

既成市街地 都市設計 樹立過程 改善方向에 관한 研究

-시행여건평가 및 사전기획 도입을 중심으로-

Proposed Urban Design Process Based on Evaluation of the Existing Built Environment Adaptable to the Built-up Areas in Seoul

김도년* 정상혁**

Kim, Donyun Jung, Sanghyuk

Abstract

The major implementation of the present urban design guidelines is controlling individual architectural activities through the building design permit process. The guidelines focus more on applying and controlling the development of new buildings than on improving the quality of existing urban environment.

As it is getting more difficult to build new buildings in Seoul, there are certain limits of applying the guidelines to the architectural situation. Therefore the present urban design guidelines on the already built up areas need to be enhanced.

In order for an enhancement, "Evaluation and Strategic Planning Phase" has to be the introductory phase on the urban design process, which includes an intensive evaluation of the architectural situation such as regulatory condition and development feasibility, and an investigation on the actual needs of citizen participatory for the improvement is recommended.

키워드 도시설계, 도시설계제도, 기성시가지

Key words : Urban Design, Urban Design Guideline

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

현행 도시설계는 민간건축행위의 규제를 주요내용으로 하고 있으므로 새로운 건축행위가 발생하여야 도시설계가 의도한 도시환경조성이 이루어진다고 할 수 있다¹⁾ 특히 보행통로, 공

공공지 등 공공성이 강한 도시설계대상의 경우에도 대부분 민간건축행위의 규제를 통해 조성하려 해왔으므로 도시설계의 실현은 결국 민간건축행위의 발생여부에 의존하고 있다고 할 수 있다

이러한 측면에서 볼 때 나대지상의 건축 같은 단순한 개발방식으로 새로운 건축행위가 활발히 이루어질 수 있었던 신시가지, 신개발지

* 정희원, 서울시정개발연구원 부연구위원

** 정희원, 서울시정개발연구원 연구원

이 연구는 서울시정개발연구원의 '기성시가지 상업지 환경개선을 위한 도시설계기법 연구(1998)'결과의 일부를 토대로 작성되었음.

1) 건축행위는 건축법의 정의에 따라 신축, 증개축 등과 대수선으로 분류될 수 있으며 현행 도시설계는 여기서 대부분 신축행위시 적용되는 지침으로 구성되어 있다.

등에서는 도시설계가 적절히 활용될 수 있어 필지별 건축의 계획적 개발유도를 통한 시가지조성이라는 도시설계 목적이 상당부분 긍정적인 효과를 나타내었다. 그러나 기성시가지는 상대적으로 새로운 건축이 발생하기 어려운 여건하에 있으며 그간 많은 도시설계조정 신청이 제기되는 등 현재의 도시설계지침이 기성시가지 정비에는 실효성이 낮은 한계를 보이고 있다

최근 확대 지정되고 있는 신규 도시설계지구들이²⁾ 대부분 기성시가지를 대상으로 하고 있으며 기존과 같이 개발위주의 도시설계 작성이 이루어지고 있어 도시설계 실효성에 대한 문제가 심화될 우려가 있다.

이러한 문제인식하에 본 연구는 현행 도시설계 목적의 실현성 증진을 위하여 기성시가지 적용성 한계의 원인을 규명하고 대상지 상황 및 건축여건 평가의 중요성을 도출하여 이를 토대로 현행 도시설계 수립과정을 개선하기 위한 기본방향을 제시하고자 한다

1.2 연구의 내용 및 방법

본 연구는 도시설계가 가장 활발히 운영되고 있으며 기성시가지를 대상으로 적용되고 있는 서울시를 대상으로 한다 2장에서는 도시설계관련 계획여건 및 기존문헌 검토를 토대로 현재의 도시설계 추세를 파악하고 도시설계 재정비 보고서를 이용, 기존지구들의 개발현황분석을 통해 기존도시설계의 실현성을 검토하였다. 3장에서는 기성시가지의 건축여건과 건축행위특성을 검토하여 현재의 도시설계 접근방식(건축, 재건축 등 신개발 방식)과 대상지 상황이 정합하지 않음을 규명하였고 이를 토대로 4장에서 대상지 평가 및 도시설계 기획과 새로운 도시설계 유형의 필요성, 그리고 이를 도입하기 위한 도시설계 과정의 방법론적 틀을 제시하였다.

1.3 기존연구의 동향 및 본 연구의 의의

2) 이 글에서 신규도시설계지구는 1995년 이후 자치구별 도시설계 운영에 따라 새로이 지정된 도시설계지구들을 말한다.

