

서울시 특별계획구역제도의 운용실태와 개선방안

- 지구단위계획구역내 특별계획구역제도의 운영현황
- 특별계획구역의 개발실태와 문제점
- 특별계획구역제도의 개선방안

지구단위계획구역내 특별계획구역제도¹⁾의 운영현황

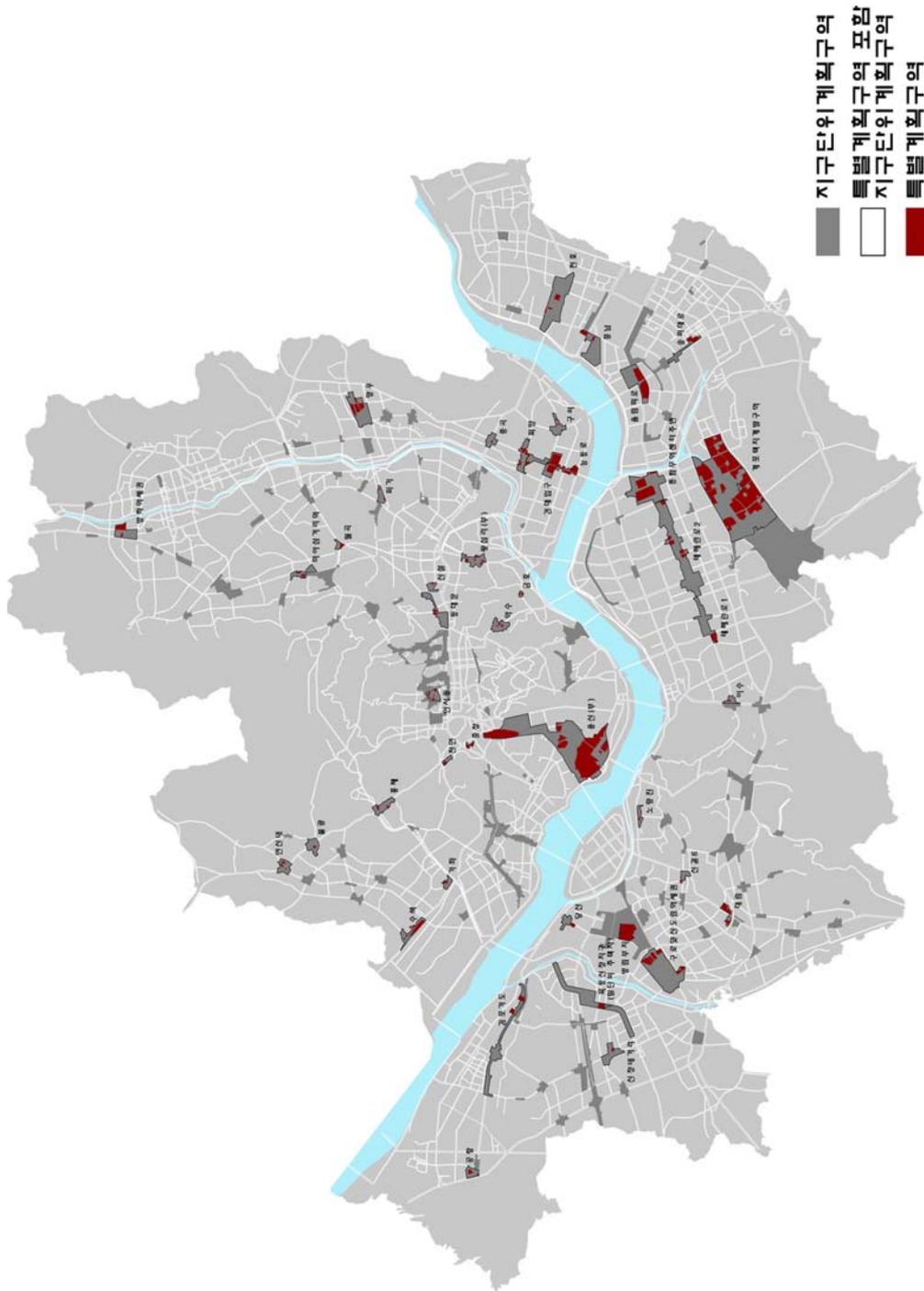
- 2004년 현재, 서울시에서 운영하고 있는 지구단위계획제도는 도심, 부도심, 지역중심 등 주요 중심지에 약 200여 개가 지정되어 중심지내 성장을 관리하는 기법으로 운영되고 있음. 지구단위계획구역내 특별계획구역의 지정현황을 보면, 전체 41개 지구단위계획구역 내에 181개 구역이 지정되어 있으며, 일부 지역을 제외하고는 대부분 지구중심 이상 주요 중심지에 지정·운영되고 있음(그림 1) 참조). 또한, <표 1>에서 보는 바와 같이 입지특성별로 살펴보면, 주요 중심지 중에서도 상당히 중요한 요지에 지정되어 운영되고 있는 것을 알 수 있음.

