성 사업’으로 8개월 동안 공원녹지과에서 담당했는데, 수목 및 초화류 식재, 가로수 바꿔 심기, 휴게시설 설치가 주요 내용이다(그림 4-6).⁵⁾

5) 녹지와 가로수, 휴게시설은 보행공간을 쾌적하고 편리하게 하는 사업이나, 본 연구에서는 기능을 중심으로 도시공간 개선을 분류해 담당하던 기존의 사업방식을 살펴보는 것이 목적이므로 보도를 중심으로 보행공간의 기능 향상에 한정하여 보행편의와의 관련성을 판단하였다.



[그림 4-5] 사업유형별 도시환경요소-보행편의(위), 도시계획시설-보행편의(중간 위), 가로 및 지구-보행편의 (중간 아래), 대규모 개발·정비-보행편의(아래) 대표 사업 전(좌), 후(우) 사진
출처 : 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)



[그림 4-6] 사업유형별 도시환경요소-기타(위), 도시계획시설-기타(중간 위), 가로 및 지구-기타(중간 아래), 대규모 개발·정비-기타(아래) 대표 사업 전(좌), 후(우) 사진
출처 : 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

이어 사업이 일어나는 ‘장소(또는 위치)’에 관한 분류 및 보행편의와의 관련성을 기준으로 부서별 사업 수를 살펴보았다(표4-9, 표4-10). 도로과에서는 개별도시환경요소를 다루는 비중이 가장 높고, 공원녹지과는 도시계획시설과 관련된 사업을 주로 시행한 것이 특징적이다. 교통행정과에서는 개별도시환경요소와 가로 및 지구 유형이 대부분이며, 두 유형의

비중이 비슷하였다. 또한 보행편의 개선과 관련된 사업을 가장 많이 시행하는 곳은 교통행정과로, 37개 사업 중 23개가 교통행정과에 속한다. 도로과에서도 29개 사업 가운데 9개의 사업이 보행편의 관련사업임을 고려하면, 보행편의에 영향을 미치는 가로공간 대상 사업이 교통행정과와 도로과로 나뉘어 시행되고 이 중 교통행정과의 사업이 보행편의에 보다 집중된 것을 알 수 있다.

[표 4-9] 구로구 도시환경 변화 사업의 유형별 분류

사업 분류	건축과	공원 녹지과	교통 행정과	도로과	도시 재생과	주차 관리과	계
개별도시 환경요소	0	20 (13.3%)	17 (11.3%)	27 (18.0%)	0	0	64 (42.7%)
도시계획 시설	0	55 (36.7%)	1 (0.7%)	1 (0.7%)	0	6 (4.0%)	63 (42%)
가로 및 지구	1 (0.7%)	0	16 (10.7%)	1 (0.7%)	1 (0.7%)	0	19 (12.7%)
대규모 개발·정비	2 (1.3%)	1 (0.7%)	0	0	1 (0.7%)	0	4 (2.7%)
계	3 (2.0%)	76 (50.7%)	34 (22.7%)	29 (19.3%)	2 (1.3%)	6 (4.0%)	150 (100%)

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

[표 4-10] 구로구 도시환경 변화 사업의 부서별 보행편의 관련성 분류

사업 분류	건축과	공원 녹지과	교통 행정과	도로과	도시 재생과	주차 관리과	계
보행편의	2 (1.3%)	1 (0.7%)	23 (15.3%)	9 (6.0%)	2 (1.3%)	0	37 (24.7%)
기타	1 (0.7%)	75 (50.0%)	11 (7.3%)	20 (13.3%)	0	6 (4.0%)	113 (75.3%)
계	3 (2.0%)	76 (50.7%)	34 (22.7%)	29 (19.3%)	2 (1.3%)	6 (4.0%)	150 (100%)

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

3) 실행사업의 공간적 분포

일상 가운데 빈번한 통행이 발생하는 시설 주변에 사업이 일어나는 양상은, 장소기반 전략 계획이 목표로 하는 일상적 도시환경의 개선에 있어 참고사항을 제공한다. 대표적인 목적 시설 가운데 초등학교는 등교교를 비롯하여 어린이들의 정기적인 보행이 활발하다는 점

에서 섬세한 배려가 필요한 일상생활 공간이며, 지하철역은 정기적 통근을 비롯하여 다수의 시민이 이용하는 교통시설로서 의미가 있다. 이에 본 연구는 초등학교와 지하철역과의 접근성을 기준으로 보행 가로 환경변화 관련 사업과 특정 '가로 및 지구'를 대상으로 하는 사업을 살펴보았다. ArcGIS를 활용하여 구로구의 초등학교 건물과 지하철역을 중심으로 반경 400m, 800m의 버퍼 영역(buffer)을 설정하고, 해당 구역 안에서 시행된 사업 중 '가로 및 지구' 사업과 '보행편의'와 직접 관련된 사업이 무엇인지 살펴보았다.

□ 초등학교 접근성

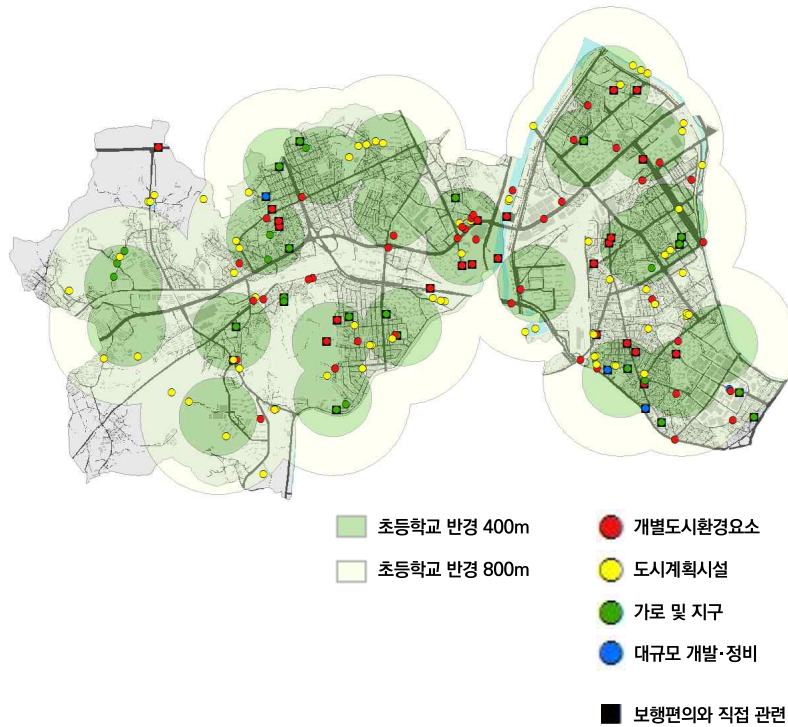
구로구의 23개 초등학교에서 800m 내에서 시행된 사업은 3년 동안 199개에 이르고, 이 가운데 반경 400m 내에서 시행된 사업은 129개로 초등학교에 가까울수록 집중된 경향을 보인다. 면적으로는 1/4에 해당하는 영역에서 전체의 64% 사업이 시행된 것이다(표 4-11). 또한 초등학교 반경 400m 내의 사업 가운데 '가로 및 지구'와 관련된 사업이 7개, '보행 편의'와 관련된 사업이 35개, 이 두 가지가 중복되는 사업은 3개로 분석되었다.⁶⁾ 이러한 현상은, 초등학교가 거주지 등 주거밀도가 높은 곳에 입지하며 각종 근린생활시설 등과 결합하여 활발히 이용되는 공공공간인 데서 기인한다. 한편 반경 400m와 800m 사이에서 시행된 사업은 총 70개였으며, '가로 및 지구'와 관련된 사업이 4개, '보행 편의'와 관련된 사업이 8개, 이 두 범주가 중복되는 사업이 4개였다. 초등학교 반경 400m내에서 보행 편의와 관련된 사업의 비중이 27%에 이르는데, 반경400m와 800m의 사업 가운데서 보행 편의의 관련 사업이 11%정도인 것과 비교할 때, 초등학교에 가까운 지역에서 보행 편의의 관련 사업이 보다 집중되어 있음을 알 수 있다. 다수가 접하는 일상적 도시생활 공간일수록 보행 편의의 관련 사업이 활발함을 확인하고, 근린생활의 주요한 환경요소로서 가로가 중요함을 확인하였다.

[표 4-11] 구로구 내 초등학교 주변 도시환경 변화 사업

초등학교로부터의 거리	가로 및 지구	보행편의	중복	기타	계
400m 이내	7 (3.5%)	35 (17.6%)	3 (1.5%)	90 (45.2%)	129 (64.8%)
400~800m	4 (2.0%)	8 (4.0%)	4 (2.0%)	62 (31.2%)	70 (35.2%)
계	11 (5.5%)	43 (21.6%)	7 (3.5%)	152 (76.4%)	199 (100%)

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 공개자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

6) 중복되는 사업이란 '가로 및 지구'를 다루는 사업이면서, 보행편의 개선을 내용으로 하는 사업을 말한다. [표 4-7]과 [표 4-8]에서 중복되는 사업의 경우 '가로 및 지구'와 '보행편의 관련사업' 모두에 그 수를 포함하였으며, 총 사업 수와 비율에서는 중복 사업을 제외하고 계산하였다.



[그림 4-7] 구로구 내 초등학교 주변 도시환경 변화 사업 분포

출처 : 다음의 자료를 통해 재구성. 구로구(2015; 2016; 2017), 「동별 주요사업 추진현황」; 구로구(2015; 2016; 2017), 「부서별 주요업무 보고」; 구로구(2015; 2016; 2017), 「주민참여 예산제도 최종 선정 목록」.

[표 4-12] 구로구 내 초등학교 주변 도시환경 변화(보행편의 및 가로·지구 사업) 상세 현황

학교명	초등학교로 부터의 거리 (m)	분류	사업명	사업비 (백만원)	사업 기간	담당 부서	2개 역 중복 해당
매봉 초등 학교	400이내	보행 편의	G밸리 도시활력증진사업 (3차년도)	6,082	46	건축과	○
			어린이·노인 보호구역 개선사업	90	-	교통 행정과	
		가로 및 지구	매봉초등학교 아마존 조성	120	10	교통 행정과	
			범죄예방디자인(CPTED) 사업	-	-	건축과	○
			고척로27바길 보행자우선도로 조성사업	130	-	교통 행정과	○
	800이내	보행 편의	안전한 골목길 계단 조성	-	-	도로과	○
			거성푸르미 아파트 옆 지하차도 정비	-	-	교통 행정과	○
		가로 및 지구	오류초등학교 아마존 조성	120	10	교통 행정과	

학교명	초등학교로 부터의 거리 (m)	분류	사업명	사업비 (백만원)	사업 기간	담당 부서	2개 역 중복 해당
신도림 초등 학교	400이내	보행 편의	신도림동 우성아파트 앞 교차로 교통	189	9	교통 행정과	
			신도림로 19길 보도정비	150	8	도로과	○
	800이내	가로 및 지구	아동이 안전한 마을만들기 옐로 카펫	15	6	교통 행정과	○
고척 초등 학교	800이내	가로 및 지구	고척스카이돔구장 주변 보행환 경개선	340	6	교통 행정과	○

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

□ 지하철역 접근성

초등학교에 이어, 구로구에 위치한 11개의 지하철역과의 접근성을 중심으로 도시환경 관련 사업의 분포를 살펴보았다. 지하철역으로부터 800m 내에서 실행된 사업은 모두 170개로, 초등학교 23개소의 절반임에도 불구하고 사업 수에 있어서는 30개 내외의 차이로 차이가 크지 않았다. 각각의 지하철역을 중심으로 반경 400m 내에 위치하는 사업 수는 총 68개이며, ‘가로 및 지구’와 관련된 사업이 19개, ‘보행 편의’ 관련 사업이 6개이며 두 분류에 중복적으로 해당되는 3개의 사업이 있다. 초등학교로부터의 거리 400m 밖, 800m 내에서 시행된 102개 사업 가운데, ‘가로 및 지구’와 관련된 사업 24개, 보행 편의와 관련된 사업 10개, 중복되는 사업이 9개로 조사되었다.⁷⁾

지하철역과의 거리로 구분한 두 사업군에서 초등학교 주변의 사업에 비해 속성 차이가 뚜렷하지 않았으나, 초등학교 주변에서 시행된 사업들에 비해 가로 및 지구 단위의 사업의 비중을 보다 높은 것을 확인하였다(표4-13).

[표 4-13] 구로구 지하철역 주변의 도시환경 변화 사업 유형

	가로 및 지구	보행편의	중복	기타	계
0-400m	19 (11.2%)	6 (3.5%)	3 (1.8%)	46 (27.1%)	68 (40%)
400-800m	24 (14.1%)	10 (5.9%)	9 (5.3%)	77 (45.3%)	102 (60%)
계	43 (25.3%)	16 (9.4%)	12 (7%)	123 (72.4%)	170 (100%)

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

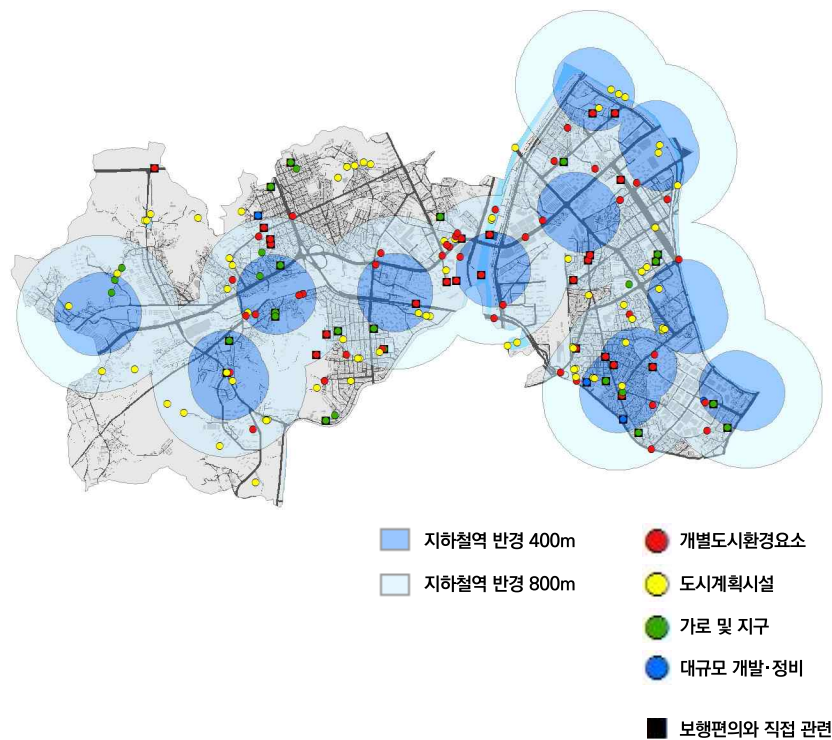
7) 지하철역 주변 보행 환경변화 사업과 가로 및 지구대상의 사업의 경우, 반경 800m 기준에서 영역이 중첩되면서 중복집계된 사업은 2개가 있었는데, 구로역과 천왕역이 만나는 부분 ‘아동이 안전한 마을 만들기’ 사업과 개봉역과 오류동역이 만나는 부분 ‘어린이, 노인 보호구역 개선’ 사업이 이에 해당된다.

[표 4-14] 구로구 지하철역 주변 도시환경 변화(보행편의 및 가로·지구 사업) 상세 현황

역명	Buffer (m)	분류	사업명	사업비 (백만원)	사업 기간	담당 부서	2개 역 중복 해당
구로역	800이내	보행 편의	승강기 교체	240	6	도로과	
		가로 및 지구	아동이 안전한 마을만들기(천왕역과 중복)	15	6	교통 행정과	○
개봉역	400이내	보행 편의	남부순환로 구조개선사업	66,777	94	도로과	
	800이내	가로 및 지구	구일로10길 도로다이어트 조성사업	585	3	교통 행정과	
			어린이·노인 보호구역 개선사업(오류동역과 중복)	90	-	교통 행정과	○
			교통약자를 위한 생활권 이면도로 정비	150	8	교통 행정과	○
구로 디지털 단지역	800이내	가로 및 지구	구로3동 문성골(원룸촌) 보행환경개선	700	6	교통 행정과	○
			문성골 보행자 우선도로 조성사업	700	5	교통 행정과	○
구일역	400이내	보행 편의	승강기 교체 (신도림동 지하보도, 구일역)	240	6	도로과	
			고척교 확장공사	17,767	37	도로과	
	800이내	보행 편의	동양미래대학 앞 X자형 횡단보도	0	-	교통 행정과	
		가로 및 지구	고척스카이돔구장 주변 보행환경개선	340	6	교통 행정과	○
남구로역	400이내	보행 편의	G밸리 도시활력증진 지역개발사업(4차)	5,394	46	건축과	
			가리봉동 한뫼모아마을 주거환경관리	0	48	도시 재생과	
			구로중앙로27길 교통소통 개선사업	290	3	교통 행정과	
			남구로역~남부순환로 동측 보도정비	170	8	도로과	
			어린이 안전을 위한 보행자 안전펜스	0	-	교통 행정과	
			길 잃지 않는 걷기 좋은 구로올레길	0	-	공원녹지과	
		가로 및 지구	어린이 보호구역 개선사업	39	-	교통 행정과	○
			2017년 범죄예방디자인(CPTED) 사업	0	-	건축과	
	800이내	가로 및 지구	우마길 문화의 거리 조성	0	36	도시 재생과	○

역명	Buffer (m)	분류	사업명	사업비 (백만원)	사업 기간	담당 부서	2개 역 중복 해당
도림천 역	400이내	보행 편의	신도림동 우성아파트 앞 교차로 교통	189	9	교통 행정과	
			신도림로 19길 보도정비	150	8	도로과	
대림역	800이내	가로 및 지구	아동이 안전한 마을만들기 옐로카펫	15	6	교통 행정과	○
			영림중학교 후문 통학로 안전개선 사업	1	7	교통 행정과	○
			서울 공공자전거'따릉이'설치	37,900	-	교통 행정과	
오류 동역	400이내	가로 및 지구	어린이안전영상 정보 인프라 구축	132	10	교통 행정과	
			어린이·노인 보호구역 개선사업 (개봉역과 중복)	90	-	교통 행정과	○
			교통약자를 위한 생활권 이면도로 정비	150	8	교통 행정과	○
	800이내	가로 및 지구	오류초등학교 아마존 조성	120	10	교통 행정과	
			어린이·노인 보호구역 개선사업	90	-	교통 행정과	
온수역	800이내	가로 및 지구	여성이 안심할 수 있는 밝은거리 조성	70	7	도로과	
천왕역	400이내	보행 편의	천왕역 에스컬레이터, 엘리베이터 신설	10,070	29	교통 행정과	
		가로 및 지구	아동이 안전한 마을만들기 - 옐로 카펫 (구로역과 중복)	15	6	교통 행정과	○
신도림 역	800이내	가로 및 지구	아동이 안전한 마을만들기- 옐로 카펫	15	6	교통 행정과	

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 자료를 바탕으로 연구자 직접 작성



[그림 4-8] 구로구 지하철역 주변 도시환경 변화 사업 분포

출처 : 구로구에서 2015년부터 2107년까지 시행된 사업 관련 내부보고자료 및 홈페이지 공개자료를 바탕으로 연구자 직접 작성

4) 주민참여 예산사업

□ 일반 현황

주민참여 예산사업의 경우 행정기관의 주도로 계획하여 진행하는 사업들과 달리 시민의 직접적 요구에서 출발한 사업이라는 점에서, 일상적 생활공간 개선을 핵심 목표로 하는 장소기반 전략계획이 참고할 중요한 사례이다. 주민참여 예산제도와 관련하여 2015년부터 2017년까지 구로구에 진행된 사업들은 앞서 밝힌 것처럼 ‘주민참여 예산제도 최종 선정 목록’ 자료를 중심으로 파악할 수 있었으며, ‘동별 주요사업 추진 현황’, ‘부서별 주요업무 보고’ 자료에서도 일부 사업이 중복적으로 기록된 것을 확인하였다.

주민참여 예산제도 최종 선정 목록에 따르면 2017년에 27건, 2016년 19건, 2015년 14건으로 총 60건의 사업이 있었다.⁸⁾ 이 중에서 도시 환경 또는 공간의 변화를 포함하는 사업

을 선별하고, 분석의 위계가 같도록 여섯 개 부서의 사업으로 한정하여 추린 23건의 사업과 동별 주요사업 추진 현황, 부서별 주요업무 보고 자료에서 찾아낸 6건의 주민참여 예산 사업을 합한 29건의 사업을 분석 대상으로 하였다.

[표 4-15] 주민참여 예산제도 최종 선정 사업의 부서별 사업 기간 현황

사업기간	건축과	공원 녹지과	교통 행정과	도로과	도시 재생과	주차 관리과	계
12개월 이하	1 (3.4%)	15 (51.7%)	6 (20.7%)	6 (20.7%)	0	0	28 (96.6%)
12개월 초과 24개월 이하	0	1 (3.4%)	0	0	0	0	1 3.4%)
24개월 초과 36개월 이하	0	0	0	0	0	0	0
36개월 초과	0	0	0	0	0	0	0
계	1 (3.4%)	16 (55.1%)	6 (20.7%)	6 (20.7%)	0	0	29 (100%)

출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 직접 작성. <http://www.guro.go.kr/> (검색일: 2018. 01. 25.)

3년 동안 주민참여예산 사업은 총 29개가 시행되었으며, 가장 많은 사업이 분포된 부서는 공원녹지과다. 주목할 점은 29개 사업 중 공원녹지과가 전담한 한 개의 사업을 제외하고 나머지 28개 사업이 12개월 내로 종료되었다는 것이다(표 4-15).

[표 4-16] 주민참여 예산제도 최종 선정 사업의 부서별 사업비 현황

사업비	건축과	공원 녹지과	교통 행정과	도로과	도시 재생과	주차 관리과	계
100(백만원) 이하	0	14 (48.3%)	6 (20.7%)	4 (13.8%)	0	0	24 (82.8%)
100 초과 1,000 이하	1 (3.4%)	2 (6.9%)	0	2 (6.9%)	0	0	5 (17.2%)
1,000 초과 10,000 이하	0	0	0	0	0	0	0
10,000 초과	0	0	0	0	0	0	0
계	1 (3.4%)	16 (55.2%)	6 (20.7%)	6 (20.7%)	0	0	29 (100%)

출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 직접 작성. <http://www.guro.go.kr/> (검색일: 2018. 01. 25.)

8) 구로구(2015; 2016; 2017), 「주민참여 예산제도 최종 선정 목록」, 내부자료.

마찬가지로 부서별 사업비를 살펴보면, 짧은 사업기간에 비례하여 총 사업비가 100(백만원) 이하로 책정된 사업이 가장 많이 분포되어 있음을 확인할 수 있다. 29사업 중 24개의 사업이 100(백만원) 이하의 사업이었으며, 100(백만원)초과 1,000(백만원) 이하의 범주에 나머지 5개 사업이 포함되었다(표4-16).

주민참여 예산사업 공모과정에서 시민들이 구청으로 작성해 제출한 제안서(구로구청 홈페이지 공개자료)와, 최종 사업선정 목록이 담긴 내부자료를 중심으로 사업기간과 사업비를 살펴보았다. 2015년부터 2017년까지 제안된 사업과 함께, 2015년 사업을 위한 공모절차로 2014년에 제출된 제안서를 함께 살펴보았다. 구로구 지역주민들에 의해 주민참여 예산사업으로 제안된 사업은 총 45건이며, 도시 환경의 물리적인 변화와 관계없는 사업(12개)을 제외한 33개의 사업을 살펴보았다. 해당 자료에 담긴 사업 제안이 모두 실행되지는 않았으나, 구로구의 물리적인 환경 변화에 대한 시민들의 요구를 있는 그대로 파악할 수 있다는 점에서 의미가 있다.⁹⁾

[표 4-17] 주민참여 예산제도 희망 사업의 사업기간 현황

사업기간	12개월 이하	13개월 이상 -24개월 이하	25개월 이상 -36개월 이하	36개월 초과	빈칸	계
주민참여 희망사업	31 (93.9%)	0	0	0	2 (6.0%)	33 (100%)

출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 직접 작성. <http://www.guro.go.kr/> (검색일: 2018. 01. 25.)

[표 4-18] 주민참여 예산제도 희망 사업의 사업비 현황

사업기간	100(백만원) 이하	100 초과 -1,000 이하	1,000 초과 -10,000 이하	10,000 초과	빈칸	계
주민참여 희망사업	30 (90.9%)	3 (9.0%)	0	0	0	33 (100%)

출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 직접 작성. <http://www.guro.go.kr/> (검색일: 2018. 01. 25.)

지난 3년 동안 구로구 주민들에게 제안된 주민참여예산 사업 총 45개 중 본 연구의 분석 대상인 33개 사업의 사업 기간은 모두 12개월 이하였는데(표 4-17), 이는 매년 주민사업예산이 책정되고 연 단위로 시행되는 데서 오는 당연한 결과이다. 이러한 현상은, 시민들의

9) 시민들이 직접 작성한 제안서 특성을 고려할 때 사업기간과 사업비의 책정에서 전문성과 현실성이 떨어질 수 있음을 감안해야 할 것이다.

요구가 단기간의 공모 형태가 아니라 오랜 기간 축적되어 중장기적인 공간개선의 형태로 이어지는 것이 현실적으로 어려움을 보여준다. 시민이 제안한 사업비 역시 단기간의 사업 특성을 반영하여 100(백만원)이하의 사업이 33개 중 30개로 매우 높은 비중을 차지하였다. 100(백만원) 초과 1,000(백만원)이하로 책정된 사업은 3개로, 주차장 설치 사업 2개와 CCTV 설치가 이에 해당된다.¹⁰⁾

□ 사업내용 분석

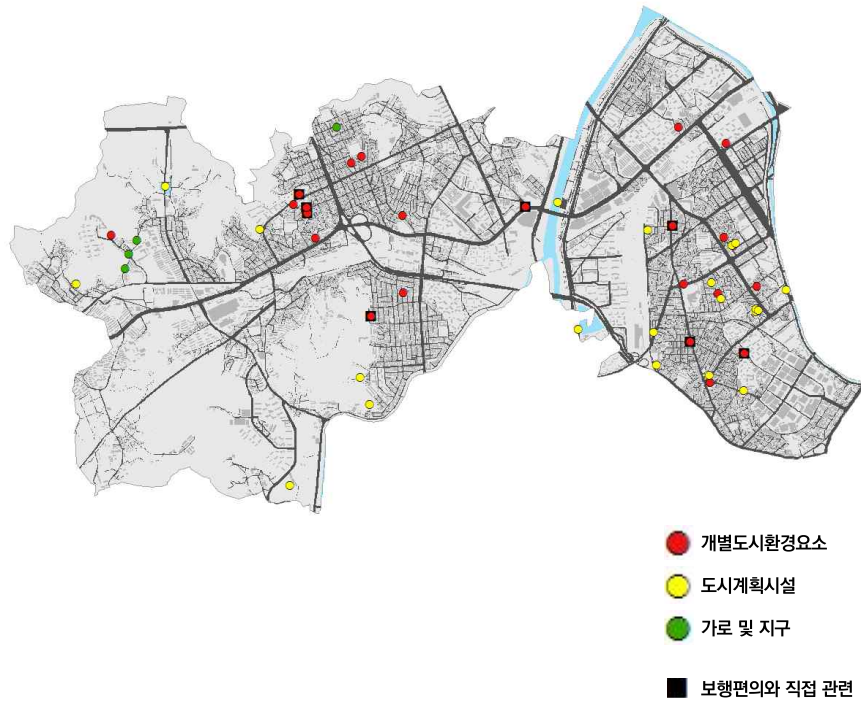
주민참여예산과 관련된 사업들의 성격을 살펴보면, 주민참여예산을 사용해 실제 진행된 사업과 주민들이 요구한 사업 모두 ‘개별도시환경요소’와 ‘도시계획시설’에 해당하는 경우가 대부분이다. 또한 주민참여예산 최종 선정 사업 29개 중 7개의 사업이 보행편의 개선과 직접적인 관련이 있었다면, 제안서에 기록된 사업 33개 중에서 보행편의에 대한 직접적 개선이 요구된 사업은 총 4개로 낮은 비율을 보인다(표 4-19). 이러한 현상은 주민이 일상 생활 가운데 불편함을 느끼고 개선을 요구하는 사업 가운데 ‘보행편의’와 관련된 사업의 중요도와 실행의 현실적 가능성이 고려된 결과로 볼 수 있다. 또한 제안사업의 예산이 한정되어 있는 만큼, 사업대상이 ‘개별도시환경요소’와 ‘도시계획시설’ 요소로 나뉘어져 있는 것을 볼 수 있다. 이처럼 주민참여 예산사업 공모를 통해 수렴되는 주민의 의견 가운데 개별 요소를 직접적인 사업 대상으로 하되 공간 전체의 통합적 개선이 필요하다고 판단되는 사업은 장소기반 전략계획과 연계하여 실행하는 방식이 보다 효율적일 것이다.

