

도심부 활력지속을 위한 도시환경정비사업 미시행지구의 특성분석 및 역할 규명 연구*

배응규** · 김원***

Analysis on the Characteristics and the Roles of Non-implemented Renewal Projects Areas Maintaining Vitality in the Downtown of Seoul*

Woongkyoo Bae** · Owen Kim***

요약 : 이 연구는 도시재생의 필요성이 높아지고 있는 여건에서 도심지역에 대한 ‘철거형정비’와 ‘유지관리형재생’ 등 다양한 수법이 공존을 통해 도심의 매력과 활력을 지속시킬 수 있는 미시행지구의 역할을 규명하는 것이 목적이다. 이를 위해 먼저 서울시 도심부의 특성과 도시환경정비사업의 현실을 이해하여 미시행지구의 새로운 해석의 필요성을 확인한다. 다음으로 미시행지구에 대한 다각적 분석을 통해 그 역할을 규명하고자 한다. 연구 결과, 그동안 개발이 미쳐 시행되지 아니한 지구로만 인식된 미시행지구의 역할을 다음과 같이 확인할 수 있었다. 첫째 미시행지구는 도심 활동의 선순환을 위한 근접지원을 하는 다양한 지원용도의 집결지 역할을 수행하고 있다는 점, 둘째 도심매력 보전장소 역할을 하고 있다는 점, 셋째 향후 도심재생의 발생 잠재거점 역할을 하고 있다는 점이다. 이 연구에서는 미시행지구의 단순한 역할규명 확인에 그치는 것이 아닌 생산적 역할을 감안하고자 하였으며, 향후 좀 더 실체적이고 구체적인 도시환경개선과 도심 활성화로 이어질 수 있도록 후속 연구가 이루어져야 할 것이다.

주제어 : 도시환경정비사업, 미시행지구, 도시재생, 도심활성화

ABSTRACT : The purpose of this study is to identify the roles of non-implemented downtown renewal area that is sustaining the attractiveness and vitality through a variety of regeneration methods from demolition-type to maintenance-type in conditions that increases the need for urban regeneration. To do this, first check the need for a new interpretation of non-implement areas by understanding the nature of Seoul's downtown and the reality of Downtown Renewal Project. Next, through a multifaceted analysis of non-implemented areas to investigate the role of this place. The only recognized where development is simply which is not performed here was found to perform the following roles. First role as a staging area for a variety of applications that support the virtuous circle of close support for downtown activities. Second, the city serves as attractive conservation area. Third, it serves as a place where future downtown regeneration that occurs. The Roles of non-implemented areas identified in this study is a follow-up studies need to be done in view of the practical application not just check the simple fact that so may lead to practical and specific urban environmental improvement and activating the city center.

Key Words : downtown renewal project, non-implemented area, urban regeneration, downtown revitalization

* 이 연구는 2015년도 중앙대학교 연구장학기금 지원을 받아 수행되었습니다.

** 중앙대학교 사회기반시스템공학부 도시시스템공학 정교수(Professor, Department of Urban Design and Studies, Chung-Ang University),
교신저자(E-mail: baegogh@cau.ac.kr, Tel: 02-820-5849)

*** 중앙대학교 도시공학과 도시설계전공 박사과정수료(Ph.D Candidate, Department of Urban Design and Studies, Chung-Ang University)

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

서울은 1960년대 이후 경제개발에 따른 급속한 도시화로 고속 성장을 경험했다. 반세기가 지난 오늘날 도시는 외형적으로 크게 성장하였지만, 시대적 여건 변화로 이전과는 다른 성장모델이 필요한 상황이다. 도시중심의 형성이 미약했던 고도 성장기에 효과적이었던 용도분리와 효율에 치중된 대량 공급과 소비를 위한 일시적 전면 개발방식은 저성장과 도시재생 시대에 접어든 지금, 그 한계도 극명히 나타나고 있다.

이러한 상황에서 서울시는 도심부에 대해 2000년 관리계획을 시작으로, 2004년 도심부발전계획과 2015년 역사도심기본계획을 마련하여 새로운 시대적 변화에 대응하여 도심부를 적절하게 관리하고자 하였다(서울특별시, 2015b: 6~7). 이 같은 도심부 관리기조는 1970년대 이래 지속된 도시환경정비사업(당시 ‘도심재개발’)의 추진방식과 상충되기도 하였지만, 새로운 성장모델이라는 측면에서 일정한 역할을 했다. 새로운 사업시행방식으로 1990년에 도입된 ‘수복형’ 방식은 실현되지 않았지만 2001년에 수립된 『서울시도심재개발기본계획』에서 검토되면서 그 논의가 구체화되었다. 이후 2010년 공평구역 중 일부를 수복형(소단위 정비구역)으로 정하는 등 개발이 지체되고 있는 미시행지구를 대상으로 새롭게 접근하는 중이다. 이러한 시도는 2010년에 발표한 ‘2020년 기본계획’에서도 구체화되었으며, 최근 고시된 ‘2025년 도

시환경정비기본계획’에서 역사문화자원을 보존·활용하고, 지역맞춤형의 재생으로 전환을 명시하고 있다.¹⁾

지금까지의 도시환경정비사업은 도심 및 부도심 등의 지역에서 취약한 업무중심기능이나 상업중심기능을 회복하기 위해 도시환경을 정비했다는 점에 있어 그 역할을 했다. 하지만 비록 정비지구이지만 사업이 시행되지 않지만 지구 내 상업활동이 활성화되어 주변지역과 호혜관계가 형성되는 등 도심 활력 유지에 도움을 주고 있는 점은 평가되지 않고 있다. 이 같은 미시행지구는 시행지구보다 이면부 위치 등 개발조건이 상대적으로 불리하지만, 식음시설 등 지원기능이 활성화되어 있어 자생 가능한 충분한 규모의 경계를 이루고 있다.²⁾ 이러한 상황에서 종전 사업방식을 이곳에 그대로 적용하게 되면 그 한계가 명백해지며, 실제로 이 때문에 장기간 사업이 시행되지 않고 있는 지구도 상당수가 있다.³⁾

최근 부동산 경기침체 등으로 대규모 정비사업이 추진동력을 잃으면서 기존 도시환경정비구역의 정비계획도 변화된 여건과 정책기조를 고려하여 재검토해야 할 필요한 시점이다. 그동안 개발이 미시행된 지구로 인식된 곳의 역할에 주목한 새로운 시각이 필요한 상황이다. 이 연구에서는 미시행지구에 대한 문헌조사와 현장조사로 실증적인 역할규명 연구를 진행하고자 한다. 이를 통해 도시환경정비사업 미시행지구의 역할을 밝혀 이곳이 도심부 활력을 지속시키는 중요한 역할을 하고 있음을 확인하고자 한다.

1) 서울시는 2016년 8월 11일 『2020 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 도시환경정비사업부문』을 2025년 목표로 재정비하여 고시하였다.

2) 사업구역 내 기존 건축물의 경우 임대 형태를 띤 영업용 상가건물이 대다수이다. 이는 고정적으로 월세 수입을 취하는 건물주 입장과 충분한 규모의 경계를 이루고 있는 영업자의 이해관계에 따라 사업시행이 불확실할 수밖에 없다.

3) 2016년 2월 현재 도심부 지구 중 전체의 19.3%가 미시행이며, 2012년 당시 도심부 67개 미시행지구중 52개소(77.6%)가 30년 이상이다.

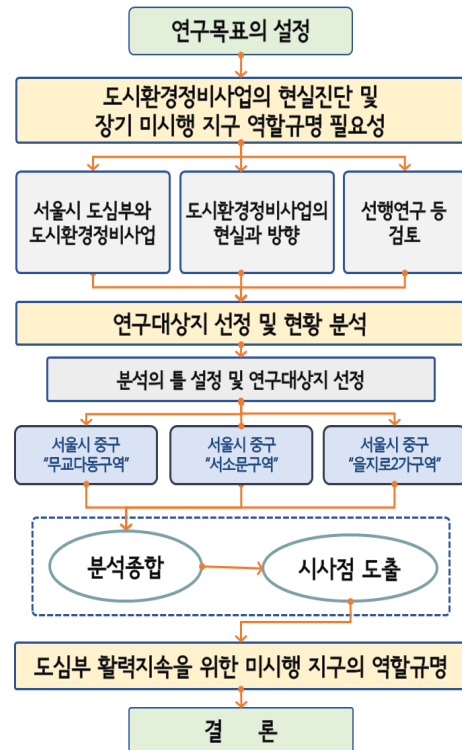
2. 연구의 범위와 방법

이 연구는 도시재생의 필요성이 높아지고 있는 현실을 고려하여 도심지역에 ‘철거형정비’와 ‘유지관리형재생’을 공존시켜 도심 매력 유지와 활력을 지속시킬 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 서울시 도시환경정비사업의 현실과 한계를 파악하고, 분석을 통해 미시행지구에 대한 새로운 해석이 가능하도록 연구의 범위를 선정하였다.

대상지는 미시행지구가 포함된 도심부의 도시환경정비사업 구역으로 그 초점을 맞추었다. 우선 도심부 미시행지구의 지정년도 등을 기초적으로 조사하여, 1970년대 구역 지정 후 30년 이상 미시행상태로 남겨진 곳을 우선 검토하였다. 그리고 오늘날 도심지역 공동화 현상 등 현실 문제가 보다 명확히 확인되는 서울시 중구로 연구대상지를 압축하였다. 또한 1970년대 지정된 중구 내 도시환경정비사업구역 중 업무 주용도의 도심지역 두 지구 이상의 미시행지구를 포함하고 있으며 전통시장, 구릉지 등 입지적 특성이 있는 곳을 제외하여 구역을 선정하고자 하였다. 이러한 기준 설정에 따라 최종 연구대상지를 검토한 결과, 서울 도심부 지역 중 중구에 위치한 ‘무교다동구역’, ‘서소문구역’, ‘을지로2가구역’이 선정되었다.

연구범위설정에서 따라 관련 제도와 선행연구 검토를 위해 문헌조사를 시행하며, 미시행지구의 구체적인 현황 이해를 위한 도시환경정비사업의 시행현황을 조사하고, 미시행지구에 대한 공부조사도 병행하였다.⁴⁾ 연구과정에 사용하는 데이터는 최신 구축 자료를 기준으로 사용하는 것을 원칙으

로 하되, 부득이한 경우 사유를 밝히고 활용하고자 한다.⁵⁾ 또한 미시행지구의 현장조사를 위해 조사가원이 직접 방문하여 기반시설과 건축물을 확인하고, 이용 행태 등을 직접 관찰·조사하여 자료로 활용하였다. 이어 심층 연구대상지에 대한 현황을 비교분석하고 종합하여 구체적인 시사점을 도출하였다. 이러한 연구과정으로 도출된 결과를 바탕으로 도심부 활력지속을 위한 미시행지구의 역할을 규명하고자 하였다.



〈그림 1〉 연구의 흐름

4) 이 연구과정에 사용된 공부(公簿)의 경우 해당 연구대상지의 건축물 대장 및 토지대장, 서울시에서 작성 또는 비치중인 각종 수치자료 및 지정고시 등 자료일체를 의미한다.

5) 이 연구 과정에 사용되는 연구데이터(도시환경정비사업구역 및 미시행지구 등)는 2016년 최신자료를 기반으로 하되, 공식적으로 배포되지 않은 자료나 데이터는 서울시 내부의 검토자료와 연구자가 직접 조사한 자료 등으로 그 내용을 보강하였다.

