

선(先) 노상주차 정비를 통한 생활권 교통개선사업의 추진방안

이광훈

서울연구원
선임연구위원

선(先) 노상주차 정비를 통한 생활권 교통개선사업의 추진방안

	요약	3
I.	서울시 생활권 교통문제의 원인	4
II.	생활권 교통개선사업의 추진전략	8
III.	생활권 교통개선사업의 구현방안	17

이광훈

서울연구원
선임연구위원

02-2149-1091
kwlee@si.re.kr

서울시의 생활권 교통개선사업은 토목 중심의 도로 정비 사업이기 이전에 무질서한 생활권 노상주차 문제를 선형적으로 해결하기 위한 소프트웨어와 하드웨어 정비가 혼합된 사업이다. 따라서 교통 단독사업이 아닌 주차정책과 건축, 도시설계, 조경이 함께 융합된 마을공간 재창조사업으로 전환될 필요가 있다.

생활권 중심가로를 시작으로 점진적 면적 확산을 유도

지구 전체를 대상으로 하는 개선사업을 지양하고 생활권에서 공공성이 강하고 주민 및 외부 방문자 이용빈도가 높은 근린생활 중심가로를 먼저 개선한다. 근린생활 중심가로를 대상으로 하되 전 구간을 몇 개의 사업단위 영역으로 분할하고 단위사업별 주차수급 조절을 통한 건물, 도로, 유희공간을 면(area)적으로 종합 개선한다. 생활권 교통개선사업은 일정 기간에 전 대상지역을 사업완료하는 방식이 아니고 대상으로 구간의 우선순위에 따라 주민협의 과정을 통해 단계별로 진행한다.

선(先) 노상주차 문제 해결, 후(後) 도로공간 재창출

거주자우선주차제와 불법주정차로 잠식당하고 있는 생활 중심도로 공간의 공공성을 회복시키고, 노상주차 수요는 생활권에 적합한 주차공급 프로그램을 통해 노외주차로 전환시킨다. 노외주차 전환을 위해 건물주와 임대사업자를 대상으로 자치구 주차관리계정을 이용한 인센티브를 제공하고, 주차공급 프로그램이 지속적으로 유지될 수 있도록 주차관리 운영프로그램을 일상적으로 적용한다. 도로공간 재창출 과정은 단순히 생활 중심도로 구간에만 국한하지 않고, 인접한 후면부 도로, 건축물 부설 주차공간, 주차장 진입로, 유희대지 등을 통합적으로 설계한다.

다양한 맞춤형 생활권 주차정비 프로그램과 적극적인 공공관리제를 도입

원칙적으로 공공성이 높은 생활권 도로에서는 노상주차를 없애고, 노외주차 방식의 거주자우선주차제를 확대 공급하며, 건축물 부설주차장의 이용도 제고를 위해 건축주에게 주차면 공개시 시설 개량비를 지원한다. 주차관리 운영 개념을 통해 생활권 주차면의 공동 이용(주차 pool제)을 늘리고, 지역 주차 쿠폰제를 도입하여 방문자의 주차 편의를 도모한다. 노상주차장의 경우도 주차관리원 제도를 활용하여 단기간 주차수요를 위해 공동 이용 개념으로 설치한다.

I. 서울시 생활권 교통문제의 원인

서울 특유의 생활권 교통문제 고려가 미흡

대부분의 생활권 도로가 자동차를 고려하지 못한 '70년대 전후에 형성

- 도로 위계가 자동차, 보행 등 교통 측면보다는 택지 분할과 공공용지 확보에 의거해 구축
- 4~6m 지구도로가 대부분이고, 도로율은 15~20% 수준으로 낮고, 블록 규모도 1000~2000㎡ 미만이 가장 많으며, 필지 규모 역시 100~200㎡의 소규모 필지가 절반을 차지
- 강남과 강북의 생활공간이 다르고 12가지가 넘는 생활권 정비방법으로 다양한 생활 공간 형태가 존재

생활도로 노상주차 정책의 미숙으로 불법주차가 양산

- 1990년대 말 당시 폭발적으로 증가하는 주택가의 주차수요에 대응하기 위해 주택가 생활도로를 활용한 거주자우선주차제를 한시적으로 도입
- 도로공간을 합법적 또는 불법적으로 사용함으로써 공공재산을 사유화하는 주 원인으로 작용
- 도로상의 합법적 노상주차는 불법 노상주차를 유발
- 복지수준의 저렴한 거주자우선주차 요금으로 민간부문에서의 주차장 공급을 원천적으로 봉쇄

표 1. 서울시 거주자우선주차제의 월 정기권 요금(5급지 기준)

구분	전일	주간	야간	비고
요금	40,000원	30,000원	20,000원	동경도의 경우 3만~5만 엔/1면

주: 시장은 주차요금을 지역 실정에 따라 50% 범위 안에서 조정할 수 있음.

