

AURI-기본-2011-6

건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구

Improving Building Form Regulations

임유경 Lim, Yoo-Kyoung

진현영 Jin, Hyun-Young

(a u r i

AURI-기본-2011-6
건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구
Improving Building Form Regulations

지은이: 임유경, 진현영

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-2008-0005호

인쇄: 2011년 12월 26일, 발행: 2011년 12월 31일

주소: 경기도 안양시 동안구 시민대로 230 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

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

가격: 23,000원, ISBN: 978-89-93216-86-8

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

연구진

Ⅰ 연구책임	임유경 연구원
Ⅰ 연구진	진현영 연구원 이혜원 연구인턴
Ⅰ 외부연구진	김진욱 에이앤유 디자인그룹 건축사사무소 도시디자인본부장
Ⅰ 연구보조원	김재호, 박보련, 배선훈, 조지은

Ⅰ 연구심의위원	강준모 홍익대학교 교수 김도년 성균관대학교 교수 김상길 에이텍건축사사무소 대표 김태곤 국토해양부 서기관 전영철 열린모임참건축사사무소 대표 김상호 건축도시공간연구소 연구위원
Ⅰ 연구자문위원	김영욱 세종대학교 교수

연구요약

건축·도시환경 결정요인으로서의 건축물 형태규제

1962년 제정된 건축법 제1조(목적)에 명시된 바와 같이 건축법(건축규제)은 공공복리를 증진시키는 것을 목적으로 한다. 그러나 전후 경제성장기를 거치면서 우리나라는 지속적으로 개발 위주의 정책을 펼쳐 왔고, 그 과정에서 건축물 형태규제는 개발 행위를 제한하는 요인으로 인식되었다. 단기간에 주택을 대량으로 공급하고 경제 성장을 이룩하고자 하는 과정에서 규제 완화에 대한 사회적 요구가 지속적으로 있어 왔으며, 건축 디자인 측면에서 건축물 형태규제는 건축의 창의성과 다양성을 저해하는 요인으로 지적되고 있다. 그렇다면 건축물 형태규제는 개발 행위를 제어하고 획일적이고 경직된 건축디자인을 낳게 하는 필요악이며 늘 규제 완화의 대상이 되어야 하는가? 본 연구에서는 건축물 형태규제 문제에 접근함에 있어 형태규제가 우리의 건축·도시환경에 미치는 영향 관계에 주목하여 현행 건축물 형태규제의 문제점을 도출하고 개선방향을 제시하고자 하였다.

건축물 형태규제 개선 기본방향 설정 : 건축의 품격 향상

2장에서는 문헌 고찰을 통해 건축물 형태규제의 의미를 공공복리 실현을 위한 수단으로서의 규제, 도시 미관 향상을 위한 공적 계획의 실현 수단으로서의 규제, 합리적이고 효율적인 토지 이용을 위한 수단으로서의 규제, 건축·도시환경의 질적 향상을 위한 제도적 수단으로서의 규제의 네 가지로 정리하였다. 건축물 형태규제의 의미는 시대 변화에 따라 변화해 왔다. 20세기 초 근대 도시계획에 기반하여 토지이용의 합리성과 효율성을 추구하는 용도 제한 중심의 용도지역제(zoning)가 바람직한 건축·도시환경을 구현하는데 실패했다는 비판이 제기되면서 건축물 형태규제는 건축형태와 도시공간의 질을 고려한 전망적 규제로 변화하고 있다. 본 연구에서는 목표지향적 성격으로 변화하고 있는 최

근 건축물 형태규제의 경향을 반영하여 건축물 형태규제 개선을 위한 기본방향을 설정하고자 하였다.

이를 위해 건축 개념 변화와 국내외 정책 동향, 법제도적 여건 변화에 대한 분석을 실시하였다. 건축 개념 변화와 정책 동향 분석 결과 점차 도시공간을 이루는 구성요소로서의 건축, 경쟁력 강화 수단으로서의 건축디자인, 여건변화와 기술발전에 따른 새로운 건축디자인이 강조되고 있음을 확인하였다. 이러한 변화는 관련 법제도 측면에서도 나타나는데, 1962년 건축법 제정 이후 건축물 형태규제는 도시계획법과 건축법으로 나뉘어 이원적 체계에 의한 문제에 대한 해결, 지역 정체성과 건축의 다양성 추구, 생활환경의 질적 수준에 대한 관심이 증가하는 방향으로 변화하고 있다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 이와 같은 변화들을 고려하여 향후 건축물 형태규제의 개선 방향을 건축기본법 상의 ‘품격’ 개념과 연관지어서 관계성, 정체성, 합리성으로 상정하였다.

건축물 형태규제 관련 법제도 현황

국내 건축물 형태규제는 건축행위 관련 법제, 도시관리 관련 법제, 도시경관·디자인 관련 법제 등을 통해서 통합적으로 작용한다. 본 연구에서는 건축물 형태규제를 다루는 현행 법제도를 전반적으로 검토하여 건축물 형태를 결정하는 법제도적 요소와 체계 및 작용에 대해 분석하였다. 그리고 건축물 형태규제와 관련된 법제도의 개정 연혁과 이를 전후로 한 사회적, 학문적 그리고 실무 전문가들 사이의 논의를 살펴봄으로써 우리나라 건축물 형태규제의 변천 과정, 배경 및 그 특성 등을 분석하고 동시에 건축물 형태규제가 가지는 본질적 성격과 취지를 고찰하였다.

현행 우리나라 건축물 형태규제는 일반적 규제와 지구적 규제로 나눌 수 있다. 일반적 규제는 지구단위계획 등과 같이 별도로 지정되는 지구에 속하지 않는 필지, 즉 일반적인 상황에서 작용하는 건축물 형태규제를 의미하고 지구적 규제는 특정 지구에 적용되는 형태규제를 의미한다.

일반적인 필지 상황에서는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』에서 규정하는 건축물 형태규제가 적용된다. 즉 대부분의 필지내 건축물은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법의 이원적 체계 속에서 작동하는 형태규제의 적용을 받아 그 모

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

건축물 형태규제의 제·개정 연혁을 살펴보면 규제 성격에 따라 그 빈도와 정도의 차이가 있으나 규제 조항, 그 기준 그리고 구성체계 등은 지속적으로 변화하여 왔다. 규제 조항이 신설된 이후 계속 유지되기도 하고 규제의 자체적 의미가 퇴색되어 조항 자체가 법문에서 삭제되기도 하는 등 시대적, 사회적 필요와 이에 대한 합의에 따라 조항의 신설과 폐지가 이어져 왔다. 규제 기준은 대체적으로 보다 구체적인 내용을 포함하도록 개정되어 왔고, 이는 다양한 상황을 내포하는 도시환경에 형태규제가 적용되었을 때 나타나는 불합리성을 최소화하고자 하는 노력의 과정으로 판단된다. 건축물이 가지는 상반된 측면, 즉 도시환경에 영향을 미치는 공공재로서의 공공성과 개인의 자산적 가치로서의 성격이 함께 형태규제에도 반영되기에 건축물 형태규제의 개정과 그에 대한 논의 범주는 매우 다양하게 나타난다.

현행 건축물 형태규제의 문제점 분석

4장에서는 서울시와 부산시의 6개 지역을 대상으로 한 건축·도시환경 실태조사와 전문가 인식조사 결과를 종합하여, 용도지역지구제에 기반한 획일적 규제, 양적 기준에 의한 규제, 필지 단위의 행위제한 중심의 규제라는 세 가지 문제를 현행 건축물 형태규제의 전반적인 문제점으로 도출하였다.

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

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

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

건축물 형태규제 관련 국외 사례

본 장에서는 국내 건축물 형태규제의 개선 방향을 설정하기 위해 일본의 동경시, 미국의 뉴욕시, 프랑스 파리시 그리고 현재 국내에서도 활발하게 논의되고 있는 형태기반규제(Form-Based Codes)가 적용된 마이애미시의 건축물 형태규제를 분석하였다. 위의 사례를 살펴본 결과, 건축물 형태규제는 획일적 규제에서 도시 여건 변화에 대응할 수 있는 보다 유연화된 규제 체계로, 개별 건축물 단위에 대한 규제에서 집합적 단위의 규제로, 그리고 지역의 특수성을 고려하고 이를 배려할 수 있는 맞춤형 규제로 전환되고 있음을 확인하였다.

도시환경의 여러 상황에 대응하여야 할 건축물 형태규제가 용도지역제(zoning)의 체계적 비유연성으로 인해 문제가 발생하자 보다 유연한 체계를 갖춘 건축물 형태규제가 등장하였다. 일본 동경시의 거리유도형 지구계획은 건축물 형태규제에서 조건부 완화규정이 가능하도록 하고, 미국 뉴욕시는 인센티브 조닝, 맥락 조닝, 특별지구지정 등 기존의 조닝의 획일성에서 오는 문제를 해결하고자 다양한 조닝제도와 이에 상응하는 건축물 형태규제를 실시하여 보다 융통성을 갖춘 제도를 만들어가고 있다.

개별 필지 단위로 이루어지는 건축물 형태규제는 주변의 맥락, 관계성 등을 고려하

지 못한 채 적용되는 문제가 지적되어 왔다. 이를 개선하기 위한 노력으로 건축물을 군집으로 묶어 집합적 관점에서 건축물 형태를 규제하는 방식이 도입되었다. 일본의 특정지구제도, 가로유도형 지구계획 등은 특정 지역의 건축물을 집합적 관점에서 보고 맥락성을 유지한 채 개발이 가능하도록 형태규제에서도 주변 상황을 반영한 기준을 설정하고 있다. 특히 형태기반규제(FBCs)에서는 건물과 외부공간과의 관계, 블록과 가로유형 및 비율, 기존 건축물의 규모와 형태 등 건축물과 건축물, 건축물과 도시공간 사이의 관계를 고려한 규제가 이루어지고 있다.

대상 도시들은 규제 내용 측면에서도 기존 형태규제의 문제점으로 지적되는 획일성이나 경직성 등을 해결하여 지역 특성을 반영하고 지역의 맥락에 대응하는 규제 기준을 갖추기 위해 노력하고 있다. 뉴욕시의 경우 조닝을 맥락적 지역과 비맥락적 지역으로 구분하고, 이를 기초로 건축물의 규모와 형태에 대한 기준을 정하여 운영·관리하고 있다. 또한 지역적 특색이 강한 구역을 특정구역으로 지정하여 차별화된 형태규제를 적용하고 있다.

건축물 형태규제 개선방향과 단기 개선안에 대한 실효성 검증

6장에서는 본 연구에서 지적한 건축물 형태규제의 문제점과 국외 사례의 시사점을 기반으로 건축물 형태규제의 개선방향을 제시하고 이를 실현하기 위한 개선과제를 도출하였다. 형태규제 개선방향은 첫째, 용도지역에 따른 일률적 규제에서 지역 특성을 고려한 형태기반 규제로의 변화, 둘째, 양적 규제에서 질적 규제로의 변화, 셋째, 필지 단위 행위제한 방식에서 점합방식과 집합경관을 고려한 전망적 규제로의 변화로 설정하였다.

세 가지 개선방향에 대해서 형태규제 개선을 실현하기 위한 과제로 ① 지역 특성을 반영한 용도지역지구 세분화, ② 지구단위계획 및 특별건축구역 운영 개선, ③ 지자체 차원의 통합적 토지이용규제 체계 마련, ④ 면적·높이·층수 산정 방식 합리화, ⑤ 위치·범위 등 물리적 디자인기준 설정, ⑥ 가로경관 조성을 위한 도시설계 지침 보완, ⑦ 질적 측면을 고려한 인센티브 고도화, ⑧ 성능규제에 의한 형태규제 완화, ⑨ 적용의 특례를 도출하였다.

[표] 건축물 형태규제 개선 과제

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

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

건축물 형태규제 개선을 위한 정책제언

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

단기적으로는 현행 법령에 대한 개정을 통해 규제 완화와 적용의 특례의 범위를 확

대하여 현행 건축물 형태규제의 부작용을 최소화할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 면적·높이·층수 산정방식 합리화(과제 4), 위치·범위 등 물리적 디자인 기준 설정(과제 5), 성능규제에 의한 형태제한 완화(과제 8), 적용의 특례(과제 9)를 단기적 개선과제로 제시하였다. 이들 과제는 현 시점에서 건축물 형태규제 조항에 대한 부분 개정을 통해 실행이 가능하며, 관련 조항과 개선안은 아래와 같다.

[표] 현행 건축물 형태규제 조항에 대한 법령 개선안

관련조문	법령 개선안
건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정)	→ · 옥탑부에 대한 바닥면적 및 높이 산정 예외 조항 및 발코니 기준 재검토(추후 과제)
건축법 제42조(대지 안의 조경)	→ · 인접대지간 공동계획시 인센티브 부여 · 조경기준 합리화 · 조경공간에 대한 사후관리 강화
건축법 제43조(공개공지 등의 확보)	→ · 인접대지간 공동계획시 인센티브 부여 · 공개공지에 대한 사후관리 강화
건축법 제47조(건축선의 지정) 건축법 제48조(건축선에 따른 건축제한)	→ · 도로폭 확보를 위한 건축선과 가로경관 정비를 위한 건축선 규정 차별화 · 건축선 후퇴부분에 대한 사후관리 강화
건축법 제58조(대지 안의 공지)	→ · 건축물 용도가 아닌 가로 특성을 고려한 공지 규정 적용 · 인접대지간 합의시 규정에 대한 예외 인정
건축법 제59조(맞벽건축과 연결복도)	→ · 맞벽건축 대상 지역에 제2종 일반주거지역 추가 · 지자체 조례의 맞벽기준 불합리성 개선
건축법 제61조 (일조 등에 의한 높이제한)	→ · 지역 상황을 고려한 도시계획적 접근을 통해 효과적 일조 확보 · 건축물 주용도 등 가로 특성을 고려하여 일조 제한 예외 인정 · 인접대지간 합의시 규정에 대한 예외 인정

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

앞서 제안한 단기, 중기 과제들은 현행 건축물 형태규제 체계를 그대로 유지한 상태에서 제도 개선이나 법령의 일부 개정을 통해 달성할 수 있는 과제들이다. 그러나 건축물 형태규제의 본질적 개선을 위해서는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』으로 분리되어 이루어지는 이원적인 형태규제 체계 전반에 대한 수정이 요구된다. 개별 건축물의 형태뿐 아니라 건축물과 건축물, 건축물과 도시공간, 도시전체의 형태를 포괄적으로 다루기 위해서는 지자체 차원에서 건축 및 도시 형태를 통합적으로 관리할 수 있는 새로운 도시공간 계획체계를 갖추어야 할 것이다.

주제어 : 건축 품격, 관계성, 정체성, 합리성, 형태규제

차 례

제1장 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	1
1) 연구 배경	1
2) 연구 목적	5
2. 연구 범위	5
1) 연구의 공간적 대상	5
2) 연구의 내용적 범위	6
3. 주요 연구 내용 및 방법	6
1) 건축물 형태규제 개선 기본방향 도출 : 건축 품격 향상	6
2) 건축물 형태규제 관련 법제도 현황 조사	6
3) 건축물 형태규제 문제점 도출 및 개선방향 제시	7
4) 건축물 형태규제 개선방향 제시 및 실효성 검증	8
4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성	9
1) 선행연구 현황	9
2) 선행연구와의 차별성	13
5. 연구 추진과정	15
제2장 건축물 형태규제 개선 기본방향 : 건축 품격 향상	17
1. 건축물 형태규제의 의미	17
1) 공공복리 실현을 위한 수단으로서의 규제	17
2) 도시 미관 향상을 위한 공적 계획 실현 수단으로서의 규제	19
3) 합리적이고 효율적인 토지이용을 위한 수단으로서의 규제	20
4) 건축·도시환경의 질적 향상을 위한 제도적 수단으로서의 규제	21

5) 우리나라 건축법 목적의 변화	22
2. 건축 개념 변화와 국내외 건축정책 동향	23
1) 도시공간을 이루는 구성요소로서의 건축 개념 강조	23
2) 사회·경제적 여건 변화와 기술발전에 따른 새로운 건축디자인	24
3) 도시 경쟁력 강화 수단으로서의 건축디자인	24
3. 법제도적 여건 변화	25
1) 건축물 형태규제 관련 법제 체계 변화와 논의의 흐름	25
2) 건축기본법 제정	26
3) 도시계획관련법제와 건축관련법제 사이의 격차 해소를 위한 지속적인 노력	27
4. 건축물 형태규제 관련 기존 논의의 한계와 본 연구의 논점	29
1) 건축물 형태규제 관련 기존 연구방법론의 한계	29
2) 건축물 형태규제와 관련된 본 연구의 주요 논점	32
5. 건축물 형태규제 개선 기본방향	35
1) 관계성	36
2) 정체성	37
3) 합리성	38
제3장 건축물 형태규제 관련 법제도 현황	41
1. 우리나라 건축물 형태규제 관련 법제 체계	41
1) 우리나라 건축물 형태규제 개요	41
2) 우리나라 건축물 형태규제 체계	47
3) 일반적 규제와 지구적 규제의 작동 체계	50
2. 지구적 건축물 형태규제 특성 분석	52
1) 지구적 건축물 형태규제 변천	52
2) 지구단위계획에 따른 건축물 형태규제 현황	59
3) 지구단위계획 관련 선행연구에서의 논의	64
3. 일반적 건축물 형태규제 조항 분석	67
1) 일반적 건축물 형태규제 조항 개요	67
2) 건축물 형태규제 조항별 분석	80
3) 건축물 형태구성요소별 규제 조항 분석	101
4) 건축물 형태규제 조항의 제·개정 관련 논의	107

4. 소결	117
-------------	-----

제4장 현행 건축물 형태규제의 문제점 분석119

1. 우리나라 건축·도시환경의 현황 및 문제점	119
1) 건축·도시환경 현황 분석 개요	119
2) 대상지별 건축·도시환경 실태	123
3) 우리나라 건축·도시 환경의 문제점	133
2. 건축물 형태규제에 대한 실무 전문가 인식 조사	135
1) 실무 전문가 인터뷰 개요	135
2) 건축물 형태규제에 대한 실무 전문가의 인식	137
3) 실무 전문가 인식 조사에서 나타난 건축물 형태규제의 특성과 문제점	143
3. 건축물 형태규제의 문제점	144
1) 현행 건축물 형태규제에 대한 평가	144
2) 건축물 형태규제의 문제점	153
3) 건축물 형태규제 조항별 문제점	162

제5장 건축물 형태규제 관련 국외 사례167

1. 도시계획법과 건축기준법의 이원적 체계 보완을 위한 다양한 시도 : 동경시	167
1) 일본의 공간계획체계	167
2) 형태규제 관련 제도의 개괄적 연혁	169
3) 건축물의 형태규제 관련 요소	171
4) 동경시의 형태규제 경향 분석	176
2. 지역의 특수성과 정체성을 고려한 도시설계 요소 도입 : 뉴욕시	177
1) 미국의 공간계획체계	177
2) 형태규제 관련 제도의 개괄적 연혁	178
3) 건축물 형태규제 관련 요소	181
4) 뉴욕시 형태규제 경향 분석	186
3. 건축의 공공성 제고에 따른 형태규제 방식 변화 : 파리시	187
1) 파리시 건축물 형태규제 개요	187
2) 파리시 건축물 형태규제 주요 내용	188
3) 파리시 건축물 형태규제 경향 분석	189

4. 질적 측면을 고려한 통합적 물리형태 지향 : 마이애미시	190
1) 형태기반 규제의 정의 및 연혁	190
2) 형태기반 규제(FBCs)의 요소 및 특성	193
3) 도시 전체에 대한 형태기반 규제 적용사례 : 마이애미 21(Miami 21)	195
5. 시사점	196

