

기본연구 99-

도시설계를 위한 공간분석

- 소도시 상업지의 환경개선을 위한 지구단위계획기법 적용을 중심으로 -

2000. 6

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	5
제2절 연구의 내용 및 방법	6
1. 연구내용	6
2. 연구방법	6
제2장 지구단위계획제도와 소도시의 적용여건	8
제1절 관련제도의 변천	8
1. 1980년대 : 도시설계	8
2. 1990년대 : 도시설계와 상세계획의 공존	10
3. 2000년대 : 지구단위계획	13
제2절 지구단위계획의 특성과 내용	13
1. 계획의 성격	13
2. 지정 대상	15
3. 계획의 내용	16
4. 추진방법	19
제3절 소도시의 여건과 지구단위계획의 적용 의의	21
1. 소도시의 여건	21
2. 지구단위계획에 의한 소도시 관리의 필요성	29
제3장 소도시의 상업지 환경분석 : 강경읍 사례	
제1절 분석방법 및 이용자료	34
1. 분석방법의 검토	34
2. 본 연구의 분석방법과 이용자료	35
제2절 강경읍의 상업지 유형	36
1. 강경읍의 기능시설 분포	36

2. 강경읍의 기능지역 구조와 상업지의 유형	47
제3절 강경읍 젓갈시장의 물리적 여건 분석	50
1. 분석요소의 도출 및 지구범위 선정	50
2. 동선체계	54
3. 대지내 공지·조경	55
3. 건축물	56
제4절 분석의 종합 및 제안	64
제4장 소도시 상업지 환경개선형 지구단위계획 수립방안	66
제1절 제도화 방안	66
1. 소도시 기성시가지의 환경개선형 지구단위계획의 필요성	66
2. 평가·기획단계 도입	67
3. 관련 공공사업과의 연계	72
제2절 환경개선형 지구단위계획 기법 적용방안	72
1. 기본구성	73
2. 기본방향	75
3. 환경개선형 지구단위계획 기법 적용방안	75
제3절 시행절차	81
1. 대상지의 평가	81
2. 지구단위계획 기획	82
3. 지구지정 승인	83
4. 지구단위계획 작성	83
5. 민관협의체 또는 주민협정을 통한 운영	83
제5장 결론 및 정책제언	84
제1절 결 론	84
제2절 정책제언	88
1. 시범지역의 선정 및 계획·사업의 시행	88
2. 주민협정 및 주민협의체 운영	90
3. 공공재원 확보방안 마련	90

부록 1 : 도시설계 및 상세계획의 작성경향과 문제점	92
1. 일반현황	92
2. 도시설계 적용기법의 변화: 서울시의 경우	94
3. 도시설계 적용상의 문제점	97
부록 2 : 개정 도시계획법상 지구단위계획 관련 규정	100
1. 지구단위계획구역의 지정	101
2. 지구단위계획의 내용	102
3. 지구단위계획과 다른 도시계획과의 관계	103
4. 지구단위계획안 작성에의 주민 및 사업시행자의 참여	104
5. 지구단위계획구역에서의 사업시행	104
6. 지구단위계획구역에 대한 도시계획결정의 실효	105
6. 지구단위계획구역 안에서의 건축	105
부록 3 : 외국의 지구계획제도	106
1. 독일의 지구상세계획	106
2. 일본의 지구계획	107
3. 독일과 일본의 지구계획제도 비교	111
부록 4 : 환경개선형 상업지구계획 외국사례	112
1. 뉴욕의 BID(Business Improvement District) 제도	112
2. 일본의 주민협정제도	119
참고문헌	124

표 목 차

<표 2-1>	도시설계 및 상세계획의 주요 내용 비교	12
<표 2-2>	지구단위계획 관련조항	14
<표 2-3>	지구단위계획과 상세계획 및 도시설계의 비교	18
<표 2-4>	지구단위계획의 인센티브 조항	20
<표 2-5>	소도시 유형별 특성 비교	25
<표 2-6>	충청남도 시·읍·면소재지의 공간구조적 특징 비교	26
<표 2-7>	소도시의 기능지역별 주요 현상과 문제점	28
<표 3-1>	사업체수·종사자수·매출액의 LQ 지수가 1 이상인 산업	37
<표 3-2>	LQ지수 1이상인 산업 중에서 세세분류상의 사업체수	38
<표 3-3>	동별·업종별 사업체수(산업중분류 기준)	41
<표 3-4>	사업체의 공간분포 분석을 위한 업종 분류체계	42
<표 3-5>	도시설계지구 유형별 제어요소 비교표	50
<표 3-6>	건축물 규모에 대한 분석	56
<표 4-1>	주민참여형 지구단위계획을 통한 상업지 환경개선 사례 비교	74
<표 4-2>	상점 및 필지별 개보수와 연계할 수 있는 환경개선	76
<표 4-3>	이용방식의 개선을 통한 환경개선	76
<표 4-4>	공공사업과 연계한 환경개선	77
<표 4-5>	주민의 자율적 재원투자 및 분담을 통한 환경개선	77
<표 4-6>	환경개선형 지구단위계획의 대상 및 제어요소	79
<부표 1-1>	도시 계층별 도시설계지구 및 상세계획구역 지정 현황	92
<부표 1-2>	시·도별 도시설계지구 및 상세계획구역 현황	93
<부표 1-3>	개발사업 유형별 상세계획구역 현황	94
<부표 1-4>	재정비 및 신규 도시설계 작성지침의 기본방향	95
<부표 3-1>	독일과 일본의 지구계획제도 비교	111
<부표 4-1>	뉴욕 상업지환경개선지구의 사업내용	113

그림목차

[그림 1- 1]	도시계획과 도시설계 및 건축·토목설계와의 관계	3
[그림 2- 1]	소도시의 기능시설 분포 패턴(서천읍 사례)	26
[그림 2- 2]	도심주변 저밀주거지역 사례(강경읍)	29
[그림 3- 1]	동별 사업체수 분포	40
[그림 3- 2]	동별 종사자수 분포	40
[그림 3- 3]	공공 서비스 시설 분포(대분류)	43
[그림 3- 4]	상업·서비스 시설 분포(대분류)	43
[그림 3- 5]	제조업 시설의 분포(대분류)	44
[그림 3- 6]	기타 산업시설의 분포(대분류)	44
[그림 3- 7]	도매업 시설의 분포(중분류)	45
[그림 3- 8]	소매업 시설의 분포(중분류)	45
[그림 3- 9]	음식·숙박업 시설의 분포(중분류)	46
[그림 3-10]	의류·신변품 판매시설 분포(중분류)	46
[그림 3-11]	가정용 가구·기기(중분류)	47
[그림 3-12]	식료품 및 종합상가(중분류)	47
[그림 3-13]	사업체의 입지행렬(사업체수 기준)	48
[그림 3-14]	총 사업체수에 대한 폐쇄별 사업체수의 비율	49
[그림 3-15]	강경읍의 상업지 유형	49
[그림 3-16]	젓갈점포 분포도	52
[그림 3-17]	젓갈시장의 가로망체계	52
[그림 3-18]	용도지역 현황	53
[그림 3-19]	용도별 건축물 분포	53
[그림 3-20]	젓갈점포의 예상되는 건축물 형태	57
[그림 3-21]	건축물 색채	61
[그림 3-22]	사선 박공지붕	74
[그림 3-22]	옥녀봉에서 본 젓갈점포 지붕	62
[그림 4- 1]	주민참여에 의한 환경개선형 지구단위계획의 시행대상	78

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

도시설계기법은 보다 구체적이고 상세하게 도시 토지이용을 규제하는 계획이다. 우리나라의 경우 일부지역에서만 도시설계기법이 적용되고 있으나 구미국가에서는 도시설계기법에 의하여 도시가 건설됨으로써 도시공간이 일관성과 연계성을 갖고 형성되고 있다.

우리나라에서도 보다 쾌적하고 아름다운 도시건설과 도시성장을 효과적으로 관리하기 위해서는 도시설계기법이 폭넓게 활용되어야 할 것이다(황용주, 1997, p.265)

도시설계의 대상으로서의 도시의 개념은 일정한 범역을 가진 땅에 많은 사람들이 모여 사는 인간 고유의 생활방식인 동시에 도시 자체라고 할 수 있다. 따라서 도시는 시민 즉 사람과 사람이 모여 살기 때문에 필연적으로 일어나는 여러 가지 활동, 사람과 활동을 수용하고 뒷받침해 주는 각종 ‘시설과 토지’로 구성되어 있는 하나의 시스템으로 볼 수 있다(황용주, 1997, p.268).

여기에서 도시설계의 대상이 되는 물적 환경은 토지와 시설로 구성되며, 지하와 대기의 일부가 포함된다. 여기서 말하는 토지는 건물과 시설의 대지인 동시에 공원·녹지 등의 오픈 스페이스로 구성된다. 시설에는 주택·상점·사무실·학교·교회 등과 같은 건물, 도로·광장·교량 등과 같은 교통시설, 상하수도·송배전시설 등과 같은 기반시설 등으로 구성되어 있다. 이 물적 환경은 공공의 영역으로서 소유권보다는 그 용도와 접근의 공공성이 강조된다.

따라서 도시설계는 이러한 ‘토지와 시설 등의 배치, 형태 등에 있어서 기능적인 면과 미적인 면을 공히 충족시키면서 시민의 생활환경의 질을 새롭게 창출·유지·향상시키는 작업으로서, 도시의 물적¹⁾ 환경을 조작하는 것’이라고 정의할 수 있다(황용주, p.269). 다시 말해서 도시설계란 의도적으로 도시의 형태를 조성하는 행위가

1) 여기서 물적이라는 의미는 토지나 시설처럼 대상이 인간의 시각에 의해 보여지고, 만져지고, 감각될 수 있을 뿐만 아니라 인간에 의해 점유되고 활용된다는 수용성을 가지고 있다는 뜻이다.

며, 도시의 물적 환경의 질을 향상시키기 위한 수단으로서 공공성 있는 외부 공간의 형태를 조성하는 행위를 말한다.²⁾

도시설계는 개개 건물의 형태, 재료, 색채를 다루고, 토지의 규모와 형태를 조정하며 도시의 변화와 성장을 제어한다는 의미에서 본다면 건축 및 도시계획과 밀접한 관계를 맺고 있다. 그러나 도시설계는 미학적인 해결도 포함한다는 점에서 도시계획과 다르고, 개개의 건물만이 아니라 이들이 동시에 하나의 회화적 동질성을 갖추도록 한다는 점에서 개개의 건물만을 다루는 건축과 다르다.

따라서 도시설계의 효과는 인공적인 것의 변화를 가져오게 한다. 도시를 설계하는 데 있어서 물리적 요소 외에도 정치·경제적인 힘이 작용한다고 가정하는 점에서 공공부문으로 이해된다. 그리고 그것은 민간부문을 자극하고 유도하며 영향을 미치는 행위이다(Christopher Jones).

도시의 물적 환경을 계획하고 설계하는 일련의 연속적인 작업과정 중에서 어느 특정한 단계를 지정하여 도시설계라고 하는 것이 실용적인 접근방법이다. 여기서는 아래 그림에서 보는 바와 같이 계획의 단계를 「도시계획(비물적 계획→물적계획)⇒도시설계⇒건축 및 토목설계」로 나누어 살펴본다(황용주, 1997, pp.269-272).

첫째, 비물적 도시계획은 지리적·공간적인 개념이 개입하지 않은 상태에서 도시의 물적 환경을 움직이는 인구, 경제 및 이에 관련된 정책 등을 분석하여 계획을 수립하는 것이다. 도시설계와 직접적인 관련이 있는 지표로서 각종 토지나 시설의 수요를 질적·양적으로 측정된 자료 즉, 사람이 먹고 살고 움직이기 위해 필요한 땅과 시설의 종류, 서비스산업(업종)·면적·개수 등에 관한 자료를 이 단계에서 추정하게 된다. 이 단계를 사회·경제 분석 및 계획이라고 한다면, 우리나라 도시계획법상의 도시계획에 관한 기초조사가 여기에 해당한다.

둘째, 물적 도시계획은, 도시공간 상에 토지의 용도를 구분하여 배치하고, 이에 수반되는 각종 시설을 배치하는 작업이다.³⁾ 이 단계에서는 대개 2차원적으로 평면 상에 배치하는 것으로 끝나며, 토지 이용도, 시설물 배치도 등이 이 단계의 성과품이다.

셋째, 도시설계는 물적계획과 건축, 토목, 세부설계 사이의 공극을 메워주는 단계

2) 이러한 도시설계의 개념을 보다 폭넓게 정의하기도 한다(주종원, 1998, p.1). 다시 말해서 넓은 의미에서 도시설계란 도시의 물적 환경의 형태를 조성하는 모든 행위를 말한다. 도시설계가 전문가의 의도적인 행위로 이루어질 수도 있고, 일반인들의 비의도적인 행위에 의하여 이루어질 수도 있기 때문이다.

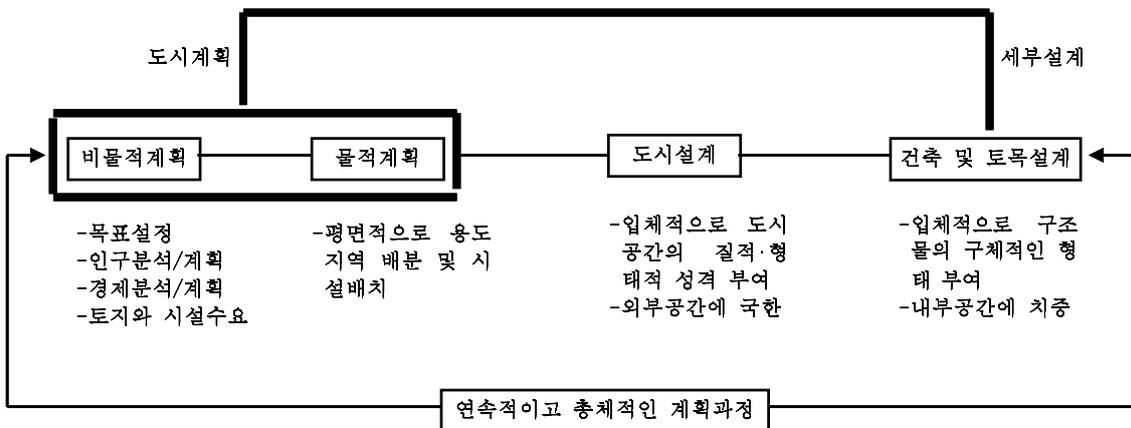
3) 여기에서 '배치'라는 말은, 어떤 활동이나 시설을 아무렇게나 늘어놓는다는 의미가 아니라 같은 활동이나 시설끼리, 그리고 서로 다른 활동이나 시설끼리의 관계는 물론 도시 전체와의 관계도 고려해서 적절히 해야한다는 의미이다.

이다. 즉, 2차원적으로 개략적인 배치를 지정해 준 토지이용계획도에서 건축, 토목 설계도로 넘어가는 과정에서 발생할 수 있는 잘못된 해석과 독단을 규제하는 것이 도시설계의 주임무이다. 이 단계에서 도시설계는 물적 계획에서 명시된 면적, 용적률, 건폐율 등을 만족시키면서 건물의 덩어리가 가질 수 있는 여러 가지 형태, 건물과 건물과의 덩어리가 형성되는 외부공간의 성질 등을 3차원적으로 규정해 주게 된다.

이때 도시설계는 모형이나 투시도로 3차원적 지침을 표현할 수 있는데, 이는 여러 지침을 시각적으로 보다 잘 전달하고자 하는 제시일 뿐 그대로 설계에 옮겨지거나 시공되는 지침은 아니다.

넷째, 마지막 단계로 건축가와 토목설계가는 도시설계에서 제시해준 공간의 틀 속에서 각자의 창의력을 발휘하여 보다 세부적인 설계를 하게 된다. 이때 유의해야 할 점은 도시설계의 지침이 건축가나 토목설계가의 활동을 방해하는 요소라기보다는 개개의 건물이나 시설물이 나름대로 우수해도 주위에 악영향을 미치는 결과를 미연에 방지해 주도록 도와주는 요소로 받아들일 필요가 있다.

[그림 1-1] 도시계획과 도시설계 및 건축·토목설계와의 관계



자료 : 황용주, 「도시계획, 삶과 문화의 틀짜기」, 자작아카데미, 1997, p.270.

이상과 같은 계획과 설계작업의 과정을 구분해 보면, 비물적 계획단계에서 먼저 관련되는 사회·경제적 여건을 고려하여 변화와 추가가 요청되는 토지와 시설수요를 추정하고, 물적 계획단계에서 이를 2차원 공간에 배치한다.

이 지침을 세부설계에 연결하기 위해 3차원으로 공간의 성격을 규정해 주는 것이 도시설계 단계이다.

여기서 주의해야 할 점은 도시설계 등 단계의 작업을 파악할 때 단계의 작업을 지칭하는 용어에 너무 구애되지 말고 작업의 내용을 바탕으로 접근해야 할 것이다.

그러나 1981년의 도시설계제도, 1991년의 상세계획제도 등을 통해 도시설계 기법을 적용해 오는 과정에서, 그 기능을 제대로 발휘하지 못하였다고 볼 수 있다. 도시계획의 각 단계마다 연속성이 결여되고 거시적·포괄적 계획과 미시적·세부적인 설계 사이의 연결방법이 미비하여 지나치게 물리적인 측면을 강조하는 도시계획이 이루어졌던 것이다. 그것은 도시설계의 대상인 도시의 속성과 움직이는 원리에 대한 이해의 부족과 도시계획, 건축 등 도시환경을 형성하는 학문 내지는 기술분야의 결합에 기인한다. 도시는 모든 구성원의 일상생활의 흐름과 이해관계가 일종의 동적 균형을 이룬 상태에서 끊임없이 성장과 변화를 해나가는 조직체이기 때문이다(황용주, 1997, p.265).

구체적으로, 기존의 도시설계와 상세계획의 문제점은 민간 건축행위 규제를 주요 대상으로 하여 새로운 건축행위가 발생하는 시점에서 행정관청의 건축 인허가를 실현수단으로 가지고 있고, 도로 등의 필요한 공공시설물 확보와 같이 공공부문에서 시행해야 할 정비대상까지도 공공재정투자 없이 대부분 민간 건축행위 규제를 통해 조성코자 하였으므로, 도시설계와 상세계획의 실현은 결국 민간 건축행위의 발생여부와 불가분의 관계를 가지고 있을 수밖에 없었다(김도년, 1998, p.4).

기존의 도시설계·상세계획을 그 지침과 대상 면에서 살펴보면, 지구환경의 전면적인 물리적 교체를 전제로 한 개발 지향적 성격을 가지고 있으므로 신시가지와 신개발지와 같이 나대지에 건축을 하는 단순한 개발방식에서는 현재의 도시설계 기법이 적절하게 활용되어 상당부분 계획적 개발의 실효성을 보았다고 할 수 있다. 그러나 상대적으로 새로운 건축이 발생하기 어려운 조건을 가진 기성시가지에서는 그 실현 정도가 미미하여 적용의 한계를 나타내었다.

개정 도시계획법에서 ‘지구단위계획’이라는 이름으로 새로 도입된 제도는 기존의 도시설계와 상세계획 제도를 통합하였음은 물론, 지정 대상도 기존의 도시설계와 상세계획에서 지정 가능했던 지역을 포함하여 새로이 주민제안 지역, 시범도시, 학교 및 공장 이전지, 기타 조례로 정하는 지역 등으로 확대되어 명실공히 도시계획의 주요한 실현수단으로 자리 매김하고 있다고 볼 수 있다.

그러나, 이 제도 역시 새로운 개발이 일어나기 어려운 기성시가지의 환경개선 방법에 대해서는 명확한 제시가 없다. 현재까지, 대부분의 도시에서 기성시가지는 기반시설 부족에 따른 혼잡과 과밀, 기능침체 등을 경험하고 있고, 지방 중소도시는 그 정도가 심한 실정이다. 그럼에도 특별시·광역시 등 일부 대도시를 제외하면 기성시가지 정비를 위한 체계적인 계획이 수립되는 경우는 거의 없었기 때문이다(이성룡 외, 1999).

그러나 지금까지 도시설계와 상세계획이 새로운 개발사업 지역을 중심으로 제한

적이었던 것에 비해, 지구단위계획을 적절히 활용한다면 기성시가지 정비에 유용한 수단이 될 수 있을 것으로 기대된다. 개정 도시계획법에 의하면 지구단위계획을 수립할 수 있는 대상구역이 확대되어 도시계획구역 내의 어느 곳이나 필요에 의해 지정할 수 있도록 규정하고 있어 도시설계기법을 적용하여 기성시가지 정비를 할 수 있는 기회는 증대되었다고 할 수 있다.

따라서, 개발의 수요·규모와 효과는 작지만 소도시의 존립과 활성화를 위해서는 매우 중요한 위치에 있는 일정 지구⁴⁾에 대한 적절한 지구단위계획 기법의 도입과 제도화가 시급한 과제라고 할 수 있다.

2. 연구의 목적

개정 도시계획법에서 도입한 지구단위계획은 거시적 도시계획과 미시적 건축규제로 구성되는 도시공간 관리체계의 문제를 보완하고, 지구 차원의 도시환경을 입체적이고 구체적으로 제어할 수 있다는 점에서 도시관리의 유용한 수단으로 평가받고 있다.

따라서 그 동안 도시설계와 상세계획의 적용 과정에서 노정되었던 시행상의 문제점을 보완·개선하여 지방 중소도시의 개발·관리를 위하여 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

이러한 인식 하에, 본 연구는 소도시에 있어서 기성 시가지의 종합적인 환경개선을 위한 지구단위계획제도의 효과적인 활용 방안에 대해 고찰하는 것을 기본목적으로 한다. 구체적으로, 그 동안의 전면적인 물리적 환경교체에 의한 개발 위주의 도시설계와 상세계획으로부터 기성시가지의 정비와 환경개선이 가능할 수 있도록 다양한 도시설계기법을 포함할 수 있는 유연적인 지구계획수법을 도입함으로써 신축뿐만 아니라 현재 지구 내에서 자율적으로 발생하고 있는 건물의 부분적인 정비와 증축·개축·대수선 등의 포괄적인 건축행위를 포함하고, 공공시설물의 현실적인 개선도 다루는 종합적인 지구환경 개선수단이 되도록 하려는 것이다.

이러한 목적에 적합한 도시설계의 대상 발굴과 지구단위계획의 지침수립 및 운영방안을 제시하고, 소도시 상황에 적합한 시행수단을 개발하며, 더불어 효율적이고 계획적인 도시환경 개선 및 정비가 이루어질 수 있도록 지구교통개선사업, 차 없는 거리 조성사업, 특화거리 조성사업, 동네길 가꾸기, 걷고 싶은 거리 만들기를 위한 보행환경 개선사업 등 기존 도시환경 개선사업과의 연계방안을 제시코자 한다.

4) 대체로 중심상업지가 여기에 해당한다.

제3절 연구의 내용 및 방법

1. 연구내용

제2장에서는, 기존의 도시설계, 상세계획 등 관련 제도의 변천과 적용상의 문제점에 대한 평가를 토대로, 새롭게 도입된 지구단위계획의 특성과 내용을 분석한 다음, 소도시의 사회·경제·물리적 여건 하에서 주요한 소도시 개발·정비 수단으로서 지구단위계획의 활용 필요성과 가능성에 대해서 검토한다.

제3장에서는, 환경개선형의 지구단위계획 수법의 도입·적용 가능성을 파악하기 위하여 강경읍을 사례로 하여 지역 전체를 대상으로 하여 2차원적인 공간분석을 행하여 지구의 유형과 특징을 구분하고, 그 중 하나의 지구(젓갈시장)를 대상으로 주요 설계요소를 중심으로 3차원적인 특징을 분석하였다.

제4장에서는 소도시의 기성시가지 환경개선을 위한 지구단위계획 기법의 제도화 방안, 기법적용 방안, 시행절차 등에 대해서 제안하였다.

제5장에서는 본 연구의 결론과 함께, 환경개선형 지구단위계획 방식에 의한 시범사업의 추진 및 이와 관련하여 주민협정 및 주민협의체 운영, 공공재원 확보방안 등에 대해서 제안하였다.

2. 연구방법

① 문헌연구

도시설계, 상세계획 등 관련제도 도입 시에 논의된 성격 및 역할에 대한 문헌, 운영상의 문제 및 개선방안에 대한 연구, 도시계획법 및 관련 법제의 내용 및 변화를 중심으로 검토하였다.

② 국내외 사례연구

도시설계 기법의 적용이 활발한 서울시의 경험을 토대로 제도의 시행 과정에서 나타난 문제점들을 검토하였다.

주민 참여형의 도시설계기법 또는 환경개선형의 도시설계기법의 적용방안에 관한 선행연구를 검토하였다.

우리나라의 소도시에 있어서 지구단위계획을 다양하고 유연하게 적용할 수 있는 수법을 모색하기 위하여, 지구계획의 적용 대상과 적용 내용에 따라서 다양하게 운영되는 특징이 있는 일본의 지구계획에 대해서 검토하였다.

③ 사례지역 분석

강경읍을 사례지역으로 하였다. 강경읍 전역을 대상으로 2차원적인 공간분석을 행하여 기능지역을 구분하였다. 이러한 근거 위에서 강경읍의 특화상점가인 첫갈시장을 선정하여 환경개선형 지구단위계획 수립에 있어서 주요 요소들이라고 할 수 있는 동선체계, 대지내 공지·조경, 건축물 규모·외관(높이, 외벽형태, 외벽재료, 색채, 지붕형태, 담장 형태, 광고간판 등)에 대해서 분석을 행하였다.

제2장 지구단위계획 제도와 소도시의 적용 여건

본 장에서는 1980년대부터 변천해 온 도시설계 관련제도 및 관련기법, 그리고 관련 연구 경향을 검토한다. 그런 다음, 최근에 도입된 「지구단위계획제도」와 「주민 참여형 또는 환경개선형 지구단위계획(도시설계) 기법」을 중심으로 지방 소도시에의 적용 가능성이 대해 검토한다.

제1절 관련제도의 변천

우리 나라의 경우에 도시설계는 1981년에 건축법 8조 2항에 의해 도시설계 조항이 법제화되는 과정을 통해 도입되었다. 그 당시에는 도시설계의 역할이 기존 도시계획의 하위 개념으로서 도시환경의 시각적 질서나 경관 증진에 있다고 보는 제한적 관점을 지니고 있었다.

그 후 우리 나라 도시설계의 전개 과정은 도시의 시각적 질서나 미관 증진에 관심을 한정하려는 행정 및 법제도적 인식에서 시작하여, 도시계획의 의도를 좀 더 구체화하는 실현 수법으로서 도시 조직의 질서화 및 기능 강화라는 측면까지로 확대되어야 한다고 사회적 인식이 공감대를 얻으며 확산되어 가는 과정이었다고 볼 수 있다.

1. 1980년대 : 도시설계

우리나라에서 지구단위의 계획으로써 지구상세계획 또는 도시설계제도를 도입할 필요가 있다고 논의되기 시작한 것은 1979년 말 ‘한국도시의 미래와 도시설계의 역할’에 관한 세미나에서였다. 이 세미나에서는 우리 도시의 가로경관이 무질서하게 형성되는 원인을 기존의 용도지역 규제가 느슨하기 때문이라고 보아, 쾌적한 가로경관을 조성하기 위해서는 주변환경 맥락(context)을 고려하면서 건축에 대한 구체적인 설계지침을 부여하는 것이 필요하며 그 수단으로써 도시설계제도가 거론된 것이다.

당시의 도시개발 상황은 특별법 성격의 「택지개발촉진법(1980. 12. 31.)」을 제정하여 택지를 대량으로 공급하려던 시기로 도시환경의 질을 개선하려는 정책이 상대적으로 미진하였기 때문에, 도시환경의 질을 높이기 위한 제도 도입의 필요성을 크게 느끼고 있었다.

이와 더불어 도시설계제도에 대한 논의가 유행하였던 것은 해당 분야의 국제적

흐름에 의한 영향도 부인하기 어렵다. 그 중의 하나가 일본에서의 지구계획제도를 도입하려는 움직임의 영향이다.

일본에서는 '70년대 들어서 주택보급률 100%를 달성한 데다가 때마침 몰아닥친 석유파동으로 부동산경기가 냉각되어 택지의 대량공급 추세가 급격히 수그러지면서, 도시정책의 방향이 스포츠향 교외시가지와 퇴락한 내부시가지에 대한 도시환경의 질을 높이기 위한 방향으로 전환되기 시작하였는데, 그에 대응할 수 있는 효과적인 정비수법으로 지구계획제도를 도입하자는 논의가 진행되고 있었다. 우리나라의 상세계획제도의 도입이 일본과 거의 같은 시기에 이루어진 것은 당시 관련 분야의 이러한 분위기가 영향을 준 것이라고 볼 수 있다.

이상에서 보는 바와 같이, 1981년에 도입된 도시설계제도는 건축법 제8조 제2항에 근거를 두었다. 지정 대상지역은 도시계획법의 지역지구제와 별개로 건축법에 의해 구역으로 지정되었고, 승인·공고된 도시설계안은 지방자치단체의 건축조례나 건축지침의 성격으로 운영되었다.

이와 같은 도시설계 제도의 성격과 역할은 도시계획의 기능적 밀그림 안에서 도시의 시각적 질서나 미관증진에 있다고 보는 행정적 인식에 의해 만들어진 것으로 볼 수 있다.

이러한 행정의 인식과 제도적 성격은 1980년대에 서울에 지정된 도시설계의 대상지를 통해서 잘 파악할 수 있다. 1980년대에 지정된 도시설계구역은 일부 신시가지의 중심상업지구를 계획적으로 개발하려는 의도로 지정된 경우도 일부 있으나, 대부분 태헤란로 등 주요 간선가로변을 중심으로 지정되었고, 지정 목적은 아시안 게임과 올림픽 게임 등과 같은 국제적 행사를 맞이하여 간선가로변의 미관을 증진하고 간선가로변 환경을 정비한다는 것이었다. 또한 1990년대 초 신도시 건설에 있어서 도시설계가 계획과정에 작용하여 계획적 환경조성에 기여하기도 했다.

따라서 초기의 도시설계의 특징으로는, ① 도시 기능에 관한 계획으로 간주하면서 동시에 미관증진을 위한 계획으로 정의하여 경관 조성을 통한 도시 환경의 질을 높이기 위한 계획임을 규정하고 있다. ② 도시설계는 「도시계획에 의한 도시계획시설 및 토지이용계획을 구체화하고 건축물 및 공공시설의 위치·규모·용도·형태와 공간의 활용(개정 전 건축법 제8조의 제2항의 2)에 관한 것으로 규정함으로써, 도시계획의 하위계획으로 건축물에 대한 규제계획을 위주로 하는 제도였다.

그 결과, 규제 내용에 있어서는 건축물의 개발규모에 영향을 미치는 건폐율, 용적률 등의 수단보다는 건축물의 시각적 질서와 미관에 관련되는 건축선, 대지내 공지, 용도의 부분적인 제한, 주차 출입구 등의 건축적 규제요소가 주로 사용되었다.

이 시기의 도시설계제도의 한계는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 건축법에 규정됨으로써 도시설계의 내용이 주로 민간부문 건축물의 규제에
만 치우치는 경향과 함께 도시기반시설계획은 불가능하였다. 둘째, 민간부문의 규제
지침의 適實性이 부족하였다. 셋째, 도시설계의 내용을 실현할 제도적 실현수단이 미
흡했다. 넷째 도시설계의 내용이 일부 규제에만 집중되어 있고 내용은 획일적이었다.
특히, 대지기반 조성 및 토지이용과 관련된 권리 조정의 적극적 수단을 갖지 못한 채
단순히 설계 규제에 의존한 공동개발이나 대지의 분합통제, 통로의 규제 등 많은 민
원에 부딪혔다.

2. 1990년대 : 도시설계와 상세계획의 공존

1980년대의 운영 경험과 문제 인식을 토대로 도시설계제도에 큰 변화를 가져온 것
은 1991년 5월에 시행된 도시계획법의 개정에 의해서였다. 도시계획법에 의한 「도시
설계지구」의 지정이 가능하게 되어, 도시설계제도는 비로소 도시계획법에 의한 제도
적 뒷받침을 받을 수 있게 되었다.

이와 관련하여 1992년 6월에는 건축법의 개정이 있었다. 동 법 제60조에 의해 도
시설계는 도시계획의 하위계획 입장에서 벗어나 그 자체가 도시계획으로 간주되는 것
으로 위상이 재정립되었고, 시행주체를 다양화(국가 및 지방자치단체, 대한주택공사,
한국토지공사, 건설부장관이 인정하는 자)하는 방향으로 보완되었다.

특히, 지정된 지 10년 이상 된 지역의 재정비 조항이 만들어져 기존의 도시설계 내
용을 재정비하는 계기를 마련하게 된 것이다. 그러나 이보다 더 큰 변화는 도시설계제
도와 비슷한 성격의 제도인 상세계획 제도가 도시계획법에 의해 도입되었다는 것이었
다.

상세계획의 도입배경은, 거시적 도시계획과 미시적 건축규제로 이루어진 우리나라
라 도시공간 관리체계상 한계를 보완하여 지구차원에서 입체적이고 구체적인 공간
관리를 위해 제도화하려는 것이었다. 즉, 도시 전역을 용도지역으로 구분하여 토지
이용을 평면적으로 관리하는 도시계획과 각 필지 내의 건축을 규제하는 건축법으로
구성된 우리나라의 공간관리체계로서는 바람직한 도시환경을 창출하기에는 한계가
있었고, 구체적이고 입체적인 도시환경 관리를 위해 도시계획과 건축 사이에 중간
단계의 공간관리 수단이 필요하다는 인식이 생겨나게 되었던 것이다.

이전의 도시설계는 도시계획의 하위개념으로서 도시계획으로 결정된 용도지구로
운용되었으므로 도시계획의 내용을 그대로 수용하면서 민간 건축행위의 공공성 확
보에 치중할 수밖에 없었다. 따라서 도시설계는 대지 내에서 발생하는 민간개발의
건축적 측면에 대한 입체적 제어에 한정되었고 지구차원의 공공시설과 기반시설의
일체적 정비에는 한계가 있었다.

상세계획은 이러한 도시설계의 제도적 한계를 극복하기 위한 대안으로 도입되어 지구차원의 공공시설 확보 및 기반시설 정비를 위한 도시계획시설의 결정, 용도지역의 변경·결정 등 도시계획적 조치를 행사할 수 있는 권한이 부여되었다.

도시설계는 필지별로 발생하는 건축을 도시설계라는 틀 속에서 계획적 개발로 유도하여 도시발전 방향에 부합되도록 하는 등 새로운 개발지역에서는 비교적 긍정적인 효과를 나타내었으나, 기성시가지의 환경정비를 목적으로 하는 경우에는 거의 대부분의 필지를 망라하여 수많은 민원이 제기되었고, 이를 조정할 수 있는 구체적인 실행수단의 부재로 그 실효성이 매우 낮았다.

상세계획 제도는 계획내용에 있어서 기존의 도시설계제도와는 달리 지역·지구의 지정 및 변경, 도시계획시설의 배치와 규모 등 도시계획적 조치사항까지 다를 수 있어 도시설계제도의 한계를 보완한 반면에, 지정 대상에 있어서는 택지개발사업지구, 공업단지 조성사업지구, 도시재개발구역 등의 도시개발사업지구와 일반 기성시가지에 대해서는 철도역 주변지역(반경 500m 이내)으로 한정되었다. 즉, 도시설계제도는 기존의 목적대로 도시의 환경정비나 미관 증진을 위한 건축적 조치가 주로 필요한 지역에 적용할 수 있고, 상세계획 제도는 도시의 기능, 미관, 환경의 유지·관리와 토지이용의 합리화가 필요한 도시계획사업지구에 주로 적용할 수 있게 된 것이었다.

그러나 일반인이나 행정 실무자들의 경우에 두 제도의 지정 목적은 크게 다르게 인식되지 않았고, 심지어 지정대상에 있어서도 서로 크게 다르지 않은 것으로 인식되었다. 지정대상의 경우를 예로 들면, 도시개발사업지구의 경우에는 이전까지 도시설계제도로 관리해오던 관성이 아직도 남아 있어 도시설계제도가 그대로 쓰이기도 하였고, 기성시가지의 경우에는 필요에 따라서 도시설계제도를 적용할 수도 있음은 물론 철도역(지하철역)을 중심으로 500m이내의 지역에 상세계획을 지정할 수 있었기 때문에 실질적으로 대도시의 대부분 역세권 지역은 두 제도를 모두 적용할 수 있었던 상황이 벌어진 것이었다.

특히, 상세계획제도 자체의 문제점은, ① 구역지정 단계의 문제점으로서 구역지정기준 미흡, 대상지역에 대한 사전검토의 부족, 특정사업을 중심으로 대상구역이 한정되었고, ② 계획수립 단계의 문제점으로서 계획수립 기간이 부족하여 내용의 부실 우려가 있고, 시간과 절차의 문제로 실질적인 주민참여가 이루어지지 않았으며, 계획의 수정과 재정비의 절차가 복잡하며, 유사한 심의과정의 중복으로 비효율이 초래되었으며, ③ 계획집행상의 문제점으로서, 계획수립지침 상의 계획내용이 신개발사업 위주로 편중되어 기성시가지에 적용하기에는 제약이 있었고, 인센티브 장치가 없어 유도를 통한 계획실현에 어려움이 컸으며, 지구차원의 도시계획시설을 설치할 수 있는 적절한 제도적 장치가 없어 계획의 실현에 대한 보장 곤란하였다.

성격이 비슷한 도시설계제도와 상세계획제도의 운영에 관해서는 두 제도를 하나로 통합하여 운영하자는 의견과 두 제도의 성격 차이를 잘 살려서 이원적으로 운영하자는 의견이 대두되기도 하였다. 그러나 이와 같은 두 제도의 성격과 역할에 큰 혼란이 야기되게 된 시기는 1995년 지방자치제 실시 이후부터이다.

서울시의 경우를 예로 들면, 1995년 이후 25개 자치구는 자치구 중심 육성 및 균형 발전 그리고 세수 확대를 통한 지방재정 확보를 목적으로 상업기능이 활발한 지역을 중심으로 용도지역을 상업지역으로 변경(up-zoning)하였고, 이러한 지역에서의 급격한 개발규모 확대 및 기반 시설 정비를 관리할 제도가 필요하게 되었다. 이 때 각 자치구는 해당 부서의 경험과 인식에 따라서 두 제도를 원칙적 구분 없이 혼용하여 지정하였다. 1999년 말 현재 서울시에는 160여 군데에 이르는 지역이 도시설계지구와 상세계획구역으로 지정되어 있지만 제도의 목적이나 지정 대상의 차이와는 상관없이 혼용되어 지정되고 있는 실정이다. 이로 인해 건축법과 도시계획법으로 이원적으로 분리되어 있었던 두 제도의 구분은 의미를 상실하게 되었다.

<표 2-1> 도시설계 및 상세계획의 주요 내용 비교

구 분	도시설계	상세계획
근 거 법	도시계획법, 건축법	도시계획법
구역지정	도시설계지구(도시계획법)	상세계획구역
목 표	도시의 기능 및 미관의 증진	토지이용의 합리화, 도시기능·미관 및 환경의 효율적 유지·관리
승인권자 (심 의 체)	건교부장관(중앙건축위원회)	건교부 장관 (중앙도시계획위원회)
결정	도시설계 승인(건교부장관 또는 시장)	도시계획 결정(건교부장관)
입안기준일	지구 지정후 1년 이내	구역 지정후 2년 이내
법적성격	· 도시계획시설은 도시계획 결정 · 건축물에 관한 규제는 건축조례 성격	· 도시계획 결정 (건축물의 용도나 밀도 등에 관한 계획은 용도지역의 규제를 대체)
작성 및 입안권자	· 국가 및 자치단체 · 주공 및 토개공 · 건교부장관이 인정하는 자	자치단체장(시장, 군수)
대상구역	도시계획구역 내 필요한 곳	· 택지개발예정지구 · 공업단지 · 재개발구역 · 토지구획정리사업구역 · 시가지조성사업구역 · 역세권 지역
계획내용	· 대상구역의 토지이용계획 · 대상구역 및 주변지역의 교통처리계획 · 건축물의 위치, 규모, 용도, 형태 및 색채 등에 관한 규제계획 · 도로, 상하수도 설치계획 및 에너지 공급에 관한 계획 / 대상구역의 조경	· 지역지구의 지정, 변경 · 도시계획시설의 배치 · 가구 및 획지의 규모 및 조성계획 · 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 최고높이, 최저 높이 · 기타 건설부령이 정한 사항

3. 2000년대 : 지구단위계획

일반적으로 도시계획의 지역지구제는 광범위한 지역을 대상으로 건폐율, 용적률, 건축물의 용도를 획일적으로 제한할 수밖에 없는 데 비하여, 지구단위계획은 지역 여건에 따라서 별도의 건폐율·용적률·건축물의 용도를 따로 정할 수 있고 아울러 건축물의 배치, 형태, 색채 등도 정할 수 있어, 도시계획과 건축을 연계하는 도시설계 본연의 임무를 감당할 수 있게 될 것으로 기대된다.

이런 의미에서 보면 그간 우리 나라의 도시설계제도는 초기의 도시설계 제도의 역할에 관한 인식이 도시환경의 시각적 질서와 미관 증진이라는 분업적, 제한적 인식에서 출발하여 도시계획의 한 실현수단으로서 한 지역의 도시환경을 종합적으로 관리하고 질서화할 수 있는 광의의 의미를 회복하는 과정이었다고 볼 수 있다는 것이다.

또한 금번에 도입된 지구단위계획은 20년 가까운 도시설계제도와 상세계획제도의 운영 경험과 그간의 사회 전반적인 변화를 반영하여 지역마다의 특성이 실질적으로 발휘될 수 있도록 다양한 제도가 보완되었다. 예를 들면, 계획 수립의 대상지역이 주민이 제안한 지역, 시범도시, 개발행위 허가 제한 지역, 용도지역을 변경(up-zoing)할 지역, 학교·공장 등의 이전적지 등으로 대폭 확대되어 도시계획의 한계를 보완할 수 있게 되었으며, 그 동안 유명무실하던 인센티브 부여 방안에 관해서도 더욱 실현 가능성이 있도록 명확히 되었으며, 아울러 개발사업지구가 아닌 구 시가지의 경우에 대한 집행수단도 보장되었다는 점 등에서 이전의 두 제도보다는 진일보한 제도라고 할 수 있다.

제2절 지구단위계획의 성격과 내용

1. 계획의 성격

지구단위계획은 도시계획의 절차를 통해 수립되지만, 도시계획구역의 일부에 대해 구역을 지정하고 계획을 수립하기 때문에 보편성과 획일성을 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 도시계획 절차에 의해 수립되므로 반드시 상위계획에 포함되어야 한다. 또한 도시계획구역의 일부에 대해 대통령령이 정하는 한정된 사항만을 다루게 되므로 도시기본계획, 광역도시계획, 그리고 일반도시계획의 하위계획이라고 볼 수 있다.

