

인권정보자료실
ESd1.16

자료집

도시 및 지역계획 워크숍

2005. 10.

ESd1.16

민주노동당 정책위원회 | 공간연구집단(SRG)

도시 및 지역계획 워크샵

도시 및 지역계획 워크샵의 목적과 중요성에 대해 설명합니다.

도시 및 지역계획 워크샵의 주요 내용과 진행 순서를 소개합니다.

도시 및 지역계획 워크샵의 기대 효과와 성공을 위한 조건을 설명합니다.

도시 및 지역계획 워크샵의 결론과 향후 계획을 제시합니다.

도시 및 지역계획 워크샵의 부록과 참고 문헌을 소개합니다.

도시 및 지역계획 워크샵의 마무리 인사와 감사 말씀을 전합니다.



도시 및 지역계획 워크샵 주관: 서울대학교

도시 및 지역계획 워크샵 후원: 서울특별시

◇ 강좌 소개

우리가 살고 있는 곳을 스스로 가꾸고, 관리하며 만들어가는 것, 살기 좋은 도시를 만드는 것이 도시계획의 시작입니다. 그런데 오늘날 주민들이 도시계획에 자신의 의견을 발의하거나, 계획과정에 참여하려면 지식, 권력, 돈 등의 장벽에 부딪힙니다. 공간의 주인인 주민들이 공간에 대한 의사결정 과정에서 소외되고 있는 것입니다. 이러한 소외를 극복하기 위해서는 현재의 도시계획이 어떠한가, 그리고 그 문제는 무엇인가에 대한 지식이 꼭 필요하다 하겠습니다.

이번 도시계획 강좌에서는 도시계획 전반에 대한 지식을 공유함으로써, 지역의 여러 문제들을 해결할 수 있는 대안을 모색하고, 도시계획과정에서 그 대안을 어떻게 실현할 것인가에 대한 방법을 함께 찾아나가고자 합니다. 3회에 걸친 7강좌로 구성된 이 워크숍은 '민주노동당 정책위원회'가 주최하고 '공간연구집단'이 기획하여 진행하는 비전문가를 위한 도시계획 강좌입니다.

◇ 공간연구집단 소개



공간연구집단은 기존의 공간 담론들이 사회의 특정 집단들의 배타적 이익을 은폐하기 위해 그 물적기반을 이탈하는 것에 반대하고, 학문과 실천을 아우르는 새로운 지식을 탐구하기 위해 1997년 10월 15일 결성되었습니다.

우리가 살기 편한 공간을 만들겠다는, 소박하지만 강한 희망과 욕망은 필요에 따라 철학부터 경제학, 도시계획, 건축과 같은 학제 권력이 만들어 놓은 장벽을 허물며, 지식인들이 늘어놓은 어려운 말들을 대신에 새로운 말들, 즐겁게 살기 위한 말들을 찾아내어 이를 실천하는 곳입니다.

/전화: 02-6497-7374

/홈페이지: srgseoul.org

/메일: srgseoul@empal.com

◇ 민주노동당 정책위원회

담당 연구원 심한별 02-2077-0542, jozee@kdip.org

◇ 강좌일정

[제 1 회] 10월 1일(토) 오후 1시-5시. 민주노동당 중앙당 4층 대회의실

「재건축·재개발·뉴타운」 '돈은 어디서 와서 어디로 가는가?' 손동필 1강

「도시계획시설」 '공공시설은 누가 만들고 누가 쓰는가?' 임동근 2강

[제 2 회] 10월 16일(일) 오후 1시-5시. 민주노동당 중앙당 4층 대회의실

「지구단위계획의 이해」 박소영 3강

「마을만들기」 '주민들의 힘으로 도시를 관리하기' 손정락 4강

[제 3 회] 10월 29일(토) 오후1시-10시. 민주노동당 서울본부 대회의실

「지역개발연구원」 '지역개발연구원은 무엇을 하는가?' 송영일 5강

「인터넷으로 보는 도시계획」 '도시계획 즐겨찾기' 이준호 6강

「통계와 여론조사」 '통계는 권력이다.' 임동근 7강

질문과 종합토론 공간연구집단

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

SAC

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

제1회

재건축·재개발·뉴타운

도시계획시설

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

2010.10.10

■ 재개발/재건축/뉴타운

손동필
공간연구집단 연구원

자기 땅이라고 마음대로 건물을 지을 수는 없습니다. 잘못 지으면 무너질 수도 있고, 옆집에 피해가 갈 수도 있기 때문입니다. 그래서 건물을 짓기 위해서는 적절한 규정에 따라야 하고, 그 규정은 보통 공공이 결정합니다. 시에서는 주로 시장이 결정하게 됩니다. 적절한 규정이란 여러 가지가 있지만 가장 대표적인 것으로서 그 땅에 지을 수 있는 건물의 크기와 용도가 있습니다. 즉 몇 층까지 지을 수 있는가, 얼마나 넓게 지을 수 있는가 등입니다. 일차적으로는 이런 것들을 도시계획이라고 할 수 있습니다. 나아가 청계천을 개발한다, 주택이 부족한 곳에 임대주택을 공급한다, 자투리땅에 쌈지공원을 만든다 하는 것도 도시계획이라고 할 수 있습니다. 즉 규제하는 것뿐만 아니라 시민들이 원하는 것, 필요한 것을 공공이 나서서 계획하거나 건설하는 것도 도시계획이라고 할 수 있습니다.

그렇지만 도시계획이 이렇게 좋기만한 것일까요? 도시계획을 통해 어느 곳에서는 일 년 사이에 몇 억씩 집값이 올라서 돈을 벌기도 하고, 어느 곳에서는 몇 백만원만 받고 살던 곳에서 쫓겨나기도 합니다. 또 어느 곳에서는 이전한 공공기관을 유치하기 위해 노력하기도 하고, 어느 곳에서는 핵폐기장을 짓지 못하게 하기 위해서 오랜 시간동안 촛불시위를 벌이기도 합니다. 사실 도시계획은 금전적인 문제이거나 혹은 다른 문제로 인해 개인이 하기 힘든 일들이 대부분입니다. 또한 공공의 이익을 일부의 개인적 이익보다 우선시하기 위해 하는 일들도 대부분입니다. 그렇지만 실제로는 공익이라는 말 아래 사익이 우선시되는 경우도 많으며, 다수에게 혜택에 돌아가기 보다는 소수의 특정인들에게 혜택이 돌아가기도 합니다. 뭔가 문제가 있기 때문이겠지요? 이번 시민을 위한 도시계획 강좌에서는 먼저 도시계획이란 무엇인가를 살펴보고, 도시계획으로 인해 발생하는 여러 문제들을 어떻게 하면 해결할 수 있는가를 고민해보고자 합니다.

도시계획의 많은 부분 중에서도 제가 강의하는 부분은 재개발/재건축/뉴타운입니다. 재개발과 재건축이란 기반시설이 부족한 지역이거나 오래된 건물들이 많은 지역을 정비하는 것을 말합니다. 세부적으로는 사업을 누가 하는가, 어떤 지역에 하는가에 따라서 많이 달라지지만 공통적인 것이 있습니다. 재개발과 재건축이 시행되는 지역은 지금보다 엄청나게 큰 건물과 아파트가 들어서고, 기존에 그 곳에 살던 사람들, 특히 가난한 세입자들은 대부분 그 곳에 다시 살기 힘들다는 것입니다.

물론 순수한 목적에서 주거환경이 열악해서 자신의 돈을 내서라도 주거환경을 개선하고 싶은 사람이 있을 수도 있습니다. 또한 도시구조상 많은 문제점이 있는 지역들, 예를 들어 도로가 막히는 지역이나 소방차도 갈 수 없을 만큼 도로가 좁아서 넓혀야 하는 지역들은 공공이 나서서 재개발해야 할 필요도 있습니다. 그런데 문제는 이런 지역에서 조차도 대규모 개발로 인한 거주민의 물갈이가 되풀이되고 있다는 점입니다. 주거환경을 개선한다는 목적으로 진행되는 대부분의 개발은 바로 주거환경을 누려야 할 거주민들의 공동체를 파괴하고 주민의 생존권을 위협하고 있습니다.

뉴타운 사업도 이와 마찬가지로 바라볼 수 있습니다. 강남북 균형발전은 좋은 취지이고, 소규모로 지지부진하던 재개발/재건축 단지를 묶어서 기반시설을 확보한다는 것도 좋은 취지일 수 있습니다. 그렇지만 대규모 개발로 인해 발생하는 문제들은 여전히 반복되고 있습니다. 게다가 이번에는 공공이 나서서 몰아주기식으로 특정한 지역에 공공의 자금까지 지원하고 있습니다. 예를 들어 은평뉴타운에는 뉴타운 시범단지로서 처음 개발하는 지역이라서 임대주택도 다른 지역보다 많이 짓고 있습니다. 다른 뉴타운 지구는 어떻게 될까요? 혹은 뉴타운으로 지정되지 못한 재개발/재건축 지역은 어떻게 될까요? 뉴타운 특별법, 재개발 특별법 등 구체적인 법안은 표류하고 있는 가운데, 이 지역의 집값은 점점 높아만 갑니다. 뉴타운 지구로 지정되었다는 사실 하나만으로도, 재개발, 재건축 지구로 지정되었다는 사실 하나만으로도, 세입자들은 점점 더 쫓겨나고 있습니다.

모든 건물은 일정 기간이 지나면 낡고 못 쓰게 됩니다. 즉 우리가 살고 있는 지역은 언제가 될지는 모르겠지만 반드시 재개발/재건축을 해야 합니다. 지금까지는 대규모 개발을 통해서, 즉 건물을 높고 넓게 짓게 해줌으로써 해결해왔습니다. 해결했다기 보다는 많은 문제점들을 은근슬쩍 덮고 넘어갔다고 해야 맞겠지요. 앞으로도 계속 이런 현상이 반복되어야 할까요? 본 강의는 여러분들과 이런 부분을 고민해보고자 합니다.

/강의의 주요 내용

1. 도시계획이란 무엇인가?
현황 및 사례 / 문제점 및 개선방안
2. 재개발/재건축은 무엇인가?
현황 및 사례 / 절차 및 진행과정 / 문제점 및 개선방안
3. 뉴타운은 무엇인가?
배경 및 목적 / 현황 및 사례 / 문제점 및 개선방안

아래의 자료집은 다음과 같이 구성되어 있습니다.

1. 재개발/재건축 사업이란 무엇인가요?
2. 이 사업은 어떤 절차를 통해 진행되나요?
3. 세입자 대책은 어떤 것들이 있나요?
4. 뉴타운 사업은 무엇이고, 어떤 절차를 통해 진행되나요?

1. 재개발/재건축 사업이란 무엇인가요?

재개발/재건축/주거환경개선사업/도시환경정비사업이란 도시및주거환경정비법에 근거하여 건물이 낡고 오래되었거나 기반시설이 충분하지 못한 지역에 주택/건물과 기반시설을 공급하는 사업입니다. 이들을 모두 합쳐서 정비사업이라 부르지만, 불량주택의 수, 기반시설이 충분한지의 정도 등의 기준에 따라 위의 사업방식이 결정되며, 지원되는 금액 및 사업방식이 다릅니다. 우선 도시및주거환경정비법 제2조에서 각 사업을 어떻게 정의하는지 살펴봅시다.

- 주거환경개선사업 : 도시저소득주인이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
- 주택재개발사업 : 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
- 주택재건축사업 : 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
- 도시환경정비사업 : 상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

위에서 살펴보면, 주거환경개선사업과 주택재개발사업, 그리고 주택재건축사업은 대부분 주거 지역에서, 특히 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 시행됨을 알 수 있습니다. 이 중에서 기반시설이 양호한 지역은 주택재건축 사업, 기반시설이 열악한 지역은 주택재개발 사업, 그리고 저소득층이 거주하여 자체적인 개발이 힘든 지역은 주거환경개선사업으로 시행됩니다. 그리고 도시환경정비사업은 이전의 도심의 상업지역이나 공장이 많은 공업지역에서 시행됨을 알 수 있습니다.

다음 페이지의 표를 참조하시면 네 가지 사업의 성격을 비교할 수 있습니다.

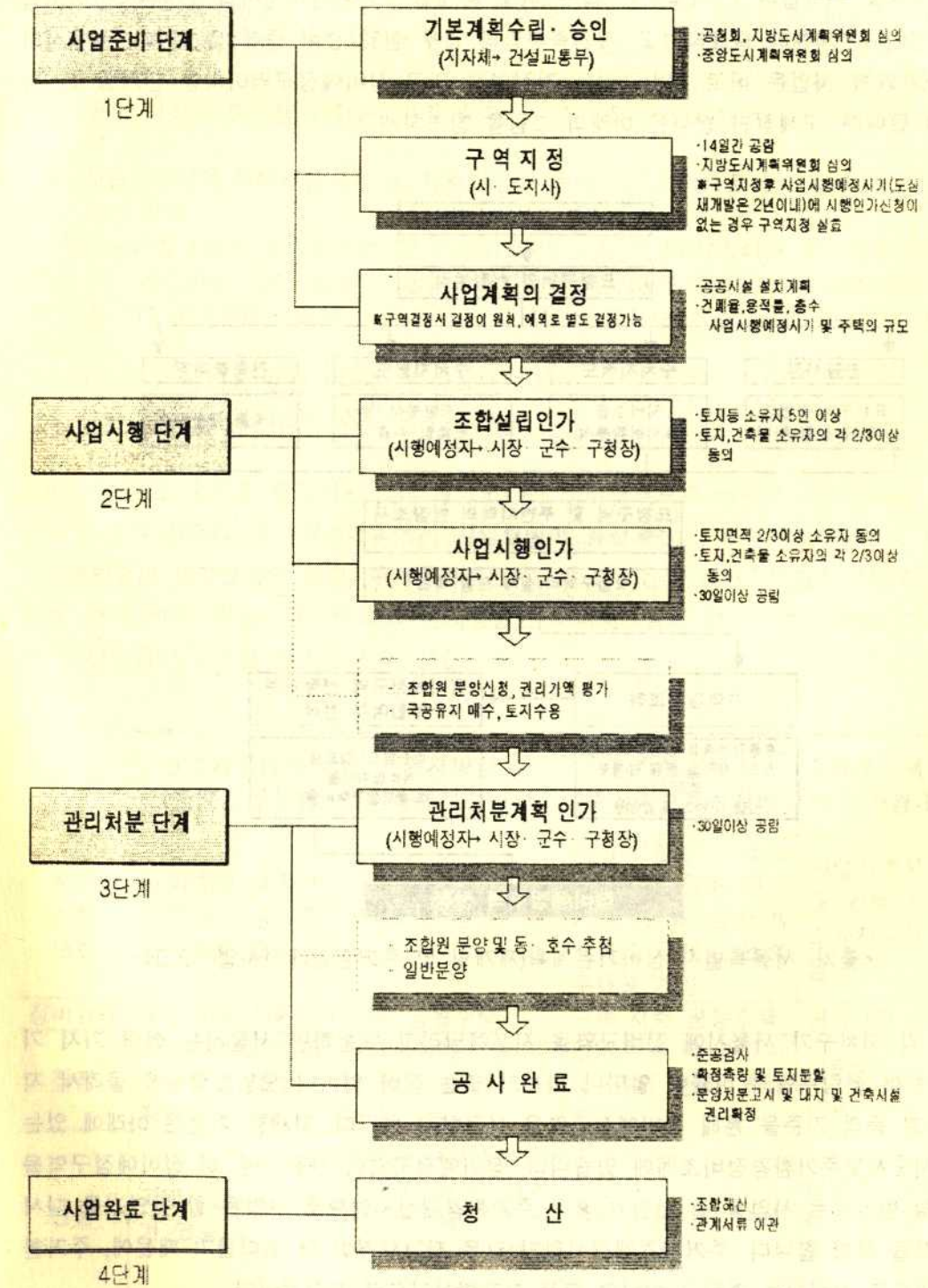
구분	주택재개발사업 (대상 : 단독밀집)	주거환경개선사업 (대상 : 단독밀집)	재건축사업 (대상 : 공동주택)	도시환경정비 (대상 : 상업·공업지역)
근거	도시및주거환경정비법(법률 제6852호, '02.12.30)			
목적	- 불량주택 및 공동 시설 정비	- 불량주택 및 공동 시설 정비	- 노후·불량주택 재건축	- 도심기능 회복
특성	- 도시계획차원 강 조	- 재개발사업 완화 (달동네)	- 주택공급	- 상업·공업지역 정비
지정 요건	- 노후·불량주택이 밀집된 지역 - 순환 재개발 시행 을 위한 순환용 주택건설이 필요한 지역 - 공공시설 정비로 과소토지가 되어 있어 건축대지로서 효용을 다할 수 없 게 되는 지역	- 재개발 구역으로 서 재개발사업 시 행이 불가피한 지 역 - 노후·불량 건축 물이 밀집되어 주 거지로서 기능을 못하는 지역	- 준공후 20년(시·도 의 조례가 20년 이 상으로 정하는)이 경과되어 재건축 효용증가가 예상되 는 지역 - 건물이 훼손·일부 멸실되어 안전사고의 우려가 있는 주택 - 재건축이 불가피하 다고 시장 등이 인 정하는 주택	- 열악한 상업·공 업지역으로 도시 계획으로 정비가 필요한 지역
시행 주체	- 1순위 : 토지 등 의 소유자, 조합 - 2순위 : 지자체· 주공·토공·지방 공사 - 3순위 : 민관합동 법인, 부동산신탁 회사, 50%이상 토 지소유자로서 주 민의 추천을 받은 자	- 시장·군수 : 기반 시설, 공동주택 건 설 - 토지·건물소유자 : 현지 개량 사업 - 주택공사 : 공동 주택 건설 및 건 급사업 시행시	- 재건축조합	

구분	주택재개발사업 (대상: 단독밀집)	주거환경개선사업 (대상: 단독밀집)	재건축사업 (대상: 공동주택)	도시환경정비 (대상: 상업·공업지역)
개발방식	- 철거, 수복, 보전	- 현지개량 · 공동주택건설	- 철거	
시행절차	- 기본계획 수립 → 구역지정(정비계획수립) → 추진위원회(안전진단) → 조합설립 → 사업시행인가 → 착공·공사 → 관리처분계획 → 분양·처분	*재개발 시행 절차에서 조합설립, 관리처분계획 절차가 없음.	*재개발 시행 절차와 동일	
사업규모	- 제한없음	- 2,000㎡	- 제한없음	
주택규모	- 시·도조례에서 규정 <서울시의 경우> · 85㎡이하: 80%이상 · 60㎡이하: 40%이상	- 현지개량 위주 - 분양·장기임대주택: 85㎡이하 - 영구임대주택: 60㎡이하	- 자율결정	
공급대상	- 토지·건물 소유자 - 세입자: 임대주택 - 잔여분: 일반분양	- 토지·건물 소유자 - 세입자: 임대주택	- 조합원 - 잔여분: 일반분양	
세입자 대책	- 세입자용 임대주택 건설·공급 - 주거대책비 지급	- 세입자용 임대주택 건설·공급 - 주거대책비 지급	- 없음	
공공지원	- 국가·지자체 보조	- 국가·지자체 보조	- 없음	
주민동의	- 조합설립: 토지·건물소유자의 각 4/5이상 - 시행인가: 토지·건물소유자의 각 4/5이상, 토지면적 2/3이상 토지소유자의 동의	- 지구지정: 토지·건물소유자의 각 2/3이상	*재개발 사업과 동일	
세제지원	- 토지·주택 취득세 취득세·등록세 비과세	- 대체 부동산 취득세 취득세·등록세 면제	- 없음	
토지수용	- 가능	- 가능	- 매도 청구가능	

<출처: 건설교통부 주택업무편람, 2003>

2. 이 사업은 어떤 절차를 통해 진행되나요?

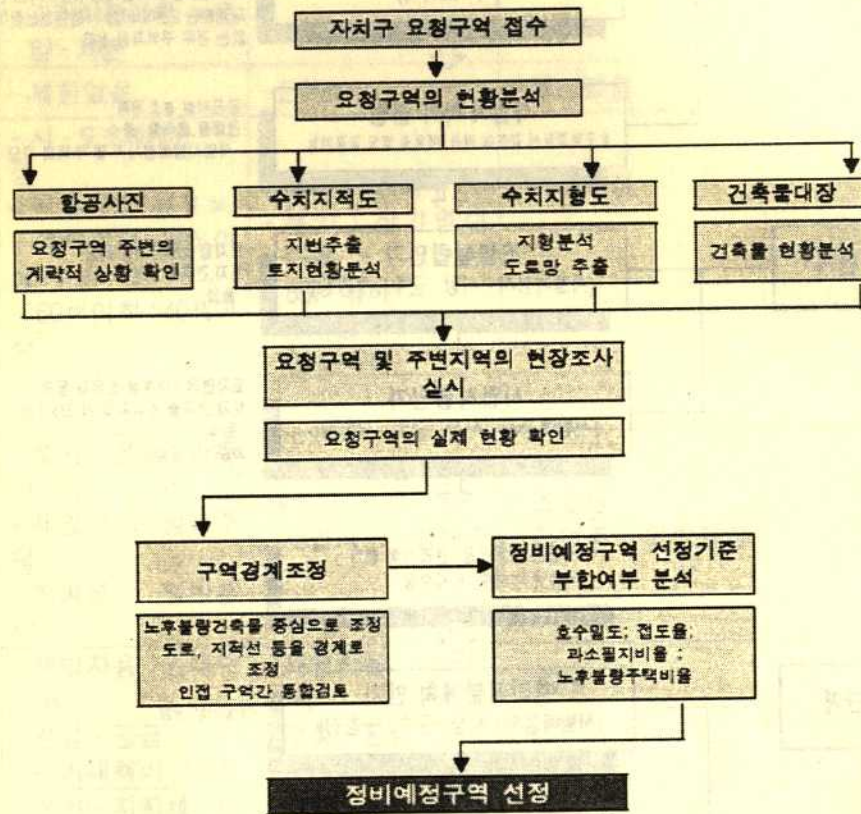
먼저 전체적으로 어떤 절차를 통해 사업이 진행되는지 살펴봅시다. 아래의 그림은 재개발사업의 경우를 개략적으로 나타낸 것입니다.



