

지구단위계획이 아파트설계에 미치는 영향

The Influence of Urban District Planning on Apartment Building Designs

윤혁경 / 서울시 도시계획국 도시관리과 도시관리팀장
by Youn Hyuk-Kyung

1. 주택공급에서 도시관리정책으로의 전환

공동주택 건축을 지구단위계획으로 관리할 수밖에 없는 서울시의 고민은 이만저만이 아니다. 아파트지구는 아파트지구개발기본계획으로, 재개발지구는 재개발기본계획으로 컨트롤이 가능하지만, 재건축이나 민간아파트의 경우는 현행 건축법이나 주택건설촉진법에서 정하는 기준과 절차에 적합하다면 다른 규제가 불가능하기 때문에 과밀·난개발을 막을 방법이 없다는 점이다.

「주택 200만호공급정책」의 목표를 달성하기 위한 조치의 하나로 건축기준을 완화하고, 입지심이나 사전결정제가 폐지되고, 15층 이하의 건축심의제가 폐지되는 등의 규제완화가 어쩔 수 없었다는 변명은 될 수 있지만, 계속적으로 이러한 상태로 유지한다는 것은 문제라는 사회적인 consensus가 이루어졌고, 새로운 컨트롤수단의 도입을 검토하고 있을 때, 마침 도시계획법에 의하여 도입된 지구단위계획제도를 손쉽게 선택할 수밖에 없었던 것이다.

물론 그 동안 서울시는 「공동주택 지표적 심의기준」을 제정하고('96.10), 일반주거지역 용적률을 하향조정('98.4:400%→300%, '00.7 제1종내지 제3종으로 세분: 최대 250% 이하)하였으며, 불량주택 재개발사업을 위한 「재개발기본계획」을 수립('98.10:입지별 여건에 따라 허용 용적률 180%, 200%, 220% 이하로 결정)하는 등 꾸준히 문제해결을 위한 시책이 강구되었지만 그것만으로 도시문제를 해결하는데 한계가 있을 수밖에 없었다.

이러한 여건에서 지구단위계획을 선택한 서울시의 입장은 단호한 편이다. 건축법·도시계획법·주택건설촉진법령에서 구체적인 컨트롤 수단을 만들기 전에는 지구단위계획으로 공동주택을 관리할 수밖에 없다고 밝히고 있다. 건교부에서 추진중인 가칭 「주거환경정비법」이 제정되면, 재건축 예상지를 대상으로 한 「주거환경정비계획」을 수립하도록 하고 있는 바, 그 때에는 굳이 지구단위계획으로 추진할 필요는 없을 것 같다. 그러나 「주거환경정비계획」이 수립되기까지는 적어도 3~5년 정도는 걸릴 것 같다.

이러한 일련의 조치는 88년 발표한 「주택 200만호 건립정책」으로 주택보급율이 어느 정도 수준에 올라

셨고(80년도 71.2%이던 보급율이 2000년도는 94.8%, 그리고 2002년에는 100%가 보급될 것으로 전망하고 있음, 서울의 경우는 2000년말 현재 72.0%로서 다소 부족한 실정이지만 보급율에 포함되지 않는 다가구주택이나 상가주택 등을 포함하면 90.8%), 종래의 경제활성화를 위한 개발위주의 정책에서 환경과 경관을 고려한 국토·도시관리 정책으로 선회한 정부정책에 기인하고 있다고 보아야 한다.

2. 도시계획법의 정신과 「공동주택 지구단위계획수립지침」과의 관계

일단 고층·과밀 개발에 따른 도시문제를 해소하기 위한 수단을 강구하되, 도시계획법의 기본정신인 「지속가능한 개발」과 「환경친화적인 개발」의지가 반영되어져야 할 것이라는 데 다들 공감했다.

「지속가능한 개발」과 「환경친화적인 개발」에 대한 해석을 사람마다 달리하고 있어 논란의 여지가 없는 것은 아니나 대개 다음과 같은 의미를 갖는다.

「지속가능한 개발」이란 빈곤과 미개발, 환경파괴의 악순환을 차단하고, 현세대의 개발이 미래세대의 복지를 저해하지 않도록 한다는 내용이며, 「환경친화적인 개발」이란 생태계 수용능력의 한계에서 정주지를 개발함으로써 자연과 환경에 대한 악영향을 예방하고, 자연에너지를 이용하여 에너지를 대체할 수 있는 방안을 모색하고 종래의 에너지 절약을 통하여 자연환경과 생태자원의 지속성을 확보한다는 내용이다.

「공동주택 지구단위계획수립지침」을 만들면서 이러한 정신을 액면 그대로 지표로 만들 수는 없는 일이다. 제 아무리 선한 목적을 갖는 제도일지라도 현실을 무시하는 것이라면 그야말로 이상에 불과할 뿐이기 때문이다.

현실과 이상의 적절한 조화가 필요하다. 지금까지의 개발패턴을 부인할 수는 없는 일이기 때문에 현재 상황에서 수용할 수 있는 수준에서 꼭 필요한 부분만, 가급적 지표화하여 객관화 할 수 있는 부분만 반영하기로 하였다.

