

부산광역시 지구단위계획의 운영실태에 따른 문제점 및 개선방향에 관한 연구

A Study on the Problems and the Betterment Plan in Operating District Units Plan of the City in Busan Metropolitan

김종구*

Kim, Jong Gu

Abstract

In this paper, the problems and betterment plan in operating district units plan are studied by selecting typical case locations based on the types of district units plan of the city of Busan. According to the types, 4 locations of 'type of maintaining pre-existing district' and 3 of 'type of managing preexisting district' are selected as case locations, based on a scale and characteristics of each location. In systematical aspects of the case locations, indiscreet upward adjustment of the locations, insignificant participation of the citizens and patternization were recognized as problems. And setting accurate standards for target and range of alteration in line with usage plan of the locations would be necessarily urgent. So through the analysing process of the problems arisen from the case locations I would suggests necessary solutions to improve the effectiveness of the district units plan. And In planning aspects, the similarity between the basic directions and the object, batch-application of the density plan, inadequacy of the usage plan, allocations and patterns of structures, and color planning were recognized to have problematic points. Consequently distinguished specific operating-guidelines would be necessary to achieve the basic directions and the object of district units plan. Furthermore, the building-to-land ratio and floor space index are needed to be exactly calculated through providing accurate and logical standards for appropriate development density of structures.

Keywords : *district units plan, operating district, problems and betterment plan, analysis of pattern, practical effect*

요 지

본 연구는 부산시 지구단위계획의 유형을 바탕으로 유형별 사례대상지를 선정하여 지구단위계획의 운영상의 문제점과 개선방향에 대하여 고찰해보았다. 사례대상지의 선정은 유형별로 '기존시가지 정비형' 4개소, '기존시가지 관리형' 3개소를 각각 선정하였으며, 사례대상지를 선정함에 있어서 대상지의 규모와 입지적인 특성을 고려하였다. 사례대상지 분석결과 제도적 측면에서는 용도지역의 무분별한 상향조절, 미미한 주민참여, 유형화에 대한 문제가 나타났으며, 계획적 측면에서는 기본방향과 목표의 유사성, 밀도계획의 일괄적인 적용, 용도계획에 부적절성, 건축물의 배치 및 형태, 색채계획 등에서의 문제점이 나타났다. 대상지 분석에서 나타난 문제점을 바탕으로 지구단위계획의 실효성 개선방안을 고찰해본 결과 제도적 측면에서는 용도지역 변경에 있어 변경 대상 및 범위에 대한 명확한 기준 설정이 시급하였으며, 계획적 측면에서는 지구단위계획의 유형 세분화에 따른 차별적인 세부 운영 지침(guideline)을 마련함으로써 지구단위계획의 기본방향과 목표가 각 유형의 목적달성을 위해 설정되도록 해야 하며, 건축물의 적정개발 밀도에 대한 명확하고 논리적인 기준 제시를 통해 건축물의 건폐율(the building-to-land ratio)이나 용적률(floor space index)을 적정하게 산정해야 함과 동시에 지구특성에 맞는 건축용도 분류를 통해 지구별로 특화된 기능을 유도하는 세부적인 건축물 용도계획이 이루어져야 하며, 건축물의 획일적인 형태를 지양하고 배치에 있어서도 가능한 개방감 있도록 계획해야 한다는 결과가 도출되었다.

핵심용어 : 지구단위계획, 운영실태, 문제점 및 개선방향, 유형분석, 실효성

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

지구단위계획은 도시의 건전한 발전을 도모하기 위하여 도시내 일정구역의 토지이용을 합리화하고 도시의 기능미관 및

환경을 효율적으로 유지관리하기 위하여 토지이용의 구체화, 부족한 도시기반 시설의 확충, 입체적인 건축물 배치계획 등 공간계획을 일체적이고 종합적이며 구체적으로 수립하는 계획으로서 도시를 정비하고 환경 개선을 유도관리하는 계획이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 긍정적인 취지에

*정회원 · 부산대학교 공과대학 도시공학과 부교수 (E-mail : jkkim45@pusan.ac.kr)

도 불구하고 현재의 지구단위계획 수립에 있어서는 편입토지 소유자들의 개발밀도 및 용도지역의 상향조정 요구와 계획수립주체간의 양호한 환경 확보라는 양면성을 지니고 있기 때문에 두 가지 모두를 충족하기에는 많은 문제점을 가지고 있으며, 실제 집행에 있어서도 이러한 과제로 인해 지구단위계획의 궁극적인 목적이 훼손되고 있는 실정이다. 한편 부산시의 경우 2006년 12월 현재 지정운영중인 지구단위계획 구역은 272개소이며, 이들의 공간위계적용제도지정면적소요기간 등에 대한 특성을 살펴보면 지역간 또는 계획구역간 상당한 차이를 보이고 있어 향후 지구단위계획의 효율적인 운영을 위해서는 계획단위별 또는 입지유형별로 차별적 접근과 이에 따른 다양한 운영방식 및 정비수법이 요구되고 있다. 또한 선행연구를 통해 부산시 지구단위계획의 운영 실태를 살펴본 결과 차별적 계획 목표의 부재와 친편일률적인 계획요소 적용 등으로 인해 계획내용 및 지침의 불합리나 현실과의 괴리 등 지구단위계획의 실효성 문제가 심각한 것으로 나타나며, 이러한 지구단위계획 문제점의 상당 부분이 계획수립상위계획과의 관계 설정지구단위계획의 유형화 등과 밀접한 연관을 맺고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 향후 지구단위계획의 개선방향과 관련하여 지구단위계획의 유효화 및 차별적 운영이 중요한 과제로 대두되었다.

따라서 본 연구에서는 부산시 기존 지구단위계획의 특징들을 고찰하고 지구단위계획구역내 실제 개발설계 및 현황 등을 분석하여 건폐율, 용적률 등의 계획적 측면에서의 문제점과 용도지역 상향 등의 제도적 측면에서의 문제점을 살펴보고, 향후 새로운 지구단위계획 수요에도 적절히 대응할 수 있도록 개선방향을 제시하고자 한다.

1.2 연구의 방법 및 범위

본 연구에서 제시하고 있는 목적을 달성하기 위해서 연구의 범위를 공간적시간적내용적 범위로 구분하여 다음과 같이 한정하였다. 먼저 본 연구의 시간적 범위는 2000년부터 2006년 현재를 기준으로 하며, 지구단위계획과 관련된 규정 및 그에 따른 특성은 2006년 현재를 기준으로 한다. 공간적 범위는 부산시로 한정하였으며, 지구단위계획의 현황 및 실태를 파악하기 위한 사례대상지는 해운대구 반여동, 동래구 사직동, 부산진구 양정동, 금정구 금성동, 수영구 광안동 등의 일부 지구단위계획구역을 선정하였다. 또한 내용적 범위는 2000년도 이후부터 2006년 현재까지 부산시에서 수립한 지구단위계획 중 계획관리지역, 개발진흥지구 등이 포함된 제2종 지구단위계획구역을 제외한 272개소의 제1종 지구단

위계획구역으로 한정하였으며, 지구단위계획에서 사용되는 계획 요소 중 용도지역 변경, 건축물의 밀도, 배치 등에 관한 내용을 중점적으로 분석하였다. 본 연구의 방법으로는 문헌조사, 서적, 논문, 단행본, 간행물 등의 기존자료를 중심으로 지구단위계획의 이론적 고찰 및 부산시 지구단위계획의 지정 현황을 살펴보고, 사례지역의 선정 및 분석을 통하여 지구단위계획 사업의 문제점과 개선방향을 모색하고자 한다.

2. 부산시 지구단위계획의 지정현황 및 유형

2.1. 부산시 지구단위계획구역의 지정현황

부산시를 포함하여 전국에 지정운영 중인 지구단위계획구역은 2006년 12월 현재 4,869개소로 이중 제1종 지구단위계획구역이 2,849개소, 제2종 지구단위계획구역이 2,020개소가 지정운영 중에 있다. 이를 다시 유형별로 나누어보면 제1종 지구단위계획구역의 경우 ‘기존시가지 정비’ 구역이 1,475개소, ‘기존시가지 관리’ 구역이 458개소, ‘기존시가지 보전’ 구역이 216개소, ‘신시가지 개발’ 구역이 573개소, ‘복합구역개발’이 127개소가 지정되어 있다. 또한 제2종 지구단위계획구역의 경우 ‘주거형’이 917개소, ‘산업형’이 528개소, ‘유통형’이 22개소, ‘관광휴양형’이 403개소, ‘2종복합형’이 32개소, ‘특정 지구단위계획구역’이 118개소가 각각 지정운영되고 있다.

부산시의 경우 2006년 12월 현재 총 272개소의 지구단위계획구역이 지정·운영 중에 있으며, ‘기존시가지 정비’ 구역이 148개소, ‘기존시가지 관리’구역이 122개소, ‘복합구역개발’ 2개소가 기성시가지의 정비 및 관리를 위하여 지정·운영 중에 있다.

