

## 지구단위계획의 운용과 과제

### Applications and Assignment of District Units Plan

김영하 / 단국대학교 건축대학 건축학과 교수  
by Kim Young-Ha

지구차원의 특성을 반영하여 쾌적한 주거환경을 창출하고자 하는 제도의 취지는 공감대를 형성하고 있지만 이해관계로 인해 다양한 의견이 제시되고 있다. 이러한 시점에서 지구단위계획의 운용과 과제, 우리나라의 지구단위계획과 일본의 지구계획, 공동주택에서의 지구단위계획을 심층적으로 파악해 보고자 한다.

1. 지구단위계획의 운용과 과제
2. 우리나라의 지구단위계획과 일본의 지구계획
3. 공동주택에서의 지구단위계획

#### 지구단위계획의 도입배경

우리나라의 도시계획제도에 근간을 이루는 용도지역제는 도시전체를 대상으로 보편적·획일적이면서 소극적으로 건축물용도, 건폐율, 용적률 등을 제한하는 방법으로 지구차원의 특성을 반영하기가 곤란하고 적극적으로 도시환경을 조성하기에는 한계가 있었다.

따라서 이러한 용도지역제의 소극적 계획 방법을 보완하기 위해 우리나라에서도 1980년 건축법에서의 도시설계가 제도로 정착하였으며, 1991년에는 도시계획법에서 상세계획제도가 도입되었다. 이는 독일의 지구상세계획, 미국의 도시설계, 일본의 지구계획과 같은 지구적 차원의 능동적이고 적극적 제도와 유사한 기법이라 할 수 있다.

그러나 이 두 제도는 각각의 법적근거를 가지고 별도의 절차로 운영됨으로 주민들이 혼란을 겪고, 도시의 계획적 관리에도 혼선을 초래하였다. 이에 많은 연구자에 의해서 이 제도의 통합을 주장하였으며, 이는 2000년 2월 도시계획법의 개정으로 두 제도를 지구단위계획으로 통합하게 되었다.

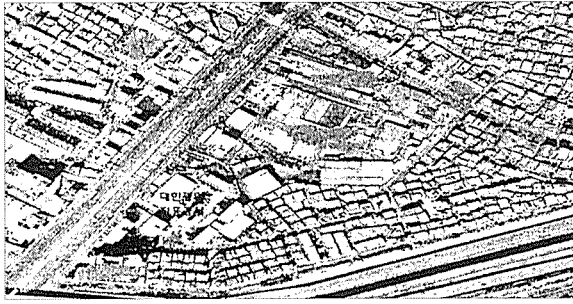


그림 1. ○○지구 지구단위계획

## 지구단위계획의 특성

「지구단위계획」은 앞에서 언급하였듯이 특정지역을 대상으로 한 건축적 규제·수단의 성격을 갖고 있는 도시설계와 여기에 포괄적 의미의 공간계획으로서 도시계획적 수단의 성격을 갖고 있는 상세계획을 하나의 제도로 통합한 것이다.

이러한 지구단위계획은 도시계획의 절차를 통해 수립되지만, 도시계획구역의 일부에 대해 구역을 지정하고 계획을 수립하기 때문에 보편성과 획일성을 특성으로 하는 일반적인 도시계획과는 달리 특수한 상황에 적용되는 도시계획의 특별한 유형이라고 할 수 있다. 따라서 계획으로서의 지구단위계획은 다음과 같은 특성을 갖고 있다.

첫째, 도시기본계획, 광역도시계획, 그리고 일반도시계획의 하위계획이다. 지구단위계획은 도시계획의 일종이면서 도시계획절차에 의해 수립되므로 반드시 상위계획에 포함되어야 한다. 또한 도시계획구역의 일부에 대해 대통령령이 정하는 한정된 사항만을 다루게 되므로 도시기본계획, 광역도시계획 그리고 일반도시계획의 하위계획이다.

