

우리나라 都市設計의 現況

崔 璨 煥

(서울市立大 教授)

1. 序

우리나라에서는 都市設計에 대한 制度的인 뒷받침은 물론 合理的이며 効率的 基準이나 準據도 없었을 뿐 아니라 近年에 이르기까지 그러한 것을 施行한 例도 별로 없어서 비교적 새로운 概念으로 생각하여 왔다. 都市란 都市 基本計劃에 의해 전체적인 計劃의 틀을 만들고 부분적인 施行은 都市計劃施設을 設置하고 用途地域地區制에 의한 建築物의 用途, 密度, 建築物높이, 建築線의 指定등의 規制를 통해서 個別筆地 안에서 建築物을 適法하고 合理的으로 짓고 이러한 施設物의 集合에 의해서 都市가 形成, 發展되는 것으로 생각하였으며 細部的인 內容은 매우 統制하기 어려운 것으로만 간주하여 왔다. 그러나 비록 筆地單位에서는 土地利用이나 建物計劃등이 適法하고 合理的으로 이루어졌다 하더라도 그것이 集合된 것이 無秩序하고 計劃性이 없다고 하면 問題가 된다. 例를 들어 우리나라 都市地域을 멀리서 眺望해 보면 그 景觀이 無秩序하게 보이며 都市機能이나 環境이 整備되었다고는 볼 수 없을 程度여서 어떤 方法으로든지 이를 改善할 必要가 있다. 물론 個別建物이 既存 法規에 適法하게 이루어졌고 建物別로는 最上의 條件을 維持하도록 하였다고 반드시 그 總合이 좋다고만 볼 수 없다면 現行 法制가 未備되었고 이를 위한 合理的 規制方案이 講究되어야 한다. 이는 自律的인 個別行爲가 全體의 利益에 直結되고 私益의 極大化가 公益의 極大化로 이어지지 않는다면 公益追求를 위한 私益의 部分的 制約은 不可避하다.

建築設計라는 것이 工學的인 技術을 바탕으로 하고 社會, 經濟的인 여러條件을 받아들이면서 造形이란 藝術性을 지닌 創作을 해야 하므로 客觀的이며 普編性이 있는 반면에 建築家의 意志를 넣는 主觀的인 內容도 認定해야 하므로 兩面性이 있다. 따라서 絶對的인 價値基準보다 條件에 따라 달라질 수도 있는 相對的인 것도 많으므로 一律的으로 規制하기가 어렵거나와 基準自体도 애매모호할 경우가 많으며 차칫하다가는 劃一化될 가능성도 있다. 建築規制를 함에 있어 細部的인 事項까지도 具體的으로 表示하게 되면 設計의 多樣性이나 適用의 融通性이 없으며 創作活動이 制限되거나 위축된다고 이야기 할 것이며 建築計劃의 裁量권을 많이 주면 規制의 實効를 얻기가 어렵고 자칫 이를 惡用할 우려도 있다. 그러므로 어떤 立場에서 規制를 해야하며 또 規制의 테두리 안에서 어떻게

設計해야 하는지 創作에 임하는 자세가 重要하다. 建築規制가 지나치게 強化되어 設計의 自由度를 떨어지게 하거나 선의의 設計者에게 制約을 주거나 그로 인하여 피해를 입어서도 안될 뿐 아니라 결코 最小限의 基準을 確保하려는 規制에 罅점이 있어서도 안되므로 法規를 制定하고 이를 運用하기가 여간 어렵지 않다. 우리나라에서는 오랜동안 建築法이 建築規制의 唯一한 尺度로서 適用되어 왔으며 近年에 集團의 制定이 別途로 補完 適用되게 되었으며 都市設計라는 概念도 그 必要性이 認定되어 最近에 法制化 하였으나 아직도 施行에 必要한 細部的인 內容을 마련하지 못하고 있는 實情이다. 都市設計란 個別筆地의 建築行爲의 規制를 補完하고 그 計劃의 空間的 領域을 넓혀 地域空間을 單位로 하여 綜合的이고 複合的인 計劃要素를 同時에 다루고 形態化하는 것으로 볼 수 있다.

