

서울도심 정비확대로 혼합형 적용도 확대, 혼합형 개선 ‘보존연계 통합형’ 도입 필요

최근 도심 정비정책 변화와 혼합 정비형 추진 확대에 따른 대응 필요

그동안 서울도심(구 역사도심)은 노후화가 심화되고 4차 산업혁명 등 시대적 변화에 부응한 신산업 도입 등 산업구조 변화가 정체되면서 날로 저하되는 도심의 경쟁력과 활력을 높이기 위한 전환점을 마련하고자 도심의 변화 수단인 정비사업을 확대하고, 각종 정비사업을 유인하는 인센티브를 제공하는 정비 활성화 정책을 발표하였다. 기존에 해제하였던 정비사업구역을 재지정하고, 동대문 주변 낙후지역을 중심으로 정비 가능한 정비예정구역을 확대 지정하여 도심 내 일반상업지역에서 특성 보호가 필요한 일부 지역을 제외하고는 대부분의 지역이 정비 가능하도록 바꿨다. 또한, 높이와 용적률 등 규제를 완화하여 정비사업이 활성화될 수 있도록 도심의 중장기 발전계획인 “서울도심 기본계획(전 도심부 발전계획)”을 변경하고, 도심 주거와 신산업 도입을 확대하여 도심의 경제적 기반이 강화될 수 있도록 하였다. 이러한 정비의 양적인 확대 정책과 함께, 기후변화 및 코비드 이후 점차적으로 증가하는 녹지에 대한 수요를 반영하여 정비사업 추진 시 30% 이상 녹지확보를 의무화하는 녹지생태도심 정책을 신규로 도입하여 정비의 질적 개선을 도모하고 있다.

이러한 변화를 담아 향후 신규로 추진하는 정비구역에 대해서는 일반 정비형과 소단위 정비형을 혼합해서 지역특성을 존중하면서 기반시설을 개선할 수 있도록 하는 혼합 정비형 추진을 정하고 있으나, 이에 대한 개념이 모호하고 각종 변화된 기준 등을 담아 추진할 수 있는 활용방안이 없어 구체적인 검토가 필요한 상황이다.

혼합형을 구성하는 일반·소단위·보존형 각각의 문제점 개선이 우선되어야

일반 정비형은 도심재개발사업을 도입하면서 적용하고 있는 일반적인 정비수법으로

서 전면철거하고 새로운 개발을 추진한다는 의미에서 “전면철거 재개발(Scrap & Build)” 방식으로 불린다. 개발규모가 크기 때문에 사업성도 높고 효율적이며, 도로·공원 등 정비기반시설 개선 효과도 높다. 반면에, 도로 몇몇을 제외하고는 대부분 기존 도시조직과 무관하게 도로와 공원을 구획하여 해당 지구의 특성을 알아볼 수 없게 될 정도로 지역 특성에 대한 고려가 부족하다. 또한 구역 전체에 대한 계획적 고려 없이 지구가 분할 개발되어 보행 단절, 활력 저하 등 문제를 양산하고 있다. 구역 전체 차원에서 지역특성 반영 및 구역단위의 통합 연계 개선이 필요하다.

소단위 정비형은 일반 정비형의 문제점을 개선하고자 2000년 초반 다양한 논의를 거쳐 기존 도시조직 특성을 존중하면서 소단위로 정비하는 정비수법의 하나로 자리 잡게 되었다. 실제 시행은 2010년 초반 ‘관수동’을 시범사업으로 추진하면서 검토를 시작하여 중반부터 본격적으로 적용되었으며, 98개소까지 확대하였지만 최근 21개소로 축소하고 대신 혼합형 추진을 검토하고 있다. 초창기에는 지구단위계획을 수립하여 추진되었으나, 기반시설 설치와 자율적 정비에 한계를 보이면서 지구단위계획을 토대로 정비계획을 수립하면서 ‘소단위 정비형’이 모양을 갖추기 시작하였다. 하지만 소단위 정비는 현실적으로 기존 특성을 발전시켜 나가는 보존방식보다는 변화를 최소화하는 정비방식을 따르다 보니, 오히려 기반시설이나 건축물의 질을 저하시키는 한계를 보여 왔다. 본연의 취지를 살려 소단위에 한정하지 않고 특성을 살리면서 다양한 규모로 정비될 수 있도록 고민할 필요가 있다.