건축법상의 도시설계제도에 대한 평가, 비판 및 개선방향 제시라는 정책적 연구는 도시설계 지구에 대한 지침작성이 완료된 1986년부터 본격적으로 이루어져왔다 이러한 연구들은 도시설계지침의 시행실태 분석을 통해 제도의 문제점들을 구체화시켰으며 이를 토대로 다양한 제도개선 대안들이 제시되어 왔다.

본 연구는 기존 연구에서 제시된 도시설계 문제를 수용하여 이러한 실효성 문제의 원인을 시가지 여건 자체에서 도출하고자 하며 기존 제도의 부분적 보완을 통해 시행이 용이한 개선방안을 제시하고 있다는데 의의를 둘 수 있다

2. 도시설계 여건변화 및 기존지구 건축추세

2.1. 개발여건 변화

현재 71개 이상 새로이 지정되고 있는 서울의 신규 도시설계지구는³⁾ 지구중심, 생활권 중심 등 서울시 도시공간위계상의 중심지에 해당되는 지역에 지정되고 있다 이는 1995년 이후 각 자치구의 구단위중심 육성, 지방재정 확충 등 지역발전을 목적으로 자치구가 상업기능이 활성화된 지역의 용도지역 상향변경(up-zoning)을 요청하였고 이에 서울시의 용도지역 변경 승인에 따른 허용 개발규모 및 용도범위 확대 등 개발여건 변화에 의한 장래개발을 도시설계 또는 상세계획을 통해 도시발전방향에 부합시키려 한 도시관리 정책에 기인한다.

이에 따라 용도지역 변경지역 중⁴⁾ 도시설계가 적용된 지구들은 업무·상업적으로 이용되고 있던 일반주거지역이⁵⁾ 준주거지역(74%)이나 상

3) 1998년 8월 기준으로 71개 지구가 지정되었으며 기존 16개 지구를 합할 경우, 면적상으로 서울시 준주거지역의 44%, 근린상업지역의 83%를 차지하고 있다

4) 자치구 차원의 지구중심 육성과 지구환경정비를 위하여 주로 역세권지역을 중심으로 100여 곳에 대해 용도지역을 상향변경하였다(구자훈외, 1997)

5) 62개 신규지구 지정을 위한 서울시 도시계획 결정조서를 토대로 기존 용도지역 상황을 분석해보면, 지구전체가 일반주거지역이었던 지구가 79%(49개 지구)로 대부분을 차지하고 있으며, 일반주거와 준주거지역으로 지정되어 있던 지구는 16%(10개 지구), 일반주거지역, 준주거지역, 일반상업지역의 3개 용도지역이 지정되었던 지구가 2개

업지역(26%)으로 용도지역이 상향 변경되었다.

용도지역 변경이라는 개발여건의 변화로 인해 도시설계지구의 허용 개발규모와 용도범위가 확대됨으로써 해당 자치구와 토지·건물소유주들은 전면적인 신개발을 통한 개발이익을 기대하고 있는 상황이며 최근 수립되고 있는 도시설계내용에서도 이러한 개발위주의 계획경향이 나타나고 있다⁶⁾.

2.2. 기존 도시설계지구의 건축추세

신규지구들의 이러한 경향의 계획이 시행과정에서 도시설계 목표를 얼마나 실현할 수 있을 것인가를 예측해보기 위해 기존 도시설계의 시행을 살펴볼 필요가 있다

현행 도시설계지침 내용은 기존건물의 정비나 개선보다는 새로운 건축을 통한 도시환경조성에 비중을 두고 있으므로⁷⁾, 도시설계는 신축이나 재건축 등과 같은 민간의 개별 건축행위 발생이 전제되며 건축행위의 발생여부가 도시설계 실현을 위한 필수요건이라 할 수 있다

이러한 측면에서 보면 지구내 건축발생 정도로서 도시설계 실현성 파악이 일차적으로 가능하다고 판단하여 1995년 전후의 도시설계 재정비 보고서에서 제시된 건축허가 건수 및 재정비시점까지의 개발추세를 살펴보았다⁸⁾.

지구, 일반주거와 일반상업지역으로 지정되었던 지구가 1개 지구로 나타났다

실제 토지이용현황을 간략히 주거와 상업으로 분류하여 서울시 토지이용 현황도(서울시, 1995.6.)를 통해 평면적으로 살펴보았을 때 상업용도가 우세한 지구가 70%(48개 지구) 정도를 차지하고 있다.