<표 1> 특별계획구역의 입지특성별 분류

구분	교차로 및 역세권지역	간선가로변	이면가로변	특성가로변	주택지 내부	총계
구역수	80개소 (44%)	84개소 (46%)	6개소 (3%)	1개소 (1%)	10개소 (6%)	181개소 (100%)

- 현재, 전체 181개 구역중 48개 구역이 개발이 완료되거나 개발이 진행 중이며, 앞으로 나머지 133개 구역이 시행될 예정임.

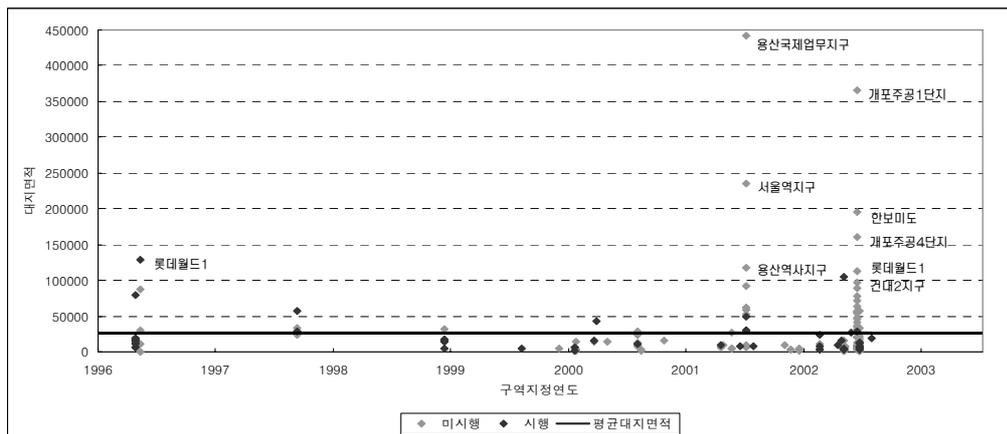
1) 특별계획구역 개념은 1983년 잠실 신시가지의 도시설계 작성과정에서 개발파급영향이 큰 대규모 나대지의 개발을 유도하고 통제하기 위한 관리수단의 필요성이 제기되면서 도입되었음. 이후 도시설계제도와 상세계획제도가 지구단위계획제도로 통합되면서, 특별계획구역제도는 나대지나 이전적지 등 대규모 개발예정지역이나 전략적 개발을 유도할 필요가 있는 지역 등 지구단위계획 구역내 중요지역의 개발을 유도하고 통제하는 수단으로 활용해 오고 있음.



[그림 1] 지구단위계획구역내 특별계획구역의 지정현황

특별계획구역의 개발실태와 문제점

- 지정실태: 특별계획구역제도의 목적에 부합하지 않는 일부지역의 구역지정
 - 대부분은 지구단위계획구역내 특별계획구역제도의 목적에 부합하는 지역에 지정·운영되고 있으나, 일부 지역에서는 분명한 공공목표가 없음에도 불구하고 개발을 전제로 지정되고 있음.
 - 즉, 주택지 내부에 지정되어 과도한 개발로 경관훼손 및 기반시설부담 등 문제를 야기할 우려가 있거나, 공공성 확보가 어려운 1000㎡ 미만의 소필지에 지정하는 경우가 있었음. 개포지구에서는 재건축 가능지역을 단지별로 구분하여 과다하게 지정한 경우도 있었음 ([그림 2] 참조).