제6장 건축물 형태규제 개선방향 및 개선안 실효성 검증199

1. 건축물 형태규제 개선방향	199
1) 용도지역에 따른 일률적 규제에서 지역 특성을 고려한 형태기반 규제로의 변화	199
2) 양적 규제에서 질적 규제로의 변화	200
3) 필지 단위 행위제한 방식에서 집합방식과 집합경관을 고려한 전망적 규제로의 변화	200
2. 건축물 형태규제 개선방향에 따른 과제 도출	202
1) 규제 체계 개선	203
2) 규제 원칙 변화	204
3) 규제 방식 변화	205
3. 건축물 형태규제 개선과제	206
1) 규제 체계 : 중앙정부 지침에 따른 일률적 규제에서 지역 특성을 반영한 유연한 규제로의 변화	206
2) 규제 원칙 변화 : 양적 규제에서 질적 규제로의 변화	212
3) 규제 방식 : 필지 단위의 제한적 규제에서 집합 방식을 고려한 전망적 규제로의 변화	215
4. 건축물 형태규제 개선 로드맵	220
1) 건축물 형태규제 개선 로드맵	220
2) 건축물 형태규제 단기적 개선안	222
5. 건축물 형태규제 개선안 시뮬레이션	230
1) 시뮬레이션 개요	231
2) 일반주거지역의 건축·도시환경 현황	233
3) 시뮬레이션 원칙 및 법령 개정안	237
4) 시뮬레이션 1 - 신사동 가로수길	240
5) 시뮬레이션 2 - 청주시 사직동 단독주택지	246
6) 시뮬레이션 3 - 신림동 원룸촌	252
7) 시뮬레이션 결과	258

제7장 결론261

1. 연구 결론	261
2. 정책 제언	264
1) 단기 과제 : 법령 개정을 통한 규제 완화와 적용의 특례 확대	264
2) 중기 과제 : 현행 건축물 형태규제 관련 제도의 개선	265
3) 장기 과제 : 건축물 형태규제 체계 개편	265
3. 연구의 의의와 한계	266
 참고문헌	 267
Summary	271
부록 1. 건축물 형태규제에 대한 실무전문가 인터뷰	275
부록 2. 건축물 형태규제 개선안 시뮬레이션(추가 대상지)	289

표차례

[표 1-1] 주요 선행연구 내용 및 본 연구의 차별성	15
[표 2-1] 건축법 제1조 개정 연혁	22
[표 2-2] 관계성의 세부개념 및 분석기준	37
[표 2-3] 정체성의 세부개념과 분석기준	38
[표 3-1] 서울특별시 자치구 건축물 형태규제 관련 비법정계획 내용 분석	46
[표 3-2] 현행법에서의 건축물 형태규제 관련 조항	47
[표 3-3] 지구단위계획의 조항 변화	57
[표 3-4] 도시설계, 상세계획 및 지구단위계획 비교	58
[표 3-5] 지구단위계획 지정 현황(2008년말 기준)	59
[표 3-6] 서울특별시 지구단위계획 지정현황(2008년말 기준)	60
[표 3-7] 구역에 따른 지구단위계획에 포함사항	62
[표 3-8] 지구단위계획의 건축 규제요소	64
[표 3-9] 지구단위계획 관련 선행연구에서 논의사항	66
[표 3-10] 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』(구 『도시계획법』)내 건축물 형태규제 관련 조항 체계변화	68
[표 3-11] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 중 건축물 형태규제 관련 조항	69
[표 3-12] 용도지역지구제의 조항 변화	70
[표 3-13] 용도지구 현황(2009년말 기준)	71
[표 3-14] 용도지구내 건축물 형태규제 내용(경관 · 미관지구)	72
[표 3-15] 건축법 내 건축물 형태규제 관련 조항 체계변화	74
[표 3-16] 건축법 중 제4장 건축물의 대지와 도로 조항	77
[표 3-17] 건축법 제4장 건축물의 대지와 도로 관련 조항 변화	77
[표 3-18] 건축법 중 제6장 지역 및 지구의 건축물 조항	78

[표 3-19] 건축법 건축물의 지역 및 지구 관련 조항 변화	79
[표 3-20] 건축법 제60조(건축물의 높이 제한) 입법취지	83
[표 3-21] 건축법 제46조(건축선의 지정) 입법취지 및 관련 내용	91
[표 3-22] 건축법 제58조(대지 안의 공지) 입법취지	93
[표 3-23] 건축법 시행령 제119조 면적 등의 산정방법 중 건축면적·바닥면적·연면적·높이의 개정 연혁	97
[표 3-24] 국토해양부 건축기획과 건축법 관련 민원유형 분석 현황(2010년)	100
[표 3-25] 1960년대 건축법에 대한 사회적 논의	107
[표 3-26] 1970년대 건축법에 대한 사회적 논의	108
[표 3-27] 1980년대 건축법에 대한 사회적 논의	109
[표 3-28] 1990년대 건축법에 대한 사회적 논의	111
[표 3-29] 2000년대 건축법에 대한 사회적 논의	112
[표 3-30] 건축법에 대한 전문가 집단의 논의	114
[표 4-1] 우리나라 건축·도시환경 현황 조사를 위한 공간범주 설정	120
[표 4-2] 건축·도시환경 현황 조사 대상지	121
[표 4-3] 건축·도시환경 현황 조사 대상지 개요	121
[표 4-4] 건축·도시환경 현황 조사 항목표	122
[표 4-5] 실무 전문가 인터뷰 리스트	136
[표 4-6] 건축물 형태규제 평가 체계	144
[표 4-7] 용도지역지구제에 기반한 획일적 규제의 문제점 1 : 익명적인 도시경관 양산	153
[표 4-8] 용도지역지구제에 기반한 획일적 규제의 문제점 2 : 가로이미지 형성 저해	154
[표 4-9] 용도지역지구제에 기반한 획일적 규제의 문제점 3 : 규제의 취지와 원칙 왜곡	155
[표 4-10] 양적인 기준에 의한 규제의 문제점 1 : 각종 규제 완화의 대상	156
[표 4-11] 양적인 기준에 의한 규제의 문제점 2 : 질적 수준 확보에 한계	157
[표 4-12] 양적인 기준에 의한 규제의 문제점 3 : 건축물 내부공간의 거주성 저하	158
[표 4-13] 필지 단위의 행위 제한에 의한 규제의 문제점 1 : 규제 취지의 왜곡	159
[표 4-14] 필지 단위의 행위 제한에 의한 규제의 문제점 2 : 비효율적인 자투리공간 양산	160
[표 4-15] 필지 단위의 행위 제한에 의한 규제의 문제점 3 : 혼란스러운 집합경관 및 열악한 보행환경	161
[표 4-16] 건축법 제42조(대지 안의 조경)의 문제점	162
[표 4-17] 건축법 제43조(공개공지 등의 확보)의 문제점	162

[표 4-18] 건축법 제46조(건축선의 지정) 및 건축법 제47조(건축선에 따른 건축제한)의 문제점	163
[표 4-19] 건축법 제58조(대지 안의 공지)의 문제점	163
[표 4-20] 건축법 제59조(맞벽건축과 연결복도)의 문제점	164
[표 4-21] 건축법 제60조(건축물의 높이제한)의 문제점	164
[표 4-22] 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)의 문제점	165
[표 4-23] 건축법 제84조 및 건축법 시행령 제119조(면적·높이 및 층수의 산정)의 문제점	165
[표 5-1] 일본 공간계획 기본 체계 구성	168
[표 5-2] 일본 내 공간계획 체계 변화 과정	169
[표 5-3] 지구계획에서 결정할 수 있는 사항	172
[표 5-4] 일본 건축기준법에서 건축물 형태 관련 규정 항목	175
[표 5-5] 미국 내 도시계획의 일반적 체계	177
[표 5-6] 뉴욕시의 지역제 변화 과정	179
[표 5-7] 뉴욕시 규제지침 구분	181
[표 5-8] 주거지역 세부 규제요소	184
[표 5-9] 상업지역 세부 규제요소	185
[표 5-10] 공업지역 세부 규제요소	186
[표 5-11] 조닝, 가이드라인 및 형태기반 규제의 비교	191
[표 5-12] 기존 도시계획 제도 하의 조닝제도와 형태기반 규제(FBCs)의 비교	191
[표 5-13] 형태기반 규제(FBCs) 연혁	193
[표 5-14] 형태기반 규제(FBCs)의 구성	193
[표 6-1] CASE STUDIES : 뉴욕의 용도지역 세분화	207
[표 6-2] CASE STUDIES : 대상지역의 물리적·사회적 특성의 수준에 따라 지역 구분(FBCs)	207
[표 6-3] CASE STUDIES : 일본의 가로경관유도형 지구계획	209
[표 6-4] CASE STUDIES : 파리시 샤토 데 랑티에 지구(ZAC Chateaux des Rentiers) 지침	209
[표 6-5] CASE STUDIES : 파리시의 토지이용계획(POS)와 지역도시계획(PLU)	211
[표 6-6] CASE STUDIES : 일본 오사카시의 도시경관조례	211
[표 6-7] CASE STUDIES : 형태기반 규제(Form-based codes)	212
[표 6-8] CASE STUDIES : 뉴욕의 맥락적 또는 주택수준 규제(Contextual or Quality Housing Regulation)	213
[표 6-9] CASE STUDIES : 뉴욕의 상업지역 특별규제(special regulations)	214

[표 6-10] CASE STUDIES : 뉴욕시 준공공공간 규제	215
[표 6-11] CASE STUDIES : 파리시 건축선 관련 규정 및 윤곽선 규제 완화(1902)	217
[표 6-12] CASE STUDIES : 파리시 앙드레-시트로앵 지구 입면 규제	217
[표 6-13] CASE STUDIES : 이격공간 규제 완화를 통한 전면공간 확보(Y. Ashihara)	219
[표 6-14] CASE STUDIES : 파리시 토지이용계획 - 건축규제 예외조항 적용	219
[표 6-15] 건축물 형태규제 체계 개선 과제	220
[표 6-16] 건축물 형태규제 원칙 개선과제	221
[표 6-17] 건축물 형태규제 방식 개선과제	221
[표 6-18] 건축물 형태규제 단기 개선 과제	222
[표 6-19] 건축물 형태규제 단기 과제 관련 조문	222
[표 6-20] 건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정방법) 법령 개선안	223
[표 6-21] 건축법 제42조(대지 안의 조경) 법령 개선안	224
[표 6-22] 건축법 제43조(공개공지 등의 확보) 법령 개선안	225
[표 6-23] 건축법 제47조(건축선의 지정)과 건축법 제48조(건축선에 따른 건축제한) 법령 개선안	226
[표 6-24] 건축법 제58조(대지 안의 공지) 법령 개선안	227
[표 6-25] 건축법 제59조(맞벽건축과 연결복도) 법령 개선안	228
[표 6-26] 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한) 법령 개선안	229
[표 6-27] 우리나라 주요 도시의 용도지역 중 주거지역 비율	231
[표 6-28] 우리나라 주요 도시의 용도지역 중 일반주거지역 비율	232
[표 6-29] 건축·도시환경 현황조사 및 시뮬레이션 대상지 특성	232
[표 6-30] 일반주거지역 조사대상지에 대한 건축물 형태규제 내용	233
[표 6-31] 맞벽건축과 연결복도 관련 규정의 개정(안)	238
[표 6-32] Simulation 01 신사동 가로수길 : 맞벽건축에 의한 건축·도시형태	242
[표 6-33] Simulation 01 신사동 가로수길 : 개선안 적용 전후 가로 경관 비교	245
[표 6-34] Simulation 02 청주시 사직동 : 맞벽건축에 의한 건축·도시형태	248
[표 6-35] Simulation 02 청주시 사직동 : 개선안 적용 전후 가로 경관 비교	251
[표 6-36] Simulation 03 신림동 원룸촌 : 맞벽건축에 의한 건축·도시형태	254
[표 6-37] Simulation 03 신림동 원룸촌 : 개선안 적용 전후 가로 경관 비교	257
[표 7-1] 건축물 형태규제 개선 과제	263

[표 7-2] 현행 건축물 형태규제 조항에 대한 법령 개선안	264
[표 부록 1-1] 실무전문가 인터뷰 리스트	275
[표 부록 2-1] 시뮬레이션 대상지의 공간적 범위	289
[표 부록 2-2] 실태조사 대상지 특성	289
[표 부록 2-3] 압구정동 로데오거리 부근 대상지개요	290
[표 부록 2-4] Simulation 04 압구정동 로데오거리 : 대상지 현황과 건축·도시형태 분석 ..	291
[표 부록 2-5] Simulation 04 압구정동 로데오거리 : 개선안 적용 전후 건축물 배치 비교 ..	292
[표 부록 2-6] Simulation 04 압구정동 로데오거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스	293
[표 부록 2-7] Simulation 04 압구정동 로데오거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스	294
[표 부록 2-8] Simulation 04 압구정동 로데오거리 : 개선안 적용 후 세부 평면도 및 가로경관	295
[표 부록 2-9] 상수동 홍익대학교 앞거리 대상지개요	296
[표 부록 2-10] Simulation 05 상수동 홍익대 앞거리 : 대상지 현황과 건축·도시형태 분석	297
[표 부록 2-11] Simulation 05 상수동 홍익대 앞거리 : 개선안 적용 전후 건축물 배치 비교	298
[표 부록 2-12] Simulation 05 상수동 홍익대 앞거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스	299
[표 부록 2-13] Simulation 05 상수동 홍익대 앞거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스	300
[표 부록 2-14] Simulation 05 상수동 홍익대 앞거리 : 개선안 적용 후 세부 평면도 및 가로경관	301
[표 부록 2-15] 자양동 건국대학교 로데오거리 일대 대상지개요	302
[표 부록 2-16] Simulation 06 자양동 건국대 로데오거리 : 대상지 현황과 건축·도시형태 분석	303
[표 부록 2-17] Simulation 06 자양동 건국대 로데오거리 : 개선안 적용 전후 건축물 배치 비교	304
[표 부록 2-18] Simulation 06 자양동 건국대 로데오거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스	305
[표 부록 2-19] Simulation 06 자양동 건국대 로데오거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스	306
[표 부록 2-20] Simulation 06 자양동 건국대 로데오거리 : 개선안 적용 후 세부 평면도 및 가로경관	307

그림차례

[그림 1-1] 법제도에 의해 유형화된 건축물	2
[그림 1-2] 법제도에 의해 구현되는 건축물 및 도시형태	2
[그림 1-3] 건축·도시형태 결정 법제도 요인 분석 개념도	7
[그림 1-4] 건축물 형태규제 문제점 도출 프로세스	7
[그림 1-5] 건축물 형태규제 개선방향 제시 프로세스	8
[그림 1-6] 연구흐름도	15
[그림 2-1] 자하 하디드의 동대문 디자인플라자와 공원 설계안	24
[그림 2-2] 다니엘 리베스킨트의 용산국제업무지구 계획안	24
[그림 2-3] 도시관련법제와 건축관련법제 변화	28
[그림 2-4] 시대 변화에 따른 건축물 형태규제 방식 변화 양상(프랑스)	29
[그림 2-5] Herzog & de Meuron, Tokyo Prada building(2000-2003)	31
[그림 2-6] 시기별 다가구 주택 형태의 변화(박기범·최찬환, 2003)	31
[그림 2-7] 현행 건축물 형태규제가 개별 건축물의 형태에 미치는 영향 개념도	34
[그림 2-8] 현행 건축물 형태규제가 집합적인 도시형태에 미치는 영향 개념도	34
[그림 2-9] 건축물 “품격”의 조작적 정의 과정	35
[그림 3-1] 건축물 형태규제 관련 법제 관계도	42
[그림 3-2] 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 내 건축물 형태규제 관련 조항	43
[그림 3-3] 건축법 내 건축물 형태규제 관련 조항	44
[그림 3-4] 경관계획 중 형태 관련 규정	45
[그림 3-5] 건축물 형태규제 관련 법제도(관련 법제 및 비법정계획)	46
[그림 3-6] 건축물 형태규제에 관련된 법제도 적용 분포 실례(서울특별시 강남구 일대)	49
[그림 3-7] 건축물 형태의 일반적 규제	50

[그림 3-8] 지구단위계획 중 형태 관련규정	51
[그림 3-9] 건축법 중 특별건축구역	51
[그림 3-10] 지구단위계획의 변천 과정	56
[그림 3-11] 서울시 강남지역 지구단위계획 지정 현황(2011년 기준)	61
[그림 3-12] 건축물 형태제한 규정의 작용 구조	67
[그림 3-13] 서울 강남 지역의 용도지역지구 현황 (2011년 기준)	73
[그림 3-14] 건축법 형태규제 관련 조항 적용 개념도	76
[그림 3-15] 건축법 형태규제 관련 조항(건축물의 대지 및 도로) 적용 개념도	76
[그림 3-16] 건축법 형태규제 관련 조항 적용 개념도(개별 필지 적용시)	78
[그림 3-17] 제77조 용도지역의 건폐율(국계법) 및 제55조 건축물의 건폐율(건축법) 법제체계	80
[그림 3-18] 제78조 용도지역의 용적률(국계법) 및 제56조 건축물의 용적률(건축법) 법제체계	81
[그림 3-19] 제60조 건축물의 높이제한 관련 건축법제 체계	84
[그림 3-20] 제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한 관련 건축법제 체계	86
[그림 3-21] 제42조 대지의 조경 관련 건축법제 체계	87
[그림 3-22] 제43조 공개 공지 등의 확보 관련 건축법제 체계	89
[그림 3-23] 제46조 건축선의 지정 및 제47조 건축선에 따른 건축 제한 관련 건축법제 체계	92
[그림 3-24] 제58조 대지 안의 공지 관련 건축법제 체계	94
[그림 3-25] 제59조 맞벽 건축과 연결복도 관련 건축법제 체계	95
[그림 3-26] 제84조 면적 · 높이 및 층수의 산정 관련 건축법제 체계	96
[그림 3-27] 건축법 시행령 119조(면적 등의 산정) 1962년 제정안과 2011년 현행법안 사이 조문 길이 비교(글자수 비교 분석)	99
[그림 3-28] 건축물 높이를 결정하는 제어요소들의 작용 구조	101
[그림 3-29] 건축물의 높이를 결정하는 제어요소들의 법제체계	101
[그림 3-30] 건축물의 입면을 결정하는 제어요소들의 작용 구조	102
[그림 3-31] 건축물의 입면을 결정하는 제어요소들의 법제체계	102
[그림 3-32] 건축물의 매스를 결정하는 제어요소들의 작용 구조	103
[그림 3-33] 건축물의 매스를 결정하는 제어요소들의 법제체계	103
[그림 3-34] 건축물의 배치를 결정하는 제어요소들의 작용 구조	104
[그림 3-35] 건축물의 배치를 결정하는 제어요소들의 법제체계	104

[그림 3-36] 건축물 전면공간을 결정하는 제어요소들의 작용 구조	105
[그림 3-37] 건축물 전면공간을 결정하는 제어요소들의 법제체계	105
[그림 3-38] 건축물 측면공간을 결정하는 제어요소들의 작용 구조	106
[그림 3-39] 건축물 측면공간을 결정하는 제어요소들의 법제체계	106
[그림 4-1] 남부터미널 부근 스카이라인 현황	123
[그림 4-2] 남부터미널 부근 스카이라인 현황	124
[그림 4-3] 남부터미널 부근 스카이라인 현황	124
[그림 4-4] 가로수길 스카이라인 현황	125
[그림 4-5] 홍대앞 스카이라인 현황	125
[그림 4-6] 간선도로변 미관지구 지정 현황	126
[그림 4-7] 강남대로변 저층부 공간구성 현황	127
[그림 4-8] 신사동 가로수길 일대 가로 경관 현황	127
[그림 4-9] 강남대로변 저층부 공간구성 현황	128
[그림 4-10] 강남대로(도로명) 저층부 공간구성 현황	129
[그림 4-11] 테헤란로 저층부 공간구성 현황	129
[그림 4-12] 남부터미널 부근 필지 내 외부공간 현황	130
[그림 4-13] 건축물 측면 이격공간 현황	131
[그림 4-14] 남부터미널 건축물 매스 현황	132
[그림 4-15] 홍대앞 건축물 매스 현황	132
[그림 5-1] 일본의 높이제한	170
[그림 5-2] 가로경관 유도형 지구계획의 적용 이미지	174
[그림 5-3] 일본의 천공율	175
[그림 5-4] 기본규정과 완화규정 적용 비교	180
[그림 5-5] 천공노출면 개념도	180
[그림 5-6] 뉴욕시 조닝 지도	182
[그림 5-7] R8X의 건축물 형태규제 내용과 실제 건축물 사례	183
[그림 5-8] C6의 건축물 형태규제 내용과 실제 건축물 사례	185
[그림 5-9] Bande E, gabarit, prospect 개념도(Arnold & Périphéque, 2000)	188
[그림 5-10] 파리시의 지역도시계획(PLU)	189