6) 현재 진행중인 신규 도시설계내용에 대한 체계적 분석 평가작업은 아직 보고된 바 없으나 도시설계 심의단계 계획내용을 포함한 전반적 평가는 윤혁경(1998) 참조

7) 현재의 도시설계가 실질적으로 적용되는 시점은 건축허가시이며 미관지구내 필지를 제외하면 건물의 부분적 변경이나 정비가 허가대상 범위보다 작을 경우 도시설계의 적용을 받을 수 없다 사실상 이러한 기존건물의 변경에 관한 내용은 도시설계지침에서 거의 다루어지지 않고 있다

8) 재정비 유보중인 종로·세종로지구를 제외한 기존 15개 지구 재정비 내용을 검토하였으며 구체적인 수치로서 제시하지 않고 있는 지구의 경우는 현황 및 개발여건분석단계에서 제시하고 있는 내용을 통해 개발추세를 추정하였다

기존 도시설계지구들의 도시설계 수립 이후 재정비 시점까지의 신축을 통한 개발현황을 보면(표1) 정확히 시점이 일치하지는 않으나 신시가지 도시설계인 태헤란로지구는 10여 년 동안 60% 정도의 건물이 신축되었는데 비해 기성시가지 도시설계인 신촌, 김포가도 등의 지구에서는 신축건물이 20% 미만으로 나타나고 있으며 다른 기성시가지 도시설계지구들은 구체적 수치를 제시하고 있지 않으나 내용분석을 통해 신축비율이 이와 유사하거나 훨씬 낮은 것으로 추정할 수 있었다.

따라서 기존 도시설계는 신시가지, 신개발지의 경우 신축행위가 활발하였기 때문에 도시설계 목적이 어느 정도 건축결과에 반영되었다고 할 수 있지만 기성시가지들을 대상으로 한 도시설계지구에서는 건물의 신축행위가 상대적으로 낮았으므로 도시설계가 적용될 수 있었던 필지도 한정될 수밖에 없었다고 볼 수 있다.

이러한 기존 도시설계의 경험을 통해서 보면, 개발위주의 계획내용으로 진행되고 있는 신규지구의 도시설계 실효성을 신뢰할 수 없는 상황이며⁹⁾ 시가지 여건 특히 건축행위 발생가능성 파악을 통해 그 정도에 따른 차별성 있는 계획작성 및 시행이 실효성 확보측면에서 중요한 관건이 된다고 할 수 있다

표1. 기존 도시설계지구 내 신축건물 비율

대상지성격	지구명	지구지정일	재정비시점까지의 신축건물비율
기성시가지	신촌	87.7	85년 이후 16 %
	김포가도	87.2	84년 이후 18 %
신시가지	태헤란로1 (서초로)	87.2	90년 이후 64 %
	태헤란로2	87.2	85년 이후 58 %
	무역센터	86.2	85년 이후 63 %

주) 각지구 도시설계재정비 보고서 내용 정리

3. 기성시가지에서의 도시설계 시행여건

9) 신규지구에서 필지별 개발밀도 설정과 인센티브의 운영 등 세부기법면에서 차이를 보이고 있으나 기본적으로 새로운 건축발생을 전제로 하는 도시설계방식에서는 차이가 없다고 할 수 있다(김도년, 1998 18-19).

기존의 기성시가지 도시설계지구에서 신축발생이 저조하였고 따라서 현재까지 도시설계 적용효과가 미흡하였음에도 불구하고 용도지역 상향변경이라는 외적인 개발여건 변화와 함께 자치구와 토지건물소유주 모두 개발규모 확대를 기대하고 있다. 그러나, 단순히 용도지역 상향변경이라는 개발여건 변화로 인한 허용용적률 상승과 필지별 개발가능 용적률의 증가가 개발규모 확대를 위한 건축행위의 발생으로 직접 이어질 수는 없으며 특히 대상지가 기성시가지일 경우 개별 필지 차원의 건축여건은 다음과 같은 몇 가지 요인의 영향에 따라 가변성을 지닐 수 있다는 점을 제시하고자 한다.

3.1 건축규모의 확대가능성

도시설계 시행여건 측면에서 신시가지에 비해 기성시가지에서 중요하게 고려되어야 하는 특성은 기성시가지의 경우 대지 위에 기존 건물이 존재하고 있다는 점이며 행위주체인 건축주가 새로운 건축을 결정하기 위해서는 일반적으로 기존 규모의 확대 가능성이 확보되어야 한다는 점이다.

