

3기 신도시 도시건축통합계획 모니터링을 통한 제도 개선 연구

Institutional Improvement through Monitoring
of the Urban and Architecture Integration Plan
for 3rd Generation New Towns

이혜원 Lee, Hyewon
백선경 Baek, Seongyeong
이세진 Lee, Sejin
임유경 Lim, Yookyong

(a u r i

기본연구보고서 2024-4

3기 신도시 도시건축통합계획 모니터링을 통한 제도 개선 연구

Institutional Improvement through Monitoring of the Urban and Architecture Integration Plan
for 3rd Generation New Towns

지은이 이해원, 백선경, 이세진, 임유경
펴낸곳 건축공간연구원
출판등록 제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄 2024년 10월 26일, 발행: 2024년 10월 31일
주소 세종특별자치시 가림로 143, 8층
전화 044-417-9600
팩스 044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 25,000원, ISBN: 979-11-5659-471-0

이 연구보고서의 내용은 건축공간연구원의
자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

연구책임	이혜원 부연구위원
연구진	백선경 부연구위원 이세진 연구원 임유경 前 연구위원
외부연구진	한지형 아주대학교 건축학과 교수
연구보조원	김연수, 이유진, 하용식, 함예주

연구심의위원	염철호 선임연구위원 김영현 연구위원 성은영 연구위원 김영옥 세종대학교 건축학과 교수 강인호 한남대학교 건축학과 교수
연구자문위원	강빛나래 FLIARA 연구원 강인호 한남대학교 교수 김기호 서울시립대학교 명예교수 김남훈 한국토지주택공사 팀장 김영옥 세종대학교 교수 김용진 한국교통대학교 교수 김이탁 건축공간연구원 초빙연구위원 김준환 ㈜유신 부장 김현무 ㈜사이트랩 대표 김현정 ㈜정목엔지니어링종합건축사사무소 상무 김혜숙 한국토지주택공사 차장 백준범 Bernhard + Bergmann und Beckmann Partner mbB 성열용 ㈜삼안 상무이사 성종상 서울대학교 교수 양경민 ㈜건화 이사 우승호 ㈜오피스베타 본부장 원준영 ㈜건화 과장 유석연 서울시립대학교 교수 이교석 MVRDV Associate Director 이상준 ㈜경간도시디자인건축사사무소 실장 이훈 ㈜유신 차장 이희정 서울시립대학교 교수 정유석 ㈜해안종합건축사사무소 소장 전남용 ㈜건화 부장 조세환 한양대학교 명예교수 조용래 asp Architekten GmbH 소장 한영숙 ㈜싸이트플래닝건축사사무소 대표

제1장 서론

국토교통부는 2019년부터 신규 공공택지에 도시, 건축, 시설물을 아우르는 입체적 도시공간계획, 마스터플랜이 포함된 도시건축통합계획을 적용하고 있다. 제3차 건축정책기본계획(2021-2025)에서도 도시·건축 통합설계로 국민 생활공간을 향상하는 것을 첫 번째 정책목표로 설정하고, 추진 전략으로 “입체적·통합적 계획으로 균형 있는 도시공간 관리”를 제시하였으며, 도시건축통합계획 활성화를 위해 지구단위계획 및 택지개발계획 수립 업무지침 개정 등 관련 제도를 마련할 것을 세부단위과제로 제시하였다. 이 일환으로 추진된 3기 신도시 기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모의 당선작은 토지이용계획과 지구단위계획을 모두 아우르는 지구계획의 토대가 되었다. 기존 신도시 개발 관련 공모가 주로 기본구상 등 도시개발 컨셉을 도출하는 것에 목적이 있었던 것에 반해, 3기 신도시의 경우 개념 설정에서부터 지구단위계획까지 이어질 수 있는 구체적인 수준의 계획안을 제시하도록 하였다.

하지만 입체적 도시공간계획 작성팀과 기본계획 및 기본설계(또는 조사설계용역) 작성팀 간 불명확한 업무분장과 협업체계 부재, 각종 영향평가와 관계기관 협의에 따른 블록 규모와 형태의 조정으로 공모안이 제대로 구현되지 않는 등 공모 이후 지구계획 작성 및 승인 과정에서 여러 문제가 제기되고 있다.

현재 3기 신도시 및 시범지구 지구계획 변경 승인 및 블록별 설계공모 시행 등의 후속 절차가 진행되고 있는 상황이며, 공공주택지구 사업 추진 시 계속해서 도시건축통합계획이란 이름으로 과업이 진행되고 있다. 본 연구에서는 현시점까지 3기 신도시에 적용된 도시건축통합계획의 추진 경과를 모니터링하여 통합된 공간환경을 구축하는 협력적 업

무수행 방식인 도시건축통합계획 정착을 위한 기본방향과 제도 및 운영 개선방안을 제시하고자 하였다.

제2장 도시건축통합계획 추진 경과 및 지향점

2장에서는 기존 신도시 개발 과정에서의 도시건축통합에 대한 논의와 관계 법령 상 도시건축통합 관련 주요 내용을 살펴보고, 3기 신도시 도시건축통합계획의 주요 개념 및 추진 경위를 정리하였다. 또한, 모니터링과 향후 제도 및 운영 개선방안 마련의 단초가 될 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점을 설정하였다.

기존 신도시의 경우 도시건축통합을 위해 정부 주도의 마스터플랜을 우선 수립(1기 신도시)하고, MP(2기 신도시) 및 총괄관리체계(행정중심복합도시) 등의 제도를 활용하였다. 관계 법령상으로도 도시건축통합을 위한 노력을 해왔는데, 2005년 330만㎡ 이상 신도시의 경우 총괄계획가(MP) 제도 활용 의무화, 2012년 「공공주택 업무처리지침」 상 통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준 마련, 2015년 지구계획 승인 및 주택건설사업계획 승인의 도시·건축 등 관련 분야 통합 심의 적용 등이 그 예이다. 다만, 관련 제도가 일부 마련되어 있음에도 현실에서 작동되지 않았고, 택지개발계획 수립 후 실시계획(지구단위계획 포함)을 수립하는 엔지니어링 중심의 도시계획 방식이 관행대로 진행되어 최적의 도시공간 구현에 한계가 있었다.

3기 신도시는 이러한 시행착오를 통해 초기 단계부터 도시건축통합계획을 지향하여 입체적 도시공간계획을 수립하고 지구계획에 해당 내용이 반영될 수 있도록 하였고, UCP(Urban Concept Planner)를 지구지정 이전에 위촉해 지구계획 방향 등을 함께 논의하고 지구계획 수립 과정에서는 MP와 연계되어 도시의 방향성 및 정체성을 유지하고자 하였다.

3기 신도시 및 시범지구의 도시건축통합계획 실현과정 모니터링에 앞서 선행연구 및 관련 보고서를 살펴보고, 1·2기 신도시 등 그간의 도시건축통합 관련 논의와 관계 법령의 한계점을 감안하여 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점을 3가지 측면에서 정리하였다. 첫째 수립체계 측면에서는 도시건축통합계획에 대한 개념 정립과 실효성 높은 절차를 마련하는 것이고, 둘째 조정체계 측면에서는 협의·조정 체계를 구축하는 것이며, 셋째 실행체계 측면에서는 유연하고 탄력적인 계획을 수립하는 것이다.

제3장 도시건축통합계획 모니터링

3장에서는 3기 신도시 및 시범지구에 대한 모니터링을 진행하였다. 모니터링은 총 2단계에 걸쳐 진행하였는데, 1단계는 문헌조사와 도서분석, 2단계는 입체적 도시공간계획(또는 도시건축통합 마스터플랜) 당선팀, 기본계획 및 기본설계(또는 조사설계용역) 작성팀, 총괄계획가(MP), UCP 등을 대상으로 그룹별 심층인터뷰(FGI)를 진행하였다. 2장에서 설정한 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점(수립체계, 조정체계, 실행체계)을 중심으로 분석하고 주요 쟁점을 도출하였다.

수립체계와 관련해서는 지구 지정 이후 1년 이내에 입체적 도시공간계획 공모, 기본계획 및 기본설계 용역 입찰을 포함하여 승인도서 작성, 각종 의제처리 사항 등에 대해 사전 협의, 내용작성 등을 모두 진행해야 하는 상황으로 이해관계자 간 수차례의 협의·조정 과정을 비롯해 다양한 스케일에서의 환류체계가 작동했어야 하나, 시간적 한계로 인한 단선적 진행으로 발전된 계획안 작성에 한계가 있었다. 또한 ‘국토계획 표준품셈’ 상 입체적 도시공간계획 업무 내용과 대가기준이 있으나, 실제 업무는 방침에 의해 작동하고 있고, 사업 추진 시 UCP안, 입체적 도시공간계획 공모 시행 등 도시건축통합계획 관련 정보의 공유가 원활하지 못하는 등 용역 간 관계, 과업의 범위, 절차 정립이 미흡하였다.

조정체계와 관련해서는 지구지정 시까지 활동하는 UCP는 지구계획 수립단계에서 총괄계획가(MP)로 일부 연계되나, 지구지정 이후 입체적 도시공간계획 공모 당선작 발표 시까지 역할이 부재하고, 총괄계획가(MP)의 참여 기간도 입체적 도시공간계획 공모 당선작 선정 이후부터 지구계획(안) 도출까지로 이후 지구계획 변경과 블록별 건축계획 시 참여하지 못하고 있는 것으로 확인되었다. 또한, 도시건축통합계획을 위한 단계 설정, 각 단계별 참여주체는 있으나, 주체 간 협력체계가 부재하였다.

우리나라 공공주택지구의 지정 및 공급·관리 계획은 국토교통부 주도로 이뤄짐에 따라 현 제도 상 해당 지구가 위치한 지자체는 지구계획 수립 과정에 참여할 의무, 권한 등이 부재한데, 지자체는 계획이 실행되는 블록별 건축계획의 인허가를 담당하므로 주요 주체로서의 책임과 권한 부여가 필요하다.

실행체계와 관련해서는 지구 지정 이후 1년 이내에 주택지구 전체를 대상으로 지구계획을 작성해야 하는 상황으로 관련 주체들과 충분한 논의, 협의·조정만을 하기에 짧은 기간 동안 완결성 있는 계획안 작성을 요구하고 있다. 이로 인해 일부지구에서는 설계공모 등에 의해 별도의 계획을 수립하고 승인과정을 거쳐 지구단위계획을 수립한 것으로 할 수 있는 ‘특별계획구역’ 지정이 관행화되고 있었다. 또한 입체적 도시공간계획 등 용

역 작성팀을 비롯해, UCP, MP 등 도시건축통합계획을 위해 참여한 사람은 계획이 실제로 구현되는 블록별 건축계획 추진 시 내용을 검토·자문하거나 심의하는 등 일련의 과정에 참여하지 않고 있었다.

[표 요약-1] 3기 신도시 및 시범지구 도시건축통합계획 모니터링 결과 종합

구분	주요 쟁점
수립체계	• 지구지정 후 지구계획 승인 신청 기간(1년 이내)의 절대적 부족-단선적 진행 • 입체적 도시공간계획의 위상·과업·역할 및 권한 불분명, 과업별 중복 문제 • 일관성, 정합성 측면에서의 발주방식/범위의 적정성에 대한 검토 필요
조정체계	• UCP 안의 낮은 활용도, 관련 자료 미제공에 따른 효용성 문제 • 총괄계획가(MP)의 제도상 역할, 책임 및 권한 등 미준수 • 인허가 주체인 지자체 참여 의무화 필요 • 단계별 협력 체계 부재
실행체계	• 충분한 검토가 어려운 기간 내 완결성 있는 지구계획 작성 요구 • 블록별 건축계획 시 도시건축통합계획 관계자 참여 부재

출처: 연구진 작성

제4장 국외 도시건축통합계획 사례 분석

4장에서는 네덜란드 암스테르담, 독일 슈투트가르트 등 우리보다 앞서 도시건축통합을 위한 과정을 이행하고 있는 국외 사례를 살펴보았다.

네덜란드 암스테르담 및 독일 슈투트가르트 사례에서의 도시건축통합계획 수립 절차는 우리나라 3기 신도시와 비교적 유사하다. 다만, 수립·조정·실행과정과 운영방식에 차이가 있었는데, 수립체계와 관련해서는 두 사례대상지 모두 마스터플랜(3기 신도시의 입체적 도시공간계획에 해당)을 수립하기 이전에 충실한 사전조사 및 개발 타당성 검토(3차원적 밀도 검토 포함), 개발컨셉 및 비전을 마련하기 위한 최소 1년에서 3년까지의 충분한 논의의 시간이 있어 3~6개월 내에 해당 과정을 이행하는 우리나라와는 큰 차이가 있었다. 또한 충분한 사전조사와 논의를 바탕으로 마스터플랜을 작성하였기 때문에 계획에 대한 실현가능성을 인정하고 마스터플랜의 주된 개념과 비전을 유지하면서 현실에 맞게 고도화하는 과정에 집중하는데, 이때에도 충분한 시간을 두고 끊임없이 논의하는 것이 특징적이라 할 수 있다. 반면 우리나라의 경우 지구 지정 이후 1년 이내에 법정계획인 지구계획을 작성해야 하는 상황이라 실현가능성을 검증할 수 있는 시간적 여유가 없다.

따라서 지구계획 승인·고시 이후 여러 차례의 변경 과정을 거치면서 조정하는데, 2개의 국외 사례대상지 모두 법정계획으로 확정된 이후에는 변경하지 않는 것을 원칙으로 하고 있어 최초 고시되는 법정계획의 위상에도 차이가 있다.

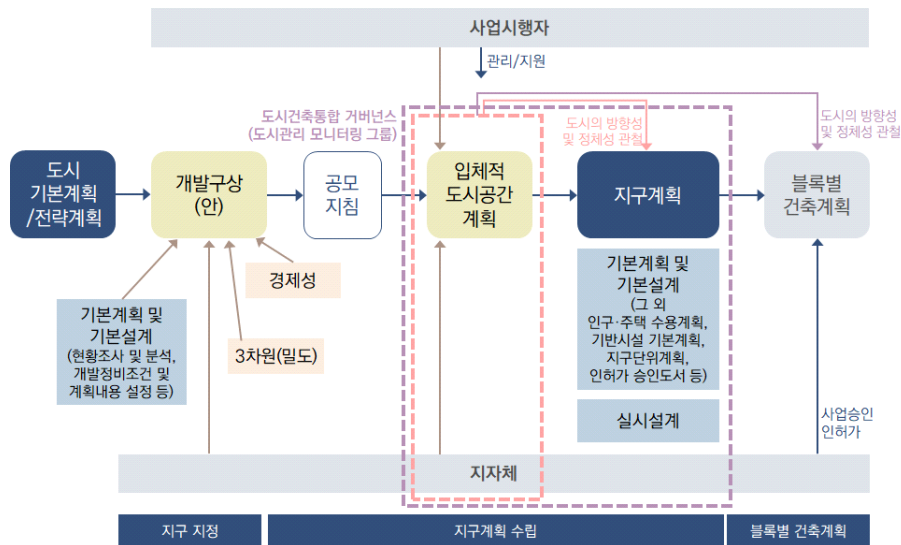
조정체계와 관련해서는 계획을 정교화·구체화하는 과정에 네덜란드 암스테르담 및 독일 슈투트가르트 모두 사업시행사, 관할 지자체 담당자, 마스터플랜 담당자 등 직접 이해관계자가 참여하고, 일관성 있는 계획을 수립하기 위해 연속된 단계에 모두 참여하였다. 특히 네덜란드 암스테르담의 경우 규정되어 있지 않은 Q-team(Quality team)의 운영이 공영사업뿐만 아니라 민간투자사업에서도 활용되고 있으며, 사업시행사의 주도와 비용 부담을 통해 운영하고 있다는 점이 특징적이다. 또한 이들의 협의·조정 과정은 전원 합의를 원칙으로 한다. 우리나라는 직접 이해관계자로 보기 어려운 MP가 조정자의 역할을 하도록 하고 있으나, 실제 조정자가 아닌 일반적인 자문 역할을 수행하고 단계별 협의체계가 구축되어 있지 않아 원활한 협의·조정에 어려움이 있다.

실행체계와 관련해서는 모두 비법정계획을 통해 유연하게 운영하고 있었는데, 네덜란드 SPvE, 독일의 라멘플랜(Rahmenplan) 및 컨셉페어가베(Konzeptvergabe) 모두 비법정계획으로 사업대상지의 특성과 여건에 따라 범위, 계획내용의 구체성 등에 차이가 있고, 절차와 기간, 협의 횟수 등도 자유롭게 운영할 수 있다. 또한, 2개 사례대상지 모두 계획 수립 과정을 공론화하고 단계별 계획 내용을 지자체 웹사이트에 투명하게 공개하고 있어 우리나라에 시사하는 바가 크다.

제5장 도시건축통합계획 정착을 위한 제도 및 운영 개선방안

5장에서는 도시건축통합계획의 의의를 정리하고, 장기적 측면에서 도시건축통합계획 실현을 위해 지향하는 바를 담은 Good Process(안)를 제안하였다.

단기 및 중기적 측면에서는 3기 신도시 도시건축통합계획 모니터링을 통해 도출된 제도·운영 상 한계점을 고려해 제도 및 운영 개선 기본방향과 개선방안을 제시하였다.



[그림 요약-1] 도시건축통합계획 Good Process(안)

출처: 연구진 작성

3기 신도시 및 시범지구의 도시건축통합계획 실현과정 모니터링 결과, 계획 과정의 합리화, 실효성 있는 계획 수립이라는 도시건축통합계획의 의의가 충분히 달성되지 못하고 있음을 확인하였다. 따라서 도시건축통합계획의 정착을 위해서는 다음 5가지의 기본방향으로 제도 및 운영 개선방안을 검토할 필요가 있다. 우선 도시건축통합계획의 필요성에 대한 공감대 형성이 필요하고, 비법정 계획인 입체적 도시공간계획이 포함되어 있는 만큼 합리적인 운영을 위한 절차 개선이 필요하며, 지구별 규모 등 사업여건에 차이가 있으므로 지구계획 수립 과정 상 유연성을 확보해야 한다. 또한, 계획 과정에 다양한 주체가 참여하므로 원활한 협의·조정을 위한 체계 마련이 필요하고, 기존 지침 상 총괄계획가(MP)운영 관련 제도를 준수해야 한다.

제도 개선방안으로는 도시건축통합계획에 대한 공감대 형성을 위한 도시건축통합계획 개념 정립(방안1), 합리적인 운영을 위한 절차 개선을 위한 UCP, 입체적 도시공간계획 업무기준 구체화(방안3)와 입체적 도시공간계획 위상 강화(방안4), 지구계획 수립 과정에서의 유연성 확보를 위한 지구 규모에 따른 구분 적용(방안5) 관련 개선방안을 제안하였다.

운영 개선방안으로는 도시건축통합계획에 대한 공감대 형성을 위한 도시건축통합 거버넌스 구축(방안2), 다양한 주체 간 원활한 협의·조정을 위한 체계를 마련하기 위한 단계별·단계간 협의·조정체계 구축(방안6), 단계별 관련 주체의 역할 가이드를 마련(방안7)

할 필요가 있으며, 각 단계별 업무 연계를 감안하여 「공공주택 업무처리지침」 제19조 및 [별표1-8]에서의 총괄계획가 관련 제도를 준수(방안8)하고, 실행과정에서 도시개념의 일관성 유지를 위해 「공공주택 업무처리지침」 제19조제7항에 따른 도시관리 모니터링 그룹 운영 제도를 확대 적용(방안9)할 필요가 있다.

제도 및 운영 개선방안은 현재도 여러 공공주택지구 사업 추진 시 도시건축통합계획이 적용되고 있는 만큼 업무수행에 혼란이 발생될 우려가 있는 사안을 구분하여 중기 과제로 구분하고 그 외에는 단기 과제로 구분해 추진계획을 제시하였다. 중기 과제로는 도시건축통합 거버넌스 구축(방안2), 입체적 도시공간계획 위상 강화(방안4), 지구 규모에 따른 구분 적용 개정안 마련(방안5)을 제안하였다. 단기 과제로는 도시건축통합계획 개념 정립(방안1), UCP, 입체적 도시공간계획 업무기준 구체화(방안3), 단계별·단계간 협의·조정체계 구축(방안6), 단계별 관련 주체의 역할 가이드 마련(방안7), 각 단계별 업무 연계를 감안한 총괄계획가 등 관련 제도 준수(방안8), 도시관리 모니터링 그룹 운영 제도의 확대 적용(방안9)을 제안하였다.

제6장 결론

본 연구는 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점을 정립하고, 이를 토대로 3기 신도시 및 시범지구에 대한 수립체계, 조정체계, 실행체계 측면에서의 모니터링을 수행하여, 도출된 제도 및 운영 상 한계를 중심으로 도시건축통합계획 정착을 위한 기본방향 설정과 그에 따른 제도 및 운영 개선방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

그럼에도 불구하고 지구별 세부적인 차이에 대해 심도 있게 들여다보지 못하였고, 여전히 지구계획 변경이 이뤄지고 있으며 실행된 결과물이 부재한 상황에서 모니터링을 진행했다는 점에서 한계가 있다. 또한, 공공주택지구에 적용된 도시건축통합계획 사례 중심으로 분석을 진행하여 도시개발사업, 지역개발사업 등에서의 적용 가능성에 대해 검토하지 못하였다.

이와 관련해 후속 과제로 도시건축통합계획 방식 적용 전후에 대한 정량적·정성적 측면에서의 효과 분석이 필요하다. 또한 공공주택지구 외 도시차원에서의 도시건축통합계획 보편화 적용 방안에 관한 연구도 필요하다. 특히 2024년 8월 시행된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시·군계획시설입체복합구역 제도

가 도입된 만큼 이와 연계된 도시건축통합계획 적용 방안에 대해서도 심도 깊은 연구가 필요하다.

주제어

도시건축통합계획, 입체적 도시공간계획, 도시건축통합 마스터플랜, 3기 신도시, 공공주택지구

차례 CONTENTS

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구배경 및 필요성	1
2) 연구목적	7
2. 연구의 범위 및 방법	7
1) 연구범위	7
2) 용어 정의	9
3) 연구방법	10
3. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성	11
1) 선행연구 현황	11
2) 본 연구의 차별성	13
4. 연구흐름도	15
제2장 도시건축통합계획 추진 경과 및 지향점	17
1. 도시건축통합 논의 및 관계 법령 상 도시건축통합 관련 주요 내용	17
1) 기존 신도시 개발 과정에서의 도시건축통합 논의	17
2) 관계 법령 상 공공주택지구 내 도시건축통합 관련 주요 내용	33
3) 시사점	46
2. 3기 신도시 도시건축통합계획 주요 개념 및 추진 경위	47
1) 도입 배경 및 추진 경위	47
2) 공통지침	57
3) 수립절차 및 관련 주체	59
3. 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점	69
1) 선행연구 등을 통해 언급된 도시건축통합 관련 논의	69
2) 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점 정립	72
제3장 도시건축통합계획 모니터링	73
1. 모니터링 개요	73
1) 분석 시점 및 분석 자료	73
2) 분석 틀	74

2. 도시건축통합계획 주요 내용	76
1) 지구별 개요	76
2) 단계별 주요 내용	79
3. 수립체계 모니터링	97
1) 도시건축통합계획 추진 절차 관련 주요 쟁점	97
2) 과업 범위 비교에 따른 주요 쟁점	110
4. 조정체계 모니터링	118
1) 도시건축통합계획 추진 절차별 이해관계자 참여 관련 주요 쟁점	118
2) 당선작 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 관련 주요 쟁점	133
5. 실행체계 모니터링	142
1) 지구계획 최초고시 관련 주요 쟁점	142
2) 지구계획 변경고시 관련 주요 쟁점	143
3) 지구단위계획 시행지침 관련 주요 쟁점	145
6. 종합	147
제4장 국외 도시건축통합계획 사례 분석	153
1. 사례 선정 및 분석 방법	153
1) 분석 목적 및 필요성	153
2) 분석 대상 및 방법	154
2. 네덜란드 암스테르담의 도시건축통합계획	155
1) 도시건축통합계획의 추진 배경 및 수립 여건	155
2) 도시건축통합계획의 주요 내용 및 특징	156
3) 주요 사례: 하이드파크(Hyde Park) 개발계획	165
4) 주요 사례: 암스텔크바르티어르(Amstelkwarter) 개발계획	169
3. 독일 슈투트가르트의 도시건축통합계획	175
1) 도시건축통합계획 추진 배경 및 수립 여건	175
2) 도시건축통합계획 주요 내용 및 특징	176
3) 주요 사례: 슈투트가르트 로젠슈타인(Rosenstein) 개발계획	181
4. 국내 적용을 위한 시사점	185
제5장 도시건축통합계획 정착을 위한 제도 및 운영 개선방안	193
1. 도시건축통합계획 Good Process(안)	193
1) 도시건축통합계획의 의의	193
2) 도시건축통합계획의 Good Process(안)	195
2. 제도 및 운영 개선방안	197
1) 제도 및 운영 개선 기본방향	197
2) 제도 및 운영 개선 기본방향에 따른 개선방안	198

3) 제도 개선방안	199
4) 운영 개선방안	206
3. 소결	211
제6장 결 론	213
1. 연구 성과	213
2. 연구 한계 및 향후 과제	216
참고문헌	219
SUMMARY	227

표차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 제3차 건축정책기본계획 내 도시건축통합계획 관련 내용	2
[표 1-2] 도시건축통합계획 적용 공공주택사업 추진 현황	4
[표 1-3] 기존 도시건축통합계획 연구에서 제기한 실현과정에서의 문제점 요약	6
[표 1-4] 주요 선행연구 및 본 연구와의 차별성	14
[표 2-1] 1기 신도시 개요	19
[표 2-2] 2기 신도시 개요	22
[표 2-3] 택지개발촉진법과 공공주택 특별법 비교	24
[표 2-4] 1기, 2기, 3기 신도시 통합 비교	24
[표 2-5] 신도시 MP 제도 운영기준	27
[표 2-6] 공공건축 특별법 조문 변천	33
[표 2-7] 공공주택 업무처리지침 제15조의4(통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준) 조문 변천	38
[표 2-8] 통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준	39
[표 2-9] 공공주택 업무처리지침 제19조(총괄계획가 등 전문가 참여 기준) 조문 변천	41
[표 2-10] 공공주택 업무처리지침 제15조의2(경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준) 조문 변천	42
[표 2-11] 경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준	43
[표 2-12] 신도시포럼을 통해 검토한 3기 신도시 추진전략	50
[표 2-13] 3기 신도시 UCP 위원 명단('21.7월 기준)	51
[표 2-14] 시범지구 및 3기 신도시 추진 경과	54
[표 2-15] 시범지구 및 3기 신도시 지구계획 승인 고시 과정('24.8월 기준)	55
[표 2-16] 시범지구 및 3기 신도시 공공주택지구별 개요('24.8월 기준)	56
[표 2-17] 시범지구 및 3기 신도시 도시건축통합계획 공통지침	57
[표 2-18] 공공주택 특별법 구성 내용	60
[표 2-19] 공공주택 업무처리지침 구성 내용	63
[표 2-20] 공공주택지구계획 수립절차 및 단계별 관계주체	67
[표 2-21] 지구계획의 내용	68
[표 3-1] 심층인터뷰(FGI) 추진 일정	74
[표 3-2] 도시건축통합계획 분석틀(안)	75
[표 3-3] 안산신길2지구 도시건축통합 마스터플랜 당선작 토지이용계획표(안)와 공모지침서 토지이용계획표 예시(안) 비교	81
[표 3-4] 수원당수2지구 및 수원당수1지구 잔여 구간의 도시건축통합 마스터플랜 당선작 토지이용계획표(안)와 공모지침서상 토지이용계획표 예시(안) 비교	84
[표 3-5] 하남교산지구 입체적 도시공간계획 당선작 토지이용계획표(안)와 공모지침서상 토지이용계획표 예시(안) 비교	85

[표 3-6] 고양창릉지구 입체적 도시공간계획 당선작 토지이용계획표(안)와 공모지침서상 토지이용계획표 예시(안) 비교	86
[표 3-7] 남양주왕숙지구 입체적 도시공간계획 당선작 토지이용계획표(안)	87
[표 3-8] 인천계양지구 입체적 도시공간계획 당선작 토지이용계획표(안)와 공모지침서상 토지이용계획표 예시(안) 비교	89
[표 3-9] 안산신길2지구 절차도	97
[표 3-10] 수원당수2지구 절차도	101
[표 3-11] 하남교산지구 절차도	102
[표 3-12] 고양창릉지구 절차도	103
[표 3-13] 남양주왕숙지구 절차도	105
[표 3-14] 인천계양지구 절차도	107
[표 3-15] 안산신길2지구 관련 용역 과업 범위 비교	111
[표 3-16] 고양창릉지구 관련 용역 과업 범위 비교	114
[표 3-17] 안산신길2지구 절차별 이해관계자 참여 현황	120
[표 3-18] 수원당수2지구 절차별 이해관계자 참여 현황	121
[표 3-19] 하남교산지구 절차별 이해관계자 참여 현황	124
[표 3-20] 고양창릉지구 절차별 이해관계자 참여 현황	127
[표 3-21] 남양주왕숙지구 절차별 이해관계자 참여 현황	128
[표 3-22] 인천계양지구 절차별 이해관계자 참여 현황	130
[표 3-23] 인천계양지구 참여 전문가 현황	132
[표 3-24] 안산신길2지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부	133
[표 3-25] 수원당수2지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부	134
[표 3-26] 하남교산지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부	136
[표 3-27] 고양창릉지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부	138
[표 3-28] 남양주왕숙지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부	139
[표 3-29] 인천계양지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부	141
[표 4-1] 국외 도시건축통합계획 사례 개요	154
[표 4-2] 네덜란드 도시건축 계획체계	157
[표 4-3] SPvE 목차 구성 예시	157
[표 4-4] PLABERUM 7개 단계별 의사 결정사항 및 결정권자(2006년 이전)	159
[표 4-5] 간소화된 PLABERUM 4개 단계별 의사 결정사항 및 결정권자(2006년 이후)	160
[표 4-6] 하이드파크(Hyde Park) 개발계획 개요	165
[표 4-7] 암스텔크바르티어르(Amstelkwarter) 구역 개발계획 개요	170
[표 4-8] 독일 도시계획체계	176
[표 5-1] 도시건축통합계획 개념 정립 관련 제도 개선방안	199
[표 5-2] 국토계획 표준품셈 상 입체적 도시공간계획 업무 내용	200
[표 5-3] UCP, 입체적 도시공간계획 업무기준 관련 제도 개선방안	201
[표 5-4] 지구규모에 따른 구분 적용 관련 제도 개선방안	204
[표 5-5] 지구규모에 따른 지구계획 단계별 작성(안)	205
[표 5-6] 도시건축통합계획 실현과정 상 주체별 역할(안)	208

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 도시건축통합계획 방식	2
[그림 1-2] 공간적 범위: 위치도	7
[그림 1-3] 내용적 범위	8
[그림 1-4] 연구흐름도	15
[그림 2-1] 1기 신도시 개발계획: 분당	23
[그림 2-2] 2기 신도시 조감도: 판교	23
[그림 2-3] 2기 신도시 개발계획: 동탄	23
[그림 2-4] 행정중심복합도시 입지	28
[그림 2-5] 행정중심복합도시 도시구조	28
[그림 2-6] 행정중심복합도시 추진과정	29
[그림 2-7] 기존 신도시 및 3기 신도시 개발 과정에서의 도시건축통합 관련 추진 절차	32
[그림 2-8] 신도시개발에서의 도시계획 및 설계 과정	48
[그림 2-9] 3기 신도시 UCP·MP 연계 프로세스(안)	52
[그림 2-10] 도시건축통합계획 계획체계	54
[그림 3-1] 안산신길2지구 기본구상과 공모지침 토지이용계획 변경사항 비교	79
[그림 3-2] 안산신길2지구 마스터플랜 당선작 종합계획도	80
[그림 3-3] 안산신길2지구 공모지침과 당선작 토지이용계획 변경사항 비교	81
[그림 3-4] 수원당수2지구 도시건축통합 마스터플랜 당선작	83
[그림 3-5] 안산신길2 당선작과 지구계획 토지이용계획 변경사항 비교	91
[그림 3-6] 수원당수2지구 당선작과 지구계획의 공동주택용지 변경사항 비교	92
[그림 3-7] 수원당수2지구 당선작과 지구계획의 중학교용지 및 GB2등급지 변경사항 비교	92
[그림 3-8] 수원당수2지구 당선작과 지구계획의 도로체계 및 복합용지 변경사항 비교	93
[그림 3-9] 하남교산지구 당선작과 지구계획의 토지이용계획 변화 비교	93
[그림 3-10] 고양창릉지구 토지이용계획 변천	94
[그림 3-11] 인천계양지구 당선작과 지구계획의 토지이용계획 변화 비교	96
[그림 3-12] 남양주왕숙지구 당선작과 지구계획의 토지이용계획 변화 비교	96
[그림 3-13] 시범지구(안산신길2지구, 수원당수2지구) 도시건축통합계획 관련 용역 관계도	123
[그림 3-14] 3기 신도시 도시건축통합계획 관련 용역 관계도	132
[그림 3-15] 안산신길2지구와 수원당수2지구 지구단위계획 시행지침 건축물 예시도 비교	145
[그림 3-16] 지구 지정 이후 지구계획 승인 신청까지 주요 일정 현황	147
[그림 3-17] 도시건축통합계획 관련 용역의 다양한 발주방식	148
[그림 3-18] 3기 신도시 도시건축통합계획 추진 과정 상 이해관계자 참여 현황	150
[그림 3-19] 3기 신도시 도시건축통합계획 단계별 참여 주체	151

[그림 4-1] Beeldkwaliteitsplan 상세계획 사례	158
[그림 4-2] SPvE 수립 과정 사례	162
[그림 4-3] Q-team 관계도	163
[그림 4-4] 하이드파크(Hyde Park) 주거단지 디자인 전략계획 수립 사례	166
[그림 4-5] 하이드파크(Hyde Park) 주거단지 도시건축통합계획(SPvE) 추진사례	166
[그림 4-6] 하이드파크(Hyde Park) 주거단지 개발현황	166
[그림 4-7] 오버암스텔(Overamstel) 개발계획 구상안	170
[그림 4-8] 오버암스텔(Overamstel) 도시구조 스케치 및 비전 구상안	171
[그림 4-9] 암스텔카르티에르(Amstelkwartier) 구역 3단계 도시계획안	172
[그림 4-10] 독일 게마인데(Gemeinde) 단위 도시공간 계획체계	177
[그림 4-11] 독일 슈투트가르트 단계별 계획	177
[그림 4-12] 독일의 도시공간계획 수립절차도	179
[그림 4-13] 슈투트가르트 로젠슈타인(Rosenstein) 개발계획 구역(좌) 및 라멘플란(우)	181
[그림 4-14] 슈투트가르트 로젠슈타인(Rosenstein) 개발계획 수립과정	182
[그림 4-15] 슈투트가르트 로젠슈타인(Rosenstein) 라멘플란 수립 참여주체 및 절차도	183
[그림 4-16] 슈투트가르트 로젠슈타인(Rosenstein) 라멘플란 수립과정에서 주민워크숍 개최 모습	184
[그림 4-17] 국외 사례와 우리나라 3기 신도시 도시건축통합계획 수립절차 비교	185
[그림 4-18] 독일 슈투트가르트 로젠슈타인 라멘플란 협의·조정 절차도	188
[그림 5-1] 도시건축통합계획을 통한 실효성 있는 계획 수립	194
[그림 5-2] 도시건축통합계획 Good Process(안)	196
[그림 5-3] 도시건축통합계획의 정착을 위한 기본방향	197
[그림 5-4] 도시건축통합계획 제도 및 운영 개선방안	198
[그림 5-5] 도시건축통합 거버넌스(안)	206
[그림 5-6] 단계별·단계간 협의·조정체계 구축 관련 운영 개선방안	207

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
 2. 연구의 범위 및 방법
 3. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성
 4. 연구흐름도
-

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구배경 및 필요성

□ 균형 있는 도시공간 관리를 위한 입체적·통합적 공간계획 요구 증가

국토교통부는 2019년부터 최적의 도시공간 구현을 위해 신규 공공택지에 도시, 건축, 시설물을 아우르는 입체적인 마스터플랜 수립을 적용하고 있다.

도시디자인 높이기 위해 신규 공공택지에 3D 계획 적용

도시와 건축은 입체적이고 일체화된 하나의 공간으로 인식됨에도 불구하고, 그동안 도시계획과 건축계획은 서로 연계성이 부족하며, 선행되는 2차원적 도시계획에 3차원적 건축계획이 맞춰야하기 때문에 최적의 도시공간을 구현하는데 한계가 있었다.

도시건축 통합계획을 적용하여 기획단계에서 공모 등을 통해 3D 마스터플랜을 수립하면, 도시의 모습과 경관을 사전에 시뮬레이션 할 수 있어 도시 경관 개선, 효율적인 공간 활용계획 수립, 견고 싶은 도시 조성 등이 가능하다.

출처: 국토교통부(2019a, p.1)

제3차 건축정책기본계획(2021-2025)에서도 공공건축 혁신과 도시·건축 통합설계로 국민 생활공간을 향상하는 것을 첫 번째 정책목표로 설정하고, 추진 전략으로 “입체적·통합적 계획으로 균형 있는 도시공간 관리”를 제시하였으며, 도시건축 통합계획 활성화를 위해 지구단위계획 및 택지개발계획 수립 업무지침 개정 등 관련 제도 마련 검토를 세 부단위과제로 제시하였다.

[표 1-1] 제3차 건축정책기본계획 내 도시건축통합계획 관련 내용

정책목표1	공공건축 혁신과 도시건축 통합설계로 국민 생활공간 향상
추진전략2	입체적·통합적 계획으로 균형 있는 도시 공간 관리
실천과제2.1	건축과 도시가 소통하는 열린 도시 구현
세부단위과제	도시건축 통합설계 관련 제도 개선 - 도시·건축 통합계획 제도화 및 확산 - 특별건축구역 등 건축 통합계획 특례 활성화 - 경관분야 민간전문가 제도 도입 및 활성화로 통합경관 형성 - 소규모 블록 중심 주거지조성 활성화를 위한 제도개선 - 장소기반 도시설계 기법 개발과 조직 및 교육 정착

출처: 국토교통부(2021, p.27)



[그림 1-1] 도시건축통합계획 방식

출처: 국토교통부(2021, p.34)(원출처: 국토교통부(2019a, 7월 14일 보도자료))

국정과제 “38.미래형 국토도시 공간 실현을 위한 도시계획 체계 개편”에 따른 도시계획 혁신에 따라 지역 단위의 공간계획 수립 필요성이 증대되었고, 국토교통부는 직주근접, 고밀·복합 개발 등의 요구에 대응하기 위한 「도시계획 혁신 방안」을 발표하고 관련 법령 개정을 추진하였다. 2024년 1월 9일 본회의를 통해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 일부개정법률안이 원안가결(의안번호 2126193)되어 2024년 2월 6일 공포, 2024년 8월 7일부터 시행되었다. 개정의 주요 내용으로 3가지 종류의 공간혁신구역(도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설 입체복합구역)을 도입하여 경직된 용도지역제에 유연성을 부여하고자 하였는데, 해당 구역에 대한 합리적인 계획 수립을 위해서는 입체적 마스터플랜이 포함된 도시건축통합계획이 역할을 할 수 있을 것이다.

국가 차원의 정책 추진 뿐 아니라 충청북도에서는 “도시경관의 창조적 통합관리시스템 구축”을 민선 8기 주요 공약 사항으로 설정하고 2023~24년에 걸쳐 도시건축통합계획 공통지침을 마련하였다.

충북도, 도시건축 통합계획 공통지침 마련 연구용역 최종보고회 개최

연구용역은 도시계획 구상단계부터 3차원 입체계획을 바탕으로 도시계획과 건축계획을 동시에 통합적·입체적 공간계획 수립을 위한 기본원칙과 계획기준 등 공통지침을 마련하기 위해 지난 2023년 4월부터 추진했다.(중략)

도는 도시건축 통합계획 공통지침이 마련되면 향후 신도시 조성사업 뿐 아니라 도내에 개발수요가 많은 공동주택 건설사업, 복합산업단지(산업+주거) 조성사업, 물류단지 조성사업, 거점관광지 조성사업, 도시개발사업 등 각종 개발사업을 수립할 때 적극 활용할 계획이다.

강성한 국장은 “최종보고회에서 제시된 다양한 의견을 용역에 반영·보완해 도민이 공감하는 도시건축 통합계획 공통지침을 마련, 도시계획과 건축계획의 연계 강화, 도심경관 개선, 도시공간과 건축물의 품격 향상을 위해 최선을 다할 것”이라고 말했다.

출처: 최영덕(2024, 3월28일 기사)

□ 2019년부터 입체적 도시계획을 위해 3기 신도시에 ‘도시건축통합계획’ 적용

평면적 도시계획만을 수립하는 기존 방식에서 더 나아가 신도시 내 특화구역을 설정하고 이에 대한 입체적 도시공간계획(3D)을 수립하고자, 국토교통부는 2019년 3개 지구(과천과천, 수원당수2, 안산신길2)를 대상으로 시범사업을 추진한데 이어 3기 신도시(남양주왕숙, 남양주왕숙2, 하남교산, 인천계양, 고양창릉, 부천대장)를 비롯해 주요 공공주택지구를 대상으로 입체적 도시공간계획 공모를 시행하였다. 그 외 의정부법조타운·광명하안2, 대전죽동2·대전상서 등을 비롯해 2024년 상반기 화성봉담3, 양주장흥 등 공공주택지구에서도 입체적 도시공간계획 공모를 시행하였다.

3기 신도시 기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모의 당선작은 토지이용계획과 지구단위계획을 모두 아우르는 지구계획의 토대로, 기존 신도시 개발 관련 공모가 주로 도시개발의 컨셉을 도출하는 것에 목적을 두었다면, 3기 신도시 설계공모는 개발 컨셉에 더해 지구단위계획으로 이어질 수 있을 만큼 구체적인 수준의 계획안을 제시하도록 하였다는 점이 특징이다.¹⁾

이러한 점에 대해 강인호(2021a)는 토지이용계획과 지구단위계획에 이르는 과정이 엔지니어링 기반의 계획으로 진행되는 기존의 방식과 상당한 차이를 가져올 것이기 때문에 계획 수립 체계를 전환하는 것은 의미가 크다고 평가하였다.

1) 황지현, 김용진(2023, pp.157-158) 내용을 바탕으로 연구진 작성

마스터 플랜 공모를 통하여 구현하고 싶은 도시의 구체적 모습을 설정하고 이를 실현하기 위한 엔지니어링적 검토와 지원을 진행하는 방식으로 계획 수립 체계를 전환한 것은 의미가 크다. 마스터 플랜 당선자는 총괄건축가의 역할을 하고 도시조성계획 과정에서 필요한 엔지니어링 검토는 별도의 담당 업체를 선정하여 지원하는 방식이 적용된다. 이를 통하여 토지이용계획과 지구단위계획에 이르는 과정이 엔지니어링 기반의 계획으로 진행되는 기존의 방식과 상당한 차이를 가져올 것으로 기대할 수 있다.

출처: 강인호(2021a, p.7)

[표 1-2] 도시건축통합계획 적용 공공주택사업 추진 현황

구분	지구명	지구면적		호수(호)	'24.8월 기준 지구계획 추진 현황
시범 지구 (3)	과천과천	약169만㎡	약51만평	10,027	'24.8. 지구계획 승인
	안산신길2	약76만㎡	약23만평	5,600	'23.4. 지구계획 변경(1차) 승인 고시
	수원당수2	약99만㎡	약30만평	7,179	'23.7. 지구계획 승인 정정 고시
3기 신도시 (6)	남양주왕숙	약1,029만㎡	약312만평	52,000	'24.3. 지구계획 변경(2차) 승인 고시
	남양주왕숙2	약239만㎡	약73만평	13,000	'23.11. 지구계획 변경(2차) 승인 고시
	하남교산	약686만㎡	약208만평	33,000	'24.1. 지구계획 변경(2차) 승인 고시
	인천계양	약333만㎡	약101만평	17,000	'22.11. 지구계획 변경(1차) 승인 고시
	고양창릉	약789만㎡	약239만평	35,000	'23.11. 지구계획 변경(2차) 승인 고시
	부천대장	약345만㎡	약105만평	19,000	'23.11. 지구계획 변경(2차) 승인 고시
기타 공공 주택 지구 (22)	안산장상	약221만㎡	약67만평	14,579	'23.12. 지구계획 변경(2차) 승인 고시
	광명시흥	약1,271만㎡	약385만평	70,445	-
	화성봉담3	약229만㎡	약69만평	17,526	'24.3. 입체적 도시공간계획 등 당선작발표
	의왕군포안산	약597만㎡	약181만평	40,818	-
	인천구월2	약2,200만㎡	약667만평	16,000	-
	화성진안	약452만㎡	약137만평	29,000	-
	성남서현	약25만㎡	약7만평	2,493	-
	성남신촌	약68만㎡	약2만평	1,367	'23.1. 지구계획 변경(1차) 승인 고시
	의정부우정	약52만㎡	약16만평	3,638	'23.11. 지구계획 변경(1차) 승인 고시
	부천역곡	약66만㎡	약20만평	5,452	'21.12. 지구계획 승인 고시
	성남낙생	약58만㎡	약18만평	4,832	'23.10. 지구계획 변경(1차) 승인 고시
	고양탄현	약42만㎡	약13만평	3,290	'23.1. 지구계획 승인 고시
	아산탕정	약357만㎡	약108만평	21,000	-
	광명하안2	약57만㎡	약17만평	3,522	-
	의정부법조타운	약52만㎡	약16만평	4,636	-
	대전상서	약26만㎡	약8만평	2,741	-
	대전죽동2	약84만㎡	약25만평	6,957	-
	세종조치원	약88만㎡	약27만평	6,967	-
	부산대저	약253만㎡	약77만평	17,058	-
	울산선바위	약183만㎡	약56만평	14,102	-
	세종연기	약62만㎡	약19만평	4,886	'24.3. 입체적 도시공간계획 등 당선작발표
	양주장흥	약96만㎡	약29만평	6,955	'24.3. 입체적 도시공간계획 등 당선작발표

출처: 3기 신도시 웹사이트. <https://www.3기신도시.kr>(검색일: 2024.1.4.); 한국토지주택공사 웹사이트 공모안내. <https://www.lh.or.kr/board.es?mid=a10601020000&bid=0034>(검색일: 2024.1.12.); 국토교통부 웹사이트. [https://www.molit.go.kr/search/search2023.jsp?query=\(검색일: 2024.2.14.\)](https://www.molit.go.kr/search/search2023.jsp?query=(검색일: 2024.2.14.)); 택지정보시스템 웹사이트. <https://www.jigu.go.kr/index.do>(검색일: 2024.4.23.) 참고후 연구진 작성

□ 도시건축통합계획 실현 어려움 및 제도적 한계에 대한 문제 제기

도시건축통합계획은 일부 수정은 있으나, 최초 제안된 개념이 유지된 사례 존재하는 등 긍정적인 부분도 분명하게 있는 것으로 평가하였다. 계획의 일관성 측면에서 UCP에 참여하였던 전문가 중심으로 MP위원들이 구성되고 회의가 운영되면서 빠른 주택공급이라는 현실성과 3기 신도시가 나아가야 할 방향성에 계획적 조화를 이룬 것은 긍정적인 측면이라 평가하기도 하였다(박상섭 외, 2022, p.183).

하지만 공모 시행 및 마스터플랜 수립 후 지구계획 승인 과정에서 공모안이 제대로 구현되지 않는 등의 문제가 선행연구 등을 통해 제기되었다.

“지금 단계에서 제시된 입체적 공간계획이 앞으로의 과정에서 어떻게 남아있을지 의문이다. 제도적으로는 이미 충분한 시간을 투자해 공간을 입체화할 수 있는 수단이 있다. 특별계획구역으로 지정한 후 지구단위계획의 수립과 보완을 진행하는 것이 한 예다. 하지만 기본구상 단계에서 입체적 공간을 제시한 것이 이러한 기존 제도의 틀과 합치된다고 보이지 않는다.”

출처: 이제승 인터뷰 내용 발췌(기효성 외, 2020, p.98)

우선, 지구계획 수립 과정에서 사업성·상품성을 확보하기 위해 블록 규모 등이 조정되었다는 문제를 제기하기도 하였다. 3기 신도시 설계공모에서 독창적이고 혁신적인 설계 전략들이 다수 제안되었으나 지구계획 수립 과정에서 다수가 제외되거나 수정된 것으로 확인되었는데, 초기 분양이라는 목표 하에 사업성이 확보되기 어려운 아이디어들은 전반적으로 지구계획에 담기지 못한 것으로 분석되었고(황지현, 김용진, 2023, pp.166-167), 또한, 당선안 자체가 가지는 새로운 도시모델로서의 의의는 분명하나 공공 규제와 민간 실행성을 담보하기 위해 최초 계획안의 조정은 불가피한데, 상품성을 확보하기 위한 블록 규모와 형태의 조정이 진행(조영주, 2021, p.59)된 것으로 확인되었다.

“블록은 3.2배, 2배 이상 늘어났습니다. LH의 요구예요. LH의 요구고, 남양주의 요구입니다. 이렇게 블록이 작으면 소규모, 중소규모 건설사가 와서 우리도시를 삼류로 만들 것이다, 대형건설사가 오게 해달라, 그러려면 1천세대 이상이 되어야 한다, 한 블록이...그걸로 인해서 이렇게 되었고, 여기서 되게 아쉬운 것이 많은데, 그 아름다운 구룡을 다 뭉개서 평지로 만들어야 되는지, 그게 너무 안타까운 거예요. 그런데 그래야만 성토를 할 수 있기 때문에.... 꼭 도시는 왜 성토를 꼭 해야 되는지, 정말 많은 문제가 저희한테 있었습니다. 그래서 결국은 변경 전에 큰 도시설계나 작은 도시설계나 왜 같은 잣대로 도시를 만들어야 될까... 변경 전에는 이렇게 작은 도시였는데, 지금 이런 도시가 되었어요.”

출처: 김용미(2020) 발제 내용 발췌

또한, 주체별 업무분장의 불명확함, 협업체계 부재 등으로 인한 문제를 제기하기도 하였다. 입체적 도시공간계획 작성팀과 도시계획엔지니어분야 간의 업무조정이 불명확하고(김재철, 2021), 입체적 마스터플랜 용역과 지구계획 수립을 위한 조사설계 용역이 분리발주되어 도시건축통합계획을 수립하는 팀과 실제 지구계획을 수립하는 팀 사이의 협

업체계 구축이 어려웠던 것(한지형 외, 2022, p.22)으로 파악되었다.

‘지구단위계획 수립지침’은 용적률, 건폐율, 건축선, 공개공지 위치 지정 등 평면적 계획 규제 수단만을 제시하고 있어 계획 작성자들이 입체적 계획을 수립하고자 할 때 참고할 만한 수단이 부재(한지형 외, 2022, p.7)하다는 문제가 제기되기도 하였다.

[표 1-3] 기존 도시건축통합계획 연구에서 제기한 실현과정에서의 문제점 요약

연구제목(연도)	도시건축통합계획 실현과정에서의 문제점
3기 신도시 계획과제와 남양주 왕숙2지구 마스터플랜(2021)	• 상품성 확보하기 위한 블록 규모와 형태 조정 : 한변이 200~300m 정도에 달하는 공동주택 용지를 공급. 신도시 사업성과 수익성 얻고자 함 • 원활한 차량흐름을 위하여 도로망 조정 : 지형 따라 흐르던 도로망 직선화. 교통영향평가에 의한 조정과 환경영향평가에 의한 이격 또는 높은 방음벽 설치
3기 신도시 마스터플랜에 대한 평가와 향후 과제 (2023)	• (남양주왕숙) 기존 도시축 개념 제외 : 남북의 역세권을 고밀 개발하는 방향으로 도시구조 수정 • (인천계양) 사선형 도시구조 조정 : 비정형 토지를 만들어내는 사선형 도시구조를 버리고 직교형 도시구조를 채택 • (남양주왕숙, 하남교산) 안전, 기술 상 문제로 수변공간 활용 전략, 인공고원 전략 삭제
도시건축통합계획 실현을 위한 지구단위계획 기법 연구(2022)	• 평면적인 작성지침에 따른 지구단위계획의 한계, 서술형 작성지침에 따른 지구단위계획의 한계 등으로 입체적 계획을 수립하고자 할 때 참고할 만 수단이 부재

출처: 각 논문 참고후 연구진 작성

□ 3기 신도시 도시건축통합계획 모니터링을 통한 관련 제도 개선 필요

도시건축통합계획이 적용된 공공주택지구의 지구계획 승인 및 블록별 설계공모 시행 등의 후속 절차가 추진되고 있는 상황이긴 하나, 도시건축통합계획의 실현과정을 추적하여 성과와 한계를 밝히고, 도시건축통합계획 추진 절차, 주체, 내용 측면 등에서의 모니터링을 통해 향후 제도 운영 방향을 모색할 필요가 있다.

특히 3기 신도시 이후 공공주택지구 사업 추진 시 계속해서 ‘도시건축통합계획’이란 이름으로 과업이 진행되고 있는 만큼 현시점에서의 모니터링을 진행하여 현행 제도 상 운영, 내용 측면뿐만 아니라 관련 주체들의 역할 재정립 등 실질적인 개선이 필요한 사항을 도출하고 개선방향 등을 제시할 필요가 있다.

2) 연구목적

□ 도시건축통합계획 적용 성과 분석 및 한계 파악

- 선행연구, 관련 문헌 등을 통해 도시건축통합계획 도입취지 및 목적 재검토
- 문헌조사 및 도서분석, FGI 등을 통한 시범지구, 3기 신도시에 적용된 도시건축통합계획 과정 심층 모니터링 수행
- 수립·조정·실행체계 측면에서의 주요 쟁점 도출

□ 도시건축통합계획 관련 제도 및 운영 개선방안 도출

- 실효성 높은 도시건축통합계획 방식 적용을 위한 제도 및 운영 개선방안 제시

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구범위

□ 공간적 범위 : 공공주택지구 중 3기 신도시 및 시범지구



[그림 1-2] 공간적 범위: 위치도

출처: 3기 신도시 웹사이트 내 3기 신도시 위치 이미지(<https://www.xn--3-3u6ey6lv7rsa.kr/kor/CMS/Contents/Contents.do?mCode=MN037>(검색일: 2024.4.26.))를 활용하여 연구진 작성

본 연구는 「공공주택 특별법」 제2조제2호에 따른 공공주택지구를 대상으로 하는데, 공공주택지구란 공공주택의 공급을 위하여 공공주택이 전체주택 중 100분의 50 이상이 되고, 국토교통부장관은 공공주택지구조성사업을 추진하기 위하여 필요한 지역을 공공주택지구로 지정·고시하는 지구를 말한다.

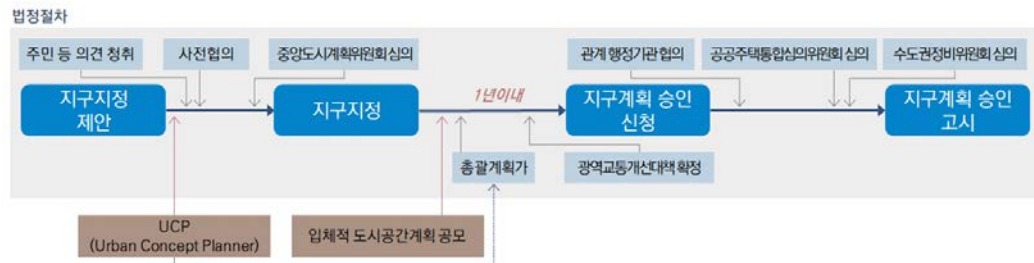
본 연구는 공공주택지구 가운데 2019년부터 도입된 ‘도시건축통합계획’이 본격적으로 적용된 3기 신도시(남양주왕숙, 하남교산, 인천계양 테크노밸리, 고양창릉), 그리고 본 제도의 시범적인 운영을 위해 적용된 시범지구(안산신길2, 수원당수2)²⁾를 대상으로 분석을 진행하였다.

□ 내용적 범위 : 도시건축통합계획 실현과정

‘도시건축통합계획’이란 도시의 초기 기획단계에서부터 도시, 건축, 시설물을 아우르는 입체적인 3D 도시 마스터플랜을 수립하고, 이를 기반으로 토지이용계획 등의 도시계획과 건축계획을 수립하는 방식(국토교통부, 2019a, p.1)을 말한다. 즉, 비법정계획인 입체적인 3D 도시 마스터플랜을 기반으로 도시계획과 건축계획을 통합하여 법정계획인 지구단위계획을 수립하는 도시설계기법이다.

본 연구는 이러한 점을 감안하여 공공주택지구 지정 과정에서부터 입체적 마스터플랜, 기본구상 및 입체적 도시공간계획 등의 이름으로 진행된 공모, 이후 법정계획인 토지이용계획 및 지구단위계획이 포함된 지구계획 승인 과정까지, 도시건축통합계획의 실현 과정에 대해 살펴보았다.

다만, 블록별 건축물 계획 등 구체화된 적용 사례는 3기 신도시를 비롯해 시범지구의 사업이 아직 진행 중인 여건을 고려해 범위에서 제외하였다.



[그림 1-3] 내용적 범위

출처: 연구진 작성

2) 시범지구 가운데 과천과천지구는 '24년 8월 14일에 지구계획이 최초 승인되어 연구기간 여건 상 본 연구의 범위에서는 제외함

2) 용어 정의

□ 도시건축통합계획

도시건축통합계획은 지구지정 이전단계에서부터 도시, 건축, 시설물을 아우르는 입체적인 도시 마스터플랜을 수립하고, 이를 기반으로 토지이용계획 등의 도시계획과 건축계획을 수립하는 도시설계기법이다.³⁾

□ 모니터링

Oxford Dictionary에 따르면 모니터링(monitoring)은 “무언가가 어떻게 발전하는지 보기 위해 일정 기간 동안 무언가를 관찰하고 확인하여 필요한 변경을 할 수 있는 것(to watch and check something over a period of time in order to see how it develops, so that you can make any necessary changes)”⁴⁾을 의미한다. 본 연구는 이러한 모니터링 정의에 따라 3기 신도시 및 시범지구가 지구 지정 단계부터 지구계획 승인 단계까지의 과정을 살펴보고자 한다.

□ 입체적 도시공간계획

3기 신도시는 기본구상 및 입체적 도시공간계획, 시범지구는 도시건축통합 마스터플랜이란 명칭으로 공모가 진행되었는데, 본 연구 내에서 용어를 통일하기 위해 ‘입체적 도시공간계획’으로 통일하였다.⁵⁾ 다만, 각 사례에 대한 분석 시에는 해당 사례에서 사용한 용어를 그대로 활용하고자 한다.

□ 기본계획 및 기본설계

기본계획은 개발계획 및 실시계획을 말하며, 기본설계는 조사, 기본계획(지구계획, 지구단위계획 등)을 감안한 시설물의 규모, 배치, 형태, 개략공사방법 및 기간, 개략 공사비 등에 관한 조사, 분석, 비교, 검토를 거쳐 최적안을 선정하고 이를 설계도서로 표현하여 제시하는 설계업무, 각종 사업의 도시관리계획 또는 구역 결정과 인·허가를 위한 설계를 포함한다. 3기 신도시가 입체적 도시공간계획, 기본계획 및 기본설계, 실시설계로

3) 국토교통부(2019a, p.1)

4) Oxford Dictionary 웹사이트(https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/monitor_2?q=monitoring(검색일: 2024.4.24.))

5) 매년 고시되는 ‘국토계획 품셈’에서 ‘입체적 도시공간계획’ 용어를 사용하고 있어 이를 따르고자 함

용역이 구분되어 수행되었다.

□ 조사설계용역

측량, 토질조사, 기본계획(개발 및 실시계획), 기본 및 실시설계까지 아우르는 업무로, 시범지구가 도시건축통합 마스터플랜, 조사설계용역으로 구분되어 수행되었다.

3) 연구방법

□ 문헌 및 관련 제도 분석

- 도시건축통합계획 관련 논의 고찰
- 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점 고찰
- 「공공주택 특별법」, 「지구단위계획수립지침」, 「공공주택 업무처리지침」 등 관련 제도 분석

□ 3기 신도시 및 시범지구 도시건축통합계획 사례 분석

- (추진 경과 분석) 국가건축정책위원회 논의, 국토교통부 보도자료, 컨퍼런스 발표자료, 백서 등 분석
- (자료 분석) 지구 개요, 공모 지침, 당선안, 지구계획 등 자료 분석
- (심층인터뷰) 입체적 도시공간계획 당선팀, 기본계획 및 기본설계 용역(또는 조사설계용역) 낙찰자, MP, UCP 등 이해관계자 대상 FGI(Focus Group Interview) 개최

□ 도시건축통합계획 수립·적용 국외 사례 분석

- 도시건축 관련 계획체계 및 제도적 여건 분석
- 도시건축통합계획 주요 내용 및 적용 사례 분석

□ 전문가 자문회의 개최

- 관련 제도 및 운영 개선방안 마련을 위한 전문가 자문회의 개최

□ 전문가 및 관계자 세미나 개최

- 모니터링 결과 및 주요 쟁점, 이를 토대로 작성된 제도 및 운영 개선 방향에 대한 공감대 형성을 위한 공개 세미나 개최

3. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성

1) 선행연구 현황

□ 도시건축통합계획 구현을 위한 제도 연구 주요 내용

도시건축통합계획 구현을 위한 제도 연구가 일부 수행되었는데, 해당 연구에서는 지역 특성 강화와 입체적 도시공간환경 구현을 위한 지구단위계획 제도 중심의 개선방안을 제시하였다.

박태원 외(2020)는 기존 도시지역에 대한 관리를 목적으로 하는 지구단위계획에 한정하여 사례분석을 진행하고 관련 분야 종사자들을 대상으로 온라인 설문과 심층인터뷰를 통해 현행 지구단위계획의 문제점과 개선방향을 도출하였다. 이를 통해 사람, 운영, 내용의 3가지 측면에서의 지역특성을 반영하고, 통합적·입체적 도시설계 실현을 위한 개선방안을 제안하였다.

한지형 외(2022)는 현재 도시설계 제도를 통해 제시되는 결정조서와 시행지침 등이 관행적인 도서작성 방식과 절차로 이뤄져 2차원적인 도시계획에 국한되어 있는 점을 지적하며, 지구단위계획 수립 시 도시설계 차원의 기준과 적용 원칙을 일관되게 적용하기 위해 도시-지구-근린-블록-필지-건축 차원에 이르는 3차원 도시공간환경 계획이 가능하도록 사례 중심의 실무자 가이드북(안)을 개발하였다.

□ 3기 신도시 및 시범지구 입체적 도시공간계획 사례 연구 주요 내용

3기 신도시 및 시범지구의 입체적 도시공간계획 공모 당선작에 대한 개념 및 전략을 분석하고 향후 신도시 조성 시 기초자료를 구축한 연구가 다수 수행되었다.

현재혁 외(2021)는 부천대장 및 고양창릉 지구의 공모지침서의 지침항목과 문헌고찰 과정에서 도출된 설계요소를 바탕으로 분석항목을 작성하고, 이것을 기준으로 당선작을 분석해 공통점, 유사점, 차이점을 정리하여 도시건축통합계획에 나타나는 도시설계 개념 및 전략을 도출하였다.

박상섭 외(2022)는 부천대장 지구의 공모지침서 내용을 검토하고, 당선작을 대상으로 계획수립과정에서 기존 3기 신도시와 차별화한 설계적 특성인 유기적 공간구조 모델, 시간적 흐름에 따른 도시발전(타임조닝), 포스트 코로나를 대비한 건강도시, 수도권 서북권 산업중심도시 네 가지에 대해 살펴보았다.

권민 외(2022)는 3기 신도시 6개 지구 당선작에 대해 3기 신도시 부문별 계획 기준(안)과 공모지침서 평가표를 통해 도출한 분석틀을 기준으로 계획개념과 요소를 분석하고, 주요 설계 쟁점과 기존 신도시 개발과의 차별성을 정리하여 도시건축통합계획 방식 적용의 의의를 도출하였다.

이예인(2023)은 3개 시범지구 당선작에 대해 마스터플랜, 블록·필지, 오픈스페이스, 가로·주차, 건축물, 지속가능성, 운영 및 실행계획으로 분류하여 비교·분석하고, 국외 형태기반코드 중심의 도시 가이드라인과 비교를 통해 입체적 도시설계를 위한 보완요소를 도출하였다.

신수진 외(2021)는 안산신길2 공모지침서 구성 및 내용, 도시건축통합계획 프로세스 및 수행조직 구성에 대한 분석을 비롯해 설계공모 참여과정 상의 조직구성, 설계방법론과 당선작의 개선방향, 계획내용을 기술하였다. 특히 설계공모 과정에서 경험한 참여주체 간 협업 시 어려웠던 점에 대해 기술하면서 도시와 건축 분야 사이 기존과 다른 협력체계가 필요함을 제안하였다.

한지형(2023)은 3개 시범지구 당선작의 도시구상 비전과 목표, 건축디자인 방향에 이르기까지 계획 및 설계 내용을 지침 상의 기본원칙과 방향을 기준으로 비교·분석하였다. 특히 상세한 분석을 위해 공간위계별로 지역·도시 스케일, 지구·근린 스케일, 블록·가로·건축물 스케일을 활용하였고, 이를 통해 마스터플랜 공모 시 계획 및 설계 기준의 개선 방향, 도시건축통합계획의 실현을 위한 향후 과제에 대해 제안하였다.

□ 3기 신도시 입체적 도시공간계획 평가 연구 주요 내용

3기 신도시 입체적 도시공간계획의 지구계획 반영여부를 진단하는 연구가 일부 수행되었고, 주요 내용으로는 당선 후 변화 양상을 분석하여 실현과정의 한계점을 제시하였다.

조영주(2021)는 남양주왕숙2 당선안을 중심으로 도시·건축공간구성 기본원칙 4가지와 주요계획내용을 중심으로 살펴보고, 당선 후 7개월간의 LH협의, MP자문, 각종 영향평가와 기본계획·실시설계 엔지니어링사와의 협업을 거치면서 나타난 변화양상을 분석하여 실현과정의 한계점을 제시하였다. 상품성 확보를 위한 블록규모와 형태 조정, 40년 전 자동차가 급증하던 시기 만들어진 기준에 의거한 교통영향평가에 따른 도로선형 조정, 환경영향평가에 따른 도로로부터의 이격거리 확보 또는 높은 방음벽 설치, 단일사업자가 개발하고 운영하는 관행적인 개발사업구도에 따른 조정 등을 한계점으로 언급하였다.

황지현, 김용진(2023)은 남양주왕숙, 하남교산, 인천계양 3개 지구의 당선작을 바탕으로 승인 고시된 지구계획과 비교·분석함으로써 핵심설계전략이 얼마만큼 반영되었는지 분석하고, 미반영된 전략이 있다면 그 이유는 무엇인지에 대해 신도시 개발 전문가를 대상으로 한 포커스 그룹 인터뷰(FGI)를 통해 정리하였다. 미반영된 주요 요인으로는 사업성 확보의 어려움, 관련 법제도와 상충, 구체적인 실현전략 부족, 교통 및 환경 등의 분야에서 제기된 안전문제인 것으로 확인하였다.

송수민(2023)은 고양원흥, 수원당수 2개의 택지개발사업지구와 안산신길2, 수원당수2 2개 시범지구를 대상으로 도시 및 가로공간 활성화에 기여할 수 있는 계획요소를 중심으로 비교하여 계획적 특성을 도출하고, 도시개발 관련 전문가들을 대상으로 한 설문조사를 통해 도시건축통합계획 체계의 실효성을 분석하고 발전방향을 제시하였다.

2) 본 연구의 차별성

본 연구와 관련된 주요 선행연구는 도시건축통합계획 구현을 위한 제도 연구, 적용 사례 연구, 평가 연구 등이 있다.

본 연구는 입체적 도시공간계획 평가 연구인 조영주(2021), 황지현, 김용진(2023) 연구의 연속선에서 기획되었고, 특히 선행연구에서 연구의 한계로 언급한 지구계획이 구현되어 가는 과정에 대한 진단과 그 과정에서 필요한 제도 개선방안 등의 후속 연구가 필요하다는 점을 감안하여 진행하고자 하였다.

따라서 본 연구에서는 입체적 도시공간계획 공모를 추진한 3기 신도시를 비롯해 시범지구의 공공주택지구를 포함하고자 하며, 도시건축통합계획 실현과정에 대해 수립·조정·실행체계 측면에서 모니터링하여 관련 제도 및 운영 개선 방안을 도출하고자 한다는 점에서 차별성이 있다.

[표 1-4] 주요 선행연구 및 본 연구와의 차별성

구분	선행연구와의 차별성		
	연구개요	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 -과제명: 신도시 공간환경디자인 업무 매뉴얼 작성 및 운영방안 수립 연구 -연구자(년도): 서수정 외(2008) -연구목적: 신도시 계획단계별 공간 환경디자인의 통합화 방안, 총괄디자인관리체계 구축·운영 방안 제시	-문헌연구 -담당 실무자 면담조사, MP·MA그룹 면담조사 -전문가 자문회의 및 워크숍 -국내·외 사례 조사	-공간환경디자인 여건변화와 관리체계 개선 필요성 -2기 신도시 공간환경디자인 추진현황 및 문제점 -신도시 공간환경디자인 개선 및 운영방안 -2기 신도시 적용방안 및 관련법 개정 방안
	2 -과제명: 지역특성 강화 및 입체적 공간환경 구현을 위한 도시설계 제도개선 방안 연구 -연구자(년도): 국가건축정책위원회, 박태원 외(2020) -연구목적: 입체적 도시설계 개선 방안 도출, 입체적 공간환경 구현을 위한 개선 모델(안) 제시	-사례 조사 -의견 청취: 온라인 설문, 전문가 심층 인터뷰	-도시설계 관련 선행연구 검토 -도시설계 제도 운영실태 및 문제점 분석 -해외 우수 도시설계 사례조사 -도시설계 제도 개선방안
	3 -과제명: 도시건축통합계획 실현을 위한 지구단위계획 기법 연구 -연구자(년도): 국가건축정책위원회, 한지형 외(2022) -연구목적: 사례 중심의 체계적 실무자 가이드북 제시	-문헌 고찰 -내용 분석 -사례 조사 -지침 개발	-기존 지구단위계획 및 도시건축통합계획 시범지구 분석 -형태기반 설계지침 방법론에 대한 지구단위계획 적용 방안 -도시건축통합계획 실현을 위한 가이드북 개발
	4 -과제명: 3기 신도시 도시건축통합 마스터플랜의 계획 내용 및 설계 해법에 대한 특징 비교 분석 -연구자(년도): 한지형(2023) -연구목적: 각 지구의 입체적 도시공간계획의 특징을 비교	-문헌 고찰 -내용 분석 -비교 분석	-도시건축통합계획을 위한 공간위계별 계획 및 설계기준 -3개 시범지구(과천과천, 수원당수2, 안산신길2)의 계획조건과 마스터플랜의 특징 -3개 시범지구 계획 및 설계의 요소와 특성 분석
	5 -과제명: 3기 신도시 계획과제와 남양주 왕숙2지구 마스터플랜 -연구자(년도): 조영주(2021) -연구목적: 당선안이 갖는 1·2기 신도시와의 계획적 차별성 및 의의를 평가하고, 당선 후 변화양상에 대한 한계점 논의	-문헌 고찰 -내용 분석	-남양주 왕숙2지구 현황 및 공모개요 분석 -남양주 왕숙2지구의 도시설계 전제조건 검토 -입체적 도시건축공간 기본구상 내용 분석 -1·2기 신도시와 비교한 당선안의 계획적 차별성 도출
	6 -과제명: 3기 신도시 마스터플랜에 대한 평가와 향후 과제 -연구자(년도): 황지현, 김용진(2023) -연구목적: 3기 신도시 설계공모가 갖는 의의와 한계 분석 및 향후 과제 도출	-문헌 고찰 -내용 분석 -포커스 그룹 인터뷰 -마스터플랜과 지구계획 비교 분석	-3기 신도시 개발특성 검토 -3기 신도시 마스터플랜의 계획 내용 검토 (남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양) -3기 신도시 마스터플랜의 실현가능성 평가
본 연구	-과제명: 3기 신도시 도시건축통합계획 모니터링을 통한 제도 개선 연구 -연구자(년도): 이해원 외(2024) -연구목적: 도시건축통합계획 실현과정 모니터링을 통한 수립·조정·실행 체계 측면에서의 제도 및 운영 개선 방안 제시	-문헌 및 관련 제도 분석 -도서 분석 -이해관계자 대상 FGI -국외 사례조사·분석 -전문가 자문회의 -전문가 및 관계자 세미나	-도시건축통합계획 추진 경과 및 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점 정립 -3기 신도시 등 도시건축통합계획 모니터링 -국외 도시건축통합계획 사례 분석 -도시건축통합계획 제도 및 운영 개선방안

출처: 연구진 작성

4. 연구흐름도



[그림 1-4] 연구흐름도

출처: 연구진 작성

제2장 도시건축통합계획 추진 경과 및 지향점

1. 도시건축통합 논의 및 관계 법령 상 도시건축통합 관련 주요 내용
 2. 3기 신도시 도시건축통합계획 주요 개념 및 추진 경위
 3. 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점
-

1. 도시건축통합 논의 및 관계 법령 상 도시건축통합 관련 주요 내용

1) 기존 신도시 개발 과정에서의 도시건축통합 논의

국내 신도시 개발 흐름을 살펴보면, 급격한 도시화로 인한 주택부족 문제 등을 해결하고자 1989년 정부의 1기 신도시 건설계획 발표 이후 1990년대에 시행하였고, 이후 집값 상승 등의 이유로 주택공급 필요성이 제기되면서 2000년대 2기 신도시, 그리고 서울 중심의 주택시장 과열을 해결하고자 3기 신도시를 추진하였다.

이 외에도 국가균형발전을 위한 행정중심복합도시(세종)를 비롯하여 혁신도시⁶⁾ 및 기업도시⁷⁾ 등을 개발하였다.

6) “혁신도시”라 함은 이전공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주(定住)환경을 갖추도록 이 법에 따라 개발하는 미래형도시를 말한다.(「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법(법률 제20342호)」 제2조제3호)

7) “기업도시”란 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업(법인만 해당하며, 제48조제2항에 따라 대체지정된 시행자를 포함한다)이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시를 말한다.(「기업도시개발 특별법(법률 제20292호)」 제2조제1호)

① 1기 신도시

□ 추진 개요⁸⁾

• 배경

급속도로 진행되는 도시화 및 도시인구 팽창에 따라 주택수요가 증가함과 동시에 다양한 사회문제가 발생되었고, 정부는 이에 대응하고자 1980년대 말 주택 200만호 건설계획의 일환으로 5개의 신도시 건설계획을 발표하였다. 특히 주택수요를 충족시킴과 동시에 인구 분산 및 정착을 위해 신도시마다 입지 특성에 따라 자족기능을 부여하였다.

• 대상

1기 신도시는 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 총 5개의 지역에 조성하였는데, 서울을 둘러싼 개발제한구역 외곽지역을 활용해 서울로부터 거리가 25km 이내에 위치하도록 배치함으로써 지리적 인접성을 이용하여 기능의 분산을 꾀한 위성형 신도시이다.

지리적 특성을 살펴보면 분당, 일산의 경우 서울 및 주변 도시와 공간적으로 독립되어 있는 반면, 평촌, 산본, 중동은 기존 시가지와 인접하도록 개발한 것이 특징이다. 지역별 기능 및 성격을 살펴보면 분당은 상업·서비스 기능·정보산업기능을 부여하고 일산은 통일·국제업무, 문화·예술기능을 부여해 자족기능을 부여하고자 하였으나, 평촌, 산본, 중동은 주택용지 공급 중심으로 계획하였다. 인구밀도 및 개발밀도는 분당과 일산과 비교해 면적이 작은 평촌, 산본, 중동이 높은 편이다.

□ 시행방식 및 주체

1기 신도시는 산본을 제외한 나머지 4개 신도시는 「택지개발촉진법」에 따라 도시의 시급한 주택난을 해소하기 위한 택지 취득, 개발, 공급 및 관리가 이루어지도록 하였고, 산본은 「주택건설촉진법」에 따른 공동주택단지 건설사업으로 시행되었다.

추진체계는 신속한 개발을 위한 중앙정부 주도의 범정부적 추진기구로서 분당, 일산, 평촌은 한국토지개발공사(現 한국토지주택공사)를 중심으로, 산본은 대한주택공사(現 한국토지주택공사)를 중심으로 사업이 시행되었는데, 중동은 한국토지개발공사와 대한주택공사, 그리고 부천시가 사업시행자로 공동 참여한 것이 특징이다.

개발계획수립은 중동을 제외한 4개 신도시가 정부출연연구기관인 국토개발연구원(現 국토연구원)과 공기업인 대한주택공사에서 수행하였고, 도시설계수립은 일산과 중동을

8) 김영환 외(2012, pp.206-207); 윤정중 외(2021, pp.48-49) 내용을 바탕으로 연구진 작성

제외한 3개 신도시가 국토개발연구원과 공기업인 대한주택공사에서 수행하였다.

[표 2-1] 1기 신도시 개요

구분	분당	일산	평촌	산본	중동
기능 및 성격	40만명 수용에 필요한 상업·서비스 기능, 미래지향적인 정보산업기능 부여 및 생활시설 첨단화	평화와 통일을 상징하는 평화시 배후도시로 개발, 평화통일, 국제 업무, 문화·예술기능	대단위 택지조성으로 수도권의 주택난 해소	패적하고 계획적인 신시가지 조성	기존 시가지와 균형 있는 도시공간 구조의 개편
면적(ha)	1,963.9	1,573.6	510.6	420.3	545.6
주택용지	32.3%	33.4%	37.8%	43.1%	34.4%
상업 및 업무	8.4%	7.8%	4.8%	4.2%	10.4%
도로	19.7%	14.4%	23.2%	15.2%	25.9%
공원·녹지	19.4%	23.5%	15.7%	15.4%	10.7%
기타	20.2%	20.9%	18.5%	22.1%	18.6%
계획인구(인) (2015년 센서스인구)	390,320 (358,943)	276,000 (268,751)	168,188 (137,843)	167,896 (159,905)	165,740 (157,122)
주택호수	97,580	69,000	42,047	41,974	41,435
인구밀도(인/ha) (총인구/총면적)	199	175	329	399	304
개발밀도(인/ha) (총인구/(주거+상업용지면적))	489	425	795	844	678
용적률(%)	184	169	204	205	226
서울로부터의 거리	동남 25km	북서 20km	남 20km	남 25km	서 20km
행정구역	경기도 성남시	경기도 고양시	경기도 안양시	경기도 안양시	경기도 부천시
사업시행자	한국토지개발공사	한국토지개발공사	한국토지개발공사	대한주택공사	부천시, 한국토지개발공사, 대한주택공사
개발계획수립	국토개발연구원	국토개발연구원	국토개발연구원	대한주택공사	삼우기술단
도시설계수립	국토개발연구원	(주)환경그룹	국토개발연구원	대한주택공사	(주)서울건축
총 사업비(천억 원)	41.6	26.6	11.8	6.3	18.4
개발기간	'89.8.~'96.12.	'90.3.~'95.12.	'89.8.~'95.1.	'89.8.~'95.1.	'90.2.~'96.1.
최초분양	'89.11.	'90.10.	'90.5.	'90.6.	'90.10.
최초입주	'91.9.	'92.8.	'92.5.	'92.4.	'93.2.

출처: 김중은 외(2016, p.20); 윤정중 외(2021, p.49)

□ 종합

• 평가 및 한계

1기 신도시는 수도권을 중심으로 주택수요 및 인구과밀 문제를 해결하며 집값을 안정시키고 주거수준을 향상시킨 긍정적 측면이 있는 것으로 평가되었다. 그러나 교통, 문화, 예술, 체육, 고용과 관련해 자족성이 부족하다는 평가가 다수 있었다(구한민 외, 2021, p.10). 신도시 주민의 통행량, 통행거리 분석을 바탕으로 보았을 때 서울 의존도가 높아 사실상 주거 중심의 베드타운이라는 점(안국현, 이명훈, 2006)과 특히 문화·예술 측면의 자족성이 낮다(허재완, 2001)는 연구 결과가 있다. 또한, 녹지 공간의 접근성이 떨어지는 점, 주변 지역뿐 아니라 지역 내 기능별, 필지별 조화 및 연계가 부족해 난개발적 측면이 크다는 비판도 있었다.

• 도시건축통합 관련 종합

1972년 12월, 「건축법」 개정을 통해 도입된 특정가구정비지구⁹⁾ 제도를 통해 입체적 도시계획이 시도되었다 볼 수 있다. 그리고 1기 신도시에 이르러 국내에서 주거지역 중심의 도시개발에 대한 도시설계¹⁰⁾ 방식을 최초로 적용하여 도시계획과 건축계획 사이를 연계하고자 하였다. 1기 신도시는 정부가 주요 주체로 해당 마스터플랜을 수립한 것인데, 공동주택용지 도시설계의 경우 주택건설계획을 바탕으로 단지 및 블록 차원에서 주거동의 높이·배치·규모·형태, 차량동선 및 출입구, 생활편익시설의 위치, 조경 등에 관한 세부지침이 제시되었고, 이는 곧바로 민간의 주택단지설계로 연결됨으로써 도시설계의 집행성을 높이는 효과를 거두게 되었다(김영환, 2007, pp.10-11). 다만 당시 사업의 시급성에 따라 택지개발계획 등 개발사업계획과 거의 동시에 이루어지면서 초기 계획이 단계적이고 순차적으로 발전된 것은 아니었기 때문에 계획이 환류체계를 통해 보완되는 과정을 거치지 못해 일관성 확보가 어려웠다.¹¹⁾

9) 「건축법(법률 제2434호)」 제33조의2(특정가구정비지구내에서의 건축물) ②시장·군수는 특정가구정비지구가 지정된 때에는 지체없이 당해 지구내에 건축될 건축물의 높이·규모·모양 및 벽면의 위치등을 표시한 건축계획을 작성하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 일반인의 공람에 공한 후 건설부장관의 승인을 받아야 한다.

10) 「건축법(법률 제3251호)」 제8조의2(도심부내의 건축물에 대한 특례) ①도심부 또는 간선도로변등 시장 또는 군수가 필요하다고 인정하여 도시설계를 수립하여 공고한 구역내에서 건축하는 건축물은 도시설계에 적합하게 건축하여야 한다. (중략) ③제1항의 규정에 의한 도시설계는 도시의 기능 및 미관의 증진을 위한 장기 종합적 계획으로서 도시계획에 의한 도시계획시설 및 토지이용계획등을 구체화하고 건축물 및 공공시설의 위치·규모·용도·형태와 공간의 활용등에 관하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 작성하여야 한다.

11) 김영환 외(2012, p.228) 내용을 바탕으로 연구진 작성

② 2기 신도시

□ 추진 개요¹²⁾

• 배경

1기 신도시 건설 이후 1990년 서울의 집값이 안정되었으나, 2000년대 들어 대출 규제 완화 등으로 집값이 다시 상승하여 주택공급 필요성이 대두되었다.¹³⁾ 또한, 집값 안정 뿐 아니라 난개발 문제 등의 해결, 광역도시거점 구축과 균형발전을 목적으로, 특히 1기 신도시에서 지적된 베드타운(Bed-town) 문제를 해결하고자 자족성 확보에 주력하며 지속가능한 개발 패러다임을 가지고 추진되었다.

• 대상

2기 신도시는 판교, 위례, 동탄, 김포, 운정, 광교 등 총 12개 지역에 조성하였다. 1기 신도시와 비슷하게 서울로부터 최소 18km에서 최대 45km 이내에 위치하는데 수도권 확장에 따라 서울 남부권을 제외하고는 1기 신도시에 비해 거리는 다소 멀어졌다. 소규모 택지개발의 부작용을 최소화하기 위해 2기 신도시는 면적기준으로 1기 신도시의 2배, 인구기준으로는 1.4배 수준으로 개발되었는데, 1기 신도시보다는 저밀도 계획¹⁴⁾으로 녹지비율을 높인 것이 특징이다.

사업기간의 경우, 그동안의 단기간 개발로 인한 부작용을 최소화함과 동시에 환경규제 등 여건으로 인해 1기 신도시에 비해 3~4배 증가한, 15~20년 정도가 소요되었다.

□ 시행방식 및 주체

1기 신도시와 마찬가지로 2기 신도시도 「택지개발촉진법」에 의거하여 시행하였다. 다만, 2기 신도시는 다양한 지역에 도시를 조성하면서 1기 신도시에 비해 지자체 및 지방공사 역할이 증가한 것이 특징이며, 중앙부처(건설교통부 신도시기획단)를 중심으로 한 국토지주택공사, 지방공사, 지자체가 협력하여 추진하였다.

또한, 자족기능 확보와 관련하여 사회문화적, 경제적, 환경적 지속성 제고를 위한 「지속가능한 신도시계획기준(신도시기획과-637호, 2005. 4. 20 제정)」을 마련하여 「택지개발촉진법」에 의해 추진되는 330만㎡ 이상의 택지개발사업에 적용하도록 하였다.

