

# auribrief.

No. 55

## 건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구

임유경 연구원 진현영 연구원

## 1. 서론

우리나라 헌법에는 재산권을 행사할 수 있는 권리와 동시에 공공의 질서를 준수해야 하는 의무를 포함하는 현대적 소유권 개념이 명문화되어 있으며, 건축물의 형태에 영향을 미치는 주요 법령인 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』 제1조에서는 공공복리 증진을 도모한다는 것이 그 목적으로 명시되어 있다. 그러나 전후 경제성장기 이후 지속적으로 개발 위주의 정책이 추진되면서 건축물 형태규제는 공공복리 증진을 위한 수단이라기 보다는 개발 행위를 제한하는 요인으로 인식되어 왔다. 단기간에 주택을 대량으로 공급하고 경제 성장을 이룩하고자 하는 과정에서 규제 완화에 대한 사회적 요구가 꾸준히 제기되었으며, 건축 디자인 측면에서 건축물 형태규제는 건축의 창의성과 다양성을 저해하는 요인

으로 지적되고 있다. 그렇다면 건축물 형태규제는 개발 행위를 제한하고 획일적이고 경직된 건축디자인을 낳게 하는 필요악이므로 규제 완화의 대상이 되어야 하는가?

이 연구는 건축물 형태규제를 건축 행위가 공공에 미치는 부정적 영향(公害, public nuisance)을 방지하기 위한 최소한의 법적 장치로 바라보는 관점에서 벗어나 우리의 건축·도시환경 결정에 중요한 영향을 미치는 요인으로 인식하는 것으로부터 시작되었다. 이 연구에서는 건축물 형태규제 문제에 접근함에 있어 형태규제가 우리의 건축·도시환경에 미치는 영향 관계에 주목하여 현행 건축물 형태규제의 문제점을 도출하고 개선방향을 제시하고자 하였다.

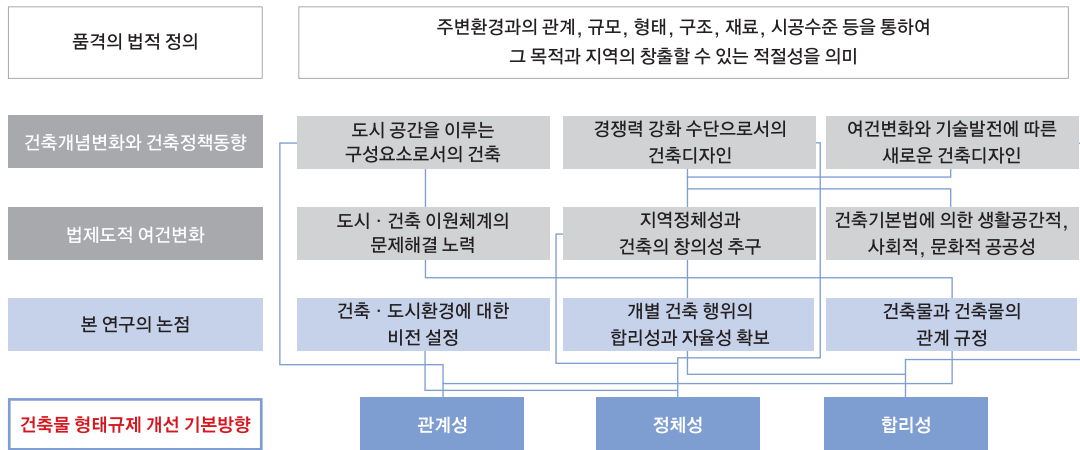
## 2. 건축물 형태규제 개선을 위한 지향점 : 건축의 품격 향상

건축물 형태규제의 지향점은 사회·경제적 여건과 시대정신이 변화함에 따라 공공복리 실현, 도시 미관 향상, 합리적이고 효율적인 토지 이용, 건축·도시환경의 질적 수준 향상 등으로 다양하게 변화해왔다. 20세기 초 근대 도시계획에 근거하여 토지이용의 합리성과 효율성을 추구하는 용도 제한 중심의 용도지역제(zoning)가 바람직한 건축·도시환경을 구현하는 데에 실패했다는 비판이 제기되면서 건축물 형태규제는 건축형태와 도시공간의 질을 고려한 전망적 규제로 변화하고 있다. 공공복리 실현을 위한 최소한의 장치라는 개념에서 벗어나 바람직한 건축과 도시 환경을 조성하기 위한 법적 수단이라는 목표 지향적 성격으로 변화하고 있는 최근 건축물 형태규

제의 경향을 반영할 때, 건축물 형태규제 개선을 위해서는 기본방향을 설정하는 과정이 선행되어야 한다.