자치구·군별로 보면 평균 17개소의 지구단위계획구역을 운영하고 있으며, 가장 적은 구역을 운영하고 있는 자치구·군은 중구로 1개소를 운영하고 있으며, 가장 많은 구역을 운영하고 있는 자치구·군은 기장군으로 81개소를 운영 중인 것으로 나타났다. 한편, 지정현황을 규모(면적)·소요기간 등에 따라 살펴보면, 우선 지구단위계획의 지정면적별로는, 1만² 미만이 13개소(4.8%), 1만² 이상 10만² 미만이 180개소(66.2%), 10만² 이상 50만² 미만이 69개소(25.4%), 50만² 이상 100만² 미만이 4개소(1.5%), 100만² 이상이 6개소(2.2%)인 것으로 나타났다. 다음으로, 구역지정후 2006년 12월 현재까지 계획수립이 안된 163개소를 제외한 109개 구역에 대해 지구단위계획구역 지정후 계획수립까지의 소요기간을 살펴보면 1년 미만이 92개소(84.4%),

표 1. 전국의 유형별 제1종 지구단위계획구역 지정현황

구분	제1종 지구단위계획구역					
	기존시가지 정비	기존시가지 관리	기존시가지 보전	신시가지 개발	복합구역	계
전국	1,327	336	216	573	125	2,577
부산시	148	122	-	-	2	272
계	1,475	458	216	573	127	2,849

표 2. 지구단위계획이 차지하는 비중

구분	행정구역면적(a)	시가화면적(b)	지구단위계획구역면적(c)	행정구역면적대비(c/a)	시가화면적대비(c/b)
부산시	765.1 km ²	169.3 km ²	42.4 km ²	5.5%	25.0%

1년이상 5년 미만인 17개소(15.6%)인 것으로 나타났으며, 계획수립이 안된 163개소의 구역은 대부분이 강서구나 기장군에 분포되어 있는 GB해제지역인 것으로 나타났다.

2.2 지정현황으로 본 문제점 및 개선과제

부산시에서 지정·운영중인 지구단위계획 구역의 상당부분을 지역중심이나 지구중심·생활권 중심 등이 차지하고 있으며, 이러한 계획 구역의 경우 대부분 공간위계에 따른 중심성의 강화(용도지역 변경) 혹은 육성 등을 주요 정비목표로 설정하고 있어 그 외에 지역적 특성을 고려한 특별한 정비목표를 찾아보기가 힘든 실정이다. 즉, 현재 부산시의 지구단위계획구역의 지정이 대부분 중심 시가지나 상업가로 정비에 집중되고 있어 부산시가 가지고 있는 가장 큰 특징인 해안지역에 대한 지구지정이나 역사적인 지구, 역세권 주변 혹은 재래시장 주변 등의 지역 특성을 고려한 다양한 지구의 지정이 이루어지지 못하고 있다. 결국 부산시에서는 그 지역만이 가지고 있는 지역 특성을 살리지 못한채 다양한 지구지정에 대한 수요가 있음에도 불구하고千篇일률적인 지구의 지정으로 인하여 다양한 계획(정비)의 목표 설정도 없거니와 아울러 계획(정비)의 명확화와 차별화도 기대하기 어렵다. 따라서 지역적 특성을 고려한 다양한 지구의 지정(정비목표의 다양화)을 통하여 그 지역만이 가지고 있는 정체성 혹은 다양성 등을 살려야 할 것이다. 또한 강서구와 기장군 일대의 개발제한구역이 해제되면서 지정된 지구단위계획구역의 경우 대부분이 구역지정만 되어 있고 실제로 지구단위계획이 수립되어 있지 않은 실정이어서 향후 지구단위계획의 실현가능성이 미지수이다. 즉, 지구단위계획은 반듯이 실현가능성을 담보해 두고 지구의 지정 및 운영이 되어야 함에도 불구하고 행정상 필요에 의해서 지구의 지정만 시행한채 계획수립의 움직임이 없어 실제로 사업이 가시화되지 않는 문제가 발생될 수 있다.

한편, 계획구역의 규모 문제를 살펴보면 1만²m 이상 10만²m 미만의 구역지정의 경우 180개소(66.2%)로 적당하다고 판단되나 10만²m 이상의 경우 무려 73개소(27.6%)에 지구의 지정이 되어있어 광범위한 개발규모가 문제가 되고 있다. 즉, 지구단위계획 사업이 가시화되기 위해서는 일본의 마찌쯔꾸리처럼 지역주민의 적극적인 참여와 민·관·사업자·전문가 등의 협의를 통한 계획의 수립 및 사업의 시행이 이루어져야 하는데 이를 위해서는 계획 규모의 축소가 필요가 반드시 필요하다. 게다가 계획구역의 규모(1만²m 미

만부터 100만²m 이상까지), 소요기간(1년 미만부터 5년미만까지)에 있어서도 지역별로 큰 편차를 보이고 있는데도 불구하고, 실제 계획수립 및 운용단계에서 적용되고 있는 계획요소 등에서는 별다른 차이를 보이지 않음에 따라, 이를 개선하기 위해서는 계획규모에 따라 혹은 신속한 계획결정이 필요한 지역과 장기적 도시관리가 필요한 지역 등에 따라 계획의 수립 및 운영을 달리해야 할 필요성이 있다.이상에서 살펴본바와 같이 지정현황으로 본 지구단위계획의 문제점에 대한 개선과제를 정리해 보면 표 3과 같다.

표 3. 지정현황으로 본 지구단위계획의 문제점과 개선과제

문제점	개선과제
① 공간위계에 따른 구역지정	- 공간위계에 의한 지구지정보다는 지역적 특성을 고려한 다양한 지구의 지정이 필요 (정비목표의 다양화, 차별화)
② 개발제한구역 해제지역	- 지구단위계획구역이 지정된 곳에 적절한 계획수립이 필요
③ 계획규모의 문제	- 실현가능성을 높이기 위하여 계획규모의 축소를 검토
④ 계획규모에 따른 계획요소	- 계획 규모별로 적용되는 계획요소의 다양화가 필요

2.3 부산시 지구단위계획의 유형

현재 국내의 지구단위계획의 유형구분과 관련하여 우선적으로 살펴볼 수 있는 것은 건설교통부의 '지구단위계획 수립 지침'에서 제시하고 있는 도시지역과 비도시지역을 포함한 전국차원에서의 지구단위계획에 대한 유형화로, 그 내용을 살펴보면 부산시와 같은 도시지역에 적용되는 제1종 지구단위계획의 유형을 크게 기존시가지 정비형·기존시가지 관리형·기존시가지 보전형·신시가지 개발형·복합구역 등 5가지 유형으로 구분할 수 있으며 이들 5가지 유형의 지정 목적을 살펴보면 다음과 같다.

- 기존시가지 정비 : 기존시가지에서 도시의 기능을 상실하거나 낙후된 지역을 정비하고자 하는 경우
- 기존시가지의 관리 : 도시성장 및 발전에 따라 그 기능을 재정립할 필요가 있는 곳으로서 도로 등 기반시설을 재정비하거나 기반시설과 건축계획을 연계시키고자 하는 경우
- 기존시가지의 보전 : 도시형태와 기능을 현재의 상태로 유지·정비하는 것이 바람직한 곳으로 개발보다는 유지

표 4. 지구단위계획의 유형별 목적

구분	유형별 목적	
기존시가지 일반 지구단위계획	기존시가지 정비형	- 지역중심 등의 고도토지이용 촉진정비 - 지구중심이 되는 역 주변 정비 - 기존 상점가의 활성화 방안 모색 - 중고층계 주택시가지의 유도 정비 - 노후 밀집 주택지의 개선 정비
	기존시가지 관리형	- 택지개발사업 등 사업계획구역 10년 경과지역 관리(여건변화에 따른 재건축변화 대응) - 기존 저밀 단독주택지 주변 공동주택개발 관리(단독주택지내 재건축 변화 대응)
	기존시가지 보전형	- 양호한 자연환경·역사문화환경 보전
신시가지 개발형	- 신시가지개발 및 관리지구단위계획 - 재개발 지구단위계획, 특별계획구역 지구단위계획 등	
복합구역	- 위의 특성별 목적 중 2개 이상 복합하여 달성하고자 하는 경우	

관리에 초점을 두고자 하는 경우

- 신시가지의 개발 : 도시안에서 상업 등 특정기능을 강화하거나 도시팽창에 따라 기존도시의 기능을 흡수·보완하는 새로운 시가지를 개발하는 경우
- 복합구역 : 위의 지정목적 중 둘 이상의 목적을 복합하여 달성하고자 하는 경우
- 또한 상기 5가지 유형의 특성별 목적을 살펴보면 표 5와 같다