<출처: 건설교통부 주택재개발 업무편람, 2000>

주거환경개선사업, 재건축사업 및 도시환경정비사업도 대체적으로 이와 비슷한 방식에 의해서 사업이 진행됩니다. 따라서, 구체적인 방식의 차이는 있을지언정 큰 차이는 없다고 볼 수 있습니다.

사업의 첫 번째 단계는 정비기본계획의 수립입니다. 인구 50만 이상인 특별·광역시의 경우 정비기본계획을 수립합니다. 서울시의 경우 현재 재개발·주거환경개선사업·도시환경정비사업의 경우 정비기본계획이 발표되었고, 재건축사업의 경우 현재 준비 중에 있습니다. 서울시의 경우 주택재개발 사업은 바로 정비구역을 지정하지 않고 정비예정구역이라는 단계를 한 번 더 거치게 됩니다. 구체적인 방식은 아래의 그림을 참조하세요.



<출처: 서울특별시 정비기본계획(재개발 및 주거환경개선사업), 2004>

서울시의 각 자치구가 서울시에 정비구역을 지정해달라고 요청하면 서울시는 여러 가지 기준, 예를 들어 불량주택의 비율이 얼마나 되는가 또는 집이 얼마나 오밀조밀하게 몰려서 지어져 있는가 등의 기준을 통해 정비예정구역을 선정하게 됩니다. 자세한 기준은 아래에 있는 서울특별시도시및주거환경정비조례에 있습니다. 정비예정구역이 선정되면, 이 정비예정구역을 주택재개발 방식으로 사업을 할 것인가 혹은 주거환경개선사업으로 사업을 할 것인가를 다시 한 번 결정을 해야 합니다. 주거환경개선사업의 경우 지정요건이 더 까다롭기 때문에, 주거환경개선사업으로 지정되는 경우가 아니면 모두 재개발사업으로 지정됩니다.

제4조 (정비계획 수립대상 정비구역 지정 요건)

영 제10조제1항 관련 별표1 제5호의 규정에 의한 정비계획 수립대상 구역의 지정요건은 다음 각호와 같다.

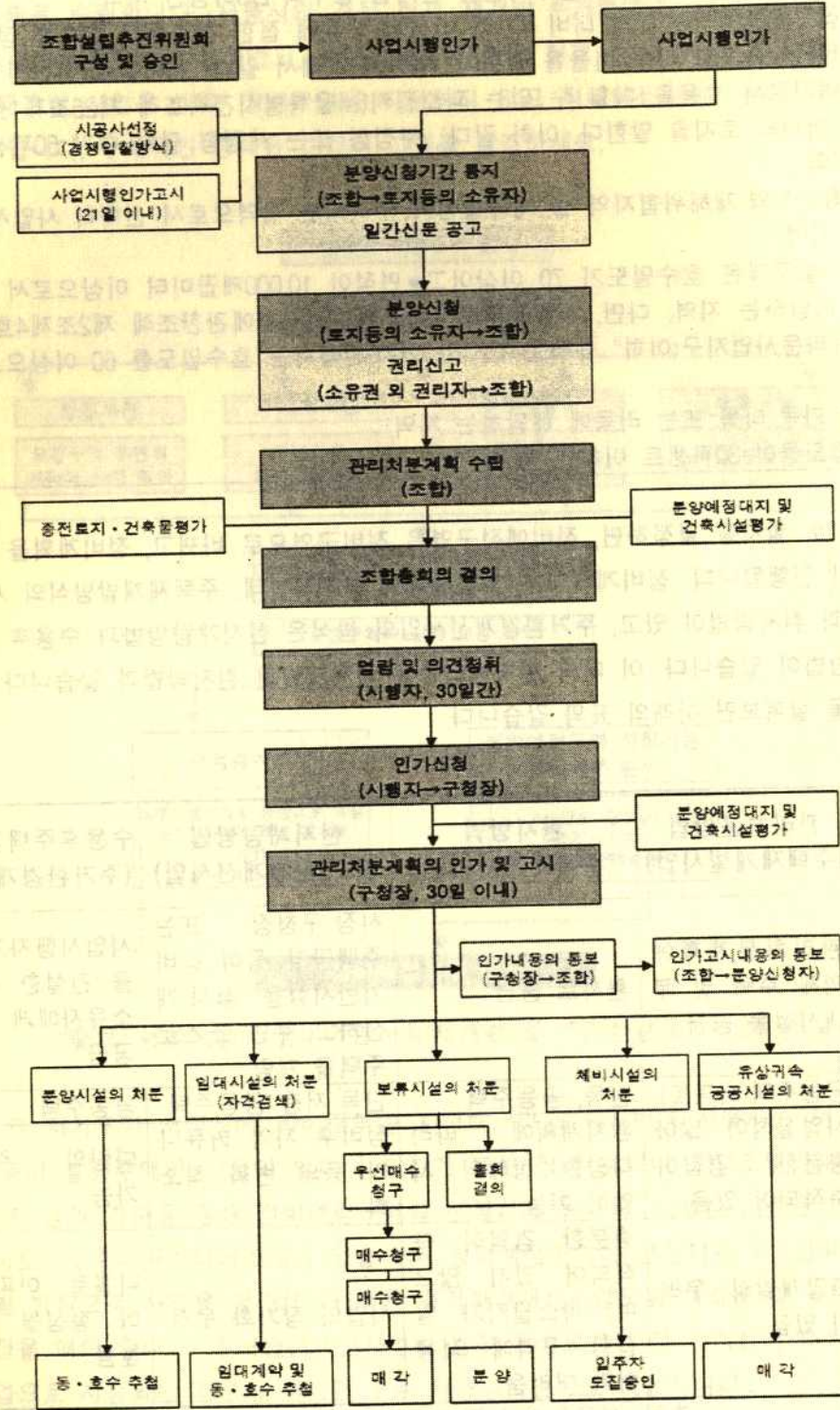
1. 주거환경개선구역은 호수밀도가 80 이상인 지역으로서 다음 각목의 1에 해당하는 지역
 - 가. 노후·불량건축물의 수가 대상구역안의 건축물 총수의 2/3이상인 지역
 - 나. 주택접도율(정비구역안의 너비 4미터 이상의 도로에 접한 건축물의 총수를 정비구역안의 건축물 총수로 나눈 비율을 말한다. 이하 이조에서 같다) 20퍼센트 이하인 지역
 - 다. 건축대지로서 효용을 다할 수 없는 과소필지(서울특별시건축조례 제25조제1호에 의한 규모 이하의 토지를 말한다. 이하 같다), 부정형 또는 세장형 필지 수가 50퍼센트 이상인 지역
 - 라. 상습침수지역·재해위험지역 등 재해발생이 우려되는 지역으로서 신속히 사업시행이 필요한 지역
2. 주택재개발구역은 호수밀도가 70 이상이고, 면적이 10,000제곱미터 이상으로서 다음 각목의 1에 해당하는 지역. 다만, 서울특별시지역균형발전지원에관한조례 제2조제4호의 규정에 의한 뉴타운사업지구(이하 "뉴타운지구"라 한다)안에서는 호수밀도를 60 이상으로 할 수 있다.
 - 가. 제1호 가목·다목 또는 라목에 해당하는 지역
 - 나. 주택접도율이 30퍼센트 이하인 지역

어떤 사업으로 할지를 결정하면, 정비예정구역은 정비구역으로 바뀌고, 정비계획을 수립하여 실제 사업이 진행됩니다. 정비계획에서 사업방식이 결정되는데, 주택재개발방식의 사업은 관리처분방법과 환지방법이 있고, 주거환경개선사업의 방식은 현지개량방법과 수용후 주택건설방법, 환지방법이 있습니다. 이 때의 환지방법은 주택재개발의 환지방법과 같습니다. 각 방식의 장·단점을 살펴보면 아래의 표와 같습니다.

구 분	관리처분방법 (주택재개발사업)	환지방법 (주택재개발사업)	현지개량방법 (주거환경개선사업)	수용후주택건설방법 (주거환경개선사업)
사업 시행 내용	관리처분계획에 의해 주택 및 부대시설을 공급	환지로 공급	시장·구청장 또는 주택공사 등이 정비 기반시설을 설치·개선하고 주민 스스로 주택을 개량	사업시행자가 주택을 건설한 후 토지 소유자에게 우선 공급
정비형태	공동주택(아파트)	단독, 공동주택	단독·저층 공동주택	공동주택
장점	사업실적이 많아 충분한 경험이 축적되어 있음	환지계획에 따라 다양한 형태의 사업이 가능	정비후 지역 커뮤니티 등의 변화 최소화	다량의 주택공급 가능
단점	고밀개발의 우려가 있음	충분한 경험이 축적되어 있지 않으며, 과소필지가 밀집한 구역에 적용하기 어려움	사업의 장기화 우려	나홀로 아파트 등이 형성될 우려가 높음

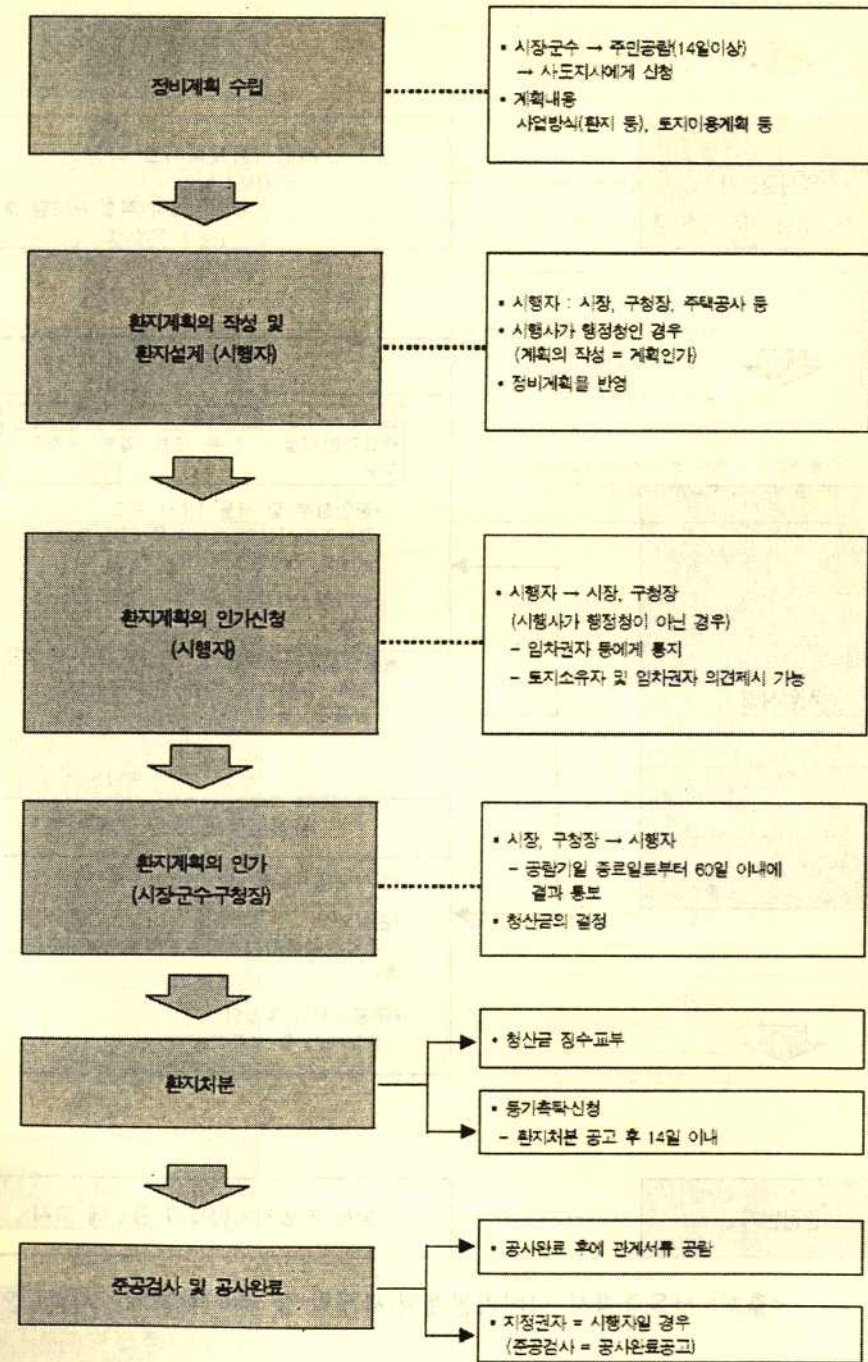
<출처: 서울특별시 정비기본계획(재개발 및 주거환경개선사업), 2004>

관리처분방법이란 가장 일반적인 주택재개발 방식입니다. 조합이 관리처분계획을 수립하고 그 계획에 따라서 주택을 배분하는 형태를 말합니다. 사실 대부분의 재개발 아파트 공급이 이 방식에 의해 이루어졌고, 이제는 재건축도 이 방식에 의해서 이루어집니다. 구체적인 사업 방식은 다음 그림과 같습니다.



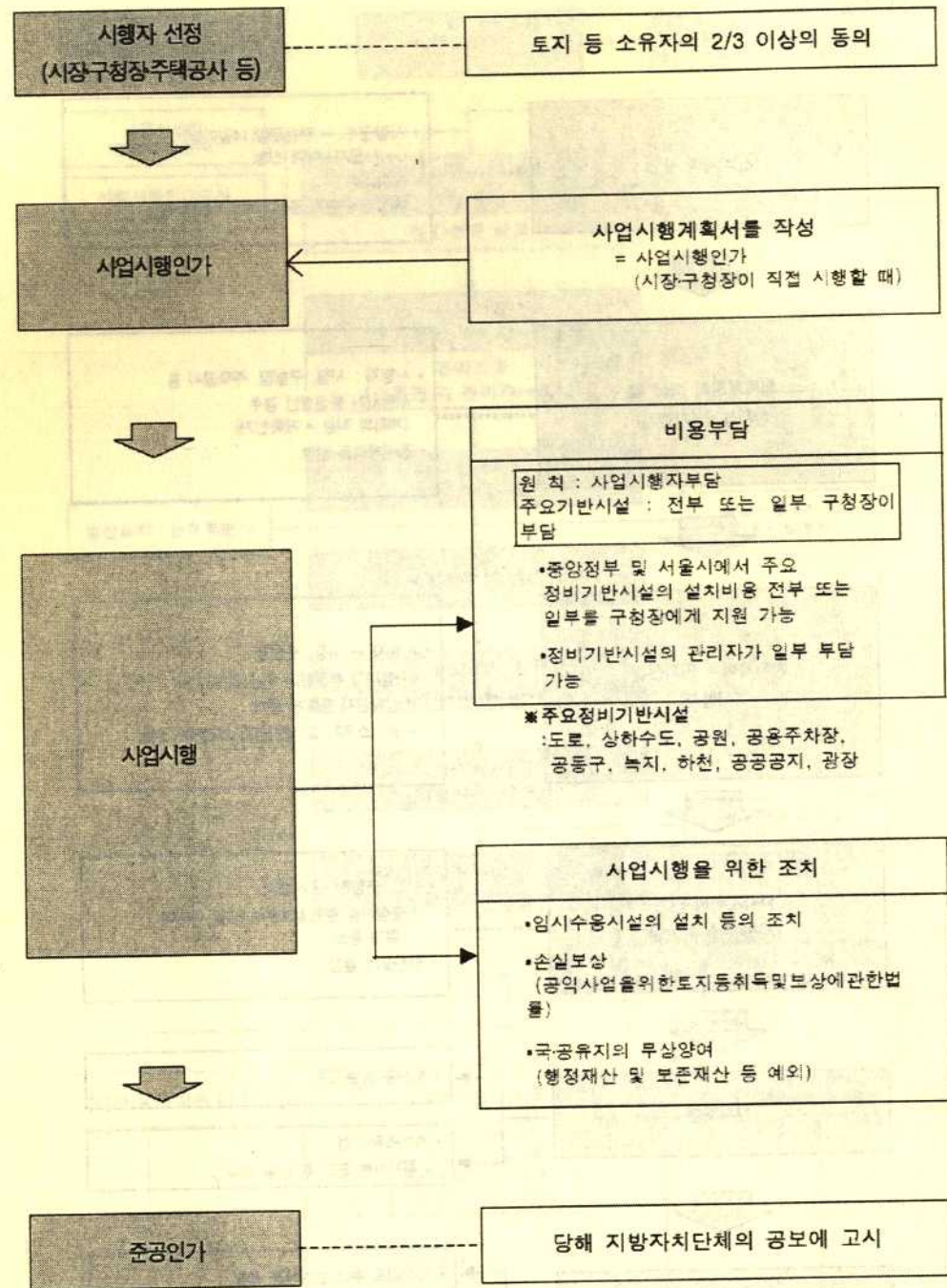
<출처: 서울특별시 정비기본계획(재개발 및 주거환경개선사업), 2004>

환지방식이란 도시개발사업의 환지방식을 준용하여 시행하는 사업인데, 각자가 가지고 있는 땅을 일단 모아서 주택을 건설하고, 기반시설을 설치하는 등 사업을 한 후, 각자가 낸 몫만큼의 땅을 다시 돌려받는 사업방식을 말합니다. 공공이 땅을 모두 수용할만큼 자금이 충분치 않을 때 주로 사용하는데, 필지수가 많으면 분배에 문제가 있어서 사업을 시행하기 힘든 단점이 있습니다.



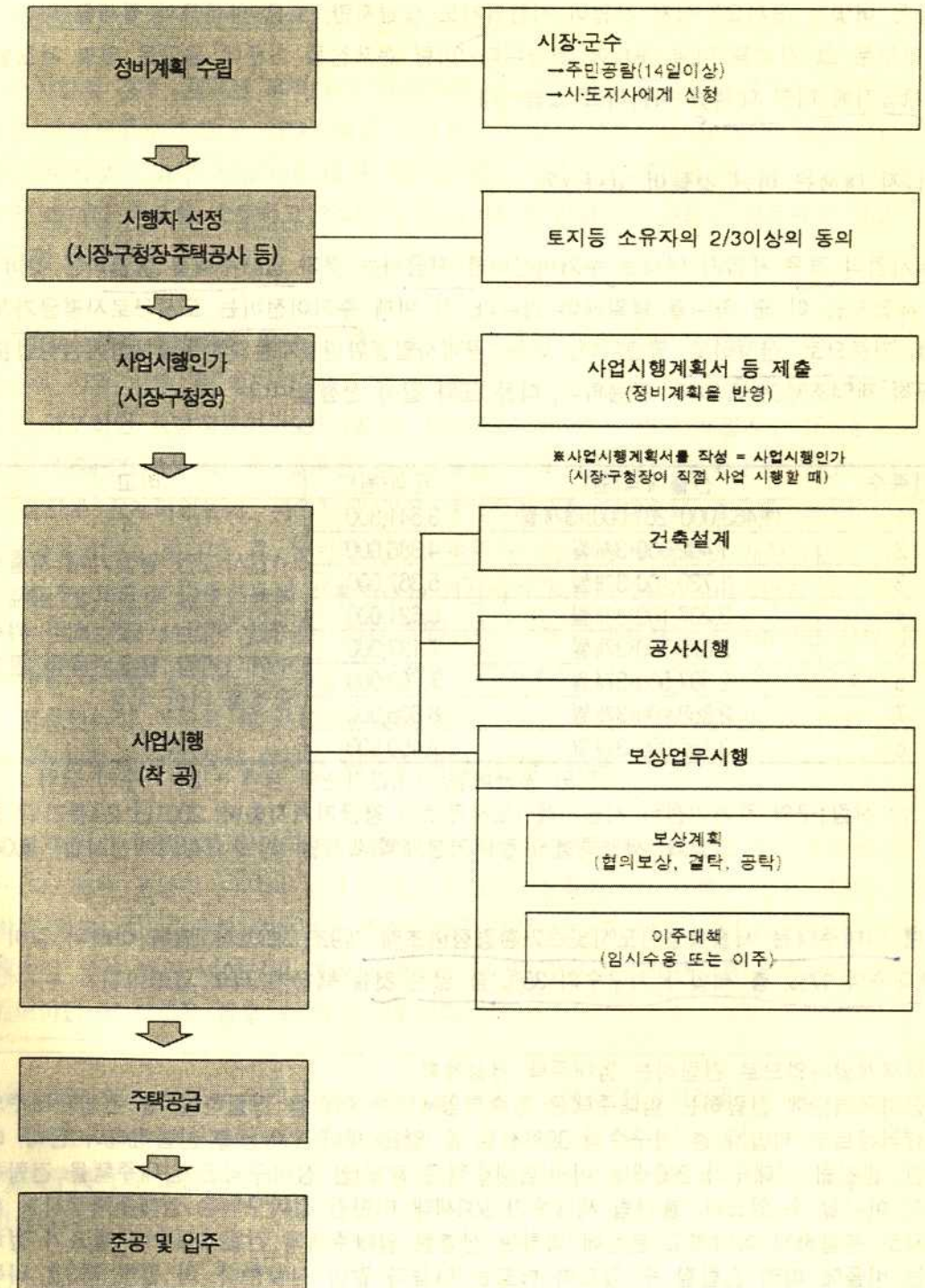
<출처: 서울특별시 정비기본계획(재개발 및 주거환경개선사업), 2004>

주거환경개선사업의 현지개량방식은 공공이 기반시설을 설치한 후, 주민들이 스스로 자신의 집을 개선하는 방식을 말합니다. 아무래도 자신들 스스로 사업을 하기 때문에 지역 공동체가 유지될 가능성이 높지만, 사업이 장기화될 우려가 있습니다.



<출처: 서울특별시 정비기본계획(재개발 및 주거환경개선사업), 2004>

수용후 주택건설 방법은 사업시행자가 모두 수용하여 기반시설과 주택을 건설한 후, 토지소유자 등에게 우선하여 보상하는 방식입니다. 일반적으로 사업성의 측면 때문에 주거를 밀집시킬 수 있는 아파트의 형태로 건설되게 되고, 따라서 주변 지역과의 연계성이 떨어질 우려가 있습니다.