3. 지침에서 다루어야 할 범위

지침을 수립하면서 과연 무엇을 담을 것인가, 어떻게 컨트롤 할 수 있을 것인가 고민하지 않을 수 없었다. 지금까지 제기되어 온 모든 문제를 다 해결한다는 것은 역부족일 뿐만 아니라 과욕일 뿐이기 때문이다.

일단 지침에 담을 내용을 최소한으로 정하

기로 하였다. 최소의 규제를 통해서 최대의 효과를 얻을 수 있는 요소가 무엇인지를 검토하는 과정에서 기존의 컨트롤 수단인 「주택건설기준 등에 관한 규정」과 「동 규칙」, 「서울특별시 건축위원회 공동주택건축심의에 관한 규칙」등을 살펴보고, 여기서 규정하지 아니하는 내용을 대상으로 도시컨트롤 효과가 높은 몇 가지의 요소를 선정하였다.

지침 작성시 지표화할 수 있는 것은 지표적 기준을 마련하여 객관화시키고, 지표화가 어려운 것은 그 해석에 있어서 논란의 여지가 없도록 단순하고 명확하게 작성하기로 하였다. 분명하지 않은 내용은 이를 집행하는 과정에서 담당 공무원의 자의적인 해석과 경직된 운영으로 적지 않은 불편이 예상되기 때문이었다.

일단 이러한 지침을 마련한다는 것은 지구단위계획을 수립하는 자에게는 가이드라인이 되고, 심의하는 자(시 건축위원회와 도시계획위원회)에게는 심의 기준으로 활용되기 때문에 지구단위계획업무를 보다 투명하게 운영할 수 있으리라 본다.

4. 지침의 적용대상

건립세대수가 300세대 이상이거나 대지면적이 1만㎡이상인 재건축인 경우, 속칭「니홀로 아파트」(건립예정지로부터 200m이내에 4층 이하가 70%이상인 경우), 준공업지역안의 공장이적지와 군부대·학교 등 대규모 이적지안에 건립하는 아파트는 동 지침을 적용한다.

다만, 니홀로 아파트에 해당하면서 건립세대수가 300세대 미만으로서 대지면적이 1만㎡ 미만인 재건축은 다음의 조건에 적합하게 계획을 한다면 지구단위계획을 수립하지 아니하고, 구도시계획위원회 심의를 거쳐 사업승인을 하게 하여 민원처리기간을 줄임으로 민원도 해소하고, 도시컨트롤의 목적도 달성할 수 있으리라 본다.

- ① 용적률 250%이하(입지별로 차등 적용),
- ② 층수 15층 이하(입지별로 차등 적용), ③ 진입도로 6m 이상(입지별로 차등 적용), ④ 입면적 제한(2,000㎡이하, 2,500㎡이하)

5. 지침의 중요 내용

지침을 만들면서 동 기준을 적용하여 건축할 때 과연 아파트단지의 배치나 입면·평면형태가 어떻게 변할 것인가가 숙제였다. 종래의 남향·판상형 패턴이 계속

적으로 유지될 것인지, 개발규모가 축소될 수밖에 없는데 이에 따른 주민부담금의 증가를 설계에서 얼마나 만회할 수 있을 것인지, 그러기 위해 설계의 패턴이 어떻게 변할 것인지 몹시 궁금하지 않을 수 없었다.

그런 점에서 동 지침을 마련하면서 몇 가지의 변화에 대한 기대를 갖고 접근하였다. 정리하면 다음과 같다.

5.1. 일반주거지역의 세분화

서울시의 일반주거지역은 286.77km²로 시가지면적(그린벨트 166.82km²를 제외한 면적 439.1km²)의 65.3%를 차지할 정도로 넓은 면적이다. 서울시는 2003. 6 까지는 이를 세분화(제1종, 제2종, 제3종 일반주거지역)하기 위하여 '01. 6. 20 매뉴얼을 발표하 바 있다.

지구단위계획을 수립하는 경우 반드시 용도지역을 세분화하도록 건교부에서 제정한 지구단위계획수립 지침에서 정하고 있으므로, 공동주택 지구단위계획의 경우도 마찬가지로 일반주거지역은 용도지역을 제1종, 제2종, 제3종 일반주거지역으로 세분화 하여야 한다. 서울시에서 발표한 세분화 기준은 다음과 같다.

◇ 용도지역 세분화 기준 (서울시 기준)