12) 김성수 외(2020, pp.21-22) 내용을 바탕으로 연구진 작성

13) 윤정중 외(2021, p.50) 내용을 바탕으로 연구진 작성

14) 1기 신도시 평균 인구 밀도 233인/ha, 2기 신도시 평균 밀도 110인/ha(출처: 윤정중 외, 2020, p.22)

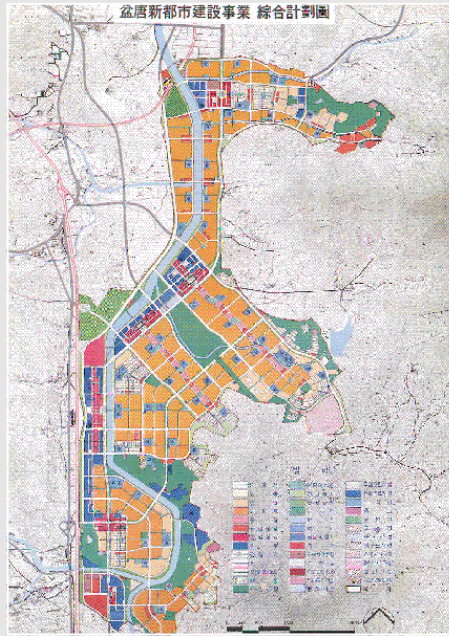
특히 신도시의 계획과정을 보면 도시설계를 하여 멋진 마스터플랜을 제시하고 이에 입각해 도시를 만들어간다고 하지만, 막상 구체적인 단지설계나 건축설계과정에서는 자기의 단지나 건물만을 들여다보고 설계를 하다보니 바로 옆의 단지나 건물과는 전혀 어울리지 않는 단지나 건물을 설계하여 당초의 도시설계에서 추구하려는 목적이나 모습과는 전혀 다른 단지나 건물이 조성되는 경우가 대부분으로, 이러한 문제를 근본적으로 해결하려는 시도로서 MP(Master Planner) 제도(양병이, 2005, pp.49-50)를 도입한 것이 특징이다.

[표 2-2] 2기 신도시 개요

구분	합계	판교	위례	동탄1	동탄2	광교	한강	운정	옥정·화천	고덕	검단
위치	-	경기도 성남시 판교동 일원	송파구 거여동, 장지동, 성남시 창곡동, 하남시 학암동 일원	경기도 화성시 동탄면 일원	경기도 화성시 동탄면 일원	경기도 수원시 이의동, 용인시 상현동 일원	경기도 김포시 김포2동 일원	경기도 파주시 교하읍 일원	경기도 양주시 옥정동 외 10개동	경기도 평택시 서정동 고덕면 일원	인천시 서구 대곡동, 불로동, 원당동, 마전동, 당하동 일원
서울로부터의 거리(km)	-	남동 22km	남동 18km	남 40km	남 45km	남 30km	서 30km	북서 28km	북동 30km	남 60km	서 26km
부지면적(km ²)	124.1	8.9	6.8	9.0	24.0	11.3	11.7	16.6	11.2	13.4	11.2
주택건설(천호)	608.2	29.3	44.8	41.5	116.5	31.3	61.3	88.2	63.4	57.2	74.7
수용인구(천인)	1,559	88	110	126	286	78	167	217	163	140	184
인구밀도(인/ha)	127	98	163	139	119	69	142	130	146	104	164
녹지율(%)	31.0	37.5	26.3	28.0	31.3	43.8	31.0	27.3	29.3	25.6	29.4
용적률(%)	178	159	198	173	168	173	197	172	173	171	192
개발기간	'01.~ '23.	'03.~ '17.	'08.~ '17.	'01.~ '20.	'08.~ '21.	'05.~ '19.	'02.~ '17.	'03.~ '23.	'07.~ '18.	'08.~ '20.	'09.~ '23.
개발주체	-	경기도, 성남시, LH	LH, SH	LH	LH, 경기공사	경기도, 수원시, 용인시, 경기공사	LH	파주시, LH	LH	경기도, LH, 경기공사, 평택공사	인천시, 인천공사, LH
사업비(천억원)	950,043	87,043	111,003	42,353	161,144	93,968	87,872	129,767	71,540	81,603	83,868
최초분양	-	'06.03	'11.11	'04.06	'12.08	'08.09	'08.08	'06.09	'12.10	'17.상	'18.상
최초입주	-	'08.12	'13.12	'07.01	'15.01	'11.07	'11.06	'09.06	'14.11	'19.하	'20.상

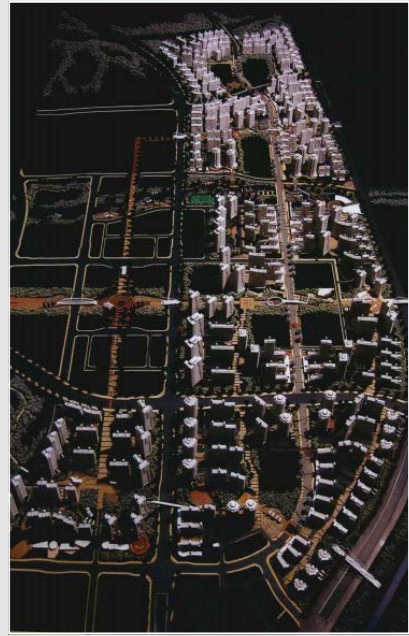
출처: 김성수 외(2020, p.22)

1기 및 2기 신도시 계획 사례



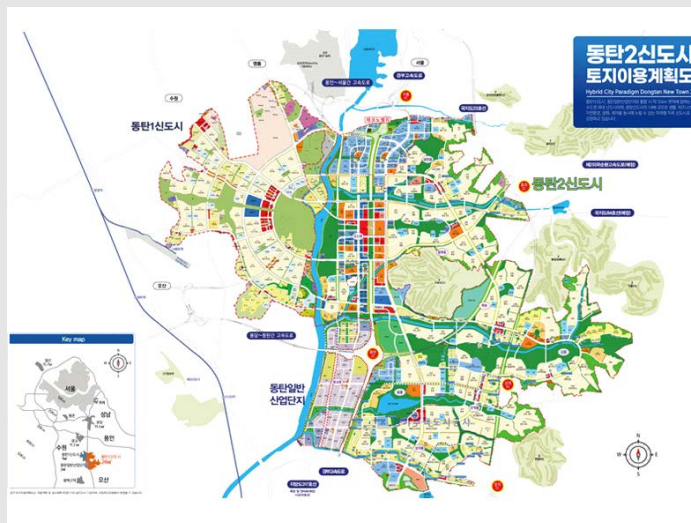
[그림 2-1] 1기 신도시 개발계획: 분당

출처: 국토교통부 웹사이트. https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=523(검색일: 2024.2.20.)



[그림 2-2] 2기 신도시 조감도: 판교

출처: 대한주택공사(2007, p.40)



[그림 2-3] 2기 신도시 개발계획: 동탄

출처: 경기주택도시공사 웹사이트. <http://dongtan.lh.or.kr/theme/basic/page/biz/biz03.php>
(검색일: 2024.2.20.)

택지개발촉진법(1기 및 2기 신도시) 및 공공주택 특별법(3기 신도시) 비교

[표 2-3] 택지개발촉진법과 공공주택 특별법 비교

구분	택지개발촉진법	공공주택 특별법
사업	택지개발사업	공공주택사업
목적	- 도시지역의 시급한 주택난 해소를 위한 택지의 취득, 개발, 공급 및 관리 - 국민주거 안정과 복지향상	- 공공주택의 원활한 건설과 효과적 운영 - 서민의 주거안정 및 주거수준 향상, 국민의 쾌적한 주거생활에기여
입지	- 도시기본계획상 개발가능지역 - 도시외곽에 주로 입지	- 도심이나 시가지 인근 - 보전가치가 낮은 GB 등 활용
규모	- 10만㎡ 이상 - 공공·민간 공동제한: 도시 1만㎡ 이상, 비도시 3만㎡ 이상	- 주거·상업지역: 1만㎡ 이상 - 상업지역: 3만㎡ 이상 - 생산녹지(지정면적 30%이하): 1만㎡ 이상 - 도시지역 외: 30만㎡ 이상
주택 비율	- 공공주택: 20% 이상 - 민간분양 등: 80% 이하	- 공공주택: 50% 이상(공공임대 35% 이상, 공공분양 25% 이하) - 민간분양 등: 50% 이하
시행자	- 국가·지자체 - LH - 지방공사 - 공공·민간 공동시행자	- 국가·지자체 - LH - 지방공사 - 공공·민간 공동시행자

↓
1기 및 2기 신도시

↓
3기 신도시

출처: 윤정중 외(2020, p.20) 내용을 바탕으로 연구진 재구성

[표 2-4] 1기, 2기, 3기 신도시 통합 비교

구 분	1기 신도시	2기 신도시	3기 신도시
목적	- 주택 공급 - 내집 마련	- 주택 공급 - 거점조성 및 난개발 방지	- 주택 공급 - 자족 및 인프라 확대
신도시명	분당, 일산, 평촌, 산본, 중동	판교, 위례, 동탄, 김포 등(12개)*	왕숙, 하남, 부천 등(6개)
건설시기	1990년대	2000년대	2020년대
핵심기능	주거	주거+자족	복합(주거+산업)
계획방향	- 정주성 중시 - 서울 과밀 해소 - 기능분담	- 친환경 및 자족성 중시 - 수도권 광역거점 조성 - 권역간 균형발전	- 접근성 및 일자리 중시 - 주택가격 안정 - 자족, 편의성 제공
특징	극심한 주택부족 및 열악한 주거수준, 신흥중산층의 주거안정 등 고도성장기의 도시와 주택문제 대응형 도시모델	주택공급 확대와 국토 난개발 대응, 지속가능한 개발 패러다임, 수도권 외곽의 균형개발 지향의 광역적 도시모델	집값 안정과 서울 주거선호 대체 기능의 광역인프라와 자족 및 도시서비스 특화형 도시모델
모도시 거리	20~25km 이내 0.5~1시간 이내(위성형)	30~40km 이내 1시간 내외(독립형)	10km 이내 30분 이내(연접형)

구 분	1기 신도시	2기 신도시	3기 신도시
도시규모	대규모(평균 3,033ha)	중대규모(평균 1,263ha)	중규모(평균 568ha)
인구밀도	중고밀(233명/ha)	중저밀(110명/ha)	중저밀(136명/ha)
광역체계	기능분산형(베드타운)	거점육성형(자족도시)	연계확장형(전이도시)
자족기능	공공·금융·업무·유통·레저휴향시설 등 유치 (공장 등 산업시설 제한)	자족용지 10~15% 기준 (도시지원시설용지 도입, 판매, 업무, 연구, 문화, 산업 등 자족 용도 확대)	자족용지 12.3~26.9% 계획 (도시첨단산단, 기업지원허브, 특화단지 등)
기반시설	- 물리적 기반시설 중심 - 자동차 중심 도로계획 - 도시고속도로, 지하철 등 광역교통 체계(서울과의 연계성 중시) - 초기 입주여건 미비	- 도시운영시스템 도입(GIS, ITS, U-City 등) - 보행·자전거 등 녹색교통, 신교통·환승체계도입으로 대중교통 지향 - 편익시설 선조성 등 입주불편 해소 노력	- GTX, S-BRT 등 광역교통인프라 확충 - 기존 신도시 등 주변지역 교통불편 해소 - 철도망 중심 대중교통체계 - 보육·교육환경 조성
환경계획	- 녹지축 형성과 생활권 단위 공원계획 - 녹지율 12.5~25% 수준	- 그린네트워크, 생태공원, 경관계획 등 개념 도입 - 녹지율 25~35% 수준	- 쾌적한 정주환경 - 공원·녹지 등 30% 수준 계획
추진주체	법정부적 추진	부처 중심추진	부처 중심추진
사업방식	택지개발촉진법	택지개발촉진법	공공주택특별법
사업시행	LH(부천 중동 제외)	LH, 지자체, 지방공사	LH, 지자체, 지방공사
계획체계	정부에서 마스터플랜 수립	MP제도	입체적 도시건축통합계획
재원조달	시행사 자체자금	프로젝트파이낸싱 활용	프로젝트파이낸싱 활용

주: 비수도권 대전·도안, 충남 아산 포함

출처: 윤정중 외(2020, p.22) 내용을 바탕으로 연구진 재구성

□ 종합

• 평가 및 한계

주택공급을 통해 어느 정도의 주택시장 안정화에는 기여한 것으로 평가받았으며, 개발 주체를 비롯해 주택유형, 토지이용이 다양해지고 녹지의 확보와 그린네트워크 향상, 교통의 편의성 증대와 같은 물리적 질이 향상된 것으로 평가받았다.¹⁵⁾

그러나 일부 신도시는 수요부족으로 자족성 강화 목표 달성에 실패했다는 지적이 여전하다. 판교나 동탄의 경우 업무기능이 확보되어 자족성이 높게 평가되나, 그 외에는 「지속가능한 신도시 계획기준」에 따른 분석에 의하면 2기 신도시가 1기 신도시보다 사회문화적, 경제적, 환경적 지속성은 발전하였으나 사회적 혼합과 자족성의 측면에서는 여러 보완될 부분이 있다는 연구 결과가 있다.¹⁶⁾

15) 구한민 외(2021, p.10) 내용을 바탕으로 연구진 작성

16) Ibid.(2021, p.11) 내용을 바탕으로 연구진 작성

- 도시건축통합 관련 종합

정부 주도의 도시 마스터플랜을 수립했던 1기 신도시는 개별 블록개발에 이르며 마스터 플랜의 개념이 택지개발계획 및 개별 건축단위에서 반영이 미흡하였고, 난개발과 같은 문제가 대두되었다. 지속가능한 도시의 개발과 토지이용의 효율, 경관디자인의 일관성 등의 문제를 해결하기 위해 계획의 범위나 내용, 방법을 바꾸는 것 이전에 ‘선계획·후개발’이라는 국토관리방침을 적용하고자 하였고, 그 일환으로 2000년 ‘용인신갈 새천년 기념단지’를 시범설계지구로 선정하고 MA(Master Architect) 제도를 통한 설계방식을 적용하였다.¹⁷⁾

당시 MA 설계방식은 개발 시기가 일치하지 않거나 복수의 사업주체가 참여하는 대규모 주거지 개발을 수행하는데 있어 MA라는 전문가를 중심으로 다수의 건축가와 다분야 전문가가 개발계획 초기단계부터 참여하여 마스터플랜을 작성하고 개별 블록의 디자인과 전체 계획안이 조화를 이룰 수 있도록 조정하는 수법으로 ‘택지개발-주택건설의 일체형’ 설계수법이라고 할 수 있다(서수정, 2003, p.144).

MA제도가 긍정적인 평가를 받자 대규모 도시개발사업에서 법적인 테두리 안에 개발사업을 합리적으로 조정할 수 있는 전문가를 필요로 하게 되었다(제해성, 조영태, 2012, p.450). MA제도와 달리 MP(Master Planner) 제도는 제도권 내에 그 업무의 범위와 역할이 규정되어 「지속가능한 신도시계획기준(신도시기획과-637호, 2005. 4. 20 제정)」에 관련 내용이 담겨 2기 신도시에서 활용되었다. 도시계획부터 지구단위계획, 건축물 설계 및 시공에 이르기까지 계획의 의도가 일관되고 명확하게 전달되도록 하기 위해 2기 신도시에서 도시계획, 교통, 환경 분야의 전문가를 신도시 개발 전(全) 과정에 개입하도록 하는 MP(Master Planner) 제도를 도입하였다. 다시 말해, 계획의 단계별 정합성을 확보하고 연계하기 위해 이를 총괄하는 전문가를 둔 것이다.

그러나 2기 신도시 때 MP는 도시공간구조 및 토지이용계획이 결정되고 지구지정이 얼마 남지 않은 시점에 위촉되면서 실질적인 역할 범위의 한계가 있었으며, 여러 연구에서 몇 회에 걸친 일회성의 형식적인 회의, MP 의견 반영의 오류 및 미반영, MP 역량 문제 등이 한계점으로 언급되었다.

17) 서수정(2003, p.143, p.146) 내용을 바탕으로 연구진 작성

신도시 MP(Master Planner) 제도

- 신도시 추진 시 MP 제도의 운영기준이 논의되었으나, 실제 2기 신도시 사업 과정에서는 특히 MP의 권한 및 역할이 모호했다는 평가

[표 2-5] 신도시 MP 제도 운영기준

구분	운영기준
선임방법	사업시행자가 신도시자문위원회 위원장과 협의하여 신도시자문위원 및 포럼위원 중 4인 이상을 선임하고 국토해양부가 위촉
위원구성	도시계획, 교통, 환경, 건축분야 전문가로 구성되며 MP 중 환경분야(Master Environment) 1인은 반드시 포함(2006.12월 신도시계획기준 개정)
운영시기	예정지구 지정제안 이후 개발계획단계에 위촉하여 실시계획수립단계까지 상임위원으로 운영 - 상임: 기본구상, 개발, 실시계획수립, 지구단위계획수립 - 비상임: 주택건설사업 승인
비용	사업시행자 예산 범위 내에서 수당지급 - 상임: 월정급 250만원 내외, 비상임 : 자문비
권한 및 역할	- 개발계획 및 실시계획 단계에서 총괄 코디네이터 역할 수행 - 대표 MP는 회의 주재 및 상충되는 의견 조정, 합의가 이루어지지 않는 경우 직권으로 조정 - 인·허가시 법령의 범위 내에서는 MP의견을 적극 수용 - 개발계획 및 실시계획, 지구단위계획 및 주택건설사업계획 승인 신청시 MP의견 첨부
의사결정 방법	상임기간 동안 연간 20회 이상 MP회의를 개최하고, 회의록을 작성·보관하며 사본을 국토해양부에 제출

출처: 서수정 외(2008, p.53)

③ 행정중심복합도시

□ 추진 개요

• 배경

1975년, 박정희 대통령 지시로 수도권 인구집중억제대책이 수립되며 행정수도 건설이 추진되기 시작하였다. 이후 2003년 참여정부에 이르러 국가균형발전 및 경쟁력 강화를 목표로 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」을 제정(2005)하면서 행정중심복합도시 건설사업이 본격화되었다. “국가균형발전의 구심점이 되는 행정기능 중심의 자족도시 건설”을 목표로 2030년까지 인구 50만 명 규모의 신도시로 추진되었다(서태성 외, 2007, p.3).

• 대상

수도권에서 벗어나 충남 연기·공주지역 일대를 대상으로 조성하고자 하였다. 행정중심복합도시의 계획면적은 서울의 약 1/8인 72.91㎢로 4~5km범위의 광역교통과 기반시

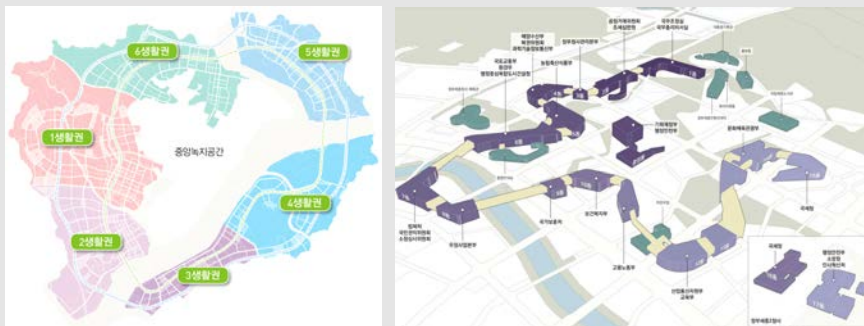
설 개발을 포함하여 2030년까지 인구 50만 규모의 도시를 계획하였다.¹⁸⁾ 중앙행정기관 및 소속기관을 이전하여 수도권 인구집중문제의 해결뿐 아니라 행정기능을 중심으로 다양한 기능을 함께 조성한 자족복합도시로 추진하였다.

행정중심복합도시 입지 및 도시형태



[그림 2-4] 행정중심복합도시 입지

출처: 행정중심복합도시건설청 웹사이트. <https://naacc.go.kr/WEB/contents/N1010100000.do>(검색일: 2024.4.11.)



[그림 2-5] 행정중심복합도시 도시구조

출처: 행정중심복합도시건설청 웹사이트. <https://naacc.go.kr/WEB/contents/N1070100000.do>(검색일: 2024.4.11.)

18) 행정중심복합도시건설청 웹사이트(<https://naacc.go.kr/WEB/contents/N1010100000.do>(검색일: 2024.7.30.))

□ 시행방식 및 주체

행정중심복합도시 건설의 방법 및 절차 등을 규정한 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 의거하여 개발사업이 시행되었다. 추진과정을 간단히 살펴보면 가장 먼저 도시이미지, 도시공간구조 등 도시의 기본개념을 국제공모를 통해 아이디어를 모집, 선정(2005.11)하고, 이를 토대로 작성된 기본구상을 바탕으로 12개의 전략 연구를 수행하고, 기본계획을 수립(2006.7)하였다. 그리고 구체적인 개발방향을 설정하는 개발계획(2006.11)을 수립하고, 건설사업에 필요한 서류, 도서 작성 등이 포함된 실시계획 승인(2007.7)을 하였다.

행정중심복합도시 추진과정

- 국제공모
 - 국가균형발전을 위한 전례 없는 신도시 건설을 위해 전 세계를 대상으로 국제공모를 진행하여(2005.5.) 5개 작품을 선정, 도시이미지, 도시공간구조 등 도시개념에 대한 아이디어를 확인(2005.11)
- 기본계획
 - 도시 기본구상을 바탕으로 12개 전략연구 과제 연구 및 자문, 공개세미나를 통한 의견을 종합 검토하여 건설기본계획안을 작성하고 공청회와 심의를 거쳐 관보에 고시(2006.7. 고시)
- 개발계획
 - 기본계획의 원칙과 개념을 구체화하는 과정으로, 국제공모 결과를 반영해 구체적인 개발 방향 및 공간 골격을 형성하는 계획 수립(2006.11. 고시)
- 실시계획
 - 개발계획의 개발방향과 공간골격을 바탕으로 건설사업 시행에 필요한 설계도서, 자원조달계획, 연차별 자금투입계획, 지구단위계획의 결정에 필요한 서류와 도면 작성(2007.7. 승인)

출처: 행정중심복합도시건설청. (2017). 거침없이 행복하게, 행복도시 10년의 이야기, pp. 87-97. 내용을 바탕으로 연구진 작성



[그림 2-6] 행정중심복합도시 추진과정

출처: 행정중심복합도시건설청(2006, p. 369)

해당 법에서의 추진기구 규정에 따라 행정중심복합도시건설 추진위원회 및 소위원회, 자문위원회를 구성하고 행정중심복합도시건설청을 설치하였다. 또한, 행복도시 건설기본계획(관보고시 2006.07.31.)에 따른 총괄관리체계를 현재도 운영하고 있다. 총괄관리체계는 건설기본계획 및 개발계획과 관련 계획, 지구단위계획과의 종합성·연계성·일관성을 확보하고 계획 간 피드백 및 검토 조정을 위한 계획·설계·건설단계에서의 총괄기획가(PC, Planning Commissioner) 및 분야별 전문가 중심의 총괄자문단을 포함한

다(박종광 외, 2007, p.66).

특히 행정중심복합도시건설청은 방침을 통해 도시의 미관·경관, 쾌적성의 향상 및 도시 기능의 증진 등을 목적으로 설계공모 또는 사업제안공모 등을 시행하고 있다. 다시 말해 생활권 및 용지별 마스터플랜을 수립하고 토지를 매각하는 도시특화계획을 추진하고 있는데, 이를 위해 분야별 전문가 MA(Master Architect)를 선정하여 운영하고 있다.

□ 종합

• 평가 및 한계

중앙행정기관 및 소속기관을 이전하여 수도권 인구유입 성과는 있는 것으로 파악되었다. 그러나 행정기능 중심으로 조성되어 기업유치 등 자족성 부족에 대한 논의는 여전하고, 교육·의료·교통 여건을 비롯해 문화·예술 시설이 부족한 문제가 제기되고 있다. 특히 본래 목표인 50만 명 인구에 도달하기까지 자족성 확보, 1~2인 가구 증가, 고령자, 다문화 가구 증가 등 인구구조 변화에 따른 적합 시설 및 공간 조성, 주변 지역과의 협력 구도 마련 등의 과제가 제시되고 있다.¹⁹⁾

• 도시건축통합 관련 종합

행정중심복합도시는 현재도 총괄관리체계를 바탕으로 국제공모를 통해 수립한 초기 마스터플랜에서의 도시이미지, 공간구성의 기본개념 등을 기본계획 등 법정계획 및 지구단위계획에 반영하도록 하였다. 그리고 필요 시 건축특화구역을 지정하고 각 구역별 MA를 선정하고, 지역별 디자인 가이드라인을 위한 공모와 기본계획, 지구단위계획에 이르기까지 MA의 권한 및 역할을 부여하며 도시 및 건축의 통합계획을 지향하고 있다.

행정중심복합도시의 총괄관리체계 및 마스터플랜 수립

- 총괄관리체계
 - 도시의 통합이미지 구축과 지구단위계획 수립을 위해 종합적 자문기능을 담당하기 위한 총괄기획가 및 설계, 건축, 환경 및 조경, 교통, 공공 미술의 5개 분야 28명의 전문가를 모집하여 총괄자문단을 구성
- 마스터플랜 수립
 - 계획을 수립하는 단계에서 원형지 형태의 토지를 공급받은 설계사가 기본계획단계부터 토지이용계획과 건축계획을 통합한 마스터플랜을 수립하는 것으로, 기존 MA방식의 문제점을 극복하기 위해 계획초기 단계부터 설계사가 수립, 도시개발의 법적 추진단계인 기본계획·개발계획·수립계획과 연동되며 최종적으로 지구단위계획에 반영

출처: (위) 박종광 외(2007, pp.68-69); (아래) 한서영(2019, p.172) 내용을 바탕으로 연구진 작성

하지만 개별 건축물 단위에서 이러한 기조가 지켜지고 있지 않은 사안에 대해 문제가 제기되기도 하였다.

19) 윤정재 외(2020, p.135, p.137, p.139) 내용을 바탕으로 연구진 작성

세종시 특화설계 말만 번지르르, 실상은 '빈껍데기'

'친환경 창조단지(Eco-Creative Town)'를 목표로 특화 설계되어 공급된 세종시 행정중심복합도시(행복도시) 반곡동(4-1생활권) '특화 가로'가 설계 취지를 외면한 '빈껍데기'로 전락해 논란이 일고 있다. 지구단위계획을 깬그리 무시한 채 특화 시행지침을 위반한 불품없는 시설이 들어서고 있어서다.

(중략) 먼저 인허가권을 쥐고 있는 세종시청의 안일한 태도가 가장 큰 문제로 지목된다. 해당 공동주택이 설계공모를 통해 공급된 만큼 아파트 사유지 뿐 아니라 공개공지 등 입주 전반에 대한 면밀한 점검을 통해 사용승인 허가를 내줘야 했지만, 이를 소홀히 했기 때문이다.

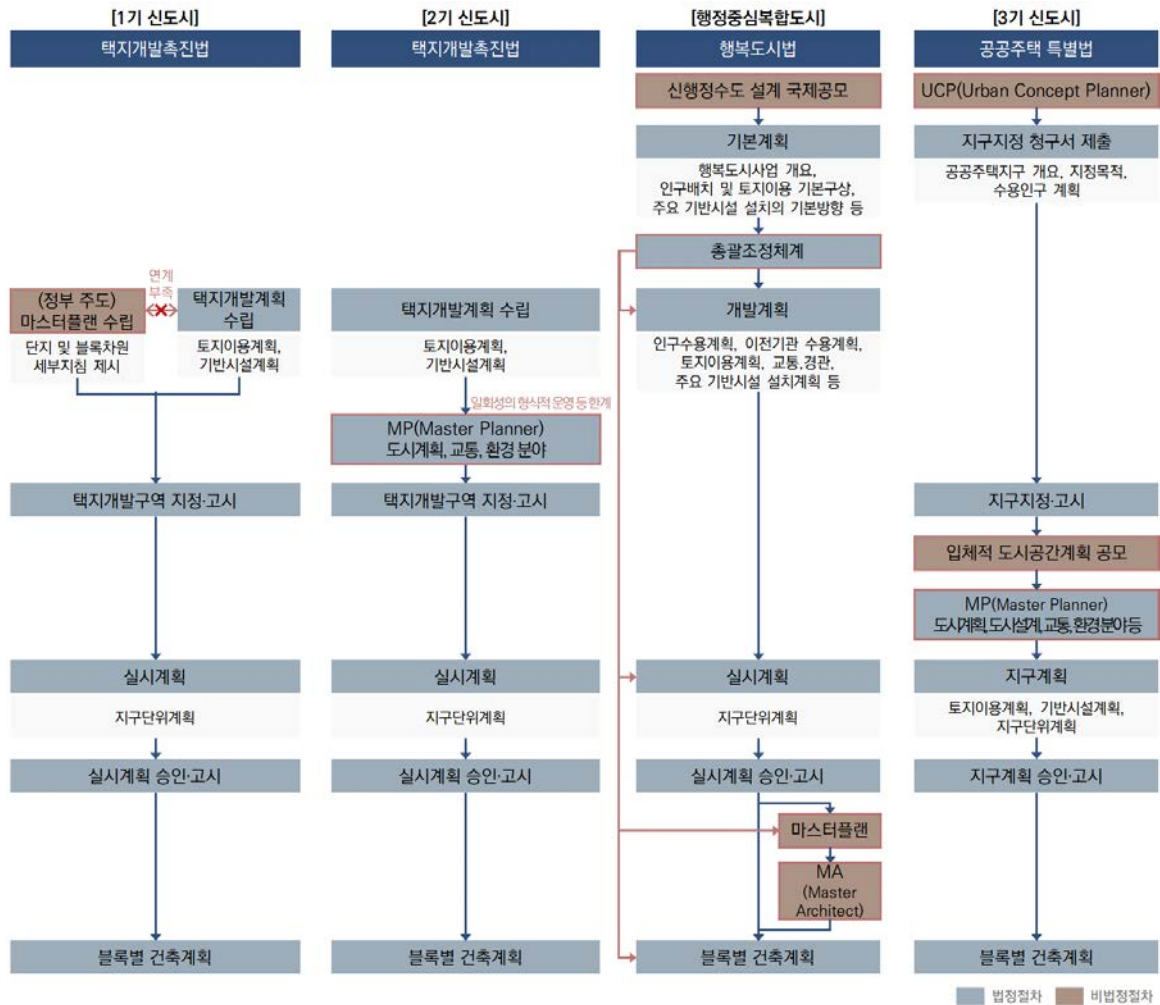
(중략) 행복청의 설계공모 사후관리 체계가 부실했다는 점도 문제다. 설계공모 건축 심의 및 주택사업 승인 전까지는 공모전문위원(MA)이 조정 관리해야 하는 의무가 있지만, 이 같은 절차를 빠뜨렸기 때문이다. MA는 당선작 선정 후 설계 내용의 임의 조정 방지, 당선작 내용 중 법령 및 지침 불일치 사항 조정 등의 역할을 하고 있다. (후략)

출처: 광우석(2020, 4월 27일 기사)

④ 기존 신도시 개발 과정에서의 도시건축통합 관련 논의 종합

도시 및 건축 간의 통합을 위한 계획 실현을 위해 1기 신도시의 경우 정부 주도의 마스터플랜 우선 수립, 2기 신도시 및 행정중심복합도시의 경우 MP 및 총괄관리체계 등의 제도를 활용한 것으로 파악되었다. 1·2기 신도시의 경우 「택지개발촉진법」에 의해, 행정중심복합도시는 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 의해 추진되어 택지개발계획 수립 후 실시계획(지구단위계획)을 수립하는 엔지니어링 중심의 도시계획 방식으로 추진되었는데, 1·2기 신도시와 달리 행정중심복합도시는 도시개념에 대한 국제공모, 생활권별 마스터플랜 공모, 중앙녹지공간 마스터플랜 공모 등을 통한 명확한 계획개념 정립과 이를 총괄조정하는 총괄기획가 선정 및 총괄자문단 운영을 통해 계획의 일관성, 연속성 확보가 가능했던 것으로 보인다. 특히 현재도 총괄관리체계 운영으로 관련 계획 간 피드백 및 검토조정 작업을 하고 있어 시사하는 바가 크다. 물론 2005년부터는 330만㎡ 이상 신도시의 경우 「지속가능한 신도시계획기준」에 따른 총괄계획가(MP) 제도 활용이 의무사항이나, 2기 신도시의 경우 MP 위촉 시점, 운영 기간, 권한과 책임 등이 명확하지 않아 형식적인 운영에 그친 것으로 파악되었다. 또한, 지구단위계획에 있어서는 주로 2차원적 텍스트로 규정되면서 건축에 이르러서는 결국 초기 계획에 대한 이해가 저조하여 주변 환경이나 건축물이 고려되지 않은 필지별 제각각의 설계가 상당하다는 지적이 있다.

3기 신도시 개발에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 초기 단계부터 도시건축통합계획을 지향하여 3차원적 마스터플랜을 수립하고 지구계획에 해당 내용이 반영될 수 있도록 하였고, UCP(Urban Concept Planner)를 지구지정 이전에 위촉해 지구계획 방향, 토지이용계획(안) 등을 함께 논의하고, 이후 지구단위계획이 포함된 지구계획 수립 과정에서는 UCP의 일부 인원이 MP로 연계되어 도시의 정체성을 유지하기 위해 노력하였다.



[그림 2-7] 기존 신도시 및 3기 신도시 개발 과정에서의 도시건축통합 관련 추진 절차

출처: 연구진 작성

2) 관계 법령 상 공공주택지구 내 도시건축통합 관련 주요 내용

① 「공공주택 특별법」 내 도시건축통합 관련 주요 내용

본 연구의 공간적 범위는 공공주택지구이므로 계획 수립 시 근거로 작동되는 「공공주택 특별법」 내용을 중심으로 도시건축통합 관련 내용을 살펴보았다.

해당 법은 2003년 제정된 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」이 근간으로, 2009년 보금자리주택 공급을 위한 근거법으로 활용하기 위해 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」으로 전부 개정되었고, 이후 보금자리주택 공급 정책이 종료되며 「공공주택 특별법」으로 개정되어 현재에 이르고 있다.

□ 공공주택통합심의위원회 설치·운영

지구계획 또는 주택건설사업계획의 승인과 관련하여 도시계획·건축·환경·교통·재해 등에 대해 검토 및 심의하기 위하여 국토교통부에 공공주택통합심의위원회를 두고 있다. 해당 심의위원회의 심의 시 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 시·도 도시계획위원회, 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 따른 대도시권광역교통위원회, 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향평가심의위원회, 「산지관리법」에 따른 산지관리위원회, 「에너지이용 합리화법」에 따른 에너지사용계획에 대하여 심의권한을 가진 위원회, 「자연재해대책법」에 따른 재해영향평가심의위원회, 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 시·도교육환경보호위원회를 비롯해, 2014년에는 「철도산업발전기본법」에 따른 철도산업위원회, 2015년부터는 「건축법」에 따른 건축위원회의 검토 및 심의를 거친 것으로 본다. 즉, 2015년부터는 지구계획 승인, 주택건설사업계획 승인 등과 관련된 심의에 있어서는 도시·건축을 비롯한 관련 분야의 통합이 이뤄져 작동되었다.

[표 2-6] 공공건축 특별법 조문 변천

구분	2003년 제정 법률 제7051호	2009년 전부개정 법률 제9511호	2014년 일부개정 법률 제12251호	2015년 일부개정 법률 제13498호	2024년 법률 제20234호
	국민임대주택건설 등에 관한 특별 조치법	보금자리주택건설 등에 관한 특별법	공공주택건설 등에 관한 특별법	공공주택 특별법	
목적	국민임대주택의 건설촉진 등을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국·민임대주택사업을 효율적으로 추진하여 저소득	보금자리주택의 원활한 건설 등을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 저소득층의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하고 무주택자의 주택마련을 촉진하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지함을 목적으로 함	공공주택의 원활한 건설 등을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 저소득층의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하고 무주택자의 주택마련을 촉진하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지함을 목적으로 함	공공주택의 원활한 건설과 효과적 운영을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 서민의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지함을 목적으로 함	효율적

구분	2003년 제정 법률 제7051호	2009년 전부개정 법률 제9511호	2014년 일부개정 법률 제12251호	2015년 일부개정 법률 제13498호	2024년 법률 제20234호
	국민임대주택건설 등에 관한 특별 조치법	보금자리주택건설 등에 관한 특별법	공공주택건설 등에 관한 특별법	공공주택 특별법	
	총의 주거안정에 기여하고 나아가 국민의 주거수준 향상에 이바지함 을 목적으로 함				
정의	국민 국가 또는 임대 지방자치 주택 단체의 재 정 및 「주 택법」 제 60조의 규 정에 의한 국 민 주 택 기금을 지 원받아 30 년 이상 임 대할 목적 으로 건설 되는 주택	보금 자리주택사업 시행 자리 자(국가 또는 지자체, 대 한주택공사, 한국토지 공사, 지방공사)가 국가 또는 지방자치단체의 재 정이나 「주택법」 제60 조에 따른 국민주택기금 을 지원받아 건설 또는 매입하여 공급하는 주택 (임대 목적, 「주택법」 제 2조제3호에 따른 국민 주택규모 이하 분양 목적)	공공 공공주택사업 시행자 주택 (국가 또는 지자체, 한 국토지주택공사, 지방 공사, 공공기관 중 대통 령령으로 정하는 기관, 앞의 4개 기관 중 하나 에 해당하는 자가 총지 분의 100분의 50을 초 과하여 출자·설립한 법 인(공공주택지구조성 사업 한정))가 국가 또 는 지방자치단체의 재 정이나 「주택법」 제60 조에 따른 국민주택기 금을 지원받아 건설 또 는 매입하여 공급하는 주택을 말함 (임대 목적, 「주택법」 제 2조제3호에 따른 국민 주택규모 이하 분양 목적)	공공 공공주택사업 시행자 주택 (국가 또는 지자체, 한 국토지주택공사, 지방 공사, 공공기관 중 대통 령령으로 정하는 기관, 앞의 4개 기관 중 하나 에 해당하는 자가 총지 분의 100분의 50을 초 과하여 출자·설립한 법 인, 주택도시기금 또는 앞의 4개 기관 중 하나 에 해당하는 자가 총지 분의 전부를 출자(공동 으로 출자한 경우를 포 함)하여 「부동산투자회 사법」에 따라 설립한 부동산투자회사)가 국 가 또는 지방자치단체 의 재정이나 「주택법」 제60조에 따른 국민주 택기금을 지원받아 건 설 또는 매입하여 공급 하는 주택을 말함 (임대 또는 임대한 후 분 양전환 목적, 「주택법」 제2조제3호에 따른 국민 주택규모 이하 분양 목적)	좌동
	국민 이 법에 따 임대 라 개발·공 주택 급되는 주 단지 택건설용지 및 공공시 설용지로서 전체 주택 중 국민임 대 주 택 이 100분의	보금 주거·산업·교육·문화 자리 시설 등이 복합적으로 주 택 어우러져 살기 좋은 정 지구 주환경을 갖추도록 하여 보금자리주택이 전체주 택 중 100분의 50 이상 이 되고, 제6조제1항에 따라 지정·고시하는 지구	공공 주거·산업·교육·문화 주택 시설 등이 복합적으로 지구 어우러져 살기 좋은 정 주환경을 갖추도록 하여 공공주택이 전체주택 중 100분의 50 이상이 되 고, 제6조제1항에 따라 지정·고시하는 지구	공공 공공주택의 공급을 위 주택 하여 공공주택이 전체 지구 주택 중 100분의 50 이상이 되고, 제6조제1 항에 따라 지정·고시하 는 지구	좌동

구분	2003년 제정 법률 제7051호	2009년 전부개정 법률 제9511호	2014년 일부개정 법률 제12251호	2015년 일부개정 법률 제13498호	2024년 법률 제20234호	
	국민임대주택건설 등에 관한 특별 조치법	보금자리주택건설 등에 관한 특별법	공공주택건설 등에 관한 특별법	공공주택 특별법		
	50 이상으 로서 대통 령령이 정 하는 비율 이상인 주 택 단 지 (100만㎡ 미만에 한 하며, 자족 기능을 확 보하기 위 하여 불가 피하게 업 무시설 등 을 설치하 는 경우 그 지역을 포 함)를 말함					
	보금 자리 주택 사업	보금자리주택지구 조성 과 보금자리주택 건설 사업을 일괄하여 수행하 는 사업 또는 주택을 매 입하거나 인수하여 보금 자리주택으로 공급하는 사업을 말한다. 다만, 주택지구의 특성 상 보금자리주택지구 조 성과 보금자리주택 건설 사업을 분리하여 시행할 필요가 있는 경우에는 다음 각 목의 사업으로 구분하여 시행할 수 있음	공공 주택 사업	다음 각 목의 어느 하나 에 해당하는 사업 또는 가목 및 나목의 사업을 일괄하여 수행하는 사업 가. 공공주택지구조성 사업: 공공주택지구를 조성하는 사업 나. 공공주택건설사업: 공공주택을 건설하는 사업 다. 공공주택매입사업: 주택을 매입하거나 인 수하여 공공주택으로 공급하는 사업	공공 주택 사업	좌동 라. 공공주택관리사업: 공공주택을 운영·관 리하는 사업
지구지정	제6조(공공주택지구의 지정 등) 제6조(공공주택지구의 지정 등) 제6조(공공주택지구의 지정 등)					
	제8조(주택지구의 지정 등을 위한 사전협의) 지구개요·지정목적 및 인구수 용계획 등 대통령령으로 정하 는 사항을 포함한 주택지구 지	제8조(주택지구의 지정 등을 위한 사전협의) 좌동	제8조(주택지구의 지정 등을 위한 사전협의) 좌동	제8조(주택지구의 지정 등을 위한 사전협의) 좌동	제8조(주택지구의 지 정 등을 위한 관계기관 협의) 좌동	

구분	2003년 제정 법률 제7051호	2009년 전부개정 법률 제9511호	2014년 일부개정 법률 제12251호	2015년 일부개정 법률 제13498호	2024년 법률 제20234호
	국민임대주택건설 등에 관한 특별 조치법	보금자리주택건설 등에 관한 특별법	공공주택건설 등에 관한 특별법	공공주택 특별법	
	정안 또는 변경안에 대하여 제 10조제1항에 따른 주민 등의 의견청취 전에 국방부·농림수산식품부 등 관계 중앙행정기관 및 관할 시·도지사와 사전에 협의하여야 함. 다만, 「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전환경성검토 및 「자연재해대책법」에 따른 사전재해영향성검토에 관한 협의는 별도로 하여야 함				
	제10조(주민 등의 의견청취) 지정 또는 변경하려면 공고를 하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 함. 다만, 국방상 기밀을 요하거나 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니함				
	제12조(주택지구 지정 등의 고시 등) 제10조(주민 등의 의견청취) 작동 제10조(주민 등의 의견청취) 작동 제10조(주민 등의 의견청취) 작동 제10조(주민 등의 의견청취) 작동				
지구계획 승인	제12조(주택지구 지정 등의 고시 등) 제16조(지구계획 승인 신청 등) 시행자는 주택지구 지정·고시된 날부터 1년 이내에 지구계획을 수립하여 국토해양부장관에게 승인을 신청하여야 함	제12조(주택지구 지정 등의 고시 등) 제16조(지구계획 승인 신청 등) 작동	제12조(주택지구 지정 등의 고시 등) 제16조(지구계획 승인 신청 등) 공공주택사업자는 주택지구 지정·고시된 날부터 1년 이내에 지구계획을 수립하여 국토교통부장관에게 승인을 신청하여야 함	제12조(주택지구 지정 등의 고시 등) 제16조(지구계획 승인 신청 등) 작동	제12조(주택지구 지정 등의 고시 등) 제16조(지구계획 승인 신청 등) 작동
	제17조(지구계획 승인 등) 1. 지구계획의 개요 2. 토지이용계획 3. 인구·주택 수용계획 4. 교통·공공·문화체육시설 등을 포함한 기반시설 설치 계획 5. 환경보전 및 탄소저감 등 환경계획 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	제17조(지구계획 승인 등) 작동	제17조(지구계획 승인 등) 1. 작동 2. 작동 3. 작동 4. 작동 5. 작동 6. 조성된 토지의 공급에 관한 계획 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	제17조(지구계획 승인 등) 작동	제17조(지구계획 승인 등) 작동

구분	2003년 제정 법률 제7051호	2009년 전부개정 법률 제9511호	2014년 일부개정 법률 제12251호	2015년 일부개정 법률 제13498호	2024년 법률 제20234호
	국민임대주택건설 등에 관한 특별 조치법	보금자리주택건설 등에 관한 특별법	공공주택건설 등에 관한 특별법	공공주택 특별법	
통합심의 위원회		제33조(보금자리주택통합심의 위원회의 설치 등) 도시계획·건축·환경·교통·재 해 등 지구계획 승인과 관련된 다음 각 호의 사항을 검토 및 심의하기 위하여 국토해양부 에 보금자리주택통합심의위원 회를 둠. 위원장 1인 및 부위원장 1인을 포함하여 30인 이하의 위원으 로 구성	제33조(공공주택통합심의위 원회의 설치 등) 좌동	제33조(공공주택통합심의위 원회의 설치 등) 제17조에 따른 지구계획 또는 제35조에 따른 사업계획의 승 인과 관련하여 도시계획·건 축·환경·교통·재해 등 다음 각 호의 사항을 검토 및 심의하 기 위하여 국토교통부에 공공 주택통합심의위원회를 둠. 위원장 1인 및 부위원장 1인 을 포함하여 32인 이하의 위 원으로 구성	제33조(공공주택통합 심의위원회의 설치 등) 좌동
		제34조(통합심의위원회의 심 의절차 등) 통합심의위원회의 검토 및 심 의를 거친 경우에는 다음 각 호 에서 정한 심의회 및 위원회의 검토 및 심의를 거친 것으로 봄	제34조(통합심의위원회의 심 의절차 등) 좌동	제34조(통합심의위원회의 심 의절차 등) 좌동 1. 「건축법」에 따른 건축위원회 1의2. 좌동	제34조(통합심의위원 회의 심의절차 등) 좌동 1. 좌동 1의2. 좌동
		1. 「국토의 계획 및 이용에 관 한 법률」에 따른 시·도도시계 획위원회 2. 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 따른 대도시권 광역교통위원회	1. 좌동 2. 「국가통합교통체계효율화 법」에 따른 국가교통위원회	2. 좌동 3. 좌동 4. 좌동 5. 좌동 6. 좌동 7. 좌동 8. 「철도산업발전기본법」에 따른 철도산업위원회	2. 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 따른 대도시권광역교 통위원회 3. 「도시교통정비 촉진 법」에 따른 교통영향평 가심의위원회 4. 좌동 5. 좌동 6. 「자연재해대책법」 에 따른 재해영향평가 심의위원회 7. 「교육환경 보호에 관 한 법률」에 따른 시· 도교육환경보호위원회 8. 좌동
		3. 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향분석·개선대책 심의위원회 4. 「산지관리법」에 따른 산지 관리위원회 5. 「에너지이용 합리화법」에 따른 에너지사용계획에 대하 여 심의권한을 가진 위원회 6. 「자연재해대책법」에 따른 사전재해영향성검토위원회 7. 「학교보건법」에 따른 시·도 학교보건위원회	3. 좌동 4. 좌동 5. 좌동 6. 좌동 7. 좌동		

구분	2003년 제정 법률 제7051호	2009년 전부개정 법률 제9511호	2014년 일부개정 법률 제12251호	2015년 일부개정 법률 제13498호	2024년 법률 제20234호
	국민임대주택건설 등에 관한 특별 조치법	보금자리주택건설 등에 관한 특별법	공공주택건설 등에 관한 특별법	공공주택 특별법	
조직		제46조(공공주택건설본부의 설치) 보금자리주택사업의 신속한 추진 및 효율적 지원을 위하여 국토해양부에 공공주택건설본 부를 설치	제46조(공공주택건설본부의 설치) 공공주택사업의 신속한 추진 및 효율적 지원을 위하여 국토 교통부에 공공주택건설본부 를 설치	제46조(공공주택본부의 치) 공공주택사업의 신속한 추진 및 효율적 지원을 위하여 국토 교통부에 공공주택본부를 설 치	제46조(공공주택본부의 설치) 작동
		제47조(관계 공무원 등의 파 견요청)	제47조(관계 공무원 등의 파 견요청)	제47조(관계 공무원 등의 파 견요청)	제47조(관계 공무원 등 의 파견요청)

출처: 국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법(법률 제7051호); 보금자리주택건설 등에 관한 특별법(법률 제9511호); 공공주택건설 등에 관한 특별법(법률 제12251호); 공공주택 특별법(법률 제13498호); 공공주택 특별법(법률 제20234호)

② 「공공주택 업무처리지침」 내 도시건축통합 관련 주요 내용

본 연구의 공간적 범위는 공공주택지구이므로 「공공주택 특별법」에서 국토교통부장관이 정하도록 한 사항과 그 밖에 공공주택사업의 추진에 필요한 세부사항을 규정한 「공공주택 업무처리지침」 내용을 중심으로 도시건축통합 관련 내용을 살펴보았다. 해당 지침에서는 도시건축통합 개념을 담고 있는 용어로 ‘통합적 공간환경 조성’, ‘통합협력형 디자인’, ‘공간환경계획’, ‘도시·건축통합구상’ 등 여러 용어가 혼재되어 사용되고 있었다.

□ 통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준

2012년 5월 개정을 통해 조문화된 ‘통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준’을 통해 도시·건축·시설물 등이 통합적으로 계획되어 조화를 이룰 수 있도록 사전기획 등을 통해 지구계획의 기본방향을 수립하도록 하고 있다.

【표 2-7】 공공주택 업무처리지침 제15조의4(통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준) 조문 변천

국토해양부훈령 제830호 [2012. 5. 31., 일부개정] [시행 2012. 5. 31.]	국토해양부훈령 제933호 [2012. 12. 3., 일부개정] [시행 2012. 12. 3.]	국토교통부훈령 제705호 [2016. 4. 29., 일부개정] [시행 2016. 4. 29.]
제15조의4(통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준)	제15조의4(통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준)	제15조의4(통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준)
① 시행자는 도시·건축·시설물 등이 통합적으로 계획되어 조화를 이룰 수 있도록 사전기획 등을 통해 지구계획의 기본방향을 수립한다.	① 작동	① 공공주택사업자는 도시·건축·시설물 등이 통합적으로 계획되어 조화를 이룰 수 있도록 사전기획 등을 통해 지구계획의 기본방향을 수립한다.
② 지구계획은 입체적 공간계획을 고려한 도시·건축통합구상을 반영하여 수립되어야 하며, 세부적인 사항은 별표 1~7에 따른다.	② 지구계획은 입체적 공간계획을 고려한 도시·건축통합구상을 반영하여 수립되어야 하며, 세부적인 사항은 별표 1~8에 따른다.	② 작동

출처: 공공주택 업무처리지침(국토해양부훈령 제830호); 공공주택 업무처리지침(국토해양부훈령 제933호); 공공주택 업무처리지침(국토교통부훈령 제705호)

[표 2-8] 통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준

구분	업 무 기 준
계획수립 절차	• 지구지정 직후 지구계획의 기본방향을 수립하는 사전기획에 착수하고, 수립된 기본구상은 지구 계획 및 도시·건축통합구상에 반영 • 100만 제곱미터 미만인 지구는 도시·건축통합구상을 통해 수립하는 입체적 공간계획을 반영하 여 토지이용계획을 수립 • 100만 제곱미터 이상인 지구는 사업시행자가 총괄계획가와 협의하여 공공공간 및 공공시설 계 획을 별도로 수립 가능
총괄계획가 제도 운영	• 사업규모별 총괄계획가 구성 - 사업규모가 330만 제곱미터 이상인 지구는 도시, 환경, 건축, 교통 등 분야별 전문가 5인 내외로 구성 - 사업규모가 330만 제곱미터 미만인 지구의 경우에는 사업규모가 330만 제곱미터 이상인 지구 를 준용하여 3~4인 내외로 구성 - 총괄계획가 구성을 위한 분야 및 위원은 사업진행단계 및 필요에 따라 조정 가능 • 총괄계획가의 역할 - 기본구상, 지구계획(지구단위계획), 도시·건축통합구상, 공공공간 및 공공시설 통합계획, 주택 건설사업계획, 특별계획구역 및 특별건축계획 등에 대한 아이디어 제시 및 자문 - 지구계획, 도시·건축통합구상, 지구단위계획, 블록계획, 공공공간계획 등 계획간 조정을 위한 의견제시 - 관련기관과 시행자, 계획수립 주체간(수립주체가 다수일 경우) 의견조정에 대한 자문 - 공공공간과 개별블록 설계, 블록과 블록 사이 설계, 경관계획, 블록별 사업계획 심의 등 단위 세 부계획 간 조정을 위한 의견제시 • 총괄계획가의 책임과 권한 - 지구단위계획 내용과 주택설계내용 간 조정이 필요한 경우 설계조정회의를 개최하여 조정의견 제시 - 사업시행자가 요청하는 경우 계획수립 업체선정을 위한 과업지시서 작성 등에 참여 - 총괄계획가는 직무상 인지한 사실의 보안을 유지하여야 하며, 회의에 성실히 참석하여 자문에 임하여야 하고, 책임있는 계획수립을 위하여 3개를 초과하는 지구에 동시에 참여할 수 없음
기본구상 업무내용	• 기본구상은 사전기획, 현황분석, 공간구조 설정 및 부문별 기본구상을 포함 • 사전기획에서는 사업대상지 디자인의 중요 방향, 디자인 프로세스, 디자인 프로세스별 업무내용, 지구계획 및 도시·건축통합구상 관련 발주방식 및 업체선정방식, 업무내용별 담당주체 등을 설정 • 현황분석은 사업대상지의 상위계획 및 현황자료 수집, 연계 도시 광역적 여건 조사, 계획을 위한 제반자료 수집·분석·정리 등을 수행 • 공간구조 설정 및 부문별 기본구상은 개발방향 설정, 입체적 공간 및 부문별 공간에 대한 기본구 상을 수행
지구계획 및 도시·건축 통합구상 업무내용	• 지구계획은 토지이용계획, 인구·주택 수용계획, 기반시설 설치계획, 도시관리계획 결정에 관한 사항 등 공공주택 업무처리지침 별표 1에서 규정하는 내용을 포함 • 도시·건축통합구상은 디자인 특화전략, 입체적 공간계획, 공공공간 및 공공시설 통합계획, 경관 기본계획 등을 포함 - 디자인 특화전략에서는 디자인 컨셉을 설정하고 통합이미지 및 이미지 특성화 방안, 특별계획구 역 및 특별건축구역 설정방안, 지구별 공모전략 등을 수립 - 입체적 공간계획에서는 주변 지형의 스카이라인, 조망 및 경관적 측면을 고려하여 건축물의 배 치와 외부공간을 계획하며, 건축물 배치모형 등을 작성하여 건축물 배치 및 외부공간계획의 적 정여부를 검토 - 공공공간 및 공공시설 통합계획에서는 주요 공공공간 및 공공시설을 발굴·선정하고, 디자인 방 향 등을 수립

출처: 공공주택 업무처리지침[시행 2024. 2. 14.] [국토교통부훈령 제1715호, 2024. 2. 14., 일부개정] [별표1-8]

「공공주택 업무처리지침」[별표1-8]을 통해 통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준을 명시하였는데, 계획수립절차, 총괄계획가 제도 운영, 기본구상 업무내용, 지구계획 및 도시·건축통합구상 업무내용에 따른 업무기준 등의 내용으로 구성되어 있다.

계획수립 절차 상 지구지정 직후 지구계획의 기본방향을 수립하는 사전기획에 착수하며, 사전기획에는 디자인의 중요 방향, 디자인 프로세스 및 업무내용, 발주방식, 담당주체 설정 등이 포함되어야 한다. 이후 사전기획, 현황분석, 공간구조 설정 등이 포함된 기본구상을 수립하고, 이를 도시건축통합구상 및 이를 통해 수립하는 입체적 공간계획에 반영하고 토지이용계획을 수립해야 한다.

이렇게 도시건축통합 개념이 기존 제도에도 일부 반영되어 있으나 사업시행자의 이해 부족 등 한계가 있어 제대로 작동되지 못하였다. 사업시행자가 관행적으로 해당 업무를 수행하였음에도 불구하고 전혀 문제가 되지 않았다. 또한, 도시건축통합구상(입체적 도시공간계획 해당)은 명확하지 않은 위상 및 내용, 수행 시점 및 주체 등으로 인하여 제대로 작동되지 못하였다. 그리고 총괄계획가 역할, 책임 및 권한 등이 명시되어 있으나, 의견제시, 자문 등의 수준이며, 제시한 의견의 반영여부에 대한 검토, 참여 기간에 대한 내용 등이 부재하여 일관성 있는 지구계획을 끌고 갈 여력이 부족하다.

□ 총괄계획가 등 전문가 참여 기준

사업규모 330만㎡ 이상인 주택지구는 총괄계획가(Master Planner) 제도 운영이 의무화되어 있고, 사업규모가 330만㎡ 미만인 지구는 대상지구의 특성 및 여건, 개발 시기 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우 자체 총괄계획가 제도 또는 여러 지구를 통합한 총괄계획가 제도를 운영할 수 있도록 하였으나 권장사항이다. 해당 제도 운영 시 총괄계획가는 4명 이상 위촉하되, 환경분야 1인을 포함해야 한다.

공공주택사업자는 계획단계부터 실시설계단계까지 총괄계획가가 참여하는 설계조정회의를 운영하여 계획의 일관성이 확보되도록 해야 하는데, 총괄계획가는 주택지구 조성 시 환경계획을 고려한 토지이용계획과 건축계획이 일관성 있게 유지, 집행될 수 있도록 해야 한다. 다만, 설계조정회의 개최시기, 제시한 의견의 반영여부에 대한 검토에 대한 내용 등이 누락되어 실질적인 역할을 수행하는데 한계가 있다.

또한, 공공주택사업자는 공사착공 이후에도 계획의 일관성 확보를 위해 총괄계획가 등 전문가가 참여하는 도시관리 모니터링 그룹을 운영할 수 있는 근거가 있으나, 권장사항으로 모니터링 그룹을 운영하고 있는 사례는 부재하다.

[표 2-9] 공공주택 업무처리지침 제19조(총괄계획가 등 전문가 참여 기준) 조문 변천

국토해양부훈령 제29호 [2009. 8. 3., 제정] [시행 2009. 8. 3.]	국토해양부훈령 제635호 [2010. 9. 30., 일부개정] [시행 2010. 9. 30.]	국토해양부훈령 제830호 [2012. 5. 31., 일부개정] [시행 2012. 5. 31.]	국토교통부훈령 제705호 [2016. 4. 29., 일부개정] [시행 2016. 4. 29.]
제19조(총괄계획가 제도 운영)	제19조(총괄계획가 등 전문가 참여 기준)	제19조(총괄계획가 등 전문가 참여 기준)	제19조(총괄계획가 등 전문가 참여 기준)
① 시행자는 330만제곱미터 이상 주택지구 중 대상지구의 특성 및 여건, 개발시기 등을 고려하여 특히 필요하다고 인정되는 지구에는 총괄계획가(Master Planner, 이하 "MP"라 한다)제도를 운영하여야 한다.	① 시행자는 사업규모가 330만제곱미터 이상인 주택지구에 대하여는 총괄계획가(Master Planner, 이하 "MP"라 한다)제도를 운영하여야 한다. 다만, 사업규모가 330만제곱미터 미만인 지구에 대하여는 대상지구의 특성 및 여건, 개발 시기 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우 자체 MP제도 또는 여러 지구를 통합한 MP제도를 운영할 수 있다.	좌동	① 공공주택사업자는 사업규모가 330만제곱미터 이상인 주택지구에 대하여는 총괄계획가(Master Planner)제도를 운영하여야 한다. 다만, 사업규모가 330만제곱미터 미만인 지구에 대하여는 대상지구의 특성 및 여건, 개발 시기 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우 자체 총괄계획가 제도 또는 여러 지구를 통합한 총괄계획가 제도를 운영할 수 있다.
② MP는 주택지구 조성시 환경계획을 고려한 토지이용계획과 건축계획이 일관성 있게 유지, 집행될 수 있도록 노력하여야 한다.	② MP는 주택지구 조성시 환경계획을 고려한 토지이용계획과 건축계획이 일관성 있게 유지, 집행될 수 있도록 노력하여야 한다.	② 총괄계획가는 주택지구 조성시 환경계획을 고려한 토지이용계획과 건축계획이 일관성 있게 유지, 집행될 수 있도록 노력하여야 한다.	좌동
③ MP는 4명 이상을 위촉하되, 환경분야위원(MEP, Master Environmental Planner) 1인을 포함하여야 한다.	③ MP는 4명 이상을 위촉하되, 환경분야위원(MEP, Master Environmental Planner) 1인을 포함하여야 한다.	③ 총괄계획가는 4명 이상을 위촉하되, 환경분야위원(Master Environmental Planner) 1인을 포함하여야 한다.	좌동
④ 제3항에서 MP는 국토해양부에서 운영중에 있는 인력 풀 및 기준 등을 준용할 수 있으며, 시행자는 보금자리주택지구의 차별화를 위해 별도의 MP제도 운영방안을 정하여 국토해양부장관에게 제출할 수 있다.	④ 제3항에서 MP는 국토해양부에서 운영중에 있는 인력 풀 및 기준 등을 준용할 수 있으며, 시행자는 보금자리주택지구의 차별화를 위해 별도의 MP제도 운영방안을 정하여 국토해양부장관에게 제출할 수 있다.	④ 제3항에서 총괄계획가는 국토해양부에서 운영중에 있는 인력 풀 및 기준 등을 준용할 수 있으며, 시행자는 보금자리주택지구의 차별화를 위해 별도의 총괄계획가 제도 운영방안을 정하여 국토해양부장관에게 제출할 수 있다.	④ 제3항에서 총괄계획가는 국토교통부에서 운영중에 있는 인력 풀 및 기준 등을 준용할 수 있으며, 공공주택사업자는 공공주택지구의 차별화를 위해 별도의 총괄계획가 제도 운영방안을 정하여 국토교통부장관에게 제출할 수 있다.
		⑤ 시행자는 총괄계획가의 선정·위촉 결과를 포함한 총괄계획가 제도 운영계획을 별표 1-7을 참고하여 작성하여야 한다.	⑤ 공공주택사업자는 총괄계획가의 선정·위촉 결과를 포함한 총괄계획가 제도 운영계획을 별표 1-7을 참고하여 작성하여야 한다.
	⑤ 시행자는 계획단계부터 실시설계 단계까지 MP가 참여하는 설계조정회의를 운영하여 계획의 일관성이 확보되도록 하며, 창의적인 도시설계 수행능력을 보유한 전문가와 전문기관의 지속적인 업무지원이 이루어질 수 있도록 한다.	좌동	⑥ 공공주택사업자는 계획단계부터 실시설계단계까지 총괄계획가가 참여하는 설계조정회의를 운영하여 계획의 일관성이 확보되도록 하며, 창의적인 도시설계 수행능력을 보유한 전문가와 전문기관의 지속적인 업무지원이 이루어질 수 있도록 한다.
	⑥ 시행자는 공사착공 이후에도 계속	좌동	⑦ 공공주택사업자는 공사착공 이후

국토해양부훈령 제29호 [2009. 8. 3., 제정] [시행 2009. 8. 3.]	국토해양부훈령 제635호 [2010. 9. 30., 일부개정] [시행 2010. 9. 30.]	국토해양부훈령 제830호 [2012. 5. 31., 일부개정] [시행 2012. 5. 31.]	국토교통부훈령 제705호 [2016. 4. 29., 일부개정] [시행 2016. 4. 29.]
제19조(총괄계획가 제도 운영)	제19조(총괄계획가 등 전문가 참여 기준)	제19조(총괄계획가 등 전문가 참여 기준)	제19조(총괄계획가 등 전문가 참여 기준)
	회의 일관성 확보를 위해 MP 등 전문가가 참여하는 도시관리 모니터링 그룹을 운영할 수 있다.		에도 계획의 일관성 확보를 위해 총괄계획가 등 전문가가 참여하는 도시관리 모니터링 그룹을 운영할 수 있다.

출처: 공공주택 업무처리지침(국토해양부훈령 제29호); 공공주택 업무처리지침(국토해양부훈령 제635호); 공공주택 업무처리지침(국토해양부훈령 제830호); 공공주택 업무처리지침(국토교통부훈령 제705호)

□ 공공주택통합심의위원회 운영

「공공주택 업무처리지침」 제5장(제23조 내지 제27조)에서는 공공주택 통합심의위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 정하고 있었는데, 이와 별개로 「공공주택통합심의위원회 운영세칙」이 2014년 2월 발령되어 두 훈령 간 일부 내용이 서로 불일치하여 이를 개선하고자 2015년 7월 관련 내용 전체가 삭제되었다.

□ 경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준

경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준을 통해 도시경관 및 디자인 품격 향상을 위한 계획과 공간환경계획 등을 고려하여 지구계획을 수립하도록 하였는데, 시범단지 개발이 필요한 경우 설계공모 등을 통해 구체적인 계획을 수립할 수 있도록 계획의 유보가 필요한 구역에 특별계획구역 또는 특별건축구역을 설정해 활용이 가능하도록 하였다.

[표 2-10] 공공주택 업무처리지침 제15조의2(경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준) 조문 변천

국토해양부훈령 제635호 [2010. 9. 30., 일부개정] [시행 2010. 9. 30.]	국토해양부훈령 제933호 [2012. 12. 3., 일부개정] [시행 2012. 12. 3.]	국토교통부훈령 제705호 [2016. 4. 29., 일부개정] [시행 2016. 4. 29.]
제15조의2(경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준)	제15조의2(경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준)	제15조의2(경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준)
시행자는 우수한 디자인을 반영한 지구계획을 수립하기 위하여 다음 각 호를 고려하여야 하며, 세부적인 사항은 별표1~5에 따른다.	① 작동	① 공공주택사업자는 우수한 디자인을 반영한 지구계획을 수립하기 위하여 다음 각 호를 고려하여야 하며, 세부적인 사항은 별표1~5에 따른다.
1. 도시경관 및 디자인 품격 향상을 위한 계획 수립	작동	
2. 공간환경계획 수립 유도		
3. 지구계획 수립시 경관 및 디자인 차별화 및 품격 향상을 위해 심화연구 또는 시범단지 개발이 필요한 경우 설계공모 등을 통해 구체적인 계획을 수립할 수 있도록 계획의 유보가 필요한 구역에 특별계획구역 또는 특별건축구역		

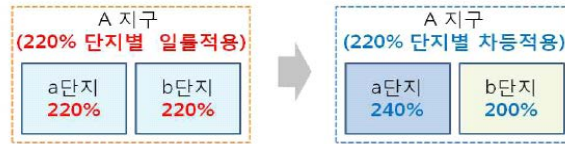
설정 활용

- ② 시행자는 법 제17조 및 영 제11조에 따라 지구계획을 수립할 때에 지구단위계획에 보금자리 주택지구의 미관을 증진하고, 지구별·지역별·업종별 특성을 살리기 위한 옥외광고물(간판) 설치에 관한 사항을 포함하여야 한다.
- ② 공공주택사업자는 법 제17조 및 영 제16조에 따라 지구계획을 수립할 때에 지구단위계획에 공공주택지구의 미관을 증진하고, 지구별·지역별·업종별 특성을 살리기 위한 옥외광고물(간판) 설치에 관한 사항을 포함하여야 한다.
- ③ 제2항에 따른 옥외광고물(간판) 설치에 관한 세부적인 기준은 별표 1-6에 따른다.

출처: 공공주택 업무처리지침(국토해양부훈령 제635호); 공공주택 업무처리지침(국토해양부훈령 제933호); 공공주택 업무처리지침(국토교통부훈령 제705호)

[표 2-11] 경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준

계획목표	계획기준
도시경관 및 디자인 품격 향상	1. 지구별로 차별화된 디자인 테마도입 및 다양한 거주자의 특성에 맞는 맞춤형 주거모델 도입 2. 다채롭고 품격있는 도시경관 조성을 위해 다양한 주거유형을 도입하고 블록별 용적률을 차등 적용 * 지구 용적률의 단지별 차등배분 개념도



3. 도심(역세권 등)에서 고밀도가 요구되는 경우, 중층 블록형과 고층 타워형을 혼합하여 기존 도시 환경과 조화되도록 계획
- * 중층 블록형 : 가로를 따라 연속된 일정 높이의 건물로 둘러싸인 중앙정원이 형성된 도시집합주택
- * 중층 블록형과 고층 타워형의 혼합배치 사례



일본 HAT 고베 단지
- 용적률 270%, 6~32층 -



의정부 녹양단지
- 용적률 250% 검토안, 6~32층 -

4. 공공공간, 공공시설물 등을 통합적/총체적으로 계획하여 품격있는 가로환경 조성
- * 통합가로등 계획을 통한 쾌적한 가로환경 조성 사례



- * 공공공간 : 주요 가로공간(주요도로와 연결부지 포함), 주차장, 광장, 공공공지, 공원, 완충경관 녹지, 하천 및 저류지, 생태수로 등

〈 공공공간 조성기준 〉

- . 유효 보도폭 확보
- . 보행구간내 돌출물을 제한하여 안전한 보도공간 조성
- . 대중교통시설(버스, 택시 등) 승강장구역내 승하차 방해시설 금지
- . 기능화 무관한 장식, 색채는 지양하고 주변환경과의 조화 유도
- . 입체횡단시설(육교, 지하도 등) 설치 지양
- . 보행권 침해하는 가로수 식재 지양
- . 자전거도로상 연속적 자전거주행 방해하는 가로시설물 설치제한

**공공시설물 : 휴게, 위생, 서비스, 판매, 통행, 녹지시설물등

〈 공공시설물 설치 및 디자인기준 〉

- . 도시경관의 연속성확보 가능한 색채, 형태의 디자인
- . 시설물 크기 최적화 및 통합화로 도로 점유면적 최소화 디자인
- . 기능과 무관한 장식최소화, 기능중시 디자인
- . 이용자 편의성이 제고된 디자인
- . 사용자의 안전성 우선고려 디자인
- . 친환경, 내구성 재료 사용 및 지속가능한 디자인

공간환경 계획의 수립 도시특화계획, 지구단위계획, 경관상세계획, 공공디자인을 통합하는 공간환경계획의 수립을 통해 통합협력형 디자인이 활성화될 수 있도록 유도



* 공간환경계획의 내용적 범위(예시)

구 분	내 용
공간환경 계획	지구특화계획 -지구특화전략 수립 및 공간구조 구상 -특화구역별 도시건축통합구상 수립 -특화구역별 사업추진계획 수립 등
	지구단위계획 -지구단위계획 수립(용도지역, 지구계획) -도시계획 및 지구단위계획 결정도서 작성 -특별계획구역 설정에 관한 계획 수립 -주요지구 스케치모델 등
	경관형성계획 및 공공디자인 -지구경관기본계획 -부문별 경관계획 -경관계획 시행전략 -공공시설물 디자인 및 설계 -경관시뮬레이션 구상

특별계획 구역 또는 특별건축 구역의 활용 경관과 디자인에서의 도시기능 차별화 및 특화가 필요한 경우 특별계획(또는 건축)구역 설정

출처: 공공주택 업무처리지침[시행 2024. 2. 14.] [국토교통부훈령 제1715호, 2024. 2. 14., 일부개정] [별표1-5]

③ 「지속가능한 신도시 계획기준」 내 도시건축통합 관련 주요 내용

본 연구의 공간적 범위인 공공주택지구 가운데 「공공주택 업무처리지침」 제12조의2제2항에 따라 사업규모가 330만㎡ 이상인 공공주택지구에 대해서는 「지속가능한 신도시 계획기준」을 준용할 수 있으므로 기준 내 도시건축통합 관련 내용을 살펴보았다. 다만, 해당 기준은 「택지개발촉진법」에 의거하고 있고, 마지막으로 개정된 지 13년이 경과하여 여건 변화에 한계를 가지고 있다.

□ 경관기본계획 및 경관상세계획

경관계획을 수립함에 있어 우선적으로 수행되어야 할 사항은 전문가와 행정가, 그리고 시민들이 생각하고 있는 바람직한 도시의 이미지가 무엇인지를 명확하게 정의할 필요가 있다. 자연지형, 자연생태, 역사, 문화, 장소성 등 지역의 고유한 경관요소를 파악하여 이들을 보전함을 목표로 삼아 전체지역 및 개별지구별 도시경관이미지를 설정하고 실천 전략과 수행방안을 제시해야 한다. 타 부문계획과 긴밀하게 연계된 경관계획을 수립하기 위해 신도시 개발계획 단계에 해당하는 신도시 경관기본계획(거시적 경관계획)과 신도시 실시계획 단계에 해당하는 신도시 경관상세계획(미시적 경관계획)으로 구성한다.

□ 공간환경기본계획 중 입체적 공간계획²⁰⁾

공간환경기본계획은 지구지정 및 개발계획 수립단계에서의 개발구상 내용을 반영하고, 디자인 전략, 경관기본계획, 입체적 공간계획, 주요 공공공간 및 공공시설 디자인 기본구상을 포함한 거시적 측면의 디자인 가이드라인을 제시해야 한다. 그리고 개별 신도시의 특성에 따라 설계내용을 단위건축 및 시설까지 상세하게 다룰 수 있으며, 필요에 따라 그 일부를 생략하거나 부분적으로는 실시설계의 가이드라인 수준으로도 제시할 수 있다. 또한, 공간환경기본계획의 내용은 개발계획, 지구단위계획, 실시계획에 대한 환류과정을 통하여 상위계획과 상호 조율되어야 하며, 계획 및 설계과정에 단계적으로 반영할 수 있도록 해야 한다. 다만, 현실적으로 한번 수립된 계획 내용의 변경은 원활하지 않으므로 환류체계가 잘 작동되도록 계획의 유연성 확보가 필요할 것으로 판단된다.

공간환경기본계획 내용 가운데 도시건축통합 개념을 가진 입체적 공간계획은 지형 등 자연요소와 오픈스페이스, 건축물, 구조물 등 인공적 요소의 개략적인 배치를 통해 도시

20) 국토해양부(2010, pp.299-300) 내용을 바탕으로 연구진 작성

의 입체적 형태 및 주요 조망점에서의 경관을 검토한 점이 특징이라 할 수 있는데, 필요 시 3D 시뮬레이션, 모형을 작성하여 시각적 이해를 돕고, 지구단위계획, 경관상세계획 등 타 계획과 연계하여 단계별로 검토한다. 또한, 공공공간 및 공공시설의 디자인은 신도시 실시계획 및 설계에서 구체화하되, 그 시설의 설치·관리·운영 주체가 다를 경우에는 각 주체가 일관성 있게 단계적으로 적용할 수 있는 디자인 가이드라인을 제시해야 한다.

3) 시사점

1·2기 신도시에서부터 행정중심복합도시, 보금자리주택 등에서 도시건축통합을 위한 노력을 해왔는데, 특히 2005년부터는 330만㎡ 이상 신도시의 경우 총괄계획가(MP) 제도 활용이 의무화되었고, 2012년부터는 「공공주택 업무처리지침」 상 통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준 등이 조문화되었으며, 2015년부터는 지구계획 승인, 주택건설사업계획 승인 등과 관련된 심의에 있어서는 도시·건축을 비롯한 관련 분야의 통합이 이뤄져 작동되고 있다.

하지만 여전히 한계가 존재하는 것으로 파악되었다. 우선, 절차(수립체계)와 관련하여 도시건축통합계획 방식 적용 시 작성되는 입체적 도시공간계획의 위상, 수행 시점, 법적 실행수단이 명확하지 않아 도시건축통합계획의 취지 및 목적에 대한 사업시행자 등 관련 주체들의 이해도가 부족할 경우 기존 방식으로 기본계획 및 기본설계 용역에 포함하여 관행대로 진행될 가능성이 높은 상황이다. 또한, 공공주택통합심의 등 관계기관 협의의 주체는 사업시행자로 도시건축통합계획에 대한 공감대 형성 없이는 원활한 협의가 어렵다. 주체(조정체계)와 관련하여 공공주택 업무처리지침 상 계획단계부터 실시설계 단계까지 총괄계획가가 참여하는 설계조정회의를 운영하여 계획의 일관성이 확보되도록 하고 있으나, 개최시기, 역할과 책임 및 권한 등에 대해서는 구체적으로 제시되어 있지 않고, 이들이 제시한 의견의 반영여부에 대한 확인 절차가 부재하는 등 한계가 여전히 있다. 또한, 그 외 관련 주체의 역할, 협의·조정 체계 등에 대해서는 언급이 없다. 실행체계와 관련해서는 블록별 건축 사업 추진 시 지구계획의 개념, 방향 등 계획의 일관성 확보를 위한 지구계획 수립자(또는 입체적 도시공간계획 당선팀)의 검토 단계 혹은 총괄계획가 제도의 지속적인 운영이 필요하고, 이를 위해 공공주택 업무처리지침 상 ‘도시관리 모니터링 그룹 운영 제도’를 적극 활용할 필요가 있다.

이외에도 도시건축통합 관련 용어가 혼재되어 있었고, 사업규모 330만㎡ 이상인 공공주택지구에 대해 준용할 수 있는 「지속가능한 신도시계획기준」이 「택지개발촉진법」에 근거하므로 개선이 필요하다.

2. 3기 신도시 도시건축통합계획 주요 개념 및 추진 경위

1) 도입 배경 및 추진 경위

① 도입 배경

- 선 개발계획, 후 건축계획 방식이 낡은 도시의 한계

우리나라에서는 도시계획은 상위계획, 건축계획은 하위계획이라는 인식 하에 업무가 수행되고 있다. 따라서 토지이용계획이 포함된 2차원적인 도시계획이 수립된 이후 개별 필지에 대한 건축계획이 수행되어 왔다. 이렇듯 도시와 건축의 분화된 계획체계에 의한 개발방식은 용도지역지구에 따라 공간을 구분하고 자동차 중심의 도로계획이 주요 관심사가 되면서 건축물을 비롯해 공원, 보도 등 사람이 주로 이용하는 공간에 대한 배려는 상대적으로 부족했다. 또한, 도시계획, 건축설계, 토목설계, 조경설계 등 직종별로 설계업무를 분리하여 개별 업무단위의 성과를 우선시하는 방향으로 관리하고 있어 한계가 있다.²¹⁾

- 도시와 건축을 통합하여 구현하는 ‘도시건축통합계획’ 필요

도시, 조경, 토목 등 분야별로 분화된 계획체계로는 도시적 차원에서 고려해야 할 도시공간과 개별 사업구역 단위에서 고려해야 할 생활공간이 유기적으로 연계되기 어려웠다(서수정 외, 2008, pp.5-6). 사람을 위한 도시공간 조성을 위해서는 도시계획과 건축계획으로 분화된 계획체계가 낡은 사회적 부작용을 치유할 수 있는 통합적 계획체계의 전환이 필요하다(건축공간연구원, 2020, p.77).

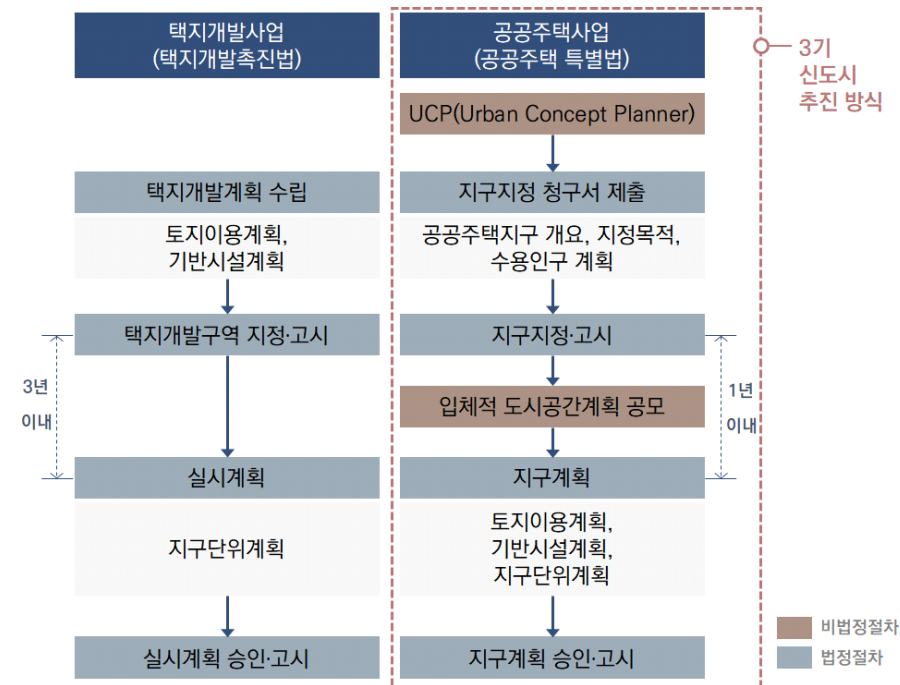
2018년 7월 국가건축정책위원장과 LH 사장의 면담에 따라 도시공간과 건축의 통합적 계획-설계 절차 마련을 위해 도시건축통합계획을 적용하고 업무채널을 구축하는 것부터 시작하였다. 이후 같은 해 11월 도시건축통합계획 공모를 위한 3개 지구 시범사업 시행이 결정되었고, 2019년 3월 국가건축정책위원회, 국토교통부, LH로 구성된 총괄협의체가 구성되었으며, 심도 있는 논의를 통해 신규 공공주택지구에 도시건축통합계획을 적용하기로 하고 세부 추진방안을 협의하였다. 기획단계와 실행단계로 나뉜 총괄협의회와 실무협의체를 통해서 전체적인 마스터플랜 방향 설정, 공모 전략 작성, 지구계획

21) 건축공간연구원(2020, p.77) 내용을 바탕으로 연구진 작성

및 블록별 계획지침을 수립하였다(건축공간연구원, 2020, p.78).

- 「수도권 30만호 주택공급계획(’18.9)」에 따라 추진되는 신규 공공주택지구에 대해 도시건축통합계획 적용(국토교통부, 2019a, p.1)

2019년 4월 국가건축정책위원회의 총리보고를 통해 ‘3기 신도시 계획체계 개편으로 도시건축통합계획’ 추진보고를 하였고, 같은 해 5월 국토교통부 ‘제2차 및 제3차 수도권 주택공급 계획’ 내용에 신규 공공주택지에 대한 도시건축통합계획 추진을 발표하였다.



[그림 2-8] 신도시개발에서의 도시계획 및 설계 과정

출처: 황지현, 김용진(2023, p.160) 참고후 연구진 작성

1·2기 신도시가 「택지개발촉진법」을 근거로 사업을 추진했던 것과 달리 3기 신도시는 「공공주택 특별법」을 근거로 사업을 추진하여 지구계획 수립 시 입체적 도시공간계획을 반영하고자 하였다. 택지개발사업은 지구지정 단계에서 토지이용계획을 포함한 개발계획을 수립하고, 지구 지정·고시로부터 3년 이내에 지구단위계획을 포함한 실시계획을 수립(소요기간 3년)하던 것에 반해, 3기 신도시의 공공주택사업은 지구지정 단계에서는 지구개요·지정목적, 인구수용계획 등을 포함한 지구지정(안)만 작성하고, 지구지정·고시 이후 1년 이내에서 토지이용계획과 지구단위계획을 포함한 지구계획을 수립(소요기간 1년)하는 것으로 차이가 있다.

- 취지는 공간환경의 계획 개념이 명확한 도시를 계획하기 위함

도시건축통합계획, 도시기본구상(입체적 도시공간계획) 공모의 취지는 1·2기 신도시와 달리 공간환경(건축물과 공공공간이 이루는 공간구조)의 계획 개념이 명확한 도시를 계획하기 위한 것이다(건축공간연구원, 2022, p.123). 기존의 단편적이고 평면화된 도시 계획 방식의 한계를 극복하여 가로공간 중심의 도시와 건축이 입체적으로 계획될 필요(송수민, 2023, p.2)가 있었기 때문에 선(先) 토지이용계획, 후(後) 지구단위계획 방식에 따라 단계적·분절적으로 수립되었던 두 계획이 동일 단계에서 함께 수립되도록 함으로써 보다 유기적으로 연계될 수 있는 기반을 마련한 것이다(황지현, 김용진, 2023, p.160).

또한 당선자는 당선작의 개념에 따라 지구계획이 완성되도록 하는 주체이며, MP단의 일원으로서 지구단위계획 결정도서에 반영될 전체 블록들에 대한 건축물계획 가이드라인을 수립하는 주체가 된다(건축공간연구원, 2022, p.123).

LH 안산신길2지구 공모지침서(2020) 상에서는 도시건축은 '일반건축물'에 대비되는 개념으로서 맥락적으로나 형태적으로 바람직한 도시경관 형성에 기여하는 사회적 공공성을 지닌 시가지 건축이라 기술하고 있다. 이러한 정의로 볼 때 도시건축 통합 프로젝트는 기존에 도시계획가가 그려놓은 획 내에 일반건축물을 하나하나 채워가던 연역적 방식이 아니라 '도시건축'의 조각조각이 상호 연관성을 가지며 입체적으로 연결되어 큰 그림을 완성하는 귀납적 방법이라고 볼 수 있겠다.

