

건축설계에 있어서의 지구단위계획

District Plan on the Architectural Design

최찬환 / 서울시립대학교 건축도시조경학부교수
by Choi Chan-Hwan

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

지금까지 두 차례에 걸쳐 지구단위계획에 관하여 개괄적으로 지구단위계획이 어떤 계획이며, 앞으로의 전망과 그리고 문제점에 관하여 살펴보았다. 이번에는 마지막으로 이러한 지구단위계획이 건축설계에 있어서 미치는 영향과 그리고 앞으로의 대응에 관하여 주로 논의를 해보고자 한다. 또한 도시계획법 자체가 가지고 있는 법적 책임과 권한에 대하여 살펴보려고 한다. (필자주)

지구단위계획에서 계획의 제안과 건축사의 역할

기존 도시관리의 수단과 도시환경에 대한 고려

우리나라의 많은 도시들이 도시계획에 따른 개발행위와 개별적인 건축행위 등의 규제로 일관되게 진행되어 오면서 가로의 문제나 도시환경의 질적인 측면에 대해서는 많은 고려를 하지 않았다. 이러한 도시의 계획은 효율적인 토지의 이용과 규제만으로는 도시를 효과적으로 관리·유지할 수 없다는 것을 말해 주고 있다.

지금까지 도시를 관리하는 계획적 수단으로서는 도시계획법에서 규정하였던 상세계획과 건축법에서 규정을 하였던 도시설계의 두 가지로 볼 수 있다.

이 두 가지 제도 모두가 탄생된 배경은 공통적으로 '도시의 효율적인 관리를 어떻게 하면 효과적으로 할 수 있는가?' 였다.

자세히 살펴보면, 1980년 1월 4일 건축법 제8조의2항에 (도심부내의 건축물에 대한 특례 규정)이 법에 명시된 것이 지금까지 이어졌던 도시설계의 시작이다. 경제의 활성화 정책과 맞물려 앞으로의 도시의 무분별한 발전으로 인한 도시를 효율적으로 관리하기 위하여 제도적 수단으로 만들어진 것이다.

기존의 건축법으로 앞으로의 도시의 발전을 고려하였을 때, 이를 계획·발전·관리하기가 어렵다고

판단되어 건축법에 새로운 개념을 도입한 것이다.

1991년 12월 14일 도시계획법에서 규정된 상세계획은 건축법에 도입되었던 도시설계 제도가 가지고 있지 못했던 지역·지구 및 구역의 지정과 변경이라는 것을 가지고 있었다.

앞서 말한 바와 같이 이 두 가지 제도는 도시의 효율적인 관리 측면에서 기존의 도심 환경 정비와 신도시를 건설할 때 유용한 계획적 수단으로 작용할 수 있는 새로운 제도였다. 단지 도시설계가 민간 위주의 사업진행 시 많이 시행되었다는 것과 상세계획이 대부분 공공의 주도로 역세권을 위주로 진행되었다는 것 이외에는 서로 큰 차이가 없었다.

지금까지 시행상 가장 큰 문제점은 시민들에게 직접적으로 재산권 등의 제한을 두는 등 규제적 측면을 들 수 있다. 이 제도들이 그 곳에 살고 있는 주민들의 의견을 적절히 반영하지 않았다는데 있고, 기존의 각종 규제에 별도의 새로운 규제가 부가된 셈이 되었다. 주민들의 요구사항에 대한 수렴이 없이 용역을 수행하는 기관·사업자·학계에서 용역기간과 용역비로 인하여 그냥 간과하고 넘어가 버린 기본적 사항들, 즉 주민들의 의견, 요구사항 그리고 현실적 조건 등을 고려하지 않는 결과를 낳게 되었다.

지구단위계획에 있어서 주민 참여

현행 도시계획법 제20조 (도시계획입안의 제안)을 보면 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립에 관한 사항에 대하여 주민이 제안할 수 있게 되어 있다.