구분	세분화 기준	대 상 지	층수	용적률
제1종 일반 주거 지역	도시경관 및 자연환경의 보호가 필요한 지역	· 구릉지 및 급경사지의 주택지 · 개발제한, 공원, 녹지 인접지 · 역사문화 및 자연환경의 보호가 필요한 지역	4층 이하	150% 이하
	저층의 양호한 주거환경 유지가 요구되는 주택지	· 전용주거지역, 자연녹지지역 인접지 · 저층 중심의 주택지 · 주민들로부터 주거환경 보호를 위한 요구가 있는 곳		
	도시계획적 규제와 관리가 요구되는 지역	· 최고 고도지구(4층, 15m) · 자연경관지구, 문화재 보호구역 등		
제2종 일반 주거 지역	평지, 중저층 주택 밀집지역으로 주거환경확보가 필요한 지역 역세권 인접지역으로 중/저층 주택의 주거환경 확보가 필요한 지역	· 다세대/다가구 주택 밀집지 · 중/저층 공동주택 밀집지 · 역세권 인접지 · 역세권 지역 중 이면도로변 주택지	7층 이하	200% 이하
	제1종과 제3종 입지특성상의 일반주택지	-		
제3종 일반 주거 지역	교통환경이 양호한 주택지	· 간선도로변 또는 역세권등에 고층/고밀화된 지역 · 토지이용의 효율적 증진이 필요한 지역	-	250% 이하
	주거환경의 보호를 위한 타용도지역과의 원충지대	· 상업/준주거지역 인접지역		
	도시계획사업 등으로 토지이용의 변화가 예상되는 곳	· 도시기반시설 개선과 연계한 계획적 개발지역		

5.2. 단지 안과 단지 밖의 조화로운 설계

지금까지의 설계는 대부분 단지안에서의 배치와 평면계획에만 충실했다고 할 수 있다. 그것도 단지의 동선 흐름이나 공개공지 등 열린 공간의 조성보다는 건축물의 평면에 더 중점을 두어왔다고 할 수 있다. 남향으로 열린 공간을 최대한 확보하기에 따라 분양성이 결정될 정도였으니 어쩔 수 없는 일이었는지 모른다.

그러나 지구단위계획에서는 단지와 그 외부가 만나는 지점, 그리고 외부로 향한 내부의 양보를 요구하고 있다는 점이다. 이는 단순한 용적률의 하향조정만을 의미하지는 않는다. 주변 도시기반시설에 미치는 영향을 조사하고, 이를 최소화시킬 수 있는 방법을 찾다보면 개발 그레인을 줄일 수밖에 없으며, 이는 단지 내부의 양보를 통해 해결될 문제이기 때문에 적지 않은 주민부담으로 작용할 것이다.

또한 주변의 경관과 환경을 감안하고, 적절히 조화를 이루기를 원한다. 이 또한 단지 내부의 양보로만 가능한 일이다. 그러나 무작정 양보만으로 문제가 해결되는 것은 아니다. 건축할 동기(경제적인 이유이거나 주거생활 개선의 이유 등)를 잃어버릴 정도의 양보를 요구해서는 곤란하기 때문이다. 결국 이 두 접점을 여하히 잘 찾아내는 건축가가 유능한 건축가가 될 것이다.

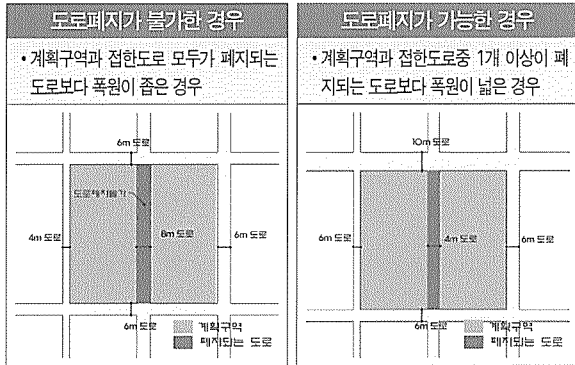
① 도시기반시설과의 관계

재건축(기존 공동주택을 철거하고 공동주택으로 건축하는 경우)과 단독주택지를 합필하여 아파트로 건축하는 소위 「니홀로 아파트」와는 차별적으로 접근할 필요가 있다. 재건축 주변지역의 도시기반시설은 이미 어느 정도 수용할 수 있다고 보아야 한다. 물론 재건축으로 인한 세대증가와 규모증가로 주변지역에 미치는 영향은 있다하겠지만 단독주택지를 아파트로 건립하는 경우보다는 상대적으로 미약하리라 본다. 더구나 주변 주민들도 기존의 공동주택이 재건축 될 것이라는 예측을 하고 있어 새로운 건축행위시 발생하는 민원도 상대적으로 적을 수밖에 없기 때문에 이를 차등하여 운영하고자 한다.

단독주택지를 합필하여 아파트를 건립하고자 할 경우 필지합필로 인한 주변 도로가 폐도되는 경우도 발생하는데 이는 기존 가구형태를 변경시켜 보행 및 교통동선의 변화를 초래하고, 주변 건축물의 규모와 상당히 부조화되는 건축물이 입지함으로 일조 및 프라이버시의 침해 정도가 재건축의 경우보다 훨씬 더할 것이기 때문에 폐도기준을 다음과 같이 정하였다.

● 원칙적으로 폐도되는 도로의 너비가 주변 도로의 너비보다 넓은 경우는 폐도를 하지 못하게 하였다. 보행과 차량의 주요 동선이 차단됨으로 입는 주변의 피해를 최소화하기 위한 조치이다.

◇ 도로폐지기준



● 폐도가 허용되더라도 그 부분을 모두 주택용지로 사용되어지는 것은 공익적 차원에서 바람직하지 않다. 도로가 축소되는 만큼 주변지역의 불편도 기증될 것이기 때문에 지역적인 보상차원에서 폐도면적의 일부 또는 전부를 도로로 제공되거나 다른 공공의 용도(공원·녹지·공공의 청사부지 등)에 제공하도록 하였다.

