

도시 공공공간의 통합적 계획을 위한 제도 개선방안 연구

A Study on Improvement of Systems
for Comprehensive Urban Pubic Space Planning

이상민 Lee, Sang Min

차주영 Tchah, Chu Young

임유경 Lim, Yoo Kyoung

김영현 Kim, Young Hyun

(a u r i

도시 공공공간의 통합적 계획을 위한 제도 개선방안 연구

A Study on Improvement of Systems for Comprehensive Urban Pubic Space Planning

지은이: 이상민, 차주영, 임유경, 김영현

펴낸이: 은영태

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-2008-0005호, 인쇄: 2009년 2월 26일, 발행: 2008년 12월 31일

주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

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

가격: 10,000원, ISBN: 978-89-93216-15-8

발간물번호: AURI-기본-2008-5

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

연구진

- ▮ 연구책임 이상민 · 부연구위원

- ▮ 연구진 차주영 · 부연구위원
 임유경 · 연구원
 김영현 · 연구원

- ▮ 연구심의위원 유광흠 · 건축도시공간연구소 연구위원
 서수정 · 건축도시공간연구소 연구위원
 권영상 · 건축도시공간연구소 부연구위원
 민범식 · 국토연구원 도시재생전략센터장
 정 석 · 경원대학교 교수

연구요약

제1장 서론

이 연구는 삶의 토대로서 제 역할을 제대로 수행하지 못하는 공공공간, 서로 연계되지 않는 공공공간, 지역적으로 불균형한 공공공간 등에 대한 문제의식에서 출발하였다. 대부분이 공공에 의해 일방적으로 공급되고 있는 우리의 공공공간은 이용자보다는 관리상 편의를 중심으로 구성되어 생활과 밀접한 공공공간이 절대적으로 부족하며, 질적인 면에서도 아주 열악한 상황이다. 이러한 공공공간의 근본적인 문제를 해결하고 수요자 중심의 공공공간을 조성하기 위해서는 도시의 여건을 고려한 통합적이고 장기적인 비전 수립이 시급하다고 판단하였다. 이를 위해 연구에서는 공공공간의 계획과 운영에 관련된 현 제도의 현황과 문제점을 분석하고, 이에 대한 개선 방안을 마련하는데 중점을 두고 있다. 따라서 이 연구는 도시공간의 질적 향상을 위한 하나의 방법으로 공공공간의 통합적 계획의 필요성과 역할을 검토하고, 이를 위해 관련 행정 주체간 협력적 운영체계를 구축할 수 있는 방안을 제시하는데 목적이 있다. 여기서 공공공간의 범위는 공공영역에서 다루어지는 중요한 도시 공간으로서 법적으로 도시계획시설로 지정된 공원, 녹지, 도로, 하천, 유수지 등으로 한정하였다.

제2장 공공공간의 통합적 계획과 협력적 운영체계

이 연구에서 통합적 계획이란 하나의 기준이나 틀에 맞추어 계획한다는 의미보다는 모든 관련 요소를 고려한 총체적인 접근을 통해 공통의 대안을 도출하는 과정을 의미한다. 친환경적 개발과 기존 자산의 활용의 중요성이 증대되고, 공공공간의 질적 향상을 통해 도시경쟁력을 강화하고자 하는 움직임이 활발하며, 사람들이 만나는 ‘사회의 장’으로서 일상생활과 밀접한 공공공간의 중요성이 커지는 등 최근의 시대적인 상황 속에서 공공공간에 대한 통합적 계획의 필요성이 점차 증가하고 있다. 다양한 행위를 담는 장소이며, 여러 가지 요

소들로 구성되고, 서로 다른 주체들에 의해 조성되고 이용되며 관리되는 공공공간을 본질적으로 개선시키기 위해서는 여러 가지 사항을 ‘통합적’으로 고려하여 계획해야 하며, 이를 위해서는 통합적인 공공공간 계획이 필요한 것이다.

이 연구에서 제시한 통합적 공공공간 계획의 기본 방향은 여러 대상들을 총체적으로 고려하여 계획하고(물리적 대상의 통합), 공공공간 계획과정을 통합적으로 조정(계획과정의 통합)하는 것이며, 이를 위해서 관련 행정 주체들 간의 원활한 협의 체계의 중요성을 강조하였다. 또한 통합적 공공공간 계획의 전제조건으로 공공공간의 긴밀한 네트워크, 총체적인 접근, 그리고 장기적인 비전과 구체적인 실행력 확보 등을 제시하였다.

제3장 국내 공공공간의 조성방식과 협력적 운영체계

3장에서는 국내 공공공간 조성과 운영 현황을 조사하기 위해 공공공간의 조성과 운영을 크게 도시계획시설로 지정되는 공공공간과 도시계획시설 지정과 관계없이 지자체의 개별적인 사업에 의해 조성되는 공공공간으로 나누어 살펴보았다. 도시계획시설로 규정된 공공공간은 관련법에 의한 제도적 틀 안에서 운영되기 때문에 모든 지자체에서 같은 절차와 방식으로 추진되지만, 개별적인 사업은 서로 다른 주체에 의해 다양한 방법으로 진행되었다.

이러한 과정 속에서 행정 주체간 협력적 운영방식을 크게 네 가지 유형으로 분류하였는데, 계획이나 사업간 조정을 위한 담당 부서간 협의 시스템, 개별사업의 효율적인 추진을 위한 TF팀 운영, 총괄전담부서를 중심으로 협의체계 구축, 외부 전문가 활용을 통합 지원시스템 등이 이에 해당하였다.

첫 번째는 계획간 조정을 위한 담당부서간 협의 시스템을 운영하는 것인데, 사안별 검토

요청을 통한 협의체계, 부서간 정기회의를 통한 협의체계, 심의를 통한 협의체계 구축의 세 가지 경우로 구분되며, 프로젝트 성격에 따라 이들 중 적합한 협의 방식을 채택한다. 두 번째, 개별사업에 따라 태스크포스팀을 운영하는 유형은 행정부처 내 관련 부서의 담당자만으로 구성되는 경우와 외부 민간전문가나 시민 등 다양한 주체로 구성되는 경우로 나누어 분석하였다. 세 번째는 총괄전담부서를 중심으로 협의 체계를 구축하는 유형으로, 기존에 설치되어 있는 부서를 총괄전담부서로 지정하는 경우와 새로운 전담부서를 설치하는 경우로 나누어 살펴보았다.

분석 결과, 각각의 유형은 서로 다른 특성과 한계가 있으며, 공공공간 관련 사업의 특성에 따라 다양하게 활용되고 있음을 확인하였다. 그러나 다양한 관련 주체 사이의 긴밀하고 유기적인 협력체계가 적극적으로 운영되기에는 아직까지 통합적 계획과 협력적 운영체계의 필요성에 대한 공감대 부족, 관련 사업을 종합적으로 파악하고 총괄하는 부서 부재, 담당자의 전문성 부족과 잦은 담당자 교체 등 여러 가지 한계를 가지고 있었다.

제4장 해외 협력적 운영체계 구축사례

4장에서는 성공적으로 공공공간을 개선하여 시민의 삶을 질적으로 향상시키고 도시경쟁력을 강화시킨 해외 사례들을 대상으로 관련 계획 수립과 사업 운영을 위해 어떻게 행정주체간 협력 체계를 구축하였는지 분석하고 대안 마련을 위한 시사점을 도출하였다. 해외의 협력적 운영체계는 그 특성에 따라 관련 부서간 협의체계를 운영하는 경우, 도시디자인 부서를 중심으로 협력체계를 구축한 경우, 전담부서 설치를 통해 공공공간에 관련된 계획과 사업을 총괄 관리하는 경우, 마지막으로 독립적인 도시설계 전문조직을 운영하는 경우로 나뉜다.

첫 번째, 기존 행정조직을 유지하면서 관련 부서간 협의체계는 시애틀의 부서간 협의회(Inter-Department Team)와 포틀랜드 부서 간 상호협약(MOU)체결의 두 사례를 통해 살펴보았는데, 이들 두 도시는 부서간 정기적 회의나 디자인 샐레트 또는 워크숍 등을 통해 자유로운 협업의 장을 마련하고, 상호 협약이나 조정 목록과 같은 규칙을 제정하여 합리적이고 효율적인 협업을 유도하였다. 그 결과 계획 단계에서의 활발한 협의에 의해 수평적 정합성이 확보된 통합적 계획을 수립할 수 있었으며, 포틀랜드시의 경우 계획과 개발 부서간 상호협약을 통해 계획에서 실행까지 일관된 방향으로 정책을 추진할 수 있었다.

두 번째, 도시디자인 부서를 중심으로 협력체계는 시애틀의 도시디자인팀(City Design Team)과 포틀랜드의 도시디자인그룹(Urban Design Group)을 통해 살펴보았다. 이들 도시디자인 부서는 실무전문가를 중심으로 구성되며, 이들이 직접 공공공간에 대한 통합적이고 장기적인 계획을 수립하고, 다른 부서와의 협의 과정에서 근거 자료로 활용하고 있다.

세 번째는 전담부서 설치를 통해 공공공간과 관련된 모든 사항을 총괄적으로 관리하는 경우로, 리옹의 공공공간 전담부서(Service Espaces Publics), 밴쿠버의 그린웨이 전담부서(Greenways Branch)를 예로 들 수 있다. 리옹과 밴쿠버는 기존 행정조직 내에 공공공간 전담부서를 설치하여 통합적 사고의 기반을 마련하였으며, 공공공간을 하나의 발주 단위로 통합하였다. 공공공간 전담부서는 계획에서 실행에 이르기까지 전 과정에 대한 책임 권한을 가지므로 계획 수립에서 사업 추진까지 일관성을 유지할 수 있다.

네 번째, 독립적인 도시설계 전문조직 운영은 싱가포르의 도시재개발청(URA)과 파리의 도시설계원(APUR)의 사례를 통해 살펴보았는데, 이들 두 기관은 도시설계전문가, 건축가 등 실무전문가 중심의 조직을 구성하여 직접 계획을 수립하고 사업 진행을 모니터링한다. 그 결과 도시계획 수립에서 공공공간 관련 계획, 사업 추진에 이르기까지 일관된 정책을 수행할 수 있다.

제5장 공공공간의 통합적 계획을 위한 구축방안

5장에서는 국내 공공공간 관련 제도의 운영현황과 해외 협력적 운영체계의 사례 분석을 바탕으로 공공공간의 통합적 계획을 위한 관련 행정주체의 협력적 운영체계 구축 방안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 기존 조직 중심의 협의체계를 강화하는 방안으로, 일반적으로 이루어지는 협의체계와 도시디자인 부서를 중심으로 한 협의체계로 나눌 수 있다. 이를 위해서는 조직 내 실무전문가들이 필요하며, 관련 주체 공유할 수 있는 통합적 계획이 전제되어야 한다. 또한 관련 부서들 간 상호협약(MOU)을 체결하거나 정기적인 업무회의 운영 등을 통해 관련 부서간 협의가 지속적이고 원활하게 이루어질 수 있는 장치가 필요하다. 기존 부서 중심의 협의체계를 강화라는 방안은 비교적 단시간에 협력적 운영체계를 구축할 수 있는 장점이 있으나 관련부서들의 협의를 도출하는 과정에 비교적 많은 시간이 소요되므로 긴급한 사안을 처리하는 데 한계가 있다.

둘째, 공공공간 전담부서를 설치하는 방안이다. 전담부서의 운영을 통해 공공공간을 하나의 단위로 통합하여 직접 발주를 하고 프로젝트의 기획, 설계, 시공의 전 과정을 지속적으로 모니터링할 수 있어 공공공간을 통합적으로 계획, 조성, 관리하에는 가장 효과적일 수 있으나 현재 우리나라의 상황에 도입하기는 어렵다. 대신 전체 조직개편을 하지 않더라도 중요한 이슈나 주제에 대해 부서 내 전담팀을 구성하여 계획에서부터 사업까지 통합적으로 운영할 수 있다.

셋째, 계획에서 사업 실행까지 추진하는 실무전문가 중심의 총괄조직을 설립, 운영하는 방안이다. 이러한 조직은 행정조직의 일부가 아니라 설계와 관련된 업무를 직접 진행하는 외부의 독립된 조직으로, 공공영역에 속할 수도 있지만 이와 별개로 비영리 민간조직으로 설립될 수도 있다. 비영리 민간조직인 경우에는 공공영역 뿐 아니라 민간사업에도 개입할 수 있어 보다 공공을 위한 계획과 설계를 제안하고 관리할 수 있다. 그러나 독립적인 설계

조직이 독점적으로 공공공간을 조성할 경우 다양한 도시환경 조성이 어려울 수 있다는 점을 경계해야 한다.

마지막은 외부 민간전문가 활용이다. 외부 전문가를 효과적으로 활용하기 위해서는 무엇보다도 강력한 단체장의 의지나 담당자들의 적극적인 참여가 필요하며, 동시에 공공과 전문가들 사이의 긴밀한 협력관계가 형성되어야 한다. 또한 외부 전문가를 좀 더 적극적으로 활용할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

이러한 네 가지 협력적 운영체계 구축 방안들을 현 제도에 적용하기에는 현실적으로 여러 가지 어려운 점들이 있다. 따라서 관련 부서간 상호협약(MOU)제도 도입, 전문직 공무원 관련 제도 개선, 도시디자인 관련부서의 역할 강화, 비영리 법인의 활성화 방안 마련, 계약절차의 간소화, 민간전문가 활용방안 마련 등과 같은 제도 개선이 선행되어야 할 것이다.

제6장 연구의 성과와 한계

앞에서 제시한 대안들은 우리의 공공공간이 직면하고 있는 현실적인 문제점들을 해결하기 위해 공공공간의 운영과 관련된 현재 시스템의 변화를 유도하고자 하였다는 점에서 의미가 있다. 그러나 이 연구는 제시된 구축 방안을 국내의 실제 제도에 적용시키기 위한 구체적인 방법이나 제도 개선안을 제시하는 데에는 한계가 있다. 따라서 향후 공공공간의 통합적 계획을 실현하기 위해서는 후속 연구를 통해 이 연구에서 제안한 네 가지 관련 주체의 협력적 운영체계 구축 방안에 대한 특성과 장, 단점을 좀 더 면밀히 분석하여 실제 적용할 수 있도록 구체적으로 발전시켜야 할 것이다.

주제어: 공공공간의 통합적 계획, 협력적 운영체계

차례

I. 서론	2
1. 연구의 배경과 목적	2
1) 우리나라 공공공간의 현실	2
2) 연구의 필요성과 목적	6
2. 연구의 범위와 내용	7
1) 연구의 범위	7
2) 주요 연구내용	8
3. 선행연구 검토	11
1) 선행연구 현황	11
2) 선행연구와의 차별성	13
 II. 공공공간의 통합적 계획과 협력적 운영체계	 18
1. 통합적 공공공간 계획의 개념과 필요성	18
1) 통합적 공공공간 계획의 개념	18
2) 여건변화와 통합적 계획의 필요성	19
3) 통합적 공공공간 계획의 기본방향과 목표	21
2. 통합적 계획을 위한 행정주체의 협력적 운영	23

III. 국내 공공공간의 조성방식과 협력적 운영체계	28
1. 공공공간의 조성 및 운영 현황	28
1) 도시계획시설사업에 의한 공공공간	28
2) 다양한 개별사업에 의한 공공공간	35
2. 국내 협력적 운영방식의 유형과 사례	46
1) 계획간 조정을 위한 담당부서간 협의체계 운영	46
2) 개별사업에 따른 TF팀 운영	49
3) 총괄전담부서를 중심으로 한 협의체계 구축	51
4) 외부 전문가 활용을 통한 지원시스템 도입	55
3. 통합적 계획을 위한 국내 협력적 운영체계의 한계	59
 IV. 해외 협력적 운영체계 구축사례	 64
1. 관련 부서 간 협의체계 운영	65
1) 시애틀의 부서 간 협의회(IDT : Inter-Departmental Team)	65
2) 포틀랜드의 부서 간 상호협약(MOU : Memorandum of Understanding)	69
3) 관련 부서 간 협의체계 운영의 시사점	72
2. 도시디자인 부서를 중심으로 한 협력체계 구축	74
1) 시애틀의 도시디자인팀(City Design)	74
2) 포틀랜드의 도시디자인그룹(Urban Design Group)	78
3) 도시디자인 부서를 중심으로 한 협력체계의 시사점	82

3. 전담부서 설치를 통한 총괄관리	84
1) 리옹 공공공간 전담부서(Service Espaces Publics)	85
2) 밴쿠버의 그린웨이 전담부서(Greenways Branch)	89
3) 전담부서 설치를 통한 총괄관리체계의 시사점	92
4. 독립적인 도시설계 전문조직 운영	94
1) 싱가포르 도시재개발청(URA : Urban Redevelopment Authority)	94
2) 파리지 도시설계원(APUR : Atelier Parisien d'Urbanisme)	99
3) 독립적인 도시설계 전문조직 운영의 시사점	103
V. 공공공간의 통합적 계획을 위한 협력적 운영체계 구축방안	108
1. 공공공간의 협력적 운영체계 구축	108
2. 협력적 운영체계 구축을 위한 제도 개선안	114
VI. 연구의 성과와 한계	118
• 참고문헌	122
• Summary	132
• 부록1. 해외 공공공간 조성 및 관련제도 운영현황 조사	136
• 부록2. 지자체 공공공간 관련제도의 운영현황 - 김해시, 강동구	177

표 차례

〈표 1〉 서울시 친보행환경 조성을 위한 관련 계획	5
〈표 2〉 도시기반시설 중 연구 범위에 포함되는 공공공간	8
〈표 3〉 주요 선행연구와의 차별성	14
〈표 4〉 기존 도시 내 공공공간 관련 계획 업무	25
〈표 5〉 서울시 공공공간 관련 도시계획시설 구분 및 관련법령	29
〈표 6〉 서울시 공공공간 관련 조직 및 업무현황	31
〈표 7〉 '디자인서울거리' 조성사업 1차 사업대상지 : 강동구 천호대로	37
〈표 8〉 '디자인서울거리' 조성사업 1차 사업대상지 : 구로구 창조길	37
〈표 9〉 서울시 균형발전본부의 주요업무 및 추진사업 현황	44
〈표 10〉 김해시 도시디자인과의 주요업무 및 추진사업 현황	53
〈표 11〉 국내 협력적 운영체계 유형과 특성	60
〈표 12〉 공공공간 통합적 계획 사례분석 대상도시 개요	64
〈표 13〉 시애틀 도시디자인팀의 임무와 업무 내용	76
〈표 14〉 시애틀 도시디자인팀의 역할 유형과 사례	78
〈표 15〉 리옹시 공공공간 관련 비법정계획	87
〈표 16〉 파리시 도시설계원(APUR)의 주요 업무와 인적 구성	100
〈표 17〉 해외 협력적 운영체계 유형과 특성	105

〈표 18〉 공공공간 관련 행정주체의 협력적 운영체계 구축방안과 특성	113
〈표 19〉 협력적 운영체계 구축방안과 제도 개선안의 관계	116

그림 차례

〈그림 1〉 열악한 공공공간의 현실	3
〈그림 2〉 1인당 도시공원면적 잉여와 부족	4
〈그림 3〉 서울시 공원서비스 소외지역	4
〈그림 4〉 연구의 흐름	10
〈그림 5〉 소관기관과 부서가 각기 다른 가로시설물 현황	24
〈그림 6〉 도시계획시설별 담당부서	30
〈그림 7〉 공원 조성처리절차	33
〈그림 8〉 도시계획시설의 사업추진체계	34
〈그림 9〉 천호대로 공사 현장사진	37
〈그림 10〉 구로구 창조길(벤처센터~시흥대로) 거리개선계획안	38
〈그림 11〉 ‘디자인서울거리’ 조성사업 추진절차	39
〈그림 12〉 ‘디자인서울거리’ 조성 사업 추진체계	40
〈그림 13〉 도심재창조 종합계획의 위상	42
〈그림 14〉 도심재창조 프로젝트 4대축 계획	42
〈그림 15〉 균형발전본부 도심재창조 프로젝트 사업추진체계	45
〈그림 16〉 ‘디자인서울거리’ 조성사업 추진체계와 과정	50
〈그림 17〉 관련 부서 간 협의체계 운영 개념도(IDT)	65

〈그림 18〉 도심 수변공간 계획 중 공공공간 계획	66
〈그림 19〉 도심 수변공간 계획 중 보행자 네트워크 구축 계획	66
〈그림 20〉 도시계획 및 개발국에서 작성한 조정 목록	67
〈그림 21〉 도심 수변공간 계획을 위해 2004년 개최된 디자인 샤레트	68
〈그림 22〉 디자인 샤레트에서 도출된 아이디어 검토 목록	68
〈그림 23〉 도심 수변공간 계획을 위해 IDT에서 도출한 개념	68
〈그림 24〉 관련 부서 간 협의체계 운영 개념도(MOU)	69
〈그림 25〉 포틀랜드시 도시계획국 전략계획의 업무계획 개념도	70
〈그림 26〉 포틀랜드시 도시계획국 3개년 워크플랜	71
〈그림 27〉 부서 간 협의회(IDT)를 통한 계획의 정합성 확보	72
〈그림 28〉 상호협약(MOU)에 의한 지속적 협의체계 구축	72
〈그림 29〉 도시디자인 부서를 중심으로 한 협력체계 운영 개념도	74
〈그림 30〉 시애틀시 도시계획 및 개발국 조직도와 도시디자인팀의 위상	75
〈그림 31〉 블루링	77
〈그림 32〉 가로위계	77
〈그림 33〉 녹도(Green Street)	77
〈그림 34〉 포틀랜드시 도시계획국 조직도와 도시디자인 그룹의 위상	79

〈그림 35〉 포틀랜드시 도시디자인체계	80
〈그림 36〉 트랜짓물 개념도	81
〈그림 37〉 다운타운계획에 나타난 트랜짓 물 개념	81
〈그림 38〉 도시디자인 부서에 의한 통합적 계획 수립	82
〈그림 39〉 전담부서 설치를 통한 총괄관리	84
〈그림 40〉 리옹광역권 조직도와 공공공간 전담부서의 위상	85
〈그림 41〉 리옹시 광역권 녹지체계 구축 기본구상도	87
〈그림 42〉 리옹시 공공공간 관련사업 발주 시스템	88
〈그림 43〉 밴쿠버시 엔지니어링 부서 조직도	90
〈그림 44〉 밴쿠버시 그린웨이 네트워크 계획	91
〈그림 45〉 공공공간 전담부서에 의한 총괄관리	93
〈그림 46〉 독립적인 도시설계 전문조직 운영	94
〈그림 47〉 싱가포르 도시재개발청(URA) 조직도	95
〈그림 48〉 컨셉 플랜	96
〈그림 49〉 싱가포르 도시재개발청이 수립한 공원 및 수변공간 계획	97
〈그림 50〉 도시재개발청의 역할	97
〈그림 51〉 싱가포르 마리나베이 계획	98

〈그림 52〉 파리시 도시계획 관련 조직 구성도	99
〈그림 53〉 파리이동계획에 나타난 자전거도로 구축계획	101
〈그림 54〉 Espaces Civilises 사업 대상	102
〈그림 55〉 보도폭에 따른 가로계획지침	102
〈그림 56〉 파리 북동부 개발계획	103
〈그림 57〉 URA에 의한 통합적 계획 수립과 사업의 총괄적 시행	104
〈그림 58〉 APUR에 의한 통합적 계획 수립과 지속적인 협의 진행	104

I.

서론

1. 연구의 배경과 목적
2. 연구의 범위와 내용
3. 선행연구 검토

(a u r i

서론

1

연구의 배경과 목적

1) 우리나라 공공공간의 현실

공공공간은 기본적인 속성상 도시의 다른 공간들과의 관계 속에서 만들어지거나 건축물이나 기타 공간을 조성하는 과정에서 부산물처럼 자연스럽게 생겨나는 경우가 많다. 그러나 공공공간은 도시 생활에서 가장 많이 이용되는 공간으로, 이동과 만남 등 다양한 활동이 일어나는 장소이다. 이 가운데에서 공원이나 녹지, 도로 등 도시의 기반시설로서 반드시 필요한 것들은 법에 의해 도시계획시설로 지정되어 계획, 관리된다. 하지만 우리의 많은 공공공간들은 버려진 공간, 남겨진 공간으로 인식되고, 공공에 의해 계획, 설계, 관리가 이루어지면서 다른 도시 공간들에 비해 많은 관심을 받지 못하였다. 우리의 열악한 공공공간은 이러한 현실을 반영한다.

□ 기본적인 기능을 상실한 공공공간

공공공간은 도시에서 가장 많이 이용되는 필수적인 공간이지만 그 기본적인 기능¹⁾조차 제대로 수행하지 못하는 곳이 많다. 예를 들어 사람들이 걸어야 하는 보도가 가로시설물과 자전거에게 자리를 빼앗기거나 자전거 도로가 갑자기 사라지는 경우들은 우리 주변에서 쉽게 찾아 볼 수 있다. 또한 실제 이용자들의 수요를 파악하여 필요한 곳에 설치되어야 하나 법적인 설치기준에 의해서만

1) 안젤(Jan Gehl)은 공공공간이 담아야 할 인간의 행위 유형으로 필수적인 외부활동, 선택적인 휴식활동, 사회적 활동을 들고 있다. Jan Gehl, 『Life Between Buildings』, 김진우 회 공역, 『삶이 있는 도시디자인』 (2007), pp.17-24.

조성하여 실제로 이용되지 않고 버려지는 공간들도 적지 않다.



시설물이 차지한 보도



갑자기 사라진 자전거도로



이용되지 않는 소공원



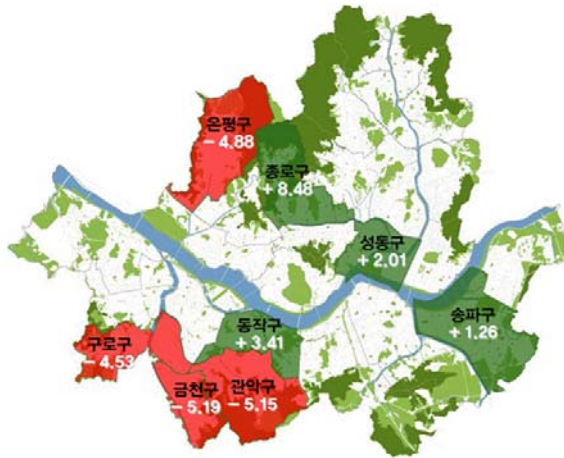
일관성 없는 보도 패턴

〈그림 1〉 열악한 공공공간의 현실

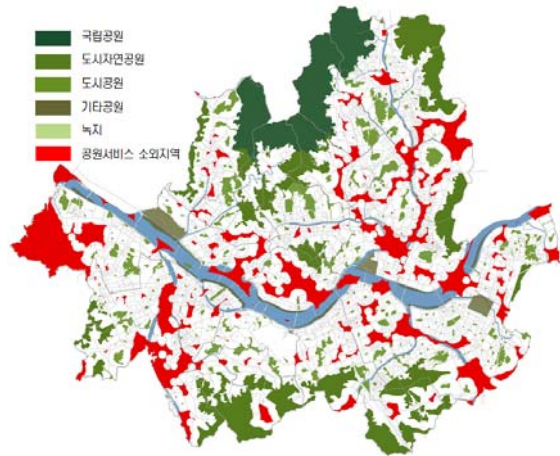
□ 연계되지 않는 공공공간

공공공간은 도시 전체에 걸쳐 유기적으로 연결되어야 하지만 현실은 일관성 없이 무계획적으로 조성되어 각 공간들 간의 연계성이 전혀 고려되지 못하고 있다. 특히 이동 동선과 전체적인 흐름이 중요한 보행자 도로나 자전거 도로의 경우는 더욱 심각하다. 2008년 10월 16일자 동아일보는 한국교통연구원의 연구결과를 인용하여 다음과 같은 기사를 실었다.

“현재 울산에는 간선 또는 보조 간선도로에 156km(77개 노선)의 자전거도로가 개설돼 24%의 자전거도로율을 보이고 있다. 그러나 이들 자전거도로는 단절 구간이 127곳(총단절 길이 25km)이나 되고, 자전거도로가 갑자기 좁아져 타기 힘든 병목 구간이 72곳 있었다. 또 140 곳은 지장물이 가로막고 있었으며, 59곳은 파손돼 있고, 9곳은 현실을 고려하지 않은 채 자전거도로가 설계돼 있는 것으로 확인됐다. 이는 전체 자전거도로가 평균 1.2km마다 끊겨 있음을 의미한다. 또 2.1km마다 통과하기 힘든 병목 구간이 있으며, 1.1km마다 지장물이 가로막고 있고, 2.6km마다 도로가 파손된 것으로 환산된다.”



〈그림 2〉 1인당 도시공원면적 잉여와 부족(서울시 내부자료)



〈그림 3〉 서울시 공원서비스 소외지역(서울시 내부자료)

□ 공공공간의 지역적 불균형

공공공간의 지역적 불균형 또한 심각하다. 이것은 곧 공공공간이 실제 필요한 곳에 제대로 조성되고 있지 못함을 의미하는 것으로, 서울시 공원녹지의 현황은 이러한 문제를 잘 보여주고 있다. 2005년 기준, 서울시 공원의 개수는 1958개소, 총 면적은 164.22km²이며, 1인당 공원면적은 15.9m²이다. 그러나 실제 생활과 밀접한 도시공원의 평균 면적은 1인당 4.3m²으로 권장 면적 6m²/인에 못 미칠 뿐 아니라, 지역에 따라서도 큰 차이를 보이고 있다. 그림 3에서 보듯이 종로구(14.48m²), 동작구(9.41m²), 성동구(8.01m²), 송파구(7.26m²)는 1인당 도시공원 면적이 권장면적을 넘고 있는데 반해, 금천구(0.85m²), 관악구(0.81m²), 은평구(1.12m²), 구로구(1.47m²)는 1인당 권장 도시공원 면적보다 많이 부족한 상황이다. 이러한 현황을 바탕으로 서울시 공원서비스 소외지역을 분석한 결과,²⁾ 서울시 전체 면적의 12.62%인 76.49km²가 공원서비스에서 소외된 지역으로 나타났다.³⁾ 이는 이제까지 공원녹지의 대부분이 자연공원이거나 주로 도시외곽에 분포하여 생활과 밀착되어 있지 않은 현실을 고려하지 못하고 법적인 설치기준에 의해 획일적으로 조성되었음을 말해준다.

2) 국립공원, 도시자연공원, 도시공원은 반경 500m 기준으로, 소공원, 마을마당은 반경 250m 기준으로 분석하였다.

3) 서울시 내부자료, 2020 서울시 공원녹지기본계획(안)(2008) 참조.

□ 시각적 개선 위주 또는 중복적인 공공공간 개선사업

그러나 이러한 현실의 문제점들은 전혀 새로운 것이 아니다. 많은 사람들에게 의해 오래 전부터 계속 지적되었고, 이를 개선하기 위한 노력들도 많이 있어 왔다. 각 자치단체에서는 꾸준히 공공공간의 양적인 확충과 질적인 개선을 위해 많은 예산을 투입하여 다양한 사업들을 진행해 왔다. 그럼에도 불구하고 공공공간의 현실이 나아지지 않는 것은 공공공간의 개선사업 자체도 여러 문제점들을 안고 있기 때문이다.

최근 급격하게 이루어지고 있는 공공공간 개선사업을 살펴보면 물리적인 디자인 향상에 치중하여 시각적인 개선이 주를 이루고 있다. 대표적인 것이 디자인서울본부에서 추진하고 있는 ‘디자인서울거리’ 조성 사업으로, 도시의 중요한 가로에 대해 디자인 향상을 통해 환경을 개선하고자 한 의도는 좋으나 그 시행과정이나 결과에 있어서 가로의 특성이나 현황에 맞는 디자인을 하기보다는 가로시설물이나 포장 등 시각적인 개선에 치중하고 있는 사례가 많다. 또한 서울시에서 진행하는 친보행환경 조성과 관련된 계획은 각 전담부서에서 별도로 수립하고 있어 비슷한 내용들이 중복되는 경우도 발생하고 있다. 즉 푸른도시국은 그린웨이와 관련된 공원·녹지관련계획, 도시계획국은 보행관련계획, 도시교통국은 자전거도로 계획 등의 마스터플랜을 수립하고, 이에 따라 개별적으로 사업을 진행하고 있어 계획 간 또는 사업 간의 연관성이 부족한 실정이다.⁴⁾ 이렇듯 공공공간과 관련된 개선사업들은 본질적인 문제의 해결보다는 단시일 내에 성과를 얻을 수 있는 가시적인 사업위주로 추진되거나 비슷한 사업들을 각 부서별로 별개로 진행하는 경우가 많은 것이 현실이다.

〈표 1〉 서울시 친보행환경 조성을 위한 관련 계획(정혜진 외, 2007, p.128)

공원녹지 네트워크(푸른도시국)	걷고싶은거리 사업(도시계획국)	자전거도로 구축 사업(도시교통국)

4) 정혜진 외, “도시 내 친보행공간의 통합적 계획을 위한 그린웨이 유형 연구”, 『대한건축학회 논문집』 (2007), v.23(10), p.128.

2) 연구의 필요성과 목적

□ 공공공간의 질적 개선을 위한 근본적인 시스템 개선 필요

앞에서 지적한 바와 같이 생활과 밀접한 공공공간이 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 질적인 면에서도 개인 소유의 공간에 비해 열악한 상황이다. 그러나 무엇보다 가장 큰 문제점은 중앙정부나 지자체가 해결해야 할 많은 문제들에 대해 근본적인 해결책을 마련하기보다는 일시적이고 단편적인 개선사업만을 되풀이하고 있다는 것이다. 이를 개선하기 위해서는 이제까지의 방식에서 벗어나 좀 더 전략적이고 새로운 방법으로 접근해야 한다.

우리의 공공공간은 거의 대부분 공공에 의해 일방적으로 공급되어 이용자보다는 관리상 편의를 중심으로 조성되고 있다. 이용자 중심의 생활과 밀접한 공공공간 조성을 위해서는 정부 또는 지자체 차원에서 현 수요와 지역특성을 반영한 공공공간에 대한 통합적이고 장기적인 비전이 마련되어야 하며, 이에 따라 각 기초지자체에서 공공공간을 체계적이고 효과적으로 조성할 수 있도록 공공공간의 계획과 운영에 관련된 제도가 정비되어야 할 것이다.

□ 공공공간의 통합적 계획을 위한 관련 주체의 협력적 운영체계 구축

최근 통합적 디자인을 위해 서울시에서는 디자인서울총괄본부를 신설하여 공공공간에 설치되는 시설물들에 대한 디자인가이드라인을 제정하고, 디자인심의 통해 토탈디자인을 추구하는 등 다양한 방법을 시도하고 있다. 이러한 방식은 디자인을 바람직한 방향으로 유도할 수는 있으나 실제 계획, 설계, 관리 단계에서 공공공간을 통합적으로 조성하고 운영하는 데에는 많은 한계가 있다. 즉 현재 우리의 공공공간은 통합적 디자인보다 통합적인 계획을 위한 근본적인 시스템 마련이 더 시급한 것이다.

따라서 이 연구는 도시공간의 질적 향상을 위한 공공공간 통합적 계획의 가능성을 관련 행정주체의 협력적 운영이라는 관점에서 검토하고, 이를 위한 관련 제도개선 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 공공공간의 통합적 계획의 개념을 정리하고 국내 공공공간 관련 계획과 운영체계를 분석하여 현 제도의 문제점을 도출하려 한다. 또한 해외 도시의 공공공간 관련 계획과 운영체계에 대한 분석을 통해 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 국내 도입가능한 개선 방안을 제시할 것이다. 나아가 이 연구는 공공공간의 생활적, 사회적, 문화적 공공성을 증진시키고, 지속가능성이라는 이 시대의 패러다임에 부합하는 도시공간 조성을 위한 기초 마련에 기여할 수 있을 것이다.

연구의 범위와 내용 2

1) 연구의 범위

□ 공간적 범위

일반적으로 도시의 공공공간(公共空間, public space)이라 하면 그 대상을 명확하게 구분하기 어렵다. 도시에서 사적인 용도를 위해 만들어진 공간(건축물 포함)을 제외한 나머지 건축물과 외부공간이기도 하고, 여러 건축물 사이에서 형성되는 사이 공간이기도 하다. 이러한 속성 때문에 도시에서 공공공간과 그렇지 않은 공간의 구분도 애매하다. 하지만 공공공간이 갖추어야 할 기본적인 특성의 관점에서 보면 “공공에게 개방되어 열려있고 공공에게 편익과 이익을 제공하며 다양한 활동과 소통을 촉발시키는 도시공간”이라 정의할 수 있다.⁵⁾

공공공간에 대한 이러한 개념적인 정의를 전제로, 이 연구는 현재 도시의 중요한 공공공간으로서 기능하는 가로, 공원, 광장, 하천 등을 주된 연구 대상으로 정하고 있다. 공원과 녹지는 도시의 대표적인 공공공간이며, 도로, 특히 보행자 전용도로나 자전거도로 또한 도시에서 일상생활과 밀접한 관계를 맺고 있는 공공공간이다. 하천과 유수지는 도시계획상 방재시설로 분류되어 활용에 있어서 많은 제한을 받으나 역시 도시의 중요한 공공공간으로 기능하고 있다. 이러한 공공공간들은 도시기반시설로서 공공영역에서 다루어지는 것이며, 명확하게 구분짓기 어려운 다른 공공공간들에 비해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 의해 도시계획시설로 지정되어 다른 도시공간들과 법적으로도 분명히 구분된다.

5) 이상민 외, 『도시 공공공간 개선방향 설정을 위한 개념 정립 및 현황 조사 연구』(2008), p.33.

〈표 2〉 도시기반시설 중 연구 범위에 포함되는 공공공간

구분		
교통시설	도로	일반도로
		보행자전용도로
		자전거도로
공간시설	광장	
	공원	
	녹지	
방재시설	하천	
	유수지	

□ 내용적 범위

통합적 계획은 하나의 기준이나 틀에 맞추어 계획한다는 의미보다는 총체적인 관점에서 모든 관련 요소를 고려하여 공통의 대안을 이끌어내는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 이 연구에서 통합적 계획은 공공공간이라는 대상들을 총체적으로 고려하여 계획하고, 공공공간과 관련된 계획들의 일관성 있는 진행, 즉 계획과정을 통합적으로 조정하는 것을 궁극적인 목적으로 하고 있다. 이를 위해 연구의 초점을 공공공간을 다루는 지자체 관련 주체들 간의 통합에 맞추고자 하며, 여기서 관련 주체란 공공영역에서 공공공간을 조성하고 관리하는 행정주체를 의미한다. 구체적인 연구내용은 다음과 같다.

2) 주요 연구내용

□ 공공공간 통합적 계획의 개념과 필요성 고찰

관련 선행연구의 검토를 통해 도시 공공공간의 통합적 계획을 이론적으로 고찰하고, 도시 패러다임의 변화 속에서 도시의 공공공간에 대한 관심 증가와 중요성이 증대된 배경을 살펴본다. 그리고 공공공간 통합적 계획의 개념과 기본방향을 도출한다.

□ 통합적 계획을 위한 행정주체간 협력적 운영체계의 필요성 검토

공공공간을 통합적으로 계획하기 위한 접근방법으로 관련 행정주체간 통합의 중요성을 살펴보고, 이를 위한 관련 주체들의 협력적 운영체계에 대한 필요성을 검토한다.

□ 국내 공공공간 조성방식과 협력적 운영체계 현황조사

국내 도시 공공공간 조성관련 계획과 운영 현황을 조사한다. 다양하고 복잡

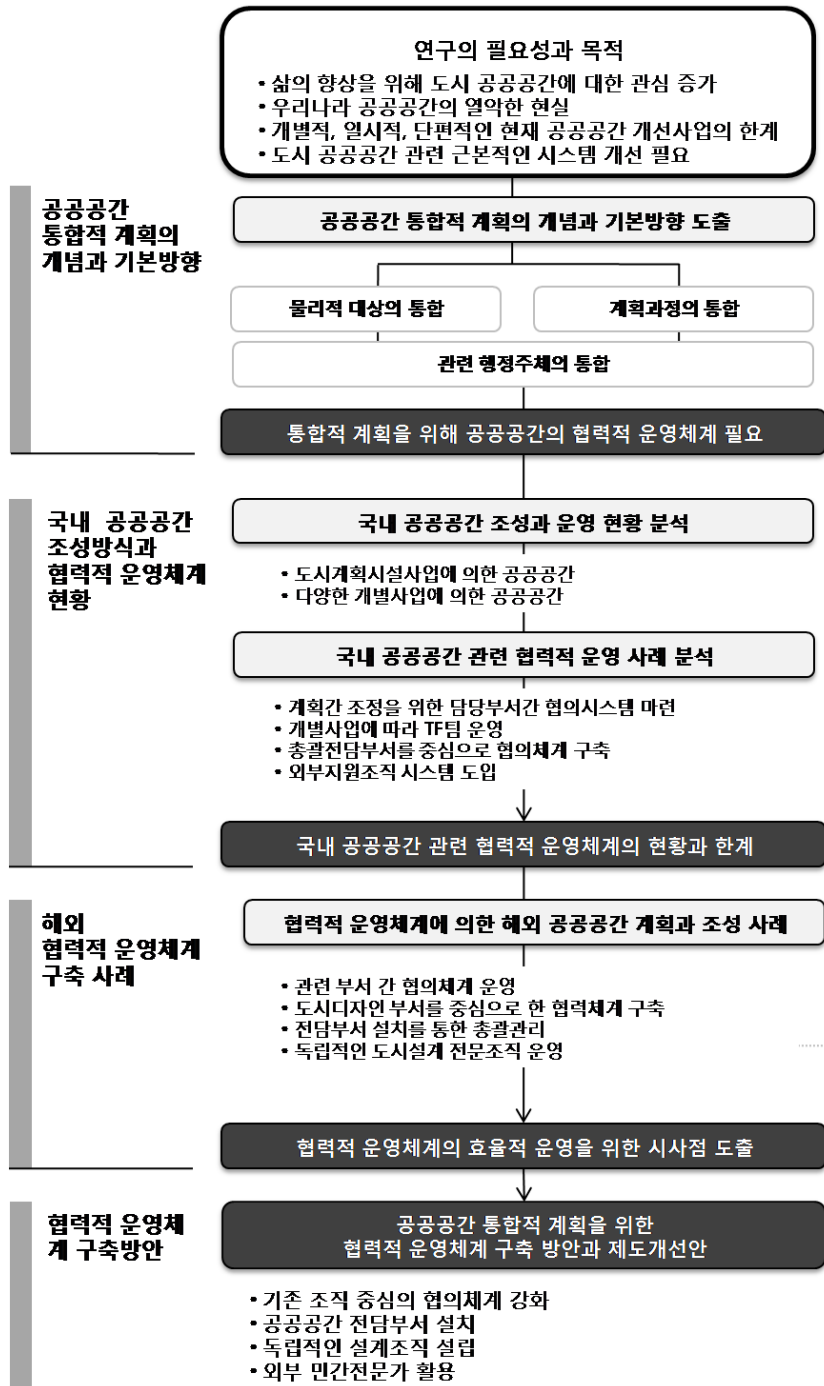
한 형태로 사업이 진행되고 있는 서울시와 관련 지자체를 주요 조사대상으로 하며, 이 가운데 행정주체들의 협력적 운영현황을 몇 가지 유형으로 분류하고 이에 대한 각각의 사례들에 대해 심층적으로 분석하여 현 제도의 현황을 파악하고 문제점을 진단한다.

□ 해외 공공공간의 협력적 운영 사례 조사

도시차원에서 통합적 공공공간 조성을 위한 계획을 수립하거나 관련 조직을 운영하는 해외사례를 분석한다. 특히 도시계획 체계 및 통합적 공공공간 계획, 공공공간 관련 조직과 제도 운영방식, 관련 사업 추진방법 등을 중점적으로 검토하며, 포틀랜드, 시애틀, 밴쿠버에 대해서는 직접 방문하여 관련 기관 담당자와 심층면담을 통해 통합적 계획과 관리 등 제도적 측면뿐만 아니라 실제로 구현되는 과정에서의 관련 행정주체의 협력적 운영체계에 대해 조사한다.

□ 행정주체간 협력적 운영체계 구축을 위한 제도 개선방안 제시

공공공간 통합적 계획의 국내 적용을 위한 제도 개선방안을 제시한다. 특히 효율적 공공공간의 조성과 운영을 위한 통합적 계획의 기본방향으로서 공공공간 관련 행정주체의 협력적 운영체계 구축을 위한 방안을 제안하고자 한다.



〈그림 4〉 연구의 흐름

3

선행연구 검토

1) 선행연구 현황

이 연구과 관련된 선행연구는 크게 공공공간의 조성과 운영에 관련된 연구, 도시 공간과 관련하여 통합적인 접근 방법에 초점을 둔 연구, 그리고 계획이나 사업의 효율적이고 통합적인 운영을 위한 다양한 주체의 협력체계 구축 방식에 관한 연구로 나누어 살펴볼 수 있으며, 관련 현황은 다음과 같다.

(1) 공공공간의 조성과 운영에 관한 연구

『도시 공공공간의 개선방향 설정을 위한 개념 정립 및 현황 조사 연구』(이상민 외, 2008)는 현재 우리나라에서 모호하게 사용되는 공공공간의 개념과 범위를 정립하고, 현실의 문제점을 진단함으로써 향후 도시 공공공간의 질적 개선을 위한 연구를 진행하거나 정책 수립시 기초를 마련할 목적으로 진행된 연구로서, 공공공간 관련 정책 수립에 있어 통합적 계획의 필요성을 논하였다.

“도시 그린웨이 네트워크를 위한 계획체계에 관한 연구”(양석우 외, 2007)는 이 연구의 기본방향과 가장 유사한 연구로, 그린웨이라는 개념을 공공공간의 면적 확대와 네트워크 구축, 접근성 향상이라는 관점에서 이해하고, 이러한 그린웨이가 발달한 해외 사례들을 심층적으로 분석하여 국내 그린웨이의 계획 체계 구축을 위한 시사점을 도출하였다.

『New City Spaces』(Jan Gehl & Lars Gemzøe, 2000)는 바르셀로나, 리옹, 스트라스부르그, 프라이부르그, 코펜하겐, 포틀랜드, 꾸리찌바, 코르도바, 멜버른 등 9개 도시의 공공공간 관련 정책과 지원체제를 고찰하고 공공공간의 유형에 따른 구체적인 사례를 제시하였다. 특히 도시 전체를 대상으로 한 정책으로부터 39개 개별 공공공간의 디테일한 부분까지 각기 다른 스케일의 도면을 활용하여 설명하였다.

(2) 통합적 접근 방법에 관한 연구

“주거지정비를 위한 통합적 계획수단에 관한 연구”(이상준, 2001)는 주거지정비를 위해 통합적 계획이 필요하다는 문제인식 하에 ‘통합적 계획수단’의 기본 개념을 제시하고, 이를 위해 현재 지구단위계획의 역할을 모색하였다.

특히 독일의 상세계획(Bebauungsplan)이 갖고 있는 통합계획적 요소를 소개하고, 우리나라 지구단위계획과 비교하여 통합계획적 요소가 무엇인지 도출하였다.

『실시계획 및 제1종 지구단위계획 수립방안 연구』(한국도시설계학회, 2006)은 행정중심복합도시 개발계획 수립을 위한 전략연구과제로 행정중심복합도시의 이념과 미래상을 실현하고 우리나라 신도시 계획의 모범적인 모형을 제시할 수 있는 실시계획과 제1종 지구단위계획 수립방안을 마련하고자 하였다. 특히 신도시 계획단계에 있어서 상·하위 계획사이의 정합성 향상, 부문별 조정 시스템 강화, 통합설계 시스템 도입, 그리고 다양한 개발방식에 맞는 설계조정시스템의 구축 등을 위한 법제도와 행정절차의 개선방안을 검토하였다.

“도시 내 친보행공간의 통합적 계획을 위한 그린웨이 유형 연구”(정혜진 외, 2007)은 통합적인 친보행공간 조성계획으로서 그린웨이를 국내 도입하기 위한 연구로, 해외 그린웨이 계획과 조성 사례를 분석하여 통합적 관점에서 국내 그린웨이 계획과 디자인의 방향을 설정하고, 국내에서 진행 중인 그린웨이 계획 수립에 시사점을 주고자 하였다.

(3) 효율적 계획과 운영을 위한 다양한 협력체계에 관한 연구

“대규모 도시개발과정에서 공공공간 확충에 대한 연구-독립적인 전문설계조직의 운영사례를 중심으로-”(장경철 외, 2006)는 해외의 대규모 도시개발 프로젝트 사례를 중심으로 도시 공공공간을 확충하기 위한 도시개발 과정을 설명하고, 제도적 대안으로서 도시개발시 독립적인 전문설계조직을 운영함으로써 공공공간의 질적인 향상을 도모하고, 시민참여 및 개발주체들 간의 협상기법을 운용할 수 있는 방안을 제시하였다.

“대규모 개발프로젝트에서의 ‘지역관리시스템’에 관한 연구”(김도년 외, 2008)는 좋은 도시의 모델은 바람직한 비전을 토지소유자와 입주자들이 공유하고 이를 실현하기 위한 방향과 규정을 정하여 이에 따른 개발과 정비, 그리고 지속적인 관리와 유지가 이루어져야 한다는 전제하에 출발하였다. 따라서 민간과 공공, 시민계층 등 다양한 참여주체가 조직을 이루어 상호협력을 통해 지역을 만들고 가꾸어가는 일본의 지역관리시스템을 조사·분석함으로써 향후 국내에 적용가능한 지역관리시스템을 구현하기 위한 기초자료를 제시하였다.

“행정중심복합도시 총괄관리체계 운영진단”(박종광 외, 2007)은 총체적인 도시문제와 공공갈등을 해결하고 바람직한 통합도시디자인을 실현하고자 도입된 총괄관리체계에 대해 검토하였다. 특히 건설기본계획, 개발계획, 각종

관련계획, 그리고 지구단위계획 등 여러 계획 간의 종합성, 연계성, 일관성을 확보하기 위해 도입된 총괄관리체계의 운영성과를 진단하기 위한 계획조성 형성 요인을 도출하고, 향후 총괄관리 운영체계의 개선방향을 제안하였다.

2) 선행연구와의 차별성

공공공간의 조성과 운영에 관한 선행연구들은 현재 우리나라의 공공공간이 양적으로 부족할 뿐만 아니라 유기적으로 연계되지 못하였다는 문제 인식에서 출발한 것은 이 연구와 동일하지만, 공공공간의 통합적인 계획을 위한 구체적인 대안 마련보다는 먼저 공공공간을 통합적으로 계획하고 운영하고 있는 유사한 사례들을 검토하는데 중점을 두고 있다. 또한 통합적 계획 또는 통합적인 접근 방법으로 도시 공간을 다루고자 한 선행연구들은 각각의 연구 대상이 되는 주거지정비, 신도시계획, 친보행공간 계획의 관점에서 통합적 계획 또는 접근을 위해 적합한 대안을 마련하고자 하였다. 마지막으로 계획이나 사업의 효율적이고 통합적인 운영을 위한 다양한 주체의 협력체계 구축 방식에 관한 선행연구들은 대규모 도시개발사업이나 신도시계획에서 기존 방식의 문제점을 해결하고 좀 더 효율적이고 지속적인 운영을 위해 새로운 조직을 구성하거나 총괄관리시스템과 같은 운영방식의 도입을 제안하였다.

본 연구는 이러한 연구들을 바탕으로 공공공간과 같이 다양하고 복잡한 도시 공간의 문제를 해결하고 통합적, 효율적, 지속적으로 운영하기 위해 여러 가지 대안들을 제시하고 그 특성을 살펴봄으로써 각 대안들을 여러 상황과 목적에 따라 활용할 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

궁극적으로 본 연구는 공공공간에 대한 양적인 문제보다는 질적인 측면의 개선을 위해 통합적으로 조성되고 운영되지 못하는 현 제도의 문제를 지적하고, 공공공간과 관련된 행정 주체 간의 협력적 운영체계 구축을 통해 이를 위한 대안을 제시하고자 한다. 특히 공공공간의 체계적 조성과 운영을 통해 시민 삶의 질 향상과 도시 이미지개선에 성공한 해외사례를 분석함으로써 공공공간을 총체적이고 통합적으로 조성·운영하기 위한 제도 개선 방안을 도출하려 한다.

〈표 3〉 주요 선행연구와의 차별성

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 <ul style="list-style-type: none"> •과제명 : 도시 공공공간의 개선방향 설정을 위한 개념 정립 및 현황 조사 연구 •연구자(년도) : 이상민 외 (2008) •연구목적 : 공공공간의 개념과 범위를 정립하고, 현재 문제점을 진단하여 도시 공공공간 질적 개선의 기본방향 제시 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌조사 •국내현황조사 •국내외 사례조사 	<ul style="list-style-type: none"> •공공공간 개념과 범위 검토 •공공공간 관련 법규와 제도 검토 •사업주체에 따른 공공공간 조성 현황 분석과 문제점 도출 •향후 공공공간의 개선 방향 제시
	2 <ul style="list-style-type: none"> •과제명 :도시 그린웨이 네트워크를 위한 계획체계에 관한 연구 •연구자(년도) : 양석우 외 (2007) •연구목적 : 현대 그린웨이의 발생 배경과 개념을 정립하고, 해외 관련 계획체계를 검토하여 국내 그린웨이 체계 구축에 있어서 시사점 도출 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌조사 •해외사례 분석 •현지답사 	<ul style="list-style-type: none"> •그린웨이에 대한 개념적 고찰 •해외 그린웨이 계획 분석 •국내 그린웨이 계획 도입을 위한 제도 개선방향 제시
	3 <ul style="list-style-type: none"> •과제명 : 대규모 도시개발과정에서 공공공간 확충에 대한 연구 •연구자(년도) : 장경철 외 (2006) •연구목적 : 도시 공공공간 확충을 위한 도시개발 과정을 검토, 제도 개선사항을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌조사 •해외사례 분석 •현장답사 •관련자 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> •공공공간 개념과 관련제도 검토 •해외 대규모 도시개발 프로젝트 사례연구 •제도개선 방안 제시
	4 <ul style="list-style-type: none"> •과제명 :실시계획 및 제1종 지구단위계획 수립방안 연구 •연구자(년도) : (사)도시설계학회(2006) •연구목적 : 행정중심복합도시의 실시계획 및 제1종 지구단위계획에서 계획사이의 정합성 향상, 통합설계 시스템 도입, 설계조정시스템 구축을 위한 법제도와 행정절차 개선방안 검토 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌조사 •국내외 사례 분석 •적용방안검토 	<ul style="list-style-type: none"> •신도시 관련사례 검토 •설계조정시스템 구상 •행정중심복합도시 적용방안 검토 •부문별 지침 수립방향 제시
	5 <ul style="list-style-type: none"> •과제명 :도시 내 친보행공간의 통합적 계획을 위한 그린웨이 유형 연구 •연구자(년도) :정혜진 외 (2007) •연구목적 : 해외 그린웨이 분석을 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌조사 •해외사례 분석 •현지답사 •관련자 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> •그린웨이 개념과 유형 검토 •그린웨이 유형별 해외 사례 연구 •서울시를 중심으로 국내 그린웨이 계획 경향과 시사점 도출

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
	통해 국내 그린웨이 계획을 검토하고 계획 및 집행상의 시사점 도출		
6	<ul style="list-style-type: none"> •과제명 : 행정중심복합도시 총괄관리체계 운영진단 •연구자(년도) : 박종광 외 (2007) •연구목적 : 총괄관리체계 도입이후 계획조성 운영 효과를 진단하고 향후 효율적 운영을 위한 계획조정 형성 요인 도출 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌조사 •회의록 조사 및 분석 	<ul style="list-style-type: none"> •총괄관리체계에 대한 이론적 고찰 •행정중심복합도시 총괄관리체계 운영 현황 조사 •총괄관리체계 운영진단 항목 추출을 통한 운영진단과 제언
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> •과제명 : 도시 공공공간의 통합적 계획을 위한 제도 개선방안 연구 •연구목적 : 공공공간 통합적 계획을 위한 관련 주체의 협력적 운영 방안 제시 및 국내 제도 개선방향 제언 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌조사 •국내 관련 제도 검토 •해외사례 분석 •현지조사 •관련자 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> •통합적 공공공간 계획의 개념 검토 •국내 공공공간 관련 제도 운영 현황과 문제점 도출 •해외의 통합적 공공공간 계획 및 관련 행정 주체간 협력적 운영체계 조사 •공공공간의 통합적 계획을 위한 제도개선 방안 제시

II.

공공공간의 통합적 계획과 협력적 운영체계

1. 통합적 공공공간 계획의 개념과 필요성
2. 통합적 계획을 위한 행정주체의 협력적 운영

(auri

공공공간의 통합적 계획과 협력적 운영체계

1

통합적 공공공간 계획의 개념과 필요성

1) 통합적 공공공간 계획의 개념

공공공간을 통합적으로 계획하고 운영하기 위한 방안을 검토하기 전에 공공공간의 통합적 계획에 대한 개념을 먼저 살펴보면, 통합(統合)은 사전적으로 둘 이상의 조직이나 기구 따위를 하나로 합친다는 것을 의미한다.⁶⁾ 영어로 integration은 하나의 기준이나 틀에 맞추어 여러 요소를 합한다는 의미와 여러 요소들이 합해서 하나의 전체를 이룬다는 것을 뜻한다.⁷⁾ 즉, 통합은 종합적인 결과를 도출하기 위해 총체적인 관점에서 접근한다는 의미로 해석할 수 있으며, 하나의 전체를 이루기 위해 관련 요소를 동시에 고려하는 것으로 이해된다.

계획은 앞으로 할 일의 절차, 방법, 규모 따위를 미리 헤아려 작성하는 것 또는 그 내용을 총칭하는 것으로,⁸⁾ 과정과 방법(planning), 산출물(plan)까지 포함한 일련의 모든 활동을 뜻한다. 하지만 이론적 입장이나 관점에 따라 혹은 계획이 현실적인 현상으로 나타날 때의 계획의 대상, 계획을 수립하는 주체, 그리고 계획집행의 영향을 받는 대상 등에 따라 계획은 매우 다양한 개념으로 인식될 수 있다. 계획을 이론적으로 개념화하여 조금 더 살펴보면, 계획을 과정으로 보는 입장(planning as process)과 현실적인 공공계획으로 보는

6) 네이버 국어사전 <http://krdic.naver.com> 참조.

7) 네이버 영어사전 <http://endic.naver.com> 참조.

8) 네이버 국어사전 <http://krdic.naver.com> 참조.

입장(planning in the public domain)으로 나뉜다. 전자는 계획을 ‘과정’, 즉 미래를 예견하여 가장 적절한 미래의 행동을 결정하는 과정과 결정된 행동을 실제 행동으로 옮기는 과정으로 인식하여 “보편적인 절차와 방법론을 갖는 보다 나은 미래를 건설하기 위한 수많은 행위들에 대한 의사결정 과정”으로 개념화하는 입장이다. 후자는 계획을 사회변화 또는 국가발전의 도구로 인식하여 계획을 국가정책의 결정에 있어 사회적 지식을 활용하려는 조직적 노력 또는 사회체계 내의 변화를 인도하는(social guidance) 이때의 행동지침적 역할을 수행하는 것으로 이해하는 입장이다. 이와 같은 계획에 대한 개념적 차이는 계획을 개인이나 조직의 과학적인 사고과정으로 보는 것과 계획을 바람직한 사회적 목표의 달성을 가져오기 위한 활동 또는 수단으로 보는 것의 차이라고 할 수 있다. 이러한 두 가지 인식의 차이는 상호 배타적인 것은 아니며, 전자는 합리적 의사결정 과정의 추구를 중심으로 하는 계획의 일반이론(positive theory of planning)의 영역으로, 후자는 공공계획의 실제적인 내용과 사회적 역할, 규범을 주요 내용으로 하는 사회과학적 이론(social science of public planning)의 영역으로 확산되어 가고 있다.⁹⁾

이 연구는 이러한 두 가지 입장 가운데 계획을 “과정으로 보는 입장”에서 논의를 전개한다. 물론 궁극적으로는 계획을 “현실적인 공공계획”으로 이해할 수 있지만, 이 연구가 추구하고자 하는 통합적 계획은 더 좋은 공공공간을 조성하기 위해 관련된 수많은 행위들에 대해 합리적인 의사결정과정을 구축해 나가는 것과 밀접하게 연관되어 있으므로 전자의 입장에 가깝다고 하겠다. 따라서 이 연구에서 언급하는 통합적 계획은 하나의 기준이나 틀에 맞추어 계획한다는 의미보다는 모든 관련 요소를 고려한 총체적인 관점에서 접근하여 공통의 대안을 이끌어내는 과정이라 하겠다. 따라서 ‘공공공간의 통합적 계획’은 지속가능한 공간환경을 조성하기 위해 총체적인 관점에서 접근하여 관련 주체들의 협의를 통해 공통의 대안을 이끌어내고 그것을 일관성 있게 실현하기 위해 연속성 있는 계획을 세우는 것을 의미한다.

2) 여건변화와 통합적 계획의 필요성

앞에서 살펴본 것과 같이 공공공간을 통합적으로 조성하고 운영하는 과정으로서 이해할 수 있는 공공공간의 통합적 계획에 대한 관심과 필요성이 대두된 배경은 최근의 여러 가지 시대적인 상황과 변화 속에서 찾을 수 있다.

먼저 세계적으로 환경문제의 심각성을 인식하게 되면서 친환경적 개발과 기

9) 문정호 외, 『참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구』 (2006), pp.13-15.

존 자산의 활용이 중요해졌다. 신개발위주의 도시개발방식보다 구도심, 기성 주거지, 노후한 공장시설 등 기성시가지를 정비하여 토지이용의 효율을 높이고 쾌적한 생활환경과 일자리를 창출하는 방식으로 도시계획의 패러다임이 변화하였으며, 특히 공공영역인 공공공간의 개선을 축대로 이러한 개발을 유도하는 사례가 세계적으로 증가 추세에 있다. 또한 화석 에너지 고갈, 지구온난화 등의 문제를 근본적으로 해결하기 위해 차량 위주에서 대중교통중심으로 도시개발방식이 전환하였다. 따라서 최근 도시개발은 버스, 도시철도 등 대중교통수단과 도보, 자전거의 이용률을 높이고, 도시의 공간구조를 역세권을 중심으로 개편하는 동시에 직·주의 균형을 유지하는 것에 중점을 둔다.

다른 중요한 변화는 국가경쟁력 보다 도시경쟁력을 강조하는 시대적인 흐름이다. 도시들 사이의 경쟁이 심화되면서 도시경쟁력을 강화하기 위한 도시정책과 개발방식이 대두되고 있으며, 도시의 지역성과 정체성의 강화가 도시경쟁력을 키우기 위한 중요 요소로 인식되었다. 경쟁력의 향상은 사람들이 살고 싶어 하는 환경을 만드는 것과 직결된다. 살고 싶은 환경에 대한 시각과 주요가치는 나라나 지역에 따라 약간의 차이는 있으나 공통적으로 내포하고 있는 의미는 생활이 편리하고 여가문화생활이 보장되며 자연환경과 인공환경이 어우러진 지역을 말한다. 이는 생활기반으로서의 가로, 광장, 공원 등 공공공간의 개선이 살고 싶은 환경을 조성하여 삶의 질을 향상시키는데 직접적인 영향을 줄 수 있다는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 공공공간의 질적 향상은 도시경쟁력 강화와 긴밀한 관계를 이룬다고 볼 수 있다.

세 번째로 살펴볼 수 있는 변화는 도시에서 ‘장소’로서 의미를 갖는 공공공간에 대한 관심의 증가이다. 기능주의에 중점을 둔 근대 도시계획 패러다임¹⁰⁾이 가지고 있는 문제점을 극복하기 위해 ‘생활자’ 관점에서 살기 좋고 생활하기 쉬운 도시를 만들기¹¹⁾ 위한 방법이 도입되고 있다. 우리나라의 경우 급격한 경제성장과 소득수준의 향상, 환경에 대한 의식수준의 개선 등으로 일상적인 생활환경을 개선하여 삶의 질을 높이려고 하는 시민의 욕구가 증대되었다. 녹지공간 확충, 보행로 개선, 대중교통에 대한 접근성 향상, 교육환경의 개선, 사회복지시설의 확충 등 주민들의 일상생활과 관련된 질적 개선에 대한 주민들의 요구가 증대되었으며, 사람들이 만나는 ‘사회의 장’으로서 일상생활과 밀접한 공공공간의 중요성이 대두되고 있다.

