

근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 기본방향 연구

－ 일반주거지역 이면도로 구역을 중심으로 －

Reforming Planning and Building Regulations
for Enhancing Neighborhoods : Future Directions

임유경 Lim, Yoo Kyoung

임강륜 Lim, Kang Ryoan

(a u r i

AURI-정책-2012-9

근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 기본방향 연구

Reforming Planning and Building Regulations for Enhancing Neighborhoods :
Future Directions

지은이: 임유경, 임강륜

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-3850000251002008000005호

인쇄: 2012년 11월 30일, 발행: 2012년 11월 30일

주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

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

가격: 8,000원, ISBN: 978-89-97468-35-5

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

연구진

Ⅰ 연구책임	임유경 연구원
Ⅰ 연구진	임강륜 연구원
Ⅰ 외부연구진	오세원 서울대학교 박사
Ⅰ 연구보조	이으뜸 연구인턴
Ⅰ 조사원	김수연, 김진수, 배선헌, 송준환

Ⅰ 연구심의위원	김철중 국토해양부 건축기획과 사무관 박인석 명지대학교 교수 정 석 가천대학교 교수 김상호 건축도시공간연구소 연구위원 유광흠 건축도시공간연구소 연구위원
----------	---

연구요약

1. 서론

일반주거지역은 우리나라 도시 도시화지역(용도지역상 주거·상업·공업지역)의 50% 이상을 차지하는 용도지역으로서 일상생활 대부분이 일어나는 공간임에도 불구하고 이제까지 이들 지역의 건축도시환경의 질적 수준에 대한 논의는 심도 깊게 이루어지지 못하였다. 급속한 도시화로 인한 서민 주택 부족 문제가 대두되면서 신속한 주택 공급을 위해 건축물 규제는 지속적으로 완화되었으며, 기반시설의 확충 없이 무분별한 규제 완화로 기존의 단독주택이 다가구·다세대 주택으로 변화하면서 우리 일상생활환경의 질적 수준은 악화되고 있다. 본 연구는 건축도시공간연구소 기본과제로 진행한 「건축의 품격 향상을 위한 건축물 규제 개선방안 연구(2011)」의 후속과제로서 우리나라 도시의 가장 ‘보편적인’ 지역을 이루는 일반주거지역 이면도로 구역의 근린생활지역에 적용되는 현행 건축물 규제의 한계와 문제점을 도출하고 향후 개선을 위한 기본방향을 제시하고자 하였다.

2. 근린생활환경 결정 주요 요인으로서의 건축물 규제

2장에서는 건축 및 도시 분야에서 건축물 규제와 관련된 논의의 흐름에 대한 검토와 뉴욕시 조닝조례, 일본의 가로유도형 지구계획, 형태기반규제(FBCs)등 국외 사례에 대한 분석을 통해 근린생활환경 조성 및 관리 수단으로서 건축물 규제의 변화 방향을 도출하였다.

건축물 규제의 공간적 단위는 미시적 차원에서의 지역 특성을 적절하게 반영하기 위해 점점 더 작은 단위로 세분화되고 있으며, 규제요소 역시 지역 특성에 따라 차별화·구체화되고 있다. 미국, 일본 등지에서는 지역의 용도 혼재 현황, 가로의 물리적 조건과 성격 등을 고려하여 규제요소를 차별적으로 적용하고 있으며, 일반적 규제와 지구적 규제 모두에서 규제의 공간 단위를 극도로 세분화하는 경향을 보인다.

규제요소가 고도화되는 것은 규제 성격 변화와 연관되는데, 규제가 건축행위가 유발하는 공해(public nuisance)를 방지하고 최소화하는 방식(reactive)에서 지역 미래상 구현을 위한 전망적인(proactive) 성격으로 변화하면서 규제와 유도, 지원 수단을 지역 특성에 따라 적절하게 운용하고 있다.

3. 이면도로 지역 근린생활환경의 현황에 대한 법제적 해석

3장에서는 토지구획정리사업으로 조성된 송파구 방이동 일대 일반주거 지역을 대상으로 건축·도시환경 현황과 법제도와의 영향관계에 대한 분석을 통해 이면도로 구역 근린생활환경의 현황과 문제를 도출하고 현행 일반적 규제의 한계와 문제점을 정리하였다.

송파구 방이동 지역의 건축·도시환경에 대한 분석 결과, 주택 건축과 관련한 지속적인 규제 완화의 영향으로 블록 내부 세가로를 중심으로 필로티형 다세대 주택 등 특정 건축유형이 확산되어 저층부 근린생활용도가 상실되고 용도의 편재 현상이 가속화되고 있다. 또한 현행 규제에서 공적공간에 대한 고려가 부족하여 보행환경이 악화되고 있으며, 지역별 특성을 고려하지 않은 규제의 일률적 적용 결과 각 지역마다 현실 수요에 대응하기 위한 다양한 위반 사례가 발생하고 있음을 확인하였다.

이러한 문제들은 현행 일반적 규제가 근린생활환경의 조성 및 관리 수단으로서 한계를 가진다는 점을 보여준다. 현행 법제도에 따르면 지구적 규제

가 이루어지지 않는 일반주거지역 내에서의 건축 행위는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 수립되는 도시관리계획에 의한 용도지역별 용도·건폐율·용적률 규제와 「건축법」에 따라 필지와 건축물 단위로 적용되는 건축물 규모·배치 관련 규제에 따른다. 일반적 규제는 근린생활환경의 조성·관리에 있어 용도지역별 동일 기준의 일률적 적용에 따른 규제 취지 왜곡, 개별 필지 단위로 양적 기준에 따라 이루어지는 규제에 의한 예측가능성 부족, 공적 공간 관리능력 부족 등의 문제를 갖는다.

4. 근린생활환경 조성·관리를 위한 다양한 시도 : 가능성과 한계

일반적 규제가 갖는 확실성에 대한 문제 제기에 따라 용도지구, 지구단위계획, 경관협정 등의 지구적 규제가 도입되었으나 일반주거지역 이면도로 구역 근린생활환경의 조성 및 관리 수단으로서 활용되는 사례는 극히 소수이다. 또한 지구 특성을 반영한 차별적인 규제와 유도 수단이 미비하거나, 권장·협약 사항의 실효성이 부족하다는 점 등의 한계와 문제점이 제기되고 있다.

이들 지구적 규제들은 시대 변화에 따라 주로 개발 수요에 대응하기 위한 고밀화와 용적률 상향, 주요 간선도로변 건축물 규모 대형화와 미관개선 등의 목적으로 활용되어 왔다. 도시 계획 패러다임의 변화에 따라 기성시까지 관리 수단으로서 지구적 규제의 의미가 부각되고 있으나, 기존의 용도지구나 지구단위계획에서는 지구 특성을 반영한 세분화된 규제 및 유도 수단이 마련되어 있지 못하여 향후 지속적인 개선이 요구되는 상황이다.

경관협정은 보다 작은 지역 단위에서 주민들의 협약을 전제로 하는 규제 수단이라는 점에서 기성시까지 관리 수단으로서 실질적인 효과를 기대할 수 있으나, 거주기간이나 주택유형별로 입장 차이가 발생하여 주민 합의 형성 과정에서의 갈등 요인이 잠재되어 있고 협정 요소에 대한 법적 구속력이 약하다는 점에서 실행력에 한계를 갖는다.

5. 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 기본방향

5장에서는 현행 건축물 규제의 한계와 문제점 분석을 바탕으로 향후 건축물 규제 개선을 위한 기본방향을 제시하였다. 기본방향은 첫째, 건축 행위 분석 등의 현황 진단을 바탕으로 규제 적용 단위(가로·지구) 설정, 둘째, 건축 유형 개발·유도 등 건축으로부터 시작하는 변화 모색, 셋째, 가로·지구별 지향점 설정 및 규제 요소의 통합적 설계이다. 또한 세 가지 기본방향에 따라 건축물 규제 관련 제도 개선의 원칙을 문제 유형별 규제 특성화, 규제 적용 단위 축소, 건축기준 차별화로 설정하였다.



[그림] 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 대안

현행 건축물 규제 체계 내에서의 개선 대안으로는 지역 특성을 고려한 용도지역 세분화, 근린생활환경 문제에 대한 공통해 도출을 위한 용도지구(가칭 ‘근린생활지구’) 신설, 지구단위계획 구역별 규제 고도화, 특별건축구역 활성화, 특별가로구역(건축법 개정 입법예고 중)의 지정 대상 확대 및 문제 유형별 특성화를 제안하였다.

6. 연구의 의의 및 향후 과제

본 연구는 근린생활환경의 조성 및 관리 수단으로서 현행 건축물 규제가 갖는 가능성과 한계를 밝힌 기초 연구로서 의의를 가진다. 그러나 현행 규제의 문제점 도출을 위한 분석 대상이 서울시 송파구 방이동 일대 블록으로 제한되어 대상지에서 나타나는 문제 양상을 일반화하기에는 한계가 있으며, 본 연구에서 제안한 건축물 규제 개선 기본방향에 따라 건축물 규제 개선을 이루기 위한 후속 단계로서 다음과 같은 과제를 제안하고자 한다.

□ 가로·지구 단위의 문제유형 정의

본 연구에서는 송파구 방이동 일대를 대상으로 건축물의 용도, 가로위계와 필지구조 등을 고려하여 규제의 영향으로 나타나는 문제 양상에 대한 유형화를 시도하였으며, 가로와 지구 단위에서 건축물 규제를 차별적으로 적용해야 한다는 필요성을 도출하였다. 그러나 문제유형 분류와 그에 따른 법제도 개선을 제도화시키기 위해서는 문제 유형의 일반화가 선행되어야 하며, 유형화의 기초 근거 마련을 위해 일반주거지역에서의 보편적인 문제 양상에 대한 심층적인 조사와 분석이 이루어져야 할 것이다.

□ 문제유형별 규제 지향점 설정, 규제방식 및 규제요소 규정

문제유형을 도출한 후에는 전문가의 참여와 지역 주민 의견 수렴을 바탕으로 대상 지역의 미래상, 즉 규제의 지향점을 설정하는 작업이 뒤따라야 할 것이다. 지향점 설정 후에는 이를 건축도시환경으로 구현하기 위해 적합한 규제방식 및 규제요소를 도출하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

□ 새로운 규제 방식 실현을 위한 제도 개선 방안 모색

문제유형에 근거하여 근린생활환경의 조성과 관리에 적합한 규제 단위가 설정되고 규제방식과 규제요소가 규정되면, 이를 제도화하기 위한 방안 모색이 필요할 것이다. 우리나라의 현행 건축물 규제는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시관리계획 및 지구단위계획, 필지 단위로 이루어지

는 「건축법」 규제로 이원화되어 있다. 본 연구 분석 결과 이들 규제요소 사이의 부정합으로 인해 규제의 취지가 왜곡되거나 조화롭지 못한 건축도시형태가 양산되는 등의 문제가 나타나는 것으로 확인되었다. 향후 건축물 규제 개선은 현행 법제도 체계 내에서의 부분적인 개선 뿐 아니라, 토지이용계획과 건축물규제를 동시에 고려할 수 있는 새로운 통합적 규제 체계에 대한 모색도 함께 이루어져야 할 것이다.

이제까지 우리나라 건축물 규제 변화는 소규모 주택 공급을 위한 지속적인 규제 완화, 대규모·고밀 개발을 가능하게 하는 지구적 규제 등 개발 시대의 사회적 요구를 그대로 반영하고 있다. 그 사이에 우리의 일상생활이 일어나는 일반주거지역 이면도로 구역의 건축도시형태는 규제에 의해 왜곡되고, 보행환경은 악화되며, 새로운 주택유형의 무분별한 확산으로 근린생활의 터전으로서의 기능을 상실하고 있다.

Elliot(2008)은 살기 좋은 도시 만들기를 위한 조닝 제도 개선에 대한 연구에서 제도 개선을 위해서는 매우 구체적인 사안들에 대한 현황 진단과 명확한 문제 인식이 필수적임을 강조한다. 본 연구는 현행 건축물 규제가 일반주거지역 이면도로 구역의 근린생활환경에 미치는 영향에 대한 실증적 분석을 시도했으며, 건축물 규제가 개별 건축물의 형태를 넘어서 근린생활환경 형성에까지 중요한 영향을 끼친다는 사실을 확인했다는 점에서 의의를 갖는다. 건축도시 전문가의 설계 대상은 건축이 아닌 건조환경이 되어야 하며, 그 임무는 일상환경을 형성하는 것, 즉 보통성을 설계하는 것이 되어야 한다는 Habraken(2000)의 주장을 되새겨 볼 시점이다. 향후 건축물 규제는 도시의 양적 팽창과 미관 향상이 아닌, 도시민의 일상적인 삶이 일어나는 공간, 즉 근린생활환경의 질적 수준을 향상시키는 방향으로 변화해야 할 것이다.

주제어 : 건축물 규제, 일반주거지역, 이면도로 구역, 근린생활환경

차 례

제1장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구 목적	7
3. 연구 범위 및 방법	8
4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성	11
5. 연구 추진 과정	19
제2장 근린생활환경 결정 주요 요인으로서의 건축물 규제	21
1. 건축물 규제에 대한 논의의 흐름	21
1) 용도지역제에 기반한 전통적 조닝의 한계	21
2) 건축도시환경 결정 요인으로서의 규제	22
3) 생활환경 개선 및 도시재생 수단으로서의 건축물 규제	23
2. 국외 사례	25
1) 용도지역 세분화 및 지역별 도시설계지침 강화 : 뉴욕시 조닝조례	25
2) 공공규제 강화 + 건축기준 완화로 재건축 유도 : 일본 가로유도형 지구계획	38
3) 가로유형별 적정 건축유형 제시 : Peoria Land Development Code, US	46
3. 규제 변화의 방향	57
제3장 이면도로 지역 근린생활환경의 현황에 대한 법제적 해석	59
1. 근린생활환경 조성·관리 관련 법제도 현황 및 특성	59

1) 건축물 규제기준 관련 법제도 현황	59
2) 일반적 건축물 규제기준	60
3) 지구적 건축물 규제기준	64
2. 일반주거지역 이면도로 구역 근린생활환경에 대한 기준 논의	69
1) 일상생활공간으로서의 가치	69
2) 다양한 용도의 혼재	69
3) 법제도적 제약에 취약한 건축물 형태	71
4) 지상층의 주차장화·열악한 보행환경	71
5) 생활 편리성과 안전성 문제에 취약	73
3. 근린생활환경 현황 심층조사 및 법제적 해석	74
1) 조사 개요	74
2) 대상지역 도시공간구조 및 건축물 현황	75
3) 대상지역 도시공간구조 및 건축물 현황 특징	90
4) 이면도로 구역 근린생활환경에 대한 법제적 해석	92
5) 건축물 규제의 영향에 따른 건축 유형	95
6) 법제도 영향으로 본 이면도로 구역 근린생활환경의 현황과 문제	112
4. 근린생활환경 조성·관리 수단으로서 일반적 규제의 한계	116

제4장 근린생활환경 조성·관리를 위한 다양한 시도119

1. 용도지구 지정을 통한 경관관리	119
1) 용도지구 제도 개요 및 변화 특성	119
2) 경관지구·미관지구 지침 특성	125
3) 근린생활환경 조성 및 관리수단으로서 용도지구 제도의 가능성과 한계	133
2. 지구단위계획 수립을 통한 기성시가지 환경 개선	135
1) 기성시가지 대상 지구단위계획 수립 현황	135
2) 지구단위계획 규제 특성	140
3) 대학가 주변 환경정비형 지구단위계획 사례 분석	142
4) 근린생활환경 조성 및 관리 수단으로서 지구단위계획 제도의 가능성과 한계	147
3. 경관협정을 통한 생활환경 관리	150
1) 개요	150

2) 경관협정 지침 특성	153
3) 대표 사례 분석 : 양천구 신월2동 디자인 서울 빌리지	155
4) 근린생활환경 조성 및 관리 수단으로서 경관협정 제도의 가능성과 한계	158
4. 기존 지구적 규제 의 가능성과 한계	160

제5장 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 기본방향161

1. 건축물 규제 개선 기본방향	161
1) 건축 행위 분석 등의 현황 진단을 바탕으로 규제 적용 단위(가로지구) 설정	161
2) 건축으로부터 시작하는 변화 모색 : 건축 유형 개발 및 유도	162
3) 가로지구별 규제 지향점 설정 및 규제 요소의 통합적 설계 : 공공 계획 수립	164
2. 건축물 규제 관련 제도 개선 원칙	168
1) 문제 유형별 규제 특성화	168
2) 규제 적용 단위 축소	169
3) 건축기준 차별화	170
3. 현행 제도 내에서의 건축물 규제 개선 대안	171
1) 대안 1. 용도지역 세분화	172
2) 대안 2. 용도지구 신설 : 근린생활지구(가칭)	173
3) 대안 3. 지구단위계획 구역별 규제 차별화	173
4) 대안 4. 특별건축구역 활성화	174
5) 대안 5. 특별가로구역 지정 대상 확대 및 유형별 특성화	174

제6장 결 론175

1. 연구 성과	175
2. 연구의 한계 및 향후 과제	177

참고문헌	181
------------	-----

SUMMARY	186
---------------	-----

표차례

[표 1-1] 우리나라 주요 도시의 용도지역 중 일반주거지역 비율	2
[표 1-2] 건축물 형태규제 개선 과제 중 본 연구의 대상 범위	6
[표 1-3] 용도지역지구제 관련 주요 선행연구 현황	12
[표 1-4] 주거지역 종세분화 관련 주요 선행연구 현황	14
[표 1-5] 지역 특성을 반영하기 위한 지구적 규제 관련 선행연구 현황	15
[표 1-6] 본 연구의 개요, 방법 및 주요 연구내용	19
[표 2-1] 뉴욕시 조닝조례 용도군표	30
[표 2-2] 뉴욕시 지역제 용도지역 규제요소	31
[표 2-3] 중밀주거지역(R7) 규제요소	31
[표 2-4] R6-R7 중복상업지구 용적률 규정	37
[표 2-5] 지구계획제도의 종류·유형과 규제의 완화강화 내용	41
[표 2-6] 시모키타자와역(下北沢駅)주변 지구계획의 토지이용방침 및 지구계획도	43
[표 2-7] Overlay districts의 세부 구역 설정	48
[표 2-8] District별 주요 규제 요소 총괄	49
[표 2-9] Base Districts 내의 지역 구분과 세부 규제요소	50
[표 2-10] Permitted Use Table에서 규정하고 있는 세부용도 규정	51
[표 2-11] Form Districts 주요 규제 요소	52
[표 2-12] 건축물 외곽선 기준의 세부 규제 요소 (Prospect Road (PR)의 사례 예시)	53
[표 2-13] 건축기준(Architectural Standards) 세부 내용	54
[표 2-14] 가로경관기준(Street Standards) 세부 내용	55
[표 3-1] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 서울시 도시계획 조례	60
[표 3-2] 건축물 용도·규모에 따른 건축물 외부공간 기준(서울시 조례 중심)	62
[표 3-3] 최고높이·전면도로의 거리에 따른 건축물 높이 규제기준(서울시 조례 중심)	62
[표 3-4] 주차장법 및 주차장 조례(주택건설기준 포함) 부설주차장 설치기준	63

[표 3-5] 구역지정에 의한 건축물 규제기준을 완화 하고 있는 법령	67
[표 3-6] 서울시 송파구 건축분야 도시디자인 가이드라인	68
[표 3-7] 서울시 건축위원회(본위원회 · 소위원회) 심의대상 및 심의기준	68
[표 3-8] 근린생활환경 현황 심층조사를 위한 서울시 송파구 방이동 현황	74
[표 3-9] 방이동 용도지역별 건축년도 현황	82
[표 3-10] 방이동 용도지역별 건축물 층수 현황	82
[표 3-11] 방이동 용도지역별 건축물 용도 현황	82
[표 3-12] 방이동 건축물 대지면적 현황	83
[표 3-13] 서울시 송파구 방이동의 용도지역별 건축물 건폐율 현황	86
[표 3-14] 서울시 송파구 방이동의 건축년도별 건축물 건폐율 현황	86
[표 3-15] 서울시 송파구 방이동의 용도지역별 건축물 용적률 현황	86
[표 3-16] 서울시 송파구 방이동의 건축년도별 건축물 용적률 현황	86
[표 3-17] 방이동의 주차수 및 주차방식 현황	88
[표 3-18] 건축물 규제의 영향에 따른 건축물 및 가로 유형화	95
[표 4-1] 삭제된 용도지구의 지정목적	122
[표 4-2] 현행 경관지구 및 미관지구의 지정목적	126
[표 4-3] 현행 경관·미관지구의 건축제한	127
[표 4-4] 경관지구 내 건축제한의 변화	128
[표 4-5] 미관지구 내 건축제한의 변화	130
[표 4-6] 서울시 경관지구 및 미관지구 지정현황(2011년)	132
[표 4-7] 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획 지정 대상	136
[표 4-8] 제1종 지구단위계획 유형별 지정비율 변화	137
[표 4-9] (일반)지구단위계획과 환경정비형 지구단위계획 수행절차 비교	139
[표 4-10] 토지이용 및 시설에 관한 계획	140
[표 4-11] 획지 및 건축물 등에 관한 계획	141
[표 4-12] 기성시가지 제2종일반주거지역 중심의 대학가 환경정비형 지구단위계획 구역	142
[표 4-13] 대학가 주변 환경정비형 지구단위계획 수립 현황	143
[표 4-14] 건축물의 밀도 규제	145
[표 4-15] 건축물의 배치계획-건축한계선 지정	146
[표 4-16] 서울시 2009년 경관협정 시범사업 선정 지구	152
[표 4-17] 서울시 2012년 경관협정 사업 대상지	153

[표 4-18] 양천구 신월동 경관협정 체결 세부 내용	157
[표 5-1] 주거와 상업 용도가 혼재된 근린생활가로 규제 지향점 및 세부 목표 예시(안)	165
[표 5-2] 주거와 상업 용도가 혼재된 근린생활가로 규제·유도·지원 수단 예시(안)	167
[표 5-3] 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 대안	172

그림차례

[그림 1-1] 신사동과 상수동 일대 건축물 형태 왜곡 현황	3
[그림 1-2] 연구흐름도	19
[그림 2-1] 뉴욕시 지역제 연혁	25
[그림 2-2] 뉴욕시 일반조닝과 특별목적지구 지정현황	27
[그림 2-3] 뉴욕시 지역제 규제 체계	27
[그림 2-4] 뉴욕시 용도지역 세분화 과정	29
[그림 2-5] 뉴욕시 주거지역(R5,R7A), 상업지역(C5, C4-6A) 규제요소 적용 사례	32
[그림 2-6] 용도지역 세분화에 따른 규제적용체계	33
[그림 2-7] 세부적 건축물 형태규제 프로그램 도입과정	36
[그림 2-8] 중복상업지구 도면과 실제건축물(Fifth Avenue) 사례	37
[그림 2-9] 특례에 대한 인정 절차(세타가야구 지구계획)	42
[그림 2-10] 건축물 높이 최고제한 확인 절차	42
[그림 2-11] 지구시설·보행자 회유축	44
[그림 2-12] 벽면선 규제내용	44
[그림 2-13] Prospect Road의 코드 적용 전후 예시 이미지	46
[그림 2-14] Base District 지정 현황	47
[그림 2-15] 도심부의 4개 Form District	47
[그림 2-16] Street specifications 예시	55
[그림 2-17] 미국 Phoenix시 용도지역 변화 : 1930년(좌), 2004년(우)	57
[그림 3-1] 용도지역·지구·지구단위계획에 안에서의 건축물 규제기준	59
[그림 3-2] 용도지역에 따른 건축물 규제기준	60
[그림 3-3] 건축물 용도·규모에 따른 건축물 규제기준	63
[그림 3-4] 용도지구에 따른 건축물 규제기준	64
[그림 3-5] 지구단위계획에 따른 건축물 규제기준	65

[그림 3-6] 경관법 상 경관계획·경관사업·경관협정 관계도	67
[그림 3-7] 송파구 방이동 일대 이면도로 구역 현황	69
[그림 3-8] 신사동과 서교동 일대 지상층 용도 현황	70
[그림 3-9] 건축법 제60조, 61조, 시행령 제119조가 일반주거지역 건축물 형태에 끼친 영향	71
[그림 3-10] 송파구 방이동 일대 일반주거지역 지상층 주차 현황	72
[그림 3-11] 대치동과 서교동 일대 저층부 공간구성 현황	72
[그림 3-12] 송파구 방이동 일대 쓰레기 적치 현황(좌), 차량·보행 공간의 혼재(우)	73
[그림 3-13] 방이동 용도지역·지구·지구단위계획구역 현황	75
[그림 3-14] 방이동 공공시설 및 공원녹지 현황	76
[그림 3-15] 방이동 건축년도 현황	77
[그림 3-16] 방이동 건축물 층수 현황	78
[그림 3-17] 방이동 건축물 주용도 현황	79
[그림 3-18] 방이동 주택용도의 건축물 현황	80
[그림 3-19] 방이동 건축물 층별 용도 현황	81
[그림 3-20] 방이동 건축물 조경면적 현황	83
[그림 3-21] 방이동 건축물 건폐율 현황	84
[그림 3-22] 방이동 건축물 용적률 현황	85
[그림 3-23] 방이동 주택용도의 건축물 세대·가구수 현황	87
[그림 3-24] 방이동 건축물 총 주차수(좌) 및 주차방식 현황(우)	88
[그림 3-25] 방이동 토지특성(좌) 및 위반 건축물 현황(우)	89
[그림 3-26] 분석 대상지 연도별 건축허가건수 변화	92
[그림 3-27] 2001년 이전·이후의 건축된 건축물 현황	93
[그림 3-28] 분석대상지의 건축물+가로 유형 분포 현황	95
[그림 3-29] 2001년 이후 허가건축물의 주용도 분포	112
[그림 3-30] 방이시장 구역 노후 건축물 현황	113
[그림 3-31] 송파구 방이동 일대 이면도로 구역 건축물 전면공간 현황	114
[그림 3-32] 방이시장 구역 저층부 공지 점유 현황	115
[그림 4-1] 용도지구의 지정 및 행위제한의 규제 체계도	121
[그림 4-2] 용도지구의 변천과정	123
[그림 4-3] 용도지구 법 개정에 따른 지자체의 자율성 증대	125
[그림 4-4] 지구단위계획 관련 규제 체계도	135

[그림 4-5] 휴먼타운 활성화를 위한 제도적 지원 개념도	138
[그림 4-6] 경관협정 관련 규제 체계도	150
[그림 4-7] 경관협정의 범위(경관법 제16조 제4항)	154
[그림 4-8] 신월2동 디자인 서울 빌리지 경관협정 공공부문 전체 계획안	156
[그림 4-9] 신월2동 디자인 서울 빌리지 경관협정 1차 지원 사업 이후 현황	158
[그림 5-1] 현행 일반적 규제에서의 규제 요소 및 규제 근거	166
[그림 5-2] 현행 건축·도시 규제 체계	168
[그림 5-3] 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 대안	171
[그림 5-4] 건축물 규제 개선 기본방향, 원칙, 제도 개선 대안의 관계도	171

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성
2. 연구 목적
3. 연구 범위 및 방법
4. 연구 추진 과정

1. 연구의 배경 및 필요성

□ 근린생활환경에 대한 지속적인 관리와 효과적인 재생 필요성 증대

전면철거방식에 의한 재개발·재건축사업의 사업성이 저평가되고 정부와 지자체 정책 방향이 개발에서 관리 위주로 변화하면서 기성주거지에 대한 효율적인 관리와 점진적인 정비 필요성이 점차 증가하고 있다.

우리나라 기성주거지는 용도지역상 ‘주거지역’으로 지정되어 있음에도 불구하고 1,2종 근린생활시설의 입지가 가능하여 주거뿐 아니라 상업·업무·교육·문화 등의 용도가 복합된 양상으로 나타난다. 주거와 일상생활에 필요한 여러 용도가 혼합된 이들 지역은 주로 ‘일반주거지역’으로 지정되어 있는데, 전체 도시지역 면적에서 차지하는 비율을 고려할 때 우리나라 도시 지역에서 가장 보편적인 용도지역이라고 볼 수 있다¹⁾.

1) 김성홍(2011)은 서울시를 예로 들어 주거지역이 서울시 전체 면적의 절반을 차지하고(50.4%), 일반주거지역의 비율은 47.8%, 그 중 2종 일반주거지역의 비율은 22.2%에 이르러서 2종 일반주거지역이 서울의 땅 약 1/4을 차지하는 가장 보편적인 용도지역이라고 설명한다.

도시조직 파괴, 원주민 재정착 문제 등 대규모 정비사업이 야기하는 문제점에 대한 비판이 제기되고 사업성 저하로 인해 다수의 개발 사업 추진이 지연·보류되면서 일상생활의 배경이 되는 근린생활환경, 용도지역 상 주거지역을 효과적으로 관리하고 정비하기 위한 정책적 대안들이 제시되고 있다. 2012년 「도시 및 주거환경정비법」 개정(2012.2.1)에서는 ‘주거환경관리사업’과 ‘가로주택정비사업’등을 도입하여 기성주거지 관리와 소단위 정비를 유도하고자 하였다²⁾.

□ 현행 도시·건축 규제에서는 근린생활환경에 대한 고려 부족

근린생활시설과 주거시설, 상업·업무시설 등 여러 가지 용도가 혼재하는 일반주거지역은 일상생활환경을 이루는 주요 지역임에도 불구하고 이들 지역을 적절하게 관리하기 위한 법제도적 수단은 미흡한 실정이다. 이들 지역은 용도지역상 일반주거지역에 속하는 경우가 대부분인데 아래 표에서 보는 바와 같이 도시화지역(주거+상업+공업) 중 50%이상을 차지한다.

[표 1-1] 우리나라 주요 도시의 용도지역 중 일반주거지역 비율

구분	도시지역면적 (단위:km ²)	일반주거지역면적 (단위:km ²)	도시지역 중 일반주거지역 비율(%)	(주거+상업+공업) 중 일반주거지역 비율(%)
서울특별시	605.95	288.59	47.63	81.47
광주광역시	478.29	67.98	14.21	66.48
대구광역시	798.50	101.96	12.77	61.01
대전광역시	720.89	66.28	9.19	49.17
부산광역시	946.38	123.00	13.00	61.65
울산광역시	751.22	56.03	7.46	41.25
인천광역시	720.89	89.78	12.45	52.22

* 자료출처 : 국가통계포털 <http://kosis.kr>, 2007년 기준

2) ‘주거환경관리사업’은 단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위하여 시행하는 사업이며, ‘가로주택정비사업’은 노후·불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업이다. 「도시 및 주거환경정비법」 2012.08.02 시행[법률 제 11293호] 제2조(정의) 참조.

일반주거지역 중 대로변 및 아파트 지역은 제3종 일반주거지역, 주거 기능 중심 지역은 제1종 일반주거지역으로 지정되어 있으며, 주거와 상업, 업무 등의 기능이 혼재되어 있는 지역은 주로 제2종 일반주거지역으로 지정되어 있다.

기존의 규제 방식은 복합용도, 기반시설 부족, 소규모 필지 구조 등의 고유한 특성을 가진 도시 블록 내부 근린생활지역에 대한 효율적 관리에 한계가 있다. 일반적 도시건축 규제의 문제점을 보완하는 법제도적 대안으로 미관지구, 가로구역별 최고높이 지정, 특별건축구역, 지구단위계획 등의 지구적 규제 수단이 도입되었으나, 이들 제도의 적용 지역은 주요 간선가로변 지역이나 대규모 사업구역에 한정되어 있다.

□ 일반적 규제의 일률적 적용에 따른 건축물은 근린생활환경 악화 요인

이면도로의 소규모 필지에 면한 건축물의 용도는 다세대 주택, 근린생활시설 등 임대형 건축물이 대다수를 차지하는데, 이들 건축물은 임대수익을 최대화하는 관점에서 계획되므로 규제 내에서 최대 용적을 추구하는 형태로 나타난다. 일반주거지역에 속하는, 좁은 도로를 중심으로 소규모 필지가 연결해있는 이면도로변 건축물은 필지 단위 건축물 형태규제의 영향으로 왜곡된 형태로 나타나며 이는 도시환경을 악화시키는 주요 요인이 된다.



[그림 1-1] 신사동과 상수동 일대 건축물 형태 왜곡 현황

※ 출처 : 임유경 · 진현영(2011)

일반주거지역은 건축도시환경, 특히 일상생활환경을 구성하는 주요 용도지역임에도 불구하고, 지구단위계획 등으로 지정된 일부 지역을 제외하면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「건축법」의 일반적 규제의 적용을 받고 있다. 일반적 규제에서는 지역 특성에 상관없이 건폐율, 용적률, 높이제한 등이 일률적으로 규정되므로 건축물이 왜곡된 형태로 나타나게 된다.

현행 건축물 규제는 건축물의 형태를 왜곡시킬 뿐 아니라 건축물의 규모를 제한하는 한편, 주차장 등 기반시설을 필지 내에 갖추도록 규정하여 필지 단위 재건축 등 자발적 재생을 저해하는 요인으로 작용한다. 건축법 제60조(건축물의 높이제한)은 전면도로쪽에 따라 건축물의 높이를 규제하여 소폭의 이면도로변 건축물의 개발 용적을 제한하고, 주차장법에 의한 부설주차장 의무설치 규정은 소단위 개발을 제한하는 요인이 된다.

용도지역제에 기반한 공공부문 규제체계가 시각적 혼돈과 예측불가능성을 양산한다는 지적은 우리나라뿐 아니라, 용도지역제가 도입된 미국, 일본 등에서 꾸준히 제기되고 있다. 특히 뉴어버니스트들은 기존의 규제가 지나치게 서술적이고 복잡하여 정확하게 물리적 형태를 지적할 수 없었으며, 그 결과 사적이면서 독선적인 오브제들의 단순한 병치(patchwork)로 이루어진 혼란스러운 경관을 양산했다고 지적하였다(Katz, 2007).

“통제되지 않고 호감가지 않는 도시경관과 같이 혼란스러운 것들 대부분은 사실 잘못된 법령과 비판없는 설계의 결과이다.”
“용적률 조닝 규제는 전체적으로 추상적이어서 단일 오브제 같은 건물을 설계하도록 만든다.”

— Katz, Peter(2007), *The New Urbanism, Towards an Architecture of Community*, 임희지·정재용·장경철 역, 발언, p.15, p.21

□ 지역 특성에 맞는 건축 유형을 유도하는 새로운 규제방식 필요

대규모 재개발 및 재건축의 실현 가능성이 점차 낮아지는 현실에서 개별 필지에 위치한 건축물은 도시변화의 기본 단위가 된다. Katz(2007)도 지적한 바와 같이 건물은 도시에서 가장 작은 성장 촉진요소라고 볼 수 있다³⁾.

김성홍(2009) 역시 도시의 미래를 구현함에 있어 건축물이 가지는 중요성에 주목하였는데, “도시(서울)의 디자인 혁신은 새로운 도시건축유형에서 시작한다”는 점을 강조하였다.

서로 다른 도로여건과 필지구조, 사회경제적 상황을 가진 지역의 근린 생활환경 개선과 도시 블록 내부의 점진적인 재생을 위해서는 미시적 차원에서 지역의 문제를 파악하고 그 지역에 적용 가능한 건축 유형을 제시하는 과정이 필요하다. Jacobs(2010)는 도시계획이 특정한 가로나 근린, 지구의 이곳 저곳에서 일어나는 비교적 작은 구체적인 행위와 관계되며, 책임자들은 일반적인 방식이 아니라 도시의 구체적이고 독특한 장소의 측면에서 자신이 무엇을 할 것인가를 알아야 한다고 강조하였다⁴⁾. 건축 유형 결정에 중요한 영향을 끼치는 규제는 지역 고유의 특성에 대한 이해를 바탕으로 지역에 적합한 유형을 제시하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

“고유한 특색을 가진 건물은 건물을 포함한 블록과 건물을 둘러싸고 있는 가로를 지배한다.” “기성 도시 근린에 있는 작은 필지에서 필요한 것은 독특한 장소적 속성을 존중하여 커뮤니티로 통합되도록 하는 것이다.”

– Katz, Peter(2007), p.15, 21

세계 주요 도시는 기존 조닝의 문제점을 보완하고 지역 특성에 따라 차별화된 규제를 적용하기 위해 근린지역 조닝(Neighborhood Zoning), 가로경관유도형 지구계획, 형태기반규제(FBCs, Form Based Codes) 등 새로운 규제방식을 도입하고 있다.

“(특성화된) 규제(codes)는 예측가능성을 확보하게 하므로 도시계획의 다양성을 보호할 수 있다. 규제는 현대 도시개발의 경향인 일반화(세계화, universalization)에 맞서 지역 고유의 특성을 보호한다”.

– Duany A., "Foreword", in *City Rules* by Talen E.(2012), Island Press.

3) Katz, Peter(2007), *The New Urbanism, Towards an Architecture of Community*, 임희자정 재용·장경철 역, 발인, p.23.

4) Jacobs, Jane(2010), 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 번역, 그린비

□ 건축물 규제 방식 개선을 위한 연속 과제 성격으로 진행

본 연구는 「건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구 (2011)」의 후속과제로서 위 연구에서 도출한 아홉 가지 개선과제 중 지역 특성을 반영한 규제 차별화 방안과 관련된 개선과제 1,2,3을 심층 발전시키고자 한다. 전년도 연구에서는 건축물 형태규제 전반에 대한 분석을 바탕으로 용도·지역·지구제에 기반한 획일적 규제, 양적 기준에 의한 규제, 필지 단위 행위제한 중심 규제라는 문제점을 도출하고 이를 개선하기 위한 과제를 제안하였다. 일반주거지역 이면도로 구역의 근린생활환경은 우리나라 건축물 규제의 문제점이 가장 심각하게 드러나는 지역으로서 본 연구에서는 이들 지역에 대한 심층 조사를 통해 문제를 분석하고 규제 개선을 위한 기본방향을 제시하고자 한다.

[표 1-2] 건축물 형태규제 개선 과제(임유경·진현영,2011) 중 본 연구의 대상 범위

구분	과제명		단기	중기	장기
규제 체계	과제 1	지역 특성을 반영하여 용도·지역·지구 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			

2. 연구 목적

□ 근린생활지역의 건축·도시환경 문제의 복합성에 대한 이해

연구의 첫 번째 목적은 일반적 규제가 일률적으로 적용되는 근린생활지역에 나타나는 건축물 및 가로 유형을 도출하여 문제의 다양성과 복합성을 이해하는 데에 있다. 근린생활지역의 건축물이 가로체계와 필지구조 등의 물리적 여건과 지역의 사회·경제적 여건에 따라 유형화되고, 이들이 집합되어 지역 고유의 가로환경을 이루는 메카니즘을 파악하고자 한다.

□ 근린생활환경 조성 관련 현행 법제도의 가능성과 한계 도출

두 번째 목적은 근린생활환경의 조성 및 관리와 관련된 현행 법제도의 가능성과 한계를 밝히는 것이다. 이를 위해 일반주거지역에 일률적으로 적용되는 일반적 규제의 취지와 특성을 이해하고, 현행 법제도가 근린생활환경 형성에 미치는 영향 관계를 파악하여 규제의 근본취지, 내용, 적용 절차상의 문제점을 도출하고자 한다. 또한 광범위한 지역을 대상으로 일률적으로 적용되는 일반적 규제의 한계를 극복하고 지역 고유의 특성과 수요를 반영하고자 도입된 용도지구, 지구단위계획, 경관협정 등 다양한 지구적 규제 수단의 가능성과 한계를 파악하고자 한다.

□ 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 기본방향 제시

마지막으로는 향후 건축물 규제가 지역 특성에 맞는 새로운 건축 유형을 상정하고 자발적인 변화를 유도하여 일상생활환경의 질을 향상시키고 도시 근린을 재생하는 제도적 수단으로 인식되어야 한다는 전제 하에 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 기본방향을 제시하고자 한다.

3. 연구 범위 및 방법

1) ‘근린생활환경’의 개념

본 연구에서의 ‘근린생활환경’은 스마트성장(Smart Growth)과 뉴어바니즘(New Urbanism) 이론에서 상정하는 ‘근린(neighborhood)’ 개념에 근거한다. 스마트성장 이론에서 ‘근린’은 보행 거리 내에서 거주자들의 일상적인 수요를 만족시킬 수 있는 공간 단위를 의미하며, 각 근린은 여러 용도의 복합, 다양한 주거의 혼재, 소매상점, 업무공간과 공공건축물을 포함한다는 특성을 가진다(Duany et al., 2010).

주거, 상업, 공업, 녹지 등 토지이용 목적에 따라 지역지구를 구분하는 것에 초점을 맞추었던 용도지역제(zoning)가 일상생활환경의 질적 수준 확보에 한계를 가진다는 비판이 제기되면서 도시계획 및 관련 법제에 ‘근린(neighborhood)’ 개념이 도입되었다. 페리(Perry, C.A)의 근린주구, 뉴어바니스트들의 전통근린주구(Traditional Neighborhood Development, TND), 근린지역 조닝(Neighborhood zoning) 등은 ‘근린’ 개념이 도시 관련 법제에 적극적으로 적용되고 있음을 보여준다. 근린지역 조닝은 기성주거지의 건축·도시환경에 대한 효율적 관리와 양호한 생활환경 조성을 목적으로 도입되었으며(Barnett, 2003), 지역 단위로 수립되는 목표지향적인(proactive) 규제이다.

일상생활이 일어나는 기본적인 공간 단위로서 ‘근린’ 개념이 주목받고 있음에도 불구하고 우리나라 법제도상에서 계획이나 규제의 범위나 대상으로 ‘근린’ 개념은 정의된 바 없다. 다만 건축물의 용도분류 체계에서 ‘근린생활시설’ 관련 용도를 규정하고 있다.

근린생활시설은 「건축법」 제2조(정의)에서 건축물 용도 구분 중 하나로 규정되며, 1, 2종 근린생활시설로 구분되며, 「건축법 시행령」 [별표1]에서 1, 2종 근린생활시설에 해당하는 세부 용도를 규정하고 있다. 선행연구들에서는 근린생활시설이 도시 주거지에서 상업과 문화활동 등 다양한 기회를 제공

하여(이준수·김형우, 2007) 사람들의 물질적, 정신적, 사회적 교류가 일어나는 장소가 되고 있다는 점에서(김동진·김태연, 2007) 근린생활시설이 가지는 공공적 성격에 주목한다. 그러나, 우리나라 도시의 근린생활시설은 아파트 다음으로 많은 연면적을 차지하는 가장 보편적인 건축 유형임에도 불구하고(김성홍, 2009)⁵⁾ 가장 흉물스러운 경관을 만드는 문제 요인으로 인식되고 있다.

향후 건축물 규제가 주민들의 일상생활의 질적 수준에 큰 영향을 미치는 이들 건축물이 공공성을 확보한 새로운 유형으로 거듭나고 적절한 방식으로 집합되어 바람직한 근린환경 형성에 기여하는 방향으로 개선되기 위해서는 건축·도시환경을 주민들의 일상생활이 이루어지는 삶의 장소로 인식하는 관점이 필요하다.

위와 같은 관점에서 본 연구에서는 ‘근린생활환경’ 개념을 상정하고자 하며, 이는 ‘주거와 상업·문화·교육 등 주거지원시설(용도분류상 근린생활시설)’이 혼재하는 지역으로서 주민들의 일상생활이 이루어지는 장소인 일반주거지역 블록 이면도로 구역의 환경’을 의미한다.

2) 연구의 공간적 대상과 내용적 범위

본 연구는 용도지역상 일반주거지역으로 지정된 지역 중에서 보편적인 도시구조를 가진 지역(토지구획정리사업에 의해 형성된, 격자형 가로체계와 필지구조를 가진 지역)을 대상으로 한다. 연구 성격(수시과제)과 기간(4개월), 인력과 예산 등을 고려하여 근린생활환경에 대한 총체적인 분석보다는 다양한 문제 유형이 나타나는 대표적인 사례 지역을 선정한 후 심층적인 분석을 통해 현황을 파악하고 문제를 도출한다⁶⁾.

5) 2000년 현재 서울의 건축물 중 근린생활시설이 차지하는 연면적(14.1%)은 전체 건축물 가운데 아파트(30.0%) 다음으로 많은 연면적을 차지한다(김성홍, 2009).

6) 용도지역상 같은 일반주거지역이라 할지라도 도시 및 지역의 사회경제적 여건, 인구 특성에 따라 대상지 현황과 문제 양상은 상이하게 나타난다. 본 연구에서는 송파구 방이동 지역에 대한 분석을 바탕으로 개략적인 문제를 도출할 예정이며, 도시 및 지역 여건을 고려한 문제 유형 분석 등의 심층 연구는 후속 과제로 남긴다.

대상지는 1) 블록 내부에 여러 위계의 가로가 존재하여 용도복합 현상이 다양하게 나타나고, 2) 건축물들이 가로체계와 필지구조 변화에 따라 유형화되며, 3) 일반적 규제와 지구적 규제를 포함한 다양한 법제도가 적용되어 각 제도의 가능성과 한계를 비교분석하기에 용이한 지역인 송파구 방이동 일대로 선정하였다.

법제도 관련 국내외 사례 조사는 일반주거지역에 적용되는 규제 체계 및 조향에 대한 분석과 근린생활환경 조성과 관련된 법제도 적용 사례 분석을 동시에 진행하였으며, 규제체계, 규제절차, 규제내용, 적용효과에 대한 분석을 통해 각 제도의 가능성과 한계를 도출하였다.

3) 연구 방법

□ 문헌조사 및 내용분석

- 선행연구 · 관련 이론 검토, 관련 법제도 현황(일반적 규제+지구적 규제) 조사

□ 현장관찰조사 및 공부조사, 도상분석 : 근린생활환경과 법제도 상관관계 분석

- 일반주거지역 블록 건축·도시환경에 대한 법제도 영향관계 분석
- 현장관찰조사, 공부조사(건축물대장, 토지대장) 외에 법제도 적용 현황에 대한 도상분석 실시

□ 근린생활환경 조성 관련 법제도 적용 사례조사

- 용도지구, 지구단위계획, 경관협정(국내), 조닝조례, 가로유도형 지구계획, 형태기반규제(국외)를 대상으로 규제체계, 원칙, 내용 조사
- 실제 적용 사례지를 대상으로 규제 적용 효과 분석

□ 건축물 규제 개선 기본방향 도출을 위한 전문가 의견 수렴

- 워크숍 개최 : 교수, 실무전문가, 공무원 등

4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성

1) 선행연구 현황

□ 용도지역지구제 관련

용도지역제와 관련된 최근의 연구는 용도에 따른 지역 구분이라는 기본 전제에 대한 근원적 문제 제기하는 연구(Elliott, 2008 외), 규제가 건축·도시 환경에 미친 영향에 대한 실증적 분석을 통해 지역 고유의 특성과 형태 특성에 기반한 새로운 규제 방향을 제시한(Parolek et al., 2008; Talen, 2012) 연구 등이 있다. 이들 연구에서는 주거·상업·공업 등의 용도 구분이 건축·도시환경을 조성하고 관리하는 데에 부정적 영향을 끼치고 도시 근린을 해체하는 결과를 가져왔다는 데에 주목하였다. 건축도시연구소에서 수행한 「건축 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구(임유경·진현영, 2011)」에서는 건축도시환경에 법제도가 미친 영향 관계에 대한 분석을 중심으로 현행 건축물 규제의 문제점을 도출하고 개선방향을 제시하였다.