[그림 2] 특별계획구역의 대지면적 분포

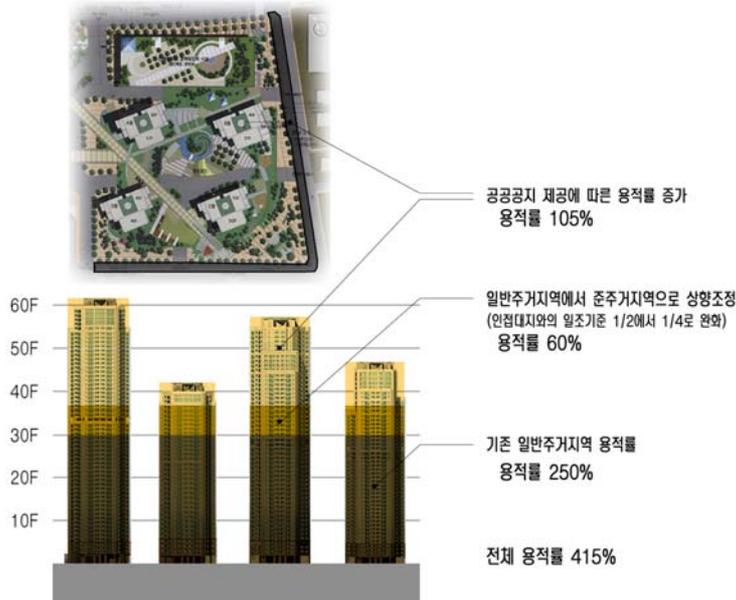
- 또한, 현행 특별계획구역은 지구단위계획구역 내에서만 운영하도록 정하고 있어 보라매공원 및 도곡동 상업지역과 같이 지구단위계획구역 밖의 대규모 개발을 관리할 수 있는 수법이 필요한 상황임.
- 개발실태: 초고층 주상복합 일변도의 과도한 개발
 - 90년대 중반 이후 특별계획구역은 대부분 초고층 주상복합건축물 일변도로 개발되어 중심지 기능을 왜곡시킬 수 있음. 이러한 초고층 주상복합건축물 일변도의 개발은 90년대 이후 새롭게 도입된 개발유형으로서 주상복합건축물의 파급영향에 대한 검토 없이 지침에서 주상복합건축물을 허용하거나 용도계획을 작성하지 않는 등 용도관리에 소홀했기 때문임(<표 2> 참조).