10) Richard Florida, 『Cities and The Creative Class』 (2005). 에베네저 하워드(Ebenezer Howard)가 주창한 전원도시(Garden City)와 르코르뷔제(Le Corbusier)의 ‘녹지 속 고층도시’가 20세기의 근대 도시계획을 지배해 왔다.

11) 앞의 책. 1960년대 제인 제이콥스(Jane Jacobs)에 의해 제기된 생활자 중심의 도시만들기는 도시개발원칙을 체계적으로 변화시키고자 하는 운동으로 발전, 뉴 어바니즘(New Urbanism)과 어번 빌리지(Urban Village)로 이어지고 있다.

이러한 도시 공공공간과 관련된 여건변화와 함께, 서론에서 언급하였던 것처럼 우리나라 공공공간의 여러 본질적인 문제점을 해결하기 위해 무엇보다도 공공공간을 통합적으로 계획하고 관리할 수 있는 시스템의 필요성이 강조되고 있다.

공공공간을 조성하는 것은 궁극적으로 삶의 터전으로서 ‘장소’를 만드는 것으로, 공간을 구성하는 물리적인 대상 뿐 아니라 공간의 특성을 결정짓는 다양한 요소, 즉 용도나 교통, 역사, 문화 등과 같은 제반 요소들을 대상으로 한다. 또한 공공공간을 조성함에 있어서 이동과 서비스 공간으로서의 본래의 기능 외에 다양한 기능을 생각해야 한다. 그 밖에 도시의 특정한 장소는 도시 전체의 맥락이나 주변의 상황을 고려해야 하는데, 예를 들어 주거지 내에 공원을 조성할 경우도 주거지의 크기, 사는 사람들의 직업과 나이, 주변에 유사한 공원의 유무, 접근성, 주변가로의 성격 등 여러 상황에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 이렇게 조성된 공공공간은 궁극적으로 다양한 사람들이 여러 가지 목적을 갖고 이용을 하는 공간으로 공공성을 확보해야 한다. 특히 지속가능한 공공공간은 조상들로부터 물려받은 공간환경을 잘 가꾸고 활용하여 건강한 공간환경을 후대에 물려주는 것으로, 이를 위해서는 장소가 가지고 있는 가능성과 문제점을 파악하여 장기적인 계획을 세우고 이에 따라 개발 및 유지·관리를 해야 한다.

이처럼 공공공간의 조성은 공공공간을 결정짓는 다양한 요소들, 다시 말해 장소적 맥락과 기능, 대상과 다양한 주체를 모두 고려해야 할 뿐 아니라 과거를 바탕으로 현재와 미래를 계획한다. 따라서 좋은 공공공간을 만들기 위해서는 이러한 여러 가지 사항을 ‘통합적’으로 고려하여 계획해야 하며, 이를 위해서 통합적인 공공공간 계획이 필요한 것이다. 다음에서는 이러한 통합적 계획의 기본방향에 대해 살펴보려 한다.

3) 통합적 공공공간 계획의 기본방향과 목표

시대적으로 종합적인 계획에서 전략적인 계획으로 도시계획과 관련된 패러다임이 점차 변화하고 있으며, 이에 따라 적정하고 실효성 있는 사업에 대한 계획과 검토가 더욱 중요해지고 있다. 특히 통합적 계획을 통한 유연한 대응력과 실행력 확보가 중시되고 있는데, 통합적인 공공공간 계획은 바로 이러한 전략적인 성격을 전제로 한다. 따라서 통합적 계획은 궁극적으로는 관련 계획들 간의 정합성 확보, 계획과 사업의 정합성 확보, 그리고 계획과 사업의 실행력 확보를 지향하며, 이를 위해 공공공간에 대한 총체적인 접근(holistic

approach), 관련 계획간 유기적 연계성(network), 그리고 장기적인 계획과 구체적인 예산계획을 통한 실행력 확보 등을 기본 요건으로 갖추어야 한다. 즉 공공공간의 연계성을 확보하고 지역간 불균형을 해소하기 위해서는 도시 전반의 상황을 고려한 총체적 관점에서의 접근과 함께 계획 대상들이 긴밀하게 연계될 수 있도록 계획해야 한다. 또한 공공공간에 대한 각기 다른 계획과 주체로 인한 중복성을 피하고 단기적, 일시적인 사업 추진을 지양하기 위해서는 구체적이며 실행력있는 중장기적 로드맵을 작성하여 체계적이고 일관된 사업 실행이 가능하도록 해야 한다.

결국 이러한 공공공간의 통합적 계획은 공공공간의 통합적이고 계획적인 조성 and 관리를 통해 생활과 밀접한 공공공간을 확보하여 궁극적으로 쾌적하고 지속가능한 도시 공간을 만들고자 한다. 이에 따라 이러한 통합적 도시 공공공간 계획의 목표는 크게 물리적 대상의 통합, 계획과정의 통합이라는 두 가지 관점으로 구분할 수 있다.

□ 물리적 대상의 통합

물리적 대상의 통합이란 공공공간을 구성하는 공간 요소의 통합으로, 무엇보다 개별 시설로 구분되어 있는 공공공간들 간의 상호연계성을 강화하고 공공공간을 구성하는 다양한 요소들을 고려할 수 있도록 총체적인 접근을 해야 함을 의미한다.

공공공간은 한 도시를 구성하는 중요 요소이며, 시민들이 옥외활동을 하는 주요 무대로서, 각각의 공간들은 총체적으로 다루어지고 그 특성과 기능에 따라 구분되는 동시에 긴밀하게 연계되어야 한다. 그러나 공공공간은 조성이나 관리에 있어서 가로와 광장, 공원 등으로 구분되어, 각 공간들이 도시 내에 제각기 다른 형태와 기능들을 가지고 개별적으로 위치하고 있다. 또한 공간이 갖고 있는 특성을 고려하여 가로에 배치되는 시설물, 공간의 구조적 틀을 형성하는 건축물, 지형적 특성, 주요 용도 및 예상되는 활동, 이동수단 등 까지 고려하여 궁극적으로 구현하고자 하는 이미지와 경관을 조성해야 한다. 따라서 공공공간에 해당하는 개별공간들과 그 안에 포함하는 여러 요소들을 총체적 시각에서 접근하여 도시 내 일상생활의 터전으로서 ‘장소’를 만드는 것이 공공공간의 통합적 계획이 궁극적으로 추구하는 목표가 된다.

□ 계획과정의 통합

계획과정의 통합이란 지속가능한 공공공간 조성을 위해 각 계획간 정합성 및 수립된 계획의 구체적 실행력을 확보하는 것이다. 좋은 공공공간은 현실적인 상황을 고려한 분석, 이를 반영한 미래지향적 정책수립, 구체적이고 실행가능한 기획, 합리적인 설계와 시공 그리고 지속적이고 효율적인 관리·운영 등

처음 문제 인식에서부터 조성 후 관리까지 모든 단계가 체계적이고 계획을 통해 완성된다. 이러한 계획의 통합을 위해서는 장기적인 계획 수립과 이것의 단계적 실행이 전제되어야 하며, 지속적인 리뷰를 통해 각 계획의 진행사항을 끊임없이 검토하고 이를 다시 계획에 반영하는 피드백(feed back) 작업이 수반되어 현실에 맞는 계획을 수립할 수 있도록 해야 한다.

결국 계획과정에서의 통합적 공공공간 계획이란 시간적 차원의 통합으로, 일관성 있는 사업시행과 관리를 위한 계획이며 동시에 지속적인 공공공간 조성 과 관리를 위한 것이다. 즉 계획 수립, 사업 계획, 실행 계획 등 공공공간 조성 과정에서 이루어지는 계획들의 통합을 의미하며, 동시에 단기, 중기, 장기의 단계별 계획이기도 하다.

통합적 계획을 위한 행정주체의 협력적 운영

2

□ 통합적 계획을 위한 관련 주체의 통합

다양한 도시 공간들과 밀접하게 연관되어 있는 공공공간은 관련 전문가 간의 협의가 절대적으로 필요하다. 도시, 건축, 조경, 공공디자인 등 관련 분야 뿐 아니라 기술, 토목, 전기 등 관련 엔지니어링과 시공업체에 이르기까지 모든 분야의 전문가 협의가 자유롭게 일어날 수 있는 체계를 구축함으로써 공공공간의 질적 향상을 위한 각각의 전문성을 높일 수 있다. 또한 공공공간 관련 행정부서간 원활한 협의를 통해 계획의 중복성이나 불균형을 해소하고 계획 대상을 총체적으로 다룸으로써 효율적이고 지속적인 공공공간 조성 과 운영을 기대할 수 있다.

한편 시민참여의 기회를 확대하고 의견을 적극적으로 반영하여 생활과 밀접한 공공공간을 조성함으로써 공감대를 형성하고, 시민들의 자발적인 참여와 다양한 활동을 유발하여 유지·관리가 쉬운 공공공간을 조성해야 한다. 이를 위해서는 공공공간의 조성 과 관리 등 전체적인 운영 과정에서 행정 과 전문가, 시민간의 긴밀한 협의가 절대적으로 필요하다. 공공공간을 조성하고 이용하는 모든 주체, 즉 그 장소에 대한 경험이 가장 많은 시민 과 전문적 대안을 제시하는 전문가, 그리고 공공공간의 조성을 담당하는 행정부서의 의견이 충실히 모여야 공공성이 최대한 확보된 공공공간을 만들 수 있게 된다.

결국 공공공간 관련 주체의 통합이란 각기 다른 공공공간을 다루는 주체들이 좋은 공공공간을 만들기 위해 협의를 통해 공동의 대안을 발굴하는 것으로,

현재는 각각의 공공공간을 다루는 주체들이 모두 다르거나 아예 협의가 이루어지지 않는 경우가 빈번히 발생하고 있다.

앞에서 살펴본 물리적 대상의 통합은 주체의 통합에 의해 이루어 질 수 있다. 또한 공공공간의 계획에서 운영, 관리로 이어지는 단계에서도 주체가 달라져 각 과정상 수립되는 계획들이 서로 정합성이나 연계성이 부족한 경우가 많다. 이러한 관점에서 보면 계획과정의 통합도 결국은 주체의 통합에 의해 이루어 질 수 있다.

이 연구에서 의미하는 공공공간의 통합적 계획이란 개별적인 공공공간들을 단일한 시점에서 바라보고 접근하고자 하는 것이다. 이를 위해 공공공간을 다루는 주체의 통합은 물리적 대상의 통합, 계획과정의 통합을 가능하게 하는 수단이 될 수 있으며, 따라서 이 연구는 공공공간의 통합적 계획을 위한 기본 방향으로서 개별 공공공간들을 다루는 주체, 그리고 공공공간의 계획, 사업, 운영과 관리로 이어지는 과정 속에 각기 다른 주체의 통합이라는 관점에서 논의를 전개하려 한다.



〈그림 5〉 소관기관과 부서가 각기 다른 가로시설물 현황(이광영, 2007)

□ 관련 주체의 통합을 위한 행정주체의 협력적 운영체계 구축

하나의 공공공간이라도 여러 요소들에 의해 구성되므로 관련 담당 부서 한 곳에서만 모든 관련 내용들을 처리할 수 없다. 이것이 공공공간의 본질적인 특성이며 동시에 우리가 직면하고 있는 현실의 문제이다. 가로의 경우 이러한 문제가 더욱 심각한데, 위 그림에서 보는 것처럼 각 시설물별로 담당 부서가 달라 계획시 협의하는 과정과 절차가 효율적으로 이루어지지 못하고 있다. 또한 통합된 관리체계가 없어 통일성 있는 가로 조성 관리에 어려움이 많고, 주변 시설물이나 미관을 고려하지 않고 설치하는 가로시설물로 인해 도리어 가로환경이 더 악화되는 경우도 발생하고 있다.

이러한 공공공간의 본질적인 특성과 현실적 상황을 고려할 때 공공공간을

전체적으로 총괄할 수 있는 주관 부서가 필요한 것은 사실이다. 그러나 하나의 총괄부서가 모든 공공공간을 다루고 그 문제들을 해결하기는 사실상 불가능할 뿐 아니라 공공공간과 관련된 업무를 진행하는 각 주체들이 가진 전문성이나 독립성도 무시할 수 없는 중요한 것이다.

실제로 공공공간은 모든 도시 부분과 연관되어 있어 공공공간만을 완전히 따로 떼어 독립적으로 생각할 수 없다. 따라서 단일 부서나 단일 계획으로 다루기에는 많은 어려움이 있다. 도시에서 공공공간과 관련된 업무를 구체적으로 살펴보면 아래 표4에서와 같이 도시기본계획에서부터 주택단지계획, 옥외광고물계획에 이르기까지 모든 단계가 공공공간의 구성과 긴밀한 관계를 맺고 있다. 그러나 각 계획을 수립하고 관리하는 행정부서와 심의나 디자인 리뷰를 하는 부서의 분산되어 있어 계획의 조정과 관리 측면에서 각 계획간 연계가 취약한 실정이다.¹²⁾

〈표 4〉 기존 도시 내 공공공간 관련 계획 업무 (박인석, 2008)

업무내용			관련 설계용역	디자인 리뷰	공간환경의 결정			
					공간 구조	공적 공간	시설 물	경관
도시 전반의 공간 환경 기획 및 관리	도시 전체 계획 및 관리	도시기본계획 수립	도시공간구조, 토지이용, 기반시설, 환경보전, 공원녹지, 경관	도시기본계획	도시계획위원회	●	●	●
		도시관리계획 수립정비	지역지구 지정, 기반시설 계획, 도시개발사업계획, 지구단위계획	도시관리계획	도시계획위원회	●	●	●
		도시 경관계획 수립	도시 전체에 대한 경관기본계획, 경관형성계획	경관계획	(경관위원회)	●	●	●
		각종 기반시설 정비계획	도로정비기본계획, 하천정비 기본계획, 보행환경개선계획 등	(해당 계획)		●	●	●
	국지적 환경 정비 · 개선	도시계획시설 결정	도로, 공원, 하천, 광장, 공공공지, 공공청사 등		도시계획위원회	●	●	●
		지구단위계획 수립	건축물의 배치/형태/색채, 건축선, 경관 등	지구단위계획	도시계획위원회	●	●	●
		도시계획시설 설치 · 정비	도로, 공원, 하천, 광장, 공공공지 등	도시계획시설 실시계획		●	●	●
			고가차도, 육교, 방음벽 등 도로(부속)시설물	시설물설계 · 제작	(디자인위원회)	●	●	●
		각종 특정 환경개선사업	가로환경개선사업 등	계획 · 설계	(자문회의)	●	●	●
		가로시설물 종합 관리	시설물디자인 종합관리	(디자인가이드 라인 등)	(자문회의)		●	●
		도시 · 건축 관련 법제 운영	도시계획조례, 건축조례, 도시디자인조례, 경관조례 및			●	●	●

12) 박인석, “공간환경 만들기에서의 민간전문가의 역할 및 활용방안”, 『지속가능한 공간환경디자인 토론회 자료집』 (2008), p.21.

		각종 지침 제개정 및 운영						
개별 건축 물 및 시설 물 관리	주택사업 및 건축물 건축	공동주택 사업승인, 개별건축물 건축허가	건축설계	건축위원 회	●	●		●
	가로시설물 설치·정비	지자체 소관 시설물(벤치, 휴지통, 가로등, 가 로수 등)	가로시설물 설계·제작	(디자인 위원회)		●	●	●
		기관별 독자설치 시설물(경찰청, 한전, 지하철공 사 등)	(표준설계)	(디자인 위원회)		●	●	●
	옥외광고물 관리	간판 등	광고물디자인 ·제작		●	●		●

그러나 관련 전문가나 행정가 몇 명에 의해 일방적으로 계획이 수립되고 사업이 시행되는 기존의 방식으로서는 이러한 현실의 문제점들을 근본적으로 개선하는 데에 많은 한계가 있다. 다양한 주체들이 복잡하게 얽혀 있는 도시 공공공간의 문제를 해결하기 위해서는 다수의 관련 주체들이 참여하여 지속적인 협의와 조정 과정을 통해 계획하고 운영·관리할 수 있는 협력적 운영체계가 요구된다. 결국 이것이 공공공간과 관련된 행정주체의 통합이며, 이를 통해 물리적 대상으로서 공공공간의 통합과 공공공간 계획과정의 통합을 이끌어 낼 수 있다. 이러한 관련 주체들의 협력체계를 중시하는 접근 방식은 도시가 점차 성숙해지면서 양적 확충을 위해 대량으로 생산하던 개발시대에서 벗어나 수요자의 다양한 요구를 수용하고 통일된 도시 공간을 창출하기 위해 여러 관련 분야의 전문가들이 협의할 수 있는 과정을 구축하는 것에 주목하고 있는 새로운 도시 계획 및 설계 패러다임과 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

III.

국내 공공공간의 조성방식과 협력적 운영체계

1. 공공공간의 조성과 운영 현황
2. 국내 협력적 운영방식의 유형과 사례
3. 통합적 계획을 위한 국내 협력적 운영체계의 한계

(a u r i

국내 공공공간의 구성방식과 협력적 운영체계

1 공공공간의 구성과 운영 현황

공공공간의 구성과 관련된 계획과 운영체계는 크게 도시관리계획에 따라 도시계획시설로 결정된 공공공간과 도시계획시설 결정과 관계없이 지자체의 특별한 목적이나 사안에 의해 개별적인 사업으로 조성되는 공공공간, 이 두 가지의 경우로 나누어 볼 수 있다. 도시계획시설로 결정된 공공공간은 관련법에 의한 제도적 틀 안에서 운영되기 때문에 모든 지자체에서 동일한 절차와 방식으로 조성·관리되는 반면, 개별적으로 진행되는 사업들에 의한 공공공간은 다양한 방식으로 조성된다.

다음에서는 공공공간의 구성과 운영현황을 살펴보기 위해 서울시를 대상으로 도시계획시설사업에 의한 공공공간과 기타 개별사업에 의한 공공공간의 구성과 운영체계를 조사·분석하였다.

1) 도시계획시설사업에 의한 공공공간

우리나라의 가장 보편적인 공공공간 조성방식은 도시계획시설로 결정된 공공공간에 대한 사업추진방식이라 할 수 있다. 도시계획시설은 기반시설 중 도시관리계획에 의해 결정되는 시설을 의미하며, 도시계획시설 구분에 따라 각각의 담당부서가 설치되어 있어, 담당부서별로 관련 도시계획시설에 대한 조성·관리를 책임지게 된다.

(1) 공공공간 관련 도시계획시설과 시설별 담당부서

□ 공공공간 관련 도시계획시설

도시계획시설 중 공공공간과 관련된 시설은 도로, 공원, 녹지, 광장과 공공공지, 하천 등으로, 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에 준하여 시설용도별 도시계획시설로 결정되고, 이 중 공원이나 녹지는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 하천은 「하천법」과 「소하천정비법」에 근거하여 결정된다.

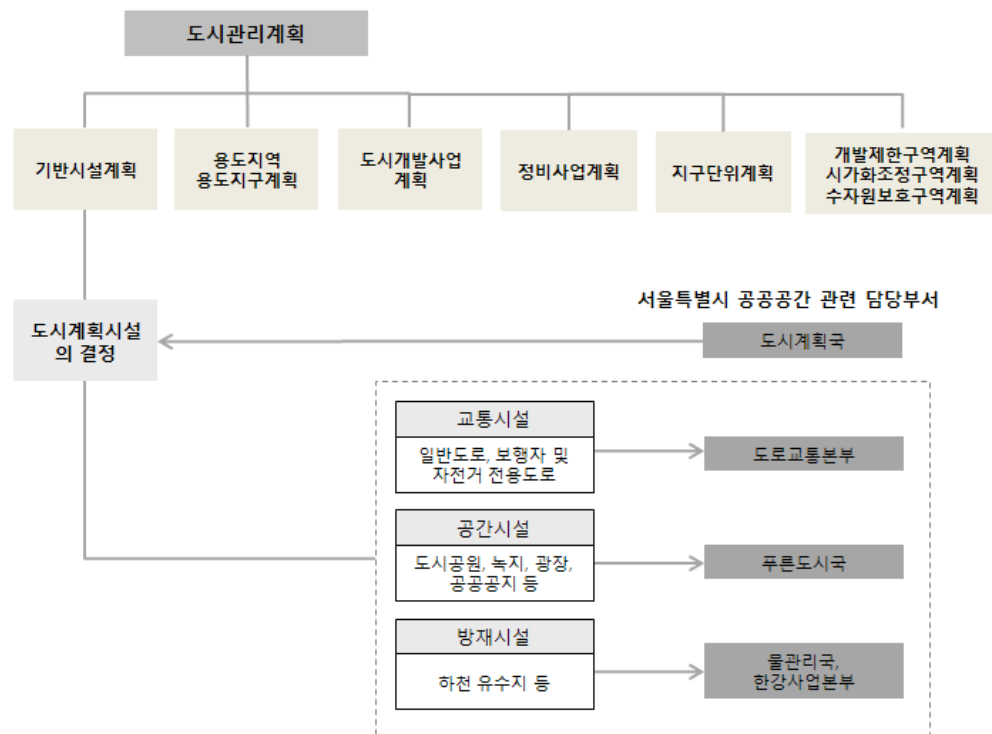
그 밖에 도시계획시설에 대한 계획을 수립할 때 준수해야 할 법령과 조례는 매우 다양하다. 서울시의 도시공원 조성 및 시설 설치 기준과 관련된 법규를 예로 살펴보면, 「환경정책기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「개발제한구역 관리 및 지정에 관한 특별조치법」, 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 등 관련법령과 「서울특별시 도시계획 조례」, 「서울특별시 도시공원 조례」, 「서울특별시 녹지보전 및 녹화추진에 관한 조례」, 「서울특별시 환경·교통·재해영향평가 조례」 등 서울시 조례에 준하여 계획하도록 규정되어 있다.

〈표 5〉 서울시 공공공간 관련 도시계획시설 구분 및 관련법령

구분	도시계획시설 종류		시설 설치 기준	
			국가기관 관련법령	서울시 관련법령
교통 시설	도로	일반도로	· 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 · 도시계획시설의 결정/구조 및 설치기준에 관한 규칙 · 도로교통법 · 도로법 · 도로의 구조/시설기준에 관한 규칙 · 장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 시행규칙 · 자전거이용활성화에 관한 법률	· 서울특별시 가로수 조성 및 관리 조례 · 도시디자인 조례 · 서울시 도로기전 설비 설치 및 관리에 관한 규정 · 자전거도로의 구조와 시설기준에 관한 규칙 · 어린이 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙 · 노인보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙
		보행자 전용도로		
		자전거 전용도로		
공간 시설	도시 공원	생활공원	· 환경정책기본법 · 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	· 서울특별시 도시계획 조례 · 서울특별시 도시공원 조례 · 서울특별시 녹지보전 및 녹화추진에 관한 조례 · 서울특별시 환경·교통·재해영향평가 조례
		주제공원		
	녹지	완충녹지	· 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	
		경관녹지	· 개발제한구역 관리 및 지정에 관한 특별조치법	
		연결녹지	· 도시계획시설의 결정/구조 및 설치기준에 관한 규칙	
	광장		· 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 · 도시계획시설의 결정/구조 및 설치기준에 관한 규칙	
	공공공지			
방재 시설	하천	· 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 · 하천법 · 소하천정비법	· 서울특별시 한강시민공원 이용시설의 설치 및 운영에 관한 조례 · 서울특별시 청계천 이용에 관한 조례 · 서울특별시 하천점용료 등 징수 조례 · 서울특별시 빗물관리에 관한 조례 · 서울특별시 자연환경보전 조례	

□ 공공공간 관련 도시계획시설별 담당부서

도로, 공원 및 녹지, 하천 등 도시관리계획에 의해 도시계획시설로 결정된 공공공간은 각각의 담당부서가 설치되어 각 시설별로 계획에서 조성·관리에 이르기까지 전반적인 업무를 전담한다. 서울시의 경우 모든 도시계획시설의 결정은 도시계획국에서 주관하지만 결정된 도시계획시설로서 교통시설은 도로교통본부¹³⁾, 공원과 녹지 등은 푸른도시국, 그리고 하천과 관련된 방재시설은 물관리국과 한강사업본부에서 각 시설에 대한 종합계획 수립과 시설의 조성 및 관리에 대한 업무를 주관한다.



〈그림 6〉 도시계획시설별 담당부서(예:서울시)

13) 2008년 도시교통본부로 명칭이 변경되었다.

〈표 6〉 서울시 공공공간 관련 조직 및 업무현황(2008. 8)

관련부서		주요업무
도시계획국	시설계획과	도시계획시설에 관한 총괄 및 조정에 관한 사항 도시계획시설 결정* 도시계획시설의 세부시설 조성계획
푸른도시국	푸른도시정책과	공원녹지기본계획 수립* 자연공원 구역관리 용산 민족공원조성 및 난지도 골프장 공원화 관련
	공원조성과	공원조성계획 수립* 대형공원 및 도시공원 조성, 신월정수장 공원 및 상상어린이공원 조성 등 신규 공원 조성에 관한 사항* 도시공원위원회 운영
	조경과	도시녹화조경계획 수립 옥상, 학교 공원화 그린웨이 조성 및 친수공간 조성* 가로수 관리
	자연생태과	자연생태보전 및 복원기본계획 수립 녹지축과 자연형 하천 복원*
도로교통본부	도로계획담당관	도로정비계획에 관한 업무*
	도로관리담당관	보도, 차도 개선방안에 관한 사항 (서울르네상스)
	가로환경개선담당관	노점시범가로 조성 및 확대추진 청계천주변가로 정비
	교통운영담당관	보행환경개선사업* 생활권자전거이용활성화사업* 교통약자 이동편의 증진계획관련
물관리국	물관리정책과	물순환형 도시조성 물환경 종합관리 수질 및 수생태계 보전계획 수립
	물재생시설과	탄천복개공원화*
	하천관리과	하천관리위원회 운영 하천마스터 플랜 수립* 하천관리 시스템 및 점검계획 수립
한강사업본부	녹지과	한강르네상스 21 및 시정발전 4개년 계획 관련 업무 총괄* 한강공원녹지기본계획 수립에 관한 사항*
	생태계획과	U-한강 구축관련 사항 한강 생태복원 관련 사항
	특화사업과	한강 뚝섬권역 특화사업* 여의도 한강권역 특화사업* 한강 난지권역 특화사업*

* 부분은 공공공간의 계획과 조성 관련 업무임

(2) 도시계획시설의 조성과 운영체계

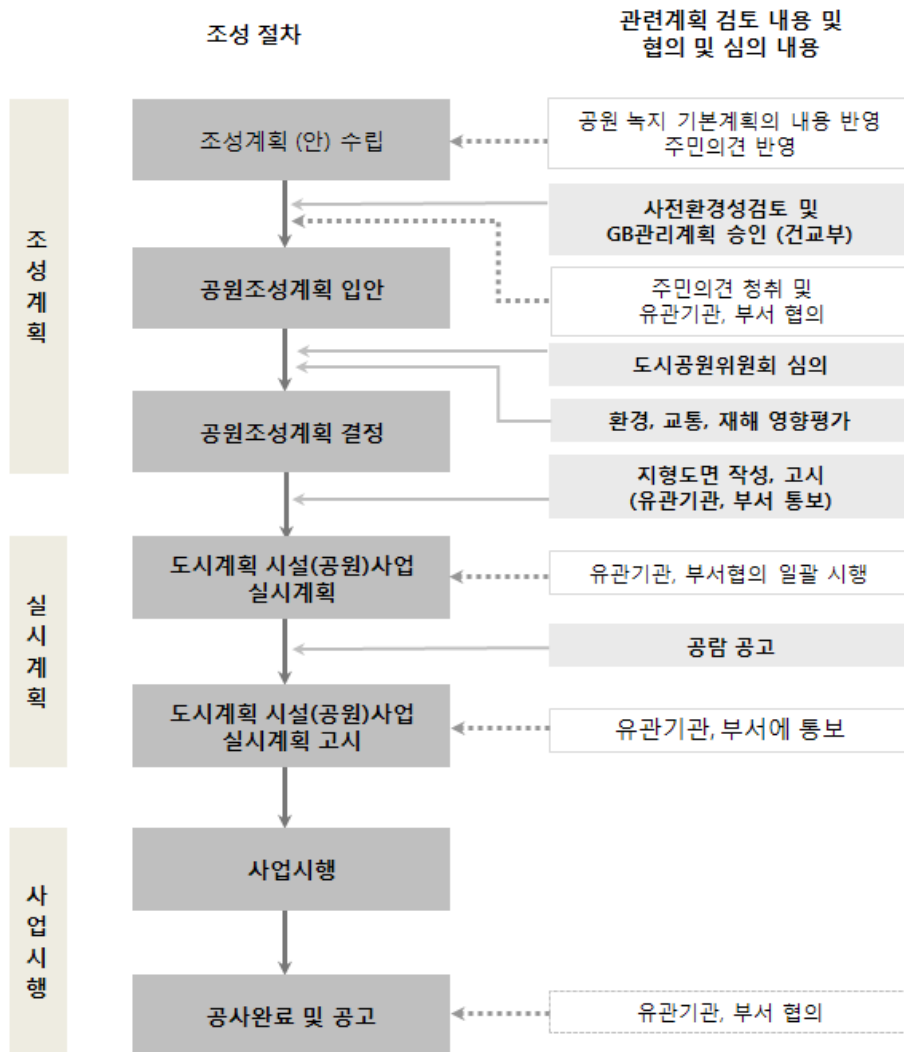
□ 조성과정

도시계획시설사업에 의한 공공공간의 조성과정은 크게 두 단계로 나뉘는데, 첫째는 도시계획시설을 결정하는 단계이고, 둘째는 도시계획시설로 결정된 공공공간에 대한 계획과 사업시행 과정으로, 이와 같은 개별 시설의 조성은 각 담당부서에서 주관하여 실행한다.

도시계획시설은 도시기본계획, 경관기본계획 등 관련 상위계획의 내용을 반영해서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시관리계획 수립절차에 따라 결정되며, 법정계획인 도시관리계획과 지구단위계획에 반영되어 확정된다. 이 과정에서 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 등과 같은 법적인 의무규율에 따라 도시계획시설의 규모와 시설 내 설치물에 대한 결정이 이루어진다.

이렇게 결정된 도시계획시설은 일반적으로 조성계획단계 - 실시계획단계 - 사업시행단계 등 세 단계를 거쳐 조성되며, 조성계획단계에서는 사업대상지에 대한 기본계획안을 결정하고, 실시계획단계에서는 사업시행을 위한 실시도면을 작성하며, 사업시행단계에서는 이를 실현해서 공사를 완료하게 된다.

도로나 광장, 녹지 등 공공이 소유한 대부분의 도시계획시설에 대한 사업실행은 각 단계별로 각종 심의나 공청회 등의 세부시행절차 없이 관련부서의 검토만을 거쳐 시행된다. 도시계획시설 계획 중 공원이 가장 복잡한 과정을 거치는데, 시의 예산편성 시 해당 공원의 조성이 확정되고 소요예산이 마련되면 조성계획과 실시계획을 거쳐 사업이 시행되며, 이때 각 단계별로 환경·교통·재해영향평가, 공원위원회 심의 등 각종 심의와 유관기관 및 부서협의를 거쳐야 한다. 이 과정에서 사업의 투명성을 확보하기 위한 공고시행과 여러 번에 걸친 주민의견 반영 절차를 밟도록 규정되어 있다. 아직 조성되지 않은 미시설공원의 경우는 부지확보를 위한 보상단계가 추가되어 조성사업에 오랜 시간과 많은 예산이 투자된다.



〈그림 7〉 공원 조성처리절차(서울시 푸른도시국, 2008)

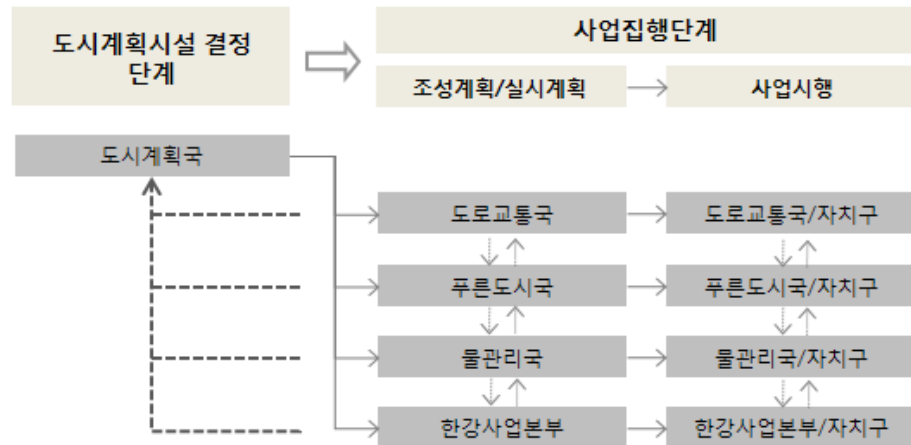
□ 운영체계

도시계획시설의 결정은 일반적으로 도시계획과 시설결정 담당부서인 도시계획과에서 총괄하고, 각 시설에 대한 사업수행은 해당 부서에서 조성에서 관리까지 전 업무를 담당한다.

서울시의 경우, 거의 모든 시설이 이미 결정되어 있어 도시계획시설을 새로이 결정하는 경우는 매우 드물다. 하지만 재개발이나 재건축사업 시에는 도시관리계획이 새롭게 수립되고, 이에 따라 도시계획시설을 결정하게 되며, 이러

한 경우 개발계획(안)에 대해서 사업시행 주관부서에서 관련부서에 공문을 보내 업무협의를 요청한다. 택지개발의 경우 주관부서는 주택국이지만 개발계획 내용 중 도로에 관한 사항은 도로교통국, 녹지와 공원에 관한 사항은 푸른도시국에 업무협의를 요청하게 되어 있다. 업무협의를 일반적으로 서면에 의한 검토로 이루어지며, 계획안의 내용 중 법적 규정에 위배되는 사안에 대해서는 계획안의 수정을 강제할 수 있지만, 그 밖의 검토내용에 대해서는 조정을 권장하거나 요청하는 것으로 최종결정은 주관부서에서 한다. 주관부서에서는 관련부서의 검토내용을 확인하고 조율하는 역할을 하고, 필요한 경우 재검토를 요청하거나 중요한 사안에 대해서는 회의형식으로 담당부서간 협의를 진행한다.¹⁴⁾

도시계획시설사업의 추진방식은 각 시설별로 담당부서에서 계획수립부터 사업시행까지 총괄하여 진행하는 것이 일반적이다. 서울시의 경우, 서울시 본청의 담당부서에서 계획에서 사업시행까지 진행하는 사업과 담당부서에서는 지원만하고 사업의 실질적인 집행은 각 자치구에서 시행하는 사업으로 나뉜다. 후자의 경우, 담당부서에서는 자치구로부터 사업제안서를 받아 사업대상지를 선정하고, 사업에 필요한 예산과 기술을 지원, 조정하는 역할을 담당하며, 사업실행의 실질적인 총괄은 자치구에서 담당한다.



〈그림 8〉 도시계획시설의 사업추진체계

도시계획시설사업의 추진체계는 일반적으로 담당부서의 업무지침에 상세히 명시되어 있어, 담당자는 이에 따라 사업을 진행한다. 사업을 진행하면서 필요한 협의 역시 기본적으로는 업무지침에 따라 처리하며, 대부분의 협의는 서면 검토에 의해 이루어진다. 관련 담당자가 직접 참석하는 회의와 비교했을 때 서면검토의 한계는 첫째, 처음 접하는 계획이나 복잡한 계획의 경우 계획내용을

14) 서울시 푸른도시국 조경과 최현실 팀장과의 면담내용.

깊이 있게 파악하는 데 많은 시간이 걸리며, 둘째, 현안 업무와 직접적인 연관이 없으면 소홀히 처리하고, 셋째, 행정업무가 가중되는 문제점 등을 들 수 있다. 따라서 효율적인 협의결과를 얻기 위해서는 담당자간 소통을 통한 사전협의를 중요하다.¹⁵⁾

도시계획시설사업의 선정은 시정에 따른 각 담당부서의 업무계획에 의해 각 담당부서별로 가장 중요하다고 판단되는 사안을 우선순위로 매년 수립되는 시의 예산계획에 따라 선정한다. 서울시 푸른도시국의 ‘2008년 주요업무계획 추진지침’ 중 장기미집행 공원용지 보상내용을 일례로 살펴보면, 공원시설이 이미 설치되어 있거나 예정된 곳, 공원내 부적합 건물 밀집지역으로 녹지복원이 필요한 지역, 공원내 대부분 보상이 완료되고 남은 곳 등을 우선적인 보상대상지로 선정하도록 하는 기준이 마련되어 있다.

그러나 시차원에서 사업우선순위를 결정하기 위한 별도의 종합적인 계획은 없으며, 이로 인해 사업이 중복되거나 관련사업을 연계하여 실행하는 데 어려움이 있다. 서울시 푸른도시국 조경과 녹화지원팀 최현실 팀장은 시에서 추진하는 모든 사업을 통합적으로 검토하여 우선순위를 결정하는 것에 대한 필요성에는 공감하지만, 현재 서울시는 공공공간 사업과 관련된 부서가 제1부시장과 제2부시장 산하에 분산되어 있어 관련 사업을 종합적으로 파악하고 통합적으로 관리하는 데 한계가 있음을 지적하였다.

2) 다양한 개별사업에 의한 공공공간

최근 우리나라 도시의 공공공간 조성 동향을 살펴보면, 디자인에 대한 관심이 높아지고 도시 내 공공공간의 질적 향상에 대한 중요성이 부각되면서 공공공간의 양적 확충을 위한 조성사업보다는 생활과 밀접한 공공공간의 조성과 공간 디자인의 질을 향상시키기 위한 다양한 시도가 이루어지고 있다. 특히 중앙정부와 각 지방자치단체 별로 디자인 향상을 위한 정책적인 지원이 많아지면서 작게는 옥외광고물 정비와 가로시설물 개선에서부터 자전거도로의 활성화를 위한 대대적인 확충사업, 보행자도로 확충사업, 생활과 밀접한 녹지공간 조성사업 등 종합적인 공간개선과 정비사업이 활발하게 일어나고 있다. 이는 사람들의 생활행태가 변화하고 다양해질 뿐만 아니라 도시의 구조가 점점 복잡해지고 다원화되면서 나타나는 현상으로, 이로 인해 새롭고 다양한 공공공간 조성사업 양상이 나타남은 물론이고 복합적이고 유기적인 공간계획의 중요성이 점점 더 부각되고 있다.

15) 서울시 푸른도시국 조경과 최현실 팀장과의 면담내용.

개별사업에 의한 공공공간 조성사업의 유형은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 공공공간의 디자인을 향상시키기 위해 중앙정부나 지자체에서 예산을 지원해주고 공모를 통해 사업대상지를 선정해서 조성하는 방식과 지자체장의 강력한 시정정책에 의해 추진되는 사업이 있다.

(1) 예산지원과 공모방식에 의한 공공공간 조성 운영체계

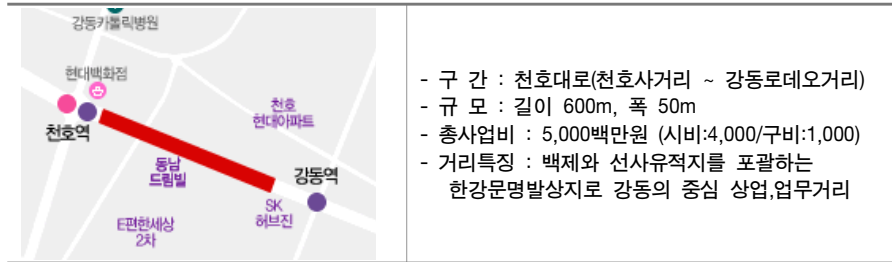
최근 여러 지자체에서는 디자인을 화두로 한 정책이 본격적으로 추진되면서 디자인조례의 제정과 더불어 도시 디자인을 전담하는 디자인팀을 신설하고 공공공간 관련 ‘디자인업그레이드’ 사업을 추진하고 있다. 이와 같이 시행되는 개별사업은 그 종류와 범위가 매우 넓은데, 현재 가장 많이 추진되고 있는 사업은 가로를 중심으로 한 가로정비사업이다. 옥외광고물을 포함한 가로시설물 정비, 보도포장재 개선 등의 부분적인 환경정비사업을 비롯해 차로를 줄이고 보행도로, 녹지, 자전거도로 등을 확충하거나, 그린파킹, 담장개방 등과 연계해 자전거이용과 보행환경을 개선하는 등의 전반적인 개선사업까지 다양하게 이루어지고 있다.

공공디자인의 질을 높이기 위한 정책의 일환으로 추진되고 있는 공공공간 개선사업은 대부분 시범사업의 형태로 추진되는데, 공모방식에 의해 선정된 기초자치단체의 계획안에 대해 중앙정부나 지방자치단체에서 예산을 지원하고 기초자치단체가 주관하여 사업을 추진하는 방식으로 진행된다. 이와 같은 공모방식에 의한 대표적인 공공공간 조성사업의 사례로는 현재 서울시에서 추진하고 있는 ‘디자인서울거리’ 조성사업을 들 수 있다.

‘디자인서울거리’ 조성사업은 거리의 모든 구성요소를 통합적으로 디자인 함으로써 걷고, 머물고, 소통하는 거리를 조성하여 궁극적으로 지역문화를 향상시키기 위해 기획된 서울시의 정책사업이다. 2009년까지 도시 내에 총 30개의 가로를 새롭게 조성하는 것을 목표로 2008년 현재 10개 기초자치구의 가로가 조성 완료될 것이며, 2009년에는 20개의 가로 조성을 목표로 현재 가로에 대한 계획 검토단계에 있다.¹⁶⁾

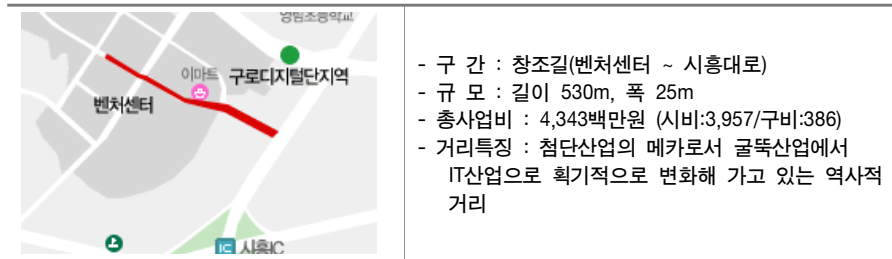
16) 2008년 추진하는 1차 사업(2007.9 ~ 2008.9)은 총 439억원(4,390백만원 X 10개 거리)의 예산을 투자하여 10개 가로를 조성하는 것으로, 대상지는 종로구 대학로, 중구 남대문로, 용산구 이태원로, 광진구 능동로, 성북구 동소문로, 구로구 창조길, 관악구 관악로, 금천구 시흥대로, 강남구 강남대로, 강동구 천호대교이다. 2009년 2차 사업(2008.1 ~ 2009.9)은 총 894억원 투자예정이며, 대상지는 종로구 삼청동길, 중구 퇴계로, 성동구 왕십리길, 광진구 능동로, 동대문구 왕산로, 중랑구 망우로, 강북구 도봉로, 도봉구 도봉산길, 노원구 노원골, 은평구 통일로, 서대문구 연세로, 마포구 서교로, 양천구 신월로, 강서구

〈표 7〉 '디자인서울거리' 조성사업 1차 사업대상지 : 강동구 천호대로
(<http://design.seoul.go.kr>)



〈그림 9〉 천호대로 공사 현장사진. 개선된 보행자공간과 가로등(왼쪽), 버스승차장(오른쪽)

〈표 8〉 '디자인서울거리' 조성사업 1차 사업대상지 : 구로구 창조길
(<http://design.seoul.go.kr>)



공향로, 영등포구 여의나루길, 동작구 사당로, 관악구 관악로, 서초구 반포로, 송파구 올림픽로, 강동구 강동구청앞길이다.



〈그림 10〉 구로구 창조길(벤처센터~시흥대로) 거리개선계획안

주요한 사업내용을 살펴보면, 보도블럭, 가드레일, 휴지통, 벤치, 쉼스, 불라드, 가로판매대, 꽃매트, 녹지대 등 가로 공공시설물의 통합 개선, 전선 지중화, 분전함, 우체통, 공중전화부스 등의 리모델링, 간판디자인 비용의 지원 등으로, 주로 가로를 조성하는 물리적 구성요소를 통합적으로 디자인하고 개선하려는 사업이다.¹⁷⁾

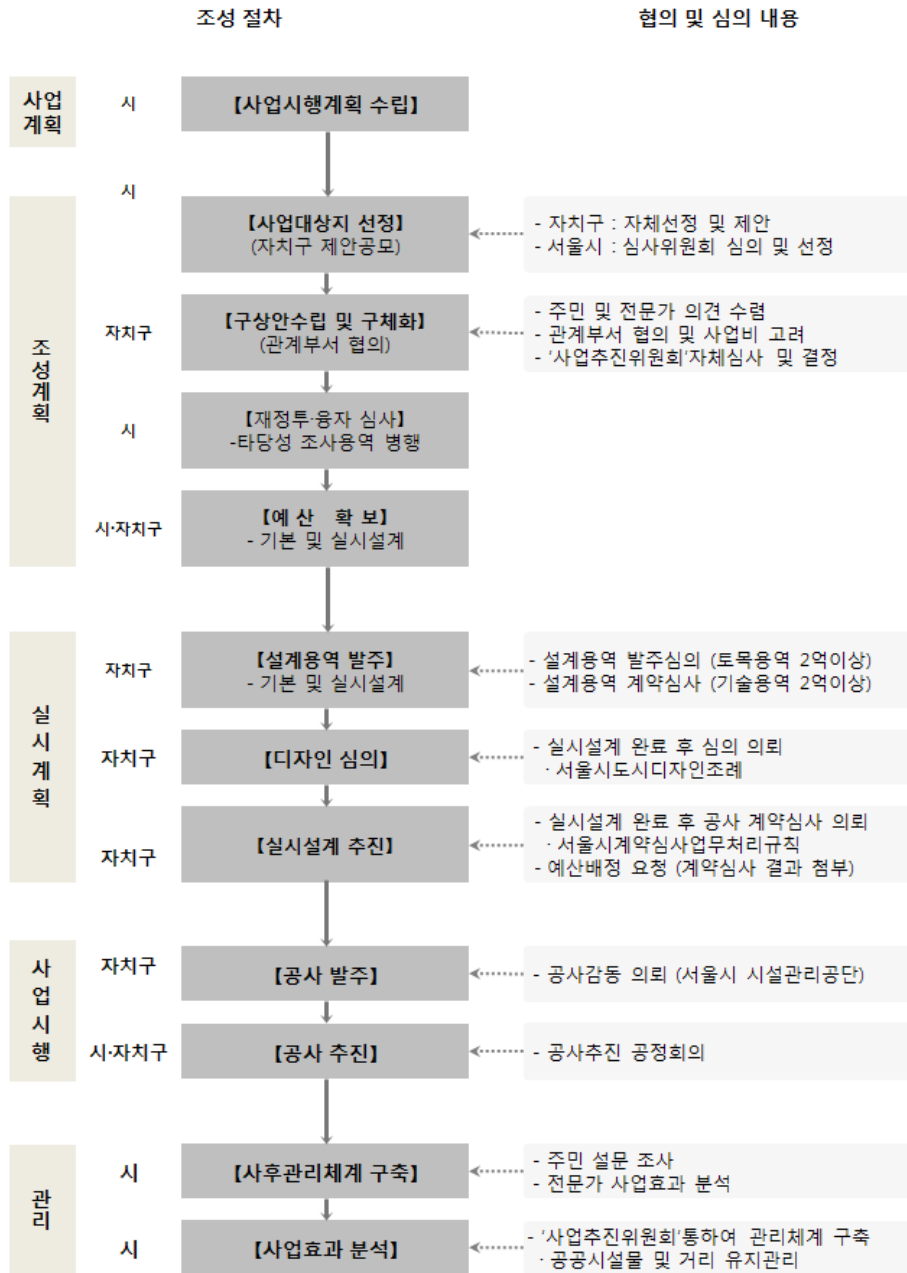
□ 조성과정

‘디자인서울거리’ 조성사업은 사업시행계획-조성계획-실시계획-사업시행 단계를 거쳐 조성된다. 사업시행계획은 서울시가 사업의 규모와 예산을 책정하는 계획단계로, 전반적인 사업의 목표와 틀을 결정하는 단계다. 조성계획 단계에서는 공모를 통해 기초자치구에서 제안한 계획안을 시에서 선정하고 시와 자치구에서 공동으로 예산을 확보하여 구체적인 사업실행계획을 세운다. 실시계획과 사업시행 단계는 자치구의 주관으로 진행되는데, 사업을 실현하기 위한 실시계획을 수립하고 시의 디자인심의를 거쳐 설계안이 확정되면 공사를 발주하여 공공공간 조성을 완료한다.

사업추진을 위해서 각 기초자치구에서는 가장 먼저 사업에 관련한 중요한 의사결정을 하는 협의체인 ‘사업추진위원회’를 구성하고 총괄기획자를 선정한다. 이후 총괄기획자는 지역주민의 다양한 의견을 수렴하여 설계용역업체와 함께 마스터플랜을 수립하여 ‘사업추진위원회’의 심의를 받는다. 위원회의 자체심의가 완료되면 서울시 디자인서울총괄본부에서 디자인검토와 조정과정을 거쳐 서울디자인위원회에 상정, 심의를 확정하고 설계 수행과 아울러 사업을 시행한다. 이 과정에서 총괄기획자는 사업 전 과정을 총괄하게 된다.¹⁸⁾

17) 서울시 디자인총괄본부 도시경관담당관, 『‘디자인서울거리’ 조성사업(2차) 사업추진 매뉴얼』 (2008), p.6.

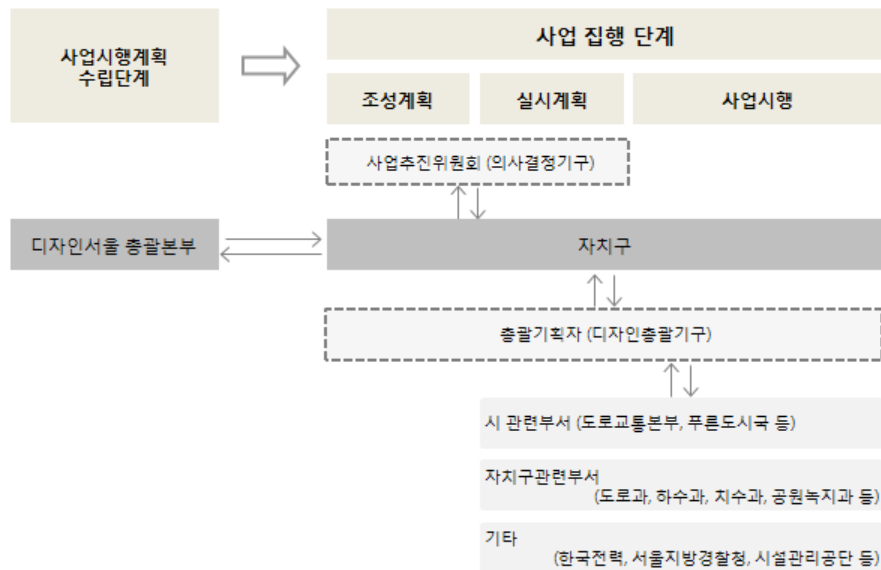
18) 위의 자료.



〈그림 11〉 ‘디자인서울거리’ 조성사업 추진절차 (서울시 디자인총괄본부, 2008)

□ 운영체계

‘디자인서울거리’ 조성사업은 시와 자치구의 긴밀한 협의 아래 진행된다. 서울시는 각 자치구에서 제안한 계획안을 심사하고 선정하여 예산과 행정을 지원하고 디자인(안)에 대한 검토와 심의, 그리고 조정역할을 수행한다. 자치구는 실제 사업시행을 주관하여 실행하며, 주민참여를 유도하고 사후관리체계를 구축하는 역할을 담당한다.



〈그림 12〉 ‘디자인서울거리’ 조성 사업 추진체계

‘디자인서울거리’ 조성사업의 추진체계에서 주목할 점은 주민, 전문가, 그리고 행정가 등 다양한 주체의 참여를 촉진하기 위해 사업추진위원회를 구성하고, 사업전반에 걸친 조정자로서 총괄기획자를 선정, 지역발전을 위해 지역대학 디자인연구소를 참여토록 한 것이다.

사업추진위원회는 사업추진 전 과정에 걸친 의사결정 기구로, 디자인·도시·건축·조경 등의 전문가, 시민단체, 주민대표, 지역구의 시(구)의원, 구 관계공무원 등으로 구성된다. 사업대상지로 선정이 되면 자치구에서는 사업추진위원회를 구성하여 총괄기획자를 선정하고, 계획안과 설계안, 용역발주 등에 대해 사업추진위원회의 자체심사과정을 거쳐야 한다.

총괄기획자는 다양한 분야를 소화할 수 있는 전문가로 사업추진위원회에서

선정토록 되어 있으며, 사업의 전 과정에 걸쳐 사업추진 총괄자로서 지역주민과 다양한 분야의 의견을 수렴하여 디자인 및 설계업체와 함께 구상안을 수립하고, 계획을 조정하며, 통합디자인이 사업 전 과정에 일관성 있게 유지되도록 하는 역할을 수행한다. 또한 서울시는 사업추진과정에 자치구와 지역대학 디자인연구소와의 협력체계를 구축하도록 권장하는데, 참여대상은 공공시설물 개선을 위한 디자인 분야나 광고물 개선을 위한 시각디자인분야, 그리고 환경 디자인분로 한정되어 있다.¹⁹⁾

총괄기획자와 사업추진위원회를 활용한 ‘디자인서울거리’ 조성사업의 추진체계는 전문성을 확보하고 다양한 주체의 긴밀한 협의체계를 구축하기 위해 만들어졌으나 여전히 많은 한계가 있다. 가로라는 공공공간의 특성상, 도시구조와 주변현황에 대한 면밀한 분석과 계획 없이 가로의 시설물만을 디자인해서 가로환경을 개선하고자 하는 것에 가장 큰 한계가 있으며, 총괄기획자의 선정에 있어서도 장소와 사업의 성격에 따라 가장 적합한 전문가를 선정하기에 앞서 디자인분야를 우선시함으로써 전문성이 떨어지고, 다양한 주체로 구성된 사업추진위원회의 협의가 형식적으로 이루어지는 문제가 있다. 구체적인 사례로, ‘디자인서울거리’ 2차사업대상지인 강서구 공항로의 경우, ‘디자인서울거리’ 조성사업으로 선정된 당시 제안서의 공항로 계획안은 강서구의 주 진입로로서 도시적 위상과 기능이 충분히 반영되어 있지 않았으며, 사업추진위원회에서 이러한 문제가 제기되었으나 총괄기획자가 이를 충분히 검토하고 수렴하지 않아 실시계획 단계에서 많은 어려움을 겪고 있다. 사업추진위원회의 회의 또한 자문형태로 이루어지기 때문에 전문가나 시민의 의견이 개진되기는 하지만, 이에 대한 구체적인 해결방안을 함께 도출하기는 어렵다. 그밖에도 정해진 기간 내에 사업추진성과를 달성해야 하는 한계를 안고 있어 계획안을 충분히 검토하지 못한 채 사업을 진행해야하는 문제가 있다.

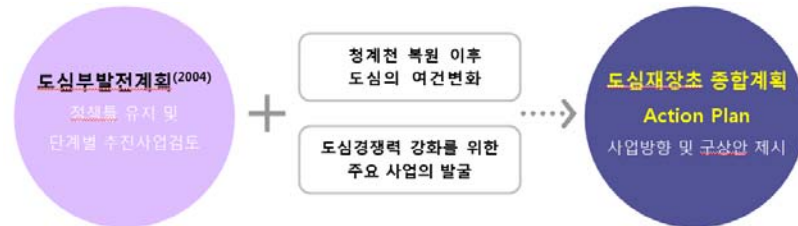
(2) 정책적 사업추진에 의한 공공공간 조성사업

지방자치체가 본격화되면서 민선에 의해 선출된 시장들은 지역의 경쟁력을 강화하고 도시의 위상을 높일 수 있는 다양한 공공사업을 공약으로 제시하고, 임기 내에 이를 실행하기 위한 정책적인 사업을 활발히 추진해왔다. 그 중 공공공간 관련 사업은 도시를 활성화하는 데 있어 기반이 될 뿐만 아니라 공공이 우선적으로 시행할 수 있는 중요사업으로 인식되어 한층 가속화되고 있다.

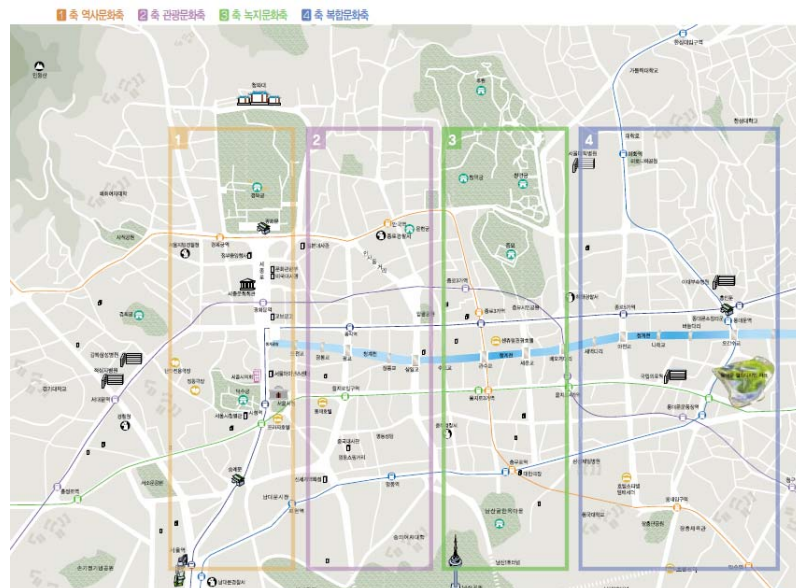
19) 서울시 디자인총괄본부 도시경관담당관, 『‘디자인서울거리’ 조성사업(2차) 사업추진 매뉴얼』, 2008, p.11, p.30 참조.

서울시의 도심재창조 프로젝트는 민선4기의 공약에 의해 진행되는 사업으로, 서울의 경쟁력을 강화하고 지역의 균형있는 발전을 위한 핵심 추진과제이다. 도심활성화 시책을 구체화하고 전략사업을 발굴하여 체계적으로 추진하기 위해 서울시는 2007년 ‘도심재창조 종합계획’을 수립하고 이를 바탕으로 다양한 사업을 추진 중에 있다.

‘도심재창조 종합계획’은 도심재창조 사업 추진을 위한 기본 틀로서 도시계획, 도시설계, 교통, 환경, 조경 등 다양한 분야의 사업을 다루는 종합적인 계획인 동시에, 전략적인 시책사업들을 발굴하고 효율적인 추진방향을 제시하는 전략계획이다. 또한 ‘도심재창조 종합계획’은 ‘2020년 도시기본계획’과 ‘도심부 발전계획(2004)’을 바탕으로 구체적인 사업을 발굴하고 추진방향을 제시하는 실행계획이며, 후속사업에 대한 지침적 성격을 갖는 행정계획이다.²⁰⁾



〈그림 13〉 도심재창조 종합계획의 위상(서울시정개발연구원, 2007)



〈그림 14〉 도심재창조 프로젝트 4대축 계획(서울시정개발연구원, 2007)

20) 서울시정개발연구원 도심발전연구단, 『도심재창조 종합계획』 (2007), pp.9~10.

‘도심재창조 종합계획’은 약 7.3km²에 달하는 사대문안 도심부 및 남산일대를 대상으로 하며, 도심의 주요거점과 명소를 중심으로 연계되는 도심 남북4대축과 남산에 대한 조성방향과 주요사업별 기본구상, 그리고 이를 단계적으로 추진하는 방안을 제시한다. 네 개 축에 대한 주요사업은 크게 광장조성이나 가로환경개선, 녹지축의 연계사업 등 공공공간 개선사업과 특정지구의 재정비사업으로 구분할 수 있는 데, 모든 사업은 공공공간과 직·간접적으로 관련이 있다. 구체적인 공공공간 관련 사업으로는 광화문광장 조성사업, 북창동 관광특구 테마가로 조성사업, 명동관광특구 가로환경 개선사업, 명동·을지로 2기 첨단 유비쿼터스가로 조성사업, 퇴계로~남산간 녹지연결 사업, 홍인지문 주변 역사 녹지광장 조성, 대학로~동대문~남산간 보행체계 정비, 소파길 보행환경 개선사업, 동대문 디자인 파크 조성 사업 등이 있다.

□ 계획 및 사업추진 과정

서울시는 도심재창조 사업 추진을 위해 2006년 7월 균형발전본부 내에 태스크포스(Task Force) 성격의 ‘도심활성화추진단’을 신설, 2006년부터 2007년까지 1년에 걸쳐 ‘도심재창조 종합계획’을 수립하고 중점추진사업별로 부서를 설치하여 현재 관련 사업을 추진 중에 있다.

종합계획이 수립되는 동안 각 중점추진사업이 동시에 진행되었는데, 1축의 광화문조성사업은 2006년 12월 광화문조성방안을 발표하고 2007년 현상공모를 실시, 현재 사업시행 중에 있다. 2축의 명동~인사동 관광문화축 정비방안과 도심부의 U-City 도입을 위한 기본구상은 2006년 말에 마련되었다. 3축의 세운상가에서 진양상가에 이르는 구간은 2006년 세운정비축진지구로 지정, 단계별 사업계획을 수립 중에 있으며, 4축 동대문 디자인플라자파크는 2006년 시민아이디어 공모와 국제 지명초청 설계경기를 실시하였고, 같은 해 열린남산만들기 기본구상을 마련하였다.

도시계획시설의 조성사업이나 공모에 의한 시범사업과는 달리 도심재창조 프로젝트는 실질적인 사업집행단계 이전에 종합계획 수립단계가 별도로 있었던 점에서 주목할 만하다. 그러나 계획이 수립되고 사업이 시행되는 일반적인 과정을 거쳤다고 보다는 계획과 사업이 동시에 진행되는 과정에서 사업별 계획이 종합계획에 반영되기도 하고 계획에 따라 새로운 전략이 수립되기도 하였다.

종합계획에서 제시한 전략사업별 우선순위와 사업추진방안은 절대적인 공기에 의한 시간적 제한, 사업 난이도, 예산, 그리고 의견조정 등에 따라 결정된다. 선거공약에 따른 사업의 특성상 가시적인 추진성과를 목표로, 각 관련 사업이 활발히 추진되고 있으며, 현재 1축의 광화문 광장은 2009년 완공을 목표

로 공사중에 있고, 2축의 명동 가로환경 개선사업도 거의 완료단계에 있다. 3축의 세운상가는 현재 철거가 진행중이며, 4축의 동대문 디자인플라자 파크는 2009년 조성을 시작할 예정이고 남산의 소파길 역시 2009년 완료 예정이다.²¹⁾

〈표 9〉 서울시 균형발전본부의 주요업무 및 추진사업 현황(2008.8)

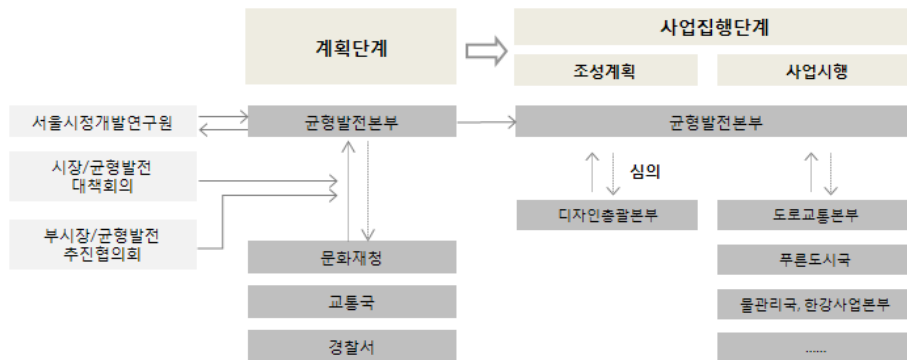
담당부서	추진사업	사업내용
도심활성화 담당관	<ul style="list-style-type: none"> · 도심활성화 종합계획 수립 · 도심남북녹지축(1,2축) 도시계획시설사업에 관한 내용 	<ol style="list-style-type: none"> 1. DDP주변 종합정비계획 수립 2. 도심재창조 활성화 계획 수립 3. 광화문광장 조성사업 4. 북창동 관광특구 테마가로 조성사업 5. 명동관광특구 가로환경 개선사업 6. 명동~을지로 2기 첨단 유비쿼터스가로 조성사업
도심재정비 1담당관	<ul style="list-style-type: none"> · 도시환경정비사업에 관한 내용 · 도심남북녹지축(3축) 도시계획시설사업에 관한 내용 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 도시환경정비 정책수립 및 사업추진 등에 관한사항 2. 세운녹지축 조성사업 추진 3. 도심상권부활 프로젝트 종합계획 수립 4. 퇴계로~남산간 녹지연결 사업
도심재정비 2담당관	<ul style="list-style-type: none"> · 도심남북녹지축(4축) 도시계획시설 사업에 관한 내용 · 열린남산만들기사업 주요계획에 관한 내용 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 홍인지문 주변 역사녹지광장 조성 2. 대학로~동대문~남산간 보행체계 정비 3. 소파길 보행환경 개선 사업 4. 간이 야구장 조성사업
동대문디자인 파크 담당관	<ul style="list-style-type: none"> · 동대문 디자인 파크 조성 사업 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 동대문 디자인 파크 조성 사업 2. 동대문 디자인 플라자 건축 사업

□ 운영체계

도심재창조 프로젝트는 서울시 균형발전본부에서 계획과 사업시행을 총괄하여 진행한다. 뉴타운사업을 주요업무로 담당하던 균형발전본부 내에 태스크포스(Task Force)의 형태로 설치한 도심활성화추진단에서 출발하여 현재는 도심활성화기획관으로 확장, 산하에 4개의 담당관이 설치되어 있다. 도심활성화담당관에서는 계획의 총괄 및 역사문화축과 관광문화축의 주요사업을 담당하며, 녹지문화축과 복합문화축 관련 사업은 각각 도심재정비1담당관과 도심재정비2담당관에서, 그리고 동대문디자인 관련 업무는 개별부서인 동대문디자인 파크 담당관에서 관할한다.