2. 都市設計에 대한 法規現況

우리나라에서 都市設計에 대한 規定이 立法化된 것은 1980년 1월 4일 改正公布된 建築法 第8條의 2 「都心部内の 建築物에 대한 特例規定」 및 1980년 11월 12일자로 改正公布된 同法施行令 제11조의 2 「都市設計의 作成基準」의 條文이 新設된 것이 처음이라고 볼 수 있다. 그러나 아직도 細部施行規定이나 基準을 마련하지 못하여 현재로는 그 施行이 어려운 實情이다. 그 內容을 보면 都市設計는 「都心部 또는 幹線道路邊等 市長, 郡守가 必要하다고 認定하여 都市設計를 樹立하여 公告한 區域內로」 하여 都心の 商業地域이 對象地域임을 알 수 있고 計劃樹立은 市長·郡守가 하되 建設部長官의 承認을 얻도록 되어 있다. 都心部에서는 筆地가 零細規模일 뿐 아니라 그렇다고 小規模 筆地單位로 個別建築行爲가 무질서하게 이루어지는 것을 방관할 수도 없다. 이를 集團的으로 計劃하여 開發하는 것이 바람직하다면 公權力이 介入되지 않고서는 거의 힘든 實情이므로 市長·郡守가 都市設計의 計劃을 樹立하도록 하고 있다. 對象區域의 面積은 15,000 m² 이상을 단위로 하며, 都市設計區域은 再開發區域, 特定街區整備地區 및 아파트地區에 대해서는 例外로 하여 區域指定을 하지 못하게 되어 있다. 이것은 이들 區域 및 地區가 別途의 法規를 適用받게 되므로 法適用의 重複을 피하기 위한 취지로 생각할 수 있다. 그러나 넓게 생각하

면 각기 다른 法規定이 適用될 뿐이지 都市設計의 範疇에 포함될 수 있다. 再開發事業은 都市再開發法의 規定에 따라 市長·郡守가 再開發基本計劃을 立案作成하여 建設部長官에게 決定申請 및 施行認可를 얻어 施行하도록 되어 있고 特定街區整備地區에서는 建築法 第33條의 2 및 제 33條의 3의 規定에 따라 建築物의 높이, 규모, 모양, 벽면의 위치등을 표시한 建築計劃을 시장·군수가 작성하여 建設부장관의 승인을 얻어 施行하도록 하고 있다. 또한 아파트지구에서는 住宅建設促進法 및 아파트지구개발 기본계획수립에 관한 규정에 따라 아파트地區의 地區指定이 있으면 시장·군수는 아파트 지구 개발 기본 계획을 수립하여 建設부장관의 승인을 얻은 후 이에따라 시행하도록 하고 있다. 이와같은 集團의 規定을 適用받고 基本計劃내지는 建築計劃등을 시장·군수가 수립 또는 작성한 후 이에따라 建築하도록 된 것은 特定한 區域이나 地區를 대상으로 하는 都市設計라고 볼 수 있다.

그러나 再開發事業이나 特定街區整備地區內에서 施行 行政節次등은 明示되어 있지만 基本計劃이나 建設計劃을 작성하기 위한 基準은 거의 없는 實情이다. 다만 아파트地區에서는 共同住宅의 配置나 施設設置를 중심으로 한 住居團地計劃이므로 비교적 同質的 建築物을 對象으로 하여 여러가지 建築物이 들어서는 他 區域이나 地區에 비해 基準設定이나 規制가 容易한 편이다. 특히 아파트 지구는 筆地의 規模가 크고 集團의인 計劃과 開發이 이루어지나 都心地 再開發區域, 特定街區整備地區等에서는 小規模筆地單位로 나누고 여러類型的 建物이 建築될 수 있으므로 細部의인 規制나 計劃基準을 마련하기가 여간 어렵지 않다. 어쨌든 現行의 여러 散發的인 規制內容을 綜合하여 잘 補完할 수 있다면 效果의으로 施行할 수 있을 것으로 期待된다.