자료: 서울시, 서울특별시 주차장 설치 및 관리조례, 2014

생활권 단위의 주차 공급정책이 미비

- 단독주택은 자체 주차장이 확보되지 못했고 연립, 다세대주택의 경우도 주차장 설치 기준이 주차수요에 미흡
- 생활권 교통개선사업의 주 대상인 근린생활시설의 경우 시설면적 134㎡당 1대씩 부설주차장을 설치하도록 규정(서울특별시 주차장 설치 및 관리조례)
- 좁은 필지규모에 무리한 평면식 주차장 확보정책은 주차장 이용의 비효율성으로 실제 사용이 외면되고 불법적인 노상주차 및 건축선 후퇴 공간의 주차를 양산
- 통계상으로는 높은 주차장 공급률을 나타내나 상당수가 허수로 생활권 주차정책의 발목을 잡고 유료 노외주차장 확산을 저해

근린생활시설의 주차 수요·공급 간 심각한 불균형

- 근린생활시설의 특성상 특정 시간대에 주차수요가 집중되나 대처할 방법이 부재
- 공공 주차공간은 물론 유료 주차공간도 부족하여 근린생활시설이 집중된 생활권 중심가로의 대부분이 불법주차 차량과 보행자의 혼재로 무질서

서울시 여건에 맞는 생활권 교통개선사업이 필요

생활권 교통개선사업 개념의 재정립이 필요

- 자동차의 노상주차로 황폐해진 생활공간을 시대적 요구에 부응하는 정주공간으로 회복하는 사업

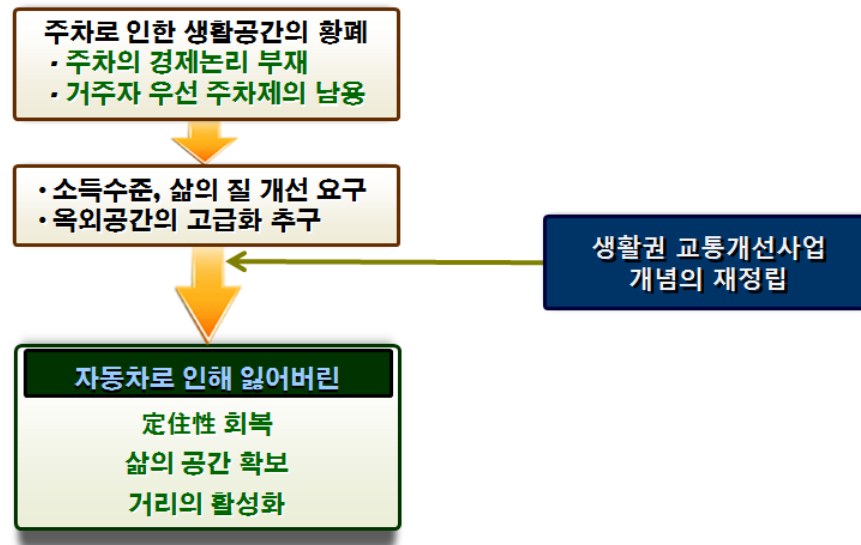


그림 1. 생활권 교통개선사업의 기본개념

- 노상주차 선결이라는 점에서 외국의 지구 교통개선사업과 과거 서울시의 지구 교통개선사업과는 다른 차원의 생활권 교통개선사업으로 개념의 재정립이 필요

표 2. 생활권 교통개선사업과 지구 교통개선사업의 비교

구분	지구 교통개선사업	생활권 교통개선사업
철학	자동차와 인간 공존	자동차 적극 배제, 인간 중시
사업 성격	도로를 대상으로 한 물리적인 환경개선사업	저예산사업 중심의 프로그램 (사회실험)
사업 대상	도로	도로+건축+공공공간+공공시설
사업 추진방법	관 주도+주민설명회	민관협동 맞춤형 프로그램
사업 기간	2년 내외	3~8년

