

## 서울시 지구단위계획의 실효성 분석과 개선방향

- 도시정비 과제와 지구단위계획과의 관계
- 도시정비수단으로서 지구단위계획의 실효성
- 현 서울시 지구단위계획 운영의 한계
- 향후 지구단위계획 운영상의 예상 문제점
- 도시정비 과제별 지구단위계획 대응방향
- 서울시 지구단위계획 운영 개선방향

### 서울의 도시정비 과제와 지구단위계획과의 관계

- 공간구조 개편에 따른 역세권 중심지의 정비
  - 서울에 대중교통중심체계가 마련되면서 역세권은 도시활동의 중심지로서 기능의 재정비를 요구받고 있음. 현재 약 200여 곳의 역세권에 지구단위계획을 지정함으로써 도시기능의 집적과 활동의 수용을 위한 공간환경 수준의 향상을 모색하고 있음.
- 용산, 청계천 등 기존 중심시가지의 재정비
  - 도시관리시대의 서울은 새로운 도시기능의 수용을 위해 기존 중심시가지에 대해서도 도시 재활성화 정책을 시행하고 있음. 그리고 이를 실현시키기 위한 구체적 실천계획으로서 지구단위계획을 마련하고 있음.
- 뉴타운 사업 등 주택시가지의 재정비
  - 삶의 질 향상이라는 취지 하에 노후화된 도시 내 주택시가지에 대해서도 재정비에 착수하여 뉴타운 사업, 개발제한구역 해제, 주거환경정비사업(재개발/재건축) 등 새로운 정비방향을 마련하고 있음. 이에 대한 지구단위계획의 적용이 모색되고 있으나 아직 구체적인 역할관계는 마련되고 있지 않음.

## 도시정비수단으로서 지구단위계획의 실효성

### ○ 서울시 지구단위계획의 실효성 논란

- 2003년도에 서울시에서 계획결정 후 일정시간이 지난 지구단위계획 구역수가 비교적 많은 약 8개 자치구 69개소에 대한 “서울시 지구단위계획 실효성 분석조사” 결과에 따르면, 1983년 이후 약 20년 동안 조사대상지역에서의 건축물 신축비율은 전체의 약 27%로 건물 4동중 1동 꼴로 신축이 이루어졌음. 반면에 지구단위계획이 결정된 이후에 이루어진 건축물 신축비율은 신축건축물대비 약 11%, 전체 건축물대비 약 3%로 상대적으로 건축행위가 위축되었음을 알 수 있음.

<표 1> 분석대상 8개 자치구의 지구단위계획구역내 건축허가빈도

구 분	추출 필지수	1983년~2002년		계획결정후 건축허가건수	
		건축허가 건수	비율	허가건수	비율
	A	B	(B/A)*100	C	(C/B)*100
강남구	5218	2471	47.4	176	7.1
강서구	3358	988	29.4	120	12.1
관악구	4731	1767	37.3	155	8.8
마포구	3196	544	17.0	105	19.3
송파구	2432	1285	52.8	200	15.6
양천구	2576	1079	41.9	106	9.8
은평구	4131	928	22.5	73	7.9
종로구	10158	471	4.6	83	17.6
평 균	4475	1192	26.6	127.1	10.7

- 또한 지구단위계획 정비목적별 유형을 기성시가지 대규모 개발형(용산), 정비형(신림), 관리형(압구정) 등으로 구분하여 대상지역을 조사해 보았을 때 계획결정 전이나 계획결정 후 건축물신축이나 이에 따른 개발밀도의 변화는 미미한 실정이었음. 따라서 실제 지구단위계획 결정만으로는 이 지역의 개발이나 정비에 효과적인 촉매역할을 하지 못하고 있음.

- 통상 지구단위계획이 결정된 이후 5년 이내에 토지소유관계가 변화되고 이후 개발이나 정비가 가시화되기 위해선 약 10년 정도가 소요됨. 따라서 계획결정 후 약 6~7년 정도가 지난 현 시점에서 또한 외적요인으로서 경기변동이나 부동산시장의 영향 등도 함께 고려해 볼 때 설부른 판단을 내리기는 한계가 있다고 할 수 있으나, 적어도 당초 지구단위계획에서 의도했던 도시정비의 효과는 기대에 미치지 못한다고 볼 수 있음.
- 지구단위계획의 실효성 논의의 쟁점
  - 지구단위계획은 공공이익으로서의 공간환경의 질적 수준 향상을 목적으로 하기 때문에, 앞에서 살펴본 바와 같이 단순히 민간의 건축행위여부만으로 그 실효성을 논하는 데는 한계가 있음.
  - 하지만 공공환경의 질적 수준 향상이라는 지구단위계획의 환경개선효과를 함께 살펴보았을 때에도 도로, 공원 등 기반시설의 개선이나 공개공지, 보행환경 등 외부공간의 질적 수준 또한 크게 개선되고 있지는 못한 실정임.



