

지구단위계획의 현황과 전망

Present Conditions and Observations of District Plan¹⁾

최찬환 / 서울시립대학교 건축도시조경학부교수

by Choi Chan-Hwan

개정된 도시계획법에서는 종전에 건축법에서 규정하고 있던 도시설계제도와 도시계획법에 규정하고 있던 상세계획을 발전적으로 통합하여 지구단위계획제도로 개편하였다. 새롭게 나온 것이지만 제도 자체는 완전히 새로 도입한 것이 아닌 종전의 두가지 제도를 통합한 것을 의미한다. 보다 적극적으로 지구적 차원의 능동적이고 상세한 계획제도의 도입이다. 그러나 현재 이 지구단위계획의 운용에 있어서는 여러 집단의 의견이 분분한 실정이다. 이러한 점을 비추어 3회에 걸쳐 지구단위계획에 있어서의 현황과 전망, 계획차원에서 그리고 건축설계에 있어서의 지구단위계획의 전반적인 것을 고찰해보고자 한다. (필자주)

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

지구단위계획의 개념

지구단위계획은 종전의 도시설계와 상세계획을 통합·발전·승계한 것으로 개별 필지 단위의 개별 규제와 도시관리의 한계를 극복하고 도시 안에서 특정한 대상지역을 정하여 그 지역 안에서 여러 도시 구성요소에 대하여 상호관계성과 집합성에 관하여 체계적 그리고 총괄적으로 다루는 것이다.

도시내의 일정한 구역을 대상으로 한 인간과 자연이 공존하는 환경친화적 도시환경을 조성하고 지속 가능한 도시의 개발 및 관리가 가능하도록 하기 위한 일종의 토지이용계획으로 광역도시계획, 도시기본계획 등 상위 계획과 도시계획구역 전체를 대상으로 수립하는 도시재정비계획 및 관련 계획 등의 취지를 살려 토지의 이용을 구체적이며 합리적으로 하려는 것이다.

1) 현재 지구단위계획의 정확한 법정 영문명이 정해져 있지는 않다. 학계나 여러 분야에서 지금 지구단위계획에 대한 영문을 District Unit Plan 이라고 하는 사람들과 큰 개념의 Urban Design이라고 말을 하고 있다. 영국의 경우 지구단위에 대한 것을 District Plan이라고 명명하고 있다.

구분	상 세 계 획	도 시 설 계	지 구 단 위 계 획
근 거	- 구도시계획법 제20조의3	건축법 제60조~제63조	도시계획법 제42조~제45조
구 역 지 정 대 상 지 역	- 산업단지 - 택지개발예정지구 - 재개발구역 - 토지구획정리사업지구 - 시가지조성사업시행지구 - 철도역을 중심으로 반경 500m이내 지역	- 산업단지, 농공단지 - 택지개발예정지구 - 재개발구역 - 토지구획정리사업지구 - 일단의주택지조성사업지구 - 대지조성사업지구 - 주거환경개선지구 - 복합단지 · 광역개발권역 및 개발촉진 지구 - 관광특구 등	- 도시계획상 지구 - 도시개발구역, 재개발구역 - 대지조성사업지구 - 택지개발예정지구 - 주거환경개선지구 - 산업단지 및 농공단지 - 관광특구 - GB · 시가화조정구역 · 녹지지역 · 공원에서 해제되는 구역 - 새로 도시계획구역 편입지역 중 계획적 개발 · 관리가 필요한 지역 등
계 획 내 용	- 지역 · 지구의 지정 · 변경 - 도시계획시설 배치 · 규모 - 街區 · 劃地의 규모 · 조성 계획 - 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이 최고 · 최저한도 - 건축물 배치 · 형태 · 색채 - 대지안의 공지 · 건축선 - 도시경관조성계획 - 교통처리계획	- 토지이용계획 - 도로 · 상수도 · 하수도등설치계획, 에너지공급등 계획 - 기존건축물 처리 · 대지 정리계획 - 건축물 위치, 규모, 용도, 형태, 색채 - 구역 · 주변지역 조경계획 - 구역 · 주변지역 교통처리계획	- 지역 · 지구 세분 - 대통령령 규정 도시계획시설의 배치 · 규모 - 가구 · 획지 규모와 조성계획 - 건축물용도 · 건폐율 · 용적률 · 높이최고 · 최저한도 - 건축물배치 · 형태 · 색채와 건축선 - 경관계획 - 교통처리계획 등
입 안	- 시장 · 군수	- 국가 · 지자체 · 주공 · 토공 등	- 시장 · 군수(주민 제안)
결 정	- 건교부장관(시 · 도 위임)	- 건교부장관(시 · 도 위임)	- 시 · 도지사
심 의	- 도시계획위원회	- 구역 : 도시계획위원회 - 설계 : 건축위원회	- 도시계획위원회 (건축위원회 의견청취)
수 립 시 한	- 구역지정 후 2년 이내 (미수립시 효력규정 없음)	- 구역지정 후 1년 이내 (미수립시 효력규정 없음)	- 구역지정 후 1년 이내 (미수립시 구역 실효)
도 입	- 1991년	- 1980년	- 2000년
현 황	- 전국 327개 구역 194km ²	- 전국 126개 구역 78km ²	도시설계구역 + 상세계획구역 + α