- 주민, 건축주 등이 교통개선사업의 이해당사자이기 때문에 관 주도가 아닌 주민참여와 협상이 반드시 필요



그림 2. 생활권 교통개선사업의 성격

- ‘서울시 생활권 기본계획’의 생활권 개념을 도입하되 사업 단위에 있어서는 협의적 생활권 개념을 적용

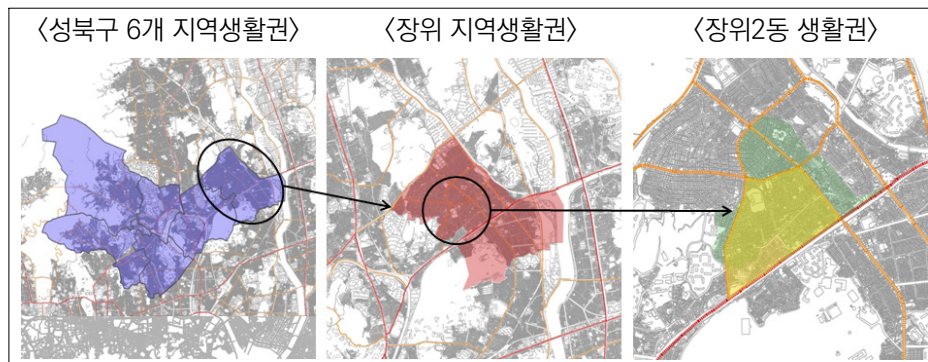


그림 3. 생활권 교통개선사업에서의 생활권 공간 범위

II. 생활권 교통개선사업의 추진전략

선(先) 노상주차, 불법주차의 정비

노상주차의 노외주차 전환 프로그램을 우선 추진

- 대상 생활권에서 노상주차 중점 관리 대상도로를 먼저 선정
 - 서울시는 행정동 단위로 구분했을 때 1개 동에 1~3개 구간의 근린생활 중심가도가 존재
 - 공공성이 강하고 생활 활동이 활발한 구간을 우선 선정하고 주변으로의 파급 영향까지 고려

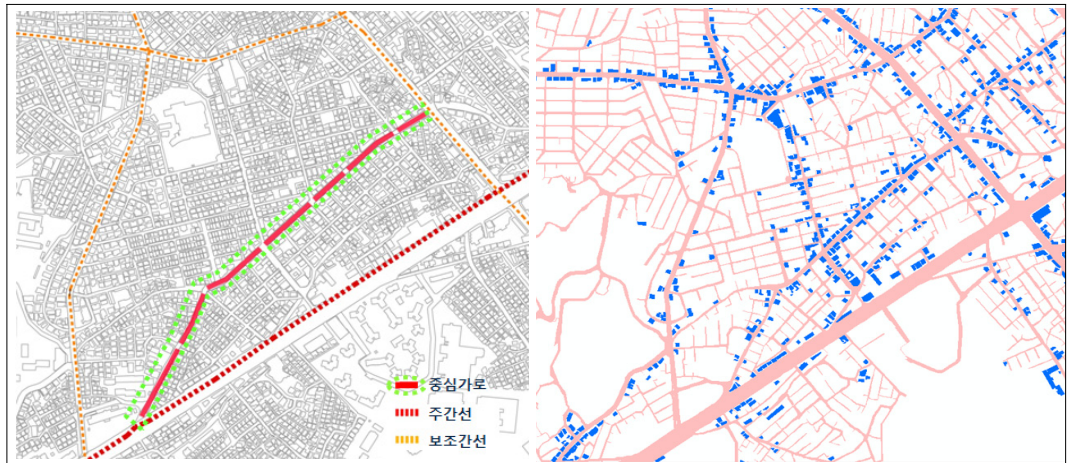


그림 4. 장위 2생활권의 중심가도 및 근린생활시설 배치현황

- 중심가도 구간을 개선사업의 면(area)적 단위로 선정
 - 노상주차 수요를 가까운 지역에서 노외주차장으로 대체하기 위해 단순히 도로구간이 아닌 주변 건축물, 나대지, 인접도로 등까지 포함하는 면(area)적 개선사업의 단위로 지정
 - 면(area)적 개선단위의 경계 설정은 노외주차장의 추가공급 가능성과 전체 주차 수급조절을 고려하여 결정