[그림 5-11] 일반적 형태규제방식과 맥락적 형태규제 방식의 비교(Paris)	189
[그림 5-12] 형태기반 규제(Form-Based Codes) 적용 전후 및 요소 예시	192
[그림 5-13] 마이애미 21 아틀라스(atlas), 형태중심 규제 및 결과예측	195
[그림 6-1] 필지 단위로 적용되는 현행 건축물 높이규제에 의한 가로경관	201
[그림 6-2] 일반적 규제와 지구적 규제	202
[그림 6-3] 건축물 형태규제체계 관련 개선과제	203
[그림 6-4] 건축물 형태규제원칙 관련 개선과제	204
[그림 6-5] 건축물 형태규제방식 관련 개선과제	205
[그림 6-6] 신사동 가로수길 일대 건축물 매스 현황	234
[그림 6-7] 압구정동 로데오거리 일대(언주로 168길) 필지 내 건축물 배치 현황	235
[그림 6-8] 압구정동 로데오거리 일대 가로 현황	236
[그림 6-9] 신사동 가로수길 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 배치	240
[그림 6-10] 신사동 가로수길 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 매스	241
[그림 6-11] 신사동 가로수길 : 맞벽건축 활성화에 따른 건축물 배치 대안	243
[그림 6-12] 신사동 가로수길 : 맞벽건축 적용에 의한 건축·도시환경 개선안 세부 평면도	244
[그림 6-13] 청주시 사직동 단독주택지 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 배치	246
[그림 6-14] 청주시 사직동 단독주택지 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 매스	247
[그림 6-15] 청주시 사직동 단독주택지 : 맞벽건축 활성화에 따른 건축물 배치 대안	249
[그림 6-16] 청주시 사직동 단독주택지 : 맞벽건축 적용에 의한 건축·도시환경 개선안 세부 평면도	250
[그림 6-17] 신림동 원룸촌 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 배치	252
[그림 6-18] 신림동 원룸촌 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 매스와 가로환경	253
[그림 6-19] 신림동 원룸촌 : 맞벽건축 활성화에 따른 건축물 배치 대안	255
[그림 6-20] 신림동 원룸촌 : 맞벽건축 적용에 의한 건축·도시환경 개선안 세부 평면도	256

제1장 서론

1. 연구 배경 및 목적
2. 연구 범위
3. 주요 연구 내용 및 방법
4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성
5. 연구 추진과정

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

□ 건축·도시환경 결정 요인으로서의 건축물 형태규제

한정적 재원이자 높은 지가의 토지에 건축을 하고자 할 때 건축주는 경제 논리에 따라 대상지의 건축 가능한 합법적 한도 내에서 최대의 용적을 확보하고자 한다. 건축주는 최대 용적을 획득하는 관점에서 건축물 형태에 접근하므로 법제도의 건축물 형태규제 기준은 건축물 형태 결정에 결정적인 요인이 된다(Willis, 1995). 우리나라에서 건축물의 최대 용적은 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 따라 수립되는 도시관리계획에 의해 지정되는 용도지역지구에서의 건폐율과 용적률, 『건축법』상의 높이제한 등의 상호작용에 의해 규정된다. 법제의 변화에 의해 쉽게 변화하는 취약한 구조를 가지는 개별 건축물들은 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』 등 형태관련 법적 규제에 의해 유형화된다.

도시에서 건축의 형태를 결정하는 주요 요인은 경제적 요인, 기능적 수요, 법적 규제이다. 고층 건축물의 층수는 높이에 대한 열망의 표현이라기보다는 경제적인 여건과 시장 임대 상황의 영향에 따른 것이다. (도시의) 업무 빌딩의 유일한 목표는 건축주들에게 최대한의 이익을 돌려주는 것, 즉 임대 면적 최대화이다. 경제적인 고려는 건축물 형태의 결정적 지배 요인이 된다.

— Carol Willis(1995), *Form follows finance*, Princeton Architectural Press, p.10.



[그림 1-1] 법제도에 의해 유형화된 건축물

건축물 형태규제는 개별 건축물의 형태뿐만 아니라 건축물들의 접합방식 및 집합적 형태를 결정하는 주요 요인으로 작용한다. 건축물 형태규제의 대표적 조항인 용적률, 건폐율, 높이제한 등은 건축물의 볼륨을 결정하여 집합적 도시경관을 결정하는 데에 큰 영향을 미치며, 일조제한, 공개공지, 건축선, 대지 안의 공지 등 건축물의 배치와 관련된 규정은 건축물이 가로 또는 인접 건축물과 접합하는 방식을 결정하게 된다. 아래 그림은 일본 건축기준법에 의해 만들어지는 건축물군의 형태와 우리나라 다세대주택 지역, 프랑스 파리의 형태규제가 건축물 디자인에 주는 영향을 도식화한 것이다.



[그림 1-2] 법제도에 의해 구현되는 건축물 및 도시형태

2 건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구

□ 공공복리 증진의 수단으로서의 건축물 형태규제

최초의 건축물 형태규제는 도시 기능을 유지하기 위한 최소한의 규제로부터 시작되었다. 유럽 도시에서는 중세시대에 인구가 도시로 집중하면서 도시가 과밀화되자 16세기부터 최소한의 도로 공간을 확보하기 위하여 건축선 제한(alignement)이 이루어졌다. 일례로 프랑스 파리시에서는 1554년에 건축선 밖으로 돌출한 건물들을 철거하도록 하는 명령서(mandement)가 발효되었는데, 이것이 도시 내 건축물 형태에 대한 규제의 시초였다(F. Arnold & Peripherique, 2000).

우리나라 건축법 제1조에서 건축법의 목적을 “건축물의 안전 · 기능 · 환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리의 증진에 이바지하는 것”이라고 밝히고 있는 바와 같이 도시 내에서 개별 건축 행위를 규제하는 근본적인 목적은 공공복리의 증진이다.

□ 건축기본법 제정에 따른 건축의 공공적 가치 강조

시대가 변화함에 따라 한 사회가 추구하는 공공가치의 지향점은 변화해 왔으며, 공중위생, 안전, 도시미관 등 그 시대가 중요하게 생각하는 가치가 변화함에 따라 건축물 형태규제 방식도 변화해왔다. 우리나라 건축법의 경우 1962년 제정 당시부터 건축법 제1조에서 ‘공공복리증진’을 법의 목적으로 명시하였으며(제1조), 이후 ‘안전 · 기능 · 미관향상(1992.6.1 시행)’으로 그 내용이 구체화되었고, 2003년 개정(2003.11.30 시행)에서 ‘환경’이 추가되었다.

한편, 2007년 12월 21일 제정된 『건축기본법』에서는 건축의 공공적 가치를 천명하였다. 건축기본법 제1장 제2조에서는 건축의 공공적 가치를 건축기본법의 기본이념으로 상정하고 있으며, 제2장에서는 건축정책의 기본방향을 건축의 생활공간적 공공성 구현, 건축의 사회적 공공성 확보, 건축의 문화적 공공성 실현으로 제시하고 있다.

※ 건축기본법 제2조(기본이념)

이 법은 국가 및 지방자치단체와 국민의 공동의 노력으로 다음 각 호와 같은 건축의 공공적 가치를 구현함을 기본이념으로 한다.

1. 국민의 안전·건강 및 복지에 직접 관련된 생활공간의 조성
2. 사회의 다양한 요구를 조정하고 수용하며 경제활동의 토대가 되는 공간환경의 조성
3. 지역의 고유한 생활양식과 역사를 반영하고 미래세대에 계승될 문화공간의 창조 및 조성

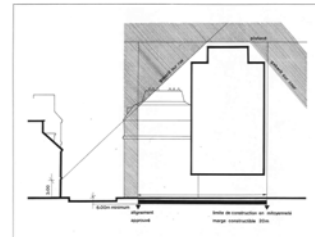
□ 건축에 대한 새로운 가치 실현을 위한 건축물 형태규제 개선 필요성 증대

현행 건축법은 부분개정이 누적된 형태가 현재에 이르고 있는 대표적인 구시대적 체계의 법률이며, 건축법은 1962년 제정된 이래 부분적인 개정만 이루어져 왔다(유광흠 · 진현영, 2010). 특히 건축법 규모와 형태규제는 1962년 건축법 제정 이후 주차, 공지 확보, 원활한 차량통행 및 민원해결 등 시대적 현실문제 해결만을 위해 일방향적으로 개정되어 그 결과 생활환경은 악화되고 기형적인 건축물을 양산하게 되었다(김영창 외, 2003). 향후의 법 개정은 일방적이고 부분적인 개정이 아닌, 개별적 문제와 더불어 도시·건축 환경에 미치는 영향을 고려한 종합적인 고찰 과정을 통해 이루어져야 할 것이다.

또한 건축기본법에서 강조되는 건축의 공공적·문화적 가치를 향상시키기 위해서는 개별 건축물에 대한 규제 위주의 현행 건축 법제도 개선이 필수적이며, 삶의 질적 가치를 추구하는 방향으로의 인식 변화는 근대 기능주의 도시계획에 따른 용도지역지구제와 그에 기반한 건축법 형태규제에 대한 전반적인 재고를 요구한다.

※ 건축의 공공적 가치 강조에 따른 건축물 형태규제 방식 변화 : 프랑스 파리지 사례

- 1960년대 파리지의 건축물 형태규제는 용도지역지구제와 지역지구지정에 따른 밀도 조정, 도로사선제한에 의한 건축물 높이 산정 등 근대도시계획에 기반한 방식으로 이루어짐 (그림 출처 : APUR, 1975)
- 1960년대 중반부터 이러한 방식에 대한 비판이 일어나면서 건축선 지정과 절대높이 제한 등 집합적 도시경관을 고려한 형태규제 방식으로 변화



□ 건축·도시형태 결정 과정의 법제도 적용 메커니즘 파악을 통한 문제점 도출과 개선방향 제시 필요

이제까지 건축물 형태규제(도로사선제한, 일조사선제한, 대지 안의 공지 등)는 기준의 적정 여부에 대한 종합적인 검토가 부재한 상태에서 각 시대의 수요에 맞추어 개별적으로 개정되어 왔다. 특히 건축물 형태규제가 건축 및 도시 형태 결정에 미치는 영향 관계에 대한 검토가 미흡하였으므로 형태규제에 대해 단편적이고 일차적인 검토에 대한 반성이 필요하다. 또한 법제도는 도시와 건축, 즉 공공의 가치와 민간의 요구 사이에 적절한 선을 긋는 장치이므로 건축의 공공적 가치를 향상시키면서도 개별 건축물의 창의성과 다양성을 허용할 수 있도록 적정화할 것이 요구된다.

2) 연구 목적

- ① 건축물 형태규제 지향점 설정 : 건축·도시 환경의 현황 진단과 비전 제시
- ② 건축물 형태규제 문제점 도출 및 개선방향 제시
- ③ 건축물 형태규제 개선을 위한 중장기 로드맵 및 단기적 개선안 제시

2. 연구 범위

1) 연구의 공간적 대상

건축물 형태는 부동산적 의미, 건축적 의미, 공공관리 대상으로서의 의미, 도시구성 요소로서의 의미 등 다양한 층위의 문제를 내포하고 있으며, 건축물 형태와 관련된 문제는 건축물 유형에 따라 다른 양상으로 나타난다.

본 연구에서는 도시구성요소로서 보편적인 건축물의 형태가 가지는 의미에 주목하고자 하며, 도시의 가로환경을 구성하는 주요 인자인 업무시설, 상업시설, 근린생활시설에 초점을 맞추고자 한다¹⁾. 이들 업무시설, 상업시설, 근린생활시설은 주로 임대용으로 건축되기 때문에 높은 개발 수요에 대응하기 위해 최대 용적을 추구하게 되고, 결과적으로 법제도적 제한이 건축물의 형태로 나타나는 경우가 많다.

용도지역지구상으로는 상업지역과 일반주거지역이 혼재하는 블록을 대상으로 건축·도시환경의 문제점을 분석한 후 이를 유발하는 건축물 형태규제 요인을 도출할 것이다.

※ 근생(근린생활시설)의 건축문화(김성홍, 2009)

- 근린생활시설은 2000년 현재 서울의 전체 건축물 가운데 아파트(30.0%) 다음으로 많은 연면적을 차지하는, 상업건축을 대표하는 건축 유형(14.1%)
- 근생은 진부한 건축임 : 법의 한도 내에서 최대의 바닥 면적과 층수를 확보하면 근생의 규모가 정해짐. 가장 효율적으로 임대 공간을 나누기 좋은 모듈로 정하고 기둥 위치를 정하면 형태가 사실상 결정됨. 법정 주차 대수를 간신히 맞추면 건축설계가 완성됨
- 서울의 가장 보편적인 건축물(근린생활시설)이 가장 흉물스런 경관을 만들
- 도시디자인은 몇 개의 초고층 랜드마크나 상징탑을 만드는 것보다 일상건축 속에 혁신의 건축을 심는 것임

1) 아파트로 대표되는 공동주택은 형태규제 관련 법제도의 영향을 가장 많이 받는 건축유형으로 볼 수 있으나, 본 연구소에서 수행한 김진욱·김혜련(2010), 「공동주택의 정주환경 개선을 위한 디자인 강화방안 연구」에서 중점적으로 다루어졌으므로 본 연구의 주요 연구 대상에서는 제외한다.

2) 연구의 내용적 범위

본 연구의 대상은 건축물의 형태 결정에 영향을 미치는 법제도의 체계 및 세부내용을 포함한다. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 및 동법 시행령, 『건축법』 및 동법 시행령, 시행규칙의 건축물 형태규제 관련 조항들을 중점적으로 검토하는 한편, 지자체 조례와 비법정계획 등이 건축물의 형태결정에 미치는 영향 및 문제점에 대해서도 검토할 것이다.

3. 주요 연구 내용 및 방법

1) 건축물 형태규제 개선 기본방향 도출 : 건축 품격 향상

- 건축물 형태규제의 의미 분석
- 건축 개념 변화에 대한 이론 검토와 국내외 건축정책 동향 검토
- 건축기본법 제정 등 법제도적 여건 변화 검토
- 건축물 형태규제 개선 기본방향 도출

연구방법

문헌조사

- 건축물 형태규제와 건축 개념 변화에 대한 이론 검토
- 도시계획법(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)과 건축법 변화 과정 및 법제도 여건 변화 조사 분석
- 국내외 건축·도시정책 지향방향 검토

2) 건축물 형태규제 관련 법제도 현황 조사

- 우리나라 건축물 형태규제 관련 법제 체계 검토
- 지구적 규제와 일반적 규제(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 + 건축법) 조항 검토
- 건축물 형태규제 관련 조항의 제·개정 특성 검토

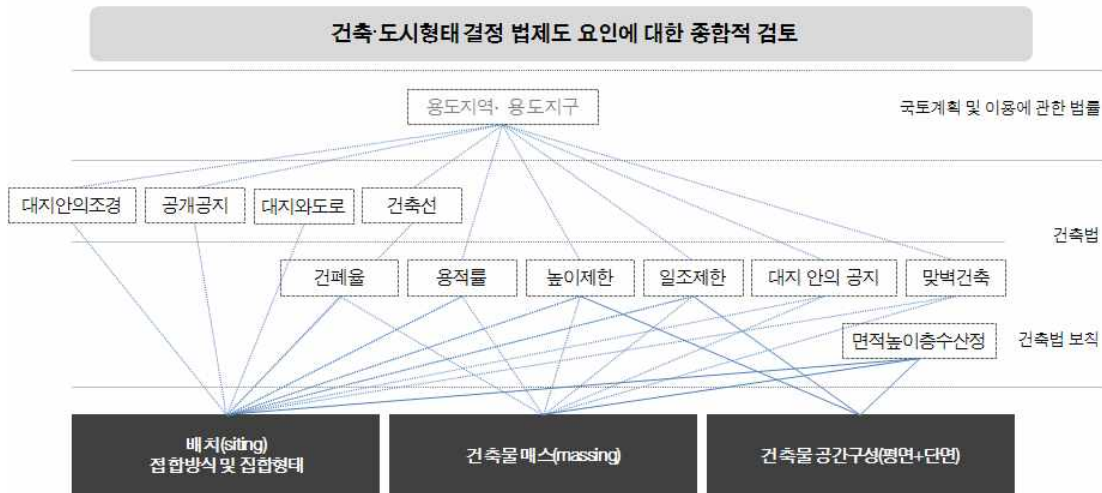
연구방법

1. 내용분석(contents analysis) : 국토의 이용 및 계획에 관한 법률, 건축법 및 관련법 조항, 건축법 형태규제 관련 조항 개정 연혁, 건축물 형태규제 관련 연구 논문 및 보고서, 국토해양부 질의·회신 자료, 지자체 조례 등에 대한 문헌고찰 및 내용분석
2. 실무 전문가 자문 : 건축물 형태규제 조항 및 건축·도시형태 결정 메커니즘 분석 검토

3) 건축물 형태규제 문제점 도출 및 개선방향 제시

□ 법제도로 구현되는 건축·도시형태

- 현행 건축물 형태규제가 건축·도시형태 구현에 미치는 영향관계 분석



[그림 1-3] 건축·도시형태 결정 법제도 요인 분석 개념도

□ 건축물 형태규제에 대한 실무 전문가의 인식과 건축적 대응 조사

- 실무 전문가의 건축물 형태규제에 대한 인식과 대응방식 분석 과정에서 나타나는 형태 규제 문제점 도출

□ 건축물 형태규제의 문제점 도출



[그림 1-4] 건축물 형태규제 문제점 도출 프로세스

연구방법

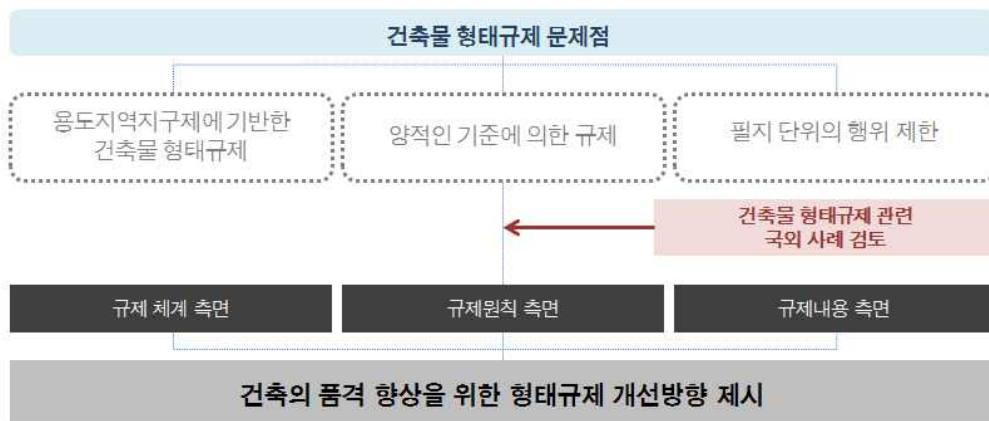
1. 국내 6개 지역 건축·도시환경에의 법제도 영향 관계 분석
 - 업무·상업·주거의 복합 성격을 가지는 대상지 선정 : 법제도와 건축·도시환경 관계 분석
 - 도상분석 및 공부조사(도시계획 현황, 건축물 현황)를 통한 법제도 영향 관계 파악
2. 실무 전문가 대상 그룹인터뷰(FGI) 및 개별 심층 인터뷰
 - 건축법을 담당하는 중앙 정부와 지자체 공무원, 실무 건축가 등을 대상으로 한 그룹심층인터뷰(Focused group interview)

4) 건축물 형태규제 개선방향 제시 및 실효성 검증

□ 건축물 형태규제 관련 국외 사례 검토

- 건축물 형태규제 개선 기본방향과 건축물 형태규제의 문제점 관련 국외 사례 검토

□ 건축물 형태규제 개선방안 제시



[그림 1-5] 건축물 형태규제 개선방향 제시 프로세스

□ 건축물 형태규제 개선과제 도출 및 단기적 개선안에 대한 실효성 검증

- 시뮬레이션 대상지를 선정하여 단기적 개선안에 대한 시뮬레이션 수행. 일반적이고 보편적인 성격의 대상지에서의 적용가능성 검토
- 건축물 형태규제 변화가 건축·도시 형태에 미치는 영향을 종합적으로 검토

연구방법

1. 건축물 형태규제 관련 국외 법제도 비교분석
2. 실태조사 대상지에 형태규제 개선안을 적용하여 건축 설계 시뮬레이션 실시
 - 현행 법제도에 의해 조성된 대상지 현황과 개선안에 의한 시뮬레이션 결과 비교 검토
3. 건축의 품격 향상의 관계성, 정체성, 합리성의 기준을 적용하여 법제도 개선안의 실효성 검토

8 건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구

4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성

1) 선행연구 현황

□ 건축법 관련 연구

건축법 관련 연구는 1962년 제정 이후 지속적으로 이루어진 건축법 개정의 특성에 대한 분석 연구, 여건 변화에 따른 건축법 정비방향 제시 연구 등이 주를 이룬다. 김영창 외(2003)²⁾는 건축법은 공법의 일종으로 그 생성과 변화는 사회현상을 반영하고 있기 때문에 건축법 개정의 통시적 변화내용과 개념을 건축물의 규모(입체적 규모인 높이로 한정), 형태 및 도시경관과 관련된 규정을 중심으로 파악하여 건축공간의 형성과 전개에 나타난 상관성과 그 특성, 그리고 전통적 맥락성을 찾고자 하였다.

