

삶을 디자인하는 도시계획과 정책의 제안

- 기성시가지 재생을 중심으로 -

2010. 09.

윤 중 경

(제일엔지니어링 사장)

Contents

- 전환기의 도시
- 삶의 터전으로서의 기성시가지
- 도시재생사업의 성공요인
- 소통과 배려의 도시계획으로

전환기의 도시

사회·경제·정치·환경 등 모든 분야에서 변화가 진행되는 시대

– 근본적인 패러다임의 변화가 필요하다.

❖ 경쟁력있는 도시, 살기좋은 도시의 성공요인은?

- 변화의 절박감을 공유하는 시민의 이해와 참여가 기본이다.
- 공공부문의 혁신적인 리더쉽과 열정이 필요하다.
- 창업가적 리더쉽으로 미래를 대처하는 다양한 전문가의 참여.
- 지속가능한 재정과 시민, 기업의 참여를 기본으로 한다.
- 선택과 집중의 전략이 있다.

❖ 2010년은 새로운 100년을 준비하는 해

- 도시화사회에서 도시형사회로의 전환을 위한 새로운 도시계획의 패러다임이 필요하다.

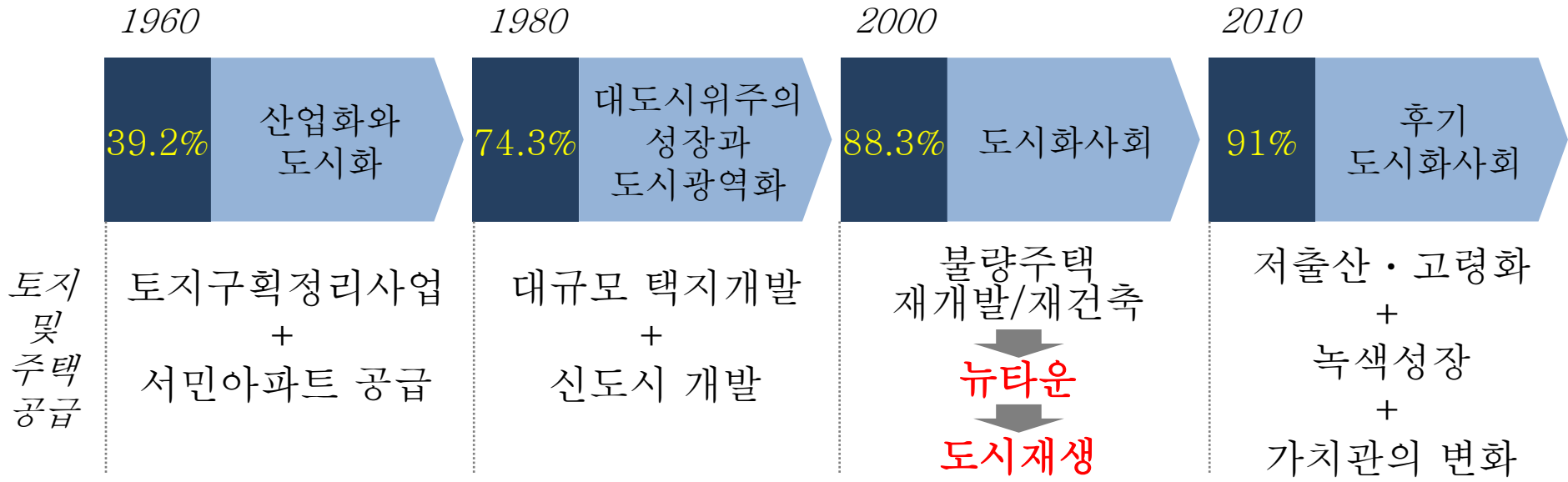
삶을 디자인하는 도시계획은?

