都市土地利用의 目的別 需要豫測과 計劃基準設定에 관한 研究

—理論的 展開와 方法—

崔 相 哲*

目 次

I. 研究의 目的과 方法
II. 調査地域의 選定과 現況
III. 土地利用의 目的別 需要豫測方法
가) 傳統的 豫測方法
나) 內生的 接近方法
다) 空間的 配分方法
IV. 우리 나라 土地利用「패턴」의 特性
가) 自然發生性
나) 混合性
다) 二重性
라) 小規模 多單位性
마) 線型的 利用과 閉鎖性
V. 問題點과 改善方向
가) 土地利用計劃 및 規制의 二元性
나) 街區統制手段의 缺如
다) 計劃單位開發方法의 導入
라) 地域地區制의 補强과 特性化

I. 研究의 目的과 方法

넓게는 都市計劃 좁게는 土地利用計劃樹立過程에 있어서 土地의 目的別需要豫測과 計劃基準은 가장 重要한 過程중의 하나이다. 그럼에도 불구하고 土地의 用途別 需要推計方法과 計劃基準에 관하여 研究가 不振하였으며 特히 韓國的 與件속에서 具體的인 研究는 거의 이루어지지 않았다. 現在까지 通常的으로 使用된 方法은 주어진 都市나 地域의 面積을 目的別로 適當히 割當하여 計劃家들의 主觀과 理想에 의해 空間的으로 配分 製圖하는 作業으로 一貫해 온 바 없지 않다. 또한 計劃基準의 適用에 있어서 다른 나라의 基準을 無批判的으로 받아들여 計劃過程에 應用함으로서 計劃과 現實간에 커다란 蹉跌을 惹起시켜온 점도 否認할 수 없다. 都市 全體로 보아 住居地域이 過多策定되어짐으로서 需要를 凌駕하는 開發이 이루어지는 結果를 나았으며 團地開發에 있어서 商業地域을 지나치게 策定함으로서 商街建物이 遊休化되는 現象을 많이 볼 수 있다. 따라서 本 研究는 첫째 都市土地利用의 目的別 需要推計方法의 理論的 展開過程을 살펴보면서 우리 나라가 直面하고 있는 方法論上의 改善點을 發見코자 하며 둘째로 韓國的 土地利用「패턴」에 대한 特性을 찾아보고자 하였다. 土地利用「패턴」은 한 나라가 發展시켜온 歷史的 文化的 所產인바 韓國的 土地利用이 다른 나라와 어떠한 差異點이 나는가를 整理해봄으로써 韓國的 土地利用計劃樹立에 參考가 되기를 期待하였다. 그러나 韓國的 土地利用에 대한 特性의 槪念化를 試圖하였지만 앞으로의 研究를 위한 提示에 不過하며 결코 完全한 것이 될 수 없음을 미리 밝혀 두고자 한다.

* 서울大學校 環境大學院 助敎授

셋째로 우리 나라 都市構造硏究가 現在까지 주로 巨視的 外部構造(macro-external structure)에 集中된 바 없지 않으며 都市의 內部構造에 관한 硏究도 巨視的 分析에 限定된 경향이 있었다. 따라서 本 硏究는 微視的 內部構造(micro-internal structure) 分析에 重點을 두었다. 넷째로 이상의 分析을 통하여 우리 나라 都市 土地利用規制의 特性과 問題點을 알아봄과 동시에 몇 가지 改善點에 대하여 言及코자 하였다.

硏究方法으로서는 限定된 地區에 대한 土地利用實態에 대하여 微視的 內部構造把握에 力點을 두었으며 이를 補完하기 위해 土地利用의 目的別 需要推計와 計劃基準에 관한 理論과 새로운 接近方法의 紹介와 批判的 檢討를 하였다. 우리 나라 都市 土地利用의 微視的 實態分析을 위한 基礎作業으로 基本現況圖가 없을 뿐만 아니라 이미 發刊된 現況圖 역시 너무나 急激한 都市土地利用의 變化때문에 現地調査에 거의 利用이 不可能한 정도로 낡았다는데 硏究上의 커다란 制約點이 되었음을 말하지 않을 수 없다.

끝으로 밝혀 두고자 하는 것은 本硏究는 크게 두 部分으로 나누어 보았으며 첫째로 理論的展開와 方法을 둘째로, 現況調査資料에 根據한 分析과 長期的 時系列的 硏究이다. 이 글은 첫번째 理論的 展開와 方法論에 局限하여 展開하였다.

Ⅱ. 調査地域의 選定과 現況

韓國的 都市의 土地利用「패턴」의 分析과 計劃基準을 設定하기 위해서는 都市規模別, 都市構造別로 分類하여 比較硏究가 바람직하겠으나 調査對象地域을 第1次的으로 서울特別市에 限定시켰다. 뿐만 아니라 서울特別市 全域을 調査對象으로 하는 것도 本 調査硏究의 限界를 넘어서는 것으로 보아 開發年代, 中心市街地로부터의 距離 및 土地利用方法에 따라 5個地區를 有意抽出하였다. 勸農洞, 普門1洞, 奉天2洞, 禾谷1洞 및 銅雀洞의 盤浦「아파트」地區를 選定하였는 바 이들 地區가 서울의 土地利用을 代表한다고는 결코 생각하지 않지만 最少限 우리 나라 都市의 土地利用에 관한 微視的「패턴」에 대한 一面을 찾아 볼 수 있다는 意味에서 出發하였다. 따라서 이들 對象地區는 代表性을 띄고 있다기 보다는 서울은 물론 우리 나라 都市의 土地利用「패턴」의 몇 가지 類型으로 보아야 할 것이다.

開發의 年代로 보면 勸農洞이 1940年代 前에 이미 現在의「패턴」으로 거의 固着化된 地區이며 普門1洞이 1940年代와 1950年代를 통하여 開發된 地區이며 奉天2洞과 禾谷1洞이 1960年代에, 盤浦아파트地區가 1970年代에 들어와서 開發되어졌다는 時代的 區分이 可能할 것 같다. 中心市街地로부터 距離로 보아서도 勸農洞은 中心市街地의 一部이며 普門洞은 3.5km 半徑속에 있으며 盤浦地區가 7km, 奉天2洞이 9km, 禾谷1洞이 12km 半徑속에 들어가 同心圓的 都市로 想定할 때 距離에 따른 土地利用分化가 발견될 수 있을 것으로 期待하였다. 土地利用「패턴」의 類型으로 보아 勸農洞은 中心業務機能이 傳統的인 住居機能을 承繼 侵入

하는 漸移地域的 特性을 가지고 있으며 普門1洞은 區劃整理事業에 의해 計劃的으로 開發되었으나 傳統的인 韓屋이 支配的인 地區이며 禾谷1洞과 奉天2洞은 거의 同時代的으로 되었으나 禾谷1洞은 計劃的으로 開發되었는데 비해 奉天2洞은 自然發生的 類型을 띄고 있다. 銅雀洞의 盤浦「아파트」地區는 以上 地區가 單獨住宅을 中心으로 開發된데 비해 高密度 共同住宅地區로 開發되어졌다는 점에서 土地利用「패턴」의 類型上 意味있는 比較가 可能할 것으로 생각되었다.

調査對象地域의 一般的 槪況을 보면 〈表—1〉과 같다.

〈表-1〉 調査對象地域의 槪況

洞 名	人 口(人)	家口數(戶)	面 積(ha)	人口密度	家口密度
勸農洞	7.824	1.482	120	65.2	12.4
普門1洞	10,169	1,866	22	462.2	84.8
奉天2洞	46,762	9,459	188	248.7	50.3
禾谷1洞	35,871	7,308	528	67.9	13.8
盤浦아파트	18,786	3,826	55	341.6	69.6

資料：서울특별시, 『상주인구조사결과보고』, 1973.10.1. 現在
*盤浦아파트의 경우는 1974年末 統計임.

그러나 本對象地域에 대한 보다 깊이 있는 結果를 얻기 위해서는 同一地域에 대한 時系列的 資料가 累積되어져야 할 것인바 이러한 意味에서 本 調査結果는 記述的이고 斷片的인 現況把握의 段階를 크게 벗어나지 못한다는 스스로의 限界를 지니고 있다.

