

서울시 지구단위계획의 운용에 관한 연구

A Study on the Building Use Control of Seoul in District Units Plan

심재헌* 이재국**
Shim, Jae Heon Lee, Jae Kook

Abstract

Our country did not illustrate and reverse by a city planning law department construction Buddhist priest's robe dual setup the urban setting to be regulated, it came. The city planning law as the high position system of space planning mainly provides the use and a size of the land, the construction law the detail contents of site undergarment concrete location and the form back is provided and of course, regarding the structure which relates with the designation of concrete building use in him and the immediacy back. These two laws are come by a trade name complement and a function sharing role in order for the affirmative development of the city to become accomplished, being used.

To necessity of District unit plan the general causal government employee all it is sympathizing, it relates it goes to extremes and with the maintenance of endurance environment and many portion with charge Sikkim also the fact that it is the criticism which relatively is negative in duty of administrative origination is fact in the people. But realization of plan hazard the execution of the public section which stands will be important, it will reach and the public section execution plan of the autonomous nine dimension for must be prepared. The next research that the individual globe plan and development actual condition actual proof and the research which it analyzes system is necessary with base, sees the general operation evaluation of Seoul District unit plan.

키워드 : 지구단위계획, 도시계획, 상세계획, 재정비

Keyword : District unit plan, City plan, Details plan, Rearrangement

서론

1.1. 연구의 목적

우리나라의 도시지역은 도시계획법과 건축법의 이원적 체제에 의해서 도시환경이 규제되어 왔다. 도시계획법은 공간계획의 상위체계로서 주로 토지의 용도와 규모를 규정하고, 건축법은 부지내의 구체적인 위치와 형태 등의 세부내용은 물론, 구체적 건물용도의 지정과 그에 관련된 구조와 안전등에 관하여 규정하게 된다. 이 두 법은 상호 보완적이고, 기능 분담적인 역할에 의해서 도시의 긍정적 개발이 이루어지도록 운용되어 오고 있다.

각기 다른 법령에 의해 계획이 수립되고 운영되어 온 「도시설계」와 「상세계획」이 2000년 도시계획법 시행

령의 전면개정과 함께 「지구단위계획」으로 통합되었고, 건축법에 규정되었던 용적률 등이 도시계획법에 규정되면서 그 내용이 대폭 조정되었다. 이와 같은 제도적, 사회·경제적, 도시공간구조적, 시민의식 등의 여건변화에 따라 종전에 수립한 도시설계나 상세계획을 그대로 운용하는데 현실적인 어려움이 제기되고 있어, 종전 도시설계 및 상세계획의 조속한 재정비의 필요성이 제기되고 있다.

이에 본 연구의 목적은 서울시에서 지정한 도시설계구역 및 상세계획구역의 현황 및 특성과 도시설계 및 상세계획의 사례를 선정하여 종합적으로 정리하고, 두 제도의 운영실태를 조사 분석하여 향후 지구단위계획 제도의 바람직한 활용을 위한 개선방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

1.2. 연구의 범위 및 방법

지구단위계획은 일반 도시계획과는 달리 특정 지역의 특수한 문제를 해결하기 위한 특별한 계획이라고 할 수 있기 때문에 이를 일반적인 하나의 잣대로 평가하는 일은 쉬운 일이 아니다. 그러나, 당초의 지구지정 목적에

* 정회원, 동국대학교 건축공학과 석사

** 정회원, 서일대학 건축과 조교수

※ 본 연구는 2003년 서일대학 교내연구비의 지원을 받아 연구되었음.

비추어 얼마나 이를 달성하고 있는지를 살펴보는 것은 가능하다고 할 수 있다. 따라서 계획 내용 속에서 주로 어떠한 내용이 중요하게 다루어지고 또 실현되고 있는가, 반면에 큰 의미를 가지지 못하는 내용은 무엇이며, 또 실현에 어려움을 겪는 내용은 무엇인가에 대해 평가·분석해 보고자 한다.

첫째, 기존 도시설계·상세계획 계획사례 분석을 통한 특성분석 도시설계·상세계획 관련 법규 및 조례, 운영지침 등의 제도적 변화에 대한 조사 및 정리, 그리고 서울시에서 집행중인 지구단위계획 보고서·결정도서 등의 계획과 집행에 관한 자료를 정리·분석한다.

둘째, 대표적인 사례지역을 선정하여 계획수립 단계별 사항에 관하여 증점적으로 분석한다.

셋째, 지구단위계획의 향후 수립과정에 관한 바람직한 운영방안에 대하여 제시한다.

2. 지구단위계획¹⁾의 이론적 고찰

2.1. 지구단위계획의 도입배경

개별 필지에서 일어나는 매우 작은 건축행위를 도시 전체를 대상으로 하는 큰 수단인 도시계획만을 가지고 효과적으로 조정할 수는 없다. 이에 따라 도시계획과 건축 사이를 매개하는 중간적 계획수단으로서 1980년에 도시설계제도와 1991년 상세계획제도가 도입되게 되었다. 그러나 유사한 기능을 하는 중복된 제도라는 논란과 함께 새롭게 통합 정비 되고 지구차원의 계획기능이 강화된 제도적 장치가 필요하게 되었다. 이러한 필요에 따라 법적 도시계획으로서 새롭게 자리 매김하게 된 것이 지구단위계획의 제도이다.