둘째, 일반적인 도시계획보다 구체화된 특수계획이다. 지구단위계획은 일반도시계획에서 정할 수 없는 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 건물높이, 건축물의 형태/색채/배치/건축선 등을 결정하고 조정할 수 있으므로 일반도시계획보다는 구체화된 특수계획이다.

셋째, 구체적인 3차원의 집합형태와 공공활동에 관심을 가지는 입체계획이다. 일반도시계획이 보편적이고 획일적인 건축행위를 제한하는 평면계획인 반면 지구단위계획은 가구 획지, 건축물, 경관, 광장, 공원, 주차장, 공공공지 등의 각종 소규모 도시기반시설 등에 대한 차등적인 접근을 통해, 3차원의 집합형태에 대한 관심 속에서 만들어지는 공공공간과 그 속에 담기는 사람들의 활동에 관심을 가지는 입체적 계획이라고 볼 수 있다.

넷째, 다양한 인센티브를 통해 계획에서 정하여진 내용대로 건축행위를 유도하는 실천계획이다.

다섯째, 지역특성의 반영이 가능하고 미래

의 개발패턴을 조절할 수 있는 조정계획이다. (도시계획법)에서는 주민에 의해 지구단위계획구역의 수립과 계획작성이 가능하며, 이를 통해 부분적으로 지역 특성과 지역민의 요구를 반영할 수 있게 되었다. 특히 '특별계획구역'의 도입을 통해 도시환경의 지속적인 변화과정 속에서 나타나는 새로운 기술의 반영과 문제 해결을 시도해 볼 수 있는 조정적인 계획의 성격을 가지고 있다.

이러한 특성을 갖고 있는 지구단위계획은 그 내용적인 면에서 보면 표에서 나타난 바와 구역지정 목적에 따라 부문별 계획수립지침을 갖고 있으며 이는 매우 포괄적이면서 구체적인 기준이 설정되어 있으나 이러한 내용은 많은 부분에서 설명되어 있으므로 구체적인 내용은 생략하기로 한다.

표 1. 부문별 계획수립 지침

구역지정 목적	계획에 포함할 사항
기존시가지의 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시기반시설</li> <li>• 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모에 관한사항</li> <li>• 교통처리</li> <li>• 공동개발 및 맞벽건축</li> <li>• 건축물의 배치와 건축선</li> </ul>
기존시가지의 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지역·지구</li> <li>• 도시기반시설</li> <li>• 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모에 관한사항</li> <li>• 건축물의 배치와 건축선</li> <li>• 교통처리</li> <li>• 공동개발 및 맞벽건축</li> </ul>
기존시가지의 보존	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모에 관한사항</li> <li>• 건축물의 배치와 건축선</li> <li>• 건축물의 형태와 색채</li> </ul>
신시가지의 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지역·지구</li> <li>• 도시기반시설</li> <li>• 가구 및 획지</li> <li>• 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모에 관한사항</li> <li>• 건축물의 형태와 색채</li> <li>• 경관</li> <li>• 교통처리</li> <li>• 건축물의 배치와 건축선</li> </ul>
복합구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적별로 해당되는 계획사항을 포함하되 나머지 사항은 맞게 지역 특성에 필요한 사항을 선택</li> </ul>

※ 위표는 예시사항으로 필요한 경우 지역실정에 따라 계획에 포함할 사항을 더하거나 줄이는 등 선택적으로 따로 정할 수 있음.

## 지구단위계획의 운용

그러나 이러한 포괄적이고 구체적인 내용도 한편으로는 추상적인 부분이 없지 않아 운용면에서는 많은 혼란을 겪고 있는 것도 사실이다.

따라서 필자는 몇 개 자치단체의 지구단위 계획을 자문하면서 나타났던 공동개발, 건축물 규모설정, 인센티브 등에서 나타나는 운용상의 문제점과 그 내용을 검토하고자 한다.

