

## 지구단위계획에서의 건축물 용도규제에 관한 연구 - 제주도 탐동과 일도지구 사례를 중심으로 -

강 군 완\* · 박 철 민\*\*

### A Study on the Planning of Building Use Regulation in the District Unit Plan - Focused on the Case of Tab Dong and Il Do District in Jeju City -

Gun-Wan Kang\* and Chul-Min Park\*\*

#### ABSTRACT

To achieve the goal of the District Unit Plan and to develop an area in the way which is coincided with the characteristics of the area, it is required that, based on the regional variables, we should regulate the use of a building among many regulations including Building Coverage Ratio and Gross Floor Ratio. This study aims at analyzing the problems of the previous planning of building use regulation and presenting the guidelines to improve the Use Regulations in the District Unit Plan which will be applied on Jeju. This survey are focused on the case of Tab-dong and Il-do district in Jeju city.

**Key words** : District unit plan, use regulation

#### 1. 서 론

##### 1.1. 연구의 목적

용도지역 지구제는 도시내 물리적 환경을 규제할 수 있는 제도로서 도시전체의 토지이용에 대하여 거시적으로 최저기준 확보를 위한 소극적 규제 방식이

라 할 수 있다. 따라서 구체적으로 물리적 형태를 규제할 수 없을 뿐만 아니라 적절한 수준의 환경을 조성할 수 없고, 토지이용을 평면적으로 분리하여 활동의 순환, 등질화를 피함으로써 도시환경의 악화를 방지하는데 목적이 있기 때문에 환경개선 수단으로서 본질적인 한계가 있다.<sup>1)</sup> 또한 용도지역 지구제는 도시 전체를 대상으로 보편적·확일적이고 소극적으로 건축물의 용도, 건폐율, 용적률 등을 규제하여 지구차원의 특성을 반영하기가 곤란하고 적극적으로 도시환경을 조성하기에는 한계가 있다. 용도지역에서의 건축물 용도규제는 불합리한 용도가 배치됨으로서 그 지역에 환경의 질의 저하를 가져 올 뿐만 아니라 건

\* 제주대학교 산업대학원, 제주도지방공무원교육원  
Graduate School of Industry, Cheju Nat'l Univ. Jeju Provincial  
Administration Training Institute

\*\* 제주대학교 건축공학과, 산업기술연구소  
Dept. of Archi. Eng., Res. Insti. Ind. Tech., Cheju Nat'l Univ.

물의 시설과 용도가 부합되지 못하고 지구생활에 필요한 업종을 수용할 수 없다는 단점이 있다.<sup>2)</sup> 그러나 지구단위계획에서는 지구계획의 목표달성과 그 지역적 성격에 부합되도록 지원하기 위해서는 건축물에 직접적인 영향을 주는 요소 중에서 건축물의 용도규제를 함으로서 일부분 달성할 수 있다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지구단위계획구역에서 건축물 등의 용도규제에 관한 문제점을 분석하여 향후 적용될 지구단위계획구역에서의 건축물 용도규제에 관한 개선사항을 제시하는 것을 목적으로 한다.

## 1.2. 연구의 범위와 방법

연구 대상지는 제주도 구도심권 상업중심지인 탐동지구와 최근에 개발된 신흥택지개발지역으로 준주거지역 및 주거지역인 일도지구를 선정하였다. 탐동지구와 일도지구는 건축법에 의한 도시설계와 도시계획법에 의한 상세계획제도에 따라 개발된 지구로써, 이 두 개의 구역은 개정된 도시계획법에서 지구단위계획구역과 이에 관하여 수립된 지구단위계획으로 보도록 규정하고 있다. 본 연구에서는 크게 2 단계로 구분하여 진행하였다. 1 단계에서는 건축물용도규제에 대한 기본구상, 기본계획과 시행지침 또는 실시계획, 상세계획 내용에 대하여 기존문헌을 중심으로 분석하였다. 2 단계에서는 용도규제에 따른 개발현황에 대하여 지역별로 조사 분석하였다. 조사분석 자료는 대상지역의 일반건축물대장과 건축허가대장(2000년 10월 말 기준)을 전수 조사하여 활용하였고 부분적으로 확인이 필요한 부분에 대하여는 현지 조사를 통하여 자료를 보강하였다.

## II. 건축물 용도규제 분석기준

우리나라의 도시계획제도는 지역지구제를 중심으로 운영하고 있다. 지역지구제(Zoning Regulation)는 도시내 토지의 효율적 이용과 공공의 복리증진 또는 공공의 안녕 질서와 도시기능의 증진을 도모하기 위하여 일단의 토지를 여러개의 지역지구제로 구분하여 지정하고 있다. 용도 지역지구안에서는 획일적이고