한편, 우리나라에서는 건축분야에서 먼저 1981년에 건축법 8조 2항에 도시설계라는 새로운 제도를 도입하였으나 그 뒤 10년 동안의 도시설계 시행과정에서 다양한 문제점들이 들어 나기 시작하였다. 이로 인해, 1980년대 도시설계 제도와 동시에 논의되었던 상세계획이 1991년 도시계획법 개정을 통해서 도입되었다.²⁾

우리나라에서 1981년대 도입된 도시설계는 1991년 시행된 도시계획법 전면개정을 통해 큰 변화를 갖게 되는데, 먼저 도시계획법 체계하에서 도시설계지구로 지정할 수 있게 되었고, 지정 후 10년 이상된 지역에 대한 재정비 조항이 만들어졌다. 또한 이 개정을 통하여 상세계획이 도입되게 되었다. 그러나 성격이 비슷한 제도가 동시에 시행되면서 또 다른 양상의 문제들이 발생되었고, 2000년 7월 1일을 기점으로 도시계획법 개정을 통해 도시설계와 상세계획을 통합한 지구단위계획이 수립되었다.³⁾

1) 지구단위계획제도는 종전의 건축법에 의한 도시설계제도와 도시계획법에 규정하고 있던 상세계획제도를 2000.1.28 개정된 도시계획법(2000.7.1시행)에서 발전적으로 통합·개편한 제도이다.

2) 지구단위계획의 이해와 활용, 한국도시설계학회세미나, 2000.5

3) 건설교통부, 지구단위계획 수립지침, 2000.8

2.2 지구단위계획의 개념과 위상

지구단위계획의 지정목적⁴⁾은 「도시계획 수립대상 지역의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립한다」이라 명시되어 있고, 토지이용을 구체화·합리화하기 위하여 광역도시계획, 도시기본계획 등 상위계획과 도시지역 전체를 대상으로 수립하는 도시계획(재정비) 및 관련계획의 취지를 반영하는 계획이다. 따라서 지구단위계획은 도시계획의 일종이다. 도시계획법에는 도시지역, 도시기본시설, 도시계획시설, 광역시설, 공동구, 도시계획시설사업, 도시개발사업, 재개발사업, 그리고 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획의 내용 등이 모두 포함된다. 또한 지구단위계획구역과 지구단위계획은 모두 도시계획의 일종으로서 도시계획절차로 수립된다는 것을 정의규정에서 나타내고 있다.

표 1. 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획의 비교

구분	제1종 지구단위계획	제2종 지구단위계획
대상 지역	신규개발사업지구, 용도지역 해제지구 등 집약적 토지이용이 발생하는 곳	계획관리지역과 개발진흥지구
지역 목적 및 기능·미관의 증진	토지이용의 합리화·구체화	도시화가 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리를
행위 제한	일부 완화	1종보다 완화범위를 확대
계획 수립	도시관리계획으로 수립	도시관리계획으로 수립

2.3 지구단위계획의 특성

지구단위계획은 도시계획의 절차를 통해 수립되지만, 도시지역의 일부에 대해 구역을 지정하고 계획을 수립하기 때문에 보편성과 확실성을 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 도시지역의 일부에 대해 대통령령이 정하는 한정된 사항만 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. 일반 도시계획이 보편적이고 확실적인 건축행위를 제한하는 평면계획이면 지구단위계획은 가구·획지, 건축물, 경관, 광장, 공원, 주차장, 공공공지

4) 국토의계획및이용에관한법률 제2조 5호

등의 각종 소규모 도시기반시설 등에 대한 차등적인 접근을 통해 3차원의 집합형태에 대한 관심 속에서 만들어지는 공공 공간과 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 미래의 개발패턴을 조절할 수 있는 조정계획이다. 「국토의계획및이용에관한법률⁵⁾」에서는 주민에 의해 지구단위계획구역의 수립과 계획 작성이 가능하며, 이를 통해 부분적으로 지역특성과 지역민의 요구를 반영할 수 있게 되었다. 특히 '특별계획 구역'의 도입을 통해 도시환경의 지속적인 변화과정 속에서 나타나는 새로운 기술의 반영과 문제 해결을 시도해 볼 수 있는 조정적인 계획의 성격을 가지고 있다.

3. 서울시 지구단위계획 운영현황

3.1 도시설계로 작성된 지구단위계획 운영현황

(1) 도시설계⁶⁾의 목적 및 성격⁷⁾

도시설계의 목적, 성격 및 정의는 91년 건축법 전면개정에 의해 법적 지위가 상승했다. 1개 조항에서 1개의 장으로 격상하였고, 이에 따라 제도로써 필요한 조항에 체계적으로 정리·보완되었다. 하지만 그 목적과 계획적 성격에 대해서는 큰 변화가 없었으며, 도시설계의 목적 및 성격과 관련하여 80년대 초와 다른 점을 굳이 지적하자면, 도시설계의 성격에 대하여 80대는 계획내용의 측면에서 기술한데 비하여 90년대는 계획을 강조하고 있어 보다 그 계획적 성격을 명확히 하고 있다는 점일 것이다.

(2) 구역지정 대상 및 절차

① 수립대상구역 명칭

도시설계의 수립대상구역은 도입 초기에는 '도시설계를 수립하여 공고한 구역'과 같이 애매하게 표현되어 특별한 명칭이 부여되지 않았으나, 일반적으로 도시설계구역으로 불렸다. 하지만 90년대 도시계획법의 도시설계지구⁸⁾로 지정하게 되면서부터 도시설계지구로 명칭이 정해졌고, 그후 99년 법개정에서는 지정절차의 변화가 없었음

에도 불구하고 지구가 아닌 구역으로 변경하여 도시설계 구역으로 불리게 되었다.

② 구역지정절차

80년대의 도시설계는 도시설계를 수립한 후, 공고하는 계획의 결정과 구역의 지정이 동시에 진행되었다. 따라서 지구를 별도로 정할 필요가 없었고 이에 따라 도시설계지구와 같이 구역의 범위를 명확히 할 필요가 없었다. 반면에 90년대의 도시설계는 도시계획법에 근거하여 면적, 도시설계지구를 도시계획법에 의한 지구지정 절차를 통해 지정한 후, 일정기간 내에 계획을 수립하여 결정하게 되었으며 도시계획과 건축이 연계가 도모되었다.