<표 2> 지구단위계획구역 및 특별계획구역의 중심지 위계별 주상복합 개발건수

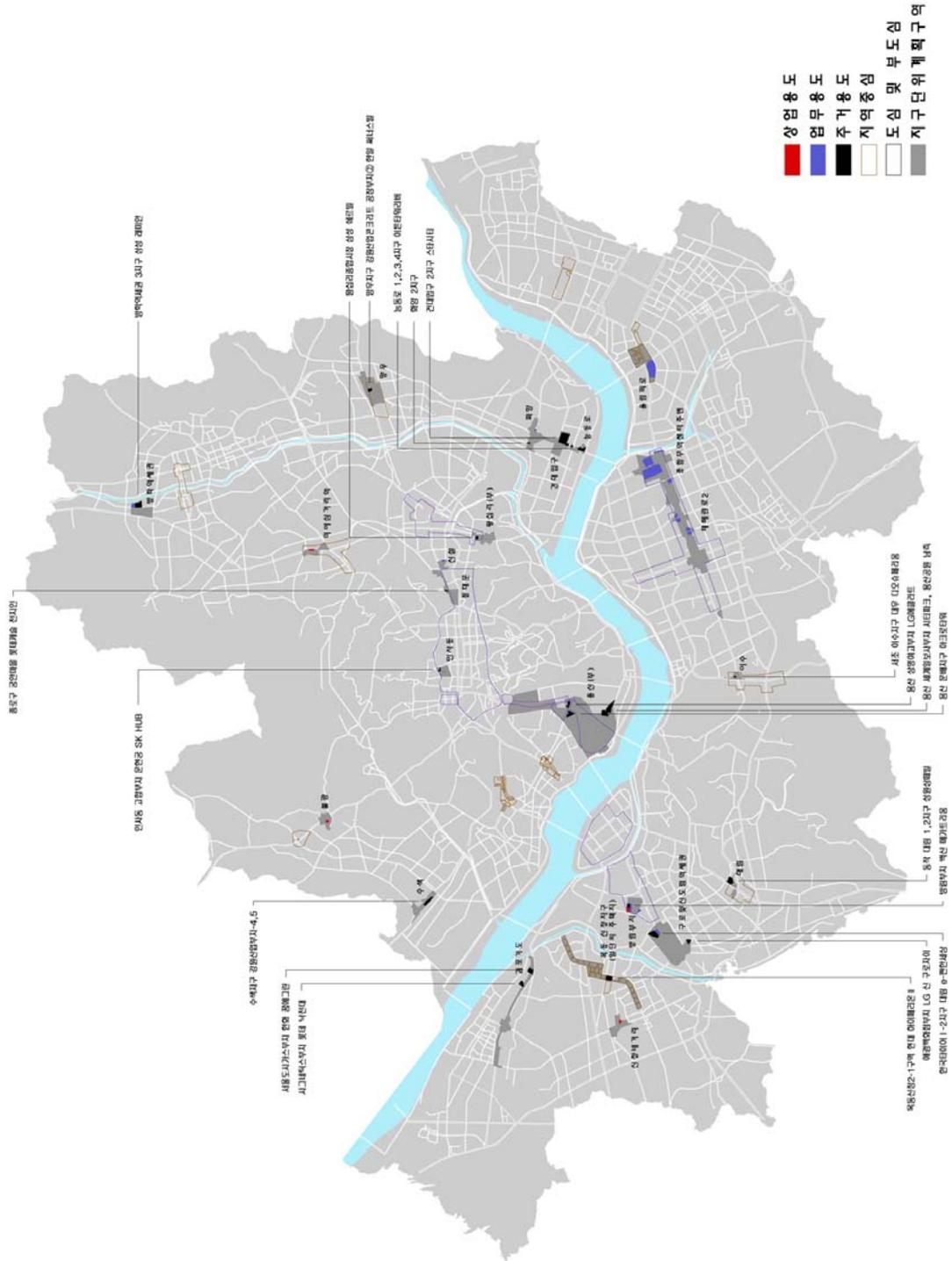
구분	도심	부도심	지역중심	지구중심	생활권중심	간선가로변	총계
전체	18건(8%)	42건(18%)	61건(26%)	54건(23%)	27건(12%)	30건(13%)	232건(100%)
지구단위 계획구역	5건(4%)	31건(23%)	55건(41%)	34건(25%)	9건(7%)	-	134건(100%)
특별계획구역	2건(7%)	11건(41%)	3건(11%)	8건(30%)	3건(11%)	-	27건(100%)

* 서울시심의자료(1993~2003)를 중심으로 주상복합건축물 260건중 위치 확인된 232건을 분류함.

- 지구단위계획구역을 포함한 특별계획구역이 초고층 주상복합건축물 일변도로 개발된 데는 용도지역조정과 깊은 관련이 있음. 주상복합건축물은 준주거지역 이상에서만 용도가 허용되고 개발가능한 용적률을 확보할 수 있기 때문에, 최근 대부분의 지역이 준주거지역 이상으로 용도지역 상향조정된 지구단위계획구역은 주상복합건축물의 우선 개발대상이 되어 왔음(그림 3), (그림 4), <표 3> 참조). 현재, 용도지역 상향조정에 따라 공공시설 기부채납 등 다양한 개발조건을 부가하고 있지만, 민간의 개발규모와 용도제한에 대한 지침작성의 한계로 최근까지 초고층의 주상복합건축물의 개발을 용인해 왔음.