[표 1-3] 용도지역지구제 관련 주요 선행연구 현황

연구개요	연구방법	주요 연구내용
-과제명 : A Better Way to Zone: Ten Principles to Create More Livable Cities -Donald L. Elliott(2008) -목적 : 기존 조닝에 대한 검증을 통해 문제점을 밝히고 살고 싶은 도시 조성을 위한 규제 개선방안 제시	-문헌 조사 및 내용 분석 (contents analysis)	-조닝의 역사 검토 -조닝의 기본전제에 대한 검증 -규제 개선을 위한 법적 프레임워크 -규제개선 방향 제시 : 복합 용도, 기성시가지 관리 등 -향후 과제 제시 : 규제 유연화, 세부규제 명시 등
-과제명 : Form Based Codes : a Guide for Planners -연구자(년도) : Parolek Daniel G., Parolek Karen, Crawford Paul C.(2008) -목적 : 용도 구분에 기초한	-문헌조사 -사례연구	-조닝의 역사 재조명, 성과 진단 -FBCs의 구성요소 -FBCs의 절차 -FBCs의 대표 사례 분석

연구개요	연구방법	주요 연구내용
기존 조닝의 한계를 극복하기 위해 형태기반규제(FBCs)의 도입 필요성을 밝히고 구성요소와 절차 제시		
-과제명 : City Rules : How Regulations Affect Urban Form -연구자(년도) : Talen, Emily(2012) -목적 : 규제가 건축·도시형태에 미치는 영향에 대한 실증적 분석을 통해 현행 규제의 문제점과 개선방향 도출	-규제 의도와 실제 도시 환경 사이의 영향관계 분석 -역사비교분석 -도상분석	-‘장소’ 형성 수단으로서의 규제’에 대한 역사적 고찰 -개발패턴, 용도, 형태에 미친 규제의 영향 분석 -규제개선방향 제시 : 유연성 제공 및 예측가능성 확보 (flexibility & predictability)
-과제명 : 건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 -연구자(년도) : 임유경·진현영(2011) -목적 : 건축물 형태규제 지향점 설정, 건축물 형태규제 문제점 및 개선방향 제시, 형태규제 개선 중장기 로드맵, 단기개선방안 제시	-문헌조사 및 내용분석 -도상분석 및 공부조사 -실무전문가 대상 그룹인터뷰(FGI)·개별 심층인터뷰 -규제 개선안에 대한 시뮬레이션	-건축물 형태규제 개선 기본 방향 도출 : 건축의 품격 향상 -건축물 형태규제 관련 법제도 현황조사 -건축물 형태규제 문제점 도출 및 개선방향 제시 -건축물 형태규제 개선과제 도출 및 단기개선안 실효성 검증

□ 주거지역 종세분화 관련 연구

우리나라 용도지역은 1962년 도시계획법 제정 이후 여러 차례에 걸친 개정으로 점차 세분화되어 왔다. 특히 도시지역 중 가장 넓은 면적을 차지하는 주거지역의 세분화 논의는 지속적으로 이어져 왔는데, 주거지 밀도 특성 등 종세분을 위한 기초연구(이희정·김기호, 2001, 2002), 기준 설정 및 적용방안 연구(이우종·이강건, 2001) 등이 이루어졌다. 2000년대 후반부터는 주거지역 개발양상 변화(장남중, 2008), 주거지 밀도(김홍배·김형우, 2008) 및 주거지 경관 변화(이현정, 2009) 등 주거지역 종세분화가 물리적 환경 변화에 미친 영향에 관한 연구들이 활발하게 이루어지고 있다.

[표 1-4] 주거지역 종세분화 관련 주요 선행연구 현황

연구개요	연구방법	주요 연구내용
<p>-과제명 : 서울시 일반주거지역 세분을 위한 주거지 밀도분포 특성 연구(1),(2)</p> <p>-연구자(년도): 이희정·김기호(2001,2002)</p> <p>-연구목적: 주거지역 세분의 구체적인 기준 마련을 위해 주거지역 내 밀도분포 특성 규명</p>	<p>-시가지 건축현황 분석</p> <p>-사례지역 분석 (GIS, SAS통계패키지 활용)</p>	<p>-일반주거지역에서 개발밀도 분포특성, 밀도 결정요인 파악</p> <p>-사례지역 분석을 통한 지구 단위의 건축밀도 분포패턴 및 개별 필지별 밀도규제 영향 분석</p> <p>-주거지역 세분기준 설정방향 제시</p>
<p>-과제명 : 일반주거지역 종별 세분화 기준 설정 및 적용방안에 관한 연구 - 00시 00동 일반주거지역을 중심으로</p> <p>-연구자(년도): 이우중·이강건(2001)</p> <p>-연구목적 : 종별 세분화 작업을 위한 합리적 기준 설정 방안 모색, 예상 문제점과 개선방안 제시</p>	<p>-현장 실사 : 건물 층수</p> <p>-토지이용현황 조사</p> <p>-자연환경, 공공시설 조사</p>	<p>-일반주거지역 세분화의 피요성 및 주거환경 기준</p> <p>-대상지역 현황 및 관련법규 검토</p> <p>-00시 일반주거지역 세분화 절차와 종별세분 방안</p> <p>-예상 문제점 및 개선방향 제시</p>
<p>-과제명 : 서울시 일반주거지역 세분화에 따른 개발양상 변화에 관한 연구</p> <p>-연구자(년도): 장남중(2008)</p> <p>-연구목적: 2000년 이후 서울시 일반주거지역의 세분화 추진과정과 세분화 시행 이후 주거지 개발양상에 대한 변화분석을 통해 세분화의 시행효과를 실증적으로 규명함</p>	<p>-법제분석 및 관련 문헌조사</p> <p>-건축허가자료를 바탕으로 주거지 개발양상 변화 파악 (계량분석(ANOVA test))</p> <p>-세분화 시행 공간 데이터 분석을 통한 세분화 특성 파악 (GIS활용)</p>	<p>-서울의 주거지 형성 및 관리제도의 변천과 선행연구 고찰</p> <p>-세분화의 계획기준과 지정 실태간의 괴리규명</p> <p>-세분화 시행에 따른 주거지의 개발양상 변화의 분석</p> <p>-일반주거지역 세분화 목적과 부합정도 검토하여 이의 정책적인 의미·한계 파악</p>
<p>-과제명 : 용도지역변경에 따른 주거지 경관변화 연구 - 서울시 2종 일반주거지역을 중심으로</p> <p>-연구자(년도): 이현정(2009)</p> <p>-연구목적: 향후 유형별 용도지역 변경을 통한 바람직한 높이기준의 범위 도출, 경관 영향요소와 요인 분석, 경관을 고려한 주거지역 높이계획에 시사점 도출</p>	<p>-문헌조사</p> <p>-3차원 컴퓨터 시뮬레이션을 통해 경관만족도에 대한 설문조사</p> <p>-형태지표인 시각밀도지표와 경관만족도에 대한 다중회귀분석</p>	<p>-이론적 고찰 및 기존연구 검토</p> <p>-경관을 고려한 용도지역변경의 유형화</p> <p>-용도지역변경에 따른 주거지 경관 변화의 영향 분석</p> <p>-결론 및 정책적 시사점</p>

□ 지역 특성을 반영하기 위한 지구적 규제 관련 연구

용도지역 구분에 근거하여 필지 단위의 행위제한이 이루어지는 일반적 규제가 지역 특성을 반영하는 데에 한계를 지닌다는 비판 하에 다양한 지구적 규제 수법이 도입되었는데, 지구적 규제의 대표적 수단인 용도지구, 지구단위계획, 특정경관계획 및 경관협정 등에 대해서는 지속적으로 그 실효성에 대해 평가하고 개선방안을 제시하는 연구가 이루어져 왔다.

용도지구 관련 연구는 용도지구 운용개선방안 연구(권영덕·이학동, 1993), 미관지구 제도의 실효성에 대한 평가, 현황 및 문제점에 대한 연구(정석, 1998) 등이 있다. 지구단위계획 연구 중 오세원(2012)은 기성시가지 주거지역 관리 수단으로서 지구단위계획의 가능성에 주목하고 적용결과 분석을 통해 문제점 및 개선방안을 제시하였다. 이 외에 최근에는 주거지 환경개선 수단으로서 경관협정 활용 방안에 대한 연구가 발표되었다(박민정·안현찬·박소현, 2010; 신중진·장정화, 2012).

[표 1-5] 지역 특성을 반영하기 위한 지구적 규제 관련 선행연구 현황

연구개요	연구방법	주요 연구내용
-과제명 : 미관지구 제도 개선방안 -연구자(년도) : 정석(1998, 서울시정개발연구원) -연구목적: 미관지구 제도 본연의 목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 중구분 방식과 건축기준 개선 방안 제시	-관련 연혁 검토 -건축물 현황 및 실태 조사 및 비교분석	-미관지구제도의 연혁 및 지정현황 검토 -미관지구 건축물 현황 조사 -미관지구 제도의 문제점·효과 분석 -미관지구 제도 개선방안 제시
-과제명 : 기성시가지 주거지역 관리를 위한 지구단위계획의 적용결과 분석과 개선방안 연구 -연구자(년도): 오세원(2012) -연구목적: 기성시가지 주거지역에 대한 관리 수단으로서 지구단위계획의 실효성을 평가하고 개선방안제시	-국내외 도시관리 기법 비교 -지구단위계획지침, 건축현황 통계자료, 건축행위 예측 시뮬레이션 등을 이용한 지구단위계획의 적용 결과 분석	-도시계획 체계 및 도시관리 기법 고찰 -서울시 도시 관리계획 및 기성시가지 주거지역 관리 현황 및 문제파악 -기성시가지 주거지역 지구단위계획 적용결과 분석 및 평가 -제도적인 문제 해결을 위한

연구개요	연구방법	주요 연구내용
를 위해 지구단위계획이 수립된 제2종 일반주거지역을 대상으로 지구단위계획의 지침과 현행 법규에 근거하여 지구단위계획의 문제점을 분석하고 개선방안 제시		개선 기본방향 및 개선안 적용사례 제안
-과제명 : 노후주거지 개선 방안으로서 경관협정의 가능성에 관한 연구 -연구자(년도): 박민정 외 (2010) -연구목적: 경관협정의 특성 분석과 실제 사례 연구를 통해 노후주거지의 개선방안으로서의 가능성 검토	-문헌고찰 -사례연구	-노후주거지정비방식·현지개량방식·경관협정 이론고찰 -경관협정의 특성 분석 -사례분석 (광진구 중곡4동 용마마을)
-과제명 : Special Districts - The Ultimate In Neighborhood Zoning -연구자(년도) : R.F.Babcock & W.U.Larsen(1990) -목적 : 적용사례 검토를 통한 특별지구(Special District)의 문제점과 가능성 제시	-관련 법령 및 규정 조사 -규제 수립 및 적용 관련 다양한 주체와의 인터뷰 : 계획가, 공무원, 개발업자, 주민단체 대표, 변호사 등	-Special District 도입 배경 -관련 주제 분석 -대표 사례 검토 -Special District 제도에 대한 평가
-과제명 : 가로경관유도형 지구단위계획 -연구자(년도) : 가로경관유도형 지구계획연구회(1997) -목적 : 지역특성에 맞는 가로정비 추진을 위한 제도적 수단으로서의 가로경관유도형 지구계획수법 제시	-관련 법령 및 규정 조사 -가로 현황 분석 -대상지역 유형화 -유형별로 시뮬레이션을 통한 적용 가능성·효과 검증	-가로경관유도형 지구계획 개요 -유형별 적용방법 제시 : 골목 재생을 위한 가구단위 정비, 도심상업업무지의 이면부에서 중층의 도시형 주택에 도심주거를 추진하는 경우 등 -활용방식 제시

□ 법제도가 건축물 형태에 미친 영향에 관한 연구⁷⁾

법제도가 건축물 형태에 미친 영향에 관한 연구는 주로 건축법 개별 조

7) 법제도가 건축물 형태에 미친 영향에 관한 선행 연구는 임유경·진현영(2011), 「건축 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구」 (건축도시공간연구소)에서 검토한 내용을 재정리

문의 변화가 다가구·다세대주택 변화에 미친 영향을 조사·분석하는 방식으로 진행되었다. 박기범·최찬환(2003)은 제도는 시대적 사회·경제·문화를 반영하고 있는 총체적인 지식의 요체라는 측면에서 영세 건설업자들에 의해 형성된 일반 주거지 도시조직과 제도의 상관관계를 통시적·공시적 관점에서 조사·분석함으로써 일반 주거지 도시조직의 특성을 이해하고 그 원인을 제도 측면에서 찾고자 하였다. 한상형·강양석(2003)은 다가구·다세대주택의 형태변화를 살펴보고, 주택의 형태변화가 도로 및 주차, 보행환경에 미친 영향을 살펴보고자 하였다. 김진옥·김혜련(2010)은 우리나라의 보편적인 도시주거 유형인 아파트를 대상으로 획일적인 아파트 디자인의 근본 원인과 문제점을 관련 법제도로부터 도출하고 개선방안을 제안함으로써, 도시주거 유형의 전환을 모색하고자 하였다.

□ 가로 및 도시환경 구성요소로서의 건축물 유형 관련

건축물을 가로 및 도시환경을 구성하는 요소(element)로 인식하고 건축물, 건축물 외부공간, 건축물과 가로와의 관계 등을 유형화한 후 환경 개선을 위한 계획 방향을 제시한 연구가 다수 이루어졌으나, 대부분 건축계획적 관점에서 접근한 연구로서 법제도와와의 상관성에 주목한 연구는 드물게 나타난다.

가로·도시환경 구성 인자로서의 건축물 유형 관련 연구는 대부분 주거 건축을 대상으로 하였으나, 근린생활시설을 대상으로 한 연구도 소수 진행되었다. 이준수·김형우(2007)은 근린생활시설의 외부환경 현황 분석을 통해 문제점을 파악하고자 하였으며, 김동진·김태연(2007)은 근린생활시설을 생활환경의 질적 수준에 영향을 미치는 요인으로 인식하고 바람직한 공간구성방향을 도출하였다.

도시환경 개선을 위해서는 바람직한 건축 유형을 설정하는 것이 필요하다는 전제 하에 근린생활시설 건축물 유형을 제안하고 적용 가능성을 검토한 연구도 이루어졌다. 김진균·정승혜·권영상·임연수(2002)는 상업과 주거의 전이 지역에서 나타나는 다양한 양상을 분석하여 근린형주상복합의 유형을 세 가

지로 제안(상업우세, 주거우세, 중간유형)하였으며, 이들 유형이 주상혼용 건축물에 대한 발전적 대안으로 작용하여 도시가로 환경과 주거환경을 개선시킬 수 있을 것이라는 점을 강조하였다.

2) 선행연구와의 차별성

본 연구의 주요 선행연구는 크게 법제도(일반적 규제와 지구적 규제) 관련 연구와 법제도가 건축물 형태 또는 도시환경에 미치는 영향에 대한 연구, 도시주거환경 개선을 위해서는 건축물 유형(주거시설 또는 근린생활시설) 변화가 필요하다는 전제 하에 개선방향을 제시한 연구로 구분된다.

일반주거지역의 효율적인 토지이용과 양호한 생활환경 조성이라는 취지로 추진된 종세분화 관련 연구는 대상지의 밀도 특성·층수 현황 등 계량적 지표에 초점을 맞추어 진행되었으며, 실제 종세분화가 일상생활환경 또는 보행환경의 질적 수준 향상이나 지역 특성 창출에 기여하는가에 대한 실증적 분석은 미흡하였다.

법제도가 건축도시환경에 끼친 영향에 관한 연구는 개별 건축물 형태 또는 도시경관 변화에 초점이 맞추어져 진행되었으며, 건축물과 가로의 관계 또는 건축물들 사이의 집합 방식 등에 끼친 영향에 대한 관심은 부족하였다.

주거시설 또는 근린생활시설 관련 선행연구에서는 개별 건축물 유형이 갖는 문제점을 도출하고 가로와 도시환경 개선을 위해 필요한 계획 방향을 도출했으나, 건축물 유형 결정에 영향을 끼치는 법제도적 요인에 대한 분석은 미흡하였으며 특정 사례에 대한 계획방향 제시에 그쳤다는 한계를 가진다.

본 연구에서는 근린 차원에서 건축물 유형과 생활환경의 상관관계에 주목하고자 한다. 실증적 분석을 통해 법제도가 개별 건축물 형태와 이들의 집합방식, 집합 결과로서의 가로와 도시환경에 미친 영향 관계를 파악하고 필지 단위의 행위제한 방식으로 이루어지는 기존의 일반적 규제가 주변으로부터

단절된 건축물 유형을 만들어내고 있으며 결과적으로 근린생활환경을 악화시키고 있음을 밝히고자 한다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 지역 수요에 맞는 건축물 유형을 설정하고 이를 유도하기 위한 제도적 수단이 뒷받침되어야 함을 제시하고자 한다.

[표 1-6] 본 연구의 개요, 방법 및 주요 연구내용

연구개요	연구방법	주요 연구내용
<ul style="list-style-type: none"> -근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선방안 연구 -목적 : 근린생활환경 조성 관련 현행 법제도의 문제점을 도출하고 건축물 규제 개선방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌조사 및 내용분석 -현장관찰조사 및 공부조사 -도상분석 -사례조사 : 유관 법제도 검토 및 주요 대상지 답사 -전문가 워크숍 개최 : 교수, 실무전문가, 공무원 등 	<ul style="list-style-type: none"> -이론적 검토 : 근린생활환경 결정 요인으로서의 건축물 규제 -이면도로변 근린생활환경에 대한 법제적 해석 -근린생활환경 조성 관련 건축물 규제현황 및 적용사례 분석 -근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 국외사례 검토 -근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선방안 도출

5. 연구 추진 과정



[그림 1-2] 연구흐름도

제2장 근린생활환경 결정 주요 요인으로서의 건축물 규제

1. 건축물 규제에 대한 논의의 흐름
2. 국외 사례
3. 규제 변화의 방향

1. 건축물 규제에 대한 논의의 흐름

1) 용도지역제에 기반한 전통적 조닝의 한계

‘유클리드 조닝(Euclidean Zoning)’으로 불리는 전통적 조닝에서는 토지이용 목적에 따라 지역을 구분하고 건축선 후퇴와 높이제한 등 개별 건축행위를 제한하였다. 이 때 개별 건축행위 제한의 목적은 과밀 방지, 공공건강, 안전, 화재 방지, 미래에 해를 일으킬 수 있는 복합적 토지 이용 방지였으며, 초기 조닝의 문서 구조는 매우 단순하여 개별 용도지구(zone)를 다루는 각 장에서는 지구별 허용 용도와 건축선 후퇴(setback), 높이만을 제한하였다(Elliott, 2008).

유클리드 조닝은 2차 세계대전까지 미국, 일본 등 주요 국가 대부분의 도시에 폭넓게 적용되었으며, 기본적인 구조는 유지되었다. 필요에 따라 용도지역이 일부 세분화되었으나 그 개념은 전반적으로 변화 없이 지속되었다. 그러나 조닝 적용 과정에서 주차, 단열 등 새로운 문제들이 제기되면서 용도지역 수는 점차 증가하고 주제 또한 다양화되었으며, 지역 수요에 대응하기 위

한 여러 대안들이 제시되고 있다.

그러나 최근에는 일반적 원칙에 따른 규제·용도에 따른 지역 구분 등 전통적 조닝의 기본적인 전제에 대한 본질적인 의문이 제기되고 있다(Elliot, 2008; Talen, 2012 등). 보다 살기 좋은 도시를 만들기 위해서 전통적 조닝에 대한 근본적인 문제 제기가 필요하다고 주장하는 Elliot(2008)은 전통적 조닝(zoning laws)과 획지구제(subdivision regulations)에서는 민간 필지 내에서의 건축 행위 제한에만 초점을 맞추었으나, 이들 필지가 도시 대부분을 차지하여 도시환경 결정에 주요 요인으로 작동한다는 점을 고려하지 못하였다고 비판하였다.

2) 건축도시환경 결정 요인으로서의 규제

기존의 규제(rules) 방식은 좋은 것을 요구하는 것이 아니라, 나쁜 것들을 금지함으로써 이루고자 하는 바를 얻는 방식이다(Talen, 2012). 그러나 Lassar(1989)가 “정책 입안자나 지자체 기술자들은 규제를 디자인에 대한 제어가 아닌 공공건강과 복지, 공해(public nuisance) 방지 수단으로 인식하고 있음에도 불구하고, 법제도는 그 취지와 상관없이 도시의 기본 틀과 물리적 형태를 결정한다”는 점을 강조하였듯이, 규제는 건축·도시환경 형성에 중요한 영향을 끼친다. Relph(1987) 역시 조닝이 도시 경관 변화에 지대한 영향을 끼치며, 서로 다른 용도지역은 서로 다른 경관으로 귀결되어 조닝 방식은 서로 분리된 경관(segregated landscape)을 만들어낸다고 지적하였다.

최근에는 규제가 건축도시환경, 도시의 사회·경제 현상에 미친 영향에 관한 연구가 활발하게 이루어지고 있다. Talen(2012)은 기존의 규제 관련 논의가 도시의 밀도와 용도 등 일반적인 측면만 다루었다는 문제를 제기하면서 규제(rules)가 도시·건축의 물리적인 형태나 장소적 특성에 미치는 영향에 대해서는 제대로 밝혀진 바 없다고 지적하였다. Talen은 ‘기존의 규제가 좋은 도시계획(good urbanism)⁸⁾을 잘 지켜줄 수 있는가’라는 물음에 기초하여 규

제가 개발패턴(pattern), 용도(use), 형태(form)에 미친 영향을 분석하였다. 그 결과 대체적으로 미국의 규제(rules)들은 ‘숨막힐듯한 단조로운 사회구조(a social fabric of stifling monotony)’를 만들어냈으며(Whyte, 1958), 시간이 지남에 따라 상황은 더욱 악화되고 있다고 지적하였다.

도시 및 건축물 규제는 공해(公害, public nuisance)를 막는 최소한의 법적 수단으로 도입되었으나, 결과적으로 우리의 건축도시환경 조성에 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다는 것이 여러 논의를 통해 지적되고 있다. Talen(2012)은 규제 개선을 위해서는 규제의 의도와 그 결과물인 건축 도시환경 사이의 관계에 대한 명확한 이해가 선행되어야 한다고 주장하였다.

3) 생활환경 개선 및 도시재생 수단으로서의 건축물 규제

기존의 규제는 도심부 재생, 보행 중심적인 상권 재생, 스마트 성장, 지속가능성, 특정 지역의 성격과 질적 수준 보호 등 보다 다양한 목표를 구현하는 데에 한계가 있다고 판명되고 있다(Parolek et al., 2008). 또한 뉴어바니즘 주창자들을 중심으로 공공규제는 더 이상 부정적 영향을 최소화하기 위한 기준을 규정하는 ‘행위제한’의 수단이 아니라 바람직한 도시와 건축 환경을 조성하는 ‘계획’의 수단으로 활용되어야 한다는 인식이 대두되고 있다. 뉴어바니즘 현장에서는 특히 지자체 차원의 조례(ordinance)는 공공의 안전건강복지를 보호함과 동시에 상호 공존하는 근린을 창조하는 수단이 되어야 함을 강조하였다(Congress of New Urbanism, 2003).

기성시가지 재생에 대한 사회적 관심과 정책 수요가 높아지는 시점에서 규제는 도시 재생을 유도하는 수단으로 인식될 필요가 있다. 형태기반규제(FBCs)의 주창자인 Duany는 시장은 항상 안정적인 투자 환경을 원하기 때문에

8) Talen(2012)이 말하는 ‘좋은 도시계획(good urbanism)’이란 ‘집약적인 도시형태, 보행 행위 장려, 환경 피해 최소화, 사회적, 경제적, 토지이용의 다양성 장려, 여러 용도와 기능 연계, 사람들의 소통과 상호관계를 유발시킬 수 있는 공공 영역, 상품과 서비스·시설들에의 균등한 접근성, 환경적 건강, 인간적인 경관’을 말한다. Talen(2012), p.2.

적절한 규제(code)가 없으면 지자체는 투자 수요 저하 문제에 시달리게 된다고 주장한다(Talen, 2012). 성장시대에 조닝이 도시의 과밀을 방지하기 위한 강력한 도구였다면, 도시 규제(city rules)는 이제 다시 재집중화(reconcentrating)하는 도구로 여겨지고 있다(Talen, 2012).

기존의 조닝 규제가 용도 분리, 밀도와 용적 관리 중심으로 이루어진 것은 건축물의 신축 행위를 엄두에 둔 것이다⁹⁾. 그 결과 토지 이용의 다양성을 제한하였으며 이는 공공건강과 안전이라는 이유로 합리화되었다. 그러나 이미 용도 복합이 일어나고 있고, 시가지가 조성되어 노후화되고 있는 기성시가지에서는 지역 고유의 특성에 근거하여 이를 보존·유지·개선할 수 있는, 자발적인 재생을 유도할 수 있는 새로운 규제 방식이 요구되고 있다.

9) “그들 지역(기존시가지)이 한국의 전통적 삶의 방식인 주·상·공 혼합지역이라는 점이 구미, 특히 미국에서 교육받은 선진형 도시계획전문가들에 의해 비판받았고, 재개발되어야 할 대상지 정도로 지목되면서 토지이용계획 고려대상의 사각지대가 되고 마는 상황이 벌어져 왔다.” 대한민국토·도시계획학회(2008), p.551.

2. 국외 사례

1) 용도지역 세분화 및 지역별 도시설계지침 강화 : 뉴욕시 조닝조례

① 개요

1800년대 말, 산업화와 도시화로 인한 도시환경의 악화와 용도침입 문제가 발생하면서 양호한 근린환경 조성을 위한 공공의 개입이 시작되었고, 1916년 뉴욕시 지역제(zoning)가 탄생하게 되었다. 초기 지역제는 1926년 유클리드판례에서 합헌판정을 받음으로써 보다 강력한 도시설계 규제수단으로 자리매김하게 되었고 종합적 용도규제의 발전을 가져왔다.

뉴욕시 지역제(zoning)는 토지를 이용하는 방법을 정하는 법적 수단으로써 도시의 형태를 만드는 역할을 하며, 건물이 위치하는 곳에 따라 개발의 규모와 용도를 결정하거나 혹은 도시차원에서 다양한 지역의 밀도를 결정한다. 뉴욕의 지역제는 1916년 제정된 이래, 1961년 개발권이양(TDR)제도, 계획단위개발(PUD)등의 도입을 포함한 전면 개정을 거쳐 현재 지역제의 기반을 형성하게 되었다. 미국의 종합적 지역제는 오늘날 다른 미국 도시의 조닝정책에 있어서 선도적 역할을 해오고 있으며 기술의 진보, 근린지역의 변화 등에 맞추어 지속적으로 유연하게 변화해 나가며 뉴욕시의 양호한 근린형성을 주도하고 있다¹⁰⁾.

1916	뉴욕시지역제 제정	- 용적, 건제, 높이규정, 건축선 후퇴 규정 도입 - 거로환경 개선, 일관성 있는 토지개발 도모
1922	지역제 합헌판정(유클리드판례)	- 강력한 도시설계 수단으로써 지역제의 강화
1961	뉴욕시지역제 전면개정 - 맥락지구(contextual zoning) - 인센티브조닝(incentive zoning) - 계획단위개발(PUD) - 개발권이양제도(TDR)	- 용도와 용적의 통합적 규제 - 주차장 설립기준 도입 - 공개공지 설치 강조 - 외곽지역 개발 밀도 낮춤 - 천공노출면 용적률 개념 적용
1969	특정목적지구	- 특정지역의 도시설계상 목적달성위해 지정
1987	계층혼합주거프로그램	- 저렴한주택을 공급하는 개발주체에 용적률 보너스 제공
1993	수변개발규정	- 수변지역의 용도/용적규제, 공공접근로 확보를 위해 지정
1997	복합용도특별지구	- 주거지역과 상업지역의 혼합적 토지이용을 보이는 지역에 활력을 높이고 새로운 혼합용도 커뮤니티 조성
2008	FRESH	- 식료품 제공 혜택을 받지 못하는 커뮤니티에 조닝 인센티브와 자금혜택을 줌

[그림 2-1] 뉴욕시 지역제 연혁

② 규제 체계

미국의 도시설계 규제에 관한 사항은 지방정부 차원에서 규율되며 중앙 정부로부터 위임받은 권한을 바탕으로 주정부가 제정한 수권법(Enabling Act)에 의해 운영된다. 뉴욕시의 도시설계규제체계인 지역제(zoning)는 미국 전역의 도시관리 수단의 기준 모델이 되어 왔으며 크게 일반 지역제(ordinary zoning)와 특별지역제(special zoning)로 구성된다.

- 뉴욕시 전역규제 수단, 일반지역제(ordinary zoning)

일반지역제는 뉴욕시 도시 전역을 규제하는 수단으로 우리의 용도지역제와 같다. 일반지역제에 의해 같은 지역으로 지정되는 경우 위치에 관계없이 동일한 규제가 적용된다¹¹⁾.

일반지역제는 뉴욕시를 기본적으로 주거(R), 상업(C), 공업(M)지역으로 구분한다. 주거지역은 허용되는 용적, 밀도, 주차대수에 의해 저밀(R1~R5), 중밀(R6~R7), 고밀(R8~R10)의 기본적인 10개 지구로 구분되고 추가적인 규제요소들에 의해 더욱 세분화 된다. 상업지역은 용도와 규모, 밀도, 서비스권역을 중심으로 C1~C8까지 8개의 기본 상업지역으로 나뉘며 용적, 주차장, 하역시설 등의 특성을 기준으로 세분화 된다. 공업지역은 용도에 따라 M1~M3의 3개의 기본 공업지역으로 나뉘고 추가적인 규제에 따라 세분화 되고 있다.

각 지역의 규제 내용은 크게 용도, 용적(bulk), 주차를 중심으로 구성되어 있으며, 주거지역에서 광장과 아케이드에 관한 특별도시설계가이드라인에 대한 부분이, 상업지역에는 가로환경을 중심으로 한 특별 규제에 관한 부분이 별도의 장(chapter)으로 추가되어 있다¹²⁾.

10) New York City Department of City planning(2009), 「뉴욕시 조닝 핸드북」, 배웅규 외 역, 서울시정개발연구원, pp.1~4.

11) 이주경(2008), 「서울과 뉴욕의 일반적 도시설계문제에 대한 규제방식 비교」, 서울대학교 석사논문, p.9.

12) 이주경(2008), 전게서, p.10.

- 뉴욕시 특정목적규제 및 특정구역규제 수단, 특별지역제(special zoning)

특별지역제는 일반화된 조닝지역이나 표준화된 개발로 규격화시킬 수 없는 독특한 환경의 질을 형성하는 지역에 대하여 특별한 도시설계 및 도시계획 상의 목적을 달성하기 위해 지정 된다¹³⁾.

특별지역제는 Battery Park City, Hudson Yards, Lincoln Square와 같이 특정 구역의 특정한 문제에 대한 지침을 제시하기도 하고 Mixed Use Special District, Natural Area 특별지구와 같이 여러 지역의 문제를 유형화하고 비슷한 상황의 지구를 대상으로 유형별로 차별화된 규제를 가하기도 한다. 특별지역제의 경우 각 지구에 따라 상이한 지침이 제시되기는 하나 구성은 대체로 유사하며, 용도규제, 용적규제, 주차규제, 특별규제로 이뤄진다¹⁴⁾.



[그림 2-2] 뉴욕시 일반조닝과 특별목적지구 지정현황

※ 출처 : New York City Department of City planning(2009), p.5, p.74.

13) New York City Department of City planning(2009), 전계서, p.75.

14) 이주경(2008), 전계서, p.10-12.



[그림 2-3] 뉴욕시 지역제 규제 체계

③ 규제 방식 및 규제요소

□ 일반적 규제 내에서 용도지역 세분화

1916년 종합적 지역지구제가 도입되면서 토지와 건물용도, 건물높이, setback, 부지대비 건물의 점유율을 규제하기 위하여 전체를 3개의 용도지구, 6개의 고도지구, 6개의 면적지구로 나누었고 용도지구를 다시 주거지구, 업무지구, 비제한지구로 세분화하기 시작하였다.

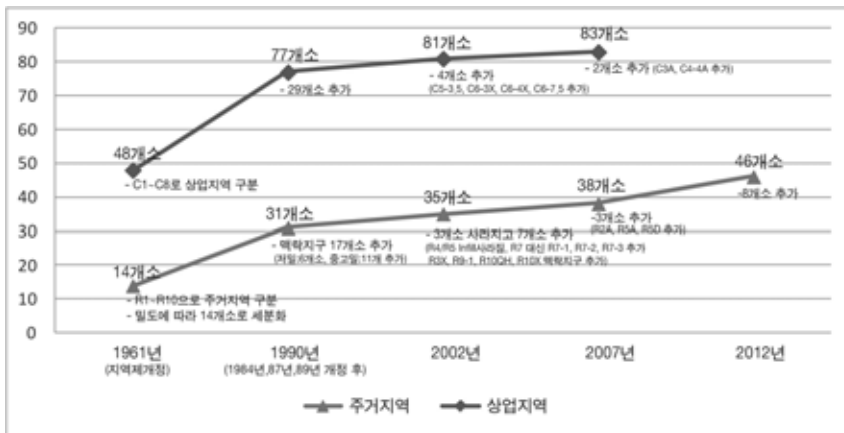
1961년 뉴욕시 지역제가 전면개정 되면서 도시 내 모든 필지에 용도지역지구제가 지정되었으며 법률적 구속력을 가진 지침사항들이 만들어졌다. 21개의 용도지역은 10개의 주거지구(R1~R10), 8개의 상업지구(C1~C8), 3개의 제조업지구(M1~M3)로 구성되고 주거지역은 건축물의 밀도에 의해 세분화되어 14개 지역이 되었다¹⁵⁾.

1961년 지역제 개정으로 인해 세분화된 14개의 주거지구는 1980년 후반

15) 조재성(2004), 「미국의 도시계획」, 한울아카데미, pp.95-96.

이루어진 개정 이후 총 31개 지역으로 세분화 되었고 2002년 35개, 2007년 38개소, 2012년 기준으로 총 46개소로 세분화 되었다¹⁶⁾.

상업지역은 건축물의 규모, 밀도, 주차공간 등의 규제에 따라 세밀하게 구분되는데 1961년 이래로 세분화를 거듭한 결과 1990년 77개소, 2002년 81개소, 2007년 83개소로 세분화 되었다¹⁷⁾.



[그림 2-4] 뉴욕시 용도지역 세분화 과정
※ 황윤성(2007) 연구 데이터를 토대로 작성

□ 세분화된 용도관리

뉴욕시 지구제는 주거, 상업, 커뮤니티, 공업 용도 관련 시설물들 중 서로 상호 호환이 가능하고 유사성을 띄는 용도들을 18개의 그룹으로 분류하고 각 조닝지구에서 허용 가능한 용도군을 규정하여 용도군표[표 2-1]로 작성하여 관리한다.

16) 황윤성(2007), 「용도지역제의 변화과정을 통한 복합용도 개발(MXD)에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위 논문, pp.44-45.
17) 황윤성(2007), 상거서, pp.45-46.

[표 2-1] 뉴욕시 조닝조례 용도군표

조닝지구	용도그룹																	
	주거 용도		커뮤 니티 시설 용도		소매 및 상업용도										일 반 서 비 스		공업 용도	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
R1,R2																		
R3, R3X, R4A, R5A																		
R3-1, R4-1																		
R4B																		
R3-2,R4,R5, R5B,R6-R10																		
C1																		
C2																		
C3																		
C4																		
C5																		
C6																		
C7																		
C8																		
M1																		
M2																		
M3																		

* 출처: New York city department of city planning(2009)

□ 세분화된 지역별 건축 유형을 상정하고 차별화된 지침 제시

뉴욕시는 세분화된 용도지역을 대상으로 각 필지별 허용되는 토지 또는 건축물과 관련된 구체적인 지침사항을 상세한 규정을 통해 규제하며 이를 바탕으로 양호한 근린을 조성하기 위한 법적 근거를 마련하고 있다.

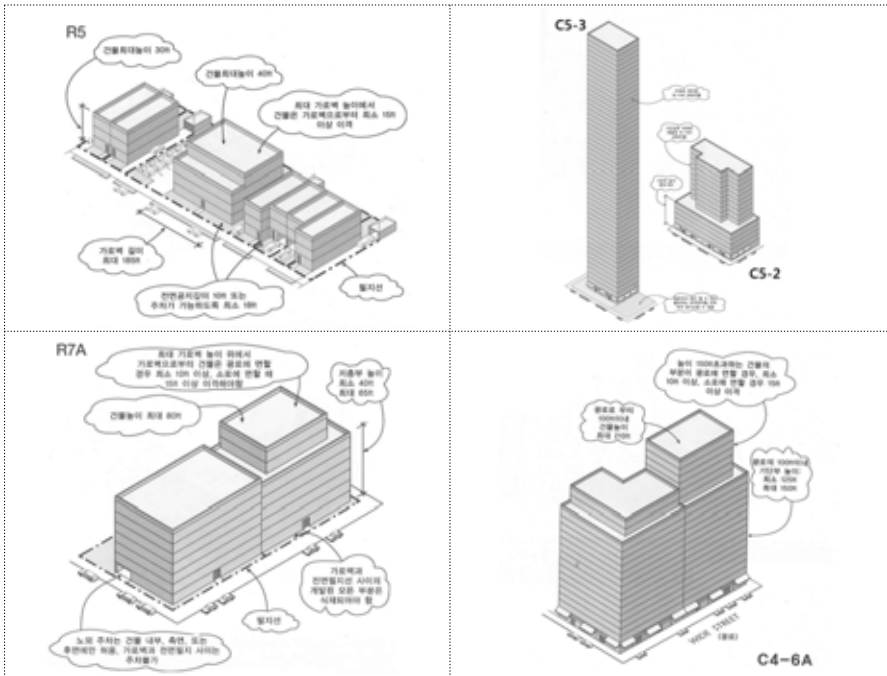
주거지역은 공통적으로 용적률, 커뮤니티시설 용적률, 오픈스페이스비율, 건폐율, 기단부 높이, 건물높이, 후면공지, 노외주차대수 규정을 적용받으며 저밀주거지구(R1~R5)의 경우는 주택유형, 부지크기, 건물 외벽 높이, 전면·측면 공지에 관한 사항을 추가적으로 제한 받는다. 상업지역 또한 용도, 건축물의 규모·밀도 또는 주차공간 등의 규제를 받는다.

[표 2-2] 뉴욕시 지역제 용도지역 규제요소

구분	주거지역(R)		상업지역(C)
	저밀지역(R1-R5)	중·고밀지역(R6-R10)	
용적률관련	주거용적률(최대) 다락허용시용적률 커뮤니티시설용적률	주거용적률(최대) 커뮤니티시설용적률	상업용도중복용적률 주거용적률 커뮤니티시설용적률
필지관련	필지폭(최소) 부지넓이(최소) 오픈스페이스비율 건폐율(최대)	오픈스페이스비율 건폐율(최대)	-
공지관련	전면공지깊이(최소) 측면공지(개소) 전체측면공지폭(최소) 각측면공지(최소) 후면공지깊이(최소)	후면공지깊이(최소)	-
높이관련	건물외벽높이(최대) 건물높이(최대)	기단부높이 건물높이(최대)	건물높이 기단부높이
주차관련	노외주차대수(최소)	노외주차대수(최소)	-

[표 2-3] 중밀주거지역(R7) 규제요소

구 분		중밀 주거 지역						
		R7HF	R7QH	R7-3	R7A	R7B	R7D	R7X
주거 용적률 (최대)	광로	0.87-3.44 (범위)	4.0	5.0	4.0	3.0	4.2	5.0
	협로		3.44					
커뮤니티시설용적률 (최대)		R7-1:4.8 R7-2:6.5	R7-1:4.8 R7-2:6.5	5.0	4.0	3.0	4.2	5.0
오픈스페이스비율 (최소)		15.5-25.5 (범위)	-	-	-	-	-	-
건폐율 (최대)	가각필지	-	80%	70%	80%	80%	80%	80%
	내부/ 관통필지		65%		65%	65%	65%	70%
기단부 높이 (최대/ 최소)	광로	-	40-65ft 40-60ft	65ft	40-65ft	40-60ft	60-85ft	60-85ft
	협로		40-60ft					
건물높이 (최대)	광로	천공노출면	80ft ¹ 75ft ²	185ft	80ft	75ft	100ft	125ft
	협로		75ft					
후면공지(최소)		30ft	30ft	30ft	30ft	30ft	30ft	30ft
노외주차대수(최소)		R7-1:60% R7-2:50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%



[그림 2-5] 뉴욕시 주거지역(R5,R7A), 상업지역(C5, C4-6A) 규제요소 적용 사례
※ 출처: <http://www.nyc.gov/html/dcp>

- 용도지역의 세분화에 따른 근린생활환경 조성 · 관리
 - 용도지역 세분화에 따른 규제적용체계



중밀·고밀 주거지역은 맥락지역(contextual district)과 비맥락지역(non-contextual district)으로 구분되는데 맥락지역은 주거개발 시 주거질프로그래프(quality housing program)의 적용을 받게 되고 비맥락지역은 높이계수규정(height factor)과 주거질프로그래프 중 선택적으로 적용받게 된다.

제 2 장 • 근린생활환경 결정 주요 요인으로서의 건축물 규제 33

속성을 유지해야하고 주변지역의 다른 건물과 조화로운 관계를 가져야한다¹⁸⁾.

C7(대형 옥외 놀이공원지역)과 C8(자동차 및 기타 중대형 상업서비스지역)을 제외한 모든 상업지역(C1~C6)에서는 주거용도가 허용되며 각 상업지역에서의 주거건물의 크기 또는 복합건물(Mixed Building)의 주거 규모는 ‘등가 주거지역’에 해당하는 대등한 주거지역의 용적규정에 의해 규제된다.

□ 근린생활환경 조성을 위한 세부적 건축물 형태규제

- 기존 근린지역 특성을 유지하기 위한 맥락조닝(1961)

맥락조닝(contextual zoning)은 기존 근린지역의 특성과 어울리는 건물 개발을 유도하기 위하여 신축 건물의 높이와 용적, 건축선 후퇴, 도로 전면부에 면한 건물의 폭 등을 규제하는 지구로 뉴욕시의 전통적인 중밀과 고밀 근린주거지역의 스케일과 형태를 유지하기 위하여 지정 된다¹⁹⁾.

중·고밀 지구에 한정되어 적용된 맥락지구는 기존 근린지역의 특성을 유지하고자 하는 필요성이 제기됨에 따라, 1989년 저밀주거까지 적용범위가 확대되었고 주거 밀도별로 ‘저밀맥락지구(lower housing contextual zoning)’ 규정 혹은 ‘주거질프로그램(quality housing program)’ 규정을 적용 받는다.

- 오픈스페이스 위 고층건물을 유도하는 높이계수규정(1961)

높이계수규정은 중·고밀 비맥락지구의 선택적 규정으로 도로로부터 후퇴하고 오픈스페이스로 둘러싸인 고층건물의 개발을 유도한다. 높이계수규정을 적용받는 건물의 용적은 높이계수의 범위와 오픈스페이스율에 의해 결정되며, 높이는 천공노출면 이내에서 정해진다. 또한 전면도로, 대지 내 공지, 대지 내 주차장 등으로 인해 후퇴하게 되어 공지에 둘러싸인 고층 건물 개발을 장려하게 된다²⁰⁾.

- 기존 근린지역의 특성에 부합하는 개발 유도를 위한 주거질프로그램(1984)

18) 임유경·진현영(2011), 「건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구」, 건축도시공간연구소, pp.184-185.

19) New York City Department of City planning(2009), 「뉴욕시 조닝 핸드북」, 배웅규 외 역, 서울시정개발연구원, p.110.

20) New York City Department of City planning(2009), 전세서, p.114.

주거질프로그램(quality housing program)은 주변에 비해 과도한 건물을 양산하는 높이계수규정의 부작용을 제어하기 위한 규제수단으로 중·고밀의 맥락지구에서 의무적으로 적용되고 비맥락조닝에서는 선택적으로 적용된다.

양호한 주거환경 형성을 위해 높이계수 규정보다 큰 건폐율을 허용하고 완화된 주차규정을 적용하며 고정된 높이제한 내에서 수월하게 최대 용적률을 얻을 수 있게 한다. 또한 건물과 가로와의 관계를 개선하기 위하여 건물의 전면벽 위치와 건물의 상층부의 건축선 후퇴가 시작되는 가로벽 높이를 규제하며 건물 전면의 주차금지, 전면 공간의 조정처리 등을 규정한다.

- 저밀지구에서의 맥락적 개발을 위한 저밀맥락지구(1989)

저밀맥락지구는 주로 R2X, R3, R4, R5지역과 해당 용도지역 코드에 문자나 숫자가 붙은 주거 건축물에 의무 적용하는 것으로 지구간 의미있는 차이를 만들며 저밀지구에서의 새로운 주거지 개발이 현존하는 주거지의 맥락에 부합할 수 있도록 하기 위하여 도입되었다. 저밀지구에서의 용적, 밀도, 형태, 주차요구사항 등의 내용을 포함하고 있다.

- 저밀성장관리지역

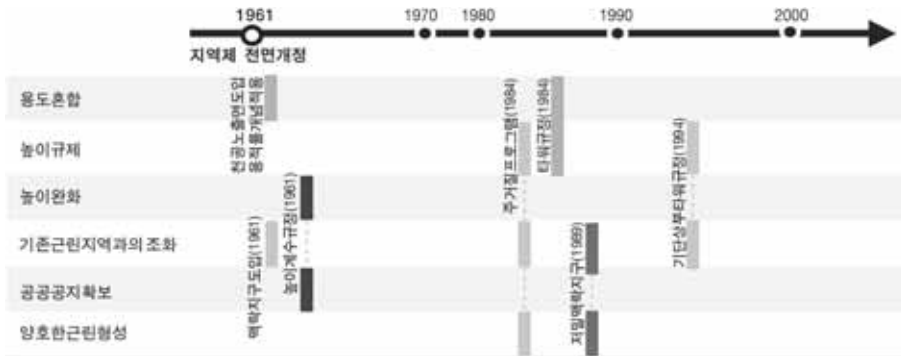
저밀성장관리지역(low density growth management areas)은 빠르게 성장하는 각 지역에 적절한 서비스와 기반시설이 공급될 수 있도록 미래개발을 조절할 목적으로 도입되었다. R1~R3, R4-1, R4A, C3A의 모든 개발과 R1~R5에 이르는 조닝지역에서 사도(私道)에 의해 접근되는 개발에 적용되며 기존 조닝지역의 규정보다 더 많은 노외 주차장과 더 큰 공지, 오픈스페이스를 제공하도록 지정되었다²¹⁾.