소극적으로 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 건축물의 높이 등 상한기준만을 정하고 있고, 대상 지역에 대하여 획일적인 건축기준을 제시함에 따라 입체적이고 적극적인 도시환경을 조성하기에는 한계를 나타내고 있다. 이에 따라 도시개발 규제의 실현수단으로써 지역지구제를 실시하게 되는 경우 이러한 지역지구제의 한계를 보완하기 위한 별도의 기법이 필요하게 된다. 즉, 지구단위에서 계획의 상세성을 도모하고 적극적인 환경조성을 통해 도시계획의 구체화 및 일관성을 유지함으로써 도시의 물적환경에 대한 계획적인 관리를 도모하기 위한 공적수단이 필요하게 되는데 이를 일컬어 도시설계 제어라고 할 수 있다. 이러한 제어는 특정지구의 개발을 활성화하거나 규제, 혹은 유도하기 위하여 종합적이고 입체적인 계획을 통해 지역지구제의 일반적 제도의 기본적인 틀을 지구차원에서 융통성 있게 활용하고자 하는 것이다. 지구단위계획에서는 용도, 밀도, 뿐만 아니라 개발형태 배치 등의 상세한 내용을 규제 혹은 유도함으로써 토지와 건물에 대한 일체적인 제어를 도모하고자 하는 것이다.<sup>3)</sup> 이러한 맥락에서 지구단위계획에서의 용도규제는 기본구상 및 개발계획의 목표에 부합되도록 계획적이고 적극적 개발을 유도할 수 있고 지역특성의 반영과 그 지역의 문제점을 해결할 수 있는 장점이 있다고 할 수 있다. 따라서 건축물의 용도규제는 특정용도 건축물에 대한 별도의 입지조건을 제시하고, 개발 목적에 따라 권장용도를 지정하고, 지역별 특성에 따라 규제 수준을 다양화하며, 일률적인 불허용도 지정을 지양함으로써 개발목표를 뒷받침 할 수 있다.<sup>4)</sup> 이와 같은 기본적인 사항에 대하여 계획목적과 세부항목을 살펴보면 첫째, 주변건물 및 주변환경에 현저한 영향을 미치거나 인구집중 유발시설인 백화점, 음식점, 주유소 등과 같은 특정용도에 대하여는 주변지역에의 영향 등 제반 조건을 고려하여 건축물의 입지조건을 별도 제시하도록 하며, 둘째, 건축법상 허용되는 용도라도 입지특성상 계획 목표에 맞지 않은 경우에는 일부 용도를 제한하며, 건축물 전체에 대하여 규제위주로 제한하기보다는 권장용도를 주요소로 활용하여 시설을 유도한다. 이와 같이 목표 달성을 적극적으로 뒷받침하기 위하여서는 구체적인 개발목적을 지원하기 위한 용도 부여가 필요하기 때문에 허용용도의 도입

Table 1. Analysis Standard for Use Regulation in District Unit Plan

Classification	Direction	Object	Detail
basic conception	To consider specific Use	· To cope with the use which affects neighboring building and environment	· To present separate condition of location for the building of special use · To introduce specified use
	To grant support use for established purpose	· To fully support to achieve the goal of the urban design	· To introduce recommended use · To introduce permitted use
	To diverse regulation	· To be able to cope with the conditions in target districts	· To subdivide the use regulations · To introduce the application method by stories
	Not to adopt uniform regulation	· To exclude the regulative characteristics of urban design	· To minimize building use prohibited · To subdivide type of use prohibited · To introduce guided method
implementation	To simplify the implementation process	· To increase efficiency in administrative process	· To judge items of implementation indicators : specific examples, application principles, use list, use regulation drawing

Source : The Architectural Institute of Korea, Planning & Design Vol. Sixteen second issue of Feb. 2000 p.77.

및 실행력을 지닌 권장용도의 수용을 고려해야 한다. 셋째, 규제수준의 다양화는 대상구역에 여러 가지 여건에 대응하기 위하여 용도규제의 유형의 세분화와 다양한 적용수법이 요구된다. 넷째, 지구계획의 규제적 성격을 배재하기 위해서는 일률적인 전체 구역의 불허용도는 지양하며, 불허용도의 범위가 너무 크면 개발의욕을 떨어뜨릴 수 있다. 주요 간선도로변에 주택이나 영세상가가 난립함으로써 가로의 성격이나 분위기가 저해되거나 전면처리 불량시설, 혐오시설이 예상되는 경우 및 용도의 무원칙한 혼재로 불경계가 발생하는 등 구역의 성격에 현저히 나쁜 영향을 미치는 용도만을 불허한다. 이와 관련하여 불허용도의 지정 최소화, 불허용도 유형의 세분화, 계획유도수법의 도입이 필요하다. 또한 시행지침은 각 용도규제 유형에 대한 법적·행정적 효력에 대한 사항, 도면화를 전제하여 특징기호가 표기된 용도 분류표, 그리고 특수사례의 발생시 이를 처리하기 위한 운용방침을 포

함하게 된다. 이상과 같이 논의된 내용을 정리(Table. 1)하였고, 이를 기준으로 사례 내용을 분석하고자 한다.

### III. 건축물 용도규제 유형별 분석

#### 3.1. 탑동 지구

##### 3.1.1. 사례 개요

본 사례 연구는 도시설계시행지침과 개발현황분석으로 이루어지는 바 탑동지구의 기본구상, 탑동 도시설계 시행지침을 대상으로 내용을 분석하였고, 개발방향에 대한 조사분석은 탑동지구(Fig. 1참조) 사업지역(면적대비 48%) 전체를 대상으로 하였다. 사례 대상구역은 9개 블록(B<sub>1</sub>~B<sub>10</sub>)으로 구성되며 필지 수는 35개, 필지 면적은 79,535.2㎡로 조사기준시기인 2000년 10월말 현재까지 21필지가 개발이 완료되었고, 1개 필지는 개발 중에 있다. 그 개발현황(Table 2 참조)을 살펴보면 평균 건축면적은 3,019.73㎡이며, 평균 연면적 13,009.46㎡, 평균 건폐율 40.81%, 평균용적율 106.10%, 평균 층수는 3.14층, 평균 높이 13.54m로 나타났으며, 탑동지구에는 건폐율과 용적률이 제어되지 않았음에도 개발밀도가 법정기준<sup>5)</sup>보다 매우 낮은 특성을 보이고 있다. 특히, 평균 건축면적·건축

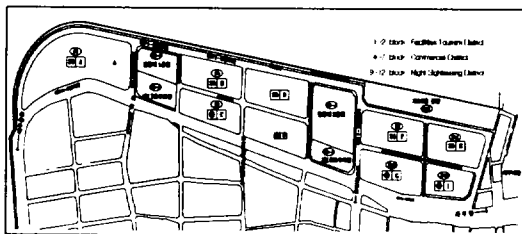


Fig. 1. Tab Dong District.