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 특수계획이라고 할 수 있다.

<표 2-2> 지구단위계획 관련조항

	도시계획법	시행령(안)	시행규칙(안)
정 의	-3조(정의)		
입안관련	-18조(도시계획의 입안권자) -19조(도시계획의 입안) -20조(도시계획입안제안)	-25조(도시계획입안의 제안) -31조(지구단위계획 결정시 건축위원회 의견청취)	
지정관련	-42조(지구단위계획구역의 지정 등)	-57조(지구단위계획구역 지정 대상)	
완화조항 (인센티브) 관련		-58조(지구단위계획에 의한 건폐율의 적용 완화) -59조(지구단위계획에 의한 용적률의 적용 완화) -60조(공동개발권고에 따른 용적률의 적용 완화) -61조(지구단위계획에 의한 대지 안의 조경의 적용 완화) -62조(지구단위계획에 의한 건축물의 높이제한의 적용 완화) -63조(공동주차장 등의 설치) -64조(기타 지구단위계획에 의한 지역·지구에서의 건축제한 등의 적용 완화)	
내용관련	-43조(지구단위계획 내용)	-65조(지구단위계획의 내용)	-11조(지구단위계획의 내용)
주민참여 관련		-67조(지구단위계획 작성에의 주민 또는 사업시행자의 참여)	
사업추진 관련	-44조(지구단위계획구역 지정에 관한 도시계획결정의 실효) -45조(지구단위계획구역 안에서의 건축)	-66조(지구단위계획과 다른 도시계획과의 관계) -68조(지구단위계획에서의 사업시행) -69조(지구단위계획구역 지정의 실효 고시 방법)	

셋째, 구체적인 3차원의 집합형태와 공공활동에 관심을 가지는 입체계획이다. 일반 도시계획은 보편적이고 획일적인 건축행위를 제한하는 평면계획이다. 이에 반해 지구단위계획은 가구·획지, 건축물, 경관, 광장·공원·주차장·공공공지·문화시설 등의 각종 소규모 도시기반시설 등에 대한 차등적인 접근을 통해, 3차원의 집합형태에 대한 관심 속에서 만들어지는 공공공간과 그 속에 담기는 사람들의 활동에 관심을 가지는 입체적 계획이라고 할 수 있다.

넷째, 다양한 인센티브를 통해 계획에서 정하여진 내용대로 건축행위를 유도하는 실천계획이다. 일반도시계획은 건축물의 면적과 규모의 상한 범위 내에서 이루어지는 소극적인 계획이라면 지구단위계획은 다양한 인센티브를 통해 더욱 발전적인 계획내용을 추진할 수 있는 적극적이고 실천적인 계획이라고 할 수 있다.

다섯째, 지역특성의 반영이 가능하고 미래의 개발패턴을 조절 가능한 조정계획이다. 「개정 도시계획법」에서는 주민에 의해 지구단위 계획구역의 수립과 계획작성이 가능하며, 이를 통해 부분적으로 지역 특성과 지역주민의 요구를 반영할 수 있게 되었다. 또한 ‘특별계획구역’의 도입을 통해 도시환경의 지속적인 변화과정 속에서 나타나는 새로운 기술의 반영과 문제 해결을 시도해 볼 수 있다는 점에서 조정적인 계획의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

2. 지정대상

1) 지정 대상의 유형

지구단위계획구역으로 지정할 수 있는 지역은 우선적으로 「개정 도시계획법」 제33조의 규정에 의해 지정되어 있는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발촉진지구 등의 용도지구가 해당된다.

또한 도시개발구역, 재개발구역, 택지조성사업지구, 택지개발예정지구, 주거환경개선지구, 국가산업단지·지방산업단지 및 농공단지, 관광특구 등 관계법률에 의해 개발사업이 진행되는 지구에도 지정이 가능하다.

이와 함께 개발제한구역 등에서 해제되는 지역과 새로이 도시계획구역에 편입되는 구역 중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역 등에 지정이 가능하며, 기타 도시의 기능 및 미관의 증진과 양호한 환경의 확보를 위하여 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역 등에도 지정이 가능하다.

2) 기존 제도와와의 차이점

이상의 지구단위계획의 내용을 기존의 도시설계 및 상세계획과 비교해 보면, 지정대상 자체의 영역 확대, 지정이 가능한 특별대상의 추가, 기 수립 개발사업에 대한 지

정 확대 등을 특징으로 들 수 있다.

① 지정 대상 자체의 영역 확대 (법 제42조 제1항)

상세계획에서는 도시계획사업 시행지역 등으로 한정되었던 계획수립의 대상지역이 지구단위계획에서는 도시계획법상의 지구, 도시개발구역, 관광특구, 그린벨트·시가화조정구역·녹지지역·공원에서 해제되는 구역, 새로이 도시계획구역 편입된 지역 중에서 계획적 개발·관리가 필요한 지역 등에 이르는 다양한 유형으로 확대·적용되게 되었다.

② 지정이 가능한 특별대상의 추가 (시행령(안) 제57조)

지구단위계획구역의 지정이 가능한 지역으로 입법 예고된 시행령(안)에 의하면 시범도시, 주민 또는 사업시행자에 의해 입안이 제안된 지역, 개발행위허가 제한지역, Up-zoning을 통해 지하 및 공중공간을 효율적으로 개발하려는 지역, 토지이용도의 향상을 위해 지역변경을 하고자 하는 지역 및 공장·학교·군부대·시장 등의 이전적지와 그 주변지역, 기타 조례로 정하는 지역 등이 추가되었다.

③ 기 수립 개발사업에 대한 지정 확대 (법 제42조 제2항)

재개발사업, 택지조성사업, 택지개발사업, 주거환경개선사업 등을 통해 개발이 완료된 지역의 지속적이고 원활한 관리를 위해, 사업 완료 후 10년이 경과했지만 관계법률에 의하여 당해 구역 등에 토지이용 및 건축계획이 수립되어 있지 않은 경우에는 반드시 지구단위계획구역으로 지정하도록 의무화하고 있다.

이는 사업완료 후에 특별한 관리계획이 수립되어 있지 않은 개발사업들을 대상으로 하며, 달라진 제반 여건들을 지구단위계획을 통해 합리적·체계적으로 유지·관리하고 조정하게 하기 위함이다.

3. 계획의 내용

1) 계획의 주요 내용

개정 도시계획법 제43조에서 정의하고 있는 지구단위계획의 내용은, ① 대통령이 정하는 지역·지구의 세분, ② 대통령이 정하는 도시기반시설의 배치와 규모, ③ 가구 및 획지의 규모와 조성계획, ④ 건축물 등의 용도제한, 건축물의 건폐율 및 용적률과 높이의 최고한도 및 최저한도, ⑤ 건축물의 배치·형태·색채와 건축선에 관한 계획, ⑥ 경관계획, ⑦ 교통처리계획, ⑧ 기타 토지이용의 합리화 및 도시의 기능증진 등에 필요한 사항으로서 건설교통부령이 정하는 사항 등으로 대별된다.

‘대통령이 정하는 도시기반시설’이라 함은 시행령(안)에 의하면 지구단위의 소규모

시설들이 주로 해당되며, 폭 25m미만의 도로, 주차장, 광장, 공원(묘지공원 및 자연공원 제외), 공공공지, 공동구, 대학을 제외한 학교, 공공청사, 문화시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 휴양·의료시설, 기타 도시계획조례로 정하는 시설 등으로서 일반 도시계획시설과 차별화 하였다.

‘건설교통부령이 정하는 사항’이라 함은 시행령(안)에 의하면 특별계획구역의 지정, 지하 또는 공중시설물의 높이·깊이·배치·규모, 대문·담장 또는 울타리의 형태 또는 색채, 간판의 크기·형태·색채 또는 재질, 장애인과 노약자 등을 위한 편의시설계획, 대지의 분할 및 합병계획 등을 말한다.

2) 기존 제도와의 차이점

이상의 내용을 기존 도시설계/상세계획과 비교해 보면, 지구단위계획에의 명확한 역할 부여, 구체적이고 세부적인 계획 수립 가능, 합리적인 계획 유도 가능 등을 특징으로 들 수 있다.

① 지구단위계획의 명확한 역할 부여(법 제43조 제1항, 시행령(안) 제65조 제1·2항)

기존 상세계획은 지역·지구의 변경이 가능하여 이로 인해 상세계획이 용도변경의 수단으로 악용되어 결과적으로 상세계획과 일반도시계획과의 관계가 모호해지는 경우가 발생하였다(예 : 녹지지역→주거지역, 상업지역).

그러나 지구단위계획에서는 대통령령이 정하는 지역·지구의 세분만이 가능하다(예: 유통상업→중심상업, 전용주거→준주거 등). 이는 지구단위계획의 역할이 축소되었다고 하기보다는 오히려 지구단위계획의 명확한 성격을 부여하고 아울러 기능을 강화하는 계기가 될 수 있을 것으로 볼 수 있다.

또한 대통령령이 정하는 도시기반시설에 대해 지구단위계획 차원에서 고려할 수 있는 명확한 대상과 기준(지구단위의 소규모 시설 : 주차장, 광장 등)을 정의함으로써 지구단위계획에서 다루어야 할 내용들을 보다 명확하게 할 수 있게 되었다.

② 구체적이고 세부적인 계획 수립 가능 (법43조 제1항, 시행규칙(안) 제11조)

지구단위계획은 가구 및 획지의 규모와 조성계획, 건축물의 용도제한, 건폐율, 용적률, 높이, 형태, 색채, 건축선 등과 경관계획, 그리고 교통처리계획 등의 수립을 기본으로 한다.

또한 특별계획구역의 지정이 가능하고, 지하 또는 공중시설물, 대문·담 및 울타리, 간판, 장애인과 노약자를 위한 편의시설, 대지 등의 계획 내용을 포함하는 “기타 토지이용의 합리화, 도시의 기능증진 등에 필요한 사항으로서 건설교통부령이 정하는 사항”을 됴으로써 보다 구체적이고 세부적인 계획 수립이 가능하게 되었다.

<표 2-3> 지구단위계획과 상세계획 및 도시설계의 비교

구분	도시설계	상세계획	지구단위계획
근거	건축법 제60조~제63조	舊도시계획법 제20조	新도시계획법 제42조~제45조
목적	-도시의 기능 및 미관 증진	-토지이용의 합리화 -도시의 기능·미관·환경의 효율적 유지·관리	-도시계획구역 일부에 대한 토지이용의 합리화 -도시의 기능·미관 증진 -양호한 환경의 확보
구역 지정	-산업단지, 농공단지 -택지개발예정지구 -토지구획정리사업지구 -일단의주택지조성사업지구 -대지조성사업지구 -주거환경개선지구 -복합단지·광역개발권 -역 및 개발촉진지구 -관광특구 등	-산업단지 -택지개발예정지구 -재개발구역 -토지구획정리사업지구 -시가지조성사업시행 -철도역을 중심으로 반경 500m이내 지역	-「개정도시계획법」 33조의 규정에 의하여 지정된 지구 -「도시개발법」 3조의 규정에 의하여 지정된 도시개발구역 -「도시재개발법」 4조의 규정에 의하여 지정된 재개발구역 -「주택건설촉진법」 33조의 규정에 의한 택지조성사업지구 -「택지개발촉진법」 3조의 규정에 의한 택지개발예정지구 -「도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법」 3조의 규정에 의하여 지정된 주거환경개선지구 -「산업입지및개발에관한법률」 6조 내지 8조의 규정에 의하여 지정된 국가, 지방 산업단지 및 농공단지 -「관광진흥법」 67조의 규정에 의하여 지정된 관광특구 -개발제한구역·시가화조정구역·녹지지역 또는 공원에서 해제되는 구역 -새로이 도시계획구역 편입지역 중 계획적 개발·관리가 필요한 지역 -기타 도시기능 및 미관의 증진과 양호한 환경의 확보가 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역
계획 내용	-토지이용계획 -도로·상수도·하수도 등의 설치, 에너지공급계획 등 -기존 건축물 처리, 대지 정리 계획 -건축물 위치, 규모, 용도, 형태·색채 -구역·주변지역 조경계획 -구역·주변지역 교통처리계획	-지역·지구 지정·변경 -도시계획시설 배치와 규모 -가구·획지의 규모·조성 계획 -건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이 최고·최저한도 -건축물배치·형태·색채·대지안의 공지·건축선 -도시경관조성계획 -교통처리계획	-대통령령이 정하는 지역·지구의 세분 -대통령령 규정 도시기반시설의 배치와 규모 -가구 및 획지의 규모와 조성계획 -건축물 등의 용도제한, 건폐율 및 용적률, 높이의 최고 및 최저한도 -건축물의 배치·형태·색채와 건축선에 관한 계획 -경관계획 -교통처리계획 -기타 토지이용의 합리화, 도시의 기능증진 등에 필요한 사항으로서 건설교통부령이 정하는 사항
입안 및 작성	-국가·지자체, 주공, 토공 등	-시장, 군수	-시장·군수, 주민·개발사업 시행자
결정	-건교부장관(시·도위임)	-건교부장관(시·도위임)	-시·도지사
수립 시한	-구역 지정후 1년 이내 (미수립시 규정 없음)	-구역 지정후 2년 이내 (미수립시 규정 없음)	-구역지정 후 3년 이내 (미수립시 구역 실효)

③ 합리적인 계획유도 가능(법 제43조 제2항, 시행령(안) 제65조 제3항, 법 제45조)

지구단위계획은 대통령령이 정하는 도시계획시설(도로, 주차장, 초·중·고교, 상·하수도, 전기·가스·열공급설비)의 처리·공급·수용능력 및 규모가 지구단위계획 구역 안에 있는 건축물의 연면적과 적정한 조화를 이루어야 한다.

이것은 도시계획시설의 처리능력과 규모의 범위 내에서 계획이 수립되어야 함을 의미하는 것으로 이전의 과도한 용적률 책정으로 인한 폐해를 방지하는데 기여할 것으로 판단된다.

또한 추후에 지구단위계획대로 건축한다는 조건으로 할 경우에 단계별 건축이 가능하게 되어 중·장기적 차원에서의 복합개발의 가능성을 확보할 수 있게 되었다.

4. 추진 방법

1) 주요 내용

지구단위계획의 추진 방법상 우선적인 특성으로는 지구단위계획 작성에 주민과 사업시행자의 참여가 가능하게 되었다는 것과 계획의 조속하고 원활한 추진을 위한 장치로서 건축기준의 완화규정(건폐율, 용적률, 공동개발권고, 대지 안의 조경, 높이제한 등)을 명확히 규정함으로써 지구단위계획의 원활한 추진이 가능하게 되었다는 것이다.

또한 일반도시계획과의 관계를 명확히 조율할 수 있게 되었고, 실효규정을 통해 조속히 사업을 추진할 수 있는 가능성을 어느 정도 확보하게 되었다는 것도 특징적인 일이라고 할 수 있다.

2) 기존 제도와와의 차이점

이상의 내용을 기존 도시설계와 상세계획과 비교했을 때 지구단위계획의 「실천」과 관련된 특성으로 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

- 1) 민주적인 주민참여의 가능성 확대
- 2) 완화조항(인센티브)의 구체화
- 3) 일반도시계획과의 관계 명확화
- 4) 실효규정의 적용을 통한 조속한 사업 추진
- 5) 지구단위계획의 집행수단 보강

① 민주적인 주민참여 가능성 확대(시행령 제67조 제1·2항)

지구단위계획에서는 구역지정권, 계획제안권 등이 확보되게 됨에 따라 단순히 공람 기능에 그치던 주민참여 폭이 이전에 비해 상당히 확대되게 되었다. 주민의 제안

에 의해 지구단위계획구역이 지정된 경우, 지구단위계획에 반영할 사항을 제안자가 직접 작성하여 시장(특별 및 광역시장 포함)과 군수에게 제출할 수 있으며, 제출된 사항이 타당할 경우에는 이를 지구단위계획안에 반영할 수 있게 되었다. 또한 사업시행자도 직접 또는 시장(특별 및 광역시장 포함)과 군수의 요청에 의해 지구단위계획의 반영사항을 제출하여 타당한 경우 이를 계획에 반영할 수 있게 되었다.

② 완화조항(인센티브)의 구체화 (시행령 제58~제62조)

지구단위계획과 관련하여 「개정도시계획법」에서 명시하고 있는 완화조항(인센티브)과 내용은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 지구단위계획의 인센티브 조항

항 목	조 건	내 용
건폐율 완화 (시행령58)	건축주가 대지면적의 일부를 도로, 공원 등 공공시설 부지로 제공하는 경우	완화된 건폐율 = (공공시설부지 제공면적 비율 × 법정 상한 건폐율) + 법정 상한 건폐율
용적률 완화 (시행령59)	건축주가 대지면적의 일부를 도로, 공원 등 공공시설 부지로 제공하는 경우 개발촉진지구와 특별설계구역(지구단위계획구역 중 특별한 계획을 수립할 구역)의 경우	완화된 용적률 = (공공시설부지 제공면적 비율 × 법정 상한 용적률) + 법정 상한 용적률 법정 상한 용적률의 1.5배 이내의 범위 내에서 인센티브 부여
공동개발권고에 따른 완화 (시행령60)	2필지 이상의 토지에 하나의 건축물을 건축하도록 계획하고 있는 경우와 맞벽건축의 권고를 따를 경우	법정 상한 용적률의 1.2배 이내의 범위 내에서 인센티브 부여
대지안의 조경의 완화(시행령61)	대지와 연결하여 공원, 광장, 유원지, 공공공지 등이 설치되어 있는 경우	대지 안의 조경 규정(건축법 제32조) 완화
건축물 높이제한 완화(시행령62)	건축주가 대지면적의 일부를 도로, 공원 등 공공시설부지로 제공하는 경우	완화된 높이 = (공공시설부지 제공면적 비율 × 법정 건축물의 높이) + 법정 상한 높이

③ 일반도시계획과의 관계 명확화 (시행령 제66조)

지구단위계획의 결정 또는 변경결정으로 인해 다른 도시계획의 결정 또는 변경결정이 불가피하거나, 다른 도시계획의 결정 또는 변경결정으로 인해 지구단위계획의 결정 또는 변경이 불가피한 경우 지구단위계획과 일반도시계획을 동시에 결정하게 함으로서 상위계획과의 관계를 명확히 하였다(예: 지구단위계획수립과 동시에 개발제한구역 조정).

④ 실효규정 적용을 통한 원활한 사업 추진(법 제44조)

기존 도시설계(지정 후 1년 이내)와 상세계획(지정 후 2년 이내)에도 계획 수립의 의무화 규정이 있었지만 계획수립 미비시의 효력에 대한 규정이 없어 사업추진이 장기화되고 이로 인해 사업성이 약화되는 경우가 발생하였다. 이의 보완을 위해 지구단위계획구역으로 지정된 후 3년 이내에 지구단위계획을 수립하지 않을 경우 지정 효력을 상실한다고 규정하고 있다. 따라서 조속하고 원활한 계획의 수립과 추진이 가능할 것으로 판단된다.

⑤ 지구단위계획 집행수단 보강(시행령 제68조, 법 제45조)

관계법령에 의해 사업이 시행되는 지구가 아닌 지역에 대하여 지구단위계획구역을 지정하고 계획을 수립한 경우, 시장 또는 군수가 지구단위계획구역의 전부 또는 일부에 대하여 도시개발사업 또는 도시재개발사업의 시행이 필요하다고 인정할 경우에는 토지소유자 또는 이들이 설립한 조합으로 하여금 도시개발법 또는 도시재개발법에 따라 사업을 시행하도록 할 수 있게 되었다.

제4절 소도시의 여건과 지구단위계획의 적용 의의

1. 소도시의 여건

1) 사회·경제적 여건

지난 30여 년간의 산업화·근대화 과정에서 소도시들의 개발수준이 상대적으로 침체되었고, 최근 들어 일부의 소도시들은 쇠퇴경향이 가속화되고 있다. 대도시와 연안지역, 그리고 경부회랑 등과 같이 산업과 인구가 집중되는 곳에 위치한 소도시는 급격한 성장과 그에 따른 도시문제를 안고 있는 반면에, 농촌지역에 대한 서비스 중심지로서 기능을 해온 대부분의 소도시들은 고용창출 기반이 취약하고, 기반시설이 불비하며, 교육·의료 등의 생활편익과 직결되는 기능도 상대적으로 빈약한 상태에서 침체의 국면을 벗어나지 못하고 있는 것이다.

이러한 현상은, 기본적으로 그간의 경제성장을 추진하는 과정에서 대도시와 공업지역에 투자와 지원이 집중되었고 농촌지역에 대한 관심이 반사적으로 주어진 반면, 소도시들은 그 중요성과 가치가 소홀히 다루어져온 데서 기인한다.

우리 국토는 대도시 및 연안산업지대, 그리고 근래의 고속도로 IC 주변지역을 중심으로 하는 人口密集地域과 그 밖의 人口寡少地域으로 二圈化되어 왔다. 이 과정에서 소도시들간에는 다음에서 보는 바와 같이 크게 3가지 유형으로 기능의 분화가 진행되었다.

첫째, 대도시 및 국가개발축 주변형 소도시들이다. 이러한 대도시 주변의 소도시들은 농촌 서비스 중심지 기능으로부터 점차 탈각해 가고 있으며, 특히 대도시의 주거기능이나 산업기능들이 외연 확산함에 따라 새로운 기능을 중심으로 빠른 성장을 보이고 있다. 소도시의 성장은 대도시의 성장 속도와 확산 경향 그리고 대도시와의 거리 등에 의하여 다양한 영향을 받으면서, 기존의 공간체계와 새로운 기능의 입지 사이에 부적응성이 야기되는 경향이 있다.

둘째, 농촌중심형 소도시들이다. 이들 소도시들은 전통적으로 배후 농어촌지역에

대한 서비스 중심지 기능을 해왔으나, 농어업의 상대적 쇠퇴와 농어촌인구의 감소에 따른 구매력 감퇴에 의해 주요 기능인 상업·서비스업이 영세화·사양화되는 한편, 제조업 등 도시발전의 기반이 되는 산업부문의 성장을 거의 이루지 못했다.

또한 주변도시들과의 상권경쟁에 있어서, 시·군청소재지들은 면급 도시의 상권을 잠식하는 대신에 주변의 中·大都市들로부터는 상권을 빼앗김으로써 중심기능이 상대적으로 약화되고 있다.

농촌 중심형 소도시들에 있어서, 이와 같은 성장동인의 상실은 도시의 물리적 환경의 노후화·불합리성의 증대로 이어졌으며, 결국 주민들로 하여금 마음을 붙이고(定) 살만한(住) 터전(地)으로서의 매력 약화를 야기하고 있다. 따라서 이러한 추세가 계속된다면 대부분의 소도시들은 그 장래가 불투명하다고 볼 수 밖에 없다.

충청남도의 경우, 천안시를 제외한 나머지 시·군청소재지들이 소도시이며, 1990년대 이후 빠른 도시화·산업화를 경험하고 있는 북부지역을 제외한 대부분의 시·군청소재지들이 농촌 중심형 소도시의 특징을 지니고 있다.

셋째, 특수기능형 소도시들이다. 이들 소도시들은 그 기반산업 기능의 변화에 의해 성쇠가 결정되는 경향이 있다. 광산도시는 기반산업인 광업의 쇠퇴에 의해 사멸되는 경향이 있고, 관광산업 기반형 도시들은 부상하는 경향이 있다. 충청남도의 경우는 성주산 일대의 면소재지들과 보령시(구 대천시)가 이러한 경험을 하였다. 그러나 수산업 중심의 소시읍 중에는 수산경제의 쇠퇴에도 불구하고 해양관광의 거점으로 부상하는 경우도 있다.

<표 2-5> 소도시 유형별 특성 비교

유 형	특 성
농 촌 중 심 형	<ul style="list-style-type: none"> · 지역적으로 고른 분포를 보이는 대부분의 소도시 · 인구증가율, 전입률, 공동주택률, 제조업종사자율 등이 매우 낮은 정체형의 소도시 · 광공업활동 및 숙박·서비스업의 특성도 매우 미약
대 도 시 주 변 형	<ul style="list-style-type: none"> · 주로 대도시 주변에 분포 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 및 부산권의 소도시들이 다수 포함 - 최근에는 광역경제권 주변, IC 인접지역의 소도시들이 포함되고 있음 · 인구증가율, 전입률, 공동주택률, 제조업 종사자 비율, 서비스업 종사자 비율이 높은 전형적인 성장특성을 나타냄
특 수 기 능 형	<ul style="list-style-type: none"> · 수산업 중심 소도시 <ul style="list-style-type: none"> - 어업종사자비율과 인구감소율이 높음 · 광업 중심 소도시 <ul style="list-style-type: none"> - 광업종사자율과 공동주택률이 높으나 인구감소율, 전출률이 매우 높은 전형적인 쇠퇴형의 소도시 · 관광지 주변 소도시 <ul style="list-style-type: none"> - 음식·숙박·서비스업 종사자 비율이 높으며, 인구감소율은 중간정도인 내륙의 소규모 상업·관광중심지

소도시들의 이러한 기능 분화는 그간의 산업화 과정에서 산업구조 변화의 영향,

교통발달의 영향, 대도시권의 형성과 확산 등 세 가지 측면에서 영향을 받아왔다.

첫째, 산업구조 변화의 영향이다. 소도시는 전통적으로 주변 배후지역에 대한 서비스 중심지 역할을 수행하여 왔다. 농촌지역의 각종 산물들을 상호 교역하는 시장이자 배후지 주민들에게 소상품적으로 생산된 공산물을 공급하는 2차 산업의 집적지였다. 이 소상품적 생산방식은 농기구, 제분, 정미, 의복, 건설 등에 이르기까지 다양한 부문에 적용되었으며 지역주민들을 대상으로 하였다는 점이 특징적이다.

그러나 이러한 소도시의 산업구조는 산업화의 영향으로 급격히 재편되었다. 산업혁명 이후 전개된 산업 재구조화 현상은 주로 도시를 배경으로 확산되어 온 바, 소도시들의 경우에도 제조업과 유통·서비스업의 비중이 증가하면서 차별적인 도시성장이 발생하였다.

한편 대량생산방식이 도입되고 산업입지에 있어서 새로운 변화가 발생하였다. 즉 제조업체의 실행기능들이 주변지역으로 이전하는 경향이 확대되면서, 이 생산라인이 입지한 특정 소도시들이 급속히 성장하였다.

둘째, 교통발달의 영향이다. 교통발달은 공간상에서 지역간 통합을 강화하였다. 그리고 공간적 통합수준이 높아짐에 따라 생산·유통망체계와 도시간의 위계가 형성되어 대도시, 지역중심도시, 지방중심도시간의 도시계층체계가 나타났다.

소도시는 일반적으로 주변의 농촌지역에 대해 상품과 서비스를 공급하여 왔다. 그러나 교통체계 개선에 따른 교통비용의 감소는 농촌구매자들의 상위 중심지의 선호 경향을 강화하였으며, 상위중심지의 영향권 경계도 현저히 확장되고 있다.

그 결과 1개 시·군내에서 시·읍급 도시와 면소재지의 경쟁에서는 시·읍급 도시의 상권이 확대되면서 면소재지의 대부분이 쇠퇴하고 있다. 그러나 소규모 시·읍급 도시와 주변의 중규모 이상의 시급 도시간의 경쟁에서는 소도시의 상권을 현저히 잠식당하는 관계에 있다. 이에 따라 농촌중심지로서 시·읍급 도시들의 경제적 지위가 약화되고 있다.

셋째, 대도시권의 형성과 확산의 영향이다. 대도시를 중심으로 인구와 산업의 집중이 계속되고 교통통신망이 발전하여 대도시권이 확대되고 있다. 이 과정에서 대도시 주변에 위치한 소도시들이 위성도시화 되고 있다.

이 도시들은 종래의 농촌중심지 기능에서 점차 탈각해 가고 있으며, 특히 대도시의 주거기능이나 산업기능들이 외연확산 함에 의해 새로운 기능을 중심으로 빠른 성장을 보이고 있다.

그러면, 21세기에는 이러한 소도시들의 장래는 어떻게 될 것인가?

첫째, 정보화에 따른 산업구조 변화의 영향을 갈수록 강하게 받게 될 것이다. 최근 산업구조의 변동에 있어서 생산자서비스, 4차산업, R&D 등 정보관련 활동의 성

장이 두드러지게 나타나고 있다. 이 과정에서 산업들의 입지적 선택성을 강화하여 대도시의 집중이 심화되는 경향으로 전개되고 있다. 정보관련 산업의 주요 형태인 생산자서비스는 대체로 특정한 지역에 집중하여 분포하는데, 그것은 또한 지속적인 집중을 자체적으로 유도하는 경향이 있다.

유연적 생산시스템의 등장은 대량생산체제의 실행라인이 주변지역으로 분산되었던 것과는 달리 대도시 주변에의 집중을 심화시킬 잠재력을 가지고 있는 것으로 평가되고 있으며, 이는 농촌중심형 소도시들이 정보화경제에서 더욱 소외될 가능성이 있다는 것을 의미한다. 그러나 제3이탈리아 등에서는 소도시가 새로운 생산의 거점으로 부상할 가능성을 보여준다. 이 지역들에서는 전문화된 생산활동이 소도시들에서 활발하게 일어나고 있기 때문이다.

둘째, 정보통신 발달의 영향이다. 최근에 발생한 정보통신혁명은 한편으로 대도시권 중심의 국토공간 형성, 지역공간의 재편성(상위중심지와 농촌간 연계 강화), 세계적 단위공간의 기능강화 등을 촉진하고 있다. 그 결과, 대도시 주변의 위성 소도시들이 급성장하는 데 반해, 농촌중심형 소도시는 위상과 기능이 약화되는 경향이 나타나고 있다.

셋째, 고령화사회로의 변화에 따라 상당수 노년인구가 대도시보다 생활하기에 쾌적한 소도시를 집단적 거주지(silver town)로서 선택할 가능성이 크다. 선진국의 경우 노년인구 비율의 증가가 소도시에 대한 인구의 U턴 현상을 가져오고 있다.

그러나 대도시의 대다수 노인들이 지방소도시로 이주하리라고 기대하기는 어려울 것이다. 그 이유는, 청년기에는 지역간 인구이동이 비교적 용이한 반면, 노년기에는 그간에 맺어놓은 관계들 때문에 낯선 지역으로의 이주를 회피하는 경향 때문이다.

넷째, 삶의 질 가치관의 변화이다. 도시환경의 질을 중시하는 가치관의 변화는 도시적 편익과 자연의 쾌적성을 갖춘 소도시(전원도시) 선호 경향을 증대시킬 것으로 보인다. 경제성장의 결과, 소득에 대한 수요 이상으로 쾌적한 생활에 대한 가치가 증대되고 있기 때문이다. 특히, 대도시의 과도한 집중으로 인한 환경의 악화, 교통문제, 지가상승 등은 대도시로부터 중·소도시로의 인구의 이동을 유발할 것으로 기대되고 있다.

이상과 같이 1990년대 이후 정보통신 혁명, 생산방식의 변화, 직업구조의 변동, 삶의 질 가치관의 변화 등의 현상은 소도시들에게 복잡한 영향을 가하고 있으므로, 소도시들은 이러한 거시적 영향요인과 자체적인 잠재력을 종합적으로 고려하여 향후의 개발방향을 정확히 설정하여야 할 것이다.

2) 물리적 환경

① 교통결절지 중심으로 발달한 비정형적인 도시형태

도로와 철도 등의 교통 결절점을 중심으로 자연발생적으로 발달한 비정형적인 도시형태(街村, 塊村)가 대부분이며, 교통 결절점은 오늘날에도 도심지로서 기능하고 있다.

대부분의 도시에서 지역간 간선도로가 도심부를 지나고 있어, 통과교통과 시내교통의 혼류에 의한 교통혼잡을, 철도는 시가지의 인위적 단절과 도시 내부공간의 불균형 발전을 초래하고 있다.

② 간선도로와 우회도로 중심의 토지이용 변화

하나의 도로를 따라 각종 기능이 선형으로 분포하는 「單純街村形(一자형)」으로부터 도시규모가 커질수록 점차 「T자형」→「격자형」또는「격자형·방사환상형의 혼합형(예: 서산시)」으로 변화되고 있다. 이는 오늘날에도 각종 기능시설이 중심도로변을 따라서 입지하는 경향을 지니고 있기 때문이다.

특히 새로운 간선도로가 건설되면 상업·서비스업기능이 이것을 따라 확산하면서 그 배후에는 밀집주거지를 동반하는 帶狀型 土地利用(ribbon development) 패턴을 나타낸다. 또한 이러한 변화는 주로 기존 간선도로와 새로운 우회(순환)도로의 접속지점에서부터 시작되고 있다.

하지만, 소도시의 내부라도 어떤 기능은 고도의 집중 경향을 보인다. 특히 간선도로의 결절지점을 중심으로 각종 기능이 고도로 집중하는 경향이 있고, 최초의 상가 부근에는 중추기능이 아직도 많이 집중되어 있으며, 전통 상가를 형성하고 있는 도시도 있다. 신시가지에는 수직적 기능분화가 일어나기도 하지만, 전반적으로 그 정도는 中大都市에 비해 매우 약하다.

③ 기존시가지의 혼잡·노후화와 신시가지의 무원칙적 확산

시·군청소재지 또는 기타 읍·면급 도시 중에서 성장세를 보이는 도시들은 간선도로를 따라 이루어지는 列狀市街化 또는 도시 외곽부에 아파트 등 고층의 공동주택단지의 건설과 택지개발의 증가에 따른 飛地的 市街化를 경험하고 있다.

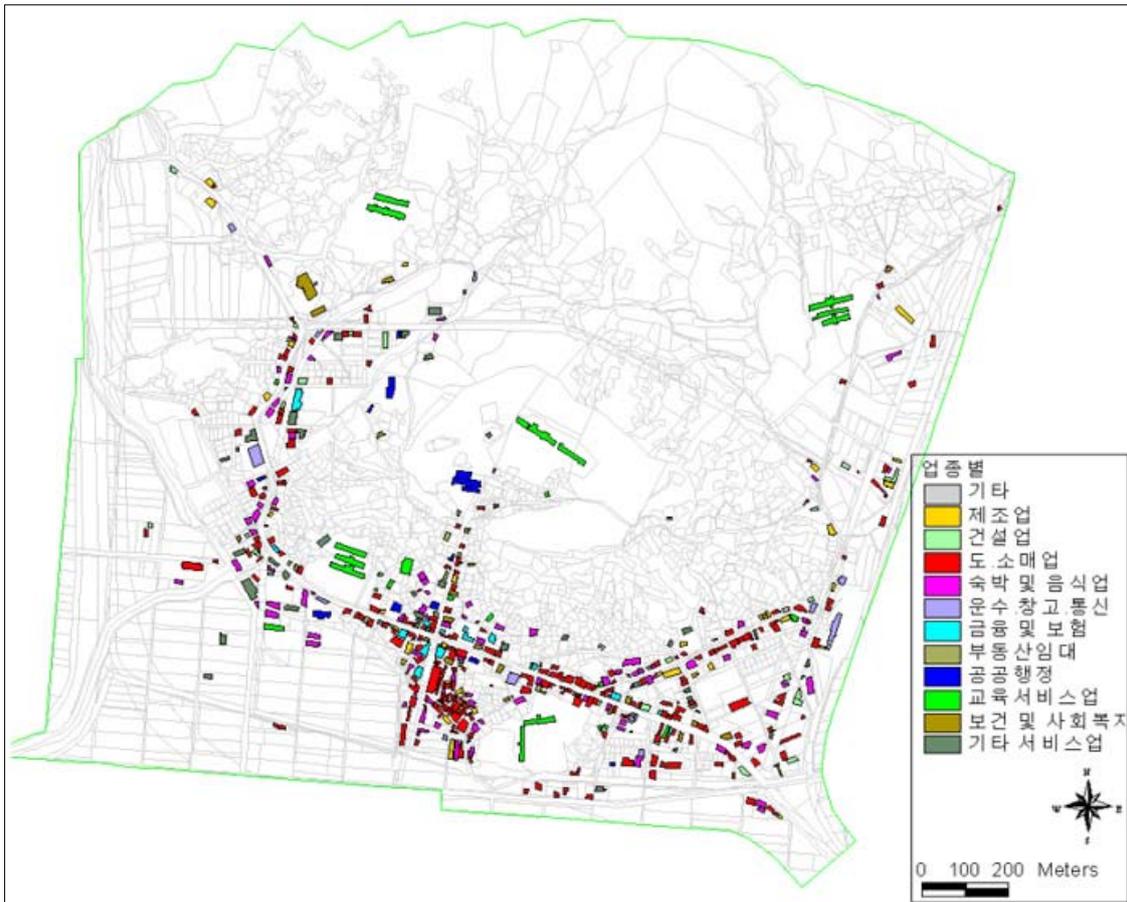
이 과정에서 기존도심은 전산업사회에 입지한 시설물과 기능이 역사적 관성으로 업존하는 경향이 있으며, 도시기반이 정비되지 못한 채 혼잡과 노후화를 경험하고 있다. 신시가지 역시 도로·상하수도 등 도시기반시설을 충분히 갖추지 못한 채 확산되는 경향이 있다.¹⁾

1) 전산업시대에 입지한 도시들은 좁은 공간 속에서 소규모로 존재해 왔다. 산업시대에 들어 와서 도시의 규모는 수십배 이상 확장된 것이 많지만 내부에는 아직도 구시대의 시설물이 역사적 관성으로 남아 그 기능이 유지되는 경향이 있다.

<표 2-6> 충청남도 시·읍·면 소재지의 공간구조적 특성 비교

구분	면소재지	일반읍소재지	시·군청소재지	
도시 규모	· 평균면적 (도시계획구역기준) ¹⁾	· 2.4km ²	· 8.0km ²	· 34.5km ² (시청소재지) 15.5km ² (군청소재지)
	· 평균 인구규모	· 2,959명(도시계획구역)	· 11,810명	· 88,112명(시청소재지) 26,655명(군청소재지)
공간 구조	· 공간형태	· 單純街村(기타지역) · T字形(도시계획지역)	· 格子型街村, T字型街村	· 格子型 塊村, 格子形+放射環狀形(서산 등)
	· 가로망 형태	· “—”자형 > T자형	· 격자형	· 격자형+방사환상형
	· 도시기능 분포 - 공공시설 - 교육문화시설 - 공장시설	· 點的 - 시가지 외곽 群集 - 시가지에서 이격 - 舊장터 주변, 시가지내	· 線的 - 시가지외곽 또는 간선가로 의 후면부에 군집 - 시가지에 인접한 외곽 - 중심시가지 외곽 주거지 또는 지선도로변	· 面的 - 시가지외곽 또는 간선가로 의 후면부에 군집 - 시가지에 인접한 외곽 - 중심시가지 외곽 주거지 또는 지선도로변
	· 토지이용 분화	· 단세포적, 미분화	· 다세포적분화진행, 기능혼재	· 다세포적 분화, 기능혼재
	· 중심가로변기능	· 상업과 주거 혼재 - 정기시장 중심의 상가 - 가로상가 형성	· 상업·주거 부분적 분리 - 상업지구 형성	· 상업과 주거 분리 - 전문화된 상업지구 형성
	· 주거지 분포	· 상점가+논밭+주거 · 상점가+주거+논밭	· 도로+중심상점가+주거+상점가+도로 · 주거지역 별도 형성	· 도로+중심상가+주거+상가+도로 · 주거지역 별도 형성

1) 면급 도시에서는 계통출장소가, 일반읍급 도시에서는 대산읍의 도시계획구역 면적이 각각 53.61km², 151.57km²로 과다하여 제외했음.



[그림 2-1] 소도시의 기능시설 분포 패턴(서천읍 사례)

④ 우회도로 건설에 따른 도시공간 양극화

면소재지와 일반읍급의 소도시들은 전반적으로 기존 도시기능이 정체 또는 쇠퇴하고 있는 가운데, 우회도로 건설에 따른 기능의 이동과 토지이용의 변화가 일어나고 있다. 우회도로와 기존 통과도로의 접속지점을 중심으로 토지용도의 전환(경지→대지), 새로운 용도의 건축물 증가(식당, 주유소, 자동차정비소 등), 지가상승 등과 같은 변화가 발생하기 시작하여 우회도로를 따라 선적으로 변화하는 경향이 있다.

반면에 접도구역이 해체된 기존 통과도로변의 내부시가지는 우회도로 건설 이전의 건축행위 및 토지용도·형질 변경의 제약에 의해 매우 노후화된 상태에서 완만한 변화를 보이고 있다.

결과적으로 통과교통의 소통만을 고려한 우회도로 건설에 따른 새로운 연결지점의 생성으로 소도시 공간의 양극화가 촉진되는 경향이 강하다.

⑤ 기능 혼재에 의한 토지이용 효율 저하 및 주거환경 악화

이상과 같이 대부분의 도시가 오랜 세월을 거쳐 자연발생적으로 발달해 왔기 때문에 기능 혼재가 매우 심하다.

중심시가지에서는 상업기능과 주택, 터미널 등의 기능이 혼재함으로써 토지이용의 효율이 낮고, 주택시가지는 주택, 상점, 공장의 혼재로 주거환경의 안정성과 쾌적성이 저하되고 있다. 특히, 여러 갈래의 가로를 따라 재래상점들이 線적으로 산재해 있는 뒷면에 住宅群이 자리잡는 패턴이 일반적이고, 中路 이하의 가로에 의해 수많은 小街區로 분할되고 있어, 토지이용의 효율성을 기하기가 곤란하다.

소도시의 주택시가지는 전반적으로 노후 건축물이 많다. 대부분의 주택이 처음에는 “一자” 또는 “ㄱ자” 형태의 평면구조였으나 필요에 따라 새로운 건축물이 부가됨으로써, 한정된 택지 안에 소규모 건축물이 밀집하게 되어 통풍과 채광이 잘 안되고, 주택지로서 안정감 있는 건축물의 외관이나 경관 형성이 안되고 있으며, 화재 발생시 그 피해가 대규모화할 위험성이 높다.

⑥ 위계성과 연결성이 약한 가로망체계

中路 수준의 도시계획도로까지는 어느 정도 정비되었으나, 그 이하의 도로는 자동차의 통행 및 주정차가 곤란한 경우가 대부분이다. 街區 내부의 골목길 발달이 미약하고, 노상 또는 택지내의 주차공간이 거의 없는 실정이다.

⑦ 주민들의 일상적인 만남과 교류를 지원하는 공적공간(Public Sphere) 부족

소공원, 어린이 놀이터 등의 근린생활공간 및 시설의 부족하다.

소도시와 그 배후지로 이루어진 지역사회의 공동체적 활동을 담아줄 수 있는 사회·문화적 공간·시설·프로그램이 부족하다.