◇ 폐도면적의 공공용지 제공비율

폐도되는 도로폭	공공용지 확보비율	비 고
4m미만	-	
4m~6m미만	폐도 면적의 50% 이상	
6m이상	폐도 면적의 100%	

일반 주택지를 합필 개발할 경우 가구의 형태를 변경하는 대규모 건축은 기존 도시구조를 바꾸는 결과를 초래한다. 최초 건립된 아파트 단지는 그 주변을 급격히 변화시키며, 이는 지역적인 도미노현상으로 이어진다. 현재 서울시의 아파트가 주거형태의 44%를 차지하고 있는데 단독주택지가 언제가는 사라질지도 모른다는 두려움이 없지 않다. 그래서 가구(블럭)의 형태를 바꾸는 대형합필 개발은 가급적 억제하되, 밀도(용적률, 세대 등)를 낮추거나 도시기반시설 등 공공의 기여도에 따라 차등 허용하기로 하였다.

● 서울의 일반적인 가구 평균면적을 6,000㎡로 잡고 그 면적의 1.5배 이하를 원칙적으로 허용하고, 1.5배를 넘고 3배 범위안에서는 필요한 공공시설을 확보하도록 조건을 부하며, 3배를 초과하는 경우는 원칙적으로 금지하되 개발밀도를 최소로 낮춘다면 이를 허용하도록 하였다.

② 도시기반시설의 확충

대지면적이 3만㎡ 이상인 아파트단지에 대해서는 일정면적의 공원을 확보하여 인근 주민에게 제공하도록 하였다. 대부분 지금까지의 아파트는 단지 내부에 공원(또는 조경공간)을 확보하여 외부와의 단절을 꾀하는 경향이였다면, 앞으로는 단지외곽에 일정면적 이상의 공원을 확보하게 함으로 녹지공간과 만남공간을 제공하여 환경과 지역공동체를 확보하도록 요구하고 있다.

「서울시 재개발기본계획」과 마찬가지로 3만㎡ 이상인 주택단지인 경우 대지면적의 5%와 세대당 2㎡중 큰 면적 이상을 공원으로 조성하여야 한다. 최소 1,500㎡ 이상이 되어야 하며, 1,500㎡를 초과하는 부분은 그 면적만큼의 공개공지(조성면적의 1/2만 인정)를 조성하는 것으로 인정하게 하고 있다.

이 때 확보되는 공원(공개공지 포함) 조성 계획은 건축가의 아이디어를 발휘하여 같은 면적이라도 그 기여도를 높이지 않으면 안될 것이다.

5.3. 남향·판상형에서 다양한 형태로의 설계

지침의 각 기준을 준수하여 설계를 할 경우 종전의 「거실+2방」의 남향배치를 고집할 경우 허용되는 용적률을 다 찾기 어렵다. 남향 판상형에서 탈피해야 할 때도 있을 것이다. 주상복합 건축물의 탑상형(물론 세대면적이 크다는 점에 있어서 설계가 다소 자유롭지만)은 가능하고, 일반 아파트단지에서의 탑상형이 불가능하다는 것은 말이 안된다.

대지경계선 부근(12층 이하부분은 6m건축한계선을 지키고, 13층 이상부분은 그 높이의 1/4을 이격하도록 한 규정)과 6m이하 도로변 경계선(도로 경계선에서 그 건축물 높이의 1/4이격)에서는 낮은 건축물을, 단지 중앙부에는 높은 건축물을 배치하기 위해서는 탑상형이나 올림픽 아파트처럼 계단식 건축물이 등장할지도 모른다.

정남향 배치에서 현재의 인동간격을 1배를 고수할 경우 동지일 기준으로 북쪽의 아파트는 그 높이의 1/3이 영구음영이라는 사실을 과연 입주자들이 얼마나 알고 있는지 모르겠다. 그렇다면 굳이 남향을 고집하는 이유가 없지 않겠는가 하는 점이다.

① 인접지 환경을 고려한 계획

건축규제개혁이 일환으로 아파트와 인접지간 최소 6m 이상 이격하도록 한 규정이 '99. 5. 8 삭제됨과 동시에 1m도 띄우지 않고 20층 이상의 아파트가 들어

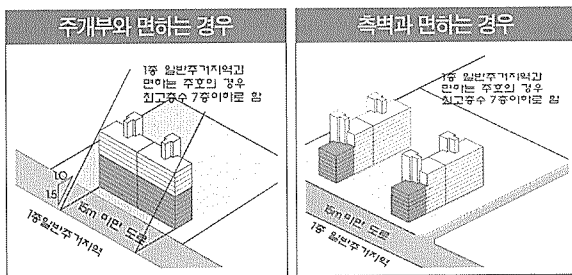
서고 있는 실정이다. 이는 주변환경이나 입장보다는 개발이익을 우선시한 현상으로 건축가의 양심이나 아파트시장의 자율로 해결될 문제가 아니라 강제 규정을 두기로 하였다.