출처: 신수진 외(2021, p.186)

② 추진 경위

- 신도시포럼을 통한 3기 신도시 개발방향 설정

1·2기 신도시와 달리 초기 단계에서부터 신도시 청사진과 개발방향을 마련하고자 하였다. 이를 위해 싱크탱크 성격의 자문기구인 '신도시 포럼'을 도입해 도시·건축, 교통, 일 자리, 환경, 스마트시티, 교육·문화 등 각계 전문가의 집단 지성을 활용하였다(한국토지주택공사, 2022, p.54). 전문가 52명으로 구성된 신도시포럼은 2019년 6월에 발족한 이후 약 6개월간 토론 26회, 세미나 2회에 걸쳐 운영되었다(Ibid., 2022, p.54).

특히 제2회 신도시포럼 전체 세미나는 그간의 활동 결과를 공유하고 3기 신도시 정책 제언을 발제하는 자리였는데, 도시건축 분과는 '3기 신도시의 새로운 환경과 전략', '차별화된 신도시 조성을 위한 도시건축통합계획 수립방안', '공생도시를 위한 공유도시 플랫폼 구축 방안' 등 3가지 주제를 선정하고, 교통 분과는 '3기 신도시 대중교통의 선결과제'를 주제로 토론하고 의견을 도출하였다. 또한 스마트시티 분과의 '주민과 함께 계획하는 스마트시티: Co-Creation', 환경 분과의 '도시 내외 생활밀착형 환경서비스 계획

을 위한 제언', 일자리 분과의 '지역산업생태계 구축을 위한 단계적 일자리계획의 과제', 교육·문화 분과의 '아이가 행복한 교육문화공간 만들기' 등을 주제로 발제와 토론을 진행하였다(Ibid., 2022, pp.54-55).

전문가들이 각 분야에서 논의하고 도출한 내용은 3기 신도시 조성을 위한 개발방향과 추진전략, 지구별 개발구상에 중요한 아이디어로 제시되었다(Ibid., 2022, p.55). 또한 추후 3기 신도시 도시건축통합계획 공동지침의 구상목표 4가지, 일자리 도시, 교통이 편리한 도시, 친환경 도시, 아이키우기 좋은 도시를 제시하는 발판이 되었다.

[표 2-12] 신도시포럼을 통해 검토한 3기 신도시 추진전략

분과	토론 주제	세부 내용
도시·건축	3기 신도시의 새로운 환경과 전략	• 젊은 1·2인 가구 중심의 도시, 라이프 스타일 특화계획, 복합화, 입체계획, 청년혁신지구(Young Innovation District), 환승체계, 앵커유치 협력체계, 대도시권 전략, 24시간 운영하는 창업도시, 일자리 공급 로드맵 등을 세부 전략으로 논의하고 그에 따른 실행방안도 검토
	3기 신도시 도시건축통합 계획·설계	• 건축물-가로공간의 소통 회복, 소규모 블록과 공공공간 중심의 공간구조 제공, 아파트 주민공동시설의 도시 내 공유, 지역시설로서의 공공 임대주택 건설 등 아이디어를 제안 • 이를 실현하기 위해 도시건축 통합마스터 플랜 을 공모하고 실제로 선행하며 주거·도시 개발계획 및 설계 기준·절차 전반을 혁신 필요
	공유도시	• '도시 내 자원의 효율적인 사용으로 다수의 사람들이 적은 자원의 다양한 소비를 할 수 있는' 공유(公有)도시 개념을 소개하고 물리적·경 제적·사회적 자본으로서 공유경제의 비전을 제시 • 이에 따라 협동조합주택(Co-operative House)을 비롯한 공유주거 대안 검토
교통	3기 신도시 대중교통의 선결과제	• 광역교통 2030에서 의 광역버스 계획 수립과 대중교통 안정화 모색, 수도권광역급행철도(GTX)·광역철 도·Super BRT·복합환승센터 등 철도 중심 광역교통대책 수립, 광역버스 중심 광역 교통체계 및 광역버스·M버스 세부 운영계획 마련, 대규모 개발 사업 시행자의 초기 대중교통 운영비용 지원 시행 등을 논의 • 이러한 과정에서 3기 신도시 광역교통 구상과 광역버스를 활용한 선제적 대응방안에 대해 다양한 의견을 나눔
스마트시티	함께 만들어가는 스마트시티: Co-Creation	• 기존 공급자 위주의 스마트시티를 넘어 정부·지자체, 민간기업, 개발자, 연구자, 시민 등이 참여 하는 데이터 기반 스마트 시티 리빙랩을 제안하고 신도시 스마트시티 서비스 비전 도출
환경	3기 신도시 생활밀착형 환경서비스 계획을 위한 제언	• 지속가능한 신도시조성계획의 대원칙, 쾌적한 신도시의 주거환경을 위한 생태환경 조성 방안, 신도시 환경 조성을 위한 동소음제어(ANC), 수생태계 조성 및 홍수 방지대책 마련 등을 함께 고찰
일자리	지역산업생태계 구축을 위한 단계적 일자리계획의 주제	• 1·2기 신도시 자족기능의 한계와 해외 성공사례를 분석하고 신산업의 일자리 추세와 새로운 도시화 방향을 고민 • 이에 따라 세부적으로 산업입지·창업지원계획, 사회 적 기

분과	토론 주제	세부 내용
교육·문화	아이가 행복한 교육·문화공간 만들기	업·협동조합 등의 일자리계획, 지역산업 육성을 위한 지역정부의 장기적인 기획, 산업시설의 단계적 개발계획, 인센티브 및 규제완화 등 다양한 전략의 필요성과 아이디어들도 제시
		• ‘배움이 행복한 학생 중심 마을학교 조성방안’에서는 교육 패러다임 변화와 인재 역량, 국내 학교 계획 사례와 주요 이슈 등을 살핀 후 배움 중심의 도시공간 조성방안 아이디어들을 논의 • ‘아이 키우기 좋은 예방과 돌봄 중심 마을 조성방안’에서는 저출산 대책 패러다임 변화와 삶의 질, 아이 키우기 위한 요건과 주요 이슈 등을 바탕으로 아이 키우기 좋은 도시공간 조성방안의 아이디어들을 도출하고 이에 따른 정책적 제언도 마련

출처: 한국토지주택공사(2022, pp.57-58)

• UCP 운영을 통한 개발구상(안) 작성

UCP는 Urban Concept Planner의 약자로 지구지정 전(前) 단계에서부터 개발구상안 수립에 참여함으로써 그동안 지적됐던 개발구상안과 지구계획 간 정합성·연계성 부족 문제를 보완하였다(국토교통부, 2019b, p.2).

- (규모) 5개 신도시(남양주왕숙, 하남교산, 인천계양, 고양창릉, 부천대장)를 대상으로 도시·건축·교통·환경·경제·조경·산업·부동산·경관 등 분야 27명 선정

[표 2-13] 3기 신도시 UCP 위원 명단(*21.7월 기준)

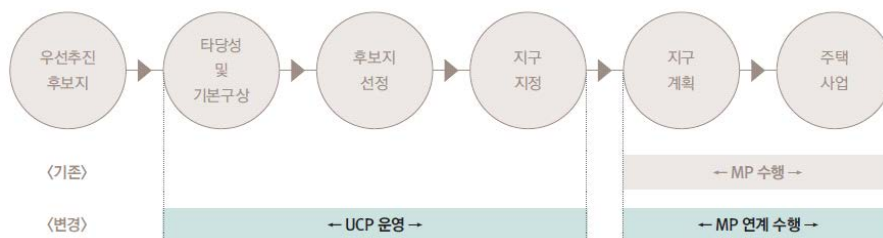
no.	사업지구	위원	소속	분야	비고
1	남양주왕숙	김기호 교수	서울시립대	도시	위원장
2		김영욱 교수	세종대	건축	
3		손기민 교수	중앙대	교통	
4		남기범 교수	서울시립대	경제	
5		신지훈 교수	단국대	환경(조경)	
6	하남교산	허재완 교수	중앙대	도시	위원장
7		마강래 교수	중앙대	도시	
8		정진혁 교수	연세대	교통	
9		홍경구 교수	단국대	건축	
10		김학영 교수	서경대	환경	
11		성종상 교수	서울대	조경	
12	인천계양	진영환 교수	청운대	도시	위원장
13		변병설 교수	인하대	환경	
14		윤병조 교수	인천대	교통	
15		나인수 교수	인천대	건축	
16		이민우 교수	공주대	조경	
17	고양창릉	김현수 교수	단국대	도시	위원장
18		정진혁 교수	연세대	교통	
19		최주영 교수	대진대	도시	
20		손동욱 교수	연세대	건축	

no.	사업지구	위원	소속	분야	비고
21	부천대장	윤동근 교수	연세대	환경	위원장
22		조세환 교수	한양대	조경	
23		이제선 교수	연세대	도시	
24		유정훈 교수	아주대	교통	
25		변병설 교수	인하대	환경	
26		최창규 교수	한양대	산업·부동산	
27		위재송 소장	소도	경관(조경)	

출처: 한국토지주택공사(2022, p.98)

- (운영기간) 우선추진 후보지 선정 후 지구지정 승인 시까지 운영(한국토지주택공사, 2022, p.97)
- (구성) UCP장(대표자)은 가능한 국토교통부 산하 중앙도시계획위원회 유경험자를 우선 선임. 학계 및 지역전문가 중 분야별로 위촉하되 사업타당성 연구진과 중복이 되지 않게 구성(Ibid., 2022, p.97)
- (역할) 개발구상(안) 작성을 위해 상위계획·법적제한 사항 등을 검토. 사회·경제적 환경분석을 통한 공간구조를 설정하고 단지특화·일자리 창출 방안 등의 개발 콘셉트를 도출함으로써 지구특성과 공간 수요에 부합하는 최적의 개발 방향 및 추진전략을 수립하는데도 기여. 지구지정 시 발생한 이권에 대해 의견을 조율하는 한편, MP 제도와 연계해 다양한 의견을 제시하는 데도 결정적인 역할을 함(Ibid., 2022, p.97)
- (회의) 사업여건과 사안의 시급한 정도에 따라 정기회의, 상시회의, 자문회의 등으로 구분(Ibid., 2022, p.97)
- (MP 참여) 지구지정 이후 MP제도 시행 시 UCP 위원이 1인 이상 MP에 참여하도록 하여 계획의 일관성을 유지(Ibid., 2022, p.97)

3기 신도시 UCP·MP 연계 프로세스



[그림 2-9] 3기 신도시 UCP·MP 연계 프로세스(안)

출처: 한국토지주택공사(2022, p.96)

- 지구지정·고시

「수도권 30만호 주택공급계획(18.9)」 발표 이후 LH는 지구지정 제안을 위해 신도시 규모 기준인 330만㎡ 이상 면적의 부지와 대규모 택지 기준인 100만㎡ 이상 면적의 부지를 발굴하였다. 이후 지구지정 관련 주민공람, 중앙도시계획위원회 심의 등을 거쳐 2019년 10월, 과천과천지구, 남양주왕숙지구, 남양주왕숙2지구, 하남교산지구, 인천계양지구가 지정되었고, 2020년 3월 고양창릉지구, 2020년 5월 안산신길2지구와 부천대장지구, 2020년 12월 수원당수2지구가 지정되었다.

- 입체적 도시공간계획 설계 공모 진행

입체적 도시공간계획은 사람 중심의 고품격 도시공간 조성을 위해 기본계획(개발계획 및 실시계획), 지구단위계획, 경관계획 등에서 다루기 어려운 도시·건축이 통합된 종합계획을 기본계획 단계부터 수립하여 지구계획 승인을 위한 성과품을 작성하는 과업으로, 도시·건축 통합적 공간계획이 실현될 수 있도록 세부설계 가이드라인 및 계획 설명서를 작성하여 경관계획, 지구단위계획 등에 반영할 수 있도록 기본계획 및 기본설계 용역과 상호 연계하여야 한다.²²⁾

2019년 11월, 과천과천지구 ‘도시건축통합 마스터플랜 설계 공모’를 시작으로 남양주왕숙지구, 하남교산지구, 인천계양지구의 ‘도시기본구상 및 특화구역의 입체적 도시공간계획에 대한 설계공모’가 진행되었고, 같이 진행했으나 유찰된 남양주왕숙2지구의 설계공모가 진행되었다. 이후 공모 내용을 보완하여 국제공모를 통해 진행한 부천대장지구와 고양창릉지구는 신도시 입주자 초기 모집을 통해 활성화를 도모하고자 ‘첫마을 시범단지계획’을 공모에 포함하여 진행하였다.

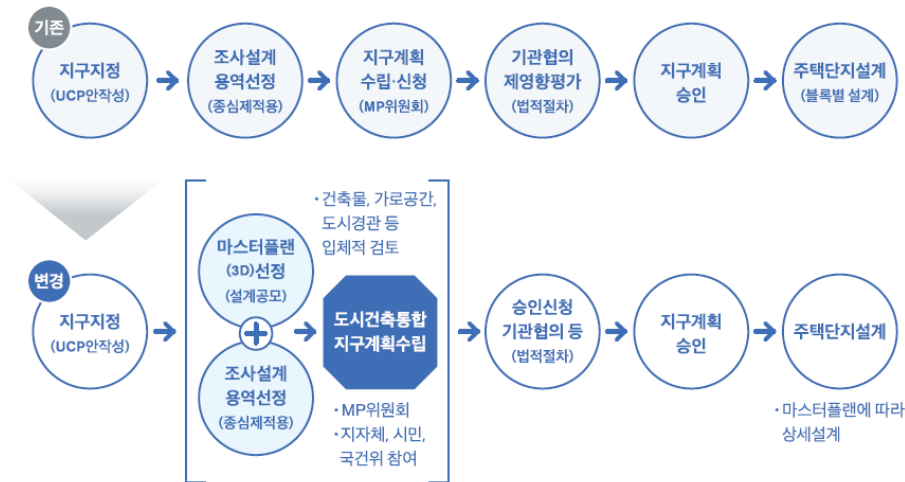
- 기본계획 및 기본설계(시범지구의 경우 조사설계용역) 입찰 진행

기본계획 및 기본설계는 조사, 개발 및 실시계획, 지구단위계획 등이 포함된 기본계획, 기본설계 등 개발사업규정에 따른 각종 용역을 수행하는 과업으로 기술능력평가 및 가격평가 등 종합심사를 통해 낙찰자를 선정하였다. 도시계획, 토질·지질, 토목구조, 도로·공항, 상하수도, 조경 분야 기술자로 구성하여 참여하도록 하며 이는 기술적 이행능력평가 점수에 반영하였다.

남양주왕숙지구, 남양주왕숙2지구, 고양창릉지구, 과천과천지구, 안산신길2지구, 수원당수2지구는 입체적 도시공간계획 설계 공모 당선작 발표 이전에 기본계획 및 기본설계

22) 한국토지주택공사(2020c, p.13) 내용을 바탕으로 연구진 작성

용역(시범지구의 경우 조사설계용역)을 계약하였고, 하남교산지구, 인천계양지구, 부천 대장지구는 입체적 도시공간계획 설계 공모 당선작 발표 이후 계약하여 지구별 계약 시점에 차이가 있다.



[그림 2-10] 도시건축통합계획 계획체계

출처: 한국토지주택공사(2021, p.34)

- 지구계획 수립

[표 2-14] 시범지구 및 3기 신도시 추진 경과

구분	지구명	지구면적	호수(호)	지구지정 일자 (A)	입체적 마스터플랜 당선작 공고	최초 지구계획 승인 일자(B)	A-B
시범 지구	과천과천	약51만평	10,027	'19.10.15.	'20.3.10.	'24.8.14.	4년10개월
	안산신길2	약23만평	5,600	'20.5.20.	'20.9.	'21.12.28.	1년7개월
	수원당수2	약30만평	7,179	'20.12.11.	'21.4.7.	'23.6.26.	2년6개월
3기 신도시	남양주왕숙	약312만평	52,000	'19.10.15.	'20.3.30.	'21.8.31.	1년10개월
	남양주왕숙2	약73만평	13,000	'19.10.15.	'20.6.1.	'21.8.31.	1년10개월
	하남교산	약208만평	33,000	'19.10.15.	'20.3.30.	'21.8.31.	1년10개월
	인천계양	약101만평	17,000	'19.10.15.	'20.3.30.	'21.6.3.	1년8개월
	고양창릉	약239만평	35,000	'20.3.6.	'20.8.31.	'21.11.30.	1년8개월
	부천대장	약105만평	19,000	'20.5.27.	'20.8.31.	'21.11.30.	1년6개월

출처: 3기 신도시 웹사이트. <https://www.3기신도시.kr>(검색일: 2024.1.4.); 한국토지주택공사 웹사이트 공모안내. <https://www.lh.or.kr/board.es?mid=a10601020000&bid=0034>(검색일: 2024.1.12.); 토지이음 웹사이트. <https://www.eum.go.kr>(검색일: 2024.2.15.); 국토교통부 웹사이트. https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?cmspage=1&id=95090076(검색일: 2024.9.2.) 참고후 연구진 작성

「공공주택 특별법」 제16조제1항에 따라 공공주택사업자는 주택지구가 지정·고시된 날

부터 1년 이내에 지구계획을 수립하여 국토교통부장관에게 승인을 신청해야 하는데, 지구 지정·고시된 이후 최초 지구계획 승인까지 소요 기간은 최소 1년 6개월부터 최대 4년 10개월까지로 지구마다 천차만별이다.

공모 당선작 공고 후 입체적 도시공간계획 당선팀과 기본계획 및 기본설계 용역 수행팀의 협업을 통해 지구계획을 작성하였으나, 인구 및 주택배분계획 변경²³⁾24) 등으로 인한 지구계획 변경이 지속되고 있는 상황이다.

[표 2-15] 시범지구 및 3기 신도시 지구계획 승인 고시 과정('24.8월 기준)

구분	지구명	최초 지구계획 승인 고시	지구계획 승인 정정 고시	지구계획 변경(1차) 승인 고시	지구계획 변경(2차) 승인 고시
시범 지구	과천과천	'24.8.14.			
	안산신길2	'21.12.28.		'23.4.3.	'24.8.29.
	수원당수2	'23.6.26.	'23.7.7.		
3기 신도시	남양주왕숙	'21.8.31.		'22.11.9.	'24.3.14.
	남양주왕숙2	'21.8.31.		'22.10.14.	'23.11.15.
	하남교산	'21.8.31.		'22.11.7.	'24.1.17.
	인천계양	'21.6.3.		'22.11.7.	'23.11.29.
	고양창릉	'21.11.30.		'22.11.2.	'23.11.10.
	부천대장	'21.11.30.		'22.11.7.	'23.11.24.

출처: 국토교통부. (2024). 국토교통부고시 제2024-428호 과천과천 공공주택지구 지구계획 승인. 8월 14일; 국토교통부. (2021). 국토교통부고시 제2021-1398호 안산신길2 공공주택지구 지정변경(1차) 및 지구계획 승인. 12월 28일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-167호 안산신길2 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인. 4월 3일; 국토교통부. (2024). 국토교통부고시 제2024-444호 안산신길2 공공주택지구 지정 변경(2차) 및 지구계획 변경(2차) 승인. 8월 29일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-330호 수원당수2 공공주택지구 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인. 6월 26일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-401호 수원당수2 공공주택지구 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 중 정정. 7월 7일; 국토교통부. (2021). 국토교통부고시 제2021-1039호 남양주왕숙 공공주택지구 지정변경(1차) 및 지구계획 승인. 8월 31일; 국토교통부. (2022). 국토교통부고시 제2022-640호 남양주왕숙 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인. 11월 9일; 국토교통부. (2024). 국토교통부고시 제2024-136호 남양주왕숙 공공주택지구 지구계획 변경(2차) 승인 및 지형도면 등. 3월 14일; 국토교통부. (2021). 국토교통부고시 제2021-1040호 남양주왕숙2 공공주택지구 지정변경(2차) 및 지구계획 승인. 8월 31일; 국토교통부. (2022). 국토교통부고시 제2022-575호 남양주왕숙2 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인. 11월 9일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-644호 남양주왕숙2 공공주택지구 지정 변경(4차) 및 지구계획 변경(2차) 승인. 11월 15일; 국토교통부. (2021). 국토교통부고시 제2021-1041호 하남교산 공공주택지구 지정변경(1차) 및 지구계획 승인. 8월 31일; 국토교통부. (2022). 국토교통부고시 제2022-635호 하남교산 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인. 11월 7일; 국토교통부. (2024). 국토교통부고시 제2024-32호 하남교산 공공주택지구 지구계획 변경(2차) 승인. 1월 17일; 국토교통부. (2021). 국토교통부고시 제2021-825호 인천계양 테크노밸리 공공주택지구 지정변경(2차) 및 지구계획 승인. 6월 3일; 국토교통부. (2022). 국토교통부고시 제2022-631호 인천계양 테크노밸리 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인. 11월 7일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-677호 인천계양 테크노밸리 공공주택지구 지정 변경(3차) 및 지구계획 변경(2차) 승인. 11월 29일; 국토교통부. (2021). 국토교통부고시 제2021-1285호 _고양창릉 공공주택지구 지정변경(2차) 및 지구계획 승인. 11월 30일; 국토교통부. (2022). 국토교통부고시 제2022-618호 고양창릉 공공주택지구 지정변경(3차) 및 지구계획 변경(1차) 승인. 11월 2일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-636호 고양창릉 공공주택지구 지구계획 변경(2차) 승인. 11월 10일; 국토교통부. (2021). 국토교통부고시 제2021-1284호 부천대장 공공주택지구 지정변경(1차) 및 지구계획 승인. 11월 30일; 국토교통부. (2022). 국토교통부고시 제2022-630호 부천대장 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인. 11월 7일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-659호 부천대장 공공주택지구 지정 변경(2차) 및 지구계획 변경(2차) 승인. 11월 24일.

23) (상략) 3기 신도시를 포함한 수도권 신도시의 토지이용 효율성을 높여 3만호 이상의 주택을 추가확보하고, (후략) (출처: 국토교통부, 2023. 9월26일 브리핑)

24) (상략) 사업 추진 중인 3기 신도시, 수도권 택지 등에서 토지이용 효율성 제고 등을 통해 종전 3만호에서 2만호 이상 추가 확보(후략) (출처: 관계부처 합동, 2024. p.17)

③ 지구별 일반개요

각 지구별 용지 비율은 지구 특성에 따라 차이가 있는데, 공공시설용지 중 도시지원시설 비율이 10%이상인 곳이 남양주왕숙지구, 하남교산지구 두 곳이며 반면에 수원당수2지구는 0%였고, 고양창릉지구는 공원녹지비율이 38.6%로 상당히 높다. 인구밀도는 고양창릉지구가 108인/ha로 가장 낮고, 안산신길2지구가 198.7인/ha로 가장 높다. 사업시행자는 한국토지주택공사와 각 지구의 관할 지자체 및 지방공사가 포함되어 있다.

[표 2-16] 시범지구 및 3기 신도시 공공주택지구별 개요(*24.8월 기준)

구분	지구명	지구면적(㎡)	건설호수(호)	용지별 비율(%)	사업시행자
시범지구	과천과천	1,686,775.0	10,204 (인구밀도 165.0인/ha)	주택건설용지 25.6 공공시설용지* 74.4 (도시지원시설 16.9, 공원녹지 26.3 포함)	한국토지주택공사, 경기주택도시공사, 과천도시공사, 경기도
	안산신길2	757,330.2	5,999 (인구밀도 198.7인/ha)	주택건설용지 34.6 공공시설용지 65.4 (도시지원시설 4.2, 공원녹지 30.8 포함)	한국토지주택공사, 안산도시공사
	수원당수2	684,949.0	5,252 (인구밀도 184.0인/ha)	주택건설용지 48.5 공공시설용지 51.5 (도시지원시설 0, 공원녹지 37.1 포함)	한국토지주택공사
3기 신도시	남양주왕숙	9,377,485.7	53,534 (인구밀도 151.6인/ha)	주택건설용지 24.6 공공시설용지 75.4 (도시지원시설 11.9, 공원녹지 34.7 포함)	한국토지주택공사, 경기도주택도시공사, 경기도
	남양주왕숙2	2,393,384.5	14,510 (인구밀도 151.6인/ha)	주택건설용지 25.9 공공시설용지 74.1 (도시지원시설 8.2, 공원녹지 33.5 포함)	한국토지주택공사, 경기도주택도시공사, 남양주도시공사, 경기도
	하남교산	6,860,804.0	33,037 (인구밀도 123.0인/ha)	주택건설용지 23.3 공공시설용지 76.7 (도시지원시설 12.0, 공원녹지 35.0 포함)	한국토지주택공사, 경기도주택도시공사, 하남도시공사, 경기도
	인천계양	3,330,409.0	17,076 (인구밀도 125.0인/ha)	주택건설용지 21.0 공공시설용지 79.0 (도시지원시설 7.1, 공원녹지 27.9 포함)	인천광역시, 한국토지주택공사, 인천도시공사
	고양창릉	8,119,006.0	35,588 (인구밀도 108.0인/ha)	주택건설용지 23.1 공공시설용지 71.9 (도시지원시설 9.2, 공원녹지 38.6 포함)	한국토지주택공사, 경기주택도시공사, 고양도시관리공사, 경기도
	부천대장	3,449,243.0	19,355 (인구밀도 129.0인/ha)	주택건설용지 21.3 공공시설용지 74.5 (도시지원시설 13.1, 공원녹지 28.1 포함) 훼손복구용지 4.2	한국토지주택공사, 부천도시공사, 경기도

주: 공공시설용지는 복합시설, 도시지원시설(자족시설, 업무시설, 문화시설 등), 공원녹지, 기타시설(주차장, 유수지 등)로 구성
출처: 국토교통부, (2024), 국토교통부고시 제2024-428호 과천과천 공공주택지구 지구계획 승인, 8월 14일; 국토교통부.

(2024). 국토교통부고시 제2024-444호 안산신길2 공공주택지구 지정 변경(2차) 및 지구계획 변경(2차) 승인. 8월 29일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-330호 수원당수2 공공주택지구 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인. 6월 26일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-401호 수원당수2 공공주택지구 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 중 정정. 7월 7일; 국토교통부. (2024). 국토교통부고시 제2024-136호 남양주왕숙 공공주택지구 지구계획 변경(2차) 승인 및 지형도면 등. 3월 14일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-644호 남양주왕숙2 공공주택지구 지정 변경(4차) 및 지구계획 변경(2차) 승인. 11월 15일; 국토교통부. (2024). 국토교통부고시 제2024-32호 하남교산 공공주택지구 지구계획 변경(2차) 승인. 1월 17일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-677호 인천계양 테크노밸리 공공주택지구 지정 변경(3차) 및 지구계획 변경(2차) 승인. 11월 29일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-636호 고양창릉 공공주택지구 지구계획 변경(2차) 승인. 11월 10일; 국토교통부. (2023). 국토교통부고시 제2023-659호 부천대장 공공주택지구 지정 변경(2차) 및 지구계획 변경(2차) 승인. 11월 24일 참고후 연구진 작성

2) 공통지침

2019년 9월 국가건축정책위원회와 국토교통부, LH 도시건축통합계획단은 협업을 통해 ‘가로공간 중심 공유도시 창출’을 목표로 ‘가로공간 중심도시’, ‘용도·사회 통합의 공유도시’, ‘편리하고 안전한 도시’ 3대 개발방향을 담은 공통지침을 확정하였다. 해당 내용은 시범지구 및 3기 신도시 입체적 도시공간계획 설계공모 공모지침에 담겼다.

시범지구 도시건축통합 마스터플랜은 설계공모 공고 시 공통지침 사항에 포함되었고, 각 지구별 특성에 따른 목표 및 기본방향 1~3개가 추가되었다. 3기 신도시 기본구상 및 입체적 도시공간계획 설계공모 공고 시에는 공통지침 보다 큰 위계인 ‘신도시의 구상목표’를 제시하였는데, 이는 신도시포럼을 통해 논의하고 도출되었던 내용인 일자리 도시, 교통이 편리한 도시, 친환경 도시, 아이키우기 좋은 도시 4가지로 시범지구와는 차이가 있다. 하지만 4가지 구상목표를 구상하는 원칙은 공통지침, 즉 시범지구의 목표 및 기본 방향을 따르도록 하였다. 다만, ‘육아, 고령자 친화도시 구현’을 기본방향에 추가한 점이 신도시가 지향하는 바를 보다 명확하게 드러내고 있다 할 수 있다.

[표 2-17] 시범지구 및 3기 신도시 도시건축통합계획 공통지침

시범지구	3기 신도시
	구상목표
	일자리 도시 •서울에 집중되어 있는 일자리 기능을 분산하여 수용하고, 4차 산업혁명에 필요한 공간으로 활용가능한 자족용지 확보 •지역별 산업 수요분석 등을 통한 신성장동력 산업 도입과 앵커기업 유치
	교통이 편리한 도시* •입주 시 교통 불편이 없도록 다양한 교통개선대책 마련 •광역교통망과 연계하여 BRT 등 신대중교통수단 도입
	친환경 •전체 면적의 1/3정도를 공원과 녹지공간으로 확보

시범지구

목표	기본방향
가로공간 중심도시	①슈퍼블록 지양, 중소규모 중심의 다양한 규모 블록계획
	②중·저층 연도형 건축물로 위요된 휴먼스케일의 도시가로공간
	③건축물과 도시가로공간이 직접 접속·소통하는 생활공간구조
	④가로 중심 생활을 지원하는 커뮤니티시설
용도·사회 통합의 공유도시	⑥다양한 계층·세대가 융합하는 Social-Mix ⑤거주·업무·여가의 용도복합 ⑦자족용지와 주거용지의 도시공간구조 연계
편리하고 안전한 도시	⑧새로운 도시환경에 적합한 교통계획 ⑨새로운 기술에 대응하는 도시 관리시스템

주: 교통이 편리한 도시의 세부내용은 하남교산지구만 다름(‘입주 시 교통 불편이 없도록 다양한 교통개선대책 마련’ 내용 대신 ‘사업비의 20%를 교통에 투자한 다는 원칙 아래 다양한 교통대책 마련’ 내용 포함)

출처: 한국토지주택공사(2022, p.37); 한국토지주택공사(2019b, p.13) 참고후 연구진 작성

3기 신도시

도시	•자연상태의 물순환체계를 최대한 보존하는 저영향개발기법 등 적용
아이키우기 좋은 도시	•안전하고 쾌적한 동네, 체험과 놀거리가 있는 동네, 이웃과 함께하는 동네 조성 •안전한 등원(갯)길, 육아 공동체를 위한 도시 속 공용 공간 확보, 돌봄 인프라 구축

기본구상 원칙

가로공간이 생활의 중심이 되는 도시	①대규모 블록 중심의 획일적인 계획을 지양하고, 다양한 규모의 블록계획 수립
	②중·저층 연도형 건축물이 조화된 휴먼스케일의 도시가로공간 형성
	③가로 중심 생활을 지원하는 커뮤니티시설
	④다양한 계층·세대가 융합하는 사회혼합(Social-Mix)
용도복합과 사회통합의 공유 도시	⑤거주·업무·여가의 용도 복합화 ⑥자족용지와 주거용지의 도시공간구조 연계
편리하고 안전한 도시	⑦대중교통중심, 친환경 이동수단을 활용한 교통 계획 ⑧범죄, 재해, 교통사고로부터 안전한 도시 ⑨육아, 고령자 친화도시 구현

3기 신도시의 경우 구상 목표 및 기본구상 원칙(공통지침) 외에 지구별 여건에 따른 계획의 기본방향에 대해서도 별도로 제시하였다. 하남교산지구의 경우 계획의 기본방향으로 신·구도시가 함께 발전하는 ‘포용·상생도시’, 역사와 정체성이 살아 있는 ‘역사창조도시’, 녹색교통을 중심으로 사람이 모이는 ‘입체활력도시’가 제시되었다.

하남교산지구 계획의 기본방향

① 신·구도시가 함께 발전하는 “포용·상생도시”

- 신도시 개발에서 소외된 舊도시 지역주민들도 정책사업의 효과를 공유할 수 있도록 신·구도시 포용·상생발전 전략을 수립

- 신·구도시 경계공간 특화, 생활SOC의 전략적 배치, 도시재생뉴딜사업 연계를 통한 연계지원 등

② 역사와 정체성이 살아 있는 “역사창조도시”

- 지구내외 분포한 역사문화자원을 도시자원으로 인식하고 시민이 체험하고 즐겨 찾는 현대적 도시공간으로 재창출하여 지역 정체성과 도시브랜드 확립

- 문화재 보전·정비 기본방향 수립, 문화재 유형별 이전·집약·복합화 등 창의적 활용방안, 도시공간구조와 연계한 종합계획 수립

③ 녹색교통을 중심으로 사람이 모이는 “입체활력도시”

- 고속도로로 단절된 도시공간을 유기적으로 연결하고 신설 지하철역을 중심으로 사람과 활동이 모이는 생활 중심지로 특화하여 도시활력 증대

- 중부고속도로 입체화 등 통합적 도시공간 조성, 지하철 중심 녹색교통망 구축과 역세권 공간특화, 역세권 중심의 생활SOC 복합화 및 네트워크 구성, 걸어서 10분 생활권 계획 등

출처: 한국토지주택공사(2019a, p.20)

3) 수립절차 및 관련 주체

① 3기 신도시 공공주택지구 사업의 관련 법령

□ 「공공주택 특별법」 구성 내용

「공공주택 특별법」은 총 10장 60조로 이뤄져 있으며, 그 가운데 공공주택지구와 관련된 내용은 제2장 공공주택지구의 지정 등, 제3장 공공주택지구의 조성, 제4장 공공주택통합심의위원회이다.

• 공공주택지구의 지정 등

제6조에 따라 국토교통부장관이 공공주택지구사업을 추진하기 위해 필요한 지역을 지정, 변경 또는 해제할 수 있는 내용과 제10조에 따라 주택지구를 지정 또는 변경하려면 공고하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 듣도록 하는 내용, 제12조에 따라 주택지구를 지정하거나 변경 또는 해제하려면 주택지구의 위치·면적, 공공주택사업자, 사업의 종류, 수용 또는 사용할 토지·물건 및 권리의 세목 등 주요 사항을 관보에 고시하고 관계 서류의 사본을 관계 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여야 하는 내용을 포함하고 있다.

제9조에 따라 국토교통부장관, 주택지구의 지정을 제안하거나 제안하려는 공공주택사업자, 관계기관 협의 대상이 되는 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사는 주민 등의 의견청취를 위한 공고 전까지는 주택지구의 지정을 위한 조사, 관계 서류 작성, 사전 협의, 관계기관 협의, 국무회의 심의 등의 과정에서 관련 정보가 누설되지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다는 점이 특징적이다.

• 공공주택지구의 조성

제15조에 따라 국토교통부장관은 주택지구 지정을 제안한 자를 공공주택사업자로 우선 지정할 수 있는 내용과 제16조에 따라 공공주택사업자는 주택지구가 지정·고지된 날부터 1년 이내에 지구계획을 수립하여 국토교통부장관에게 승인을 신청하여야 하는 내용, 제17조에 따라 지구계획의 개요, 토지이용계획, 인구·주택 수용계획, 교통·공공·문화 체육시설 등을 포함한 기반시설 설치 계획, 환경보전 및 탄소저감 등 환경계획, 조성된 토지의 공급에 관한 계획 등을 포함한 공공주택지구계획을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 하는 내용, 제31조에 따른 지구조성사업 완료 시 국토교통부장관의 준공 검사를 받아야 하는 내용을 포함하고 있다.

- 공공주택통합심의위원회

제33조에 따라 지구계획 등의 승인과 관련하여 도시계획·건축·환경·교통·재해 등을 검토 및 심의하기 위하여 국토교통부에 공공주택통합심의위원회를 두도록 하는 내용과 제34조에 따른 심의절차 등을 포함하고 있다.

[표 2-18] 공공주택 특별법 구성 내용

구분	내용	
제1장 총칙	제1조(목적) 제2조(정의) 제2조의2(준주택의 준용) 제3조(공공주택 공급·관리계획)	제3조의2(공공주택의 재원·세제지원 등) 제4조(공공주택사업자) 제5조(다른 법률과의 관계)
제2장 공공주택지구의 지정 등	제6조(공공주택지구의 지정 등) 제6조의2(특별관리지역의 지정 등) 제6조의3(특별관리지역의 관리 등) 제6조의4(특별관리지역의 해제) 제6조의5(특별관리지역의 건축물 등에 대한 조치) 제7조(중소규모 주택지구 지정 등) 제7조의2(주택지구 주변지역의 정비) 제8조(주택지구의 지정 등을 위한 관계기관 협의)	제9조(보안관리 및 부동산투기 방지대책) 제10조(주민 등의 의견청취) 제11조(행위제한 등) 제12조(주택지구 지정 등의 고시 등) 제13조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 적용 특례) 제14조(「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」등의 적용 특례)
제3장 공공주택지구의 조성	제15조(공공주택사업자의 우선 지정 등) 제16조(지구계획 승인 신청 등) 제17조(지구계획 승인 등) 제18조(다른 법률에 따른 인가·허가 등의 의제) 제19조(「산지관리법」의 적용 특례) 제20조(「수도법」의 적용 특례) 제21조(「하수도법」의 적용 특례) 제22조(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」의 적용 특례) 제23조(「환경영향평가법」의 적용 특례) 제24조(「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」의 적용 특례) 제24조의2(「수도권정비계획법」의 적용 특례) 제25조(간선시설의 설치 및 지원 등)	제26조(토지에의 출입 등) 제27조(토지등의 수용 등) 제27조의2(건축물의 존치 등) 제27조의3(주택지구 주민에 대한 지원대책의 수립·시행) 제27조의4(쪽방 밀집지역을 포함 하는 주택지구의 토지등의 수용 등에 대한 특례) 제28조(국·공유지의 처분제한 등) 제29조(공공시설 등의 귀속) 제30조(부담금의 감면) 제31조(준공검사) 제32조(조성된 토지의 공급) 제32조의2(조성된 토지의 조성원가 공개) 제32조의3(조성된 토지의 전매행위 제한 등) 제32조의4(선수금 등)
제4장 공공주택통합심의위원회	제33조(공공주택통합심의위원회의 설치 등)	제34조(통합심의위원회의 심의절차 등)
제5장 공공주택의 건설 등	제35조(주택건설사업계획의 승인 등) 제36조(건축위원회 심의 등에 대한 특례) 제37조(공공주택의 건설기준 등)	제38조(「건설산업기본법」에 대한 특례) 제39조(공사의 분할계약 등) 제40조 삭제

구분	내용	
제5장의2 공공재산·공공용재산인 토지 등에서의 공공주택사업	제40조의2(공공재산·공공용재산인 토지 등에서의 공공주택사업에 대한 특례) 제40조의3(「국유재산법」 등에 대한 특례)	제40조의4(「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 등에 대한 특례) 제40조의5(「학교용지 확보 등에 관한 특례법」에 대한 특례) 제40조의6(건축기준 등에 대한 특례)
제5장의3 도심 공공주택 복합사업	제40조의7(도심 공공주택 복합지구의 지정 등) 제40조의8(도심 공공주택 복합사업계획의 승인 등) 제40조의9(복합사업의 건축기준 등에 대한 특례) 제40조의10(토지등의 수용 등) 제40조의11(주택공급 등에 관한 특례) 제40조의12(계약의 방법 및 시공사 선정 등)	제40조의13(주민협의체 및 주민대표회의) 제40조의14(복합사업의 토지등소유자 등에 대한 지원) 제40조의15(자상권 등 계약의 해지) 제40조의16(건축물 등의 사용·수익의 중지) 제40조의17(도심 공공주택 복합사업에서의 준용)
제6장 공공주택의 매입	제41조(공공주택사업자의 부도임대주택 매입) 제42조 삭제 제43조(공공주택사업자의 기존주택 등 매입)	제43조의2(공공매입임대주택의 용적률에 대한 특례) 제44조(공공주택사업자의 건설 중에 있는 주택 매입) 제45조(임대주택의 인수) 제45조의2(기존주택의 임차)
제7장 공공주택본부	제46조(공공주택본부의 설치)	47조(관계 공무원 등의 파견요청)
제8장 공공주택의 공급 및 운영·관리		
제1절 공공주택의 공급	제48조(공공주택의 공급) 제48조의2(공공분양주택 분양가심사위원회의 설치 등) 제48조의3(공공임대주택의 중복 입주 등의 확인)	제48조의4(공공주택 지원 신청자의 금융정보 등의 제공에 따른 동의서 제출) 제48조의5(금융정보등의 제공) 제48조의6(자료요청) 제48조의7(자료 및 정보의 수집 등)
제2절 공공주택의 운영·관리	제49조(공공임대주택의 임대조건 등) 제49조의2(공공임대주택의 표준임대차계약서 등) 제49조의3(재계약 거절 등) 제49조의4(공공임대주택의 전대 제한) 제49조의5(지분적립형 분양주택의 전매행위 제한 등) 제49조의6(공공분양주택의 예외적 전매 허용 시 주택의 매입 등) 제49조의7(공공주택의 거주실태 조사 등) 제49조의8(공공임대주택의 입주자 자격제한 등)	제49조의9(가정어린이집 운영에 관한 공급 특례) 제49조의10(이익공유형 분양주택의 공급·처분 등) 제50조(공공임대주택의 관리) 제50조의2(공공임대주택의 매각제한) 제50조의3(공공임대주택의 우선 분양전환 등) 제50조의4(특별수선충당금의 적립 등) 제50조의5(분양전환 공공임대주택 매각의 신고) 제50조의6(제48조의2로 이동) 제51조(정보체계의 구축 등)
제9장 보칙	제52조(토지매수업무 등의 위탁) 제52조의2(주택지구 밖의 사업에	제53조의2(협조 요청) 제54조(보고·검사 등)

구분	내용	
제10장 벌칙	대한 준용)	제55조(감독)
	제53조(권한의 위임 또는 위탁)	제56조(청문)
	제57조(벌칙)	제58조(벌칙)
	제57조의2(벌칙)	제59조(양벌규정)
	제57조의3(벌칙)	제60조(과태료)
	제57조의4(벌칙)	

주: 도시건축통합계획 관련 내용 음영 표시

출처: 공공주택 특별법[시행 2024. 8. 7.] [법률 제20234호, 2024. 2. 6., 타법개정]

□ 「공공주택 업무처리지침」 구성 내용

「공공주택 업무처리지침」은 총 10장 99조로 이뤄져 있으며, 그 가운데 공공주택지구와 관련된 내용은 제2장 공공주택지구 지정, 제3장 공공주택지구계획, 제6장 공공주택건설기준이다.

• 공공주택지구 지정

제6조에 따라 공공주택지구 지정 제안을 하기 위하여 지구를 선정할 경우 유의해야 할 사항 등을 규정하고, 제8조에 따라 보안관리를 위해 국토교통부장관, 사전협의기관의 장, 공공주택사업자는 관련 정보가 누설되어 부동산 투기의 원인이 되는 사회·경제적 부작용이 발생하지 않도록 유의해야 할 사항 등을 규정하였으며, 제9조에 따라 군사시설, 농지 및 임야에 관한 사항, 전략환경영향평가 및 사전재해영향평가검토에 관한 사항, 도시계획에 관한 사항 등을 협의할 수 있는 사전협의회 관련 내용을 포함하고 있다.

• 공공주택지구계획

공공주택 업무처리지침 제11조(지구계획의 기본원칙)

- ① 공공주택사업자가 지구계획을 수립할 때에는 환경보전, 자원순환, 에너지자립, 탄소저감 등 환경친화적이고 에너지 절약적인 기법을 최대한 고려하여야 한다.
- ② 공공주택사업자는 주택지구의 토지이용계획 수립시 임대주택과 분양주택의 적절한 배치 등을 통하여 다양한 계층의 구성원이 조화롭게 거주할 수 있도록 고려하여야 한다.
- ③ 공공주택은 가능한 전철역 인근, 간선도로 진·출입 주변 등 접근성이 양호한 곳에 배치하여 거주자의 편의를 도모한다.
- ④ 공공주택사업자는 지구계획 수립시 저소득 서민들을 위한 저렴한 주택의 건설·공급이 가능하도록 노력하여야 한다.
- ⑤ 공공·문화체육시설 등 기반시설은 공공주택 인근에 배치하여 공공주택 거주자의 생활의 질을 향상시키도록 고려하여야 하며, 필요시 주택단지와 공공시설간의 통합설계와 복합화를 통해 주민공동시설, 보행공간 등의 열린 커뮤니티 공간을 조성하여야 한다.
- ⑥ 토지이용계획 수립시 친환경적인 단지배치를 위해 환경적으로 민감하거나 보전가치가 높은 지역은 공원·녹지 등으로 설정하고, 녹지체계·수계·바람통로·통경축(通經軸) 등 환경적 요소를 적극 고려하여야 한다.
- ⑦ 국토교통부장관은 환경친화적이고 에너지 절약적인 계획기법을 장려하기 위해 필요한 경우에는 시범지구를 지정 운영할 수 있다.
- ⑧ 주택지구내에서 범죄행위 저감을 위해 건축설계 및 도시계획에 범죄예방 디자인(CPTED)을 적극 고려하여야 한다.
- ⑨ 행정구역이 중첩될 경우 지구계획 승인권자는 해당 지자체와 협의체를 구성하여 주민 불편사항을 사전에 발굴하여 개선방안을 마련하고, 지구조성사업 준공 전에 개선방안 이행 여부를 확인하여야 한다.

출처: 공공주택 업무처리지침[시행 2024. 3. 25.] [국토교통부훈령 제1724호, 2024. 3. 25., 일부개정]

제11조에 따라 지구계획의 기본원칙을 명시하고, 제12조에 따라 공공주택사업가 지구 계획을 수립할 경우 포함해야 하는 내용과 고속도로 및 간선도로 변 시설 배치, 교육환경 보호를 위한 도시지원시설용지 간 이격 등 토지이용계획 수립 시 고려해야 하는 사항을 포함하고 있다.

다만, 3기 신도시 및 시범지구 입체적 도시공간계획 공모 시 제시된 공통지침의 취지가 업무처리지침의 기본원칙 및 계획기준과 대치되는 점은 없는지 살펴볼 필요가 있다.

이외에도 지구계획의 수립기준, 도시공간구조 설정기준, 주택건설용지 계획기준, 단독주택의 계획, 블록형 단독주택용지 계획, 상업용지 등의 계획기준, 공공시설용지 계획기준, 복합커뮤니티시설 조성, 저탄소 녹색 친환경 도시조성 기준, 경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준, 옥외광고물(간판) 설치에 관한 기준, 자연재해 예방을 위한 계획기준, 통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준, 총괄계획가 등 전문가 참여기준 등을 규정하였고, 해당 내용은 별표를 통해서도 세부적으로 안내하고 있다.

- 공공주택건설기준

단지계획, 옥외공간계획, 진입도로, 주차장, 자전거이용시설, 사회복지관, 주거약자용 주택, 장애인 편의증진시설, 어린이집, 통합부대·복리시설, 사회적기업 등 입주공간 및 입주민 일상생활지원센터, 지역편의시설, 주민공동시설 등 특화시설, 신혼희망타운주택, 정보화 기반시설, 사회통합형 주택단지, 확장형 발코니 등에 대한 내용을 포함하고 있다.

[표 2-19] 공공주택 업무처리지침 구성 내용

구분	내용	
제1장 총칙	제1조(목적) 제2조(적용범위) 제3조(공공주택 공급·관리계획의 수립)	제4조(장기공공임대주택) 제5조(공공주택의 건설 비율)
제2장 공공주택지구 지정	제6조(주택지구의 선정) 제7조(주택지구의 지정제안 서류 등) 제8조(부동산투기 방지대책 등)	제9조(사전협의회 설치·운영) 제10조(시·도지사의 주택지구 지정)
제3장 공공주택지구계획	제11조(지구계획의 기본원칙) 제12조(지구계획의 수립) 제12조의2(지구계획의 수립기준) 제12조의3(도시공간구조 설정기준) 제12조의4(주택건설용지 계획기준) 제12조의5(건축물의 존치 등) 제12조의6(단독주택의 계획) 제12조의7(블록형 단독주택용지 계획 등)	제14조의2(유비쿼터스도시 서비스 건설기준) 제15조(저탄소 녹색 친환경 도시 조성 기준) 제15조의2(경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준) 제15조의3(자연재해 예방을 위한 계획기준) 제15조의4(통합적 공간환경 조성)

구분	내용	
	제12조의8(블록형 단독주택용지 조성)	을 위한 업무기준) 제16조 삭제
	제12조의9(블록형 단독주택용지 관리)	제17조 삭제 제18조 삭제
	제12조의10(상업용지 등의 계획기준)	제19조(총괄계획가 등 전문가 참여 기준)
	제13조(공공시설용지 계획기준)	
	제14조(복합커뮤니티시설 조성 등)	제20조(지구계획 지표기준)
제3장의2 도심공공주택 복합사업	제20조의2(입지요건) 제20조의3(복합지구 지정제안의 검토) 제20조의4(복합지구의 제안) 제20조의5(복합사업계획의 계획방향) 제20조의6(복합사업계획의 수립) 제20조의7(복합사업계획의 수립기준 등)	제20조의8(현물보상등의 절차 및 기준 등) 제20조의9(복합사업에서의 준용) 제20조의10(주민대표회의의 구성 등) 제20조의11(토지등소유자에 대한 통지) 제20조의12(비용지원의 범위 및 보조방법 등)
제4장 조성된 토지의 공급 등	제21조(공공주택건설용지 등의 공급가격 및 방법) 제21조의2(조성된 토지의 공급) 제21조의3(협약양도인 토지공급) 제21조의4(협약양도사업자 토지공급) 제21조의5(특별설계개발시행자에 대한 토지공급) 제21조의6(조성된 토지의 용도 제한)	제21조의7(공공임대주택을 건설하는 자에 대한 토지공급) 제21조의8(공모형사업자에 대한 토지공급) 제22조(손실보상 등) 제22조의2(공공시설 부지의 사용 등) 제23조(공공시설용지의 용도 재검토) 제24조(지구단위계획)
제5장 삭제	제25조 삭제 제26조 삭제	제27조 삭제
제6장 공공주택건설기준	제28조(공공주택건설기준의 적용 등) 제29조(단지계획) 제30조(옥외공간계획) 제31조(진입도로) 제32조(주차장) 제33조(자전거길이용시설) 제34조(사회복지관) 제34조의2(주거약자용 주택) 제34조의3(장애인 편의증진시설) 제34조의4(어린이집) 제34조의5(통합부대·복지시설)	제34조의6(사회적기업등 입주공간 및 입주민 일상생활지원센터) 제34조의7(지역편의시설 등) 제34조의8(주민공동시설 등 특화 시설) 제34조의9(신혼희망타운주택) 제35조(정보화 기반시설) 제36조(사회통합형 주택단지) 제37조(확장형 발코니) 제38조(적용의 특례) 제39조(직접시공 방법 등)
제7장 공공주택의 매입		
제1절 부도임대주택의 매입	제40조(부도임대주택의 매입대상 주택 등) 제40조의2(매입요청 등) 제41조(협의를 및 조사 등) 제42조(매입대상주택 지정신청 등) 제43조(주택매입을 위한 경매·낙찰 절차)	제43조의2(임차인의 임대보증금 보전) 제44조(부도임대주택의 공급 및 임대조건) 제45조(주택의 보수 및 관리) 제46조(자료관리 및 보안대책 등)
제2절 최저소득계층을 위한 삭제 기존주택의 매입		

구분	내용	
제3절 건설중에 있는 주택의 매입	제67조(건설중에 있는 주택의 매입 절차 등) 제68조(안전점검 시행)	제69조(건설중인 주택의 매입가격) 제70조(공공주택사업자 변경 등) 제71조(재정 및 기금지원)
제3절의2 재정착임대주택 공급을 위한 건설중에 있는 주택의 매입	제71조의2(재정착임대주택의 매입 절차 등) 제71조의3(입주자 모집 공고 등) 제71조의4(입주자 선정 등) 제71조의5(주택의 임대)	제71조의6(임대주택 등 입주자자격의 관계) 제71조의7(주택의 관리) 제71조의8(주택의 매각)
제4절 신축주택의 매입	제72조(신축주택의 매입절차 등) 제73조(입주자 모집공고 등) 제74조(입주자 선정) 제75조(주택의 임대)	제76조(임대주택 등 입주자자격의 관계) 제77조(주택의 관리) 제78조(주택의 매각)
제5절 기존주택의 매입 후 개량	삭제	
제6절 청년·신혼부부 등을 위한 기존주택의 매입	삭제	
제7절 한계차주 지원을 위한 기존주택의 매입	제89조의8(기존주택의 매입절차 등) 제89조의9(기존주택의 임대 등) 제89조의10(임대주택 등 입주자자격과의 관계)	제89조의11(기존주택의 관리) 제89조의12(기존주택의 매각)
제8장 사업이 중단된 토지의 매입	제90조(사업이 중단된 토지의 매입 절차 등)	제91조(공공주택사업자 변경 등) 제92조(재정 및 기금지원)
제9장 공공주택의 운영·관리	제93조(영구임대주택의 재계약 조건) 제93조의2(영구임대주택의 입주자 자격 완화 등) 제94조(국민임대주택의 재계약 조건) 제94조의2(행복주택의 입주자자격 완화) 제94조의3(국민임대주택의 입주자 자격 완화)	제94조의4(통합공공임대주택의 입주자 자격 완화) 제94조의5(미임대주택의 입주자자격 완화에 대한 특례) 제95조(소득 및 자산 현황 검색) 제96조(명도 및 유예기간)
제10장 통합정보체계의 구축 등	제97조(통합정보체계의 관리자) 제98조(통합정보의 등록 및 관리)	제99조(존속기한)
별표	[별표 1] 지구계획의 내용 [별표 1의1] 도시공간구조 설정기준 [별표 1의2] 주택건설용지 계획기준 [별표 1의3] 공공시설용지의 계획 기준 [별표 1의4] 저탄소 녹색 친환경 도시조성 기준 [별표 1의5] 경관 및 디자인 차별화 도시조성 기준 [별표 1의6] 옥외광고물(간판) 설치에 관한 기준 [별표 1의7] 자연재해 예방을 위한 계획기준	[별표 5] 사회복지관 [별표 6] 입주자 선정기준 [별표 7] 주거약자용 주택 주거동 공용공간 설계기준 [별표 8] 장애인 편의증진시설 설치 기준 [별표 9] 공공주택 내 보육시설 설계 기준 [별표 10] 행복주택 공급계층별 가구 인구수 기준 [별표 11] 입주자 선정기준 [별표 12] 입주자 선정기준 [별표 13] 매입임대주택 임대보증

구분	내용
	[별표 1의8] 통합적 공간환경 조성 을 위한 업무기준 [별표 1의9] 상업용지 설계기준 [별표 1의10] 도심공공주택 복합사 업 세부 입지요건 [별표 2] 조성된 토지공급가격 기준 [별표 3] 진입도로 설치기준 [별표 3의1] 진입도로 설치기준 [별표 4] 주차장 설치 기준 금 및 임대료 할증기준 [별표 14] 영구임대주택 입주자의 소득에 관한 재계약 요건 [별표 15] 소득기준 조사항목 및 소 득자료 출처 [별표 16] 신혼희망타운주택 입지 선정 및 설계 기준 [별표 17] 행복주택 입주자격 완화 기준
별지	[별지 1] 주택지구 조사서 [별지 2] 공공주택지구조성사업 준 공고고서 [별지 2의2] 삭제 [별지 3] 부도임대주택 매입지정신 청서 [별지 4] 부도임대주택 매입희망 임 차인 현황 [별지 5] 부도임대주택 매입 동의서 [별지 6] 부도임대주택 지정 심사표 [별지 7] 주택매입 제안서 [별지 8] 주택매입 승인 신청서 [별지 9] 매입임대주택 공급신청서 [별지 10] 장애인 편의증진시설 설 치신청서 [별지 11] 토지매입 제안서 [별지 12] 공공리모델링임대주택 공급신청서 [별지 13] 신혼부부 매입임대주택 공급신청서

주: 도시건축통합계획 관련 내용 음영 표시

출처: 공공주택 업무처리지침[시행 2024. 3. 25.] [국토교통부훈령 제1724호, 2024. 3. 25., 일부개정]

② 공공주택지구계획 수립절차 및 단계별 관계주체 현황

□ 지구 지정 단계 관계주체

지구 지정 단계에서는 공공주택사업 시행자, 국토교통부를 비롯한 관계기관이 주로 관
계되어 있고, 법정절차인 주민 등 의견청취 시에 한하여 시민 참여가 이뤄진다. 그리고
3기 신도시 및 시범지구는 법적인 사항은 아니나 UCP(Urban Concept Planner)가 지
구제안 후 지구지정을 위한 개발구상(안) 작성을 위해 참여하였다.

□ 지구계획 수립 단계 관계주체

지구계획 수립 단계에서는 공공주택사업 시행자, 국토교통부를 비롯한 관계기관이 주
로 관련되고, 법적인 사항인 총괄계획가(MP 등)가 위촉되어 활동한다. 용역사로는 기본
계획 및 기본설계(시범지구의 경우 조사설계용역) 낙찰자를 비롯해 3기 신도시 및 시범
지구는 입체적 도시공간계획 당선팀이 참여하였다. 지자체의 경우 지구계획 수립 단계
에서 법적으로 참여하는 시기가 정해져 있지 않다.

[표 2-20] 공공주택지구계획 수립절차 및 단계별 관계주체

구분	법정 절차	관계주체						
		사업 시행자	전문 가	용역 사	시민	지자 체	위원 회	관계 기관
지구 지정 단계	지구지정 제안(법6조②) (시행자→국토교통부)	●	● (UCP)					●
	주민 등 의견청취(제10조) (시장) *2개 이상 시에 걸치거나 해당시에서 미공 고시 국토교통부장관 또는 시도지사				●	●		●
	사전협의(법8조①) (국토교통부→중앙행정기관, 시도지사)					●		●
	중앙도시계획위원회 심의(법6조③)	●					●	●
	지구 지정(법6조①, 법12조) (국토교통부장관)							●
지구 계획 수립 단계	1년 이내	총괄계획가 제도 운영 (훈령19조)	●	● (MP등)	●			
		광역교통개선대책 확정 (법24조①)(국토교통부장관)						●
		지구계획 승인신청(법16조) (시행자→국토교통부)	●	● (MP등)	●			●
		관계 행정기관 협의(법18조②) (국토교통부→관계 행정기관)						●
		공공주택통합심의위원회 심의(법17조②) (도시계획, 건축, 교통, 재해 등)	●				●	●
		수도권정비위원회 심의(수도권정비위원회 운영 규정 제10조)	●				●	●
		지구계획 승인(법17조) (국토교통부장관)						●

출처: 연구진 작성

③ 공공주택지구계획 내용 현황

□ 지구계획 수립 범위

「공공주택 업무처리지침」 제12조제3항에 따라 지구계획은 주택지구 전체를 대상으로 수립하여야 한다. 다만, 사업시행은 해당 지역의 주택수급상황이나 일시에 사업추진이 곤란한 대규모 지역일 경우 단계별로 할 수 있고, 이 경우 지구계획에 단계별 조성계획

에 관한 사항을 포함하여야 한다.

□ 지구계획 내용

지구계획에는 개요, 토지이용계획, 인구·주택 수용계획, 기반시설 설치계획, 자원조달 및 자금투자에 관한 사항 등을 비롯해 용도지역·지구·구역 및 도시계획시설 결정과 지구단위계획이 포함된 도시관리계획 결정에 관한 사항을 포함한다.

다만, 지구지정 후 1년 이내 개발계획을 비롯해 실시계획을 포함한 지구계획 승인 신청을 해야만 하는 상황인 점을 고려할 때 지구계획을 위해 다뤄야 하는 내용의 범위가 방대하다.

[표 2-21] 지구계획의 내용

구분	내용
지구계획의 개요	• 지구계획의 명칭 • 시행자의 명칭, 주소와 대표자의 성명 • 사업시행기간
토지이용계획	• 주택건설용지에 관한 계획 • 공공시설용지에 관한 계획
인구·주택 수용계획	• 수용인구 및 주택산정 내용 • 인구 및 호수밀도 • 블록별 용적률, 호수, 전용면적
기반시설 설치계획	• 교통계획 • 공원,녹지계획 • 공공 및 편익시설계획 • 공급처리시설계획 • 에너지공급계획 • 기타 시설계획
환경보전 및 탄소저감 등 환경계획	• 탄소배출여건 분석 • 탄소감축 목표 설정 • 녹색도시기반구축에 관한 계획 • 탄소감축기반구축에 관한 계획 • 탄소감축량 산정
대상토지의 단계별 조성계획에 관한 사항	
자원조달 및 자금투자에 관한 계획	
도시관리계획 결정에 관한 사항	• 용도지역·지구·구역 및 도시계획시설 결정 • 지구단위계획
택지공급에 관한 계획	• 블록별 택지공급 시기에 관한 사항
기타사항	• 법 제29조의 규정에 따른 공공시설 등의 명세서 및 처분계획서 • 계획평면도 및 개략설계도서 • 관련기관의 의견 및 이의 반영여부에 관한 사항

출처: 공공주택 업무처리지침[시행 2024. 3. 25.] [국토교통부훈령 제1724호, 2024. 3. 25., 일부개정] [별표1]

3. 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점

본 연구에서는 3기 신도시 및 시범지구 도시건축통합계획 모니터링과 향후 제도 및 운영 개선방안 마련의 단초가 될 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점을 설정하고자 선행연구 및 관련 보고서를 통해 관련 논의 내용을 살펴보고, 1·2기 신도시 등 그간의 도시건축통합 논의와 관계 법령의 한계점을 감안하여 내용을 정리하였다.

1) 선행연구 등을 통해 언급된 도시건축통합 관련 논의

① 절차 관련

- 도시와 건축 간 상호 연계성 확보

「택지개발촉진법」으로 추진된 기존의 1·2기 신도시는 대형 블록 위주의 자동차 중심의 도시공간구조로 설계되었을 뿐만 아니라, 2차원적 도시계획 이후 3차원적 건축계획이 이루어질 수밖에 없는 분절된 계획체계로 추진되어 도시와 건축 간 상호 연계성 부족, 즉 도시설계의 역할이 부재하다는 비판을 받고 있다(이제선, 2021, p. ii). 도시건축통합계획은 1·2기 신도시의 평면적 도시계획의 한계를 극복하고, 가로공간 중심의 입체적 도시건축통합계획 도입 필요성이 대두되고 있어, 도시의 초기 기획단계에서부터 도시, 건축, 시설물을 아우르는 입체적인 3D 도시 마스터플랜을 선 수립하고, 이를 기반으로 도시계획과 건축계획을 통합하여 지구계획을 수립하고자 하는 것이다.²⁵⁾

- 가로공간, 공공공간 및 공공시설, 개별 블록 간 연결부에 대한 고려

신도시 전체 공간환경디자인에 대한 목표 및 방향설정이 미흡한 상황에서, 그리고 수직 분할된 업무 프로세스로 인해 도로, 녹지, 광장 등 공공공간과 블록 간 연결부, 공공공간과 공공시설 연결부 등, 공공공간 및 공공시설, 개별 블록 간 연결부에 대한 구체적 계획이 미흡하여 연계성이 부족하였다(서수정 외, 2008, p. xi). 따라서 도시건축통합계획을 통해 블록간 연결부, 가로공간, 공공공간 등에 대한 고려로 공간환경의 질 향상을 도모해야 하고, 가로공간 중심의 입체적 도시공간 계획을 통해 단순히 물리적인 공간을 만드는 것이 아니라 우리가 살아가고 있는 사회의 모습을 만드는 관점을 바탕으로 공동체의 윤리와 사회의 공동선 회복을 위한 사회적 통합에 기여(한지형 외, 2022, p.16(원출처: 한국토지주택공사, 2020))해야 한다.

25) 이제선(2021, p. iv) 내용을 바탕으로 연구진 작성

- 계획 간 관계 등을 고려한 계획수립 절차 마련

건축물의 배치와 형태조건을 규정하는 획지방식, 개별 필지의 모양, 도로의 접도방식 등을 정할 때 어떤 개별 건축물들이 조성될 것인지에 대한 3차원적 구상을 진행하고 이를 위한 필지구조, 도로체계, 인프라 시설들을 결정하는 일은 사실 거의 일어나지 않으며 일부 있다고 해도 과정과 내용은 상대적으로 매우 취약했다(강인호, 2021a, p.6). 또한, 입체적 공간계획을 위한 경관계획 및 마스터플랜 과업들이 개발계획승인 이후에 이루어짐으로써 이미 확정된 토지이용계획을 바탕으로 입체적 공간계획을 수립하는데 한계가 있고, 상위계획을 변경하는 것도 제한적이었다(서수정 외, 2008, p.43). 이렇듯 계획 프로세스상 발주시기의 전후 관계가 맞지 않아 계획 간 위계가 정립되지 못하고, 그로 인해 계획의 실효성이 떨어지는 사례를 볼 수 있다(Ibid., 2008, p.43). 도시건축통합계획은 이러한 한계를 극복하고자, 실제 우리가 살아가는 도시의 모습처럼 3차원적으로 공간을 기획하고 이를 바탕으로 토지이용계획을 수립하는 것이다(김영욱, 2021, p.26).

② 협의·조정 관련

- 도시설계의 프로세스는 끊임없는 피드백 과정

도시설계는 목표의 설정과 문제의 인식, 컨셉과 프로그램의 도출, 구체적인 설계안과 가이드라인 작성의 각 단계로 나아갈 때마다 끊임없이 앞에서 설정한 전제를 재검토하는 과정을 거쳐야 한다(김대성, 2011, p.43). 이러한 피드백 과정을 인정한다면, 도시설계 프로세스 역시 단선적 과정으로 보기보다는 각 단계가 서로 중첩되면서 영향을 미치는 것으로 바라보는 것이 보다 적절한 방법이 된다(Ibid., 2011, p.43).

- 단계별 행정절차를 뛰어넘는 총괄조정체계 마련 필요

좋은 공간환경디자인은 획일화된 설계지침이나 계획수립지침 등으로 달성하기 보다는 좋은 디자인을 만들어낼 수 있는 합리적인 의사결정방식과 체계적인 디자인 과정을 통해 실현될 수 있다(서수정 외, 2008, p.8). 특히 MP는 개발계획 수립단계에서부터 실시설계까지 신도시 전체 개발계획과 마스터플랜 수립에 대한 통합관리와 조정역할을 담보하고 있으며, 실시설계 이후에는 개별 주택건설사업계획 단계에서 단지계획이 전체 신도시계획의 공간구조와 정합성을 이루는지에 대한 조정역할을 담당(Ibid., 2008, p.55)한다. 이들은 단순히 회의를 원만하게 진행하는 회의진행자로서의 역할이 아니라 최소한 지구단위계획과 지구단위계획 수립지침을 이해하는 전문가가 위촉되어 지구계획 수립을 이끌어 나가야 할 것이다(이제선, 2021, p.vi).

- 각 분야의 전문가 참여 및 협업 필요

지구계획 수립 시 초기에 도시설계분야 전문가 주도적으로 하되 도시경관 및 교통분야 전문가의 적극적 참여 및 협업을 통해 함께 진행되어야 할 것이다. 특히 교통분야 전문가의 참여를 통해 아직도 60년대 70년대 자동차 중심의 교통영향평가 기준을 가지고 진행되는 교통영향평가에 의해 지구계획(안)이 대폭 수정되는 불상사를 최소화해야 할 것이다(이제선, 2021, p. vi).

③ 실행체계 관련

- 유연하고 탄력적인 계획수립 과정 구축 필요

단계별 계획과정에서는 수직적으로 분화된 업무절차방식에 따라 하나의 단계가 완료된 시점에서 다음 단계로 넘어가게 되며, 각 단계는 자기 완결적으로 이루어지는 구조로 진행되고 있다(서수정 외, 2008, p.21). 이로 인해 개발계획 초기단계에 작성된 계획내용의 문제가 발견되더라도 상위계획을 변경하기 위한 시간소모와 복잡한 협의절차로 인해 사업추진 일정상 그대로 수용할 수밖에 없는 구조적 모순을 가지고 있다(Ibid., 2008, p.21). 따라서 신도시 조성과정에 참여하는 이해관계자들 간의 합의형성과정을 통해 합리적인 계획안을 도출하고, 생활공간차원에서 공간환경의 질을 높일 수 있는 상세계획을 수립할 수 있도록 유연하고 탄력적인 계획수립과정이 필요하다(Ibid., 2008, p.21).

지침의 확장성, 성장가능성을 감안하여 한 번에 완결성을 갖도록 작성하는 것이 아니라 필요시 수정·보완이 가능하도록 하여 적용의 유연성을 갖게 할 필요가 있다. 즉, 제도 자체의 문제가 아닌 업무 수행 방식, 업무수행자의 인식의 문제일 가능성에 대해 검토할 필요가 있다.

출처: 이희정 서울시립대학교 도시공학과 교수(자문일: 2024.2.21.)

신도시 개발에는 수년의 시간이 걸리기 때문에 단계적 개발, 계획 수립이 필요하다.

출처: 유석연 서울시립대학교 도시공학과 교수(인터뷰일: 2024.4.17.)

공공주택지구를 대상으로 진행하다보니 1차 고시 때 모든 집중이 공공주택용지라 다른 용지에 대해 신경 쓸 여유가 없어 세밀한 검토 없이 진행되고, 이후 변경을 통해 보완을 하려고 하면 국토교통부는 이미 고시가 났는데 변경을 위해서는 명확한 사유, 계획적인 사유 외 사유가 필요하다고 한다. 실질적으로 변경이 어려운 것이 현실이다.

출처: 정유석 (주)해안종합건축사사무소 소장(인터뷰일: 2024.5.7.)

2) 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점 정립

① [수립체계] 개념 정립, 실효성 높은 절차 마련

- 도시건축통합계획 개념 조문화 필요성 검토
- 입체적 도시공간계획의 위계 설정 및 계획 간의 원활한 연계방안 마련, 제도화 필요성 검토
- 도시 기본구상 개념의 일관성 확보를 위한 UCP의 제도화 필요성 검토
 - UCP의 정의, UCP 운영 관련 내용에 대해 지침 등 명시 필요
 - UCP의 입체적 도시공간계획 공모지침서 작성 참여
 - UCP 개발구상(안)의 공개 및 공론화

② [조정체계] 협의·조정 체계 구축

- 이해관계자별 명확한 역할, 권한과 책임 부여
- 단계별 피드백 절차(의견교환, 반영여부 확인 등) 시행
 - 협의·조정이 원활하게 진행될 수 있도록 단계별 환류체계 명시 필요

③ [실행체계] 유연하고 탄력적인 계획 수립

- 완결성을 갖는 계획이 아닌 단계별 계획 수립
 - 「공공주택 업무처리지침」 제12조제3항에 따라 지구계획은 주택지구 전체를 대상으로 수립하여야 하나, 신도시는 수년에 걸쳐 조성되므로 완결적인 지구계획이 아닌 필요시 수정·보완이 가능하도록 단계별로 다뤄야 하는 범주 및 내용을 구분하여 작성하도록 할 필요
- 지구계획 수립 과정에 지자체 담당자 참여
 - 지구계획 수립 과정에 지자체 담당자가 참여하도록 해 해당 지구의 계획개념과 방향에 대한 이해를 바탕으로 블록별 건축계획 인허가가 진행될 수 있도록 할 필요
- 블록별 건축계획 단계에서의 해당 지구 총괄계획가(MP 등) 등 도시건축통합계획 참여자 검토
 - 블록별 건축계획 단계에서 해당 지구의 계획개념과 방향 등이 반영될 수 있도록 건축위원회 심의 전 해당 지구 총괄계획가(MP 등) 등 도시건축통합계획 참여자의 검토 과정 추가 필요

제3장 도시건축통합계획 모니터링

- 1. 모니터링 개요
 - 2. 도시건축통합계획 주요 내용
 - 3. 수립체계 모니터링
 - 4. 조정체계 모니터링
 - 5. 실행체계 모니터링
 - 6. 종합
-

1. 모니터링 개요

1) 분석 시점 및 분석 자료

□ 분석 시점

- 지구 제안일로부터 2024년 7월 기준 승인·고시된 지구계획 내용

□ 분석 자료

- 지구별 공모지침서 및 과업내용서
 - 지구별 입체적 도시공간계획 당선작
 - 지구별 승인·고시된 지구계획 내용
 - 사업시행자인 한국토지주택공사에서 작성한 백서
- ※ 인구 및 주택배분계획 변경 등으로 인해 지구계획 변경이 지속되고 있어 설계공모가 진행된 일부 블록의 당선작 내용 및 공모지침에 대한 내용 분석은 실효성 측면에서 의미가 적으므로 범위에서 제외함

2) 분석 틀

입체적 도시공간계획 및 지구계획 승인 등 도시건축통합계획 실현 과정에 대해 2장 3절에서 설정한 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점(수립체계, 조정체계, 실행체계)을 중심으로 분석하고 이를 통해 성과와 한계를 파악하고자 한다.

- 1단계: 문헌조사, 도서분석

지구별 입체적 도시공간계획 공모지침, 당선작 내용을 파악하고, 승인·고시된 지구계획 내용 등 도시건축통합계획 실현 과정 상 발생된 사안, 변경된 내용 등을 파악한다.

- 2단계: 심층인터뷰(FGI)

입체적 도시공간계획 당선팀, 기본계획 및 기본설계(시범지구의 경우 조사설계용역) 낙찰자, 총괄계획가(MP), UCP 등을 대상으로 1단계 과정을 통해 파악된 지구계획 수립과정 상 입체적 도시공간계획 개념 등 주요 변경 내용의 요인을 비롯해 도시건축통합계획 과정 상 인식된 문제 등에 대해 그룹별 심층인터뷰(FGI)를 진행한다. 이를 통해 실효성 높은 도시건축통합계획을 위한 제도 및 운영 상 개선의 주요쟁점을 도출하고자 한다.

[표 3-1] 심층인터뷰(FGI) 추진 일정

구분	대상	일시	인원수(명)
시범지구	UCP+MP	2024.5.3.(금) 오전10시	2
	도시건축통합 마스터플랜 당선팀	2024.6.21.(금) 오전10시	2
	조사설계용역 낙찰자	2024.6.24.(월) 오전10시	3
3기 신도시	UCP+MP	2024.4.17.(수) 오후2시	4
	입체적 도시공간계획 당선팀	2024.5.7.(화) 오후3시	3
	기본계획 및 기본설계 낙찰자	2024.7.10.(수) 오후3시	4

출처: 연구진 작성

[표 3-2] 도시건축통합계획 분석틀(안)

구분	1단계	2단계	분석 종합												
방법	문헌조사, 도서분석	심층인터뷰(FGI)													
자료/대상	- 공모지침 및 과업내용서 - 입체적 도시공간계획 당선작 (변경)승인·고시 지구계획 - 백서	- 입체적 도시공간계획 당선팀 - 기본계획 및 기본설계 낙찰자 - 총괄계획가(MP) - UCP													
[수립체계] “실효성 높은 절차를 마련하였는가?”	- 지구지정 및 지구계획 수립과정 파악 - 과업의 범위(입체적 도시공간계획/기본계획 및 기본설계) 확인	⇒ - 기간의 적정성 및 주요 절차별 시점의 적정성 - UCP 기본구성(안)의 역할 등 - 입체적 도시공간계획의 위상 및 역할 - 과업 방식의 적정성 및 과업 간 중복성	제도 및 운영 상 개선의 주요 쟁점 도출												
[조정체계] “협의·조정 체계를 구축하였는가?”	- 주요 주체 목록 작성 - 기본방향에 따라 구현된 입체적 도시공간계획 당선작 주요개념 및 내용 파악 (선행연구에서 언급된) 주요 문제점 확인 - 사업성 확보의 어려움 : 블록규모 조정 - 상품성(시장) 확보의 어려움 : 블록규모, 주 동 형태 조정 - 교통영향평가, 환경영향평가 : 가로 선형 조정, 방음벽/완충녹지 등 설치 - 재해영향평가 : 하천변 등 성토를 위한 구름 지 절토/평탄화 <table><tr><th colspan="2">기본방향에 따른 계획항목</th></tr><tr><td>사업성</td><td>중·소규모 블록</td></tr><tr><td></td><td>중·저층 연도형 건축물</td></tr><tr><td>상품성</td><td>사회혼합</td></tr><tr><td></td><td>용도복합</td></tr><tr><td>영향 평가</td><td>가로 중심의 커뮤니티시설</td></tr></table>	기본방향에 따른 계획항목		사업성	중·소규모 블록		중·저층 연도형 건축물	상품성	사회혼합		용도복합	영향 평가	가로 중심의 커뮤니티시설	⇒ - 주체별 참여기간의 적정성 - 주체별 역할(전문성), 책임 및 권한의 현황 및 한계 - 협의·조정 회의 횟수 및 방법 등 현황 및 한계 (선행연구에서 언급된) 주요 문제점 발생 원인	
기본방향에 따른 계획항목															
사업성	중·소규모 블록														
	중·저층 연도형 건축물														
상품성	사회혼합														
	용도복합														
영향 평가	가로 중심의 커뮤니티시설														
[실행체계] “유연하고 탄력적인 계획 수립이 가능한가?”	지구계획 승인·고시 자료 확인	⇒ - 지구계획 신청 시 제출물의 완결성에 대한 의견 - 변경고시 진행 시 환류과정 운영 여부 - 블록별 건축계획 단계 참여 여부 - 입체적 도시공간계획 당선작 주요 개념의 지구 계획, 블록별 사업계획 등 후속과정에서의 일관 성, 연속성 확보 방안에 대한 의견													

출처: 연구진 작성

2. 도시건축통합계획 주요 내용

1) 지구별 개요

① (시범지구) 지구명: 안산신길2		
  출처: ㈜유선엔지니어링건축사사무소 외(2020, p.4, p.15.)	위치	경기도 안산시 단원구 신길동 일원
	사업 면적	757,330.2㎡
	수용 세대수	5,999호
	수용 인구수	15,049인
	기 간	설계공모 20.07.10.~20.09.28. 사업시행 20.05.20.~26.12.31.(예정)
	참 여 자	계획수립 (도시건축통합 마스터플랜) 대표: ㈜유선엔지니어링건축사사무소/공동: ㈜일산설계종합건축사사무소, ㈜정목엔지니어링종합건축사사무소 (조사설계) ㈜유신, ㈜케이지엔지니어링종합건축사사무소, ㈜선진엔지니어링종합건축사사무소, ㈜동해종합기술공사 사업시행 주시행자: 한국토지주택공사 부시행자: 안산도시공사
	추진경과	20.05.07. 지구지정 및 지형도면 최초 고시 21.12.28. 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 고시 23.04.03. 지구계획 변경(1차) 승인 고시 24.08.29. 지구지정 변경(2차) 및 지구계획 변경(2차) 승인 고시 24. 조성공사 착공 예정
② (시범지구) 지구명: 수원당수2		
 출처: ㈜해안종합건축사사무소(2021a, p.27)	위치	경기도 수원시 권선구 당수동 일원
	사업 면적	684,949.0㎡
	수용 세대수	5,252 호
	수용 인구수	12,613 명
	기 간	설계공모 20.12.30.~21.04.07. 사업시행 20.12.11.~26.12.31(예정)
	참 여 자	계획수립 (도시건축통합 마스터플랜) ㈜해안종합건축사사무소 (조사설계) ㈜삼안컨소시엄, ㈜유신, ㈜케이지엔지니어링종합건축사사무소, ㈜선진엔지니어링종합건축사사무소, ㈜동해종합기술공사 사업시행 주시행자: 한국토지주택공사
	추진경과	19.05.07. 지구지정 및 지형도면 최초 고시 23.06.26. 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 고시 23.07.07. 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 중 정정

③ (3기 신도시) 지구명: 하남교산



출처: 3기 신도시 웹사이트, https://www.3기신도시.kr/resources/_img/img/sub/jogam0302.jpg; https://www.3기신도시.kr/resources/_img/img/sub/jogam0304.jpg; https://www.3기신도시.kr/resources/_img/img/sub/jogam0303.jpg(검색일: 2024.10.16)

위치	경기도 하남시 전현동, 향동, 하사창동 일원
사업 면적	6,860,804.0m ²
수용 세대수	33,037호
수용 인구수	77,925인
기간	설계공모 19.12.27.~20.3.30. 사업시행 19.10.15.~28.12.31.(예정)
참여자	계획수립 (입체적 도시공간계획) (주)경간도시디자인건축사사무소, (주)건축사사무소 기오현, (주)동해종합기술공사 (기본계획 및 기본설계) 도화엔지니어링 컨소시엄 사업시행 주시행자: 한국토지주택공사, 부시행자: 경기도주택도시공사, 하남도시공사, 경기도
추진경과	19.10.15. 지구지정 및 지형도면 최초 고시 21.08.31. 지구지정 변경(1차) 승인 고시 21.08.31. 지구계획 승인 고시 22.09.06. 지구지정 변경(2차) 승인 고시 22.11.07. 지구계획 변경(1차) 승인 고시 23.09. 조성공사 착공 24.01.17. 지구계획 변경(2차) 승인 고시

④ (3기 신도시) 지구명: 고양창릉



출처: 3기 신도시 웹사이트, https://www.3기신도시.kr/resources/_img/img/sub/jogam0705.jpg; https://www.3기신도시.kr/resources/_img/img/sub/jogam0703.jpg; https://www.3기신도시.kr/resources/_img/img/sub/jogam0704.jpg(검색일: 2024.10.16)

위치	경기도 고양시 덕양구 원흥동, 동산동 일원
사업 면적	8,119,006.0m ²
수용 세대수	35,588호
수용 인구수	85,414인
기간	설계공모 20.4.10.~20.8.31. 사업시행 20.03.06.~29.12.31.(예정)
참여자	계획수립 (입체적 도시공간계획) (주)해안종합건축사사무소, (주)일로종합건축사사무소, Supermass Studio (기본계획 및 기본설계) 건화컨소시엄 사업시행 주시행자: 한국토지주택공사 부시행자: 경기주택도시공사, 고양도시관리공사, 경기도
추진경과	20.03.06. 지구지정 및 지형도면 최초 고시 21.06.29. 지구지정 변경(1차) 승인 고시 21.11.30. 지구지정 변경(2차) 및 지구계획 승인 고시 22.11.02. 지구지정 변경(3차) 및 지구계획 변경(1차) 승인 고시 23.06. 조성공사 착공 23.11.10. 지구계획 변경(2차) 승인 고시

⑤ (3기 신도시) 지구명: 남양주왕숙

 출처: 3기 신도시 웹사이트. https://www.3기신도시.kr/resources/_img/img/sub/jogam0103.jpg(검색일: 2024.10.16)	위치	경기도 남양주시 진전읍, 진건읍, 퇴계원읍 일원
	사업 면적	10,294,200.7m ²
	수용 세대수	53,534호
	수용 인구수	125,335인
	기 간	설계공모 19.12.27~20.3.30. 사업시행 19.10.15.~28.12.31.(예정)
	참 여 자	계획수립 (입체적 도시공간계획) (주)디에이그룹엔지니어링 종합건축사사무소, 에이앤유디자인그룹건축사사무소(주), (주)사이트랩 (기본계획 및 기본설계) 건화 컨소시엄
		사업시행 주시행자: 한국토지주택공사 부시행자: 경기주택도시공사, 경기도
	추진경과	19.10.15. 지구지정 및 지형도면 최초 고시
		21.08.31. 지구계획 승인 고시
		22.09.16. 지구지정 변경(2차) 및 지형도면 고시
		22.11.09. 지구계획 변경(1차) 승인 고시
		23.06. 조성공사 착공
		23.11.10. 지구지정 변경(3차) 및 지형도면 고시
		24.03.14. 지구계획 변경(2차) 승인 및 지형도면 고시

⑥ (3기 신도시) 지구명: 인천계양 테크노밸리

  출처: 3기 신도시 웹사이트. https://www.3기신도시.kr/resources/_img/img/sub/jogam0402.jpg; https://www.3기신도시.kr/resources/_img/img/sub/jogam0408.jpg(검색일: 2024.10.16)	위치	인천광역시 계양구 굴현동, 동양동 일원
	사업 면적	3,330,409.0m ²
	수용 세대수	17,076호
	수용 인구수	41,333인
	기 간	설계공모 19.12.27~20.3.30. 사업시행 19.10.15.~28.12.31.(예정)
	참 여 자	계획수립 (입체적 도시공간계획) (주)싸이트플래닝건축사사무소, (주)한아도시연구소건축사사무소, (주)상지엔지니어링건축사사무소 (기본계획 및 기본설계) 유신 컨소시엄
		사업시행 주시행자: 인천광역시 부시행자: 한국토지주택공사, 인천도시공사
	추진경과	19.10.15. 지구지정 및 지형도면 최초 고시
		20.07.22. 지구지정 변경(1차) 승인 고시
		21.06.03. 지구계획 승인 고시
		21.08.18. 지구지정 변경(2차) 변경 및 지구계획 승인 정정 고시
		22.11.07. 지구계획 변경(1차) 승인 고시
		22.11. 조성공사 착공
		23.11.29. 지구계획 변경(2차) 승인 고시

2) 단계별 주요 내용²⁶⁾

먼저, 지구별 기본구상 및 공모 지침, 당선작, 지구계획 수립 단계별로 무엇이 구현되지 않았는지, 다시 말해 무엇이 변경된 것인지 살펴보았다. 그리고 이러한 변경이 발생한 배경과 이유에 대해 수립체계, 조정체계, 실행체계(3~5절)로 구분해 확인하였다.