자료 : 건설교통부(지구단위계획제도의 도입배경과 주요내용)

도시는 여러 자연요소와 인공구조물로 채워진 환경 속에서 많은 사람들의 다양한 활동을 수용하면서 지역적 특수성으로 인한 많은 공간적 · 시간적 변화를 가져오고 있다. 이러한 면에서 지구단위계획은 도시의 기능 및 미관을 증진시키기 위하여 도시내 일정구역에 대하여 도시기반시설 및 건축물 등을 정비하고 가로경관을 조성하기 위한 계획이다.

지구단위계획은 지금까지 필지를 단위로 한 건축행위(협의의 의미, MICRO - 미시적, 현미경적)와 지역지구의 토지이용과 도시계획시설, 도시계획사업의 광역적 공간 계획(광의의 의미, MACRO - 거시적, 망원경적)인 도시계획의 중간적(Mezo) · 가교적인 기능과 역할을 하

고 있다.

지금까지의 일반도시계획이 보편적, 획일적인 건축행위에 대한 제한을 가하는 평면적인 계획이라면 지구단위계획은 필지, 가구, 획지(劃地)별 차등을 두어 건폐율, 용적률, 건축물의 용도, 건축선, 건축물의 형태, 색채 등을 제한 할 수 있다.

이러한 의미에서 지구단위계획은 특정지역의 구체적이고 상세한 도시계획이며, 건축법 규정에 의한 일반적인 건축규제를 지역의 특수사항을 감안한 보다 상세한 건축규제를 부가하는 것으로 볼 수 있다.

그러나 지구단위계획이 기존의 법규정에서 제외되거나 완화시키는 초월적이거나 이에 대응하는 법규정

이 아니고 기존의 법규정을 준수하면서 별도로 부가하는 규제이기 때문에 지구단위계획이 개발주체에게는 결코 환영을 받는 경우는 드물고 어쩔 수 없이 새로운 부담을 안게 된다는 인식이 지배적이다. 지구단위계획이 특정지역의 보다 구체적인 도시계획 그리고 상세한 건축규제를 하는 것이라면 관련법에서 융통성이나 인센티브를 줄 수 있는 재량권을 부여하는 방안도 고려해 볼직하다.

지구단위계획의 필요성

건축은 인간의 활동을 수용하는 구조물이며 도시를 구성하는 하나의 요소이다.

도시는 지속적인 성장과 변화를 거듭한다. 이러한 지속적 성장 및 변화는 도시전체의 구조를 바꾸는 의도적인 행위에 의해 설계 및 대지와 건축물에 대한 변화가 일어난다.

이러한 과정에서 개개인의 건축행위나 개발행위에 대한 공공의 간섭과 개입이 이루어지게 된다. 이러한 개개인의 개별적 행위 자체를 도시적인 측면에서 공공성을 갖출 수 있게 유도하는 것이 법이며, 이러한 관계 속에서 형성되어지는 법이 건축법과 도시계획법이다.