주변을 배려함으로 기존 주거질서를 유지하고, 함께 살아가는 사회를 만드는 것이 지구단위계획에서 다루어야 할 정신의 하나이라는 것은 부인하지 않는다.

● 건립되는 주변지역이 만약 1층 전용주거지역(2층, 8m 이하)과 1층 일반주거지역(4층 이하)이라면 그에 직접 면한 아파트의 높이는 7층 이하로 건립하여야 한다. 이는 강력한 규제로 부담이 적지 않을 것이다.

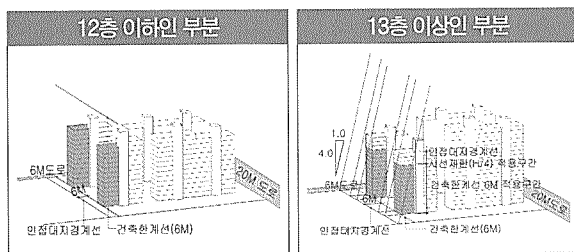
다음 그림에서 보듯이 주거구부와 직접 면하는 부분은 해당부분의 전체를, 축벽이 면하는 경우는 축벽 1개축만 7층으로 건립하여야 한다.

◇ 절대높이제한 적용예시



● 채광방향으로는 일조 기준에 의해 그 높이의 1/2이상을 띄우고, 축벽인 경우는 종전 건축법에서 규정하던 것처럼 인접대지경계선에서 최소 6m이상을 띄우도록 하고, 13층을 넘는 부분부터는 그 높이의 1/4이상 띄워야 한다.

◇ 연접부 경관처리기준 예시

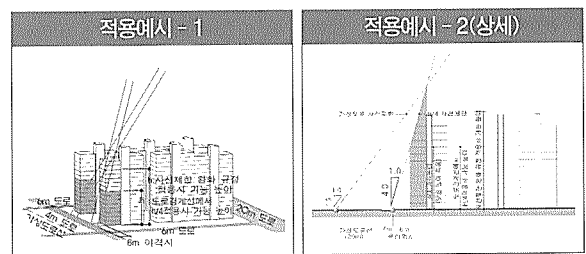


● 단지에 여러 도로가 접한 경우 좁은 도로 일지라도 가장 넓은 도로로 본다는 규정을 운영함에 있어 소규모 도로를 사이에 둔 각각의 단지중 한쪽은 그 단지가 접한 가장 넓은 도로로 보아 높이 올라가고, 나머지 마주보는 단지는 소규모 도로에 의한 높이를 제한 받을 경우 소규

모도로변의 환경이 열악해질 수밖에 없다는 점이 문제로 제기되었다.

그래서 6m이하 도로를 기준으로 하여 도로 경계선에서 떨어진 거리의 4배 이하로 건축하던가, 가장 넓은 도로에 의한 1.5배의 높이중 적은 높이를 기준으로 건축하여야 한다. 다만 6m를 초과하는 도로는 건축법령에 의한 가장 넓은 도로로 인정할 수 있게 하였다.

◇ 도로폭에 따른 적용예시



5.4. 살아있는 가로공간을 위한 설계

담장으로 폐쇄된 공간배치가 현재 전형적인 아파트 단지의 모습이다. 보도와 아파트 사이를 버려 둔 공간으로 되어 가로의 활력이 없는 실정이다. 살아있는 가로를 공동주택 단지가 만들어 주기를 바라는 차원에서 지구단위계획 심의시 제시된 건축가의 아이디어에 대한 검토를 하고자 한다.

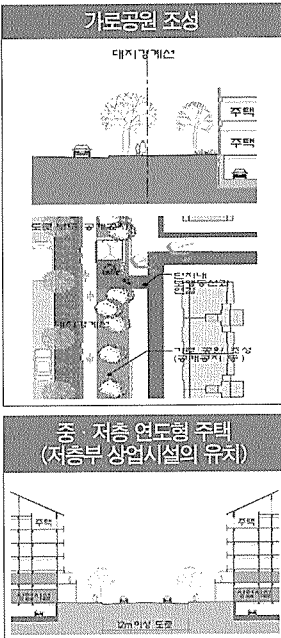
가령 가로를 따라 1, 2층은 상가로 조성한 다던가 아니면 가로공원을 조성하여 만남의 공간을 제공하는 방법 등 가로를 활성화시킬 수 있는 다양한 아이디어를 요구하고 있다. 구체적인 가이드라인을 만들지는 않았다. 건축가의 고민을 통해 더 좋은 계획안이 나올 것이라는 기대가 컸기 때문이었다. 흥미로운 계획안이 나올 것으로 기대한다. 어쨌든 건축가는 자신의 계획안으로 지구단위계획 심의위원들을 설득해야 하기 때문에 최선을 다하리라 본다. 그러나 당장에는 쉽지 않을 것이다. 지금까지 경험이 없기 때문에 설계자나 사업자(입주자) 모두가 어색할지도 모른다. 그러나 시간이 지나면 곧 익숙해지리라 본다.