- 용도혼합 장려 및 맥락적 타워부 형성을 위한 타워규정/기단상부타워규정(1984)

타워규정은 첨자가 붙지 않는 R9, R10 지역 및 이와 동등한 주거밀도를 허용하는 상업지역에 적용되며 일반적으로 필지의 40% 이하, 20,000sf보다 작은 필지에서는 50% 까지 타워부분을 허용한다. 양호한 보행환경 유지

21) New York City Department of City planning(2009), 전세서, p.101.

를 위해 타워는 가로로부터 최소 10ft, 협로로부터 15ft 후퇴해야 하며 기단 상부 타워는 도로경계선을 따라 높이 60ft~85ft에 달하는 맥락에 맞는 건물 기단부를 설치해야 한다. 타워의 높이는 최소 건폐면적 규정과 바닥면적의 최소 55%이 높이 150ft 이하에 위치하여야 한다는 규칙에 의해 결정된다²²⁾.



[그림 2-7] 세부적 건축물 형태규제 프로그램 도입과정

□ 주거·상업 공존지구의 규제 방법

- 상업지역 내 주거용도 건물을 규제하기 위한 등가주거지역

등가주거지역(residential district equivalent)은 상업지역에 위치하는 주거용도 건축물에 대한 규제를 위하여 준수해야하는 해당 상업지역에 대등한 주거지역을 말한다. 예를 들어 C1-6의 등가 주거지역이 R7인 경우에는 C1-6에 지어지는 주거건물은 R7의 규정을 따라야 한다. 그러나 주택이 상업지역에 건축될 경우, 전면 및 측면공지 규정과 같은 주거지역 규정들은 적용받지 않는다²³⁾.

- 근린상업지역과 주거지역의 공존을 위한 중복상업지구

중복상업지구(commercial overlay)는 일반적으로 소매상점이 필요한 주거지역 내에 겹쳐지는 형상으로 나타나고 주로 중저밀 지역인 C1-1~C1-5, C2-1~C2-5 지역과 일부 고밀지역에 지정되어 있다. 중복상업지구는 주거지 내

22) New York City Department of City planning(2009), 전게서, p.45,124.

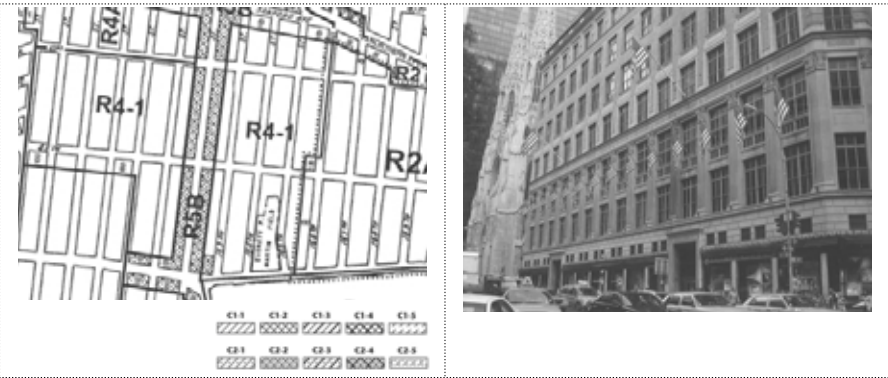
23) New York City Department of City planning(2009), 전게서, p.54.

에 근린생활 지원을 위한 소매점을 제공하기 위하여 가로변에 지정되며, 주상복합 건축물에서의 상업용도는 주거용도 아래층에 위치해야 하고, 층수는 1~2층으로 제한된다.

중복상업지구에서는 중복지구가 위치하는 주거조닝 구역에 따라 상업용도중복용적률, 주거용적률, 커뮤니티시설 용적률을 각각 구분하여 규정하고 있다. C1, C2의 중복지구가 저밀 주거지역(R1~R5)에 지정될 경우에는 상업용도 지구의 용적률은 최대 1.0이어야 하며 중·고밀 지역의 경우에는 최대 2.0이어야 한다. 중복지구의 깊이는 100~200ft로 한정되며 중복지구가 지정된 주거지역에 따라 주거용도의 용적이 정해진다는 점에서 다른 상업지역과 구별된다²⁴⁾.

[표 2-4] R6-R7 중복상업지구 용적률 규정

중복상업지구용적률			
주거지역구분	상업용도중복용적률	주거용적률	커뮤니티시설용적률
R6	2.0	0.78-2.43 (범위)	4.8
R6A	2.0	3.0	3.0
R6B	2.0	2.0	2.0
R7-1	2.0	0.87-3.44(범위)	4.8
R7-2	2.0	0.87-3.44(범위)	6.5
R7A	2.0	4.0	4.0
R7B	2.0	3.0	3.0
R7D	2.0	4.2	4.2
R7X	2.0	5.0	5.0



[그림 2-8] 중복상업지구 도면과 실제건축물(Fifth Avenue) 사례

24) New York City Department of City planning(2009), 전거서, p.54.

2) 공공규제 강화 + 건축기준 완화로 재건축 유도 : 일본 가로유도형 지구계획

① 개요

일본에서는 도심부의 주택 및 야간 인구가 감소하고²⁵⁾ 평균 지가가 하락²⁶⁾하는 등의 공동화 현상에 대처하기 위해 대도시 도심부 지자체에서 도심거주를 촉진하기 위해 각종 규제 완화 및 개선에 대한 대응이 있었고, 주택택지심의회·건축심의회·도시계획중앙심의회 등의 회신을 걸쳐 지역 특성에 대응하는 건축형태를 실현하는 것이 필요하다는 것을 인식하게 되었다.

※ 『도심거주를 촉진하기 위한 도시계획법 및 건축기준법의 개정에 관한 요청서』 제출(1994)

1994년, 치요다구(千代田区), 츄오구(中央区), 미나토구(港区), 신주쿠구(新宿区)장은 1)고용적주거계 용도지역의 창설, 2)전면도로에 의한 사선제한의 완화, 3)주거계 용도지역의 사선제한의 완화, 4)폭원 12m미만의 전면도로폭원에 의한 용적률제한 완화, 5)건폐율 제한의 완화, 6)도심주택실현을 위한 단일건물의 규제완화, 7)건축기준법86조의 확충정비, 8)지구계획의 개선의 여덟 개의 항목을 포함한 요청서를 제출하였다. 이 중에서 특히, 지구계획의 개선에 관해서는 「지구계획 등에 있어서 벽면선뿐만 아니라 블록의 높이와 건물의 구조 등을 세세하게 정하는 것은 지구계획 등에 규제를 강화하는 것이 되지만, 이를 세세한 규정으로 바꿈으로서 지역에 어울리는 형태제한을 실현한다면, 지구계획제도 및 중고층 주거전용지구등이 한층 활용될 것으로 생각되기에 검토를 요망한다.」 라는 요청서가 주목을 받았다.

가로유도형 지구계획은 기성시가지에서 도로폭이 좁고 정비수준이 낮은 구역의 효율적인 이용을 촉진하고자 도입되었으며, 1995년 2월 도시계획법, 건축기준법 등의 개정에 의해 창설되었다. 이는 전면도로폭원에 의한 용적률 제한 등을 완화하는 것이 가능한 제도이며, 지구나 가구, 도로의 범위에서 도시에 존재할 공간의 모습을 상세하게 계획하고 일반적인 건축규제를 완화 또는 배제하는 것으로 지역에 어울리는 건축 활동을 유도함으로써 가로경관이 나 시가지환경을 적극적·능동적으로 만들어 나가려는 발상에 근거한다.

25) 동경 도심 3구의 취업 인구는 1955년에서 1990년까지 94.9만 명에서 238.1만 명으로 2.5배 증가한 반면, 야간 인구는 같은 기간에 54.9만 명에서 26.6만 명까지 51.1% 감소했다.

26) 1986년부터 89년까지의 105.6%상승한 동경권 주택지의 평균 지가는 1990년, 91년도 전년과 대비하여 6.6% 상승으로 정제되었고, 이후 2년간에 22.4% 하락했다.

② 규제체계

□ 도시계획법

도시계획법상의 지구계획 내용(제12조의 4부터 제12조의 13)에는 지구계획의 종류, 지구계획구역, 지구정비계획 내용 등이 명시되어 있다. 도시계획법상의 지구계획 내용(제12조의 4부터 제12조의 13)에는 지구계획의 종류, 지구계획구역, 지구정비계획 내용 등이 명시되어 있다.

도시계획법 제12조 5 제7항의 지구정비계획의 사항이 정해져 있는 구역, 또한 현재 적정한 배치 및 규모의 공공시설이 정비되어 있거나 정비가 확실히 예상되는 구역에 대해서는 전면도로폭원에 의한 용적률제한 및 사선제한의 완화가 가능하다²⁷⁾. 전면도로폭원에 의한 용적률 제한의 취지는 전면도로의 경계선 벽면후퇴선 지정으로 주거용도지역에서 유효한 공지를 확보함과 동시에 해당 토지의 유효이용을 장려하기 위한 목적이며, 도로사선제한의 합리화는 기성시가지의 도로사선제한의 한도까지 건축됨에 따라 부정형의 건축물을 지양하고 도로 상부공간의 개방성을 확보하기 위한 목적이다.

전면도로폭원에 의한 용적률제한 및 사선제한의 완화는 건축기준법 제52조, 제56조, 제68조의 3에서 특정행정관청의 허가에 의한 특례제도(완화)가 규정되어 있다. 본 규정에서 용적률 제한은 주거용도지역에서 건축물 최고높이·벽면선 지정으로 용적률 제한을 적용받지 않으며, 특히 건축기준법상 허가사항을 확인 절차로 완화하였다.

도로사선제한은 벽면선 지정에 의해 도로의 유효한 공간이 확보된 경우 도로사선제한을 적용받은 것으로 간주하는데, 도로사선제한 완화는 반드시 지구계획 조례가 정해져 있는 지역에서 가능하며, 주거용도지역 외 상업용도지역에서도 적용 가능하다.

27) 지구계획연구회(1997), 「가로경관 유도형 지구단위계획」, p.192, ‘도시재개발법 등의 일부 개정에 대하여’

□ 건축기준법

건축기준법상의 지구계획 등의 구역 내용(제68조의 2부터 제68조의 3)에는 지구계획 구역에서 지구계획내용이 시읍면(시군구)의 조례에 정하여 있는 경우 용도지역 등의 건축물 용도, 용적률, 건폐율, 건축물의 높이한도·각 부분의 높이에 대한 제한을 완화할 수 있도록 하고 있다. 지구 계획 등의 구역(정비구역 포함)에서 조례로 정한 사항은 국토교통장관의 인정을 받아 정령으로 규제체계가 움직일 수 있도록 하였는데, 완화규정은 재개발 등 촉진구·개발정비촉진구, 지구계획구역에서 적용될 수 있는 사항이다.

③ 규제방식과 규제요소

□ 규제와 유도

지구계획은 기본적으로 제한의 강화를 위한 제도이지만, 완화하기 위한 패턴이 존재한다. 지구계획제도는 일반의 도시계획에 의한 규제내용에 대한 강화·완화 패턴 차이에 따라 일곱 가지 유형이 구분되고, 지구계획의 종류(5구분)에 따라 적용되는 유형이 달라진다. 이 중에 가로유도형 지구계획은 7개 유형 중의 하나에 포함된다.

가로유도형 지구계획은 구역의 특성에 따른 높이 배분 및 형태를 일치시키는 건축물의 정비를 유도하는 지구정비계획을 포함한다. 건축기준법에서는 전면도로 폭원에 따른 용적률 제한이 있는데, 전면도로의 폭원 곱하기 0.4 또는 0.6 등에 의해 용적률을 제한하고 있다. 이로 인해, 도로 폭이 좁은 지역에서는 허용 용적률을 모두 활용할 수 없는 상황이 생기거나, 또는 사선제한으로 인해 폭원이 좁은 도로에 면한, 특히 밀집시가지에서는 더욱 재건축이 힘든 것이 사실이다. 이러한 경우에 가로유도형 지구계획은 도로 사선에 따른 재건축 제한 문제를 해결하고 합리적인 형태를 가진 건축물로의 재건축 행위를 활성화하는 것을 목적으로 한다. 반면에, 시모키타자와 역 주변 지구에서 활용하고 있는 것과 같이 재건축뿐만 아니라 순수하게 건축물의 형태를 일치시키기 위해서 가로유도형 지구계획을 사용하는 경우도 있다.

[표 2-5] 지구계획제도의 종류·유형과 규제의 완화강화 내용

종류	적용 구역	규제 강화 등(완화조건)	규제완화 내용	수속	창설
지구계획 [도시계획법]	일체적인 정비·개발·보전해야할 지구	공공시설과 건축물 규제를 일체로 계획	건축물의 용도	확인	1980
		인공지반 등에 면한 벽면 위치의 제한	지구시설인 인공지반 등의 아랫부분의 건폐율 산입불가	인정	
재개발 등 촉진구	①일체적·종합적인 재개발 또는 개발정비가 필요 ②공공시설이 부족 ③용도 지역 내	①1호 시설 ②토지이용의 기본방침	①건축물의 용도 ②사선제한 (적용제외)	허가	2002
			③용적률 ④건폐율(60%이하) ⑤저층주거전용지역의 높이제한	인정	
개발 정비 촉진구	①일체적·종합적인 개발정비가 필요 ②공공시설이 부족 ③제2종 주거지역, 준주거지역, 공공지역 또는 용도지역의 지정이 없는 구역	①1호 시설 ②토지이용의 기본방침	건축물의 용도 (대규모 집객시설)	인정 허가	2006
유도 용적형	공공시설이 부족	①지구시설 ②공공시설 미정비시의 용적률의 강화 (잠정용적률) ③공공시설 정비후의 용적률 (목표용적률) (②<③)	공공시설의 정비후에 잠정용적률에 의한 규제를 해제하고 목표용적률을 적용	인정	1992
용적 적정 배분형	①공공시설이 충족 ②용도구역 내	①일부 블록에서 용적률 강화 ②벽면위치의 제한	일부 블록에서 용적률 완화	확인	1992
		(지정용적의 합계의 범위 내에서 블록별로 용적을 배분)			
고도 이용형	①공공시설이 충족 ②용도 지역 내(저층주거전용이외)	①건폐율 ②최저 건축면적 ③벽면위치의 제한 등	①지정용적률	확인	2002
			②도로사선제한 (적용제외)	허가	
용도별 용적형	용도지역내(1종 주거·2종 주거·준주거·근린상업·상업·준공업)	①건폐율 ②최저부지면적 ③벽면위치에 제한 등	주택을 포함한 경우의 용적률 (최대 1.5배)	확인	1990
가로 유도형	구역특성에 따른 높이·배열·형태의 건축물을 정비해야 하는 지역	①벽면위치의 제한 ②높이의 최고제한 등	①전면도로 폭원 용적률의 제한 ②사선제한 (적용 제외)	인정	1995

□ 구역 구분

가로유도형 지구계획에서는 가로와 지구 특성에 따라 세부적으로 구역이 구분된다. 대표사례로 분석한 세타가야구 시모키타자와역 주변지구 가로유도형 지구계획은 대부분의 가로 폭이 매우 좁은 거리를 보행자 우선 지역으로 조성하고 지구의 상업성을 더욱 활성화하는 것을 목표로 수립되었다. 이 지구계획에서는 도로변·가로에 따라 상업지구, 카마쿠리 가로변 지구, 주거-상업 공존·협조지구 각 지구별 특성과 목적에 맞게 중고층·중저층·저층층 시가지·주택시가지의 형성을 하도록 하였다.

[표 2-6] 시모키타자와역(下北沢駅)주변 지구계획의 토지이용방침 및 지구계획도

지구구분	지구계획 토지이용방침	지구계획도
상업지구A	역 앞 상업 존 형성 도시계획도로변 : 중고층 가로경관 형성 그 외 구역 : 중층의 상업시가지 형성	
상업지구B	건물 갱신을 촉진 도시계획도로변 : 중고층 가로경관 형성 그 외 구역 : 중층 상업시가지를 형성	
상업지구C	근접주민의 일상용품구입 편리 중저층의 상업시가지 형성	
상업지구D	상업시설과 주택이 공존하는 주거 상업복합의 중층 시가지 형성	
카마쿠리가 로변 지구A	주요 생활도로변 보행공간 확보 주거-상업복합의 저층층 시가지 형성	
카마쿠리가 로변 지구B	주요 생활도로변 보행공간 확보 저층층의 주택시가지 형성	
주거-상업 공존·협조 지구A	양호한 거주환경 배려 점포 등이 공존·협 조한 저층층의 도시형 주택시가지 형성	
주거-상업 공존·협조 지구B	양호한 거주환경 확보된 저층층의 도시 형 주택시가지 형성	
차자와(茶 沢通り)가 로변지구	현 상황의 가로변을 바탕으로, 주상복합 의 중층시가지 형성	

* 세타가야구 지구계획사례 pdf 참조

④ 근린생활환경 조성·관리 관련 사항

□ 주상 공존지구 토지이용방침 차별화

가로유도형 지구계획에서는 구역의 특성을 반영하여 적절한 높이, 배치 및 형태를 갖춘 건축물의 정비를 유도한다. 이 때, 가로의 물리적 특성뿐 아니라 용도의 복합 정도를 고려하여 상업지구, 주·상 공존지구 등으로 구분하여 세부적인 지침을 수립하고 있는데, 상업지구 내에서도 상점의 특성과 주택 용도와의 공존 가능성을 고려하여 일상생활용품 구입을 위한 근린상점, 상업 점포 등 점포 특성에 따라 지구를 세분하여 관리한다.

□ 주거·상업 기능의 조화로운 공존을 위한 용도 규제

가로유도형 지구계획에서는 지역 특성에 따라 세분화된 용도 제한을 하고 있다. 점선으로 표현되는 보행자 회유지구와 보조 54호선과 세쿠가이 10호선에 면하는 건물을 지을 때에는 1층 부분에 점포, 사무소등과 같은 지역의 활기를 줄 수 있는 시설을 넣을 것을 제안하고 있다. 이곳은 중점적으로 사람의 흐름과 연속성이 있고 이곳에서의 회유성 개념은 점선과 같이 사람이 이동하는 동선을 확보하자는 취지이다.



[그림 2-11] 지구시설 ·
보행자 회유축



[그림 2-12] 벽면선 규제내용

□ 도로와 일체화된 보행자 공간 조성

가로유도형 지구계획의 가장 큰 특징은 벽면 후퇴를 하고 있는 것으로서 이는 도로와 일체화된 보행자 공간을 만들고자 하는 것이다. 건축물 높이를 일정 높이로 제한하여 가로의 전반적인 스카이라인을 일치시키는 한편, 벽면 후퇴를 한 건물에 대해서는 건축기준법상에 적용되는 도로사선제한을 완화하는 것을 허용하여 점진적으로 통일성 있는 가로벽(street wall)을 형성하는 것을 목적으로 한다.

상업지역의 경우, 허용용적률이 500%라 하더라도 전면도로의 폭이 좁을 경우(4미터) 도로폭원에 따른 용적률 제한에 따라 용적률이 240%(4m x 0.6)로 제한된다. 이 때, 도로 양쪽으로 0.5미터씩 벽면 후퇴를 할 경우 전체 폭원이 1미터 넓어진다는 가정 하에 전면도로 용적률 한도가 300%(5m x 0.6)로 완화되는 것이다. 전면도로가 더 넓어지면 기존에 책정된 허용 용적률 500%에 가까운 건물을 지을 수 있게 되기 때문에 건축행위가 더욱 자유로워진다고 볼 수 있다. 가로유도형 지구계획은 벽면 후퇴를 통해 가로변 건축선에 맞출 경우 용적률 등의 규제완화가 있다는 것이 큰 특징이다.

3) 가로유형별 적정 건축유형 제시 : Peoria Land Development Code, US

① 개요

Peoria Land Development Code(이하, Peoria 코드)는 규제를 구성하는 기본 원칙을 물리적 형태에 두고 예측 가능한 건축 결과와 질적 수준이 높은 공공공간을 촉진하며 커뮤니티가 바라는 도시 모습을 달성하기 위해 도입된 형태기반규제(form-based codes)의 대표 사례 중 하나이다. Peoria 코드는 2007년부터 본격적으로 발효되기 시작하였으며, 지역의 재활성화에 장애가 되는 규제들을 배제하고 지역만의 독특한 특성을 유지하기 위한 개발을 유도하기 위해 도입되었다. Peoria 코드에서는 특정 지역에 초점을 맞추고 세밀한 관리를 적용하는 전략을 수립하였는데, 도심부 내 4개의 주요 지역을 ‘vision areas’로 설정하고 보다 강력하게 관리하기 위한 새로운 조닝 코드와 별도의 형태규제를 부여하였다.

별도의 형태규제는 상업 중심부와 가로변 회랑을 기반으로 보행의 활성화가 요구되는 지역(Sheridan Triangle), 역사적인 가치가 있는 창고 건축물을 중심으로 한 지역, 보존이 요구되며 신·구 건축물간의 조화가 요구되는 지역(warehouse district) 등을 대상으로 수립하였으며²⁸⁾, 코드(code)를 구성한 주요 원칙은 가로변에 면한 건축물의 ‘전면부(frontage) 관리’에 있다.



[그림 2-13] Prospect Road의 코드 적용 전·후 예시 이미지

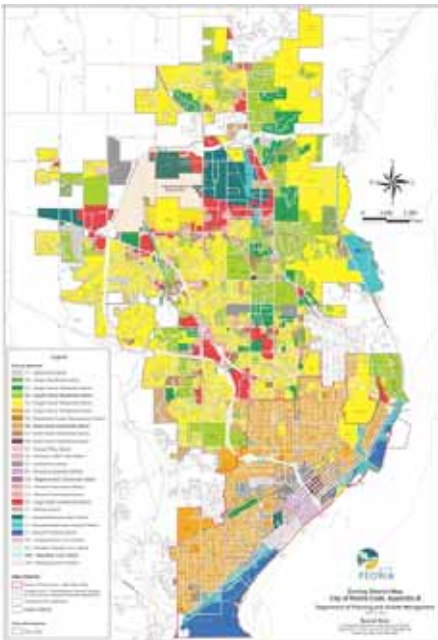
※ 출처 : <http://www.ci.peoria.il.us/>

28) Daniel G. Parolek·Karen Parolek·Paul C. Crawford(2008), *Form-based codes : a Guide for Planners, Urban designers, Municipalities, and Developers*, J. Wiley & Sons, pp. 261-262.

② 규제체계

Peoria 전 지역을 크게 Base districts, Form districts, Overlay districts의 세 가지 체계로 구분하여 관리하고 있다. Base districts는 전체 Peoria지역을 관리하기 위한 일반적인 지침의 내용을 바탕으로 Residential, Commercial, Industrial, Institutional, Parking의 5개 세부 용도로 구분하여 전체 지역에 지정하여 관리한다.

Form districts는 기존 도심부 지역 내에서 복합용도에 의한 지역적 활성화가 요구되는 지역을 선정하여 별도의 관리규정에 의해 관리되는 지역으로서 Prospect Road (PR), Sheridan Triangle (ST), West Main (WM), Warehouse (WH)의 4개 지역이 지정되어 있다.




[그림 2-14] Base District 지정 현황
※ 출처 : <http://www.ci.peoria.il.us/>



[그림 2-15] 도심부의 4개 Form District
※ 출처 : <http://www.ci.peoria.il.us/>

Overlay districts는 도심부 지역 내에서 Form district로 지정되지 않았으나 별도의 관리가 요구되는 지역을 관리하기 위하여 지정하였다. Neighborhood Conservation, Riverfront, Controlled Thoroughfare Corridor의 세부지역으로 구분하여 지정하고 있으며, 각각의 지정 의도는 아래 표의 내용과 같다.

[표 2-7] Overlay districts의 세부 구역 설정

구분	지정 의도	구역 지정 현황
Neighborhood Conservation (oNC)	기존 근린생활권의 유지와 보존, 보호가 필요하거나 도시 내의 미적, 시각적인 다양화가 요구되는 지역에 주로 지정	
Riverfront (oR)	수변 지역 중 가로나 워터 프론트와의 조화로운 개발과 조경 계획이 요구되는 지역	
Controlled Thoroughfare Corridor (oT)	주요 간선도로를 따라서 상업중심의 strip development가 요구되는 지역에 지정됨	

③ 구역(District)별 규제요소

Base District에 해당하는 지역에 대해서는 기본적으로 용도(Use)와 건축물 외곽선(Building Envelope), 디자인 기준(Design Standard)을 규정하고 있다. 용도지역은 주거(R1~R8), 상업(근린상업, 일반상업, 비즈니스), 산업(비즈니스 파크, 철도 및 창고, 일반 산업), 시설, 주차지역으로 구분되는데, 각 세부 용도지역별로 유사 경관을 유지하도록 관리하기 위하여 규제요소들을 일관되게 적용하고 있다. Form District, Overlay District에서는 지역의 특성을 반영하여 보다 세부적이고 개별적인 규제요소를 적용하고 있다.

[표 2-8] District별 주요 규제 요소 총괄

구분		기본 규제 요소			개별 규제 요소				
		Use	Building Envelope	Design Standard	Architectural Standard	Street Specification	Streetscape Standards	Parking	design criteria
Base District	R								
	C								
	Industrial								
	Institutional								
	Parking								
Form District									
Overlay District									

□ Base Districts

Base Districts는 세부지역별로 Use, Building Envelope Standards, Design standards 코드를 적용하여 관리하고 있다.

Building Envelope Standards에서는 필지와 공지 규정, 건축물의 높이를 주요 관리 요소로 설정하고 있다. Design standards를 통해서는 건축물의 세부적인 디자인 기준을 규정하고 있으며, 건축선 후퇴(setbacks), 전면부 출입구의 형태, 차고의 형태, 조명등과 관련한 세부 디자인 요소 관리를 통해 통일된 가로 전면부 조성을 유도하고 있다.

Base District의 상업지역이나 산업지역 등에서는 기본적인 건축물의 형태를 규제하는 Use와 Building Envelope에 관한 지침을 부여하고 있다. 상업지역의 경우 보행 입면(Pedestrian Frontage)과 일반적인 입면(General Frontage)을 구분하여 관리하고 있으며, Pedestrian Frontage의 경우에는 빌딩의 파사드가 가로면에 80%이상 면해야 하지만 General Frontage인 경우에는 가로면에 60%만 면하도록 규정하고 있다(4-7규정).

주거지역은 부가적으로 Design Standard 관련 지침을 부여함으로써 지역별로 일관된 주거경관을 유지하도록 관리하고 있다.

[표 2-9] Base Districts 내의 지역 구분과 세부 규제요소

지역 구분		규제 요소	
Residential	Single-Family Residential (R1)(R2)(R3)	Use	
		Building Envelope Standards	lot, yards, height
	Multi-Family Residential (R6)(R7)(R8)	design standard	Setbacks, Building Height, Porches, Front Entrances, Garages and Parking, Lighting, Home Design, Additions, Conversions from Single Family Homes to Duplexes, Streetscape and Trees
Commercial	Neighborhood Commercial (CN) General Commercial (CG) Central Business District (B1)	Use	
		Building Envelope Standards	Required Building Line (Pedestrian Frontage), Maximum Setback Line (General Frontage), Parking Setback Line, Measuring Height
Industrial	Industrial/Business Park (I1) Railroad/Warehouse Industrial District (I2) General Industrial District (I3)	Use	
		Building Envelope Standards	Lot, Yards, Parking, Height Transitional Buffer Yard Requirements Limit on Outdoor Activity
Institutional	Institutional (N1)	Use	
		Building Envelope Standards	Yards, Height, Required Open Space, Off-Street Parking and Loading
Parking	Parking (P1)	Use	
		Building Envelope Standards	Lot, Yards, Building Height, Site Design Standards

* Heart of Peoria Land Development Code 3-1 내용 재정리

□ Permitted Land Uses

주요 용도지역은 지역 내에서 이루어지는 활동들의 종류에 기반하여 결정되는데, 지역 주민과 방문자들이 주로 생산하는 상품 혹은 서비스들과 이러한 활동들이 지역에 미치는 영향을 바탕으로 지자체(City Council)의 특별용도심의(Special Use Review)를 통해서 결정된다. 주요 용도의 구분은 Residential, Civic, Commercial, Industrial, Open, Planned Unit Development(PUD)로 구분되며, 세부 용도는 아래 표의 내용과 같다.

[표 2-10] Permitted Use Table에서 규정하고 있는 세부용도 규정

용도지역	Use category
Residential	Household Living Group Living
Civic	Community Service Day Care Educational Facility Medical Facility Parks and Open Area Passenger Terminal Place of Worship Social Service Institution Utilities
Commercial	Indoor Recreation Office Outdoor Recreation Overnight Lodging (B&B, Hotel, Motel, Inn, Extended Stay Facility) Parking, Commercial Restaurant Retail Sales and Service Self-Service Storage Vehicle Sales and Service Water-Oriented
Industrial	Wholesale Trade Light Industrial Warehouse & Distribution Heavy Industrial Waste-Related Services
Open	Agriculture, Resource Extraction
Other	Planned Unit Development (PUD)

* Heart of Peoria Land Development Code 5-1 내용 재정리

□ Form Districts

Form Districts는 Base Districts 보다 개별적이고 세부적인 규제를 적용하고 있으며, 형태기반규제(FBCs) 적용의 의의를 가장 잘 보여주고 있다. 지역마다의 특성을 감안하여 지역별로 Building Envelope Standards, Architectural Standards, Street Specifications을 규정하고 있다.

Form Districts 내의 모든 건축물은 가로변에 최대한 면하여 계획되어야 하는데, 이를 통해 활성화된 저층부를 조성하고 다양한 용도가 혼합된 활기찬 공간이 되도록 유도하고 있다. Form Districts내의 모든 건축물 계획은 Site Plan Review Board를 통해서 제시한 기준들을 만족하고 있는지를 검토받도록 규정하고 있다.

- 규제 계획(Regulating Plans)

규제 계획(Regulating Plans)은 건축물의 기본적인 배치에 대한 규정과 주변 가로와의 관계 설정 시에 고려되어야 하는 사항들을 포함하고 있다.

- 건축물 외곽선 기준(Building Envelope Standards)

[표 2-11] Form Districts 주요 규제 요소

지역 구분	규제 요소
Prospect Road (PR)	Regulating Plans
Sheridan Triangle (ST)	Building Envelope Standards, Architectural Standards
West Main (WM)	Street Specifications Streetscape Standards
Warehouse (WH)	Parking Requirements

건축물 외곽선 기준(Building Envelope Standards)에서는 건축물의 기본적인 형태를 규정하는 데에 영향을 미치는 기본적인 요소가 규정되어 있다. 건축물 외곽선 기준에서는 가로공간 형성에 많은 영향을 미치는 상점 전면부(shop fronts), 문과 창문, 발코니, 가로벽(street walls)등을 관리함으로써 가로공간 활성화를 유도하도록 하고 있다.

간과 가로공간에 면한 건축물에만 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 건축 기준에 따라 세부적으로 규제하는 요소는 아래 표의 내용과 같으며, 각 요소들에 대한 지침은 일반사항, 재료, 디자인 기준의 구조를 기본으로 한다.

일반사항은 각 요소가 Form Districts의 주변 맥락을 유지하는데 주로 어떤 역할을 하는지에 대한 기본적인 원칙을 포함하며, 다음으로는 개별 요소들이 활용할 수 있는 주재료의 종류와 사용가능 범위에 대한 설명이 추가된다. 마지막으로 해당 요소의 주 형태와 디자인 시 고려되어야 하는 최소한의 기준에 대해서 제시하고 있다.

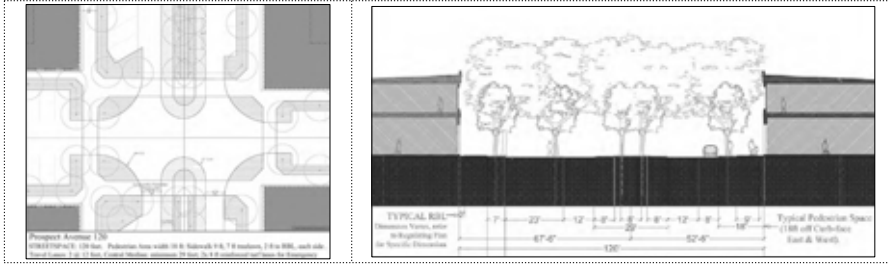
[표 2-13] 건축기준(Architectural Standards) 세부 내용

구분	세부 규제 요소
일반 General	Accessory Unit Balcony Bay or Bay Window Dormers Front Porches Parapet Height
지붕부 Roofs and Parapets	지붕 형태 제시
입면 Facades	저층부-중심부-상층부로 관리 저층부의 개방 정도 제시
문과 창문 Doors and Windows	문과 창문 프레임의 디자인과 개방 정도 제시
기존 건축물 Existing Buildings and Additions	기존 건축물 개보수 관련 사항 제시
가로벽 Street Walls	Street Walls의 연속성을 유지하기 위한 높이와 너비, 형태 규정 제시
건축물 외부 재료 Exterior Building Materials	저층부의 연속성 유지를 위한 재료의 활용과 디자인 방향 제시
간판 Signage	지역별 간판 디자인 세부 규정 제시
조명과 기계시설 Lighting and Mechanical Equipment	조명 시설의 디자인과 밝기 정도, 내구성 확보 방안 등에 대한 규정 제시

* Heart of Peoria Land Development Code 내용 재정리

- 가로 지침(Street specifications)

가로 유형별 지침(Street type specifications)은 Form Districts내의 가로의 구체적인 너비, 보행로 너비, 식재 공간 너비, 노상주차 공간 등에 관한 구체적인 사항들을 도식화하여 나타내고 있다.



[그림 2-16] Street specifications 예시

※ 출처 : Heart of Peoria Land Development Code, p. 6-46.

- Streetscape Standards(가로경관 기준)

가로경관 기준(Streetscape Standards)에서는 일관성 있는 가로경관 형성을 위하여 Form Districts내의 건축물과 공공공간과의 관계 설정에 영향을 미치는 가로수, 간판, 가로변의 주요 어메니티 시설 설치 등과 같은 내용들이 규정되어 있다.

[표 2-14] 가로경관기준(Street Standards) 세부 내용

구분	세부 규제 요소
Standards	General Provisions Street Trees, Street Lighting Rears, Sidewalks On-Street Parking Rules for Parking Lot Plantings Civic Greens and Squares Pedestrian Pathway
Materials and Configurations	General, Squares, Civic Greens
Tree Lists	Street Tree List, District Tree List
Parking Requirements	—

* Heart of Peoria Land Development Code 내용 재정리

④ 근린생활환경 조성·관리 관련 사항

□ 규제 체계 : 일반적 규제(CN) + Form Districts 지정을 통한 지구적 규제

Peoria 코드에서는 기본적인 지역 구분(Base Districts)에 더하여 가로 활성화 등을 위하여 추가적인 규제가 필요한 지역에 대해 Form District를 지정하고 있는데, FBCs를 별도의 지침으로 제시하는 것이 아니라 기존의 관리 지침과의 통합적인 운영을 시도하고 있다. 예를 들어, 보행자 중심의 가로 활성화라는 목표를 달성하기 위하여 건축물의 전면부 디자인과 관련한 규제 요소들을 활용한다.

□ 규제 계획과 가로 지침 등을 통한 건축물과 가로와의 관계 설정

Base District에 대해서는 기본적으로 용도와 건축물 외곽선(Building Envelope)을 규정하는데, 주거지역에서는 세분화된 디자인 기준을 추가적으로 규정하고 상업 지역의 경우 보행 활성화가 필요한 지역에 대해서는 일반 입면과 대별되는 보행 입면(pedestrian frontage) 지침을 마련하여 운영하고 있다.

□ 건축 유형별 건축물 외곽선 기준과 건축 기준 제시

간결한 형태의 지침 부여와 이해와 활용이 쉬운 코드를 작성하기 위하여 직접적인 의미전달이 가능한 도표와 이미지를 적극적으로 활용하고 있다²⁹⁾. 지구적 규제에 해당하는 Form District에서 뿐만 아니라 일반적 규제가 이루어지는 Base District에서도 층별 용도와 건축물 배치와 높이, 전면부 디자인 등을 고려하여 바람직한 건축 유형을 제시하고 있다. 각 유형별로 건축물 높이, 주차장 높이, 지상층 용도와 높이, 상층부와 중간층(mezzanine) 높이, 가로 입면, 건폐 면적, 인접대지 경계선에서의 후퇴, 인접가로와의 관계, 필지 내 공지에 대한 처리 등에 관한 지침이 제시되어 있다.

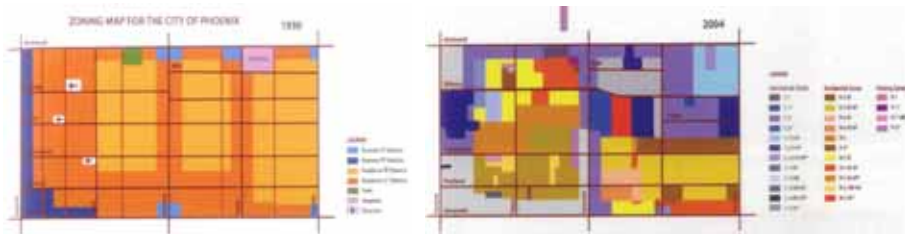
29) Daniel G. Parolek·Karen Parolek·Paul C. Crawford(2008), *Form-based codes : a Guide for Planners, Urban designers, Municipalities, and Developers*, J. Wiley & Sons, pp.261-262.

3. 규제 변화의 방향

2절에서는 근린생활환경의 조성·관리를 위한 도시·건축 규제와 관련하여 뉴욕시 조닝 조례, 일본의 가로유도형 지구계획, 형태기반규제의 일환으로 수립된 미국 Peoria시의 Peoria Land Development Code를 대상으로 규제체계와 규제요소, 주거와 상업이 혼재된 복합용도 지역의 관리 방식을 분석하였으며, 분석을 통해 도출한 변화의 방향은 다음과 같다.

- 지역 특성을 고려한 규제 방식 세분화 : 일반적 규제 상세화 + 지구적 규제 고도화

건축물 규제의 단위는 미시적 차원에서의 지역 특성을 적절하게 반영하기 위해 지속적으로 세분화되고 있으며, 규제요소는 구체화되고 있다. 규제 방식 세분화는 지구적 규제뿐 아니라 일반적 규제에서도 나타나는데, 용도지역을 점차 세분화하고 규제 기준을 차별적으로 적용하고 있다. 이러한 경향은 본 연구에서 분석한 뉴욕시 뿐 아니라, 세계 여러 도시에서 공통적으로 일어나고 있는 움직임이다. 특히 뉴욕시에서는 일반적 규제와 통합적으로 활용할 수 있는 다양한 도시설계지침을 마련하여 지역 사정에 맞게 선택적으로 적용함으로써 필지 단위로 이루어지는 일반적 규제의 문제점을 극복하고 있다.



[그림 2-17] 미국 Phoenix시 용도지역 변화 : 1930년(좌), 2004년(우)

※ 출처 : Talen(2012), p.59.

미시적 차원에서의 규제 방식 세분화 경향은 지구적 규제 사례에서도 나타나는데, 일본의 가로유도형 지구계획과 Peoria Code에서의 Form District에서는 세부 지역의 용도 혼재 현황, 가로폭 등을 고려하여 규제 요소를 차별적으로 적용하고 있다. 특히 주거와 상업이 혼재된 지역에서는 저층부 활성화를 위해 입지 용도를 구체적으로 규정하고, 입면 차폐율, 전면 공지, 가로벽 구성 등 전면공간 조성과 관련한 규제 요소를 강화하는 등, 규제 요소를 고도화하고 있다.

□ 전망적(proactive) 성격 : 규제와 유도 수단 결합 + 건축 유형 제시

초기의 도시·건축 규제 방식이 개별 필지 내의 건축행위가 주변에 미치는 부정적인 영향을 방지하기 위해 용도를 제한하고 용적과 높이의 최소·최대 한도를 규정하는 등의 방식(negative)이었다면, 2000년대 이후 규제의 경향은 지역에서 요구하는 바람직한 도시·건축의 미래상을 설정하고 이를 구현하기 위한 건축 유형을 제시하는 방식(proactive)으로 변화하고 있다. 이를 위해서는 규제뿐 아니라, 지역에 적절한 유형으로 건축 행위를 유도하기 위한 다양한 제도적 수단이 마련되어야 한다.

공개공지를 확보할 경우 용적률 인센티브를 부여하는 등의 유도 수단은 이미 1960년대부터 미국을 중심으로 활발하게 적용되었으며, 우리나라에서도 공개공지 규정 등에 반영되어 실제 적용되는 사례가 많다. 그러나 기존의 인센티브 제도는 양적 기준에 근거하여 ‘일정 면적 비율 이상의 공개공지를 확보하면 일정 비율의 용적률을 추가적으로 허가’해주는 방식으로 이루어졌기 때문에 도시공간의 질적 수준을 향상시키고 양호한 근린환경을 조성하는 데에는 크게 기여하지 못하였다.

일본의 가로유도형 지구계획에서는 저층부 용도와 전면공간에 대한 규제를 강화함과 동시에 용적률과 도로사선 완화 등 유도 수단을 적용하고 있는데, 지역에 필요한 용도를 입지시키고 벽면한계선 규정을 준수할 경우에 한하여 심의를 거쳐 건축기준을 완화하고 있다.

제3장 이면도로 지역 근린생활환경의 현황에 대한 법제적 해석

1. 근린생활환경 조성·관리 관련 법제도 현황 및 특성
2. 일반주거지역 이면도로 구역 근린생활환경에 대한 기존 논의
3. 근린생활환경 현황 심층조사 및 법제적 해석
4. 근린생활환경 조성·관리 수단으로서 일반적 규제 한계

1. 근린생활환경 조성·관리 관련 법제도 현황 및 특성

1) 건축물 규제기준 관련 법제도 현황

일반적으로 건축물은 용도지구나 지구단위계획으로 지정되어 있지 않은 경우, 용도지역별 규제에 따라 건축행위가 제한된다. 해당 용도지역의 규제에 따라 건축물의 용도·건폐율·용적률·층수를 제한하고 있으며, 각 용도지역의 건축물의 용도·규모에 따라 대지의 조경, 공개공지 확보, 대지 안의 공지, 건축물의 높이에 대한 행위를 제한하고 있다. 이러한 건축물 규제기준은 대부분 법령에서 제한하고 있는 범위 내에서 지자체 조례로 규정되어 있다.



[그림 3-1] 용도지역·지구·지구단위계획에 안에서의 건축물 규제기준

2) 일반적 건축물 규제기준

① 용도지역에 따른 건축물 규제기준

일반적으로 건축물은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 세분화된 용도지역³⁰⁾에 따라 건축물의 개발규모를 결정하는 건축물의 용도 제한, 건폐율, 용적률, 층수가 해당 지자체 도시계획조례로 세부적으로 규정되어 있다.

[표 3-1] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 서울시 도시계획 조례

용도지역	건폐율		용적률		층수제한		용도제한	
	허용	조례	허용	조례	허용	조례	허용	조례
제1종일반주거지역	60%	60%	200%	150%	4층 이하 조례로 결정	-	공동주택(아파트 제외), 제1종 근린생활시설 등	제2종 근린생활시설, 문화·집회시설 등
제2종일반주거지역	60%	60%	250%	200%	·7층이하 ·완화조건 있음 ·아파트 : 심의		공동주택(아파트 포함), 제1종 일반허용용도 등	제1종일반 + 판매시설(2천㎡), 의료·교육·운동·업무시설 등



[그림 3-2] 용도지역에 따른 건축물 규제기준

「건축법」에서는 용도지역에 따라 건축물의 용도·건폐율·용적률을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 규제하도록 위임하였으며, 일반주거·준주거·상업·공업지역에서는 공개공지 등의 확보와 대지안의 공지 기준이, 전용·일반주거지역에서는 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한이 규정되어 있다.

30) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 주거·상업·공업·녹지지역 등으로 구분되며 해당 용도지역은 시행령에 따라 전용·일반·준주거, 중심·일반·근린 상업 등 세분화된다.

② 건축물 용도·규모에 따른 건축물 규제기준

□ 용도지역에서 건축물 용도·규모에 따른 외부공간 규제기준

건축물은 용도지역에서 규정된 기준 외에 대지면적·접도조건·인접대지현황, 건축물의 용도·규모에 따라 조정·공개공지·대지안의 공지 등 건축물 외부공간에 대한 기준을 규정하고 있다. ‘대지의 조정’은 1991년부터 시행된 제도로 면적 200㎡ 이상인 대지에서 건축조례로 조정면적을 규정하고 있으며, 옥상이나 필로티 공간에서의 조정면적을 확보하는 경우에도 그 중 일부면적을 산정할 수 있도록 규정하고 있다.

‘공개공지’ 역시 용도지역 외 건축물의 용도·규모에 따라 확보하도록 규정하고 있으며, 대부분 다중이용시설을 대상으로 법령과 조례에서 해당 면적을 확보하도록 규정하고 있다. 공개공지 역시 필로티 구조로도 설치가 가능하지만, 울타리 등 공중이 이용하는데 지장을 주는 행위를 해서는 안 된다. 공개공지를 설치하는 경우 용적률과 높이기준이 1.2배 범위에서 완화되며³¹⁾, 건축조례로 정하는 바에 따라 주민들을 위한 문화행사 및 판촉활동을 할 수 있다.

‘건축선’은 대지와 도로의 경계선으로 도로의 차량 통행의 원활함과 환경정비라는 미관적인 측면이 고려된 제도이다³²⁾. 건축물은 건축선 밖으로 건축할 수 없으며, 도로의 폭에 따라 건축선이 지정되며, 환경정비를 위해 필요한 경우 4m이하에서 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 지정할 수 있다.

‘대지의 공지 기준’은 기본적으로 화재 시 피난통로를 확보하고 채광 및 통풍 등 주거환경의 향상의 목적으로 도입된 기준으로 역시 용도지역·지구, 건축물의 용도·규모 등에 따라 건축선 및 인접 대지경계선으로부터 6미터 이내의 범위에서 건축조례로 정하는 거리 이상을 확보하여야 하며 주로 바닥면적의 합계나 건축물 용도에 따라서 이격 거리가 결정된다.