[표 4-19] 주민참여 예산제도와 관련된 사업의 사업 분류별 현황

사업비	사업유형				보행편의 관련 사업
	개별도시 환경요소	도시계획 시설	가로 및 지구	대규모 개발·정비	
주민참여예산 최종선정 사업	13 (21.0%)	14 (22.6%)	2 (3.2%)	0	7
주민참여예산 제안 사업	29 (46.8%)	4 (6.5%)	0	0	4
계	42 (67.7%)	18 (29.0%)	2 (3.2%)	0	11

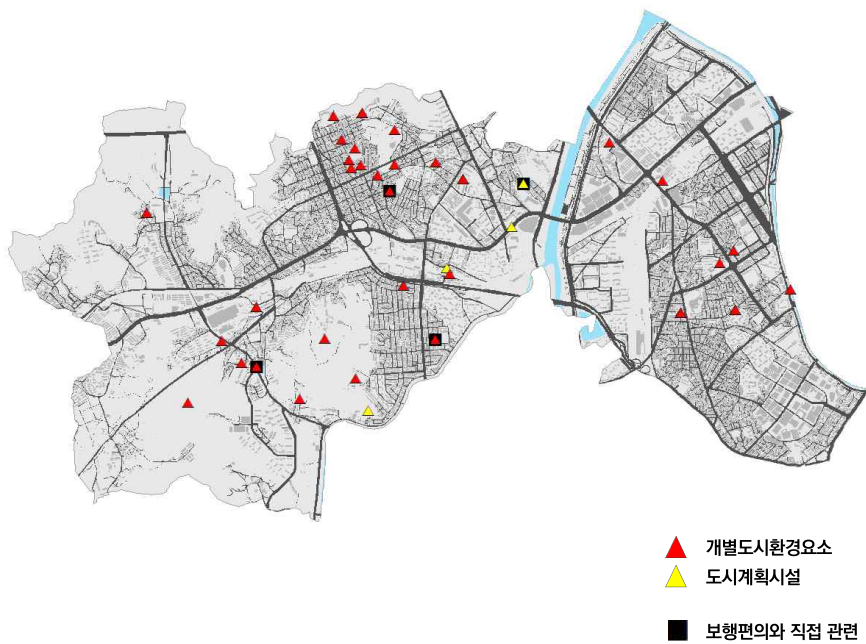
출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 직접 작성. <http://www.guro.go.kr/> (검색일: 2018. 01. 25.)

10) 제안된 사업명은 ‘작은 주차장 설치’와 ‘세곡초등학교 주변 작은 주차장 설치’다.



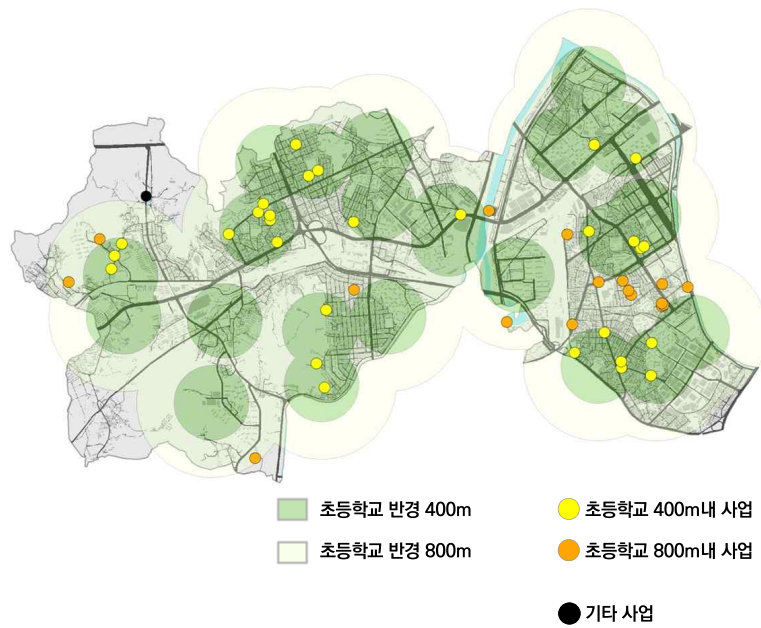
[그림 4-9] 주민참여 예산사업으로 최종 채택·실행된 사업

출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 직접 작성. <http://www.guro.go.kr/> (검색일: 2018. 01. 25.)



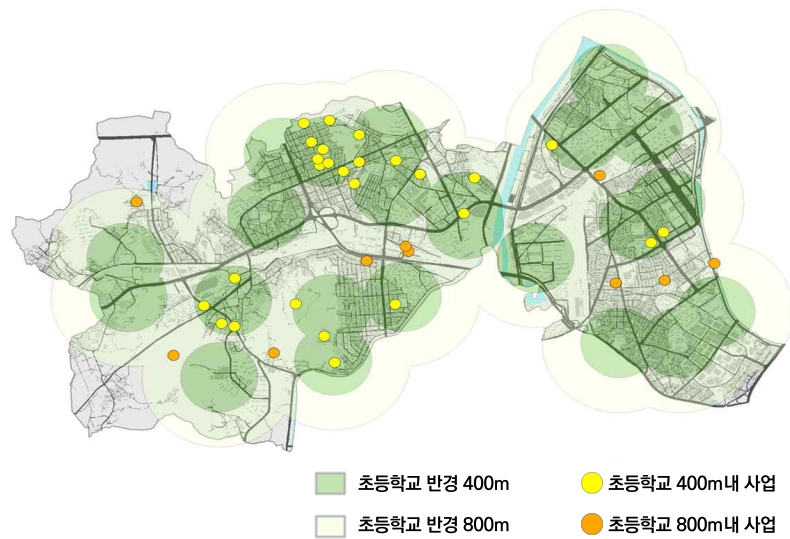
[그림 4-10] 주민참여 예산사업으로 제안 후 실행되지 않은 사업

출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 직접 작성. <http://www.guro.go.kr/> (검색일: 2018. 01. 25.)



[그림 4-11] 초등학교 주변의 주민참여 예산사업 (최종 채택·실행된 사업)

출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 직접 작성. <http://www.guro.go.kr/> (검색일: 2018. 01. 25.)



[그림 4-12] 초등학교 주변의 주민참여 예산사업 (제안 후 실행되지 않은 사업)

출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 직접 작성. <http://www.guro.go.kr/> (검색일: 2018. 01. 25.)

한편 주민참여예산으로 실행된 사업과 제안된 사업의 공간적 분포 분석 결과, 초등학교에 가까운 장소의 비율이 매우 높았다. 이러한 현상은 스쿨존 등 초등학교 주변 환경개선사업이 장소기반 전략계획과의 연계를 통해 체계적으로 실행되어야 할 필요성이 있음을 시사한다.

[표 4-20] 초등학교와 주민참여 예산사업 대상지의 근접성

	실행사업	제안사업
400m 이내	30개 (58.8%)	30개 (61.2%)
400-800m	17개 (33.3%)	16개 (32.7%)
800m 밖	1개 (2.0%)	-
위치자료 없음	3개 (5.9%)	3개 (6.1%)
계	51개 (100%)	49개(100%)

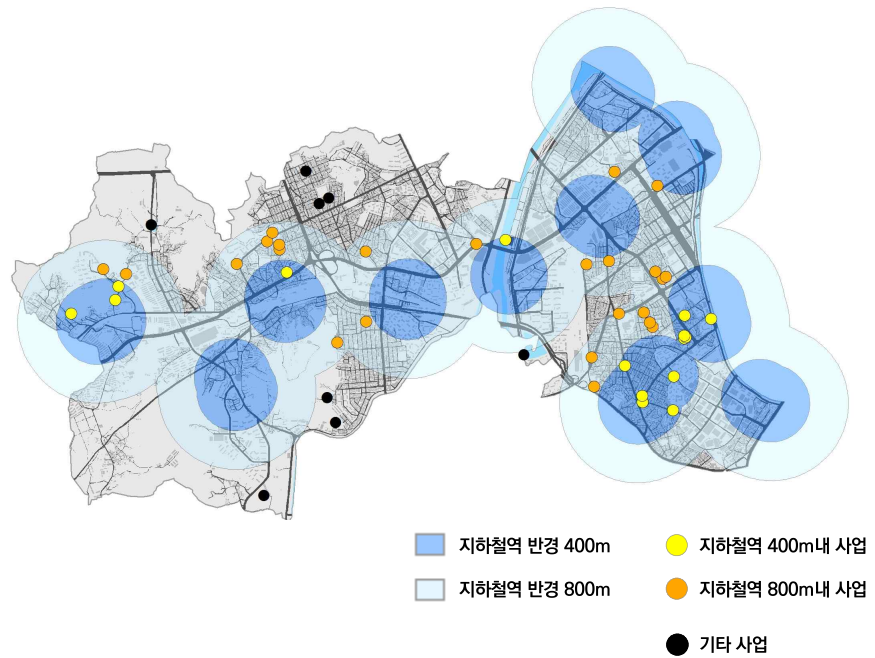
출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 직접 작성. <http://www.guro.go.kr>
(검색일: 2018. 01. 25.)

초등학교와 비교하면, 지하철역 주변에서 주민참여 예산을 이용하여 실행된 사업의 비중이 현저하게 낮은 것으로 나타난다(그림4-13, 그림4-14). 초등학교와 지하철과의 근접성 분석을 통해, 주민들이 지하철역보다는 주거지에 가까운 생활공간을 중심으로 사업을 제안하는 경향이 있음을 확인하였다.

[표 4-21] 지하철역과 주민참여 예산사업 대상지의 근접성

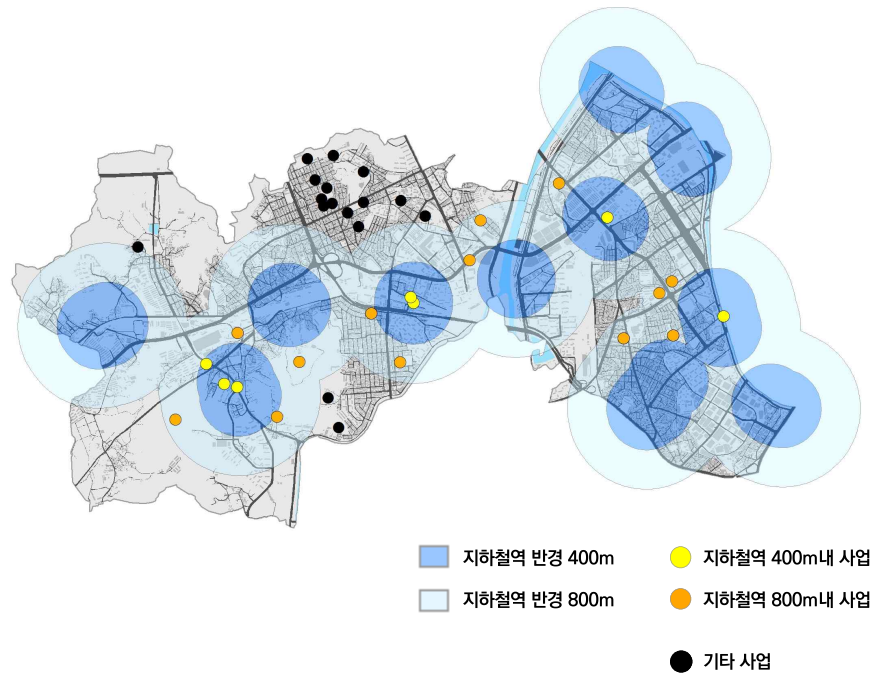
	실행사업	제안사업
400m 이내	16개 (31.4%)	7개 (14.3%)
400-800m	24개 (47.1%)	19개 (38.8%)
800m 밖	8개 (15.7%)	20개 (40.8%)
위치자료 없음	3개 (5.9%)	3개 (6.1%)
계	51개 (100%)	49개(100%)

출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 직접 작성. <http://www.guro.go.kr>
(검색일: 2018. 01. 25.)



[그림 4-13] 지하철역 주변의 주민참여 예산사업 (최종 채택·실행된 사업)

출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 작성. <http://www.guro.go.kr/> (검색일: 2018. 01. 25.)



[그림 4-14] 지하철역 주변의 주민참여 예산사업 (제안 후 실행되지 않은 사업)

출처 : 주민참여 예산제도 제안서(2014~2017)를 바탕으로 연구자 작성. <http://www.guro.go.kr/> (검색일: 2018. 01. 25.)

5) 장소기반 전략계획의 고려사항

대규모 개발이나 도시계획사업이 수반되어야만 유의미해지는 기존의 도시계획체계에서는 개별적이고 세부적인 공간 위계에서 도시환경을 개선하는 작업이 지자체가 주도하는 부서별 사업의 형태로 분산되어 실행된다. 구로구에서 시행된 도시환경 개선 관련 사업에서도 도시재생과나 건축과에서 주관하는 대규모의 도시환경 관련 사업을 제외하면 대부분의 사업이 부서별로 나누어져 있었는데, 이러한 현상은 개별부서가 부서별 사업목표에 부합되는 사업을 계획, 시행하는 과정에서 타 부서 사업의 구체적인 실행방식에 대해 일정 수준 이상으로 관여하는 것이 현실적으로 불가능하고 협업체계가 마련되지 않았기 때문이다.¹¹⁾

구로구에서 시행된 도시환경 관련 사업들을 분석한 결과, 사업의 상당수가 개별 요소 또는 도시계획시설에 집중되어 있는 한편 사업진행 역시 부서별로 나누어져서 도시환경 요소간의 통합과 연계가 어려움을 구체적으로 확인하였다. 또 도시환경에서 시민들이 빈번히 접하는 보행환경과 조경요소를 다루는 교통행정과와 공원녹지와 담당 사업의 절반 정도가 사업비 1억 원 이하로, 도시환경 관련 사업 가운데서는 상대적으로 소규모의 사업임을 확인하였다. 또한 주민의 직접적 제안 공모를 거쳐 실행되는 주민참여예산사업은 주로 가로에 접하는 개별적 도시환경요소 또는 도시계획시설에 속한 요소를 대상으로하고 있으며, 이 가운데 보행편의 개선과 관련된 사업의 비중이 상당히 높은 것으로 나타났다.

장소기반 전략계획에서는 현재 지자체에서 별도로 이루어지는 소규모 사업들 가운데 대상지가 서로 인접하거나 주요 기반시설 근처에 위치하여 장소성에 공통의 영향을 미치는 요소를 연계하여 통합적으로 다루는 방안을 제시할 필요가 있다. 또한 각각의 사업이 일회성으로 끝나지 않고 지속적인 유지관리를 통해 활성화되면서 다른 공간으로 확대되도록 중장기적인 전략이 함께 수립되는 것이 바람직하다.

11) 구로구 기획예산과 및 교통행정과 공무원의 자문을 통해, 사업을 기획하기 전에 유사한 공간 범위에 시행되는 사업이 있는지 우선 점검하고 위치상 중복되는 사업의 경우 관련 부서의 협조를 구하는 과정이 있으나 사업이 실행되는 과정에서는 개별 부서의 주관으로 사업이 진행되어 협력의 기회가 없음을 확인하였다.

제5장 장소기반 전략계획의 실증적 검토

1. 장소기반 전략계획의 정의 및 접근방식
 2. 장소기반 전략계획의 내용 및 구성
 3. 장소기반 전략계획 대상지 선정 및 개요
 4. 장소기반 전략계획안 도출
 5. 장소기반 전략계획의 실행을 위한 제안
-

이 장에서는 장소성 구현을 위한 실질적인 도시계획체계 개선방안을 마련하면서 과연 공공공간에서 장소를 구현하기 위한 전략계획의 구체적인 양상은 무엇이 될 수 있는지, 계획의 내용은 무엇이 되어야 하는가 하는 점을 제시하고자 한다.

기존의 도시설계의 제도적 수단인 지구단위계획의 경우에는 개발대상지를 중심으로 일정한 영역을 설정하여 여러 조사를 시행한 후 면적인 공간계획을 수립하는 방식으로 진행되었는데, 장소기반 전략계획이 이러한 방식을 답습할 경우 지구단위계획 체계와 별 차이가 없는 결과물을 산출할 우려가 있다.

따라서 도시설계의 방법론을 적용하면서도 장소성을 확보하고 개별적으로 가꾸어진 장소들 간의 네트워크를 조성하는 설계방안을 확립하고 장소기반 전략계획의 절차와 내용, 계획수립을 통해 달성할 수 있는 도시정책 차원의 목표와 성과를 고찰할 필요가 있다. 이를 위해 이 장에서는 실제 사례대상지를 선정하여 장소를 구현할 수 있는 공간을 발굴하여 유형화하고, 기존의 공간개선 계획 및 사업과 차별성을 갖는 장소기반 전략계획을 수립함으로써 도시계획체계 개선을 전제로 한 장소기반 전략계획의 현실성과 효과성을 검증하고자 한다.

1. 장소기반 전략계획의 정의 및 접근방식

1) 장소기반 전략계획의 정의

장소기반 전략계획(가제)은 앞서 “기존 도시계획체계의 현황 및 한계(3장)”, “도시공간 개선사업의 현황과 장소기반 전략계획의 필요성(4장)”에서 언급한 바에 따라, 도시정부(시·군·구)의 소규모 도시공간 개선과 장소성 향상을 위한 법정계획을 지향한다.

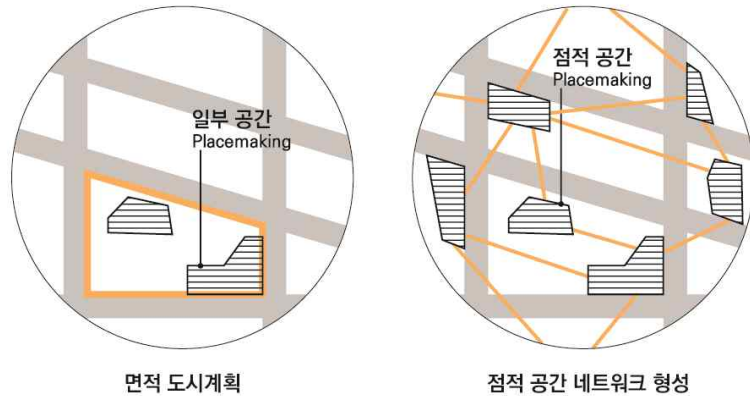
이에, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조에 의한 “광역도시계획”, “도시·군계획”, “도시·군기본계획”, “도시·군관리계획”, “지구단위계획” 등의 정의에 준하여, 다음과 같이 정의를 내리고자 한다. 장소기반 전략계획은 “도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여, 소규모 도시공간을 질적으로 개선하고, 그 장소의 가치를 향상시키기 위해 수립되는 도시·군관리계획을 말한다.”

본 연구에서는 이에 따른 정의에 입각하여, 장소기반 전략계획의 접근방식, 내용 및 구성을 고안하고, 실제 서울 구로구를 대상으로 장소기반 전략계획안을 도출하여 신설 법정계획으로서의 실효성을 평가하고자 한다.

2) 장소기반 전략계획의 접근방식

① 개별 장소에서 전체 도시로

장소기반 전략계획은 우선 기존의 전통적인 하향식 도시계획을 지양하고, 개별 소규모 도시공간의 장소만들기를 통해서 전체 도시의 질적 개선을 추구하는 상향식 도시계획을 지향한다. 이를 위해, 현행 법정계획과 비법정계획이 일반적으로 취하는 면적 도시계획 방식을 과감히 탈피하고, 소규모 도시공간 중심의 점적 도시계획을 추구한다. 이것은 1차적으로 소규모 도시공간의 장소 만들기과 2차적으로 앞서 만들어진 다수의 장소들을 긴밀하게 연계하는 네트워크 만들기로 구성된다. 다수의 소규모 장소들은 일상적 도시 공공공간으로서 주민들의 삶과 경험을 실질적으로 개선하게 되고, 향후 수많은 장소들은 자연스럽게 연계하게 되어 주민 전체의 삶을 향상시키고 이들 사이의 관계를 원활하게 매개하는 데에 기여할 뿐만 아니라, 도시 전체의 정체성과 고유성까지 향상시키게 된다.

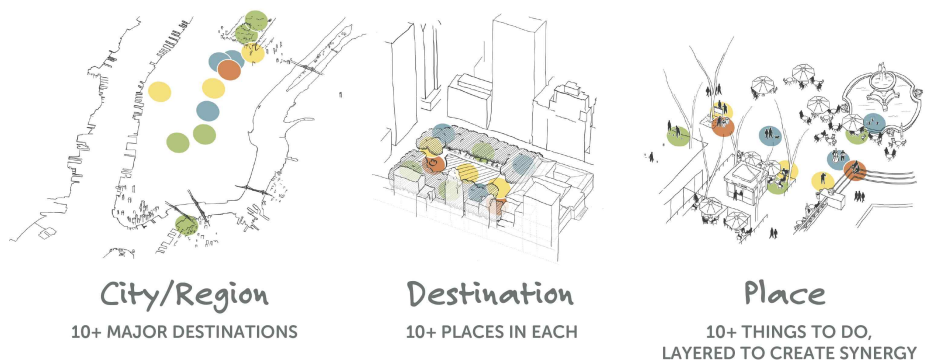


[그림 5-1] 개별 장소 네트워크를 통한 장소만들기
출처 : 연구자 작성

② 행위와 경험 중심으로

장소기반 전략계획은 주민들의 행위와 경험을 중심으로 공간의 질적 향상을 위한 계획을 지향한다. 이것은 기존 기본계획의 비전 및 공간구조 중심의 지침적 목적을 탈피하고, 나아가 관리계획의 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 세부 접근 방식 역시 극복하는 것을 말한다.

대신에, 장소기반 전략계획은 소규모 물리적 계획 및 사업을 위한 수단으로서 주민들의 다양한 행위와 연속적인 삶의 경험을 지원하여, 활기찬 도시를 만드는 것을 최종적인 목표로 한다. 주민들의 행위와 경험은 지역 전문가의 물리적 계획과 설계의 중요한 동인으로서 작용한다. PPS가 제시한 10개의 행위가 있어야 1개의 장소가 만들어지고, 10개의 장소가 있어야 1개의 목적지가 되며, 10개의 목적지가 있어야 1개의 도시가 된다는 선형적이고 상징적인 강령은 장소기반 전략계획의 접근방식을 위한 주요한 지침을 제공한다.



[그림 5-2] 다수의 소규모 행위 장소 계획을 통한 장소만들기

출처 : PPS(2009), The Power of 10+. <https://www.pps.org/article/the-power-of-10> (접속일: 2017. 10. 29.)

③ 더 가볍고, 더 빠르고, 더 값싸게 (LQC : Lighter, Quicker, Cheaper)

장소기반 전략계획은 기존의 무겁고, 오래 걸리고, 비싼 하향식 종합 계획의 한계와 문제점을 극복하기 위한 계획이기 때문에 가볍고, 빠르고, 값싼 상향식 전략 계획을 지향한다. 이와 같은 장소만들기를 위한 전략계획의 접근방식은 PPS(Project for Public Spaces)의 오랜 실험과 선례를 통해서 그 적절성과 실효성은 증명되어 왔다. PPS는 LQC전략의 접근 방식을 다음과 같이 제시한다.¹⁾

- 잘 활용되지 않는 공간을 흥미로운 실험장으로 바꾸어라 (Transform underused spaces into exciting laboratories)
- 실행 계획 과정을 제시하라 (Represent an “action planning process”)
- 지역 전문가를 활용하라 (Leverage local partnerships)
- 반복적인 접근과 기회를 실험 과정으로 격려하라 (Encourage an iterative approach and an opportunity to experiment)
- 오랜 시간에 걸쳐서 전체 도시를 변화시킬 수 있는 개별 장소별 계획을 활용하라 (Employ a place-by-place strategy that, over time, can transform an entire city)

2. 장소기반 전략계획의 내용 및 구성

장소기반 전략계획은 앞서의 정의 및 접근방식을 바탕으로 다음과 같은 내용 및 구성을 가지게 되며, 아래의 표와 같이 정리된다. 구체적으로, 장소기반 전략계획은 크게 “도시공간 현황 및 실태조사”를 기반으로 “장소중심 도시공간개선개선 사업계획”과 “실행방안”을 도출하는 것으로 구성된다.

우선, “도시공간 현황 및 실태조사”는 “현장 조사 및 분석”을 통해 “장소선정작업 및 문제정의”를 진행하며, 이를 위해 “공간구조 및 장소성 분석”, “지역대상 사업 현황 분석 및 지도화”, “전략계획 대상지역 선정 및 분석”, “개별 장소선정 및 분석” 등의 과정을 거치게 된다. 도시공간 현황 및 실태조사 단계에서부터 주민들이 공간을 이용하는 방식과 문제의식, 개선사항에 대한 의견을 수렴하여 사업계획 및 실행방안의 기초로 삼는다.

1) Project for Public Spaces (2011), “Lighter, Quicker, Chaper: A Low-Cost, High-impact Approach”, <https://www.pps.org/article/lighter-quicker-cheaper-a-low-cost-high-impact-approach>.

다음으로 “장소중심 도시공간개선 사업계획”은 “개별 장소개선 계획”과 “장소 네트워크 조성 계획”으로 대별되며, 이를 위해 “사업대상지 선정”에서부터 물리적 환경과 행태, 인지의 각 측면에서 공간에 대한 이해를 심화한 후 장소개선계획을 제시한다. 이어 “실행방안”에서는 각 지자체의 여건을 고려하여 사업 수행의 구체적 방안을 제시하게 된다. 요약하자면, 장소기반 전략계획은 소규모 도시공간의 개선을 위한 물리적 계획이자, 도시정부(시·군·구)의 예산을 고려한 사업 수행 계획이라 할 수 있다.

본 연구에서는 장소기반 전략계획의 핵심이 되는 지역의 장소성 분석과 문제의식 도출, 개별 장소만들기를 중심으로 장소개선의 사례를 제시하고, 이러한 장소개선이 확대되어 네트워크를 형성하는 방식을 사업예산 및 사업수행방식을 고려해 시뮬레이션함으로써 장소기반 전략계획의 틀을 제안하고자 한다. 또한 장소기반 전략계획에서는 장소평가에서 개선사업, 관리에 이르는 전 단계에서 주민의 의견을 수렴하는 것을 주요한 방법론으로 삼는다. 다만 이 장에서는 장소기반 전략계획 수립과 실행의 단계별로 주민의 의견이 수렴된 것을 전제로 계획안을 제시하고, 결론의 실행방안에서 주민 의견을 이끌어낼 수 있는 방법을 제안하고자 한다.