**첫째, 공동건축에 관한 문제이다.**

공동건축은 크게 규제와 권장으로 구분되며, 규제의 경우는 ① 동일 소유자 필지로 인접하여 정형화를 이룰 경우, ② 개별건축이 불가능한 필지 및 짜투리 필지, ③ 도로, 전면공지 등으로 대부분이 편입된 잔여지와 그 인접필지, ④ 간선도로변에서 직접 차량 진출입이 예상되는 필지 등을 규정하고 있으며, 권장의 경우는 ① 최소대지규모 미달 필지간, ② 인접한 동일 소유자 필지간, ③ 당해 필지는 최소대지 규모를 상회하나 인접하여 미달필지가 있는 경우, ④ 부정형의 필지와 그 인접필지, ⑤ 현재 도로폭이 협소하여 차량진출이 불가능한 필지로 나누어지고 있다. 따라서 운영상에서는 규제와 권장의 두 가지 기준을 동시에 적용하고는 있으나 심의 시에는 공동건축의 권장을 왜 지정하였는지에 대한 합리적 기준의 제시를 요구하는 경우가 흔히 나타나고 있어 지침의 구체적인 배려와 계획가의 세심한 판단이 요구된다.

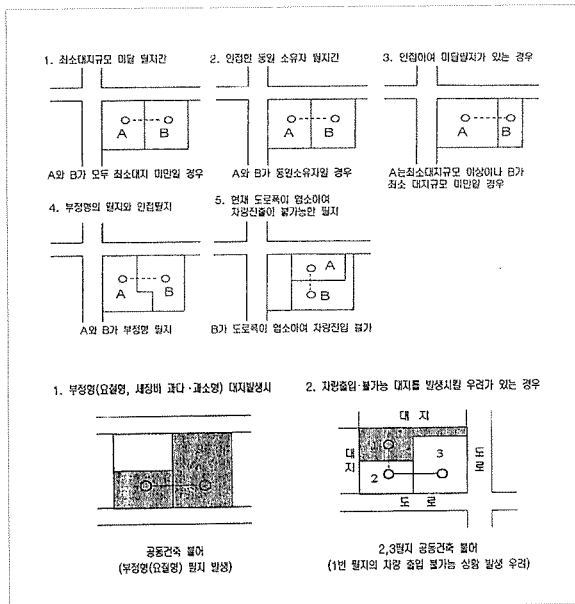


그림 2. 공동건축 예시도

또한 권장의 경우는 규제와는 달리 인센티브를 부여하고 있으나 운영상에서는 재산권으로 인한 소유자간의 합의가 이루어지지 않은 경우가 많고, 공동건축으로 지정되어 있다하더라도 개개의 필지에서 단독건축을 요구하는 빈도가 많아 인센티브의 의미가 무색할 뿐 아니라 이

를 제어할 수 있는 방법이 없으므로 계획자체가 커다란 혼선을 가져올 가능성이 높다고 판단된다.

따라서 도시설계제도나 상세계획 제도에서 나타났던 문제점들이 발생할 우려가 크므로 지구중심, 지역중심, 부도심 등의 위계 등으로 구분하여 개발 필지규모의 상한선과 하한선을 결정할 수 있는 합리적 기준이 필요하다고 사료된다.

**둘째, 건축물 규모에 관련된 문제이다.**

건축물의 규모 산정에 대한 기본원칙은 녹지, 공개공지 등이 적절히 확보되어 보행공간 및 녹지공간이 확충되도록 건폐율을 따로 정하고, 지구단위계획구역내의 인구수용규모와 기반시설 용량을 감안하여 적절한 건축규모가 되도록 하고, 도시경관에 통일감을 부여하고 도시 스카이라인에 변화를 주기 위하여 건축물의 높이를 가구별, 획지별로 따로 정할 수 있도록 되어 있다. 또한 건폐율은 대지내 공개공지의 확보나 인접대지경계선에서 띄어야 할 거리(공동주택단지에서는 인동간격), 전면 건축선 후퇴, 조경확보면적의 기준, 그리고 옥외주차장의 확보규정 등에 의해 제한되므로 이들 조건을 함께 고려하며 제시하도록 하며, 쾌적한 주거환경을 조성할 필요가 있을 때에는 건폐율을 강화하도록 한다.