‘도심재창조 종합계획’은 균형발전본부의 주관으로 서울시정개발연구원에 ‘도심발전연구단’을 구성하여 수립했는데, 기존의 외부전문가가 계획을 수립하고 행정부서에서 계획안을 검토하던 이제까지의 일반적인 계획 용역과는 다르게 계획과정 동안 서울시정개발연구원과 균형발전본부 사이에 긴밀한 협업을 통해 실천전략과 추진방안을 함께 계획했다.²²⁾

21) 서울시 균형발전본부 도심활성화담당관 총괄조정팀 임대은 주임과의 면담내용.



〈그림 15〉 균형발전본부 도심재창조 프로젝트 사업추진체계

계획과정에서 합리적이고 실현성 있는 계획 수립을 위해 서울시정개발연구원의 전문적인 지원 하에 여러 분야의 자문과 업무협회가 진행되었다. 도시계획, 건축, 역사, 문화, 디자인 분야 및 시민단체 대표 30명으로 구성된 ‘도심재창조 시민위원회’의 자문(16회)과 서울시 실국간 업무조정과 협조가 필요한 경우 행정제2부시장 주재로 균형발전추진협의회를 개최(49회)하여 의견조율을 하였다. 그 밖에도 중요한 정책결정이 필요한 경우 시장 주재의 ‘균형발전대책회의’를 개최(32회)하였다. 한편 유관기관 협의를 위해 문화재청과의 업무협의회를 구성, 현안사항에 대한 사전의견 조율을 하였으며, 도심부 교통대책과 관련해서는 서울시 교통국 및 경찰청과 긴밀한 협의를 진행하였다.²³⁾

그러나 계획수립 이후, 사업의 실질적인 추진은 균형발전본부에서 총괄하고 서울시정개발연구원은 더 이상 관여하지 않고 있는 상태이다.²⁴⁾ 또한 도심재창조 프로젝트의 사업추진과정에서 관련부서와 협의는 거의 진행되지 않는다. 균형발전본부의 내에서 사업의 조정과 조율, 중요사안에 대해서는 부시장이나 시장이 주재하는 각 부서간 회의에서 논의하고 조정한다. 도심재창조 프로젝트 사업에 대한 타 부서의 심의는 디자인총괄본부의 ‘디자인심의’가 유일하다.²⁵⁾

22) 서울시 균형발전본부 도심활성화담당관 총괄조정팀 임대은 주임과의 면담내용.

23) 서울시정개발연구원 도심발전연구단, 『도심재창조 종합계획』(2007), p.11.

24) 서울시정개발연구원 도시기반연구본부 박현찬 연구위원과의 면담내용.

25) 서울시 균형발전본부 도심활성화담당관 총괄조정팀 임대은 주임과의 면담내용.

2 국내 협력적 운영방식의 유형과 사례

국내의 공공공간 계획 및 조성과 관련하여 행정부서간 협력적 운영방식은 크게 네가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫 번째 유형으로는 도시계획시설별로 구축된 기존 행정체계 내에서 계획 및 사업간 조정을 위해 일반적으로 시행하고 있는 협의방식을 들 수 있고, 둘째, 단기적인 사업을 효율적으로 집행하기 위해 관련 부서와 전문가로 구성된 태스크포스(Task Force)팀의 운영, 셋째, 총괄전담부서를 설치하여 장기적인 계획을 수립하고 이에 따른 사업을 조율하고 주관하는 방식, 그리고 마지막으로 외부조직을 활용하는 방식이 있다. 다음에서는 국내에서 운용되고 있는 사례를 중심으로 이와 같은 협력적 운영방식의 특성에 대해 기술하고자 한다.

1) 계획간 조정을 위한 담당부서간 협의체계 운영

현대 도시의 공공공간은 그 기능이 점점 다양해지고 다원화될 뿐만 아니라 그 범위가 점점 확장되고, 주변시설과 연계되어 그 경계가 모호해져 가고 있다. 이와 같은 여건의 변화로 통합적인 계획의 필요성과 관련 부서간 협의와 조정은 점점 더 중요해지고 있다. 도시계획시설의 구분에 따라 구축된 공공공간 관련 전담부서는 앞서 살펴보았듯이 도시계획을 담당하는 부서와 도로, 공원 및 녹지, 그리고 하천 관련 담당부서로 나뉜다. 그 밖에 주요 시정에 따른 사업별 부서가 조성되기도 하는데, 관련 부서간 협의 방식은 사안별 검토요청을 통한 협의 방식과 정기적으로 시행되는 관련부서 간 회의, 그리고 규제적 성격의 심의로 나누어 볼 수 있다.

□ 계획 및 사업시행 사안별 검토요청을 통한 협의체계

각 부서의 공공공간 관련 계획과 사업은 매 해마다 각 부서별로 예산계획과 업무계획에 따라 결정되며, 이의 시행은 일반적으로 각 부서의 업무지침에 따른다. 공공공간의 계획과 조성과 관련하여 필요한 관련부서 혹은 유관기관 등과의 협의사항은 사안별로 업무지침에 명시되어 있으며, 일반적으로 서면에 의한 검토요청을 통해 이루어진다.

서울시 푸른도시국 조경과 녹화지원팀의 최현실 팀장에 의하면 한달 평균 약 30건의 검토요청이 있다고 한다. 사안에 따라 한번의 검토로 마무리되는 경우도 있지만, 대규모 건축물의 신축절차와 같이 기본계획수립, 인가, 도면수정, 준공 등 한 사안에 대해 여러 단계에 걸쳐 검토를 해야 하는 경우도 있다.

서면검토는 계획의 내용이 각종 법규에 저촉되지 않는 한 권장사항으로 인치되며, 검토내용에 대한 조정과 조율은 사업의 주관 담당부서에서 시행하므로 검토내용의 반영을 담보하기는 어렵다. 또한 기존 협의 체계는 담당자의 적극적인 검토를 이끌어내지 못하여 형식적으로 이루어질 수 있는 한계를 가지고 있다.

이와 같은 한계를 극복하고 타 부서와의 긴밀한 협의를 도출하기 위해서는, 제도적으로 업무처리방식을 규정하기 보다는 ‘소통’을 통해 서로의 이해를 도모하는 것이 더 효율적이라고 푸른도시국의 최현실 팀장은 말한다. 또한 실질적으로 관련 담당부서의 담당자가 모여 회의를 하는 것이 해당 사안을 이해하고 적극적으로 서로의 의견을 개진하고 조율하는 데 큰 효과가 있으며, 서면검토의 한계를 보완하기 위해 일반적으로 공식적인 협의를 진행하기 전에 구두로 담당자간 사전조율을 하는 경우가 많다고 전한다.

이와 같은 사안별 협의체계의 또 다른 한계는, 시에서 추진되고 있는 관련 사업에 대해 전체적인 현황 파악이 어렵다는 데 있다. 이로 인해 계획이나 사업이 중복적으로 시행되는 경우가 발생한다. 일례로 푸른도시국에서 보도에 녹지를 조성하는 경우, 인접해 있는 자전거도로나 도로는 사업대상지가 아니므로 도시교통국과의 협의절차는 거치지 않는다. 사전에 각 부서의 사업간 조율이 있거나, 가로에 대한 통합적인 계획이 선행되어 결정된 사항이라면 문제가 없겠지만, 중복된 사업대상지인 경우, 동일한 대상지에 여러 번에 걸쳐 공사를 하는 경우가 발생할 뿐 아니라, 통합계획의 기회를 상실하는 경우가 발생할 수 있다.

그 밖에 디자인서울총괄본부에서 추진 중인 ‘디자인서울거리’ 조성사업의 경우, 타부서와의 협의 없이 사업대상지를 선정할 뿐만 아니라 사업추진 과정에서 계획이나 조성과정 중에도 협의절차가 없으며, 푸른도시국 자체적으로 기초지자체 차원에서 사업의 중복성만을 확인한다.²⁶⁾

□ 부서간 정기회의를 통한 협의체계

사안별 협의체계 이외에 관련 부서의 전반적인 업무조율을 위해 서울시에서는 단계별로 정기적인 회의를 진행하고 있다. 매주 1회 개최되는 정기회의는 부시장 주재로 개최되며 각부서의 국장이 참석하여 각 부의 주요사안에 대한 검토와 조정이 이루어진다. 특정 사안에 대해 구체적인 논의가 필요할 경우, 담당 과장이 참석하여 내용과 사업진행사항에 대한 보고를 하고 타부서의 의견을 수렴하여 조정하는 절차를 거친다. 시장이 주재하는 시장단 회의는 매달 한번 개최되며 각 국의 국장과 본부의 본부장이 참석하여 시정에 따른 전반적인 사업진행사항에 대한 조율을 한다.²⁷⁾

26) 서울시 푸른도시국 조경과 최현실 팀장과의 면담내용.

부시장과 시장의 주재 하에 담당부서간 협의를 통해 관련 사업을 종합적으로 파악하고 사업의 우선순위와 추진방식을 결정하는 것은 사안별 협의만으로는 사업간 조정이 어려운 한계를 보완할 수 있는 좋은 방식이다. 그러나 서울시의 경우, 푸른도시국은 행정제1부시장 산하에, 그리고 도시교통본부, 균형발전본부, 도시계획국, 주택국, 물관리국, 그리고 소방재난본부는 행정제2부시장 산하, 그리고 디자인서울총괄본부는 별도로 각각 분리·설치되어 있어 모든 공공공간 관련 사업의 내용과 추진상황을 종합적으로 파악하는 데 어려움이 있다.

□ 심의를 통한 협의체계

사안별 협의체계와 부서간 정기회의 이외에 각 사업의 계획내용을 조율하기 위한 강력한 제도로서 각종 심의를 들 수 있다. 일반적인 협의체계와 비교해서 심의에 의한 조율은 법적인 근거에 의해 시행됨에 따라 강제성이 있는 수단이며, 행정부서 내의 관련 담당자 이외에 외부의 전문인력을 활용한 점이 다르다.

서울시의 경우, 푸른도시국 공원위원회, 맑은환경본부 환경영향평가 심의위원회, 도시교통본부 교통영향평가 심의위원회 등 각 부서별로 관련 계획과 사업에 대한 다양한 심의가 이루어진다. 그 중 디자인총괄본부에서 주관하는 「서울특별시 도시디자인조례」에 의한 ‘디자인심의’는 공공공간의 조성과 관련해서 모든 부서에서 거쳐야 하는 심의이다. 심의대상²⁸⁾은 도시건축물 등 도시공간, 벤치, 가로등, 버스승차장, 분수 등의 도시시설물로 ‘서울도시디자인위원회’에서 심의를 담당하고 있다. 디자인심의회는 약 100명으로 구성된 심의위원 인력풀을 갖추고 운영되는 데²⁹⁾, 동일 사업에 대한 심의과정에 매번 다른 심의위원이 참석하여 심의내용에 일관성이 없을 뿐 아니라, 심의내용이 매번 상이해서 최소한 5번 이상의 과정을 거치는 번거로움을 초래한다.³⁰⁾ 또한 건축물의 경우, 건축심의 이외에 디자인 심의를 별도로 받게 되어 있어 심의기간이 길어질 뿐 아니라, 각각의 심의 결과가 상충하는 사례도 발생한다.

27) 서울시 균형발전본부 도시활성화담당관 총괄조정팀 임대은 주임과의 면담내용.

28) 「서울특별시 도시디자인조례」 제2조에는 “도시디자인이라 함은 서울특별시 도시경관의 보전·개선을 위해 도시건축물 등 도시공간, 도시시설물의 형태·윤곽·색채·조명·주변과의 조화성 등 도시의 디자인에 대한 계획 및 사업을 말한다”로 정의되어 있다.

29) 서울특별시 도시디자인조례 제7조에 의거, 위원회는 위원장 1명과 공동부위원장 3명을 포함하여 100명 이내의 위원으로 구성되며, 위원회의 위원장은 시장, 공동부위원장은 디자인서울총괄본부장과 위촉위원 중에서 호선되는 민간공동부위원장 2명으로 구성된다. 위원은 관계공무원과 건축·도시계획·조경·조형예술·색채·환경 및 조명 등의 분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시장이 임명 또는 위촉한 자가 되도록 규정되어 있다.

30) 서울시 푸른도시국 조경과 최현실 팀장과의 면담내용.

2) 개별사업에 따른 TF팀 운영

태스크포스(Task Force)팀은 특정 사업을 일관성 있고 효율적으로 추진하기 위해 운영하는 방식으로, 단기적인 공공공간 관련 사업을 추진할 때 많이 활용된다. 태스크포스팀은 사업의 성격에 따라 다양한 형태로 운영되는 데, 행정부처 내 관련부서의 담당자만으로 구성되는 경우와 외부 민간 전문가나 시민 등 다양한 주체로 구성되는 경우로 나누어 볼 수 있다.

□ 관련 행정부서간 TF팀 구성에 의한 협의체계

사업의 합리적인 추진을 위해 구성되는 태스크포스팀은 사업의 규모와 성격에 따라, 팀장의 주재로 사업에 관련된 부서의 담당자가 정기적으로 모여 사업의 내용과 추진방안에 대해 협의하고 조율하는 방식과 관련 담당부서에서 사람을 파견하여 별도의 팀을 구성하여 사업을 추진하는 경우로 나누어 볼 수 있다.

정기적인 협의를 위한 태스크포스팀 운영 사례로는 서울시의 균형발전본부 내에 설치되는 ‘추진협의회’를 들 수 있는데, ‘추진협의회’는 도심재창조 프로젝트에서 추진하고 있는 사업의 효율적인 사업추진을 위해 사업시행단계에서 구성한 협의체로, 부서장 주재로 관련 담당부서와의 정기적인 협의를 통해 관련부서의 적극적인 협조를 지원받아 운영하는 협의방식이다.

특정 사업을 위해 부서간 통합 태스크포스 팀을 구축한 사례로는 도심재창조 프로젝트를 위해 초기에 설치한 균형발전본부 내의 ‘도심활성화추진단’을 비롯해, 용산공원의 조성과 관련하여 도시계획국과 푸른도시국으로 구성된 태스크포스팀 등을 들 수 있다. 균형발전본부의 ‘도심활성화추진단’의 경우는 균형발전본부 내에 ‘도심활성화기획관’으로 통합, 새로운 부서로 확장되어 계획과 사업추진을 총괄하고 있다.

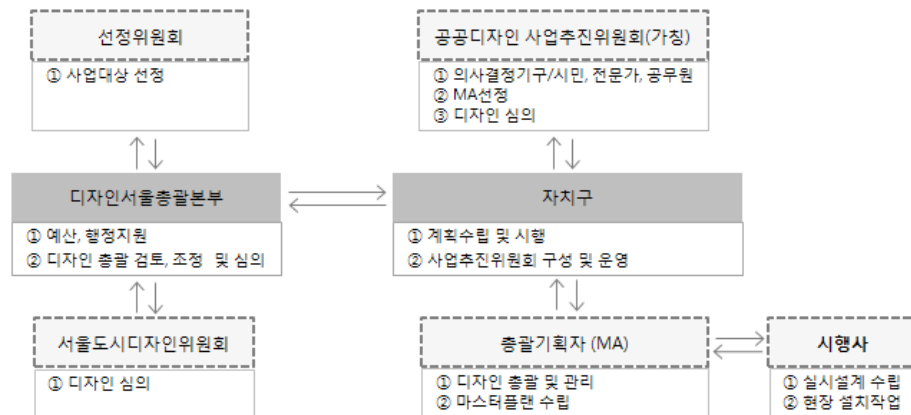
□ 다양한 주체로 구성된 TF팀 구성과 협의체계

관련유관부서, 시민, 외부전문가 등 사업과 관련된 여러 주체와의 협의를 효과적으로 추진하기 위해 운영되는 협의체계는 각종 운영위원회를 비롯해 사업추진위원회에 이르기까지 다양한 형태가 있으며, 사업의 규모와 특성에 따라 구성원의 선정과 운영방식이 다르다.

공공공간은 일반적으로 조성주체와 사용주체가 다르며, 적정하고 지속적인 공공공간을 조성하기 위해서는 조성과정에서 다양한 주체간 긴밀한 협의와 조정이 매우 중요하다. 시민과 주민, 전문가의 의견을 효율적으로 수렴하고 관련 주체의 이해관계를 조율하기 위해 구성되는 각종 운영위원회는 사업을 주도적으로 집행하기 보다는 담당행정부서의 협의 파트너로서 관련 주체의 의견을 조

정하는 데 중요한 역할을 담당한다. 학교공원화 추진사업을 일례로 살펴보면, 일시적으로 ‘학교공원화운영위원회’를 구성하여 학교공원화를 추진하는 행정주체와 학교의 이해관계와 관련된 다양한 현안을 조율 한다. 그밖에 아파트 열린녹지 조성사업의 경우에도 단지내 관리사무소와 주민대표로 구성된 운영위원회를 구성하여 의견을 수렴하고 사업추진을 위한 협조를 얻도록 되어있다.³¹⁾

공공공간 관련 사업추진을 위해 다양한 주체로 구성된 보다 적극적인 협의체로 가장 대표적인 사례는 디자인서울총괄본부에서 추진하고 있는 ‘디자인서울거리’ 조성사업 협의체계를 들 수 있다. ‘디자인서울거리’ 조성사업 추진체계의 중심점은 ‘디자인서울총괄본부’지만 사업의 실질적인 실행은 자치구, 사업추진위원회, 총괄기획가 등 관련주체로 구성된 추진체계에 의해 진행된다.



〈그림 16〉 ‘디자인서울거리’ 조성사업 추진체계

관련주체의 주요 업무를 살펴보면, 디자인서울총괄본부에서는 예산과 행정 지원을 담당하고 있으며 디자인 총괄에 대한 검토, 조정과 심의과정을 지원한다. 사업실행의 주관부서인 자치구는 계획을 수립하고 시행하는 중추적 역할을 담당하는데, 이를 위해 사업대상지로 선정이 되면 가장 먼저 사업추진위원회를 구성한다. 다양한 분야의 전문가, 시민대표, 자치구의 공무원으로 구성된 ‘공공디자인사업추진위원회’는 공정성 확보와 이해관계자 간 의견조정 등 참여디자인의 효율성 향상을 위한 주요 의사결정기구로, 시민의 의견을 수렴하고 총괄기획가를 선정하며, 가로디자인에 대한 심의를 담당한다. 총괄기획가는 가로디자인에 대해 책임을 지며, 통합디자인을 위해 디자이너와 설계

31) 서울시 푸른도시국 조경과 최현실 팀장과의 면담내용.

자, 그리고 각 분야의 의견을 수렴해서 반영, 조정하고 시행사에 의한 가로조성과정에서 설계안이 그대로 반영되도록 관리의 역할을 담당한다.

자치구는 사업진행 과정 동안 예산확보와 계획안에 대한 심의, 용역사의 선정 등 중요 사항에 관해서는 디자인서울총괄본부와 협의하여 결정하는데, 가로계획과 관련된 내용에 대해서는 총괄기획가도 함께 협의에 참여한다. 사업추진위원회는 사업진행 단계별로 구상안 수립, 용역사 선정, 기본설계 및 실시설계 수립 등 주요 계획을 검토하여 의견을 개진하기 위해 수시로 소집된다. 그러나 현실적으로 ‘디자인서울거리’ 사업 선정 시 제시된 기본구상을 보고 사업대상지를 선정하기 때문에, 이후에 사업추진위원회에서 기본구상에 대한 문제가 제기되어도 변경이 어렵다. 또한 사업추진위원회 회의는 또 다른 형태의 자문회의에 그치는 경우가 많다. 현황과 문제점, 계획안에 대해 담당부서와 총괄기획가, 전문가, 시민의 토론을 통해 의견을 조율하고 합의하는 과정 없이 의견 개진에 그치는 경우가 많으며, 담당부서와 총괄기획가가 결정한 사항에 대한 피드백과정이 없다.

‘디자인서울거리’ 조성사업의 새로운 추진체계는 자치구를 중심으로 전문가와 시민 등 관련 이해관계자 간의 협의체계를 구축하여 다양한 의견을 수렴하고 디자인의 지속적인 질을 확보하고자 한다는 점에서는 시사하는 바가 크지만, 사업기획 단계에 사업추진위원회가 배제되어 있다는 것과 총괄기획가의 전문가적 역량이 부족한 경우 사업추진위원회의 의견이 제대로 반영되기 어려우며, 사업추진위원회가 형식적으로 운영된다는 점에서 한계가 있다.

3) 총괄전담부서를 중심으로 한 협의체계 구축

여러 부서에서 진행하고 있는 공공공간 관련사업을 통합적으로 관리하거나 시정정책으로 추진하는 사업을 효율적으로 실행하기 위해 최근 총괄전담부서를 설치하는 경우가 많은데, 기존에 설치되어 있는 부서를 총괄전담부서로 지정하는 경우와 새로운 전담부서를 설치하는 경우로 나누어 볼 수 있다.

기존 부서를 활용하여 공공공간 관련사업을 통합적으로 관리하는 사례로는 서울시 디자인서울총괄본부의 남산르네상스 사업을 들 수 있다. 푸른도시국의 등산로 조성사업, 균형발전본부의 열린남산만들기 사업, 문화국 내 경쟁력강화본부의 관광유치를 위한 빛의 숲 조성 사업 등 남산을 중심으로 수많은 공공공간 관련사업은 상호 조정과정 없이 진행되어 왔는데, 시장은 이러한 관련사업을 통합관리하기 위해 전담부서를 정하도록 하였다. 이를 위해 디자인서울총괄본부에서 ‘남산르네상스 기본계획’을 수립하였으나 계획수립과정에서

관련 부서와의 협의가 이루어지지 않아 현실성 없는 계획에 그치고 있다. 또한 관련 사업의 시행은 각 담당부서를 중심으로 진행되는 데, 계획안에 대한 디자인서울총괄본부의 ‘디자인심의’ 이외에 별도의 협의가 없는 실정이다.³²⁾

시정 정책을 효율적으로 추진하기 위해 설치된 새로운 전담부서 중 공공공간과 관련한 대표적인 총괄전담부서로는 서울시의 균형발전본부 내 도심활성화기획관과 김해시의 도시디자인과를 예로 들 수 있다. 도심활성화기획관은 앞서 기술한 바와 같이 도심재창조 프로젝트의 추진을 위해 설립된 총괄부서로, 계획에서 사업시행에 대한 전반적인 업무를 총괄하고 진행한다. 부서장과 시장 주재로 진행되는 관련 부서 간 정기적인 회의와 도심활성화추진단을 운영하는 등 다양한 협의체계를 운영하는 것 외에도 서울시정개발연구원 등 외부 전문가의 지원을 받기도 한다. 도심활성화기획단의 강력한 사업추진력은 도심재창조 프로젝트를 실현하기 위한 시장의 강력한 의지와 전폭적인 지지에 기초하며, 주로 도시계획분야의 전문가로 구성된 인력에 의해 뒷받침되고 있다.³³⁾

김해시는 도시디자인의 질을 높이기 위해 일본 요코하마시의 도시디자인실을 벤치마킹하여 2000년 10월 전국 최초로 도시관리국 내에 도시디자인과를 신설하고, 창의적인 도시경관을 형성하기 위한 다양한 사업을 추진하였다.³⁴⁾

김해시 도시디자인과의 주요 업무는 경관계획의 수립과 관련 사업의 집행으로, 건축미관 관련 사업, 가로환경 개선 등의 거리미관 사업 추진, 그리고 광고물 관리업무로 나뉜다. 도시디자인과의 인원은 총 13명으로, 건축, 토목, 도시경관 전문가로 구성되어 있으며, 2004년과 2007년 도시경관분야 및 환경디자인분야의 박사급 전문가 2명을 채용하여 도시경관업무의 전문성을 강화하였다.

32) 서울시 푸른도시국 조경과 최현실 팀장과의 면담내용.

33) 서울시 균형발전본부 도심활성화담당관 총괄조정팀 임대은 주임과의 면담내용.

34) 김해시 도시디자인과, 도시디자인과 업무 추진현황 참조.

〈표 10〉 김해시 도시디자인과의 주요업무 및 추진사업 현황(2008.12.)

담당부서	주요업무 및 추진사업내용
도시경관담당	1. 아름다운 건축물 가꾸기 사업 2. 아름다운 주택모델 사업 3. 건축미관 협의 조정 4. 택지개발지구 경관(건축부분)계획 추진 5. 건축대상제 운영 6. 문화예술공간 및 미술장식 설치·운영
경관디자인담당	1. 디자인 창조도시 마스트플랜 수립도 2. 2009년 국제CPL상 신청 3. 공공디자인 포럼개최, 디자인 작품 공모전 개최, 국제세미나 개최 4. 야간경관 중·장기계획 수립 및 협의 5. 공공시설물 디자인기획 및 개발 6. 도시경관계획 중·장기계획 수립 7. 경관법운용에 관한 사항 8. 가로환경시설물 설치 사업기획 및 협의
경관시설담당	1. 도시경관사업 계획수립 2. 시범가로(동부지역 가로환경 조성) 정비사업 3. 아름다운 마을 만들기 사업 4. 거리미관정비사업
광고물관리담당	1. 옥외광고물 허가 및 신고 2. 광고물심의위원회 운영 3. 불법광고물 지도 및 단속 4. 간판 시범거리 조성

도시디자인과는 도시경관 향상을 위한 계획수립에서 관련 사업의 실행 전 과정을 주관한다. 2005년 ‘김해시 경관기본계획’을 수립하여 경관형성의 기본 틀을 제시하고 관련 사업을 중장기적인 안목으로 시행하기 위해 2008년 ‘도시생활권역별 경관로드맵 계획’을 수립하여 ‘총체적 지역 이미지관리 시스템’을 구축하였다. 또한 사업지구의 구상부터 개발에 이르기까지 구체적인 상세한 도시권역별 경관이미지 실현방법을 제시했으며, 계획에 따라 가야의 여러 유적지를 연계하여 역사·문화 지구로 거점화한 ‘가야의 거리’ 프로젝트를 비롯한 동부지역 가로환경 개선 사업, 종로길 정비 사업 등 공공공간 개선사업을 의욕적으로 추진하였다.

김해시 경관관련 사업은 도시디자인과를 구심점으로 하여 추진되는데, 사안에 따라 다양한 협의방식으로 운영된다. 경관계획을 수립하는 과정에서는 공개토의, 보고회 등을 거쳐 관련 부서의 의견을 수렴하고 반영하였다. 이에 반해 ‘종로길’ 사업과 같은 소규모의 사업집행 과정에서는 관련 부서들이 따로 모여 회의를 하는 경우는 거의 없으며, 법률과 기술적인 사안에 대해서만 관련 부서에 공문을 발송하여 서면검토를 받는다. 그 밖에 지역주민의 의견을 수렴하기 위해 ‘상가번영회’와의 협의, 주민대표와의 간담회 등도 진행하였다.

‘디자인창조도시’와 같은 대규모의 시정사업이나 중요 사안을 추진하기 위해서는 태스크포스팀을 구성하여 운영하기도 하는 데, 산업, 기술, 건축, 경제 등 관련 부서의 주무계장급 이상의 담당자를 모아 새로운 팀을 구성하고 의견을 종합한다. 또한 타 부서에서 진행하는 관련 사업에 대해서는 교량이나 도로, 가로등, 쓰레기통 등 모든 기반시설 설치에 앞서 도시디자인과와 사전 논의를 하도록 되어 있으며, 모든 건축 허가에 대해서도 도시디자인과에서 심사를 한다. 이를 위해 도시디자인과에서 ‘도시디자인자문위원회’, ‘미술장식심의위원회’, ‘옥외광고물심의위원회’ 등을 운영하고 있다.³⁵⁾

김해시 도시디자인과는 전문인력을 확보하여 공공공간 관련 계획과 사업을 수행함에 있어 창의적인 아이디어를 발굴하고 총체적인 관점에서 접근하여 통합적인 대안을 이끌어내는 데 큰 효과를 볼 수 있었다. 그러나 이와 같은 전문인력을 활용하기에는 현 제도상에 많은 한계가 있다. 전문직 공무원은 정규직이 아닌 비정규직으로 채용되어 새로운 계획을 제안하거나 사업을 실행하는 데 어려움이 있으며 무엇보다 5년 이상 계약이 불가하다는 규정에 의해 장기적인 기획이 불가능하다. 전문성을 가지고 있으면서 지역의 특성과 행정업무에 대한 이해를 가진 전문가를 지속적이고 효과적으로 활용하기 위해서는 이를 위한 제도적 개선이 우선되어야 한다.

35) 김해시 도시관리국 도시디자인과 경관디자인팀 윤명숙 담당자와의 면담내용.

4) 외부 전문가 활용을 통한 지원시스템 도입

앞서 살펴본 서면검토 요청이나 회의 주재, 사업별 태스크포스팀의 구성, 그리고 총괄전담부서의 지정 등을 통한 협의 방식은 관련 행정부서들을 중심으로 한 협의체계인 데 반해, 서울시 강동구는 외부 전문가를 영입하여 통합적인 계획 수립을 위한 새로운 협의시스템을 구축하였다.

강동구는 종합계획 성격의 ‘2020 강동구 도시관리종합계획’을 수립, 강동구의 발전방향과 개발사업의 전략과 우선순위 등 실천적인 방안을 제시하고 있다. 또한 공공공간의 통합적인 접근으로서 ‘강동구 그린웨이’ 계획을 수립하여 사업을 추진하는 등 강동구의 경쟁력을 강화하기 위한 다양한 시도를 해왔다. 그 중 ‘강동구 그린웨이’ 계획은 서울대학교 환경대학원 김기호 교수의 ‘그린웨이’ 계획으로 부터 큰 영향을 받아 자체적으로 수립한 것으로, 이를 계기로 강동구와 서울대학교 환경대학원과의 협업이 시작되었다.

강동구와 서울대학교 사이의 협업을 구체화하기 위해 2007년 1월 12일, 강동구와 서울대학교 환경대학원 간에 ‘협약서’를 체결하였다. 협약서는 총 4년 동안 강동구의 발전을 위한 상호협력을 주요 내용으로 하는 데, 이는 곧 두 기관의 지속적인 협력을 공식화한 것이다. 이로써 강동구는 구정의 발전방향 및 당면문제에 대하여 서울대학교 환경대학원의 지속적인 자문을 받을 수 있게 되었으며, 서울대 환경대학원은 강동구를 대상으로 실제 도시문제를 연구하고 학생들에게 현장교육기회를 제공할 수 있게 되었다.

■ 협약서(강동구청장 + 서울대 환경대학원장)

『생태도시 강동구』의 발전을 위한 연구 및 교육분야 교류협약서(2006년 11월)

“생태도시 강동구”의 지속가능한 도시 경쟁력을 확보하고 연구 및 교육 분야에 대한 강동구청과 서울대학교 환경대학원간의 긴밀한 협력체계를 구축하기 위하여 다음과 같이 협약한다.

1. 강동구청과 환경대학원은 “생태도시 강동구”의 지속가능한 발전을 위한 도시환경정책 연구를 위하여 상호 협력한다.
2. 환경대학원은 강동구 도시환경정책에 대해 자문하고, 강동청은 교육연구에 필요한 행정자료를 적극 제공한다. 이를 위하여 환경대학원과 강동청은 분기별 1회의 정기 모임을 개최하고 필요시 수시 모임을 개최한다.
3. 환경대학원은 대학원 연구팀(도시 및 지역계획, 도시설계, 조경계획 및 설계, 교육관리, 환경관리 등)의 연구성과를 강동구 도시환경정책 개발에 활용토록 제공한다.
4. 강동구청과 환경대학원은 지역사회 도시환경정책연구를 위한 과제를 상호 협의하여 발굴하고 강동청은 이에 필요한 연구비를 지원한다.
5. 강동청은 도시환경 분야의 학술용역이 필요한 경우 환경대학원이 적극 참여할 수 있도록 협의한다.
6. 환경대학원은 강동구청의 도시환경 행정실무능력 제고를 위하여 강동구청 소속직원의 전문교육을 적극 지원한다.
7. 기타 필요한 사항은 강동구청과 환경대학원이 상호 협의하여 추진한다.

협약서에 따라 환경대학원에서 제공하는 기술적인 자문에 대해서는 매년 학술용역 형태로 새로운 계약을 체결하기로 하였고, 이를 위해 강동구에서 매년 약 1억원 정도의 예산을 마련한다. 학술용역의 연구과제는 강동구의 관련 담당 부서로부터 의견을 수렴하여 환경대학원과 도시계획과의 상호 협의 하에 강동구의 주요 정책과 사업 발굴에 도움을 줄 수 있도록 선정하고 있다. 1차년도 연구는 총 7개의 연구과제를 선정하여 진행하였으며, 현재 진행 중인 2차년도 연구는 3개의 주요과제를 다루고 있다.

강동구와 서울대학교 환경대학원 협약서의 주요 특징은 행정기관과 교육기관이 도시사회발전이라는 공동의 비영리적 목적을 위해 상호 협력하고 강동구의 주요 사업을 함께 발굴하고 만들어가는 것이다. 따라서 통상적인 연구용역이 강동구의 규정수요를 충족시키기 위해 비용에 상응하는 서비스를 계약에 따라 수행하는 것이라면, 협약에 의한 연구는 갑과 을의 관계가 아닌 수평적 관계에서 진행되며, 제3섹터에 의한 담당 부서 사이에 통합의 가능성을 부여하고자 한 것이다.³⁶⁾

강동구에서 공공공간 관련 사업의 계획과 기획을 총괄하는 부서는 도시관리국 내 도시계획과³⁷⁾로, ‘강동구 그린웨이’ 계획을 포함한 종합계획을 수립하고 주요 도시계획사업을 선정하며 총괄하는 역할을 담당한다. 사업이 선정되면 실질적인 사업의 집행은 각 담당부서에 진행된다. 그린웨이사업의 경우, ‘강동구 그린웨이’ 계획은 당시의 도시디자인과(현재 도시계획과)에서 수립하고, 현재 푸른도시과에서 사업 추진을 담당하고 있다.

그 밖에 도시계획과에서는 도시계획시설, 도시관리계획과 관련된 모든 사업에 대해서 검토하고 조정하는 역할을 담당하며, 이와 관련된 사업에 대해서는 타부서에서 주관하는 사업이라도 검토를 통해 전반적인 사업추진현황의 파악이 가능하다. 그러나 구에서 이루어지는 모든 사업을 파악하고 조율하는 부서는 없으며, 이로 인해 사업이 중복적으로 추진되기도 한다. 강동구 고덕단지개발의 경우, 각 구획별로 사업이 나뉘어 계획과 사업집행이 개별적으로 이루어져 건축한계선 계획, 녹도가이드라인, 그린웨이 계획 등 여러 계획이 동시에 진행되고 있음에도 각 계획의 내용을 조율하는 작업이 이루어지지 않는 상황이다. 이와 같이 동시에 진행되는 계획은 담당부서가 다르다면 정합성을 확보하기 힘들다. 결과적으로 관련계획은 계획의 최종단계인 ‘실시계획’ 단계에

36) 서울대학교 환경대학원 김기호 교수 자문내용.

37) 예전의 도시디자인과. 본래 도시디자인과는 주요 도시계획사업을 선정하고 총괄하기 위해 만들어졌으나 공공디자인이 확산되어 옥외광고물, 가로시설물 위주의 사업을 진행함에 따라 다시 도시계획과로 명칭 변경하였다. 현재의 도시디자인과는 예전의 도시경관과로 옥외광고물과 가로시설물에 대한 업무를 담당하고 있다.

서 통합·조정되며, 이로 인해 처음 계획했던 기본계획안이 변경되거나 반영되지 않는 경우가 발생하게 된다.³⁸⁾

강동구와 환경대학원 사이에 체결된 협약내용 운영의 핵심은 행정부서 내 관련 주체간 협의를 총괄하는 코디네이터다. 강동구는 협약의 운영을 위해 도시계획관련 전공자를 고용하고 협의에 관한 모든 업무를 총괄하는 코디네이터로서의 역할을 부여하여 강동구와 환경대학원이 긴밀한 협조체계를 이루는 데 중요한 역할을 담당하도록 하였다. 코디네이터는 협약에 의한 연구용역의 계약과 연구의 진행사항, 관련 사업의 추진상황을 총괄하며, 새로운 과제 선정단계에서 각 부서의 의견을 모으고 환경대학원과 함께 주요 정책과 사업을 발굴한다. 또한 사안별로 협의를 주관하여 각 부서의 의견을 모으고 조율한다. 현재 담당 코디네이터로 있는 강동구 도시계획과 이지혜 담당자의 말에 의하면, 환경대학원과 관련 담당부서를 모으고 의견을 조율하는 것이 가장 어렵다고 한다. 특히 타부서의 적극적인 협조를 얻기가 힘든데, 이는 이와 같은 새로운 협의체계에 대한 공감대가 형성되지 않은 때문이기도 하지만 무엇보다 각 부서에서 주관하는 업무 이외의 추가 업무라는 인식으로 인해 업무 부담이 커지는 것을 원하지 않기 때문이라 한다.

협약에 의한 협의의 방식은 관련 부서의 담당자와 실무자가 모두 참석하는 연찬회(일년에 두 번 개최) 이외의 정기적인 협의회는 별도로 없으며, 실질적인 협의는 필요에 따라 실무회의 형식으로 진행한다. 환경대학원은 도시관리국과 건설교통국 등 관련 부서가 참석한 회의가 실무자간 수평적인 위상으로 진행되는 것에 큰 의의를 두고 있으며, 관련 부서의 자발적인 협력을 유도하고자 했으나 연찬회나 사안별 실무회의를 제외하고는 관련 행정부서와의 적극적인 교류는 없는 것으로 조사되었다.³⁹⁾

강동구청의 사례는 구청장과 외부 전문가의 강력한 리더십을 바탕으로 통합적인 계획을 위한 새로운 협의체계를 구축했다는 점에서 의의가 크다. 그러나 지자체장이나 담당 과장의 열정과 의지에 따라 사업의 추진력이 크게 좌우되며, 지자체와 외부 전문가가 서로 생각하는 업무의 범위와 목표, 주체간 역할에 대한 생각이 일치하지 않는 경우에는 이러한 협의체계는 효율적으로 운영되지 않는다는 한계가 있다. 실제로 처음 협약이 체결되었을 당시에는 강력한 리더와 구성원이 비전을 공유하여 구청 내부의 협조가 잘 이루어졌으나, 구청장과 담당 과장이 바뀌면서 관련 부서의 협조를 얻기가 힘들어진 부분이 다소 있다.⁴⁰⁾

38) 강동구 도시관리국 도시계획과 이지혜 담당자와의 면담내용.

39) 서울대학교 환경대학원 김기호 교수, 정혜진 박사와의 면담내용.

40) 강동구 도시관리국 도시계획과 이지혜 담당자와의 면담내용.

처음으로 시도하는 새로운 협의체계는 진행과정 상에서 시행착오를 겪으면서 발전되지만, 무엇보다 처음 구축하는 과정에서 여러 가지 어려움이 있었다고 강동구의 관련 담당자는 전한다. 먼저 협약을 체결하기 전에 담당 부서를 통합하는 결제절차나 예산, 공문형식, 협약내용과 같은 체계를 새로이 만들기 위해 1년 정도 준비과정을 거쳤다. 특히 계약과정상의 어려움이 가장 컸는데, 서울대학교 산학협력단은 국가기관으로 인정되지 않아 수의계약이 어려웠으며, 계약자체의 절차와 과정이 복잡하고 까다로워 많은 시간과 예산의 낭비를 초래하였다.

3

통합적 계획을 위한 국내 협력적 운영체계의 한계

공공공간과 관련한 통합적 계획을 위한 국내의 협력적 운영체계는 앞서 살펴본 바와 같이 서면검토와 각종 회의를 통한 담당 부서간 협의시스템, 태스크포스(Task Force)팀의 운영, 총괄전담부서의 설치, 그리고 외부 전문가를 활용한 협의체계 구축 등 다양한 유형이 있다. 협력적 운영체계의 유형은 각기 특성에 따른 장점과 한계가 있으며, 공공공간 관련 사업의 특성에 따라 한가지의 유형만을 활용하기도 하고 여러 유형을 복합적으로 사용하기도 한다. 공공공간의 통합적 계획 측면에서 국내 사례에 드러나는 협력적 운영체계의 한계는 다음과 같다.

□ 통합적 계획과 협력적 운영체계의 필요성에 대한 공감대 부족

성공적인 협력적 운영체계의 운용은 관련된 모든 주체들이 그 필요성을 공유하고 협조하는 것에 기초한다. 그러므로 공공공간 관련 계획과 사업을 담당하는 각 부서의 담당자 사이에 통합적인 계획의 필요성에 대한 공감대가 형성되지 않으면 아무리 훌륭한 제도를 만들더라도 그 효과가 절감된다. 일반적으로 가장 많이 활용되는 서면검토에 의한 협의체계는 이러한 측면에서 한계를 가지고 있다. 타부서의 검토요청은 현안 사안과 관계가 없으면 추가적인 업무로 생각되어 소홀히 취급되는 경우가 많으며, 이로 인해 서면에 의한 검토는 형식적인 수준에 머무는 경우가 많다.

이러한 문제를 보완하기 위해서는 관련 담당자간 직접적인 소통을 통한 적극적인 협의체제를 강화하고, 일방적인 의견수렴 보다는 사업의 필요성과 추진경과를 공유할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 또한 지자체장이나 관련 담당자의 강력한 의지와 꾸준한 노력이 뒷받침되어야 한다. 주어진 담당 업무만을 해결하려고 하는 소극적인 태도와 타 부서에서 추진되고 있는 사업에 대한 무관심, 그리고 창의적이고 유연한 업무를 불가능하게 하는 업무지침이나 규정 등에 대한 개선방안도 마련되어야 한다. 강동구청 코디네이터와 같이 협의를 전담하는 담당자를 두어 관련사업을 총괄하고 협의관련 업무를 분담하게 하는 방법을 활용할 수도 있다.

〈표 11〉 국내 협력적 운영체계 유형과 특성

협력적 운영체계 유형			유형별 특성 및 한계	사례
담당 부서간 협의 시스템 운영	검토요청을 통한 협의체계		<ul style="list-style-type: none"> · 업무지침에 따른 서면검토 방식 · 소극적인 협의체계 · 계획내용의 정합성 조정 효과 · 형식적 협의에 그칠 수 있음 · 관련 계획에 대한 검토만 하게 되어 종합적인 계획과 사업에 대한 파악이 어려움 	공문에 의한 서면검토요청 등
	부서간 정기회의를 통한 협의체계		<ul style="list-style-type: none"> · 부서간 사업 추진 과정에 대한 정보 공유 및 조정 · 소통을 위주로 한 유연한 협의체계 · 부서간 의견을 조율하는 조정자의 역할이 중요함 	서울시 시장단회의 등
	심의를 통한 협의체계		<ul style="list-style-type: none"> · 계획 내용에 대한 강력한 조정 수단으로 강제성 있음 · 외부 전문가 활용을 통한 전문성 확보 · 적정하고 일관성 있는 심의가 이루어지지 않을 경우 효과 없음 · 심의절차에 의한 계획기간 지연 	디자인심의 등
TF팀 운영	관련 행정부서간 TF팀 운영		<ul style="list-style-type: none"> · 사업의 효율적인 추진을 위한 협의체계 · 관련부서의 협조를 보다 적극적으로 지원하는 협의 방식 · 단기간, 일시적인 사업에 대해 추진성고가 높음 	도심재창조 프로젝트 추진협의회, 도심활성화추진단 등
	다양한 주체로 구성된 TF팀 운영		<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고 반영하기 위한 협의체계 · 외부 전문가를 활용한 전문성 확보 · 주체간 의견을 조율하는 조정자의 역할이 중요함 	'디자인서울거리' 조성사업 운영체계
총괄 전담 부서 설치	기존 행정부서 활용		<ul style="list-style-type: none"> · 관련 사업의 통합에 대한 일관된 사업 추진 · 계획과 협의를 주체하는 조정자의 전문성과 역할이 중요함 	디자인서울총괄본부의 '남산르네상스 기본계획'
	새로운 전담팀의 구축		<ul style="list-style-type: none"> · 계획과 사업집행의 통합으로 인한 강력한 실행력 담보 · 전문인력 확보를 통한 전문성이 전제되어야 함 · 새로운 부서 구축을 위한 제도 및 예산 확보 필요 	서울시 도심활성화기획관, 김해시 도시디자인과
외부 전문가 활용을 통한 지원시스템 구축			<ul style="list-style-type: none"> · 코디네이터를 통한 협의시스템 · 제3섹터에 의한 담당부서간 통합으로 담당자가 바뀌어도 지속성 확보 가능 · 지자체장의 강력한 의지가 없으면 추진력에 한계가 있음 	강동구청과 환경대학원의 협약서

□ 복잡한 계약절차와 유연하지 못한 규정으로 인한 어려움

강동구청과 서울대학교 환경대학원 사이에 체결된 협약서와 추진체계를 마련하기 위해 기존 제도를 검토하고 가능한 방안을 확보하는 데 약 일년의 준비기간이 걸렸다고 한다. 두 번째의 학술용역 과정에서도 복잡한 계약절차로 인해 계약이 약 6개월간 미루어지는 상황이 발생하여, 계획에 필요한 시간을 낭비했을 뿐만 아니라, 불필요한 업무로 인해 인력과 예산을 낭비하였다. 구청장이나 환경대학원원장의 강력한 의지와 지도력이 없었다면 이러한 협약관계는 이루어지기 어려웠을 것이다. 따라서 창의적인 아이디어와 새로운 시도를 가능하게 하기 위해서는 계약절차나 관련 규정이 조금 더 유연하게 작동될 수 있도록 관련 제도가 개선되어야 한다.

□ 공공공간 관련 사업을 종합적으로 파악하고 총괄하는 부서 부재

서울시 도심활성화기획관, 디자인서울총괄본부, 김해시 도시계획과 등과 같이 공공공간 관련 계획과 사업을 총괄하는 부서가 최근 많이 신설되면서 부분적인 공공공간 관련 사업이 통합적으로 계획되고 실행되고는 있다. 하지만 아직까지 도시 내 공공공간과 관련해서 추진되고 있는 사업을 종합적으로 파악하고 장기적인 계획을 세우는 부서는 없다. 이로 인해 계획간 정합성이 떨어지거나 사업이 중복적으로 추진되는 경우가 많다. 이를 개선하기 위해서는 무엇보다 공공공간과 관련해서 시장이나 담당 부시장 등이 도시의 전반적인 사업 추진체계를 파악할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 시급하다.

□ 담당자의 전문성 부족과 잦은 담당자 교체

사업의 기획과 조정과정에서 담당자의 전문성이 떨어질 경우, 창의적이고 효율적인 사업의 추진이 어렵다. 이와 같은 문제점을 보완하기 위해 최근 전문직을 고용하는 사례는 많지만, 대부분이 비정규직으로 채용되어 추진 사업에 대한 결정권한이 없다. 또한 비정규 전문직 공무원은 5년 이상 채용하지 못하는 규정으로 인해 지속적으로 사업을 추진하는 데 어려움이 있다. 그 밖에 잦은 담당자의 교체로 인해 사업이 일관성 있게 추진되지 못하는 경우도 발생하고 있다. 이와 같은 문제를 보완하기 위해서는 전문인력 확보를 위한 예산을 마련하고 전문직에게 사업에 대한 결정권한을 일정 부분 부여하는 것이 필요하다. 그 밖에 강동구청과 같이 외부의 전문가를 활용하여 사업의 전문성과 지속성을 유지할 수도 있는데, 이와 같은 방식은 전문가와 행정주체 사이의 수평적인 관계가 전제되어야 한다.

□ 담당부서별 예산과 사업성과 위주의 공공공간 관련 사업 선정

공공공간 관련 사업의 결정은 시차원에서 종합적인 검토과정 없이 대부분

각 부서별로 이루어지며 매해 책정되는 예산범위 내에서 각 담당부서에서 가장 중요하다고 판단되는 사안을 우선으로 하여 선정한다. 이로 인해 동일사업을 여러 부서에서 중복적으로 시행하는 경우가 발생하기도 한다.

또한 매년 설정하는 담당부서별 정책목표가 면적이나 수량에 대한 정량적인 경우가 많고 공공공간에 대한 연계성이나 질적 향상에 대해서는 본질적으로 접근하지 못하고 있다. 서울시 푸른도시국의 경우, 2008년 녹색도시를 만들기 위해 생활권녹지 330만²를 늘리는 것을 핵심과제로 선정하고 있어, 이를 통해서 적정 면적 확보라는 점에서는 성공을 거둘 수 있겠지만, 면적을 채우기 위해 천편일률적으로 생산된 공공공간은 주변의 맥락을 고려하거나 다양하게 되기에는 한계가 있을 것이다. 이러한 문제를 보완하기 위해서는 무엇보다 통합적 접근에 의한 공공공간 계획이 우선되고, 이에 따라 사업의 우선순위를 정해 실행하는 방안을 마련해야 한다.

IV.

해외 협력적 운영체계 구축사례

1. 관련 부서 간 협의체계 운영
2. 도시디자인 부서를 중심으로 한 협력체계 구축
3. 전담부서 설치를 통한 총괄관리
4. 독립적인 도시설계 전문조직 운영

(auri

해외 협력적 운영체계 구축사례

본 장에서는 지속적인 공공공간 개선을 통해 시민들의 삶의 질적 향상을 꾀하고 더 나아가 도시경쟁력을 강화시킨 성공 사례로 꼽히는 도시들을 대상으로 공공공간 관련 계획과 사업에서 어떻게 주체 간 협력적 운영체계를 구축하고 있는지 알아보고, 국내 도시 공공공간 계획과 운용에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다. 양적 성장 위주의 개발시대에서 벗어나 질적 성장과 지속가능한 개발을 추구하는 도시재생의 시대로 들어서면서 대다수 도시들은 도시계획체계를 정비하고 보다 체계적인 방식으로 도시 공간에 개입하고 있다.⁴¹⁾

사례분석 대상 도시는 프랑스 리옹(Lyon)과 파리(Paris), 미국 포틀랜드(Portland), 시애틀(Seattle), 캐나다 밴쿠버(Vancouver), 싱가포르(Singapore)를 선정하였다.

〈표 12〉 공공공간 통합적 계획 사례분석 대상도시 개요

도시	국가	인구(명)	면적(km ²)	홈페이지 주소
리옹	프랑스	437,400	47.9	http://www.lyon.fr
포틀랜드	미국	537,081	376.5	http://www.portlandonline.com
시애틀	미국	582,174	369.2	http://www.seattle.gov
싱가포르	싱가포르	4,326,000	699.4	http://www.gov.sg
파리	프랑스	2,144,700	86.9	http://www.paris.fr
밴쿠버	캐나다	1,829,854	1120	http://vancouver.ca

이들 도시는 공공공간에 대한 공적 부문의 전략적인 개입을 통해 도시환경을 개선하였으며, 오랜 시간의 축적된 경험과 시행착오를 통해 공공공간을 보

41) 영국의 경우 LDF(Local Development Framework)를 통해 기존의 토지이용계획 위주의 계획체계에서 공간설계 위주의 체계로 변화하였다. 프랑스의 경우도 2000년 「사회연대 및 도시재생법(Loi SRU : Solidarité et Renouvellement Urbains)」 제정을 계기로 관리와 규제 중심의 토지이용계획(POS : Plan d'Occupation du Sol)이 실천적 개발 방향을 담은 지역도시계획(PLU : Plan Local D'Urbanisme)으로 바뀌었다.

다 효율적으로 계획하고 관리할 수 있도록 행정조직을 재정비하였다.

사례분석을 위해 일차적으로 관련 서적 등 문헌 검토와 인터넷 검색을 통해 기초적인 자료를 수집하였으며, 2008년 9월 27일부터 10월 5일까지 미국 포틀랜드시, 시애틀시, 캐나다 밴쿠버시를 직접 방문하여 담당자를 면담하고 계획 및 사업 대상지를 답사하였다.⁴²⁾

공공공간은 그 본질⁴³⁾ 상 다수의 이해관계자들이 개입하므로 각 도시들은 다양한 방식의 협의체계를 발전시켜 왔다. 사례 분석을 통해 파악한 협력적 운영체계는 그 특성에 따라 관련 부서 간 협의체계 운영, 도시디자인 부서 중심의 협력체계 구축, 공공공간 관련 전담부서 설치를 통한 총괄관리체계 구축, 독립적인 도시설계 전문조직을 통한 계획과 실행의 통합적 운영 등 네 가지 유형으로 구분된다.

관련 부서 간 협의체계 운영

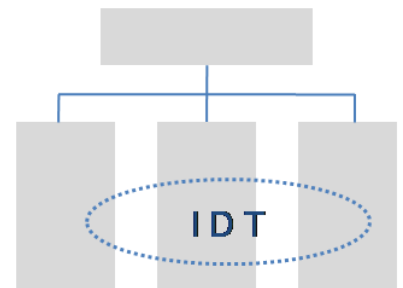
1

네 가지 유형 중 그 첫 번째는 도시계획, 교통, 공원·녹지 등 기존의 기능별 부서 조직을 유지하면서 필요에 따라 부서 간 협의체계를 운영하는 방식으로, 단기적 사업 추진을 위해 협의체를 구성하는 경우와 관련 부서 간 지속적인 협의체계를 구축하기 위해 상호협약을 체결하는 경우, 이 두 가지로 나뉜다.

1) 시애틀의 부서 간 협의회(IDT : Inter-Departmental Team)

(1) 조직 구성

부서 간 협의체는 일반적으로 특정 사업을 위해 조직되었다가 사업 종료 후 해산하는 태스크포스팀(TFT : task force team)의 형식을 취하는데, 사업에 따라 관련 담당자들을 중심으로 팀을 구성하여 그들 간의 협의를 이끌어 낸다. 시애틀의 경우 부서 간 협의회(IDT)를 구성하여 중요한 사업이나 여러 부서가 관련되는 복합적 사업을 추진할 경우에 운용하고 있다.



〈그림 17〉 관련 부서 간 협의체계 운영 개념도(IDT의 경우)

42) 미국·캐나다 출장의 자세한 내용에 대해서는 부록1. 참조.

43) 프랑스의 교통·도시계획·공공발주 관련 연구소(Certu)는 공공공간에 대한 보고서를 통해 공공공간의 본질적인 특성으로 용도와 기능의 다양성, 관련 이해당사자의 다양성, 책임 소재의 분산, 관련법의 복잡성, 재료와 시설물의 다양성 등을 꼽았다. Certu, "L'espace Public", pp.7-8.

부서 간 협의회(IDT)는 프로젝트를 진행함에 있어 부서 간 협의를 원활하게 하기 위해 구성하는 조직으로, 약 9년 전부터 시애틀에서 운영하고 있는 협의 시스템이다. 프로젝트 성격에 따라 책임부서인 핵심부서(core team)를 중심으로 관련부서들이 참여하며, 이 때 핵심부서가 조정(coordination) 역할을 수행한다.

(2) 조직 운영

□ 협의를 통해 수평적 정합성이 확보된 통합적 계획 수립

시애틀 도심부의 공공공간 네트워크 구축을 위한 통합적 계획인 '도심 수변 공간 계획(Central Waterfront Plan)' 수립 과정에 IDT가 운영되었다.⁴⁴⁾ IDT는 도시계획 및 개발국(DPD), 도로와 교통 문제를 담당하는 교통국(SDOT), 공원국(DPR), 근린생활국(DN), 예술 담당 부서(Office of Arts and Cultural Affairs) 등 관련 부서 담당자 약 20명으로 구성되었다.

■ 도심 수변공간 계획

도심 수변공간 계획은 블루링 계획의 주요한 부분인, 도심지 서쪽의 알라스칸 고가도로(Alaskan Viaduct)를 재개발하여 도심지를 물과 연계하고 수변공간에 자동차가 아닌 시민을 위한 장소를 제공함으로써 도시의 질적 향상을 도모하고자 하는 계획이다. 오랜 기간 동안 시민의 의견을 수렴하고 디자인 샤레트(charrette), 워크숍(workshop)등을 통해 계획을 발전시켜 왔다.



〈그림 18〉 도심 수변공간 계획 중
공공공간 계획



〈그림 19〉 도심 수변공간 계획 중
보행자 네트워크 구축 계획

44) 이 외에도 도심부의 공공공간 전반에 대한 전략 수립을 위해 '도심부 공공영역 IDT(Center City Public Realm IDT)'가 설치되었다. 이 IDT에는 교통국(SDOT), 공원국(DPR), 공공 시설관련 부서(SPU), 조명 관련 부서(SCL) 등이 참여하였다.

도심 수변공간 계획은 도시계획 및 개발국(DPD)에서 초기 계획안을 작성한 후, IDT를 통해 의견 수렴 과정을 거침으로써 관련된 다른 계획과의 정합성을 확보하였다.⁴⁵⁾

□ 조정 목록(coordination form) 작성을 통한 체계적 의견 수렴

시애틀의 도시계획 및 개발국에서는 계획안의 내용에 대해 관련 부서가 적합성 여부를 검토할 수 있도록 조정 목록을 작성하였다. 작성된 목록은 교통국, 도시시설국, 공원국 등 관련 부서에 보내지며, 해당 항목에 대한 각 부서의 검토 과정을 거친 후, 계획안에 대한 최종 결정이 내려진다.

이러한 조정 목록은 관련 사업 추진 시에도 사용되는데, 공공공간 관련 사업이나 도시개발 사업에 대한 허가를 발급하는 초기 과정(preliminary application phase of permitting process)에 아래와 같은 조정 목록에 대한 각 부서의 검토를 거쳐 관련 부서의 허가 필요성 여부를 결정한다. 예를 들어 목록에 대한 검토 결과 대상 사업이 교통시설과 밀접한 연관이 있는 경우, 필수적으로 교통국의 허가를 받아야만 한다.

IDENTIFY PROJECT CHARACTERISTICS:	
DPD will notify listed city departments based on project characteristics identified below. Use IDT Criteria Reference Matrix available on DPD website or at DPD Applicant Services Center for criteria information.	
Criteria:	City Department:
1. <input type="checkbox"/> Project site abuts right-of-way that is not fully improved.	SDOT
2. <input type="checkbox"/> Constructing new driveway or sidewalk to existing street or alley.	SDOT
3. <input type="checkbox"/> Right-of-way dedication or building setback from property line.	SDOT
4. <input type="checkbox"/> Project site is located at end of street or requires public utility main extension.	SDOT, SPU
5. <input type="checkbox"/> New or replacement of improvements in street or alley; such as pavement, curbs and sidewalk.	SDOT, SPU
6. <input type="checkbox"/> Proposing access from an unopened alley or street.	SDOT, SPU
7. <input type="checkbox"/> Construction or land-disturbing activity in an ECA, wetland or riparian corridor if in the right-of-way.	SDOT, SPU

〈그림 20〉 도시계획 및 개발국에서 작성한 조정 목록(www.seattle.gov)

□ 디자인 샤레트, 워크숍을 통한 의견 조율

기존 행정 조직 체계를 그대로 유지하면서 협의 시스템을 운영하는 경우, 관련 업무자들은 소속 부서의 업무를 그대로 수행하기 때문에 협의를 위한 시간을 따로 마련하기 힘든 경우가 많다. 따라서 짧은 시간에 집중적으로 의견을 교환하고 새로운 제안을 할 수 있는 시스템이 필요하다.

45) 이 외에도 2004년에 관련 부서 담당자들로 구성된 자문 그룹(Waterfront Advisory Team)이 조직되어 수변을 따라 연속된 보행자 공간을 조성하는 “진주목걸이” 개념 등 초기 계획안(Concept Plan)에 대한 기본 개념을 검토하였다.



〈그림 21〉 도심 수변공간 계획을 위해 2004년 개최된 디자인 샤레트(www.seattle.gov)

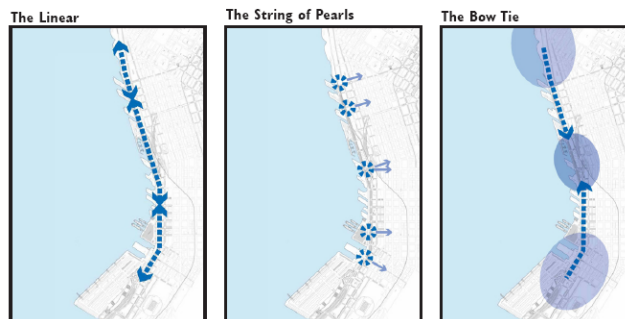
디자인 샤레트나 워크숍은 단기간의 집중적인 작업을 통해 여러 사람의 아이디어를 효과적으로 모을 수 있는 제도이다. 시애틀의 도심 수변공간 계획의 경우, 2004년 디자인 샤레트를 개최하여 300여명이 넘는 관련 분야 전문가들이 22개의 팀으로 나뉘어 다양한 개념과 그에 따른 계획안을 제안하였다. 이후 IDT는 디자인 샤레트에서 도출된 아이디어에 대한 검토를 통해 계획이나 사업을 위한 기본 개념을 도출하였다.⁴⁶⁾

■ 도심 수변공간 계획에서 IDT의 역할

IDT 구성원들은 2004년 봄에 개최된 디자인 샤레트에서 도출된 아이디어들에 대한 검토를 거쳐 교통, 환경, 토지이용, 도시설계, 공공공간, 커뮤니티와 근린생활권 등의 측면에서 개인적인 의견을 제안한다. 이후 의견 조율 과정을 거쳐 2004년 8월, 공공공간의 선적 연결(The Linear), 주요 지점 간의 연계(The String of Pearls), 남북 주요 지점의 선적 연결을 통해 중심부와 연계(The Bow Tie) 등 세 가지 기본 개념을 도출하였다.

Waterfront Charrette Summary of Recommendations																							
Theme	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	Team
1. The Linear																							
2. The String of Pearls																							
3. The Bow Tie																							
4. Other																							
5. Other																							
6. Other																							
7. Other																							
8. Other																							
9. Other																							
10. Other																							
11. Other																							
12. Other																							
13. Other																							
14. Other																							
15. Other																							
16. Other																							
17. Other																							
18. Other																							
19. Other																							
20. Other																							
21. Other																							
22. Other																							

〈그림 22〉 디자인 샤레트에서 도출된 아이디어 검토 목록



〈그림 23〉 도심 수변공간 계획을 위해 IDT에서 도출한 개념

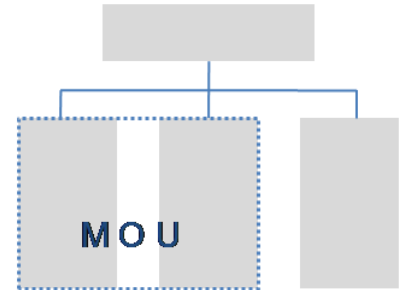
46) 도심 수변공간 계획은 2004년 봄에 열린 디자인 샤레트 이후 2004년 6월 말경 자문 그룹에 의해 계획의 범위를 조정하는 과정이 있었고, 이후 도시계획 및 개발국을 중심으로 조직된 IDT에 의해 계획안의 기본 개념을 설정하였다.

2) 포틀랜드의 부서 간 상호협약(MOU : Memorandum of Understanding)

(1) 조직 구성

부서 간 협의회(IDT)나 TFT가 원활한 사업 추진 등을 목적으로 조직되었다가 해체되는 일시적인 협의 시스템이라면, 관련 부서 간 보다 지속적인 협력체계를 유지하기 위해서는 상호협약 체결을 고려할 수 있다.