[표 5-1] 장소기반 전략계획의 내용 및 구성

구분		세부 내용
도시공간 현황 및 실태조사	현장 조사 및 분석	• 공간구조 및 장소성 분석 • 지역대상 사업 현황 분석 및 지도화 • 전략계획 대상지역 선정 및 분석
	주민의견수렴	• 도시공간 이용행태 관찰조사 • 도시공간의 문제점과 개선방안에 대한 주민의견 조사
장소중심 도시공간개선 사업계획	사업대상지 선정	• 개별 장소의 선정 및 분석 (물리적 환경, 행태, 인지 각 측면의 평가) • 개별 장소의 문제정의
	개별 장소개선 계획	• 장소별 개선목표 • 장소별 개선방안 • 장소별 사업예산소요
	장소네트워크 계획	• 개별장소 연계방안 • 단기/중기/장기 네트워크 연계 방안 제시 • 추진단계별 사업예산소요
실행방안	사업수행 방안	• 개별장소·네트워크 단위 개선사업 • 기타 사업 심의 및 조례와의 연계
	주민참여방안	• 장소 활성화 및 관리에 대한 주민참여 확대 • 개별 장소 단위의 주민모임 구성 • 주민참여 활성화를 위한 지원

3. 장소기반 전략계획 대상지 선정 및 개요

1) 대상지 선정

장소기반 전략계획의 실증적 검토를 위한 대상지로 서울 구로구를 선정하였다. 선정의 이유는 1차적으로 구로구가 서울의 도시화 및 개발과 함께 다양한 시간적 적층을 건조환경 속에 내재하고 있으며, 수준 높은 일상적 소규모 도시공간 역시 유지하고 있지 못하다는 판단 때문이었다. 2차적으로는 본 실증적 검토를 위해서는 소규모 도시공간 개선사업의 현황 및 실태에 대한 원활한 자료 구득 및 자문이 필수적이었는데, 구로구는 담당 공무원의 적극적 협조가 가능한 지역이었다. 하지만, 장소기반 전략계획안의 도출에 있어서 구로구 대상지만의 특수해보다는 전략계획이라는 일반해와 이를 위한 과정을 디자인하는 것을 보다 더 큰 목적으로 하였다.

2) 대상지 개요

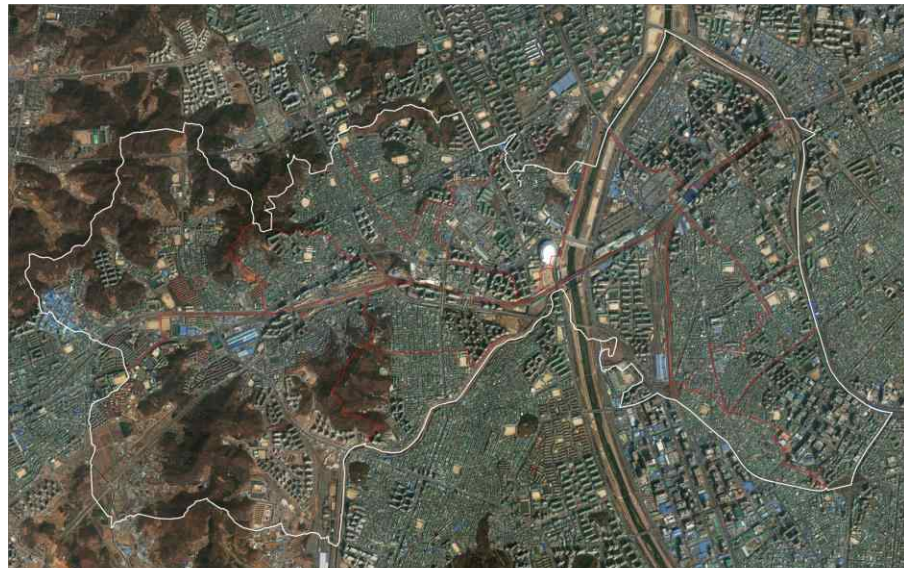
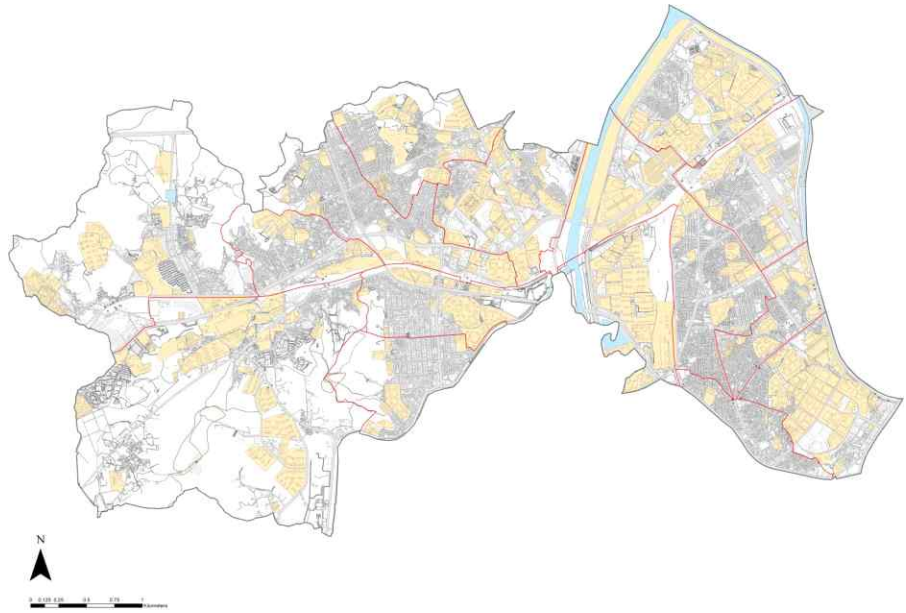
① 대상 지역: 구로구

구로구는 1980년 영등포구에서 분리, 신설되었으며, 1995년 금천구로 일부가 분구되었다.²⁾ 전체면적의 28%가 준공업지역으로서 대규모 공장뿐만 아니라 소규모 공장 역시 산재해있다.³⁾ 철도와 도로 등 대규모 교통 기반시설과 안양천으로 인해 구로구 내부 도시공간이 분절되면서 지구간 연계체계가 미흡한 대신에, 경기도 부천시 및 광명시와의 연계가 강한 편이다.⁴⁾

2) 구로구청, '구로구 연혁', <http://www.guro.go.kr/www/intro/guro/guhistory.jsp> (검색일 2018. 01. 12.)

3) 구로구청, '구로구 기본현황', <http://www.guro.go.kr/www/intro/guro/generalinfo.jsp> (검색일 2018. 01. 12.)

4) 구로구청, '구로구 지역특성', <http://www.guro.go.kr/www/intro/guro/specialty.jsp> (검색일 2018. 01. 12.)



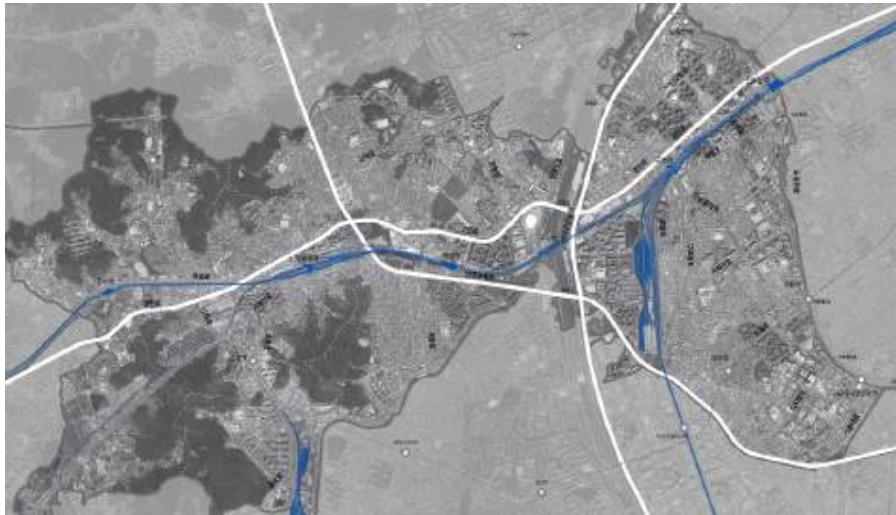
[그림 5-3] 구로구 수치지도 및 항공사진

참고 : 다음의 자료를 통해 재구성. 국가정보포털 (위)GIS 데이터, <http://www.nsdi.go.kr/>; (아래)GIS World Imagery, <https://www.arcgis.com/home/item.html?id=10df2279f9684e4a9f6a7f08febac2a9> (접속일: 2017. 11. 22.).

경인로와 경인선이 구로를 남북으로 구획하고 있고, 안양천이 남북으로 흐르며 구로를 동서로 구획한다. 남부순환로는 주요간선도로로서 산업·상업 밀도가 높은 지역과 녹지·주거 밀도가 높은 지역을 구획하고 있다.

또한 구로구는 학교·아파트·산업단지 등을 둘러싸고 있는 담장 등에 의해 구로구 도시조

직내의 흐름이 끊기고, 미세혈관처럼 도심 곳곳에 퍼져있는 세부도로가 단지 내부로 연속되지 못하는 곳이다. 주요간선도로, 산과 하천등의 자연환경, 거대단지등은 구로구의 원활한 네트워크 형성을 방해하는 요소로 작용하고 있어 연속된 도시공간 경험을 통한 장소성 형성이 어려운 지역이다.



[그림 5-4] 구로구의 주요 도로 및 교통인프라 시설

출처 : 다음의 자료를 통해 재구성. GIS World Imagery, <https://www.arcgis.com/home/item.html?id=10df2279f9684e4a9f6a7f08febac2a9>(접속일: 2017. 11. 22.).



[그림 5-5] 구로구 단절지도

출처 : 다음의 자료를 통해 재구성. GIS World Imagery, <https://www.arcgis.com/home/item.html?id=10df2279f9684e4a9f6a7f08febac2a9>(접속일: 2017. 11. 22.).



[그림 5-6] 구로구의 용도지역 현황과 주요 장소

출처 : 다음의 자료를 통해 재구성. GIS World Imagery, <https://www.arcgis.com/home/item.html?id=10df2279f9684e4a9f6a7f08fbac2a9>(접속일: 2017. 11. 22.)

구로구의 주요 상업시설, 공원, 학교, 공공시설 등 구로구의 이미지를 형성하는데 기여하는 시설 및 장소를 선정하고, 기존에 형성된 장소성을 장소기반 전략계획 수립을 위한 기반으로 고려하였다. 기존의 형성되어 있는 장소들과 새로 발견하고 만들어지는 장소들 사

이에 네트워크가 형성되도록 장소성을 분석하되, 네트워크의 형성은 기획에 의한 결과물이 아니라 개별 장소들의 개선이 이루어짐에 따라 자연스럽게 형성되는 방향을 염두에 두었다. 이러한 대상지는 이후 주민의 의견, 사용현황을 고려하여 자유롭게 변경될 수 있다.

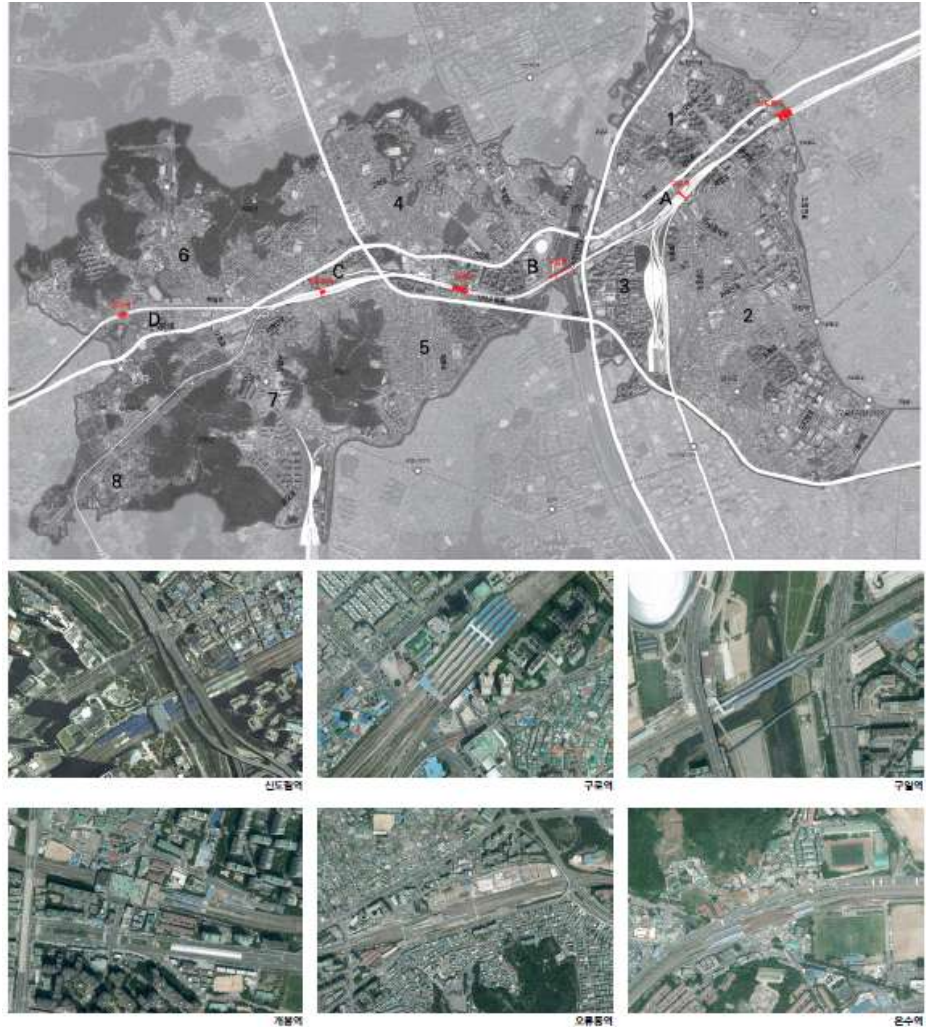


[그림 5-7] 구로구 주요장소 네트워크 형성

출처 : 다음의 자료를 통해 재구성. GIS World Imagery, <https://www.arcgis.com/home/item.html?id=10df2279f9684e4a9f6a7f08febac2a9>(접속일: 2017. 11. 22.)

② 대상 장소: 구로역과 개봉역 일대 12개의 소규모 도시공간

구로를 남북으로 가르며 그 중심으로 지나가는 경인선을 구로도시구조의 주요요소로 판단하고, 경인선상의 지상역사를 장소개선사업의 대상지로 선정하였다. 경인선에는 신도림역, 구로역, 구일역, 개봉역, 오류동역, 온수역 등 총 6개의 역사가 있으며, 지도 분석 결과 각 역사는 서로 다른 공간구조를 가진다(그림 5-8).



[그림 5-8] 경인선 지하철역사 인근

참고 : 다음의 자료를 통해 재구성. 국가정보포털 (위)GIS World Imagery, <https://www.arcgis.com/home/item.html?id=10df2279f9684e4a9f6a7f08febac2a9> (접속일: 2017. 11. 22.); (아래)다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

경인선 역 가운데 구로역은 경인선과 경부선의 분기가 되는 역으로 9개의 승강장으로 구성되어있어 철로가 차지하는 면적이 넓고, 철로를 넘어가는 보행동선은 역사를 통해서 지나가는 동선과 역사 남서측에 위치한 지하철도 두군데로 나뉜다. 2,3번 출구 앞으로는 대형광장이 조성되어있고 1번출구 AK플라자 앞으로도 작은 광장이 위치하고 있으며, AK플라자로 이어지는 연결통로의 소유는 코레일이나 관리는 AK플라자가 맡고있어 책임의 소재가 불분명하고 보행환경이 열악한 편이다.⁵⁾



[그림 5-9] 구로역 주변

참고 : 상단의 위성사진은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단의 현장 사진은 연구자가 직접 촬영 (촬영일 2017. 12. 21.)

5) 구로역의 환경 특성은 현장조사와 지도분석을 통해 연구진 작성

개봉역은 영세상권으로 구성된 민영역사로 지금은 유동인구가 분산된 편이지만 아직도 유동인구가 많은 역사 중 하나다. 역사 남측의 남부순환로 경로위의 버스정류장으로 유동 인구가 많이 집중되고 북측의 광장으로는 마을버스 정류장이 위치한다. 경인선과 경인로, 개봉고가차도까지 교통인프라가 가깝게 얹혀있어 보행환경이 쾌적하지 않아 적극적인 개선이 필요하다.⁶⁾



[그림 5-10] 개봉역 주변

참고 : 상단의 위성사진은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단의 현장 사진은 연구자가 직접 촬영 (촬영일 2017. 12. 21.)

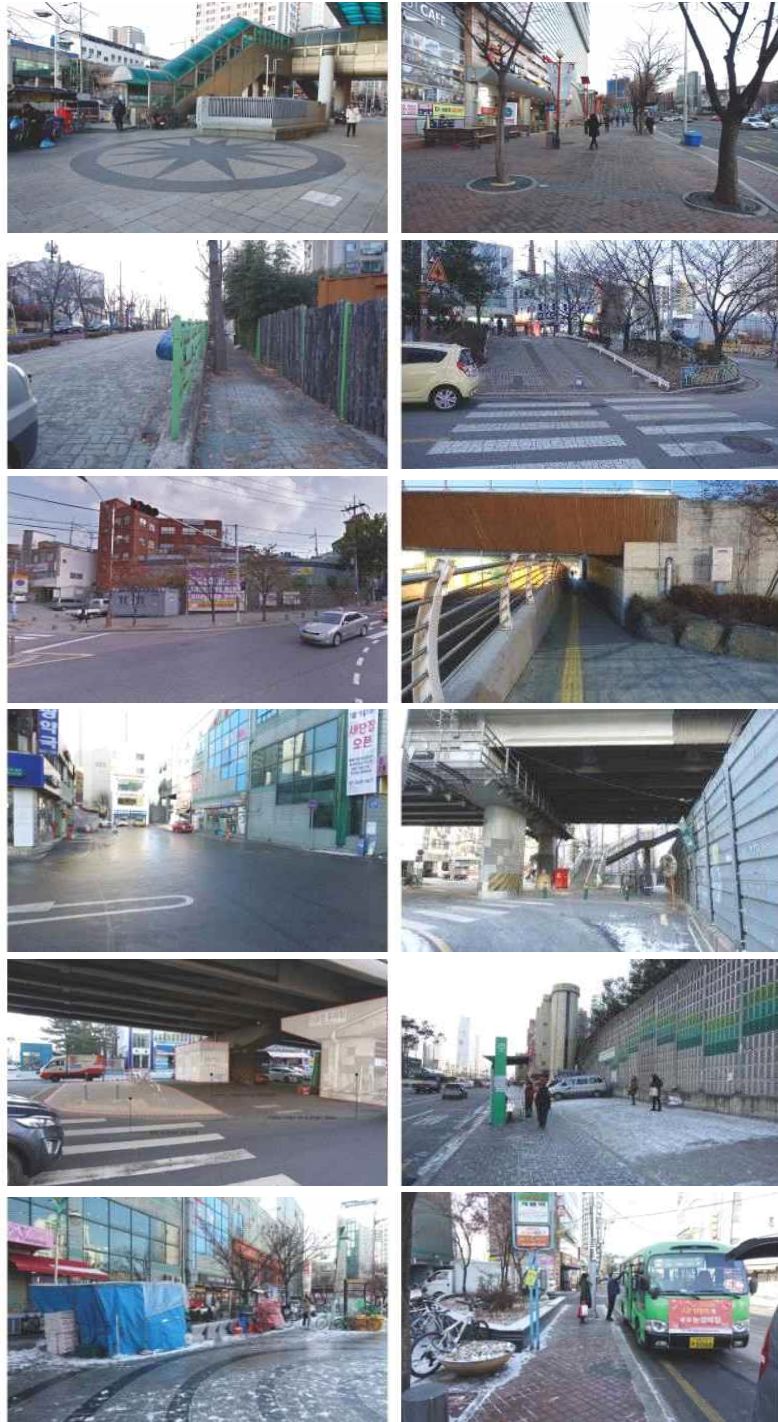
6) 개봉역의 환경 특성은 현장조사와 지도분석을 통해 연구진 작성

대상지역인 구로구 내에 일상성과 유동인구를 고려하여, 장소기반 전략계획의 파급효과가 클 것으로 예상되는 구로역과 개봉역 일대 12개의 소규모 도시공간을 답사를 통하여 결정하였다. 이곳들은 “활기가 없는 공간”, “애매모호한 공간”, “관리가 되지 않는 공간”, “버려진 공간” 등으로서 물리적 개선이 필요한 공간들이다.



[그림 5-11] 구로역과 개봉역 일대의 대상 장소 위치 및 답사 경로

참고 : 상단과 하단 사진 모두 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)



[그림 5-12] 구로역과 개봉역 일대의 대상 장소 현황

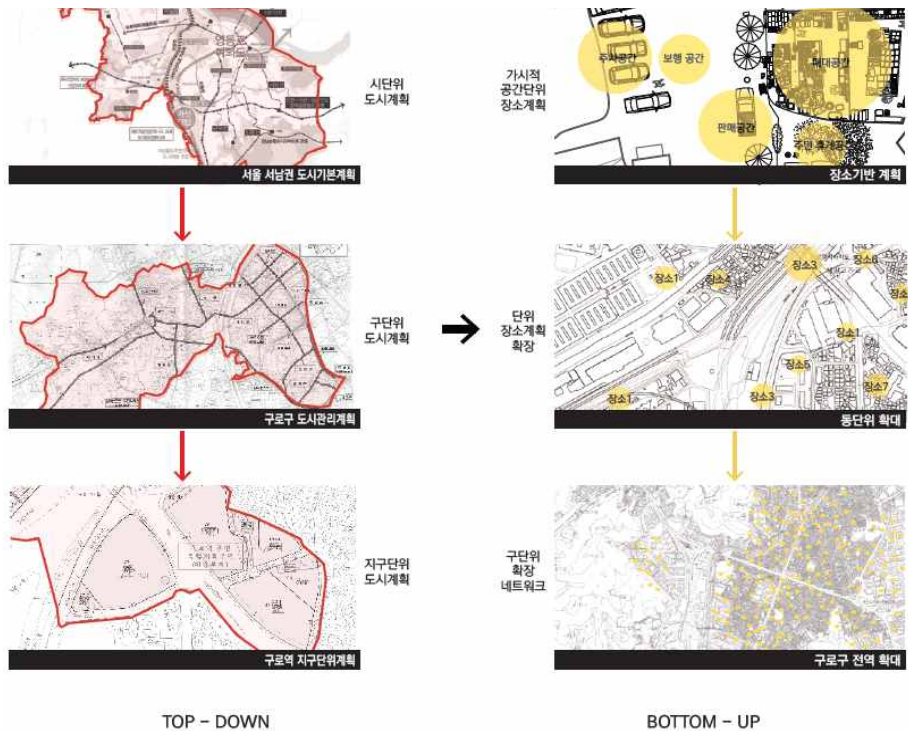
참고 : 현황 사진은 좌측 상단으로부터 우측 하단까지 12개의 장소를 가로로 배열

출처: 연구자 직접 촬영 (촬영일 2018. 1. 7.)

4. 장소기반 전략계획안 도출

1) 장소개선전략

장소개선전략은 앞서 기술한 장소기반 전략계획의 내용 및 구성에 입각하여 “1단계 개별 장소 개선”과 “2단계 장소 네트워크 조성”으로 나눌 수 있다. 이처럼 단계별 전략을 취하는 이유는 1단계의 수많은 개별 장소 개선이 누적된 이후에, 2단계의 장소 네트워크 조성이 자연스럽게 유도되기 위함이다. 이것은 도시 만들기가 하향식 종합계획에 의해 이루어지는 것이 아니라, 상향식 개별 장소 만들기의 누적으로 이루어질 수 있다는 것을 말한다. 또한 이것은 신도시의 계획이나 대규모 개발의 시대가 지나가는 오늘날, 기존도시의 재생과 소규모 도시 공간 개선을 위한 새로운 방향 제시라 할 수 있다. 수많은 일상적 공간의 질적 향상은 도시 전체의 새로운 활력을 만들어낼 것이다.



[그림 5-13] 장소기반 전략계획을 통한 상향식 장소개선 및 네트워크 형성

출처: 연구자가작성

2) 장소개선기법

앞서 말한 장소개선전략의 구체적 실현을 위해서는 개별 장소의 공간적 개선을 위한 장소개선기법이 중요하다. 이를 위해, 구로구 장소기반 전략계획안을 위한 6개의 장소개선기법을 정리하고, 이를 실제 계획안 시뮬레이션에 적용하였다. 구체적으로 살펴보면, 5억 미만의 소규모 도시공간 개선사업이라는 특징 때문에, 소규모 시설물, 소규모 녹지, 소규모 도로 개선 등으로 설명할 수 있다.

소규모 물리적 개입은 “개별 장소에서 전체 도시로”, “행위와 경험 중심으로”, “더 가볍고, 더 빠르고, 더 값싸게” 라는 장소기반 전략계획의 접근방식을 충실하게 구현하는 방식이라 할 수 있으며, 이를 통해 다수의 일상적 공간들이 실질적으로 빠르게 개선될 수 있을 것이다.

또한 본 실증적 검토에서 언급하는 6개의 장소개선기법은 향후 더욱 더 확장되어야 하며, 전국의 모든 도시정부(시·군·구)에서 범용적으로 사용할 수 있는 장소개선 매뉴얼이 제작되어야 한다고 생각한다. 이것은 소규모 도시공간의 문제와 해결책이 보편적일 수 있으며, 모든 도시정부가 새로이 숙지하고 활용되어야 할 내용이기 때문이다.

