

상세계획에 대하여

Planning Details

최찬환 / 서울시립대학교 교수
by Choi Chan-Hwan

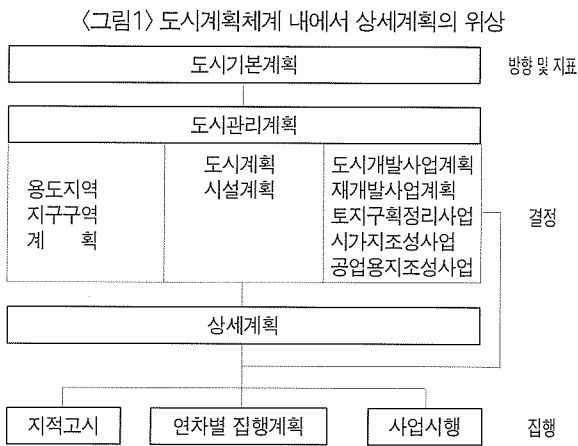
1. 서론

1980년대 초까지 도시관리의 체계는 도시계획법에 의한 용도지역지구제와 건축법에 의한 개별건축물의 행위제한이라는 두가지 체계로 나뉘어져 있었다. 도시인구의 집중화와 무분별한 도시화는 주거환경의 악화와 도심지내 기능저하의 문제점이 발생되었으며, 이에 대한 해결방안으로 재개발제도가 특별법성격으로 도시관리체계에 도입이 되었다. 그러나 도시관리체계는 기존의 지역특성을 고려하지 못한 획일적인 관리로 일관되어, 이에 대한 해결방안으로서 역할을 다하지 못하였다. 따라서 도시환경을 관리하는 새로운 시스템의 필요성이 제기 되었고, 이에 따른 시스템으로서 도시계획과 건축의 중간적 가교의 역할을 하는 도시설계제도가 1980년에 도입되었다. 그러나 시행된 지 10여년이 지난 지금 도시설계제도는 집행수단의 결여, 재산권의 침해, 사업성에 대한 보상제도의 미비, 행정관청의 소극적인 대응 등 많은 문제점들이 드러났으며, 신도시개발 및 신시가지에서는 실효성이 있는 듯 하였으나, 기존의 시가지에는 별 다른 실효성이 없는 것으로 드러났다. 도시설계와 함께 검토·논의되었던 상세계획제도는 1981년의 건설부의 「지구계획제도의 도입에 관한 연구」 이후 도시설계 제도의 우선적 도입에 따라 유보되어 왔지만 도시설계제도의 운영시스템의 문제 등이 발생되어 1992년 건축법을 전면개정하였으며, 도시계획법에서도 관련규정이 보완, 개정이 되었다. 이로서 법체계상 도시관리체계는 하위법적 체계로서 건축규제적 성격이 강한 도시설계와 도시기반 시설의 정비, 도시토지이용의 정비 등 도시계획적 성격을 많이 함의하고 있는 상세계획제도의 이원적 체계를 이루게 되었다. 그러나 건축법의 전면개정에 따라 건축규제적 성격이 강한 도시설계의 위상이 도시계획적 도시정비차원으로 확대되어 현재 시행되고 있는 상세계획제도와 내용면에서 유사하게 되었다. 이에 따라 도시설계와 상세계획제도의 도입과 운영에 있어서 도시설계제도를 상세계획으로 흡수통합해야 된다는 의견과 도시설계와 상세계획을 병행 추진해야 된다는 의견이 모두 제기되고 있는 실정이다. 이와 같은 배경하에서 상세계획에 대한 개념의 정립과 법적인 기준의 지침이 미비한 실정으므로 상세계획에 대한 규정이 시급하다 하겠다. 이에 따라 상세계획에 대한 전반적인 이해와 문제점과 개선방향을 살펴보고자 한다.