건축 개념 변화와 국내외 정책 동향에 대한 분석 결과, 독립된 개체가 아닌 도시공간을 이루는 구성요소로서의 건축, 도시 경쟁력 강화 수단으로서의 건축디자인, 여건변화와 기술발전에 따른 새로운 건축디자인이 강조되고 있음을 확인하였다. 이러한 변화는 관련 법제도 측면에서도 나타나는데, 1962년 건축법 제정 이후 건축물 형태규제는 도시계획법과 건축법으로 나뉜 이원적 체계에 의한 문제점에 대한 해결, 지역 정체성과 건축의 다양성 추구, 생활환경의 질적 수준에 대한 관심이 증가하는 방향으로 변화

그림1 건축물 형태규제 개선 기본방향 설정



하고 있다고 볼 수 있다. 이 연구에서는 이와 같은 변화들을 고려하여 향후 건축물 형태규제의 개선 방향을 건축기본법 상의 ‘품격’ 개념과 연관 지어 관계성, 정체성, 합리성으로 상정하였다.(그림 1)

관계성은 건축물을 독립적인 개별 요소로 보는 것에서 벗어나 도시환경을 이루는 구성요소로 보는 관점을 말하며, 건축기본법 제3조에서는 ‘건축물과 주변환경과의 관계’를 건축의 품격을 이루는 주요 요인으로 규정하고 있다. 이러한 관점은 20세기 중반 이후 독립된 오브젝트로서 건축을 인식했던 근대 건축운동에 대한 비판에서 시작하여 최근에 이르기까지 지속적으로 논의되어 오고 있다. 프램튼(K.Frampton)은 마이스(P.V.Meiss)의 저서 「형태에서 장소로, 건축의 보편적 원리를 찾아서(De la forme au lieu, une introduction a l’etude de l’architecture, 2000)」의 서문에서 우리 환경을 파괴하는 건축 작업들을 반대하며, 장소로부터 고립된 건물들이 더 이상 늘어나는 것을 방지해서는 안 된다고 주장하였다. 또한 카모나(Carmona)는 오늘날 도시환경이 보이는 질적 열악성 문제의 원인을 상호연결성, 복

합성, 불확정성, 모호성, 상호갈등의 어려움으로 해석하였다. 이처럼 열악한 도시환경을 해결하고자 건축물을 장소의 관점에서 바라봐야 한다는 논의가 일어났고, 이의 연장선에서 건축과 도시의 양 측면을 함께 고려하고 연결하자는, 도시설계의 “결합자”로서의 역할이 강조된다. 같은 맥락에서 겐코(K.Kengo)는 “건축을 단절로 보는 전제를 의심하는 일, 단절된 오브젝트로서가 아니라 관계성으로 건축에 대해 고찰하는 일, 우선은 여기에서부터 시작해야 한다.”고 주장하며 단절이 아닌 접합의 관점을 강조하였다. 우리나라에서도 도시환경의 질적 개선을 위해서는 건축과 도시를 종합적으로 보는 관점이 선행되어야 한다는 의견들이 제기되고 있으며, 이 규목은 「한국의 도시경관 :우리 도시의 모습, 그 변천·이론·전망(2002)」에서 21세기에 우리의 도시가 지향해야 할 방향으로 ‘관계론적 패러다임’을 제시하였다. 관계성은 공간범주 상에서 건축물들이 만들어내는 스카이라인, 건축물과 가로공간과의 관계, 건축물과 건축물의 관계로 구현된다고 볼 수 있는데, 이 연구에서는 관계성을 건축물 형태규제가

지향해야 할 기본방향으로 설정하였다.

정체성은 건축·도시 환경 조성에 있어서 전문가의 창의성을 구현하고 지역 특성을 충분히 고려하여 고유의 특성을 가져야 한다는 관점으로, 건축기본법 제9조에서는 “문화적 공공성” 개념과 연계하여 “건축물 및 공간환경의 문화적·산업적 경쟁력 제고를 위하여 관련 전문가의 창의성이 존중되어야 하며 건축물 및 공간환경이 지역적 특성에 맞게 적합하게 조성되어야 한다”고 규정하고 있다. 이처럼 건축의 지역성에 대한 부분이 입법화된 배경에는 도시건축의 획일성 문제와 지역성 확보에 대해 지속적인 문제제기가 있었기 때문이다. 임석재(2005)는 오늘날 우리나라의 건축을 진단하면서 서울과 시골이 똑같아져간다는 획일성의 문제를 지적하였다. 이규목(2002)은 관계론적 패러다임 외에 21세기의 화두가 될 두 개의 패러다임 중 하나로서 ‘온고창신 패러다임’을 제시하였는데, 여기서 ‘고(故)’는 과거의 유산, 지역적 특성, 자연적 요소, 생활양식 등이 포함된 포괄적 개념이다. 즉 온고창신 패러다임은 세계적 보편성과 함께 지역적 특수성을 동시에 충족시켜야 한다는 개념이다. 우리나라 건축물 형태규제 관련 법제도 변화 과정에서도 도시계획법과 건축법의 이원적 법제 체계는 지역의 특수성과 건축디자인의 창의성·다양성을 창출하는 데에 한계가 있다고 지적되어 왔으며, 이를 보완하기 위한 수단으로 지구단위계획, 특별건축구역 등의 다양한 제도적 수단들이 도입되었다. 그러나 이러한 행위제한 방식들이 지구 차원의 정체성이나 건축적 다양성 측면에서 소정의 성과를 거두고 있는가에 대한 실증적 논의는 부족하다. 몇몇 기존 논의들에서는 지구단위계획