현행 도시계획제도와 그 시행에 있어서 도시의 발전적인 측면과 도시운영관리의 측면이 서로 연계성이 미비하고 계획체계에 있어서 각 단계에 있어서의 피드백이 미비하다. 특히 관련된 법에 따라 별도의 법으로 시행되어지는 각종 개발사업끼리도 서로간의 관련을 갖기가 어려우며, 개발사업이 시행된 후 전체적인 것이 아닌 개별적으로 일어나는 건축행위에 있어서도 적절하게 유도, 관리하는 것이 어렵다. 물론 지금까지 이러한 개발사업이 이루어진 개발지역 주변에 미치는 영향은 제대로 수용할 수 없을 정도였다.

건축물은 하나의 필지에서 실마리를 해결해야 할 일이 아니며 건물과 주변환경과의 관계, 건물과 건물의 집합관계, 형태·기능 상호간, 내·외부공간의 연계성, 부분과 전체, 여러 전문분야와의 협조와 조정 등이 요구된다.

단위건물의 단순한 집합으로는 좋은 도시가 될 수 없음은 이론(異論)의 여지가 없다.

지금까지 우리나라는 필지 중심의 건축규제로 인해 자연발생적 개별 건축을 해온 결과 앞에서 언급한 집단화에 필요한 많은 부분이 무시된 채 어울림이 부족한 도

시환경을 만들게 되었고 자기중심적 난개발, 무질서, 공공성의 결여, 경제적 사익추구의 극대화, 건축의 본질적 가치와 역할의 상실, 도시기능과 경관의 불량, 사회적 비용부담이 증가되는 등 여러 부작용이 나타나고 있다.

공익중진이 개인의 이해관계에 앞서야 하고 전체가 부분에 우선해야 된다는 논리는 도시관리측면에서 지구단위의 계획과 관리를 해야하는 당위성이 있다.

특히 우리나라는 법제도적으로 집단규제가 미흡하였으며 종합적·체계적 연계화가 매우 부족한 것이 큰 문제로 대두되고 있다.

지구단위계획의 현황문제

도시관리계획으로서 실천 가능성

지구단위계획이 도시계획법상 특정지역의 변화를 관리하는 관리계획의 성격이 주가 되지만, 사업계획을 무시하거나 도외시 할 수 없는 것이 현실이다.

지구단위계획은 실천적 방안을 가지고 실현 가능하고 종합적이며 지속적인 여러 사업을 통해 이루어질 수 있다는 점을 유의해야 하며 상하위법, 관련법 등의 규정을 충분히 고려하여야 한다.

지금까지 도시설계, 상세계획에서 대지와 건축물의 소유권을 크게 고려하지 않고 남발되고 있는 공동개발은 실현성도 적고 집행과정에서 많은 민원을 유발하며 이로 인한 행정절차(완화심의 등)의 번거로움 등 여러 문제를 유발하고 있다.

소규모 필지의 통합은 건축물의 규모확대, 공지의 통합이용, 토지이용계획의 합리화, 건축물 형태구성의 개선과 도시미관 증진 등 여러 가지 이점이 있다.

그러나 재산권의 공유화, 지분화 그리고 개발방법과 개발시기의 의견일치 등 많은 어려움이 따르기 때문에 그리 간단한 문제가 아닐 뿐 아니라 소유권 보호를 중심으로 판결하는 법원의 판례 등에 비추어 이용·관리 측면의 규제는 보다 합리적이고 신중할 필요가 있을 뿐 아니라 실현되지 못할 경우에 대한 대안도 마련할 필요가 있다.

계획지구의 크기

도시설계, 상세계획 등 종전의 지구단위계획은 기성의 도심지역에 공간적으로 넓게 확정되어 있었다. 도심부 도시설계는 집단적으로, 주요 가로변 도시설계는 간선가로를 따라 선형으로 비교적 넓은 범위에 걸쳐 지정되어

있었으며 상세계획도 부도심, 역세권, 재래시장 등에 넓게 지정되었고, 용도, 용적 등에 관한 사항을 규정하며 대체로 용도지역의 변경을 인센티브로 활용하고 있다.

따라서 계획지구의 크기가 지나치게 크면 지구단위계획의 개념인 구체적인 도시계획과 상세한 건축규제가 어려울 수 있다.

