

서울시립대학교 도시과학연구원
도시과학논총 제28권 2002년 12월
The Journal of Urban Sciences
The University of Seoul
Vol. 28, No. 1, December 2002

지구단위계획제도 개선에 관한 연구

이 영 웅

(서울시립대학교 건축도시조경학부 교수)

A Study on the improvement of the District Unit Plan in Korea

Lee Yeong Oung

ABSTRACT

At this time, District Unit Plan which considered rigid zoning and various institution standard acts as the higher rank plan is not competent enough for the solution of uniform plan that is not reflected in the regional characteristics, want of the infrastructure, defamation of the urban landscape, also.

The purpose of this study is started on recognition of uniform problem which occur in District Unit Plan. Than, it organizing District Unit Plan and density plan to reflect the regional characteristics, where a policy proposal of District Unit Plan will grope. The substance of this study is as follows.

Chapter 2. Functionalism for a density standard.

Chapter 3. Density type situation and problem in District Unit Plan.

Chapter 4. Consolidation plan of the density standard in District Unit Plan.

This study examines the problem expected when the legal floor area ratio of existing zoning apply to District Unit Plan as it is, and make a density system that reflect the elements of regional characteristics, capacity of infrastructure, and urban landscape.

★ 이 연구는 서울시립대학교 2000년도 교내학술연구조성비에 의하여 이루어졌음.

2 이 영 응

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

지구단위계획은 일반도시계획(지역지구제)의 경직성, 획일성 문제를 해결하기 위해 도입된 제도로서, 계획을 통해 규제의 틀을 정하는데 목적을 두고 있다.

더 구체적으로는 계획을 통해 지역의 특성과 도시기반시설의 수용능력을 반영한 밀도와 용도 그리고 건축물 배치조건 등의 규제틀을 도시공간의 질을 향상시키는 측면에서 정하는데 첫 번째 목적이 있고 개발지향적인 도시개발제도의 문제점을 보완하여 개발을 단계적으로 안내하는데 두번째 목적이 있다. 그러나 2002년 현재 서울시에는 약 200개의 지구단위계획구역이 지정되어 있다. 여기에 주된 문제는 지역특성을 반영하지 못한 천편일률적인 계획, 과도한 용적률에 의한 도시기반시설 부족, 경관훼손 등이 연출되고 있다. 현재와 같이 경직되고 획일적인 지역지구제와 각종 시설기준령을 상위도시계획으로 정한 지구단위계획은 획일성 문제를 해결하는데 역부족이다.

따라서 이 연구는 기존의 지역지구제가 정한 법정용적률을 지구단위계획에 적용했을 경우 예상되는 문제점을 검토하고, 지역의 특성, 도시기반시설의 수용능력, 도시경관 등을 반영할 수 있는 밀도를 체계화하는데 초점을 두고 있으며, 나아

가 밀도중심의 지구단위계획 내용을 체계화 함으로서, 밀도기준의 정비를 통한 지구단위계획의 효과적인 정착 방안을 모색하는데 연구의 목적이 있다.

밀도에 대한 선행연구는 개별대지 차원에서 달성될 수 있는 최대용적률에 관하여 행하여졌으나, 본 연구에서는 도시지역차원에서 용적률의 특성과 체계를 다루었다는 점에서 창의성을 찾아볼 수 있다. 본 연구의 결과는 지구단위계획에서 밀도기준의 획일성과 시설기준의 경직성으로 인해 발생하는 문제점 즉 지역특성과 상관없는 계획, 고층고밀로 인한 도시기반시설부족문제, 도시경관 및 자연환경 훼손문제, 개발이익의 사유화문제를 해결하는데 기여하리라 판단된다.

2. 연구의 내용 및 방법

지구단위계획의 획일성 문제는 여러 가지요인에서 비롯되는 것이라 하겠으나, 근본적인 원인은 기존의 지역지구제가 정한 밀도기준과 각종 시설기준령을 그대로 사용하는데 그 원인이 있다. 이러한 밀도기준의 획일성의 뿌리를 추적해보면 20세기를 지배해온 기능주의 이론에서 출발한다.