보존형도 2000년 초반 도심의 특성과 매력을 살려 나가기 위한 노력으로 역사문화자원을 포함하고 있는 재개발 구역의 보존계획 수립을 의무화하면서 시작되었다. 2001년 도심재개발 기본계획에서 보전 재개발 수법을 처음 도입하고, 역사문화자원의 보존을 고려한 재개발 유도지침이 마련되었다. 이후 점차 확대되어 현재 15개 지구가 보존형으로 지정 추진되고 있으며, 보존형으로 지정된 지구에서는 역사문화자산을 보존하는 대신, 건폐율과 기반시설 부담률을 완화·적용하고 인접 지구에서 용적률 이전을 적용할 수 있도록 하고 있다. 하지만 건폐율 완화 및 기반시설 공공 지원에도 불구하고 용적률 이전을 위한 추진 절차도 마련되어 있지 않고 증축 등 현상변경이 어려워 사업성을 확보해 역사문화자산을 보존하면서 정비사업을 추진하기란 사실상 불가능한 셈이다. 사유지 내 역사문화자산의 훼손이 가속화되는 상황에서 역사문화자산별로 다양한 수단을 마련하여 보존을 하면서도 정비가 가능하도록 현실화할 필요가 있다.

혼합형, 지역특성 반영은 가능하나 개별 정비수법의 문제는 과제로 남아

2016년 도시·주거환경 정비 기본계획(도시환경정비사업부문)을 재정비하면서 지역 특성과 주변 여건을 고려하여 한 구역 내에서 사업지구 단위별로 일반 정비형, 소단위 정비형, 그리고 보전 정비형을 적용할 수 있는 ‘혼합형’ 운영방식을 도입하면서 처음 적용하였다. 이는 독립된 정비수법이라기보다는 전면 철거방식으로 추진하던 ‘일반 정비형’의 문제점을 개선하기 위하여 일반형에 소단위와 보전 정비형을 혼합하여 추진할 수 있도록 전환하는 방식이다. 일반형이 혼합형으로 전환되면서, 일반형 구역을 대상으로 소단위 정비형과 보전 정비형 추진을 검토하여 정비지침(당시 재생관리지침)을 변경하여 추진하였다. 최근 변경된 정비 기본계획에서도 일반형 정비지구에서 혼합형 추진이 가능하도록 허용하였고, 일부 소단위 정비지구와 재지정된 정비예정구역에 대해서도 혼합형 추진을 결정하여 향후 혼합형 정비의 확대가 예상된다.

최근에는 공평 15·16지구를 도시건축혁신 시범사업으로 추진하여 종로변 역사문화 자산과 피맛길을 보전하면서 정비하는 ‘지구 내 혼합형’ 정비를 시도하였다. 종로 전면 블록은 소단위로 정비하고, 후면부는 보전에 대한 높이 완화를 적용받아 일반형으로 정비를 추진하였다. 기존 정비수법을 개선하는 새로운 정비수법으로서 각 정비수법의 문제를 개선하는 지구 내 혼합형 정비의 가능성을 확인하였으나, 소단위 정비지구의 정비 문제와 일반형 정비지구의 과도한 정비 문제는 여전히 과제로 남아 있다.

보존·정비 연계와 기반시설 통합구성 개념을 도입한 ‘보존연계 통합형’ 제시

혼합형 정비수법의 혼합 요소로서 일반형 정비수법이 갖는 통합 연계성 부족과 소단위 정비수법의 미흡한 기반시설 확보 등 기존 정비수법의 한계점을 보완하고, 기존 보존형이 가지고 있는 한계점을 개선하여 보존하면서 정비할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

따라서 정비수법의 개발 방향도 혼합형을 구성하는 요소로서 기존 정비방식의 문제점을 파악하고 개선하는 과정에서 구체화될 필요가 있다. 일반형과 소단위 정비형은 개발의 주요 요소인 기반시설, 공공공간, 용도가 개별적으로 개발되어 서로 단절되고 제한되는 한계를 개선할 수 있도록 통합적 구성방식이 필요하며, 혼합형의 중심 요소인 보존형은 그동안 제한적이고 경직되게 추진됐던 것을 앞으로는 보존에 중점을 두

되 개발이 가능하도록 사업성을 담보하는 다양한 연계장치들을 마련할 필요가 있다. 기존 정비수법이 개선해야 할 방향을 담아 혼합형을 발전적으로 대체하는 정비수법 명칭을 “보존연계 통합형 정비수법”으로 정하고, 다음과 같이 주요 역사문화자원들을 보존하면서, 기반시설을 정비하고, 주변 정비지구와 서로 연계되며, 복합개발을 기반으로 지구 전체가 활성화될 수 있도록 유도하는 정비수법으로 정의하였다.