II. 도시환경정비사업의 성과와 한계

1. 서울시 도심부와 도시환경정비사업

‘도심부’는 도시의 중심이 되는 구역 또는 그 지대로써 관공서나 회사·은행 등의 본점으로 구성된 중심 상업·업무지구가 밀집한 지역을 의미한다. 이곳은 지가가 상대적으로 다른 지역에 비해 높고 토지 이용이 집약적인 특징을 가지며, 주간 인구 밀도는 높으나 야간 인구 밀도는 낮은 특성을 가진다. 2010년 통계청 자료를 기초로 분석하면, 주간 인구지수는 전통적 도심지역인 중구, 종로구, 강남구 순으로 높게 나타나고 있다. 반면 상주 인구비율은 도심지역인 중구, 종로구, 용산구 순으로 낮게 나타나고 있다.

서울시 도심부는 한국전쟁 이후 1960년대 급격하게 발생한 난개발로 무허가 건축물이 난립하고 도로 및 공원 등의 기반시설 부족현상을 야기하는 등 각종 도시문제를 해결하기 위한 방안의 필요성이 대두되었다. 이를 위해 서울시는 1973년 최초로 ‘도심재개발구역’을 지정하였으며, 1978년에는 「도심재개발기본계획」을 수립, 최근 현재까지 5회(1994년, 2001년, 2006년, 2010년)에 걸쳐 2016년 현재 6번째 기본계획을 수립하는 등 개선을 거듭하며 도심부 관리의 틀을 지속적으로 발전시켜왔다. 이 과정에서 2002년 「도시및주거환경정비법」의 제정으로 ‘도심재개발사업’에서 ‘도시환경정비사업’으로 명칭이 변경되었으며(서울시, 2000: 10~17) 이를 통해 종합적인 도심정비의 수단을 수립하였다.

「2020 도시환경정비기본계획」은 도심부 미시행지구 개발촉진을 기본방향으로 설정하고 부작용을 최소화하려고 노력하였으나, 여전히 물리적 환경개선과 공급위주로 도로와 공원 등 기반시설을 지정하거나 신설하는 것이 주요한 내용이었

〈표 1〉 서울시 도심부 도시환경정비구역 시행현황

구역명	구역지정일	자치구	총면적 (㎡)	사업진행					
				계	완료	시행	준비	미시행	시행률 (%)
소공	1973.9.6	중 구	14,226	3	3	0	0	0	(완료)
도림	1973.9.6	종로구	63,212	17	12	1	0	4	76
적선	1973.9.6	종로구	20,769	6	6	0	0	0	(완료)
무교다동	1973.9.6	중 구	97,523	35	21	2	6	6	66
장교	1973.9.6	중 구	15,520	5	1	3	0	1	80
서울역-서대문1·2	1973.9.6	중 구	76,140	15	13	0	0	2	87
서린구역	1973.9.6	종로구	31,748	13	8	0	3	2	62
광화문	1975.8.9	종로구	9,008	1	1	0	0	0	(완료)
신문로	1975.12.16	종로구	5,013	1	1	0	0	0	(완료)
청계천7가	1976.4.7	중 구	19,021	7	7	0	0	0	(완료)
남대문	1977.6.29	중 구	53,657	15	8	1	1	5	60
을지로2가	1977.6.29	중 구	86,164	14	8	0	4	2	57
서소문구역	1978.9.26	중 구	77,147	18	8	1	5	4	50
양동구역	1978.9.26	중 구	75,711	10	6	0	2	2	60
공평구역	1978.9.26	종로구	61,822	10	6	1	1	2	70
공평(수복형)	1978.9.26	종로구	23,402	69	0	0	0	69	0
소공4구역	1978.9.26	중 구	18,182	9	1	0	6	2	11
청진	1979.11.22	종로구	68,319	14	8	1	0	5	64
회현	1979.11.22	중 구	50,452	7	5	0	1	1	71
신문로2	1983.9.30	종로구	50,299	11	7	1	0	3	73
명동	1983.9.30	중 구	16,886	5	2	2	0	1	80
세종로	1994.4.29	종로구	13,781	5	1	1	0	3	40
내수	1993.3.22	종로구	35,475	4	4	0	0	0	(완료)
특가구(해제)	1994.4.22	중 구	35,211	4	4	0	0	0	(완료)
사직1	2000.6.27	종로구	40,126	1	1	0	0	0	(완료)
중학	2000.7.25	종로구	8,163	1	1	0	0	0	(완료)
순화	2003.10.07	중 구	14,723	2	0	1	0	1	50
익선	2004.5.06	종로구	31,122	1	0	0	0	1	0
저동	2006.4.20	중 구	14,071	2	1	1	0	0	100
중학2	2006.8.24	종로구	6,333	2	1	0	0	1	50
쌍림(완료)	2007.11.29	중 구	7,966	1	1	0	0	0	(완료)
종로6가	2009.10.01	종로구	12,556	1	0	0	0	1	0
사직2	2009.11.19	종로구	34,262	1	0	1	0	0	100
수표	2010.8.26	중 구	12,317	1	0	0	0	1	0
수송(수복형)	2010.12.30	종로구	53,637	18	1	1	4	12	11
내자필운	2011.5.06	종로구	12,088	2	0	0	1	1	0
내자필운(수복형)	2011.5.06	종로구	6,853	11	0	0	2	9	0
남대문5가	2011.12.01	중 구	13,763	1	0	0	0	1	0
총 계	38개 구역		1,286,668	343	147	18	36	142	평균 61%

출처 : 서울특별시, 2016c.

다. 반면 「2025 도시환경정비기본계획」은 역사자원을 보전·활용하고 도심정책성을 강화하고자 다

원적인 정비방식으로 맞춤형 재생을 추진하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 정비방식 측면에서 일반정비와 함께 소단위정비, 보전정비 등 다원화된 정비방식으로의 전환을 의미한다. 지구통합관리 중 하나로 도심활성화, 건축물 등 다양한 공공기여를 유도하는 등 중진 기본계획에 비해 상당부분 전향적인 내용을 포함하고 있는 점이 특징이다.⁶⁾ 또한 「2030 서울플랜」(서울특별시, 2014)을 수립하여 글로벌 역사문화도심의 위상을 강화하고, 「역사도심 기본계획」(서울특별시, 2015b)를 마련하여 역사문화자원을 보전·활용, 걷고 싶은 가로 환경조성, 도심산업기반조성 등의 정책 방향을 반영하고자 하였다.

2016년 1월 현재 서울시 ‘도시환경정비사업’은 총 67개 구역이며, 도심부⁷⁾에 해당하는 종로구·중구에 위치한 사업구역의 경우 38개 구역에 총면적 1,286,668㎡의 규모로 집중되어 있다. 이 중 사업완료 12개 구역을 제외한 26개 구역의 경우 사업추진이 진행 중에 있으며, 평균 시행률은 61% 수준으로 상당수의 지구에서 여전히 사업을 진행 중인 것으로 나타났다(〈표 1〉 참조).

도심부에 위치하고 있는 38개 도시환경정비사업구역 내 미시행지구는 전체 142개 지구이다. 이 중 사업체제가 20년 이상 지속되고 있는 것으로 판단되는 ‘장기 미시행지구’는 총 45개 지구⁸⁾로 전체 지구 중 대다수를 차지하고 있다. 이는 최초 구역지정 당시(1972년 기준)부터 누적되어 온 미시행지구의 경과년수를 분석한 결과, 미시행지구가 장기에 걸쳐 동일한 지구 수와 비율을 유지해 온 것으로 사료된다. 또한 서울시 도심부 도시환경정비구역 내 전체 지구에 대한 연도별 현황을

비교한 결과, 미시행지구는 2000년도 들어 수복형 정비방식의 도입으로 미시행지구 대거 지정을 제외하면 그 비율이 일정하게 유지되어 온 것으로 나타났다(〈표 2〉 참조).

도심부에 위치한 미시행지구가 장기간 방치되어 발생하는 부정적인 측면은 건축행위제한 등으로 건축물의 노후도가 점차 가중되어 해당 지구의 도시미관이 악화될 뿐만 아니라 유지관리비용도 증가될 수 있다는 점이다. 또한 방범, 치안, 소방, 주차장 등의 기반시설이 취약하여 사회적 비용도 증가할 수 있는 여지를 가지고 있다. 그리고 구역 내 일부 미개발지로 인하여 토지의

〈표 2〉 서울시 도심부 도시환경정비구역 내 사업지구 연도별 현황(2016년 현재)

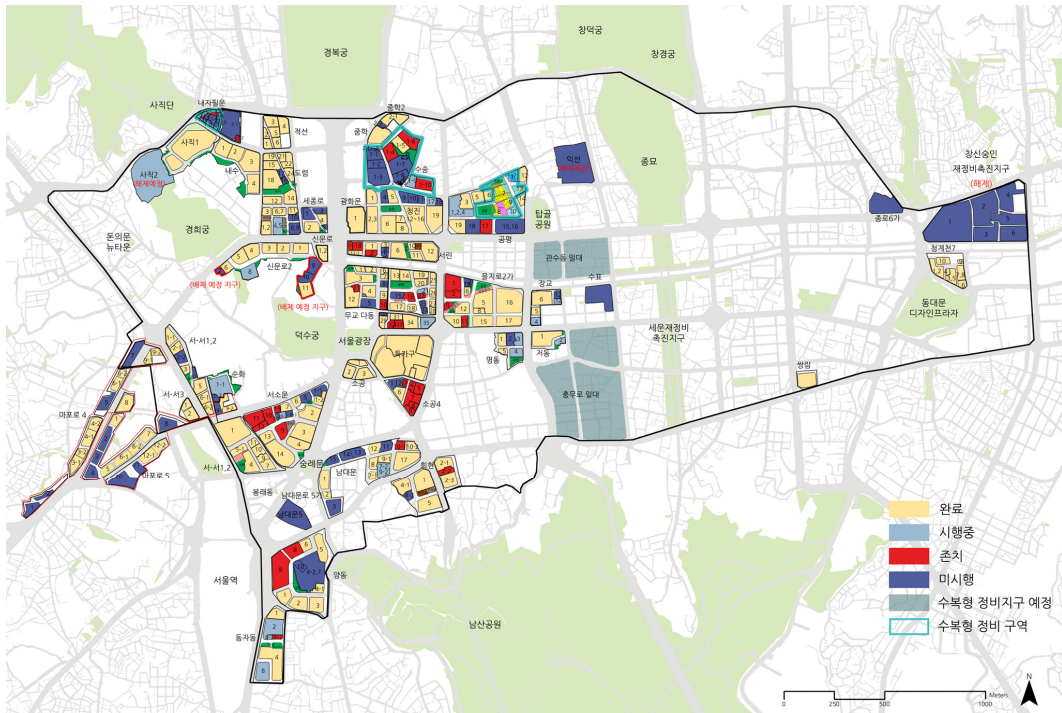
구 분	경과 년수	30년 이상 (~1986)	20~30년 (1987~ 1996년)	10~20년 (1997~ 2006년)	5~10년 (2007~ 2011년)	5년 미만 (2012~ 2016년)
완료 지구	지구	60	27	31	22	7
	누계 (%)	60 (48.0)	87 (55.8)	118 (59.3)	140 (54.9)	147 (42.9)
시행 지구	지구	3	-	2	2	11
	누계 (%)	3 (2.4)	3 (1.9)	5 (2.5)	7 (2.7)	18 (5.2)
준치 지구	지구	20	1	7	7	1
	누계 (%)	20 (16.0)	21 (13.5)	28 (14.1)	35 (13.7)	36 (10.5)
미시 행지 구	지구	42	3	3	4+ (21)*	0+ (69)*
	누계 (%)	42 (33.6)	45 (28.8)	48 (24.1)	52/73* (28.6)	52/142* (41.4)
합계	지구	125	156	199	255	343
	누계 (%)	100.0 (100)	100.0 (100)	100.0 (100)	100.0 (100)	100.0 (100)

* 해당 미시행지구는 최근 수복형 정비방식(2010년 수송구역, 2011년 내자필운구역, 2013년 공평구역)이 적용되어 사업지구가 재지정되면서 발생하였다.