□ 기본구상(중앙도시계획위원회 심의 시 상정 계획(안)) 이후 공모지침 및 당선작에 일부 차이 존재

사업시행자는 지구제안 이후 UCP와 함께 지구 지정을 위해 토지이용구상(안), 토지이용계획표(안)를 작성하여 중앙도시계획위원회 심의에 상정하였다. 그리고 이를 바탕으로 공모지침이 제시되었고, 도시건축통합계획 참여 설계자가 계획(안)을 제안하였다.

안산신길2의 기본구상(안)과 공모지침의 토지이용계획 예시(안)는 일부 차이가 있다. 일단, 제시된 지구지정 경계선 변경으로 인해 전체 면적이 증가하였다($745,664\text{m}^2 \rightarrow 757,381\text{m}^2$). 동쪽 근린생활시설 크기는 감소했으며, 점포주택 동북쪽에 있던 문화복지시설의 교육문화를 비롯해 광장, 문화복지시설의 SOC가 공원으로 변경됨에 따라 전체 공원 면적은 증가하였다($149,530\text{m}^2 \rightarrow 204,689\text{m}^2$). 복합커뮤니티시설은 증가(2개소→3개소)했고 2개소는 공원 내 시설로 포함되었으며, 근린생활시설 북쪽 용지는 문화복지커뮤니티로 변경되었다. 주차장 면적은 감소하였고($20,270\text{m}^2 \rightarrow 6,999\text{m}^2$), 기본구상(안)의 입체보행로 설치 방안 및 기본구상(안)의 생활권 설정 계획의 경우 공모지침에는 없었다.



[그림 3-1] 안산신길2지구 기본구상과 공모지침 토지이용계획 변경사항 비교

출처: 한국토지주택공사(2019d, p.14); 한국토지주택공사(2020j, p.6) 참고후 연구진 작성

26) 3장의 시범지구에 대한 모니터링 부분은 전문가 원고(아주대 한지형 교수)를 바탕으로 연구진 작성

안산신길2 공모지침에서는 3기 신도시 공통지침을 기본적으로 따르면서 ‘자연존중 쾌적한 도시’로서 일상생활에서의 풍부한 녹지공간 접근체계 향상 및 향유도 증가 원칙이 추가로 제시되었다. 그리고 “우리가 추구하는 사회적 통합과 공동체가 소통하는 삶으로 나아가기 위한 ‘가로공간 중심의 공유도시’란 어떤 도시이며 어떤 방식으로 구축되어야 하는가?”라는 주제를 강조하였다. 당선작의 계획개념은 “Interactive Flow”로서 걷고 싶은 도시, 다층적 흐름의 공간구조를 제안하였다.



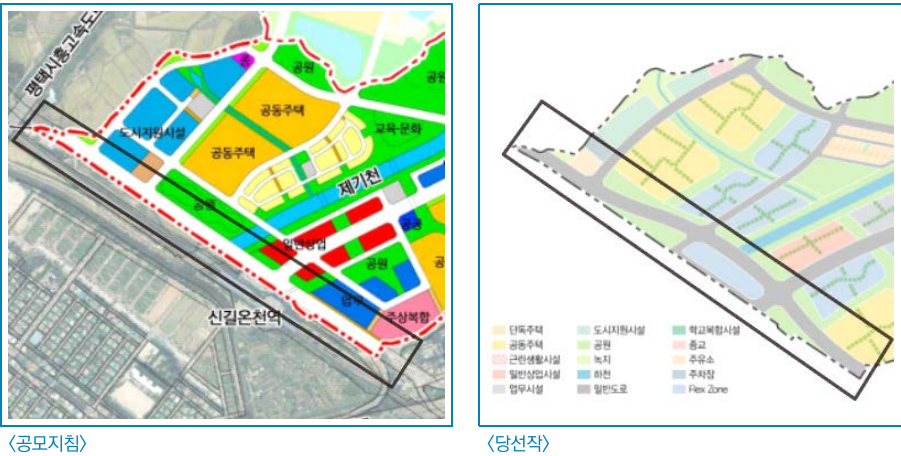
[그림 3-2] 안산신길2지구 마스터플랜 당선작 종합계획도

출처: ㈜유선엔지니어링건축사사무소 외(2020, p.6)

공모지침과 당선작의 토지이용계획표(안)를 비교해 보면, 공공시설용지 비율은 증가(56.7%→58.1%), 주택건설용지(36.1%→28.7%), 상업업무시설용지(3.9%→2.6%), 도시지원시설용지(3.3%→1.3%) 비율은 감소하였다. 주택건설용지의 단독주택 위치가 교육·문화 및 업무시설 위치로 변경되었으며, 동쪽 단독주택은 삭제, 분리되어 있던 일반 상업시설은 통합되었다. 업무시설은 통합되고 위치가 변경되었으며, 공공청사, 주상복합은 삭제되었다. 교육시설용지 서쪽에 있던 공동주택은 주상복합 위치로 이동, 동쪽에 있던 공동주택은 커뮤니티 위치로 이동하며 Flex Zone(복합시설용지)이 추가되었다.

복합시설용지에는 자족시설, 공동주택, 주상복합, 업무시설, 일반상업, 주차장, 문화복합커뮤니티 등이 포함되어 제시되었다. 그리고 해당 용지에 특화계획으로 주민생활 특화블록, 역세권 특화블록, 교육특화블록, 개발연구 특화블록이 제안되었다.

또한 당선작에서는 신길온천역 복합 환승센터, 입체보행로, 4개의 공원 및 녹지 계획을 제안하였다. 수변 커뮤니티 활성화를 위해 제기천을 따라 문화 및 생태관련 커뮤니티 시설을 배치하였으며, 신길온천역 교통환경 개선과 대중교통 시스템 개선을 위한 전면도로 우회, 보행환경 향상을 위한 도로의 곡선화 및 순환형 공원 조성, 블록과 블록을 연결하는 보행가로로서 입체 보행 브릿지를 제안하였다. 철도로 단절된 남부 생활권까지 개발 가능하도록 역세권 거점 플랫폼을 통한 도시 확장 방향성을 제시하였으며, 시범설계지구를 역세권 양쪽으로 분산 배치하였다.



[그림 3-3] 안산신길2지구 공모지침과 당선작 토지이용계획 변경사항 비교

출처: 한국토지주택공사(2020j, p.6); ㈜유선엔지니어링건축사사무소 외(2020, p.7) 참고후 연구진 작성

[표 3-3] 안산신길2지구 도시건축통합 마스터플랜 당선작 토지이용계획표(안)와 공모지침서 토지이용계획표 예시(안) 비교

구분		당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)
		면적(㎡)	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)	
합계		762,689	100.0	757,381	100.0	-
주택건설 용지	소계	217,632	28.7	272,824	36.1	-7.4
	단독주택	20,908	2.8	21,764	2.9	-0.1
	공동주택	193,694	25.6	238,223	34.5	-5.9
	근린생활시설	3,030	0.4	2,937	0.4	0
	주상복합	-	-	9,900	1.3	-1.3
상업업무	소계	19,397	2.6	30,156	3.9	-1.3

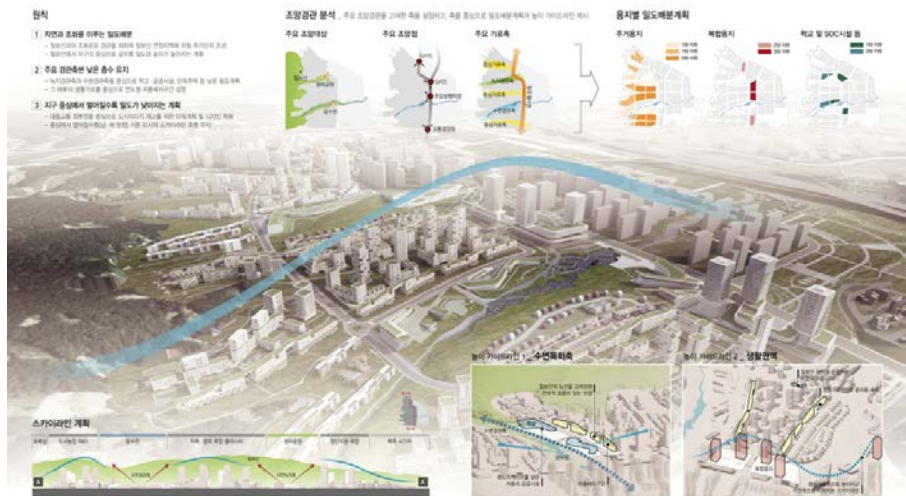
구분		당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)
		면적(㎡)	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)	
시설용지	일반상업시설	9,484	1.3	13,215	1.7	-0.4
	업무시설	9,913	1.3	16,941	2.2	-0.7
도시지원시설용지		9,531	1.3	25,201	3.3	-2.0
공공시설용지	소계	442,360	58.1	429,200	56.7	+1.4
	교육					
	시설					
	계	23,165	3.1	22,811	3.0	+0.1
	학교	-	-	20,387	2.7	-2.7
	유치원	-	-	2,424	0.3	-0.3
	학교복합시설	23,165	3.1	-	-	+3.1
	기타					
	시설					
	계	11,029	1.5	16,411	2.2	-0.7
	공공청사	-	-	1,395	0.2	-0.2
	복합커뮤니티	-	-	2,751	0.4	-0.4
	종교	2,903	0.4	2,786	0.4	0
	주유소	2,435	0.3	2,480	0.3	0
	주차장	5,891	0.8	6,999	0.9	-0.1
	공원					
	녹지					
	계	278,953	36.8	246,451	32.5	+4.3
	공원	246,350	32.5	204,689	27.0	+5.5
	녹지	14,508	1.9	15,518	2.0	-0.1
	하천	18,095	2.4	24,772	3.3	-0.9
	공공공지	-	-	1,472	0.2	-0.2
	도로					
	계	114,374	15.1	143,527	19.0	-3.9
	일반도로	114,374	15.1	140,105	18.5	-3.4
	보행자도로	-	-	3,422	0.5	-0.5
FLEXZONE (복합시설 용지)	소계	83,300	11.0	-	-	+11.0
	문화복합커뮤니티	2,751	0.4	-	-	+0.4
	주차장	1,108	0.1	-	-	+0.1
	일반상업	3,731	0.5	-	-	+0.5
	업무시설	7,028	0.9	-	-	+0.9
	자족시설	15,670	2.1	-	-	+2.1
	공동주택	43,112	5.7	-	-	+5.7
	주상복합	9,900	1.3	-	-	+1.3

출처: ㈜유선엔지니어링건축사사무소 외(2020, p.7) 및 한국토지주택공사(2020j, p.5) 참고후 연구진 작성

수원당수2의 기본구상(안)에서는 수원당수1지구와 수원당수2지구가 통합된 토지이용 계획(안)이 제시되었는데, 공모지침에는 수원당수2지구에 대해 UCP 단계에서 마련된 토지이용계획(안), 당수1지구잔여구간에는 수원당수1지구 지구계획 변경승인(안)이 적용된 토지이용계획(안) 2가지가 명시되었다. 기본구상(안)에서 제안된 중앙근린공원을 중심으로 순환격자형 녹지체계를 이용한 도시 내 공원·녹지 단절 최소화는 공모지침에

반영되지 않았다. 공모지침에는 에너지 자립을 위한 탄소저감 방안 및 우수유출 저감을 위한 저류시설과 침투시설 제안 등 스마트 제로에너지 도시계획이 추가되었다.

수원당수2 공모지침에서는 마찬가지로 3기 신도시 공통지침을 준용하되, ‘친환경 그린 허브 도시’ 항목과 ‘친환경 특화 주거단지’가 개발 방향에 추가되었다. 당선작에서는 “지속 가능한 도시, 다공적 공유도시”를 제안하였으며 칠보산과 조화로운 주변 주거지역의 스카이라인을 고려해 밀도 배분을 강조한 종합계획을 제시하였다.



[그림 3-4] 수원당수2지구 도시건축통합 마스터플랜 당선작

출처: (주)해안종합건축사사무소(2021a, p.15)

공모지침의 토지이용계획(안)과 당선작을 비교해 보면, 문화·체육 용지(0.0%→4.0%), 공원녹지 용지(31.2%→36.0%)의 비율은 증가하고, 공동주택 용지(41.8%→33.2%), 근린생활시설 용지(1.3%→0.4%)는 감소한 것으로 나타났다. 공모지침에서 동-서 방향으로 연속되는 소규모 블록 복합용지 축으로 당수1·2지구를 통합하는 구상을 제시하였다면, 당선작에서는 공동주택 용지의 일부를 청년주택, 업무(자숙), 상업을 결합한 복합용지와 복합 SOC시설 용지로 변경하고 3개의 복합용지와 공공시설 용지가 간선도로변으로 이어지는 남-북 방향의 복합용지 축이 되도록 계획하였다. 또한 중학교 위치를 변경하여 공모지침서에서 근린공원으로 계획되었던 GB 2등급지와 교육 용지를 공동주택용지로 변경하였다.

공원녹지 구상에 있어 공모지침에서는 핑거플랜 형태의 녹지축을 이용하여 칠보산으로부터의 녹지축을 지구 전체에 확장되도록 제시하였다면, 당선작에서는 각 생활권을 관

통하는 3개의 문화 가로공원, 당수천 워터프론트와 포레스트 캠퍼스 2개의 생태공원을 계획하여 칠보산으로부터 당수1지구까지 이어지는 녹지 흐름을 구상하고 남북방향의 보행자 전용도로(학교 가는 길)를 계획한 차이가 있다.

[표 3-4] 수원당수2지구 및 수원당수1지구 잔여 구간의 도시건축통합 마스터플랜 당선작 토지이용계획표(안)와 공모지침서상 토지이용계획표 예시(안) 비교

구분		당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)	
		면적(㎡)	비율(%)	면적(㎡)	비율(%)		
합계		988,104	100.0	988,104	100.0	-	
주택건설 용지	소계	407,739	41.3	499,721	50.6	-9.3	
	단독주택	43,492	4.4	41,275	4.2	+0.2	
	공동주택	327,673	33.2	412,720	41.8	-8.6	
	근린생활시설	3,670	0.4	13,098	1.3	-0.9	
	블록형 단독주택	32,904	3.3	32,628	3.3	0	
복합용지	소계	107,691	10.9	-	-	+10.9	
	자족	64,949	6.6	-	-	+6.6	
	문화 체육	39,555	4.0	-	-	+4.0	
	청년주택	3,187	0.3	-	-	+0.3	
공공시설 용지	소계	472,674	47.8	488,383	49.4	-1.6	
	교육시설 계	27,962	2.8	26,478	2.7	+0.2	
		학교	27,962	2.8	26,478	2.7	+0.2
	기타시설 계	8,590	0.9	21,550	2.2	-1.3	
		상업시설	-	-	9,686	1.0	-1.0
	업무시설	-	-	4,477	0.5	-0.5	
	주차장	7,348	0.7	6,187	0.6	+0.1	
	종교시설	1,242	0.1	1,200	0.1	-	
	공원녹지 계	356,072	36.0	308,574	31.2	+4.8	
		공원	356,072	36.0	284,610	28.8	-
		하천			23,964	2.4	-
	도로	80,050	8.1	-	-	-	
	기타 계	-	-	131,781	13.3	-	
		도로, 공공공지, 완충녹지 등	-	-	131,781	13.3	-

출처: ㈜해안종합건축사사무소(2021a, p.24); 한국토지주택공사(2020g, p.9) 참고후 연구진 작성

3기 신도시인 **하남교산**의 공모지침에서도 공통지침은 구상 목표 및 원칙으로 제시되었으며, 특히 교통이 편리한 도시와 관련해 사업비의 20%를 교통에 투자한다는 원칙이 명시되었다. 계획의 기본방향은 “신·구도시가 함께 발전하는 ‘포용·상생도시’, 역사와 정체성이 살아 있는 ‘역사창조도시’, 녹색교통을 중심으로 사람이 모이는 ‘입체활력도시’”

로 제시되었다. 당선작에서는 “친환경 도시: 지문과 땅의 형국 보존, 교통친화: 기존 가로체계의 존중과 다원화/다중심 체계, 친육아 도시: 보행을 통한 다양하고 풍부한 경험 창출, 일자리, 자족도시: 자율조직 또는 자율진화하는 용도복합” 계획을 제안하였다.

공모지침과 당선작의 토지이용계획표(안)를 비교해 보면 특히 복합용지 비율이 상당히 높아졌다. 자족시설용지와 주택건설용지, 특히 단독주택 등의 비율은 낮게 계획한 것으로 나타났다.

[표 3-5] 하남교산지구 입체적 도시공간계획 당선작 토지이용계획표(안)와 공모지침서상 토지이용계획표 예시(안) 비교

구분		당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)
		면적(천㎡)	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)	
합계		6,491	100.0	6,491	100.0	-
주택건설 용지	소계	1,240	19.1	1,826	28.1	-9.0
	단독주택	38	0.6	437	6.7	-4.2
	블록 단독주택	121	1.9			
	공동주택	1,080	16.6	1,207	18.6	-2.0
	근린생활시설	-	-	49	0.8	-0.8
	주상복합	-	-	133	2.0	-2.0
복합 용지	소계	1,008	15.5	188	2.9	+12.6
	복합용지	1,008	15.5	188	2.9	+12.6
상업시설 용지	소계	117	1.8	188	2.9	-1.1
	상업시설	117	1.8	188	2.9	-1.1
도시지원시설 용지	소계	415	6.4	738	11.4	-5.0
	자족시설	-	-	590	9.1	-9.1
	복합시설	-	-	72	1.1	-1.1
	업무시설	-	-	43	0.7	-0.7
	문화시설	-	-	33	0.5	-0.5
공공시설 용지	소계	3,708	57.1	3,739	57.6	-0.5
	공원	2,387	36.7	2,389	36.8	-0.1
	녹지	2,093	32.2	1,470	22.6	-
	녹지			621	9.6	
	하천	293	4.5	288	4.4	+0.1
	광장	-	-	10	0.2	-0.2
	도로	1,022	15.7	1,073	16.5	-0.8
	학교	131	2.0	148	2.3	-0.3
	문화복합용지	48	0.7	-	-	+0.7
	기타	119	1.8	129	2.0	-0.2
	주차장	39	0.6	37	0.6	-
	공공청사	14	0.2	92	1.4	-1.2
	주유소	12	0.2	-	-	+0.2

구분		당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)
		면적(천㎡)	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)	
	발전시설	52	0.8	-	-	+0.8
종교시설	소계	1	0.0	-	-	-
용지	종교시설	1	0.0	-	-	-

출처: 한국토지주택공사(미상, p.71); 한국토지주택공사(2019e, p.35) 참고후 연구진 작성

고양창릉의 공모지침에서 구상 목표 및 원칙은 상기의 하남교산과 비교했을 때 ‘교통이 편리한 도시’ 세부내용 차이만 있고 나머지는 동일하게 제시되었다. 공모지침 상의 계획 기본방향은 “미래산업 견인의 성장동력을 갖춘 ‘활력증진도시’, 신·구도시가 함께 발전하는 ‘상생발전도시’, 생태·역사·예술의 문화생태계를 구축하는 ‘문화생태도시’, 주민 공유 공간 중심의 친밀도 향상을 위한 ‘소통·교류도시’”였다. 당선작에서는 도시건축 공간구성 기본원칙으로 “포용적 연결도시: 주변과 같이 성장하는 자족·자력도시, 자연의 침투와 확장을 우선한 도시구조 만들기, 가로 중심의 다차원적 토지이용 만들기, 제3의 시간과 제3의 공간을 포용할 도시공간” 계획을 제안하였다.

기본구상(안)과 당선작을 비교해 보면, 도시숲 공원 규모가 확대되었으며 특화단지(별말예술인마을, 서오릉 역사문화마을)가 추가되었다. 당선작과 공모지침의 토지이용계획표(안)를 비교해 보면 공원·녹지 비율이 높아졌고, 상대적으로 도로, 도시지원시설 용지 등의 비율은 낮게 계획하였다.

[표 3-6] 고양창릉지구 입체적 도시공간계획 당선작 토지이용계획표(안)와 공모지침서상 토지이용계획표 예시(안) 비교

구분		당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)
		면적(천㎡)	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)	
합계				8,126	100.0	
주택건설	소계	2,072	25.5	2,066	25.4	+0.1
용지	단독주택			204	2.5	
	공동주택			1,731	21.3	
	근린생활시설			91	1.1	
	주상복합			38	0.5	
상업시설	소계	64	0.8	67	0.8	-
용지	상업시설			67	0.8	
도시지원시설	소계	1,287	15.8	1,314	16.2	-0.4
용지	자족복합			218	2.7	
	도심형자족시설			164	2.0	
	R&D기반형 자족시설			560	6.9	
	제조·물류형 자족시설			272	3.3	

구분	당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)	
	면적(천㎡)	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)		
공공시설 용지	기업지원시설			12	0.2	
	문화시설			85	1.1	
	소계			4,678	57.6	
	공원 계	3,348	41.2	3,143	38.7	+2.5
	녹지					
	공원·녹지			2,578	31.7	
	하천			565	7.0	
	교육 계			178	2.2	-
	시설 학교			178	2.2	
	기타 계			238	2.9	-
	시설 공공청사			81	1.0	
	환경기초시설			156	1.9	
	도로 계	949	11.7	1,119	13.8	-2.1
	일반도로			1,023	12.6	
	보행자전용도로			95	1.2	

출처: (주)해안종합건축사사무소 외(2020, p.11); 한국토지주택공사(2020c, p.21) 참고후 연구진 작성

남양주왕숙의 공모지침에서 구상 목표 및 원칙은 상기의 고양창릉 내용과 동일하게 제시되었다. 기본방향은 GTX-B신설역의 편리한 교통을 중심으로 도시첨단산단과 자족·업무기능이 복합 개발되고 왕숙천과 녹지축을 따라 자연친화형 주거지역이 어우러진 수도권 동북부의 경제중심도시로 조성하는 것과 자족용지에 있어 향후 도시첨단산단으로 중복지정(약 70만㎡)할 것을 감안하여 경쟁력과 성장가능성이 있는 최적 위치에 집적 배치할 것, GTX-B 신설역 등 편리한 대중교통여건을 기반으로 한 TOD 개발을 지향하고 다양한 밀도와 형태의 주거가 왕숙천, 녹지축과 어우러지는 신주거문화를 창출하며 첨단산업단지과 창업지원센터 등 자족·업무 용지 복합개발을 통한 자족성 강화가 명시되었다. 또한 관련 기준에 따라 장기공공임대주택 25%를 포함한 공공임대주택 35% 이상, 공공분양주택 25% 이하를 계획하도록 제시되었다. 당선작에서는 도시비전 및 개발 콘셉트로 “주변도시와 교류하며 상호보완, 성장을 함께하는 도시”를 제안하였다.

[표 3-7] 남양주왕숙지구 입체적 도시공간계획 당선작 토지이용계획표(안)

구분		당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)
		면적(천㎡)	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)	
합계		8,889	100.0	8,889	100.0	-
주택건설	소계	1,778	20.1	2,268	25.6	-5.5
용지	단독주택	210	2.4	192	2.2	+0.2
	공동 일반 주택	1,489	16.8	1,883	21.2	-3.5

구분		당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)
		면적(천㎡)	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)	
	저층중밀	77	0.9			
	근린생활시설	-	-	14	0.2	-0.2
	주상복합	-	-	179	2.0	-2.0
상업시설	소계	89	1.0	73	0.8	+0.2
용지	상업시설	89	1.0	73	0.8	+0.2
도시지원시설	소계	604	6.8	1,401	15.7	-8.9
	자족시설	338	3.8	791	8.9	-5.1
	복합시설(복합에너지플랫폼)	48	0.6	306	3.4	-2.8
	업무시설	70	0.5	176	2.0	-1.5
	문화시설	-	-	113	1.3	-1.3
	첨단물류	45	0.5	-	-	+0.5
	연구용지	82	0.9	-	-	+0.9
	창업지원	19	0.2	-	-	+0.2
	의료시설	-	-	12	0.1	-0.1
	소계	5,309	59.7	5,146	57.9	+1.8
공공시설	공원	3,143	35.4	3,201	36.0	-0.6
	녹지					
	공원	2,146	24.1	2,101	23.6	+0.5
	녹지	431	4.9	474	5.4	-0.5
	하천	533	6.0	625	7.0	-1.0
	광장	2	0.1	(33)	(0.4)	-0.3
	공공공지	29	0.3	-	-	+0.3
	도로					
	계	1,614	18.2	1,442	16.3	+1.9
	도로	1,423	16.0	1,428	16.1	-0.1
	보행자도로	91	1.0	13	0.2	+0.8
	S-BRT	100	1.1	-	-	+1.1
	철도	49	0.6	56	0.6	-
	학교	293	3.3	297	3.3	-
	기타					
	계	191	2.1	148	1.7	+0.4
	시설					
	공공청사	35	0.4	6	0.1	+0.3
	도서관	-	-	18	0.2	-0.2
	주차장	16	0.2	51	0.6	-0.4
	광장	-	-	33	0.4	-0.4
	종교시설	15	0.2	2	-	+0.2
	공급처리시설 (에너지공급시설)	14	0.2	35	0.4	-0.2
	문화시설	65	0.7	(113)	(1.3)	-0.6
	환승센터	23	0.3	-	-	+0.3
	커뮤니티시설	20	0.2	-	-	+0.2
	수도용지	16	0.2	-	-	+0.2

구분		당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)
		면적(천㎡)	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)	
복합용도용지	소계	1,107	12.5	-	-	+12.5
	주상복합	153	1.7	(179)	(2.0)	+1.7
	저층복합	445	5.0			+5.0
	자족복합	457	5.2			+5.2
	모듈러복합	51	0.6			+0.6
	입체적공간	446	5.0	-	-	+5.0

출처: (주)디에이그룹엔지니어링중합건축사무소 외(2020, p.13); 한국토지주택공사(2019b, p.35) 참고후 연구진 작성

인천계양 공모지침의 구상 목표 및 원칙 내용은 고양창릉, 남양주왕숙과 동일하다. 기본방향의 경우 “새로운 주거문화와 첨단일자리가 결합된 신도시 조성, 빠르고 쉬운 환승 체계 구축 및 서울 도심지로의 접근성 제고”가 제시되었다. 당선작에서는 “Hyper Terra City” 개념으로 “초시대, 계양신도시의 주인공은 누구이며, 어떤 삶을 원하는가?, 인천 계양의 입지경쟁분석을 통한 특화산업 콘텐츠 도출: ‘엔터테이너+크리에이터+SW소비 문화’가 결합된 콘텐츠산업, 대상지의 제한요소, 그리고 기회요소 발견하기: 높이와 밀도가 제한된 조건에서 도시의 다양성 찾기”에 대한 계획을 제안하였다.

기본구상(안)과 당선작을 비교했을 때, 동서방향 보행녹도개념은 P-Path 개념으로 확대되어 적용되었으나 구조체계가 다른 것으로 나타났다. 당선작에서의 중앙공원은 P-Path를 통해 선형의 형태로 분산하여 적용된 것이 특징이다.

[표 3-8] 인천계양지구 입체적 도시공간계획 당선작 토지이용계획표(안)와 공모지침서상 토지이용계획표 예시(안) 비교

구분		당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)
		면적(천㎡)	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)	
합계		3,349	100.0	3,349	100.0	-
주택건설	소계	860	25.7	887	26.2	-0.5
용지	단독주택	52	1.6	81	2.4	-0.8
	공동주택	644	19.2	662	19.8	-0.6
	주상복합	141	4.2	93	2.8	+1.4
	근린생활시설	23	0.7	41	1.2	-0.5
상업시설	소계	55	1.7	36	1.1	+0.6
용지	일반상업	55	1.7	36	1.1	+0.6
도시지원시설	소계	799	23.8	834	24.9	-1.1
용지	자족시설	-	-	524	15.6	-15.6
	복합시설	-	-	260	7.8	-7.8
	업무시설	43	1.3	31	0.9	+0.4

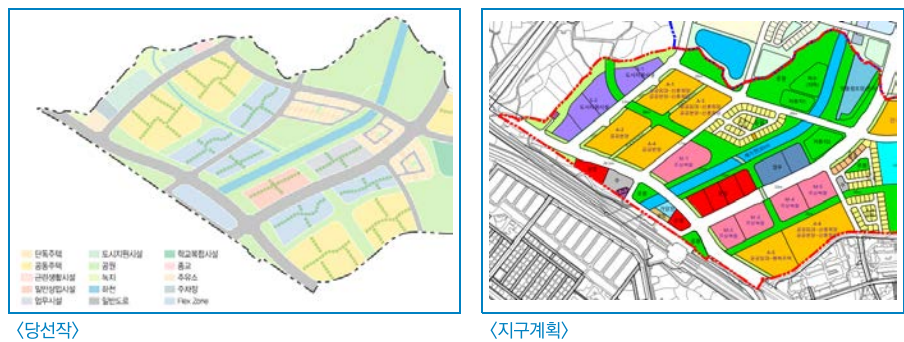
구분		당선작 작성(A)		공모지침서(B)		A-B(%)	
		면적(천㎡)	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)		
	지식산업	434	13.0	-	-	+13.0	
	R&D	138	4.1	-	-	+4.1	
	교류소통시설	48	1.4	-	-	+1.4	
	기업성장센터	7	0.2	-	-	+0.2	
	기업지원허브	11	0.3	-	-	+0.3	
	스타트업캠퍼스	26	0.8	-	-	+0.8	
	청년창업주택	67	2.0	-	-	+2.0	
	엔터테인먼트	25	0.7	-	-	+0.7	
	문화시설	-	-	19	0.6	-0.6	
	공공시설 용지	소계	1,462	43.6	1,602	47.8	-4.2
공원 계		907	27.0	925	27.6	-0.6	
녹지		공원	481	14.3	522	15.5	-1.2
		녹지	359	10.7	303	9.1	+1.6
		하천	67	2.0	87	2.6	-0.6
		보행전용도로	-	-	13	0.4	-0.4
		도로 계	466	13.9	486	14.5	-0.6
도로		도로	431	12.9	483	14.4	-1.5
		보행전용도로	35	1.0	3	0.1	+0.9
		학교	89	2.7	99	3.0	-0.3
기타 시설		계	173	5.2	92	2.7	+2.5
		주차장	61	1.8	64	1.9	-0.1
		공공청사	15	0.5	6	0.2	+0.3
		문화시설	22	0.7	(19)	(0.6)	+0.1
		사회복지시설	3	0.1	3	0.1	-
		종교시설	8	0.2	7	0.2	-
		체육시설	8	0.2	-	-	+0.2
		공영차고지	14	0.4	12	0.3	+0.1
		광장시설	11	0.3	-	-	+0.3
		커뮤니티센터	14	0.4	-	-	+0.4
		국공립	8	0.2	-	-	+0.2
		어린이집					
		복합환승센터	9	0.3	-	-	+0.3

출처: (주)싸이트플래닝건축사사무소 외(2020, p.13); 한국토지주택공사(2019c, p.36) 참고후 연구진 작성

□ 당선작 및 지구계획 고시에도 일부 차이 존재

안산신길2 당선작은 지구계획 변경(1차) 및 지구계획 승인 고시에 이르며 여러 변경 사항이 있는 것으로 나타났다. 먼저, 메인도로 양쪽으로 위치하던 단독주택 및 근린생활 위치가 변경되었다. 도시공간구조와 특화개발을 고려하여 건축물과 공간 형태를 제어하기 위해 4개의 도시환경권역과 5개의 주요 가로축으로 구분하고, 당선작의 수변가로축, 생활가로축, 커뮤니티 가로축에 직주가로와 역세권 상징가로를 추가하였다. 도시환경권역과 주요가로축에 따라 7개 구간으로 세분화하여 도시건축통합계획 적용대상을 구분하였으며 제어항목을 마련하였다.

당선작에서 제시된 Flex Zone(복합시설용지)은 지구계획 고시에서 공동주택용지, 주상복합용지 등으로 변경되었다. 특화계획의 주민생활 특화블록, 역세권 특화블록, 교육특화블록, 개발연구 특화블록에서 개발연구특화블록은 삭제되고 가로중심단지 특화권역, 역세권 특화권역, 학교시설특화권역으로 수정, 수변생태공원 특화권역이 새롭게 추가되었다. 또한 건축물, 공공공간의 입체적 연결을 위한 입체보행가로 계획에서 블록 간 도로에 의해 단절된 공간을 연계하기 위한 입체보행데크 계획으로 변경되었으며, 역세권 거점 플랫폼은 반영되지 않았다.



[그림 3-5] 안산신길2 당선작과 지구계획 토지이용계획 변경사항 비교

출처: ㈜유선엔지니어링건축사사무소 외(2020, p.7); 안산신길2 공공주택지구 토지이용계획도(국토교통부고시 제 2020-387호) 참고후 연구진 작성

수원당수2의 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 고시(국토교통부고시 제2023-330호)에서는 칠보산 생태환경 보호를 위해 칠보산 경계로부터의 50m 이격을 반영하여 저밀 공동주택용지의 경계가 변경되었다. 그에 따라 용지의 크기가 감소하고 블록형 단독주택 용지는 저밀 공동주택용지로 바뀌었다.

시범설계지구 공동주택용지에 해당하는 A-2블록($21,543\text{m}^2 \rightarrow 21,057\text{m}^2$), B-2블록($19,784\text{m}^2 \rightarrow 5,294\text{m}^2$), B-4블록($22,225\text{m}^2 \rightarrow 21,875\text{m}^2$)의 용지 크기가 감소했으며, B-3블록($24,853\text{m}^2 \rightarrow 26,450\text{m}^2$) 용지의 크기는 증가하였다. [그림 3-6]에서처럼 호매실지구와 인접한 4개의 공동주택용지의 경우 Social Mix(일반분양+공공임대) 용도로 계획된 2개의 공동주택용지가 1개의 통합공공임대 유형의 공동주택용지로 병합되며 3개의 공동주택용지로 변경되었으며, 면적은 $76,762\text{m}^2$ 에서 $68,449\text{m}^2$ 로 감소하였다.



〈당선작〉



〈지구계획〉

[그림 3-6] 수원당수2지구 당선작과 지구계획의 공동주택용지 변경사항 비교

출처: (주)해안종합건축사사무소(2021a, p.24); 수원당수2 공공주택지구 토지이용계획도(국토교통부고시 제2023-330호) 참고 후 연구진 작성



〈당선작〉



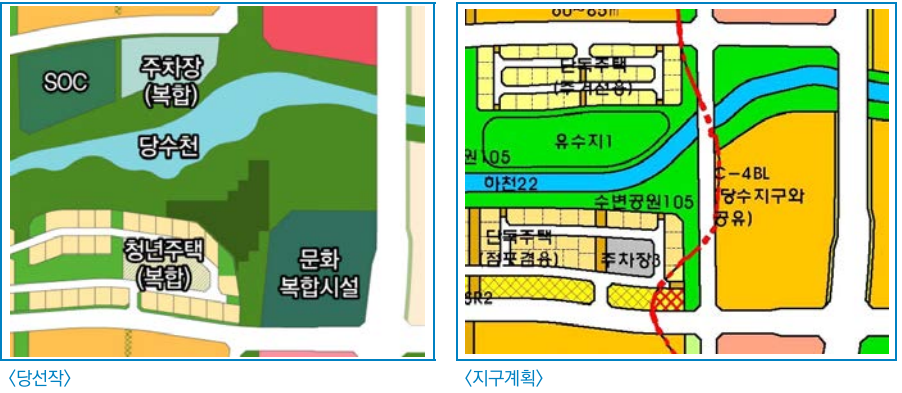
〈지구계획〉

[그림 3-7] 수원당수2지구 당선작과 지구계획의 중학교용지 및 GB2등급지 변경사항 비교

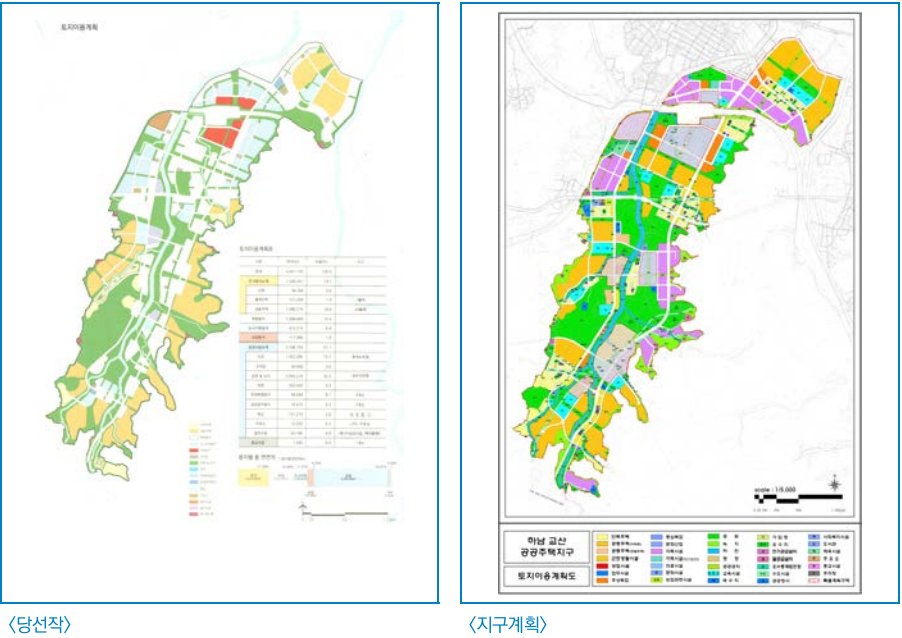
출처: (주)해안종합건축사사무소(2021a, p.24); 수원당수2 공공주택지구 토지이용계획도(국토교통부고시 제2023-330호) 참고 후 연구진 작성

근린생활시설용지와 당수천변에 단독주택용지가 추가되었으며 단독주택용지 전면으로는 근린생활시설용지가 계획되었다. [그림 3-7]과 같이 중학교 용지는 기본구상(안)

에서의 위치로 다시 변경됨에 따라 복합용지는 사라졌고 공동주택용지로 계획된 GB 2 등급지가 다시 공원용지로 변경되었다. 또한 복합용지로 계획된 용지를 관통하는 교차로와 복합용지 이면에 남북을 연결하는 도로가 추가로 계획되어 복합용지가 나뉘었으며 기존 복합용지가 상업용지와 공공주택용지로 바뀌었다. 당선작에서 제시된 3개의 문화 가로공원 및 2개의 생태공원의 경우, 문화 가로공원을 생태공원과 보행자전용도로로 수정함에 따라 결과적으로 1개의 문화 가로공원과 3개의 생태공원으로 변경되었다.



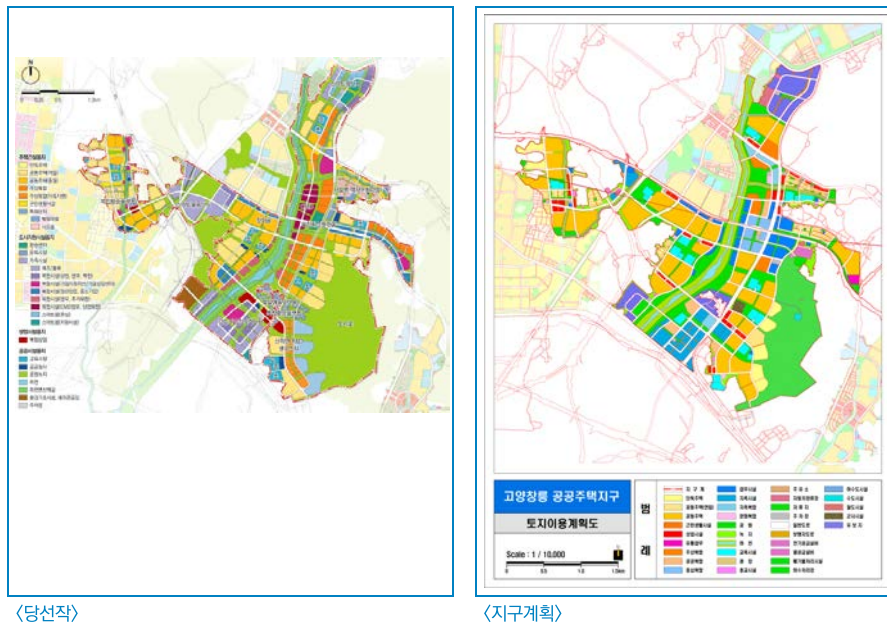
[그림 3-8] 수원당수2지구 당선작과 지구계획의 도로체계 및 복합용지 변경사항 비교
출처: ㈜해안종합건축사사무소(2021a, p.24); 수원당수2 공공주택지구 토지이용계획도(국토교통부고시 제2023-330호) 참고 후 연구진 작성



[그림 3-9] 하남교산지구 당선작과 지구계획의 토지이용계획 변화 비교
출처: 한국토지주택공사(미상, p.71); 하남교산 공공주택지구 토지이용계획도(국토교통부고시 제2024-32호)

하남교산에서는 당선작이 지구계획 변경(2차) 고시에 이르며 도로선형이 변경되고 자족용지 비율은 증가하였다. 상업용지는 주상복합용지화 되었으며, 화이트존(자족/복합용지)의 용도가 명시, 역사문화공원이 확장되었다.

고양창릉의 당선작이 지구계획 변경(2차) 고시에 이르렀을 때에는 자족용지는 감소하고 중심복합/공공복합 등 특별계획구역, 유보지가 추가되었으며 도시숲 공원 변주거용지는 확대한 것으로 나타났다.



[그림 3-10] 고양창릉지구 토지이용계획 변경

출처: (주)해안종합건축사사무소 외(2020, p.11); 고양창릉 공공주택지구 토지이용계획도(국토교통부고시 제2023-636호)

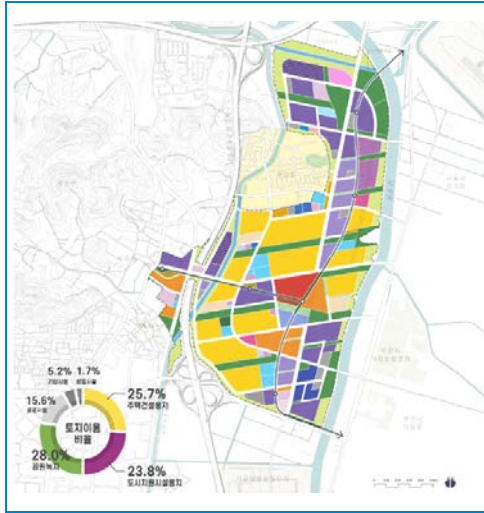
인천계양에서는 당선작이 지구계획 최초 고시 시에 이를 때, 제Ⅲ편제2장 특별계획구역 일반지침 상 기존 특화구역은 특별계획구역1(도시중심거점)로 지정, 그 외 특별계획구역2(박촌역세권), 특별계획구역3(창의혁신지구)이 추가되었다. 그리고 지구계획 변경(1차) 고시 때에는 제Ⅴ편제1장의 신재생에너지가 제로에너지도시로 변경되었으며, 제Ⅰ편제1장제5조 공통사항 용어의 정의와 관련하여 건축물 직각배치구간에 대한 세부 내용이 추가되었다. 제Ⅰ편제2장에서는 철도보호지구 행위허가 내용이 추가되었고 주상복합용지 블록별 세부 조정이 이루어졌으며, 공동주택용지 면적은 증가(584,608㎡→588,234㎡), 세대수는 감소하였다(13,182호→12,703호).

제Ⅱ편에서는 제4장 상업시설용지 건축물의 외관 부문 옥상층의 부대시설 높이 제한,

일반상업2 선큰형 공원과의 연계 출입구 설치 내용이 추가되었다. 제Ⅱ편제7장에서는 자족시설용지의 자족시설(53,54,58)에 대해 선큰형 공원과의 연계 출입구 설치 내용이 추가되었다. 제Ⅱ편제9장에서는 기타시설용지 종교시설용지 건축물의 외관 부문 옥상 층의 부대시설 높이 제한, 제Ⅴ편제1장 제로에너지도시 내용이 새롭게 구성되었다. 지구 계획 변경(2차) 고시 때에는 제Ⅰ편제1장제5조 공통상 용어의 정의 중 용지, 공동주택용지, 주상복합용지, 산업시설용지, 지원시설용지 정의, 제Ⅰ편제1장제8조 최저높이 정의, 제Ⅰ편제1장제11조 단지마당 정의가 추가되었다. 또한 제Ⅰ편제2장제3조 인허가 관련 도서 부문 인근필지의 교통계획 현황 자료 등과 제Ⅰ편제2장 항공장애 표시등 및 주간표지의 설치, 대지 내 공지 및 필지별 자체 교통영향평가 등에 따른 시설의 유지·관리에 관한 사항, 제Ⅱ편제1장 단독주택용지 자전거 보관소 설치 내용이 추가되었다. 공동주택용지 면적은 증가했으며($588,234\text{m}^2 \rightarrow 625,668\text{m}^2$), 세대수도 증가하였다(12,703호 $\rightarrow$ 12,967호).

제Ⅱ편제2장에서는 공동주택용지 부문 실외기, 쓰레기적치장, 분리수거장 등의 설치 내용이 보완되었고, 제Ⅱ편제2장 공동주택용지 부문 단지마당 정의, 제22조 주차장의 설치와 관련해 3% 이내 지상주차장 설치 가능 내용이 추가되었다. 주상복합용지 면적은 증가했으며($207,618\text{m}^2 \rightarrow 211,397\text{m}^2$), 세대수 또한 증가하였다(3,775호 $\rightarrow$ 3,939호). 그리고 제Ⅱ편제5장의 주상복합용지 부문 실외기, 쓰레기적치장, 분리수거장 등의 설치, 제Ⅱ편제7장 자족시설용지 부문 주용도 및 부용도 수정보완, 최저높이 내용이 추가되었다. 제Ⅱ편제7장 자족시설용지 및 제9장 산업시설용지 부문 주차장의 설치와 관련해서는 지식산업센터에 판매시설을 설치할 경우 추가 주차수요를 반영해 건축허가권자와 별도 협의하도록 명시되었다. 제Ⅲ편제2장 특별계획구역 일반지침 상 특별계획구역1($100,935\text{m}^2 \rightarrow 134,660\text{m}^2$)과 특별계획구역2($66,775\text{m}^2 \rightarrow 66,791\text{m}^2$)의 면적은 증가했는데, 특별계획구역3 주요도입시설 용도 중 자족중심복합시설은 산업중심복합시설로 변경되었다. 또한 제Ⅴ편제1장 제로에너지도시 제10조 건축물 에너지효율등급 및 제로에너지 건축물 인증 내용 세부내용이 추가 보완되었다.

남양주왕숙에서는 당선작이 지구계획 변경(1차) 고시에 이르며 도로선형이 변경되고 블록 크기가 확대되었다. 자족용지의 일부는 산업시설로 용도 변경되었으며 단독주택용지와 공동주택(아파트) 용지 비율이 증가, 저층복합 용지는 삭제되었다.



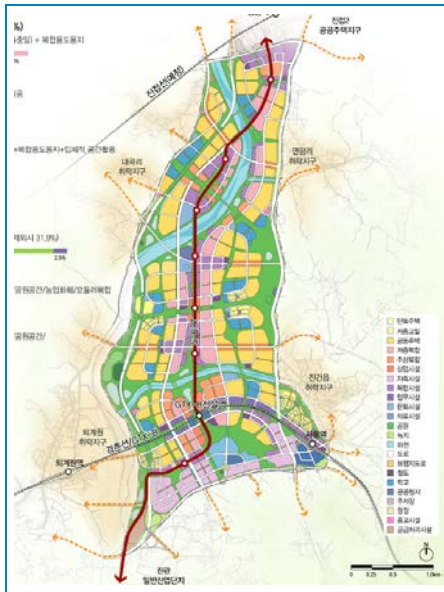
〈당선작〉



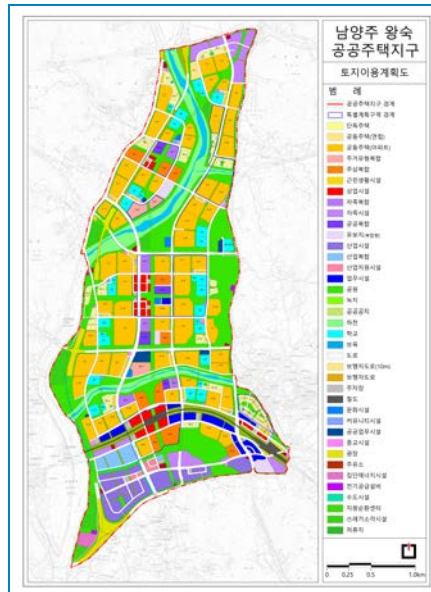
〈지구계획〉

[그림 3-11] 인천계양지구 당선작과 지구계획의 토지이용계획 변화 비교

출처: ㈜싸이트플래닝건축사사무소 외(2020, p.13); 인천계양테크노밸리 공공주택지구 토지이용계획도(국토교통부고시 제 2023-677호)



〈당선작〉



〈지구계획〉

[그림 3-12] 남양주왕숙지구 당선작과 지구계획의 토지이용계획 변화 비교

출처: ㈜디에이그룹엔지니어링종합건축사사무소 외(2020, p.12); 남양주왕숙 공공주택지구 토지이용계획도(국토교통부고시 제 2023-614호)

3. 수립체계 모니터링

1) 도시건축통합계획 추진 절차 관련 주요 쟁점

□ 1년 내 절차 추진에 따른 단계별 협의 부족

시범지구 및 3기 신도시 모두 절차 상 지구 지정 및 고시 이후 1년 이내에 지구계획 승인 신청이 이루어져야 하며, 그 사이 입체적 도시공간계획(또는 도시건축통합 마스터플랜) 공모 및 선정, 기본계획 및 기본설계(또는 조사설계) 용역 계약, 환경영향평가, 교통영향평가, 재해영향평가 등의 각종 영향평가 용역, 총괄계획가(MP) 등 위촉, 광역교통개선 대책 확정 등이 진행되어야 한다.

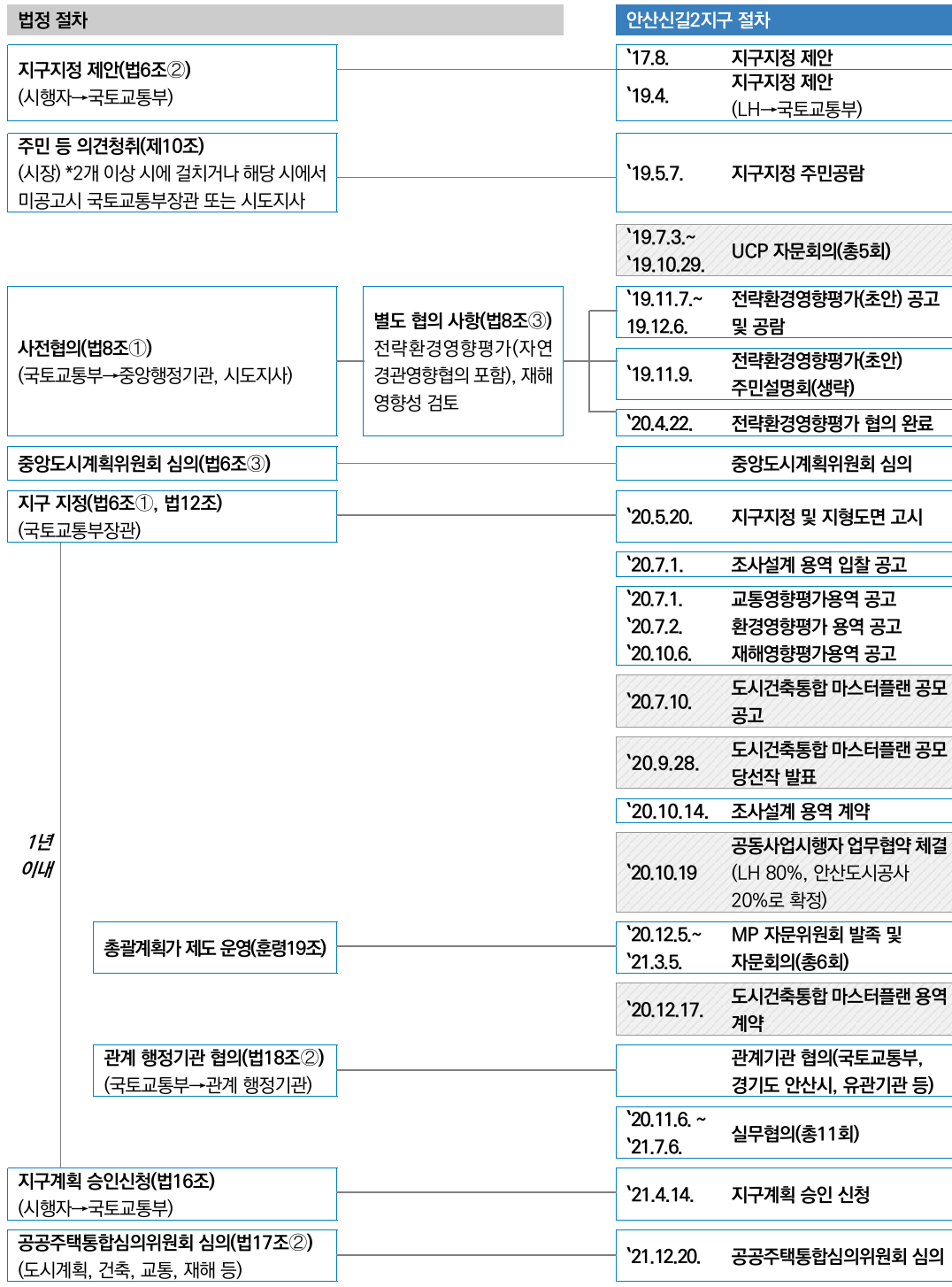
안산신길2의 경우, 지구지정 주민공람 이후 UCP 회의는 총 5회 시행하였는데 이후 전략환경영향평가와 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 지구지정 및 지형도면 고시가 이루어졌다. 조사설계용역 입찰 공고와 도시건축통합 마스터플랜 공모는 거의 같은 시기에 진행되었는데 각 용역의 계약 시기에는 차이가 있다. 조사설계 용역이 먼저 계약됨으로써 마스터플랜이 결정되지 않은 상태에서 조사설계를 시작하였다.

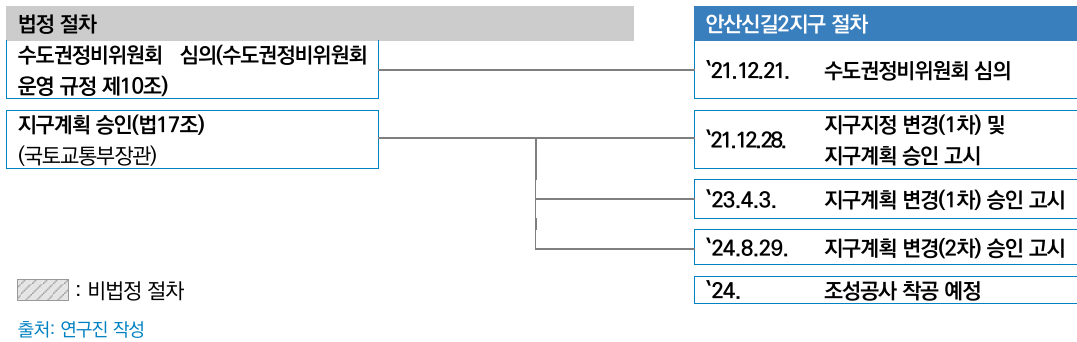
기간에 대한 모니터링 결과, 1년 안에 개발계획과 실시계획이 동시에 진행됨에 따라 사실상 협의나 논의가 제대로 이루어지지 않은 상태로 최초 고시가 이루어졌으며, 지구지정 이후 지구계획 승인 신청까지의 1년이라는 기간 중 실질적인 협의 기간은 6개월에 불과했다. 건축설계에 초점이 맞춰진 도시건축통합 마스터플랜 당선안을 통해 지구계획 승인 신청을 위한 도서를 작성하기 위해서 1년은 부족했던 것으로 나타났다. 특히 시범지구의 지구계획에 대한 기준이 사업시행주체 내부에서도 정리가 되지 않은 상황이었기에 때문에 지구계획 수립 시간이 촉박했다. 그에 따라 지구계획 최초 승인을 위해 만드느 도서에 대해 추후 변경을 염두에 두고 빠르게 진행할 수밖에 없었다는 의견이 있었다.

저희 회사 같은 경우는 이번에 지구계획을 하는 게 처음이었어요. 그리고 나서 마스터플랜 공모일 때는 거의 건축에 대한 개념이 좀 더 메인이었는데, 나중에 실질적으로 MP회의 하다 보니까 저희가 담당하는 건 조사설계에 대한 가이드라인 쪽에 방향이 더 많이 있더라고요. 그래서 조사설계와 건축설계에 대한 간극을 조절하는 게 1년이라는 시간으로는 너무 벅찼던 상황이었어요. 그리고 이게 또 시범지구이다 보니 지구 계획에 대한 틀이 LH 내에서도 정리가 되지 않았던 상황이었어요. 1년은 턱없이 좀 많이 부족했던 상황이어서 마지막에는 국가에서 이제 주택 공급을 해야 되는 정책 상황으로 빨리 해라라고 해서 후다닥 끝냈던 상황이었죠.

출처: ○○○ 도시건축통합 마스터플랜 담당자①(인터뷰일: 2024.6.21)

[표 3-9] 안산신길2지구 절차도





수원당수2에서는 지구지정 및 주민공람 이후 총 8회의 UCP자문회의가 진행되었다. 그리고 전략환경영향평가 협의와 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 지구 지정 및 고시가 이루어졌다. 지구 지정 및 고시 이후 1년의 기간 내에 지구계획승인 신청이 완료되어야 했기에, 그 기간 내 마스터플랜 용역 및 조사설계 용역팀을 선정하고 환경영향평가, 교통영향평가, 재해영향평가 등 각종영향평가를 비롯해 MP자문회의, 관계기관 협의, 실무협의를 진행하였다. 조사설계 용역 낙찰자 선정과 도시건축통합 마스터플랜 국제설계공모 당선이 비슷한 시기에 이루어졌지만, 조사설계 용역 계약과 도시건축통합 마스터플랜 용역 계약 시기에는 차이가 있다. 그에 따라 안산신길2와 마찬가지로, 조사설계 용역이 먼저 계약되어 마스터플랜이 결정되지 않은 상태에서 조사설계를 수행하였다. 이후 약 3.5개월간 6회의 MP자문회의, 약 4.5개월간 10회의 실무회의가 번갈아 가며 진행되었다.

기간에 대한 모니터링에 따르면, 안산신길2와 마찬가지로 「공공주택 특별법」에 따라 기존의 분리된 개발계획과 실시계획을 1년 안에 동시에 완료하여야 했기 때문에 각종 영향평가에 대한 종합적인 검토가 되지 않은 채 최초 고시가 이루어질 수밖에 없었다. 또한 공동주택용지에만 초점이 맞추어져 있어 비주거 용지에 대한 계획은 제대로 이루어지지 않는 등 1년이라는 기간은 절대적으로 부족했던 것으로 나타났다.

개발계획이랑 실시계획을 동시에 1년 이내에 하나까 저희가 입체적 계획을 할 때도 최종 교통영향평가 도면을 못 보고 지구단위계획을 쓴다거나 그러는 거죠. 여러 분야와의 실무회의 하다 보면 어느새 지구계획 승인 신청 할 때까지 한두 달 남아요. 그러면 그때 동시에 다 작업하는 거예요. 교통은 교통 도면, 환경은 환경 도면, 토목은 토목 도면, 지구단위계획은 지구단위계획 결정도와 시행지침, 지구단위계획의 입체적 계획은 지반고에 대한 레벨이나 교통, 환경, 소음 등에 관한 것이 종합되어있는 것을 받아서 다시 수정하고 피드백 해야 하는데 그럴 시간이 별로 없죠. 그러면 교통계획은 아직 못 나왔지만 우리는 지금까지 나온 게 이거라고 치고 빨리하자고 해서 최초 고시를 내는 거예요.

출처: ○○○ 도시건축통합 마스터플랜 담당자②(인터뷰일: 2024.6.21.)

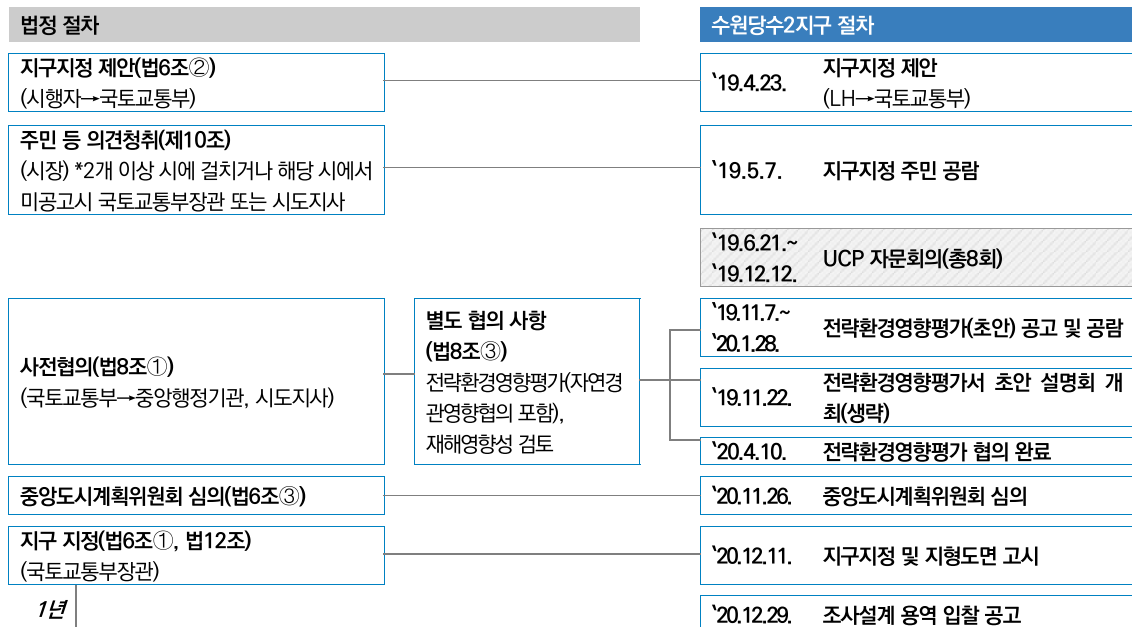
지구지정 이후 지구계획 승인 신청을 위한 1년의 기간에서 공모, 용역사 선정 및 도서 작성 기간을 제외하면 실질적인 협의 기간은 약 7개월에 불과했다. 마스터플랜 당선작을 지구단위계획안에 담아내기에는 MP 자문회의 횟수와 기간이 부족했으며, 마스터플랜 용역에서 이러한 작업에 대한 경험과 지식 등 준비가 부족했다는 의견이 있었다. 인터뷰에 따르면 1년 기간의 적절성에 대해, 현재 신도시 규모 기준인 330만㎡의 절반 규모의 프로젝트의 경우라면 용역사들 간의 관계가 원활할 때에는 1년이란 기간에 큰 문제는 없다고 사료되며, 결국 규모에 따라 적절성이 달라질 수 있는 것으로 보기도 하였다.

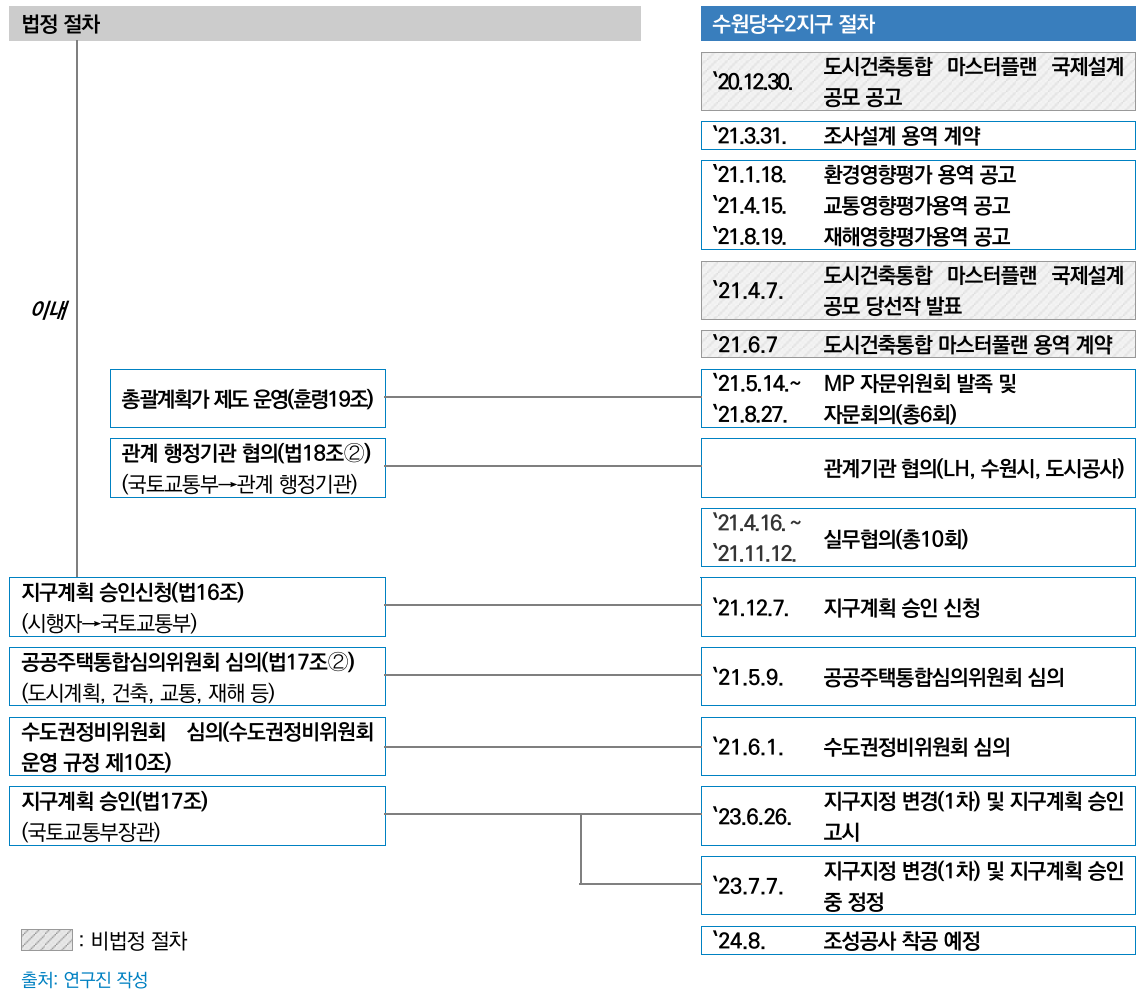
수원당수2의 경우 1년의 기간이 지나치게 짧았던 것은 아니었다는 견해가 많았는데, 일단 안산신길2와 달리 마스터플랜 용역사에서 도시와 건축 분야를 함께 운영하며 이전에 지구계획에 대한 경험이 많았던 것이 기간 적절성 판단에 긍정적 영향을 미친 것으로 판단된다. 또한 일반적으로 협의 과정에서 많은 변경이 이루어지지만, 수원당수2에서는 공모안을 유지하고 존중하려는 기조가 있었기 때문이라는 의견도 있었다.

제 경험상으로는 한 50만 평에서 60만 평 이 정도라면 저는 1년이 적절한 것 같고 그거보다 좀 커지면 부담스러워요. 왜냐하면 규모가 커지면 검토할 것도 많고 기반시설이나 각종 영향평가나 소음이나 이런 거 심의 받을 것도 많고 그래서요. 고양창릉은 너무 부족했고 수원당수는 괜찮았고 수원당수보다 지금 하고 있는 화성봉담3가 조금 더 크거든요. 그래서 조금 벅찬데 그러니까 그 경계에 있는 것 같아요.

출처: ○○○ 도시건축통합 마스터플랜 담당자②(인터뷰일: 2024.6.21.)

[표 3-10] 수원당수2지구 절차도

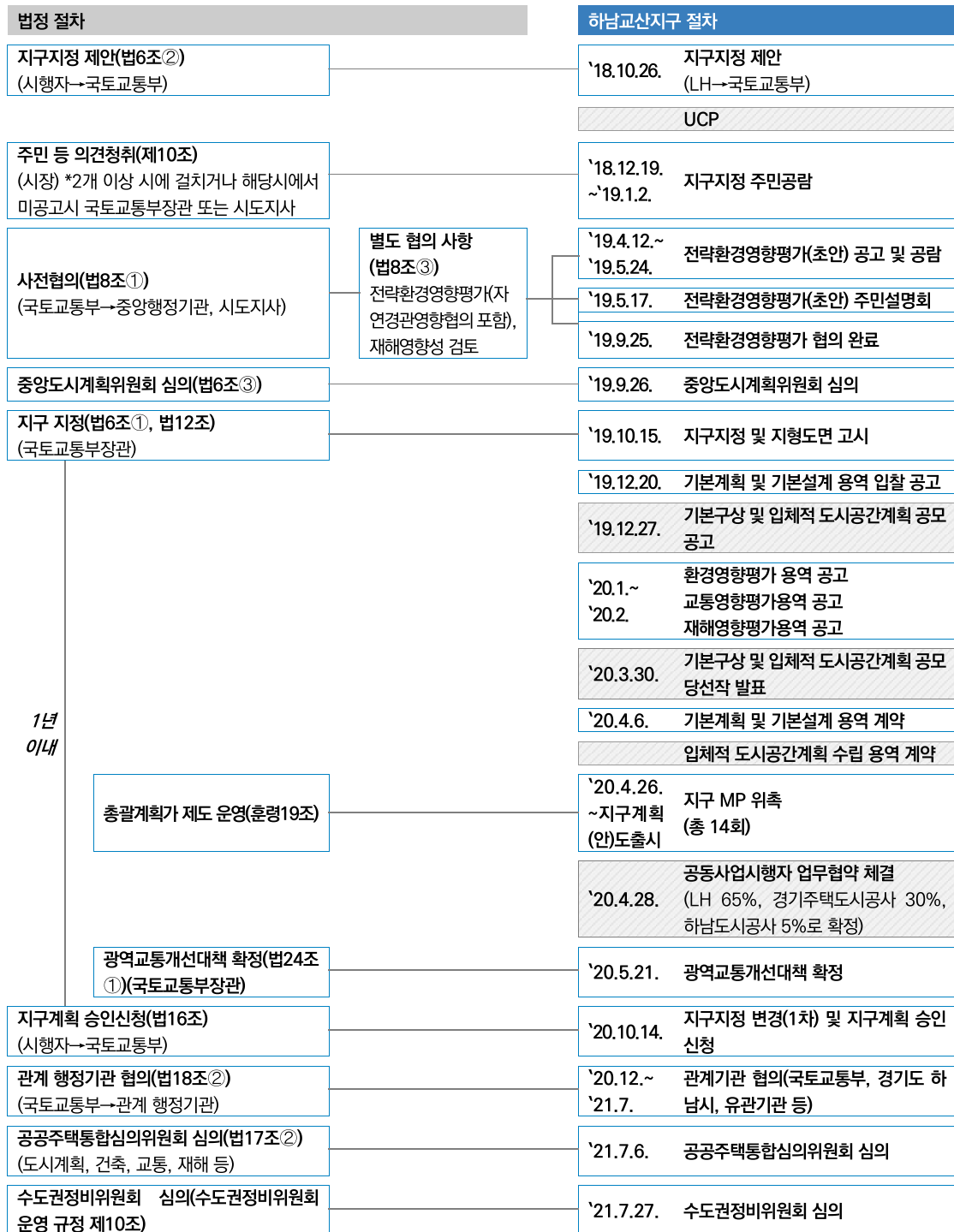


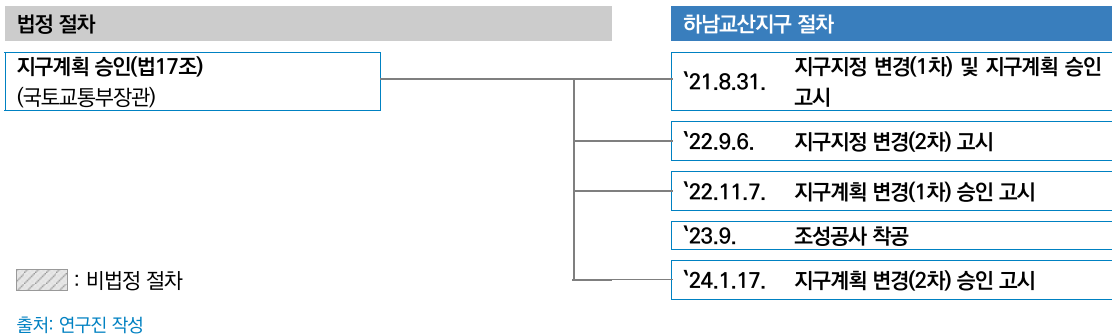


3기 신도시인 **하남교산**은 상기의 시범지구와 유사하게 지구지정 제안 이후 주민 등 의 견청취 과정을 거쳐 전략환경영향평가 협의, 중앙도시계획위원회 심의 등을 진행한 후 지구지정이 이루어졌다. 기본계획 및 기본설계 용역 입찰 공고가 먼저 시행되고 나서 기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모 공고가 이어졌으며, 공모 당선작 발표 후 기본계획 및 기본설계 용역과 입체적 도시공간계획 수립 용역 계약이 이루어졌다.

기간에 대한 모니터링에 따르면, 시범지구와 마찬가지로 지구지정 후 1년 이내 지구계획 승인 신청을 해야 하는 일정은 절대적으로 부족한 상황이었다. 특히 지자체의 요구사항은 지구계획 승인 신청 직전해야 제시되어 시간에 쫓긴 상황에서 논의가 미흡한 채 반영이 되었다는 의견도 있었다. 다시 말해 협의·조정을 위한 충분한 시간이 주어지지 않은 것이었다.

[표 3-11] 하남교산지구 절차도



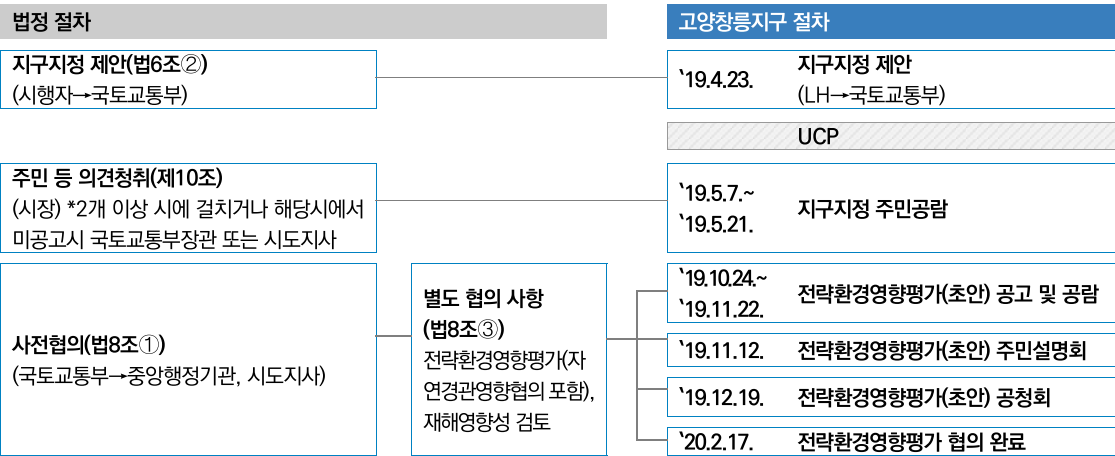


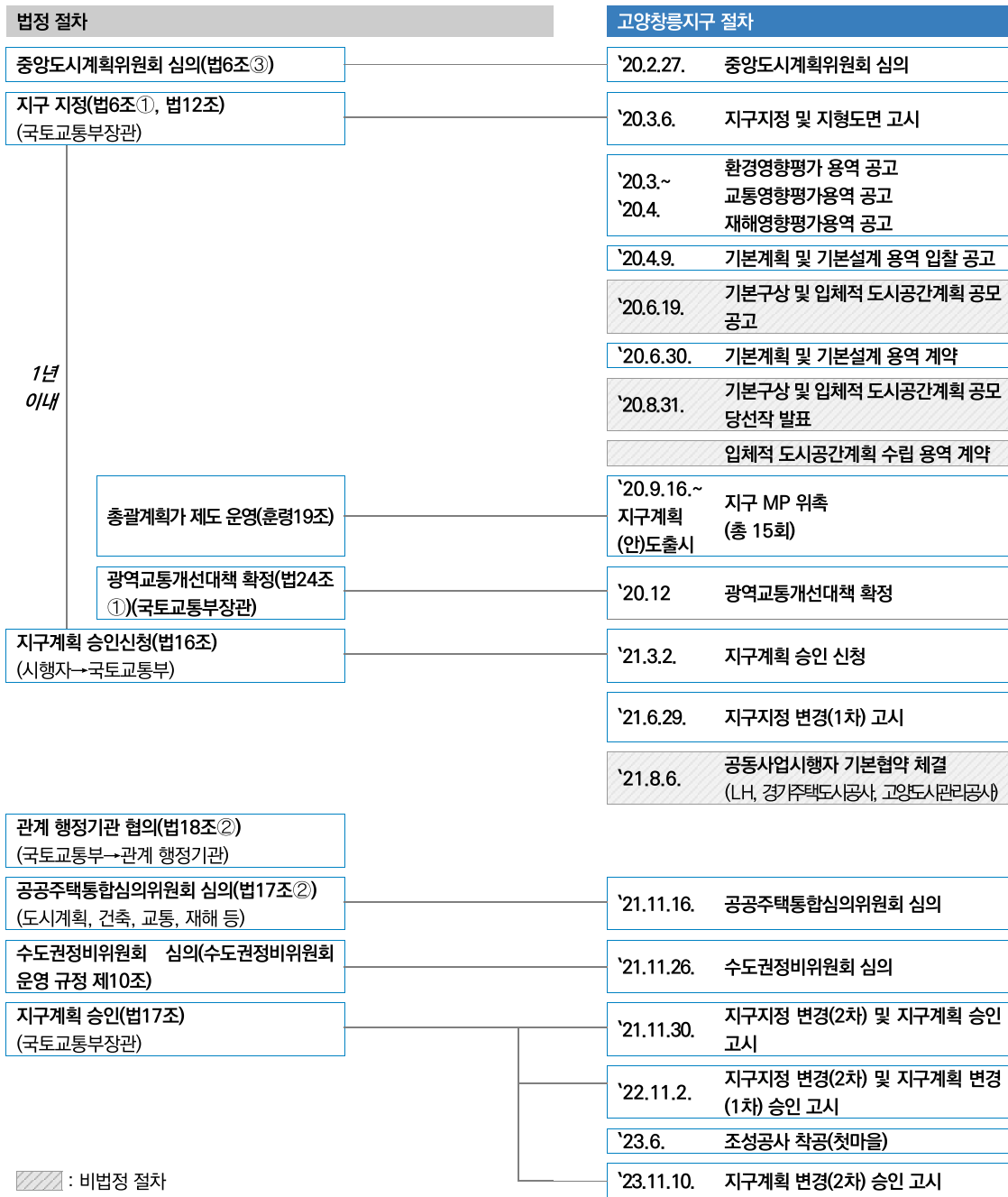
고양창릉 또한 기간에 있어 지구지정 고시된 후 1년 이내에 개발계획 및 실시계획을 동시에 준비하며 지구계획 승인 신청을 하여, 교통, 환경, 재해, 토목 등 여러 분야와 원활한 협의, 교차 검토할 시간이 상당히 부족했던 것으로 나타났다. 공모, 평가, 계약까지 약 3~4개월 이상이 소요되고, 나머지 기간 동안 협의, 계획 수립, 평가 등이 이뤄져야 하는 것이 현실이다. 사실상 모든 과정이 동시에 진행되고 보완이 잘되지 않은 상태에서 승인 신청을 하며 최초 고시가 이뤄지는 것이다. 인터뷰에 따르면, 「택지개발촉진법」에 따른 지구계획 시 적용되던 절차인 개발계획과 함께 지구지정을 진행하고, 이후 3년 간 실시계획을 준비해 지구계획 승인 신청을 하는 것이 보다 원활한 협력을 통해 구체적인 지구계획 작성이 가능한 현실적인 기간이라 판단하기도 하였다.

지금은 개발계획과 실시계획이 동시에 진행되면서 모든 걸 한 번에 해야 되는데, 교통하는 친구들은 교통하느라 바쁘고 환경 하는 친구들은 환경 하느라 바쁘고 엔지니어링은 토지이용계획이랑 인구 세대수 하느라 바쁘고 각자 자기 거 하느라 바빠요. 이거를 서로 조율하고 니가 문제네 내가 문제네 할 수는 있지만 일반적으로는 잘 안 됩니다.

출처: ○○○ 입체적 도시공간계획 담당자①(인터뷰일: 2024.5.7.)

[표 3-12] 고양창릉지구 절차도



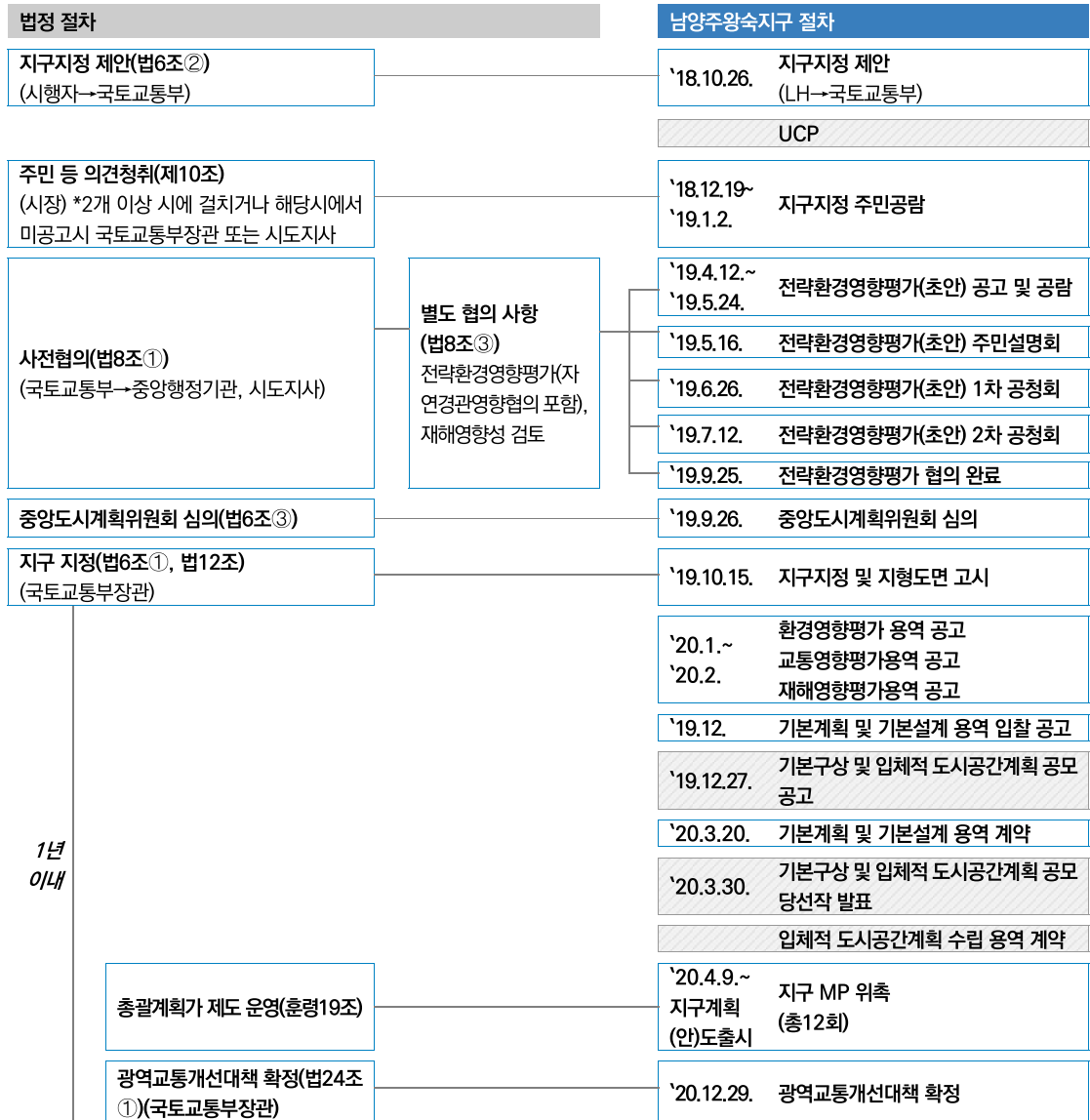


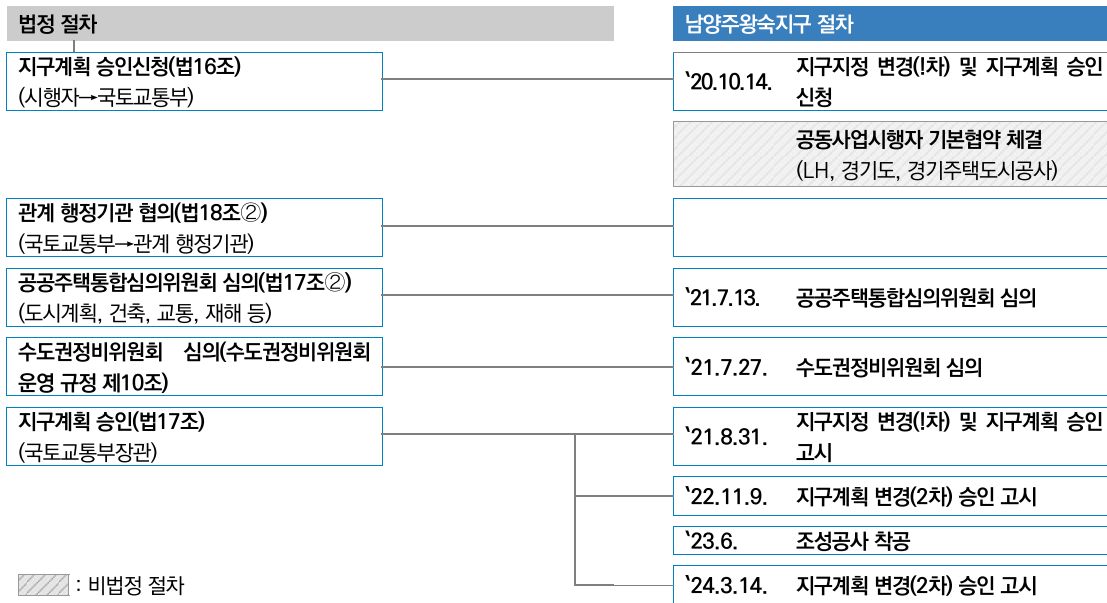
간단한 도시계획시설 결정도 약 6개월이 걸리는데, 신도시 계획을 5~6개월 만에 수립하는 것은 불가능합니다.