포틀랜드시의 경우 도시의 물리적 계획을 주도하는 도시계획국(Bureau of Planning)과 개발사업에 대한 금융 지원 등 비물리적 측면에서 계획을 보조하는 개발국(Portland Development Commission) 사이에 상호협약을 체결하였다. 이 협약은 공공의 목표 성취를 위해 각 부서의 책임을 명확히 하고 계획과 실행을 연계하여 시너지 효과를 얻기 위한 것으로, 협약을 통해 장기계획 수립, 개발과 관련된 목표 성취, 도시기본계획 실행, 다양한 사업 추진 시 원활한 협의가 일어날 수 있도록 유도하였다. 또한 사업 추진 시 계획과 실행 부서의 역할과 책임, 계획 및 결정 시기 등을 상호 동의하에 정의함으로써 사업 실행 과정에 투명성을 제공하고, 중복된 역할 수행이나 사업 지연 등을 미연에 방지할 수 있는 근거를 마련하였다.



〈그림 24〉 관련 부서 간 협의체계 운영 개념도(MOU 체결의 경우)

(2) 조직 운영

포틀랜드의 도시계획국은 2000년 새로운 국장을 선출하면서 새로운 운영 지침⁴⁷⁾을 수립하였는데, 경제, 인구, 도시디자인 등으로 그 업무 영역을 확대⁴⁸⁾하여 보다 통합적이고 총체적인 관점에서 도시계획에 접근하고자 하였으며, 계획과 개발 부서 간 수평적 협업 시스템을 구축하고자 하였다.⁴⁹⁾ 새로운 업무 지침에는 다음과 같은 세부 내용들이 포함되어 있다.

□ 계획과 개발 부서장들이 정기적으로 참석하는 회의 신설

포틀랜드 도시계획국이 수립한 전략계획에서는 도시개발국과의 원활한 상호 교류를 위해 상호 협약과 더불어 두 부서장이 참여하는 정기적인 회의를 신설할 것을 제안하고 있다. 또한 업무 계획, 도시재생사업, 도시개발사업, 경제개

47) 새로운 운영 지침은 도시계획국이 수립한 전략계획(strategic plan)으로 구체화되었다.

48) 새롭게 정의된 업무 영역은 경제, 환경, 예술·문화·근린생활, 도시디자인 등이다.

49) 포틀랜드에서 계획과 개발 부서 사이의 협업 시스템에 대한 논의는 수변공간을 위한 르네상스(River Renaissance) 계획을 수립하면서 시작되었다.

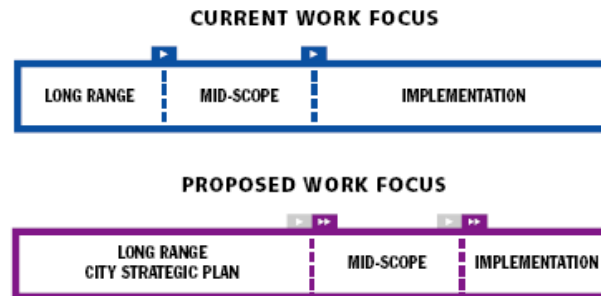
발을 위한 정책 및 전략, 행정적 업무에 대해 각 부서의 역할을 명확하게 정립하였다.

■ 포틀랜드 도시계획국 전략계획(2006-2010)

2000년 도시계획국 재편을 계기로 수립된 전략계획은 보다 장기적이고 통합적인 계획에 의한 체계적인 계획 및 사업 추진을 목표로 하고 있다. 또한 지속가능한 경제 성장, 경제의 균등한 분배, 근린생활권의 거주성 증진, 도심부 활성화와 주요 가로 형성, 주변 생활권·업무 지역·주거·산업 지역을 연계하는 수단으로서의 수변 네트워크 구축 등을 핵심 목표로 내걸고 있다.

전략계획에서 제시하는 다섯 가지 지침은 다음과 같다.

- 1)장기적인 비전 계획을 위해 많은 시간을 투자하라(Spend time on Big Picture).
- 2)중요 자료에 대해 업데이트하고 실행 방법을 보다 활성화하라(Update Core Documents and Expand Implementation Tools).
- 3)비전에서 실행까지 일관적으로 이루어질 수 있도록 조직하라(Structure for Vision-to-action).
- 4)업무 프로그램을 전략적으로 수립하라(Strategically prioritize Work Program).
- 5)주민들의 적극적인 참여를 유도하라(Improve community involvement)⁵⁰⁾.



〈그림 25〉 포틀랜드시 도시계획국 전략계획의 업무계획 개념도(www.portlandonline.com)

□ 3년 단위의 워크플랜(Work Plan) 수립

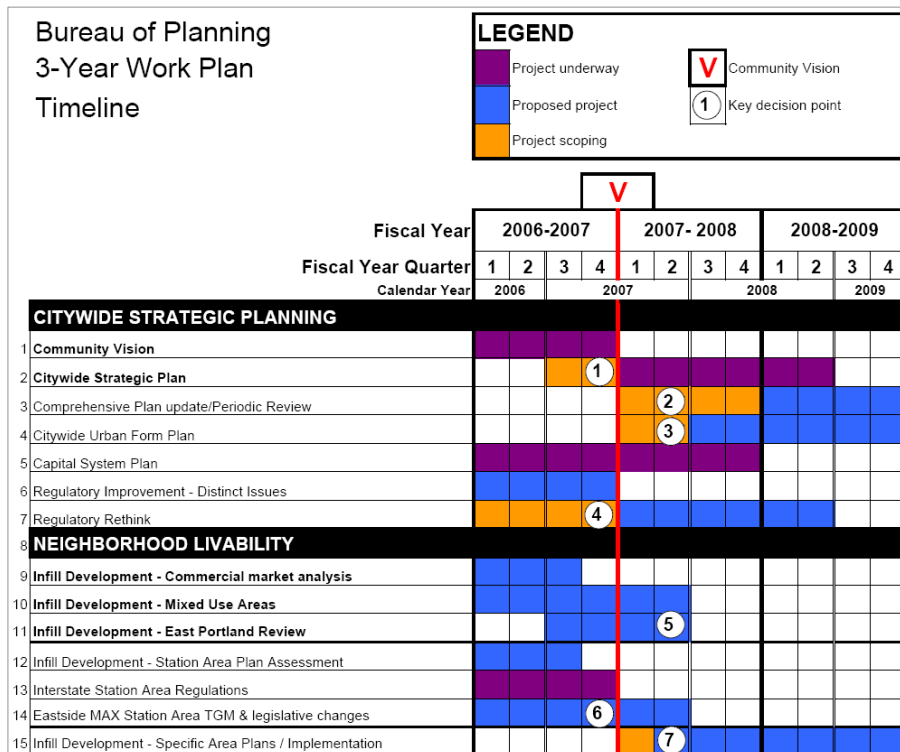
서로 다른 부서의 원활한 협업을 위해서는 관련 부서들이 장기적 비전을 공유하는 것이 중요하다. 이를 위해 포틀랜드의 도시계획국은 3년 단위 업무 계획을 수립하였다. 3개년 워크플랜에서는 관련 계획 및 사업들을 5개의 분야-도시 전체를 대상으로 한 전략계획, 근린생활권의 거주성 증진을 위한 계획, 수변공간 관리 및 개발 계획, 도심부 계획, 도시의 핵심적인 사업-으로 나누어 정리하고, 우선순위에 따라 사업의 일정계획을 제시하고 있다.

3개년 계획으로 얻을 수 있는 이점은 다음과 같다⁵¹⁾. 첫째, 장기적 관점에서 우선순위를 고려함으로써 다양한 계획과 사업 중 중요한 것을 전략적으로 선택하는 것이 가능해진다. 둘째, 프로젝트의 다음 단계를 명확하게 인식함으로써 사업을 보다 체계적으로 시행할 수 있다. 셋째, 계획 부서 내에서 추진하

50) 다양한 주체의 참여에 의해 도시의 장기적 비전을 만들어가는 포틀랜드의 Vision PDX는 2008년 미국 도시계획협회(American Planning Association)가 수여하는 National Public Outreach Award를 수상하였다.

51) 포틀랜드 도시계획국, 2006-2009 업무계획(Work Plan) 참조(www.portlandonline.com)

고 있는 여러 사업들에 대한 상호간의 조율이 가능해지며, 다른 부서의 관련 사업과 연계가 용이해진다. 넷째, 사업에 대한 준비 기간이 길어짐으로써 다양한 영역에 대한 복합적인(multi-disciplinary) 고찰이 가능해진다. 다섯째, 2-3년 이상 진행되는 장기 프로젝트의 경우 다른 부서와 협력할 수 있는 충분한 시간을 확보하여 다른 부서의 활발한 참여를 유도할 수 있다. 마지막으로 예산 계획 역시 3년 단위로 수립함으로써 보다 합리적으로 재정 문제를 해결할 수 있다.



〈그림 26〉 포틀랜드시 도시계획국 3개년 워크플랜 : 관련 계획과 사업의 일정계획(www.portlandonline.com)

□ 계획과 실행 단계의 수직적 정합성 확보

도시계획국과 개발국 사이에 체결된 상호협약의 가장 큰 장점은 계획에서 실행 단계를 복합적으로 고려하여 얻는 시너지 효과이다. 특히 공적 부문의 개입으로 사업이 이루어지는 공공공간 관련 사업이나 도시재생 사업과 같은 경우, 공공부문에서 수립한 계획에 따른 일관적인 사업 시행이 가능해진다.

2006년 9월 체결한 상호협약에서 도시계획국과 도시개발국은 점차 증가하는 도시디자인의 중요성에 대해 서로 공감하고 도시 전체 규모뿐만 아니라, 지역 차원에서 작은 규모의 도시디자인 계획을 수립할 것을 명시하였다. 이 때, 도

시계획국은 도시개발국에 대해 도시디자인에 대한 전반적인 가이드라인을 제시하게 되며, 이 가이드라인의 주된 대상은 공공공간과 사적 영역 중 공공공간에 면하게 되는 입면이나 건축물 전면공간이 된다.

공공부문에 의해 수립된 공공공간에 대한 통합적 계획과 이의 실행을 담보하는 개발부서와의 협약은 향후 대상 지역에 대한 보다 구체적인 사업을 추진하는 데에 있어서 공공공간의 질적 수준을 담보할 수 있는 수단이 된다.

3) 관련 부서 간 협의체계 운영의 시사점

이상, 시애틀과 포틀랜드의 사례를 통해 기존 조직체계 안에서 관련 행정부서들 사이의 협의를 원활하게 이끌어낼 수 있는 다양한 수단에 대해 알아보았다. 두 도시의 협의 체계 운영을 분석함으로써 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.



〈그림 27〉 부서 간 협의회(IDT)를 통한 계획의 정합성 확보



〈그림 28〉 상호협약(MOU)에 의한 지속적 협의체계 구축

□ 정기적 회의 등 지속적인 협의 시스템 구축

여러 개의 부서가 관련된 계획이나 사업의 경우, 필요한 사안에 따라 비정기적으로 회의를 개최하는 경우가 많다. 이 경우 당면한 문제를 해결하는 데에는 효과적이지만 보다 장기적이고 통합적인 계획을 수립하고 공유하는 데에는 한계가 있다. 포틀랜드의 경우 계획과 개발 부서가 정기적으로 참석하는 회의를 신설하여 지속적인 협의 과정을 통해 실행을 고려한 실천적인 계획을 수립하고, 계획의 기본 방향을 개발에까지 유지할 수 있는 기반을 마련하였다.

□ 디자인 샤레트, 워크숍 등 자유로운 협업을 위한 다양한 제도 마련

현재 우리나라 지자체에서도 복합적이고 중요한 사안의 경우 행정 조직 간의 협의 과정을 거치게 된다. 그러나 대부분 협조 공문 등의 형태로 상호 간의 형식적인 검토에 그치는 경우가 많다.

시애틀과 포틀랜드의 사례에서 시행 중인 협의시스템의 장점은 이미 결정된 사안에 대한 검토에 그치지 않고 관련 부서의 아이디어를 적극적으로 수렴하여 보다 적극적인 협업이 가능한 디자인 샤레트나 워크숍 등의 제도적 장치를 다양하게 활용하고 있다는 점이다.

□ 상호협약, 조정목록 등 업무 이행 절차와 관련된 규칙 제정

서로 다른 부서 사이의 협업에서 또한 중요한 것은 협업에 대한 일종의 '약속'을 제정하는 일이다. 이를 위해 포틀랜드의 경우, 상호협약(MOU)을 통해 협력에 대한 사항들을 문서화하였고, 시애틀 도시계획국은 관련 부서 간의 역할

과 책임을 명확하게 하기 위해 조정목록을 작성하였다.

□ 다수의 부서가 공유할 수 있는 장기적이고 통합적인 계획 수립

일반적으로 부서 간 협의 과정은 대상 계획이나 사업을 전담하는 부서에서 초안을 작성한 후 이에 대한 검토를 위해 이루어지는 경우가 많다. 그러나 시애틀에서 운영하는 부서 간 협의회(IDT)의 경우, 비교적 초기 단계에서부터 다양한 협의를 통해 계획안을 수립함으로써 영역 간 수평적 정합성⁵²⁾이 확보된 통합적인 계획안을 도출할 수 있었다.

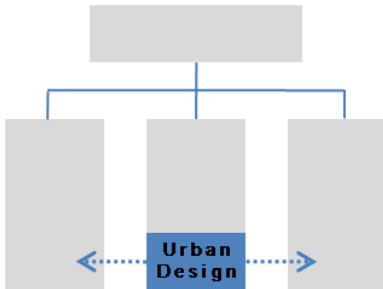
최근 우리나라에서 기존의 종합계획 성격을 가진 도시기본계획을 전략계획화하는 방안이 논의되고 있다. 전략계획은 도시개발의 전반적인 방향을 제시하는 것이므로, 이 경우 초기 단계에서부터 관련된 부서들 사이의 협의를 통해 모두가 공유할 수 있는 기본 방향을 도출하는 것이 중요하다. 따라서 앞서 언급한 다양한 협의 방법을 활용하여 행정조직 내의 다양한 부서들이 창조적으로 협업할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 할 것이다.

52) ‘수평적 정합성’이라 함은 도로, 교통, 공원 및 녹지 등 서로 다른 대상에 대한 관련 계획들 사이의 정합성을 의미한다. 이에 비해 개념 정립에서 계획안 수립, 사업 시행 및 관리에 이르는 과정에서의 정합성은 ‘수직적 정합성’이라고 볼 수 있다.

2

도시디자인 부서를 중심으로 한 협력체계 구축

공공공간의 통합적 계획을 위한 협력적 운영체계의 두 번째 유형은 도시디자인 부서를 중심으로 협의체계를 구축하는 것이다. 도시디자인 부서는 주로 도시계획 관련 부서 내에 설치되며, 도시디자인에 있어서 공적 부문에서의 역할에 주목하여 공공공간 네트워크 계획이나 도시디자인의 질적 향상을 위한 디자인 가이드라인 작성 등의 역할을 수행한다. 기존의 도시계획 담당 부서에서 주로 도시종합계획(comprehensive plan)이나 토지이용계획(land use plan)등 2차원적인 규제 중심의 계획을 수립했던 것과 달리 도시디자인 부서는 도시디자인의 질적 향상을 위해 보다 유연한 접근 방식을 취한다.



〈그림 29〉 도시디자인 부서를 중심으로 한 협력체계 운영 개념도

우리나라의 경우, 경상남도 김해시에 2000년 전국 최초로 도시디자인과가 설치된 이후 최근에는 대다수의 지자체에 도시디자인 관련 부서가 경쟁적으로 신설되고 있으나⁵³⁾, 부서의 인적 구성이나 다른 부서와의 협업 시스템에 대한 명확한 원칙이 없기 때문에 조직의 구성과 운영 면에서 아직 미흡한 점이 많은 것이 현실이다. 예를 들면, 도시설계 전문가가 아닌 기존 공무원들을 중심으로 조직이 운영되거나, 개방형으로 전문가를 영입하였으나 아직 그 역할이 미미한 경우가 많다.

미국의 각 도시에서도 2000년대 이후 도시디자인에 대한 중요성 증가로 도시디자인 관련 부서가 신설되고 있는데, 시애틀과 포틀랜드가 그 대표적인 사례이다. 공공공간 관련 계획 및 사업 실행에 있어서 두 도시에 신설된 도시디자인 관련 부서의 역할과 의미에 대해 알아보면 다음과 같다.

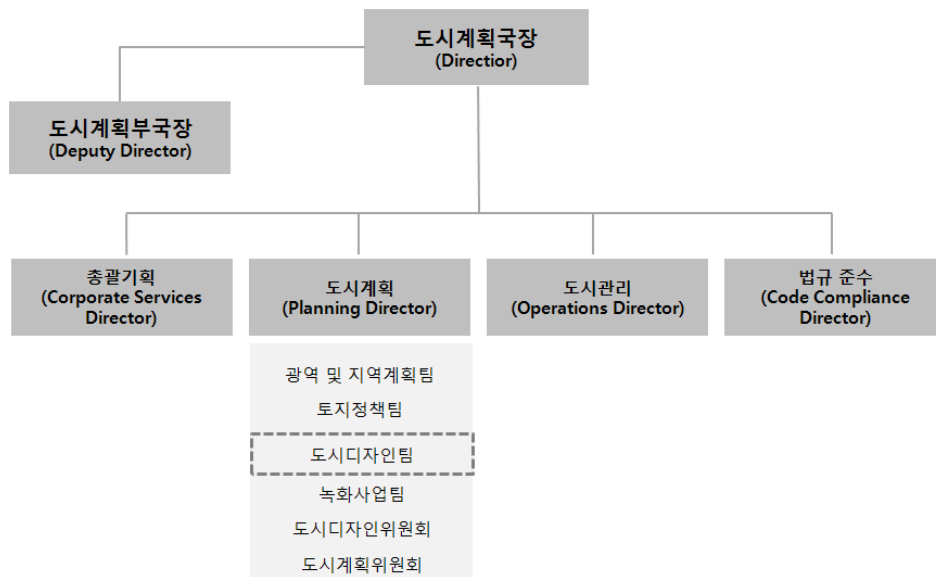
1) 시애틀의 도시디자인팀(City Design)

(1) 조직 구성

□ 설립 목표 및 역할

53) 2008년 3월 현재 서울특별시를 비롯하여 6대 광역시에 모두 도시디자인 관련 부서가 설치되어 있다. 이 외에도 경기도, 강원도, 제주도, 시 차원으로는 강릉시, 김해시, 구미시, 원주시, 안동시, 포항시, 춘천시, 동해시, 남양주시, 고양시 등에 도시디자인 부서가 조직되었으며, 이러한 움직임은 전국적으로 확대되고 있다. 오민근, “공공디자인과 지역문화 환경형성”, 『김해시 공공디자인 포럼』(2008), p.42.

시애틀시 도시계획 및 개발국⁵⁴⁾(Department of Planning and Development) 내에 설치된 도시디자인팀은 도시설계 전담부서⁵⁵⁾로서 시애틀시 도시환경의 질을 결정하는 전략적 계획 및 설계를 담당하며, 광역적 도시설계, 주요 공공영역 설계와 도시설계 보조(urban design assistance), 도시디자인과 그 중요성에 대한 교육 및 홍보(outreach) 역할을 수행한다. 시애틀시의 목표와 정책에 맞는 도시설계를 구현하며, 공공과 민간 개발 사이의 적절한 조화를 통해 지속가능한 건조 환경을 조성하는 것을 목표로 하여, 시애틀시 관련 부서들 간의 상호 협력이 필요한 광역적인 공공공간 관련계획(The Waterfront Plan, The Blue Ring and Green Streets) 수립을 주도하고, 시 관련 부서들, 개발사, 토지 소유주, 교육기관과 커뮤니티간의 의견 조정과 상호협력 촉진하는 역할과 도시 공공영역의 도시설계, 공공의 프로젝트와 대규모 민간 개발의 도시설계를 제어하는 역할을 한다.(표13 참조)



〈그림 30〉 시애틀시 도시계획 및 개발국 조직도와 도시디자인팀의 위상

54) 시애틀의 성장과 개발을 계획하여 삶의 질을 향상시키는 역할을 한다. 도시기본계획과 도시설계 등을 통해 도시의 안전성과 지속가능성을 증진시킨다. 산하에 허가담당부서 (license), 고발담당부서(complain), 계획담당부서(planning), 그리고 각종 위원회가 있다.

55) 시애틀의 도시디자인팀은 도시 내에서 공공영역에 대한 디자인의 질적 수준을 향상시키고자 1999년에 조직되었으며, 2004년 도시계획 및 개발국(DPD)의 한 부서로 자리잡았다.

〈표 13〉 시애틀 도시디자인팀의 임무와 업무 내용(www.seattle.gov)

시애틀 도시디자인팀	
임무(mission)	시애틀의 도시디자인 비전에 대한 설정 및 유지
	도시디자인의 질적 완성도를 위한 조정자 역할
	공공부문과 민간부문의 협의 조정, 설계 기준 설정
	시애틀시의 다른 부서, 토지소유주, 시행자, 커뮤니티 등 사이의 조정
업무(work) 내용	도시디자인에 대한 주민 참여에 있어서 조정 업무
	프로젝트 : 도심 수변공간 계획, 블루링 계획 등
	도시설계 보조 : 다른 부서에서 담당하는 도시디자인 관련 업무 보조
	도시디자인의 가치에 대한 교육·홍보 : 디자인샤레트 운영, 책자 발간 등

□ 인원 구성

도시디자인팀은 총 7명으로 구성된다. 이는 심의(commission)를 담당하는 팀과 디자인 업무를 담당하는 디자인그룹(Design Group)으로 나뉘는데, 실질적인 도시설계를 하는 디자인그룹은 조경설계가, 도시설계가, 건축가로 구성된다. 이들의 주요 업무는 시애틀시의 도시설계에 대한 개념적 작업을 하는 것으로, 주로 브레인스토밍(brain storming)을 통해 아이디어를 발굴하는데, 이를 위해 끊임없이 현황을 분석하고 아이디어를 스케치한다. 곧바로 실천 전략으로 채택되지 않더라도 장기적으로 필요한 때에, 그리고 가능한 때에 아이디어를 내놓고 구현하기 위한 선행 작업을 하는 것이다. 아이디어 실행이 결정되면 어떤 부서와 협의하고, 어떤 부서가 책임 역할을 수행해야 하는지 등을 결정한다.

(2) 조직 운영

□ 공공공간에 대한 통합적 계획 수립을 위한 기초 작업 수행

시애틀의 도시디자인팀은 도심부의 전반적인 발전 방향을 담은 도심부 계획과 더불어 공공공간에 대한 통합적인 계획이라고 볼 수 있는 블루링 계획(Blue Ring), 도심 수변공간 계획(Center Waterfront Plan) 등을 수립하였다.⁵⁶⁾

블루링 계획 수립 시 도시디자인팀은 현황에 대한 분석 작업을 수행하였다. 대상 지역의 현황을 녹색, 노란색, 빨간색 등 색깔 구분을 통해 공간 개선의 필요 정도를 표시하였고, 그 결과에 따라 사업 일정 계획을 수립하였다. 예를 들어 질적 수준이 매우 낮은 지역을 빨간색으로 표시하였는데, 그 부분에 대해서는 공공부문이 직접 개입하여 사업을 추진하거나 혹은 민간부문의 참여 시

56) 이 외에 시애틀 시 차원의 공공공간 계획은 도시디자인팀과 교통국이 수립한 가로녹화계획(Green Street Plan), 대중교통 환경개선 계획(Center City Access Strategy), 공원국 주도 수립된 도심부 공원 르네상스(Downtown Park Renaissance) 등이 있다.

허가 과정에 도시디자인팀이 직접 관여하여 디자인의 완성도를 검토하였다.

또한 도시디자인팀은 현황 분석에 근거하여 계획의 기본 개념을 설정하는 작업을 진행하였는데, 다양한 아이디어를 이끌어내는 개념적인 과정을 거쳐 다양한 수법으로 이를 도면화하였다. 도시디자인팀에 의해 만들어진 기본 개념과 기초 도면은 이후 디자인 샤프트, 워크숍, 다른 부서와의 협의 등 다양한 사업 이해관계자들과의 협의 과정에서 기초 자료로 활용되고 있다.

■ 블루링 계획(Blue Ring)

블루링 계획은 도심지역의 주요 공공공간을 연계하기 위한 네트워크 계획으로 20세기 초에 올스테드(Olmsted)가 계획한 녹지공간계획(Green Space Plan, Green Ring)을 바탕으로 하며 향후 100년을 내다본 전략계획이다. 이 계획은 녹지가로계획(Green Street Plan)과 긴밀하게 연계되어 있으며, 총체적 관점(holistic approach)에서 공공공간을 계획하고 실행전략을 세우는 데 기본 방향을 제시하기 위한 계획이다. 주요 내용은 시애틀 도심부 보행자공간 및 공공공간 네트워크 구축이며, 새로이 조성된 올림픽조각공원(Olympic Sculpture Park)도 이 계획의 일환으로 조성된 것이다.



〈그림 31〉 블루링



〈그림 32〉 가로위계



〈그림 33〉 녹도(Green Street)

블루링 계획을 구성하는 주요 요소는 물, 공원, 플라자, 시민을 위한 공간, 주요 가로, 녹지가로 등이다. 시애틀 중심부도시계획(Center City Plan)의 일부인 블루링 계획은 아직 법정계획으로 채택되지는 않았으나 공공공간에 대한 투자를 조율하는 수단으로 활용되고 있다. 해당 지역에 민간 영역의 시행업자에 의한 개발이 이루어질 경우 블루링 계획을 근거로 사업 허가 여부를 결정한다.

시애틀의 통합적인 공공공간 전략인 블루링 계획 대상지 중 주요 부분인 수변공간에 대해서는 공공공간, 개발, 교통 등과 연계한 도심 수변공간 계획(Central Waterfront plan)을 별도로 수립하였다.

□ 수립한 계획을 근거로 다른 부서와 협의

도시디자인팀은 현재 관련 부서와 비교적 긴밀한 네트워크가 구축되어 있다. 관련 부서와의 협업은 앞 장에서 언급한 부서 간 협의회(IDT)와 같은 제도를 통해서 이루어지는 경우도 있으나, 협업의 필요성에 대한 전반적인 공감 아래 실무진이 사업을 진행하면서 필요에 따라 협의와 조정을 하는 경우도 있다.

□ 프로젝트와 관련된 다양한 이해관계자들 간 조정 역할 수행

도시디자인팀은 관련 부서와의 협의뿐만 아니라 사업 추진에 있어서 토지소

유주, 주민, 시행자, 설계자 등 다양한 주체 사이의 조정 역할을 수행하기도 한다. 도시디자인팀 주도로 포럼, 디자인 샹레트, 워크숍 등을 개최함으로써 다양한 관련자들의 아이디어를 모으고, 그들 사이의 공감대를 형성한다.

〈표 14〉 시애틀 도시디자인팀의 역할 유형과 사례(www.seattle.gov)

도시디자인팀의 역할 유형	사례
협업(collaboration)	테일러 가로(Taylor Avenue) 공공공간 개선 사업 : 민간부문 사업자, 다부문간 디자인팀, 관련 부서와 협업
조정(development facilitation)	비컨 힐(Beacon Hill) : 도시디자인팀은 2006년 9월 커뮤니티 샹레트 주관
자문(consultation)	블루링 계획(Blue Ring) : 블루링 계획 수립을 통해 민간 부문의 개발 방향 제시
지원(support)	테리 가로(Terry Avenue North) 디자인 가이드라인 수립 : 보행자를 우선적으로 고려한 새로운 유형의 가로경관 제시

2) 포틀랜드의 도시디자인그룹(Urban Design Group)

(1) 조직 구성

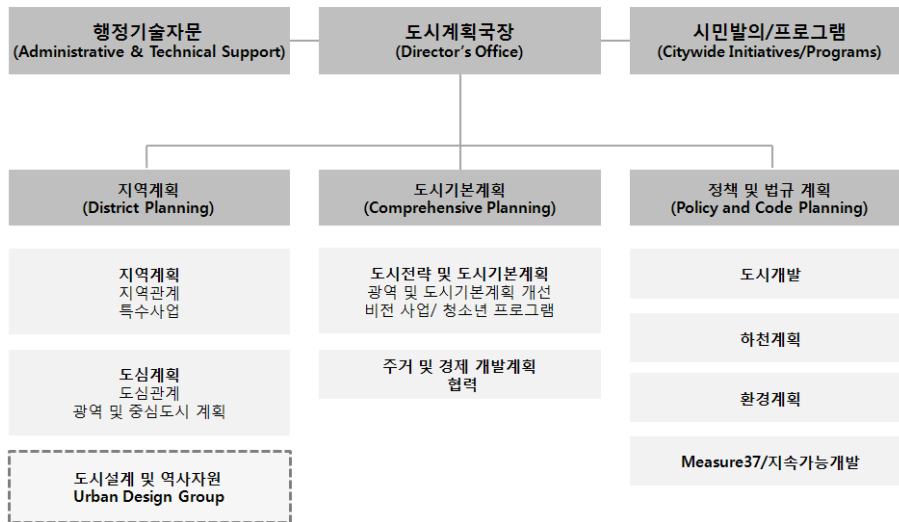
□ 설립 목표 및 역할

도시디자인그룹은 2003년 초 포틀랜드 시장의 의지에 따라 도시설계의 질을 높이고자 도시계획국⁵⁷⁾ 내에 신설되었으며, 도시설계와 관련된 모든 업무에 대해 타 부서에 대한 자문(consulting), 충고(advice), 조정(coordinating) 역할을 한다. 또한 도시디자인그룹은 기본적인 아이디어를 구체적인 계획으로 실현하는 데에 있어서 여러 관련 부서들 간의 의견을 조율하는 중간자 역할을 수행한다.

현재 도시디자인그룹은 포틀랜드 중심부 계획(Central Portland Plan)의 도시설계 체계(Urban Design Framework)를 구축하고 있다. 이를 위해 대상지의 역사, 현황, 중점과제 등을 도출하는 사전조사를 수행하였으며, 이러한 과정에서 경제, 교통, 공공공간, 여가 등 다양한 계획 요소에 대한 통합적 사고

57) 도시계획국은 포틀랜드시의 도시계획업무 주관 부서로서 교통국(PDOT, Portland Office of Transportation)과 더불어 포틀랜드시의 공공공간 관련 비전과 계획을 수립하는 부서이다. 도시계획국의 주요 업무 부서는 크게 3개로 구성된다. 첫째는 지구계획 및 설계 부서로(District Planning) 지구계획(District Planning), 도시중심부계획(Central City Planning), 도시설계(Urban Design)를 담당한다. 두 번째는 도시기본계획 관련 부서(Comprehensive Planning)로서 전략계획 및 기본계획, 포틀랜드플랜과 도시기본계획 업데이트와 주거·경제·개발 관련 부서 간 조율을 담당한다. 마지막으로 도시 정책 및 규제 관련 부서(Policy and Code Planning)로서 도시기본계획의 실행(Comprehensive Plan Implementation)과 수변공간계획(River Planning), 환경계획(Environmental Planning), 지속가능성에 대한 계획(Mesure37/Sustainability) 등을 수립한다.

(Integrated Thinking)를 강조한다.⁵⁸⁾



〈그림 34〉 포틀랜드시 도시계획국 조직도와 도시디자인 그룹의 위상

□ 인원 구성

도시디자인그룹은 민간 부문에서 도시설계를 수행하던 도시설계전문가 아룬 제인(Arun Jain)을 부서장(chief urban designer)으로 영입하였다. 도시디자인그룹 조직은 5명으로 구성되어 있는데, 그 중 3명은 도시설계전문가로서 건축 또는 도시계획을 전공한 후 민간 부문에서 경력을 쌓은 실무전문가들이고⁵⁹⁾, 나머지 2명은 역사 보존 전문가이다.⁶⁰⁾

(2) 조직 운영

□ 공공공간 네트워크 구축을 중심으로 한 도시디자인 체계(Urban Design Framework) 수립

현재 포틀랜드시에서는 다양한 공공공간의 네트워크를 구축하기 위해 공공

58) 도시디자인그룹의 부서장인 아룬 제인은 도시설계(Urban Design)의 목적은 도시를 아름답게 하는 것(beautifying)이 아니라, 통합적 설계(integrating)를 하는 데 있다고 주장한다. 아룬 제인과의 인터뷰 중.

59) 현재 도시디자인그룹에서 근무하고 있는 마크 라젯(Mark Ragget)과 로라 릴라드(Lora Lillard)는 각각 건축과 순수예술, 도시계획과 조경을 전공하고 민간 부문에서 도시설계 실무 경력을 쌓았다.

60) 역사보존은 현재 포틀랜드시의 도시디자인 관련 정책 중 중요한 한 축을 이룬다.

시설이나 민간대지 내의 공공공지를 통합적으로 연계하기 위한 도시디자인 체계를 수립 중⁶¹⁾이며, 이는 추후 도심부 포틀랜드 계획(Central Portland Plan)에 반영될 예정이다.

■ 도심부 포틀랜드 계획(Central Portland Plan, 1988)

포틀랜드시는 도심지역 전체에 대한 정책과 개발 방향을 설정하기 위해 1972년 포틀랜드 다운타운 계획(Portland Downtown Plan)을 수립하였다. 다운타운 계획은 공공 투자와 개발의 결정에 있어 시민참여가 부족했다는 한계를 지니지만, 현재에 이르기까지 도심 공간에 대한 전반적인 계획과 사업의 큰 틀을 제시하고 있다. 다운타운 계획은 도심의 거주성(downtown livability)을 높이는 것을 목표로 하며 빌딩 코너부 조성, 지표면 공간부의 적극적 창조, 역사적 지역의 보전, 공공예술, 보행자 가로 안전성, 개발제한 검토 특별지구의 창설 등을 주요 내용으로 다루었다. 1988년 수립된 도심부 계획(Central City Plan)은 다운타운 계획을 한층 보완하고 발전시킨 계획으로, 향후 20년을 바라보며, 도심지역을 상업과 문화 활동의 중심으로 발전시키고 균형 있는 일자리와 주거지를 제공하는 것을 주요 골자로 한다.

도심부 포틀랜드 플랜은 다운타운 계획과 도심부 계획을 이어받아 현재 수립 중인 계획이다. 주요 전략 중 하나인 공공공간의 질적 향상은, 트랜зит몰(Transit Mall)을 확충하기 위한 교통정책과 더불어 여러 지역의 주요 공공공간을 연계하기 위해 공개공지의 이용, 주거지의 보행로 확충, 공공건축와의 연계 등을 포함하는 통합적인 개선전략을 포함한다.



〈그림 35〉 포틀랜드시 도시디자인체계(좌: Cognitive map, 우: Diagram)

도시디자인 체계에서 가장 중요하게 다루어지는 부분은 공공공간 사이의 네트워크 구축이다. 이는 높은 밀도의 도심부에서 공공공간으로 활용가능한 유희지가 점점 줄어들게 되므로 이미 존재하는 공공공간들의 연계를 통해 도시공간환경의 질적 향상을 꾀할 수 있다고 판단했기 때문이다.

도시디자인 체계를 구축하기 위해 도시디자인그룹에서는 먼저 현황 분석(Urban Design Assessment)을 통해 다양한 현황 도면을 작성하였다. 교통, 녹지, 주거환경 등 다양한 요소들에 대한 분석 도면은 도시디자인을 구성하는 다양한 층위로서, 이들을 중첩시킴으로써 도시 공간의 중요도를 판단하는 근거가 된다. 이러한 작업의 결과 공공 부문의 개입이 필요한 대상 지역을 선별한다.

이 외에도 대상 지역에 대해 수립되었던 과거 계획안들에 대한 검토⁶²⁾를 통

61) 도시디자인 체계는 도시계획에 있어 디자인의 중요성이 커짐에 따라 도심부를 위한 기본계획 수립 시 도시디자인의 질적 완성도를 담보하기 위해 수립하고 있다.

62) 대상 지역에 대한 기존 계획안은 1903년 올스테드(Olmsted) 계획, 1912년 버넷(Bennett)

해 역사적인 변화 과정을 살펴보고 이를 바탕으로 새로운 계획안을 도출한다. 또한 아이디어 도출을 위해 전 세계적으로 참고가 될 만한 도시들을 선별하여 사례조사를 수행하였는데, 사례 도시는 역사적으로 좋은 사례를 제공하는 도시와 현대에 있어 좋은 선례를 보여주는 사례로 구분하였다.⁶³⁾

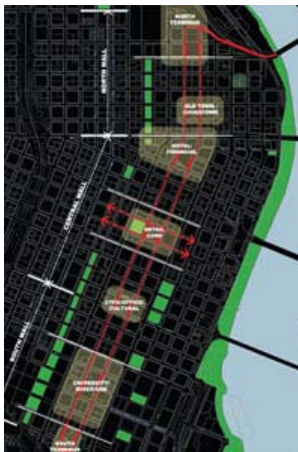
□ 도심부 트랜짓물 재정비 계획안 수립

현재 트랜짓물 계획을 수립하는 주체는 도시디자이너그룹이다. 도시디자이너그룹은 트랜짓물에 대한 기존 계획을 검토하고 현 상황을 분석하여 이를 재활성화시키기 위한 전략을 제안한다. 뿐만 아니라 3개 권역과 7개 지역을 대상으로 세부적인 디자인 계획을 수립한다.

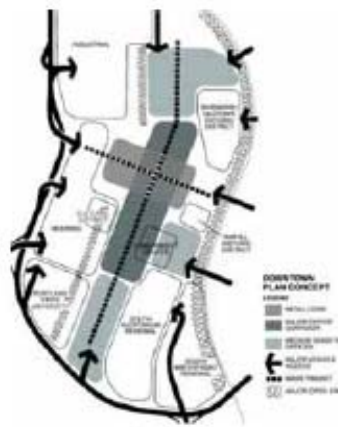
■ 트랜짓물 재정비 계획안

트랜짓 물은 다운타운 계획(1972)에서 제시한 주요 전략 중 하나로, 포틀랜드시는 보행자 중심의 도심지를 조성하기 위해 장기적으로 대중교통체계를 마련하고자 하였다. 이를 위해 도시의 동쪽과 서쪽 지역을 이어주는 전철을 설치하고, 도심을 들어오는 버스 정류장을 5번가와 6번가 사이에 설치, 이를 연결해 주는 남북 방향의 전차로를 설치하였다. 트랜짓 물은 다양한 대중교통을 이용할 수 있도록 가로를 따라 설치된 대중교통 결절지로, 환승을 도심지에 집중시킴으로써 교통 혼잡을 피할 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 도심을 활성화하고 중심지로서의 역할을 강화시키는 데 크게 기여하였다.

트랜짓 물과 관련된 계획으로는 다운타운 계획(Downtown Plan, 1972), 도심부 계획(Central City Plan, 1988), 도심부 교통 운용 계획(Central City Transportation Management Plan, 1995)을 들 수 있으며, 이를 실행하기 위한 수단으로서 도심부 기본 디자인가이드라인(Central City Fundamental Design Guidelines), 포틀랜드 물을 위한 도시설계안(Portland Mall : Urban Design Framework) 등이 있다.



〈그림 36〉 트랜짓물 개념도



Downtown Plan Concept Diagram
〈그림 37〉 다운타운계획에 나타난
트랜짓 물 개념

계획으로부터 시작하여 1966년 도시기본계획(Comprehensive Plan), 1972년 다운타운 계획(Downtown Plan), 1988년 도심부 계획(Central City Plan) 등을 포함한다. 도시디자이너그룹은 이들 각 계획안에서 공공공간 관련 기본 방향과 성과를 검토하였다.

63) 역사적 고찰을 위한 대상 도시는 바르셀로나, 에딘버러, 글래스고우, 교토, 필라델피아, 사바나 등이고, 최근의 우수 사례를 보여주는 도시는 애틀란타, 시카고, 시애틀 등이다.

□ 도시디자인그룹을 중심으로 한 업무 협의 시스템 구축

포틀랜드시 도시설계에 있어서 ‘디자인’ 적 측면이 강조된 것은 비교적 최근의 경향으로, 도시디자인그룹은 이를 뒷받침하는 설계안을 수립하는 역할을 수행한다. 디자인그룹에서 작성된 계획안은 사업과 관련된 여러 부서들의 협의의 시 기초 자료로 활용된다.

3) 도시디자인 부서를 중심으로 한 협력체계의 시사점



〈그림 38〉 도시디자인 부서에 의한
통합적 계획 수립

포틀랜드와 시애틀은 최근 도시계획 관련 부서 내에 도시디자인팀을 설치하여 공공공간과 관련된 통합적 계획을 수립하였다. 도시디자인팀은 그 규모가 6-7명으로 소규모이지만, 도시설계전문가 등 실무진으로 구성되며 이들에 의해 도시 전체를 대상으로 한 마스터플랜이 수립된다. 이러한 상황에서 미국의 포틀랜드와 시애틀 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

□ 실무전문가 중심의 도시디자인 조직 운영

시애틀시 도시디자인팀의 경우에도 도시설계전문가 로마노 길레르모(Romano Guillermo)가 팀을 이끌고 있으며, 디자인팀은 도시설계가, 조경설계가 및 건축가로 구성된다. 포틀랜드시의 도시디자인그룹은 도시설계전문가인 아룬 제인(Arun Jain)과 3명의 도시설계전문가, 2명의 역사보존 전문가로 구성된다. 이들 전문가들은 전반적인 도시계획이나 도시설계 프로젝트 계획을 직접 수립하고 추진할 수 있는 실무적 역량을 갖추고 있으므로 지자체의 정책을 일관되게 운용할 수 있다는 장점이 있다.

우리나라의 경우 외부 개방형 공모에 의해 민간 전문가를 영입하고 있으나, 민간 부문에 비해 상대적으로 낮은 보수 등 민간전문가들이 안정된 환경에서 지속적으로 전문가적 역량을 발휘할 수 있는 여건은 아직 미흡한 실정이다. 무엇보다 문제가 되는 것은 임용기간이 5년을 넘을 수 없다는 규정⁶⁴⁾인데, 다른 분야에 비해 장기적이고 지속적인 계획이 필요한 도시디자인 및 공공공간 관련

64) 개방형 직위제 : 공직사회의 전문성을 제고하고 경쟁력을 강화하기 위한 제도로, 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위해 필요하다고 판단되는 직위에 공개경쟁을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 자 가운데 최적적자를 임용하는 제도이다. 한국은 1999년 5월 '정부조직법'과 '국가공무원법' 개정을 통해 개방형 직위제의 도입근거를 마련한 뒤, 같은 해 11월 38개 기관 129개 직위의 확정 발표를 거쳐 2000년 2월부터 본격적으로 시행하였다. 총원은 해당 공무원의 직급에 결원이 발생할 때 이루어지고, 형태는 계약직공무원을 원칙으로 하되, 자격을 갖춘 자에 한해 경력직 공무원도 가능하다. 임용기간은 5년을 넘지 않는 범위 안에서 소속장관이 정하고, 총 임용기간이 5년을 넘지 않는 범위 안에서 공개모집 절차 없이 기간을 연장할 수 있다. 두산 백과사전 EnCyber & EnCyber.com 참조.

계획의 특성을 생각한다면, 그 임기에 제한을 두는 것은 매우 불합리하다고 볼 수 있다.

□ 도시디자인팀에 의한 공공공간의 통합적 계획 수립

도시디자인 부서의 주요 업무 중 하나는 도시 전체를 대상으로 한(city-wide) 공공공간 계획을 수립하는 것이다. 포틀랜드시의 경우 도시디자인그룹은 센트럴 포틀랜드 플랜(Central Portland Plan)을 위한 도시설계 기본 골격(Urban Design Framework)을 수립하고 있으며, 이 계획의 골자는 여러 공공시설이나 공공공간을 통합적으로 연계하는 것이다. 시애틀의 중심 수변공간 계획(Central Waterfront plan)이나 블루링(Blue ring) 계획 역시 도시의 보행 네트워크를 구축하기 위한 공공공간 계획이다.

이는 우리나라 대다수의 지자체들이 도시기본계획이나 경관계획, 공원녹지기본계획 등을 외부 용역을 통해 수립하는 것과는 크게 구별된다. 지자체의 도시계획 관련 연구원이 설립되어 있는 서울시나 광역시⁶⁵⁾ 등을 제외하면 대다수의 중소 지자체에서는 민간 엔지니어링 회사 등에 계획 수립을 위탁하고 있는 것이 현실이며, 이 경우 지속적이고 일관적인 계획을 수립하고 그에 따라 사업을 추진하는 데에 많은 한계를 지닌다.

□ 통합적 계획을 바탕으로 협업 시스템 구축

이 부서들은 도시 공간 전반에 대한 계획을 수립할 뿐 아니라 계획을 바탕으로 다른 부서와의 협업을 조정(coordinating & facilitating)하는 구심점 역할을 한다. 여러 부서가 동시에 관련되는 계획이나 사업의 경우, 원만한 협의를 위해서는 이들이 공유할 수 있는 계획이 전제되는 것이 중요하다.

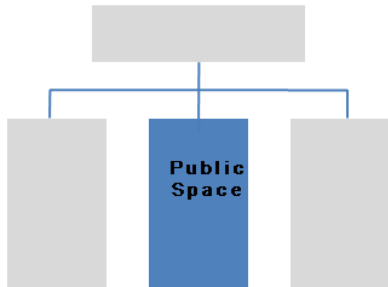
도시디자인 부서에서 수립되는 공공공간 관련 계획은 상당수가 비법정계획으로서 구체적인 실행력을 담보할 수 없는 경우도 많다. 앞서 살펴 본 시애틀의 블루링 계획의 경우에도 아직 법정 계획으로 채택되지 못하였으며, 포틀랜드 도시디자인그룹에서 수립 중인 도시디자인 체계(Urban Design Framework)도 법적 효력을 갖는 계획은 아니다. 그러나 이들 계획은 도시기본계획(Comprehensive Plan)이나 근린생활권 계획과 같은 법정 계획을 수립하거나 관련 사업을 추진할 때 기본 방향을 제시하는 역할을 한다. 또한 도시디자인 부서가 수립한 마스터플랜을 여러 관련 부서가 공유함으로써 시에서 추진하는 다양한 시책이 하나의 방향으로 수립될 수 있다는 장점이 있다.⁶⁶⁾

65) 서울시의 경우 1992년 서울시정개발연구원이 설립되었고, 이 외에도 인천, 부산, 대구, 광주, 울산 등 광역시에는 자체 도시정책 수립을 위한 지자체 산하 연구원이 설립되어 있다.

66) “도시디자인그룹에서 수립하는 여러 계획은 법적 효력이 없는 경우가 많지만, 우리가 제안한 기본 개념과 전체적인 틀(framework)은 도심부 포틀랜드 계획 등 법정 계획 수립의 기

3

전담부서 설치를 통한 총괄관리



〈그림 39〉 전담부서 설치를 통한 총괄관리

공공공간의 통합적 계획을 위한 협력적 운영체계 유형 중 세 번째는 전담부서 설치를 통해 총괄관리 체계를 구축한 경우이다. 앞에서 언급한 도시디자인 부서 중심의 협의체와 구별되는 점은 공공공간 관련 계획 수립과 사업 추진을 전담하는 독립된 부서가 지자체 행정조직 내에 설립되어 자체적인 계획 수립과 사업 발주 권한을 가진다는 점이다. 도시디자인 부서에서 수립하는 계획의 경우 실행력을 담보하지 못한다는 한계를 가지는 데에 비해 전담부서가 설치된 경우에는 계획 수립에서 사업 시행까지 하나의 부서가 책임 권한을 가짐으로써 공공공간 관련 정책을 일관적으로 추진할 수 있다.

프랑스 리옹시는 1980년대 말부터 최근까지 공공공간 개선 정책을 지속적으로 추진함으로써 도시 경쟁력을 향상시켰다.⁶⁷⁾ 공공공간 개선으로 시민들의 삶의 질이 향상되었으며, 그 결과 리옹시로의 인구 유입이 이루어지고 있다⁶⁸⁾. 또한 공공공간에 대한 재정비 사업으로 시 중심부에 위치한 역사문화지구의 가치가 재평가되면서 관광객 또한 증가하고 있다⁶⁹⁾. 리옹시가 공공공간 정책을 통해 눈에 띄는 성과를 거둘 수 있었던 가장 큰 이유는 효율적 정책 추진과 운영을 위해 공공공간 관련 조직을 획기적으로 정비했기 때문이다.⁷⁰⁾

캐나다 밴쿠버시는 공공공간에 대한 통합적 계획으로서의 그린웨이 계획을 수립하여 도시 전체를 대상으로 공공공간 네트워크를 구축하였다. 밴쿠버는 '근린생활권의 도시(City of Neighborhoods)'를 도시기본계획의 기본 목표로 설정하였고, 이를 위해 각각의 근린생활권이 정체성을 가진 특색 있는 삶의 공간이 될 수 있도록 다양한 정책을 제시하고 있다.⁷¹⁾

초가 된다.” 포틀랜드 도시디자인그룹의 아론 제인과 면담 내용.

67) 미국의 환경 경제학자 매튜 칸이 세계 각국(141개 국가) 및 주요 대도시(72개 도시)의 삶의 질을 조사·분석한 결과 리옹은 스톡홀름, 오슬로, 뮌헨, 파리, 프랑크푸르트, 슈트트가르트에 이어 7위에 올랐다.

68) 리옹시의 인구는 1999년 445,274명에서 2005년 466,400명으로 증가하였다.

69) 매년 12월 8일(전후 4일) 리옹에서는 ‘빛의 축제’가 열린다. 이 축제의 역사는 1852년까지 거슬러 올라가는데, 전통적인 시민들의 종교적 의식에 리옹시의 야간경관계획(Plan Lumiere)에 의한 체계적인 야간 조명 작업이 더해져서 ‘빛의 축제’로 거듭난 것이다. 전 세계에서 매년 400만 명 이상의 관광객이 이 축제를 위해 리옹시를 찾고 있으며, 많은 도시들이 리옹시를 모델로 야간경관계획을 정비하고 있다.

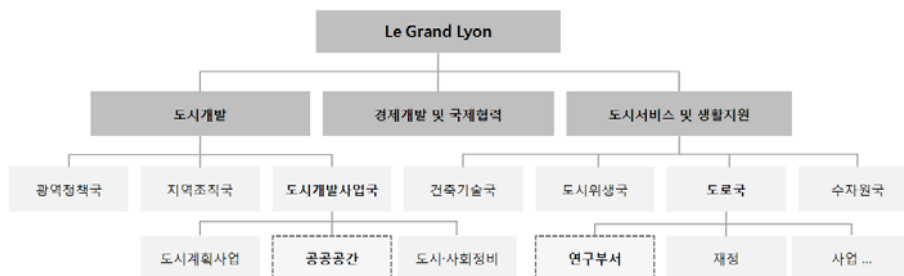
70) 리옹시의 기술자문으로서 공공공간 관련 정책 수립을 주도했던 장 피에르 샤르보노(Jean-Pierre Charbonneau)는 “리옹시의 공공공간 정책에 있어서 공공공간 전담부서는 오른팔과 같은 역할을 했다.”고 평한다. Catherine Foret, 『La Création d'un Service <Espace public> au Sein de la Communauté Urbaine de Lyon』 (2008), p.20.

1) 리옹 공공공간 전담부서(Service Espaces Publics)

(1) 조직 구성

□ 설립 목표 및 역할

리옹시는 효과적인 도시계획을 위해 리옹시 주변부를 포함하는 리옹광역권(Communauté Urbaine)을 창설하였으며, 1989년 미셸 누아르(Michel Noir)를 광역권 의회 회장으로 선출하였다. 리옹시 도시계획 시스템의 가장 큰 특징은 리옹광역권이라는 강력한 발주 주체가 구성되어 있다는 점이다. 이들은 기술적인 코디네이션 뿐 아니라 정치적 코디네이션 업무를 수행하여 부서 및 참여 그룹 간 수평적 통합을 이루어내고 있다. 또한 광역권 차원에서 통합적 계획을 수립하고 여러 프로젝트를 통합적으로 운영한다.



〈그림 40〉 리옹광역권 조직도와 공공공간 전담부서의 위상

리옹시는 효율적인 사업 추진을 위해서 전략적으로 발주 주체를 일원화⁷²⁾하고 리옹 광역지자체 내에 장 루이 아제마(Jean-Louis Azema)가 이끄는 공공공간 전담부서를 신설하였다. 공공공간 전담부서의 기본적인 방향은, 첫째, 공공공간을 하나의 발주 단위로 일원화할 것, 둘째, 공공공간의 질을 담보할 수 있는 관련 전문가를 선별할 것, 셋째, 외부 전문가 영입을 통해 경쟁력 있는 조직을 구성할 것 등이다. 또한 공공공간 전담부서는 도로국 연구부서⁷³⁾와 긴

71) 밴쿠버시홈페이지(<http://vancouver.ca/commsvcs/planning/cityplan/>) 참조

72) 도시계획담당 부시장 앙리사베르르는 “경주마가 선로를 이탈하지 않고 시작부터 끝까지 달리기 위해서는 오직 하나만의 의도와 목적이 있어야 한다.”는 신념 아래, 여러 부서로 나누어져 계획되고 추진되던 공공공간 계획을 일원화하려는 노력을 기울였다. Ariella Masbounji, 『Projets Urbains en France』 (2002), p.96.

73) 도로국 연구부서(Service Etudes de la Direction de la Voirie du Grand Lyon)는 전통적으로 프랑스의 모든 대도시에 설치된 조직으로, 질적 향상에 초점을 맞춘 공공공간 정책 변화와 함께 그 역할이 진화하였다. 도로국은 도시서비스 및 생활지원 부서에 속해 있으며, 따라서 발주 주체인 동시에 실행 주체이다. 연구부서는 자동차 사용 위주의 ‘도로’에서 다양한 사용자들의 요구를 담은 생활의 장으로서 ‘가로’로의 개념 변화를 공공공간 정책에 반

밀한 협업 관계를 유지하는데, 도로국은 공공공간 관련 사업에서 발주 주체인 동시에 실행 주체가 된다.

□ 인원 구성

리옹 공공공간 전담 부서의 가장 큰 특징은 다분야 간 협업이 가능하게 하는 인원과 조직 구성이다. 이를 위해 다음과 같은 세 개의 그룹을 운영하고 있다.⁷⁴⁾ 첫째는 공공공간 전반에 대한 모니터링 그룹(Groupe de Pilotage Espace Public)으로 지자체 의원과 각 분야의 기술자들이 참여한다. 이 그룹은 공공공간과 관련된 전반적인 정책 방향 설정과 이후 사업 추진에 이르기까지 전 단계에 관여한다. 두 번째는 프로그램을 작성하는 그룹(Groupe de Programmation)으로 공공공간 관련 사업에 대한 프로그램과 예산 작성, 사업 추진 일정 계획수립 등의 역할을 담당한다. 마지막은 공공공간 아틀리에(Atelier Espace Public)로서 도시설계전문가가 주도하여 계획 및 사업안을 발전시킨다.

(2) 조직 운영

□ 공공공간에 대한 통합적 계획 수립

1992년부터 2007년에 이르는 긴 시간 동안 공공공간 전담부서를 이끌고 있는 장 루이 아제마는 리옹의 공공공간 관련 정책이 가지는 가장 큰 특징은 통합적이고 체계적이며 계획적이라는 점이라고 주장한다.⁷⁵⁾

리옹시는 현재 프랑스 도시계획체계에 따라 광역연대계획(SCOT : Schema de Cohérence Territoriale)과 지역도시계획(PLU : Plan Local d'Urbanisme)을 수립하였다. 2000년 제정된 사회연대 및 도시재생법(SRU)에 따르면, 도시기본 계획에 해당하는 지역도시계획 ‘도시재개발 및 지속가능한 개발계획(PADD)’

영한다. 또한 각 정비사업 간의 정합성을 확보하는 데에 구심점 역할을 수행한다. 도로국 연구부서는 디자인까지 포함한 경쟁력 있는 사업을 실행하기 위해 여러 분야 인력으로 이루어진 그룹을 조직하였다. 조직 구성은 건축가 2명(2년마다 재계약), 기술자, 사회학자 등으로 이루어지며, 공공전문가와 민간전문가의 적절한 조합을 유도하였다. 모든 프로젝트는 이러한 연구팀에 의해 부서에서 직접 이루어지므로 리옹광역시(Grand Lyon)에서 의도하는 정책 방향을 그대로 실현할 수 있다는 장점이 있다.

74) Catherine Foret, 『La Création d'un Service <Espace public> au Sein de la Communauté Urbaine de Lyon』 (2008), p.7.

75) 장 루이 아제마는 총체적인 시각에서 도시 전체를 대상으로 접근한다는 점에서 리옹시의 공공공간 관련 정책이 그들이 벤치마킹 대상으로 삼았던 바르셀로나의 정책과 차별된다고 설명한다. 바르셀로나의 경우 후반에는 조직을 체계화하고 장기적인 계획을 수립하였으나, 공공공간에 대한 개입 초기에는 도시 공간에 대한 점적인 개선 작업에 집중했다. 앞의 글, p.19.

을 첨부할 것을 명문화하였고, 개발계획에 공공공간에 대한 계획을 수립하도록 명시하였다. PADD에는 주변 환경 보호, 도시 스프롤 현상 방지와 광역권의 균형 발전, 다양한 계층 간의 사회적 통합, 주거환경 개선 등 도시 전반의 향후 개발 방향이 제시되어 있으며, 목표 달성을 위해 녹지체계 구축, 보행환경 개선, 대중교통체계 구축 등에 대한 계획이 포함되어 있다. 이 외에 리옹시 전역을 대상으로 '공공공간 기본계획(Le Schéma Directeur des Espaces Publics)'이 수립 중인데, 이 계획은 리옹시 공공공간 정책 전반에 대한 기본 방향을 제시한다.

또한 리옹시 공공공간 전담 부서는 수변공간 계획(Plan Bleu)을 수립하여 론 강과 손 강변을 중심으로 도시 전체에 수변공간 네트워크를 구축하고자 하였다. 이 외에도 야간경관 계획(Plan Lumiere)⁷⁶⁾, 녹지 계획(Plan Vert) 등 주제별로 도시 전체를 대상으로 한 통합적 공공공간 계획을 수립하였다.

〈표 15〉 리옹시 공공공간 관련 비법정계획

계획	계획내용
수변공간 계획 (Plan Bleu)	리옹시를 가로지르는 론 강과 손 강 강변정비 계획 1991년 1월 21일 의결
야간경관 계획 (Plan Lumiere)	주요한 역사문화유산에 대한 조명 계획과 그 외 일반적인 공간에 대한 조명 계획을 포함하는 도시 전체를 대상으로 한 야간조명 계획. 1989년 시작
녹지 계획 (Plan Vert)	자연녹지에 대한 보호 뿐 아니라 도시 내 녹지 네트워크 구축 계획 포함
색채 계획 (Plan Couleur)	수변공간이나 대규모 주거단지에 대한 색채 계획

이들 계획은 공공공간 개선 사업을 보다 체계적으로 수행할 수 있는 뒷받침이 되었다. 한 예로 마스터플랜 없이 점적으로 이루어지던 수변개발은 1991년 수변공간 계획 의결 이후 강변 전체를 대상으로 하는 통합적 계획에 따라 단계적으로 시행될 수 있었다. 또한 이 계획을 근거로 관련 부서와 이해관계자 간 협의체계가 갖추어져서 사업이 보다 효율적으로 추진되었다.

■ 리옹시 녹지 계획(Plan Vert)

녹지 계획은 리옹시를 둘러싼 자연녹지와 농경지를 보호하고 이를 도시 내 녹지체계와 녹도로 연계하여 녹지 네트워크를 구축하는 것을 목표로 한다. 이 계획에 따라 도시 내 4개의 대규모 공원을 조성하는 한편, 5-15 ha 규모의 공원을 도시 내에 적절히 배치하고 이를 가로수가 식재된 주요 도로체계와 연계함으로써 녹지체계를 완성하고자 하였다. 이 계획에는 도시 내 공공공간 개선 및 녹지 확충 사업도 포함되며, 모든 주거는 반경 500m 내에 광장 또는 소공원을 가질 수 있도록 하였다. 리옹시 녹지 계획은 녹지 조성 뿐 아니라 도로 및 보도 환경 개선을 통해 모든 시민, 특히 장애인에게 접근 가능하고 쾌적한 환경을 조성하는 내용을 포함하는 복합적인 계획이다.

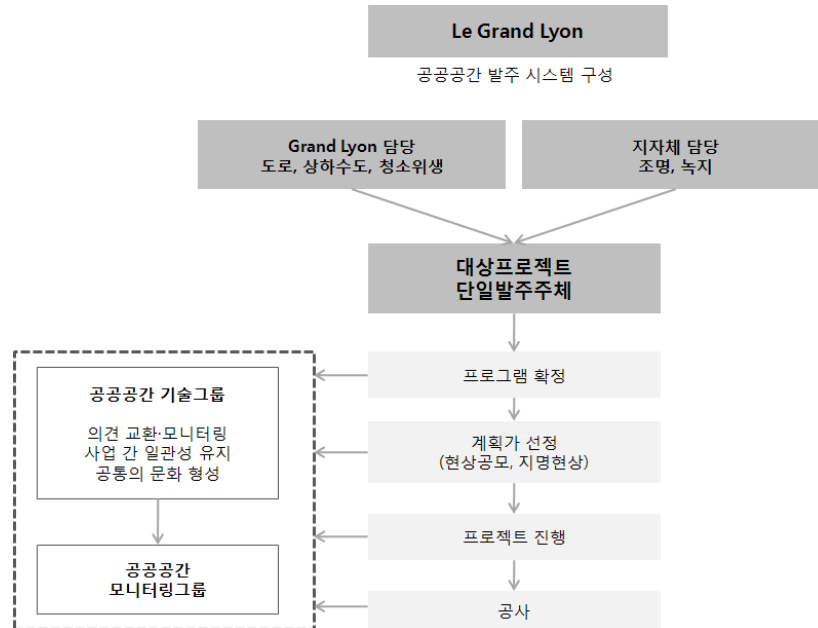


〈그림 41〉 리옹시 광역권 녹지체계 구축 기본구상도

76) 리옹시 수변공간계획(Plan Bleu)과 야간경관계획(Plan Lumiere)에 대한 자세한 내용은 『도시 공공공간 개선방향 설정을 위한 개념정립 및 현황조사연구』(이상민 외, 2008) 참조.

□ 발주주체 일원화

리옹시는 1989년 이후 약 4-5년에 걸쳐 100여개의 공공공간 개선 사업을 시행하였다. 이 중 중요한 공공공간, 일정 규모 이상의 공공공간을 대상으로 사업이 진행되는 경우 대부분 공공공간 전담부서가 발주 주체가 되었다.



〈그림 42〉 리옹시 공공공간 관련사업 발주 시스템

그 외의 경우는 지자체(녹지와 조명에 대한 업무 권한 유지) 혹은 리옹광역시의 다른 관계 부서가 발주하는데, 이 때 공공공간 전담부서는 기술자문그룹을 매개로 관련 부서와 관계를 유지하며 모니터링 역할을 수행한다. 또한 추진하는 공공공간 사업마다 책임자를 선정하여 사업 진행과 민간전문가와의 협의를 총괄하도록 하고, 동시에 앙리 샤베르가 이끄는 심의위원회가 공공공간 조성의 각 단계(프로그램 설정, 전문가 선정 등)에서 심의를 실시하였다.

□ 협의 조정 : 행정부서 간 협의, 전문가와의 협의, 사용자와의 협의

공공공간 전담부서는 행정부서, 전문가, 사용자 등 공공공간과 관련된 다양한 주체들과의 협의 과정을 주도한다.

행정부서 간 협의는 계획 및 사업의 기획 단계에서부터 사업 실행 단계에 이르기까지 다양한 형식으로 이루어지는데, 특히 기획 단계에서는 공공공간 전담부서가 주축이 되어 여러 부서의 의견을 수렴하고 프로그램을 결정한다.

전문가와의 협의는 역사학자, 사회학자, 조경전문가, 도시설계전문가 등 분야 전문가들을 대상으로 이루어지며, 의견 수렴을 통해 프로그램을 결정하고, 사업안 선정 과정에서도 전문가들을 참여시킨다. 이들은 선정 이후에도 사업 진행 과정을 모니터링하게 된다.

사용자와의 협의는 사업 기획 단계에서는 사회학적 관점에서의 인터뷰 등을 통해 이루어진다. 이후 사업 진행 단계에서는 다양한 형태의 협의 과정을 거치는데, 협의 과정을 통해 다양한 의견을 수렴할 뿐만 아니라 다양한 주체 사이의 갈등을 최소화하고 공감대를 형성하는 역할을 한다. 공공공간 전담부서는 이를 위해 중요 사업의 경우 ‘사업의 집(Maison du Projet)⁷⁷⁾’을 운영하거나, 사업 홍보물을 배포하여 지속적으로 사업에 대한 정보를 제공하였다.