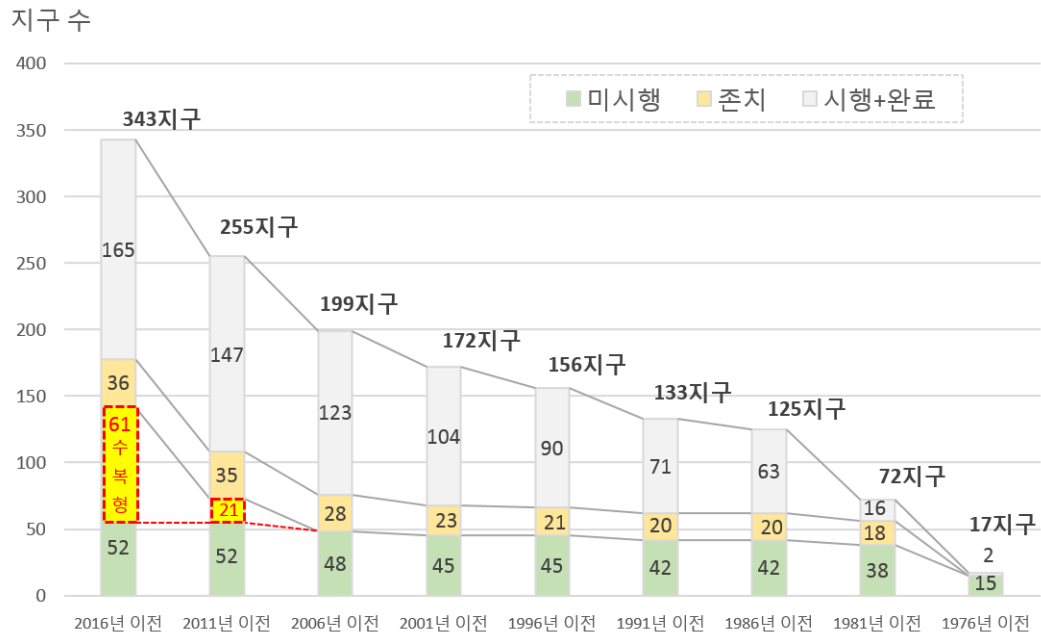
6) 서울시는 2016년 5월 9일 이러한 방향전환을 발표하고, 지역특성 맞춤형의 2025 도시환경정비기본계획 기초를 제시하였다.

7) 이 연구에서의 도심부는 「서울시 도시계획조례 시행규칙」에서 정한 범위를 말한다.

8) 서울시 도심부 도시환경정비사업구역 내 미시행지구 중 최근 철거형 미시행지구의 대안 정비방식으로 신규 지정된 수복형(공평, 내자·필운, 수송, 공평) 개발적용구역은 미시행지구의 역할 규명상 역할과 성격이 달라 산정에서 제외하였다. 서울 전체 240개 미시행지구 중 지정일로부터 20년 경과지구는 68개(28.8%), 30년 경과지구는 61개(25.4%)이다.(준치지역 57개 포함; 서울특별시, 2016b: 31)



〈그림 2〉 서울시 도심부 도시환경정비구역 내 사업지구 현황



〈그림 3〉 서울시 도심부 도시환경정비구역 내 사업진행별 지구 수 현황

합리적 이용과 활용, 도심 본연의 기능수행에 악영향을 줄 수 있다는 점도 부정적인 측면이라 할 수 있다.

반면 장기 미시행지구의 긍정적 측면은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 현재 도심부 내에 있는 다양한 산업과 경제활동이 왕성하게 유지되고 있다는 점이다. 이는 인쇄, 금융, 전자, 귀금속 등 특화된 도심산업을 포함하고 있어 영세한 소상공인들의 안정적인 영업장소임과 동시에 도심관광자원으로 긴밀한 연관관계를 형성하고 있는 것으로부터 기인한다. 또한 옛길과 물길 등 역사적인 도시조직의 보존으로 다양한 이야기와 가치를 지니고 있다. 아울러 향후 도심부의 새로운 수요와 기능에 대비한 ‘잠재부지’로서 역할을 할 수 있다는 점에서 미시행지구는 다양한 가능성을 함축하고 있다.

2. 도심부 활력지속과 미시행지구 역할규명의 필요성

1) 도심부 활력지속의 필요성

오늘날 도시의 패러다임은 과거 고속 성장시대와는 전혀 다른 ‘저성장’과 ‘재생’로 바뀌었다. 과거 고속성장 기조에 기반을 둔 도시환경정비사업 방식도 새로운 시대에 부합하는 성장 방식에 부응할 필요가 있다. 도시환경정비사업은 지난 40년 동안 서울의 도심에서 현대적 업무공간을 공급하고 기반시설을 확충하며, 노후되고 불량한 건축물을 제척하여 도시의 기능회복과 미관향상은 물론 도시 환경 개선에도 기여했다. 즉, 도심의 노후 불량한 시가지를 대상으로 주로 대형 업무빌딩 신축 등으로 도심부의 물리적인 변화를 주도하였으나, 그 이면에는 대부분 전면철거 위주의 재개발로 기

존 도시의 다양성과 장소성을 소멸시키고 획일화된 도시공간을 양산해왔다.

위와 같은 한계에 주목하여 도심부 정비의 방향도 도심부만이 가지는 독특한 역사문화, 사회경제 환경을 바탕으로 도심 특화 용도와 활동을 육성하고 이를 활용한 문화, 창작, 비즈니스 등 신산업기반을 조성하여 도심부의 활력 증진에 더욱 관심을 두어야 할 필요가 있다. 이를 선결하기 위해서는 지속적인 성장과 활력을 유지하기 위해 도시환경정비사업이 기존의 전면철거 재개발 중심의 사업방식을 재검토하여 다양한 방식이 함께 공존할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 즉, 도심의 고유한 특성에 기반을 두고 보전과 개발의 조화를 꾀할 수 있도록 맞춤형 정비방식으로서의 전환이 요구된다. 이러한 측면에서 도시환경정비사업의 발전을 위해서 다음과 같은 사항을 고려해야 한다.

첫째, 저성장과 고령화 등 다양화된 여건을 고려한 맞춤형 정비방식을 마련해야 한다. 1970년대 경제개발과 더불어 도심부의 업무중심기능 및 상업중심기능을 확충하고 미관정비를 목적으로 ‘도심재개발사업’ 구역이 대거 지정되었다. 하지만 최근 경제성장이 둔화되면서 저성장 기조와 재생의 패러다임에 따라 지구여건의 차이가 명확히 발생하고 있다. 이에 대응하여 조속 개발 방식과 점진적 정비방식, 혼합방식 등 사업적용수법의 다양화가 요구된다.

둘째, 지정된 구역이 ‘모두 완성되어야 한다’는 전제의 틀에서 벗어나 일정 수준 안정화된 방향으로의 접근이 요구된다. 최근 마련된 「서울플랜 2030」, 「역사도심기본계획」에 따르면 재생시대를 고려하여 중심지체계의 다원화와 특성에 부합하도록 정비방식을 전환할 필요가 있음을 시사하고 있다. 특히, 도심부에 대해 역사도심이라는 인식

을 갖고 지속가능한 성장의 관점으로 전환이 필요하다. 도심부 정비의 안정화로 도심의 매력과 활력이 지속될 수 있는 기반을 강화할 수 있다.

셋째, 도시환경정비사업 구역마다 장기 미시행 지구가 일정 수준으로 지속·유지되고 있는 현실에 대응한 새로운 관점이 요구된다. 2016년 1월 기준으로 서울시 도심부에 지정된 도시환경정비구역 314개 지구¹⁰⁾ 중 절반에 가까운 미시행지구(142개, 35%)와 존치지구(36개, 10%)가 현재까지 남아 있으며, 이 중 20년 이상 경과한 장기미시행지구가 90% 이상을 차지하고 있다. 이는 필지 단위 건축행위가 정비사업을 지연시키는 문제를

해결하기 위해 도입하였으나, 도심 활력을 지속시킨다는 재생적 측면에서 보았을 때 소단위의 필지 단위 정비가 가능하도록 정비방식을 재검토할 필요가 있다.

넷째, 도심특성을 살리고 활력 유지의 필요성이 높아지면서 도시환경정비사업의 방식도 이에 적극 대응할 필요가 있다. 서울 도심부에서는 청계천 복원사업을 시작으로 사대문 내 성곽과 피맛길 복원 노력 등 도심특성과 역사의 보존에 대한 관심이 증대되고 있어서 도시환경정비사업의 역할의 확대가 절실하다. 특히 도심 고유의 특성과 장소성을 보존하기 위해 기존 전면철거형 도시정비 방식 외에 소단위(수복형) 맞춤형 정비 등 다양한 정비수법을 마련하여 지속가능한 유지관리방식을 적극 도입하여야 한다. 이는 최종적으로 도심부의 다양성을 살리는 정비방식과 유지관리방식까지 포괄하는 도심재생수단으로 발전되어야 한다.

2) 미시행지구의 역할규명 필요성

도시환경정비사업 미시행지구는 ‘구역지정 이후 현재까지 미인가된 지구’를 의미한다. 이 중 구역지정 후 20년 이상 미인가와 더불어 시행주체가 지 전무한 상태가 장기간 진행하고 있는 지구를 ‘장기 미시행지구’라 정의한다(서울시, 2012: <표 3> 참조).

2020년 도시환경정비기본계획에는 미시행지구의 사업완료와 촉진 방안으로 정비계획 변경 또는 존치지구 처리방안을 강구하고, 정비수법을 전환(철거→수복)하며, 정비계획을 변경해 사업완료를 촉진하는 방침을 마련하여 이를 현재까지도 추진하고 있다(서울시, 2010). 그러나 이러한 미시행지구는 단지 구역별 지구 수를 기준으로 사업완

<표 3> 도시환경정비구역 사업절차관련 지구 구분

지구 구분	사업시행 절차	시행 내용	비 고
미시행 지구	정비구역 지정	구역경계 설정	· 수지타산 부재 · 소유자 갈등 · 기 용도역할 존재 · 문화재 지정 등
	사업계획 결정	획지계획 확정	· 사업주체 없이 · 20년 이상 장기사업 지체 시: 장기 미시행 지구
	조합설립 인가	세부건축계획 등 결정 포함	
시행 지구	사업시행 인가	세부건축계획 수립 및 확정	민간사업자 (시공사)선정
	관리처분 계획 인가	· 분양공고 및 신청 · 관리처분계획 수립 · 조합 설립 및 총회 개최	-
	착공 및 준공	· 기존건축물 철거 · 공사 착공	-
	이전고시 및 청산	· 대지확정 측량 · 소유권 이전 · 청산절차이행	조합 해산 등 정리절차
완료 지구	사업완료	-	· 사업완료후 20년 이상 경과 사례 다수 발생
존치 지구	도시환경 정비사업 구역당시 지정	· 지정당시 지정여건 부적합 · 장기간존치로 여건변화	· 기존 건축물 노후화로정비 필요증대 · 역사적 가치 재검토 필요

10) 2016년 1월 현재 서울 도심부(종로구, 중구)의 도시환경정비사업구역은 총 28개(사업완료구역 제외)이다(서울시 내부자료 인용).

료와 축진의 측면에서 검토한 것일 뿐, 해당 미시행지구의 실제적인 역할에 대해서는 구체적인 검토가 없는 상황이다.