③ 대상범위⁹⁾

대상범위는 80년대 도심부 또는 간선도로변 등을 중심으로 하던 것이 91년 법개정을 통해 '도시의 기능 및 미관의 증진을 위하여 필요할 구역'으로 확대되었고, 99년 법개정을 통해서도 도시 등의 개발사업구역 등을 포함하는 대상으로 크게 확대되었다.

(3) 서울시 도시설계 지정현황

서울시는 2002년 6월 현재 25구에 걸쳐 94개 지구를 대상으로 지정되어 있다. 앞서 언급 했듯이, 97년 이전에 26개 지구가 지정되었고 98년도에 38개 지구, 99년도에 16개 지구, 2000년도에 5개 지구, 2001년도에 2개 지구, 2002년도에 9개 지구가 결정되었다.

표 2. 서울시 도시설계 지정현황

구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	소계
도시설계	부도심		1	1	1				1	4
	지역중심				1					1
	지구중심				3	12	5	3	2	25
	생활권				6	23	10		2	41
	기타	4	4	4	3	1	1	2		4
계	4	4	5	13	38	16	5	2	9	94

* 자료 : 서울시 도시관리국 홈페이지 참조

지구의 지정은 토지이용을 극대화하거나 지역의 특성을 살리기 위한 개발목표를 개별 필지와 건축물에 구체적으로 반영하고자 하는 일단의 지역을 대상으로 하고 있다.

5) 2002.2.4 제정 법률 제6655호 건설교통부

6) 도시설계가 실질적으로 운영된 것은 1983년도 이후부터이며, 서울시의 경우 도심부지구와 잠실지구를 시작으로 1990년까지 총 11개소를 도시설계구역으로 지정하여, 계획내용도 확정하였다.

7) ① 건축법 제8조의2(도심부내의 건축물에 대한 특례) 3항 81.2.24

- 도시설계는 도시의 기능 및 미관의 증진을 위한 장기 종합계획으로서 도시계획에 의한 도시계획시설 및 토지이용계획 등을 구체화하고 건축물 및 공공시설의 위치·규모·용도·형태와 공간의 활용 등에 관하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 작성하여야 한다.

② 건축법 제8장 도시설계 등 중 제60조(도시설계) 90.1.18

- 도시설계는 도시계획에 의한 도시계획시설 및 토지이용 등에 관한 계획, 건축물 및 공공 시설의 위치·규모·용도·형태 등에 관한 장기적인 종합계획으로서 도시의 기능 및 미관의 증진을 그 목적으로 한다.

8) 도시설계지구는 도시계획법시행령의 개정(91.5.11)을 통해 신설됨

9) 건축법 제8조의2 '도심부내의 건축물에 대한 특례' 81.2.24 개정, 도시계획법 제18조 및 동시행령 제16조

표 3. 주요자치구별 도시설계구역 면적 분포 현황

자치구	강남구	강북구	강서구	관악구	노원구	도봉구
면적(m ²)	11,267,673	482,170	1,157,136	1,261,800	478,105	169,530
자치구	마포구	성동구	성북구	송파구	양천구	은평구
면적(m ²)	758,400	48,630	173,828	2,402,441	1,321,832	331,068
자치구	동대문구	동작구	중구	종로구		
면적(m ²)	270,960	39,422	67,763	2,721,830		

※ 자료 : 서울시 도시관리국 홈페이지 참조

위의 표에서와 같이 강남구는 11,267,673m²의 면적이 지정되어 있으며 이는 도곡동 410, 개포동 660, 일원동 619번지 일대의 개포택지개발구역(4,903,350m²)의 지정이 큰 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다.

개포택지개발구역은 강남구 도시설계지구 전체의 43.5%에 해당하며 도시설계구역 전체 면적에 약16%에 해당하는 면적이다. 강남구는 도시설계지구 전체면적의 36.5%에 해당한다.

3.2 상세계획¹⁰⁾으로 작성된 지구단위계획 운영현황

1991년 12월 도시계획법의 개정을 통해 상세계획제도가 도입되어 비로소 도시계획과 건축계획 사이의 간격을 메울 수 있는 계획적인 수단을 갖게 되었다. 상세계획은 도시 계획의 구체화 수단으로 도시계획 체계내에 자리매김 함으로써 도시계획과 건축계획의 중간적 계획으로서 역할을 수행할 수 있게 되었다. 따라서 계획체계를 보면 도시기본계획-도시계획-상세계획의 계획체계가 갖추어졌다고 할 수 있다.

(1) 상세계획의 목적 및 명칭

상세계획의 목적¹¹⁾은 도시지역안에서 토지이용을 합리화하고 도시의 기능·미관 및 환경을 효율적으로 유지·관리하기 위함이며, 도시설계의 '도시의 기능 및 미관의 증진'의외에도 토지이용의 합리화, 도시환경의 효율적 유지·관리로 개념적인 확장과 함께, 특히 유지관리계획으로서의 성격을 나타내고 있다.

(2) 상세계획의 지정대상

역세권을 제외한 모든 대상이 공공 중심의 개발사업에 의한 지역과 일치하고 있어 개발사업에 대한 공공성을 증진시킬 것을 목적으로 하고 있으며 역세권 지역의 경우, 급격한 변화에 대응하려는 의도가 엿보인다.

(3) 서울시 상세계획 지정현황

표 4. 서울시 상세계획 지정현황

구분	1998	1999	2000	2001	2002	소계	
도시설계	도심	-	-	1	-	2	3
	부도심	1	1	1	-	3	6
	지역중심	-	-	1	2	5	8
	지구중심	-	1	7	9	12	29
	생활권	1	1	4	1	7	14
	기타	-	1	1	2	3	7
	계	2	4	15	14	32	67

※ 자료 : 서울시 도시관리국 홈페이지 참조

2002년 6월 서울시내에 지구단위계획구역 중 상세계획구역은 총 67개소로 그 면적은 14.93km²(약 450만평)로서 행정구역 면적의 2.46%에 이르고 있다. 면적이 가장 넓은 구역은 용산구역으로 3,310,000m²이고 최소구역은 지구중심인 아현구역으로서 9,200m²이다. 상세계획구역중 10만 m²를 넘는 곳은 37개소로서 과반이 넘고 있으며 5개구역 이상을 지정하고 있는 자치구는 동작구, 광진구, 서대문, 영등포, 중랑구, 종로구 등이다.