표2. 서울의 주요건축관련 법적기준의 변화

기준 \ 년도	1979년	1983년	1994년
건폐율 기준	0.4	0.5	0.6
용적률 기준	67	100	100
주차장기준 (근린생활시설, 대/㎡)	-	-	1/133

주) 건폐율, 용적률기준은 도심부에 적용된 기준을 중심으로 정리하였음. 1962년 이전의 건폐율 기준(조선시가지계획령)은 0.7(특별히 지정된 곳은 0.8)로 지정되었음

그러나 기성시가지에서는 1990년대 초 주차장¹⁰⁾ 및 대지내 공지(공개공지) 등 건폐면적과 관련된 건축기준의 강화로 인하여(표2) 개발규모 확대가 용이하지 못하며, 특히 건축법적용

10) 1968년부터 건축법으로 적용되던 주차장기준은 1979년 주차장법 제정 및 현재까지 지속적으로 강화되어 왔다. 본 연구의 주적용 대상인 근린생활시설의 경우, 1990년에 200㎡당 1대의 기준이 설정되었으며 서울시의 경우 133㎡당 1대로 강화되어 있다(안중현외, 1998)

(1962년)이전에 건축된 건물일 경우¹¹⁾ 현행기준 적용시 규모확대의 어려움이 가증되는 등 개발타당성이 상당히 낮아진 상황이다.

또한 개발 가능한 건축규모가 확대된다하더라도 실제 이용면적의 확대가 반드시 정비례하지는 않는다. 건축규모, 이용인구의 증가에 따라 법 상에서 요구하는 건축기준(주차장, 피난, 설비 등)이 강화됨으로써 상당부분의 면적이 이에 소요되어 실제 이용할 수 있는 유효면적 증가가 그리 크지 않기 때문이다.

도시설계 작성주체인 자치구와 실제 시행주체인 건축주가 인식하고 있는 단순 계산된 개발가능규모에는 실질적으로 이용할 수 없는 면적까지 포함될 수 있다. 즉, 사선제한으로 절제되어 실제 이용될 수 없는 고층부 면적과 코어(core) 면적이 포함되어 있으므로 이를 제외한 연면적 증가분을 면밀히 검토해 보아야 한다.

또한 상업용 건물에서는 임대가격이 가장 높은 1층부 면적¹²⁾의 확보정도가 건축결정에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있으나 현 기준하의 재건축은 주차장면적의 증가, 6층 이상일 경우 승강기설치로 인한 코어면적 증가 등으로 인해 매장면적의 실제 증가분은 기대치보다 적을 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바에 의하면 현행법 적용이 전시기에 조성된 건축물과 1990년 주차장법이 강화되기 이전의 소형대지 건축물은 현행법 하에서 급격한 개발규모확대는 어려운 상황이라 할 수 있다.

따라서 기성시가지 특히 상업지에서의 신규건축(증축포함)은 개발규모확대 가능성 특히 유효면적 확보라는 측면에서 볼 때 건축타당성이 있는 대지가 적을 것으로 판단할 수 있다.

11) 현행 건축법 적용이전에는 1934년부터 적용된 조선시가지계획령에 의한 건축기준이 적용되었는데(건폐율의 경우 70%, 특정 지역의 경우 80%) 이는 특정 건축물에 국한되었으며 일반건물에는 적용되지 못했다. 현재 도심부 등의 기존 소형 상업용 건물의 경우 80-100% 정도의 건폐율을 보이고 있다

12) 일반적으로 볼때 상업용 건물의 1층부 임대가격을 1로 할 경우, 대략 지하층은 0.9, 2층은 0.8, 3층이상은 0.5 이하 정도의 가치를 가지는 것으로 추정된다

3.2. 기존건물의 용도 및 물리적 특성

현재 도시설계지구는 대부분 용도지역이 상향변경된 지역이며 이러한 용도지역 변경에 따른 허용용도 범위의 확대로 새로운 용도수요에 대응하기 위한 신축이 단기간내에 다발적으로 발생할 것으로 기대되고 있다. 그러나 이는 해당용도의 수요에 비해 현재 용도면적의 상당한 부족이 전제되어야 하며 용도지역 변경이 개별 대지의 신축발생에 직접적인 영향력을 미치기 위해서는 개별건물의 기존용도가 대상지에 입지하려는 용도(또는 입지하고 있는 지배적 용도)에 비해 경쟁력이 매우 낮은 상황이라야 한다.

법상의 허용용도가 확대되더라도 경쟁력이 높은 지배적 용도와 유사한 용도로 이용되고 있는 대지는 건물의 부분적 변경 정도만으로도 확대용도의 수용이 가능하기 때문에 단기간내에 신축이 발생할 가능성이 낮으며, 용도지역 상향변경의 영향을 크게 받아 신축발생 가능성이 높아지는 대지는 단독주택, 주차장, 세차장 등 현저히 저이용되고 있는 용도에 국한된다고 할 수 있다.