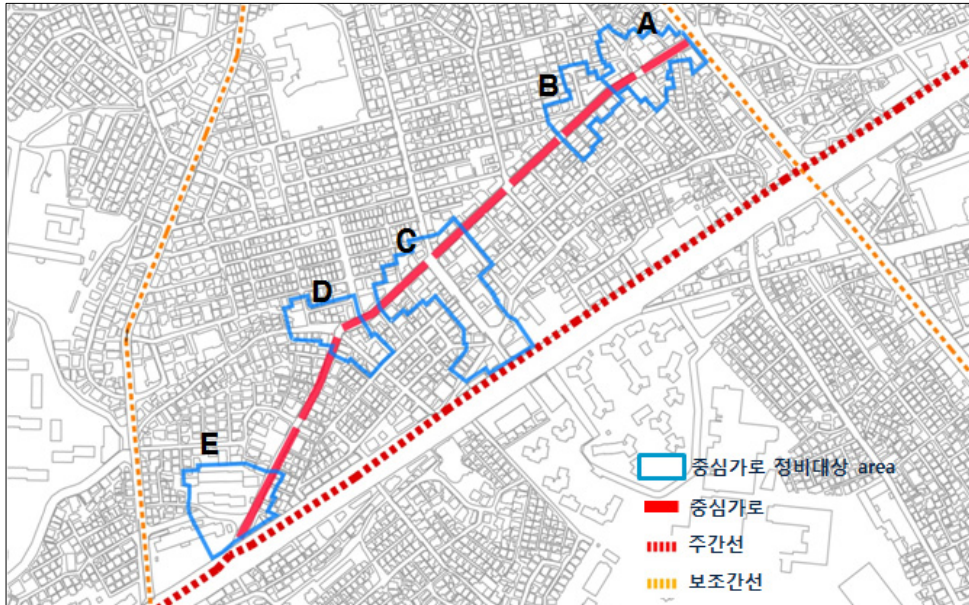


그림 5. 5개 단위 사업지역으로 구분된 생활권 중심가로 사례(장위2동)

- 개선사업 단위지역별로 주차 수요·공급 분석을 통한 정비 기본방향을 설정
 - 실질적으로 공급되고 있는 주차면수를 파악하고 추가 주차공급이 가능한 능력을 파악
 - 불법 노상주차는 물론 조업주차, 2륜차 주차까지 현황을 파악
 - 주차수요는 주차 원단위를 기준으로 하되 단위 건축물별 사용용도를 수요에 반영

표 3. 장위2동 A지역의 실질적 주차공급 현황 예시

주차유형 1	주차유형 2	공급대수(대)	공급비율(%)
노상	거주자우선주차장	7	24.1
노외	거주자우선주차장	0	0.0
	공영주차장	0	0.0
	민간주차장	0	0.0
	나대지 및 자투리땅	4	13.8
건축물 부설	자주식	18	62.1
	기계식	0	0.0
공급 합계		29	100

표 4. 장위2동 A지역의 주차수요 현황 예시

시설 용도	수요대수(대)	수요비율(%)
근린시설	73	82.0
단독주택	11	12.4
공동주택	0	0.0
위락시설	3	3.4
창고	0	0.0
자동차관련 시설	2	2.2
수요 합계	89	100

- 주차수급 실태 파악에 따른 개선대상 지역의 주차 특성과 주차정비 기본방향을 설정

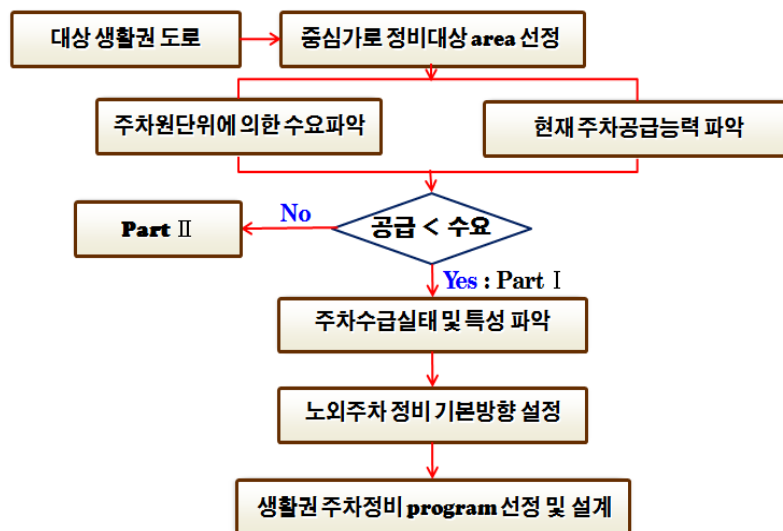


그림 6. 생활권 노상주차의 노외주차 전환 프로그램

- 생활권별 맞춤형 주차정비 프로그램을 개발하여 적용
 - 생활권 내에서도 주차의 이용특성, 수요특성이 다양하기 때문에 주차장 규모, 운영 방식, 주차면 설계방식, 주차요금 등에서 맞춤형 주차정비 프로그램을 공급
 - 생활권의 무질서한 주차를 적극적으로 개선하기 위해서는 저렴한 비용에 월 단위 또는 시간 단위로 공유할 수 있는 신규 노외주차장의 면수 확충이 필요