Table 2. Plan by Block in Tap Dong District / Current Development

classification	B <sub>1</sub>	B <sub>4</sub>	B <sub>5</sub>	B <sub>6</sub>	B <sub>7</sub>	B <sub>9</sub>	B <sub>10</sub>	B <sub>11</sub>	B <sub>12</sub>	Total	Average	
plan	number of parcels	3	1	4	5	15	1	1	3	2	35	3.89
	Area (㎡)	19,813.9	7,340.8	6,488.7	8,827.4	8,059.3	8,249.6	7,949.1	7,302.0	5,504.4	79,535.2	8,837.24
	Use	General Commercial Area									-	-
	Max. Height	35m	35m	35m	35m	35m	35m	35m	35m	35m	-	-
Current Development	number of parcels (Development Rate)	3 (100%)	-	4 (100%)	1 (20%)	9 (60%)	1 (100%)	1 (100%)	3 (100%)	2 (100%)	24	27 (75.6%)
	Building Area (㎡)	11,624.8	-	4,599.9	2,443.3	311.8	478.2	1,135.9	1,625.2	1,938.8	24,157.9	3,019.73
	Floor Area (㎡)	63,612.7	-	27,825.6	7,149.8	602.7	456.9	1,418.4	1,715.1	1,294.5	104,075.7	13,009.46
	Building Coverage Ratio (%)	58.67	-	70.9	71.25	45.5	6.87	14.28	23.80	35.22	326.49	40.81
	Gross Floor Ratio (%)	246.96	-	340.1	103.8	86.6	6.56	17.84	23.48	23.50	848.84	106.10
	Stories	9	-	5	2	2.14	1	1	3	2	25.14	3.14
	Height (m)	34.9	-	24.7	10.50	9.96	4.15	4.95	13.4	5.79	108.35	13.54
	Remarks	*		**								

Source : Jeju city's register of general building, building permission by Jeju city (As of Oct. 2000).

\* under development. \*\* Development

연면적과 층수 등이 낮은 이유는 일부 필지인 B<sub>9</sub>~B<sub>12</sub> 블록내에 야외수영장, 보트장, 야외유흥시설 등 비건재 공간이 대부분으로 개발밀도가 낮게 나타나고 있기 때문이다.

3.1.2. 대상지역의 분석

탐동지구 도시설계시행지침에서 용도규제는 일정기간까지 유도용도만 입지하도록 하였고, 그 외 필지는 개발 방향의 범위내에서 건축위원회의 심의를 거쳐 일부 변경할 수 있도록 하였다. 그러나 도시설계 수립당시와 건축관련 법규가 많은 부분이 개정되었고 환경여건 등의 변화로 도시설계를 재정비하면서 블록별로 시설관광구역(1, 2블럭), 상업중심구역(4, 5, 6, 7블럭), 야간관광중심구역(9, 10, 11, 12 블럭)으로 성격을 부여하면서, 용도규제를 지정용도, 허용용도 및 불허용도인 3개 유형으로 규제하게 되었다. 따라서 본 사례분석 자료에서도 이를 근거로 하여 지정용도, 허용용도 및 불허용도 측면으로 구분하여 분석토록 한다.

3.1.3. 지정용도 유형 분석

3.1.3.1. 기본구상

탐동지구에서 용도규제에 대하여 1, 2블럭을 시설관광구역(Fig. 2 참조)으로 조정하였다. 시설관광구역

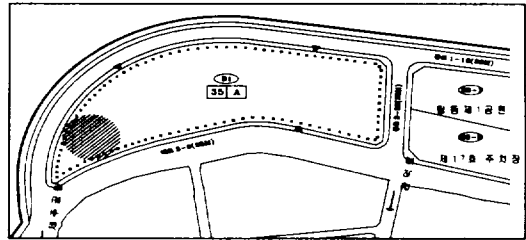


Fig. 2. Facilities District (1, 2 Block).

은 병문천 복개로 간선도로가 개설로 공항이나 신재주에서 진입하는 서쪽지역의 관문으로 인접시가지와의 직접적으로 영향을 미치게 될 지역으로 대규모 필지로 계획, 민간자본을 유치하고 탐동지구 투자촉진을 위한 도구로 활용하도록 하고 있다. 또한 인접 낙후된 상업지역의 신규개발을 촉진·보완하기 위하여 국제회의시설을 갖춘 관람집회시설(컨벤션시설) 및 관광숙박시설을 도시설계 기능의 활성화 측면에서 지정용도로 지정하였다

3.1.3.2. 시행지침(규제도)

탐동지구 시행지침에서의 용도배분은 1,500명 이상 수용능력을 갖춘 관람집회시설(컨벤션시설) 및 관광숙박시설을 지정용도로 설정하면서 일반인의 통행이 가능하도록 남·북 방향으로 공공보행동로를 확보토

록 하고, 가로경관의 특성을 부여하기 위하여 건축한계선 지정과 1블럭 서남쪽 코너부분에는 공개 공지를 지정하였다.

### 3.1.4. 불허용도 유형 분석

#### 3.1.4.1. 기본 구상

기본구상에서 불허용도와 관련하여 용도배분은 지구 중앙부 4, 5, 6, 7블럭을 상업중심구역(Fig. 3 참조)으로, 지구 동측부 9, 10, 11, 12블럭을 야간관광중심구역(Fig. 4 참조)으로 성격을 부여하면서 도시설계구역에서 환경에 저해되거나 가로미관을 저해하는 요소와 도시설계 기본구상에 어긋나는 시설에 대하여 불허용도로 규제하였다.