2. 상세계획의 도입과정과 배경

상세계획이 도입된 것은 도시설계 논의의 시점과 일치하고 있으며 1980년 도시설계가 건축법 제8조 2항의 특례규정으로 제정된 이듬해인 1981년 건설부에서 도시계획의 문제점을 보완하기 위해 「지구계획제도의 도입」에 관한 연구수행으로 본격화 되었다. 도시설계제도가 도입배경 초기에 지구전체의 입장에서 가로환경의 조성을 위한 “건축경관”의 관점이 강조되었다면 지구계획제도는 좀더 도시계획적 관점에서 가까운 종합적인 도시관리체계로 제기되었다. 이후에 도시설계가 1983년 건설부 훈령 제650호로 구체적인 작성지침이 나오고, 도심부 간선가로를 필두로 도시설계구역이 지정되어 도시설계가 시행되자 지구계획제도에 대한 논의는 일어나지 않았다. 그러나 도시설계가 도시계획의 하위계획으로 용도지역의 규제틀안에서 건축규제위주

로 시행되었고, 도시설계의 운영상의 문제점들이 표출되자 도시개발에 대한 지자체의 계획, 관리권의 강화라는 입장에서 도시개발과 도시기반시설용량의 조화를 확보할 수 있는 수단으로 1992년 도시계획법체제안에 상세계획제도를 도입하였다. 그러나 상세계획제도를 도입할 당시 이에 따른 시행방침이 마련되어 있지 않아 도시설계와의 뚜렷한 구분이 없었다. 또한 도시설계제도를 구체적으로 수정, 보완한 시점에서 이와 유사한 제도인 상세계획제도를 도입함으로써 도시설계의 방향이 모호해졌다. 이에 따라 1992년에 상세계획제도가 제도화가 됨으로 인하여 도시계획체계는 도시기본계획, 재정비 계획체계, 지구단위의 상세계획체계 등으로 도시계획체계의 기본틀을 갖추게 되었다. 이로서 상세계획이 도시계획체계에서 갖는 위상을 보면 <그림1>과 같다.



3. 상세계획의 계획내용과 대상구역

1) 상세계획의 계획내용

도시계획과 상세계획에 있어서 상세계획의 상위개념인 도시기본계획과 도시관리계획 등의 기본정책 등이 상세계획에 반영되어야 하며, 또한 상세계획 그 자체가 도시계획으로 결정, 고시되는 것이므로 변경 또는 결정된 내용은 도시계획에 그대로 반영되는 것으로 본다. 상세계획에는 도시계획법 제20조의 3 제3항에 의한 다음의 내용이 포함된다.

- 지역 지구의 지정 및 변경
- 도시계획시설의 배치와 규모
- 가구 및 획지의 규모와 조성계획
- 건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율, 용적률, 높이 제한
- 건축물의 배치, 형태, 색채와 대지의 공지 및 건축선의 계획
- 도시경관조성계획 및 교통처리계획 등이고, 상세계획의 주요 계획내용은 다음<표1>과 같다.

2) 상세계획의 대상구역

상세계획구역의 대상지역은 건설교통부장관이 도시계획구역안에서 토지이용을 합리화하고 도시의 기능, 미관 및 환경을 효율적으로 유지, 관리하기 위하여 필요한 때에는 상세계획구역의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다고 도시계획법 제20조 3에 의하여 규정하고 있다. 따라서 상세계획