[표 5-2] 장소개선기법의 종류에 따른 시설물 예시, 개선 방식 및 사례

종류	시설물 예시	개선 방식
A. 공간설치	키오스크, 놀이터, 천막	목적성이 있는 공간을 구획하여 공간 구조 계획
B. 가변구조물 설치	가구, 벤치, 쉼터	앉거나 잠시 쉴 수 있는 가변적 구조물 설치
C. 녹지조성	플랜트박스, 수목식재	이동이 가능한 화분, 가로수 및 화단 설치로 녹지조성
D. 도로환경개선	페이빙, 보행로/차로	도로 페이빙 디자인 개선, 보도 가각전제완화, 보행자삼삭제, 도로주타 공간 확보 등 비효율적인 도로의 물리적 환경을 변경하여 개선
E. 설치물환경개선	구조체, 방음벽, 블라드	이미 설치되어있는 도시의 다양한 설치물들이 노후화되거나 기능위주 외관을 정리 및 개선
F. 조명설치	천장등, 가구등, 하부등	기존의 조명환경 개선 및 광량이 부족한 환경한 다양한 조명설치

출처: 연구자가 작성



A 공간설치

키오스크, 놀이터, 천막

공간을 구획하여 목적성을 가지고 사용할 수 있는 공간구조 계획



Higachiko Place Community Station (2015)
Tokyo, Japan



Gully Craft Stall Workshop (2012)
Tokyo, Japan



Co-working Space in Shimbashi
Tokyo, Japan



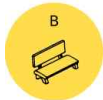
The Schwetzingen Terrace (2015)
Heidelberg, Germany



Machida Kobato Kindergarten (2013)
Tokyo, Japan



Bajo Puentes (Under Bridges) (2015)
Mexico City, Mexico



B 가변구조물 설치

가구, 벤치, 랑터 설치

앉거나 잠시 쉴 수 있는 가구, 벤치 등
가변적으로 이동 가능한 구조물 설치



Turning Parking into Parklets
Vancouver, Canada



Mobile Pop-up benches with wood pallets
Johannesburg, South Africa



Art Square in a Fountain (2010)
Kaunas, Lithuania



Daring Leisure (2010)
Nagoya, Japan



Zero-waste displays for libros mutantes (2015)
Madrid, Spain



전통시장 활성화 프로젝트-1913 송정역 시장 (2017)
Seoul, Korea



녹지조성

플랜트박스, 식재

이동이 가능한 화분, 가로수 및 화단
설치로 녹지조성



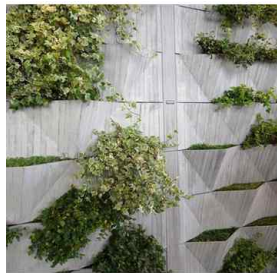
봉평장 이야기 '전통시장 활성화 프로젝트'
Pyeongchang, Korea



Remodeling Plaza del raval de sant josep (2011)
Onda, Castellon, Spain



Invasion Verde, playground for children
Lima, Peru



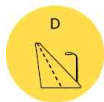
Vertical Garden



Home Depot children's garden (2008)
NYC, USA



Hanging Highway Garder
Sao Paulo, Brazil



도로환경개선

페이팅, 보행로/차로개선

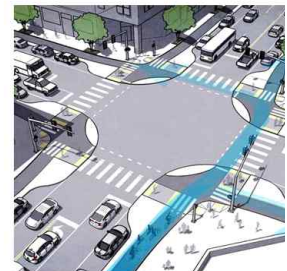
도로 디자인 개선, 교통섬 식재, 주차 공간 확보 등
비효율적인 도로의 물리적 환경을 변경하여 개선



안심 통학로 유니버설 디자인 사업 (2017)
Uijeongbu, Gyeonggi-do, Korea



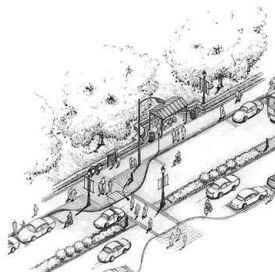
Okuplaza San Diego
Santiago, Chile



Protected Intersections for bicycle
Davis, California



Protected bike lanes
Dearborn Street, Chicago



Midblock crosswalks



Colored Pedestrian Crossing
Madrid, Spain



설치물 환경개선 구조체, 방음벽, 볼라드

노후화되거나 기능위주로 계획된 도시내 다양한
설치물들의 외관을 정리 및 개선



Creative Street Art
Paris, France



Burnley Bouldering Wall
Citylink, Australia



김천문화마을 음벽
Busan, Korea



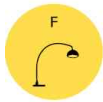
Sound of Light (2008)
Seattle, WA



Mens Sana In Sano Corpore (2014)



Parking Prevention Bollard



조명설치 천장등, 가로등, 하부등

기존의 조명환경 개선, 광량이 부족한 환경에
다양한 조명설치



Restoration of the Plaza del Torico (2008)
Teruel, Spain



Public Pedestrian Lighting
Slingsby Place, London



의왕 예술의 거리-도시재생 사업 (2017)
Uiwang-si, Gyeonggi-do, Korea



Paving Stones With Lights
Liberty Plaza, London



스마트 가로등 'tranSiT'



Pedestrian Scale Lighting

출처: A-F의 기법별 아이콘을 연구자가 작성하고, 해당 사례이미지를 직접 배열하여 구성함 (개별 이미지 출처는 표 5-3참조)

[표 5-3] 장소개선가법 사례이미지 출처

구분	출처
A	1 「ヒガコプレイス」, http://www.higako-place.jp/20141101/
	2 「クラフト 屋台」, https://craftyatai.exblog.jp/i6/
	3 「UDS」, http://www.uds-net.co.jp/work/league-yurakucho
	4 「Le Pamphlet」, http://lepamphlet.com/tag/banc/
	5 「Good Design Award」, http://www.g-mark.org/award/describe/39372
	6 「Behance」, https://www.behance.net/gallery/33319961/Yumi-Yumi
B	1 「Urbabillard」, https://urbabillard.wordpress.com/2014/07/12/transformer-le-station-nement-jouer-avec-les-mots-et-reinventer-lespace-public/
	2 「Pinterest」, https://www.pinterest.co.kr/pin/410812797257145704/
	3 「Treehugger」, https://www.treehugger.com/urban-design/art-pit-art-square-fountain.html
	4 「Dao Tao Kien Truc」, http://daotaokientruc.vn/kien-truc-vi-nghe-thuat-hay-vi-nhan-sinh/
	5 「Design Playground」, http://www.designplayground.it/2015/05/gli-stand-espositivi-low-cost-per-la-fiera-libros-mutantes/
	6 「현대카드 현대캐피탈 블로그」, http://blogview.hyundaicardcapital.com/3989
C	1 「프럼에이」, http://froma.co.kr/90
	2 「Pinterest」, https://www.pinterest.co.kr/pin/572379433869483113/
	3 「PE BiGi P」, http://peyax.com/ilham-verici-peyax-ornekleri/
	4 「Twin NYC」, http://twinyc.com/135dhD8_s8o58a5t3/
	5 「UPNEWS」, http://www.upnews.cn/archives/19163
	6 「Galeria da Arquitetura」, https://www.galeriadaarquitetura.com.br/slideshow/newslideshow.aspx?idproject=2852&index=0
D	1 「해운대신문」, http://azine.kr/m/_webzine/wz.php?c=13&b=64332&g=
	2 「Oku Plaza」, http://okuplaza.org/?portfolio=okuplaza-san-diego
	3 「LinkedIn」, https://www.linkedin.com/pulse/cruzamentos-seguros-para-ciclovias-antonio-mota
	4 「MSparking」, http://blog.msparking.com/2016/09/75-miles-of-new-bike-lanes-coming-to-nyc.html
	5 「Institute of Transportation Engineers(ITE)」, http://www.ite.org/cSS/online/DWUT09.html
	6 「Pinterest」, https://www.pinterest.co.kr/pin/361132463853866127/
E	1 「Human Art」, https://thehumanart.wordpress.com/tag/wall/
	2 「搜狐」, http://www.sohu.com/a/169210704_199586
	3 「IPN 뉴스」, http://www.ipnews.kr/news/articleView.html?idxno=14018
	4 「Sound of Light」, http://www.reflectorart.com/dick/commissions/sound01.html
	5 「El Comercio」, https://elcomercio.pe/casa-y-mas/arquitectura/deporte-aduena-ciudad-instalacion-paris-369499?foto=2
	6 「Dao Tao Kien Truc」, http://daotaokientruc.vn/kien-truc-vi-nghe-thuat-hay-vi-nhan-sinh/
F	1 「B720 Fermin Vazquez Arquitectos」, http://b720.com/portfolio/plaza-del-torico/
	2 http://huaban.com/pins/578991185/
	3 「Dao Tao Kien Truc」, http://daotaokientruc.vn/kien-truc-vi-nghe-thuat-hay-vi-nhan-sinh/
	4 「Tumblr」, http://99stepsny.tumblr.com/
	5 「Yanko Design」, http://www.yankodesign.com/2013/11/20/wayfinding-rest-stop/
	6 「World Interior News」, http://www.worldarchitecturenews.com/interiors/project/2012/18945/electrolight/lonsdale-street-in-melbourne.html?ctid=9

3) 장소계획안 시물레이션

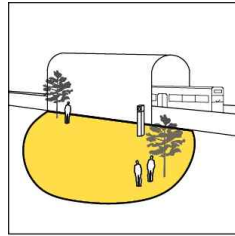
장소계획안 시물레이션은 구로구와 개봉역 일대 12개 소규모 도시공간 개선에 대한 구체적인 내용을 제시한다. 이를테면, 장소계획안 시물레이션은 변경 전/후의 장소개선 이미지를 제시해야 하며, 이와 함께 각각의 소규모 공간에 대한 현황 파악과 장소가 되지 못한 문제점을 규명해야 한다. 또한, 현재의 도시정부 업무 분장 속에서의 사업 추진 부서와 사업 소요 비용 역시 산출해 내야 한다. 이것은 소규모 도시공간의 종합적인 개선을 위한 구체적인 작업이라 할 수 있으며, 이를 요약하면 다음과 같다.

- 장소개선 이미지: 변경 전/후
- 현황 분석 및 문제점 규명
- 사업 추진 부서 파악
- 사업 소요 비용 산출

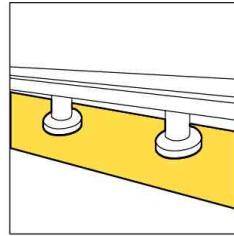
한편 구로구와 개봉역 일대 장소 개선 대상지에 대한 유형화와 장소가 되지 못한 원인 및 특징 등을 규명하면 다음의 표와 같다. 본 계획안은 크게 8개의 장소 유형화가 이루어졌지만, 향후 더욱 더 확장될 가능성이 있다. 장소개선기법과 마찬가지로, 장소 유형화 역시 전국의 모든 도시정부에 보편적으로 적용될 수 있다.

[표 5-4] 장소계획안 시물레이션을 위한 장소 유형화 및 특징

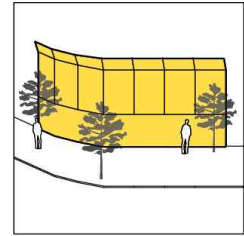
유형	위치	특징
역전광장	구로역 1번 출구 개봉역 2번 출구	활기가 없는 공간
고가하부	개봉고가차도 하부	관리가 되지 않는 공간
가로-벽	개봉역 지하차도 앞 구로변전소 교차로 옹벽	관리가 되지 않는 공간
낭비된 도로	구로 중앙로	활기가 없는 공간
통행교차지점	구로구청사거리 교통섬 지하차도 상부 회차지	활기가 없는 공간
틈새공간	한마을 아파트 인근	버려진 공간
보차혼용	구로변전소 옆 골목길	애매모호한 공간
포켓골목	구로동로 206 일대	관리가 되지 않는 공간
보행전용 구조물	구로역 1번출구 - AK플라자 연결통로	관리가 되지 않는 공간



역전광장

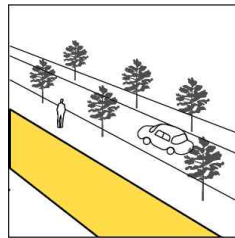


고가하부

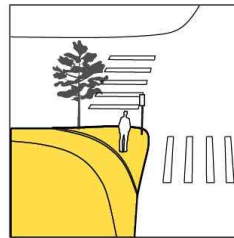


가로-벽

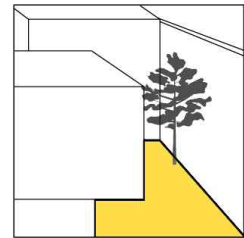
- 역전광장 -지하철 역사 건물과 연계된 공공공간으로서 지역 주민들의 흐름이 집중되고 분배되는 공공공간 네트워크의 중심으로 활용될 가능성을 지닌 장소
- 고가하부 -지상 전철을 위해 설치된 교통 인프라스트럭처인 고가도로 하부의 버려진 공간
- 가로벽 -아파트 단지의 경계부 혹은 대지 높이의 급격한 변화로 인해 발생하는 담장 혹은 축대와 이를 마주하는 가로 공간



낭비된 도로

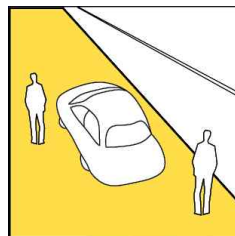


통행교차지점

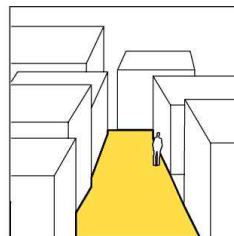


틈새공간

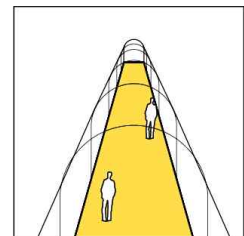
- 낭비된 도로 -지역의 통행량을 고려하지 않은 도로계획으로 보행자의 사용 밀도에 비해 공간이 현저하게 여유롭게 조성된 도로
- 통행교차점 -자동차 회전반경을 위해 가로의 모서리가 차도로 할애된 곳으로서, 자동차 주행 최대 속도 감소에 따라 보행자를 위한 공공공간으로 전환될 가능성을 지닌 교차로 공간
- 틈새공간 -다양한 성격과 스케일의 건축물들이 도시 내 군집을 이룰 때 발생하는 건물 사이의 남겨진 작은 공간으로 일상적인 삶을 담아낼 가능성을 지닌 공간



보차혼용



포켓골목



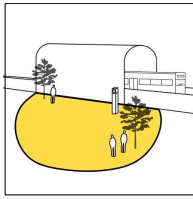
보행전용 구조물

- 보차혼용 -기존에 보행자와 자동차의 통행이 동시에 이루어지도록 계획된 공간으로서 보행 안전에 적합하지 않은 공간
- 포켓골목 -다세대, 다가구 건물 사이에 위치한 골목길로 대부분 주차 공간으로 이용되고 있으나 동네의 커뮤니티 공간으로 변모할 가능성이 높은 장소
- 보행전용 구조물 -지상전철로 인해 지역의 공간들을 연결하기 위해 계획된 보행자용 브릿지

[그림 5-14] 구로구 장소계획안 시물레이션을 위한 9가지 장소 유형화

출처: 연구자가 작성

① 역전광장 | 구로역 1번출구



before

역전광장은 구로역 1번 출구 앞 작은 광장이다. 구로역과 애경백화점을 연결하는 보행 통로와 광장을 연결하는 에스컬레이터의 외관이 주변 경관과 어울리지 않게 디자인되어 있다. 또한, 지하와 연결된 환풍구의 낮은 모습, 광장에 자리하고 있는 노점 매대, 그리고 방치되어있는 자전거 등이 역전광장의 활용도를 떨어뜨리고 있다.

▼현황사진



◀ 위치도

▼ 장소개선 적용기법 유형



[그림 5-15] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (역전광장-구로역 1번 출구)

출처: 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

보행전용 통로의 외부를 모던한 디자인과 재료로 재정비하였다. 낡은 환풍구의 도장을 새롭게 하고, 환풍구와 연결된 벤치도 보수하여 광장에 머무는 사람들이 앉아서 쉴 수 있는 공간을 제공하였다. 기존에 노점 매대가 있던 곳에는 원형광장의 형태를 반영한 곡면의 키오스크를 설치하였고, 이동 가능한 플랜트 박스를 설치하여 사용자가 머물고 싶은 공간으로 광장의 분위기를 개선하고자 했다. 환풍구와 에스컬레이터 사이의 자투리 공간 또한 화단으로 활용하였다.

▼ 개선이미지



- ① 에스컬레이터 미관개선
도로과 | 브릿지통로 외관
- ② 시설물 환경개선
교통행정과 | 환풍구도장, 벤치제작, 화단설치
- ③ 이동식 플랜트박스
공원녹지과 | 화분박스
- ④ 이동식 키오스크
건설관리과 | 키오스크

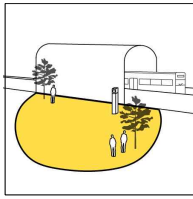
요소	단위	비용
철거	135m ²	4,050
키오스크	2개소	18,000
브릿지통로	400m ²	140,000
환풍구도장	55m ²	2,750
벤치제작	2개	1,400
화분박스	6개	2,100
화단설치	30m ²	2,700
		(천원)

*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나
최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

171,000,000 원

[그림 5-16] 장소개선 시뮬레이션 (역전광장-구로역 1번 출구)
출처 : 연구자 작성

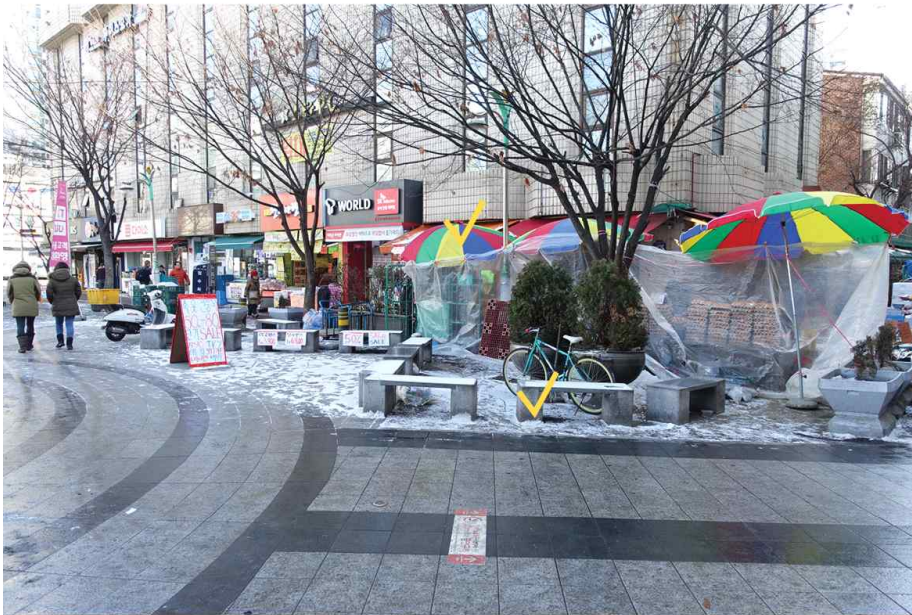
② 역전광장 | 개봉역 2번출구



before

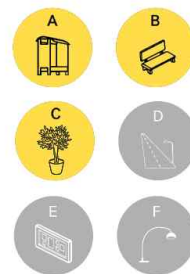
개봉역 2번 출구에 위치한 역전광장은 개봉 프라자 전면에 위치하여 개봉 프라자의 현관 역할을 하고 있다. 쇼핑센터 입구, 마을버스 정류장, 상점들이 모인 곳으로 지역 주민들의 보행량이 많아서 생기있는 장소가 될 잠재력이 많은 공간이다. 현재 설치된 벤치는 주변의 가로수나 판매대 등과 어지럽게 배치돼 있어 그 사용성이 떨어진다.

▼ 현황사진



◀ 위치도

▼ 장소개선 적용기법 유형



[그림 5-17] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (역전광장-개봉역 2번 출구)

출처 : 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

판매대의 형태와 재료를 통일하여 광장의 경관을 정돈하였다. 상대적으로 적은 예산이 드는 재활용 팔레트를 활용하여 벤치와 화단을 조성하였다. 이렇게 조성된 벤치와 화단은 이동할 수 있게 만들어, 사람들의 행태에 따라 배치를 조정함으로써 공간의 활용도를 높이하고자 하였다.

▼ 개선이미지



- ① 이동식 판매대 설치
건설관리과 | 키오스크
- ② 재활용 가구 설치
도로과 | 재활용벤치, 이동식화분

요소	단위	비용
철거	200m ²	6,000
키오스크	2개소	30,000
재활용벤치	4세트	2,000
이동식화분	3개	1,050
		(천원)

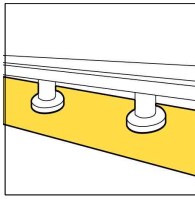
*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나
최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

39,050,000 원

[그림 5-18] 장소개선 시뮬레이션 (역전광장-개봉역 2번 출구)

출처 : 연구자 작성

③ 고가하부 | 개봉고가차도 하부



before

구로구를 지상으로 관통하는 경인선으로 인해, 고가 차도 하부는 흔히 발견되는 버려진 공간 중 하나다. 개봉역 인근의 고가 차도 하부는 사람들의 이용이 잦은 곳이지만 하부공간의 특성상 어둡고 음습한 느낌이 있다. 낮은 방음벽과 날 것의 고가 구조물은 이곳을 방치된 공간으로 보이게 한다. 공간 활용을 위해 설치된 운동기구는 그 활용도가 매우 낮은 편이다.

▼ 현황사진



◀ 위치도

▼ 장소개선 적용기법 유형



[그림 5-19] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (고가하부-개봉고가차도 하부)

출처 : 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

어두운 공간을 밝히기 위해 고가 하부 면을 새로운 재료로 마감하고 조명을 설치하였다. 새롭게 디자인된 방음벽은 야외 전시 공간으로 활용할 수 있다. 극장용 스크린과 계단식 의자를 설치하여 영화 상영 등 이벤트를 열 수 있는 공간을 조성하였다.

▼ 개선이미지



- ① 고가하부 천장 개선
도로과 | 천정마감, 조명설치
- ② 방음벽 미관개선
도로과 | 방음벽도장
- ③ 계단식 의자 설치
도로과 | 계단식 의자
- ④ 극장용 스크린 설치
자치행정과 | 대형스크린

요소	단위	비용
철거	195m ²	5,850
천정마감	410m ²	65,600
조명설치	40개	6,000
대형스크린	1개	40,000
계단식의자	2개	12,000
방음벽도장	1,000m ²	50,000
		(천원)

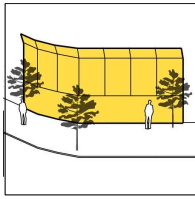
*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나 최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

179,450,000 원

[그림 5-20] 장소개선 시물레이션 (고가하부-개봉고가차도 하부)

출처 : 연구자 작성

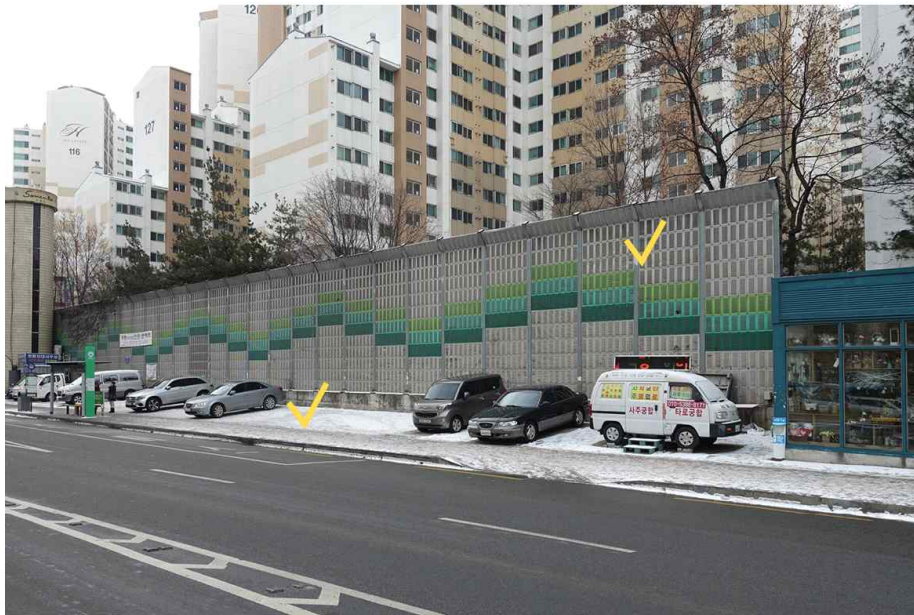
④ 가로-벽 | 개봉역 지하차도 앞



before

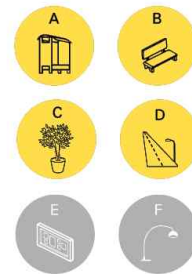
개봉역 지하차도 앞 도로변에 위치한 공터에는 아파트 단지쪽으로 높은 방음벽이 설치되어 있다. 이 방음벽은 보행자와 도시 간의 상호작용(Interaction)을 막아 지루한 보행환경을 만든다. 인도의 유휴공간은 주차장으로 사용되어 보행자의 안전을 위협하고 도시 경험의 질을 낮추고 있다. 또한, 버스 정류소의 대기 공간은 매우 협소하고 인도와 분리되어 있지 않아 위험을 초래한다.

▼ 현황사진



◀ 위치도

▼ 장소개선 적용기법 유형



[그림 5-21] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (가로-벽: 개봉역 지하차도 앞)

출처: 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

인도의 유희공간에 이동식 키오스크를 나란히 배치하여 보행자에게 다양한 시각적 경험을 제공하고자 하였다. 바닥 포장을 개선하여 편안하고 깨끗한 보행 환경을 조성하고, 키오스크 사이 공간은 가로수와 벤치가 있는 쾌적한 휴식 공간으로 조성했다. 키오스크와 통합적으로 디자인된 버스정류소는 여유 있는 대기 공간을 확보하여 주민들의 편안함과 안전을 보장할 수 있다.

▼ 개선이미지



- ① 대기 및 휴식공간 조성
교통행정과 | 버스정류장, 벤치제작, 식재
- ② 이동식 키오스크 설치
건설관리과 | 키오스크
- ③ 보행도로 개선
교통행정과 | 바닥포장

요소	단위	비용
철거	250m ²	7,500
버스정류장	1개소	6,000
키오스크	5개소	40,000
벤치제작	2개	2,400
식재	2그루	3,000
바닥포장	890m ²	89,000
		(천원)

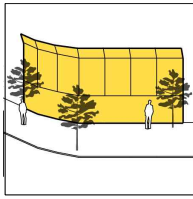
*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나 최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

147,900,000 원

[그림 5-22] 장소개선 시물레이션 (가로-벽: 개봉역 지하차도 앞)

출처 : 연구자 작성

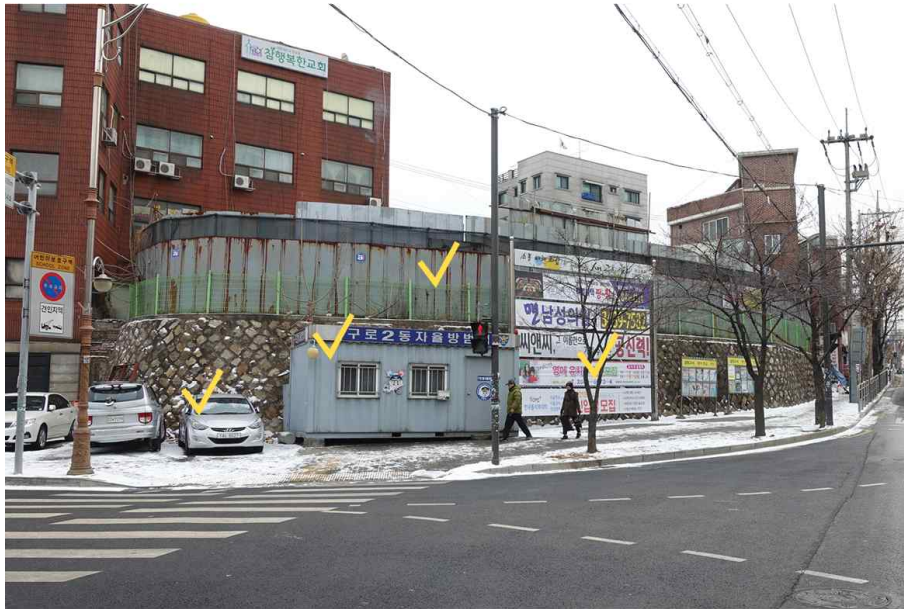
⑤ 가로-벽 | 구로변전소 교차로 옹벽



before

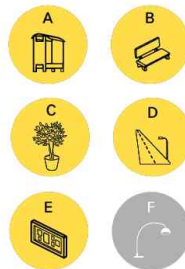
구로변전소 교차로에 있는 축벽 주변에는 방범초소가 자리하고, 현수막과 게시판 등이 개별적으로 배치되어 있다. 초소 옆 보도공간의 비어있는 곳에는 차량이 주차되어 보행 안전을 위협한다. 특히 방범초소의 컨테이너와 축벽 상부에 무질서하게 설치된 난간 및 철판은 경관을 저해하는 주된 요인이다.