또한 용적률계획은 가급적 가구단위로 최대한도의 용적률을 제시할 수 있으며, 동일 가구내에서도 허용범위를 다르게 제시하여 융통성을 부여하도록 하고 획지단위로 용적률을 제시할 필요가 있는 경우에는 도시계획시설의 용량을 결정할 때에 사용한 구역전체의 개발밀도를 기준으로 하되 건축물의 용도와 토지의 수익성을 종합적으로 고려하도록 되어 있다.

또한 용적률을 기준용적률과 허용용적률로 구분하여 적용되고 있기는 하나 심의시 거의 모든 지역에서 지적되고 있는 것이 용적률 산정의 타당성에 관련된 문제를 제기하고 있다. 그러나 실제로는 현재의 용적률과 법개정이전의 '도로 폭에 의한 사선제한'의 조합형 기준만 있을 뿐 기준용적률을 적용할 수 있는 근거가 매우 미약하고, 특히 허용용적률은 인센티브에 관련하여 얻을 수 있는 최대치를 의미하는데 실질적인 인센티브 제도의 효과가 계획가나 소유자에게 쉽게 적용되기 어렵다는 문제점이 있다. 따라서 용적률에 따른 건축규모의 설정보다는 기준높이(인센티브에 따른 최고 높이까지 포함)를 설정할 수 있는 구체적인 방법론을 제시하여 그림과 같이 필지별이든 가구별이든 기준 높이를 설정할 수 있는 근거를 마련하여야 할 것이다. {} 본 내용은 필자가 연구 진행하고 있는 기준높이 설정에 관련된 내용을 소개하는 것임.

표 2. 대지면적, 도로폭의 사선제한에 따른 높이기준 예(필지 별)

일반상업지역      건폐율 80%, 용적률 1,300%

대지면적	도로폭	대지크기(m)		건 폐 율		높 이
		(가로×세로)	건축면적	건물크기		
500㎡	4m	22.36	400.00㎡	20.00	9.54	
	6m	22.36	400.00㎡	20.00	12.54	
	8m	22.36	400.00㎡	20.00	15.54	
	10m	22.36	400.00㎡	20.00	18.54	
	12m	22.36	400.00㎡	20.00	21.54	
	15m	22.36	400.00㎡	20.00	26.04	
	20m	22.36	400.00㎡	20.00	33.54	
	25m	22.36	400.00㎡	20.00	41.04	
	30m	22.36	400.00㎡	20.00	48.54	
	35m	22.36	400.00㎡	20.00	56.04	
	40m	22.36	400.00㎡	20.00	63.54	

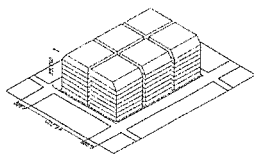


그림 3. 대지면적 도로폭에 따른 사선제한 예(8m)

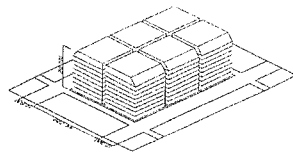


그림 4. 대지면적 도로폭에 따른 사선제한 예(10m)

표 3. 도로폭에 의한 사선제한 1:1.2배 적용 예

일반상업지역      건폐율 80%, 용적률 1,300%

대지면적	도로폭	대지크기(m)		건 폐 율		높이(m)	도로사선에 의한 용적률
		(가로×세로)	건축면적	건물크기			
200㎡	4m	14.14	160.00㎡	12.65	6.59	146%	
	6m	14.14	160.00㎡	12.65	8.99	200%	
	8m	14.14	160.00㎡	12.65	11.39	253%	
	10m	14.14	160.00㎡	12.65	13.79	306%	
	12m	14.14	160.00㎡	12.65	16.19	360%	
	15m	14.14	160.00㎡	12.65	19.79	440%	
	20m	14.14	160.00㎡	12.65	25.79	573%	
	25m	14.14	160.00㎡	12.65	31.79	706%	
	30m	14.14	160.00㎡	12.65	37.79	840%	
	35m	14.14	160.00㎡	12.65	43.79	973%	
	40m	14.14	160.00㎡	12.65	49.79	1106%	