〈표1〉 상세계획의 계획내용

계획사항	계획내용	필수선택여부
용도지역 지정·변경	· 토지이용계획에 의한 지역·지구의 지정 및 변경에 관한 계획 - 도시계획법 제18조, 시행령 제15조의 용도지역, 지구분류사용	필수
도시계획시설의 배치와 규모	· 도시계획시설중 도로, 주차장, 광장, 공원, 공공공지, 상하수도, 전기공급설비, 공동구, 열공급설비, 방송통신시설 등 · 도시계획시설중 기타시설 · 도시계획시설은 아니나 공공성이 강한 종교시설, 유치원, 통신시설 등 택지개발사업에서 확보하고 있는 것은 건축물 용도로 지정	필수 선택 필수
가구 및 획지의 규모와 조성계획	· 신개발지 : 가구 및 획지에 대한 계획을 반드시 작성 · 기성시가지 : 공동건축, 대지분할 가능성에 관한 계획수립 · 가구 및 획지계획에 있어 입체적 조성계획을 할 필요가 있을 경우에는 필요한 지점의 지반고를 지정	필수 선택 선택
건축물에 관한 사항	· 건축물 등의 용도제한, 건폐율, 용적률, 높이에 관한 계획 · 건축물용도 지정은 지정, 용도, 권장, 1층 전면 권장용도 등으로 정함 · 건축물의 배치, 형태, 색채, 대지의 공지, 건축선계획, 공동주택에 관해서는 주택유형 건축물의 배치, 계획호수, 주호당 평형규모 등은 추가작성가능. 단 부지조성이 주요내용인 경우는 예외	필수 선택 필수 (정도는 다름)
도시경관과 조성계획	· 건축물의 외관 및 역사문화경관, 공원 녹지의 배치, 도시가로경관계획을 수립. · 단 택지개발사업과 같이 부지조성이 주요내용인 경우에는 건축물외관에 관한 경관계획은 생략 가능	필수 선택
교통처리계획	· 토지이용 및 생활권 계획에 따른 교통량 예측, 교통량배분, 도로별 서비스 수준 분석을 통한 도로망 계획, 보행자전용도로계획, 자전거도로계획, 입체시설계획 등 작성	필수
기타사항	· 대지내 공공보행로, 차량출입허용구간, 보행주출입구, 건축물부설주차장확보기준, 차량진입차선확보 · 인접건축물 및 공공시설물과의 입체적 연결계획을 위한 공개통로, 보행자데크, 지하통로 및 경사로 계획 · 공동주택단지 경우 단지내 도로, 놀이터, 단지내상가의 배치와 규모	선택 선택 선택

〈표2〉 도시설계와 상세계획의 비교

구분	도시설계	상세계획
근거법	건축법, 도시계획법	도시계획법
구역지정	도시설계지구	상세계획구역
목적	도시계획에 의한 도시계획시설 및 토지이용 등에 관한 계획, 건축물 및 공공시설의 위치, 규모, 용도, 형태 등을 규제함으로써 도시의 기능과 미관의 증진을 목적으로 한다	도시계획구역안에서 토지이용을 합리화하고 도시의 기능, 미관 및 환경을 효율적으로 유지, 관리하기 위하여 구역지정을 목적으로 한다.
지구나 구역의 지정	도시계획법 제18조 규정에 의거하여 구역 지정	도시계획법 제20조의 3에 의거하여 구역지정
대상구역	도시의 기능 및 미관의 증진이 필요한 곳	택지개발예정지구, 공업단지, 재개발구역, 기타 대통령령이 정하는 지역
작성권자	국가 지방자치단체 대한주택공사, 한국토지개발공사 기타 건설교통부장관이 인정한 자	시장, 군수
작성(입안)시한	지구지정일로부터 1년 이내	구역지정일로부터 2년 이내
타법령과의 관계	도시설계에 의한 도시계획시설의 신설, 변경은 도시계획법에 의한 도시계획의 결정고시로 본다	건축법 등 개별적인 건축규제관계법령을 적용받는다

〈표3〉 도시설계와 상세계획의 입안내용

도시설계	상세계획
종합개념 : <ul style="list-style-type: none"> · 가구 및 획지개념 · 주변구역 현황도 · 대상구역 현황도 · 토지이용 계획 · 교통처리계획 · 건축규제계획 · 공공시설계획 · 조경계획 · 기존 건축물 처리계획 · 제한사항 및 권장사항 · 개발사업의 시행계획 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 및 지구의 지정 및 변경 · 도시계획시설의 배치와 규모 · 가구 및 획지의 규모와 조성계획 · 건축물 등의 용도제한 · 건축물의 건폐율과 용적률 · 건축물 높이의 최저한도와 최고한도 · 도로, 주차장, 광장, 공원, 공공공지 및 공급처리시설의 수용 능력과 규모

획구역의 대상구역으로 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 공업단지 조성사업, 도시재개발법에 의한 재개발 구역, 기타 대통령령이 정하는 시설(도시계획법 시행령 제19조 8에 의하면 토지구획정리사업, 시가지 조성사업 시행지구, 철도역을 중심으로 반경 500m 이내의 지역) 등으로 규정하고 있다.