近來에 이르기까지 우리 나라에서는 都市計劃法이나, 建築法이 建築物의 規制手段으로 適用되어 왔으나 이와같은 法規가 團地計劃이나 集團의인 施設計劃에는 有效한 規制手段이 되지 못하였고 都市計劃은 巨視的(Macro)인 內容을 담고 있어 土地利用을 위한 用途地域地區의 設定, 都市計劃施設의 設置, 大規模 團地開發事業이 그 骨格이 되고 있다. 그리고 建築法에서는 用途地域 地區의 細分化和 建築行爲制限 建築密度規制등의 集團的인 規制事項과 微視的(Micro)으로 單位地와 建築物의 個體 規定을 상세히 明示하고 있다. 그런데 都市的 次元에서 보는 視點은 지나치게 廣範圍하므로 單位地域이 가지는 合理性이 무시될 가능성이 있는 반면 筆地單位로 보는 建築은 비록 單位 地地上에서는 극히 合理的인 것이라도 全體的인 면에서는 不合理할 수 있다. 그렇다면 統制的인 下向的인 것과 調整的인 上向的인 解決이 要請되며 이와같은 法制는 未備되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 都市計劃에서 地域地區보다는 좁은 範圍로서 여러개의 建物을 묶어 하나의 計劃單位로 하는 團地計劃의인 規制가 不可避할 것

으로 보며 이것은 巨視的인 計劃과 微視的인 施行內容과 相互有機的으로 관련지워 맥락을 이어줄 수 있는 架橋的인 中間段階(Meso)의 規制가 效果的으로 施行될 수 있어야 한다. 물론 既存法規의 틀안에서 必要한 內容을 넣어 補完, 整備하든가 아니면 새로운 法制를 만들던간에 建物-筆地-街區 또는 街廓-都市의 整然한 位階를 가지고 筆地單位의 合理的 建築行爲가 都市全體的 環境과 秩序에 맞도록 할 수 있어야 한다.

現在 都市計劃法에서 地域의 크기는 지나치게 크게 정하여 조그마한 地區單位에서는 不合理할 경우도 많고 用途地域相互間의 긴밀한 연결이나 有機的인 관련성이 缺如되기 쉽다.

用途醇化라는 것이 큰 範圍로서 區分하여 그 地域안에서 여러개의 行爲가 무질서하게 들어가기 보다는 적은 單位로 하여 設定된 單位안에서 엄격한 用途醇化가 이루어지는 것이 바람직하다. 우리 나라 現行 用途地域制를 보면 엄청나게 큰 範圍로 設定되어 있고 그 地域內行爲制限은 비교적 緩化하여 大部分 禁止制(Negative list system)을 採擇하고 住居專用地域, 專用工業地域, 綠地地域에서는 許容制-許可制(positive list system)를 適用하고 있으나 이들 用途地域制를 좀 더 細分化和 地域內에서의 行爲規制를 體系化하여 強化하는 것이 바람직하다.

예를 들면 대부분 도시중심부일원이 상업지로 지정되어 있고 상업지역내에서는 몇개를 제외한 대부분의 건물이 건축될 수 있으며 이것은 거의 무제한에 가까운 建築自由를 누리고 그 結果 無秩序한 都心部가 形成되게 된다. 상업지역이라도 業務, 官街, 都賣, 小賣, 慰樂등의 여러가지 機能集團으로 分類될 수 있다. 住居地域의 경우도 부분적인 建築行爲를 規制하고 있을뿐 넓은 지역에 여러가지 건축물이 들어설 수 있다. 土地制用에서 어느 程度의 用途醇化라는 점에서 地域地區制를 設定한 것이며 地域空間構造나 生活圈形成이라는 면에서는 극히 등한시하고 있을뿐 거의 建築行政이나 制度로는 어쩔 수 없는 것으로 방관한 것과 마찬가지로의 結果라고 생각된다.