[그림 1] 지구단위계획구역내 건축선후퇴와 후퇴공간의 실제 이용상태

- 지구단위계획을 통해 도시정비의 실효성을 높이는 것은 한편으로는 규제완화, 혹은 적극적 공공개입 등을 통한 지역개발의 활성화라는 측면과 다른 한편으로는 보다 엄격한 공간환경 제어를 통한 바람직한 환경수준의 달성이라는 다소 상반된 두 가지 측면을 어떻게 잘 조화시킬 것인가에 달려 있음.

## 현 서울시 지구단위계획 운영의 한계

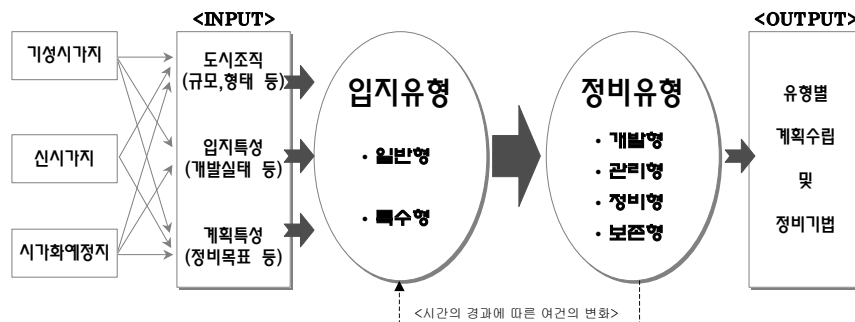
- 획일적, 경직적인 지구단위계획 운영
  - 지구단위계획의 실효성을 높이기 위해서는 지역의 정비목표와 도시문제에 대응하여 반드시 필요한 계획요소를 중심으로 매우 세밀하고 실행력있는 계획 운영이 필요함. 그러나 현 서울시 지구단위계획 운영은 공동건축, 용적률, 용도, 외관, 보행환경 등 거의 모든 계획요소를 대부분의 지역에 획일적이고 규제적으로 적용하고 있는 반면 구체적인 공공지원 수단은 가지고 있지 못한 실정임.
- 과도한 구역운영에 따른 계획전문가 부족 및 비효율적 행정역할 분담
  - 현 지구단위계획의 문제는 폭증하고 있는 수요에 비해 한정된 계획전문가와 행정부문의 운영 한계에서 비롯되고 있다고 할 수 있음. 더군다나 폭넓은 계획전문가의 참여나 다양한 행정부서간의 역할분담도 원활하게 이루어지지 못하고 있기 때문에 더욱 문제를 가중시키고 있다고 할 수 있음.

## 향후 지구단위계획 운영상의 예상 문제점

- 획일적, 경직적 운영한계에 따른 적용 기피 우려
  - 공공이익에의 기여가 미진한 비효율적이고 규제적인 지구단위계획의 운영은 필연적으로 지구단위계획 적용 자체의 기피라는 부정적 결과를 가져올 수 있음. 즉, 지역 특성에 맞는 최소한의 규제요소에 대한 세밀한 관리와 적절한 공공지원 등을 연계한 차별적이고, 유연한 지구단위계획의 수립과 운영이 요구됨.
- 종합적, 조정적 지구단위계획 역할부재에 따른 도시관리 방치 문제
  - 최근 서울시에서는 공공부문 내에서도 과도한 지구단위계획구역 확대와 관리 어려움을 이유로 일련의 뉴타운 등 공공사업이나 민간의 재건축사업 등에서 지구단위계획 수립을 배제하려는 경향이 있음. 그러나 지구단위계획이 갖는 본질적인 계획기능으로서 기존 도시계획간의 조정역할이나 개별사업차원이 아닌 종합적 도시공간관리차원의 검토 배제는 자칫 도시관리의 방치에 따른 부작용을 야기할 수 있음. 따라서 지구단위계획의 성격과 역할 재정립을 통한 대응이 필요함.

## 도시정비 과제별 지구단위계획 대응 방향

- 기존 지구단위계획 재정비시 정비목적별로 규제적 계획요소를 선별하여 실현가능한 계획을 수립함.
  - 현재 서울시는 약 100여 개소의 지구단위계획 재정비 작업을 시행중이거나 시행할 예정으로 있음. 이 때에는 지역의 정비목표와 단계별 계획실현수준을 명확히 하여 규제적 계획요소와 방침수준의 계획요소를 선별하고 이를 중심으로 보다 실현가능한 세밀한 계획이 수립되어야 함.
- 사업적 특성을 갖는 지역에 대한 지구단위계획의 종합적 계획기능 강화
  - 최근 제기되고 있는 뉴타운사업이나 청계천복원사업, 개발제한구역해제지역 등 사업적 특성이 강한 지역에 대해서는, 이와 연계된 사업수법간, 정비지역간의 종합적 계획기능과 기 수립된 도시계획 조정역할을 하는 종합계획으로서의 지구단위계획의 성격과 역할 재정립을 통해, 사업적 도시계획의 시행착오를 줄이고 공공이익에 바탕을 둔 바람직한 도시조성이 이루어질 수 있도록 함.
- 지구단위계획 유형화와 유형별 세부 운영지침 마련
  - 현 서울시에서 진행중이거나 추진중인 지구단위계획은 계획적 기능측면에서 일반적 관리계획 성격과 특수한 종합 계획적 성격의 구분이 가능하며, 이는 다시 개발형, 정비형, 관리형, 보존형 등 정비목적에 따라 세분될 수 있음.
  - 이와 같은 지구단위계획 유형화와 유형별 차별적인 세부 운영지침의 마련을 통해 지구단위계획의 실효성을 개선함.