이러한 상황에서 미시행지구는 지구차원에서 계획이 수반된 사업이 진행되고 있지는 않지만, 인접 시행지구 등과 공존하며 일정한 역할과 기능을 수행하고 있는 상황이다. 특히 업무시설 등이 주로 입지해 있는 시행지구를 지원하는 일련의 용도와 기능들이 선순환적으로 일어나고 있어 도심부의 활력을 유지하는 데 일조하고 있는 바, 단일 계획사업으로 시행을 담보해둔 '사업예정지'의 성격이 아닌 새로운 기능과 가능성을 내재한 '도심시가지'로 인식을 전환해야 한다. 또한 장기적으로 서울 도심정비의 새로운 역할 수행이 가능한 대안부지로서 가치또한 상존한다. 따라서 현재 도심부 내에 위치한 '도시환경정비사업' 구역 내 미시행지구의 면밀한 현황 검토가 우선되어야 하며, 심층용도와 기능 분석 등 다양한 방면으로 그 역할을 규명할 필요가 있다.

3. 선행연구 고찰

서울시 도심부 내 도심재개발과 도시환경정비사업에 관한 선행연구는 크게 도심부재개발에 관한 기초연구와 미시행지구 발생에 따른 개선방안 연구, 도시환경정비구역에 대해 다양한 정비수법 적용가능성에 대한 총체적 연구, 도시환경정비사업 내 미시행지구 발생 문제해결을 위한 개선방안 연구로 나누어 볼 수 있다.

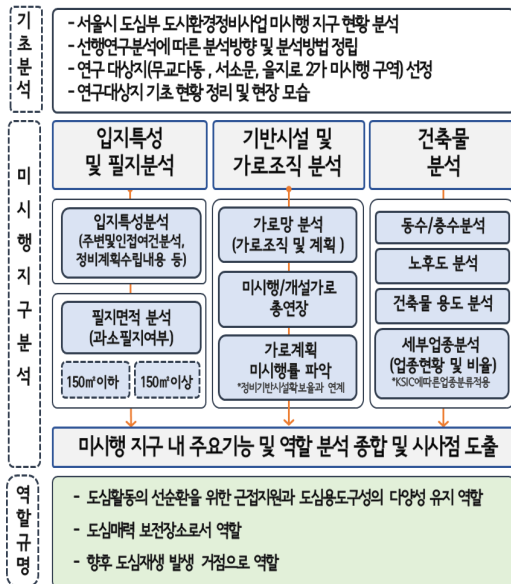
첫째, 서울시 도심부재개발에 관한 기초연구, 미시행지구 및 미시행지구 발생에 따른 개선방안의 연구이다. 홍윤순(2000)은 미시행 도심재개발사업계획에 내재된 문제를 파악하고 다양한 고려사항 등을 수반하여 사업의 개선방향을 모색하고

자 하였다.

둘째, 도시환경정비구역에 대해 다양한 정비수법 적용가능성에 대한 연구이다. 안재혁·심우갑(2010)은 미시행지구에서만 적용이 가능했던 정비수법 개념을 보다 포괄적으로 확대하여 기 사업완료 지구에도 적용하여 토지이용과 이용자의 만족도를 제고함과 동시에 도시미관개선에 기여할 수 있는 방안을 고찰하였다. 김경호(2011)는 도시및주거환경정비사업의 추진과정 전반에 걸쳐 발생하고 있는 문제점을 파악하고, 이를 해결하기 위한 제도개선 방안을 모색하였다.

마지막으로 미시행지구의 개선방안 연구이다. 장경철 외(2013)는 미시행지구에 새롭게 적용되는 '수복형 정비사업' 시범구역인 공평구역을 대상으로 소단위맞춤형 정비의 실제적 적용을 위한 과정과 결과를 도출하고, 이에 따른 새로운 정비수법 가능성과 향후 타 지구에 대한 확대적용 시사점을 제시하였다. 김지호(2013)는 미시행지구의 가로경관적 측면에서 도심환경에 영향을 미치는 건축밀도와 높이의 변화 등을 파악한 후 이를 지수화하여 기존 미시행지구에 대한 새로운 역할을 제시하였다. 임현성(2012)은 도시환경정비사업 구역 내 미시행지구의 개발방식에서 완료지구의 사례를 분석하여 미시행~시행 간 통합개발방식을 유도할 수 있는 방법론을 제시하고, 이를 통해 얻을 수 있는 효과 등을 분석하였다.

선행연구 분석에 따르면 도시환경정비사업구역 내 미시행지구에 관한 연구의 동향은 주로 사업이 진척되지 않고 있다는 점에 기인한 방법론적 제시 연구가 대부분을 차지하고 있는 것을 확인할 수 있다. 즉, 기존의 사업과 여건 특성에 따른 문제제기의 연구에서부터 최근에 이르러 다양한 정비수법의 제시와 적용, 그리고 기 시행지구와 연계한 통합적 정비수단에 이르기까지 전반적으로 해결



〈그림 4〉 분석의 틀

〈표 4〉 한국표준산업분류(KSIC)에 따른 업종의 구분

코드	업 종 구 분
A	농업 임업 및 어업
B	광업
C	제조업
D	전기 가스 증기 및 수도사업
E	하수 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업
F	건설업
G	도매 및 소매업
H	운수업
I	숙박 및 음식점업
J	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업
K	금융 및 보험업
L	부동산 및 임대업
M	전문, 과학 및 기술 서비스업
N	사업시설관리 및 사업지원 서비스업
O	공공행정, 국방 및 사회보장 행정
P	교육 서비스업
Q	보건업 및 사회복지 서비스업
R	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업
S	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업
T	가구 내 고용활동 및 미분류 자기소비 생산활동
U	국제 및 외국기관

참고 : 통계청, 2016.

방안을 제안하고, 실제 적용 후 효과분석 위주의 연구가 주를 이루고 있음을 알 수 있다.

이 연구에서는 장기화되어가고 있는 도시환경 정비구역 내 미시행지구에 대하여 문제해결을 위한 대안과 정비수법을 제안하는 것이 아닌, 현재 까지 지구 내에 유지되어 오고 있는 기존용도와 기능 등의 현황을 복합적으로 분석하여 그 역할을 규명하고자 한다. 즉, 도심활력 회복과 유지라는 새로운 관점에서 미시행지구가 수행하고 있는 역할을 규명하는 연구라는 점에서 선행 연구들에 비해 차별성이 있다.

III. 도시환경정비구역 미시행지구 현황 분석

1. 분석의 틀 및 대상지 개요

1) 분석의 틀

분석의 틀은 서울시 도시환경정비사업 구역에 대한 기초 연구를 토대로 선정된 미시행지구에 대해 ① 입지특성과 필지분석, ② 기반시설과 가로조직분석, ③ 건축물분석으로 구분하여 구체적인 심층 분석을 진행하고자 하며, 이를 종합하여 미시행지구의 역할을 규명하고자 한다. 이 같은 분석의 틀은 〈그림 4〉와 같다.

심층 분석에 따라 요구되는 세부기준은 해당 항목에 따른 기준을 참고하여 진행하고자 한다. 과소필지¹²⁾는 서울시 상업지역을 적용하며, 건축물에 입점하고 있는 세부용도에 대한 한국표준사업분류표에 따른 업종분류¹³⁾에 따라 분석하고자 한다(〈표 4〉 참조). 또한 대상지 내 건축물에 대한 기초정보는 현장조사 결과와 공부 자료 및 선행연구자료 등을 종합하여 사용하고자 한다¹⁴⁾.

〈표 5〉 구역별 역사문화자산 현황

구역내 역사문화자산 분포도			
문화재(등록/지정)	0개소 / 1 개소	1개소 / 0개소	1개소 / 0개소
근현대건축물	2개소	2개소	1개소
생활유산/표식	4개소 / 2개소	0개소 / 7개소	0개소 / 5개소

2) 연구대상지 기초 조사 내용

앞서 제1장 제2절의 연구범위에 따라 선정된 대상지는 도심부 도시환경정비사업구역중 중구 소재 무교다동구역, 서소문구역, 을지로2가 구역의 미시행지구이다. 대상 구역에 대한 기초 현황과 역사문화자산을 정리하면 〈표 5〉, 〈표 6〉과 같다. 이외에도 가치 있는 역사문화자산으로서 옛길과 물길, 알려진 명소 등도 역사도심의 매력에 도움이 될 수 있는 자산이다.

2. 미시행지구 분석

1) 입지특성 및 필지분석

서울시 중구에 위치한 ‘무교다동 도시환경정비사업구역’은 1973년 무교, 다동, 을지로 1가의 개별 도심재개발 구역이 개별 사업진행 중 2012년에 통합하여 지정고시 된 구역이다. 현재는 총 35개 사업지구(완료 22, 시행중 1, 미시행 6, 존치 6)로 지구 분할되어 사업이 진행 중에 있다. 무교다동

구역의 경우 주요 간선도로변(태평대로, 청계천로, 을지로, 남대문로)에 위치하고 있으며, 주로 간선도로변은 대부분 시행 완료된 금융 등 업무기능 중심의 고층건물이 입지하고 있다.

무교다동 미시행지구 내 과소필지는 대상지 내부에 다수 위치하고 있다. 과소필지 기준인 150㎡ 이하 기준으로 전체 필지 수 중 약 59.5%(44필지)에 해당하며, 과소필지를 제외한 나머지 40.5%(30필지)보다 높은 것으로 나타났다. 또한 지구 내 계획기반시설 중 미확보된 기반시설 내 필지는 전체 28필지 중 20필지(71.5%)가 과소필지에 해당하는 것으로 파악되었다.

서울시 중구에 위치한 ‘서소문 도시환경정비사업구역’은 1978년 9월 도심재개발 구역으로 지정되어 동년 12월에 총 14개의 시행지구 분할로 사업계획이 결정된 구역이다. 이후 수차례의 구역변경 절차 등을 거쳐 현재는 총 18개 사업지구(완료 7, 시행중 1, 미시행 5, 존치 5)로 분할되어 사업이 진행 중에 있다.

서소문 구역은 주요 간선도로변(서소문로, 세

- 12) 과소필지란 지방자치단체 조례가 정하는 면적에 미달하거나 도시계획시설 등의 설치로 인하여 효용을 다할 수 없게 된 대지를 의미 한다. 서울시의 방침에 따른 과소필지 기준은 조례에 따라 주거지역 90㎡, 상업지역 150㎡, 준공업·공업지역 200㎡, 녹지지역 200㎡ 으로 세분화된다. 이 연구에서 활용하는 과소필지의 경우 도심부 상업(업무)지역에 위치한 지구 내 필지를 의미하므로 150㎡ 이하 기준을 적용하였다.
- 13) 미시행지구 용도과약을 위한 업종분류의 경우 통계청에서 공시하고 있는 ‘한국표준산업분류(KSIC)’ 기준에 따라 항목을 구분하였다.
- 14) 미시행지구에 대한 현장조사를 바탕으로 건축물의 수와 층수, 사용용도를 파악하고, 공부(건축물대장 등) 등 서울시 내부자료(도시환경정비 계획재정비관련)를 활용하여 보완하였다. 부득이한 경우 선행연구[서울시(2012), 김지호(2013) 등]의 결과를 활용하여 정리하였다.