마지막으로 시행여건을 판단하기 위한 주요요인중의 하나로 기존건물의 물리적 특성을 들 수 있다. 용도지역 변경 등의 여건변화가 있더라도 기존건물의 건축경과년수가 짧고 대상지 잠재력에 충분한 건축밀도로 개발되어 있는 경우에는 새로운 건축에 대한 수요가 적어 기존건물의 구조와 형태를 상당기간동안 유지하게 된다. 그러나 가건물 같은 임시시설이나 목조건물, 건물노후로 인해 건물가치가 현저히 낮은 건물 등은 용도지역 변경 등 여건변화의 영향력이 크게 작용함으로써 새로운 개발이 이루어질 가능성이 높아지게 된다.

기성시가지의 경우 위에서 본 바와 같이 건축규모, 건물이용, 기존건물의 물리적 특성 등 건축여건에 영향을 미치는 다양한 요인이 존재하므로 도시설계의 실효성 증진을 위해서는 건축여건을 중심으로 한 이러한 시행여건의 면밀한 검토의 선행이 중요한 과제가 된다고 할 수 있다.

3.3 신규 도시설계지구 시가지상황과 적용성

이러한 측면에서 새로이 확대 적용되고 있는 신규 도시설계지구를 대상으로 대상지 조성시기와 대지조건 등 시가지 상황을 검토하여 도시설계의 적용성을 개략적으로 예측해 보기로 한다.

신규 도시설계지구의 시가지 형성시기를 보면, 지구수 기준으로 약 70%는 도심부 등 기존 시가지이거나 1960년대까지 토지구획정리사업으로 조성된 시가지에 해당되어 조성시기가 오래된 기성시가지 성격을 가지는 지구의 비율이 높다(표3).

표3. 시가지 조성시기와 도시설계지구

시가지 조성시기	도시설계지구	비율 (%)	도시설계지구면적 (㎡)	비율 (%)
자연발생적 시가지	15	23 %	642,822	15 %
1960년대 이전 (토지구획정리사업)	7	11 %	319,540	8 %
1960년대 (토지구획정리사업)	23	35 %	1,629,403	38 %
1970년대 (토지구획정리사업)	13	20 %	1,473,940	35 %
1980년대 (택지개발사업)	7	11 %	171,946	4 %
계	65	100 %	4,237,651	100 %

주) 서울시 도시계획연혁(서울특별시, 1991) 및 구자춘(1996.17)을 토대로 도시설계지구 위치를 중첩하여 분석하였음.

도시설계 승인지구(1998.2. 현재 26개 지구중 자료수집 가능지구)를 대상으로 지구내 건물의 건축시기를 보면, 대상지 조성시기가 오래된 시가지(기존 시가지 또는 1960년대까지 조성된 시가지)일수록 오래된 건물들(건축경과년수 20년 이상)의 비율이 높고¹³⁾ 이러한 지구들의 건축물들은 현행 건폐율 기준을 초과하는 건물들이 많을 것으로 예상할 수 있다¹⁴⁾

13) 분석지구는 자료수집이 가능한 14개 지구를 대상으로 하였다 기존 시가지 또는 1960년대까지 조성된 오래된 시가지의 지구에서는 20년 이상된 노후건물이 40% 이상 분포하는 지구가 대부분이며 1970, 80년대에 조성된 시가지의 지구들은 10년 미만의 최근 건축된 건물이 40% 이상 분포하는 지구가 대부분이다

14) 다음 표와 같이 조성시기가 오래된 지구일수록 건폐

또한 대지면적으로 보아도 신규 도시설계지구의 대지면적은 대략 380㎡ 정도¹⁵⁾ 기존 도시설계지구(태해란로2, 무역센타, 신촌, 김포가도, 성내, 고덕지구)는 약 754㎡)보다 적게 나타나고 있다.

이로 미루어 볼 때 신규 도시설계지구는 시가지의 물리적 상황이나 법적 건축여건 측면에서 기존건물의 규모확대에 제약이 많은 필지가 상당부분 존재한다고 볼 수 있으며 또한 최근 조성된 시가지에서도 근린생활용도로의 개발이 이미 완료된 상태로 단기간내에 재건축될 가능성이 낮다고 판단된다.