Ⅲ. 土地利用의 目的別 需要豫測方法

都市計劃過程에서 計劃家들이 逢着하는 가장 큰 方法論중의 하나가 주어진 人口와 面積이 있다고 할 때 用途別로 어떻게 土地를 配分하느냐 하는 問題이다. 都市의 人口와 機能이 주어졌을 때 各 用途別로 土地를 어떤 標準公式에 의해 配分하는 方法을 硏究해 왔고 一部 通用되어온 事實도 없지 않지만[1] 이러한 方法論에 대한 根本的 否定내지 疑問이 提起되고 있다.[2] 土地利用의 用途別 需要豫測에 있어서 모든 都市에 標準的으로 適用될 수 있는 基準이란 存在할 수 없다는 생각이 점차 支配的인 것으로 되고 있다. 반면에 都市土地利用의 用途別로 需要豫測方法을 달리해야 하며 都市全體로서 巨視的으로 볼 것이 아니라 特定開發地域에 局限하여 微視的으로 豫測되지 않는 한 妥當性이 극히 낮다고 생각한다. 즉 住居用地의 需要豫測은 商業用地의 需要豫測과 方法論上 區分되어야 하며 工業用地의 需要豫測과 公園用地의 需要豫測은 根本的 出發點이 틀린다. 土地利用豫測에 깊은 關係를

(1) 武居高四郎, 『都市計劃』, 東京: 共立出版株式會社, 昭和 36年, p. 65 및 尹定燮, 『都市計劃』 서울: 文運堂, 1967, p. 105.

(2) Nicholas Low, "Centrism and the Provision of Services in Residential Areas," *Urban Studies* (1975) Vol. 12, p. 177.

갖고 있는 因子로서 크게 技術的(technological), 制度的(institutional), 行態的(behavioral) 및 計定的(accounting)인 네가지로 區分되어질 수 있다. 正確한 土地의 用途別 需要豫測을 위해서는 以上 因子들에 대한 綜合的 檢計가 필요하지만[3] 土地利用別 特性에 따라 어느 한 因子가 다른 因子에 비해 決定的 重要性을 가지고 있다고 생각한다. 例를 들어 工場用地는 技術的 因子에 크게 左右되며 住居用地는 技術的 및 計定的 因子에 의해, 商業用地는 行態的 因子에 의해, 餘暇用地 또는 公園用地는 制度的 因子에 크게 影響을 받게 된다. 따라서 工場用地의 需要推計는 어떠한 生產過程을 導入하느냐에 따라 즉 技術革新에 의해 根本的으로 決定되지만 商業用地는 後述하는 바와 같이 特定文化 내지 國民이 가지고 있는 行態的 因子에 의해 크게 달라질 수 있는 餘地가 많다. 그러므로 住居, 工場 및 餘暇用地에 대해 商業用地는 모든 나라에 適用될 수 있는 方法論의 開發이 이루어지지 않고 있다.

土地利用의 目的別 需要豫測은 面積과 더불어 土地利用의 形態도 重要한 意味를 갖는다. 目的別 需要推計는 單純한 量的 問題뿐만 아니라 경우에 따라서는 質的 問題도 綜合的으로 考慮될 때 비로소 土地利用計劃에 具體的으로 適用될 수 있다. 同一한 面積의 商業用地라 하더라도 「쇼핑 몰(shopping mall)」과 같이 點立地(point location)하는 것과 路線商街와 같이 線立地(linear location)하는 것은 需要豫測方法에 差異를 나타낸다. 그럼에도 불구하고 土地利用의 目的別 需要推計方法은 크게 두 가지로 大別할 수 있을 것 같다.

가) 傳統的 豫測方法

여기에서 言及코자 하는 傳統的 方法이란 결코 그 自體가 나쁘다든가 낡은 方法임을 뜻하는 것이 아니라 가장 오랫동안 土地利用計劃過程에서 適用시켜온 通常的 方法이다. 傳統的 方法의 大綱을 要約하면 다음과 같다.[4]

첫째 特定 土地利用分類에 대한 開發上의 旣存 特徵을 把握하고 둘째로 土地利用分類에 適合한 面積基準(space standard)을 抽出하고 셋째로 이와같이 導出된 面積基準을 該當되는 成長指數에 곱하여 줌으로써 分類別 總所要面積을 推計하는 方法이다. 끝으로 分類別로 推計된 總所要面積이 旣存 土地在庫를 超過할 때 成長指數를 減縮시키든지 面積基準을 再檢討하여 調整하는 過程을 거친다. 여기에서 가장 核心的 意味를 가지는 것이 바로 面積基準이다.

面積基準은 또다시 크게 두 가지로 나눌 수 있는 바 密度基準(density standard)과 最低面積基準(minimum site size standard)이 있다. 密度基準은 住居用地나 工場用地需要推計에 많이 쓰이는 方法으로 單位面積當 人口, 住居單位(dwelling unit), 從業員 또는 生產額을

(3) Ira S. Lowry, "A Short Course in Model Design," *Journal of the American Institute of Planners*, May 1965, p. 160.

(4) F. Stuart Chapin, Jr., *Urban Land Use Planning*, 2nd Edition, Urbana: University of Illinois Press, 1965, Chapter 11 (Space Requirements).

標準化시킴으로써 人口, 住居單位, 從業員 또는 生産額이 얼마 增加할 때 總土地需要는 얼마나 될 것인지 推計하는 方法이다. 어떤 都市의 目標年度 人口, 家口數, 從業員數等이 外生的으로 주어지면 密度基準을 곱하여 거의 機械的으로 土地需要를 算出해 내는 安逸한 方法이다. 그러나 問題는 이와 같은 密度基準의 客觀性 때문이다. 密度基準이란 自體가 너무 包括的이기 때문에 特定地域의 土地利用行態를 等閑視할 뿐 아니라 方法論으로 보아 여러 가지 問題點을 갖고 있기 때문이다. 이러한 密度基準이 住居用地에 適用될 때 住居密度(residential density)라 하며 住居密度에는 密度基準의 바탕을 이루는 面積을 무엇으로 보느냐에 따라 近隣住居密度(neighborhood residential density), 粗住居密度(gross residential density) 및 純住居密度(net residential density)로 區分되어진다.[5] 우리 나라에서도 住居用地推計에 가장 많이 使用된 方法이며 그중에서도 近隣住居密度를 適用한 경우가 가장 많다. 우리 나라의 경우 普遍的으로 適用되는 近隣住居密度는 ha當 50人~250人으로 보고 있으나[6] 이러한 密度基準의 算出根據가 不明하며 實際 우리 나라 土地利用에 비추어 너무 낮게 密度基準을 잡고 있는 경향이 없지 않다.[7]

密度基準이 工場用地에 適用될 때 이를 工業密度(industrial density)라 하며 工業密度는 다시 粗工業密度와 純工業密度로 細分될 수 있다. 우리 나라에서 一般的으로 工場用地原單位로 불리워지고 있으며 部分的이나마 工場用地原單位에 대한 調査와 推計가 이루어진 바 있으나 그것의 妥當性에 대해서 檢討의 餘地가 많다.[8]

最低面積基準은 密度基準과 같이 人口 또는 從業員과 같은 變數에 連續的 函數關係를 가지는 것이 아니고 支援해야 할「서비스」또는 人口에 대하여 不連續的인 倍數關係를 가지고 있다. 最低面積基準은 支援해야 할「서비스」의 量이 어느 정도에 達하면 最低限 어떤 面積의 土地가 需要되어진다는 것을 뜻한다. 例를 들어 學校用地, 놀이터 및 文化施設用地와 같이 어느 規模 以上으로 人口라든가「서비스」의 필요성이 增加하면 最低限의 基本土地가 있어야 한다는 見解에서 출발한다. 그리고 人口 또는 支援「서비스」의 規模가 增加하면 最低面積基準의 倍數만큼 土地가 需要되어지는 特性을 가지고 있다.

密度基準과 最低面積基準을 포함하는 面積基準方法은 오랜 傳統을 가지고 있다. 1940年代부터 都市計劃, 建築, 保健衛生, 經濟, 社會問題專門家들이 모여 都市開發 및 團地設計에 손쉽게 利用할 수 있는 計劃 및 設計基準을 作成하기 시작했다. 一部는 科學的인 硏究

(5) *Ibid.*, p. 429.
(6) 서울特別市,『서울都市基本計劃』, 1966, pp. 58~60, 建設部,『首都圈廣域都市計劃』, 1967, p. 137 參照.
(7) Aaron B. Horwitz, *Evaluation of Planning and Development in Seoul*, USOM/Korea, 1967, pp. 2~3.
(8) 中小企業銀行,『全國製造業體施設調査報告書』, 1966과 科學技術處,『重化學工業開發에 대비하는 聯關 工業地帶形成을 위한 綜合技術調査』, 1972 參照.

가 뒷받침되었지만 根本的으로 여러 分野의 專門家들이 그정도면 되겠다고 생각되는 同意點을 發見하여 作成한 一種의 常識論的 接近方法(common sense approach)이었다.[9] 이와 같이 常識論的 接近方法에 의해 作成된 計劃 및 設計基準이 實務者들의 손을 통하여 一部 修正되고 補完되면서[10] 오늘날까지도 都市計劃家와 建築 및 都市設計家들의 머리말에 놓여져 使用되어지고 있다.