〈표 6〉 연구대상지(무교다동·서소문·을지로2가) 도시환경정비구역 현황(2016년 1월 현재)

무교다동 도시환경정비구역	구 분	면적(㎡)	구성비(%)	비 고
 <p>미시행지구: 5, 8, 15, 23, 24, 30지구</p>	완료·시행지구	77,016	79.0	완료 21, 시행중 2
	미시행지구	10,271	10.5	6개 지구
	존치지구	10,236	10.5	6개 지구
	전체구역	97,523	100.0	총 35지구
	<ul style="list-style-type: none"> - 1977.6.29. 구역지정, 현재 60% 완료, 18% 미시행 - 계획 기반시설 면적 : 30,431㎡(미확보: 3,846㎡) - 북측으로 청계천 위치, 주변으로 금융 등 업무기능중심 - 구역 내부(미시행지구) 소규모 상가가 다수 위치 - 확보된 기반시설은 부분적으로 공원, 주차장, 일부 나대지 - 미시행 15, 16, 23, 24 지구 주변: 옛길 등 기존가로를 중심으로 상권이 활성화 			
서소문 도시환경정비구역	구 분	면적(㎡)	구성비(%)	비 고
 <p>미시행지구: 1-1, 8-1, 8-2(시행중)지구</p>	완료·시행지구	54,032	70.0	완료 8, 시행 1
	미시행지구	7,635	9.9	4개 지구
	존치지구	15,480	20.1	5개 지구
	전체구역	77,147	100.0	총 18지구
	<ul style="list-style-type: none"> - 1977.6.29. 구역지정, 현재 57% 완료, 22% 미시행 - 계획 기반시설 면적: 22,596㎡(미확보: 3,675㎡) - 태평로와 서소문로 남동측에 승례문이 인접, 주변으로 업무기능을 중심으로 정비완료 - 일부 확보예정인 기반시설(도로)의 경우 변경 불가피 - 미시행 8-1, 2, 3지구주변: 업무연접, 음식점 등 상권 활성화 - 미시행 1-1 지구 주변: 서소문교회 입지예정 및 생활서비스 시설 등이 밀집 			
을지로2가 도시환경정비구역	구 분	면적(㎡)	구성비(%)	비 고
 <p>미시행지구: 3, 18지구</p>	완료·시행지구	64,572	74.9	완료 8
	미시행지구	2,668	3.1	2개 지구*
	존치지구	18,925	22.0	4개 지구
	전체구역	86,165	100.0	총 14지구
	<ul style="list-style-type: none"> - 1977.6.29. 구역지정, 현재 38% 완료, 11% 미시행 - 계획 기반시설 면적: 22,602㎡(미확보: 4,134㎡) - 북측으로 청계천 위치, 구역 내 시행완료 건축물 평균 층고 27층으로 고층건축물 구역 형성 - 존치건축물 건축연한 평균 40년 이상 노후화 - 광동관(서울시기념물 제19호) 양각규제로 정비가 어려워 기반시설 확보한계, 공공공지와 소공원 부지를 도로로 사용 중 <p>* 2016.6. 현재 철거 등 시행준비중이나, 이 연구 자료구축 시점인 2015.9.를 기준으로 정리함.</p>			

주: 이 표는 서울시 내부자료(2015C, 미발간)와 현장조사, 구역 등 조사정리 등으로 정리하였다.

종대로)에 위치하고 있으며, 주로 간선도로변에 사업시행이 완료된 대규모 업무빌딩 신축이 완료되어 업무기능을 중심으로 정비가 이루어진 상태이다. 또한 일부 대형 존치건축물도 구역 내에 위치하고 있다.

서소문 미시행지구 내 과소필지는 대상지 내부에 다수 위치하고 있으며, 과소필지 기준인 150㎡ 이하의 전체 필지 수 중 약 76.6%(36필지)를 차지하고 있다. 이는 과소필지를 제외한 나머지 23.4%(11필지)보다 높은 것으로 나타났다. 또한

지구 내 계획기반시설 중 미확보된 기반시설 내 필지는 전체 8필지 중 3필지(37.5%)가 과소필지에 해당하는 것으로 파악되었다.

서울시 중구에 위치한 '을지로2가 도시환경정비사업구역'은 1977년 6월 도심재개발 구역으로 지정되어 1978년 9월에 총 14개의 사업지구(완료 8, 미시행 2, 준치 4) 분할과 사업이 진행 중이다.

을지로2가 구역은 주요 간선도로변(남대문로, 을지로)에 위치하고 있으며, 도심을 동서로 가로 지르는 을지로 변에 사업시행이 완료된 대규모 업무빌딩 신축이 완료되어 업무기능을 중심으로 정비가 이루어진 상태이다. 일부 대형 준치건축물도 상당부분 구역 내에 위치하고 있으며 서울시 지정 문화재(광통관) 건축물이 입지하고 있다.

을지로2가 미시행지구 내 과소필지는 지구 서측에 다수 위치하고 있다. 과소필지 기준인 150㎡ 이하 전체 필지 수 중 약 66.7%(8개 필지)를 차지하고 있으며, 과소필지를 제외한 나머지 33.3%(4개 필지)보다 높은 수치를 보이고 있다. 또한 지구 내 계획기반시설 중 미 확보된 기반시설 내 필지는 전체 33개 필지 중 19개 필지(57.6%)가 과소필지에 해당하는 것으로 파악되었다(<표 7>참조).

2) 기반시설 및 가로조직 분석

무교다동 미시행지구 내 현재까지 미확보된 기반시설을 제외하고 확보된 계획 기반시설은 부분적으로 소공원과 주차장 등으로 활용되고 있으며, 일부는 나대지 상태로 남아있다. 또한 무교다동 구역의 6개의 미시행지구 중 정비계획상 기반시설 확보비율이 높은 4개 지구¹⁸⁾에서 발생하고 있다. 이는 실질적으로 토지이용계획상 사업이 실현

<표 7> 연구대상지(서소문·무교다동·을지로2가 미시행지구) 간 업종구분 비교



18) 무교다동구역 내 미시행지구 중 기반시설계획상 확보되지 않은 필지가 다수 포함된 지구는 15, 23, 24, 30구역이다.

될 수 있을 만한 충분한 경제적 여건이 조성되지 않아 장기간 미시행이 지속되는 것으로 볼 수 있다. 대규모 건축물들이 입지해 있어서 사업이 추진되지 못하고 있는 지구(5, 8지구)도 있다.

구역 중심부에 위치하고 있는 미시행지구 내에는 기존 도시조직이 상당부분 보존되어 있으며, 이는 실제 가로계획상 전체 도로 연장기준으로 보았을 때 약 39% 가량의 미시행 비율을 보이고 있다. 또한 미시행지구 내 기존 가로망(옛길)이 온전히 보존되어 있는 곳을 중심으로 저층/소규모의 음식점 및 기타 용도의 상점들이 밀집해 있어 도심 업무지역의 배후 지원시설로서 활발한 기능을 보이고 있다. 이러한 특성을 가지고 있는 구역 내 특성에 따라 서울시 중구청에서는 옛길 보존구역에 대하여 '음식특화거리'로 별도 지정하여 관리하고 있다.

서소문구역 내 확보 예정된 기반시설은 대부분 구역 중심 미시행지구에 주로 위치하고 있어 미확보된 면적이 상당하다(3,675㎡). 또한 대부분 서울성곽 등의 준치로 인하여 일부 계획변경의 필요성이 있다. 서소문 구역에 현존하는 5개의 미시행지구 중 1개의 지구(1-1지구)는 음식점 및 생활서비스 시설이 매우 활성화 되어있는 상황이며, 그 외 지구(8-1, 8-2, 8-3, 5)는 실질적으로 토지이용 계획상 사업이 실현될 수 있을 만한 충분한 경제적 여건이 조성되지 못하다. 미시행지구내 상권이 활성화되어 있어 기반시설 확보에 한계가 있어 기존 도시조직에 따른 가로의 활용도가 높다.

서소문 구역 중심부에 위치하고 있는 미시행지구에는 준치된 건축물이 다수 위치하고 있어서 기존 가로조직(기반시설계획 미시행)의 경우 도로

연장을 기준으로 판단할 때 그 비율이 완료 지구 주변에 조성된 가로(750m)보다 길게 (926m) 조사되었다. 이는 미시행지구 골목길 중심으로 된 옛 도시조직이 상당수 남아 있는 결과라고 이해할 수 있다.

을지로2가 미시행지구 내 현재까지 확보 예정된 기반시설은 대부분 구역 서측 준치지구와 북측 미시행지구에 주로 위치하고 있어 미확보된 면적이 상당하다(4,134㎡). 이는 구역 서측에 위치한 시지정문화재(광통관)의 양각규제¹⁹⁾로 기반시설을 확보하기 어려운 상황이다. 이러한 사유로 현재 완료지구가 상당함에도 불구하고 준치 및 미시행지구와 면한 공공공지와 소공원 부지가 제 기능을 하지 못한 채 장기간 방치되고 있다. 이러한 상황으로 볼 때 광통관이 문화재로서 제 역할을 하고 인접한 미개발부지에 정비시행 시 상당한 기반시설 여건이 개선될 것이다. 현황기준으로 도로연장을 분석해보았을 때 완료지구가 665m이나 면적이 매우 적은 미시행지구가 739m로 전체의 가로연장의 52.7%에 달하고 있다. 이 역시 골목길로 이루어진 옛 가로로 살아 있음에 따른 현실이라고 할 수 있다(〈표 7〉 참조).

3) 건축물 분석

무교다동구역 미시행지구 내 건축물은 소필지로 구성에 따라 소규모 건축물로 이루어져 있으며, 전체 건축물 76동 중 69동(90.8%) 가량이 40년 이상되어 심하게 노후되었다. 이는 장기 미시행으로 인한 기존 건축물의 대다수가 현존하고 있어서 노후된 것으로 판단할 수 있다. 이들 건축물의 층수도 5층 이하(67동, 88.2%)가 주를 이루고

19) 을지로2가 도시환경정비사업구역 서측에 위치한 광통관(서울시 지정문화재) 주변으로 문화재 양각규제가 설정되어있으며, 이는 문화재 외곽경계 지표에서 7.5m 높이를 기준으로 양각 27° 선 이내를 의미한다.

있다. 또한 건축물 용도분포는 근린생활시설 43동(56.6%)과 점포주택 18동(23.7%)이 절대 다수로 나타나고 있다. 건축물 용도구성으로 보았을 때 업무지원도 근린상업이 주요한 용도인 것으로 파악된다.

구체적인 확인을 위해 무교다동구역 미시행지구 건축물 내에 분포하고 있는 업종분석을 진행한 결과, 다양한 사업시설관리 및 사업지원 서비스에 관련 업종이 대다수(123개 업체, 33.4%)를 차지하며, 이어서 게스트하우스를 포함한 숙박업과 음식점점(74개 업체, 20.1%)로 조사되었다. 그 외 항만·항공물류 등 무역에 관련한 운수업(50개 업체, 13.6%)과 법무사 및 회계사무소 등이 밀집하여 있는 점을 바탕으로 한 전문·과학 및 기술서비스업종(32개 업체, 8.7%), 각종 협회 및 단체, 수리 및 기타개인서비스업(14개 업체, 3.8%)과 금융 및 보험업(14개 업체, 3.8%)등이 입지하여 도심업무지역을 다방면으로 지원하고 있는 것으로 파악되었다. 이러한 업종 분포는 시행완료 및 준치 건축물 내에 입점하기 어려운 소규모 도심 숙박 및 요식업, 업무지원시설 등이 입점하고 있는 것을 의미한다.

서소문구역 미시행지구는 소필지로 주로 구성되어 있어서, 소규모 건축물이 입지하고 있으며, 전체 건축물 47동 중 30동(63.8%) 가량이 40년 이상 된 건축물이다. 이는 장기 미시행으로 인한 기존 건축물의 대다수가 현존하고 있어서 노후되었다고 볼 수 있다. 이들 건축물의 층수도 5층 이하(33동, 70.2%)가 주를 이루고 있다. 또한 용도구성에 있어 근린생활시설 및 판매시설(41동, 87.2%)이 대부분으로 파악되었다.