이상에서 살펴본 바와 같이 전국적으로 시행중인 제1종 지구단위계획의 유형은 크게 5가지로 구분할 수 있다. 하지만 부산시의 경우 기존시가지 정비형(148개소), 기존시가지 관리형(122개소), 복합구역(2개소)만 지정·운영되고 있으며, 신시가지 개발형이나 기존시가지 보전형의 지구단위계획구역은 지정이 전무한 상태이다. 앞서 살펴본 바와 같이 부산시의 경우 기존시가지 정비형·기존시가지 관리형·복합구역 개발형 등 3가지의 유형만이 지정·운영되고 있으나 사실 화명 2,3,4지구(기존시가지 정비)나 해운대 1,2지구(기존시가지 정비)와 같이 계획구역의 규모가 100만㎡를 상회하고 지구지정의 목적 자체가 신시가지개발 및 관리에 있었던 지구단위계획구역들은 기존시가지의 정비/관리에서 지정·운영할 것이 아니라 신시가지 개발형에서 지구의 지정 및 운영이 되어야 할 것으로 사료되며, 향후 지구단위계획의 구역지정에 있어 충무동 뉴타운 지구, 서동·급사동 뉴타운 지구처럼 기성시가지의 대규모 개발을 필요로 하는 지역의 경우도 역시 신시가지 개발형의 범주 안에서 계획구역이 지정·운영되어야 할 것으로 판단된다. 또한 산성중리(기존시가지 정비), 산성공해(기존시가지 정비) 취약지구의 지구단위계획과 같이 GB우선해제지역이나 양호한 주거환경의 보전이 필요한 경우 기존시가지의 정비/관리에 초점을 맞춰서 지구단위계획을 수립할 것이 아니라 기존시가지 보전(기존시가지 보전형)에 초점을 맞추어 양호한 주거환경 및 자연환경을 보전할 수 있게끔 지구단위계획이 수립되어야 할 것으로 사료된다. 여기에 더해 현재 지구단위계획 구역으로 지정은 되어있지 않으나 동래구 동래구청사 주변의 동래 읍성 복원지역이나 중구 중앙동 일대의 역사·문화·환경 등의 경관관리가 필요한 지역들에 한해서 서울시에서 시행한 인사동 지구단위계획처럼 기성시가지 보전형으로 지구단위계획구역을 지정·운영할 필요가 있을 것으로 생각된다.

그리고 해운대 해수욕장주변 지구단위계획(기존시가지의 관리)이나 광안리 해수욕장주변 지구단위계획(기존시가지의 관리)과 같이 부산시만이 가지고 있는 독특한 특징인 해안지역의 정비를 목표로 하는 지구단위계획구역의 경우 기존시가지의 정비형이나 기존시가지의 관리형만으로 해수욕장 주변의 양호한 환경·경관·미관 등을 계획적으로 관리하기에는 무리가 따르는 것이 사실이다. 따라서 부산이 지니고 있는 고유한 해안지역의 정비 및 관리를 위해서는 '해안지역 정비형'이라는 별도의 유형을 두어서 지구단위계획구역의 지정 및 운영을 해야 할 것으로 판단된다. 다음의 표8은 부산시 지구단위계획의 유형별 지정현황 파악한 것이며, 부산시 지구단위계획의 유형세분에 관해서는 제3장에서의 사례분석을 통하여 좀 더 자세히 다루도록 한다.

표 5. 부산시 지구단위계획의 유형별 지정현황

구 분		지정개수
기존시가지 일반 지구단위계획	기존시가지 정비형	148
	기존시가지 관리형	122
	기존시가지 보전형	-
신시가지 개발형		-
복합구역		2
합 계		272

3. 부산시 지구단위계획의 운영실태에 따른 문제점 및 개선방향

3.1 부산시 지구단위계획의 특징 및 문제점

3.1.1 사례대상지의 개요 및 특징

본 연구에서는 부산시 지구단위계획구역의 지정지역 특성에 따른 유형별(기존시가지 정비형·기존시가지 관리형·복합구역 개발형)로 사례대상지를 선정하고 각 사례대상지들의 비교·분석을 통하여 지구단위계획의 문제점 및 개선방향을 제시하고자 한다. 특히 사례대상지를 선정함에 있어서 각 유형별로 지구단위계획구역의 규모와 입지적인 특성을 고려하였는데 먼저 규모의 경우 대상지 면적이 10만㎡ 이상인 대규모 지구단위계획구역과 10만㎡ 미만인 소규모 지구단위계획구역을 고려하여 유형별 사례대상지를 선정하였다. 기존시가지의 정비형의 경우 해운대구 반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역(124,014㎡-대규모)을 대상으로 하였고, 기존시가지의 관리형의 경우 부산진구 양정 1주택재개발구역(126,770㎡-대규모), 수영구 광안리 해수욕장주변 지구단위계획구역(309,500㎡-대규모)을 사례대상지로 각각 선정하였다.

또한 입지적인 특성의 경우 타 시도에 비해 부산시의 지구단위계획구역 지정이 해안가나 산지에 집중된 것을 고려하여 산지형, 시가지형, 해안형의 사례대상지가 골고루 선정될 수 있도록 하였다. 이에 따라 사례대상지 선정시 기존시가지형을 감안하여 해운대구 반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역, 해운대구 반여 1-1주택재개발구역, 부산진구 양정 1주택재개발구역을 선정하였으며, 해안형을 감안하여 수영구 광안리 해수욕장주변 지구단위계획구역을 각각의 사례대상지로 선정하였다.

표 6. 사례대상지의 유형별, 규모별, 입지별 특징

구 분	유형별	규모별	입지별
반여동 1301-1번지 일원	기존시가지 정비	대규모	시가지형
양정 1주택재개발	기존시가지 관리	대규모	시가지형
광안리 해수욕장 주변	기존시가지 관리	대규모	해안형

【반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역(기존시가지 정비형)】

가. 계획의 기본방향

- 계획연구의 적정배분으로 쾌적한 정주공간 계획과 자연친화적 주거공간 창출로 합리적인 단위주거생활권 계획
- 주변현황과 연계되는 개발을 유도하여 토지공간에 이용질서를 부여하고 균형개발 유도 및 토지이용도의 증진을

표 7. 반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역의 주요계획지표

구분	단위	계획지표	비고
계획구역면적	m ²	124,014(공동주택용지:77,826)	-
인구 및 가구	인구	인	5,100
	가구	가구	1,700
	가구당인구	인/가구	3.0
진입 도로	m	15 이상	주택건설기준에관한규정
단지내 도로	m	6 이상	주택건설기준에관한규정
녹지	m ²	23,348 이상	주택건설기준에관한규정
상수도	L	460	부산도시기본계획
하수도	L	410	부산도시기본계획
통신	회선/가구	1	-
도시가스	m ³ /가구	1.8	-
건폐율	%	제2종일반주거지역 60 이하 제3종일반주거지역 50 이하 준공업지역 70이하(공동주택용지 50 이하)	부산도시계획조례
용적률	%	제2종일반주거지역 200 이하 제3종일반주거지역 300 이하 준공업지역 400이하(공동주택용지 300 이하)	부산도시계획조례

표 8. 반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역의 용도지역계획

구분	면적(m ²)			구성비 (%)
	기정	변경	변경후	
총계	124,014	-	124,014	100.0
제2종 일반주거지역	28,500	감)9,795	18,705	15.1
제3종 일반주거지역	-	증)9,795	9,795	7.9
준공업지역	95,514	-	95,514	77.0

주 : 제2종 일반주거지역의 일부를 제3종 일반주거지역으로 용도지역을 상향 조정하였으나 용도지역이 변경되지 않은 제2종 일반주거지역의 경우 공공시설용지(학교용지, 도로용지 등)에 포함되어 있고 제2종 일반주거지역에서 제3종 일반주거지역으로 변경된 대지의 경우 전부 공동주택용지에 속해있다.

도모

- 활기찬 도시경관 조성
- 쾌적하고 건강한 지구환경 조성
- 아파트단지 및 그 주변지역에 대한 기능증진과 미관증진을 위한 단지외적 특성강화와 거주자, 사업자, 지역공동체를 위한 단지내적인 특성강화를 고려한 개발방향 설정

나. 계획지표

본 대상지의 생활권 설정은 1개의 근린분구 계획으로 계획되었으며, 각종 계획 지표는 표 7과 같다.

다. 용도지역·지구계획

계획 수립전 용도지역은 제2종 일반주거지역과 준공업지역으로 결정되어 있으며, 공동주택건설사업의 시행을 위하여 제2종 일반주거지역의 일부를 제3종 일반주거지역으로 용도지역을 변경하였으며 용도지구의 변경사항은 없다.

라. 토지이용계획

반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역의 토지이용은 주택용지 62.8%, 특별계획구역 12.8%, 학교용지 9.7%, 근



그림 1. 반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역의 토지이용계획안

린생활시설용지 2.1%, 도로용지 7.9%, 공원용지 4.4%, 구거용지 0.9%로 계획되어 있으며, 주택용지에는 아파트 및 부속시설, 어린이놀이터, 관리/노인정, 조경시설 등을 포괄하여 수용하고 있다. 증가하는 학생을 대비하여 학교용지 계획이 되어 있으며, 대규모시설의 이전이 예상되는 성철사 부지는 구체적인 토지이용방안이 마련되지 않아 적정 토지이용방안이 수립될 때까지 개발을 일시 유보하기 위해 특별계획구역으로 지정되어 있다.