따라서 새로운 건축이 발생하기 어렵거나 개발에 장기간이 소요되는 기성시가지 도시설계지구는 도시설계지침이 제한적으로 적용될 수밖에 없어 건축행위가 발생하여야만 적용되는 현행 도시설계 방식이 동일하게 적용될 경우 도시설계 목표실현 역시 장기화될 수밖에 없으며 이로 인해 도시설계의 실효성 문제가 심화될 것으로 예상할 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때 신시가지를 대상으로 하는 도시설계의 경우와는 달리 대부분 기성시가지를 대상으로 하는 신규 도시설계에서는 건축여건에 대한 구체적인 검토 등 시행여건평가가 도시설계과정의 주요부분으로 위치되어야 함을 확인할 수 있다

4. 시행여건평가 및 도시설계 기획

을 기준을 상회하는 건축물 분포가 높게 나타나고 있다

지구명	시가지 조성시기	건폐율 0.6 이상 건물분포
상계생활 전농지구 월계생활	기존시가지	45 %
		42 %
		17 %
용암지구 등촌 은평구청 목동사거리 목동지구	1960년대	11 %
		7 %
		7 %
		7 %
	1980년대	2 %

15) 서울특별시 주택국(1997), 도시설계운영지침 9쪽

이상에서 본 바와 같이 현재의 기성시가지 도시설계의 실현성 문제의 소재는 충분한 대상지 특성과악 및 건축여건에 따른 도시설계 방향 설정 없이 신축에 의한 개발위주의 계획으로 적용되는 데 있다

이러한 문제를 개선하고 도시설계가 특히 기성시가지에서의 실제적 도시환경개선을 위해 작동되기 위해서는 다양한 측면에서의 주의 깊은 시행여건 평가와 이를 토대로 한 도시설계방향 설정을 통해 대상지 건축여건에 부합하는 도시설계의 적용이 필요하다고 할 수 있다.

그러나 현재의 도시설계과정에서는 이러한 작업과정보다 지구지정(또는 구역결정)이 선행되므로 대상지 여건 평가가 심도 있게 다루어지지 못하며 대상지 여건과 도시설계 방향 및 내용과의 적합성이 주민이나 상위 행정주체의 검증을 받지 못하고 있다.

따라서 지구지정 또는 구역결정 이전에 '대상지 평가 및 도시설계 방향설정(이하 사전기획)'이라는 작업과정의 선행을 제도적으로 규정할 경우 현재보다 구체적으로 도시설계의 시행목적과 실현가능성을 검토할 수 있고 지구지정의 합리적인 근거제시가 가능하게 된다.

4.1 시행여건평가

도시설계의 실행수단인 건축은 대부분 민간 개발에 의존하게 되므로 시행여건 평가를 위해서는 앞에서 살펴본 바와 같이 건축여건 평가를 중심으로 지구 및 필지의 건축타당성 평가를 주 내용으로 다루어야 한다.

(1) 개발규모 확대가능성

새로운 건축행위가 발생하기 위해서는 건물 규모확대 등 개발타당성이 전제되어야 하므로 기존건물의 규모와 현 기준 적용시 최대 건축가능규모의 비교를 통해 이를 평가할 수 있다

지구차원의 시행여건은 건축물 허가시점을 조사하여 당시 건축기준과 현 기준의 비교를 통해 검토할 수 있으며, 필지단위의 건축여건 검토는 기존건물과 개발 후 건물의 규모변화와 실제 이용 가능한 규모변화를 평가·검토할 수 있

다. 이때 코아면적 등을 제외한 실제 이용 가능한 면적검토가 중요하며 특히 1층부의 매장면적 변화에 유의하여야 한다¹⁶⁾

(2) 건물이용과 물리적 특성

또한 대상지 주 이용 용도와 개별건물이용을 분석하여 개별건물들의 용도변화 가능성이 검토되어야 하며, 개발상황, 현재건물의 노후도, 건물구조 등을 종합적으로 고려하여 개발가능성을 검토한다¹⁷⁾.

16) 도시설계 예정지구의 시행여건 평가에서 주요한 부분에 해당되는 필지별 개발규모 확대가능성 검토는 예를 들어, 기성시가지 상업지의 일반적인 대지조건으로 설정할 경우 개략적으로 다음과 같이 이루어질 수 있다. 대지조건을 일반상업지역, 폭원 10m 도로에 접하는 198㎡(60평, 신촌 도시설계지구의 평균 대지면적 규모)의 대지로 설정하고 기존 3층 건물(건폐율 80%, 연면적 475.2㎡(144평))에서 근린생활시설 용도로 신축할 경우의 개발규모 변화를 살펴보기로 한다

이때 높이제한 1 : 15, 건폐율 60%, 용적률 1000%, 조정면적 5%, 주차장기준 1대/133㎡(근린생활시설)의 주요 건축기준이 적용되게 된다

신축건물의 층고를 3.3m로 하면 도로에 의한 건물높이가 15m가 되므로 건폐율 60%를 적용, 5층으로 건축할 경우 연면적은 594㎡(180평) 정도가 되는데 이는 기존에 비해 118.8㎡(36평) 증가에 불과함을 알 수 있다.