표 4. 도로폭에 의한 사선제한 1:1.5배 적용 예

일반상업지역      건폐율 80%, 용적률 1,300%

대지면적	도로폭	대지크기(m)		건 폐 율		높이(m)	도로사선에 의한 용적률
		(가로×세로)	건축면적	건물크기			
200㎡	4m	14.14	160.00㎡	12.65	8.24	183%	
	6m	14.14	160.00㎡	12.65	11.24	250%	
	8m	14.14	160.00㎡	12.65	14.24	316%	
	10m	14.14	160.00㎡	12.65	17.24	383%	
	12m	14.14	160.00㎡	12.65	20.24	450%	
	15m	14.14	160.00㎡	12.65	24.74	550%	
	20m	14.14	160.00㎡	12.65	32.24	716%	
	25m	14.14	160.00㎡	12.65	39.74	883%	
	30m	14.14	160.00㎡	12.65	47.24	1050%	
	35m	14.14	160.00㎡	12.65	54.74	1216%	
	40m	14.14	160.00㎡	12.65	62.24	1383%	

1) 본 내용은 필지가 연구 진행하고 있는 기준높이 설정에 관련된 내용을 소개하는 것임

표 5. 도로폭에 의한 사선제한 1:1.7배 적용 예

일반상업지역      건폐율 80%, 용적률 1,300%

대지면적	도로폭	대지크기(m)		건 폐 율		높이(m)	도로사선에 의한 용적률
		(가로×세로)	건축면적	건물크기			
200㎡	4m	14.14	160.00㎡	12.65	9.34	208%	
	6m	14.14	160.00㎡	12.65	12.74	283%	
	8m	14.14	160.00㎡	12.65	16.14	359%	
	10m	14.14	160.00㎡	12.65	19.54	434%	
	12m	14.14	160.00㎡	12.65	22.94	510%	
	15m	14.14	160.00㎡	12.65	28.04	623%	
	20m	14.14	160.00㎡	12.65	36.54	812%	
	25m	14.14	160.00㎡	12.65	45.04	1001%	
	30m	14.14	160.00㎡	12.65	53.54	1190%	
	35m	14.14	160.00㎡	12.65	62.04	1379%	
	40m	14.14	160.00㎡	12.65	70.54	1568%	

일반상업지역      건폐율 80%, 용적률 1,300%

대지면적	도로폭	대지크기(m)		건 폐 율		높이(m)	도로사선에 의한 용적률
		(가로×세로)	건축면적	건물크기			
200㎡	4m	14.14	160.00㎡	12.65	10.99	244%	
	6m	14.14	160.00㎡	12.65	14.99	333%	
	8m	14.14	160.00㎡	12.65	18.99	422%	
	10m	14.14	160.00㎡	12.65	22.99	511%	
	12m	14.14	160.00㎡	12.65	26.99	600%	
	15m	14.14	160.00㎡	12.65	32.99	733%	
	20m	14.14	160.00㎡	12.65	42.99	955%	
	25m	14.14	160.00㎡	12.65	52.99	1177%	
	30m	14.14	160.00㎡	12.65	62.99	1400%	
	35m	14.14	160.00㎡	12.65	72.99	1622%	
	40m	14.14	160.00㎡	12.65	82.99	1844%	