그러나 最近에 와서 面積基準에 대한 再檢討와 批判的 態度가 增大되고 있다. 傳統的인 面積基準方法은 一般 計劃 및 設計過程에서 明示的인 人間行態와 價値選好의 問題를 무시하고 지나치게 人間行態를 單純하게 보려고 하며 보다 人間的인 環境創造를 위한 努力을 沮害시키고 있다고 指摘하고 있다.[11] 特히 都市土地利用 중 餘暇用地推計에 대하여 面積基準을 適用한다는 것은 土地利用의 排他的 一回性만을 强調할 뿐 利用의 多元性(multiplicity of uses)을 무시한 나머지 非人間的인 計劃과 設計가 이루어진다고 主張하고 있다.[12] 그러나 이러한 批判은 傳統的인 面積基準接近方法의 필요성을 전혀 否定하는 것은 아니며 이에 代置될 方法論이 開發되지 않는 한 계속해서 有用한 便宜를 提供할 것이다. 그럼에도 불구하고 傳統的 面積基準方法의 適用에 修正을 가하기에 이르렀고 어떤 活動單位에 대한 單一面積基準을 設定하는 方法에서 止揚하여 適正利用의 範圍(range of optimum use)를 정하고 그 範圍안에서는 融通性을 주는 方向으로 나아가고 있다.[13]

나) 內生的 接近方法

傳統的 接近方法에 대한 內生的 接近方法은 目的別 土地需要豫測을 特定地域의 旣存土地利用「패턴」으로부터 出發하고자 하는 方法이다. 傳統的 接近方法이 人口, 住居單位, 從業員數, 生產額 및 支援해야 할 「서비스」의 量이 外生的으로 결정되어졌을 때 여기에 計劃基準을 乘함으로서 總土地需要를 推計하는데 비해 內生的 接近方法은 土地需要가 都市開發의 諸要因이 주어짐에 따라 自動的으로 決定되는 것이 아니고 또한 土地 自體가 都市開發의 諸要因에 影響을 미침으로써 相互補完的으로 土地利用「패턴」이 하나의 體系속에서 內生的으로 決定되어 진다고 보는 見解이다.

---

(9) Public Administration Service, *Planning the Neighborhood* (1948), *Planning the Home for Occupancy* (1950), and *Construction and Equipment of the Home* (1951), Chicago: Committee on the Hygine of Housing.

(10) Anatole A. Solow and Clifford C. Ham, *Residential Environmental Health: A New Look at the Document "Planning the Neighborhood"*, Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1967 and Joseph de Chiara and Lee Koppelman, *Planning Design Criteria*, New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1969.

(11) Constance Perin, *With Man in Mind: An Interdiciplinary Prospectus for Environmental Design*, Cambridge: MIT Press, 1970, pp. 65~70.

(12) Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random House, 1961.

(13) U.S. Federal Housing Agency, *Land Use Intensity Standards: Land Planning Bulletine No. 7*, 1971.

이러한 움직임은 都市開發模型(urban development models) 開發과 깊은 關係를 가지고 발전되어 왔으며 1960年代初부터 都市計劃, 土地利用計劃, 交通計劃에 適用되기 시작하였다.[14] 目的別 土地需要와 土地利用「패턴」은 土地에 대한 市場「매카니즘」에 의해 根本的으로 決定되며 土地가 지닌 劃地로서의 特性 및 收益性에 의해 土地利用面積, 密度, 立地, 形態가 決定되어진다고 본다.

土地利用豫測모델은 1960年의 시카고 地域交通硏究(Chicago Area Transportation Study)를 先頭로 Penn-Jersey「모델」, University of North Carolina에 의해 開發된 土地利用承繼「모델」(Land Use Succession Model)[15] 및 Lowry에 의해 開發된 Pittsburgh 모델(Pittsburgh Model)[16] 等이 있다. 美國을 中心으로 開發된 土地利用「패턴」豫測에의 內生的 接近方法은 美國의 여러 都市에 若干의 變形된 公式에 의해 適用되어졌고 Lowry의 「모델」을 日本의 南關東地域廣域圈土地利用計劃에 適用시킨바 傳統的 方法에 비해 現實說明에 有用性을 發見하였다.[17] 그러나 土地利用「패턴」豫測에 필요한 엄청난 資料의 要求와 方法論 自體가 지닌 計算上의 問題點 때문에 廣範한 利用이 遲延되고 있으나 傳統的 接近方法에 대해 보다 큰 說明力과 可能性을 지니고 있다.

다) 空間的 配分方法

以上에서 土地利用豫測에 있어서 주로 目的別面積推計方法에 대하여 살펴보았으나 어떠한 形態로 空間的 配分을 할 것이냐는 또 다른 次元에서 살펴보아야 할 것이다. 同一한 面積이라도 點的인 立地를 함으로써 廣布性을 띄는 것도 있고 線的으로 立地하는 것도 있고 또는 一定地域에 集中的으로 立地하여 面的인 立地를 하는 것도 있다. 어떤 것은 中心市街地에만 立地하는 것이 있고 또한 郊外地域으로 分散되려는 것이 있다.[18]

土地利用의 空間的 配分은 土地利用間의 相互補完性과 計劃家들의 意圖的 努力에 의해 결정되어진다. 計劃家들은 地域地區制를 통하여 同一한 機能을 수행하는 土地는 可能한한 集團化시킴으로써 土地利用 相互間의 否定的 波及效果를 줄이고자 努力한다. 工場은 工業地

(14) Ira S. Lowry, "Seven Models of Urban Development," Matthew Edel and Jerome Rothenberg ed., *Readings in Urban Economics*, New York: Mac Millan, 1972, pp. 151~153.

(15) F.S. Chapin, Jr., S.F. Weiss and T.G. Donnelly, *Factors Influencing Land Development*, Chapel Hill: University of North Carolina, 1962. 土地利用패턴에 영향을 미치는 因子로서 (1) 關聯土地利用間의 近接性(proximity) (2) 交通手段과의 接近度 (3) 公共施設과의 利用接近度 (4) 隣接土地와의 補合性(compatability) (5) 立地選定의 長期的 安全性(security)을 들고 있다.

(16) Ira S. Lowry, *A Model of Metropolis*, RM-4035-RC, Santa Monica: The Rand Corporation, 1964. 都市地域의 機能을 Basic Sector, Retail Sector, Household Sector로 區分하고 各 Sector는 都市地域의 1平方마일 地區(track)內에서 制約條件을 넘어설 때까지 旣存土地利用으로부터 目的을 充足시키면서 均衡點에 달한다고 假定하고 모델을 樹立하였다.

(17) 伊藤滋, "計量的 土地利用計劃," 江澤讓爾, 金子敬生 編, 『地域政策の計劃と適用』, 東京: 勁草書房, 昭和 48, pp. 175~214.

(18) Brian J.L. Berry, *Geography of Market Centers and Retail Distribution*, New Jersy: Prentice-Hall, 1967, p. 48.

域으로, 商街는 商業地域으로, 住宅은 住居地域으로 分離시킴으로써 理想的 都市를 建設하려고 한다. 그러나 한편으로는 都市에 사는 市民의 立場에서는 될 수 있는 한 最低限의 努力으로써 필요한 商品을 購入하고 「서비스」를 提供받으며 近距離에 職場을 가지려고 하는 傾向을 가지고 있다. 따라서 自然發生的인 土地利用은 混合的 土地利用을 形成하는 경향이 있다. 바로 여기에 土地利用의 空間的 配分의 어려움이 있는 것이며 計劃家들의 主觀的 判斷이 介入되기 쉬운 점이다. 土地利用의 空間的 配分理論은 크게는 都市空間構造理論으로 擴大되며 좁게는 團地設計理論으로 展開될 수 있다. 그러나 아직까지도 가장 좋은 都市의 空間構造가 무엇이며 가장 바람직한 團地設計가 어떠한 것이냐에 대한 理論이 定立되지 못한 理由는 土地利用形態에 대한 特定時代 및 文化가 가진 價値選好의 問題이기 때문이다. 따라서 路線商街보다 「수퍼마케트」가, 구멍가게보다 專門化된 高級商店이 土地利用의 空間的 配分이란 점에서 반드시 좋다고 할 수 없다. 그러나 한가지 分明한 現象은 自然發生的 土地利用形態를 무시한 어떠한 意圖的이고 理想的 計劃이 成功할 가능성이 극히 적다고 보여진다. 우리 나라에서도 이러한 假說을 뒷받침하는 現象을 많이 볼 수 있다. 都市計劃에서 商業地域을 指定하고 市場用地로 留保해 두었지만 一定期間이 지나고 보면 幹線道路邊 住宅이나 交叉路地域의 住宅이 路線商街로 變化되고 많은 경우에 있어서 計劃된 商業地域이나 市場用地보다 더욱 活氣있는 事實上의 商業地域으로 形成되어가는 現象을 本調査對象地域에서도 찾아 볼 수 있다.