4. 도시설계제도와 상세계획제도의 비교

도시설계는 건축법에 규정되어 있으며, 상세계획제도는 도시계획법에 의하여 규정이 되어 있다. 하지만 도시설계와 상세계획제도는 지구지정이나 계획안의 설정 등이 비슷하며, 작성도서 등의 경우도 또한 비슷하다고 할 수 있다. 따라서 도시설계제도와 상세계획제도를 비교하여 보면 〈표2〉와 같다.

위의 표를 보면 알 수 있듯이 비슷한 점은 도시설계와 상세계획제도의 계획목적이 서로 유사하다는 점을 알 수 있으며, 또한 도시설계의 계획요소와 상세계획의 계획요소가 서로 유사한데, 도시설계는 구체적인 요소가 있는 반면, 상세계획은 시행규칙에 구체적인 계획요소의 내용이 없는 실정이므로, 보완이 어떻게 되는가에 따라 상세계획의 계획요소가 확장이 되고, 좁아지지는 않으므로, 계획요소의 내용에 있어서 별다른 차이가 없다고 볼 수 있다. 또한 〈표3〉을 보면 도시설계의 입안내용과 상세계획의 입안내용이 서로 유사하다는 것을 알 수 있다. 대상구역에서 있어서 도시설계는 도시계획이 필요한 곳이면 어디든지 지정할 수 있으나, 상세계획에서는 택지개발지구, 공업단지, 재개발구역, 기타 대통령령으로 정하는 지역으로 있어 상세계획에서는 대상구역에 있어서 제한적임을 알 수 있다. 이에 따라 상세계획은 특정 도시개발사업의 종합적 토지이용계획 및 조정수단이라는 점이 강조되어 있다고 볼

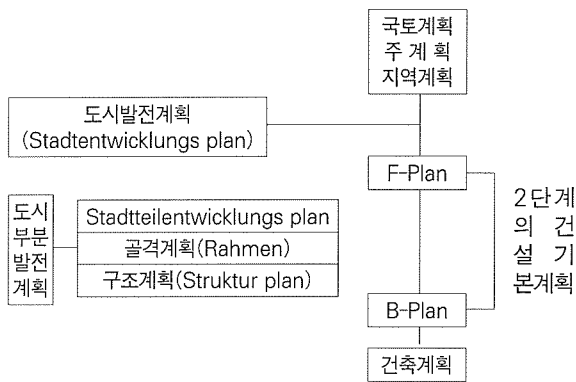
수 있다. 도시설계의 작성권자도 지방자치단체장, 대한주택공사, 토지개발공사, 기타 건설교통부장관이 정하는 자로서 규정되어 있으나, 상세계획에서는 시장, 군수로 한정되어 있어 지방자치단체의 권한을 강조하고 있다.

5. 외국의 사례

1) 독일

독일은 건설기본계획의 토지이용계획(F-Plan), 지구상세계획(B-Plan) 등과 법에 기초되어 있지 않은 도시발전계획 등으로 도시계획체계를 구성하고 있다. 건설기본계획은 연방건설법의 규정에 의하여 도시발전에 따른 건축적 이용의 종류와 규모를 준비하는 계획이며, 건설기본계획에 포함되어 있는 토지이용계획(F-Plan)의 대상지역은 기초자치단체 전역을 대상지역으로 규정하며, 토지의 평면적 규제 및 이용 등을 유도하는 등 토지의 기본방향을 제시하는 계획이다. 지구상세계획(B-Plan)은 토지이용계획의 하위계획으로서 개별 건축물의 지침을 제시하고, 토지평면에 있어서 입체적 발전을 규제, 유도하는 계획이다. 비법정계획의 도시발전계획은 각각의 지방자치단체들이 필요에 따라서 만드는 계획으로서 토지이용계획(F-Plan)보다는 상위계획이다. 독일의 공간계획체계를 정리하여 보면 <그림2>와 같다.