시민의 총체적 생활기반으로서 일자리와 경제활동, 여가와 교육, 복지, 주택과 주거환경, 문화 등 생활전반에 대한 새로운 가치를 기본으로 하여 도시공간을 정비하고 디자인하는 접근방식

- ✓물리적 개발중심에서 시민생활 전반에 대한 종합적인 개선과 향상의 관점으로
- ✓개별적이며 단기적인 문제해결중심에서 입체적, 종합적, 장기적 관점으로
- ✓통일되고 획일적인 계획기준적용에서 다양성과 장소성을 살릴 수 있는 유연한 제도운용으로

우리나라의 도시화 과정

- 급격한 도시인구 증가에 따른 택지 및 주택공급 중심의 도시개발
  ⇒ 구시가지 전체의 노후화 및 침체 가속
  ⇒ 신구시가지의 불균형과 양극화
- 산업구조 변화에 따른 도시기반산업 쇠퇴와 재정기반 악화
  ⇒ 구시가지에 대한 공공투자 저조
- 민간주도의 주택재개발 및 재건축



국토·도시정책의 변화

1970~1980년대

개발우선

⇨ 국가주도 '개발드라이브'의 실현수단

1990년대

국토균형발전

⇨ 수도권 성장억제 및 지역경제 육성

2000~현재

도시기능 회복과 지방분권

⇨ 뉴타운사업, 도시계획권한의 지방이양



- ✓도시여건 변화에 탄력적으로 대처할 수 있는 유연한 계획수립 체계 구축
- ✓양적 성장 지양 ⇒ 삶의 만족도 제고



- ✓도시재생에 대한 종합적인 접근으로 전환
- ✓다원화된 도시재생 및 어메니티 증진을 위한 전략과 사업방식 추진
- ✓공익성이 강조되는 도시재생 추구 (개발이익 추구 지양)

도시계획의 패러다임 변화 – 도시화사회에서 도시형사회로

도시화사회

국토 도시 정책적 관점

- 도시공간 확산적 개발
- 단기적, 대규모 공급전략
- 통일적이고 획일적인 기준

개발우선 양적성장

도시 정비와 재생 사업

- 불량지역의 재개발
  - 물리적 환경정비 중심

사회의 변화

(저출산, 고령화사회, 무한경쟁체제 돌입, 정보기술혁신, 에너지기술 변화)

고도성장기의 도시문제 치유

도시계획의 변화

(생활환경 → 도시환경, 테마형 다중 커뮤니티, 문화산업 활성화, 지역의 역사, 문화인프라 강화)

도시형사회

- 수요자 중심의 도시계획과 정책
- 다양성, 복합성, 장소성, 유연성의 강조

성장관리 삶의 질

- 도시전체의 재생
  - 사회·경제·환경에 대한 종합적인 재생으로의 접근

삶의 터전으로서의 기성시가지

- 쇠퇴냐 성장이냐 선택의 기로 -



기성시가지의 특성

기성시가지 전체가 비슷한 수준의 물리적 노후화 진행

- 공통된 문제인식과 대규모 재개발을 통한 해결방식 요구
- 건축물의 노후화보다 기성시가지 환경의 불량화, 노후화 지속

복합기능의 시가지(주거, 일터, 여가공간의 복합화된 시가지)

- 주택, 일자리, 여가, 교통, 문화 등 구시가지내 주민의 생활과 경제활동, 여가활동이 오랜시간 축적된 복합기능지역

사회기반시설의 노후화와 개선의 한계

- 공공재원의 한계로 기반시설 및 공공지원시설 투자를 통한 생활환경개선 어려움 가중

광범위한 의미의 임대주택지구

- 기성지가지내 주민의 60~90%가 세입세대
- 1인가구의 증가, 안정된 가족계층의 이탈
- 매년 20% 내외의 인구가 전.출입
- 임대소득을 통한 생계대책계층 다수 거주