우리 나라의 土地利用計劃過程에 있어서 商業地域이나 市場用地를 空間的으로 配分할 때 面的 配置(area location)와 點的 配置(point location) 方法을 中心으로 하고 있지만 事實上의 土地利用形態는 線的 配置(linear location)의 性向을 띄고 있다. 面的 또는 點的 配置方法이 가지는 長點도 없지 않다. 商街가 一定地域이나 場所에 集中되어 있을 때 利用者가 그 곳에 가면 모든 것을 購買할 수 있고 便宜를 도모할 수 있으며 路線商街와 같이 交通의 흐름을 妨害하지 않는 長點이 있으나 購買距離를 增加시키며 單一品目의 購入에 不便을 招來한다. 이에 비해 線的 配置는 出退勤時에 商品買入 및 서비스를 提供받을 수 있으며 住居地와 商業 및 서비스地域間의 距離를 短縮시킬 수 있는 長點이 있다. 最近에 와서 商業地域의 配置方法으로 面的 點的方法에 併行하여 線的 配置方法의 有用性을 再認識하는 움직임이 있으며[19] 後述하겠지만 韓國的 土地利用「패턴」의 特性중의 하나가 線型的 商業地域開發이란 점을 고려할 때 旣存 土地利用의 空間的 配分方法에 再檢討가 이루어져야 할 것이다. 特히 우리 나라와 같이 土地利用規制가 包括性을 띄고 있을 때 面的 點的 配置方法만을 適用하는 것은 事實上의 土地利用規制의 不在現象을 나타나게 될 것이며 混合地域化를 放置하는 結果를 招來하게 될 것이다. 따라서 韓國的인 土地利用行態에 符合되는 土地利用

(19) Greater London Council, *Greater London Development Plan: Report of Studies*, London: GLC, 1969.

의 空間的 配分方法이 開發되어져야 할 것이며 土地利用規制方法의 補完이 時急한 課題중의 하나이다.

Ⅳ. 우리 나라 土地利用「패턴」의 特性

土地利用計劃基準을 포함한 都市計劃 및 設計基準(planning and design standard or criteria)은 都市計劃理論 定立過程에 累積되어 온 經驗的 產物이며 다른 工學的 基準(engineering standard or criteria)과는 差異가 있다. 이러한 差異點은 都市計劃의 學問的 特性으로부터 緣由된다. 工學的 基準이 對象의 物理的, 化學的, 生物學的 論理에 의해 體系化되어졌는데 비해 都市計劃基準은 주어진 歷史的, 文化的 與件속에서 經驗的으로 定立되어졌다는 점에서 差異가 있다. 特히 土地利用計劃基準이 그러하며 世界的으로 適用될 수 있는 普遍的 基準을 찾아 낸다는 것은 不可能할 뿐 아니라 無意味한 努力이기도 하다.

한 나라의 土地利用은 그 나라가 지닌 國土의 廣狹, 地形的 條件, 生活慣習, 空間意識構造等에 의해 根本的으로 決定지워지며 歷史的으로 볼 때 科學技術의 革新, 生活「패턴」의 變遷에 따라 서서히 變化해 가는 것이다. 따라서 土地利用計劃은 歷史的, 文化的 土地利用「패턴」을 前提로 하여 可能하다고 한다면 土地利用計劃基準 역시 特定國家의 土地利用「패턴」에 대한 檢討 分析이 앞서야 할 것이다. 土地利用「패턴」은 한 나라 國民이 가진 精神的, 文化的「패턴」이 空間위에 表現化되는 것으로 土地利用「패턴」의 變化는 手段的 意味를 가질지 모르지만 결코 獨立的일 수는 없는 것이다.[20] 그렇다면 우리 나라 土地利用「패턴」 特히 都市에서의 土地利用實態는 어떠하며 土地利用「패턴」의 特性을 살펴보기로 한다.

우리 나라의 都市가 하나같이 土地利用「패턴」이 同一한 것은 아니다. 각 都市마다 特色이 있지만 다른 나라와 比較할 때 무엇인가 다르다는 점을 直觀으로도 느낄 수 있는 경우가 많다. 美國의 都市, 유럽의 都市, 亞細亞의 다른 都市에 比較하여 特徵的인 構造와 形態를 지니고 있음은 틀림없다. 무엇이 어떻게 差異가 있는지에 대하여 分析하기 위해서는 微視的인 建築樣式으로부터 巨視的인 都市構造 및 「패턴」에 이르기까지 具體的 檢討가 필요하지만 土地利用이란 觀點에서 대체로 다음과 같은 特性때문에 差異가 생겨나지 않나 생각된다.

가) 自然發生性

自然發生的인 것에 對稱되는 槪念으로 意圖的 또는 計劃的인 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 都市土地利用에 전혀 意圖的 또는 計劃的 要素가 없었다고는 할 수 없지만 西歐의 都市 및 西歐의 植民地 統治를 받은 나라에 比較해서 計劃的 要素가 적었다고 볼 수 있다. 現代的 意味의 都市計劃이 우리 나라에 導入된지도 日淺하지만 土地利用에 관한 한 더욱 얼

(20) M. Webber, "The New Urban Planning in America," *Town Planning Institute Journal*, Jan. 1968.

마되지 않는다. 1900年代初부터 우리 나라에도 現代的 意味의 都市計劃이 발을 붙히기 시작하였지만 建築物의 規制 및 街路整備에 焦點이 있었으며 土地利用規制에 대한 制度的인 適用은 1934年의 「朝鮮市街地計劃令」이 始發點을 이루었다. 現在까지도 그러한 傾向이 남아 있지만 土地利用規制는 用途地域制(character 또는 use zoning)의 範圍를 크게 넘어가지 못했으며 基本計劃的 性格을 띈 用途別 地域의 概略的 配分으로 滿足하는데 不過하였다.[21] 따라서 用途地域制의 適用過程에서 局地的 詳細性이 缺如되어 있었으며 用途의 定義에 대하여 柔軟性이 많았기 때문에 事實上 土地利用規制가 있으나마나한 結果를 가져왔다. 이에 덧붙혀 傳統的 都市計劃의 두 가지 커다란 規制對象인 土地利用과 街路에 대하여 街路는 法執行上의 嚴格性을 가졌지만 土地利用에 대해서는 法適用의 弛緩性을 가지고 運用하는 傾向이 있었다.

自然發生的 都市成長을 不可避하게 한 가장 큰 理由중의 하나는 實質的인 市街化過程을 都市計劃이 따라가지 못하였다는 事實이다. 1965年 우리 나라에서 都市計劃을 適用받은 63個 都市중에서 都市計劃區域이 行政區域에 미치지 못하는 都市가 半을 넘었으며 많은 都市가 行政區域 중 一部地域 中心市街地와 그것의 周邊地域에만 都市計劃의 適用을 받았다.[22] 그리고 都市基本計劃의 告示가 난 地域이라도 細部確定告示가 뒤따르지 못하여 都市計劃의 適用이 事實上 不可能하였다.

行政區域이 都市計劃區域보다 작은 경우 行政區域內에서 나타나고 있는 市街地化를 計劃으로 規制할 方法이 없는 空白期間중에서 自然發生的 市街地化現象은 放置되어졌다. 그러나 이러한 傾向은 1960年代 後半期에 들어가면서 反對現象이 나타났다. 즉 都市計劃區域이 行政區域보다 넓게 策定되어졌다. 廣域都市計劃 및 大都市圈計劃에 刺戟받아 大部分의 都市들이 都市計劃區域을 擴張하여 隣接農村地域까지도 都市計劃의 適用을 받는 時代를 맞이하였다. 뤄그(Dean S. Rugg)가 指摘한 바와 같이 中心都市의 獨走的 判斷과 權威下에서 隣接農村地域과 旣存聚落을 포함하는 都市計劃區域의 過大設定(overbounded)이 나타났다[23] 이러한 움직임은 急激한 都市의 空間的 擴大過程속에서 나타나는 自然的 歸結일수도 있었지만 都市의 外延的 膨脹을 相對的으로 刺戟하는 結果를 招來하였다. 나아가서 都市計劃區域이 行政區域보다 擴張 適用되었다는 自體가 都市의 計劃的 開發이 그만큼 强化되어졌음을 意味하는 것은 아니었다. 새로히 都市計劃區域으로 編入된 地域에 대한 現況調査測量도 되어 있지 않을 뿐만 아니라 都市計劃樹立을 위한 行政力이 따라가지 못한체로 自然發生的

(21) 土地利用計劃에 基本圖로 使用된 地圖의 縮尺이 10,000分之 1 以上으로 詳細圖(detailed map)의 概念이 土地利用計劃에는 거의 存在하지 않았다.

(22) 崔相哲, "改正都市計劃法의 特性과 分析的考察," 『科學과 技術』(Vol. IV, No. 3), 1971, pp. 16~17.