▼현황사진



◀위치도

▼장소개선 적용기법 유형



[그림 5-23] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (가로-벽: 구로변전소 교차로 옹벽)

출처 : 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

현수막·게시판 등의 개별 요소들을 통합된 형태로 축벽에 붙여서 설치하였다. 불법 주차 공간을 삭제하고 그 공간에 카페 키오스크를 조성하여 지역 주민들의 커뮤니티 공간으로 탈바꿈시켰다. 시설물 사이에 가로수를 심고 사람들이 쉴 수 있는 공간을 만들었으며, 방법초소는 외관을 리모델링하여 기존의 지저분하고 어두운 이미지를 개선하였다.

▼ 개선이미지



- | | |
|----|---|
| 01 | 방법초소 환경개선
자치행정과 방법초소 |
| 02 | 녹지 공간 조성
공원녹지과 식재 |
| 03 | 휴식-환경개선 키오스크 설치
건설관리과, 도로과 키오스크, 벤치제작, 현수막설치 |
| 04 | 보행도로 개선
교통행정과 바닥포장 |

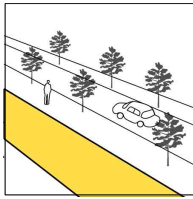
요소	단위	비용
철거	255m ²	7,650
키오스크	1개소	23,000
방법초소	1개소	6,000
식재	2그루	3,000
벤치제작	2개	1,200
현수막설치	1개소	13,000
바닥포장	560m ²	56,000
		(천원)

*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나
최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

109,850,000 원

[그림 5-24] 장소개선 시물레이션 (가로-벽: 구로변전소 교차로 응벽)
출처: 연구자 작성

⑥ 낭비된 도로 | 구로 중앙로



before

구로고등학교 인근 보도는 통행량이 많지 않음에도 불구하고 폭이 10m에 달해, 보도 유효공간의 쓰임이 분명치 않은 채 방치되어 있다. 이 공간은 도로환경개선을 위한 정리 사업을 진행하는 중이다. 보도와 주변의 높이 차로 인해 설치된 가드레일이 상당히 낡았고, 왕복 2차선 차로를 따라 불법 주차가 만연해있다.

▼ 현황사진



◀ 위치도

▼ 장소개선 적용기법 유형



[그림 5-25] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (낭비된 도로-구로 중앙로)

출처 : 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

길이 약 30~40m, 폭 10m에 달하는 보도 구간을 즐거운 휴게 공간으로 조성하였다. 어린이들을 위해 여러 유형의 놀이 기구를 설치하면서 기존의 넓은 가드레일을 어린이 놀이 기구를 겸할 수 있는 시설물로 교체하였다. 일부 공간은 주차에 활용되도록 하고, 놀이 공간과 주차 공간 사이에 식재와 벤치로 휴게공간을 조성하여 두 공간이 분리되도록 하였다.

▼ 개선이미지



- 01 어린이 놀이터 조성
도로과 | 놀이기구
- 02 도로주차설치
주차관리과, 도로과 | 주차구획
- 03 재활용 가구 설치
교통행정과, 도로과 | 벤치제작
- 04 보행로 개선사업
교통행정과 | 바닥포장

요소	단위	비용
철거	290m ²	8,700
놀이기구	3개소	69,000
벤치제작	6개	1,600
바닥포장	840m ²	84,000
주차구획	4대	12,000

(천원)

*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나 최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

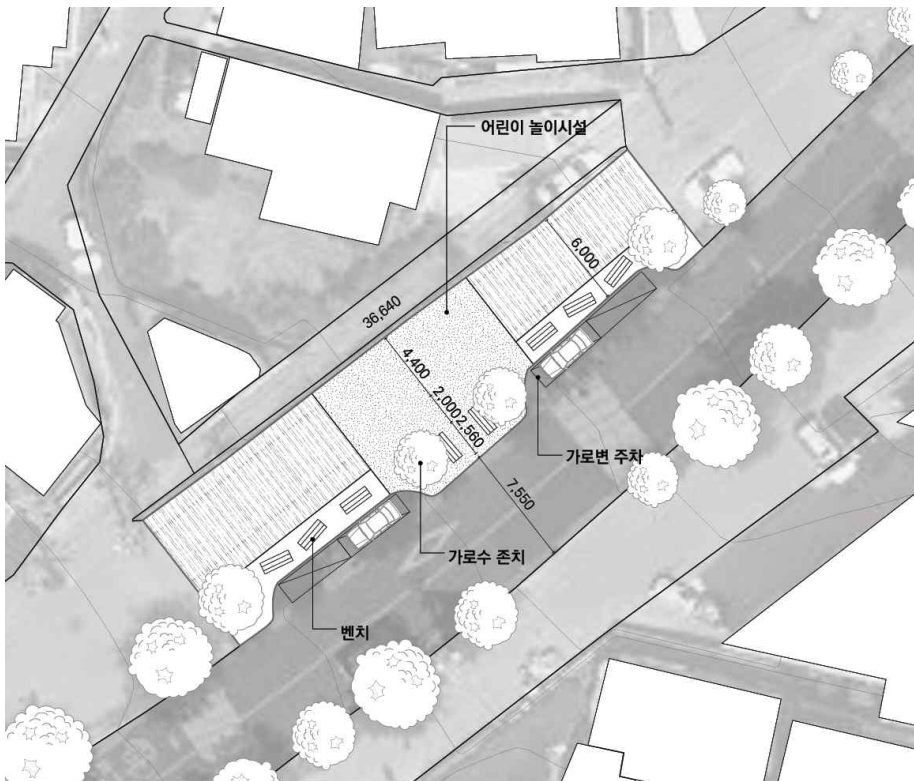
175,300,000 원

[그림 5-26] 장소개선 시물레이션 (남비된 도로-구로 중앙로)

출처 : 연구자 작성

plan diagram

바닥 포장을 달리함으로써 계획 구간을 세 부분으로 나누어 공간별로 다른 성격을 부여하였다. 기존에 식수되어 있던 수목을 최대한 유지하면서 가로수를 추가로 식수하여 선형 가로수길을 조성하였다. 이 가로수길이 공간에 흐름을 부여하고 쾌적한 그늘을 제공하면서 시각적 즐거움을 줄 것으로 기대한다.



[그림 5-27] 장소개선계획안 (낭비된 도로-구로 중앙로)

출처 : 연구자 작성

CASE 1. The Story of Congress Square Park: How A Derelict Plaza Got a New Identity Downtown⁷⁾

Portland, ME, USA (2015)

논의	• 버려진 공원을 매각하는 대신에 공원을 활용하는 방안에 대한 논의가 지속적으로 이루어 졌다. • 물리적인 개선을 넘어 공원이 영향을 확대할 수 있는 방안을 찾아내려고 노력했으며, 특히 공원의 경계부를 도시에 녹아들도록(permeable) 하는 방안에 대한 논의가 중요하게 다루어졌다.
환경 개선	• 이동식 퍼니처(furniture), 무료 와이파이(FREE Wi-Fi), 푸드 트럭 등이 더욱 많은 사람들을 끌어들이었다. • 저녁시간대에는 라이브 밴드와 스윙댄스 이벤트 등이 다양한 연령대와 인종을 끌었다. • 갤러리(비영리 시각·공연 예술 그룹)과 함께 공원에 예술작품을 설치하여 휴식공간과 예술이 결합된 대중적 예술 프로젝트를 실행했다.
장소개선을 위한 협력	• 2000년대 초반 공원에 대한 공공과 민간의 투자가 줄면서 프로그램은 완전히 사라지고, 공원은 버려지게 되었다. 시당국은 공원을 정비하려는 계획을 무산시키고 대신 매각하려고 했는데, 이 때 이 공원에 관심을 가져 온 지역 거주민들과 근처 상인들로 구성 된 “Friends of Congress Square Park”가 개입하여 공원의 소멸에 대항했다. • “Friends of Congress Square Park”는 기금과 관심을 모으고 파트너들을 모집했으며, PPS와 협력하여 장소 만들기, 공공공간의 중요성, 이 공원의 가능성에 대해 이야기했다. 이들은 이 공원이 지역 커뮤니티 자산으로서의 가능성과 잠재력을 도출하였다. • 포틀랜드 도시계획국은 공원에 대한 지역사회의 필요와 기대를 평가하기 위한 PUBLIC VISION PROCESS를 실시하여 트위터, 웹페이지, 도시 전역에 전략적으로 세운 표지판을 통해 시민들에게 공원에 대한 요구사항을 수집했다. 이를 통해 얻은 650개의 응답 가운데 ‘보다 즉각적으로 반영할 수 있는 요구들(The Lighter Quicker, Cheaper(LQC) Interventions)’을 실행에 옮겼다. • 또한, “Friends of Congress Square Park”는 공원을 지속적으로 관리하기 위해서 시와 협력하는 방안을 지속적으로 논의했다. • 다가온 여름에 커뮤니티(Friends of Congress Square Park)가 주도한 장소 만들기는 큰 성공을 거두었다.

조성 전



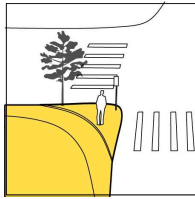
조성 후



출처 : <https://www.pps.org/projects/congress-square-park> (검색일: 2018. 3. 7.)

7) PPS의 장소개선타세를 요약하여 재구성함(<https://www.pps.org/projects/congress-square-park>, 검색일: 2018. 2. 20.)

⑦ 통행교차지점 | 구로중앙로 교차로 교통섬



before

구로구청 사거리는 도시에서 흔하게 볼 수 있는 교통섬 유형의 교차로로 구성되어 있다. 교통섬과 인도 사이의 공간이 보행자에게는 인도로, 운전자에게는 차로로 이용되면서 보행자의 안전을 위협하고 있다. 큰 곡률의 가각전제는 운전자가 속도를 줄이지 않은 채 회전하도록 유도하며, 보행면적을 축소시키고 보행의 위험도를 높인다는 점에서 개선이 필요하다.

▼ 현황사진



◀ 위치도

▼ 장소개선 적용기법 유형



[그림 5-28] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (통행교차지점-구로중앙로 교차로 교통섬)

출처: 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

교통섬과 인도 사이의 공간을 인도와 통합하여 보행공간을 넓혔다. 통합된 보도공간에는 벤치와 플랜트 박스를 적절히 배치하여 휴게공간을 겸하는 소규모 광장을 조성함으로써 안전하고 쾌적한 보행환경을 제공하고자 했다.

▼ 개선이미지



- 01 이동식 플랜트박스 설치
공원녹지과 | 이동식화분
- 02 도로가각전제 완화
교통행정과 | 교통섬정비, 바닥포장
- 03 휴식 공간 설치
자치행정과 | 탁자/의자

요소	단위	비용
철거	150m ²	4,500
교통섬정비	1개소	2,000
이동식화분	6개	2,100
탁자/의자	4세트	2,000
바닥포장	372m ²	37,200
		(천원)

*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나
최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

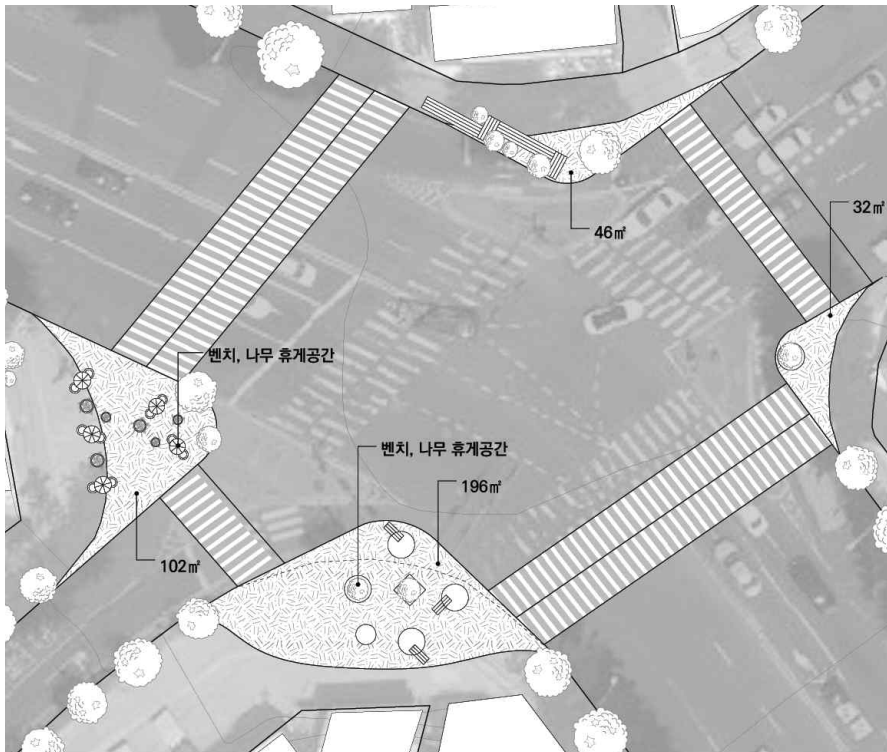
47,800,000 원

[그림 5-29] 장소개선 시물레이션 (통행교차지점-구로중앙로 교차로 교통섬)

출처 : 연구자 작성

plan diagram

교차로 네 부분에 설치되어 있는 교통섬을 모두 정비하여 인도로 편입시켰다. 이 과정에서 도로의 너비나 각도를 고려하였으며, 그에 따라 정비되는 영역의 형태와 크기를 조정하였다. 기존 횡단보도의 위치를 조정하여 안전한 보행 환경을 만들고자 했다. 또한, 벤치와 플랜트 박스의 배치는 횡단보도의 시작점과 겹치지 않도록 하였는데, 이는 보행자와 운전자의 충분한 시야 확보를 고려한 것이다.



[그림 5-30] 장소개선계획안 (통행교차지점-구로중앙로 교차로 교통섬)

출처 : 연구자 작성

CASE 2. From Parking Lot to Hotspot in Milwaukee⁸⁾

Milwaukee, USA (2015)

논의

- The Lighter Quicker, Cheaper(LQC) Interventions을 적용하되, 지나치게 빠른 시간 안에 많은 것을 하려고 해서는 안되며, 여름과 가을에 걸쳐 프로젝트를 단계적으로 성장시켜야 한다는 점을 강조했다.
- 장소에서 보고 배울 수 있는 것을 모아 그 지식을 다시 장소에 대한 공통의 목표에 환기시킬 수 있는 공간을 만들기 위해 노력했다.
- 밀워키 도심의 공간적인 특성과 사이트의 잠재력을 분석하여, 풍부하고 다양한 공공의 참여 방식을 포함해 변화시키고자 하였다.
- 8개월 이상의 연구 및 관찰을 통해 공공 미술 투입은 물론 커뮤니티 기반의 역동적인 활동이 필요하다는 판단을 내렸다.

환경 개선

- Greater Milwaukee 위원회와 함께 ArtPlace America가 후원하고, NEWaukee가 수행하는 한 달 동안의 여름 나이트 마켓을 수행했다.
- 주차장 구석에 알파벳 L자를 묘사하기 위한 요소를 배치하여 이 장소는 자동차가 아닌 사람을 위한 장소임을 명확하게 나타내었다.
- 공간에 대한 다채로운 그래픽을 만들었는데, 그래픽을 위한 노동과 재료는 현지 계약자인 Crowley Construction의 기부를 통해 이루어졌다.
- 피크닉 테이블, 게임 시설 등을 포함한 초기 편의 시설이 설치되었으며, 삼바 드럼 및 댄스 리허설과 홀라후프 그룹 행사에 이르기 까지 다양한 프로그램 활동을 지원받아 개최하였다.
- 6주 동안 소규모 공연장부터 노래방, 댄스 파티 등 아티스트 레지던스 프로그램을 실천했다.

장소개선을 위한 협력

- 밀워키 시 소유의 야외주차장 한 쌍은 그 지역의 약점(Sore spot)이었고, 이에 문제의식을 가진 사람들이 이 공간을 해결하기 위해 모였다.
- 사람들은 이 공간의 입지적 장점을 공유하기 위해 주요 이해관계자들을 행사에 초대했으며, 프로젝트에 대해 충분히 설명하는 시간을 가졌다.
- The Lighter Quicker, Cheaper(LQC) Interventions에서 확인한 가능성을 바탕으로, 이 장소를 핫 스팟(Hot spot)으로 만들어야 한다는 의견 표명했으며, Herzfeld Foundation으로부터 5만 달러의 교부금을 발표(매칭 펀드로 총 10만 달러 계획)했다.
- Southwest Airlines이 관심을 갖고 보다 영구적인 인프라와 재정 지원을 제공할 필요성을 논의했다.

조성 전



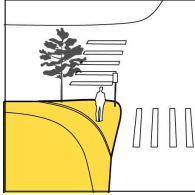
조성 후



출처 : <https://www.pps.org/article/from-parking-lot-to-hot-spot-in-milwaukee> (검색일: 2018. 3. 7.)

8) PPS의 장소개선사례를 요약하여 재구성함(<https://www.pps.org/projects/congress-square-park>, 검색일: 2018. 2. 20.)

⑧ 통행교차지점 | 지하차도 상부 회차지



before

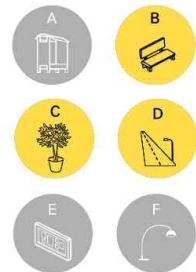
구로역에서 구로중앙로를 따라 위치한 터널의 상부에 만들어진 회차 공간이다. 이 공간에서 차량은 주로 하부의 터널을 이용하기 때문에 터널 상부의 차량 통행량은 매우 적다. 차량과 보행자의 통행량이 적은 유휴 공간에서 트럭을 이용한 노점 판매가 이루어지고 있다.

▼ 현황사진



◀ 위치도

▼ 장소개선 적용기법 유형



[그림 5-31] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (통행교차지점-지하차도 상부 회차지)

출처 : 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

터널이 내려다보이는 위치에 휴게 공간을 조성하여 도심의 색다른 경관을 경험하는 장소로 만들고자 하였다. 횡단보도의 중간지점은 광장처럼 조성하여 사람들이 머물 수 있는 공간으로 탈바꿈시켰다. 또한 지역 주민들의 통행량을 높이기 위해 소매점, 간이음식점 등이 영업할 수 있도록 하고, 탁자·캐노피 등의 부대시설을 설치하였다.

▼ 개선이미지



- ① 보행광장 설치
도로과, 교통행정과, 건설관리과 | 벤치/탁자, 화분박스, 캐노피
- ② 도로포장 개선
도로과 | 바닥포장, 횡단보도
- ③ 푸드트럭 정차장 조성
도로과, 교통행정과 | 푸드트럭(대여)

요소	단위	비용
벤치/탁자	2개소	18,500
화분박스	6개	1,800
바닥포장	95m ²	9,500
횡단보도	1개소	2,500
푸드트럭(대여)	2개	15,000
캐노피	1개소	3,000
		(천원)

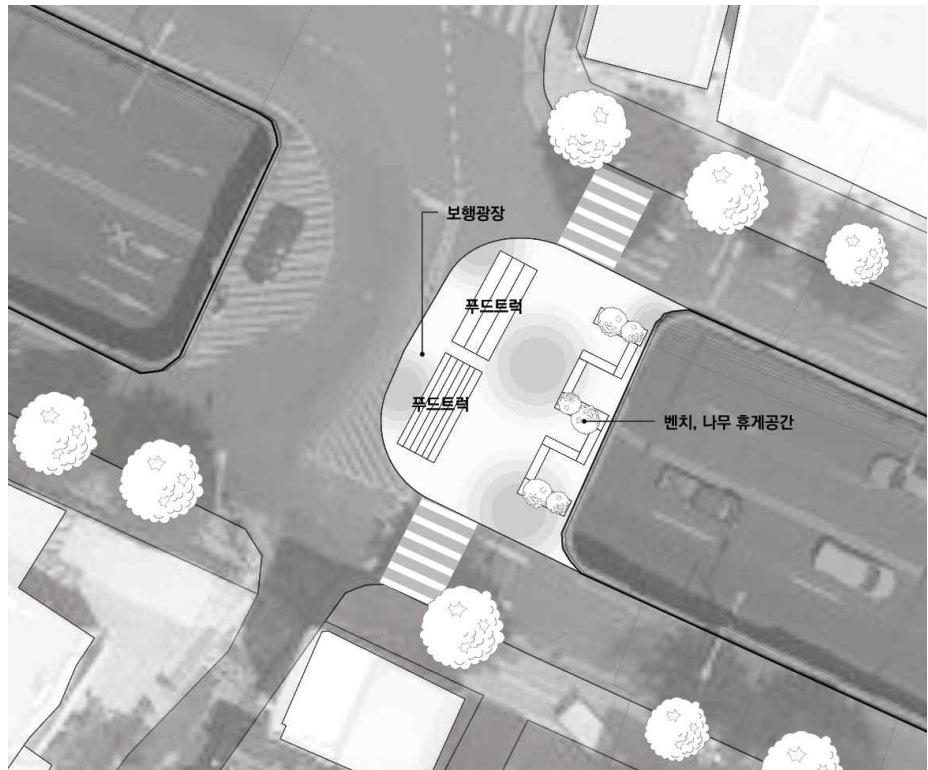
*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나 최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

50,300,000 원

[그림 5-32] 장소개선 시뮬레이션 (통행교차지점-지하차도 상부 화차지)

plan diagram

횡단보도 중앙 지점에 있는 안전섬은 도로 횡단 시 보행자가 느끼는 심적 부담감을 감소시키고, 보행 약자나 장애인에게 긴급 상황에 피난 장소로 활용된다는 장점이 있다. 또한 안전섬은 도로 공간을 좁힘으로써 운전자에게 높은 주의력을 요구하여 차량 속도를 낮추는 기능을 한다. 단순한 안전섬 설치에 그치지 않고 휴게 및 판매를 할 수 있도록 하여 지역 주민들이 머무르기 좋은 장소로 만들었다.



[그림 5-33] 장소개선계획안 (통행교차지점-지하차도 상부 회차지)

CASE 3. Montclair Coommunity Street Quilt⁹⁾

Montclair, New Jersey, USA (2015)

논의

- 뉴저지 주 Montclair의 주민들은 그들의 지역 사회를 안전하고 활기 찬 곳으로 만들기 위해 모였다.
- 이 프로젝트에 대한 아이디어는 마을의 숲과 Chestnut Street의 교차로에서 교통 속도에 대한 지역 주민들의 우려에서 시작되었다. 교차로는 K-8 학교와 인접해 있고, 중학교와 고등학교, 커뮤니티 레크리에이션 센터와 고작 한 블록 거리에 떨어져있기 때문에 보행자, 그 중에서도 학생들과 자전거 타는 사람, 자동차로 거리는 혼잡했다.
- 자동차 속도에 대한 우려를 시작으로 구 지자체(Township)에 현장조사를 요청한 후 문제는 해결되기 시작했다.
- 그 이후 변화의 영향은 교통 체증을 가라앉히는 것을 뛰어넘었다. 이는 지역 사회 내에서 소유 의식과 동지애를 길러 주었고, Montclair 전 지역에 걸쳐 유사한 사업을 발전시키기 위한 추진력을 만들어 냈다.

환경 개선

- 차량 운전 속도를 줄이고 마을 공동체를 만들어 내기 위해 사람들은 교차로 변화에 대한 계획을 세웠다. 변화는 차 속도를 늦추게 함으로써 주민들에게 안전하고 쾌적한 보행환경을 제공했다.

장소개선을 위한 협력

- Montclair에서는 지역 정부, 비영리 단체 및 지역 사회 구성원 간의 파트너십이 프로젝트 성공의 열쇠였다. 정부와 주최자 간의 지속적인 파트너십은 Montclair 전역을 개선하는데 도움을 주고 있으며, 이 원칙을 공식적인 교통정책에 도입하고 있다.
- Montclair Community Street Quilt 주최자는 실제 비용이 1,000 ~ 10,000 달러로 추정하고 있다. 자원 봉사자들과 선의의 도움을 받아 자금을 완전히 지원받았기 때문이다.
- 이 프로젝트는 물자에서 전문지식, 노동에 이르기까지 프로젝트에 필요한 모든 것은 기부되거나 보조금을 받았다. 예를 들어, 페인트 및 페인트 용품은 현지 페인트샵에서 기부했으며 인근 기업은 전기와 물을 지원받았고, 지역 밴드는 음악을 연주했으며, 비영리 단체는 기금과 자원 봉사자를 지원했다.
- 특히 열성적인 참가자 중 하나인 Haley Winstead는 걸 스카우트 실버 상을 수상한 고등학교 신입생이다. 그녀는 도로의 장소 만들기 계획에 교통안전프로젝트를 더 확장시키기 위해 마을 지역단체와 협력했다.
- The Montclair Community Street Quilt 프로젝트에 대한 아이디어는 빠르게 인기를 끌었고, 벽화에 페인트칠하는 날이 됐을 때, 이 프로젝트는 거의 100 명의 자원 봉사자가 있었고 필요한 모든 물품, 예술가, 음식을 기부 받았다.

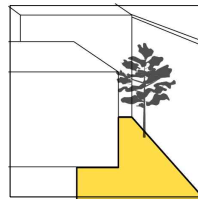
조성 후



출처 : <https://www.pps.org/places/montclair-community-street-quilt> (검색일: 2018. 3. 7.)

9) PPS의 장소개선사례를 요약하여 재구성함(<https://www.pps.org/projects/congress-square-park>, 검색일: 2018. 2. 20.)

⑨ 틈새공간 | 한마을 아파트 인근



before

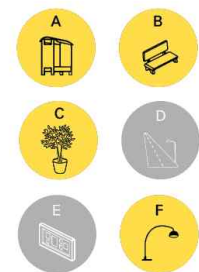
경인선을 따라 설치되어있는 방음벽과 주변 빌라 건물 사이의 틈새 공간이다. 이 공간은 폭이 1~2m로 좁아 적극적으로 활용되지 못하고 있다. 또한 방음벽이 낮아 주변 경관을 훼손하고, 주차 공간을 간섭하여 그 활용도가 더욱 떨어지고 있다.

▼ 현황사진



◀ 위치도

▼ 장소개선 적용기법 유형



[그림 5-34] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (역전광장)

출처 : 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

오두막과 같은 작은 구조물을 설치하여 주민들을 위한 놀이 및 휴게 공간을 제안하였다. 바닥에는 데크를 설치하여 주차공간으로부터 구분된 영역을 확보하고, 재활용 가구 및 조명을 활용하여 즐거운 활동이 일어나는 장소의 분위기를 조성하고자 했다.