등 지구지정을 통한 관리계획이 본래 목적인 지역성 및 정체성 확보를 제대로 달성하지 못하는 문제를 지적한다. 이 연구에서는 정체성을 도시관리 수단으로서의 건축물 형태규제가 아닌 건축·도시환경의 질을 규제하는 수단으로서의 건축물 형태규제가 지향해야 할 기본 방향으로 설정하였으며, 이 때 정체성 개념은 개별 건축물 디자인의 창의성과 다양성, 가로와 지구의 특성을 포괄하는 개념이다.

합리성은 건축공간 구성의 합리성과 도시공간이 용의 효율성, 규제 적용 과정에서의 합리성과 효율성을 포괄하는 개념이다. 기존의 건축물 형태규제는 건축물의 형태를 기형화한다는 비판을 받아왔다. 김성홍(2009)은 일반화로 개별 건축을 통제하려고 하면 그 결과가 왜곡된다는 점을 지적하였으며, 임석재(2005) 역시 날이 갈수록 기형화되고 있는 우리나라의 조형환경을 비판하였다. 또한 황두진(2006) 등의 건축가들은 현행 건축법이 효율적인 식민지 경영을 우선시한 일본의 영향을 많이 받았기 때문에 좋은 환경을 조성하는 데에는 한계가 있다고 주장한다. 건축물 형태규제는 건축물의 내부 공간구성과 도시공간 이용에 중요한 영향을 미침에도 불구하고 기존의 논의에서는 그 기준의 타당성이나 합리성을 형태규제와 건축의 관계 속에서 파악하려는 시도가 부족하였다. 이 연구에서는 합리성을 건축물 형태규제 개선의 기본 방향으로 설정하였으며, 이는 법적 규제와 건축공간 구성 논리 사이의 정합성, 법적 규제에 의해 조성된 공간 이용의 효율성, 법적 기준의 타당성, 규제 적용 대상 및 적용 과정에서의 합리성, 위법·사후 계획 변경 등의 문제와 연관된다.

### 3. 건축물 형태규제 관련 법제도 현황 및 문제점

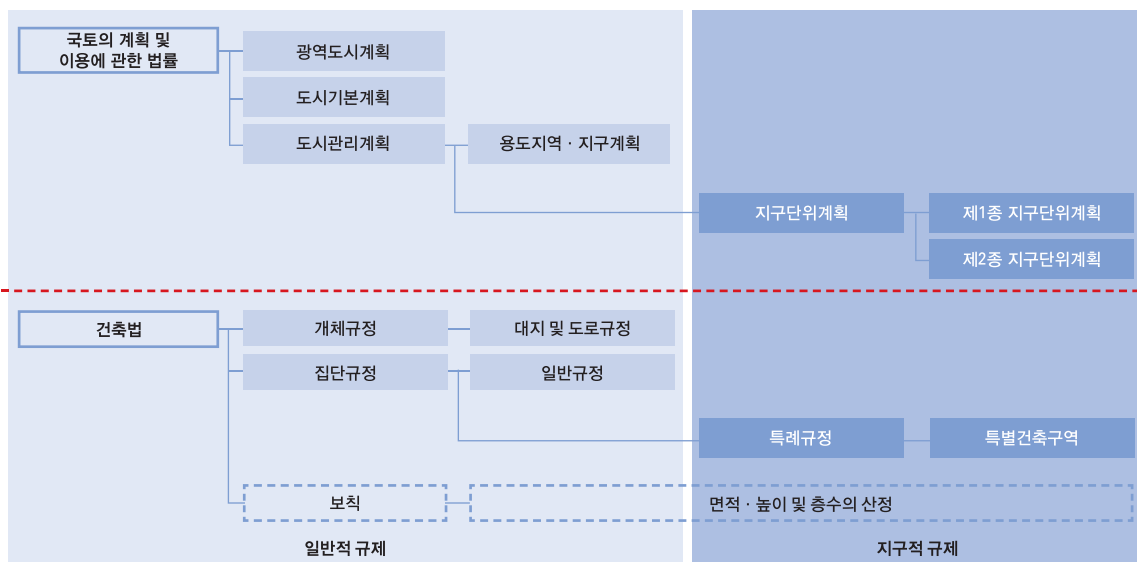
국내 건축물 형태규제는 건축행위 관련 법제, 도시 관리 관련 법제, 도시경관·디자인 관련 법제 등을 통해서 통합적으로 작용한다. 현행 우리나라 건축물 형태규제는 일반적 규제와 지구적 규제로 나눌 수 있다. 일반적 규제는 지구단위계획 등과 같이 별도로 지정되는 지구에 속하지 않는 필지, 즉 일반적인 상황에서 작용하는 건축물 형태규제를 의미하고 지구적 규제는 특정 지구에 적용되는 형태규제를 의미한다.