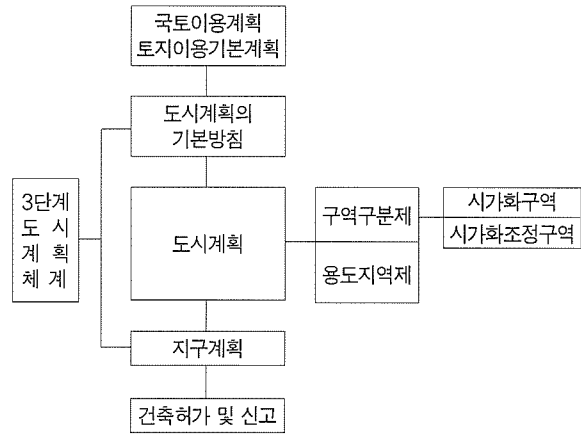
<그림2> 독일의 공간계획체계



2) 일본

일본의 도시계획법이 1968년 개정됨에 따라 도시계획법과 건축기준법이 토지이용규제를 하였으며, 1992년 도시계획법 개정에 의하여 지방자치단체의 비구속적 공간계획으로 도시계획의 기본방향을 입안하였다. 구속적 토지이용계획에는 구역구분제와 용도지역제로 구성되어 있으며, 구역구분제는 시가화구역과 시가화조정구역으로 나뉘고, 용도지역제는 주거지역, 상업지역, 공업지역 등으로 나뉘어져 있다. 일본의 공간계획체계를 정리하여 보면 <그림3>과 같다.

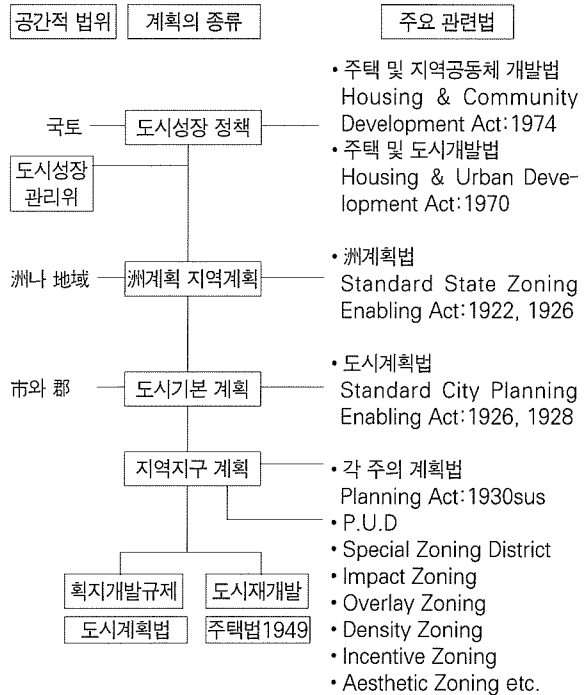
<그림3> 일본의 공간계획체계



3) 미국

미국에서의 공간계획체계는 지역제(Zoning)로 물리적인 규제수단을 하고 있다. 1916년 뉴욕에서 최초로 도입하여 제정된 지역제는 각각의 주마다 조례로 지정하고 있으며, 또한 도시마다 다른 것이 특징이다. 미국의 공간계획체계를 정리하면 <그림4>와 같다. 미국의 이러한 지역지구체계는 대상지의 특성에 맞추어 획지개발규제, 계획단위개발, 특별용도지역제, 보상지역제 등 다양한 수법이 있다.