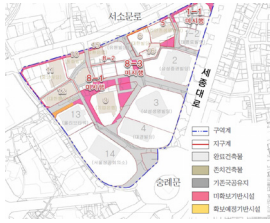

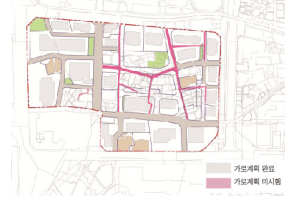
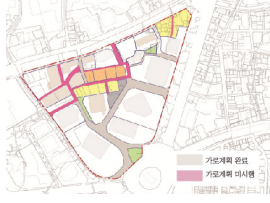
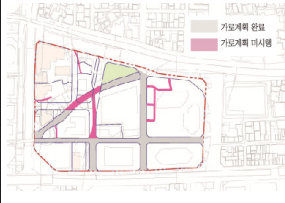

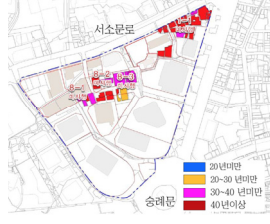
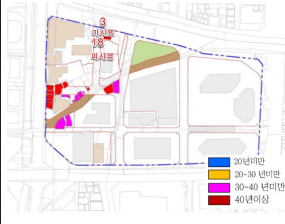
서소문구역 미시행지구 내에 건축물에 입점하고 있는 업종 분석 결과, 법무사 및 회계사무소 등

이 밀집하여 있는 것으로 확인되었다. 구체적으로는 전문, 과학 및 기술서비스업종(82개 업체, 41.4%)이 미시행지구 내 업종의 대다수를 차지하는 것으로 나타났다. 이어 인근 업무시설의 지원 성격을 가진 음식점점(46개 업체, 23.2%)이 다수를 차지하고 있다. 그 외 사업시설 관리 및 지원 서비스업(12개 업체, 6.1%), 무역업체 등 운수업(13개 업체, 6.6%), 도·소매업(12개 업체, 6.1%)과 보건업(병원 등) 및 사회복지 서비스업(11개 업체, 5.6%)등 으로 파악되었다. 이 같은 업종 분포는 인근 업무 용도를 지원위주로 미시행지구내 사업체가 입지하고 있음을 보여준다.

을지로2가구역 미시행지구 내 건축물은 과소필지가 다수라 소규모 건물로 구성되어 있으며, 전체 건축물 31동 중 20동(64.5%) 가량이 40년 이상 된 건축물이다. 이는 장기 미시행으로 인한 구역지정 당시의 기존 건축물 멸실되지 않고 존재하고 있어 노후된 것으로 보인다. 이들 건축물의 층수도 5층 이하(16동, 51.6%)가 주를 이루고 있다. 또한 건축물 용도는 근린생활시설 및 판매시설(14동, 45.2%)이 대부분으로 파악되었다.

을지로2가구역 미시행지구의 구체적인 업종을 파악한 결과, 업무시설지원 성격을 가진 음식점업(20개 업체, 47.6%)이 절대 다수를 차지하는 것으로 분석되었다. 이어 사업시설 관리 및 지원 서비스업(4개 업체, 9.5%), 협회 및 단체·수리 및 기타 개인 서비스업(4개 업체, 9.5%), 보건업 및 사회복지서비스업(3개 업체, 7.1%), 운수업(3개 업체, 7.1%), 전문·과학 및 기술 서비스업(3개 업체, 7.1%), 제조업(2개 업체, 4.8%), 도소매업(2개 업체, 4.8%), 교육 서비스업(1개 업체, 2.4%) 순으로 파악되었다. 이는 도심 업무시설을 지원하는 업종을 중심으로 미시행지구내 건축물 세부용도

〈표 8〉 구역별 미시행지구 분석

			무교다동구역	서소문구역	을지로 2가구역
입지 특성 및 필지 분석	구역 내 미시행지구 위치도 분석				
	미시행 지구내 필지	150㎡ 이하 (과소필지)	44개 (59.5%)	36개 (76.6%)	8개 (66.7%)
		150㎡ 이상	30개 (40.5%)	11개 (23.4%)	4개 (33.3%)
		소 계	74개 (100.0%)	47개 (100.0%)	12개 (100.0%)
	계획 기반 시설	150㎡ 이하 (과소필지)	20개 (71.5%)	3개 (37.5%)	19개 (57.6%)
		150㎡ 이상	8개 (28.6%)	5개 (62.5%)	14개 (42.4%)
		소 계	28개(100.0%)	8개 (100.0%)	33개 (100.0%)
기반 시설 및 가로 조직 분석	미시행지구 가로분포도				
	기반 시설	구역면적	29,857.8㎡	85,782.3㎡	91,482.2㎡
		미확보면적 (㎡/%)	5,272.8㎡ (22.5%)	5,354.9㎡ (32.2%)	4,133.6㎡ (24.9%)
		계획기반시설	29,857.8㎡	22,596.2㎡	22,601.5㎡
	가로 연장	완료	1,340m (61.0%)	750m (44.7%)	665m (52.6%)
		미시행	857m (39.0%)	926m (55.3%)	739m (47.4%)
		총 연장	2,197m (100.0%)	1,676m (100.0%)	1,404m (100.0%)
건 축 물 분 석	미시행지구 건축물분포 현황도				
	노후도(40년 이상)		69동 / 76동 (90.8%)	30동 / 47동 (63.8%)	20동 / 31동 (64.5%)
	5층 이하 건축물		67동 / 76동 (88.2%)	33동 / 47동 (70.2%)	16동 / 31동 (51.6%)
	건축물 용도	근린생활 시설 및 점포주택	61동 / 76동 (80.3%)	41동 / 47동 (87.2%)	14동 / 31동 (45.2%)

주 : 연구의 틀에 따라 공부조사, 문헌조사, 현지조사, 서울사내부자료 등을 참고해 정리하였다.

가 구성되어 있음을 의미한다. 특히 구역 내 2개의 미시행지구(3, 18지구)의 경우 요식업(음식점)이 매우 활성화 되어 있으며, 그 외 미확보 기반시설 내 건축물 또한 요식업 및 운수업이 대다수를 차지하고 있다. 이를 통해 해당구역의 장기 미시행지구가 충분한 상권을 형성하여 규모의 경제를 실현하고 있음을 확인할 수 있다(<표 8> 참조).

3. 분석 종합 및 시사점 도출

이 연구에서는 서울시 도심부에 위치한 도시환경정비사업구역 중 연구대상지로 선정한 서소문 도시환경정비구역 내 미시행지구와 무교다동 도시환경정비구역을 대상으로 다각적인 분석을 통하여 미시행지구의 새로운 역할을 규명하고자 하였다. 분석의 틀 정립에 따라 다각적인 분석을 수

행한 결과는 다음과 같이 종합할 수 있다(<표 9> 참조).

첫째, 도시환경정비사업구역 내 미시행지구는 도심지의 주요 간선가로가 지나는 주요 위치에 사업구역이 입지하고 있는 특성상 간선가로변에서 일정 거리(1~2블록 내)만큼 구역 내측에 대부분 위치하는 특성을 가진다. 또한 사업상 계획기반시설이 입지예정인 지구가 상대적으로 시행여부가 불투명한 것으로 보이는데, 이는 사업시행에 필요한 경제적 실익이나 사업자 선정 등의 문제가 결부되어 나타나는 것으로 판단된다.

둘째, 미시행지구의 경우 사업인가와 구역지정시점을 고려하였을 때부터 최소 20년 이상의 장기사업 미시행 상태로, 현재에 이르기까지 기존 가로조직과 건축물 노후도 등이 거의 동일한 상태를 유지하고 있다는 점이다. 이는 장기간 사업이 시

<표 9> 연구대상지 완료지구·미시행지구 간 비교

연구대상지	무교다동구역		서소문구역		을지로2가구역	
지구구분	완료지구	미시행지구	완료지구	미시행지구	완료지구	미시행지구
대상지 현장사진						
						
지구 수	21개	6개	8개	4개	8개	2개
총 면적	77016㎡	10271㎡	54,032㎡	7,635㎡	64,572㎡	2,668㎡
건축물 수	21동	76동	11동	47동	13동	31동
총 연면적	624,123㎡	173,584㎡	535,804㎡	26,091㎡	537,148㎡	45,087㎡
평균 연면적	29,720㎡	2,284㎡	48,709㎡	555㎡	41,319㎡	1,454㎡
평균 층수	16층	3.4층	17층	4층	17.5층	6층
주요용도 (업종빈도 순위 1~3위)	업무시설	시설관리 및 사업지원 서비스업 숙박 및 음식점업 운수업	업무시설	전문, 과학 및 기술 서비스업 (법무사 등) 숙박 및 음식점업 운수·도소매	업무시설	숙박 및 음식점업 시설관리 및 사업지원서비스업 협회 및 단체 기타개인서비스업

* 연면적 자료는 공부상의 데이터를 근거로 작성하였으나, 공부가 없는 건축물이 다수 있어 공부상건축물 평균 연면적을 산입하고 현장 조사 건축물수를 적용하여 산정하였기에 실제와 다소 차이가 있을 수 있다.

행되지 않은 결과이다. 장기간 미시행지구가 발생한 사유는 현재 일정수준 이상의 경제적 활동과 이익이 보장되고 있는 것으로 보이며, 정비기반시설을 설치하면 실제로 활용할 수 있는 공간이 감소되어 제반 여건상 불리한 것으로 판단된다. 이로 인해 구역 중 일부가 장기에 걸친 미시행지구로 남아 사업완료지구와 적절한 호혜관계를 형성하고 있다. 하지만 미시행지구는 건축행위가 제한되고 있어 지구 내 건축물은 부분적인 개보수를 통한 임시적 활용형태이며, 협소 및 부정형의 골목길이 유기적으로 연결되어 각 건물들을 서비스하고 있다. 필지구성은 완료지구와 달리 미시행지구와 미시행기반시설용지에 과거의 도시조직이 남아 150㎡ 이하의 과소필지가 대다수인 것으로 파악되었다.

마지막으로 미시행지구 발생에 따라 현존하는 건축물을 분석한 결과, 주변 준치건축물 또는 사업완료 구역 내 신규 건축물에 입지한 대규모의 업종이 밀집해 있는 것과는 달리 영세규모의 업무시설을 지원하는 용도 및 업종이 대부분 분포하고 있다. 이 연구에서 분석한 연구대상지의 경우 업종비율 분포에 있어 일부 차이를 보였지만 도심업무기능을 지원하는 법무·회계법인(전문, 과학 및 기술서비스업) 또는 숙박 및 음식점업, 여행사(사업시설 및 사업지원 서비스업), 무역업체(운수업), 도·소매업 등이 미시행지구에 주로 분포하고 있다는 점에서 동일한 양상을 보이는 것으로 분석되었으며, 이는 구역 내 미시행지구가 도심지 내 업무지역에 대한 지원시설로서의 역할을 하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

상기의 분석종합을 바탕으로 이 연구에서는 다음과 같이 크게 세 가지로 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 도시환경정비사업구역 내 위치한 미시행지구는 기존의 준치지구 또는 완료지구와 더불어

어 전체 사업구역 내에 혼재하고 있으나, 기존 가로조직을 유지함과 동시에 그에 따른 용도 및 도시기능의 적절한 배치 및 야간 공동화 완화 등 나름의 역할을 담당하고 있다.

둘째, 미시행지구로 대규모 업무용도의 건축물이 건립되지 못하고 도로 및 주차장, 소공원 등의 계획기반시설들이 공급되지 못했다는 평가를 새로운 시각에서 재평가해야 한다. 장기적인 미시행상태의 유지가 지속되고 있지만 한편으로 도심지의 경제적 순환 및 해당 구역의 기능의 측면에서 보았을 때 용도구성이 안정적이고 균형적 상태를 보이고 있는 것으로 보아야 한다는 것이다.