□ 사업에 대한 지속적인 모니터링

공공공간 전담부서에서 발주하는 사업의 경우 발주 주체가 일원화되어 사업의 전 과정을 보다 효율적으로 모니터링할 수 있는 시스템을 갖추고 있다. 발주 주체는 소규모 사업의 경우 사업 초기부터, 현상 공모에 의한 사업의 경우 당선안 선정 이후부터 사업 추진 과정에 대한 책임 권한을 갖는다.

직접 발주 혹은 공모를 통해서 사업 초안이 결정되면, 공공공간 전담부서는 사업과 관련된 주제별로 건축가, 조경설계가, 엔지니어, 정치인, 주민 등 다양한 주체들이 참여하는 회의를 개최하여 의견을 수렴하는 과정을 거친다.⁷⁸⁾

2) 밴쿠버의 그린웨이 전담부서(Greenways Branch)

(1) 조직 구성

□ 설립 목표 및 역할

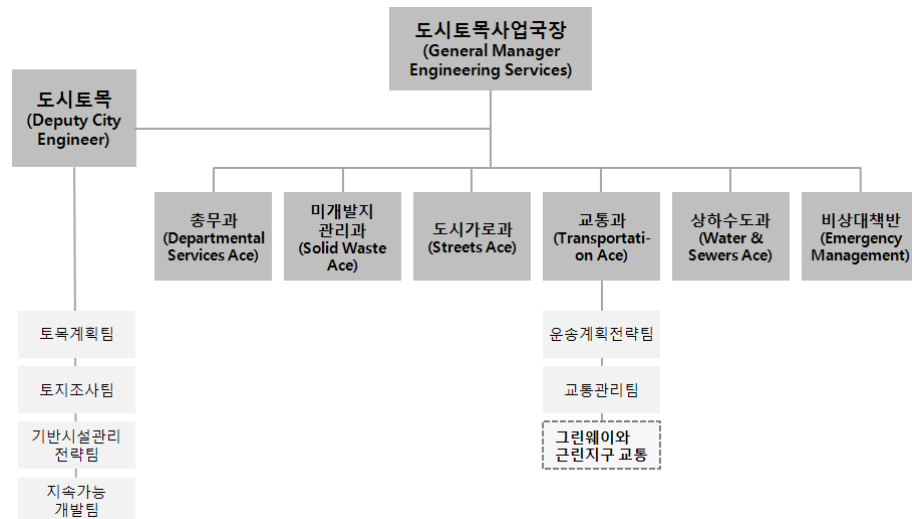
밴쿠버 시청 내에 공공공간 관련 부서는 크게 계획 부서(Planning)와 엔지니어링 부서(Engineering)이다. 계획 부서는 근린지구의 계획수립 및 실행을 위한 업무와 계획과 관련된 커뮤니티 업무(community engagement)를 주로 담당한다. 실제적인 프로젝트 계획은 엔지니어링 부서에서 진행한다. 계획부서

77) '사업의 집'은 리옹광역권이 주도하는 몇몇 사업에서 시도된 것으로 특정 장소를 마련하여 프로젝트의 기본 개념과 진행 중인 계획안을 전시하고 정기적으로 주제별 모임을 마련하여 다양한 주체의 자유로운 협의를 유도하였다. 전시와 모임은 기획에서 사업 시행에 이르기까지 사업의 전 과정에 걸쳐 이루어졌다.

78) 이러한 회의를 통해 사업 추진에 대한 반응을 알아보고, 다양한 주체의 요구 사항을 조사하는데, 이 때 공공공간 전담부서의 사업 담당자, 계획안을 설계한 전문가는 반드시 참여한다.

에서 지속적으로 근무하는 직원은 약 5명으로 구성되는데, 모든 근린지구(약 20개의 Neighbourhood)에 대한 계획을 다루는 팀과 도심지구(Downtown) 및 도심 주거를 다루는 팀으로 나뉜다. 인력은 계획수립의 필요성, 대민 업무량 등에 따라 지속적으로 변한다.

그린웨이 계획의 수립과 실행은 엔지니어링 서비스 부서(Engineering Services) 내의 그린웨이와 근린지구 교통부(Greenways and Neighbourhood Transportation)에서 담당한다. 이 부서에서는 보행과 대체 교통수단 활성화를 목표로 도시의 그린웨이, 보행자도로, 자전거도로, 수변공간 네트워크 구축 계획을 수립한다. 또한 혁신적인 가로환경 디자인을 위해 선도사업(Pilot Project)을 추진한다.



〈그림 43〉 밴쿠버시 엔지니어링 부서 조직도

□ 인원 구성

밴쿠버 시청 내 엔지니어링 업무를 담당하는 인원은 약 1800명에 이르며, 그 중 400명이 건설(construction) 관련 업무를 하고 있다. 건설 관련 업무는 대부분 엔지니어⁷⁹⁾가 담당하고 있다. 엔지니어링 부서는 실질적인 프로젝트의 실행을 위한 업무를 담당하는 부서로, 대상지 설계에서 시공까지 담당한다.

79) 여기서 엔지니어는 공학전공자, 디자이너, 조경가, 도시설계전문가, 건축가 등을 모두 포함하는 의미로 사용된다.

(2) 조직 운영

□ 공공공간 통합적 계획으로서 그린웨이 계획 수립

■ 밴쿠버의 그린웨이 계획(Greenways)

밴쿠버에서는 그린웨이를 전통적인 오솔길이나 수변을 따라 연결되어있는 산책로의 개념이 아닌 보행자나 자전거 이용객을 위한 공공의 통로 역할을 하고, 공원, 자연보전지역, 문화·역사지역, 주거지, 상업지역 등을 연결하는 기능의 포괄적 개념으로 인식한다.

1995년 여러 차례의 밴쿠버시 차원의 협의를 거쳐 시의회에 의해 시티플랜(City plan)⁸⁰⁾으로 밴쿠버 그린웨이 계획이 채택되었다. 밴쿠버 그린웨이 계획은 밴쿠버의 그린웨이 시스템을 제안한 것으로 크게 시 전체를 대상으로 한 도시권 그린웨이 계획(City Greenways)과 커뮤니티 단위의 근린생활권 그린웨이 계획(Neighbourhood Greenways)⁸¹⁾로 구분되며, 그린웨이 관련 프로젝트들은 이 두 가지 계획과 각각의 실행 전략에 의해 이루어지고 있다.

도시권 그린웨이 계획은 도심지 내에 16개의 그린웨이 네트워크를 구성, 총 연장 140km(예정)로 도시적인 차원의 네트워크를 구축하는 것을 목표로 하며, 사람이 거주지로부터 걸어서 25분, 자전거로 10분 이내에 그린웨이에 접근할 수 있도록 계획하였다. 도시 그린웨이를 위한 재정은 일반적으로 시의 재정에 의해 지원되며, 지원금은 지방선거 때 시민들의 투표에 의해 승인된다. 그 외의 지원금으로는 주정부나 연방정부로부터의 세금, 기부금, 비영리 단체의 지원, 경제단체 등으로부터 충당하기도 한다.



〈그림 44〉 밴쿠버시 그린웨이 네트워크 계획(<http://vancouver.ca/engsvcs/streets>)

근린생활권 그린웨이 계획은 일반적으로 도시권 그린웨이보다 규모가 작은 커뮤니티 단위로 구성되어 있다. 근린생활권 그린웨이는 지역 주민들에 의해 만들어지며, 공원, 학교, 도서관, 커뮤니티 센터, 상가, 역사적 건물들이 밀집된 지역 등 지역의 커뮤니티 어메니티를 연결시킨다. 또한 지역의 특성을 반영하고, 조경이나 디자인을 이용한 독자적인 특징을 표출하는 기회를 제공한다. 커뮤니티가 사업을 시작하고 조성 후 관리하는 전 과정을 이끌어 나가며 시와 파트너쉽을 맺고 있다. 시는 디자인, 개발, 건설 공사에 이르는 전 분야에 걸쳐 지원을 해주고 있는데, 현재 11개 프로젝트가 진행 중이다. 근린생활권 그린웨이 계획과 관리는 개발 승인 과정을 통해 시에 비용이 부과되지 않도록 협상하기도 한다. 시로부터 일부 지원금과 해당 커뮤니티가 충당하고 재정 및 설계, 건설, 유지 시에 제공되는 현물에 의해 만들어진다.

80) 우리나라 도시기본계획에 해당하는 시티 플랜(City plan)은 30년 계획으로 도시 전체에 대한 계획 및 개발의 방향을 제시하는 역할을 한다.

81) 밴쿠버시는 '근린생활권의 도시(City of Neighborhoods)'를 도시기본계획의 기본 목표로

그린웨이 계획은 녹지 체계만을 구축하는 계획이 아닌, 교통과 공원, 녹지 등 도시 공공공간에 대한 통합적 계획으로서 엔지니어링 부서 내의 그린웨이 전담부서에서 수립한다. 그린웨이 전담부서는 여러 개의 팀으로 구성되는데, 그 중 인터뷰 대상자였던 스콧 에드워드(Scott Edwards)가 이끄는 팀의 경우 엔지니어, 행정직, 도시계획가, 도시설계전문가, 조정전문가 등 20명으로 구성된다. 이 팀의 주요 업무는 그린웨이 관련 계획을 수립하는 것으로, 현재 2개의 대규모 사업과 12개의 소규모 사업, 8개의 자전거도로 조성사업을 담당하고 있다.

□ 사업 추진을 위한 전담팀(Staff Team) 구성

그린웨이 전담부서에서는 그린웨이와 관련된 사업을 추진할 경우 그 사업만을 위한 전담팀을 구성한다. 이 전담팀에는 그린웨이(Greenways), 도로(Streets), 도시계획(Planning) 등 관련 분야 담당자들이 참여하며, 디자인 샵레트와 워크숍 등을 통한 의견 수렴 과정을 거쳐 종합적인 사업 계획안을 수립한다. 그린웨이 전담부서는 계획안 설계에서 시공에 이르는 전 과정을 관리하므로 초기 계획의 의도를 개별 사업에까지 유지시킬 수 있다는 장점이 있다.

3) 전담부서 설치를 통한 총괄관리체계의 시사점

□ 공공공간 전담부서 설립

지자체에서 도로, 공원 등의 계획과 관리를 위한 개별 부서가 설치되어 있으나, ‘공공공간(Espace Public)’이라는 이름으로 독립적인 부서가 설립된 것은 리옹시가 처음이었다. 공공공간은 다양한 기능을 담는다는 본질 상 지자체의 여러 부서가 동시에 관련되어 있다. 따라서 공공공간에 관련된 계획을 수립하거나 사업을 추진하는 데에 있어 가장 중요한 사항은 공공공간을 구성하는 개별 요소들을 어떻게 통합적으로 다루는가에 달려있다.

리옹시의 사례는 이후 유럽의 여러 도시에 영향을 미쳤는데⁸²⁾, 덴마크의 코펜하겐(Copenhagen)의 경우 리옹시의 도시계획 기술 고문이었던 장 피에르 샤르보노(Jean-Pierre Charbonneau)를 기술 자문으로 영입하고 공공공간 전담

설정하였고, 이를 위해 각각의 근린생활권이 나름대로의 정체성을 가진 특색 있는 삶의 공간이 될 수 있도록 다양한 정책을 제시하였다. 밴쿠버시 홈페이지 참조. (<http://vancouver.ca/commsvcs/planning/cityplan/>)

82) 특히 프랑스 여러 도시는 리옹시의 성공 사례를 벤치마킹하여 공공공간을 중심으로 한 도시환경 개선 정책을 펼쳤다. 보르도(Bordeaux), 릴(Lille), 스트라스부르크(Strasbourg), 파리(Paris) 등이 그 사례이다.

부서를 신설하였다. 코펜하겐은 이러한 조직 정비를 바탕으로 공공공간에 대한 통합적 계획인 코펜하겐 도시공간계획(CUSAP : Copenhagen Urban Space Action Plan)⁸³⁾을 수립하였다.

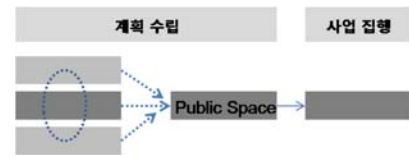
□ 공공공간을 하나의 발주 단위로 통합

리옹시는 공공공간 전담부서를 설립함으로써 공공공간을 하나의 발주 단위로 통합하였다. 가로, 광장과 같은 공공공간 개선 프로젝트에 있어 공공공간 전담 부서가 발주를 하고 각 프로젝트마다 한 명의 책임자를 선정하여 프로젝트 기획, 설계, 시공의 전 과정을 모니터링할 수 있게 하였다. 또한 중요한 공공공간 프로젝트는 현상 공모를 실시하여 수준 높은 디자인을 실현하였다.

□ 법정계획이나 다양한 주제별 비법정 계획 등 공공공간 통합적 계획을 수립

리옹시의 공공공간 개선 정책 또한 초기에는 점적인 사업 위주로 이루어졌으나 점차 이들의 실행 근거가 될 수 있는 통합적 계획의 필요성이 증가하였다. 이에 리옹시에서는 앞서 언급한 광역연대계획, 지역도시계획, 도시이동계획 등 법정 도시계획과 더불어 수변공간 계획, 야간경관계획, 녹지계획 등 주제별로 도시 전체를 대상으로 한 통합적 계획이 수립되었다.

밴쿠버시의 경우 도시 전체를 대상으로 한 통합적 공공공간 계획인 그린웨이 플랜, 필라델피아의 경우 통합적 전략을 제시하는 비전계획이 수립되어 지구별 계획 수립의 근거가 되었다.

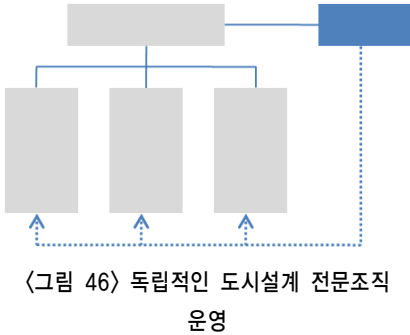


〈그림 45〉 공공공간 전담부서에 의한 총괄관리

83) 코펜하겐 도시공간계획은 코펜하겐시 담당국에서 수립하였으며 도시 전체를 대상으로 하는 계획으로 도시개발계획, 근린생활권 재생계획, 교통 및 시설계획, 주차계획, 수변공간 개발계획, 공원계획 등을 포함한다. 코펜하겐 도시공간계획의 3대 목표는 도시 공간개발에 대한 명확한 원칙을 제시하고, 경제적이고 수준 높은 공간의 질을 추구하며, 그 절차 상에 있어 시민, 민간전문가, 이용자 계층 사이의 원활한 소통을 확보하는 것이다.

4

독립적인 도시설계 전문조직 운영



도시 환경의 질적 수준에 대한 시민들의 요구가 커지면서 공공부문의 예산에 의해 운영되는 도시설계 전문조직을 운영하는 경우가 많아지고 있다. 현재 우리나라에도 서울시의 정책을 연구하는 시정개발연구원을 비롯하여 대부분의 광역자치단체에 자체 연구원이 설립되어 있다.

지속적인 전문설계 조직이 설치되어 있는 경우, 도시환경을 지속적으로 관리하고 보다 장기적이고 통합적인 계획을 수립하는 데에 있어 큰 이점이 있다. 더욱이 도시설계 전문조직이 공공 부문의 입장을 대변하고 공공적 가치에 최우선을 두고 운영되는 경우, 장기적으로 공공공간의 질적 수준을 향상시킬 수 있다. 싱가포르의 도시재개발청(URA)과 파리의도시설계원(APUR)은 독립적인 조직이지만 공공부문의 예산으로 운영되는 조직으로, 공공공간과 관련된 계획 수립과 사업 시행에 이르는 전 과정에 적극적으로 개입한다.

1) 싱가포르 도시재개발청(URA : Urban Redevelopment Authority)

(1) 조직 구성

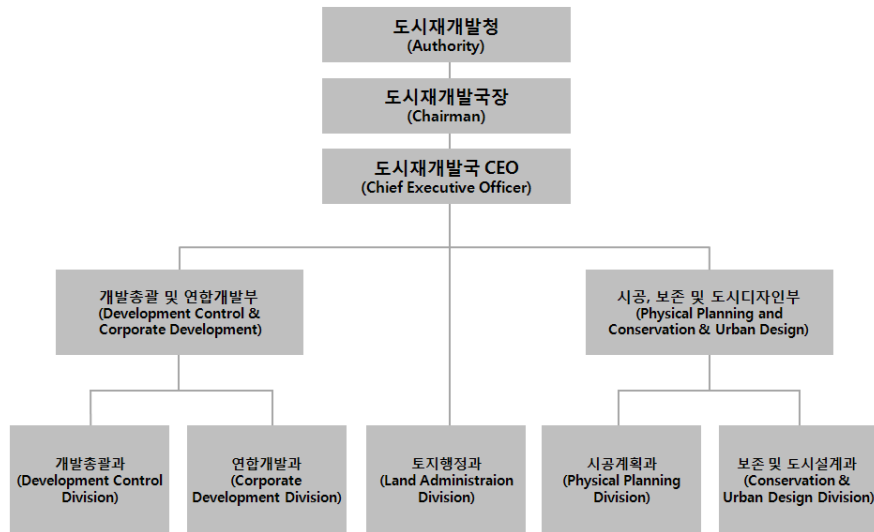
□ 설립 목표 및 역할

도시재개발청은 싱가포르 국가개발부(Ministry of National Development) 산하기관으로 1974년에 설립되었으며, "싱가포르를 살고, 일하고, 즐기는 도시로 만들자(Make Singapore a great city to Live, Work, Play)" 라는 슬로건 하에 효율적 토지 이용과 살기 좋은 환경을 만들기 위해 노력하고 있다. 또한 질적인 개발뿐 만 아니라 보다 장기적인 전략을 준비하여 무분별한 부동산 개발을 사전에 차단하고자 한다. 이를 위해 전국을 55개 지역으로 분류하고 각각에 대한 개발지침 계획을 수립하였다.⁸⁴⁾

주요 업무는 싱가포르의 개발방향을 설정하고 용도 및 교통계획 등에 대한 개발계획과 지침 수립 등 도시계획 전반에 걸친 계획 수립 및 관리·운용 업무뿐 만 아니라, 개발 프로젝트 계획과 민간개발에 대한 관리 등의 개발공사 업

84) 유광흠 외, 『도시건축 정책 및 공공공간 개선 선진사례 조사·출장보고서』 (2008), p.39.

무, 국유지 장기임대 공개입찰 등의 국유지 임대업무, 마지막으로 도시갤러리(City Gallery) 운영, 우수한 건축과 도시설계(AUDE : Architectural Urban Design Excellency) 시상 등의 홍보 및 교육 업무를 수행한다.



〈그림 47〉 싱가포르 도시재개발청(URA) 조직도

도시재개발청은 계획수립을 위해 BCA(Approaching Building Plan), NP(National Park), HDB(Housing Development Board) 등 관련기관과 긴밀한 협업 관계를 유지하고 있다.

□ 인원 구성

싱가포르 도시재개발청에는 약 800명이 근무⁸⁵⁾하며, 그 중 약 400명은 도시 계획 및 설계전문가들로 구성된다.

(2) 조직 운영

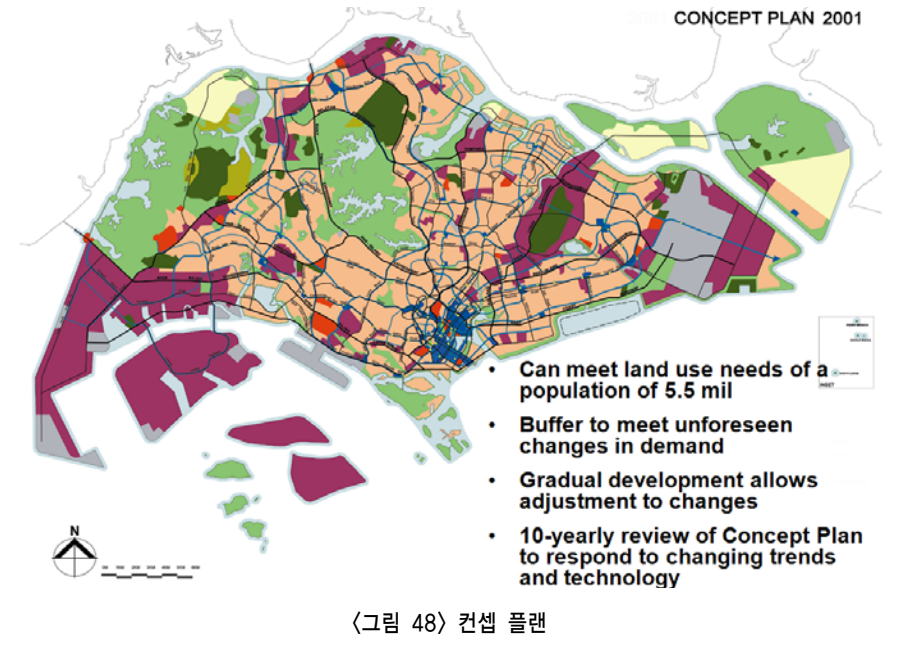
□ 도시계획의 전반적인 방향을 설정하는 컨셉 플랜 수립

■ 싱가포르의 컨셉 플랜(Concept Plan, 2001)

싱가포르의 도시계획은 크게 컨셉 플랜과 마스터플랜(Masterplan)에 의해 관리된다. 컨셉 플랜은 향후 40~50년 후의 비전을 설정하고 기본방향을 제시하는 계획이며, 마스터플랜은 컨셉플랜을 실행하기 위한 법정계획으로 10~15년 후를 내다보고 작성되며, 5년마다 리뷰를 거쳐 도시개발을 방향을 조정한다. 싱가포르의 도시계획은 컨셉 플랜의 기초 아래 공원 및 수변공간 계획(Parks & WaterBodies Plan)과 각 지역의 아이덴티티 계획(Identity Plan)을 수립하고, 그 후 선행 계획을 모두 고려한 마스터플랜 구상안을 만들어 시민들의 의견 수렴 및 피드백 과정을 거쳐 마스터플랜을 결정하는 과정을 거쳐 수립된다. 이 모든 계획 과정은 도시재개발청에서 주관한다.

85) 도시재개발청에는 2008년 현재 883명이 근무하고 있다.

싱가포르의 계획체계가 주는 시사점 중 하나는 컨셉 플랜에서 마스터플랜 작성에 이르는 전 과정에 걸쳐 끊임없는 피드백을 통해 계획 간의 정합성과 계획의 투명성을 확보한다는 것이다. 모든 단계의 계획 과정에서 계획 내용을 공개하고, 시민들과 토론, 인터넷 등에 의한 피드백과 시민공청회 과정을 거쳐 마스터플랜 작성한다. 이 때 마스터플랜의 구상안 작성 이후 시민이 의결한 최종적인 마스터플랜을 수립하기까지 약 1년 정도 소요된다.



□ 공공공간 관련 정책 수립

싱가포르는 깨끗한 녹색 도시환경(Clean & Green) 조성⁸⁶⁾ 정책을 통해 깨끗한 거리, 맑은 공기, 편리한 교통과 보행 공간, 열대 녹음과 아름다운 꽃, 훌륭한 오픈스페이스 등을 통해 최고의 환경을 갖춘 도시로 거듭났다. 도시재개발청은 이 과정에서 공공공간에 대한 전반적인 정책과 그에 따른 구체적인 사업 계획을 수립하였다.

■ 싱가포르의 공원 연계 계획(Park Connector Network Plan)⁸⁷⁾

공원 연계 계획은 공원 및 수변공간 계획에 기초하고 마스터플랜에 따라 별도로 수립된다. 지역별로 8개의 루트계획과 22개의 실행계획으로 세분되어 구간별 도시개발 사업에 반영하였다. 국가공원위원회가 계획을 수립하며, 효율적인 계획의 시행을 위해 시민들의 의견을 수렴하고 반영하였다. 또한 주거 및 개발위원회와 토지교통국 등의 관련 정부기관들과 계획대상지의 토지 수용 및 임대 문제나 세부 디자인 지침에 대해 협의한다.

86) 서울특별시 주택국, 『서울시 도시디자인기본계획 자료집』 (2006).

87) 양석우 외, “도시 그린웨이 네트워크를 위한 계획체계에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집』 (2007), v.23(6), pp.209-221.

■ 공공공간 및 수변공간 계획(Public space & Urban Waterfront Master Plan)

공공공간 및 수변공간 계획은 각 지역 특성을 고려한 구체적 공공공간 계획과 이를 연계시키기 위한 마스터플랜으로서 차후 개발될 용지에 대해 잠정적인 용도를 지정하고 융통성 있는 용도 개발을 유도한다. 또한 개발자유권을 최대한 허용하여 신축적인 개발을 유도하고 효율적으로 토지 이용을 하면서 최대한 많은 면적의 공원을 확보하고자 하였다.



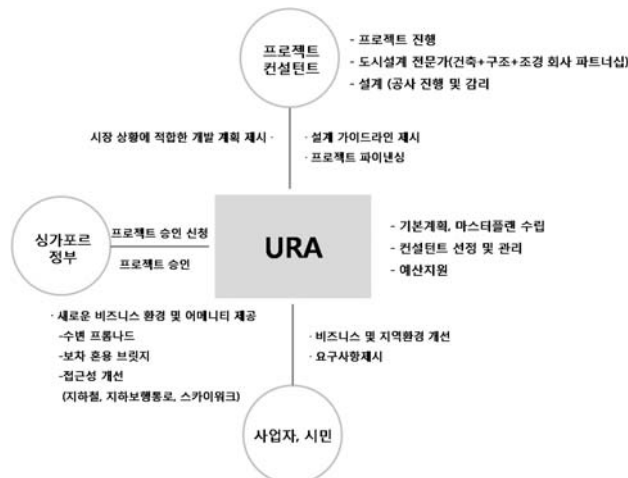
〈그림 49〉 싱가포르 도시재개발청이 수립한 공원 및 수변공간 계획

□ 사업 시행에 있어서 관련 부서와의 협의 시스템 운영

도시재개발청은 도시의 주요 하부구조물이나 도시 환경을 개선하는 주요 사업을 추진하는 과정에서 관련 부서와의 협의를 주도한다. 협의와 조정을 통해 사업을 일정에 맞추어 진행하고 상업·주거·여가 측면에서 주민들의 기대에 부응하는 향후 개발을 위한 기초를 마련한다.

□ 계획 수립에서 사업 시행 및 관리까지 담당

프로젝트 진행에 있어 그 기획부터 유지 및 관리 단계까지 도시재개발청은 핵심적인 역할을 수행한다. 또한 도시재개발청은 싱가포르의 개발 사업을 계획하고 관리하는 역할을 한다. 개별 프로젝트의 경우에는 계획 수립 뿐 아니라 개발공사(Development Agency)의 역할을 수행한다.

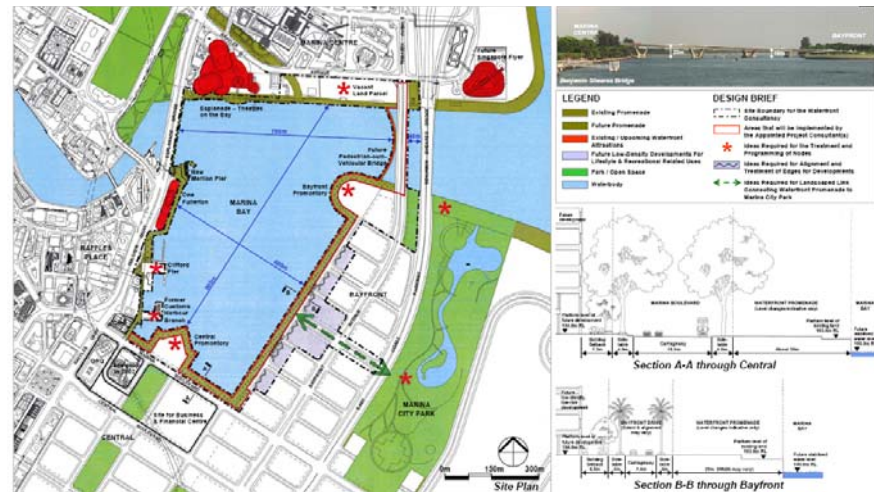


〈그림 50〉 도시재개발청의 역할(김기호 외, 2006 그림 재구성)

따라서 프로젝트를 위한 기본계획과 마스터플랜을 수립하고 이에 근거하여 프로젝트를 실제로 진행할 프로젝트 컨설턴트를 선정하고 관리하는 일을 담당한다. 도시재개발청이 직접 개발 공사로 참여한 대표적인 사례는 마리나베이(Marina Bay) 프로젝트이다.

■ 마리나베이(Marina Bay) 프로젝트

시청광장 및 중심상업지구와 연계된 마리나베이 남동쪽의 매립지에 대한 개발프로젝트로, 부지면적은 약 123ha이다. 이 프로젝트는 다운타운 오픈스페이스 시스템의 핵심이 되는 마리나베이 프로메네이드를 신개발사업과 연계하여 확장하고, 이를 중심으로 국제업무와 주거지를 개발하여, 자연환경과 밀접한 싱가포르의 고밀도의 경제중심지 조성을 목표로 하고 있다.



〈그림 51〉 싱가포르 마리나베이 계획

이 프로젝트를 통해 새로 조성될 공공공간은 전체 대상지의 37%인 46ha에 이르며, 특히 수변프로메네이드를 1.5km 길이로 조성하여 전체 3.35km에 달하는 보행자 도로를 조성할 계획이다. 다운타운 마리나베이 프로젝트는 장기적인 계획으로, 단계적인 실천 전략을 제시하고 있다. 총 3단계로 추진되는 개발 계획은 제1단계(2008~2015년)에서 기존의 중심업무지구를 확장하고 워터프론트를 개발, 제2단계(2015~2025년)에서는 화이트존을 중심으로 복합개발을 유도하며, 제3단계(2025년 이후)에서는 새로운 시가지 조성의 완료를 목표로 하고 있다.

도시재개발청은 또한 개발 사업의 시행을 관리하는 역할을 수행하는데, 도시재개발청이 제시한 전략과 마스터플랜, 또는 계획 가이드라인을 준수하는지 여부를 검토한다. 도시재개발청이 관리하는 사업 건수는 1년에 9,000여 건에 이르며, 그 중 90%가 정해진 일정 내에 이루어진다. 개발 사업에 대한 관리는 도시재개발청이 수립한 계획을 올바르게 실행시키기 위한 수단이 되며, 효율적인 진행을 위해 인터넷을 기반으로 한 전자 관리 시스템을 도입⁸⁸⁾하였다.

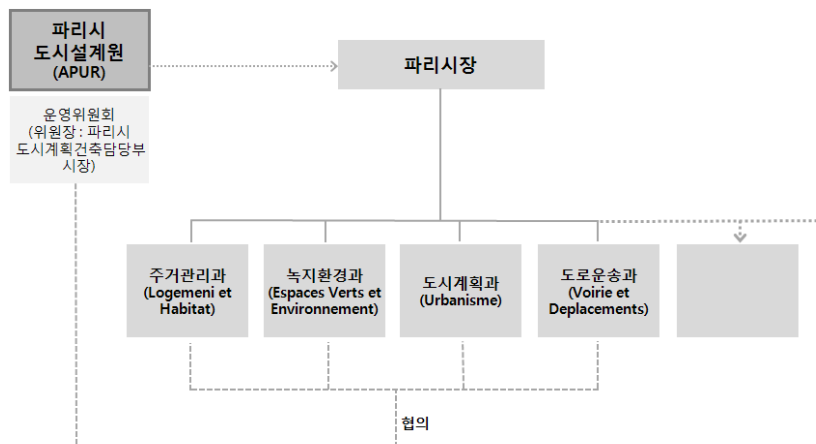
88) 개발 관리를 위한 전자시스템(EDA : Electronic Development Application)은 개발에 대한 허가를 보다 신속하고 효율적으로 관리하기 위해 도입하였으며, 인터넷으로 문서 파일과

2) 파리시 도시설계원(APUR : Atelier Parisien d'Urbanisme)

(1) 조직 구성

□ 설립 목표 및 역할

프랑스의 주요 도시에는 자체 도시계획 및 설계 조직인 도시설계원(Agence d'Urbanisme)이 설립되어 있다. 이것은 광역계획 및 토지이용계획 수립을 위한 조직으로, 1967년에 제정된 토지이용에 관한 법(LOF)⁸⁹⁾에 따라 각 도시에 설립되었다. 이후 1999년 지속가능한 개발법과 2000년 사회연대 및 도시재생법(SRU)에서 도시 전반에 대한 정책을 조율하는 기구로 인정받았다. 2008년 현재 프랑스 전역을 걸쳐 51개의 도시설계원⁹⁰⁾이 있으며, 도시설계원연합(FNAU : Fédération Nationale d'Agences d'Urbanisme⁹¹⁾)이라는 연합체를 구성하여 상호간의 정보교환 및 협력 관계를 형성하고 있다. 도시설계원은 일반적으로 각종 통계자료 및 현지조사를 통한 도시 현황 조사 및 분석, 개발계획 수립, 전문가 및 주민들의 참여 기획, 도시계획 및 개발 사업에 대한 사전연구 및 기획 등의 업무를 수행한다. 이 모든 과정에서 도시설계원은 공공의 이익을 대변하는 역할을 하며, 다양한 계획수립 및 개발 주체들 사이의 역할을 조정하는 기능을 수행한다.



〈그림 52〉 파리시 도시계획 관련 조직 구성도

카드도면 파일을 제출하고 그에 대한 승인 절차를 거친다. <http://edanet.ura.gov.sg> 참조.

89) LOF(Loi d'Orientation Fonciere)는 토지 이용에 관한 전반적인 내용을 담고 있는 법이다.

90) 51개의 도시설계원 중 수도권 지방에 해당하는 일드프랑스지역을 담당하는 IAURIF를 제외한 모든 도시설계원은 도시 산하 조직이다.

91) FNAU는 Federation Nationale des Agences d'Urbanisme의 약어로 '도시설계원연합'을 지칭한다.

파리시도시설계원(APUR)은 1967년 설립되었으며, 이후 도시경관보존과 역사적 도시구조로의 회귀 경향을 보인 1977년 토지이용계획(POS) 제정, 협의정비지구에 대한 지구개발계획(PAZ) 수립, 1989년 POS 개정 및 2000년 PLU 수립에 결정적 역할을 담당하였다.⁹²⁾

공공공간 관련 계획 중 파리시 이동계획(PDP)과 이에 수반된 사업들의 경우 파리시 도로국(DVD : Direction de la Voirie et des Déplacements)과 파리시 도시설계원의 긴밀한 협조 하에 수립된다.

□ 인원 구성

파리시 도시설계원은 도시설계전문가, 건축가, 엔지니어, 지리학자, 경제학자 등 다양한 분야의 전문가들이 협업을 통해 복합적 성격을 띠는 도시 문제를 해결하고자 한다.

도시설계원의 인적 구성은 건축가들이 주축이 되는 도시개발 관련 전문가들(aménageurs), 엔지니어(ingénieurs), 인문학자(généralistes) 등 크게 세 분야의 전문가들로 나뉜다.⁹³⁾ 대부분의 계획 및 정책 수립은 세 분야의 전문가들의 협업 과정을 통해 이루어진다.⁹⁴⁾

〈표 16〉 파리시 도시설계원(APUR)의 주요 업무와 인적 구성

담당 분야	인적 구성	주요 업무
도시개발 관련 (Aménageurs)	대부분 건축가 (architectes)	도시계획 수립 도시개발 사업에 대한 계획 수립 및 모니터링
엔지니어 (Ingénieurs)	엔지니어	공공공간과 교통수단에 대한 업무
인문학자 (Généralistes)	사회학자, 경제학자, 통계학자, 정치학자 등	정치, 사회, 경제 등에 대한 업무

(2) 조직 운영

□ 공공공간 관련 계획 수립의 기초 작업 수행

92) 특히 1970년대 이후 파리시의 ‘역사로의 회귀’ 움직임을 도시계획과 정비 사업으로 구체화하는 데에 주력하여 1970년대 후반부터 약 10여년을 ‘APUR의 시대’라고 칭하기도 한다. 건축가, 도시계획가 뿐만 아니라 사회학자, 지리학자 등 다양한 분야의 전문가들이 근무하며, 자체의 컴퓨터실을 운영하여 각종 계획 및 사업 도면을 생산한다.

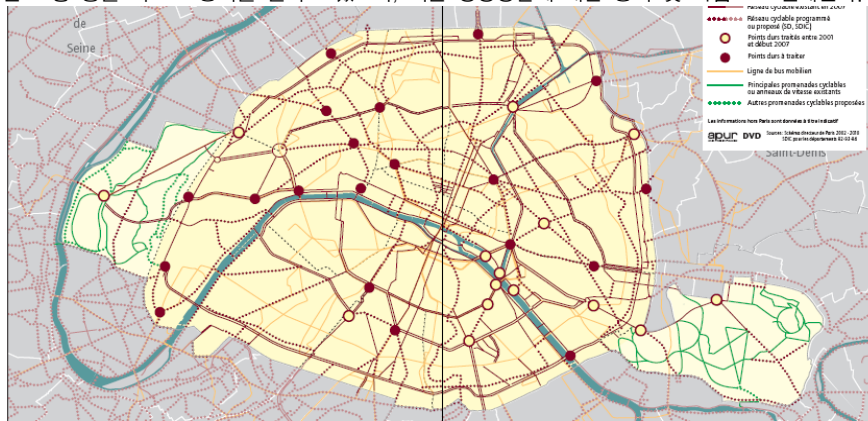
93) 파리시 도시설계원의 인원 구성과 관련된 내용은 2003년 1월 20일, 파리시 도시설계원에서 근무하는 건축가 도미니크 투슈(Dominique Touche)와의 면담 내용 참조.

94) 이 외에 지리정보시스템 등을 운영하는 정보팀(Les Services Informatiques), 각종 도면을 생산하는 데생실(Le Bureau de Dessins), 자료실(La Documentation) 등이 있다.

파리시 도시계획 승인 및 사업 시행의 권한은 파리시 당국에 있으나, 파리시의 전반적인 개발 방향을 담은 지역도시계획(PLU) 및 공공공간과 관련된 각종 계획에 대한 기초 작업은 도시설계원에 의해 이루어지며, 이 중 대표적인 것은 파리시 이동계획(PDP : Plan de Déplacement de Paris)이다.

■ 파리시 이동계획(PDP, 2007)

2000년 제정된 사회연대 및 도시재생법(SRU)에서는 도시이동계획(PDU)에 대한 수립 지침을 강화하여 인구 10만 이상 도시에 대해서 도시이동계획 수립을 법제화하였다. 사회연대 및 도시재생법 제정과 함께 도시이동계획의 중요성이 증대되고 도시계획과 교통문제 사이의 상호 관계가 강조되어 각 도시들은 도심 내 자동차 수요를 줄이고 보행자 및 자전거 이용 환경 개선, 장애인의 이동권 보장 등을 목표로 정책을 펼치고 있으며, 이는 공공공간에 대한 정책 및 사업으로 연계된다.



〈그림 53〉 파리이동계획에 나타난 자전거도로 구축계획 : 점으로 표시된 부분은 환경개선이 필요한 지역(PDP, 2007)

파리시이동계획(PDP)은 파리를 위한 도시이동계획으로 2007년 2월 제정되었다. 이에 앞서 일드프랑스(Ile de France : 수도권) 지방을 위한 이동계획(PDUIF⁹⁵⁾)이 수립되었으며 일드프랑스이동계획은 파리이동계획의 상위계획이 된다. 도시이동계획은 프랑스 전체의 교통체계에 대한 법(LOT⁹⁶⁾)에 근거하여 수립되었는데, 이는 교통계획뿐 만 아니라 보행자를 위한 공간, 주차, 물류 흐름 등을 포괄하는 통합적 계획이다. 파리이동계획에서는 여러 분야를 통합적으로 바라보는(pluridisciplinaires) 시각에서 접근한다는 원칙에 따라 공공공간 문제에 접근한다.

□ 파리시 도로국과 협조 하에 공공공간 관련 정책 수립

공공공간과 관련된 파리시의 부서는 도시계획국(Urbanisme), 주택국(Logement et Habitat), 녹지·환경국(Espaces Verts et Environnement), 도로국(Voirie et Déplacements) 등이 있으며, 파리시 도시설계원은 이들과의 긴밀한 협의 하에 계획을 수립한다.⁹⁷⁾ 이 중 공공공간과 가장 밀접한 관련을 갖는 부서는 도로국이다. 도로국은 앞서 언급한 파리시이동계획(PDP)을 수립

95) 일드프랑스이동계획(PDUIF : Plan de Déplacement Urbain d'Ile de France)은 2000년 12월 제정되었으며, 일드프랑스는 인구 천만명 정도의 수도권을 지칭한다.

96) LOT(Loi d'Orientation des Transports Intérieurs)는 교통체계에 대한 법이다.

97) 파리시 도시설계원은 시 당국과는 별개의 독립 조직이지만, 파리시도시계획국, 시설국 등 관련 부서가 있는 파리 시청 별관 건물(Boulevard Morland에 위치)에 위치하며, 상시적인 회의 등을 통하여 긴밀한 협조 체계를 유지하고 있다.

하는 주체이며, 가로와 관련된 일체의 계획 수립과 사업 추진의 책임 역할을 수행한다. 파리시도시설계원은 도로국과의 협조 하에 공공공간 관련 계획의 수립 단계, 실행 단계, 사업 기획과 추진 단계에서 핵심적 역할을 한다.

다양한 이용주체가 공존하는 공간(Espaces Civilisés) 사업은 파리시도시설계원이 이 사업의 원칙과 추진 방향을 담은 ‘다양한 이용주체가 공존하는 공간을 위한 헌장(La Charte d'Aménagement des Espaces Civilisés)’을 작성하고, 이에 따라 사업 대상지를 선정하고 향후 정비 방향을 제시하였다.

■ 다양한 이용 주체가 공존하는 공간(Espaces Civilisés) 사업

파리시는 2001년 ‘다양한 이용주체가 공존하는 공간’이라는 제목의 헌장을 발표하고 파리시 주요 간선도로를 대상으로 환경 개선 사업을 추진하였다. 이는 자동차 중심으로 구축된 도로체계에 대한 전반적인 제고에 따른 것으로 보행자, 자전거, 롤러블레이드, 장애인 등 다양한 도로 이용주체들이 조화롭게 공존할 수 있는 환경을 조성하고자 하는 데에 목적이 있다.



〈그림 54〉 Espaces Civilisés 사업 대상 (Espaces Civilisés 헌장, 2002)

BANDEROLLES	BANDEROLLES	moins de 3,00 m		plus de 3,00 m		engazonnement côté trottoir		engazonnement côté chaussée	
		au plus 1% de la largeur du trottoir jusqu'au premier obstacle		au plus 1% de la largeur du trottoir jusqu'au premier obstacle		au plus 1% de la largeur du trottoir jusqu'au premier obstacle		au plus 1% de la largeur du trottoir jusqu'au premier obstacle	
BANDEROLLES	Rue facile	1,80 m	1,80 m	1,80 m	1,80 m	1,80 m	1,80 m	1,80 m	1,80 m
BANDEROLLES	Rue forte	1,80 m	1,80 m	2,40 m	2,40 m	1,80 m	1,80 m	1,80 m	1,80 m
BANDEROLLES	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
BANDEROLLES	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
BANDEROLLES	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
BANDEROLLES	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
BANDEROLLES	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil
	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil	profil

〈그림 55〉 보도폭에 따른 가로계획지침 (Espaces Civilisés 헌장, 2002)

이 사업은 새로운 공간을 창출하는 것이 아니라 기존의 도로 네트워크 재생을 통해 쾌적한 공공 공간 네트워크를 구축하는 것이다. 따라서 시민들의 일상적인 삶의 장소임에도 불구하고 자동차 중심으로 계획되었던 도로의 환경을 개선하여 산책과 여가를 위한 장소로 탈바꿈시켰다는 데에 의미가 있다.

□ 사업 시행 시 지속적인 모니터링

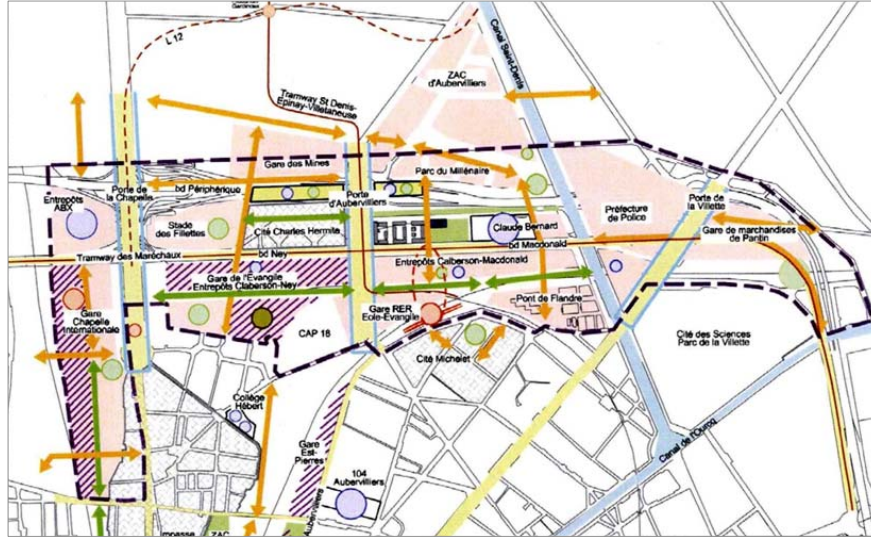
파리시 도시설계원은 파리시가 추진하는 주요 사업에 대해 사전 연구 단계에서 역사적·사회적·경제적·물리적 환경에 대한 종합적인 검토를 통해 사업의 기본방향을 설정한 후, 사업 시행과정을 지속적으로 모니터링함으로써 공공부문의 입장을 대변하는 역할을 한다.

1980년대 이후 파리시의 도시개발은 주로 협의정비지구(ZAC)의 형태로 진행되었는데, 파리시 도시설계원의 건축가들은 각각 하나의 지구에 대해 책임을 지고 사전 조사와 기본 계획, 모니터링 역할을 수행하였다.⁹⁸⁾ 최근 파리시의

98) 시트로앵 지구(ZAC André-Citroën)의 경우 장 미셸 미엑스(Jean-Michel Milliex), 베르시 지구와 파리리브고슈 지구의 경우 피에르 미켈로니(Pierre Micheloni)가 책임 건축가로 참

■ 도시재생 대규모 프로젝트 중 파리 북동부 개발계획(Paris Nord-Est)

대상 지역은 파리 북역과 동역에서 시작되는 철로들, 생드니 운하, 그리고 그 주변에 형성된 산업 용지들로 인해 주변과 단절된 지역이었다. 2002년 파리지 도시설계원 주도로 이 지역에 대한 전반적인 재생 계획이 수립되었다. 계획안의 주요 내용 중 하나는 주변 지역과의 연계로서, 공공공간에 대한 전반적인 개선에 의한 네트워크를 구상하였다.



〈그림 56〉 파리 북동부 개발계획

주요 도시재생 프로젝트(GPRU : Grand Projet de Renouveau Urbain)의 경우에도 도시설계원의 건축가들에 의해 사업에 대한 검토가 이루어지고 있다.⁹⁹⁾ 경우에 따라 아이디어 공모, 설계안 공모 등의 과정을 통해 대상 지역에 대한 책임 건축가가 별도로 선정되는 경우도 있으나, 이 경우에는 그 지역을 담당하는 파리지 도시설계원 건축가와 선정된 건축가가 계획안에 대해 지속적인 협의 과정을 거친다.

3) 독립적인 도시설계 전문조직 운영의 시사점

□ 계획에서 사업 실행까지 추진하는 통합적 총괄조직(URA) 운영

싱가포르 도시재개발청의 경우, 정책 수립에서 계획·설계·관리·교육 업무와 토지개발 업무까지 담당함으로써 도시환경의 통합적 계획과 관리 및 운영이 가능하다. 도시재개발청의 역할을 기반으로 싱가포르는 단순하고 명료하며 구체적이고 강력한 도시계획 시스템을 갖추었고, 이를 바탕으로 장기적 비전과 일관된 정책, 이를 위한 구체적인 실현 방안을 제시한다.

여하였다.

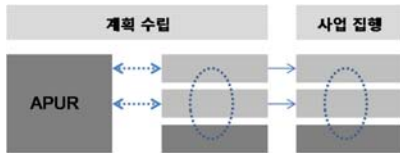
99) 도시재생 대규모 프로젝트(GPRU)의 일환으로 추진되고 있는 파리 북동부 개발계획(Paris Nord-Est)의 경우, 피에르 미켈로니(Pierre Micheloni)에 의해 기본 조사가 이루어졌고, 이후 아이디어 공모 과정을 거쳐 전문가들의 의견을 수렴하였다.

□ 독립적이고 지속적인 도시설계원(Agences d'Urbanisme) 운영

프랑스 각 도시에 설립된 도시설계원은 공공 주도의 프랑스 도시계획을 특징짓는 요인 중 하나이다. 도시설계원은 주로 시청 내부, 혹은 시청과 인접하여 위치하여 시 당국과 밀접한 관계를 맺고 있으며, 프랑스 통계청(INSEE), 문화부, 파리시교통공사(RATP), 상공회의소 등과 협업 하에 다양한 도시·사회적 프로젝트에 대한 계획을 수립한다. 도시설계원이 설립된 주된 목표 중 하나는 도시를 관찰하고 정보를 축적하여 정책과 계획 수립 시 근거를 제공하고자 하는 데에 있다. 또한 도시설계원은 광역계획(SCOT), 지역도시계획(PLU) 등 도시 전체를 대상으로 한 중장기계획 뿐만 아니라, 단기적 사업계획, 재개발 대상 지역에 대한 개발계획을 총괄하는 조직으로서, 광역권 계획부터 국지적 사업에 이르기까지 정합성을 유지하고 일관된 사업 추진을 하는 데에 매우 효과적이다. 프랑스의 도시설계원은 건축가, 도시계획가, 조경설계가 등 도시계획 실무진이 주축을 이루며, 이들은 실제 도시계획, 도시개발계획, 도시정비사업 등에 대한 기획 단계 연구에 있어서 보다 실질적인 안을 제시하고 사업 진행 과정에서 적극적으로 모니터링 역할을 수행한다.



〈그림 57〉 URA에 의한 통합적 계획 수립과 사업의 총괄적 시행



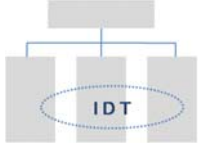

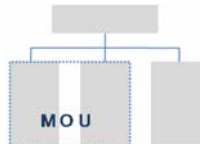
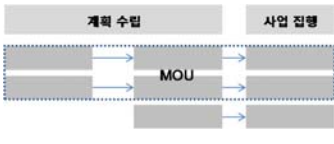
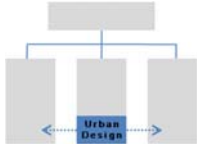

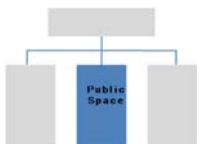
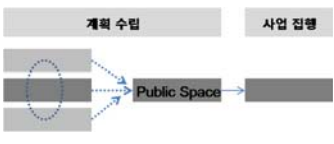
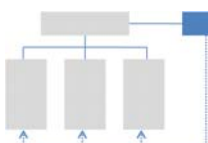
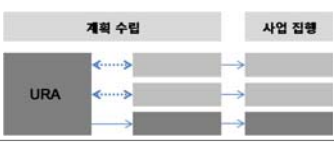
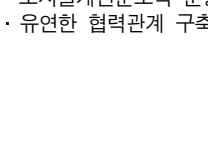
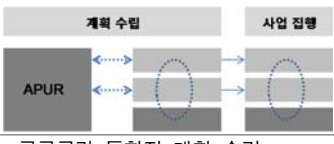
〈그림 58〉 APUR에 의한 통합적 계획 수립과 지속적인 협의 진행

□ 다양성을 담보할 수 있는 유연한 협의 시스템 구축

싱가포르와 파리시와 같이 독립적이고 지속적인 전문 도시설계원에 의해 도시계획을 수립하고 관련 사업을 추진하는 경우, 도시가 세운 장기적 비전을 바탕으로 일관적으로 계획과 사업을 운영할 수 있다는 장점이 있으나 경우에 따라 도시환경을 획일적으로 만드는 우를 범하기도 한다. 한 예로, 파리시도시설계원은 1970년대 후반부터 파리시 전역의 도시개발지구에 대한 전반적인 계획을 수립하였는데, 대상지의 특수한 상황이나 지역주민의 요구에 대한 고려가 부족한 상태에서 파리시도시설계원에 속한 건축가들에 의해 대부분의 계획이 수립되었다. 그 결과 획일적이고 보편적인 경관을 양산한다는 비판을 받았고, 이를 보완하기 위해 공공부문과 민간부문의 중간자 역할을 수행하는 코디네이터 제도를 도입하기도 하였다.

따라서, 독립적인 전문 도시설계원을 운영할 경우, 관련 계획이나 사업 추진에 있어서 지역적 특성과 지역민의 다양한 요구, 도시설계전문가와 건축가의 창의성을 담보할 수 있는 유연한 협의 시스템을 갖추는 것이 중요하다.

〈표 17〉 해외 협력적 운영체계 유형과 특성

유형	사례	조직 구성	조직 운영	시사점
관련 부서 간 협의체계 운영	시애틀 IDT	 <ul style="list-style-type: none"> 기존 행정조직 유지 단기적 협의체계 운영 	 <ul style="list-style-type: none"> 계획수립 과정에서 부서 간 협의 담당 부서에 의한 개별사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 정기적 회의 등 지속적인 협의시스템 구축 디자인 샤레트, 워크숍 등 자유로운 협업을 위한 다양한 제도 마련 상호협약, 조정목록 등 업무 이행 절차와 관련된 규칙 제정 다수의 부서가 공유할 수 있는 장기적이고 통합적인 계획 수립
	포틀랜드 MOU	 <ul style="list-style-type: none"> 기존 행정조직 유지 지속적 협력관계 구축 	 <ul style="list-style-type: none"> 계획과 개발 부서 간의 협약에 의해 수직적 정합성 확보 	
도시디자인 부서를 중심으로 한 협력체계 구축	시애틀 도시디자인팀			<ul style="list-style-type: none"> 실무전문가 중심의 도시디자인 조직 운영 개방형 직위 제도에 의한 민간전문가 영입 및 지속적인 활용 도시디자인 부서에 의해서 수립된 통합적 계획을 바탕으로 다른 부서와 협의 도시디자인 부서 주축로 디자인 샤레트나 워크숍 개최
	포틀랜드 도시디자인그룹	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획국 내 도시디자인 부서 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 도시디자인 부서에 의한 통합적 공공공간 계획 수립 통합적 계획에 근거하여 다른 부서와 협의 	
전담부서를 통한 총괄관리	리온 공공공간 전담부서			<ul style="list-style-type: none"> 공공공간에 대해 통합적으로 사고할 수 있는 기반으로서의 공공공간 전담부서 설치 공공공간을 하나의 발주 단위로 통합 사업 추진 시 전담팀 구성, 사업 전 과정에 걸친 모니터링 가능
	밴쿠버 그린웨이 전담부서	<ul style="list-style-type: none"> 기존 행정조직 내에 공공공간 전담부서 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 다른 부서와의 협의 과정을 거쳐 계획안 작성 공공공간에 대한 발주 주체 일원화 계획에서 시공까지 일관된 진행 	
독립적인 도시설계 전문조직 운영	싱가포르 도시재개발청 (URA)	 <ul style="list-style-type: none"> 독립된 도시설계전문조직 운영 유연한 협력관계 구축 	 <ul style="list-style-type: none"> 공공공간 통합적 계획 수립 필요에 따라 직접 사업 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 공공부문의 투자로 지속적인 독립 도시설계 전문조직 운영 실무전문가 중심의 조직 구성으로 계획 수립 및 실행력 확보 지자체 행정 조직과 긴밀한 협조 가능 도시계획 수립에서 공공공간 관련 계획, 관련 사업 추진에 이르기까지 일관된 정책 수행 가능 계획부터 실행에 이르는 전 과정에 걸쳐 행정 조직에 지속적인 자문을 해 줄 수 있는 지원 시스템 구축
	파리시 도시설계원 (APUR)		 <ul style="list-style-type: none"> 공공공간 통합적 계획 수립 계획부터 실행까지 전 과정에 걸쳐 유연한 협의 체계 구축 	

V.

공공공간의 통합적 계획을 위한 협력적 운영체계 구축방안

1. 공공공간의 협력적 운영체계 구축
2. 협력적 운영체계 구축을 위한 제도 개선안

(a u r i

공공공간의 통합적 계획을 위한 협력적 운영체계 구축방안

1

공공공간의 협력적 운영체계 구축

이제까지 국내외 사례 분석을 통해 공공공간 관련부서 간 협력적 운영체계의 다양한 유형들에 대해 살펴보았다. 서론에서도 언급하였지만 현재 우리나라 공공공간의 문제를 해결하기 위해서는 공공공간을 계획하고 조성하는 시스템에 대한 근본적인 개선이 필요하다. 즉 장기적 비전을 가지고 총체적인 접근 방식으로 공공공간을 조성하고 유지·관리하기 위한 공공공간의 통합적 계획이 요구되고 있다.

따라서 본 연구는 공공공간의 통합적 계획을 개별 공공공간들을 공공공간이라는 일관된 관점에서 접근하고자 하는 총체적이고 통합적인 과정으로서의 계획으로 정의하고, 이러한 통합적 계획의 목표는 크게 물리적 대상의 통합, 계획과정의 통합으로 구분하였다. 또한 이것을 가능하게 하는 수단으로서 개별 공공공간들을 다루는 행정주체와 공공공간의 계획, 사업, 운영과 관리로 이어지는 과정 속에서 각기 다른 행정 주체들의 통합을 강조하였다.

공공공간은 도시의 필수적인 기반시설로서 본질적으로 도시의 모든 부분과 밀접하게 연관된다. 이러한 공공공간을 통합적으로 계획하고 조성, 관리하기 위해서는 무엇보다도 공공공간과 관련된 많은 주체들, 특히 행정주체 사이의

협력적인 운영체계 구축이 전제되어야 한다. 이에 국내 공공공간 관련 제도의 운영현황과 해외 협력적 운영체계의 사례 분석을 바탕으로 공공공간의 통합적 계획을 위한 관련 행정주체의 협력적 운영체계 구축 방안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

□ 기존 조직 중심의 협의체계 강화

현재 국내에서도 이루어지고 있는 협의체계를 좀 더 강화하는 방안으로, 일반적으로 이루어지는 협의체계와 도시디자인 부서를 중심으로 한 협의체제로 나눌 수 있다.

전자는 공공공간 뿐만 아니라 다른 많은 업무에서도 이루어지는 협의체계로서 시애틀의 IDT(Inter-Departmental Team)나 포틀랜드의 부서간 상호협약(MOU)이 좋은 사례가 될 수 있다. 이러한 방식이 가지는 장점은 현재 일상적으로 이루어지는 부서간 협의들을 좀 더 체계적이고 긴밀하게 진행할 수 있다는 점이다. 그러나 이를 위해서는 여러 부서가 공유할 수 있는 장기적이고 통합적인 비전이나 계획이 전제되어야 하고, 정기적인 회의를 통해 지속적으로 협의할 해야 하므로 업무처리에 시간이 많이 걸리는 단점이 있을 수 있다.

도시디자인 부서 중심의 협의체계는 시애틀의 도시디자인팀과 포틀랜드 도시디자인그룹에서 찾아 볼 수 있는 방식으로, 이때 도시디자인 부서는 실무전문가들로 구성되어 있다. 이들은 도시설계가, 조경설계가 및 건축가 등 관련 전문가로서 전반적인 도시계획이나 도시설계 관련 계획이나 사업을 직접 수립하고 추진할 수 있는 역량을 갖추고 있다. 여러 부서 간 원만한 협의를 위해서는 전자와 마찬가지로 관련 행정주체 모두가 공유할 수 있는 통합적 계획이 전제되어야 하는데, 실무전문가로 구성된 도시디자인 부서는 직접 통합적 계획을 수립할 수 있으므로 이를 바탕으로 다른 부서와 의견을 조정할 수 있다. 그러나 관련 부서들 간의 협의체계는 강제적이지 않으므로 서로 상호협약(MOU)을 체결하거나 정기적인 업무회의 운영 등을 통해 관련 부서간 협의가 지속적이고 원활하게 이루어질 수 있는 장치가 필요하다.

현재 김해시를 비롯한 국내 많은 지자체들이 이와 유사한 방법을 도입하고 있으나 전문가가 1-2명에 불과하고 채용된 전문가들마저도 계약직이라는 한계로 인해 자체적으로 통합적 계획을 수립하거나 장기적인 계획을 마련한 사업을 진행을 하는 데에 많은 어려움을 갖고 있다. 또한 관련부서가 공유할 수 있는 계획이 없어 서로 공감대 형성이 이루어지지 않아 관련부서 간 협의와 조정이 적극적으로 이루어지기 어려운 상황이다.

기존 부서를 중심으로 협의체계를 강화하는 것은 비교적 단시간에 협력적 운영체계를 구축할 수 있다는 장점이 있으나 관련부서들의 협의를 도출하는 과

정에 비교적 많은 시간이 소요되므로 긴급한 사안을 처리하는 데 한계가 있다. 그러나 이러한 방식은 통합가능성¹⁰⁰⁾이라는 관점이나 물리적 대상의 통합과 계획 과정의 통합이라는 통합의 목적에서 모두 적합할 것으로 판단된다. 또한 도시계획사업이나 개별적으로 진행하는 공공공간 관련 사업에도 모두 무난히 적용가능한 방법이라 생각한다.(표 18 참조)

□ 공공공간 전담부서 설치

공공공간을 계획, 조성, 관리하는 전담부서를 설치하는 방안이다. 대표적인 사례는 리옹시의 ‘공공공간 전담부서(Service Espaces Publics)’로서, 이러한 부서의 운영을 통해 공공공간을 하나의 발주 단위로 통합하여 가로, 광장과 같은 공공공간 개선 프로젝트에 있어 공공공간 전담부서가 직접 발주를 하고 각 프로젝트마다 한 명의 책임자를 선정하여 프로젝트의 기획, 설계, 시공의 전 과정을 지속적으로 모니터링하고 있다. 리옹시도 초기에는 점적인 사업 위주로 진행하다가 이러한 사업의 실행 근거가 될 수 있는 통합적 계획의 필요성을 인식하고 법정 계획과 함께 도시 전체를 대상으로 한 수변공간, 야간경관, 녹지 등 주제별 통합적 계획을 수립하였다. 이를 통해 리옹시는 공공공간을 통합적으로 운영할 수 있는 좀 더 강력한 체계를 갖추게 되었다.

이러한 방법은 공공공간을 통합적으로 계획하고 조성하고 관리하기 위해서는 가장 효과적인 방법일 수 있으나 공공공간 자체가 워낙 복잡한 맥락 속에서 만들어지기 때문에 리옹시처럼 시 차원에서 전략적으로 공공공간 관련 정책을 추진하지 않는 한 현실적으로 적용하는데 어려움이 많다. 현재 우리나라의 제도적 상황에서 공공공간 전담부서의 설치를 위해서는 도시를 다루는, 특히 도시계획과 관련된 전반적인 시스템이 바뀌어 도시공간을 구성하는 방식이 달라져야만 공공공간과 관련된 전담부서를 독립적으로 설치하고 이 부서에서 공공공간의 통합적 계획을 수립하여 사업을 추진해 나갈 수 있다. 장기적으로 그리고 좀 더 적극적으로 공공공간의 근본적인 체질 개선을 위해서는 이러한 개선 방안이 바람직하겠지만, 이러한 전면적인 개선이 아니더라도 공공공간과 관련된 사업 발주주체만 어느 정도 일원화시켜도 많은 문제들이 개선될 수 있을 것이다.

벤쿠버의 그린웨이 전담부서는 이러한 공공공간 전담부서 설치의 한계를 보완해 주고 있다. 엔지니어링 서비스 부서 내에 그린웨이, 보행자도로, 자전거도로, 수변공간 네트워크 등을 다루는 전담팀을 구성하고, 이 팀을 중심으로 같은 부서는 물론이고 다른 부서의 관련 담당자들과 업무협의를 진행하고 설계

100) 본 연구의 2장 1절에서 공공공간의 통합적 계획을 위한 전제조건으로 제시하고 있는 총체적 접근, 관련 계획 간의 연계성, 계획의 실행력이라는 측면에서 통합가능성을 검토하였다.