유광흠 · 진현영(2010)³⁾은 새로운 시대와 여건에 부합하기 위해 건축법의 역할 및 위상에 대한 재정립이 요구되며, 개발과 형식적 절차 위주의 현행 건축법 체계의 선진화에 대한 검토가 필요하다는 입장에서 건축기본법 체계를 중심으로 하여 건축 법제를 개편할 것을 제안하였다. 또한 한국건설기술연구원(2005)⁴⁾은 건축규제 운영현황을 파악하고 개별법 간 기준 내용 및 절차 간 상호 문제점을 도출하여 건축 관계법령의 통합 필요성에 대한 인식을 재고하고 이를 구체화할 수 있는 건축규제 통합 관리방안을 제시하였다.

□ 건축법 형태 · 규모 규제 일반에 대한 연구

건축법의 형태와 규모 규제와 관련된 연구는 획일적이고 일률적으로 적용되는 법적 규제가 미시적인 현지 여건을 충분히 수용하거나 반영하지 못해 발생하는 문제점을 보완하기 위한 연구가 대부분을 차지한다. 건축법 내 형태 및 규모에 직 · 간접적으로 영향을 주는 개별요인들에 대한 분석을 통해 문제점을 도출하는 방식으로 연구를 진행하였다.

대한건축학회(2001)⁵⁾는 건축법을 21세기 장기적 비전과 기술적 기준이 갖추어진 제도로 구축하기 위해 절차관련 규정과 기준 규정, 그리고 높이제한, 일조, 대지안의 공지 등 건축물의 높이 및 형태 관련 규정들을 분석하여 문제점을 도출함으로써 법제의 개선안

2) 김영창 · 이응희 · 이종우(2003), “건축법 개정의 변천에 관한 연구 : 규모, 형태 및 도시경관의 규정을 중심으로”, 『대한건축학회논문집 계획계』, 제19권 제3호 (통권178호)

3) 유광흠 · 진현영(2010), 「건축법의 체계적인 정비를 위한 기본방향 연구」, 건축도시공간연구소

4) 한국건설기술연구원(2005), 「건축규제 통합관리 방안 연구」, 건설교통부

5) 대한건축학회(2001), 「건축제도의 장기 발전방안에 관한 연구」, 건설교통부

을 제안하였다. 그리고 박봉규(2002)⁶⁾는 규제내용 상 개선의 필요성이 높은 주거지역과 상업지역을 중심으로 뉴욕시 지역제 조례(New York City's Zoning Resolution)의 관련 규제 내용과 서울시 건축 및 도시계획 조례의 관련규제 내용을 비교·분석하고, 기타 문헌 고찰·현장답사 및 설문조사 등을 통하여 서울시 조례의 미비점에 대한 개선방안을 제시하였다.

□ 높이제한 · 일조규제 관련 연구

우리나라의 경우 도시차원의 높이관리가 사실상 이루어지지 않고 있으며, 체계적이고 계획적인 도시차원의 높이관리가 요구되고 있는 상황이다. 높이관리 관련 선행연구는 국내외 관련 법제도 분석 및 사례조사를 통해 현재의 추세를 파악하는 연구가 대부분을 차지한다. 김도년 · 임희지(2004)⁷⁾는 기존 사선제한기법의 문제점에 근거하여 세계 주요 도시의 높이기준의 내용을 면밀하게 분석하여 유형화하였으며, 유형별 도시경관 및 건축물의 형태적 특성을 파악하여 우리나라의 높이기준 운영에 대한 시사점을 도출하였다.

문석 외(2003)⁸⁾는 도로폭에 의한 사선제한과 용적률의 관계를 분석하여 기존에 활용되고 있는 도로폭에 의한 높이제한 규정이 적절한가를 파악하고, 일반주거지역내 용적률이 하향조정 되어 있는 상태에서 사선제한의 본래 취지가 합당한가를 분석하여 가로구역별 높이기준을 설정하는 연구를 진행하였다. 그리고 김문일(2008a)⁹⁾은 높이규제가 도로폭원에 따라 일률적으로 적용되는 문제가 있음을 지적하고, 도로사선규제가 갖고 있는 여러 가지 문제를 진단해 보고 효율적이고 합리적인 건축물 높이 규제의 방향을 모색해보고자 하였다.

□ 대지안의 공지 · 건축선 관련 연구

대지 안의 공지는 사유지 내에 위치하고 있기 때문에 공공이 지속적으로 관리하는데 한계가 있다는 측면에서 접근한 연구가 대부분을 차지한다. 김문일(2008b)¹⁰⁾은 공개

6) 박봉규(2002), 「건축물의 규모 · 형태의 규제수법에 관한 연구 : 서울시와 뉴욕시의 주거지역과 상업지역 중심으로」, 단국대학교 대학원 박사학위논문

7) 김도년 · 임희지(2004), “도시경관에 있어서 높이기준유형별 건축물의 형태적 특징에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, 제20권 제8호(통권190호)

8) 문석 · 어인준 · 채원연 · 이원근 · 김영하(2003), “일반주거지역내 도로에 의한 사선제한 규정에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, 제19권 제8호(통권178호)

9) 김문일(2008a), 「건축물 높이 규제에 관한 연구:도로사선제한을 중심으로」, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문

10) 김문일(2008b), 건축법상의 공개공지 확보를 위한 규정 연구, 「대한건축학회논문집 계획계」, 제24권 제12호 (통권242호)

공지가 공공성 향상을 목적으로 도입되었음에도 불구하고 개별 필지의 특성에 대한 고려 없이 일정한 면적을 공개공지 면적으로 적용하는 모순점을 갖고 있고, 도시의 오픈 스페이스 또는 대지 내 휴식공간을 확보하는데 한계가 있다는 측면에서 현행의 공개공지 확보 규정을 보다 합리적이고 실효성 있게 적용·운용하기 위한 개선안을 제시하였다.

김지엽 외(2010)¹¹⁾는 전면공지가 가지고 있는 도시 내 준공적공간이라는 공간적 특성과 헌법에서 보장하고 있는 개인의 재산권보호라는 상충되는 관점 속에서 전면공지가 가지고 있는 법적 의미를 우리나라의 관련 법리를 통해 분석함으로써 전면공지의 법적 의미를 인식하고, 향후 전면공지 확보 및 관리를 위한 법적 근거를 제시하였다.

□ 건폐율·용적률 관련 연구

건폐율·용적률 관련 연구는 건축물 규모보다는 건축물 형태에서, 그리고 건축적 관점보다는 도시계획적 관점에서 진행되는 추세이며, 대부분의 연구는 관련 법제도의 문제점을 파악하여 개선방안을 제시하는 방식으로 진행되었다. 이영웅(1998)¹²⁾은 현행 건축규제체계를 오늘날의 사회현상에 적합한 밀도규제체제로 전면개편하는 것이 필요하다는 인식 아래, 우리나라 도시지역을 연구의 대상지역으로 선정하여 도시 밀도규제의 변천을 살펴보고, 밀도체계의 위상과 기능에 관한 문제 및 용적률 정의 규정에 관한 문제를 차례로 규명해봄으로써 주요쟁점을 도출하였다.

정동섭(2004)¹³⁾은 용적률로서의 개발규모와 형태로서의 개발규모를 동시에 고려하여 공익과 사익의 조정기준으로서 개발규모의 통합적 관리기준을 정립하고자 하였다. 건축물의 개발규모에 초점을 둔 개발규모 기준 설정을 위한 방법론을 제시하여 개발용적과 건축물 형태의 연계제어를 통한 도시관리 방법을 모색하였다.

□ 법제도와 도시(주거)환경 관련 연구

법제도가 주거환경에 미친 영향을 살펴보는 연구가 다수 진행되었으며, 대부분의 연구는 통시적인 방법으로 건축법의 변화내용을 살펴보고, 다가구·다세대주택을 중심으로

11) 김지엽·배응규·한지형(2010), “건축선후퇴에 의한 전면공지의 법적 한계와 개선방향”, 『대한건축학회논문집 계획계』, 제26권 제11호(통권265호)

12) 이영웅(1998), “도시지역의 용적률 기능과 도시계획적 운용방안 연구”, 대한국토·도시계획학회지 『국토계획』, 제33권 제5호(통권97호)

13) 정동섭(2004), 「개발용적과 건축물형태의 통합적 관리방안에 관한 연구 : 지구단위의 도시상업지역을 대상으로」, 서울대학교 대학원 박사학위논문

개별 요소들의 규정을 실제 사례를 가지고 조사·분석하는 방식으로 진행되었다. 박기범 · 최찬환(2003)¹⁴⁾은 제도는 시대적 사회 · 경제 · 문화를 반영하고 있는 총체적인 지식의 요체라는 측면에서 영세 건설업자들에 의해 형성된 일반 주거지 도시조직과 제도의 상관 관계를 통시적·공시적 관점에서 조사·분석함으로써 일반 주거지 도시조직의 특성을 이해하고 그 원인을 제도 측면에서 찾고자 하였다.

한상형 · 강양석(2003)¹⁵⁾은 다가구·다세대주택의 형태변화를 살펴보고, 주택의 형태 변화가 도로 및 주차, 보행환경에 미친 영향을 살펴보고자 하였다. 김진욱 · 김혜련(2010)¹⁶⁾은 우리나라의 보편적인 도시주거 유형인 아파트를 대상으로, 현재와 같은 획일적인 아파트 디자인의 근본 원인과 문제점을 관련 법제도로부터 도출하고 개선방안을 제안함으로써, 도시주거 유형의 전환을 모색하였다.

□ 건축형태와 법제도의 상호관계 관련 연구

일본과 프랑스에서는 법적 제한 내에서 건축가들의 대응과 건축계획적 해결방식을 분석하여 법제도와 건축물 형태의 상관관계를 밝히는 연구들이 이루어져 왔다. 요시무라 야스타카(2006)¹⁷⁾는 법규를 그대로 준수한 결과 오히려 눈에 띄는 형태를 가지는 건축을 ‘조합법건축’이라 명명하고 법제에 의해 생겨나는 건축물 형태를 77개의 유형으로 정리하였다. 그는 법규와 경관의 상관관계 속에서 도쿄의 외관을 결정짓는 요인을 분석하였으며, 건축 행위의 결과로 법개정을 유도할 수 있음에 주목하였다.

아놀드와 페리페리크(F. Arnold & Peripherique, 2000)¹⁸⁾는 파리지 도시 규제역사적 변천과 그에 따른 건축물 형태의 변화를 통시적으로 고찰하는 한편, 현행 파리지 건축물 형태규제에 대한 건축설계 차원의 대응방식을 분석하였다. 또한 실무 전문가 및 건축가에 대한 심층 인터뷰를 통해 건축물 형태규제에 대한 주요 이슈를 도출하였다.

14) 박기범 · 최찬환(2003), “건축법규 변화에 따른 다가구주택의 특성에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」 제19권 제4호 (통권174호)

15) 한상형 · 강양석(2003), “다가구·다세대주택의 형태변화가 주변 주거환경에 미치는 영향”, 대한국토·도시계획학회 2003 정기학술대회 10.24~10.25

16) 김진욱 · 김혜련(2010), 「공동주택의 정주환경 개선을 위한 디자인 강화방안 연구 : 아파트 디자인의 다양성 확보를 위한 제도 개선방안을 중심으로」, 건축도시공간연구소

17) Yasutaka Yoshimura(2006), 「조합법건축도감」

18) Francoise Arnold & Peripherique(2000), *Aventures architecturales q Paris : L'art dans les regles*, Picard

2) 선행연구와의 차별성

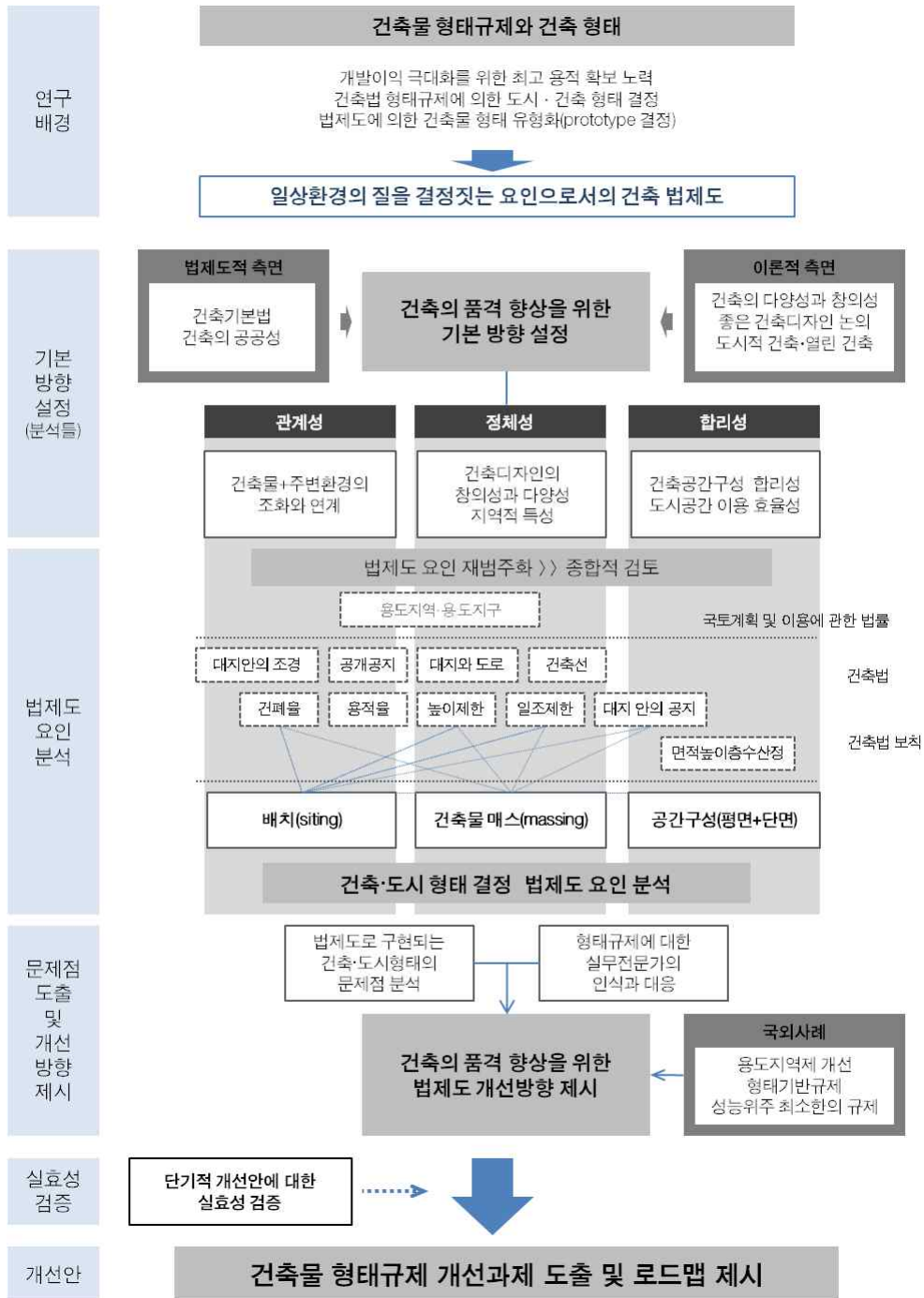
관련 선행 연구는 건폐율, 용적률, 대지 안의 공지, 건축선 등 개별 조항에 대한 문제점 도출과 해외 사례와의 비교를 통한 개선안 제시에 초점이 맞추어져 있다. 이에 본 연구에서는 각 개별조항 사이의 관계성과 문제의 복합성을 고려하여 건축물 형태 관련 기준에 대해 종합적으로 재검토하고자 하며, 건축·도시 형태 결정 주요 요인으로서의 법제도의 의미를 파악하고자 한다.

기존의 건축법 개정 관련 연구는 현실적인 문제점 제기 및 개선안 도출에 초점이 맞추어져 진행되어 건축법이 지향해야 할 비전에 대한 논의는 부족하였다. 본 연구에서는 건축의 품격 향상이라는 비전에 따라 건축의 공공적·문화적 가치를 향상시키기 위한 기본 방향을 설정하고 건축법상 주요 요소의 적절성을 재검토하고자 한다. 또한 본 연구는 현재 본 연구소에서 진행되고 있는 「건축관련 법제의 체계적 정비방안 연구」와 긴밀한 협조 하에 진행할 것이며, 건축물 형태규제의 구성체계와 세부 내용의 적정성 검토에 초점을 맞추어 진행될 것이다.