<출처: 서울특별시 정비기본계획(재개발 및 주거환경개선사업), 2004>

이런 방식들을 통해 사업이 시행되면, 일반적으로 기존의 '불량'주택들이 단독 및 연립, 혹은 아파트로 바뀌고 도로, 상하수도 등과 같은 기반시설들이 건설됩니다. 생활환경이 일단 좋아지고 나면, 그에 따른 주택 및 토지가격도 상승하여, 집 혹은 땅을 가진 사람은 일반적으로 이익을 얻는 것이 사실입니다. 그래서 재개발이나 재건축의 사실상 첫 단계인 추진위원회만 구성이 되어도 "축"으로 시작되는 플래카드가 높이 내걸립니다. 그렇지만 집이나 땅이 없는 사람들은 어떻게 될까요? 실제 사업이 시행되지도 않았지만, 오른 전세금과 월세를 마련하지 못해 대부분 그 지역을 떠날 수밖에 없습니다. 이런 문제점들 가운데 공공은 몇몇 제도들을 통해 세입자에 대한 대책을 마련하고 있습니다.

3. 세입자 대책은 어떤 것들이 있나요?

재개발사업의 경우 세입자 대책은 주거이전비를 지급하는 것과 임대주택을 공급하는 것이 있는데, 세입자는 이 중 하나를 택일해야 합니다. 첫 번째 주거이전비는 도시근로자평균가계지출비를 기준으로 산정하고 있습니다. 이는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률의 시행규칙 제54조제3항에 따라 준용하며, 다음 표와 같이 산정됩니다.

가족수	산출내역(원)	금액(원)	비고
1	(1,462,000-281,000)*3개월	3,541,800	-1인시 2인 평균가계 지출비에서 1인당 평균비용 공제 -9인 이상시 6인 초과 가족수에 1인당 평균비용을 곱한 금액을 더한 비용
2	1,462,000*3개월	4,386,000	
3	1,789,100*3개월	5,367,000	
4	2,207,100*3개월	6,621,000	
5	2,379,300*3개월	7,137,000	
6	2,587,500*3개월	7,762,000	
7	2,868,900*3개월	8,606,000	
8	3,150,300*3개월	9,450,900	

*1인당 평균비용= (6인기준의 금액 - 2인기준의 금액) / 4

주: 신림1구역 주거이전비 지급사례 (도시근로자 평균가계지출비: 2001년 2/4분기 기준)

<출처: 서울특별시 정비기본계획(재개발 및 주거환경개선사업), 2004>

두 번째 임대주택은 서울특별시도시및주거환경정비조례 제9조 제3호에 의해 아래와 같이 총 건립세대수의 17%, 총 세입자 가구수의 35% 중 많은 것을 택하게 되어 있습니다.

3. 주택재개발사업으로 건립하는 임대주택 건설계획

가. 정비구역안에 건립하는 임대주택은 입주희망세대수 이상을 건립하되, 총 건립세대수의 17퍼센트와 세입자 총 가구수의 35퍼센트 중 많은 세대수 이상을 건립하여야 한다. 다만, 총건립 세대수가 200세대 미만(임대주택은 제외)인 정비구역은 임대주택을 건립하지 아니할 수 있으며, 총건립 세대수가 500세대 미만인 정비구역은 임대주택부지를 획지로 분할하지 아니하고 본문에 의하여 산출된 임대주택의 건립세대수에 별표가 정하는 비율에 따라 건립할 수 있으며 별표는 다음과 같이 신설한다. 이 경우 제3호 나목은 적용하지 아니한다.(단서신설 2004.11.05)

나. 임대주택의 건립부지는 가목에 의한 세대당 25제곱미터 이상의 면적을 확보하여야 한다. 다만 집단 이주 정착지등 규칙으로 정하는 경우에는 세대당 20제곱미터 이상으로 할 수 있다.
다. 임대주택의 규모는 세대당 전용면적 30제곱미터 이상 60제곱미터 이하로 하여야 한다. (개정 2004.11.05)
라. 가목 및 나목의 규정에 불구하고 정비구역안에 학교용지를 확보하는 경우에는 임대주택 부지면적을 차감하여 조정할 수 있다.

재건축사업의 경우, 증가된 용적률의 10-25%를 임대주택으로 공급해야 하는 사항은, 이 임대주택이 세입자용으로 만든 임대주택은 아니므로 세입자 대책으로 볼 수는 없습니다. 따라서 현재 정비사업의 경우 세입자에 대한 대책은 매우 불충분하다고 볼 수 있습니다. 사실 세입자뿐만 아니라 주택을 소유하고 있더라도 증가비용을 감당하지 못해서 입주권을 팔고 나가는 사람들이 많습니다.

이런 정비사업을 평가하는 잣대 중 하나로 재정착률이 있습니다. 재개발 지역에 기존에 살던 사람들이 사업 시행 후 얼마나 살고 있는가를 평가하는 것입니다. 1993년 이전에는 10-20% 정도로 저조하던 재정착률이 1993-1996년 사이에는 가옥주는 45%, 세입자는 16%정도로 상승하였고, 1999-2000년 사이에 입주한 성동재개발사업의 경우에는 가옥주는 30.5%, 세입자는 50.5%정도로 집계되었는데, 세입자의 경우 재정착가구를 임대주택 호수를 그대로 사용하여 과대평가되었다고 합니다. 즉, 일반적으로 가옥주와 세입자를 평균하면 재정착률은 약 30%가 됨을 알 수 있습니다. 주민들의 생활환경을 개선하기 위해서 하는 정비사업을 통해 3가구 중 2가구는 그 지역 밖으로 밀려나게 되는 것입니다. 현재 순환재개발 방식이라는 것을 통해서, 즉 재개발 지역을 순차적으로 개발하여 기존 거주민들의 커뮤니티를 지속시킴으로써 기존에 살던 거주민들이 외부로 빠져나가는 것을 줄이는 것이 시행되고 있지만, 이 또한 공한지를 확보하기 어렵고, 경제성이 없다는 이유로 많이 시행되지 않고 있습니다.

사실 경제적인 측면만이 강조되는 상황에서는 지금과 같은 재개발/재건축은 계속될 수 밖에 없습니다. 또한 공공이 나서서 이를 부추기고 있는 상황에서는 개발로 인한 폐해는 계속될 수 밖에 없습니다. 대규모개발 없이 주거환경을 개선하는 재개발과 재건축, 기존의 커뮤니티를 해치지 않는 범위 내에서의 개발, 그리고 현재와 같은 대규모개발을 부추기지 않는 공공이 있어야만 이 폐해를 멈출 수 있을 것입니다.

아래의 표는 실제 서울시 도시개발공사(SH공사)의 사업에서 보상사례를 요약한 것입니다. 첫 번째 사례는 발산 택지개발사업 지구에서의 보상사례이며, 두 번째 사례는 구산 주거환경개선사업지구에서의 보상사례입니다. 주거대책과 생활대책이 있지만 이 중 한 가지만을 선택할 수 있습니다.

예1) 발산택지개발사업지구

1. 주거대책

구분	대책	대상자 선정 기준	공급조건
가	허가건물 소유자 및 등재무허가 건물 소유자	○전용18평 이하 분양아파트입주권 단, 협의양도자는 전용25.7평이하 분양아파트입주권	일반분양 조건
		○기존일 이전부터 사업지구내 가옥소유자로 보상계약체결일 또는 수용재결일 현재까지 당해주택에 계속 거주한 자 단, 계속 거주하고 있지 않은 자는 당해가옥 외에 전세대원이 기존일부터 보상계획공고일 현재까지 무주택인 자	
옥	가옥소유 농민	○전용18평 이하 분양아파트입주권 또는 단독택지 50평이하 공급 단, 협의양도자는 전용25.7평이하 분양아파트 입주권 또는 단독택지 70평이하 공급	(우리공사 분양규정 에 의함)
		○기존일 이후에 가옥을 취득한 자로서 보상 계약체결일 또는 수용재결일 현재까지 당해 주택에 거주하고 당해가옥 외에 전세대원이 기존일부터 보상계획공고일 현재까지 무주택인 자	
유	공통사항	○동일인(배우자 및 주민등록상 가족포함)이 2동이상 소유한 경우에는 1동만 해당 ○건물1동을 2인 이상이 공유하고 있는 경우 1인을 대상자로 선정 ○등재 무허가건물은 '82. 4. 8이전부터 관리 관청의 무허가건물관리대장에 주거용으로 등재된 건물	
자	미등재무 허가건물 소유자	○'89. 1.24이전부터 미등재 주거용 무허가 건물임이 확인된 건물의 소유자로 기존일 이전부터 보상계약체결일 또는 수용재결일 현재까지 계속하여 거주하고 전세대원이 기존일부터 보상계획공고일 현재까지 무주택인 자	일반임대 조건 (우리공사 임대규정 에 의함)
세입자	○전용12평 이하 공공임대아파트 입주권	○기존일 3개월 이전부터 보상계획공고일 현재까지 사업지구내 소재 주거용건물에 주민등록을 등재하고 계속하여 거주하고 전세대원이 기존일부터 보상계획공고일 현재까지 무주택인 세대주 * 미등재무허가건물은 '89. 1.24이전에 발생한 주거용 건물에 한함	일반임대 조건 (우리공사 임대규정 에 의함)

2. 생활대책(다음쪽 참조)

구분	대책	대상자 선정 기준	공급조건
영업손실 보상대상 자	○분양상가 입주권	○기존일 이전부터 보상계약체결일 현재까지 지구내에서 사업자등록을 필하고 관계법령에 의한 ·등록·신고등의 적법한 영업행위를 계속적으로 영위한 자로서 협의보상에 응한자. 단, 분양상가입주권 대상자가 당해사업 지구 내에 건설 공급하게 될 상가수를 초과할 경우에는 공급우선순 위에 의하되 동일순위의 경쟁이 있을시에는 전산 추첨에 의하여 대상자를 선정함 ※공급우선순위 ·1순위 : 토지 및 건물소유, 허가·등록을 필한 자 ·2순위 : 건물소유, 허가·등록을 필한 자 ·3순위 : 임차영업, 허가·등록을 필한 자 ·4순위 : 사업자등록 미필업자 (위법에 기인한 영업은 제외)	- 감정가격 - 상가규모 - 등기타사 - 향은우리 - 공사의상 - 가건립및 - 공급계획 - 에 의함
농업손실 보상대상 자	○분양상가 입주권	○기존일 이전부터 보상계약체결일 현재까지 지구내에서 농지법시행령 제3조에서 정한 규모의 농지를 소유(임차포 함)및 경작하여 생업을 영위하던 자로서 협의보상에 응한 자 단, 분양상가입주권 대상자가 당해사업 지구 내에 건설 공급하게 될 상가수를 초과할 경우에는 공급 우선순위에 의하되 동일순위의 경쟁이 있을시에는 전산 추첨에 의하여 대상자를 선정함 ※공급우선순위 ·1순위 : 농지상실 농민 ·2순위 : 임차농 ※농업손실보상대상자의 공급 우선순위는 영업권보상대 상자의 공급 우선순위와 동등함	- 감정가격 - 상가규모 - 등기타사 - 향은우리 - 공사의상 - 가건립및 - 공급계획 - 에 의함
축산업손 실 보상대 상자	○분양상가 입주권	○기존일 이전부터 보상계약체결일 현재까지지구내에서 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행규칙 제 49조에 의한 가축을 사육하던 자로서 협의보상에 응한자 단, 분양상가입주권 대상자가 당해사업 지구 내에 건설 공급하게 될 상가수를 초과할 경우에는 공급 우선순위에 의하되 동일순위의 경쟁이 있을시에는 전산 추첨에 의하 여 대상자를 선정함 ※공급우선순위 ·1순위 : 자기소유 토지상 가축사육자 ·2순위 : 타인소유 토지상 가축사육자 ※축산업손실보상대상자의 공급 우선순위는 영업권보상 대상자의 공급 우선순위와 동등함	- 감정가격 - 상가규모 - 등기타사 - 향은우리 - 공사의상 - 가건립및 - 공급계획 - 에 의함
종교시설 등의소유 자	○종교용지 200평이하 공 급	○기존일 이전부터 문화관광부장관의 설립허가를 받은 종 교법인에 등록된 자로서 기존일 이전부터 보상계약체결일 현재까지 지구내 소재하는 허가 및 등재무허가 건물에서 집회중인 종교시설 소유자(임차포함)또는 대표자로서 협의 보상에 응한자. 단, 종교용지 공급대상자가 당해사업사업 지구 내에 공급하게 될 종교용지를 초과할 경우에는 공급 우선순위에 의하되 경쟁이 있을시 추첨에 의하여 선정 ※공급우선순위 ·1순위 : 토지 및 건물을 소유한 종교활동자 ·2순위 : 건물을 소유한 종교활동자 ·3순위 : 건물을 임차한 종교활동자 ·4순위 : 종교재단 또는 대표자명의로의 소유토지 로서 종교시설을 하고자 하는 경우	- 건설교통 - 부택지공급 - 지침에의함

예2) 구산 주거환경개선사업지구

구분	구산주거환경개선사업지구 주택 및 시설공급기준
선정 기준일	구산주거환경개선사업지구 주택 및 시설 공급대상자 선정기준일은 2002년 6월 21일로 한다.
분양 아파트	가. 분양주택 공급대상 자격은 기준일('02.6.21) 현재 사업지구내 철거되는 주거용 건축물 또는 토지를 소유한 자 중 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 "나"조의 기준에 의한다. 1) 건축물만을 소유한 자. 2) 토지만을 소유한 자로서 그 토지소유규모가 90㎡ 이상인 경우 나. 토지등의 소유권등의 기준 1) 분양의 기준이 될 토지 등의 소유권은 기준일 현재 부동산등기부, 무허가건물 확인원에 의한다. 2) 분양의 기준이 될 주거용 건축물 중 무허가 건축물인 경우 일반주거지역 1985년 6월 30일 이전, 개발제한지역 1971년 7월 30일 이전에 건축된 건축물로서 자기소유임이 증명되는 경우에 한한다.(건축시기확인 방법은 "서울특별시 자치구무허가건물정비사업에 대한 보상금지급조례"의 관련규정을 준용한다) 3) 기준일 이후 토지등의 소유권이 이전될 경우 그 소유권을 이전 받은자에게 공급하되 기준일 현재 "가"조에 해당하는 권리를 이전 받은자이어야 한다. 4) 분양의 기준이 될 종전 토지의 면적은 기준일 현재 토지(임야)대장 면적을 기준으로 한다.
임대 아파트	가. 당해 사업지구내에서 기준일('02.6.21) 현재 사업지구내 철거되는 주거용 건축물 소유자 중 다음 각호의 요건에 해당하는 자에 한한다. 1) 분양아파트 공급대상에 해당되지 아니하는 무허가건축물 소유자 (단, 전세대원이 무주택인자) 2) 주거용 무허가 건축물인 경우에는 2002년 6월 21일 이전에 건축된 건축물로서 자기소유임이 증명되는 경우에 한한다.(건축시기 확인방법은 항공사진판독 등에 의한다.) 나. 당해 사업지구내에서 기준일('02.6.21) 현재부터 보상계획공고일('05.6.10)까지 "가"조 2항의 기준에 해당하는 건축물에 주민등록등재되고 거주하는 무주택 세입자. 다만 공익사업을위한 토지등의취득및보상에법률시행규칙 제54조의2 규정에 의한 주거이전비를 받은 자는 제외한다. 다. 분양주택 공급대상자 중 무주택자로 임대주택을 희망하는 자
상가 및 복리시설	가. 제1순위 : 협의양도자로 기준일 현재 점포 건축물 소유자와 기준일 현재 동일용도의 점포운영자 나. 제2순위 : 동주거환경개선사업지구내 주민 중 희망자
공급 기준	가. 주택의 공급은 1세대 1주택을 기준으로 한다. 나. 토지 및 건축물등을 2인 이상이 공동소유할 경우에는 소유자전원을 1인으로 간주하여 1주택만 공급한다. 다. 임대주택 공급대상자 중 세입자는 주거이전비나 임대주택 중 택일할 수 있다. 그 시기는 공급대상자 확정 이전까지로 한다. 라. 상가 및 복리시설의 공급은 1세대 1개 시설에 한하여 공급한다.

4. 뉴타운 사업은 무엇이고, 어떤 절차를 통해 진행되나요?

여러분들이 아시듯이, 뉴타운사업은 강남·북 균형발전을 목표로 진행되었고, 상대적으로 필지의 형태가 부정형이고 기반시설이 부족한 강북을 강남수준으로 바꾸고자 사업이 시작되었습니다. 이에 덧붙여 강남의 좋은 교육환경을 강북에도 실현하고, 또한 개발사업을 통해 일자리도 창출한다는 것이 목표였습니다.

서울시 홈페이지를 살펴보면, 뉴타운 사업은 종래 민간주도의 개발이 도시기반시설에 대한 충분한 고려 없이 주택중심으로만 추진돼 난개발로 이어지는 문제점을 개선하기 위해 시행하는 새로운 '기성시가지 재개발 방식' 이라고 나와 있습니다. 즉, 기존의 소규모 재개발, 재건축 등이 도시기반시설에 대한 충분한 고려 없이 진행되어 도시기반시설에 과부하를 주었기 때문에, 이를 개선하고자 몇 개의 구역을 묶어 총체적인 개발을 함으로써 도시기반시설에 대한 과부하를 줄이는 것이라고 볼 수 있습니다.

그렇다면, 뉴타운 사업은 어떤 방식을 통해 사업이 진행되나요? 서울특별시지역균형발전지원에관한조례 제12조를 살펴보면 뉴타운 사업의 방식에 관해서 나와있습니다. 위에서 살펴보았던 도시및주거환경정비법에 의한 각종 사업들과 도시개발사업, 택지개발사업, 도시계획시설사업, 그리고 지구단위계획을 수립하여 시행하는 사업이 있습니다.

제12조(사업시행방식) 뉴타운사업과 균형발전촉진지구사업은 다음 각호의 1에 해당하는 방식으로 시행하되, 지역여건에 따라 2이상의 방식을 병행할 수 있다. 1. 도시개발법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 도시개발사업 2. 도시및주거환경정비법 제2조제2호 나목의 규정에 의한 주택재개발사업 3. 도시및주거환경정비법 제2조제2호 라목의 규정에 의한 도시환경정비 사업 4. 택지개발촉진법 제7조의 규정에 의한 택지개발사업 5. 국토의계획및이용에관한법률 제2조제10호의 규정에 의한 도시계획시설 사업 6. 도시및주거환경정비법 제2조제2호 가목의 규정에 의한 주거환경개선사업 7. 도시및주거환경정비법 제2조제2호 다목의 규정에 의한 주택재건축사업 8. 국토의계획및이용에관한법률 제52조의 규정에 의한 지구단위계획을 수립하여 시행하는 사업 등
--

즉, 뉴타운 사업은 현재까지 가능한 모든 개발 및 재개발 방식을 사용하여 사업을 진행할 수 있습니다. 여기에 바로 문제가 있습니다. 위에서 살펴보았듯이, 현재 서울에서의 재개발·재건축은 경제적인 측면만을 강조하기 때문에, 기존 커뮤니티를 파괴하는 것을 막을 수 없습니다. 도시개발법에 의한 도시개발사업, 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업 등도 이와 크게 다르지 않습니다.

즉 기반시설을 확보하고자 하는 목표로 인해 적절한 사업성을 담보할 수밖에 없고, 이를 위한 용적률의 상승과 획일적인 아파트 단지로의 전환, 그리고 중산층의 유입과 기존 커뮤니티의 파괴라는 필연적인 결과가 도출될 수밖에 없습니다.

그런데 더 큰 문제는 이를 막아야 할 공공이 바로 이 사업을 주도하고 있다는 측면입니다. 진정한 강남·북 균형발전이 무엇인지는 묻지 않은 채로, 사람들이 원하고 있는 개발 및 재개발의 상이 무엇인지는 묻지 않은 채로, 다만 지금까지의 사업 방식을 이름만 바꾸어서 공공이 주도하고 있다는 측면이 바로 가장 큰 문제입니다.

현재 사업이 추진되고 있는 은평 및 길음 뉴타운은 사실 다른 지역에 비해 공공의 자금이 많이 투입되어, 지금까지 개발 및 재개발된 지역보다는 임대주택도 많고 생활환경도 나은 편입니다. 그렇지만, 서울시의 모든 뉴타운에 대해서 이런 자금을 투입할 수 있을까요? 아니면 서울시의 모든 재개발·재건축 지역에 대해서 이런 자금을 투입할 수 있을까요? 아니면, 우리가 살고 있는 지역의 환경을 개선하기 위해서도 이런 자금을 투입할 수 있을까요?

지금까지의 문제점이 계속되고 있는 한 이런 뉴타운 사업은 계속되어서는 안 됩니다. 현재 서울시와 건설교통부, 그리고 열린우리당에서는 이런 뉴타운을 지원하기 위해서 법을 만든다

■ 도시계획시설-공공시설

임동근
공간연구집단 연구원

도로·주차장, 공원·녹지, 수도·전기·가스시설, 학교·공공청사·문화·체육시설 등을 이른바 공공시설이라고 한다. 이는 주택이나 상가와는 달리 공공이 이러한 시설을 설치하고 운영하는데 책임을 지고 있음을 의미한다. 또한 이러한 공공시설을 도시계획시설이라고 부르는 이유는 시장·구청장에게 도시의 공간구조를 고려하여 시설들의 위치나 규모를 정하고 체계적으로 관리할 수 있는 권한을 부여하였기 때문이다. 시장·구청장은 공공시설이 추가적으로 필요하다고 판단되면 해당 지역의 토지를 수용하여 그 시설을 설치할 수 있는 권한이 있으며, 향후 해당 시설의 위치나 규모를 변경하기 위해서는 도시관리계획을 변경하는 절차를 거쳐야 한다.