일반적인 필지 상황에서는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』에서 규정하는 건축물 형태규제가 적용된다. 즉 대부분의 필지 내 건축물은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법의 이원적 체계 속에서 작동하는 형태규제의 적용을 받아 그 모습이 결정된다. 그리고 일반적 규제는 건축물 형태규제의 일반적 특성인, 각 법률의 조항이 개별적으

로 작동하는 것이 아니라 여러 조항이 동시에 작용하여 건축물의 형태를 완성하게 된다. 이처럼 일반적 건축물 형태규제의 이원적 체계는 법제도의 체계뿐만 아니라 이를 담당하는 조직의 업무에도 영향을 미치게 되어, 단일 부서가 아닌 각각의 법률과 제도를 담당하는 여러 부서에 의해 건축물 형태규제가 운영·관리됨으로써 현실적으로 건축물 형태규제를 효율적으로 집행하고 조정하는 데에 한계가 있다.

건축물 형태규제의 제·개정 연혁을 살펴보면 규제 성격에 따라 그 빈도와 정도의 차이가 있으나 규제 조항, 그 기준 그리고 구성체계 등은 지속적으로 변화하여 왔다. 규제 조항이 신설된 이후 계속 유지되기도 하고 규제의 자체적 의미가 퇴색되어 조항 자체가 법률에서 삭제되기도 하는 등 시대적, 사회적 필요와 이에 대한 합의에 따라 조항의 신설과 폐지가 이어져 왔다. 규제 기준은 대체적으로 보다 구체적

그림2 일반적 규제와 지구적 규제



인 내용을 포함하도록 개정되어 왔고, 이는 다양한 상황을 내포하는 도시환경에 형태규제가 적용되었을 때 나타나는 불합리성을 최소화하고자 하는 노력의 과정으로 판단된다. 건축물이 가지는 상반된 측면, 즉 도시환경에 영향을 미치는 공공재로서의 공공성과 개인의 자산 가치로서의 성격이 함께 형태규제에도 반영되기에 건축물 형태규제의 개정과 그에 대한 논의 범주는 매우 다양하게 나타난다.

건축물 형태규제는 스카이라인, 가로경관, 저층부 공간구성, 필지 내 외부공간, 건축 형태에 영향을 끼친다. 그 결과로 형성된 현재 우리나라의 건축과 도시는 지역의 특성을 반영하지 못하는 익명적인 환경을 이루며, 무미건조하거나(간선도로) 혼란스러운(이면도로) 경관으로 나타난다. 비효율적인 자투리공간이 양산되어 열악한 보행환경을 이루고, 개별 건축물의 형태는 경직되고 왜곡된 경우가 많다. 이러한 문제는 실무 전문가에 대한 인식 조사에서도 확인되는데, 실무 전문가들은 대부분 현행 건축물 형태규제가 왜곡되고 경직된 건축 형태를 유발하며, 건축·도시 환경 결정에도 부정적인 영향을 끼친다고 지적하였다. 전문가들은 공통적으로 공공성과 자율성 사이의 균형을 이룰 수 있는 범위 내에서 규제 개선이 이루어져야 한다는 의견을 피력하였다.

이 연구에서는 서울시와 부산시의 6개 지역을 대상으로 한 건축·도시환경 실태조사와 전문가 인식조사 결과를 종합한 결과를 바탕으로 용도지역지구제에 근거한 획일적 규제, 양적 기준에 의한 규제, 필지 단위의 행위제한 중심의 규제라는 세 가지 문제를 현행 건축물 형태규제의 전반적인 문제점으로 도

출하였다.

용도지역지구제는 지역 특성에 관계없이 전국적으로 동일 용도지역 및 지구에서 유사한 경관이 나타나는 문제를 유발한다. 또한 용도지역지구 지정이 가로를 경계로 이루어지면서 가로 양쪽으로 상이한 규제 기준이 적용되어 조화로운 가로이미지 형성을 저해하는 요인이 되기도 한다. 한편, 도시관리계획에서 지정된 용도지역지구에 따라 개별 건축물에 대한 형태규제가 적용되는데, 도시계획상 용도지역과 대상지의 실제 용도가 상이한 경우 규제의 취지와 원칙이 왜곡되는 현상이 나타난다.(표 1)

현행 건축물 형태규제 조항의 대부분은 양적 기준에 따라 최대·최저 수준을 규정하게 되는데, 이러한 양적 규제는 건축 및 도시공간의 질적 수준을 담보하지 못한다는 한계를 지닌다. 대지안의 조경, 공개공지 확보 등의 규정은 공공성 확보를 위해 도입되었으나, 양적 기준에 따라 최소한의 설치 비율만 규정되어 실질적으로는 환경 개선에 큰 역할을 하지 못하고 있다. 또한 건축 내부 공간구성의 합리성에 관계없이 일정한 수치에 의해 건축물 높이 등이 규정되면서 건축물 내부공간의 거주성이 저하되고 건축물 형태가 왜곡되는 등의 부작용이 나타나기도 한다.(표 2)