따라서 본 연구의 내용은 2장에서 밀도기준의 기능주의 정신을 검토하고, 3장에서는 지구단위계획에서 밀도유형의 현황과 과제를 도출하고, 4장에서 지구단위계획에서 밀도기준의 정비방안을 규명해보

고자 한다. 본 연구의 방법은 기능주의 이론과 지구단위계획에 관한 문헌연구, 관련법령조사분석을 통하여 문제점을 정리하고 개선방안을 모색하는 방법으로 추진한다.

II. 기능주의 이론과 밀도기준

1. 기능주의 이론의 배경

현대적 도시계획의 시작은 자유주의와 자본주의가 싹트기 시작한 19세기초부터라 하겠다. 모더니즘의 도시계획은 19세기 산업혁명으로 인해 기계문화가 무질서하고, 비위생적이고, 무계획적으로 도시 위에 건설되고, 확산되는 것을 반대하는 데서부터 시작된 현대화 운동을 의미한다.

현대화 운동은 F.Choay 에 의하면 두 종류에 의해 시작된다.¹⁾

첫째는 진보주의 도시계획가들 (Progressiste : R.Owen, Ch.Fourier) 과 둘째는 문화주의 도시계획가들 (Culturaliste : A.Pugin, J.Ruskin) 이다. 현대화운동이 이론화 국제화 되기 시작한 것은 1933년 아테네헌장이 발표된 이후부터이다. 아테네헌장은 건축과 도시계획 분야에서 현대화 운동을 어떻게 진행할 것인가에 대한 이론과 방법을 제시한 것

이다. 아테네 헌장은 20세기 문화주의 도시계획가들 (C.Sitte, E.Howard, R.Unwin)과 인류학자들 (P.Geddes, M.Poete, L.Mumford) 보다는 진보주의 도시계획가들 (T.Garnier, G.B. Lévy, W.Gropius, Le Corbusier) 의 주도하에 만들어졌다. 아테네헌장을 중심으로한 현대화운동의 이론은 포스트모더니즘의 운동이 생겨날 때까지 전세계의 건축과 도시계획을 지배해온 이론이다. 이를 일명 기능주의(Functionalism)라고 부른다.²⁾

2. 밀도기준에 대한 기능주의 정신

20세기 진보주의 도시계획가들은 현대화방안으로 도시계획과 건축의 기본원칙을 아테네헌장을 통해 제시한다.³⁾

아테네헌장은 인간에 대한 정의를 보편적인 인간으로 정의한다.

인간은 인종과 지역과 문화수준이 어떠한 간에 기본적인 필요(needs)를 가지고 있으며 기본적인 필요는 불변하는 것으로 정의하고 있다. 도시계획(Plan)⁴⁾은

1) Francore Choay, "L'urbanisme utopies et réalités", Ed. Seuil Paris 1965, pp15~26

2) J.P.Lacage, "introduction la planification urbaine", Moniteur 1979, pp47~57

3) Joseph Belmont "Modernes & Postmodernes", Moniteur Paris 1987, pp21~53

4) Le Corbusier "La Charte d'Athènes", Minuit 1957, 제 78 조. Plan 는 계획을 세우는 과정과 계획을 실행하는 과정 모두를 포함하고 있으며 제도 권 안의 계획을 의미한다. 예컨대 영국의 Structure Plan, Local Plan 등을 들 수 있다.

4 이 영 웅

인간의 기본적인 필요를 충족시키기 위해 4가지 기능(주거, 작업, 여가, 교통)이 필요하다는 것이 이론의 기초이다. 이러한 이론을 적용하는 데는 계량적 방법을 사용한다. 즉 기능주의 도시계획가는 일상생활에서 인간의 기본적인 필요의 위계에 따라, 공간적 범위를 구분한다. 계량적 방법에는 근린주구단위, 원단위, 밀도기준, 최저 면적기준 등이 사용된다. 이러한 계량적 방법은 인간을 보편적인 인간으로 정의하고 인간의 기본적인 필요는 불변한다는 기능주의 이론에 근거하고 있다.