역사문화적 특성이 강한 서울도심 내에서는 정비 대상지라도 대상지별 특성을 존중하면서 정비할 필요가 있으므로, 이러한 접근에 모두 해당된다. 다만, 보존대상으로서 특성의 요소나 강도에 따라 정비방식이 달라질 수 있으므로, 시범 적용은 최근 정비가 제한적으로 허용된 특성관리지구와 혼합형의 주요 대상이 되는 중합관리지구를 대상으로 하였고, 특성관리지구에서는 관철동과 광장시장, 중합관리지구에서는 관수동과 동대문종합시장 블록을 선정하여 검토하였다.



[그림 1] 혼합형 정비수법 개선 모델로서 “보존연계 통합형 정비수법”의 개념 정의

특성관리지구 적용: 지역특성 보존과 보행연결을 고려하여 통합 정비해야

특성관리지구는 역사문화 특성이 강한 지역으로 해당지역의 특성을 지키면서 개선이

필요한 것을 정비해 나가는 것이 중요하다. 보존이 필요한 문화재와 건축자산을 구체적으로 설정하고, 지역 특성을 형성하는 도시조직으로서 길(골목길 포함)과 블록 형상을 가급적 보존하도록 하며, 지역 특성을 형성하는 ‘지역자산’을 선정하여 보존 대상을 명확히 해야 한다.

그리고, 건축자산이 포함된 블록은 소단위 정비형으로 구분 계획하고, ‘지역자산’을 보호할 수 있도록 기존 가로와 블록 구성을 토대로 간선가로변 일반형 정비지역과 정비지구를 결합하여 개발단위를 설정하는 것이 계획의 핵심이다.

다음은 구역 전체가 보행 중심으로 연결되고, 자족적으로 용도를 복합해 활력을 높이도록 조성하는 것이다. 차량 진출입로는 기존 길과 블록을 토대로 최소한으로 확보하고, 주요 보행축을 중심으로 광장과 녹지 등 오픈스페이스를 배치하여 보행거점을 마련하고, 기존 골목길을 활용하여 지역 전체가 연결될 수 있도록 한다. 저층부는 주요 보행축과 보행전용통로를 중심으로 지역특화 용도인 상업용도를 배치하여 가로활성화를 유도하고, 업무와 주거는 간선가로의 용도 특성을 고려하여 적절히 복합화한다. 또한 ‘지역자산’ 확보 등을 분담하지 않은 개발단위에서는 지역 특성을 강화하고, 활력을 높일 수 있는 지역 활성화시설을 확보한다.



[그림 2] 특성관리지역의 개발단위 설정: 보존대상과 간선변 일반형 정비지구 결합



[그림 3] 특성관리지구의 통합적 배치: 보행중심 구성 및 자족적 용도 복합으로 활력 유도

종합관리지구 적용: 보존·정비 구분, 도시조직 존중하며 기반시설 확보 연계해야

종합관리지구는 보존 대상과 정비 대상이 혼재되어 있고, 양호한 대상도 뒤섞여 있어 보존 대상을 명확히 하면서 양호한 존치 대상을 구분하는 것이 우선이다. 이미 정비가 완료되어 당분간 정비가 필요 없는 지역은 존치하고, 존치 건축물이 포함된 블록은 소단위 정비형으로 지정하여 무리하게 기반시설과 개방형 녹지를 부담하느라 정비가 지연되지 않도록 하는 것도 필요하다.

또한 특성관리지구에 비하여 보존해야 할 문화재와 건축자산이 많지 않아 보존적 접근보다는 지역 특성이 담겨있는 도시조직 틀을 유지하면서 열악한 기반시설을 개선할 수 있도록 도로 개설 및 도로 확폭을 하면서 부족한 녹지를 확보하는 것이 중요하다. 소단위 정비를 진행하는 양호한 지역을 제외한 정비지역을 중심으로 적정 개발단위로 구분하여 지역 전체의 도로 및 보행 연결을 개선하고, 보행거점에 개방형 녹지가 조성될 수 있도록 기반시설을 개선한다.

지역 전체의 통합 연결방식은 특성관리지구와 큰 틀에서 같다. 일반형 정비지역을 중심으로 개별 추진되는 소단위 정비지역을 고려하여 구역 전체를 보행 중심으로 연결하고, 자족적으로 용도를 복합해 활력을 높이도록 한다. 차량 진출입로는 최소화하고,

주요 보행축을 중심으로 오픈스페이스를 확보하여 보행거점을 조성하고, 기존 골목길을 활용하여 지역 전체가 보행으로 연결될 수 있도록 한다. 주요 보행축과 보행전용도로 저층부는 지역특화 용도인 상업용도를 배치하여 가로를 활성화하고, 업무와 주거는 간선가로의 용도 특성을 고려하여 적절히 복합화한다. 또한 다소 기반시설 확보가 적은 개발 단위에서는 지역 특성을 강화하고, 활력을 높일 수 있는 지역 활성화시설을 확보한다.