표 5. 주요자치구별 상세계획구역 면적분포 현황

자치구	강남구	강동구	강서구	구로구	광진구	중랑구
면적	27,450	201,900	114,000	1,204,830	895,570	1,228,000
자치구	서대문구	성동구	서초구	성북구	은평구	용산구
면적	305,930	288,800	240,810	506,000	571,910	3,684,000
자치구	동대문구	동작구	영등포구	종로구	은평구	용산구
면적	243,200	685,300	1,727,008	952,700	571,910	3,684,000

3.3 지구단위계획의 재정비 사례조사

1. 사례조사 대상지 선정

(1) 사례조사의 목적 및 대상

사례조사의 목적은 지구단위계획 구역내 실제로 건축되어진 대상에 대해 정확한 조사를 통해 지구단위계획의 계획내용과 실제간의 차이와 문제, 그리고 효과 등을 분석·과약하는 것이다. 이를 위해 서울시 196개 지구단위계획구역 중 2002년 6월 30일 기준으로 계획이 결정된 164개 구역을 대상으로 조사하였다.

(2) 사례조사 대상지 선정

전체 지구단위계획구역 중 2002.6.30 기준으로 계획결정된 구역을 1차로 선정하였고, 이 중에서 동일한 시점을 기준으로 계획결정후 3년이상 경과된 구역을 2차로 선정하였으며, 이 중에서 적용제도와 공간위계, 해당 자치구 등을 고려하여 3차로 선정하였다. 선정기준을 통해 선정된 사례조사대상은 돈화문로지구¹²⁾, 남현지구¹³⁾를 선정하

10) 상세계획은 도시계획법의 체계가 도시기본계획, 재정비계획체계에서 지구단위의 상세계획체계로 그 체계를 갖추게 되었으며, 도시계획법시행령 개정이 1992.7에, 상세계획 수립지침이 1994.4월에 제정되면서 제도적 틀을 갖추게 되었다.

11) 구 도시계획법 제20조의3 1항에서 규정

12) 돈화문로지구(지구중심, 종로구, 도시설계)

13) 남현지구(지구중심, 관악구, 도시설계)

여 조사를 실시하였다.

2. 돈화문로지구 지구단위계획 제정비 사례

(1) 개요

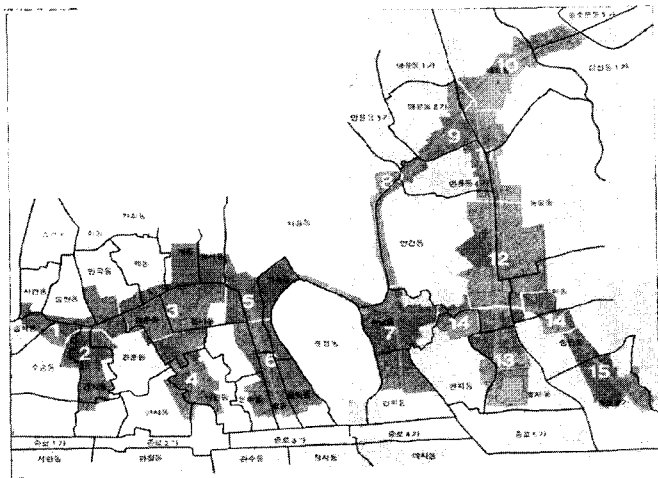
① 대상지 개요

돈화문로 지구(이하 '대상지')는 율곡로/대학로 지구단위계획구역중 돈화문로 구역에 해당되고, 대상지 면적은 151,750㎡(45,905평)에 이르며, 용도지역/지구상 일반상업지역과 중심지 미관지구에 해당된다.

② 대상지 성격

대상지는 도심역사문화벨트의 중심지역으로서 역사적 의미가 있는 도시조직의 특성을 갖고 있다. 현재에는 용도침입에 따라 주상혼합지역의 특색을 갖고 있다. 돈화문로 주변지역은 기능적으로 도심 중심지구의 보완 기능을 하고 있는 오랜 역사를 지닌 곳이다.

현재는 그 흔적을 찾아볼 수 없으나, 운니동, 운현 등의 지명에서 유래하는 것으로 알 수 있듯이, 안개가 많고 청계천으로 이르는 물길에 있었던 곳이다. 대상지는 옛 한양의 중심지역으로 대상지 내에 산재한 역사환경의 가치 뿐 아니라, 전체 역사환경의 일부로서의 가치를 지니며, 옛 한양의 가로체계 및 공간구조를 거의 그대로 유지하고 있다.



<그림 3-1 율곡로/대학로 지구단위계획구역>

③ 도시공간구조 측면의 돈화문로 일대의 변화

1934년 조선시가지 계획령에 의해 서울의 도시구조와 형태는 근대화되어 갔다. 그러나 이 시기 돈화문로는 시가지 정비의 주로 종로이남지역에 집중하였으므로 도시정비의 영향력이 크게 미치지 못하여 한성부 시대의 도시조직이나 가로체계 등 당시의 공간구조가 그대로 남아있게 되었다.

종로변의 도심 상업세력이 확장되어 종로 고유의 도시 조직을 많이 훼손시킨 반면, 돈화문로의 개발압력은 상대적으로 낮아 주거 기능이 대체로 유지되었다.