예컨대 근린주구단위⁵⁾의 대표적인 예인 초·중등학교 설치령은 근린주구단위를 기초로하여 시설기준이 정해진다. 근린주구의 인구규모와 취학률을 감안하여 학생수가 추정되면, 최소한 필요한 학급, 교실, 화장실 등의 시설기준이 있어야 한다는 견해이다.

이러한 시설기준령은 시대가 바뀌고, 사회·경제가 바뀌어도 시설기준은 바뀌지 않는 경직성 문제를 지니고 있다.

1970년대 시설기준령이 만들어져, 여러 번 개정을 통해, 오늘에 이르고 있지만, 1970년대 초·중고등학교의 건축물 형태와 오늘날의 건축물 형태가 똑같다. 학교의 입지특성이 다양하고, 교육정책과 교육재정이 바뀌었음에도 불구하고 학교 설치 기준령의 기본정신은 바뀌지 않은

이유는 인간의 기본적인 필요는 불변하다는 기능주의 정신에 근거하고 있기 때문이다.⁶⁾

인구밀도(인/ha)를 산정할 경우 단위면적(ha)당에 인구를 표준화 시켜서 인구를 추정한다. 이때 표준화된 인구는 인간행태와 가치선호를 단순하게 보고 있으며, 인간을 일반화 시키고 있다. 토지면적 산정경우에도 토지의 형태와 질보다는 토지의 양적인 측면인 면적(주거지, 녹지, 공지)을 중요시하기 때문에 계량적 접근방법은 최저수준의 공간을 조성할 수는 있지만 최적수준을 창출하기는 어렵다.

III 지구단위계획에서 밀도유형 현황과 과제

1. 밀도유형의 현황과 특성

지구단위계획에서 현재 가장 우려되는 것은 계획요소들(도시계획법 제43조)이 기능별, 형태별로 복잡하게 나열되어있어 지구단위계획의 내용이 어떤 체계로 구성되어있는지, 또한 추구하는 목표가

6) J.P.Lacage, 「앞의 책」, p56 참조. 인간의 기본적인 필요는 생활방법 같은 표현으로서 사회·경제변화에 따라 끊임없이 변하는 속성을 지니고 있다. 그런데 기능주의 이론에 따르면 1970년대 국민 1인당 300\$시대의 needs와 2000년대 국민소득 1인당 800\$시대의 인간의 needs는 똑같다는 말인데,

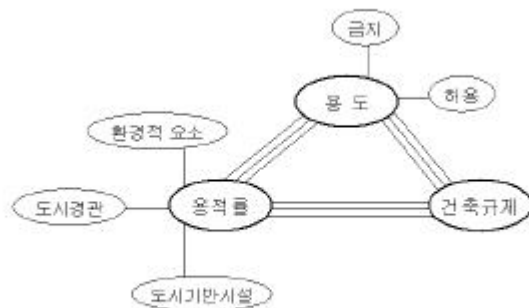
5) 아테네헌장 제 88조 참조

무엇인지 불분명하다는 것이다. 실제로 이들 요소들간에 서로 연계되지 않는 경우가 많으며 이들 요소들을 합한것에 지나지 않는 경우가 많다. 특히 계획요소들에 대한 법적, 행정적, 기술적 측면에서 방법론에 대한 지침이 없어 혼란을 일으키고 있다.

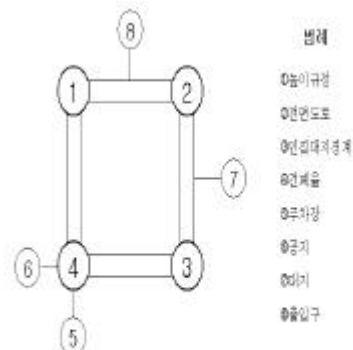
지구단위계획내의 밀도유형은 건축규제 유형과 용적률 유형이 혼재된 상태를 나타내고 있다. 이에 따라 각 유형은 특