<표 2-7> 소도시의 기능지역별 주요 현상과 문제점

구 분	주 요 특 징
도 심 상업지역	<ul style="list-style-type: none"> ● 기존 상가의 노후화, 매력상실 ● 대도시의 대형유통업체 입지에 의한 지역상권 쇠락 ● 대형 유통업체의 소도시 진출에 따른 관련 기존 점포의 몰락
도심주변 상업지역	<ul style="list-style-type: none"> ● 상업기능 쇠퇴, 지구내부 도로망의 도로폭 협소, 연계성 저조(골목수준)로 공공공간 확보 곤란 및 도심활동에 비개방적 ● 주로 80년대 이후부터 도로변 중심으로 개축 진행 ● 건축물의 외관, 구조, 형태가 서로 부조화 상태에서 집단화됨으로써 경관 악화 ● 개별 필지별로 재건축하거나 재건축하기 위해 잠정적으로 주차장으로 이용하는 경우도 있음 ● 건축물 부설주차장의 부족으로 상가앞 도로의 주차장화, 자가용 이용객 증가로 중소상가 쇠퇴 ● 재건축시 용적률 상승, 무질서한 개발에 따른 교통문제 발생
도심주변 저 밀 주거지역	<ul style="list-style-type: none"> ● 구시가지와 인접한 저밀도 노후 주거지역 <ul style="list-style-type: none"> - 대부분 낮은 구릉지 주변에 자연발생적으로 형성된 목조·시멘트 블럭조 중심의 단독주택지로서 노후주택이 다수임 - 단독주거지 중 자연발생적으로 형성된 일반주거지는 공통적으로 세가로망 미흡, 공공시설 및 기반시설 부족 등의 문제점을 안고 있으며, 1980년대 이후 다가구·다세대주택 건립이 확산됨에 따라 이들 문제는 더욱 심각해지고 있음 - 70년대 시행된 토지구획정리사업지구는 공통적으로 공공시설이 부족하고, 지구내 도로폭이 4~6m로 좁고, 기반시설이 부족함 ● 자연발생적으로 형성된 주거지역 <ul style="list-style-type: none"> - 접근로 부족(대부분 주택에 대한 접근성이 매우 불량) <ul style="list-style-type: none"> · 자동차 출입 가능한 도로가 절대 부족, 생활교통 및 응급교통(환자, 소방)에 지장 · 기정 도시계획 도로의 개설이 시급한 지역 다수 - 녹지 및 오픈스페이스 부족 <ul style="list-style-type: none"> · 개별 필지별 건폐율은 낮으나 비건폐 공간이 각 필지별로 비정형적으로 분할되어 있음 - 비정형적 대지: 불규칙한 건물배치, 접근 제약 - 건물 노후화: 대부분 목조·연와조·시멘트블럭조, 60~70년대 건축물이 다수 - 낮은 용적률과 재건축 문제: 도로 등 기반시설 확보되지 않은 상태에서 재개발할 경우 주거밀도 증대, 재건축시는 용적률·건폐율 상승
도 심 외곽지역	<ul style="list-style-type: none"> ● 계획적 토지개발 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 조적조 주택비율이 상대적으로 높은 지역 - 주거환경이 상대적으로 양호한 지역 ● 단독 및 공동주택 혼재 지역 ● 공업지역 ● 신축아파트 중심지역 <ul style="list-style-type: none"> - 현재 용적률 200% 이상의 고층아파트는 고밀화에 따른 주거환경 악화 및 유지관리 문제 발생 이 우려되고, 경관차폐, 주변과의 부조화(규모, 형태, 색채, 재질) 등의 문제가 제기되고 있음 - 장기적으로 고층아파트 재개발이 불가능할 경우, 아파트 노후화와 더불어 가격의 상대적인 하락으로 주택갱신 여력이 없는 저소득층 불량주거지화 가능성 내포
외 관 녹지지역	<ul style="list-style-type: none"> ● 주로 녹지지역으로 농촌적 취락 ● 도시화 진전에 따라 계획적인 조정 필요

[그림 2-2] 도심주변 저밀주거지역 사례(강경읍)



- 일반주택지에도 차량이 통행하는 도로변에는 소규모 점포가 줄지어 서있다.
- 街區내부의 세가로망이 발달해 있으나, 차량의 진입 및 교행이 어렵고, 방재·응급상황 발생시 대비가 곤란하다.
- 좌측은 단차 발생에 의해 골목길의 연결성 및 서비스 수준이 크게 낮아지고 있다.
- 오픈스페이스와 녹지가 없다.
- 불량주택 비율은 비교적 적다.

2. 지구단위계획에 의한 소도시 관리의 필요성

1) 소도시 개발의 전망과 과제

① 소도시의 여건변화와 가능성

이상에서 살펴본 바와 같이, 대부분의 소도시가 지역경제의 침체·쇠퇴와 기본적인 도시환경이 낙후라는 이중적인 고민을 안고 있다.

그러나 많은 도시학자들은 소도시의 장래에 대해 보다 희망적인 낙관을 제시하고 있다. 이들은 소도시의 새로운 성장 가능성에 주목하고 있는 것으로 보인다. 학자들에 의하면 정보통신의 발전은 대도시 집중을 야기하는 한편, 산업 및 인구의 외곽 분산을 가져올 수 있는 잠재력을 가질 수 있다. 특히 대도시권의 소도시들은 대도시 교외화의 직접 영향권에 포섭되며 대도시권은 보다 넓게 외연 확대될 때 보다 많은 기능을 담당하게 될 것이다.

사업체제의 변동은 정보관련 활동의 대도시권 집중과 함께 소도시의 쾌적성과 전문화를 활용할 가능성을 가지게 된다. 유연적 산업화의 현 추세로 볼 때 그 실현성은 미지수이지만, 이탈리아 에밀리아로마냐 지방의 경우에는 소도시의 신산업화를 낙관하게 한다.

노령인구의 증가는 장래 정주지로서 소도시의 부상 가능성을 높이고 있다. 서구에서 유행하고 있는 실버타운 프로젝트가 멀지 않은 장래에 이 땅에도 상륙할 조건

이 형성되어가고 있다.

생활의 질에 대한 추구, 도시 쾌적성(amenity)에 대한 수요는 도시적 편리와 농촌적 자연환경을 동시에 누릴 수 있는 소도시로의 이주로 나타날 수 있으며, 1970년대 이래 유럽에서 광범위하게 나타난 바 있다. 소도시를 인간적 모듬살이가 가능한 전원도시로 재생하는 것이었다. 특히 대도시의 교통혼잡 등 집적 불이익의 심화는 소도시에 대한 새로운 인식과 개발 투자를 가져올 수 있다. 수도권에 산업적 매력은 유지 강화되고 있으나, 쾌적성은 1980년대 후반을 정점으로 현저히 감퇴하고 있는 것이다.

우리나라는 아직도 대도시 집적 경향이 주도하고 있으나 소도시의 산업적, 문화적, 주거환경적 기반이 확보되면, 2000년대에는 새로운 형태의 지역 분화가 발생할 수 있을 것이다.

② 소도시개발의 과제

이상의 논의에서 살펴본 바와 같이 소도시들은 교통·통신의 발전, 농업의 쇠퇴, 산업재편성과 산업입지의 변동 등의 영향으로 전환기적 상황에 처해 있다. 또한 소도시의 현상과 미래는 복잡적이며, 또 소도시들간에도 복잡한 차이를 가지고 있다.

그러면 미래지향적인 소도시개발의 과제는 무엇인가?

먼저, 소도시들의 지역중심기능과 개발거점 기능을 강화하여야 한다. 소도시들은 그 자체로도 국토이용적 차원에서 활용할 잠재적 가치를 가지는 것이지만, 주변 농촌지역에 대한 개발거점기능과 중심기능으로서 중요성이 크다. 소도시가 몰락할 경우 소도시 주변의 농촌지역은 상품과 서비스, 그리고 다소간의 일자리를 제공해 주는 거점을 상실함으로써 급격히 쇠퇴할 것이다. 농촌의 경제적 쇠퇴가 그 중심도시를 약화시키는 한편, 그 역의 경우도 순환적으로 작용하게 될 것이다. 따라서 농업생산이 한계에 이른 현시점에서 소도시개발은 농촌지역의 급격한 순환적 쇠퇴를 방지하고 일정 수준 이상의 자족적 공간을 창출하는데 중점을 두어야 한다.

둘째, 정보화, 유연화를 적극적으로 활용하는 산업입지 정책과 소도시개발의 연계를 모색하는 방안이 제시되어야 한다. 그것은 이러한 산업적 기반 위에서만 수준 높은 전원도시나 농촌중심기능이 가능하기 때문이다.

셋째, 그간의 소도시들이 낙후와 저개발의 이미지를 탈각하지 못하고 있었다면, 장래의 소도시들은 유럽이나 일본의 소도시들처럼 쾌적한 전원도시로 재인식되도록 하여야 한다. 삶의 질이 우선되는 사회로의 전환에 맞추어서 소도시의 환경적 매력을 최대한 살리고, 거기에 사는 사람들의 삶의 질을 확보함으로써 소도시가 대도시의 분산화 거점으로서 그리고 장래의 유망한 정주지로서 기능하도록 하는 것이다.

2) 소도시 상업지의 환경개선형 지구단위계획 수법의 도입 필요성

이상의 논의는 소도시의 발전을 위한 장기적인 대응전략에 관한 것이다. 소도시의 낙후 문제는 어제오늘의 일이 아니며, 유연적 산업체제에서 산업기반의 확충을 도모하고 쾌적한 도시환경을 갖춘 전원도시를 실현하는 일은 단기적인 사업으로 성과를 거두기가 어렵기 때문이다. 다시 말해서, 소도시의 경제·사회·물리적 발전을 위해서는 일관되고 장기적인 전략과 대응이 요구된다는 것이다. 그것은 전략의 장기성과 안정성뿐만 아니라 집행수단·기법·체제의 안정성이 포함되어야 한다.

이러한 장기적인 전략과 대응방향을 인정한다고 할 때, 이제부터 구체적인 사업들을 어떻게 선정하고 추진해 나아가야 할 것인가가 문제이다. 대부분의 소도시들이 재정적 여력도 없고, 도시규모가 작은 만큼 개발수요 또는 개발효과도 작으며, 정부의 정책 지원도 기대할 수 없는 상황 아래 있기 때문에 지역발전을 촉발시킬 수 있는 사업을 추진하기가 어렵기 때문이다.

이러한 상황 아래서는 '소도시의 장기발전 방향에 부합되면서 적은 투자로도 파급효과가 클 뿐만 아니라 후속 개발사업의 추진을 지속적으로 촉발시킬 수 있는 전략사업의 추진이 필요하다. 개발·정비의 수법 또한 기능적인 면뿐만 아니라 미적인 면에서도 미래 지향적이어야 한다. 대도시가 경험하였던 것을 단순히 답습하던 과거와는 달리 그 지역의 특성과 개성이 개발과정에서 살려져야 한다.

이러한 조건을 충족할 수 있는 가장 공통적이고 중요한 전략사업으로는 소도시의 중심상업지를 활력거점으로 창조하는 작업이라고 판단된다.²⁾ 그것은 대부분의 소도시가 상업·서비스업 중심의 기능을 지니고 있으며, 그 핵의 위치에 있는 중심상업지는 그 도시의 경제적 존립기반이라고 할 수 있다. 소도시의 중심상업지가 쇠퇴·소멸한다는 것은 그 도시가 쇠퇴·소멸하는 것과 거의 동일한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 또한 소도시의 중심상업지는 배후지 주민들의 생활거점으로서 도시와 농촌이 일체화된 사회생활권의 중심공간 기능 담당하고 있다. 더구나, 최근 들어 中·大都市를 중심으로 대형 할인점이 증가하고 교통체계의 개선에 의해 이들 도시로의 접근성이 향상되면서 소도시 상권이 격심하게 위축되어가고 있어, 소도시 상업이 더 이상 쇠퇴하지 않고 새로운 유통환경에 적응토록 하기 위해서도 우선적이고도 긴급한 대책과제이다.

소도시 상업지 중에서는 그 면적도 크고 시설물의 노후화가 심하여 기존의 재래시장재개발 수법을 적용할 수밖에 없는 경우도 있으나, 그 외의 경우는 다음과 같

2) 이 외에도 역사·문화자산이 집적된 소도시, 특수기능의 소도시 등과 같이 고유하게 축적해온 소도시의 발전기반 요소들이 다양할 것으로 판단되나, 본 연구의 논의에서는 제외하였다.

은 이유에서 환경개선형의 상업지정비수법이 오히려 효과적일 수 있다.

첫째, 건물의 신축을 전제한 도시설계기법의 적용 및 실현의 어려움 때문이다. 즉, 기성상업지에서는 신축으로 인한 1층 매장면적 감소 등으로 신축이 일어나기 어려우며, 새로운 건축이 일어나더라도 상업지 활성화와는 상치되는 결과를 초래할 수 있으며, 유효한 개발 가능면적 확보가 어려운 경우가 많기 때문이다.

둘째, 영업환경 증진을 위한 점포별 환경개선 노력이 계속되고 있다. 상업지는 본질적으로 영업이익의 확보 및 증대를 추구하므로 상업지에서의 건축행위도 분명한 이익의 증대가 발생하는 방향으로 이루어짐에 따라 다른 지역과는 구별되는 건축행위의 특성을 가진다. 기성상업지에서 발생하는 상점 단위의 건물 전면부 개선(face-lifting)과 실내장식 등 건축물 개보수가 지속적으로 이루어지고 있으며, 건물 용도의 변경 및 점포주 교체에 따른 개보수 행위도 이루어지고 있다.

셋째, 이러한 영업환경 개선 노력은 신축보다는 건물 개보수를 통한 환경개선을 중심으로 하고 있다. 기성상업지에서의 건축기간은 영업활동의 일시적 중지를 의미하며, 경우에 따라서는 상권이 축소되거나 상실되는 결과를 초래할 수 있으므로 기성상업지에서의 신축(재건축)은 상업활동 면에서 위험부담을 수반한다. 또한, 기성상업지에서는 신축을 환영하지 않는 이러한 상업지의 정서적 특성 외에, 대지조건이나 접도조건 등 신축이 어려운 건축여건을 가지고 있으므로, 기성 상업지에서는 신축보다는 필지 및 상점 차원의 개별적인 상가 개보수가 환경개선의 유일한 수단이라고 할 수 있으며, 이러한 측면에서 상인들은 개보수 행위를 선호하고 있다.

넷째, 영업이익 확보 및 상권수호를 위해 상인협의체 중심의 사업시행 여건이 성숙하고 있다. 다시 말해서, 영업이익과 상권수호 등 상업지 활성화를 위해서 시행되는 사업에는 상인들의 자발적인 참여와 결속력 있는 일체적 행동이 이루어지는 경향이 있으므로, 상업지의 경우 주민참여에 의한 환경개선 잠재력이 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 지구단위계획에서 해당 상업지에 적절한 환경개선계획을 마련하여 이러한 자율적인 환경개선 행위를 조정하고 발전적이 개선방향으로 유도하는 등 자율적 환경개선을 지구단위계획과 연계할 경우 지구단위계획이 실질적인 환경개선수단으로서의 역할을 담당할 수 있다.

다섯째, 지구단위계획과 유사한 공공환경개선사업이 다양하게 시도되고 있거나 시행 중에 있다. 각 도시에서 시행하고 있는 특화거리 조성사업이나 걷고 싶은 가로 만들기, 그리고 차 없는 거리 조성사업 등은 사업목적 및 내용에 있어서 지구단위계획과 매우 유사하다. 예를 들어 차 없는 거리 조성사업의 경우 보행 접근성 증진 및 가로 활성화를 주요 목적으로 하고 있고 보행자를 유도함으로써 경제적 활성화가 요구되는 지역을 대상지에 포함하고 있어 지구단위계획과의 상호 연계를 통한

시행가능성이 매우 높다. 이들 공공사업들이 지구단위계획과 연계되어 시행될 경우 공공부문계획의 실현성을 증대시킬 수 있으며 공공사업도 민간부문에 대한 유도·규제를 통한 지구차원의 환경개선이 가능하여 상승효과를 가질 수 있으므로 지구단위계획과 공공환경사업의 연계는 충분한 타당성을 가진다고 할 수 있다.

여섯째, 상업지 영업활성화 및 환경정비 지원제도와 연계할 수 있다.

도소매업진흥법에서는 상점가진흥조합이 영업활성화 및 운영체계 개선과 환경정비를 위한 사업을 추진할 수 있도록 시·도지사가 예산지원을 할 수 있도록 하고 있다. 상업지 지구단위계획에서 주민협의체를 결성하고 이 제도에서 정하고 있는 상점가 환경정비사업(가로등, 간판, 주차장, 휴식소등 조합원 및 소비자의 편익을 위한 시설의 설치 및 운영관리사업)을 포함할 경우 이 제도의 활용을 통해 재원 마련이 가능하여 환경개선의 실현성을 증대시킬 수 있다.

중소기업구조개선 및 영업안정지원법 등에 의거한 유통구조 개선사업은 주로 재래시장 현대화를 위한 재건축과 소규모점포 시설개선 및 공동창고 건설을 주요 대상으로 하여 자금지원을 하고 있다. 사업내용 측면에서 재개발 성격이 강하나 제도적 정비가 이루어진다면 환경개선형 지구단위계획과의 연계가 가능하다.

제3장 소도시의 상업지 환경 분석 : 강경읍 사례

제1절 분석방법 및 이용자료

1. 분석방법의 검토

도시공간을 구성하는 요소의 분석은 그 요소의 특성에 따라 분석의 의미와 기술적 방법이 다르고 목적 또한 다르게 되는데, 한 도시의 일정 부분공간을 분석 대상으로 하더라도 도시 전체의 공간에서 차지하는 의미를 분명히 파악한 토대 위에서 그 부분공간 내부에 대해 분석함으로써 일관성과 객관성을 얻을 수 있다.

근래 들어 「사업체기초통계 조사자료」, 「토지특성 및 공시지가자료」, 「재산세 과세자료」, 「건축물 관리대장」, 「지적관련자료」 등 전산화된 전수통계(속성)자료의 생산과 NGIS 정책에 의한 다양한 수치지도의 생산, 향측도의 수치화, 「수치임상도」, 「수치 농지이용 현황 및 계획도」 등의 주제도 생산이 다양해지고 있는 한편, GIS·CAD 등의 분석 Tool이 비약적으로 발전하고 있다. 따라서 이제부터는 건축물별·필지별로 속성자료와 도형자료를 결합하여 정밀한 도시 데이터 베이스를 구축함으로써 도시의 계획과 관리를 한층 과학화할 수 있게 되었다.¹⁾

건축물별·필지별 도형자료와 속성자료를 결합된 데이터 베이스를 이용할 경우, 앞서 언급한 분석의 공간단위가 달라지더라도 동일한 자료를 이용함으로써 분석결과와의 일관성과 객관성을 확보할 수 있는 조건이 갖춰지고 있다고 할 수 있다.²⁾

이러한 토대 위에서 일정 도시의 내부공간을 과학적으로 분석하기 위해서는 적어도 도시활동(기능) 관련변수, 토지 관련변수, 그리고 건축물 관련변수를 건축물 또는 필지 단위로 구축하여 각각의 측면에서 분석한 다음, 이를 종합적으로 분석·해석할 수 있어야 한다. 종합적으로 도시현상을 해석하기 위한 분석방법으로는 인자분석(factor analysis)을 들 수 있다.³⁾

1) Budic(1994)은 5~50만명의 중소도시가 GIS를 이용하여 효과적으로 도시를 관리할 수 있는 규모라고 보았다.

2) 특히, 최근에는 도시계획법이 개정되는 등 도시계획 환경이 크게 바뀌고 있다. 다시 말해서 모든 도시계획 대상도시는 장기미집행시설 문제의 해결, 일반주거지역의 용도지역 세분화를 포함해서 앞으로 2년 내에 도시계획 재정비를 완료할 계획 인 바, 이는 정밀한 도형 및 속성자료의 구축과 과학적인 분석·예측을 필수적으로 요구하고 있다.

3) 인자분석은 여러 변수 사이의 관계를 인자(factor)라고 하는 몇 개의 가상변수(hypothetical variables)와의 관계를 가지고 재정의(redefinition)하는 통계기법으로, 여러 변수간의 상관관계로부터 공통변량을 구하고, 측정치의 중복성을 찾아내어 몇 개의 기본적인 변수 즉 몇 개의 변수군을 추출해내는데 사용된다. 일반적으로 고유치(eigen value)

종합적인 도시공간 분석을 위해서는 자료 입력의 공간단위 문제를 해결해야 한다. 다시 말해서 건축물, 필지 등으로 각기 다르게 입력된 자료들을 연구목적에 맞춰 의미 있는 공간단위로 재분류하여야 한다.

자료입력·분석의 공간단위를 재분류하는 방법으로는, ① 기존의 행정구역을 분석단위로 하는 방법, ② 일정 크기의 메쉬(mesh)를 분석단위로 하는 방법, ③ 街區 등 동질성이 강한 일정지역을 분석단위로 하는 방법 등을 생각해 볼 수 있다. 여기서, ①의 방법은 자료의 입수가 용이하고 간편하다는 장점은 있으나, 기능·특성이 이질적인 지역을 포함하고 있는 경우가 많아 분석결과의 신뢰성이 떨어진다. ②의 방법은 가장 과학적이기는 하나 메쉬의 크기를 얼마로 하는 것이 그 도시를 분석하는데 가장 적합할 것인가의 문제와 함께 두개 이상의 메쉬에 걸리는 지표현상(건축물, 필지 등)을 어떻게 처리하여야 할 것인가, 그리고 서로 다른 공간단위에 입력된 속성자료들간의 상이한 지역코드를 어떻게 새롭게 만들어진 메쉬의 코드로 통합하고 유의하게 분석할 수 있도록 속성변수들을 변환하여야 할 것인가 등의 문제를 해결하는데 많은 시간이 소요된다. ③의 방법은 연구자가 그 지역에 대한 사전지식이 풍부하거나 관련 선행연구의 축적이 있든지, 아니면 예비적인 지역분석을 필요로 한다. 이 방법에서는 대체로 街區를 분석 단위로 하는 경향이 있는데, 소도시의 경우는 도시기능의 미분화 또는 街區의 경계가 되는 도로의 양편에 동질성이 강한 기능들이 입지하기 때문에 주의가 필요하다.

2. 본 연구의 분석방법과 이용자료

본 연구에서는 도시활동·기능을 나타내는 사업체자료를 이용하여, 먼저 사례지역인 강경읍의 전체 공간을 대상으로 2차원적으로 분석하여 기능지역의 구조를 파악한 다음, 본 연구의 기본목적인 ‘소도시 상업지의 환경개선형 지구단위계획 수법의 도입’에 부합되는 지구를 선정하여 3차원적인 공간분석을 행하였다.

제1단계의 강경읍 전체 공간분석에서는 1998년 현재 강경읍이 보유하고 있는 각종 사업체에 대한 속성자료 행렬을 작성하고, Arcview를 이용하여 1/1,200 수치지도상에서 모든 건축물을 폴리곤(polygon)화 하여 코드를 부여한 다음, 속성자료와 결합(geo-coding)하였다.

이렇게 만들어진 데이터 베이스를 이용하여 사업체의 업종·사업체수·년매출액·종사자수·창설연도 등을 변수로 하여 현재의 행정동을 분석단위로 하여 각종 기능의 분포 특징을 분석하였다. 그런 다음, 상업·서비스업 기능에 대해서는 표준산업중분류를 기준으로 하여 개별 점포를 분석 단위로 하여 업종별 분포패턴을 분석하

가 1.0 이상인 몇 개의 인자를 추출하고 회전후 인자부하량을 구한다.

였다. 마지막으로 50m×50m의 메쉬를 작성하고 상업시설의 입지밀도를 계산하여 이전 단계의 분석결과와 함께 해석함으로써 기능지역을 구분하였다.⁴⁾

제2단계의 지구단위 분석에서는 본 장의 제3절에서 보는 바와 같이 도시설계 제어요소 중에서 상업지의 환경개선형 도시설계 제어에 필요한 요소들을 추출하여 동선체계, 대지내 공지·조경, 건축물의 규모·용도·형태·외관 등에 대해서 분석하였다.

이러한 분석을 위해서는 제1단계 분석에서도 사용 가능한 토지특성자료 및 재산세과세자료를 통하여 규모·용도 등을 분석하였고, 동선체계, 건축물의 형태·외관 등에 대해서는 관찰조사를 토대로 분석하였다.

제2절 강경읍의 상업지 유형

1. 강경읍의 기능시설 분포

1) 사업체 보유 실태

1998년말 현재 강경읍의 총사업체수는 1,290개이고, 업종유형은 73개(표준산업 소분류 기준)이며, 총종사자수는 3,270명으로 전체 인구의 22.8%를 차지하고 있다. 1996년과 비교해 보면 총사업체수는 연평균 0.4%가 증가하였으나, 총종사자수는 연평균 -5.5% 감소하였다(논산시, 1999, p.150 ; 충남발전연구원, 1998, p.45).

사업체 보유상태에 따른 강경읍 도시기능의 특징을 파악하기 위하여 입지상(Locational Quotient) 분석을 행하였다.

입지상 분석에서 어떤 업종의 특정 측면의 LQ 지수가 높다고 하여 당해 지역 내에서 그 산업이 특화산업이라고 단정할 수는 없다. 따라서 표준산업 소분류를 기준으로 하여 사업체수, 사업체당 매출액, 사업체당 종사자수의 LQ 지수가 모두 1이상인 산업부문을 추출하였다. 강경읍은 이 세가지 측면의 LQ 지수가 1이상인 산업부문이 18개로 나타난다<표 3-1>.

그런 다음, LQ 지수에 영향을 미치는 업종을 구체적으로 파악하기 위하여 표준산업 세세분류로 재분류하여 사업체수를 파악했다<표 3-2>.

「제조업」 부문에서는 「남자용 개인맞춤양복 제조업」이 12개로 유일하게 포함되고 있다.

「도소매 및 소비자용품수리업」 부문에서는 「농약도매업」이 9개, 「곡물소매업」이

4) 본 연구에서 메쉬의 크기를 50m×50m로 정한 것은, 동일한 방법에 의하여 1986년의 강경읍의 도시구조를 분석하였던 김선문의 연구결과와 비교함으로써 주요한 변화 특징을 파악하기 위함이다.

17개, 「고기소매업」이 28개, 「수산물소매업」이 48개, 「채소소매업」이 29개, 「과실소매업」이 10개, 「식품종합소매업」이 92개, 「화장품 및 화장품비누 소매업」이 10개, 「外衣소매업」이 26개, 「신발소매업」이 11개, 「가정용기기, 영상 및 음향장비」가 21개, 「가정용 직물제품 소매업」이 11개, 「철물 및 난방용구 소매업」이 13개, 「문구용 소매업」, 「벽지 및 마루덮개 소매업」과 「시계 및 귀금속소매업」이 각각 10개, 「일반기계장비 소매업」이 18개가 포함되고 있다.

「숙박 및 음식점업」 부문에서는 「여관업」이 33개가 포함되고 있다.

「부동산 임대 및 사업서비스업」 부문에서는 「서적 및 기타 기록물 임대업」이 19개가 포함되고 있다.

「기타 공공, 사회 및 개인서비스업」 부문에서는 「가정용품 세탁업」이 13개, 「이용업」이 18개, 「미용업」이 37개가 포함되고 있다.

이러한 우세업종의 구성적 특징으로 미루어 볼 때, 강경읍은 소매업 및 일상생활 관련 서비스업 중심의 상업도시 성격을 지니고 있는 반면에 제조업 기능은 매우 취약한 지역임을 알 수 있다.

그러나 이 업종들의 절대다수는 강경읍 주민들의 일상 소비생활(재생산활동)에 관련된 低次(lower-order)의 상업·서비스업들로서 지역경제 성장을 선도하는 기반산업(basic industry)이라고 말할 수 없다. 다만 수산물 소매업의 40% 정도를 차지하는 것갈 판매업과 소수의 식품가공업만이 기반산업 기능을 어느 정도 담당하고 있다.

<표 3-1> 사업체수·종사자수·매출액의 LQ 지수가 10이상인 산업

대분류	소분류	LQ 지수		
		업체수	매출액	종사자
A : 농업·수렵업·임업	조경·작물생산·축산관련 서비스업	23	6.3	3.3
D : 제조업	의복 제조업	1.6	5.2	4.3
	플라스틱제품 제조업	1.6	1.5	1.0
G : 도소매 및 소비자용품 수리업	산업용중간재·재생재료 도매업	1.8	1.1	2.0
	기타 도매업	3.5	9.5	5.1
	음식료품 및 담배 소매업	1.3	2.5	1.8
	비식용 식품 일반 소매업	1.0	1.4	1.1
	개인 및 가정용품 수리업 (자동차 제외)	1.2	1.9	1.2
H : 숙박·음식점업	숙박업	2.0	1.9	1.2
I : 운수·창고, 통신업	도시간 철도 운송업	1.2	2.6	2.0
k : 부동산, 임대, 사업서비스업	달리 분류되지 않은 개인 및 가정용품 임대업	1.1	1.7	1.2
	법무, 회계, 시장조사 및 사업 경영 상담업	1.9	1.7	2.2
L : 공공행정, 국방 및 사회보장행정	외무, 국방 및 치안행정	1.5	7.1	4.8
N : 보건·사회복지사업	수의업	1.2	1.4	1.8
O : 기타공공, 사회, 개인서비스업	영화, 방송 및 기타 공연 관련산업	1.5	2.6	1.6
	도서관·기록보존소·박물관, 기타문화관련산업	1.9	6.7	2.7
	운동, 경기 및 기타 오락관련사업	1.0	1.8	1.1
	기타 서비스업	1.2	2.3	1.5

<표 3-2> LQ 지수 1이상인 산업 중에서 세세분류상의 사업체수

단위: 개소, (%)

대분류	산업분류		업체수
	소분류	세세분류	
A: 농업·수렵·임업	조경, 작물생산 및 축산 관련 서비스업	관개시설운영업 농업용기계장비서비스업	2(0.2) 1(0.1)
D: 제조업	의복 제조업	남자용개인마춤복제조업 여자용개인마춤복제조업 개인마춤복제조업 달리 분류되지 않은 개인마춤 내의제조업 모자제조업 장갑제조업	12(0.9) 4(0.3) 2(0.2) 1(0.1) 4(0.3) 1(0.1) 1(0.1)
		플라스틱제품 제조업	일반플라스틱선,봉,관 및 호스 플라스틱일반성형용기
	소 계		28(2.3)
G: 도소매 및 소비 자용품 수리업	산업용 중간재 및 재생재 료 도매업	금속선 및 그제품도매업 달리 분류되지 않은 금속광물 목재도매업 석회 및 시멘트도매업 일반철물,수공구 및 난방장치 비료도매업 농약도매업 합성고무 및 플라스틱물질도매 재생재료수집및판매업	1(0.1) 1(0.1) 3(0.2) 1(0.1) 2(0.2) 1(0.1) 9(0.7) 1(0.1) 5(0.4)
		기타 도매업	농축산물,음식료품 및 담배
	음식료품 및 담배 소매업	곡물소매업 고기소매업 수산물소매업 채소소매업 과실소매업 식품종합소매업 담배소매업 달리분류되지 않은 음식료품등	17(1.3) 28(2.2) 48(3.8) 29(2.3) 10(0.8) 92(7.2) 2(0.2) 6(0.6)
		비식용 식품 일반 소매업	의약품및의료용품소매업 화장품 및 화장비누소매업 내의소매업 의의소매업 신발소매업 의복액세서리소매업 가방 및 기타가죽제품소매업 가구소매업 가정용전기기기,영상및음향장비 식탁 및 주방용품소매업 가정용직물제품소매업 등세공품 및 기타목제품소매업 달리분류되지 않은 가정용기기등 철물 및 난방용구소매업 페인트 및 유리제품소매업 달리 분류되지 않는 철물등 서적 및 신문소매업 문구용품소매업 컴퓨터및기타사무용기기소매업 안경소매업

<표 3-2> 계속

대분류	산업분류		업체수
	소분류	세세분류	
G: 도소매 및 소비 자용품 수리업		연탄 및 기타고체연료소매업 액체연료소매업 가스연료소매업 벽지 및 마루덮개소매업 시계 및 귀금속소매업 운동 및 경기용품소매업 오락게임용구 및 장난감소매업 관광민예품 및 선물용품소매업 음반 및 테이프소매업 달리분류되지 않은 비식용식품	3(0.2) 3(0.2) 2(0.2) 10(0.8) 10(0.8) 3(0.2) 3(0.2) 4(0.3) 2(0.2) 6(0.5)
	개인 및 가정용품 수리업(자동차 제외)	신발·의복및기타가정용직물제품수리 철물 및 가정용기기수리업 가전제품 및 전기수리업 자전거수리업 일반기계장비수리업	1(0.1) 1(0.1) 1(0.1) 6(0.5) 18(1.4)
	소 계		505(39.7)
H: 숙박 및 음식점업	숙박업	여관업	33(2.6)
I: 운수·창고 및 통신업	도시간 철도 운송업	도시간철도운송업	1(0.1)
K: 부동산, 임대 및 사업서비스업	달리 분류되지 않은 개인 및 가정용품 임대업	서적 및 기타기록물임대업	19(1.5)
	법무, 회계, 시장조사 및 사업 경영상담업	변호사업 법무사업 달리 분류되지 않은 법무관련	5(0.4) 1(0.1) 2(0.2)
	소 계		8(0.7)
L: 공공행정, 국방 및 사회보장행정	외무, 국방 및 치안행정	공공질서및치안행정	6(0.5)
N: 보건 및 사회복지 사업	수의업	수의업	2(0.2)
O: 기타 공공, 사회 및 개인서비스업	영화, 방송 및 기타 공 연 관련산업	유선방송업 무도장운영업 전자오락실운영업	1(0.1) 1(0.1) 3(0.2)
	도서관 기록보존소·박물관 및 기타문화관련산업	도서관운영업 독서실운영업	1(0.1) 2(0.2)
	운동, 경기 및 기타 오락관련사업	체육관운영업 당구장운영업 기원운영업	8(0.6) 8(0.6) 1(0.1)
	기타 서비스업	가정용품세탁업 이용업 미용업 3(0.2) 장의사및관련서비스업 5(0.4) 예식장업 7(0.5) 점술업 1(0.1)	13(1.0) 18(1.4) 37(2.9)
	소 계		127(9.9)

2) 사업체의 동별 분포 특징

먼저 동을 분석 단위로 하여 사업체 분포 특징을 살펴보면 다음과 같다.

대흥동은 강경읍 총사업체수의 42.5%(545개)를 보유하고 있으며, 업종유형(중분류 기준)도 27개로 가장 다양하다. 또한 대흥동은 도소매업 및 각종 서비스업 부문에서 절대적인 우위를 점하면서 강경읍의 상업·업무중심지 역할을 담당하고 있다. 제조업 부문에서도 음식료품 제조업을 비롯하여 상대적으로 많은 수의 사업체가 입지해 있다.

태평동은 강경읍 총 사업체수의 10.3%(132개)를 보유하고 있고, 업종 유형은 19개이며, 건설업, 소매·수선업, 교육서비스, 보건·사회복지서비스 기능이 비교적 우월하다. 특히 내구성 소비용품 소매업 및 수리업과 같이 비교적 高次의 상업·서비스업 기능들을 보유하고 있다.

황산동은 강경읍 총 사업체수의 10%(128개)가 입지하고 있고, 업종 유형은 20개이며, 숙박·음식점업, 운송업, 교육서비스 기능이 비교적 우월하다.

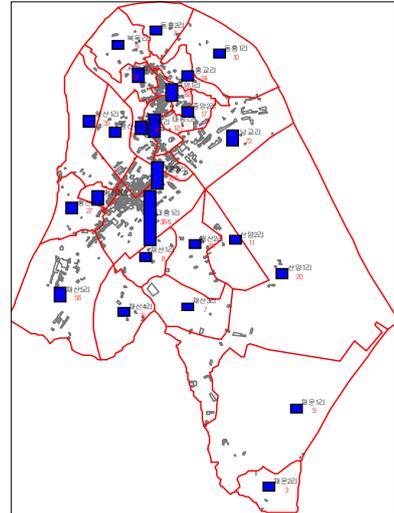
채산동은 석재 가공업과 차량수리 및 연료소매업·운송업 기능이, 중앙동은 의복제조업이, 염천동은 조립금속제품 제조업이 비교적 우월하다.

염천동, 흥교동, 산양동, 동흥동, 북옥동, 채운동 등은 주거 중심의 지역으로서 10~35개의 사업체를 보유하고 있다.

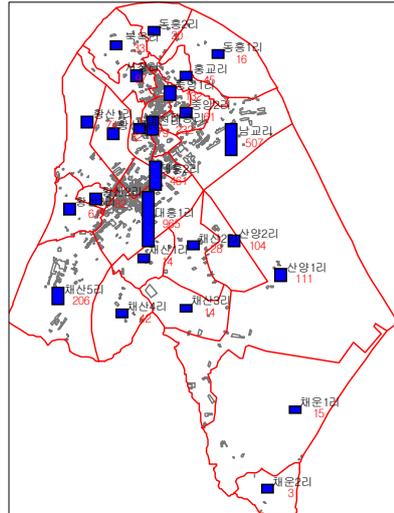
이상에서 살펴 본 사업체들의 분포 특징을 정리해 보면, 상업시설은 서창동과 흥교동이 만나는 교차로 일대에서부터 대흥동의 동남단에 이르기까지의 공간범위 내에 있는 거의 모든 가로변에 연담하여 입지하면서 도시 전체적으로는 포도상의 분포형태를 보이고 있다. 숙박시설은 철도역을 중심으로 군집하는 경향이 있고, 교육시설은 남교동과 대흥동에 집중해 있으며, 기타의 사업체는 일정한 패턴을 보이지 않고 넓은 범위에 걸쳐 산재해 있다.

이와 같이 여러 종류의 사업체들이 혼재하면서 넓은 지역을 차지함으로써 도시계획의 수립·관리에 있어서 방향을 설정하기가 곤란하고, 주민들에 대한 토지이용 및 건축행위를 적절하게 규제·유도하기에도 어려운 실정이다.

[그림 3-1] 동별 사업체수 분포



[그림 3-2] 동별 종사자수 분포



<표 3-3> 동별·업종별 사업체수(산업중분류 기준)

산업유형	남교	대흥	동흥	복옥	산양	서창	염천	중앙	채산	채운	태평	홍교	황산	합계
14.기타광업·채석				1						1			1	(0.2) ³
15.음식료품제조업	3	10	1	1	2	2	1	6	5	1	1	2	4	(3.0) ³⁰
17.섬유제품제조업	1	4	1	1		1	2	2			1	1	3	(1.3) ¹⁷
18.인쇄·모피제품 제조업		4			3	2		7	2		2	2	3	(2.0) ²⁵
20.목재·나무제조						1		2			2			(0.4) ⁵
21.종이제품제조									2					(0.2) ²
22.출판·인쇄·복사	1	2												(0.2) ³
25.고무·플라스틱					1			1	1					(0.2) ³
26.비금속광물제품		2							9					(0.9) ¹¹
28.조립금속제품		2					6		3		3	1	2	(1.3) ¹⁷
36.기구·기타제조	1	3				1			1				2	(0.6) ⁸
45.건설업		7				1	2	3	2		6	1	2	(1.9) ²⁴
50.차량수리·연료		8			1				8		2		1	(1.6) ²⁰
51.도매·상품중개		18	2		3	2		3	1		5	1	5	(3.1) ⁴⁰
52.소매·수선업	23	207	7	4	7	28	18	36	30		71	11	34	(37.5) ⁴⁸⁰
55.숙박·음식점업	9	135		1		12	1	16	4	4	11	1	33	(17.4) ²²³
60.운송업	3	9		2	6	3	3	7	13		3	4	9	(5.4) ⁶⁹
63.화물·창고·주차	1	6			1									(0.6) ⁸
64.통신업		1				1								(0.2) ²
65.금융업		5						2						(0.5) ⁷
66.보험·연금업		10												(0.8) ¹⁰
70.부동산업	1	1									1			(0.2) ³
71.기계장비등임대	1	7	1			1		1	2		3	1	2	(1.5) ¹⁹
74.사업관련서비스	1	10				2			2		3			(1.4) ¹⁸
75.행정·국방·사회	4	4											1	(0.7) ⁹
80.교육서비스	9	11			4			3	3		5		8	(3.4) ⁴³
85.보건·사회복지	1	9				1	1	2	1		2		1	(1.4) ¹⁸
91.회원단체	1	4		2		1		4	5	1	1	2	2	(1.8) ²³
92.오락·문화·운동	1	27				4		3			4		4	(3.4) ⁴³
93.세탁·이미용	5	38			1	3	1	11	3	3	6	3	10	(6.6) ⁸⁴
합 계	(5.2) ⁶⁷	(42.6) ⁵⁴⁵	(1.5) ¹⁹	(0.9) ¹²	(2.3) ²⁹	(5.2) ⁶⁶	(2.7) ³⁵	(8.5) ¹⁰⁹	(7.6) ⁹⁷	(0.8) ¹⁰	(10.3) ¹³²	(2.3) ³⁰	(10.0) ¹²⁸	(100) ^{1,279}
업종유형의 수	18	27	6	7	10	17	9	17	19	5	19	12	20	33

주: 사업체가 1개만 있는 기계·장비제조업, 전기·가스·증기업, 위생서비스업은 제외했음.

3) 업종별 사업체의 분포 특징

이하에서는 개별 사업체를 분석 단위로 하여 업종별로 공간분포 특징을 살펴보기로 한다. 이를 위하여 강경읍이 보유하고 있는 사업체를 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 표준산업분류상 대·중분류를 기준으로 하여 분석하였다.

<표 3-4> 사업체의 공간분포 분석을 위한 분류체계

대 분류	중 분류	비 고
공공 서비스	공공 행정 교육 의료 복지 문화 체육	경찰서, 파출소, 검찰청, 법원, 읍사무소 유아교육기관, 초등학교, 중학교, 고등학교 병원, 의원, 의료원, 보건소, 아동복지원 예식장, 당구장, 헬스, 에어로빅, 독서실, 도서관
제조업	식료품 섬유 나무제품 및 가구 플라스틱 비금속, 조립금속	일반가구제작과 표구 및 표구제품 제조업, 간판 제조업은 나무제품 및 가구에 포함시킴
기 타 산 업	건설업 금융보험업 운송, 통신업 부동산업, 임대업 등	건설업에 전기업을 포함시킴
상업서비스업	도소매업 음식숙박업	자동차 관련업, 도매업, 소매업으로 구분함 음식업, 숙박업(여관업)으로 구분함

주1: 보건지소의 경우 표준산업분류상 행정서비스로 분류되어 있으나, 본 연구에서는 의료복지기능으로 간주하였음.

주2: 오락실, 노래방 등은 산업분류상 운동 및 문화기능부문에 속해 있으나 제외하였음.