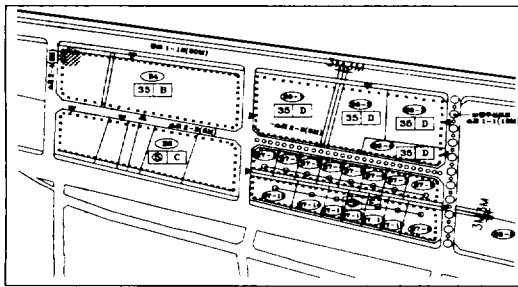


Fig. 3. Commercial District (4 ~ 7Block).

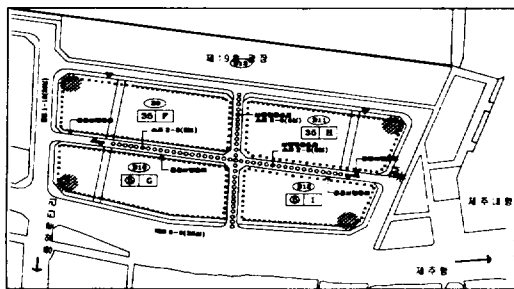


Fig. 4. night sightseeing district (9 ~ 12 Block).

#### 3.1.4.2. 시행지침(규제도)

시행지침에서의 불허용도는 주택(단독·공동주택 등), 기숙사, 골프연습장, 장의사 등 16개 유형을 지구 전역에 대하여 일률적으로 불허용도로 분류하고 있으며, 이 용도들이 규제정도를 파악하기 위하여 도시계획법에 의한 지역지구제에 따른 용도제한과 건축

법상의 건축물 용도분류 기준에 따라 분류하여 비교해 보면 일반상업지역에서 허용되는 용도보다 규제가 강화된 용도가 16종이고, 일반상업지역에서 불허용도임에도 불구하고 도시설계구역에서 불허용도로 정한 사례가 14건으로 나타났으며, 불허용도임에도 불구하고 허용용도로 정한 사례도 4건으로 분류되었다. 또한 도시계획으로 설치하여야 하는 용도를 허용용도로 정한 시설도 분포된 것으로 나타났다.

### 3.1.5. 허용용도 유형분석

#### 3.1.5.1. 기본구상

허용용도와 관련해서는 민간개발을 촉진과 개발촉매 역할을 부여하기 위하여 주차출입구 조정, 보행우선도로의 일방통행 폐지, 보행전용도로의 폐지, 용도제한 및 건축지정선의 일부 완화하고, 건축지정선의 일부를 조정하고, 또한 지구 동측부를 새로운 관광시설 개념의 테마파크로 설정, 다양한 용도의 시설이 들어설 수 있도록 하였다. 아울러 테마파크 성격에 맞게 보행전용도로의 조정, 주차출입구 등을 조정으로 개발사업 촉진 가능성을 부여하였다. 이는 토지소유자들이 건축물의 용도 완화 의견을 감안하였고, 상업중심구역과 야간관광구역의 허용용도의 범위를 완화한 것으로 나타났다.

#### 3.1.5.2. 시행지침(규제도)

담동지구 시행지침에서는 인접 시가지 촉매역할과 대규모 유동인구의 시설을 유치 및 야간관광 시설 유치를 위하여 용도를 중심상업지역내 건축 가능한 건축물을 허용용도로 조정하였다. 또한 대지내 보행전용도로의 위치조정과 소규모 필지에 적용된 보행전용도로와 대지내 보차공존 도로를 폐지하고, 지구 중앙부 8m(소로2-3, 소로2-5) 보행전용도로와 보행우선도로를 일부 구간을 보행자 전용도로로 조정하여 토지를 효율적으로 이용할 수 있도록 하였다.

### 3.1.6. 개발된 토지의 용도 분포

담동지구에서 개발된 건축물의 용도구성(Table 3) 내용을 살펴보면 총 25건 가운데 근린생활시설이 68%로 가장 많으며 판매시설이 12%, 숙박시설, 위락시설, 관람집회시설, 운동시설이 각각 4%로서 거의

대부분이 근린생활시설과 판매시설로서 두 개의 용도 분포가 전체 80% 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 종전의 용도규제에 따라 유도용도인 판매시설과 위락 시설이 건축되었으며, 업무시설부지에 관람집회시설이 입지되어 있는 경우도 있었다.

Table 3. Use of the developed buildings(As of Oct. 2000)

classification	Total		Remakes
	total	Ratio	
total	25	(100)	
Accommodations	1	4%	* Management office of open-air amusement facilities
Sales facilities	3	12%	
Amusement facilities	1	4%	*Source : Jeju city's register of general building.
Viewing & Meeting facilities	1	4%	
Sports facilities	1	4%	
Neighborhood facilities	17	68%	building permission by Jeju city
Others *	1	4%	

### 3.2 일도 지구

#### 3.2.1. 사례 개요

본 사례연구는 일도지구택지개발사업 기본계획, 기본설계, 택지개발사업 실시계획 변경, 상세계획 결정 도서와 상세계획 및 개발현황 분석으로 계획구역내 주 간선도로(대로1-1)변에 접한 일반주거지역 99필지(면적 36,558.92㎡)과 보조 간선도로(대로3-4)변에 접한 준주거지역 31필지(면적 14,032.9㎡) 및 구획도로(8m 공동주택 진입도로)에 접한 일반주거지역 13필지(2,897.5㎡)를 대상으로 총 143필지, 필지 면적 53,489.32㎡를 대상으로 하였다. 또한, 조사기준은 2000년 10월말까지 130필지가 개발이 완료된 각 해당 지역의 일반건축물 대상을 기준으로 조사하였다.