에서 시공에 이르는 전 과정을 관리하여 일관되게 사업이 추진될 수 있도록 하였다. 이것은 중요한 이슈나 주제에 대해 부서 내 작은 공공공간 전담팀을 구성하여 계획에서부터 사업까지 일관되게 사업을 추진하는 방법으로, 전체 조직개편을 하지 않더라도 개별사업들에 대해서는 어느 정도 통합적인 운영이 가능하다.

공공공간 전담부서를 설치하는 방안은 공공공간 관련 사업 발주주체를 일원화하는 강력한 것으로, 통합가능성과 통합의 목적(물리적 대상의 통합과 계획과정의 통합)이라는 측면 모두에서 효과적인 방법이다. 따라서 도시계획시설 사업이나 개별적 공공공간 사업을 일관되고 효율적으로 추진할 수 있다는 점에서 매우 적합할 것으로 판단된다.(표 18참조)

□ 독립된 설계전문조직 운영

다음의 방안은 싱가포르의 도시재개발청(URA)나 파리의 도시설계원(APUR)처럼 계획에서 사업 실행까지 추진하는 실무전문가 중심의 총괄조직을 설립, 운영하는 방안이다. 이러한 조직은 행정조직의 일부로 공공공간을 전담하는 부서가 아니라 설계와 관련된 업무를 직접 진행하는 외부의 독립된 조직으로, 공공의 영역에 속할 수도 있지만 이와 별개로 비영리 민간조직으로 설립될 수도 있다. 이러한 조직의 장점은 공공공간과 관련된 정책 수립에서 계획·설계·관리는 물론이고 관련 실무자들의 교육과 부지개발까지 모두 담당할 수 있어 도시 공간환경의 통합적 계획과 관리, 운영이 가능하다는 것이다. 동시에 지속적인 모니터링을 통해 현실적이고 실천 가능한 계획과 사업을 제시할 수 있고, 계획에서 실행에 이르기까지 전 과정에 걸쳐 행정 조직에 지속적인 도움을 줄 수 있다. 비영리 민간조직인 경우에는 공공영역 뿐 아니라 민간이 도시 내 대규모 개발을 할 경우에도 개입하여 공공의 이익을 위한 설계를 제안하고 이를 관리할 수 있다는 특징이 있다.

그러나 독립적인 설계조직이 독점적으로 공공공간을 조성할 경우 다양한 도시환경 조성이 어려울 수 있다는 점을 경계해야 한다. 따라서 이러한 독립적인 전문 도시설계원을 운영할 경우에는 관련 계획이나 사업 추진에 있어서 지역적 특성과 지역민의 다양한 요구, 도시설계전문가나 건축가의 창의성을 담보할 수 있도록 유연한 협의체계가 내부적으로 갖추어져야 한다. 또한 지자체 행정조직과 긴밀한 협조 관계가 전제되어야만 설계전문조직의 기능을 최대한 발휘할 수 있으며, 행정적으로도 용역 발주와 계약 절차를 간소화시켜 예산이나 시간의 불필요한 낭비를 줄여야 한다.

독립된 설계조직을 설립하여 운영하는 방안은 당장은 어렵지만 몇 가지 제도적 장치가 마련된다면 빠른 시일내로 적용할 수 있는 방법이다. 통합가능성

이나 통합의 목적 측면에서도 모두 효과적인 결과를 얻을 수 있으며, 개별적인 사업을 진행할 시에는 기존 부서에서 처리하는 것보다 훨씬 효율적일 수 있다. 하지만 도시계획시설과 같이 관련 업무를 담당하는 부서가 많은 경우에는 행정조직 내에서 처리하는 것이 효과적일 수도 있다.(표18 참조)

□ 외부 민간전문가 활용

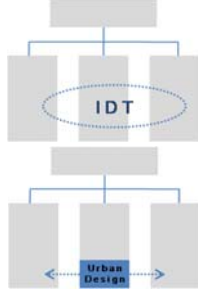
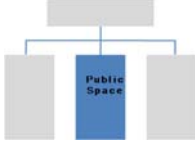
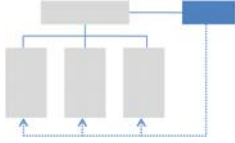
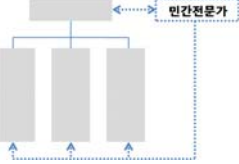
마지막으로 제안하는 협력적 운영체계 구축 방안은 외부의 민간전문가를 활용하는 것이다. 이때 외부 전문가는 개인이 될 수도 있고, 조직이 될 수 있으나, 앞에서 제안한 독립적 설계조직과 구분해서 보면 개인적인 외부 전문가의 활용에 가깝다.

서울시 강동구는 서울대와 연구 협약이라는 형태로 긴밀한 협력체계를 구축하고 있다. 이것은 전문가 집단이 행정 주체와 협력체계를 구축하여 공공부문이 계획을 수립하고 사업을 추진하는 과정에 지속적인 검토와 조언, 모니터링을 해 주며, 다른 관련 주체가 계획을 수립하거나 사업을 추진하는 경우에도 통합적인 비전을 바탕으로 일관되게 진행될 수 있도록 전문가가 직접 도움을 주고 있다. 이러한 방법은 현재의 제도적 상황에서도 지자체와 관련 부서, 전문가의 합의에 의해서 추진될 수 있는 방안이다.

그러나 외부 전문가를 좀 더 효과적으로 활용하기 위해서는 무엇보다도 강력한 단체장의 의지나 담당 실무진들의 적극적인 참여가 필요하며, 동시에 공공과 전문가들 사이의 신뢰가 형성되어야만 긴밀한 협력관계를 유지할 수 있다. 또한 외부 전문가를 좀 더 적극적으로 활용할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

외부 민간전문가의 활용은 공공공간 뿐만 아니라 여러 분야에서 적용할 수 있는 방안으로, 최근 적극적으로 검토되고 있다. 이러한 방안은 민간전문가를 활용할 수 있는 근거가 되는 제도적 장치가 마련되면 바로 도입할 수 있으며, 통합가능성이나 통합의 목적에서도 비교적 효과적이어서 도시계획시설사업이나 개별적인 공공공간 사업 모두 적용할 수 있을 것이다.(표18 참조)

〈표 18〉 공공공간 관련 행정주체의 협력적 운영체계 구축 방안과 특성

		기존 부서 중심의 협의체계 강화	공공공간 전담부서 설치	독립된 설계조직 설립	외부 전문가 활용
유형별 특성	개념도				
	특징	<ul style="list-style-type: none"> · 기존 조직 내 협의체계 강화 · 단기적 적용방안 · 업무처리시간이 많이 소요됨 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공공간 전담부서 설치 · 사업 발주주체의 일원화 가능 · 장기적, 통합적 계획 수립 가능 · 장기적 적용방안 · 현 제도 적용 어려우므로 사업특성에 따라 전담반을 구성할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 기존 행정조직과 독립된 도시설계 전문조직 운영 · 공공 또는 비영리 민간조직으로 설립 · 계획수립, 설계, 시행, 관리 일원화 · 민간 개발사업시 유도 가능 · 중기적 적용방안 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정 조직과 외부 전문가 협의체계 구축 · 전문가의 지속적인 검토와 모니터링 가능 · 단기적 적용방안
	필요조건	<ul style="list-style-type: none"> · 부서 내 전문가 · 장기적, 통합적 계획 · 긴밀한 협의체계 · 관련자들의 공감대 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정조직의 전면 개편 	<ul style="list-style-type: none"> · 유연한 협의체계 · 행정조직과 긴밀한 협력관계 · 관련 행정절차 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> · 민간전문가 활용 제도 · 관련자들의 의지와 관심
	통합가능성	○	◎	◎	○
	통합 목적	물리적 대상	◎	◎	○
		계획과정	◎	◎	○
적합성	도시계획 시설사업	○	◎	○	○
	개별사업	○	◎	◎	○

매우 적합함◎, 적합함○

2

협력적 운영체계 구축을 위한 제도 개선안

앞에서 제시하고 있는 네 가지의 협력적 운영체계 구축 방안들은 공공공간의 통합적 계획을 위한 기본적인 방향만 제시하고 있어, 이를 국내 제도에 적용하기 위해서는 좀 더 실질적이고 구체적인 방법들이 검토되어야 한다. 현실적으로 이러한 네 가지 협력적 운영체계 구축 방안들을 현 제도에 적용하기에는 여러 가지 어려운 점들이 있다. 따라서 다음과 같은 제도들에 대한 개선이 선행되어야 할 것이다.

□ 관련 부서간 상호협약(MOU)제도 도입

관련 부서의 협의체계를 강화하기 위해서는 관련 부서 간 상호협약(MOU) 제도를 공식적으로 도입하고, 이러한 협약이 유지될 수 있도록 협의에서 조정해야 할 목록, 정기적의 협의회 구성 등과 같은 업무 이행 절차와 관련된 규정이나 지침을 보완하여 좀 더 긴밀한 협의체계를 구축해야 한다. 특히 관련주체들의 정기적인 회의 뿐 아니라 디자인 샹레트, 워크숍 등과 다양하고 실질적 협의 수단 도입을 적극적으로 검토해서 업무 수행지침 등에 포함할 수 있도록 해야 한다.

□ 전문직 공무원 제도 개선

공공공간과 관련된 실무전문가들이 중심이 되어 관련 부서를 조직할 수 있도록 전문직 공무원의 적극적인 채용 방안이 마련되어야 한다. 현재는 공직사회의 전문성을 제고하고 경쟁력을 강화하기 위한 제도로써 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위해 필요하다고 판단되는 직위에 공개경쟁을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 자 가운데 최적격자를 임용하는 ‘개방형 직위제’를 통해 민간 전문가를 영입하고 있다. 그러나 민간 부문에 비해 상대적으로 낮은 보수 등 민간전문가들이 안정된 환경에서 지속적으로 전문가적 역량을 발휘할 수 있는 여건은 아직 미흡한 실정이다. 무엇보다 임용기간이 5년을 넘을 수 없기 때문에 실력이 있는 전문가들을 행정 조직에 오래 머무르게 할 수 없을 뿐만 아니라 지방의 경우 적합한 전문가를 찾기가 어려운 상황이다.

□ 도시디자인 관련부서의 역할 강화

공공공간 관련된 전담부서를 설치하기 위해서는 도시 공간을 만드는 전반적인 구조 개편이 수반되어야 하므로 현실적으로 어려움이 많다. 그러나 기존 조직 내의 협의체계를 강화하거나 특정 사업을 전담하는 팀을 구성하기 위해서는

구심점 역할을 할 수 있는 부서가 필요하다. 이러한 측면에서 현재 전국적으로 설치, 운영되고 있는 도시디자인과를 단순히 경관이나 디자인의 개선을 담당하는 부서가 아니라 공공공간과 관련된 업무를 처리할 수 있는 전담부서로 운영할 수 있도록 역할을 조정하고 강화하는 것도 단기적으로 효과적인 개선방안 될 수 있다. 이렇게 하기 위해서는 관련업무에 대한 구체적인 실행력을 확보하고, 상호협약제도와 같은 관련부서 간 협의체계가 마련해야 한다.

현재 도시기본계획이 점차 종합계획에서 전략계획으로 변화하고 있어 앞으로 도시기본계획의 역할은 물론이고 그에 따라 수립되었던 부문별 계획의 역할과 내용 또한 달라질 것이다. 따라서 이러한 변화에 따른 도시계획관련 조직개편이 예상되며, 이러한 변화과정 속에서 지자체가 장기적인 안목을 가지고 공공공간과 관련된 전담부서를 신설하여 운영하는 것도 도시의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 하나의 전략적인 방안이 될 것이다.

□ 비영리 법인의 활성화 방안 마련

독립된 전문설계조직을 설립하기 위해서는 비영리법인의 설립과 운영이 사회적으로 활성화되고, 이러한 전문조직이 행정 조직과 협력적 관계를 유지할 수 있는 시스템이 마련되어야 한다. 특히 행정 조직과의 관계에 있어서도 단순히 계약을 체결하고 사업을 수행하는 수직적 관계가 아니라 서로 협력하고 상호보완이 가능하도록 조직의 위상이 설정되어야 한다.

□ 계약절차의 간소화

공공에서 발주하는 사업은 계약에서부터 사업 과정에서 여러 가지 절차와 서류가 너무 복잡하고 그 시스템이 유연하지 못하여 기존의 방식과 조금 다른 유형의 업무를 진행하려면 많은 어려움이 따른다. 따라서 전문설계조직이 운영되거나 외부 전문조직을 활용하기 위해서는 계약방식이나 기타 사업 진행 등에 있어서 좀 더 유연하게 대처할 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 한다.

□ 민간전문가 활용방안 마련

외부 민간전문가를 적극적으로 활용하기 위해서는 먼저 단순히 용역관계나 단순한 자문관계가 아닌 행정주체와 수평적 관계의 조력자로서 그 역할이 정립되어야 한다. 2007년 제정되어 현재 본격적으로 작동되기 시작한 건축기본법은 이러한 민간전문가를 활용할 수 있는 제도적 기반을 마련해 주고 있다.¹⁰¹⁾

101) 건축기본법 제23조에서는 “중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 건축 관련 민원, 설계공모 업무나 도시개발 사업 등을 시행함에 있어서 민간전문가를 위촉하여 해당 업무의 일부를 진행조정하게 할 수 있다”라고 제시함으로써 민간전문가의 참여를 법적으로 보장하고 있다.

그러나 참여할 수 있는 전문가의 유형이나 업무의 범위가 명확히 제시되지 않아 아직까지 지자체에서 민간전문가 제도를 활용하기에는 어려움이 있다. 따라서 민간전문가의 보수나 운영지침 등에 대해 제시하게 되어 있는 국가건축정

〈표 19〉 협력적 운영체계 구축방안과 제도 개선안의 관계

	기존 부서 중심의 협의체계 강화	공공공간 전담부서 설치	독립된 설계조직 설립	외부 전문가 활용
관련부서 간 상호협약 제도 도입	◎	◎	○	
전문직 공무원 관련제도 개선	◎	◎		
도시디자인 관련 부서의 업무조정	○	◎		
비영리 법인의 활성화방안 마련			◎	
계약절차의 간소화			◎	○
민간전문가 활용방안 마련				◎

매우 관련있음 ◎, 관련있음 ○

책위원회의 운영규정¹⁰²⁾이 조속히 마련되어 지자체에서 민간전문가 제도를 적극적으로 활용할 수 있도록 도와주어야 할 것이다.

102) 건축기본법 시행령 제24조 2항.

VI.

연구의 성과와 한계

(a u r i

연구의 성과와 한계

이 연구는 삶의 토대로서 제 역할을 제대로 수행하지 못하는 공공공간, 서로 연계되지 않는 공공공간, 지역적으로 불균형한 공공공간 등에 대한 문제의식에서 출발하였다. 대부분이 공공에 의해 일방적으로 공급되고 있는 우리의 공공공간은 이용자보다는 관리상 편의를 중심으로 구성되어 생활과 밀접한 공공공간이 절대적으로 부족하며, 질적인 면에서도 아주 열악한 상황이다. 이러한 공공공간의 근본적인 문제를 해결하고 수요자 중심의 공공공간을 조성하기 위해서는 도시의 여건을 고려한 통합적이고 장기적인 비전 수립이 시급하다고 판단하였다. 이를 위해 연구에서는 공공공간의 계획과 운영에 관련된 현 제도의 현황과 문제점을 분석하고, 이에 대한 개선 방안을 마련하는데 중점을 두었다. 따라서 이 연구는 도시공간의 질적 향상을 위한 하나의 방법으로 공공공간의 통합적 계획의 필요성과 역할을 검토하고, 이를 위해 관련 행정 주체간 협력적 운영체계를 구축할 수 있는 방안을 제시하는데 목적이 있다. 여기서 공공공간의 범위는 공공영역에서 다루어지는 중요한 도시 공간으로서 법적으로 도시계획시설로 지정된 공원, 녹지, 도로, 하천, 유수지 등으로 한정하였다.

먼저 공공공간의 통합적 계획의 개념과 그 기본방향을 정리하였는데, 여기서 통합적 계획이란 모든 관련 요소를 고려한 총체적인 접근을 통해 공통의 대안을 도출하는 것을 의미한다. 따라서 이 연구에서 통합적인 공공공간 계획은 공공공간이라는 대상들을 총체적으로 고려하여 계획하고(물리적 대상의 통합), 공공공간 계획과정을 통합적으로 조정(계획과정의 통합)하는 것을 궁극적인 목적으로 하였다. 이를 위해 관련 행정 주체들의 협력적 운영을 기본방향으로 설정하였으며, 이러한 통합적 계획의 전제조건으로 총체적인 접근, 관련 계획들 간의 유기적 연계성, 그리고 장기적인 비전과 구체적인 실행력 확보 등을 제시하였다.

3장에서는 국내 공공공간 조성과의 운영 현황을 조사하기 위해 공공공간의 조

성과 운영은 크게 도시계획시설로 지정되는 공공공간과 도시계획시설 지정과 관계없이 지자체의 개별적인 사업에 의해 조성되는 공공공간으로 나누어 살펴 보았다. 이러한 국내 현황 조사를 바탕으로 행정 주체간 협력적 운영방식을 크게 네 가지 유형으로 분류하였는데, 계획이나 사업간 조정을 위한 담당 부서간 협의체계, 개별사업의 효율적인 추진을 위한 TF팀 운영, 총괄전담부서를 중심으로 협의체계 구축, 외부 전문가 활용을 통한 지원시스템 등이 이에 해당하였다. 그러나 다양한 관련 주체 사이의 긴밀하고 유기적인 협력체계가 적극적으로 운영되기에는 아직까지 통합적 계획과 협력적 운영체계의 필요성에 대한 공감대 부족, 관련 사업을 종합적으로 파악하고 총괄하는 부서 부재, 담당자의 전문성 부족과 잦은 담당자 교체 등 여러 가지 한계를 가지고 있었다.

4장에서는 성공적으로 공공공간을 개선하여 시민의 삶을 질적으로 향상시키고 도시경쟁력을 강화시킨 해외 사례들을 대상으로 관련 계획 수립과 사업 운영을 위해 어떻게 행정 주체간 협력 체계를 구축하였는지 분석하고 대안 마련을 위한 시사점을 도출하였다. 해외의 협력적 운영체계는 그 특성에 따라 관련 부서간 협의체계 운영(시애틀 Inter-Department Team, 포틀랜드 부서 간 MOU 체결), 도시디자인 부서 중심의 협력체계 구축(시애틀 City Design Team, 포틀랜드 Urban Design Group), 전담부서 설치를 통한 총괄관리(리옹 공공공간 전담부서, 벤쿠버 그린웨이 전담부서), 독립적인 도시설계 전문조직 운영(싱가포르 URA, 파리의 APUR) 등으로 구분하였다.

이 연구는 이러한 국내외 사례분석을 바탕으로 공공공간의 통합적 계획을 위한 관련 주체의 협력적 운영체계 구축방안으로 네 가지를 대안을 제시하였다.

첫째, 기존 조직 중심의 협의체계를 강화하는 방안으로, 일반적으로 이루어지는 협의체계와 도시디자인 부서를 중심으로 한 협의체계로 나눌 수 있다. 이를 위해서는 조직 내 실무전문가들이 필요하며, 관련 주체 공유할 수 있는 통합적 계획이 전제되어야 한다. 또한 관련 부서들 간 상호협약(MOU)을 체결하거나 정기적인 업무회의 운영 등을 통해 관련 부서간 협의가 지속적이고 원활하게 이루어질 수 있는 장치가 필요하다. 기존 부서 중심의 협의체계를 강화라는 방안은 비교적 단시간에 협력적 운영체계를 구축할 수 있는 장점이 있으나 관련부서들의 협의를 도출하는 과정에 비교적 많은 시간이 소요되므로 긴급한 사안을 처리하는 데 한계가 있다.

둘째, 공공공간 전담부서를 설치하는 방안이다. 전담부서의 운영을 통해 공공공간을 하나의 단위로 통합하여 직접 발주를 하고 프로젝트의 기획, 설계, 시공의 전 과정을 지속적으로 모니터링할 수 있어 공공공간을 통합적으로 계

획, 조성, 관리하에는 가장 효과적일 수 있으나 현재 우리나라의 상황에 도입하기는 어렵다. 대신 전체 조직개편을 하지 않더라도 중요한 이슈나 주제에 대해 부서 내 전담팀을 구성하여 계획에서부터 사업까지 통합적으로 운영할 수 있다.

셋째, 계획에서 사업 실행까지 추진하는 실무전문가 중심의 총괄조직을 설립, 운영하는 방안이다. 이러한 조직은 행정조직의 일부가 아니라 설계와 관련된 업무를 직접 진행하는 외부의 독립된 조직으로, 공공영역에 속할 수도 있지만 이와 별개로 비영리 민간조직으로 설립될 수도 있다. 비영리 민간조직인 경우에는 공공영역 뿐 아니라 민간사업에도 개입할 수 있어 보다 공공을 위한 계획과 설계를 제안하고 관리할 수 있다. 그러나 독립적인 설계조직이 독립적으로 공공공간을 조성할 경우 다양한 도시환경 조성이 어려울 수 있다는 점을 경계해야 한다.

마지막은 외부 민간전문가 활용이다. 외부 전문가를 효과적으로 활용하기 위해서는 무엇보다도 강력한 단체장의 의지나 담당자들의 적극적인 참여가 필요하며, 동시에 공공과 전문가들 사이의 긴밀한 협력관계가 형성되어야 한다. 또한 외부 전문가를 좀 더 적극적으로 활용할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

이러한 네 가지 협력적 운영체계 구축 방안들을 현 제도에 적용하기에는 현실적으로 여러 가지 어려운 점들이 있다. 따라서 관련 부서간 상호협약(MOU)제도 도입, 전문직 공무원 관련 제도 개선, 도시디자인 관련부서의 역할 강화, 비영리 법인의 활성화 방안 마련, 계약절차의 간소화, 민간전문가 활용방안 마련 등과 같은 제도 개선이 선행되어야 할 것이다.

이러한 대안들은 우리의 공공공간이 직면하고 있는 현실적인 문제점들을 해결하기 위해 공공공간의 운영과 관련된 현재 시스템의 변화를 유도하고자 하였다는 점에서 의미가 있다. 그러나 이 연구는 제시된 구축 방안을 국내의 실제 제도에 적용시키기 위한 구체적인 방법이나 제도 개선안을 제시하는 데에는 한계가 있다. 따라서 향후 공공공간의통합적 계획을 실현하기 위해서는 후속 연구를 통해 이 연구에서 제안한 네 가지 관련 주체의 협력적 운영체계 구축 방안에 대한 특성과 장, 단점을 좀 더 면밀히 분석하여 실제 적용할 수 있도록 구체적으로 발전시켜야 할 것이다.

· 참고문헌

· summary

· 부록

1. 해외 공공공간 조성 및 관련제도 운영현황 조사
2. 지자체 공공공간 관련제도의 운영현황 - 김해시, 강동구

(a u r i

참고문헌

1. 국내문헌

1) 보고서

강동구청, 『2020 강동구 도시관리 종합계획』, 2008

강식 외, 『계획적 도시개발, 정비를 위한 도시마스터플랜제도 연구』, 서울시정개발연구원, 2007.

김운수, 『도시관리계획 환경성검토 제도의 실효성 확보 및 개선방안 연구』, 서울시정개발연구원, 2006.

김원주 외, 『시민참여를 통한 생활권 녹지 조성방안』, 서울시정개발연구원, 2007.

김해시, 『2020년 김해도시기본계획』, 2007

김해시, 『김해시 경관기본계획』, 2005

김해시, 『김해시 공원녹지기본계획(안)』, 2008

김해시, 『김해시 도시생활권역별 경관로드맵 계획』, 2008

김해시, 『울하지구 경관계획』, 2006

대한국토도시계획학회, 『도시계획수립체계 정비방안에 관한 연구』, 건설교통부, 2007.

문정호 외, 『참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구』, 국토연구원, 2006.

박문호 외, 『도시소공원의 확보 및 조성방안』, 서울시정개발연구원, 1996.

- 박은관 외, 『2008년도 「도시계획의 신조류」 미국연수 보고서』, 국토연구원, 2008.
- 박은관 외, 『도시개발제도 개선방안 연구』, 국토연구원, 2005.
- 박인석, “공간환경만들기에서의 전문가의 역할 및 활용 방안”, 『지속가능한 공간환경디자인 토론회 자료집』, 2008.
- 박재길 외, 『살고싶은 도시만들기와 도시계획의 역할에 관한 연구』, 국토연구원, 2006.
- 박현찬 외, 『걷고싶은 거리만들기 시범가로 시행평가 및 향후 추진방향 연구』, 서울시정개발연구원, 2001.
- 서울대학교 환경대학원, 『2007 강동구의 지속가능한 발전을 위한 도시환경정책 연구』, 강동구, 2008.
- 서울시립대학교 도시과학대학원, 2006, 『서울 도시디자인 기본계획』, 서울특별시.
- 서울시정개발연구원, 『서울시 보행환경 기본계획』, 서울특별시, 1998.
- 서울특별시, 『도심재창조 종합계획』, 2007
- 서울특별시, 『2020년 서울도시기본계획』, 2006.
- 서울특별시, 『서울시 경관관리 기본계획』, 2005.
- 서울특별시 주택국, 『서울시 도시디자인기본계획 자료집』, 2006.
- 아키플랜종합건축사사무소, 『인천경제자유구역 송도지구 국제업무단지 경관상세계획』, 2007.

유광흠 외, 『도시건축 정책 및 공공공간 개선 선진사례 조사_출장보고서』, 건축도시공간연구소, 2008.

이광영, “충청남도의 공공디자인 어떻게 할 것인가? - 충청남도 공공디자인 활성화방안”, 『충청남도 공공디자인 세미나 자료집』, 충남발전연구원, 2007.

이상민 외, 『도시 공공공간 개선방향 설정을 위한 개념정립 및 현황조사 연구』, 건축도시공간연구소, 2008.

이희정 외, 『주요 외국의 도시계획제도와 변화』, 서울시정개발연구원, 2002.

인천경제자유구역청, 『인천경제자유구역 송도지구 경관기본계획』, 2005.

전영옥, 『도시 어메니티의 개선과 기업의 대응』, 삼성경제연구소, 2003.

정희윤 외, 『21세기형 도시기본계획 수립 및 운용개선에 관한 연구』, 서울시정개발연구원, 2006.

최영국 외, 『국토계획과 환경계획체계의 연계방안 연구』, 국토연구원, 2002.

한국도시설계학회, 『실시계획 및 제1종 지구단위 계획 수립방안 연구』, 2006.

2) 학술지

김기호 외, “대규모 도시개발과정에서 공공공간 확충에 대한 연구 : 독립적인 전문설계조직의 운영사례를 중심으로”, 『대한건축학회 논문집 계획계』, 2006, v.22(12),

pp.249-258.

김도년 외, "대규모 개발프로젝트에서의 '지역관리시스템'에 관한 연구 : 동경권 개발사례에서 나타난 조직, 자원, 활동적 측면을 중심으로", 『대한건축학회논문집 계획계』, 2008, v.24(2), pp.273~284.

김흥순 외, "미국 도시미화 운동의 현대적 이해", 『서울도시연구』, 2006, v.7(3), pp.87-106.

박종광 외, "행정중심복합도시 총괄관리체계 운영진단", 『대한국토도시계획학회 정기학술대회』, 2007, pp.63~72.

방승환 외, "가로설계 구성요소를 중심으로 한 국내·외 사례연구", 『한국도시설계학회 추계 학술발표대회』, 2005, pp.123-137.

손종우 외, "공공 공간의 도시적 의미작용에 관한 연구", 『대한건축학회 논문집』, 1999, v.19(2), pp.433-438.

손창우 외, "도시재생을 위한 복합용도개발의 공공공간 계획 특징에 관한 연구 : 수용기능에 따른 특징을 중심으로", 『대한건축학회 학술발표대회 논문집』, 2007, v.27(1), pp.323-326.

양석우 외, "도시 그린웨이 네트워크를 위한 계획체계에 관한 연구", 『대한건축학회 논문집』, 2007, v.23(6), pp.209~220.

이광태, "쉐필드 구도심 중심지역의 도시경관 특성에 관한 연구", 『대한건축학회논문집』, 2005, v.21(4), pp.147-158.

- 이상준, "주거지정비를 위한 통합적 계획수단에 관한 연구", 『국토연구』, 2001, v.32, pp.17~34.
- 이정형 외 2007, "가로블록 구성방식에 따른 가로공간의 유형 및 특성에 관한 연구", 『대한건축학회 논문집』, 2007, v.21(8), pp.177-186.
- 이훈길 외, "서울 도심 공공영역의 공간적 특성에 관한 연구", 『대한국토도시계획학회 정기학술대회 논문집』, 2003, pp.527-540.
- 장경철 외, "대규모 도시개발과정에서 공공공간 확충에 대한 연구 : 독립적인 전문설계조직의 운영사례를 중심으로", 『대한건축학회 논문집』, 2006, v.22(12), pp.249~258.
- 정혜진 외, "도시 내 친보행공간의 통합적 계획을 위한 그린웨이 유형 연구", 『대한건축학회 논문집』, 2007, v.23(10), pp.121~130.
- 최정선 외, "도시계획제도와의 관계를 고려한 경관관리제도 정비방향 연구 : 일본 경관관리제도와의 비교분석을 중심으로", 『한국도시설계학회지』, 2006, v.7(2), pp.57-72.
- 하해진 외, "도시계획 관련제도 고찰을 통한 효율적 도시관리방안에 관한 연구", 『대한건축학회 논문집』, 2005, v.21(11), pp.243-252.

3) 학위논문

- 김대성, 『도시개발 방식의 유연화에 관한 연구 : 공공목표와 시장수요의 조화를 위하여』, 서울대학교 박사학위논문, 2003.
- 신연, 『서울시 특별계획구역의 공간시설 조성에 관한 연구 : 초고층 주상복합건물을 중심으로』, 서울대학교 석사학위논문, 2006.

이우진, 『도시 그린웨이 계획에 관한 연구 : 뉴욕, 밴쿠버, 시애틀 사례를 중심으로』, 서울대학교 석사학위논문, 2006.

4) 단행본

김기호 외, 『세계 도시에서 배운다 - 도시의 생명력, 그린웨이』, 랜덤하우스중앙, 2004,
정환용, 『계획이론』, 박영사, 2001.

5) 기타

김정후, "케이브(CABE)와 21세기 영국 공공공간 정책의 시사점", 『국토』, 2007, v.313,
pp.104~116.

서울시 내부자료, 『2020 서울시 공원녹지기본계획(안)』, 2008.

서울시 디자인총괄본부 도시경관담당관, 『디자인 서울거리 조성사업(2차) 사업추진 매뉴얼』, 2008

서울시 푸른도시국, 『2008년 주요업무계획 추진지침』, 2008

오민근, “공공디자인과 지역문화 환경 형성”, 『김해시 공공디자인 포럼』, 2008.

윤명숙, “가야역사문화의 도시 김해! 공공디자인으로서의 재해석”, 『울산발전』, v.18,
2007.

이호열, “영주선비촌과 김해 가야의 거리”, 『건축』, 2007. 5.

① 해외문헌

ARCHITECTURE+URBANISM UNIT, 『Civilizing Spaces』, NLA, 2005.

Boyer, Annie, 『Aménager les Espaces Publics : le Mobilier Urbain』, Le Moniteur, 1994.

CABE, 『Making Design Policy』, 2005.

Carr, Stephen; Mark Francis, 『Public Space』, Cambridge University Press, 1993.

Certu, "L'espace Public", pp7-8.

Chabert, Henry, 『Espaces Publics-Espaces De Vie』, Horvath, 1993.

City of Philadelphia, 『Five-Year Financial and Strategic Plan for Fiscal Years 2009-2013』, 2008.

Delaware River City Corp, 『North Delaware Riverfront Greenway』, The Philadelphia Environmental Council, 2005.

Florida, Richard L., 『Cities and The Creative Class』, Routledge, 2004.

Foret, Catherine, 『La Création d'un Service 〈Espace public〉 au Sein de la Communauté Urbaine de Lyon』, 2008.

Gehl, Jan; Lars Gemzoe, 『New City Spaces』, The Danish Architectural Press, 2000.

Gehl, Jan, 『Life Between Buildings』, 김지우 외 공역. 『삶이 있는 도시디자인』, 푸

른술, 2007.

Kayden, Jerold S., 『Privately Owned Public Space』, John Wiley, 2000.

London Borough of Richmond Upon Thames, 『Public Space Design Guide』, 2006.

Low, Setha; Neil Smith, 『The Politics of Public Space』, Routledge, 2006.

Masbouni, Arella, 『Projets Urbains en France』, Le Moniteur, 2002.

Miller, Kristine F., 『Designs on the Public : The Private Lives of New York's Public Spaces』, Minnesota, 2007.

Narbonu, Roger, 『Lumière Urbaine』, Le Moniteur, 1997.

NKCDC; WRT, 『New Kensington Riverfront Plan』, NKCDC, 2008.

Northern Liberties Neighborhood Association, 『Northern Liberties Waterfront Plan』, April, 2007.

Pavillon De L'arsenal, 『Paris en Ile-de-France』, Histoires Communes, 2006.

Picon-Lefebvre, Virginie, 『Les Espaces Publics Modernes』, Le Moniteur, 1997.

Texier, Simon, 『Voies Publiques : Histoires & Pratiques de l'Espace Public à Paris』, Picard, 2006.

APUR, 『Paris Projet N° 36-37』, 2005.

Zukiwp, Sharon, 『The Culture of Cities』, Blackwell, 1995.

2. 인터넷

URA 홈페이지 (<http://www.ura.gov.sg>)

김해시 홈페이지 (<http://gimhae.go.kr>)

네이버 국어사전 (<http://krdic.naver.com>)

네이버 영어사전 (<http://endic.naver.com>)

두산 백과사전 (EnCyber & EnCyber.com)

리옹시 도시설계원 홈페이지 (www.urbalyon.org)

미국 시애틀시 홈페이지 (www.ci.seattle.wa.us)

미국 포틀랜드시 홈페이지 (www.portlandonline.com)

미국 필라델피아시 홈페이지 (www.phila.gov)

서울시 강동구 홈페이지 (<http://www.gangdong.go.kr>)

서울특별시 홈페이지 (<http://www.seoul.go.kr>)

인천경제자유구역 홈페이지 (<http://www.ifez.go.kr>)

캐나다 밴쿠버시 홈페이지 (<http://vancouver.ca>)

파리시 도시설계원 홈페이지 (www.apur.org)

프랑스 리옹시 홈페이지 (www.lyon.fr)

프랑스 파리시 홈페이지 (www.paris.fr)

Study on Improvement of Systems for Comprehensive Urban Public Space Planning : Focusing on Establishment of Collaborative Operating System among Administrative Authorities

Lee, Sang Min
Tchah, Chu Young
Lim, Yoo Kyoung
Kim, Young Hyun

Our public spaces have been failing to play their due role as a foundation for daily life. They have been left disconnected from the surroundings while distributed regionally unbalanced. In most cases, our public spaces are supplied unilaterally by the public sector and formulated for managerial convenience rather than for the users. As a result, the public space which is closely related to our daily life is absolutely insufficient. Furthermore, our public spaces are in pitiful condition in terms of quality. In order to tackle these fundamental problems with our public spaces and create a user-oriented space, it is urgently needed to establish a comprehensive and long-range vision which takes into account urban circumstances. Under this backdrop, the study primarily intends to analyze the current status and issues in existing systems for public space planning and operation, and explore measures to improve the operating systems. Accordingly, the study aims to review the need for a comprehensive public space planning and present measures to establish a collaborative operating system among administrative authorities, with a view to improving the quality of urban public spaces.

Here, the public space is limited to crucial urban spaces dealt with by the public sector, or

the legally designated urban planning facilities including parks, green space, roads, rivers and detention reservoirs.

First of all, the study presents the concept of a comprehensive public space planning, which is defined to mean adopting an approach of considering all things concerned to derive common alternatives. Therefore, in the study, a comprehensive public space planning ultimately aims to consider and plan public spaces on the whole (physical integration), and comprehensively coordinate the planning process (integration of the planning process). To this end, the study is directed towards a collaborative operation of relevant administrative authorities, and as prerequisites for the comprehensive planning, the study presents close public space network, comprehensive approach, and securing of long-range vision and specific implementation capacity.

In Chapter Three, in order to examine the current status of formulation and operation of domestic public spaces, the study roughly categorizes public spaces into two types; one is a public space to be designated as urban planning facilities, and the other is a public space to be formulated under a separate project by local governments regardless of urban planning facility designation. The former is promoted through the same procedures and methods among local governments since they are run within the institutional framework under related laws. The latter is promoted in various ways depending on different actors.

Then, the study classifies methods for collaborative operation among administrative authorities

into four types as follows: an inter-departmental collaborative system for coordination of plans and projects, task-force operation for an effective promotion of individual projects, establishment of a collaborative system primarily by a specialized department, and an integrated support system based on employment of external professionals. Each type has different characteristics and limitations, and is being utilized for different public space projects depending on the project characteristics. However, a close and interactive collaborative system among various actors concerned has yet to be actively operated due to the following limitations: lack of consensus on the need for a comprehensive planning and a collaborative operating system, lack of a department to comprehensively grasp and generally undertake related projects, public workers lacking expertise and frequent replacement of those in charge.

Chapter Four conducts case studies of successful public space improvement in foreign cities which, as a result, have enhanced the quality of people's lives and strengthened the city's competitiveness. The study analyzes the establishment of a collaborative system for plan establishment and project operation among administrative authorities, and derives policy implications. In the study, collaborative operating systems overseas are categorized into several types according to the characteristics as follows: operation of a collaborative system among relevant departments (Inter-Departmental Team of Seattle & inter-departmental MOU signing of Portland), establishment of a collaborative system primarily by the urban design department (City Design Team of Seattle & Urban Design Group of Portland), comprehensive management by a

specialized department (Department specializing in public space of Lyon & department specializing in the Greenways of Vancouver), and operation of an independent organization specializing in urban design (URA of Singapore & APUR of Paris).

Based on these domestic and foreign case studies, the study presents the following four alternatives as measures to establish a collaborative operating system for a comprehensive public space planning among the actors concerned: strengthening of a collaborative system led by existing organizations, installation of a department specializing in public space, establishment of an independent design organization for public spaces, and active employment of external professionals. The study is significant in that it intends to encourage a fundamental change in the existing systems for public space operation, with the intent to tackle practical problems our public space is confronting. To realize a comprehensive public space planning in the future, it is recommended that the four types of collaborative operating systems presented in the study be closely analyzed, and that, on the basis, follow-up studies be carried out on the application.

keyword : Comprehensive Urban Public Space Planning, Collaborative Operating System

부록 1.

해외 공공공간 조성 및 관련제도 운영현황조사 - 미국 포틀랜드, 시애틀, 캐나다 밴쿠버 -

1. 출장개요

1) 출장목적

- 해외 도시의 공공공간 관련 계획체계 및 관련행정주체에 대한 심층조사
- 관련 계획부서의 담당자 면담 및 계획 대상지 답사

2) 조사 대상지역 및 조사내용

- 조사 대상지는 미국의 시애틀시, 포틀랜드시, 캐나다의 밴쿠버시임
- 조사내용은 공공공간 관련 계획체계와 운영방법 등에 관한 사항으로 세부내용은 다음과 같음
 - 도시별 공공공간 정책 및 통합적 공공공간 계획 수립의 목적과 배경
 - 통합적 공공공간 계획의 주요내용
 - 도시계획체계 내에서 통합적 공공공간 관련 계획의 위상 및 역할
 - 공공공간 관련 계획 및 사업과의 연계성
 - 계획 수립 주체 및 운영방법

3) 주요일정 및 업무

날짜	도시	내 용
9월	27일 (토) 포틀랜드	출국(KE017 인천 15:00 → 로스앤젤레스 10:15 UA6065 로스앤젤레스 13:05 → 포틀랜드 15:24) ■ 19:00-20:00 Pioneer Courthouse Square와 주변지역 답사 ■ 20:00-21:00 Willamette 강 수변공원 조성지역 답사
	28일 (일) 포틀랜드	포틀랜드 답사 ■ 09:00-10:00 Pioneer Courthouse Square 답사 ■ 10:00-12:00 Lloyd District 답사 ■ 12:00-15:00 Ankeny Plaza, Burnside Bridge, North Park Block 답사 ■ 15:00-18:00 Pearl District 답사 : Jamison Park, Tanner Springs Park ■ 18:00-20:00 Northwest District 23rd Ave. 답사
	29일 (월) 포틀랜드	포틀랜드 답사 및 공공공간 관련 계획 담당자 면담 ■ 08:30-09:00 Pioneer Courthouse Square 답사 ■ 09:00-11:00 Washington Park 답사 ■ 11:00-12:00 South Park Block 주변지역, University District 답사 ■ 12:00-14:00 South Waterfront District 답사 ■ 14:00-15:30 Portland Open space Sequence : Ira Keller Fountain, Pettygrove Park, Lovejoy Plaza 답사 ■ 15:30-17:00 Mr. Arun JAIN, Urban Design Group, Bureau of Planning 면담 - 포틀랜드의 공공공간 네트워크 구축 계획, 관련부서 협의 시스템

10월	30일 (화)		■ 18:30-22:30 시애틀로 이동(Amtrack)
		시애틀	컨퍼런스 참가 및 시애틀 답사 ■ 08:00-11:00 University of Washington, Botanic Gardens Headquarters, 「Building Science Fundamentals for Green Buildings」 컨퍼런스 참가 ■ 11:00-12:00 Seattle University 내 The Chapel of St. Ignatius 답사 ■ 13:00-15:00 Pike Place Market, Harbor Step 답사 ■ 15:00-16:00 South Lake Union 지역 답사 ■ 16:00-17:00 Seattle Center, EMP(Experience Music Project, Ghery) 답사 ■ 17:00-19:00 Olympic Sculpture Park 답사 ■ 20:00-22:00 West Seattle 답사
	1일 (수)	시애틀	시애틀 답사 및 공공공간 관련 계획 담당자 면담 ■ 09:00-10:00 시애틀 중심부 공공공간 조성 사례 답사 ■ 10:00-11:30 Seattle Central Library와 주변지역 답사 ■ 11:30-15:00 Mr. Guillermo ROMANO, Department of Planning and Development, City Design 면담 - 시애틀의 공공공간 관련 계획 수립 현황 및 관련 조직 운영체계 ■ 15:00-16:00 University of Washington 배창희 교수 면담 ■ 16:00-17:00 Pioneer Square 답사 ■ 17:00-18:00 Freeway Park 답사 ■ 22:00-24:00 밴쿠버로 이동(Alaska-Horizon Air)
			밴쿠버 답사 ■ 10:00-12:00 Robson Street, Granville Greenway, Nelson St. Greenway 답사 ■ 12:00-15:00 Second Beach, Stanley Park, Seaside Greenway 답사 ■ 15:00-18:00 Coal Harbor와 주변 지역 답사 ■ 20:00-21:00 Gas Town 내 Water Street, Public Library 답사
			밴쿠버 답사 및 공공공간 관련 계획(Greenways) 담당자 면담 ■ 09:00-10:00 Public Library 답사 ■ 10:00-12:00 False Creek North 지역 답사 : Water Works, Beatty Mews ■ 14:00-15:30 Mr. Scott EDWARDS, Greenways and Neighborhood Transportation 면담 - Greenways 계획의 배경, 현황 및 계획 수립을 위한 조직 운영 ■ 15:30-16:30 Ontario Greenway 지역 답사 ■ 16:30-18:00 Granville Island, Sea Village 답사
			■ 10:30-11:25 밴쿠버-시애틀 이동(Alaska-Horizon Air : AS2267) ■ 14:15- Seattle 출발(KE026)
		인천	■ 17:50 인천공항 도착
	4일 (토)	밴쿠버 시애틀	
	5일 (일)	인천	

2. 포틀랜드

1) 포틀랜드시 개요

- 포틀랜드 시는 오리건 주(Oregon State) 최대의 항구도시로, 오리건 주 북서 쪽 윌라메트 강(Willamette River)에 위치하며, 시애틀에서 남쪽으로 약 280km 지점에 입지
- 크기는 348 km² 이며, 인구는 약 56만 명(METRO는 233만 명, 2006년 기준)임

2) 공공공간 관련 제도 (계획체계 및 관련행정주체)

(1) 공공공간 관련 계획체계 및 주요 계획

① 공공공간 정책 변화

- 포틀랜드시의 기본적인 도시골격은 61X61m의 블록으로 구성되어 있으며 1900년대 도시 미화 운동의 영향을 받아 1903년 움스테드의 계획과 1912 베넷의 계획에 큰 영향을 받음. 움스테드 형제에 의해 공원과 미관도로 등에 대한 오픈스페이스 시스템이 처음 제안되었음
- 교통의 발달과 도시 확장에 따라, 1920 ~ 1930년대에는 교통과 오픈스페이스 시스템에 초점을 둔 도심과 인프라를 형성하였고, 1940년대에서부터 60년대에 까지는 자동차 중심의 교통체계와 대형 고속도로를 만드는데 치중하였음
- 1968년 수변의 Harbor Drive Freeway를 철거하고 공원으로 조성하고자 하는 시민들의 요구에 의해 Downtown Waterfront Plan 수립을 계기로, 이전에 수립된 많은 교통 관련 프로젝트를 취소하고 보행자 위주의 공공공간 정책을 도입하게 되었음

② 공공공간 관련 계획체계

- 포틀랜드시의 도시계획체계는 크게 광역계획인 Metro 2040 계획과 포틀랜드시의 도시 기본계획에 해당하는 Comprehensive Plan 의 법정계획으로 구성되어 있음. 그밖에 Comprehensive Plan과 도심지역을 특별히 다룬 Central Portland Plan으로 구성된 Portland plan이 있는데, Comprehensive Plan이 법정계획으로서 도시전반에 대한 아젠다를 담는 계획인 반면, Central Portland Plan은 도심지역에 대해, Comprehensive Plan에 추가되는 내용으로 수립되며, 특히 공공공간에 대한 구체적인 실천전략을 포함함
- 현재 포틀랜드시에서는 다양한 공공공간의 네트워크를 구축하기 위해 공공시설이나 민간대지 내의 공공공지를 통합적으로 연계하기 위한 Urban Design Framework을 수립중이며, 이는 추후 Central Portland Plan에 반영될 예정임

③ 주요 계획 내용

□ Central Portland Plan

- Downtown Waterfront Plan을 수립하게 된 포틀랜드시는 도심지역 전체에 대한 정책과 개발 방향을 설정하기 위해 1972년 Portland Downtown Plan을 수립하였음. Downtown Plan은 공공 투자와 개발의 결정에 있어 시민참여가 부족한 채 계획되었지만, 현재에 이르기까지 도심 공간에 대한 전반적인 계획과 사업의 큰 틀을 제시함. Downtown Plan은 도시의 거주활력(Downtown Livability)을 목표로 하며 빌딩 코너 조성, 지표면 공간부의 적극적 창조, 역사적 지역의 보전, 공공예술, 보행자 가로 안전성 확보, 개발제한 검토 특별지구의 창설 등을 주요 내용으로 다루었음
- 1988년 수립된 Central City Plan은 Downtown Plan을 한층 보완하고 발전시킨 계획으로, 향후 20년을 바라보며, 도심지역을 상업과 문화 활동의 중심으로 발전시키고, 균형 있는 일자리와 주거지를 제공하는 것을 주요 골자로 함
- Central Portland Plan은 Downtown Plan과 Central City Plan을 이어받아 현재 수립중임. 주요 전략 중 하나인 공공공간의 질적 향상은, Transit Mall을 확충하기 위한 교통정책과 더불어, 여러 지역의 주요 공공공간을 연계하기 위해 공개공지의 이용, 주거지의 보행로 확충, 공공건축과의 연계 등을 통합 통합적인 개선전략 주요 내용으로 함

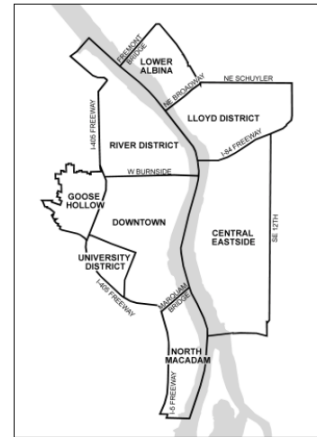


Figure 1. Portland's Central City Plan District and Subdistricts

Fig.1 Central Portland Plan에 포함되는 지구

□ Transit Mall

- Downtown Plan(1972)에서 제시한 주요 전략 중 하나로, 포틀랜드시는 보행자 중심의 도시를 조성하기 위해 장기적으로 대중교통체계를 마련하고자 함. 이를 위해, 도시의 동쪽과 서쪽 지역을 이어주는 전철을 설치하고, 도심으로 진입하는 버스 정류장을 5번가와 6번가 사이에 설치, 이를 연결해 주는 남북 방향의 전 차로를 설치함
- Transit Mall은 다양한 대중교통을 이용할 수 있도록, 가로를 따라 설치된 대중교통 결절지로, Transit을 도심지에 집중시킴으로서 교통 혼잡을 피할 수 있게 된 장점과 더불어, 도심을 활성화하고 중심지로서의 역할을 강화시키는 데 크게 기여하였음
- Transit Mall과 관련된 계획으로는 Downtown Plan(1972), Central City Plan(1988), Central City Transportation Management Plan(1995)을 들 수 있으며, 이를 실행하기 위한 Urban Design Framework으로는 Central City Fundamental Design Guidelines, Portland Zoning Code, Portland Mall : Urban Design Framework 등이 있음

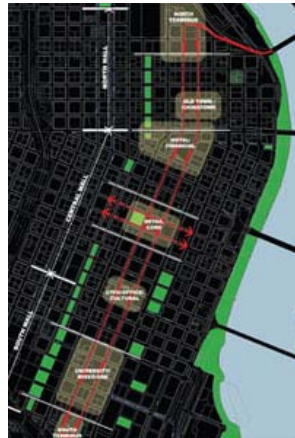


Fig.2 Transit Mall 개념도

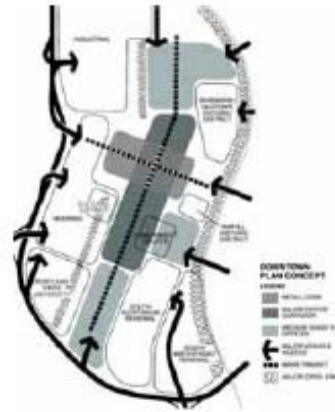


Fig.3 Downtown Plan(1972)의 Transit Mall Concept

□ River Plan

- Willamette River 주변지역 환경을 개선하고 활성화하기 위한 전략계획
 - Willamette Greenway Plan, Zoning Code and Design Guidelines(1987) 과 River Renaissance Vision(2001), Strategy(2004), 관련 계획 Policy 와 Guideline 을 종합한 Willamette강에 대한 계획
 - 물고기, 야생동물과 사람을 위한 깨끗하고 건강한 강 만들기, 호황을 누리고 있는 항구를 관리하고 강화하기, 강을 포틀랜드의 입구로 받아들이기, 활기찬 수변 지구와 주거지 조성하기, 파트너십 · 리더십 · 교육 강화하기 등을 목표로함
 - River Plan은 Willamette강을 North Reach, Central Reach, South Reach로 구분하여 내부계획을 수립하고 있으며, 이중 현재 North Reach에 대한 계획이 완료되었다.



Fig.4 River Plan



Fig.5 South Waterfront Plan



Fig.6 River Plan의 세부지역

(2) 공공공간 계획 관련행정주체

① BUREAU OF PLANNING

- 포틀랜드시의 도시계획업무 주관 부서로서 교통국 (PDOT, Portland Office of Transportation)과 더불어 포틀랜드시의 공공공간 관련 비전과 계획을 수립
- 부서에서는 부서의 전략계획인 Bureau of Planning Strategic Plan과, 비전을 구체적으로 실행하기 위한 3-Year Work Plan을 수립하고, 특히 원활한 개발 업무를 위해 PDC(Portland Development Commission)와 MOU 체결
- 주요 업무부서는 크게 3개로 구성
 - District Planning(지구계획 및 설계) : 지구계획(District Planning), 도시중심부 계획(Central City Planning), 도시설계(Urban Design)를 담당
 - Comprehensive Planning(도시기본계획 관련) : 전략계획 및 기본계획, 포틀랜드 플랜과 도시기본계획 업데이트, 주거·경제·개발 관련 부서 간 조율부서
 - Policy and Code Planning(도시정책 및 규제) : Comprehensive Plan Implementation, River Planning, Environmental Planning, Measure37/Sustainability

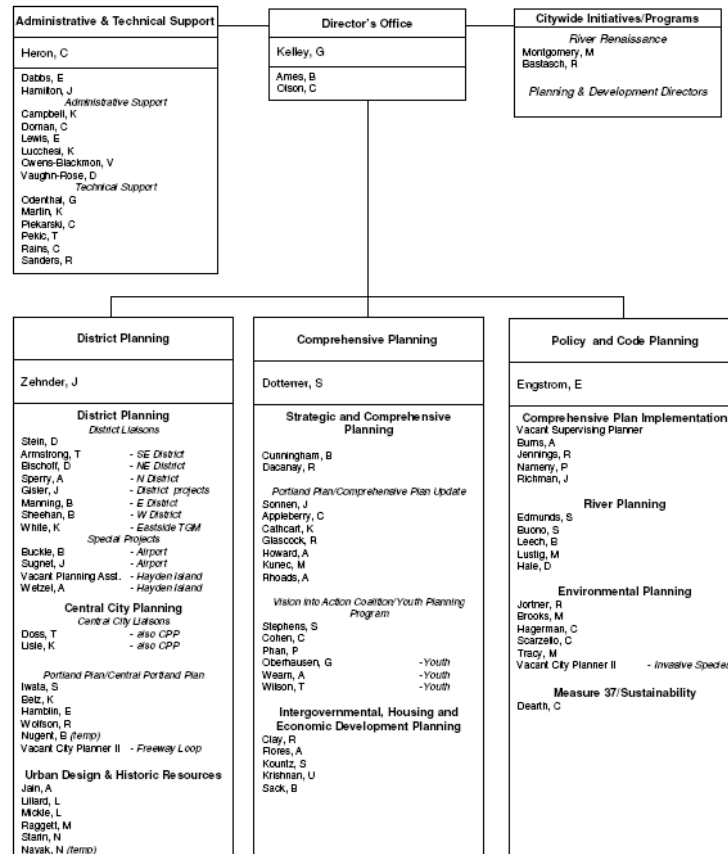


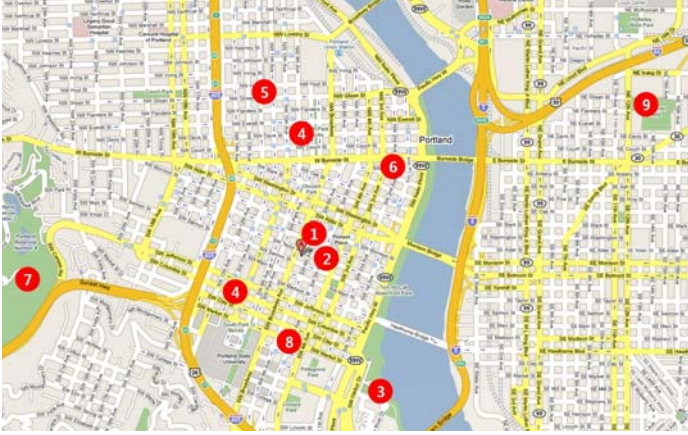
Fig.7 Bureau of Planning Organization Chart
(www.portlandonline.com/planning)

② URBAN DESIGN GROUP

- 2003년도 도시계획국(Bureau of Planning) 내 신설된 부서로 전반적인 도시환경의 질을 높이기 위해 도시설계전문가(Urban Designer) 주도로 설립
- 통합적 사고(development economics, transportation, open space and recreation)를 통해 제반 조건을 고려하여 물리적 환경 개선(Design Translations)으로 이끔
- 현재 Chief Urban Designer는 Arun Jain이며, Mark Raggett, Lora Lillard 등 도시계획가가 근무하며, Central Portland Plan 수립을 위한 사전조사(역사, 대상지 분석, 사례조사, 현황, 중점과제 등), Urban Design Framework, 경전철 도입에 따른 트랜짓몰(Transit Mall)재정비 방안 등을 수립 중

3) 주요 답사지

Table 1 포틀랜드 답사지

	<ul style="list-style-type: none"> ① Pioneer Courthouse Square ② Transit Mall ③ South Waterfront District ④ Park Block 주변지역 ⑤ Pearl District ⑥ Ankeny Plaza와 Burnside Bridge 주변 수변공간 ⑦ Washington Park ⑧ Portland Open Space Sequence ⑨ Lloyd District
---	---

① Pioneer Courthouse Square

- 1980년 전 미국을 대상으로 디자인 공모하여 계획안을 수립하였으며, 1984년 4월 6일 개장, 미국에서 가장 성공적인 도심 광장 사례로 Portland's "Living Room"로 불림
- 주차장(The Meier & Frank Parking Lot)으로 이용되던 여러 층의 건물 철거하여 시민을 위한 공공공간을 마련하고, 광장 준공과 함께 유지와 관리를 위한 비영리 시민단체 출범하여 풀뿌리 운동에서 시작하여 도시 공간을 변화시킨 훌륭한 사례로서 꼽힘¹⁰³⁾

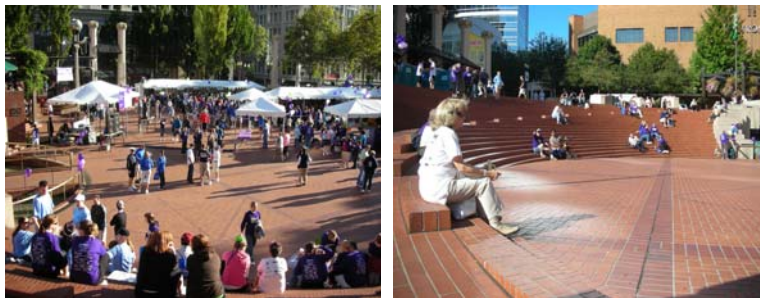


Fig.8 Pioneer Courthouse Square <2008.09.28 촬영>

② Transit Mall

- 5번가와 6번가 사이에 조성된 대중교통 결절지로 버스정류장, Max 전철 정류장과 Light Rail 정류장이 있는 가로를 일컬음. 보행자 중심의 도심지 조성의 일환으로 포틀랜드시는 대중교통체계를 새로이 확충, 도심지에서는 대중교통을 무료로 운행하고 있음

103) www.pioneercourhousesquare.org)



Fig.9 Pioneer Courthouse Square
주변의 트랜짓 몰 (2008.09.28 촬영)



Fig.10 Lloyd District 으로 대중교통
접근현황 (2008.09.28 촬영)

③ South Waterfront District

- 포틀랜드의 워터프론트 계획은 밴쿠버의 사례를 본받아, 공원과 다양한 보행도로 대중교통의 활성화를 통해 지역을 통합하고, 친환경 건물과 복합용도이용의 개발, 예술과 디자인과 공존하는 건강한 생활 등을 목표한 지역 개발임. 삶의 질 향상은 더 많은 사람과 경제 활성화와 더 행복한 삶을 의미함



Fig.11 South Waterfront District (2008.09.29 촬영)

- South Waterfront District는 오리건의 첫 번째 친환경적인 지역이며, 나라 전체에서 가장 최대의 친환경적 개발임. 지역 전체는 에너지를 절약하고 환경에 최소의 영향을 줄 수 있는
- 물 보존 기술을 사용함. 현재 연어의 서식지가 될 수 있는 지역을 만들기 위해 노력함¹⁰⁴⁾

④ Park Block 주변지역

- 최초의 디자인은 South Park Block 까지 연결되는 공원 프롬나드를 조성하는 것이었으나中间的 6블록이 소유권 문제로 공원으로 조성되지 않았음. 최근 North Park Block과 South Park Block을 다시 연결하기 위한 계획안을 마련하고 있음 ¹⁰⁵⁾

□ South Park Block

- SW Salmon St.에서 Portland State University까지 이어지는 공원 블록
- 주변에 다수의 공공건축물 입지.

104) <http://www.southWaterfront.com/>

105) 9월 29일 Portland 도시계획국 면담 내용

□ North Park Block

- NW Park Ave 중 Ankeny St에서 Glisan까지를 연결하는 공원과 주변의 주거 블록으로 1869년 조성됨. 1900년대 초 The People's Institute에 의해 조성되고 The Park Commission에 의해 시설이 정비된 포틀랜드 최초의 놀이터가 생겨난 장소이기도 함
- 공원 주변지역은 1980년대까지 대부분 1층, 2층으로 지어진 주거들이 대부분이었지만, 21세기가 되어 상업과 산업, 비즈니스, 호텔들로 개발되어 현재 복합적인 용도가 입지함
- 공원 내에는 농구장과 놀이터, 각종 야외 활동을 할 수 있는 시설과 편의를 위한 화장실과 벤치 등이 조성되어 있고, 분수대와 조각 등 예술 작품들이 있음



Fig.12 South Park Block <2008.09.29 촬영>



Fig.13 North Park Block <2008.09.28 촬영>

⑤ Pearl District

- 펄 지구는 세계의 가장 좋은 장소 60곳 중 하나로 꼽히는 지역¹⁰⁶⁾으로 포틀랜드 다운타운의 서북쪽에 위치하며, 2001년 조성된 Street Car로 인해 대중교통이 편리하고 보행이 편리한 가로가 조성되어 다운타운과 주변지역과의 접근성과 연결성이 뛰어남
- 1990년대부터 펄 지구는 오픈스페이스의 네트워크를 중요한 목표로 조성되어오고 있는데 특히 주거지 개발시 일반주거지내 공공보행로를 확보하거나 다양한 용도와 특성을 가진 공원을 적당한 거리를 두고 조성하는데 많은 노력을 들이고 있음.