- 이를 위해서는 개인 소유의 건축물 부설주차장을 재정비하고 공개하는 것이 핵심적 사항으로 자치구 주차관리계정의 투입과 자치구 산하 도시관리공단(일부 자치구는 시설관리공단)의 적극 활용이 필요
- 아울러 단기 주차와 조업 주차를 위해서는 노상주차장을 허용하고 적정 장소와 주차 회전율을 높이기 위한 시스템과 주차요금 정책을 도입

표 5. 생활권의 주차정비 프로그램 체계

주차유형 1	주차유형 2	주차유형 3	시간	요금	Code	주차관리자	공급주체	원소유자
일반주차	노상	Ticket	시간제	유료	I-1	유	도시관리공단	공공
		쿠폰	시간제	무료 (가맹자가 가입)	I-2	유	도시관리공단	공공
		단기주정차	30분 이내	무료	I-3	유	도시관리공단	공공
		거주자 우선주차	월정	유료	I-4	무	도시관리공단	공공
	노외	거주자 우선주차	월정	유료	II-1	무	도시관리공단	공영
			월정	유료	II-2	무	도시관리공단	민간 노외 주차장
			월정	유료	II-3	무	도시관리공단	건축물 부설 주차장
			월정	유료	II-4	무	도시관리공단	민간 나대지
		공영(공공) 주차	시간제	유료	II-5	유	도시관리공단	공공부지
		민간주차장 (신고)	월정	유료	III-1	무	민간	민간
			시간제, 일일제	유료	III-2	유	민간	민간
		Ticket	시간제	유료	III-3	유	도시관리공단	공공
		쿠폰	시간제	무료 (가맹자가 가입)	III-4	유	도시관리공단	공공
		건축물 부설주차	-	무료	IV-1	무	민간	민간
			시간제	유료	IV-2	유	도시관리공단	민간
		2륜차 주차	월정	유료	V-1	무	도시관리공단	민간
조업주차	노상	1톤 미만 화물차 주차	1시간 미만	무료	VI-1	유	도시관리공단	공공
		2륜차 주차	1시간 미만	무료	VI-2	유	도시관리공단	공공

- 쿠폰 주차장 제도는 생활권 중심가로의 경제활동을 지원하기 위해 요식업체와 업무 시설, 상점 등이 사전에 도시관리공단으로부터 주차장 쿠폰을 구매하여 사용할 수 있도록 배려



그림 7. 쿠폰 주차장 제도

- 공공 임대형 노외 거주자우선주차장 제도를 운영
 - 도시관리공단이 민간 소유의 주차면을 임차하고 이를 다시 기존의 노상 거주자우선 주차제 이용자에게 분양하는 노외주차장 전환 프로그램은 생활권 주차정책의 핵심
 - 자치구 도시관리공단은 주차관리계정의 일부를 지원받아 생활권 내의 건축물 부설 주차장 소유자와 민간 노외주차장 사업자에게 일부 주차면을 임대계약으로 확보한 후 시장가격보다 저렴한 요금수준 또는 기존의 노상 거주자우선주차제 요금의 70% 수준에 공급