주민들의 요구사항이 지금까지 매우 소홀히 다루어졌었고, 도시설계나 상세계획의 경우는 주민의견수렴 절차로 법령에서 정한 공람절차(도시설계의 경우 30일간, 상세계획의 경우 14일간)만으로 진행을 하였다. 불충분한 주민참여와 의견반영의 문제점 등 적극적인 자세가 아닌 소극적인 자세로 일관되게 진행되어 온 기존의 제도들이 이번 지구단위계획에서는 보다 더 적극적으로 주민의 의견을 제안할 수 있는 토대가 마련되었다.

주민 참여제도와 건축사의 역할·보수기준

현재 지구단위계획의 수립은 건축사, 도시계획기술사 등이 할 수 있으며, 앞서 말한 주민제안도 가능하다.

이 점은 분명 건축사의 업무영역의 확대라고 할 수 있다. 재건축 아파트의 경우 계획수립과 설계가 되어야 하므로 전문가의 참여가 있어야 한다.

지금까지 단위 필지 중심으로 계획, 설계되었으나 지구단위로 영역을 넓히고 종합적인 검토가 필요하다. 즉, 건축과 도시를 포괄하는 계획이 이루어져야 하며 개별 필지에서 보다는 공공성이 보다 중요하게 다루어져야 한다.

주민제안의 경우 전문가의 참여에 있어서 건축사든지 도시계획기술사 등은 이에 걸맞은 보수를 받아야 할 것이다. 하지만 건축사의 경우는 1999년 2월 5일 “독점규제및공정거래에관한법률의적용이제외되는부당한공동행위등의정비에관한법률 제5815호”로 인하여 ‘건축사업 무및보수기준’이 폐지되었다.

현행 적절한 보수를 받을 수 있는 근거가 되는 법률은 ‘엔지니어링사업대가기준’ 이외에는 전무하다. 현재 도시계획법에서의 지구단위계획 작성에 대한 전문가의 용역에 대한 비용산정기준은 정해져 있지 않은 상태이다.

건축설계와 지구단위계획

사전조사적 성격을 띤 지구단위계획

기존의 건축물을 신축시 건물의 규모에 따라 교통영향평가와 환경영향평가 등을 받아왔다. 건축사들이 가장 우려하는 점은 지구단위계획이 시행된 후 사업을 시행함에 있어서 사업기간이 길어지는 것이다.

서울시의 경우 기초조사 이외에 예비조사를 따로 실시하여야 하며, 환경성 검토의 내용과 절차가 지구단위계획에 포함되어 있다.

지금까지 신축을 하기 위해 주변여건에 대한 고려를 한다고 계획단계에서부터 고려하였지만, 그 실효성에 대하여 많은 지적이 나왔었고 교통영향평가 등과 같은 제도에 많은 건축사들이 실효성을 지적하였다.

지구단위계획은 나만의 소유개념에서 내 주변의 문제와 도시의 공공성의 측면을 강조하기 위하여 만들어졌다. 도시의 급속한 발전으로 인하여 환경에 관한 문제점 등이 대두되면서 도시의 유지관리 측면에서 효율적인 도시관리를 위하여 지구단위계획은 만들어졌으며 계획단계에서 단순하게 생각하였던 주변환경에 대한 문제에 대하여 실질적인 제도로써 이것을 정착시켜 나간다는 의미가 담겨있다.

효율적인 운영을 위한 지구단위계획

지구단위계획을 수립하여 사업을 시행하는 경우는 여러 분야의 전문가와 주민들과의 관계를 중시하여야 한다.

지구단위계획이 도시관리 수단으로서 효율적으로 운영되기 위해서는 지금까지 문제로 지적된 주민참

여를 활성화하고 공공성을 높이기 위해서 해당 지역의 주민과 용역수행자 그리고 공공이 삼위일체가 되어야하고, 부가적 규제에서 벗어나 인센티브와 보너스제공 보다 능동적이고 적극적 접근이 필요하다.