단순히 용도지역제의 변경, 용적률 규제 등을 위해서 지역을 넓게 정하고 규제내용이 단순화된다면 실효성이 적어진다. 또한 단순한 용도지역변경 혜택의 인센티브만을 위해서 활용되면 지자체가 경쟁적으로 남발하여 과잉 지정할 가능성이 있기 때문에 도시계획과 건축적 세부요소를 깊이 있게 다룰 수 있는 범위에서 필요한 지역에 한정화하여 지정하는 것이 바람직하다.

지구단위계획의 규제와 건축설계

지구단위계획은 도시계획과 건축계획을 상호 연결하는 중간적 가교역할을 한다. 따라서 상·하위계획의 연계와 절충 및 조화가 필수적이다.

도시계획내용의 지역적 세분화와 보완 등은 기수립된 계획내용을 수용하고 발전적이고 구체적으로 하면 되지만 드러나지 않거나 미수립된 건축계획이나 건축설계를 포용할 수 있는 규제와 지침을 제시하는 것은 쉬운 일이 아니다.

통상 개별 건축물의 건축은 소유권이 미치는 필지나 대지를 공간적 영역으로 할 뿐 아니라 개별 건축물이 최대의 이익실현을 추구하는 것이 일반적이므로 지구단위계획의 규제와는 상충되기 쉽고 상당한 마찰이 일어난다.

여러 건물을 대상으로 다루는 지구단위계획의 규제가 하나의 건축물을 상세하게 계획하는 건축설계의 합리성을 담보할 수 없다면 건축설계 후 지구단위계획을 조정 변경할 필요성이 있다.

물론 지구단위계획이 상위계획이고 그 내용이 건축설계의 전제조건으로 반영되어야 하는 것이 통상적이라면 그렇지 못 할 경우의 특수적 예외규정에 대한 경우를 대비할 필요가 있다.

지구단위계획 규제는 공공성 확보를 전제로 해야하므로 개별건축행위에서 인내성과 양보, 납을 위한 기여 등을 강요할 수 있으나 계획 자체의 합리성, 형평성, 효율성을 가져야 한다.

그러므로 상·하위계획 상호간 그리고 연관 분야와 끊임없이 조정·환류(Feed-Back)하는 과정이 필요하다. 지구단위계획의 규제가 개별 건축물의 창작활동을 크

게 간섭하거나 저해하는 일이 없도록 하면서 도시관리 수단으로 유용해야한다는 점이 어렵고도 중요한 일이다.

따라서 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 건축선 지정, 높이제한 등 전체적인 틀을 유지하거나 주변지역과의 관계로 보아 일률적 통일성을 가져야 할 사항은 지침이나 기준으로 하되, 배치·형태·색채·진입 등 개별 건축물의 디자인이 중요시되어야 할 사항은 지구단위계획에서 가급적 배제하는 것이 좋고 꼭 규제가 필요한 경우 상호 변경·조정 용통성을 확보하는 것이 바람직하다.

지구단위계획에서의 절차

지구단위계획을 수립함에 있어 그 절차가 복잡하고 상당한 시간이 소요되어 사업시행자에게는 상당한 불편과 사업지연이 따를 수 있다. 지구단위계획이 사전에 수립되고 규제내용을 미리 건축설계과정에 반영할 수 있어 인·허가 과정에서 별도의 지체기간 없이 진행될 수 있는 경우도 있었지만 사업의 인·허가를 위해서는 지구단위계획을 수립하여야 하고 이에 따르도록 한 경우에는 절차과정, 기간 등이 사업시행주체에게는 엄청난 부담이 될 수 있다. 결과가 불확실한 규제는 사업기획시 추진과정에서 어떤 결과가 나올지 알 수 없으므로 매우 어려움을 겪게 된다.

지구단위계획이 도시내 무질서한 난개발을 방지한다는 필요성에 의해 시행되기는 하지만 계획수립에서 확정시행까지는 여러 부서를 경유하여 심의, 의결, 동의, 자문 등을 거쳐야 하므로 민원이 빈발하고 불만의 목소리가 크다. 자치구에서 수립하고 자치구 도시계획위원회와 구의회를 거쳐 광역자치단체의 건축위원회의 자문, 도시계획위원회 심의, 시의회의 심의 등을 거치는 등 절차가 복잡한 것은 개선방안을 모색해야 할 문제이다.