실제 이용 가능한 면적을 살펴보면, 기준층 면적 198㎡ × 0.6 = 118.8㎡(36평)에서 코아면적 33㎡(10평) 정도가 소요되어(6층 이상으로 건축할 경우 승강기 원치로 코아면적이 이보다 증가됨) 85.8㎡(26평)로 줄어들게 된다 또한 주차장 기준에 의해 자동차 1대당 13.2㎡(4평)로 계산할 경우 79.2㎡(24평)의 주차면적이 필요하며 이는 대지면적의 40%에 해당된다.

이와 같이 기존건물의 규모확대가 어려운 상황에서는 신축보다는 증축, 대수선 등 기존 건축물의 정비와 관련된 건축행위들이 주로 나타나게 됨을 예상할 수 있으며 도시설계 내용도 이러한 건축유형에 부합되게 작성되어야 한다

이러한 결과는 대표적 기성시가지 상업지인 명동지역의 경우 보다 분명히 나타나고 있다. 이 지역은 4, 5층 정도의 건물이 대지내 공지가 거의 없이 최대한도로 개발되어 있어 현재의 건축기준과 주차장 기준 적용으로는 개발규모 확대를 기대할 수 없는 상황이다

실제로 명동 중앙로변 230개 필지를 대상으로 건축물 관리대장을 조사해 본 결과 1980년대에 6개 동, 1990년대에 1개 동만이 신축되었으며, 1980년 이후 현재까지 약 20년간 나타난 건축행위는 증축(51%, 52건), 대수선(41%, 42건), 신축(7%, 7건)등의 순으로 증축과 대수선이 대부분이었다(이 중 증축은 건축법 적용이전 건물에 해당되는 경우가 많음)

17) 개발가능성은 대체로 저이용되고 있으며 건축 후 경과년수가 오래되고 안정성이 낮은 구조로 이루어진 건물들일 경우 새로이 건축될 가능성이 높으며 반대인 경우

실제로 개발시기나 개발여부는 토지소유주 혹은 건축주의 의사에 크게 좌우될 수 있으며 이는 현행 도시설계에서 비중 있게 다루어지지 못해 적용성 한계의 주요원인으로 작용하기도 하였으므로 물리적으로 살펴본 개발타당성 검토와 함께 소유주의 개발의사 파악과정이 포함되어야 한다. 이를 위해 현 기준 하에서 실제 이용 가능한 연면적 증감과 1층부 면적 증감을 해당 건축주에 자료로 제시하여 이를 토대로 일차적으로 결정된 건축주의 개발의사, 개발시기, 개발용도 등의 내용을 파악하여 보완하는 방안이 강구되어야 한다.

이상의 과정에서 파악된 지구특성, 유효이용면적 검토를 통한 개발가능성, 주민의 개발의사를 종합 검토하여 개발 가능성과 대상지의 환경개선방식을 결정하도록 한다.

4.2. 도시설계기획

(1) 주민의사 파악 및 도시설계대상 선정

새로운 건축행위가 일어나기 어려운 기성시가지 상황에서는 실제적 환경개선효과를 달성하고 지역고유의 수요에 보다 근접 대응하기 위해 환경개선대상 선정시 주민이 요구하는 환경개선대상 파악이 중요하게 다루어져야 한다. 이때의 대상은 물리적 대상 이외에 대지내 공지 이용, 차량통제 같은 이용방식 등 비물리적 대상까지 고려하여 타당성 있는 대상은 도시설계에 포함함으로써 도시설계가 지구환경의 실질적 개선을 위한 제도로서 역할할 수 있도록 한다. 또한 대상지 특성에 따라 현재의 계획대상인 공공시설 이외에도 건물 또는 탁아소등 시설물의 일부이용을 통해 확보 가능한 생활편의시설, 기타 주민이 원하는 개발유형 등 다양한 필요시설을 파악하여 계획대상에 포함할 경우 기성시가지에서

증개축, 대수선 등 부분적인 정비가 일어날 가능성이 높다고 할 수 있다

예를 들면, 기성 시가지이면서 상업적 이용이 활성화되어 있는 신촌 도시설계지구 중 이화여대 앞 C블록의 경우 건축물 관리대장을 통해 1980년 이후 건축행위를 조사해 본 결과 신축 이전에는 대부분 건축 후 20~30년이 경과된 2층 이하의 목조 주거용도의 건물들이었다

의 실질적 환경개선에 기여할 수 있게 된다.