① 공공 서비스 시설의 분포

광역적인 서비스 범위를 갖는 법원, 검찰지청, 경찰서, 읍사무소 등은 강경읍을 남서에서 북동을 가로지르는 지역간 간선도로인 국도 23호선 연변에 선형으로 분포하고 있다.

이 지역에서 가장 고차 교육기관인 중·고등학교와 의료시설 및 문화·체육시설 또한 유사한 입지 특성을 보이고 있다. 그러나 문화시설의 경우는 독서실 1개소, 도서관 1개소, 4개의 예식장이 전부이다.

이상과 같이 주요 공공서비스 기능의 분포는 일정정도의 접근성이 확보되는 간선도로 변을 따라 입지하고 있지만, 일정한 업무지구를 형성하지는 못하고 있다. 다만, 법원과 검찰지청 등의 행정서비스 시설은 기능적 연계가 분명한 것으로 판단된다.

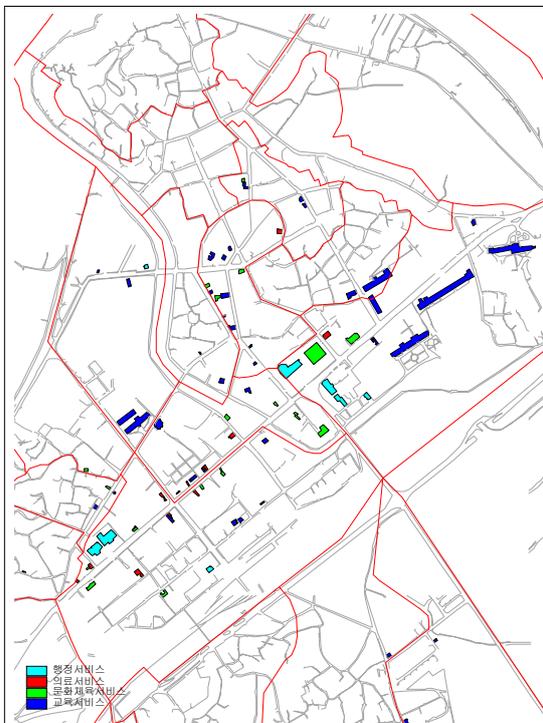
② 상업·서비스 시설의 분포

강경읍의 상업·서비스업 시설은 과거의 상업 중심지였던 중앙시장과 강경역 및 터미널과 가까운 거리에 위치한 대흥시장(용도지역상의 일반상업지역)에 집중 분포하고 있다.

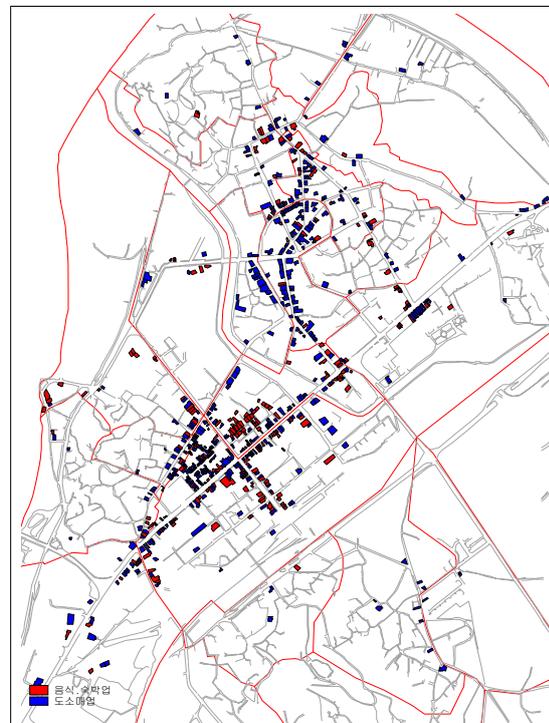
음식·숙박업은 강경역과 터미널을 중심으로 주로 입지하고 있고, 중앙초등학교~홍교리간의 가로변에도 다소 입지하고 있으며, 새롭게 입지하는 음식점은 금강과 가까운 황산리에 산재하여 분포하고 있다.

도소매업은 대흥시장과 중앙시장을 거점으로 하여 그 사이의 주요 가로를 따라 선형으로 확장되고 있는 것으로 판단된다.

[그림 3-3] 공공 서비스 시설 분포(대분류)



[그림 3-4] 상업·서비스 시설 분포(대분류)



③ 제조업 시설의 분포

강경읍의 제조업 부문은 도소매업 비하여 상대적으로 기능이 미약하다.

제조업 부문의 주요 업종은 플라스틱, 음식료품(떡집이나, 방앗간이 대부분임), 섬유(맞춤옷 등), 비금속광물(벽돌, 기와 등), 조립금속(철문조립) 등으로 업종의 종류와 수가 매우 적다.

제조업시설이 분포상의 특징은 철도의 위쪽은 간선가로를 따라 선형적인 분포를 나타내고 있으나, 철도 아래쪽은 산재하여 분포하고 있다. 다만, 석재가공업은 시가지 외곽이면서 교통결절을 이루고 있는 채산5리에 집중 분포하고 있다.

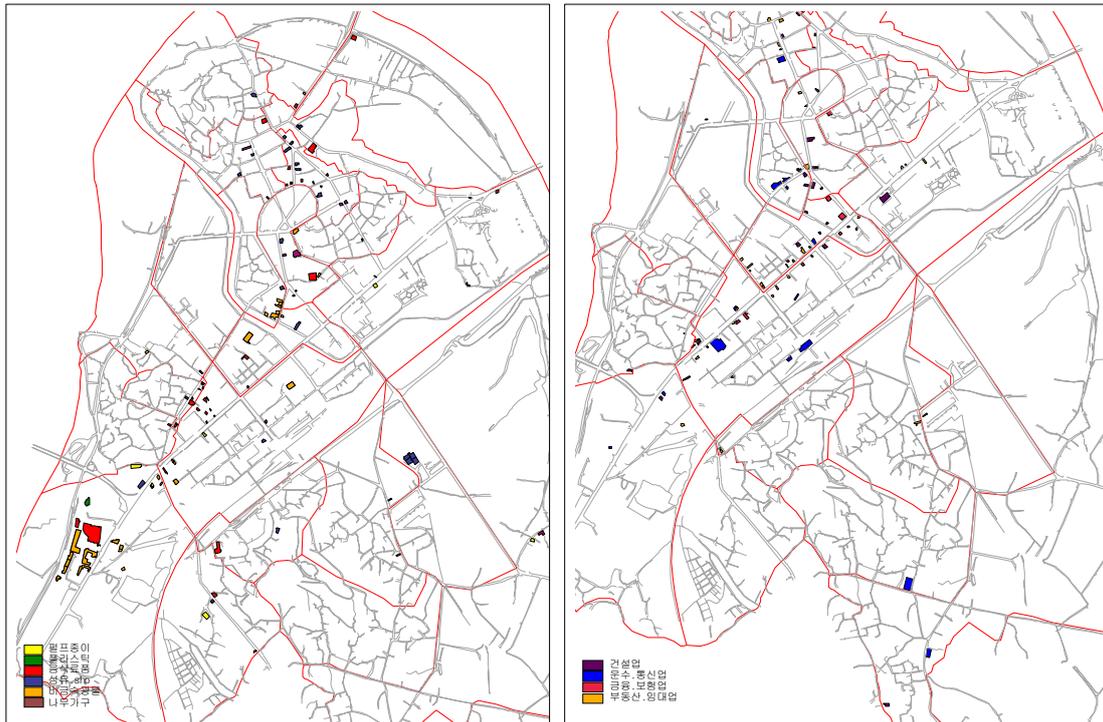
④ 기타 산업시설의 분포

강경 전신전화국을 제외한 대부분의 운수통신업은 지역의 외곽에 산재하여 분포하고 있다.

금융보험업은 업무중심지의 간선가로변에 인접하여 입지하는 경향이 있다.

건설업과 부동산 임대업 등은 특정한 입지분포 특징을 파악할 수 없다.

[그림 3-5] 제조업 시설의 분포(대분류) [그림 3-6] 기타 산업시설의 분포(대분류)



⑤ 도매업 시설의 분포

강경의 주요 도매업종은 자동차 관련 서비스(자동차수리, 세차, 이륜차 정비, 판매, 주유소), 식료·농약 등의 농자재, 철물 및 전자재 도매업 등이다.

이 가운데 식료(음료와 담배) 도매와 농자재(농약 및 재생재료 수집판매) 도매가 도매기능의 대다수를 차지하고 있다.

자동차 관련 도매업의 기능은 주요간선 도로변(주유소, 자동차서비스)에 인접하여 분포한다. 다른 도매업기능은 분포 특징을 찾기 어렵다.

⑥ 소매업 시설의 분포

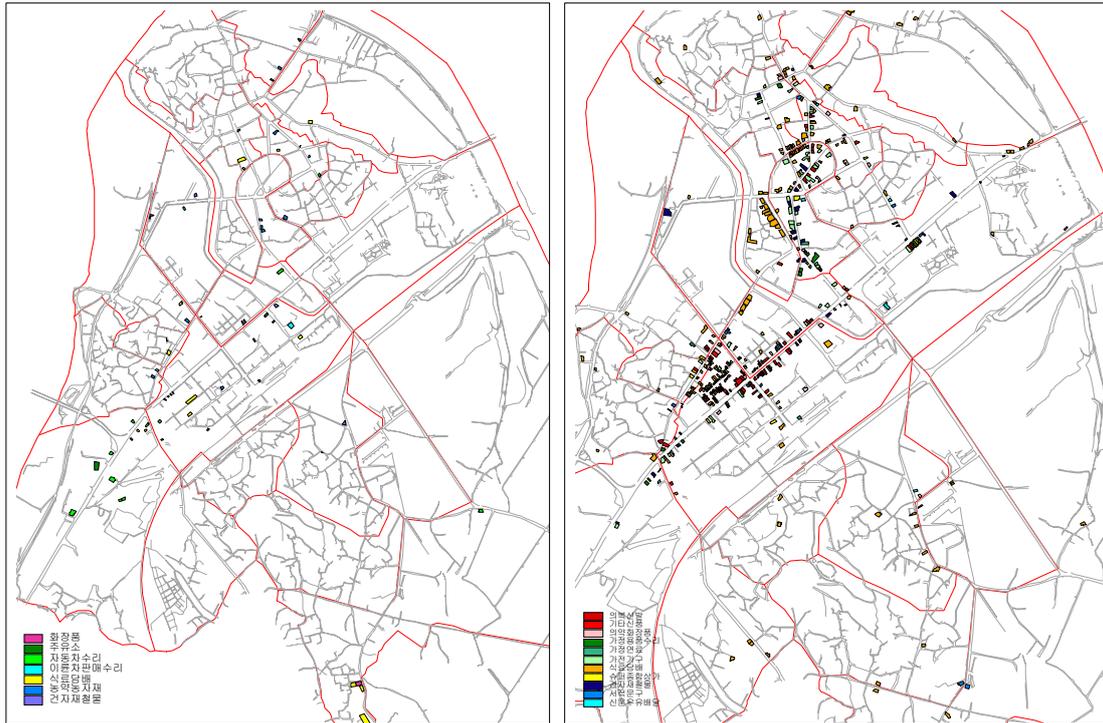
소매업 기능은 슈퍼마켓 및 종합상가, 수산물, 음식료품, 화장품, 의류, 가정용 기기 및 가구, 철물 및 전자재, 신변품 등이다. 이 가운데 수산물 및 의류 소매업이

지역의 소매업 기능을 주도하는 것으로 나타난다.

소매업 기능 분포에서 나타난 특징의 하나는 중앙시장과 대흥시장으로 크게 양분되는 양상을 나타내고 있다.

그러나 전체적인 시장 규모(시설수)에 있어서 역과 터미널 등의 결절기능을 포함한 대흥시장이 월등하게 앞서고 있다.

[그림 3-7] 도매업 시설의 분포(중분류) [그림 3-8] 소매업 시설의 분포(중분류)



⑦ 음식·숙박업 시설의 분포

음식업(주점, 식당, 다과점: 다방이 주류를 이룸)과 숙박업(여관이 유일함)업으로 이루어져 있다.

숙박업(여관)은 군집분포하고 있다. 그것의 입지는 강경역과 버스터미널 주변의 간선도로변이 아닌 이면도로를 중심으로 이루어지고 있다. 몇 개의 여관은 일반 주거지역에도 입지해 있으나, 대부분의 여관은 일반 상업지역에 분포한다.

식당은 특징적인 분포패턴을 발견하기에 어려우나 주점업과 다과점업은 대부분 간선도로변을 따라 분포하는 경향이 있다.

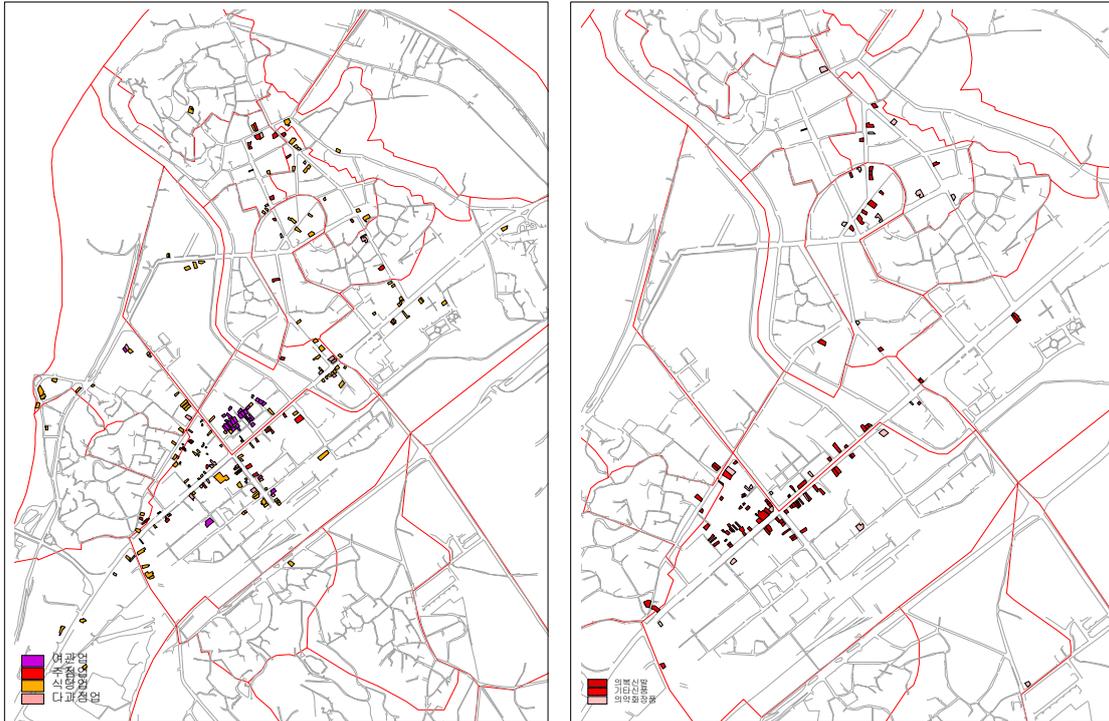
⑧ 의류 및 신변품 판매시설의 분포

의류품과 신변품(시계, 악세서리 등)은 기능상 상호 보완관계를 형성하며 분포하는 것으로 나타난다. 특히 주간선도로 상의 중심 결절지역에 군집 형태의 분포

특징은 나타내고 있다.

그러나 중앙시장과 대흥시장은 분포 양상에서 분명한 차이를 나타내고 있다. 중앙시장의 경우는 이들 시설들이 쇠퇴하는 반면에 대흥시장에 집중됨으로써 상권이 이동되고 있다.

[그림 3-9] 음식·숙박업 시설의 분포(중분류) [그림 3-10] 의류·신변품 판매시설 분포(중분류)



㉑ 가정용 가구 및 기기 판매업의 분포

가구·전기기기 등의 내구성 소비재의 사업체수는 중앙시장과 대흥시장이 거의 같은 규모로 입지하고 있다.

이것은, 아직까지 중앙시장지역은 내구성 소비재를 중심으로 한 소매업 판매기능을 유지하고 있는 것으로 판단된다.

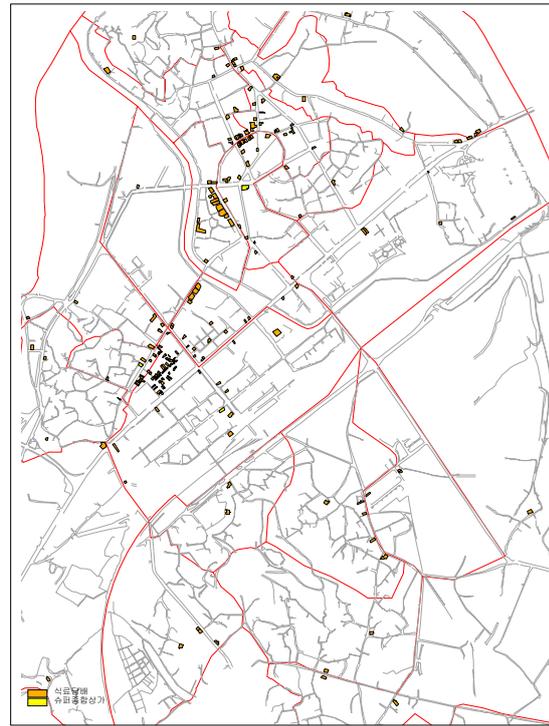
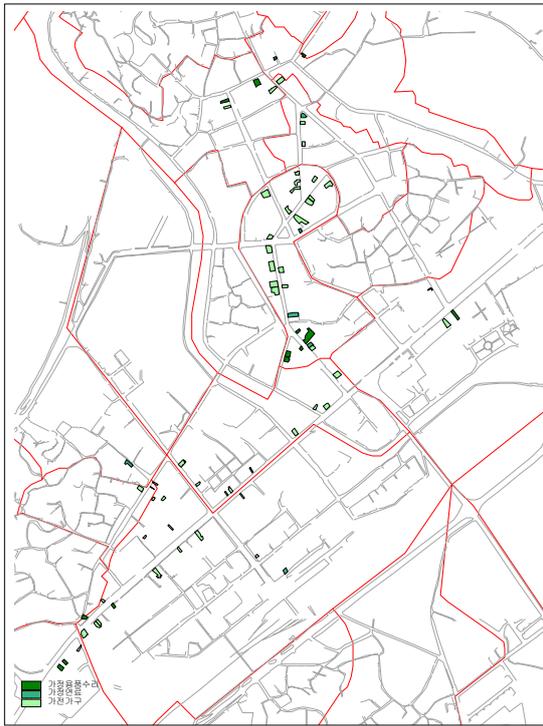
㉒ 식료품판매업 및 종합상가의 분포

식료품 및 종합소매업(수퍼)은 주간선 도로변보다는 주거지와 가까운 보조간선 도로에 주로 분포하고 있다. 특히 대흥시장의 경우 시장 내에서도 품목에 따른 군집이 존재하는 것으로 나타난다.

그러나 수산물 관련 상품 서비스 기능(젓갈류, 해산물류, 건어물, 민물류)의 분포는 선형적으로 군집되어 나타난다.

[그림 3-11] 가정용 가구·기기(중분류)

[그림 3-12] 식료품 및 종합상가(중분류)



2. 강경읍의 기능지역 구조와 상업지의 유형

강경읍의 사업체의 분포 형태는 크게 국도 23호선 등 주요 가로변을 따라서 그 양편에 입지하는 경우와, 일부의 소지역에 團塊狀으로 밀집 입지하는 경우, 그리고 국지적인 소지역에 특정 업종이 입지하는 경우의 3가지로 나타난다.

이러한 입지패턴을 보다 명확히 파악하고 1986년의 연구결과와 비교하기 위하여 50m×50m의 정방형 메시(mesh)를 단위로 하는 그리드 체계(grid system)을 구성하였다.⁵⁾

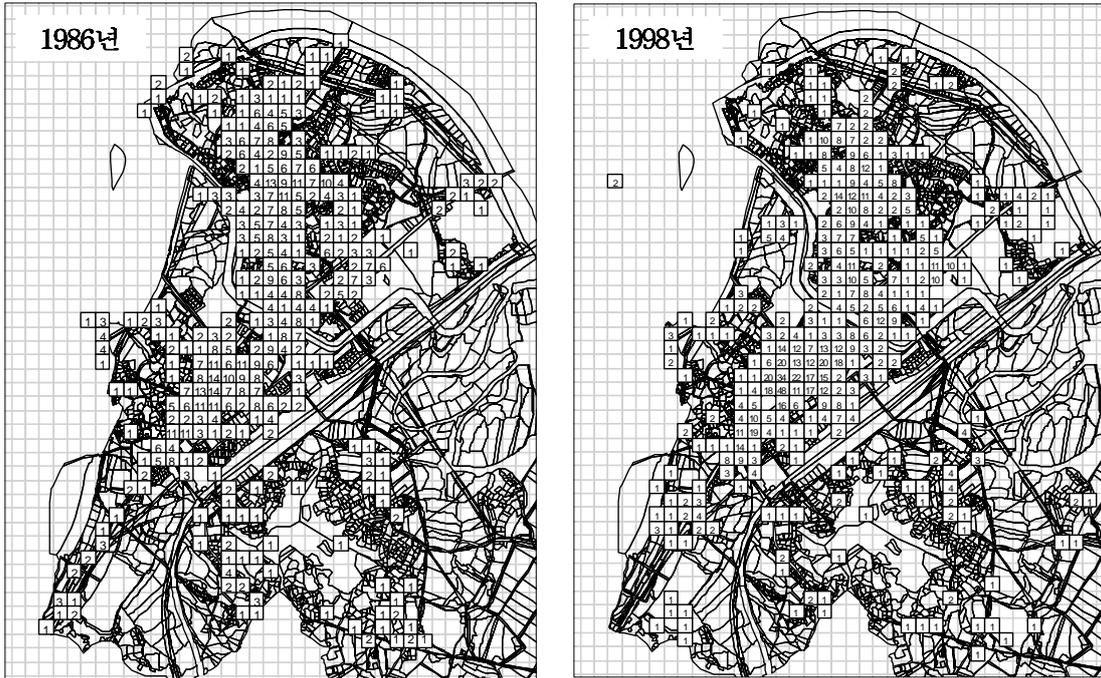
1998년의 메쉬당 사업체수는 1986년에 비해 대흥시장과 주요 가로변의 경우는 증가하였으나, 일제시대 중심가를 이루었던 중앙동시장과 서창동, 홍교동, 남교동 일대는 감소하였다.⁶⁾

총 사업체수에 대한 사업체수의 비율이 1.4% 이상인 메쉬가 1986년에는 대흥동 시장 일대에 6개 였으나 1998년에는 12개로 증가하여 강경읍의 중심상업지역이 대흥시장과 국도 23호선 일대를 중심으로 면적으로 확장되었음을 보여준다.

5) 메쉬법은 통계단위를 통일하고 미세한 변화를 파악할 수 있는 장점이 있다.

6) 총 사업체수는 1986년의 855개에서 1998년에는 1,279개로 연평균 3.4%씩 증가하였다.

[그림 3-13] 사업체의 입지 행렬(사업체수 기준)



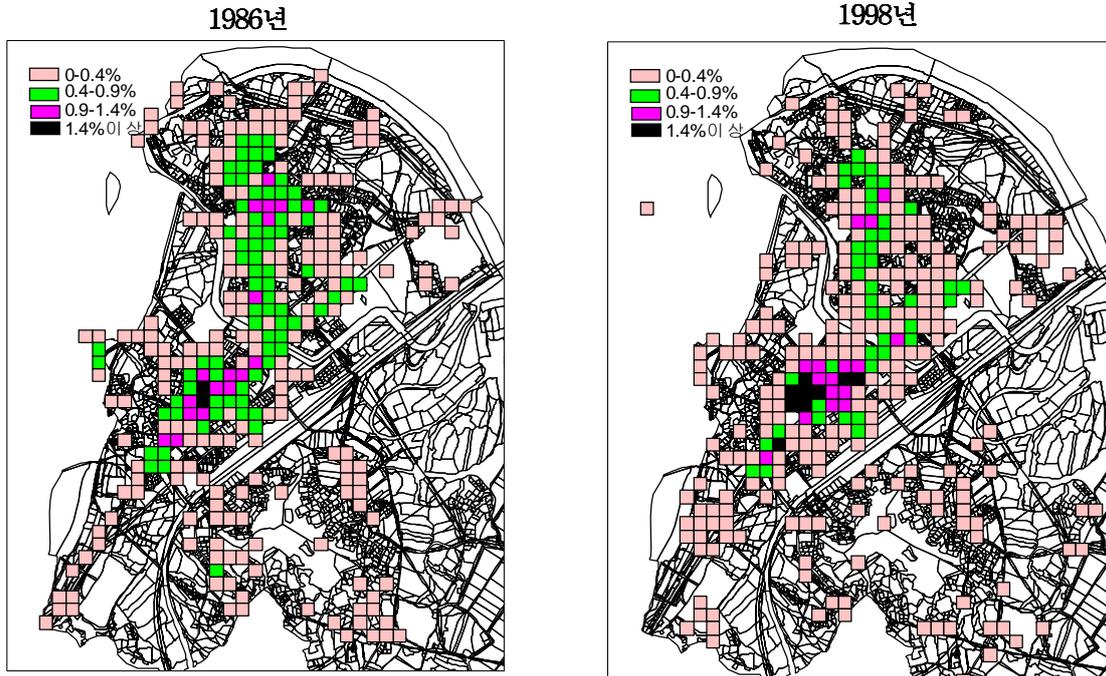
또한 국도 23호선과 강경역사를 연결하는 도로의 교차점 일대의 2개의 메쉬 및 국도 23호선과 지방도 602호의 교차점에 1개의 메쉬가 총사업체에 대한 비율이 1.4% 이상으로 나타나고 있다.

0.9~1.4%의 사업체 입지율을 보이는 메쉬들은 채운5동에서부터 강경읍사무소 사이의 국도 23호선 구간, 대흥2동~염천·태평동~중앙1동~서창동 사이를 연결하는 가로를 따라 선형의 분포를 보이고 있다.

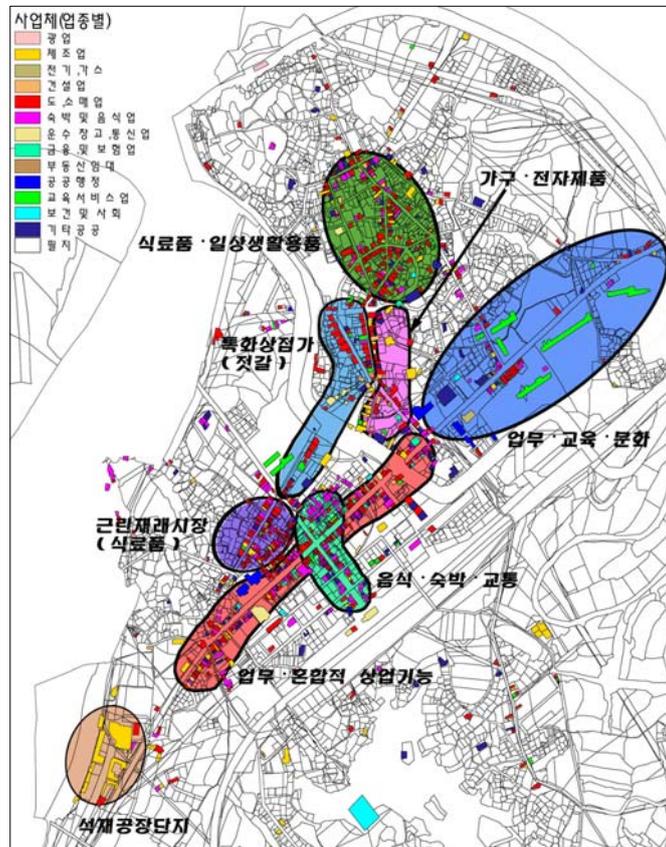
이와 같이 지난 12년간 강경읍의 사업체 분포 패턴의 변화는 대흥동 시장 중심의 고밀화와 면적인 확대, 주요 가로변의 입지밀도 증대, 기타 지역의 입지밀도 저하로 특징지을 수 있다.

이상에서 분석한 상업시설의 입지 강도와 업종의 분포 특징을 종합하여 강경읍의 상업지 유형을 구분하면 [그림 3-15]에서 보는 바와 같이, 대흥동시장 일대의 근린형 재래시장, 다양한 업종이 혼재된 국도 23호선 양편의 상점가, 대흥동~염천동~태평동을 연결하는 가로를 중심으로 최근 입지증가를 보이고 있는 첫갈상점가, 가구·전기기기 등의 내구성 소비재 판매업체가 집중되어 있는 태평동·중앙동 일대, 그리고 나머지의 쇠퇴과정에 있는 주택시가지 내의 가로 상점가 및 재래시장으로 구분할 수 있다.

[그림 3-14] 총 사업체수에 대한 매쉬별 사업체수의 비율



[그림 3-15] 강경읍의 상업지 유형



제3절 강경읍 첫갈시장의 물리적 여건 분석

1. 분석요소의 도출 및 지구범위 선정

1) 분석요소의 도출

그 동안 시행되었던 도시설계지구에서 사용되고 있는 도시설계 요소는 63가지 정도이다.

도시설계 지구는 그 대상지를 기준으로 크게 상업용지, 단독주택지, 연립주택용지, 복합용지, 공공건축물 용지 등으로 나누어 볼 수 있다. 또한 도시설계 유형별로는 기존시가지정비, 신시가지정비, 그리고 신시가지개발의 3가지로 나누어 볼 수 있다.

강경읍의 첫갈시장은 상업기능이 우세한 상업용지이고 기존시가지 정비형이므로, 이를 중심으로 도시설계요소를 추출하면 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 도시설계지구 유형별 제어요소 비교표

도시설계제어요소		지구유형	상업용지			
			기존시가지정비	신시가지정비	신시가지개발	
대지	분할 및 교환	필지분할가능선	○	○	○	
		필지분할권장선	○	○		
	대지교환	○	○			
	개발	공동개발	○	○	○	
건축행위		합벽개발				
		존치대상	○			
		철거대상	○			
		신축대상	○	○		
		개수대상	○	○		
		대수선대상	○	○		
건축물	규모	용적율	○		○	
		건폐율	○		○	
		평형(면적)				
		높이/층수	○	○	○	
	용도	용도	○	○	○	
		부대복리/구매시설				
	위치	건축한계선	○	○	○	
		건축지정선	○	○	○	
		벽면한계선	○		○	
		벽면지정선	○	○	○	
	형태	건물(전면)방향	○	○	○	
		배치				
		건물의 형태	○			
		길이				
	외관		건축선/외벽거리			
			투시형셔터	○	○	○
			벽면(외벽)처리	○	○	○
			1층바닥높이	○	○	○
			1층개구부높이	○		○
			색채	○	○	○
		지붕/옥상	○	○	○	
		투시벽	○	○	○	
		계단				
		광고물,안내판설치	○	○	○	
		담장	○	○	○	
		대문				

도시설계제어요소		지구유형	상업용지			
			기존시가지정비	신시가지정비	신시가지개발	
대지내공지	전면공지		○	○	○	
	측면공지				○	
	육외서비스공간					
대지내조경	공공조경		○	○	○	
	육상조경			○	○	
	차폐조경		○	○	○	
	대지경계선 조경		○	○	○	
	대지내조경		○	○	○	
	측면이격공지차폐			○	○	
동선 체계	보행통로	공개공간		○	○	
		아케이드		○	○	
		유개보행통로				○
		보차혼용통로		○	○	
		보행자통로		○	○	
		보행자출입구				
		출입구분리				
	주차 및 차량	주차장위치				○
		차량출입구		○	○	○
		차량허용구간		○	○	○
		차량출입불허구간		○	○	○
		주차장(설치)방식		○	○	○
		주차시설설치기준		○		○
		차량진출입통로		○		
		차량출입구분리				
공동주차장		○		○		
공동주차출입구			○	○		

이중에서 기존시가지정비, 신시가지 정비, 그리고 신시가지 개발에 있어서 공통적으로 사용되는 도시설계 제어요소는 크게 건축물에 대한 사항, 대지내 공지에 대한 사항, 그리고 동선체계에 관한 사항으로 나누어 볼 수 있다.

건축물에 대한 사항으로는 규모 측면에서 용적율·건폐율·높이·층수 등을 들 수 있으며, 용도 측면에서는 건축물의 사용용도, 위치적 측면에서는 건축물의 벽면 한계선, 형태적인 측면에서는 건축물의 전면방향, 그리고 외관적인 측면에서는 건축물의 외벽처리·색채·지붕·담장 등을 들 수 있다.

대지내 조경에 대한 사항으로는 공공조경 및 차폐조경을 들 수 있다.

동선체계에 대한 사항으로는 크게는 보행자 동선과 주차 및 차량에 대한 내용으로 나누어 볼 수 있는데, 이중에서 주로 다루는 내용은 주차 및 차량에 관한 측면이다. 보다 세분하여 살펴보면, 차량출입구, 차량허용구간과 불허구간 그리고 주차관련으로는 주차장 방식과 주차시설 설치기준으로 나누어 볼 수 있다.

본 연구에서는 건축물, 대지내 조경, 동선체계에 관한 내용을 중심으로 것갈시장의 도시설계 여건을 분석하고자 한다.

2) 첫갈시장의 일반적인 현황

첫갈시장의 일반적인 현황은 시장의 위치(첫갈점포의 분포), 주변 지역과의 관계적인 위치, 가로망체계와 접근성, 토지이용(지목현황, 용도지역 지정현황), 건축물 용도 등에 대해서 살펴보기로 한다.

① 시장위치

1998년 현재 25개의 첫갈점포들이 대흥-염천-중앙리로 이어지는 가로변을 따라 일련의 연속성을 지니면서 분포하는 선형의 가로시장 형태를 보이고 있다. 이러한 시장 형태는 1970년대에 입지한 염천동의 형제상회를 축으로 하여 대흥시장 방면으로 발달하다가 최근에는 주택시가지가 시작되는 태평동 방향으로도 점포의 입지가 증가하고 있다.

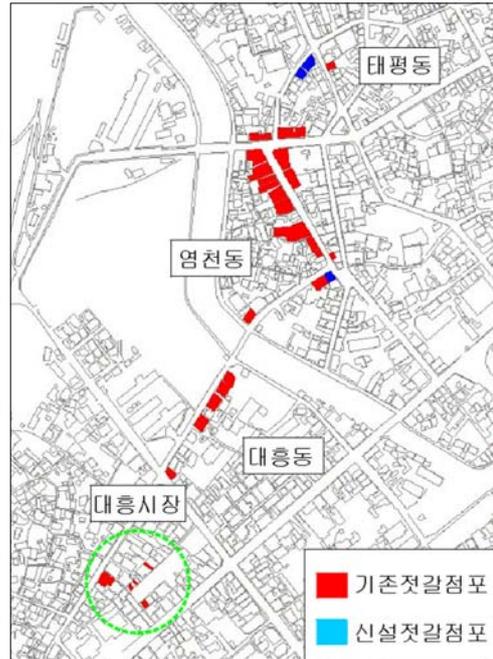
특히 1997년부터 ‘강경 전통 맛갈젓 축제’, ‘첫갈열차 운행’ 등의 이벤트를 통하여 강경의 첫갈시장에 대한 전국적인 지명도와 구매수요가 높아짐에 따라 주택이나 일반점포의 용도를 변경하여 첫갈점포로의 이용이 증가하고 있다. 이에 따라 첫갈시장의 중심부인 염천-대흥시장 사이에는 첫갈점포가 가로의 양편을 거의 채우게 될 것으로 예상된다.

② 가로망 체계와 접근성

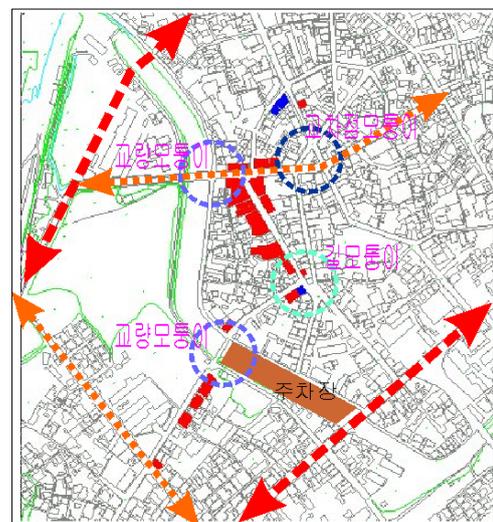
강경 첫갈시장 일대는 일제 강점기하 시구 개정사업에 의한 만들어진 小路 수준의 도로에 의해 수많은 小街區로 구획되어 있다. 가구내의 도로는 너비 1m 이하의 자연발생적으로 발달한 골목길로서, 특히 염천동의 첫갈점포 후면부의 주택지는 그 연결성이 매우 미약하다.

한편, 첫갈점포가 면한 주요 도로의 폭은 10m 내외로 양호하나, 개별 점포마다 전면의 일정 공간을 주차장화 함으로써 진출입 차량이 약간만 증가할 경우에도 혼잡이 발생한다.

[그림 3-16] 첫갈점포 분포도



[그림 3-17] 첫갈시장의 가로망체계



③ 토지이용 현황

젓갈 점포는 대부분 일반상업지역에 위치하고 있다. 그러나 최근에 개설한 “대복상회”와 “유진상회” 등의 사례에서 보는 바와 같이, 염천동과 대흥동 사이의 구간 및 한국산업 주변 일대 등의 일반주거지역에도 젓갈점포의 개설이 증가하고 있다.

가장 많은 젓갈점포가 분포해 있는 염천리의 경우는 점포들의 후면부로부터 대흥천변까지의 일대가 일반주거지역으로 지정이 되어 있다. 판매장과 숙성고를 함께 지니고 있어야 하기 때문에 넓은 면적을 필요로 하는 젓갈점포의 숙성상 매장을 확대하려고 하거나 일반주택을 젓갈점포로 변경하려고 할 경우 후면부에 접하여 있는 일반주택지를 침입하게 된다.

따라서 이 지역의 젓갈시장이 활성화 될 수록 주거와 상업기능의 혼재가 심화될 것으로 예상되며, 이에 따라 일반주거지역은 주거환경이 더욱 악화될 소지가 있다. 대흥리의 젓갈점포들은 황산초등학교와 마주보고 있으므로, 교육환경 보호를 위한 상가환경정비가 요구된다.

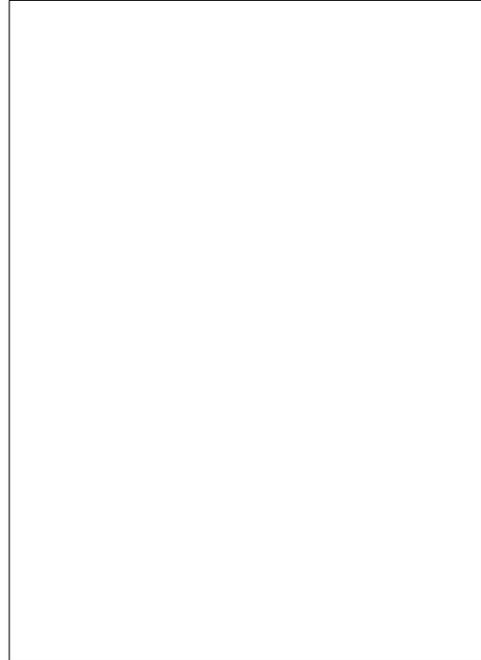
현재 젓갈점포가 입지한 토지의 지목은 대부분 대지에 속한다.

④ 건축물 용도 현황

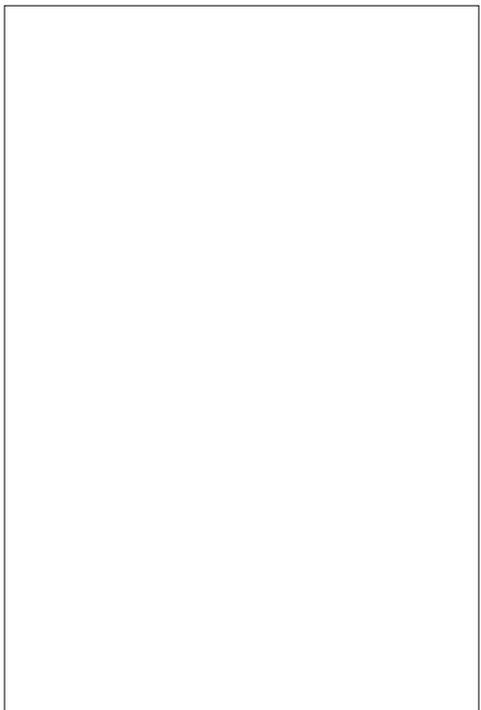
젓갈점포들은 대부분 상업업무용이지만, 그 주위의 건축물들은 주거상업용으로 나타나고 있다. 향후 젓갈산업이 활성화될 경우 전술한 바와 같이 그 특성상 용적을 증대에 의한 고밀화 보다는 저밀·저층 형태로 평면적으로 확대되어 나갈 것이다.

따라서 주거용지와의 기능의 혼재문제 해결, 기존 주거상업용지의 주거환경개선이 뒤따라야 할 것으로 사료된다.

[그림 3-18] 용도지역 현황



[그림 3-19] 용도별 건축물 분포



2. 동선체계

기존의 도시설계제도에서 다루어지는 동선체계에 대한 내용은 크게 보행자 동선과 차량동선으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 도시설계에서 다루어지는 보행자 동선은 크게 공개공간이나 아케이드 설치, 보차혼용도로, 보행자도로, 보행자출입구 등으로 나누어 볼 수 있다.

보행자 통로는 보행자의 안전성이나 쾌적성을 위해서 설치를 하게 되는데, 기성시가지 정비의 경우는 기존의 상업지가 안고 있는 문제점들을 해결하기 위한 경우가 많다. 예를 들어, 교통량의 증가로 인한 교통혼잡 문제의 해결 또는 상업지 활성화를 목적으로 인구 유입을 도모하기 위하여 보행자 전용공간을 조성하게 된다. 신시가지나 신도시 개발의 경우에는, 도시설계적 측면에 있어서 도시공간구조의 개편, 이미지 제고, 도시민들에게 휴식공간을 제공하기 위한 한 방편으로 보행자공간의 신설을 도모하게 된다.

하지만, 소도시의 경우에는 교통 혼잡의 발생이 아직까지는 일시적이고 단기적인 현상으로 나타나게 되므로 장기적이고 거시적인 교통계획의 수립이 우선하여야 할 것이다. 반면에 도시의 공간구조 개편이나 도시의 이미지 제고를 위한 한 방편으로써 다루기에는 해당 지역의 도시계획의 목적이 우선 구체화되어야 할 것이므로 본 연구에서는 보행자 동선에 관한 내용은 다루지 않았다.