Fig.14 Pearl District, 사적 주거지내 조성된 공공보행로. <2008.09.28 촬영>

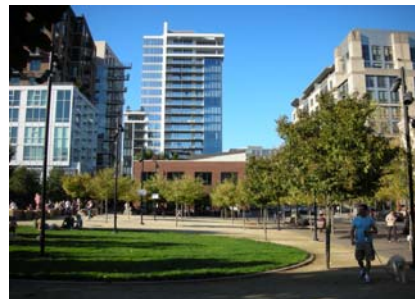


Fig.15 Pearl District, 옛 건축물과 새로운 건축물이 조화를 이루고 있음. <2008.09.28 촬영>

106) http://www.pps.org/great_Public_spaces/one?Public_place_id=663

⑥ Ankeny Plaza와 Burnside Bridge 주변 수변공간

- 앤크니 플라자는 Skidmore-Old Town District의 첫 번째 진정한 공공공간으로 조성되었고, 역사적인 장소로 국가에 지정되어있음. 또한 The Skidmore Fountain은 포틀랜드에서 가장 오래된 공공 예술품임.¹⁰⁷⁾ 현재는 주말에 벵룩시장으로 사용되는 등 시민들이 함께하는 장소로 사용됨



Fig.16 Ankeny Plaza
〈2008.09.28 촬영〉



Fig.17 Burnside Bridge 주변 수변공간
〈2008.09.28 촬영〉

⑦ Washington Park

- 포틀랜드 남서쪽에 위치한 가장 오래되고 많은 사람들이 찾는 공원. 공원 계획이 수립되기 시작한 1871년에 포틀랜드 도심이 활성화되지 않고, 인구수가 적고 도심과의 거리가 멀어 공원 조성과 이용에 많은 우려가 있었지만, 시의 도심 환경에 대한 장기적인 비전에 의해 조성됨. 포틀랜드 최초의 동물원 등의 다양한 여가 프로그램들을 개발하여 사람들이 많이 찾도록 하고, 도심에서부터 공원까지의 대중교통을 원활하게 조성하는 등의 노력을 하였음

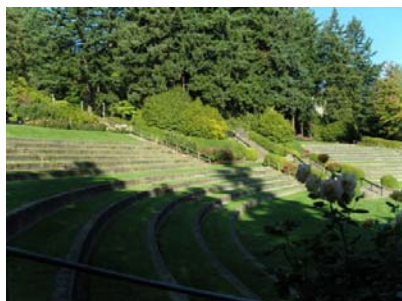


Fig.18 Washington Park 〈2008.09.29 촬영〉

⑧ Portland Open Space Sequence

- Ira Keller Fountain, Pettygrove Park, Lovejoy Plaza는 1965년 Halprin에 의해 계획됨. 방문자는 Lovejoy Plaza, Pettigrove Park, Forecourt Fountain까지 연결되는 등

107) www.portlandonline.com/parks/

선으로 공원을 즐길 수 있으며, 특히 다양한 예술품들을 감상할 수 있도록 조성하였음.¹⁰⁸⁾

□ Pettygrove Park

- Lovejoy Fountain Park과 연결되어 있는 Pettygrove Park는 1960년대 포틀랜드 도심 재생 사이트로 잘 알려진 곳. The Portland Development Commission에 의해 1979년 Manuel Izquierdo의 조각과 분수대가 설치되었음

□ Lovejoy Plaza

- 분수대는 조경설계가인 Lawrence Halprin에 의해 디자인되었음

□ Ira Keller Fountain

- 1960년에 시작된 오디토리움의 리모델링 계획으로 인해 길 건너의 공간을 공원으로 조성하기로 제안됨. The Lovejoy Fountain을 설계했던 샌프란시스코 건축가 Lawrence Halprin에 의한 제안은 1968년 승인되어 Angela Danadjieva에 의해 설계, 1970년 완공되었음
- 오디토리움과 공원이 함께 조성되도록 적극적으로 추진했던 The Portland Development Commission의 첫 번째 의장인 Ira C. Keller (1899-1978)의 이름을 따 1978년에 공원명을 변경하였음 ¹⁰⁹⁾



Fig.19 Pettygrove Park
〈2008.09.29 촬영〉



Fig.20 Lovejoy Plaza
〈2008.09.29 촬영〉



Fig.21 Ira Keller Fountain
〈2008.09.29 촬영〉

108) http://www.altportland.com/consume/splash/play/lovejoy_plaza_f.shtml

109) www.portlandonline.com

4) 포틀랜드시 공공공간 관련 계획 담당자 및 전문가 주요 면담내용

① 면담자

- Mr. Arun JAIN
 - Chief Urban Designer
 - Urban Design Group, Bureau of Planning

② 면담내용

□ 공공공간 디자인 기본 원칙

- 공공공간을 계획함에 있어 생각해야 할 점은 ① 누가 소유하는가, ② 누가 디자인하는가, 그리고 ③ 누가 사용할 것인가 임
- 사람들의 움직임을 파악하여 공공공간 간 연결을 구축(Network)하고 적절한 곳에 배치시켜야 함 (strategically located). 필요에 따라 새로운 공간을 개발할 수 있음
- 공공공간은 공공공간에 왜 사람들이 모이는지, 그래야만 하기 때문에(have to)와 원하기 때문에(want to), 이 두 가지 목적을 적절하게 조율하는 것이 필요함. 공통적으로 공공공간은 실용적인 공간(function), 모든 사람에게 이익이 되는, 소용 있는 공간(opportunity), 편안한 공간(comfort)이어야 함
- 공공공간의 지속가능성을 확보하기 위해서는 디자인이 완벽하게 정해지는 것은 좋지 않으며, 다양한 기능과 디자인을 수용할 수 있는 유연성을 확보해야 함
- 시민 등 다른 actor들이 다양하게 개입할 수 있는 여지를 남겨 두어야 함
- 모든 사람들이 이용할 수 있는 공간이어야 함
- 사람들이 주인의식을 느끼도록 디자인해야 함 (feel as own space)

□ 포틀랜드시 공공공간 계획의 주요 쟁점

- 공공공간의 네트워크 확보
 - 향후 20년을 위한 계획
 - 광장, 공원 등 주요한 기존의 공공공간을 자연스럽게 연결하는 것이 주요 목적임. 또한 공공공간의 네트워크는 궁극적으로 일상생활과 밀접한 시설들이 도보권 내에 위치하게 함으로써 삶의 질적 향상을 도모하는 데 목적이 있음
 - 공공이 소유하는 주요 공공공간인 가로의 경우, 제한적인 공간의 크기와 교통 등의 기술적 문제로 인해 공공공간을 자유롭게 계획하는 데 한계가 있음. 교통(Transportation), 환경(Environment), 공원(Park), 계획(Planning) 부서 등이 관여하기 때문에 복잡함. 또한 공적 공공공간은 design guideline으로 디자인에 대한 규율이 강해 자유로운 디자인을 하기 어려움
 - 반면 민간이 소유하는 사적 대지 내의 공공공간은 시에서 관여하지 못하며, 소유주가 자유롭게 디자인할 수 있음. 그러므로 시와의 협의를 통해, 대지 내

- private street를 조성하게 함으로써 공공공간 확보 및 연계방안 마련하고자 함
- 즉, 공공공간의 네트워크를 구축하기 위해, 개인이 소유하는 민간대지 내의 공공공간의 장기적인 활용방안과, 사적 공공공간과 공적 공공공간을 어떻게 연계하고 활용할 것인가에 중점을 두고 계획 중임
- Green Network 확보 계획
 - 공원 확보 규정 : 1000명당 20에이커의 녹지 공간을 조성해야 함
 - 그러나 실질적으로 규정에 의한 녹지를 확보하기에는 시의 재정이 부족함. 그러므로 공유개념을 도입. 이는 학교, 공원, 유보지 등을 연결하여 여러 기능을 공유하도록 하고, 이를 면적으로 합산하는 것임
 - 또한 가로 내 조성된 녹지도 녹지로 인정, 면적 합산에 추가함
 - 네트워크를 통해 가로변을 잘 구성하면 공원보다 더 공원다운 공공공간으로 탈바꿈시킬 수도 있음
- River Network 확보 계획
 - 도시 내 green network와 함께 도심을 흐르는 Willamette 강과의 연계방안 마련
- 공공공간 관련 계획체계
- 포틀랜드시의 계획체계는 크게 광역계획(Metro 2040) - 도시기본계획(Comprehensive Plan) - 도심지계획(Central Portland Plan)으로 구성
- Portland Plan = 도시기본계획(Comprehensive Plan) + 도심지계획(Central Portland Plan)
- METRO 2040
 - 주 전체를 위한 계획에 맞춰 수립됨
 - Comprehensive Plan 수립을 의무화함
- Comprehensive Plan
 - 정책보고서 (policy document)의 성격
 - 도시성장관리에 대한 사항과 도시의 정책 아젠다 제안을 주요 내용으로 함
- Central Portland Plan
 - Urban Design Group이 수립 중
 - 도시의 주요 디자인 요소를 결정하고(urban design element of Central Portland Plan) 도시의 주요 공간을 어떻게 조성할 것인가(how to make great places of the city)를 다룸
 - 계획 목표 : 1)PRESERVE, 2)ENHANCE, 3)CREATE(Ideas for the future)
- Urban Design Framework
 - Urban Design Group에서 현재 수립 중
 - Central Portland Plan에 포함될 내용으로 법적 문서(legal document)의 기초
 - Park, Transportation, Environment, Planning 부서와 협업 하에 수립 중. 전체적인 컨셉에 대한 동의를 구한 후 상세 계획으로 들어감
 - 분석 요소에 따라 다양한 Layer(교통, 용도, 녹지, 공공공간 현황 등)를 만들어 겹치면 다양한 레이어들이 겹쳐지는 부분이 중요한 지점으로, 실제적인 대안이 필요한 지점임

□ 공공공간 디자인 리뷰 시스템

- 리뷰는 디자인 기준(Design Standard), 예를 들어 Design Guideline 등을 기준으로 함
cf. central city fundamental design guideline
- 허가부서는 Bureau of Development 내 Design Review Commission에서 담당 cf. 도시계획 관련된 허가는 따로 받음 ->Bureau of Development 내 Services에서 담당
- 프로젝트 성격에 따라 허가와 리뷰 과정이 달라짐
 - 프로젝트 타입을 난이도에 따라 type I, II, III 으로 나누고 복잡한 프로젝트의 경우 Design Commission에 직접 허가 신청 접수하여 디자인을 심사함

□ 공공공간계획 관련 주체

- Urban Design Group
 - 2003년 시장의 의지에 따라 도시설계적 관점에서 계획을 강화하기 위해 단독 부서 조직
 - 도시설계와 관련된 모든 업무에 대해 타 부서에 대한 자문(consulting), 충고(advice), 조정(coordinating) 역할을 하며, 타 부서와의 협업은 프로젝트에 따라 유연하게 운영함
 - 5명으로 구성 : 2명은 역사 보존 전문가, 나머지 3명은 Urban designer
 - 현재 Central Portland Plan, Urban Design Framework 등 작성 중
- 현재 Urban Design Group의 부서장은 Arun Jain으로, 도시설계 전공, Arun Jain은 도시설계(Urban Design)의 목적이 도시를 아름답게 하는 것(beautifying)이 아니라 ‘통합(integration)’ 적 설계를 하는 데 있다고 강조함. 또한 도시설계의 질이 높아지면 사회적 영역에도 신뢰를 주고 투자를 유도하는 데 효과적이라고 함



Fig.22 Mr. Arun JAIN 면담

3. 시애틀

1) 시애틀시 개요

- 미국 워싱턴 주의 중심 도시로 미국-캐나다 국경으로부터 182km에 위치한 도시로 킹 카운티에 포함
- 면적 217km²에 2005년 현재 57만 명 인구가 거주함

2) 공공공간 관련 계획체계 및 관련행정주체

(1) 공공공간 관련 계획체계 및 주요 계획

① 공공공간 관련 계획체계

- 시애틀의 도시계획은 연방정부의 Washington Growth Management Act (성장관리정책)에 따른 King County Comprehensive Plan, 시애틀 시의 기본계획인 Seattle Comprehensive Plan, 그리고 각 지역마다 Neighborhood Plan이 있음
- 그밖에 도심활성화를 위한 Center City Plan 등의 전략계획을 City Design에서 수립함

② 주요 계획 내용

□ Center City Plan : 도심지 개발 및 환경 개선 계획

- Urban Center 중 Downtown의 10개 Neighborhood를 대상으로한 통합적인 계획으로 도심 지개발을 주요 목표로 함
- 도시환경의 개선을 위해 공공이 선도적으로 공공영역의 환경 개선과 도심으로의 광역적 교통망을 발전시키고자 하는 계획으로 2011년을 목표로 2002년 City Design에 의해 수립되었음
- 계획의 실행은 구체적인 전략으로 구현되는데, 도심환경 개선을 위한 주요 프로젝트와, 개발 계획, 교통 계획, 도심환경개선 계획, 세부 계획 등으로 나뉘 전략을 수립함
- 시애틀시의 대표적인 공공공간 환경 개선 계획안 Central Waterfront Plan과 도심환경개선 및 공공공간 네트워크를 위한 Blue Ring Plan의 내용이 반영되어 있음



Fig.23 Center City Plan의 대상지

□ Blue Ring 계획 : 공공공간 통합 계획

- Center City 계획 중 도심 오픈스페이스에 대한 세부 전략 계획으로 도심 내 주요 공원과 공공시설 등을 연결하고, 공원과 가로 자체의 환경을 개선하여 보행환경을 개선하고, 공공공간의 균형 있는 발전과 계획을 위한 City Design의 전략계획임

- 대상지의 가로를 City Corridor (지역적으로 중요한 가로), Connector (시각적, 물리적으로 잠재력 있는 가로), Green Street (가로 환경 개선 지역)로 나누어 개선 계획을 수립함
- Green Street는 1997년 시애틀 교통국 SDOT에서 시애틀 전역을 대상으로 보행가로환경 개선을 위해 통합적인 가로환경 설계, 안전하고 환경적인 보행환경조성, 시민과 함께 하는 가로 환경 조성 등을 목표로 시작되었음. 2004년 City Design에서 이를 이어받아 Blue Ring과 연계하여 설계함
- 시애틀의 통합적인 오픈 스페이스 전략인 Blue Ring 중 주요 부분인 Waterfront에 대해서는 공공공간, 개발, 교통 등과 관련한 Central Waterfront Plan을 별도로 계획함



Fig.24 Blue Ring



Fig.25 가로위계
(Corridor 빨강, Connector 노랑, Green 녹색)



Fig.26 Green Street

□ Central Waterfront 계획 : 수변공간에 대한 개발 및 개선 계획

- 2001년 지진으로 인해 Alaskan Way 고가도로에 대한 정비와 수변환경에 대한 계획의 필요성 대두되어 수변으로의 접근성 향상과 수변공원의 조성 및 개선을 목표로 하여 계획 수립이 진행 중임
- 수변공간 및 도심부에 대한 현황 분석과 비전 수립 계획으로 Blue Ring과 연계하여 공공공간간의 연계를 고려함
- 2002년 수변공간에 대한 개선에 대한 의견이 도출이 된 시점부터, 현재 수변의 고가도로의 개선 방안을 마련하는 단계에 까지 시민들의 의견 수렴은 계획의 중요한 과정임

Table 2 Waterfront Plan 계획 수립 과정

- 2002 City Council에서 Alaskan Way Viaduct and Seawall 프로젝트와 연계 하여 Waterfront 계획안 수립 발표
- 2003-2004 Preparation and Draft Principles
- 2003 Public Forum 1
- 2003 Discussion Groups: 교통, 도시설계, 자연환경, 경제발전, neighborhood 등 5가지 주제에 대하여 토론
- 2003 Public Forum 2
- 2004 Charrette: 5개의 카운티에서 300명의 사람들이 모여 22개의 워터프론트 비전 발전, 3달에 걸쳐 총 600여명의 시민 참여
- 2004-2005 Draft Waterfront Concept Plan 발전: Waterfront Advisory Team 소집, Stakeholder 그룹 의견 수렴
- 2005-2006 Waterfront Concept Plan Exhibit

(2) 공공공간 계획 관련 행정주체

- 시애틀 시 정부 중 공공공간과 관련된 계획을 담당하는 조직으로는 도시계획국과 교통국, 공원국 등이 있음
- 도시계획국은 도시의 물리적인 계획 및 설계에 관한 업무를 담당하고, 교통국(SDOT) 대중교통과 자전거, 보행자 등을 포함한 도시 교통에 관한 전반적인 계획을 담당함

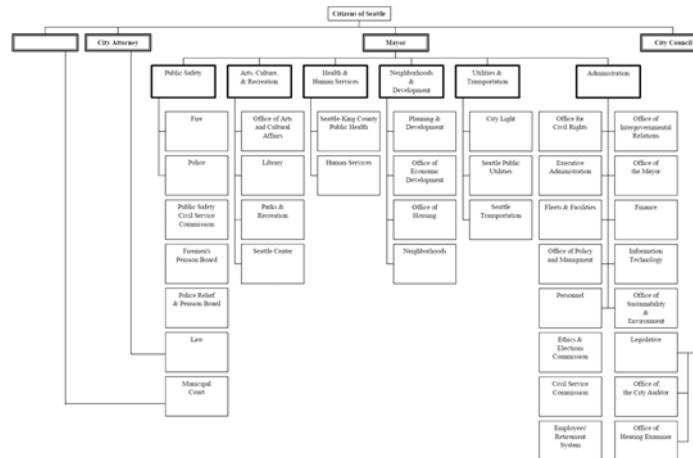


Fig.27 시애틀 정부 조직도

- 그밖에 지역국(DON)은 커뮤니티 활성화를 위한 비 물리적인 도움을 위한 업무를 담당하여 네이버후드 플랜 수립의 지원과 지역 리더를 교육하고 개발을 위한 매칭 펀드를 제공.
- 공원국(Parks)은 공원의 이용에 관련한 업무, 공원 내 시설 등 이용에 주로 이용에 관한 업무를 하며, 한개 또는 여러 개의 네이버후드의 오픈스페이스에 대한 통합적인 전략을 수립하기도 함

① DPD (Department of Planning and Development)

- DPD는 시애틀의 성장과 개발을 계획하여 삶의 질을 향상시키는 것이 주요 목표임.
- 도시기본계획과 도시설계, Regulations과 Community Standards 등을 통해 도시의 안전성과 지속가능성을 증진시킴
- 공공공간 계획과 관련되어있는 대표적인 부서로는 City Design 이 있음
 - City Design: DPD에서 도시 공공공간과 가장 관련 (전략적 도시설계)
 - Comprehensive & Regional Planning: 광역 계획과 네이버 후드 플랜을 담당 (일반 도시계획)

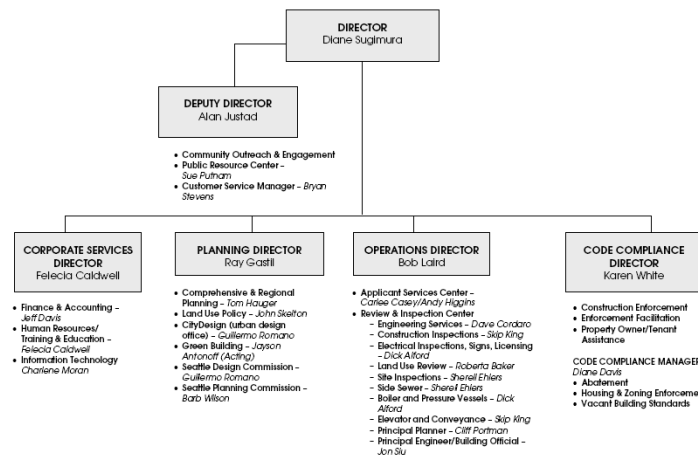


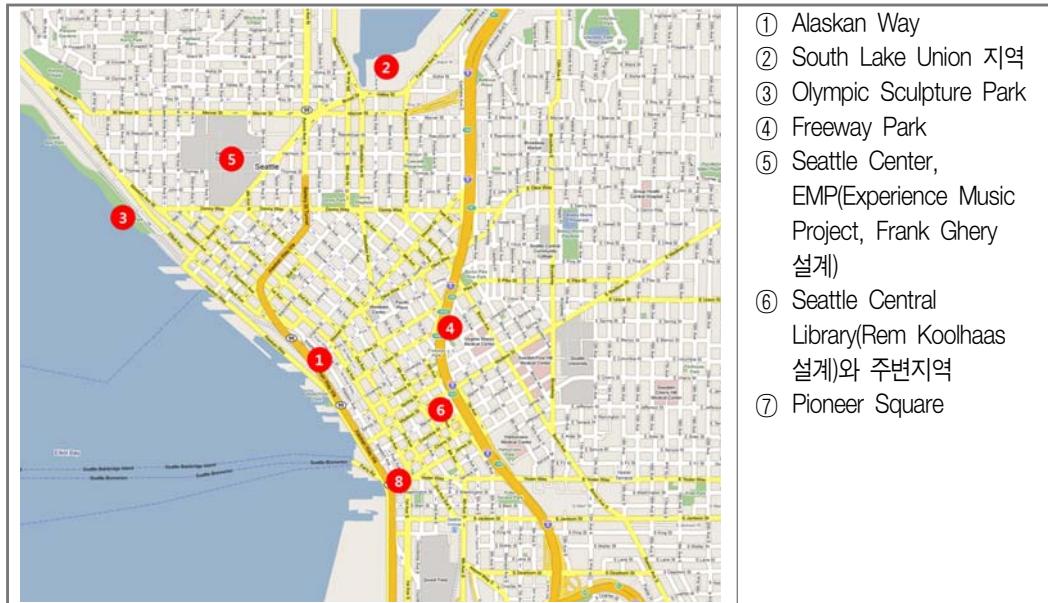
Fig.28 시애틀 도시계획국 (DPD) 조직도

② City Design

- DPD 산하 조직으로 2004년 DPD내 새로운 부서로 편입되었음.
- 시애틀 시의 목표와 정책에 맞는 도시설계 구현, 공공과 민간 개발 사이의 지속적이고 조화로운 건조 환경을 조성하는 것을 목표로 하며, 주요 업무는 시애틀시의 도시환경의 질을 결정하는 전략적 계획수립과 주요 공공영역 등에 대한 도시설계 Urban Design Assistance등 임
- 그밖에 부서는 상호 협력이 필요한 광역적인 프로젝트 (The Waterfront Plan, The Blue Ring and Green Streets)를 주도하고, 시 부서 간, 개발사, 토지 소유주, 교육기관과 커뮤니티간의 의견 조정과 상호협력 촉진하는 역할과 도시 공공영역의 도시설계, 공공의 프로젝트와 대규모 민간 개발의 도시설계 제어하는 역할을 함

3) 주요 답사지

Table 3 시애틀 답사지



① Alaskan Way, Pike Place Market, Harbor Step

□ Alaskan Way

- 도심 환경 개선을 위한 주요 프로젝트로 The Waterfront Plan을 바탕으로 도심과 수변을 연계하는 수변공간을 여가공간으로 조성하고자 하는 계획
- 수변과 도시를 차단하고 있는 2개 레벨의 고가도로를 극복하기 위한 다양한 대안들이 제시되어 현재는 8개의 안에 대해 고려중이며 계획안은 City Center에서 수립, 실시계획도는 교통국에서 수립중임
- 규모와 사안의 중요성으로 인해 The State of Washington, King County, The City of Seattle의 관할 행정구역의 재정적, 행정적 지원을 받고 함께 진행 중임

□ Harbor Step



Fig.33 Harbor Step <2008.09.30 촬영>

② South Lake Union 지역

- 도심 개발을 위한 주요 전략 개발 대상지로 민간자본을 끌어들여 현재 가장 활발하게 개발이 이루어지는 지역임
- 조화로운 지역 경관을 조성하기 위해 공공영역에서 다양한 계획을 수립하고 프로젝트를 동시에 진행중임

□ South Lake Union Design Guideline (2005)

- South Lake Union 지역에 대한 디자인 가이드라인
- Site Planning, 건축물의 높이, 용적률과 스케일, 건축요소와 재료, 보행 환경, 조경 등에 대한 가이드라인 제시

□ North Downtown Park Plan (Parks, 2004)

- Downtown 북쪽의 South Lake union 지역과 Danny Triangle 지역에 대한 공원 전략계획
- 공원과 함께 가로 등 공공공간 전반에 대한 전략을 제시

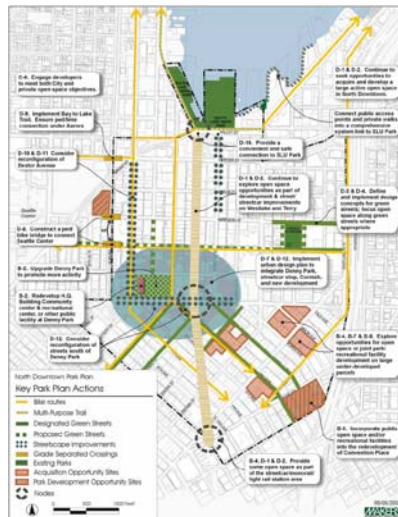


Fig.34 North Downtown Park Plan

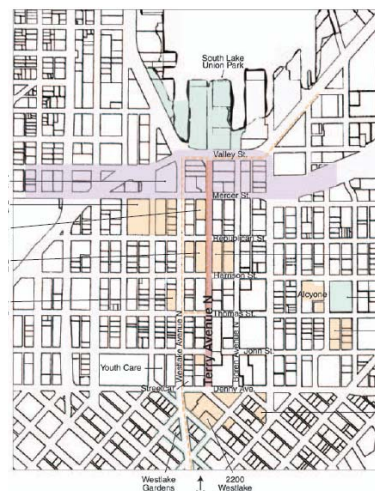


Fig.35 South Lake Union Design Guideline

□ South Lake Union Park

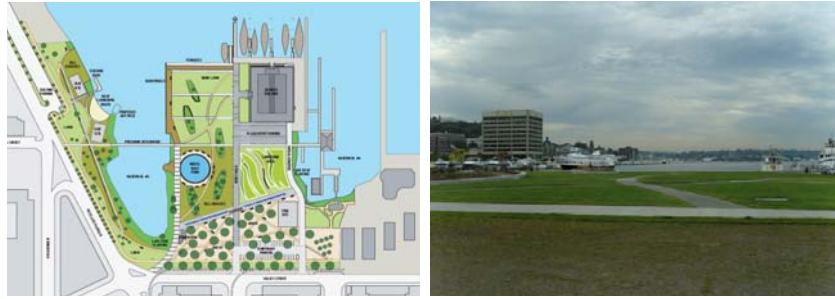


Fig.36 South Lake Union Park 계획안과 현황 <2008.09.30 촬영>

□ Mercer Corridor Project (2008 계획 완료 예정)

- 기존의 도로체계 재정비를 통해 Mercer Street로 교통량을 집중시키고, South Lake 쪽 도로의 교통량을 분산시키기 위한 정비 계획으로 도로 주변의 보행자도로를 정비하고 환경을 개선하기 위한 프로젝트임

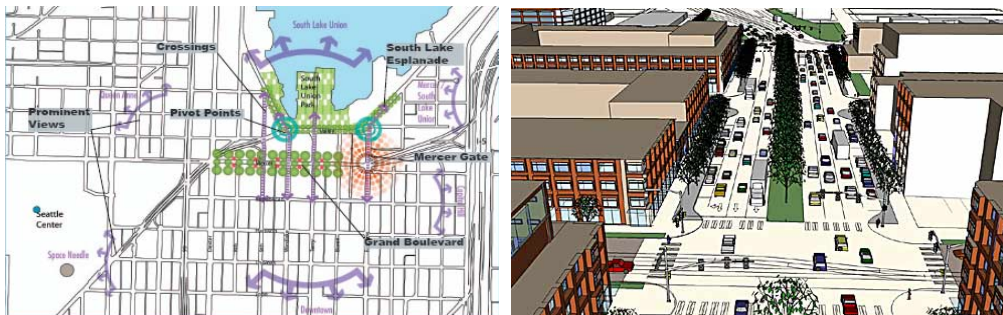


Fig.37 Mercer Corridor 계획안

□ Terry Ave. North Street Design Guideline

- 친환경적인 보행 환경 개선 프로젝트로 Blue Ring 계획의 Green Street 계획과 연계
- Public Capital Project 와 연계, 민간개발을 할 때 Incremental Implementation의 제 공을 통해 실현
- South Lake Union의 개발에 따라 발생하는 Public Project 와 연계하여 실행

③ Olympic Sculpture Park

- 활력 있는 도심부의 Green Space를 조성하고 Elliott Bay에 시민들이 예술을 즐길 수 있는 공간을 만들기 위해 8.5acre 크기의 공원 조성
- 주거지와 해안 사이에 놓인 고속차로와 선로위로 Z모양의 보행 고가를 설치하여 보행자가 수변으로 접근하기 용이하도록 계획
- Seattle Art Museum과 Seattle Department of Parks and Recreation에서 공동 발주
- Weiss/Manfredi Architects의 설계로 2007년 완공되었으며 총 \$30,000,000 소요

Table 5 Design Commission 리뷰 내용

2000 briefing 2002 concept design 2003 design development 2004, 2005 street and right of way vacations



Fig.38 Olympic Sculpture Park <2008.09.30 촬영>

④ Freeway Park

- 프리웨이 파크는 도심의 고속도로의 위를 마운딩하며 계획된 공원으로 주변의 거주민과 방문객, 등 에게 공공공간을 제공함.



Fig.39 Freeway Park <2008.10.1 촬영>

⑤ 기타

- Seattle Center, EMP(Experience Music Project, Frank Gehry 설계)



Fig.40 Seattle Center의 EMP <2008.9.30 촬영>

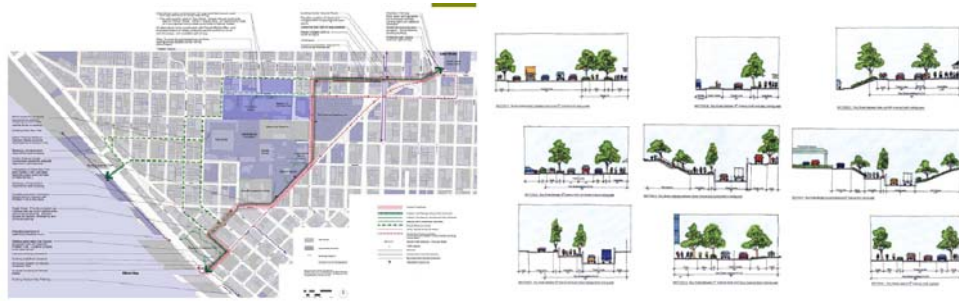


Fig.41 Portlatch Trail concept plan

□ Seattle Central Library(Rem Koolhaas 설계)와 주변지역



Fig.42 Seattle Central Library <2008.10.1 촬영>

□ Pioneer Square



Fig.43 Pioneer Square <2008.10.1 촬영>

4) 시애틀 공공공간 관련 계획 담당자 및 전문가 면담 내용

(1) 계획 담당자 면담 내용

① 면담자

- Mr. Guillermo ROMANO
 - Executive Director of City Design, Seattle Design Commission Manager
 - City Design, Department of Planning and Development

② 면담내용

□ 시애틀시의 도시계획체계

- 시애틀은 광역계획에 따라 도시기본계획과 근린지구계획을 수립하도록 되어 있음. 도시계획체계는 comprehensive plan → center city plan → neighbourhood plan 이며, 근린지구계획은 현재 32개의 근린지구 중 약 60%의 근린지구에 대해 수립되어 있는 상황임
- Central City Plan
 - 도심지역의 성장과 개발을 촉진하기 위해 시장의 의지에 의해 수립된 강력한 전략계획임
 - 도시기본계획 내에 성장을 관리하는 Urban Village로 지정된 지역 중 Urban Center 지역에 대한 계획.
 - Central City Plan은 도심지에 대해 고밀의 도시성장을 촉진하며 24시간 livable 한 도심지 형성을 목표로 함
- 도시설계 프로젝트의 결정
 - 일반적으로 공공적인 프로젝트는 시민 발의에 의해 시장이 검토, 주민투표에 의해 선정됨. 그러므로 프로젝트가 선정되고 실현이 될 때까지 매우 오랜 시간이 걸리며, 결정이 여러 번 바뀔 수 있음
 - 계획의 수립과 실행을 결정에 있어서 시장(mayor)의 역할 중요함. 시장이 계획 수립을 의도하면 city design부서는 그 계획을 준비하는 역할

□ 공공공간 관련 정책

- 예술가 참여 촉진
 - 모든 Urban Project 사례에 있어서 예술가(artist) 영입
 - 전체 사업비의 1% 예술 작업에 투입(모든 프로젝트 대상)
 - 여기서 예술이라고 하는 것은 조각물뿐 만 아니라, 하부구조의 벽면, fence 등도 포함
 - 예술가 선정은 Art Commission에서 하며 어떤 예술가라도 apply할 수 있음. submission에서 5-6팀 선정
- 기반시설 정비
 - 단계적으로 공공도서관, 기반시설 등을 마련하는 정책을 펴고 있음.

- 현재는 공공도서관의 확보에 대한 정책 이후, 전차(street car), 경전철(light rail) 등의 확보를 위한 정책을 실현 중임

□ 주요 공공공간 관련 계획

- Blue Ring (2002)
 - Blue Ring 컨셉은 도심지역의 주요 공공공간을 연계하기 위한 네트워크 계획으로 20세기 초에 움스테드가 계획한 Green Space Plan(Green Ring)을 바탕으로 하며 향후 100년을 내다본 전략계획임
 - 이 계획은 Green Street Plan과 긴밀하게 연계되어 있으며, 총체적 관점에서 공공공간을 계획(holistic approach)하고 실행전략을 세우는 데 기본방향을 제시하기 위한 계획임
 - 주요 내용은 시애틀 도심부 보행자공간 및 공공공간 네트워크 구축을 마련하는 것이며, 새로이 조성된 Olympic Sculpture Park도 이 계획의 일환으로 조성
 - Blue Ring을 구성하는 주요 요소는 water, parks, plazas, civic spaces, city corridors, green streets 등임
 - City Design 부서에서는 2007년 Blue Ring을 위한 public space inventory를 작성하고 인구 대비 적정 public space를 산정함. 현황을 green, yellow, red로 구분 : red는 개선이 필요한 부분
 - Blue ring 계획 내용의 일부분은 시애틀 Center City Plan에 채택됨
 - 공공공간에 대한 투자를 조율하는 수단으로 활용. 해당 지역에 민간 영역의 시행업자에 의한 개발이 이루어질 경우 permission에 관여
- Central Waterfront Plan (2004)
 - Blue Ring 계획의 주요한 부분인, 도심지 서쪽의 Alaskan Viaduct를 재개발하는 계획
 - 도심지를 물과 연계하고 수변공간에 자동차가 아닌 시민을 위한 장소를 제공, 도심의 질적 향상을 도모하고자 함
 - Sustainability, Destination-Movement, 등 7개의 주요 원칙을 정함
 - 오랜 기간 동안 시민의 의견으로 수렴하고 Charrette, Workshop 등을 통해 계획을 발전시켜왔음. 그러는 중에 계획이 무산될 위기에 처한 적도 있으며, 계획안이 수없이 바뀌면서 많은 비용이 들었으나, 현재는 시민을 위한 공공공간을 마련하는 방향으로 진행중임
- 공공공간 계획 관련 행정주체
 - 공공공간계획과 관련한 부서는 시장 아래, 교통을 담당하는 SDOT와, 도시계획부서인 DPD, 공원·녹지 관련부서인 DP 등이 있음
 - 그 중 공공공간계획과 가장 관련이 큰 부서는 도시계획부서로, 산하에 허가담당부서 (license), 고발담당부서 (complain), 계획담당부서 (planning), 그리고 각종 위원회가 있음.
 - 도시디자인팀
 - City Design 팀은 도시계획부서인 Department of Development and Planning 내,

Planning 부서하게 설치된 도시설계 전담 부서임

- 총 7명으로 구성, Commission 업무를 담당하는 팀과 디자인 업무를 담당하는 Design Group으로 나뉘는데, 실질적인 설계를 하는 Design Group은 조정설계가, 도시설계가, 건축가로 구성됨
- 주요 업무는 시애틀시의 도시설계에 대한 개념적 작업을 하는 것임
- 주로 Brain Storming을 통해 아이디어를 발굴하는 데, 아이디어를 발굴하기 위해 끊임없이 현황을 분석하고 아이디어를 스케치해 둠. 바로 실천전략으로 채택되지 않더라도, 장기적으로 필요한 때에, 그리고 가능한 때에 아이디어를 내놓고 구현하기 위한 작업을 함 (putting the seeds)
- 아이디어를 실행하기도록 결정이 되면, 어떤 부서와 협의하고, 어떤 부서에서 담당해야 하는 지 등을 결정
- 현재 관련부서와 비교적 긴밀한 네트워크가 구축되어 있음. 이는 특별한 제도적 장치에 의한 것이기 보다는, 사람들이 협업에 대한 전반적인 공감 아래, 실무진이 프로젝트를 진행하면서 필요에 의해 끊임없이 협의와 조정을 하는 것임. 또한 항상 관련부서가 계획 내용을 인지할 수 있도록 협조함

◦ Design Commission

- 디자이너, 엔지니어, 주민, 건축가 등으로 구성
- committee는 프로젝트에 따른 한시적 조직인데 반해 commission은 영구적 조직
- cf. Panel은 Committee와 같이 project-base로 구성

◦ IDT(Inter-Departmental Team)

- 8-9년 전부터 시작
- 책임부서인 Core team 존재. 조정(coordinate) 역할과 관련부서 identify



Fig.44 Mr. Guillermo ROMANO 면담

(2) 도시계획 전문가 면담내용

① 면담자

◦ Mrs. Christine BAE (배창희 교수)

- Associate Professor
- Department of Urban Design and Planning, University of Washington

② 면담내용

□ 시애틀 시의 도시계획체계

- 시애틀시는 워싱턴주의 성장관리정책에 따라 광역계획과 도시기본계획, 그리고 각 지구별 계획이 수립되고 있는 상황임
- Washington Growth Management Act (성장관리정책)
 - 도시의 sprawl 현상을 막고 농촌지역 보호를 목적으로 함. 도시지역을 중심으로 고밀밀집형태의 개발을 유도하는 성장관리 정책

- County와 시 등, 광역적 Comprehensive Plan을 수립하도록 강제하고 있음
- 성장관리법은 토지이용, 교통, 주택, 자본시설 및 공급시설을 포함하도록 하여, 미래에 인구성장이 어디에서 일어나야 하고, 성장을 뒷받침하기 위해서는 어떤 기반시설을 공급할 것인지를 밝히도록 함.
- 성장관리법은 기반시설 투자를 포함한 행정구역별 시책들이 모두 도시기본계획에 부합되어야 하고, 워싱턴 주 스스로도 지자체의 도시기본계획을 존중하여 지자체가 수립하는 토지이용계획에 대한 권위를 높임

Table 6 시애틀시의 관련 도시계획별 특성

	Growth Management Act	Comprehensive Plan	Neighborhood Plan
계획기관	State	City	Community Committee
목표연도	1990년 이후	20년간 (2004-2024)	5년간 (1995-1999), 이후 1년 단위로 개정
계획기간	10년	3년 (1997-1999)	3년
계획범위	State 전역	도시	근린지구
주요내용	도시성장 관리법	GMA를 수용하기 위한 계획	근린지구별 실천 전략 및 계획

- 광역계획 (King County Comprehensive Plan)
 - 2008년 개정. 연방정부의 성장관리정책(Growth management Act)에 의한 계획
 - 카운티 레벨에서 성장관리법에 근거하여 카운티가 도시성장경계(urban growth boundary)를 정하며 인구성장을 유도
 - 카운티와 도시가 힘을 합하여 카운티 전역에 대한 계획을 수립. 여기에는 도시 성장경계(UGB) 설정과 함께 지자체별 성장 목표 할당 및 도시기본계획에 대한 정책지침으로 성장 유도의 도시센터(urban centers) 지정
- 시애틀시 도시기본계획 (Comprehensive Plan)
 - 1990년 성장관리법에 의해 규정
 - 1992~1993년 시애틀 도시기본계획은 지속가능성 원칙을 견지하며, 생활의 질 제고와 미래 세대를 위하여 도시 자연환경을 개선하면서 지속적 성장을 도모
 - 1994년에 도시기본계획이 채택된 후 주요 내용 및 경미 사항에 대한 변경이 계속 이루어져 매년 수정되고 있으며, 10년마다 수립하는 것을 원칙으로 하고 있음
 - 계획 수립 과정에 시민 참여를 광범위하게 실시하며, 커뮤니티 보전, 경제적 기회와 안정성, 사회 형평성, 환경보호의 4가지를 핵심 가치로 설정
 - 도시기본계획은 시애틀 디자인위원회(Seattle Design Commission), 시애틀 계획위원회(Seattle Planning Commission), 근린지구 협의회(Neighborhood District Councils)가 주도하되, 시민들의 적극적 참여와 근린지구계획(Neighborhood Plans)을 고려하여 수립
 - 도시기본계획은 도시마을 요소(Urban Village Elements), 토지이용요소(Land Use Elements), 교통(Transportation), 주택(Housing), 자본시설(Capital Facilities), 공급시설(Uilities), 경제개발(Economic Development), 마을계획(Neighborhood Planning), 인간개발(Human Development), 문화자원(Cultural Resources), 환경(Environment) 등의 내용을 포함

- Urban Village Strategy
 - 성장을 유도하기 위해 지정한 지역
 - 오픈스페이스 네트워크 유도
 - Urban Center, Hub Urban Village, Residential Urban Village, Manufacturing/Industrial Center 등으로 구분
 - cf. Urban Center: Downtown Seattle, First Hill/Capitol Hill, Uptown Queen Anne, University Community, Northgate, South Lake Union
- 도심지 전략계획 (Center City Strategy)
 - 도심지역의 성장과 개발을 촉진하기 위한 전략계획
 - Comprehensive Plan 에 의한 것이라기보다 시장에 의한 전략계획
 - Center City Strategy가 수립된 후, 시애틀 도심지역은 최근 2~3년간 더욱 발전함
- 근린지구계획 (Neighbourhood Plan)
 - 근린지구계획 각각은 도시환경의 다양성을 보여주고, 제각기 상세성도 다르지만 도시기본계획의 정책이 마을 단위에서 조율하고, 마을계획에 대한 정책이 도시기본계획의 다른 정책과 같은 효과를 지니도록 운용
 - 이러한 목적과 정책에 덧붙여 마을계획들은 해당 마을에 대하여 특별한 개선을 제안하며, 이러한 권고는 해당과에 실행프로그램(work program)으로 검토됨
 - 시애틀 시 당국은 마을계획을 커뮤니티 비전(vision documents)으로 간주하며, 마을계획의 일부분은 도시기본계획에 반영됨. 그러나 모든 내용이 반영되는 것은 아님

□ 시애틀 시의 도시계획과 도시설계

- 도시설계과 도시계획은 시의 상황을 반영해야 함
 - 도시계획은 그 도시의 성장배경, 사는 사람들의 인식과 가치관 등을 강하게 반영함. 계획체계가 같아도 상황에 따라 다른 정책과 전략이 전개되어야 함
 - 도시 중심지에 인구밀도를 높게 지정할 수 있는 배경은, 도심지에 사는 사람들의 구성비, 직업과 소득, 교육수준 및 생활방식이 일반주거지에 사는 사람들과 다르기 때문임. 반면, 시애틀의 단독주택지는 65 % 이상을 차지하며, 일반 주택지에 사는 사람들은 고층건물이 들어서는 것을 반대함
- 도시설계를 구현하기 위한 수단으로써 다양한 도시계획의 운용의 필요성
 - 시애틀시의 도시설계가 성공적일 수 있는 배경은 무엇보다 도시설계를 구현하는 수단으로 도시계획의 다양한 방식을 선택하여 운용하고 있다는 것임
 - 도시설계 전담부서인 City Design부서가 도시계획부서(DPD) 내에 설립되어 있기 때문에, 도시설계와 도시계획이 함께 이루어져 성공적인 도시디자인을 실현할 수 있다고 봄



Fig.45 배창희 교수 면담

4. 밴쿠버


1) 밴쿠버시 개요

- 미국 국경에서 32km 북쪽으로 브리티시 콜롬비아 주에서 서쪽 해안에 위치
- 면적 114.67km² 에 인구 57만 5천 명이 거주하며, 토론토, 몬트리올 다음가는 캐나다 제 3의 도시로 인구가 연평균 6천 명 증가(1991년과 2001년 사이에 인구 7만 명 증가)하고 있음

2) 공공공간 관련 계획체계 및 관련주체

(1) 공공공간 관련 계획체계

Table 7 캐나다 도시계획체계 및 밴쿠버시 공공공간 관련 계획

구분	캐나다 도시계획체계		밴쿠버시 공공공간 관련 계획
주정부	주계획법(Province Planning Act)		
광역	광역권 계획(Metropolitan Plan)		
	특정지역을 위한 지역자원계획(Regional Resource Plan), 농촌지역계획(Rural Region Plan), 지역경제계획(Regional Economic Plan) 등등		LRSP(Livable Region Strategic Plan) ↓ Green Zone Policies ↓ PORSP(Parks and Outdoor Recreation System)
지방정부	공간계획	도시기본계획(General Plan, Official Plan, Community Plan 등등)	The Vancouver Greenways Plan 
		도시기본계획을 보조하는 지구계획(기능계획(functional plans), 특수지구계획(special area plans))	
	개발행위 통제	용도지역조례(Zoning By-Law) 토지분할통제(Subdivision Regulation) 단지계획통제(Site Plan Control, Development Control)	By-Laws : Zoning and Development Design Guideline ODP(official Development Plan)

의 영향력을 줄이고 넷째, 그린웨이를 공공공간으로 조성하고 다섯째, 공공예술 등을 이용하여 그린웨이를 더욱 재미있게 만드는 것임

- 도심지 내에 16개 네트워크로 구성되었으며 총 연장은 140km로 인구 밀집지역, 도심지에 집중되어 있는 도시적인 차원의 네트워크임
- 수십년 전부터 형성되어 있던 수변공간에 조성된 루트와 1994년부터 10여년에 걸쳐 개발된 그린웨이가 총 연장의 30%에 이르고, 나머지 약 50%가 통행도로 (street rights-of-way)로 구성됨
- 사람이 거주지로부터 걸어서 25분, 자전거로 10분 이내에 그린웨이에 접근할 수 있도록 계획되어 있음
- 일반적으로 시의 재정에 의해 지원되며, 지원금은 지방선거 때 시민들의 투표에 의해 승인됨. 또 다른 지원금으로는 주정부나 연방정부로부터의 세금, 기부금, 비영리 단체의 지원, 경제단체 등으로부터 충당되기도 함



1. Arbutus
2. Carrall Street
3. Central Valley
4. Downtown Historic
5. Eastside Crosscut
6. Fraser River
7. Granville
8. Lagoon
9. Midtown
10. North Arm
11. Ontario
12. Parkway
13. Port Side
14. Ridgeway
15. Seaside
16. Spirit Trail

◦ Neighbourhood Greenways

- 근린지구의 그린웨이 조성은 첫째, 지역 주민들에 의해 만들어지고 둘째, 공원, 학교, 도서관, 커뮤니티 센터, 상가, 역사적 건물들이 밀집된 지역 등 지역의 커뮤니티 어메니티를 연결시키며 셋째, 지역의 특성을 반영하고, 조경이나 디자인을 이용한 독자적인 특징을 표출하는 기회를 제공하는 것을 목표로 함. 또한 소 규모 프로젝트와 짧은 루트로 이루어져 있고, 조성 후에는 커뮤니티가 유지, 관리 하는 것을 전제로 함
- 일반적으로 City Greenways 보다 규모가 작고 커뮤니티 단위로 구성되어 있음
- 커뮤니티가 사업을 시작하고, 조성 후 관리하는 전 과정을 이끌어나가고 있으며,

시와 파트너십을 맺고 있음

- 시는 디자인, 개발, 건설 공사에 이르는 전 분야에 걸쳐 지원을 해주고 있으며, 현재 11개 프로젝트가 진행중임
- 그린웨이 계획과 관리는 개발 승인 과정을 통해 시에 비용이 부과되지 않도록 협상하기도 함. Neighbourhood Greenway는 시로부터 일부 지원금과 해당 커뮤니티가 충당하고 재정 및 설계, 건설, 유지 시에 제공되는 현물에 의해 만들어 짐.



Fig.47 Neighborhood Greenways

(3) 공공공간 계획 관련 행정주체

① Engineering Service

- 시민들의 안전을 확보하고, 일상생활에 필수 불가결한 서비스 제공을 목표로 각종 기반 시설에 대해 엔지니어링 서비스에서 계획, 건설, 관리, 유지하는 역할을 함
- 엔지니어링 서비스에서 커뮤니티에 필수적인 Basic Public Works를 제공하며 특히 밴쿠버의 공공공간과 관련하여 밴쿠버의 그린웨이에 대한 계획을 수립하고 시공, 유지, 관리하는 역할을 함

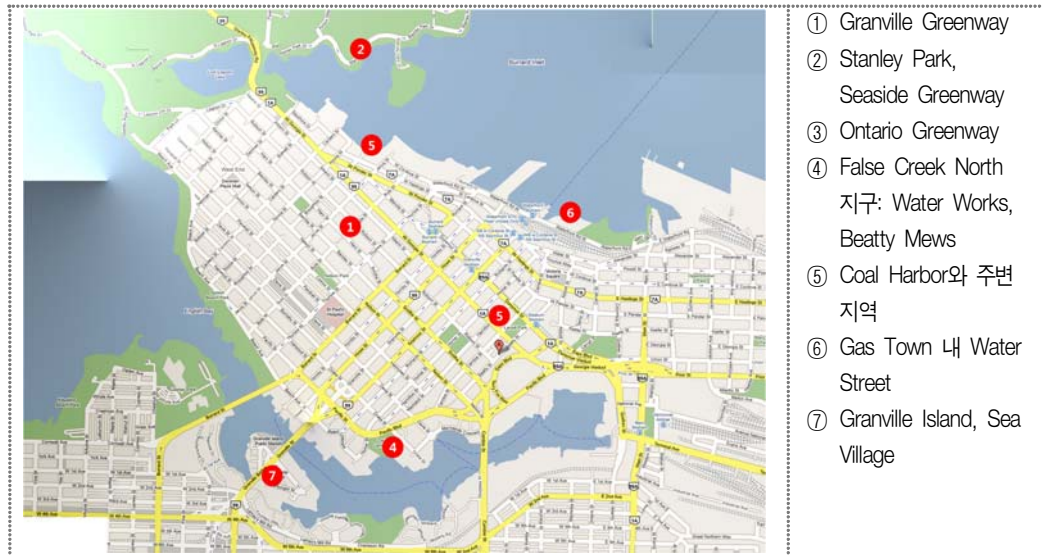
② Greenways and Neighborhood Transportation

- 도시의 Greenway, 보행자도로, 자전거도로, Blueway 네트워크를 통해 보행과 대체 교통 수단 이용을 장려하고 활성화하는 것을 목표로 함
- 서행교통체계와 GreenStreet와 같은 프로그램에 거주민을 참여시킴으로서 지역가로의

활기와 안전성을 증진시키는 등 창조적인 디자인 아이디어를 실현하기 위한 파일럿 프로젝트를 제시하고, 혁신적인 가로환경 디자인을 시도하는 역할을 함

3) 주요 답사지

Table 7 밴쿠버 답사지



① Granville Greenway, Nelson St. Greenway

- Allan Jacobs 의 Great Streets에서 정의하는 좋은 거리가 되도록 하는 것을 목표로 계획하였음. 지역주민과 방문객들이 모이는 중심지가 되고 밴쿠버의 특성과 성격 장소성을 반영하여 계획함.
- 대상지는 밴쿠버의 중심가로로 상권과 교통이 밀집한 구역으로 치안이 안정되고, 친환경적, 친보행 가로로 조성하고. 특별한 이벤트 등을 위한 유동적인 가로 환경 마련과 밤에도 편안하게 활동할 수 있는 조명 시설 등을 추구함



Fig.48 Granville 계획안



Fig.49 Granville Street
(2008.10.2 촬영)

② Stanley Park, Seaside Greenway



Fig.50 Stanley Park <2008.10.2 촬영>

□ Seaside

- 밴쿠버 그린웨이 시스템중 가장 유명한 곳으로 스탠리 파크의 해안가를 따라 조성됨. Spanish Banks, False Creek, English Bay and Stanley Park to Coal Harbour 를 연결하는 20km 의 가로로 밴쿠버 자전거 도로 네트워크의 일부분임.



Fig.51 Seaside <2008.10.2 촬영>

③ Ontario Greenway

- False Creek에서부터 59th Avenue까지를 연결하는 Ontario Bikeway
- 6km 의 길에 보행자도로와 트래픽 서클, 과속방지턱, 가로 조경 등 보충
- 주변에 위치한 학교들을 그린웨이 개발에 참여시켜 지역 정원을 계획하도록 함
- 가로 정원은 General Wolfe Elementary School의 교외 활동 수업에 활용



Fig.52 Ontario Greenway <2008.10.3 촬영>

④ 기타

□ False Creek North 지구: Water Works, Beatty Mews



Fig.53 False Creek North (2008.10.3 촬영)

□ Coal Harbor와 주변 지역



Fig.54 Coal Harbor (2008.10.2 촬영)

□ Grandville Island, Sea Village



Fig.55 Granville Island (2008.10.3 촬영)



Fig.56 Sea Village (2008.10.3 촬영)

4) 밴쿠버 시 공공공간 관련 계획 담당자 면담내용

(1) 면담자

- Mr. Scott EDWARDS, P.Eng., M.Eng.
 - Transportation Engineer
 - Greenways and Neighbourhood, City of Vancouver

(2) 면담내용

① 그린웨이 계획 (Greenway Plan)의 역할과 내용

- Greenways Plan 수립 배경
 - 1920년대 후반에 수립된 도로법(street right of ways)에 의해 local street는 20m, major street는 30~40m로 일괄적인 폭 결정
 - 최근 밴쿠버시는 'Livability' 정책을 지향. 보행자 위주의 도시조성을 목표로 도심지역을 재정비하고 있으며 이를 실행하기 위한 수단으로 Greenway Plan 수립
- 관련계획
 - City of Vancouver Transportation Plan (1997)
 - Downtown Transportation Plan (2002)
 - Bicycle Plan (1999)
 - Greenways Plan (1995)
- 밴쿠버시 교통계획의 기본방향
 - 걷고(walking), 자전거타고(cycling), 다양한 교통수단이 존재하고 갈아타기 쉽고(transit), 물량의 이동이 쉬운(goods movement) 도시 조성
 - 정책방향: 자동차 교통의 점차적인 감소 (traffic claming), 도로의 기능 제한(limit road capacity)
- 밴쿠버시에서 정의하는 그린웨이는 '걷고 싶고 자전거타기 좋은 공공의 가로 (Public corridors that encourage walking and cycling)' 임. 또한 그린웨이는 공원과 자연자원과 문화적 유산, 역사지역, 근린지역, 그리고 기초생활시설이 있는 지역을 연계하는 것으로 정의하고 있음. 즉, 그린웨이는 단순히 도시 내 녹도의 네트워크를 의미하는 것이 아니라, 지속가능하고 보행자가 편리한 도시를 조성하기 위한 공공가로의 연계시스템을 의미하는 것임
- 그린웨이 디자인의 기본원칙
 - Make walking interesting
 - Convenient, safer cycling
 - Reduce car impacts
 - 'Greener' City

- Special places
 - Public art
 - 그린웨이계획의 성과
 - 2006년 통계에 의하면 밴쿠버시민이 자동차로 출퇴근하는 거리가 짧아졌다. 출근길이 5km 이하인 시민이 약 50%이며, 10km 이하인 시민은 80%임. 또한 10km 이하의 거리는 자전거로 가기 좋은 거리임
- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • GVRD <ul style="list-style-type: none"> — 67% driver, — 7% passenger, — 16% transit, — 6% walk and — 2% bicycle, — Average commuting distance = 7.4km <ul style="list-style-type: none"> • 35% <5km, • 26% 5-9.9km, • 38% >10km | <ul style="list-style-type: none"> • Vancouver <ul style="list-style-type: none"> — 52% driver, — 6% passenger, — 25% transit, — 12% walk and — 4% bicycle, — Average commuting distance = 5km <ul style="list-style-type: none"> • 50% <5km, • 33% 5-9.9km, • 18% >10km |
|---|---|

Fig.57 밴쿠버시와 다른 도시와의 교통량 비교

② 그린웨이 담당부서 : Greenways and Neighbourhood Transportation

□ 밴쿠버 시청 내에 공공공간 관련 부서는 크게 계획부서(Planning)와 엔지니어링부서(Engineering)로 나뉨

- 계획담당부서
 - 계획부서는 근린지구의 계획수립 및 실행을 위한 업무와 계획과 관련된 커뮤니티 업무(community engagement)를 주로 담당함.
 - 계획부서에서 지속적으로 근무하는 직원은 약 5명으로 구성. 모든 근린지구(약 20개의 Neighbourhood)에 대한 계획을 다루는 팀과 도심지구(Downtown) 및 도심주거를 다루는 팀으로 나뉨. 인력은 계획수립의 필요성, 대민 업무량 등에 따라 지속적으로 변함
- 엔지니어링담당부서
 - 실제적인 프로젝트의 계획은 엔지니어링 파트에서 진행함. 엔지니어링부서는 실질적인 프로젝트의 실현을 위한 업무를 담당하는 부서로, 대상지 설계에서 시공까지 담당
 - 밴쿠버시 시청내 엔지니어링 업무를 담당하는 인원은 약 1800명에 이르며, 그중 400명이 construction 업무를 하고 있음. construction 업무는 대부분 엔지니어(공학전공자, 디자이너, 조경가, 도시설계자, 건축가 등을 모두 엔지니어라 함)가 담당하고 있음.
 - Greenways Plan의 수립과 실행은 엔지니어링 서비스 부서(Engeneering Services) 내의 Greenways and Neighbourhood Transportation 과에서 담당

□ Mr. Scott Edwards가 담당하는 팀은 Greenways and Neighbourhood Transportation 과 내에 설치된 팀 중 하나임

- Mr. Scott Edwards팀의 규모는 약 20명 정도이며 6명의 engineers, 9명의 technicians, 3명의 landscape designers, 1명의 landscape architect, 그리고 1명의 planner(planning liasion 담당, coordinator 역할, 현재 이 직을 맡은 사람은 전문적인 master gardner임)으로 구성
- 현재 2 major project, 12 small projects, 8 bicycle street project 등을 진행하고 있음



Fig.58 Mr. Scott EDWARDS 면담

부록 2.

지자체 공공공간 관련 제도의 운영현황조사 - 김해시, 강동구 -

1. 경상남도 김해시

1) 공공공간 관련 계획과 내용

(1) 관련 계획 수립 현황

Table 8 김해시 공공공간 관련 계획

계획	목표년도	수립년도	수립 주체
도시기본계획	2020년	(2002-2007) 2007년 승인	김해시 도시과
김해시경관계획	2020년	(2003-2005) 2005	김해시 도시디자인과 (인제대+경남발전연구원)
도시생활권역별 경관로드맵계획	2020년	(2007-2008) 2008	김해시 도시디자인과 (인제대 산학협력단)
자전거이용활성화를 위한 종합계획			김해시 도로과
공원녹지기본계획	2020	수립 중	공원녹지과 (외부용역 : 서울대 임봉구, 상명대 구본학 교수, 극동엔지니어링)

(2) 2020년 김해도시기본계획 (2007)

- 도시기본계획에서 공공공간에 관련된 계획은 부문별 계획에서 언급되며, 관련된 부문별 계획은 기반시설계획, 환경의 보전과 관리계획, 경관 및 미관계획, 공원·녹지계획임

① 기반시설계획

- 기반시설계획에 포함된 교통계획에서는 전반적인 도로체계를 다루고 있으며 제5항 친환경적 교통체계 계획 항목에서 보행환경개선, 자전거이용의 문제점 및 개선방안 등을 다룸

② 도심 및 주거환경계획

- 도심 및 시가지를 정비하는 데에 있어 공공공간은 중추적 역할을 하므로 정비계획 상에 공공공간에 관련된 내용 언급
- 가야유적, 공원 및 지역상권을 순환하는 특색 있는 거리조성으로 전통문화체험 및 쇠퇴한 상업활성화하고자 하는 내용을 담고 있으며, 가로경관 및 건축미관 증진을 위한 옥외광고물 표준 매뉴얼 작성, 도시환경시설물 색채 및 디자인계획이 포함됨. 또한 야간경관 창출에 대한 기본적인 방향을 담고 있음

③ 환경의 보전과 관리계획

- 환경보전계획에서 친환경적 도시개발계획 실현을 위해 환경친화적 교통체계 정비, 도심 속 하천의 생태회복 및 친수공간 조성에 대한 기본방향 설정

④ 경관 및 미관계획

- 경관 및 미관계획에서는 현황 분석에 따른 기본방향을 설정하고 유형별 경관계획을 통해 경관 유형 분류 및 원칙을 제시
- 유형별 경관계획뿐만 아니라 김해시를 자연지형, 역사·문화와 도시공간구조 요인으로 4개 권역(중부권, 남부권, 서부권, 북부권)으로 구분하여 권역별 경관형성 방안 제시 및 경관관리 구상도 작성
- 권역별 경관형성 방안은 경관지구 지정과 경관사업 제안으로 구성됨. 미관지구, 고도지구 등 지구 지정을 통해 경관을 관리하고 경관향상을 위한 경관사업 추진 제안

Table 9. 경관유형별 기본방향 중 공공공간 관련 내용(김해시 도시기본계획, 2007)

경관 유형		주요 내용
도시축경관	조망경관	
	도로축경관	경관도로의 지정 및 정비를 통한 경관도로 네트워크 구축 주요 지점의 랜드마크화를 통한 방향성과 상징성 부여
	하천축경관	도심소하천 : 수변공원화
자연녹지경관	공원녹지경관	지역중심적 공원녹지와 가로녹지 연계로 네트워크 구축
	전원경관	
시가지경관	주거지경관	보행자 중심의 걷고 싶은 가로 만들기
	상업지경관	옥외광고물 및 가로시설물 정비
	공업지경관	주변 환경과 조화를 이루는 색채 및 스카이라인 형성
	가로경관	도심가로의 연속성 확보 주제별 보행로 조성 및 연계 가로별 특성화 및 가로변높이 및 형태규제 공개공지 및 공개공간 조성
역사문화경관		
연출경관	야간경관	점, 선, 면으로 이루어진 경관조명 영역의 네트워크화
	색채경관	부분적 색채계획 수립 지역·지구 색채계획의 기본방향 및 색채적용

⑤ 건축물 경관형성 방안

- 김해시 도시기본계획에서는 주거지역 단독·연립 건축물, 주거지역 APT 건축물, 상업지역 건축물, 공업지역 건축물로 분류하여 건축물 경관형성 방안을 제시하고 있는데, 상업지역에 대해서 건축물에 대한 규제를 통해 상업가로경관을 형성할 것을 제안함

Table 10. 건축물 경관형성 방안 중 공공공간 관련 부분(김해시기본계획, 2007)

건축물 유형	주요 내용
상업지역 건축물	건축물의 가로 벽면선 위치 및 높이 지정에 의한 가로경관 정비 인접건물의 합벽개발에 의한 가로벽의 틈새 방지
공업지역 건축물	일정 규모 이상의 공장에 대해 건축디자인 협의 또는 심의 실시

⑥ 공원·녹지계획

- 공원·녹지계획의 기본방향은 도시공간과 자연환경 조화, 환경적·생태적 연결성 및 지속성 확보, 커뮤니티·여가공간·녹지의 유기적 연계를 통한 네트워크화
- 공원·녹지계획에서는 보전녹지축, 연결녹지축 등에 의한 공원녹지체계 구축에 대한 내용과 공원계획, 유원지계획, 녹지계획에 대한 기본 방향을 담고 있음

(3) 김해시경관기본계획 (2005)

① 필요성

- 가야 역사문화도시로서의 정체성을 살리고 자연생태·문화·역사·환경을 담을 수 있는 경관계획이 필요하여 도시전체 경관의 기본 틀을 수립하고 관리하는 도시 경관계획 수립

② 계획의 범위

- 김해시 행정구역 전역(463km²)을 계획 면적으로 함

③ 계획 수립 내용

- 경관현황 및 여건, 시가지, 수변지역, 문화사적 등의 미관개선을 위한 다양한 계획, 유형별 경관계획
- 지역별(산지, 시가지, 수변, 역사, 문화적 장소) 경관, 미관계획
- 도시전체 주요명소와 장소의 야간경관 및 이벤트 연출계획
- 도시색채 발굴 및 색채환경 계획
- 경관기본계획 및 부분별 경관계획 수립
- 용역기관 : 인제대학교, 경남발전연구원
- 권역별 경관계획 : 중부권, 서부권, 남부권, 북부권 - 권역별로 경관 현황, 경관 형성 목표 및 방향, 경관형성 사례 제시. 권역별 경관형성 계획을 경관관리구상도로 도면화, 구체화하였음
- 경관관리계획 : 경관관리구상도, 중점경관관리지구, 경관사업추진계획, 경관조례

④ 기대효과

- 총괄적인 도시경관계획 수립으로 도시이미지 제고를 위한 기본틀 마련
- 자연과 조화되는 도시개발 유도를 위한 계획적 관리지침 마련

(4) 율하지구 경관계획(2006)

① 사업개요

- 계획면적 : 1,934,457㎡ (586,176평)
- 용역기간 : 2005. 3 ~ 2006. 7
- 용역기관 : 김해시

② 계획수립 내용

- 공동주택 경관계획
- 색채계획(입면 배색계획 등)
- 공동주택 스카이라인 구상(조망 경관계획)
- 계단실, 옥탑부 외관, 현관 주출입구 형태 디자인 등
- 도시환경시설물 색채 및 디자인 제안
- 특성화된 도시경관 방안



Fig.59 김해시 율하지구 경관계획 내용 예시

(5) 김해시 도시생활권역별 경관로드맵 계획 (2008.2)

① 계획 수립 배경

- 기존 도시기본계획의 2차원적, 추상적인 단점의 보완
- 사업의 구상에서 계획, 개발에 이르기까지 구체적인 이미지를 구현하는 통합적인 방법 필요
- 김해시 도시경관 계획의 실현을 위한 추진 방법의 구체화 필요성

② 계획의 목적

- 생활권역별로 정체성이 있는 미래 이미지 부여, 실현방법 제시 : 동일 생활권에서 시행되는 각종 개발행위의 일체성 유도, 지역의 정체성을 실현하고 주민의 생활 만족도 향상에 기여
- 지역경관형성의 필수적 가이드라인으로 활용
- 지구단위계획을 시행하기 이전 단계의 지역이미지를 구상하여 지구단위계획 수립시 반영하고 단위 지역개발사업의 테마와 방향을 제시하는 총체적 지역 이미지관리 시스템의 기법을 응용

③ 공간적 범위

- 김해시 전역(생활권역별 계획)

④ 계획 내용

- 생활권역별 지역성, 잠재력, 현황 조사 분석을 통하여 생활권역별로 경관특성 및 과제 도출, 경관 목표 및 테마 설정, 경관특성화 기본계획과 주요사업 선정

⑤ 관련 제도 및 계획

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 경관법, 건축법, 문화재보호법, 경상남도 옥외광고물 등 관리 조례, 김해시 경관관련 조례(김해시 도시계획조례, 김해시 건축조례)
- 2020년 김해도시기본계획
- 김해시 도시경관계획

(6) 김해시 공원녹지 기본계획(안)

(2008. 현재 수립중)

① 계획 수립 배경

- 급격한 산업화에 따른 도시 환경 악화
- 소득 수준 향상 등으로 삶의 질적 추구 욕구 향상
- “도시공원 및 녹지 등에 관한 법률” 개정에 따른 법적 의무 사항

② 계획의 목적

- 김해시의 공원·녹지·가로수의 현황과 문제점 진단 및 인간과 자연이 공생하는 친환경 도시의 근간 마련

③ 공간적 범위

- 김해시 행정구역 전역

④ 계획 내용

- 김해시 현황조사 분석(자연환경조사, 인문환경/ 경관조사, 공원·녹지·녹화 현황조사, 주민의식조사)
- 공원녹지 수요분석, 종합분석 및 과제의 정리
- 기본구상 수립(보전체계구상, 확충체계 구상, 이용체계 구상, 경관체계구상, 종합 배치구상)
- 기본계획수립(공원기본계획, 녹지기본 계획, 녹화기본계획, 도시자연공원구역 계획, 공원녹지 기본계획, 공원녹지관리 계획, 공원녹지이용계획, 시민참여계획)
- 추진 및 투자계획
- 공원녹지기본계획의 승인

⑤ 관련 제도 및 계획

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 경관법, 건축법, 문화재보호법, 경상남도 옥외광고물 등 관리 조례, 김해시 경관관련 조례(김해시 도시계획조례, 김해시 건축조례)
- 2020 부산권 광역도시계획

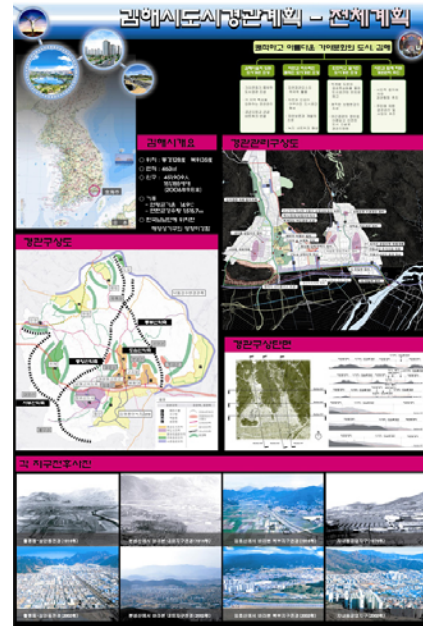


Fig.60 김해시 경관기본계획 내용 예시

Table 11. 유형별 경관계획에 포함된 공공공간 관련 내용(김해시경관기본계획, 2005)

경관 유형		주요 내용
도시축경관	조망경관	조망대상 / 주요조망Corridor / 조망거점도로 / 교차로, 다리에서의 조망지점 / 사람들이 많이 찾는 open space
	도로축경관	도로축 경관형성 디자인 지침
	하천축경관	각 하천권역에 따라 경관관리 디자인 지침
자연녹지경관	공원녹지경관	공원녹지경관 형성 디자인 지침 : 기능/컨텍스트/테마 그린네트워크 형성 : 녹화간선도로, 도시산책로 등을 이용하여 시내 공원녹지 연계
	전원경관	전원경관관리 디자인지침
시가지경관	주거지경관	안전하고 정리된 주거지 가로경관 조성 아파트단지 경관 : 도로 및 가로환경(보행자중심의 내부 가로체계 형성), 녹지 및 오픈스페이스
	상업지경관	도로 및 가로환경 조성 : 다양한 보행자 행동특성을 고려한 가로공간계획 및 정비, 가로의 결절점 등 특성 부여, 건축선 후퇴 가로시설물 및 옥외광고물 녹지 및 오픈스페이스
	공업지경관	도로 및 가로환경
	가로경관	도심가로의 연속성과 연계성 확보 / 가로별 특성화 및 가로높이 및 형태 규제 / 공개공지 및 공개공간 조성 / 가로경관 디자인지침 수립 : 고도제한 및 개선/광장공간확보 등
역사문화경관		역사문화경관자원의 인지성과 연계성을 고려한 가로관리계획 역사문화경관자원을 중심으로 일체화된 주변환경 정비계획 수립 역사문화적경관 특성을 고려한 특화된 시설물 디자인 수립
연출경관	야간경관	김해시 야간경관 기본 구상도 작성 / 주요 가로별 야간경관 특성화 야간경관조명을 통한 도시미관의 향상 / 면적·선적 경관조명 세부지침 수립
	색채경관	지역·지구별 색채계획 : 주요진입로, 주요간선도로
	옥외시설물경관	옥외광고물 특정구역 / 시범구역 지정 및 가로별 관리방안 제시 / 가로시설물 경관관리 : 가로시설물 경관 형성 디자인지침

- 2020년 김해도시기본계획
- 낙동강 영남권 환경관리 기본계획
- 서낙동강 문화타운조성 기본계획(2008-2013) : 서낙동강변 관광상품화, 대동면 일원의 개발, 5개문화타운조성
- 신어천 자연형하천 정화사업(2007-2009) : 호안의 자연형하천화, 분수터널 등
- 해반천 자연형하천 정화사업(2007-2009) : 호안부 자연형하천화, 구간별 테마공원화
- 화포천 습지생태공원 조성(2008-2011) : 화포천 하구부 활용 생태공원화
- 가야사 2단계 복원사업(2008-2015) : 가애사복원, 문화관광클러스터 조성
- 500만그루나무심기 (2008 - 2012)

2) 공공공간 관련 조직과 담당 업무

(1) 관련 조직과 업무 현황

- 도시계획 관련 업무는 도시과, 도로에 대한 전반적인 계획 및 관리는 도로과, 공원조성 및 가로수 관리는 공원녹지과에서 담당
- 공공공간과 관련하여 이들 부서에서 자전거이용활성화계획, 공원녹지계획 등을 수립하고 있으나 이들 간의 연계성이 부족한 실정임
- 도시기본계획 또한 기타 부서와의 협의를 통해 기본계획을 수립하기보다는 이미 수립된 부문 계획을 그대로 반영하는 정도에 그침

Table 12. 김해시 공공공간 관련 주요 부서 및 업무(김해시청 홈페이지 참조)

구분	부서	주요업무	공공공간 관련 내용
시설별 주무 부서	도시과	광역도시계획 도시기본계획 지구단위계획 도시개발사업추진	도시기본계획 지구단위계획
	도로과	도시계획도로, 군도, 농어촌도로의 개설 및 유지관리 교량의 신설(재가설) 및 유지관리 가로등, 보안등의 신설	자전거이용활성화 종합계획
	공원녹지과	공원조성관리 녹지가로수조성관리	공원녹지기본계획
	관광과	관광홍보물 설치 및 관리 관광지(단지) 개발 계획수립	관광종합개발계획
	문화재과	문화재안내판 정비 사적지 주변 정비사업 추진 문화재 주변 정비공사 영향검토	
디자인 관련 부서	도시디자인과	건축미관, 가로미관, 광고물관리	김해시경관계획 경관로드맵계획

(2) 도시디자인과¹¹⁰⁾

① 개요

- 김해시는 일본 요코하마시 도시디자인실 벤치마킹하여 2000년 10월 전국 최초로 도시디자인과를 신설함
- 아름답고 매력 있는 고품격 도시디자인으로 살고 싶은, 함께 가꾸는 행복도시를 조성하여 지역 경쟁력을 높이고 시민에게 안락, 편리, 안전, 쾌적 그리고 즐거움을 제공하는 창의적인 도시경관형성의 혁신 견인차 역할을 수행

110) 김해시 도시디자인과, 도시디자인과업무 추진현황 참조.