<그림4> 미국의 공간계획 체계



6. 상세계획제도의 문제점

1) 상세계획의 대상구역의 한계성

상세계획의 대상구역은 택지개발예정지구,

〈표4〉 관련사업과 상세계획요소 비교

관련사업	관련법	계획요소 및 작성기준	상세계획과의 비교
택지개발사업	택지개발법	<ul style="list-style-type: none"> • 수용될 인구 및 주택에 관한 계획 -주호평형/주거유형/용적률 • 집단에너지 공급에 관한 계획 • 교통에 관한 계획 • 연차별 자금투자 및 자원조달에 관한 계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 주호평형/주거유형에 관한 규제요소 없음 • 연차별 투자 및 자원조달계획 없음
공업단지개발사업	산업입지 및 개발에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 기본계획 작성내용 <ol style="list-style-type: none"> 1. 공업단지의 위치 및 면적 2. 공업단지의 개발기본방향 3. 공업단지의 토지이용계획 4. 주요유치 업종 5. 개발사업의 시행기간 6. 개발사업의 시행방법 7. 공업단지의 개발을 위한 기반시설계획 8. 공업단지의 개발을 위한 주요시설의 지원계획 • 작성지침 -공공녹지, 도로 및 환경기초시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 상세계획이 주로 도시내의 상업이나 주거지역과 같은 주거환경위주의 계획이어서 공업단지 계획과 같은 특수한 성격의 계획과는 계획내용과 차이가 있음 • 상세계획적용시 도로, 철도, 항만, 용수와 같은 계획 추가되어야 함
재개발사업	도시재개발법	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획 시설의 설치 및 정비에 관한 계획 • 건축물의 건폐율, 연면적, 용적률, 층수 또는 높이, 용도구성 및 배열에 관한 계획 • 획지 및 가구의 정비에 관한 계획 • 재개발구역의 분할시행을 위한 지구분할에 관한 계획 • 재개발방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 상세계획과 계획요소는 유사하나 단지 재개발 방식과 같은 실천방안에 대한 항목은 상세계획에서 명확히 규정하고 있지 못함
토지구획정리사업	토지구획정리사업법	<ul style="list-style-type: none"> • 공공시설계획 • 인구계획 및 토지이용계획 • 주민편익시설계획 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 상세계획으로 시행할 경우, 기존의 면적식위주의 환지방식에서 평가식위주의 환지방식으로 전환

공업단지, 재개발구역, 기타 대통령령이 정하는 지역 등으로서 이 지역에 적용하도록 되어 있으므로 현재의 도시개발의 과정 상에서 노후한 불량지역이나 기성시가지 정비에는 한계가 있다. 또한 적용대상의 면적도 10,000㎡로 규정되어 있고, 최대 규모는 정하여 있지 않다. 따라서 그 대상구역에 따라서 적용범위가 달라질 수 있다.

2) 상세계획요소의 한계

상세계획요소는 도시설계의 계획요소인 건축물의 배치, 건물의 형태규정, 건축선 대지내 공지, 용도, 건축물의 높이, 필지분할, 공개공지의 확보 등에 포함되도록 하고 있다. 도시설계는 건축법의 개정으로 공동개발의 유도, 공개공지의 확보 등 집행수단이 강화되었으나, 상세계획은 상세계획 수립지침에만 계획요소가 명시되어 있을 뿐 별다른 구체적인 요소가 없는 한계가 있다.

3) 상세계획과 관련사업계획요소의 마찰

도시개발사업은 상세계획 대상구역으로 대부분 지정이 되어 있는데 도시개발사업이 특별법의 형식으로 제정되어 있기 때문에 상세계획이 수립되면, 기존의 상세계획 관련사업에서 수립하고 있는 계획요소와의 차이점이나 중복으로 인하여 이에 대한 마찰이 예상된다. 다음 〈표4〉를 보면 상세계획요소와 관련사업 계획요소와의 비교를 나타낸 표이다.

4) 사업제도의 절차상의 마찰

개발사업의 입안권자가 같은 주체가 관련사업구역내에서 상세계획을 수립하는 경우에는 상세계획을 수립하는데 있어 원활히 수행할 수가 있는 반면, 계획의 입안주체가 다를 경우에는 사업수행에 있어 원활하게 수행이 되지 못할 경우가 발생한다. 따라서 각각의 사업별 계획입안권과 계획승인권력을 비교하면 〈표5〉와 같다.