[그림 3] 용도지역 상향조정에 따른 초고층 주상복합건축물 개발과정

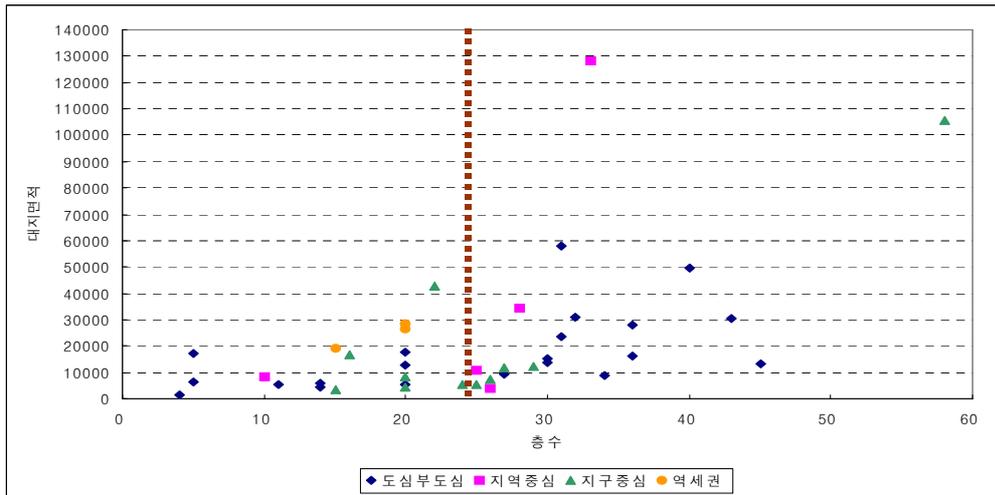


[그림 4] 특별계획구역내 주상복합건물 개발현황

<표 3> 시행 특별계획구역 지침상 주거관련 용도 허용건수

구분	도심/부도심	지역중심	지구중심	생활권중심	총계
결정구역수	28개소	5개소	13개소	2개소	48개소(100%)
주거복합권장	10개소	2개소	6개소	-	18개소(38%)
공동주택허용	2개소	1개소	6개소	2개소	11개소(23%)
업무/판매지정	16개소 (테헤란로10개)	2개소	1개소	-	19개소(39%)

- 또한, 특별계획구역 대부분이 주변지역 높이와 무관하게 평균 25층 이상 초고층으로 개발되어 위압적인 가로경관을 형성하거나 연접 주거지역의 일조를 차단하고, 조망을 침해하는 등 많은 문제점을 야기하고 있음((그림 5) 참조).



[그림 5] 시행 특별계획구역의 개발높이 현황

- 공공성 확보실태: 기부채납으로 확보된 공공공지의 사유화
 - 현재 특별계획구역에서는 일정비율의 도로 및 공공공지를 기부채납 하도록 정하여 공공공지를 확보하는데 상당한 기여를 하고 있으나(<표 4> 참조), 내실을 살펴보면 확보된 공공공지가 사유화되어 단지내 공간으로 사용됨에 따라 공공성이 훼손된 사례가 많았음.

<표 4> 지역별 공공공지 기부채납비율

구분	도심	부도심	지역중심	지구중심	생활권중심	이전적지	소필지지역
기부채납률	10%~20%	10%~28%	10%~20%	10%~18%	5%~15%	15%~20%	5%~15%
평균	16%	18%	13%	15%	10%	18%	13%

* 현재 지정된 전체 특별계획구역에 대하여 기부채납비율이 정해진 지역을 대상으로 분석함.

- 제공된 도로는 대부분 단지내 차량 진출입 도로로 사용되고 있으며, 공공공지는 보행자가 잘 통행하지 않는 이면도로변 자투리땅에 위치하는 경우도 있었음. 또한, 공공에 개방되는 공원이 단지내 공원으로 탈바꿈되거나 단지내 진입광장으로 사용되어 공원확보의 취지가 변질되는 경우도 있었음.
- 시행측면: 소필지 밀집지역의 지정이 증가하고 있으나 시행수단 부재

- 서울시 시가화가 안정국면으로 접어들면서 1990년대 이후 나대지의 특별계획구역 지정이 감소하는데 비해 소필지 밀집지역 지정은 증가하고 있음. 현재 소필지 밀집지역은 전체 구역 중에서 20%를 차지하고 있으나, 시행지역은 불과 7개소에 불과하여 시행률이 상당히 낮은 것을 알 수 있음.