[그림 2] 지구단위계획의 '입지유형'과 '정비유형'을 통한 지구단위계획의 수립 차별화 방향

<표 2> 서울시 지구단위계획의 유형 구분 예시

입지유형	정비유형	신시가지 및 기성시가지 대규모 사업지구	기성 시가지			지구단위계획의 유형
		개발형	관리형*	정비형**	보전형	
	부도심 등 대규모 개발형	●	○			대규모 개발형
일반형	지역거점 조성	○	○	●	×	지역거점조성 정비형
	상업활성화 유도		○	●		상업지 정비형
	지역 특화 유도		●	○		지역 특화 유도 관리형
	적정개발 유도	○	●			적정개발 유도 관리형
	주거환경 보호 및 개선			○	●	주거환경 보전형
특수형	개발제한구역 해제지역		●	○	○	GB 해제지역 관리형
	경관지구 관리		○		●	경관지구 보전형
	이전적지 개발 및 관리	●	○			이전적지 개발형
	역사환경 보전		○		●	역사환경 보전형
	문화지구			●	○	문화지구 정비형
	역세권 개발 및 관리	○	●	○	×	역세권 개발 관리형

\* : '관리형'은 향후 개발수요의 급증에 따른 난개발이 예상됨에 따라 이에 대한 계획적 개발유도를 목적으로 함.  
 \*\* : '정비형'은 전반적으로 지역의 개발이 정체되어 있거나 낙후되어 있어, 이에 대한 개선을 목적으로 하고 있음.

- 다양한 정비수요에 대응한 지구단위계획의 종합화로서 권역별 계획체계 마련
  - 다양한 도시정비 수요와 이에 대응한 다양한 유형의 지구단위계획은 궁극적으로 인접한 도시공간 내에서 수립 운영되는 것으로, 개별적인 지구단위계획 수립이전에 공간정비 방향과 정비목표, 계획수준 등을 상호 조정해 주는 권역별 중간적 계획체계 마련이 필요함.

## 서울시 지구단위계획 운영 개선방향

- 지구단위계획 운영방식 및 운영조직의 개선
  - 다양한 유형의 도시정비 수요에 대응한 개별 지구단위계획은 서울시와 자치구간, 도시계획 혹은 건축실무를 담당하는 부서들의 역할분담과 상호 조율작업을 통해 관리 운영되는 것이 한정된 행정력을 고려할 때 보다 바람직함.
  - 다만, 체계적인 계획제도 운영과 일관된 정책목표 실현을 위해서는 다양한 지구단위계획의 공간적 종합화 기능이나 개별 유형별 관리지침을 총괄 운영하는 별도의 행정조직이 필요함.

- 지구단위계획의 성격과 역할 재정립 및 다양한 지침의 마련
  - 상기한 바와 같이 지구단위계획이 때로는 종합적 방침계획으로서 역할하기도 하고 또한 어떤 경우에는 상세한 계획규제로서 자리매김 되기도 하는 등 그 역할과 성격이 다를 수 있음을 제도적 틀내에서 명확히 재정립함.
  - 또한 정비목적이 개발이나, 정비나 혹은 관리나, 보존이나에 따라 해당 업무를 담당하는 실무부서에서 보다 차별화되고 실질적인 다양한 매뉴얼을 마련하고 실제 업무와 관련하여 계속적으로 가다듬어 나가는 노력이 필요함.
  
- 지구단위계획의 실효성 증진을 위한 다양한 정비수법 연계
  - 지구단위계획의 실효성을 떨어뜨리는 주요한 요인 중의 하나로 실질적인 공공의 지원수단과 실행가능한 정비수법이 마련되어 있지 못한 점을 들 수 있음. 이와 같은 공공의 노력이 연계되지 못한 규제, 관리 위주의 지구단위계획 운영은 한계를 가질 수밖에 없음.
  - 또한 공공의 개별적인 공공사업이나 예산투여가 종합적인 계획기능과 연계되지 못하고 사업성 혹은 단발적인 정책수립으로만 추진되는 경우 이에 합당한 공공성 확보와 지속적인 도시관리 실현에는 한계를 가질 수밖에 없음.
  - 따라서 이를 잘 연계시킨 도시관리정책 실현으로서의 지구단위계획이 효과적으로 운영될 수 있도록 제도와 운영을 정비하는 노력이 필요함.

이희정 | 아주대학교 건축학부 교수  
031-219-2498  
leeworld@ajou.ac.kr