

계획적 도시정비에 있어서의 지구단위계획

District Plan of Urban Planning Arrangement

최찬환 / 서울시립대학교 건축도시조경학부교수

by Choi Chan-Hwan

1. 지구단위계획의 현황과 전망
2. 계획적 도시정비에 있어서의 지구단위계획
3. 건축설계에 있어서의 지구단위계획

지구단위계획의 법적 위상

기존의 도시설계나 상세계획제도가 도입되기 이전의 우리나라의 도시계획제도는 용도지역·지구제를 중심으로 하였다. 이 용도지역·지구제는 도시의 전역을 대상으로 획일적으로 건축물의 용도, 건폐율, 용적률 등을 제한하는 방법이며, 이 경우 도시의 환경을 효율적으로 정비·관리하기에 한계가 있었으며 지구차원의 특성을 반영하기에는 한계가 있다.

이러한 용도지역·지구제의 한계를 보완하고 극복하기 위하여 외국에서 시행하고 있는 이와 유사한 제도의 연구를 뒷받침으로 우리나라에 1980년 건축법 제8조의 2에 도시설계에 관한 근거기준을 마련하였고, 1991년 도시계획법에 상세계획제도가 도입되었다. 이 두 가지 제도의 경우는 매우 유사하였지만, 각각의 법적 근거를 달리 가지고 있었고, 또한 별도의 운영체계를 가지고 운용하는 동안 많은 혼선을 빚어왔다. 근 10년 동안 이 두 가지 제도가 공존하면서 발전적인 통합을 주장하는 목소리와 필요성이 제기되어 왔으며, 작년 2000년 7월 1일 통합하여 지구단위계획이 만들어졌다.

지구단위계획은 도시계획의 일종이다. 즉 우리가 살아가고 있는 이 도시에 대한 계획적 측면에 있어서 보다 구체적인 도시계획인 것이다.

지구단위계획은 분명 도시계획법 안에 있는 하위계획이다. 이 계획은 용도지역·지구제와 도시계획시설의 지정과 같은 일반적인 도시계획구역 안에서 일부에만 적용되어지며 도시계획에서 정하는 사항 중 대통령령이 정하는 한정된 사항만 정하게 되어 있으므로 도시계획의 하위계획이라고 말할 수 있다.

하지만 지구단위계획에 있어서는 일반 도시계획법 상에서 지정할 수 없는 구체적 사항을 정할 수 있다. 즉 건폐율, 용적률, 건축물의 용도, 건축선, 건축물의 형태, 색채 등 건축에 관한 규제사항도 정할 수 있으므로 단순한 계획적인 제도가 아닌 보다 구체적인 계획이라고 할 수 있다.

이러한 점은 지금까지의 획일적이고 보편화 되어버린 도시계획법에 있어서 건축행위제한을 하는 평면적 형태의 법과는 달리 지구단위계획구역의 지정이 가구별·획지별 또한 각 필지별로도 정할 수 있어 보다 적극적인 의미의 건축행위를 하게 하는 제도이다.

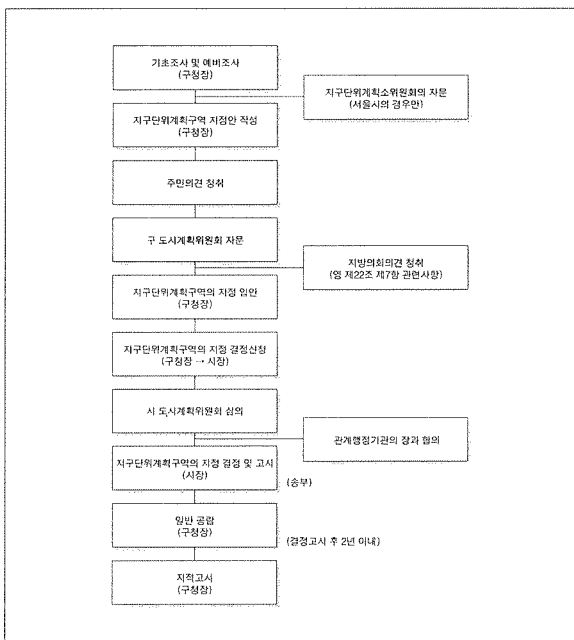
하지만 이러한 지구단위계획은 도시 전역을 규제대상으로 하는 지역지구제도와 달리 국지적 특별 규제의 성격을 갖는 까닭에 지구 안에서 이미 적용되는 지역지구제도의 제한에 추가하여 도시설계에 의한 특별규제가 추가되는 것이므로 실질적으로는 그 구역에서의 개발규제를 대폭 강화하는 결과를 가져왔고, 그만큼 규제의 실천성과 실효성을 이 제도 자체가 스스로 더하는 셈이 되었다.