▼ 개선이미지



- 01 녹지조성
공원녹지과 | 화단정비
- 02 마을 쉼터 설치
공원녹지과 | 트리하우스, 이동식화분, 데크설치, 조명
- 03 재활용 가구 설치
공원녹지과 | 탁자/의자

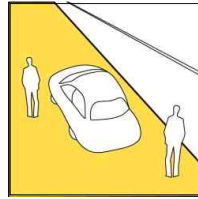
요소	단위	비용
철거	50m ²	1,500
트리하우스	1개소	20,000
이동식화분	2개	600
데크설치	25m ²	1,750
탁자/의자	1세트	300
조명	1세트	500
화단정비	1개소	1,800
		(천원)

*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나 최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

26,450,000 원

[그림 5-35] 장소개선 시뮬레이션 (역전광장)

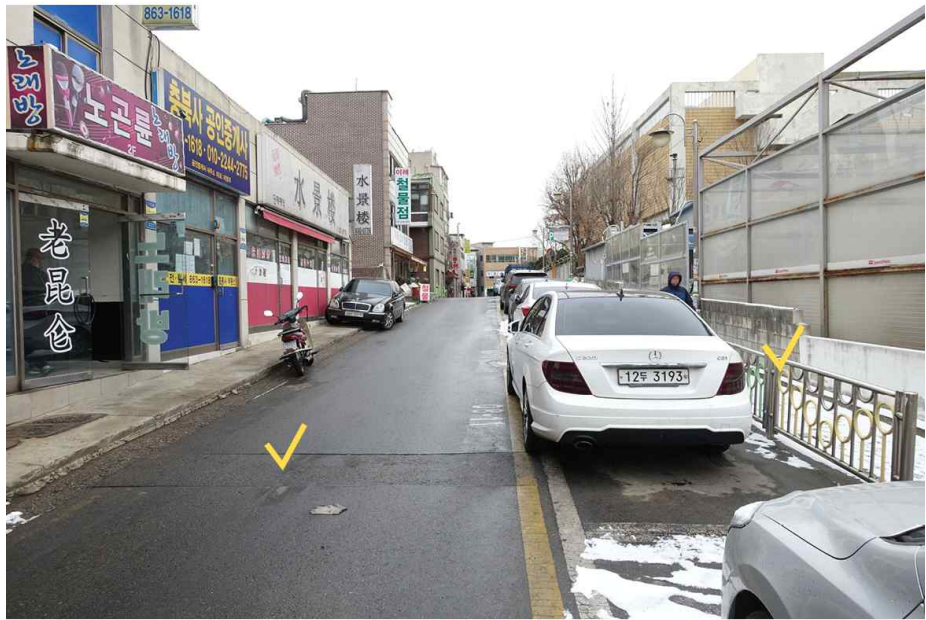
⑩ 보차혼용 | 구로변전소 옆 골목길



before

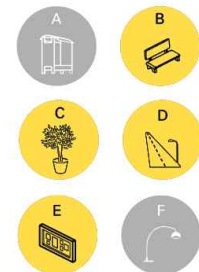
구로변전소 옆 골목길은 과거에 지역의 주요 도로였으나 도로정비사업 이후 통행량이 급격히 줄어들었다. 상가-차도-주차 공간-보행통로 순으로 구획하여 배치된 도로 공간은 상가와 보행자의 거리를 멀어지게 함으로써 사람들의 활동을 반영하지 못하고 있다.

▼ 현황사진



◀ 위치도

▼ 장소개선 적용기법 유형



[그림 5-36] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (구로변전소 옆 골목길)

출처 : 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

차량의 통행이 적은 도로를 보차혼용도로에서 보행자 우선도로로 바꾸는 것을 제안하였다. 차도와 인도를 구분하지 않고 동일한 바닥 포장으로 교체하여 보행자우선도로를 조성하고, 사선 무늬의 바닥 포장으로 차량 속도를 낮추도록 유도하였다. 보행 흐름을 따라 엇갈리는 방식으로 플랜트 박스를 배치하여 시각적 변화감을 더하고 운전자의 주의력을 높이고자 하였다.

▼ 개선이미지



- 01 보행자우선도로 설치
도로과, 교통행정과 | 도로포장
- 02 녹지조성
공원녹지과 | 식재, 이동식화분
- 03 휴식 공간 설치
자치행정과 | 벤치

요소	단위	비용
철거	115m ²	13,800
도로포장	865m ²	129,750
식재	10그루	6,000
이동식화분	5개	1,500
벤치	6개	1,600
		(천원)

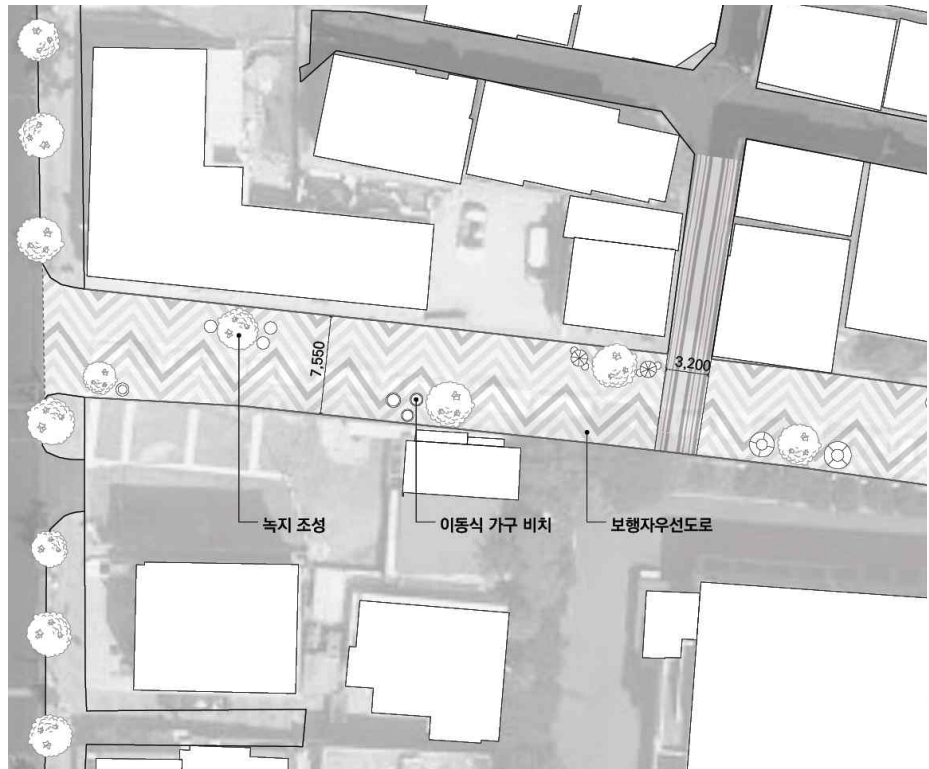
*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나 최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

152,650,000 원

[그림 5-37] 장소개선 시뮬레이션 (구로변전소 옆 골목길)
출처 : 연구자 작성

plan diagram

보행자 우선도로의 진입부와 교차지점의 바닥 포장방식을 바꾸어 새로운 공간감을 부여하였다. 플랜트박스 등을 활용해 조성된 녹지와 이동식 가구를 결합하여 자동차의 속도를 낮추고, 보행자의 편의와 안전을 확보하였다. 길게 이어지는 도로를 교차지점에서 끊어주면서, 연속된 구간에는 동일한 패턴에 변화감을 주는 방식으로 다양성을 더하였다.



[그림 5-38] 장소개선계획안 (구로변전소 옆 골목길)

출처: 연구자 작성

CASE 4. B4 Campaign¹⁰⁾

Cape Town, South Africa(2013)

논의

- Killekral Avenue를 개선하기 위해 The Lighter Quicker, Cheaper(LQC) Interventions방법을 실험하였으며, 지역 비영리 단체인 Tygerberg Partnership(GTP)에 영감을 주었다. OSCT는 B4 캠페인이라는 계획을 환영했다.
- 또한 프로젝트는 2천 달러의 적은 예산으로 운영되었으며, 지방 정부와 주최측의 합동으로 빠르게 진행되도록 노력했다.

환경 개선

- Maker Library는 간단한 나무 팔릿(pallets)을 활용하여 벤치와 조립식 정원을 만들었다.
- 벤치에 밝은 파란색 페인트를 바르고 조립식 정원(garden boxes)에는 사용자들이 식물에 물을 주도록 안내하는 표지판을 만들어 지역 주민들에게 참여감과 소유감을 복돋았다.
- 또한, 편안한 보행환경을 제공하기 위해 자동차로부터 보호받을 수 있는 공간을 만들고자 시도했다.

장소개선을 위한 협력

- The Lighter Quicker, Cheaper(LQC) Interventions은 단 3개월 동안 준비하고 시행되었다. 이렇게 빠른 속도로 진행될 수 있었던 것은 주최자와 지방정부 사이의 긴밀한 관계가 형성되어 있었기 때문이다. 이와 같은 파트너십을 통해 OSCT는 허가승인을 대기하는 과정을 줄일 수 있었다.
- 2016년 여름에 시작된 이래 해당 사업은 많은 긍정적인 피드백을 받았으며, The Lighter Quicker, Cheaper(LQC)Interventions이 다른 지역의 거리에서도 성공적으로 실현될 것이라는 기대감을 불러일으켰다.

조성 후



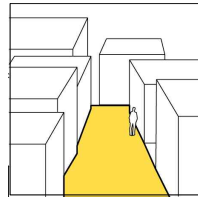
조성 후



출처 : <https://www.pps.org/places/kruskal-ave-cape-town> (검색일: 2018. 3. 7.)

10) PPS의 장소개선사례를 요약하여 재구성함(<https://www.pps.org/projects/congress-square-park>, 검색일: 2018. 2. 20.)

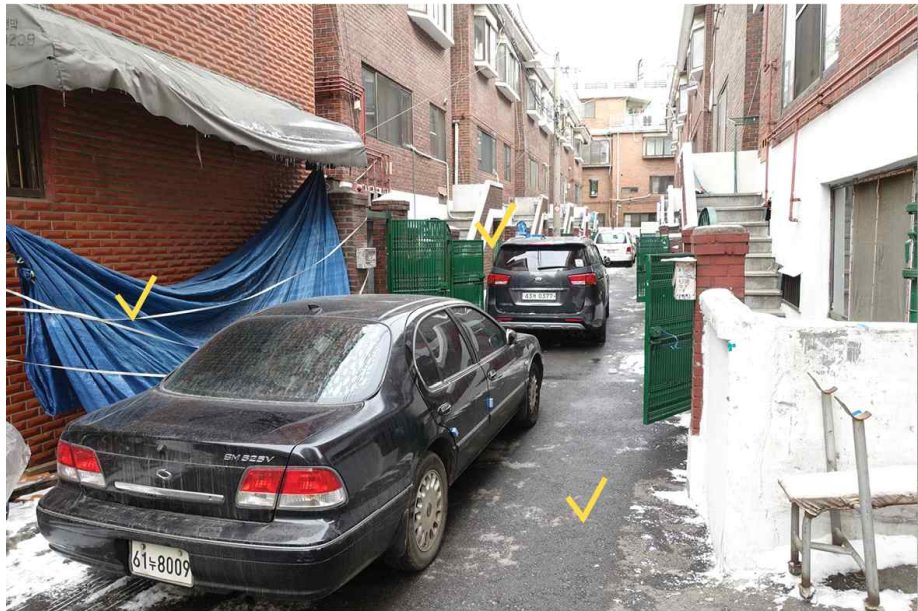
⑪ 포켓골목 | 구로동로 206 일대



before

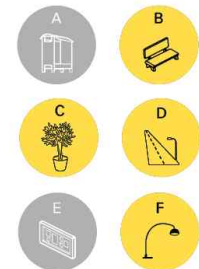
빌라 밀집 지역에서 많이 발견되는 포켓 골목은 제한된 가구가 공유하는 막다른 골목 형태다. 사례 대상지에서는 열한 세대의 진입로로 사용되는 막다른 골목이다. 현재 일렬 주차 공간으로 이용되며, 연속된 빌라들이 포켓골목을 둘러싸는 입면을 형성하고 있다.

▼ 현황사진



◀ 위치도

▼ 장소개선 적용기법 유형



[그림 5-39] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (포켓골목-구로동로 206 일대)

출처 : 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

주민 협약을 통해 주차공간을 다른 장소로 이전하는 것을 전제로, 골목 내부를 열린 세대의 공용 커뮤니티 공간으로 바꾸는 것을 제안하였다. 바닥 포장을 교체하고 담장을 정비하며, 막다른 골목의 끝에 극장식 의자와 평상을 설치하여 주민들의 커뮤니티 공간을 마련하였다. 세대로 진입하는 공간에 화단과 키 낮은 수목을 식재하고, 조명을 활용하여 골목의 분위기를 보다 편안하고 즐겁게 바꾸고자 하였다.

▼ 개선이미지



- 01 재활용 가구 설치
자치행정과 | 평상/벤치
- 02 주민쉼터 설치
도로과 | 조명설치, 계단식의자, 담장정비
- 03 도로포장 개선
도로과 | 도로포장
- 04 녹지조성
공원녹지과 | 화단조성

요소	단위	비용
철거	230m ²	6,900
도로포장	193m ²	15,440
화단조성	6개소	10,800
조명설치	2세트	900
계단식의자	1개소	25,000
담장정비	220m ²	66,000
평상/벤치	3개소	2,400
		(천원)

*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나 최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

127,440,000 원

[그림 5-40] 장소개선 시뮬레이션 (포켓골목-구로동로 206 일대)
출처 : 연구자 작성

plan diagram

길이 50m, 너비 5m에 달하는 포켓골목은 커뮤니티 공간으로 활용하기에 적절한 규모다. 적절하게 배치한 식재, 데크 쉼터, 세대진입부의 연결로 이루어진다.



[그림 5-41] 장소개선계획안 (포켓골목-구로동로 206 일대)

출처 : 연구자 작성

CASE 5. NoHo Plaza¹¹⁾

Los Angeles, CA, USA(2016)

논의

- NoHo Plaza는 활용도가 낮은 도로를 주차장, 광장 및 자전거 율타리로 조성하여 활기찬 커뮤니티 공간으로 바꾸려는 도시적 차원의 노력이다.
- 프로젝트 비용은 총 57,000 달러이며, 이는 기존의 타 프로젝트보다 현저히 적은 비용으로 진행되었다.
- NoHo Plaza가 공개 된 이래로 People St. 프로그램은 다른 여러 지역 사회 단체와 함께 도시 전역의 활용도가 낮은 공간을 보행자 친화 지역으로 전환하기 위한 촉매제 역할을 했다.
- People St. 계획을 통해 지역 사회를 가장 잘 아는 단체들은 시청과 파트너십을 맺어 보다 살기 좋고 번영하는 공공공간을 만들고자 노력했다.

환경 개선

- 광장 조성은 물론 표지판과 플랜터를 설치하고 밝은 녹색의 포장을 활용하여 공간을 조성했다.
- NoHo Business Improvement District(BID)는 공간에 필요한 가구를 공급했으며, 공간을 지속적으로 관리하기 위해 노력했다.

장소개선을 위한 협력

- NoHo Plaza는 특히 지역 사회 그룹과 시 공무원 간의 잘 계획된 관리 계획이 결합 될 때 간과 된 공간이 얼마나 변화될 수 있는지를 보여준다.
- 이 사업을 위하여 NoHo Business Improvement District(BID)는 People St.의 자금 지원을 신청했으며, North Hollywood 골목길을 보행자 광장으로 탈바꿈시키기 위해 LADOT과 협력했다.
- 이 광장 허가가 영구적으로 유지하기 위해서 NoHo Business Improvement District(BID)는 공간을 계속해서 활성화 시키는 노력을 취해야 한다.
- 따라서 NoHo Business Improvement District(BID)는 지역 사회 단체와 협력하여 영화상영, 페스티벌 또는 강의와 같은 공공 프로그램 및 행사를 개최하여 계속해서 공간을 활성화 시켜야 한다.

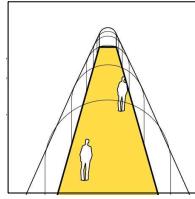
조성 후



출처 : <https://www.pps.org/places/noho-plaza> (검색일: 2018. 3. 7.)

11) PPS의 장소개선 사례를 요약재구성함(<https://www.pps.org/projects/congress-square-park>, 검색일: 2018. 2. 20.)

⑫ 보행전용 구조물 | 구로역 구름다리



before

구로역과 애경백화점을 연결하는 보행전용 구름다리로, 내부는 심각하게 낡은 상태지만 청소나 관리가 이루어지지 않고 있다. 전기가 공급되지 않아 노점 상인들이 불법으로 전기를 끌어들여 사용하고 있으며, 바깥을 조망할 수 있는 개구부가 없어 외부와의 시각적 관계가 단절된 채 기능적인 공간으로만 쓰이고 있다.

▼ 현황사진



◀ 위치도

▼ 장소개선 적용기법 유형



[그림 5-42] 대상지 현황 및 장소개선 적용기법 유형 (구로역 구름다리)

출처 : 상단의 현장사진은 연구자가 직접 촬영 후 그래픽 작업을 가함 (촬영일: 2018. 01. 12.)

하단 좌측의 키맵은 다음의 자료를 통해 재구성. 다음 지도 <http://map.daum.net/> (검색일: 2018. 01. 18.)

하단 우측의 아이콘은 연구자가 작성.

after

다리 외벽에 부분적으로 창문을 두어 외부의 경관을 조망하도록 한 것이 가장 큰 특징이다. 더불어 판매 키오스크와 휴게 의자를 제공하고, 바닥 포장과 천장 조명을 개선하여 밝은 분위기를 연출하였다. 통로 중앙에 소규모 무대와 객석을 두어 통과 동선 이외에도 머무르며 휴식하고 관람하는 등 다양한 활동이 가능한 공간을 조성하였다.

▼ 개선이미지



- 01 거리상점 미관개선
도로과 | 키오스크, 바닥포장
- 02 조명개선
도로과 | 조명
- 03 무대-가구설치
도로과 | 무대, 벤치/의자
- 04 창호설치
도로과 | 창호설치

요소	단위	비용
철거	315m ²	9,450
키오스크	8개소	80,000
무대(+음향)	1개소	15,000
벤치/의자	8개	2,300
조명	80개	5,600
창호설치	6세트	8,400
바닥포장	m ²	
		(천원)

*소요비용은 2017년도 정부품셈가격을 기준으로 책정하였으나 최종설계안이 없는 상태의 비용책정은 그 정확도에 한계가 있음

120,750,000 원

[그림 5-43] 장소개선 시뮬레이션 (구로역 구름다리)

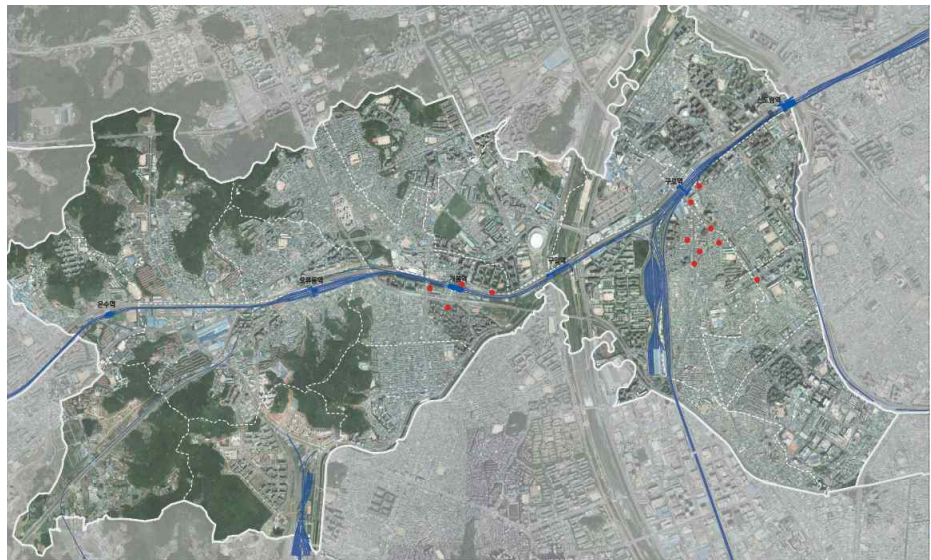
출처 : 연구자 작성

4) 장소계획안 확장 시뮬레이션

앞서의 구로역과 개봉역 일대의 장소계획안 시뮬레이션을 구로구 전체로 확장해 보았다. 우선 구로역과 개봉역이 국철역이라는 점을 착안하여 경인선 인근의 다른 3개 역까지 포함하여 장소개선 대상을 확장하였다. 이후 같은 논리를 적용하여 구로구 전체의 공간 범위에서 장소가 개선되어야 할 위치와 개소를 파악하였다. 구체적으로 구로역과 개봉역 일대의 장소계획안과 동일한 장소 유형화와 장소개선기법을 적용할 경우 경인선 인근에는 81개소가, 구로구 전체에는 243개의 장소개선 공간이 있는 것으로 추정하였다.

[표 5-5] 장소계획안 확장 시뮬레이션

확장 단계	영역	개소
단기	구로역, 개봉역 일대	12
중기	경인선 인근 신도림역/구로역/개봉역/오류동역/온수역	81
장기	구로구 전체	243

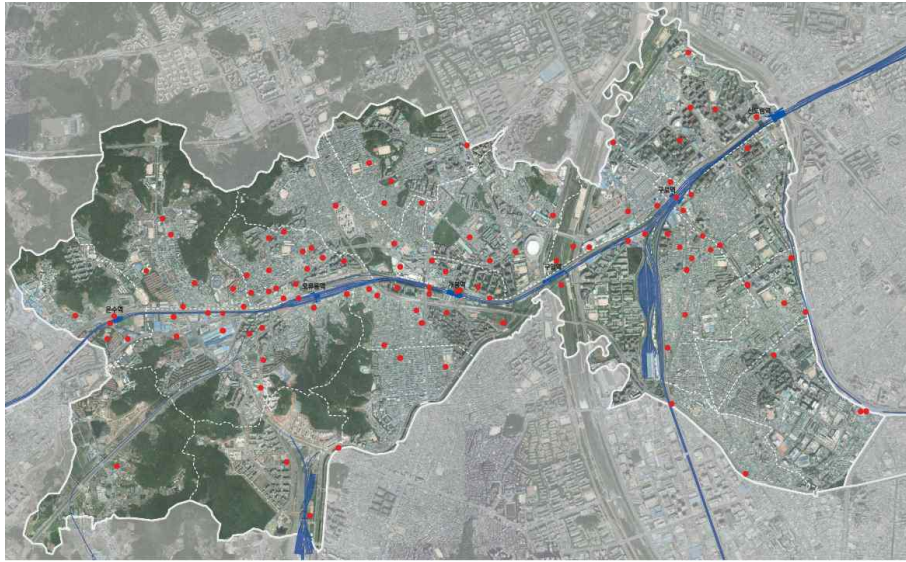


요소	역전광장	고가하부	가로벽	낭비된도로	통행교차	틈새공간	보차혼용	포켓골목	보행구조	합계
단위	2개소	1개소	2개소	1개소	2개소	1개소	1개소	1개소	1개소	12개소
비용	210	179	257	175	97	26	152	127	120	1,343,000,000 원

(백만원)

[그림 5-44] 본 연구에서 제시한 개별장소 개선사업 위치도 (12개소)

출처 : 연구자 작성



요소	역전광장	고가하부	가로벽	낭비된도로	통행교차	틈새공간	보차혼용	포켓골목	보행구조	합계
단위	9개소	6개소	11개소	2개소	5개소	23개소	8개소	14개소	37개소	81개소
비용	945	1,074	1,413	350	242	598	1,216	1,778	360	7,976,000,000 원
									(백만원)	



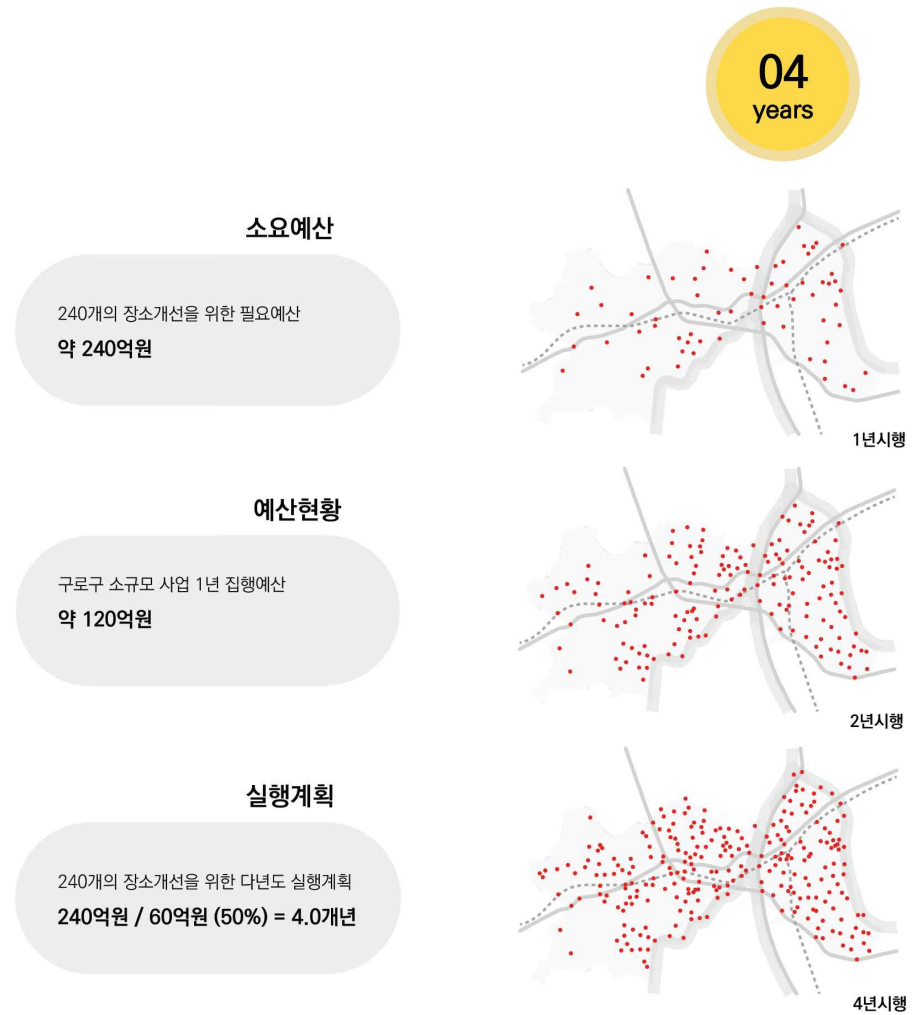
요소	역전광장	고가하부	가로벽	낭비된도로	통행교차	틈새공간	보차혼용	포켓골목	보행구조	합계
단위	27개소	18개소	33개소	6개소	15개소	69개소	24개소	42개소	9개소	243개소
비용	2,835	3,222	4,239	1,050	726	1,794	3,648	5,334	1,080	23,928,000,000 원
									(백만원)	

[그림 5-45] 장소계획안 확장 시뮬레이션에 따른 개별 장소 위치도 (각각 81개소, 243개소)

참고 : 다이어그램은 중기 확장(경인선 인근)(위), 장기 확장(구로구 전체)(아래).