31) 공동주택은 공개공지 설치 대상은 아니지만 설치 시 완화적용을 받을 수 있다.

32) 건축선은 도로 확폭의 개념에서 도로 중심 거리의 2분의 1배를 최소 기준으로 제한하고 있으며, 환경정비라는 측면에서 최대 기준으로 4m를 제시하고 있다. 도로의 폭이 클수록, 교차각이 작을수록 약 1m정도 더 확보해야한다.

[표 3-2] 건축물 용도·규모에 따른 건축물 외부공간 기준(서울시 조례 중심)

조경시설 및 공개공지						대지 안의 공지						
조경	조례		공개공지	조례		건축선	조례	인접대지	경계선	조례		
200㎡ 이상 대지 건축조례	2천㎡이상	15%	연면적5천㎡ 문화집회·종교·판매시설	연면적5천㎡ 이상 법령시설 외 업무·의료·운동시설 외	1,000㎡ 이상 판매	3~6m	3m	1,000㎡ 이상 판매	1.5~6m	1.5m		
	2천㎡미만	10%										
	1천㎡미만	5%										
옥상면적 2/3의 1/2산	300㎡미만	5%	공개공지면적 10%이하범위 건축조례정함	연면적	5천~1만㎡	5%	아파트	2~6m	3m	아파트	2~6m	3m
	필로티 면적 1/2, 1/3산정				1만~3만㎡	7%	연립	2~5m	2m	연립	1.5~5m	1.5m
					3만㎡ 이상	10%	다세대	1~4m	1m	다세대	0.5~4m	1m

□ 최고높이·전면도로의 거리에 따른 건축물 높이 규제기준

건축물의 높이 제한을 하기 위한 방법은 도시·군관리계획 등의 토지이용계획으로 가로구역별 최고 높이를 지정하거나 최고높이가 지정되어 있지 않은 경우 전면도로의 경계선으로부터 1.5배를 넘을 수 없게 규정되어 있다. 또한 주거지역 안에서는 가로구역별 최고높이·도로사선 외에 일조 등의 확보를 위해 정북방향의 인접 대지경계선으로부터 건축조례로 정하는 높이 이하로 건축할 수 있으며, 특히 공동주택의 높이의 경우 정북일조 외 채광확보를 위해 채광창문이 있는 경우와 두 동 이상의 건축물이 마주하고 있는 경우에 주거지역과 준주거·상업지역에 따른 건축조례로 규정되어 있다³³⁾. 건축법에서는 이러한 건축물 높이 규제기준 외 건축물의 층수와 높이를 산정하는 방법에 대하여 따로 규정하고 있다³⁴⁾.

[표 3-3] 최고높이·전면도로의 거리에 따른 건축물 높이 규제기준(서울시 조례 중심)

건축물의 높이 제한				일조 등의 확보를 위한 건축물 높이 제한							
가로구역별 최고높이(조례)		도로사선	층수·높이	정북일조	조례	채광사선	인동거리	조례			
제1종전용	그 외 용도지역	1.5배	필로티제외	4m이하	1m	1m	일반	1/2	동간	0.5배	0.8배
주거	8m		옥탑1/8	8m이하	2m	2m	상업	1/4	남쪽	0.4배	0.6배
외	11m		제외 등	8m초과	1/2	1/2	준주거	1/4	벽면	6~8m	-

33) 다세대주택의 경우 수평거리 1m 이상으로 건축조례로 정하는 거리 이상 띄우면 된다.

34) 필로티의 경우 층수에서, 건축면적의 1/8이하인 옥탑 등 시설은 건축물 높이에서 제외된다.

③ 경관협정

- 경관계획수립지침에 따른 기본·특정경관계획

기본·특정경관계획으로 구성된 경관계획은 도시기본계획에 영향을 받으며, 경관·미관지구예 반영된다. 법정계획으로는 경관계획·경관사업·경관협정으로 구분되어 있으며 경관중점·특정경관 관리구역에서 경관사업·협정을 통하여 실행력을 가진다. 경관계획은 국토해양부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 공동으로 고시한 경관계획수립지침³⁶⁾에 따라 기본경관계획과 특정경관계획으로 구분된다.

기본경관계획은 경관자원 현황(자연녹지·강·하천·역사자원 등)을 중심으로 경관 권역, 축, 거점 등 경관관리단위를 설정하고, 경관기본관리구역과 경관중점관리구역으로 구분하며 건축물의 배치·규모·높이·외관, 재질, 외부공간, 야간경관, 색채, 옥외광고물 등에 대한 기본방향을 제시하는 계획이다. 특별경관계획은 경관자원 현황 중 특정한 경관유형(가로, 역사문화, 시가지 등), 경관요소를 대상으로 실행방안을 제시하는 계획으로 해당구역에서는 건축물 및 외부공간 등에 대한 구체적인 지침을 제시할 수 있다.

- 건축물 규제사항을 지구단위계획에 의해 주민 자율적으로 체결하는 경관협정

기본경관계획은 기본방향을 제시하는 계획으로 거시적인 방향설정을 중점으로 하고 있기 때문에 근린생활환경에 직접적인 규제는 특정경관계획에 의해 영향을 받는다. 경관사업과 경관협정은 경관계획의 구체적인 실행방안으로 근린생활환경을 향상하기 위한 실질적인 방안이 될 수 있으며, 특히 경관협정은 건축물을 개선하는데 영향을 준다. 경관사업은 공공·민간 전문가가 협의체를 이뤄 추진하는 사업으로 가로환경정비·지역녹화 등 주로 외부공간을 개선하는데 목적이 있으며, 경관협정은 경관사업보다 구체적인 사항(건축물의 의장·색채·옥외광고물·공작물 등)을 대상으로 주민이 자율적으로 체결하고 공공이 행정적·재정적 지원하는 협정으로 지구단위계획에 반영되고 실행력을 가진다.

36) 경관법 제8조제2항 및 영 제4조, 경관계획수립지침 제5절 1-5-1



[그림 3-6] 경관법 상 경관계획·경관사업·경관협정 관계도

④ 건축물 규제기준을 완화하는 관련 법령

「건축법」에 의한 특별건축구역과 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 가로주택정비사업, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 상권활성화구역에서는 앞서 검토되었던 일반적 건축물 규제기준 중 일부를 완화적용하고 있다. 특별건축구역에서는 각종 규제사항을 심의를 받아 독자적으로 지정하며, 일반 주거지역에 적용되기 위해서는 복합용도의 토지이용증진을 위해 국토부장관 지침으로 지정받아야 한다. 가로주택정비사업의 경우 정비구역 지정이나 계획 없이 일정 규모 및 지정요건을 충족하는 경우 주차장 면적과 대지의 공지, 도로사선, 주택건설기준이 완화된다. 상권활성화구역은 건폐율·용적률을 상향시켜주며, 대지의 공지와 일조 확보를 위한 채광사선 역시 완화하고 있다.

[표 3-5] 구역지정에 의한 건축물 규제기준을 완화 하고 있는 법령

구분	특별건축구역	가로주택정비사업	상권활성화구역
관련법령	건축법	도시 및 주거환경정비법	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법
지정요건	국토해양부장관 지침	1만㎡이하의 가로구역	면적 점포에 따른 인정시장
지정대상	공공건축물, 대통령령	기존 세대수 이상 공동주택	복합형 상가건물
대지의 조경	적용 배제	-	-
건폐율	적용 배제	주차장면적 제외	주거 70%, 상업90%이하
용적률	-	-	400%~ 500% 이하 조례
대지의 공지	적용 배제	1/2 완화	조례로 완화
높이제한	적용 배제	1/2 완화	-
일조확보	적용 배제	-	채광방향 1/4로 완화
주택건설기준	적용 배제	어린이놀이터 제외 등	-

⑤ 디자인 가이드라인 및 건축위원회 심의기준

지자체는 조례는 비법정계획이지만 도시디자인기본계획을 수립하여 해당 가이드라인을 준수하도록 권장하고 있으며, 이를 건축심의 시 반영하고 있다. 다음의 표는 송파구 도시디자인 가이드라인 중 건축분야에 세부적으로 적용하고 있는 사항으로, 주거용 건축물(단독, 다세대, 공동주택), 상업·공공건축물(연면적 5천㎡ 미만), 대형·공공시설(연면적 5천㎡ 이상), 역사유적 주변 시설(서울시 기본경관계획 중 송파구 부분 적용)에 적용되고 있다.

[표 3-6] 서울시 송파구 건축분야 도시디자인 가이드라인

역사성이 느껴지는 건축	보행자가 중심이 되는 거리	지속가능한 도시
건축재료, 건축물의 색채, 난간재료, 창호 프레임, 지붕 형태(단독주택, 다세대주택, 다가구주택), 설비시설물	건축물의 배치, 건축선 후퇴부분, 공개공지, 지상 주차의 최소화, 차량 진출입구의 최소화, 포디움의 구성, 아케이드, 콜로네이드, 어닝, 캐노피, 1층 setback, 투명한 입면재료, 가각부 저층 디자인, 주차장 차폐조경, 기타 차폐조경, 담장 및 펜스, 공동주택의 단지 경계부분, 공동주택의 단지 내 상가	옥상녹화, 벽면녹화, 대지 내 투수성 증대, 이중외피 시스템, 태양광 설비시설, 건축물 외부 차양 시스템

건축위원회에서는 본위원회와 소위원회를 두어 일반건축물과 공동주택을 구분하여 심의 하고 있다. 주로 본위원회에서는 건축법령에서 적용된 기준의 지정과 완화에 관한 사항과 건축물 용도·규모에 따른 건축행위에 대해 심의하며, 소위원회에서는 30세대 미만 공동주택을 심의하며, 다세대 등 주로 주택 용도의 건축물은 자문을 연다. 건축위원회 심의대상 및 기준은 다음과 같다.

[표 3-7] 서울시 건축위원회(본위원회 · 소위원회) 심의대상 및 심의기준

본위원회 심의 대상	소위원회 심의 대상	일반건축물 심의기준	공동주택 심의기준
건축법령의 완화여부 및 적용범위	공동주택(다세대, 도시형 생활주택 20세대 이상)	배치 및 평면계획	주동형식의 다양화
건축선의 지정에 관한 사항	20세대 이상 30세대 미만 건축물의 건축	입면계획	경관 및 입면계획
다중이용건축물(연면적 5,000㎡ 이상~10만㎡ 미만 또는 16층 이상~20층 이하 건축물의 건축)	다세대 · 다가구주택·다중주택 반지하 주택·고시원 등 준주택 용도 건축계획 자문	공개공지 등 외부공간 계획	외부공간 및 조경계획
미관지구안의 건축물로서 연면적 10만㎡ 미만 또는 20층 이하의 건축물의 건축 및 대수선	경관관리구역 내 경관계획 사전자문	친환경 및 에너지 절약계획	친환경 및 에너지 절약계획
분양대상 건축물 중 연면적 10만㎡ 미만 또는 20층 이하 건축물	뉴타운지역 등 건축허가 또는 개발행위허가 제한 지역 내 완화 심의	주차장	주차장 계획

2. 일반주거지역 이면도로 구역 근린생활환경에 대한 기존 논의

1) 일상생활공간으로서의 가치

이규목(2002)은 우리나라 도시 경관의 대표적인 특성으로 ‘이원성’을 언급하며, 우리나라 도시의 큰길이 현대도시로서의 기능을 충족시키기 위한 현실적 필요에 의해 자동차 중심의 거리로 만들어졌다면, 뒷길은 시민의 생활과 관련된 인간의 거리로 형성되었다고 해석한다. 김성홍(2011) 역시 서울의 ‘양면성’을 이야기하며 다채로운 일상의 배경으로서 이면도로 구역에 주목하는데, 이들 지역은 가장 보편적인 일상공간이면서 다양한 도시문화를 자극하는 공간이 되어야 한다고 주장한다.

용도지역상 상업지역이나 3종 일반주거지역으로 지정된 간선도로변으로는 상업·업무시설이 주로 입지하는 데 반해 2종 일반주거지역의 대부분을 차지하는 블록 내부에는 주거와 근린생활시설 등이 혼재되어 있다. 용도 복합의 분포는 지역에 따라 상이해서 시장 등 완전히 상업화된 지역이 나타나기도 하지만, 상업화 지역 바로 이면에 주택가가 위치하는 등 일상생활공간으로서의 기능을 유지하고 있다.



[그림 3-7] 송파구 방이동 일대 이면도로 구역 현황

2) 다양한 용도의 혼재

현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 ‘주거지역’은 ‘거주의

안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역'으로 정의되어 있다. 동법 시행령에서 주거지역은 전용주거지역과 일반주거지역으로 세분되는데, 전용주거지역은 주거 기능에 중심을 두어 양호한 주거환경의 '보호'하는 것에 목적을 두는 반면, 일반주거지역은 '편리한' 주거환경을 '조성'하기 위하여 필요한 지역으로 규정하고 있으며 전용주거지역에 비해 허용 용도의 폭이 넓게 규정되어 있다³⁷⁾. 포편적인 도시지역에서 블록 내부 대부분의 지역은 2종 일반주거지역으로 지정되어 있는데, 국계법 시행령에서 규정하는 단독·공동주택, 제1종 근린생활시설, 종교시설, 교육연구시설, 노유자시설뿐 아니라, 지자체 조례에서 정하는 시설들의 입지가 가능하다.



[그림 3-8] 신사동과 서교동 일대 지상층 용도 현황(임유경 · 진현영, 2011)

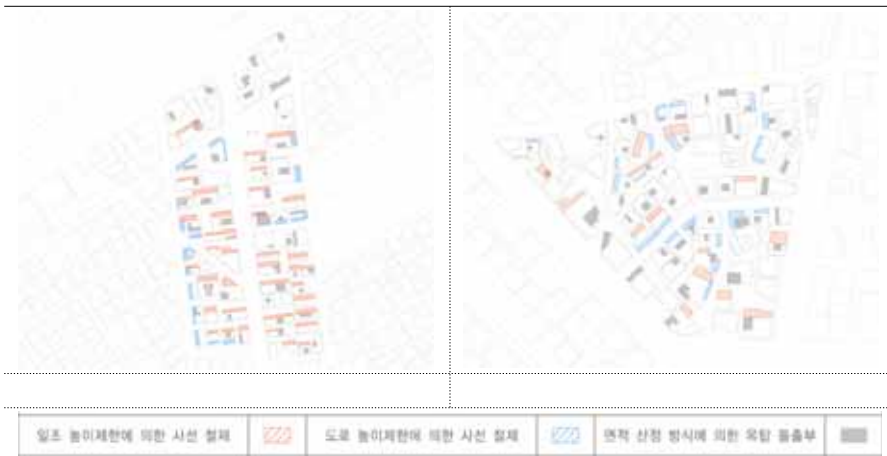
일반주거지역으로 지정된 신사동과 서교동 일대 지상층 용도를 조사한 결과, 가로변으로 음식점과 상업시설 등이 위치하는 한편 이들 시설과 바로

37) 1,2종 전용주거지역에서는 단독·공동주택, 소규모(1,000㎡이하) 근린생활시설 외에 도시·군계획조례가 정하는 바에 의해 건축할 수 있는 6~9개 건축물군의 입지만을 허용

인접한 이면도로에는 주거시설이 입지하고 있어서 편리하고 양호한 주거환경을 유지하기 위해서는 용도 관리가 세밀하게 이루어져야 함을 보여준다.

3) 법제도적 제약에 취약한 건축물 형태

임석재(2005)는 이면도로 구역이 도시생활의 전모가 적나라하게 드러나는 곳이며, 공간구조도 어디 한 곳 숨 쉴 곳 없는 과밀의 전형이라고 지적하였다. 이면도로 구역의 도로 폭은 4,6,8,10미터 등 12미터 미만의 소로가 대부분이므로 건축법 제60조(건축물의 높이 제한)에 의한 사선 규정과 용도지역상 주거지역에 적용되는 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)가 건축물의 형태 결정에 중요한 영향을 끼치게 된다. 이들 두 규정의 영향은 전면 가로폭, 가로의 방향, 필지 규모와 형태에 따라 서로 다른 양상으로 나타난다.



[그림 3-9] 건축법 제60조,61조, 동법 시행령 제119조가 일반주거지역 건축물 형태에 끼친 영향(임유경 · 진현영,2011)

4) 지상층의 주차장화 · 열악한 보행환경

세가로와 소규모 필지로 이루어진 이면도로 구역에서 가장 큰 생활 문

제는 주차장이다. 주차장 기준 변화는 이면도로 구역 건축행위의 사업성을 결정짓는 주요 잣대가 되어 왔으며, 주차장법이 강화되고 2000년 건축법 시행령 개정으로 1층 전체에 필로티가 설치되어 있는 경우 바닥면적에서뿐 아니라 높이산정에서도 제외되면서 다세대·다가구 주택에서 지상층을 온전히 주차를 위한 공간으로 조성하는 사례가 급증하게 되었다.



[그림 3-10] 송파구 방이동 일대 일반주거지역 지상층 주차 현황



[그림 3-11] 대치동과 서교동 일대 저층부 공간구성 현황(임유경 · 진현영, 2011)

필지 내에 자주식 주차장을 갖추지 못한 경우에는 이면도로에 주차를 하게 되므로 일반주거지역 이면도로 구역의 지상층 대부분은 차량을 위한 공간으로 변모하였다. 도시 블록 내부 저층부 공간구성 현황을 분석한 [그림 3-11]은 이면도로 구역 저층부에서 지상주차장 및 주차장 출입로, 필로티 하부 주차장 등이 높은 비율을 차지하고 있음을 보여준다.

5) 생활 편리성과 안전성 문제에 취약

일반주거지역 이면도로 구역의 근린생활환경은 개별 필지 단위로 개발 행위가 이루어지기 때문에 주차뿐 아니라 쓰레기 처리 등 생활환경 관리가 체계적으로 이루어지지 않아서 필지 내 외부공간에 쓰레기 적치가 이루어지는 경우가 많다. 이들 공간은 외부로 노출되어 있기 때문에 지역 전체의 환경을 악화시키게 된다. 또한 폭 12미터 미만의 세가로에는 대부분 보도가 설치되어 있지 않아서 보행자와 자전거 이용자 등의 안전에 심각한 위해가 되고 있다.



[그림 3-12] 송파구 방이동 일대 쓰레기 적치 현황(좌), 차량·보행 공간의 혼재(우)

3. 근린생활환경 현황 심층조사 및 법제적 해석


1) 조사 개요

근린단위에서는 앞서 논의한 바와 같이 용도지역·지구 등 도시계획적 차원과 건축물 용도·규모, 대지면적·접도조건 등 대지 및 건축물 현황에 따라 건축행위를 규제하고 있기 때문에, 이러한 특징이 잘 나타나는 지역의 현황을 심층 조사하는 것이 필요하다. 특히 용도지역과 건축년도·용도 등에 따라 다르게 적용되기 때문에 해당 요소별 건축물 규제현황도 파악하여야 한다.

이에 본 연구에서는 근린단위에서 다양한 용도지역과 용도지구, 지구단위 계획이 지정되어 있는 지역인 송파구 방이동을 선정하였으며, 근린생활환경 향상에 필요한 도시계획적 현황 및 건축물 현황 등을 조사항목으로 선정하여 실질적인 개선방안을 마련하는데 참고자료로 활용하려고 한다. 이를 위해 KLIS, 새주소, 건축행정정보 등의 자료를 기반으로 GIS 프로그램에 활용하여, 분석요소별 평균값, 최대값, 최소값 등을 통해 결과를 도출하였다.

방이동 근린생활환경 특성을 분석하기 위해 도시계획적 현황에서는 용도지역·지구·지구단위계획구역 현황, 대지와 접해있는 실폭도로 현황, 공공시설·공원녹지 현황을 조사하였고, 건축물 현황에서는 건축년도·높이·주용도·층별용도·건폐율·용적률·조경면적 현황, 기타 주차·지가 등을 조사항목으로 정하여 조사하였다. 이와 같은 현황특성을 반영하여 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선방안 제시에 필요한 참고자료 활용하였다.

[표 3-8] 근린생활환경 현황 심층조사를 위한 서울시 송파구 방이동 현황

위치도	건축물 현황	택지조성현황	지리적 특성
	주 건축유형: 단독·공동주택· 근린생활시설 주 용도지역: 제2종 일반주거지역	택 지 조 성 : 구획정리사업 현재 현황: 용도지구지정 및 일부 지구 단위계획구역	<ul style="list-style-type: none"> •북측에 올림픽공원과 서측에는 잠실 지구와 인접해 있으며 백제고분군 보존된 지역으로 연립·다세대·다가 주택이 많은 지역 •대상지 공공시설 현황 : 방이1·2동 주민센터, 파출소, 우체국 등의 기초 생활시설만 있음

2) 대상지역 도시공간구조 및 건축물 현황

① 도시계획현황

□ 용도지역·지구·지구단위계획구역 현황



[그림 3-13] 방이동 용도지역·지구·지구단위계획구역 현황

- 도로 너비에 따라 지정된 용도지역 현황

도시계획도로인 대로와 접한 대지들은 균일하게 제3종 일반주거 및 준주거지역으로 지정되어 있으며 중로·소로와 접한 대지들은 대부분 제2종 일반주거지역과 조례에 의한 7층 이하 제2종 일반주거지역으로 지정되어 있다.

- 대로 변 중심으로 지정된 용도지구·지구단위계획구역 현황

북측 대로 맞은편 올림픽공원과 마주하고 있는 대지들은 일반미관지구로 지정되어 있으며, 이 중 일부는 위례성길, 방이1동 등 지구단위계획구역으로 지정되어 있다. 그 외 대부분 대로와 접하고 있는 대지들은 중심지 미관지구로 지정되어 있으며, 백제고분군 주변은 역사문화미관지구로 지정되어 있다.

□ 공공시설 및 공원녹지 현황



[그림 3-14] 방이동 공공시설 및 공원녹지 현황

- 부족한 방이동 근린단위 기반시설 현황

방이동 지역 내에는 거주인구에 따른 공공시설인 학교, 주민센터, 우체국, 파출소, 노인복지시설과 그 외 지역아동센터, 마을공동시설, 어린이집이 있다. 북측에 올림픽 공원이 위치하여 각종 체육·문화·전시 등 여가생활이 가능한 지역이지만, 방이동 면적과 인구규모에 비해 근린단위에서는 기타 공공시설이 부족하다. 뿐만 아니라 공원과 같은 경우에도 근린단위로 활용하기에는 유치 거리에 못 미치는 대지들이 존재하며, 보행로 역시 대로와 중로와 접한 가로에만 설치되어 있기 때문에 근린단위에서는 보행로 역시 확보되어 있지 않다. 도로의 경우 광로와 대로가 방이동을 둘러싸고 있으며, 내부가로의 경우 대부분 세로에 접하여 있고, 8m 이상의 도로인 소로에 의해 내부의 각각의 지역들이 연결되어 있다.

② 건축물 현황

□ 건축년도 현황



[그림 3-15] 방이동 건축년도 현황

- 용도지역별 건축년도 현황

방이동 건축물의 약 70%가 2001년 이전에 건축되었으며, 대부분 1986~1997년과(54.4%) 2002~2005년(20.4%) 사이에 건축되었다. 대로나 중로 주변지역일수록 2001년 이전에 건축된 건물이 다수이며, 소로나 세로에 면한 내부 가구일수록 2001년 이후에 신축된 건물이 다수인 특징을 갖고 있다.

방이동 건축물의 대부분은 제2종 일반주거지역에(73.4%) 건축되었으며, 평균건축년도는 1994년으로 제3종 일반주거지역이(1993년) 가장 낮으며 준주거지역(1997년)이 가장 높다. 제2종 일반주거지역 7층 이하(37.1%)와 준주거지역(38.3%)이 2001년 이후에 신축된 비율이 높으며, 대부분 아파트 단지인 제3종 일반주거지역(21.4%)이 가장 낮다.

□ 건축물 층수 현황



[그림 3-16] 방이동 건축물 층수 현황

- 용도지역별 건축물 층수 현황

방이동 건축물 평균층수는 4층으로 최대 23층까지인 건축물이 있다. 대부분의 건축물은 7층 이하로(95.2%), 제1종·제2종 일반주거지역(7층 이하 포함)의 경우 약 99%가 7층 이하이며, 제3종 일반주거지역(90%), 준주거지역(72.6%), 일반상업지역(69.1%)순으로 7층 이하의 건축물이 차지하는 비중이 작아진다. 제2종 일반주거지역에서도 공동주택인 경우에 일부 건축심이나 지구단위 계획에 의해 층수를 완화 받아 7층 이상으로 건축된 경우도 있지만, 대부분 7층 이상의 건물은 주로 대로변 건축물이나 상업지역(30.8%)·제3종 일반주거(10%)·준주거지역(27.5%)에서 나타나며, 중심지 미관지구인 지역과 상업지역 주변이 가장 높은 층수 군을 형성하고 있다. 제1종·제2종·제3종 일반주거지역에서 4층 이하의 건축물이 차지하는 비중이 높은 것으로 볼 때, 건축물 용도와 용도지역이 세분화되기 이전의 건축물의 비중이 높은 것을 알 수 있다.

□ 건축물 주용도 현황



[그림 3-17] 방이동 건축물 주용도 현황

• 용도지역별 건축물 현황

방이동 지역의 대부분은 일반주거지역으로 건축물 주용도 역시 주택용도(65%)로 활용되고 있으며, 다음으로는 근린생활시설(25.4%)로 활용되고 있다. 주택용도의 건축물은 아파트 단지와 소로와 접한 대지에 많이 분포되어 있다. 제2종 일반주거지역 이하로는 주택용도의 건축물이, 제3종 일반주거지역 이상으로는 근린생활시설이 많은 비중을 차지하고 있다.

• 주변지역의 수요를 반영한 근린생활시설 현황

근린생활시설은 시설이 군집한 지역과 가로를 따라 위치한 지역으로 구분된다. 방이동에 군집해 있는 근린생활시설(1)은 주변 업무시설과 역세권을 서비스하는 용도로 활용하고 있으며, 방산고등학교·아파트 단지 사이에 군집된 지역(2)은 학교와 주거시설을 서비스하는 용도로 활용되고 있다. 가로를 따라 위치한 근린생활시설은 소매시장인 방이시장 가로(3)를 중심으로 주변지역의 수요를 반영한 시설로 활용되고 있다.

□ 주택용도의 건축물 현황



[그림 3-18] 방이동 주택용도의 건축물 현황

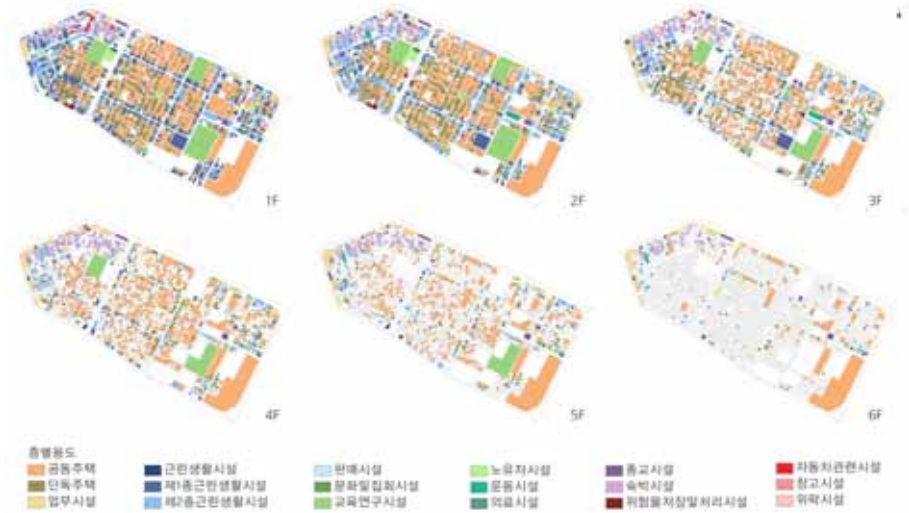
- 공동주택 중 다세대주택의 비중이 높은 제2종 일반주거지역

방이동 지역은 대부분 제2종 일반주거지역으로 대부분 다가구·아파트·다세대 등 주택 용도의 건축물 가장 많이 건축되어있다. 방이역 주변 아파트 단지를 제외하면 대부분 다가구·다세대가 밀집하여 있으며, 그 외 조합주택방식의 공동주택과 기숙사가 건축되어있다.

- 근린생활시설 비중이 낮은 7층 이하 제2종 일반주거지역

7층 이하 제2종 일반주거지역은 제2종 일반주거지역에 비해 공동주택의 비중이 높으나 근린생활시설의 비중은 낮게 나타났다. 특히 공동주택 중 단위 전용면적이 작은 다세대주택은 지역 곳곳에 밀집하여 있으며, 단위 전용면적이 넓은 연립주택은 방이동 북측지역에 주로 건축되어있다.

□ 건축물 층별 용도 현황



[그림 3-19] 방이동 건축물 층별 용도 현황

• 층별 개요에 따른 건축물 용도 현황

대부분의 건축물이 7층 이하이며, 건축물 층별 용도 현황을 분석해본 결과 건축물을 3층 이하로 활용하는 비중이 높았으며, 근린생활시설로 활용하는 경우도 3층 이하에서 주로 나타났다. 4층 이상의 건축물은 주로 주택용도로 건축되어 있었으며, 용도 복합 현상은 5층 이하에서 두드러졌다.

• 구역 및 가로에 특성에 따라 다르게 활용되는 건축물 층별 용도

5층 이하의 건축물 용도는 구역 및 가로의 특성에 따라 다르게 활용되고 있었다. 먼저 방이시장 길(338)은 3~4층까지 주로 소매업 위주로 활용되고 있었으며 방이동 남쪽의 오금로 지역(5)은 자동차, 병원, 조명 등 영업시설로 활용하고 있었다. 올림픽 공원과 마주한 가로(6)는 식당, 부동산 위주의 시설이, 방이초등학교와 백제고분군을 잇는 남북방향의 가로(7)는 주로 1층에 약국, 편의점, 식당 중심으로 활용되고 있었다. 마지막으로 방산고등학교와 신구아파트 방향의 가로(8)는 주로 1~2층에 큰 규모의 식당으로 활용하고 있다.

38) 이하 가로의 숫자는 [그림 3-17] 참조

[표 3-9] 방이동 용도지역별 건축년도 현황

건축년도	건축물 개수	제1종	제2종	7층 이하	제3종	준주거	일반상업
1985년 이전	259(11.2%)	—	88(9.8%)	115(14.3%)	47(12.1%)	—	9(5.2%)
1986-1989	609(26.3%)	1(16.7%)	314(35.0%)	170(21.1%)	81(20.9%)	5(9.8%)	36(20.9%)
1990-1997	651(28.1%)	2(33.3%)	213(23.8%)	194(24.1%)	159(41.0%)	21(41.2%)	62(36.0%)
1998-2001	106(4.6%)	—	41(4.6%)	24(3.0%)	18(4.6%)	4(7.8%)	19(11.0%)
2002-2005	472(20.4%)	1(16.7%)	159(17.7%)	206(25.6%)	66(17.0%)	11(21.6%)	29(16.9%)
2006-2009	128(5.5%)	—	43(4.8%)	54(6.7%)	9(2.3%)	7(13.7%)	15(8.7%)
2010년 이후	90(3.9%)	2(33.3%)	38(4.2%)	39(4.8%)	8(2.1%)	1(2.0%)	2(1.2%)
평균건축년도	1994	2001	1994	1995	1993	1997	1995
총 개수	2319(100%)	6(0.3%)	896(38.6%)	806(34.8%)	388(16.7%)	51(2.2%)	172(7.4%)

[표 3-10] 방이동 용도지역별 건축물 층수 현황


층수	건축물 개수	제1종	제2종	7층 이하	제3종	준주거	일반상업
1-4층	1446(62.4%)	3(50.0%)	636(70.8%)	529(65.9%)	216(55.5%)	16(31.4%)	46(26.7%)
5-7층	761(32.8%)	3(50.0%)	259(28.8%)	271(33.7%)	134(34.4%)	21(41.2%)	73(42.4%)
8-13층	73(3.1%)	—	3(0.3%)	3(0.4%)	19(4.9%)	13(25.5%)	35(20.3%)
14-18층	31(1.3%)	—	—	—	18(4.6%)	1(2.0%)	12(7.0%)
19층 이상	8(0.3%)	—	—	—	2(0.5%)	—	6(3.5%)
평균층수	4	4.16	3.53	3.64	4.66	6.05	6.07
최대층수	23	5	10	12	21	15	23
최소층수	1	2	1	1	1	2	1
총 개수	2319(100%)	6(0.3%)	898(38.7%)	803(34.6%)	389(16.8%)	51(2.2%)	172(7.4%)

[표 3-11] 방이동 용도지역별 건축물 용도 현황

주택유형	건축물 개수	제1종	제2종	7층 이하	제3종	준주거	일반상업
주택용도	1507(65.0%)	5(83.3%)	650(72.4%)	683(85.1%)	151(38.8%)	11(21.6%)	7(4.1%)
업무용도	75(3.2%)	—	7(0.8%)	4(0.5%)	26(6.7%)	11(21.6%)	27(15.7%)
근린생활시설	589(25.4%)	1(16.7%)	231(25.7%)	105(13.1%)	182(46.8%)	25(49.1%)	45(26.2%)
교육연구 외	36(1.6%)	—	4(0.5%)	7(0.8%)	20(5.1%)	4(7.8%)	1(0.6%)
그 외 시설	112(4.8%)	—	6(0.6%)	4(0.4%)	10(2.5%)	0(0.0%)	92(53.5%)
최대시설개수	공동주택(38.5%)	공동주택(50%)	공동주택(43%)	공동주택(51%)	2층근생(30%)	2층근생(31%)	숙박(39.5%)
최소시설개수	문화노유재(—)	—	—	—	—	—	—
총 시설개수	2319(100%)	6(100%)	898(38.7%)	803(34.6%)	389(16.8%)	51(2.2%)	172(7.4%)

□ 대지면적 및 조경시설 현황

[표 3-12] 방이동 건축물 대지면적 현황

방이동 대지면적 현황	대지면적	건축물 개수
	200㎡ 미만	518(22.3%)
	300㎡ 미만	1045(45.1%)
	500㎡ 미만	443(19.1%)
	1000㎡ 미만	212(9.1%)
	1500㎡ 미만	59(2.5%)
	2000㎡ 미만	12(0.5%)
	2000㎡ 이상	30(1.3%)

- 대부분 500㎡ 미만의 대지에서 건축됨

학교부지와 아파트 단지, 공원을 제외하면 대부분의 건축물은 500㎡ 미만의 대지에서 건축되었으며(86.5%), 주로 200㎡~300㎡(45.1%)의 대지에서 건축된 비중이 높았다. 지역적으로는 상업지역 및 북측지역과 대로나 중로에 면한 대지의 면적이 넓다.

- 연속적으로 확보가 되지 않은 조경시설

방이동의 경우 1991년 이전에 건축된 비율이 약 40%이며, 200㎡ 미만인 건축물이 약 22%이기 때문에 조경면적이 확보되어 있는 대지는 5% 내외이다. 이 역시 건축물 대장에서 따로 관리하고 있지 않으며, 건축물 용도에 따라서 건축조례로 제한하게 되어 있다. 방이동의 경우 일반 [그림 3-20] 방이동 건축물 조경면적 현황



미관지구의 대규모 건축물과 공동주택에는 100㎡ 이상의 조경면적이 확보되어 있으며, 그 외 지역은 25㎡이하의 면적이 확보되어 있다.

□ 건축물 건폐율 현황



[그림 3-21] 방이동 건축물 건폐율 현황

- 용도지역 및 도로접도 넓이에 따른 건폐율

방이동의 평균 건폐율은 58.4%, 60% 이하의 건축물이 82.4%로 대부분 건축물이 50%~60% 내에서 건축되어 있다(76.4%). 제2종 일반주거지역(7층 이하 포함)은 평균 59.7%로 허용 건폐율에 가깝게 건축되어 있으며, 공동주택지역과 일반 상업지역은 상대적으로 낮았다. 건폐율은 접하여 있는 도로의 너비에 따라 다르게 나타났다. 소로·세로에 접하는 소규모 대지에서 60% 이상으로 건축되었으며, 대로에 접하는 중규모 대지들은 50% 이하의 비중이 높았다.

- 건축년도에 따라 변화하는 건축물의 건폐율

건축년도에 따른 건폐율의 변화를 분석해보면, 평균 건폐율은 최근에 건축된 건축물일수록 점점 낮아지고 있다. 1990년 이전에는 60% 이상으로 건축되었지만 그 이후의 건축물은 56~58%로 건축되었다. 1990~1997년 사이에는 40~60%에서 주로 건축되었으며, 2002~2005년(89.1%)에는 대부분 50~60%에서 주로 건축되었다.

□ 건축물 용적률 현황



[그림 3-22] 방이동 건축물 용적률 현황

- 용도지역 및 도로접도 방향에 따른 용적률

방이동의 평균 용적률은 214.4%로, 대부분 250%이하로 건축되어 있다(71.0%). 제2종 일반주거지역(7층 이하 포함)은 평균 194.5%(188.4%)로 허용 용적률에 가깝게 건축되어 있지만, 공동주택이나 북측에 면한 대지일수록 250%이상으로 건축된 경우가 많았다. 용적률은 법률상에서 높게 정하고 있는 준주거·일반상업 지역에서 높게 나타났으며, 특히 지구단위계획구역으로 지정된 곳에서 허용 용적률보다 높게 나타났다. 용적률은 건폐율과 다르게 접하여 있는 도로의 너비와 관계없이 도로가 접하는 방향과 세장비·건축물 용도에 따라 다르게 나타났다.

- 건축년도에 따라 변화하는 건축물의 용적률

건축년도에 따른 평균 용적률은 2001년 이전에는 250%를 넘는 건축물이 많았으나, 2000년에 제2종 일반주거지역의 용적률이 400%에서 150~250%로 하향 조정된 이후 200~250% 이하의 건축물의 비율이 높아졌다. 2005년 이전에는 200~250%로, 2006년 이후로는 주로 150~200%로 건축되었다.

[표 3-13] 서울시 송파구 방이동의 용도지역별 건축물 건폐율 현황

건폐율	건축물 개수	제1종	제2종	7층 이하	제3종	준주거	일반상업
(NULL)	56(2.4%)	4(44.4%)	13(1.4%)	1(0.1%)	18(4.7%)	—	21(11.1%)
20% 이하	20(0.9%)	5(55.6%)	3(0.3%)	5(0.6%)	5(1.3%)	—	2(1.1%)
40% 이하	63(2.7%)	—	16(1.8%)	10(1.3%)	30(7.8%)	1(2.0%)	6(3.2%)
50% 이하	415(17.9%)	—	170(19.0%)	93(11.8%)	125(32.6%)	13(26.0%)	14(7.4%)
60% 이하	1356(58.5%)	—	510(56.9%)	536(67.8%)	167(43.6%)	28(56.0%)	115(60.5%)
60% 이상	409(17.6%)	—	185(20.6%)	145(18.4%)	38(9.9%)	8(16.0%)	32(16.8%)
평균건폐율	58.4%	4.0%	59.7%	59.7%	53.3%	58.6%	57.6%
총 시설개수	2319(100%)	6(100%)	898(38.7%)	803(34.6%)	389(16.8%)	51(2.2%)	172(7.4%)

[표 3-14] 서울시 송파구 방이동의 건축년도별 건축물 건폐율 현황

건폐율	1985년 이전	1989년 이전	1997년 이전	2001년 이전	2005년 이전	2009년 이전	2010년 이후
(NULL)				116(5%)			
20% 이하	2(0.8%)	—	—	—	1(0.2%)	1(0.8%)	—
40% 이하	3(1.2%)	4(0.7%)	26(4.2%)	7(6.7%)	5(1.1%)	2(1.6%)	—
50% 이하	40(16.6%)	107(18.6%)	206(33.6%)	13(12.4%)	20(4.4%)	11(8.7%)	11(12.9%)
60% 이하	120(49.8%)	238(41.5%)	326(53.2%)	77(73.3%)	408(89.1%)	107(84.3%)	72(84.7%)
60% 이상	76(31.5%)	225(39.2%)	55(9.0%)	8(7.6%)	24(5.2%)	6(4.7%)	2(2.4%)
평균건폐율	60.9%	60.7%	56.0%	57.4%	58.5%	57.4%	57.7%

[표 3-15] 서울시 송파구 방이동의 용도지역별 건축물 용적률 현황

용적률	건축물 개수	제1종	제2종	7층 이하	제3종	준주거	일반상업
(NULL)	260(11.2%)	6(66.7%)	77(8.6%)	38(4.8%)	76(19.8%)	7(14.0%)	56(29.5%)
100% 이하	134(5.8%)	3(33.3%)	45(5.0%)	30(3.8%)	40(10.4%)	3(6.0%)	13(6.8%)
150% 이하	461(19.9%)	—	189(21.1%)	208(26.3%)	54(14.1%)	5(10.0%)	5(2.6%)
200% 이하	430(18.5%)	—	198(22.1%)	186(23.5%)	38(9.9%)	2(4.0%)	6(3.2%)
250% 이하	621(26.8%)	—	271(30.2%)	268(33.9%)	71(18.5%)	4(8.0%)	7(3.7%)
400% 이하	316(13.6%)	—	111(12.4%)	56(7.1%)	82(21.4%)	15(30.0%)	52(27.4%)
800% 이하	81(3.5%)	—	6(0.7%)	4(0.5%)	22(5.7%)	13(26.0%)	36(18.9%)
800% 이상	16(0.7%)	—	—	—	—	1(2.0%)	15(7.9%)
평균용적률	214.4%	5.5%	194.5%	188.4%	223.5%	350.6%	421.8%
총 시설개수	2319(100%)	6(100%)	898(38.7%)	803(34.6%)	389(16.8%)	51(2.2%)	172(7.4%)

[표 3-16] 서울시 송파구 방이동의 건축년도별 건축물 용적률 현황

용적률	1985년 이전	1989년 이전	1997년 이전	2001년 이전	2005년 이전	2009년 이전	2010년 이후
(NULL)	5(2.1%)	33(5.7%)	71(11.6%)	16(15.2%)	41(9.0%)	15(11.8%)	7(8.2%)
100% 이하	22(9.1%)	19(3.3%)	38(6.2%)	4(3.8%)	5(1.1%)	5(3.9%)	4(4.7%)
150% 이하	152(63.1%)	261(45.5%)	34(5.5%)	4(3.8%)	5(1.1%)	2(1.6%)	1(1.2%)
200% 이하	27(11.2%)	80(13.9%)	71(11.6%)	10(9.5%)	97(21.2%)	81(63.8%)	62(72.9%)
250% 이하	30(12.4%)	104(18.1%)	211(34.4%)	41(39.0%)	223(48.7%)	3(2.4%)	6(7.1%)
400% 이하	4(1.7%)	77(13.4%)	145(23.7%)	15(14.3%)	65(14.2%)	7(5.5%)	3(3.5%)
800% 이하	1(0.4%)	—	37(6.0%)	13(12.4%)	18(3.9%)	11(8.7%)	1(1.2%)
800% 이상	—	—	6(1.0%)	2(1.9%)	4(0.9%)	3(2.4%)	1(1.2%)
평균용적률	146.8%	166.5%	249.1%	290.5%	249.0%	247.8%	204.0%

□ 주택 용도의 세대 · 가구수



[그림 3-23] 방이동 주택용도의 건축물 세대 · 가구수 현황

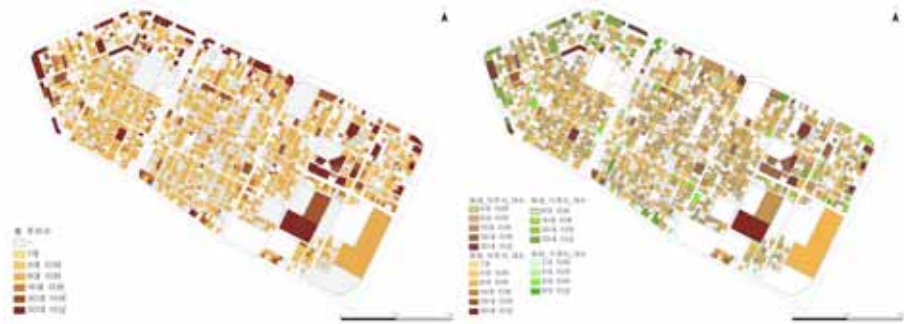
- 대부분 19세대 이하의 공동주택으로 구성됨

방이동 대부분의 주택용도 건축물에서는 건축법 허가절차로 승인받을 수 있는 19세대 이하의 건축물이 대다수를 이루고 있으며, 대규모 대지에서 건축된 공동주택은 대부분 아파트 단지로 30세대 이상으로 구성되어 있다. 북측 지역은 연립주택이 많아 10~19세대 이하가 많으며 일부 합필에 의해 건축된 소규모 공동주택은 30세대 이하로 구성되어 있다.

- 대부분 5가구 이하의 다가구주택으로 구성됨

방이동의 단독주택은 노후화되어 대부분 5가구 이하 다가구주택이 많으며 신축된 다가구 주택일수록 10~12가구 이하로 건축된 경우가 많다. 다가구 주택은 방이동 곳곳에 위치하여 있으며, 특히 근린생활시설과 같이 건축된 비율이 다세대주택에 비해 상대적으로 높았다.

□ 총 주차수 및 주차방식 현황



[그림 3-24] 방이동 건축물 총 주차수(좌) 및 주차방식 현황(우)

- 대부분 8대 이하의 주차공간을 확보하여야 함

주차공간은 주차장법 및 해당 지역의 조례에 따라 달라진다. 방이동 주차 현황은 공동주택인 아파트는 대부분 30대 이상의 공간을 확보하고 있으며, 일부 연립주택이나 다세대인 경우 16대 이하를, 그 외 대부분의 지역에서는 8대 이하의 주차공간을 확보하고 있다.

- 대부분 옥외 자주식 방식으로 계획

방이동은 대부분 소규모 대지들로 구성되어 있어서 주차공간의 경우 건축물 옥외 공간에 자주식으로 계획된 건축물이 많으며, 그 외 기계주차장 보다는 지하주차장으로 확보된 건축물이 상대적으로 많았다. 기계식 주차의 경우 대부분 대로·중로에 면한 상업지역의 성격을 띤 지역에서 많이 확보되어 있다.