현재에는 주거 외에도 상업, 문화 및 업무 시설이 혼재되어 있고, 주변지역은 역세권으로 관련 시설들이 많이 밀집되어 있다. 최근에는 몇몇 현대식 건물이 들어서고

있으며, 상업가로가 형성되어 있다.

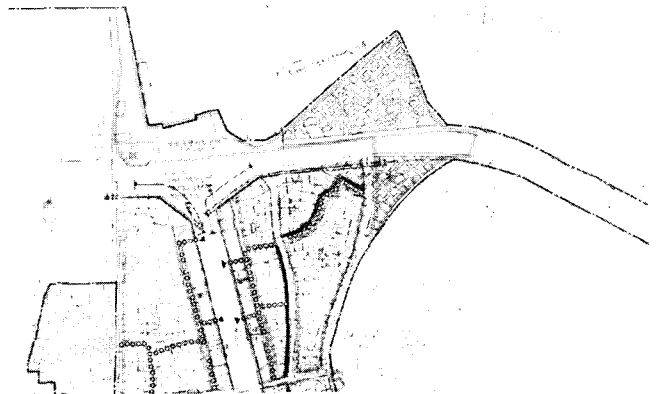
가구 및 필지를 살펴보면, 과거 대상지는 돈화문로와 피마길이 형성되었고, 그에 따라 가로주변으로 정연한 필지형태를 띠고 있었다. 그 내부로는 자연발생적으로 세가 로가 형성되어 부정형 필지로 구성되었다.

토지이용측면에서 대상지는 그 위치상, 양반이나 행정 관서 관리의 주거지가 형성되었던 곳으로 현재에도 주거의 모습이 대체로 유지된 곳이 많다. 그러나 내부 주거환경이 열악해지고 부적합용도가 침투함에 따라 토지이용의 변화가 일어나고 있으며, 특히 순라길변에는 불허용도의 입지가 가속화되고 있다.

④ 돈화문로의 역사적 특징

왕이 다니는 길이라는 종묘대제는 조선시대에 종묘에서 거행되던 제례는 1년에 다섯 번 정해진 때에 왕이 직접치르는 향사와 속절, 삭망에 이르는 향사 외에 종묘에 와서 빌거나 고하는 기고 의식, 새로운 물건이 나왔을 때 종묘에 신물을 바치는 친선 의식, 그리고 왕세자, 왕비, 왕세자빈이 종묘 영녕전에 와서 비는 알묘(謁廟)의식이 있다. 어가행렬은 조선시대의 왕이 종묘대제에 참석하기 위해 궁궐에서 나와 종묘에 이르는 의식으로 현재에는 매년 5월 첫째주 토요일 종묘제례와 함께 재현된다.

⑤ 기본구상



<그림 3-3 돈화문지구 중심 기본구상>

대상지는 창경궁과 종묘, 탑골공원 등 많은 역사환경으로 둘러싸여 있다. 서쪽 방향의 주변으로 주거와 일반 상업들이 분포하고 있어 도시 내 주거가 활용되고 있음을 볼 수 있다. 또한 대규모 오피스 건물이 입지하고 있다.

(2) 종전 지구단위계획의 운용 현황 및 문제점

① 현 지구단위계획 지침의 특성

보전, 조성, 정비, 조정의 4가지로 구분, 소단위구역별 집단규제방식 적용되며, 지구단위계획의 지침내용으로는 대지규모, 용도, 높이, 부설주차장 설치 등 특별지침이 적용된다. 민간특별설계구역 지정되어 종로3다변으로 민간특별계획구역 지정하여 재개발사업구역지정 제한한다.

인센티브 내용(건폐율 완화)의 적용으로는 최고높이가 지정된 대지 최고 70% 이하이며, 차량진출입통로나 공공

공지 제공시, 공동주차장 제공시 제공면적에 따라 인센티브로 인한 건폐율을 완화시켜주고 있다.

② 현 지구단위계획 운용내용(98년 이후)

현 지구단위계획 지침의 특성은 개별필자별 지침을 부여하기 보다는 동질블럭특성에 따라 블록별 지침을 적용하며, 구역내 영세필지의 경우 단독개발에 따라 최소대지규모 완화내용이 대부분을 차지하고 있으며, 돈화문로변의 경우 높이계획을 완화하여 적용(지침상 높이 5층 -> 10층으로 허용)하고 있다.

(3) 재정비의 주요 이슈

개발 밀도는 가로경관 관리와 전통적 도시조직의 보존을 통해 관리하고자 한다. 가로경관관리의 내용에는 문화재와의 조화, 돌출경관 억제, 가로경관 맥락 유지가 해당되며, 가로 경관 관리를 위한 기본 방향은 종로 3가에서 돈화문 및 북한산까지의 조망가로를 설정하고 문화재를 고려한 경관 제어로서 개발규모와 건축물의 높이를 제어하고자 한다.

블록별 용도 변화에 합리적으로 대응하기 위해 주요 도로변에는 특정 업종을 중심으로 하는 특화 용도를 유도하고 이와 함께, 현재 확산 추세에 있는 보석관련용도 등 새로운 용도를 적극 수용하도록 한다. 이와 반대로, 이면부의 용도는 주거환경을 보호하고 간선 도로변의 상업시설에 대해 합리적인 상업지원 용도를 도모하도록 한다.

대상지는 도심에 위치하며 특히 주변에 많은 역사적 자원이 인접하여 위치하고 있어 대상지와 관련하여 많은 계획 및 제도들이 연관되어 있다. 따라서, 이러한 관련 계획들이 본 계획과의 조화를 도모하고, 본 계획이 타 계획에 영향을 미쳐 구역특성에 적합한 정비방향을 제시하고 조정할 수 있는 기반을 마련하고자 한다.