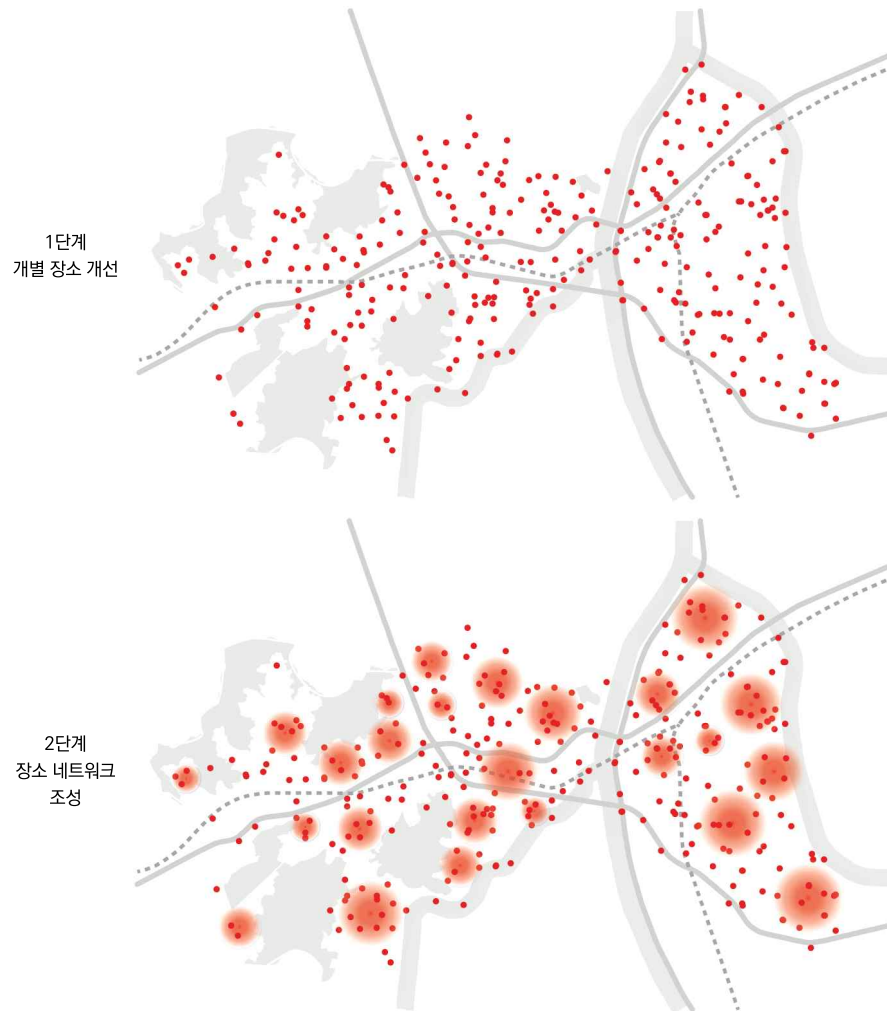
출처 : 연구자 작성

장소개선사업에서 제안하는 240개의 공간을 개선하기 위한 예산은 약 240억 원으로 추정된다. 구로구에서 시행하고 있는 사업 중, 장소개선사업의 규모와 비슷한 1억 미만의 소규모 사업에 사용되는 예산은 120억 원으로 확인되었으며 120억의 예산의 50%를 장소개선 사업에 사용한다는 가정 아래, 240개의 선정된 장소를 개선하는데 4년의 시간이 소요될 예정이다.



[그림 5-46] 구로구의 240개 장소 개선을 위한 4개년 계획 및 예산
출처 : 연구자 작성

이처럼 4년에 걸친 장소개선사업으로 약 240 곳의 장소가 변화되고, 사업 과정 중에 바뀌는 장소를 경험함으로써 사용자들의 관심과 참여도 역시 상승할 것으로 전망한다. 또한 인접한 장소들이 서로 연계됨으로써 장소간의 작은 네트워크가 곳곳에 발생하고, 장소를 활용하고 인지하는 경험이 축적될수록 개별 장소의 장소성 및 네트워크가 더욱 강화될 것이다.



[그림 5-47] 개별 장소개선사업이 축적되어 장소 네트워크가 형성되는 과정
출처 : 연구자 작성

5. 장소기반 전략계획의 실행을 위한 제안

1) 장소개선을 통합적으로 진행할 전담부서의 필요성

현재 도시환경 개선과 관련된 사업을 담당하는 부서는 도시관리국, 안전건설국, 행정관리국에 배치되어 있으며, 시민이 일상생활에 접하는 도시 외부공간과 관련하여 도시재생과, 건축과, 공원녹지과, 건설관리과, 도로과, 교통행정과, 주차관리과, 자치행정과 등 총 8개 과가 업무를 분담한다. 사업을 실행하고 관리하는 역할이 부서별로, 부처별로 나누어져 있기 때문에 서로 협조하여 도시공간을 개선해 나가기에 근본적인 어려움이 있다.



[그림 5-48] 구로구 조직도 및 도시환경 관련 업무담당 부서

출처: 구로구청 조직안내 웹페이지(<http://www.guro.go.kr/www/intro/guguide/organization.jsp>)를 바탕으로 재구성

이에 장소개선과(가칭)는 장소를 구성하는 요소들을 개별적으로 다루지 않고 큰 방향을 가지고 사업을 추진하는 역할을 할 수 있는 부서로, 도시공간을 다루는 개별 부서간의 업무를 조율하고 협력을 이끌어내는 데 중추적인 역할을 담당한다. 해당 부서에는 예산의 배정, 업무의 효율성, 부서간 갈등조정, 디자인 사업에 대한 이해를 갖춘 전문인력이 근무하

며, 구로구의 개별적 장소 개선이 축적되어 네트워크를 구성하는 전 과정을 장기간 연속적으로 관리할 수 있어야 한다.



[그림 5-49] 장소개선과(가칭) 중심의 통합적 장소개선 업무수행
출처: 연구자 직접 작성

2) 장소기반 전략계획 사업진행

장소개선과(가칭)는 개선의 가능성이 있는 장소를 도심내에서 발굴하고 개선사업계획을 수립한다. 관련부서간 업무를 조율하는 등 시행이전의 기획단계를 충실하게 이행함으로써 사업의 성공확률을 높일 수 있다. 사업의 실행은 일회성으로 끝나는 것이 아니라 사용자의 반응 및 활용도를 체크하면서 점차적으로 변형하고 재적용하는 과정을 거치게 된다.

현행 도시계획은 TOP-DOWN 방식의 체계로서 많은 비용이 발생하고 일상에서 느끼는 개선효과를 보기까지 오랜 시간이 걸리는 단점이 있으나, 장소기반계획은 일상에서 접하는 생활공간의 소규모 단위를 기반으로 시작되어 점차적으로 네트워크가 형성되는 방식을 사용하므로 상대적으로 빠르고, 저렴한 비용으로 개선효과를 기대할 수 있다.



[그림 5-50] 장소기반 전략계획을 위한 사업진행 프로세스
출처 : 연구자 작성

제6장 결론

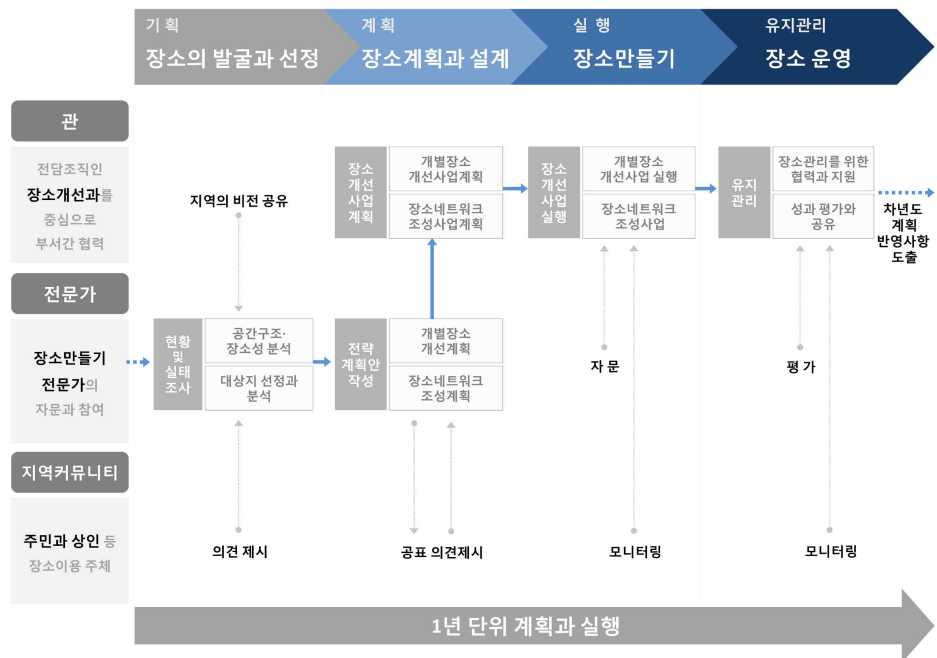
1. 장소기반 전략계획의 주제 및 역할
 2. 장소기반 전략계획의 내용 및 범위
 3. 장소기반 전략계획의 제도화 방안
 4. 장소기반 전략계획의 운영 및 관리방안
-

장소만들기를 답을 수 있도록 공간 계획체계를 개선하기 위해서는 많은 논의가 필요하다. 기존의 도시계획체계가 실제로는 도시설계에서 달성하고자 하는 공간적 속성을 충분히 구현하기 어려웠던 근본적인 이유를 고려해야 한다. 특히 대규모의 비용과 시간을 요구하는 대축척의 계획과 특별 대상지 중심의 개발계획을 위주로 한 기존의 도시계획체계에서는 장소의 관점에서 공간을 다룰 수 있는 규모의 계획수단이 마련되지 않았기에 일상적인 장소를 돌보기 어렵다. 또한 기존의 도시계획체계에서 개별적이고 세밀한 공간의 질을 고려해서 개선하는 작업은 지자체의 부서별 사업계획에 분산되어 있다.

이러한 여건 하에서 장소기반 전략계획은 협력적인 방식으로 일상적인 공간을 돌볼 수 있도록 계획수립 과정과 범위를 차별화할 필요가 있다. 기존 도시 공간에서 파편화되고, 방치되어 있던 공공공간들을 되찾아 장소의 관점에서 엮어내는 장소기반 전략계획이 도시 기본계획 또는 관리계획의 한 부분으로 추가되거나 별도의 계획체계로 수립되는 방안을 제시하고자 한다.

1. 장소기반 전략계획의 주체 및 역할

장소기반 전략계획은 시민이 직접 경험하고 바뀌어나갈 수 있는 척도의 도시공간에서 시간적·경제적으로 부담이 적은 사업방식을 통해 주민의 의견을 공간개선에 반영하는 과정을 지향한다. 시민은 개별 장소에 대한 이해가 높아, 적절한 개선방향을 도출하는데 중요한 역할을 수행할 수 있을 뿐 아니라, 궁극적으로는 해당 도시의 주인이라는 점을 고려해야 한다. 또한 장소만들기는 물리적 환경 뿐 아니라 콘텐츠를 활용한 유지관리가 중요하기 때문에, 프로그램과 결합하여 장소를 운영해 나가기 위해서 지역 공동체의 지속적인 참여가 필수적이다. 따라서 장소기반 전략계획은 개별 공간에 대한 시민의 의견을 수용하면서, 계획과 실행의 전 단계에서 관과 전문가, 지역 커뮤니티의 긴밀한 협의를 이어가야 한다.



[그림 6-1] 장소기반 전략계획의 주체별 역할
출처: 연구자 작성

장소기반 전략계획의 수립과 실행은 크게 네 단계로 이루어진다. 먼저 기획 단계에서 장소를 중심으로 지역 현황을 조사하는 것에서 출발한다. 이 단계에서는 지역의 공간구조와 이용특성 등을 고려해 광범위한 영역의 실태를 효과적으로 파악해야 하므로, 장소의 문제점

과 잠재력을 발견하고 장소개선의 아이디어를 제공할 수 있는 기회영역이 조성되어야 한다. 주민·상인·방문객을 포함한 지역 커뮤니티는 실제 장소 이용경험을 바탕으로 구체적인 평가와 개선에 대한 희망사항을 이 단계에 제시한다. 또한 계획과정을 통해 실현하고자 하는 지역의 비전과 중장기 전략을 고려하여 대상지를 선정하는 작업도 이 단계에서 수행된다.

이어지는 계획 단계에서는 개별장소의 개선과 장소네트워크 조성을 위한 전략계획안을 도출한다. 이 단계에서는 주민들의 의견을 수렴하며 실제 사업을 수행하게 될 행정 전담조직과 공유하도록 한다. 계획안 공유와 의견수렴을 통해 최종 확정된 전략계획안은 개별적인 장소개선 사업안을 작성하는 기반이 된다. 이어 장소만들기 사업이 실행되는 과정에서도 전문가의 자문과 주민 참여가 모니터링의 형태로 지속된다. 이 때 지속적인 의견 제시가 이루어질 수 있도록 지역 커뮤니티 및 이해관계자와의 소통 창구를 열어놓도록 한다.

사업이 완료된 후에는 개선된 공간이 활발하게 이용되도록 관리하는 과정이 지속되어야 한다. 행정조직이 유지관리를 전담하는 것이 아니라 실제 장소를 이용하는 거주자, 상인 등이 장소 운영에 참여하는 것이 바람직하다. 또 이 단계에서는 장소개선사업의 효과에 대한 전문가 평가 및 커뮤니티의 모니터링을 통해 개선사항을 도출하고 차년도의 장소기반 전략계획에서 해당 사항을 반영하도록 한다. 효율적인 유지관리를 위해 전담부서를 중심으로 통합적인 관리를 이어가되 일부 환경요소에 대해서는 부서별로 역할을 나누는 것이 가능하다. 단, 이러한 역할분담은 장소의 유지관리 과정에서 효과적으로 대응할 수 있도록 전담부서와 관련부서의 지속적 협력을 전제로 해야 한다.

2. 장소기반 전략계획의 내용 및 범위

장소기반 전략계획은 저비용, 단기간에 시행할 수 있는 사업방식을 전제로 도시환경의 일상적 영역을 신속하게 변화시켜 나가는 것을 목표로 한다. 따라서 개별 장소만들기 사업을 실행하는 기간은 되도록 수개월을 넘기지 않도록 하며, 이러한 개별 장소 단위의 계획과 장소네트워크 구상을 주요 내용으로 하는 장소기반 전략계획이 수립된 이후에는 지자체의 연간 사업계획에 맞추어 실행한 후 평가 과정을 거쳐 재정비하는 것이 적절하다.

장소기반 전략계획은 기존 도시공간내의 장소들을 개선하고자 하는 것이 목적이므로, 장소들을 효과적으로, 효율적으로 개선할 수 있는 대안을 마련해야 한다. 이 과정에서 장소 자체의 맥락과 중요성에 대한 검토가 매우 중요하며, 그 과정에서 장소들의 우선순위가 결정되어야 한다.

전략계획의 기초가 되는 ‘현황 및 실태조사’에서는 행정구역 전체를 대상으로 공간구조를 분석하며, 관련 계획 및 사업을 검토하여 기반시설의 변경이나 대규모 개발·정비 사업 등에 의한 장소의 변화에 관한 내용을 포함하도록 한다. ‘장소현황’ 조사는 다수의 시민이 이용하는 도시공간 중 방치되거나 잠재력을 살리지 못하는 공간 등 개별 공간을 중심으로 조사하며, 이용행태와 미기후 등 비물리적 요소를 포함한다. 위와 같은 조사 내용을 바탕으로 장소개선 전략계획의 대상지를 선정한 후에는 대상지의 보행권을 포함하여 추가적인 분석을 시행하여 개선방안의 근거를 마련한다.

‘개별 장소만들기 계획’에서는 장소 개선의 목표와 방안, 사업추진방안을 1년 단위로 제시하여 지자체의 사업추진 흐름에 맞추도록 한다. 그러나 개별 장소 단위의 사업이 계속 축적되고, 이들을 연결하는 도시공간에 대한 개선이 수반되어야 하는 ‘장소네트워크계획’의 경우 다년간을 범위로 수립하되, 매년 전략계획 사업의 실행과 평가를 바탕으로 성과를 점검하고 재정비해나가는 방식이 적절하다.

실행방안에서는 ‘장소만들기 매뉴얼’이나 ‘장소만들기 가이드라인’ 등 장소의 성격과 사업 목표를 반영한 공간개선기법을 선택적으로 담아 사업계획 수립을 도울 수 있다. 가이드라인이나 매뉴얼은 장소만들기의 유연함을 담을 수 있는 방법론으로서 제시하며, 획일적인 계획안을 양산하는 방식을 지양해야 한다. 각각의 공간개선 기법이 갖는 의미와 적용의 여건을 충분히 설명함으로써 매뉴얼과 가이드라인 활용에서 장소의 통합적 속성이 존중되도록 유도할 필요가 있다. 장소기반 전략계획의 실행이 다년간 축적될 경우, 가이드라인과 매뉴얼은 보다 현실에 적합하고 효용이 검증된 형태로 발전할 수 있을 것이다.

사업수행방안은 전략계획에서 제시하는 사업을 단독적으로 실행하거나 인근의 사업과 연

제하여 실행, 또는 장소네트워크를 형성하는 과정으로 나누어 제시할 수 있다. 또 동일한 시점에서 실행되는 사업이 아니더라도 이후 장소성에 영향을 미칠 수 있는 기타 사업에 대해 심의나 조례 제정을 통해 전략계획을 실행하는 방안도 고려할 수 있다.

또한 전략계획의 실행방안으로 계획 수립과 실행 단계에서 지역커뮤니티의 의사를 반영할 수 있는 ‘주민참여방안’을 마련하도록 한다. 주민참여 방안은 공간 이용자를 비롯해 다양한 사람들이 쉽게 참여하는 방안, 계획대상인 개별장소의 이해관계자가 보다 밀착된 형태로 장소만들기에 참여하는 방안 등 참여의 단계와 지역 여건에 따라 다양한 방식을 검토해야 한다. 장소의 이용과 관련이 있는 기존의 주민조직이나 인터넷, 사업대상지에서의 공고, 주민설명회 등 사업에 대한 이해를 높이고 지역의 참여를 이끌어 낼 수 있는 방안을 제시하는 것이 바람직하다.

[표 6-1] 장소기반 전략계획의 내용과 범위(안)

	내용	공간적 범위				시간적 범위
		행정구역 전체	개별 장소	개별장소 보행권	장소간 네트워크 (확장)	
현황 및 실태조사	공간구조 분석	○				
	관련 계획 및 사업 검토		○	△		
	장소현황 (물리적·비물리적 요소)		○			-
대상지 선정	대상지 선정		○			
	대상지 분석		○	△		
개별 장소만들기 계획	장소별 개선목표		○			
	장소별 개선방안		○			1년
	장소별 사업예산소요		○			
장소네트워크 계획	개별장소 연계방안			○		
	단기/중기/장기 네트워크 연계 방안 제시			△	○	다년
	추진단계별 사업예산소요				○	
실행방안	장소만들기 가이드라인		△		△	
	장소만들기 매뉴얼		△		△	1년
	개별장소		○			
	사업수행 방안					
		관련 사업간 연계		△		
		장소네트워크			○	
	기타 사업의 심의와 연계		△	△		다년
	조례와의 연계		△	△	△	
	주민참여방안	○	○	△	△	

○ 필수사항
△ 선택사항

출처: 연구자 작성

3. 장소기반 전략계획의 제도화 방안

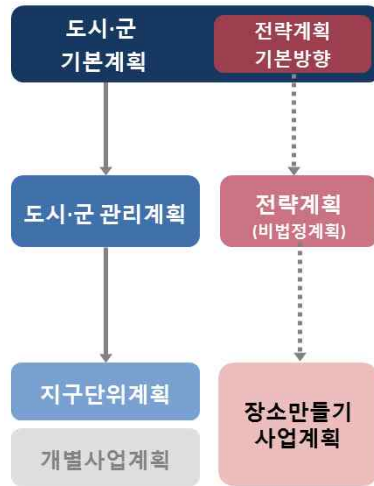
장소기반 전략계획을 도시계획체계에 포함시키는 방법은 크게 두 가지로 나누어 고려해 볼 수 있다. 첫째는 도시기본계획의 한 부문으로 장소기반 전략계획을 추가하면서 비법정계획을 수립해 사업을 실행하는 방안이다. 현재 도시기본계획은 도시관리계획에서 다루어야 할 교통, 환경, 경관, 공원, 사회복지, 산업, 경제, 방재 등 주요 내용들을 병렬식으로 제시하면서 그 내용들을 확장하는데 그치고 있어, 지자체가 도시설계의 실천적 도구로 지구단위계획에 집중하는 상황이다. 이런 여건 하에 도시기본계획의 일부로 장소기반 전략계획의 기본방향이 추가되어 도시관리계획과 지구단위계획에 체계적으로 반영됨으로써 도시계획체계와 다양한 개별사업들의 간극을 좁히고 도시공간의 장소성을 향상시킬 수 있다. 이 경우 장소기반 전략계획의 대상선정과 공간개선사업에 대한 내용은 행정계획의 형태로 작성하여 지자체별 장소개선의 실행 지침으로 삼을 수 있다.

두 번째는 별도의 법정계획으로 전략계획을 신설하는 방식이다. 일정 규모 이상 지자체에서 의무적으로 장소기반 전략계획을 수립하고 실행함으로써 법정계획의 지위를 바탕으로 장소 중심의 공간개선을 빠르게 실행할 수 있는 것이 장점이다. 또한 계획수립 단계에서부터 주민의 행태와 의사를 적극적으로 반영한 장소기반 전략계획이 지구단위 및 각종 개별사업 수준의 계획에도 영향을 미칠 수 있도록 가이드라인 준수 등에 대한 심의를 포함함으로써 장소만들기를 확대해나갈 수 있다. 이 방식으로 전략계획을 실행할 경우 기존의 하향식 도시계획체계 하에서는 형식적 절차에 그치기 쉬웠던 주민참여를 구체적인 도시공간 단위에서부터 확대하는 전환점으로 삼게 된다.

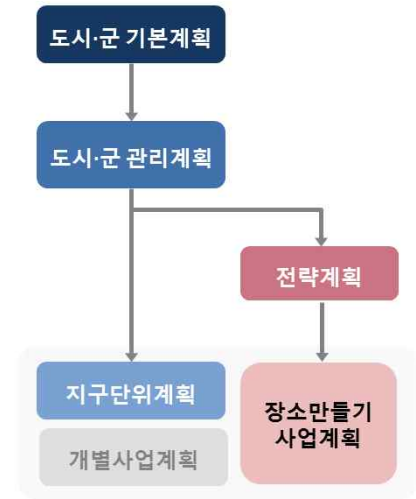
그러나 위 두 가지 방안 모두 분명한 한계를 가지고 있다. 전략계획이 도시기본계획 안에서 담을 수 있는 내용은 기본방향의 수준으로 장소만들기의 구체성을 결여하고 있어 전략계획의 강점인 세밀한 공간개선방식이 지구단위계획과 개별사업의 영역까지 반영되기 어렵다. 또 수직적으로 도시비전을 제시하는 기존 도시기본계획의 틀에서는 장소기반 전략계획의 유연한 대응력이 발휘되기 어렵다. 한편 별도의 계획체제로 신설할 경우 내용과 위계에 있어 기존의 계획체계와 상충될 우려가 있다.

제도화를 위해서는 사실 계획체계의 변화 뿐만 아니라 지자체의 사업예산 운영방식의 변화도 수반되어야 한다. 부서별로 산재되며 동일한 장소에 별도의 목표로 집행되는 부서별 사업수행을 지양하고, 장소를 중심으로 사업을 구상하고 통합적으로 집행하는 방식이 도입될 때, 동일한 예산집행 규모로 더 큰 장소개선 효과를 거둘 수 있을 것이다.

Alt 1 도시기본계획의 일부로 추가



Alt 2 별도의 계획체제로 신설



[그림 6-2] 장소기반 전략계획의 제도화 방안
출처 : 연구자 작성

4. 장소기반 전략계획의 운영 및 관리방안

□ 장소개선 전담조직 구성

좋은 장소에 대한 이해를 바탕으로 장소를 만들어가는 작업은 기존의 기능적 행정조직과 다른 새로운 역량과 업무방식을 필요로 한다. 장소기반 전략계획을 적용하여 실제 사업을 실행하고 관리하는 전담조직을 마련하는 것이 우선 이루어져야 한다. 지자체가 주도하는 장소만들기가 부적절한 개입이나 획일적 사업의 반복으로 그치지 않기 위해서는 도시공간의 개별 요소와 사람들의 활동이 장소성으로 작동하는 방식에 대한 이해가 필요하다. 이는 도시설계에 대한 전문적인 지식과 함께 대상지에 대한 이해, 지역공동체를 비롯한 다양한 주체와의 협력을 수행할 수 있는 역량을 의미하는데, 기존의 위계별·부문별 조직구성 내에서는 이러한 유연성과 통합성, 신속성을 달성하기 어렵다.

장소개선 전담조직(가칭 ‘장소개선과’ 등)은 장소기반 전략계획의 수립 과정에서부터 사업 기획, 계획 및 시공, 유지관리의 전 과정을 체계적으로 운영할 수 있는 지자체 차원의 조직이다. 장소와 관련된 주요 분야별로 전문직을 채용하거나, 장소만들기와 유사한 사업을 수행한 공무원을 배치하여 전문성을 높여야 한다. 또한 장소의 이용주체인 지역주민의 의견을 적극적으로 수렴할 수 있도록 주민과의 협의가 가능한 인력 확보가 수반되어야 한다.

또한 장소만들기와 관련하여 전담조직 뿐 아니라 도시환경 개선에 관여하는 각 부서 공무원에 대한 교육을 확대하면서 장소개선과와 개별 부서의 역량을 동시에 키워가는 것이 바람직하다. 도시공간 개선과 관련된 사업의 기획·실행·유지관리의 각 단계에서 장소의 가치를 고려하여 결정하도록 함으로써 도시공간 안에 좋은 장소를 확대해나가는 장기적 전략이 필요하다.

□ 주민참여의 확대

장소기반 전략계획은 시민의 의견을 고려하여 전문가가 수립하는 계획으로, 관 주도의 도시계획 방식이 갖는 효율성을 유지하면서 주민과의 소통이 원활히 일어날 수 있는 소규모의 일상 공간을 대상으로 상향식 협력적 계획의 장점을 수용하고자 한다. 따라서 주민의 의사 효과가 효과적으로 전달될 수 있는 방식에 대한 구체적 고민이 필요하다. 전술한 바와 같이 전담조직 가운데 주민과의 협력이 가능한 인력을 확보하는 한편, 대면·비대면 방식을 모두 고려하는 의사결정 방식을 도입해 다양한 주체의 참여를 유도해야 한다. 또한 인터넷을 활용한 의견수렴은 다양한 주체의 의견을 수렴할 수 있다는 장점이 있으므로, 장기적으로 온라인 지도서비스를 응용한 장소기반 의사결정 지원도구를 개발하여 활용할 필요가 있다.

현재 법정계획 및 각종 사업계획에서 지역공동체의 의사를 반영하기 어려운 이유는 주민 공청회나 일부 지역단체와의 협의 외에 마땅한 지역공동체와의 대화채널이 없다는 데 기인한다. 기존에 도시기본계획이나 도시관리계획, 지구단위계획에 익숙한 기술적 전문가 집단이 새로운 역할을 수행할 수 있는가 하는 문제도 남아있다. 따라서 지역 커뮤니티와의 협력을 이루면서 계획 수립을 주도할 전문가 집단을 우선적으로 발굴해야 한다. 또 서울시의 주민참여예산사업이나 찾아가는동주민센터 사업 등 주민의 제안을 중심으로 이루어지는 사업들과 연계하여 전략계획을 실행함으로써 주민이 장소를 발굴하고 계획방식을 제시하는 데 주도적인 역할을 수행하는 방안도 고려할 수 있다.

□ 1년 단위의 계획 재정비와 실행

장소기반 전략계획은 장소를 구성하는 활동과 의미에 대한 주민의견을 반영하면서 도시 공간의 변화에 신속하게 대응하는 개입을 지향한다. 따라서 지자체의 소규모 사업이 실행되는 연간 계획에 맞추어 전략계획의 수립과 사업실행, 성과에 대한 평가가 이루어지는 것이 바람직하다. 따라서 전략계획은 손쉬운 현황조사와 의견수렴 방법론을 활용하면서 매년 재정비해 나가는 것이 바람직하다. 단, 장소간 연계를 통해 네트워크를 형성하는 사업이나 매뉴얼·가이드라인 구성 등 장기적인 노력이 필요한 항목에 대해서는 다년간의 계획을 수립한 후 이를 연차별로 점검하며 보완해나가는 방식이 적합할 것이다.