[표 1-1] 주요 선행연구 내용 및 본 연구의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구개요	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> •과제명 : 건축법의 체계적인 정비를 위한 기본방향 연구 •연구자(년도) : 유광흠 · 진현영(2010) •연구목적 : 건축법의 체계를 효율적으로 정비하기 위한 기본방향을 제시하기 위한 목적으로 수행 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌조사 •체계 정비 사례 조사 •미국, 일본, 영국, 독일 등 해외의 건축법제에 대한 분석 •전문가 설문·면담 조사 	<ul style="list-style-type: none"> •건축법의 개요 •건축법의 현황 및 문제점 •법제 체계정비 사례 •해외 건축법제 사례 •건축법의 체계 정비 방향
	2	<ul style="list-style-type: none"> •과제명 : 건축제도의 장기 발전방안에 관한 연구 •연구자(년도) : 대한건축학회(2001) •연구목적 : 새로운 건축법제도 패러다임에 맞춰 관련 법제도를 분석하여 문제점을 파악한 후 법제의 개선안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> •국내 관련 법제도 분석 •문헌고찰 •개선안 실효성 검증을 위한 시뮬레이션 •실무전문가 인터뷰 · 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> •건축법령의 절차, 기준 등에 대한 연구 •건축물의 높이 및 형태 등에 대한 연구
	3	<ul style="list-style-type: none"> •과제명 : 3차원적 도시관리, 그리고 예측이 가능한 건축물 높이기준의 필요성 •연구자(년도) : 김도년(2006) •연구목적 : 가로구역별 최고높이 기준과 관련된 국내외 관련 법제도의 조사 · 분석을 통해 개선방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> •국내외 관련 법제도 분석 •문헌조사 •뉴욕 · 파리 · 베를린 · 일본 · 시드니 · 싱가포르 · 상해에 대한 사례조사 · 분석 	<ul style="list-style-type: none"> •우리나라 높이기준과 도시관리의 문제점 •세계 주요 도시의 높이 관리 추세
	4	<ul style="list-style-type: none"> •과제명 : 공동주택의 정주환경 개선을 위한 디자인 강화방안 연구 : 아파트 디자인의 다양성 확보를 위한 제도 개선방안을 중심으로 •연구자(년도) : 김진욱 · 김혜련(2010) •연구목적 : 획일적인 아파트 디자인의 근본 원인과 문제점을 관련 법제로부터 도출하고 개선방안을 도출 	<ul style="list-style-type: none"> •정책 변화와 공동주택 디자인의 관계를 살펴보기 위한 문헌조사 •우리 도시주거의 미래상 개념의 정립을 위하여 해외사례 분석 •국내외 관련 법제도 분석 •제도개선방안 검증 시뮬레이션 	<ul style="list-style-type: none"> •법제에 의해 디자인된 공동주택의 의미 •공동주택 디자인의 자율성과 다양성 확보 •공동주택 디자인 결정 요인 관련 법제도 분석 •공동주택 관련 법제도 개선안의 실효성 검증
	5	<ul style="list-style-type: none"> •과제명 : Aventures architecturales a Paris : L'art dans les regles(파리의 건축적 실험 : 규제 내에서의 예술) •연구자(년도) : Francoise Arnold & Peripherique(2000) •연구목적 : 엄격한 형태 규제가 있는 파리에서 일어나는 건축적 실험들에 대한 평가 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌 검토 •건축법 자료 내용 분석 •건축가 설문 조사 •법적 규제에 대응하는 건축적 해결 방법에 대한 작품 분석(법 조항 분석 + 도상 분석) 	<ul style="list-style-type: none"> •법적 규제 변천과 건축 형태 변화에 대한 역사적 고찰 •법적 규제에 대한 건축가들의 의견 수렴을 통한 주요 이슈 도출 •법적 규제에 대응하는 계획방향 분석
본 연구		<ul style="list-style-type: none"> •과제명 : 건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구 •연구목적 : 건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방향 및 대안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌고찰 •국내 조사대상지 선정 및 실태조사 •실무전문가 대상 인터뷰·설문조사 •개선안 실효성 검증을 위한 시뮬레이션 •전문가 협동 연구 	<ul style="list-style-type: none"> •법제도에 의해 구현되는 건축물 형태 : 구법적 과정의 의미 재조명 •건축물 형태규제 개선을 위한 기본방향 •건축물 집합형태 결정 법제도 요인 분석 •건축물 형태 결정 법제도 문제점 도출 및 개선방향 제시 •실효성 검증을 통한 법제도 개선안 제시

5. 연구 추진과정



[그림 1-6] 연구흐름도

제2장 건축물 형태규제 개선 기본방향 : 건축 품격 향상

1. 건축물 형태규제의 의미
2. 건축 개념 변화와 국내외 건축정책 동향
3. 법제도적 여건 변화
4. 건축물 형태규제 관련 기존 논의의 한계와 본 연구의 논점
5. 건축물 형태규제 개선 기본방향

1. 건축물 형태규제의 의미

1) 공공복리 실현을 위한 수단으로서의 규제

□ 공공질서 준수 의무를 포함하는 현대적 소유권 개념

1789년 프랑스 혁명 시기에 제헌국민회의(Assemblée nationale constituante)가 공포한 ‘인권선언¹⁹⁾’ 제17조에서는 “소유권은 신성불가침의 권리이므로 법률에 의하여 공적 필요가 명백히 인정되고 또 미리 정당한 보상을 지급하지 않으면 이 권리를 빼앗을 수 없다.”고 하여 토지소유권을 포함하는 모든 소유권의 절대성을 천명하였다(대한국토·도시계획학회, 2006). ‘프랑스 인권선언’에서 규정한 소유권의 절대성을 인정하면 모든 토지주들은 자신이 소유한 토지를 자유롭게 이용할 수 있는 권리를 가진다. 그러나 근대적 소유권 개념은 점차 소유권의 절대적 권리 외에 공공의 질서를 준수해야 하는 의무를 포함한 현대적 소유권 개념으로 변화하게 되며, 1919년 바이마르(Weimar) 공화국 헌법 제153조 제3항 “재산권은 의무를 수반한다. 재산권의 행사는 동시에 공공복리를 위하여야 한다.”는 현대적 소유권을 명문화한 대표적 사례이다(대한국토·도시계획학회, 2006).

일본의 건축가 쿠마 겐코(Kuma Kengo)는 건축의 세 가지 숙명을 “크다, 물질을 낭비한다, 수명이 길고 회복이 불가능하다.”라고 규정한다(Kengo, 2004). 이러한 숙명을 가

19) 인권선언의 정식 명칭은 ‘인간 및 시민의 권리 선언(DDHC : Declaration des droits de l'homme et du citoyen)’이다.

지는 건축물은 개인의 사적 소유물이라기보다는 타인과 공공에게 영향을 미치는 존재가 된다. 또한 도시 내에서 건축물이 위치하는 필지는 필연적으로 상호 연결되어 있기 때문에 개별 건축물의 형태와 규모는 인접 대지의 토지 이용에도 영향을 미친다. 따라서 현대 사회에서는 현대적 소유권 개념에 근거하여 개인의 재산권을 제한함에도 불구하고 건축물의 형태와 규모를 규제한다.

□ 유클리드 판결에 의한 행위제한의 합헌성 인정

개인이 소유한 필지 내에서의 건축 행위를 제한하는 것에 대해서는 끊임없이 반론이 제기되어 왔으며, 공공과 민간 사이의 갈등을 일으키는 원인이 되어 왔다. 총체적인 경찰력(general police power)의 정당한 표현으로서의 조닝의 유효성이 인정된 것은 1926년 미국 오하이오주 유클리드 마을의 지역제 조례에 대해 연방최고재판소가 이를 지지한다고 판결한 사법 결정을 통해서였다(P.Hall, 2005; 대한국토·도시계획학회, 2006). 유클리드 판결에 따라 규제의 합헌성이 인정된 이후, 지역제를 바탕으로 한 용도와 건축물 형태 규제방식이 급속도로 보급되었다.

※ 유클리드 판결

유클리드 마을이 조례로 포괄적인 지역제를 제정하여 용도지구와 고도지구, 대지면적지구를 지정했는데, 일부 토지소유자는 토지를 공업용으로 사용할 수밖에 없게 되자 토지가격이 하락했다고 주장했다. 1924년 연방지방법원은 동조례를 위헌이라고 판시했으나, 연방최고법원은 법정 의견을 통하여 의회가 주거지구로부터 공장을 배제하려는 결정이기 때문에 명백히 자의적이거나 불합리하지 않는 한 법원은 그 결정을 존중해야 한다고 해석했다.

- P.Hall(2005), 『내일의 도시』, 임창호·안건혁 역, 한울아카데미, p.95.

□ 우리나라 헌법상의 근거

우리나라 헌법에는 위에서 언급한 현대적 소유권 개념이 도입되어 토지 이용에 대한 정부 개입을 정당화할 수 있는 근거가 마련되어 있다. 구체적으로 헌법 제23조(재산권의 보장과 제한), 제37조(국민의 자유와 권리의 존중과 필요적 제한)에서 일반적인 재산권의 보장 및 제한과 관련된 내용이 규정되어 있다. 또한 헌법 제122조(국토의 이용제한과 의무)에는 토지에 관해서 공공개입을 강화할 수 있는 근거가 명시되어 있다(대한국토·도시계획학회, 2006).

※ 헌법 제23조(재산권의 보장과 제한)

② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

※ **헌법 제37조(국민의 자유와 권리의 존중과 필요적 제한)**

② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

※ **헌법 제122조(국토의 이용제한과 의무)**

국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

2) 도시 미관 향상을 위한 공적 계획 실현 수단으로서의 규제

□ 건축·도시형태 결정 과정에서의 공공부문의 역할

건축물 형태규제는 공공부문이 건축물과 도시 형태 결정 과정에 개입하는 제도적 수단이 된다. 20세기 초반 미국 전역에서 일어난 도시미화운동은 공적 계획 실현 수단으로서의 규제가 일반화되는 계기가 되었다(A.Loukaitou-Sideris · T.Banerjee, 1998).

19세기 중반부터 파리시에서는 오스만(B.Haussmann)이 주도한 파리시 대개조를 통해서 가로수가 식재된 대로(Boulevard)와 대로변의 질서정연한 건축물들로 이루어진 도시 경관을 만들어냈는데, 이는 공적 부문의 형태규제를 통하여 건축물의 배치와 형태, 디테일과 재료까지 세밀하게 규정했기 때문에 가능한 일이었다. 엄격한 형태규제에 의한 파리시의 도시 개조는 유럽 주요 도시의 도시공간 구성에 중요한 영향을 미쳤고, 이후 미국의 도시미화운동(City Beautiful Movement)에 영향을 미쳤다. 도시미화를 위한 계획에서는 도시의 아름다움과 시각적 질서가 강조되었는데, 도시 형태에 있어서 조화와 균형, 위계적 구성, 축을 중심으로 한 구성을 실현하기 위해서 공공부문에 의한 형태규제에 대한 필요성이 점차 인정되었다(A.Loukaitou-Sideris · T.Banerjee, 1998).

□ 버먼 판결과 미관 규제(aesthetic control)의 정당성

도시 개발이 활발하게 일어나면서 세기 초의 미화 프로그램(beautification program)이 중심상업지역에 나타나는 도시 과밀, 부적절한 토지이용, 채광과 통풍 문제 등을 해결하는 데에는 한계가 있다는 문제가 제기되었다. 이에 미관규제를 대신하여 토지의 합리적이고 효율적인 이용을 위한 용도지역제가 새로운 도시관리 수단으로 도입되었다(A.Loukaitou-Sideris · T.Banerjee, 1998).

그러나 1950년대 이후 건축과 도시의 미관에 대한 문제가 제기되고 미관 향상에 대한 사회적 요구가 증가하면서 미관 규제에 대한 논의가 다시 시작되었다. 특히 도시의 경

관과 건축물의 미관을 규제한다는 것은 필연적으로 개인의 재산권 침해를 유발하므로 객관적으로 평가가 불가능하고 주관적인 판단에 의존해야 하는 미관 문제를 경찰권적 규제로 제한할 수 있는가에 대한 문제가 끊임없이 제기되었다. 이는 현재 우리나라에서 활발하게 수립되고 있는 경관계획이 실행력을 갖는 데에 한계 요인으로 지적되기도 하였다.

미국에서도 20세기 초반까지 미관규제에 대해서는 부정적인 반응이 주를 이루었으나, 점차 미관 유지 및 증진에 대한 사회적 관심이 높아짐에 따라 미관규제가 경찰권의 정당한 행사의 근거로 인정될 수 있다는 판단을 하기에 이르렀다. 이처럼 미관규제를 공공복리의 일부로 인정한 1954년 연방최고재판소의 버먼 판결(Berman v. Parker)은 이러한 흐름의 결정적 계기가 되었다(니시무라 유키오, 2003).

※ 버먼 판결(Berman v. Parker) : 미국 연방최고재판소 판결 348 U.S. 26(1954)
버먼 판결은 미국 연방최고재판소의 중요 결정(landmark decision) 중의 하나이다. 더글러스 판사(Justice Douglas)는 적절한 보상이 주어진다면 사적 소유권은 공익을 위해 제한될 수 있으며, 이 때, 공공의 목적(public purpose)이란 물리적, 미적, 금전적 측면을 포함한다고 판결하였다. 도시를 위생적일 뿐 아니라 아름답게 하기 위해서(beautiful as well as sanitary) 사적 소유권을 제한할 수 있는 지자체의 권리를 인정한 것이다.
- <http://supreme.justia.com/us/348/26/case.html>

3) 합리적이고 효율적인 토지이용을 위한 수단으로서의 규제

□ 용도지역제(zoning)의 발전

도시 내에서 지역을 지정하여 특정 용도를 부여하고 이에 따라 건축물의 규모를 규제하는 용도지역제(zoning)는 19세기 초에 독일에서 시작되어 19세기 후반에 제도화되었으며, 이후 미국으로 전해졌다. 미국에서는 1916년 뉴욕시 조닝 조례가 도입되면서 본격적으로 적용되었다²⁰⁾. 1910년대에 미국에서 정립된 조닝(zoning) 개념은 주가 ‘지역사회의 건강, 안전, 윤리, 편안함, 편리와 복지’를 보장하기 위해서 토지의 사적 이용을 규제할 권리를 갖는다는 것이었다(P.Hall, 2005). 또한 기본적으로 용도지역제의 규제 원칙은 토지의 합리적인 이용과 공해(public nuisance) 방지를 목적으로 불가피한 경우에 한해 이를 규제하는 것이다.

20) 피터 홀은 실제로 미국의 토지이용 조닝은 처음에는 캘리포니아 주의 모데스토(Modesto) 시에서, 그리고 다음으로 샌프란시스코(San Francisco)시에서 중국인 세탁소의 확산을 규제하려는 시도로 1880년대에 나타났으며, 1909년부터 로스엔젤레스시는 종합적인 토지이용을 발전시켰다고 설명한다. P.Hall(2005), 「내일의 도시」, 임창호·안건혁 역, 한울아카데미, p.93.

용도지역제는 도시 내의 토지이용을 합리적인 방향으로 유도할 수 있는 방법으로써 토지이용의 특화 또는 순화를 위하여 도시의 토지 용도를 구분하며, 이용목적에 부합되지 않는 건축행위는 규제하고 부합하는 건축행위는 유도하는 제도적 장치이다(대한국토·도시계획학회, 2006)²¹⁾. 용도지역제는 각 부지에 대한 토지 이용을 정함으로써 부지의 개발 용적을 규제하는 2차원적인 규제 수법으로써 자기완결형의 집단적 건조물을 전제로 한다는 특징을 가진다.(니시무라 유키오 외, 2003)

□ 용도지역제의 국내 도입

우리나라에서는 근대적 의미에서 최초의 도시계획법인 조선시가지계획령 제정(1934년)과 함께 근대적인 용도지역제가 도입되었다. 조선시가지계획령에 의해 지역지구제의 법적 근거가 마련되어 주거·상업·공업·녹지·혼합 지역의 5개 용도지역과 풍치·미관·방화·풍기 지구의 4개 지구를 설정할 수 있도록 하였으며, 1939년에는 서울의 경우 상업·공업·주거 지역이 지정되고 1945년 해방될 때까지 23개의 도시에 용도지역 지정이 이루어지는 등 전국 대부분의 도시에 용도지역제가 적용되었다(대한국토·도시계획학회, 2006).

우리나라의 용도지역제는 용도지역 종류의 미분화, 기준의 획일성, 지역지정 단위면적의 과대, 현상 추인적인 지정 등의 문제점이 꾸준히 제기되어 왔으나(대한국토·도시계획학회, 2006), 현재까지 기본적인 틀을 유지한 채 건축물 형태규제의 근간이 되고 있다.

4) 건축·도시환경의 질적 향상을 위한 제도적 수단으로서의 규제

□ 용도에 기반한 형태규제에 대한 문제 제기와 새로운 도시설계법규의 필요성 대두

콜쿤(Colquhoun, 1985)은 근대주의(Modernism)에 기반한 도심부 디자인은 독립적인 오브젝트로서의 건축물들(object-type buildings)이 중립적인 공간에 놓이는 방식으로 이루어졌다고 지적한다(A.Loukaitou-Sideris · T.Banerjee, 1998). 용도지역제에 기반한 건축물 형태규제 하에서는 건축물들이 서로 관계를 맺지 못하고 개별 필지 내에 규정된 용도·규모제한에 따라 개별적으로 지어지면서 도시 환경이 악화되었다는 비판이 제기되었고, 건축·도시환경의 질적 향상을 위해서는 토지개발에 대한 규제가 아닌, 지향점을 가진

21) 용도지역제를 장기적이고 포괄적인 도시기본계획 내지 토지이용계획을 실행하는 수단으로서 이해하는 건 해는 계획이론(planning theory) 관점에서의 설명이다. 재산가치이론(property value theory)의 관점에서는 용도지역제가 개인의 재산가치 보호를 위해 부의 외부 효과를 제거하는 소극적 목적에 따른 것이라 설명한다(대한국토·도시계획학회, 2006)

새로운 규제가 필요하다는 의견이 대두되었다²²⁾.

□ 규제와 유도 : 공공과 민간의 협력적 계획 수단으로서의 건축물 형태규제

건축·도시환경의 질적 개선을 위한 수단으로서의 형태규제는 개발 행위를 제어하기 위한 공공의 하향적 제어가 아닌, 공동의 목표를 달성하기 위한 상향적 규제로 이해할 수 있다. 카모나 외(Carmona et al., 2009)는 설계에 대한 공공의 규제라는 개념은 공공과 민간이 공동으로 질을 추구하는 개념으로 바뀌고 있다고 주장한다. 도시의 형태와 디자인을 보호하고 개선시키기 위한, 목표지향적인 성격의 건축물 형태규제에서는 규제 뿐 아니라 민간의 자율적인 참여를 유도할 수 있는 유도장치(incentives)의 중요성이 점차 강조된다(A.Loukaitou-Sideris · T.Banerjee, 1998).

5) 우리나라 건축법 목적의 변화

1장에서 언급한 바와 같이 우리나라 건축법 제2조에 명시된 건축법의 목적은 시대의 흐름에 따라 변화해 왔다. 제정 당시 ‘공공복리 증진’이라고 포괄적으로 제시된 건축법의 목적은 1992년에 창의적인 건축활동과 도시의 효율적인 이용과 개발을 촉진한다는 취지하에 건축법이 개정되면서 ‘건축물의 안전 · 기능 및 미관 향상’으로 구체화되었다. 이러한 건축법 규제의 목표의 변화는 결국 건축 · 도시의 질적 향상에 대한 요구를 대변하는 것으로, 현대의 건축물 형태규제가 건축물의 안전 · 기능만을 위한 것이 아니라 건축물이 만들어내는 공간환경에 대한 미적 · 환경적 기준을 포함한다는 것을 의미한다.

[표 2-1] 건축법 제1조 개정 연혁

시행	개정 내용	개정 이유
	건축법	
1962. 1.20	건축물의 대지, 구조, 설비의 기준 및 용도에 관하여 규정함으로써 공공복리 의 증진을 도모함을 목적으로 함	
1992. 6. 1	건축물의 안전 · 기능 및 미관 을 향상시킨다는 내용 추가	창의적인 건축활동과 도시의 효율적인 이용 · 개발을 촉진
2005. 5.26	“건축물의 안전 · 기능 · 환경 및 미관을 향상시킴으로써”로 환경 부분이 추가됨	쾌적한 주거환경을 원하는 국민의 요구에 부응하기 위함

22) “근린주구, 지구 및 회랑의 건강한 경제와 조화로운 발전은, 변화를 예측할 수 있는 지침서 역할을 하는, 도해된 도시설계법규를 통해 증진될 수 있다.”, Congress of New Urbanism(2003), 「뉴어바니즘 헌장」, 안건혁 · 온영태 역, 한울, p.139.