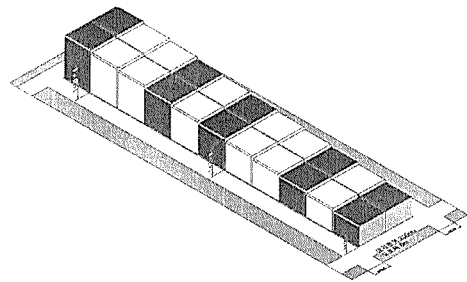


그림 5. 도로폭이 8m일때 사선제한 1:1.5배의 타당성 예

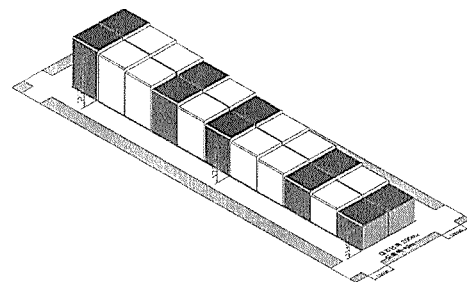


그림 6. 도로폭이 10m일때 사선제한 1:1.5배의 타당성 예

또한 앞에서 언급한 것과 같이 건축물의 높이를 계획하는 경우에는 입지적 특성을 고려하여 적정하게 정하도록 하고 구역 전체의 단계적 스카이라인 형성을 위해 개발 규모를 감안하여 건축물의 수용가능, 구조, 미관, 주변환경과의 조화 등이 고려되어 그림과 같이 블록단위별로 스카이라인을 검토하여 적정한 높이계획이 되도록 하여야 할 것이다.

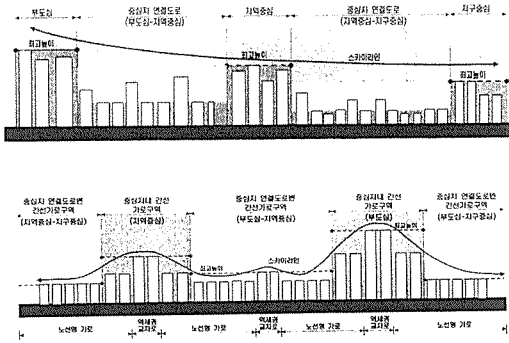


그림 7. 스카이라인 예시도

**셋째, 인센티브에 관련된 문제이다.**

인센티브라 함은 개발자가 공익에 기여하는 공공 쾌적시설을 제공하는 것에 대한 대가로 개발자에게 경제적 이익을 제공하는 규제력의 조정으로 정의할 수 있으며, 공공요소를 정부의 직접적인 투자없이 조성하기 위해 이용하는 것이다.

이와 같은 인센티브 제도는 공익에 기여하는 쾌적시설을 유도하기 위한 것으로 개발자가 제공하는 공공시설 비용과 동등한 보너스를 개발자에게 제공하기 위해 Zoning제도를 이용하는 것이다. 즉, 기본적인 인센티브 제도의 개념은 공익에 무엇인가를 기여한다면 그에 당연한 권리로서 받을 수 있는 것 이상을 돌려준다는 것이다. 따라서 공공의 입장에서 인센티브 제도는 공공재산과 개발비용에 대한 부담없이 일반 시민을 위한 다양한 어메니티 시설을 확보할 수 있다는 점과 함께 등가된 밀도로부터 얻을 수 있는 추가 부동산 세수의 증가 때문에 인센티브 조닝의 도입을 대부분 긍정적으로 평가하게 된다. 이러한 인센티브 제도의 긍정적인 효과를 얻기 위해서는 인센티브 제도를 운영할 수 있는 제도적 기반이 선행되어야 한다. 이러한 제도적

기반하에서 적절한 밀도 및 금융지원 등의 보너스를 제공함으로써 과도한 밀도 허용에 의한 도시공간의 불균형개발을 억제하고 제도의 형평성을 유지할 수 있다.