(23) Dean S. Rugg, *Spatial Foundation of Urbanism*, Dubugue, Iowa: WM.C. Brown Company, 1972, p. 240.

都市膨脹을 加速化시켜 나갔다. 이러한 現象은 우리 나라의 都市計劃手法에 直接的인 影響을 미친 日本에 대한 어느 西歐都市計劃學家의 論評에 比喩할 수 있다. 「日本의 都市는 잘못된 計劃에 의해 開發되고 있는 것이 아니라 計劃의 否定(negation of design)에서 출발하는 스스로 特殊한 生動力을 가지고 성장하는 都市的 偶發事件(urban happening)이다. 日本的 土地利用의 特殊한 與件은 都市로 하여금 衝動的이고 無政府的이며 本能的인 生活이 可能케 하는 場所로 만들고 있다」고 言及하였다.[24] 이와같은 極端的인 見解가 반드시 옳다는 것도 아니고 우리 나라에 그대로 適用된다고도 할 수 없지만 우리 나라 都市의 土地利用現象을 說明하는데 도움을 줄 수 있을 것 같다. 우리 나라 都市의 土地利用이 과연 計劃的 努力에 의해 얼마만큼 意圖的으로 誘導되고 있는지에 대하여 의문을 가질 때가 많다. 오히려 自然發生的인 土地利用의 趨勢를 計劃이 事後에 合理化시켜나간다고 보는 것이 보다 現實的인 說明力을 가질 수 있지 않나 생각된다.

나) 混 合 性

自然發生性과 混合性은 密接한 關係를 가지고 있다. 都市의 土地利用現象은 計劃的 統制가 없다면 空間的으로 混合利用(mixed use)을 불가피하게 招來한다. 生産을 위한 空間과 生活을 위한 空間은 近接하려는 傾向이 있으며 特히 社會的 機能의 分化가 이루어지지 않는 開發途上國家에서 그러하다. 工場과 住宅과 商店이 空間的으로 混在함으로서 나타나는 近接性의 經濟(economies of proximity)를 얻을 수 있을지 모르지만 土地利用規制의 中心目的인 相衝的 土地利用을 分離시킴으로써 否定的 外部性을 減少시킨다는 側面에서 여러가지 問題를 야기시키고 있다.

混合的인 土地利用은 다른 말로 單位土地의 多目的的 利用을 뜻한다. 구멍가게의 경우와 같이 一部는 商業的 用途에 使用하고 一部는 住居的 用途에 使用하는 水平的 混在性뿐 아니라 垂直的으로 一層에는 自動車附屬品商, 2層은 遊興業所, 3層은 講習所, 4層은 住宅으로 使用하는 경우로 나누어 생각할 수 있다. 土地利用의 多目的性은 同一空間을 여러 用途로 重複하는 例도 많이 볼 수 있다. 구멍가게인 것과 동시에 福德房으로 使用하고 晝間에는 商店으로 使用하다가 夜間에는 住居的 目的으로 代替하는 二重的 利用을 많이 볼 수 있다. 이러한 土地의 混合的이고 多目的的 利用은 우리 나라만이 가진 特殊現象이라기 보다는 前産業都市의 一般的 特性으로 알려져 있다.[25] 特히 土地利用이 垂直的으로 分化되는 現象은 西歐의 都市가 水平的으로 土地利用分化가 나타났다는 것과 퍽 對照的이다. 그러나 여기에서 注意해야 할 것은 西歐라 하더라도 美國과 「유럽」都市의 土地利用分化上의 差異點이 있다

(24) J.M. Richards, "Lessons from the Japanese Jungle," *Ekistics* (Vol. 28, No. 165), August 1969, p. 75.

(25) Dean S. Rugg, *op. cit.*, pp. 270~275. and Gerald Breese, *Urbanization in Newly Developing Countries*, New Jersy: Prentice Hall, 1966, p. 117.

는 事實이다. 美國都市의 土地利用은 水平的 分化가 유럽 都市에 比較해서 分明하고, 유럽의 都市는 水平的 分化와 동시에 垂直的 分化가 강하게 나타나고 있기 때문이다.[26] 이러한 側面에서 본다면 우리나라의 土地利用分化 現象은 美國型보다 유럽型 都市에 가깝다고 볼 수 있지만 最近 中心市街地의 土地利用「패턴」이나 「스카이라인」이 美國的인 것으로 變貌하고 있다는 점도 看過할 수 없을것 같다.

이와 같은 混合的 土地利用의 形成의 直接的인 理由는「유럽」에서 찾아볼 수 있는 文化的 理由도 있지만 우리 나라를 포함한 非西歐的 土地利用에 있어서는 社會經濟的 理由가 크게 作用한다. 유럽은 傳統的으로 大規模 商店보다 特殊嗜好品이나 商品을 파는 小規模 商店을 選好하는 傾向이 있다. 「수퍼마케트」보다는 肉類, 乳製品, 野菜, 生鮮, 製菓, 裝身具類에 있어서 主人과 顔面이 있고 顧客의 性格을 오랫동안 알고 있는 이른바 단골집을 좋아하는 傾向이 있다.[27] 다분히 亞細亞的 都市民들의 商品購買行爲와 가까운 점이 많다.

그러나 우리 나라와 開發途上國家의 諸都市들이 土地利用上 混合化를 불가피하게 한 理由는 이들 都市가 지닌 社會經濟的 構造에 起因한다. 즉 都市의 社會經濟構造 自體가 未分化되어 있기 때문에 土地利用도 未分化되고 混合性을 띄게 된다. 「베리」의 分類에 의하면 第3世界의 都市經濟는 3個部門으로 區分될 수 있다고 하였다.[28] 첫째 街路經濟部門(street economy sector)로서 都市에로 새로히 移住해 온 者, 失業者, 사기꾼, 建設工事場人夫, 娼女, 雜商人, 職業的 구걸꾼들로 구성된 都市의 가장 下位階層으로 構成되어 있으며 都市勞動力의 25%~40%를 차지한다. 이들은 最低限의 生存을 維持하고 있으며 土地利用上 非定形的「패턴」을 지니고 있다. 住居地는 無許可板子村地域이나 公共用地를 無斷占用하여 臨時로 住居方便으로 삼거나 露店이나 行商으로 生活의 根據로 삼고 있다. 土地利用의 側面에서 보면 隨時的이고 混合的인 要素를 갖추고 있다. 둘째로, 家族經濟部門(family enterprise sector)이다. 全體 都市勞動者중에서 35%~45%를 차지하고 있으며 傳統的인 市場이나 구멍가게 및 家內手工業을 위주로 하고 있다. 이들은 低所得層地域일수록 더욱 뚜렷히 나타나며 商店의 規模가 零細하고 混合的 複合的 土地利用이 典型的으로 나타나는 地域이다. 이러한 現象은 本 調査對象地중에서 奉天2洞을 代表的인 例로 들 수 있다. 市場의 形態를 이루고 있든지, 路線商業地域을 이루고 있든지 간에 土地利用方法이 標準化되어 있지 않으며 偶發性을 강하게 나타내고 競爭이 심하며 比較的 높은 商街地域의 轉賣率을 나타내고 있다. 셋째로 近代化된 法人企業部門(corporate sector)으로 資本集約的이고 俸給生活者 및 專門職業人을 고용하는 部門으로 都市勞動力의 15%~50%를 차지한다. 土地利用도 標準化

(26) Dean S. Rugg, *op. cit.*, p. 232.
(27) Homer Hoyt, "The Structure and Growth of European and Asiatic Cities As Contrasted to American Cities," *Urban Land*, Sept. 1959, pp. 3~8.
(28) Brian J.L. Berry, *The Human Consequences of Urbanization*, London, MacMillan: 1973, pp. 91~92.

되어 있으며 正規的인 勤務時間을 要求하며 都市中産層의 生活터전을 마련해 주는 곳이다.

이상 세가지 經濟部門중에서 街路經濟部門은 土地利用이 隨時的이기 때문에 非正規性을 갖고 있어 計劃基準을 設定하기 극히 어렵고 特히 科學的인 土地利用의 將來 豫測은 거의 不可能하다. 家族經濟部門 역시 傳統的인 市場的 土地利用에서 찾아 볼 수 있는 바와 같이 正規化되어 있지 않고 偶發性이 강하여 土地利用計劃基準이나 將來 土地利用「패턴」 豫測이 힘드나 總量的으로 把握하고 微視的인 土地利用의 分割은 市場「메카니즘」에 의존하는 方法이 있다. 그러나 家族經濟部門의 土地利用은 都市經濟가 近代化되어 감에 따라 相對的으로 萎縮되어가는 경향이 있으며 近代的 土地利用으로 스스로 變貌해 가고 있다는 事實을 想起할 필요가 있다. 끝으로 法人企業部門의 土地利用基準이나 土地利用「패턴」의 豫測은 韓國的인 特殊性이 있으나 西歐的인 土地利用計劃基準을 一部 修正 適用할 수 있는 可能性이 많다고 생각된다.