도시관리계획으로서의 지구단위계획

앞서 말한 바와 같이 지구단위계획은 기존의 도시계획법에 있어서 도시의 기능 및 기존사가지의 정비를 위한 소극적 제도에서 보다 적극적이고 구체적으로 도시를 관리하는 계획임은 두말 할 나위가 없다. 이러한 지구단위계획이 도시정비 측면에 있어서 어떻게 수립·적용되어지고, 이러한 과정에서 이 제도의 효용성과 실효성에 대해서 한 번쯤 되돌아 볼 필요가 있다.

지구단위계획의 절차

지구단위계획은 도시계획법 제3조에서 “도시



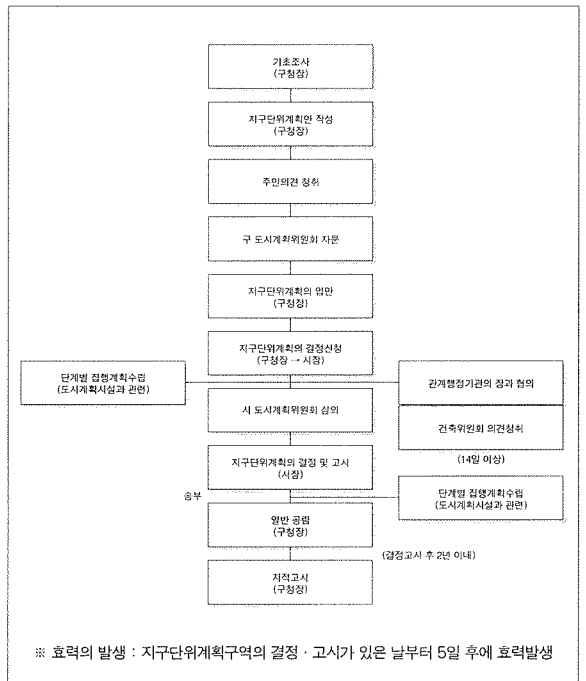
자료 : 지구단위계획 관련자료, 서울특별시

계획구역의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 도시의 기능·미관을 증진시키며, 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 도시계획”이라고 정의하고 있다. 즉 도시의 기능 및 미관을 증진시키기 위하여 도시 내 일정구역에 대하여 도시기반시설 및 건축물 등을 정비하고 가로경관을 조성하기 위한 계획이다.

지구단위계획구역의 지정 절차는 위의 표와 같다.(서울시의 예)

지구단위계획구역의 지정시 몇 가지 특징적인 사항은 예비조사시 환경성 검토의 측면과 입안시 주민의 의견청취와 주민제안이 들어가 있다는 점이다.

이렇게 지구단위계획구역이 결정되면 3년 이내 지구단위계획이 결정·고시되도록 해야 한다. 지구단위계획의 입안 및 결정에 대한 일반절차는 지구단위계획구역의 지정절차와 비슷하다. 지구단위계획의 수립절차는 다음의 표와 같다.



자료 : 지구단위계획 관련자료, 서울특별시

지구단위계획은 도시계획절차에 따라 입안·결정되는 도시계획으로 다른 도시계획이 변경되거나 다른 도시계획에 의하여 지구단위계획이 변경되는 경우에는 양자를 동시에 결정하거나 먼저 지구단위계획을 변경한 후에 다른 도시계획을 변경한다.

즉 지구단위계획은 도시계획법에 의하여 도시계획구역 내의 일정부분에 대하여 구역을 지정하고 계획을 수립할 수 있으며, 도시개발법, 택지개발촉진법 등 개별사업

법에 의하여 지정된 사업구역의 계획적 관리 등을 위하여 개별사업법에 의한 실시계획 등과 함께 수립할 수 있다.

그리고 이러한 지구단위계획에 있어서 건축물 등의 용도제한, 건축물의 건폐율 및 용적률과 높이의 최고한도 및 최저한도, 건축물의 배치·형태·색채와 건축선에 관한 계획이 포함된 경우에는 시·도의 도시계획위원회의 심의 전에 시·도에 설치한 건축위원회의 의견을 들어야 한다.

지구단위계획의 내용

지구단위계획에 있어서는 구역의 지정목적 달성에 필요한 다음과 같은 사항을 선택적으로 포함시킬 수 있다.