물론 너무 지나치게 用途地域을 細分化和 行爲規制를 하다보면 必要에 따라 最上의 利用을 한다는 自然的 順應을 무시하게 되거나 지나친 구속에 의해 건축설계시 創作活動의 範圍를 크게 制限하여 큰 侵害를 한다고 생각할 수도 있다. 現在 이와같은 法的 規制의 補完策으로 關係專門家들로 構成한 都市計劃委員會나 建築委員會가 設置되어 一定한 條件을 가진 建築物은 審議하도록 하고 있다. 地區指定, 立地의 適合性, 建築物의 形態, 配置, 모양, 色彩 등 絶對的인 基準을 두기가 어렵고 事例別 相對的인 評價가 이루어지며 그것이 建築設計에서 重要한 要素가 될 뿐 아니라 公益에 큰 影響을 미칠수 있는 것은 어떤 規範을 마련할 필요가 있다.

1977년에 制定한 住宅建設促進法과 그에 따라 1979년에 制定한 住宅建設基準에 관한 規則은 一定 規模 以上의

住宅이나 共同住宅을 集團으로 建設할 경우 團地 計劃의 規定을 따르도록 되어 있으며 이것은 거의 建築法規에서는 未備된 事項으로서 垜地面積, 垜地幅, 建弊率, 容積率, 建物配置, 單位平面, 停車場, 어린이놀이터, 造景綠化, 道路幅, 附帶施設 等 單位建築物에서 生活圈形成을 위한 施設設置까지 團地全体的 重要的 事項을 綜合적으로 規制하고 있어 建築法和 都市計劃法에서 다루는 內容의 中間的인 特性이 있다.

即 都市計劃이란 概念的인 틀안에서 막바로 個別 建築物單位로 規制하는 二元的 規制方法을 集團的인 團地設計나 都市設計를 하게 함으로서 体系的 開發이 可能 하도록 해야 할 것이며 그 必要性이 오래전 부터 強調되어 왔으나 現實化하는 具體的인 基準을 마련하기도 容易하지 않을 뿐 아니라 그와같은 것을 쉽게 받아들일수 있는 社會的 風土나 與件造成이 먼저 이루어져야 하겠다.