#### 3.2.2 대상지역의 분석

일도지구는 건축물 등의 용도제한, 건축물의 건폐율, 용적률과 층수를 규제하고 있고 건축물의 높이는 제주도 종합개발계획에서 정한 높이를 초과할 수 없도록 하고 있다. 건축물의 용도규제는 단독주택용지와 근린생활시설용지, 준주거용지 등으로 정하고 단

독주택용지와 근린생활시설용지는 건폐율 60%, 용적율 100% 미만으로 제한하고, 준주거용지는 건폐율 70%, 용적률 700% 이하로 제주시 건축조례의 밀도 수준으로 규제하고 있고 용도규제 측면도 허용용도와 불허용도를 지역지구제의 적용수법처럼 포괄적으로 정하고 있다. 따라서 본 사례연구는 일도지구(Fig. 5 참조)에서 주거지역중 주 간선도로변과 구획도로(공동주택 진입도로)변에 접한 구역 및 준주거지역중 보조간선도로변에 접한 구역에서 허용용도 측면만 진행하기로 한다.

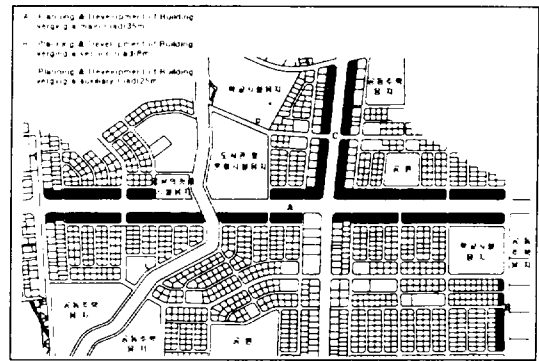


Fig. 5. Il Do District.

#### 3.2.3. 허용용도 유형분석

##### 3.2.3.1. 기본구상

용도 관련사항은 일도지구 기본계획에서 주요기본 골격을 분구중심으로 지역간 연결도로에 의해 4개 공간으로 분할, 근린분구 생활권으로 구분하고, 주구중심지에는 지구의 중앙부에 상업·업무기능을 유치시켜 주구생활권으로서의 중심기능을 부여하고 각 근린분구 생활권은 일상생활에 필요한 근린생활시설과 주거기능을 구상하였다. 이를 구체화하기 위해 준주거지역(주구중심) 1개 권역, 주거지역(분구중심) 4개 권역으로 구분 주요기능을 배분한 결과 준주거지역은 26,272.4㎡(2.4%), 주거지역 342,685.2㎡(31.38%)이며 이 중에서 근린생활시설은 6,410.7㎡(0.59%), 단독주택지 336,274.5㎡(30.80%)로 계획한 것으로 나타났다. 허용용도와 관련된 용도배분의 기본구상은 4개의 분구중심과 주구중심지에 근린생활시설을 관련법령의 허용범위내에서 입지하도록 포괄적으로 정하고 있다.

3.2.3.2. 상세계획 내용 분석

단독주택용지, 근린생활시설용지 및 준주거용지에는 용도규제를 정하고 있으나 허용용도에 관련해서는 단독주택용지, 근린생활용지, 준주거용지 등 토지이용 계획 측면만 소극적이고 확립적으로 용도규제를 정하고 있어서 건축물의 허용용도 범위를 상세계획 내용에서 구체적으로 반영하지 못하고 있고, 근린생활시설용지에서는 허용용도의 범위를 정하지 아니하여 건축법에서 정하는 근린생활시설로 분류되는 시설을 허용용도로 정하였고, 단독주택용지에서도 일정 비율 이하의 근린생활시설(상업시설 등)을 무계획적으로 허용함으로써 주거환경을 악화시키는 요인으로 나타났다. 단독주택용지에서 주택의 유형을 구체적으로 규제하지 않으므로 지구개발목표에 맞는 지원용도의 설정을 부여하지 못하고 있다.

3.2.4. 개발된 토지의 용도분포

3.2.4.1. 주거지역

① 주 간선도로변

주 간선도로변에 개발현황을(Table 4참조) 살펴보면 평균 건축면적 175.04㎡, 평균 연면적 197.05㎡, 평균 건폐율 47.03%, 평균 용적률 50.17%, 평균 건축물 높이가 5.23m, 평균 건축물의 층수는 1.1층으로 개발 밀도가 낮게 나타났다. 이것은 건축물 높이의 최대한도 및 최소한도와 구체적인 건축물 용도규제계획이 수립되지 아니하였고, 용적률도 너무 낮게 규제됨으로 인하여 임시적인 건물형태 등 불리한 용도가 입지되어 토지이용의 효율성과 가로경관 및 보행환경을 저해하고 있다. 주간선도로인 연삼로는 동서를 가로지르는 지역간 연결도로로써 용도지역·지구와 건축물 용도규제에 따라서 가로의 성격이 결정되게 된다. 주간선도로 변의 건축물 용도분포는 주로 일용품점, 가구점, 철물점, 자동차수리점 등으로 건축법에서 정하는 제1종 근린생활시설 및 제2종 근린생활시설로써 가로변 상가형태로 도로를 향해서 일렬로 불규칙하게 배열되어 있다.