① 동일한 지역·지구안에서 지역·지구의 세분

지구단위계획으로 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역과 용도지구 사이의 용도를 변경할 수 없다. 다만, 일반공업지역을 준공업지역으로 변경하거나 일반미관지구를 중 심지미관지구로 변경하는 등과 같은 지역·지구안에서의 변경은 가능하다.

② 도시기반시설의 배치와 규모

지구단위계획구역과 관련된 지역의 개별 법률(도시개발법, 택지개발촉진법 등)에 의한 개발사업에 의하여 설치하는 도시기반시설

③ 가구(도로로 둘러싸인 일단의 지역) 및 획지(계획적인 개발 또는 정비를 위하여 구 획된 일단의 토지)의 규모와 조성계획

도시개발사업 등으로 인하여 새로이 계획된 가구 및 획지나 기존시가지의 경우도 가구 및 획지계획을 수립할 수 있다.

④ 건축물 등의 용도제한, 건축물의 건폐율 및 용적률과 높이의 최고한도 및 최저한도

- 건축법상 허용되는 용도라도 별도로 제한할 수 있으며, 법령에서 정한 범위 안에서 용도를 따로 지정할 수 있을 뿐 아니라, 총별 또는 전체용도를 지정할 수 있다.

- 건폐율, 용적률 등을 조려가 정한 범위 안에서 가구별, 획지별로 따로 정할 수 있다.

- 도심의 랜드마크 조성이나 입지적 특성, 경관 등을 고려하여 가구 및 획지별로 최고 한도 또는 최저한도를 정할 수 있다.

⑤ 건축물의 배치·형태·색채와 건축선에 관한 계획

- 가로경관이나 보행환경 개선을 위하여 건축

한계선, 건축지정선, 벽면한계선, 벽면 지정선 등을 지정할 수 있다.

- 건축물의 형태와 외관, 지붕의 모양, 색채 등 도시경관을 고려하여 별도로 지정할 수 있다.

⑥ 경관계획

문화재, 산, 수변 및 특정건축물의 조망권 확보를 위해서 경관분석을 해야 한다. 필요할 경우 아간경관에 대한 계획도 수립해야 한다.

⑦ 교통처리계획

보행, 차량 등 교통관련 계획을 수립하고 법령에 따라 교통영향평가를 받아야 한다.

⑧ 기타 토지 이용의 합리화, 도시의 기능증진 등에 필요한 사항

- 지하 또는 공용공간에 필요한 시설물의 높이, 깊이, 배치 또는 규모

- 대문, 담 또는 울타리의 형태 또는 색채

- 간판의 크기, 형태, 색채 또는 재질

- 장애인, 노약자 등을 위한 편의시설 계획 등

지구단위계획의 효용성 및 실효성

지금까지 살펴본 바와 같이 지구단위계획은 도시관리 및 정비차원에서 포괄적인 계획적 수단이며, 유용한 도시정비 계획이라고 풀이된다.

도시설계와 상세계획이 대지와 건축물의 소유권을 크게 고려하지 않고 남발되다시피 공동개발을 추진하여 왔으며, 이러한 과정 속에서 실현성의 문제와 집행과정 상에서 많은 민원의 유발 등이 있어 왔다.

지구단위계획구역을 지정하고 계획을 수립하여 시행시 이러한 문제에 대하여 많은 보완점을 찾아나가야 할 것이다. 지구단위계획이 가지고 있는 내용 중 소규모의 필지에 대한 계획수립이 가능한 점은 소규모의 필지를 통합하여 건축물의 규모확대 및 공지의 통합적인 이용, 토지이용계획의 합리적 이용 등 많은 이점이 있다.

하지만 각 개인의 재산권과 개발방법, 시기의 의견의 불일치 등 많은 어려움 등은 지금까지의 법원의 판례를 보면 이러한 제도의 시행이 이용 및 관리의 측면에 있어서 보다 합리적이고 신중하게 실현될 수 있게 많은 대안과 보완이 필요한 것은 사실이다.

지구단위계획과 같은 계획적인 규제 성격의 특징을 가지고 있는 제도의 경우는 물리적 계획이든 사회·경제적 계획이든 기본계획의 특성상 시간적으로는 중장기적 범위를 갖는다는 점에서, 공간적으로는 주변이나 전체와의 관련성을 긴밀히 한다는 점에서, 수단적으로는 포괄적인 방법을 강구한

다는 점에서 계획의 종합성, 정책의 일관성, 시책의 실효성을 확보하도록 돕기 때문에 민간개발사업에 선행하여 이루어져야 하며, 도시계획과 건축계획의 가교적 역할을 해야하므로 앞으로의 도시의 발전에 대하여 종합적으로 검토되어야 한다.