서울시의 예를 들어보면 건대 입구 의류상가의 경우 기존의 도시설계지구에서 지구단위계획구역으로 변경이 되었다. 현재 이 건대 입구 상가의 경우는 상업활동이 진행 중이어서 개발이 현실적으로 불가능한 지역이다. 이 지역을 지구단위계획구역으로 시행하기 위해서는 증축과 개축, 대수선을 통한 환경개선의 측면으로 개발을 진행하려고 하고 있지만, 많은 주민들의 이해관계와 부담해야 할 비용 등과 같이 문제점이 분명히 제기되고 있다.

하지만 전문가 집단(건축사, 도시계획기술사 등)과 상권분석을 통한 마케팅 전문가 등이 같이 참여하여, 걸림돌이 되는 주민들의 의견 수렴과 문제점을 분석 새로운 대안을 제시하여야 한다. 또한 여기에는 공공, 즉 서울시의 비용에 대한 지원도 역시 필요하다.

서울시는 주민들이 적극적으로 동참하는 것을 전제로 환경개선비용을 부담하고, 상가 개선을 위한 비용은 개인에게 저이자로 융자하는 등 시책을 제시하고 있는 중이다.

지구단위계획제도에서 제기되는 문제점들

제도운영의 궁극적 목표는 공익증진과 복리향상에 있다. 지구단위계획은 계획에 의한 규제성격을 가지고 있지만, 개별건축물의 최대이익 추구하고 그 실현이 반드시 최대한의 공익증진을 보장하는 것은 아니라는 점에서 개별적인 행위제한, 또는 규제를 따르도록 하는 것은 전체의 이익을 극대화하기 위함이다.

그런데 개발규제가 공익을 담보하지 못하거나 상당한 시간, 내용 그리고 불편을 가져온다면 재검토되어야 한다.

계획적 차원에서 제기되는 문제

가. 재건축의 경우

종전의 재건축은 주택건설촉진법이 적용되었으나 지구단위계획 이후에는 도시계획법이 적용되어 사업추진 자체가 어려운 경우가 발생된다고 한다.

예를 들면 기존에 300% ~ 350%의 용적률을 허용하였으나 지구단위계획을 수립할 경우 상당한 불이익이 있다고 생각하고 있다.

이 경우는 사업성 자체가 없기 때문에 주거지의 슬럼화를 우려하는 경우가 있지만 리모델링에 관한 연

구 및 법개정이 추진 중에 있다. 리모델링이 하나의 해결점을 제시하리라 생각한다.

나. 인센티브 적용의 문제

지구단위계획의 경우도 인센티브를 적용받을 수 있다. 대지의 일부를 공공으로 내놓는 경우 등이다. 이 경우는 지구단위계획제도가 시행되기 전 충분한 법적인 검토가 없었던 것으로 보여진다. 분명 인센티브는 일정부분 용적률이 기존의 용적률보다 더 커야 함에도 불구하고 실제로는 공공시설로 제공되는 면적이 크면 클수록 오히려 용적률이 떨어지는 효과가 나타난다.

허용용적률이 250%이고, 대지면적이 100㎡인 대지를 예로 들어보자. 공공시설 제공면적이 대지면적의 10%였다면 용적률 완화를 받으려면,

허용용적률 × (1 + 공공시설 제공면적/당초 대지면적)을 적용하여 275%가 적용되어야 하나, 10% 대지면적에 해당하는 것을 제외하고 나면 대지면적은 100㎡이 아닌 90㎡이 되어 오히려 247.5%의 용적률이 나온다. 즉 250%의 당초 허용용적률보다 적은 용적률이 나오게 된다.

그리고 공개공지 등과 같이 건축법에서 규정하는 인센티브의 제도가 도시계획법 의 지구단위계획에는 없는 경우가 있다. 이 경우는 도시계획법에 규정이 없음에도 건축물의 허가 상 건축법의 적용을 받게 되어있으므로 건축법상의 인센티브의 규정이 보완적으로 적용이 되어야 한다.