(4) 지구단위계획 재정비의 주요 내용

① 구역 경계의 조정

돈화문로 지구단위계획의 일부를 포함하여 추진중인 익선동 재개발구역의 경우 현주변에 비하여 개발규모가 과대하고 도시조직패턴의 상이가 있으며, 현 지구단위계획 재정비 계획내용과 적합성이 부족하여 지구단위계획 구역을 확대 추진하여 익선동 재개발사업예정지를 특별 계획구역으로 지정한다.

② 개발 밀도의 관리,

구역내 밀도관리를 위한 기본 접근 방법은 입체적으로 도시경관을 고려한 건축물의 최고높이제한과 평면적으로 대지규모의 최소/최대한도를 조정하여 입체적 밀도관리를 적용하고자 한다. 돈화문로변의 경우 돈화문, 창덕궁에 의한 문화재 보호구역 높이제한을 적용되며, 이면부의 경우 종묘에 의한 문화재 보호구역 높이제한을 적용 받으며 돈화문로변의 경우 창덕궁으로부터의 돌출경관을 방지하기 위한 최고높이는 약 7층 정도이다.

③ 인센티브 적용방안

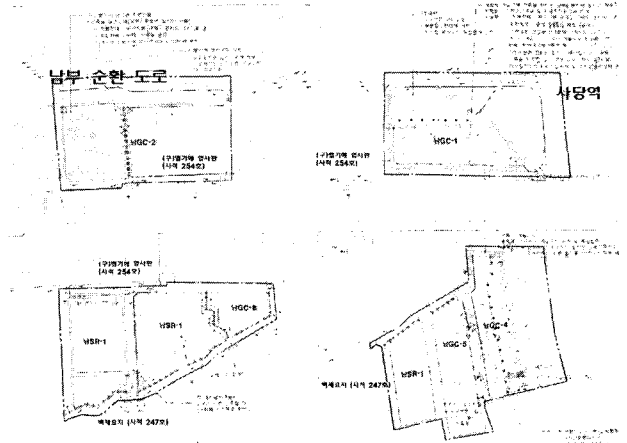
대상지의 인센티브는 용적률 계획이 수립된 기존의 다른 구역들과는 차별화된 접근이 필요하다. 즉, 대상지의 개발규모는 용적률에 의한 제어가 아니라 건축물의

높이와 건폐율에 의해 관리되고 있으므로, 인센티브의 항목 및 완화 기준은 용적률 완화보다는 건축물의 높이와 건폐율 완화를 통해 부여하는 것이 보다 합리적인 인센티브 방안이 되는 것이다.

3. 남현지구 지구단위계획 재정비 사례

(1) 개요

① 재정비 계획의 배경

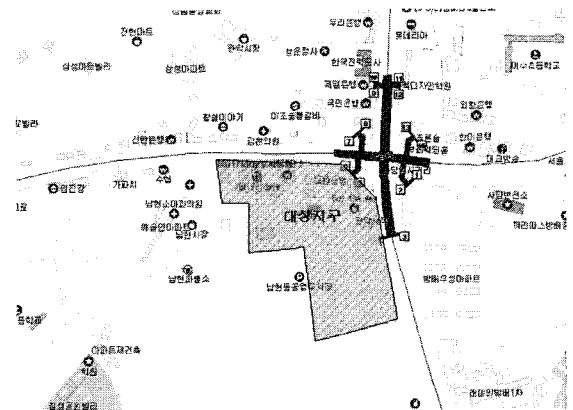


<그림 3-4 남현지구 지구단위계획 현황>

남현지구 지구단위계획 구역은 1998년 ‘남현지구 도시설계’로 수립되었고, 이후 5년 간 관련 법제 및 사회 경제적 여건의 급속한 변화가 이루어져, 재정비의 필요성이 대두되었다.

② 대상지 개요

서울특별시 동작구 남현동 1059, 1061번지 일대 주변으로 면적이 71,180㎡(약 21,532평)으로 되어 있다.



<그림 3-5 남현지구 대상위치도>

③ 대상지 입지 특성

가. 공간구조 특성

도시 공간 구조상 대상지는 서울시의 최남단에 위치한 관문으로 경기도 과천과 연결되고 서울시 중심지 체계상 사당, 남현지역 중심에 해당되며, 지하철 2호선과 4호선의 환승역인 사당역이 입지하고 있다. 남부순환도로와 동작대로의 결절부에 위치하며, 지하철 4호선의 사당

역을 중심으로 서울 남부의 중요 상권을 형성하고 있는 지역으로 과거에는 하나의 계획구역으로 운영되었으나, 자치구로의 계획업무 이관후 현재는 상당지구(동작구), 이수지구(서초구), 그리고 본연구의 사례조사대상인 남현지구(관악구)로 나뉘어져 운영되고 있다.

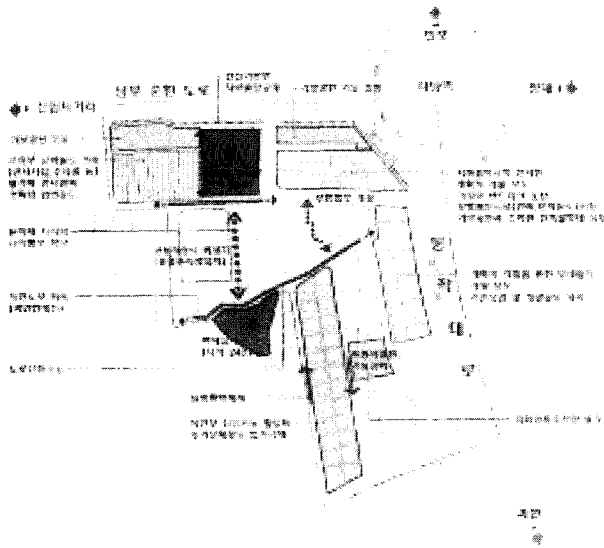
나. 토지이용특성

대상지 북쪽의 남부순환로변에는 (구)벨기에 대사관이 입지하고 있고, 업무시설 중심의 고밀 개발이 이루어지고 있다. 동측의 동작대로변은 간선변으로 소규모 판매시설 및 유흥, 위락시설들이 위치하고 이면부에는 숙박시설이 밀집하여 있다.