우리나라의 도시는 지금까지 계속 개발되고 밀집되고 있는 형국이다. 서울 근교의 대규모 토지에 신도시가 들어서고 그 주변으로 아파트가 밀집하고 있으며, 서울시 내도 재건축사업, 재개발사업, 그리고 뉴타운사업 등 더욱 밀도가 높아지고 있다. 그 과정에서 공공시설의 수요는 급격하게 증가하고 있다. 아파트가 개발되면 도로가 막히고, 완공도 안 된 학교에 자녀를 보내야 하는 등의 문제가 생긴다. 이런 현상을 이른바 난개발이라고 부를 수 있겠다. 용인지역 준농림지 개발에 따른 기반시설 부족 문제는 수많은 논란을 불러일으킨 주제이다.

공공시설이 원활하게 공급되고 도시가 쾌적해지기 위해서 필요한 공공시설이 잘 갖추어져야 하는데, 공공시설의 공급규모는 밀도와 밀접한 관계가 있다. 문제는 밀도가 너무 빠르게 변화한다는 것이며, 그것에 상응하는 공공시설을 공공이 제공하기에 자원마련의 한계가 있다는 것이다. 그리고 밀도를 상승시키는 주체는 공공이든 민간이든 아파트 개발로 인해 돈을 버는 이들인데, 이들을 위해 공공이 시민의 세금으로 마련된 자금으로 공공시설을 제때 제때 공급해야 할 명분이 있는가이다.

그래서 도시계획시설 설치의 책임은 시장·구청장에게 있지만 설치를 위한 자원은 다양한 방식으로 마련된다. Y아파트를 지을 때 사업시행자는 아파트 단지에 부대복리시설이라는 이름으로 정해진 시설들을 설치해야하고, Y택지개발사업을 할 때, 모든 택지에 아파트를 개발하는 것이 아니라 상당부분의 토지를 도로용지, 공원·녹지 등을 위해서 할애해야 하는 것이다. 즉, 밀도를 증가시켜서 이익을 얻는 자들에게 도시계획시설까지 공급하게 하는 수익자 부담원칙이다.

그런데 이러한 대규모 개발사업을 통해서 도로, 공원·녹지 등 도시계획시설이 설치되면 그 주변의 개발되지 않은 토지는 손쉽게 돈을 벌 수 있는 알짜망으로 변한다. 이러한 알짜망에 소규모 개발업자들이 아파트를 지어대기 시작하면 기존에 설치된 도시계획시설의 용량이 부족하게 되는 문제가 있다. 그 개발업자들은 이미 설치된 도시계획시설에 무임승차함으로써 폭리를 취하게 된다. 이들은 소규모로 개발하기

때문에 학교를 지어라든지 간선도로를 지어라든지 하는 식의 부담을 지우기는 어려우므로, 시장·구청장은 기반시설부담금이라는 명목으로 부족한 도시계획시설의 설치를 위한 재원을 마련하게 되는 것이다.

신규개발지에 대해서는 이렇듯 수익자들에게 필요한 도시계획시설의 설치를 위한 비용을 부담시킴으로써 문제를 해결할 수 있는데, 신규개발지가 아닌 서울 강북과 같은 지역에서의 도시계획시설 부족은 어떻게 해결할 것인가의 문제는 여전히 남는다. (서울시 뉴타운사업은 이런 문제를 신규개발과 같이 대규모 개발로 해결하려는 방식과 다르지 않다.) 대규모 개발을 통해 건설업자에게 이익을 보장하고 그 이익 중 일부를 도시계획시설 설치에 필요한 재원으로 사용하는 것.

도시계획시설이 원활하게 공급되어야 하는 것은 살기 좋은 도시의 기본이다. 하지만 우리의 도시는 그것이 넉넉하지도 않은데 점점 밀도는 증가하고 있다. 도시계획시설은 토지를 필요로 하는데 공공소유의 토지는 점점 줄어들고 있고, 지자체는 자원부족으로 허덕이고 있다. 상황이 이러하니 공공은 도시계획시설의 설치를 민간에 점점 더 의존하게 되고, 민간이 사업성을 확보하지 못하는 지역은 우선순위에서 점점 밀려나고 있다.

도시계획시설이란

- 도시계획시설의 종류
- 도시계획시설 관련 법제
- 도시계획시설 관련 이슈들

도시계획시설의 현황

- 공원·녹지시설
- 학교시설

도시계획시설 용지의 확보

- 주택건설사업(아파트지구)
- 택지개발사업
- 지구단위계획

도시계획시설 설치 비용의 확보

- 기반시설부담금
- 개발부담금
- 학교용지부담금
- 기타 부담금

[도시계획시설 개요]

1. 제도개요

□ 도시관리계획으로 결정된 53개 도시계획시설을 국토의계획및이용에 관한법률의 절차에 따라서 설치하는 사업

□ 사업주체

- ▶ 관할시장 · 군수,
- 시장·군수로부터 시행자 지정을 받은자
- 국가사업등의 경우 건교부장관 또는 건교부장관이 지정하는자

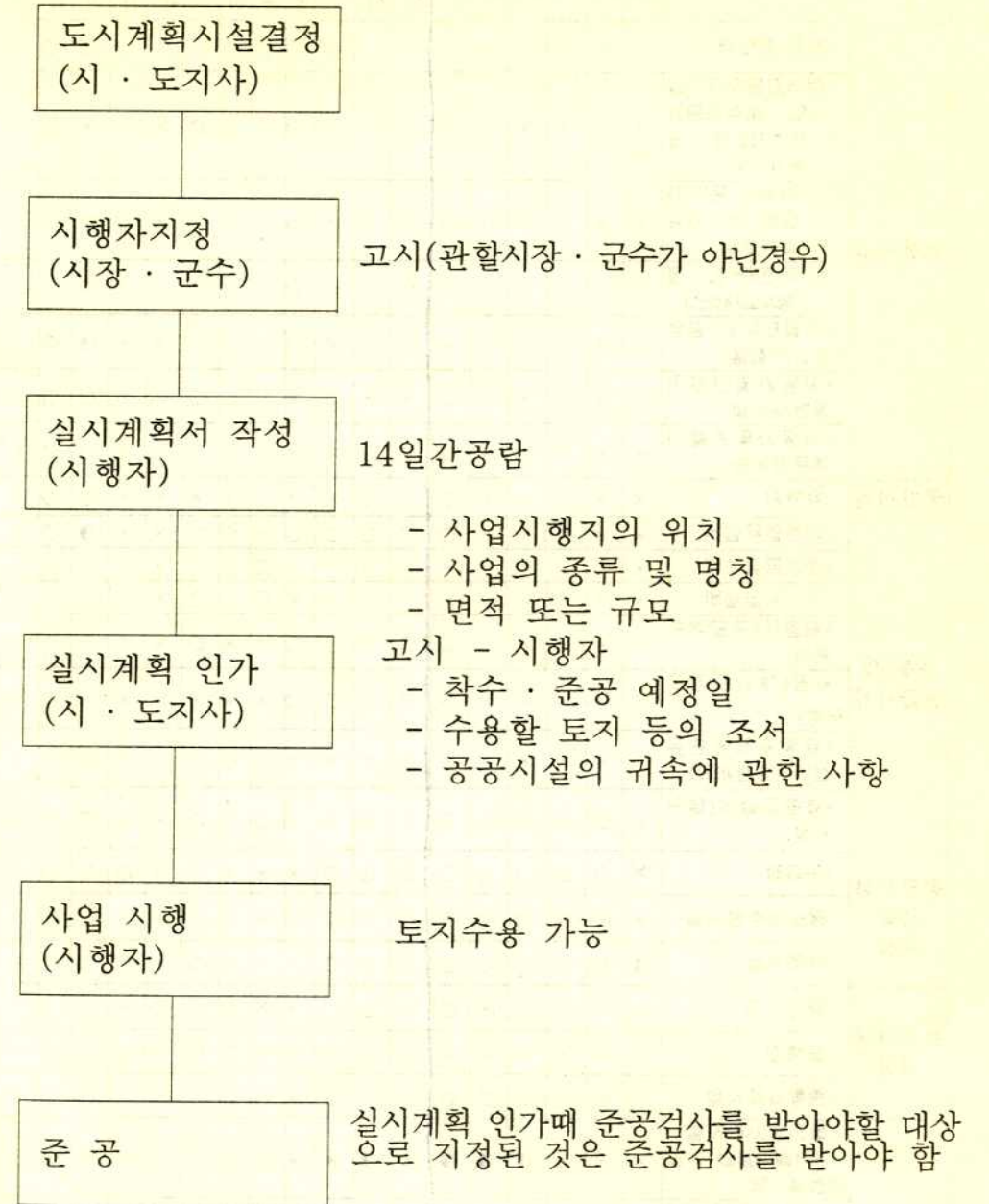
□ 재원조달

시행자가 부담함을 원칙으로 하되, 지자체 · 공공시설 관리자가 일부 부담할 수 있음

□ 도시계획시설의 종류 (53개)

구분	시설명
교통시설 (11개)	도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차정류장, 궤도, 삭도, 운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
공간시설 (5개)	광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지
유통·공급시설 (9개)	유통업무설비, 수도공급설비, 전기공급설비, 가스공급설비, 열공급설비, 방송·통신시설, 공동구, 시장, 유류저장 및 송유설비
공공문화체육시설 (10개)	학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 연구시설, 공공직업훈련시설, 도서관, 사회복지시설, 청소년수련시설
방재시설 (8개)	하천, 유수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비
보건위생시설 (6개)	화장장, 공동묘지, 납골시설, 도축장, 장례식장, 종합의료시설
환경기초시설 (4개)	하수도, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 폐차장

2. 도시계획시설 설치절차



※ 구체적인 결정 및 설치기준은 「도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙」에 규정

3. 용도지역별 제한받는 도시계획시설

※ 아래에 표기되지 않은 시설은 용도지역 구분없이 설치 가능 <범례> × : 불허, ● : 예외적 허용, ○ : 입지허용

시설	전용주거		일반주거			준주거	상업지역				공업지역		녹지지역			관리지역			농림지역	자연환경		
	1종	2종	1종	2종	3종		중심	일반	근린	유통	전용	일반	준	보존	생산	자연	계획	생산			보전	
																						○
교통시설	○철도(철도역)	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	×	○	○
	○여객자동차터미널 및 여객자동차운수사업용 공영차고지	×	×	×	×	○	○	○	×	○	×	○	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×
	○ 시내버스운수사업용 여객자동차터미널	×	×	×	○	○	○	○	×	○	×	○	×	○	○	○	○	×	×	×	×	×
	○ 시외/전세버스 공영차고지(버스)	×	×	×	×	○	○	○	×	○	×	○	×	×	○	○	○	×	×	×	×	×
	○ 화물터미널/공영차고지(화물)	×	×	×	×	×	○	○	×	○	○	○	×	×	○	○	○	×	×	×	×	×
	○ 자동차 및 건설기계검사시설	×	×	×	×	○	×	×	○	×	×	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×
	○ 자동차 및 건설기계운전학원	×	×	×	×	○	×	○	×	×	×	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×
공간시설	○유원지	×	×	×	×	○	×	○	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×
유통 및 공급시설	○유통업무설비	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×
	○전기공급설비	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×
	○가스공급설비	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×
	○시장(대규모점포 제외)	×	×	×	×	○	○	○	○	×	×	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×
	○시장(대규모점포 포함)	×	×	×	×	○	○	○	○	×	×	○	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×
	○유류저장 및 송유설비(배관제외)	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	×	○	○	×	×	×	×	×	×
	○열공급설비(열원 시설)	×	○	×	○	○	×	×	×	○	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×
공공문화 체육 시설	○운동장	×	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	×	○	○	○	×	×	×	×	×
	○청소년수련시설	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	○	○	○	×	×	×	○	○
	○체육시설	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	×	○	○	○	×	×	×	×	×
보건위생 시설	○장례식장	×	×	×	×	○	×	○	○	×	×	○	○	○	×	○	○	×	×	×	×	×
	○도축장	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	×	○	○	○	○	×	○	○	×	×
	○종합의료시설	×	×	×	○	○	○	○	○	×	○	○	×	×	○	○	○	×	×	×	×	×
환경기초 시설	○폐기물처리시설 ·지정폐기물외, 감염성폐기물	×	×	×	○	○	×	○	×	×	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×
	·감염성 폐기물외 지정폐기물(매립 및 산단제외)	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	○재활용시설	×	×	×	○	○	×	○	×	○	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×
	○수질오염방지시설	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	○	○	○	○	×	○	○	×	×
	○폐차장	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×

4. 도시계획시설관련법(다음 페이지 표)

(Blank table area for Table 4)

도시계획시설 (53)		관련법
교통 시설 (11)	도로	고속국도법, 도로법, 도시교통정비촉진법
	주차장	주차장법
	자동차정류장	여객자동차운수사업법, 화물유통촉진법, 화물자동차운수사업법
	철도	철도법, 도시철도법, 공공철도건설촉진법, 고속철도건설촉진법
	궤도	삭도궤도법
	삭도	삭도궤도법
	운하	-
	항만	항만법, 어항법
	공항	항공법
	자동차 및 건설기계검사시설	자동차관리법, 건설기계관리법
	자동차 및 건설기계운전학원	학원설립·운영및과의교습에관한법률
공간 시설 (5)	광장	-
	공원	도시공원법
	녹지	도시공원법
	유원지	관광진흥법
	공공공지	-
유통 및 공급 시설 (9)	시장	유통산업발전법, 농수산물유통및가격안정에관한법률, 축산법
	유통업무설비	유통산업발전법, 자동차관리법, 유통단지개발촉진법, 축산물가공처리법, 농산물유통및가격안정에관한법률
	수도공급설비	수도법
	공동구	소방법
	전기공급설비	전기사업법
	가스공급설비	고압가스안전관리법, 도시가스사업법, 액화석유가스의안전및사업관리법
	유류저장 및 송유설비	석유사업법, 송유관사업법, 소방법
	열공급설비	집단에너지사업법
	방송통신시설	전기통신기본법, 전파법, 방송법
공공 문화 체육 시설 (10)	운동장	체육시설의설치·이용에관한법률
	공공청사	-
	학교	초·중등교육법, 고등교육법
	도서관	도서관및독서진흥법
	연구시설	-
	문화시설	공연법, 박물관및미술관진흥법, 지방문화원진흥법, 문화예술진흥법, 문화산업진흥기본법, 과학관육성법
	사회복지시설	사회복지사업법
	공공직업훈련시설	근로자직업훈련촉진법
	청소년수련시설	청소년기본법
	체육시설	체육시설의설치·이용에관한규칙
방재 시설 (8)	하천	하천법, 소하천기본법
	저수지	하천법, 댐건설및주변지역자원등에관한법률
	방풍설비	-
	방수설비	-
	방화설비	소방법
	사방설비	사방사업법
	방조설비	항만법, 어항법, 방조제관리법
유수지설비	하천법	
보건 위생 시설 (6)	도축장	축산가공처리법
	공동묘지	장사등에관한법률
	화장장	장사등에관한법률
	장례식장	장사등에관한법률
	납골시설	장사등에관한법률
환경기 초시설 (4)	장례식장	가정의례에 관한 법률
	하수도	하수동법
	폐기물처리시설	폐기물관리법, 자원의절약과재활용촉진에관한법률
	수질오염관련시설	수질환경보전법, 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률
폐차장	자동차관리법	

[참고] 장기미집행 도시계획시설관련 정부 의견

1. 제도개요

□ 도로·공원등 도시계획시설 예정부지는 건축등 행위제한되나 지자체 재정부족으로 장기간 미집행되어 민원 다발

□ 10년 이상 미집행시설은 지자체가 5년마다 재검토하여 불필요한 시설 해제

(향후 결정되는 도시계획시설은 20년 이상 미집행시 자동실효)

- 이미 결정된 시설 중 10년 이상 미집행시설은 土地소유자에게 매수청구권을 부여하여 2002. 1. 1.부터 토지소유자가 당해 시장·군수에게 매수청구서를 제출하고, 당해 시장·군수는 매수청구가 있는날부터 2년 이내에 매수여부를 결정하여 토지소유자에게 통지하고, 2년 내에 매수 않을 경우 일정한 건축물 건축 허용

- 소규모 건축물 등의 증개축 허용, 3년내 사업계획이 없는 경우 가설건축물의 건축 및 기존건축물의 개축·재축 허용

- 미집행시설의 추가발생 방지를 위해 도시계획결정시 재원조달방안 첨부를 의무화하고 모든 도시계획시설은 보상계획·재원조달방안 등이 포함된 단계별 집행 계획 수립·공고

□ 도시계획법 제6조 위헌소원 (1999. 10. 21. 97헌바26 전원재판부)

【결정요지】

- 사인의 토지가 도로, 공원, 학교 등 도시계획시설로 지정된다는 것은, 당해 토지가 매수될 때까지 시설예정부지의 가치를 상승시키거나 계획된 사업의 시행을 어렵게 하는 변경을 해서는 안된다는 내용의 '변경금지의무'를 토지소유자에게 부과하는 것을 의미

- 도시계획시설의 지정으로 말미암아 당해 토지의 이용가능성이 배제되거나 또는 토지소유자가 토지를 종래 허용된 용도대로도 사용할 수 없기 때문에 이로 말미암아 현저한 재산적 손실이 발생하는 경우에는, 원칙적으로 사회적 제약의 범위를 넘는 수용적 효과를 인정하여 국가나 지방자치단체는 이에 대한 보상을 해야 함

- 도시계획시설로 지정된 토지가 나대지인 경우, 토지소유자는 더 이상 그 토지를 종래 허용된 용도(건축)대로 사용할 수 없게 됨으로써 토지의 매도가 사실상 거의 불가능하고 경제적으로 의미있는 이용가능성이 배제됨. 이러한 경우, 사업시행자에 의한 토지매수가 장기간 지체되어 토지소유자에게 토지를 계속 보유하도록 하는 것이 경제적인 관점에서 보아 더 이상 요구될 수 없다면, 입법자는 매수청구권이나 수용신청권의 부여, 지정의 해제, 금전적 보상 등 다양한 보상가능성을 통하여 재산권에 대한 가혹한 침해를 적절하게 보상하여야 함

- 도시계획시설의 시행지연으로 인한 보상의 문제는, 도시계획사업이 국가 및 지방자치단체에 의하여 이행되어야 할 필요적 과제이자 중요한 공익이라고 하는 관점과 다른 한편 도시계획시설의 시행이 지연됨으로 말미암아 재산적 손실을 입는 토지소유자의 이익 (헌법상의 재산권)을 함께 고려하여 양 법익이 서로 조화와 균형을 이루도록 하여야 함

- 입법자는 도시계획사업도 가능하게 하면서 국민의 재산권 또한 존중하는 방향으로, 재산권의 사회적 제약이 보상을 요하는 수용적 효과로 전환되는 시점, 즉 보상의무가 발생하는 시점을 확정하여 보상규정을 두어야 함. 토지재산권의 강화된 사회적 의무와 도시계획의 필요성이란 공익에 비추어 일정한 기간까지는 토지소유자가

- 도시계획시설결정의 집행지연으로 인한 재산권의 제한을 수인해야 하지만, 일정기간이 지난 뒤에는 입법자가 보상규정의 제정을 통하여 과도한 부담에 대한 보상을 하도록 함으로써 도시계획시설결정에 관한 집행계획은 비로소 헌법상의 재산권 보장과 조화될 수 있음.

- 입법자는 토지재산권의 제한에 관한 전반적인 법체계, 외국의 입법례 등과 기타 현실적인 요소들을 종합적으로 참작하여 국민의 재산권과 도시계획사업을 통하여 달성하려는 공익 모두를 실현하기에 적당하다고 판단되는 기간을 정해야 함. 그러나 어떠한 경우라도 토지의 사적 이용권이 배제된 상태에서 토지소유자로 하여금 10년이상 아무런 보상없이 수인하도록 하는 것은 공익실현의 관점에서 정당화될 수 없는 과도한 제한으로서 헌법상의 재산권보장에 위배된다고 보아야 함.

- 이 사건의 경우, 도시계획을 시행하기 위해서는 계획구역 내의 토지소유자에게 행위제한을 부과하는 법규정이 반드시 필요한데, 헌법재판소가 위헌결정을 통하여 당장 법률의 효력을 소멸시킨다면, 토지재산권의 행사를 제한하는 근거규

범이 존재하지 않게 됨으로써 도시계획이라는 중요한 지방자치단체행정의 수행이 수권규범의 결여로 말미암아 불가능하게 됨. 도시계획은 국가와 지방자치단체의 중요한 행정으로서 잠시도 중단되어서는 안되기 때문에, 이 사건 법률조항을 입법개선시까지 잠정적으로 적용하는 것이 바람직하다고 판단됨.