□ 장소기반 전략계획의 의의

장소기반 전략계획은 재정적 측면에서 볼 때 기존의 지자체 부서별 사업예산 중 도시공간 내 장소의 개선과 관련된 예산의 효율성과 효과성을 제고하는 방안으로 볼 수 있다. 동일한 장소에 서로 다른 시점과 서로 다른 맥락으로 시행되는 다양한 부서별 사업예산을 중요한 장소들을 선정하고 신속하고 통합적으로 장소의 문제점을 개선함으로써 추가예산 소요 없이 시민의 만족도를 제고하는 것을 목표로 한다. 따라서 장소기반 전략계획은 물리적 개선을 목표로 하는 동시에 도시공간과 관련된 지자체 사업수행방식, 예산운용방식의 변화도 담고 있다.

-
- 강서구(2009. 10.), 「강서구 도시디자인 기본계획」.
- 구로구(2015; 2016; 2017), 「동별 주요사업 추진현황」.
- 구로구(2015; 2016; 2017), 「목표별 주요업무 계획」.
- 구로구(2015; 2016; 2017), 「부서별 주요업무 보고」.
- 구로구(2015; 2016; 2017), 「주민참여 예산제도 최종 선정 목록」, 내부자료.
- 국토교통부(2009), 「성남판교지구 택지개발사업 지구단위계획 시행지침」.
- 국토교통부(2011), 「화성동탄(2)택지개발사업 지구단위계획 시행지침」.
- 국토교통부(2013), 「세종시 1-1 생활권 지구단위계획 시행지침」.
- 국토교통부(2016), 「2016년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」.
- 국토교통부(2017), 「2016년 도시계획현황통계」.
- 국토교통부(2017), 「고시 제2017-916호: 서울신내2지구 택지개발사업 지구지정 변경, 개발계획 및 실시계획 변경 승인」.
- 권영상, 엄운진(2010), 「선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계구축 방향」, 서울: 서울시 정책발안연구원.
- 논산시(2015), 「2020 논산시 기본경관계획」.
- 뉴어바니즘 현장 협회(2003), 「뉴어바니즘 현장」, 안건혁 외 역, 한올아카데미.
- 대한국토도시계획학회(2016), 「도시계획론」, 보성각.
- 박진아, 목익수, 강우석(2008), “서울시 대학가 계획과정의 파트너십 연구”, 「한국교육시설학회지」, v.15(4), 서울: 한국교육시설학회.
- 서수정, 김철영(2010), 「특별건축구역의 효율적 운영방안연구」, 안양: 건축도시공간연구소.
- 서울특별시(2011), 「2011 서울 도시디자인 기본계획」.

서울특별시(2014), 「2030 서울도시기본계획」.

서울특별시(2016), 「서울특별시 경관계획 재정비(안)」.

서울특별시(2016), 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」.

서울특별시(2017), 「서울시 생활권계획 수립(동남권) 강남구 지역생활권계획(안) 공청회 자료」.

서울특별시(2017), 「서울시 생활권계획 수립(동남권) 강동구 지역생활권계획(안) 공청회 자료」.

서울특별시(2017), 「서울시 생활권계획 수립 노원구 지역생활권계획(안) 공청회 자료」.

서울특별시(2018), 「2030 서울생활권계획: 권역생활권계획(도심권)」.

서울특별시(2018), 「고시 제2018호-35호: 도시관리계획(양재지구중심 지구단위계획) 결정(변경) 및 지형도면 고시」.

양재섭, 김상일, 이재수, 김선웅, 정희운, 김인희, 이주일, 신상영, 김태현, 땡다미(2010), 「선도적 도시 관리를 위한 서울형 도시계획체계구축 방향」, 서울시정개발연구원.

오성훈, 차주영(2011), 「한국 도시설계에 적용된 서구도시건축이론의 재고」, 안양: 건축도시공간연구소.

이여경, 심경미(2016), 「경관협정 실효성 제고를 위한 지원방안 연구」, 안양: 건축도시공간연구소.

이주일, 김인희(2010), 「국토 및 도시계획체계의 재정립을 위한 국제비교 연구」, 서울: 서울시정개발연구원.

임유경, 이진민(2013), 「가로단위 공간관리 수단으로서의 특별가로구역 제도 연구」, 안양: 건축도시공간연구소.

제천시(2015), 「제천시 도시재생활성화계획 보고서」.

제천시(2016. 8.), 「제천시 경관 기본계획 수립용역 과업내용서(안)」.

종로구(2010. 4.), 「종로구 도시디자인 기본계획」.

통영시(2017), 「통영시 경관계획」.

이정형, 김양현(2016), “도시하천 친수공간 계획시스템 개선방안 연구”, 「한국도시설계학회지」, v.17(1), 서울: 한국도시설계학회지.

이창호, 오준걸, 정종대(2011), “경관협정의 운용방안에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.27(6), 서울: 대한건축학회.

정석(2010), 「서울시 마을만들기 지원제도 연구」, 경원대학교 산학협력단.

Alexander, C.(1977), A pattern language: towns, buildings, construction. Oxford university press

Alexander, C.(1987), A New Theory of Urban Design, Oxford University Press.

Bohl, C.(2002), Place Making: Developing Town Centers, Main Streets, and Urban Villages, Urban Land Institute.

Calthorpe, P.(1993), The Next American Metropolis: ecology, community, and the American Dream, Princeton Architectural Press.

- Carmona, M., Heath, T., Oc, T. and Tiesdell, S. (2012). Public places-Urban spaces. Routledge. 매튜 카모나, 팀 히스, 타너 오크, 스티븐 티스델(2009), 「도시설계: 장소 만들기 여섯 차원」, 강홍빈 외 역, 서울: 대가.
- Collins, G. R., Sitte, C., Collins. and C. C.(2006). Camillo Sitte: the birth of modern city planning. Courier Corporation.
- DOE(1991) 「Planning Policy Guideline Note 1」.
- Garde, A.(2006), “Designing and Developing New Urbanist Projects in the United States: Insights and Implications”, Journal of Urban Design, v(11), p.33-45.
- Gehl, J.(1971), Life Between Buildings, Island Pr., 얀 겔(2003), 「삶이 있는 도시디자인」, 김진우 외 역, 서울 : 푸른솔.
- Gehl, J. and Gemzoe, L. (2001), New City Spaces, The Danish Architectural Press, Copenhagen.
- Jacobs, J.(1961), Death and Life of Great American Cities, Random House., 제인 제이콥스(2010), 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 파주: 그린비.
- Katz, P.(1994) The New Urbanism: Toward an Architecture of Community, McGraw-Hill Professional Publishing.
- Lefebvre, H.(1968). Le droit à la ville. Anthropos: Paris.
- Lynch, K.(1960). The image of the city. MIT press.
- MacKenzie, A.(2015). Placemaking and place-led development: A new paradigm for cities of the future. Project for Public Spaces, Feb, 20.
- Montgomery, J. (1998), Making a City: Urbanity, Vitality and Urban Design, Journal of Urban Design, 3, 93-116.
- NYC DOT(2017), 「NYC Plaza Program Application Guidelines」.
- Project for Public Spaces(1999), How to turn a place around: a handbook for creating successful public spaces, Project for Public Spaces, N.Y.: Project for Public Spaces.
- Project for Public Spaces(2011), Benchmark: Discovery Green, N.Y.: Project for Public Spaces.
- Punter, J. (1991). Participation in the design of urban space. Landscape Design, 200(1), 24-27.
- Relf, E. (1976). Place and placelessness. Pion., 에드워드 렐프(2005), 「장소와 장소상실」, 김덕현 외 역, 논형 : 서울.
- Silberberg, S., Katie Lorah, Rebecca Disbrow. Anna Muessig(2013), Places in the Making: How placemaking builds places and communities, Boston: Massachusetts Institute of Technology.
- Trancik, R.(1986). Finding lost space: theories of urban design. John Wiley & Sons.
- Whyte, W. H.(1980), The Social Life of Small Urban Spaces, Project for Public Spaces.

Whyte, W. H.(2009, originally 1988), City: Rediscovering the center. Philadelphia: University of Pennsylvania.

「구로구청」, <http://www.guro.go.kr>

「국가공간정보포털 지리정보」, <http://www.nsdi.go.kr>

「국가종합전자조달 나라장터」, <http://www.g2b.go.kr>

「다음 지도」, <http://map.daum.net>

「도시재생 종합정보체계」, <http://www.city.go.kr/portal/business/businessInfo/1/link.do>

「서울도시계획포털」, http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/sub3/sub3_10_1.jsp

「창신·승인 도시재생지원센터」, <http://www.csseoul.com>

「프럼에이」, <http://froma.co.kr/90>

「해운대신문」, http://azine.kr/m/_webzine/wz.php?c=13&b=64332&g=

「현대카드 현대캐피탈 블로그」, <http://blogview.hyundaicardcapital.com/3989>

「Behance」, <https://www.behance.net/gallery/33319961/Yumi-Yumi>

「Bryant Park Blog」, <http://blog.bryantpark.org>

「B720 Fermin Vazquez Arquitectos」, <http://b720.com/portfolio/plaza-del-torico/>

「Congress for the New Urbanism」, “Charter of the New Urbanism”, 「CNU」, [http://www.cnu.org/charter\(2001\)](http://www.cnu.org/charter(2001))

「Dao Tao Kien Truc」, <http://daotaokientruc.vn/kien-truc-vi-nghe-thuat-hay-vi-nhan-sinh/>

「Design Playground」, <http://www.designplayground.it/2015/05/gli-stand-espositivi-low-cost-per-la-fiera-libros-mutantes/>

「El Comircio」, <https://elcomercio.pe/casa-y-mas/arquitectura/deporte-aduena-ciudad-instalacion-paris-369499?foto=2>

「Galeria da Arquitetura」, <https://www.galeriadaarquitetura.com.br/slideshow/newslideshow.aspx?idproject=2852&index=0>

「Gehl-making city for people」, <http://gehlpeople.com>

「GIS World Imagery」, <https://www.arcgics.com>

「Good Design Award」, <http://www.g-mark.org/award/describe/39372>

「Human Art」, <https://thehumanart.wordpress.com/tag/wall/>

「Institute of Transportation Engineers(ITE)」, <http://www.ite.org/cSS/online/DWUT09.html>

「IPN 뉴스」, <http://www.ipnews.kr/news/articleView.html?idxno=14018>

「Le pamphlet」, <http://lepamphlet.com/tag/banc/>

「LinkedIn」, <https://www.linkedin.com/pulse/cruzamentos-seguros-para-ciclovias-antonio-mota>

「MSParking」, <http://blog.msparking.com/2016/09/75-miles-of-new-bike-lanes-coming-to-nyc.html>

「Obrawrks」, 「Planning-Seaside」, 「Portfolio」, <https://www.obrawerks.com/planning>

「Oku Plaza」, <http://okuplaza.org/?portfolio=okuplaza-san-diego>

「PE BiLGİ P」, <http://peyzax.com/ilham-verici-peyzaj-ornekleri/>

「Pinterest」, <https://www.pinterest.co.kr/pin/410812797257145704/>

「Pinterest」, <https://www.pinterest.co.kr/pin/572379433869483113/>

「Pinterest」, <http://huaban.com/pins/578991185/>

「Pinterest」, <https://www.pinterest.co.kr/pin/361132463853866127/>

「Project for Public Space(PPS)」, <https://www.pps.org>

「PPS」, <https://www.pps.org/people/fkent>

「PPS」, 「What Makes A Great Place」, <https://www.pps.org/reference/grplacefeat>

「PPS(2009)」, 「The Power of 10+: Applying Placemaking at Every Scale」, <https://www.pps.org/reference/the-power-of-10>

「PPS(2010)」, <https://www.pps.org/article/wwhyte>

「PPS(2011)」, 「Eleven Principles for Creating Great Community Places」, <http://www.pps.org/articles/11steps>

「PPS(2011)」, 「Lighter, Quicker, Cheaper: A Low-Cost, High-impact Approach」, <https://www.pps.org/article/lighter-quicker-cheaper-a-low-cost-high-impact-approach>

「PPS(2012)」, 「Placemaking and the Future of Cities」, <https://www.pps.org/article/placemaking-and-the-future-of-cities>

「PPS(2015)」, 「Congress Square Park」, <https://www.pps.org/projects/congress-square-park>

「PPS(2015)」, 「From Parking Lot to Hotspot in Milwaukee」, <https://www.pps.org/article/from-parking-lot-to-hot-spot-in-milwaukee>

「PPS(2015)」, 「Montclair Community Street Quilt」, <https://www.pps.org/places/montclair-community-street-quilt>

「PPS(2016)」, 「NOHO Plaza」, <https://www.pps.org/places/noho-plaza>

「PPS(2017)」, 「B4 Campaign」, <https://www.pps.org/places/kruskal-ave-cape-town>

「PPS(2017)」, 「Sun, Sand, and Sidewalks: Transforming Salisbury, Massachusetts」, <https://www.pps.org/article/sun-sand-sidewalks-transforming-salisbury-massachusetts>

「PPS(2018)」, “How Short-Term Placemaking Experiments Transformed Philadelphia’s University City”, <https://www.pps.org/article/hack-tinker-analyze-design>

「Sound of Light」, <http://www.reflectorart.com/dick/commissions/sound01.html>

「Treehugger」, <https://www.treehugger.com/urban-design/art-pit-art-square-fountain.html>

「Tumblr」, <http://99stepsny.tumblr.com/>

「Twin NYC」, http://twinyc.com/135dhD8_s8o58a5t3/

「UDS」, <http://www.uds-net.co.jp/work/league-yurakucho>

「UPNEWS」, <http://www.upnews.cn/archives/19163>

「Urbabillard」, <https://urbabillard.wordpress.com/2014/07/12/transformer-le-stationnement-jouer-avec-les-mots-et-reinventer-lespace-public/>

「World Interior News」, <http://www.worldarchitecturenews.com/interiors/project/2012/18945/electrolight/lonsdale-street-in-melbourne.html?ctid=9>

「Yanko Design」, <http://www.yankodesign.com/2013/11/20/wayfinding-rest-stop/>

「搜狐」, http://www.sohu.com/a/169210704_199586

「ヒガコプレイス」, <http://www.higako-place.jp/20141101/>

「クラフト屋台」, <https://craftyatai.exblog.jp/i6/>

「건축법」 법률 제14792호(2017. 4. 18. 일부개정), 제2조 제18항.

「경관계획 수립지침」 국토교통부고시 제2015-145호(2015. 3. 11. 일부개정), 제4장, 제5장, 제6장, 제7장

「경관법」 법률 제13726호(2016. 1. 6. 타법개정), 제9조 제1항, 제19조, 제26조, 제27조, 제28조

「공공디자인의 진흥에 관한 법률」 법률 제13956호(2016. 2. 3. 제정), 제2조 제1호.

「국토기본법」 법률 제14804호(2017. 4. 18. 타법개정), 제16조 제1항, 제17조 제2항.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제15314호(2017. 12. 26. 일부개정), 제36조 제1항, 제37조 제1항, 제51조, 제52조.

「논산시 경관조례」 조례 제927호(2014.12.30. 일부개정), 제25조, 제26조.

「도시개발법」 법률 제14480호(2016. 12. 27. 타법개정), 제1조, 제4조 제1항, 제5조.

「도시·군관리계획수립지침」 국토교통부훈령 제968호(2018. 1. 12. 일부개정), 제1편 제3장.

「도시·군기본계획수립지침」 국토교통부훈령 제900호(2017. 6. 27. 일부개정), 제1장 제3절, 제2장 제2절, 제3장 제1절, 제6장 제2절-4절.

「도시 및 주거환경정비법」 법률 제14943호(2017. 10. 24. 일부개정), 제3조, 제4조 제1항.

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 법률 제14540호(2017. 1. 17. 일부개정), 제2조 제2항.

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 법률 제13793호(2016. 1. 19. 일부개정), 제2조 제6항,

제34조.

「서울특별시 경관조례」 서울특별시조례 제6410호(2017. 1. 5. 일부개정), 제9조, 제23조, 제24조.

「수도권정비계획법」 법률 제14543호(2017. 1. 17. 일부개정), 제3조.

「양산시 경관조례」 조례 제1291호(2016.12.30. 일부개정), 제24조, 제25조.

「지구단위계획수립지침」 국토교통부훈령 제835호(2017. 5. 1. 일부개정), 제2장 제1절, 제3장 제1절, 제3장 제11절.

「지역개발 및 지원에 관한 법률」 법률 제14345호(2016. 12. 2. 일부개정), 제1조, 제11조 제3항.

「하천법」 법률 제14722호(2017. 3. 21. 일부개정), 제7조 제3항

Place-based Strategic Plan for Effective Urban Design Practice

SUMMARY

Oh, Sunghoon

Son, Dongpil

Kang, Hyunmi

Chapter 1 Introduction

Although the value of the place in urban space is very important, the planning, design and practical improvement process of the individual places that citizens experience in everyday life are not flexible, fast and integrated. Existing planning means for urban space is too rigid to deal with the physical aspects of urban place. In this study, we tried to find ways to improve the contents and institutional aspects in order to cope with situations where small – sized places that are problematic in the existing urban space can not be integrated quickly. The purpose of this study is to review the existing concept of making a place, to examine the present situation of the urban planning system in Korea from the point of view of the implementation of the place making.

Chapter 2 The Value and Objectives of A Place-based Approach

In this chapter, we tried to present the contents and direction required for the site – based strategic planning by reviewing existing theories and cases that have dealt with the urban

space centered on place. In order to do this, we discuss the existing place – based approach and present the spatial features that constitute the place with the energetic public space, the vitality of the street, the connected urban space, the identity of the community, and the gradual improvement, such as Jane Jacobs, New Urbanism, and PPS. This point of view emphasizing the place leads to a whole entity of interaction between physical elements and between elements and users. Jane Jacobs emphasized the way in which the elements of mixed use, small blocks, old buildings, and people were focused on promoting the vitality of the urban space, while supporting each other among economic context and behavioral characteristics. Jan Gehl is based on the perception range and behavior style of people, and has a case where detailed spatial elements supporting the activities of people in outdoor space are intertwined. New Urbanism also provides planning principles in consideration of the relationship between residential and commercial areas, the space where roads and buildings meet, and PPS deals with the relationship between various factors in the evaluation and improvement of the place as specific indicators.

In addition, the above theories emphasize continuity with the characteristics of good urban space. It is important not only to improve the quality of the individual space, but also the way the space is linked. Jane Jacobs emphasized the importance of walking between the private and the destination of each person and criticized the urban development method of depriving space of continuity. Jan Gehl deals with planning the site and the road in consideration of the contact space at the neighborhood and district level so that it can happen continuously with people. The principle of New Urbanism planning also addresses the inner center, the space, and the boundary of space in order to protect the continuity of the place experience in the public space and suggests the way to minimize the space between the unit spaces from the level of the local plan.

Finally, the above cases provide an implementation plan for responding to existing urban planning depriving meaningful places. Jane Jacobs criticized the narrow-minded and centralized administration of political and economic logic related to the improvement of urban space, addressing the fundamental transformation of perception of urban space, and argued that the city should be treated as a gradual and continuous process. New Urbanism emphasizes the coherence and sustainability of urban spaces realized through the consistent application of planning principles from the upper level of urban planning.

To this end, I mentioned the way of behaving from the enactment and revision of ordinances and regulations to the decision making of the development method. The PPS has a concrete guideline for creating a bottom-up place, and it provides step-by-step guidelines for improving the place with the voluntary participation of the community as a motive. This guideline is meaningful in that it is a practical tool for the general public to understand and change space, not experts or administrative organizations.

It has been suggested that it is important for the creation of the place and the existing urban design practitioner and the experts to quickly realize the integrated place improvement considering the experience of the continuous urban space while paying attention to the meaning and value of the individual place. In this study, we try to find the reason why it is difficult to improve the place quickly and integrally based on these values and the points of interest, and the improvement direction.

Chapter 3 Limitations of Existing Urban Planning

This chapter reviews the limitations of the existing urban planning system and the way of carrying out the project from the viewpoint of urban design, and in particular, the existing urban planning system which is judged to be unable to effectively respond to the activation of individual places in the city safely and attractively. Methodology, contents structure, stiffness, inefficiency, etc.

From the theoretical point of view of urban design, it is important to know how to secure a place that maintains diversity and vigor as an important feature of urban spaces from Camilo Sitte to Christopher Alexander, Jane Jacobs and New Urbanism. It has been suggested as a key issue. In this context, place-nature is not merely a spatial feature but rather a meaning of urban space and public space as a place of behavior, and it is a city that serves as a place to capture the daily behavior of occupants, especially among public users, It refers to spatial characteristics that occur when space is recognized as a whole. This discussion can be seen as a starting point in the study of the place of sexuality, but it can be seen that the continuous experience of a series of public spaces from Gordon Cullen to Jane Jacobs is in the process of expanding from the visual aspect to the behavioral aspect have. In this chapter, we tried to examine whether the existing urban planning means can fulfill its

role in securing the place in the public space, which is claimed by the theory of urban design. In particular, in order to elucidate the direction of improvement of the existing urban planning and design system, we review the limitations and problems of the existing spatial planning system, which is based on the urban basic plan, urban management plan, and architectural plan. The purpose of this study is to examine the problems in the area and to get implications for institutional alternatives to realize the place.

The city basic plan does not contain physical aspects, and it does not include aspects of the value and requirements of individual places. In the urban management plan, it was judged that it was difficult to capture efforts to secure the place in the limits of the divisional plans. As a representative means of urban design, the district unit plan is designed for a specific space, rather than a comprehensive plan, and it is not sufficient to include small scale individual improvement plans. The limitation of the urban planning system appears to be the limit of the place and the improvement plan for the individual place to accommodate in the existing planning system seems to be a small but partial object.

Chapter 4 Implementation of Urban Space Improvement Project

In this chapter, a practical example of how to form and manage the public space of a city in a municipal entity is presented. Through the case of Guro – gu in Seoul, this study seeks to reconsider the role of place – based strategic planning in terms of making a place. In order to elucidate the direction of improvement of the existing urban planning and design system, we tried to get some suggestions about the institutional alternatives that can realize the place property by examining the problems in the way the individual business works.

In the existing urban planning system, which becomes meaningful only when a large scale development is carried out or accompanied by the urban planning project, the task of considering and improving the quality of the individual and detailed space is dispersed in the business plan of each department of the local government. As a result of analyzing the project related to urban environment improvement implemented in Guro – gu, it was confirmed that most of the projects are divided into departments in addition to the large – scale projects managed by the Urban Regeneration and Building Department. The management of the project progress is carried out by the department in charge. It is

because individual departments plan and implement projects that meet the department's business goals, and it is difficult to engage in more than a certain level of the value and requirements of the space they control in other departments. Before planning a project through consultation with the relevant department, it is firstly checked whether there is a project that is carried out in a similar space. In case of a project overlapping in place, there is a process of seeking cooperation of the related departments. There was less opportunity for cooperation.

In the case of Guro – gu, many of the urban design related projects are focused on elements belonging to individual elements or urban planning facilities, and it seems difficult to integrate and link the elements by the progress of each department. In the case of related departments dealing with the pedestrian environment and landscaping elements most easily encountered in the urban environment, about half of the projects were small-scale projects with a business cost of less than 100 million won. In the case of the projects (residents participation budget project) that are carried out based on the needs of the residents, the proposal is centered on the individual elements of the environment or the elements belonging to the urban planning facilities.

It is necessary to present a plan for integrating the elements that have common effects on place properties, which are carried out separately or in close proximity to each other or near major infrastructure. In addition, it is analyzed that it is desirable that mid – to – long – term strategies should be established so that each business is not ending one – time but is activated by continuous maintenance and expanded to other spaces.

It is important to note that the work of individual departments is carried out in conjunction with existing places, but rather that they are limited to the planning and execution of projects from the perspective of individual departments, It was thought that it would be a more rational direction to improve the place in terms of the efficiency of budget execution to find a plan to integrate and plan such departmental budget based on place rather than to secure a budget.

Chapter 5. Empirical Review of Place Based Strategic Planning

In this chapter, we will discuss the practical aspects of the plan for realizing a place in the

public space, what is the specific aspect of the strategic plan for realizing the place in the public space, and what is the content of the plan? . In the case of the district unit plan, which is an institutional means of existing urban design, it was established by establishing a certain area around the development target area, conducting various investigations within it, and then establishing an area space plan. If you follow it, there is a risk of producing an output that is not different from the district unit planning system.

While applying the methodology of urban design, it is necessary to select the case sites, to secure the place and to create a network between the individualized places, Content, and differentiation from existing plans, and the goals and achievements of urban policy that can be achieved through planning. To do this, we select actual case sites, identify places where they can be implemented, and implement an overall place network based on them. By actually establishing a place-based strategy plan that is different from existing plans, The purpose of this study is to verify the practicality and effectiveness of the proposed urban planning system. In summary, place-based strategic planning is a physical plan for improving small-scale urban spaces, and a business plan that takes into account the budgets of city governments.

In fact, the improvement plan and budget for the 12 sites were suggested for the place - based strategic plan for Guro - gu. We simulated the place plan of Guro Station and Ga - bong Station which was the case in the whole Guro - gu area and tried to figure out the place and location where the place should be improved. If we apply the same place classification and place improvement techniques as the improvement plan of the simulation site, we think that 81 places should be considered near the Gyeongin Line and 243 place improvement spaces should be considered in the whole of Guro - gu. The purpose of this place-based strategic plan is not only to improve individual places but also to contribute to improving the overall quality of life by making arrangements to immediately improve the major living spaces of Guro-gu within the next five years. The results of the analysis of the budgets of the space-related projects by department are as follows. When the place-based strategic plan is actually implemented, it is possible to change the execution method of the related budget, It was estimated and analyzed that the overall improvement can be made quickly.

Chapter 6 Conclusion

The place – based strategic plan presented in this study has a meaning as a tool to quickly and efficiently realize the value of the place that has been proposed in the existing urban design field. The individual design alternatives included in the site-based strategic plan are not different in the light of existing examples. Nonetheless, the need for a site-based strategic plan is to overcome the difficulties of realizing a project that improves a very small-scale everyday public space from a comprehensive viewpoint, And to intensify the coordination and implementation of the departmental projects that have been carried out. This implies that the concept of place-based strategic planning is not a technical aspect of space improvement, but rather the planning and operation aspects of urban space are strongly considered.

The perspective, which emphasizes individual places, can actually ensure differentiation in terms of the participation of local residents. The scope and extent of participation is limited in the case of an excessively large space unit or comprehensive planning approach. However, it is possible that opinions from various perspectives and opinions can be presented from the viewpoint of users and possibility of reflection. The experience of residents' involvement in small and easy-to-participate plans can be a cumulative achievement experience, and will be a basis for expanding interest and participation in planning. Place-based strategic planning has a meaning as a gateway to engage the participation of residents in more complex and difficult planning initiatives.

While enormous business budgets are enforced and many statutory plans are established, it is clear that the existing planning system has a limitation for the place improvement to accommodate the users' issues and requests to be done quickly. The improvement of the existing urban space centering on the place for the quality of life will effect not only improves the physical space but also leads the participation of local residents in the planning process, It can be an effective alternative not only to generate interest and affection but also to physically secure local identity. The place-based strategic plan aims to function as a new urban design tool that not follows the existing planning method which just reducing the spatial planning scale, but enables efficient place making while controlling the additional budgetary requirement.