건축물에 대한 형태규제는 필연적으로 필지 단위로 이루어진다. 그러나 모든 규제가 필지 단위의 개발 행위를 '제한' 하는 데에 초점이 맞추어진 결과, 규제의 취지가 왜곡되거나(건축물의 높이제한 등), 비효율적인 자투리공간이 양산되는 등의 문제가 나타난다. 이러한 현상은 결과적으로 도시경관을 혼란스럽게 만들고 보행환경을 악화시킨다.(표 3)



표1 용도지역지구제에 기반한 획일적 규제의 문제점 : 규제의 취지와 원칙 왜곡



표2 양적인 기준에 의한 규제의 문제점 : 질적 수준 확보에 한계

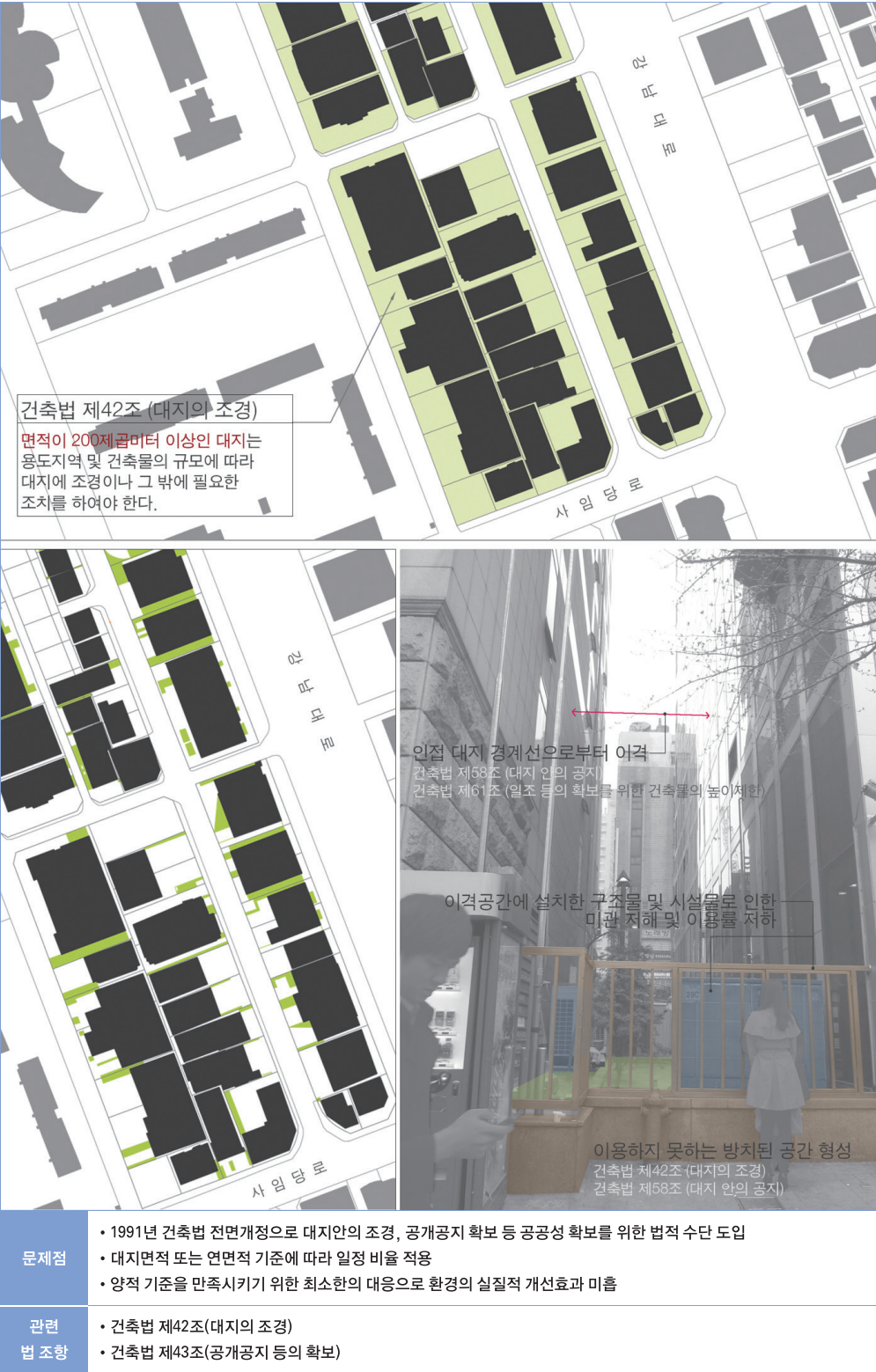