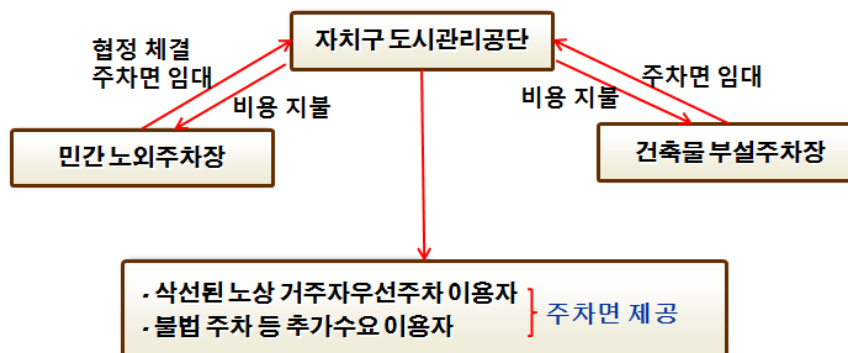


그림 8. 도시관리공단 임대 노외 거주자우선주차장 제도

○ 맞춤형 노외주차장 제도를 운영

- 맞춤형 노외주차장은 노외주차 유형 중 일부를 대상으로 수요에 탄력적으로 대응하여 노외주차장 사업을 활성화시키기 위한 프로그램
- 조그만 여유부지만 있어도 주차구획선을 설정하고 주차장 영업을 할 수 있으며, 노외주차장 사업의 사업성을 담보하기 위한 다양한 운영방법의 시도가 가능
- 특히 중대형 규모의 교회주차장 부지, 공공기관 부지 등을 노외주차장으로 제공하거나 야간만이라도 주차공간으로 공유될 수 있는 방안을 강구

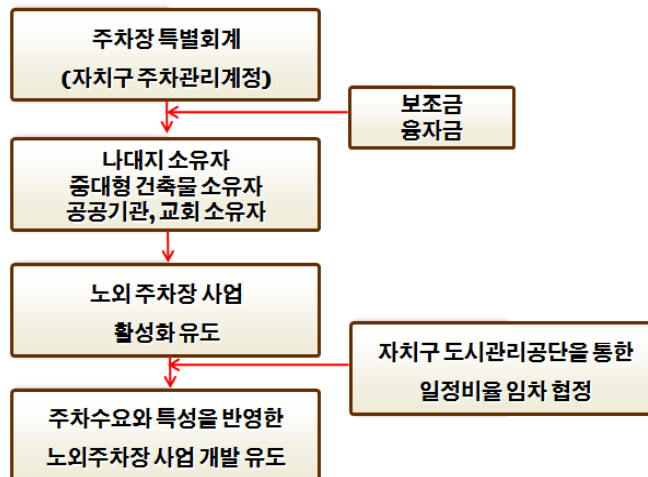


그림 9. 맞춤형 노외주차장 제도

후(後) 생활권 도로 및 건축물 부설주차장을 개선

생활권 중심가로의 개선사업 수준을 결정

- 개선대상의 생활권 중심가로를 수준별로 정비
- 거리의 활성화도와 근린생활시설의 노후도를 고려하여 3가지 수준의 개선사업을 적용
- 정비수준 1은 저예산 정비로 거치식 화단 등에 의한 간단한 보차 분리와 간이포장

수준

- 정비수준 2는 과거 지구 교통개선사업에서 지구도로를 커뮤니티 도로정비 기법에 의거하여 정비하는 수준. 즉 포장, 보차 분리 등 각종 교통규제 및 운영, 교통안전을 위한 지구도로 정비기법이 함께 적용된 수준
- 정비수준 3은 정비수준 2에 연도에 인접한 건물과 생활권 중심가로를 일체적으로 함께 정비하는 수준. 즉 도로와 건물을 테라스형의 데크로 정비하거나 건물 전면부를 도로와 일체적 사용이 가능하도록 정비하는 방법



그림 10. 생활권 교통개선사업 정비수준 1



그림 11. 생활권 교통개선사업 정비수준 2



그림 12. 생활권 교통개선사업 정비수준 3

- 건축물 부설주차장의 활용도 제고를 위한 정비방안 발굴
 - 협소하고 무리하게 공급된 건축물 부설주차장을 생활권 이면도로 공급용지, 나대지 등과 일체적으로 정비하는 방법을 적극 발굴
 - 정비사례 1: 건축물 후면부에 위치한 건축물 부설주차장의 공동 진출입로를 정비