각 유형은 상이한 특성과 기능을 가지고 있다. 각 유형의 특성을 정리하면 다음과 같다.⁸⁾

첫째, 용적률 유형은 대지면적에 대한 건축물 연면적의 비율로 나타내며 도시 기반시설과 연계되어 도시화를 억제 혹은 촉진 할 수 있는 특성을 지니고 있다. 용적률의 개념과 단위가 단순명료하고, 토지를 이용하는 모든 이들에게 실제 사용할 수 있는 건축밀도를 미리 정확하게



(그림 1) 지구단위계획의 계획요소들간의 관계



(그림 2) 건축규제계획요소들간의 관계

성과 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있어, 해당 도시문제를 해결하지 못하는 문제점을 지니고 있다. 지구단위계획내용을 용적률 중심으로 분석정리하면 <그림 1><그림 2>와 같이 용적률, 건축규제, 용도 등 3가지 유형으로 종합 할 수 있다.⁷⁾

나타낼 수 있는 것이 또 하나의 특징이다. 이에 따라 미래의 토지형태가 어떻게 나타날지를 예측할 수 가 있다.

둘째, 건축규제 유형은 건폐율, 건축물의 높이, 전면도로, 건축선의 요소들로 조합함으로써 도시형태가 만들어진다. 따라서 건축규제 유형은 아름다운 도시 형태를 만들어 내는 특성을 가지고 있다.

기능주의 이론의 근본문제는 인간의 needs 는 불변하는 것으로 보는데 있다.

7) 도시계획법 제 43 조, 시행령 제 42 조, 시행규칙 제 8 조의 지구단위계획내용을 참조하고, 각 유형의 독자적인 특성을 고려하여 정리 하였음 D.A.F.U."Compute

rendu d'experiences POS", Documentation Francaise Paris 1974 p296 참조

8) 이영웅, "도시지역의 용적률기능과 도시계획적 운용방안연구", 국토계획 1998.10. 참조

6 이 영 웅

건축규제 요소들은 개별적으로 규정할 수 있는 것이 아니고, 상호 연관관계 하에서 기술적 예술적으로 이들을 어떻게 조합하느냐에 따라 다양한 건축형태와 아름다운 가로 및 도시를 만들 수 있다. 도시형태에 대한 개념은 다양하지만, 토지에 법을 적용하는 관점에서의 도시형태는 도시조직(urban tissue)을 기초로 하여 건축물의 높이 규정과 배치규정들을 조합함으로써 생겨나는 부피(volume)를 도시형태라 칭한다. 건폐율은 높이규정과 연관되어 건축부피를 제어하기 때문에 강력한 밀도규정 중에 하나이다. 부피는 대지에 건축물이 들어 설수 있는 최대의 건축량을 의미한다. 그런데 최대의 건축량은 건축프로젝트를 하기 전에는 건축밀도를 미리 정확하게 나타내기 어렵다. 이에 따라 건축규제유형으로는 미래의 도시형태가 어떻게 나타날지 전망하기가 어렵다.

셋째, 용도유형은 용도지역의 실체와 사회, 경제적 내용을 나타내고 있다. 용도는 하나의 건축물내에서 혹은 하나의 용도지역 내에서 주용도가 어떠한 간에 서로경쟁하며 시장경제원리에 따라 변화하는 특성을 지니고 있다. 현행의 용도지역제처럼 변화하는 용도에 지나치게 집착 할 경우 토지이용계획의 목표와 현실간에 상당한 괴리가 나타나게 된다. 따라서 현행 용도중심의 지역제에 대한 문제점을 재검토할 필요가 있다. 용도와

밀도와는 관계를 분리해서 운용하기보다 통합적으로 운용하는 것이 바람직하다. 이때에 용도지역의 주용도가 결정된 다음에 주용도는 밀도에 종속되는 것이 밀도중심의 지역제이다. 밀도중심의 지역제는 도시화를 조절할 수 있을 뿐 아니라, 도시변화의 특성과 리듬도 함께 조절할 수 있으며 용도지역을 세분화 하는데 토대가 된다. 밀도중심의 지구단위계획에서 용적률과 건축규제요소들과의 관계는 대단히 밀접하다 하겠다.