표 6. 대상지 물리적 현황¹⁴⁾

내 용	
대지규모	300m ² 이하-70.9%, 600m ² 이상-1.6%
건축물용도	근생시설 47.6%, 주거 31.7%, 숙박시설 11.0%, 업무시설 9.8%
용적률	100% 미만이 29.3%, 100~200%는 28.1%로 전체의 57.3%
건폐율	평균 59.4%
층수	3~5층 미만의 건축물이 43.9%, 5~10층 건축물이 30.5%
노후도	80년대 중반 이후부터 90년대 초반에 걸쳐 건축

④ 기본구상¹⁵⁾



<그림 3-6 남현지구 중심 기본구상>

남현지구의 주요 계획목표는 위와 같은 입지적 특성과 깊은 연관을 맺고 있는 것으로 보이며, 살펴보면 다음과 같다.

우선, 간선가로변 랜드마크 조성과 지하철역사와의 보행공간 연계를 위해 지하철역 주변으로 지하철역과 연계한 계획적 개발을 유도하고, 보행활동과 밀접한 판매·문화용도를 권장하였으며, 남부순환도로변 가로공원과 조화

된 건축형태를 유도하고자 하였다.

다음으로 문화재 주변에 대한 개발제한을 통해 보호와 조화를 도모하기 위해 개발규모와 건축입면에 있어 기존 문화재와의 조화를 유도하고, 문화재로의 시각통로를 확보토록 하였다.

(2) 종전 지구단위계획의 운용 현황 및 문제점

① 도시설계수립이후 개발실태

도시설계수립이후 개발실태를 살펴보면 건축행위는 총 36건이 이루어졌고, 이 가운데 신축행위는 16건이다. 대부분의 신축건물은 숙박시설과 근생시설이며, 개발규모는 5층~10층사이의 700% 이하의 범위에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.

표 7. 도시설계수립이후 개발실태

구 분	건축행위 총 36건	신축 16건
용 도	근생(17), 숙박(6), 주상복합(1), 주택(2), 업무시설(8), 근공(1), 판매(1)	근생(2), 숙박(4), 주상복합(1), 주택(1), 업무(7), 근공(1)
밀 도	용적률 : 40~549%	용적률 : 90~733%
	지상층수 : 1~8층	지상층수 : 5~15층

② 민원조정심의 분석

종전 도시설계의 운영실태현황을 살펴보면 총 21건의 민원조정심의대상 가운데 16건이 건축물의 용도변경 및 불허용도의 확대에 관한 사항이고, 획지계획의 공동건축 지침의 해제에 관한 사항이 3건임을 알 수 있다. 기타 보행동선에 관한 사항과 공공공지에 관한 사항 등이 있다.

표 8. 민원조정심의 분석

구 분	내 용	건 수
획 지	공동건축 지침의 해제	3
보행동선	공동건축해제시 대지교환과 함께 설치토로 계획된 보행자 우선도로 설치	1
공공공지	공동건축해제후 대지면적의 축소로 인해 지침의 해제	1
용 도	이면부 불허용도 확대(숙박시설변경)	16

③ 운영실태 분석결과

종전 지구단위계획의 운영실태를 간략히 정리하면, 개발압력으로 인해 간선도로변의 신축행위가 활발히 이루어지고 있고, 이면부의 숙박시설은 계단형태의 건축행위가 이루어지고 있다. 또한, 당초 보행자 우선도로로 계획했던 이면도로는 주차장화 되었고, 이면도로변의 보도 및 도로를 확보코자 지정했던 전면공지는 다른 용도로 사용되어 실효성이 없음을 알 수 있다. 또한 공동건축이 해제된 당해 필지는 신축이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

14) 서울시 동작구 홈페이지 참조

15) 서울시 동작지역 지구단위계획 2002. 8

(3) 재정비의 주요 이슈 및 기본구상

① 재정비 주요 이슈

남현지구의 지구단위계획 재정비의 주요 이슈는 도시 공간구조 측면에서 독자적인 지구중심을 형성하는데 있고, 이를 위해 인접한 동작구와 서초구와 계획의 연관성을 갖도록 계획을 수립하고자 한다.

두 번째 이슈는 개발수요에 대한 계획적 대처로서 문화재주변 고도지구의 개발수요를 수용하여 양호한 개발 여건을 마련하고자 한다. 특히, 이질용도의 확산 및 용도간의 상충을 해소하기 위한 용도규제방안의 마련이 시급하고, 이를 개선하기 위해 과도한 숙박시설 및 위락시설의 추가 입지 규제로 양호한 주거환경을 도모하고자 한다.

세 번째로 가로경관 관리방안의 마련이다. 이를 위해 전면가로와 이면가로의 가로변의 높이 규제 및 광고물규제를 통해 가로경관의 향상을 이루고, 이면도로의 주차장화를 정비하기 위해 주차소요에 대한 대응방안을 마련하여 이면부내 가로환경개선 및 주차소요 개선방안을 수립하고자 한다.

특히, 종전에 선용도지역변경과 함께 개발밀도의 조정으로 인해 문제가 발생하였던 인센티브 사항은 대상지의 여건에 적합한 개발밀도에 현실적으로 부합하는 적용 가능한 인센티브를 제시하고자 한다.