【양정 1주택재개발 지구단위계획구역(기존시가지 관리형)】

가. 계획의 기본방향

- 계획인구의 적정배분으로 쾌적한 정주공간 계획과 자연친화적 주거공간 창출로 합리적인 단위주거생활권 계획
- 계획적, 입체적 개발유도로 도시환경을 개선하고 도시공간 질서 확립

표 9. 반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역의 토지이용계획

구분	계획면적(m ²)	구성비 (%)	비고
계	124,014	100.0	
공동주택용지	77,826	62.8	
근린생활시설용지	2,625	2.1	
1	1,008	0.8	
2	915	0.8	
3	163	0.1	
4	257	0.2	
5	282	0.2	
공공시설용지	28,401	22.9	
학교용지	12,009	9.7	
도로용지	9,831	7.9	
1	4,083	3.3	
2	3,951	3.2	
3	1,238	1.0	
4	559	0.4	
공원용지	5,437	4.4	주택용지의 7.0%
구거용지	1,124	0.9	
1	579	0.5	
2	545	0.4	
특별계획구역	15,162	12.2	

- 획일적인 도시형태에서 탈피하여 특징있고 개성있는 지구 환경 조성
- 토지공간에 이용질서를 부여하여 균형개발을 유도하고 토지이용도의 증진을 도모
- 공원·녹지체계의 효율적인 정비로 주민에게 휴식 및 여가공간 제공
- 근린공공·문화시설의 확충을 통한 개발유도로 지구내·외의 주민에게 공공편익시설 제공
- 아파트단지 및 그 주변지역에 대한 기능증진과 미관증진을 위한 단지외적 특성강화와 거주자, 사업자, 지역공동체를 위한 단지내적인 특성강화를 고려한 개발방향 설정

나. 계획지표

본 대상지의 생활권 설정은 2개의 근린분구 계획으로 계획되었으며, 각종 계획 지표는 표 10과 같다.

다. 용도지역·지구계획

계획 수립전 용도지역은 일반상업지역, 제2종 일반주거지역, 자연녹지지역으로 결정되어 있으며, 공동주택건설사업의 시행을 위하여 제2종 일반주거지역 전부를 제3종 일반주거지역으로 용도지역을 변경하였으며 용도지구의 변경사항은 없다.

라. 토지이용계획

양정 1주택재개발구역 지구단위계획구역의 토지이용은 공동주택용지 74.5%, 공공시설용지 25.5%로 계획되어 있으며, 공동주택용지에는 아파트 및 부속시설, 근린생활시설, 어

표 10. 양정 1주택재개발 지구단위계획구역의 주요계획지표

구분	단위	계획지표	비고
계획구역면적	m ²	126,770	-
실사용대지면적	m ²	94,428	-
인구 및 가구	인구	인	5,880
	가구	인	2,100
	가구당인구	인/가구	2.8
진입 도로	m	8m 이상	주택건설기준등에관한규정
단지내 도로	m	6m 이상	주택건설기준등에관한규정
녹지	m ²	14,164.2m ² 이상	주택건설기준등에관한규정
상수도	L	475	부산도시기본계획
하수도	L	420	부산도시기본계획
통신	회선/가구	1	-
도시가스	m ³ /가구	1.8	-
건폐율	%	50 이하	부산도시계획조례
용적률	%	220 이하	부산도시계획조례 부산도시재개발 기본계획
인센티브	-	공공시설 설치시 적용	부산도시계획조례 부산도시재개발기본계획

린이놀이터, 관리노인정, 조경시설 등을 포괄하여 수용하고 있다.

표 11. 양정 1주택재개발 지구단위계획구역의 용도지역계획

구분	면적(m ²)			구성비 (%)	비고
	기정	변경	변경후		
총계	126,770	-	126,770	100.0	
일반상업지역	9,193	-	9,193	7.3	
제2종일반주거지역	94,476	감)94,476	-	0.0	
제3종일반주거지역	22,581	증)94,476	117,057	92.3	
자연녹지지역	520	-	520	0.4	

【광안리 해수욕장 주변 지구단위계획(기존시가지 관리형)】

가. 계획의 기본방향

- 지구단위계획을 통하여 광안리 해수욕장의 위치적 장소성과 공간적 위상을 제고할 수 있는 계획요소를 적용하여 해안조망경관을 활용한 수준높은 환경의 도시공간을 창출

표 12. 양정 1주택재개발 지구단위계획구역의 토지이용계획

구분	계획면적(m ²)	구성비(%)	비고
계	126,770	100.0	
공동주택용지	94,428	74.5	
공공시설용지	32,342	25.5	
어린이공원	1,982	1.5	
공공공지	3,375	2.7	
공공청사	660	0.5	소방파출소
초등학교	10,807	8.5	
양정고교	125	0.1	
종교시설	337	0.3	
도로	15,056	11.9	

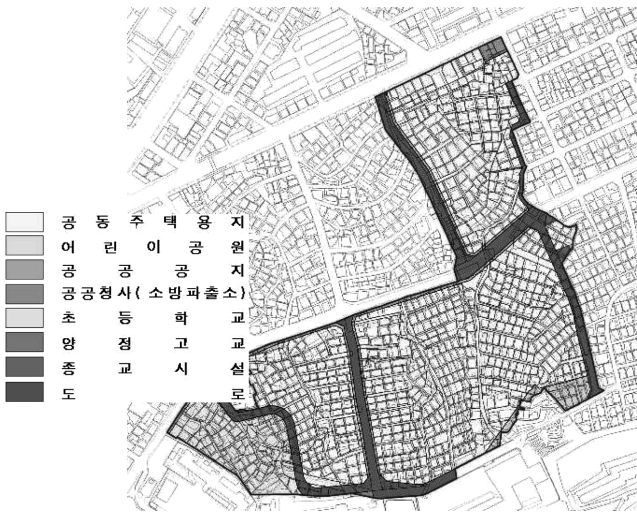


그림 2. 양정 1주택재개발 지구단위계획구역의 토지이용계획(안)도

- 용도 및 건축물의 활동간의 정합성을 통한 공간의 체계적 통합성을 유지
- 주변의 개발상황과 기정 용도지역에 부합되는 용도 재정립
- 바다를 조망할 수 있는 지점으로서의 경관요소를 충분히 활용한 공간배치계획 수립

나. 계획의 목적

- 광안리 해수욕장 주변에 위치한 건축물들의 양호한 환경·경관·미관 등의 체계적인 정비 및 관리를 위한
- 토지이용의 합리화와 효율성 증대
- 환경친화적인 도시환경을 조성하고 지속가능한 도시개발 및 도시관리를 통하여 양호한 도시환경을 창출하고자 함

다. 용도지역·지구계획

계획 수립전 용도지역은 준주거지역 및 일반상업지역이며,

표 13. 광안리 해수욕장 주변 지구단위계획의 용도지역계획

구분	면적			구성비 (%)	비고
	기정	변경	변경후		
총계	309,500	-	309,500	100.0	
준주거지역	266,469	-	266,469	86.1	
일반상업지역	43,031	-	43,031	13.9	

표 14. 광안리 해수욕장 주변 지구단위계획의 용도지구계획

구분	면적			구성비 (%)	비고
	기정	변경	변경후		
총계	43,031	-	43,031	100.0	
방화지구	43,031	-	43,031	100.0	

표 15. 사례대상지의 개요 및 특징

구분	면적(m ²)	건폐율(%)	용적률(기준용적률)	용도지역변경
반여동 1301-1번지 일원	124,014	30	280	제2종일반주거지역(감9,795m ²) → 제3종일반주거지역(증9,795m ²)
양정 1주택재개발	126,770	50	260	제2종일반주거지역(감94,476m ²) → 제3종일반주거지역(증94,476m ²)
광안리 해수욕장 주변	309,500	일반상업지역 70	900(800)	-
		준주거지역 60	450(400)	-

용도지구는 방화지구로 지정되어 있고 기정의 도시관리계획상 용도지역의 변경은 없는 것으로 계획되었다.

라. 용적률·건폐율

그림 3의 A블록의 경우, 도시관리계획 용도지역상 일반상업지역으로 지정되어 있어 부산광역시 도시계획 조례상 용적률이 1000% 이하, 건폐율은 80% 이하(상업지역 60%, 방화지구인 경우 80% 이하, 대상지의 일반상업지역은 방화지구임)로 규제되고 있고, B·C·D·E 블록의 경우 도시관리계획 용도지역상 준주거지역으로 지정되어 있어 부산광역시 도시계획 조례상 용적률 500% 이하, 건폐율은 60% 이하로 규제되고 있다. 하지만 대상지의 바다로의 조망권 등을 고려하여 용적률과 건폐율을 하향 조정하였으며, 지구단위계획시 허용 가능한 인센티브 조항도 대폭 강화하여 허용용적률을 넘지 못하게 계획하였다. 특히 기반시설 확충 여건의 한계성을 고려하여 용적률 규제를 강화하였으며, 공공공지의 제공 등에 따른 용적률 인센티브를 적용하였다.