2. 미집행 현황 ('02.12 기준)

구분	결정	미집행(km ²)		
		계	10년미만	10년이상
규모(km ²)	3,398.4	1,332.1 (100%)	390.4 (29.3%)	941.7 (70.7%)
소요액(조원)	-	164.1	58.2	105.9

3. 시설별 미집행 현황 ('02.12 기준)

(단위 : km²(%), 조원)

구분	결정면적	시행면적	미시행		
			면적계	소요액	
				전체	10년이상
계	3,398.4 (100)	2,066.3 (60.8)	1332.1 (39.2)	164.1 (100)	105.9 (100)
도로	928.0 (27.3)	600.3 (29.1)	327.7 (24.6)	95.2 (58.0)	61.4 (58.0)
광장	72.6 (2.1)	53.4 (2.6)	19.2 (1.5)	4.8 (2.9)	1.7 (1.6)
학교	241.8 (7.1)	225.3 (10.9)	16.5 (1.2)	3.0 (1.8)	1.8 (1.7)
공원	1,042.6 (30.7)	248.9 (12.0)	793.7 (59.6)	37.4 (22.8)	26.8 (25.3)
녹지	98.6 (2.9)	48.8 (2.4)	49.8 (3.7)	6.2 (3.8)	4.3 (4.1)
유원지	129.7 (3.8)	42.7 (2.1)	87.0 (6.5)	11.4 (7.0)	7.4 (7.0)
기타	885.1 (26.1)	906.9 (43.9)	38.2 (2.9)	6.1 (3.7)	2.5 (2.3)

* 출처 : 건교부, 내부자료

4. 시도별 미집행 현황 ('02.12 기준)

(단위 : km²(%), 조원)

구분	결정면적	시행면적	미시행		
			면적계	소요액	
				전체	10년이상
계	3,398.4 (100)	2,066.3 (60.8)	1332.1 (39.2)	164.1 (100)	105.9 (100)
서울	326.1 (9.6)	244.8 (11.9)	81.3 (6.1)	9.2 (5.6)	8.1 (7.6)
부산	284.2 (8.4)	207.5 (10.1)	76.6 (5.8)	19.6 (11.9)	9.3 (8.8)
대구	173.9 (5.1)	80.8 (3.9)	93.1 (7.0)	11.7 (7.1)	7.1 (6.7)
인천	206.2 (6.1)	163.2 (7.9)	43.0 (3.2)	5.8 (3.5)	4.0 (4.0)
광주	100.5 (2.9)	74.7 (3.6)	25.8 (1.9)	7.4 (4.5)	5.8 (5.5)
대전	97.1 (2.9)	49.9 (2.4)	47.2 (3.6)	4.9 (2.9)	4.8 (4.5)
울산	104.8 (3.1)	43.0 (2.1)	61.8 (4.6)	11.9 (7.3)	3.2 (3.0)
경기	527.0 (15.5)	353.2 (17.1)	173.8 (13.0)	18.8 (11.5)	12.0 (11.3)
강원	168.9 (5.0)	99.5 (4.8)	69.4 (5.2)	9.0 (5.5)	6.7 (6.3)
충북	162.6 (4.8)	96.6 (4.7)	66.0 (5.0)	6.6 (4.0)	4.7 (4.2)
충남	168.3 (4.9)	75.2 (3.6)	93.1 (7.0)	8.7 (5.3)	6.1 (5.8)
전북	151.3 (4.4)	76.4 (3.7)	74.9 (5.6)	8.0 (4.9)	5.6 (5.3)
전남	211.5 (6.2)	103.7 (5.0)	107.8 (8.1)	13.2 (8.1)	8.3 (7.8)
경북	318.2 (9.4)	194.6 (9.4)	123.6 (9.3)	11.6 (7.1)	7.9 (7.8)
경남	316.6 (9.3)	155.6 (7.5)	161.0 (12.1)	12.7 (7.7)	8.8 (8.3)
제주	81.2 (2.4)	47.5 (2.3)	33.7 (2.5)	5.0 (3.1)	3.3 (3.1)

※ 출처 : 건교부, 내부자료

[도시관리계획 법구조]

국토의계획및이용에관한법률

제4장 도시관리계획

제1절 도시관리계획의 수립절차

제24조 (도시관리계획의 입안권자)

제25조 (도시관리계획의 입안)

제26조 (도시관리계획 입안의 제안) ①주민(이해관계자를 포함한다. 이하 같다)은 다음 각호의 사항에 제27조 (도시관리계획의 입안을 위한 기초조사 등) ①제13조의 규정은 도시관리계획을 입안하는 경우에 제28조 (주민 및 지방의회의 의견청취) ①건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 제25조의 규정 제29조 (도시관리계획의 결정권자) ①도시관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 의하여 제30조 (도시관리계획의 결정) ①시·도지사는 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 관계 행정기관의 제31조 (도시관리계획결정의 효력) ①도시관리계획결정은 제30조제6항의 규정에 의한 고시가 있는 날부 제32조 (도시관리계획에 관한 지형도면의 고시 등) ①특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 제30조제6항 제33조 (도시관리계획결정의 실효) ①도시관리계획결정의 고시일부터 2년이 되는 날까지 제32조제4항 제34조 (도시관리계획의 정비) 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 5년마다 관할구역의 도시관리계획 제35조 (도시관리계획 입안의 특례) ①건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시관리계획을 조

제2절 용도지역·용도지구·용도구역

제36조 (용도지역의 지정) ①건설교통부장관 또는 시·도지사는 다음 각호의 1의 용도지역의 지정 또는 제37조 (용도지구의 지정) ①건설교통부장관 또는 시·도지사는 다음 각호의 어느 하나의 용도지구의 지 제38조 (개발제한구역의 지정) ①건설교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연 제38조의2 (도시자연공원구역의 지정) ①시·도지사는 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 제39조 (시가화조정구역의 지정) ①건설교통부장관은 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 도 제40조 (수산자원보호구역의 지정) 건설교통부장관은 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 수 제41조 (공유수면매립지에 관한 용도지역의 지정) ①공유수면(바다에 한한다)의 매립목적이 당해 매립구 제42조 (다른 법률에 의하여 지정된 지역의 용도지역지정 등의 의제) ①다음 각호의 1의 구역 등으로

제3절 도시계획시설

제43조 (도시계획시설의 설치·관리) ①지상·수상·공중·수중 또는 지하에 기반시설을 설치하고자 하는 때

제44조 (공동구의 설치·관리) ①공동구가 설치된 경우에는 당해 공동구에 수용되어야 할 시설이 빠짐

제45조 (광역시설의 설치·관리 등) ①광역시설의 설치 및 관리는 제43조의 규정에 의한다.

제46조 (도시계획시설의 공중 및 지하에의 설치기준과 보상 등) 도시계획시설을 공중·수중·수상 또는 지

제47조 (도시계획시설부지의 매수청구) ①도시계획시설에 대한 도시관리계획의 결정(이하 "도시계획시설

제48조 (도시계획시설결정의 실효) ①도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 그 고시일부터

제4절 지구단위계획

제49조 (지구단위계획의 구분) 지구단위계획은 다음 각호와 같이 구분한다.

제50조 (지구단위계획구역 및 지구단위계획의 결정) 지구단위계획구역 및 지구단위계획은 도시관리계획

제51조 (지구단위계획구역의 지정 등) ①건설교통부장관 또는 시·도지사는 다음 각호의 어느 하나에 해

제52조 (지구단위계획의 내용) ①지구단위계획구역의 지정목적 달성을 위하여 제1종지구단위계획에

제53조 (지구단위계획구역의 지정에 관한 도시관리계획결정의 실효 등) ①지구단위계획구역의 지정에

제54조 (지구단위계획구역안에서의 건축등) 지구단위계획구역안에서 건축물을 건축하거나 건축물의 용

제55조 (지구단위계획구역에서의 환지) ①특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 지구단위계획구역안의 토

국토의계획및이용에관한법률 시행령

제4장 도시관리계획

제1절 도시관리계획의 수립절차

제18조 (도시관리계획도서 및 계획설명서의 작성기준 등) ①법 제25조제2항의 규정에 의한 도시관리계획
 제19조 (도시관리계획의 수립기준) 건설교통부장관은 법 제25조제4항의 규정에 의하여 도시관리계획의
 제20조 (제안서의 처리절차) ①법 제26조제1항의 규정에 의하여 도시관리계획입안의 제안을 받은 건설
 제21조 (도시관리계획의 입안을 위한 기초조사 등) ①법 제27조제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 경
 제22조 (주민 및 지방의회의 의견청취) ①법 제28조제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 경미한 사항" 제
 제23조 (도시관리계획결정의 신청) 시장 또는 군수(법 제29조제2항제2호 내지 제7호의 1에 해당하는
 제24조 (건설교통부장관이 결정하는 도시관리계획) ①법 제29조제2항제2호에서 "대통령령이 정하는 구
 제25조 (도시관리계획의 결정) ①법 제30조제2항에서 "대통령령이 정하는 중요한 사항에 관한 도시관
 제26조 (시행중인 공사에 대한 특례) ①시가화조정구역 또는 수산자원보호구역의 지정에 관한 도시관
 제27조 (지형도면의 작성·고시방법) ①법 제32조제1항 본문의 규정에 의하여 지적이 표시된 지형도에
 제28조 (실효고시의 방법) 법 제33조제2항의 규정에 의한 도시관리계획결정의 실효고시는 건설교통부
 제29조 (도시관리계획의 정비) ①특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 법 제34조의 규정에 의하시

제2절 용도지역·용도지구·용도구역

제30조 (용도지역의 세분) 건설교통부장관 또는 시·도지사는 법 제36조제2항의 규정에 의하여 도시관
 제31조 (용도지구의 지정) ①법 제37조제1항제11호에서 "그 밖에 대통령령이 정하는 지구"라 함은 다
 제32조 (시가화조정구역의 지정) ①법 제39조제1항에서 "대통령령이 정하는 일정기간"이라 함은 5년
 제33조 (공유수면매립지에 관한 용도지역의 지정) ①법 제41조제1항 전단 및 동조제2항에서 "용도지역
 제34조 (용도지역 환원의 고시) 법 제42조제4항 후단의 규정에 의한 용도지역 환원의 고시는 환원일자

제3절 도시계획시설

제35조 (도시계획시설의 설치·관리) ①법 제43조제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은 다
 제36조 (공동구의 설치에 대한 의견청취) ①행정청인 도시계획사업의 시행자는 공동구를 설치하고자
 제37조 (공동구의 수용) ①행정청인 도시계획사업의 시행자는 공동구의 설치공사를 완료한 때에는
 제38조 (공동구의 설치비용 등) ①법 제44조제2항의 규정에 의한 공동구의 설치에 소요되는 비용은 다
 제39조 (공동구의 관리) ①공동구는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 이를 관리한다.
 제40조 (광역시설의 설치에 따른 지원 등) 지방자치단체는 법 제45조제4항의 규정에 의하여 광역시설
 제41조 (도시계획시설부지의 매수청구) ①법 제47조제1항의 규정에 의하여 토지의 매수를 청구하고자
 제42조 (도시계획시설결정의 실효고시) 법 제48조제2항의 규정에 의한 도시계획시설결정의 실효고시는

제4절 지구단위계획

제43조 (제1종지구단위계획구역의 지정대상지역) ①법 제51조제1항제11호에서 "대통령령이 정하는 지
 제44조 (제2종지구단위계획구역의 지정대상지역) ①법 제51조제3항제1호에서 "대통령령이 정하는 요건
 제45조 (지구단위계획의 내용) ①법 제52조제1항제1호의 규정에 의한 용도지역 또는 용도지구의 세분
 제46조 (제1종지구단위계획구역안에서의 건폐율 등의 완화적용) ①제1종지구단위계획구역안에서 건축
 제47조 (제2종지구단위계획구역안에서의 건폐율 등의 완화적용) ①제2종지구단위계획구역안에서는 법
 제48조 (지구단위계획의 수립기준) 건설교통부장관은 법 제52조제4항의 규정에 의하여 지구단위계획의
 제49조 (지구단위계획안에 대한 주민 등의 의견) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 지구단위계획안에 또
 제50조 (지구단위계획구역지정의 실효고시) 법 제53조제2항의 규정에 의한 지구단위계획구역지정의 실

국토의계획및이용에관한법률 시행규칙

제2조 (건설교통부장관과 미리 협의하여야 하는 도시관리계획) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시
 제3조 (경미한 도시관리계획변경사항) ①영 제25조제3항제7호에서 "그 밖에 건설교통부령이 정하는 경
 제6조 (도시관리계획으로 결정하지 아니하여도 설치할 수 있는 시설) ①영 제35조제1항제1호 다목에서
 제7조 (도시계획시설부지매수청구서) 영 제41조제1항의 규정에 의한 도시계획시설부지매수청구서는 별
 제8조 (미집행도시계획시설부지관리대상) 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 다음 각호의 1에 해당하
 제12조 (계획관리지역 및 관리지역안에서 휴게음식점 등을 설치할 수 있는 지역) 영 별표 20 제2호 각
 제14조 (도시계획시설사업시행자지정의 고시) 법 제86조제6항의 규정에 의한 도시계획시설사업시행자
 제15조 (도시계획시설사업실시계획인가신청서) 영 제97조제3항의 규정에 의하여 도시계획시설사업 실
 제16조 (경미한 사항의 변경) 법 제88조제3항 단서에서 "건설교통부령이 정하는 경미한 사항을 변경하
 제17조 (도시계획시설사업공사완료보고서 및 도시계획시설사업준공검사필증) ①법 제98조제1항의 규정
 제33조 (토지이용계획의 확인 또는 열람신청) ①법 제132조제1항의 규정에 의하여 토지이용계획확인
 제34조 (토지이용과 관련된 지역 등의 지정 통보) 법 제132조제3항의 규정에 의한 통보는 별지 제23서

도시관리계획 수립지침

제1편 총 칙

- 제1장 지침의 목적
- 제2장 도시관리계획의 의의
- 제3장 도시관리계획의 지위와 성격
- 제4장 법적근거
- 제5장 도시관리계획 수립기준
- 제6장 도시관리계획도서의 작성기준
- 제7장 도시관리계획의 변경제한

제2편 기초조사

- 제1장 목적
- 제2장 기초조사 방법
- 제3장 자료의 활용

제3편 용도지역·용도지구·용도구역계획

- 제1장 용도지역계획
- 제2장 용도지구계획
- 제3장 용도구역계획

제4편 기반시설계획

- 제1장 일반원칙
- 제2장 교통시설계획
- 제3장 공간시설계획
- 제4장 유통·공급시설계획
- 제5장 공공·문화체육시설계획
- 제6장 보건위생시설계획
- 제7장 환경기초시설계획
- 제8장 집행계획
- 제9장 도시계획시설의 재검토

제5편 도시개발계획

- 제1장 일반원칙
- 제2장 신시가지와 기존시가지의 연계화

제6편 경관 및 안전계획

- 제1장 경관계획
- 제2장 안전계획

제7편 환경성검토

- 제1장 목적
- 제2장 일반원칙
- 제3장 환경성검토의 내용 및 방법
- 제4장 환경성검토서의 작성

제8편 도시관리계획의 수립절차

- 제1장 입안절차
- 제2장 결정절차

제9편 행정사항

[참고] 토지이용계획확인원 양식

토지이용계획확인(신청)서						처리기간
※ 붉은 선안에만 기재하기 바랍니다.						1월
신청인	성명	주소	우	(전화:)		
대상지	토지소재지		지번	지목	면적(m ²)	
	시·군·구	읍·면	리·동			
1	도시관리 계획	용도지역	(제1종전용·제2종전용·제1종일반·제2종일반·제3종일반·준)주거지역 (중심·일반·근린·유통)상업지역 (전용·일반·준)공업지역 (보전·생산·자연)녹지지역 (보전·생산·계획)관리지역 농림지역 자연환경보전지역			
		용도지구	(자연·수변·시가지)경관지역 (중심지·역사문화·일반)미관지구 고도지구(m이상 이하 또는 높 이상 이하) 방화지구·방재지구 (문화자원·중요시설물·상태계)보존지구 (학교·공용·한반·공한)시설보호지구 (자연·질단)취락지구 (주거·산업·유통·관광휴양·복합)개발진흥지구 특정용도제한지구 아파트지구, 위탁지구, 리모델링지구 기타 ()			
		용도구역	개발제한구역, 시가화조정구역, 수산자원보호구역			
		도시계획시설	도로·공원·기타 ()			
		지구단위계획구역	(제1종, 제2종)지구단위계획구역 건폐율(), 용적율(), 층수(), 건축물높이() (자세한 사항 별도 확인: 과)			
기타	개발밀도관리구역, 기반시설부담구역, 개발행위허가제한지역, 도시개발구역, 재개발구역, 도시계획입안사항					
2	군사시설	군사시설보호구역·해군기지구역·군용항공기지구역(비행안전구역, 기지보호구역) 해당없음				
3	농지	농업(전용·보호)구역 해당없음				
4	산림	보전임지(생산·공익) 해당없음				
5	자연공원	공원구역·공원보호구역 해당없음				
6	수도	상수원보호구역·수질보전특별대책지역·수변구역 해당없음				
7	하천	하천구역·하천예정지·연안구역·댐건설예정지역 해당없음				
8	문화재	문화재·문화재보호구역 해당없음				
9	전원개발	전원개발사업구역(발전소·변전소)·전원개발사업예정구역 해당없음				
10	토지거래	허가구역 해당없음				
11	개발사업	택지개발예정지구, (국가·지방·농공)산업단지 해당없음				
12	기타	해당없음				
국토의 계획 및 이용에관한법률 제132조 제1항의 규정에 의하여 귀하의 신청토지에 대한 현재의 토지이용계획사항을 위와 같이 확인합니다.						수수료
년 월 일 시장·군수·구청장 인						지방자치단체의 조례로 정함

구분	구분	구분	구분	구분	구분	구분	구분	구분	구분
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
31	32	33	34	35	36	37	38	39	40
41	42	43	44	45	46	47	48	49	50
51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
71	72	73	74	75	76	77	78	79	80
81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
91	92	93	94	95	96	97	98	99	100

제2회

지구단위계획의 이해

마을 만들기

■ 지구단위계획의 이해

박소영
공간연구집단 연구원

이번 강좌는 지난 강좌에 이어 도시를 관리하는 제도적인 수단에 관한 것입니다. 지난 강좌들에서 살펴봤던 용도지역 계획, 도시계획시설 계획이 도시를 관리하는 양적인 수단에 관한 것이었다면, 이번 강좌에서 다루게 될 지구단위계획은 질적인 측면에서 도시를 관리하는 수단에 관한 것입니다.

한정된 공간에 사람들이 많이 모여 살면서 지역공간에는 다양한 문제점들이 생기고 있습니다. 이런 문제는 결국 이웃간에 소송과 분쟁으로 이어지기도 합니다. 앞집에 생긴 건물 때문에 집 안으로 햇빛이 들어오지 않는다는 하소연을 들은 적이 있을 것입니다. 출근 시간 겹쳐 세워 둔 차량 때문에 고성이 오고가는 소리를 들은 적도 있을 것입니다. 이런 문제 때문에 생긴 분쟁은 간단히 민원에서 끝나기도 하지만, 대개는 법정소송으로까지 이어지게 됩니다. 민원이나 법정소송은 만만치 않은 시간적, 금전적 비용과 함께 정신적인 스트레스와 이웃간의 불신이라는 막대한 사회적인 손실을 초래합니다. 하지만 더 큰 문제는 소송이 끝난다 해도 이미 망가진 지역사회를 변화시킬 수는 없다는 것입니다.

개개 건축물에서 보이는 디자인의 질과 개인생활의 질적 수준을 반영하는 내부건축은 더할 나위 없이 훌륭함에 비해 길과 같은 공공공간은 그저 누구도 돌보지 않는 건축물을 뺀 나머지 땅으로 취급되고 있다는 느낌을 주었다고 한국도시에 대한 인상을 말하는 어느 독일 계획가의 대답을 읽은 적이 있습니다. 굳이 외국인의 눈을 빌리지 않더라도 어느 곳을 가더라도 무질서한 간판과 쓰레기는 눈살을 찌푸리게 합니다. 건물은 높고 크게 올라가고, 화려한 간판이 그 건물을 뒤덮지만 가로에서는 사람들이 변변히 쉴 곳을 찾기가 힘이 듭니다. 차들 때문에 걷다가도 자꾸자꾸 멈춰야 하고, 때로는 주차된 차 때문에 사람들이 차도로 내려서야 하기도 합니다.

하지만 조금씩 양보하는 작은 노력으로도 공간은 변할 수 있습니다. 간판은 조금만 작고 적게 달고, 건물을 지을 때는 지나가는 사람들을 위해 공간을 조금씩 만들고 주변 건물과 조화를 이루고, 좀 더 걷기 좋은 보도포장을 깔다면 우리의 가로 곳곳에서도 거리 악사의 음악소리를 들을 수 있을 것입니다. 굳이 비싼 돈을 들여 여행을 가거나 리조트를 찾을 필요 없이 우리의 일상공간에서도 풍요로움을 느낄 수 있을 것입니다. 바로 이 같이 지역공간에서 나타나는 문제들을 해결하기 위해서, 그리고 우리의 일상공간을 보다 편리하고 아름답게 만들기 위해서 지역 특성에 따라 공간을 사용하는 방식을

결정하는 일이 **지구단위계획**이라고 할 수 있습니다.

이번 강좌에서는 무엇을 위해 지구단위계획을 만드는지? 어떤 지역을 대상으로 만들어지는지? 누가 만들어 가는지? 어떻게 만드는지? 그 결과 어떻게 되었는지에 대해 공부할 것입니다. 지구단위계획은 실로 다양한 도구들을 준비해 두고 있음에도 불구하고 지금까지의 지구단위계획은 기대한 만큼의 효과는 거두지 못하고 있는 것이 현실입니다. 사람들은 무엇인가를 변화시키기 위해 제도를 고안합니다. 하지만 제도는 다만 무엇인가를 이루기 위한 수단에 불과합니다. 그것의 결과가 좋을지 나쁠지는 그것을 쓰는 사람들의 손에 달려있습니다. 이러한 도구들로 먹고 배탈이 날 불량식품을 만들지, 건강에도 좋고 먹기에도 좋은 음식을 만들지는 앞으로 우리들이 결정해야 할 몫일 것입니다. ■

<목 차>

1. 지구단위계획의 개요

- 1.1. 지구단위계획이란?
- 1.2. 지구단위계획 제도의 역사
- 1.3. 지구단위계획의 위상

2. 지구단위계획의 계획과정과 계획주체

- 2.1. 지구단위계획의 계획과정
- 2.2. 지구단위계획 계획과정에서 주체와 주민참여

3. 지구단위계획의 구분과 유형

- 3.1. 지구단위계획의 구분
- 3.2. 지구단위계획의 유형과 지정대상

4. 지구단위계획의 내용

- 4.1. 계획 내용
- 4.2. 인센티브

5. 토의사항

- 5.1. 지구단위계획 운영의 문제점
- 5.2. 개선방향

1. 지구단위계획의 개요

1.1. 지구단위계획이란?

- 지구단위계획은 도시계획 수립대상지역 안에 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키며, 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획이다. (국토의계획및이용에관한법률 제2조)
- 지구단위계획이란 바람직한 도시환경을 만들기 위해서 특정지역에 그 지역의 특성을 기반으로 용도지역계획, 기반시설계획과 같은 양적인 도시계획과 일단의 건축물과 가로를 상세하게 디자인하는 질적인 도시계획을 동시에 수립할 수 있는 제도이다.