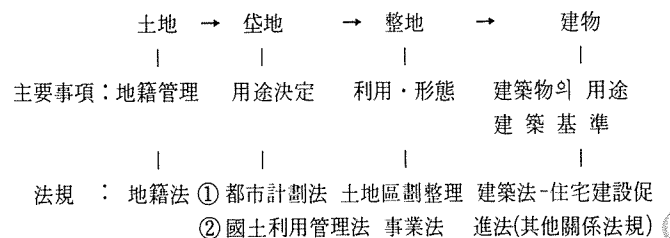
아파트地區에서는 市長·郡守가 아파트地區開發基本計劃을 樹立하여 建設部長官의 承認을 얻도록 되어 있으며 再開發基本計劃을 立案作成해야 하는 再開發區域, 建築計劃을 作成해야하는 特定街區整備地區도 地區의 與件이나 施行上의 節次등을 規定한 法規가 다를 뿐이지 시장·군수가 基本計劃을 作成하여 建設部長官의 承認을 받아야하는 등 地區單位的 基本計劃을 세우고 여기에 따라 建築計劃이나 事業施行이 되어야 한다는 점에서는 都市設計와 마찬가지로이다. 그러나 아파트지구에서는 建物の 種類, 用途가 거의 一定하고 事業施行의 單位를 크게 잡고 集團的 大規模 開發이 이루어지기 때문에 法規定을 適用하기 쉬우나 再開發區域, 特定街區整備地區, 都市設計區域等은 商業地域으로 零細한 筆地單位로 建築行爲가 이루어질 뿐 아니라 建築物의 用途 規模等を 計劃過程에서는 쉽게 알수 없기 때문에 基本計劃을 作成하는것 부터 어느程渡 合理性을 가지고 있는지와 最終的인 建築行爲를 어떻게 規制할 것인가라는 어려운 문제에 직면하게 된다. 물론 公益을 前提로한 私益의 制限은 不可避하다 하더라도 計劃過程에서 施行이 어떻게 될지 파악될 수 없는 상태에서 計劃案을 잡고 여기에 따르도록 强要하게 되면 상당한 不作用이 있게되며 開發을 지연시키게 된다. 그렇다면 計劃過程에서 施行段階까지 연관성이 있어야 할 것이며 지나치게 硬直스럽게 運用되지 않으면서도 全体的 秩序를 흐트러지지 않게하는것이 좋다. 都市設計란 現行規定에서 그 對象區域은 都心商業地域이므로 土地를 高度로 利用하고 零細한 筆地規模에다 수많은 既存關係權利者가 있는 곳이란 점에서 새로 開發해야할 裸垜地를 對象으로 하는 아파트지구와는 상당히 다르다. 그 性格上 再開發區域 特定街區整備地區와 類似하다고 볼 수 있으며 이들 區域 또는 地區가 節次法만 統合한다면 구태여 區分되어 施行될 必要가 없으며 都市設計 手法으로 統合될 수 있다. 대부분의 大都市 市街地에는 수많은 再開發區域, 特定街區整備地區가 指定되어 있으나 事業施行이 극히 不振할뿐 아

니라 事業施行때 適用해야 할 法的인 細部基準이나 規定도 마련하지 못한 實情이다. 이들 區域 또는 地區는 土地利用의 合理化와 機能回復, 環境整備等の 公正적 開發을 前提로 하여 地區를 指定하고 이를 效率的으로 發展시켜 公益向上은 물론 私益增進을 도모한다는 바람직한 目標를 設定하고 있음에도 區域 또는 地區指定이 財產權行使에 극히 不利한 條件이 되거나 建築活動을 制限함으로서 不利益을 招來한다고 생각하는 경향은 어떤 方法으로든지 是正되어야 할 것이다.

一般的으로 都市計劃法과 建築法만으로는 團地 計劃의 手法으로 統制하기는 어려운 일이거나 土地區劃 整理가 이루어짐이 없이 團地開發이 소기의 성과를 거두는 것은 기대하기 어렵다. 우선 宅地로서의 적합한 條件을 갖출 수 있도록 하여 宅地에서 發生되는 問題를 일단 없앤후에 施設計劃이 이루어져야 한다. 街區分割統制가 이루어지지 않은 상태에서 아무리 建築物을 잘 計劃한다 하여도 土地가 지닌 問題는 그대로 있기 마련이며 그와같은 垜地 상에서는 建物에 상당한 制約을 가하게 되므로 都市設計는 土地整理 및 建物の 集團的 計劃이 함께 이루어져야 하며 土地區劃整理事業의 方式을 擇하든 再開發의 立体換地의 方法을 適用시키든가 아니면 事業主体가 全面 買収에 의해 合理的 開發事業을 한후에 이를 分壤하는 方法을 쓸 수도 있다.

3. 關係法規의 適用

어떤 地域에 開發行爲가 이루어질때 다음과 같은 몇개의 段階를 거친다.