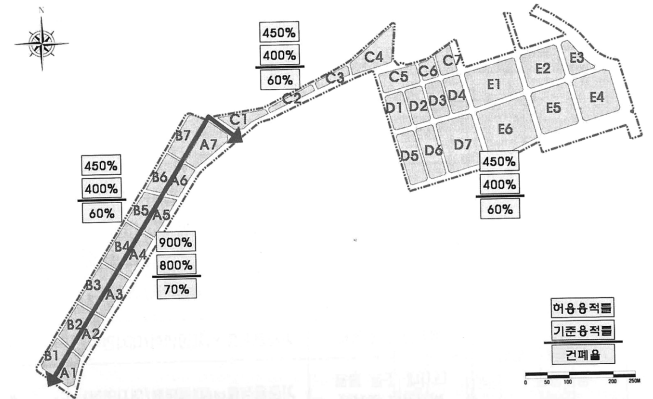


그림 3. 광안리 해수욕장 주변 지구단위계획의 건폐율·용적률 결정(안)도



그림 4. 광안리 해수욕장 주변 지구단위계획의 지구 및 획지 결정(안)도

3.2 운영실태에 따른 부산시 지구단위계획의 문제점

3.2.1 제도적 측면에서의 문제점

1) 용도지역 상향에 따른 문제점

반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역(기존시가지 정비형), 반여 1-1주택재개발 지구단위계획구역(기존시가지 정비형), 양정 1주택재개발 지구단위계획구역(기존시가지 관리형)의 사례에서 살펴보면 지구단위계획 구역으로 지정·고시된 지역과 도시및주거환경정비법에 의해 실시되는 재개발, 재건축지역 등의 지구단위계획에서는 모든 지역에서 예외 없이 제2종 일반주거지역에서 제3종 일반주거지역으로 용도지역의 상향 변경이 수반되고 있다. 이는 부산시 지구단위계획의 거의 대부분(99.26%)을 차지하는 기존시가지 정비/관리형의 지구단위계획 수립시 반드시 용도지역의 상향 조정(제2종 일반주거지역제3종 일반주거지역)을 수반하게 된다는 의미이며, 여기에 해당하는 사례 대상지는 대부분이 주변지역의 여건이나 그 지역의 지역적 특성을 반영한 용도의 상향변경이 이루어지는 것이 아니라 단지 공동주택건설을 위한 사업성 보장 측면에서의 용도지역 상향이 이루어지고 있는 것이다.

이러한 용도지역의 상향 변경은 지구단위계획 제도가 출범할 당시에는 도시공간구조 다핵화 전략에 따른 중심지를 대상으로 시행하고자 하는 의도에서 출발했으나 현재는 이 중심지 체계에 해당하지 않는 용도지역의 상향변경을 무분별하게 추진하고 있어 문제가 되고 있다. 특히 용도지역의 상향에 따라 급격한 개발밀도의 상향계획이 수립되고 있는데 구역 특성과 주변지역의 여건을 감안하지 않은 과도한 개발밀도의 설정은 도시 스카이라인의 황폐화와 도시기반 시설의 부족을 초래할 수 있다. 즉 도로 등의 도시기반시설이 갖추어지지 않은 상태에서 급격한 밀도의 증가가 수반될 경우는 과밀로 인한 생활환경의 악화를 가져올 가능성이 높은 것이다.

표 16. 사례대상지의 용도지역 변경여부

구분	용도지역 변경여부	용도지역 변경형태	용도지역 변경시 지역특성 및 주변 여건반영 현황
반여동 1301-1번지 일원	○	제2종일반주거지역 →제3종일반주거지역	×
양정 1주택재개발	○	제2종일반주거지역 →제3종일반주거지역	×
광안리 해수욕장 주변	×	-	-

주 : 광안리 해수욕장의 경우 용도지역이 준주거지역과 일반상업지역으로서 지정되어 있어 용도변경이 사실상 불가능한 지역이다.

2) 주민참여의 문제

지구단위계획은 해당구역의 발전방향을 설정하는 계획이며 구역내 주민의 재산권행사에 직접적인 영향을 미친다. 그러므로 계획의 수립과 운영에 주민들이 직접 참여하여 의사를 밝히고 이를 계획에 반영하는 일은 매우 중요하다. 하지만 현행 지구단위계획에서의 주민참여 방식은 구역지정 및 계획결정단계에서만 주민이 참여하도록 되어 있으며, 계획단계별 주민참여운영계획의 부재와 주민들의 자치의식·참여의식의 부족으로 인해 일시적이고 간헐적인 참여만이 이루어

지고 있어 계획의 전 과정에 걸쳐 지속적이며 직접적인 참여가 불가능하다. 또한 명시된 공람 및 공청회 등의 참여를 유도하기 위한 홍보도 미흡하며, 주민의견 수렴보다는 행정 절차에 따른 통보 또는 고시라는 성격이 강하여 소극적으로 운용된 예가 많다. 지방의회 의견청취 또한 요식절차로 인식되어 실질적인 주민의견수렴이 되지 않으며, 주민설명회 등은 명시된 사항이 아니라는 이유로 제한적으로 활용되었다.

현재 활용되는 주민참여방법 중 주민의사를 직접 묻는 방법으로 설문조사를 들 수 있다. 하지만 설문조사는 개략적인 경향은 파악할 수 있으나 세부적인 문제점과 구체적인 의향의 파악에는 분명한 한계가 있으며, 주민의견의 수렴 여부가 불분명하여 오용의 우려도 있다. 제도적으로 주민참여의 방안이 마련되어 있지만 실제로 이러한 방법들의 효과는 극히 제한적이므로 주민참여매뉴얼 마련 등 개선방안이 필요하다.

주민제안제도는 효과적인 주민참여가 가능할 수 있는 제도이나 개발이익 창출을 위한 절차행위로 오용될 우려가 많다. 공익성 있고 주민생활환경과 관련된 바람직한 주민제안은 현재 활성화되지 않았지만, 지구단위계획제도가 바람직한 도시환경 조성에 기여하기 위해서는 필요한 제도이다.

3) 유형화의 문제

앞서 살펴보았듯이 현재 부산시에서 지정·운영되고 있는 지구단위계획구역은 총 272개소이며, 이들을 유형별로 구분해보면 ‘기존시가지 정비’구역이 148개소, ‘기존시가지 관리’구역이 122개소, ‘복합구역개발’ 2개소로 각각 지정되어 있다. 이들 유형화에 따라 본 연구에서는 ‘기존시가지 정비’구역 2개소, 해안지역 1개소 등의 총 3개소의 사례대상지를 분석하였는데 그 결과 부산시 지구단위계획의 유형 구분의 심각한 문제점이 발생되었다. 예를 들어 본 사례대상지역에는 포함되지는 않지만, 산성중리·산성공해 취약지구 지구단위계획(기존시가지 정비형)의 경우 정비의 목표에서도 ‘주변 자연환경을 최대한 보전·활용하여 쾌적한 취약지구 창출’한다고 명시되어 있듯이 지구단위계획의 수립 목적 자체가 기존시가지의 정비나 관리가 아닌 기존시가지의 보전의 성격을 띠고 있다. 게다가 이들 지구의 지구단위계획의 계획적 측면을 살펴본 결과 도로 등 기반시설을 재정비하거나 도시성장 및 발전에 따라 그 기능을 재정립하기보다는 오히려 현재의 상태를 유지·정비하는 것에 초점을 맞추고 있었다.

또한 광안리해수욕장 주변 지구단위계획(기존시가지 관리형)의 경우 계획의 목적에도 나타나듯이 부산시의 주요 관광자원인 광안리해수욕장 주변의 양호한 환경·경관·미관의 계획적 관리를 위해 통해 체계적인 정비 및 관리를 행하는 것이 주요목적이므로 이러한 경관자원의 정비 및 관리는 건설교통부에서 제시하는 기존의 5가지 유형의 정비 목적과는 괴리가 있는 것이 사실이다. 특히 부산시의 경우 친해의 해안경관과 더불어 수 많은 워터프론트 자원이 있음에도 불구하고 이들을 단순히 기존시가지의 정비형이나 기존시가지의 관리형으로 지정하여 지구단위계획을 운영하기에는 다소 무리가 따르는 것이 사실이므로 부산시가 지닌 해안지역의 특수성과 정체성을 감안하여 이들 지역을 정비/관리할 수 있는 새로운 유형 지정의 필요성이 대두되었다.

3.2.2 계획적 측면에서의 문제점

1) 계획의 기본방향과 목표의 유사성

지구단위계획이 출범될 당시 지구단위계획의 가장 큰 주안점은 당해 지역의 특성과 주변여건을 고려하고 주민들의 의사를 반영하여 합리적인 토지이용을 도모하고 그 기능을 증진시켜 도시의 경관·미관을 개선하는데 있었다. 따라서 지구단위계획 수립시에는 반드시 지역적 특색과 주민의 의견을 반영한 계획을 수립해야 함에도 불구하고 사례 대상지의 계획수립은 기본방향이나 기본목표부터 너무나도 천편일률적이다. 이는 지구단위계획을 수립하는 근간부터가 흔들리고 있는 것을 의미하며 본 연구에서 살펴볼 건축물의 밀도, 높이, 배치 및 건축선, 형태 및 색채계획, 경관 등에 관한 계획 등 지구단위계획의 모든 부문별계획이 왜 비슷할 수밖에 없는지를 역설적으로 나타내고 있다.