1.2. 지구단위계획 제도의 역사

1.2.1. 도입 배경 (윤혁경, 2000)

- 도시의 물리적인 환경과 관련된 법률체계
 - 도시계획법 : 용도지역제와 도시계획시설의 설치 등 도시기반시설을 확보
 - 건축법 : 개별 건축물의 안전·기능 및 미관을 향상시키기 위해 개별 필지별로 건축물을 규제하는 제도
- 도시계획법과 건축법의 한계
 - 도시계획법 : 도시 전체적인 관점에서 용도지역·지구로 구분하고 도시기반시설을 배치하기 때문에 지역적 특성을 고려하기 어렵다.
 - 건축법 : 건축물별로 대지, 구조, 설비 용도에 관한 기준들을 규정하고 있어 집합적으로 건축물들이 배치되어 있을 때 나타나는 문제점들을 효과적으로 제어하기 어렵다.
 - 도시환경에 대해 거시적 관점에서 접근하는 도시계획과 미시적 관점에서 접근하는 건축법의 한계를 극복하고 그 가교적 역할로서 중간단계의 제도가 필요하게 되었다.

1.2.2. 변화 과정 (한국도시설계학회, 2005)

- 도시설계 제도의 도입(1980년대)
 - 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽과 같은 국제적 행사를 앞두고 외국에서 찾아오는 손님에게 도시를 아름답게 보이기 위해서 건축법 8조의 2항 「도심부내 건축물에 대한 특례규정」(1980. 1. 4)에 도시설계제도가 도입되었다.
 - 그 도입배경에서 드러나 있듯이 당시 도시설계의 주관심사는 간선가로변의 미관개선에 있었기 때문에 그 규제내용도 건축물의 시각적 질서와 미관에 관계되는 것들이 대부분이었다.
 - 주요 도시설계 구역(지정고시 기준)
 - ✓ 1983년 : 세종로·태평로지구, 종로지구, 을지로 지구

- ✓ 1984년 : 잠실지구
- ✓ 1986년 : 김포가도지구, 고덕지구
- ✓ 1987년 : 신촌·마포지구, 테헤란로지구
- ✓ 1988년 : 대학로·율곡로 지구
- ✓ 1990년 : 목동지구, 한국무역센터 주변지구
- ✓ 2004년 8월 현재 : 142개소 (서울 93개소, 이외 23개소)

• 상세계획 제도의 도입(1990년대)

- 이후 건축적 배경에서 탄생한 도시설계제도의 한계를 보완하기 위해 도시계획법 제 20조 3항 「상세계획구역의 지정」(1991. 12)에 의한 상세계획제도가 도입되었다.
- 도시설계가 주로 건축물의 규제에 관한 것이라면, 상세계획은 지역·지구의 지정 및 변경, 도시계획시설의 배치와 규모 등 도시계획적 사항까지 다룰 수 있게 하는 것이었다.
- 1990년대 주요 도시계획 상황
 - ✓ '2011년 서울시 도시기본계획'과 '자치구 도시기본계획'에 의한 중심지 체계 구축
 - ✓ 1996년을 필두로 도심, 부도심, 지역중심, 지구중심정비를 위한 도시설계, 상세계획의 추진
- 구역지정 현황 : 2004년 8월 현재 270개소(서울 67개소, 이외 203개소)

• 지구단위계획 제도로의 통합(2000년대)

- 도시설계와 상세계획의 이원적 운용에 따른 문제는 2000년 도시계획법 개정을 통해 도시설계와 상세계획이 지구단위계획으로 통합되면서 해소되었다. 그 후 2002년 2월4일 도시계획법과 국토이용관리법을 통합한 '국토의계획및이용에관한법률(약칭 : 국토계획법)'이 제정되었다.
- '국토계획법'에서는 난개발을 막고 계획적 개발을 유도하기 위해 도시지역에 국한된 구역지정의 범위를 비도시지역까지 확장하여 <지구단위계획으로 관리되는 지역의 범위가 크게 확대되는 계기가 되었다>
- 구역지정 현황 : 2004년 8월 현재 256개소(서울 6개소, 이외 395개소)

<표 1> 지구단위계획 제도의 변천(이희정, 2003)

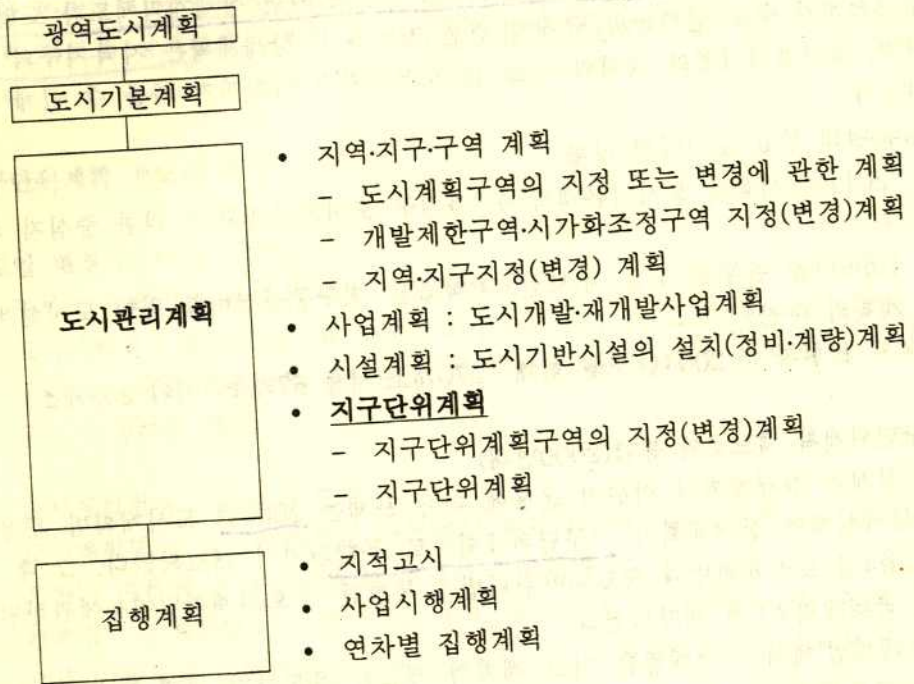
시기별	근거법	적용제도	적용지역
1980년	건축법	도시설계	도시지역
1990년	건축법	도시설계	도시지역
	도시계획법	상세계획	도시지역
2000년	도시계획법	지구단위계획	도시지역
2003년	국토의계획및 이용에관한법률	제1종지구단위계획	도시지역
		제2종지구단위계획	비도시지역

1.3. 지구단위계획의 위상 (한국도시설계학회, 2005)

1.3.1. 지구단위계획의 제도적 위상

- 지구단위계획은 도시관리계획의 하나로서 도시계획체계상 광역도시계획이나 도시기본계획의 하위계획으로 이들 상위계획에서 나타난 도시정책 방향을 특정지역의 국지적 여건에 맞게 구체화하여 하위의 집행계획이나 건축계획 등에 지침을 제시하는 계획이다.

<표 2> 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시계획체계



1.3.2. 지구단위계획의 제도적 근거

- 지구단위계획은 국토계획법 제4절 제49조~58조의 지구단위계획 규정을 근거로 한다. 이 법령에는 지구단위계획의 지정, 입안 및 결정, 지구단위계획의 내용 등에 대한 사항을 담고 있다.

- 지구단위계획구역 및 지구단위계획은 도시관리계획으로 결정한다.

- 지구단위계획과 관련하여 국토계획법, 동법시행령, 동법시행규칙 및 건교부 지침이 있으며, 필요한 경우에는 이들 법, 영, 규칙, 지침에서 정하지 않은 사항에 대해서도 시도 또는 시·군의 지역여건에 따라 별도의 지침을 마련하여 운영할 수 있도록 하고 있다.

<표 3> 지구단위계획 관련법률(2005.09 현재)

관련부서	관련 법	
건설교통부	국토의계획및이용에관한법률 [제정2002.2.4] [일부개정 2005.5.31 법률 7571호]	건축법 [제정 1962.1.20] [일부개정 2005.5.26 법률7511호]
	국토의계획및이용에관한법률 시행령 [제정 2002.12.26], [일부개정2005.1.15 대통령령 18680호]	건축법 시행령 [제정 1962.4.10] [일부개정 2005.4.22 대통령령 18796호]
	국토의계획및이용에관한법률 시행규칙 [제정 2002.12.31], [일부개정 2005.2.19 건설교통부령 426호]	
	제1종지구단위계획 수립지침 [제정 2002.12.30] [일부개정 2005.5.6 건설교통부지침]	
서울특별시	제2종지구단위계획 수립지침 [제정 2002.12.30] [일부개정 2005.5.6 건설교통부지침]	
	서울특별시도시계획조례 [제정 2000.7.15] [일부개정 2005. 7.21 조례 제4299호]	
	서울특별시도시계획조례 시행규칙 [제정 2000.11.6] [일부개정 2004.9.6 규칙 제3406호]	

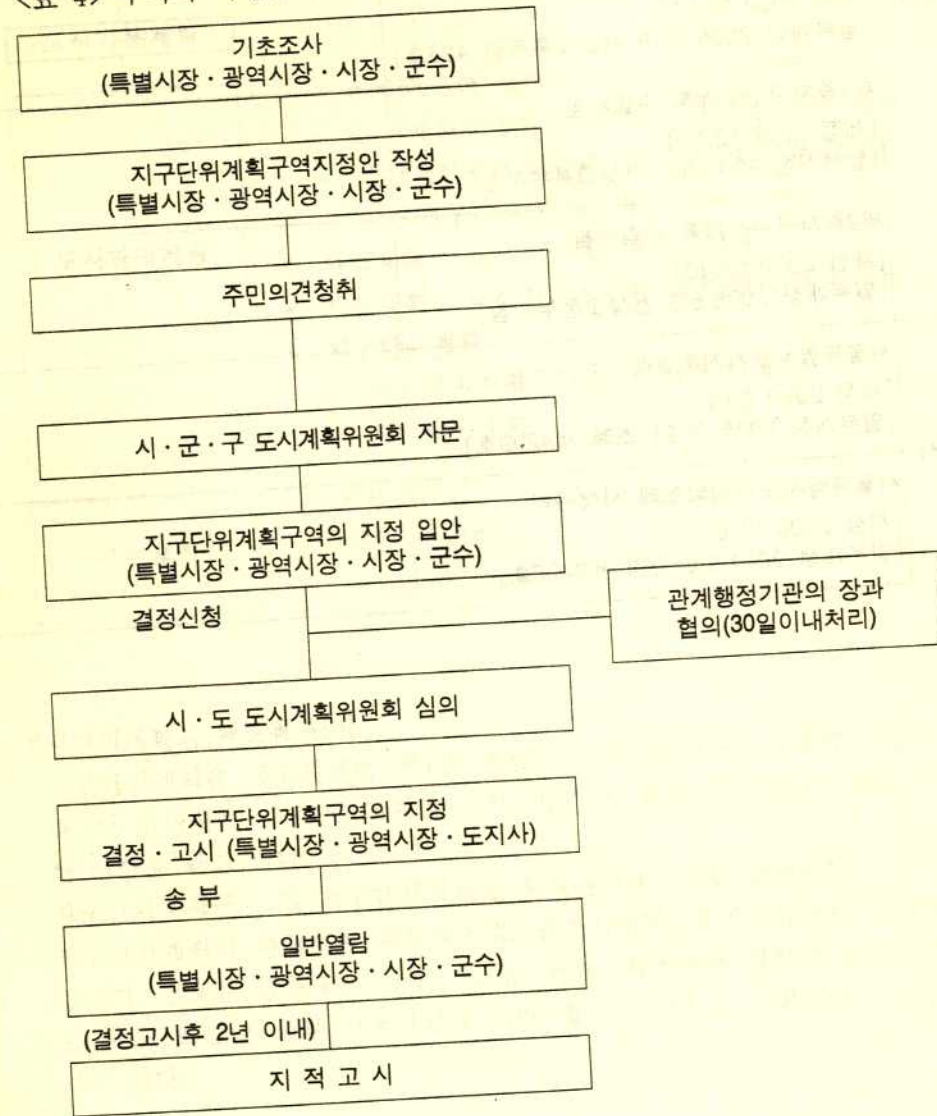
2. 지구단위계획의 계획과정과 계획주체 (한국도시설계학회, 2005)

2.1. 지구단위계획의 계획과정

2.1.1. 구역의 지정절차

- 구역의 지정절차는 크게 구역지정에 대한 예비조사와 타당성을 검토하고 지정안을 작성하는 단계, 구역지정 안을 입안하는 단계, 입안된 구역을 심의·결정하는 3단계로 나눌 수 있다.

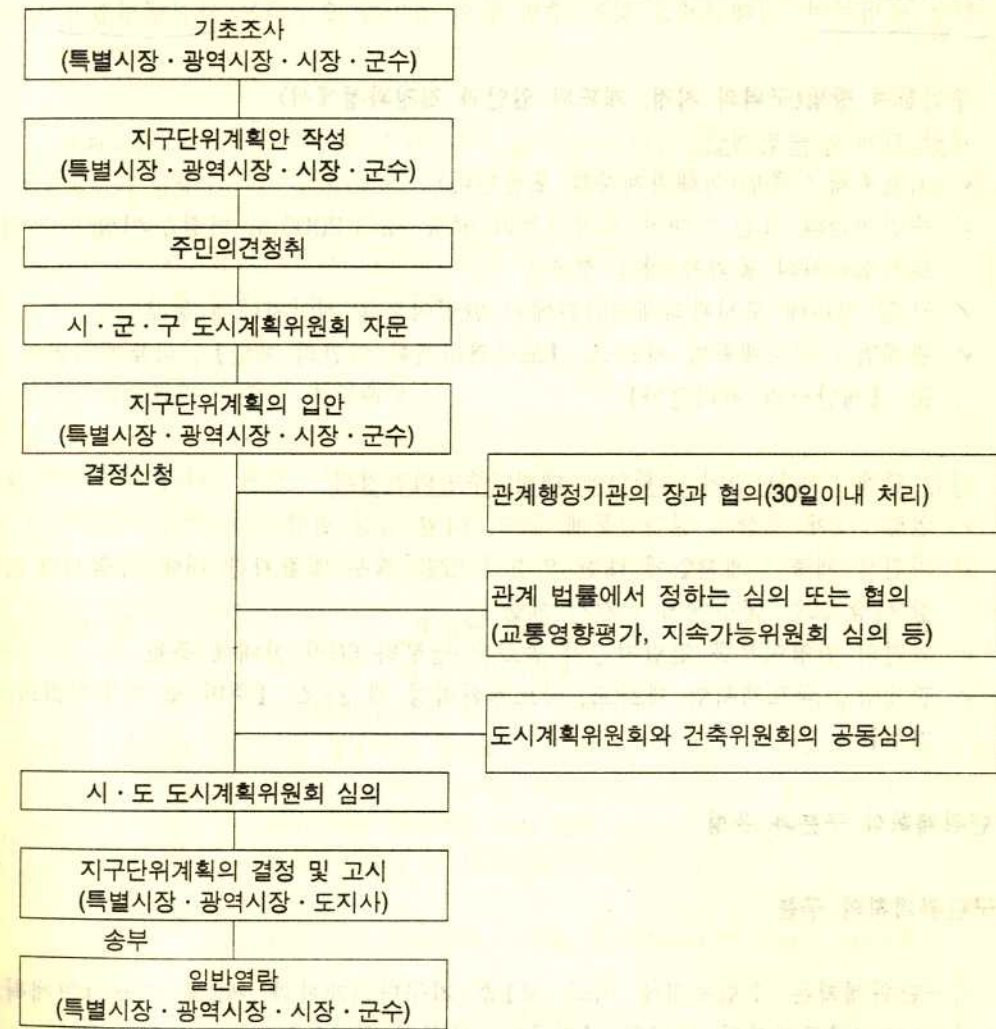
<표 4> 구역의 지정절차(제1종 지구단위계획 수립지침, 건교부, 2005.5.6)



2.1.2. 계획의 입안과 결정절차

- 지구단위계획은 일종의 도시관리계획이므로 계획을 결정하는 경우 도시관리계획 절차를 따른다.
- 계획의 입안과 결정절차는 크게 계획을 작성하는 단계, 계획을 입안하는 단계, 계획을 심의하는 3단계로 나눌 수 있다.

<표 5> 계획의 입안과 결정절차(제1종 지구단위계획수립지침, 건교부, 2005.5.6)



2.2. 지구단위계획 계획과정에서 주체와 주민참여

2.2.1. 주체(구역의 지정, 계획의 입안과 결정과정에서)

- 제안단계 : 광역자치단체장, 기초자치단체장, 주민
- 입안단계 : 광역자치단체장, 기초자치단체장
- 결정단계 : 광역자치단체장

2.2.2. 주민참여

• 주민과 주민참여의 정의

- 주민이란? : 지방자치단체의 구역 내에 주소를 가지고 있는 자(지방자치법 12조)를 말한다.
- 이해관계자란?
- 주민참여란? : 행정결정으로 인해 직접 이해에 영향을 받는 개인이나 주민으로 조직된 단체가 당해 행정결정에 관한 의견을 자발적으로 형성하고 조직화된 의견의 표명을 통하여 행정결정에 영향을 미치는 행위로서 행정과정에 주민의 의견을 반영하는 수법이며, 이해관계를 갖는 주민 등의 참가를 요구하는 사전행정절차이다¹⁾.

• 주민참여 방법(구역의 지정, 계획의 입안과 결정과정에서)

★ 제안 단계 : '주민제안'

- ✓ 제안주체 : 주민(이해관계자를 포함한다)
- ✓ 주민제안의 요건 : 대상 토지면적의 80%→2/3(2005.5. 변경), 이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있을 경우
- ✓ 60일 이내에 도시관리계획입안에의 반영여부를 제안자에게 통보
- ✓ 관계법 : 국토계획법 제26조 【도시관리계획 입안의 제안】, 국토계획법령 제20조 【제안서의 처리절차】

★ 입안 단계 : 입안 전에 계획안에 대한 '주민의견청취'

- ✓ 열람 : 2개 이상의 일간신문에 공고, 14일 이상 열람
- ✓ 의견서 제출 : 계획안에 대한 의견이 있을 경우 열람기간 내에 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 의견서 제출
- ✓ 의견의 반영여부를 열람기간이 종료된 날부터 60일 이내에 통보
- ✓ 관계법 : 국토계획법 제28조, 국토계획법령 제 22조 【주민 및 지방의회의 의견 청취】

3. 지구단위계획의 구분과 유형

3.1. 지구단위계획의 구분

- 지구단위계획은 수립목적에 따라 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획으로 분리된다.(국토계획법 제49조 【지구단위계획의 구분】)

1) 류해용, 성소미, 토지에 대한 공익과 사익의 조정기준, 국토연구원, 2000에서 재인용

<표 6> 제1종, 제2종 지구단위계획의 비교(한국도시계획학회, 2005)

구분	제1종 지구단위계획	제2종 지구단위계획
수립목적	• 토지이용의 합리화·구체화 및 기능·미관의 개선 • 양호한 환경의 확보	• 도시화가 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리
대상지역	• 집약적으로 토지이용이 발생하는 곳 - 기성시가지 - 대규모 신개발사업지구 - 용도지역 해제지구 등	• 계획관리지역 • 개발진흥지구
지정면적	• 구역지정 면적기준 없음(*)	• 최소면적기준 제시 - 아파트/연립주택 : 30만㎡ 이상 → 10만㎡ 이상도 가능 - 기타 : 3만㎡ 이상일 것
계획내용	• 의무적 수립항목에 관한 규정 없음	• 의무 수립항목 지정
행위제한의 완화	• 일부 완화	• 1종보다 완화범위를 확대
기반시설설치주체	• 공공	• 공공 또는 민간

(*) : 예외적으로 시가지 조정구역, 공원해제지역, 용도지역 변경지역 등으로서 30만㎡ 이상인 지역에 대해서는 의무적으로 지정하도록 하고 있음

3.2. 지구단위계획의 유형과 지정대상

3.2.1. 지구단위계획의 유형

- 제1종 지구단위계획

<표 7> 제2종 지구단위계획의 유형별 관련사업(이회정, 2005)

유형	특성별 목적	사례	
기성시가지	정비형	- 지구중심 등의 고도토지이용 촉진정비 - 지구중심이 되는 역 주변 정비 - 기존 상점가의 활성화 방안 모색 - 중고층계 주택시가지의 유도정비 - 노후 밀집 주택지의 개선 정비	- 사당역, 남현 지구 - 건대입구, 능동로 지구 - 방학역세권, 방학지구
	관리형	- 택지개발사업 등 사업계획구역 10년 경과 지역관리 - 기존 저밀 단독주택지 주변 공동주택개발 관리	- 마포구 창전동 공동주택 지구단위계획
	보전형	- 양호한 자연환경, 역사문화환경 보전 - 양호 주택지의 보전	- 인사동 지구단위계획
신시가지 개발	- 신시가지 개발 및 관리지구단위계획 - 재개발지구단위계획, 특별계획구역 지구단위계획 등	- 서울 디지털미디어시티 - 남양 신도시 - 화성 동탄 신도시	
복합구역	- 지정목적중 2 이상의 목적을 복합하여 달성하고자 하는 경우		

• 제2종 지구단위계획

<표 8> 제2종 지구단위계획의 유형별 관련사업(이회정, 2005)

유형	해당사업(법/목적)
주거형	- 주택건설사업(주택법/주택공급) - 대지조성사업(주택법/주택공급) - 도시개발사업(도시개발법/도시개발)
산업형	- 산업단지개발사업(산업입지 및 개발에 관한 법/산업단지조성)
유통형	- 유통단지개발사업(유통단지개발촉진법/유통단지조성) - 농지전용허가사업(농지법/농수나물유통시설조성)
관광·휴양형	- 관광지조성사업(관광진흥법/관광단지조성) - 특수개발지역사업(산림법/휴양시설조성)
복합형 및 특정	- 개발행위허가사업(국토계획법/토지의 합리적 이용) - 그 외 특정형·복합형 해당 사업/법

3.2.2. 지정대상 (국토계획법영 제 43조, 제44조)

- 국토계획법에 의해 지구단위계획구역으로 지정할 수 있는 대상은 아래 표와 같다.
- 실제적으로 국토의 모든 지역에 필요한 경우 지정이 가능하다고 볼 수 있다.