[그림 4] 종합관리지구의 개발단위 설정: 존치 지역과 정비 지역의 구분



[그림 5] 종합관리지구의 통합적 배치: 정비지역을 중심으로 기반시설 확보 및 보행과 용도 통합 구성

‘보존연계 통합형’ 적용: 정비수법 도입 위해 사회적 합의와 제도화 방안 마련

우선 “보존연계 통합형” 정비수법을 적용하기 위해서는 적용 근거를 마련해야 한다. 현재 정비수법의 도입과 추진은 기본계획을 근거로 이루어지고 있으므로, 기본계획을 개정하면서 혼합형의 취지를 포용하면서도 기존 정비수법을 개선할 수 있는 “보존연계 통합형” 정비수법의 도입 필요성을 논의하고 후속적으로 구체적인 개념과 적용 기준을 마련해야 한다. 하지만 도입에 앞서 정비사업에서 “보존연계 통합형”이 시사하고 있는 “보존 정비 연계”와 “통합 정비” 개념에 대한 사회적 합의가 우선되어야 하며, 후속적으로 관련 제도도 개선해야 한다. 기후변화와 4차 산업혁명 등 급변하는 시대적 상황 속에서 해외의 보존 개발 연계형 개발사례의 추진과 저변 확대를 확인하면서 현실 측면에서 보존과 개발에 대해서 좀 더 유연하고 전향적으로 되짚어볼 필요가 있다.

정비사업에서 “보존 개발 연계”와 “통합 정비” 개념을 적용하기 위해서는 현행 제도의 관련 규정 개선이 필요하다. 먼저 “보존 개발 연계”를 위해서는 “문화재보호법”상 등록문화재의 현상변경 허용 규정과 건폐율과 용적률 150% 완화 규정을 지방자치단체 조례로 위임하고 있어 “서울시 문화재 보호 조례”에 근거 규정을 마련하면 된다. 도쿄도에서는 보다 적극적으로 ‘중요 문화재 특별형 특정지구제도’를 도입하여 주요 문화재에 대해서는 건축기준법 적용을 배제하고 공개공지로 적용하여 용적률 인센티브를 제공하고 있는데, 이를 참고하여 장기적으로 완화 비율 확대도 검토할 필요가 있다. “한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률”상 우수건축자산에 대해서도 마련된 근거 규정을 토대로 구체화할 필요가 있다. “통합 정비”에 대해서도 지구 간의 계획과 사업 추진 시 충분한 협의와 협력이 불가피하므로, 계획 심의나 규제를 통해서 통합적 정비를 운영하는 것보다는 인센티브를 통하여 통합적 계획을 유도하는 방식이 바람직하다. 공공공간을 중심으로 두 개 이상의 사업지구가 서로 연계된 정비계획이 수립된 경우 한 사업자가 두 지구의 사업을 동시 시행하거나 개별 사업지구별로 현상 계획을 그대로 이행할 때에는 인센티브를 제공하는 등 실행을 위한 유도 장치가 마련되어야 한다.

마지막으로, “보존연계 통합형” 정비수법을 적용하는 지역에 대한 기준과 지역 특성별 적용방안도 세분화되어야 한다. 특성관리지구에서 정비사업을 추진할 때에는 특성보존에 대한 접근이 어느 지역보다 우선시되어야 하므로 보존연계 통합형을 적용하는 것이 적절해 보이며, 최근 정비예정구역으로 추가된 정비관리지구에서도 건축자산이

다수 분포하거나 옛 도시조직이 지역 전체를 구성하고 있어 보존적 접근이 필요한 지역에 대해서는 해당 정비수법을 적용하는 것이 바람직하다. 또한 특성관리지구에서는 보존 대상에 역점을 두고, 정비관리지구는 기존 도시조직을 바탕으로 기반시설 정비에 중점을 두면서 통합적으로 계획될 수 있도록 유도 지침이 마련되어야 한다. 또한 향후 적용 시 특성관리지구에서는 지역자산의 확보와 활용에 대한 검토가 필요하며, 종합관리지구에서는 옛 도시조직의 가치와 의미를 높일 수 있는 건축물 배치나 용도구성 방안에 대해서 좀 더 검토가 필요하다.

