

도시는 어떻게 형성되고 관리되었을까? 근대 도시계획의 특징은 도시의 확장에 대비하여 도시계획이 수립된다는 데 있다. 또한 도시의 확장이 산업화나 도시화로 인해 발생한다는 점에서 근대 도시계획의 시대적 배경은 곧 산업화나 도시화에 있다고 할 수 있다. 그전까지 겪어보지 못한 급격한 변화에 따라 도시는 점차 확장되었지만, 내부적으로는 예컨대 주택 바로 옆에 공장이 들어서는 등 토지의 이용 양태가 점점 무질서해지고 이를 규제할 필요성이 높아지면서 도시계획이 등장하게 된 것이다. 우리나라는 1934년 6월 20일 18일자 총독부제령 제18호로 우리나라 최초의 근대적 도시계획법인 조선시가지계획령이 제정·발포되었다. 다른 나라와 달리 일제 식민지하에서 근대화를 맞이한 까닭에 도시계획법 역시 일본의 그것과 유사한 형태였으며 용도지역제 도시계획을 그 근간으로 하고 있었다.

용도지역제는 토지이용의 특화 또는 순화를 위하여 토지 용도를 법적 성격을 달리 정하여 구분하고 규제하는 제도적 장치로서 산업사회에서의 안전 및 위생상의 문제를 해결하기 위하여 도입되었다. 도입 초기에는 일정 지역 내에서 건축물의 용도 및 건축기준을 정하여 지역 내 개인의 일상생활에 필요한 쾌적한 주거지와 녹지 등을 확보하는 것이 주목적이었다. 용도규제 중심으로 운용되던 용도지역제는 기반시설 부하를 관리하고 특정 용도를 강화하는 등 효율적 토지이용을 유도하는 방향으로 그 운용범위가 확대되었다. 이후, 건축물의 미관과 높이를 관리하는 등 토지이용의 질적 측면까지 운용범위가 넓어져, 최근에는 도시계획 전반에 걸친 주요한 관리 수단으로 자리매김하게 되었다. 예를 들어 A 지역, B 지역, C 지역 등으로 나누고, 각각의 경우마다 건축할 수 있는 건축물을 달리 정하는 경우가 바로 이에 해당한다. A 지역에는 주택을, B 지역에는 상가를, C 지역에는 공장이 건축될 수 있도록 정함으로써 각 지역마다 특정 건축물이 집중적으로 들어설 수 있도록 유도할 수 있다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따르면 “용도지역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군 관리계획으로 결정하는 지역을 말한다.

㉠용도지역은 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 나뉘며 도시지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역을 다시 나뉜다. 주거지역은 단독주택 중심인 제1종 전용, 공동주택 중심인 제2종 전용, 저층(4층 이하)인 제1종 일반, 중층인 제2종 일반, 고층인 제3종 일반, 주거·상업·업무 기능 모두 가능한 준주거지역이 있다. 상업지역은 도심·부도심의 업무 및 상업 기능의 확충을 위한 중심상업지역, 일반적인 상업·업무 기능을 담당하는 일반상업지역, 도시 내부 및 지역 간의 유통기능 증진을 위한 유통산업지역, 일용품·서비스 공급을 위한 근린상업지역이 있다. 공업지역에는 중화학·공해성 공업이 주된 전용공업지역, 환경을 저해하지 않는 공업이 주된 일반공업지역, 경공업·주거·상업·업무 기능을 담당하는 준공업지역이 있다. 관리지역은 도시지역으로 편입이 예상되는 지역인 계획관리 지역 등이 있으며 농림업의 진흥과 산림의 보전을 목적으로 하는 농림지역, 자연환경·수자원·상수원·문화재 보전을 목적으로 하는 자연환경보전지역이 있다. 이러한 용도지역은 법적으로 정해진 기준에 의해 설정되어있다.

㉡건폐율은 대지면적에 대한 건축면적의 비율의 최대한도를 말하며, 대지 안의 공지를 확보함에 따라서 채광, 통풍, 피난 등 화재 및 기타 재해 시를 위하는 것이며 평면적인 건축 규모를 제한하는 것을 목적으로 한다. ㉢용적률은 대지면적에 대한 연면적의 비율의 최대한도를 말하며, 대지 안의 밀도를 제한함에 따라 공간 안의 밀도를 조절하여 미관, 조망, 일조권, 개방감 등을 좋게 해 쾌적한 환경조성을 하기 위함을 목적으로 하는 동시에 도심에 난개발을 저지할 수 있는 수단이다. 연면적은 각 층의 바닥면적의 합계이며 다만 지하층, 지상층의 주차용, 도서관과 같은 주민공동시설은 용적률 산정에 제외한다. 반면, 발코니 또는 베란다는 건폐율에 적용을 받지만 용적률의 적용을 받지 않는다.