출처: ○○○ 기본계획 및 실시설계 담당자①(인터뷰일: 2024.7.10.)

남양주왕숙도 마찬가지로 지구지정 고시된 후 1년 이내에 개발계획 및 실시계획을 동시에 준비하여 지구계획 승인 신청을 함에 따라, 충분한 논의와 보완 작업이 이뤄지기 어려워 한계가 있었다는 의견이 있었다.

[표 3-13] 남양주왕숙지구 절차도





출처: 연구진 작성

도시건축통합계획은 중간계획을 할 수 있는 사람이 늘어나야 되는 일이기도 하잖아요. 그런데 현재 프로세스 안에서는 사람을 못 키워요. 직원들한테도 지금 스케줄이 바쁘니까 이건 맞추자 이건 이거랑 비슷하게 좀 만들자하고 진행하는 정신없는 스케줄이거든요. 우리나라는 도시 만들기를 너무 빨리하고 결정했는데, 도시건축통합계획이라도 제도화시켜서 심사숙고할 시간을 늘릴 필요가 있는 거 같아요.

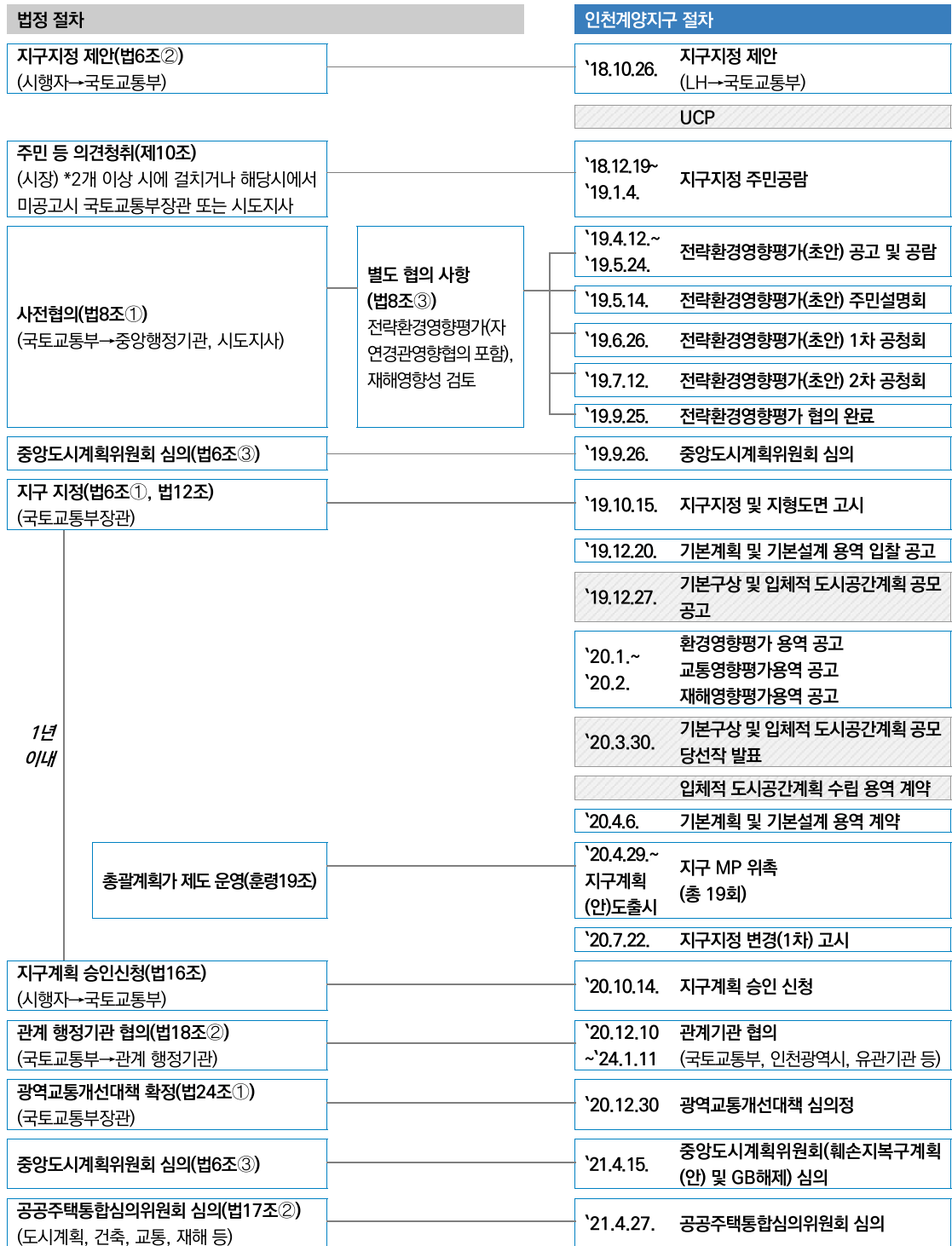
출처: ○○○ 입체적 도시공간계획 담당자②(인터뷰일: 2024.5.7.)

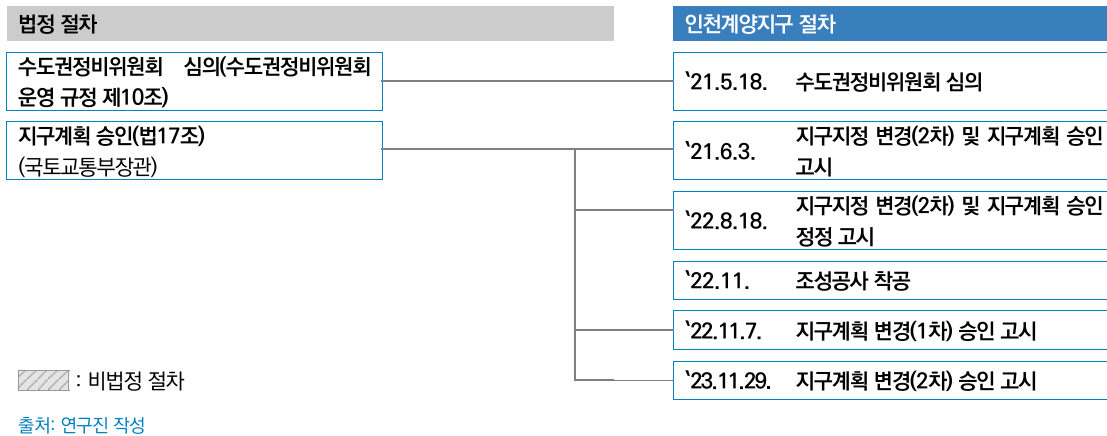
환경·교통·재해영향평가 등은 실시계획 승인 단계에서 시행하게 되는데, 공공주택지구 외 일반적인 개발 사업은 지구 지정 및 개발계획 수립 후 실시계획이 들어갈 때 까지만 각종 영향평가를 준비하면 됩니다. 하지만 공공주택 특별법을 적용받는 공공주택지구 사업은 개발계획을 비롯해 실시계획을 포함하고 있어 1년 이내에 평가까지 마무리되어야 하는 무리가 있습니다. 특히 최근 환경이나 재해에 대한 기준이 강화되면서, 환경의 경우 다시 예전처럼 2계절 이상이 아닌 4계절 조사를 해야 한다고 이야기를 하고 있으나, 공공주택지구의 지구계획 승인 신청 기간인 1년을 지키려면 이를 따라가지 못하는 것이 되는 거죠.

출처: ○○○ 기본계획 및 실시계획 담당자②(인터뷰일: 2024.7.10.)

기간에 대한 적정성 문제는 인천계양에서도 동일하게 지적되었다. 특히 최근 기상이변으로 인해 자연재해가 잦아짐에 따라 환경 및 재해 관련 기준이 강화되어 2계절 이상이 아닌 4계절 조사를 해야 한다는 목소리가 있어, 이러한 측면에서도 지구지정 후 지구계획 승인 신청까지의 1년이란 기간이 적절한 것인지 재검토가 필요하다는 의견이 제시되었다.

[표 3-14] 인천계양지구 절차도





□ 입체적 도시공간계획(도시건축통합 마스터플랜)과 기본계획 및 기본설계(조사설계) 용역 간 절차 정립 미흡

안산신길2에서는 도시건축통합 마스터플랜 당선작이 보다 현실적인 안이 되려면 지구 지정 이후 조사설계 용역사를 선정하여 엔지니어링에 대한 정보와 지식을 바탕으로 마스터플랜 안이 작성되어야 한다는 의견이 있었다. 또한, 조사설계 용역이 UCP 기본구상(안) 작성 이전부터 이루어져 건축의 3차원적 공간 구상의 기본이 되는 환경과 식생 등 요소를 검토해주는 역할이 필요하다는 언급도 있었다. 실제로 공모 시 기반시설, 하수, 교통 등 영향평가 관련 정보가 제공되지 않아 도시건축통합 마스터플랜 공모안 당선 이후에 계획을 조정하는 과정이 쉽지 않았다는 의견이 제시되었다.

저희가 9월에 당선되고 11월에 조사설계용역과 회의에 들어갔어요. 토지이용계획에 대해 논의하는데 조사설계 쪽에서 기반시설에 대한 문제점을 언급한 상황이 있었고, 그 이후에 첫 MP회의를 했는데 조사설계에서 당선작에 대해 문제를 거론했던 게 기반시설과 하수 시설에 대한 것, 교통에 대한 것으로 저희가 당선됐던 것에 대한 약간의 이견이 있어 조정하는 과정이 있었습니다. 초반부터 기반시설, 교통 등에 대한 어느 정도 지침이라도 있었다면, 그리고 각종 영향평가에 대한 어느 정도 기본 지식이 있었다면 마스터플랜 공모 참여 시 조금 더 고려해서 만들 수 있지 않았을까라는 생각이 들긴 해요.

출처: ○○○ 도시건축통합 마스터플랜 담당자①(인터뷰일: 2024.6.21)

수원당수2의 경우에도 유사한 의견이 있었다. 만약, 지구 지정 이후 바로 조사설계용역을 시행하고 검토된 내용을 바탕으로 도시건축통합 마스터플랜을 진행하면 기존에 엔지니어링에 대한 명확한 솔루션이 없이 만들어진 것과는 완전히 다른, 다시 말해 기술적인 오류가 적은 안을 제안할 수 있다는 것이다. 이를 위해 마스터플랜 용역 계약보다 우선하여 조사설계용역 계약이 이루어져야 하지만, 현실적으로 조사설계용역 입찰 기간과 마스터플랜 공모 공고 기간 등을 포함하면 1년이라는 기간 내 실행은 불가능할 것으

로 사료된다. 마찬가지로 UCP 구상(안)을 작성하기 이전에 기본적인 설계 조건의 검토가 이루어져야 한다는 의견이 있었는데, 지구 지정 이전의 용역 발주 어려움에 대한 문제 제기도 있었다.

누가 설계하더라도 전제해야 할 기본적인 설계 조건들 이런 것들은 초기 단계에 조사가 되고 정리가 돼야 그걸 전제로 해서 구상을 할 거 아니겠어요? 그러니까 마스터플랜을 하거나 UCP에서 토지이용계획을 설정하거나 하는 그런 작업 전에 어느 정도 설계 조건들이 검토돼야 할 부분들이 있습니다.

출처: ○○○ 수원당수2 MP(인터뷰일: 2024.5.3.)

발주방식과 관련해 **안산신길2** 및 **수원당수2**에서는 시범설계지구를 포함한 지구전체에 대해 도시건축통합 마스터플랜 공모를 통해 당선팀을 선정하고 시범설계지구 건축설계 설계권을 부여하였다. 이는 도시계획의 세부적인 가이드라인을 실제 적용하는 데까지 연결하는데 장점이 있다는 의견이 있었다. 당선팀 대표 1인은 총괄 MA로 위촉되었으며, 기술제안 입찰을 통해 선정된 조사설계용역 업체와 함께 지구계획을 수립하였다. 그러나 도시건축통합 마스터플랜 팀과 조사설계용역 팀 사이의 협업체계가 명확하게 갖춰져 있지 않은 상황에서 원활한 논의는 어려웠다는 의견이 있었다.

하남교산의 경우 입체적 도시공간계획 공모와 기본계획 및 기본설계 용역이 유사 시기에 진행됨에 따라 사실상 논의 시작 시점이 동일했다고 볼 수 있다. UCP 작업 이전에 건축사무소와 엔지니어링 업체의 컨소시엄으로 입체적 도시공간계획 공모가 이루어지고, 해당 아이디어를 바탕으로 UCP를 통해 기본구상(concept plan)을 작성해 지구 지정을 받는 것이 적절하다는 의견이 있었다. 실제 공모 당시 문화재 관련 정보가 충분히 제공되지 않아 공모 당선 이후 지구계획 수립 단계에서 문화재와 관련해 계획 내용을 변경하면서 기간 등에 상당한 영향이 있었던 것으로 나타났다.

고양창릉의 경우 기본계획 및 기본설계 용역, 입체적 도시공간계획 수립 용역의 계약 시점에 차이가 있는데, 이는 사업시행자의 단순 행정절차 과정 상에서 벌어진 것이었다. 중요한 것은 기본계획 및 기본설계 용역 입찰 공고 시 도시건축통합계획의 과정 이행과 입체적 도시공간계획 공모 시행, UCP 구상(안)의 자료 제공 등 정보 공유가 원활하지 못했다는 사실이다. 절차 자체의 시점 문제 이전에, 관련 용역에 대한 정보 공유가 우선적으로 필요하다는 의견이 있었다.

저희는 기본계획 및 기본설계 계약을 체결한 후 도시건축통합계획을 통한 지구계획 수립에 대한 정보를 알게 되었습니다. 기본계획 및 기본설계 용역 착수 이후 MP 회의를 개최해야 하는데, 입체적 도시공간계획 공모 당선작 발표가 이뤄지지 않아 MP 회의 일정이 약 2개월 넘게 미뤄졌고, 그래서 그 시간 동안은 제대로 업무를 진행하지 못하고 기본적인 현황이나 이슈 사항에 대한 검토만 진행하였습니다. 입체적 도시공간계획 당선팀이 선정된 후 MP회의가 시작되었을 때 입체적 도시공간계획 당선작을 베이스로 계획안을 수립하는 것을 원칙으로 한다고 사업시행자, MP위원장이 선언하였습니다.

출처: ○○○ 기본계획 및 기본설계 담당자①(인터뷰일: 2024.7.10.)

남양주왕숙에서는 입체적 도시공간계획 공모보다 기본계획 및 기본설계 용역 입찰 공고가 먼저 이루어졌고, 용역계약 또한 입체적 도시공간계획 공모 당선작 발표보다 먼저 시행되었으나 사실상 시점의 차이는 거의 없었다. 인천계양외의 경우에도 마찬가지로 기본계획 및 기본설계 용역 입찰 공고가 먼저 이뤄졌으나 시점의 차이는 없었다.

2) 과업 범위 비교에 따른 주요 쟁점

□ 입체적 도시공간계획(도시건축통합 마스터플랜) 및 기본계획 및 기본설계(조사설계) 용역 간 과업 범위 중복 및 내용의 명확성 부족, 그에 따른 역할 구분 어려움

시범지구 및 3기 신도시 지구별 관계자 대부분은 사업을 추진하며 주체별 역할과 위상이 명확하지 않아 협의 과정에서 여러 문제들이 발생했던 것으로 보고 있었다. 이와 관련해 실제 공공주택 업무처리지침 상 지구계획의 내용과 입체적 도시공간계획(도시건축통합 마스터플랜) 및 기본계획 및 기본설계(조사설계) 용역의 과업 범위를 비교함으로써 주요 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

안산신길2의 경우, 도시건축통합 마스터플랜 용역의 과업 범위에는 지구단위계획 수립에 필요한 디자인 가이드라인 작성, 지구단위계획(안) 수립, 지구단위계획(안) 수립 보고서 작성, 각종 회의 및 심사 관련 보고서 작성 및 업무지원 등이 포함되어 있다. 조사설계 용역의 과업에는 지구단위계획 및 실시설계 등 사업 전반의 내용이 있다. 마스터플랜과 조사설계용역에서 지구단위계획, 지구경관계획, 기본계획 등의 과업이 중복되어 있음을 알 수 있다. 또한 마스터플랜 용역에서의 디자인 가이드라인 성과품은 지구단위계획과 내용상 중복된다.

안산신길2에서는 사실상 토지이용계획부터 주택건설계획까지 조사설계용역 업무의 상당 부분을 도시건축통합 마스터플랜 수행팀에서도 하였는데, 이를테면 지구단위계획 수립 시 지침 및 지구별 용적률 체계, 용도지역, 규모 및 용도 작성 등 상세한 사항을 마스터플랜 팀에서 제시하였다. 사업시행자 측에서 업무의 범위와 내용을 정확히 설명하지

않아, 마스터플랜 및 조사설계 수행팀 양쪽이 중복 업무를 부분적으로 수행했었다는 의견이 있었다. 이와 관련해 공공주택 업무처리지침의 변경이 필요함이 제시되었다.

사업시행자는 '하수 처리에 대한 이슈가 나와서 도시계획을 이렇게 작성해야 되는데 규모가 어느 정도 되는지 검토해 보 시죠'라고 해서 저희(마스터플랜 팀)도 주시고 조사설계팀에게도 주시고 그랬어요. 저희한테도 주셨으니까 건축적으로 시범 단지 등에 영향이 없는지 좀 봐야 되서 저희도 검토를 했는데, 나중에 회의를 하다 보면 굳이 저희가 안 해도 되는 거에 시간을 왜 쏟고 있지라는 생각이 들 때도 많았어요. 근데 업무에 대한 명확한 경계가 없다 보니까 LH 담당자분들도 조금 중복적으로 일을 시켰던 상황인 것 같아요.

출처: ○○○ 도시건축통합계획 마스터플랜 담당자①(인터뷰일: 2024.6.21)

마스터플랜 당선팀이 참여해서 어떤 것은 작성을 끝내야 되는 거고 그다음에 다른 것들은 엔지니어링 업체에서 조사 준비하면서 해야 되고. 그중에 가장 핵심인 지구단위계획은 마스터플랜 당선팀이 해야 된다는 등의 업무 범위가 딱 정해져 있어야 해요. 이러한 내용이 담길 수 있는 현행 제도는 공공주택 업무처리지침인데, 관련 내용을 개정하려고 수차례에 걸쳐서 제안을 했는데 국토부 담당부서에서는 지금도 잘 되고 있는데 이런 식인 거예요.

출처: 한지형 아주대학교 교수(인터뷰일: 2024.5.3)

[표 3-15] 안산신길2지구 관련 용역 과업 범위 비교

공공주택 업무처리지침 [별표1] 지구계획의 내용		도시건축통합 마스터플랜 용역 과업 범위	조사설계 용역 과업 범위
			기본계획(현황조사 및 분석)
		세부설계 가이드라인, 계획설명서, 계획 지침서 등 작성	기본계획(개발정비조건 및 계획내 용 설정)
지구계획의 개요	지구계획의 명칭		
	시행자의 명칭, 주소와 대표자의 성명		
	사업시행기간		
토지이용 계획	주택건설용지에 관한 계획		기본계획(토지이용계획)
	공공시설용지에 관한 계획		
인구·주택 수용계획	수용인구 및 주택산정 내용		기본계획(인구수용 및 생활권계획)
	인구 및 호수밀도		기본계획(주택계획)
	블록별 용적률, 호수, 전용면적		기본계획(주택계획)
기반시설 설치계획	교통계획		기본계획(교통계획)
	공원·녹지계획		기본계획(공원·녹지계획)
			조경기본계획
	공공 및 편익시설계획		기본계획(공공시설계획)
	공급처리시설계획		기본계획(공급처리시설계획)
	에너지공급계획		기본계획(집단에너지공급계획)
			에너지사용계획
	기타 시설계획		하천기본계획
			소하천정비종합계획
			GB해제 및 훼손지복구계획
			송전선로 조사 및 계획

환경보전 및 탄소저감 등 환경계획	탄소배출여건 분석			기본계획(친환경계획)
	탄소감축 목표 설정			
	녹색도시기반구축에 관한 계획			
	탄소감축기반구축에 관한 계획			
	탄소감축량 산정			
대상토지의 단계별 조성계획 에 관한 사항				
재원조달 및 자금투자에 관한 계획				
도시관리계획 결정에 관한 사항	용도지역·지구·구역 및 도시계획시설 결정			
	지구단위계획	전체 블록 및 가로공간의 건축 및 공간한	지구단위계획	
		경 계획에 대한 디자인 가이드라인 작성	지구경관계획	
		디자인 가이드라인을 반영한 지구단위 계획(안) 수립	기본계획(경관계획 및 미관계획)	
		지구단위계획(안)수립 보고서 작성 각종 회의 및 심사관련 도서 작성 및 업 무지원(변경포함)		
택지공급에 관한 계획	블록별 택지공급 시기에 관한 사항			
기타사항	법 제29조의 규정에 따른 공공시설 등의 명세서 및 처분계획서		기본계획(토지조서 및 무상귀속 협 의서류 작성)	
	계획평면도 및 개략설계도서		기본설계(BIM 포함)	
	관련기관의 의견 및 이의 반영여부에 관한 사항		지구경관계획(경관심의 및 관계기 관 협의)	
		도시건축통합 마스터플랜 기본계획 보 고서 작성	기본계획(구상안 작성)	
		3D모델링, 모형, 시뮬레이션(동영상 포 함 등) 제작	기본계획(3D시뮬레이션)	
		스마트시티 기본계획		
		농지·산지 전용협의 조서작성		
		기본계획(인·허가 승인도서 작성)		
		기본계획(GIS 성과물 제작)		
		기본계획(교육환경 평가서 작성)		
		실시설계		
		BIM설계		

주: 중복 과업에 음영 표시
출처: 공공주택 업무처리지침[시행 2024. 2. 14.] [국토교통부훈령 제1715호, 2024. 2. 14., 일부개정] [별표1]; 한국토지주택공사. (2020d), 도
시킨축통합 마스터플랜 국제설계공모 지침서 [붙임1] 당선 후 계약자의 용역범위; 한국토지주택공사(2020f), 안산신길2 공공주택지구 조사
설계용역 과업내용서

위와 같은 과업의 중복은 시범지구뿐 아니라 3기 신도시에서도 비슷하게 나타난 문제임

을 확인하였다. 다시 말해, 입체적 도시공간계획 용역 또한 기본계획 및 기본설계 용역의 과업 범위와 중복되는데, 이는 현실적으로 동일 업무를 별도의 용역으로 발주할 수 없기 때문에 최종 성과품은 겹치지 않는 내용으로 작성해야 하는 비효율적인 상황을 발생시키기도 하였다.

고양창릉 및 남양주왕숙의 입체적 도시공간계획 과업 범위를 살펴보면, 현황조사 및 여건분석, 조건 및 실현전략 수립을 비롯해 토지이용계획, 지구단위계획, 입체적 도시공간계획 수립 등인데, 이는 기본계획 및 기본설계 과업의 일부이다. 사실상 입체적 도시공간계획을 통해 별도의 성과품을 만들어 낼 수 있는 것은 아니고 결국 지구단위계획 시행 지침의 작성 내용에 포함될 수밖에 없는 한계가 있었다. 마찬가지로 과업을 발주하는 사업시행자도 지구계획 수립 과정에서 업무 범위, 역할 등에 대해 구분을 명확하게 하지 못하였다.

지구계획 수립과정 후반부에 LH에서 불렀어요. 지구단위계획이 안 나와서 LH가 엔지니어링사에 연락을 했고, 엔지니어링사는 입체적 도시공간계획 수립팀이 자료를 주지 않아서 안 나왔다고 해서 연락을 한 거더라고요. LH에서는 저희한테 엔지니어링사에 자료를 왜 안 주냐고 묻더니, 갑자기 근데 입체적 도시공간계획 수립팀이 엔지니어링사에 뭘 줘야하는 거지라고 되묻기에 제가 입체적 도시공간계획 수립팀의 성과품과 엔지니어링사가 해야 되는 지구단위계획을 비교한 자료를 준비해 3자가 만났어요. 그래서 '우리가 해야 될 걸 다 했다고 생각하는데 도대체 뭘 더 줘야 되냐, 이걸 더줘야 된다 그러면 해줄게. 그런데 다 준 것 같거든' 이라고 말했죠. 왜냐하면 지침까지 다 만들어서 줬어요. 엔지니어링사는 도서를 거의 꾸러 달라는 수준인 거예요. LH 감독관이 얘기를 들어보니 '이 정도면 당신네(엔지니어링사) 용역비를 입체적 도시공간계획 수립팀에게 줘야 될 것 같은데'라고 말한 거죠.

출처: ○○○ 입체적 도시공간계획 담당자①(인터뷰일: 2024.5.7.)

'가배치'를 누가 할 것이냐에 대한 충돌도 많이 있었습니다. 입체적 도시공간계획 수립팀의 업무 중 도시·건축이 통합된 입체적 도시공간계획 수립이 있고, 기본계획 및 기본설계팀의 지구단위계획에 건축물에 관한 계획 내용이 포함되는데, 가배치를 누가 할 것이냐였던 것이죠. 고양창릉은 절충을 하여 공동주택 및 중심부의 규모 있는 건축물의 가배치는 입체적 도시공간계획 수립팀이 하고, 기타 건축물, 일반상가, 단독주택은 기본계획 및 기본설계 팀이 하는 것으로 정리하였습니다. 그럼에도 불구하고 건축물의 가배치에 관한 사항은 입체적 도시공간계획 팀에서 하는 것이 맞다고 봅니다.

출처: ○○○ 기본계획 및 기본설계 담당자①(인터뷰일: 2024.7.10.)

입체적 도시공간계획은 법적으로 눈에 보이는 성과품이 없어요. 지구단위계획 작성내용과 건축부분에 있어서 싱크로율이 70~80%가 넘을 수밖에 없는데 이걸 당연한 거 아닌가요. 관조직은 감사가 있기 때문에 별개의 돈이 들어갔으며 중복이 되면 안 되는 거예요. 발주처에서 결과물이 달라야 한다고 하여 새로운 성과품을 억지로 만들었어요.

출처: ○○○ 입체적 도시공간계획 마스터플랜 담당자②(인터뷰일: 2024.5.7.)

인천계양에서는 입체적 도시공간계획 수행팀과 기본계획 및 기본설계 수행팀 간 업무 내용에 대한 조율을 통해 상대적으로 원활한 진행이 가능했던 것으로 나타났다. 입체적 도시공간계획 수행팀이 아이디어를 제시하고, 기술적인 부분은 기본계획 및 기본설계 수행팀에서 검토해 의견을 전달하는 등 조율을 통해 계획안을 정리해 나갔다. 그럼에도

불구하고 사실상 입체적 도시공간계획에 대해 별도의 성과품을 만들 수 있는 것이 아니었기 때문에 작업 내용이 결국 지구단위계획 시행지침에 포함될 수밖에 없는 한계가 있었다. 인천계양의 경우 지구단위계획 중 특화 부분을 입체적 도시공간계획 수행팀이 작성해 기본계획 및 기본설계 수행팀에 제공하였다.

과업내용서의 업무범위와 비교해가면서 입체적 도시공간계획 수립팀과 업무 내용에 대해 조율을 진행한 후 수행하여 좀 원활하게 진행했던 거 같습니다. 모호한 부분들이 있어 협업을 하는 것은 맞지만, 텍스트로 업무를 쪼개는 것은 쉽지 않을 거라 생각합니다.

출처: ○○○ 기본계획 및 기본설계 담당자③(인터뷰일: 2024.7.10.)

지구단위계획에서 특화부분은 저희가 작성해서 오히려 넣었죠. 그래서 지구단위계획 팀은 왜 있는 거야 라고 생각을 했어요. 적어도 지구단위계획과 구체적 공간계획, 경관계획은 같이 가야 합니다.

출처: ○○○ 입체적 도시공간계획 담당자③(인터뷰일: 2024.5.7.)

사람에 따라 지구마다 입체적 도시공간계획에 대한 생각, 공감대가 달라요. ‘입체적 도시공간계획 팀 그거 뭐 하는 데예요? 건축에 대한 것입니까? 우리 쪽에 지구단위계획팀 내 건축 파트가 있는데요. 뭐 하시는 거예요?’ ‘당신들 과업내용서에 있는 거 다 했다고 얘기하는 것이 애매한데, 무엇을 했다고 하고 돈을 드려야 되죠?’라는 말을 한참 돌려가지고 얘기하기도 합니다.

출처: ○○○ 입체적 도시공간계획 담당자③(인터뷰일: 2024.5.7.)

[표 3-16] 고양창릉지구 관련 용역 과업 범위 비교

공공주택 업무처리지침 [별표1] 지구계획의 내용	입체적 도시공간계획 수립 용역 과업 범위	기본계획 및 기본설계 용역 과업 범위
	입체적 도시공간계획 수립을 위한 현장조사 및 여건분석	기본계획(현황조사 및 분석)
	입체적 공간기능 분석 및 실현전략 수립	기본계획(개발정비조건 및 계획내용 설정)
지구계획의 개요	지구계획의 명칭	
	시행자의 명칭, 주소와 대표자의 성명	
	사업시행기간	
토지이용 계획	주택건설용지에 관한 계획 공공시설용지에 관한 계획	용적률, 건폐율, 건축물의 매스 등 입체적 공간기능을 고려한 토지이용 계획 반영사항 제시
인구·주택 수용계획	수용인구 및 주택산정 내용 인구 및 호수밀도	기본계획(인구수용 및 생활권계획)
	블록별 용적률, 호수, 전용면적	기본계획(주택계획)
기반시설	교통계획	기본계획(교통계획)

설치계획	공원·녹지계획	기본계획(공원·녹지계획)	
		조경기본계획	
	공공 및 편의시설계획	기본계획(공공시설계획)	
	공급처리시설계획	기본계획(공급처리시설계획)	
	에너지공급계획	기본계획(집단에너지공급계획)	
		에너지사용계획	
	기타 시설계획	하천기본계획	
		소하천정비종합계획	
		GB해제 및 훼손지복구계획	
		송전선로 조사 및 계획	
환경보전 및 탄소저감 등 환경계획	탄소배출여건 분석	기본계획(친환경계획)	
	탄소감축 목표 설정		
	녹색도시기반구축에 관한 계획		
	탄소감축기반구축에 관한 계획		
	탄소감축량 산정		
대상토지의 단계별 조성계획 에 관한 사항			
자원조달 및 자금투자에 관한 계획			
도시관리계획 결정에 관한 사항	용도지역·지구·구역 및 도시계획시설 결정		
	지구단위계획	입체적 토지이용계획 및 특화구역의 실현을 위한 기본계획, 경관계획, 지 구단위계획에 반영하여 상호 연계	지구단위계획
		랜드마크(교통, 주요시설, 하천, 중 심지, 시범단지 등) 등 주요 결절점 이나 분야별 시범지구의 입체적 특 화구역 선정 및 기본 가이드라인 설 정	지구경관계획 기본계획(경관계획 및 미관계획)
택지공급에 관한 계획	블록별 택지공급 시기에 관한 사항		
기타사항	법 제29조의 규정에 따른 공공시설 등의 명세서 및 처분계획서	기본계획(토지조서 및 무상귀속 협의 서류 작성)	
	계획평면도 및 개략설계도서	기본설계(BIM 포함)	
	관련기관의 의견 및 이의 반영여부에 관한 사항		
		도시·건축이 통합된 입체적 도시공 간계획 수립	(기본계획) 구상안 작성 3D 도시통합모델 제작 및 활용
스마트시티 기본계획			

	농지전용협의 조서작성
	산지전용협의 조서작성
	산업단지(중복지정) 기본계획 수립
	공업지역 지정 및 기본계획
	GIS 성과물 제작
	인·허가 승인도서 작성
	교육환경 평가서 작성

주: 중복 과업에 음영 표시

출처: 공공주택 업무처리지침[시행 2024. 2. 14.] [국토교통부훈령 제1715호, 2024. 2. 14., 일부개정] [별표1]; 한국토지주택공사(2020b, p.49); 한국토지주택공사(2020c), p.2. 참고후 연구진 작성

□ 용역 간 분리는 적절하다는 다수의 의견, 그러나 현재로서는 협의체계가 미비한 상황

이전의 지구계획 수립 과정과 차이를 두고자 한 도시건축통합계획 도입 배경, 그리고 각 과업의 지향하는 목표와 근거 제도가 달라 참가자격 등에 차이가 있음을 감안할 때 두 용역의 분리 발주는 어느 정도 타당하다는 견해가 많았다. 만약 기본계획 및 기본설계 용역에 입체적 도시공간계획을 포함할 경우 사실상 엔지니어링이 주도하는 외주 구조가 되기 때문에 건축 분야에서는 목소리를 내기 어려울 것이라는 의견이 있었다.

다만, 앞서 살펴본 것처럼 입체적 도시공간계획(도시건축통합 마스터플랜) 및 기본계획 및 기본설계(조사설계) 용역 간 과업 범위가 불분명하여 중복되는 업무가 발생하므로, 과업 상의 명확한 구분을 바탕으로 상호 교차 검토 및 협의가 필요한 사항과 협의시점 등이 명시될 필요가 있다.

안산신길2의 경우 조사설계용역 발주 및 계약 과정에서 도시건축통합 마스터플랜 공모 안에 대한 정보 제공은 없었으며, 그에 따라 초기의 조사설계 수행팀이 제시했던 안은 무용지물이 되었다. 지구계획 승인·고시 이후의 추가 과업 수행을 위해 진행하는 관리 용역을 담당하는 조사설계 수행팀은 사실상 도시건축통합 마스터플랜에 대한 이해도가 낮아 일관성 있게 업무를 추진하기가 어려웠다. 또한, 현실적으로는 사업시행 담당자도 계속 바뀌는 상황이며 계약기간 지연에 따른 문제도 있어, 과업 단계별로 나눠 발주하는 방식으로 제도가 바뀔 필요가 있다는 의견이 있었다.

수원당수2 관계자 인터뷰에서는 지구단위계획의 작성이 실질적으로는 도시건축통합 마스터플랜 용역의 범주 내에서 진행되는 경우가 많기 때문에 지구계획 내 지구단위계획 수립을 위한 과업의 분리 필요성 또한 제기되었다. 조사설계 수행팀은 지구단위계획 승인 단계에 많은 경험이 있어 관련 절차를 신속하고 원활하게 진행할 수는 있지만, 마스터플랜 당선팀에서 작성한 지구단위계획을 가지고 해당 도서를 운영할 지자체에 그

취지와 내용을 효과적으로 전달하기는 어려웠다.

제 기준으로는 이것이 결국은 행정절차 상 승인도서의 책임권한이 핵심이라 생각해요. 어쨌든 조사설계용역팀에서 승인도서에 대해 책임지고 댈단 말이에요. 그중에는 당연히 교통, 환경 등도 중요하지만 지구단위계획이 정말 중요한 사항인데, 이 부분의 책임권한에 있어서는 사실 엔지니어링사의 장점도 있고 단점도 있는 것 같아요. 첫 번째 장점은 어쨌든 행정절차 대응에 대한 노하우나 이런 것들은 일반 건축사사무소보다도 훨씬 많고 하니까 빠르게 잘 처리할 수 있는데 단점은 내용에 대한 이해도가 낮아 지자체 등 관계기관에 가서 설명을 잘 못해요.

출처: ○○○ 도시건축통합계획 마스터플랜 담당자②(인터뷰일: 2024.6.21.)

남양주왕숙에서도 기본계획 및 기본설계 수행팀의 입체적 도시공간계획에 대한 이해 부족으로 인해 지자체에 정확한 설명을 전달하는데 있어 한계가 있었다. 입체적 도시공간계획의 정착을 위해서는 지구단위계획 시행지침의 작성 역할을 입체적 도시공간계획 용역에서 하는 것이 필요하다는 의견이 있었다. 그밖에 도시건축통합계획과 지구단위계획에 대한 지자체 공무원 대상 교육이 필요하다는 의견도 제시되었다.

4. 조정체계 모니터링

1) 도시건축통합계획 추진 절차별 이해관계자 참여 관련 주요 쟁점

□ UCP의 역할 및 내용이 이후 단계에 연계 미미

UCP는 지구지정을 위해 도시의 개념 설정을 하는 데 목적이 있으며 UCP에서 구상된 도시개념은 입체적 도시공간계획을 위한 공모 가이드라인에 반영되었다. 다만, 대체로 UCP 구상(안) 수립 시에는 입체적 도시공간계획과 같은 3차원 계획이 구체적으로 이루어지기보다, 지구 지정을 위한 개념적 계획 정도로 제시되었다.

안산신길2에서는 UCP 구상(안)의 내용을 바탕으로 도시건축통합 마스터플랜 공모지침서의 계획지표 및 방향이 구체화되었다. 지구 지정 이후 UCP 위원 중 일부가 MP로 이어져 지구계획 수립에 참여했지만 사실상 연계된 역할은 미흡했던 것으로 나타났다. 수원당수2에서도 UCP에서 토지이용계획을 포함한 기본구상(안)을 제시하였는데, 당시 UCP는 도시개발 개념 설정과 기본구상(안) 뿐만 아니라 개발계획(안) 및 공모지침서의 공모 가이드라인 검토 등 도시건축통합 마스터플랜 공모 단계까지 관여하였다. 한편, 공모 이후 기존의 UCP 구상(안)과 당선작 사이의 시범설계지구의 블록과 가로체계 등의 차이로 인해 조율과정에서 많은 어려움이 있었던 것으로 나타났다.

하남교산에서는 입체적 도시공간계획 공모 당시 제공된 UCP 구상(안)을 통해 타당성 조사(feasibility study)가 사전에 이뤄진 것으로 보고 기본구상 및 입체적 도시공간계획 단계가 진행되었다. 고양창릉의 UCP 구상(안)은 매우 개념적인 접근이었기 때문에 실질적으로 입체적 도시공간계획 작업 시 큰 도움이 되지 않는다는 의견이 있었다. 그리고 기본구상(안) 작성 시 UCP 외 엔지니어링 회사에서 함께 검토했음에도 불구하고 짧은 기간 내 작성되어 대부분 활용하지 못하는 상황이 발생하기도 하였다.

UCP에서 MP로 연결되는 사람은 2~3명 정도로 소수이기 때문에 UCP안의 계획 방향이 지구계획 수립 시 크게 영향을 주거나 하지 않았던 것으로 기억합니다.

출처: ○○○ 기본계획 및 기본설계 담당자①(인터뷰일: 2024.7.10.)

MP회의 초기에는 공원 특성과 입지를 둘러싸고 지자체와 오랜 협의를 진행했습니다. 초기 UCP안에 제시된 내용을 근거로 지자체는 호수공원을 희망했습니다. 사실 호수공원 제안은 정부의 주택공급계획 발표로 지구지정을 서두르면서 급조된 면이 있었습니다. 그러나 실제로 호수공원은 수원의 확보나 평핑에 따른 에너지 소비가 발생하는 인공공원이라는 점에서 탄소중립시대에 적합하지 못하다고 지적받았습니다. 이에 우리는 기존의 호수공원 신설 방향을 생태적인 수변공원으로 전환했습니다.

출처: 김현수 단국대학교 교수(고양창릉 UCP위원장/ MP위원장) 인터뷰(한국토지주택공사(2022, p.268)) 참고후 연구진 작성

남양주왕숙의 경우 입체적 도시공간계획 공모 시 제출한 계획설명서를 통해 UCP(안)의 이슈 등을 분석하여 계획의 방향 및 기준 등을 설정하였다. UCP의 기본구상(안)에 대해, 콘셉트 플래닝(concept planning)이자 동시대의 도시의 이상, 패러다임, 비전 등을 설정하는 것으로 의의가 있다는 의견과,²⁷⁾ 사실상 매우 개념적인 접근이기 때문에 실질적으로 입체적 도시공간계획 작업 시 큰 도움이 되지는 않았다는 상반된 의견이 있었다.²⁸⁾

인천계양에서는 지구 지정 신청 시 UCP 제도가 운영되지 않았었는데, 이후 다른 지구와 비교되어 지구 지정 신청 후 UCP를 급히 구성해 4~6차례 회의를 진행하였다. 그리고 MP 회의 초기에 UCP 기본구상(안), 입체적 도시공간계획 당선작, 기본계획 및 기본설계 제안서 3가지 계획안을 놓고 리뷰를 하였다.

□ 단계별 연속 참여 및 협의·조정을 위한 MP 및 MA의 권한과 책임 부여 미흡

안산신길2에서는 UCP 전문가 모두 MP(Master Planner) 자문위원으로 연계, 참여하였다. MP 회의는 약 4개월 동안 총 6회 이루어졌다. 「공공주택 업무처리지침」 상 MP는 계획단계부터 실시설계 단계까지 참여하여 설계조정 회의를 운영해야 한다고 명시되어 있다. 실제로는 MP가 총괄계획가로서의 역할이 아닌, 일반적인 자문위원의 역할이었고, MP는 지구계획 승인 신청할 때까지 참여하고 이후에 관여할 수 있는 절차가 마련되어 있지 않은데, 이와 관련해 MP가 명확한 역할 이행을 위해 권한을 갖고 책임질 수 있는 제도 구축이 필요하다는 견해가 있었다. MP 회의는 매번 1~2시간 정도 진행되었는데 지구계획을 심도 있게 검토하며 구체적으로 논의하기에는 무리였다는 의견도 제시되었다.

회의를 하면 한 1~2시간 합니다. 2시간 회의를 하는데 무슨 구체적인 내용이 있겠어요. 실제로는 할 수 있는 게 많이 없어요.

출처: ○○○ 안산신길2 MP/예비심사위원 (인터뷰일: 2024.6.21)

27) ○○○ 남양주왕숙 UCP/MP 위원장, ○○○ 고양창릉 UCP/MP 인터뷰(인터뷰일: 2024.4.17.) 내용을 바탕으로 연구진 작성

28) ○○○ 입체적 도시공간계획 담당자②(인터뷰일: 2024.5.7.) 내용을 바탕으로 연구진 작성

안산신길2의 도시건축통합 마스터플랜 당선팀 대표는 MA(Master Architect)로 위촉되어 지구계획에 참여하였는데, 사실상 MA의 권한이 미비하여 주도적 역할에 한계가 있었다. 또한 지구계획 승인 신청 이후 해당 계획을 담당하던 사업시행자, 지자체 담당공무원이 계속 바뀌는 탓에 일관성 있는 계획 추진에 어려움이 있었다.

[표 3-1기] 안산신길2지구 절차별 이해관계자 참여 현황

안산신길2지구 절차	이해관계자						관계기관 (국토부 등)
	사업시행자	마스터플랜 당선팀	조사설계 용역	UCP	MP	MA	
'17.8. 지구지정 제안							
'19.4. 지구지정 제안 (LH→국토교통부)							
'19.5.7. 지구지정 주민공람							
'19.7.3.~ '19.10.29. UCP 자문회의(총5회)							
'19.11.7~ 19.12.6. 전략환경영향평가(초안) 공고 및 공람							
'19.11.9. 전략환경영향평가(초안) 주민설명회(생략)							
'20.4.22. 전략환경영향평가 협의 완료							
중앙도시계획위원회 심의							
'20.5.20. 지구지정 및 지형도면 고시							
'20.7.1. 조사설계 용역 입찰 공고							
'20.7.1. 환경영향평가 용역 공고							
'20.7.2. 교통영향평가용역 공고							
'20.10.6. 재해영향평가용역 공고							
'20.7.10. 도시건축통합계획 마스터플랜 공모 공고							
'20.9.28. 도시건축통합계획 마스터플랜 공모 당선작 발표							
'20.10.14. 조사설계 용역 계약							
'20.10.19. 공동사업시행자 업무협약 체결 (LH 80%, 안산도시공사 20%로 확정)							
'20.12.5.~ '21.3.5. MP 자문위원회 발족 및 자문회의(총6회)		MA					
'20.12.17 도시건축통합계획 마스터플랜 용역 계약							
관계기관 협의(국토교통부, 경기도 안산시, 유관기관 등)							
'20.11.6. ~ '21.7.6. 실무협의(총11회)							

안산신길2지구 절차	이해관계자					
	사업시행자	마스터플랜 당선팀	조사설계 용역	UCP	MP	MA 관계기관 (국토부 등)
'21.4.14 지구계획 승인 신청						
'21.12.20. 공공주택통합심의위원회 심의						
'21.12.21. 수도권정비위원회 심의						
'21.12.28. 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 고시						
'23.4.3. 지구계획 변경(1차) 승인 고시						
'23.8.29. 지구계획 변경(2차) 승인 고시						
'24. 조성공사 착공예정						

출처: 연구진 작성

수원당수2의 경우에도 UCP 모두가 MP 자문위원으로 참여하였다. MP 위원 중 일부는 도시건축통합 마스터플랜 공모 심사위원으로 참여하였다. MP 회의는 총 6회 진행되었다. 회의 내부적으로 마스터플랜 공모안에 대한 기초를 유지하려는 입장이 있었고, 조사설계 수행팀에서는 1년이라는 기간을 고려했을 때 협의·조정 과정에서 별도의 주장을 하기보다 사업시행자와 MP 위원이 제시한 의견을 엔지니어링 측면에서 반영하고 지원하는 역할을 하고자 하였다.

사실상 MP 자문위원의 권한이 없는 상황에서 일반적인 자문에 그치게 되었으며, 자문회의의 시행 이후로 별다른 논의 없이 사업이 추진되었다. 실무회의는 총 10회 이루어졌다. 도시건축통합 마스터플랜 당선팀 대표의 MA 역할은 안산신길2 상황과 유사했다.

나는 용어 자체가 이상하다고 생각해요. MP는 마스터플래너(Master Planner)잖아요. 그러면 마스터플래너는 총대를 메고 총괄 진두지휘를 하는 사람이어야 하는데, 거기가 자문위원이라고 붙여 놓으면 그들이 어떤 일을 하는 건지가 애매해지잖아요.

출처: ○○○ 수원당수 2지구 MP(인터뷰일: 2024.5.3.)

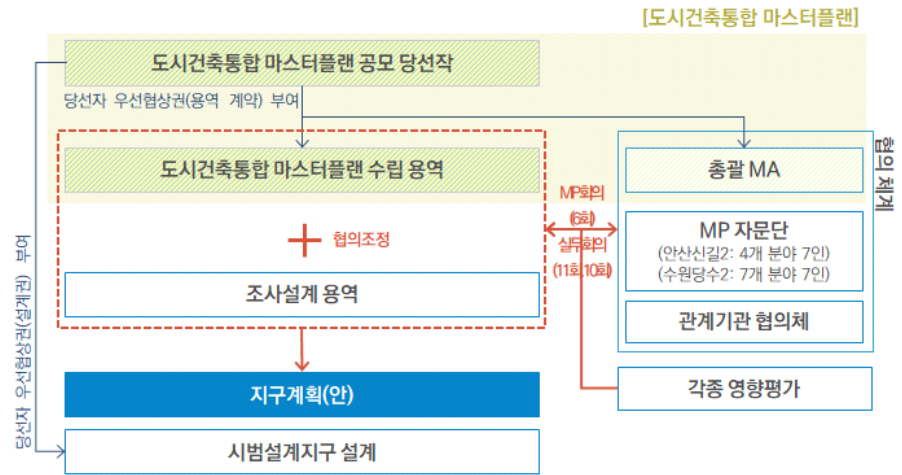
수원당수2 같은 경우에는 아까도 말씀드렸다시피 공모안에 대한 기초를 유지하려고 했고, 그렇기 때문에 조사설계에서 어떤 의견을 내는 것보다는 사업시행자와 MP 교수님들이 의견을 많이 냈어요. 그러면 마스터플랜 수립팀에서 받아들일 수 있는 부분과 없는 부분에 관해 얘기하고, 이후에는 공동주택통합심의위원회에 들어가기 전에 관계기관 협의를 진행하고 의견을 많이 받습니다.

출처: ○○○ 조사설계 담당자①(인터뷰일: 2024.6.24.)

[표 3-18] 수원당수2지구 절차별 이해관계자 참여 현황

수원당수2 지구 절차	이해관계자						
	사업시행자	마스터플랜 용역	조사설계 용역	UCP	MP	MA	관계기관 (국토부 등)
'19.4.23. 지구지정 제안 (LH→국토교통부)							
'19.5.7. 지구지정 주민 공람							
'19.6.21.~ '19.12.12. UCP 자문회의(총8회)							
'19.11.7.~ '20.1.28. 전략환경영향평가(초안) 공고 및 공람							
'19.11.22. 전략환경영향평가서 초안 설명회 개 최(생략)							
'20.4.10. 전략환경영향평가 협의 완료							
'20.11.26. 중앙도시계획위원회 심의							
'20.12.11. 지구지정 및 지형도면 고시							
'20.12.29. 조사설계 용역 입찰 공고							
'20.12.30. 도시건축통합 마스터플랜 국제설계 공모 공고							
'21.3.31. 조사설계 용역 계약							
'21.1.18. 환경영향평가 용역 공고							
'21.4.15. 교통영향평가용역 공고							
'21.8.19. 재해영향평가용역 공고							
'21.4.7. 도시건축통합 마스터플랜 국제설계 공모 당선작 발표							
'21.6.7. 도시건축통합 마스터플랜 용역 계약							
'21.5.14.~ '21.8.27. MP 자문위원회 발족 및 자문회의(총6회)		MA					
관계기관 협의(LH, 수원시, 도시공사)							
'21.4.16.~ '21.11.12. 실무협의(총10회)							
'21.12.7. 지구계획 승인 신청							
'21.5.9. 공공주택통합심의위원회 심의							
'21.6.1. 수도권정비위원회 심의							
'23.6.26. 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 고시							
'23.7.7. 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 중 정정							
'24.8. 착공 예정							

출처: 연구진 작성



[그림 3-13] 시범지구(안산신길2지구, 수원당수2지구) 도시건축통합계획 관련 용역 관계도

출처: 연구진 작성

3기 신도시인 하남교산에서도 UCP 중 일부가 MP로 연속해 참여하였으나, 지구지정 후 MP 위촉 시점 사이에 참여하지 않아 한계가 있었음을 확인하였다. 예를 들어 입체적 도시공간계획 공모지침서에 UCP가 설정한 주요 개발방향 등을 담아 작성하였는지에 대한 검토가 이루어지지 않았다. MP 회의는 14회 진행되었는데, MP가 실질적으로 활동할 수 있던 기간은 승인도서 작성 기간을 제외하고 나면 약 2~3개월에 불과하였다. 사실상 MP는 위촉 이후 지구계획 승인 신청 시까지만 참여했으며, 이후 지구계획 승인 및 변경 시의 역할, 책임 및 권한은 부재했던 것으로 나타났다. 특히 지구계획 수립 단계에서 다뤄야 하는 내용이 방대하고 MP 위원도 10인이자 되어 초기에는 전체회의로 하다가 주요 논의사항 관련 분야 MP 위원들로 소위원회를 구성해 회의를 진행하였다. 하남교산의 입체적 도시공간계획 당선팀 대표는 도시설계분야 MP로 참여하였으나, 용역 수행업체의 한 사람이기도 했기 때문에 그 지위가 애매하다는 현실적인 문제도 있었다.

MP 회의 운영 과정에서 제기된 다양한 내용 가운데 주요 이슈는 소하천 보전과 매장문화재 관련 사항이었다. 논의 끝에 당선작의 계획 개념인 지문(地文)을 남기기 위해 9개 소하천을 모두 보전하기로 결정했고 지역의 정체성이 살아있는 도시개발이라는 가치를 실현시키고자 하였다. 매장문화재와 관련해서 문화재 훼손이란 우려를 해소하기 위해 매장문화재 유존이 예상되는 지역은 과감히 비워 공원 등 오픈 스페이스로 계획하기로 했으며 중앙부에 대규모 역사공원을 배치하는 것으로 논의하였다.

도시개발에 따른 '문화재 훼손에 대한 우려'를 불식시키는 해법과 과정은 아직까지 기억에 남아있다. 이 문제는 하남 교산 지구지정 당시부터 제기됐다. 이러한 우려를 불식시키기 위해 신도시사업처 하남사업부는 도시계획·문화재 분야 전문가가 공동 참여하는 전문연구를 신도시 지구계획 수립 전에 시행해 영향범위를 분석하고, 연구결과를 토지이용계획에 선제적으로 반영했다. 아울러 지역 내 문화재 관련 시민단체·지자체와 함께 민관공 협의체를 구성해 사업의 투명성을 높였다. 전문가들과 함께 사전에 관련내용을 검토하고 거버넌스를 투명하게 운영함으로써 문화재와 관련한 변동 내용에 대응할 수 있도록 했다. 이러한 과정을 거쳐 최종적으로 문화재 보전과 도시개발이 조화를 이룬 계획안을 도출할 수 있었다.

출처: 한석희 한국토지주택공사 하남사업부 차장 인터뷰(한국토지주택공사(2022, p.216))

한편, 입체적 도시공간계획 당선팀은 계약 이후 약 36개월, 기본계획 및 기본설계 용역 수행팀은 계약 이후 약 72개월 동안 해당 과업에 참여하는데, 지구계획 최초 고시 이후에는 엔지니어링 측면에서의 수정·변경에 초점이 맞춰져 입체적 도시공간계획의 개념이 제대로 구현되고 있는 것인지 확인할 여건이 충분하지 않은 상황임을 확인하였다.

[표 3-19] 하남교산지구 절차별 이해관계자 참여 현황

하남교산지구 절차	이해관계자						
	사업시행자	입체적 도시공간계획 당선팀	기본계획 및 기본설계 용역	UCP	MP	PA	관계기관 (국토부 등)
'18.10.26. 지구지정 제안 (LH→국토교통부)							
UCP							
'18.12.19.~'19.1.2. 지구지정 주민공람							
'19.4.12.~'19.5.24. 전략환경영향평가(초안) 공고 및 공람							
'19.5.17. 전략환경영향평가(초안) 주민설명회							
'19.9.25. 전략환경영향평가 협의 완료							
'19.9.26. 중앙도시계획위원회 심의							
'19.10.15. 지구지정 및 지형도면 고시							
'19.12.20. 기본계획 및 기본설계 용역 입찰 공고							
'19.12.27. 기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모 공고							
'20.1.~'20.2. 환경영향평가 용역 공고 교통영향평가용역 공고 재해영향평가용역 공고							
'20.3.30. 기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모 당선작 발표							
'20.4.6. 기본계획 및 기본설계 용역 계약							
입체적 도시공간계획 수립 용역 계약							
'20.4.26.~지구계획 (안)도출시 지구 MP 위촉 (총 14회)		도시설계 MP					

하남교산지구 절차		이해관계자						
		사업시행자	업체적 도시공 건계획 담당팀	기본계획 및 기본설계 용역	UCP	MP	PA	관계기관 (국토부 등)
'20.4.28.	공동사업시행자 업무협약 체결 (LH 65%, 경기도시공사 30%, 하남 도시공사 5%로 확정)							
'20.10.14.	지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 신청							
'20.12.~ '21.7.	관계기관 협의(국토교통부, 경기도 하 남시, 유관기관 등)							
'21.7.6.	공공주택통합심의위원회 심의							
'21.7.27.	수도권정비위원회 심의							
'20.5.21.	광역교통개선대책 확정							
'21.8.31.	지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 고시							
'22.9.6.	지구지정 변경(2차) 고시							
'22.11.7.	지구계획 변경(1차) 승인 고시							
'23.9.	조성공사 착공							
'24.1.17.	지구계획 변경(2차) 승인 고시							

출처: 연구진 작성

고양창릉의 경우에도 UCP의 일부가 MP로 연속해 참여하였으나 지구 지정 후 MP 위촉 시점 사이에는 참여하지 않았다. 한편, 그 사이 코로나19 발발로 여러 가지 제약과 요구가 새롭게 등장하면서 관련 경험이 높은 전문가를 중심으로 MP 위원을 위촉하였다.²⁹⁾ MP 정기회의 및 소회의 등을 총 15회 개최하며 지구의 밑그림을 구체적으로 그려 나갔으며, 무엇보다 지자체와의 의견 조율에 있어 MP 회의를 통한 결정이 중요하게 작용하였다. 이러한 과정을 통해 사업시행자가 지구계획 신청 시 정당성을 얻게 되었다는 의견이 있었다.

3기 신도시를 진행하면서 바뀐 것 중 하나가 MP회의에 지자체 참석이 당연시 되었다는 점입니다. 지자체와의 의견 조율에 있어서는 MP가 필요합니다. 지자체의 요구사항에 대해서는 기술진들이 검토를 해서 합리적이다 아니다 등을 판단하여 MP회의의 안건으로 올리고 계획에 반영여부를 직접 결정할 수 있어서 좋았습니다. 이러한 과정 때문에 지구계획 신청할 때 정당성을 가지고 있다고 사업시행자는 판단을 하고 있었던 거 같습니다. 또한, 지구지정 단계 지구 발표 이전에 사업시행자가 지자체와 내용에 대한 논의를 했던 것으로 알고 있습니다. 그래야 지자체도 지구지정 발표 이후 민원에 대한 대응이 가능하기 때문입니다. 이런 과정 때문에 MP회의할 때도 지자체의 참여 연속성이 있었던 거 같습니다.

출처: ○○○ 기본계획 및 기본설계 담당자○(인터뷰일: 2024.7.10.)

29) 한국토지주택공사(2022, p.268) 내용을 바탕으로 연구진 작성

마찬가지로 MP는 위촉 이후 지구계획 승인 신청 시까지만 활동했는데, MP의 참여기간 역량에 대한 문제가 제기되기도 하였다. 특히 협업과 관련해 대부분 필요성에 대해서는 동의하나, 누가 총괄 조정 역할을 해야 하는 것인가에 대해서는 의견이 분분하였다. 도시계획 및 건축 각 분야의 공모 혹은 입찰 이후 작성된 계획안에 대한 의견 차이로 협업 과정에 어려움이 있기도 하였다. 이를테면 고양창릉의 입체적 도시공간계획 당선팀 대표 또한 도시설계 분야 MP를 맡았었는데, 당선작을 고수하기 위한 방어로 인해 분야별 MP 위원 간 논의가 활발하지는 못했다는 의견이 있었다.

입체적 도시공간계획 수립영역의 과업범위 중 토지이용계획이 중복되는 것 같으나, 입체적 도시공간계획 팀은 용적률, 건폐율, 건축 매스를 고려해 표준 계획을 수립하는 개념이고, 이것은 기본계획 및 기본설계팀이 토지이용계획 수립 시 디테일한 부분이 약한 것에 대해 보완이 될 수 있는 것이라 판단됩니다.

출처: ○○○ 기본계획 및 기본설계 담당자①(인터뷰일: 2024.7.10.)

[표 3-20] 고양창릉지구 절차별 이해관계자 참여 현황

고양창릉지구 절차	이해관계자						
	사업시행자	입체적 도시공간계획 당선팀	기본계획 및 기본설계 용역	UCP	MP	PA	유관기관 (국토부 등)
'18.10.26. 지구지정 제안 (LH→국토교통부)							
UCP							
'19.5.7.~ '19.5.21. 지구지정 주민공람							
'19.10.24.~ '19.11.22. 전략환경영향평가(초안) 공고 및 공람							
'19.11.12. 전략환경영향평가(초안) 주민설명회							
'19.12.19. 전략환경영향평가(초안) 공청회							
'20.2.17. 전략환경영향평가 협의 완료							
'20.2.27. 중앙도시계획위원회 심의							
'20.3.6. 지구지정 및 지형도면 고시							
'20.3.~ '20.4. 환경영향평가 용역 공고 교통영향평가용역 공고 재해영향평가용역 공고							
'20.4.9. 기본계획 및 기본설계 용역 입찰 공고							
'20.6.19. 기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모 공고							
'20.4.6. 기본계획 및 기본설계 용역 계약							
'20.8.31. 기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모 당선작 발표							
입체적 도시공간계획 수립 용역 계약							

이 미비했던 것으로 확인되었다. 고양창릉에서도 언급한 MP 역량의 문제는 남양주왕숙에서도 제기되었다.

MP를 스펙으로만 뽑는 게 문제라 생각해요. 경험횟수나 의지, 능력 이런 거 상관없이 건축사, 기술사, 박사 몇 년 이상 등 이런 기준들로 위촉하는 게 문제라 생각합니다. 실제로 열정적으로 잘 끌고 갈 수 있는 사람을 뽑을 수 있는 구조가 되어야 합니다.

출처: ○○○ 입체적 도시공간계획 담당자②(인터뷰일: 2024.5.7.)

한편, 기존의 업무방식과는 다르게 남양주왕숙 사업시행자는 승인권자·지자체·주민·사업시행자 등을 자주 만났으며, 지자체는 MP 회의에 매번 참석하고 주민들은 이주자 택지계획을 논의하는 자리에 참여하였다(한국토지주택공사, 2022, p.162). 사업시행자는 다양한 주택위원회들을 대상으로 지구계획 승인신청(안)을 설명하며 주민의견을 듣는 자리를 몇 차례 마련하였다(Ibid., 2022, p.162).

도시계획구상을 실무적으로 그려내고 또 세밀화하는 작업을 위해 입체적 도시공간계획팀의 순발력 있는 대응이 시간을 타르는 작업에서 빛을 발휘했습니다. 더욱 중요한 것은 남양주왕숙이 입지한 남양주시의 공무원이 MP회의에 참여하는 등 긴밀한 협의 속에 신도시계획을 진행해 온 것입니다. 조광한 남양주시장도 깊은 관심으로 적극적으로 의견을 개진해 주셨습니다.

출처: 김기호 서울시립대 명예교수(남양주왕숙 UCP/MP 위원장) 인터뷰(한국토지주택공사(2022, p.164))

[표 3-21] 남양주왕숙지구 절차별 이해관계자 참여 현황

남양주왕숙지구 절차	이해관계자						
	사업시행자	입체적 도시공간 계획담당팀	기본계획 및 기본설계 용역	UCP	MP	PA	유관기관 (국토부 등)
'18.10.26. 지구지정 제안 (LH→국토교통부)							
UCP							
'18.12.19~ '19.1.2. 지구지정 주민공람							
'19.4.12.~ '19.5.24. 전략환경영향평가(초안) 공고 및 공람							
'19.5.16. 전략환경영향평가(초안) 주민설명회							
'19.6.26. 전략환경영향평가(초안) 1차 공청회							
'19.7.12. 전략환경영향평가(초안) 2차 공청회							
'19.9.25. 전략환경영향평가 협의 완료							
'19.9.26. 중앙도시계획위원회 심의							
'19.10.15. 지구지정 및 지형도면 고시							
'20.1.~ '20.2. 환경영향평가 용역 공고 교통영향평가용역 공고 재해영향평가용역 공고							

남양주왕숙지구 절차		이해관계자					
		사업시행자	입체적 도시공간계획 당선팀	기본계획 및 기본설계 용역	UCP	MP	PA 유관기관 (국토부 등)
'19.12.	기본계획 및 기본설계 용역 입찰 공고						
'19.12.27.	기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모 공고						
'20.3.20.	기본계획 및 기본설계 용역 계약						
'20.3.30.	기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모 당선작 발표						
	입체적 도시공간계획 수립 용역 계약						
'20.4.9.~ 지구계획 (안)도출시	지구 MP 위촉 (총 12회)		도시설계 MP				
'20.12.29.	광역교통개선대책 확정						
'20.10.14.	지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 신청						
	공동사업시행자 기본협약 체결 (LH, 경기도, 경기주택도시공사)						
'21.7.13.	공공주택통합심의위원회 심의						
'21.7.27.	수도권정비위원회 심의						
'21.8.31.	지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 고시						
'22.11.9.	지구계획 변경(2차) 승인 고시						
'23.6.	조성공사 착공						
'24.3.14.	지구계획 변경(2차) 승인 고시						

출처: 연구진 작성

인천계양에서도 UCP의 일부 인원이 MP로 연속해 참여하였다. MP 회의는 위촉이후 지구계획 승인 신청 시까지 총 19회 개최되었는데, 관계자 인터뷰에 따르면 당시 입체적 도시공간계획 당선안을 기조로 지구계획이 작성될 수 있도록 중심을 잡아주는 역할이 컸다. 인천계양에서는 입체적 도시공간계획 당선작의 3가지 컨셉, S-BRT 입체화, 60m 간격의 녹지축, 특별계획구역1의 컨셉을 유지하는 것을 전제로 지구계획 수립 작업을 진행하였는데, MP 회의를 통해 어떤 것을 유지하고 포기할 것인지 3~4차례 회의를 진행하며 정리해 갔다.

그러나 인천계양의 경우에도 지구 지정 후 MP 위촉 시점 사이에 참여하지 않아 한계가 있었던 것으로 나타났다. 또한, 입체적 도시공간계획 당선팀의 대표1인이 위촉된 도시설계분야 MP의 지위 및 참여기간 또한 불분명했다. 참여기간만 보더라도 용역 계약기간만큼 하는 것인지 등 명확한 제시가 없었다. 관계자 인터뷰에서는 MP 위원 규모, 운영

방식에 대한 한계점도 언급되었는데, 2~3명 정도로 MP 위원을 두고 구체적인 안전에 대해 논의를 진행하는 방식이 훨씬 효율적일 것이라는 의견이 있었다.

한편, 인천계양에서는 입체적 도시공간계획 용역을 2년 연장 계약하여 변경사항에 대해 기본계획 및 기본설계 수행팀과 함께 대응을 하고 있는 상황이다. 입체적 도시공간계획 수행팀에서는 초기의 계획 목적, 개념과 의도, 방향에 따라 어떻게 변경 또는 유지가 되는지 살펴보고 대응하는 일을 주로 하고 있어 다른 지구와는 다른 상황이다.

인천계양 신도시의 경우 입체적 도시공간계획팀의 계획을 중심으로 토지이용을 정리하는 상황이 됐습니다. 정교한 토지이용계획으로 계획을 다듬어가는 과정에서 도시, 교통, 토목, 환경, 조경 등 다양한 분야의 전문가들이 새로운 모양의 도시를 만들기 위해 모두들 ‘빠를 갈아 넣었다’라는 말을 반복하며 연일 철야를 하며 지금의 지구계획을 완성했습니다. 이 과정에서 다양한 전문가들이 방향을 잃지 않고 일을 할 수 있었던 것은 MP자문단의 역할이 컸습니다. 계획 초기에는 MP위원장님 및 분야별 전문가들과 거의 매주 만나 함께 고민했습니다. 그 결과 MP회의에서 균형 있는 판단과 방향을 제시해 주어 기본구상과 도시공간계획이 비로소 완성될 수 있었습니다.

출처: 한영숙 (㈜싸이트플래닝건축사사무소 대표(인천계양 도시설계분야MP) 인터뷰(한국토지주택공사(2022, p.245))

원래 저희가 작년 말 준공이었어야 되는데, 1차 준공을 하고, 연장계약을 2년 했어요. 올 초부터 2년간 특별계획구역이 나 땅이 매각되면 조금 조정을 해야 되지 않을까요? 경미한 변경사항이나 이런 것에 대해서 계속 체크해주고 있거든요.

출처: ○○○ 입체적 도시공간계획 담당자②(인터뷰일: 2024.5.7.)

[표 3-22] 인천계양지구 절차별 이해관계자 참여 현황

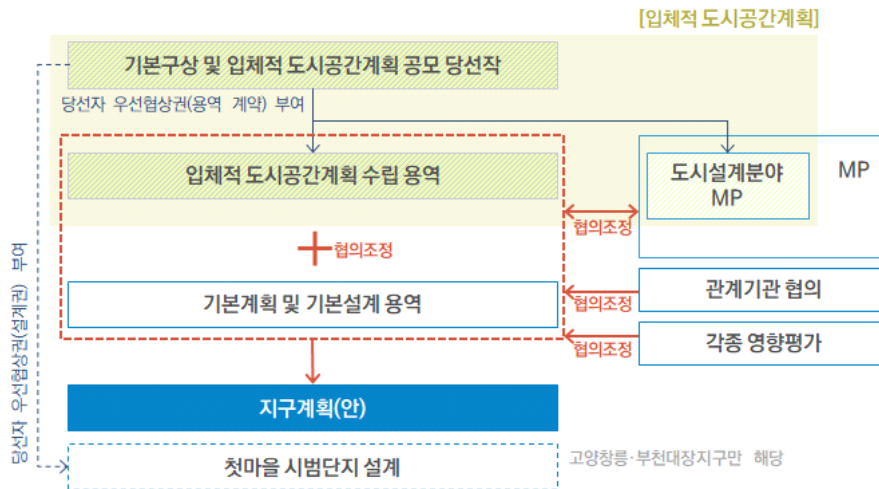
인천계양지구 절차		이해관계자						
		사업시행자	입체적 도시공간계획 간계획당팀	기본계획 및 기본설계 용역	UCP	MP	PA	유관기관 (국토부 등)
'18.10.26.	지구지정 제안 (LH→국토교통부)							
	UCP							
'18.12.19~ '19.1.4.	지구지정 주민공람							
'19.4.12.~ '19.5.24.	전략환경영향평가(초안) 공고 및 공람							
'19.5.14.	전략환경영향평가(초안) 주민설명회							
'19.6.26.	전략환경영향평가(초안) 1차 공청회							
'19.7.12.	전략환경영향평가(초안) 2차 공청회							
'19.9.25.	전략환경영향평가 협의 완료							
'19.9.26.	중앙도시계획위원회 심의							
'19.10.15.	지구지정 및 지형도면 고시							
'19.12.	기본계획 및 기본설계 용역 입찰 공고							
'19.12.27.	기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모 공고							

[표 3-23] 인천계양지구 참여 전문가 현황

UCP		MP		PA	
지구제안 ▶ 지구지정		당선작 선정 ▶ 지구계획안 작성		공모 준비 ▶ 공모 심사	
위원장	진영환 교수(청운대)	위원장	진영환 교수(청운대)	김지엽 교수(성균관대)	
건축	나인수 교수(인천대)	도시	나인수 교수(인천대)	손세형 교수(성균관대)	
		건축	윤철재 교수(경북대)		
환경	변병설 교수(인하대)	환경	박영민 실장(한국정책평가연구원)		
조경	이민우 교수(공주대)	조경	이민우 교수(공주대)		
교통	윤병조 교수(인천대)	교통	오승훈 교수(경기대)		
		신교통	김설주 교수(서울시립대)		
		산업	장철순 본부장(국토연구원)		
		사업화	최재홍(메리츠증권(주))		
		토목	김수일(LH)		
		도시설계	한영숙 대표((주)싸이트플래닝건축사사무소)	← 입체적 도시공간계획 당선팀 대표1인	

주: : UCP→MP, UCP/MP→PA/심사위원회 연속 전문가의 경우

출처: 한국토지주택공사(2022, p.98, p.102.); 한국토지주택공사(2019c, p.4.) 참고후 연구진 작성



[그림 3-14] 3기 신도시 도시건축통합계획 관련 용역 관계도

출처: 연구진 작성

2) 당선작 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 관련 주요 쟁점

□ 반영뿐 아니라 변경, 축소, 미반영 사항도 상당부분 존재

지구별로 구상원칙에 따른 주요 계획 내용과 지구단위계획 시행지침 상의 반영, 변경, 축소, 미반영 사항을 분석한 결과, 안산신길2에서는 중소규모 블록 계획을 통한 보행중심의 가로체계 구성, 지구 내 커뮤니티기능 강화 및 특색 있는 보행공간 조성을 위해 공유공간을 활용한 높은 수준의 커뮤니티 특화단지 조성이 반영된 것으로 나타났다. 반면, 수변가로축, 생활가로축, 커뮤니티 가로축의 3개의 가로 분류는 역세권상징가로, 생활가로, 직주가로, 커뮤니티가로, 수변경관가로의 5개의 가로분류로 바뀌었다. 주민생활 특화블록, 역세권 특화블록, 교육 특화블록, 개발연구 특화블록도 가로중심단지 특화권역, 역세권 특화권역, 수변생태공원 특화권역, 학교시설 특화권역으로 변경되었다.

건축물, 공공공간의 입체적 연결을 위한 입체보행가로계획은 블록간의 도로에 의해 단절된 공간을 연계하기 위한 입체보행데크 계획으로 축소되었다. 복합환승플랫폼 설치를 통한 상업·업무·주거 시설과의 입체적 연계, 건축물, 공공공간의 입체적 연결을 위한 입체보행가로계획, 역세권 거점 플랫폼을 통해 추후 철도로 단절된 남부 생활권까지 개발이 가능하도록 도시 확장의 방향성 제시는 반영되지 않았다.

[표 3-24] 안산신길2지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부

선행연구 상 문제언급	구상원칙에 따른 주요 계획항목	계획 내용	지구단위계획 시행지침 반영여부
사업성	중·소규모 블록	• 200m 내외의 보행자 중심의 블록 계획 • 걸어서 10분 이내의 보행환경을 구성하기 위해 300m 이내의 블록 크기 구성 • 가로공간중심의 소규모 블록 계획을 위해 휴먼스케일을 적용한 유닛 구성 (120mX150m)	○ • 가로중심 공유도시 조성을 위한 중소규모 블록의 정주성 확보 • 소규모 블록계획으로 보행 중심의 가로 체계를 구성 • 소규모 블록규모 중심으로 중저층 가로대응형 건축물로서 휴먼스케일의 새로운 도시가로공간을 계획
상품성	중·저층 연도형 건축물	• 풍부한 생활가로 조성을 위한 연도형 주거 및 저층부 부대시설 배치	○ • 가로 대응형 주거동 1층부는 연도형 상가를 계획하여 보행중심의 가로활성화 • 가로에 주출입구가 평행하게 배치되는 주동은 8층 이하로 배치
	사회혼합	• 역세권 양쪽으로 시범지구를 분산배치하고, 다양한 계층과 세대의 통합을 위한 공동체 계획	○ • 복합정주권역 내에 단지 간의 다양한 계층과 세대간의 통합을 위한 공동체 조성
	용도복합	• 제기천을 중심으로 상업·업무·문화·주거 프로그램이 복합적으로 연계되는 중심복합구역(CMD)	△ • 신길온천역 중심으로 업무 및 상업기능과 함께 문화, 여가 등의 시민활동이 일어날 수 있는 복합기능 및 프로그램을 계획하고 다양한 이벤트를

		• 복합환승플랫폼 설치를 통한 상업·업무·주거 시설과의 입체적 연계로 복합도시의 수평적 랜드마크 제안	위한 오픈스페이스 계획 수립 • 역세권 경관형 타워와 함께 황고개로변을 따라 상업 프로그램을 배치하여 도시적 스케일의 가로 디자인을 계획하고, 상업·업무시설 조성을 도모
환경영향 평가 등	가로중심의 커뮤니티시설	• 연도형 녹지체계를 중심으로 생활 SOC와 다양한 커뮤니티 시설 균형있게 배치 • 제기천을 중심으로 한 자족시설 배치를 통해 자연스러운 입체보행통로 및 지역 주민을 위한 생태 커뮤니티 형성 • 시흥거모지구와 안산신길2지구 그린네트워킹의 연계와 생활가로 및 교류프로그램 배치	○ • 직주가는 생활형 SOC(사회간접자본)시설과 다양한 시설들이 융·복합화를 통해 전 생애주기에 걸친 통합적 커뮤니티 서비스를 제공할 수 있는 커뮤니티 중심공간으로 조성 • 제기천변 저층부에 테라스 녹화 및 옥상녹화 등 입체녹화계획을 수립하여 제기천을 활성화하여 풍부한 자연을 만날 수 있는 도시환경을 조성 • 수변공간 입체적 확장을 위한 저층부 휴게공간 조성 • 제기천과 연결한 수변공간을 적극적으로 향유하고 이용할 수 있도록 친환경적 수변생태공간을 설계 • 복합정주권역 내 가로변으로 근린생활시설 및 인접 시설과의 연계한 커뮤니티 시설 계획 • 공원변에 주민공동시설 설치구간을 지정하여 해당 구간에는 지역주민들이 학교와 연계하여 이용할 수 있는 커뮤니티 시설을 조성

주: 공동지침으로 제시된 구상원칙을 계획항목으로 정리하면 중·소규모 블록, 중·저층 연도형 건축물, 가로 중심의 커뮤니티시설, 사회혼합, 용도복합, 자족용지-주거용지 연계, 편리한 대중교통, 안전한 도시, 특화구역 등 총 9가지로 정리
출처: 연구진 작성

수원당수2의 경우 생활가로변으로 중저층 연도형 배치 및 보행가로(학교가는 길) 남북 방향의 연속적인 보행자 중심 가로공간 보행자 전용도로 등 보행자 중심의 가로중심 커뮤니티시설에 대해서는 반영이 되었다. 그러나 생태가로, 생활가로, 커뮤니티 가로의 3가지 영역별 특성화 가로 분류는 칠보산 생태가로, 도심형 생태가로, 생활가로, 보행가로(학교가는길), 문화공원가로의 5개 위계로 구분되어 변경되었다. 지역전략산업(도시농원) 지원 클러스터, 자족업무/문화 여가 상업 클러스터, 청년창업 + 소호형 주거 클러스터의 3가지 소생활권 단위의 복합용지 계획 또한 당수 통합지구 중심에 주거·상업·업무 결합된 복합 밴드 설정 및 정체성(생태도시, 도시농업 등)을 반영한 복합 클러스터 조성으로 변경되었다.

도로 경계변 리조트형 주동, 생활가로변 특화주동, 소나무수림변 테라스 하우스 등 가로 중심 공동체형 주거유형은 입면 특화계획 내 투과형 건축물로 축소되었다. 주동과 자연, 임대와 분양, 단독과 공동이 분리되지 않은 도시구조체와 주거동 라멘모듈 활용한 Social Mix 도시 구현은 반영되지 않은 것으로 나타났다.

[표 3-25] 수원당수2지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부

선행연구 상 문제언급	구상원칙에 따른 주요 계획항목*	계획 내용	지구단위계획 시행지침 반영여부
사업성	중·소규모 블록	• City in City 생활권, 생활공동체 구성의 적정규모인 소블록 크기(100×100)에서 출발하여 중정을 가진 주거블록이 모인 커뮤니티 가로 형성	X
상품성	중·저층 연도형 건축물	• 생활가로변으로 중저층(10층 이하) 연도형 배치	○
	사회혼합	• 주동과 자연, 임대와 분양, 단독과 공동이 분리되지 않은 도시구조체와 주거동 라멘모듈 활용 Social Mix 도시 구현	X
	용도복합	• 지역전략산업(도시농원)지원 클러스터, 자족업무/문화 여가 상업 클러스터, 청년창업 + 소호형 주거 클러스터의 3가지 소생활권 단위로 복합용지 계획	△
환경영향 평가 등	가로 중심의 커뮤니티시설	• 도로경계변 리조트형 주동, 생활가로변 특화주동, 소나무수림변 테라스하우스 등 가로중심공동체 형성 • 생활가로변 커뮤니티시설 배치 • 다양한 커뮤니티를 위한 가로중심의 생활권 구조 • 유니버설 디자인 보행가로 조성, 미래대응형 그린 스트리트 조성, 아이레벨 가로(학교가는 길)계획	○

주: 공통지침으로 제시된 구상원칙을 계획항목으로 정리하면 중·소규모 블록, 중·저층 연도형 건축물, 가로 중심의 커뮤니티시설, 사회혼합, 용도복합, 자족용지-주거용지 연계, 편리한 대중교통, 안전한 도시, 특화구역 등 총 9가지로 정리
출처: 연구진 작성

하남교산에서 기존의 광범위한 복합용도지역을 신설하고 일자리, 살자리, 즐길거리를 입체적으로 용도복합한 입체복합건축(Urban Hybrid)은 도시철도 역광장과 연결된 환승주차건축물로 이외 주변 민간기업들의 업무지원 기능, 휴식공간, 편의시설 배치하여 기업과 근로자 교류공간을 제공하는 복합시설(비즈니스 하버)로 이어졌다. 기존의 특화구역은 혁신업무지구(CID)로, SOHO, 호텔, 오피스텔 커뮤니티센터, 문화시설, 체육센터, 공원 등의 역세권 주거중심 복합은 SOHO, 코워킹스페이스, 공동체주택, 1인 크리에이터를 위한 주거공간, 교류공간 등의 역사문화 복합타운으로 변경되었다.

중부고속도로와 단절된 도시환경을 연결하는 입체복합건축물(도시고원(urban plateau))은 입체보행연결 구조물로 축소되었다. 그리고 기존의 교육 주거중심 복합은 교산중앙공원역세권, 웰니스바이오클러스터, 웰니스밸리 역세권으로 되면서 반영되지 않았다. 인센티브 시스템을 활용한 복합개발 또한 반영되지 못하였다.

[표 3-26] 하남교산지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부

선행연구 상 문제언급	구상원칙에 따른 주요 계획항목*	계획 내용	지구단위계획 시행지침 반영여부
사업성	중·소규모 블록		
상품성	중·저층 연도형 건축물	• (포디움형)간선가로변 중심 으로 입지, 2층까지 포디움, 상부에는 직각방향 판상형 설치 / 간선도로에 면한 입 면에 아케이드 설치(높이 8.5m, 폭 3.5m 이상)	△ • 커뮤니티가로축변 가로의 활력증진을 위한 건 축물의 입면특화 및 개방형 저층부 형성 권장(건 축물 경관계획) • 건축물 저층부는 보행로와 연계한 디자인으로 투시형 재료사용을 권장(건축물 경관계획)
	사회혼합	• SOHO, 한시적 거주, 세어 하우스 등 다양한 거주방식 을 담는 단위세대	X • 명시되어 있지 않음
	용도복합	• 완결된 목표를 지양하고 점 진적 변화에 대응하는 자족/ 복합기능 구상(White Zone)-평면적 용도분산과 수직적 용도복합 • 교통 중심에서의 주거시설 복합화(복합용지) • 생활권 내 역세권 복합중심 지 계획(CCC; Culture Creative Center)	△ • 업무시설, 첨단산업형, 제조형, 공공혁신허브, 복합, 의료시설, 문화산업, 문화시설, 농업관련 시설 등을 중심으로 복합된 도시지원시설용지 로 정리 - X ○ • 특별계획구역 지정 - 혁신업무지구(CID), 민간기업 혁신타운, 역사 문화 복합타운, 교산중앙공원 역세권, 웰니스 바이오클러스터, 웰니스밸리 역세권 * MP위원회 자문을 받아 마스터플랜 수립 필수
환경영향 평가 등	가로 중심의 커뮤니티시설	• 보행중심 생활권 구상	X • 생활권 명시되어 있지 않음

• 학교와 생활SOC를 소생활권 중심에 직접하고 주거까지 연계하는 보행중심 동선 네트워크 형성	△ X	• 단지 보행로 변 부대복리시설 (및 근린생활시설) 배치를 권장(공동주택용지/주상복합용지) • 안전한 통학로 조성을 위하여 안전펜스를 설치하여 보행 안전성 확보(보행친화도시)
• 블록 내 전면공지 모두 오픈하여 공공녹지보행축인 Green Alley 형성	○	• 근린공원변 시설은 외부공간이 공원과 일체형으로 조성될 수 있도록 도로변으로 건축물을 배치하여야 함(공공건축물 및 기타시설용지) • 연계된 공개공지 배치로 커뮤니티 공간 조성(가로경관계획)
• 간선부 저층부 옥상(Urban Lobby)을 공공에 개방하고 브릿지로 연결하여 공공어메니티 향상	X	• 명시되어 있지 않음

주: 공통지침으로 제시된 구상원칙을 계획항목으로 정리하면 중·소규모 블록, 중·저층 연도형 건축물, 가로 중심의 커뮤니티시설, 사회혼합, 용도복합, 자족용지-주거용지 연계, 편리한 대중교통, 안전한 도시, 특화구역 등 총 9가지로 정리

출처: 연구진 작성

고양창릉의 경우 창릉신도시 청록(Blue-Green) 도시 선언에 따라 기후위기, 질병 재난의 시대, 창릉신도시에 그린인프라(Green Infra)를 선제적으로 구축하기 위해 도시 생태연결망을 우선적으로 확보하고 수체계인 블루인프라(Blue Infra)를 촘촘히 엮어 환경변화에 대응하는 지속가능한 도시기반을 구축하겠다는 내용은 반영이 되었다. 또한 망월산과 도시의 접경에 있는 외부공간과 관련하여 평상시에는 다양한 야외활동을 담을 수 있는 너른 잔디밭과 숲으로, 호우 시에는 생태형 저류공간으로 전환되어 우수의 도시유입을 생태적으로 조절할 수 있는 에코스펀지(Eco Sponge)로 활용될 수 있는 계획도 반영된 것으로 나타났다.