용적률이 도시기반시설의 수용능력과 건축규제의 범위내에서 정해질 경우, 용적률을 미리 정확하게 산정할 수 있는 효과와 미래의 도시 스타일을 한눈에 볼 수 있는 효과를 얻을 수 있다.

2. 밀도유형의 혼재문제

밀도는 토지면적에 대한 통계지수(인구, 호수, 고용.....)의 비율로 나타내며 토지이용계획의 수준과 타당성을 판단할 수 있는 지표로서 중요한 의미를 지니고 있다. 도시계획 학문은 주로 건축밀도 개념을 많이 사용하며, 토지면적에 대한 건축물의 면적의 비율로 정의하고 있다.

건축밀도의 유형에는 순밀도, 총밀도, 근린주구밀도, 호수밀도, 용적률 등이 있다. 도시계획법은 공법이고, 공법에 의해 도시의 밀도를 정할 때는 불확실성이 내포되어 있어서는 안되면, 밀도에 사용되는 개념과 단위가 단순 명료할 필요가

있다. 만약 밀도의 개념과 단위가 애매하고 불명확하면 개인토지 이용권제한에 있어서 법적, 경제적 혼란을 초래할 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 도시계획법에서는 개념과 단위가 단순명료한 용적률을 밀도규제의 수단으로 사용한다.

우리나라는 1972년 건축법 제40조 건축물의 높이한도규정 대신에 용적률을 용도지역에 처음 도입하였다. 용적률이 현행법규정안에 도입되기 이전시대에는 전통적인 건축규제 유형이 건축밀도를 대신하였다. 즉 건축물의 높이 규정과 배치규정들을 조합함으로써 건축물의 부피가 생겨나고 이것을 건축규제 및 밀도규제의 수단으로 사용하였던 것이다. 이렇게 해서 1972년부터 용도중심의 지역제안에 두 가지의 밀도유형이 혼재되는 양상을 나타내고 있다. 도시계획법 제43조 지구단위계획의 내용을 살펴보면 두 유형간의 특성이 다른데도 불구하고, 용적률유형은 개별대지 차원의 건폐율, 건축물의 높이 제한, 인접대지 경계선 등과 같은 요소로서 건축규제 유형에 속해 있다. 이로인해 각 유형이 갖고있는 독자적인 특성을 발휘하지 못하고 있다. 그 결과 용적률은 개별대지 차원에서 달성 가능한 최대 용적률 산정에 국한되어, 도시기반시설부족문제와 도시경관훼손문제 등을 해결하지 못하는 것이 문제이며, 건축규제 요소들 역시 개별적으로 획일적으로 규정하고 있어 다양한 도시형태를 만들어 낼 수 있는 가능성이 부족한

것이 문제이다. 따라서, 각 유형이 독자적인 위상과 특성을 발휘 할 수 있는 지구단위계획체계의 마련이 필요하다.

3. 용적률기준의 획일성 문제

우리나라 일반도시계획의 지역지구제는 지역에 대해 용적률, 건폐율, 용도 등을 획일적으로 제한하는 체계이기 때문에 법정용적률은 획일성 문제를 지니고 있다.

법정용적률의 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 법정용적률은 지역의 특성, 도시기반시설의 수용능력, 도시경관 등과의 관계에 의해 만들어진 것이 아니다. 따라서 법정용적률을 통해 획일성문제, 도시기반시설의 부족문제, 도시경관훼손문제해결을 기대할 수가 없다. 다음은 법정용적률과 토지소유자가 실제 이용할 수 있는 용적률이 서로 다른점이 문제이다. 이점을 보완하기 위해 개념과 단위가 불확실한 용어들이 난립 되고있는 실정이다. 평균용적률, 기준용적률, 허용용적률, 보정용적률, 상한용적률 등이 그 예이다. 따라서 법정용적률을 통해 미래의 도시스타일을 한눈에 볼 수 없으며, 장래 도시형태를 컨트롤할 수도 없다.

이상과 같이 법정용적률 자체가 지니고 있는 문제점을 그대로 둔채, 지구단

위계획구역안에서 용적률 완화규정을⁹⁾ 적용하더라도 용적률기준의 획일성문제 해결을 기대할 수 없다.