하지만 공개공지의 경우도 미리 용적률의 상한이 지정되어 있을 경우 인센티브의 규정을 적용하였을 때 용적률의 상한과 맞물려 인센티브제도가 유명무실하게 되어버릴 수도 있다. 사업자가 과연 공개공지를 적용을 할지가 의문이 든다.

다. 경미한 변경의 적용 문제

지구단위계획이 도시계획법상의 하위개념으로 적용되어지는 법인만큼 이 경우는 분명 도시계획절차를 밟을 수밖에 없다. 그리고 이 경우 경미한 변경 또한 도시 계획절차를 적용 받게 된다. 경미한 변경의 경우는 도시 계획절차를 완화해 주므로 이 범위가 너무 적게 설정되어 있어서 탄력적인 운용이 곤란할 것이 문제점으로 지적될 수 있다.

단순한 변경의 경우 도시계획절차를 밟아 비효율성을 초래한다면 오히려 이것이 하나의 규제와 같이 인식되어질 수 있다.

하나의 정책을 수립하여 제도를 운용해 나

갈 때 하나의 큰 틀에서 벗어나지 않는 범위 내에서라면 유연성을 가지고 법을 운용해 나갈 수 있게 하여야 한다.

절차 및 운용상에서 제기되는 문제

가. 계획수립기간의 문제

많은 건축사들이 지구단위계획제도로 종래의 도시설계제도와 비교하였을 경우는 계획 수립기간이 길어진다고 문제를 제기한다. 즉, 구역과 그 구역의 주변지역을 함께 도시계획적으로 계획을 수립하여야 하기 때문이다. 기초조사, 환경성 검토 등이 들어가기 때문이다.

지금까지 우리는 하나의 공동주택 단지를 건설할 때 주변환경에 대한 고려를 소홀히 하였다. 지구단위계획은 공공성의 측면을 우선시 한 계획이라는 것을 미리 말해두고 싶다. 계획구역 밖의 상황을 먼저 고려하여 계획에 반영하기 위한 것으로서 도시 공공성의 측면을 보다 강화할 필요가 있다.

나. 심의절차의 문제

심의 기간에 대해서 언급을 하였지만 건축위원회의 자문과 도시계획위원회의 심의를 모두 거치게 되어 유사절차가 중복되고 심의기간이 길어지는 문제가 있다.

건축위원회의 자문은 지구단위계획 수립 이후 구역 내에 건축물이 있는 경우에 한하여 건축위원회의 심의를 받게 되어있다. 또한 중복심의가 되기보다는 장기적으로 통합하여 심의가 이루어져야 한다고 본다. 서울시의 경우는 도시계획위원회와 건축위원회의 심의를 지구단위계획의 경우에 한하여 통합하여 시행하고 있다.

다. 운용의 문제

지금까지 도시설계와 상세계획이 운영된 사례를 보면 그 실효성보다는 개발규제로 인한 불편이 많았다는 의견이 있다.

예를 들면 현상의 파악이나 깊은 연구검토도 없이 소유권이 다른 필지를 통합하여 공동개발을 하도록 규정함으로 실현성 없는 규제가 되고 이를 완화, 개선, 조정하는데 별도의 시간과 비용이 소요되는 등 부작용이 있었기 때문이다.

또 하나의 예로서 지구단위계획이 개별 필지의 건축행위를 합리적으로 포용해야 하는데 자칫 경직되게 운영하게 되면 필지별 개발행위나 건축물 계획에 걸림돌이 될 수 있기 때문이다.

소유권의 변경에 관한 사항은 당사자의 이해관계가 참여하고 개발시기와 내용 등과 같은 여러 어려운

절차를 합의해야 하는 등 간단하지 않으며 법원의 판결이 소유권 중심으로 운용되고 있음을 감안하면 신중히 다루어야 할 사항이다. 따라서 상위계획과 하위계획은 항상 상호 쉽게 조정되어야 하며 유연성이 있어야 한다. 그러나 지구단위계획은 계획의 수립, 결정, 변경 등이 도시계획 사항이어서 그 절차가 복잡하고 기간이 걸리며 경직되게 운영됨에 비해 건축계획은 매우 융통성을 가지는 것이어서 양자의 상호 원만한 조정과 타협이 쉽지 않다는데 문제가 될 수 있다.