특히 이러한 계획의 기본방향과 목표의 유사성으로 인해 유형별로 나누어서 운영되어야 하는 지구단위계획이 기존시가지 정비형과 기존시가지 관리형의 경우 별다른 차이점 없이 운영되고 있으며, 산성중리, 산성공해 취약지구와 같이 계획 목표에서 '주변 자연환경을 최대한 보전·활용하여 쾌적한 취약지구 창출한다'라고 언급되어 있는 기존시가지 관리형에서 운영되어야 하는 지구단위계획구역이 기존시가지 정비형에서 관리·운영되는 등의 모순이 발견된다.

표 17. 사례대상지의 지구단위계획 수립방향 및 목표

구분	지구단위계획 수립의 방향 및 목표
반여동 1301-1번지 일원	<ul style="list-style-type: none"> - 쾌적한 정주공간 계획과 자연친화적 주거공간 창출로 합리적인 단위주거생활권 계획 - 주변현황과 연계되는 개발을 유도하여 토지공간에 이용질서를 부여하고 균형개발 유도 및 토지이용도의 증진을 도모 - 활기찬 도시경관 조성 - 쾌적하고 건강한 지구환경 조성 - 아파트단지 및 그 주변지역에 대한 기능증진과 미관 증진을 위한 단지외적 특성강화와 거주자, 사업자, 지역공동체를 위한 단지내적인 특성강화를 고려한 개발 방향 설정
양정 1주택재개발	<ul style="list-style-type: none"> - 계획인구의 적정배분으로 쾌적한 정주공간 계획과 자연친화적 주거공간 창출로 합리적인 단위주거생활권 계획 - 계획적, 입체적 개발유도로 도시환경을 개선하고 도시공간질서 확립 - 획일적인 도시형태에서 탈피하여 특징있고 개성있는 지구환경 조성 - 토지공간에 이용질서를 부여하여 균형개발을 유도하고 토지이용도의 증진을 도모 - 공원·녹지체계의 효율적인 정비로 주민에게 휴식 및 여가공간 제공 - 근린공공·문화시설의 확충을 통한 개발유도로 지구 내·외의 주민에게 공공편익시설 제공 - 아파트단지 및 그 주변지역에 대한 기능증진과 미관 증진을 위한 단지외적 특성강화와 거주자, 사업자, 지역공동체를 위한 단지내적인 특성강화를 고려한 개발 방향 설정
광안리 해수욕장 주변	<ul style="list-style-type: none"> - 지구단위계획을 통하여 광안리 해수욕장의 위치적 장소성과 공간적 위상을 제고할 수 있는 계획요소를 적용하여 해안조망경관을 활용한 수준높은 환경의 도시공간을 창출 - 용도 및 건축물의 활동간의 정합성을 통한 공간의 체계적 통합성을 유지 - 주변의 개발상황과 지정 용도지역에 부합되는 용도 재설정 - 바다를 조망할 수 있는 지점으로서의 경관요소를 충분히 활용한 공간배치계획 수립

2) 건축물 밀도계획(건폐율, 용적률)의 문제점

각 사례대상지의 건폐율 및 용적률을 살펴보면 반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역의 경우 건폐율 30% 이하, 용적률 280% 이하이고 반여 1-1주택재개발 지구단위계획구역은 건폐율 50% 이하, 용적률 260% 이하이며, 양정 1주택재개발 지구단위계획구는 건폐율 50% 이하, 용적률 260% 이하로 나타났다. 또한 사직동 93-8번지 일원 지구단위계획구역의 경우 건폐율 20% 이하, 용적률 280% 이하이며, 광안리 해수욕장 주변 지구단위계획 구역의 경우 일반상업지역의 건폐율은 70% 이하, 허용용적률 900% 이하였고 준주거지역의 건폐율은 60% 이하, 허용용적률 450% 이하였다.

표 18. 사례대상지의 밀도계획

구분	건폐율 (%)	용적률 (%)	비고	
반여동 1301-1번지 일원	30	280	기존시가지 정비	
반여 1-1주택재개발	50	260	기존시가지 정비	
양정 1주택재개발	50	260	기존시가지 관리	
광안리 해수욕장 주변	일반상업지역	70	900(800)	기존시가지 관리
	준주거지역	60	450(400)	

주 : ()은 기준용적률

사례대상지에의 건폐율 및 용적률 적용사항을 살펴보면 기존시가지의 정비/관리형의 경우 용적률 적용에 있어서 260~280% 사이를 적용하고 있어 부산시의 제3종 일반주거지역의 허용용적률인 300%에 거의 육박하고 있음을 알 수 있다. 이는 타 시·도의 지구단위계획구역의 용적률이 거의 대부분 230% 이하로 적용되고 있는 사례에 비추어 볼 때 상당히 높은 용적률을 적용하여 고밀개발 위주로 지구단위계획이 운영되고 있음을 알 수 있다. 또한 사례대상지 7곳 중에서 한곳도 주변의 여건이나 그 지역의 특색에 맞추어 건축물의 밀도계획을 한 곳이 없으며, 대상지내에서는 모든 건축물의 밀도계획이 일괄적으로 적용되고 있다. 특히 대상지 면적이 10만m²를 넘어서 비교적 대규모라 볼 수 있는 지구단위계획구역의 경우 대상지내에서도 여건의 변화나 대상지의 가구나 필지별 특성에 따라 건축물의 밀도계획이 다르게 계획될 수 있는 여지가 있음에도 불구하고 일괄적인 건폐율 및 용적률을 적용하고 있다.

3) 건축물 용도계획의 문제점

용도계획을 함에 있어서 사례대상지 3곳 모두가 지정용도와 불허용도를 구분하여 계획하였으며, 권장용도에 대한 계획은 전무하다. 또한 단순히 공동주택 및 부대복리시설을 지정한다고 할 것이 아니라 부대복리시설의 경우 건축물의 용도를 세부적으로 명시해야 함에도 불구하고 반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역, 반여 1-1주택재개발 지구단위계획구역, 양정 1주택재개발 지구단위계획구역, 사직동 93-8번지 일원 지구단위계획구역에서는 건축물의 용도지정이 세부적으로 명시되어 있지 않다.

4) 건축물의 배치 및 건축선, 형태 및 색채계획의 문제점

광안리 해수욕장 주변 지구단위계획 구역의 경우는 비교적 건축물의 배치 및 건축선, 형태 및 색채계획이 상세하게 계

획되어 있으나 반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역(기존시가지 정비형)이나, 양정 1주택재개발 지구단위계획구역(기존시가지 관리형), 등 대부분의 지구단위계획에서 건축물의 배치 및 색채계획이 형식적으로 계획되어 있을 뿐만 아니라 각 대상지별로 그 내용이 매우 유사하며, 도로변에 접한 부분에 대한 건축선, 벽면선 등의 지정, 건축물의 디자인이나 형태에 관한 계획이 전무한 실정이다.

또한 광안리 해수욕장 주변 지구단위계획구역의 해안가의 경우 건축물의 가지런한 정비가 필요함에도 불구하고 오직 건축한계선만 적용되고 있어 건축지정선이나 벽면지정선, 벽면한계선과 같은 다양한 건축선의 지정이 시급한 실정이다.

5) 경관계획, 조경·녹지계획의 문제점

경관계획의 경우 광안리 해수욕장 주변 지구단위계획 구역만이 조망점을 선정하여 경관시물레이션에 의한 경관계획을 수립했을뿐 나머지 사례대상지들의 경관계획은 단지내 스카이라인에 의한 경관형성계획만 기술하고 있다. 특히 반여 1-1주택재개발 지구단위계획구역, 양정 1주택재개발 지구단위계획구역, 사직동 93-8번지 일원 지구단위계획구역의 경우 스카이라인에 대한 단면도 및 시물레이션도 제시하지 않고 '리듬감 있는 스카이라인을 형성하여 외부에서 단지 조망시 자연스러운 이미지를 강조한다'라는 서술로 경관계획을 대신하고 있다.

조경 및 녹지계획의 경우 반여동 1301-1번지 일원 지구단위계획구역, 반여 1-1주택재개발 지구단위계획구역, 양정 1주택재개발 지구단위계획구역, 사직동 93-8번지 일원 지구단위계획구역은 '녹지조성은 관계법령에 따라 단지면적의 30% 이상 계획하고 휴게시설의 충분한 확보를 유도한다'라고만 언급되어 있을뿐 구체적인 녹지 확보방안이 제시되어 있지 않고 광안리 해수욕장 주변 지구단위계획구역의 경우 차폐식재에 관한 계획만 있을뿐 조경이나 녹지계획이 전무하다.

6) 기타계획

야간경관 계획의 경우 광안리 해수욕장 주변 지구단위계획 구역만이 야간경관계획을 수립하였으며, 옥외광고물계획의 경우 광안리 해수욕장 주변 지구단위계획구역, 산성중리·산성공해 취약지구만이 옥외광고물계획을 수립하였다. 또한 공개공지, 공공공지, 공원계획 등이 전부 인센티브를 적용받기 위한 형식적인 계획으로 되어있어 주민들을 위한 실질적인 공개공지, 공공공지, 공원계획이 전무한 상태이다.