지구단위계획을 일반도시계획의 하위 계획으로 설정하고, 일반도시계획의 틀을 유지하면서 법정용적률을 완화할 경우, 오히려 지구단위계획과정에서 계획과 집행을 분리하는 문제가 발생한다. 즉 계획안을 수립하는 과정은 지구단위계획이 담당하고, 계획안을 집행하는 과정은 일반도시계획(지역지구제)이 담당하므로 계획과 집행이 서로 연계되지 않는 경우가 많다.

따라서 지구단위계획이 기존의 지역지구제를 대신해서, 지역의 특성과 도시기반시설의 수용능력에 맞는 용적률과 도시경관에 어울리는 건축물의 높이 및 배치기준을 정할 수 있는 계획이 되어야 할 것이다.

IV 지구단위계획에서 밀도기준의 정비방안

지구단위계획에서 밀도규정을 통해 나타난 결과를 종합하면, 건축밀도에 대한 법적정의 부재, 밀도유형의 혼재, 용적률기준의 획일성문제를 도출한 바 있다. 이렇게 된 원인은 1972년에 용적률을 도입한 이후 본래의 특성에 맞게 발전하

지 못하는데 그 원인이 있고, 지구단위계획을 일반도시계획(지역지구제)과 같은 위상의 보완관계로 정의하지 않고, 하위도시계획으로 정의한데 그 원인이 있다. 따라서 용적률의 특성에 따라 새로운 용적률체계로의 전면적인 개편이 필요하다는 전제아래 정비방안을 제시하면 다음과 같다.

1. 밀도의 체계 정립

지구단위계획의 내용에서 개별대지차원의 건축규제요소들과 용적률이 혼재되어 본래의 특성과 기능을 발휘하지 못하고 있으며 도시공간의 질 향상시키는데 무기력하다.

지구단위계획의 내용에서 파악한 바에 의하면 용적률유형과 건축규제유형과 용도유형으로 구성되어있다. 이들을 특성에 따라 정리한 후, 이들에 대해 일정한 위계를 설정하여 새로운 밀도중심의 체계를 정립하는 것이 필요하다.

이제까지 용도지역에 대한 밀도규제를 운운하면서도 용적률, 건폐율, 건축물의 높이규정 중에서 어떤 규정이 밀도규정인가에 대한 명확한 법적정의가 마련되지 않기 때문에 건축밀도에 대한 정의를 내리는 것이 타당하다

다음은 용도중심의 지구단위계획에서 벗어나 용적률중심의 지구단위계획체제로 전환시키는 것이 필요하다. 미래의 토지이용상태를 전망하기 어려운 현재의

9) 도시계획법 제 42 조, 시행령 제 42 조

용도중심의 토지이용규제체계에 대한 문제점을 인식하고, 새로운 용적률중심의 지구단위계획체계는 용적률유형을 상위로 하고, 건축규제유형을 하위에 위치시키는 것이 합리적이다.

용적률 중심의 지구단위계획체계로 전환될 경우에 그 효과는 첫째 불확실한 개념과 단위를 지닌 법정용적률, 평균용적률, 기준용적률, 허용용적률, 보정용적률, 상한용적률 등의 용어사용이 사라지고 명확한 용적률, 지역의 특성을 반영할 수 있는 용적률, 도시기반시설의 수용량에 알맞은 용적률을 산정할 수 있는 효과를 얻을 수 있으며, 둘째 도시전체 혹은 부분에 대한 장래 도시스타일을 미리 정확하게 볼 수 있고, 원하는 방향으로 유도할 수 있는 효과를 얻을 수 있다.

2. 법정용적률의 결정요소 정립

도시기반시설이 수용할 수 있는 용량을 고려하지 않고, 정해진 법정용적률에 따라 개발사업을 시행함으로써, 기반시설의 부족을 불러오고, 기반시설부족은 도시민에게 삶의 질을 저하시키게 되고, 난개발을 초래하게 된다.

이로인해 법정용적률 결정요소에 대한 타당성문제가 제기되어 왔다.