기존의 분산형 셀 커뮤니티 배치는 가로활성화용도 배치구간 및 부대복리시설 배치구간을 설정하여 1층 또는 2층에 커뮤니티시설 등을 배치하도록 유도, 위치가 정해져 있지 않은 용지는 주민의 보행거리와 거주환경을 감안하여 단지 출입구에 배치하는 것으로 권장하며 축소되었다. 화랑로 지하화에 따른 지상부 도로공원 조성은 반영되지 않았다.

또한, 해당 지구는 비행안전구역으로 인하여 지역마다 높이가 달라 입체적 도시공간계획을 통한 지반고 및 제한 높이에 맞춘 건축물 가배치가 필요한 상황이었던 것으로 판단된다. 이를 통해 실질적인 인구·주택 수용계획을 수립할 수 있었는데, 이렇게 규제가 많은 지구일수록 인구·주택 수용계획은 기본계획 및 기본설계 용역보다 입체적 도시공간계획 수립 용역 과업 범위에 포함되는 것이 바람직하다는 의견이 있었다.

지구계획의 내용 중 인구·주택 수용계획은 건축에서 도움을 줘야 하는 부분이라 판단됩니다. 특히 규제가 많은 지구일 수록 대지의 컨디션을 결정하는 사항들이 복잡하기 때문에 입체적 도시공간계획의 도움이 필요합니다.
현재 입체적 도시공간계획 수립 용역 과업 내용 가운데 토지이용계획 부분에 있는 내용, 즉 용적률, 건폐율, 건축물의 매스 등 입체적 공간기능을 고려한 인구·주택 수용계획은 입체적 도시공간계획에서 수행하는 것이 바람직하다고 봅니다.

출처: ○○○ 고양창릉 기본계획 및 기본설계 담당자(인터뷰일: 2024.7.10.)

[표 3-27] 고양창릉지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부

선행연구 상 문제언급	구상원칙에 따른 주요 계획항목*	계획 내용	지구단위계획 시행지침 반영여부
사업성	중·소규모 블록	70mX70m 가구모듈 적용해 가로 중심의 접촉면 확장으로 도시 내 비공식적 활동 촉진	X
상품성	중·저층 연도형 건축물	(복합용지) 구도심 대응 소형군락형, 복합 자족 개방 중정형 (주거용지) 녹지가로 중정형, 커뮤니티가로 중정형	△ - 생활권 전체의 창릉천 조망권 및 조화로운 경관을 위해 중저층의 높이제한(10층 이하) 구간을 설정하여 창릉천변으로 낮아지는 스카이라인 형성 - 단지 내 커뮤니티시설을 창릉천변 1층 또는 2층으로 계획하여 가로변을 활성화
	사회혼합	창릉지구와 연결한 벌말마을과 화전마을이 신도시와 함께 작동할 수 있도록 옛 조직을 확장, 도시재생 프로젝트와 연계한 기능 도입	△ - 상생형 유보지 설정 - 지구에서 제외된 기존 취락지구(벌말마을)와 연계하여 미래에 발생할 가능성이 있는 수요에 대응하고, 주변과 단계별 통합계획 수립을 위한 용지로 설정
	용도복합	중심 CMD공간의 주거+업무+상업+지원시설 등의 복합용도	○ - 특화계획구역 지정 - 중심복합지구(CMD) 특화계획구역 * 해당 구역은 특별계획구역 지정으로 현성설계 등에 의하여 창의적 개발계획(안)을 받아 들일 필요가 있거나 충분한 시간을 가질 필요가 있을 때 별도의 계획 수립하도록 함
환경영향 평가 등	가로 중심의 커뮤니티시설	일상의 곳곳에 선택 가능한 다양한 제3의 공간 조성	○ 주요 보행가로 형성이 필요한 지역에 가로변 부대복리시설 집적을 통해 가로 활성화 및 휴먼스케일의 가로경관 형성을 위해 부대복리시설 배치구간 지정
		저층부 가로활성화 용도 도입	○ - 상업·업무·복합용지 내 가로 보행활동 활성화를 위하여 지정구간 1층에 필요한 용도 지정 - 도시생활가로 : 중심복합용지의 저층부 전면 공간 및 창릉천 방향 보행축과 연계하여 보행·휴식·여가·문화 중심의 생활가로 지정 - 창의교류 보행가로 : 자족용지 저층부 가로활성화용도와 연계하여 다양한 기업인들이 쉽게 소통하고 교류할 수 있는 보행가로 지정
		어반테라스, 어반 캐노피	○
		화랑로(44M주간선도로) 지하화에 따른 지상부 도로공원 조성	X - 화랑로로 단절되는 교차부의 경우 공중부로 입체연결보행로를 확보하여 조성 - 화랑로변 구릉지는 완충녹지로 이용하여 대기

	오염과 소음으로부터 정주환경을 보호하는 방향으로 녹지경관계획 수립
주: 공통지침으로 제시된 구상원칙을 계획항목으로 정리하면 중·소규모 블록, 중·저층 연도형 건축물, 가로 중심의 커뮤니티시설, 사회혼합, 용도복합, 자족용지-주거용지 연계, 편리한 대중교통, 안전한 도시, 특화구역 등 총 9가지로 정리	
출처: 연구진 작성	

남양주왕숙에서는 생활가로변 저층배치로 개방감을 높이고 하계 일조확보와 동계 결빙 방지에 대해 반영이 되었다. 그리고 기존의 수평적 용도 복합(스쿨파크)은 스쿨파크와 면한 곳에 통합커뮤니티시설 배치로, 시간개념 더해진 4D 복합용도구역 설정은 유보지(복합형) 지정으로 이어졌고, 가로공간 활성화 및 사회적 교류기회 증가를 위한 저층부 생활서비스 기능 배치도 반영되었다. 그러나 수직적 용도복합, 기능 모듈러 복합에 대해서는 반영이 되지 않았다.

남양주왕숙 정도 규모의 신도시가 조성되기까지 관련계획은 수차례, 수십차례 변경되기도 한다. 내 경험상 계획은 언제든지 변할 수 있었다. 중요한 것은 남양주왕숙 신도시가 그리는 미래의 모습, 추구하는 가치, 결국 남양주왕숙의 아이덴티티를 지키고 남겨두는 것이다. 계획 내용을 변경하는 동안 나를 포함한 우리 사업부는 남양주왕숙 신도시만의 주요 특징과 조성방향을 유지하고 이를 좀 더 발전시키고자 노력했다. 대표적으로 남북을 관통하는 30~50m의 중앙공원축, 학교와 공원을 결합한 스쿨파크, 랜드마크로서의 GTX-B 역세권, 지하부가 편리하게 통합된 중앙 역세권 등이 있다. (중략) 향후에 조성될 남양주왕숙 신도시에서 제 모습을 갖추고 처음에 계획했던 기능과 역할을 제대로 수행해주었으면 하는 마음이다.

출처: 객원희 한국토지주택공사 남양주사업부 차장 인터뷰(한국토지주택공사(2022, p.163))

[표 3-28] 남양주왕숙지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부

선행연구 상 문제언급	구상원칙에 따른 주요 계획항목*	계획 내용	지구단위계획 시행지침 반영여부
사업성	중·소규모 블록	• 100mX100m 보행 네트워크 설정	
상품성	중·저층 연도형 건축물	• 생활가로 변 저층배치로 개방감을 높이고 하계 일조확보와 동계 결빙 방지	○ • 연도형 건축물 배치구간 건축물은 휴먼스케일을 고려하여 가로폭과 건물의 높이의 비가 1:1.5 비율 미만으로 조성 • 가로활성화를 위해 1층에 커뮤니티시설 등 부대복리시설 배치 • 도시 내 위압적인 경관 형성을 방지하고 휴먼스케일에 대응하는 도시경관을 형성하기 위하여 중저층 배치구간 지정 - 중저층 배치구간 내부 가로는 골목길과 같은 동선을 계획하여 가로활성화를 도모, 썸지공원 및 옥상조경 등 충분한 휴식공간 제공
	사회혼합	• 생활권 전체 공공주택과 민간주택 조화롭게 배치	○
		• 생활권별 특성을 고려한 이주주택 지 조성	X • 명시되어 있지 않음
	용도복합	• 수평적 용도 복합(스쿨파크)	○ • 스쿨파크와 면한 각각부에 통합커뮤니티시설을 배치하고, 인근 단지 간 상호 이용이 가능하

			도로 계획 시 운영계획 함께 수립
환경영향 평가 등	가로 중심의 커뮤니티시설	• 시간개념 더해진 4D 복합용도구역 설정(수요에 따른 가변성 부여 → 도시관리계획 변경)	○ • 유보지(복합형) 지정 • - 미래에 발생할 가능성이 있는 수요에 대응 하고, 기존 입지시설의 변경 가능성에 대비하 여 수요 변화에 따른 필요한 기능의 탄력적 공 급을 꾀함(용도 확정 후 지구단위계획 확정)
		• 수직적 용도 복합(공원 하부 기반시 설, 주차장 조성/도로상부 공원 및 보행공간 조성)	X • 명시되어 있지 않음
		• 기능 모듈러 복합	X • 명시되어 있지 않음
		• 가로공간 활성화 및 사회적 교류기 회 증가를 위해 복합건물 저층부의 생활서비스 기능이 생활권 내부로 이어질 수 있도록 배치	○ • 상징가로축과 면한 커뮤니티가로 활성화구간 에 배치되는 저층부(2층 이하) 부대복리시설 (근린생활시설 제외)을 집중 배치 • 커뮤니티가로 활성화구간에 면한 커뮤니티시 설의 일부는 소규모의 폴리형 커뮤니티시설로 계획하여 커뮤니티가로부터 동선 유입을 유 도, 주변 단지와의 연계성 강화 도모

주: 공통지침으로 제시된 구상원칙을 계획항목으로 정리하면 중·소규모 블록, 중·저층 연도형 건축물, 가로 중심의 커뮤니티시설, 사회혼합, 용도
복합, 자족용지-주거용지 연계, 편리한 대중교통, 안전한 도시, 특화구역 등 총 9가지로 정리
출처: 연구진 작성

인천계양에서는 입체적 도시공간계획 당선작 선정 후 본격적인 도시건축통합계획을 위
한 협의·조정 시작 단계에서 사업시행자가 입체적 도시공간계획 당선안을 기조로 지구
계획을 작성해 승인 신청을 하자고 선언하였다. 입체적 도시공간계획 팀은 당선안이 엔
지니어링적으로 문제가 되지 않음을 증명했어야 했는데, 이후 협의·조정을 거치며 당선
작의 예각, 둔각의 도시구조가 점점 무너졌으나, UCP이자 MP 위원장 그리고 사업시행
자가 입체적 도시공간계획 당선안을 최대한 구현했으면 좋겠다는 의견을 제시하면서
당선작의 개념을 유지할 수 있었다.

이후 중앙도시계획위원회 심의 때 바람길, 물길, 소규모 물류택배 운반, 어린이 친화 도
시 등의 구현 방법에 대해 질의가 많이 있었는데, 가장 강력한 도시설계 개념인 400m마
다 있는 60m 폭의 선형 녹지 축으로 설명하였고 심의를 통과하였다. 한편, GTX-d라인
의 투입 여부, S-BRT의 지하 혹은 지상계획 여부가 확정되지 않아 특화계획 구역 내용
변경에 따른 지속적인 대응을 하고 있는 상황이다. 특히 입체적 도시공간계획 용역을 올
해 초 2년 연장 계약하여 변경사항에 대해 기본계획 및 기본설계 수행팀과 함께 대응을
하고 있다는 점에서 의미가 크다.

[표 3-29] 인천계양지구 주요 계획 내용의 지구단위계획 시행지침 반영 여부

선행연구 상 문제언급	구상원칙에 따른 주요 계획항목*	계획 내용	지구단위계획 시행지침 반영여부
사업성	중·소규모 블록	70mX90m 모듈 규모 제한, 복수의 모듈은 단변 기준으로 3개의 모듈을 넘지 않도록 하여 적절한 보행거리 유지. 장변에 면한 가로 성격 부여	
상품성	중·저층 연도형 건축물	- 김포공항 장애물 제한표면 구역 기준에 따라 최고높이 57.86m(약 15층) 제한 - 커뮤니티가로 대응형, 생활 가로 대응형 등 주거유형 도입	○ 문화공원 가로대응형 부대시설 및 상업시설, 공동주택, 주상복합 내용 명시 ○ 공동주택용지 문화공원변 연속된 경관 조성을 위해 부대시설 및 상업시설 1층 부는 벽면지정선에 30% 이상 접하도록 함 ○ 근린생활시설용지 및 주상복합용지 등 문화공원변 벽면지정선에 60% 이상 접하도록 함
	사회혼합	- R&D+오피스텔, 소호오피스, 스튜디오 하우징 등 다양한 주거 유형 계획 ○ 공공임대, 장기임대를 비롯하여 1인가구, 2인가구, 3인가구 등 다양한 거주형태를 반영	- X 명시되어 있지 않음 ○ 공동주택용지 블록 내 공공분양+행복주택, 민간분양+통합공공임대, 공공분양+행복주택, 통합공공임대(고령자 복지주택)+통합공공임대, 공공분양(신혼희망)+행복주택(신혼희망) 등 혼합
	용도복합	특화구역 내 일반상업+주거, 업무시설+공유오피스+오피스텔, 스타트업캠퍼스 등 수직적 복합	X 명시되어 있지 않음
환경영향 평가 등	가로 중심의 커뮤니티시설	200m 내 60m 너비의 녹지공간(P-Path) 조성하여 생활체육활동, 텃밭가꾸기, 조깅트랙, 유아놀이터, 커뮤니티시설 등과 연계	○ 연도형 공간의 커뮤니티 활성화를 위해 캐노피 설치를 권장 ○ 계양버리(P-Path)에 면한 건축물 배치 시 사람들의 보행·활동을 연결 및 지원할 수 있도록 계획 - 보행활성화 유도를 위해 건축물의 주전면을 계양버리를 향하도록 배치 - 계양버리변 공동주택, 주상복합에 대해 공공적 성격의 부대복리시설 및 상업시설을 연도형으로 배치

주: 공동지침으로 제시된 구상원칙을 계획항목으로 정리하면 중·소규모 블록, 중·저층 연도형 건축물, 가로 중심의 커뮤니티시설, 사회혼합, 용도복합, 자족용지-주거용지 연계, 편리한 대중교통, 안전한 도시, 특화구역 등 총 9가지로 정리

출처: 연구진 작성

5. 실행체계 모니터링

1) 지구계획 최초고시 관련 주요 쟁점

□ 최초 고시 준비 시 승인도서의 완결성을 요구하는 제도의 문제

「공공주택 특별법」에 따라 공공주택의 신속한 공급을 위해 지구 지정 이후 1년 이내에 지구계획 승인 신청까지 완료하도록 하며 승인 관련 인허가 또한 간소화되었다. 안산신길2에서는 앞서 살펴본 것처럼 단기간에 여러 절차와 계획 협의를 해나갔다. 무엇보다 택지 내 주거, 상업, 자족, 문화 등 다양한 용지 중에서도 공동주택용지에 초점을 맞춰 사실상 완성도가 떨어진 상태로 지구계획의 최초 고시가 이루어졌다. 1년 안에 개발계획과 실시계획이 동시에 진행됨에 따라 협의나 논의가 깊어지게 진행되지 못한 상태로 최초 고시를 앞두게 되면서, 승인도서의 방대한 종류와 내용이 완결성을 갖추지 못하였다.

해당 도서를 운영할 지자체에 상세 내용을 설명해야 하는 기본계획 및 기본설계 수행팀은 입체적 도시공간계획에 대한 이해도가 낮았으며, 지자체에서 인허가를 담당하는 공무원도 입체적 도시공간계획, 도시건축통합계획에 대한 이해 및 지식 부족으로 도서의 새로운 방향과 의도를 명확하게 전달하기에 한계가 있었다.

수원당수2에서도 마찬가지로 기존에 분리되어 있었던 실시계획을 포함해 1년의 기간 동안 동시에 진행하면서 유사한 어려움을 겪었다. 실무협의 이후 남은 약 2~3달간의 기간 동안 환경영향평가, 교통영향평가 등 각종 영향평가 도면 작업이 동시에 진행됨으로써 상호 간의 종합적인 검토가 이루어지지 않은 채 불완전한 최초 고시가 이루어졌다.

조사설계용역팀이 마스터플랜, 도시건축통합계획에 대해 우선 100% 이해를 하고 가서 지자체 공무원들 설득해야 하는데 그들도 이해를 못해요. 가서 공무원이랑 얘기를 해야 하는데 무슨 얘기를 하는 걸까요? 공무원과 조사설계용역팀 담당자가 서로 이야기하다가 ‘다 빼고 그냥 공공보행통로 정도만 이렇게 해가지고 갑시다.’ 이런 식으로 정리하고 옵니다.

출처: ○○○ 도시건축통합 마스터플랜 담당자②(인터뷰일: 2024.6.21)

시간적 한계가 있는 상황 속에서 **하남교산**의 입체적 도시공간계획 당선팀은 이후 지구계획 수립을 위해 기본계획 및 기본설계 수행팀과 협업을 진행하면서 의견 조율이 원활하지 않아 최초 고시 준비에 어려움을 겪었다는 의견이 있었다.

고양창릉은 규모가 약 789만㎡로서 신도시 규모 기준인 330만㎡의 2배 이상 컸기 때문에, 처음부터 1년 내 전체 계획 수립은 불가능하다고 보고 있었다. 특히 공공주택용지 외 자족용지, 상업용지 등의 용지들에 대한 깊이 있는 고민을 통해 실행력 있는 방안이 제

시될 수 없는 시간적 한계가 있었다. 고양창릉 관계자 인터뷰에서는 지구 규모에 따라 지구계획 수립 단계를 구분하여 접근할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 현재 5개 공구로 구분하여 사업이 추진되고 있기에, 공구별 단계를 구분하여 계획을 수립하는 방안
에 대한 검토 필요성을 언급하였다.

고양창릉은 중간선 도로를 기준으로 사업공구를 총 5개로 쪼갬습니다. 결과적으로 현재 첫마을이 있는 1공구만 진행하고 있고 2공구는 설계를 진행하고 있는데, 인허가 과정에서 큰 규모의 도시를 한 번에 계획을 수립해서 한꺼번에 승인을 받아야 된다는 게 가장 큰 문제라 생각합니다. 물론 간선시설이나 기반시설은 큰 축이 되는 부분이기 때문에 결정이 필요하긴 합니다. 그럼에도 불구하고 짧은 시간 내에 완벽하게 계획을 수립하는 것은 쉽지 않기 때문에 공구 혹은 단계를 구분하여 먼저 시행이 되는 곳은 좀더 집중적으로 검토하고, 그 다음 공구나 구역은 차순위로 천천히 검토할 수 있는 계획 과정이 필요합니다.

출처: ○○○ 기본계획 및 실시설계 담당자①(인터뷰일: 2024.7.10.)

남양주왕숙 관계자 인터뷰에서도 비슷한 관점에서 보금자리주택지구에 적용되던 「공공주택 특별법」을 330만㎡이상의 신도시에 적용하고 있는 것은 무리가 있다는 의견이 있었다. 특히 신도시 계획의 실제 단계는 공구별로 4~5단계 정도 되는데, 전체 지구에 대해 한꺼번에 모든 실시설계를 끝내야 되는 것이 큰 문제라 판단하고 있었다.

한편, 남양주왕숙은 유보지(복합형)를 지정하여 미래에 발생할 수요 및 기존 입지시설의 변경 가능성에 대비하여, 필요한 기능의 탄력적 공급을 꾀한 것이 특징이라 할 수 있다. 이후 건축물 용도가 결정되면 지구단위계획 시행지침의 내용을 구체화하고 이를 지구단위계획에 반영토록 하였다.

실질적으로 보면 공구별로 굉장히 시간차가 큼니다. 이리저리 하다보면 5년에서 10년까지 걸리는 경우도 있고요. 깊이를 좀 낮춰놓고 단계별로 한 다음 계속 용역이 투입되는 구조로 간다거나, 아예 스키매틱 플랜에서 끝내버리고 다음에 공고가 세부적으로 들어가는 방식이 적절하다고 판단됩니다.

출처: ○○○ 입체적 도시공간계획 담당자②(인터뷰일: 2024.5.7.)

2) 지구계획 변경고시 관련 주요 쟁점

□ 변경 고시는 불가피하며, 계획 측면에서 충분한 논의 진행 어려움

시범지구 및 3기 신도시 관계자 인터뷰에서는 1년이라는 부족한 시간 안에 지구계획 승인 신청이 이루어지기 때문에 최초 고시 이후에 변경 작업은 필수적이라는 다수의 의견이 제기되었다. 안산신길2의 경우 공동주택용지에 초점을 맞춰 수립된 최초 고시 이후 나머지 용지에 대해 논의가 필요했음에도 충분한 논의가 이루어지지 않았다. 특히 도시건축통합 마스터플랜 과업 범위에는 지구계획 변경 시 협의 및 지원한다고 명시되어 있

지만, 실질적으로 지구계획 승인 신청 이후 업무는 조사설계 수행팀에서 전담하면서 마스터플랜 팀은 일부 삽도 작업을 요청받아 진행했을 뿐 용역 계약기간이 남았음에도 불구하고 중요한 변경사항에 대해서는 거의 관여하지 못했다. 관계자 인터뷰에 따르면, 이러한 상황은 지자체의 순환보직 시스템과도 연결되어 있는데 담당 공무원은 다각도의 협의를 부담스러워 하면서 지구계획 변경 시 증대한 사항도 경미한 사항처럼 진행해 향후 완공됐을 때 문제가 생길 우려가 있음을 언급하였다.

실질적으로 실시설계는 올해 들어가고 있다 보니까 과정 중에 2차 변경, 지금 3차 변경도 하는 것 같은데 계속 이슈가 건축 쪽에서 일어나고 있어요. 그래서 저희 쪽(마스터플랜 팀)으로 연락이 와요. 최초 고시했던 계획에서 조금 변경되어야 하는 사항들이 있는데 그것에 대해 한번 확인해줄 수 있냐고요. 하지만 실질적으로 최초 고시 이후 추후 변경되는 것은 조사설계용역에서 다 하다 보니까 저희는 변경 관련해 수정해야 하는 삽도 작업 요청이 오면 그 작업만 하고 있어요. 해당 삽도 소스는 또 저희한테 있거든요. 아무튼 추후에 2차 변경, 3차 변경하더라도 대부분 경미한 사항으로 변경하기 때문에 내용이 확확 바뀌는 상황으로는 이어지지 않아 저희 쪽으로 딱히 연락이 오는 건 없어요. 다만, 과업 범위에는 들어가 있어 주기적으로 연락해서 확인하는 상황이지요.

출처: ○○○ 도시건축통합 마스터플랜 담당자①(인터뷰일: 2024.6.21)

수원당수2에서 도시건축통합 마스터플랜 용역의 과업 기간은 55개월이었는데 이는 지구계획 승인 최초 고시 이후 지구계획 변경에 대한 협의 및 업무지원이 과업에 포함되어 있었기 때문이다. 하지만 안산신길2의 상황처럼 실제 변경을 담당하는 것은 조사설계 수행팀이었으며 최초 고시 이후 변경사항에 대한 협의 및 업무지원은 이루어지지 않았다. 관계자에 따르면 이는 불가능의 문제가 아닌 협의 주체의 업무 부담과 무관심, 시간적 문제로 인해 적극적으로 추진되지 않기 때문인 것으로 나타났다. 한편, 블록별 설계 공모에서 MP·MA의 역할이 부재하며 도시건축통합 마스터플랜과의 연계가 이루어지고 있는지에 대한 모니터링도 부재하여 해당 역할을 할 주체의 정립도 필요한 상황이다.

내도 내부적으로도 '최소한으로 변경요청이 있는 것만 빨리 변경해가지고 해야지'라고 생각해서 일을 추진하기 때문에 저희 같은 경우도 수원당수2를 되게 디테일하게 계획 했음에도 불구하고 저 부분은 나중에 건드려야지 라고 하는 부분이 남아 있잖아요. 그거를 다룰 타이밍이 없어요. 기회를 주지도 않고 저희도 그렇다고 미리 언제 무슨 일이 벌어지는지 모르는데 우리 이거 할까요라고 하지도 않고 그래서 마음속에 불편한 부분이 있어요.

출처: ○○○ 도시건축통합 마스터플랜 담당자②(인터뷰일: 2024.6.21.)

고양창릉도 최초 고시 이후 세부적인 검토가 부족했던 용지들에 대한 검토가 필요한 상황인데, 이미 고시가 된 상황에서 지구계획 고시를 담당하는 주무부서, 사업시행자의 변경 의지가 부족하다는 문제가 제기되었다. 실무자 입장에서는 최초 고시 이후 2차에서 4차 정도까지는 계획을 발전시켜야 한다고 판단하고 있었다.

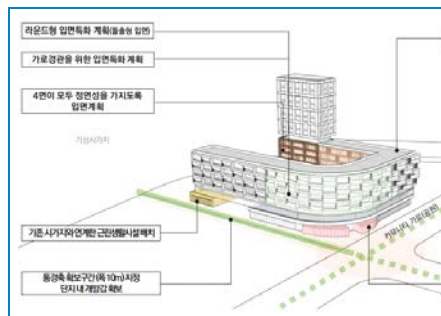
도시를 계획할 때 수많은 업역이 있는데 시간이 없으니까 동시에 진행이 돼요. 그런 상태에서 개발 계획 및 실시계획을 접수하고 심의 받고 최초 고시를 내요. 그러면 LH나 기본계획 및 기본설계 용역팀은 고시가 나면 이제 완성이 됐다고 생각을 하는데 사실 너무 어설픈게 검토 안 된 부분이 되게 많아요. 최초 고시 낼 때는 공공주택 특별법을 근거로 작동되기 때문에 주로 공동주택에만 관심이 있으니까 공동주택을 제외하고 나머지 용지들은 초반에 검토의 대상이 아니에요. 검토를 하긴 하지만 우선순위에선 뒤로 밀리죠. 그런 상태에서 고시를 냈는데 이게 되게 찜찜한 거예요. 특히 공동주택용지는 공모를 또 진행하잖아요. 그런데 나머지 용지들은 민간의 영역인데 대부분이고 스크리닝이 되지 않죠. 여기서 문제가 생겨요. 최초 고시 이후 제대로 검토하지 못한 것들에 대해 계획내용을 변경하려고 하면 국토교통부가 고시된 부분 변경하려면 계획적인 사유 말고 명확한 사유가 있어야 한다는 거예요. LH나 용역사의 의지가 부족한 것도 문제이지만, 고시된 내용의 변경 자체가 어렵다는 관행도 문제라 생각합니다.

출처: ○○○ 입체적 도시공간계획 담당자①(인터뷰일: 2024.5.7.)

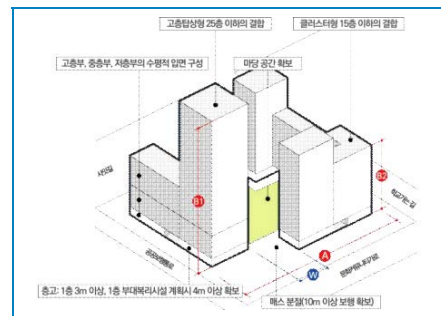
3) 지구단위계획 시행지침 관련 주요 쟁점

□ 도시건축통합계획 시행지침은 시범지구 지구단위계획에만 포함, 또한 3기 신도시 모두 특별계획구역 시행지침을 포함

시범지구인 안산신길2와 수원당수2의 지구단위계획 시행지침에서 '총론, 도시건축통합계획 시행지침, 용지별 시행지침, 공공부문 시행지침, 환경부문 시행지침' 5편은 유사하며, 안산신길2의 경우 '특화권역 시행지침'이 추가된 6편으로 구성되어 있다. 두 지구의 지구단위계획 모두 건축물 예시도 표현에 있어 입체적으로 형태를 보여준다는 데에 의의가 있다. 안산신길2에서는 건축물의 입면선, 창호, 돌출 형태 등 입면 디자인 요소가 반영된 예시도를 보여주며, 수원당수2의 경우 입면 디자인이 반영되지 않았다는 점에서는 차이가 있다.



〈안산신길2지구: 라운드 중정형〉



〈수원당수2지구: 클러스터형+고층상형〉

[그림 3-15] 안산신길2지구와 수원당수2지구 지구단위계획 시행지침 건축물 예시도 비교

출처: 안산신길2 공공주택지구 지구단위계획 시행지침(2023, p.36); 수원당수2 공공주택지구 지구단위계획 시행지침(2023, p.62) 참고후 연구진 작성

특히 두 지구 모두 제2편 도시건축통합계획 시행지침을 통해 주요 권역별, 주요 가로별로 코드를 분류하여 상세지침을 제시하였다. 안산신길2는 세부권역으로 구분하여 건축물의 형태와 공간의 조성방안을 제시하고, 수원당수2는 추가로 건축물의 유형별로 코드를 분류하여 조성방안을 제시한 점에서 차이가 있다. 또한 수원당수2의 경우 도시건축통합계획의 목표와 교통체계, 공원녹지체계에 대한 설명을 포함하고 있는 것이 안산신길2와는 다르다.

반면 3기 신도시인 하남교산, 고양창릉, 남영주왕숙, 인천계양의 지구단위계획 시행지침은 ‘총론, 용지별(권역별 혹은 건축부문) 시행지침, 특별계획구역 시행지침, 환경부문 시행지침, 경관 및 공공부문 시행지침’ 총 5편으로 구성되어 있으며, 입체적 도시공간계획에 대한 별도의 지침을 포함하고 있지 않고, 각 장 별 필요한 부분에 예시도 등 이미지만 제공하고 있다. 다만, 관계자 인터뷰에 따르면 도시건축통합계획 적용 이전에도 지구단위계획 시행지침 상 이미지 등을 제공하였지만, 일반적인 내용, 단순 예시가 아닌 실제 건축물 배치 시뮬레이션을 통해 구현한 뒤 이해도가 있는 상태에서 작성한 것이기 때문에 차이가 있다고 판단하였다.

시행지침 상에는 문구, 텍스트로 정리되는 것은 같을 수 있으나, 이전에는 개념에 대한 이해 없이 그냥 일반적인 내용, 단순 예시로 작성했던 한계가 있었던 거고, 현재는 건축과 협업을 해서 실제 건축 배치나 시뮬레이션을 통해 구현할 수 있게 되었고 이해도가 있는 상태에서 문구화 한 것이기 때문에 차이가 있다고 봅니다.

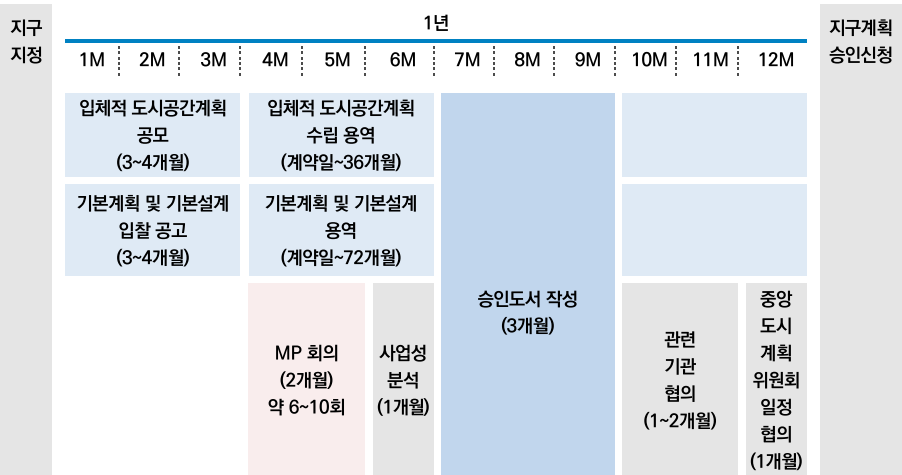
출처: ○○○ 기본계획 및 실시계획 담당자①(인터뷰일: 2024.7.10.)

6. 종합

① 수립체계 관련

- 지구지정 후 지구계획 승인 신청 기간(1년 이내)의 절대적 부족-단선적 진행

지구계획 수립 과정에서 도시, 건축, 토목, 교통, 환경, 재해, 문화재 등 관련 분야와의 협의가 필요하나 1년이라는 시간 중 실질적으로 협의·조정이 가능한 시간이 약 3개월에 불과하여 원활하게 진행되지 못했던 상황임을 확인하였다. 택지개발촉진법을 근거로 신도시 개발 추진 시 개발계획을 지구지정과 함께 진행하고 이후 3년이라는 기간 동안 실시계획을 수행하면서 지구계획 승인 신청을 한 것과 비교했을 때, 3기 신도시에서는 1년이라는 기간 안에 공모, 개발계획 및 실시계획을 모두 진행한 것이다. 제도, 여건 등의 한계로 다양한 분야, 이해관계자 간 수차례의 협의·조정 과정을 비롯해 다양한 스케일에서의 환류체계가 작동되지 못하고 단선적으로 진행되었다.



[그림 3-16] 지구 지정 이후 지구계획 승인 신청까지 주요 일정 현황

출처: 연구진 작성

- 입체적 도시공간계획의 위상·과업·역할 및 권한 불분명, 과업별 중복 문제

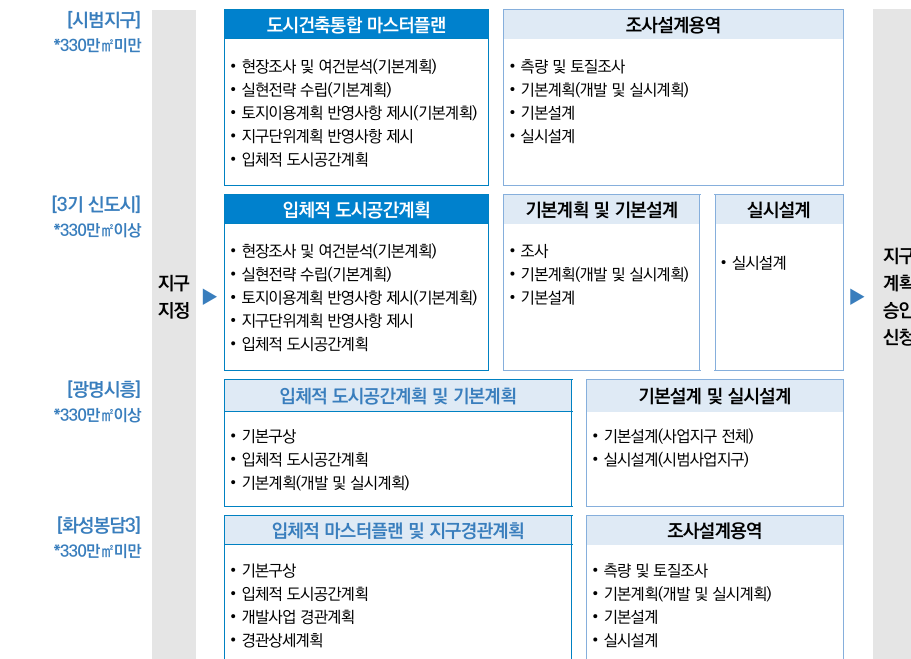
비법정 절차인 입체적 도시공간계획은 그 위상이 불분명하여 사실상 지구마다 역할 및 실효성이 다른 것으로 나타났다. 기본계획 및 기본설계(조사설계) 용역의 공고 때부터 입체적 도시공간계획(도시건축통합계획 마스터플랜) 당선작의 개념을 발전시켜 지구계획을 수립한다는 등의 안내도 미흡했다. 또한, 공공주택지구에서 추진되는 사업에 적용

되고 있는 도시건축통합계획이 내부 방침에 의해 작동되고 있어, 지구지정 및 지구계획 수립 시 심의를 거쳐야 하는 중앙도시계획위원회, 공공주택통합심의위원회 등 관련 위원회에서는 해당 내용에 대한 공감대가 부족했다. 이로 인해 지구별 계획 방향, 개념 등에 대한 이해 없이 의사결정이 이뤄지는 경우가 발생하고 있었다.

입체적 도시공간계획(도시건축통합계획 마스터플랜)과 기본계획 및 기본설계(조사설계) 영역 간 과업 내용에 있어서는 중복 문제가 있었다. 이를테면 현황조사 및 여건분석, 조건 및 실현전략 수립을 비롯해 토지이용계획, 지구단위계획, 입체적 도시공간계획 수립 등과 같은 내용이 중복되었다. 특히 과업을 발주하는 사업시행자가 지구계획 수립 과정에서 업무 범위, 역할 등에 대해 명확히 구분하고 있지 못한 문제도 있었다.

- 일관성, 정합성 측면에서의 발주방식/범위의 적정성에 대한 검토 필요

3기 신도시는 입체적 도시공간계획 영역과 기본계획 및 기본설계 영역, 그리고 실시설계 영역을 별도로 분리해 진행하면서 과업의 연속성 측면에서 한계가 있었다. 관계자 인터뷰에 따르면 사업시행자인 LH 측에서는 사업비 한도 내에서 효율적이고 합리적인 발주 방식을 찾기 위해 계속해서 여러 시도를 하고 있는 상황이었다.



[그림 3-17] 도시건축통합계획 관련 영역의 다양한 발주방식

출처: 연구진 작성

② 조정체계 관련

- UCP 안의 낮은 활용도, 관련 자료 미제공에 따른 효용성 문제

UCP 안은 개념설정(concept planning)이자 타당성 조사(feasibility study)로 의의가 있다고 보는 측면도 있으나, 반면에 매우 개념적인 접근이기 때문에 실질적으로 이후 단계 작업 시 큰 도움이 되지는 않았다는 상반된 의견이 있었다.

물론 UCP 위원 일부가 MP 위원으로 위촉되었으나, 대부분의 경우 지구지정 이후 입체적 도시공간계획 공모 당선작 발표 시까지 역할이 부재하여 UCP에서 설정한 콘셉트 플래닝의 목적 및 취지 등이 공모지침서에 반영되는데 한계가 있었다.

또한 기본계획 및 기본설계(조사설계) 용역 입찰 공고 시 해당 자료가 제공되지 않아 UCP 안의 효용성 측면에서 문제가 제기되었다.

- 총괄계획가(MP)의 제도상 역할, 책임 및 권한 등 미준수

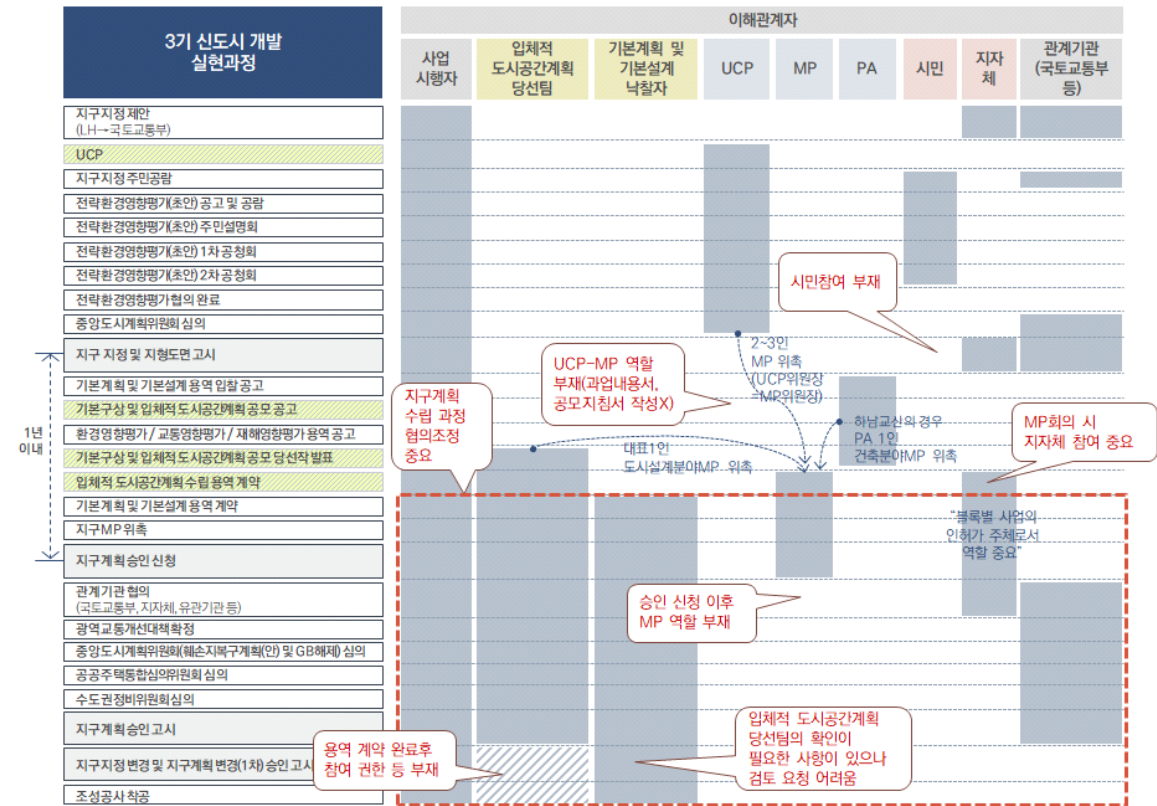
UCP 위원 일부가 MP 위원으로 위촉되었으나, 대부분의 경우 지구지정 이후 입체적 도시공간계획 공모 당선작 발표 시까지 역할이 부재하여 UCP에서 설정한 콘셉트 플래닝의 목적 및 취지 등이 공모지침서에 반영되는데 한계가 있었다. MP의 참여기간은 지구계획(안) 도출 시까지 이어졌는데 이후 지구계획 변경이 있을 때, 그리고 더 나아가 블록별 건축 사업이 진행될 때에는 앞단의 계획 사항이 일관성 있게 반영될 수 있도록 조정 역할을 할 수 없는 상황이었다.

또한, 법적 제도인 MP 운영을 통해 해당 계획의 개념, 방향 등을 유지하려 입체적 도시공간계획(도시건축통합계획 마스터플랜) 당선팀 대표 1인을 도시설계 분야 MP 또는 MA로 위촉하였으나, 마스터플랜이 비법정 절차로서 계획의 위상이 불분명하므로 용역사의 대표이기도 한 MP 및 MA 역할에 한계가 있었다. 그에 따라 공공주택 업무처리 지침을 준수하여 참여기간을 확대하고 개별블록계획, 공공공간계획 등 세부계획에 대해 조정의견 제시할 수 있는 여건 마련이 필요하다는 의견이 있었다.

- 인허가 주체인 지자체 참여 의무화 필요

신도시가 위치하는 곳의 도시·건축 행정 담당이며 민원 대응을 하고 있는 지자체의 도시건축통합계획 추진과정의 참여가 매우 중요하다는 의견이 다수 있었다. 이를테면 3기 신도시의 경우 사업시행자에 LH 외 지자체 및 지방공사가 포함되어 있고, 특히 인천계양지구는 주시행자가 인천광역시였기 때문에 지구 지정 단계 및 지구계획 수립 단계에서 지자체 참여가 비교적 원활하게 이루어졌다. 지자체는 계획이 실행되는 블록별 건축

계획의 인허가를 담당하므로, 해당 지구의 계획 개념 등에 대한 이해를 토대로 업무를 수행할 수 있도록 조치가 필요한 상황이다.

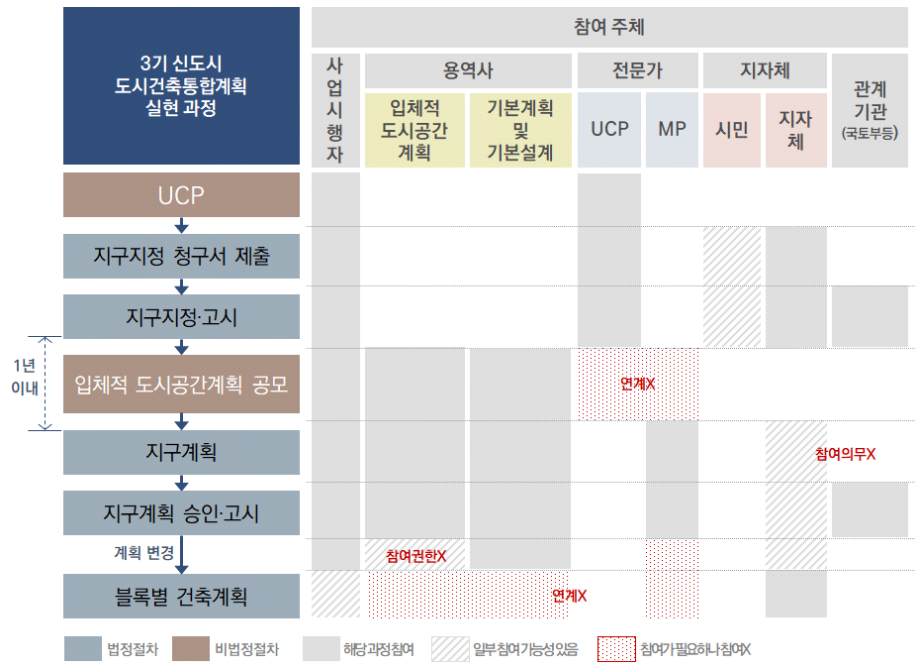


[그림 3-18] 3기 신도시 도시건축통합계획 추진 과정 상 이해관계자 참여 현황

출처: 연구진 작성

• 단계별 협력 체계 부재

도시건축통합계획을 위한 각 단계별 참여주체는 있으나 주체 간 협력 체계는 미흡했다. 도시와 건축 등 분야별 협업이 필요한 것에 대해서는 대부분 동의하고 있었으나, 누가 총괄 조정 역할을 해야 하는 것인가에 대해서는 의견이 분분하였다. 이에 사업시행자 내부 조직에서의 원활한 관리감독을 위한 TF 구성(도시+건축+토목+교통+환경+조경 등) 및 단계별 협력 체계를 구체적으로 명시해야 한다는 의견이 있었다. 특히 입체적 도시공간계획의 위상과 역할을 명확히 하되, 엔지니어링 관점에서 당선작에 대한 충분한 검토가 이뤄질 수 있도록 융통성 있는 접근이 필요한 상황이었다.



[그림 3-19] 3기 신도시 도시건축통합계획 단계별 참여 주체
출처: 연구진 작성

③ 실행체계 관련

- 충분한 검토가 어려운 기간 내 완결성 있는 지구계획 작성 요구

현행 제도 상 사업시행은 단계별로 할 수 있으나, 지구계획은 주택지구 전체를 대상으로 수립해야 한다. 특히 지구지정 후 1년 이내에 지구계획 승인 신청을 해야 하는 상황에서 충분한 논의, 협의·조정 과정이 부족했으며, 각자 맡은 부분의 과업만 수행하다보니 전체 지구계획에 대한 내용을 담아야 하는 지구계획 승인도서에 도시건축통합계획 기조에 적합하지 않은 내용이 포함될 가능성이 높은 상황이었다. 그리고 지구계획 최초 고시 후 계획 내용 변경이 원활하지 않은 탓에 대부분의 지구에서는 설계공모 등을 별도로 추진하고 승인과정을 거쳐 계획을 수립하는 ‘특별계획구역’ 지정이 관행화 되고 있었다.³⁰⁾

30) 특별계획구역이란 지구단위계획구역 중에서 현상설계 등에 의하여 창의적 개발안을 받아들일 필요가 있거나 계획의 수립 및 실현에 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상되어 충분한 시간을 가질 필요가 있을 때에 별도의 개발안을 만들어 지구단위계획으로 수용 결정하는 구역을 말한다. (출처: 「지구단위계획 수립지침(국토교통부훈령 제1765호)」 제3장 지구단위계획 수립기준(공통) 제15절 특별계획구역)

- 블록별 건축계획 시 도시건축통합계획 관계자 참여 부재

대부분의 지구에서는 입체적 도시공간계획 등 용역 수행팀을 비롯해 UCP, MP 등 도시건축통합계획을 위해 참여한 주체가 블록별 건축계획 추진 과정에서 관련 내용을 검토·자문하거나 심의하는 등 일련의 과정 속에 참여하지 않고 있었다. 이 경우 인허가를 담당하는 해당 지자체의 담당 공무원이 지구단위계획 등의 내용을 해석하는 것에 따라 영향을 받을 가능성이 크다는 의견이 제시되었다.

제4장 국외 도시건축통합계획

사례 분석

1. 사례 선정 및 분석 방법
 2. 네덜란드 암스테르담의 도시건축통합계획
 3. 독일 슈투트가르트의 도시건축통합계획
 4. 국내 적용을 위한 시사점
-

1. 사례 선정 및 분석 방법

1) 분석 목적 및 필요성

네덜란드, 독일을 비롯한 국외 여러 국가에서는 우리보다 앞서 입체적 공간환경을 조성하고자 도시계획 단계부터 개별 블록 및 필지, 나아가 개별 건축물 단위까지의 통합적 계획을 수립·운영해오고 있다. 통합적 계획은 추상적 개념의 도시설계와 구체적인 건축 설계단계까지 계획 간 일관성·정합성을 유지하고 도시계획의 비전과 목표를 공간으로 구현하는 것을 목표로, 각 국가 및 도시의 제도적 여건과 지역적 특성을 반영하여 다양한 방식으로 운영하고 있다.

네덜란드 암스테르담의 경우 도시계획의 단계별로 다양한 전문가로 구성된 의사결정체계를 기반으로 통합계획을 운영(PLABERUM)하고 있으며, 독일 슈투트가르트의 경우 예비계획부터 라멘플란(Rahmenplan), 컨셉페어가베(Konzeptvergabe), B-plan에 이르기까지 단계를 거쳐 계획을 구체화하는 등 각 나라와 도시의 여건에 따라 제도를 운영하는 특징을 볼 수 있다.

이와 관련하여 우리보다 앞서 도시건축계획의 제도적 틀에서 통합계획을 정착시키고,

실제 공간환경으로 구현한 각국의 주요 우수사례를 살펴봄으로써, 우리나라 도시건축 통합계획 제도를 운용하는데 시사점을 얻고자 하였다.

2) 분석 대상 및 방법

분석 대상은 우리나라 제도적 여건에서 도시건축통합계획 수립체계에 참고 및 적용할 수 있도록, 계획 수립 절차 및 체계가 유사한 국외 사례를 중심으로 선정하였다.

이와 관련하여 도시건축의 계획체계 내에서 통합적 관점의 상위 도시건축계획과 하위 지구상세계획을 운영하는 네덜란드 암스테르담, 독일 슈투트가르트 두 개 도시 사례를 중심으로, 도시건축통합계획에 해당하는 네덜란드의 Stedenbouwkundig plan 및 SPvE, Beeldkwaliteitsplan, 독일의 라멘플랜 및 B-plan에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

[표 4-1] 국외 도시건축통합계획 사례 개요

	대한민국	네덜란드 암스테르담	독일 슈투트가르트
추상적	UCP 개발구상안	Master Plan	도시컨셉 발전안
↓	입체적 도시공간계획	Stedenbouwkundig plan, SPvE	Rahmenplan, (Konzeptvergabe)*
구체적 상세	지구단위계획	Beeldkwaliteitsplan	B-plan

주: Konzeptvergabe는 사업지 특성과 여건에 따라 필요 시 수립

출처: 연구진 작성

도시건축통합계획은 각국의 제도적 여건과 상황에 따라 계획을 수립, 운영, 실행하는 과정에 큰 차이가 존재하므로, 각국의 도시건축과 관련한 제도 및 계획수립체계 전반의 여건에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이를 바탕으로 각국 통합계획의 특성과 시사점, 국내 적용 가능성을 도출할 필요가 있다. 이와 관련하여 각국의 제도적 여건과 전체 도시건축계획체계 안에서 통합계획의 역할과 내용을 전반적으로 이해하고, 특히 실제 계획 수립 및 운영사례를 통해 통합계획제도 운영의 주요 특징과 제도 운영 과정상 시행착오 등을 구체적으로 살펴보고자 한다.

세부적으로는 ① 도시계획체계 및 제도 내 도시건축통합계획의 위상과 역할 등의 수립 체계, ② 계획의 각 단계별 참여주체 및 협의·조정 과정 등의 조정체계, ③ 마스터플랜에서 상세 건축 설계까지 계획의 일관성·정합성을 유지하기 위한 실행체계 측면에서 주요 특징과 시사점을 도출하고자 한다.

2. 네덜란드 암스테르담의 도시건축통합계획³¹⁾

1) 도시건축통합계획의 추진 배경 및 수립 여건

□ 사회적 여건과 시장 변화에 대응하여 유연하게 발전 가능한 ‘협력적 계획 수립체계’로의 전환

네덜란드에서는 이전 단계에서 결정된 계획을 따라 후속 계획이 이어지고, 이를 근거로 인허가 조치를 취하는 과거의 경직된 하향식 계획 수립체계의 한계가 제기되었다. 도시를 계획하는 과정에서 급격한 사회적·경제적 변화에 유연하게 대응하여 발전할 수 있도록 계획체계의 변화가 요구되었다.

이러한 관점에서 1980년대 이후 네덜란드는 다양한 변화와 의견을 수용하기 위해, 관련 계획 주체 및 이해관계자와의 협력과 협업을 바탕으로 한 계획 수립체계로 전환하였다. 특히 네덜란드는 계획수립과정에서 민간과 지역주민의 참여를 강조하였으며, 도시건축 계획 전반에 걸쳐 합의와 거버넌스 모델을 중심으로 운영하는 ‘조정 철학(Steering Philosophy)’에 바탕을 두고 발전했다.

□ 다양한 규모에서 계획 주체 간 협의를 위한 ‘단계별 계획과정의 틀’ 강조

네덜란드의 합의와 거버넌스에 의한 ‘협력적 계획 수립체계’로의 전환은 개괄적인 도시 계획부터 구체적인 개별 필지의 건축계획에 이르기까지 다양한 스케일(scale)에서 각 주체별 의견을 수렴하고 소통하는 방안을 강조하였다. 따라서 계획을 수립하는 단계별로 계획의 아이디어가 구현되고 계획요소가 제대로 작동할 수 있는 계획과정의 틀이 마련되었다. 특히, 추상적인 도면과 글로 표현되는 도시계획과 구체적인 도면과 시각적 이미지로 표현되는 건축설계의 간극을 줄이고 효과적으로 소통하는 방안을 고안하였으며, 이를 위해 조정 가능하며 유연한 계획 수립 방식으로 발전하였다.

□ 신도시 계획 초기단계부터 공론화하고 사전기획 성격의 실험적인 계획 수립

네덜란드에서는 신도시 계획 및 각종 도시 개발계획이 논의되는 초기단계부터 후보지 등을 발표하고 공론화 과정을 거치고 있다. 공론화 과정을 거침으로써 일반 국민뿐만 아니라 다양한 참여 주체의 관심을 유도하고 도시개발과정에서 여러 분야의 요구사항을

31) 암스테르담시청 도시개발부 담당자 면담결과(2024.8.26.) 및 하이드파크 개발계획 참여 전문가 면담결과(2024.8.27.)를 참고하여 연구진 작성(출처: 이세진, 백선경, 2024, pp.6-15)

수립할 수 있다.

또한, 도시개발사업의 시행 주체인 지방정부는 본격적인 도시계획 수립에 앞서 도시의 입지 특성, 각종 개발 여건과 잠재력, 도시 내 보전·활용해야 할 건축자산 등에 대한 조사를 실시하고, 도시개발의 비전을 정립하는 등의 사전기획 성격의 계획을 다양한 방식으로 수립하고 있다.

□ 도시 간 차별성과 경쟁력을 확보하기 위한 신도시별 특화계획 수립 강조

네덜란드의 경우 신규 주택에 대한 수요가 높은 우리나라의 신도시 조성 여건과는 달리, 각 지방정부에서는 신도시 개발사업의 성공을 위해 개발 사업시행자를 유치하고, 새로운 인구 유입 유도 및 지역 경제 활성화를 위한 다양한 전략 마련이 강조된다. 이러한 여건으로 인해 각 지방정부는 주변 도시와는 차별되는 특화계획을 수립함으로써 경쟁력을 확보하는 등 다양한 노력을 기울이고 있다. 이는 각 도시의 특성을 고려한 새로운 시도와 다양성을 확보하면서 살기 좋은 주거환경을 조성하기 위한 고품질의 도시건축계획 수립으로 이어진다고 할 수 있다.

2) 도시건축통합계획의 주요 내용 및 특징

① 네덜란드 도시건축계획체계 개요

□ 도시계획-입체적 도시계획-건축계획에 이르는 단계별 계획체제로 구성

네덜란드의 도시건축계획 체계는 크게 우리나라 국토기본계획과 같이 중앙정부가 수립하는 국토계획 성격의 ‘National Planning’, 각 지방정부별로 수립하는 ‘Structuurvisie’, 특정지구 단위를 대상으로 수립하는 ‘Master Plan’, ‘Stedenbouwkundig plan’으로 단계별로 세분화하여 운영된다.

특정 지구에 대한 가장 상위 계획이라고 할 수 있는 ‘Master Plan’을 기본방향으로 하여, 도시계획으로 해석할 수 있는 ‘Stedenbouwkundig plan(Urban Development Plan)’부터 도시계획과 건축계획을 연결하는 입체적 도시계획 성격의 ‘SPvE, Stedenbouwkundig Programma van Eisen(Urban Development Programme of Requirements)’, 건축 가이드라인 성격의 ‘Beeldkwaliteitsplan(Image Quality Plan)’, 이후 개별 필지별 건축 상세계획을 수립하는 체계로 이어지며 단계별로 세분화·구체화하고 있다.

[표 4-2] 네덜란드 도시건축 계획체계

수립주체	계획 범위	계획명
중앙정부	국토	National Planning
지방정부	도시	Structuurvisie
	특정지구	Master Plan
		Stedenbouwkundig plan(Urban Development Plan)
		Stedenbouwkundig Programma van Eisen (Urban Development Programme of Requirements)
		Beeldkwaliteitsplan(Image Quality Plan)
	개별 필지	건축계획

국토
및
지역
계획

도시
계획

건축
계획

출처: 이교석(2022); 암스테르담시청 도시개발부 담당자 면담결과(2024.8.26.) 참고후 연구진 작성

□ 지구 차원의 구체화한 입체적 도시공간계획 SPvE 운영

[표 4-3] SPvE 목차 구성 예시

목차	
머리말 요약 1. 소개 2. 관리체계 3. 지속가능성을 위한 계획 비전 4. 계획 지역의 일반적 특성. 5. 경관 프레임워크에 기반한 공간 개념. 5.1 주요 구조의 기본원칙 5.2 경관-도시 일관성의 정교화 5.3 주거환경 정교화를 위한 기본원칙 6. 주택, 교통 및 MFA 프로그램 6.1 주택 6.2 교통 6.3 다기능 숙박시설	7. 환경 관리 및 토목 공학 프로그램 7.1 수자원 관리 7.2 생태학 7.3 식수, 우수 및 폐수 7.4 에너지 7.5 폐기물 7.6 구역 설정 7.7 케이블 및 파이프라인 7.8 토목 7.9 자재 사용 8. 토지 개발 9. 계획, 조직 및 커뮤니케이션 부록: 1 개요 연구/보고서 출처 2 계획 3 프로젝트 커뮤니케이션 계획

출처: B&W(2011, p.3)

SPvE는 도시계획과 건축계획 사이 중간단계에 진행되는 ‘구체화된 도시계획’으로 직역할 수 있으며, 도시개발과정에서 요구되는 사항을 반영하여 도시계획을 구체화하는 과정이라고 볼 수 있다. SPvE는 지구 차원에서 물리적 디자인을 표현하는 계획 도구로서 운용되며, 비법정계획으로써 세부적인 계획 항목 및 내용에 대해 법규로 규정되지는 않았으나, 대체로 ① 전체 계획의 맥락 가운데 해당 계획이 차지하는 위치, ② 토지이용계획 및 공간 구성의 기본원칙, ③ 녹지, 교통, 주택, 공공공간, 가로 등의 부문별 계획으로 구성하는 것으로 조사되었으며, 도시계획의 세부 이미지 제시 및 부문별 공간계획이 많은 분량을 차지한다.³²⁾

□ 해당 블록의 도시계획 의도를 설명하는 도구로써 Beeldkwalitekplan 활용

SPvE 수립 이후 단계에서는 건축물의 형태 및 입면 등에 대한 상세계획에 해당하는 Beeldkwalitekplan(영어로 Image Quality Plan으로 직역 가능)을 수립한다.³²⁾ 이는 건축심의계획 또는 도시건축미관위원회 등에 따른 건축 가이드라인 성격으로 볼 수 있으며, 계획의 성격 및 내용이 우리나라 지구단위계획 상세지침과 유사한 측면이 있다.

Beeldkwalitekplan는 건축물 개구부 위치 및 입면 재료, 색상 등의 구체적인 건축 형태와 입면 계획부터 재료 및 색채, 외부공간 및 공공공간의 성격에 이르기까지 공간 배치 및 설계에 대한 상세한 지침(가이드라인)으로 기술되며, 다이어그램, 스케치 및 이미지 등의 다양한 방식으로 표현된다. Beeldkwalitekplan는 해당 블록 도시계획의 의도를 개별 필지 사업자와 건축가에게 구체적으로 제시하는 자료로, 도시계획의 실행단계에서 참여주체가 소통하기 위한 도구로 활용되는 특징이 있다.

최근에는 주민참여 등 다양한 주체까지 고려하여 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 구성되는 것을 볼 수 있다.

일반 지침	Algemene richtlijnen	재료 및 색상
	Om een aantrekkelijke woonomgeving tot stand te brengen en te behouden dient het bebouwingsbeeld aan twee voorwaarden te voldoen: 1. Tussen de bebouwing moet een zekere samenhang aanwezig zijn die bijdraagt aan de herkenbaarheid en identiteit van de wijk. 2. Daarnaast moet in het plan voldoende ruimte zijn om de eigen identiteit in de woning te brengen en te behouden. In het beeldkwaliteitsplan worden richtlijnen gegeven om te komen tot een goede balans tussen deze twee aspecten. Hoewel de eisen concreet zijn, zou het in uitzonderlijke situaties kunnen voorkomen dat hier niet aan wordt voldaan. In dat geval kan slechts een hoogwaardige architectuur hiervoor voldoende compensatie bieden. In dat geval kan, na een positieve beoordeling van de stadsbouwmeester, worden afgeweken van de richtlijnen.	Materiaal- en kleurgebruik Door uitspraken te doen over de te gebruiken bouwmaterialen en kleuren zorg je voor een basiskwaliteit en samenhang. Door te kiezen voor één kleur dakpan ontstaat er een sterke samenhang in de wijk. Het dak is een beeldbepalend element. Aandacht voor hoekoplossingen Op een aantal hoeklocaties is het wenselijk aandacht te geven aan de vormgeving van de zijgevels. Het gaat daarbij om het aanbrengen van openingen in verhouding met de omvang van de gevel. Op die manier ontstaat een representatieve gevel met voldoende openheid. Ook het toepassen van erkers kan bijdragen aan de beleving van een representatieve gevel. Bijkomend voordeel is dat er een sociaal veilige situatie ontstaat aangezien deze locaties grenzen aan openbaar gebied. Door de tweezijdige oriëntatie wordt een gesloten gevel voorkomen.
건물 스타일	Bouwstijl De keuze voor een bouwstijl kan variatie brengen in een wijk. In Diepenheim Noord 2 zijn de eigentijdse en traditionele bouwstijl toegepast. Gebleken is dat de grens tussen verschillende bouwstijlen moeilijk te bepalen is. Dit in de eerste plaats omdat mensen vaak niet een eenduidig beeld hebben wat onder een bepaalde stijl moet worden verstaan en in de tweede plaats omdat in een woningontwerp verschillende stijkenmerken kunnen voorkomen. In het plangebied zijn beide bouwstijlen goed te combineren, wanneer er een samenhang is in de hoofdvorm en materiaal- en kleurgebruik. Om deze reden zijn er geen regels opgenomen ten aanzien van bouwstijl.	

[그림 4-1] Beeldkwalitekplan 상세계획 사례

출처: Hof van Twente(2015, p.4)

32) M. Ryu가 2009년 발표한 “Cohesion and flexibility in urban design process in Amsterdam-Analysis by the frame of time and scale”을 참고하여, 네덜란드에서 인구가 많은 50개 도시를 대상으로 설문조사를 실시, 25개 도시의 응답 결과를 바탕으로 작성함(출처: M. Ryu, 2009, p.1304)

33) beeldkwaliteitplan은 welstandplan 혹은 welstandnota라고도 일컫는다.

□ 개발방식에 따라 계획수립 주체가 상이

네덜란드에서 주거단지 개발사업은 공공에서 추진하는 방식, 민간에서 추진하는 방식, 공공과 민간이 파트너십을 형성하여 추진하는 방식 등 세 가지 유형의 개발방식 모두 활발하게 이뤄지고 있다. 개발방식의 유형에 따라 도시계획을 수립하는 주체가 달라지기도 하는데, 공영개발방식에서는 관할 지방정부 내부에서 도시계획을 주도적으로 작성하고, 블록별로 민간사업시행자를 선정한 이후 시행사가 앞서 수립된 도시계획을 기준으로 하위의 상세계획을 발전시켜 나간다. 대표적으로 암스텔크바르티어르(Amstelkwarter) 개발계획이 이에 해당한다.

반면, 민간개발방식에서는 민간시행사가 해당 사업대상지를 매입하여 도시계획 단계부터 건축 상세가이드라인까지 작성한다. 하이드파크(Hyde Park) 개발계획이 여기에 해당한다. 개발방식과 사업시행 주체에 따라 도시계획이 구체화되는 것을 확인할 수 있다.

② PLABERUM의 개념 및 주요 특징

□ 도시건축 의사결정·협의체계로써 PLABERUM 구축

PLABERUM은 1986년 암스테르담 시 정부로부터 시작된 제도로, 오랜 시간 변화과정을 거쳐 현재는 도시별 다양한 여건과 시대적 요구사항에 맞춰 다양한 방식으로 진화되어왔다. PLABERUM은 네덜란드 도시계획에서 중요한 프레임워크(Framework)로 여러 단계에 걸쳐 진행되며 다양한 이해관계자가 관여하는 도시계획 및 설계과정의 특성을 반영하여, 계획 주체 간 혼란과 혼선을 줄이고 효율적인 의사소통을 위한 도구로써 발전되었다. PLABERUM은 도시설계 과정에서 누가 어떤 내용에 대해 공식적인 결정을 내리는지 정의하는 문서이며, 세부적으로는 7개의 의사결정 단계와 각 단계별 의사결정자 및 결정사항으로 내용이 구성된다.

[표 4-4] PLABERUM 7개 단계별 의사 결정사항 및 결정권자(2006년 이전)

단계	텍스트 기반 계획			도면 및 시각적 이미지 기반 계획			
	0	1	2	3	4	5	6
의사 결정 사항	기본 지침 starting note	타당성 조사 feasibility study	기본원칙 note of starting point	입체적 도시공간계획 SPvE	도시설계 상세 urban design plan	계획 실현 realization	유지관리 maintenance
↓							
의사 결정 권자	공간계획을 담당하는 시의원이 최종 결정						
				시장 및 시의회 동의 필수 ★			

출처: 연구진 작성

단계별로 정리하면 ① 기본 지침 작성, ① 타당성 조사, ② 기본원칙 수립, ③ SPvE 수립, ④ 도시설계 상세계획 수립, ⑤ 계획 실현, ⑥ 유지관리 등의 7개 단계로 구분되며, 해당 단계에서의 공간계획을 담당하는 시의원이 최종적으로 결정하도록 권한을 부여하고, 각 단계별 최종 결정은 모든 대중에게 공개하는 것을 원칙으로 한다.

암스테르담은 PLABERUM 제도를 효율적으로 운영하고자 2006년부터는 4단계로 간소화였다. 간소화 과정에서 몇몇 단계는 하나로 통합되었다.

[표 4-5] 간소화된 PLABERUM 4개 단계별 의사 결정사항 및 결정권자(2006년 이후)

	텍스트 기반 계획	도면 및 시각적 이미지 기반 계획		
단계	1	2	3	4
의사 결정 사항	탐색(Verkenning) 및 전략(Strategie)	조사(Onderzoek) 및 타당성(Haalbaarheid)	설계(Ontwerp) 및 투자 결정 (Investeringsbesluit) 입체적 도시공간계획 수립 (SPvE, 도시계획서)	실행 (Uitvoering)
↓				
의사 결정 권자	공간계획을 담당하는 시의원이 최종 결정			
			시장 및 시의회 동의 필수 ★	

출처: 연구진 작성

간소화된 PLABERUM의 4단계 중 첫 번째는 ‘탐색 및 전략계획서 수립단계’로 기존의 0 단계~2단계가 여기에 해당한다. 이 단계에서는 개발사업의 기본방향과 원칙을 담은 개발 원칙서 또는 전략 결정서를 작성한다. 두 번째는 ‘사업 타당성 검토 및 조사단계’로 사회, 경제, 환경 분야의 타당성을 검토하고 개략적인 개발비용과 환수비용(수익)을 추정한다. 이 단계는 검토 당시의 부동산시장 전망을 종합하여 재무적인 타당성과 사업의 실현 가능성을 검토하는 과정이다. 두 번째 단계는 도시개발사업에서 재무적인 고려가 점차 중요해지면서 추가된 것으로 개발사업 여건에 따라 생략하기도 한다. 세 번째 단계는 ‘도시설계서 작성 및 투자 결정 단계’로 기존의 도시설계서 및 SPvE를 작성하는 단계에 해당한다. 이 단계는 도로, 상하수도, 전기, 에너지 등의 기반시설이 계획되고, 토지 용도와 블록 규모, 개발밀도 등이 결정된다. 암스테르담 시 정부는 구체화된 도시계획서를 기준으로 더욱 정교한 투자계획을 수립하기 때문에 시 내부에서는 도시계획서가 투자 계획서로 통용되기도 한다. 마지막은 실행단계로 기존의 4단계~6단계가 해당한다. 암스테르담 시 정부는 시의회 승인을 거쳐 최종 결정된 도시계획서를 근거로, 블록별 경쟁 입찰 또는 시행사 공모 등의 다양한 방식을 통해 민간 개발 주체를 선정한다. 선정된 민

간시행사는 각 블록별로 상세한 건축 설계 및 시공 계획안을 수립하고, 암스테르담 시 정부는 상세계획안을 기준으로 세부토지이용계획을 최종 확정한다.

PLABERUM 제도는 시대적 흐름과 여건에 맞춰 의사결정 단계가 일부 간소화되었으나, 이는 계획 수립 기간이 축소된 것을 의미하지는 않는다. 오히려 간소화된 PLABERUM의 두 번째 단계에 '조사 및 타당성 검토'가 추가되어, 재무적 타당성 검토와 연계한 입체적 도시공간계획 과정이 더욱 강조된 것으로 볼 수 있다.

□ PLABERUM을 통한 계획 간 일관성과 정합성 유지

PLABERUM은 도시계획 단계부터 도시설계, 건축계획 단계로 이어지는 계획 간 연관성과 정합성을 유지하기 위한 의사결정체계라고 이해할 수 있으며, 도시설계과정에 시 정부가 추구하는 일관성(Cohesion)과 민간이 요구하는 융통성(Flexibility)을 동시에 만족하는 데에 그 목적을 둔다. 여러 단계에 거쳐 발전된 계획안의 수립과정은 계획의 완결성과 계획참여자 및 구성원 간의 결속력을 높이는 결과로 작용한다.

□ Stedenbouwkundig plan 및 SPvE를 공식적 문서로 작성

한편, PLABERUM은 암스테르담 특유의 공영토지개발사업방식과 관련하여 발전한 제도로도 이해할 필요가 있다. PLABERUM은 도시개발사업을 추진하는 과정에서 토지의 경제적 가치와 개발에 투입될 비용을 종합하여 재무적 타당성을 지속적으로 검토하고, 도시설계에 따라 창출되는 가치의 정도와 비교하는 과정에서 이해당사자 간의 합의를 끌어내고 의사결정을 하는 절차이다. 이러한 PLABERUM의 운영 취지는 결과적으로 도시공간계획을 점차 구체화하는 과정에서 재무적 타당성과 사업 실행력을 확보하기 위해 계획 초기단계부터 입체적인 도시설계를 이끌어왔다고 할 수 있다.

PLABERUM 중 3단계는 재무적 타당성을 바탕으로 발전시켜온 Stedenbouwkundig plan 또는 SPvE를 기준으로, 해당 계획의 중단 여부를 결정하는 가장 중요한 지점이라 할 수 있다. 특히, PLABERUM 최종 결정과정에서 유일하게 시장 및 시의회 동의를 필수적으로 구하도록 하는데, 이를 통해 도시계획에 대한 당위성과 사회적 위상을 높인다. 또한 시의회 동의를 기반으로 Stedenbouwkundig plan 및 SPvE를 공식적인 문서로 작성함으로써 계획과정에 참여하는 주체에게 도시계획 및 설계 프로세스에 대한 명확한 정보를 제공하고, 계획을 운영하는 시 당국 및 총괄계획가에게 조정의 기회를 제공한다.

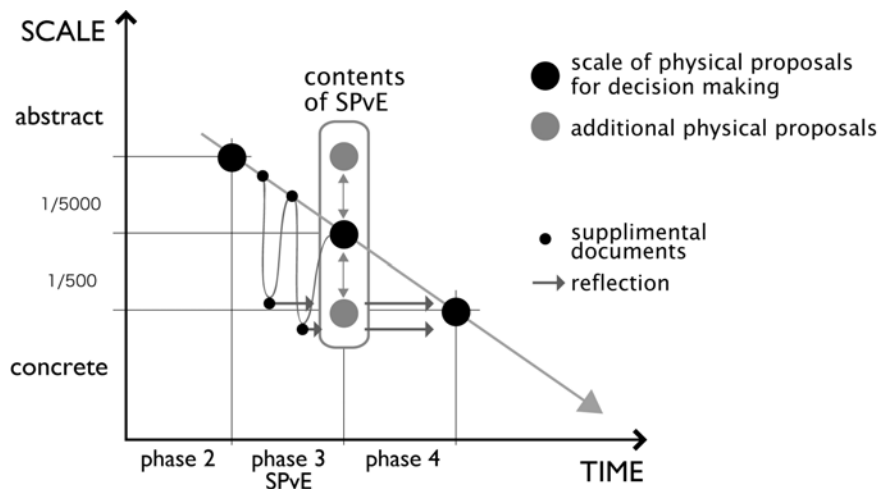
③ SPvE의 개념 및 주요 특징

□ 도시계획의 여러 스케일을 넘나들며 SPvE 구체화 및 정교화

SPvE는 보통 1:5,000에서 1:500 축척의 계획으로 입체적 도시공간계획 및 조성을 목표로 하며, 지구 차원부터 개별 필지의 건축물 차원까지의 여러 스케일을 넘나들며 설계안의 실현 가능성을 검증한다. 이러한 검증과정을 통해 각 단계별 계획 내용을 정교화·고도화한다.

SPvE에서는 상위단계에서 수립한 계획을 참조하도록 하고, SPvE에서 제시하는 계획이 하위단계에서 수립될 상세계획에서 어떻게 구현될지를 설명하여 참고할 수 있도록 규정하고 있다. 각 단계에서 이전과 이후 단계에 대한 참고사항으로 작동하도록 함으로써 단계별 계획 내용의 충돌을 방지하고 일관성을 유지하되, 각 단계에서의 융통성과 유연성은 확보할 수 있도록 운영하고 있다.

특히 기본원칙을 수립하는 2단계 이후 입체적 도시공간계획인 SPvE를 수립하는 3단계 사이에 수많은 비공식적인 계획단계를 추가하여, 다양한 스케일(scale)에서 계획을 실험, 검증하는 과정을 거친다는 점이 특징적이다. 이러한 계획수립 과정을 추가함으로써 계획 간 결속력을 높이고, 후속 단계에서의 계획의 변경 및 발전 가능성을 검토함으로써 계획의 완결성과 실현 가능성을 높인 점에 주목할 수 있다.



[그림 4-2] SPvE 수립 과정 사례

출처: M. Ryu(2009, p.1308)

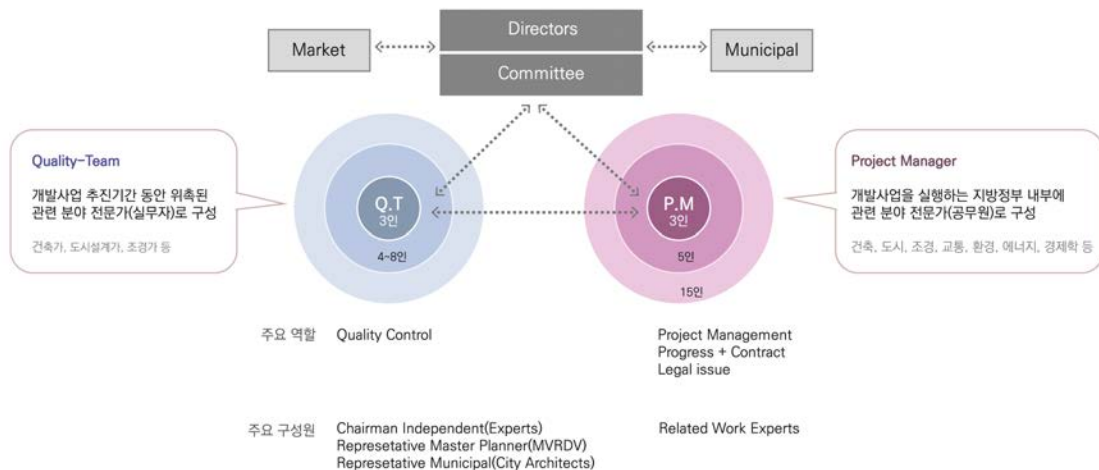
□ 계획 주체 간 원활한 소통과 공식적인 합의 도구로 SPvE 활용

SPvE 수립과정에는 사업시행자(공공 및 민간사업자), 도시계획가, 건축가, 지역주민 등의 다양한 이해관계자가 참여한다. 도시설계 과정에서 가장 오랜 시간이 소요되는 계획이라고 할 수 있다. 이러한 여건에서 SPvE는 계획수립 과정에서 다양한 이해관계자 간의 원활한 소통과 공식적인 합의 도출을 위한 도구로 기능한다.³⁴⁾

④ Q-team 및 Supervisor의 개념 및 주요 특징

□ Q-team 및 Supervisor를 기반으로 계획을 정교화·고도화

암스테르담을 포함한 네덜란드에서는 제도적으로 의무화된 사항을 아니지만, 도시건축 분야에서 Quality team(이하 Q-team)을 운영하고 있다. Q-team은 용어에서 알 수 있듯이 더 좋은 계획으로 구체화할 수 있도록 조언하고 관리하는 역할을 주요하게 수행하며, 이 밖에도 다양한 참여 주체 간의 견해 차이에서 의견 조율과 합의 과정을 이끌어가는 역할을 담당한다.



[그림 4-3] Q-team 관계도

출처: 연구진 작성

34) SPvE 역할에 대한 설문조사 결과, 다양한 이해관계자 간 대화 창출(15, N=25), 다양한 이해관계자 간의 합의 도출(15, N=25)로 조사되었다.(출처: M. Ryu, 2009, p.1304)

이와 유사하게 지방정부 소속 '도시경관(미관) 자문전문가'라고 할 수 있는 슈퍼바이저(Supervisor)를 운영하기도 한다. 슈퍼바이저는 앞선 단계에서부터 참여하여 도시계획 및 설계 의도를 건축가에게 전달하고 구체적인 건축설계에 반영될 수 있도록 관리하며, 건축가의 창의성에 기반하여 새로운 변주가 필요한 경우에는 조언과 협의를 매개하는 역할을 주요하게 수행한다. 특히 슈퍼바이저는 최종 건축설계 심의단계에서 해당 설계의 내용을 대변하는 역할까지 수행한다.

□ 행정절차 간소화 및 도시설계 과정 효율화를 위한 도시건축통합위원회 운영³⁵⁾

네덜란드는 단계별 계획을 수립, 협의·조정을 거쳐 구체화하는 데 오랜 시간을 소요하고 전문가와의 협력을 통해 계획을 정교하게 발전시키는 과정을 거치는 반면, 계획을 구현하는 데 있어 요구되는 각종 심의 및 인허가 등의 행정절차는 통합화, 간소화함으로써 사업 기간을 단축하고 경쟁력을 향상시키는 특징이 있다.

이와 관련하여 네덜란드는 시장 및 시의회로부터 권리를 위임받아 건축 및 도시계획 허가심의를 진행하는 지방 정부별 심의위원회라고 할 수 있는 WELSTAND를 운영하고 있다. 2010년 로테르담시를 시작으로 네덜란드 주요 5개 대도시(Amsterdam, Rotterdam, Hague, Utrecht, Eindhoven)에서는 건축, 도시계획, 문화재 심의에 대한 통합위원회를 운영하고 있다. 이를 통해 기존의 각각 세분화된 분야별 심의 진행 시 의견이 상충되는 문제를 해결하고, 과도한 심의로 인해 본래 계획 의도와 디자인적 창의성을 저해하는 문제를 최소화할 수 있다.

반면, 계획의 실행과 관련해서는 도시, 건축뿐만 아닌 문화재 분야 통합심의위원회를 별도로 운영한다. 이를 통해 계획의 일관성과 효율성을 높이면서 사회적 비용은 절감하는 효과를 유도하고 있다. 또한, Q-team 및 슈퍼바이저와 협력적 관계를 통해 지속적으로 발전시키는 계획수립 과정은 심의위원회에서 발생하는 문제를 최소화하는 데 일조한다. 이는 심의 및 인허가 대상자인 건축가 및 개발사업자가 자발적으로 Q-team 및 슈퍼바이저의 조언 과정에 참여하도록 유도하는 기능을 한다.

35) MVRDV 이교석 소장 자문회의 결과(2024.3.27.): 이교석(2022) 참고후 연구진 작성

3) 주요 사례: 하이드파크(Hyde Park) 개발계획

① 계획 개요 및 수립체계

□ 개발사업 개요

하이드파크 개발계획은 암스테르담과 인접한 할렘머메어(Haarlemmermeer)의 Hoofddorp역 주변 일대 재개발사업이다. Hoofddorp역은 암스테르담 및 스키펀 국제 공항과 인접한 교통의 요충지로 과거에는 업무단지로 활성화되었던 지역이었으나 점차 다른 지역으로 이전하며 유휴 공간이 발생하게 되었고, 할렘머메어 시 정부는 낙후된 중심부 일대를 저밀 주거단지로 재개발하는 방안을 구상하였다. 시는 민영개발방식으로 추진하고자 사업시행자 선정을 검토하였는데, 현재의 사업시행자인 Hyde Park사는 당시 해당 사업지가 지닌 입지적 여건상 개발 잠재력이 높다고 판단하여 시의 구상과는 달리 고밀도의 고급 주거단지 개발계획을 제안하였다. 최종적으로 할렘머메어 시 정부는 Hyde Park사의 제안을 수용하여 총 4,000세대의 주거시설 및 업무시설 등의 복합용으로 계획하였고, 100% 민영개발방식으로 추진하고 있다.

[표 4-6] 하이드파크(Hyde Park) 개발계획 개요

사업명	하이드파크(Hyde Park) 개발계획		
대지면적	400,000m ²		
참여 주체	사업시행자:	할렘머메어(Haarlemmermeer) 지방자치단체, Hyde Park 개발사	
	계획수립자:	디자인 전략계획	Urhahn, Dijk & Co Landschapsarchitecture
		도시건축 통합계획	[MP] MVRDV [블록별 PA] Barcode, Team V, MVSA, Manuelle Gautrand, Studio Nine Dots, IMBO 등
주요 기능	주거(4,000세대) 및 복합용도		

출처: 연구진 작성

□ 계획수립 절차 및 참여주체

하이드파크 개발계획은 2014년부터 재개발을 위한 논의가 시작되었고, 약 2년여에 걸쳐 디자인 및 개발전략을 수립, 2016년 6월 시의회에서 최종 채택되었다.