② 구획도로변(공동주택 진입로)

구획도로로써 공동주택용지 주변에 접한 단독주택용지에 개발된 건축물의 재원(Table 5 참조)을 살펴

Table 4. Planning & Development of Building verging a main road(35m)

classification	plan	Development	
		Average	Total
Stories	-	1.10	-
Height(m)	20	5.23	-
Floor Area(㎡)	-	197.1	181.29
Building Area(㎡)	-	175.0	16,104.41
Building Coverage Ratio(%)	60	47.0	4,357.3
Gross Floor Ratio(%)	100	50.2	4,615.7

Table 5. Planning & Development of Building verging a section road(8m)

classification	plan	Development	
		Average	Total
Stories	-	1.75	-
Height(m)	20	7.19	-
Floor Area(㎡)	-	281.1	3,373.2
Building Area(㎡)	-	141.1	1,693.3
Building Coverage Ratio(%)	60	58.6	712.7
Gross Floor Ratio(%)	100	86.1	1,032.9

보면 평균 건축면적이 141.10㎡이며, 평균 연면적 281.10㎡, 평균 건폐율 58.55%, 평균 용적률 86.07%, 평균 층수가 1.75층으로 나타났다. 용도분포도 공동주택 입주자들의 편의시설인 서점, 문구점, 식육점, 미용실 등 제1종 및 제2종 근린생활시설들이 거의 대부분이 일층 부분에 가로변 상가형태로 입지되어, 주로 공동주택 입주민과 인근 단독주택 주민들이 이용하고 있다. 특히, 건폐율 60%이하, 용적률 100% 미만으로 규제되었음에도 개발밀도는 계획기준에 거의 육박하고 있는 것으로 나타났다. 공동주택 진입도로변이 주간선도로(연삼로)변보다 개발밀도가 높게 나타나는 기이한 현상을 보이고 있다.

3.2.4.2 준 주거지역

보조간선도로(폭 25m)변에 접한 준주거지역은 평균층수가 3.17층, 평균 높이 12.77m, 평균 연면적 1,191.45㎡, 평균 건축면적 313.52㎡, 평균 건폐율 63.47%, 평균 용적률 186.20%로 나타났다(Table 6 참조). 건축물의 용도분포를 살펴보면 의원, 약국, 휴게음식점, 의류점 등 제1종 근린생활시설과 일반음식점, 당구장, 독서실 등 제2종 근린생활시설이 주류를 이

Table 6. Planning &amp; Development of Building verging a auxiliary road(25m)

classification	plan	Development	
		Average	Total
Stories	-	3.17	-
Height(m)	20	12.8	-
Floor Area(㎡)	-	1.191.5	34.552.3
Building Area(㎡)	-	313.5	9.092.3
Building Coverage Ratio(%)	70	63.5	1.840.9
Gross Floor Ratio(%)	700	186.2	5.399.9

루고 있으며, 그 외 은행과 축첩 등 일반업무시설, 위험물 저장 및 주유소 처리시설인 주유소가 입지되어 있는 것으로 나타났다. 상세계획 내용에는 건축물 등의 용도제한, 건축물의 건폐율 및 용적률과 높이의 최고 한도와 최저 한도 등이 포함하도록 하고 있고 단순히 건폐율 70% 이하, 용적률 700% 이하만을 규제하고, 용도제한, 높이의 최고한도 등이 규제되지 않고 있다. 따라서 기존 용도지역·지구제와 같이 획일적으로 적용하게 됨으로 가로경관 조성에 미흡하고 지구단위계획을 대상으로 하는 미시적 계획목적의 상세성을 살리지 못하게 되었다.

#### IV. 용도규제에 대한 종합분석

##### 4.1. 종합분석

###### 4.1.1. 탑동지구

우선 탑동지구에 대하여 살펴보면 도시설계지침에서 다양한 형태의 용도규제에 대한 검토가 없이 단순히 필지별로 유도용도(1차~4차)만을 선택적으로 적용할 수 있도록 하였으나 재정비하면서 용도규제는 1블럭(19,812.90㎡)인 시설관광구역에 대하여 국제회의시설을 갖춘 관광숙박시설을 지정용도로 하고, 상업중심구역과 야간관광중심구역에 대하여 단순히 불허용도와 허용용도만을 적용하도록 분류하고 있다. 도시설계지침에서 지정용도, 허용용도와 불허용도로 분류하여 적용하고 있다. 지정용도와 관련된 사항으로써, 첫째, 기본구상에서는 지정용도의 세부유형을 국

제회의시설을 갖춘 관광숙박시설로 정하고 있다. 이것은 특수용도가 입지됨으로 인하여 개발지역에서 투자를 촉진할 수 있는 도구로 사용하고, 인접 시가지의 도시기능의 활성화를 위한 촉매 역할을 부여하도록 기본구상에서 제시된 규제내용으로 분석된다. 둘째, 도시설계지침에서는 기본구상에서 제시된 국제회의시설과 관광숙박시설을 지정용도를 수용하되, 이와 관련된 부속용도는 허용하는 것으로 정하였기 때문에 국제회의시설과 관광숙박시설에 필요한 다양한 용도가 수용되는 것으로 볼 수 있다. 불허용도 측면에서 살펴보면, 첫째, 기본구상에서 설정된 불허용도 유형을 정하지 아니하고 단순히 환경에 저해요소에 대하여 용도제한을 하도록 규제내용을 정하고 있을 뿐 구체적으로 불허용도의 유형을 제시하지 못하고 있다. 둘째, 시행지침의 규제도에서 규정된 불허용도는 공동주택(주택포함), 기숙사, 골프연습장, 장의사, 격리병원, 정신병원, 공장, 창고시설, 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설(주차장제외), 동물관련시설, 분뇨 및 쓰레기처리시설, 식물관련시설, 묘지관련시설, 장례식장, 군사시설 등 16개 유형(Table 7참조)을 설정하였는바 이들의 유형은 세부 용도로써 기본구상에서 도시설계구역에서 환경에 저해되는 세부유형을 불허용도로 정하고 있어 건전 야간관광지에 부적합한 사무실, 은행 등 업무용 용도를 규제하지 못하게 되는 것으로 분석되었다.