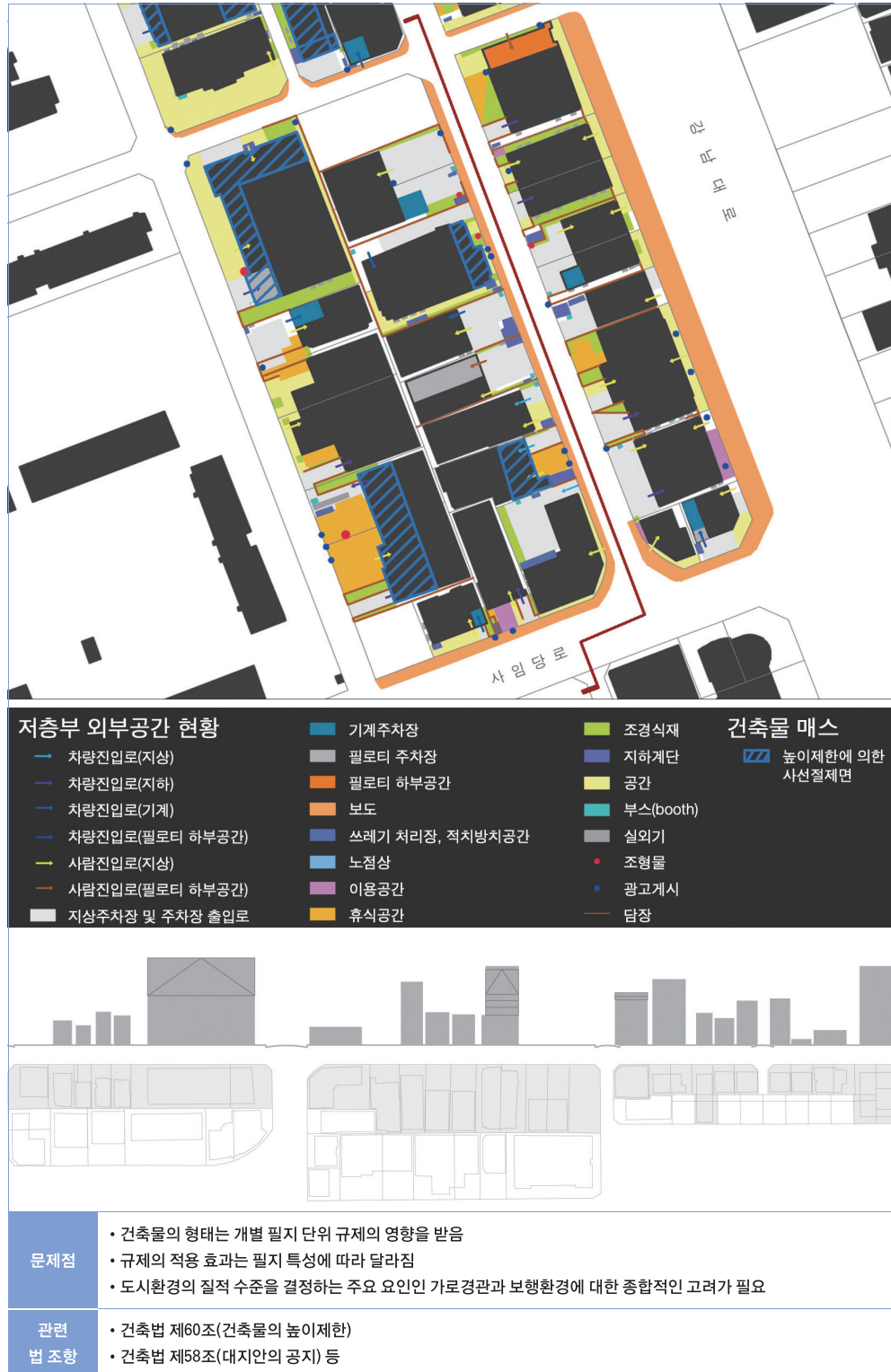




표3 필지 단위의 행위 제한에 의한 규제의 문제점 : 혼란스러운 집합경관 및 열악한 보행환경



#### 4. 건축물 형태규제 개선방향 및 개선과제

현행 건축물 형태규제에 대한 문제점 분석을 바탕으로 이 연구에서는 건축물 형태규제의 개선방향을 다음과 같이 제안하였다. 첫째는 용도지역에 따른 일률적 규제에서 지역 특성을 고려한 형태기반 규제로의 변화, 둘째는 양적 규제에서 질적 규제로의 변화, 셋째는 필지 단위 행위제한 방식에서 접합방식과 집합경관을 고려한 전망적 규제로의 변화이다.