그러나 현재 지구단위계획에서는 인센티브가 있지만 사실상의 인센티브는 없는 것이나 마찬가지로 할 수 있다. 용적을 기준을 예로 들면 법정용적을 보다 훨씬 적게 기준용적을 정해 놓고, 그 보다 약간 높게 허용용적을 정하는데 그 사이를 인센티브로 사용하고 있지만 실제적으로는 규제를 위한 수단으로 활용하고 있을 뿐이다. 공공용지를 설치·조성·제공(기부채납)한 경우에는 인센티브 용적률을 부여하지만 이도 공공용지를 내 놓으면 놓을수록 불이익을 받게 되어 있음을 표에서 알 수 있다. 이는 공공용지를 제공함에 따른 보정용적률 수준이라 할 수 있다.

표 7. 공공용지를 설치·조성·제공한 경우의 건축할 수 있는 연면적 비교

기부채납률	0%	20%	30%	40%
건축할 수 있는 대지면적	1,000㎡	800㎡	700㎡	600㎡
적용 용적률	400%	480%	520%	560%
건축가능한 지상 연면적	4,000㎡	3,840㎡	3,640㎡	3,360㎡

또한 공공의 이익이라고 하는 추상적인 부분이 좀더 구체적으로 설정되어야 할 것이며, 대지관련 뿐 아니라 건축물 관련에서도 인센티브 제도를 활용할 수 있으면 한다.

지금까지 지구단위계획에서 나타나는 몇가지 문제점을 살펴본 결과 지침에서 나타나는 추상적인 부분을 구체화시키는 작업이 매우 중요하다고 사료되며, 이에 몇몇 지방자치단체에서는 표에서 나타난 바와 같이 지구단위계획을 위한 심의 상정 기준을 마련하여 운영하고 있어 소개하고자 한다. ㉮

표 8. ○○구 도시계획위원회 심의 상정 기준

구 분	제 어 요 소	지구단위계획 기본방향 (도시계획위원회 심의상정 기준)
대 지	공동건축	법적 대지면적 분할제도 한도 미달대지 공동건축 유도 여러 필지를 합필하여 공동개발함으로써 인근건물보다 초고층, 대규모 건축물의 건축 금지
건축물 높이	최고층수	건축물의 높이는 전면도로의 반대쪽 경계선까지의 수평거리의 1.5배 이하로 적용하되 폭 6m이하 도로에 접한 대지의 경우 6층이하로 건축(단, 제1종일반주거지역은 4층이하)
건축물 배치	건축한계선	간선변(20m 이상) 건축선 후퇴 3m, 이면도로 건축선 후퇴 1m 건축선 후퇴부분은 도로레벨과 일치하여 보행 및 차량동행에 지장이 없도록 계획(주차장, 조경 등 지장물 설치금지)
건축물 밀도	용 적 륜	해당지역·지구 법정기준 이하 (단, 종 구분이 없는 일반주거지역 : 250%이하) 간선변(20m이상)에서 직접 차량진출입금지(단, 부득이한 경우 공동주차출입구 유도)
동 선	차량진출입	차량의 진출입구는 대지에 접한 6m이상의 도로중 폭이 가장 좁은 도로에 설치하여야 한다 (단, 대지에 접한 도로폭이 4m이하인 경우에는 건축선을 후퇴하여 6m이상의 통로폭을 확보하여 차량진출입구 설치)
	주 차 장	주택의 주차는 기계식 주차를 금지하고, 주차대수는 세대당 1대 이상을 확보
대지내 공 지	공개공지, 공공공지 기타공지	대지내 공지의 배치는 일반디종이 접근 및 이용에 편리한 장소인 간선변이나 가각부에 집중적으로 배치, 대지내 조경은 가급적 도로전면에 설치
건축물 용 도	불허용도	법적 불허용도 적용 주택의 용도가 지상4개층 이상인 경우에는 지하층 주택용도 불허 주택의 용도가 4층 이하인 경우로서 직결급수가 가능하면 물탱크보호용 옥탑설치 자제
기 타		※ 지구단위계획수립(안)이 작성된 경우에는 동 구역 용역사의 의견수렴후 도시계획위원회 심의