다음으로 허용용도는 첫째, 기본구상에서 설정된 허용용도 역시 그 유형을 정하지 못하고 있는 것은 도시설계 재정비에서 용도규제를 폐지하여 민간사업자가 건전한 사업구상을 받아들일 수 있도록 한 것으로 판단된다. 둘째, 시행지침의 규제도에서 규정된 허용용도는 건축법시행령 별표 5 및 제주도 건축조례 제20조 규정에 의한 중심상업지역 내 건축할 수 있는 건축물 중 불허용도를 제외한 건축물을 허용용도로 정하게 되어 개발단계에서 필지별로 적절한 규제가 되지 못하고 있다고 분석되었다.

###### 4.1.2. 일도지구

일도지구에서 나타난 문제점을 살펴보면 상세계획은 도시계획(재정비)등 상위계획을 반영하여야 하는 측면에서는 기존 도시계획의 지역지구제의 틀에서 용



Table 7. Type of Building Use Prohibited

Classification	detailed facilities	By Block
		B-1
Residential house	Housing	×
Apartmenthouse	Apartment	×
Dormitory	Dormitory	×
Neighborhood facilities	Neighborhood facilities(frist class, second class)	○
	Golf practice course/mortician	×
Neighborhood community	Dong office/Firehouse	○
Religious facilities	Religious assembly hall	○
Facilities for the young & the aged	Children's facilities/The aged facilities	○
Medical facilities	Hospitals/Dental clinics/Oriental clinics/Sanatoriums	○
	Mentally disabled clinics/isolated ward	×
Educational Institutions	Primary/Middle/High/Universities	○
Sports facilities	Gymnasiums/Playgrounds	○
Business Facilities	Public/General Business Facilities	○
Accomodations	Hotel/Inn/Condominium	○
Sales facilities	Wholesale/Retail market	○
Amusement facilities	Pub/Casino/Dance Hall	○
Viewing facilities	Theater/Cinema House/Entertainment Hall	○
Exhibition Facilities	Exhibition Hall(Museum/Art Gallery)	○
Factory	Factory to produce pollutant and general factory	×
Warehouse	Cold store	×
Storage & Disposal of dangerous articles	Gas station/Plant of dangerous articles/Store of dangerous articles	×
Transportation facilities	Passenger terminal/Freight terminal/Railway station/Airport, harbor	○
Car-related	Parking lot	○
	Auto junkyard/Car wash/Vehicle inspection	×
Animal-related	Cattle shed/cattle market/abattoir	×
Sewage & Garbage disposal	Sewage & Garbage disposal facilities	×
Plant-related	Mushroom growing facilities/seedling cultivation facilities/green house	×
Powerhouse	regional heating ect.	○
Correctional Institutions	Prison/Reformatory	○
Military Installations	Military Installations	×
Broadcasting & Telecommunication facilities	Broadcasting station/Telecommunication office/Studio	○
Cemetery-related	Crematorium/Charnel house	×
Funeral facilities	Funeral facilities	×
Tourist facilities	Outdoor music hall/outdoor theater/student's hall/Observatory/rest area	○
Youth's training facilities	Training facilities by using building/Training facilities by using natural setting /Youth hostel	○
Permitted(0)                      Prohibited( × )		

직이는 구역제도라고 볼 수 있고, 또한 기존의 지역 지구나 도시계획시설의 조정이 필요한 경우에는 새로이 지정 또는 변경할 수 있는 것으로 보면 도시(재정비)계획과 같은 위계로 볼 수 있다. 따라서 이런 측면에서 일도 상세계획구역의 주 간선도로(대로1-1, 폭 35m)변 지역에 대하여 용도지역 변경(주거지역→상업지역 또는 준 주거지역 등)이 가능할 수 있었으

나 상위계획인 도시기본계획만을 그대로 반영함으로 인하여 나타나는 문제점은 다음과 같다. 첫째, 주간선 도로(연삼로)변이 차후 용도지역 변경(상업지역 등)이 될 것을 예상하여 임시적 건물 등이 입지되므로서 주요 도심부에서의 토지의 합리적 이용과 도시미관 조성 등 일정한 도시의 환경을 조성할 수 없게 되어 주요 도로변 가로로서의 성격을 살리지 못한 결과를 가

**Table 8.** Type of business to spoil the street beauty. (a Place)

classification	Use
Businesses which degrade elevation	Hardware store(5). Building materials shop(6). automobile parts shop(10). Snack bar(7). paint shop. selling agent of marine products
Businesses which hinder walking and cause frequent visit by cars	Auto repair shop(6). bicycle shop. motorcycle shop. boiler shop

저왔다. 둘째, 주간선도로변에 주택이나 영세상가 등 가로미관에 영향을 주는 용도(Table 8 참조)로써 입면 처리 불량업종이나 보행장애 및 주차 유발 업종들이 입지 되고 있음은 물론, 원칙이 없는 용도의 혼재로 인하여 용도간 부조화를 초래하고 있다. 셋째, 단독주택용지에 구체적인 용도를 제한하지 아니함으로써 용적률 범위 내에서 근린생활시설이 원칙 없이 입지되었고, 공동주택 부지 내의 복리시설인 매점 등 근린생활시설이 활성화되지 못하고 공동주택 진입도로변 인근에 단독주택용지에서 근린생활시설이 더 활성화되는 현상이 일어나고 있다. 뿐만 아니라 단독주택부지가 근린생활부지로 탈바꿈하게 되어 당초의 입지 특성에 의한 계획목표에 부합되지 못하는 결과를 가져왔다.