또한 건축계획에서는 비교적 구체적인(MICRO) 내용을 다루고 있음에도 지구단위 계획에서 규제하는 내용은 도시적 관점(MACRO)에서 다루는 경우가 많아 개념적이고 당위성과 타당성에서 모호한 경우도 있다.

따라서 지구단위계획의 원칙적 기본 문제는 도시계획으로 다소 경직되게 운영하더라도 세부적인 조정, 변경 등은 건축계획에 상응하는 유연성을 가지도록 하는 것이 필요하다.

라. 입안·수립절차의 문제

지구단위계획은 필지별 개발행위인 건축에 비해 공공성이 훨씬 크며, 규제의 기반은 공공성 증진에 두고 있다.

그런데 지구단위계획의 입안·수립이 민간 개발자가 할 수 있도록 되어 있는데 이는 민간참여를 활성화하고 적극 유도한다는 취지로 해석되기도 하지만 실상은 공공이 계획을 입안·수립해야 할 것을 민간개발사업에 의뢰함으로써 지구단위계획이 본연의 책임인 공공성 확보에 소홀히 하는 결과를 가지는 반면 민간에게 책임과 의무를 전가하는 결과가 될 수도 있다.

민간개발사업에 지구단위계획 수립을 전제로 하게되면 민간개발자는 상당한 절차와 기간 그리고 비용을 부담하게 되며 문제는 사업자체가 예측가능성이 떨어지고 불투명해진다는 점에서 모험을 해야 하는 결과가 된다.

개발여부와 규모가 사전에 결정되지 않고서는 사업의 타당성 검토가 불가능하기 때문에 이런 부분을 공공이 수립하고 민간개발에 선행하여 제시해 줄 필요가 있다.

목마른 사람이 샘을 파야하는 식의 민간개발이 공공성격의 지구단위계획을 부가 하는 것은 지구단위계획의 취지와 목적에 부합된다고 볼 수 없으며 운용상의 문제 요소도 많을 뿐 아니라 민간사업자에게 사업의 타당성과 예측가능성을 제시할 수 없기 때문에 큰 고충과 민원유발의 소지가 있으며 자칫 지구단위계획 자체를 잘못 인식하게 되어야 함에도 이것이 마치 만병통치약이나 전가

의 보도(傳家の寶刀)처럼 남용되거나 오용해서는 안 된다. 예를 들면 나홀로 아파트를 규제하기 위한 방법으로 지구단위계획수립을 남용하거나 오용하는 것은 큰 잘못이라고 생각한다.

도시계획법 안의 지구단위계획제도에 있어서 지금까지 많은 문제점을 짚어 보았다. 하지만, 이 제도가 시행되고 난 후 많은 시행착오를 거쳐 하나의 완성된 제도로서 효율적이며 실제적인 도시관리의 수단이 되길 바란다. 지금까지 단순한 하나의 대지에서의 건축행위로 도시를 만들어 갔다는 점은 우리가 한번쯤 돌아켜 보아야 한다.

도시계획법이 갖는 법적 책임과 권한

지구단위계획에 있어서의 문제점은 아니나 하나의 법을 체계적으로 정리하고, 발전적으로 통합을 하였던 도시계획법의 경우 법이 가져야 할 몇 가지 원칙을 짚어 보고자 한다.

도시계획법은 건축법, 국토이용관리법 등과 같은 토지행정부의 분류로 정리할 수 있다. 이러한 토지행정법은 공법에 속한다. 즉 공공성·사회성의 원리를 법이 가지고 있는 것이다.

법을 집행함에 있어서 국민은 지켜야 의무를 가지고 있고, 이 법의 테두리 안에서 권한을 가지고 집행하는 공무원도 책임을 가지고 있다.