2. 건축 개념 변화와 국내외 건축정책 동향

1) 도시공간을 이루는 구성요소로서의 건축 개념 강조

20세기 건축 운동은 환경으로부터 단절된 작품으로서의 건축의 자립성과 순수성을 강조하였고²³⁾, 이는 건축물이 지어지는 장소와 조건을 존중하면서 건축적 해답을 찾아가는 건축가의 창조성을 점차 소멸시켰다(Kengo, 2004). 그 결과로 도시공간은 독립적인 건물들의 우발적인 집합체가 되었다(Carmona, 2003).

1960년대 이후 이와 같은 근대도시공간에 대한 비판과 함께 건물을 단순히 오브제로 볼 것이 아니라 도시공간을 형성하는 배경으로 인식하기 시작하였으며(Rowe, 1978), 이에 근거하여 로우와 코에터(Rowe & Koetter)는 CIAM8에서 아테네 현장에 근거한 근대도시계획 원칙들과 건축물들의 자유로운 배치에 대해 의문을 제기하였다(Lucan, 2009). 근대건축과 근대도시계획에 대한 반성적 사고는 뉴어바니즘으로 이어져서 건축물을 도시공간을 이루는 주요 구성요소로 보는 관점은 뉴어바니즘 현장에서도 강조되었다.

※ 뉴어바니즘 현장 제20조

개별 건축 프로젝트는 그 주변환경과 이음매 없이 연결되어야 한다. 이 논점은 양식의 문제를 뛰어넘는 것이다. 설계상의 선택은 현존 장소의 도시적 · 자연적 질서에 연계시키는 방법으로 검증받을 수 있다. 진정한 장소의 건축을 만들어내려면, 각 프로젝트별로 맥락의 범위를 설정하고, 과거의 설계가 갖고 있는 요소를 규명하고, 그 물리적 특성을 밝혀내서, 그 가치와 적절성을 평가해보아야 한다. 기존 건물에 더해진 건물은 하나의 조직을 생성한다.

— 뉴어바니즘 협회(2003), 「뉴어바니즘 현장」, 안건혁 · 운영태 역, 한울.

국내 건축계에서도 ‘건축들이 모여 하나의 특질있는 환경을 만든다’는 모더니즘적 생각을 ‘환경 또는 땅의 조건들에서 건축이 도출되어야 한다’는 관점으로 전환해야 한다는 의견이 대두되고 있다(민현식, 2006).

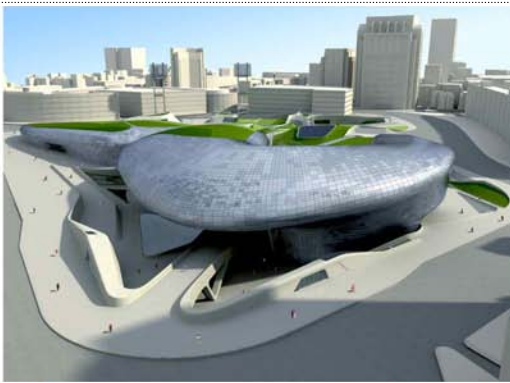
“건축을 하나의 오브제로 보기보다는 환경을 구성하는 하나의 인자로 보는 것이며, 따라서 건축과 건축, 건축과 주변환경의 관계에 주목하여 인간과 환경에 대해 건축이 가져야 할 윤리의식이 더 중요한 자리를 점한다.”

— 민현식(2007), “건축, 미학에서 윤리학으로”, 「건축이란 무엇인가」, 열화당, pp.89~104

23) 근대 건축운동의 대표적인 건축가 르 꼬르뷔제는 중정과 광장, 길로 이루어진 오목한 공간(*espace concave*)이 볼록한 공간(*espace convexe*)으로 대체되어야 한다고 주장하였는데, 이 때 볼록한 공간은 자유로운 평면(*plan libre*)과 서로 독립적인 자유로운 기관(*organe*)들로 이루어진다고 설명하였다. J. Lucan(2009), *Composition, non-composition*, Lausanne, Presse polytechniques et universitaires romandes, p.383.

2) 사회·경제적 여건 변화와 기술발전에 따른 새로운 건축디자인

경제적 성장에 힘입어 국민들은 삶의 질적 측면에 보다 관심을 가지게 되었고, 이러한 사회적 변화는 디자인에 대한 관심으로 연결되었다. 건축디자인도 기존의 형태, 재료, 공간이 아닌 새로운 모습이 강조되며, 특히 현대 건축·건설기술의 발달로 새로운 디자인의 건축이 실현되고 있다. 우리나라에서도 현재 초고층 건축물이나 비정형의 건축물이 건설되는 상황을 고려해볼 때 면적·층수·높이 산정 방식의 유연화 등 건축물의 형태규제 방식의 변화가 요구된다.



[그림 2-1] 자하 하디드의
동대문 디자인플라자와 공원 설계안
출처 : <http://ddp.seoul.go.kr>



[그림 2-2] 다니엘 리베스킨트의
용산국제업무지구 계획안
출처 : www.hankyung.com/news

3) 도시 경쟁력 강화 수단으로서의 건축디자인

프랑스, 영국, 네덜란드, 핀란드, 스코틀랜드 등 유럽의 주요국들은 1990년대부터 국민의 삶의 질 향상과 도시경쟁력 확보를 위해 국가 차원에서 건축정책을 수립하여 시행하고 있다. 이들 국가들은 역사적 건축물과 문화유산을 보호하고 기존 건축물의 가치와 품격을 높여 국민의 삶의 질 향상과 도시경쟁력을 확보하기 위한 다양한 정책을 개발하고 이를 지원하는 법제도와 행정적 체제를 구축하고 있다.

※ 좋은 디자인의 가치(The value of design, CABE)

CABE에서 발간한 <성공적인 공간 만들기(Creating successful places)>에서는 좋은 건축이 새로운 가치를 창출하며, 좋은 건축이 사회적·환경적 가치를 창출할 뿐 아니라 정체성과 문화적 가치를 창출하는 효과를 가져온다고 주장하였다.

3. 법제도적 여건 변화

1) 건축물 형태규제 관련 법제 체계 변화와 논의의 흐름

① 도시계획 관련법과 건축법의 이원 체계

우리나라의 도시계획 및 건축 관련 법제는 조선시가지계획령(1934년 제정)이 1962년 『도시계획법』과 『건축법』으로 분리되어 제정되면서 그 기본적인 틀이 확립되었다. 즉 1962년 조선시가지계획령은 구법으로서 폐지되고, 그 계획령에 규정하고 있던 시가지계획 관계 규정은 도시계획법으로, 건축관계규정은 건축법으로 양분하여 각각 독립된 법률로 출범하였다(이문보, 1995).

건축물 형태규제 측면에서 도시계획법과 건축법은 상보적 관계를 맺으며 복합적으로 작동한다. 1962년 제정된 도시계획법에서는 용도지역 및 지구가 결정되며, 건축법에서는 이 용도지역 및 지구에 따른 행위제한, 즉 건폐율과 용적률 등을 규정하였다. 그러나 2000년부터 도시계획법과 건축법 기능의 효율적 분담을 위하여 행위제한 규정을 도시계획법에서 직접 규정하도록 하였다. 이에 따라 건축법에 규정되어 있던 건폐율과 용적률 등이 도시계획법으로 이양되어, 현행 건축물 형태규제는 건축법과 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 이원적 체계로 운영된다.

② 지역 및 지구의 효율적 관리 방안에 대한 모색

도시계획법과 건축법으로 이원화된 법체계의 도시관리 방식에서는 용도지역·지구별로 일률적 규제가 적용되어 지역의 특수성이 사라진 획일적 도시환경이 조성되었을 뿐 아니라, 생활환경의 질적 수준도 저하되었다. 따라서 도시계획과 건축계획 사이의 조정역할을 하면서, 지역적 특수조건을 반영할 수 있는 제도적 보완이 요구되어 왔다(최순섭, 2011). 건축법의 도시설계(1980년 도입), 도시계획법의 상세계획제도(1991년 도입)는 도시계획과 건축계획의 중간 차원에서 지구 특성을 만들어내기 위한 법적 수단으로 도입되었으며, 이들 두 제도의 장·단점을 보완하여 2000년에 지구단위계획 제도로 통합되었다²⁴⁾.

24) 1980년대 도시설계는 지나치게 대규모로 구역이 지정되어 지역의 역사, 사회, 문화적 특성 등을 고려한 구체적이고 세부적인 수립이 곤란하다는 한계가 있었으며, 이에 비해 1990년대 도시설계 및 상세계획은 구역 규모는 축소되었으나 양적 확대에 따른 운영의 혼란 속에서 지역·지구의 지정 및 변경의 남용으로 인한 도시계획과의 부정합성 문제 등이 제기되었다. 최병진(2008), 「지구단위계획 제어요소의 실증적 분석」, 연세대학교 도시공학과 박사학위논문, pp.13-14.

도시계획법상의 용도지역지구 지정에 의한 건축물의 행위 제한은 건축의 형태를 규제하기보다는 도시의 기능과 밀도를 조정하기 위한 도시 관리 수단으로서의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 반면, 도시설계, 상세계획제도, 지구단위계획 등 지구 차원 계획들에서는 건축물의 형태를 규제함으로써 건축·도시환경의 질적 수준을 향상시키고자 하였다. 이를 위해 지구단위계획 등 지구차원 건축물 형태규제 방법에 대한 지속적인 모색 과정에는 건축물 형태에 대한 양적 규제에서 질적 규제로의 변화를 위한 노력이 있었다.

③ 건축물의 질적 수준 향상을 위한 사회적 요구와 관심 증가

지구단위계획과 같은 지구 차원의 도시관리 수단이 도입되었음에도 불구하고 지구 특성과 건축디자인의 창의성을 구현하는 데에는 여전히 한계가 있다는 비판이 제기되고 있다(서수정·김철영, 2010). 이처럼 건축물의 질적 수준 향상을 위한 사회적 요구가 높아지자 2008년 국토해양부는 건축설계의 창의력을 극대화하고 도시경관의 질적 개선을 위해 행정중심복합도시, 혁신도시, 경제자유구역, 국가나 지방자치단체가 국제행사를 유치 추진하는 지역 등지에 각종 법령 및 기준을 적용받지 않거나 완화 적용하고 관계법령에 의해 처리절차를 통합할 수 있도록 규정한 특별건축구역 지정제도를 도입하였다. 특별건축구역제도는 현행 건축법 제8장의 제69조(특별건축구역의 지정)부터 제77조(특별건축구역 건축물의 검사 등)에 규정되어 있다.

2) 건축기본법 제정

① 건축의 개념적 범위 확대

건축법 제2조에서는 ‘건축’은 “건축물을 신축·증축·개축·재축하거나 건축물을 이전하는 것”이라고 정의하는 데에 반해 건축기본법 제3조에서는 ‘건축’을 “건축물과 공간환경을 기획, 설계, 시공, 유지관리하는 것”이라고 정의한다. 건축법에 비해 건축기본법에서 정의하는 ‘건축’은 공간적 대상이나 행위의 범주 측면에서 보다 확대된 개념이다. 공간적 대상 측면에서 볼 때, 건축법에서 정의하는 ‘건축’의 대상은 개별 건축물(building)에 한정된다. 반면, 건축기본법에서 정의하는 ‘건축’의 대상은 개별 건축물에 그치지 않고 건축물과 공간환경을 포함한다. 행위의 범주 측면에서 볼 때, 건축법에서의 ‘건축’은 물리적 건축 행위에 국한되었다면 건축기본법에서의 ‘건축’은 설계뿐 아니라 기획과 시공, 유지관

리를 포함하는, 건축물의 전 생애주기와 관련된 모든 행위를 포함하는 개념으로 확대되었다. 즉 건축기본법 제정을 기점으로 건축의 공간 및 행위에 관한 개념이 확대된 것이다.

② 건축의 공공적·문화적 가치 강조

건축기본법에서는 건축정책의 기본방향을 건축의 공공성 추구로 설정하였으며, 이때 공공성은 생활공간적 공공성, 사회적 공공성, 문화적 공공성의 세 가지 의미를 포함한다. 건축기본법에서는 공공성을 전제로 다양한 일상생활 환경의 건축물과 도시환경에 대한 본격적인 논의가 시작될 수 있는 장을 마련하였다. 건축기본법에서는 또한 건축의 문화적 가치 향상을 강조하고 있는데, 이는 전문가의 창의성 존중과 기존 공간환경과의 조화와 균형 등의 의미를 포함한다.

③ 건축의 품격 향상

건축기본법 제3조 “정의”에서는 ‘건축디자인’을 “품격과 품질이 우수한 건축물과 공간환경의 조성으로 건축의 공공성을 실현하기 위하여 건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 행위”로 정의하고 있다. 또한 제4조 “국가 및 지방자치단체의 책무”에서 국가는 품격과 품질이 우수한 건축물과 공간환경을 조성하기 위한 종합적인 건축정책을 수립·시행해야 한다고 규정한다. 본 연구에서의 ‘품격’은 건축기본법 제3조에 따른 정의인 “주변 환경과의 관계, 규모, 형태, 구조, 재료, 시공수준 등을 통하여 그 목적과 지역의 정체성을 창출할 수 있는 적절성”을 의미한다.

3) 도시계획관련법제와 건축관련법제 사이의 격차 해소를 위한 지속적인 노력

① 내용적 측면 : 특정 지구에 적용되는 도시설계 방식 모색

도시설계는 도시의 부분을 결합하는 종합적인 활동이자 사람을 위한 장소를 만드는 일에 초점을 둔 행위로써(Carmona, 2003), 20세기 중반 이후 유럽과 미국을 중심으로 도시설계의 필요성이 제기되었다. 우리나라에서는 1962년 근대적 의미의 도시계획법과 건축법이 제정된 이후, 도시 관리 차원의 도시계획법제와 개별 필지 내에서의 행위제한 위주의 건축법으로 구분된 이원적 법제 체계가 질 높은 건축과 도시환경을 조성하는 데에 실패했다는 지적이 꾸준히 제기되었으며, 이에 대한 대응책으로 지구 차원의 도시설계 필요성이 제기되었다.

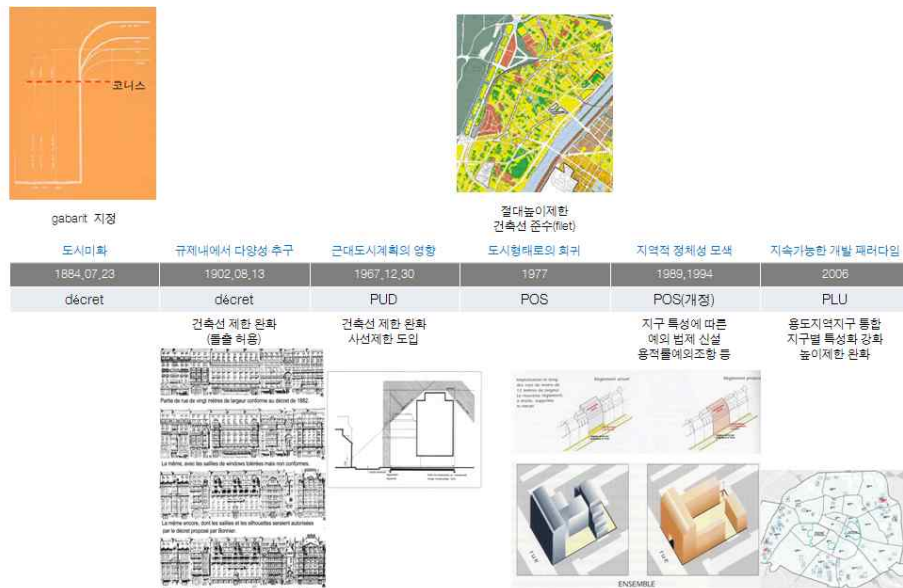
4. 건축물 형태규제 관련 기존 논의의 한계와 본 연구의 논점

1) 건축물 형태규제 관련 기존 연구방법론의 한계

① 패러다임 변화와 건축물 형태규제 방식 사이의 상호 연관성에 대한 인식 부족

건축은 기본적으로 개별 필지 내에서 민간의 요구에 따라 이루어지는 행위이다. 따라서 개인이 소유한 대지 내에서의 건축행위에 대해서는 자유가 보장되어야 하는 것이 원칙이지만, 공공의 복리를 위해서 건축물의 용도와 규모, 형태에 대한 규제가 시작되었다. 건축물 형태규제는 공공부문이 개별 건축 행위 사이의 이해관계를 조정하는 수단이자, 사회가 지향하는 공공의 가치를 실현하기 위한 법적 수단으로 작용한다.

시대적 패러다임의 변화에 따라 건축물 형태규제 방식은 지속적으로 변화해 왔다. 프랑스에서는 19세기까지 도시미화와 통일성 있는 가로경관 형성을 목표로 엄격한 형태규제가 이루어졌으나, 20세기 이후 위생과 자동차 교통 문제 등에 중점을 둔 근대도시계획의 영향으로 개별 건축물 단위의 행위 제한 방식으로 변경되었고, 1960년대 이후에는 도시맥락을 강조하는 방향으로 변화하였다. 1960년대 이후의 건축물 형태규제는 건축물 단위보다는 가로와 지구 단위, 그리고 용도지역에 대한 일률적 규제보다는 주변의 맥락을 고려한 차별적 규제 등의 방향으로 전환하고 있다.



[그림 2-4] 시대 변화에 따른 건축물 형태규제 방식 변화 양상(프랑스)

시대적 가치와 건축·도시에 대한 패러다임 변화에 따라 형태규제 방식은 지속적으로 변화하고 있음에도 불구하고 지금까지의 형태규제 관련 선행 연구에서 이루어진 국내외 사례 조사 및 분석은 단일 시점에서의 비교에 초점을 맞추어 진행되었다. 이런 관점에서 볼 때 파리의 절대높이제한 방식, 뉴욕의 맥락 조닝(contextual zoning) 등은 각 형태규제 방식의 배경이 되는 사회적 논의의 구조와 시대적 흐름 속에서 재해석되어야 할 것이다. 건축·도시에 대한 패러다임 변화가 형태규제 방식에 어떻게 구현되었는가에 대한 면밀한 검토를 통해 시사점을 도출할 필요가 있다.

더불어 우리나라 형태규제 방식에 대해서도 개별적인 조항이 가진 문제점과 그 해결 방식에 집중하는 접근방식의 연구는 패러다임 변화, 시대적 요구 등을 고려하는 데 한계가 있으므로, 형태규제 방식의 기본 원칙에 대한 전반적인 제고가 필요한 시점이다.

② 건축물 형태규제와 건축 행위 상호 작용에 대한 검토 미흡

□ 건축물 형태규제가 개별 건축물 디자인에 미치는 영향 관련

건축물 형태규제는 1장에서 언급한 바와 같이 건축 유형을 결정하는 요인으로 작용하여 건축물의 외부 형태 뿐 아니라 내부공간 구성에도 중요한 영향을 미친다. 도시적 차원에서의 건축규제가 건축물의 내부공간 구성 논리와 배치될 경우, 건축물 내부공간의 질을 저하시키는 요인이 될 뿐만 아니라 위법 건축물과 공간의 불법 전용을 양산시키는 원인이 되는 것이다. 또한 위법 건축물 양산은 건축물 형태규제의 실효성에 대한 문제를 일으키며, 도시환경을 악화시키는 요인이 된다.