쇠퇴의 악순환에서 성장의 선순환으로

- 쇠퇴의 악순환
  - 지역쇠퇴 → 매력감소 → 투자저조 → 세수악화 → 공공투자 감소 → 지역쇠퇴

- 성장의 선순환
  - 경쟁력 강화 → 매력증진 → 투자확대 → 세수증가 → 공공투자 확대 → 지역활성화

- 변화와 혁신의 절박감 인식 필요
  - 혁신산업의 쇠퇴
  - 자원부족
- 시민과 공감하는 혁신 필요
  - 위기의식의 공유

- 선택과 집중전략의 목표설정
- 새로운 패러다임의 도시정책과 경영전략
- 지속가능한 재정과 참여

재생사업의 목표와 지향점

▶ 재생사업의 목표

광역적, 종합적인 생활권 단위의 도시재정비	품격있는 미래의 생활환경수준 확보
- 도시전체의 경쟁력과 생활환경 개선 - 도시적 맥락에서 선계획 후개발 - 광역생활권의 기반시설확보	- 미래생활환경여건변화의 반영 - 적정수준의 환경수준과 공공기반시설확보 - 기반시설과 개발밀도의 균형

환경(Environment)요소	자원(Resources)요소	
물리·환경적 재생	경제적 재생	사회·문화적 재생
• 기반시설 · 건축물의 체계적인 정비 • 도시기능의 집적 • 지속가능한 환경적 개발 • 환경부하 저감 등	+ • 지역경제 및 산업활성화 • 일자리 창출 등	• 문화·복지·교육환경쇄신 • 지속가능한 커뮤니티 조성 • 주민참여 활성화 등

재생사업의 한계와 문제점

재생목표와 지향점이 무시된 재생계획 수립 및 사업추진

- 물리적 환경정비 중심제도 및 계획운영
- 재생목표와 지향점에 대한 구체적인 전략과 수단의 부재
- 사회·경제적 재생계획 결여 ⇒ 종합적인 도시재생에 한계

단기적·성과중심의 운영

- 도시전체의 장기적인 재생전략과 프로그램 없이 공간계획 중심의 계획체계 운용
- 획일적이고 통일적인 기준 ⇒ 사업방식의 다양화 결여
- 지역특성의 고려없는 계획 ⇒ 장소성의 부재

부동산시장 의존적 사업추진

- 단기적인 개발이익 중심
- 소유자 중심의 사업추진체계와 제도
  ⇒ 낮은 원주민 재정착률 / 생활환경 개선 미흡

도시재생사업의 성공요인

- ✓ 도시재생 목표의 구체화
- ✓ 기성시가지의 쇠퇴원인과 특성에 대한 진단과 반영
- ✓ 장소적 특성의 반영
- ✓ 원주민 재정착을 위한 제도개선
- ✓ 유연한 계획기준과 도시디자인의 적용