<표 9> 지구단위계획의 지정 대상 (이회정, 2005)

구분	제목
제1종 지구단위계획	1. 토지이용을 고도화하거나 특정목적 달성을 위해 도시계획에서 토지용도에 대하여 특별히 정한 취지를 개별건축물에 구체적으로 반영하고자 하는 구역 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 위락지구
	2. 당초의 개발사업 취지와 내용을 살려 계획적인 관리가 되도록 함으로써 쾌적한 도시환경을 유지하고자 하는 구역 ① 도시재개발구역 ② 정비구역 ③ 대지조성사업지구 ④ 택지개발예정지구 ⑤ 국가산업단지, 지방산업단지 및 농공단지 ⑥ 관광특구
	3. 도시형태와 기능의 재정립, 특정기능의 강화 또는 완화, 난개발 방지 등을 통하여 도시의 기능 및 미관을 증진시키고 양호한 환경을 확보하고자 하는 구역 ① 개발제한구역·시가화조정구역·녹지지역 또는 공원에서 해제되는 구역과 새로운 도시계획구역으로 편입되는 구역 중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역 ② 시범도시 ③ 개발행위허가제한지역으로 고시된 지역 ④ 지하 및 공중공간을 효율적으로 개발하고자 하는 지역 ⑤ 지역의 변경지정에 관한 도시계획을 입안하기 위하여 공람, 공고 된 지역 ⑥ 공장·학교·군부대·시장 등 대규모 시설물의 이전 또는 폐지로 인하여 발생하는 부지와 그 주변지역

		㉠ 재건축사업에 의하여 공동주택을 건축하는 지역 ㉡ 기타 도시의 기능 및 미관의 증진과 양호한 환경의 확보를 위해 필요한 지역으로서 도시계획조례가 정하는 지역 * 서울시 도시계획조례에서는 아래와 같이 정하고 있다. - 공공시설의 정비 및 시가지 환경정비가 필요한 지역 - 도시미관의 증진과 양호한 환경을 조성하기 위하여 건축물의 용도·건폐율·용적률 및 높이 등의 계획적 관리가 필요한 지역 - 아파트 건축예정지역의 부지경계로부터 200m 이내에 위치하는 주거지역의 4층 이하 건축물의 수가 전체 건축물의 수의 70% 이상 밀집된 경우에는 해당 아파트 건축예정지역(시 도시계획조례시행규칙) - 문화기능 및 벤처산업 유치로 지역 특성화 및 활성화를 도모할 필요가 있는 지역 - 준공업지역안의 주공 등이 혼재한 지역으로서 계획적인 환경정비가 필요한 지역
제2종 지구단위계획	도시화가 예상되는 지역의 무질서한 개발을 방지하기 위하여 계획적 개발을 유도하고자 하는 지역	① 계획관리지역 ② 개발진흥지구

4. 지구단위계획의 내용

4.1. 계획 내용

4.1.1. 법적 내용

- 지구단위계획의 지정목적 달성을 위해 아래의 사항을 포함해야 한다. (국토계획법 제52조)
 - ① 용도지역 또는 용도지구의 세분 또는 변경
 - ② 기반시설의 배치와 규모
 - ③ 가구 및 획지의 규모와 조성계획
 - ④ 건축물의 용도 제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도
 - ⑤ 건축물의 배치, 형태, 색채, 또는 건축선
 - ⑥ 환경관리계획, 경관관리계획
 - ⑦ 교통처리계획
 - ⑧ 기타

4.1.2. 제1종 지구단위계획의 계획 내용

- 제1종 지구단위계획에는 위의 법률에서 정한 각 사항 중 1개 이상의 사항을 포함해야 한다.
- 법률로서 정한 내용을 모두 당해 계획에 포함하는 것이 아니라, 구역의 지정 목적

을 달성하기 위해서 반드시 필요한 요소들만을 선택해 선별적으로 계획을 수행한다.

<표 10> 목표별 계획에 포함되는 사항 예시

구역지정의 목표		계획에 포함되는 사항
기성시가지	정비형	- 기반시설 / 교통처리 - 건축물의 용도 - 건축물의 건폐율, 용적률, 높이 - 공동개발 및 맞벽 건축 - 건축물의 배치와 건축선
	관리형	- 용도지역/용도지구 - 기반시설 / 교통처리 - 건축물의 용도 - 건축물의 건폐율, 용적률, 높이 - 공동개발 및 맞벽 건축 - 건축물의 배치와 건축선 - 경관
	보전형	- 건축물의 용도 - 건축물의 건폐율, 용적률, 높이 - 건축물의 형태와 색채
신시가지 개발		- 용도지역/용도지구 - 환경관리 - 기반시설 / 교통처리 - 건축물의 용도 - 건축물의 건폐율, 용적률, 높이 - 공동개발 및 맞벽 건축 - 건축물의 배치와 건축선 - 건축물의 형태와 색채 - 경관

4.1.3. 제2종 지구단위계획의 계획 내용

- 제2종 지구단위계획에는 법률에서 정한 사항 중 ②, ④, ⑦ 사항을 포함한 4개 이상의 사항을 포함해야 한다.

4.2. 인센티브

4.2.1. 인센티브의 개요 (도시계획학회, 2005)

- 인센티브는 계획의 목적을 달성하기 위하여 적용된 규제에 의한 손실을 보상하거나 제시된 조건의 수용을 촉진 또는 유도하기 위한 수단이다.
- 인센티브 제도는 민간이 자발적으로 공익을 증진시킬 수 있는 개발을 하도록 유인하기 위해 도입되었으나, 추가적 규제에 대한 보상으로 활용되는 경우도 적지않다.
- 인센티브는 지구단위계획의 목표실현에 기여하는 행위에 대한 반대급부로 제공하는 것이기는 하지만 남용은 지역 환경을 오히려 훼손하는 등 역효과를 내기도 한다.

4.2.2. 계획기준의 완화

- 완화항목(국토계획법 제52조 【지구단위계획의 내용】 중 ③항)
- 아래 사항들을 대통령이 정하는 범위 안에서 지구단위계획이 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

<표 11> 계획기준 완화가능 항목

법률	완화 항목
국토계획법	• 제76조 【용도지역·지구안에서의 건축물의 건축제한】 • 제78조 【용도지역안에서의 용적률】
건축법	• 제32조 【대지안의 조경】 • 제33조 【대지와 도로의 관계】 • 제51조 【건축물의 높이제한】 • 제53조 【일조등의 확보를 위한 건축물의 높이제한】 • 제67조 【공개공지 등의 확보】
주차장법	• 제19조 【부설주차장의 설치】 • 제19조의 2 【부설주차장 설치계획서】

- 제1종 지구단위계획구역의 인센티브
- 국토계획법령 제46조 【제1종지구단위계획안에서 건폐율 등의 완화적용】
- 완화조건과 완화항목

완화 조건	완화 항목
• 대지의 일부를 공공시설부지로 제공하는 경우	- 건폐율 완화 - 용적률 완화 - 높이제한 완화
• 의무면적을 초과하여 공개공지, 공개공간을 설치한 경우	- 용적률 완화 - 높이제한 완화
• 건축물의 높이를 제한하는 경우	- 건폐율의 완화
• 한옥마을을 보존하고자 하는 경우	
• 차 없는 거리를 조성하고자 하는 경우 - 보행자전용도로를 지정하거나 차량의 출입을 금지한 경우 - 보행상권 조성을 위하여 필요한 경우 등	- 주차장 설치기준 완화
• 개발진흥지구 • 공동개발 / 맞벽건축	- 용적률 완화

- 제2종 지구단위계획구역
- 당해 용도지역에 적용되는 건폐율 및 용적률의 150% 이내에서 완화
- 각각 주거, 상업, 공업, 녹지지역 안에서 건축할 수 있는 건축물의 용도, 종류 및 규모 등의 범위 안에서 이를 완화하여 적용할 수 있다.

■ 지구단위계획 관련 자료 목록

저자	제목	년도	출판사
권원용, 안건혁	도시설계 (범위와 지침/ 사례적용 /지구계획제도 도입)	1982	국토연구원
민범식	상세설계 시행방안 연구	1993	국토연구원
구자훈	도시설계 재정비 방침 설정에 관한 연구	1993	시정개발연구원
이희정	서울시 상세계획 수립지침 연구	1997	시정개발연구원
김도년	기성시가지 상업지 환경개선을 위한 도시설계 기법	1998	시정개발연구원
윤혁경	지구단위계획의 법제도에 관한 연구	2000	서울시립대학교 석사논문
안건혁 (연구책임)	지구단위계획 - 제도의 이해와 계획수립방법	2001	도시설계학회
도시설계학회 (송영섭)	서울시 지구단위계획 재정비 방안 마련을 위한 연구	2002	서울특별시
시정개발연구원 (이희정)	서울시 지구단위계획 수립 매뉴얼	2002	서울특별시
서울특별시	2003년 지구단위계획 제도의 회고와 발전방안	2003	서울특별시
시정개발연구원 (이희정)	지구단위계획의 이해와 당면과제	2003	서울특별시
이희정	서울시 지구단위계획의 실효성 개선방향 연구	2003	시정개발연구원
이희정	서울시 지구단위계획 운영평가와 개선방향 연구	2003	시정개발연구원
서울특별시 도시관리과 (김효수)	지구단위계획 재정비계획 수립기준	2004	서울특별시
임희지	서울시 지구단위계획 특별계획구역제도의 유형별 공공성 증진방안 연구	2004	시정개발연구원
운영태 (연구책임)	지구단위계획의 이해	2005	도시설계학회
건설교통부 - 도시정책과	제1종, 제2종 지구단위계획수립지침(3차 개정)	2005	건설교통부
*이희정 (아주대학교)	지구단위계획의 새로운 변화와 발전방향 세미나 -제2종 지구단위계획의 변화와 발전	2005	도시설계학회

■ 마을만들기, 왜 필요한가?

손정락
공간연구집단 연구원

대한민국은 선진국입니까?

'네'라고 대답하는 분도 계실 줄로 압니다. (선진국 클럽인 OECD에 가입해 있고, 무역규모로는 세계 12위, 국내총생산(GDP) 규모로는 세계 11위의 경제대국이니깐요) 1988년 세계올림픽, 2002년 월드컵을 성공적으로 치러내며 국가의 인지도도 많이 올라갔고, 최근엔 삼성전자 등 세계적으로 이름을 떨치는 기업들도 생겨나고 있습니다. 한류 열풍을 타고 한국의 영화와 드라마가 아시아 각국으로 퍼져가고 있고, 1990년대 후반부터 시작된 인터넷 바람은 한국을 세계 최고의 인터넷 강국으로 바꾸어 놓기도 했습니다. 하지만, 그래도 웬지 대한민국은 선진국이라는 말에 선뜻 동의할 수 없는 이유는 무엇일까요? 가슴속에 무언가 찝찝한 기분이 남는 이유는 무엇일까요? 1인당 국민소득은 세계 50위권에 그치기 때문일까요?

아마도 그 이유는 놀라운 경제 성장에도 불구하고 한국의 '사회'는 아직 선진국이라고 부를 만큼 성숙하지 않았기 때문일 겁니다. 통계로 드러나는 경제 성장은 눈부시지만, 그 성장의 과실은 공정하게 분배되지 않습니다. 90년대 중반의 세계화 바람과 IMF 경제위기를 거치며 한국 사회의 양극화는 점점 심각해지고 있습니다. 올해 초엔 아직 부진한 내수에도 불구하고 백화점 사치품 소비는 크게 늘고 있다는 뉴스도 있었고, 최근에는 1%의 계층이 전체 사유지의 51%를 보유하고 있다는 결과가 발표되어 큰 충격을 주기도 했습니다. 1987년을 기점으로 한국사회는 민주화되었다고 이야기합니다만 여전히 한국에서 북한을, 박정희를, 삼성을 화두를 꺼낼 때는 주변의 눈치를 봐야 하는 것도 사실입니다. 생활은 어떤가요? 3년 전 영국 런던에 갔을 때, 무엇보다 부러웠던 것은 마을 상점가에서, 광장에서, 동네 잔디에서 악기를 연주하고, 춤을 추고, 마술 공연을 하고, 그림을 그리는 그네들의 여유로운 모습이었습니다. 모두가 바쁘게만 돌아가는 서울에서는 보기 힘든 모습입니다.

본 강의의 주제인 주민참여라는 측면에서 보면, 한국 사회의 더더욱 뒤떨어져 있습니다. 세계적 인터넷 강국이라는 명성에 걸맞게 지자체별로 홈페이지를 개설하였고, 전자정부 프로젝트에 맞춰 토지대장 등 일부 서류를 인터넷으로 발급받을 수도 있지만, 한국의 주민 참여는 후진국 수준입니다. (오랜 군사정권 시절을 거치며 굳어져 버린, 행정기관의 권위주의적 태도와 주민참여에 대한 무관심이 아직은 그리 변하지 않았기 때문입니다.) 참여정부 들어 균형발전과 지방분권이라는 의제 하에, 중앙정부의 권한이 주민에게 좀 더 가까운 지방정부로 이양되고 있지만 여전히 지방정부의 권한과 능력은 부족하기 때문입니다. 관에서 시키는 대로 따라가는 것에 익숙하기에, 내 마을을 나 스스로 바꾸어보겠다는 주민의 열의가 아직은 활짝 꽃피지 않았기 때문입니다.

이웃나라인 일본의 사례를 들어 보겠습니다. 일본에는 우리말로 마을만들기라고 번역하는, '마찌쯔꾸리'라는 제도가 있습니다. 일본의 각 통반에서는 한국 반상회와 비슷한 정내회·자치회를 조직하고, 이를 몇 개 묶어서 마을 단위로 마찌쯔꾸리 협의회를 만듭니다. 마을 주민들 스스로 선출한 사람들로 구성된 마찌쯔꾸리 협의회에서는 마을의 생활환경 정비를 위해 '마찌쯔꾸리 계획'을 수립하는데, 이 계획에는 우리 마을을 좀 더 멋진 곳으로 바꾸기 위해 어떤 사업들을 추진할 것인지, 마을 경관이나 주거환경에 해가 될 수 있는 고층건물을 마을에 들일 것인지, 불량주택 재개발 사업을 시행하는 곳에서 원거주자들을 위해 임대주택을

얼마나 지을 것인지, 침체된 마을에 활력을 불어넣기 위해 마을 축제를 개최할 것인지 등을 결정하게 됩니다. 이러한 주민 활동에 대해 시청에서는 전문가를 파견해 컨설팅을 해주거나, 마을 협의회를 꾸리는 데 필요한 돈을 지원하거나, 계획 수립을 위한 주민 모임에 공무원을 파견해 구청이나 군청의 입장을 설득하기도 합니다. 그리고 여러 번의 주민 회의 및 시청과의 협의를 통해 결정된 마찌쯔꾸리 계획은 시청에서 시 전체를 대상으로 도시계획을 세울 때 반영하도록 하고 있습니다. 이런 체계적인 주민 참여 시스템, '계획은 주민이 세우고 정부는 이를 지원한다'는 원칙을 통해, 일본 마을의 주민들은 마을 환경을 스스로의 힘으로 가꿔가면서 마을을 대한 애착심을 기르고 있습니다.

한국의 현실은 어떻습니까? 선거기간을 제외하고 내가 우리 마을의 주인이라는 느낌을 가져본 적이 있습니까? 아이들 학교 앞을 차량이 썩썩 다니는 모습을 봐도, 마땅한 산책로가 없어 먼지이는 도로 옆을 찌푸리며 걸어야 해도, 잠시 쉬면서 동네 주민들과 이야기할 수 있는 썩썩 공원이 아쉽더라도 그 상황을 바꾸기 위해 우리가 나서서 할 수 있는 일은 별로 없습니다. 일본과 달리, 마을을 가꾸고 살기 좋은 곳으로 만들어가는 계획과 활동은 어디까지나 정부의 영역일 뿐, 우리에게도 권한도, 수단도 주어져 있지 않기 때문입니다.

물론 일본의 마찌쯔꾸리 제도 또한 겉으로는 잘 보이지 않는 그 나름의 문제점을 갖고 있을 것입니다. 하지만 마을의 일은 주민 스스로 결정한다는 마찌쯔꾸리의 원칙은, 법에서 정한 대로 주민의 정보공개 청구권을 행사해도 딱딱한 얼굴로 짜증내기 공무원을 봐야 하는 제국은 무척이나 매력적으로 들립니다. 마을별로 모인 주민들이 마을의 대소사를 함께 논의해 결정하고, 내가 낸 아이디어로 인해 바뀌어가는 우리 마을의 모습을 보는 것, 그것이 바로 진정한 '선진국형 자치 행정'이 아닐까요? 하루속히 그런 날이 오기를 기다려봅니다.

※ 본 강의에는 다음과 같은 내용이 들어가 있습니다.

1. 한국 마을만들기의 현주소
 - 한국 마을만들기 현황
 - 주요 마을만들기 사례
 - 한국 마을만들기의 한계
2. 공공 계획과정에서의 주민참여
 - 공공 계획과정에서의 참여방식
 - 청주시의 시도
 - 외국의 도시계획 과정
3. 외국의 마을만들기 사례
 - 일본의 마찌쯔꾸리
 - 미국의 마을계획
 - 브라질의 참여예산제
4. 마을만들기의 정착을 위한 전략
 - 마을만들기의 제도화
 - 참여문화 뿌리내리기

■ 마을만들기 자료집

1. 한국 마을만들기의 현주소

(1) 마을만들기란?

- "마찌뜨꾸리는 주민들의 주거생활과 이를 둘러싸고 있는 주거환경인 도로, 가로, 공원 및 교통환경, 각종 공공시설, 사회적 서비스, 자연환경과 역사적 환경의 보전 및 재생, 이들 환경의 종합지표로 표현할 수 있는 경관 등의 환경을 형성하고, 이러한 환경형성을 담당할 주체와 협조체, 이들의 의식과 연대 및 활동 등을 길러내는 일련의 활동을 의미한다."

(문승국, 1998)

- 마을만들기란 행정기관이 아닌 주민이 주가 되는 지역 관리 체계를 의미함
- 시청이나 군청이 일괄적으로 계획을 짜고 공공시설을 설치하는게 아니라, 각 마을의 주민들 스스로 마을의 문제점이 무엇이고 이를 어떻게 바꾸어 나갈지 서로 협의하여 계획을 만들고 행정기관의 지원을 받아 실제 사업을 벌여나가는 일련의 체제라 할 수 있으며, 그런 의미에서 마을만들기를 일종의 '주민 자치 시스템'이라 부를 수 있음
- 마을만들기의 선진 국가인 일본의 경우, 주민이 주체가 되어 마을의 계획을 만들고 이를 물리적 사업으로 구현하는 마을만들기의 각 영역을 "사람들", "물(rule) 만들기"로 구분하고 있음

(2) 한국의 마을만들기 현황

- 서울시 시정개발연구원(www.sdi.re.kr)에서 1999년에 발간한 보고서('마을단위 도시계획 실현방향: 주민참여형 마을만들기 사례연구')에 한국의 마을만들기 현황과 사례가 잘 정리되어 있음
- 약 100여건에 달하는 한국의 마을만들기 사례를 유형별로 정리하면 다음과 같음

대상지역	건수	활동내용
아파트 단지	49	주민 공용공간 만들기, 외부환경 가꾸기, 공동육아/어린이 공간 만들기, 아파트 마을축제의 개최, 문화/체육 교실 운영
일반주택가	27	차 없는 골목 만들기, 어린이 통학로 개선, 골목 가꾸기, 공원 만들기, 마을환경 조사, 마을축제 개최
재개발·재건축 지역	7	이주단지의 조성, 쾌적한 단지 구성을 위한 재건축 계획의 변경
상점가	5	특색 있는 거리 만들기, 상점가 환경 조성
기타	12	공공시설 계획과정에서의 주민참여, 주민주도의 마을계획 수립

- 현재 한국의 마을만들기 활동은 다음과 같은 방식으로 이루어지고 있음
 - 놀이터·독서실 만들기, 공원 만들기, 골목 가꾸기 등 주민이 공동으로 사용하는 공간이나 공용시설을 만드는 활동
 - 마을 축제나 문화/체육 교실 등 공동체 프로그램을 운영하는 활동
 - (드물기는 하지만) 공공시설 계획과정에 참여하거나 주민 스스로 마을계획을 수립하는 등 공적인 계획 과정에 주민이 능동적으로 참여하는 활동
- 한국에서의 마을만들기는 공공 영역보다는 아파트 단지 등 주민이 배타적 소유권을 보유한 지역에서 일어나는 경우가 많으며, 일반주택가의 이면도로 등 공공의 용지가 포함된 곳에서 행해지는 마을만들기 활동(차 없는 골목만들기, 쌈지공원 조성, 어린이 통학로 개

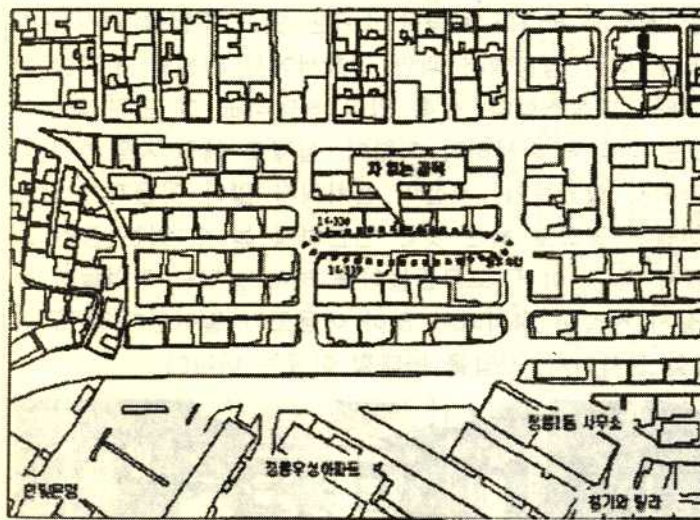
선 사업 등)은 경찰청 등 관할 공공기관의 동의를 구해야하므로 추진이 쉽지 않기 때문임
- 관할 행정기관들은 민원발생 등을 우려하여 주민이 주도하는 생활환경개선활동에 무관심하거나 이를 거부하는 경우가 많아, 마을만들기를 활동 활성화에 가장 큰 걸림돌이 되고 있음

- 주민주도로 마을계획(미국/영국)을 수립하거나 아예 마을만들기가 공공의 계획 도구로 법제화(일본)되어 있는 일본에 비하면 한국의 마을만들기는 아직 초기 단계에 있다고 할 수 있음

(3) 주요 마을만들기 사례

- 위에서 언급한 시정개발연구원의 보고서에는 각 유형별 마을만들기 사례가 자세하게 수록되어 있으며, 보고서는 연구원 홈페이지(www.sdi.re.kr)에서 내려받을 수 있음
- 성북구 정릉동의 '차 없는 골목길' 조성사업 사례: 마을의 문제점을 개선하려는 주민들의 노력이 행정기관의 무관심이나 거부에 의해 어떻게 좌절될 수 있는지를 잘 보여주는 사례

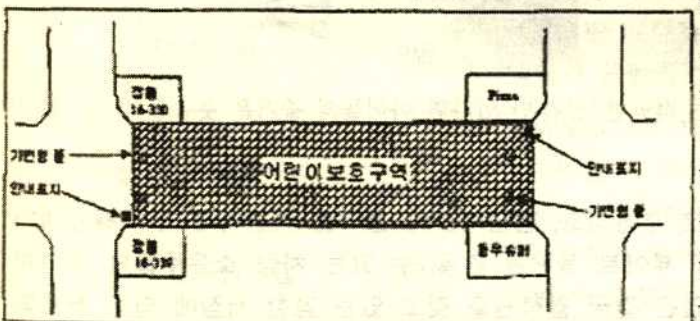
□□ 성북구 정릉동 차없는 골목 조성사업



성북구 차 없는 골목 위치도

1996년, 성북구 정릉 1동 16-330번지 일대의 주민 반상회에서는 폭 5.7미터, 길이 60미터의 한 골목길을 어린이 놀이공간으로 활용하자는 안이 나왔다. 인근 우성아파트가 완공되면서 눈에 띄게 늘어난 차량으로 인해 골목길 어린이의 안전문제가 점점 심각해짐에 따라 일정 시간(차량 통과가 뜸한 오후 1시부터 6시까지)동안 골목길의 차량을 통제하여 어린이들이 안전하게 뛰어놀 수 있도록 하자는 내용이였다. 물론 아이들의 놀이장소가 별달리 없는 지역의 여건을 감안

한 것이기도 했다. 이 제안은 주민들의 동의서 및 의견서 작성과정을 거쳐 성북구청에 접수되었고 성북구청 역시 당시 서울시에서 추진하던 '차 없는 거리'사업의 일환으로 이를 추진



성북구청에서 마련한 차없는 골목 계획안

하기로 결정하였다. 이후 자동차를 소유한 인근 주민을 대상으로 한 설문조사 결과 이들의 90% 이상이 낮 시간 동안의 차량 통제에 동의했고, 인근 교통여건에 대한 성북구청의 조사에서는 낮 시간동안 골목길의 차량을 통제하더라도 주변 교통체계에 미치는 영향이 미미할 것이라는 결과가 나왔다.