〈표5〉 개발사업별 계획수립권과 계획승인권

사업명	계획수립권	계획승인권	지자체 관계	비고
택지개발사업	국가, 지자체, 공사 (주로 토지개발공사)	건설부장관(주택국)	협의	특별법
공업단지개발사업	국가, 도지사	건설부장관(토지국)	협의	특별법적 성격
재개발사업	지자체	건설부장관(도시국)	수립주체	도시계획사업
토지구획정리사업	조합, 토지소유자, 지자체	건설부장관(도시국)	수립주체 또는 협조	도시계획사업
시가지조성사업	지자체	건설부장관(도시국)	수립주체	도시계획사업
역세권	-	-	-	사업이 아님

5) 기성시가지에서의 시행수단의 미비

상세계획은 도시설계와 마찬가지로 기성시가지에서의 시행이 어려운 실정이다. 신시가지나 신도시에서는 적용이 되었지만, 노후 기성시가지의 경우에는 시행수단의 결여로 인하여 사업이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 공동개발에 있어서, 필지에 대한 권리조정 문제, 자금동원 능력의 조정, 권리금 문제, 건축주간의 이해대립 등이 해결가능한 시행수단이 미비하여 이에 대한 시행수단의 마련이 시급한 실정이다.

7. 상세계획의 개선방안

1) 상세계획의 역할 확대

신시가지나 신도시에서는 상세계획이나 도시설계는 운용이 잘 되는 실정이지만, 앞으로는 기성시가지에서의 상세계획의 역할 방안을 확대하는 것이 바람직한 방향일 것이다. 주택개량개발사업과 주거환경개선사업은 주택지 정비를 위한 사업이고 도심재개발사업은 시가지 정비를 위한 사업인데 이러한 사업들은 기존시가지 정비를 위한 사업등이다. 그러나 이러한 사업들이 갖고 있는 문제점은 대상구역에 한정하여 정비하도록 되어 있어 개발 주변지, 혹은 도시전체를 통괄할 수 있는 계획수단이 되지 못하는 문제점이 있다. 이에 따라 대지정비 또는 도시기반시설을 정비하는 제도로 상세계획이 적합하다는 것이다. 따라서 신시가지나 신도시 뿐만 아니라 기존시가지에 이르기까지 상세계획의 역할을 도시관리로 확대하는 것이 필요하다.

2) 도시계획체계 내에서 역할 정립

상세계획과 도시계획은 도시계획시설과 규제내용의 상세성 그리고 대상구역의 설정 등에서 차이가 있다. 1992년의 도시계획법에서 상세계획의 위상은 도시계획법의

하위법적 체계로 설정이 되어 있으나, 1995년 도시계획법이 개정됨에 따라 도시계획체계내의 한 종류로서의 그 위상이 정립되었다. 상세계획이 지구단위의 계획제도로 도시계획체계에서 정립되어, 현재 매크로한 도시계획관리개념인 일반계획관리지역을 환경이 양호한 지구로 설정하고, 상세계획관리지역을 문제시가지 및 신시가지로 설정하여 각각의 역할을 분담할 수 있다.

8. 결론

상세계획은 구역중심으로 대지기반의 정비등 대상구역에 있어서 전구역을 대상으로 정비한다는 점은 도시설계와는 다르게 상세계획이 다루는 범위가 넓다고 할 수 있다. 또한 상세계획이 도시계획법의 개정으로 도시계획체계내에서 한 부분으로 위상이 정립됨에 따라 상세계획은 앞으로 역할의 확대가 기대가 된다. 하지만 지금까지 시행하여 왔던 상세계획제도가 상세계획의 시행에 있어서의 어려움을 극복하기 위하여는 조례상으로 시행지침이나 시행중에서 민원이 야기되었던 문제 등을 해결할 필요가 있다. 또한 도시설계와 상세계획의 관계에 있어서 도시설계를 상세계획으로 통합한다는 논의와 도시설계제도와 상세계획을 그대로 두는 논의가 있는데, 이는 앞으로 기성시가지 정비나 다른 관련사업에 있어서 상세계획의 역할이 확대가 높아질 것이 예상되므로 도시설계와 상세계획의 역할 정립이나 시행수단 등 지침상에 있어서도 서로의 관계를 재정립할 필요가 있다. 21세기에 가까이에 있는 지금 기성시가지나 노후화된 건물 등이 산재되어 있다. 이러한 여건에서 적절한 시행안이 상세계획제도이 아닐까 한다. 따라서 상세계획제도에서 나타난 문제점과 미비점 등을 보완하도록 하여야 할 것이다.