#### 4.2. 개선방향

지금까지 기존의 탐동지구와 일도지구 지구단위계획에 대한 사례분석과 문제점을 도출하였다. 따라서 두 제도에 대한 개선방안에 대하여 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 대상구역의 기본구상에서 제시되는 개발목적에 적합한 특정한 용도의 건축물로서 국제회의시설을 갖춘 관광숙박시설을 지정용도로 하여 개발 대상구역 및 인근지역의 개발촉매 역할을 담당할 수 있도록 하여야 한다. 둘째, 불허용도는 야간관광중심구역에서 야간관광에 부적합한 업종인 은행·사무실 등 업무시설을 억제시키고, 야간까지 문을 열 수 업종이 입지할 수 있도록 권장용도를 도입하여 야간관광이 활성화

되도록 해야 할 것이다. 셋째, 대규모 쇼핑센터 등을 계획할 때는 대규모 시설과의 연결관계를 고려하여 소규모의 상점들을 보행통로를 연결하여 다양하게 입지되도록 용도규제를 정하는 것이 필요하다고 본다. 넷째, 주요 간선도로변에는 가로미관에 영향을 주게 되는 입면처리 불량업종과 보도를 자주 횡단하는 보행장애 및 주차유발업종이 입지하게 되므로 인하여 가로변의 성격이나 경관을 해치게 되므로 이러한 용도에 대하여는 불허용도 유형으로 세분하여 규제되어야 한다. 다섯째, 개발 대상구역에 공동주택 부지가 포함되는 경우에는 주택 단지내에 복리시설을 공동주택 부지 인근에 민간사업자가 투자할 수 있도록 용도규제 유형을 세분화 및 입체적 용도규제 방식이 요구된다. 여섯째, 대상구역의 개발구상에서부터 개발목적에 맞도록 강제력을 갖는 지정용도와 개발목적에 맞지 않은 불허용도를 구체적이고 적극적으로 도입할 필요가 있다.

### V. 결 론

지구단위계획의 건축물 용도규제는 지역지구제의 단점을 보완하면서 지구계획의 개발목적 달성과 지구성격에 부합되도록 지원하기 위하여 건축물 용도규제를 함으로써 개발목표를 달성하기 위함이다. 지금까지 종전의 제주도 지역의 도시설계구역 등을 대상으로 분석한 결과 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다. 첫째, 탐동지구의 토지이용계획에 의해서 위치별로 주요 기능을 시설관광구역, 상업중심구역, 야간관광중심구역으로 분류하고 있으나 그 구역의 성격에 맞는 유도수법이나 권장의 방법을 적용하지 못하고 있다. 둘째, 탐동지구에서 불허용도 및 허용용도의 유형을 일률적으로 정하고 있어서 지역지구제의 한계를 보완하지 못하고 있음은 물론, 다른 지역과의 차별화를 극복하지 못하고 있다. 셋째, 간선도로(35m, 25m)변에서 건축물의 최저 및 최고 한도와 가로변의 성격에 맞는 건축물 용도를 구체적으로 제어하지 못하여 가로의 성격이나 분위기가 제해되고 있음은 물론, 원칙 없는 용도가 건축되므로 인하여 토지를 합리적으로 이용하지 못하고 있다. 넷째, 일도지구에서 단독주택

용지, 근린생활용지와 준 주거용지에는 토지이용계획 측면만을 획일적이고 포괄적으로 용도규제를 함으로써 지구차원의 상세성을 살리지 못하고 있다. 다섯째, 건축물의 용도는 개발구역 여건에 대응 할 수 있는 용도를 부여하고, 개발목표 달성을 뒷받침 할 수 있는 권장용도 도입방법이 바람직하다고 판단된다.

Korea. Planning & Design. Vol. Sixteen First Issue

- 6) Korea Planners Association. 2001. The Theory of The Urban Design
- 7) Korea Local Administration Official's Mutual Fund. Apr. 2001. Urban Affairs

### 참고 문헌

- 1) Lee, Young-Geun. Oh, Deog-Seong. Feb. 2000. A study on the Planning of Use Regulation in the Urban Design Area. The Architectural Institute of Korea. Planning & Design. Vol. Sixteen Second Issue
- 2) Lee, Dong-Wook. 1999. On the Distribution Character of Neighborhood Facilities in Residential Zone. Dongguk Univ. A Master's Degree Thesis.
- 3) Oh, Deog Seong Mun Hong Gil. 2000. Urban Design. Ki Mun Dang
- 4) Ju Jong-Won. 1999. Urban Design. Mun Un Dang.
- 5) Lee Jae-Kuk, Lee Mun-Bo. Jan. 2000. A Study on The Actual Condition of Building Use Control of Urban Design. The Architectural Institute of

### 부 록

- 1) Construction Administration and Urban Design Published by Graduate School of Construction Engineering Chung-ang university
- 2) Lee, Young-Geun, Oh, Deog-Seong A Study on the Planning of Use Regulation in the Urban Design Area. The Architectural Institute of Korea. Planning & Design Vol. Sixteen Second Issue of Feb. 2000 p.77
- 3) The Theory of the Urban Design. Korea Planners Association. pp.349-351
- 4) Ju Jong-Won. Urban Design p.177
- 5) Jeju City's Construction Regulations before Revision Article 52. Article 53
- 6) Enforcement Ordinance Article 8. & Enforcement Regulations Article 8 of Housing Development Promotion act