이에 따라, 성북구청에서는 골목 입

조사 시간	통과대수(대)
아침 8시~9시	12
오후 1시~2시	2
오후 6시~7시	13
24시간 통과차량	64

구 양편에 가변형 폴을 설치하고 바닥을 새로 포장하여 차량진입을 막는다는 계획과 함께 서울시 예산지원을 신청한다는 계획을 수립하여 본격적인 사업 추진에 들어갔다. 그러나 이 사업은 도로를 관할하는 성북경찰서의 돌연한 입장 변화로 결국 무산되고 말았다. 사업 초기단계

해당 골목 시간대별 교통량만 해도 통과교통량을 조사하는 등 적극적으로 사업 추진에 참여했던 성북경찰서는, 이후 경찰서장의 거부에 따라 강경한 반대 입장으로 돌아섰다. 경찰서의 반대 이유는 당 골목길이 아스팔트로만 구성된 공간으로 휴식공간이 없어 이용자가 적을 것이며, 차량 우회통행으로 주변, 골목길 소통에 불편을 주어 민원이 제기된다는 것이었다.

이 주장이 타당한 것이었을까? 당시 성북구청 교통행정과에서 조사한 골목길 시간대별 통행량을 보자. 아침과 저녁의 출퇴근 시간에는 1시간 당 12~13대의 차량이 골목길을 통과하고 있지만, 비교적 한산한 낮 시간에는 시간당 2대에 불과한 차량만이 이 골목길을 지나고 있을 뿐이다. 1시부터 6시까지라고 해 봐야 총 10대에 불과한 정도다. 또한 대상지역은 격자형 필지체계를 갖추고 있으며 위 아래로 더 큰 도로가 나 있어 골목길 하나를 통제한다고 해도 통행차량들이 큰 불편을 겪지는 않을 것이다. 게다가 차량을 소유한 인근 주민들 역시 90% 이상이 골목길 통제에 동의한 상태였다. 이런 상황에서 과연 경찰서에서 민원을 우려할 만큼의 주민들에게 피해가 있을 지는 매우 의심스럽다. 설혹 있다 하더라도 그 민원 때문에 골목길 사업을 무산시켜야 한다는 것은 더더욱 이해하기 어렵다. 실제로 해당 지역의 차량 소유자들은 대부분 차량 통제에 동의하지 않았는가? 시설이 설치되지 않아 이용자가 없을 것이라는 의견 또한 마찬가지다. 아이들이 필요로 하는 것은 안전하게 놀 수 있는 공간 그 자체이다. 아무 시설도 없는 골목길에서 축구, 야구, 고무줄놀이를 하며 놀았던 기억들이 성북 경찰서 사람들에게는 없었을까? 설사 시설이 설치되지 않아 이용도가 떨어진다고 해도 이는 시설을 추가로 설치함으로써 해결할 문제이지, 사업을 반대할 이유는 아니다.



골목길에서 뛰어노는 아이들. 놀 수 있는 적당한 '공간'만 있다면 아이들의 즐거운 웃음을 볼 수 있었다.

주민이 자발적으로 발안해 의욕적으로 추진하고, 행정기관의 동의를 이끌어내고, 이해관계가 엇갈릴 수 있는, 즉 골목길 차량통행 제어로 불편을 겪을 수 있는 차량 소유주들의 동의까지 얻어냈던 정릉동 차없는 거리 사업은 결국 결정권을 갖고 있는 경찰 서장에 의해 좌초되고 말았다. 미미한 이용도와 민원제기 우려를 이유로 제시한 경찰서장의 견해는 이후 객관적 데이터의 수집을 통해 이를 분석하거나 설명회 등 주민의 이해를 구하는 과정이 마련되

지 않은 채, 권위에 의해 일방적으로 통과되었다. 이처럼 마을가꾸기에 대한 주민의 열의와 자발적 사업 추진이 특정인에 의해 일방적으로 무시될 수 있는 현재 여건을 보노라면, 한국에서 '마을만들기', '주민 자치'를 위해 가야할 길은 아직 멀기만 하다.

2. 공공 계획과정에서의 참여

(1) 현 제도하에서 공공 계획과정에서의 참여 방법

계획유형		참여수단	참여방식
국토 기본법	국토종합계획	공청회	공청회를 통한 국민 및 전문가 의견 청취 국토정책위원회 심의 주요내용의 공고
	도종합계획	공청회	공청회 개최 국토정책위원회 심의 주요내용의 공고
국토 계획법	광역도시계획	공청회 공람	공청회를 통한 국민 및 전문가 의견 청취 도시계획위원회 심의 공고 및 일반에 공람
	도시기본계획	공청회	공청회 개최 - 일간신문에 공고(14일전) - 서면으로 의견 제출 후(7일전) 사전허가를 얻어 공청회석상에서 발언 지방의회 의견 청취 도시계획위원회 심의 공고(도시기본계획개요) 및 일반에 공람
	도시관리계획	공람	공청회 개최 지방의회 의견청취 도시계획위원회 심의 공고 및 일반에 공람 * 기반시설 설치 및 지구단위계획과 관련해 주민제안 가능
	도시계획시설 계획	공청회 환경영향평가	환경영향평가시 대상지역 주민의견 수렴 및 반영 30일 이상 공람, 설명회, 공청회 사업시행으로 인한 피해 및 대안에 대한 시민의견 제출
개별 개발사업	택지개발사업	공람	택지개발 예정지구 위치 및 면적 등 공고 14일간 공람기간동안 의견서 제출
	도시개발사업	공람 공청회	도시개발구역 지정시 주민의견 청취(공람, 공청회) 주민조합에 의한 구역 지정 제안/사업시행가능(토지소유자, 지상권자)
	재개발사업	공람	주민조합에 의한 사업시행(토지소유자, 지상권자) 30일 이상 일반인 공람기간동안 의견제출

이상문(2001), 도시계획제도에서의 시민참여 활성화방안; 이정화(2005)에서 재인용

(2) 도시기본계획/도시관리계획 수립시 주민참여 방식의 유형 및 문제점

구분	방식	현황	문제점
공식적 참여	도시계획 위원회	각 도시계획의 결정신청 이전	심의·의결기능이 약하고 책임전가의 수단으로 운영될 우려
	자문위원회	용역형식, 자문형식	비공개이며 형식적이고 계획가의 의도대로 운영될 우려
	공청회	도시기본계획 수립 이전	참여계층이 제한되거나 주체적에 유리한 의견만을 반영
	공고·공람	2회 이상 공고, 14일간 공람	홍보부족으로 특수계층만이 참여할 가능성
	주민제안	도시관리계획 입안 이전 제안자가 비용 부담 도시관리계획도서와 계획설명서 첨부 필요	제출해야 할 서류가 복잡하고 어려워 일반 주민들이 활용하기 곤란
비공식적 참여	대화/간담회	기관장이 주민의 의견수렴 필요시 마련	대상자가 한정되고 자유로운 의사표현이 어려움
	설문조사	계획수립의 기초자료로 활용	설문지나 표본의 대표성, 신뢰성에 문제
	홍보물발간	도시계획과정 홍보 위해 자체적으로 발행	행정기관의 일방적인 정보전달에 그칠 우려
	아이디어 공모	주민의 창의적인 제안을 계획에 반영	실제적인 반영이 이루어지지 않아 형식적으로 운영될 우려
	주민운동	건의·항의·저항·데모	지나칠 경우 도시계획의 집행에 장애

이정화(2005), 도시계획과정에서의 주민참여 방안에 관한 연구: 하남시 도시계획사업 사례를 중심으로, p. 66

(3) 청주 도시계획 수립 사례

- 도시기본계획 수립 과정에서 주민 참여를 활성화하려 시도했던 사례로 청주시가 있음
- 주민의 참여를 이끌어 내기 위해 청주시에서는 도시기본계획을 수립하면서 주민에게 계획 내용을 홍보하고 의견을 수렴하는 자리를 보다 많이 만들었고, 주민에게 일부 계획내용을 직접 수립하도록 의뢰하기도 하였음
- 청주시에서 시도했던 주민참여 장치는 다음과 같음
 - 도시계획 비전 수립시 시민단체의 참여
 - 개발제한구역 해제시 지역 주민과 30여 차례 간담회
 - 개발제한구역 자연취락지구의 경계선을 마을주민 스스로 협의를 통해 설정
 - 주민 공람 이전 계획 내용 공개 후 주민 협의를 통해 수정·보완, 공람 후 공람의견 반영결과에 대한 주민평가와 협의 개최
 - 1000여건의 민원 중 80% 해결
- 청주시의 시도 역시 외국과 비교하면 주민 참여의 수준이 많이 떨어짐
- 외국의 도시기본계획 주민참여 활성화 기법
 - 주민 요구에 보다 민감하게 반응하는 지방의회에서 계획을 수립(독일)
 - 인스펙터라는 중립적인 심의관을 두어 지자체와 주민간 대립하는 이해관계를 조정

(영국)

- 오랜 기간 공람하고 다수의 공청회를 개최하여 실질적인 주민참여를 이끌어내는 한편, 전문적 계획 내용에 익숙하지 않은 주민이 계획을 이해하고 의견을 제출할 수 있도록 전문가가 조언해주는(planning aid) 제도 등을 마련(영국)

(4) 외국의 도시기본계획 수립과정

구분	기초지자체	광역 지자체	지방의회	주민
독일	의회 정책방향을 토대로 계획초안 작성	제출된 계획안의 적법성 검토	도시계획수립 의결하고 정책방향 작성 계획초안 접수후 공람 주민 제출 의견의 반영 여부 결정후 조례로 계획 의결 상급행정청에 계획승인 신청	공람기간(1달) 동안 의견 제출
일본	정책방향 결정 도시계획안 수립 공청회 개최 계획안 확정 및 상급기관에 승인 요청	계획안의 승인	계획초안 검토 후 의견 제출	이해관계자의 공청회 참여 공람기간(2주) 동안 의견 제출
영국	예비계획 작성후 공고(6주)* 주민의견 접수후 계획안 조정하고 공청회 개최 인스펙터의 권고사항을 감안하여 최종계획안 작성 후 환경장관에게 제출	계획안의 승인 인스펙터의 파견 공청회 의견 등을 반영하여 인스펙터가 권고안 작성		공고된 예비계획에 대해 의견 제출 공청회**에서 의견 진술 최종계획안에 대한 찬반 의견을 환경장관에게 제출
미국	계획위원회의 초안 작성 공청회 개최 공청회에서 대립한 의견에 대해 토의후 투표로 결정 계획안 작성하여 의회 제출		계획위원회 안에 대해 공청회 개최 계획안의 최종 결정	계획위원회/의회 공청회에서 의견 제출 시민자문위원회를 통한 의견 제출

* 영국에서 공고된 계획초안은 지자체 뿐 아니라 도서관, 커뮤니티 센터 등에 비치되어 주민이 쉽게 공람할 수 있도록 하며, 그 내용을 테입에 담아 빌려주거나 구입희망자에게 돈을 받고 판매하기도 한다. 또한 의견제시법에 대해 Planning Aid에서 자문을 해 주기도 한다

** 영국의 공청회는 계획초안 입안 약 10개월 정도 후에 개최되며, 그 동안 지자체와 반대 의견을 제시한 주민들 사이에 개별적인 사전 협의가 이루어진다. 한편, 공청회반대 의견 진술자와 지자체, 인스펙터가 함께 하는 회의) 자체도 하루만 열리는 것이 아니라 평균 25일 정도 개최된다. 웨스트민스터구에서는 9개월 동안 48회의 공청회를 개최하기도 했다

(5) 외국 주민참여 활성화 사례: 일본 미타카시의 도시기본계획 수립 과정

- 일본 미타카시에서는 도시기본계획을 수립할 때, 주민대표로 구성된 위원회 구성, 일반 주민의 개별 의견 접수, 간담회 개최, 시의회 검토 등 여러 참여 경로들을 운영함으로써 주민 의견을 최대한 수렴함
- 미타카시 주민 참여 경로
 - 위원회, 주민회의 등에 의한 공개적 주민참가

→시장의 초안 작성
 →초안발표회(주민400명 참가)
 →도시기본계획 준비회(시의회+주민단체 대표)
 →마찌쓰꾸리 주민회의(분과 운영, 4개월간 주민검토 후 시장에게 의견서 제출)

- 계획 초기단계에 주민 스스로 초안을 작성하여 행정측에 제안: 시장 초안을 전 주민에게 배포→일반주민이 작성하여 시장에 접수한 의견이 50통
- 간담회 개최: 기초주민단체의 행정기관간의 간담회(15그룹)
- 시의회 검토: 검토 협의회 구성→10일간 검토후 시장에게 의견서 제출

3. 외국의 마을만들기 사례

(1) 일본의 마을만들기

- 마을만들기에서 가장 앞서나가고 있는 것은 일본으로, 일본에서는 다양한 방식의 마을만들기를 통해 주민 자치에 가까운 마을 행정을 도모하고 있음
- 일본의 마을만들기 구조
 - 마을만들기 협의회라는 주민 회의 기구를 상시적으로 운영
 - 밀집사업(한국 재개발사업에 해당) 시행시 주민 조직이 계획수립 및 사업운영을 주도
 - 공공의 정비수단인 지구계획과 주민의 마을만들기 계획을 서로 연계시킴
- 일본 마찌쓰꾸리의 경우, 지구계획 등을 통한 관리계획 수립(물'만들기)과 재개발 사업시정비계획 수립(물'만들기의 계획) 등에서는 주민 참가가 활발히 이루어지고 있으나, 물(物)만들기 사업 자체는 주택도시정비공단, 주택공급공사 등의 공공단체가 수행하는 경우가 많음
- 최근 오사카의 '도시주택을 내 손으로 창조하는 회(1991, 입주자 출자)', 고베 니시신 뉴타운의 '니시신 Cooptown(1990, 입주자 전원의 출자)', 고베시의 '신카이치 마찌쓰꾸리 주식회사', 오사카시의 '타마데 마찌쓰꾸리 주식회사(1990)' 등 주민 주도에 의해 사업 조직을 설립하려는 새로운 시도들도 일어나고 있음

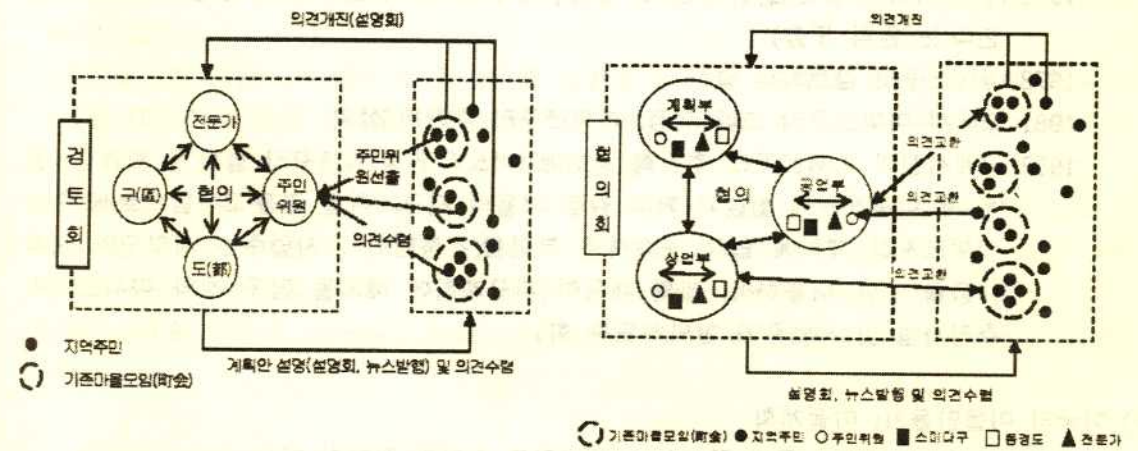
일본의 마을만들기 협의회: 주민협의회의 상시적 운영

- 1971년에 모델 커뮤니티 프로그램 제도를 도입한 것이 협의회 설립의 시초: 초등학교구를 중심으로 각 커뮤니티 주민들이 커뮤니티 정비계획을 수립하고, 커뮤니티에 관한 조사연구를 수행하였으며, 이를 담당한 조직이 이후 주민협의회로 발전해 나감
- 동경도 미타카시 사례: 주민협의회 구성 연혁
 - 1971 커뮤니티 플랜 발표: 시 지역을 7개의 커뮤니티 주구로 구분한 후 각 주구에 커뮤니티 센터를 두고 주민스스로 협의회를 구성하여 각 커뮤니티의 생활환경 시설과 환경정비를 시행함

- 1974 커뮤니티 센터(주민 자치회관) 건립에 관한 조례를 제정하고 센터 건립. 커뮤니티 연구회 구성. 이후 주민협의회 설립준비위원회를 거쳐 주민협의회 구성까지 이어짐
- 주민협의회: 주민협의회의 운영비는 시에서 보조금을 지급하여 운영하며, 협의회는 약 100여명의 주민대표로 구성된 주민협의회를 의결기관으로 하고 자체적으로 사무국을 두어 다양한 사업을 꾸리고 있음. 협의회 구성원은 해당지역 주민으로서 정내회·자치회(한국의 반상회에 해당)를 비롯하여 각종 지역 단체, 지역 소재 학교, 회사, 상점가 단체 등 여러 주민조직에서 추천을 받아 임명하며, 개인의 경우는 참가 희망자를 공개 모집하여 선출함. 사무국 직원은 협의회에서 자체적으로 채용하며(6~7명), 나머지는 무급으로 봉사함
- 마찌쓰꾸리와 도시계획: 각 커뮤니티 센터에서는 주민들의 합의를 거쳐 마찌쓰꾸리 플랜을 수립 하며, 지역주민 대표, 전문가, 시 직원으로 구성된 심의회에서 이를 심사보완하여 이를 기초로 시의 토지이용 및 도시기본계획을 수립함

밀집사업(불량지구 재개발사업)과 마을만들기 협의회: 교지마, 히가시이케부쿠로 지구
 - 김창석·남진·공명렬("일본 밀집주택시가지정비촉진사업에서의 주민참여와 공공의 역할에 관한 연구", 국토계획 제39권 제6호, 2004년 11월)의 논문을 참고하시기 바랍니다

- 밀집사업 수법: 일본의 재개발은 수복형 정비(1978년 도입) 위주로 사업이 진행되어, 전면철거 방식 위주인 한국과는 사업 수법에서 큰 차이를 보임(서울시의 경우, 현재까지 진행된 사업의 재개발사업의 72%가 합동재개발로, 주거환경개선사업의 64%가 철거에 의한 공동주택 방식으로 시행되었음)



- 마찌쓰꾸리 검토회: 주거시설이 노후화된 불량지구를 재개발하려 할 때, 공공기관은 지역 주민을 대상으로 지역정비 필요성을 설득함으로써 사업을 유도함. 주민대상 설문 실시하고 약 15회 가량의 설명회를 개최하는 등 공공기관의 노력으로 주민이 재개발사업에 동의하면 공공이 주민이 함께 협의하는 장으로서 마찌쓰꾸리 검토회가 설립됨. 검토회는 주민이 선출한 주민위원과 공무원, 각 지자체가 파견하는 전문가(마찌쓰꾸리 전문위원 제도) 등