4. 부산시 지구단위계획의 문제점 개선방향

4.1 제도적 측면에서 개선방향

4.1.1 용도지역 상향에 관한 개선방향

부산시에서 수립된 대부분의 지구단위계획에는 용도지역 상향 조정이 수반되었다. 특히 용도지역의 상향 변경은 지구단위계획 제도가 출범할 당시에는 도시공간구조 다핵화 전략에 따른 중심지를 대상으로 시행하고자 하는 의도에서 출발했으나 현재는 이 중심지 체계에 해당하지 않는 용도지역의 상향변경을 무분별하게 추진하고 있어 문제가 되고 있다.

이러한 문제의 해결을 위해서는 지구단위계획의 용도지역 변경에 관한 지침이 보다 명확하게 규정되어야 할 필요가 있다. 용도지역 변경에 있어서 현황 토지이용을 보다 정밀하

게 검토하는 규정이 필요하며, 도시계획상 중심지 위계가 설정되어 있지 않은 역세권 구역 등의 용도지역 변경에 있어서는 그 변경 대상 및 범위에 대한 명확한 기준 설정이 필요하다. 또한 공동주택건설을 위한 용도지역 변경의 경우 지구의 주변 여건과 특색에 맞춘 용도지역 변경이 필요하다. 특히 대상지 규모가 10만²m 이상인 대규모 지구단위계획 구역의 경우는 용도지역 변경시 단지내·외부의 상황을 고려하여 가구 및 획지별로 차등적으로 용도변경을 피하는 것이 바람직하다.

용도지역 변경의 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 도시의 공간구조, 개발방향 및 개발축, 도시간·생활권간 균형, 개발밀도에 따른 토지이용방향 등을 고려하여 도시기본계획, 도시관리계획(재정비) 등 상위 도시계획의 수립 및 변경을 통해서 용도지역의 지정 및 변경이 이루어지도록 하는 것도 고려해야 한다. 즉, 원칙적으로 지구단위계획으로는 용도지역간 변경은 불허하고 지구단위계획에 의한 용도변경은 용도변경의 수준 및 대상지의 특성에 따라 유형별로 구분하여 지구단위계획 심의시 구역지정단계, 계획수립단계에서 차별화된 기준을 적용하여 상위계획에서 제시한 내용에 한하여 부분적으로 허용토록 하는 것이 바람직하다.

4.1.2 주민참여 활성화를 위한 방안

지구단위계획 재정비에 있어서는 주민참여가 계획의 정당성 확보를 위한 요식절차에서 벗어나 이해관계의 조정을 위한 수단이 될 수 있도록 실질적 역할을 부여할 필요가 있다. 이를 위해 당해구역의 여건에 부합하는 주민 참여를 시행하여야 하며, 계획초기부터 확정단계에 이르는 전 과정에 참여를 유도하는 단계별 참여방법이 요구된다. 또한 주민참여의 내실화를 위해서는 주민참여의 대상을 명확히 할 필요가 있다. 계획사안에 따라 법에 규정되어 있는 주민 전체를 대상으로 하는 주민참여 이외에 계획에 직접적으로 영향 받는 이해당사자를 대상으로 하는 주민참여가 필요하다. 즉 사안에 따라 주민참여의 대상을 명확히 하고, 이에 맞는 참여방법을 수립하는 일이 요구된다. 또한 주민참여가 오용되어 집단이기주의화 될 가능성이 있으므로 공익성 확보차원에서 주민협의체 등 참여주체가 공공성을 대변할 수 있도록 유도하여야 한다.

4.1.3 부산시의 특색을 고려한 유형화의 제시

부산시 지구단위계획구역의 경우 타시도와는 확연하게 구별되는 두 가지 특징이 있다. 이는 사례대상지의 분석에서도 나타난 것으로 첫째가 해안지역을 중심으로한 지구단위계획 구역의 지정이며, 둘째가 산지 및 GB해제지역에 지정된 지구단위계획구역이다. 우선 해안지역을 중심으로한 지구단위계획구역의 경우 사례대상지인 광안리 해수욕장을 비롯하여 해운대 해수욕장 등이 있으며 이들 해수욕장 주변 지구단위계획구역의 경우 현재는 기존시가지의 정비형 또는 기존시가지의 관리형에서 지정·운영되고 있으나 부산시 고유의 해안경관 및 해안지역의 특수성이나 정체성을 감안하여 이들 구역을 보전·유지·정비·관리하기에는 기존의 유형만으로는 한계가 있다. 예를 들어 광안리 해수욕장 주변 지구단위계획의 경관계획의 경우 다양한 조망점의 설정을 통한 경

관 시점의 분석을 통하여 경관계획을 수립해야 하며, 이러한 경관분석을 토대로 건축물의 밀도나 건축선계획이 수립되어야 하기 때문에 기존시가지 정비형이나 기존시가지 관리형에서 이들 지구단위계획구역을 지정·운영하기에는 무리가 따르는 것이 사실이다. 따라서 건설교통부에서 제시한 5가지의 유형 외에 ‘해안지역 정비형’이라는 새로운 유형의 필요성이 사례대상지 분석결과 대두되었다.

4.2 계획적 측면에서 개선방향

4.2.1 계획의 기본방향과 목표의 차별화 방향

지구단위계획의 기본방향과 목표의 차별성이 없는 이유는 지구단위계획의 유형화에 대한 차별적인 관리·운영이 없기 때문이다. 즉, 기존시가지 정비형, 기존시가지 관리형, 기존시가지 보전형, 복합구역, 신시가지개발형으로 나누어진 현재의 유형화가 유형간 차별성 없이 운영되고 있는 것이다. 따라서 지구단위계획의 기본방향과 목표가 차별성을 가지기 위해서는 지구단위계획의 유형을 좀 더 세분화하고(기존시가지 정비형, 기존시가지 관리형, 기존시가지 보전형, 복합구역, 신시가지개발형 및 대규모 기성시가지 개발형, 해안지역 정비형 등) 세분화된 유형별로 보다 구체적인 계획수립 및 차별적인 계획지침, 그리고 운영방안 등을 마련해야 한다. 또한 이와 아울러 계획여건 변화 등에 따라 지구단위계획의 개발 유형에 대한 보다 구체적인 기준 및 근거 등에 대한 지속적인 검토와 보완이 필요할 것이다. 이처럼 차별적인 세부 운영지침의 마련을 통해 지구단위계획의 기본방향과 목표가 각 유형의 목적달성을 위해 설정될 수 있도록 한다.

4.2.2 건축물 밀도계획의 개선방향

현재의 밀도관리시스템의 가장 큰 문제가 지역적 특성과 무관하게 용도지역에 따라 건폐율과 용적률이 산정된다는 것이다. 따라서 건축물의 건폐율에 관한 계획은 공개공지를 확보하거나 인접대지경계선에서 띄어야 할 거리와 전면건축선 후퇴, 조경면적의 확보와 옥외주차장의 확보 등으로 인한 건폐율을 따로 지정하거나 쾌적한 주거환경을 조성하기 위하여 건폐율에 관한 계획을 강화하도록 해야 한다.

용적률 또한 건폐율과 마찬가지로 적정개발 밀도에 대한 명확한 지침이 없기 때문에 주변상황과 비슷하거나 범규에 저촉되지 않는 수준의 계획을 세우게 된다. 따라서 적정 용적률 산정 기준이 무엇보다 필요하며 기반시설의 부담을 주지 않는 범위 내에서 구역의 수용을 감안한 기준용적률을 설정할 수 있는 명확하고 논리적인 기준이 제시되어야 한다. 또한 허용용적률의 경우는 기반시설의 일정량의 추가확보를 담보로 하여 기준용적률의 일정 범위이내에서 결정하는 것이 바람직할 것이다.

4.2.3 건축물 용도계획 개선방향

사례대상지 대부분이 거의 유사한 용도분류를 사용하고 있는데 이는 국토의이용및계획에관한법률의 용도분류를 그대로 사용하기 때문이다. 이러한 획일적 용도분류로는 지역의 특성에 맞는 용도유도가 어렵다. 따라서 지구 특성에 맞는 건축용도의 분류가 고안되고 지구별 특화된 기능을 유도하는 세부계획이 수립되어야 한다. 용도지역에 따른 용도계획을

탈피하여 당해 지역특성 강화를 위해 필요할 경우 특정용도도 지정하도록 개선해야 한다.

4.2.4 건축물의 배치 및 건축선 형태 및 색채계획의 개선방향

건축물의 형태는 획일적인 형태를 지양하고 가능한 개방감 있게 계획하도록 해야 한다. 특히 주상복합 건축물일 경우 상가부분과 공동주택 부분의 벽면한계선 또는 벽면지정선을 두는 것을 원칙으로 하며 건축물의 배치는 환경친화적인 단지가 될 수 있도록 하고 커뮤니티를 활성화시킬 수 있도록 계획하여야 한다. 건축물의 색채 적용을 위해서는 건축물의 유형을 나누고 이를 통해 배색 유형을 구분한 후 이를 다시 시점에 따라 근경, 중경, 원경으로 분리하여 각 거리별 배색 부위를 구분해야 한다.