地籍法은 土地의 分割, 合併, 地目變更을 다루며 筆地, 地目, 地番, 境界面積등을 地籍公簿에 登記하여 效率的인 土地管理과 所有權의 保護가 主目的이므로 土地의 利用 施設配置에 따른 垜地形態나 規模等에 관한 規制가 전혀 없는 實情이다. 都市計劃法은 都市의 建設, 整備, 改良등을 위한 都市法制의 主案, 決定, 執行節次에 관하여 필요한 사항을 規定하며 用途地域地區의 指定 및 都市計劃 施設設置가 主가 되며 建築行爲制限은 建築法에 위임하고 있다. 土地區劃整理事業法은 垜地로서 效用增進과 公共施設의 整備를 위하여 土地의 交換, 分合 기타의 區劃變更, 地目 또는 形質의 變更이나 公共施設의 設置變更을 위한 都市計劃事業으로 施行하며 土地의 構成, 利用, 配置, 形態等を 綜合적으로 計劃하고 整理하지만 土地 및 建물이

表 1 法制適用類型

類型	地籍法	都市計画法	国土利用管理法	土地區劃整理事業法	建築法	住宅建設促進法	例	特性
I	○		○		○		聚落地區	建築基準만 確立
II	○	○			○		一般都市	建物の用途 및 建築基準
III	○	○		○	○		都市内 土地區劃整理를 한곳	建物相互間의 配置, 形態關係가 不足
IV	○	○		○	○	○	아파트地區	가장 效率的 規制가 可能
	土地登錄과 用途分類 (必須的)	土地利用 (用途)	土地利用 (用途)	整地 (土地의 區劃, 形態配置構成)	建物の用途, 建築基準	建物の配置 環境造成		

有機的으로 計劃되지 못할 경우가 많다. 建築法은 單位筆地와 建物에 관한 事項을 다루며 住宅建設促進法에 規定된 內容은 集團地 住宅을 建設할 경우 建物の 配置, 施設設置等 集團規定이 대부분이다.

이와같은 法制를 適用할 경우 몇가지 類型을 設定할 수 있고 그 特性은 위 표와 같다.

여기서 보면 既存法規 適用을 많이 받을 수록 設計의 制約이 커지지만 그 結果 전체적인 면에서 秩序整然한 計劃의 開發이 可能함을 알 수 있다. 都市設計도 既存의 한두개 法制만을 適用할때 오는 커다란 空白을 메울 수 있도록 都市設計를 積極的으로 導入하여 一定한 區域을 集團的으로 綜合基本計劃을 마련한 후에 段階別 事業施行을 할 수 있는 것이 바람직하다. 따라서 都市計劃과 관련된 地區 基本計劃을 作成하고 그에 따른 細部的인 建築設計까지 一括的인 規制와 統制가 可能할 수 있도록 하되 上下向的인 位階가 秩序에게 形成될 수 있도록 하며 이와 같은 것은

건축행위에 先行되어야 할 기본조건이다. 이와 더불어 建築法의 規定에서 建築設計의 要素 即 配置, 形態, 外觀等 現在로서는 거의 法的으로 統制하기 어려운 것도 最小限 지켜야할 客觀的 基準을 定하여 適用하는 것이 바람직하다. 既存의 여러 關係法規를 整備, 補完하면 하나의 훌륭한 都市設計를 위한 基準을 마련할 수 있을 것으로 생각하며 이와같은 法規定이 建築作品活動에 큰 制約이나 구속을 줄지 모르나 無秩序하게 들어서는 建築物과 그것들이 모여서 만들어지는 都市施設環境을 이대로 放置할 수만은 없다는 艱박한 현실이 都市設計라는 새로운 集團의 規制의 틀을 建築人에게 強要하게 될 것 같다.

私益의 害이 公益이 되지 못한다면 私益만을 追求하는 個人의 行위가 公益을 해치게 되고 그 公益이 다시 個人에게 配分된다고 보면 公益向上을 위한 어느 정도의 私益制限은 어쩔수 없으며 이러한 과정에서도 都市設計가 하루빨리 널리 實施되기를 바란다. <*>

製品案内

오랄(알미늄제) 샷터·오랄파이프샷터

장점 : 장수명, 고강도, 불변체, 무고장, 강탄력

大韓非鉄販売株式会社

서울특별시 성동구 능동 276-2 전화 : 445-2932