<표 5> 특별계획구역의 대지특성별 추진현황

구분	대규모 나대지		대규모 이전에정부지		소필지 밀집지역	
	시행	미시행	시행	미시행	시행	미시행
구역수	9개소 (60%)	6개소 (40%)	26개소 (40%)	39개소 (60%)	7개소 (19%)	29개소 (81%)

- 이들 지역은 토지소유자가 많고 이해관계가 복잡하여 개발하는데 많은 어려움이 있으며, 실현화 방안이 마련되지 않을 경우 앞으로 다량의 민원발생이 우려됨. 또한, 인센티브 항목도 도로, 공공공지, 공개공지 등 공공공지 확보 중심으로 정해져 있어 지역여건에 따라 다양한 공공목표에 부합할 수 있도록 개발을 유도하는 것이 어려운 실정임.
- 운영실태: 단계적 계획기법의 효율적 운영 미흡
- 지구단위계획 작성시 개략적인 개발조건을 결정하고, 개발시점에서 구체적인 지침을 작성하는 단계적인 계획기법은 민간개발을 통제하면서 공공성을 확보하는데 유효한 수단으로 확인되었음.

- 하지만, 지구단위계획 작성단계에서 작성된 내용이 민간 개발자가 발주하는 개발단계에서 큰 변화 없이 그대로 적용되고 있어 단계별 계획내용에 대한 차별적 운영이 필요함.

특별계획구역제도의 개선방안

- 특별계획구역제도의 조건부 개발허가제도로의 전환 필요
 - 서울시가 도시 안정화시대로 접어들면서, 미래의 도시발전 및 부족한 도시인프라 확보를 위한 개발가용지 관리가 점차적으로 중요해지고 있음. 이에 따라, 특별계획구역제도는 개발가용지의 민간개발을 관리하는 유용한 수단으로 거듭나야 함.
 - 현재, 특별계획구역은 구체적인 개발계획이 정해지지 않은 대규모 필지에 대하여 개발시점까지 주로 계획을 유보하는 수단으로 활용되어 왔으며, 공공은 민간의 개발과정에 소극적으로 개입해 왔음. 하지만, 최근 대규모 민간개발사업의 공익적 역할이 증가되면서, 특별계획구역에 대한 공공의 적극적인 개입이 요구되고 있음.
 - 따라서, 미국 및 일본에서와 같이, 개발시 공공기여시설 및 공간을 확보하면서 개발영향을 최소화하는 방안을 개발조건으로 설정하여 공익성 높은 개발을 유도해 가는 조건부 개발허가제도로 전환해나가야 함. 특히, 용도지역 상향조정지역이나 이전적지 등 대규모 토지이용 전환이 예상되는 지역은 미래의 지역발전방향을 검토하여 공익성을 높일 수 있는 분명한 개발조건을 설정하여 관리할 수 있도록 유도해 나가야 함.
- 도시차원의 개발관리기준 마련
 - 특별계획구역이 초고층 주상복합건축물 일변도의 개발을 억제할 수 있도록 중심지 성격 및 지역특성을 반영한 개발관리기준을 서울시 지구단위계획 작성지침에 마련해야 함.
 - 높이는 단기적으로는 가로구역별 높이기준의 “높이위계별 최고높이 설정기준”을 적용하도록 하고, 장기적으로는 좀 더 구체화된 별도의 높이기준을 마련하도록 함. 용도는 유형별 개발유도지침을 감안하여 지구단위계획 작성단계에서 주용도를 지정하여 관리하는 것을 원칙으로 하고, 주거복합건축물은 중심지 위계별 및 용도지역별로 주거면적비율을 차등 적용하도록 함. 또한, 용도지역 상향조정지역에서는 지구단위계획에서 지정한 용도 및 개발조건(Restrictive Declarations)을 수용할 경우에만 상향조정 혜택을 부여하는 “조건부 개발허가제(Conditional Zoning)”를 도입하도록 함.