건축법을 예를 들어 설명하면 건축허가 후 건물을 신축시 건축물이 원래 설계도면과 다르거나 아니면 법규에 위반하여 건축을 하는 경우 시정명령과 함께 이행강제금 등의 법적인 제재를 가하게 되어있다. 이것은 우리 도시를 유지·관리하기 위한 처벌규정 중의 하나이다.

도시계획법에서 우려하는 점은 도시계획법이 계획법적 차원에서 지구단위계획이라는 수단적인 권한을 가지고 있음에도 불구하고 건축법과 같은 시정명령 등의 조치를 취할 수가 없다는 것이다.

지구단위계획에서 이 법규정을 위반하였을 경우 도시계획법 상의 이행강제금을 부과하는 것 외에는 아무런 법적 제재가 없을뿐더러 이러한 이행강제금의 부과 규정도 2000년 7월 규제개혁위원회에서 규제라는 명목 하에 건축법에서 규정하고 있던 이행강제금의 부과 사항이 주거 건축 등에 한해서는 5번 이하에서만 부과할 수 있게 되었고, 이 횟수도 지방자치단체의 조례로 규정할 수 있게 되어 있다. 즉 불법건축물의 양산이 가능하게 되어버렸다.

도시계획법이 하나의 수단을 가지고 이 법

을 집행할 시 적절한 처벌 규정도 동시에 마련되어야 한다고 생각한다.

기존의 건축법의 경우는 91년 전문개정을 통하여 하나의 법의 체계를 갖추었다. 하지만 도시계획법의 경우는 이제 어느 정도 법의 체계를 갖추려고 하는 미완성 체계의 법이다. 이제 어느 정도 법의 틀이 잡혀가고 있는 실정이다. 앞으로 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하여 국토도시계획법(가칭)으로 제정할 것이라고 한다. 여기에도 역시 지구단위계획에 관한 사항이 포함되어 있으며, 지구단위계획이 제1종·제2종으로 세분화되어 적용되어질 것이라고 한다. 다음 개정시에는 도시계획법을 주관하는 부서에서 이러한 처벌규정이 어느 정도 보완이 되어야 한다고 생각을 한다. 법을 집행하는 공무원들이 가지고 있어야 할 권한과 책임이 동시에 주어질 수 있는 보다 효과적인 법의 체계를 마련하였으면 한다.

지구단위계획구역이라고 해서 도시계획법에서 적용을 받기는 하지만 허가사항은 건축법에서 규정을 한다.

도시계획법이 건축법에서 규정하고 있던 도시를 관리하는 법규정을 가지고 있다면 그에 걸맞은 공무원의 책임이 뒤따르는 법의 정비는 불가피하다고 본다. 그리고 규제완화 차원에서 이루어진 이행강제금의 부과 규정과 같이 도시계획법에서 규정하는 이행강제금의 규정이 완화되지 않은 채 남아 있었으면 하는 바람이다.

결론

지금까지 총 3회에 걸쳐서 지구단위계획에 대한 포괄적인 이야기를 전개해왔다. 우리가 지금까지 도시설계와 상세계획과 같은 제도를 운영함에 있어서 이 제도가 시행 후 몇 년이 지난 후에야 이 계획의 평가를 할 수가 있다. 지구단위계획의 경우도 마찬가지이다. 앞서 말한 것과 같이 많은 시행착오를 거친 후에야 비로소 완성될 수 있다고 본다.

우리는 지금까지 기존 도시의 관리에 대하여 일정 부분 소홀히 하였다. '선계획 - 후개발'이라는 하나의 큰 전제를 가지고 있는 건축관련 법규는 앞으로도 이러한 전제가 선행되어야 하는 것은 마땅하다.

이제 새로운 도시의 건설이 아닌 기존 도시의 관리수단으로서 지구단위계획이 효율적으로 운영되고 지속가능한 도시의 발전을 이루었으면 하는 바람이다. ■