둘째, 차량동선에 관한 내용은 도시설계 전반에 걸쳐서 모두 다루어지는 내용인데, 이를 세분하여 살펴보면 각 건축물로 출입하는 차량 출입구의 위치, 계획 대상지의 블록에 대한 차량 허용구간과 불허구간, 그리고 상업지의 차량 주차에 대응한 주차시설과 설치기준에 관한 내용으로 나누어 볼 수 있다. 본 연구에서는 젓갈시장에서 이루어지고 있는 주차실태와 차량의 진출입에 대해서 살펴보았다.

차량과 보행자간의 동선 문제에 있어서는, 젓갈시장의 모든 도로가 보차 혼용도로이다. 대흥리 구간의 경우는, 황산초등학교가 가로의 중앙에 위치하고 있으며, 폭 6.5m의 보차 혼용도로이다. 또한 젓갈시장이 집중적으로 위치하고 있는 염천리의 경우는 폭 6m의 보차혼용도로이며, 도로를 사이에 두고 젓갈점포가 마주보고 위치하고 있다. 태평리는 도로폭이 10m인 보차 혼용도로이다.

각 건물로 진입하는 차량 출입구는 젓갈시장 전체적으로 전무한 상태로서, 건축물 안에 주차를 하지 않고 건축물 외부인 도로에 불법 주차를 하는 실정이다. 건축법상에는 건축물 건축시 연면적에 따른 주차대수의 산정과 함께 주차장을 설치하게 되어 있지만, 현재의 주차장 이용실태를 고려하여 볼 때 건축물의 부설 주차장이 제 역할을 하지 못하는 것으로 볼 수 있으며, 또한 주차장이 있다고 하더라도 불법으로 전용하여 사용되고 있는 것으로 볼 수 있다.

첫갈시장을 이루는 각 블록에 있어서 차량 출입 허용구간과 불허구간은 지구단 위계획구역이 정해짐으로써 설치할 수 있는 내용이고, 현재는 모든 구간에 있어서 차량의 출입이 자유로운 것으로 분석되었다.

주차장 측면에 있어서는, 첫갈시장이 위치한 전 가로구간에서 불법주차가 이루어지고 있다. 또한 공공이 설치한 대홍천을 복개한 주차장이 있지만, 그 이용실태가 아주 미흡한 것으로 나타났다.

3. 대지내 공지·조경

도시설계에서 다루어지는 대지내 공지の内容은 크게 공개공지, 전면공지, 측면공지, 옥외서비스 공간으로 나누어 볼 수 있다.

도시설계에서 다루고 있는 대지내 조경에 대한 내용은 필지의 합병과 민간주도의 개발사업으로 인한 전면공지와 측면공지, 그리고 옥외 서비스 공간의 제공으로 요약될 수 있다.

강경읍 첫갈시장의 경우, 건축물이 전면 가로에 면하여서 위치하고 있어 필지선이 건축한계선과 같은 역할을 하고 있으며, 대부분의 건물이 필지선에 맞추어 건축되고 있어 대지내 공지를 찾아 볼 수 없는 실정이다. 그러므로 대지내 조경에서 다룰 내용이 없는 것은 당연한 결과이다.

소도시의 경우 도시설계에서 거론되는 공개공지, 전면공지, 측면공지, 옥외 서비스 공간보다는 건축물의 증개축을 도모하기 위한 필지의 무분별한 합필이 문제시되며, 이로 인하여 발생하는 문제가 아무런 대안이 없이 발생하는 후면 공지이다.

소도시의 경우 과거 보행자 동선 위주의 도로가 대부분을 차지하였고, 그 폭이 자동차의 통행이 불가능한 4m이내의 도로가 대부분이었다. 하지만, 자동차 우선의 교통체계나 전체적인 도시의 발전 흐름에 적용하지 못한 대로 후면에 위치한 필지들은 시간의 흐름에 따라서 그 낙후성이 가속화되는 경향이 있다.

강경읍 첫갈시장의 경우 도로에 면한 건축물은 첫갈점포의 확대에 의하여 후면 필지와 무작위적인 합필과 건축물의 증축이 이루어졌다. 이러한 사실은 건축물의 지붕 형태를 보면 쉽게 알 수 있다([그림 3-23] 참조).

첫갈시장 전면 가로와 대홍천 천변가로 사이의 건축물은 첫갈점포의 무분별한 확장으로 인한 후면 공지와 기존 건축물간의 용도 혼재가 발생하게 되며, 이는 도시의 위생상, 도시방재상 많은 문제점을 낳게 된다. 따라서 도시미관 증진이라는 도시설계의 목적을 추구함에 있어서 대지내의 조경도 중요하지만 동시에 점포 후면부에 대한 배려 즉, 전반적인 도시 토지이용의 효율성을 증진할 수 있는 계획이 선행되어야 한다.

4. 건축물

건축물에 대한 사항에서 다루어지는 내용은 크게 규모에 관련된 내용, 용도에 관련된 내용, 위치에 관련된 내용, 형태에 관련된 내용 그리고 외관에 관련된 내용으로 나눌 수 있다.

이에 대해서 더욱 구체적으로 분석을 하면 다음과 같다.

건축물의 용도는 본 연구에서 분석하고자 하는 대상이 첫갈점포에 한정이 되므로 더 자세한 분석은 하지 않았으며, 위치에 관한 내용에서 분석하고자 하는 건축한계선, 건축지정선, 벽면한계선, 벽면지정선에 관련된 사항은 모든 건축물이 전면가로에 접하고 있으며, 도로에 접한 면에 가능한 한 많은 전면성을 확보하고 있고, 또한 필지선이 건축한계선 역할을 하므로 본 연구에서는 분석을 하지 않았다.

1) 건축물의 규모에 대한 내용

건축물의 규모와 관련된 사항으로는 용적율, 건폐율, 면적 그리고 높이/층수로 나누어 볼 수 있다.

현재 첫갈점포가 위치한 건축물 규모에 관련된 사항은 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 건축물 규모에 대한 분석

단위: m², 필, %

건축물 번호	건축물면적	필지면적	건폐율	필지수	층수	용적율
1	233.71	365.88	63.9%	4.00	1.00	63.9%
2	280.40	350.86	79.9%	2.00	2.00	159.8%
3	223.06	295.89	75.4%	3.00	1.00	75.4%
4	208.58	295.44	70.6%	2.00	2.00	141.2%
5	189.12	660.38	28.6%	2.00	3.00	85.9%
6	261.63	588.62	44.4%	2.00	1.00	44.4%
7	189.11	243.41	77.7%	3.00	1.00	77.7%
8	33.46	103.32	32.4%	2.00	1.00	32.4%
9	38.50	147.63	26.1%	2.00	2.00	52.2%
10	130.57	168.80	77.3%	2.00	2.00	154.7%
11	496.04	742.72	66.8%	4.00	1.00	66.8%
12	361.71	648.56	55.8%	3.00	1.00	55.8%
13	292.88	554.39	52.8%	4.00	2.00	105.7%
14	164.81	256.26	64.3%	2.00	2.00	128.6%
15	154.37	292.63	52.8%	2.00	2.00	105.5%
16	341.49	382.45	89.3%	2.00	2.00	178.6%
17	329.03	430.59	76.4%	4.00	2.00	152.8%
18	347.30	509.06	68.2%	4.00	1.00	68.2%
19	130.88	267.88	48.9%	4.00	1.00	48.9%
20	186.88	533.78	35.0%	2.00	2.00	70.0%
21	232.62	674.24	34.5%	2.00	3.00	103.5%
평균	229.82	405.37	58.1%	2.71	1.67	93.9%

젓갈점포의 대부분이 일반상업지역에 위치해 있다. 도시계획법 상에서 일반상업 지역은 법적으로는 건폐율 80%, 용적율 500~1,300%로 지정할 수 있는데, 강경의 젓갈점포의 경우 이에 모두 합당한 것으로 나타났다.

좀 더 구체적으로 분석하면, 건축물의 면적은 평균 229.82m²(69.6평)로 나타났는데, 이는 1층에 젓갈판매장과 저온보관·숙성고를 함께 가지고 있어야 하기 때문에 넓은 면적을 필요로 하는 젓갈점포의 특성이 그 주된 원인이다. 그러나, 젓갈점포의 건축물 면적의 최대치와 최소치의 차이가 462m²가 넘는 것으로 보면 기존 건축물의 용도를 전용하여 사용하는 경우가 상당수 있을 것으로 추측해볼 수 있다.

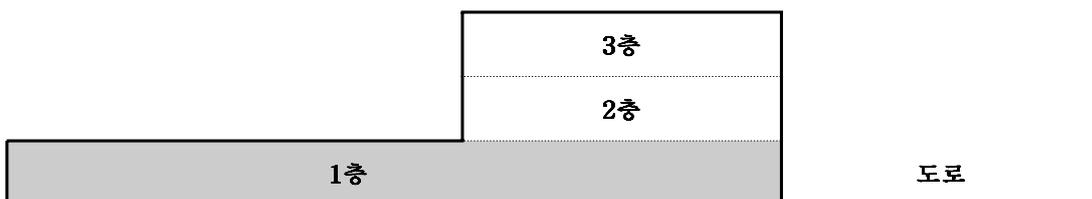
건폐율을 분석하여 보면, 건축물이 입지하고 있는 해당 필지가 1필지 1건물이 아니고, 적게는 2개 필지에서 많게는 4개 필지로 ‘다필지 1건물’로 나타나고 있다. 이를 해석하면 기존 건축물의 용도를 전용하여 젓갈점포를 운영함에 있어서 건축물의 증개축이 무분별하게 이루어졌음을 알 수 있다. 건축물의 증개축은 가로에 면한 건축물의 전면이 아닌 후면부로의 확장이 가속되는 방향으로 이루어지고 있다.

젓갈시장 일대의 필지 형태는 토지이용 효율성이 낮은 부정형이 대부분을 차지하고 있는데, 이 때문에 건축물의 증개축시 필지이용의 효율성 저하 즉, ‘다필지 1건물’ 현상을 촉진한다고 볼 수 있다. 따라서 젓갈점포가 요구하는 면적을 충분히 확보하기 위해서는 주변 2~3필지와와의 합병은 자연적인 결과라고 볼 수 있다. 이 때문에 건폐율이 적게는 26%에서 많게는 77%까지 다양한 분포를 보이고 있다.

용적률에 있어서는, 그 최대치는 154%이지만 최소치는 32%이다. 이 같이 젓갈점포의 낮은 용적률은 일반상업지에서 나타나는 건축물의 수직적인 확장 현상과는 달리 그 특수성으로 인한 수평적인 확산에 기인한다고 할 수 있다. 또한 층별 이용상황을 보면, 대부분의 점포에 있어서 2~3층은 주거용으로 사용되고 있으며, 1층과는 달리 2~3층은 주거용으로만 사용되므로 넓은 면적이 필요치 않게 된다. 그러므로 용적률을 높일 수 있는 건축물의 수직적인 확장에는 한계가 있다.

층별 사용용도를 분석해 봄으로써 예상되는 건축물의 개괄적인 형태는 1층은 수평적인 확산으로 인한 바닥면적이 넓지만 2~3층은 필요한 면적만을 주거용으로 이용함으로써, [그림 3-20]과 같은 형태가 주를 이루게 될 것으로 예상된다. 이에 대한 도시설계 차원의 대안이 필요할 것으로 사료된다.

[그림 3-20] 젓갈점포의 예상되는 건축물 형태



2) 건축물의 외관

건축물의 외관에 대해서는 가로 전체적인 Out-line을 결정하는 건축물높이, 벽면처리, 색채, 지붕/옥상, 광고물, 안내판설치 그리고 담장으로 나누어서 분석하였다.

① 건축물 높이

번 호	층수	특 징
1(호남상회)	1층	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물 높이가 각기 다르므로 전체적인 균형감을 느낄 수 없음 • 그러나 각 층별 높이는 수평선을 형성함 • 대북상회와 유진상회는 가로를 중심으로 1층으로 형성함
2(대성상회)	2층	
3(영광상회)	1층	
4(매일상회)	2층	
5(협동상회)	3층	
6(대북상회)	1층	
7(유진상회)	1층	
8(익산상회)	1층	<p style="text-align: center;">문 제 점</p> <ul style="list-style-type: none"> • 전체적으로 균형감과 통일성이 없음 • 2층의 높이가 불규칙함 • 2층 건축물의 지붕부분이 통일성이 약함 • 광천상회(3층)의 경우 계단 코아 부분이 현저히 높아 가로경관을 악화시킴 <p style="text-align: center;">제 안</p> <ul style="list-style-type: none"> • 향후 영광상회, 호남상회의 증축이나 신축시 주위 건축물과의 건축물 높이를 고려할 것 • 향후 주위 신축건물의 높이 규제가 필요함
9(대전상회)	2층	
10(강경상회)	2층	
11(부여상회)	1층	
12(군산상회)	1층	
13(영진상회)	2층	
14(재성상회)	2층	
15(합열상회)	2층	
16(형제상회)	2층	
17(대원상회)	2층	
18(형제상회-시)	1층	
19(신진상회)	1층	
20(충남상회)	2층	
21(광천상회)	3층	



② 외벽 형태

번 호	외벽형태				특 징
	개구부 (1층)	창 호 (2·3층)	캐노피·켄틸레버	인방선	
1(호남상회)	유리		무		<ul style="list-style-type: none"> • 1층 개구부는 짓갈집포라는 특수성으로 개방형이 많음 • 창호는 대부분 평사각형임 • 창호 인방이 없음 • 건축물에서 돌출된 콘크리트 켄틸레버 외에 경량철골 켄틸레버가 많음 <p style="text-align: center;">문 제 점</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1층 개구부의 처리문제 • 평사각 모양을 이루나 패턴이나 통일성이 없음 • 경량철골 켄틸레버의 사용이 경관을 저해함 • 창호의 위치가 오목, 볼록이 혼재함 <p style="text-align: center;">제 안</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1층 개구부에 대하여 청결을 유지하기 위한 방안이 마련되어야 함 • 2~3층 증축시 주변 건축물과의 인방선 및 창호의 패턴에 있어서 통일감과 일체감을 가질 수 있어야 함 • 경량철골 켄틸레버에 대한 경관상의 협정이 이루어져야 함
2(대성상회)	유리	평사각	무		
3(영광상회)	개방		무		
4(매일상회)	개방	평사각	경량철골켄틸레버	무	
5(협동상회)	개방	평사각	경량철골켄틸레버	무	
6(대복상회)	개방		경량철골켄틸레버		
7(유진상회)	개방		경량철골 접이식 켄틸레버		
8(익산상회)	개방		무		
9(대전상회)	개방	무	무	무	
10(강경상회)	개방	창호모양 혼재	경량철골 접이식 켄틸레버	무	
11(부여상회)	개방		경량철골켄틸레버		
12(군산상회)	개방		콘크리트켄틸레버		
13(영진상회)	개방	평사각	무	무	
14(재성상회)	개방	평사각	무	무	
15(합열상회)	개방	평사각	콘크리트켄틸레버, 경량철골켄틸레버	유	
16(형제상회)	개방		경량철골 켄틸레버		
17(대원상회)	개방	평사각	경량철골 접이식 켄틸레버	무	
18(형제상회)	개방		경량철골 접이식 켄틸레버		
19(신진상회)	개방		무		
20(충남상회)	개방	평사각	무	무	
21(광천상회)	개방	평사각	무	무	



③ 외벽 재료

번 호	외벽재료	특징
1(호남상회)	페인트	<ul style="list-style-type: none"> 외벽 마감재료가 다양하게 분포 하나의 건물에 페인트, 적벽돌, 타일, 알루미늄강판 등의 다양한 마감재료 사용 1층과 2층의 마감재료가 지나치게 상이함 <p style="text-align: center;">문제점</p> <ul style="list-style-type: none"> 가로 경관상 통일성과 일체성이 없음. 가로 전면부와 측면부의 마감재료가 다름 최근 보수를 한 건물일수록 대리석과 알루미늄강판을 사용하고 있으며, 그 결과 신-구의 마감재료의 혼잡을 유발함 <p style="text-align: center;">제안</p> <ul style="list-style-type: none"> 가로 전면부와 측면부의 마감재를 통일시키도록 함 1층을 매장 점포로 사용하고 2층을 주거로 사용한다면 1층과 2층의 마감재료를 다르게 하되 지구의 성격에 맞도록 통일성을 주어야 함
2(대성상회)	화강석	
3(영광상회)	페인트	
4(매일상회)	타일, 적벽돌	
5(협동상회)	타일	
6(대복상회)	페인트	
7(유진상회)	적벽돌, 알루미늄강판	
8(익산상회)	페인트	
9(대전상회)	적벽돌타일	
10(강경상회)	알루미늄강판, 적벽돌	
11(부여상회)	타일	
12(군산상회)	페인트	
13(영진상회)	타일, 적벽돌	
14(재성상회)	적벽돌, 페인트	
15(합열상회)	적벽돌, 페인트	
16(형제상회)	페인트, 적벽돌	
17(대원상회)	화강석	
18(형제상회-시)	알루미늄강판	
19(신진상회)	적벽돌, 화강석	
20(충남상회)	화강석, 적벽돌	
21(광천상회)	화강석	

④ 건축물 색채

번 호	색 채	특 징
1(호남상회)	흰색	<ul style="list-style-type: none"> 흰색계열이 주류를 이루지만 통일성이 없음 색채의 통일성이 없음 2층 이상 건물은 1층과 2층의 색채가 다름 <p style="text-align: center;">문 제 점</p> <ul style="list-style-type: none"> 마감재료의 특성에 따라 색채가 좌우됨 전체적인 통일된 색채가 없음 마감재료의 특성에 따라 색채가 좌우됨 1층 페인트 마감부분의 원색사용 돌출되는 강조색일수록 가로경관의 조화를 저해 <p style="text-align: center;">제 안</p> <ul style="list-style-type: none"> 주위의 색채와 조화를 이루도록 함 역사적인 도시는 보통 갈색과 베이지색, 황색계통을 사용함 1층 기둥측면의 대부분은 통일되지 못한 페인트 마감이므로, 이의 개선이 필요함 2층 건물 중개측시 주위와 조화를 이룰 수 있는 주조색을 택함 주조색은 원색을 피함 부차색은 주조색과 같은 계통으로 함 강조색은 20% 이내로 하되, 창틀이나 문틀 등에 한정시킴
2(대성상회)	회색	
3(영광상회)	흰색	
4(매일상회)	베이지색	
5(협동상회)	짙은갈색	
6(대복상회)	베이지색	
7(유진상회)	짙은갈색, 은색	
8(익산상회)	흰색	
9(대전상회)	갈색	
10(강경상회)	은색, 갈색	
11(부여상회)	베이지색	
12(군산상회)	흰색	
13(영진상회)	갈색	
14(재성상회)	갈색, 흰색	
15(합열상회)	갈색, 베이지색	
16(형제상회)	베이지색, 갈색	
17(대원상회)	회색	
18(형제상회-시)	은색	
19(신진상회)	회색	
20(충남상회)	회색, 갈색	
21(광천상회)	회색	

[그림 3-21] 건축물 색채

<회색-대리석>



<은색-알루미늄강판>



<갈색-적벽돌>



<흰색-베이지색 페인트, 간판>



⑤ 지붕 형태

번 호	지붕형태	특 징
1(호남상회)	수평/모임	<ul style="list-style-type: none"> • 가로면에 접한 지붕모양은 대부분이 수평을 이루고 있음 • 지붕 대부분 조립식건축물의 박공지붕 형태임
2(대성상회)	수평/슬라브	
3(영광상회)	수평/슬라브	<p style="text-align: center;">문 제 점</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사선 박공지붕의 경우 주위의 맥락을 해침 • 가로에서 수평지붕으로 인식을 하더라도 그 상단부의 양식에 있어서는 통일성이 요구됨 • 고지에서 보았을 때의 젓갈시장의 경관은 조립식 건축물에 파란색 박공지붕으로 경관상의 문제가 심각함 • 젓갈시장 후면의 주택지는 지붕재료의 다양한 사용으로 인하여 조화를 이루지 못함
4(매일상회)	수평/슬라브	
5(협동상회)	사선/박공	<p style="text-align: center;">제 안</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지붕 모양은 젓갈시장 지구의 특성을 부여할 수 있어야 함(예: 옥너봉에서 본 젓갈시장 경관) • 가로변의 지붕형태, 지붕방향은 주위 맥락과 조화를 이루어야 함
6(대북상회)	수평/박공	
7(유진상회)	수평/슬라브	<p style="text-align: center;">제 안</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지붕 모양은 젓갈시장 지구의 특성을 부여할 수 있어야 함(예: 옥너봉에서 본 젓갈시장 경관) • 가로변의 지붕형태, 지붕방향은 주위 맥락과 조화를 이루어야 함
8(익산상회)	수평/박공	
9(대전상회)	수평/슬라브	
10(강경상회)	수평/박공	
11(부여상회)	수평/박공	
12(군산상회)	수평/슬라브	
13(영진상회)	수평/슬라브	
14(재성상회)	사선/박공	
15(합열상회)	수평/슬라브	
16(형제상회)	수평/슬라브	
17(대원상회)	수평/박공	
18(형제상회-시)	수평/박공	
19(신진상회)	수평/박공	
20(충남상회)	수평/슬라브	
21(광천상회)	수평/슬라브	



[그림 3-22] 사선 박공지붕

[그림 3-23] 옥녀봉에서 본 짓갈점포 지붕



⑥ 담장 형태

번 호	담장 형태	특 징
1(호남상회)	1차표층	<p>• 짓갈점포는 모두가 1차 표층이 가로면에 면하고 있음</p> <p>문 제 점</p> <p>• 1차표층이 가로에 면함으로써 주상복합의 건물에서 주거의 질적인 측면을 침해할 수 있음</p> <p>• 현재 가로가 보차공존도로이므로 보행안전상의 문제가 있음</p> <p>제 안</p> <p>• 현재 짓갈점포로 사용되지 않는 공간에 대해서는 벽면녹화가 필요함</p> <p>• 짓갈점포들이 모두 1차 표층이 가로에 접하고 있으므로 도로면과 시설물에 대한 계획이 필요함</p>
2(대성상회)	1차표층	
3(영광상회)	1차표층	
4(매일상회)	1차표층	
5(협동상회)	1차표층	
6(대북상회)	1차표층	
7(유진상회)	1차표층	
8(익산상회)	1차표층	
9(대전상회)	1차표층	
10(강경상회)	1차표층	
11(부여상회)	1차표층	
12(군산상회)	1차표층	
13(영진상회)	1차표층	
14(재성상회)	1차표층	
15(합열상회)	1차표층	
16(형제상회)	1차표층	
17(대원상회)	1차표층	
18(형제상회-시)	1차표층	
19(신진상회)	1차표층	
20(충남상회)	1차표층	
21(광천상회)	1차표층	



⑦ 광고간판

번 호	간판형태	특 징
1(호남상회)	가로면/입간판	<ul style="list-style-type: none"> • 가로면에 접해서 모두 간판이 설치되어 있음 • 입간판이 벽면에 부착되어 있음 • 1층의 기둥이 광고판 역할을 함
2(대성상회)	가로면/입간판	
3(영광상회)	가로면/입간판	
4(매일상회)	가로면/입간판	
5(협동상회)	가로면/입간판	
6(대복상회)	가로면/입간판	
7(유진상회)	가로면/입간판	
8(익산상회)	가로면/입간판	
9(대전상회)	가로면/입간판	
10(강경상회)	가로면/입간판	<p style="text-align: center;">문 제 점</p> <ul style="list-style-type: none"> • 간판의 크기, 색채가 각기 다름 • 건물에서 간판이 차지하는 면적이 너무 많음 • 입간판의 경우 그 높이가 일정치 않음
11(부여상회)	가로면/입간판	
12(군산상회)	가로면/입간판	
13(영진상회)	가로면/입간판	
14(재성상회)	가로면/입간판	
15(합열상회)	가로면/입간판	
16(형제상회)	가로면/입간판	
17(대원상회)	가로면/입간판	
18(형제상회-시)	가로면/입간판	
19(신진상회)	가로면/입간판	<p style="text-align: center;">제 안</p> <ul style="list-style-type: none"> • 간판은 가로경관을 형성하는 매우 중요한 요소이므로 이에 대한 주민들의 협정이 필요함 (예, 간판 크기, 부착 위치, 글씨크기, 글씨 형태, 색채 등)
20(충남상회)	가로면/입간판	
21(광천상회)	가로면/입간판	

[그림 3-24] 첫갈점포의 광고간판



제4절 분석의 종합 및 제안

강경의 젓갈시장을 대상으로 하여 관련 도시설계요소를 중심으로 분석한 결과를 종합하고, 이를 토대로 적절한 계획수법에 대해서 제안하면 다음과 같다.

첫째, 기존 젓갈시장 일대의 용도지역은 대부분이 상업지역에 속하지만, 1996년 이후 젓갈점포의 증가율이 높아지고 있으며, 상업지역 내에 있는 주택 및 일반점포의 용도 변경은 물론이고 상업지역이 아닌 일반 주거지역으로 평면적인 확산이 이루어지고 있다. 후자의 경우는 기능상 용도의 혼재가 발생하고 주거환경의 침해를 가져올 수 있으므로 이에 대한 대책이 필요하다.

둘째, 동선체계의 면에서 볼 때 모든 구간에 있어서 차량의 진·출입이 자유로운 것으로 파악되었으나, 젓갈 판매의 성수기에는 여러 방향에서 혼류하는 사람과 차량으로 인해 발생하는 소통 장애를 해결하기 위한 교통운영계획, 특히 입체적인 주차계획이 필요하다.

셋째, 기존의 도시설계가 미관증진을 목적으로 한 것이었다면, 젓갈시장의 특성상 나타나는 평면적인 확산에 대응하여야 한다. 이러한 평면 확산으로 나타나는 문제 중의 하나인 점포 후면부의 낙후는 도시의 방재나 위생에 있어서 위험 요소로써 작용하게 된다. 또한 체계적이고 탄력적인 도시관리가 제대로 이루어지지 않을 경우 이에 대한 해결방안도 거의 없는 실정이다.

따라서 기존의 선긋기 식의 도시계획과 도시의 미관 증진에 중점을 둔 도시설계가 아닌 토지의 이용 효율성을 극대화하고, 시대의 변화에 탄력적으로 대응하며, 주민의 삶의 질을 높일 수 있는 지구단위계획이 필요하다.

넷째, 강경의 특화산업이라고 할 수 있는 젓갈시장의 건축물 형태를 살펴보면, 해당 건축물의 건폐율과 용적율이 비효율적임을 알 수 있다. 이는 기존의 건축물 용도를 전용함에 따라서 발생한 결과이다. 하지만, 이러한 양상의 신축 및 증·개축 즉, 1층은 젓갈점포로 2층은 주거로 사용하는 패턴이 앞으로도 계속될 경우 시가지 면적이 협소한 강경읍의 토지이용 효율을 크게 저하시키게 될 것이다.

따라서, 젓갈산업을 활성화함과 동시에 토지이용의 효율성을 높일 수 있는 방안이 필요하다. 예를 들면, 1층은 젓갈점포 2층은 시식코너나 전시장, 3층은 주거로 사용하는 복합용도 건축물에 대한 재고가 필요하다. 이를 추진함에 있어서 건축물에 대한 3차원적인 계획이 필요하고, 주변의 필지와 이질감을 갖지 않도록 하기 위한 방안이 필요하다.

다섯째, 젓갈시장의 건축물 외관에 관련해서는 현재 외벽형태, 재료, 색채, 옥외광고물, 담장 등이 모두 이질적으로 통일감이 없다. 따라서 젓갈시장만의 고유한 정

체성을 부여할 수 있는 계획과 정비수법이 필요하다.

종합적으로, 기존 대도시에서 행해진 도시의 미관증진을 위한 도시설계를 소도시에 적용할 수 있는 여지는 극히 적다고 할 수 있다. 따라서 민간주도의 주민 참여형의 정비수법과 환경개선형의 계획을 도입함으로써 적은 비용으로도 주민의 참여를 유도해 내면서 정비효과를 극대화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그 동안 도시설계는 새로운 건축행위가 발생하는 것을 전제로 하였고, 상세계획은 주로 도시개발사업과 맞물려서 이루어지는 경향이 있었는데, 이같이 새로운 개발사업의 발생을 전제로 한 계획방식은 소도시에 적용하기에는 어려움이 따른다.

소도시에 있어서 이러한 전면 재개발 방식의 도시개발사업은 상인들의 재정능력이나 것갈 구매수요 확대의 한계성, 단일 점포의 대규모성, 적정부지의 부재 등의 면에서 어려움이 크다.

따라서 도시개발뿐만 아니라 도시관리적 측면에 있어서도 그 대상 범위를 줄여서 시행할 수 있고, 입체적인 계획을 수립할 수 있으며, 지역의 정체성을 부여할 수 있기 위해서는, 대상지구의 기존 용도·시설·건축물 등을 크게 바꾸지 않으면서도 기능과 환경을 증진시킬 수 있는 '환경개선형의 지구단위계획' 수법의 도입·적용이 필요하다.

제4장 소도시 상업지 환경개선형 지구단위계획 수립방안

제1절 제도화 방안

1. 소도시 기성시가지의 환경개선형 지구단위계획의 필요성

1) 기성시가지에 적합한 지구단위계획

기존의 신개발 중심의 도시설계/상세계획 기법이 기성시가지에 적용될 경우 건축행위 발생 가능성이 낮아 그 목적 실현에 한계가 있고, 건축행위가 발생하는 경우도 지구의 고유한 환경적 특성을 훼손할 우려가 있다.

특히 소도시의 경우는 기성 중심상업지가 그 도시의 얼굴이자 활력의 거점으로 서 개발 잠재력 또는 재정비 수요가 현실적으로 높으나 아직까지 적합한 개발수법이 도입되지 못하고 있으므로, 소도시의 기성시가지에 적합한 지구단위계획 방식이 마련될 필요가 있다.

2) 환경개선을 위한 지구단위계획

기성시가지의 경우 신축행위를 실현수단으로 하는 기존의 도시설계/상세계획은 실현에 장기간이 소요되고 개발 이전까지는 기존환경의 개선을 위한 개입이 어려우며, 일정 상업지의 성격이나 용도를 크게 바꾸지 않으면서 환경개선을 통해 기능증진 또는 활성화를 도모하는 지구단위계획 기법의 개발이 필요하다.

이를 위해 현재 자율적으로 발생하고 있는 개별 상가의 개보수 행위를 지구단위계획의 내용에 포함하여 지구(구역) 차원의 환경개선이 이루어질 수 있도록 보완하도록 한다.

3) 주민참여를 통한 현실적인 환경정비방안 도입 필요

현재 기성시가지 상업지의 경우 높은 환경개선 잠재력을 가지고 있으므로 이를 활용할 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 또한 상점별로 이루어지고 있는 개별적인

환경개선보다 지구단위계획에 의한 지구차원의 공동개선이 효과가 더 크다는 인식의 확대와 함께 지구단위계획 과정에 주민협의체가 적극적으로 참여하도록 해야 할 필요성이 크다.

주민들의 실질적인 수요를 계획적으로 반영함으로써 환영받는 지구단위계획을 마련하고, 주민협의체가 환경개선의 시행과 사후관리의 주체가 되도록 하는 현실적인 환경정비 방안 마련이 필요하다.

2. 평가·기획단계의 도입

1) 평가·기획의 필요성 및 개요

① 지구단위계획의 평가 및 기획의 필요성

기존의 도시설계/상세계획은 형식적인 주민참여만을 허용하는 계획과정이었고 관 주도적으로 운영되었으며, 대상지에 대한 충분한 특성 파악이나 건축여건에 따른 다양한 목표설정 및 적절한 계획수법의 적용 없이 개발위주의 목표와 계획이 이루어졌다.

이로 인해 주민의사와 무관하게 도시설계/상세계획이 수립됨으로써 주민의사와 요구를 반영하지 못하여 이중규제로 인식되었으며, 기성시가지 등 신축이 발생하기 어려운 건축여건을 가지고 있는 지구에서는 계획실현의 장기화 등 실현성의 문제를 가지게 되었다.

이러한 문제를 개선하여 주민에게 환영받을 수 있고 실현 가능한 지구단위계획을 운영하기 위해서는 주민과의 협의를 통해 주민의 요구를 충분히 파악하여 이를 반영하여야 하며, 대상지 건축여건을 평가하여 이에 부합하는 계획방향이 설정되어야 한다.

이러한 대상지 평가 및 지구단위계획 기획을 통해 구체적으로 지구단위계획의 시행목적과 실현 가능성을 검토할 수 있고, 주민에게 지구 지정(또는 구역설정)의 합리적인 근거 제시가 가능하게 되므로 그 실효성이 증진될 수 있다.

② 평가·기획단계의 개요

첫째, 지구단위계획 시행여건을 평가하기 위한 사전 단계로 대상지구의 전반적인 특성을 파악한다. 지구단위계획 대상구역의 역사적·장소적 성격 및 용도·기능적 성격 파악, 전반적인 환경적 특성 등(블럭별, 주요 가로변 평균 층수, 건물 형태 등)을 검토하여 시행여건을 파악하기 위한 기본틀을 마련하고 그 기본방향 및 목적의 근거로 활용토록 한다.

둘째, 지구단위계획 시행여건을 평가하기 위해서는 개별 필지 및 지구 전체 차원에서 물리적 측면의 건축여건 검토와 함께 주민의 환경개선 의지, 개발의사, 요구대상 등 시행주체의 개발의사 파악에 의해 보완토록 한다.

셋째, 이를 토대로 ① 단기간 내에 개발이 일어날 것으로 판단되는 지구와 필지에 대해서는 신개발 행위(신축)시 적용되는 기존의 도시설계/상세계획 수법을 적용하며, ② 개발이 어렵거나 장기적으로 이루어질 것으로 판단되는 지구와 필지에 대해서는, 건축인허가 대상이 아닌 자율적으로 이루어지는 건물의 개보수 행위를 대상으로 주민협의체와의 협의를 통해 계획방향을 설정하는 주민참여에 의한 '환경개선형 지구단위계획'을 적용하도록 한다.

넷째, 해당 시·군은 계획 대상지의 물리적 특성 및 주민의사 등 시행여건 평가와 그에 적합한 기본방향에 관한 내용이 담긴 평가기획 관련 도서를 작성토록 한다.

2) 지구단위계획 시행여건 평가

시행여건 평가에서는 우선 대상지의 지역특성을 파악하여 대상지 전체의 시행여건 분석의 기본틀을 구성하고, 이를 토대로 물리적 특성을 중심으로 한 필지별·지구별 건축여건을 평가하며, 마지막으로 주민의 개발의사를 파악하여 보완토록 한다.

① 지역특성 파악

대상지구의 역사적, 장소적, 용도 및 기능적 성격 등 지역 고유의 특성과 정체성(identity) 파악에 중점을 두도록 하며, 이와 함께 전반적인 물리적 환경특성(블럭별, 주요 가로변 층수, 건물형태 등)을 검토하여 시행여건 평가의 기본틀과 지구단위계획의 기본방향 및 목적의 근거로 활용토록 한다.

② 건축여건 평가

건축여건 평가는 지구 및 필지의 개발 타당성 평가를 주요 내용으로 한다. 새로운 개발이 이루어지기 위해서는 현재보다 개발후의 임대수입이 더 커야하며, 이는 주로 건물규모의 확대를 통해 가능하다. 따라서 기존건물의 규모와 현 기준 적용시 최대 건축 가능규모 비교를 통해 개발 타당성을 평가할 수 있다.

지구단위 개발가능성 검토 : 해당 지구의 전체적인 개발가능성 검토는 건축규모의 최대 범위를 검토해 봄으로써 가능하다. 해당지구의 건축 허가시점을 조사하여, 최대 개발규모의 범위를 결정하는 건축법상의 용적률, 건폐율, 높이제한, 대지내 공지 기준 등과 주차장법의 주차장 확보 기준 등 당시의 건축기준과 현재의 건축기준 비교를 통해 개발 가능성을 파악한다.

개별필지/건물단위 개발가능성 검토(개별건물 이용용도와 대상지 주 이용용도의 비교를 통한 용도변화 가능성 검토) : 필지 단위의 개발 가능성 검토는 기존 건물과 개발후 건물의 규모 변화와 이에 대한 주민의 개발의사 파악이 주요 내용이 되며, 건물의 용도, 구조, 대지 여건 등의 분석을 통해 보완토록 한다.

계단실, 엘리베이터 공간 등의 코아 부분, 사선제한에 의해 과도하게 절제되어 실제 이용될 수 없는 면적 등을 제외한 연면적(유효면적)을 산출하여 현재의 유효면적과 비교하여 타당성을 검토한다.

이를 통하여 산술적으로 개발 가능성을 검토할 수 있으며 최종적으로는 다음의 다양한 개발 가능성에 대한 영향요소, 특히 주민의 개발의사 파악을 통해 보정하도록 한다.

현재의 이용상황 및 건물의 물리적 특성 분석을 통한 개발 가능성 검토 : 용도 변화에 따라 이를 수용하기 위한 새로운 건축이 일어날 가능성이 높으므로, 개별건물·필지의 이용 용도와 대상지 전체의 토지이용 상황과 비교하여 개발여건 변화에 따른 용도변화의 가능성을 검토하도록 한다.¹⁾

개발상황 검토 : 기 개발된 필지 특히 허용밀도에 근접하게 고밀 개발되어 있거나 주변 건축물과 유사한 규모를 유지하고 있는 경우 개발규모 확대가 어려워 재건축될 가능성이 적으며 반대로 나대지에서는 신축될 가능성이 높다.

기존 건물의 물리적 특성 검토 : 가건물 같은 임시 시설이나 목조건물, 건물이 노후하여 건물가치가 현저히 낮은 건물 등은 용도지역 변경 등 여건 변화에 따라 새로운 개발이 이루어질 가능성이 높아지게 되므로 건물의 구조, 노후도 등을 대상지 상황에 따라 검토 대상으로 선정하도록 한다.

③ 주민 개발의사 검토

실제로 개발시기나 개발여부는 토지소유주 혹은 건축주의 개발의사에 크게 좌우될 수 있으므로 물리적 개발 타당성 검토와 함께 소유주의 개발의사 파악이 필요하다.

실제 이용 가능한 연면적 증감과 1층부 면적 증감을 해당 건축주에 자료로 제시하고 개발의사, 개발시기, 개발용도 등의 내용을 파악한다. 주민의사 파악 과정은

1) 현재의 건물용도를 파악하여 단독주택, 주차장, 세차장, 자동차정비업소 등 주변 토지이용에 비해 현저히 저이용되고 있는 용도일수록 용도지역상승 등 개발여건 변화에 따른 개발가능성이 높다고 판단할 수 있다.

일반상업, 근린생활용도등 대상지의 기존이용상황과 유사한 용도로 이용되고 있는 대지는 용도변화의 영향이 적고 용도지역상승으로 인한 추가허용 용도로의 용도변경에 따른 건물의 부분적 변경만이 수반되리라 판단되므로 단기간 내에 신축이 발생할 가능성이 낮다고 할 수 있다.

주민협의체와 공동으로 수행함으로써 조사의 정확성과 효율성을 도모하도록 한다.

이상에서 파악된 지구특성, 유효 이용면적 검토를 통한 산술적 개발 가능성, 주민의 개발의사를 종합 검토하여 개발 가능성과 대상지의 환경개선방식(사업방식)을 결정하도록 한다.

3) 지구단위계획 기획

① 주민의사·요구파악 및 지구단위계획 대상 선정

주민의 개발의지 및 환경개선 시행 의지 확인 : 지구단위계획 시행여건 평가단계에서 수행된 토지 소유주 및 건축주의 개발의지 파악과 함께 이의 확인, 그리고 환경개선단계에서 시행주체가 되는 상점 입주자들의 환경개선에 대한 실천 의지를 확인토록 한다.

주민요구대상 및 필요공공시설 파악 : 실제적인 환경개선 효과의 실현과 지역 고유의 수요에 보다 근접 대응하기 위해 환경개선 대상 선정시 주민이 요구하는 환경개선 대상 파악이 중요하게 다루어져야 한다. 이때의 대상은 물리적 대상 이외에 대지내 공지이용, 차량통제 등 비물리적 대상까지 포함하도록 한다.

또한 대상지 특성에 따라 현재의 계획대상인 공공시설 이외에도 건물 또는 시설물의 일부 이용이 가능한 탁아소 등 생활편의시설, 기타 주민이 원하는 개발유형 등 다양한 필요시설을 파악하여 계획대상 선정시 고려토록 한다.

주민과의 협의를 통한 타당성 평가 및 개선대상 선정 : 파악된 환경개선대상 및 필요시설을 대상으로 실현 가능성 등 시행 타당성을 평가하여 자치단체와 전문가, 주민협의체의 3자간 협의를 통해 실현 가능한 대상을 선정토록 한다.

물리적 개선대상에 대해서는 소요 사업비를 추산하고 재원부담 주체, 주체별 분담방안, 재정계획 등을 마련하며, 비물리적 대상에 대해서는 개선주체와 개선방법에 관한 계획을 작성하여 자치단체, 전문가, 주민협의체의 협의를 통해 가능한 대상을 선정한다.

자치단체는 지구 승인 신청시 대상지내 공공시설 설치 현황과 필요 공공시설물을 파악하여 이들의 확보계획(시나리오), 행·재정적 지원방안 등 공공시설 확보를 위한 예비계획을 마련하여 제출토록 한다.

주민협의체의 조직 및 역할부여 : 환경개선형 지구단위계획을 운영하기 위해서는 계획작성의 전과정을 통한 주민의 적극적인 참여가 중요하므로 주민의사를 수렴하고 계획 작성자와 지속적이며 효율적으로 협의할 수 있는 주민협의체가 구성되어야 한다.

현재 상황에서는 주민협의체가 조직되어 있는 경우 이를 활용토록 하며, 기존협의체가 없거나 업종별 또는 지구별로 다수의 협의체가 있는 경우는 단일 협의체 구성을 유도토록 하여 반드시 주민들로부터 대표성을 인정받고 있는가를 확인토록 한다. 장기적으로는 주민협의체의 법인화를 유도하며 구성, 운영, 역할에 관한 세부규정에 관한 제도적 지원방안이 마련되어야 할 필요가 있다.

주민협의체는 환경개선을 위한 주민의견 수렴과 시행주체로서 행정과의 대화를 위한 통로로서의 역할을 수행하고, 개선사항에 대한 이행 여부 및 사후관리를 위한 지구감독의 역할을 수행토록 한다.

이를 위해서는 주민협의체의 구성, 운영, 역할, 권한에 관한 내용을 주민동의를 바탕으로 하여 자치단체와의 협의를 통해 협정서나 계약서를 작성하는 등 근거를 마련하거나 지구단위계획 수립지침에 기본적인 사항을 명문화하는 방안을 마련할 수 있다.

② 지구단위계획 방향 설정

주민협의체와 협의를 통한 지구단위계획 방향 설정 : 이상에서 파악된 지구특성, 환경개선 대상 등을 토대로 대상지 계획방향을 제시하고 주민협의체와의 충분한 협의·조정과정을 통해 도시설계 방향을 설정토록 한다.