양면성을 지닌 지구단위계획

작년 개정된 도시계획법에 있는 지구단위계획은 지금까지 살펴본 것과 같이 계획적인 측면과 규제수단적인 측면의 두 가지 모두를 가지고 있다.

처음 지구단위계획을 개정 도시계획법에 넣기 위하여 많은 토론회와 회의를 거쳐서 결정되었지만, 아직 까지도 이 부분에 대해서는 많은 논란의 여지가 많다. 이러한 점은 바라보는 관점에 차이에서 비롯된다.

도시의 관리 및 정비차원에서 기존시가지에 지구단위계획을 수립·구역지정을 하고 가구별, 획지별, 필지별로 건폐율, 용적률 등 세부적인 사항을 규제하고 있다.

지구단위계획이 기존 법제의 보안적(연계·형태 규제적 측면), 가교적(도시와 필지, 건물과의 관계), 구체적(세부적 지침의 마련), 부문별로 조정적 역할을 하는 매우 유용한 도시관리 수단이다.

하지만 기본적으로 지구단위계획이 계획법의 성격을 벗어나 규제수단이 되어서는 곤란하다. 도시개발법, 택지개발촉진법 등과 같은 개별법이 가지고 있는 한계를 보완할 수는 있으나 지금까지 개별법이 담당해 온 악역을 지구단위계획이 대신 담당할 필요는 없다. 결국 지구단위계획이 개

별법의 지위와 역할을 대체할 수는 없는 것이다.

도시난개발, 과밀개발에 있어서는 지구단위계획이 하나의 처방이지만 만병통치약이 될 수는 없다.

보완되어야 할 지구단위계획

참여의 문제

새로이 도입된 지구단위계획이 기존의 도시설계 및 상세계획과 다른 점은 지구단위계획구역을 지정하고 계획안을 작성하는 데 있어 주민 또는 사업시행자의 참여가 가능하다는 것이다. 이러한 점은 공공의 계획과정에 있어서 그들의 의견을 수렴하는 것은 당연한 일이라 할 수 있다.

하지만 일부 주민과 사업시행자가 전면에 나서 투기적인 도시의 개발을 선도하는 많은 사례들을 우리는 지금까지 보아 왔었다. 이러한 점은 우리에게 지구단위계획이라는 공공의 이익을 보호해야 할 기본계획이 소수의 이해관계자의 민원에 의해 좌우될 수 있다는 사실을 기질 수 있는 개연성을 내포하고 있으며, 이러한 주민참여의 문제는 바람직하지 않다고 보여진다.

이러한 점을 보완하기 위해 공공계획은 공공이 민간개발에 앞서 수립하여 규제지침, 기준, 지표를 명확히 먼저 설정을 하여야 하며, 모든 것을 합리적이고 계획적으로 통합적 형태로 운영되어야 한다.

수단의 위임문제

구분	부천시		서울	수원	성남	안양	고양	시행령	시행령비고	
전용주거지역	1종	100%	100%	50%	100%	100%	100%	50~100%		
	2종	120%	120%	100%	150%	100%	150%	100~150%		
일반주거지역	1종	150%	200%	150%	100%	150%	150%	200%	100~200%	4층 이하
	2종	200%	250%	200%	150%	200%	200%	250%	150~250%	15층 이하
	3종	250%	300%	250%	200%	250%	250%	280%	200~300%	자치단체위임
준거거지역	400%	지구단위계획	600%	400%	250%	300%	400%	400%	200~700%	
중심상업지역	1,000%	(인센티브 50%)	1,200%	1,000%	700%	1,000%	1,100%	1,300%	400~1,500%	
일반상업지역	800%		1,000%	800%	500%	800%	800%	1,200%	300~1,300%	
근린상업지역	600%		800%	600%	400%	600%	600%	800%	200~900%	
유통상업지역	600%		1,000%	600%	400%	600%	600%	400%	200~1,100%	
전용공업지역	300%			200%	200%	300%	300%	200%	150~300%	
일반공업지역	300%		350%	200%	250%	400%	350%	350%	200~350%	
준공업지역	400%			400%	250%	50%	300%	250%	200~400%	
보존녹지지역	50%			50%	400%	50%	50%	50%	50~80%	
생산녹지지역	50%			50%	50%	50%	100%	100%	50~100%	
자연녹지지역	50%		100%	50%	80%	80%	50%	100%	50~100%	
기타지역	100%		-	-	100%			50%		