마지막으로 미시행지구는 도심업무의 조사 결과, 도심업무 지원적인 성격으로 독자적인 기능을 수행하고 있다. 따라서 미시행지구를 사업이 미시행되어 방치된 지구의 시각으로만 보는 관점에서 도심지의 배후지원지역으로 새로운 역할을 가진 지구로 보아야 할 필요가 있다.

IV. 미시행지구 분석에 따른 도심부 활력지속의 역할 규명

1. 도심 활동의 선순환을 위한 근접지원과 도심 용도구성의 다양성 유지 역할

도심부 미시행지구는 업무지역의 지원기능으로서의 충분한 역할을 수행하고 있을 뿐만 아니라 도심전체 차원에서 대형용도와 함께 다양한 중소형 용도들이 균형있게 존재할 수 있는 도심근접지원 역할을 하고 있다. 현재 이곳의 용도가 도심부 내 업무 지원기능 역할은 물론 대형규모 용도의 경제성에 못지않은 경제성을 실현함에 따라 중소형 규모 사업체 밀집지로 도심 경제활동의 또 다

른 축으로 역할하고 있는 것이다. 이러한 점을 바탕으로 미시행지구는 도심활동의 선순환을 위한 근접 지원의 역할을 가짐과 동시에 중소용도의 입지장소로서 다양한 도심부 용도 구성의 다양성을 부여하는 역할도 가지고 있다.

1) 도심 업무지역 지원기능으로의 역할

도시환경정비사업구역내 미시행지구의 역할 중 첫 번째는 도심지 업무지역에서 이루어지는 구역 내 활동의 선순환을 위한 근접지원 기능을 함축하고 있는 것으로 보아야 한다. 구역 내 완료 및 시행지구는 비교적 업무 용도를 주용도로 하고 있으며, 미시행지구는 이를 지원하는 용도가 입주하여 그 역할을 하고 있기 때문이다. 정비계획수립 당시 예측이 불가한 특성과 동시에, 장기 지체되는 미시행지구는 현재 그 필요성과 상황에 의해 자연스럽게 업무지원기능을 수행하고 있다.

미시행지구의 기능분석 결과, 도심의 업무기능을 직·간접적으로 지원하는 숙박 및 음식점, 세무·회계를 포함한 기술서비스업, 무역업을 기반으로 한 사업지원 서비스업 등 업무지원 성격의 업종이 상당부분 분포 하고 있다는 점을 앞서 확인할 수 있었다. 이는 도심 업무지역 곳곳에 산재한 도시환경정비구역 내 미시행지구의 경우 기 시행된 고밀개발이 완료된 업무지역을 지원하는 용도와 기능이 밀집되어 있어 개별 구역단위로 유기적인 선순환 및 환경을 조성하고 있는 것으로 볼 수 있는 것이다.

이러한 점에서 미루어 보았을 때, 미시행지구가 정비계획상 사업시행이 되지 아니한 지구이지만, 당해 구역 내 선 시행된 정비지구에서 유발되는 지원수요를 감당하는 역할을 담당하는 것으로 볼 수 있다. 구역 내 입지적 여건에 따라 정비사업 시

행이 유리하지 않아 선 시행된 지구의 지원기능 역할을 임시적으로 수행하였으나, 시간이 경과함에 따라 당해 지구에서 유발하는 경제활동 기능 및 이득이 정비사업 추진시의 이득보다 더 높은 상태로 변화 및 보장되는 여지를 내포하고 있기 때문에 업무지원기능이 활성화되어 근접지원을 역할을 원활하게 수행하는 것으로 볼 수 있다.

2) 도심 활력지속을 위한 용도의 다양성 유지 역할

이 같은 정비구역 내 지원기능으로서의 역할을 도심전체로 확대하였을 경우 미시행지구는 대형 용도위주의 도심 용도구성에 중소형 용도가 존재할 수 있는 공간을 제공한다고 볼 수 있다. 물론 특별한 역사보전지구 등을 제외하고 정비 사업이 지체되고 있는 미시행지구의 경우 또한 중소형 용도위주의 구성으로 도심 경제활동 위한 다양한 용도가 균형 잡힐 수 있도록 역할을 하는 것으로 판단 할 수 있다.

도심지역에 고루 분포하고 있는 미시행지구의 특성을 보았을 때, 도심전역에서 정비 사업에 따른 대형 용도의 건물을 제외한 나머지 입지에 해당하고 있어 도심 활동의 균형자 역할을 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 현시점에서 보았을 때 일련의 규모의 경제를 실현하고 있는 것으로 판단할 수 있어 향후 현 상태가 지속될 것으로 판단된다. 미시행지구가 종전과 같은 철거형 방식으로 사업이 진행 될 경우 그 역할에 따라 변화될 수 있지만 모든 지구가 동시에 개발되지 않고 사업시행의 경제성 확보여부에 따라 시간적 편차를 두고 점진적으로 나타나는 양상을 고려하였을 때 도심부 용도의 균형효과를 지속할 것으로 예측할 수 있다.

미시행지구는 기 결정된 정비계획에 따라 도심부 전역에 시행지구와 함께 장기미시행 상태로 존

재하고 있다. 개별 구역마다 미시행의 사유는 다양하지만, 도심활동의 다양성 유지와 도심경제의 균형적인 활성화 지속 차원에서 당해 지구를 새로운 시각에서 바라볼 필요가 있다. 이는 즉 다양한 용도가 존재하여 도심 경제활동의 선순환이 지속되어 도심 활력이 지속되는 역할을 한다는 것이다.

2. 도심매력 보전장소로서의 역할

현행 정비 사업방식은 대부분 사업대상지에 대해 전면일률적인 전면철거형 대규모 개발로 인해 당해 지역에 존재하는 장소적 특성들이 사라지고, 기존 용도와 가로조직이 소멸되어 역사도심의 경관특성이 크게 훼손될 수밖에 없다. 다행 인것은 이 같은 사업이 시행되지 않은 미시행지구는 고유한 특성을 간직하여 '도심부'이라는 서울의 숨은 매력과 가치의 보전장소로서 그 역할을 하고 있다는 점에서 주목할 만하다.

1) 작은 명소와 골목길을 간직한 역사도심의 한 부분

도심지역은 도시환경정비사업구역을 포함하여 대부분 오랜 시간동안 조성된 역사도심의 한 부분이라 할 수 있다. 과거 시행되었던 지구들의 경우가 같은 자산에 대한 인식이 미약한 가운데 기 시행된 전례가 있었지만, 향후 새로운 패러다임의 도심재생을 위해서는 중요한 고려요소로 적용할 것이 분명하다.

이러한 상황에서 현재 장기 미시행지구의 중요한 특성 중 하나로 옛 도시조직을 간직한 골목길과 건축물 등이 존치되어 있다는 점은 필히 주목할 필요가 있다. 기 시행지구에는 반듯하게 정비된 가로와 현대식의 대형건물이 존재하는 반면, 미시행지구에는 좁고 굽이진 골목길과 그 변에 작

은 건물들이 빼곡히 들어차 있는 도시형상을 가지고 있다. 각각의 골목길과 가게들은 저마다의 역사와 이야기를 담고 있어 역사도심을 체감할 수 있다. 또한 이곳은 과거 서울 도심의 역사가 잠재되어 있을 뿐 아니라 과거 그 곳을 거쳐 간 많은 사람들의 기억또한 담겨져 있는 공간으로서 '다시 찾고 싶은 장소'로 인식되기도 한다.

현재의 경우 정비 사업이 미시행 상태로 남아 있지만, 향후 여건이 충족된다면 충분히 새로운 정비방식 적용될 수 있는 지구라는 점 또한 주목해야 한다. 정비사업 시행률이 높은 구역에서 남겨진 미시행지구가 사라진다면 그나마 남겨진 작은 명소들과 골목길이라는 역사도심의 자산 또한 사라진다는 것을 의미한다. 현대 도심의 이면에 남겨진 작은 가게들과 골목길에서 도심매력의 가치를 쉽게 찾을 수 있는 장소로서 미시행지구의 역할을 주목할 필요가 있다.

2) 역사도심의 저층 경관유지와 정체성을 보유

최근 마련된 「역사도심기본계획」(2015)에서 정리된 바와 같이 서울도심의 역사·문화적 정체성을 회복하여 도심 활력을 지속적으로 유지하는 것이 도심관리의 기본방향이다. 이는 서울 도심부의 정체성을 살리면서 도심개발을 진행하여 역사도심으로서 발전시키는 것을 골자로 한다. 이에 따라 도심부에 남겨진 저층경관을 보전하고, 정비여건을 감안하여 소단위로 정비하는 맞춤형 재생기법을 마련하는 것 또한 도심활력 지속과 정체성 보전의 노력의 일환이라 할 수 있다.

도심부의 정비사업구역을 살펴보았을 때, 개발조건이 유리한 간선도로변의 경우 대형 업무시설 건축물로 재개발되었으며 대부분의 미시행지구는 내측이나 문화재 등 제약이 있는 곳으로서 5층 이

하의 저층 건축물이 70~80% 이상 상회하는 비율을 보이고 있다. 이 또한 대부분은 골목길과 작은 필지들로 이루어진 예전 도심의 분위기를 유지하고 있다. 이러한 경관적 특성을 고려하였을 때, 미시행 부분에 대한 환경개선 및 적정 관리계획 등이 수반되어 진다면 도심의 고층고밀 환경과 더불어 저층의 독특한 도심경관을 형성하고 그 안에서 역사도심 정체성 또한 체감 및 보전 할 수 있는 곳으로 그 역할을 강화할 수 있다. 이처럼 도시환경정비사업 미시행지구는 도심의 활력을 지키면서도 필요한 정비를 시행하고 장소적 매력을 유지하는 복합적인 과제를 안고 있는 곳이라 할 수 있다. 이러한 미시행지구는 역사도심의 저층경관 유지와 정체성 보전을 위한 중요한 역할 또한 내포한 장소이다.

3. 향후 도심재생 발생 거점으로서의 역할

미시행지구는 구역지정 당시 지정된 구역 내 지구 중 개발이 진행되지 않은 지구를 의미한다. 따라서 시행지구의 용도구성보다는 매우 다양한 용도구성을 보이고, 해당 용도들이 시행지구와 달리 주·야간시간 모두에 활성화됨에 따라 도심 공동화를 방지하는 역할을 하고 있다. 또한 향후 추가적인 도시정비의 요구에 대응할 수 있는 잠재공간으로서 가능성도 내재하고 있다. 이러한 점으로 보아 향후 도심재생의 발생거점으로서 그 역할을 기대할 수 있는 곳이다.

1) 도심 공동화 방지 역할

서울의 도심부는 도심업무와 도심상업기능에서부터 도심형 산업기능 및 도심주거 기능 등 다양한 기능이 혼재되어 있음과 동시에 그 활력을

유지하는 독특한 지역이라 할 수 있다. 다양한 용도가 도심부에 혼재함으로서 주말과 주중, 낮과 밤에 관계없이 적절한 활력을 유지할 수 있다. 이러한 활력요소는 중심상업과 업무기능 만으로는 유지될 수 없으며, 이를 지원하는 도심산업과 도심주거 등 다양한 지원기능 등이 적절한 비율로 상존할 경우 시너지 효과를 발휘하는 것으로 볼 수 있다.