우리나라의 토지이용규제 및 건축물 형태규제는 기본적으로 하향적인 수직 체계에 근거하여 이루어진다. 건축물 형태규제 방식은 지구단위계획, 특별건축구역 등의 특정 지구를 제외한 지역에서는 용도지역·지구별로 설정된 일률적인 기준에 따라 행위제한 규제가 적용된다. 그 결과, 유사한 도시구조를 가진 지역에서는 지역적 특성과 관계없이 익명적인 도시 경관이 양산되고 있다. 이는 용도지역제(zoning)를 기반으로 이루어지는 2차원적 형태규제 방식이 지역의 특수성을 고려한 질 높은 도시 공간을 창출하는 데에 한계가 있다는 점을 보여준다. 파리와 뉴욕 등 세계의 주요 도시들은 용도지역·용도지구 중심의 zoning 제도에 의한 형태규제 방식이 지역의 정체성과 주변 맥락과의 조화 등을 확보하는 데에 한계가 있다는 점을 인식하고 이를 보완하기 위해 보다 다양하고 세분화된 형태규제 방식을 도입하고 있다. 우리나라의 현행 건축물 형태규제는 용도지역과 지구 중심으로 대상 지역을 구분하고 있으나, 도시의 각 지역들은 역사적인 배경과 사회·경제적 상황이 상이하므로 도시공간구조 측면, 건축공간 구성 측면에서 차별화된 건축물 형태규제 방식이 강구되어야 할 것이다.

기존 건축물 형태규제에서는 도시환경의 쾌적성을 저해하지 않는 범위에서 최소·최대 기준 중심으

로 기준이 설정되었다. 일례로 대지 안의 조정, 공개공지 등의 관련 규정은 대지 면적의 일정 비율 이상을 확보하도록 하는 등 양적 기준에 따라 행위 제한이 이루어진다. 이들 규정에 의해 개별 필지별로 조성되는 필지 내 외부공간들은 실제 도시적 상황에서는 인접 대지의 외부 공간과 밀접한 관계를 맺게 되는데, 현행 형태규제에서는 필지 내·외부 공간의 상호 연계성에 대한 고려가 부족하다고 판단된다. 이들 조항은 위치와 접근성, 인접 대지 외부공간과의 연계성 등을 고려하여 질적 기준이 설정되는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

현행법에 의한 건축물 형태규제는 도시계획법에 의해 정해지는 용도지역·지구에 대한 일률적 행위제한 방식으로서 그 적용 단위는 개별 필지가 된다. 건축물 형태규제와 관련된 조항들은 개별 필지에 들어서는 건축물의 높이와 규모, 이격거리 등을 제한한다. 도시에서 필지 체계는 계획적으로 구획된 지역이라 할지라도 도시의 진화에 따라 합필과 분필을 거쳐 복합적인 양상으로 나타난다. 따라서 필지 단위로 적용되는 건축물 형태규제는 개별 필지의 규모와 도시적 상황에 따라 상이한 결과를 낳게 되며, 그 결과 혼란스러운 경관을 양산하게 된다. 필지는 지역제에 의한 규제의 기본 단위로서 민간의 건축행위를 제한하는 건축물 형태규제가 필지 중심으로 이루어지는 것은 필연적이다. 그러나 이러한 필지주의는 단조로운 경관을 양산하고 공간의 부조화를 유발한다는 점에서 비판을 받아 왔다. 세계의 주요 도시는 필지 단위 규제의 문제점을 인식하고 이에 대한 해결책으로 '계획적 단지개발(Planned Unit Development, PUD)' 방식을 발전시켜 왔고, 우리나라의 지구단위계획 제도 역시 이러한 시도의 일환이다.

그러나, 도시 전역에 대해서 지구 차원의 규제 방식을 적용하는 데에는 한계가 있으므로, 일반적 형태 규제에 있어서도 필지 간 집합 방식과 집합적 경관을 고려하여 필지 중심의 형태규제 방식이 가지는 한계와 문제점을 보완해 나가야 할 것이다.

세 가지 개선방향에 따른 건축물 형태규제 개선 과제는 다음과 같다. ① 지역 특성을 반영한 용도지역 지구 세분화, ② 지구단위계획 및 특별건축구역 운영 개선, ③ 지자체 차원의 통합적 토지이용규제 체계 마련, ④ 면적·높이·층수 산정 방식 합리화, ⑤ 위치·범위 등 물리적 디자인기준 설정, ⑥ 가로경관 조성을 위한 도시설계 지침 보완, ⑦ 질적 측면을 고려한 인센티브 고도화, ⑧ 성능규제에 의한 형태 규제 완화, ⑨ 적용의 특례.