[표 3-17] 방이동의 주차수 및 주차방식 현황

자주식 옥내		자주식 옥외		기계식 옥내		기계식 옥외	
4대 이하	340(15.8%)	1대	98(4.6%)	2대 이하	13(0.6%)	8대 이하	20(0.9%)
8대 이하	181(8.4%)	4대 이하	878(40.9%)	6대 이하	11(0.5%)	16대 이하	29(1.3%)
16대 이하	42(2.0%)	8대 이하	393(18.3%)	8대 이하	10(0.5%)	30대 이하	11(0.5%)
30대 이하	29(1.3%)	16대 이하	57(2.7%)	8대 이상	8(0.4%)	30대 이상	20(0.9%)
30대 이상	20(0.9%)	16대 이상	19(0.9%)	—	—	—	—
총 주차수	612대	총 주차수	1445대	총 주차수	42대	총 주차수	80대

□ 기타 토지특성 및 위반 건축물 현황



[그림 3-25] 방이동 토지특성(좌) 및 위반 건축물 현황(우)

- 높은 지가가 형성된 상업지역·방이시장 길·방이역 근린생활시설 구역
방이동의 대지면적당 토지 공시지가를 분석해본 결과 방이1동의 상업지역이 다른 지역에 비해 월등히 높았으며, 역세권의 영향을 받는 방이역 주변, 시장권이 형성되어 있는 방이시장과 일반미관지구와 지구단위계획구역으로 지정되어 있는 위례성 지구에 상대적으로 높은 지가가 형성되어 있었다.
- 세대수 변경 및 옥탑면적을 위반한 건축물 현황
위반건축물은 지자체 건축과·주택과·주차과를 통해서 적발되며, 건축과에서는 불법 증축이나 용도변경을, 주택과의 경우 세대·가구수 불일치, 옥탑면적 불일치를, 주차과는 주차면 확보를 단속한다. 방이동의 경우, 주택과의 적발에 의한 세대수 변경 및 옥탑면적 위반 등이 많은 것으로 나타났다³⁹⁾.

39) 위반건축물의 사유는 건축물 대장상에서 확인할 수 없었으며, 적발과의 공시자료를 통해 확인할 수 있다. 해당 내용은 송파구 방이동 건축허가 관련 담당자와 인터뷰를 통해서 유추된 내용이다.

3) 대상지역 도시공간구조 및 건축물 현황 특징

□ 방이동 도시계획현황의 특징

- 도시구조에 따라 일률적으로 지정된 도시계획

방이동은 다른 지역과 마찬가지로 도시구조에 따라 일률적으로 용도지역이 구분되어 블록 외부는 상업 및 제3종, 내부는 제1~2종 일반주거지역으로 지정되어 있으며, 용도지구와 지구단위계획구역 역시 대로를 중심으로 지정되어 있었다. 또한 방이동은 면적과 인구규모에 비해 근린단위의 공공시설 및 공간이 부족하였으며 도로의 너비가 작은 지역일수록 보행로 역시 확보되지 않았다.

- 용도지역·도로 여건·건축년도에 따라 변화하는 건폐율과 용적률

방이동은 대부분 건폐율 60%이하, 용적률 250%이하로 건축되어 있으며, 제2종 일반주거지역의 소로·세로에 접한 소규모 건축물 일수록 허용 건폐율에 가깝게 건축되었다. 건폐율은 신축된 건축물일수록 점점 낮아지고 있었으며, 용적률은 용도지역에서 허용하는 용적률이 높거나 용도지구 및 지구단위계획구역으로 지정되어 있을수록 높았다. 특히 2000년 이후 조례에서 규제하는 건폐율·용적률에 근접하게 건축된 비율이 높아졌다.

□ 방이동 건축물 현황의 특징

- 도로의 너비와 용도지역 개발규모에 따라 결정됨

용도지역별 건축년도 현황을 분석한 결과 대부분 2000년 이전에 건축되었으며, 소로나 세로에 면한 가구와 개발규모가 가장 통제되어 있는 제2종 일반주거지역(7층 이하)에서의 신축 비율이 높았다. 층수는 대부분 7층 이하이며, 일반주거지역에서는 4층 이하의 건축물이 차지하는 비중이 높았다.

- 구역 및 가로의 특성에 따라 다르게 활용되는 건축물 용도

방이동 지역에는 주거 용도의 비율이 가장 높게 나타나며, 제2종 일반주거지역 이하에서는 주거 용도의 건축물이, 제3종 일반주거지역 이상에서는

근린생활시설의 비중이 높았다. 대부분의 근린생활시설은 구역과 가로를 따라 입지해 있었으며, 주변지역의 수요를 반영한 프로그램으로 구성되어 있었다. 특히 제2종 일반주거지역(7층 이하 포함)에서는 공동주택 중 다세대 주택의 비중이 높았다. 층별 용도 역시 4층 이하에서는 근린생활시설 비중이 높아 다양한 시설이 복합되어 있었으며, 구역 및 가로의 특성에 따라 다르게 활용되고 있었다.

- 대지면적에 의해 결정된 조경시설은 연속성을 확보하지 못함

대상지의 대지 규모는 대부분 500㎡ 미만이며 200㎡ 미만의 대지가 내부 가로별로 곳곳에 위치하기 때문에 연속적인 조경시설을 확보할 수 없으며, 확보된 조경시설 역시 건축물 계획 후 빈 옥외공간에 조성되어 있다.

- 대부분 19세대 이하의 공동주택, 12세대 이하의 다가구 주택이 많음

대상지 대부분의 주거용도의 건축물은 사업승인 절차 없이 건축법 허가절차로 승인받을 수 있는 19세대 이하 규모로 건축되어 있으며, 다가구주택의 경우 다세대주택에 비해 근린생활시설과 복합된 건축물이 상대적으로 많았다.

- 소규모 대지에서 주차장을 확보하는 방식의 한계

대상지의 대지 규모는 대부분 소규모로서 개별 대지에서는 8대 이하의 주차공간을 확보하고 있었으며, 옥외 자주식 주차방식으로 계획되어 있었다.

□ 방이동 토지지가의 특성

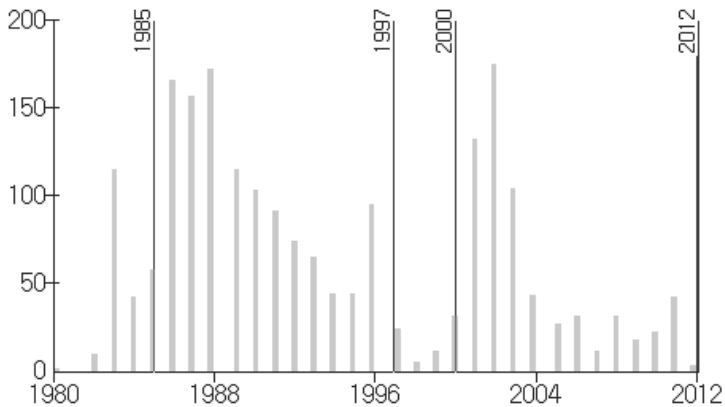
- 상업지역을 제외한 토지지가가 높은 지역의 건축연도가 오래됨

방이동의 상업지역·방이시장 길·방이역 근린생활시설 구역은 방이동의 주요 생활구역 및 가로로 토지지가가 다른 토지에 비해 높게 책정되어 있다. 반면 해당지역의 건축연도는 가장 토지지가가 높은 상업지역을 제외하면 대부분의 건축물이 2000년 이전에 건축되었다.

4) 이면도로 구역 근린생활환경에 대한 법적 해석

□ 규제 변화는 건축물의 자발적 재생의 중요 요인으로 작용

건축물 관련 제도의 변화는 건축·도시환경을 변화시키는 주요 요인으로 작용한다. 대상지의 건축물 허가 년도 분석 결과 주택 규모 관련 법제 변화와 건축물 허가건수는 상관성을 갖는 것으로 유추할 수 있다⁴⁰⁾. 1985년 지하층 기준 완화, 2000년 건축법 시행령 개정에 의한 주차용도 필로티 공간 층수 산정 제외⁴¹⁾ 등은 건축허가 건수 상승 시점과 일치하며, 1996년 9월 서울시의 다가구주택 건축심의 기준 강화와 1997년 서울시 주차장 기준 강화는 건축허가 건수의 급격한 감소 시점과 일치한다.



[그림 3-26] 분석 대상지 연도별 건축허가건수 변화

40) 건축물 신축 행위는 건축물 규제뿐 아니라 사회경제적 여건, 건축주 개인의 의지 등 다양한 요인들의 복합적 작용의 결과이다. 건축물 관련 규제와 건축 신축 행위 사이의 상관관계를 밝히기 위해서는 규제의 대상이 되는 건축 유형별 허가건수 분석 작업이 요구되는데, 이에 대한 심층적 분석은 후속 과제에서 다루기로 한다.

41) 층수 산정 제외는 개발 가능 면적을 크게 증가시키기 때문에 이는 사업의 수익성을 높여 재건축 행위를 활성화하는 요인이 된다.

□ 규제의 영향은 구역 특성(가로체계, 필지구조, 용도)에 따라 상이하게 나타남

제도의 변화가 모든 지역에서 재건축 활성화 효과를 낳는 것은 아니다. 신축 행위 활성화 등 새로운 제도에 대한 대응은 주변지역 환경과 대지의 물리적 조건 등에 따라 상이하게 나타난다.



[그림 3-27] 2001년 이전 · 이후의 건축된 건축물 현황

2000년 이후에 신축된 건축 유형 분포를 보면, 필로티형 다세대 주택들이 블록 내부 6-8미터 소로에 면한 필지에서 주로 건축되고 있음을 알 수 있다. 가로의 방향도 건축행위에 큰 영향을 미치는데, 이는 필지 위치에 따라 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물 높이제한)의 적용 효과가 상이하여 건축물 용적 결정에 큰 영향을 미치기 때문이다.

대상지 내에서도 동서방향 도로의 경우 도로 남측에 위치한 필지는 일조 사선에 유리하여 합필 등을 통한 재건축이 다수 일어나는 반면, 도로 북측 필지에서는 신축 비율이 상대적으로 낮게 나타났다.

건축물 신축 행위는 가로의 주요 기능과 건축물 용도에 따라서도 상이하게 나타났는데, 주택에 비해 근린생활시설의 신축 비율은 훨씬 낮게 나타났으며 특히 방이시장 도로에 면한 건축물의 경우 2000년 이후 허가 건수가 현저하게 낮게 나타났다.

□ 구역 특성에 따라 건축 유형화, 이들이 집합되면서 가로환경 형성에 영향

구역 특성에 따라 법제도의 영향이 상이하게 나타난 결과, 일반주거지역의 건축물은 대지의 물리적 여건과 주변의 용도 등에 따라 유형화되고 있다. 건축물의 규모와 형태를 결정하는 데에는 법제도 외에도 토지와 건축주의 경제적 사정이나 개인적 취향, 경기 침체 등 사회경제적 여건 등 다양한 요인이 복합적으로 작용함에도 불구하고 대상지에 대한 분석 결과 법제도 변화는 대지 여건과 상호 연계되어 구역에 따라 다른 건축 유형으로 귀결되고 있음을 확인하였다. 이들 유형화된 건축물들은 가로와 지구별로 군집되어 나타나면서 가로의 주용도 분포, 저층부 공간구성, 가로경관 등 구역별 특성을 결정하는 요인이 된다.

5) 건축물 규제의 영향에 따른 건축 유형

① 건축 + 가로 유형 도출

분석 대상지인 송파구 방이동 일대에서 건축물 규제의 영향에 따라 구분되는 건축 및 가로 유형은 아래와 같다.

[표 3-18] 건축물 규제의 영향에 따른 건축 및 가로 유형화

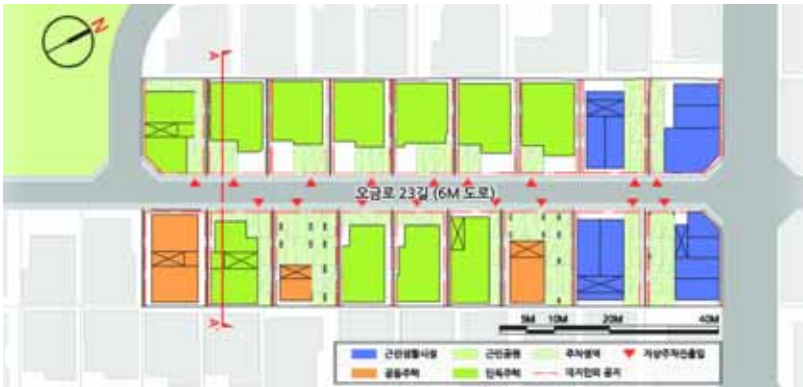
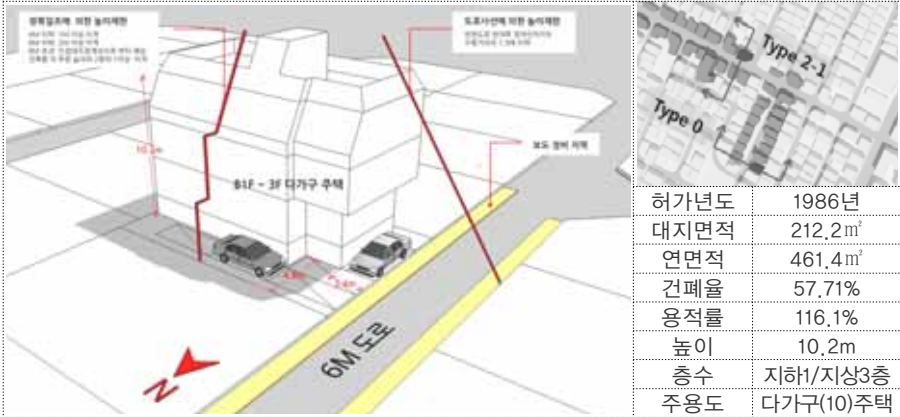
유형	건축 + 가로 특성
Type 0	6미터 폭 남북방향 도로에 면한 장방형 필지 : 다가구주택
Type 1	6미터 폭 남북방향 도로에 면한 장방형 필지 : 다세대 주택
Type 2, 2-1	10미터 폭 동서방향 시장도로에 면한 필지 : 점포 겸용 주택
Type 3	6미터 폭 남북방향 생활가로에 면한 점포 겸용 주택
Type 4	8미터 폭 남북방향 상업가로에 면한 근린생활시설+주택
Type 5	대로 이면의 8미터 폭 동서방향 도로에 면한 점포 겸용 주택
Type 6	10미터 폭 동서방향 도로 남측 장방형 필지의 아파트



[그림 3-28] 분석대상지의 건축물+가로 유형 분포 현황

Type 0

6미터 폭 남북방향 도로에 면한 장방형 필지 : 다가구주택




2000년 이전에 건축된 다가구 주택은 뒤로 후퇴하여 배치, 도로변으로 주차공간 형성



건축물은 도로사선 영향으로 뒤로 후퇴, 공지는 대부분 주차공간으로 사용

Type 0	6미터 폭 남북방향 도로에 면한 장방형 필지 : 다가구주택
--------	----------------------------------

도시계획 규제 현황				
구분		세부구분	현황	규제요소
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 〈도시관리계획〉		용도지역	2종 일반주거지역	용적률 200% 건폐율 60%
		용도지구	—	—
		지구단위계획	—	—
건축·도시환경 현황				
구분		세부 구분	현황	비고
pattern	가로	전면도로폭	6미터	
		전면도로방향	남북방향	
		접도수	1면 접도	
	블록	블록크기		
		블록형태	남북방향 장방형	
		필지열수	양측 2열 필지	
	대지	대지크기	212.2㎡	
		대지형태	장방형	
form	건축물 형태	배치 siting	전면, 북측 공지	일조사선
		매스	상층부 2면 사선절단	일조,도로사선
		전면부	주택입면	
		주차	전면/북측공지	
	집합 형태	저층부구성	전면부 후퇴	대부분 주차장
		가로벽		
		스카이라인	4층 이하의 중저층	
use	건축물 용도	주용도	주택	다가구
		저층부용도	주택	
		층별용도	지하1/지상3층 주택	
	가로 용도	저층부 용도분포		

공동주택

단독주택

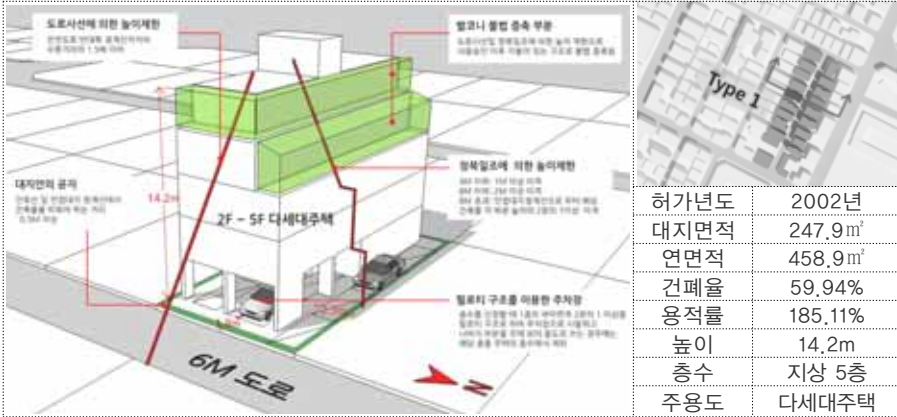
제1종 근린생활시설

제2종 근린생활시설

- 대상 가로에는 2000년 이전에 건축된 다가구 주택이 다수 분포하는데, 건축물은 남측(북측 일조사선 영향), 후면 인접대지경계선(도로사선 영향)에 접하여 배치
- 건폐율은 법정 허용치에 근접하나, 도로사선과 다가구 층수 제한으로 용적률은 낮게 나타남

Type 1

6미터 폭 남북방향 도로에 면한 장방형 필지 : 다세대 주택




건축물은 도로에 접하여 배치되며, 모든 세대의 저층부는 필로티형 주차장으로 구성



단일 건축유형이 연속된 가로경관 형성, 동-서 장방형 필지의 깊이를 최대한 이용

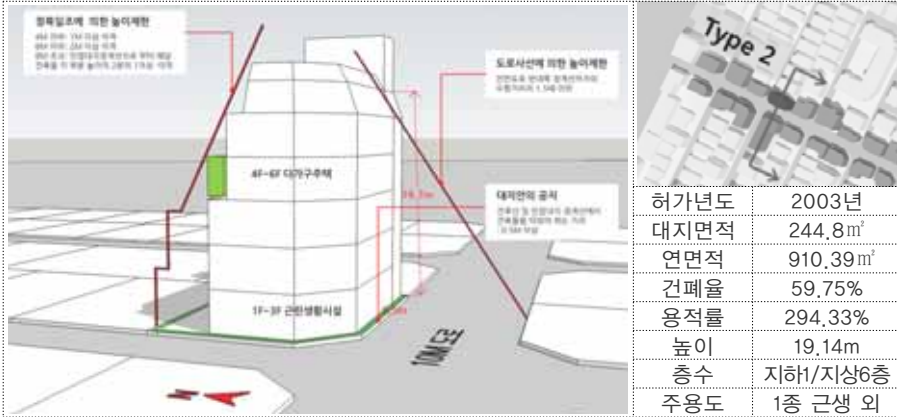
Type 1	6미터 폭 남북방향 도로에 면한 장방형 필지 : 다세대 주택
--------	-----------------------------------

도시계획 규제 현황				
구분		세부구분	현황	규제요소
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 〈도시관리계획〉		용도지역	2종 일반주거지역	용적률 200% 건폐율 60%
		용도지구	—	—
		지구단위계획	—	—
건축·도시환경 현황				
구분		세부구분	현황	비고
pattern	가로	전면도로폭	6미터	
		전면도로방향	남북방향	
		접도수	1면 접도	
	블록	블록크기		
		블록형태	남북방향 장방형	
	대지	필지열수	양측 2열 필지	
		대지크기	247.9㎡	
		대지형태	장방형	
form	건축물 형태	배치 siting	전면, 북측 공지	일조사선
		매스	상층부 2면 사선절단	도로, 일조사선 2면 불법증축
		전면부 frontage	필로티형 주차장	
		주차	지상층, 북측공지	
	집합 형태	저층부구성	주차공간	
		가로벽	필로티	
		스카이라인	사선절제 건축물 연속	
use	건축물 용도	주용도	공동주택	주차장 필로티 면적·층수 산정 제외
		저층부용도	주차장	
		층별용도	1층 주차/2~5층 주택	
	가로 용도	주용도분포		

- 1층 필로티 하부공간을 주차장으로 사용할 경우 면적과 층수 산정에서 제외되는 규정에 따라 필로티형 다세대 주택 신축이 활발하게 이루어짐. 저층부는 차량만을 위한 공간으로 변화
- 5층(지상층 주차장 + 4개 층) 다세대 주택이 연속된 가로경관 형성
- 건폐율은 60%에 근접, 도로사선과 다세대 층수제한으로 건축물 높이 결정

Type 2

10미터 폭 동서방향 시장도로에 면한 필지 : 점포 겸용 주택



방이시장 도로에 접하여(대지안의 공지 준수) 건축물 배치



5~6층(코너부), 3~4층 건축물 혼재, 도로변 주차는 거의 없으며 보행+차량 혼용


Type 2	10미터 폭 동서방향 시장도로에 면한 필지 : 점포 겸용 주택
--------	------------------------------------

도시계획 규제 현황			
구분	세부구분	현황	규제요소
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 <도시관리계획>	용도지역	2종 일반주거지역	용적률 200% 건폐율 60%
	용도지구	-	-
	지구단위계획	-	-

건축·도시환경 현황			
구분	세부구분	현황	비고
pattern	가로	전면도로폭	10미터
		전면도로방향	동서방향
		접도수	2면 접도
	블록	블록크기	
		블록형태	남북방향 장방형
		필지열수	2열 필지/수직방향
	대지	대지크기	244.8㎡
		대지형태	정방형/장방형
form	건축물 형태	배치 siting	접도/북측공지
		매스	상층부 2면 사선절단
		전면부 frontage	근린생활시설 입면
		주차	북측공지
	집합 형태	저층부구성	저층부 상가 연속
		가로벽	도로에 접한 가로벽
		스카이라인	3-6층 건축물 혼재
use	건축물 용도	주용도	1종 근린생활시설 외
		저층부용도	근린생활시설
		층별용도	1-3층근생/4-6층주택
	가로 용도	저층부 용도분포	<div> ■ 공동주택 ■ 단독주택 ■ 제1종 근린생활시설 ■ 제2종 근린생활시설 </div>

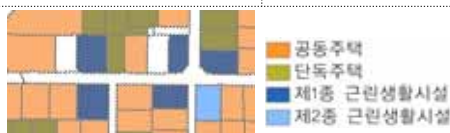
- 방이시장 도로를 따라 생활용품점, 음식점 등 다양한 용도의 상업시설 입지
- 건폐율은 법정 허용치에 근접하나 용적률은 코너부의 5-6층 건축물을 제외하면 허용치보다 낮게 나타남
- 2000년 이후 신축 건축물은 코너부에 주로 위치하며, 시장도로변으로는 건축물 신축이 정체되어 노후화되어 있음

Type 2-1	10미터 폭 동서방향 시장도로에 면한 필지 : 점포 겸용 주택
----------	------------------------------------

도시계획 규제 현황			
구분	세부구분	현황	규제요소
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 <도시관리계획>	용도지역	2종 일반주거지역	용적률 200% 건폐율 60%
	용도지구	-	-
	지구단위계획	-	-
건축·도시환경 현황			
구분	세부구분	현황	비고
pattern	가로	전면도로폭	10미터
		전면도로방향	동서방향
		접도수	2면 접도
	블록	블록크기	
		블록형태	남북방향 장방형
	대지	필지열수	2열 필지/수직방향
		대지크기	274.4㎡
		대지형태	정방형/장방형
form	건축물 형태	배치 siting	접도/복측공지
		매스	상층부 2면 사선절단
		전면부 frontage	근린생활시설 입면
		주차	복측공지
	집합 형태	저층부구성	저층부 상가 연속
		가로벽	도로에 접한 가로벽
use	건축물 용도	주용도	근린생활시설/주택
		저층부용도	근린생활시설
		층별용도	1-3층근생/4-5층주택
	가로 용도	저층부 용도분포	

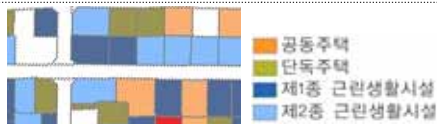
- 시장도로 주변 건축물은 2000년 이후 신축된 경우가 거의 없음
- 근린생활시설 상층부에 주택이 입지한 점포 겸용 주택이 다수 입지하나, 건축물이 노후화되어 상층부가 공실로 남아있는 경우 많이 발생

Type 3	6미터 폭 남북방향 생활가로에 면한 점포 겸용 주택
--------	------------------------------

도시계획 규제 현황				
구분		세부구분	현황	규제요소
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 〈도시관리계획〉		용도지역	2종 일반주거지역	용적률 200% 건폐율 60%
		용도지구	—	—
		지구단위계획	—	—
건축·도시환경 현황				
구분		세부구분	현황	비고
pattern	가로	전면도로폭	6미터	
		전면도로방향	남북방향	
		접도수	2면 접도	
	블록	블록크기		
		블록형태	동서방향 장방향	
	대지	필지열수	2열 필지/수직방향	
		대지크기	208㎡	
		대지형태	장방향	
form	건축물 형태	배치 siting	필지 안쪽으로 후퇴	도로사선
		매스	상층부1면 도로사선절단	불법증축
		전면부 frontage	근린생활시설 입면	
	집합 형태	주차	전면,복측공지	
		저층부구성	근생 전면공지 +필로티주차장	
		가로벽	도로에 접한 가로벽	
		스카이라인	2-4층 건축물 혼재	
use	건축물 용도	주용도	근린생활시설/주택	점포 겸용 주택
		저층부용도	근린생활시설	
		층별용도	1-2층 근생/3-4층 주택	
	가로 용도	저층부 용도분포		


· 남북방향 도로변으로 미용실, 세탁소 등 생활편의시설이 다수 입지하여 생활 가로를 이루고 있으나, 2000년 이후 필로티형 다세대 주택으로 재건축되는 경우 다수 발생

Type 4	8미터 폭 남북방향 상업가로에 면한 근린생활시설+주택
--------	-------------------------------

도시계획 규제 현황				
구분	세부구분	현황	규제요소	
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 〈도시관리계획〉	용도지역	3종 일반주거지역	용적률 250% 건폐율 50%	
	용도지구	일반미관지구	건축선 후퇴부 관리 등	
	지구단위계획	방이1 제1종 지구단위계획구역	용적률 210%(기준) 최고높이 25m 건축한계선 1~2m 등	
건축·도시환경 현황				
구분	세부구분	현황	비고	
pattern	가로	전면도로폭	8미터	
		전면도로방향	남북방향	
		접도수	2면 접도	
	블록	블록크기		
		블록형태	남북방향 정방향	
	대지	필지열수	양측 2열 필지	
		대지크기	338.6㎡	
form	건축물 형태	대지형태	장방향	
		배치 siting	북측 공지	일조사선
		매스	상층부 2면 사선절단	일조,도로사선 불법증축
		전면부 frontage	근린생활시설 입면	
	집합 형태	주차	전면,북측 공지	
		저층부구성	전면공지/주차장	
		가로벽	불규칙한 가로벽	
use	건축물 용도	스카이라인		
		주용도	근린생활시설	
		저층부용도	근린생활시설	
	가로 용도	층별용도	1~5층 근생/6층 주택	
		주용도분포		

- 방이역 주변의 상업·업무시설과 주변 공동주택의 다양한 수요를 충족시키기 위해 근린생활시설들이 군집하여 입지
- 높이 확보를 위해 건축선에서 후퇴하여 배치

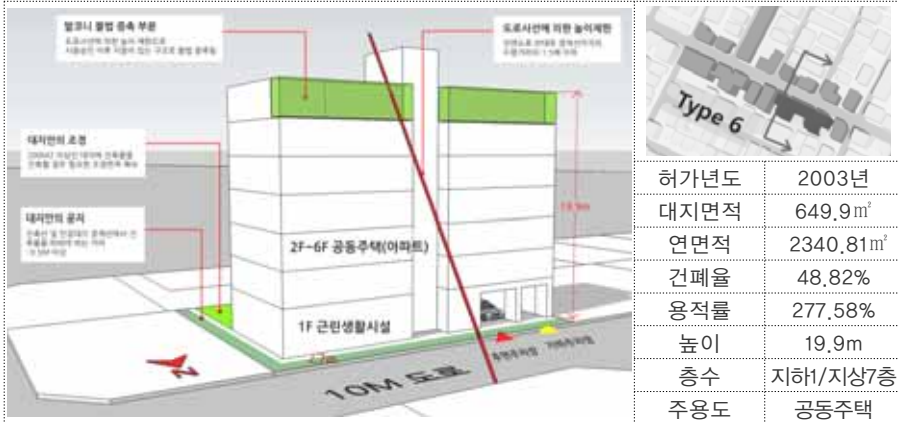
Type 5	대로 이면의 8미터 폭 동서방향 도로에 면한 점포 겸용 주택
--------	-----------------------------------

도시계획 규제 현황				
구분		세부구분	현황	규제요소
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 〈도시관리계획〉		용도지역	일반주거지역	용적률 200% 건폐율 60%
		용도지구	일반미관지구	
		지구단위계획	-	-
건축·도시환경 현황				
구분		세부구분	현황	비고
pattern	가로	전면도로폭	8미터	
		전면도로방향	동서방향	
		접도수	1면 접도	
	블록	블록크기		
		블록형태	동서방향 장방형	
	대지	필지열수	북측1열/남측2열 필지	
		대지크기	295.4㎡	
		대지형태	정방형	
form	건축물 형태	배치 siting	전면공지	
		매스	도로선으로부터 후퇴	
		전면부 frontage	근린생활시설 입면	
	집합 형태	주차	전면공지	
		저층부구성	전면부 주차장	
		가로벽	도로선 후퇴로 불규칙	
use	건축물 용도	스카이라인	북측 고층+남측 저층	
		주용도	근린생활시설+주택	
		저층부용도	근린생활시설	
	가로 용도	층별용도	지하1/지상5층	
		주용도분포		

- 도로 북측 블록은 3층, 남측은 2층 일반주거지역으로 지정되어 있음
- 대로변 건축물은 미관지구 건축선을 준수하여 배치, 이면도로변 건축물은 높이 확보를 위해 최대한 후퇴하여 배치
- 건축물 전면공간은 주차 공간으로 이용

Type 6

10미터 폭 동서방향 도로 남측 장방형 필지의 아파트




2필지 합필로 대지 규모 확보, 저층부는 근생+필로티 주차



동서방향 도로 남측으로는 고층(일조사선 적용 유리), 북쪽으로는 중저층 건축물

Type 6	10미터 폭 동서방향 도로 남측 장방형 필지의 아파트
--------	-------------------------------

도시계획 규제 현황				
구분		세부구분	현황	규제요소
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 〈도시관리계획〉		용도지역	일반주거지역	용적률 200% 건폐율 60%
		용도지구	—	—
		지구단위계획	—	—
건축·도시환경 현황				
구분		세부구분	현황	비고
pattern	가로	전면도로폭	10미터	
		전면도로방향	동서	
		접도수	1면 접도	
	블록	블록크기		
		블록형태	동서방향 장방형	
		필지열수	2열 필지	
	대지	대지크기	649.9㎡	
		대지형태	장방형/2필지 합필	
		배치 siting	도로에 접면	
form	건축물 형태	매스	상층부 1면 사선절단	도로사선
		전면부 frontage	근생/주차장입구	
		주차	지하주차/1층 필로티	
	집합 형태	저층부구성	근생/필로티 주차장	
		가로벽	접도 가로벽 연속	
		스카이라인	남측 고층/북측 저층	일조사선 영향
use	건축물 용도	주용도	공동주택	아파트
		저층부용도	근생/주차장	
		층별용도	2~7층 공동주택	
	가로 용도	주용도분포		

- 동서방향 도로 남측은 북측 일조사선 적용 여건이 유리하여 건축물이 고층화 될 가능성 높음
- 동서 장방형 블록에 위치하는 필지를 합필할 경우, 아파트 건축 가능

6) 법제도 영향으로 본 이면도로 구역 근린생활환경의 현황과 문제

① 블록 내부 가로를 중심으로 특정 건축유형 확산

□ 필로티형 다세대주택으로의 재건축에 따른 저층부 근린생활용도 상실

필로티형 다세대주택(Type 3)은 2000년 이후 가장 급속하게 증가하고 있는 건축 유형으로서 앞서 언급한 바와 같이 일반주거지역 블록 내부의 세 가로변에 주로 위치한다. 이는 건축물 규제 변화가 특정 건축 유형의 사업성을 증가시키는 방향으로 이루어졌기 때문이다. 이러한 법제 변화로 인해 미용실, 세탁소 등 주거와 밀접한 관계를 갖는 시설들이 위치한 점포 겸용 주택(저층부 근린생활시설+상층부 주택)들이 다세대주택으로 재건축됨으로써 기존의 생활가로가 본래의 성격을 상실하는 등 대상지의 가로 및 지구 특성이 전반적으로 변화하는 경우도 발생한다.



[그림 3-29] 2001년 이후 허가건축물의 주용도 분포

□ 주거 이외의 근린생활시설 등은 재건축 정제 및 노후화

기존의 용도를 그대로 유지할 필요가 있거나 점도 현황, 필지 구조 등이 불리한 대지의 건축물은 변화하지 않고 정제하는 경향을 보인다. 이제까지 우리나라의 건축물 규제 변화는 주택 수요를 충족시키고 주거지의 자발적 재생을 촉진하기 위해 주택 관련 규제를 완화시키는 방향으로 이루어져왔다. 그 결과 단독주택이 다가구 및 다세대로 활발하게 재건축되어 주택 수요를 충족시키는 효과가 있었으나, 주거 이외의 근린생활시설 등은 재건축이 정제되어 건축물이 노후화되면서 공실이 증가하는 등 쇠퇴 현상이 나타나고 있다.



[그림 3-30] 방이시장 구역 노후 건축물 현황

② 공공공간에 대한 고려 부재 및 보행환경 악화

□ 개별 필지별 법제도에 대한 대응 결과로서의 건축물 배치

현행법에서 건축물의 규모와 형태를 제한하는 규제는 개별 필지 단위로 적용된다. 건축 유형 분석에서 나타난 바와 같이 건축물의 배치는 필지 내에서 법제도에 개별적으로 대응한 결과이다. 도로 사선에 따른 높이제한의 영향을 최소화하기 위해 건축물을 최대한 후퇴시키고, 북측 일조사선의 영향으로 건축물은 남측 대지경계선에 접하여 배치된다. 블록 내부에는 보행자를 위한 보도가 거의 설치되어 있지 않은 현황에서 도로에 접한 건축물 전면공간은 보행 환경을 결정하는 주요 요인이 되는데, 일반주거지역 내부의 보행공간은 개별 필지 단위로 생성된 자투리 공간의 합으로 형성되고 있다.



[그림 3-31] 송파구 방이동 일대 이면도로 구역 건축물 전면공간 현황

□ 공공성 향상을 위해 도입된 제도적 수단의 실효성 부족

1991년 건축법이 개정되면서 대지안의 조경과 공개공지 등 공공성 향상을 위한 제도적 수단이 도입되었다. 이들 규정에 따르면 대지 면적이나 건축물 연면적 등 양적 기준에 따라 조성 여부가 결정되며, 조성기준 역시 양적 지표로 설정되어 있다. 그 결과 동일 가로에 면한 대지라도 그 면적에 따라 조경과 공개공지 조성 여부가 달라지며, 조성이 될 경우에도 양적 기준을 충족시키는 데에 초점이 맞춰져 있어 질적 수준을 보장하기 어려운 상황이다.

□ 해당 가로의 기능·특성에 맞는 주차설치기준 미흡

주거지역의 대지에서 주차장 공간을 확보하는 방법은 부설주차장을 확보하는 경우로, 소규모 건축물이 밀집한 지역에서는 공영주차장이 확보가 어렵고 주차공간이 부족하기 때문에 도로 내 주차문제가 심각하다. 건축물 부설주차장이 확보되기 어려운 이유는 자주식의 경우 주차공간을 할애할 경우 건축물 계획에 지장을 주기 때문에 필로티 하부에 구획하거나, 공지부분에 구획하여야 한다. 지하주차의 경우 지하로 접근하기 위한 경사로를 확보하면 주차구획에 필요한 면적은 줄어들게 되어서 지하 1개 층으로 확보하지 못하는 경우가 다반사이며, 기계식의 경우에도 주차장 승강기, 전면공지, 방향전환장치, 차량대기장소 등 상당한 면적을 확보하여야 한다. 그렇기 때문에 근린생활환경 향상과 건축물 규제 개선을 위해서는 해당 가로의 기능과 특성에 맞는 주차장 설치기준 마련과 공영 주차장을 확보할 수 있는 방안 마련이 필요하다⁴²⁾.

③ 현실 수요 대응을 위한 법제도 위반 사례 발생

□ 최대 용적 확보를 위한 불법 발코니 증축

건축 유형 분석 결과에서 나타나는 바와 같이 세가로에 면해 도로사선 제한의 영향으로 사선으로 건축물 형태가 절제된 경우, 대부분 불법적인 발코니 증축이 일어나고 있다. 이들 공간은 세금 산정이나 용적을 제한에서 제외되므로 도시 관리의 실효성을 저하시키는 결과를 낳으며, 가로 경관에도 부정적인 영향을 미친다. 일반주거지역 이면도로 구역 대부분의 가로에서 이러한 불법 증축 행위가 만연한 현실을 고려할 때, 실제 수요를 고려하여 법제도를 합리화하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

□ 접지 면적 확대를 위한 공지의 불법적 점유

위반 건축물의 양상 또한 건축물 용도와 대지 여건에 따라 상이하게 나타나는데, 시장도로에 접한 건축물에서는 가로 입면을 최대화하기 위하여 건축물 사이의 대지 내 공지 부분을 무단 점유하는 사례가 많이 발생한다. 방이시장 도로변 건축물은 대부분은 건폐율의 법정 허용치인 60% 범위 내의 건폐율로 허가를 받았으나, 다수의 필지에서 가로에 접한 공지를 상업공간으로 활용하고 있다. 일반주거지역이라 할지라도 상업화된 가로 저층부에 대해서는 건폐율을 완화하는 등 구역 특성을 반영하여 규제를 차별화할 필요가 있다.



[그림 3-32] 방이시장 구역 저층부 공지 점유 현황

42) 최근 개정된 부설주차장 설치기준에 따르면, 총 주차대수 규모가 8대 이하, 12미터 미만의 도로에 접하여 있는 지평식 부설주차장은 해당 도로를 차로로 인정하며, 차로너비 2.5m로 완화하여 12m이상인 주차대수 5대 이하 경우 직각주차와 차로에 2대까지 접하여 계획하도록 하였다.

4. 근린생활환경 조성·관리 수단으로서 일반적 규제의 한계

□ 동일 기준의 일률적 적용

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 동법 시행령에서는 용도지역에 따른 건폐율과 용적률을 규정하고 있으며, 이는 지자체 조례나 지구단위계획에서 지역 특성을 반영하여 조정될 수 있으나 대부분의 경우 법령의 한도 내에서 규제가 이루어지고 있다. 건폐율과 용적률뿐 아니라 도로폭에 따른 사선제한, 일조 높이제한, 대지 안의 공지, 면적 등의 산정 기준 등은 필지 여건에 상관없이 일률적으로 적용된다. 대상지 건축도시환경 분석 결과에서 나타나듯이 동일한 기준의 건축물 규제는 건축물 용도와 대지 여건에 따라 왜곡된 건축 형태를 양산하거나 필지 외부공간에 대한 무단 점유 등 위법 행위를 유발하는 요인이 되고 있다.

□ 개별 필지 단위, 양적 기준에 따른 규제로 예측가능성 부족

건축물에 대한 높이제한과 관련된 도로사선·최고높이·층수는 용도지역·지구에 따라 특성 없이 일정한 높이를 지향하고 있으며, 건축선·인접대지 경계선 역시 그러하다. 용적률·도로사선·최고높이는 수직면을, 건폐율·대지안의 공지·정북일조·채광사선 등은 수평면을 규제한다. 도로사선·정북일조·채광사선은 사선형태나 계단형의 건축물을 만들게 되는 주요한 원인으로 사용승인 후 무단 증축 등 불법 행위를 발생시키는 원인이 되고 있다.

본 연구에서 분석한 7개 건축 유형은 일반주거지역에 적용되는 동일한 규제가 서로 다른 여건의 대지에 적용되면서 나타난 결과이다. 건축법 제60조(건축물의 높이제한)은 취지상 도로의 폭을 고려하여 적정 높이를 유도하기 위한 규제이다. 그러나 같은 8미터 폭의 도로라 할지라도 가로 방향, 가로의 위계, 인접한 블록의 구조에 따라 건축물의 높이는 큰 차이를 보이기 때문에 구역의 높이를 제어하는 수단으로서 작용하지 못하고 있다. 이 외에도 대지안의 공지 규정도 건축물의 용도나 규모 등에 근거하여 적용되기 때문에

건축물이 집합되어 조성되는 가로 및 지구의 환경을 전혀 예측하지 못한다는 문제를 안고 있다.

□ 공적 공간 조성·관리에 한계

예측가능성의 부족은 현행 규제가 공적 공간의 조성과 관리 수단으로 적합하지 않다는 의미가 된다. 도시에서 공적 공간은 공공시설이나 도로만을 의미하는 것이 아니라, 개별 필지들의 합으로 이루어지는 공동의 공간을 포괄적으로 의미한다. 현행법에 따른 대지 안의 공지, 대지 안의 조경, 공개공지 등 필지 내 외부공간의 조성과 관리에 대한 규정은 양질의 공적 공간을 조성하는 데에 기여하지 못하고 있다.

건축물 외부공간을 결정하는 건축선·후퇴부분·대지조경·공개공지·주차진입로 등은 가로의 특성에 맞게 결정되는 것이 아니라 대지와 전면도로의 2차원적 관계에서 결정된다. 대지의 조경과 공개공지는 공공적 성격의 규제이며 건축물 외부공간의 일정 비율을 공적 용도로 확보하려는 규정이다. 하지만 조경시설의 경우 통상적으로 건축물 후면공간에 계획되고, 소규모 대지가 밀집한 지역일수록 대지면적에 따라 확보할 의무나 면적이 일정하지 못하기 때문에 가로에 연속적인 공간을 확보하기 힘들다. 특히 이러한 지역일수록 건축주의 거주율이 낮아지기 때문에 조경시설이 대부분 관리되지 않고 있다. 대지안의 공지 중 건축선은 용도지역·건축물 용도에 따라 결정되어 연속성 있는 외부공간을 만들 수 있지만 건축선 후퇴부분에 대해 법령에서 별도로 지정하지 않아 제대로 관리되지 않고 있다.

제4장 근린생활환경 조성 · 관리를 위한 다양한 시도

1. 용도지구 지정을 통한 경관관리
2. 지구단위계획 수립을 통한 기성시가지 환경 개선
3. 경관협정을 통한 생활환경 관리
4. 기존 제도의 가능성과 한계

1. 용도지구 지정을 통한 경관관리

1) 용도지구 제도 개요 및 변화 특성

① 용도지구 제도의 법적정의 및 규제체계

□ 개요

용도지구는 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 미관·경관·안전 등을 도모하는 것을 목적으로 하며, 도시·군관리계획에서 결정할 수 있도록 규정되어 있다.

용도지구 제도의 성격은 일반적인 용도지역의 지정과 함께 부가적으로 특수목적을 위해 중복 지정하는 형태로 운용되는 일종의 중복지구(overlaying zone)이며, 특별 용도지역제(special zoning)의 성격을 지닌다(이희정, 2000). 지구단위계획과 용도지구제는 모두 일반적 규제로서의 용도지역제의 한계를 보완하기 위해 도입된 부가적 규제로서의 성격을 지니고 있다. 그러나 지구단

위계획이 특정 지역 및 여건에 적합한 단일해로서의 성격을 지닌 반면, 용도 지구는 비교적 유사한 문제가 발생하는 다수의 지역에 공통적으로 적용이 가능한 상대적인 공통해로서의 성격이 강하다⁴³⁾.

즉, 용도지구 제도는 용도지역제와 지구단위계획의 중간적 성격으로 비교적 넓은 불특정 다수의 지구를 대상으로 지정할 수 있는 제도적 적용범위를 가지며 최저기준보다는 구체적이면서 일반적인 그리고 선택적인 규제내용을 포함한다⁴⁴⁾.

□ 현행법 작동체계 및 법령 내용⁴⁵⁾

용도지구의 지정과 행위제한에 관해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국계법)」과 시행령 및 서울시 도시계획조례에서 규정하고 있다.

현행 국계법 제37조 (용도지구의 지정)에서는 용도지구를 총 10개 지구⁴⁶⁾로 지정할 수 있고 필요시 대통령령으로 용도지구를 다시 세분하여 지정하거나 변경이 가능하며, 시·도의 조례로 용도지구외의 지정이 가능하도록 근거 조항을 두었다. 국계법 시행령 제31조(용도지구의 지정)에서는 경관·미관 지구 등의 7개 지구⁴⁷⁾를 지정목적에 따라 세분하였으며, 지역 여건상 필요한 경우 경관지구·미관지구·개발진흥지구의 추가적인 세분이 가능하고, 별도의 용도지구의 신설도 가능하도록 근거를 두고 있다. 이를 근거로 「서울특별시 도시계획조례」에서는 제8조와 제9조에서 용도지구의 세분과 지정⁴⁸⁾을 규정하고 있다.

용도지구에서의 행위제한은 국계법 제76조(용도지역 및 용도지구에서의

43) 이희정(2000), 「도시계획법 개정관련 서울시 용도지구 재정비 방안 연구」, 서울시정개발연구원, pp.14-17.

44) 상계서

45) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 경우 시행일자 2012.8.2, 시행령은 시행일자 2012.11.1, 「서울특별시 도시계획 조례」는 시행일자 2012.11.1을 기준으로 하였다.

46) 경관·미관·고도·방화·방재·보존·시설보호·취락·개발진흥·특정용도제한지구의 10개 지구와 그 밖에 대통령령으로 정하는 지구가 있다.

47) 경관·미관·고도·보존·시설보호·취락·개발진흥지구의 7개 지구를 22개 지구로 세분하였다.

48) 서울시 도시계획조례에서는 경관·미관지구를 다시 세분하고 문화지구를 별도로 지정하였다.

건축물의 건축 제한 등)에서 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 시행령과 도시·군 계획조례로 정할 수 있도록 위임⁴⁹⁾하였고, 이에 의거하여 국계법 시행령에서는 ‘제72조부터 제82조’에 걸쳐 각 용도지구별로 용도 등의 필요한 건축제한요소들의 구체적인 내용을 관련법 또는 도시·군 계획조례에서 정하도록 위임하였다. 이를 바탕으로 서울시 도시계획조례에서는 ‘제39조부터 제53조’에 걸쳐 각 용도지구별로 건축제한사항을 구체적으로 명시하고 있다⁵⁰⁾.