(2) 도시설계 방향설정

이상에서 파악된 지구특성, 환경개선대상 등을 토대로 대상지 계획방향을 주민에게 제시하고 충분한 협의·조정과정을 통해 도시설계 방향을 설정토록 한다. 이러한 과정을 통해 작성된 도시설계 기본구상에 대해서는 토지소유주, 건축물소유주, 세입자의 동의까지 확보할 수 있도록 한다.

이러한 사전기획을 통해 마련된 시행여건평가와 기본계획을 지구지정을 위한 근거자료로 제출토록 제도화함으로써 자치구, 서울시 및 주민의 사전검증을 받을 수 있는 장치를 확보하게 되며 서울시의 경우 도시설계 적용을 보다 엄격히 하고 타당성 있는 계획방향 설정을 가능토록 하여 현행도시설계의 적용성 혹은 시행성 증진을 제고할 수 있을 것이다

5. 결론

현행 도시설계가 비록 장기종합계획 성격을 지니고 있다고 하나, 현행 접근방식은 건축규모의 대형화와 신축을 전제로 하므로 새로운 개발행위가 발생하기를 장기간 기다려야 하며 또한 부분적이고 점적인 개발로 인한 기존도시조직과의 시각적, 공간적 마찰을 감내하여야 한다.

신축과 재개발이라는 건축수단을 위주로 하는 현재의 도시설계가 환경개선효과를 기대하기 위해서는 그러한 건축행위가 가능한 시가지여건을 가지고 있어야 실효성을 가질 수 있다 그러나 현재의 건축여건상 개발우주의 건축행위가 발생할 수 있는 대상지는 한정될 수밖에 없으므로 대상지 평가를 통한 적합한 개발방향이 설정되어야 하며, 신축 외에도 증개축, 대수선, 부분적 변경 등 현재 기성시가지 상업지에서의 일반적인 환경개선수단의 활용과 해당지역 주민의 환경개선 잠재력의 계획적 유도를 위한 사전기획단계의 제도화는 필수적이라고 본다

본 연구에서 제시된 사전기획 도입방안이 기본방향 제시에 한정되는 한계가 있으나 도시설

계과정에 건축여건검토를 위한 단계선행의 필요성과 이를 위한 방향제시는 차후 제도화를 위한 하나의 논리적 근거로서 활용될 수 있겠다.

참 고 문 헌

1. 구자훈, 1996, 『주민참여형 주거지 정비수법 개발』 (시정연96-R-01), 서울시정개발연구원.
2. 구자훈 · 이회정, 1996, 『서울시 지구중심정비를 위한 도시설계 운영지침(안)』, Monograph 96-M-3, 서울시정개발연구원
3. 구자훈외, 1997(12), “특집 상세계획과 도시설계”, 『도시정보』, 대한국토도시계획학회.
4. 김도년, 1998(4), “이루어질 수 있는 도시설계를 위하여”, 『건축세계』, 통권35호
5. _____, 1998, 『기성시가지 상업지 환경개선을 위한 도시설계기법 연구』, 서울시정개발연구원
6. 김도년 · 정희운, 1997(7), “주민과 행정이 함께하는 도시환경정비”, 『서울시정연포럼』, 서울시정개발연구원
7. _____, 1996, 『주민참여형 상업지 정비수법 개발』, 서울시정개발연구원
8. 배종명, 1986, 한국 건축법령 변천에 관한 연구, 연세대학교 산업대학원 석사학위논문
9. 서울특별시, 1991, 『서울시 도시계획연혁』
10. _____, 1997, 『2011년 서울도시기본계획』.
11. 서울특별시 주택국, 1997, 『도시설계 운영지침』
12. 서울특별시 건축지도과, 1998, 『도시설계 과정 분석』, 보고자료
13. 안종현외, 1998, 『건축법 및 관련법령의 개선에 관한 연구-소규모 건축물의 주차기준을 중심으로(1)』, 대한건축학회부설 건축연구소
14. 윤혁경, 1998, 『서울·도시설계의 재점검』, 서울특별시 주택국, 서울시정개발연구원 상세계획·도시설계 워크샵 자료
15. 이학동 · 권영덕, 1996, 『자치구 도시기본계획의 검토와 보완과제』, 서울시정개발연구원
16. Dübner, David R and Dübner-Dunlap, Amy 1985, *Building Additions Design*, New York McGraw-Hill
17. Trancik, Roser. 1986, *Finding Lost Space Theory of Urban Design*, New York Van Nostrand Reinhold Co

(接受 1999 4 20)