5.5. 자연과의 조화를 이룬 설계

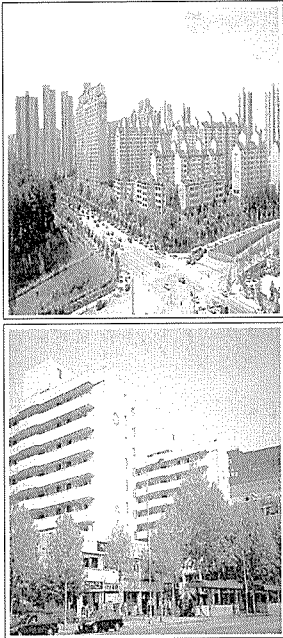
서울의 주요 산과 강은 어느 도시에서도 찾기 어려운 귀중한 자연자산이다. 그러나 이를 마구 훼손하고, 조망을 차단하는 일쯤은 대수롭지 않게 생각하던 시절이 있었다. 주택공급정책을 수행하기 위해서는 어느 정도의 훼손은 불가피한 것으로들 묵시적인 인정을 하고 있었다고 본다.

그러다가 우리는 남산에 위치한 외인 아파트를 폭파하는 장면을 목격하게 되면서 의문을 갖게 된다.

◇ 가로경관 향상계획 사례예시



◇ 가로경관 계획예시



무엇 때문에 많은 비용을 들여 이를 폭파하고(94. 11), TV중계를 통해 시민들에게 보여주는 것인가? 이벤트인가? 헤프닝인가?

해답은 서울시의 도시경관에 대한 가시적인 의지를 그렇게 표현한 것이라고 볼 필요가 있다. 그 사건이 후 경관에 대한 시민들의 높아진 관심과 함께 시책 또한 경관과 환경을 고려한 내용이 적지 않게 가시적으로 나타나기 시작했기 때문이다.

일단 경관에 대한 심의기준은 필요하다고 보았지만 이를 지표화하는 것에 대해서는 고려하지 않았다. 서울이라는 광범위한 지역을 특정한 하나의 시각으로 경관을 정의한다는 것이 얼마나 어리석은 일인지를 잘 알기 때문이다.

지침에서는 경관계획을 수립해야 할 대상범위만 정하고 그 구체적인 계획에 대해서는 건축가의 손에 맡기기로 하였다. 지구단위계획심의위원회(市도시계획위원회)를 설득할 수 있는 자료를 만드는 과정에서 스스로 문제를 발견하게 될 것이며, 또 대안도 강구할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 물론 완벽한 해결은 있을 수 없을 것이다. 공익의 침해정도와 개발이익의 침해정도를 비교하여 적절한 선에서 양보와 타협이 전제되어야만 한다. 물론 그 중간에 선 건축가의 입장은 매우 곤혹스러울 것이다. 사업주(건축주)를 설득하는 것도 쉽지 않겠지만 지구단위계획을 심의하는 위원들을 이해시키도록 하는 일은 더욱 어려울 것이기 때문이다.

경관에 대한 구체적 심의기준 없이 매스모델이나 합성사진만으로 계획가의 의도를 심의위원들이 얼마나 납득할 것이며, 또 심의과정에서 주관성을 배제할 수 없는 바 객관성을 결여할 수도 있을 것이라는 우려가 없는 것은 아니지만 그렇다고, 지표를 만들어 획일화된 경관을 만드는 것보다는 나은 것이라 판단하여 심의기준을 개량화시키지 아니하였다.

① 매스모델 만들기

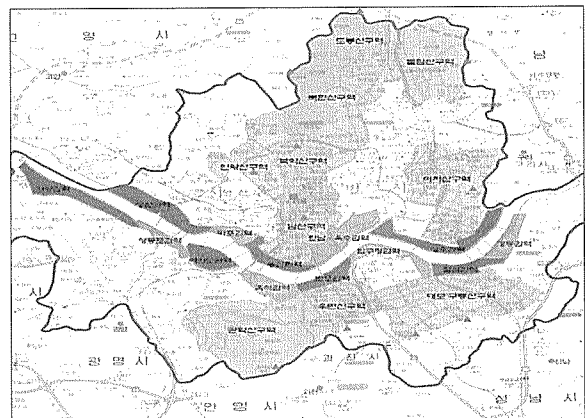
지구단위계획을 수립하는 모든 공동주택은 매스모델을 만들어야 한다. 매스모델을 만드는 그 범위는 검토구역(공동주택 건립으로 영향을 미칠 수 있는 범위로서 별도 기준에서 따로 정하고 있음)을 대상으로 한다. 그러나 매스모델을 만드는데 드는 비용이나 시간을 필요이상 들이지 못하게 흰색 스티로폼로 채색을 하지 않도록 하며, 주요건축물 위주로 작성하고, 단독주택 등 층수가 동일한 기타 건축물은 개념적으로만 표현하게 하였다.

② 합성사진 만들기

북한산·남산 등 11개의 주요 산이나 한강변 주변에 건축하는 공동주택에 대해서는 공동주택과 주요 조망대상과의 관계를 알 수 있도록 사진합성 자료를 제출하여야 한다.