디자인 및 전략계획은 Urhahn 및 Dijk & Co Landschapsarchitecture에서 공동으로 참여하여 수립하였으며, 이 과정에서는 지역주민, 부동산 소유주, 기업가 등 다양한 이해관계자가 참여한 공개적 논의과정을 거쳐, 계획을 발전시켰다. 구체적으로는 이해관계자들이 개발전략 및 원칙을 공유하였으며, 공간 및 프로그램 계획, 인프라시설 구축

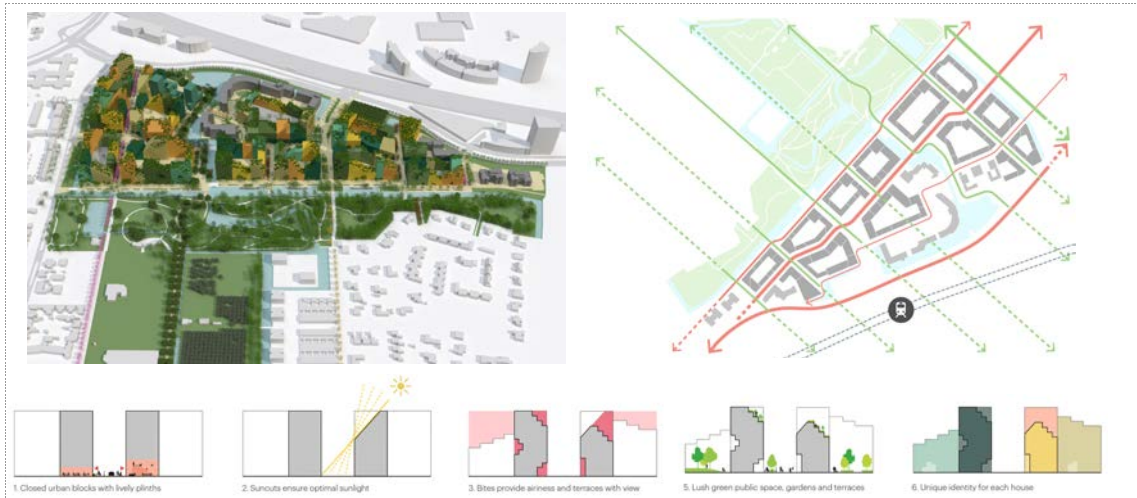
및 관련 비용 회수방안 등에 관한 규칙을 함께 수립하였다.

이후 사업시행자인 Hyde Park사에서 선정한 MVRDV가 앞선 디자인 및 전략계획을 토대로 구체적인 마스터플랜으로 발전시켰고, 건축상세설계가이드라인에 해당하는 Beeldkwaliteitsplan도 작성하여 계획을 정교화하였다. 이후 사업시행자는 마스터플랜을 충실하게 구현하고 좋은 도시공간을 설계하고자 각 블록별로 다른 건축사사무소를 선정하였다. 이때 블록별 건축사사무소 선정과정은 할렘머메어 시 정부가 제안한 전문가 목록을 바탕으로 시행사가 최종적으로 결정하였다. 현재는 각각의 블록별 건축사사무소가 MVRDV의 마스터플랜을 기초로 구체적인 설계를 진행하고 있으며, 일부 블록은 건축과 입주가 완료되었고, 일부는 설계과정 및 공사를 진행하고 있다.



[그림 4-4] 하이드파크(Hyde Park) 주거단지 디자인 전략계획 수립 사례

출처: Urhahn 웹사이트. <https://www.urhahn.com/hoofddorp-centraal/>(검색일: 2024.4.19.)



[그림 4-5] 하이드파크(Hyde Park) 주거단지 도시건축통합계획(SPvE) 추진사례

출처: MVRDV 웹사이트. <https://www.mvrdv.com/projects/341/hyde-park?photo=17649>(검색일: 2024.2.22.)



[그림 4-6] 하이드파크(Hyde Park) 주거단지 개발현황

출처: 연구진 촬영(2024.8.27.)

② 계획수립 및 조정 과정의 주요 특징

□ 비교적 상세한 요구사항을 담은 마스터플랜 수립

SPvE는 비법정계획으로 별도로 규정된 기준 없이, 사업별 특성과 필요에 따라 계획의 범위와 내용, 구체적 정도를 다르게 작성한다. 이러한 유연한 운영방식으로 네덜란드의 도시계획 문서는 각기 다른 계획 항목과 내용으로 구성된다. 하이드파크 개발계획의 경우 두 개의 원칙과 비전에 따라 설계되었다. 첫 번째 원칙은 모든 건축물에 일조권을 확보하는 것으로, 여러 단계의 검증과 실험을 거쳐 마스터플랜을 수립하였다. 또 다른 원칙은 블록별로 중정을 위치시키고 옥상부 등의 녹지계획을 통해 모든 가로에서 녹지공간과의 시각적 연계성을 확보하는 것이었다. 중정은 외부인이 직접 접근하지는 못하도록 계획하여 공공성을 확보하면서 동시에 프라이버시는 침해하지 않고, 시각적으로만 연계되도록 하는 등 비교적 구체적인 계획을 수립하였다. 특히 여러 스케일에서의 시물레이션과 검증 과정을 통해 계획의 실현 가능성을 확인하였고, 이러한 구체적인 마스터플랜의 내용이 실제 공간에서 그대로 구현시켰다. 이를 통해 계획의 충분한 검토 과정이 실제 사업대상지에 구현되는데 중요한 지점임을 확인할 수 있다.

□ 블록별 건축가 선정 및 참여

하이드파크 개발사업은 사업시행자가 마스터플랜을 실제 도시공간으로 구현함으로써 품질을 높이고, 동시에 사업성을 확보하기 위한 목적으로 자발적으로 블록별 건축사사무소를 선정한 점이 특징적이다. 개별 블록별 건축가는 마스터플랜의 주요 원칙을 토대로 블록별 설계를 구체화하며, 건축사의 창의력을 통해 변주함으로써 마스터플랜을 넘어 더 좋은 설계로 발전시킨다.

□ 적극적인 Q-meeting을 통해 계획 고도화

하이드파크 개발사업에서 가장 주목할 지점은 MVRDV가 수립한 입체적 마스터플랜에 기초하여 블록별 건축설계를 진행하는 과정에서 더 좋은 설계를 끌어내고자 Q-team을 적극적으로 운영한 것이다.

Q-team은 마스터플랜 프로젝트 담당자(前 MVRDV 소속), 관할 지방정부인 할렘머메어시 도시계획국 전문공무원, 건축가, 도시설계가, 조경가 등 관련 분야 실무전문가로 독립된 조직을 구성하였다. 특히 여러 층위의 전문가로 구성된 Q-team 구성원 목록을 작성한 점이 특징적인데, 기본적인 첫 번째 층위의 구성원은 마스터플랜 담당자, 관할

지방정부의 도시계획 담당 전문공무원, Q-team에 참여하는 전문가 대표이며, 안전에 따라 관련 부서 담당 공무원 및 관련 분야 전문가를 추가로 구성해 운영하고 있다. Q-team에서 별도의 총괄자는 없으며 마스터플랜을 수립한 담당자는 마스터플래너의 입장과 사업시행자의 입장을 모두 대변하여 조정하는 역할을 하는 것을 볼 수 있다.

Q-team의 주요 역할은 지속적인 피드백 과정을 통해 마스터플랜의 기본방향과 내용을 유지하면서 블록별 건축설계 과정을 통해 구체화하고 내용을 더욱 정교화하는 것이다. 구체적으로는 인플레이션으로 사업비가 상승함에 따라 사업시행자가 밀도를 일부 조정하거나 블록을 나누어 분양하고자 하는 경우 시뮬레이션 및 검토를 통해 본래의 마스터플랜 기본방향과 어긋나지 않는 범위 내에서 조정할 사례가 있다. 반면에 사업성을 이유로 본래 계획과는 다른 재료 및 공법으로 시공하고자 하는 경우 원안대로 진행하도록 조정할 사례가 있다.

Q-meeting은 유연하게 운영되는데 블록별로 처음 열리는 키오프 회의에서는 마스터플랜 프로젝트 담당자(前 MVRDV 소속)가 도면에는 담기지 않은 계획의 의도와 세부적인 방향에 대해 구체적으로 설명하는 기회를 갖고, 2주에 한 번 공식적인 Q-meeting을 개최하는 방식으로 운영하고 있다. 이 밖에도 계획을 구체화하는 과정에서 필요시 소그룹 단위의 비공식적인 회의를 열어 지속적으로 검토 및 조율한다. Q-meeting은 다수결에 의한 결정방식이 아닌 전원이 합의하는 것을 원칙으로 운영하고 있다. 반대 의견을 수용하고 조정과정을 거쳐 합의된 계획을 수립하는 것을 목표로 하고 있다.

Q-team을 운영하는 경비는 사업시행자인 Hyde Park사에서 부담하고 있으며, 전문가마다 시간별 수당을 받는다.

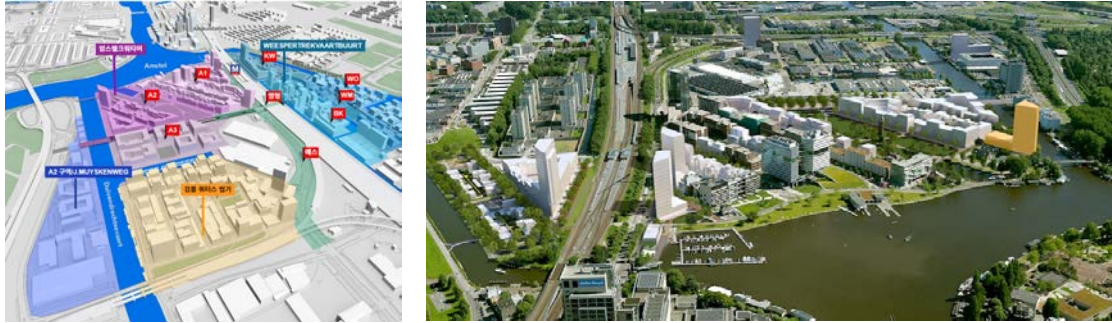
4) 주요 사례: 암스텔크바르티어르(Amstelkwarter) 개발계획

① 계획 개요 및 수립체계

□ 개발사업 개요

오버암스텔(Overamstel) 지역 개발은 과거 산업단지였던 공간을 주거 및 업무시설로 개발하는 계획으로, 암스텔크바르티어르 개발구역을 포함하여 하위에 4개 구역 프로젝트(Kauwgomballenkwartier, Weespertrekvaartbuurt, Muyskenkwartier, Amstelkwarter)로 구분된다. 2005년 비전계획 수립을 시작으로, 2010년 본격적인 계획 수립이 재개되었으며, 2020년부터 건설 사업이 시작되어 진행 중이다.

오버암스텔 지역 개발사업 중 암스텔크바르티어르 개발구역은 과거 가스공사 및 오수 처리시설 등이 위치하였던 약 80ha(800,000㎡) 규모의 산업용지를 주거 및 상업, 업무, 교육문화 기능의 복합주거단지로 개발하는 계획이다. 암스텔크바르티어르 개발계획은 2005년부터 본격화되어 2028년을 완공을 목표로 진행하고 있다.



[그림 4-7] 오버암스텔(Overamstel) 개발계획 구상안

출처: Amsterdam 웹사이트. <https://www.amsterdam.nl/projecten/overamstel/>(검색일: 2024.9.6.)

[표 4-7] 암스텔크바르티어르(Amstelkwartier) 구역 개발계획 개요

사업명	오버암스텔(overamstel) 개발계획 내 암스텔크바르티어르(Amstelkwartier) 구역 개발 프로젝트		
대지면적	80ha(800,000㎡)		
참여 주체	사업시행자:	암스테르담(Amsterdam) 지방자치단체	
	계획수립자:	디자인 전략계획	-
		도시건축 통합계획	암스테르담(Amsterdam) 지방자치단체
주요 기능	주거(3,500세대), 업무, 상업, 교육문화, 여가시설 등		

출처: 연구진 작성

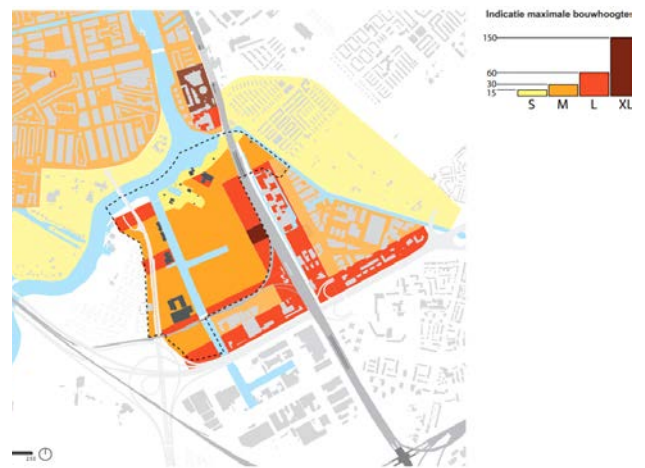
□ 계획수립 절차 및 참여주체

전체 오버암스텔 지역 개발은 2002년 도시구조 스케치 및 연구(Structure sketch Mosaic City East/Watergraafsmeer(2002))를 시작으로 2005년 오버암스텔의 비전(Visie OverAmstel(2005))이 수립되었고, 해당 비전계획이 시의회 승인을 받음으로써 개발사업 지구로 확정되고 본격적인 도시계획 단계가 진행되었다.

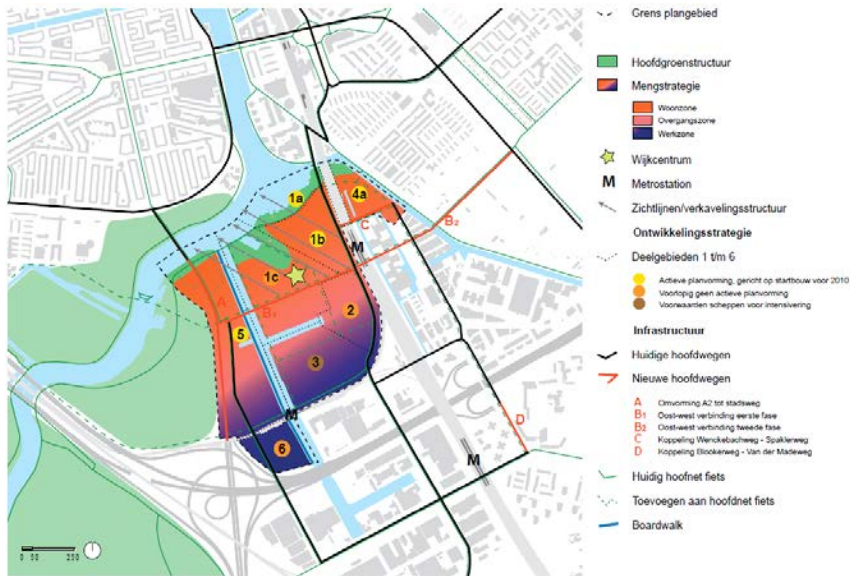
비전계획은 암스테르담 시 내부에서 수행하였으며, 도시의 입지적 조건과 역사적 변화, 개발을 위한 기본방향으로 주변 지역과의 연계계획, 기반시설 구축 계획(교통, 도로, 자 전거 및 보트 경로 등), 환경계획, 새롭게 도입할 기능, 전제 사업구역의 개발 진행 전략 등의 내용이 담겨있다.



오버암스텔의 도시구조 스케치 및 연구(2002)



오버암스텔의 개발 허용 높이 계획안(2005)



오버암스텔의 비전 구상안(2005)

[그림 4-8] 오버암스텔(Overamstel) 도시구조 스케치 및 비전 구상안

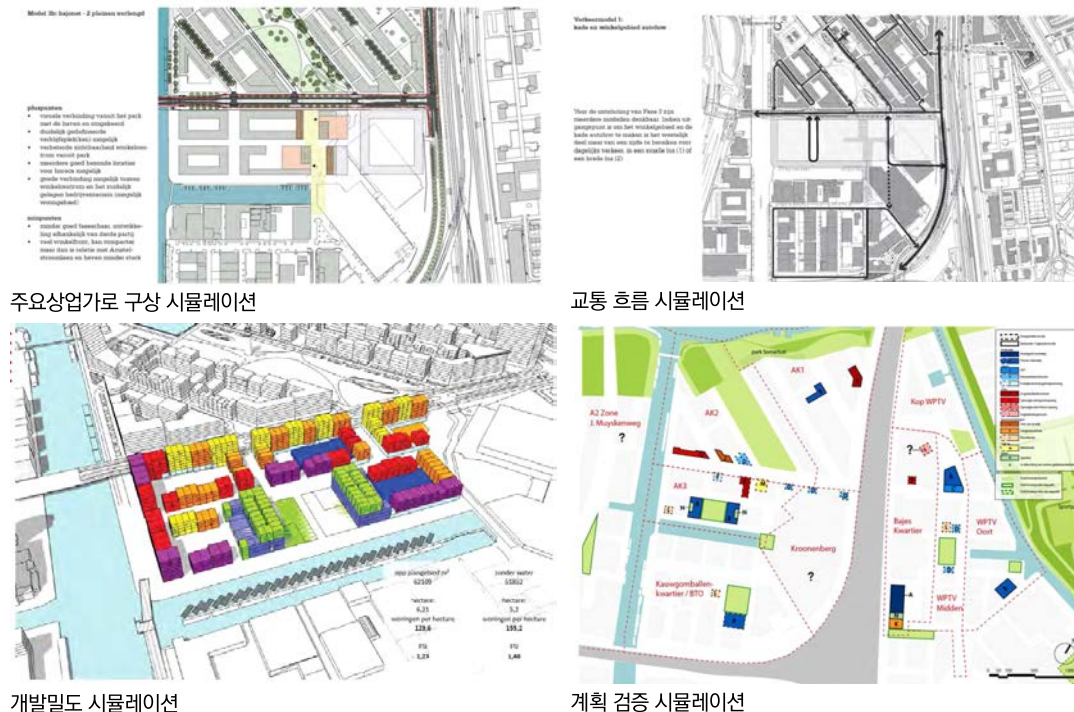
출처: Gemeente Amsterdam(2002); Gemeente Amsterdam(2005, p.37, p. 52)

이후 단계부터는 4개 사업구역별 도시계획을 구체화하는 과정으로 진행하였다. 암스텔 크바르티어르 개발사업은 2005년 오버암스텔 비전이 발표된 이후, 약 3년 뒤인 2008년 경 사업대상지의 원 소유주체인 가스공사와 암스테르담 시 정부의 토지계약이 체결되었는데, 그 사이 기간 동안 시에서는 개발계획을 구체화하였다. 이는 시에서 토지 매입 시 지불해야 할 재무적 부담과 향후 개발을 통해 실현 가능한 경제적 가치를 면밀하게 추

산하기 위함이었다. 세부적으로 살펴보면 전체 건축 총 면적, 주거시설, 상업 및 업무시설, 사회적 서비스 기반시설 등의 총 면적을 계산하고 이를 근거로 경제적 가치를 추산하는 과정을 진행하였으며, 이 과정에서 단지별 블록 규모와 밀도, 최대 개발 허용 범위, 기반시설 등의 도시계획 내용을 구체화하였다. 전반적인 토지이용계획(Global Land-use Plan; Globaal Plan)이 결정되었다고 볼 수 있다.

암스텔크바르티어르 개발사업은 토지거래계약이 체결된 이후 2009년부터, 시는 앞서 수립한 계획에서 세부적인 토지이용계획(Detailed Land-use Plan; Uitwerkingsplan; 건축계획에 준함)으로 구체화하고 이와 연동하여 3차원적 도시공간설계로 발전시켰다. 또한, PLABERUM의 3단계에 해당하는 입체적 도시공간계획(Stedenbouwkundig plan) 도서를 공식적 문서로 작성하여 시의회 승인을 거쳐 본 개발사업의 진행 여부를 최종적으로 결정하였다.

2010년부터 개발구역 중 1기 사업구역에 대한 첫 건설공사를 시작으로 2011년 일부 개별 필지 주택단지에 입주를 시작하였으며, 2024년 현재 약 1,650채를 공급하였다. 2022년부터는 개발구역 중 2기 사업구역에 대한 공사를 진행 중이다.



[그림 4-9] 암스텔크바르티어르(Amstelkwartier) 구역 3단계 도시계획안
출처: Gemeente Amsterdam(2020, p.56, p.64, p.103, p.111)

② 계획수립 및 조정과정의 주요 특징

□ 공공 주도로 도시계획 고도화 및 정교화

암스테르담은 암스텔크바르티어르 개발사업을 공영택지개발사업방식으로 채택하여 시 정부가 주도하였다. 암스테르담은 외부기관에 위탁하는 방식이 아닌 시 내부에서 관련 부서 간 협력 관계를 기반으로 사업계획을 끊임없이 검증하고 고도화하였다. 시 정부가 사전 조사 및 사업성 검토 과정에서부터 도시개발의 비전을 수립하고, 토지이용계획 및 도시계획을 구체화 하는 전(全) 과정을 총괄한 점이 특징적이다. 특히 공영택지개발 사업방식은 개발계획을 수립하는 과정에서 암스테르담 시 정부가 지속적으로 재무적 타당성을 검토하도록 요구하였고, 이는 단순한 3차원적 공간구상이 아닌 재무적 타당성을 기반으로 다양한 공간 단위와 디자인 영역에서 설계를 검증하는 과정이었다.

암스테르담 시 내부에서 개발계획 수립 및 재무 타당성 검토를 진행할 수 있는 여건은 네덜란드의 경우 우리나라와 달리 시 내부에 도시, 건축, 토목, 환경, 조경, 기술, 경제 등 다양한 분야의 전문직 공무원이 있으며, 특히 다수의 실무 경험자가 프로젝트에 참여하기 때문에 가능하다. 전문직 공무원은 대체로 수십 년간 관련 전문분야에서 한 개 사업을 담당하며, 자연스럽게 계획의 연속성과 일관성을 유지하는 데 중요한 역할을 한다. 우리나라의 경우 대다수 개발사업을 순환직 공무원이 담당하는 것과 대비되는 지점이다.

또한, 암스텔크바르티어르 개발사업은 행정 당국에서 도시계획을 적극적으로 총괄 주도함으로써 도시의 공공성을 높이고, 계획수립 과정에서 논의 안건마다 관련 부서와의 실무적인 검토를 수시로 진행할 수 있었다. 이는 결과적으로 좋은 도시로의 계획으로 이끌고 도시건축통합계획의 실행력을 높이는 효과까지 창출하였음을 시사한다.

□ 7~8년에 걸친 도시계획의 구체화 및 구역별 개발사업 시기 조정

암스텔크바르티어르 개발사업은 도시계획이 본격적으로 시작된 2005년부터 2013년까지 약 7~8년이라는 오랜 시간 동안 충분한 협의와 조정 절차를 거쳐 계획을 구체화하고 고도화하였다. 특히 협의·조정과정에서 교통, 환경, 소음 등 도시가 작동하기 위해 요구되는 다양한 기능적 요소에 대한 정교한 검토를 선행하였으며, 사업대상지를 포함한 암스테르담 도시 전체에서 요구되는 기후 변화, 탄소 절감, 보행환경 등의 도시 비전과 부문별 전략계획이 반영될 수 있도록 구체적으로 검토하였다. 이를 기반으로 토지 매입비 등의 재정 투입과 개발에 따른 경제적 효과를 지속적으로 검토하며, 초기단계부터 3차원적 도시 디자인 및 전략계획을 동시에 작성하였다. 개발사업의 재무적 타당성을 검

토하기 위해서는 도시의 골격을 이루는 주요 도로, 토지의 용도 및 블록 규모, 블록별 건축 허용 높이 및 규모 등에 대한 3차원적인 공간구상과 이에 따라 발생하는 토지 매입비 및 경제적 이익 실현을 연동하여 계획을 조정하는 과정이 수차례 반복되었다. 이를 통해 입체적 도시공간계획을 고도화·구체화하였다.

또한, 공영토지개발방식을 취하면서 개발구역을 크게 3개로 구분, 사업의 순서를 조정하였다. 토지 가치가 점점 상승하는 것과 사업구역이 개발되면서 더욱 가속화될 것을 고려하여, 사업구역을 동시에 개발하는 방식이 아닌 차례대로 진행하는 방식을 채택하였다. 이러한 개발사업 운영방식은 사회적 변화에 따라 계획을 점차 고도화해 나가면서 실현 가능성을 높이고 미래 도시가 나아가야 할 비전을 달성하는 효과를 창출하였다고 할 수 있다.

□ 슈퍼바이저(Supervisor) 참여를 통한 계획 간 연계성 강화

암스텔크바르티어르 개발사업은 세부적인 토지이용계획과 공간설계가 담긴 입체적 도시공간계획(Stedenbouwkundig plan)이 승인된 이후, 개별 블록별로 사업시행자를 선정하였다. 암스테르담 시는 개별 블록별 사업시행자 및 건축가가 앞선 도시계획을 토대로 구체화하는 과정에서 내부 전문가인 슈퍼바이저가 참여하여 계획을 검토, 조정하도록 하였다.

슈퍼바이저는 통상 ‘도시경관(미관) 자문전문가’로 직역할 수 있으며, 암스테르담 시 정부에는 현재 약 20인의 슈퍼바이저가 있다. 이들은 도시계획을 구체화하는 과정부터 참여하며 이후 민간에서 계획을 구체화하는 과정에도 연속적으로 참여하여, 암스테르담 시 정부가 지닌 도시의 목표와 앞선 도시계획의 의도를 구현하고 계획의 정합성을 높이도록 조정하는 역할을 수행한다.

또한, 슈퍼바이저가 심의위원은 아니지만, 개별 건축물의 인허가 심의과정에서 건축가의 설계 의도와 과정을 설명하는 대변인으로서의 역할을 수행한다. 이로 인해 슈퍼바이저와 협의·조정을 통해 발전시킨 설계안은 심의위원회에서 대체로 긍정적으로 평가받게 된다. 이는 사업시행자가 슈퍼바이저와 적극적으로 소통하고, 의견을 수렴하여 앞선 도시계획의 내용과 일관된 계획안으로 구체화하도록 유도하는 기능을 한다.

3. 독일 슈투트가르트의 도시건축통합계획³⁶⁾

1) 도시건축통합계획 추진 배경 및 수립 여건

□ 지방분권 강화에 따른 지방자치 주도의 도시공간계획 수립 및 운영

독일은 지방분권이 강화됨에 따라 연방헌법을 근거로 지방자치단체의 자치권을 보장하며, 본 자치권에는 계획고권이 포함된다. 이로 인해 건설유도계획 및 각종 도시개발사업에서 자치단체 및 자치구가 절대적인 권한을 부여받게 되며, 관련한 모든 계획의 의사결정권자로서 역할을 수행하게 된다.

독일의 도시개발방식은 주로 연방정부는 도시개발사업의 의미와 방향을 검토 및 판단하고, 개발을 위한 재화(자금)를 지원하는 역할을 수행한다. 실제 도시개발계획 및 사업은 지방정부에 해당하는 주와 시·군 등이 주도한다고 할 수 있다.

□ 상위단계 토지이용계획과 하위단계 지구 상세계획 사이 중간단계 비법정계획 도입

독일은 각 행정주체 및 공간 위계별로 세분화된 도시건축계획체계를 구축하고, 이를 관련법에 근거한 법정계획으로 수립하도록 제도화하고 계획 간 정합성과 일관성을 준수하도록 강조했다. 이러한 계획수립 여건에서 2차원의 개괄적 토지이용계획으로부터 3차원의 지구 상세계획으로 이어지는 과정은 계획의 공간적 규모(scale)와 구체성의 간극으로 인해 계획 간 일관성을 유지하기 어려운 문제가 지속해서 제기되어왔다. 특히 당시 토지이용계획과 지구 상세계획에서는 특정 지구 및 지역 내 현안과 특성을 고려하고 반영하기 어려운 한계가 인식되기 시작하였다.

더욱이 법정계획이 지닌 경직성은 갑작스럽게 발생하는 개발 압력 및 사회 변화에 민감하고 대응하기 어려운 한계로 작용하였다. 또한, 법정계획 재수립을 위해 소요되는 시간과 비용문제는 정형화되지 않은 중간단계의 비법정계획의 필요성으로 이어졌다. 비법정계획으로서 유연한 성격의 라멘플란을 도시계획체계에 도입하였다.

36) 슈투트가르트시청 담당자 면담결과(2024.8.28.) 및 도시건축통합계획 관련 참여 전문가 면담결과(2024.8.29.)를 참고하여 작성함(출처: 이세진, 백선경, 2024, pp.18-22)

2) 도시건축통합계획 주요 내용 및 특징

① 독일의 도시계획체계 개요

□ 연방-연방주-게마인데 등 행정단위별 세분화된 도시계획체계 구성

독일은 연방-연방주(Bundesland)-게마인데(Gemeinde) 등 행정단위별로 세분화된 계획체계를 구축하고 운영한다. 이와 관련하여 국토종합계획 성격의 연방에서 수립하는 국토종합계획인 Raumordnung des Bundes와 연방주에서 수립하는 국토종합계획인 LEP(Landesplanung), 수도권 및 광역 종합계획 성격의 지역단위 종합계획인 Regionalplanung로 구성된다.

지방자치단체에 해당하는 게마인데(Gemeinde) 단위에서 수립하는 독일의 도시공간계획은 크게 법정계획과 비법정계획으로 나뉜다. 법정계획은 도시발전계획에 해당하는 STEP(Sektorale Entwicklungsplanung), 생활권 차원의 발전계획에 해당하는 BEP(Teilräumliche Entwicklungsplanung), 전체 도시 차원의 종합적 토지이용계획에 해당하는 F-plan(FNP, Flächennutzungsplanung)으로 구성되며, 이후 비법정계획으로 지구 차원의 마스터플랜에 해당하는 라멘플랜(Städtebaulicher Rahmenplan) 및 플란베르크(Planwerk)를 수립하도록 규정하고 있다. 이를 토대로 우리나라 지구단위계획과 유사한 개념으로 이해할 수 있는 상세계획인 B-plan(BNP, Bebauungsplanung)과 개별 필지별 건축계획에 해당하는 Bauplanung을 수립하도록 규정하고 있다.

[표 4-8] 독일 도시계획체계

수립 주체	계획명	계획 범위	계획 위상
연방	Raumordnung des Bundes	국토	법정
연방주	LEP(Landesplanung)		법정
	Regionalplanung	광역	법정
게마인데	STEP(Sektorale Entwicklungsplanung)	도시	법정
	BEP(Teilräumliche Entwicklungsplanung)		법정
	F-plan(FNP, Flächennutzungsplanung)		법정
	Städtebaulicher Rahmenplan	지구	비법정
	Planwerk		비법정
	B-plan(BNP, Bebauungsplanung)		법정
	Bauplanung	개별 필지	법정

출처: 연구진 작성



[그림 4-10] 독일 게마인데(Gemeinde) 단위 도시공간 계획체계
출처: 이원영, 이영아, 문기덕(2008, p.21)



F-plan



Rahmenplan



B-plan

[그림 4-11] 독일 슈투트가르트 단계별 계획
출처: Stuttgart(2017, p.13, p.19, p.23)

□ 지구 차원 전략적 개발 및 정비를 위한 유연한 계획으로서 라멘플란 운영

라멘플란 및 플란베르크는 보통 시 정부 및 자치구가 전략적 개발 및 정비를 위한 특정 공간을 대상으로 수립하는 계획이다. 라멘플란은 보통 1:10,000에서 1:500 축척의 계획으로, F-plan을 기본으로 지정된 구역 범위에서 용도지역, 교통계획, 재정계획, 상업활성화 계획 등의 구체적인 사항을 다루며, 도시설계 단계에서 물리적 형태를 구체적으로 제안하는 것을 주요 목적으로 수립한다.

또한, 라멘플란은 항목 및 내용구성, 서술방식 등에 대해 구체적으로 규정되지 않은 유연한 계획의 성격을 지니며, 계획 대상지의 여건과 수립 목적에 따라 발전전략 및 컨셉 계획, 물리적 공간에 대한 마스터플랜, 프로그램 계획 등 다양한 내용으로 구성 가능한 점에서 특징과 이점이 있다.

□ 라멘플란을 토대로 B-plan의 지침 설정

라멘플란은 계획 내용을 토대로 3차원적 공간계획이 병행되며, 구체화된 Test design 모델 검토를 통해 해당 지역 및 지구 내에서 도시설계 및 건축설계 시 적용해야 할 B-plan의 지침을 설정한다. 이러한 측면에서 라멘플란은 도시계획과 도시설계의 중간에 위치하는 계획으로, 비법정계획의 위상을 지니지만 실질적인 영향력은 크다고 할 수 있다.

□ 개별 블록 단위 건설행위에 대한 상세계획으로 B-plan 수립

B-plan은 F-plan에 근거하여 규정된 블록 단위별 법정 세부지침이자, 토지이용계획을 전제로 한 지구 차원의 상세계획을 의미한다. B-plan은 보통 1:500 축척의 계획으로 작성되며, 개별 건축물에 대한 상세지침을 제시하는 역할로 지구의 모습을 구체적으로 규정하는 건설유도계획이라 할 수 있다.

B-plan은 보통 토지의 건축적 이용 구분과 밀도, 도로·주차장 등의 교통시설 계획, 기타 공공시설용지의 배치, 건축 허용 한도(건폐율, 용적률, 건축선 등), 건축물 및 가로입면 계획(건축방식 및 입면 형태, 재료, 색깔, 지붕 모양 등) 등에 대한 상세지침으로 구성되며, 도면과 설명서로 제시된다. 특히 독일의 B-plan은 우리나라 지구단위계획과 유사하게 건설행위에 대한 직접적인 규제와 법적 구속력을 지닌 법정계획으로 고시 및 공고를 수반한다.

□ 라멘플란과 B-plan 사이에 필요에 따라 컨셉페어가베(Konzeptvergabe)³⁷⁾ 수립

독일에서는 비법정계획인 라멘플란 수립 이후 블록별로 구체화하는 단계라고 할 수 있

는 컨셉페어가베를 진행한다. 컨셉페어가베 또한 비법정계획으로 필수 수립 항목, 계획 수립 절차 및 단계 등에 대해 규정된 바 없다. 컨셉페어가베는 필요에 따라 도시계획 컨셉 구상과 라멘플란 사이 단계에서 진행하기도 하고, 라멘플란과 B-plan 사이에서 진행하기도 하는 등 다양한 방식으로 운영된다. 컨셉페어가베의 주요 역할과 기능은 라멘플란 수립내용을 B-plan으로 결정하기 이전에 다시 한 번 점검하는 것이다. B-plan은 법정계획으로 한번 결정되면 변경이 까다롭기 때문에 확정하기 이전에 더 작은 스케일인 블록 단위에서 실제 공간을 설계할 때 제약요인 혹은 저해요인으로 작용하는지 검증하는 과정이라고 볼 수 있다.



[그림 4-12] 독일의 도시공간계획 수립절차도

출처: Stuttgart(2017, p.6)

- 37) Konzeptvergabe(또는 Konzeptverfahren)는 개발계획을 시행할 때 블록별 최적의 설계자 또는 사업시행자를 선정하기 위해 제시하는 카탈로그와 유사한 개념으로, 독일에서는 도시계획의 수단으로 활용된다. 보통 블록 단위 계획으로 운영되며 경우에 따라 필지 단위 계획으로 운영하기도 한다.

② 라멘플란(Rahmenplan)의 개념 및 주요 특징

□ 다양한 이해관계자 간 소통 및 합의도구로 라멘플란 활용

독일의 라멘플란은 추상적인 글(text)로 표현되는 계획의 목표를 실질적, 구체적인 내용과 도면으로 표현하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 라멘플란은 관계기관 및 행정담당자, 사업시행자 및 투자자, 건축주 및 지역주민 등의 다양한 이해관계자 간의 소통 및 합의과정에서 중요 도구로 작동한다.

라멘플란은 정해진 규정에 따라 다소 복잡하게 작성된 도면 등의 법정계획과는 달리, 목적에 맞게 필요한 사항 중심으로 표현할 수 있다는 측면에서 유용한 장점이 있다.

□ 다양한 이해관계자가 참여하여 라멘플란 내용을 구체화 및 고도화

독일의 라멘플란은 보통 해당 지역의 계획을 담당하는 기관(개발청, 도시계획청)에서 작성한 초안을 토대로, 관계기관, 전문분야 담당자, 개발사업에 참여 의사가 있는 투자자 및 건축주 등의 합의과정을 거쳐 상세하게 발전시킨다. 경우에 따라 라멘플란을 작성하기 이전에 공모방식을 통해 계획의 아이디어를 발굴하거나, 지역주민이 참여하여 도시 및 건축설계 전문가와 협업 워크숍을 개최하는 등 라멘플란을 구체화하는 과정에 다양한 이해관계자가 참여한다.

□ 라멘플란을 통해 미래상에 대한 사회구성원의 합의 및 합치 유도

통상적으로 법정계획에서 이뤄지는 시민참여방식은 계획 내용에 대한 인정 및 승인 성격으로 추진되는 한계가 있으나, 독일의 라멘플란은 비교적 유연한 계획적 특성을 바탕으로 도시공간에서 다양한 이해관계자의 요구를 파악하고, 이를 도시설계 방식으로 대안을 마련하여 의견을 조정 및 합의하는데 특징과 이점이 있다. 다시 말해 라멘플란은 다양한 요구사항과 이해 주체 간의 합의 내용을 도시계획에 담는 역할을 수행하고 있다.

이러한 합의과정에 기반한 라멘플란은 도시계획을 통한 공간구조의 변화와 미래상에 대한 사회구성원의 합의와 합치를 유도하고, 다양한 이해관계자가 계획의 주체로 참여하도록 동기를 부여한다.

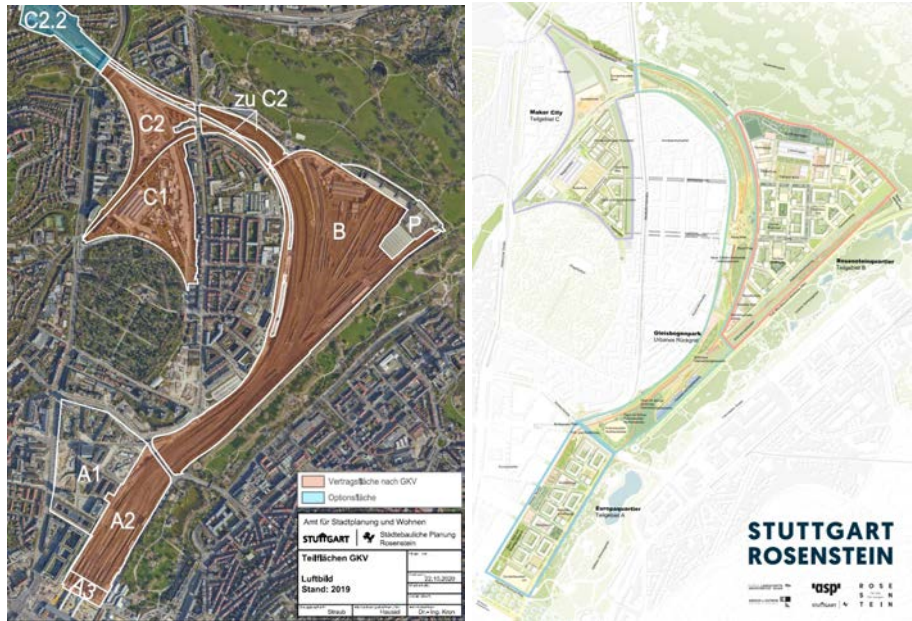
3) 주요 사례: 슈투트가르트 로젠슈타인(Rosenstein) 개발계획

① 계획 개요 및 수립체계

□ 개발사업 개요

슈투트가르트 로젠슈타인 개발계획은 지하 중앙역이 개발되면서 지상 선로가 더는 사용되지 않자 선로를 해체하고 약 85ha(850,000㎡)에 이르는 대지를 슈투트가르트의 새로운 중심지로 개발하는 계획이다.

2001년 슈투트가르트에서 모든 토지를 독일철도청으로부터 매입하여 새로운 도시계획을 주도하고 있다. 도시계획의 목표는 생활과 일이 분리되지 않는 것으로, 주거, 업무, 상업, 교육문화 등의 복합용도로 개발 중이다.



[그림 4-13] 슈투트가르트 로젠슈타인(Rosenstein) 개발계획 구역(좌) 및 라멘플란(우)

출처: 슈투트가르트시청 제공자료(인터뷰일: 2024.8.29.)

□ 계획수립 절차 및 참여주체

슈투트가르트 로젠슈타인 개발계획은 상당히 오래전부터 시작되었다. 본 개발계획은 슈투트가르트 21 프로젝트라는 명칭으로 1988년부터 독일 주정부, 슈투트가르트 시정부, 독일철도청 사이에서 수년간의 논의 끝에 1997년 본격적인 개발계획이 시작되었다.

개발계획이 시작되기 이전, 1994년 이해당사자들이 참여하여 아이디어스케치를 논의하였고, 이를 기초로 약 8~9개월에 걸쳐 독일 슈투트가르트 및 도르트문트, 오스트리아 함부르크 및 빈 등에 소재한 6개 설계사무소가 참여하여 사전 조사 및 도시계획 컨셉 연구를 진행하였다. 이후 도시계획 컨셉을 발전시키기 위한 예비프로젝트가 약 11개월에 걸쳐 추가로 진행되었고, 1995년 11월 발표 및 시의회의 승인을 얻어 개발사업지구가 지정되었다.

이후 도시개발을 위한 라멘플란 수립 공모가 진행되었다. 1996년 지정 공모방식으로 앞서 수립한 도시계획 컨셉을 기반으로 10개 건축사사무소가 도시계획 아이디어를 발전시켰으며, 그중 3개 계획안을 선정 및 추가로 발전시켜 Trojan + Neu 건축사사무소와 Schmelzer + Friedmann 조경사무소의 계획이 최종 당선안으로 선정되었다. 이를 토대로 슈투트가르트시 도시계획과와 협력하여 라멘플란의 기본안으로 발전시켰다. 하지만 이후 사업 추진 반대와 사회적 여건 등을 이유로 사업이 중단되었다가 2001년 독일 철도청으로부터 토지매입이 완료되면서 재개되었다. 시간이 경과한 만큼 사회적·경제적 여건 변화가 상당한 만큼 2003년부터 2005년에 도시계획 컨셉을 발전시키기 위한 재공모를 실시하고, 2018년부터 2019년에는 라멘플란 수립을 위한 재공모를 진행하였다.



[그림 4-14] 슈투트가르트 로젠슈타인(Rosenstein) 개발계획 수립과정

주: 화살표는 2001년 슈투트가르트시가 독일철도청으로부터 토지매입을 완료한 이후 본격적으로 사업이 추진되고 있는 시기를 의미함
출처: 슈투트가르트시청 제공자료(인터뷰일: 2024.8.29.)

독일 슈투트가르트의 경우에도 라멘플란 수립과정에서 마스터플랜 담당자가 총괄자의 역할을 수행하나, 여러 기술적 요구와 외부 공공공간에 대한 설계 및 활용에 대한 구체적인 검토를 위해 다양한 분야와의 파트너십을 기반으로 계획을 정교하게 발전시킨다. 한 예로 로젠슈타인 라멘플란의 경우 교통 및 공공공간이 중요한 계획 이슈였기 때문에 마스터플랜 담당자인 ASP건축사사무소에서 총괄계획가로서 역할을 수행하되, 교통계획 전문기관인 Koeber Landschaftsarchitektur GmbH 및 조경설계사무소인 Kohler & Leutwein와 파트너십을 맺어 진행하였다.

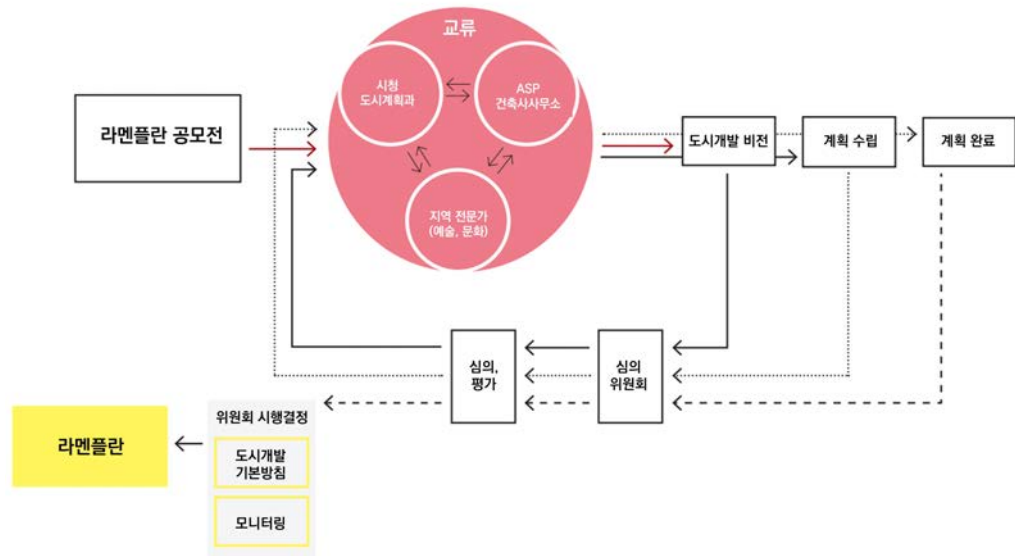
② 계획수립 및 조정과정의 주요 특징

□ 충실한 사전조사 및 도시계획 컨셉 수립

슈투트가르트 로젠슈타인 개발사업은 본격적인 도시계획을 수립하기에 앞서, 여러 전문가가 참여하여 충실한 사전 조사를 기반으로 도시계획 컨셉을 발전시키고 사업의 타당성을 검토한 점이 특징적이다. 사전에 여러 차례에 걸친 면밀한 검토를 바탕으로 수립한 도시의 전략계획이라고 할 수 있는 도시 컨셉은 도시건축계획의 실행력을 높이는 결과로 이어진다고 볼 수 있다. 또한, 도시 컨셉을 개발하는 초기단계에서 여러 전문가가 참여하여 공동으로 협동하는 과정은 다양한 관점의 수용뿐만 아니라 관심을 유도하는 좋은 장치로 작동하고 있다.

□ 법정계획인 B-plan을 결정하기 이전에 충분한 논의과정을 거쳐 계획을 고도화

슈투트가르트 로젠슈타인 개발사업은 여러 전문가가 참여하여, 충분한 논의과정을 거쳐 라멘플란을 수립하였다. 특히 좋은 계획안을 선정하기 위해 3단계에 걸친 라멘플란 설계 공모를 진행하였다. 1단계 도시개발 비전 공모를 통해 64개 업체가 참여하여 14개안을 선정하고, 2단계 계획 공모를 통해 4개안을 선정하였으며, 마지막 3단계 공모를 통해 최종 계획안을 선정하는 방식으로 운영하였다.



[그림 4-15] 슈투트가르트 로젠슈타인(Rosenstein) 라멘플란 수립 참여주체 및 절차도

출처: Stuttgart(2000, p.28)

공모 최종 당선자는 라멘플란의 수립 권한을 부여받아 당선된 계획안을 바탕으로 최소 1년 이상의 기간 동안 교통, 환경, 에너지 등의 기술적인 검토와 지역사회의 요구사항을 반영하여 계획을 구체화·고도화하였다. 또한, 라멘플란을 수립과정에서 슈투트가르트 시 도시계획과 담당자와 수시로 논의 및 협의 과정을 거쳤다. 협의 과정에서 주요한 결정사항이 있는 경우 라멘플란의 최종 승인권자인 시의회에 보고하여 의견을 수렴하고, 이러한 과정을 여러 차례 반복하며 계획을 발전시켰다. 반복적인 협의 과정은 행정당국의 도시개발 비전과 해당 지역 의사결정자의 요구사항을 도시공간에 반영하는 과정이면서 동시에 도시계획을 공유하고 합의를 이끄는 과정으로 이해할 수 있다.

현재 로젠슈타인 개발계획은 라멘플란이 수립된 단계로 이후 계획은 진행되지 않았으나, 독일에서는 통상적으로 라멘플란이 수립 및 승인된 이후, 필요에 따라서는 라멘플란과 B-plan 사이 중간단계에 블록별 건축계획에 해당하는 컨셉페어가베를 진행하는 것으로 나타났다. 컨셉페어가베는 라멘플란을 더 작은 스케일의 실제 공간단위 규모에서 다시 한 번 정교화하고 고도화하는 절차이다. 이후 우리나라 지구단위계획과 유사한 법정계획에 해당하는 B-plan을 수립하는데, 최종 법정계획인 B-plan을 결정하기 이전에 무수한 단계의 논의과정을 거쳐 비법정계획을 점검하고 고도화한 후 이를 바탕으로 법정계획을 작성한다.

□ 지역주민 워크숍을 통한 의견 수렴

슈투트가르트 로젠슈타인 개발사업은 도시컨셉 계획단계와 라멘플란 수립단계에서 지역주민 워크숍을 개최하였다. 지역주민 의견을 수렴하고 공동의 계획안을 작성하는 기회를 마련하였으며, 이를 실제로 라멘플란에 반영하였다. 이러한 과정은 지역사회의 참여뿐만 아니라 실제 도시공간에서 살고 있는 지역민들의 요구사항을 계획에 적극적으로 반영하고자 하는 의지로 이해할 수 있다.

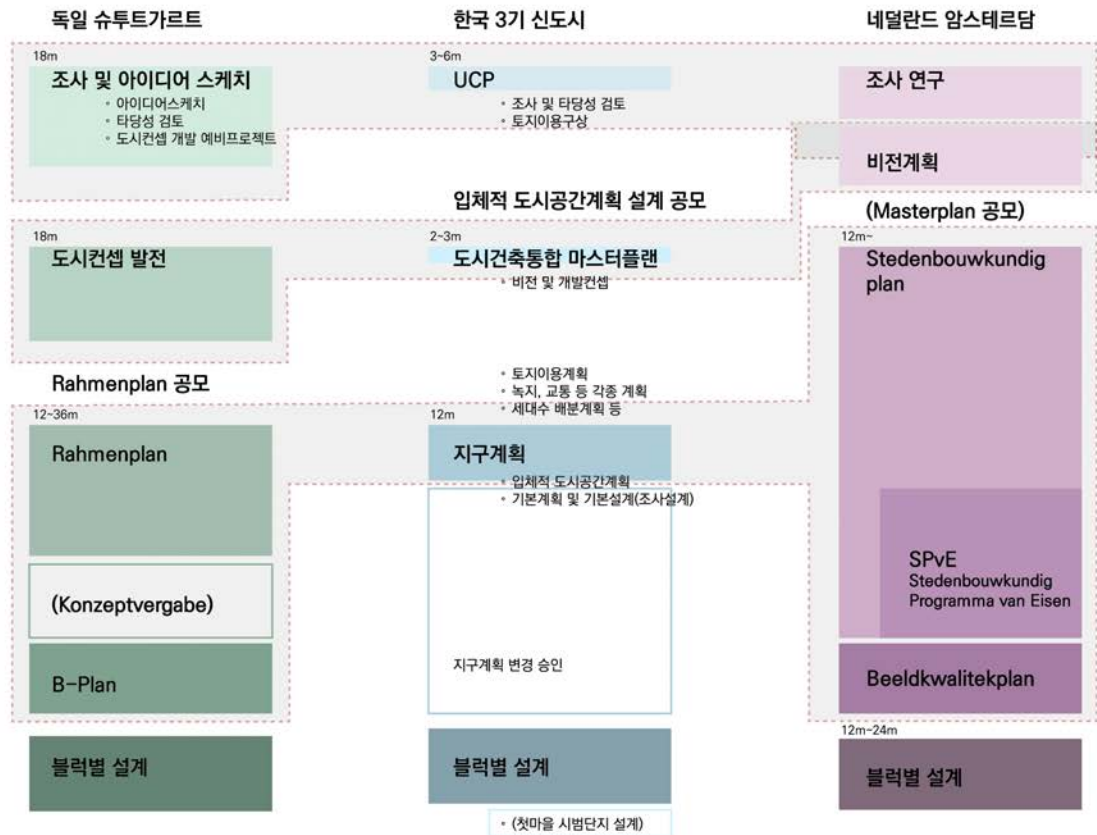


[그림 4-16] 슈투트가르트 로젠슈타인(Rosenstein) 라멘플란 수립과정에서 주민워크숍 개최 모습

출처: 슈투트가르트시청 제공자료(인터뷰일: 2024.8.29.)

4. 국내 적용을 위한 시사점

우리나라 3기 신도시와 네덜란드 암스테르담 및 독일 슈투트가르트 사례에서 도시건축 통합계획을 수립하는 절차가 비교적 유사한 것을 확인할 수 있다. 특히 독일의 경우 도시계획체계가 우리와 유사한 만큼 도시건축통합을 위한 계획을 수립하고 실행하는 과정 또한 비슷한 특징이 있다. 하지만 두 국의 사례 모두 도시건축통합계획을 수립·조정·실행하는 세부과정과 운영방식에서는 많은 차이가 나타났다. 특히 네덜란드 암스테르담의 경우 공영토지개발방식으로 인해 도시계획 단계에서부터 3차원적 공간계획과 재무적 타당성 검토가 함께 이뤄지면서 계획을 구체화하고 실행력을 높여 나가는 점에서 큰 차이를 볼 수 있다. 두 개 도시의 특징과 차이를 수립체계, 조정체계, 실행체계로 구분하여 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.



[그림 4-17] 국외 사례와 우리나라 3기 신도시 도시건축통합계획 수립절차 비교

출처: 연구진 작성

① 수립체계

□ 충실한 사전 조사 및 도시컨셉 설정 선행으로 도시건축통합계획의 실행력 강화

네덜란드 암스테르담과 독일 슈투트가르트는 입체적 마스터플랜(우리나라의 경우 입체적 도시공간계획)을 수립하기 이전에 사업대상지에 대한 충실한 사전 조사 및 개발 타당성 검토, 개발 컨셉 및 비전을 마련하기 위한 논의과정을 거친다. 이는 우리나라에서 지구지정 이전에 UCP 운영으로 사업대상지 및 주변 개발전략 조사와 타당성 검토, 토지이용을 포함한 개발구상안을 작성하는 것과 유사한 절차라고 할 수 있다.

다만, 우리나라에서는 도시, 건축, 조경, 토목 등의 관련 분야 외부전문가로 구성된 UCP가 지구지정 주민공람 이후 짧게는 3개월에서 길게는 6개월 기간 내 6~8회 정도 진행되며, 필요에 따라 토지이용구상도 등의 도서 작성을 위한 엔지니어링 업체가 참여한다. 비교적 단기간 내 간략한 절차로 진행되며, 결과물 또한 입체적 도시공간계획(시범지구의 경우 도시건축통합 마스터플랜) 공모지침의 자료 정도로 활용된다.

반면 독일 슈투트가르트의 경우, 개발사업의 주요 이해관계자³⁸⁾가 모여 논의, 작성한 아이디어스케치를 시작으로 약 6개월에 걸쳐 다수의 건축사사무소가 참여하여 연구조사 및 타당성 검토를 시행하고 도시의 컨셉을 도출하였다. 이후 슈투트가르트에서 주도하여 약 1여 년에 걸쳐 도시계획 컨셉을 발전시키는 예비프로젝트를 진행하여 최종 계획을 승인받는 과정을 거친다. 네덜란드 암스테르담의 경우에도 내부의 관련 분야 전문직 공무원이 사전조사 및 타당성 연구를 진행하고 연구결과를 토대로 발전시킨 오버암스텔의 비전³⁹⁾을 구체화하여 2~3년 뒤 발표, 시의회 승인을 거쳐 개발사업 지구를 지정하였다. 이러한 결과물은 모델링, 도면, 이미지 등이 담긴 보고서로 제시되며, 이어서 실시하는 계획단계에서 기초자료로 활용된다. 이렇듯 사전에 기능적, 기술적, 경제적 측면에서의 면밀한 검토를 바탕으로 수립한 디자인 전략계획은 도시건축계획의 실행력을 높이는 결과로 이어진다고 할 수 있다. 특히 사업성과 밀접한 경제성에 대한 검토 단계에서부터 도시의 규모와 볼륨 등의 3차원적인 도시공간계획이 연동된다.

38) 주 총리, 연방 교통부 장관, 주 교통부 장관, 시장 등

39) 오버암스텔 개발사업은 과거 산업단지시설을 주거 및 업무시설로 개발하는 계획으로, 암스텔크바르티어르 개발구역을 포함하여 하위에 4개 개발구역 프로젝트(Kauwgomballenkwartier, Weespertrekvaart buurt, Muyskenkwartier, Amstelkwartier)로 구분된다. '오버암스텔 비전'은 전체 개발구역을 포괄하는 상위단계의 도시컨셉 및 비전계획에 해당한다.

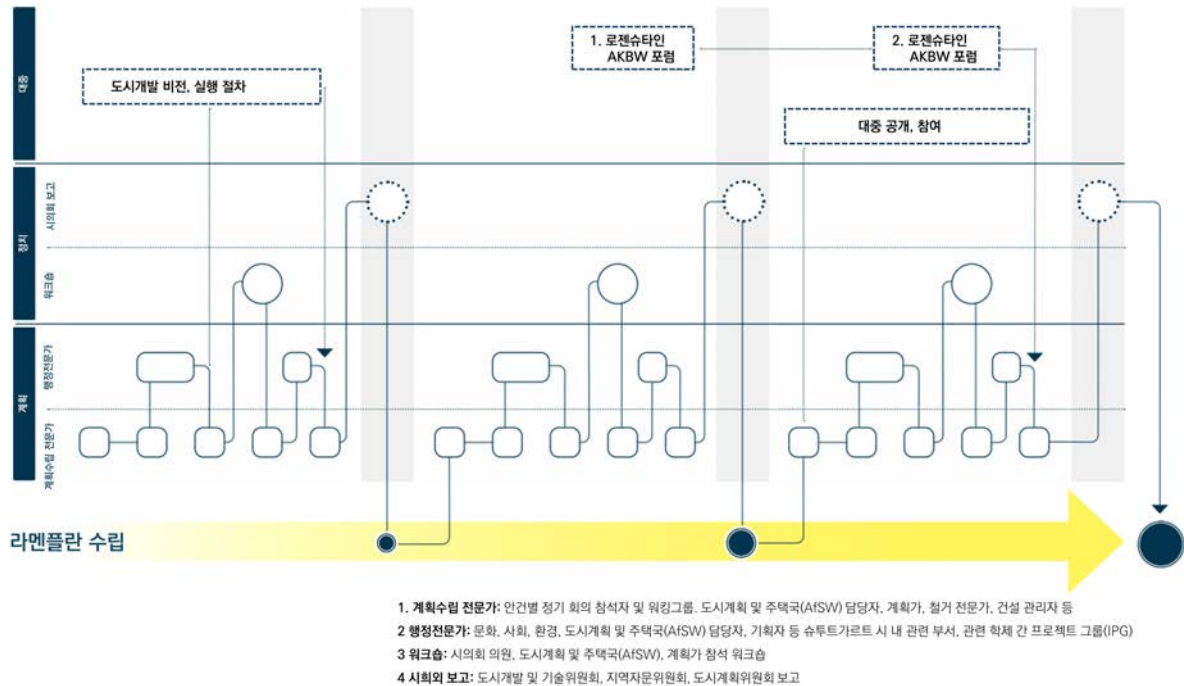
□ 법정계획 승인 이전, 계획의 정교화·고도화하기 위한 충분한 기간 확보

네덜란드 암스테르담과 독일 슈투트가르트는 충실한 사전조사를 바탕으로 마스터플랜(우리나라의 경우 입체적 도시공간계획)을 작성하였기 때문에 계획에 대한 실현 가능성을 인정하고, 마스터플랜의 주된 개념과 비전을 공유하고 이를 유지하되, 현실에 맞게 정교화·고도화하는 과정을 목표로 하고 있다. 따라서 마스터플랜은 협의·조정 가능한 계획으로 실제 도시계획으로 구체화하는 데 있어 수립 기간을 정하지 않고 충분한 시간을 두고 끊임없이 논의하는 절차가 특징적이라 할 수 있다.

네덜란드 암스테르담의 경우, PLABERUM제도에서 해당 프로젝트의 진행 여부를 결정하는 3단계가 가장 중요한 지점이라고 할 수 있으며, 이때 사전조사 및 검토를 바탕으로 수립한 전략계획의 타당성과 사업성 검토, 도시공간의 발전구상을 다각도로 논의하고 결정한다. 논의과정에서는 교통, 환경, 소음 등 도시가 작동하기 위해 요구되는 다양한 기능적 요소에 대한 정교한 검토가 선행되며, 사업대상지가 속한 도시전체 차원에서 요구하는 기후 변화, 탄소 절감, 보행환경 등의 도시 비전과 부문별 전략계획이 반영될 수 있도록 구체적으로 검토하였다. 이를 기반으로 토지 매입비 등의 재정 투입과 개발에 따른 경제적 효과를 지속적으로 검토하며, 도시의 골격을 이루는 도로, 토지의 용도 및 밀도, 블록별 건축물 규모 및 허용 높이 등의 3차원적 도시 디자인 및 전략계획을 동시에 작성한다. 이러한 정교한 사전검토 과정을 통해 개발밀도를 규정하고 동시에 공영개발 및 민간투자개발 등의 사업추진방식과 블록별 사업 시기의 조정 여부까지 결정한다. 세부적으로는 도시 내 보전해야 할 건축자산에 대한 조사 및 활용 방식까지 논의하여, 전체 개발밀도에도 반영한다. 이러한 계획수립 절차는 짧게는 1년부터 길게는 10년까지 걸리는 과정으로, 기간과 방식에 제한을 두지 않고 충분한 논의와 검토를 목적으로 운영된다.

독일 슈투트가르트의 경우에도 네덜란드와 유사하게 계획을 구체화하기 위한 충분한 절차를 진행하고 있다. 마스터플랜 공모에서 최종 당선자가 라멘플란을 수립하게 되며, 최소 1년 이상의 기간 동안 교통, 환경 등의 기술적인 검토와 지역사회의 요구사항을 반영하여 공모 당선작을 실제 도시공간에 맞춰 라멘플란으로 구체화·고도화하는 절차를 진행한다. 라멘플란 수립과정에서 주요 결정사항이 있는 경우 라멘플란의 최종 승인권자인 시의회에 보고하고 의견수렴 과정을 여러 차례 반복하면서 계획을 점차 발전시킨다. 이와 같은 여러 단계를 거쳐 라멘플란이 수립 및 승인된 이후, 경우에 따라 라멘플란과 B-plan 사이 중간단계에 블록별 건축계획에 해당하는 컨셉페어가베를 진행하면서

계획을 다시 한번 실제 공간단위 규모에서 구체화하고 고도화하는 절차를 진행하거나, 우리나라 지구단위계획에 해당하는 B-plan을 수립하는 것으로 나타났다.



[그림 4-18] 독일 슈투트가르트 로젠슈타인 라멘플란 협의·조정 절차도

출처: 슈투트가르트시청 제공자료(2024.8.)

이러한 계획수립 절차는 우리나라 3기 신도시에서 입체적 도시공간계획 공모의 당선자가 참여하여 지구계획을 작성하는 방식과 유사하다고 볼 수 있지만, 지구 지정 이후 1년이라는 한정된 기간 내에 법정계획인 토지이용계획, 기반시설계획, 지구단위계획 등의 기본계획 및 실시계획이 포함된 지구계획을 작성해야 하며, 이 과정에서 요구되는 각종 평가 및 심의절차를 진행해야 하는 일정으로 인해 계획을 정교화·고도화하기 어려운 여건과는 대비되는 지점이라고 할 수 있다.

또한, 우리나라의 경우 지구계획을 승인·고시하고 이후 여러 차례의 변경 과정을 거치면서 조정하는데, 독일과 네덜란드의 경우 모두 계획 승인 이전에 최대한의 의견수렴과 조정 과정을 거쳐 계획을 검토하고 시의회 승인을 거쳐 법정계획으로 확정된 이후에는 변경하지 않는 것을 원칙으로 하고 있어, 최초 고시되는 법정계획의 위상에도 차이가 있음을 알 수 있다.

② 조정체계

□ 계획을 정교화·고도화하기 위한 다양한 주체 참여 기반의 협의·조정 체계

충분한 기간에 걸쳐 계획을 구체화하는 과정에서 중요한 특징은 네덜란드 암스테르담과 독일 슈투트가르트 모두 직접 이해관계자, 즉 사업시행자, 관할 지자체 담당자, 마스터플랜 담당자가 참여하여 계획을 발전시키는 과정을 거치며, 연속성 있는 계획을 수립하고자 연속된 단계에 참여하는 것이다. 또한, 이들은 마스터플랜의 주요 개념을 지속적으로 관철시키고 구체화하는 역할 뿐만 아니라, 계획이 실제 공간 단위에서 적용되는 과정에서 공공(지자체), 사업시행자, 그리고 개별 건축물 설계자의 요구사항까지도 조율하고 협의하는 조정자로서 역할을 수행하는 점이 특징적이다. 또한, 지역주민, 시의회, 관련 분야 전문가, 상위단계의 계획 수립자와 하위단계의 계획 수립자 등 계획과 관련된 주체뿐만 아니라 결정권자들이 계획을 발전시키는 전(全) 과정에 참여하고 의견을 수렴하여 계획 내용을 합의해 나가는 과정이 도시건축통합계획을 실현하는 주요한 지점이라고 할 수 있다.

물론 우리나라에서도 입체적 도시공간계획을 지구계획에 담는 과정에서 MP와 입체적 도시공간계획 당선자, 기본계획 및 기본설계 용역 수행자 등이 참여하는 설계 조정회의를 통해 계획 내용을 수정·보완하며 구체화하는 절차를 진행하고 있다. 다만, MP는 위촉 이후 지구계획 승인 신청까지(약 9~10개월) 자문형식으로 참여하며, MP의 구성도 도시, 건축, 교통, 토목, 환경 등 각 분야의 전문가, 특히 학계에 소속된 전문가가 참여하고 있다는 점에서 많은 차이가 있다. 또한, 블록별 사업계획 승인을 담당하는 해당 지자체의 참여 의무는 없다. 더욱이 지구계획 승인 이후 조정자의 역할은 부재하며, 특히 용역계약 중심으로 역할과 권한이 부여됨에 따라 계약만료 이후 참여할 수 있는 여지는 없다.

반면, 네덜란드 하이드파크 개발계획 사례의 경우, MVRDV가 수립한 입체적 마스터플랜에 기초하여 블록별 건축설계 과정을 진행했으며, 이 과정에서 마스터플랜 담당자, 관할 지자체 담당자, 건축 및 도시 등 관련 분야 전문가로 구성된 Q-team이라 일컫는 독립된 조직을 운영해 오랜 기간 협의·조정 절차를 지속해가며 수많은 피드백이 이뤄졌다. Q-team이 진행하는 Q-meeting 중 킥오프 회의에서는 마스터플랜 담당자가 도면으로 제시하기 어려운 계획의 의도와 방향에 대해 구체적으로 설명하고, 이후 2주에 한 번 공식적인 Q-meeting을 개최하며, 필요 시 소그룹 단위의 비공식적인 회의를 통해 지속적으로 계획을 검토하는 방식으로 운영하고 있다. Q-meeting 개최 횟수의 제한은 없으며, 협의·조정은 다수결에 의한 결정방식이 아닌 전원이 합의하는 것을 원칙으로 운영

한다. 반대 의견을 수용하고 조정과정을 거쳐 합의된 계획을 수립하는 것을 목표로 하는 것인데, 이러한 Q-team의 운영목적은 도시개발 과정에서 여러 참여주체가 존재하며 주체 간 입장과 요구사항이 다르므로 발생하는 이슈를 협의·조정하고, 마스터플랜의 의도와 방향을 유지하면서 계획을 실행단계에 맞게 고도화하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 블록별 건축계획 과정에서 마스터플랜의 일부 변경이 요구될 때 검토를 통해 수용할 수 있도록 관철시키거나, 사업시행자가 사업성을 높일 의도인 경우 이를 제어하는 등 마스터플랜의 기본 방향을 깨뜨리지 않는 범위 내에서 조정 가능하게 하는 등의 계획을 정교화하는 역할을 수행한다.

Q-team은 제도로 규정된 사항은 아니지만 네덜란드 도시건축계획 전반에 걸쳐 진행되는 방식이며, 여러 층위의 Q-team 구성원이 존재하여 필요에 따라 다양한 분야의 전문가가 참여한다. 전문가 참여는 공영사업뿐만 아니라 민간투자개발사업도 이뤄지며, 사업시행자가 Q-team 구성원을 조직하고 운영경비까지 담당한다. 또한, 이들은 블록별 건축설계 단계까지 참여하며, 향후 실행단계에서 요구되는 심의위원회에 해당 계획을 대변하는 역할과 권한까지 부여받음으로써 계획의 일관성과 연속성을 확보하였다.

독일 슈투트가르트에의 경우에도 라멘플랜 수립과정에서 마스터플랜 담당자가 총괄자의 역할을 수행하나, 여러 기술적 요구와 외부 공공공간에 대한 설계 및 활용에 대한 구체적인 검토를 위해 다양한 분야와의 파트너십을 기반으로 계획을 정교하게 발전시킨다. 한 예로 로젠슈타인 라멘플랜의 경우 교통 및 공공공간이 중요한 계획 이슈였기 때문에 마스터플랜 담당자인 ASP건축사사무소에서 총괄계획가로서 역할을 수행하되, 교통계획 전문기관인 Koeber Landschaftsarchitektur GmbH 및 조경설계사무소인 Kohler & Leutwein와 파트너십을 맺어 진행하였다.

□ 도시공간의 운영과 작동에 지향점을 둔 도시건축통합계획 운영

네덜란드 하이드파크 개발계획과 독일 슈투트가르트 로젠슈타인 개발계획 사례를 통해 도시건축통합계획이 2차원적인 도시계획과 3차원적인 건축계획 사이의 연계, 입체적 마스터플랜 수립, 실제 도시공간에서의 물리적 구현을 주요 내용으로 하지만, 주요 목표는 아닌 것을 확인하였다. 도시건축통합계획의 지향점은 실제로 작동하는 도시공간과 커뮤니티의 활동 기여에 두고 있었으며, 마스터플랜에는 담지 못하는 도시의 활동과 소프트웨어적인 프로그램, 즉, 시공간적인 계획의 운영과 활동까지 함께 검토하는 것이 주요 역할이었다. 이와 관련하여 하이드파크 개발계획의 Q-team에서는 블록별로 계획을 구체화하는 과정에서 공공공간의 이용과 커뮤니티 활동에 대해 논의하고, 다양한 디자

인 실험을 진행하고 있었다.

③ 실행체계

□ 사업대상지 특성과 여건에 따른 도시건축통합계획의 유연한 운영

우리나라 3기 신도시 도시건축통합계획을 위해 수립하는 입체적 도시공간계획과 마찬가지로 독일의 라멘플란 및 컨셉페어가베, 네덜란드 암스테르담의 SPvE 모두 비법정계획으로 운영한다.

독일 라멘플란의 경우 비법정계획으로 별도의 규정 없이 사업대상지의 특성과 여건에 따라 계획의 항목과 범위, 계획 내용의 구체성 등이 각각 다른 특징을 가지고 있다. 예를 들어 한 개 블록 당 주차장 공유 문제가 중요한 입지적 여건을 지닌 개발계획의 경우 라멘플란에서 지하주차장의 차량 수용 정도와 회전반경까지 고려한 구체적인 계획을 수립한 사례가 있는 반면, 일반적인 교통체계 수준만을 간략하게 담은 사례 등 다양하게 운용하고 있다.

또한, 라멘플란과 B-plan 사이에 블록별 외부공간 및 건축설계를 발전시키기 위한 단계로 ‘컨셉페어가베’를 추가하여 진행할 수 있으며, 이는 입지별 여건과 필요에 따라 운영된다.

네덜란드 암스테르담의 경우에도 도시계획을 구체화하고 요구사항을 반영하여 공간을 설계하는 과정에서 정해진 절차와 기간, 협의 횟수 등의 제도적 규약에 얽매이지 않고, 지역별 특성에 맞춰 유연하게 진행한다.

우리나라 입체적 도시공간계획이 법정계획인 지구계획으로 작성된 결과 대동소이한 목적과 내용으로 구성하는 것과 비교해 볼 수 있다. 유연한 계획 운영은 사회적·경제적 여건 변화에 따라 계획을 적극적으로 발전시켜나가는 데 있어 중요한 지점이기도 하다. 점차 단일 기능보다 복합용도 개발을 지향하는 현재의 도시개발 여건에서 효과적인 도시건축통합계획 수립을 위해서는 법정계획과 분리하여 유연한 계획으로 운영하는 방안에도 검토할 필요가 있다.

□ 계획 수립과정 공론화 및 내용 공유, 시민참여 활성화

네덜란드 암스테르담과 독일 슈투트가르트 모두 계획을 수립하는 과정을 공론화하고, 단계별 계획 내용을 지자체 웹사이트에 투명하게 공개하고 있다. 또한, 독일 슈투트가르트의 경우 도시컨셉 계획단계와 라멘플란 수립단계에서 지역주민 워크숍을 개최하여

의견을 수렴하고 계획안을 만들어 실제로 반영하였고, 네덜란드 하이드파크 개발계획의 경우 주변 지역 거주민의 의견까지 수렴하여 마찰을 해소하는 등의 적극적인 방안을 검토하였다.

우리나라는 부동산 투기 과열 문제 등으로 인해 신도시 개발계획을 공론화하는데 여러 한계와 현실적인 문제가 내재되어 있다. 하지만 지구 지정이 확정되고 사전청약 등이 완료된 이후 단계에서 실제 거주 예정자, 혹은 개발될 상업 및 업무시설 입주 희망자의 의견을 수렴하여 계획을 발전시켜나가는 절차 도입에 대해서도 고민할 필요가 있다.

제5장 도시건축통합계획 정착을 위한 제도 및 운영 개선방안

- 1. 도시건축통합계획 Good Process(안)
 - 2. 제도 및 운영 개선방안
 - 3. 소결
-

1. 도시건축통합계획 Good Process(안)

1) 도시건축통합계획의 의의

□ 지구계획 과정의 합리화 : 통합된 공간환경을 구축하는 협력적 업무수행방식

기존 신도시 등 도시개발 사업은 개념 설정에 대한 논의가 충분히 이뤄지지 않은 상태에서 엔지니어링사를 중심으로 한 2차원적 도시계획이 우선 진행되고, 이후 3차원의 블록별 건축계획이 이뤄져 다양한 설계주체에 의한 다양한 공간단위에서의 검토가 부족했다.

기존 신도시는 일정 자격을 갖춘 대형 건설엔지니어링사를 중심으로 경쟁입찰(기술제안)을 통하여 업체를 선정하였다. 엔지니어링사는 마스터플랜(개발계획)을 포함하는 실시계획과 지구단위계획이 포함된 조사설계용역을 주도하고, 건축사사무소를 포함한 참여사는 토지이용계획 수립이 완료된 상태에서 컨소시엄 또는 하도급의 형태로 일을 수주하였다. 이러한 관행은 대한주택공사와 한국토지공사가 합병되며 혼합인사배치를 통해 교류가 활발해지고, 건축가 승효상이 국가건축정책위원회의 위원장(2018~2020)으로 지명되면서 변하였다. 이로 인해 신도시계획 초기단계부터 건축가가 계획에 참여하는 길이 열리게 되었다.

출처: 조영주(2021, p.47)

물론 공공주택지구에 한해 2012년 5월부터 도시건축통합구상, 통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준 등의 이름으로 관련 내용이 「공공주택 업무처리지침」에 규정되어 있었으나, 실제 업무를 수행하는 방식은 조사설계용역 혹은 기본계획 및 기본설계 용역 등

엔지니어링 중심 과업에 포함되어 본래의 도입 취지를 실현하지 못하였다.

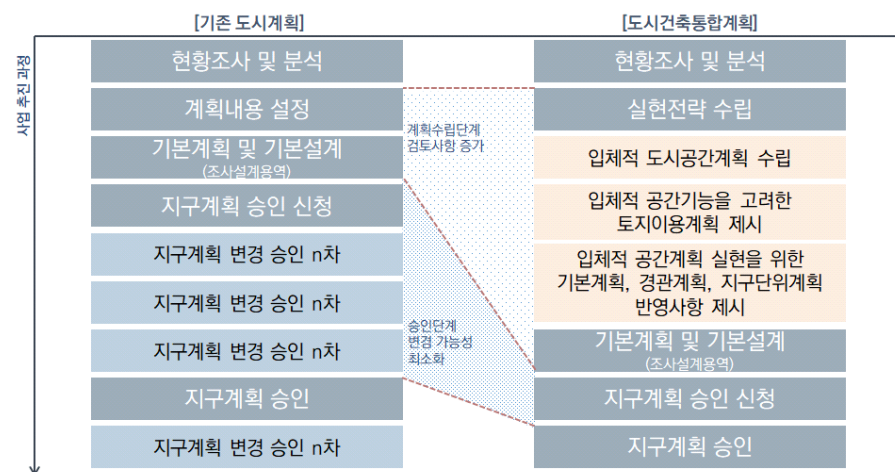
하지만 2019년부터 3기 신도시 등 공공주택지구에서 적용되고 있는 ‘도시건축통합계획’은 통합된 공간환경을 구축하는 협력적 업무수행 방식으로 비법정계획인 ‘입체적 도시공간계획’을 통해 도시 비전 및 개발컨셉, 도시건축통합계획 구상, 토지이용계획 및 생활권계획, 교통계획, 공원녹지 계획, 밀도배분계획, 스카이라인, 주변지역 연계방안 등을 수립하고, 이를 바탕으로 토지이용계획, 기반시설계획, 지구단위계획 등이 포함된 지구계획을 작성한다. 이때 다양한 공간단위에서 관여하는 주체들의 협력을 통해 지구계획을 수립하기 때문에 의의가 있다.

□ 실효성 있는 지구계획 수립 : 개념설정을 중심으로 관련 주체들의 협의·조정 이행

도시건축통합계획 방식이 적용된 경우 원하는 도시에 대한 이미지, 계획 개념 등이 담긴 입체적 도시공간계획 당선작을 중심으로 관련 주체들의 협의·조정 과정을 통한 엔지니어링 측면에서의 검토와 각종 영향평가를 시행하며 지구계획을 작성한다. 이러한 협의·조정 과정에서의 의사결정방향은 입체적 도시공간계획을 통해 설정된 개념이 제시해준다.

LaGro Jr.(2001)는 대상지에 대한 현황 분석 후 이루어지는 개념설정(Conceptual Development)은 매우 중요한 단계로 설계과정에서 모든 단계는 다 중요하지만 우수한 설계는 우수한 개념설정에서 시작된다고 하였다. 그 이유는 개념 설정이 주어진 도시문제를 해결하기 위한 설계에 대한 다양한 의사결정 방향을 제시해주고, 이러한 과정 속에서 비전, 목표, 세부전략 등이 설정되기 때문이라고 하였다.

출처: 이제선(2021, p. ii), 원출처: LaGro Jr.(2007)



[그림 5-1] 도시건축통합계획을 통한 실효성 있는 계획 수립

출처: 연구진 작성

협력적 업무수행을 바탕으로 한 도시건축통합계획 방식 적용 이전보다 지구계획 수립 시 검토 사항이 증가되었다고 볼 수도 있으나, 지구계획 승인 과정 중 변경 요소는 오히려 최소화되었다는 의견이 있는 만큼 실효성 있는 계획 수립이 가능해 의의가 있다.

계획 초기단계에서 확정되지 않은 관련계획(광역교통계획, 자족용지 도입가능 선정 등)으로 인해 짧은 계획수립기간 동안 도시골격과 지속가능한 자족도시를 구성하는데 논의가 길어진 측면이 있으나, 그 기간 동안 각종 영향평가 및 시설계획 시 고려되어야 할 사항을 같이 검토하면서 향후 지구계획승인 과정 중 변경의 요소를 최소화하여 승인까지 최초의 개념이 잘 유지된 점은 오히려 계획수립 과정 중 장점이 되었다.

출처: 박상섭 외(2022, p.183)

2) 도시건축통합계획의 Good Process(안)

계획 과정의 합리화, 실효성 있는 계획 수립이라는 도시건축통합계획의 의의가 있음에도 3기 신도시 및 시범지구 모니터링 결과, 제도 및 운영 상 여러 한계가 있었다. 그래서 우리나라와 사회적·제도적 여건이 다른 부분도 물론 있지만 도시건축통합계획을 이전부터 당연하게 수행해 온 국외 사례에서 착안하여 중장기적으로 우리나라의 도시건축통합계획은 어떻게 변해가야 할 것인가라는 물음에 대한 답을 다음과 같이 정리하였다.

- 지구 지정 전 작성된 정교한 개발구상(안)으로 도시건축통합계획 실현과정에서의 이정표 역할 강화

지구지정 이후 원활한 계획 수립을 위해서는 지구지정 승인 이전에 작성하는 개발구상(안)의 이후 단계에서의 활용도를 높일 필요가 있다. 현재는 초기 단계 작성된 개발구상(안)이 구체적이지 않기 때문에 지구지정 승인 이후 진행되는 지구계획 수립 과정에서 계획의 실현가능성에 대해 검증하는 데 대부분의 시간을 소모하고 있어 계획을 보다 고도화하고 구체화할 여력이 없다. 따라서 초기 단계 개발구상(안)을 보다 정교화해야 하는데, 이를 위해선 기초적인 엔지니어링 검토와 경제성 분석, 3차원 밀도 분석 등을 통한 충분한 검토와 논의 과정을 거친 후 개발구상(안)을 작성해야 한다. 이렇게 작성된 안은 앞으로의 도시의 방향성 및 정체성을 제시할 것이고, 이후 단계에서 결과물을 작성하는데 이정표 역할을 할 수 있다.

- 실현가능성을 높인 입체적 도시공간계획 작성

정교한 개발구상(안)에 따라 작성된 지침에 의거하여, 제안된 입체적 도시공간계획의 당선작은 실현가능성이 담보된 안이기 때문에 지구계획으로 반영될 때도 당선작의 개념 등이 퇴색될 가능성은 낮을 것이다. 또한 지역주민 등 다양한 이해관계자와의 협의·조

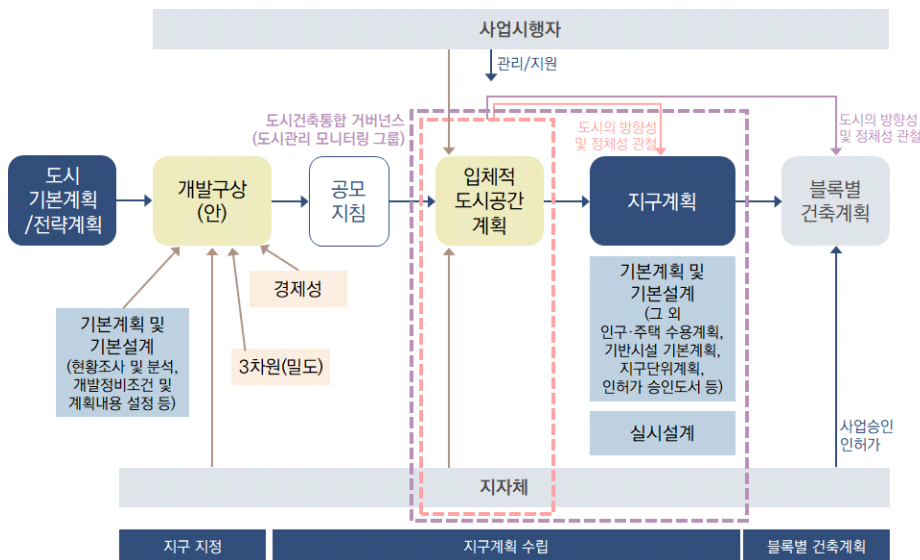
정 과정을 통한 다양한 관점이 수용된 계획안 작성으로 실행력을 강화할 수 있다.

- 비법정계획으로서 유연한 활용이 가능하도록 입체적 도시공간계획의 지구 계획과 분리

현재는 입체적 도시공간계획 공모를 지구계획 수립에 앞서 진행하긴 하나, 결국 법정계획인 지구계획 내 입체적 도시공간계획의 내용도 반영하고 토지이용계획, 인구·주택 수용계획, 기반시설 설치계획, 지구단위계획 등을 함께 작업해야 한다. 따라서 비법정계획으로서 사업대상지의 여건 등을 감안한 유연성을 확보했다기보다는 오히려 기존 계획 체계 내 중복되는 업무를 수행하는 등의 한계가 있다. 따라서 네덜란드 암스테르담, 독일 슈투트가르트의 사례와 같이 비법정계획으로서의 장점을 살리기 위해서는 입체적 도시공간계획을 지구계획과 분리하는 새로운 계획체계, 수립절차를 고민해 봐야 할 것이다.

- 도시건축통합계획의 직접 이해관계자 중심의 도시건축통합 거버넌스 운영으로 지구계획의 원활한 실행 도모

입체적 도시공간계획이 반영된 지구계획의 원활한 실행을 위해 지구계획 수립 단계에서부터 블록별 건축계획 단계까지 도시건축통합계획의 직접 이해관계자로 구성된 도시건축통합 거버넌스를 운영하여 다음 단계로의 전달자(messenger) 역할을 수행하도록 한다. 여기서 말하는 직접 이해관계자는 계획의 작성자, 해당 지자체 담당자이다.