다) 二 重 性

開發途上國家의 都市가 二重的 構造로 特徵지워지고 있음을 指摘한 사람은 많이 있다. 「맥기」는 西歐의 植民地統治를 오랫동안 받아온 東南亞의 諸都市들로부터 都市의 經濟的으로나 土地利用面에서 二重構造的 特性에 관한 理論을 定立시켰다.[39] 植民地統治 또는 新植民主義的 統治의 直接的 派生物인 汎世界的 都市文化圈(world-wide urban super-culture)의 部門을 이루는 小數의 巨大都市와 餘他傳統的 都市로 大別하면서 單一都市속에서도 經濟的으로나 土地利用面에서 超現代的 部門과 前近代的 部門으로 區分되어진다고 하였다. 植民地 統治를 위해 西歐人들이 開發하였던 地域과 原住民들이 傳來的으로 살고 있는 地域이 완전히 對照的 樣相을 띄고 있는바 西歐人들이 물러가고 난 이후에도 西歐人들이 살던 地域에 原住民중에서 上流階層이나 富裕層이 代身 占據하게 됨으로써 獨立을 爭取한 후에도 土地利用上 二重性은 크게 달라지지 않았음도 指摘하였다. 西歐人들이 살던 곳은 土地利用이 正規的이고 標準化되어 있으며 開發이 이룩되기 전에 街區統制가 이루어져 秩序를 찾아 볼 수 있는데 비해 原住民 내지 低所得層이 사는 地域은 「죠버그」가 이른바 前産業都市體制를 벗어나지 못한채 現實妥協的 또는 隨時的 土地利用「패턴」(temporal patterning of land use)에 의해 特徵지워지고 있다.[30]

이상과 같이 「맥기」나 「죠버그」 理論에 의해 우리 나라의 都市를 完全히 二分法에 의해 說明하기에는 여러가지 無理가 있겠지만 그러한 傾向은 정도의 차이는 있을지언정 우리 나라에도 適用될 수 있을 것 같다. 우리 나라에서도 日本 居留民團을 위해 計劃的으로 開發

(29) cf. T.G. McGee, *The Urbanization Process in the Third World*, G. Bell & Sons, 1967 and *The South Asian City*, G. Bell & Sons, 1967.

(30) Gideon Sjoberg, *The Preindustrial City: Past and Present*, New York: Free Press, 1960, p. 103.

된 地域이 開港地를 中心으로 存在하지 않았던 것도 아니지만[31] 西歐의 植民統治를 받은 나라에 비해 그렇게 뚜렷하지 않다고 생각된다. 日本과 우리 나라가 土地利用「패턴」에 있어서도 類似性을 갖고 있을 뿐만 아니라 日本人과 우리 나라 住民間에 住居分離(residential segregation) 現象이 그렇게 심하지 않았다는 점에서 그러한 結果를 가져온 것 같다.

그럼에도 불구하고 우리 나라 都市의 土地利用形成에 日本의 植民統治의 殘滓를 部分的으로 찾아 볼 수 있으며 日本人들과 함께 들어온 土地區劃整理事業이 이루어진 地區를 代表的인 例로 들 수 있다. 우리 나라에서 都市土地利用의 二重性을 찾을 수 있다면 計劃的으로 開發된 地域과 自然發生的으로 開發된 地域으로 나눌 수 있을 것 같다. 本 調査對象地 중에서 普門洞, 禾谷洞, 盤浦「아파트」地域은 前者에 속하고 勸農洞, 奉天2洞의 경우는 後者에 속하는 地區이다.

다른 測面에서 또 다른 한가지 二重構造的 特色을 든다면 單獨住宅地域과 共同住宅地域의 分化現象이다. 計劃的으로 開發된 地域이지만 普門1洞, 禾谷1洞과 같이 單獨中密度住居地域과 盤浦「아파트」 地域과 같이 共同高密度地域의 土地利用과 用途別 計劃基準은 커다란 差異를 나타내고 있다. 따라서 土地利用計劃基準이나 將來 豫測에 있어서 二重的 基準뿐만 아니라 多元的 計劃基準이 設定되어야 할 것이다.

라) 小規模 多單位性

우리 나라 都市土地利用의 또하나의 特徵으로 들 수 있는 것이 購買 및 「서비스」施設의 規模가 矮少하며 單位施設數가 많다는 점이다. 全體 面積으로 보아 반드시 넓은 商業用地는 아니지만 商業用地의 規模가 零細하고 同一業種의 施設이 基本幹線과 小路의 交叉點에 集中的으로 立地하려는 性向을 볼 수 있다. 〈表-2〉에서 볼 수 있는 바와 같이 勸農洞의 경우 108個의 商業 및 서비스施設이, 普門1洞의 경우 173個, 奉天2洞의 경우 191個, 禾谷1洞의 경우 961個, 盤浦「아파트」의 경우 305個[32]로서 1個 商業 및 「서비스」施設이 奉天2洞을 제

〈表-2〉 地域別 商業 및 서비스施設 現況

洞 名	施設數 (個)	施設面積 (坪)	家口數 (戶)	施設當面積 (坪)	施設當家口 (戶)
勸農洞	108	3,303.7	1,482	30.6	13.7
普門1洞	173	4,263.6	1,866	24.6	10.8
奉天2洞	191	3,308.0	9,459	17.3	49.5
禾谷1洞	961	13,753.4	7,308	14.3	7.6
盤浦地區	305	5,671	3,826	12.4	12.5

商業 및 施設內譯에 대해서는 別表에 要約되어 있음.

(31) 孫禎睦, "丙子開國과 都市의 變化(上)(中)(下)," 『都市問題』, 1975年, 5,6,7月號 參照.
(32) 盤浦아파트의 경우는 呂相進, 『Community 開發에 있어서 購買施設에 관한 硏究』, 弘益大學校 碩士學位論文, 1975과 盤浦아파트 管理事務所 統計를 引用하였음.

외하고는 10~15家口를 支援하고 있다. 이것은 우리 나라 商業 및 「서비스」業種의 零細性과 傳統的 家計經濟의 一面을 보여주는 것으로 다른 나라에 比較해서도 지나치게 小規模일 뿐 아니라 英國의 Cumbernauld 新都市開發計劃 基準으로 商業 및 「서비스」施設當 400~500人으로 算定한 것과 너무나 큰 差異가 생긴다.[33] 그러나 英國의 경우 實際 商店當 人口는 100~150人으로 또는 20~30家口를 對象으로 하고 있다는 事實은 興味있는 일이다.

商業 및 「서비스」施設單位當 適正人口가 얼마인가에 대하여 모든 사람이 滿足할만한 基準이 있을 수 없다. 한 나라의 國民이 가진 購買行態, 經濟構造에 깊은 關係를 가지고 있는 바 商業 및 「서비스」施設이 小規模이고 多單位性을 띄고 있다는 事實 自體가 결코 나쁘다는 것을 意味하는 것은 아니다. 그러나 「하비」가 指摘한 바와 같이 商業 및 서비스施設의 配置는 都市開發을 통한 社會厚生的 意義를 가진다. 都市計劃家들의 默示的으로나마 小規模 商業 및 서비스施設을 輕視하는 傾向이 있음도 否認할 수 없다. 그러나 念頭에 두어야 할 것은 廣布性을 띈 小規模 商業 및 「서비스」施設을 意圖的으로 減少시키는 것은 低所得層에게 經濟的 負擔을 加重시키는 結果를 나타낸다.[34]

商業 및 「서비스」施設의 小規模 多單位性과 관련하여 우리 나라 土地利用의 特性으로 밝혀 두어야 할 것은 業種의 多樣性과 便宜性이다. 以上 調査地域은 個別的으로 볼 때 徒步距離에 속하는 面積에 不過하나 이 地域內에서 日常生活에 필요한 商品購買나 「서비스」를 提供 받을 수 있을 뿐만 아니라 상당히 專門化된 「서비스」도 손쉽게 接近할 수 있게 되어 있다. 別表에서 보여주는 바와 같이 標準土地利用分類[35] 第3次品目까지 거의 빠짐없이 徒步圈內에서 購入 및 「서비스」를 提供받을 수 있다. 이것은 바로 生活의 便益性을 意味하며 人間的 規模일 수도 있다. 이러한 側面에서 우리 나라의 土地利用의 空間的 配分이 많은 長點을 가지고 있는 바 이러한 特性을 土地利用計劃이나 團地設計過程에서 계속 살려 나가야 할 것이다.