이를 고려한다면 건축물 형태규제가 개별 건축물에 미치는 영향을 외부모습, 내부공간구성 등 다각도에서 분석해야 형태규제에 대한 포괄적 검토가 가능하다. 그러나 기존의 형태규제 관련 논의는 도시의 밀도 및 형태 관리 차원에서 주로 이루어졌으며, 건축물 형태규제가 개별 건축물 디자인에 미치는 영향에 대한 고찰은 부족하다. 건축물 형태규제의 개선방향을 도출하기 위해서는 건축물 형태규제가 건축물과 공간환경에 미치는 종합적인 영향 관계에 대한 검토가 필요하며, 특히 선행 논의에서 부족했던 건축물 형태규제와 건축물 설계 사이의 상호 작용에 대한 이해와 분석이 필요하다.

□ 개별 건축물의 디자인과 도시의 대응 방식이 건축물 형태규제에 미치는 영향 관련

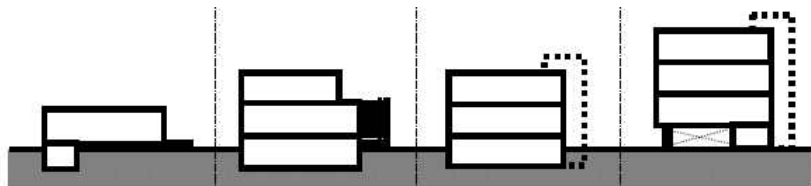
다양한 방식의 건축물 형태규제는 개별 건축물의 디자인에 영향을 미치므로 건축물

형태규제 방식의 변화에 따라 건축물의 형태와 유형도 변화하게 된다. 즉 형태규제가 건축물의 형태와 유형을 결정하고, 형태규제에 대응하는 방식과 결과로써 건축물 형태가 만들어진 것이다. 이처럼 건축물 형태규제 내에서의 건축적 대응과 실험은 건축물 형태규제 방식에 변화를 일으키는 요인으로 작용하는 경우가 많음에도 불구하고 건축물 형태규제 관련 연구에서 개별 건축물의 디자인 및 도시에의 대응 방식과 건축물 형태규제와의 상호관계에 대한 고찰은 제대로 이루어지지 않았다.



[그림 2-5] Herzog & de Meuron, Tokyo Prada building(2000-2003)
 “건물의 최종적 형태는 도시적 규제에 의해 규정된 가능성으로부터 출발한 결과”
 (Lucan, 2009)

기존 연구들에서는 법제도 변화가 건축물, 특히 주거건축물의 형태와 주거지 경관 변화에 미친 영향에 대한 연구가 다수 이루어졌으나(박기범, 2005; 방재성, 2011), 그 외 용도의 건축물의 형태, 특히 도시경관을 결정하는 주요 요소인 상업 및 업무용도 건축물의 형태 및 경관에 미친 영향을 분석한 연구는 부족하였다. 또한 이제까지의 건축물 형태규제와 관련된 논의는 건축사(가)의 의견이 충분히 수렴되지 못한 채, 관리 주체인 공무원의 행정 편익과 건축주들의 민원 해결 차원에서 이루어져 왔다.



[그림 2-6] 시기별 다가구 주택 형태의 변화(박기범 · 최찬환, 2003)

③ 건축물 형태규제가 도시환경에 미치는 복합적 영향관계에 대한 고찰 부족

건축물 형태규제 관련 선행연구에서는 각 개별 조항의 필요성이나 기준의 타당성에 대한 검토가 주를 이루었으며, 각 개별 조항이 복합적으로 작용하여 건축 및 도시형태에 미치는 영향에 대한 고려는 부족하였다. 이를 보완하기 위해서는 건축물 형태규제가 적용되어 형성된 도시환경에 대한 실태조사, 형태규제에 의한 건축·도시모습 분석 등 형태규제가 복합적으로 작용한 현황 분석 및 이를 통한 문제점 도출이 필요하다.

2) 건축물 형태규제와 관련된 본 연구의 주요 논점

① 이상적인 건축·도시 환경에 대한 비전 설정

건축법에 의해 만들어지는 건축물은 그 나라와 시대정신을 표출하는 바로미터로서 건축법의 존재 목적은 건축문화의 창달에 있다고 볼 수 있다(윤혁경, 1997). 그러나 이제까지의 건축법 제·개정이 현실 문제를 해결하는데 급급하여 시대정신을 반영하고 건축문화를 형성해야 할 건축법 본래 역할을 충실히 담지 못하였다는 비판이 제기되어 왔다. 이러한 문제를 수용하여 향후 건축법 형태규제 개선은 이상적인 건축·도시환경에 대한 비전과 부합하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

※ 근대적인 도시관리수단으로서의 zoning제도의 한계(뉴욕시 도시계획국, 2006)
뉴욕시 도시계획국은 2006년에 발간한 『뉴욕시 zoning 핸드북』에서 zoning제도가 일반적인 도시가 갖는 일반성에 대응하여 현실적 생활환경과 기성 도시의 특수성을 조화시키는데 한계가 있었음을 지적하고 있다. 사회의 요구가 변화하면서 뉴욕의 zoning 제도에서는 인센티브zoning(1961), 맥락zoning(1961), 특별목적지구(1969), 수변개발규정(1993), 계층혼합zoning(2002) 등의 진보된 zoning 기법을 도입하였다.

건축물 형태규제 방식은 양적 제한 중심에서 질적 만족도를 제고하는 방향으로 변화하고 있다. 일상생활환경의 질, 거주성과 보행편의성 등의 개념이 강조되면서 미국, 유럽, 일본 등의 국가에서는 도시와 건축 형태를 규제하는 법제에 대한 개편 움직임이 일어나고 있다. 이러한 변화에 대해 펀터(Punter, 1998)는 영국에서 공공부문의 규제가 초기에는 ‘설계에 대한 통제’라는 부정적인 시각에서 점차 ‘설계의 질’이라는 긍정적인 관심으로 변화했다는 점을 강조한다. 이처럼 건축법의 형태규제 방식 자체에 대한 검토가 필요하고, 그 동안 양적 기준으로 통제차원에서 이루어졌던 규제 방식이 이제는 질적 만족을 높이는 방향으로의 전환이 요구된다.

※ 건축·도시환경의 질적 수준에 대한 제고 : 미국의 형태기반규제(Form Based Code) 규제를 구성하는 원칙을 물리적인 형태(physical form)에 두고 예측가능한 건축 결과와 질적으로 우수한 공공공간을 촉진하며 커뮤니티가 바라는 정체성을 가진 도시모습을 달성하기 위한 규제 방법

② 공공복리 실현의 수단이자 개별 건축 행위의 합리성과 자율성 확보 수단

법적 제한에 대한 건축가의 인식과 건축적 대응은 형태규제의 변화를 유도하는 핵심 요인으로 작용해 왔다. 예를 들어 미스 반 데 로에(Mies van der Rohe)가 설계한 뉴욕시의 시그렘 빌딩(Seagram building, 1958)은 도로사선제한 내에서 최대의 용적을 확보하기 위한 대부분의 웨딩케이크형 건물과는 대조적으로 건축선 후퇴에 의해 직각 형태의 볼륨을 취하였다. 시그렘 빌딩 전면 공간은 공적 공간으로 활용되었고, 이를 계기로 이후 1961년에 공개공지 제도가 법제화되었다. 이는 규제에 대응하는 건축설계가 법제도 도입에 미치는 순작용의 사례이다.

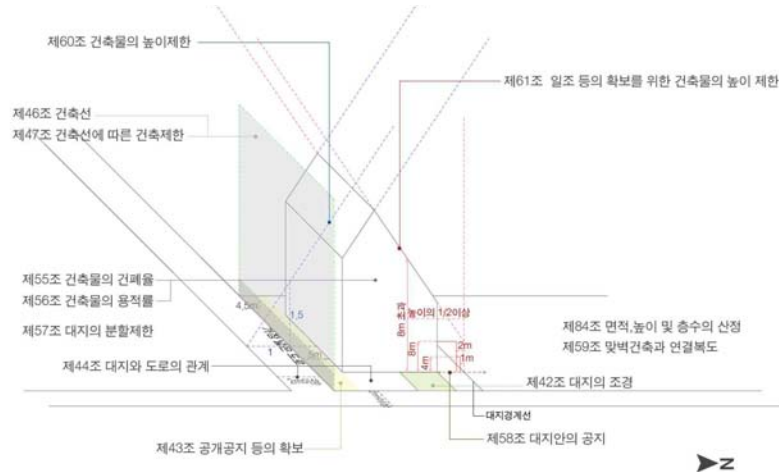
※ 공개공지(privately owned public space) 용어 정의(뉴욕시 도시계획국, 2006)
공개공지는 보통 추가 용적 보너스의 대가로 일반인의 사용을 위해 개발자에 의해 제공되고 유지되는 매력요소이다. 주로 맨하탄의 고밀과 중심업무지구에 위치하고 있는 공개공지들은 앉을 공간과 조경이 제공되는 플라자 또는 아케이드의 형태로 제공되며, 건물의 외부 또는 내부에 설치될 수 있다.

한편, 건축설계가 도시공간에 미치는 부정적인 영향이 법제도 변화의 계기로 작용하는 경우도 있다. 뉴욕의 에퀴터블 빌딩(Equitable building, 1915)은 준공 당시 주변 지역의 일조에 문제를 일으켜 이후 뉴욕의 조닝 제도가 도입되는 결정적인 계기가 되었다. 또한 210미터 높이에 이르는 프랑스 파리의 몽파르나스타워(Tour de Montparnasse, 1973)는 건설 당시부터 파리의 전통적인 경관을 해친다는 이유로 비판 여론의 대상이 되었으며, 파리시는 몽파르나스타워 준공 3년 후인 1975년부터 파리 시내에 7층 이상의 건축물을 신축하는 것을 금지하는 높이 규제를 실시하였다.

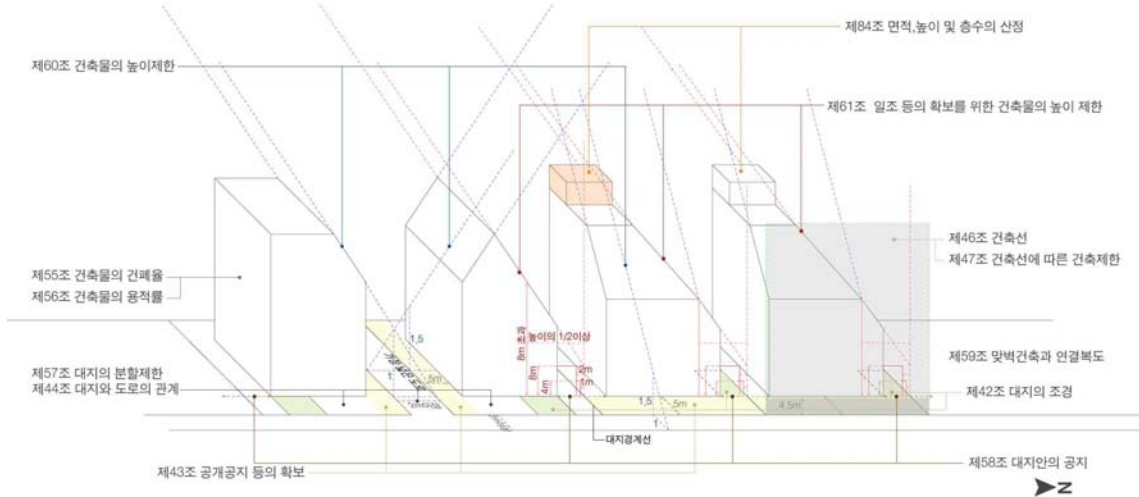
기존 형태규제의 문제점을 도출하고 법제도 개선방향을 제시하기 위해서는 형태규제에 대한 건축가의 인식과 건축적 대응에 대한 분석이 선행되어야 하며, 이를 위해서는 실무 건축가를 대상으로 건축물 형태규제에 대한 충분한 의견 수렴과 형태규제에 대응하는 건축설계과정에 대한 분석이 필요하다.

③ 개별 건축 행위 제한의 수단임과 동시에 건축물과 건축물의 관계 규정

건축물에 대한 형태규제와 각종 기준은 개별 건축물의 형태뿐 아니라 건축물과 건축물, 건축물과 공공공간의 접합 방식에 영향을 주어 집합적 형태를 결정한다.



[그림 2-7] 현행 건축물 형태규제가 개별 건축물의 형태에 미치는 영향 개념도



[그림 2-8] 현행 건축물 형태규제가 집합적인 도시형태에 미치는 영향 개념도

따라서 건축물 형태규제 개선방향을 제시하기 위해서는 기존 법제도에 의해 구현되는 건축·도시환경의 현황진단이 선행되어야 하며, 이를 통해 기존 법제도의 문제점을 도출하는 한편, 건축·도시환경의 특성과 가치를 파악하여 법제도 개선방향 설정에 반영해야 할 것이다.

※ 건축물 형태규제 방향 설정을 위한 사전 조사 실시
: 프랑스 파리의 토지이용계획(POS)

토지이용계획 수립을 위한 현황진단은 기존 법제도에 의해 발생하는 문제점에 대한 분석과 파리의 건축·도시 환경의 정체성 모색 작업을 포함함. 옆 사진을 통해 도로사선제한에 의해 가로 연속성이 파괴된 모습을 지적(APUR, 1975)

1977년 파리시 토지이용계획 수립과 관련된 보고서에는

- 1) 사진에서 보는 바와 같이 도로사선제한 등 개별필지 단위의 형태규제로 인한 도시경관 훼손 현상에 대한 분석과,
- 2) 역사학자 프랑수아 르와이에(Francois Loyer)가 파리시 전체에 대한 기초조사를 실시하여 파리의 정체성을 형성하는 요소들을 도출한 분석 결과가 포함되어 있다.

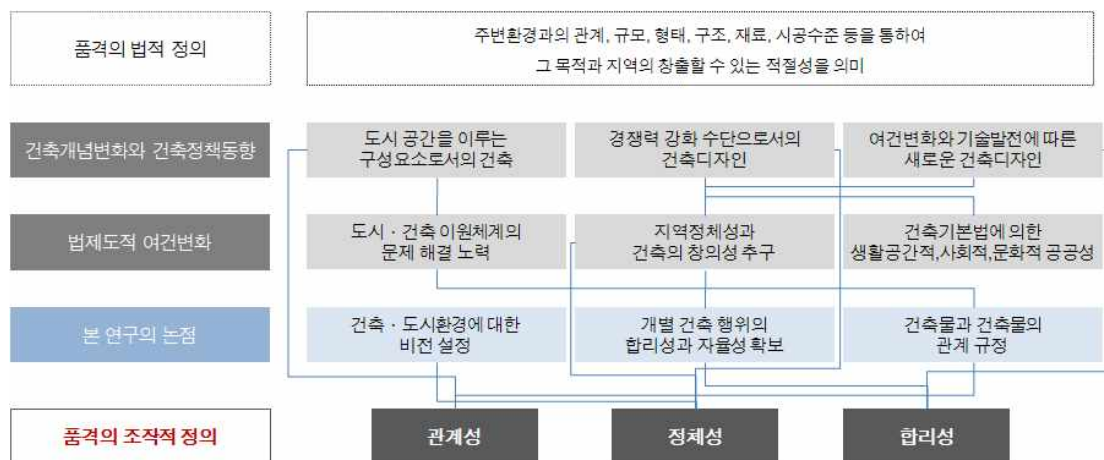


5. 건축물 형태규제 개선 기본방향

이론·정책적 배경, 법제도적 여건에 대한 분석을 통해 설정한 본 연구의 주요 논점에 따라 건축기본법 상의 건축 ‘품격’에 대한 조작적 정의(operational definition)를 내리면 아래와 같다. 본 연구에서는 건축 ‘품격’의 세부 개념을 관계성, 정체성, 합리성으로 구체화하고 이를 건축물 형태규제 개선 기본방향으로 설정하고자 한다.

※ 건축기본법에 의한 ‘품격’ 정의(건축기본법 제3조)

5. “품격”이란 주변환경과의 관계, 규모, 형태, 구조, 재료, 시공수준 등을 통하여 그 목적과 지역의 정체성을 창출할 수 있는 적절성을 말한다.



[그림 2-9] 건축물 “품격”의 조작적 정의 과정

1) 관계성

건축기본법의 ‘품격’ 정의에서는 ‘건축물과 주변환경과의 관계’를 명시함으로써 건축물을 개별 요소로 보는 것에서 벗어나 도시환경을 이루는 구성 요소로 보는 관점을 제시하였다.

이러한 관점은 20세기 중반 이후 독립된 오브젝트로서 건축을 인식했던 근대 건축운동에 대한 비판에서 시작하여 최근에 이르기까지 지속적으로 논의되어 오고 있다. 프램튼(K.Frampton)은 마이스(P.V.Meiss)의 저서 「형태에서 장소로, 건축의 보편적 원리를 찾아서(*De la forme au lieu, une introduction a l'etude de l'architecture*)」의 서문에서 우리 환경을 파괴하는 건축작업들을 반대하며, 장소로부터 고립된 건물들이 더 이상 늘어나는 것을 방지해서는 안 된다고 주장하였다(Meiss, 1993). 또한 카모나(Carmona)는 오늘날 도시환경이 보이는 질적 열악성의 문제의 원인을 상호연결성, 복잡성, 불확정성, 모호성, 상호갈등의 어려움으로 해석하였다(Carmona, 2003). 이처럼 열악한 도시환경을 해결하고자 건축물을 장소의 관점에서 바라보아야 한다는 논의가 일어났고, 이의 연장선에서 건축과 도시의 양 측면을 함께 고려하고 연결하자는 도시설계의 “결합자”로서의 역할이 강조된다²⁵⁾. 같은 맥락에서 겐코(K.Kengo)는 “건축을 단절로 보는 전제를 의심하는 일, 단절된 오브젝트로서가 아니라 관계성으로 건축에 대해 고찰하는 일, 우선은 여기에서부터 시작해야 한다.”고 주장하며 단절이 아닌 접합의 관점을 강조하였다²⁶⁾.

우리나라에서도 도시환경의 질적 개선을 위해서는 건축과 도시를 종합적으로 보는 관점이 선행되어야 한다는 의견들이 제기되고 있으며, 이규목은 「한국의 도시경관 : 우리 도시의 모습, 그 변천 · 이론 · 전망(2002)」에서 21세기에 우리의 도시가 지향해야 할 방향으로 ‘관계론적 패러다임’을 제시하였다.

※ 관계론적 패러다임(이규목, 2002)

만물은 상호 연결되어 있다. 이것은 오행 요소의 상생적 관계에서 보이듯이 ‘더불어 산다’는 세계관으로서, 여기서는 개체와 개체의 관계, 개체와 전체의 관계가 주관심사이다. 복잡한 체계로 얽혀있는 도시환경 · 도시경관의 본질에 대한 새로운 이해와 문제해결에 이 관계론적 사고가 하나의 유용한 패러다임이 된다고 생각한다.

25) Carmona(2003)는 “결합자로서의 도시설계”의 개념을 설명하면서 도시환경의 결합뿐 아니라 분야의 결합에 대해 논한다.

26) K.Kengo(2004), 「약한건축」, 임태희 역, 디자인하우스.

현재까지의 우리나라 건축물 형태규제 관련 제도 역시 도시계획법과 건축법의 이원적 체계 내에서 관계성을 모색하는 과정이라고 해석할 수 있다. 그러나 전술한 바와 같이 기존 건축물 형태규제 관련 선행연구와 논의에서는 건축설계와 도시계획, 건축물과 공간환경 등 도시와 건축 상호간의 관계적 측면에서의 접근이 부족하였으며, 이에 본 연구에서는 관계성을 건축물 형태규제가 지향해야 할 기본방향으로 설정하고자 한다.

공간범주 상에서 관계성은 건축물들이 만들어내는 스카이라인, 건축물과 가로공간과의 관계, 건축물과 건축물의 관계로 구현된다고 볼 수 있으며, 이에 본 연구에서는 현행 건축물 형태규제를 관계성의 관점에서 분석하고자 한다.