이를 위해 지구단위계획 담당기관과 자치단체 그리고 주민협의체로 구성된 관민협의기구의 운영을 검토하도록 한다.

주민동의 : 최종 작성된 지구단위계획 기본구상에 대해 주민협의체를 통하여 주민공람 등을 실시하고, 토지 소유주·건축물 소유주·임차인 등의 동의를 구하도록 한다.

4) 평가·기획 수행방안

지역특성에 부합하는 환경개선안을 지속적으로 연구할 수 있도록 전문가로서 충남발전연구원과 주변대학의 관련학과, 부설연구소, 자치단체의 별도 조직, 용역사의 참여를 유도하도록 한다.

주변대학 관련학과를 참여대상으로 할 경우 연구대상지로서 해당 지역을 지속적으로 선정토록 연구보조비 지급 등을 통해 권장하며, 환경개선안에 대한 사후평가도 이루어질 수 있도록 하여 현재의 용역사를 통한 계획작성이 일회성 계획으로 그치는 문제를 보완토록 한다.

용역자 공모시 현재는 자격요건으로 기술단(엔지니어링 업체) 위주로 제시하고 있으나 대상지 평가 및 기획작업을 수행하기 위해서는 건축부문 강화가 필요하므로

건축사를 반드시 포함하도록 한다.

또한, 아이디어 공모(competition)를 통한 용역업체 선정방식을 고려해 볼 필요가 있다.

대상지 현황분석, 주민협의를 통한 환경개선 대상선정, 지구단위계획 기본구상 등 세 부분의 기획업무에 소요되는 용역기간은 6개월 정도로 하되 지구특성에 따라 융통성 있게 조정한다.

3. 관련 공공사업과의 연계

1) 일반적 공공정비사업과 연계

도시계획 주무부서는 지구단위계획 예정 지역을 대상으로 각 부서에서 시행중이거나 계획된 일반적 정비사업(도로·보도포장, 정비 등)내용을 파악하고, 이를 도시설계의 공공부문 계획에 포함시켜 시행시기·시행방법·세부설계를 지침화하여 지구단위계획을 통해 종합적인 환경개선이 이루어질 수 있도록 한다.

이때 지구단위계획 예정지와 관련된 일반적 정비사업과 환경개선사업에 대한 각 부서들의 연계시행에 관해 검토토록 한다.

2) 공공환경개선사업

도시별 공공 환경개선사업(차없는거리 조성사업, 특화거리조성사업, 걷고싶은거리 조성사업, 동넛길 가꾸기 등)이 계획되어 있을 경우 해당사업 주무 부서와의 협의를 통해 대상지 우선 적용을 검토하도록 한다.

이러한 환경개선사업은 반드시 지구단위계획을 통하여 시행되도록 조례개정 등을 통해 제도화할 필요가 있다.

제2절 환경개선형 지구단위계획기법 적용 방안

여기에서 제안하는 적용방안은, 대상지 평가결과 새로운 개발이 일어나기 곤란하여 기존의 도시설계/상세계획 시행방식으로는 상당 기간동안은 환경변화가 적을 것으로 판단되는 지구 또는 일정구역을 대상으로 하며, 기존환경의 골격을 유지하면서 실질적인 환경개선 효과를 거둘 수 있는 지구단위계획 기법이라 할 수 있다.

1. 기본구성

본 연구에서 파악된 기성상업지 환경개선 잠재력의 활용 및 상업지 건축여건의 반영, 주민참여에 의한 상업지 환경개선 외국사례 검토를 통해 다음과 같은 ‘환경개선형 지구단위계획’의 기본구성을 제시하였다(부록 3·4 참조).

① 환경개선형 지구단위계획의 목적

주민참여를 통해 주민이 지구단위계획의 주요 주체가 되도록 하며, 지구단위계획에 의한 환경개선이 상업지 활성화와 연계될 수 있도록 하는 종합적인 지구환경개선을 목적으로 한다.

이를 위해 지구단위계획 대상에 지구환경의 부분적인 정비 등을 포함하여 기성 시가지 상업지의 실질적인 환경개선을 이루도록 한다.

② 환경개선형 지구단위계획의 시행주체

주민협의체와 자치단체가 협력하여 사업을 시행하는 민관 협력형으로 한다.

뉴욕의 상업지환경개선지구(BID; Business Improvement District)는 주민대표와 시공무원으로 구성된 비영리운영단체(District Management Association)가 주도하며, 일본의 주민협정에 의한 마찌즈꾸리 사업에서도 운영위원회가 주도적으로 사업을 추진하고 행정은 제반 필요사항을 지원하는 형태를 취하나, 우리나라의 경우 시행경험 및 지원제도가 마련되지 못한 상황이기 때문이다.

③ 사업재원

공공부문에 해당되는 사업대상은 기존 공공사업을 연계 적용하여 해당사업의 재원을 이용하며, 민간부문 해당사업은 기존의 주민협의체 운영재원을 중심으로 하여 일부시설의 수준을 높여 환경개선 효과를 높이기 위해 필요한 추가비용은 주민협의체와 협의를 통해 마련하도록 한다.

뉴욕 BID의 경우에는 해당지구의 일정한 평가기준에 의해 세금의 일부를 사업재원으로 활용할 수 있는 융통성 있는 세제지원제도(Special Assessment)가 마련되어 있어 환경개선사업 활성화에 기여하고 있으므로 장기적으로 세제지원 방안 마련이 검토될 필요가 있다.

④ 사업내용

주민과의 협의를 통해 건물외관의 개선과 대지내 이용 및 보차 교통처리 등 이용방식의 개선, 도로, 보도포장, 가로시설물 설치 등 개선이 용이하고 추가비용 부담이 적은 대상을 선정하여 지구차원의 환경개선계획을 마련하고 주민협의체와 행정의 협력으로 추진토록 한다.

환경개선사업의 시범적용을 통해 사업의 효과와 시행가능성이 인정될 경우 상업지 활성화를 위한 다양한 마케팅 사업 등으로 대상을 확대할 수 있다.

<표4-1> 환경개선형 지구단위계획안과 상업지 환경개선 관련 외국사례의 비교

		환경개선형 지구단위계획안	BID(뉴욕)	건축협정/마찌쯔꾸리협정(일본)
목적		·주민 주도적 지구환경개선	·주민 주도적 지구환경 개선 및 지역경제 활성화	·주민 주도적 지구환경개선
운영주체		·주민협의체	·지구운영협회(DMA) 주도 ·뉴욕시 지원	·협정운영위원회, 마찌쯔꾸리 협의회 등 주민협의체 주도 ·지자체 지원
운영재원		·유사 공공사업 재원 활용 ·타 법제도 지원 ·주민 부담금	·주민부담금 - 주로 상업용 건물소유주를 대상으로 평가기준에 따라 일년 평당 4-7불 정도 부담 - 타임스퀘어 BID는 상업용 건물이 건물평가액의 0.3%, 주거용 건물은 매년 1불 부담	·주민부담금 ·지자체의 지원
내용	건물 개선	·지구단위계획으로 신축, 증개축, 개보수시 적용 지침 마련 ·신축시는 기존 도시설계 적용 ·증개축·개보수시는 부분적 환경 개선 - 건물외관 개선 - 공개공지 조성	·지구계획(District Plan)으로 신축, 증개축, 개보수시 적용지침 마련 ·가로환경 정비사업 - 상가 전면부, 간판 - 디스플레이 윈도우 개선 - 일반적 건물외관 개선	·건축협정으로 신축, 증개축, 개보수시 적용지침 마련 - 건물구조, 건물층수 - 1층용도 - 벽면선 후퇴, 위치 - 외벽, 창호의 재료, 색채 - 광고물, 간판등의 위치, 크기 - 아케이드 설치 등
	건축 행위 없는 개선	·이용방식의 개선 - 공개공지 이용 활성화 - 차량진출입 운용	·가로시설물 설치 ·가로시설 관리, 청소, 도색 ·주차성 개선 및 운영	- 도로 및 사도 이용 및 관리 - 주차장 확보 - 영업시간, 휴일
	공공사업과 연계	·공공과의 연계 - 도로보수, 가로시설물 설치 등 일반적 공공사업 및 환경 개선을 위한 공공사업(차없는거리 조성사업 등)과 연계	·공공사업중 해당지구의 안전, 편의, 위생, 이미지 증진과 연계 가능한 사업에 대한 부담 및 보조	·도로정비 사업 - 상징물 및 안전/편의시설 설치 - 가로의 활성화, 도로유지계획 ·공공과 연계한 사업 - 전주 지중화 - 노면포장
	프로그램	·특별 이벤트 개최, 홍보 등 마케팅사업(장기적 전략)	·위생사업(청소, 낙서제거 등) ·방법/안전사업(안전요원 순찰) ·영업진흥사업(영업활성화 활동) ·관광사업(고객편의, 관광지원) ·사회봉사사업	·마케팅전략 사업 - 업종개편, 필요용도 유치 - 홍보 - 주변지역과의 일체화 - 특별 이벤트 개최
적용지구		·상점가가 밀집된 기성 상업지로서 유사한 목적의 공공사업 적용지구부터 우선 적용	·상업 활성화 지역에 주로 적용되며, 특별지구(special district)와 중첩 지정된 지구가 많음	·업무 및 상업중심지 ·지구계획(地區計劃)과 연계 시행할 수 있음

2. 기본방향

1) 상업지 환경개선 잠재력 적극 활용

영업 및 매출 증대와 상권 경쟁력 확보를 위한 상인들의 지속적인 환경개선 노력과 의지를 적극적으로 활용한다.

2) 개별 환경개선을 지구단위의 환경개선으로 전환

필지별 또는 상점단위의 개보수 행위를 상업지 고유한 특성 및 정체성과 조화가 가능하도록 지구단위의 환경개선으로 전환하도록 한다.

3) 상업지 여건을 감안한 시행이 용이한 환경개선 방안 제시

상업지의 건축여건에 적합하며 상인들이 직접 시행하기가 쉽고 자치단체에서도 지원이 용이한, 시행성에 중점을 둔 개선방안 제시하도록 한다.

4) 기존 공공사업과 지원제도의 체계화 및 연계 증진

‘차 없는 거리조성 사업’, ‘특화거리조성사업’과 ‘걷고 싶은 거리 조성사업’, ‘동네길 가꾸기 사업’등과 지구단위계획을 연계하여 종합적인 환경개선이 가능한 사업으로 유도하여 사업효과를 높이도록 한다. 시·군은 기존 환경개선을 위한 공공사업과 지구단위계획을 연계하여 공공사업의 효율성을 높이고, 지구차원의 환경개선이 이루어질 수 있도록 행정적인 지원체계를 수립한다.

3. 환경개선형 지구단위계획 기법 적용방안

1) 개선대상의 선정 및 시행지침 마련

주민협의체와의 지속적인 협의를 통해, 주민의 실제적인 요구를 반영하여 환경개선 대상을 선정하고 이에 대한 시행지침을 마련한다.

① 주민의 자율적 시행이 가능한 민간부문 지구단위계획 대상 발굴 및 지침 수립

상업지 정비는 일반적으로 상업지 활성화를 위해 보행 접근성의 강화, 가로환경의 활성화, 상가연속성 확보 등을 대상을 다루고 있는데, 주민참여에 의한 환경개선

형 상업지 지구단위계획은 이 중에서 부분적 환경정비와 이용방식의 개선 등을 대상으로 할 수 있다.

부분적 환경정비는 건물외관 개선을 중심으로 현재 자율적으로 시행되고 있는 상점 및 필지별 개보수를 지구 차원의 공동개선으로 유도하고, 공개공지 조성 등 주민이 직접 시행하기가 용이하고 환경개선 효과를 지속적으로 유지하기 위해 사후관리가 필요한 대상에 대한 지침을 마련하는 것이다.

<표 4-2> 상점 및 필지별 개보수와 연계할 수 있는 환경개선

부분적 환경정비	정비 대상
건물의 외관개선	창문, 쇼윈도우, 투시벽, 1층 바닥높이 조정, 간판(옥외광고물), 셔터, 외벽처리, 색채, 담장
공개공지의 조성	보도와 공개공지의 단차 조정, 장애시설물 제거, 조경 및 식재의 가로와 연계, 입간판 제거

이용방식의 개선은 공개공지나 자동차 출입의 효율적 이용 등과 같이 물리적인 개선을 통하지 않고 단순한 이용방식의 개선을 통하여 환경개선이 가능한 지구단위 계획 대상이 선정될 수 있다.

<표 4-3> 이용방식의 개선을 통한 환경개선

이용방식의 개선	정비대상
공개공지의 이용활성화	보행 및 가로활성화 공간, 상점앞 주차금지
자동차 진·출입의 효율적 운용	상품하역시간 조절, 특정 시간대 자동차 진출입 통제

② 일반 공공사업과 연계 가능한 공공부문 지구단위계획 대상 발굴 및 지침 수립

자치단체가 지속적으로 시행하고 있는 보도 및 도로 개보수사업 등의 공공사업이나 노변주차장 설치, 주차관리 등 주민과의 협의를 통해 상업지 환경개선과 연계할 수 있는 부분을 파악한다.

<표 4-4> 공공사업과 연계한 환경개선

공공사업과의 연계	세부내용
보도 및 도로 개보수 사업	주민협의체와 협의 · 도로/보도의 재료 및 패턴 · 공사기간의 선정 · 공개공지와 동시조성 등을 결정하여 시행
노변 주차장 설치와 허용 및 불허용 구간 지정	주민협의체와 협의 · 주차장이나 구간의 위치 · 시간대(일별, 주중 및 주말)등을 결정하여 시행

공공사업 시행시 주민들의 재원투자 및 분담으로 환경개선 효과를 높일 수 있는 공공부문 지구단위계획 대상은 다음과 같다.

<표 4-5> 주민의 자율적인 재원투자 및 분담을 통한 환경개선

주민분담가능 공공시설물	세부내용
가로 시설물	가로등, 벤치, 휴지통, 안내판 등의 설치

③ 포괄적인 건축행위를 포함하는 다양한 지구단위계획 수립지침 수립

이상에서 제안된 지구단위계획 대상과 지침을 운용하기 위해서는 지구단위계획에서 건물 외부형태의 개보수 지침 제시, 보도 및 도로, 가로시설물 등 공공부문 사업시 개별 건축주와 연계 시행해야 할 사항의 제시 등 원칙을 지침에 명기하고, 세부사항은 주민협정 등 주민간의 계약으로 정하도록 위임하고 주민협의체가 지속적으로 관리하는 방안을 검토하도록 한다.

장기적으로는 지구단위계획에서 관리할 수 있는 건축행위에 증축, 개축, 대수선 이외에 수선, 개보수 등의 건물외관 변경 행위까지 포함하는 포괄적인 건축행위에 대한 사항을 포함하도록 하고 주민협정제도 도입 등을 통해 다양한 지구단위계획 지침수립이 가능하도록 할 필요가 있다.

<표 4-6> 환경개선형 지구단위계획의 대상 및 제어요소

계 획 대 상		제어요소 (지침)	환경개선형 지구단위계획		기존 도시설계	
			부분 개보수	이용방식		
대지	대지조정	필지분할 가능선			●	
		대지교환			●	
		대지경계선 조정			●	
	대지내공지 구성 및 이용방식	공개공지	●		●	
		전면공지	●		●	
		측면공지	●		●	
		육외 서비스 공간	●		●	
	대지내공지 조정	공공조정	●	●	●	
		차폐조정	●	●	●	
		대지내 조정	●	●	●	
측면이격공지 차폐		●	●	●		
건 물	개발 방식	공동개발			●	
		합벽개발			●	
	규 모	건폐·용적율	○		●	
		평형(면적)	○		●	
		높이/층수	○		●	
	용 도	허용·불허용 용도		●	●	
		권장용도		●	●	
	위 치	건축한계선			●	
		건축지정선			●	
		벽면한계선			●	
		벽면지정선			●	
	형 태	건물(전면)방향			●	
		배치			●	
		건물의 형태	○		●	
	의 관	건축선/외벽거리			●	
		의 관	투시형 셔터	●		●
			벽면(외벽)처리	●		●
			1층 바닥높이	○		●
			1층 개구부 높이	○		●
			색채	●		●
			지붕/옥상	●		●
			투시벽	○		●
			계단	●		●
광고물·안내판 설치			●		●	
담장			●		●	
동선 체계	보행공간의 구성 및 이용방식		공개공간	○	●	●
		아케이드		●	●	
		보차혼용통로		●	●	
		보행자통로		●	●	
		보행자 출입구		●	●	
		출입구분리		●	●	
	자동차공간의 구성 및 이용방식	주차장위치	●	●	●	
		차량 출입구	●	●	●	
		차량출입허용·불허용구간	●	●	●	
		주차장(설치)방식	●	●	●	
		차량 진출입 통로	●	●	●	
		차량 출입구 분리	●	●	●	
		공동주차장	○	●	●	
		공동주차출 입구	○	●	●	

● : 적용 가능한 대상, ○ : 필요시 적용될 수 있는 대상

2) 주민참여형 지구단위계획 운영체계 수립

사업추진을 위한 관민 협조체제를 구축하며 기존의 주민협의체를 적극 활용한다.

기존 주민협의체의 주민 대표성을 확인한 후 지구단위계획 과정에 적극 참여토록 하여 주민의 요구 및 의사파악을 통해 지구단위계획에 반영토록 하며, 주민협의체에게 지구단위계획의 시행주체로서 상인들의 환경개선을 위한 의견수렴, 자치단체와의 대화터널, 개선사항에 대한 이행여부 및 사후관리를 위한 지휘감독의 역할을 부여한다.

3) 공공지원체계 수립

① 상인이 직접 시행 가능한 환경개선 매뉴얼 개발 및 홍보

상업지 환경의 문제점을 진단하고 자율적으로 해결할 수 있는 정비대상과 해결방안을 메뉴화 하여 상인들이 선택적으로 사용할 수 있는 ‘환경개선 매뉴얼’을 개발토록 한다.

② 환경개선형 지구단위계획을 위한 행정·재정적 지원체계 수립

주민참여에 의한 환경개선형 지구단위계획을 통한 자율적인 상업지 환경개선을 시행하려는 지구에 대해서는 자치단체에서 기 계획된 공공시설을 우선적으로 설치하거나 예산을 우선적으로 배정해 주는 등 행·재정적 혜택을 배려하도록 한다.

자율적인 상업지 환경개선지구에 대해서는 중소기업 육성기금을 활용하여 직접지원 또는 용자 등 보조금을 지원하도록 한다.

③ 자치단체별 전담부서 설치 통한 전문적인 지원체계 수립

자치단체별로 전담부서를 설치하거나 전문 지원인력을 배치하여 환경개선형 지구단위계획 시행을 위한 효율적인 지원이 가능토록 한다.

해당지역을 위한 환경개선안을 지속적으로 연구할 수 있도록 충남발전연구원 또는 주변 대학을 연계하여 환경개선계획 수립과 사후평가 및 개선안 제시 등에의 참여를 유도한다.

4) 환경개선형 지구단위계획 시범사업 시행

우선적으로 주민참여에 의한 기성산업지 환경개선 시범사업을 시행하고 개선효과를 가시화 함으로써 다른 자치구와 시민에게 홍보하며 확대시행을 위한 여건을 조성하도록 한다.

시범사업 대상지구는 특화된 상업지이면서 상업활동이 활발하고 주민협의체가 결

성되어 있어 주민주도의 환경개선 잠재력이 있는 지역과, 도시설계, 상세계획, 차없는 거리 조성사업, 특화거리조성사업, 걷고싶은 거리조성사업, 동네길 가꾸기 등의 공공사업이 적용된 상업지로서 공공의 지원 및 공공사업과의 연계가 가능한 지역 등을 대상으로 선정토록 한다.

5) 기대효과

주민참여에 의한 환경개선형 지구단위계획이 효과적으로 시행되고 지속적으로 확대 적용될 경우 다음과 같은 다양한 효과를 기대할 수 있다.

- ① 환경에 대한 자율적인 개선을 통한 주민의식 함양 : 자기가 속한 환경의 중요성 고취와 주민들의 발전적 결속력 강화를 통한 주민의식 함양
- ② 지구단위계획의 건축규제의 민간이양을 통한 규제완화의 효과 증대 : 규제 지향적인 인식으로부터 시민들이 체감할 수 있는 서비스 행정으로 전환 가능
(예 : 일본의 건축협정)
- ③ 환경개선의 실효성 증진과 기성시가지의 적용 확대 가능 : 상업지 환경개선의 실효성이 입증되는 경우 기성시가지의 도시환경의 개선을 위한 제도로의 발전 가능성이 높으므로 충청남도 전역에 확대 적용이 가능(예 : 뉴욕의 BID사례)
- ④ 지구단위 도시관리를 위한 수단으로서 지구단위계획 활용 가능 : 기존의 획일적이며 지역적인 도시관리체제에서 지구차원의 다양한 정체성과 고유특성을 살릴 수 있도록 기존의 도시설계/상세계획 기법을 개선하여 미시적 도시관리체제 구축을 위한 수단으로 활용 가능

제3절 시행절차

본 절에서는 이상에서 제외된 평가기획 단계와 기성시가지 특히 상업지의 부분적인 환경개선까지 포함할 수 있는 지구단위계획을 시행하기 위한 절차를 정리하였다

1. 대상지의 평가

자치단체는 지구단위계획 수립이 필요한 지역을 대상으로 다음과 같은 대상지 평가 작업을 수행한다.

1) 지구특성 파악

대상지의 전반적인 물리적 환경특성 및 지구고유특성을 파악하여 지구단위계획 방향 및 지구특성과의 적합성을 검토한다.

2) 시행여건 평가

- ① 지구차원의 개발 타당성 검토 : 건축허가 시점 파악을 통해 해당 시점의 건축 기준과 현행 건축기준 하의 건축 가능성을 검토한다.
- ② 필지별 개발타당성 검토 : 현행법 적용시 기존 건물규모에 비해 유효 이용면적의 확대 가능성 등 개발 타당성을 검토한다.
- ③ 기타 건물이용, 대지여건, 건물구조 등 필요사항을 검토하여 물리적·비물리적 상황을 종합하여 개발 타당성을 검토한다.

3) 주민의 개발의사 확인

이상의 시행여건평가를 자료로 하여 주민의 개발의사를 확인하여 최종적으로 개발여건을 파악하도록 한다.

2. 지구단위계획 기획

1) 주민의사 요구 파악 및 대상 선정

- ① 주민의 개발의지 및 환경개선 시행 의지를 확인한다.
- ② 주민의 실제적인 요구대상과 대상지에 필요한 공공시설을 파악한다.
- ③ 주민협의체와의 협의를 통해 주민요구 대상에 대한 타당성을 평가하여 개선 대상을 선정한다.
- ④ 전과정을 걸쳐 지속적인 협의를 위한 주민협의체를 조직하고 주민의견 수렴, 지구단위계획 작성과정 참여, 사후 지침이행 및 감독 등의 역할을 부여하도록 한다.

2) 지구단위계획의 방향 설정

- ① 대상지 평가를 통해 파악한 시행여건, 주민의사 및 요구대상 등을 종합 고려하여 주민협의체와 협의를 통해 해당지구 지구단위계획 기본방향을 설정하도록 한다.

- ② 주민동의 확보 : 최종적으로 설정된 도시설계의 기본방향에 대한 주민공람 또는 설명회 개최 후 토지주, 건축주 및 상점 입주자 각각의 동의를 확보하도록 한다.

3. 지구지정 승인

1) 지구단위계획 신청도서 제출

- ① 지구단위계획 시행여건 평가내용
- ② 지구단위계획 목표, 기본구상, 적용방향
- ③ 필요 공공시설 내역 및 확보계획(재정기본계획 포함)
- ④ 주민협의 내용 및 주민동의 확인서

2) 충청남도 건설교통국 검토후 최종 승인

- ① 건축위원회 검토
- ② 도시계획위원회 검토
- ③ 지구단위계획구역 지정 승인
- ④ 자치단체 통보 및 주민 공람

4. 지구단위계획 작성

- ① 주민협의체와 정기적인 협의를 통해 지속적으로 주민의사를 반영하여 지구단위계획안을 작성한다.
- ② 대상지 특성 및 시행여건 평가와 지구단위계획 기획단계에서 설정된 기본방향에 부합하도록 지구단위계획을 작성하며, 평가결과 장기간 새로운 개발이 일어나기 어려운 지역일 경우에는 ‘환경개선형 지구단위계획’을 수립토록 한다.

5. 민관 협의체 또는 주민협정을 통한 운영

- ① 민관 협의체를 통한 사후관리 : 주민협의체와 자치단체의 정기적 협의 등 지속적인 협의체제를 구축하며, 지구단위계획 대상과 시행 주체별로 정해진 사후 운영규정에 따라 지속적으로 관리토록 한다.
- ② 주민협정에 의한 사후관리 : 자치단체에서 승인한 주민협정을 주민협의체에서 지속적으로 관리한다.

<표 4-7> 기성시가지 환경개선을 위한 주민참여형 지구단위계획의 시행절차

<p>1. 대상지의 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지구특성 파악 • 지구단위계획 방향 및 지구 특성과의 적합성 검토 • 시행여건 평가 • 건축허가시점 : 해당 시점 건축기준 검토, 현행 건축기준 하의 건축 가능성 검토 • 현재의 건축규모·층수 파악 : 현행법 적용 시 규모 확대 가능성 유무 검토 • 기타 필요사항 검토 • 주민의 개발의사 확인 <p>2. 지구단위계획 기획</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주민의사 요구파악 및 대상선정 • 주민의 개발의지 및 환경개선 시행의지 확인 • 주민 요구대상 및 필요 공공시설 파악 • 주민과의 협의를 통한 타당성 평가 및 개선대상 선정 • 주민협의체의 협의를 통한 도시설계 방향 설정 • 주민동의 확보 <p>3. 지구지정승인</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획구역 신청도서 제출 • 지구단위계획 시행여건 평가내용 • 지구단위계획 목표, 기본구상, 적용 방향 • 필요 공공시설 내역 및 확보계획(재정기본계획 포함) • 주민 협의내용 및 주민동의 확인서 	<ul style="list-style-type: none"> • 도청 건설교통국 검토 및 승인 • 건축위원회 검토 • 도시계획위원회 검토 • 지구단위계획구역 지정 승인 • 자치단체 통보 및 주민 공람 <p>4. 지구단위계획 작성</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주민협의체와의 지속적 협의를 통한 지구단위계획안 작성 • 대상지 특성 및 지구단위계획 목표에 따른 장기종합계획 및 환경개선계획 포함 • 이외의 지구단위계획 작성 및 승인절차는 기존의 도시설계 과정에 준함 • 주민협정 마련 <p>5. 관민협의체 또는 주민협정을 통한 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> • 관민협의체를 통한 사후관리 • 주민협의체와 자치단체의 정기적 협의 등 지속적인 협의체를 구축하며, 지구단위계획 대상별 시행주체별로 정해진 사후 운영규정에 따라 지속적으로 관리 • 주민협정에 의한 사후관리 • 자치단체에서 승인한 주민협정을 주민협의체에서 지속적으로 관리
--	--

제5장 결론 및 정책건의

제1절 요약 및 결론

이 연구는 다음과 같은 세가지의 문제의식에서 출발하였다. 그 첫째는 보다 쾌적한 도시환경과 경쟁력 있는 도시공간을 효과적으로 만들고 관리하기 위해서는 지금까지와는 달리 도시설계기법이 폭넓게 활용되어야 하고, 둘째로 이와 관련하여 개정 도시계획법이 제시하고 있는 지구단위계획기법을 적재 적소에 이용할 수 있도록 지방 차원의 제도와 기법이 마련되어야 하며, 셋째로 개발의 필요성을 높으나 여력은 부족한 소도시에 있어서 적은 비용으로 효과적·지속적으로 일정 지구(구역)를 정비할 수 있는 지구단위계획 기법의 도입이 필요하다고 보았다.

이러한 관점에서 기존의 도시설계와 상세계획의 운영사례를 검토해 보면, 민간 건축행위 규제를 주요 대상으로 하여 새로운 건축행위가 발생하는 시점에서 행정관청의 건축 인허가를 실현수단으로 가지고 있고, 도로 등의 필요한 공공시설물 확보와 같이 공공부문에서 시행해야 할 정비대상까지도 공공재정투자 없이 대부분 민간 건축행위 규제를 통해 조성코자 하였으므로, 도시설계와 상세계획의 실현은 결국 민간 건축행위의 발생여부와 불가분의 관계를 가지고 있었다.

기존의 도시설계·상세계획을 그 지침과 대상 면에서 살펴보면 지구환경의 전면적인 물리적 교체를 전제로 한 개발 지향적 성격을 가지고 있으므로, 신시가지와 신개발지와 같이 나대지에 건축을 하는 단순한 개발방식에서는 현재의 도시설계가 적절하게 활용되어 상당부분 계획적 개발의 실효성을 보았다고 할 수 있다. 그러나 상대적으로 새로운 건축이 발생하기 어려운 조건을 가진 기성시가지에서는 그 실현 정도가 미미하여 적용의 한계를 나타내었다.

이번 개정 도시계획법에 새로 도입된 지구단위계획제도는 기존의 도시설계와 상세계획제도를 통합함으로써, 지정 대상도 기존의 도시설계와 상세계획에서 지정 가능했던 지역을 포함하여 새로이 주민제안 지역, 시범도시, 학교 및 공장 이전지, 기타 조례로 정하는 지역 등으로 확대되었다.

또한 지구단위계획은 이전의 도시설계나 상세계획 제도보다 적용대상이 대폭 확대되고 내용에 있어서도 선택적인 운영이 가능하도록 융통성을 부여하는 등 진일보한 제도적 틀을 갖추었다. 또한 필요하면 사업적 수단을 연계할 수 있다거나, 어떤 경우에는 주민이 계획을 발의할 수도 있도록 하는 등 매우 획기적인 내용을 담고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 도시에서 발생하는 다양한 문제에 대해서 지구단위계획을 통한 상세한 도시계획적 대응이 가능하게 되었고 그 기능도 상당히 보장되

었다고 할 수 있다.

그러나 한편으로는 그간 도시설계나 상세계획 운영과정에서 경험하였듯이 지구단위계획을 용도지역 변경수단으로 악용하거나 새롭게 도입된 개발사업수단 등을 활용한 개발중심의 사익추구 수단으로 운영될 소지도 없지 않으며, 또 어떤 면에서는 지정의 목적이 불분명하게 과다하게 지정되거나, 또 불필요한 규제내용을 담은 실효성 없는 계획을 불필요하게 양산하게 될 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 이런 가운데 재정적 여력이 거의 없는 소도시에는 과거와 같이 새로운 개발을 전제한 지구단위계획 기법을 적용할 수 있는 가능성은 극히 낮으며, 특히 자연발생적으로 발달한 기성시가지 문제는 거의 해결할 방법이 없게 된다.

따라서, 첫째로는 다양한 도시문제에 대응한 지구단위계획 적용대상 및 운영목적, 그리고 세세한 계획내용과 운영에 대해 보다 명확한 지침을 마련하여 필요한 지역에 꼭 필요한 내용만이 계획될 수 있도록 여건을 조성할 필요가 있다. 그리고 용도지역 변경이나 사업수단 연계, 주민발의 계획수립 등은 반드시 공익적 목적에 부합하는 범위 내에서 다루어지도록 운영상의 기준과 내용을 명확히 하여 새로 생긴 지구단위계획이 명실상부하게 거시적 접근의 도시계획의 한계를 극복할 좋은 제도로 운영될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 둘째로는 새로운 건축행위나 새로운 개발사업을 거의 기대할 수 없는 소도시 기성시가지의 환경개선을 위한 보다 유연한 기법의 적용방안이 마련되어야 한다. 그렇게 함으로써 지금까지 공공시설사업 중심으로 소도읍개발사업을 이끌어왔던 행정자치부와 건설교통부, 그리고 해당 자치단체가 일정 지구에 대해서 보다 종합적이고 현실적인 해결대안을 마련할 수 있을 것으로 판단된다.

강경의 첫갈시장을 사례지역으로 하여 관련 도시설계요소를 중심으로 분석한 결과를 종합하고, 이를 토대로 적절한 계획수법에 대해서 제안하였다.

첫째, 기존 첫갈시장 일대의 용도지역은 대부분이 상업지역에 속하지만, 1996년 이후 첫갈점포가 증가하고 있으며, 상업지역 내에 있는 주택 및 일반점포의 용도변경은 물론이고 상업지역이 아닌 일반 주거지역으로 평면적인 확산이 이루어지고 있다. 후자의 경우는 기능상 용도의 혼재가 발생하고 주거환경의 침해를 가져올 수 있으므로 이에 대한 대책이 필요하다.

둘째, 동선체계의 면에서 볼 때 모든 구간에 있어서 차량의 진·출입이 자유로운 것으로 파악되었으나, 첫갈 판매의 성수기에는 여러 방향에서 혼류하는 사람과 차량으로 인해 발생하는 소통 장애를 해결하기 위한 교통운영계획, 특히 입체적인 주차계획이 필요하다.

셋째, 기존의 도시설계가 미관증진을 목적으로 한 것이었다면, 첫갈시장의 특성

상 나타나는 평면적인 확산에 대응하여야 한다. 이러한 평면 확산으로 나타나는 문제 중의 하나인 점포 후면부의 낙후는 도시의 방재나 위생에 있어서 위험 요소로써 작용하게 된다. 또한 체계적이고 탄력적인 도시관리가 제대로 이루어지지 않을 경우 이에 대한 해결방안도 거의 없는 실정이다.

따라서 기존의 선긋기 식의 도시계획과 도시의 미관 증진에 중점을 둔 도시설계가 아닌 토지의 이용 효율성을 극대화하고, 시대의 변화에 탄력적으로 대응하며, 주민의 삶의 질을 높일 수 있는 지구단위계획이 필요하다.

넷째, 강경의 특화산업이라고 할 수 있는 젓갈시장의 건축물 형태를 살펴보면, 해당 건축물의 건폐율과 용적율이 비효율적임을 알 수 있다. 이는 기존의 건축물 용도를 전용함에 따라서 발생한 결과이다. 하지만, 이러한 양상의 신축 및 증·개축 즉, 1층은 젓갈점포로 2층은 주거로 사용하는 패턴이 앞으로도 계속될 경우 시가지 면적이 협소한 강경읍의 토지이용 효율을 크게 저하시키게 될 것이다.

따라서, 젓갈산업을 활성화함과 동시에 토지이용의 효율성을 높일 수 있는 방안이 필요하다. 예를 들면, 1층은 젓갈점포 2층은 시식코너나 전시장, 3층은 주거로 사용하는 복합용도 건축물에 대한 재고가 필요하다. 이를 추진함에 있어서 건축물에 대한 3차원적인 계획이 필요하고, 주변의 필지와 이질감을 갖지 않도록 하기에 위한 방안이 필요하다.

다섯째, 젓갈시장의 건축물 외관에 관련해서는 현재 외벽형태, 재료, 색채, 옥외광고물, 담장 등이 모두 이질적으로 통일감이 없다. 따라서 젓갈시장만의 고유한 정체성을 부여할 수 있는 계획과 정비수법이 필요하다.

종합적으로, 기존 대도시에서 행해진 도시의 미관증진을 위한 도시설계를 소도시에 적용할 수 있는 여지는 극히 적다고 할 수 있다. 따라서 민간주도의 주민 참여형의 정비수법과 환경개선형의 계획을 도입함으로써 적은 비용으로도 주민의 참여를 유도해 내면서 정비효과를 극대화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그 동안 도시설계는 새로운 건축행위가 발생하는 것을 전제로 하였고, 상세계획은 주로 도시개발사업과 맞물려서 이루어지는 경향이 있었는데, 이같이 새로운 개발사업의 발생을 전제로 한 계획방식은 소도시에 적용하기에는 어려움이 따른다.

소도시에 있어서 이러한 전면 재개발 방식의 도시개발사업은 상인들의 재정능력이나 젓갈 구매수요 확대의 한계성, 단일 점포의 대규모성, 적정부지의 부재 등의 면에서 어려움이 크다.

따라서 도시개발뿐만 아니라 도시관리적 측면에 있어서도 그 대상 범위를 줄여서 시행할 수 있고, 입체적인 계획을 수립할 수 있으며, 지역의 정체성을 부여할 수 있기 위해서는, 대상지구의 기존의 용도·시설·건축물 등을 크게 바꾸지 않으면서도

기능과 환경을 증진시킬 수 있는 ‘환경개선형의 지구단위계획’ 수법의 도입·적용이 필요하다.

이상과 같은 관련제도와 적용사례의 검토, 사례 연구지역의 분석을 토대로 하여 ‘환경개선형의 지구단위계획 기법’의 도입방안을 검토하고 본 장의 제2절에서 보는 바와 같이 시범사업의 실행에 대해서 제안하였다.

제2절 정책건의

1. 시범지역의 선정 및 계획·사업의 시행

1) 시범사업의 내용

기성시까지 환경개선을 위한 지구단위계획의 시행을 위해서는 지구내 주민들의 시행 의지와 실천 노력 등 적극적인 참여가 필수적이며, 원활한 추진을 지원하기 위한 행정의 기술적 역량도 수반되어야 한다.

따라서, 환경개선형 지구단위계획 시행을 위한 제반 지원제도가 정비되지 못한 현 상황에서는 제안된 기본방향을 토대로 시범사업의 형태로 추진함으로써 본격적 시행을 위한 경험 축적 및 시행기법 보완 그리고 주민인식 및 홍보를 통해 확대 여건을 조성할 수 있도록 한다.

① 대상지 선정 기준

기성시까지 환경개선을 위한 주민참여형 지구단위계획이 가장 효과적으로 적용될 수 있는 대상지 요건은 다음과 같으며, 공공환경개선 적용지구와 소도시의 중심 상업지, 역사·문화자산 집적지구 등을 우선적으로 시범사업 적용대상지로 선정하도록 한다.

- 지구단위계획과 유사한 목적을 가진 공공환경 개선사업(차없는 거리조성사업, 특화거리 조성사업, 걷고싶은 거리 조성사업, 동네길 가꾸기사업 등)시행이 계획되었거나 시행중인 지역으로 기존예산 활용이 가능한 지역
- 기존의 도시설계 또는 상세계획으로 보행자거리(보행전용/우선도로 등)로 지정된 지역
- 환경개선을 통해 쇼핑객이나 상업·업무기능 유치에 상당한 기여를 할 수 있는 지역
- 환경개선사업이 적용될 경우 주민시행 대상의 개선을 위해 상당한 노력을 경주할 수 있는 주민협의체가 형성되어 있는 지역
- 상업적 이용이 활발한 비교적 특화된 상점이 밀집지역으로 이용하는 시민들의 인식도가 높고, 활발한 도시활동과 많은 보행자 이용이 발생하는 상업가

적용성 검토 및 사업시행이 용이하도록 적용 대상지의 규모와 형태는 상점가로서의 성격이 분명한 거리를 중심으로 소규모 선적인 형태로 선정하도록 한다.

환경개선이 진행되면서 사업효과가 가시적으로 나타날 경우 대상지 규모 확대와 경쟁 상권지역의 추가적용이 가능할 것으로 판단된다.

② 시범사업 추진절차

대상지 선정 및 구역설정 : 시·군 또는 충청남도가 선정기준에 따라 일정지구로 미리 선정하여 예정지구 내의 토지 소유자와 건축주, 상가번영회 등의 주민협의체와 협력 하에 구역경계를 조정하여 최종 결정하도록 한다.

기본계획 수립 : 시범사업에서는 시·군이 주민 협의체를 통해 주민의사를 반영하여 환경개선 기본계획을 수립하며, 장기적으로는 주민협의체 주도로 환경개선 기본계획을 수립하고 시·군 또는 충청남도는 계획수립을 위한 기술적 지원을 담당하도록 한다.

환경개선계획 수립 : 주민동의가 확보된 기본계획에 따라 시·군은 주민협의체와의 정기적인 협의를 통해 주민의사를 충분히 반영하여 본 계획을 수립토록 한다. 환경개선 대상의 선정은 개선대상 선정 기본방향에 따라 선정토록 하며, 지역특성에 따라 다음과 같은 다양한 사업내용을 계획할 수 있다.

1. 건물외관·형태의 개선계획(증개축, 개보수시 적용)
 - 상점전면·건물입면 개선 : 외벽 디자인, 재질, 색채, 간판, 광고물, 차양, 1층입구부 개선
2. 대지내 공지 이용의 개선계획
 - 조경녹화, 입간판 제거 및 설치 억제, 청소 등 유지·관리
3. 차량 운용방식의 개선계획
 - 차량출입 통제, 주차장, 주차시간대, 주차구간
4. 가로시설물의 개선계획
 - 벤치, 식재, 가로등, 안내시설, 조경시설 등의 가로시설물 설치
 - 청소, 도색, 낙서·불법부착물 제거 등의 유지관리
 - 전선, 전주의 지중화
5. 도로 및 보도의 개선계획
 - 노면 디자인, 포장재질, 색채
6. 상업지 활성화를 위한 마케팅 사업계획
 - 영업활성화 지원활동, 이벤트
 - 고객유치사업(관광객 유치, 안내센터 설치·운영, 안내 팸플릿 발행)
 - 명절, 계절별 상점가 장식

- 건물의 신축에 해당되는 내용은 지구단위계획으로 정하여 시범사업에서는 건축주의 증개축, 개보수 행위가 있을 때 적용되는 지침을 마련한다.
- 환경개선계획은 시행을 위한 년차별 계획을 수립하여 다년간 적용될 수 있는 환경개선 프로그램으로 작성토록 한다.
- 환경개선계획 내용은 주민에게 반드시 홍보하고 이에 대한 주민의사를 반영하여 다시 조정하여 최종 결정토록 한다. 이때 주민홍보방식은 대면접촉 또는 우편으로 개별 통지하거나 기존의 공청회, 주민공람 방식을 활용하도록 한다.

공공부문계획 우선시행 : 환경개선계획으로 결정된 것으로서 자치단체가 시행주체인 공공부문계획을 우선적으로 시행함으로써 민간부문계획 시행을 유도하여 조기에 사업 효과를 달성토록 한다.

주민시행대상 이행유도 및 사후관리 : 주민협의체와 공동으로 주민시행 대상의 이행을 유도 및 감독하며 완료된 부분에 대해서는 지속적으로 유지관리 상황을 점검하며 환경개선사업이 정착될 시점에 유지관리 업무를 주민협의체에 이관토록 한다.

사업과정의 기록, 사후평가 및 홍보 : 자치단체는 사업시행 과정상 노출된 문제와 해결 과정, 사후평가 등 전 과정을 상세히 기록하여 주민들을 대상으로 한 홍보 활동과 차후 주민협의체의 주도적 운영시의 참고자료 및 사업 확대 적용시 참고할 수 있는 자료로 활용토록 한다.