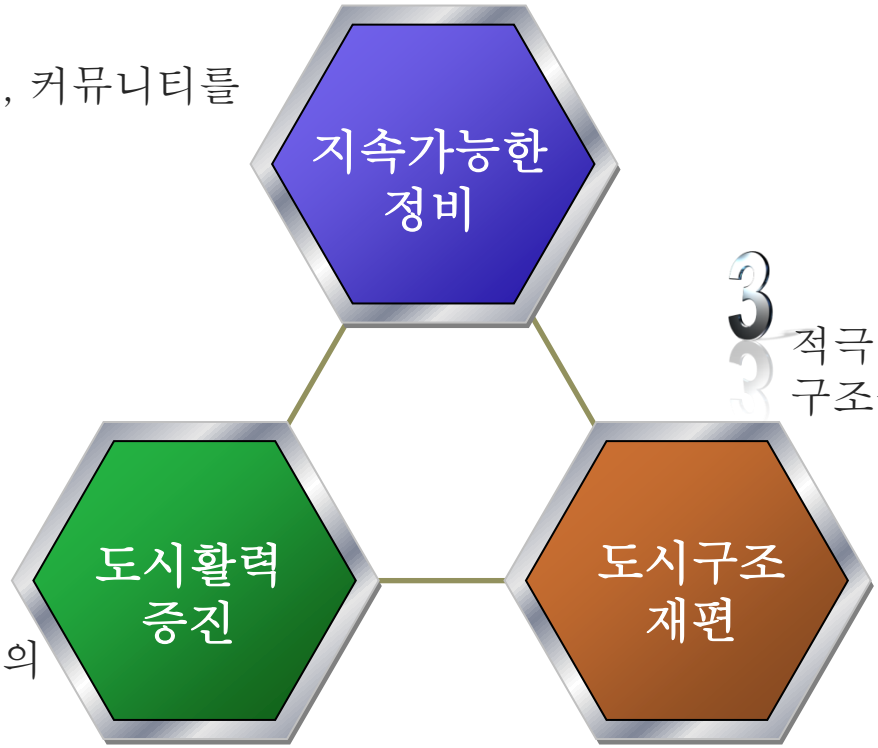
도시재생 목표의 구체화

- ✓ 광역적이고 장기적인 관점에서 기성시가지 재생목표와 전략 수립
- ✓ 공공의 입장에서의 필요성과 지구내 주민의 입장에서의 필요성 등 다양한 가치를 종합화

1 기존의 도시골격, 커뮤니티를 유지하면서 정비

2 기존 도시의 조직 및 골격은 가급적 유지하면서 인프라 등의 여건변화를 통해 도시활력 증진

3 적극적으로 도시의 기능과 구조를 재편



기성시가지의 쇠퇴원인과 특성에 대한 진단과 반영

학문적, 관습적 접근방식에서
⇒ 현실적이고 종합적인 측면에서 쇠퇴원인의 조사와 분석

- 생활환경 전반에 대한 문제의 조사·분석과 대처방안 고려
- 도시적 맥락에서의 재생전략과 목표에 기초한 현상진단
- 장기적 관점에서 삶의 환경변화를 고려한 조사와 분석

기성시가지의 특성을 고려한 쇠퇴원인 진단

- 저소득층의 주거지가 아닌 서민과 중산층의 생활터전으로의 인식
- 이러한 인식을 바탕으로 지구마다 다른 환경과 사회적 특성을 고려한 쇠퇴원인 진단

장소적 특성의 반영

주민의 특성과 생활을 고려한 종합적인 생활향상계획 수립

- 인구이동을 고려한 재정착 개념과 방향 전략의 수립
- 세대구성을 고려한 주택규모별 공급계획
- 지불 가능한 주택공급계획과 일자리, 경제활동 공간의 제공과 확충
- 현재 살고 있는 주민과 장래 새로이 전입되는 주민의 특성을 고려한 공공시설계획 및 환경계획

지역의 물리적 특성과 장소성을 고려한 계획 수립

- 지형, 지세, 수계 등 물리적 특성의 활용과 보존
- 오랜시간 축적된 그 지역만의 장소성, 역사적 환경을 고려한 도시디자인

원주민 재정착을 위한 제도 개선

원주민 재정착 문제에 대한 실현가능성 있는
제도적 장치와 공공지원 필요

민간임대주택 공급제도 도입

- 뉴타운 지구 내 거주세입자에 대한 분양주택입주우선권 부여
- 도정법사업 시행 시 조합원에게 별도의 민간임대용주택 분양

⇒ 현재 건축임대수입으로 생활하는 다수의 토지・건축물 소유자에 대한 제도적 혜택 필요

다양한 공공기여 인정과 인센티브 부여

- 사회・경제적 재생을 위한 건축공간을 제공시 기반시설제공과 같은 공공기여로 인정하고, 기반시설부담완화 또는 인센티브 부여
  - 영세상인을 위한 공익상가 조성, 일자리 창출을 위한 공공공간의 제공 등

유연한 계획기준과 도시디자인의 적용

전 지구에 통일적으로 적용되는 계획기준

- 용도지역 변경기준
- 용적률 운용체계
- 건축배치 등 건축심의 기준
- 기반시설 확보기준
- 주택공급기준

- 지구의 특성이 반영되지 못하는 도시디자인과 경관
- 기준이 허용하는 최대 개발용적률 확보 중심의 계획 및 설계

특성화된 도시재생사업지구의 설계가 가능하도록 유연한 계획기준과 도시디자인의 특례적용 필요 (특별계획구역, PUD기법 등)

소통과 배려의 도시계획으로

- ✓ 시민이 예측 가능한 도시재생 프로그램과 실천방안의 준비
- ✓ 기성시가지 전체에 대한 장기적인 Master Plan 수립

소통과 배려의 도시계획으로

지역특성을 살리는 섬세하고 세밀한 계획적 접근

- 커뮤니티를 구성하고 있는 시민과 도시활동에 대한 문제해결방식의 접근
- 획일적 기준에서 벗어나 다양한 정비방식과 수법이 도입될 수 있는 융통성 부여
- 목표지향적이고 시민생활중심적인 재생프로그램 개발