② 기본구상

표 9. 재정비 기본구상

토지이용 구상	교통동선 구상	오픈스페이스 구상
<ul style="list-style-type: none"> • 간선가각부 - 역사와 연계된 복합용도유도 • 간선가로변 - 상업기능특화 유도 • 일부 준주거/이면 상업 - 오피스형 주거 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 가로체계 / 이면부 일방통행 유지 • 보행자 우선도로의 보행환경 개선 • 시간대별 차량통행 이용 - 서비스 차량은 보행자우선도로에 특정시간에만 진입 허용 	<ul style="list-style-type: none"> • 근린공원, 가로공원, 어린이 공원 등 기존 오픈스페이스를 연계하는 녹지체계 • 보행동선과 연계된 오픈 스페이스

3.4 소결

이상과 같이 사례조사구역을 대상으로 개발실태를 살펴본 결과, 계획목표의 실현과 관련하여 용적률이나 건축물의 용도규제 등을 통해 당해 지구의 성격을 제고하려는 경향이 두드러지는 것으로 나타났으며, 이외에 공공공지 등의 지정·건축물의 형태 규정 등을 적용한 경우도 보인다. 하지만 용적률의 경우 당해지역의 실제 개발여건과 관련하여 실효성을 상실하기도 하며, 건축물의 용도나 형태, 공공공지 등은 적용 및 판단기준의 모호함으로 계획목표의 달성을 판별하기가 곤란하거나 오히려 계획의도와는 상반된 방향으로 진행되는 경우도 있는 것으로 나타났다.

전반적으로 계획목표의 실현을 위한 계획요소 등의 적용사례가 보이지 않으며, 공공부문계획의 실현사례가 거의 없는 것으로 나타났고, 지역간 현황차이에도 불구하고 계획구상 등의 계획내용에 있어 별다른 차이를 보이지

않고 있는 것으로 조사되었다. 또한 전체적으로 지침의 준수여부는 확인되지만 계획의도의 부합여부는 판별이 쉽지 않은 경우도 많은 것으로 나타났다.

4. 결론

지구단위계획의 새로운 체계에 맞게 수립되어 운영되는 계획보다 이미 종전 도시설계 및 상세계획의 성격 및 관리운영상의 특성을 전제로 계획이 수립되어 운영되고 있는 구역이 더 많아 실제 현실에서는 운용상의 혼란을 겪고 있는 실정이다. 물론 운영관리상의 문제를 해소하기 위한 많은 노력이 있었지만, 이러한 과도기적 혼란은 앞으로 재정비를 통해 정리되어 지구단위계획의 제도 및 운영관리의 체제내로 흡수·정리될 때까지 한동안 계속될 것으로 보인다.

지구단위계획으로 통합된 이후 최근 도시계획법이 국토계획및이용에관한법률로 통합·제정(2002년 1월)되고, 도시및주거환경정비법이 제정되는 등 매우 급격한 제도변화를 경험하고 있어 이 과정에서 지구단위계획의 중요성이 커지고 이에 따른 지구단위계획의 성격 및 운영체제도 변화가 요구되고 있다.

이를 위해 다음과 같이 지구단위계획의 개선방향을 위한 기본방향을 설정하였다.

지금까지의 지구단위계획은 주민과 같은 사용자 입장이 아닌 계획가·운영자 등과 같은 공급자 입장에서 수립·결정되어 온 측면이 있다. 결국 이로 인해 주민과 행정간의 갈등이 발생하기도 하고, 지구단위계획의 개선도 공급자 입장을 중심으로 전반적이고 일반적인 제도의 개선에 치중되기도 하였다. 하지만 특정지역에 대한 특정계획으로서 지구단위계획은 향후 공급자 입장이 아닌 사용자 입장에서의, 그리고 전반적인 제도의 개선이 아닌 부분적인 제도 및 운영의 개선이 이루어져야 한다.

그리고 사례를 통해 살펴본바와 같이 서울시와 자치구간의 불분명한 역할관계에 따른 갈등 및 마찰과 서울시 주도의 지구단위계획 운영으로 특정계획으로서의 지구단위계획이 서울시와 자치구간의 분명한 역할 분담과 함께 지역적 특성을 반영할 수 있도록 유연하게 운영되어야 한다.

지구단위계획의 필요성에는 일반인과 공무원 모두 공감하고 있으며, 지구환경의 정비와 관련하여 지나치게 민간에게 많은 부분을 부담시킴으로써 상대적으로 행정본연의 의무에 소극적이라는 비판이 있는 것도 사실이다. 하지만 계획의 실현을 위해서는 공공부문의 집행이 중요하며, 이를 위한 자치구 차원의 공공부문 집행계획이 마련되어야 한다.

앞으로의 연구는 서울시 지구단위계획의 전반적인 운영평가를 토대로 개별 지구의 계획 및 개발실태를 실증적이고 체계적으로 분석하는 연구가 필요하다고 본다.

참고문헌

1. 김대성, 도시설계지침의 운영실태 및 개선방안에 관한 연구, 서울대 석사, 1996
2. 김영순, 상세계획에서의 협상기법에 관한 연구 : 약수상세계획을 대상으로, 서울대 석사, 2000
3. 김영호, 「지구단위계획 평가 및 운용실태에 관한 연구」 중앙대 석사, 2002
4. 박정자, 지구단위계획의 전망과 과제에 관한 연구, 전북대 석사, 2000
5. 서봉성, 우리나라 상세계획의 내용과 지침적용에 관한 연구, 중앙대 석사, 1997
6. 이원근, 「지구단위계획에서 건축규제에 관한 연구」 단국대 박사, 2000
7. 조인성, 「지구단위 계획의 효율적 운용을 위한 연구」 중부대 산업과학대학원 석사, 2002
8. 정현순, 「지구단위계획 수립과정에 있어 주민 의견수렴방안에 관한 연구」 중앙대 석사, 2001
9. 최은지, 지구단위계획에서 용적률 인센티브 시행에 관한 연구, 서울대 석사, 2001
10. 하태경, 「능동로지구의 지구단위계획에 관한 연구」 고려대 석사, 2002
11. 황규현, 「지구단위계획 인센티브의 실효성에 관한 연구」 한양대 석사, 2002