2. 주민협정 및 주민협의체 운영

1) 주민협정의 효력 부여를 위한 제도적 인정

주민협정에 관한 내용을 조례화 하는 등 제도적으로 효력과 집행권을 부여하는 방안이 검토될 필요가 있다. 장기적으로는 건축법에 건축협정으로 정할 수 있는 건축기준을 명시화하도록 건의한다.

2) 주민협의체의 집행권한 부여

주민협의체의 구성 및 역할에 관한 내용을 조례화 하는 등 제도적으로 효력과 집행권을 부여하는 방안이 마련되어야 한다.

3. 공공재원 확보방안 마련

미국의 특별평가제도(Special Assessment)와 같이 해당 지역에서 징수한 부동산 관련 세금을 그 지역의 정비 및 환경개선을 위해 재투입할 수 있도록 하는 세제 개

선을 검토할 필요가 있다.

특히 읍급도시의 경우는 행정자치부가 추진하고 있는 소도읍개발사업의 대상범위 및 지원규모의 확대를 통하여 지구단위계획 및 환경개선사업의 시행성 증진을 도모할 필요가 있다.

부록 1 : 도시설계 및 상세계획의 작성 경향과 문제점

1. 일반현황

전국의 도시설계지구는 126개소, 총 면적 77.78km², 지구별 평균면적이 0.62km²이고, 상세계획구역 수는 327개소로 도시설계지구보다 2배 이상 많지만 평균 면적은 0.59km²로서 다소 작은 편이다.

도시계층별로 비교해 보면, 대도시지역이 107개소로 전국의 84.9%를 차지하고 있고, 상세계획구역에서는 188개소로 전국의 57.5%를 차지하고 있다. 중소도시는 도시설계지구에 있어서는 13개소(10.3%)이지만, 상세계획구역은 123개소(37.6%)로 훨씬 많다. 읍급도시와 면급도시는 도시설계는 각각 3개(2.4%)이고, 상세계획은 각각 9개소(2.8%), 7개소(2.1%)로서 극히 일부지역에만 한정적으로 적용되고 있다.

도시계층별 평균면적을 보면, 도시설계의 경우 중소도시는 3.80km²로 매우 넓은 반면에 읍급도시는 0.07km²(2,212평)로 매우 작다. 상세계획의 경우는 중소도시를 제외한 모든 계층의 도시가 도시설계지구보다 평균 면적이 넓다.

<부표 1-1> 도시 계층별 도시설계지구 및 상세계획구역 지정 현황

(단위 : 개소, km²)

구 분	도시설계			상세계획		
	지구수	면 적	평균면적	구역수	면 적	평균면적
합 계	126(100.0)	77.78	0.62	327(100.0)	194.35	0.59
대 도시	107 (84.9)	27.00	0.25	188 (57.5)	90.48	0.48
중소도시	13 (10.3)	49.40	3.80	123 (37.6)	93.53	0.76
읍급도시	3 (2.4)	0.22	0.07	9 (2.8)	2.52	0.28
면급도시	3 (2.4)	1.16	0.39	7 (2.1)	7.82	1.12

자료: 건설교통부, 「'98 도시계획 현황」, 1999.

시·도별로 비교해 보면, 도시설계의 경우 서울·인천·경기가 109개소로 전국 도시설계지구 수의 86.5%를 차지하고 있는 반면에 충북·전북·경북은 한건도 시행되지 않았다. 상세계획의 경우는 서울·인천·경기가 177개소로 전국 상세계획구역 수의 54.1%를 차지하고 있으나, 대부분의 광역도시와 강원·충북·경남의 중소도시에서 10개소 이상 시행하였다.

<부표 1-2> 시·도별 도시설계지구 및 상세계획구역 현황

(단위 : 개소, km²)

구 분		도시설계			상세계획		
		지구수	면 적	평균면적	지구수	면 적	평균면적
합 계		126	77.78	0.62	327	194.35	0.59
소 계		107	27.00	0.25	188	90.48	0.48
대 도시	서울	93	15.70	0.17	86	25.68	0.30
	부산	7	6.21	0.89	18	8.37	0.47
	대구	-	-	-	17	13.88	0.82
	인천	4	1.43	0.36	38	24.52	0.65
	광주	-	-	-	11	1.02	0.09
	대전	2	1.65	0.83	13	14.33	1.10
	울산	1	2.01	2.01	5	2.68	0.54
소 계		13	49.40	3.80	123	93.54	0.76
중소도시	경기	11	39.14	3.56	48	54.10	1.13
	강원	-	-	-	18	7.10	0.39
	충북	-	-	-	10	6.10	0.61
	충남	-	-	-	3	0.81	0.27
	전북	-	-	-	8	2.97	0.37
	전남	-	-	-	8	5.93	0.74
	경북	-	-	-	9	3.69	0.41
	경남	1	10.10	10.10	16	10.57	0.66
	제주	1	0.16	0.16	3	2.26	0.75
소 계		3	0.22	0.07	9	2.52	0.28
읍급도시	경기	1	0.13	0.13	4	0.90	0.22
	강원	-	-	-	2	0.36	0.18
	충북	-	-	-	1	0.06	0.06
	전남	-	-	-	1	0.35	0.35
	경남	-	-	-	1	0.85	0.85
	제주	2	0.09	0.05	-	-	-
소 계		3	1.16	0.39	7	7.82	1.12
면급도시	경기	-	-	-	1	0.94	0.94
	강원	2	0.18	0.09	4	0.36	0.09
	충북	-	-	-	-	-	-
	충남	1	0.98	0.98	-	-	-
	전북	-	-	-	-	-	-
	전남	-	-	-	1	1.84	1.84
	경북	-	-	-	-	-	-
	경남	-	-	-	1	4.68	4.68
	제주	-	-	-	-	-	-

자료: 건설교통부, 「'98 도시계획 현황」, 1999.

상세계획의 유형을 살펴보면, 택지개발사업에 의한 경우가 226개소(69.1%), 164,188천㎡(84.5%)로 절대 다수를 차지하고 있고, 서울시 등 수도권지역에서 역세권 개발사업에 의한 경우가 69개소(21.1%), 15,319천㎡(7.9%), 토지구획정리사업에 의한 경우가 24개소(7.3%), 8,628천㎡, 시가지조성사업에 의한 경우가 8개소(2.4%), 5,717㎡(2.9%)를 차지하고 있다.

<부표 1-3> 개발사업 유형별 상세계획구역 현황

(단위 : 개소, 천㎡)

	계	역세권개발사업	시가지조성사업	구획정리사업	택지개발사업
개소	327 (100.0)	69 (21.1)	8 (2.4)	24 (7.3)	226 (69.1)
면적	194,352 (100.0)	15,319 (7.9)	5,717 (2.9)	8,628 (4.4)	164,188 (84.5)

자료: 건설교통부, 「'98 도시계획 현황」, 1999.

2. 도시설계 적용기법의 변화: 서울시의 경우

① 도시설계 작성지침

도시설계 재정비규정에 따라 서울시는 변화한 도시설계여건의 반영과 도시설계 운영과정에서 나타난 제반문제를 개선하고 지구의 관할자치구별 분리에 대비한 계획의 기본방향 제시 등 도시설계 재정비 지침(서울시정개발연구원, 도시설계재정비 방침 설정에 관한 연구, 1993)을 마련하였으며, 이후 1997년에는 신규도시설계 작성시에도 적절한 개발규모 관리 및 지구특성을 반영한 차별성 있는 도시설계 작성을 위해 도시설계 운영지침을 마련하였다.

재정비지침과 신규도시설계 지침에서 요구하는 도시설계작성의 기본방향은 공통적으로, 차별성 있는 도시설계목표를 설정하며 필요한 경우를 제외하고는 규제보다는 유도와 권장사항으로 지침을 작성토록 하고 있고 공공부문계획 및 주민참여 기회를 강화하도록 요구하고 있다.

신규도시설계 작성지침에서는 특히 개발규모관리를 위한 불력별 개발규모설정에 관한 기준을 제시하고 있으며 지구특성을 최대한 반영하여 차별성 있는 계획작성을 위해 대상지 유형별 고려사항을 제시하였다.

그러나 실제 계획내용은 지침에서 제시하고 있는 지구특성의 반영, 공공부문계획의 강화, 주민참여 확대 등의 기본방향에는 미흡한 경우가 많아 기본방향 실현을 위해서는 보다 구체적인 방안제시가 필요하다고 할 수 있다.

<부표 1-4> 재정비 및 신규 도시설계 작성지침의 기본방향

도시설계 재정비 지침	신규도시설계 작성지침
<ul style="list-style-type: none"> • 지구특성을 반영한 계획목표 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 도시경관조성, 공공환경정비, 특정개발촉진, 특정 성격의 가로조성, 특정성격 보전등 지구특성을 살릴 수 있는 목표로 재설정 • 공공부문계획의 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 공공부문 도시설계지침의 강화를 통해 공공의 역할 강조 • 주민참여 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 충분한 의견수렴과정을 거치도록 하며 주민참여 심의 개최 등 다양한 제도 도입을 고려하는 등 참여기회를 확대 • 유도·권장 지침의 강조 <ul style="list-style-type: none"> - 규제보다는 유도권장수단을 강조하며, 보상적 완화방안의 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 지구특성을 반영한 계획목표 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 지하철역세권정비, 기존지구중심정비, 신지구중심육성 등 차별성 있는 목표설정 및 내용 작성 • 실현성 있는 공공부문 계획 작성 <ul style="list-style-type: none"> - 실현 가능한 내용으로 작성, 사업추진기본계획, 투자계획 등을 마련하여 실현성 증진 요구 • 주민참여 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 블록별 설명회, 지구별 설명회 개최를 통해 충분한 의사수렴 유도 • 블록별 개발규모 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 기반시설 여건에 따라 용적률 허용을 차등화하고, 도시설계지침에 정해진 공공기여도에 따라 용적률을 추가 허용하는 인센티브 시스템 도입

② 도시설계 재정비의 작성

서울시가 도시설계 작성지침을 통해 지속적으로 요구한 지구특성 반영을 통한 차별성 있는 목표설정 및 계획작성, 실효성 있는 공공부문계획 수립, 주민참여의 강화 등은 실제 도시설계 재정비 및 신규도시설계 작성과정에서 충분히 반영되지 못한 한계를 보였다.

① 민원(도시설계 조정신청)에의 대응

도시설계 재정비에서는 전반적으로 변화한 개발여건을 반영하고 기존 도시설계운영과정에서 민원으로 인한 조정신청이 많았던 공동건축, 층수제한 등의 계획내용을 중심으로 일부해제 및 완화가 이루어지는 등 민원(조정신청)에 대응하는 방향으로 계획이 이루어졌다.

② 개발추세를 반영한 개발방식 및 규모 조정

공동개발은 재정비시 동일 소유주 여부, 소유주의 의사, 기준 미달 대지 등 실현가능성을 고려하여 지정하였으며, 규제위주 보다는 권장 등 선택적 공동개발을 유

도하는 경향을 보였다. 이에 따라 과도했던 공동개발 필지수는 축소되었으며 공동개발의 대안으로 합벽건축을 허용하였다.

테헤란로의 경우 개발잠재력이 높아 공동개발 가능성이 높은 지구로서 개발추세를 반영하여 주요가 각부를 중심으로 공동개발을 확대하는 경향을 보였으며 검토과정에서 불합리한 공동건축은 권장사항이나 합벽건축으로 조정하였다.

층수제한의 경우를 보면 대형화 개발추세에 있는 테헤란로에서는 최저층수를 높이고 최고층수제한을 폐지하거나 완화함으로써 추세를 반영하고 있다. 신촌지구에서는 당초 최저층수만 지정되었으며 신축시 대부분 수용되어 기존 층수제한을 유지하였으며 잠실지구에서는 기존규제가 개발에 제약요인으로 작용한다고 판단하여 개발활성화를 유도하려는 목적으로 층수규제를 완화하였다.

③ 미시설 공공시설계획의 조정

개발이 활발하지 않았던 신촌지구 등의 기성시가지에서는 건축선후퇴 등 민간대지이용의 규제를 통해 확보하려 하였던 보행공간(보행자전용도로, 보행자전용통로) 계획이 민간건축의 저조, 공공투자의 부족으로 실현되지 못한 경우가 많았으며 재정비시 폐지되거나 상대적으로 소극적인 계획(보차혼용통로 등)으로 변경되었다.

이와는 달리 개발이 활발하였던 테헤란로지구를 보면 기존의 보행통로, 보행도로 계획을 유지하였으며(강남역사거리주변은 지정확대) 기타지구는 민간의 조정신청을 반영하여 종전계획을 변경하는 경향을 보였다.

④ 계획내용의 변화

테헤란로1지구에서는 처음으로 블록별로 용적률을 제한하여 개발밀도계획을 시도하였다. 이 지역은 일반주거지역에서 일반상업지역으로의 용도지역 상향변경을 전제로 허용용적률 증가에 따른 과도한 개발규모의 증가를 억제하고 기반시설용량에 부합하는 점진적 개발을 유도하기 위해 개발용량예측기법을 통해 블록별로 용적률을 제한하고 있다. 이 용적률은 법정용적률과 달리 연면적에 지하층을 포함하며(사업용적률) 개발용도의 교통 유발량에 따라 가중치를 두고 있다.

기존도시설계에서는 장래의 공간수요 예측, 교통수요 예측등의 분석은 이루어지지 않았으나, 재정비에서는 개발규모설정의 근거마련을 위한 시도가 이루어졌다.

③ 최근 도시설계의 주요 내용

최근의 도시설계지구 중 도시설계안이 승인된 지구(1998.2. 현재 26개 지구)를 대상으로 계획내용을 검토한 결과, 지구별 차별성 있는 계획이 수립되지 못하였으며, 기존 도시설계에서 접근하고 있는 개발형 계획수립이 일반적이었다.

① 개발위주 목표설정

최근의 도시설계지구는 대부분 개발규모의 확대를 통하여 고층 고밀의 중심지 이미지를 육성하려는 개발위주의 목표를 설정하고 있다.

② 블록별 개발규모 설정

기존 도시설계에서는 일부지구(테헤란로 재정비)에서 상권분석을 통한 공간수요 예측, 교통수요예측 등을 통한 개발밀도계획이 있었는데, 최근의 도시설계지구에서는 서울시 지침에 따라 거의 모든 지구에서 개발밀도계획을 통해 법정 허용용적률을 낮추어 기준용적률을 설정하고 공공기여도에 따라 용적률 인센티브제를 계획하였다.

일부지구에서는 도로폭, 대지규모, 사선제한 등의 도로조건이나 대지여건 등 현재의 건축여건 하에서는 설정된 기준용적률을 달성하기가 어려운 상황임에도 불구하고 과도한 기준용적률이 설정되는 등 용도지역 우선 변경에 따른 주민의 기대심리, 자치구의 개발의욕 등이 개발규모 설정과정에 영향을 미치는 경향이 있다.

③ 과도한 공동개발 지양 및 융통성 부여 경향

토지소유관계, 주민의사 등을 감안하여 다수 필지의 동시 지정은 지양하고 있으며, 간선가로변 전면부 등 필요지역을 제외한 이면부 등에는 공동건축을 권장하거나 공동건축이 어려울 때는 합벽건축을 허용하고 인접 필지와 공동건축을 선택하여 추진할 수 있도록 공동건축에 유연성을 부여하는 방향으로 변화하였다.

④ 민간 건축규제에 의한 공공시설계획

서울시는 작성지침 등을 통해 자치구에게 공공투자에 의한 공공시설 확보를 지속적으로 요구하였으나, 민간대지 내의 규제만으로 도로 등 공공시설을 확보하려고 하고 있는 사례가 많았다.

3. 도시설계 적용상의 문제점

현행 도시설계는 신개발위주의 획일적인 도시설계라는 인식과 규제위주의 건축행위제한이라는 인식이 그 대표적인 문제점이며, 이로 인하여 도시설계의 시행에 많은 어려움을 겪고 있다. 또한 최근 지정된 도시설계지구는 대부분 용도지역이 상향 조정되어 있는 상황이므로 해당지역 주민의 기대심리를 감안할 때 이러한 인식은 더욱 증폭되리라 예상된다.

① 민간건축을 실현수단으로 하는 관 주도 도시설계

자치단체의 공공시설물 조성에 대한 구체적인 확보방안이 마련되어 있지 않은

상황에서 민간건축물의 신축을 도시설계 실현수단으로 하는 현재와 같은 상황하에서는 건축행위가 발생하지 않을 경우 공공부문 조성에는 한계가 있다.

또한 공공공지, 주차통로나 보행통로 등 공공적 성격이 강한 요소를 계획하면서도 공공예산의 투입 및 지원에 대한 검토 없이 민간의 대지내 이용규제를 통해서만 확보하려하고 있는 상황이다.

더불어 예산활용이 가능한 기존의 도시환경개선 공공사업과 주기적으로 시행되고 있는 보도정비계획, 가로시설물계획, 교통시설계획 등을 작성함에 있어 관련부서들의 참여나 긴밀한 협의를 거치지 못하였고, 사업성 검토, 예산의 확보, 사업시행계획 등 공공부문계획이 효율적으로 이루어지지 못하는 경향이 있다.

② 건축여건을 고려하지 못한 개발형 도시설계

민간부문에 대한 도시설계지침은, 민간에 의한 개별 건축행위가 일어나는 시점에 적용되므로 신개발지의 경우에 적용이 용이하거나 기성시가지에서는 기존건물이 있는 대지에서 새로운 건축행위가 일어나는 경우에만 적용될 수 있는 개발형 도시설계라 할 수 있다.

그러나, 기성시가지에서는 대지 및 도로조건 등의 제약이 따르며 상업지인 경우 지역경제적 특성상 새로운 건축이 곤란한 대지가 많아 개발이 어렵다. 또한 이러한 지역에서는 증개축이나 건물 전면부의 단순개선등 정비위주의 건축유형에 대한 수요가 상당부분 존재하고 있으나, 법적인 뒷받침이 미흡하고 도시설계 내용에도 이를 포함하고 있지 않으므로 도시설계의 목적이 거의 실현되지 못하고 있다.

또한, 도시설계지침은 건축인허가 시점에서 적용됨으로써 도시설계에서 지향하고 있는 환경적 목적을 건축행위를 통하여 실현하고 있으므로, 건축행위가 발생하지 않으면 도시설계 목적의 실현은 매우 어려워진다고 할 수 있다.

따라서 시가지의 물리적 상황이나 제도적 건축여건측면에서 새로운 건축이 발생하기 어렵거나 장기간의 시간이 소요되는 기성시가지 도시설계지구는 그 목적 실현이 대부분 어렵다고 할 수 있고, 이러한 지구에서는 도시설계가 환경적 개선에 대한 기여가 불가능하므로 도시설계의 제도적 실효성에 대한 문제가 있다.

③ 주민의사를 반영하지 못한 도시설계

도시설계의 실현이 민간건축행위를 통하여 이루어진다는 점을 감안하면, 결국 도시설계는 토지소유자 및 건축주 그리고 지역상인이 시행주체가 된다고 할 수 있으므로 도시설계 시행의 관건은 주민의 실질적인 수요를 계획내용에 반영하였는가와 계획방향과 목적에 대한 주민이해의 정도와 호응도라고 할 수 있다.

그러나 기존의 도시설계의 과정을 보면 계획작성시간의 부족과 형식적인 주민의견 수렴과정 등 관주도적인 계획운영으로 주민의 실질적인 수요 및 요구가 충분히 반영되지 못한 데에서 도시설계 시행한계의 문제가 기인하였다고 할 수 있다. 특히 이러한 측면은 기성 상업지에서 더운 중요한 점으로 작용하고 있다. 도시설계 운영 지침에서도 주민참여 확대를 요구하여 왔으나 실제 계획작성과정에서 나타난 주민 참여실태를 보면 주민의견조사나 설명회 개최 등에 있어서 형식적인 수준에 그치고 있는 것으로 나타나고 있다.

따라서 현행 도시설계가 주민으로부터 지지와 호응을 얻을 수 있고 실제 주민이 원하는 환경개선대상을 계획내용에 반영하기 위해서는 주민참여와 협력을 위한 제도개선이 필요하며, 대상지의 여건에 부합하는 도시설계를 작성하기 위해서는 시행여건의 구체적 검토과정이 필요하다고 할 수 있다.

부록 2 : 개정 도시계획법상 지구단위계획 관련 규정

<도입목적>

도시계획법에 의한 상세계획과 건축법에 의한 도시설계제도를 지구단위계획제도로 통합하여 도시계획체계로 흡수함으로써 유사한 제도의 중복운영에 따른 혼선과 불편을 해소코자 함(법 제43조~제45조).

<개 요>

- 종전의 상세계획과 도시설계를 지구단위계획으로 통합하고 구체적인 내용과 인센티브는 시행령에 위임
- 법령의 주요 내용
 - ① 지구단위계획구역의 지정이 가능한 지역 추가(령 제57조)
 - 주민이 제안한 지역, 시범도시, 개발행위허가 제한지역, Upzoning할 지역, 학교·공장 등 이전적지, 기타 도시계획조례로 정하는 지역
 - ② 지구단위계획에서 건폐율, 용적률 인센티브 부여(법 제42조 3항, 령 제58조-제64조)
 - 용도지역을 변경하지 않는 경우에 한하여 공공시설부지 제공 비율에 따라 인센티브 부여
 - 개발촉진지구와 특별계획구역은 1.5배의 범위 내에서 부여
 - 맞벽건축 등 공동개발 권고에 따른 경우 인센티브 부여
 - ③ 지구단위 계획과 일반도시계획의 관계 명확화(법 제43조제3항, 령 제65조, 제66조)
 - 지구단위계획에서는 지역·지구의 세분만 허용(예 : 유통상업→중심상업, 전용주거→준주거)
 - 도시기반시설 중에서 지구단위의 소규모 시설만 계획 허용(주차장, 광장 등)
 - 지구단위계획의 수립에 따라 일반도시계획의 변경이 불가피한 경우에는 동시에 결정(예 : 지구단위계획 수립과 동시에 GB 조정)
 - ④ 지구단위계획의 집행수단 보강(령 제68조)
 - 개발사업지구가 아닌 구시가지의 경우 도시개발법 또는 도시재개발법에 의하여 토지소유자 또는 조합이 개발 허용

1. 지구단위계획구역의 지정(법 제42조제1항, 령 제57-64조)

① 건설교통부장관 또는 시·도지사는 도시계획구역 안에서 토지이용을 합리화·구체화하고 도시의 기능·미관을 증진시키며 양호한 환경을 확보하기 위하여 필요한 때에는 다음 각 호의 1에 해당하는 구역에 대하여 지구단위계획구역의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다.

① 법 제33조의 규정에 의하여 지정된 지구

- 경관지구 : 도시계획조례로 세분
- 미관지구 : 중심지미관지구, 역사문화미관지구, 일반미관지구(도시계획조례로 세분)
- 고도지구 : 최저고도지구, 최고고도지구
- 방화지구
- 방재지구
- 보존지구 : 문화자원보존지구, 중요시설물보존지구, 생태계보존지구
- 시설보호지구 : 학교시설보호지구, 공용시설보호지구, 항만시설보호지구, 공항시설보호지구
- 취락지구 : 도시계획조례로 세분
- 개발촉진지구
- 기타 대통령령이 정하는 지구 : 아파트지구(주택건설촉진법 제20조-제22조), 위락지구

② 도시개발구역(도시개발법 제3조)

③ 재개발구역(도시재개발법 제4조)

④ 대지조성사업지구(택촉법 제33조)

⑤ 택지개발예정지구(택촉법 제3조)

⑥ 주거환경개선사업지구(도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법 제3조)

⑦ 국가산업단지·지방산업단지·농공단지(산업입지 및 개발에 관한 법률 제6조-제8조)

⑧ 관광특구(관광진흥법 제67조)

⑨ 개발제한구역, 시가화조정구역, 녹지지역 또는 공원에서 해제되는 구역과 새로이 도시계획구역으로 편입되는 구역 중에서 계획적 개발 또는 관리가 필요한 지역

⑩ 대통령령으로 정하는 지역(령 제57조)

- 시범도시(법 제5조)
- 주민이 제안한 지역(법 제20조 제1항 제2호)
- 개발행위허가제한지역
- 지하 및 공중공간을 효율적으로 개발하고자 하는 지역
- 토지의 이용도를 높이기 위하여 지역의 변경지정을 하고자 하는 지역
- 이전적지와 그 주변지역
- 도시계획조례로 정하는 지역

② 건설교통부장관 또는 시·도지사는 도시계획구역 중 제1항 제3호 내지 제6호의 구역 등에서 시행되는 사업이 완료된 후 10년이 경과된 때에는 이를 지구단위 계획구역으로 지정하여야 한다. 다만, 관계법률에 의하여 당해 구역 등에 토지 이용 및 건축에 관한 계획이 수립되어 있는 때에는 그러하지 아니하다.

③ 인센티브 부여

- ① 건폐율의 적용 완화(령 제58조)
- ② 용적률의 적용 완화(령 제59조)
- ③ 공동개발 권고에 따른 용적률의 적용 완화(령 제60조)
- ④ 대지안의 조경의 적용 완화(령 제61조)
- ⑤ 건축물의 높이제한의 적용완화(령 제62조)
- ⑥ 공동주차장 등의 설치(령 제63조)
- ⑦ 기타 건축제한 등의 적용 완화(령 제64조)

2. 지구단위계획의 내용(법 제43조, 령 제65-68조, 규칙 제11조)

① 지구단위계획에는 다음 각 호의 사항 중 당해 지구단위계획구역의 지정목적 달성에 필요한 사항이 포함되어야 한다.

- ① 지역·지구의 세분
 - 지역 또는 지구 안에서 지역 또는 지구간의 변경(제37조 및 제39조, 제32조 및 제33조)
- ② 도시기반시설의 배치와 규모
 - 도시기반시설(령 제65조 제2항) : 관계법령에 의한 개발사업으로 설치하는 도시기반시설, 폭 25m 미만의 도로, 주차장, 광장, 공원(묘지공원·자연공원

제외), 녹지, 공공공지, 공동구, 학교(대학 제외), 공공청사, 문화시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 휴양·의료 시설, 기타 도시계획조례로 정하는 시설

- ③ 가구 및 획지의 규모와 조성계획
- ④ 건축물등의 용도제한, 건축물의 건폐율·용적률·높이 최고한도 및 최저한도
- ⑤ 건축물의 배치·형태·색채와 건축선에 관한 계획
- ⑥ 경관계획
- ⑦ 교통처리계획
- ⑧ 기타 토지이용의 합리화, 도시의 기능증진 등에 필요한 사항으로서 건설교통부령이 정하는 사항(규칙 제11조)
 - 특별계획구역의 지정
 - 지하 또는 공중공간에 설치할 시설물의 높이·깊이·배치 또는 규모
 - 대문·담 또는 울타리의 형태 또는 색채
 - 크기·형태·색채 또는 재질
 - 노약자 등을 위한 편의시설계획
 - 대지의 분할 및 합병계획

② 지구단위계획은 도로, 상하수도 등 대통령령이 정하는 도시계획시설의 처리·공급·수용능력 및 규모가 지구단위계획구역 안에 있는 건축물의 연면적과 적정한 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다.

- 도로, 주차장, 공원, 초·중등학교, 상수도, 하수도, 전기공급설비, 가스공급설비, 열공급설비

③ 지구단위계획의 작성기준 및 작성방법은 건설교통부장관이 정한다.

3. 지구단위계획과 다른 도시계획과의 관계(령 제66조)

- 지구단위계획의 결정 또는 변경결정으로 인하여 지역·지구·구역, 도시기반시설 등 다른 도시계획의 결정 또는 변경이 불가피한 경우나,
- 다른 도시계획 결정 또는 변경결정으로 인하여 지구단위계획의 결정 또는 변경결정이 불가피한 경우에는,
- 지구단위계획과 다른 도시계획을 동시에 결정 또는 변경 결정하여야 한다.

4. 지구단위계획안 작성에의 주민 또는 사업시행자의 참여(령 제67조)

- ① 지구단위계획구역이 주민의 제안에 의하여 지정된 경우(령 제57조 제2호)
 - 제안자가 직접 또는 특별시장·광역시장·시장·군수의 요청에 의하여 지구단위계획에 반영할 사항을 작성하여 특별시장·광역시장·시장·군수에게 제출할 수 있으며,
 - 특별시장·광역시장·시장·군수는 제출된 사항이 타당할 경우에는 지구단위계획안에 반영하여야 한다.

- ② 지구단위계획구역이 법 제42조 제1항 제2호~제7호 등 관계법령에 의한 개발사업이 시행되는 지역에 지정된 경우
 - 관계법령에서 정한 당해 개발사업의 시행자가 직접 또는 특별시장·광역시장·시장·군수의 요청에 의하여 당해 지구단위계획구역에 대한 지구단위계획에 반영할 사항을 작성하여 특별시장·광역시장·시장·군수에게 제출할 수 있으며,
 - 특별시장·광역시장·시장·군수는 제출한 사항이 타당할 경우에는 이를 지구단위계획안에 반영하여야 한다.

5. 지구단위계획구역에서의 사업시행(령 제68조)

- ① 관계법령에 의하여 사업이 시행되는 지구에 대하여 지구단위계획구역을 지정하고 지구단위계획을 수립하는 경우에는 당해 사업은 지구단위계획에 부합되어야 한다.

- ② 관계법령에 의하여 사업이 시행되는 지구가 아닌 지역에 대하여 지구단위계획구역을 지정하고 지구단위계획을 수립하는 경우로서,
 - 특별시장·광역시장·시장·군수가 지구단위계획구역의 전부 또는 일부에 대하여 도시재개발사업 또는 도시재개발사업의 시행이 필요하다고 인정할 경우에는,
 - 토지소유자 또는 이들이 설립한 조합으로 하여금 도시개발법 또는 도시재개발법에 따라 사업을 시행하도록 할 수 있다.

6. 지구단위계획구역에 대한 도시계획결정의 실효(법 제44조, 령 제69조)

- ① 지구단위계획구역의 지정에 관한 도시계획 결정의 고시일로부터 3년 이내에 당해 지구단위계획구역에 관한 지구단위계획이 결정·고시되지 아니하는 경우에는 그 3년이 되는 날의 다음날에 당해 지구단위계획구역의 지정에 관한 도시계획결정은 그 효력을 상실한다.
- ② 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 지구단위계획구역 지정의 효력이 상실된 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체없이 그 사실을 고시하여야 한다.
 - 지구단위계획구역 지정의 실효고시 방법(령 제69조) : 법 제44조 제2항의 규정에 의한 지구단위계획구역의 실효고시는 실효일자, 실효사유 및 실효된 도시계획도서의 내용을 관보에 고시하여야 한다.

7. 지구단위계획구역 안에서의 건축(법 제45조)

- 지구단위계획구역 안에서 건축물을 건축하고자 하는 때에는 그 지구단위계획에 적합하게 건축하여야 한다.
- 다만, 지구단위계획이 수립되어 있지 아니한 경우에는 지구단위계획의 범위 안에서 건축물을 단계적으로 건축하는 경우에는 그러하지 아니하다.

부록 3 : 외국의 지구계획제도

1. 독일의 지구상세계획

① 지구상세계획의 도입 배경

19세기 전반부터 계획적 토지이용정책이 추진된 독일의 토지이용규제는 토지이용에 대해 엄격한 규제전통을 가지고 있는데, 1870년대 이후 공업화로 도시로의 노동자 유입에 의한 도시확장과 도시의 공중위생, 노동자의 주택문제가 사회적 문제로 부각되기 시작하면서부터이다.

1890년 무렵에는 종전의 도로선 및 건축선 위주의 계획에서 공간적으로 보다 종합적인 도시종합계획의 형태로 전환하였다. 이어 1918년에는 프로이센 주택법에서 토지에 용도지역제를 도입하게 되고 1920년대에는 도시확장의 종합적 컨트롤, 주택공간의 사회적 배려, 도시공간의 경관미 추구라는 계획요소를 강조한 도시계획 개념이 나타났다.

세계 제1차대전 패전후인 1919년 1월에 성립한 바이마르헌법에서는 소유권의 자유개념을 전환하였는데, 바이마르 헌법¹⁾내용의 큰 줄기는 勞資同權을 강조한 것이다. 따라서 소유권에 대해서도 사회적 의무를 강조하게 되었다.

독일 최초의 도시계획분야의 통합법전인 연방건설법은 1960년에 제정된 것으로 나치 독일법에 담겨졌던 건축금지, 토지거래허가제, 계획실현수단으로서의 수용·선매권 그리고 지가 상승분의 환수 등 주요한 내용을 그대로 담았지만 중앙권력독점에서 연방제로 환원됨에 따라 게마인데(읍·면)에서 건설기본계획을 수립할 수 있도록 하였다.

건설기본계획은 F-Plan과 B-Plan의 이원체제로 구성하고, 도시계획의 수립 및 통제를 자치단체의 사무로 일임하였다. 구 시가지의 주택·노동환경의 갱신과 도시기능을 개선(소위 도시재개발 하고자 1971년에 ‘도시건설촉진법’을 추가로 제정)하고, 시행을 위한 법적 수단으로 i) 도시계획명령(건축, 수선, 철거, 식수에 대해 시읍면은 토지소유자에게 명령할 수 있음), ii) 토지 취득권(거래시 우선 매입), iii) 수용보상책정 때 개발이익의 배제, iv) 계획의 이익 조정금(개발후 지가차액 징수), v) 사회계획(사업시 주민생활계획)의 내용이 추가되었다.

1980년대에 들어서는 F-Plan과 B-Plan의 목표로서 ‘사회적으로 공정한 토지이용

1) 사회주의 혁명으로 전환하는 것을 막고 혁명을 자본주의 틀 안에서 머무르도록 하기 위해 자본가 측과 타협의 산물로 생긴 것

보장, 인간다운 환경의 확보'에 추가해서, 최근의 자원절약적, 자연환경보전의 요구를 반영하여 '자연적 측면에서 생존기반의 보호·발전'의 특징을 가진 도시건설촉진법과 연방건설법이 통합이 된 건설법전이 생겼다.

② 토지이용계획(F-Plan)과 지구상세계획(B-Plan)

구 분	토지이용계획(F-Plan)	지구상세계획(B-Plan)
계획주체	지방자치단체	지방자치단체
결정절차	의회결정후 상급관청 인가	지방자치단체 결정후 상급관청신고
대상지역	지방자치단체 전역	특정지구
계획기간	일반적으로 약 10년	약 5년
법적구속대상	자치체 및 공적관련기관	토지 및 건물소유권자
계획원칙	도시의 질적인 미래상을 제시하는 기본 계획	토지의 건축적 이용을 상세하게 규정하며, 토지이용계획을 실현
계획내용	<ul style="list-style-type: none"> - 건축물의 용도구분 - 시설(공용적 건조물, 공급처리시설) - 재개발지구 지정 - 주요교통용지 등의 지정 	<ul style="list-style-type: none"> - 건축물의 용도규제 - 건축규제(건폐율, 용적률 등) - 건물의 배치와 건축지정선 등 - 건축형식 지정 - 시설용지 지정 - 대지내 주차장 지정
구비도서	계획도와 계획 설명서	계획도와 기초자료
도면축척	1/5,000~1/10,000 대도시의 경우 1/25,000	1/500~1/1,000
문 제 점	도시의 미래상을 제시함으로써 계획내용이 경직	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 확보 - 비용과다 - 계획수립기간 장기화

2. 일본의 지구계획

① 지구계획제도의 도입배경

1960년대의 고도성장기에 일본은 공업단지나 대규모 주택단지건설, 도시재개발사업 등이 붐을 이루었고, 이에 부응하여 도로, 상하수도 등 기간시설에 대한 공공투자도 활발하게 추진되었다. 그러나 시가지의 무질서한 확산, 건축물용도의 혼재, 소로망 미정비, 미니개발 등의 폐해가 조정되게 되었고, 이를 방지하기 위하여 중앙정

부에서는 건축기준법(1960년)을 제정하여 용도지역제를 다양화하고 건축협정제도를 신설하는 등 종래 소극적 건축규제로부터 도시계획적 토지이용규제 개념을 도입함으로써 조화로운 도시개발을 원활히 추진할 수 있도록 하였다. 나아가, 1968년에는 도시계획 결정권한을 지방자치단체에 위임할 것과 주민참여의 제도화, 2원적 구역구분제의 시행, 개발허가제의 도입 등을 주요골자로 하는 도시계획법의 전면적 개정이 있었다.

1973년의 석유위기는 종래의 개발위주의 도시정책에 일대전환점으로 작용하게 되었는데 주거환경에 대한 국민의식의 변화에 중요한 계기가 된 사건이었다. 석유위기로 고도경제성장이 안정성장으로 전환됨에 따라 복지와 환경문제에 대한 관심이 높아져 이의 해결을 위한 도시정책을 검토하면서 그 실현수단으로써 지구계획제도가 부각되었다.

즉, 도시계획과제가 중앙정부나 都·道·府·縣이 주도하는 대규모 신도시나 주택단지건설 등 도시개발보다는 市·村이 주도하는 주거환경 개선, 커뮤니티의 형성, 역사적 환경의 보존 등 지구단위를 대상으로 한 도시관리에 관심이 집중되었고 이러한 도시정책의 변화를 반영하여 일본에서는 i)1970년대부터 일기 시작한 ‘마찌즈쿠리’(도시가꾸기)에 대한 법적 뒷받침을 위해, ii)시가지의 확산을 계획적으로 제어하기 위한 시가화구역 및 시가화조정구역에서의 개발허가제를 보완하기 위해, iii)‘60년대 성행한 미니개발과 그에 따른 기성시가지환경의 악화에 대응하기 위하여 독일에서 실시하고 있는 지구상세계획제도의 도입을 검토하게 되었다.

이에 따라 지구계획을 제도화하기 위한 논의가 도시계획 및 관련 학계를 중심으로 하여 약 10여 년에 걸쳐 활발하게 진행되었고, 그 결과 1980년 4월에 “도시계획법 및 건축기준의 일부에 대한 개정법률안”이 국회에서 통과되어 5월에 공포됨으로써 법정도시계획으로 채택되기에 이르렀다.

② 지구계획제도의 특성

1) 지구계획의 수립종류와 내용

도시계획법에는 도시계획구역에 대하여 지구계획, 재개발지구계획, 연도정비계획, 집락지구계획 등에 관한 사항을 도시계획으로 정하도록 하고 있다.(도시계획법 12조의 4, 제1항)

지구계획은 지구지정후, 지구정비방침의 수립, 지구정비계획과 같은 두 단계의 계획이 수립된다(도시계획법 12조의 4, 4항).

지구정비방침의 수립은 지구계획을 수립하는 데에 대한 개발방향을 제시하는 수

준의 계획으로 지구계획의 목표 기타 당해 구역의 정비, 개발 및 보전에 관한 방침을 작성하는 단계이다. 반면 지구정비계획은 가구 내 거주자 등의 이용에 제공되는 도로, 공원 기타 시행령에서 정하는 시설(지구시설) 및 건축물 기타 공작물(건축물)의 정비 그리고 토지이용에 관한 계획을 도시계획으로 정하는 단계이다.

일반적으로 지구계획은 방침과 지구정비계획의 양자를 그 내용으로 정하는 것이 원칙이나 경우에 따라서는 방침만 정하고 지구정비계획은 정하지 않을 수도 있는데, 방침만 정하는 경우 주민에 대해서는 직접적인 구속력을 갖지 못하고 행정주체만을 구속하게 된다.

한편 지구정비계획에서는 지구계획의 목적을 달성하기 위해 지구시설²⁾의 배치 및 규모, 건축물의 용도제한, 용적률의 최고/최저한도, 대지면적 또는 건축면적의 최저한도, 벽면위치의 제한, 건축물 높이의 최고/최저한도, 기타 토지이용의 제한에 관한 사항 등을 정하도록 하고 있다(동조 제 5항).

2) 지구계획의 대상지역

지구계획은 건축물의 건축형태, 공공시설, 기타 시설의 배치 등에서 보아 각 구역의 특성에 상응하는 형태를 갖춘 양호한 환경의 지구를 정비하고 보전하기 위한 계획으로서 다음과 같은 토지의 구역에 주로 지정된다(도시계획법 제12조의 4, 제 3항).

- 첫째, 시가지개발사업 기타 상당규모의 건축물 혹은 그 부지의 정비 또는 이들과 함께 행하는 공공시설의 정비에 관한 사업이 행해지거나 행해진 토지의 구역
- 둘째, 현재 시가화 되어 있거나 혹은 시가화 되는 것이 확실하다고 기대되는 구역에서 공공시설의 정비상황, 토지이용의 동향 등에서 보아 불량한 가구의 환경이 형성될 우려가 있는 지역
- 셋째, 건전한 주택시가지에서 양호한 거주환경 기타 뛰어난 가구의 환경이 형성되고 있는 토지의 구역

3) 집행 및 운용방법

도시계획의 결정권자는 시가화구역이나 시가화조정구역에 관한 도시계획, 특별법상의 지역지구에 관한 도시계획 등 都·道·府·縣知事の 결정사항을 제외하고는 모두 市·町·村長이 되도록 하고 있어, 지구계획은 市·町·村長이 결정하는 도시계획이다.

지구계획의 결정절차는 공청회나 설명회 개최, 공고 및 2주간의 공람 등 도시계

2) 도시계획 이외의 시설인 도로, 공원, 녹지, 광장 그 밖의 공공공지(시행령 제 7조의 4)로 이들 시설은 지역주민이 부담하는 시설로 되어 있다.

획의 결정절차에 준하도록 되어 있을 뿐 아니라, 이에 부가하여 조례가 정하는 바에 따라 계획안에 관계되는 구역 내의 토지소유자 등 이해관계자의 동의 절차를 구하도록 하고 있어 계획 결정과정에서의 주민참여를 중요한 요소로 삼고 있다.

4) 시행실태

일본에서의 지구계획은 법적 요건에서 말하는 신시가지, 진행시가지, 양호한 기성시가지의 세 종류의 시가지에 지정할 수 있도록 되어 있다.

그러나 지구계획제도가 적용된 시가지 성격을 보면 시가화구역에 편입되거나 용도변경으로 지정한 지구가 전체지구의 63%에 해당되고 있을 정도로 신개발지에 주로 지정되고 있다. 활용 유형을 용도지역별로 세분하여 보면, 住居系 용도지구가 5할을 넘고, 주거계 용도에 상업과 공업이 혼합된 지구수를 합하면 75.4%에 이르고 있다. 주거지역에서는 구획정리사업 등 '신주택지구계획개발형'이 압도적으로 많고, 그 다음으로 스프롤지구, 양호한 주택지보전형 순이다. 상업지역에서는 거점형성형이 가장 많고, 다음으로는 상점가개선형, 신역주변정비형의 순으로 활용되고 있다.

지구계획의 작성유형은 「방침」만 작성한 지구는 22개소이고, 나머지는 「지구정비계획」을 작성하였는데, 그 중 건축조례³⁾를 아울러 정한 지구는 235지구이다.