국계법	국계법 시행령	국계법 시행규칙	도시계획 조례(서울)
제37조 용도지구의 지정	제31조 용도지구의 지정	-	제8조 경관지구의 세분 제8조의2 미관지구의 세분 제9조 용도지구의 지정
제76조 용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등	제72조 경관지구에서의 건축제한 제73조 미관지구에서의 건축제한	- -	제39조-제43조 경관지구에서의 건축제한 제44조-제46조 미관지구에서의 건축제한

[그림 4-1] 용도지구의 지정 및 행위제한의 규제 체계도

② 개정연혁

용도지구제도는 1962년 「도시계획법」이 제정(6개 지구)된 이래 법령상에서 지속적으로 개정되어 총 25개 지구가 신설되었다가 폐지되는 과정을 거쳐 2012년 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 총 10개 지구를 정하고, 그 중 7개 지구를 시행령 상에서 22개 지구로 세분하여 지정할 수 있도록 하였다. 현재의 용도지구의 골격은 2000년도 도시계획법 전면개정시의 내용을 바탕으로 하며, 2003년 국계법이 제정되면서 부분적인 변경이 있었으나 그 이후로는 큰 변화 없이 유지되고 있다.

49) 취락지구의 경우에만 지구지정목적 범위에서 대통령령으로 따로 정하도록 하였다.

50) 서울시의 경우 미관지구와 경관지구를 제외한 대부분의 용도지구가 규제요소로 용도제한만을 사용하거나 별도조례를 통하여 규정하도록 하였으나, 문화지구의 경우만 별도 조례를 제정하였다.

□ 개발목적 및 유사성격 용도지구의 삭제

도시성장시대에서 도시정비시대로 전환되면서 도시 개발을 용이하게 추진하기 위한 수단으로 지정하였던 재개발지구(불량지구 개량 촉진 목적), 시가화조정지구(도시개발을 위하여 일정기간 시가화 유보의 목적), 아파트 지구(아파트의 집단적인 건설 목적) 등이 삭제되는 양상을 보이고 있다.

유사 제도가 도입되면서 삭제된 경우도 있는데, 특정가구정비지구(가구 단위로 건축물의 정비목적)의 경우 유사 성격의 도시설계지구가 새롭게 도입(령 91.5.11)되면서 삭제되었으며, 도시설계지구 역시 도시설계와 상세계획을 통합한 지구단위계획제도가 도입(법 2000.1.28)되면서 삭제되었다. 또한 시대적 상황과 맞지 않거나(위생지구, 주차장정비지구 등) 필요성이 점차 낮아짐으로 인해 타 지구로 통합·세분 하였다가 추후 삭제(위락지구)한 경우도 있다.

[표 4-1] 삭제된 용도지구의 지정목적

구분	지정 목적
〈도시계획법〉	
위생지구	지정목적 명시하지 않음
재개발지구(령)	불량지구개량사업 촉진
시가화조정지구(령)	계획적·단계적인 도시개발을 위하여 일정기간 시가화 유보
자연환경보전지구(령)	도시의 자연환경과 녹지를 보전함으로써 주민의 안녕과 건강유지 또는 공해의 방지 등
특정가구정비지구	가구 단위로 건축물의 높이, 규모, 모양 및 벽면의 위치 등을 정비
공지지구	주거의 좋은 환경을 조성하거나 주요산업시설물의 보호
주차장정비지구	주차장법 제3조의 규정에 의하여 지정된 지구
공항지구	공항시설의 확장 및 보호
도시설계지구(령)	도시의 기능 및 미관의 증진
아파트지구(령)	토지이용도의 제고와 주거생활의 환경보호를 위하여 아파트의 집단적인 건설이 필요한 때
〈국토의 계획 및 이용에 관한 법률〉	
위락지구	위락시설을 집단화하여 다른 지역의 환경을 보호
리모델링지구	노후화된 공동주택 등 건축물이 밀집된 지역으로서 새로운 개발보다는 현재의 환경을 유지하면서 이를 정비할 필요가 있는 지구

□ 도시 관리 및 정비성격의 용도지구 세분화

도시를 관리 및 정비하는 성격의 지구들은 보다 구체적으로 세분되는 양상을 보이고 있다. 미관지구의 경우 5개 지구로 세분되었다가 다시 3개 지구로 통합·구분되었고, 시설보호지구는 별개로 지정하였던 3개 지구(교육 및 연구지구·업무지구·임항지구)를 통합한 뒤 시행령 상에서 다시 세분⁵¹⁾하였다. 또한 고도지구는 2개, 보존지구는 3개, 취락지구는 2개, 경관지구는 3개 지구로 각각 세분하였다. 이는 앞서 개발목적의 용도지구가 점차적으로 삭제되는 것과 마찬가지로 개발에서 관리 위주로 변화하는 정책방향 변화를 반영한 결과로 이해할 수 있다.

※ 세분된 용도지구

- 미관지구 : 1973년, 5개지구(제1종~제5종)로 세분하였다가 2000년, 3개 지구(중심지·역사문화·일반미관)로 다시 세분
- 시설보호지구 : 1992년, 종전의 별개였던 3개의 지구(교육 및 연구·업무·임항)를 하나로 통합한 후 다시 세분(학교·공용·항만)
- 고도지구 : 2000년, 2개 지구(최고·최저)로 세분
- 보존지구 : 2000년, 3개 지구(문화자원·중요시설물·생태계)로 세분
- 취락지구 : 2000년, 3개 지구(자연·집단)로 세분
- 경관지구 : 2003년, 3개 지구(자연·수변·시가지)로 세분
- 개발진흥지구 : 2003년, 5개 지구(주거·산업·유통·관광휴양·특정)로 세분

□ 지자체의 자율성 증대

용도지구제는 점차적으로 지방자치단체의 자율성이 증대되는 방향으로 개정되고 있다. 대통령령에서 지정 및 세분이 가능하도록 도입하였다가 도시·군 조례에서 별도의 지정과 세분이 가능하도록 권한을 부여하여 제도의 융통성과 실효성을 높일 수 있도록 하였다.

1971년 「도시계획법」 개정에서 대통령령으로 별도 지구의 지정이 가능하도록 하였으며, 1972년 개정에서는 대통령령으로 별도 지구의 지정뿐만 아니라 기존 지구의 세분이 가능하도록 하여 용도지구제도 운영의 여지를 두었다.

51) 그 과정에서 업무지구의 경우 공용시설보호지구로 변경되면서 지정대상이 업무용 건축물 전반에서 공용시설로만 한정되었다.

2000년 「도시계획법」 개정에서는 지구의 세분 및 지정이 시·도의 조례에서도 가능하도록 근거규정을 두어 지자체에 자율적인 권한을 부여하기 위한 법적 노력이 시작되었다. 경관지구와 개발촉진지구가 시·조례에 따라 세분 가능하도록 조항을 신설하였다.

2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제정에서 시·조례로 세분이 가능한 지구에 미관지구가 추가되었으며, 별도의 항으로 시·조례에서 용도지구의 신설이 가능하도록 근거 조항을 만들고 구체적인 기준 또한 신설하여 운영주체의 권한을 지자체로 위임하였다.



[그림 4-3] 용도지구 법 개정에 따른 지자체의 자율성 증대

2) 경관지구 · 미관지구 지침 특성

현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 지정된 용도 지구 중 근린생활환경의 관리와 관련성이 높은 경관 및 미관지구를 중심으로 지정현황 및 지침 특성을 살펴봄으로써 근린생활환경에의 활용 가능성과 한계를 파악하고자 한다.

① 지구 지정 목적과 변화 특성

현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 시행령 그리고 서울시 도시계획조례에서 명시하는 경관 및 미관지구의 지정 목적은 [표4-2]과 같다.

[표 4-2] 현행 경관지구 및 미관지구의 지정목적

구분	구분	지정 목적
법	경관지구	경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구
령	자연경관지구	산지·구릉지 등 자연경관의 보호 또는 도시의 자연풍치 유지
	수변경관지구	지역 내 주요 수계의 수변 자연경관을 보호·유지
	시가지경관지구	주거지역의 양호한 환경조성과 시가지의 도시경관을 보호
서울시 조례	시계경관지구	도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 외곽지역의 양호한 주거환경을 보호
법	미관지구	미관을 유지하기 위하여 필요한 지구
령 (조례)	중심지미관지구	토지의 이용도가 높은 지역의 미관을 유지·관리
	역사문화미관지구	문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 건축물 등의 미관 유지·관리
	일반미관지구	중심지미관지구 및 역사문화미관지구 외의 지역의 미관 유지·관리
서울시 조례	조망가로미관지구	도시이미지 및 주변자연경관의 조망확보와 가로공간의 개방감 등 미관을 유지·관리

- 경관지구 지정 목적 변화

경관지구의 경우 풍치지구가 경관지구로 바뀌면서 자연환경에만 국한되었던 지정 대상이 도시환경으로 확대되었다. 그 흐름은 2000년에 경관지구가 세분화 되면서 도시경관을 관리하기 위한 목적의 문화재주변경관지구(도시의 역사문화 보전 및 유지목적)와 시가지 경관지구(주거지 및 시가지 경관 보호)를 지정할 수 있도록 하는데까지 이르렀다.

그러나 도시경관 관리 목적의 경관지구가 세분되었음에도 불구하고 서울시의 경우 경관지구의 세분 내용이 2009년에 개정되면서 시계경관지구만 남고 나머지는 삭제되었다. 경관지구가 사실상 도시환경 및 근린생활환경의 경관을 관리하는데 이용되지 못하며 여전히 자연환경을 관리하는 성격 중심으로 운용되고 있음을 알 수 있다.

- 미관지구 지정목적의 변화

시행 초기 서울시 조례에서 규정하는 미관지구의 각 종별 지정목적 중 제1종~제3종의 경우 도로연변지역의 미관개선을 위해 지정하도록 하였다. 이는 간선가로변을 대상으로 대외 전시적인 성격이 강하였으며 자동차 중심의 관점에서 가로미관을 형성하도록 하였다. 미관지구의 이러한 선적인 성격은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 제정되면서 지역으로 확대되었다.

일반미관지구는 종전의 제5종처럼 다른 지구 이외의 지역의 미관을 유지하기 위해 지정하도록 하여 다소 광범위한 범위를 대상으로 하고 있다. 또한 종 개편과정에서 관광지(제3종), 주거지(제4종) 등의 타종에서 제외된 성격이 다른 지역을 동일한 일반미관지구로 통합하면서 지구특성에 맞는 차별화된 관리가 어려워졌다. 일반미관지구는 이후 주거지역에 대부분 지정되어 있었던 제4종과 제5종을 별도의 주거지 관리를 위한 지구로 분리하자는 논의(정석(1998), 김형진(2002))⁵²⁾가 제기되었음에도 불구하고 단순 통합되었다. 이러한 측면을 고려하여 주거 및 생활환경을 관리하기 위한 지구적 차원의 방안을 마련할 필요가 있다.

② 행위제한과 변화특성

[표 4-3] 현행 경관·미관지구의 건축제한

구분		건축제한				건축선 후퇴부 등의 관리
		용도제한	건폐율	건축물의 높이	대지안의 조경	
경관지구	자연경관	○	30%▼ (심의 통해 40%▼)	3층, 12m▼ (심의 통해 최대 7층, 28m▼)	대지면적의 30%▲ (예외-건축조례 24조 4항 건축물, 학교 건축물의 수직증축)	
	시계경관	상동	30%▼ (심의 통해 50%▼)	상동	상동	
	수변경관	건축물의 높이·형태·배치·색채 및 조경 등은 수변경관과 조화되도록 계획 (필요시 심의를 거쳐 심의에 필요한 사항은 규칙으로 정함)				
	조망경관			도시관리계획으로 정한 높이 ⁵³⁾		
	기타경관	시가지 경관지구 안에서의 용도제한·건폐율·용적률·높이·최대너비·색채 및 대지안의 조경 등의 건축제한은 별도조례로 정함				
미관지구	중심지	○				→후퇴부: 공작물·담장·계단·주차장·화단·영업과 관련된 시설물 설치 금지 (예외: 출입금지위한 볼라드 등, 조경 위한 식수, 공공보행환경 개선 위한 시설물 설치 시, 심의 거친 경우)
	역사문화	○		4층▼ (심의 통해 6층▼)		→전면부: 미관저해시설(차면 시설·세탁물건조대·장독대·철조망·굴뚝·환기시설·외부계단 등) 설치금지
	일반	○				
	조망가로	○		6층▼ (심의 통해 8층▼)		

○ : 규제, ▲ : 이상, ▼ : 이하, 음영 : 규제사항 없음

52) 정석(1998)은 주거 및 생활환경의 보호가 필요한 곳에 '주거지 미관지구'를 지정하여 관리할 것을 주장하였으며, 김형진(2002)은 주거환경과 근린생활의 양호한 가로환경을 창출하기 위한 목적의 '주거생활 미관지구'를 지정할 필요성을 제기하였다.

53) 심의 후 1.2배까지 완화 및 평균높이 적용 가능

경관 및 미관지구 내 건축물의 구체적인 제한사항은 「건축법」에서 규정하던 시기⁵⁴⁾부터 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 다루고 있는 현재까지 지자체의 조례로 정하도록 하고 있다. 현행 서울시 도시계획조례에서 규정하는 경관지구와 미관지구의 건축제한의 자세한 내용은 [표 4-3]과 같다.

- 경관지구 행위제한 변화 : 도시환경관리에 적합하지 않은 규제

서울시 조례상의 경관지구 내에서의 행위제한 변화를 살펴보면 법 개정 때마다 규제가 완화되고 있음을 알 수 있다. 그러나 경관지구로 개정되면서 도시환경으로 지정대상이 확대되었음에도 불구하고 대지안의 공지 규정을 삭제한 것 외에는 풍치지구 때와 동일한 건축물 규모와 조경면적에 한하는 규제내용⁵⁵⁾을 유지하고 있다. 또한 경관 유형에 따라 지구를 세분화하였음에도 종별 차별이 거의 없이 그 내용이 동일하게 유지되어 종 구분의 의미를 희석시키고 있다.

경관지구 중에서 주거지역의 양호한 환경조성을 위해 지정하는 ‘시가지 경관지구’는 기타경관지구로 분류되어 건축제한사항을 별도조례를 통해 정하도록 되어있으나 별도 조례는 아직 제정된 사례가 없다.

- 미관지구 행위제한 변화 : 지구특성을 반영하지 못하는 획일적 규제

서울시 조례상의 미관지구 내에서의 행위제한은 건축물과 대지에 관해 건폐율과 용적률 등 건축물 규모뿐 아니라 형태와 높이 등 세부 사항까지 규제하였다가 용도제한·건축물의 높이·건축선 후퇴부 등의 관리로 세 개로 대폭 감소하였으며 역사문화·조망가로 미관지구의 경우에 한해서만 건축물 높이를 규제하고 있다.

54) 건축법이 제정된 1962년부터 규정하였다.

55) 풍치지구 행위제한에 대해 이성룡 외(1997)는 건축물 규모와 조경면적에 한하는 단순한 규제내용과 자연환경을 보호하기 위한 개발억제 위주의 규제내용의 문제를 지적한 바 있다.

56) 인접하여 대지가 조성되지 않은 경우로서 주택의 대지에 한하여 대지조성면적이 600m²이하

57) 해발 50m이하의 구역에서 학교를 건축하는 경우에는 16m까지 건축 가능

58) 심의 후 1.2배까지 완화 및 평균높이 적용 가능

[표 4-4] 경관지구 내 건축제한의 변화

시행 일자	경관지구 내 건축제한															
	구분	용도 제한	건폐 율	대지 조성 면적	용적 률	건축물의 바닥 면적	건축물 의 태	건축물 의 형 식	건축물 의 높 이	대 지 면 적의 최 소 한도	대지안의 공지				대지안 의 조 경	기타 건축 제한
서울시경관지구건축조례 [1980.7.25]	통지지구	○	20%▼ (예외시 40%▼)	600㎡ (예외시 40%▼ 기타 30%▼)	60%▼	2,000 ㎡▼	60㎡▼ 주택건 설불가	전면: 측면: 길이=1:5	8m▼ (예외시 16m▼)	700㎡ (예외시 230㎡)	1F 2.5m▲	2.5m▲	1.5m▲	1.5m▲		기존 건축물 및 대지
서울시경관지구건축조례 [1978.6.10]	통지지구	○	— (예외조항추가)	—	— (예외시 80%▼)	—	—	—	— (예외조항 변경?)	—	1F 2F▲	—	—	—	—	기존 건축물의 특해
서울시건축조례 제정 [1980.7.25]	통지지구	○	—	—	—	—	—	—	—	600㎡	1F 2F▲	—	—	—	—	학교건 축물에 대한 특례
서울시건축조례 [1981.6.27]	통지지구	○	20%▼ (예외시 30%▼)	—	— (예외시 90%▼)	—	—	—	3층, 12m ▼	— (예외시 200㎡)	1F 2F▲	—	—	—	—	—
서울시건축조례 [1983.4.30]	통지지구	○	30%▼	—	—	—	—	—	— (예외사항 추가)	—	2.5m▲	인접대지경계선		1.5m▲	대지안의 40%▲	—
서울시건축조례 [1996.8.10]	통지지구	○	— (예외시 40%▼)	—	—	—	—	—	— (예외시 최대5층, 20m▼)	—	1m▲	1m▲		1m▲	대지안의 30%▲ (예외규정)	—
서울시도시계획조례 제정 [2000.7.15]	경관지구	○	— (예외시 40~50%▼)	—	—	—	—	—	— (예외시 최대7층, 28m▼)	—	—	—	—	—	—	세분구의 제별조
서울시도시계획조례 [2003.7.25]	자연	○	30%▼ (예외시 40%▼)	—	—	—	—	—	3층, 12m ▼(예외시 최대7층, 28m▼)	—	—	—	—	—	대지안의 30%▲ (예외규정)	—
	시계	상동	30%▼ (예외시 50%▼)	—	—	—	—	—	상동	—	—	—	—	—	상동	—
	수변	건축물의 높이·형태·배치·색채 및 조경 등은 수변경관과 조화되도록 (필요시 심의 거치며 심의에 필요한 사항은 규칙으로 정함)														
	조망	—	—	—	—	—	—	—	도시관리 계획으로 정함(높이 50)	—	—	—	—	—	—	—
	기타	시가지 및 문화재주변경관지구 안에서의 용도제한·건폐율·용적률·높이·최대면적·배치·색채 및 대지안의 조경 등의 건축제한은 별도조례로 정함)														
현행 서울시도시 계획조례 [2012.11.1]	자연	○	30%▼ (예외시 40%▼)	—	—	—	—	—	3층, 12m ▼(예외시 최대7층, 28m▼)	—	—	—	—	—	대지안의 30%▲ (예외규정)	—
	시계	상동	30%▼ (예외시 50%▼)	—	—	—	—	—	상동	—	—	—	—	—	상동	—
	수변	건축물의 높이·형태·배치·색채 및 조경 등은 수변경관과 조화되도록 (필요시 심의 거치며 심의에 필요한 사항은 규칙으로 정함)														
	조망	—	—	—	—	—	—	—	식재 (09.3.18)	—	—	—	—	—	—	—
	기타	시가지경관지구 안에서의 용도제한·건폐율·용적률·높이·최대면적·배치·색채 및 대지안의 조경 등의 건축제한은 별도조례로 정함) (개정06.11.20)														

○ : 규제, ▼ : 이하, ▲ : 이상, 음영 : 규제사항 없음

○ : 규제, ▼ : 이하, ▲ : 이상, 음영 : 규제사항 없음

미관지구 행위제한에 대해서는 종별 규제요소와 건축기준 내용의 차별성이 미약한 문제(이성룡 외(1997), 정석(1998))와 종별 지정에 따른 관리로 성격이 서로 다른 지역에 동일한 규제를 적용하는 문제(이성룡 외(1997);김영환 외(2002);백세나 외(2003))가 지적되었다.⁵⁹⁾ 그러나 이러한 획일적인 규제

의 내용은 법제 개정과정에서 제한요소만 감소되어 규제가 완화되었을 뿐 지정대상이 전혀 다른 중심지미관지구(상업지역)와 일반미관지구(주거지 등)에 동일한 규제요소가 적용⁶⁰⁾되는 등 세분화의 목적을 달성하지 못하고 있다.

[표 4-5] 미관지구 내 건축제한의 변화

시행 일자	미관지구 내 건축제한															
	구분	용도제한		건축물의 규모		건축 물의 이	대 지 면 적 의 최 소 한도	대 지 의 최 폭	대지안의 공지		부속 건축 물의 규모	건축물의 모양	건축 물 의 부수 시설 등	기 존 건 축물 및 대지		
		건축 물	시설 물	앞면 길이	옆면 길이				건축 면적	건축 선 으 로 부 터 의 거리					후면경계선 으로부터의 거리	
미관지 구내건 축조례 제정 [1970. 11.6]	1층			18m▲	9m▲			5층▲								
	2층			12m▲	6m▲			3층▲								
	3층	○	○	12m▲	6m▲											
	4층															
미관지 구내건 축조례 [1972. 8.22]	1층			-	-			-								
	2층	-	-	-	-			-								
	3층			-	-			규정▼								
	4층															
미관지 구내건 축조례 [1975. 4.23]	제1층	○		-	-	60㎡▲ (1·2·3·5 층은 수에 따른 건축 면적 제추가)	-	330㎡	15m▲		1m▲	건축 면적 ▼	건축물의 양식, 구 조, 형태, 평면, 옥상 층, 옥탑 의장재료	건축 물 외 부·축 전 면·축 면 부 등 설치 제한	일부규제 완화	
	제2층	○		-	-	-	-	210㎡	12m▲		1m▲					
	제3층	○		15m▲	9m▲	-	-	1층▲	210㎡	12m▲	3m▲					1.5m▲
	제4층	○		10m▲	6m▲	-	-	12m▼	210㎡	10m▲	3m▲					1.5m▲
	제5층	○		12m▲	6m▲	-	-	2층▲	210㎡	10m▲	3m▲					1.5m▲
미관지 구내건 축조례 [1977. 2.25]	제1층	규제강화		-	-	-	-	660㎡▲		-						
	제2층	-	-	-	-	-	-	330㎡▲		-						
	제3층	-	-	-	-	-	-	330㎡▲		-	-			-	-	
	제4층	-	-	-	-	-	-	200㎡▲		-	-					
	제5층	-	-	-	-	-	-	250㎡▲		-	-					
서울시 건축조 례 [1980. 7.25]	제1층	○		-	-	85㎡▲ (-) 2~4층범 위내	-	-	3m▲	-				규제 강화	삭제	
	제2층	○		-	-		-	-	3m▲	-						
	제3층	○		-	-		-	-	-	-						
	제4층	○		-	-		-	-	-	-						
	제5층	○		-	-		-	-	-	-						
서울시 건축조 례 [1983. 4.30]	제1층	○		-	-	-	-	600㎡		①건축선으로부터 3m 이상 이격하여 건축 (단, 도로 폭 15m 이상 인 경우 제외) ②건축선 후퇴부분의 통 행장애시설물 설치 금지						
	제2층	○		-	-	(층 수에 따른 건축 면적 6-11 층의 면적 감소)	-	300㎡								
	제3층	○		-	-	-	-	300㎡								
	제4층	○		-	-	-	-	-								
	제5층	○		-	-	-	-	200㎡								
서울시 건축조 례 [1992. 9.23]	제1층	○		-	-	-	-	-								
	제2층	○		-	-	-	-	-								
	제3층	○		삭제		(층 수에 따른 건축 면적 16층 이상의 면적 감소)	-	-		②에서 조경의 경우는 제 외(개정86.12.31)						
	제4층	○		-	-	-	-	-								

59) 특히 건축선 후퇴부의 경우 5종이 모두 동일한 3m 후퇴 규정을 적용하였으나, 서울시 도시 계획조례가 제정되면서 건축선 후퇴부에 관한 사항은 접하는 도로 폭에 따라 이격거리를 제한 하는 건축법의 규정을 따르도록 하고 시설물의 적치를 금지하는 등 관리에 관한 사항만을 규제 하도록 개정되었다.

60) 용도지역규제에 불허용도를 추가하는 용도관리와 건축선 후퇴부에 설치금지 시설을 열거하 는데 그치고 있다.

미관지구 내 건축제한														
시행 일자	구분	용도제한		건축물의 규모		건축물 의 높 이	대 지 면 적의 최 소 한도	대 지 의 최 소 폭	대지안의 공지		부속 건축물 의 규모	건축물의 모양	건축물 의 부수 시설 등	기 존 건 축물 및 대지
		건축 물	시설 물	앞면 길이	옆면 길이				건축 면적	건축 선 으 로 부 터 의 거 리				
	제5층	○				—	—							
서울시 도시계 획조례 제정 [2000 ,7,15]	중심지 일반	○			삭제	5층▲ 2층▲ 4층▼	삭제	삭제	건축선 후퇴부 등 관리 -후퇴부: 시설물 설치 금지(예외-출입금지위한 블라드 등, 조경식수) -전면부: 미관저해시설 설치금지	삭제	삭제	삭제	삭제	
	역사 문화	중심지·일반 보다 강화												
서울시 도시계 획조례 [2001, 11,10]	중심지 일반	○			삭제	— (예외) ⁶¹⁾			건축선 후퇴부등 관리 —					
	역사 문화	○												
서울시 도시계 획조례 [2006 ,11,20]	중심지 일반	○				— (예외수정) (03.7.25)			건축선 후퇴부등 관리 —					
	역사 문화	○												
서울시 도시계 획조례 [2008 ,7,23]	중심지 일반	○				4층▼			건축선 후퇴부등 관리 —					
	역사 문화	○												
현행 서울시 도시계 획조례 [2012, 11,1]	중심지 일반	○				6층▼ (예외완화)			건축선 후퇴부등 관리 -후퇴부: 심의 거친 경우 (개정 08.7.30), 공공보행 환경 개선 위한 시설물 설치 시 예외					
	역사 문화	○												
	중심지 일반	○				4층▼ (예외수정) 6층▼ (예외수정)								
	역사 문화	○												

○ : 규제, 종전과 동일 ; -, ▲ : 이상, ▼ : 이하, 음영 : 규제사항 없음

○ : 규제, 종전과 동일 : —, ▲ : 이상, ▼ : 이하, 음영 : 규제사항 없음

③ 지구 지정 현황

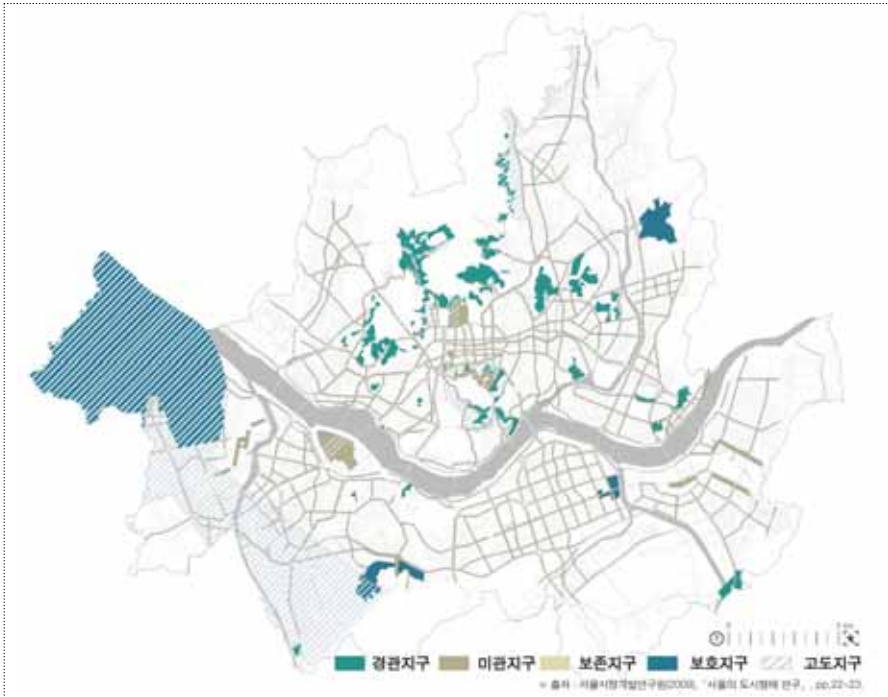
□ 서울시 경관·미관지구 지정현황⁶²⁾

서울시에서는 현재 용도지구 중 미관지구 지정개소가 404개소로 가장 많으며 지정면적은 고도지구가 가장 넓다. 경관지구는 자연 및 시계경관지구만 주요 산등선을 중심으로 지정되어 있다. 지정개소 및 지정면적은 조금씩 감소하는 추세이며 주거환경과 시가지 관리 목적으로 지정되는 시가지 경관지구는 지구 신설 후 전혀 지정되지 않고 있다.

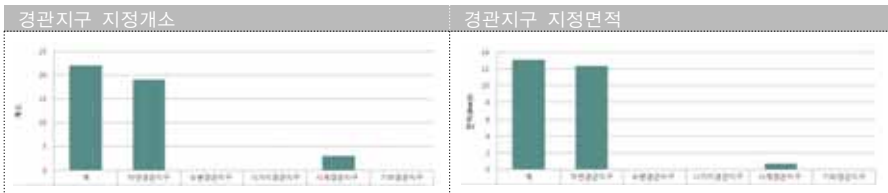
61) 예외규정으로 너비 20m 이상의 도로에 접한 역사문화미관지구에서는 심의를 거쳐 4층에서 6층 이하로 완화가 가능하며 건축물의 최고높이·최저높이를 따로 정하여 지정·공고한 경우는 이를 따르도록 하였다.

62) 서울시 용도지구 지정현황은 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>), 서울시 도시계획포털(<http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/index.do>)의 자료를 바탕으로 작성하였다.

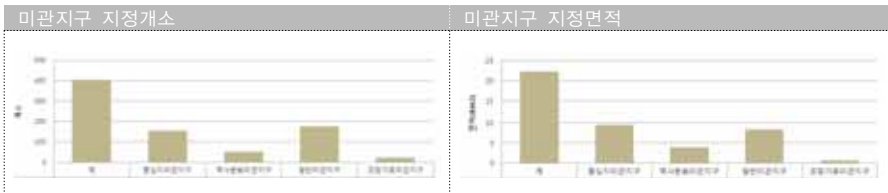
[표 4-6] 서울시 경관지구 및 미관지구 지정현황(2011년)



단위: 개 km ²	계	자연경관	수변경관	시가지경관	시계경관	기타경관
경관 개소	22	19	0	0	3	0
면적	13.11	12.41	0	0	0.7	0



단위: 개 km ²	계	중심지	역사문화	일반	조망가로
미관 개소	404	155	51	171	21
면적	22.40	9.47	3.99	8.25	0.68



미관지구 중에서는 지정대상이 포괄적인 일반미관지구가 전체의 42.33%로 가장 높은 비율을 차지한다. 미관지구 지정형태는 지정현황지도에서 볼 수 있듯이 주로 간선도로변에 선적인 형태로 지정되어 있다⁶³⁾. 이는 시행 초기 미관지구의 지정목적이 선적인 성격의 도로연변지역의 미관개선을 위해 지정하도록 한 것이 원인이며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 제정되면서 지정대상이 면적인 성격의 지역 또는 지구 대상까지 확대되었음에도 불구하고 선 중심적인 초기의 성격이 유지되었기 때문이다.

3) 근린생활환경 조성 및 관리수단으로서 용도지구 제도의 가능성과 한계

□ 유사 성격을 가진 구역에 대한 공통해 추구

용도지구제도는 비교적 유사한 문제가 발생하는 지역에 공통적으로 적용이 가능한 지구적 규제 수단으로서, 광범위하며 보편적으로 나타나는 일반 주거지역 이면부의 근린생활환경 문제에 적용 가능한 제도적 수단으로서의 가능성을 갖고 있다.

용도 등 행위제한 수단을 효과적으로 적용할 경우 용도지구 제도는 이들 ‘보편적’ 공간에 대한 일차적인 제어 수단으로 활용이 가능할 것으로 기대되며, 지구단위계획 등 지구차원의 관련 제도와 연계하여 지원 및 유도수단을 적절히 활용할 수 있다면 효과가 더 클 것이라 예상한다.

□ 일상생활환경을 대상으로 한 지구 지정 미흡

경관지구에서 ‘시가지경관지구’를 도입하였으나 서울시의 경우 지정된 사례가 없으며, 미관지구와 관련하여 주거지역을 대상으로 한 ‘주거지 미관지구’(정석, 1998)와 ‘주거생활 미관지구’(김형진, 2002) 지정 필요성이 제기되었음에도 불구하고 별도 지구를 제정하지 않고 ‘일반미관지구’에 대거 포함시켰다.

63) 정석(1998)은 연구 당시 미관지구의 90% 이상(252개소 중 242개)이 노선 미관지구이며 이들의 95%정도가 대로(25m~40m) 이상에 지정되었고 주거 및 생활환경의 미관유지 목적으로 지정된 비율이 높은 제4종 미관지구는 대부분 20m이상의 도로에 지정되었음을 보여주었다.

근린생활환경은 용도지구를 통한 관리대상에서 지구 지정의 대상 밖에 있었으며 이들은 관련성이 적은 목적을 지닌 용도지구의 지정과 관리를 받게 되어 주거 및 생활환경의 질적인 향상을 기대하기 어렵다. 따라서 주거 및 생활환경을 관리하기 위한 지구적 차원의 규제 방안을 마련할 필요가 있다.

□ 외관 제어 중심의 일률적 규제 적용 : 삶의 공간으로서 장소 특성 반영 필요

용도지구가 도시계획법상에서 지정되고 건축제한은 건축법에 의거하도록 규정되어 있었기 때문에, 용도지구에서의 규제내용은 건축물 외관 제어 중심으로 운영되었다. 2000년 도시계획법 개정에서 지역 및 지구의 행위제한을 도시계획법에서 규정할 수 있도록 관련법이 개정되었으나 규제항목과 내용은 거의 변화가 없었다.

경관지구와 미관지구의 경우 과거부터 현재에 이르기까지 종 구분에 따른 일률적 규제를 적용해 왔다. 종별 건축기준 내용의 차별성이 미약함(이성룡 외, 1997)과, 지구특성이 다름에도 불구하고 종에 따른 동일한 규제를 적용(이성룡 외, 1997;김영환 외, 2002;백세나 외, 2003)하는 등의 문제가 꾸준히 지적되어 왔으며 이는 현행 법제도에서도 여전히 개선되지 못하고 있다.

실제 지구현황에 적합한 규제를 통하여 특히나 삶의 공간인 생활환경의 실질적인 보호와 관리에 효과가 있을 수 있도록, 삶의 공간으로서 장소의 특성 반영이 수반될 수 있는 방향으로 기존의 경관 및 미관지구를 개선하거나 새로운 용도지구의 도입을 고려할 필요가 있다.

2. 지구단위계획 수립을 통한 기성시가지 환경 개선⁶⁴⁾

1) 기성시가지 대상 지구단위계획 수립 현황

① 개요

□ 규제 체계

국계법	국계법 시행령	국계법 시행규칙	도시계획 조례(서울)
제49조 지구단위계획의 수립	제42조의2 지구단위계획의 수립	-	-
제50조 지구단위계획구역 및 지구단위계획의 결정	-	-	-
제51조 지구단위계획구역의 지정 등	제43-44조 도시지역 내 · 외 지구단위계획구역 지정대상지역	-	제16조 지구단위 계획구역의 지정대상 제19조 지구단위계획의 수립기준 등
제52조 지구단위계획의 내용	제45-49조 지구단위계획의 내용	-	-
제53조 지구단위계획구역의 지정에 관한 도시 · 군 관리계획결정의 실효 등	제50조 지구단위계획구역지정의 실효고시	-	-
제54조 지구단위계획구역에서의 건축 등	-	-	-

[그림 4-4] 지구단위계획 관련 규제 체계도

지구단위계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제4장(제49조~54조)에 규정되어 있으며, 시행령과 지자체 도시계획조례에서 지정대상과 수립 기준 등이 구체화되고 국토해양부 훈령으로 지구단위계획수립지침이 수립되어 있다. 지구단위계획의 성격과 역할, 개별사업법과의 관계 정립, 구역특성 반영 방식, 운영 및 관리 등에 대해서는 지속적인 개선이 이루어지고 있다.

□ 지구단위계획의 목적과 지정 대상

지구단위계획은 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획

64) 지구단위계획에 대한 검토는 오세원 박사의 외부 원고 “기성시가지 환경 개선을 위한 제도적 수단으로서 지구단위계획의 가능성과 한계”를 바탕으로 내부 연구진이 정리, 재작성하였다.

을 말한다. 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 지정대상은 아래와 같다.

[표 4-7] 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획 지정 대상

구분	대상
용도지구	동법 제37조에 따라 지정된 용도지구
도시 개발법	제3조에 따라 지정된 도시개발구역
도시 및 주거환경 정비법	제4조에 따라 지정된 정비구역
택지개발촉진법	제3조에 따라 지정된 택지개발지구
주택법	제16조에 따른 대지조성사업지구
산업입지 및 개발에 관한 법률	제2조 제5호에 따른 산업단지, 제12호의 준산업단지
관광 진흥법	제70조에 따라 지정된 관광특구
기타	-개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역 또는 공원에서 해제되는 구역 -녹지지역에서 주거·상업·공업지역으로 변경되는 구역 -도시지역의 체계적·계획적인 관리 또는 개발이 필요한 지역 등

□ 기성시가지 관리와 보전을 위한 지구단위계획 수립 사례 증가

현행 지구단위계획수립지침⁶⁵⁾에 따르면 지구단위계획구역 지정시 그 목적을 기존시가지 정비, 기존시가지의 관리, 기존시가지 보전, 신시가지의 개발, 복합용도 개발, 유흥지 및 이전적지 개발, 용도지구 대체, 복합구역⁶⁶⁾으로 구분하고 있다. 다음 표는 유형별 지구단위계획의 지정현황 변화를 나타내는 것으로, 지정 개소와 비율 측면에서 기존시가지 정비형이 절반가량으로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 그 다음으로 신시가지 개발 유형이 높은 비율을 차지한다. 이제까지의 지구단위계획은 주로 재개발·재건축, 도시환경정비사업 등 대규모 개발 사업 또는 신시가지 개발에서의 계획적 수단으로 활용되어 왔다고 볼 수 있다.

65) 국토해양부훈령 제806호, 2012.4.15 전부개정, 2012.4.15 시행.

66) 앞의 7가지 지정목적 중 2 이상의 목적을 복합하여 달성하고자 하는 경우

[표 4-8] 제1종 지구단위계획 유형별 지정비율 변화

유형별	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	개소	비율 (%)	개소	비율 (%)	개소	비율 (%)	개소	비율 (%)	개소	비율 (%)	개소	비율 (%)	개소	비율 (%)
소계	1,909	100.0	2,849	100.0	3,314	100.0	3,778	100.0	4,331	100.0	4,632	100.0	4,802	100.0
기존시가 지정비	1,039	54.4	1,475	51.8	1,754	52.9	2,018	53.4	2,349	54.2	2,479	53.5	2,543	53.0
기존시가 지관리	293	15.3	458	16.1	540	16.3	591	15.6	618	14.3	649	14.0	776	16.2
기존시가 지보전	80	4.2	216	7.6	209	6.3	233	6.2	237	5.5	242	5.2	237	4.9
신시가지 개발	478	25.0	573	20.1	683	20.6	787	20.8	969	22.4	1,092	23.6	1,075	22.4
복합구역	19	1.0	127	4.5	128	3.9	149	3.9	158	3.6	170	3.7	171	3.6

* 출처 : 도시계획현황통계

그러나 가장 최근 2011년 현황을 보면 2005년에 비해 기존시가지 정비, 신시가지 개발의 경우 그 비율이 감소하였으나, 기존시가지 관리, 기존시가지 보전, 복합구역 유형의 경우 비율이 다소 증가한 것을 알 수 있다. 그동안 지구단위계획은 상업지역 또는 주거지역 중 대규모 공동주택 개발지에 수립 되는 사례가 빈번했으나 새로운 도시정비 수단으로서 지구단위계획의 가능성이 주목받으면서 최근 기성시가지 주거지역에 수립되는 사례가 증가하고 있다.

서울시의 경우, 기성시가지를 대상으로 수립된 지구단위계획 구역 중 주택과 근린생활 시설이 혼재된 중층 규모의 주거지역을 대상으로 한 사례는 크게 휴먼타운 지역과 대학가 주변 환경정비형 지구단위계획 지역의 두 유형으로 구분된다.

② 휴먼타운 사업지의 지구단위계획

□ 공공의 선도적 계획 + 지역 주민들의 자발적 참여

서울시는 양호한 다가구/다세대 밀집지역의 보존을 위해 휴먼타운 사업 구역에 리모델링 활성화 구역으로 지정하여 기존건물 리모델링시 건폐율과

용적률 완화, 도로에 의한 높이제한, 일조권, 대지 안의 공지 등을 완화하고, 신축 시에는 리모델링이 용이한 구조로 건립 시 해당 용도지역 용적률의 100분의 110%범위 내에서 완화함에 따라 신축과 리모델링 시의 형평성을 유지하여 휴먼타운 취지에 맞게 자발적인 정비를 유도토록 하였다. 특히, 도로의 사선제한으로 기형적으로 잘린 건축물을 양산하는 문제해결을 위해 가로별 최고높이 지정방식을 택하여 향후 불법증축을 방지하고자 하였다⁶⁷⁾.



[그림 4-5] 휴먼타운 활성화를 위한 제도적 지원 개념도

※ 출처 : 서울시 보도자료(2011.08.25)

□ 규제로 인해 재산권 행사에 제약, 서울시의 지원과 주민의 사업 이해 부족

서울시의 휴먼타운 사업은 기존의 전면 철거재개발 정비방식에서 벗어나 새로운 도시재생사업방식을 도입하고, 기성시가지 주거지역의 주민의견을 수렴, 행정적 지원과 제도개선을 통해 대안적 주거재생사업으로의 전환을 도모하기 위해 도입되었다. 그러나 새로운 사업 시행을 위한 충분한 사전 준비와 진행 수단의 미흡 등 문제점이 지적되어 초기 계획이 중단되는 어려움에 처하게 되었으며, 서울시는 휴먼타운 사업의 전면 중지를 발표하고 휴먼타운 사업의 명칭을 주민 참여형 재생사업으로 변경, 사업계획을 공시하였다⁶⁸⁾.

③ 대학가 환경정비형 지구단위계획

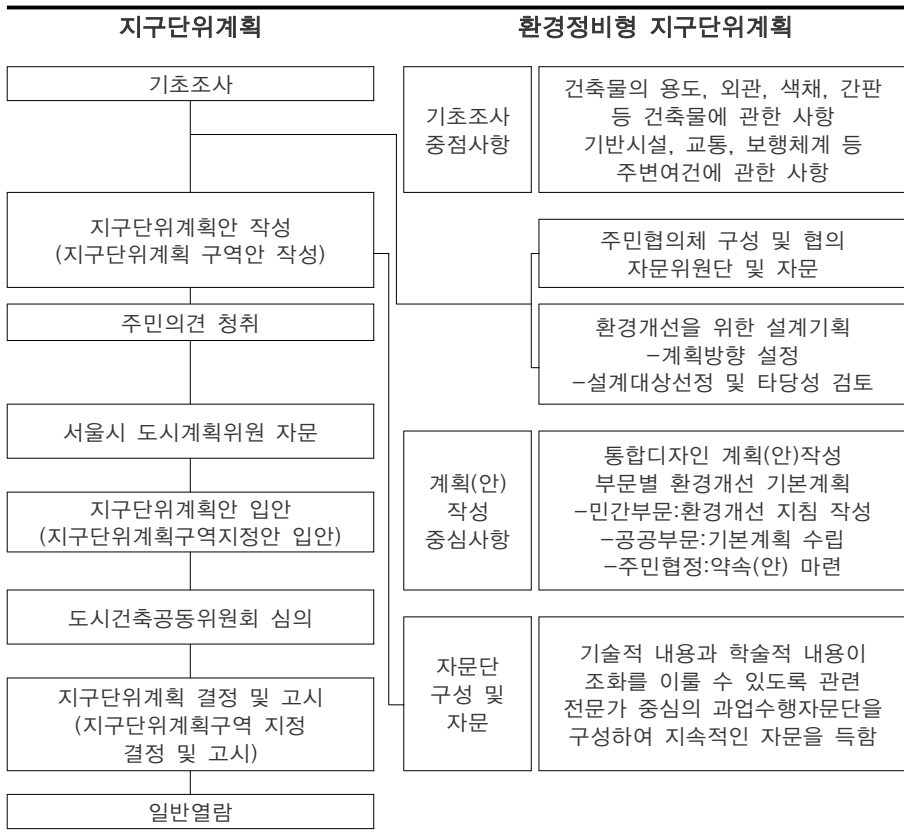
□ 공공의 다양한 지원과 유도 + 주민의 자발적이고 점진적인 환경 개선

67) 서울시보도자료(2011.08.25)참고, 주택본부 주거환경과

68) 강수성(2012.5.21), 서울시 주택정책실 주거환경과

환경정비형 지구단위계획은 공공의 지원 하에 주민의 의지를 적극 활용하고, 지역 주민과 전문가의 참여로 지역 특성에 적합한 환경 개선과 커뮤니티 형성을 도모하기 위한 것으로 대학가를 중심으로 가로 환경을 개선하고 대학 주변지역의 문화 형성을 위해 수립되는 사례가 증가하고 있다. 기존의 지구단위계획이 각각의 대지에서의 건축행위에 대한 규제에 중점을 두고 있어 지역 환경 개선에 한계를 갖고 있었던 것과 달리 환경정비형 지구단위계획은 지역 주민이 자발적이고 점진적으로 환경을 개선해 나가고 공공이 다양한 지원과 유도 방안을 마련하는 특징을 갖고 있다.

[표 4-9] (일반)지구단위계획과 환경정비형 지구단위계획 수행절차 비교



* 출처: 서울특별시(2005), 이대앞 찾고싶은거리 조성계획

2) 지구단위계획 규제 특성

□ 지구단위계획 수립 지침의 규제 요소 및 범위

지구단위계획 지침은 지구단위계획구역에 대한 총괄 사항으로 지구단위계획 구역 결정조서, 결정사유서와 지구단위계획 수립지역의 계획 결정도를 포함하고 있다. 그리고 최소 혹은 최대개발규모 등 대지에 관한 사항, 건축물의 밀도와 높이, 건축물의 형태 및 외관에 관항 사항 등과 그 외에 가로조성 계획 등 공공에 의한 계획 기준을 제시하고 있다.