용적률이 높으면 개발이익이 크게 올라가기 때문에 사회적으로 용적률을 높이려는 불법적인 시도가 진행되고 있다. 이러한 불법적인 시도를 미연에 방지하며 법정한도 내의 용적률을 모두 활용하지 못하는 지역에 재산권을 적극적으로 수호하고 도시개발관리의 긍정적인 방향을 제시하기 위해 등장한 것이 용적률 거래제이다.

용적률 거래제란 예컨대 제1종 일반주거지역에는 용적률이 150% 이하로 제한되어 지상 5층 이상 건물을 건축하기 어렵지만, 다른 지역에서 남은 용적률을 매매하여 건축할 수 있게 만드는 제도이다. 이를 통해 경관·고도지구 주민들은 고밀도 개발 지역에서 얻는 수익의 일부를 나눠 가질 수 있어 고도 제한에 따른 불이익을 보상받을 수 있다. 매매를 통하여 수익을 극대화할 수 있으며 지방자치단체에서 진행할 경우 사회적인 후생을 증대할 수 있다. 하지만 이는 토지 투기의 심화 현상, 정부의 개입 여부, 용적률 거래제와 관련한 법률의 미비 등 비판의 목소리도 존재한다.

1. 윗글에 대한 이해로 적절하지 않은 것은?

- ① 자본주의의 발달은 도시계획의 등장 배경 중 하나이다.
- ② 용도지역은 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등을 강화하거나 완화하여 적용한다.
- ③ 국립공원의 지정이 취소되었다면 자연환경보전지역에 들어가지 않을 수 있다.
- ④ 일조권, 조망권이 침해될 때 대지면적에 대한 건축면적의 비율의 최대한도를 조절해야 한다.
- ⑤ 용적률 거래제를 통해 지방자치단체의 재정자립도가 높아짐을 기대할 수 있다.

2. ㉠~㉢에 관한 이해로 옳은 것은?

- ① ㉠에 관한 제도는 조선의 도시계획을 위하여 순종이 일본의 도시계획을 참고하여 제정하였다.
- ② ㉡은 ㉠과 ㉢의 법정 기준만을 따라 4개 지역으로 세분화였다.
- ③ 건물의 건축을 진행할 때 ㉢의 조건으로 인하여 고층 건물을 지을 수 없다.
- ④ 아파트를 건축 시 ㉢이 30%, ㉡이 400%라고 할 때, 모두 사용했다면 구조·건축물을 설치할 수 없다.
- ⑤ ㉢에 관한 거래제도는 행위자들의 불확실성을 감소시킬 수 있다.

뒷장 이어서

3. <보기>를 읽고 이해한 반응으로 적절하지 않은 것은?

<보기>

A시 조례

다음 각호의 지역은 용적률 거래제의 대상 지역으로서 주무관청의 수리를 요하는 신고이다. 용적률은 각 1000%이며 거래 허용 용적률은 괄호 안에 명시한다.

1. 유통산업지역 (600%)
2. 근린산업지역 (400%)
3. 일반공업지역 (800%)
4. 중심산업지역 (350%)

B시 조례

다음 각호의 지역은 용적률 거래제의 대상 지역으로서 주무관청의 수리를 요하지 않는 신고이다. 용적률은 각 950%이며 거래 허용 용적률은 괄호 안에 명시한다.

1. 유통산업지역 (750%)
2. 계획관리지역 (1100%)
3. 준주거지역 (100%)
4. 전용공업지역 (350%)

※용적률 거래 비용은 A, B시 모두 1%당 1,000,000원이다.

※지상과 지하 1층당 비용은 5,000,000원이고 용적률은 각 100%이며 주차장과 도서관의 비용은 2,000,000원이다.

- ① A시는 주무관청의 수리를 요하는 신고이니 신고 후 주무관청의 수리가 이루어져야 용적률을 거래할 수 있겠군.
- ② 각 시의 조례에서 용적률 거래 허가가 이루어질 수 있는 용도지역이 다를 수도 있겠군.
- ③ B시에 유통창고, 기숙사, 섬유 공장을 짓는 것이 향후 용적률 거래를 진행할 때 기업에게 이익이 되지 않겠군.
- ④ 조례마다 다르니 시장이 활성화되지 않을 수도 있겠군.
- ⑤ 조례 내 용도지역에 해당하는 곳 모두 지상 3층 건축물을 지상 5층, 지하 3층, 지상층 주차장, 도서관으로 구성하여 증축하려고 할 때, 용적률 최대한도가 6100%이고 예산이 5천만 원이라면 A시는 용적률 거래를 할 수 없지만 B시는 용적률 거래를 할 수 있겠군.