해당 대상은 "서울특별시건축위원회공동주택건축심의에관한규칙", "한강연접지역경관관리방안연구", "조망가로조성기본계획" 등에서 언급된 주요 조망대상을 선정하였다. 다음 그림의 색상부분안에 해당하는 구역에서 건축할 경우 합성사진을 제출해야 한다.

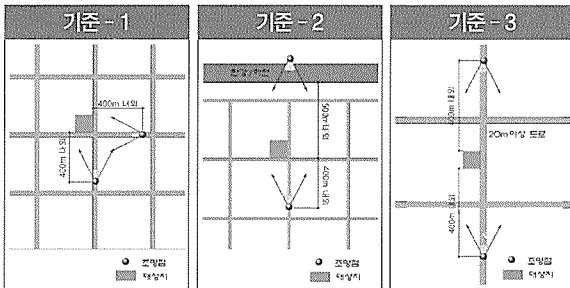
◇ 조망대상별 권역예시도



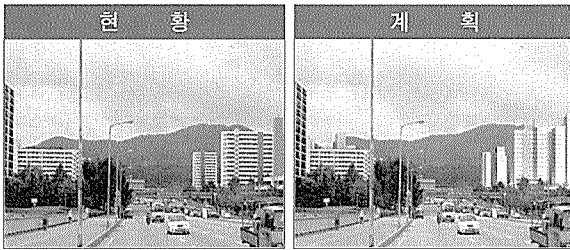
사진합성을 함에 있어 사진촬영 지점이 중요하다. 어느 한쪽이 유리하게 촬영지점을 선정하는 것을

막기 위하여 중경(中景)의 경우 계획구역 경계로부터 약 400~800m를, 원경(遠景)의 경우에는 800m이상의 거리에서 조망점을 선정한다. 건축가가 조망점을 선정함에 있어 그 이유를 반드시 설명해야 한다.

◇ 조망점 선정기준



◇ 사진합성 작성사례



5.6. 환경성 검토

모든 도시계획을 수립함에 있어 환경성에 대한 검토를 하도록 '00. 1. 28 개정된 도시계획법에서 규정하고 있다. 이는 환경에 대한 보편적인 국민의식의 변화가 법령에 그대로 반영되었음을 의미한다.

그러나 환경성이란 손에 잡히는 구체적인 것이 아니라 다소 개념적인 요소가 없지 않다는 점이다. 또한 이를 구체화하는 것도 문제가 없지 않다. 왜냐하면 아직 검증된 기초자료가 미비하기 때문에 이를 바탕으로 구체적인 기준을 만들다보면 꼬끼리를 그리려다 강아지를 그리게 되는 우를 범할지도 모른다.

일단 서울시에서는 '01. 3에 「도시계획환경성검토업무지침」을 발표하였다. 사례중심으로 설명되어 알기쉽게 되어 있지만 그러나 처음 이를 작성해야 하는 사람으로서는 당혹스러운 것이다. 원칙적으로 환경성 검토는 도시계획입안권자가 하도록 하고 있는데, 일선 행정기관의 담당 공무원중에서 이를 작성할 능력이 있는 공무원이 그리 많지 않다는 점이다. 대부분 용역전문가의 힘을 빌려 환경성을 검토할 것이다.

지구단위계획도 도시계획임으로 반드시 환경성 검토가 이루어져야 한다. 물론 공동주택 건립을 위한 지구단위계획도 예외일 수가 없다.

환경성검토 지침중 계획구역의 특성과 지구단위계획의 내용에 따라 구분하여 작성하고, 환경성 검토지침의 내용에 따라 기본적으로 검토하여야 할 필수 항목과 지구단위계획시 세부 검토가 필요한 항목을 구분하여 지침 적용의 객관화를 도모할 필요가 있다. 대개 다음표와 같이 구분할 수 있을 것이다.

◇ 환경성 검토 항목

구분	내 용	주 요 내 용		지침 적용
		자연환경분야	생활환경분야	
기본 검토 항목	• 지구단위계획작성시 1차적으로 검토가 필요한 항목 (관계전문가의 도움없이 비교적 쉽게 검토할 수 있는 항목)	토양포장, 우수 유출, 지형변동, 절성토균형, 녹지변동, 녹지체계, 습지보전, 비오름변화	환경오염 대책 (폐기물처리등) 기존수목의 보존 및 이식	규제적 지침으로 적용
세부 검토 항목	• 세부검토가 필요한 항목 (전문가의 도움이 필요한 항목)	습지보전, 우수 유출	동/식물, 소음, 일조, 에너지, 바람	유도적 지침으로 적용

6. 공동주택 건립에 있어서 지구단위계획에 거는 기대

과연 공동주택까지도 지구단위계획으로 컨트롤해야 할 입장에 대해서는 이미 서두에서 밝힌바 그대로이다. 그러나 이를 운영함에 있어 지금까지 도출된 몇 가지 문제를 들여다 볼 때 걱정스럽지 않은 바가 아니다.