지속적이고 안정적인 생활을 중시하는 계획수립

- 소유자 중심에서 생활자 중심의 재생계획 수립으로 전환
- 현재 살고있는 주민의 참여와 재정착을 고려한 계획내용과 제도의 보완
- 임대수입 생활주민을 위한 임대소득 유지방안 강구

소통과 배려의 도시계획으로

지속적인 모니터링-평가-조정의 유연한 시스템 도입

- 1년단위의 모니터링 시행
  - 계획의 유지관리, 조정 등에 대한 관리시스템 도입
- 사전정보 제공
  - 지불가능한 주택공급, 사회적 일자리 대책, 사회적 기업유치, 공공시설 투자 등

시민이 예측 가능한 도시재생 프로그램과 실천방안의 준비

- 계획단계별 성과지표 개발
  - 변화되는 삶의 질, 재산가치 변화, 생활대책 등에 대한 예측
- 공공의 역할 확대
  - 도시구조 정비계획, 주택과 일자리에 대한 계획을 수립하고 시민이 선택적으로 참여

소통과 배려의 도시계획으로

기성시가지 전체에 대한 장기적인 Master Plan 수립

- 여건변화를 수용하여 도시문제에 효과적으로 대처하는 수단으로 활용
- 시민이 예측가능하고 지속적이고 장기적인 도시재생사업 추진을 위한 가이드라인 역할
- 이해관계자에 대한 의견수렴과 참여의 제도적 장치로서 역할 담당

도시재생마스터플랜에 포함될 주요내용

- 도시적 맥락에서 도시재생의 목표와 비전 설정
- 재생대상지역과 재생방향에 대한 범위 설정
- 사회·경제·환경적 측면에서 대상지역의 문제와 계획과제 도출
- 사회적, 기능적, 공간적 도시재생 프로그램과 실천전략 마련
- 토지이용, 교통, 도시 인프라, 건축, 경관 등 물리적 공간에 대한 계획
- 유지, 정비, 보전, 개발 등 세분화된 커뮤니티 단위의 전략구체화와 시행방안
- 재생계획의 단계적 추진방향과 주민참여방안에 대한 세부계획
- 재생지구, 커뮤니티단위의 주민의 협정과 참여방안

소통과 배려의 도시계획으로

공공의 역할전환

- **정책유도 중심으로 역할전환**
  - 도시의 장기적인 발전방향의 틀 속에서 기성시가지 전반에 대한 마스터플랜 수립
  - 구체적이고 실천적인 계획수립과 공공의 재정투자 확대, 정책계획으로의 집행 필요
- **실질적으로 주민의 삶을 지원할 수 있는 계획과 전략수립에 대한 투자로 전환**
  - 마스터플랜 수립, 생활개선 프로그램, 세부적인 도시디자인 및 사업시행전략, 일자리 창출과 사회적 기업유치 등
- **정책결정과정에서 전문가의 참여기회 확대**
  - 계획과 사업, 결정(심의 및 위원회) 등 전반적인 부문에 대한 실무전문가의 참여기회 확대
  - 도시재생코디네이터, MP 구성 시 다양한 분야의 실무전문가 참여 의무화

맺 음 말

제도와 계획체계

✓도시특성, 정책목표에 부합하는 도시재생 제도와 계획체계 구축

- 제도의 정비 → 계획체계 및 관리프로그램을 통한 관리→ 사업시행

지자체의 의지

✓장래 도시발전과 재생전략의 구체화

- 비전을 실현하는 세부 정책 목표와 실현수단의 정책화
  → 목표에 맞는 조직, 인력, 예산의 확보

시민 의식과 행동

✓성숙한 시민의식

- 자산가치 상승에 관심집중 → 삶의 질에 대한 가치목표로 전환 유도
- 도시재생에 대한 시민사회의 공감대 형성