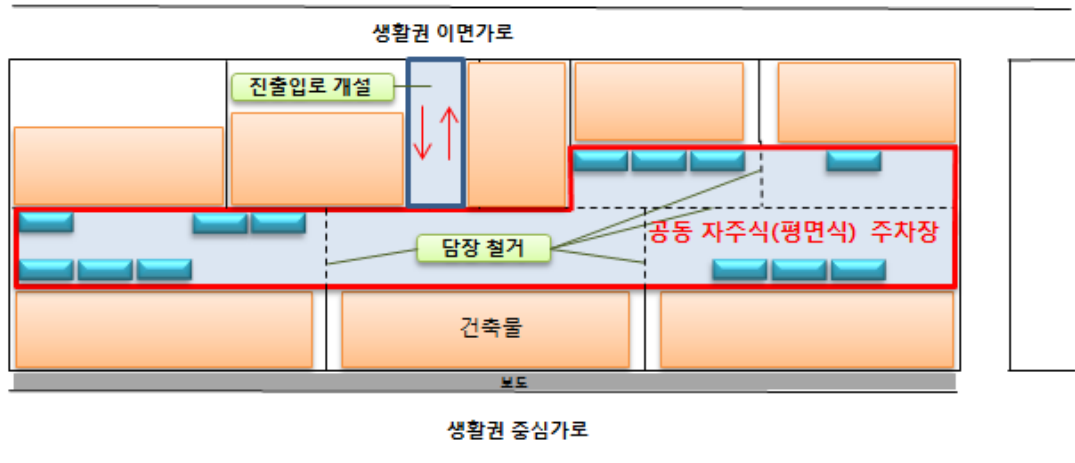


그림 13. 건축물 부설주차장의 공동 진출입로 정비

- 정비사례 2: 건축물 후면부에 위치한 건축물 부설주차장 등과 인접 생활권 이면도로를 통합한 개방형 자주식 주차장으로 정비

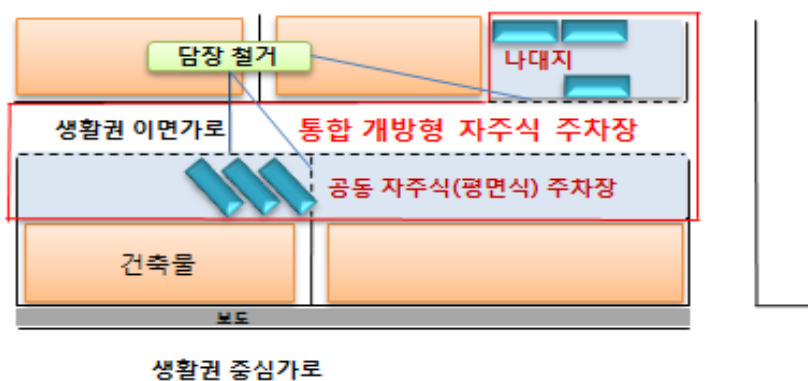


그림 14. 통합 개방형 자주식 주차장 정비

- 정비사례 3: 소규모 건축물 부설주차장의 담장 철거를 통한 주차장의 통합 정비



그림 15. 담장 철거를 통한 부설주차장 통합 정비

III. 생활권 교통개선사업의 구현방안

매력적인 마을중심가로 만들기 사업으로 추진

생활권 중심가로의 주차개선을 통한 도시재생 방법을 도입

- 생활권 중심가로를 대상으로 주차공간 재정비를 통해 매력적인 도로공간 재창출
- ‘주차정비+지구도로 정비+조경’ 성격의 시범사업을 개발하고 도시재정비 차원의 제도적 장치를 구축
- 동별로 1개 구간을 선정하여 마을만들기 사업의 확산 거점으로 활용

노상 거주자우선주차제의 노외주차장화를 추진

- 신규 주차장 건설 중심의 자치구 주차관리계정을 생활권 중심가로를 대상으로 하는 교통개선사업에 투입
- 생활권 주차정비 프로그램의 적극적 도입과 일상적인 주차관리 운영체계를 도입

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
생활권 중심가로 재정비를 생활권 교통개선사업으로 추진	- 생활권 교통개선사업의 구역 지정·고시 및 패키지형 사업추진체계 구축 - 우리 동네의 명소만들기 차원에서 융합적(교통+도로+건축+조경) 성격의 사업으로 추진
생활권 중심가로에서의 노상주차장 노외주차장으로 전환	- 다양한 수요맞춤형 생활권 주차프로그램 도입 - 민간 유료 노외주차장 사업의 활성화 유도 - 생활권 중심가로 주변 노상 거주자우선주차면의 노외화 전환에 따른 인센티브 부여
자치구 주차관리계정의 적극적인 활용	- 신규 주차장 건설로 단순화된 자치구 주차관리계정을 주차관리 운영분야에 적극 활용 - 생활권 교통개선사업을 포괄적 주차정비사업으로 규정하여 주차 관리계정을 적극 활용

생활권 중심가로 재정비를 생활권 교통개선사업으로 추진

생활권 교통개선사업의 구역 지정 및 패키지형 사업추진체계를 구축

- 근린생활시설 중심가로는 서울에만 700~1000여 구간이 존재하나 도시정비의 사각 지대로 존치
- 건축물 부설주차장 설치 의무규정으로 인해 재개발, 재건축 시 사업 타당성 등의 문제로 기존 근린생활시설의 노후화가 심각
- 공영주차장의 적극적인 공급과 주차관리 운영프로그램의 적용을 통한 돌파구 마련이 필요
- 동(洞)별로 시범 근린생활시설 중심가로를 정비하여 마을만들기의 거점공간으로 확보
- 근린생활시설 중심가로를 생활권 교통개선사업 지구로 고시하여 공공이 공영주차장에 선투자하고 중장기에 걸쳐 건물주에게 자금을 회수하는 주차공급정책을 구사