[그림 5-2] 도시건축통합계획 Good Process(안)

출처: 연구진 작성

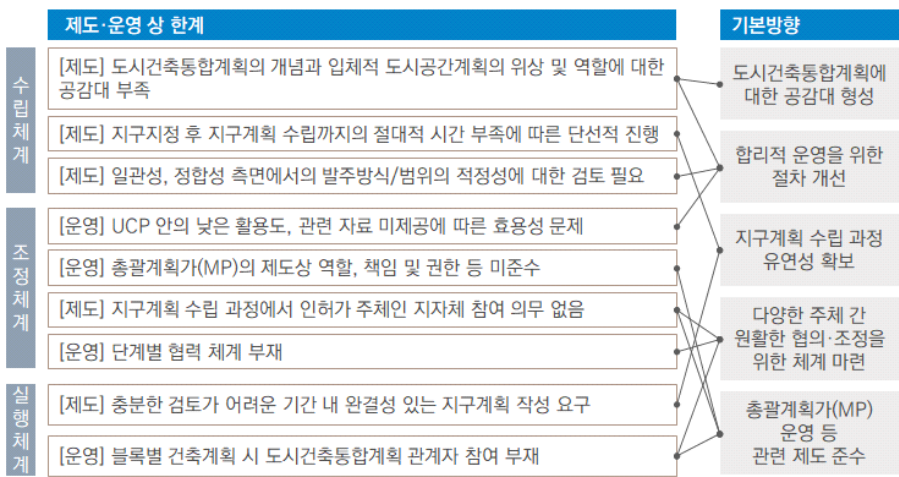
2. 제도 및 운영 개선방안

1) 제도 및 운영 개선 기본방향

3기 신도시 및 시범지구 모니터링을 통해 도출된 주요 쟁점을 중심으로 단기 및 중기적 측면에서의 관련 제도 및 운영 개선 기본방향을 5가지로 제안하였다.

가장 중요한 것은 도시건축통합계획 방식 적용의 필요성에 대한 공감대 형성이다. 공공주택 지구계획 수립 과정에서의 관련 분야 종사자, 관련 심의위원회의 위원들이 본 계획 내용에 대한 공감대가 부족하여 원활한 업무추진이 어려웠던 만큼 공감대 형성이 중요하다. 특히 현재 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택지구 사업에만 적용되고 있는 만큼 향후에 「도시개발법」에 따른 도시개발사업, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발사업 등에서도 적용되기 위해서는 도시, 건축 외 토목, 교통, 환경, 조경 등 관련 분야에서도 도시건축통합계획 방식에 대한 공감대 형성이 절실하다.

이 외에도 비법정계획인 입체적 도시공간계획이 포함되어 진행되고 있는 만큼 합리적 운영을 위한 절차 개선이 필요하고, 지구별 규모에 차이가 크므로 지구계획 수립 과정 상 유연성을 확보할 필요가 있다. 그리고 다양한 주체가 참여하므로 원활한 협의·조정을 위한 체계를 마련할 필요가 있고, 기존 지침 상 총괄계획가(MP) 운영 관련 제도를 준수해야 할 것이다.



[그림 5-3] 도시건축통합계획의 정착을 위한 기본방향

출처: 연구진 작성

2) 제도 및 운영 개선 기본방향에 따른 개선방안

도시건축통합계획에 대한 공감대 형성을 위해서는 도시건축통합계획 개념 정립(방안1)이 우선 요구되며, 중기적으로 도시건축통합계획 실현과정의 직접 이해관계자로 구성된 거버넌스 구축(방안2)이 필요하다. 합리적인 운영을 위한 절차 개선을 위해서는 빠른 시일 내에 UCP, 입체적 도시공간계획 업무기준 구체화(방안3)가 요구되고, 중기적으로 입체적 도시공간계획 위상 강화(방안4)가 필요하다. 지구계획 수립 과정에서의 유연성 확보를 위해서는 중기적으로 지구 규모에 따라 지구계획 승인 신청 기간 혹은 지구계획 내용을 구분 적용(방안5)할 필요가 있다. 다양한 주체 간 원활한 협의·조정을 위한 체계를 마련하기 위해서는 단계별 그리고 단계간 협의·조정체계 구축(방안6)이 우선 요구되며, 단계별 관련 주체의 역할 등에 대해서도 빠른 시일 내에 가이드를 마련(방안7)할 필요가 있다. 마지막으로 각 단계별 업무 연계를 감안하여 「공공주택 업무처리지침」 등 관련 제도를 준수(방안8)하도록 해야 하고, 계획의 일관성 확보를 위해 「공공주택 특별법」에 따른 도시관리 모니터링 그룹 운영 제도를 확대 적용(방안9)할 필요가 있다.

구분	기본방향	개선방안	단기	중기
제도 개선 방안	도시건축통합계획에 대한 공감대 형성	1. 입체적 도시공간계획과 지구계획의 관계 정립을 통한 도시건축통합계획 개념 정립 2. 도시건축통합계획 실현과정의 직접 이해관계자로 구성된 거버넌스 구축		
	합리적 운영을 위한 절차 개선	3. UCP, 입체적 도시공간계획 업무기준 구체화 4. 당선작 의도가 구현될 수 있는 제도적 장치 마련 또는 입체적 도시공간계획 공모 시행 시 총괄계획가 제도 미적용 등을 통한 입체적 도시공간계획 위상 강화		
	지구계획 수립 과정 유연성 확보	5. 지구 규모에 따른 지구계획 승인 신청 기간 및 지구 계획 내용의 구분 적용		
운영 개선 방안	다양한 주체 간 원활한 협의·조정을 위한 체계 마련	6. 단계별·단계간 협의·조정체계 구축 7. 단계별 관련 주체의 역할 가이드 마련		
	총괄계획가(MP) 운영 등 관련 제도 준수	8. 각 단계별 업무 연계를 감안한 총괄계획가 등 관련 제도 준수 9. 계획의 일관성 확보를 위한 도시관리 모니터링 그룹 운영 제도 확대 적용		

[그림 5-4] 도시건축통합계획 제도 및 운영 개선방안

출처: 연구진 작성

3) 제도 개선방안

① 방안1. 입체적 도시공간계획과 지구계획의 관계 정립을 통한 도시건축통합계획 개념 정립

• 현황

도시건축통합계획은 업무수행방식이기 때문에 관련 지침 상 해당 용어는 사용되지 않고 있고, 「지구단위계획 수립지침」에서는 ‘토지이용계획과 건축계획의 조화’, 「공공주택 업무처리지침」에서는 ‘통합적 공간환경 조성’, ‘도시·건축·시설물 등 통합적 계획’으로 기재되어 있다.

• 개선방안

통합된 공간환경을 구축하는 협력적 업무수행 방식인 도시건축통합계획에 대한 직접적인 정의 등을 조문화하기는 어려우나, 도시건축통합계획 방식을 적용하는 과정에서 수행되는 입체적 도시공간계획과 법정계획인 지구계획과의 관계를 명료하게 정리하여 관련 주체들의 이해도 및 공감대를 증진할 필요가 있다. 이를 위해 「공공주택 업무처리지침」 상 지구계획의 기본원칙 및 수립 과정에 입체적 도시공간계획, 도시건축통합계획 내용을 반영하는 개정안을 제안한다.

[표 5-1] 도시건축통합계획 개념 정립 관련 제도 개선방안

관련 법제도	현행	개정안
공공주택 업무처리지침	제11조(지구계획의 기본원칙)	제11조(지구계획의 기본원칙) ① <신설> 공공주택사업자는 지구계획 수립 시 도시, 건축, 시설물을 아우르는 통합적인 공간 환경 조성을 고려하여야 한다. ②~⑩ (현행과 같음)
	① (생략) ②~⑨ (생략)	
	제12조(지구계획의 수립)	제12조(지구계획의 수립) ① (현행과 같음) ② <신설> 공공주택사업자는 초기 기획단계에서부터 도시, 건축, 시설물을 아우르는 입체적 도시공간계획을 수립하고, 지구계획에 해당 내용을 반영하여야 한다. 다만, 국토교통부장관은 내용을 조정할 필요가 있다고 인정되면 공공주택사업자와 협의하여 조정할 수 있다.
	① (생략)	
	②~⑩ (생략)	③~⑪ (현행과 같음)
	제15조의4(통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준)	제15조의4(통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준)

① (생략)	① (현행과 같음)
② 지구계획은 입체적_공간계획을 고려한 도시·건축통합구상을 반영하여 수립되어야 하며, 세부적인 사항은 별표 1-8에 따른다.	② 지구계획은 입체적 도시공간계획을 반영하여 수립되어야 하며, 세부적인 사항은 별표 1-8에 따른다.

출처: 공공주택 업무처리지침 [시행 2024. 3. 25.] [국토교통부훈령 제1724호, 2024. 3. 25., 일부개정] 참고후 연구진 작성

② 방안3. UCP, 입체적 도시공간계획 업무기준 구체화

• 현황

도시건축통합계획 방식을 적용하는 과정에서 수행되는 입체적 도시공간계획의 업무내용 및 대가기준 등이 산업통상자원부에서 매년 발표하는 ‘국토계획 표준품셈’에 2020년부터 포함되어 있다.

[표 5-2] 국토계획 표준품셈 상 입체적 도시공간계획 업무 내용

기본업무	업무정의
1. 현황조사	
1.1 자료검토 및 현장조사	- 기본계획 등에서 조사된 현황자료 검토 - 입체적 건축환경 파악을 위한 추가 현장조사 등
2. 입체적 도시공간 계획수립	
2.1 입체적 실현전략 수립	- 입체적 공간기능 분석 - 입체적 실현전략 제시 등
2.2 입체적 토지이용계획 수립	- 입체적 토지이용계획 수립 - 기본계획 등에 반영사항 제시 등
2.3 입체적 건축 구상	- 블록별 입체적 건축 공간 구상 - 가설계·시뮬레이션을 통한 실제 건축 가능성 검증 - 지구단위계획 및 경관계획 등에 반영사항 제시 등
2.4 입체적 특화구역 선정 및 기본방향 설정	- 입체적 특화구역 선정 - 특화계획수립 기본방향 설정 - 특화구역에 대한 주안점 제시 등
3. 성과품 작성	
3.1 성과품 작성	입체적 도시공간계획 수립 보고서 작성 및 편집 등
4. 기술협의	
4.1 주민의견청취·주민공람	- 주민공람공고 도서 작성 - 주민의견 수렴 및 조치계획 작성
4.2 주민설명회·공청회	- 주민설명회·공청회 관련도서 작성 - 주민설명회·공청회 의견수렴 및 조치계획 작성
4.3 관계기관 협의	관계기관 및 관련부서 협의 및 조치계획 작성
4.4 협의의견 조정·반영	주민의견 청취, 주민설명회, 관계기관 협의, 위원회 자문심의, 제영향평가 등 조치계획에 따라 계획안 조정 반영
4.5 의회의견 청취	의회 의견 청취 및 조치계획 작성
4.6 위원회 자문·심의지원	- 위원회(공동, 통합위원회 등) 심의 관련도서 작성 - 심의의견 수렴 및 조치계획 작성

출처: 산업통상자원부(2024. p.74)

• 개선방안

입체적 도시공간계획 내용을 반영하여 「공공주택 업무처리지침」 [별표1-8]을 개정하는 안을 제안한다.

UCP의 역할 및 업무내용을 신설하고, 입체적 도시공간계획의 업무내용은 국토계획 표준품셈 상 업무 내용을 고려하되 기존 「공공주택 업무처리지침」 [별표1-8]의 도시·건축 통합구상 업무내용을 활용해 수정한다. 그리고 계획수립 절차에 있어서는 입체적 도시공간계획을 해당 지구의 여건에 따라 지구지정 전후 어느 시점에서나 기본계획 및 기본설계 용역보다 먼저 수립할 수 있도록 하고, 기본구상 및 지구계획 업무내용은 입체적 도시공간계획 내용을 반영하여 수정한다.

[표 5-3] UCP, 입체적 도시공간계획 업무기준 관련 제도 개선방안

구분	현행	개정안
	공공주택 업무처리지침 [별표1-8] 통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준	공공주택 업무처리지침 [별표1-8] 통합적 공간환경 조성을 위한 업무기준
〈신설〉 UCP		• 〈신설〉UCP(Urban Concept Planner)는 지구지정 단계에서 활용 • UCP의 역할 - 개발구상(안) 작성을 위해 상위계획·법적제한 사항 등을 검토 - 현황조사 및 분석, 개발정비조건 분석, 경제성 분석, 3차원 분석 등을 통한 개발구상(안) 작성 - 지구지정 시 발생한 이권에 대한 의견 조율 - 입체적 도시공간계획, 기본계획 및 기본설계, 실시설계 등 관련 과업내용서 작성 - 지구계획 수립 단계 총괄계획가로 참여
계획수립 절차	• 지구지정 직후 지구계획의 기본방향을 수립하는 사전기획에 착수하고, 수립된 기본구상은 지구계획 및 도시·건축통합구상에 반영 • 100만제곱미터 미만인 지구는 도시·건축통합구상을 통해 수립하는 입체적 공간계획을 반영하여 토지이용계획을 수립 • 100만제곱미터 이상인 지구는 사업시행자가 총괄계획가와 협의하여 공공공간 및 공공시설 계획을 별도로 수립 가능	• ----- 전후 ----- -- 입체적 도시공간계획을 수립하고, 수립된 내용----- 등에 반영 • ----- ----- 도시----- ----- 등 지구계획을 수립 • (좌동)
기본구상 업무내용	• 기본구상은 사전기획, 현황분석, 공간구조 설정 및 부문별 기본구상을 포함 • 사전기획에서는 사업대상지 디자인의 중요 방향, 디자인 프로세스, 디자인 프로세스별 업무 내용, 지구계획 및 도시·건축통합구상 관련 발주방식 및 업체선정방식, 업무내용별 담당주체 등을 설정	• (좌동) • ----- -----입체적 도시공간계획----- -----

	• 현황분석은 사업대상지의 상위계획 및 현황자료 수집, 연계 도시 광역적 여건 조사, 계획을 위한 제반자료 수집·분석·정리 등을 수행 • 공간구조 설정 및 부문별 기본구상은 개발방향 설정, 입체적 공간 및 부문별 공간에 대한 기본구상을 수행	• (좌동) • (좌동)
〈신설〉 입체적 도시공간계획 업무내용		• <u>입체적 도시공간계획은 입체적 실현전략, 디자인 특화전략, 입체적 토지이용계획, 입체적 건축 구상, 공공시설 통합계획 등을 포함</u> - <u>입체적 실현전략에서는 입체적 공간기능 분석과 입체적 실현전략 제시</u> - 디자인 특화전략에서는 디자인 컨셉을 설정하고 통합이미지 및 이미지 특성화 방안, 특별계획구역 및 특별건축구역 설정방안, 지구별 공모전략 등을 수립 - <u>입체적 토지이용계획 수립과 입체적 건축 구상에는 블록별 입체적 건축 공간 구상을 통해 지구단위계획 및 경관계획 등에 반영할 필요가 있는 사항 제시</u> - 공공공간 및 공공시설 통합계획에서는 주요 공공공간 및 공공시설을 발굴·선정하고, 디자인 방향 등을 수립
지구계획 및 도시·건축 통합구상 업무내용	• 지구계획은 토지이용계획, 인구·주택 수용계획, 기반시설 설치계획, 도시관리계획 결정에 관한 사항 등 공공주택 업무처리지침 별표 1에서 규정하는 내용을 포함	• (좌동) • <u>지구계획은 입체적 도시공간계획 내용을 상호 연계하여 작성</u>
	• <u>도시·건축통합구상은 디자인 특화전략, 입체적 공간계획, 공공공간 및 공공시설 통합계획, 경관기본계획 등을 포함</u> - 디자인 특화전략에서는 디자인 컨셉을 설정하고 통합이미지 및 이미지 특성화 방안, 특별계획구역 및 특별건축구역 설정방안, 지구별 공모전략 등을 수립 - <u>입체적 공간계획에서는 주변 지형의 스카이라인, 조망 및 경관적 측면을 고려하여 건축물의 배치와 외부공간을 계획하며, 건축물 배치모형 등을 작성하여 건축물 배치 및 외부공간 계획의 적정여부를 검토</u> - 공공공간 및 공공시설 통합계획에서는 주요 공공공간 및 공공시설을 발굴·선정하고, 디자인 방향 등을 수립	〈입체적 도시공간계획 업무내용으로 이동 후 수정〉

출처: 공공주택 업무처리지침[시행 2024. 2. 14.] [국토교통부훈령 제1715호, 2024. 2. 14., 일부개정] [별표1~8] 참고후 연구진 작성

③ 방안4. 당선작 의도가 구현될 수 있는 제도적 장치 마련 또는 입체적 도시공간계획 공모 시행 시 총괄계획가 제도 미적용 등을 통한 입체적 도시공간계획 위상 강화

• 현황

비법정 계획인 입체적 도시공간계획의 위상을 확보하기 위해 당선팀의 대표 1인을 지구 계획 수립 과정에서 도시설계 분야 MP 또는 MA로 위촉하였다. 해당 방식은 비법정 계획으로서 계획의 위상이 불분명하므로 법적 사항인 총괄계획가 제도를 활용하여 해당 계획의 개념, 방향 등을 유지하려고 했던 것으로 판단되나, 지구계획 수립과정에서 수행되는 용역의 담당업체 대표이기도 하여 역할에 한계가 있었다.

• 개선방안

입체적 도시공간계획 공모는 주로 「건설기술 진흥법 시행령」 제52조제2항을 근거로 하고 있으며, 일부 시범단지 설계가 포함된 지구에 한하여 「건축기본법」 제24조, 「건축서비스산업 진흥법」 제21조, 「건축 설계공모 운영지침」을 추가 근거로 제시해 시행되었다. 주요 근거법인 「건설기술 진흥법」은 당선작의 위상을 담보할 수 있는 규정이 부재하므로 입체적 도시공간계획 공모 당선작을 존중하여 지구계획에 반영할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

첫 번째 대안은 건축 설계공모에서처럼 당선작의 의도를 훼손하지 않고 구현될 수 있는 내용을 관련 지침에 규정하는 것이다. 건축 설계공모는 「공공부문 건축디자인 업무기준」 제12조에 의거하여 설계공모 당선작의 우수한 디자인이 사업기간 단축이나 사업비 부족 등을 이유로 과도하게 훼손되지 않고 양질의 설계안으로 구현될 수 있도록 사업관계자들이 함께 노력하도록 하고 있고, 「공공부문 건축디자인 업무기준」 제13조 및 「건축서비스산업 진흥법」 제22조 및 동법 시행령 제19조에 따라 건축 과정에 설계자를 참여시키도록 하고 있다.

두 번째 대안은 도시건축통합계획 방식 적용에 따라 입체적 도시공간계획 공모를 시행한 경우 「공공주택 업무처리지침」 제19제1항에 따라 330만㎡ 이상인 주택지구에 의무 적용되는 총괄계획가 제도를 단서 조항을 통해 적용하지 않는 것이다. 이를 통해 입체적 도시공간계획 당선팀이 협의·조정 과정에서의 총괄 역할을 수행하도록 한다.

독일 슈투트가르트, 로젠슈타인 라멘플란 수립과정에서의 총괄 역할

(총괄역할) 마스터플랜 담당자인 ASP건축사사무소에서 총괄계획가 역할 수행
(파트너십) 로젠슈타인은 교통 및 공공공간이 중요한 계획 이슈였기 때문에 교통계획 전문기관 Koeber Landschaftsarchitektur GmbH 및 조경설계사무소인 Kohler & Leutwein과 파트너십을 맺어 진행

출처: 연구진 작성

다만, 입체적 도시공간계획의 위상 강화를 위한 두 가지 방안의 전제 조건은 실현가능성을 높인 입체적 도시공간계획 작성인 점을 감안해야 한다.

④ 방안5. 지구 규모에 따른 지구계획 승인 신청 기간 및 지구계획 내용의 구분 적용

• 현황

「공공주택 특별법」 제16조 및 동법 시행령 제12조에 따라 지구 규모 등에 따른 구분 없이 지정·고시 후 1년 이내 주택지구 전체를 대상으로 지구계획을 수립하고 국토교통부장관에게 승인 신청해야 한다. 다만, 사업시행은 대규모 지역일 경우 단계별로 할 수 있다.

• 개선방안

일정규모 이상의 지구일 경우 단서 조항을 통해 승인 신청 기간을 유예할 수 있는 내용이 포함된 개정안을 제안한다. 또한 현재와 같이 지구지정·고시 후 1년 이내 지구계획을 수립해야 할 경우 지구 규모와 관계없이 방대한 계획을 완결성 있게 작성하게 하는 것은 비합리적이므로 지구 규모에 따라 지구계획의 내용을 단계별로 작성 가능하도록 수정한 개정안을 제안한다. 지구 규모의 기준은 「택지개발촉진법 시행령」 제2조의 2를 참조한다.

[표 5-4] 지구규모에 따른 구분 적용 관련 제도 개선방안

관련 법제도	현행	개정안
공공주택 특별법	제16조(지구계획 승인 신청 등)	제16조(지구계획 승인 신청 등)
	① 공공주택사업자는 주택지구가 지정·고시된 날부터 1년 이내에 지구계획을 수립하여 국토교통부장관에게 승인을 신청하여야 한다.	① ----- ----- ----- -----, 다만, 330만제곱미터 이상 지구인 경우 기간을 유예할 수 있다.
	②~③ (생략)	②~③ (생략)
공공주택 업무처리지침	제12조(지구계획의 수립)	제12조(지구계획의 수립)
	①~② (생략)	①~② (생략)
	③ 지구계획은 주택지구 전체를 대상으로 수립하여야 한다. 다만, 사업시행은 해당 지역의 주택수급상황이나 일시에 사업추진이 곤란한 대규모 지역일 경우 등에는 단계별로 할 수 있다. 이 경우 지구계획에 단계별 조성계획에 관한 사항을 포함하여야 한다.	③ ----- -----, 다만, 100만제곱미터 이상의 대규모 지역일 경우 등에는 지구계획에서 다뤄야 하는 내용을 단계별로 구분하여 작성할 수 있다. 또한, ----- ----- -----.
	④~⑩ (생략)	④~⑩ (생략)

출처: 공공주택 특별법[시행 2024. 8. 7.] [법률 제20234호, 2024. 2. 6., 타법개정]; 공공주택 업무처리지침 [시행 2024. 3. 25.] [국토교통부훈령 제1724호, 2024. 3. 25., 일부개정] 참고후 연구진 작성

[표 5-5] 지구규모에 따른 지구계획 단계별 작성(안)

공공주택 업무처리지침 [별표1] 지구계획의 내용		지구 규모			
		100만제곱미터 미만		100만제곱미터 이상	
		최초 고시	변경 고시	최초 고시	변경 고시
지구계획의 개요	• 지구계획의 명칭	●		●	
	• 시행자의 명칭, 주소와 대표자의 성명	●		●	
	• 사업시행기간	●		●	
토지이용계획	• 주택건설용지에 관한 계획	●		●	
	• 공공시설용지에 관한 계획	●		○	○
인구·주택 수용계획	• 수용인구 및 주택산정 내용	●		●	
	• 인구 및 호수밀도	●		●	
	• 블록별 용적률, 호수, 전용면적	●		●	
기반시설 설치계획	• 교통계획	●		○	○
	• 공원, 녹지계획	●		○	○
	• 공공 및 편익시설계획	●		○	○
	• 공급처리시설계획	●		○	○
	• 에너지공급계획	●		○	○
	• 기타 시설계획	●		○	○
환경보전 및 탄소저감 등 환경계획	• 탄소배출여건 분석	●		●	
	• 탄소감축 목표 설정	●		●	
	• 녹색도시기반구축에 관한 계획	●		●	
	• 탄소감축기반구축에 관한 계획	●		●	
대상토지의 단계별 조성계획에 관한 사항		●		●	
자원조달 및 자금 투자에 관한 사항		●		●	
도시관리계획 결정에 관한 사항	• 용도지역·지구·구역 및 도시계획시설 결정	●		○	○
	• 지구단위계획	●		○ 공동주택 용지	○ 상업시설 용지, 도시지원 시설용지(자족용지, 복합용지 등), 공공시설 용지(공원, 녹지, 하천 등)
택지공급에 관한 계획	• 블록별 택지공급 시기에 관한 사항	●		●	
기타사항	• 법 제29조의 규정에 따른 공공 시설 등의 명세서 및 처분계획서	●		●	
	• 계획평면도 및 개략설계도서	●		○	○
	• 관련기관의 의견 및 이의 반영여부에 관한 사항	●		●	

출처: 공공주택 업무처리지침(시행 2024. 2. 14.) [국토교통부훈령 제1715호, 2024. 2. 14., 일부개정] [별표1] 참고후 연구진 작성

4) 운영 개선방안

① 방안2. 도시건축통합계획 실현과정의 직접 이해관계자로 구성된 거버넌스 구축

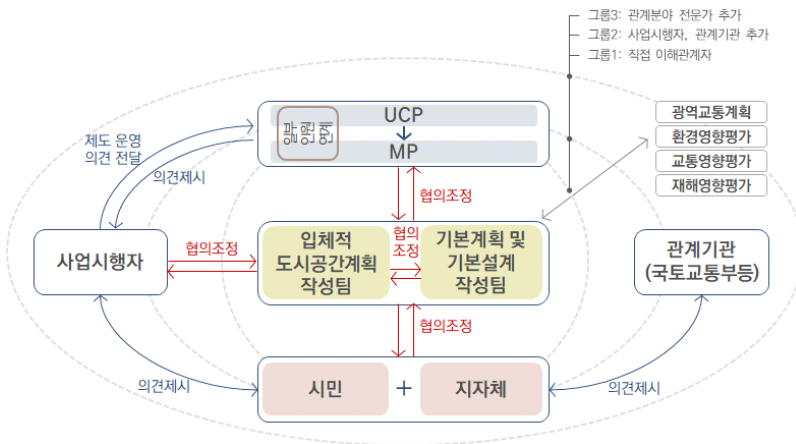
• 현황

거버넌스 구성에 대해서는 관련 지침 등에 별도로 명시되어 있지 않으며, 「공공주택 업무처리지침」 내 총괄계획가 등 전문가 참여기준에 대해서만 기재되어 있다.

• 개선방안

총괄계획가(MP) 등 전문가뿐만 아니라, 지자체, 계획 수립자 등 직접 이해관계자를 비롯해 필요시 사업시행자, 관계분야 전문가를 포함하는 등 보다 유연하게 작동하는 도시건축통합 거버넌스를 구축하여 운영할 필요가 있다. 또한, 거버넌스는 지구계획 수립 과정과 이후 계획 변경 시, 블록별 건축계획 시에도 작동될 필요가 있다.

이러한 도시건축통합 거버넌스 구축을 위해 「공공주택 업무처리지침」 제19조제7항에 따른 총괄계획가 등 전문가가 참여하는 도시관리 모니터링 그룹 운영 제도를 확대하여 활용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 또한 현실적으로 작동이 되기 위해서는 거버넌스 운영을 위한 경비 부담 주체 등에 대해서도 함께 고민해야 한다.



[그림 5-5] 도시건축통합 거버넌스(안)

출처: 연구진 작성

네덜란드 암스테르담 Q-team(Quality Team) 운영

(참여자) 마스터플랜 담당자, 행정당국 전문공무원, 도시건축가(City Architect) 등 전문가 대표
(역할 및 권한) - Q-team의 총괄자는 없으며 마스터플랜 담당자가 마스터플래너의 입장과 사업시행자의 입장을 모두 대변하여 조정하는 역할 수행
- 실행단계의 각종 심의위원회에 해당 계획을 대변하는 역할과 권한 부여
(운영기간) 마스터플랜 선정 후 블록별 건축설계 단계까지 참여

출처: 연구진 작성

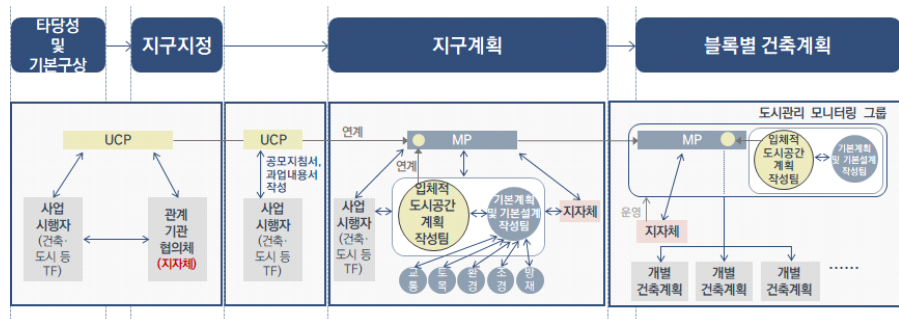
② 방안6. 단계별·단계간 협의·조정체계 구축

• 현황

「공공주택 업무처리지침」에는 총괄계획가의 역할, 책임과 권한에 대해서 기재되어 있는데, 구상, 계획 등에 대한 아이디어 제시 및 자문, 계획간 조정을 위한 의견제시, 관계 기관과 시행자 및 계획수립 주체 간(수립주체가 다수일 경우) 의견조정에 대한 자문 등만 명시되어 있고, 그 외 협의·조정 시점, 협의·조정 주체, 방법 등 관련 내용은 부재하다.

• 개선방안

계획은 상호작용적 과정(팻치 힐리, 2003, p.106)이며, 계획-설계-실행은 순차적 과정이 아닌 전체의 반복적 세부화 과정, 즉 동태적 실현과정(강인호, 2021b)이 되어야 한다. 따라서 도시건축통합계획의 실현과정이라 할 수 있는 ‘지구지정-지구계획 수립-지구계획 승인-(지구계획 변경)-블록별 건축계획’ 등 단계별 협의·조정체계 즉, 관련 주체, 총괄조정 역할 수행자, 협의·조정 시점, 방법, 충분한 논의가 이뤄질 수 있는 기간 확보 그리고 협의·조정체계의 위상 강화를 위해 충실한 이행을 의무화 하는 이행확인 의무 등에 대한 내용이 포함된 가이드라인 작성이 필요하다.



[그림 5-6] 단계별·단계간 협의·조정체계 구축 관련 운영 개선방안

출처: 연구진 작성

③ 방안7. 단계별 관련 주체의 역할 가이드 마련

• 현황

관련 지침 상 주체별 역할에 대해 명시된 경우는 총괄계획가(MP)에 불과하며, 특히 단계별 역할에 대해서는 내용이 부재한 상황이다.

• 개선방안

도시건축통합계획을 비롯해 비법정절차인 UCP, 입체적 도시공간계획에 대한 이해도, 공감대가 부족한 상황에서 도시건축통합계획의 실현과정, 즉, ‘지구지정-지구계획 수립-지구계획 승인-(지구계획 변경)-블록별 건축계획’ 등 단계별 관련 주체의 역할에 대해 명확하게 설명할 필요가 있다.

[표 5-6] 도시건축통합계획 실현과정 상 주체별 역할(안)

도시건축 통합계획 실현과정	관련 주체	역할(안)
기본구상	UCP	- 대상 지구 특성 검토, 도시건축통합계획의 중요방향, 프로세스, 프로세스별 업무내용, 입체적 도시공간계획과 기본계획 및 기본설계 관련 발주방식 및 업체선정방식, 업무내용별 담당주체 등을 설정 - 대상 지구 내 보전자원 선정, 현황분석 결과 검토 및 과제 설정 - 계획개념 등 계획의 기본방향 설정, 3차원 시뮬레이션 검토를 통한 생활권, 공간구조 구상(안) 검토 및 결정
	입체적 도시공간계획 작성팀	-
	기본계획 및 기본설계 작성팀	-
	총괄계획가 (MP)	-
	사업시행자 (건축·도시 등 TF)	- 조직 내 관련 분야 TF 구성 운영(도시+건축+토목+교통+환경+조경 등) - 대상 지구 조사, 기초 자료 작성 및 보고 - 개발구상(안) 및 공간구조 구상(안), 개발밀도, 토지이용구상(안) 작성, 검토 및 대안 제시, 관련부서 의견조율 등
입체적 도시공간 계획	지자체	주민 의견 수렴 등 의견제시
	UCP	- 공모지침서 및 과업내용서 작성 - MP로 참여
	입체적 도시공간계획 작성팀	- 대상 지구 현황조사 및 여건분석, 실현전략 및 계획개념 설정 3차원 공간구조 구상(안) 작성, 부문별(생활권별) 공간체계 구상(안) 작성 - 밀도, 입체적 공간기능을 고려한 토지이용계획(안) 작성 - 기본계획 작성
	기본계획 및 기본설계 작성팀	-
	총괄계획가 (MP)	- 계획간 조정을 위한 의견제시 - 의견 반영여부 확인
	사업시행자 (건축·도시 등 TF)	- 공모 운영 주재 - MP 조정회의 주재 - 지자체 관계자가 포함된 실무협의회 주재
	지자체	계획내용 검토 및 의견제시

도시건축 통합계획 실행과정	관련 주체	역할(안)
지구계획	UCP	- 제안서 작성지침 및 과업내용서 작성 - MP로 참여
	입체적 도시공간계획 작성팀	- 기본계획 및 기본설계 작성팀 협조 - 실행전략 및 계획개념 구체화 - 도시·건축이 통합된 입체적 도시공간계획 수립 : 블록별 배치계획 및 용지 계획 작성, 대지 및 주요도로 레벨 제시, 통경축, 경관계획 등 - 용적률, 건폐율, 건축물의 매스 등 입체적 공간기능을 고려한 토지이용계획 반영사항 제시 - 랜드마크(교통, 주요시설, 하천, 중심지, 시범단지 등) 등 주요 결정점이나 분야별 시범지구의 입체적 특화구역 선정 및 기본 가이드라인 작성 - 지구단위계획 시행지침 예시도 등 작성
	기본계획 및 기본설계 작성팀	- 입체적 도시공간계획 작성팀 협조 - 대상 지구 현황자료 수집, 분석, 과제 도출 - 입체적 도시공간계획 구현을 위한 지구계획 작성 - 각종 영향평가 및 협의의견 반영한 도서 작성 - 관련 법, 규제사항 검토
	총괄계획가 (MP)	- 계획내용 검토 및 계획간 조정을 위한 의견제시 - 의견 반영여부 확인
	사업시행자 (건축·도시 등 TF)	- 입찰 주재 - MP 조정회의 주재 - 지자체 관계자가 포함된 실무협의회 주재 - 지구계획 승인 신청 도서 작성(안)에 대한 확인 및 검토
	지자체	계획내용 검토 및 의견제시
블록별 건축계획	UCP	-
	입체적 도시공간계획 작성팀	- 입체적 도시공간계획 개념 등 반영여부 검토 및 의견제시 - 공모 지침서 및 과업내용서 작성 - 도시관리 모니터링 그룹 참여
	기본계획 및 기본설계 작성팀	- 도시관리 모니터링 그룹 참여 - 공모 지침서 및 과업내용서 작성
	총괄계획가 (MP)	- 공모 지침서 및 과업내용서 사전검토 - 도시관리 모니터링 그룹 참여를 통해 건축위원회 심의 이전 사전검토
	사업시행자 (건축·도시 등 TF)	(• 건축사업 직접 추진 시 설계공모 운영, 설계·시공 과정 관리감독)
	지자체	도시건축통합계획 개념 및 방향 등 반영여부 확인 후 건축사업승인

출처: 엄철호 외(2011, p.100, pp.105-106) 참고후 연구진 작성

④ 방안8. 각 단계별 업무 연계를 감안한 총괄계획가 등 관련 제도 준수

- 현황

「공공주택 업무처리지침」에는 총괄계획가의 역할, 책임과 권한에 대해서 기재되어 있으나, 모니터링 결과, 해당 내용이 도시건축통합계획 실현과정 중 준수하지 못하고 있다.

- 개선방안

사업시행자는 ‘지구지정-지구계획 수립-지구계획 승인-(지구계획 변경)-블록별 건축계획’ 등 단계별 업무 연계를 감안하여 「공공주택 업무처리지침」 제19조 및 [별표1-8]에 기재된 총괄계획가의 역할, 책임과 권한 등에 대한 내용을 준수하여야 한다.

다만, 입체적 도시공간계획 위상 강화(방안4)와 관련해 두 번째 대안 적용 시 입체적 도시공간계획 공모 당선팀이 총괄 조정 역할을 수행하도록 해야 하므로 관련 규정의 개정이 필요하다.

⑤ 방안9. 계획의 일관성 확보를 위한 도시관리 모니터링 그룹 운영 제도 확대 적용

- 현황

「공공주택 업무처리지침」 제19조제7항에 따르면 공공주택사업자는 공사착공 이후에도 도시에 대한 방향성, 정체성을 지키기 위해 총괄계획가 등 전문가가 참여하는 도시관리 모니터링 그룹을 운영할 수 있다고 명시되어 있으나, 모니터링 결과 블록별 건축계획 단계에서 해당 지구 총괄계획가(MP), 지구계획 수립자, 입체적 도시공간계획 당선 팀 등 도시건축통합계획 참여주체의 검토단계가 부재하였다.

- 개선방안

사업시행자는 「공공주택 업무처리지침」에 따른 도시관리 모니터링 그룹 운영 제도를 적극 활용하여 지구계획 변경 시 그리고 블록별 건축계획 단계에서 지구계획의 개념, 방향 등 도시의 정체성을 지키기 위해 계획의 일관성을 확보할 필요가 있다. 다만, 도시관리 모니터링 그룹에는 해당 지구 총괄계획가 뿐만 아니라 지구계획 작성팀, 입체적 도시공간계획 작성팀 등 도시건축통합계획 과정에서의 참여주체를 포함하도록 하고, 「건축법 시행령」 제5조의7에 따라 건축위원회 심의대상인 건축물을 계획할 시에는 도시관리 모니터링 그룹의 사전검토 후에 심의를 진행하도록 할 필요가 있다.

3. 소결

5장에서는 도시건축통합계획의 의의를 정리하고, 모니터링을 통해 도출된 제도 및 운영상 한계점을 고려해 도시건축통합계획이 중장기적으로 가야 할 방향인 Good Process(안)를 제안하였다. 그리고 3기 신도시 및 시범지구 모니터링을 통해 도출된 주요 쟁점을 중심으로 중단기적 측면에서의 관련 제도 및 운영 개선 기본방향을 5가지로 제안하였다.

통합된 공간환경을 구축하는 협력적 업무수행 방식인 도시건축통합계획을 적용할 경우 비법정계획인 입체적 도시공간계획을 통해 원하는 도시에 대한 이미지, 계획 개념을 도출하고, 관련 주체들의 협의·조정 과정을 거치며 지구계획을 작성하므로 더욱 실효성 있는 계획을 수립할 수 있어 의의가 있다.

하지만 3기 신도시 및 시범지구의 도시건축통합계획 실현과정에 대한 모니터링 결과, 도시건축통합계획의 의의가 충분히 달성되고 있지 않았고, 그래서 중장기적으로 우리나라에서 도시건축통합계획 실현을 위해 어떤 방향으로의 변화가 필요할 것인지 Good Process(안)를 제안하였다. 지구 지정 전 작성된 정교한 개발구상(안)으로 도시건축통합계획 실현과정에서의 이정표 역할 강화, 실현가능성을 높인 입체적 도시공간계획 작성, 비법정계획으로서 유연한 활용이 가능하도록 입체적 도시공간계획의 지구계획과 분리, 도시건축통합계획의 직접 이해관계자 중심의 도시건축통합 거버넌스 운영으로 지구계획의 원활한 실행 등 크게 4가지 과제를 해결해야 한다.

단기 및 중기적으로는 모니터링 결과 도출된 주요 쟁점에 대한 제도 및 운영 개선 기본방향을 5가지로 제안하였다. 도시건축통합계획에 대한 공감대 형성, 합리적 운영을 위한 절차 개선, 지구계획 수립 과정 상 유연성 확보, 다양한 주체 간 원활한 협의·조정을 위한 체계 마련, 총괄계획가(MP) 운영 등 관련 제도 준수, 5가지 방향으로 제도 및 운영 현황을 개선할 필요가 있다.

제도적 측면에서는 입체적 도시공간계획과 지구계획의 관계 정립을 통한 도시건축통합계획 개념 정립(방안1), UCP, 입체적 도시공간계획 업무기준 구체화(방안3), 당선작의 도가 구현될 수 있는 제도적 장치 마련 또는 입체적 도시공간계획 공모 시행 시 총괄계획가 제도 미적용 등을 통한 입체적 도시공간계획 위상 강화(방안4), 지구 규모에 따른 지구계획 승인 신청 기간 및 지구계획 내용의 구분 적용(방안5) 관련 개선방안을 제안하였다. 운영 측면에서는 도시건축통합계획 실현과정의 직접 이해관계자로 구성된 거버넌스 구축(방안2), 단계별·단계간 협의·조정체계 구축(방안6), 단계별 관련 주체의 역할

가이드를 마련(방안7)할 필요가 있으며, 각 단계별 업무 연계를 감안하여 「공공주택 업무처리지침」 제19조 및 [별표1-8]에서의 총괄계획가 관련 제도를 준수(방안8)하고, 실행과정에서의 계획의 일관성 유지를 위해 「공공주택 업무처리지침」 제19조제7항에 따른 도시관리 모니터링 그룹 운영 제도를 확대 적용(방안9)할 필요가 있다.

위 방안들은 여건 등을 고려해 단기, 중기로 구분하고 추진계획을 제시하였다. 중기 과제로는 단기 추진 시 업무수행에 혼란이 발생할 우려가 있는 사안인 도시건축통합 거버넌스 구축(방안2), 입체적 도시공간계획 위상 강화(방안4), 지구 규모에 따른 구분 적용 개정안 마련(방안5)을 제안하였다. 단기 과제로는 도시건축통합계획 개념 정립(방안1), UCP, 입체적 도시공간계획 업무기준 구체화(방안3), 단계별·단계간 협의·조정체계 구축(방안6), 단계별 관련 주체의 역할 가이드 마련(방안7), 각 단계별 업무 연계를 감안한 총괄계획가 등 관련 제도 준수(방안8), 도시관리 모니터링 그룹 운영 제도의 확대 적용(방안9)을 제안하였다.

제6장 결 론

- 1. 연구 성과
 - 2. 연구 한계 및 향후 과제
-

1. 연구 성과

국토교통부는 2019년부터 신규 공공택지에 도시, 건축, 시설물을 아우르는 입체적 도시 공간계획, 마스터플랜이 포함된 도시건축통합계획을 적용하고 있다. 기존 신도시 개발 관련 공모가 주로 기본구상 등 도시개발 컨셉을 도출하는 것에 목적이 있었던 것에 반해, 3기 신도시의 경우 개념 설정에서부터 지구단위계획까지 이어질 수 있는 구체적인 수준의 계획안을 제시하도록 하였다.

하지만 입체적 도시공간계획 작성팀과 기본계획 및 기본설계(또는 조사설계용역) 작성 팀 간 불명확한 업무분장과 협업체계 부재, 각종 영향평가와 관계기관 협의에 따른 블록 규모와 형태의 조정으로 공모안이 제대로 구현되지 않는 등 공모 이후 지구계획 작성 및 승인 과정에서 여러 문제가 제기되고 있다.

현재 3기 신도시 및 시범지구 지구계획 변경 승인 및 블록별 설계공모 시행 등의 후속 절차가 진행되고 있는 상황이며, 공공주택지구 사업 추진 시 계속해서 도시건축통합계획이란 이름으로 과업이 진행되고 있다. 본 연구에서는 현시점까지 3기 신도시에 적용된 도시건축통합계획의 추진 경과를 모니터링하여 통합된 공간환경을 구축하는 협력적 업무수행 방식인 도시건축통합계획 정착을 위한 기본방향과 제도 및 운영 개선방안을 제시하고자 하였으며, 연구의 성과는 다음과 같다.

□ 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점 정립

2장에서는 기존 신도시 개발 과정에서의 도시건축통합에 대한 논의와 관계 법령 상 도

시건축통합 관련 주요 내용을 살펴보고, 3기 신도시 도시건축통합계획의 주요 개념 및 추진 경위를 정리하였다. 또한, 모니터링과 향후 제도 및 운영 개선방안 마련의 단초가 될 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점을 설정하였다. 첫째, 수립체계 측면에서는 도시건축통합계획에 대한 개념 정립과 실효성 높은 절차를 마련하는 것이고 둘째, 조정체계 측면에서는 협의·조정 체계를 구축하는 것이며 셋째, 실행체계 측면에서는 유연하고 탄력적인 계획을 수립하는 것이다.

□ 도시건축통합계획 모니터링을 통한 수립·조정·실행체계 측면에서의 주요 쟁점 도출

3장에서는 3기 신도시 및 시범지구에 대한 모니터링을 진행하였다. 모니터링은 총 2단계에 걸쳐 진행하였는데, 1단계는 문헌조사와 도서분석, 2단계는 입체적 도시공간계획 당선팀, 기본계획 및 기본설계 작성팀, 총괄계획가(MP), UCP 등을 대상으로 그룹별 심층인터뷰(FGI)를 진행하였다. 2장에서 설정한 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점(수립체계, 조정체계, 실행체계)을 중심으로 분석하고 주요 쟁점을 도출하였다.

수립체계와 관련해서는 지구지정 후 지구계획 승인 신청 기간(1년 이내)의 절대적 부족, 입체적 도시공간계획의 위상·과업·역할 및 권한 불분명(과업의 중복), 일관성, 정합성 측면에서의 발주방식 및 범위의 적정성에 대한 검토 필요, UCP 안의 낮은 활용도와 관련 자료 미제공에 따른 효용성 문제 등의 쟁점이 있었다.

조정체계와 관련해서는 총괄계획가(MP)의 참여기간, 역할, 책임 및 권한 등 구체화 필요, 인허가 주체인 지자체 참여 의무화 필요, 단계별 협력 체계 부재 등의 쟁점이 있었다.

실행체계와 관련해서는 충분한 검토가 어려운 기간 내 완결성 있는 지구계획 작성 요구, 다수의 특별계획구역 지정으로 계획의 융통성 확보, 블록별 건축계획 시 도시건축통합계획 관계자 참여 부재 등의 쟁점이 있었다.

□ 도시건축통합계획 국외 사례 분석을 통한 국내에의 시사점 도출

4장에서는 네덜란드 암스테르담, 독일 슈투트가르트 등 우리보다 앞서 도시건축통합을 위한 과정을 이행하고 있는 국외 사례를 살펴보았다.

네덜란드 암스테르담 및 독일 슈투트가르트 사례에서의 도시건축통합계획 수립 절차는 우리나라 3기 신도시와 비교적 유사하다. 다만, 수립·조정·실행하는 세부과정과 운영방식에 차이가 있는데, 수립체계와 관련해서는 두 사례대상지 모두 마스터플랜(3기 신도시의 입체적 도시공간계획에 해당)을 수립하기 이전에 충실한 사전조사 및 개발 타당성 검토, 개발컨셉 및 비전을 마련하기 위한 최소 1년에서 3년까지의 충분한 논의의 시간을 갖

고 있어 3~6개월 내에 해당 과정을 이행하는 우리나라와는 큰 차이가 있다. 또한 충분한 사전조사와 논의를 바탕으로 마스터플랜을 작성하였기 때문에 계획에 대한 실현가능성을 인정하고, 마스터플랜의 주된 개념과 비전을 유지하면서 현실에 맞게 고도화하는 과정에 집중하는데 이때에도 충분한 시간을 두고 끊임없이 논의한다.

조정체계와 관련해서는 계획을 정교화·구체화하는 과정에 네덜란드 암스테르담 및 독일 슈투트가르트 모두 사업시행자, 관할 지자체 담당자, 마스터플랜 담당자 등 직접 이해관계자가 참여하고, 일관성 있는 계획을 수립하기 위해 연속된 단계에 모두 참여한다. 특히 네덜란드 암스테르담의 경우 규정되어 있지 않은 Q-team(Quality team)의 운영이 공공 뿐만 아니라 민간투자사업에서도 활용되고 있으며, 사업시행자의 주도와 비용부담을 통해 운영하고 있다. 또한 이들의 협의·조정 과정은 전원 합의를 원칙으로 한다는 점이 특징적이다.

실행체계와 관련해서는 모두 비법정계획을 통해 유연하게 운영하고 있는데, 네덜란드 SPvE, 독일의 라멘플랜(Rahmenplan) 및 컨셉페어가베(Konzeptvergabe) 모두 비법정계획으로 사업대상지의 특성과 여건에 따라 범위, 계획내용의 구체성 등에 차이가 있고, 절차와 기간, 협의 횟수 등도 자유롭게 운영할 수 있다. 또한, 2개 사례대상지 모두 계획 수립 과정을 공론화하고 단계별 계획 내용을 지자체 웹사이트에 투명하게 공개하고 있어 우리나라에 시사하는 바가 크다.

□ 도시건축통합계획 정착을 위한 제도 및 운영 개선방안 제시

5장에서는 도시건축통합계획의 의의를 정리하고, 네덜란드 암스테르담, 독일 슈투트가르트 사례에 착안하여 도시건축통합계획이 장기적으로 가야 할 방향인 Good Process (안)를 제안하였다. 단기 및 중기적 측면에서는 3기 신도시 및 시범지구 모니터링을 통해 도출된 주요 쟁점을 중심으로 관련 제도 및 운영 개선 기본방향을 제안하였다.

3기 신도시 및 시범지구의 도시건축통합계획 실현과정 모니터링 결과, 계획 과정의 합리화, 실효성 있는 계획 수립이라는 도시건축통합계획의 의의가 충분히 달성되지 못하고 있음을 확인하였다. 따라서 단기 및 중기적으로 도시건축통합계획의 정착을 위해서는 다음 5가지의 기본방향으로 제도 및 운영 개선방안을 검토할 필요가 있다.

우선 도시건축통합계획의 필요성에 대한 공감대 형성이 필요하고, 비법정계획인 입체적 도시공간계획이 포함되어 있는 만큼 합리적인 운영을 위한 절차 개선이 필요하며, 지구별 규모 등 사업여건에 차이가 있으므로 지구계획 수립 과정 상 유연성을 확보해야 한다. 또한, 계획 과정에 다양한 주체가 참여하므로 원활한 협의·조정을 위한 체계 마련이 필요

하고, 기존 지침 상 총괄계획가(MP)운영 관련 제도를 준수해야 한다.

제도 개선방안으로는 도시건축통합계획에 대한 공감대 형성을 위한 도시건축통합계획 개념 정립(방안1), 합리적인 운영을 위한 절차 개선을 위한 UCP, 입체적 도시공간계획 업무기준 구체화(방안3)와 입체적 도시공간계획 위상 강화(방안4), 지구계획 수립 과정에서 유연성 확보를 위한 지구 규모에 따른 구분 적용(방안5) 관련 개선방안을 제안하였다.

운영 개선방안으로는 도시건축통합계획에 대한 공감대 형성을 위한 도시건축통합 거버넌스 구축(방안2), 다양한 주체 간 원활한 협의·조정을 위한 체계를 마련하기 위한 단계별·단계간 협의·조정체계 구축(방안6), 단계별 관련 주체의 역할 가이드를 마련(방안7) 할 필요가 있으며, 각 단계별 업무 연계를 감안하여 「공공주택 업무처리지침」 제19조 및 [별표1-8]에서의 총괄계획가 관련 제도를 준수(방안8)하고, 실행과정에서의 도시개념의 일관성 유지를 위해 「공공주택 업무처리지침」 제19조제7항에 따른 도시관리 모니터링 그룹 운영 제도를 확대 적용(방안9)할 필요가 있다.

제도 및 운영 개선방안은 현재도 여러 공공주택지구 사업 추진 시 도시건축통합계획이 적용되고 있는 만큼 업무수행에 혼란이 발생될 우려가 있는 사안을 구분하여 중기 과제로 구분하고 그 외에는 단기 과제로 구분해 추진계획을 제시하였다.

2. 연구 한계 및 향후 과제

본 연구에서는 기존 신도시 개발 과정에서의 도시건축통합 논의에 대해 살펴보고, 현행 법령의 공공주택지구 내 도시건축통합 관련 주요 내용을 살펴보았으며, 선행연구 및 관련 보고서를 통해 도시건축통합계획 실현을 위한 지향점을 정립하였다. 이를 토대로 3기 신도시 및 시범지구에 대한 수립체계, 조정체계, 실행체계 측면에서의 모니터링을 수행하였고, 도출된 제도 및 운영 상 한계를 중심으로 도시건축통합계획 정착을 위한 기본 방향 설정과 그에 따른 제도 및 운영 개선방안을 제시하였다. 그럼에도 불구하고 도시건축통합계획 실행과정에서의 지구별 세부적인 차이에 대해서는 심도 있게 들여다보지 못하였다는 한계가 있고, 여전히 지구계획 변경이 이뤄지고 있으며 실행된 결과물이 부재한 상황에서 모니터링을 진행했다는 점에서 한계가 있다. 또한, 공공주택지구에 적용된 도시건축통합계획 사례 중심으로 살펴보다보니 도시개발사업, 지역개발사업 등에서의 적용 가능성에 대해 검토하지 못하였다.

본 연구에서 제안한 제도 및 운영 개선방안이 실현되기 위해서는 사업시행자, 국토교통부 등 관련 주체들의 심도 깊은 논의가 필요하다. 그리고 모니터링이란 의미가 단계(phase)란 의미가 있으므로 본 연구는 초기 단계에서의 모니터링이고, 이후 공공주택지구에서의 도시건축통합계획 실현과정에 대한 지속적인 모니터링 역시 필요하다.

이와 관련해 후속 과제로 도시건축통합계획 방식 적용 전후에 대한 정량적·정성적 측면에서의 효과 분석이 필요하다. 또한 공공주택지구 외 도시차원에서의 도시건축통합계획 보편화 적용 방안에 관한 연구도 필요하다. 특히 2024년 8월 시행된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 통해 도입된 도시핵심구역, 복합용도구역, 도시·군계획시설입체 복합구역 제도가 도입된 만큼 이와 연계된 도시건축통합계획 적용 방안에 대해서도 심도 깊은 연구가 필요하다.

- 강인호. (2021a). 도시건축 통합계획의 기대. 대한건축학회지 건축, Vol.65 No.5, 6-7.
- 강인호. (2021b). 도시만들기로서의 공동주택디자인-행복도시 디자인 관리방식의 경험. 대한건축학회, 지역주거건축 세미나 시리즈 제5차 대전충청지역의 주거건축 개발방안 발제자료.
- 건축공간연구원. (2022). 제6기 국가건축정책위원회 성과분석 연구. 국가건축정책위원회.
- 건축공간연구원. (2020). 좋은 건축 행복한 삶, 좋은 도시 건강한 사회-제5기 대통령 소속 국가건축정책위원회 2년간의 기록. 국가건축정책위원회.
- 관계부처 합동. (2024). 국민 주거안정을 위한 주택공급 확대방안.
- 구한민, 김갑성, 장현서. (2021). 3기 신도시 부천대장지구 기본계획 수립방안 연구 : 1·2기 신도시 평가에 기반한 기본구상 및 도시공간계획을 중심으로. 한국도시설계학회지 22(1), 5-24.
- 국토교통부. (2019a). 도시 디자인을 높이기 위해 신규 공공택지에 3D 계획 적용-기존 평면적 계획(2D)에서 벗어나 입체적인 도시마스터플랜 수립. 7월14일 보도자료.
- 국토교통부. (2019b). 100여명의 전문가들과 신규택지 개발구상 수립-교통/일자리/도시건축/환경/원주민재정착 등 분과별 연구진행(계획), 지구별 UCP를 통해 개발구상 구체화, 신도시 포럼 6월말 발족. 6월10일 보도자료.
- 국토교통부. (2021). 제3차 건축정책 기본계획.
- 국토교통부. (2023). [브리핑] 주택공급 활성화 방안. 9월26일 브리핑. https://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m_98/DTL.jsp?mode=view&idx=257000(검색일: 2024.2.8.)
- 국토해양부. (2010). 택지개발업무편람.
- 권민, 김용성, 이남규. (2022). 지속가능한 도시환경을 위한 도시건축통합계획에 관한 연구-3기 신도시 설계공모 당선작 분석을 중심으로. 한국공간디자인학회논문집, 17(7), 221-233.
- 기효성, 김세훈, 이제승, 정상훈, 황가연. (2020). 당선안이 던진 화두들. SPACE, Vol.637, 94-101.

- 김대성. (2011). 도시설계의 전략적 접근과 반복적 심화에 의한 디자인 프로세스. 환경논총, Vol.50, 39-46.
- 김성수, 이다예, 문새하, 변세일, 김중은, 김현중, 김진유. (2020). 수도권 신도시 정책의 평가 및 향후 발전 방향. 국토연구원.
- 김영욱. (2021). 도시와 건축의 통합계획을 통한 도시 만들기 패러다임의 전환. 건축과 도시 공간, Vol.41.
- 김영환. (2007). 지구단위계획 관련제도의 변천과 역할. 월간 국토, 313, 6-15.
- 김영환, 김성수, 유영국, 한지형. (2012). 도시설계 전국확대와 지구단위계획 제도 통합. 한국 도시설계학회(편), 한국도시설계사. 보성각. 201-254.
- 김재철. (2021). 가로공간 중심의 공유도시 조성을 위한 도시건축통합계획지구 계획 방향. 건축도시 공공뉴딜사업 발전방향 심포지엄 Series 3. 3기 신도시 입체적 도시공간계획 (I) 발제자료. 한국도시설계학회.(2021.2.26.)
- 김중은, 김성희, 김성렬. (2016). 1기 신도시 특성에 맞는 도시관리방안. 국토연구원.
- 대한주택공사. (2007). 판교신도시 마스터플랜 및 디자인 총람. 대한주택공사.
- 박상섭, 이제선, 성기수. (2022). 3기 신도시 기본구상 및 입체적 도시공간계획 국제공모 당선작: 부천 대장지구. 한국도시설계학회지, 23(1), 165-184.
- 박종광, 백기영, 윤두원, 김상문, 홍성덕, 김창석. (2007). 행정중심복합도시 총괄관리체계 운영진단. 대한국토·도시계획학회 추계정기학술대회 논문집, 63-72.
- 박태원, 손동욱, 김중호, 김준우, 원종석, 송기황. (2020). 지역특성강화 및 입체적 공간환경 구현을 위한 도시설계제도 개선방안 연구. 국가건축정책위원회.
- 산업통상자원부. (2024). 국토계획 표준품셈.
- 서수정. (2003). 국내 MA설계방식의 적용사례 평가. 주택도시, Vol.78, 143-158.
- 서수정, 박인석, 염철호, 홍경식. (2008). 신도시 공간환경디자인 업무매뉴얼 작성 및 운영방안 수립 연구. 한국토지공사.
- 서태성, 문정호, 이춘용, 심우배, 왕광익, 조판기, 유선철, 윤영모, 권영선. (2007). 행정중심복합도시 광역도시계획 수립 연구. 건설교통부.
- 송수민. (2023). 도시건축통합계획 지구의 계획요소 특성 연구. 경상국립대학교 석사학위논문.
- 신수진, 이제선, 황경호. (2021). 안산신길2지구 도시건축통합 마스터플랜-설계공모 당선작을 중심으로. 한국도시설계학회지, 22(1), 185-198.
- 안국현, 이명훈. (2006). 수도권 도시의 자족도에 관한 연구: 수도권 신도시 소재 도시를 중심으로. 한국지역개발학회지, 18(3), 233-254.
- 양병이. (2005.) 신도시설계 과정에서의 MP(Master Planner) 설계방식의 적용효과 분석에 관한 연구: 화성동탄 신도시 단지설계 사례를 중심으로. 환경논총, Vol.44, 49-68.
- 염철호, 박광재, 이유미, 노수미. (2011). 보금자리주택의 디자인 다양화를 위한 디자인체계 개선 및 시범사업추진 방안 연구. 국토해양부.
- 윤정재, 조판기, 심지수, 박대근. (2020). 행복도시 2단계 건설사업 평가 및 향후 발전방향 연구. 행정중심복합도시건설청.

- 윤정중, 김두환, 최상희, 윤정란, 윤은주, 권오준. (2020). 3기 신도시 개발전략 및 계획기준 수립 연구. 토지주택연구원.
- 윤정중, 최상희, 최대식, 윤정란, 진규남, 권오준, 송태호. (2021). 1·2기 신도시 종합평가 연구. 토지주택연구원.
- 이교석. (2022). 네덜란드의 도시건축통합계획. 대통령소속 국가건축정책위원회 뉴스레터, Vol.32. <http://test3.narangdesign.com/mail/pcap/202203/sub02.html>(검색일: 2024.2.8.)
- 이세진, 백선경. (2024). 국외의 도시건축통합계획 수립 및 제도 운영 관련 관계기관 방문·현장 조사: 네덜란드 암스테르담, 독일 슈투트가르트. 건축공간연구원 해외출장보고서.
- 이예인. (2023). 도시건축통합계획 실행을 위한 입체적 도시설계 기법 연구-〈과천과천〉, 〈안산신길2〉, 〈수원당수2〉 시범지구 분석을 중심으로-. 아주대학교 석사학위논문.
- 이원영, 이영아, 문기덕. (2008). 라멘플란의 실체와 국내 적용가능성에 관한 연구. 국토연구원.
- 이제선. (2021). 도시설계학회 설계형 논문 특집호 발간하며 : 3기 신도시에 적용된 도시건축통합계획과 도시설계. 한국도시설계학회지, 22(1), i~vii.
- 이창수, 김재철, 김지엽, 김현무, 한지형, 김주연, 이우진, 조아라. (2021). 가로공간 중심의 공유도시 조성을 위한 “도시건축통합계획지구(과천과천 외 2개 지구) 계획방향 수립” 연구용역 -최종보고서-. 대한국토·도시계획학회.
- 제해성, 조영태. (2012). 2000년대(성숙기) 주요조직 및 활동. 한국도시설계학회(편), 한국도시설계사. 보성각. 443-462.
- 조영주. (2021). 3기 신도시 계획과제와 남양주 왕숙2지구 마스터플랜. 한국도시설계학회지, 22(1), 45-61.
- (주)디에이그룹엔지니어링종합건축사사무소, 에이엔유디자인그룹건축사사무소(주), (주)사이트랩. (2020). 남양주왕숙지구 계획설명서.
- (주)씨이트플래닝건축사사무소, (주)한아도시연구소건축사사무소, (주)상지엔지니어링건축사사무소. (2020). 인천계양 테크노밸리 지구 계획설명서.
- (주)유선엔지니어링건축사사무소, (주)정목엔지니어링종합건축사사무소, (주)일신설계종합건축사사무소. (2020). 안산신길2지구 도시건축통합 마스터플랜 설계공모 설계도면.
- (주)해안종합건축사사무소. (2021a). 수원당수2지구 도시건축통합 마스터플랜 국제설계공모 설계설명·도면.
- (주)해안종합건축사사무소. (2021b). 수원당수2지구 도시건축통합 마스터플랜 및 시범단지 설계용역 -성과품 제출자료.
- (주)해안종합건축사사무소. (2021c). 수원당수2지구 도시건축통합 마스터플랜 및 시범단지 설계용역 -회의자료.
- (주)해안종합건축사사무소, (주)일로종합건축사사무소, Supermass Studio. (2020). 고양창릉지구 계획설명서.
- 팻치 힐리. (2003). 협력적 계획 : 분절된 사회의 협력과 거버넌스. 권원용·서순탁 역. 한울아카데미.

- 한국도시설계학회. (2012). 한국도시설계사. 보성각.
- 한국토지주택공사. (2019a). 3기 신도시 기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모-하남교산-공모지침서.
- 한국토지주택공사. (2019b). 3기 신도시 기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모-남양주 왕숙-공모지침서.
- 한국토지주택공사. (2019c). 3기 신도시 기본구상 및 입체적 도시공간계획 공모-인천 계양-공모지침서.
- 한국토지주택공사. (2019d). 안산신길2 공공주택지구 UCP 자문회의 결과보고.
- 한국토지주택공사. (2019e). 하남교산 공공주택지구 기본계획 및 기본설계용역 과업내용서.
- 한국토지주택공사. (2020a). 3기 신도시 기본구상 및 입체적 도시공간계획 국제공모(첫마을 시범단지 포함) 공모지침서.
- 한국토지주택공사. (2020b). 고양창릉 공공주택지구 기본계획 및 기본설계용역 과업내용서.
- 한국토지주택공사. (2020c). 고양창릉 공공주택지구 입체적 도시공간계획 용역 과업내용서.
- 한국토지주택공사. (2020d). 수원당수2 공공주택지구 조사설계용역 과업내용서.
- 한국토지주택공사. (2020e). 수원당수2 공공주택지구 지정제안-UCP 자문회의 결과보고.
- 한국토지주택공사. (2020f). 수원당수2지구 도시건축통합 마스터플랜 국제설계공모 지침서 #1 일반지침서.
- 한국토지주택공사. (2020g). 수원당수2지구 도시건축통합 마스터플랜 국제설계공모 지침서 #2 설계지침서.
- 한국토지주택공사. (2020h). 안산신길2 공공주택지구 조사설계용역 과업내용서.
- 한국토지주택공사. (2020i). 안산신길2지구 도시건축통합 마스터플랜 설계공모 지침서 #1 일반지침서.
- 한국토지주택공사. (2020j). 안산신길2지구 도시건축통합 마스터플랜 설계공모 지침서 #2 설계지침서.
- 한국토지주택공사. (2021). 도시공간에 대한 새로운 접근-도시건축통합계획 설계기록. 한국토지주택공사.
- 한국토지주택공사. (2022). LH 3기 신도시 추진백서-모두가 기다리는 신도시 한걸음 더 가까이. 한국토지주택공사.
- 한국토지주택공사. (미상). 3기 신도시 기본구상 및 입체적 도시공간계획 당선작 작품집.
- 한서영. (2019). 행정중심복합도시 도시형태의 형성과정에 관한 연구. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 한지형, 손동욱, 이예인, 박성진, 정선영, 정유미, 김소연. (2022). 도시건축통합계획 실현을 위한 지구단위계획 기법 연구. 국가건축정책위원회.
- 한지형. (2023). 3기 신도시 도시건축통합 마스터플랜의 계획 내용 및 설계 해법에 대한 특징 비교 분석-〈과천과천〉, 〈안산신길2〉, 〈수원당수2〉 시범지구 당선작을 중심으로-. 대한건축학회논문집, 39(2), 207-218.

- 행정중심복합도시건설청. (2006). 행정중심복합도시 백서. 행정중심복합도시건설청.
- 행정중심복합도시건설청. (2017). 거침없이 행복하게, 행복도시 10년의 이야기. 행정중심복합도시건설청.
- 허재완. (2001). 수도권 신도시 경제기반 평가. 경기논단, 3(3), 65-83.
- 현재혁, 박정은, 이제선. (2021). 도시건축통합계획에 나타난 도시설계 개념 및 전략 분석-부천 대장 및 고양 창릉을 중심으로-. 한국도시설계학회, 2021 춘계학술대회 논문집, 126-136.
- 황지현, 김용진. (2023). 3기 신도시 마스터플랜에 대한 평가와 향후 과제-남양주 왕숙지구, 하남 교산지구, 인천 계양지구를 대상으로-. 대한건축학회, 39(1), 157-168.
- B&W. (2011). de Bronnen Stedenbouwkundig Programma van Eisen.
- Gemeente Amsterdam. (2002). Structure sketch Mosaic City East/Watergraafsmeer.
- Gemeente Amsterdam. (2005). Visie OverAmstel.
- Gemeente Amsterdam. (2020). Bijlagen Stedenbouwkundig Plan Amstelkwartier 3e fase : OverAmstel - Amstelkwartier.
- Hof van Twente. (2015). Actualisatie Diepenheim Noord 2 Beeldkwaliteitsplan.
- M. Ryu. (2009). Cohesion and flexibility in urban design process in Amsterdam-Analysis by the frame of time and scale. IFoU.
- Stuttgart. (2017). Arbeitspapiere zur Stadtentwicklungsplanung Stufen der räumlichen Planung.
- Stuttgart. (2000). Stuttgart Rosenstein Rahmen Plan.
- 「건설기술 진흥법 시행령」 [시행 2024. 7. 10.] [대통령령 제34652호, 2024. 7. 2., 일부개정]
- 「건축기본법」 [시행 2021. 10. 28.] [법률 제18339호, 2021. 7. 27., 일부개정]
- 「건축법」 [시행 1973. 7. 1.] [법률 제2434호, 1972. 12. 30., 일부개정]
- 「건축법」 [시행 1980. 4. 5.] [법률 제3251호, 1980. 1. 4., 일부개정]
- 「건축 설계공모 운영지침」 [시행 2023. 4. 1.] [국토교통부고시 제2023-180호, 2023. 3. 30., 일부개정]
- 「공공부문 건축디자인 업무기준」 [시행 2019. 7. 4.] [국토교통부고시 제2019-360호, 2019. 7. 4., 전부개정]
- 「공공주택건설 등에 관한 특별법」 [시행 2014. 1. 14.] [법률 제12251호, 2014. 1. 14., 일부개정]
- 「공공주택건설 등에 관한 특별법」 [시행 2015. 8. 28.] [법률 제13498호, 2015. 8. 28., 일부개정]
- 「공공주택업무처리지침」 국토해양부훈령 제29호
- 「공공주택업무처리지침」 국토해양부훈령 제635호

「공공주택업무처리지침」 국토해양부훈령 제830호
 「공공주택업무처리지침」 국토해양부훈령 제933호
 「공공주택업무처리지침」 국토교통부훈령 제705호
 「공공주택업무처리지침」 국토교통부훈령 제1715호
 「공공주택업무처리지침」 국토교통부훈령 제1724호
 「공공주택특별법」 [시행 2015. 12. 29.] [법률 제13498호, 2015. 8. 28., 일부개정]
 「공공주택특별법」 [시행 2024. 4. 25.] [법률 제19763호, 2023. 10. 24., 일부개정]
 「공공주택특별법」 [시행 2024. 8. 7.] [법률 제20234호, 2024. 2. 6., 타법개정]
 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」 [시행 2004. 7. 1.] [법률 제7051호, 2003. 12. 31., 제정]
 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 [시행 2024. 8. 7.] [법률 제20234호, 2024. 2. 6., 일부개정]
 「기업도시개발 특별법」 [시행 2024. 8. 14.] [법률 제20292호, 2024. 2. 13., 일부개정]
 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」 [시행 2009. 4. 21.] [법률 제9511호, 2009. 3. 20., 전부개정]
 「지구단위계획 수립지침」 국토교통부훈령 제1765호
 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 [시행 2024. 8. 21.] [법률 제20342호, 2024. 2. 20., 일부개정]

국토교통부고시 제2021-825호 인천계양 테크노밸리 공공주택지구 지정변경(2차) 및 지구계획 승인
 국토교통부고시 제2021-1039호 남양주왕숙 공공주택지구 지정변경(1차) 및 지구계획 승인
 국토교통부고시 제2021-1040호 남양주왕숙2 공공주택지구 지정변경(2차) 및 지구계획 승인
 국토교통부고시 제2021-1041호 하남교산 공공주택지구 지정변경(1차) 및 지구계획 승인
 국토교통부고시 제2021-1284호 부천대장 공공주택지구 지정변경(1차) 및 지구계획 승인
 국토교통부고시 제2021-1285호_고양창릉 공공주택지구 지정변경(2차) 및 지구계획 승인
 국토교통부고시 제2021-1398호 안산신길2 공공주택지구 지정변경(1차) 및 지구계획 승인
 국토교통부고시 제2022-575호 남양주왕숙2 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인
 국토교통부고시 제2022-618호 고양창릉 공공주택지구 지정변경(3차) 및 지구계획 변경(1차) 승인
 국토교통부고시 제2022-630호 부천대장 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인
 국토교통부고시 제2022-631호 인천계양 테크노밸리 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인
 국토교통부고시 제2022-635호 하남교산 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인

국토교통부고시 제2022-640호 남양주왕숙 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인
 국토교통부고시 제2023-167호 안산신길2 공공주택지구 지구계획 변경(1차) 승인
 국토교통부고시 제2023-330호 수원당수2 공공주택지구 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인
 국토교통부고시 제2023-401호 수원당수2 공공주택지구 지구지정 변경(1차) 및 지구계획 승인 중 정정
 국토교통부고시 제2023-636호 고양창릉 공공주택지구 지구계획 변경(2차) 승인
 국토교통부고시 제2023-644호 남양주왕숙2 공공주택지구 지정 변경(4차) 및 지구계획 변경(2차) 승인
 국토교통부고시 제2023-659호 부천대장 공공주택지구 지정 변경(2차) 및 지구계획 변경(2차) 승인
 국토교통부고시 제2023-677호 인천계양 테크노밸리 공공주택지구 지정 변경(3차) 및 지구계획 변경(2차) 승인
 국토교통부고시 제2024-32호 하남교산 공공주택지구 지구계획 변경(2차) 승인
 국토교통부고시 제2024-136호 남양주왕숙 공공주택지구 지구계획 변경(2차) 승인 및 지형도면 등
 국토교통부고시 제2024-428호 과천과천 공공주택지구 지구계획 승인
 국토교통부고시 제2024-444호 안산신길2 공공주택지구 지정 변경(2차) 및 지구계획 변경(2차) 승인

수원당수2 공공주택지구 지구단위계획 시행지침. (2023).
 안산신길2 공공주택지구 지구단위계획 시행지침. (2023).
 하남교산 공공주택지구 지구단위계획 시행지침. (2024).

곽우석. (2020). 세종시 특화설계 말만 번지르르, 실상은 '빈껍데기'. 세종의 소리. 4월 27일 기사. <https://www.sjsori.com/news/articleView.html?idxno=43051>(검색일: 2024.2.13.)
 김용미. (2020). 삶과 사회를 바꾸는 건축의 가능성. 건축공간연구원 개원 기념 심포지엄 발제 영상. auriTV 유튜브채널https://www.youtube.com/watch?v=bG7uo7XabL4&list=PL4uNKP_te6qFv3ezY6fb8OGQ6DaFaOzTq&index=3 (검색일: 2024.2.2.)
 최영덕. (2024). 충북도, 도시건축 통합계획 공통지침 마련 연구용역 최종보고회 개최. 충청매일. 3월28일 기사. <https://www.ccdn.co.kr/news/articleView.html?idxno=968043>(검색일: 2024.4.22.)

경기주택도시공사 웹사이트. <http://dongtan.lh.or.kr>
 국토교통부 웹사이트. <https://www.molit.go.kr>

3기 신도시 웹사이트. <https://www.3기신도시.kr>
택지정보시스템 웹사이트. <https://www.jigu.go.kr>
토지이음 웹사이트. <https://www.eum.go.kr/>
한국토지주택공사 웹사이트. <https://www.lh.or.kr>
행정중심복합도시건설청 웹사이트. <https://naacc.go.kr>
Amsterdam 웹사이트. <https://www.amsterdam.nl>
MVRDV 웹사이트. <https://www.mvrdv.com/projects/>
Oxford Dictionary 웹사이트. <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/>
Urhahn 웹사이트. <https://www.urhahn.com/hoofddorp-centraal/>

Institutional Improvement through Monitoring of the Urban and Architecture Integration Plan for 3rd Generation New Towns

SUMMARY

Lee, Hyewon
Baek, Seongyeong
Lee, Sejin
Lim, Yookyong

The Ministry of Land, Infrastructure and Transport has been applying an Urban Architecture Integration Plan, which includes a three-dimensional urban spatial plan encompassing urban, architectural, and facility elements, to new public housing zones since 2019. While previous competitions for new town development primarily aimed at deriving urban development concepts such as basic ideas, the third-generation new towns were required to present specific plans that could extend from concept establishment to district-unit planning. However, various issues have been raised during the process of drafting and approving district plans after the competition, including problems stemming from unclear task allocation between three-dimensional urban spatial planning and engineering planning, lack of collaboration systems, as well as issues where the concepts of winning entries were not properly implemented due to various impact assessments and consultations with relevant agencies.

This study presented basic directions, suggestions for institutional and operational improvements to establish the Urban and Architecture Integration Plan as a collaborative work method for constructing an integrated spatial environment. This was achieved through monitoring at the current point in time, given that subsequent procedures such as approval of district plan changes and implementation of block-specific design competitions for third-generation new towns and pilot districts

are ongoing, then the tasks continue to be carried out under the name of Urban and Architecture Integration Plan when promoting public housing zone projects. The research outcomes are as follows:

□ Establishing Orientations for Realizing the Urban and Architecture Integration Plan

In Chapter 2, we examined discussions on urban-architectural integration in the existing new town development process with critical content related to urban-architectural integration in relevant laws, regulations and summarized the main concepts along with progress of the Urban and Architecture Integration Plan for third-generation new towns. Additionally, orientations were set for realizing the Urban and Architecture Integration Plan, which will serve as a starting point for monitoring, future institutional and operational improvements. First, in terms of the procedure system, it involves establishing the concept of the Urban and Architecture Integration Plan as well as devising highly effective procedures. Second, the coordination system consists of building a consultation and coordination system. Third, the implementation system involves developing flexible yet adaptable plans.

□ Deriving Key Issues in Terms of Formulation, Coordination, and Implementation Systems through Monitoring of the Urban and Architecture Integration Plan

In Chapter 3, we monitored third-generation new towns and pilot districts. The monitoring was carried out in two stages: the first stage involved a literature review and document analysis, while the second stage involved conducting group-specific in-depth interviews (FGI) with three-dimensional urban spatial planning teams, essential planning, primary design teams, Master Planners (MP), and Urban Concept Planners (UCP). The analysis centered on the orientations for realizing the Urban and Architecture Integration Plan (procedure system, coordination system, implementation system) set in Chapter 2, and critical issues were derived.

Regarding the procedure system, issues included the absolute lack of time for district plan approval application after district designation (within one year), unclear status, tasks, roles, authority of the three-dimensional urban spatial planning (task overlap), the need to review the appropriateness of the procurement method and scope in terms of

consistency with coherence, and problems with the low utilization of UCP plans and lack of efficacy due to non-provision of relevant data.

Regarding the coordination system, issues included specifying the participation period, role, responsibilities, authority of the Master Planner (MP), not mandating the participation of local governments as licensing authorities, and the absence of a phased cooperation system.

Regarding the implementation system, issues included the demand for complete district plans within a period that does not allow for sufficient review and the absence of Urban and Architecture Integration Plan stakeholders' participation in block-specific architectural planning.

☐ Deriving Implications for Korea through Analysis of Foreign Cases of Urban and Architecture Integration Planning

In Chapter 4, we examined foreign cases such as Amsterdam in Netherlands and Stuttgart in Germany, which implement processes for urban-architectural integration ahead of Korea.

The procedures for establishing Urban and Architecture Integration Plans in the cases of Amsterdam, Netherlands and Stuttgart, Germany were relatively similar to those of Korea's third-generation new towns. However, there were differences in the detailed processes, operational formulation, coordination, and implementation methods. Regarding the procedure system, both case study sites had sufficient time for discussion, ranging from a minimum of one to three years, to conduct thorough preliminary investigations along side with the development feasibility studies to prepare development concepts and visions before establishing a master plan (equivalent to the three-dimensional urban spatial plan of third-generation new towns in Korea). This starkly contrasted with Korea, where such processes occur within 3–6 months. Furthermore, based on sufficient preliminary investigations and discussions, they focused on recognizing the plan's feasibility and concentrating on refining it to fit reality while maintaining the main concepts and vision of the master plan. It is characteristic that they continue to discuss this process over a sufficient period.

Regarding the coordination system, in Amsterdam, Netherlands and Stuttgart, Germany

direct stakeholders, including project implementers, local government officials in charge, and master plan personnel, participated in refining and detailing the plan. They participated in all consecutive stages to establish a continuous plan. Notably, in the case of Amsterdam, Netherlands the operation of the Q-team (Quality team), which is not regulated, is being utilized not only in public but also in private investment projects. It is characteristic that it is operated through the initiative and cost-bearing of the project implementer. Additionally, it is noteworthy that their consultation and coordination process is based on the principle of unanimous agreement.

Regarding the implementation system, both were flexibly operated through non-statutory plans. The Dutch SPvE, German Rahmenplan, and Konzeptvergabe were all non-statutory plans, with differences in scope and specificity of plan content depending on the characteristics and conditions of the project sites. Procedures, periods, and consultation numbers could be freely operated. Moreover, both case study sites publicized the planning process and transparently disclosed the content of each planning stage on the local government website, which has significant implications for Korea.

□ Presenting Institutional and Operational Improvement Measures for the Establishment of Urban and Architecture Integration Planning

In Chapter 5, we summarized the significance of the Urban and Architecture Integration Plan, and a "Good Process(draft)" is proposed, outlining the goals for the realization of the Urban and Architecture Integration Plan in the medium to long term. From a short and mid-term perspective, considering the institutional and operational limitations derived from monitoring the Urban and Architecture Integration Plan of the third new towns, basic directions for institutional and operational improvements, as well as specific improvement measures, presented.

Monitoring results of the Urban and Architecture Integration Plan implementation for third-generation new towns and pilot districts revealed that the plan's objectives of rationalizing the planning process and establishing effective plans still needed to be fully achieved. Therefore, to establish the Urban and Architecture Integration Plan, it is necessary to review institutional and operational improvement measures in the following five basic directions. First, there is a need to form a consensus on the necessity of the Urban and Architecture Integration Plan. Second, procedural improvements are

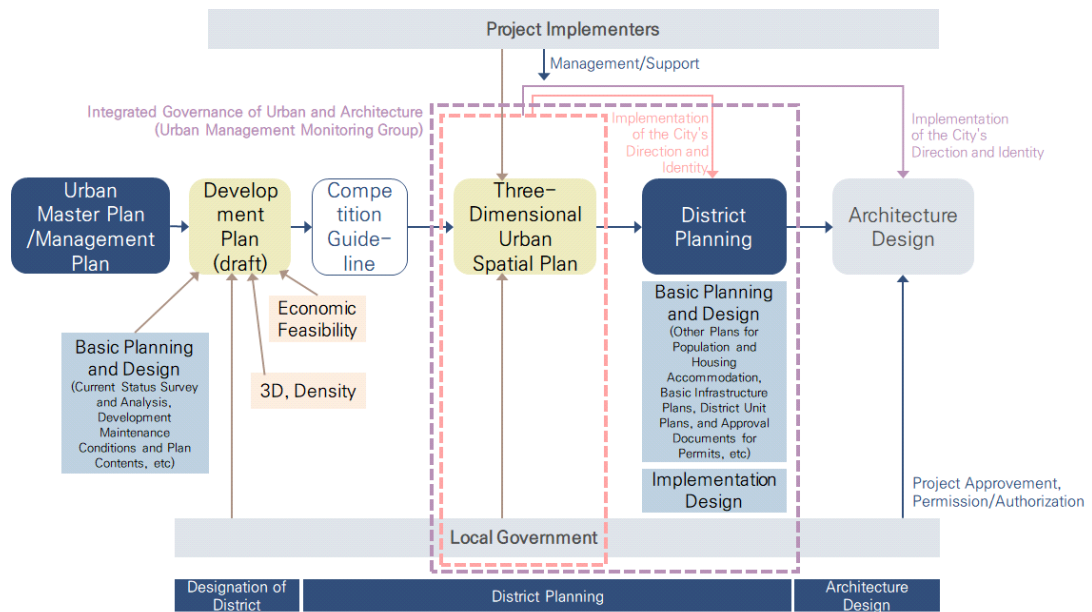


Figure 1. Good Process(draft) of Urban and Architecture Integration Plan

Source: Author

necessary for rational operation, including the non-statutory three-dimensional urban spatial plan. Third, flexibility must be secured in the district planning process due to differences in project conditions, such as district scale. Fourth, a smooth consultation and coordination system is needed as various entities participate in the planning process. Lastly, existing guidelines regarding the operation of the Master Planner (MP) should be adhered to.

For institutional improvements, proposals included institutionalizing the concept of the Urban and Architecture Integration Plan to form a consensus (Measure 1), specifying work standards for UCP and three-dimensional urban spatial planning to improve procedures for rational operation (Measure 3), enhancing the status of three-dimensional urban spatial planning (Measure 4), and applying differentiated approaches based on district scale to secure flexibility in the district planning process (Measure 5).

For operational improvements, proposals included establishing urban-architectural integration governance to form a consensus (Measure 2), building a stage-by-stage and inter-stage consultation and coordination system to facilitate smooth coordination among various entities (Measure 6), preparing guidelines for roles by an entity (Measure

7), adhering to the Master Planner-related system in Article 19 and [Appendix 1-8] of the "Public Housing Business Processing Guidelines" considering the linkage of tasks at each stage (Measure 8), and expanding the application of the urban management monitoring group operation system by Article 19, Paragraph 7 of the "Public Housing Business Processing Guidelines" to maintain consistency of urban concepts in the implementation process (Measure 9).

The institutional and operational improvement measures were categorized into mid- to long-term tasks for issues that could cause confusion in task performance, given that the Urban and Architecture Integration Plan is currently being applied in various public housing zone projects. Other measures were categorized as short-term tasks, and implementation plans were presented accordingly.

To realize the institutional and operational improvement measures proposed in this study, in-depth discussions and institutional improvements by relevant entities such as project implementers and the Ministry of Land, Infrastructure and Transport are necessary. Furthermore, as monitoring implies a phase, this study represents monitoring at the initial stage, and continuous monitoring of the implementation process of the Urban and Architecture Integration Plan in public housing zones is also required.

As follow-up tasks, quantitative and qualitative analysis of the effects before and after applying the Urban and Architecture Integration Plan method is needed. Additionally, research on the universal application of the Urban and Architecture Integration Plan at the urban level beyond public housing zones is necessary. Notably, as urban innovation zones, mixed-use zones, and urban/county planning facility complex zones have been introduced through the "National Land Planning and Utilization Act" implemented in August 2024, in-depth research on the application of the Urban and Architecture Integration Plan in connection with these systems is required.

Keywords :

Urban and Architecture Integration Plan, Master Plan, 3rd Generation New Towns, Public Housing Zone