따라서 법정용적률이 어떤 요소들에 의해 타당성있게 결정되고, 변화되는 가를 정립하는 기준이 설정되어야 한다.

법정용적률의 결정요소는 계획대상지역의 특성에 따라 차이가 있겠으나 일반적으로 ①도시기반시설 ②용도 ③ 건축규제요소들 ④도시경관 ⑤ 소음.악취.공해. 등의 환경적 요소 등을 들 수 있다.

이들 요소들은 비록 독립적이지만 유기적 관계를 맺고 있기 때문에 상호분리될 수 없는 성격을 지니고 있다. 이러한 맥락에서 용적률과 용도, 용적률과 시설, 용적률과 도시경관과의 법적 기술적 관계를 별도로 규정하는 것이 필요하다.

3. 지구단위계획 내용의 체계화

용적률의 결정요소가 정립되고 용적률의 특성에 따라 새로운 용적률체계가 정립될 경우, 지구단위계획 내용은 계획목표에 맞게 체계화되어야 한다.

지구단위계획의 목표를 두가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 지구단위계획은 최적의 규제틀을 제시하는 것이 지구단위계획의 본래의 목적이다. 획일적인 규제 틀에서 벗어나 무엇보다도 지역의 특성과 여건을 최대한 반영할 수 있고 공익측면에서¹⁰⁾ 공간의 질을 향상시킬 수 있는 방향

10) 공익은 사익에 우선한다(아테네헌장 95 조)는 원칙은 Platon 에서부터 이어지는, 프랑스를 중심으로한 중앙집권국가의 정통에서 찾아볼 수 있고, 영국을 중심으로한 앵글로 색슨족은 사익들의 합으로 성립된 총화를 공익으로 생각하고 있다. 다원화된 사회 안에서 공익을 안전, 위생, 미관 등과 같이 추상적 포괄적으로 정하고 있는 것이 문제이다.

으로 질적인 규제 의 틀을 제시하는 것이 필요하다. 이러한 목적에 따라 도시기본 계획 방향과 토지이용자측면에서 검토할 내용항목은 ①토지이용현황(용도) ②토지 이용조건(기반시설, 건축규제요소) ③토지 이용밀도(용적률) 등이 있다.

둘째, 지구단위계획의 두번째 목표는 도시개발사업(project)을 안내하는 것이다. 지구단위계획이 계획을 통해 규제의 틀을 제시하는 이유는 도시개발사업을 안내하기 위함이다. 따라서 지구단위계획이 도시개발, 재개발 사업과 연계되지 않을 경우, 도시환경개선효과를 기대하기 어렵다. 따라서 공간의 질을 추구하고 계획의 실현성을 높이기 위해 도시개발, 재개발구역¹¹⁾을 지구단위계획구역으로 지정하는 것이 타당하다.

여기서 안내이라하면 규제틀을 일괄적으로 제시하는 것이 아니고, 도시개발사업 초기에는 최소의 규제 틀을 제시하고, 사업추진에 따라 규제의 틀을 정의하는 것을 의미한다.

도시계획의 발전을 위해 공익의 내용은 공통의 이해관계를 구체적으로 절차의 공정성을 따라 정하는 것이 필요하다

11) 현행 도시개발, 재개발 제도는 건축물의 양적해결에는 도움이 되었으나, 건축물로 인한 비인간화, 획일화, 계층분리, 도시경관 훼손 등의 문제를 해결하지 못한 개발 지향적인 제도이다. 또한 사업유형의 복잡성과 사업시행절차의 복잡성 그리고 개발규제법의 복잡성 문제를 내포하고 있다. 따라서 도시개발, 재개발사업에 지구단위계획을 적용하기 위해서는 우선적으로 사업의 유형과 절차 및 규제에 대한 단순화, 체계화 작업이 선행되어야 한다.

기존의 토지이용규제법은 정적, 단편적, 일괄적인 특성을 지닌 반면 안내에 의한 규제의 틀은 도시개발사업이 완성될 때까지 단계적으로 도시개발사업의 건축적, 도시계획적 질을 주민참여와 과정적인 계획개념에 의해 정하는 특성을 지니고 있다.