4.2.5 경관계획의 개선방향

도시경관에 관한 사항은 주변지역과의 경관상 부조화 방지 및 주요 피조망 대상 보호, 인접지역의 주거환경 보호, 휴먼스케일 유지 등의 목적이 있다. 따라서 형태에 따라 원경, 중경, 근경 등으로 구분하여 각기 다른 기준에 의하여 경관계획이 검토되도록 해야 한다. 지역 경관요소에 대한 지역주민들의 조망권 유지를 위한 계획적 배치가 포함되었는지와 건축물의 규모와 입면에 의한 차폐도가 지역 주민들의 중경 및 원경 조망을 저해할 우려가 없는지 여부를 검토해야 한다. 또한 주요 조망대상의 적정성 여부를 판단하고 주거동 규모가 주변지역의 경관을 저해할 우려가 있는지와 단지의 주변과 조화되는 경관을 형성할 수 있는 적정성 여부를 시뮬레이션을 통해 검토하도록 한다.

4.3 정책적 제언

현재 부산시가 운영 중인 지구단위계획구역을 유형별로 세분하고 각 유형에 따라 사례대상지 3곳을 선정하여 문제점 및 개선방향에 대한 고찰을 토대로 향후 부산시가 지구

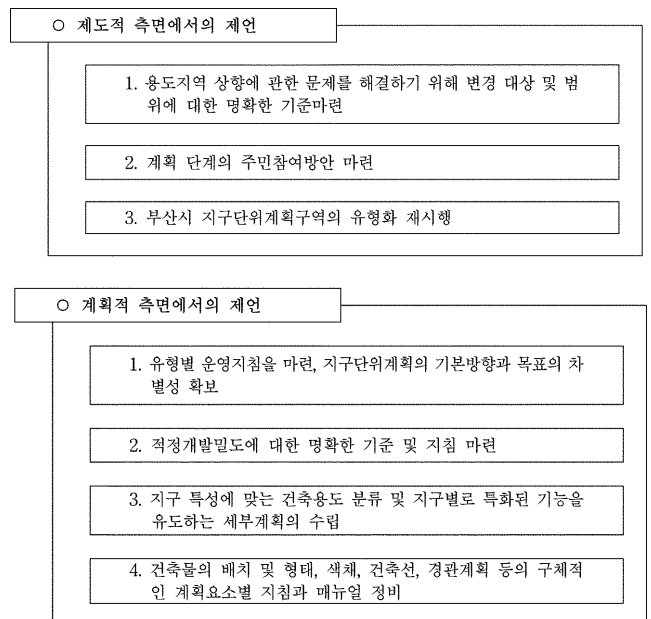


그림 5. 지구단위계획을 운영함에 있어서의 정책적 제언

단위계획을 운영해 나감에 있어서의 정책적 제언은 그림 5와 같다.

5. 결 론

건설교통부의 '지구단위계획 수립지침' 등에서는 지구단위계획을 '기존시가지 정비형', '기존시가지 관리형', '기존시가지 보전형', '신시가지 개발형', '복합구역 개발형' 등의 5가지 유형으로 구분하고 있으며, 부산시의 경우 총 272개소의 지구단위계획구역에 대해서 기존시가지 정비구역 148개소, 기존시가지 관리구역 122개소, 복합구역개발 2개소를 지정하여 운영 중에 있다. 본 연구에서는 이러한 부산시 지구단위계획의 유형을 바탕으로 유형별 사례대상지를 선정하여 지구단위계획의 운영상의 문제점과 개선방향에 대하여 고찰해 보았다. 사례대상지의 선정은 유형별로 '기존시가지 정비형' 2개소, '해안형' 1개소를 각각 선정하였으며, 사례대상지를 선정함에 있어서 대상지의 규모와 입지적인 특성을 각각 고려하였다. 대상지 규모의 경우 사례대상지의 면적이 10만² 이상인 대규모 지구단위계획구역과 10만² 미만인 소규모 지구단위계획구역을 선정하여 규모에 따른 차별적인 문제점이 존재하는지 분석하였고 입지적인 특성을 고려하여 산지형, 시가지형, 해안형 등의 사례대상지를 선정하여 입지별 특성과 문제점을 고찰하였다.

사례지 분석결과 제도적 측면에서는 대상지 규모에 관계없이 제2종 일반주거지역에서 제3종 일반주거지역으로 용도지역이 무분별하게 상향조정되고 있었으며, 지구단위계획의 주민참여 방식은 여전히 구역지정 및 계획결정단계에서만 참여가 가능하도록 되어 있었다. 또한 부산시가 현재 지정·운영 중인 272개소의 지구단위계획구역의 유형화에 대한 문제가 심각한 것으로 나타났다.

계획적 측면에서는 대상지의 규모나 입지별 특성에 따라 차등적으로 운영되어야 하는 지구단위계획의 기본방향과 목표가 사례대상지별로 매우 유사하여 각 유형별로 별다른 차이 없이 운영되고 있었으며, 건폐율 및 용적률 등의 밀도계획에 있어서도 일괄적인 밀도의 적용으로 인하여 대상지의 지역적 특성이나 여건변화를 반영하지 못하고 있었다. 또한 건축물의 용도계획에 있어서 권장용도의 지정 및 부대복리시설의 경우 건축물의 세부적 용도지정이 이루어져야 함에도 불구하고 상기의 계획들이 수립되지 않았으며, 건축물의 배치 및 형태, 색체계획에서도 사례대상지간 그 내용이 매우 유사하거나 부적절한 것으로 나타났다. 이 밖에도 경관계획이나 조경·녹지계획, 옥외광고물계획, 공개공지, 공공공지, 공원 등의 계획이 구역지정을 받기 위한 형식적인 계획에 그치고 있었다.

사례대상지 분석에서 나타난 문제점을 바탕으로 지구단위계획의 실효성 개선방안을 고찰해본 결과 제도적 측면에서는 용도지역 변경에 있어 변경 대상 및 범위에 대한 명확한

기준 설정이 시급하며 대상구역의 주변여건과 특색에 맞춘 용도지역의 변경이 필요하였다. 그리고 주민참여를 활성화하기 위해서는 시안에 따라 주민참여의 대상을 명확히 하고 이에 맞는 단계별 참여방법을 수립해야 한다. 또한 부산시의 실정에 맞도록 유형화를 재시행한 결과 '해안지역 정비형'의 유형을 추가하였으며 각각의 유형에 따른 세부적인 유형화도 시행하였다.

계획적 측면에서는 지구단위계획의 유형 세분화에 따른 차별적인 세부 운영지침을 마련함으로써 지구단위계획의 기본방향과 목표가 각 유형의 목적달성을 위해 설정되도록 해야 하며, 건축물의 적정개발 밀도에 대한 명확하고 논리적인 기준 제시를 통하여 건축물의 건폐율이나 용적률이 적정하게 산정되도록 해야 한다. 또한 지구특성에 맞는 건축용도 분류를 통해 지구별로 특화된 기능을 유도하는 세부적인 건축물 용도계획이 이루어져야 하며, 건축물의 획일적인 형태를 지양하고 배치에 있어서도 가능한 개방감 있고 친환경적인 배치가 되도록 계획해야 한다. 이밖에도 건축물의 색채 적용을 위해서는 건축물의 유형을 나누고 이를 통해 배색 유형을 구분한 후 이를 다시 시점에 따라 원경, 중경, 근경으로 분리하여 각 거리별 배색 부위를 구분해야 하며, 경관계획에 있어서도 시점에 따라 원경, 중경, 근경으로 구분하여 주요 조망대상의 적정성 여부를 시뮬레이션을 통해 검토하도록 해야 한다.

감사의 글

이 논문은 부산대학교 자유과제 학술연구비(2년)에 의하여 연구되었음.

참고문헌

- 강대진(2006) 지구단위계획의 용적률 인센티브제도 문제점과 개선방안에 관한 연구, 석사학위논문, 중앙대학교.
- 건설교통부(2005) 제1종 지구단위계획수립지침.
- 건설교통부(2005) 제2종 지구단위계획수립지침.
- 건설교통부, 한국토지공사(2007) 2006 도시계획현황.
- 김수현(2004) 지구단위계획에 의한 용도지역 변경의 문제점, 박사학위논문, 홍익대학교.
- 박재범(2005) 민간개발 관리수간으로서의 지구단위계획 개선방안 연구, 석사학위논문, 성균관대학교.
- 박정자(2001) 지구단위계획의 활성화를 위한 제도적 개선에 관한 연구, 박사학위논문, 전북대학교.
- 서주완(2005) 지구특성을 고려한 지구단위계획의 주제유형별 수립방향 마련에 관한 연구, 석사학위논문, 성균관대학교.
- 서울시정개발연구원(2005) 서울시 지구단위계획 수립매뉴얼.
- 한국도시계획학회(2005) 지구단위계획의 이해, 기문당.
- 高見澤實(2003) 일본 지구계획제도의 개요와 변천, 한·일 지구단위계획 국제세미나 자료집.

(접수일: 2008.7.16/심사일: 2008.8.27/심사완료일: 2008.8.27)