서울시 도심부는 1970년대를 기점으로 본격화된 강남개발 및 교외 신도시의 개발로 인하여 도심 상주인구가 하향세를 보이고 있는 곳이다. 이로 인해 도심부의 상권 약화와 함께 공동화 현상이 뚜렷하다. 이에 따라 도심 공동화 현상을 방지하고자 정비사업 등을 통해 도심 주거복합 용도의 개발을 유도하거나, 도심상업지역 정비 및 도심형 산업 활성화방안 마련 등을 통해 도심부 활성화 노력을 추진해 오고 있다.

이 같은 노력으로 도심부의 노후지역의 물리적 환경개선에 크게 기여 하고 있는 사실은 분명하다. 하지만 이런 성과에도 불구하고 오래된 도심부의 장소성 훼손과 함께 용도의 획일화 및 고층고밀화 등을 초래하여 오히려 도심의 활력을 저하시켜 도심 공동화를 부추긴 원인도 상존한다. 이러한 사실에도 불구하고, 현재의 도시환경정비사업의 시행률은 60% 수준으로 상당기간 유지되고 있어 남겨진 미시행지구의 용도구성이 시행지구와의 상호보완적 관계를 가지면서 균형 잡히게 분포하고 있다는 분석 결과로 보았을 때, 도시환경정비구역의 미시행지구는 근접한 입지특성으로 당해 지역의 높은 경제적 활력이 도심부의 공동화 방지 및 활력 유지에 그 역할을 하는 것으로 판단된다.

2) 향후 도시정비에 대응한 잠재부지로서 역할

서울의 도심부는 다양한 업무시설과 상업시설, 역사 및 문화공간이 공존하는 매력적인 도심환경이어야 한다. 도심부의 매력을 지속시키기 위해서는 필요한 기능 확충 및 매력증진을 위한 추가적인 도시정비의 요구에 대응해야 한다. 현재 서울시는 도심역사·문화적 특성 보존을 위해 일부지역을 제외한 대부분이 정비예정구역으로 지정되어 있지만, 도심부 특성 보존과 관리 강화 등으로 추가적인 도시정비에 대응위한 부지의 찾기가 점점 어려워지고 있다.

『역사도심기본계획』(2015) 등 도심활력의 지속과 특성 강화를 위한 정책수단이 마련되고, 도시환경정비사업의 방식 또한 소단위 맞춤형으로 적용하는 등 제도적 개선노력이 병행됨에 따라 추가적인 도시정비 대응을 위해서는 보다 세심한 접근방식이 요구된다. 이를 통해 미루어 보았을 때 미시행지구는 이미 오래전부터 도시정비가 가능한 구역으로 설정되어 예측가능성이 상대적으로 높은 곳이라는 장점을 가지고 있어 향후 추가적인 도시정비를 위한 잠재부지로서의 가능성이 충분하다.

미시행지구는 경제적·사회적으로 활력이 높다 하더라도 물리적으로 노후하고 기반시설이 부족한 것 또한 사실이다. 또한 적절한 조건이 형성된다면 철거형 정비사업, 소단위 맞춤형 정비사업 뿐만 아닌 제3의 대안 정비수법 등의 추가적인 도시정비가 적용 가능한 곳이다. 물론 그동안 이곳이 수행해 온 긍정적인 역할이 최대한 지속되도록 함과 동시에 다양한 이해관계 및 당사자 간의 원만한 해결 등 전제되어야 하는 것이 선결조건이라 할 수 있다. 향후 세계도시 서울의 활력 증진과 동시에 도심부의 매력증진을 위해 추가적인 도시정

비 요구는 지속될 것이기 때문에, 이를 수용할 수 있는 잠재적 부지로서 미시행지구의 역할은 지속되어야 한다.

V. 결 론

이 연구는 도심부의 매력증진과 동시에 활력증진이 요구되는 시점에서 도심정비의 주요 수단이었던 도시환경정비사업구역 중 미시행지구의 역할을 규명하는 것이다. 도심부 정비방식에 대한 ‘철거형정비’와 ‘유지관리형재생’ 방식의 공존이 요구되는 현실에서 도시환경정비사업구역 내 ‘미시행지구’의 현황 및 여건분석을 분석을 통해 그 역할을 규명하고자 하였다. 이를 위해 서울시 도심부 내 도시환경정비사업의 진단과 더불어 미시행지구를 대상을 연구를 시행하였으며, 이를 실증하기 위해 3개 구역을 연구대상지로 선정하여 미시행지구의 역할을 명확히 확인하였다.

연구 결과, 미시행지구는 주요 간선도로변에 입지한 서울시 도심부 도시환경정비구역 내 일정 거리 범주(1~2블록)내에 기반시설 예정부지가 포함된 내부에 위치하며, 대부분 다양한 지원용도가 활성화되어 있다. 이러한 특성으로 인해 미시행지구는 사업시행과 직결된 경제적 실익과 동의 가능성 등의 측면에서 시행 추진의 어려움이 있는 것으로 볼 수 있다. 동시에 미시행지구의 경우 구역 지정 시점을 고려하였을 때 최소 20년 이상의 장기 미시행 되는 경우가 대부분으로써, 기반시설이 부족하고, 노후도가 높으며, 대다수 과소필지로 구성되어 있다. 예전 가로조직과 건축물, 매력장소 등 역사 문화적 가치를 간직하고 있다는 점과 경제적으로 활성화되어 규모의 경제를 확보한 것 또한 특성으로 분석되었다.

위와 같은 분석내용을 참고할 때 미시행지구의 역할은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 도심 활동의 선순환을 위한 근접 지원하는 다양한 용도의 집결지로서 역할을 들 수 있다. 도심 업무지역 지원기능을 수행하는 지원용도가 분포하고 있어 도심 경제활동이 선순환 될 수 있도록 균형 잡힌 도시공간으로 활성화되어 있다. 둘째, 도심매력 보전장소로서의 역할을 들 수 있다. 미시행지구는 오랜 시간 형성된 도시조직과 그 곳에 자리 잡은 명소들을 간직하고 있는 역사도시의 한 부분으로 인식할 수 있으며, 고층 및 대형화된 도심의 이면에서 저층 경관을 유지하고 도심 정체성을 보유한 독특한 장소로서의 의미 또한 강하게 남아 있다. 셋째, 향후 도심재생 발생 거점으로 그 역할이 기대된다. 도심활력을 유지하고 공동화를 방지하는 활동이 주야간 상시 발생하고 있으며, 향후 추가적인 도시정비의 요구에 대응할 수 있는 잠재부지로서 가능성 또한 높다.

이와 같이 미시행지구의 역할을 규명할 수 있음과 동시에 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 앞서 분석된 미시행지구의 역할을 살펴보았을 때 향후 바람직한 도심부 조성을 위해서는 상기 역할 등을 감안하여 도시환경정비사업구역 중 미시행지구에 대해 개별 특성을 바탕으로 일반관이 필요한 경우에는 해제, 지구특성에 부합하여 재생이 필요한 경우 새로운 사업수법 적용, 미래 정비수요에 대응할 필요가 있는 경우 지속관리 방안 등 그 진로를 명확히 설정할 필요가 있다. 특히, 미시행지구의 특성을 살리는 방안으로 맞춤형 소단위 정비방식을 정비방식으로 제도화하는 등 미래 도심정비 수요에 대응할 수 있도록 유연적인 사업제도가 가능하도록 제도의 발전이 요구된다.

끝으로 이 연구를 진행하면서 현실적인 부담

등으로 다음과 같은 한계가 있었음을 밝히고자 한다. 먼저, 서울시 도심부 도시환경정비사업 구역 내 미시행지구의 심층 검토부분에 있어 나름의 선정논리를 제시하였지만, 중구 내 일부 구역으로 한정할 수밖에 없음에 따라 대상지의 대표성에 있어 이견이 있을 수 있다. 미시행지구의 역할 규명에 있어 이 연구에서는 현재의 물리적 및 경제적 현상을 분석한 바에 따라 그 역할을 발굴하였지만, 다른 복합적인 방식으로 분류할 수도 있다는 점도 한계라 지적하지 않을 수 없다. 마지막으로 미시행지구에 대해 분석이 문헌조사, 현장조사 및 관찰에 기반을 둔 물리적 현황 등을 중점으로 수행되었다는 점에서 그 한계를 들 수 있다. 이로 인해 해당 미시행지구의 종사자, 방문객에 대한 조사 분석 내용이 제외될 수 밖에 없었다. 만약 해당 주체에 대한 조사가 향후 면밀히 이루어진다면 미시행지구의 경제적·사회적 작동메커니즘 등을 명확히 규명하는 것에 큰 도움이 될 것이라 판단된다.

이와 같은 한계에도 불구하고 이 연구는 장기 미시행으로 남아있는 도시환경정비사업 구역 내 지구에 대하여 이전과 다른 새로운 관점으로 그 역할을 규명하고, 향후 보다 발전적이고 합리적인 도심부 정비 및 재생수법의 마련과 적용을 위한 가능성을 가늠하였다는 점에서 의미가 있다. 이를 위해 연구에서 밝힌 미시행지구의 역할규명이 단순 사실 확인에 그치는 것이 아니라 현장 적용 등을 통해 실제적이고 구체적인 도시환경개선과 도시재생수법으로 발전할 수 있도록 후속 연구가 필요할 것이다. 향후 바람직한 도심재생과 미시행지구의 발전적인 역할 수행을 위해 보다 체계적이고 세심한 후속 연구가 기대된다.

참고문헌

- 김경호, 2011, “도시 및 주거환경정비사업의 개선방안에 관한 연구”, 한양대학교 석사학위논문.
- 김지호, 2013, “도심부 재개발구역 내 시행지구와 미시행 지구의 도시설계적 특성 비교 연구: 가로 경관적 측면의 분석”, 서울시립대학교 석사학위논문.
- 부연사, 2011, 『부동산용어사전』.
- 서울특별시, 2000, 『도심재개발사업 연혁지』.
- _____, 2001, 『서울시 도심재개발 기본계획』.
- _____, 2010a, 『2020년 목표 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획』.
- _____, 2010b, 『2020년 목표 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 도시환경정비사업부문(본보고서)』.
- _____, 2012, 『도심부 도시환경정비구역내 장기미시행지구의 합리적 관리방안 연구(최종보고자료)』, 도시계획국.
- _____, 2014, 『2030 서울플랜』.
- _____, 2015a, 『도시계획시설 업무매뉴얼』.
- _____, 2015b, 『역사도심 기본계획』.
- _____, 2015c, 『도시활성화를 위한 도시환경정비계획 재정비 용역(중구)』, 미발간.
- _____, 2016a, 『지역특성 맞춤형 2025 도시환경정비 기본계획수립(기자브리핑자료)』.
- _____, 2016b, 『2025 서울특별시 도시·주거환경정비 기본계획 도시환경정비사업부문』.
- _____, 2016c, 『도시환경정비구역 지정 현황』.
- 안재혁·심우갑, 2010, “도시환경정비사업구역 완료지구 노후건축물의 정비사업 재적용 시행방안 연구”, 『대한건축학회 논문집』, 계획계, 26(3): 185~192.
- 임현성, 2012, “都市環境整備事業 未施行地區 開發方式 改善에 관한 研究: 서울시 中區 茶洞區域을 中心으로”, 한양대학교 석사학위논문.
- 장경철·여춘동·강명훈·배웅규, 2013, “서울 도심부 소단위맞춤형 도시환경정비수법의 적용과정과 설계사례”, 『도시설계』, 12(2): 103~116.
- 통계청, 2016, 『한국표준산업분류표』.
- 홍윤순, 2000, “서울도심재개발 사업계획의 문제와 개선방안”, 단국대학교 석사학위논문.
- 국가통계포털, <http://kosis.kr>, 2016.6. 검색.

원 고 접 수 일 : 2016년 6월 16일
1 차 심 사 완 료 일 : 2016년 8월 18일
최 종 원 고 채 택 일 : 2016년 8월 31일