지구단위계획지침의 토지이용 및 시설에 관한계획부문은 용도지역·지구의 면적/비율, 도로의 규모와 기능/연장/사용형태 등 도로결정 변경사유, 공공시설의 위치와 면적결정사유, 기반시설의 배치와 규모에 관한 결정사항 등을 포함한다⁶⁹⁾.

[표 4-10] 토지이용 및 시설에 관한 계획

구분		내용	비고
용도지역·지구 세분 및 변경	용도지역 결정	용도지역 결정 조서	용도지역·지구의 세분 및 변경에 관한 도시관리계획 결정도
	용도지구 결정	미관지구 결정 조서	
기반시설의 배치와 규모	교통시설	도로 결정(변경) 조서, 도로 결정(변경) 사유서, 주차장 결정 조서구분도면표시번호시설명위	기반시설의 배치와 규모에 관한 결정도
	공간시설	공공공지 결정(변경) 조서, 공공공지 결정 사유서	

* 출처: 오세원(2012)

지구단위계획 지침의 획지 및 건축물 등에 관한 사항에서는 가구 및 획지의 규모와 조성에 관한 계획(최대·최소 개발규모, 가구 및 획지의 규모와 조성에 관한 도시관리계획), 건축물의 계획(건축물의 용도, 밀도, 배치 및 형

69) 오세원(2012), 「기성시가지 주거지역 관리를 위한 지구단위계획의 적용결과 분석과 개선방안 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, p.112.

태)에 관한 사항을 제시하고 있다. 그 외 대지 내 공지/통로, 교통처리에 관한 계획과 공공 계획 준수 시 적용받을 수 있는 인센티브 계획, 특별계획 구역에 대한 지침과 기준을 제시하고 있다.

[표 4-11] 획지 및 건축물 등에 관한 계획

구분		내용	
가구 및 획지의 규모와 조성	최소·최대개발규모	최소개발규모, 최대개발규모 결정	
	가구 및 획지의 규모와 조성에 관한 도시관리계획	-	
건축물	건축물의 용도 결정	건축물의 불허용도, 건축물의 권장용도, 건축물의 지정용도	
		건폐율	건폐율계획, 건폐율 완화계획
	건축물의 밀도 결정	용적률	용적률계획, 용적률 완화계획
		건축물의 높이계획	
	건축물의 배치·형태·색채 등의 결정	건축물의 배치계획	건축한계선 지정
		건축물의 형태 및 외관계획	
		건축물의 색채계획	가로변 건축물, 옥외광고물 색채계획
		건축물의 옥외광고물계획	
기타 사항	대지내 공지 등의 계획, 대지내 통로계획	-	
	교통처리에 관한 계획	차량출입 불허구간 지정, 공동주차출입구 지정, 공용주차장 권장, 부설주차장 설치의무 완화	
	환경개선사업대상가로변 인센티브계획	-	
특별계획 구역	특별계획구역 결정, 특별계획구역 결정사유서, 특별계획구역결정내용	-	

* 출처: 오세원(2012)

3) 대학가 주변 환경정비형 지구단위계획 사례 분석

□ 수립 배경

대학가 주변의 환경정비형 지구단위계획은 건전한 대학문화 조성을 위한 기반환경 조성 및 지역활성화, 기성시가지의 주거환경개선을 위해 지정, 수립되고 있다. 대학가 주변에 수립된 환경정비형 지구단위계획 지역 중 구역 면적의 대부분이 중층 주택과 상업시설이 주를 이루는 제2종일반주거지역에 해당하며, 향후 현재의 도시조직, 규모, 주거와 상업기능을 유지하면서 환경개선을 목적으로 하는 대표적인 경우는 숙명여대 주변, 동덕여대 주변, 성신여대 주변, 광운대 주변 지구단위계획 사례가 있다.

[표 4-12] 기성시가지 제2종일반주거지역 중심의 대학가 환경정비형 지구단위계획 구역

구역	숙명여대 주변	동덕여대 주변	성신여대 주변	광운대 주변
지역	용산구 청파동3가 107번지 일대	성북하월곡동23-1번지 일대	성북구 동선동1가 85번지 일대	노원구 월계동 402-53호 일대
면적(m ²)	80,480	139,981	177,576	56,400
수립시기	2008.3	2009.1	2009.6	2010.4

□ 용도지역 지정 현황

제1종 지구단위계획 구역 결정 현황은 다음과 같다. 광운대 주변 지역을 제외한 나머지 사례 모두 지구단위계획 구역 전체가 일반주거지역에 해당하며, 면적의 대부분이 제2종 일반주거지역으로 지정되어 있다.

지구단위계획은 도시관리계획에 해당하며, 지구단위계획 수립지역은 지정된 용도지역에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 지자체 조례에서 정하고 있는 용도지역별 건축물의 용적률, 건폐율, 높이 등에 제한을 받는다. 지구단위계획은 상위계획 범위 내에서 지역 특성에 적합한 규제 범위와 수준을 계획할 수 있으나, 상위계획 규제적용 범위와 수준을 반복하고 있다.

으로서 한계를 갖는다. 즉, 지역 내 건축물의 위치, 대지의 면적, 점도조건에 따른 사용용도 현황에 대한 조사와 향후 변화 방향을 고려한 사용용도의 계획이 필요함을 알 수 있다.

□ 건폐율·용적률 제한 및 인센티브 운영에 의한 건축밀도 계획 현황

건축물의 용적률은 입지적 여건 및 특성을 고려하여 용도지역별 기준용적률과 허용용적률을 설정한다. 기준용적률은 전면도로의 폭, 경관, 기타 기반시설 여건 등 입지적 여건을 고려하여 별도로 정한 용적률로서, 지구단위계획 내용을 준수하여 용적률 완화를 받지 못할 경우 이 범위를 초과할 수 없다. 허용용적률은 대지 내 공지, 보행공간의 조성, 환경친화성, 공동체를 위한 시설의 설치 또는 공개공간 또는 공개공지 등을 확보하는 경우에 인센티브로 제공되는 용적률과 기준용적률을 합산한 용적률을 말하며, 상한 용적률은 건축주가 대지면적의 일부를 공원, 광장, 도로, 공공공지 등의 공공시설로 제공하는 경우에 기부채납비율에 따른 산정식을 적용하여 추가로 부여되는 용적률을 기준용적률 또는 허용용적률과 합산한 용적률이다.

※허용용적률 = 기준용적률 + 인센티브로 제공되는 용적률의 합

※상한용적률 = 허용용적률 $\times (1 + 1.3 \times \text{가중치} \times \alpha)$ 이내

- α : 공공시설을 제공(대지면적의 일부를 공원·광장·도로 등의 공지로 기부채납하는 경우)한 후의 대지면적 대 공공시설을 제공하는 면적의 비율

- 가중치 : 사업부지 용적률에 대한 공공시설 제공부지의 용적률(2개 이상의 용도지역인 경우에는 면적 대비 가중평균한 용적률 비율

다음은 건축물의 밀도 규제 지침현황으로 모든 사례지역에서 건폐율, 허용용적률 상한이 서울시 조례에서 정하고 있는 용도지역별 밀도규제 상한과 동일하게 적용되고 있는 것을 알 수 있다. 또한 동덕여대 주변지역의 종교시설, 노인복지시설, 성신여대 주변 지구단위계획 지역의 경우 기준 용적률과 허용용적률이 동일한 수준으로 제한되고 있으며, 그 외 지역은 일반적으로 기준용적률이 허용용적률 보다 20% 강화 적용되고 있는 것을 알 수 있다.

[표 4-14] 건축물의 밀도 규제

구분		건폐율	용적률		
			기준용적률	허용용적률	상한용적률
숙명여대 주변 지역	제2종일반 주거지역	60% 이하	180%이하	200%이하	공공시설 제공비율에 따른 산정(서울시도시계획조례시행규칙)
	제3종일반 주거지역	50% 이하	230%이하	250%이하	
동덕여대 주변 지역	종교시설 (진각종)	60% 이하	200%이하	200%이하	「서울특별시도시계획조례 시행규칙」 산정식 적용
	노인복지시설	60% 이하	200%이하	200%이하	
	제2종일반 주거지역	60% 이하 (특별계획구역① 제외)	180%이하	200%이하	
	특별계획구역 ①	60% 이하	190%이하	200%이하	250%
성신여대 주변 지역	제2종일반 주거지역	60%이하	200%이하	200%이하	공공시설을 제공한 후의 대지면적 대 공공시설을 제공하는 면적의 비율에 따른 산정식 적용 (서울시도시계획조례시행규칙)
	제3종일반 주거지역	50%이하	250%이하	250%이하	
광운대 주변 지역	제2종일반 주거지역 (7층이하)	60%이하	180%이하	200%이하	공공시설 제공비율에 따른 산정식 적용 (서울시도시계획조례시행규칙)
	제2종일반 주거지역 (12층이하)				
	제3종일반 주거지역	50%이하	210%이하	250%이하	

지구단위계획에서는 개별 건축이 공공이 제시한 지침을 준수 하는 경우 허용 용적률 범위 내에서 건축물 규모 규제의 완화가 가능하도록 하고 있다. 용적률 완화를 가능하게 하는 인센티브는 공동개발, 건축물의 사용용도, 대지 내 공지, 건축물의 형태 및 외관에 관한 사항을 준수할 경우 또는 친환경 계획요소의 설치, 주차차량 동선 관련사항의 준수 시 제공받을 수 있다.

인센티브는 보행환경, 가로환경 개선 등의 목적 실현을 위한 공공의 계획에 따라 개별 건축이 이루어지도록 유도하기 위한 것이다. 하지만 앞의 사

레지역들의 경우 인센티브 항목 대부분이 권장사항으로 제시되어 있으며, 각각 대지의 조건을 무시한 일률적인 계획의 수립/적용으로 개별 대지의 특성에 따라 인센티브의 실효성을 보장할 수 없기 때문에 공공의 계획 또한 목적에 맞게 실현될 가능성이 매우 낮을 것으로 보인다.

□ 공공의 건축선 계획에 따른 건축물의 배치 및 형태 계획 현황

지구단위계획에서는 건축물의 밀도, 높이 등 건축물의 규모와 관련된 사항뿐만 아니라 건축물의 배치 및 형태와 관련된 사항들을 지침으로 제시하여 관리하고 있다. 다음은 건축물 배치와 관련한 건축한계선 지정 현황으로 각각의 환경조성 목표와 건축한계선 계획, 지정구간별 적용 폭원을 보여준다.

[표 4-15] 건축물의 배치계획-건축한계선 지정

구분	계획내용	지정구간	비고
숙명여대 주변지역	1m	효창공원길변, 청솔4길변	보행공간 확보, 정연한 가로경관 형성
	3m	청파로변	보행공간 확보
	1~3m	이면도로변	도로의 기능향상
동덕여대 주변지역	2.0m	동덕길변(노인복지시설변)	보도 2m 확보
		진각종길변 일부	보행공간 2m 확보
		특별계획구역①서측변	2m 통로 확보
	3.0m	특별계획구역①남측변	3m 통로 확보
	5.0m	동덕길변	보도 2m, 녹지 3m 확보
		진각종길변 일부	보도 2m 이상 확보
성신여대 주변지역	3m	동소문로변	보행환경개선, 전면공지 확보, 가로개방감 확보
	2.5m	성신길 일부구간	
	1m	지구내 보행활성화 구간, 가로환경정비구간	
광운대 주변지역	대지경계선에서 2m	10~20m 도로변 (광운길, 광운4길)	보행환경개선, 전면공지확보, 가로개방감확보
	도로중심선에서 3m	이면부 4m이하도로	접근체계확보(6m도로확보)
	도로중심선에서 4m	이면부 4~8m이하도로	접근체계확보(8m도로확보), 보행환경개선

대부분의 경우 각 구간별 건축한계선 지정 목적과 이격거리만을 제시하고 있을 뿐, 도로에 면한 대지의 조건에 대한 고려가 부족하며, 각 계획의 실현과 목적 달성을 위한 세부적 수단이 미흡함을 알 수 있다. 즉, 각각의 대지에 대해 건축선 적용에 따른 건축개발규모, 형태 변화 등에 대한 면밀한 검토를 통해 공공계획의 수용이 건축물 개발 규모의 완화를 가능하게 하지 못하는 경우 또는 공공계획의 수용에 따른 건축규모의 상승이 건축물의 배치와 형태를 불합리하게 유도하는 사례에 대한 문제 해결 방안을 마련할 필요가 있다.

4) 근린생활환경 조성 및 관리 수단으로서 지구단위계획 제도의 가능성과 한계

지구단위계획은 도입 이후 기성시가지에 대한 대규모 정비와 신시가지 개발을 목적으로 주로 수립되었으나, 기성시가지의 관리와 보전을 위한 수립 사례가 점차 증가하고 있다. 지구단위계획 관련 법령 역시 지속적으로 진화하고 있으며, 2012년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정(2012.11.1 시행)에서는 지구단위계획 수립 시 고려해야 하는 사항으로 지역 공동체의 활성화, 안전하고 지속가능한 생활권의 조성, 해당 지역 및 인근 지역의 토지 이용을 고려한 토지이용계획과 건축계획의 조화 등을 규정하였다⁷⁰⁾.

앞으로 지구단위계획이 기성시가지의 관리 수단으로 정착하기 위해서는 이제까지의 제도 운영 과정에 대한 고찰과 문제점 도출이 선행되어야 할 것이다. 기성시가지 관리 수단으로 도입되어 적용된 대학가 환경정비형 지구단위계획 사례에 대한 분석 결과는 다음과 같다.

□ 상위계획 범위 내에서의 규제

지정된 용도지역에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 서울시 조례에서 정하고 있는 용도지역별 건축물의 용적률·건폐율, 높이 등에 제

70) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조의 2(지구단위계획의 수립). 2012.4.10 신설

한을 받는다. 지구단위계획에서는 상위 계획에서 정한 범위 내에서 지역의 특성에 적합한 규제 범위와 규제 수준을 계획할 수 있으나, 상위계획에 의한 규제 적용 범위와 수준을 반복하고 있어서 그 한계와 문제점이 지적되고 있다.

소규모 대지가 밀집된 주거지역의 경우 건축물의 건폐율은 외부공간의 면적뿐만 아니라 건축물 개발규모 결정에 큰 영향을 미치므로 건축물의 용적률/높이 계획에 따라 건축물의 건폐율 규제도 차등적으로 적용되어야 한다. 그러나 모든 사례에서 높이규제 방법의 변화와 관계없이 제2종일반주거지역의 경우 건폐율 상한을 용도지역의 지정에 의해 결정된 60% 이하로 일률적으로 제한하고 있음을 알 수 있다. 높이규제를 완화하는 경우 건축물의 규모가 주변 맥락에 부합하지 않는 규모로 상승할 수 있으며, 건축물의 배치 결정에 영향을 미쳐 인접 건축물 또는 주변 도로와의 관계가 악화될 수 있으므로 이러한 경우 건폐율을 차등 적용하여 문제 해결에 기여하도록 해야 한다.

□ 필지의 규모·형태 등 구체적 현황을 고려한 구역 구분, 규제 차별화 필요

개별 대지의 특성을 고려하지 않은 일률적인 계획의 수립과 적용은 인센티브의 실효성을 낮춰 공공계획의 실현을 어렵게 한다. 또한 인센티브를 제공받을 수 있는 항목 대부분이 권장사항으로 제시되어 있어 계획의 수용과 인센티브의 적용이 선택적으로 이루어져 건축행위를 예측하는데 어려움이 있다. 또한 건축물의 개발가능 규모는 각각의 대지면적과 주변 여건에 따라 달라지므로 용적률 상한의 완화가 반드시 건축물의 개발규모 상승을 보장할 수 없다. 즉, 대지의 면적이 협소하고 형태가 불규칙한 경우 건축물의 규모 결정은 높이규제의 영향을 크게 받으며, 인센티브를 제공받아 용적률 규제의 완화가 가능하더라도 실제 건축규모의 증가는 불가해 인센티브의 실효성이 없으므로 공공의 계획 수용을 보장할 수 없다. 다시 말하면 개별 대지의 특성을 고려하지 않은 일률적인 계획의 수립/적용은 인센티브의 실효성을 낮춰 공공계획의 실현을 보장할 수 없으며, 계획의 합리성과 강제력 부족으로 실현 결과를 예측하기 어렵게 한다.

□ 용도 규제 방법 구체화·다양화 필요

환경정비형 지구단위계획 대부분의 사례에서 각각의 구역을 전면부/이면부, 환경개선사업 대상가로변 또는 특정 용도의 대지로 구분하고, 각각 건축물의 사용용도를 권장/불허용도, 지정용도로 일률적으로 제한하고 있다.

제2종 일반주거지역은 중저층 주택과 상업시설의 혼재가 심한 지역으로 지역 내 주거환경을 보장하는 동시에 상업용도의 활성화를 위해서는 사용용도의 규제방법이 보다 구체화·다양화 되어야 한다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 건축물의 사용용도 계획을 건축물의 면적과 연계하여 결정하는 등의 사례가 매우 적으며, 대부분은 건축물의 사용용도 계획이 지역의 현황, 대지의 특성을 구체적으로 반영하지 못하고 있음을 알 수 있다. 건축물의 사용용도의 결정이 건축물의 규모와 대지 위치 등과 무관하지 않으므로 건축물의 밀도규제, 높이규제 등의 지침과 연계된 사용용도의 구분적용이 필요하다.

3. 경관협정을 통한 생활환경 관리

1) 개요

□ 경관협정의 개념 및 제도 도입 배경(경관법 제16조, 시행령 제9조, 10조)

경관협정은 2007년 경관법이 제정되면서 법제화된 개념으로, 주민들이 자치적으로 지역경관을 개선할 수 있는 방안의 하나로 제시되었다⁷¹⁾. 경관협정제도는 일정지역의 토지소유자 등이 경관협정을 체결하는 경우, 지방정부가 경관협정의 실행에 필요한 기술 및 재정을 지원함으로써 주민참여를 유도하는 제도라 할 수 있다. 즉, 경관협정제도 도입은 지역주민에게 적은 비용으로 원하는 경관사업을 할 수 있게 하였다⁷²⁾.

국계법	국계법 시행령	국계법 시행규칙	경관 조례(서울)
제16조 경관협정의 체결	제9조~제10조 경관협정 체결자의 범위와 내용	-	제8조~제10조 경관협정 체결자의 범위·내용·협정서 작성
제17조 경관협정운영회의 설립	제11조 경관협정운영회의 설립신고	-	제11조 경관협정운영회의 설립신고
	제13조 경관협정의 승계자	-	제12조 경관협정의 승계자
제18조 경관협정의 인가	제12조 경관협정의 공고 등	-	-
제19조~제20조 경관협정의 변경·폐지	-	-	-
제21조 경관협정의 준수 및 승계	제13조 경관협정의 승계자	-	-
제22조 경관협정에 관한 지원	-	-	제13조~제14조 경관협정에 관한 조정 및 지원·재정지원
	제14조 경관협정 지원 대상 사업 계획서	-	제15조 경관협정 지원 대상 사업계획서

[그림 4-6] 경관협정 관련 규제 체계도

경관법에서는 경관협정의 체결조건 및 협정내용 등을 제시하고, 경관협정의 인가·변경·폐지에 대한 사항과 협정의 준수·승계 및 지원방안에 관한 규정을 두고 있다⁷³⁾. 시행령에서는 경관협정 체결자의 조건, 경관협정운영회의

71) 국토해양부(2006), 「경관협정 수립매뉴얼」, p.4.

72) 이형복(2009), 「대전광역시 경관행정 역량강화 방안」, 대전발전연구원, p.24.

73) 국토해양부(2006), 「경관협정 수립매뉴얼」, p.4.

설립 신고 규정과 인가된 경관협정의 공고 및 승계방법을 명시하고, 경관협정 운영에 필요한 지원과 관련해서는 사업계획서 작성에 관한 규정을 두고 있다⁷⁴⁾.

□ 기성시가지의 일반주거지역 관리 차원으로 수립된 경관협정 추진 현황

• 경관협정 현황 및 특성

주거지역에서 추진된 경관협정은 주민들의 자발적인 협정체결이 이루어지기 보다는 공공의 지원이 전제가 되는 시범사업 시행을 통해서 이루어지고 있다. 서울시의 경우, 새로운 협정제도에 대한 주민 및 시민단체, 전문가, 행정담당자의 이해를 돕고, 경관협정제도를 바탕으로 새로운 마을 가꾸기 사업을 시도하기 위하여 2009년 경관협정 시범사업과 2012년에 경관협정 사업을 시행하였다⁷⁵⁾.

시범사업으로 선정된 지역의 특성을 살펴보면, 개발 소외 지역 혹은 단독주택이 밀집된 지역을 대상으로 지역 환경이 열악하여 경관개선이 필요한 낙후된 개발 지역이며, 특히 재개발 재건축 등의 개발의 혜택을 전혀 기대할 수 없는 지역들이 선정되었다.

2009년 경관협정 시범사업의 대상지 선정은 자치구의 공모를 통해 이루어졌으며, 총 25개 구 중 18개의 구가 응모하여 3개구가 선정되었다⁷⁶⁾. 사업 추진 내용을 살펴보면 커뮤니티 공간, 실개천, 골목길 화단, 녹지, 쉼터, 쌈지공원 등의 조성, 간판정비 등 공공의 지원이 이루어지는 마을가꾸기에 집중되어 있으며, 사업 활성화를 위해 시와 각 자치구는 기술 및 재정을 지원하며 사업비의 50%이내 보조 또는 3분의 2 이내에서 용자·지원하였다⁷⁷⁾.

74) 국토해양부(2006), 「경관협정 수립매뉴얼」, p.4.

75) 성균관대학교 산학 협력단(2009), 「서울특별시 경관협정사업 기본계획보고서」, 서울특별시 디자인서울총괄본부

76) 신중진·장정화(2012), 「경관협정 활용에 의한 저층주거지 환경개선의 방향 연구」, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.28(3), p.188.

77) “서울시, 마을가꾸기 사업 펼친다.. 사업비 50% 지원”(2009.05.28), 「아시아경제」, <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2009052810144406503>

소요예산은 사업비 90억원(1개구당 30억원)에 용역비 1억5000만원을 포함해 총 91억5000만원

2012년에는 2009년 시범사업의 성과를 바탕으로 경관협정사업의 지속적인 실행을 위하여 본격적으로 사업을 추진하였는데, 서울시 재정여건과 효율적인 사업추진을 위하여 소규모 경관협정을 체결하는 것으로 전환하였다⁷⁸⁾. 시는 25개 자치구를 상대로 사업대상지를 공모, 자치구에서 제출한 제안서를 대상으로 서류심사와 현장심사를 거쳐 2개 지역을 최종 확정, 발표하였다⁷⁹⁾.

그동안 시비를 전액 지원받은 시범사업과는 달리 2012년 사업은 사자치구 매칭 펀드 방식으로 사업비를 조달해 2년간 사업이 시행될 예정이다. 사업규모는 지역 당 10억 원으로 총 20억 원이 투입되며, 2012년에 주민 경관협정 체결 및 설계를 완료하고 2013년에 공사가 추진될 예정이다⁸⁰⁾.

[표 4-16] 서울시 2009년 경관협정 시범사업 선정 지구

대상지	양천구 신월2동(451번지 일대)	강북구 이동 (584-1번지 일대)	광진구 중곡4동(176번지 일대)
범위	약 123,000㎡	약 29,000㎡	약 33,000㎡
세대수	273개동, 약 2,300세대	76개동, 134세대	48개동, 139세대
지역지구	제2종 일반주거지역 (7층 이하)	제1종일반주거지역, 자연경관, 최고고도지구	제1종 일반주거지역 (4층 이하)
주택유형	연립주택, 다세대주택, 나 홀로 아파트가 혼재	단독 주택 중심	단독/다가구 주택 위주(다세대 주택 ; 3동)
위치			

* 서울특별시 경관협정사업 기본계획 보고서 내용 재정리

이 투입될 예정이다.

78) 서울시(2011), 「2012 경관협정사업 세부추진계획」

79) “서울시, 지역주민이 직접 마을 경관 바꾼다”(2011.10.06), 서울시 보도자료

80) “개봉동-서림동 경관 주민이 직접 가꾼다”(2012.10.23), 「문화일보」,

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2011100601071243057002>

[표 4-17] 서울시 2012년 경관협정 사업 대상지

대상지	구로구 개봉3동 344번지 일대	관악구 서림동 116번지 일대
범위	약 9,180㎡	약 22,000㎡
세대수	33개동, 169세대	30개동, 240세대
지역지구	제2종 일반주거지역	제2종 및 제3종 일반주거지역
주택유형	단독, 다세대	단독, 원룸, 다세대, 상가, 초등학교
위치		

* 2011.10.06 서울시 보도자료, '서울시, 지역주민이 직접 마을 경관 바꾼다' 내용 재정리

2) 경관협정 지침 특성

① 경관협정 상의 규제 범위

경관협정은 토지소유자 등의 권리자가 쾌적한 환경 및 아름다운 경관형성을 위한 협정을 체결자 전원의 합의에 의하여 체결하여 운영하는 것을 말하며, 이 경우 경관협정의 효력은 경관협정을 체결한 소유자등에게만 한정되어 발생한다(경관법 제16조 제1항). 경관에 관련된 외부적인 요소들은 모두 경관협정으로 체결할 수 있으며, 경관의 개선계획 뿐만 아니라 관리를 위한 행위들도 협정내용에 포함시킬 수 있다. 주민들은 자치적으로 본인들의 재산권에 대한 규제 내용을 결정하는데, 법제도에 비해 수립 내용의 범위가 넓고, 주민에게 필요한 내용을 위주로 구성하는 것이 용이하다. 규제 내용은 협정유지기간 동안 유효하므로 경관에 대한 일관성 있는 관리가 가능하다⁸¹⁾.

81) 국토해양부(2006), 전계서, p.8.

경관법	건축물의 외관에 관한 사항	입면디자인, 지붕, 처양
	옥외 광고물에 관한 사항	횡간판, 입간판
	옥외설비의 위치에 관한 사항	설비위치 및 은폐
	외부공간에 관한 사항	주차장, 담장, 대문
	토지의 보전 및 이용에 관한 사항	건물규모 및 배치
	역사문화경관의 관리 및 조성에 관한 사항	해당장소
시행령	녹지, 가로, 수변공간 및 야간조명 관리	가로환경, 간판조명, 보안등
	경관적으로 가치가 있는 수목이나 구조물	마을나무

[그림 4-7] 경관협정의 범위(경관법 제16조 제4항)

② 기존의 관리 제도들과 차별성

경관협정은 기존의 도시 공간 및 건축물 관리를 위해서 도입되었던 기존 제도들과 적용 범위, 수립 및 운영 주체, 적용 시점과 기간, 구속력과 실행력 등에서 차별성을 가지고 있다.

□ 적용가능 관리 대상 범위 확대

경관협정은 협정내용에 대한 선택이 가능하기 때문에 지구단위계획 등과 같은 법제도에 비해 수립내용의 범위가 넓으며, 해당지역에 필요한 내용 위주로 구성하는 것이 용이하다는 장점이 있다⁸²⁾. 또한, 관리하고자 하는 사항들은 주민들이 자치적으로 본인들의 재산권에 대한 규제내용을 결정할 수 있다⁸³⁾. 지구단위계획이나 건축법에서는 구체적인 공간에 대한 최소한의 대상에 대한 관리가 가능하지만, 경관협정을 통해서도 개별 주택의 텃밭 관리에서부터 쓰레기 처리, 운전 습관 개선을 통한 교통안전 유지등과 같은 주민들의 생활 습관 까지도 관리의 대상이 될 수 있다.

82) 상계서

83) 상계서

□ 수립 및 운영 주체

지구단위계획과 건축법의 경우 전문가 집단들에 의해서 결정된 관리 요소에 대한 일방적인 적용을 강요받는다. 그러나 경관협정의 경우 주민들 간의 논의를 통해서 스스로 관리가 필요하다고 합의한 요소에 대하여 협정을 체결하고, 구성된 주민협의체가 협정을 운영하게 된다.

□ 적용 시점과 기간

지구단위계획과 건축법의 경우에는 신축이 이루어지는 건축물에 대하여 직접적인 관리의 적용이 이루어지지만, 경관협정의 경우에는 신축 건축물뿐만 아니라 기존의 건축물도 관리의 대상이 되기 때문에 적용 가능한 시점이 상이하다. 또한, 지구단위계획이나 건축법의 경우 법의 개정이나 세부 내용의 변경이 이루어지지 않는 이상은 적용 기간이 영구적으로 지속될 수 있으나 경관협정의 경우 적용되는 기간 역시 주민간의 합의를 통해서 결정한다.

□ 구속력 및 실행력의 차이

경관협정의 효력은 협정을 체결한 소유자등에게만 미칠 수 있다(경관법 제16조 제1항). 기존주택을 유지하면서 생활에서 발생하는 외부환경의 평면적 내용과 입면 등 3차원적 특징까지 다룬다는 점에서 지구단위계획과 유사하지만, 규제보다는 지원이나 유도정책에 가깝고 포괄적인 내용을 주민간의 자치 규약으로 합의기간동안 지속할 수 있다는 점⁸⁴⁾에서 저층주거지의 환경개선 및 관리수단으로서의 기대효과가 있을 것으로 평가받고 있다.

3) 대표 사례 분석 : 양천구 신월2동 디자인 서울 빌리지

① 대상지 현황

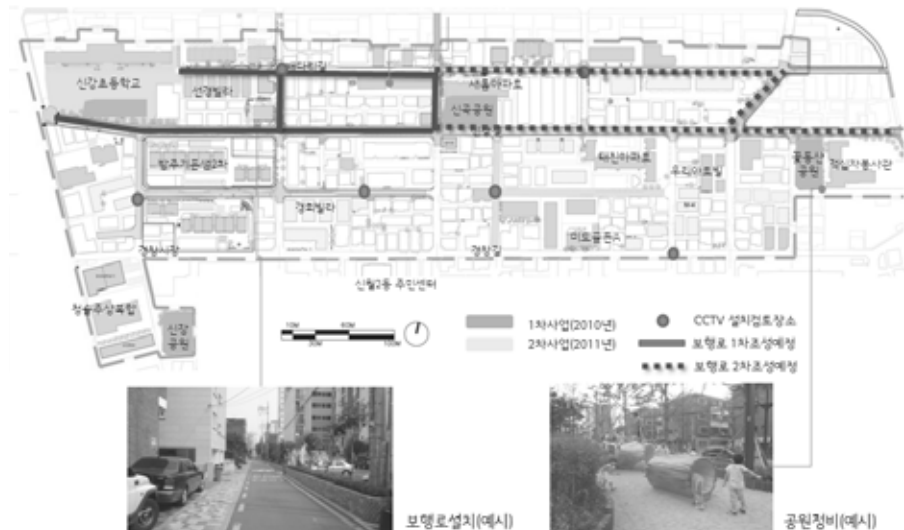
신월2동은 70년대 토지구획사업으로 현재의 획지형태를 갖춘 곳으로 세입자와 소유자의 거주가 고르게 분포되어 있는⁸⁵⁾ 전형적인 주거지로서 1980

84) 국토해양부(2008), 「경관협정 수립방향 및 주민참여 유도방안 연구」, p.13.

년대부터 1995년에 신축된 주택이 대상지의 70%이상을 차지하는 등 증·개축이 꾸준히 일어나고 있으며, 아파트도 혼재된 곳이다⁸⁶⁾.

② 기본계획 방향

신월2동 디자인 서울 빌리지 경관협정에서는 주차 문제 해결, 안전한 환경 조성, 편의시설 확충, 마을 경관 개선, 녹지 공간 확충 등을 주요한 목표로 설정하였으며, 학교와 공원을 잇는 녹지길 조성, 담장허물기와 주차공간 조성, 녹지심터조성, 건축설비 정비(공공디자인화), 건축물 입면 미화, 통학로 조성 등을 주요한 계획요소로 설정하였다⁸⁷⁾.



[그림 4-8] 신월2동 디자인 서울 빌리지 경관협정 공공부문 전체 계획안

※ 출처 : 서울시 경관협정 시범사업 서울시 최종보고 내용

85) 성균관대학교 산학 협력단(2009), 「서울특별시 경관협정사업 기본계획보고서」, 서울특별시 디자인서울총괄본부, p.123.

86) 상계서, p.124.

87) 신중진·장정화(2012), 「경관협정 활용에 의한 저층주거지 환경개선의 방향 연구」, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.28(3), p.192.

③ 협정체결 요소

경관협정을 통해서 체결된 사항들은 크게 주민의 적극적인 이행이 요구되는 생활습관 등의 개선 부분과 환경개선으로 구분해 볼 수 있다. 생활습관 개선과 관련한 사항들로는 쓰레기 배출·주차와 관련한 사항들을 경관협정으로 체결하였으며, 환경개선과 관련한 사항들로는 민간영역에서는 건축물, 담장, 설비와 관련한 사항들이 체결되었고, 공공영역에서는 보행로, 공원, 교차로 정비, CCTV와 보안등 설치가 이루어졌다.

[표 4-18] 양천구 신월동 경관협정 체결 세부 내용

민간 영역	건축물	창문차양	건축물과 가로와 조화 차양은 접이식
		난간	화분권장
		설비	신축시 배관노출지양, 은폐화
	신축개보수		신축시 주변과의 조화를 고려한 디자인
	담장	녹화	개방감 확보, 발코니·캐노피·담장녹화, 도로변 화분관리
		규모	높이 1.7m 투시형 권장
		색채	자연색상 권장, 금속 사용 시 무광처리
	쓰레기	배출	장소, 시간준수, 무단투기, 음식 쓰레기, 배달그릇 판 관리
	주차	일반주차	그린파킹 연계조성, 대형 공간 주민의견반영
		보행로	학교주변 통학로 조성 후 통학시간 주차관리
공공 영역	도로	건축	에어컨, 실외기, 가스배관, 전선 은폐
		보행로	보행로 조성 시 주민협조, 도로변 물건 적치금지
		거주자 우선	그린 파킹 사업과 연계
	안전	안전	학교주변에 안전펜스 설치 후 관리
		소방	중전대로
		반사경	교차로 지점에 적정방식 적용
		방법 보안	가로등 보완 CCTV 설치

* 신중진·장정화(2012), “경관협정 활용에 의한 저층주거지 환경개선의 방향 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.28(3), p.192.

④ 시범사업의 성과와 문제점

□ 시범사업의 성과

2011년 공공에서 지원하기로 한 도로포장이나 주요 시설 지원들은 완결되었다. 기존에 대상지에서 이루어지고 있었던 그린파킹사업과 연계하여 사업의 실효성을 확보하고자 노력하였으며, 이로 인해 좁은 골목길에 주차 방식

개선 등을 통한 주차 문제 해결을 위한 지속적인 노력은 이루어지고 있는 상황이다. 쓰레기 투기 방지, 쓰레기처리 시설 등의 은폐등과 같은 노력은 지속적으로 이루어져 골목길의 환경 개선 측면에서는 성과를 나타내고 있다.

□ 문제점

공공의 지원으로 개선이 이루어진 이후에 민간영역으로의 지속적인 사업 확대가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 공공영역에 대한 공공지원이 우선적으로 이루어져 민간 영역에 해당하는 개별 건축물의 개선과 관련한 사항들이 협정 내용으로 다루어지지 못하였다. 따라서 전반적인 도로 등의 환경 개선 효과는 있었으나 개별적인 건축물의 환경 개선은 일부만 이루어졌다. 또한 협정체결 시 주민 전원의 동의가 이루어지지 않은 채로 사업이 진행되었기 때문에 연속적인 경관 형성이 이루어지지 못하였다.



[그림 4-9] 신월2동 디자인 서울 빌리지 경관협정 1차 지원 사업 이후 현황

4) 근린생활환경 조성 및 관리 수단으로서 경관협정 제도의 가능성과 한계

□ 적용가능 관리 대상 선정 및 지침 적용 과정에서의 유연성 및 한계

기존의 제도들은 주로 물리적인 공간에 대해서만 관리하도록 하였으나 경관협정의 경우 생활습관이나 사회적인 환경에 대한 관리를 통한 환경개선을 도모할 수 있다. 그러나 주민 전체의 동의가 이루어지지 않으면 협정 내용으로 체결할 수 없으므로 환경개선을 위해서 반드시 체결되어야 사항들이 주

민들 간의 이해관계 대립의 문제로 인해 주요한 요소들이 누락될 가능성이 존재한다. 또한 협정 내용은 주민들이 동의한 내용만을 관리 대상으로 선정할 수 있기 때문에, 마을의 전반적인 환경개선을 유도할 수는 있으나 개별적인 건축물의 질적인 수준을 관리하는 데에는 한계가 있다.

□ 주민 합의 형성 과정에서 갈등 요인 잠재

주거지역의 경우 공공의 사업 지원 없이, 주민들의 자발적인 발의만으로는 경관협정 체결이 이루어지기 힘든 상황이다. 실제로 노후 불량 주택 비율이 높은 중곡4동의 경우 경관협정 체결 과정에서 재건축에 대한 기대심리가 점점 높아져 협정을 체결한 이후에 반납하는 경우가 발생하였다⁸⁸⁾. 또한 거주기간과 거주하는 주택의 유형에 따라서 주민들 간의 입장 차이가 발생할 수 있으며, 이해관계가 달라짐에 따라서 주민들 간의 갈등이 발생할 수 있다.

□ 협정 요소의 구속력 및 실행력 담보 어려움

경관협정은 지구단위계획 등의 공공 규제에 비해 향후 유지관리에 대한 공공의 개입이나 법적인 구속력이 약하기 때문에 협정 체결 후 자발적인 이행의 노력이 반드시 수반되어야 협정의 성과를 담보할 수 있으나, 양천구 신월동 시범사업의 경우 이에 대한 대책이 마련되지 않아 주민들의 지속적인 노력이 중단된 상황이다. 따라서 경관협정이 근린생활환경 조성 및 관리 수단으로서 실효성을 갖기 위해서는 단기적인 공공의 지원방안 확대가 아닌 주민들의 스스로의 유지관리 노력을 위한 힘과 의지를 키워 줄 수 다양한 대안의 제시가 요구된다.

88) 전게서, p.193.

4. 기존 지구적 규제와 가능성과 한계

□ 다양한 위계와 성격의 지구적 규제 도입

용도지구, 지구단위계획, 경관협정 등은 지역 고유의 특성과 수요를 반영한 지구적 규제로서 용도지역에 따른 일률적 규제의 한계에 대한 문제가 제기됨에 따라 도입되었다. 용도지구는 미관향상, 경관보호 등 지역의 문제 유형에 따른 공통적인 해법으로서의 성격을 가지며, 1962년 도시계획법 제정 당시부터 풍치지구, 미관지구 등 6개 용도지구가 도입되었다. 반면, 지구단위계획과 경관협정은 장소 특성에 대응하기 위한 특별해로 볼 수 있다. 1980년 건축법에 도시설계제도가 도입된 이후 상세계획제도와 병용 시기를 거쳐 2000년부터 제도화된 지구단위계획은 장소 중심의 지구적 규제 수단으로서 작동하고 있으며, 경관협정은 2007년 경관법 제정 이후 도입되어 시범사업 시기를 거쳐 실제 사업으로 현실화되고 있다.

□ 지구 특성을 반영한 규제 및 유도 수단 차별화 미흡

이들 지구적 규제들은 시대 변화에 따라 주로 개발 수요를 반영한 고밀화, 주요 간선도로변 건축물 규모 대형화와 미관개선 등의 목적으로 활용되어 왔다. 도시 계획 패러다임의 변화에 따라 기성시가지 관리 수단으로서의 의미가 부각되고 있으나, 기존의 용도지구나 지구단위계획에서는 지구 특성을 반영한 세분화된 규제 및 유도 수단이 마련되어 있지 못하여 향후 지속적인 개선이 요구되는 상황이다.

□ 권장·협약 사항 실효성 저하

경관협정은 보다 작은 지역 단위에서 주민들의 협약을 전제로 하는 규제 수단이라는 점에서 기성시가지 관리 수단으로서 실질적인 효과를 기대할 수 있으나, 거주기간이나 주택유형별로 입장 차이가 발생하여 주민 합의 형성 과정에서의 갈등 요인이 잠재되어 있고 협정 요소에 대한 법적 구속력이 약하다는 점에서 실행력에 한계를 갖는다.

제5장 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 기본방향

1. 건축물 규제 개선 기본방향
2. 건축물 규제 관련 제도 개선 원칙
3. 현행 제도 내에서의 건축물 규제 개선 대안

1. 건축물 규제 개선 기본방향

이론 검토와 국외 사례 분석을 통한 최근의 건축물 규제 변화 방향 검토, 일반주거지역에서의 법제도 현황과 건축도시환경에의 영향 관계에 대한 분석, 국내의 일반적·지구적 규제의 현황과 문제점에 대한 분석 결과를 바탕으로 도출한 일반주거지역 이면도로 구역 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선의 기본 방향은 다음과 같다.

1) 건축 행위 분석 등의 현황 진단을 바탕으로 규제 적용 단위(가로·지구) 설정

□ 미시적 차원에서의 건축 행위 분석을 통한 지역 현황 진단

건축 행위는 개별 필지 내에서 이루어지는 사적 활동이지만 그 결과는 필연적으로 인접 대지와 주변 지역에 영향을 미치게 되어 도시환경의 질적 수준을 결정하게 된다. 송파구 방이동 일대 건축도시환경에 대한 현황 조사 결과 가로 위계와 필지 여건, 주변부 용도 분포 특성 등에 따라 건축물의 용

도와 배치, 형태 등은 유형화되는 경향을 보였으며, 이들 건축 유형이 집합되어 나타나면서 가로·지구 환경의 특성을 결정하는 주요 요인이 되고 있음을 확인하였다. 이러한 분석 결과를 고려할 때, 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 논의는 미시적 차원에서의 건축 행위 분석을 통한 지역 현황 진단으로부터 시작되어야 할 것이다.

□ 문제 유형화를 통한 규제 적용 단위(가로·지구) 설정

일반주거지역은 주변부 용도와 가로 위계, 필지의 물리적 여건 등에 따라 용도 혼재 현상이 상이하게 나타나므로 저층부의 효율적 활용, 합리적인 주거공간의 확보, 조화로운 가로경관 창출 등 구역 특성에 따라 건축물 규제의 목표를 세분화하여 설정하는 등 규제를 차별화할 것이 요구된다. 특히 기존의 건축물 규제가 주택 문제에 초점이 맞춰져 있음을 고려하면, 가로 대부분이 상업화된 상업가로, 일상생활에 필요한 근린생활시설들이 점적으로 위치하는 생활가로 등 일반주거지역 내의 혼합 용도 지역에 대한 규제 차별화 방안을 모색해야 할 것이다.

성장시대의 건축물 규제가 새로운 개발과 신축 행위를 우선적으로 고려하여 개발 규모를 관리하고 최소한의 공공성을 확보하는 방향으로 이루어졌다면, 기성시가지 관리 수단으로서의 건축물 규제는 미시적 차원에서 지역의 문제를 파악하고 이를 개선하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

2) 건축으로부터 시작하는 변화 모색 : 건축 유형 개발 및 유도

□ 가로·지구에 적합한 건축 유형 개발 및 유도 수단 마련

건축 유형이 가로와 지구 차원에서 집합적 환경의 질을 결정하는 주요 요인이라는 점을 인식할 때, 규제 개선의 방향은 지역 여건에 적합한 건축 유형을 제시하고 이를 유도하는 방향으로 이루어져야 한다. 규제로서 특정 건축 유형을 상정하고 유도할 경우 오히려 획일성과 익명성을 조장하지 않을까에

대한 우려도 있을 수 있으나, 형태기반규제를 주창한 Duany는 법제도가 건축 도시환경에 미친 영향을 다룬 Talen(2012)의 저서 서문에서 규제(code)를 통해 예측가능성을 확보할 수 있으므로 오히려 도시계획의 다양성을 확보할 수 있다고 주장한다⁸⁹⁾.

필지 내에서 이루어지는 건축 행위에 대한 일정한 ‘규칙’으로 작용하는 건축물 규제 개선은 지역 여건에 바람직한 건축 유형 창출에 기여하는 방향으로 이루어져야 한다. 임창복(2011)은 지금이 자동차 이용의 보편화와 생활의 변화에 따라 도시생활에 맞는 새로운 형태 정립을 모색할 수 있는 시기이며, 이 때 택지와 가구의 규모, 그리고 길의 폭과 같은 도시의 기반시설이(다세대) 주택과 일체화될 때에 양호한 도시 주거환경의 조성은 가능할 것으로 예측하였다. 근린생활환경의 향상을 위해서는 비단 주택뿐 아니라, 일반주거지역 건축물 중 중요한 비율을 차지하는 근린생활시설을 상업 및 생활가로로 이루는 구성요소로 인식하고 바람직한 유형을 제시할 필요가 있다.

□ 규제와 유도, 지원 제도의 복합적 운용 및 규제수단 고도화

일본의 가로유도형 지구계획은 기성시가지의 재생 활성화를 위해 적극적인 유도 수단을 도입한 사례이다. 신시가지가 아닌 기성시가지에 대한 공공개입 과정에서 필지 단위의 자발적인 재생을 촉진하기 위해서는 적절한 유도 및 지원 수단을 갖추는 것이 필수적으로 요구된다. 기성시가지를 대상으로 수립되는 휴먼타운 또는 환경정비형 지구단위계획에서는 공적 공간에 대한 지침이 수립되었으며, 규제 준수를 유도하기 위해 용적률 상향 등의 인센티브가 부여되었다. 그러나 지역 특성을 고려하지 않은 일률적인 기준 설정으로 인센티브의 실효성이 낮다는 문제가 지적되고 있다.

인센티브의 실효성을 높이기 위해서는 지역의 수요를 적절하게 반영하여 기준의 합리화가 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 좁은 도로변에 위치하여 도로사선제한이 실질적인 용적 제한 요인으로 작용하는 지역에서 용적률

89) Talen(2012), *City Rules, How Regulations Affect Urban Form*, Island Press, p.xiii.

완화 등의 인센티브는 의미가 없을 것이며, 이 경우 도로사선제한 완화가 우선적으로 이루어져야 한다. 저층부 활용 수요가 높은 상업용도 지역에서는 건폐율, 도로 폭이 좁은 곳에서는 도로사선제한, 임대 수요가 높은 곳에서는 용적률 등 지역 특성을 고려하여 완화 대상을 적절하게 차별화하여 설정하는 것이 필요하다.