지구단위계획은 공공계획을 중심으로 실현 가능한 대안을 제시하고 민간규제는 융통성을 가진 지침적 유도방안이 되고 개별사업시행에 앞서 사전에 준비될 필요가 있다. 민간사업 시행을 위해서 지구단위계획을 필수적으로 수립하고 이에 따르도록 한 경우는 개선의 여지가 있다.

주민참여 활성화 및 사업성 부여

지구단위계획은 공익성이 우선해야 되므로 계획수립의 주체는 공공성을 담보할 수 있는 공공기관이 주체가 되고 전문성을 가진 여러 분야의 참여와 인정이 요구된다.

이 과정에서 주민들의 적극적 참여를 유도하고 합리적이고 건전한 의견은 수렴될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그러나 공공성이 매우 중요한 도시계획을 직접적

으로 이해를 가진 주민이나 사업자가 개인이익 추구를 위한 장이 되게 해서는 안 된다.

지구단위계획은 도시관리 측면이 중요시되겠지만 타 지역과의 형평성 확보 그리고 최소한의 사업성 확보가 전제되어야 실천 가능한 실천계획이 될 수 있다.

관련법에 대한 검토

기존 도시설계, 상세계획의 법적 규정을 승계하기 때문에 다양한 경우가 발생한다. 이를 정비할 필요가 있다.

건축 관련법규가 95개여 종이 되므로 이에 대한 법규의 종합검토와 함께 상호 연계성을 강구하되 상충되는 부분에 대한 특례규정을 포괄적으로 둬으로써 관련법규에 의해 걸림돌이 되는 것을 방지할 필요가 있다.

지구단위계획의 내용과 전망

기존의 상세계획과 도시설계의 통합 승계

· 도시계획법에 규정된 상세계획과 건축법에 규정된 도시설계의 이원화된 유사 제도를 보완 발전적으로 통합하였다.

· 도시계획법의 용도지역·지구제를 근간으로 하는 도시관리방안에 한계성을 인식하고 지구단위의 구체적·종합적 계획의 필요성에 따라 기존 규제에 부가하여 집단 규제를 함.

지구단위계획의 법적 지위

· 지구단위계획은 도시계획으로서 법적 지위를 가지게 되었고 도시계획구역 내에서 도시계획 절차로 수립되고 시행되는 특별한 도시계획이다. 따라서 도시기본계획과 도시정비계획 등 상위계획에 따르되 여기에 명시되지 아니한 구체적이고 세부적인 규제사항을 명시할 수 있다.

· 지구단위계획은 특정지역을 선별 지정하여 도시계획 및 건축규제를 함으로써 계획적 도시관리를 도모하고자 한다.

지구단위 계획의 구역지정

· 지구단위계획은 Up Zoning과 Down Zoning을 할 수 있도록 하고 있으나 대부분 인센티브로 Up Zoning을 하는 경우가 많고 용도지역 변경시 무질서한 난

개발을 최소화 하려는 취지로 본다.

· 지구단위로 개발·보전·정비할 특수지역은 지구단위계획 구역으로 지정하여 구역실정에 맞는 종합적이고 구체적인 계획규제 관리방안을 마련하는 것이 바람직하다.

현재는 종전 도시설계와 상세계획에 규정된 구역을 중심으로 하고 있다. (표 참조)

건축제한에 관하여

· 기존 용도지역의 규제틀 안에서 다소의 완화를 할 수 있도록 하고 있다. 도시계획규제는 수용하면서 일부 조례로 위임된 건축적 규제사항에 대해서 다소 융통성을 부여하고 있다.

· 기존 규제를 완전히 배제하는 특별한 구역은 문제가 있겠으나 인센티브제의 적극 활용은 검토해 볼 필요가 있다. 이를 위해서 기존 법규정이 최소한 지켜야 할 강제적 사항이라면 바람직한 계획적 기준으로 강화하고 인센티브를 활용하여 적극적으로 유도하는 방안을 강구할 필요가 있다.

최소한의 공공성은 확보하면서 규제와 계획을 연관시키는 일종의 햇볕정책이 필요하다.

· 그러나 건축의 창작활동에 걸림돌이 되거나 전문성 있는 디자인에 대한 간섭이나 규제는 철저히 배제하는 것이 중요하다. ㉮