우리 동네의 명소만들기 차원에서 융합적 성격의 사업으로 추진

- 개선사업 단위별로 주민협의체를 구성하고 융합적인(주차+건축+도시설계+경관) 사업추진체계를 구축
- 근린생활시설 중심가로를 대상으로 한 주차공간 재정비를 통해 매력적인 도로공간을 재창출
- ‘Green Parking’ 사업처럼 제안된 생활권 교통개선사업 성격을 대표하는 프로젝트의 브랜드화가 필요(Parking + Gardening)

생활권 중심가로에서의 노상주차를 노외주차로 전환

다양한 수요맞춤형 생활권 주차프로그램을 도입

- 생활권 내에서도 주차의 이용특성, 수요특성이 다양하기 때문에 주차장 규모, 운영 방식, 주차면 설계방식, 주차요금 등에서 맞춤형 주차정비 프로그램을 공급
- 생활권의 무질서한 주차를 적극적으로 개선하기 위해서는 저렴한 비용에 월 단위 또는 시간 단위로 공유하여 사용할 수 있는 신규 노외주차장의 면수를 확충
- 개인 소유의 건축물 부설주차장을 재정비하고 공개하는 것이 핵심적 사항으로 자치구 주차관리계정의 투입과 자치구 산하 도시관리공단(일부 자치구는 시설관리공단)을 적극 활용
- 단기 주차와 조업 주차를 위해서는 노상주차를 허용하고 적정 장소와 주차 회전율을 높이기 위한 시스템과 주차요금 정책을 도입

민간 유료 노외주차장 사업의 활성화를 유도

- 거주민의 주차장 임대업 활성화를 유도하고 공공기관, 공공건물, 나대지 등을 주차장으로 임차하여 공영 노외유료주차장을 확충하고 이를 거주자우선주차제로 활용
- 거주자우선주차제의 요금체계를 점진적으로 개편하고 유료주차장 기본요금을 인상하여 민간에서의 유료 노외주차장 사업을 활성화

노상 거주자우선주차면의 노외화 전환에 따른 인센티브를 부여

- 미시행 중인 건축물 부설주차장의 주차장 기능을 회복시키기 위해 건축물 부설주차장 리모델링 비용을 보조하거나 민간 소유의 노외주차장 확충을 유도하기 위해 주차관리계정을 인센티브로 적극 활용
- 아울러 기존 주차장의 기능 복원으로 확충된 노외주차장을 공공에서 민간으로 임대하고 임대비용 등을 주차관리계정에서 지원

자치구 주차관리계정의 적극적인 활용

주차장건설로 단순화된 주차관리계정을 주차관리 운영에 적극 활용

- 주차관리계정은 초창기부터 주차장부지 매입에 의한 주차장 건설에 치중하여 주차장 정비효과가 미흡하고 적정 사업부지가 없을 경우 예산 집행률이 매우 낮아 차기 연도로 이월되는 문제가 꾸준히 지적되어 오고 있는 상황
- 주차장 공급의 효율성이 극히 낮은 공영주차장 정비사업을 점진적으로 축소하고 민간분야에서의 노외주차장, 부설주차장 사업을 확대시킬 수 있도록 현실성 있는 보조·용자제도를 명확히 하여 활성화하는 것이 필요
- 또한 민간부문 주차정비 기능을 촉진시키기 위해 주차관리계정에서의 보조·용자 이외에 세제상의 특별조치는 물론 관련 사업 단위에서도 별도의 보조가 필요

생활권 교통개선사업을 주차정비사업으로 규정, 주차관리계정 활용

- 지금까지 대형 공영주차장 건설 위주의 사업을 지양하고 사업효과의 범위가 넓고 보편성을 가지기 위해 마을만들기 사업, 생활권 교통개선사업과 연계하여 주차관리계정을 집행
- 이를 위해 시 또는 자치구 주차관리과의 단독적 예산 집행보다는 교통기획 운영, 도시정비 분야와 연계된 사업모델을 개발하고 매칭펀드 개념으로 집행방법을 다각화