② 조직

- 인원구성 13명, 1과 3팀(건축미관, 거리미관, 광고물관리)으로 구성
- 2004년, 2007년 도시경관분야 및 환경디자인분야 박사급 전문가 2명 채용, 전임 계약직으로 근무
- 과장(건축5급), 3개 담당(건축, 토목, 행정), 건축2, 토목2, 행정1, 기능2, 전문계약직2(도시경관, 디자인)

③ 업무범위 : 김해시 도시디자인과 업무운영에 관한 규정

- 도시디자인과 업무 범위는 “김해시도시디자인과업무운영에관한규정”에 따름. 건축미관, 거리미관, 광고물관리 부서로 나뉘어 운영
- 가로환경시설물에 대한 표준모델을 김해시 자체용역으로 개발, 시행
- 주로 경관 관련 사업을 중심으로 협의 업무를 진행하며, 시범 사업을 중심으로 실행, 간판정비, 가로환경 개선 등의 업무에서 부처간의 협의를 통해 도시디자인의 방향을 설정함
- 교량이나 도로, 가로등, 쓰레기통 등 모든 기반시설 설치에 앞서 도시디자인과와 사전논의. 모든 건축 허가에 대해서도 도시디자인과에서 심사
- 이를 위해 도시디자인과에서는 도시디자인자문위원회, 미술장식심의위원회, 옥외광고물심의위원회를 운영
- 김해시는 약 10년의 경험을 토대로 경관계획과 공공디자인의 원활한 관계를 위한 조직강화의 필요성을 느끼고 있다. 그에 대한 가장 시급한 방안으로서 김해시 도시디자인과 팀 명칭의 개선을 들고 있다.
- 건축미관 : 아름다운 건축 물가꾸기사업, 건축미관협의, 미술장식품심의, 공동주택색채심의
- 거리미관 : 도시경관형성에 관한 기획, 시범가로정비, 거리미관정비, 도시디자인자문위원회운영
- 광고물관리 : 종로길간판시범거리조성, 특정구역지정관리, 불법광고물 정비

Table 13 현재 김해시 도시디자인과 조직도

담당	업무분장
도시경관	아름다운건축물가꾸기사업 기획, 경관향상계획수립, 건축미관협의, 문화마을가꾸기사업, 아름다운건축물가꾸기사업, 미관지구유지관리, 미술장식품 심의, 건축대상제
경관디자인	도시환경시설물 디자인 기획, C.I디자인 개발, 간판시범거리디자인기획, 도시경관계획중·장기계획수립, 야간경관기획및협의, 경관법운용, 도시디자인자문위원회운영, 경관디자인 작품전 공보 등
경관시설	도시경관사업 계획수립, 시범가로정비사업 계획수립, 거리미관정비사업계획수립, 동부지역 가로환경 조성사업 추진, 도시경관시범가로정비사업 추진, 아름다운 마을만들기 사업, 진입관문정비사업, 각종도시시설물설치사업
광고물관리	광고업종사자 관리, 광고협의회지도.감독, 심의회운영, 특정구역관리

3) 주요 공공공간의 조성 사업내용과 주 담당부서

Table 14 김해시 공공디자인 관련 사업 추진 현황 1

사업명		사업내용	주담당부서	비고
		추진상황	사업주체 민간/공공	
테마가 있는 특성화거리	종로길	왕릉가로와 연계하여 탐방로 조성	도시디자인과 +하수과+도로과	
		2005.5~2005.11 완료 (공공부문)	공공(시설물 정비) 민간(광고물 및 노후 불량건축물 정비)	
	왕릉길 특성화 거리조성사업	가야생활탐방로 조성사업의 일환으로 보차도 및 가로시설물 정비	도시디자인과 +하수과+도로과	
		2004 완료 (공공부문)	공공(시설물 정비) 민간(광고물 및 노후 불량건축물 정비)	
	인제대 앞 대학로 문화의 거리	인제대학교 앞에서 대우유토피아아파트 사거리까지 450m의 보도 및 가로환경시설물 정비 및 녹지조성	도시디자인과 +	
		2007.6.29 사업 착수 2007.11.30 한전·통신지중화 사업 완료 2007.12.8 기존 전신주 철거 완료 2007.12.14 조형물 설치, 관목류 식재 완료 2007.12.28 조성사업 완료		
	인제대 앞 오래뜰광장 조성	- 김해시가 추진 중인 경관시책사업 - 인제대학교 정문 맞은편 보행자도로에 연장 52m, 너비 15m의 광장 조성 - 조성시설: 광장조성, 벽천시설, 계류시설, 블라드 겸 벤치조형물, 시계탑, 목재데크, 식재	도시디자인과 +공원녹지과(수목선정 및 조성 후 유지관리)	
		2006.10~2007.3		
	삼정동 도심속 오솔길 선비의 거리 조성	- 삼정동 가야쇼핑~롯데마트 460m와 삼정초등학교~삼정중학교 130m 구간을 정비, - 보도 및 가로환경 시설물 정비, 한전 지중화 등	도시디자인과 +	
		2007.8.31 공사착수 2007.9.30 오솔길 포장 및 시설물 철거 2007.10.31 한전지중화 및 BTL 하수관거 교체 공사 2008.1.31 점토블록 깔기, 수목식재 등 2008.2 토목공사(보도부 점토벽돌 및 화강석 포장, 전기공사: 가로등 기초 및 경관조명등 전선관 매설, 2008.2.29 공사완료		
가로환경 조성	동부지역 가로환경 조성사업	어방동 대우빌딩~삼방교~칠암문화센터의 가로 560m 정비 정비내역: 보도 및 가로환경시설물 정비, 교량 리모델링, 녹도조성, 야간경관조명, 수변공원 리모델링 등	도시디자인과 +	
		2007.3.19~2007.7.16 기본설계 추진 2007.9.21 실시설계착수 2008.2 실시설계 완료 2008.4 사업발주 2008.7 공사 실착공(한전지중화 병행시공) 2008.9 한전지중화, 화강석 판석포장(토목,조경) 2009.4 사업완료 예정		
거리미관	종로길 간판시범거	종로길(제일안경점~다영떡집) 520m의 간판게시시설 및 간판 정비	도시디자인과	

사업명	사업내용	주담당부서	비고
	추진상황	사업주체 민간/공공	
리	2007.1~2007.3 기본계획 및 전문가 자문 2007.4~2007.8 디자인 개발 및 주민설명회 2007.11.12~2007.12 A라인 사업발주 2008.2 간판시범거리 2차사업 B라인 사업발주 2008.6 사업완료		
정비	도심가 대로변의 옹벽 및 담장에 대해 거리벽면 녹화사업 2004년부터 매년 실시 중 2008년 김해중앙여고, 신어초등학교, 진례초등학교, 진례중학교 일원 옹벽타일시공 및 진례중학교 담장허물기 및 휴식공간 조성	도시디자인과	
	2008.4.30 공사착공 2008.7.18 신어초등학교, 김해중앙여고, 진례초등학교 옹벽벽면 타일시공 완료 2008.8 진례중 담장허물기 및 휴식공간 조성 2008.8.18 사업완료		
해반천 교량 경관조명 사업	김해시를 관통하는 해반천의 교량 3개에 야간경관조명 설치	도시디자인과 +하천시설계(건설과) +공원녹지과와 협의	
	2006.4 완료		
가야의 거리	고대 가야사를 주제로 역사문화경관을 조성 1999.~2008. 약 1300억이 소요된 단계별 사업	문화재과+관광과+도로과 +하천계+도시디자인과 공원녹지과(관리 및 정비)	
	1단계:김해박물관을 중심으로 가야의 역사를 현대적으로 재해석 한 문화공간 조성 2단계: 대성동 고분군 박물관과 연계해 역사적 문화공간을 현대 적 이미지와 조화 3단계: 시민들이 자연을 느끼면 편안하게 산책할 수 있는 휴식공 간 조성		



Fig.61 김해시 최근 진행 주요 공공공간 관련 사업

4) 주요 추진 사업

(1) 가야의 거리 조성사업

① 개요

- 사업 기본계획 수립 및 시행 : 1999.8 ~2008.2
- 사업위치 : 대성동, 봉황동, 구산동 일원의 시가지 지역
 - 1단계(연지교~경원교): “가야 생성의 장”
 - 2단계(경원교~봉황교, 연장1.1km): 대성동 고분군 주변가로
 - 3단계(봉황교~가야 해상유적공원 남단)
- 규 모 : 김해시 구산동 일원의 연지교에서 전하교 사이의 연장 약 1.8km의 가로변에 조성한 특성화 가로로 모두 3구역으로 이루어짐
- 사업내용 : 기초조사, 부지매입, 유적복원, 주변시설 정비
- 사업의 성격 : 역사적 배경과 유적지를 활용해 공공디자인과 접목한 사례
- 수상내역 : 건설교통부 주관 ‘한국의 아름다운 길 100선’에 선정



Fig.62 가야의 거리 1단계 사업 구간 Fig.63 가야의 거리 2단계 사업 구간 Fig.64 가야의 거리 3단계 사업 구간



Fig.65 김해 가야의 거리 배치도(출처:월간 「건축문화」, 2006년 4월호)

② 도시 전체계획 내에서 사업의 위상과 역할

- 역사·문화자원을 겸비한 김해시의 경관을 보전함으로써 김해시의 바람직한 이미지 형성을 도모할 수 있고, 또한 김해시의 나머지 공간에도 영향을 미치게 되어 지역의 정체성 형성에 기여하게 된다.¹¹¹⁾ 즉 김해시는 우수한 경관조성을 위한 정책이자 수단으로 공공디자인이 필요함을 인식하고 있다. 이를 위해 경관계획과 공공디자인은 서로 별개의 것이 아닌 동등한 눈높이에서 상호협조적인 관계로 업무가 이루어져야 한다고 이야기하고 있다.
- 가야의 거리는 김해 구도심에 산재한 가야의 역사유적과 광역의 네트워크를 형성하며 특징적인 역사경관 체계를 형성하고 있다. 가야의 거리는 김해시의 도시경관에 정체성을 부여하고, 나아가 관광 등의 체험 환경과 생활환경을 동시에 개선하는 효과를 가져왔다. 그러나 전 구간을 3개 구역으로 구분하여 연차적으로 사업을 시행한 결과 개별구간의 경관은 조화와 통일성이 부족하다. 이 같은 구역 단위 경관설계 방식으로는 통일적인 역사경관이 형성될 수 없으며 따라서 경관요소간의 상호관계나 전체 경관의 맥락을 고려하여 재조정할 필요가 있다. 가야의 거리로 특성화된 역사문화경관을 유지하기 위해서는 경관지침을 수립하여 건축물의 높이와 규모, 외관 디자인 재료 사용, 간판 등 제반 경관요소를 조정해야 한다.¹¹²⁾
- 가야의 거리는 길이 2.7km의 공공공간으로서 사업이 단계별로 진행되었다. 3단계로 나누어 진행된 본 사업은 1단계는 문화재과에서, 2, 3단계는 관광과에서 나누어 진행하였다. 하천 주변의 위치로서 문화재가 다량 출토됨에 따라 국립박물관과 고분박물관, 전시관 등이 단계별로 진행되면서 그 주체가 다르게 지정되었다.
- 경관사업의 일환으로 주변의 하천 및 교량과 연계되어 동선과 경관의 정비가 이루어졌다. 도시디자인과는 경관기본계획에 따라 이러한 전 과정에서 디자인 관련 협의만 진행하였다.

111) 윤명숙, 가야역사문화의 도시 김해! 공공디자인으로서의 재해석, 울산발전, 2007. 통권 18호 19p

112) 이호열, 영주선비촌과 김해 가야의 거리, 건축 0705 p.45

(2) 대학로 문화의 거리 조성사업

① 개요

- 사업기간 : 2007. 6 - 2007. 12
- 사업위치 : 인제대학교 앞에서 대우유토피아아파트 사거리까지 450m
- 규 모 : 450m
- 사업내용 : 보도, 가로환경시설물 정비 및 녹지 조성
- 사업의 성격 : 김해시가 추진 중인 경관시책사업에 속함



Fig.66 대학로 문화의 거리



Fig.67 대학로 문화의 거리

② 도시 전체계획 내에서 사업의 위상과 역할

- 김해시 도시기본계획의 중부권역 경관형성 방안의 일환으로 동부지역 가로환경 조성사업에 포함되어 진행되었으며, 활력있는 대학문화경관의 조성을 목적으로 진행되었음.
- 동부지역 가로환경 조성사업으로 크게 세 군데의 사업이 진행되었으며, 주변 신어천 정비사업(환경보호과)과의 연계가 필요한 상황이다.
- 도심 속 거리를 중요한 문화 제공 및 시민들의 휴식공간으로 활용할 수 있도록 테마거리로 조성함. 철의 길, 홍의 길, 녹의 길이라는 3가지 테마로 테마거리가 조성되었음.
- 예산 범위에서 한해 한두 가지 사업을 진행하는 실정임



Fig.68 대학로 문화의 거리 기본계획

(3) 오래뜰 광장 조성사업

① 개요¹¹³⁾

- 사업기간 : 2006. 10 - 2007. 3
- 사업위치 : 인제대학교 정문 앞 보행자전용도로 (삼방동 248번지 일원)
- 규모 : 너비 12 m, 길이 52 m 의 경사면
- 사업내용 : 광장조성, 벽천시설, 계류시설, 볼라드 겸 벤치조형물, 시계탑, 목재 데크, 식재
- 사업의 성격 : 김해시가 추진 중인 경관시책사업에 속함

② 도시 전체계획 내에서 사업의 위상과 역할

- 김해시에서 추진한 공공공간 및 경관 개선 사업은 주로 역사문화자원이 밀집한 수로왕릉 주변에 밀집되어 있었으나, 그 외 지역은 상대적으로 환경이 열악하였음
- 이에 김해시에서는 민선4기 공약에 따라 동부지역 가로환경 조성 추진. 인제대학교 주변 대학로와 연계한 가로환경 정비 및 주민 휴게시설 설치, 신어천변 하천유역의 도심 가로공원화 사업 등 추진
- ‘오래뜰광장’ 조성은 향후 인제대 앞 대학로 문화의 거리 조성을 위한 촉매 프로젝트 역할
- 그러나 김해시에서 추진 중인 동부지역 가로환경 조성 사업의 경우 인접지역을 대상으로 하고 있음에도 불구하고 오래뜰광장이나 대학로 문화의 거리 조성 사업과 연계성 부족



Fig.69 오래뜰 광장 1



Fig.70 오래뜰 광장 야경

113) 김해시의 공공공간 개선사업 중 대표적인 사업인 ‘김해 가야의 거리’ 프로젝트에 대해서는 ‘도시 공공공간 개선방향 설정을 위한 개념정립 및 현황조사 연구(이상민 외, 2008)’ 참조.

(4) 기타 특성화 거리 조성 사업

① 종로길 정비사업

- 위 치 : 가락로 제일안경점 ~ 동상시장입구 ~ 분성로교차로
- 사업기간 : 2005. 5. 24 ~ 2005. 12. 15
- 사업비 : 1,100백만원
- 사업량 : L=260m, B=6.0 ~ 8.0m (보도 및 가로시설물 정비, 한전지중화사업)
- 수혜상가 : 건물43동, 점포수 115개



Fig.71 종로길 1



Fig.72 종로길 2

② 종로길 간판시범거리조성사업

- 위 치 : 가락로 제일안경점 ~ 동상시장입구 ~ 분성로교차로
- 사업기간 : 2007.01 ~ 2007.12
- 사업비 : 500백만원
- 사업량 : L= 520m (L=260*2면의건물) ,간판게시대정비,간판설치,간판디자인 시스템 구축등
- 수혜상가 : 건물43동, 점포수 115개



Fig.73 종로길 간판 정비 1



Fig.74 종로길 간판 정비 1

③ 왕릉길 정비사업

- 위 치 : 김해도서관 ~ 수로왕릉 ~ 가락로 경남은행
- 사업기간 : 2003.10.10 ~ 2004.06.11
- 사업비 : 1,457백만원
- 사업량 : L=480m, B=8.0 ~ 7.0m
- 수혜상가 : 건물61동, 점포수 104개



Fig.75 왕릉길 정비 1



Fig.76 왕릉길 정비 2

④ 왕릉길 특성화거리 조성사업

- 위 치 : 김해도서관 ~ 수로왕릉 ~ 가락로 경남은행
- 사업량 : 전통한옥조성,권장업종유치,건축물 외관정비,광고물 정비등
- 사 업 비 : 330백만원
- 수혜상가 : 건물61동 점포수104개 (점포77,주거27)



Fig.77 왕릉길 정비 3



Fig.78 왕릉길 정비 4

⑤ 도심속 오솔길 조성사업

- 위 치 : 삼정동 636번지 일원(삼정중학교 부근)
- 사 업 량 : L= 590m, B=10~15m (양쪽보도)
- 사업내용 : 보도 및 가로환경시설물 정비, 녹지조성,산책로,계류설치,지선지중화등
- 사업기간 : 2007. 8월 ~ 2008. 2월
- 소요사업비 : 1,500백만원



Fig.79 도심속 오솔길 1



Fig.80 도심속 오솔길 2



Fig.81 도심속 오솔길 기본계획

5) 김해시 담당자 면담내용

① 면담자

- 윤명숙 박사, 김원중 박사
- 김해시 도시디자인과 경관디자인 담당

② 면담내용

- 경관기본계획 수립 시 다른 부서와 협의 여부
 - 공개토의, 보고회 등을 거쳐 관련 부서의 의견 수렴
- 개별사업 시행 시 도시디자인과와 다른 부서와의 협의 형태
 - 종로길 사업과 같은 작은 규모의 사업
 - 공문 발송 > 서면 검토
 - 담당자의 법률 검토 및 기술적인 문제 검토
 - 관련 부서들이 따로 모여 회의하는 경우는 거의 없었음
 - 상가번영회/도시디자인과/용역업체 사이의 협의는 있었으며, 주민 대표와의 간담회를 통해 주민 의견 수렴하였음
- 중요 사안, 큰 규모의 시책(ex. 디자인 창조 도시)
 - 산업, 기술, 건축, 경제 등 관련 부서의 주무계장급 이상들을 각출하여 TFT 구성
 - 관련 담당자들이 모여 의견 조율
- 도시디자인과 구성
 - 도시경관, 경관디자인, 경관시설, 광고물 관리 등의 업무 담당
 - 경관 관련 사업 중심으로 해당 과별 협의 업무
 - 주요 시범 사업을 중심으로 추진하고 있으며 중소 규모 사업이 주를 이룸

- 경관기본계획(2005)을 경관법에 따라 내년 정도에 경관계획을 재수립할 예정임

□ 종로길 간판 시범 거리

- 260m 정도의 거리로 2008년 7월 말 종료
- 행안부의 간판정비사업의 일환으로 진행됨
- 행안부 지원 3억원, 시비 3억원 투입
- 상가 번영회 설득과 호응을 통해 진행
- 상인들의 초기 비판적 반응에서 현재 시범 사업 경험 후 시에 참여를 요구하는 상황
- 시민들과의 직접적 연계를 통해 진행된 사례임
- 다양성이 중심이 되어 구성되어 있음
- 다른 과와의 협의는 적었으며 도시디자인과가 중심이 되어 진행
- 번영회를 중심으로 사업이 이루어지고 도시디자인과에서는 지원하는 형식으로 참여함
- 근거계획이 없으나 도시미관을 위해 시범적으로 추진함

□ 인제대 앞 가로 정비 및 오래들 광장 조성

- 한 해에 한두 가지 사업으로 순차적 진행중
- 대학로 정비사업의 일환으로 현재도 진행중
- 동부지역 가로환경 조성사업의 일환으로도 진행중
- 신어천 정비사업(환경보호과 진행)과 연계될 필요성을 인지하고 있음
- 경관기본계획(2005)의 근거에 따라 진행중임

□ 왕릉길 간판 정비사업

- 간판을 내용에 따라 디자인하여 기와 형태 등의 방향을 제시함
- 계획을 세워두고 실행한 사례임
- 왕릉길 계획사업으로 2005년 종료

□ 진입구 조형물 사업 진행중

- 주요 테마는 정해놓은 상황
- 용역을 통해 기초 내용을 정함
- 관련 보고서를 통해 향후 진행 검토

□ 가야의 거리

- 경관 사업의 일환으로 진행
- 연지공원과 국립박물관(1단계) 등을 경관 축으로 설정
- 연지공원은 공원녹지과에서 조성 진행
- 고분박물관(2단계), 단면전시관(3단계)로 진행
- 1단계는 문화재과, 2단계부터는 관광과에서 사업을 진행하고 도시디자인과는 협의만 진행
- 역사유물과 관계되어 있는 구간임
- 1999~2007 사이 1300억원 가까운 비용을 들여 단계별로 진행
- 시내 지역으로 역사문화 존으로 구성된 곳에서는 학교와 건물을 옮기는 중임

- 경관기본계획에 따라 진행중임

□ 공장 색채 가이드라인

- 국내 최초로 공장 색채 가이드라인을 정함
- 창원, 부산 등 입지 조건이 좋아 국내 두 번째로 중소 규모 공장이 많은 지역으로 알려짐
- 지붕색만이라도 통제하도록 색상을 지정함
- 새로 짓는 공장을 중심으로 제안
- 김해시 건축사협회의 도움을 받음

2. 서울특별시 강동구

1) 공공공간 관련 계획과 내용

(1) 한강 르네상스 마스터플랜

- 서울시에서는 ‘회복과 창조’를 모토로 한강 르네상스 마스터플랜을 수립·추진 중이며, 8대 실현과제 중 ‘한강으로의 접근성 개선’과 ‘한강변 역사유적 연계 강화’는 강동구와 직·간접적으로 연관되어 있음



Fig.82 한강 르네상스 마스터플랜



Fig.83 서울시 한강르네상스 강동지역 예시

(2) 강동구 도시관리종합계획¹¹⁴⁾

① 계획의 배경 및 목적

- 국토관련 법률제도를 일원화하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 제정으로 도시개발에 있어 ‘선계획-후개발’을 원칙으로 한 난개발 방지 및 지역균형발전 우선적 고려.
- 「2020 서울도시기본계획」이 수립되어 있지만, 그 내용이 개념적이고 포괄적인 정책계획으로서의 성격이 강하여, 지역여건이 다른 각 자치구의 단위개발사업 추진시 그 지침으로서의 역할을 기대하기 어려운 실정
- 이에 따라 서울시 도시기본계획의 틀을 바탕으로 우리구 지역 여건에 부합하는 구체화된 중간단위 개발지침의 필요성 대두

② 계획의 성격

- 강동구 종합계획 : 토지, 주택, 교통, 환경 등 물적부문 뿐만 아니라 인구, 산업, 사회개발 등 사회·경제적 측면을 포괄하여 도시환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획 / 도시관리와 행·재정 운영의 기본방침이 되는 도시발전구상의 종합계획
- 「2020 서울도시기본계획」의 하위계획 : 「2020 서울도시기본계획」의 구체화

114) 2020 강동구 도시관리종합계획, 2008.4, 용역: 주식회사 유신코퍼레이션

와 도시관리계획 재정비의 논거가 되는 골격계획 / 「2020 서울도시기본계획」을 바탕으로 지역 여건에 부합하는 구체화된 개발지침의 계획

- 도시계획(개발)사업의 전략계획 : 도시계획사업 또는 개발사업의 전략과 우선순위를 제시하는 전략계획 / 도시행정의 바탕이 되는 주요 도시지표와 함께 토지의 개발 및 보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리전략을 제시하여 도시관리계획 등의 기본이 되는 계획
- 강동구 발전을 위한 실현계획 : 강동구의 발전방향을 제시하는 지침적 성격과 함께 목표를 달성하기 위한 실천적 방안을 제시할 수 있는 계획
- 도시관리계획의 구상계획 : 토지, 주택, 교통, 환경 등 각 분야에 대해 특별한 조치가 필요한 지구의 정비계획 방향을 제시하는 구상계획
- 목표에 도달하기 위한 과정적 계획 : 목표연도의 미래상을 제시하고 그에 따른 계획지표를 설정하여 목표에 도달하기 위한 골격을 제시하는 과정적 계획

Table 15 강동구 도시관리종합계획의 성격

강동구 도시관리종합계획 (비법정계획)	
도시관리와 행·재정 운영의 기본방침이 되는 도시발전의 기본방향 제시	
↓	
정책계획	상위계획 수용 등 미래상 및 발전방향제시
종합계획	사회·경제·환경 등 도시발전구상
전략계획	효율적인 도시관리 전략 제시

③ 계획의 위상

- 상위계획으로는 국토종합계획, 수도권 광역도시계획, 서울도시기본계획 등이 있으며, 본 계획은 이러한 상위계획에서 제시하는 지침을 수용하여 계획 수립
- 본 계획에서 제시된 지침은 도시관리계획에서 구체화되어 법적 구속력을 가지게 되며, 각 부문별계획에서 제시하고 있는 개발방안들은 각 분야별 사업시행계획시 지침으로 활용

(3) 그린웨이 계획

① 그린웨이 개념

◦ 그린웨이의 개념

- 그린웨이는 인간의 접근 및 통행과 레크레이션적 이용이 가능한 자연환경과 문화자원을 보호하는 오픈스페이스로의 협의(狹義)의 의미를 가지고 있으며, 광의(廣義)의 의미에서 산책이나 자전거를 이용한 사람들의 이동통로(Trail, Path)부터 야생동식물의 이동통로(Wildlife Passage)와 생태통로(Wildlife Corridor)를 포함하

고 도시 전체의 공원·녹지 체계를 구축할 수 있는 다양한 스케일의 선형적 오픈스페이스를 의미한다.¹¹⁵⁾

◦ 생활권 그린웨이 개념

- 공원, 녹지, 다양한 도시공간을 연결하는 통로이자 접근로이면서 그 자체로도 훌륭한 오픈스페이스의 역할을 하는 선형공원을 의미한다. 현대의 도시 내 그린웨이는 녹도, 생태통로 등의 단순화된 단일개념보다는 아래의 그림과 같이 도시를 구성하는 네트워크 체계, 나아가 하나의 도시 인프라로 이해하는 것이 바람직하다.¹¹⁶⁾



Fig.84 강동구 그린웨이 사례
(서울대 환경대학원 강동구 그린웨이 발표 자료)

② 그린웨이 관련 계획 수립 과정 (담당자 면담내용을 바탕으로)

- 강력한 리더십: 서울대학교 환경대학원(김기호 원장)
 - 실질적인 작업은 약 7년 전부터 지속적으로 진행
 - 계획의 실현, 기록사업 등을 위한 새로운 운영체계의 필요성에 따라 책 발간, 센터 설립 등 추진
 - 국제세미나 개최를 통해 강동구와의 인연 시작. 당시 강동구 구청장인 신동욱이 그린웨이에 대한 내용을 듣고 강동구에 실현할 계획을 세움
 - 그린웨이 계획은 통합적 계획의 측면에서 접근한 도시설계임
 - 각종 사업과 연계. 주택사업, 한강 워터프론트 사업 등
 - 그린웨이 조성 시 공공자금을 투입하지 말고 주택 재개발, 재건축의 비용 중 일부를 활용하는 방안 제안
 - 초기에 작업했던 그린웨이 계획은 서울시 도시관리과에서 실무적으로 검토. 추

115) 양석우, 도시 내 그린웨이 네트워크에 관한 연구: 보스톤, 뉴욕, 싱가포르 그린웨이 계획사례를 중심으로, 2007 석사학위논문 p.13

116) 2007 강동구의 지속가능한 발전을 위한 도시환경정책연구 보고서, p.70

후에 한강르네상스 계획에 반영함

◦ 코디네이터: 도시디자인과

- 서울대 환경대학원은 연구를 위해 도시디자인과의 강동구청의 도시관리국과 건설교통국의 각 과와 수평적으로 회의를 진행했다. 이때 각 과는 수평적 위상(도시디자인과 포함)으로 회의에 참석했고 회의를 위해서는 각 과들은 자발적으로 과간의 협력을 유도했다. 하지만 환경대학원의 연구원은 환경대학원의 회의를 제외하고 특별히 각 과간의 적극적인 교류는 없었다고 전했다.
- 강동구 도시디자인과에서는 용역관리를 위해 도시계획관련 전공자를 계약직으로 고용하였다. 이 담당자는 코디네이터로 불리며 환경대학원과 강동구청 내부의 연락 및 매니지먼트를 담당했다. 도시디자인과는 과 자체의 성격상 코디네이터의 역할을 하였으나 각 과간에는 수평적 관계를 유지했고, 도시디자인과가 예를 들어 마스터 아키텍트와 같은 역할을 한 것은 아니다.
- 강동구청의 사례는 구청장의 강력한 리더십을 바탕으로 구청 내부 부서별 협조가 잘 된 편이다. 이는 강력한 리더가 구성원(공무원)과 비전을 공유하는 과정이 절실함을 시사한다.
- 협약을 체결하기 전에 1년 정도 준비과정을 거쳤다. 그 기간 동안 각 과를 통합하는 결제절차나 예산, 공문형식, 협약내용과 같은 체계를 만들어갔다. 담당자가 바뀌어도 연구 및 계획의 지속성을 유지할 수 있었다. 리더(구청장)가 바뀐 경우에도 협약이 존재했고, 비전을 공유하는 과정을 통해 지속성을 가질 수 있었다. 그러나 관악구의 사례를 본다면 협약이 존재하더라도 법적으로 통합적인 체계가 만들어진 것이 아니므로, 리더십이 부재한 경우 연구나 사업의 지속성을 확보할 수 없다. 협약의 형식은 강력한 리더십을 전제할 경우만 구속력을 발휘할 수 있다. 그러므로 리더십뿐만 아니라 통합적 체계가 필요함을 시사한다.
- 협약은 모든 용역의 상위개념으로서 환경대학원은 강동구에서 발주하는 모든 용역을 자문하고 조언(컨설팅)하게 된다.

2) 공공공간 관련 조직과 담당 업무



Fig.85 강동구청 업무 조직도

Table 16 강동구 도시디자인 관련 조직 현황

구 분		담당 업무
도시디자인과	도시계획팀	도시계획 용도 지역, 지구관련 업무 개발행위허가 업무
	지구단위계획팀	지구단위계획구역 및 계획 수립에 관한 업무
	뉴타운사업팀	뉴타운사업 업무
	뉴타운계획팀	뉴타운계획 업무
도시경관과	경관기획팀	'디자인서울거리' 조성, 공공디자인 개발, 도시디자인 개선, 경관개선 수립 등 경관법 관련업무, 아름다운거리 조성사업, 야간경관 관련업무
	광고물1팀	고정 광고물 관리 및 허가(신고) 옥외광고업 등록신고 및 광고업자 관리 옥외광고물 종합 정비계획
	광고물2팀	불법 유동광고물 종합 정비계획 불법 광고물 행정처분 불법침치류 근절, 지정벽보판 관리 육교사용 허가
	가로정비팀	노점상, 노상 적치물 정비 도로일시점용허가 보도상 영업시설물 허가 관 리
푸른도시과	녹색기획팀	녹지관련 사업기획 / 그린웨이 사업총괄 / 허브천문공원 관리 / 공원이 용 프로그램 개발, 운영
	공원팀	그린웨이 조성 / 도시공원조성 / 근린공원 조성 및 관리 / 어린이공원 조성 및 관리 / 약수터관리
	생태팀	개발제한구역관리 / 조림 및 육림사업 / 산림보호 및 산불예방 야생조수보호
	조경팀	도시계획시설(녹지)조성및관리 / 가로수·녹지대 유지관리 / 마을마당 조 성 및 관리 / 학교공원화사업 / 꽃묘식재

3) 공공공간 계획 관련 운영체계 : 연구 협약을 중심으로

(1) 연구 협약의 의미¹¹⁷⁾

- 강동구와 서울대학교 환경대학원은 2007년 1월 12일 강동구의 발전을 위해 상호 협력하기로 연구협약을 체결하였다. 이는 사회, 경제, 환경의 제반 측면에 있어서 강동구가 보다 지속가능한 도시로 발전할 수 있도록 두 기관의 지속적인 협력을 공식화한 것이다. 이로써 강동구는 구정의 발전방향 및 당면문제에 대하여 서울대학교 환경대학원의 지속적인 자문을 받을 수 있게 되었으며, 서울대 환경대학원은 강동구를 대상으로 실제 도시문제를 연구하고 학생들에게 현장교육기

117) 2007 강동구의 지속가능한 발전을 위한 도시환경정책연구 보고서, p.2

회를 제공할 수 있게 되었다.

- 강동구-서울대 환경대학원의 협약 연구는 통상적인 연구용역과는 성격을 달리한다. 통상적인 연구용역이 강동구의 규정수요를 충족시키기 위해 비용에 상응하는 서비스를 계약에 따라 수행하는 것이라면, 본 협약연구는 행정기관과 교육기관이 도시사회발전이라는 공동의 비영리적 목적에 따라 상호협력하는 것이다. 따라서 서울대 환경대학원으로서 교수들의 사회참여적 성격을 가지고 있으며, 강동구로서는 일상적인 행정의 틀을 벗어나 대학으로부터 강동구의 발전에 대한 참신한 자문을 얻을 수 있는 기회를 가진다.
- 협약의 주요 특징¹¹⁸⁾ : 필요한 과제를 ‘같이’ 만들어 가는 것.(기존의 관주도 용역체계가 아님), 전문가와 민간이 갑·을의 관계가 아니라 수평적 관계에서 일하는 것이 중요함, 부서별 칸막이식 행정이 아닌 제3섹터에 의해 통합의 가능성을 부여

(2) 연구 협약의 내용 및 운영방식

- 서울대학교 환경대학원과 강동구와의 협약 내
 - 총협약 기간은 4년이나 용역형태로 매년 계약 갱신. 현재 2차년도 협약 중
 - 생활권그린웨이 조성, 재개발 사업시 그린웨이 조성 등에 대한 자문이 주요 내용
 - 현재 2009년 2월까지 그린웨이 마스터플랜 계획 준비중
 - 협약과 관련된 내용은 강동구 도시디자인과에서 총괄
- 협약 운영 방식
 - 환경대학원에서 계획 및 제안 -> 강동구에서 실행방안 마련
 - 발주 용역에 대해서는 환경대학원에서 자문
 - 정례회의는 일년에 두 번 개최되는 연찬회가 있음. 대부분 실무자 협의로 진행. 도시디자인과에 회의를 추진하는 담당자 선정

118) 김기호(서울대 환경대학원) 자문내용

※ 협약서; 강동구청장 + 서울대 환경대학원장

『생태도시 강동구』의 발전을 위한 연구 및 교육분야 교류협약서(2006년 11월)

협 약 서

「생태도시 강동구」의 지속가능한 도시 경쟁력을 확보하고 연구 및 교육 분야에 대한 서울대학교 환경대학원(이하 '환경대학원' 이라 한다.)과 강동구청간의 긴밀한 협력체계를 구축하기 위하여 다음과 같이 협약한다.

1. 환경대학원과 강동구청은 「생태도시 강동구」의 지속가능한 발전을 위한 도시환경정책 연구를 위하여 상호 협력한다.
2. 환경대학원은 강동구 도시환경정책에 대해 자문하고, 강동구청은 교육연구에 필요한 행정자료를 적극 제공한다. 이를 위하여 환경대학원과 강동구청은 분기별 1회의 정기 모임을 개최하고 필요시 수시 모임을 개최한다.
3. 환경대학원은 대학원 연구팀(도시및지역계획, 도시설계, 조경계획 및 설계, 교통관리, 환경관리 등)의 연구성과를 강동구 도시환경정책 개발에 활용토록 제공한다.
4. 환경대학원과 강동구청은 지역사회 도시환경정책연구를 위한 과제를 상호 협의하여 발굴하고 강동구청은 이에 필요한 연구비를 지원한다.
5. 강동구청은 도시환경 분야의 학술용역이 필요할 경우 환경대학원이 적극 참여할 수 있도록 협의한다.
6. 환경대학원은 강동구청의 도시환경 행정실무능력 제고를 위하여 강동구청 소속 직원의 전문교육을 적극 지원한다.
7. 기타 필요한 사항은 환경대학원과 강동구청이 상호 협의하여 추진한다.

환경대학원과 강동구청은 이상의 내용을 성실히 이행 할 것을 협약하며, 협약서 2부를 작성하여 각 1부씩 보관한다.

2007년 1월 12일

서울대학교 환경대학원장

서울특별시 강동구청장

황기원

신동우

4) 사업 추진 현황

(1) 사업 추진 현황

- 목표: 1. 강동구의 그린웨이 개발, 2. 주택유형 개발시 그린웨이 적용
- 주요 담당 팀 : 도시디자인과에서 총괄
- 종합계획은 도시디자인과에서 담당. 기타 진행되는 과제는 과제 성격에 따라 각 담당부서에서 다룸

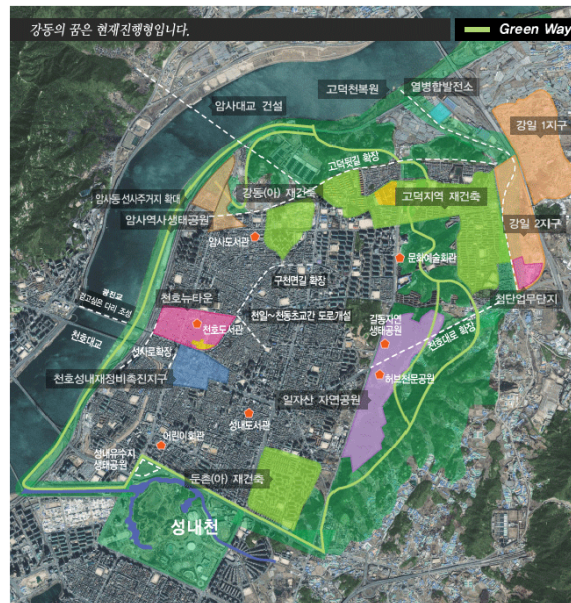


Fig.86 강동구 미래 지도

Table 17 강동구 공공디자인 관련 사업 추진 현황

사업명	추진 실적	향후 계획	주담당 부서
암사역사생태공원 조성	2008. 6.13 : 개발제한구역 토지매수 공고(한국토지공사)	토지 협의매수 지속 추진	푸른도시과
일자산 자연공원 조성	2008. 7.14 : 캠핑공원 설계용역 착수 2008. 9.29 : 용역보고회	2008.12월 : 공사발주 2009. 6월 : 캠핑공원 조성완료	푸른도시과
광진교 걷고 싶은 다리 (그린웨이 관련)	2007.11.26 : 공사착공 (공정율 65%)	2008.12월 : 공사 준공	푸른도시과
광나루 자전거 공원	2008. 4.10 : 실시설계용역 착공	2008.11월 : 공사 착공	푸른도시과
강동대로 걷고싶은 거리 (그린웨이 관련)	(1차 구간) 2007.12.27 : 공사 착공 (공정율 70%)	2008.10월 : 1차구간 준공	푸른도시과
	(2차 구간) 2008. 4.10 : 실시설계용역 착수	2008.12월 : 설계용역 완료 2009. 6월 : 2차구간 준공	
천호대로 생태육교	2008. 5.16 : 생태모니터링 착수	2009. 2월 : 생태모니터링 완료	푸른도시과

슈퍼뱅크 조성	2008. 6. 1 : 타당성 용역 실시	2009. 1월 : 타당성 용역 완료	푸른도시과
성내유수지 생태공원	2008. 5. 8 : 공사 준공		푸른도시과
천호대로 디자인서울거리	2008.7.29~2008.9 말 천호사거리~길동사거리		도시경관과
	위치: 천호동 451-20번지 일원(천호사 거리~트레스빌)		
구청 앞길 디자인서울거리	구청 앞길을 녹지·수변공간으로 조성	2009년완료	도시경관과
명일공원 연결육교 설치	2010까지 추진		
선사주거지 ~ 한강둔치 연결녹지대 조성	2010까지 추진		
광진교 보행복도 조성	2010까지 추진		
고덕천 생태하천 조성	2010까지 추진		
생활주변 소규모 Green-Way 조성	2010까지 추진		
고덕천 Green-Way 연결	2010까지 추진		

(2) 주요 사업 내용

① 강동구 그린웨이 조성

- 강동구는 오는 2010년까지 일자산~명일공원~고덕산~한강 광나루~몽촌토성~일자산을 고리형태로 잇는 총연장 25km의 ‘강동 그린웨이’ 사업을 추진하고 있음
- 기본 방향
 - 일자산, 한강, 암사선사유적 등 양호한 환경을 가지고 있음
 - 일자산에서 한강까지 구 전체를 아우르는 도심 환상형 그린웨이를 구축하여 생활주변 어디에서든지 그린웨이를 통해 일상속의 산책과 여가생활을 즐길 수 있도록 하여 시민의 삶의 질을 높이고 생태도시 건설
- 사업 개요
 - 구 간 : 서하남IC입구 ~ 일자산 ~ 명일·방죽·샘터근린공원 ~ 고덕산 ~ 한강광나루지구 ~ 성내천 ~ 강동대로 ~ 서하남IC입구
 - 규 모 : 25km(도심환상형)
 - 1단계(2007. 5월까지) : 7개 사업 723백만원, 안내체계 구축, 등산로정비, 접근로보도 및 단절지점 횡단보도 정비 등
 - 2단계(2010.12월까지) : 12개 사업 26,206백만원, 해맞이광장정비, 천호대로, 올림픽대로 단절구간 연결 등
 - 장래과제(2010년 이후) : 1개 사업 6,000백만원(고덕산→한강 생태통로 연결)
 - 대상사업 : 21개 사업 32,974백만원
 - 총사업비 : 32,974백만원

- 사업기간 : 2007. 1 ~ 2010. 12
- 추진 경과
 - 그린웨이 종합계획 수립 및 추진체계 정립
 - 그린웨이 1단계(서하남IC입구~고덕산 9.7km) 구축 완료
- 강동 Green-Way 구축 현황도



Fig.87 강동 그린웨이 구축 현황

Table 18 강동구 그린웨이 추진 경과

연 번	사업명	사업개요	추진현황
1	그린웨이 안내체계 구축 (푸른도시과)	· 위치 : 시점부, 연결분기점 등 주요지점 · 수량 : 24개(종합안내판1개, 입구표지6개, 루트맵16개, 입체글씨1개)	· '06.12.20 : 공사계약 · '07.04.30 : 설치완료
2	그린웨이코스 및 주변정비 (푸른도시과)	· 위치 : 일자산~고덕산 구간 · 내용 - 기존 등산로 정비(철조망, 노면돌출, 고사목, 토양세굴지, 노폭확대지, 경관 저해물 등) - 경사면 목재계단, 노면 경계 엇지 설치	· 일자산 구간은 일자산 자연공원 조성공사에 포함 정비완료 · 등산로변 철조망 제거, 고사목, 쓰레기 등 경관 저해물은 푸른도시과 직영인부 활용 정비완료
3	그린웨이주변 운동 및 편익시설 정비 (푸른도시과)	· 위치 : 명일근린공원 구간 · 내용 - 등산로변 편의시설, 노후시설 교체 - 기존 운동·편의시설 확충 및 재배치 - 등산로 정비 및 수목식재	· '07.04.23 : 공사착공 · '07.05.25 : 공사완료
4	그린웨이 접근로 보도정비 (도로과)	· 위치 : 시점부 등 3개소 1,085m · 내용 : 보도재포장, 그린웨이 표식 삽입	· '07. 4.16 : 공사착공 · '07. 5.25 : 공사완료
5	단절지점 횡단보도 신설 및 정비 (교통관리과, 도로과)	· 위치 : 6개소(일자산~고덕산 구간) · 내용 - 횡단보도 신설 : 1개소(고덕뒷길) - 횡단보도 재도색 : 4개소(그린웨이 가는길 마킹)	· '07.4. 5 : 공사착공 · '07.5.20 : 공사완료

Table 19 강동구 그린웨이 단계별 추진 사업

유형	건수	단계별 추진사업		
		1단계(2007.5까지)	2단계(2010년까지)	장래(2010이후)
공원녹지	9	① 안내체계 구축 ② Green-Way 코스 및 주변 정비 ③ 운동·편익시설 정비 ④ 입구표지 및 육교현판 설치	① 시점부 미팅 포인트 조성 ② 일자산 해맞이광장 정비 ③ 고덕산 조망점 정비 ④ 등산로 사유지 토지매입 ⑤ 산림 생태림 복원	
도로 및 치수	10	⑤ Green-Way 접근로 (보도) 정비	⑥ 천호대로 생태통로 연결 ⑦ 강동대로 걷고싶은 녹화거리 조성 ⑧ 명일공원 연결육교 설치 ⑨ 선사주거지~한강둔치 연결녹지대 조성 ⑩ 광진교 보행녹도 조성 ⑪ 고덕천 생태하천 조성 ⑫ 생활주변 소규모 Green-Way 조성 ⑬ 고덕천 Green-Way 연결	① 고덕산~한강 생태통로 연결
교통시설	1	⑥ 단절지점 횡단보도 정비		
문화	1		⑭ 둔굴(遁窟) 복원정비	

② 강동대로 걷고싶은 거리 (공사중)



Fig.88 강동대로 걷고싶은 거리 1



Fig.89 강동대로 걷고싶은 거리 2



Fig.90 성내 유수지 생태공원

③ 천호대로 디자인서울거리 (공사중)

- 협약에 의하면 천호대로사업 추진에 대해 협의체에서 먼저 상의가 이루어져야 하나 일정 때문에 구청에서 단독으로 진행함. 그래서 전체 그린웨이 계획에서 빠짐
- 그러나 현재 진행되고 있는 연구의 결과를 추후 조성사업에 반영하기로 함



Fig.91 천호대로 가로 모습



Fig.92 이마트 앞 삼지공원



Fig.93 천호대로 버스정류장



Fig.94 천호대로 교체 가로등

5) 서울대 환경대학원 담당자 면담내용

① 면담자

- 김기호 교수님, 정혜진 박사
- 서울대학교 환경대학원

② 면담내용

- 그린웨이의 정의 : 녹도의 개념이 아님. 도심보행중심 가로에 대한 계획을 의미하며, 주변 도시환경과 통합적 고찰에 중점을 둠

□ 협약서

- 특성: 필요한 과제를 ‘같이’ 만들어가는 것. (기존의 관 주도 용역체계가 아닌)
- 전문가와 민간이 갑·을의 관계가 아니라 수평적 관계에서 일하는 것이 중요함
- 부서별 칸막이식 행정이 아닌 제3섹터에 의해 통합의 가능성을 부여
- 강동구와의 협약
 - 총협약 기간은 4년. 그러나 용역형태로 매년 계약 갱신.
 - 현재 2차년도 협약 중
 - 생활권그린웨이 조성, 재개발 사업시 그린웨이 조성 등에 대한 자문이 주요 내용
 - 현재. 2009년 2월까지 그린웨이마스터플랜 계획 준비중
 - 협약과 관련된 내용은 강동구 도시디자인과에서 총괄
 - 운영방식 : ①환경대학원에서 계획 및 제안 -> 강동구에서 실행방안 마련, ②발주 용역에 대해서는 환경대학원에서 자문, ③정례회의는 일년에 두 번 개최되는 연찬회가 있음. 대부분 실무자 협의로 진행. 도시디자인과에 회의를 추진하는 담당자 선정. (이지혜)
 - 현재 도시디자인과는 도시계획과로 바뀜
- 관악구와의 협약
 - 2008년 체결. 현재 1차년도 협약 중
 - 주요 내용은 비전플랜을 수립하는 것임
 - 관악구는 서울대를 중심으로 면학분위기를 조성하는 것이 중요함
- 코디네이터: 도시디자인과
 - 서울대 환경대학원은 연구를 위해 도시디자인과의 강동구청의 도시관리국과 건설교통국의 각 과와 수평적으로 회의를 진행했다.
 - 이때 각 과는 수평적 위상(도시디자인과 포함)으로 회의에 참석했고 회의를 위해서는 각 과들은 자발적으로 과간의 협력을 유도했다. 하지만 환경대학원의 연구원은 환경대학원의 회의를 제외하고 특별히 각 과간의 적극적인 교류는 없었다고 전했다.
 - 강동구 도시디자인과에서는 용역관리를 위해 도시계획관련 전공자를 계약직으로 고용하였다. 이 담당자는 코디네이터로 불리며 환경대학원과 강동구청 내부의

연락 및 매니지먼트를 담당했다.

- 도시디자인과는 과 자체의 성격상 코디네이터의 역할을 하였으나 각 과간에는 수평적 관계를 유지했고, 도시디자인과가 예를들어 마스터 아키텍트와 같은 역할을 한 것은 아니다.

◦ 협약의 진행

- 협약을 체결하기 전에 1년 정도 준비과정을 거쳤다. 그 기간 동안 각 과를 통합하는 결제절차나 예산, 공문형식, 협약내용과 같은 체계를 만들어갔다. 담당자가 바뀌어도 연구 및 계획의 지속성을 유지할 수 있었다.
- 리더(구청장)가 바뀐 경우에도 협약이 존재했고, 비전을 공유하는 과정을 통해 지속성을 가질 수 있었다. 그러나 관악구의 사례를 본다면 협약이 존재하더라도 법적으로 통합적인 체계가 만들어진 것이 아니므로, 리더십이 부재한 경우 연구나 사업의 지속성을 확보할 수 없다.
- 협약의 형식은 강력한 리더십을 전제할 경우만 구속력을 발휘할 수 있다. 그러므로 리더십뿐만 아니라 통합적 체계가 필요함을 시사한다.
- 협약은 모든 용역의 상위개념으로서 환경대학원은 강동구에서 발주하는 모든 용역을 자문하고 조언(컨설팅)하게 된다.
- 강동구청의 사례는 구청장의 강력한 리더십을 바탕으로 구청 내부 부서별 협조가 잘 된 편이다. 이는 강력한 리더가 구성원(공무원)과 비전을 공유하는 과정이 절실했음을 시사한다.

□ 공익도시환경디자인센터

- 2006년 5월 17일 설립
- CEO환경경영포럼 산하에 설치
- 센터운영: “도시의 생명력 그린웨이” 출판인세 + 후원금 (현재 1년에 약 1억원)

◦ Mission Statement

- 미국의 PFA를 참조하여 작성.
- Statement의 내용은 거의 동일
- 주요 내용 : 공익추구, 삶의 질과 경제의 질적 향상. 좋은 인재의 육성. 친환경적 접근 등

□ 그린웨이계획

- 실질적인 작업은 약 7년 전부터 지속적으로 진행
- 계획의 실현, 기록사업 등을 위한 새로운 운영체계의 필요성에 따라 책 발간, 센터 설립 등 추진
- 국제세미나 개최를 통해 강동구와의 인연 시작. 당시 강동구 구청장인 신동욱이 그린웨이에 대한 내용을 듣고 강동구에 실현할 계획을 세움
- 그린웨이 계획은 통합적 계획의 측면에서 접근한 도시설계임

- 각종 사업과 연계. 주택사업, 한강 워터프론트 사업 등
- 그린웨이 조성 시 공공자금을 투입하지 말고 주택 재개발, 재건축의 비용 중 일부를 활용하는 방안 제안
- 초기에 작업했던 그린웨이 계획은 서울시 도시관리과에서 실무적으로 검토. 추후에 한강르네상스 계획에 반영함

□ 강동구 그린웨이 계획

- 목표: 1. 강동구의 그리웨이 개발, 2. 주택유형 개발시 그린웨이 적용
- 주요 담당 팀 : 도시디자인과에서 총괄
- 종합계획은 도시디자인과에서 담당. 기타 진행되는 과제는 과제 성격에 따라 각 담당부서에서 다룸

□ 천호대로

- 협약에 의하면 천호대로사업 추진에 대해 협의체에서 먼저 상의가 이루어져야 하나 일정 때문에 구청에서 단독으로 진행함
- 그래서 전체 그린웨이 계획에서 빠짐
- 그러나 추후 조정진 교수님과 협의에 의해 진행하기로 함. 또한 연구결과를 추후에 조성사업에 반영하기로 함

□ 기타

- 통합적 계획과 운영은 구청장의 강력한 지도력에 의해 가능함
- 전문가와 관이 수평적 관계에서 일하는 것이 중요함
- 공익성과 공공성이 중요함 -> 서울대에서 선도적 역할을 담당해야 함
- 도시관리기본계획 -> 환경대학원에서 자문. 김광중. 김성수. 이XX

6) 강동구 담당자 면담내용

① 면담자

- 이지혜 담당자
- 강동구 도시계획과 도시계획팀

② 면담내용

□ 연구협약

- 총4년 계약. 현재 2차년 진행중.
- 일년 단위로 학술용역을 계약하기로 협의.
- 일년에 약 1억 예산을 마련하여 지급하기로 협의
- 첫째 용역비 약 8000만원 정도(원래 1억 정도였으나 1600만원은 해외 출장비로 지급, 2000만원은 홈페이지 조성비로 미리 사용함)
- 2차년은 8000만원(1억 예산에서 구의회에서 2000만원 삭감됨)
- 주요목적: 강동구에서 필요한 새로운 업무를 발굴하고, 신선한 아이디어를 얻기

위함. 전문성을 얻기 위한 것이 아님.

□ 학술용역

- 연구과제 선정 및 계획. 부서간 협의 등 도시계획과에서 총괄
 - 1차년 학술용역: 총 7개 연구과제 선정과 계획.
 - 마케팅 부분은 도시계획과에서 제안하였으나 성과가 별로 없음
 - 기존 강동구가 수립한 그린웨이 계획과 서울대가 세운 그린웨이 계획과 실질적으로 맞지 않음
 - 2차년 학술용역: 총 3개 연구과제 선정과 계획
 - 그린웨이 계획 + 교통(그린웨이의 일부로 볼 수 있음) + 선사로 계획으로 구성됨
 - 기존 그린웨이 계획을 보완하는 생활권 그린웨이를 위주로 계획하고, 뉴타운이나 재개발 등 각종 사업과 연계 방안 마련.
 - 현재 큰 효과를 얻었다고 생각하지 않음.
 - 그러나 1차 년도에 계획했던 천호대로는 ‘디자인서울거리’ 1차 조성사업에 선정되어 현재 완료. (긍정적 성과중 하나)
 - 2차년도에 계획한 선사로는 현재 서울디자인거리’ 3차 조성사업에 제안, 심사중임
- cf. 서울대와 별도로 도시계획과에서 자체적으로 계획을 수립한 강동구청앞길은 서울디자인거리’ 2차 조성사업에 선정, 현재 진행중임.
- 계약법상의 어려움. 서울대 산학협력단과의 계약에 있어, 국가기관으로 인정되지 않아, 수의계약이 어려움. 절차가 복잡하고 까다로워, 불필요한 행정상의 문제가 발생. 유연하게 운영할 수 있는 제도적 장치가 필요함.

□ 도시계획과 사업 추진 방식

- 각 관련 부서와 서울대에서 제안한 과제 가운데 도시계획과에서 취사선택 후 서울대와 협의 하에 연구과제 선정.
- 연구과제 선정시 각 부서에 공문을 발송하여 의견을 취합하였으나 무관심함
- 계획수립 및 총괄은 도시계획과에서, 사업진행은 각 담당부서에서 함
- 사업추진은 지자체장 또는 과장의 열정과 의지에 따라 크게 좌우됨.
- 일반적으로 도시계획시설, 도시관리계획과 관련된 사업에 대해서는 도시계획과에서 검토하고 조정할 수 있음. 다른 과에서 추진 중인 사업이라 하더라도 검토 사항이기 때문에.
- 그러나 구에서 이루어지는 모든 사업을 총괄할 수는 없음.
- 강동구의 모든 사업을 총괄하는 부서는 없음. 따라서 중복이 발생되기도 함.
ex. 고덕단지 재개발(재건축과에서 진행). 각 구획별로 계획진행. 건축한계선 계획, 녹도가이드라인(서울시 권유) 등등 여러 계획이 동시에 진행되지만 서로 조율되지 않았음 -> 일반적으로 개별적인 계획, 특히 학술용역은 구속력이 없고 중복되거나 기존계획과 다른 경우가 많음. 그러나 모든 것은 사업을 실행을 위한 ‘실시계획’에서 통합, 조정됨.

□ 협의체계

- 도시계획과에서 협의 총괄하여 업무 부담이 매우 큼
- 협의를 위해 각 담당부서를 모두 모으고 의견을 조율함에 있어 어려움이 많은. 특히 각 담당부서 추가 업무라고 생각하기 때문에 호응을 받기 어려움
- 서울대, 각 과 사이에서 전체적인 코디네이터 역할을 담당하는 것이 가장 어려움. 현재 서울대 실무 코디네이터는 현재 윤용우 박사과정(2차년 총괄은 조경진 교수님), 강동구 실무 코디네이터는 이지혜씨.
- 고정적인 협의체계는 없음. 필요에 따라 수시로 실무회의 진행.
- 정기적인 회의가 없으며, 착수, 중간보고 형식으로 전체 회의가 있었고 09년 2월 최종보고가 예정임.

□ 도시계획과 일반사항

- 전 도시디자인과가 도시계획과로 통합.
- 본래 도시디자인과에서 주요 도시계획사업을 선정하고 총괄하기 위해 만들어졌으나, 공공디자인이 확산됨에 따라 옥외광고물, 가로시설물 위주의 사업을 진행. 본 설립취지와 맞지 않아, 다시 도시계획과로 명칭 변경.
- 도시경관과가 도시디자인과로 됨 -> 주로 옥외 광고물, 가로시설물 담당.

□ 그린웨이 계획

- 서울대와의 협약 전에 이미 계획됨
- 현재 푸른도시과에서 사업총괄
- 별도의 계획수립은 없음