- 개발조건을 부여하여 단계적 계획 수립·운영
 - 과도한 개발을 억제하면서 개발의 공익성을 확보할 수 있는 단계적 계획방식의 틀이 유지 되도록 개발조건을 부여함. 지구단위계획 작성단계의 지침이 개발단계에서 큰 변화 없이 적용되는 문제를 개선하기 위하여 단계별 계획내용을 차별화하는 방안을 건교부 지구단위 계획 수립지침에 반영하도록 함.
 - 지구단위계획 **작성단계**에서는 용도지역 조정, 개발규모, 공공공지의 제공위치와 비율 등 도시적 차원의 내용을 중심으로 작성하도록 함. **개발단계**에서는 지구단위계획 작성단계에서 결정한 조건을 중심으로 건축물 배치, 공공장소의 성격과 조성, 건축물 형태 등 3차원적인 내용을 중심으로 설계기준을 제시하도록 함. 또한, 개발단계는 단지계획 및 건축적인 내용이 주를 이루므로 건축심의제도와 연계하여 절차를 간소화하도록 함.
- 공용공간의 사유화를 방지하는 유지관리방안 마련
 - 특별계획구역에서 개발이익을 환수할 수 있도록 공공공지의 기부채납 비율을 의무화하던 것을 정례화하여 서울시 지구단위계획 수립지침에 반영하여 운영하도록 함. 기존에 지정되어 운영하고 있는 특별계획구역의 기부채납 비율을 감안하여 대지특성 및 도입용도별 기부채납 비율을 정하도록 함.
 - 확보된 공개공지 및 공공공지가 다른 용도로 전용되거나 방치되지 않도록 공개공지 및 공공공지 등록제를 도입함. 이와 함께, 공공공간에 대한 설계 및 조성에서부터 유지관리를 포괄하는 기준을 마련하고, 소유자가 공용공간의 조성부터 관리까지 책임지는 계획약정제도의 도입과 불이행시 패널티조항을 관련제도에 반영하도록 함.
- 다양한 시행수단의 마련
 - 현재, 인센티브제도는 도로 및 공공공지를 기부채납 하는 경우에만 건축기준을 완화하여 적용하도록 하고 있으나 지정목적에 부합하여 공공성을 확보할 수 있도록 인센티브항목을 다양화할 필요가 있음. 우선은 도심재개발에서 적용하고 있는 문화복지시설, 산업진흥시설, 실내휴식공간, 임대주택 등 공공기여시설에 대하여 건축기준을 완화하여 적용할 수 있도록 관련규정을 개정함. 장기적으로는 미국의 Special Zoning 및 일본의 재개발 지구계획제도와 같이 법에서 정하는 인센티브항목 외에 특별계획구역에서 별도심의를 통하여 건축기준을 완화할 수 있는 특별허가제도(Special Permit)의 도입을 검토함.

- 또한, 앞으로 증가가 예상되는 소필지 밀집지역에 대해서도 정비수단을 마련하여 시행성을 개선하도록 하고, 부도심·지역중심에서 지역 활성화 및 고용기능 강화를 위하여 전략적 개발이 필요한 지역에서는 도시환경정비사업의 도입도 가능하도록 함.
- 유형별로 개발유도지침을 마련
 - 장기적으로 민간활력을 활용하여 양질의 건축물을 조성하고 적극적으로 공공성을 확보해 나갈 수 있도록 특별계획구역제도에 조건부 개발허가 및 특별허가제도를 도입하여 일반 지구단위계획과 차별화하도록 함. 또한 지구단위계획구역 외의 대규모 개발도 함께 관리할 수 있도록 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률”의 지구단위계획 절에 법적인 근거를 마련함.
 - 특별계획구역이 과도하게 지정되는 것을 방지하고, 계획목적을 분명히 하여 공익성 있는 계획을 작성할 수 있도록 함. 그러기 위해 현재 서울시에 지정된 특별계획구역을 지정목적별로 유형화한 내용을 단기적으로는 서울시 지구단위계획 수립지침의 지정기준에 반영하여 운영하도록 함. 장기적으로는 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률”에 특별계획구역의 법적인 근거를 마련할 경우 서울시 도시계획조례에 반영하여 운영하는 것이 필요함.
 - 앞으로, 이들 지정유형별로 주변지역 특성에 부합하면서도 공익성 있는 개발을 유도할 수 있는 개발유도지침을 국내외 사례조사 및 지침검토 등 별도 연구를 통하여 서울시 지구단위계획 수립지침에 마련하는 것이 필요함.

임희지 | 서울시정개발연구원 부연구위원
02-2149-1055
heeji@sdi.re.kr