마) 線型的 利用과 閉鎖性

自然發生的 土地利用의 가장 普遍的「패턴」은 帶狀發展(ribbon development)이다. 聚落構造로 보아 街村의 形態로 나타나고 商業地域의 경우 路線商街의 形成을 例로 들 수 있다. 本 調査地域에서도 面的으로 集團化된 市場을 가지고 있으나 市場역시 路線을 따라 線型으로 開發되려는 强한 性向을 나타내고 있음을 볼 수 있었다. 土地利用의 空間的 配分에 관해서

(33) Cumbernauld Development Corporation, *Annual Report to the Secretary of State for Scotland*, 1967.

(34) D. Harvey, "Social Processes, Spatial Form and the Redistribution of Real Income in an Urban System," M. Stewart ed., *City: Problems of Planning*, Penguin Books, 1972, pp. 296~334.

(35) Urban Renewal Administration, *Standard Land Use Coding Manual*, Washington D.C., 1965, pp. 56~73.

이미 前述한 바와 같이 우리 나라는 點的, 面的 立地보다 線的 立地를 選好하고 있음을 알 수 있으며 비단 우리 나라뿐만 아니라 土地利用計劃에서 線型的 開發의 長點을 充分히 살리려는 움직임도 없지 않았다는 것을 감안할 때 線型開發의 短點을 補完할 수 있다면 훌륭한 土地利用의 手法이 될 수 있을 것 같다.[36]

우리 나라 土地利用「패턴」의 閉鎖性에 대하여는 一般的으로 알려져 있는 事實이다. 財產境界上에 棕柵(enclosure)을 하고, 外部世界로부터 保護(protection)와 「프라이버시」를 維持하기 위해 담을 쌓고 철조망을 만든다. 이러한 現象은 住宅의 경우뿐만 아니라 公共用地와 私有地間에, 「오픈 스페이스」와 建物間에도 境界를 만듦으로써 意圖的 分離를 꾀하려고 한다. 이의 原因으로서 文化的 價値觀의 差異에 由來한다고 主張하는 理論도 있고[37] 高密度 土地利用이 招來한 社會病理的 現象으로 보는 見解도 있지만[38] 우리 나라의 경우 土地利用의 閉鎖性은 보다 깊은 뿌리를 박고 있는 것 같다. 그러나 우리 나라 土地利用「패턴」의 閉鎖性은 消極的인 保護를 위한 意味를 强하게 가지고 있으며 積極的인 集合과 調和를 위한 試圖가 不足하였다는 점을 들 수 있으나 좀 더 硏究되어야 할 問題이다.

Ⅴ. 問題點과 改善方向

우리 나라 土地利用計劃 및 規制上의 特性과 問題點을 살펴보면 다음과 같은 몇가지 側面에서 接近한 수 있다. 이러한 努力은 根本的으로 土地利用의 目的別 需要推計方法과 計劃基準의 適用을 보다 合理的으로 改善하기 위한 前提條件으로서 意味를 지니고 있다.

가) 土地利用計劃 및 規制의 二元性

우리 나라는 土地利用計劃 및 規制에 관한 한 都市計劃을 適用받는 地域과 都市計劃을 適用받지 않는 地域으로 二分될 수 있다. 都市計劃區域內에서는 排他的으로 都市計劃法에 의해 計劃되고 規制되고 있으나 餘地地域은 國土利用管理法을 中心으로 서로 優位性을 主張하는 多元的 規制의 對象이 되고 있다. 都市計劃區域의 擴大 또는 縮少에 따라 土地利用計劃은 물론 規制가 달라짐으로서 都市와 周邊農村地域間의 連續性있는 土地利用計劃이 不可能하며 相互調整할 수 있는 制度的 裝置도 되어 있지 않다. 따라서 廣域土地利用計劃과 規制가 가능하도록 都市와 農村地域에 連續的으로 計劃 및 規制할 수 있는 制度的 改革이 要請된다.

---

(36) 崔相哲, "道路와 國土保全," 『都市問題』, 1972年 7月號, pp. 25~32.

(37) Yi-Fu Tuan, "Discrepancies Between Environmental Attitude and Behavior," in P.W. English and R.C. Mayfield ed., *Man, Space and Environment*, Oxford, 1972, pp. 68~81.

(38) John B. Calhoun, "Population Density and Social Pathology," in L.J. Duhl ed., *The Urban Condition*, Simon and Schuster, 1963, pp. 33~43.

나) 街區統制手段의 缺如

街區統制란 秩序있는 都市의 物理的 開發을 誘導하고 入住豫定者를 保護하며 開發費用을 節減하기 위하여 街路의 幅員과 勾配에 대하여 最低限의 基準을 設定하고, 區劃이나 劃地의 最低 및 最大 幅員과 延長을 規定하며, 豫定公共施設物을 위한 用地의 割愛와 地盤高, 劃地의 모양 等을 規制하기 위한 制度的 裝置이다.

우리 나라의 경우 都市計劃이란 넓은 槪念속에 街區統制(subdivision control)란 過程이 缺如된 채로 발전되어 왔다. 街區統制란 槪念이 있었다면 獨逸에서 由來된 區劃整理手法속에 포함되어 있었으며 一團의 住宅地造成事業의 경우 團地設計過程을 통하여 街區統制가 一部 이루어진 셈이다. 그러나 區劃整理 또는 一團의 住宅地造成事業에 의하지 않고 開發된 地域은 街路計劃, 地域地區制 및 建築規制는 있을지언정 街區統制란 存在하지 않았다. 區劃이나 劃地의 幅員과 延長, 最低 劃地面積, 地盤高 및 區劃과 劃地의 形態는 街路計劃과 地域地區制에 저촉되지 않는 한 旣存 土地所有權의 境界에 따라 開發이 이룩되어 짐으로서 거의 自然成長的 都市開發이 進行되어 왔다. 따라서 西歐的인 街區統制手法의 導入이 어떠한 形態로든지 빨리 이루어져야 할 것이다.

다) 計劃單位開發方法의 導入

計劃單位開發(planned unit development)은 土地利用計劃 및 規制에 새로운 轉機를 마련한 槪念이다. 一團의 住宅地造成이나 土地區劃整理手法과 많은 類似點을 가지고 있으나 計劃單位開發은 土地所有者 또는 開發家가 旣存 告示된 地域地區制나 街區統制에 制約을 받지 않고 一團의 地域을 單一開發體系로 보아 劃地의 크기, 容積率, 建物形態, 密度, 建蔽率, 空地率, 細部街路配置에 대하여 全體로서 許可만 받고 細部的인 것은 開發의 主體가 裁量權을 가지고 開發할 수 있도록 門戶를 開放한 方法이다.[39] 計劃單位開發方法은 都市基本計劃, 地域地區制 및 街區統制方法이 지닌 行政的 硬直性을 탈피하고 一團의 土地를 單一開發體系로서 刷新的이고 効率的인 開發이 가능케 하기 위한 方便으로 都市設計技法을 동시에 適用시킬 수 있는 여지를 만들어 주었다. 通常的 土地利用計劃 및 規制方法과 比較하여 計劃單位開發方法은 다음 〈表-3〉과 같이 要約될 수 있는 바 우리 나라도 現在의 一團의 住宅地造成이나 土地區劃整理事業方法을 發展的으로 補完시킨다면 計劃單位開發方法의 効果를 낼 수 있을 것 같다.

라) 地域地區制의 補強과 特性化

우리 나라는 西歐的 意味에서의 地域地區制는 거의 存在하지 않는다고 말할 수 있을 것

(39) Robert W. Burchell, *Planned Unit Development*, Center for Urban Policy Research, Rutgers University, 1972, pp. 34~35.

〈表-3〉 傳統的 土地利用計劃과 計劃單位開發

傳統的土地利用計劃		計劃單位開發
基本計劃 (Master Plan)	長期計劃	中期計劃
	告示節次의 번거로움	告示·確定節次의 簡便性
	非現實的 目標의 羅列	具體的目標의 設定과 문제해결
地域地區制 (Zoning)	土地利用間의 分離(相衝性에 力點)	混合的 利用과 補合性에 力點
	單一劃地中心의 斷片的 開發	統一된 單位開發統制
	規制와 行政의 不一致	行政的 裁量과 融通性
街區統制 (Subdivision Contorl)	自動的 配置(制限된 都市設計技法)	都市設計技法의 應用
	斷片的, 無用의 空地發生	有用한 大規模空地確保
	公式的 一回療法 및 過重한 費用負擔	自足的 開發과 費用負擔의 減少

같다. 基本計劃의 土地利用計劃과 規制的 意味를 가진 地域地區制와는 區分되어야 한다. 基本計劃에 나와 있는 地域地區制를 詳細圖위에 具體化시킨다 해도 地域地區制가 劃地 하나 하나에 規制手段으로 意味를 갖지 않을 때 그것은 基本計劃 이상의 것은 아니다. 微視的으로 區劃이나 劃地水準에서 環境利用의 目的이 具體化되고 規制되어야 할 것이다. 團地內 어느 劃地에만 商店이 開設될 수 있다든가 어느 街路에만 路線商街가 가능하다든가 하는 것이 細部的으로 나타나 있어야 한다. 따라서 地域地區制가 効率的인 土地利用規制手段이 되기 위해서는 街區統制가 隨伴되어야 하겠지만 最低限 6m 以上의 道路에 連接한 劃地에는 土地의 目的別 用途가 規制되어야 할 것이다.