① 과도한 규제에 대한 해당 주민들의 불만이 만만찮다. 2003. 6. 30까지 일반주거지역의 종을 세분하지 아니할 경우 300%의 용적률이 가능함에도 지구단위계획을 통해서 종을 세분하도록 강제하고, 제3종으로 지정된다하더라도 250%로 하향된 용적률로서는 주민부담이 너무 과중하여 재건축을 아예 추진하지 아니할 경우도 없지 않다는 점이다.

뿐만 아니라 250%의 용적률마저도 지구단위계획심의과정에서 하향 조정될 것이라는 불안으로 계획에 대한 투명성이 확보되지 아니하여 개발방향에 대한 예측이 불가능하다는 것이다.

② 구역을 지정하고 계획을 수립하기까지 필요한 기간이 너무 과도하여 사업성에 상당한 피해를 초래

한다는 점이다. 지금까지 안전진단과 조합설립, 건축심의가 고작인데 지구단위계획을 수립하기까지 최소 6개월에서 1년 정도 더 추가됨에 대한 불만이 적지 않다는 점이다.

서울시는 주민제안을 통하여 지구단위계획을 추진할 경우 구역지정과 계획수립을 동시에 추진하도록 하여 그 기간을 1/2로 축소시키고, 또 심의 과정에서 건축위원회와 도시계획위원회를 통합운영하고, 일정규모 이하에 대하여는 자치구 도시계획위원회 심의에서 처리하게 하고, 기 결정된 내용의 지구단위계획의 경미한 변경은 자치구에 권한을 위임하는 등의 최선의 조치를 취하고 있지만 그래도 불편함은 남을 것이라 본다.

③ 건축사의 업무가 과중하다는 점이 또 하나의 불만이다. 설계비조차 받을 수 없는 현실에서 지구단위계획수립을 위한 비용마저도 건축사의 부담이 될 것이라는 것이다. 그러나 만약 지구단위계획을 수립할 수 있는 자격을 특정인으로 한정해 버리면 그 특정인에게 건축사는 귀속되고 말 것이다. 그렇게 되면 더 비참한 위치로 전락하고 만다. 사실 지구단위계획은 건축을 전제로 한 계획이기 때문에 건축전문가이외에 더 잘 계획을 수립할 수 있는 자는 없다고 본다. 그러나 많은 건축사들은 지구단위계획이 건축사의 과외 업무로 인식을 하고 있다는 점이다.

④ 많은 사람들이 이러한 규제위주의 정책들이 정권이 바뀌면 사라질 것이라고 기대감을 갖는다는 점이 문제다. 그러나 과연 그럴까? 필자의 생각은 그렇지 않다는 점이다.

직접적인 규제를 당하는 건축분야의 사람들은 목소리는 크지만 전체 인구의 극소수에 해당한다는 점이다. 반대로 쾌적한 환경에 대한 기대감을 갖는 대다수 사람들은 목소리를 죽이고 있지만, 이를 등에 업은 시민단체들은 결코 물러서지 않을 것이다. 이미 그들은 그들이 갖고 있는 힘의 위력을 경험하여 잘 알고 있다는 점이다. “동강 살리기”, “일산의 러브호텔 축출”, “용인 죽전의 그린벨트 살리기” 등등 그들의 손길을 통해 이룬 그 위력을 결코 어떤 정권과도 바꾸려하지 않을 것이기 때문이다. 이미 환경과 경관에 대한 문제는 국내문제만 서울만의 문제가 아니라, 전세계적인 지구적인 문제이기 때문에 쉽사리 변경될 대상은 아니라고 본다.

더구나 2002년 우리나라의 주택보급율이 100%에 달한다는 점, 이제 건설경기가 경제활성화에 큰 도움이 되지 못하는 선진국형 경제체제로 전환되고 있다는

점, 재개발·재건축의 활성화가 경제에 미치는 영향이 극히 미미하다는 점(’01.6 삼성경제연구소 보고서) 등을 감안한다면 결코 정부가 「지속가능한 개발」, 「환경친화적인 개발」 정책을 포기하지 못할 것이기 때문이다.

그러나 많은 사람들이 2002년의 선거를 통해서 이러한 친환경정책이 바뀌지리라 기대하고 있다는 점이다. 건설경기활성화를 꿈꾸는 사람들의 입장에서 당연한 기대인지는 모른다. 그러나 과연 그러한 일이 일어날 수 있을 것인가에 대해서는 두고 볼 일이다.

앞으로 서울시는 지구단위계획이 조기에 정착하기 위해서 최선을 다해야 할 것이다. 운영과정에서 경직성에서 탈피하여야 하며, 법과 제도의 개선이 필요하다면 과감히 고쳐나가야 할 것이다. 전문가를 양성하고, 건축사 등 종사자에 대한 교육과 홍보도 아울러 전개하여 지구단위계획에 대한 공감대를 확산시켜 나가야 할 필요가 있다고 본다. 규제와 적절한 인센티브(give & take)를 통해서 개발의지를 잃지 않게 하는 것도 행정이 해야 할 일이라고 본다. 그러나 무엇보다도 시민들의 참여없이는 불가능한 일인 것이다. ㉨

필자주

이 글은 2001. 5. 8 발표한 「서울시 공동주택관련 지구단위계획수립지침」을 중심으로 작성된 것임.