3) 가로·지구별 규제 지향점 설정 및 규제 요소의 통합적 설계 : 공공 계획 수립

□ 가로·지구별 규제 지향점 설정

일본의 가로유도형 지구계획은 가로에서 나타나는 문제 양상에 따라 차별화된 규제와 유도 수단의 차별적 적용을 모색한 대표적인 사례이다. 가로유도형 지구계획에서는 각 가로와 지구에 적합한 규제 수단을 도모하기 위해 현황 진단 후 문제점을 도출하고 이를 바탕으로 가로의 미래상을 설정하는 절차가 진행되었다. 우리나라에서 시도되고 있는 경관협정에서도 지침 수립 과정에서 주민들의 의견을 적극적으로 수렴하고 주민 전원이 동의한 사항에 대해서만 규제를 실행하여 지역 맞춤형 건축·도시 규제를 시도하고 있다.

본 연구 조사 결과 동일 용도지역 내에서도 가로의 위계와 도로 폭원, 주변지역 용도에 따라 용도 혼재 양상과 규제 적용 효과가 상이하게 나타나며, 지역 수요에 대응하는 건축 유형에도 차이가 있음을 확인하였다. 이들 지역에 대해 차별화된 규제를 적용하기 위해서는 가로·지구별로 규제의 지향점을 설정하는 과정이 선행되어야 하며, 이 과정에서 지역 주민의 의견 수렴이 필수적으로 수반되어야 할 것이다.

[표 5-1]은 주거와 상업 용도가 혼재된 근린생활가로의 규제 지향점 및 세부 목표에 대한 예시이다. 생활가로에서는 위해(危害) 용도 입지에 따른 환경 악화, 보행 공간 확보 미흡에 따른 교통약자의 이동성 감소 혹은 안전 위협, 좁은 도로폭에 따른 사선제한으로 인한 혼란스러운 가로경관 등의 문제가

제기되므로 규제 지향점을 세분화된 용도 관리를 통한 양호한 근린환경 조성, 생활환경 향상, 조화로운 가로경관 창출 등으로 설정할 수 있을 것이다⁹⁰⁾.

[표 5-1] 주거와 상업 용도가 혼재된 근린생활가로 규제 지향점 및 세부 목표 예시(안)

규제 지향점	세부 목표
세분화된 용도 관리를 통한 양호한 근린환경 조성	위해 용도 불허 공공시설 입지 유도 저층부 활성화 유도 용도 권장 ex) 점포 겸용 주택
생활환경 향상	교통약자 이동편의, 보행안전 및 편의 증진 에너지 효율 향상 주차공간 확충 및 정비
조화로운 가로경관 창출	벽면한계선 지정 대지 내 조경, 공개공지 구역 지정 형태 왜곡 최소화

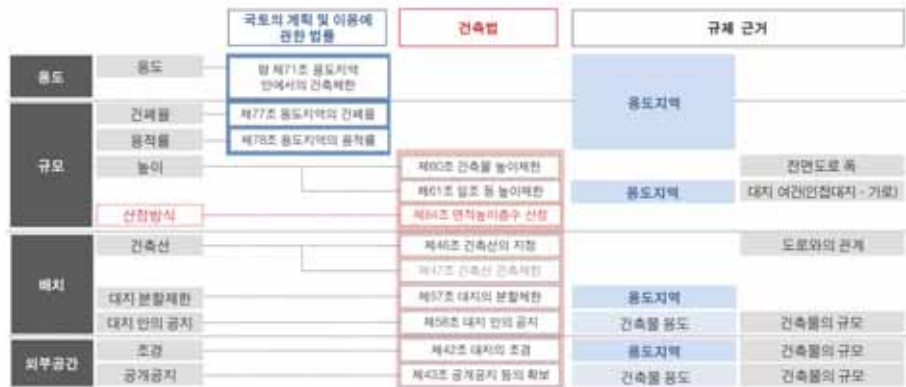
□ 규제요소의 통합적 고려

가로·지구별 규제 지향점을 설정한 후에는 미래상 실현을 위한 규제 및 지침을 수립해야 할 것이다. 이 때, 건축물의 용도와 규모, 배치, 외부공간 구성에 영향을 미치는 다양한 규제요소들에 대한 통합적 고려가 이루어져야 한다. 현행 법체계에 따르면 건축물의 용도와 건폐율·용적률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 용도지역에 따라 규정되고, 건축물의 높이와 배치 관련 조항은 「건축법」에서 규정되어 있다. 건축법에서 규정되는 규제 요소 중에서 건축물의 높이와 건축선 등은 전면도로와 인접대지 여건 등에 의해 결정되는 한편, 대지분할제한과 대지 안의 공지, 조경과 공개공지 조항은 용도지역 또는 건축물의 용도에 따라 상이한 기준이 적용된다.

동일 용도지역 내에서 용도 혼재가 다양한 양상으로 나타나고, 도로폭과 대지 여건 등의 차이로 인해 일부 지역에서는 규제요소들 사이의 부정합

90) [표5-1]의 규제 지향점과 세부 목표는 본 연구에서 실시한 건축·도시환경에 대한 분석 결과를 토대로 연구진이 잠정적으로 설정한 예시(안)으로서 후속 과제에서 이에 대한 심층적 검토가 이루어질 필요가 있다.

문제가 발생하는 바, 지역 상황에 적합한 건축 유형을 상정하고 이를 유도하기 위해서는 규제요소들에 대한 통합적인 고려와 재조정이 필요할 것이다.



[그림 5-1] 현행 일반적 규제에서의 규제 요소 및 규제 근거

□ 기반시설 부족 문제 해결 및 공공공간의 질적 수준 확보

대상지의 기반시설 현황 조사 결과에서 나타난 바와 같이 일반주거지역의 공공시설은 부족한 실정이며, 블록 내부에 위치한 대부분의 이면도로에는 보도가 설치되어 있지 않아서 보행 안전에도 심각한 문제가 있다. 현행 건축물 규제에서의 대지 안의 공지, 대지안의 조경, 공개공지 등 외부공간 규정은 개별 필지 단위에서 양적 기준만을 제시하는 수준을 넘어서 대상지의 특성을 고려하여 위치를 지정하는 등 도시설계적 지침 성격을 갖는 방향으로 보완되어야 할 것이다.

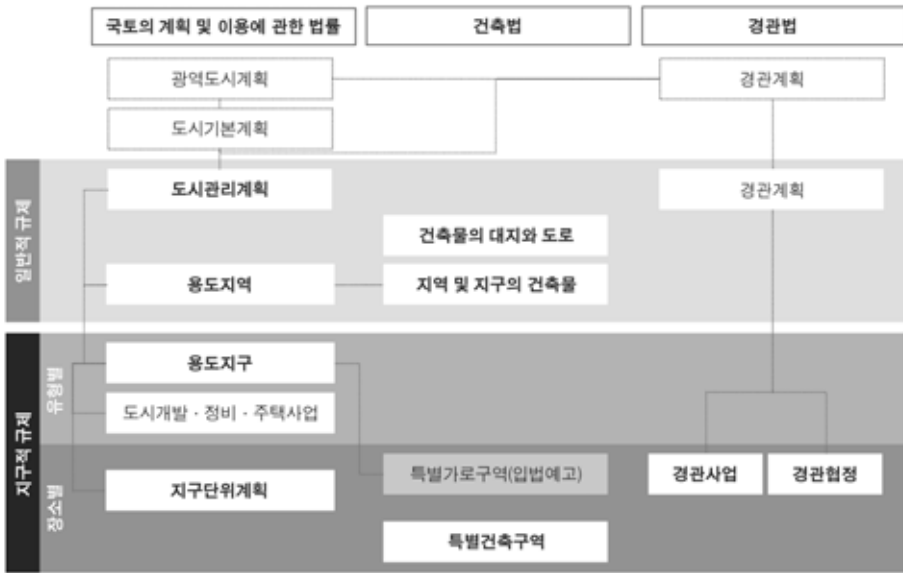
형태기반규제(FBCs)에서는 공공공간 지침의 실효성을 높이기 위해 지침을 가이드라인으로만 제시하는 데에 그치지 않고 구속력을 가진 규제(regulations)로 규정하고 있다. 기반시설의 확보와 공공공간의 질적 향상을 위해서는 지역 특성을 고려한 공공규제가 구체적으로 수립되어야 하며, 규제 강화와 동시에 이를 유도할 수 있는 다양한 유도와 지원 수단이 수반되어야 할 것이다.

[표 5-2] 주거와 상업 용도가 혼재된 근린생활가로 규제·유도·지원 수단 예시(안)

규제 지향점	규제		유도		
	목적	전제	완화		지원
용도복합	세분화된 용도 관리	용도제한 (공공시설· 근린생활시설)	건폐율 완화		
	저층부 이용 활성화	최소특정 공급면적	해당 건축면적·층수 산정제외	저층부용도 주차대수 완화	공공임대 수수료 지원 혹은 임대 컨설팅 지원
		조례로 장려하는 시설 위탁·공급			공공시설 위탁·공급 시 단계적 장기계약
주거약자 공간 공급	공공형 위탁 임대형 개조·신축 설치기준 충족	-			주택기금으로 개조 혹은 공사비 지원 공사비 저리 융자
생활환경 향상	노후건축물 정비	개조·신축 등 건축행위에 따라	용 적 률 단 계 적 완 화	건축기준 완화 리모델링 특례	취득세·재산세 한시적 감면
	교통약자 이동편의 증진	교통약자 배려 건축설계 편의시설 기준 충족		-	편의시설 설치비용 보조 혹은 융자
	보행안전 및 편의 증진	개인필지내 보행증진공간		-	보행우선구역 조치 보행안전물 설치 보조
	에너지 효율 향상			-	
	지하주차 장려	공동지하주차 합의 건축주		건축 및 리모델링 허가	주차기금에서 일정 비율의 공사비 지원
가로경관 창출	건축선 지정	최소 건축선 이상	건 폐 율 완 화	건축물 높이제한 완화	-
	대지 내 조경, 공개공지 구역 지정	최소특정 가로길이 및 폭			조경·공개공지 조성비용 및 관리 지원
	가로구역별 최고높이 지정	특정 높이 이하 ·이상 지정 금지			-
↓ ↓ ↓					
공공부문에 의한 관리계획			규제준수 확인 후 승인		공공 지원

2. 건축물 규제 관련 제도 개선 원칙

현행 건축·도시 규제 체계는 아래 그림과 같이 일반적 규제와 특지구적 규제로 구분된다. 지구적 규제는 동일 성격의 지구에 대해 공통해로서의 규제가 적용되는 유형별 규제와 특정 장소에만 적용되는 장소별 규제로 구분된다.



[그림 5-2] 현행 건축·도시 규제 체계

2절에서는 앞서 제시한 건축물 규제 개선의 기본방향을 고려하여 문제 유형별 규제 방식 특성화, 규제 적용 단위의 축소, 규제 단위별 건축기준의 차별화를 건축물 규제 관련 제도 개선의 원칙으로 제시하고자 한다.

1) 문제 유형별 규제 특성화

지구적 규제는 유형별 규제와 장소별 규제로 구분할 수 있다. 유형별 규제는 특정 문제 양상에 대응하기 위한 공통의 해법을 강구하는 방식으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 용도지구가 대표적인 사례이며,

장소 중심 규제는 지역의 특성을 고려하여 규제를 차별적으로 적용하는 방식으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획과 「건축법」에 따른 특별건축구역 및 특별가로구역(안) 등의 제도가 그 사례이다. 그러나 현행 지구적 규제 중 유형별 지구적 규제 수단인 용도지구는 가로변을 중심으로 한 획일적인 지구 지정과 행위제한 요소의 일률적인 적용으로 인해 특성 있는 가로 경관 창출에 한계가 있으며, 장소 중심의 지구적 규제인 지구단위계획 역시 규제요소의 획일성 등으로 인해 지역 정체성 창출에는 한계가 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다.

이제까지의 지구적 규제는 주요 간선도로변의 경관 관리(용도지구) 또는 신시가지 택지개발사업이나 재건축재개발 및 도시환경정비 등 대규모 사업을 시행하는 경우에 주로 수립되었으므로 기존 시가지가 가진 특성에 대한 고려는 제대로 이루어지지 못했다. 지정 목적별로 용도지구를 세분화하거나 지구단위계획을 유형화하는⁹¹⁾ 등의 시도가 이루어졌으나 대상 지역의 주용도나 사업 목적 등에 따른 포괄적 유형 분류에 그치고 있다. 기존 지구적 규제의 실효성에 대한 분석 결과 이들 지구적 규제가 미시적 차원에서의 지역 수요를 반영하는 데에는 한계가 있다. 일반주거지역의 이면도로 구역에서 건축행위를 제어하는 다양한 규제 수단이 지역 현안 해결을 통해 근린생활환경 향상에 기여하기 위해서는 기성시가지의 다양한 문제들에 대한 유형화 작업을 바탕으로 문제 유형별로 규제를 특성화해야 할 것이다.

2) 규제 적용 단위 축소

일반적 규제에서는 용도에 따라 용도지역이 구분되고 지구적 규제는 계

91) 지구단위계획수립지침(국토해양부 훈령 제806호, 2012.4)에서는 수립기준을 주거형, 산업유통형, 관광휴양형, 복합용도개발형, 기타 유형으로 구분하고 있으며, 서울특별시 지구단위계획수립기준(2010.6)에서는 일반유형(관리형) 외에 공동주택 건립, 개발제한구역 해제지, 택지개발사업·정비사업·도시개발사업지역, 기성상업지 환경정비형, 단독주택지 보전·정비형, 준공업지역 등의 특별유형 지구단위계획 수립기준을 제시하고 있다.

획 수립주체, 지구 지정 목적, 사업 시행의 단위 등을 고려하여 경계가 설정되며, 필요에 따라 하나의 지구적 규제 적용 단위 내에서도 세부 구역이 설정된다. 일반주거지역 이면도로 구역에 대한 규제 적용 현황 분석 결과, 지역 수요를 반영한 규제 차별화 필요성에 따라 종세분화가 이루어졌음에도 불구하고 현행 건축물 규제의 적용 단위는 지역의 현안과 특성을 담아내는 데에 한계가 있음을 확인하였다.

근린생활환경의 질적 수준을 향상시키기 위해서 규제의 적용 단위는 대상 지역의 가로 위계와 필지 여건, 건축물과 가로의 주용도와 용도혼재 양상 등을 고려하여 설정되어야 하며, 미시적인 차원에서 일어나는 일상생활의 현안과 지역 수요를 반영하기 위해서 그 규모가 축소될 필요가 있다.

3) 건축기준 차별화

현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 용도지역별로 용적률과 건폐율의 한도가 규정되어 있으며, 지자체에서 수립하는 도시관리계획의 용적률·건폐율은 법률상의 한도 내에서 정해진다. 「건축법」의 건축물의 높이, 대지 안의 공지 등의 행위 규제는 일반적인 원칙에 따라 이루어진다. 필지 규모나 특성에 대한 고려 없이 일률적으로 적용되는 건축기준은 특정 용도의 건축 유형의 무분별한 양산을 일으키고 형태를 왜곡시켜 내부공간의 거주성과 외부공간의 조화를 깨뜨리는 원인이 된다.

근린생활환경의 향상을 위해서는 가로 위계에 따른 자연스러운 용도 복합 상태가 유지되는 한편 가로·지구별로 지역 수요에 대응하는 건축 유형이 개발되고 유지될 필요가 있으며, 세분화된 규제 적용 단위별로 건축기준을 차별적으로 적용할 것이 요구된다. 이를 위해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「건축법」 규제와의 연계 강화와 더불어 「건축법」상 지구적 규제 수단의 활성화 방안이 적극적으로 고려될 필요가 있다.

[표 5-3] 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 대안

관련법	구분	주요 내용
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	일반적 규제	대안1. 용도지역 세분화
		대안2. 용도지구 신설 ‘근린생활지구(가칭)’
		대안3. 지구단위계획 구역별 규제 차별화
건축법	지구적 규제	대안4. 특별건축구역 활성화
		대안5. 특별가로구역 지정 대상 확대 및 유형별 특성화

1) 대안 1. 용도지역 세분화

우리나라 용도지역은 1962년 도시계획법 제정 이후 지속적으로 세분화되어 왔다. 용도지역 중에서 주거지역은 전용주거와 일반주거, 준주거 지역으로, 이후 제1,2,3종 등으로 세분화되었다. 세분화는 용도와 밀도를 기준으로 이루어졌는데, 간선도로변의 고층화나 합필을 통한 공동주택 개발을 용이하게 하는 결과를 가져왔다.

지속적인 세분화 노력에도 불구하고 지정 방식의 획일성, 대상 구역의 광범위성 등의 문제로 말미암아 동일 용도지역에서 일어나는 다양한 용도 혼재 양상과 대지의 물리적 여건의 차이를 반영하는 데 한계를 갖는다. 현행법에서 우리나라의 주거지역은 6개 지역으로 구분되는 데에 반해 뉴욕시 조닝 조례에서는 주거지역을 46개로 구분하여 관리하고 있다. 이 때 지역의 구분은 용도 분포, 건축물 특성, 지구의 미래상 등을 반영하여 이루어지며, 세분화된 지역별로 차별화된 규제 요소 및 건축기준을 적용하고 있다.

본 연구 분석 결과 일반주거지역 내에서의 용도 혼재는 다양한 양상으로 나타나며, 가로의 위계와 대지 여건 등과 복합적으로 맞물려서 구역마다 차별적인 특성을 갖고 있음을 확인하였다. 가로별, 구역별 사회경제적·물리적 현황을 바탕으로 새로운 방식의 용도지역 세분화가 필요한 시점이다.

2) 대안 2. 용도지구 신설 : 근린생활지구(가칭)

용도지구는 다수의 지역에 공통적으로 적용이 가능한 공통해로서의 성격을 가지며(이희정, 2000) 유형별 문제 해결을 위한 지구적 규제 수단이라는 점을 고려할 때, 우리나라 도시화지역의 가장 넓은 면적을 차지하는 일반주거지역 근린생활환경 문제에 대응할 수 있는 새로운 용도지구를 신설하는 방안을 검토할 필요가 있다. 뉴욕시 조닝조례에서는 용도지역제를 근간으로 하되 주거질프로그램(quality housing program)이나 맥락지구(contextual district) 등 지역 특성을 고려할 수 있는 유형별 지구적 규제 수단을 지속적으로 개발하여 일반적 규제의 문제점을 보완하고 있다.

미관지구와 경관지구에 관한 기존의 논의에서 생활환경 관리 수단으로서의 확대 필요성이 제기되었고 시가지경관지구가 도입되는 등의 시도가 있었으나, 그 효과는 미미하였다. 뉴욕시 주거지역 중 근린상업기능이 필요한 지역에 중복상업지역을 지정 사례 등을 참고하여 근린생활환경 보호와 편리한 생활환경 조성을 위해 ‘근린생활지구(가칭)’ 신설에 대한 검토가 요구된다.

3) 대안 3. 지구단위계획 구역별 규제 차별화

지구단위계획과 관련한 개선 과제는 제도 자체의 문제라기보다는 제도의 운용과 관련된다. 기성시가지 관리를 위한 제도적 수단으로서 지구단위계획의 가능성은 이미 확인되었으며, 그 진화에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 기성시가지의 다양한 여건에 따라 규제 수단을 유형화하고 한 장소의 지구단위계획 내에서 이들 다양한 성격의 지구계획을 선별하여 맞춤형 규제를 시도하고 있는 일본의 지구계획 고도화 사례를 참고할 필요가 있다. 지구단위계획이 구역의 다양한 상황을 반영하여 효율적인 관리 및 재생 수단으로 작동하기 위해서는 구역 구분의 단위가 보다 세분화되어야 하며, 문제 유형별로 규제요소와 유도수단 또한 차별적으로 적용되어야 할 것이다.

4) 대안 4. 특별건축구역 활성화

특별건축구역은 일단의 사업구역 등에서 조화롭고 창의적인 건축 실현, 도시경관의 창출, 건설기술 수준향상 및 건축 관련 제도개선을 위하여 특례 적용이 필요하다고 허가권자가 인정하는 건물에 한하여 건축기준 등의 특례 사항을 적용할 수 있도록 규정한 제도이다. 특별건축구역에서는 대지의 조정, 건축물의 높이, 대지 안의 공지, 건폐율 등 건축물의 규모와 배치와 관련된 건축기준의 특례 적용이 가능하다. 좁은 가로와 소규모 필지로 이루어진 일반 주거지역의 이면도로 구역에서 건축 형태를 왜곡시키고 환경을 악화시키는 주요 요인 중 하나가 일률적인 건축기준임을 고려할 때, 특별가로구역을 신규 개발사업이나 대규모 재건축사업뿐 아니라 복합적 양상을 보이는 기성시가지 관리 수단으로 활용하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

5) 대안 5. 특별가로구역(건축법 개정 입법예고) 지정 대상 확대 및 유형별 특성화

특별가로구역은 아름다운 도시경관의 창출을 위해 국토해양부장관 또는 허가권자가 미관지구 안의 일정한 도로의 구간을 특별가로구역으로 설정하여 가로시설물과 주위 건축물·광고물에 대한 종합적인 형태관리계획을 수립·관리할 수 있도록 하기 위하여 건축법 내에 신설 예정인 제도이다. 특별가로구역은 본 연구에서 제안하는 규제 방식인 ‘공공계획 수립 + 건축기준 완화’를 제도적으로 규정한 지구적 규제이며 가로·지구 단위에서 적용 가능하고 건축 기준에 대한 배제와 특례 적용이 가능하다는 점에서 향후 가로·지구 단위 환경의 조성과 관리에 유용한 제도적 수단으로 활용될 것으로 기대된다. 입법예고안(2012.03.14)에는 특별가로구역의 지정 대상이 미관지구에 한정되어 있으나, 가로 단위의 환경 개선을 위해 도입한 특별가로구역이 일상생활환경의 본질적인 향상에 기여하기 위해서는 지정 대상의 범위를 확대하고 기성시가지 문제 유형별로 특성화할 것이 요구된다.

제6장 결 론

1. 연구 성과
2. 연구의 한계 및 향후 과제

1. 연구 성과

일반주거지역은 도시화지역(용도지역상 주거·상업·공업지역)의 50% 이상을 차지하는 지역으로서 일상생활 대부분이 일어나는 공간임에도 불구하고 이제까지 이들 지역의 건축도시환경의 질적 수준에 대한 논의는 심도 깊게 이루어지지 못하였다. 급속한 도시화로 주택 부족 문제가 대두되면서 신속한 주택 공급을 위해 주거건축 관련 건축물 규제는 지속적으로 완화되었으며, 기반시설의 확충 없이 규제를 무분별하게 완화한 결과 기존의 단독주택이 다가구다세대 주택으로 변화하면서 일상생활환경의 질적 수준은 악화되고 있다.

본 연구는 건축도시공간연구소 기본과제로 진행한 「건축의 품격 향상을 위한 건축물 규제 개선방안 연구(임유경·진현영, 2011)」의 후속과제로서 우리나라 도시의 가장 ‘보편적인’ 지역을 이루는 일반주거지역 이면도로 구역의 근린생활지역에 적용되는 현행 건축물 규제의 한계와 문제점을 도출하고 향후 개선을 위한 기본방향을 제시하는 것을 목적으로 진행되었으며, 다음과 같은 성과를 도출하였다.

□ 근린생활환경 조성·관리 수단으로서의 건축물 규제의 변화 방향 검토

2장에서는 건축물 규제와 관련한 뉴어바니스트들의 논의, 전통적인 조닝의 한계와 문제점에 대한 최근 논의의 흐름, 뉴욕시 조닝조례, 일본의 가로 유도형 지구계획, 형태기반규제(FBCs) 등 근린생활환경 조성 및 관리와 관련된 국외 사례에 대한 검토를 통해 최근 건축물 규제들은 지역 특성을 고려해 적용 단위가 점차 작아지고 규제요소 또한 세분화되고 있으며, 지역에 따라 바람직한 도시·건축의 미래상을 설정하고 이를 구현하기 위한 포지티브(positive)한 성격으로 변화하고 있음을 확인하였다.

□ 법제도 영향으로 본 이면도로 구역 근린생활환경의 현황과 문제 도출

3장에서는 토지구획정리사업으로 조성된 송파구 방이동 일대 일반주거지역 블록을 대상으로 건축·도시환경 현황과 법제도와와의 영향관계에 대한 법제적 해석을 통해 이면도로 구역 근린생활환경의 현황과 문제를 도출하였다. 분석 결과, 주거 건축과 관련한 지속적인 규제 완화의 영향으로 블록 내부 세가로를 중심으로 필로티형 다세대 주택 등 특정 건축유형이 확산되어 저층부 근린생활용도가 상실되고 용도의 편재 현상이 가속화되고 있다. 또한 현행 규제에서 공공공간에 대한 고려가 부족하여 보행환경이 악화되고 있으며, 지역별 특성을 고려하지 않은 규제의 일률적 적용 결과 각 지역마다 현실 수요에 대응하기 위한 다양한 위반 사례가 발생하고 있음을 확인하였다.

□ 근린생활환경 조성·관리 수단으로서 현행 건축물 규제의 한계 도출

현행 법제도에 따르면 지구적 규제가 적용되지 않는 일반주거지역 내에서의 건축 행위는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 수립되는 도시관리계획에 의한 용도지역별 용도·건폐율·용적률 규제와 「건축법」에 따라 필지와 건축물 단위로 적용되는 건축물 규모·배치 관련 규제에 따른다. 일반적 규제는 근린생활환경의 조성·관리에 있어 용도지역별 동일 기준의 일률적 적용에 따른 규제 취지 왜곡, 개별 필지 단위로 양적 기준에 따라 이루어지는 규제로 인한 예측가능성 부족, 공적 공간 관리능력 부족 등의 문제를 갖는다.

일반적 규제가 갖는 확실성에 대한 문제 제기에 따라 용도지구, 지구단위계획, 경관협정 등의 지구적 규제가 도입되었으나 일반주거지역 이면도로 구역 근린생활환경의 조성 및 관리 수단으로서 활용되는 사례는 극히 소수이다. 또한 지구 특성을 반영한 차별적인 규제와 유도 수단이 미비하거나, 권장협약 사항의 실효성이 부족하다는 점 등의 한계와 문제점이 제기되고 있다.

□ 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 기본방향 제시

본 연구에서는 용도지역상 일반주거지역으로 지정된 송파구 방이동 일대 이면도로 구역을 대상으로 현행 건축물 규제가 근린생활환경 조성 및 관리에 미치는 영향 관계를 분석하여 그 한계와 문제점을 도출하였으며, 향후 건축물 규제 개선을 위한 기본방향을 제시하였다. 기본방향은 첫째, 건축 행위 분석 등의 현황 진단을 바탕으로 규제 적용 단위(가로·지구) 설정, 둘째, 건축 유형 개발유도 등 건축으로부터 시작하는 변화 모색, 셋째, 가로·지구별 지향점 설정 및 규제 요소의 통합적 설계이다. 또한 세 가지 기본방향에 따라 건축물 규제 관련 제도 개선의 원칙을 문제 유형별 규제 특성화, 규제 적용 단위 축소, 건축기준 차별화로 설정하였다.

현행 건축물 규제 체계 내에서의 개선 대안으로는 지역 특성을 고려한 용도지역 세분화, 근린생활환경 문제에 대한 공통해 도출을 위한 용도지구(가칭 ‘근린생활지구’) 신설, 지구단위계획 구역별 규제 고도화, 특별건축구역 활성화, 특별가로구역(건축법 개정 입법예고 중)의 지정 대상구역 확대 및 문제 유형별 특성화를 제안하였다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 근린생활환경의 조성 및 관리 수단으로서 현행 건축물 규제가 갖는 가능성과 한계를 밝힌 기초 연구로서 의의를 가진다. 그러나 현행 규제의 문제점 도출을 위한 분석 대상이 서울시 송파구 방이동 일대 블록으로

제한되어 대상지에서 나타나는 문제 양상을 일반화하기에는 한계가 있으며, 본 연구에서 제안한 기본방향에 따라 국가 및 지자체 차원에서의 건축물 규제 개선을 이루기 위해서는 다음과 같은 후속 과제들이 이어져야 할 것이다.

□ 가로·지구 단위의 문제유형 정의

문제유형별로 건축물 규제를 고도화하여 일반적 규제와 중복 적용하거나 지구적 규제에 적용하는 방식은 이미 미국과 일본 등지에서 활발하게 시도되고 있다. 본 연구에서는 송파구 방이동 일대를 대상으로 건축물의 용도, 가로위계와 필지구조 등을 고려하여 규제의 영향으로 나타나는 문제 양상에 대한 유형화를 시도하였으며, 가로와 지구 단위에서 건축물 규제를 차별적으로 적용해야 한다는 필요성을 도출하였다. 그러나 문제유형 분류와 그에 따른 법제도 개선을 제도화시키기 위해서는 문제 유형의 일반화가 선행되어야 하며, 기초 근거 마련을 위해 일반주거지역에서의 보편적인 문제 양상에 대한 심층적인 조사와 분석이 이루어져야 할 것이다.

□ 문제유형별 규제 지향점 설정, 규제방식 및 규제요소 규정

문제유형을 도출한 후에는 전문가의 참여와 지역 주민 의견 수렴을 바탕으로 대상 지역의 미래상, 즉 규제의 지향점을 설정하는 작업이 뒤따라야 할 것이다. 지향점 설정 후에는 이를 건축도시환경으로 구현하기 위해 적합한 규제방식 및 규제요소를 도출하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

□ 새로운 규제 방식 실현을 위한 제도 개선 방안 모색

근린생활환경의 조성 및 관리를 위한 규제 체계는 국가도시별로 상이하게 구성되어 있다. 뉴욕시 조닝조례에서는 일반적 규제에 유형별 지구 규제 방식을 중복 적용하는 방식이 활발하게 적용되고 있으며, 일본의 가로유도형 지구계획은 문제 유형에 따라 지구계획 유형을 세분화한 사례이다. 문제유형에 근거하여 근린생활환경의 조성 및 관리에 적합한 규제 단위가 설정되고 규제방식과 규제요소가 규정되면, 이를 제도화하기 위한 방안 모색이 필요하다.

우리나라의 현행 건축물 규제는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 도시관리계획 및 지구단위계획, 필지 단위로 이루어지는 건축법 규제로 이원화되어 있다. 본 연구 분석 결과 이들 규제요소 사이의 부정합으로 인해 규제의 취지가 왜곡되거나 조화롭지 못한 건축도시형태가 양산되는 등의 문제가 나타나는 것으로 확인되었다. 향후 건축물 규제 개선은 현행 법제도 체계 내에서의 부분적인 개선 뿐 아니라, 토지이용계획과 건축물규제를 동시에 고려할 수 있는 새로운 통합적 규제 체계에 대한 모색도 함께 이루어져야 할 것이다.

이제까지 우리나라 건축물 규제 변화는 소규모 주택 공급을 위한 지속적인 규제 완화, 대규모·고밀 개발을 가능하게 하는 지구적 규제 등 개발 시대의 사회적 요구를 그대로 반영하고 있다. 그 사이에 우리의 일상생활이 일어나는 일반주거지역 이면도로 구역의 건축도시형태는 규제에 의해 왜곡되고, 보행환경은 악화되며, 새로운 주택유형의 무분별한 확산으로 근린생활의 터전으로서의 기능을 상실하고 있다.

Elliot(2008)은 살기 좋은 도시 만들기를 위한 조닝 제도 개선에 대한 연구에서 제도 개선을 위해서는 매우 구체적인 사안들에 대한 명확한 문제 인식이 필수적임을 강조한다. 본 연구는 현행 건축물 규제가 일반주거지역 이면도로 구역의 근린생활환경에 미치는 영향에 대한 실증적 분석을 시도했으며, 건축물 규제가 개별 건축물의 형태를 넘어서 근린생활환경 형성에까지 중요한 영향을 끼친다는 사실을 확인했다는 점에서 의의를 갖는다. 건축도시 전문가의 설계 대상은 건축이 아닌 건조환경이 되어야 하며, 그 임무는 일상환경을 형성하는 것, 즉 보통성을 설계하는 것이 되어야 한다는 Habraken(2000)의 주장을 되새겨 볼 시점이다. 향후 건축물 규제는 도시의 양적 팽창과 미관 향상이 아닌, 도시민의 일상생활의 질적 수준을 향상시키는 방향으로 변화해야 할 것이다.

참고문헌

- 국토해양부(2008), 「경관협정 수립방향 및 주민참여 유도방안 연구」, 국토해양부.
- 국토해양부(2006), 「경관협정 수립매뉴얼」, 국토해양부.
- 권순호·윤혜정(2010), 「도시계획체계 유연화 방안 연구」, 국토해양부.
- 권영덕·장남중 외(1996), 「서울시 용도지역 세분화 기준설정 연구」, 서울시정개발연구원.
- 권영덕·이학동(1993), 「서울시 도시계획용도지구 운용개선방안 연구」, 서울시정개발연구원.
- 김동진·김태연(2007), “가로변에 접한 근린생활시설의 공간구성방향에 관한 연구 - 근린생활시설의 접근성과 수직 동선체계를 중심으로”, 「대한건축학회논문집」 v.23(6), pp.79-87.
- 김성홍(2009), 「도시건축의 새로운 상상력」, 현암사.
- 김성홍(2011), 「길모퉁이 건축」, 현암사.
- 김영환·김세용·양윤재(2002), “미관지구의 운용 및 제도 개선방안에 관한 연구 - 서울시를 중심으로”, 「국토계획」, v.37(6), pp.7-20.
- 김일현·김광우·정창무(2006), “미국과 우리나라의 용도지역제의 비교를 통한 유연한 용도지역제 도입에 관한 연구 - 서울시와 뉴욕시 조례 비교를 바탕으로”, 「대한국토도시계획학회 정기학술대회 논문집(2006-11)」, pp.1,299-1,308.
- 김용성·이희정(2005), “외국 용도지역 사례분석을 통한 우리나라 용도지역제 제도개선방향 연구”, 「대한국토도시계획학회 정기학술대회 논문집(2005-11)」, pp.97-105.
- 김진균·정승혜·권영상·임연수(2002), “도시주거 유형으로서의 근린형주상복합 적용에 관한 연구-일본 사례의 분석을 통한 우리나라 도시주거지역의 적용”, 「대한건축학회논문집」 v.18(10), pp.165-174.

- 김진욱·김혜련(2010), 「공동주택의 정주환경 개선을 위한 디자인 강화방안 연구」, 건축도시공간연구소.
- 김형진(2002), 「미관지구의 지정효과 분석 및 제도개선방향 연구」, 서울대학교 석사학위논문.
- 김홍배·김형우(2008), “중세분화에 따른 주거밀도의 변화특성에 관한 연구 - 강남구 1종 일반주거지역을 중심으로”, 「대한건축학회논문집」, v.24(3), pp.107-116.
- 뉴어바니즘협회(2003), 「뉴어바니즘 현장:지역, 근린주구·지구·회랑, 블록·가로·건물」, 안건혁·온영태 역, 서울: 한울.
- 대한국토·도시계획학회(2008), 「토지이용계획론」, 보성각.
- 박기범(2005), 「주택관련법제에 따른 주거지 변천에 관한 연구」, 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 박기범·최찬환(2003a), “건축법규 변화에 따른 다가구주택의 특성에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집」, v.19(4), pp.75-82.
- 박기범·최찬환(2003b), “건축제도 변화에 따른 일반주거지 도시조직에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집」, v.19(10), pp.69-76.
- 박기범·최찬환(2005), “강남 단독주택지역 변화의 법제적 해석”, 「대한건축학회논문집」, v.21(7), pp.73-82.
- 박민정·안현찬·박소현(2009), “노후주거지 개선방안으로서 경관협정의 가능성에 관한 연구 - 서울시 경관협정 시범사업 광진구 중곡4동 용마마을 사례를 중심으로”, 「대한건축학회논문집」, v.26(7), pp.183-192.
- 백세나·양윤재(2003), “미관지구 내 건축선 지정의 효과분석”, 「한국도시설계학회 춘계학술발표대회논문집(2003-04)」, pp.82-95.
- 성균관대학교 산학협력단(2009), 「서울특별시 경관협정사업 기본계획 보고서」
- 서울특별시(2011), 「2012 경관협정사업 세부추진계획」, 서울특별시.
- 신중진·장정화(2012), “경관협정 활용에 의한 저층주거지 환경개선의 방향 연구”, 「대한건축학회논문집」, v.28(3), pp.187-198.
- 오세원(2012), 「기성시가 지 주거지역 관리를 위한 지구단위계획의 적용결과 분석과 개선방안 연구」, 서울대학교 박사학위 논문.
- 오세원·김현철(2010), “서울시 일반주거지역의 건축물 규모와 형태관리 효과 연구 - 관악구 대학동 지구단위계획수립지역의 1면접도 대지를 중심으로”, 「대한건축학회논문집」, v.26(9), pp.45-56.
- 이규목(2002), 「한국의 도시경관:우리 도시의 모습, 그 변천·이론·전망」, 열화당.

- 이성룡·정석(1997), 「서울시 도시경관 관리방안연구(III)」, 서울시정개발연구원.
- 이우종·이강건(2001), “일반주거지역 종별 세분화 기준 설정 및 적용 방안에 관한 연구”, 「국토계획」, v.36(7), pp.235-256.
- 이정형·조승연(2011), “도시디자인 규제수법으로서 형태기반코드(FBCs, Form-Based Codes)에 관한 연구 - 미국 밀워키시 비어라인 “B” 프로젝트를 중심으로”, 「한국도시계획학회지」, v.12(3), pp.77-90.
- 이주경(2008), 「서울과 뉴욕의 일반적 도시설계문제에 대한 규제방식 비교」, 서울대학교 석사학위논문.
- 이준수·김형우(2007), “소규모 근린생활 시설의 외부환경 현황 분석에 관한 연구”, 「한국문화공간건축학회논문집」, 통권 제20호, pp.5-17.
- 이현정(2009), 「용도지역변경에 따른 주거지 경관변화 연구」, 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 이형복(2009), 「대전광역시 경관행정 역량강화 방안 : 경관법을 중심으로」, 대전발전연구원.
- 이희정(2000), 「도시계획법 개정관련 서울시 용도지구 재정비 방안 연구」, 서울시정개발연구원.
- 이희정·김기호(2001a), “서울시 일반주거지역 세분을 위한 주거지 밀도분포 특성 연구(1) - 일반주거지역 밀도결정요인 분석을 중심으로”, 「국토계획」, v.36(5), pp.73-88.
- 이희정·김기호(2001b), “서울시 일반주거지역 세분을 위한 주거지 밀도분포 특성 연구(2) - 지구단위 건축밀도 분포패턴과 특성분석을 중심으로”, 「국토계획」, v.37(5), pp.161-176.
- 임유경·진현영(2011), 「건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구」, 건축도시공간연구소.
- 임창복(2011), 「한국의 주택, 그 유형과 변천사」, 돌베개.
- 장남중(2008), 「서울시 일반주거지역 세분화에 따른 개발양상 변화에 관한 연구」, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 정석(1998), 「미관지구개선방안」, 서울시정개발연구원.
- 조재성(2004), 「미국의 도시계획」, 한울아카데미.
- 지구계획연구회(1997), 「가로경관유도형 지구단위계획」, 김형보 역, 태림문화사.
- 한상형·강양석(2003), “다가구다세대주택의 형태변화가 주변 주거환경에 미치는 영향”, 「대한국토도시계획학회 정기학술대회 논문집(2003-10)」,

pp.569-577.

황윤성(2007), 「용도지역제의 변화과정을 통한 복합용도개발(MXD)에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위논문.

APUR(1975), *Paris Projet N° 13-14, Le reglement du POS et le Paysage de Paris*, APUR.

Arnold Françoise & Peripherique(2000), *Aventures architecturales a Paris : L'art dans les regles*, Edition Picard.

Barnett Jonathan(2003), *Redesigning Cities : Principles, Practices, Implementation*, American Planning Association.

Carmona Matthew, Heath Tim, Tiesdell Taner Oc·Steve(2009), 「도시설계:장소 만들기 의 여섯 차원」, 강홍빈 외 역, 서울: 대가.

Cuthbert Alexander R. (2006), *The Form of Cities:Political Economy and Urban Design*, Blackwell Publishing.

Duany Andres and Plater-Zyberk Elizabeth(1991), *Towns and Town-Making Principles*, Rizzoli.

Duany A., Speck J., Lydon M.(2010), *The Smart Growth Manual*, McGrawHill.

Elliott Donald L.(2008), *A Better Way to Zone : Ten Principles to Create More Livable Cities*, Island Press.

Habraken(2000), 「일상의 건축」, 김억중 외 9인 역, 서울: 기문당.

City of Peoria(2012), *the Land Development Code for the Heart of Peoria*.

Jacobs Jane(2010), 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 서울: 그린비.

Katz, Peter(2007), *The New Urbanism, Towards an Architecture of Community*, 임희자·정재용·장경철 역, 발인.

Lassar Terry Jill (1989), *Carrots & Sticks : New Zoning Downtown*, ULI-the Urban Land Institute.

Loukaitou-Sideris A. and Banerjee T.(1998), *Urban Design Downtown, Poetics and Politics of Form*, University of California Press.

Lucan Jacques(2009), *Composition, non-composition:Architecture et theories, XIXe-XXe siecles*, Presse polytechniques et universitaires romandes.

New York City Department of City Planning(2009), 「뉴욕시 조닝 핸드북」, 배웅규 외 역, 서울: 서울시정개발연구원.

- Parolek Daniel G., Parolek Karen, Crawford Paul C.(2008), *Form-based codes : a Guide for Planners, Urban designers, Municipalities, and Developers*, J. Wiley & Sons.
- Relph Edward(1987), *The Modern Urban Landscape*, The Johns Hopkins University Press Baltimore.
- R.F.Babcock & W.U.Larsen(1990), *Special Districts - The Ultimate In Neighborhood Zoning*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Talen Emily(2012), *City Rules, How Regulations Affect Urban Form*, Island Press.
- Whyte William(1958), "Are Cities Un-American?" in *The Exploding Metropolis*, edited by William Hollingsworth Whyte, Berkeley: University of California Press, pp.23-52.

Reforming Planning and Building Regulations for Enhancing Neighborhoods : Future Directions

Lim, Yoo Kyoung
Lim, Kang Ryoona

The quality of the built environment of the General Residential Zone is yet to be discussed in depth despite being the area where everyday lives of residents are most affected by. This in part is due to the housing shortages during the process of rapid urbanization in Korea by which building regulations were successively eased to accommodate for speedy urbanization, which in turn meant that regulations were alleviated even in areas with inadequate infrastructure. This caused the deterioration of living standards in single housing areas quickly turning it into dense multi-family housing areas of today. This study focuses on the General Residential Zone as it is the most common form of residential area in Korea, and identifies the problems and limitations of the current planning and building regulations to propose a general direction and improvement regarding these regulations.

In chapter two planning and building regulations were discussed as a determinant of shaping neighborhood environments based on the literature review and analysis of overseas case studies such as the zoning ordinance of New York, street-oriented district-unit plans of Japan, and form-based codes of city of Peoria. It was found that the physical boundaries of planning and building regulations were increasingly becoming focused on smaller areas to effectively respond to local

characteristics, and contents of regulation were differentiated and specific to the concerned areas. Both in cases of US and Japan, existing mixed land use and physical conditions of streetscapes were some of the factors taken into account for area adapted regulations. It was also worthy to note that for both standard regulations and area specific regulations, the compliance areas were divided to a finer degree. Such sophistication of application directly reflected the nature of regulation, in which regulation was utilized as a means of not just preventing public nuisance but was positively used in forming the future vision of the urban environment. Hence, case studies revealed that regulations were flexibly adapted to reflect and enhance existing area's character.

In chapter three the problems and limitations of the planning and building regulations were discussed by analyzing areas adjacent to local streets within Songpa-gu Bangi-dong's General Residential Zone, which revealed the relationship between the current physical conditions and its regulatory means. As a result, it was found that due to the continuous easing of building regulations relating to the provision of housing, areas adjacent to minor streets were occupied by multi-housing units built on pilotis-space invented by modernist for parking. This caused the loss of vitality of the mixed-use streets and the shortage of neighborhood facilities, and these sites were found to be dominated by residential use only. Furthermore, since current planning and building regulations are negligent towards public spaces, the problems of pedestrian environment were worsening, and many cases of breach of rules were identified where standardized regulation failed to be relevant to site-specific conditions and constraints. All of these issues demonstrate the failings of the current planning and building regulations in becoming instrumental towards creating and managing desirable neighborhood environments. According to the current system, the act of building within the General Residential Zone which is immune to the district unit planning is subjected to the

Act on Planning and Use of National Territory of its land use, building-to-land ratio and floor area ratio and the Building Act of its building size and arrangement. However, these rules and their widespread application illustrate a disconnect between the original rationale for their existence and their actual effect on the natural and human environment. Such universal regulation decreases predictability of outcomes due to the predominantly quantitative standards on a plot basis, and fails to effectively manage public spaces.

Chapter four discussed the possibilities and limitations of area-based regulations such as special districts, district-unit planning and landscape agreements on the effective formation and management of a healthy neighborhood environment. Insofar, there is very little effort in forming and managing neighborhoods through the areas adjacent to local streets within the General Residential Zone. This is partly due to the problems of limitations in controlling and appropriating regulations to reflect local characteristics, and concerns against the effectiveness of agreements. Additionally, area-based regulations have been utilized in the past primarily to meet the needs of development and high density land-use through increasing floor area ratios, maximizing building measurements along arterial roads, and improving street aesthetics. However, responding to the shift in the urban planning paradigm, area-based regulations are starting to bear meaning as a tool of enhancing existing built areas, despite that further sophistication of regulations and inducement of such process is in need for continuous improvement of the current system.

Based on the analysis of the current planning and building regulations, chapter five presented the general direction of improvement in planning and building regulations. The suggestions are as follows. First, designate areas of compliance based on the analysis of current built conditions. Second, seek variation through the act of building by allowing

different types of architecture to emerge. Third, establish integrated regulatory provisions which reflect the characteristic of individual streets and districts. In accordance to the general directions, the principle of improvement was presented as first, differentiating regulations according to the types of problematic conditions, second, downsizing of compliance areas, and last, differentiating building regulations. Within the boundaries of the current system, the study proposed the downsizing of zoning areas, designating special zoning areas which respond to the problems of neighborhood environment, the refining of district unit planning regulations, the active use of special architectural districts, and expanding and refining the use of special streetscape districts(in relation to the pre-announced revision of the Building Act).

In conclusion, this study holds value in that it investigated the possibilities and limitations of planning and building regulations in the perspective of forming and managing successful neighborhood areas. Developing from the suggested general direction and improvement measures, this study proposes that in the future issues of defining the types of problematic conditions on a street and district basis, directions for resolving the identified problematic conditions, and the implementation methods of setting in motion the new regulations are further considered. It is important to note Habraken(2000)'s argument that the subject for architecture and urban experts are not of a single building but the whole built environment, and that the duty of experts should be of forming the everyday environment of people. It is anticipated that planning and building regulations become means of improving neighborhood areas and their standard of living, rather than focusing partially on urban growth and aesthetics.

Keywords : planning and building regulations, neighborhood environment improvement