地域地區制의 適用에 있어서 우리 나라는 人口 650萬이 넘는 大都市와 人口 3,000에 不過한 農村聚落이 다같은 都市計劃法 建築法의 適用을 받지 않을 수 없다. 그러나 都市의 構造는 물론 土地利用「패턴」이 전혀 다른 對象地域을 同一한 基準에 의해 規制한다는 것은 矛盾이다. 따라서 都市의 階層別로 地域地區制 適用을 分化시킬 필요가 있으며 地域地區制에 관한 規制를 地方的 特殊性에 따라 制定할 수 있도록 地方自治團體에게 權限을 移讓하는 길이 摸索되어야 할 것이다.

〈別表〉 洞別商業및「서비스」施設現況

업종중분류	업종세분류	권농동		보문1동		봉천2동		화곡1동		반포아파트	
		개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적
건재·철물	목재 및 건재상			3	82(27.3)*	3	63(21)	38	2772(72.9)		
농기구 소매상	난방·수도			2	11(5.5)			10	45(4.5)		
	페인트·유리·벽지			7	58.2(8.3)	6	44(7.3)	33	139.8(4.2)		
	전기제품			1	4	2	13(6.5)	10	57(5.7)		
	철물점	1	8	2	13.5(6.8)	1	5	24	286.7(11.9)		
	백화점							3	116(38.7)		
일반 소매상	우편판매										
	잡화점			2	14.3(7.1)	12	65(5.41)	33	199.3(6.0)		
	자동 판매기 상점										
	적배점							14	63.7(4.6)		
	기타 잡화상·구멍가게	12	79.4(6.6)	3	9(3)	11	45(4.1)	30	130.2(4.3)		
식료품 소매상	식료품	3	21(7)	6	51.1(8.5)	13	82(6.3)	62	277.6(4.5)		
	정육점·생선상회	1	5			1	10	19	92.4(4.9)		
	야채·과일					2	5(2.5)	17	69(4.1)		
	제과점	3	76.2(25.4)	1	11			5	37(7.4)		
	우유·아이스크림·다방	7	219.6(31.4)	8	161.2(20.2)	2	70(35)	17	255(15)		
	제빵			2	25(12.5)	4	45(11.3)	11	71.9(6.5)		
	기타 식료품	4	122.8(30.7)	3	48.42(16.1)	3	19(6.3)	26	142.3(5.5)		
수송용 기계 소매	자동차 소매 중개소			1	6						
	타이야·밧데리·부속품	4	51.3(12.8)	12	57.6(4.8)			5	32(6.4)		
	주유소	1	40.7	2	109.0(54.5)						
	기타 운수기구(선박·비행기등)										
장신구 소매상	남자양품	1	9					15	77.5(5.2)		
	여자양품	1	10	2	12.5(6.3)			21	100.5(4.8)		
	여자 장신구 장식품							6	797(132.8)		
	유아 및 아동복					1	5	3	21(7)		
	가족 전체 의복			1	7	1	4	6	26.5(4.4)		

업종중분류	업종세분류	권농동		보문1동		봉천2동		화곡1동		반포아파트	
		개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적
	구두							10	45.4(4.5)		
	양복점(주문복)	8	94.9(11.9)	9	97.3(10.8)	8	54(6.8)	40	19.2(4.8)		
	가죽 및 모피							6	25(4.2)		
	기타							4	19(4.8)		
가구·부엌용품소매상	가구·실내장식품	2	24.3(12.2)	7	84.3(12.0)	3	22(7.3)	21	168.3(8.0)		
	가구제품(부엌용)	1	9.7	2	8(4)	2	135(67.5)	9	178.8(19.9)		
	라디오·TV·음악기구			6	49(8.2)			22	124(5.6)		
음식 및 음료수상	음식점	8	522.9(65.4)	2	58(29)	2	12(6)	31	208(6.7)		
	술집	3	42.3(14.1)	5	42.2(8.4)	8	39(4.9)	33	199.8(6.1)		
기타 소매상	약방	9	137.3(15.3)	1	8	6	37(6.2)	28	149.4(5.3)		
	주류	1	6.3	5	62(12.4)	2	16(8)	4	71(7.8)		
	골동품 및 고물상	2	25.2(12.6)			1	15	3	170(56.7)		
	서점 및 문방구	1	8	2	14(7)	6	26(4.3)	26	121.7(4.7)		
	운동용구·자전거			1	5	1	8	13	63(4.8)		
	농기구 및 원예기계							1	80		
	보석상					1	7	4	22(5.5)		
	연료 및 제빙			1	5	10	40(4)	24	88.5(3.7)		
	기타			1	3			2	7(3.5)		
금융·보험·부동산업	은행 및 금융기관			1	161.9	2	120(60)	3	274(91.3)		
	서민금고										
	증권회사										
	보험회사·중개업소										
	부동산업·중개업자	1	1.8	5	22(4.4)	12	52(4.3)	93	398.8(4.3)		
	투자회사										
개인서비스업	세탁소	2	15(7.5)	3	20(6.7)	8	40(5)	19	83(4.4)		
	사진관·안경점	2	16(8)	7	54.3(7.8)	3	40(13.3)	13	109(8.4)		
	미장원·이발관	8	298.4(37.3)	4	33(8.3)	11	66(6)	36	227.8(6.3)		

업종중분류	업종세분류	권농동		보문1동		봉천2동		화곡1동		반포아파트	
		개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적
	장의사	1	7.5					3	23(7.7)		
	헌옷수리(양복·양장)			2	20.3(10.2)	6	271(45.2)	2	8(4)		
	기타	1	2	5	69.1(13.8)			1	3.7		
기업「서비스」	광고회사	2	66.5(33.3)			3	212(70.7)				
	소비자 및 상업금융			3	830.6(276.9)	2	92(46)				
	복사·등사·프린트	3	120.7(40.2)	2	18(9)			1	10		
	집수리							1	5		
	종합 수리 센타			4	24(6)			5	23(4.6)		
	직업소개소										
	창고업 및 보관업			10	257.4(25.7)	1	62	7	503(71.9)		
	기타										
수리업	자동차 수리 및 서비스센타			6	228.1(38.0)						
	기타 수리(전기·시계)			2	9.4(4.7)	2	4(2)	4	16(4)		
전문 의료「서비스」	의료기관	8	290.3(36.3)	6	491.7(81.9)			24	719(30.0)		
	변호사(대서소)							3	18(6)		
	설계사무소·회계사무소			1	4	1	12	1	7		
계약건설업	일반 건설회사										
	특수 건설회사										
정부기관	행정기관(관공서)			2	426.5(213.3)	1	34				
	경찰서			1	26	1	30				
	우체국			1	186.8	1	30				
	교도소										
	군사기관					1	20				
교육기관	유치원·국민학교·중학교			3	245.8(801.9)	2	72(36)	1	40		
	초급대학·대학										
	특수학교(직업훈련소)	1	30	1	37.5	2	110(55)	6	107(17.8)		
기타「서비스」	종교기관	2	242(121)	3	195(65)	15	568(37.9)	13	595(45.8)		

업종중분류	업종세분류	권농동		보문1동		봉천2동		화곡1동		반포아파트	
		개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적
	복지 및 자선기관					1	28				
	기타(여관·목욕탕·호텔)			2	637(318.5)	3	100	13	699(53.8)		
문화활동	문화 활동기관(박물관·도서관·미술관)	1	25.8	1	8			2	60(30)		
	천체관·수족관·식물원					1	4	1	400		
	기타 문화기관										
공공집회	극장·드라마센타	1	56								
	체육관·운동장			2	74.3(37.4)	1	28	11	317(28.1)		
	공회당					1	23	1	20		
	기타(독서실)	1	596.8			1	600	1	30		
유흥	어린이공원·공원							1	400		
	기타										
오락활동	운동장(골프·테니스·스케이트)	2	51(25.5)	2	63.7(31.9)						
	놀이터			1	15						
	수영장					1	100				
	보트장										
	기타			1	20			3	34(11.3)		
관광 및 캠핑	스키장·수렵장										
	캠프장										
공원	공원							3	1,200(400)		
	기타										
기타 문화·유흥 오락활동											
計**			3,303.7		4,263.6		3,308.0		13,753.4		5,671

* ( )안의 數値는 施設單位當平均面積임.
** 政府機關 및 敎育機關을 除外한 數値임.