지구계획의 주요 규제수단은 지구시설(도로, 공원, 광장 등), 건축물의 용도, 형태, 대지, 의장, 담장구조, 수림지 보전 등으로, 그 중에 가장 많이 이용되고 있는 것을 순서로 보면, 용도(82%), 대지(72%), 벽면의 위치(71%), 담장의 구조(64%)이고 건물의 높이, 의장은 약 50%, 거의 이용되고 있지 않는 것은 용적율(24%), 건폐율 등이다. 즉 일본에서는 건축물 용도라는 요소가 가장 많이 이용됨으로써 용도지역제의 강화 필요성을 충족시켜 주고 있고, 또 대지의 규모요소는 신개발지에서 많이 활용되어 효율적인 토지이용에 도움을 주고 있는 것으로 나타나고 있다.

장기적 관점에서 본 지구계획제도의 활용전망에 대해서는 최근에 계획규제의 강화에 따른 저항을 해소하기 위해 유도 적용적 제도를 도입하여 융통성을 확보하는 등 그 동안 여러 가지 종류를 보완하였지만 아직까지도 몇 가지 문제가 남아있다.

일본의 지구계획이 해결해야 하는 점으로는 첫째, 기성시가지에서 계획된 지구시설을 집행하기에는 여전히 긴 협의기간이 소요되고 있으며, 둘째로, 지구계획의 운영에 있어서 보다 다원시대에 부응하여 계획기준 적용을 다원화하고 결정주체를 2원화(중앙-정부)하는 등 지구계획제도를 융통성 있게 활용하는 것이 필요하다고 제시하고 있다.

3) 지구계획에서 도시계획으로 정할 수준의 사항 이외의 상세한 건축적 내용, 예를 들면 담장, 색채 등은 건축조례로 정하고 있다.

3. 독일과 일본의 지구계획제도 비교

독일의 지구상세계획 및 일본의 지구계획은 다음과 같은 특징을 지닌다.

<부표 3-1> 독일과 일본의 지구계획제도 비교

구 분	독 일 (B-Plan)	일 본 (지구계획)
도시계획 체계상의 위 상	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획체계 <ul style="list-style-type: none"> F-Plan과 B-Plan의 이원체계에 모든 도시 계획이 통합됨 개인의 건축 및 개발행위를 구속하는 계획 F-Plan(토지이용계획)내용을 수용해야 하며, 위반시 지구상세계획은 무효 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 도시계획을 도모 내용중의 하나인 제 7의 도시계획 재개발지구계획을 제외하고 기존의 용도지역의 틀과 범위내에서 지구계획 활용(실시상에서는 용도지역의 변경을 행하고 있음)
도입배경	<ul style="list-style-type: none"> 개발행위 및 건축행위에 대하여 지구시설정비가 전제로 되지 않으면 허가하지 않도록 한다는 관점 하에서 발전 프로이센 주택지 신개발 규제법(1876)이 시장(개발허가시 건축선, 도로선을 지정) 	<ul style="list-style-type: none"> 1960-70년대 시가지 상황에서 기존제도의 한계 성지적 <ul style="list-style-type: none"> 무질서한 시가지확산과 건축물 용도혼재로 인한 시가지 환경문제 건축확인제 원칙으로 개발허가 규모 이하의 개발행위 규제 한계 용도지역지구 규제만으로는 가구, 주구단위 시가지 형성한계
시민참여	계획안 작성단계부터 참여	계획안 작성단계부터 참여
계 획 권	기초자치단체(상위행정관청은 합법성 기준에 대해서만 승인)	기초자치단체(상위행정관청은 정령에서 정하는 사항에 대해서만 승인권을 가짐)
구 역 및 계 획 안 수립절차	<ul style="list-style-type: none"> 구역 결정고시후 계획안 작성 초기부터 주민참여를 전제로 충분한 시간(3-4년)을 가지고 계획 확정 	<ul style="list-style-type: none"> 2여 년에 걸친 예비조사 후 계획안을 작성하고 구역지정 고시 및 계획안 확정을 함
대상지역 요 건	<ul style="list-style-type: none"> 특별한 한정을 하지 않고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 시가지 개발사업이 행하여지거나 행하여질 예정 구역 시가화예정지역으로 불량가구 형성이 우려되는 지역 양호한 환경지구로 이를 계속 보전해 갈 필요가 있는 지역
내 용 적 범 위	<ul style="list-style-type: none"> 완전한 형태의 구비내용 <ul style="list-style-type: none"> 개별 건축물의 종류/부지내 위치/밀도/도로 용지 등 완전한 형태가 아닌 약식의 계획수립도 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 용도지역지구 및 도시계획시설을 전제로 수립 내용 <ul style="list-style-type: none"> 원칙(지구정비계획수립) : 토지이용/지구시설/건축물정비에 관한 사항 약식(지구계획방침수립) : 행정지침상의 가이드 플랜
집행수단	<ul style="list-style-type: none"> 계획작성기간중 계획실현수단 <ul style="list-style-type: none"> 형질변경금지 및 건축허가 신청유보, 분할허가규제, 특별선매제도 계획수립후 계획실현 수단 확보 <ul style="list-style-type: none"> 구획정리사업 실시 건축명령/철거명령/식재명령 등 도시계획 명령제도 명령불복종시 수용할 수 있는 수용제도와 선매제도 지구시설 정비의 부담원칙 <ul style="list-style-type: none"> 협의의 지구시설(도로/공원용지/녹지/주차장/공해방지사설) : 법률에 의해 토지소유자 시설정비 부담금 징수 광의의 지구시설(상하수도/전기/가스/열처리시설) : 부담금이외의 일반조세형태로 징수 	<ul style="list-style-type: none"> 권고 및 규제와 지구시설 정비에 의함 <ul style="list-style-type: none"> 건축신고나 도로위치 지정신청시 계획에 부합 되도록 권고(필요시 토지권리처분 알선) 특히 중요사항에 대해 건축조례 제정 규제 지구시설 정비부담 기준 <ul style="list-style-type: none"> 개발행위허가의 경우 : 개발자 비용부담 일정규모이상의 지구시설 : 관민간 비용부담 조정협의 중요지구시설 : 공공의 도시계획시설사업
지구시설 규	광역시설과 지구시설을 구분	도시계획시설과 지구계획시설을 구분

부록 4 : 환경개선형 상업지구계획 외국사례

1. 뉴욕의 BID(Business Improvement District) 제도

① 제도의 개요 및 운영현황

○ 지역경제 활성화를 위한 주민주도 환경개선

1970년대의 특별평가지구(SAD; Special Assessment District)에서 출발한 BID는 주민 스스로 주민협의체를 구성하고 비용분담을 통해 해당지역의 경제활성화를 위한 환경개선사업을 추진할 수 있도록 지구계획(District Plan), 재정운영, 비용분담 방안, 사업주체 등의 근거를 법적으로 지원하는 제도이다.

현재 미국 전역에서 지정 운영되고 있으며 뉴욕의 경우 1993년 31개 지구에서 1997년에 9개 지구가 증가하여 40개 지구가 운영되는 등 지구 지정이 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

○ 대상지 요건

BID는 상업, 업무, 공업지역으로서 다음과 같은 요건을 가진 지구에서 가장 높은 적응효과를 기대할 수 있다.

- 1) 지구내에 상점, 사업체수의 비율이 높은 지역
- 2) 필요한 재원을 충분히 확보할 수 있는 세수기반을 가진 지역
- 3) 공실율이 낮으며 가급적 주거, 공공·종교 건물 등이 거의 없는 지역
- 4) 환경개선사업을 통해 쇼핑객이나 사업체 유치에 크게 기여할 수 있는 지역
- 5) 지구환경개선을 위해 상당한 노력을 기울일 수 있는 상인, 사업주, 토지주 등 주도적 그룹이 형성되어 있는 지역

○ 운영주체

BID의 다양한 사업추진 및 운영은 주민대표로 구성된 지구운영협회(DMA; District Management Association)가 수행하도록 BID법에 명시되어 있다. 지구운영 협회는 시공무원, 상인, 주거지역 세입자, 토지주 등의 대표로 구성되는 비영리조직이다.

BID 예비단계에서는 추진위원회의 형태로 예비계획 수립 및 주민의사 수렴, 관과의 협의 등의 역할을 담당한다.

또한 뉴욕시 비즈니스 서비스과(DBS; Department of Business Services)에서는 BID 계획수립 및 운영을 위한 자문, 행정적 기술적 지원, 시행과정 기록 등의 역할을 담당하여 BID를 지원하고 있다.

○ 사업내용

BID에서는 지구특성에 따라 다음과 같은 다양한 환경개선 및 상업지 활성화사업이 이루어지고 있다.

<부표 4-1>뉴욕 상업지환경개선지구의 사업내용

주요사업	사업내용
위생사업	- 쓰레기수거 등의 위생사업 - 낙서제거
방법/안전사업	- 안전요원순찰 등 방법사업
영업진흥사업	- 영업활성화를 위한 활동 및 특별 이벤트개최 등 영업진흥사업 - 개발 및 경제활성화 지원 - 휴일 및 계절별 상점가 장식
관광사업	- 방문고객 편의지원활동 및 관광사업
환경개선사업	- 상점 전면, 간판, 건물 입면 개선 - 주요 개선시설(벤취, 식재 및 조경, 안내판, 조명시설, 보도포장, 키오스크등)의 설치 및 관리 - 가로시설물의 청소, 시설관리, 도색 - 주차장 개선 및 운영
사회사업	- 지역사회 봉사활동
공공사업과 연계	- 뉴욕시의 공공사업중 해당지구의 안전, 편의, 위생, 지구이미지 증진과 연계 가능한 사업에 대한 분담 및 보조

○ 지구설정

지구경계는 예정지구 내의 토지 소유주와 상인들에 의해 결정되며, 뉴욕시 비즈니스 서비스과는 구역설정을 위한 기술적인 지원을 담당한다.

이때 가능한 한 상업·업무지역으로 국한하고, 주거·공공건물 등은 포함되지 않도록 유도한다.

○ 지구계획(District Plan)

BID 수립을 위해 토지 소유자와 상인들은 ① 해당지구의 경계 설정, ② 환경개선 등을 위한 제반 사업계획, ③ 이사회(Board of Directors)의 구성, ④ 예산 및 주민 분담기준 등이 포함된 지구계획을 마련해야 한다.

○ 주민 비용부담 기준

부담기준은 지구별 특성에 따라 다양하며 평가공식에 의해 부과된다. 평가공식은 ① 토지나 건물 또는 토지건물 전체의 감정가 ② 전면길이 ③ 면적 ④ 또는 이상을 조합한 방식으로 구성되며, 지구내 전체 부동산에 부과된 세금의 20%내 또는 전체 감정평가액의 1.8%내에서 정해진다(대체로 평당 4-7불 정도).

부담금은 시에서 일반세금과 함께 징수하며 지구운영협회에 전액 지원되어 지구 계획에 따라 해당 지구에만 이용될 수 있다.

○ BID 수립절차

【예비단계】

1. 지역 내의 토지 소유주, 상인, 지역개발회사, 상인협회, 구청장, 시의회, 시장, 시정부 등의 BID 수립 발의
2. 시 단독으로 또는 해당지구내 부동산평가액의 51% 이상에 해당되는 소유주, 또는 부동산 소유주의 51% 이상의 동의를 통해 지구계획 수립절차가 공식적으로 시작됨
3. 토지소유주, 상인 등(sponsoring group)은 ① 지구계획 수립 의향, ② 구역경계 ③ BID 예정지구에 관련되는 제반사항에 대한 주민공람 방법을 포함한 수립 의향서를 비즈니스 서비스과에 제출함
4. 비즈니스 서비스과는 제안서 검토 및 주민대표와 협의후 시장 승인 요청
5. 주민의사와 요구를 반영하여 지구계획 작성(작성기간에 대한 규정은 없으며 대략 6개월-2년 정도 소요)

【승인단계】

1. 지구계획안을 비즈니스 서비스과에 제출
2. 비즈니스 서비스과는 관련 부서 및 구청장, 시의원, 관계기관 등으로 구성된 심의회의를 개최하며, 여기서 주민대표는 계획의 배경 및 목적, 주민의사 수립 과정 등에 대해 설명함
3. 심의결과가 양호하면 도시계획위원회에 지구계획을 제출하며 도시계획위원회

- 는 Community Board 와 Borough Board, 관련기관 및 부서에 사본을 전달
4. Community Board는 계획 검토 후 정책건의서를 도시계획위원회에 제출
 5. 도시계획위원회의 검토 및 공청회개최후 시의회에 제출
 6. 지구지정 및 지구계획(District Plan)에 대한 시의회의 법적 승인

② 타임스 스퀘어 지구(Times Square BID) 운영 사례

타임스 스퀘어 BID는 스퀘어를 청결하고, 안전하고, 활발한 상행위가 일어나는 친근한 장소로 가꾸려는 목적으로 지정되었으며 ‘타임스퀘어 BID ’라는 비영리단체가 운영하고 있다.

1992년 BID가 지정된 이후로 시정부에서 주도하기 어려운 지역홍보, 지역경제를 위한 지원, 경제개발을 위한 정보 그리고 공공환경 개선사업 등을 BID가 지속적으로 시행하고 있다.

○ 재정

연 600만불의 예산으로 운영되는 타임스 스퀘어 BID는 BID 약정에 따라 지구내 부동산 소유주가 정해진 금액을 시에 납부하며, 이는 BID에게 모두 지원되어 운영재원으로 사용된다. 재원분담은 주로 상업용 건물을 대상으로 건물평가 가치의 0.3% 정도를 부과하며, 주거용 건물은 매년 1불 정도만 부담하는 등 건물 용도별로 합리적인 부담원칙을 가지고 있다.

○ 사업내용

■ 지구환경개선사업

보행자 도로 계획

보행 혼잡을 줄이고 보행편의를 도모하는 보행환경 개선을 위한 조명시설 개선, 안내판 설치, 보도 확장계획 등 보행환경 개선계획을 수립하였으며, 이러한 결과로 보행자 이용을 활성화시키고 보행자 안전과 가로활동을 향상시키게 되었다.

문화예술환경개선

가로벽화, 기념물 복원, 가로설치물 디자인 등의 문화예술 관련 사업을 시행하였으며, 벽화나 기념물 복원은 관련 전문분야의 학생들을 고용하여 참여하게 함으로써 부수적으로 일자리 제공 효과를 거두었다.

조명 계획

조명시설을 개선하기 위해 타임스 스퀘어 공공재단으로부터 지원을 받아 조명시설을 개선하고, BID는 전기료·유지보수비용을 부담한다.

■ 안전/위생 개선사업

뉴욕의 경우 심각한 거리 안전 문제와 청결 상태의 문제가 도심 쇼핑환경을 저해하는 가장 큰 요인중의 하나로 작용하고 있는 만큼 BID의 사업내용도 이러한 부분에 가장 많은 투자를 하고 있다.

거리안전 증진사업

거리에서 일어나는 범죄를 억제하여 보행자의 안전을 유지하기 위한 계획으로 훈련된 40명의 안전요원을 채용하여 안전 프로그램 운영, 위생 서비스, 긴급상황시 보고 및 처리, 타임스 스퀘어의 시설, 호텔, 식당 등에 관한 보행자의 안내 역할도 하고 있다.

이에 따라 1993년 이후 범죄 47% 감소, 소매치기 38% 감소, 불법 노점상 83% 감소, 성인용품점(adult use) 47개소에서 12개소로 감소하는 등의 효과를 보게 되었다.

거리청소·위생개선사업

50명의 BID 위생요원들을 고용하여 매일 보도를 청소하며 쓰레기통, 조명대, 가로설치물 도색작업, 낙서지우기 등의 업무를 수행한다.

■ 상가 영업활성화 지원사업

이벤트행사 개최

매년 타임스 스퀘어에서 관광객들과 주민들이 즐길 수 있는 이벤트를 개최한다.

송년행사(New Year's Eve in Times Square), "Taste of Times Square", 브로드웨이 극장의 작품을 야외 공연장에서 무료 상영하는 영화축제(Broadway on Broadway)등의 이벤트가 개최된다.

용도지역변경(rezoning)을 통한 위해용도 입지 제한

성인용품점 입지를 억제하기 위하여 뉴욕시 도시계획과, 지역단체와 함께 8번로를 리조닝하여 성인용품점의 확장이나 신축을 금지하여 1970년대의 120개소 이상의 성인용품점을 1994년 47개소, 1997년 21개소로 감소시켰다.

③ 패션센터 지구(Fashion Center BID) 운영사례

패션센터 지구는 의류제조업과 의류판매 관련업종이 밀집되어 특화된 상점가로서 1993년에 지정되었으며, 현재 영업환경 개선을 위한 관련사업들이 시행되거나 추진 중에 있다.

○ 사업내용

■ 가로환경 개선사업

가로환경 개선사업을 통해 고유의 특성을 살리며 사람들에게 더욱 매력을 주는, 보다 나은 거리로 개선하려는 목적을 가지고 있다.

보도 보안등 추가설비 및 조도 조정

개당 약 1,500불의 비용을 투입하여 400와트 할로젠등 300개를 추가 설치하여 거리의 밝기와 안전성을 높였다.

가로환경 개선사업계획 추진

BID와 뉴욕시가 수행하여야 할 개선대상과 상세한 건물외관 조성지침으로 구성된 개선내용을 담고 있는 가로환경 개선사업계획을 작성하였으며, 주민발표회를 통해 의견을 수렴하였다.

쓰레기통 교체설치 / 주소안내판 부착

패션센터 지구의 각 코너마다 지역 아이덴티티를 높이기 위하여 특별히 디자인된 새로운 쓰레기통을 설치하였다. 상점마다 통일된 디자인의 주소 표식판을 부착하여 지역 아이덴티티와 가로환경의 시각적 질을 향상시키는 효과를 가져왔다.

뉴욕시의 지원을 통한 장식가로등과 지구입구 안내탑 설치

뉴욕시 경제개발공사(EDC)로부터 720,000불의 지원승인을 받았으며, 이 재원으로 65개의 장식가로등과 거리상징·안내탑을 설치하였다. 안내탑은 고객 편의증진을 통한 상업활동을 활성화를 위해 상점 위치도, 지하철 노선도를 표시하고 현수막 부착도 가능하도록 설계되어 있다.

건축자문단 구성 및 건물 개보수 프로그램 마련

가로환경 개선사업은 건물외관 개선을 요구함으로써 거리환경의 변화를 가져오도록 하는데, BID에서 건축가 인력 풀을 조직하여 지구내 상점들의 건물외관, 전면부 개보수, 보도개선, 조명계획시에 별도 비용부담 없이 자문을 받도록 하며 건축가

는 상점을 방문하여 외관 개선에 관한 사항들과 비용 견적 서비스를 제공한다.

■ 뉴욕시 공공사업과의 연계

뉴욕시 교통과의 택시 스탠드 설치사업과 연계하여 지구내 설치 위치를 선정하여 해당 토지 소유주와의 협의를 통해 설치하였다.

■ 마케팅(marketing)

어린이를 위한 각종 행사, 인근 학교와 연계한 전시회 및 현장학습, 디자이너들의 공립학교 특별강의, 패션쇼 등 다양한 이벤트를 기획·개최하여, 패션센터 지구이미지 제고에 기여하고 있다.

■ 경제개발

■ 영업활성화 지원

지구내 부동산 소유주와 중개업자들에게 부동산 가격정보 팸플렛의 제작·배포, 회원 정보지의 발간, 사업정보 핸드북의 발간 등을 통해 영업활동을 지원하고 있다.

■ 패션산업지원

디자이너 경쟁력 제고방안, 관련 지원제도 활용을 통한 지원방안 연구, 상업관련 문제해결을 위한 회의 주최 등을 통해 패션산업을 지원하는 프로그램을 운영하고 있다.

■ 정보서비스 프로그램

지구내 상인, 제조업자 및 방문구매자 모두를 대상으로 관련 정보를 제공하는 프로그램을 운영하고 있다. 지구내 키오스크(kiosk)의 설치를 통한 방문객의 이용, 인터넷 웹사이트 운영을 통한 정보의 제공, 사업정보들을 실은 책자발간(Fashion Center Black Book), 지구 안내지도 발행 등 다양한 정보제공 프로그램을 운영하고 있다.

■ 안전 프로그램

안전요원의 고용배치로 범죄율 감소 등 범죄예방을 통한 지구내 상업환경 활성화를 유도하고 있다.

■ 위생사업

불법벽보 제거, 화물하역 등에 따른 포장재 등 폐기물 수거, 보도청소 등 청결한 지구환경을 유지·관리하고 있다.

2. 일본의 주민협정제도

일본의 다양한 시가지 정비수법 중의 하나인 주민협정제도는 공공의 지원과 민간의 협정으로 주민참여를 통해 전면 재개발보다는 부분적인 정비를 통한 지구환경개선을 도모하는 수법으로 건축협정제도와 마찌쓰꾸리 제도가 있다.

① 건축협정제도

건축협정제도는 주거지환경 또는 상업지, 공업지에 대한 이용을 고도로 유지 혹은 증진하기 위하여 토지소유자 및 건축물의 지상권자, 임차권자가 일정한 구역을 정해 건축물의 부지, 위치, 구조, 용도, 형태, 의장 또는 건축설비에 관한 기준과 위반시의 조치 등을 협의하여 정한 것이다.

관에서는 건축협정을 지원하기 위해서 전문가 파견, 협정활동에 대한 자금지원, 협정 갱신절차의 간소화, 각종 행정지도 등 다양한 지원을 하고 있다.

○ 기존 건물의 부분적 정비를 포함하는 건축협정

협정에서 정하는 내용은 ‘건축물의 부지, 위치, 구조, 용도, 형태 또는 건축설비에 관한 기준’등으로 신축뿐만 아니라 증개축, 개보수시 적용되는 사항까지 다루고 있다.

이는 해당지역의 건축물에 의해 부과되어 있는 기준을 강화하는 것 외에 건축기준법의 규정에 없는 사항에 대해 기준을 정할 수 있으나, 건축협정이 법상의 기준을 완화할 수는 없으며 협정내용은 지역의 특수성에 따라 다양하게 작성·운용되고 있다.

주거지의 경우	상업지의 경우
<ul style="list-style-type: none"> • 주택관계 건축물의 용도 • 최고층수 • 높이, 처마높이의 상한 • 외벽의 후퇴 거리 • 북측의 건축선 후퇴, 2층부 후퇴 • 건폐율 • 최소대지면적 • 지붕의 재료(기와 등) 및 형태 	<ul style="list-style-type: none"> • 건물구조(방화구조등) • 최고층수, 최저층수 • 1층의 용도 • 도로로부터 외벽의 후퇴거리 • 외벽의 위치 통일 • 도로에 접한 외벽 및 창문의 재료와 색채 등 • 광고물, 간판 등의 위치, 크기 등 • 아케이드의 설치 등

○ 주민협의체를 통한 운영

건축협정은 주민대표로 구성되는 운영위원회를 통해 운영되며 다음과 같은 역할을 담당하고 있다.

- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| 1) 건축협정서 조문 해석과 운용 | 5) 건축협정의 갱신과 변경 |
| 2) 건축공사의 사전 심사 | 6) 협정제외지구 및 인접지구에의 대응 |
| 3) 협정위반시의 대응 | 7) 토지소유권자등의 확인 |
| 4) 지자체 담당부서와의 연락 및 조정 | 8) 건축협정의 홍보활동 |

○ 건축협정 운영을 위한 공공의 지원

건축협정의 활성화 및 정착을 위해 지방자치단체에서도 다음과 같은 다양한 지원을 하고 있다.

지원활동	내용
홍보용 책자·영상물(비디오) 제작	<ul style="list-style-type: none"> • 건축협정의 의의, 내용, 인가절차를 쉽게 해설한 홍보책자 발행 • 건축협정 소식지 발행
전문가(컨설턴트)의 파견	<ul style="list-style-type: none"> • 건축협정의 체결 및 갱신시 전문가를 파견하여 건축활동을 지원
협정활동에 대한 자금 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 건축협정구역임을 알리는 표지판 설치비, 설문조사비, 협정서 인쇄 및 제본비등 지원
협정 제외 구역의 행정지도	<ul style="list-style-type: none"> • 협정 제외구역 및 행정지구의 인접 구역에 대해 행정지도, 정보제공, 협의 중개 등의 지원
도시경관정비 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> • 활동비, 회의장소비와 계몽보급을 위한 홍보지 작성비, 조사연구비 등 보조

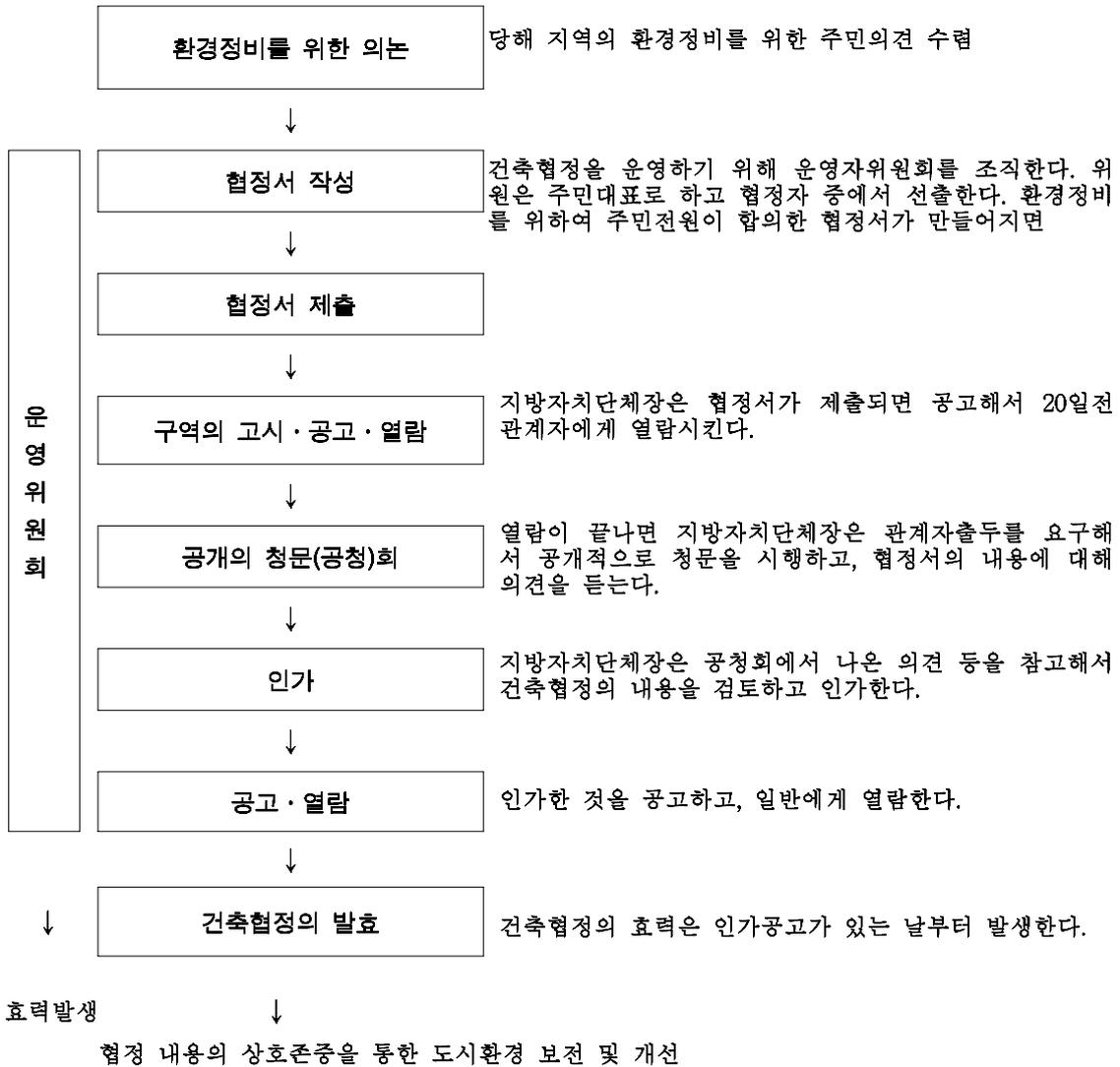
○ 건축협정의 허가절차

건축협정을 체결하고자 하는 자는 협정구역, 건축물에 관한 기준, 협정의 유효기간 및 협정위반이 있는 경우의 조치를 정한 협정서를 작성하여 지방자치단체에 제출하고 허가를 받는다.

지방자치단체는 건축협정이 대지 또는 건축물의 이용제한이 제도의 목적에 합치되는 것으로 인정되면 허가하며, 건축협정 변경도 이를 준용한다.

건축협정을 폐지하고자 하는 경우에는 토지 소유자 등의 과반수 동의를 얻어 그 취지를 정하고 지방자치단체에 신청하여 허가를 받아야 한다.

건축협정의 절차



○ 건축협정의 효력

건축협정은 허가 공고 후 건축협정 구역내 토지건물을 취득하려는 자에게도 효력을 미치게 된다. 이는 환경정비가 통상 오랜 시간에 걸쳐 이루어지므로 사후에 건축협정 구역에 이주한 자에 대한 구속이 없다면 장기적이 환경정비가 곤란하기 때문이다.

② 마찌쯔꾸리(도시가꾸기) 협정

시정촌의 조례에 근거한 마찌쯔꾸리 협정은 내용적으로 건축협정과 유사하나 건축협정과는 달리 법적인 뒷받침이 없고, 보다 융통성을 가지는 특징이 있다.

주민이 협동하여 공동 책임 하에 도시환경을 조성하는 것으로 자치단체는 주민의 의사를 대행하는 집행기관으로서의 역할을 담당한다.

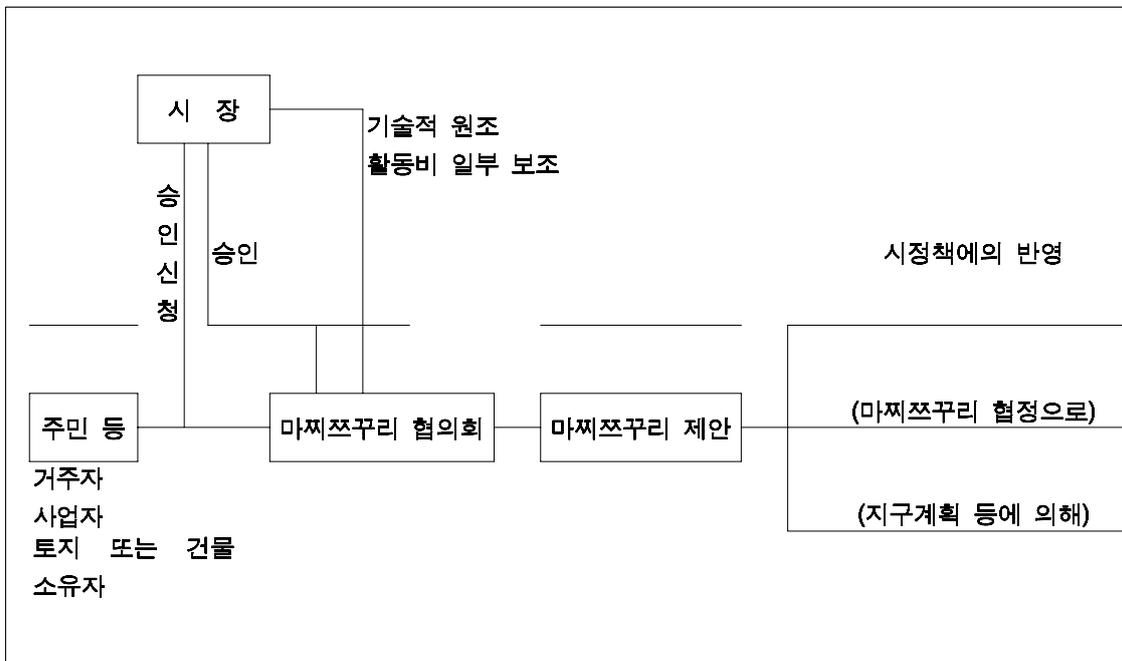
○ 조례제정(마찌쯔꾸리 조례)을 통한 제도적 근거 마련

마찌쯔꾸리는 기존 법체계 하에서 시행되기 어려운 점이 있어 조례제정을 통해 지방자치단체의 고유 업무범위 안에서 주민들의 마찌쯔꾸리를 위한 조건을 규정하고 있으며, 이 조례에는 기본방침과 협의회의 역할, 지구계획 등의 작성방법과 환경개선 진행을 위한 방침 등이 포함되어 있다.

○ 마찌쯔꾸리협정의 절차

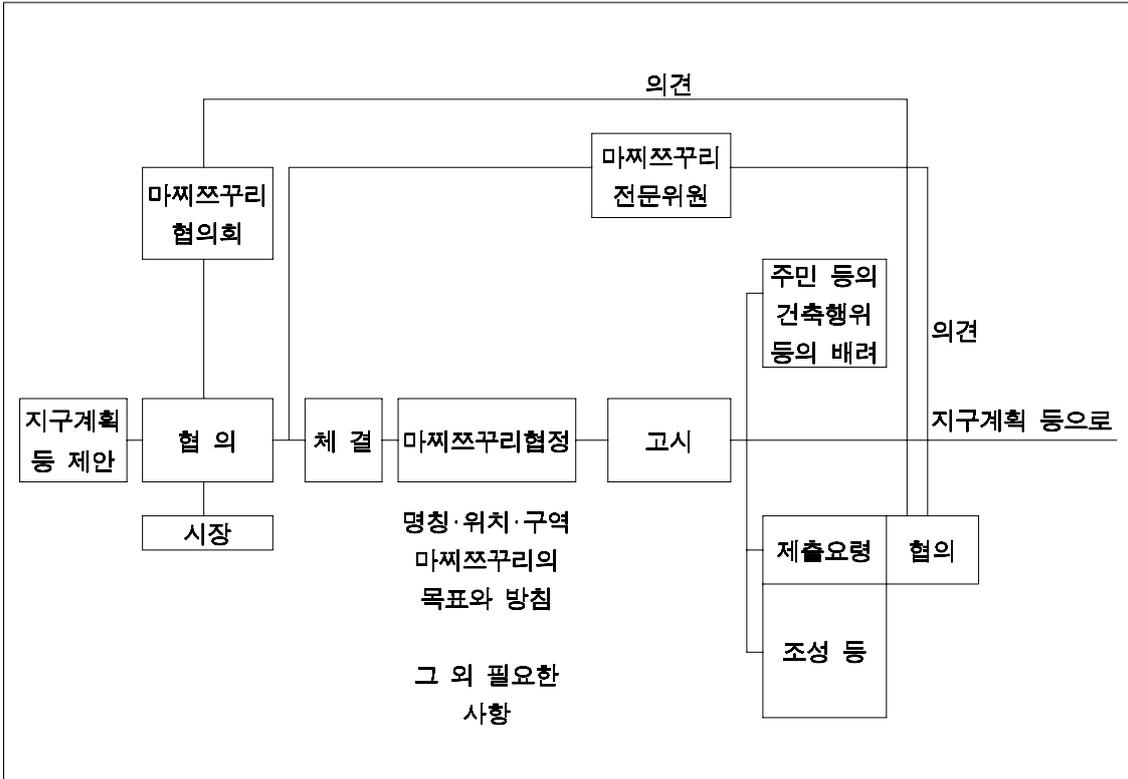
■ 마찌쯔꾸리의 제안

마찌쯔꾸리 협의회가 주민의사를 반영하여 작성한 지구환경 개선안을 제안 시장은 이를 시책 또는 사업에 포함할 수 있도록 마찌쯔꾸리 제안을 반영



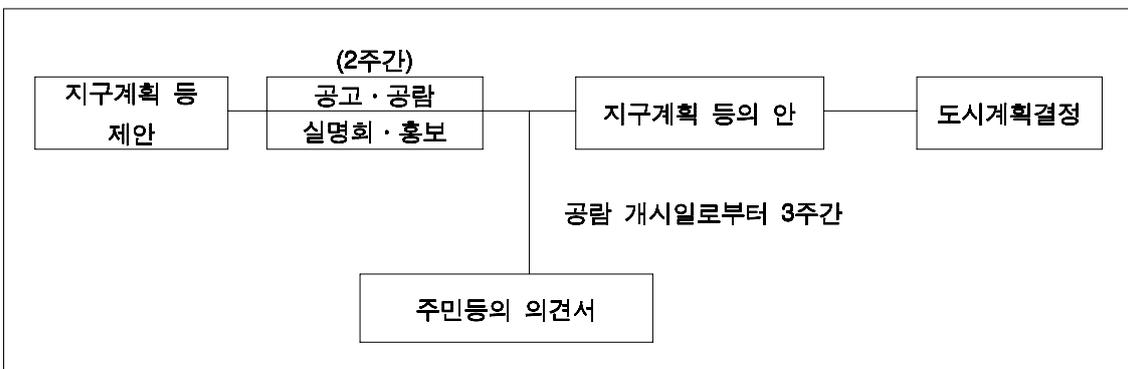
■ 마찌쯔꾸리 협정

시장과 마찌쯔꾸리 협의회가 지구의 환경개선 목표·방침 및 추진을 위해 필요 사항에 대해 협정 체결



■ 지구계획과의 연계

지구계획에 포함될 사항은 공고·공람, 설명회 개최



참고문헌

- 구자훈, “도시계획법체계의 한계와 도시설계적 접근의 필요성,” 「서울시정책포럼」, 1994. 6,
- 권오혁·황병천, 「소도시 개발의 전략과 추진체계 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1996.
- 김기호·김대성, “현행 우리나라 상세계획 Practice의 현실과 Post-IMF시대 상세계획 Practice의 개선 방향(I),” 「환경논총」, 서울대학교 환경대학원, 1998.
- 김덕삼·김종하·김경인(역), 나루미 구니히로 외(저), 「도시환경 디자인」, 대우출판사, 1999.
- 김도년, 「기성시가지 상업지 환경개선을 위한 도시설계기법 연구-주민 참여형 도시설계 적용방안-」, 서울시정개발연구원, 1998.
- 김도년·정상혁, “기성시가지 도시설계 수립과정 개선방향에 관한 연구-시행여건평가 및 사전기획 도입을 중심으로-”
- 김선문, “강경의 성쇠과정과 도시구조에 관한 지리학적 연구,” 「웅진지리」, 제12호, 1986. 12, pp.59-87.
- 김선범, 「도시공간론 : 울산의 도시성장파 변화」, 울산대학교 출판부, 1996.
- 김인성, “도시설계체도의 공익적 성격에 관한 연구-현행 서울시 도시설계 지침에서 나타나는 규제대상과 규제수단의 고찰을 토대로 하여-,” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1994. 8.
- 김영환, “도시설계에서 인센티브 제도의 활용에 관한 연구,” 「국토계획」, 제33권 제6호, 대한국토·도시계획학회, 1998. 12, pp.1-16.
- 김정태·오덕성, “재래시장 재개발에서 나타난 개발유형 특성에 관한 연구,” 「대한건축학회논문집」, 1997. 7
- 김정태·오덕성, “재래시장의 재정비 방법에 관한 연구,” 「대한건축학회논문집」, 제15권 제1호, 1999. 1
- 김정태·오덕성, “재래시장이 물리적 환경개선을 위한 요구도 조사연구,” 「지역개발논총」, 충남대학교 지역개발연구소, 1999. 12, pp.37-56.
- 김형보·김동국·김성훈, 「수도권 신도시 도시설계 운영방안에 관한 연구」, 경기개발연구원, 1998.
- 김홍순, 「인천광역시 재래시장의 경쟁력 강화를 위한 기본구상」, 인천발전연구원, 1999.

- 남궁인, “신도시 중심상업지역내 보행환경 문제점 및 개선방향에 관한 연구-수도권 3개 신도시를 중심으로-,” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1999. 3.
- 문승국, “일본의 주민참가형 도시정비수법에 관한 연구-마찌즈꾸리의 실천사례를 중심으로-,” 서울시립대학교 박사학위논문, 1998. 2.
- 박태원, “토지구획정리사업과 상세계획제도의 연계운용방안에 관한 연구-기성노후 시가지에 있어 소단위구획정리사업의 도입을 중심으로-,” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1998. 2.
- 서울시정개발연구원, 「도시설계 재정비 방침 설정 연구」, 1993.
- 왕경순, “서울시 상세계획 구역설정 기준에 관한 연구-역세권 상세계획구역 사례를 중심으로-,” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1998. 2.
- 유재운, 「도심재개발 활성화 방안 연구」, 국토개발연구원, 1997.
- 이성룡·김홍래·진주옥, 「상세계획제도의 운영특성 연구」, 경기개발연구원, 1999.
- 이윤정, “상세계획 및 도시설계 수립단계별 주민참여방안 연구,” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1998. 2.
- 이종현, 「인천광역시 도시기능강화를 위한 도심재개발 활성화방안 연구」, 인천발전연구원, 1998.
- 이주형, “기성시가지에 적용된 상세계획제도에 관한 연구-서울시 사례를 중심으로-,” 한양대학교 환경대학원 석사학위논문, 1998. 12.
- 이희정, 「서울시 상세계획 수립지침 연구」, 서울시정개발연구원, 1997.
- 이희정·구자훈, “서울시 상세계획 운영실태 분석을 통한 제도운영의 개선방안 연구,” 「국토·도시계획」, 대한국토·도시계획학회, 1997. 2,
- 정 석, “건축 외부공간 공공성 분석을 통한 협력형 도시공간설계 접근방안-서울시 고층 오피스빌딩 공개공지를 중심으로-,” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1994. 2.
- 정 석, 「마을단위 도시계획 실현 기본방향(I) 주민참여형 마을 만들기 사례연구」, 서울시정개발연구원, 1999.
- 정철모 외, 「전주시 건축기준 마련을 위한 기본계획」, 1996.
- 정희윤·김도년, 「주민참여형 상업지 정비수법 개발」, 서울시정개발연구원, 1996.
- 주종원, 「도시설계」, 문연당, 1998.
- 중소기업청·한국유통연구소, 「재래시장 재개발 사업의 효율적 추진방안」, 1996.
- 진 린, “아파트단지 주거환경에 관한 도시설계의 효과성 평가에 관한 연구-분당 신도시를 중심으로-,” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1997. 2.
- 최광휴, “근린생활권 일반소매시장의 환경개선에 관한 연구,” 서울대학교 대학원 석

사학위논문, 1993. 12.

최정우, “민간주도 도시설계의 접근방안에 관한 연구-건축물의 외부공간 분석을 중심으로-,” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1996.

한국토지개발공사, 「도시설계 작성기준에 관한 연구-신시가지 도시설계를 중심으로-」, 1994.

황용주, 「도시계획, 삶과 문화의 틀짜기」, 자작아카데미, 1997.

三船康道・まちづくりコラボレーション, 「まちづくりキーワード事典」, 學藝出版社, 1997.

日本國 建設省 都市局, 「第14會 日韓都市開發協力會議」, 東京・日本, 1996. 7.