V 결론

21세기를 맞이하여 지구단위계획이 도시공간의 질을 추구하고, 지역의 여건과 특성을 반영할 수 있는 도시계획 도구가 되기 위해서는 우선적으로 용적률의 현대화가 전제되어야 한다. 지난 20여년 동안 도시설계, 상세계획을 통해 경험한 개별대지 차원의 용적률은 도시기반시설의 부족문제, 도시경관훼손문제를 해결할 수가 없다. 지구단위계획이 직면한 도시문제의 심각성을 고려할 때 용적률 현대화의 필요성은 더욱 크다 하겠다.

이러한 맥락에서 본 연구는 밀도규제의 문제점을 도출하고, 새로운 용적률이 지녀야 할 특성과 체계에 대해 검토하였다. 향후 지구단위계획제도 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지구단위계획에서 현재 가장 우려되는 것은 밀도유형들이 혼재되었다는 것이다. 새로운 용적률체계 정립을 위해 용적률유형 및 건축규제유형의 특성과 이들의 관계에 대한 구체적인 연구가 선행되어야 한다. 또한 용적률이 어떤 결정

요소들과 방법에 의해 만들어지는가를 정립하는 기준이 설정되어야한다. 용적률결정에 직접적인 영향을 미치는 도시 기반시설의 경우, 모든 기반시설의 수용용량을 측정할 수는 없다. 따라서 용적률결정에 큰 영향을 미치는 기반시설의 범위를 정하는 것이 필요하고 이들에 대한 기술적 기준설정이 필요하다.

둘째, 용적률 중심의 지구단위계획이 되어야한다. 지구단위계획에서 기반시설의 부족문제를 해결하고, 공간의 질을 향상시키기 위해서는

①도시기본계획과 대상지역검토를 통해 동질구역으로 세분화하고

②개발 및 보존의 계획목표에 따라 도시 기반시설의 수용용량을 분석하고

③지역여건에 따라 용도, 경관, 건축물 규모와 배치방안을 마련한다.

④기반시설의 수용용량과 건축물규모 배치의 범위내에서 용적률을 결정한다.

결정된 용적률범위내에서 도시개발, 재개발 사업의 허용여부를 결정하는 체계가 용적률중심의 지구단위계획이라 하겠다. 이러한 지구단위계획체계가 설정되면 지역지구제의 토지이용규제를 대신하는 계획단위개발(PUD)제도와 같은 역할도 기대할 수 있다. 끝으로 본 연구는 용적률에 대한 구체적인 연구가 미비되는 한계가 있다. 이를 차후의 연구과제로 남긴다.

<참 고 문 헌>

1. 건설교통부, “도시계획법령집”, 2000.9
2. 건설교통부, “지구단위계획수립지침”, 2000.8
3. 건설교통부, “토지이용규제정비방안연구”, 1999.4
4. 김기호, “서독의 도시계획체계와 지구상세계획”, 토지개발기술 통권 제10호, 1990.6
5. 대한국토.도시계획학회, 「도시정보」 통권 139호.173호.179호.189호.196호.218호.242호.243호
6. 문채, “비도시지역을 대상으로 한 지구단위계획제도의 운영방안에 관한 연구”, 국토계획, 2002.10
7. 서울특별시, “서울특별시 도시계획조례. 시행규칙”, 2000.11
8. 이영웅, “도시지역의 용적률기능과 도시계획적 운용방안연구”, 국토계획, 1998.10
9. 이희정, “도시관리를 위한 서울시 종전 지구단위계획 운영실태 및 재정비방향 연구”, 국토계획, 2002.10
10. 최병선, “도시계획현장을 통해 본 계획사조의 변화”, 국토계획, 2001.10
11. Jean Paul Lacage, “Les méthodes de l'urbanisme”, PUF Paris, 1990
12. M.E.C.V, “Plan d'aménagement de zone”, Ed. STU, 1980
13. M.E.C.V, “POS. Le Coefficient d'occupation des sols”, Tome 4,

12 이 영 웅

1980

14. Philippe Genestier, “vers un nouvel urbanisme” , Documentation française, 1996