자료 : 경기도

지구단위계획의 수단은 건축에 있어서 건축물의 건폐율, 용적률, 건축선의 지정 등 앞에서 말한 것과 같이 여러 가지가 담겨져 있다. 여기서 말하고자 하는 것은 도시계획법 안에서 분명히 가지고 있는 용적률 등과 같은 밀도규제를 각 지방자치단체에서 지구단위계획을 수립함에 있어서 발생되어질 수 있는 문제의 소지이다. 다음의 표는 현재 서울, 경기지방의 각 지방자치단체에서 조례로 규정해 놓은 용적률이다.

위의 표를 보면 알 수 있듯이 현행 도시계획법에서 규정하고 있는 용적률의 적용범위를 각 지방자치단체에서 정할 수가 있다. 하지만 허용용적률의 최고치까지 적용을 하고 있는 실정이다. 여기에 지구단위계획에서 인센티브를 50% 범위 안에서 적용을 할 수 있어 오히려 이러한 점은 기존의 고밀도의 도시를 더 고밀화로 만들 수 있는 여지를 가지고 있다.

도시계획의 토지이용정책의 하나인 Zoning으로 해결해야 할 일반적 문제를 지구단위계획으로 시행하는 것은 무리일 수도 있다. 물론 지구단위계획이 일정의 공공용지를 사업자가 제공을 한다든지 하는 것으로 50% 범위 내에서 인센티브를 적용하지만 지구단위계획에서 이러한 용도, 밀도 규제를 같이 한다는 것은 기존의 법에서 Zoning제도로 적용을 할 수도 있는 문제였으며, 주거지역의 경우는 세분화를 통하여 해결할 수 있는 문제라고 보여진다.

즉 지구단위계획이 Zoning으로 해결해야 할 문제를 이 제도 스스로가 하는 것은 무리일 뿐 아니라 한계점을 내포하고 있는 것이다.

민원유발의 개연성

지구단위계획이 적용되어지는 구역 안에서 먼저 이 구역에 대한 용적률, 건폐율 등 규제 사항이 먼저 제시되어지지 않을 경우는 민간사업자의 민원이 많을 수밖에 없다. 즉민간사업자가 사업을 시행하기 전 사업성의 검토를 할 수가 없게 되므로 사업을 추진할 수가 없게 되며, 현재 건설경기와 밀접하게 연관되어 많은 문제를 일으킬 수 있다고 본다. 즉 불투명성이 문제가 된다. 따라서 민간사업계획에 앞서 규제지침이 마련되고 제시될 필요가 있다.

두 번째는 현재 하나의 사업을 시행함에 있어서 사업기간과 절차에 관한 문제이다.

도시계획위원회의 심의와 건축위원회 심의를 받게 되어 있어 절차상 복잡하게 되어있고, 사업기간이 그만큼 길어진다는데 문제가 있다.

마지막으로 현행 지구단위계획이 규제중심에서 인센티브제로 어느 정도 이양된 것은 바람직한 현상이다. 하지만 이러한 지구단위계획이 사업승인 및 건축허용금지 수단으로서 이용

되어서는 곤란하다.

도시계획법이 계획법의 법 체계를 가지고 있고, 그 안에 계획과 수단을 동시에 가지고 있는 지구단위계획이 보다 구체적인 실천법적 성격을 가지고 있는 것은 사실이다. 하지만 지금까지 보아온 많은 법들이 어느 정도 시행착오를 겪고 수정·보완을 거쳐 완성되어져 시행되어지고 있다.

아직까지 지구단위계획이 시행되어져 시작되고 있는 것은 시행 전 도시설계구역과 상세계획구역 외에는 거의 전무한 실정 이어서 이 제도의 효과에 대해서는 어느 누구도 장담을 할 수가 없다.

이 지구단위계획에 대하여 의견이 분분하지만 총론적인 취지는 좋다하더라도 각론적인 시행에는 여러 문제점이 있고 민원이 빈발하고 있다는 점에서 다각적인 검토가 필요하고 효율적인 운용방안을 마련하는 것이 필요하다. 문제점은 나타나기 마련이지만, 최대한 많은 검토를 거쳐서 운용방안을 마련하였으면 한다. ▣