이들 개선과제는 규제 체계, 원칙, 방식 상의 변화

와 관련되어 있으며, 과제마다 중요도와 위계가 상이하여 이를 효율적으로 추진하기 위한 로드맵을 제시하고, 단기 과제에 대해서는 시뮬레이션을 통하여 가능성과 한계를 검토하였다. 현행 법령의 테두리 내에서 실행이 가능하지만 적용되는 사례가 미비한 맞벽건축에 대한 시뮬레이션을 통하여, 필지 단위로 적용되는 건축물 형태규제에 대해서 인접대지 간 합의 하에 규제를 완화해 줄 수 있는 적용의 특례를 활성화할 경우 현행 건축물 형태규제에 의한 부정적인 영향을 최소화하고 건축·도시환경을 개선시키는 데에 기여할 수 있음을 확인하였다. 본 연구에서는 건축물 형태규제의 지향점을 ‘건축의 품격 향상’으로 상정하였는데, 일반주거지역에서의 맞벽건축 시뮬레이션을 통하여 관계성, 정체성, 합리성을 향상시킬 수 있음을 증명하였다.

표 4 건축물 형태규제 개선 과제

구분	과제명		단기	중기	장기
규제 체계	과제 1	지역 특성을 반영하여 용도지역지구 세분화			
	과제 2	지구단위계획 및 특별건축구역 운영 개선			
	과제 3	지자체 차원의 통합적 토지이용규제 체계 마련			
규제 원칙	과제 4	면적·높이·층수 산정 방식 합리화			
	과제 5	위치·범위 등 물리적 디자인 기준 설정			
	과제 6	가로경관 조성을 위한 도시설계 지침 보완			
규제 방식	과제 7	질적 측면을 고려한 인센티브 고도화			
	과제 8	성능규제에 의한 형태 제한 완화			
	과제 9	적용의 특례			

## 5. 결론 및 정책제언

이 연구에서는 현행 건축물 형태규제의 문제점을 분석하고 개선방향을 제시하고자 하였으며, 연구 결과 다음과 같은 정책제언을 하고자 한다.

단기적으로는 현행 법령에 대한 개정을 통해 규제 완화와 적용의 특례의 범위를 확대하여 현행 건축물 형태규제의 부작용을 최소화할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 면적·높이·층수 산정방식 합리화(과제 4), 위치·범위 등 물리적 디자인 기준 설정(과제 5), 성능규제에 의한 형태제한 완화(과제 8), 적용의 특례(과제 9)를 단기적 개선과제로 제시하였다. 이들 과제는 현 시점에서 건축물 형태규제 조항에 대한 부분 개정을 통해 실행이 가능한 것이라 판단된다.

이 연구에서 중기 과제로 제시한, 지역 특성을 반영하여 용도지역지구 세분화(과제 1), 지구단위계획 및 특별건축구역 운영 개선(과제 2), 가로경관 조성을 위한 도시설계 지침 보완(과제 6), 질적 측면을 고려한 인센티브 고도화(과제 7)는 현행 건축물 형태규제 체계 하에서 용도지역지구제, 지구단위계획, 특별건축구역 등의 제도 개선과 관련된 과제들이다. 이들에 대해서는 단기적으로 즉시 시행하기보다는 추후 과제를 통해 심도 있는 검토를 거친 후에 제도화 단계로 나아가야 할 것이다.

앞서 제안한 단기, 중기 과제들은 현행 건축물 형태규제 체계를 그대로 유지한 상태에서 제도 개선이나 법령의 일부 개정을 통해 달성할 수 있는 과제들이다. 그러나 건축물 형태규제의 본질적 개선을 위해서는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』으로 분리되어 이루어지는 이원적인 형태규제

체계 전반에 대한 수정이 요구된다. 본 연구에서는 용도지역에 대한 일률적 규제에 의해 익명적인 경관이 양산되고, 용도지역과 실제 용도의 불일치로 인해 규제 취지가 왜곡되는 등 이원적 체계에 따른 문제점을 지적하였다. 지자체 차원에서도 도시계획조례와 건축조례의 이원적 체계는 건축 및 도시 형태에 대한 효율적인 관리를 저해하는 요인이 되고 있으며, 특히 이들에 대한 관리 주체도 상이하여 상호 연계와 보완도 어려운 실정이다. 국외사례 분석 결과 세계 주요 도시는 지자체 차원의 통합적인 건축물 형태규제 체계를 갖추고 있음을 확인하였으며, 장기적으로는 우리나라에서도 건축 및 도시 형태를 효율적으로 관리하기 위한 새로운 공간계획체계를 수립할 것이 요구된다.

세계의 주요 도시들은 시대의 정치·경제적 상황과 사회적 요구, 건축과 도시계획 경향이 변화함에 따라 형태규제 방식을 지속적으로 개선시키고자 하는 노력을 경주하고 있으며, 그 과정에서 형태규제 방식의 효과에 대한 치밀한 검증과 전문가들 사이의 활발한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 건축물 형태규제는 우리의 일상생활환경의 질적 수준을 결정하는 중요한 요인이므로 형태규제가 건축·도시환경에 미치는 긍정적·부정적 효과에 대한 지속적인 모니터링을 통해 끊임없는 개선 노력이 이어져야 할 것이다. [auri.brief](http://auri.brief).

임유경 9615, yklim@auri.re.kr

진현영 9634, hyjin@auri.re.kr