[표 2-2] 관계성의 세부개념 및 분석기준

개념	세부개념	평가기준
관계성	스카이라인의 조화	· 개별 건축물들이 이루는 스카이라인의 조화
	가로공간+건축물의 관계성	· 가로와 건축물이 만나는 전면공간의 물리적 현황
		· 건축물 저층부의 공간 이용 현황
	건축물+건축물의 관계성	· 건축물과 건축물 사이공간의 물리적 현황

2) 정체성

2007년에 제정된 건축기본법 상의 “문화적 공공성(제9조)”에서는 건축물 및 공간환경의 문화적 · 산업적 경쟁력 제고를 위하여 관련 전문가의 창의성이 존중되어야 하며, 건축물 및 공간환경이 지역적 특성에 맞게 적합하게 조성되어야 한다고 규정되어 있다.

이처럼 건축의 지역성에 대한 부분이 입법화된 배경에는 그전의 도시건축의 획일성 문제와 지역성 확보에 대한 논의가 있었기 때문이다. 임석재(2005)는 오늘날 우리나라의 건축을 진단하면서 서울과 시골이 똑같아져간다는 획일성의 문제를 지적하였다. 이규목(2002)은 관계론적 패러다임 외에 21세기의 화두가 될 두 개의 패러다임 중 하나로서 ‘온고창신 패러다임’을 제시하였는데, 여기서 ‘고(故)’는 과거의 유산, 지역적 특성, 자연적 요소, 생활양식 등이 포함된 포괄적 개념이다. 즉 온고창신 패러다임은 세계적 보편성과 함께 지역적 특수성을 동시에 충족시켜야 한다는 개념이다.

우리나라 건축물 형태규제 관련 법제도 변화 과정에서도 언급한 바와 같이 도시계획법과 건축법의 이원적 법제 체계는 지역의 특수성과 건축디자인의 창의성 · 다양성을 창출

하는 데에 한계가 있다고 지적되어 왔으며, 이를 보완하기 위한 수단으로 지구단위계획, 특별건축구역 등의 다양한 제도적 수단들이 도입되었다. 그러나 이러한 행위제한 방식들이 지구 차원의 정체성이나 건축적 다양성 측면에서 어떠한 성과를 거두고 있는가에 대한 종합적 논의는 부족하고, 기존 논의 내용을 보더라도 지구단위계획 등 지구지정을 통한 관리 계획이 본래 목적인 지역성 및 정체성 확보를 제대로 달성하지 못하는 문제를 지적한다.

본 연구에서는 정체성을 도시관리 수단으로서의 건축물 형태규제가 아닌 건축·도시환경의 질을 규제하는 수단으로서의 건축물 형태규제가 지향해야 할 기본 방향으로 설정하고자 한다. 본 연구에서 사용하는 정체성 개념은 개별 건축물 디자인의 창의성과 다양성, 가로와 지구의 특성을 포괄하는 개념이라고 볼 수 있다.

건물은 저마다 독특하고 개별적인 특성을 가져야 하므로, 법규는 창조성을 저해하지 않으면서도 확실하게 어우러질 수 있도록, 허용하는 건물유형을 나열하고, 건물과 건물끼리 또 건물과 길이 어떻게 만나야 하는지 구체화함으로써, 세심한 균형을 이루어야 한다. (중략) 법규는 커뮤니티에 성격을 부여하는 조화를 확보하는 한편, 다양성을 복돋아야 한다.

— 뉴어바니즘 협회(2003), 「뉴어바니즘 헌장」, 안건혁·운영태 역, 한울, p.140.

[표 2-3] 정체성의 세부개념과 분석기준

개념	세부개념	분석기준
정체성	건축 형태의 창의성과 다양성	· 법적 규제 내에서의 건축물 디자인
	가로 경관의 정체성	· 가로 입면과 가로벽 구성의 정체성
	지구의 정체성	· 지구 내 건축물과 가로 경관의 정체성

3) 합리성

기존의 건축물 형태규제는 건축물의 형태를 기형화한다는 비판을 받아왔다. 김성홍(2009)은 일반화로 개별 건축을 통제하려고 하면 그 결과가 왜곡된다는 점을 지적하였으며, 임석재(2005) 역시 날이 갈수록 기형화되고 있는 우리나라의 조형환경을 비판하였다. 또한 법제도 차원에서 건축가들은 현행 건축법이 효율적인 식민지 경영을 우선시한 일본의 영향을 많이 받았기 때문에 좋은 환경을 조성하는 데에는 한계가 있다고 주장한다(황두진, 2006). 김성홍(2009)은 지난 50년간 우리나라의 도시와 건축이 분리된 채 질주해왔다고 설명하며, 도시를 형성하는 원리와 건축을 만드는 원리가 교육에 따로따로 투입되어 건축과 도시를 단절하는 데 일조했다고 지적했다.

건축물 형태규제는 건축물의 내부 공간구성과 도시공간 이용에 영향을 미침에도 불구하고 기존의 논의에서는 그 기준의 타당성이나 합리성을 형태규제와 건축의 관계 속에서 파악하려는 시도가 부족하였다. 본 연구에서는 합리성을 건축물 형태규제 개선의 기본 방향으로 설정하고 건축공간구성의 합리성, 도시공간이용의 효율성, 규제 적용과정에서의 합리성과 효율성을 검토하고자 한다.

제3장 건축물 형태규제 관련 법제도 현황

1. 우리나라 건축물 형태규제 관련 법제 체계
2. 지구적 건축물 형태규제 특성 분석
3. 일반적 건축물 형태규제 조항 분석
4. 소결

1. 우리나라 건축물 형태규제 관련 법제 체계

1) 우리나라 건축물 형태규제 개요

① 건축물 형태규제 관련 법제

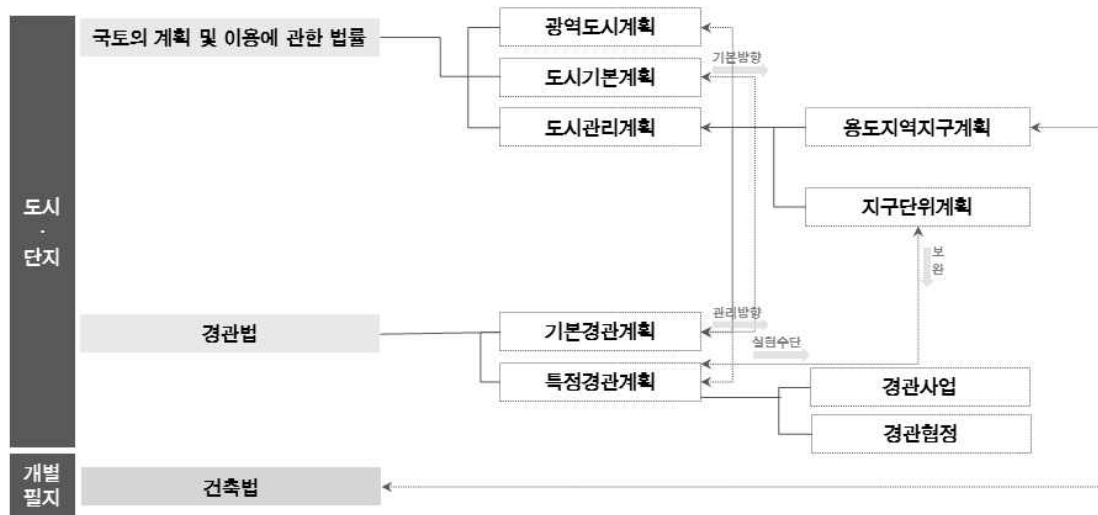
□ 다양한 도시·건축 관련법에 의한 건축물 형태규제

건축물의 형태규제는 기본적으로 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 용도지역 지구제를 바탕으로 한 『건축법』의 형태규제를 통해 이루어진다. 또한 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 지구단위계획, 『경관법』의 경관계획 등이 수립될 경우 대상 지역에 대해 별도의 건축물 형태규제를 가지기도 한다.

우선적으로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이나 경관법에서 특정 지구로 지정되는 경우를 제외한 일반적인 상황에서는 건축법의 형태규제가 건축물의 모습을 결정하는 기준으로 작용되며, 이때 건축법의 건축물 형태규제는 최소 조건을 규정하는 방식을 기본으로 한다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법의 건축물 형태규제 작용 관계를 보면 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의해 용도지역지구가 결정되고 그에 따라 규정되는 용도 및 밀도범위 내에서 건축법의 형태규제 기준이 적용된다.

동시에 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 근거한 지구단위계획 수립을 통해 일정한 범위의 지역을 대상으로 용도지역지구, 건축물 용도, 건축물 형태 등에 대한 별도의

기준을 지정할 수 있다. 경관법에 근거한 특정경관계획을 실현하는 수단으로 지구단위계획이 작용되며, 동시에 지구단위계획은 특정경관계획을 보완하는 상호작용 체계를 가진다. 이때 특정경관계획이 수립되는 사업이나 협정 등을 통해 지정지역에 대한 별도의 건축물 형태규제를 가지게 된다.

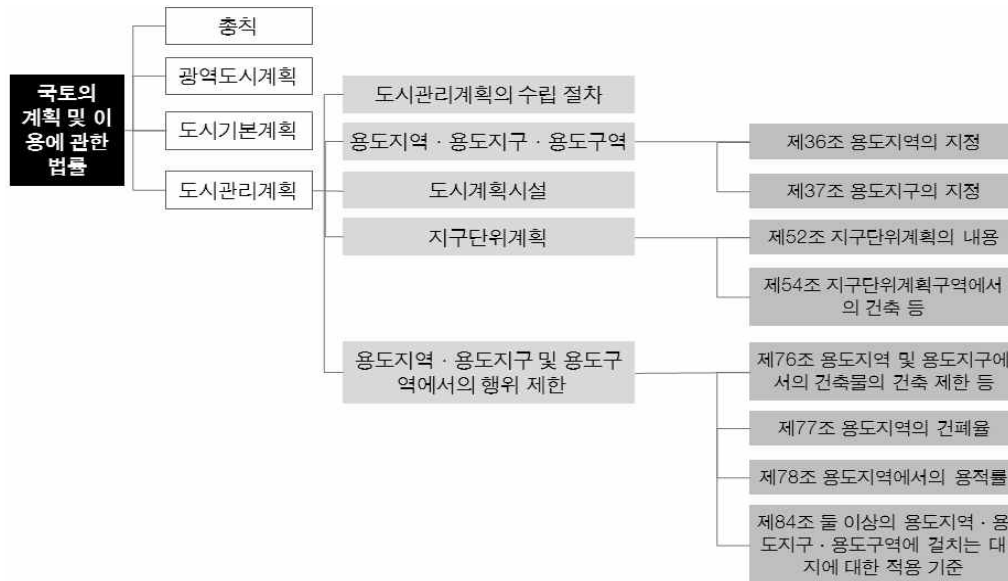


[그림 3-1] 건축물 형태규제 관련 법제 관계도

□ 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에서의 건축물 형태규제

『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 도시관리계획에서 규정되는 용도지역·용도지구·용도구역을 통해 건축물에 대한 집단규정이 적용된다. 이는 용적률·건폐율, 그리고 용적률·건폐율에 의한 건축물의 규모 및 높이 제한이며, 별도로 지구단위계획에 의해 지구차원의 구체성을 띠는 건축물 형태규제가 마련된다.

용도지역·용도지구 안에서 행위제한으로 건축물 용도제한이 이루어지고, 건축제한 사항으로 건폐율·용적률·높이 기준이 명시되며 각 지자체의 도시계획조례에서 이에 대한 구체적 기준을 제시한다. 특히 용도지구 중 경관지구와 미관지구에서는 각 유형에 따라 각각의 건축기준을 가지며, 주로 건축물의 용도제한·건폐율·용적률·높이·최대너비·색채 및 대지안의 조경 등을 규제한다.



[그림 3-2] 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 내 건축물 형태규제 관련 조항

□ 『건축법』에서의 건축물 형태규제

『건축법』은 필지별로 개별 건축물의 형태를 규제하는 것으로, 건축법은 용도지역지구제에 의한 건폐율·용적률, 높이 및 층수에 영향을 받으며 도로와의 관계, 대지 자체의 기준에 의해 건축물의 형태를 규제한다. 건축법 내의 건축물 형태규제를 보면 건축물의 대지 및 도로와 관계된 대지의 조정, 공개공지 등의 확보, 건축선의 지정 등을 규정한다. 그리고 건축법 중 지역 및 지구의 건축물 형태제한으로는 대지안의 공지, 건축물의 높이제한, 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한, 면적·높이 및 층수의 산정 등을 가진다.

법적 위임체계에서 볼 때 주요 건축물 형태규제는 주로 건축법과 건축법 시행령에서 다루어지고 있으며, 시행규칙에서는 관련 내용이 미약하고 지방자치단체의 건축조례에 의해 구체적 기준을 제시하는 경향을 가진다. 예를 들어 제60조 “건축물의 높이 제한”의 가로구역별 높이제한은 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 허가권자가 조례를 통해 기준을 정하도록 명시하고 있다. 이에 따라 서울특별시 경우 건축조례 제30조 “가로구역별 건축물 높이제한”에서는 용도지역지구 중 가로구역별 높이제한 기준, 지정한 가로구역별 최고높이 기준 규정, 가로구역별 최고높이가 지정·공고되지 않는 지구단위계획·도시환경정비구역 및 재정비촉진지구 안에서의 건축물 최고높이에 대한 기준 등 실질적 기준을

정하고 있다. 이처럼 건축조례는 건축법과 동법 시행령·시행규칙 및 관계법령에서 위임한 사항을 규정하므로 건축물 형태규제에 관한 기준이 법령에 비해 상세하며 각 지자체의 특성에 따라 건축물에 대한 상이한 기준을 가지기도 한다²⁷⁾.



[그림 3-3] 건축법 내 건축물 형태규제 관련 조항
출처 : 윤혁경(2011), 「건축법·조례 해설」

□ 『경관법』에서의 건축물 형태규제

『경관법』은 강제적 규제법이 아니라 지원법의 성격을 가지며 지원 제도로써 경관 계획, 경관사업, 경관협정의 내용을 담고, 관련 법과 연계하여 통합적 경관관리와 유연한 경관행정의 근거법으로 작용한다²⁸⁾. 경관법의 경관계획은 지방의 특색을 살리며 융통성을 가지기 위해 경관계획의 계획 범위가 일정하지 않고 계획수립의 대상과 목적이 다양하여 지역에 따라 유연하게 적용될 수 있도록 한다²⁹⁾. 기본경관계획은 관할지역 전체를 대상으

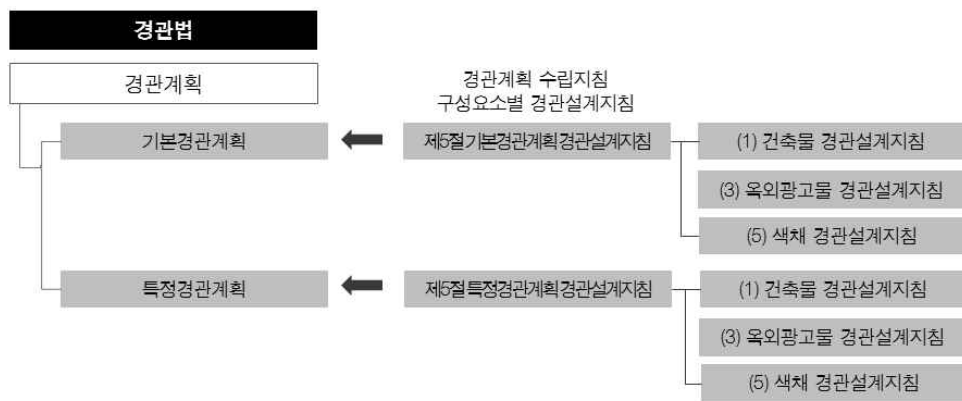
27) 서울특별시 건축조례 [시행 2011. 5.26] [서울특별시조례 제5103호] 참고

28) 이정형(2008), “경관법 제정에 따른 경관계획의 바람직한 방향과 역할”, 『Urban Review』, 한국도시설계학회, v.3, p.5.

29) 한국도시설계학회(2009), 「지구단위계획의 활용」, 한국도시설계학회, p.36.

로 경관계획의 목표 및 경관 보전·관리·형성의 기본방향을 제시하고, 경관권역·축·거점 등 경관관리단위를 설정한다. 이에 반해 특정관리계획은 관할지역의 특정 지역·경관유형·요소를 대상으로 경관의 보전·관리·형성을 위한 실행방안을 제시한다³⁰⁾.

서울특별시의 기본경관계획의 경관설계지침에서는 대상 건축물의 허가 시 지침 준수에 대한 자료를 제출하도록 하여 이를 건축물의 심의 기준으로 활용하는데, 이 경관기본설계지침은 건축물의 배치, 규모·높이, 형태·외관, 외부공간 등 건축물의 형태와 야간경관, 색채, 옥외광고물 등을 포함하고 있다.



[그림 3-4] 경관계획 중 형태 관련 규정

② 건축물 형태규제 관련 비법정계획

□ 지자체별 디자인가이드라인 및 도시디자인계획

비법정계획 중 건축물 형태를 규제하는 것으로는 ‘디자인가이드라인’ 및 ‘도시디자인계획’이 대표적이며, 서울특별시의 경우 ‘디자인가이드라인’ 및 ‘도시디자인계획’은 강남구, 금천구, 마포구, 성동구, 성북구, 송파구, 영등포구에서 수립되어 공고·고시된 상태이다. 디자인가이드라인과 도시디자인계획 중 건축물 형태와 관련된 요소는 주출입구, 벽면선·건축선, 저층부, 전면공지·공개공지·대지 내 공지, 주차진출입구, 주차장, 차양, 스카이라인, 입면디자인, 형태계획, 옥상공간, 재료·색채, 지붕형태 등이다. 특히 서울특별시에서 수립된 건축물 관련 비법정계획을 분석한 결과, 수립된 모든 계획에서 전면공지·공개공지·대지 내 공지, 주차진출입구 및 주차장, 벽면선·건축선, 색채에 대한 기준을 제시하고 있다.

30) 경관계획 수립지침(건교부고시-597호, 2007.12.18)

[표 3-1] 서울특별시 자치구 건축물 형태규제 관련 비법정계획 내용 분석

요소	개별요소별 가이드라인 구축			공공·민간 건축물들의 구분 적용		가로축 안의 세부내용
	마포구	성동구	송파구	금천구	성북구	강남구
전면공지						
공개공지						
대지내 공지						
벽면선						
건축선						
주출입구						
주차 진출입구						
주차장						
저층부						
저층부용도						
가각부 건축물						
입면재료						
색채						
스카이라인						
차양설치						
옥상공간						
지붕형태						
기타 설비물						



[그림 3-5] 건축물 형태규제 관련 법제도(관련 법제 및 비법정계획)

2) 우리나라 건축물 형태규제 체계

□ 건축물 형태규제 체계 : 일반적 규제 + 지구적 규제

건축물의 형태규제는 일반적인 상황, 즉 지구단위계획과 같이 특별히 지구로 지정되지 않은 경우 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 동법 시행령의 용도지역지구제를 통해 용도지역지구별 건축물의 건폐율과 용적률이 정해지고, 『건축법』 및 동법의 시행령·시행규칙과 이에 의해 위임된 조례에 의해 건축물 형태규제가 이루어진다.

지구차원의 규제로는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 근거한 도시관리계획으로 지구단위계획이 수립되면 지정된 지구를 대상으로 건축조례에서 정한 범위 내에 건축물의 규모·높이, 배치, 외관, 색채 등에 대한 기준을 지구단위계획 수립지침으로 규정할 수 있다. 또한 『경관법』에 근거한 특정경관계획을 통해 지정된 사업이나 지역의 건축물 배치, 규모·높이, 형태·외관, 외부공간 등에 대한 기준을 정할 수 있다.

[표 3-2] 현행법에서의 건축물 형태규제 관련 조항

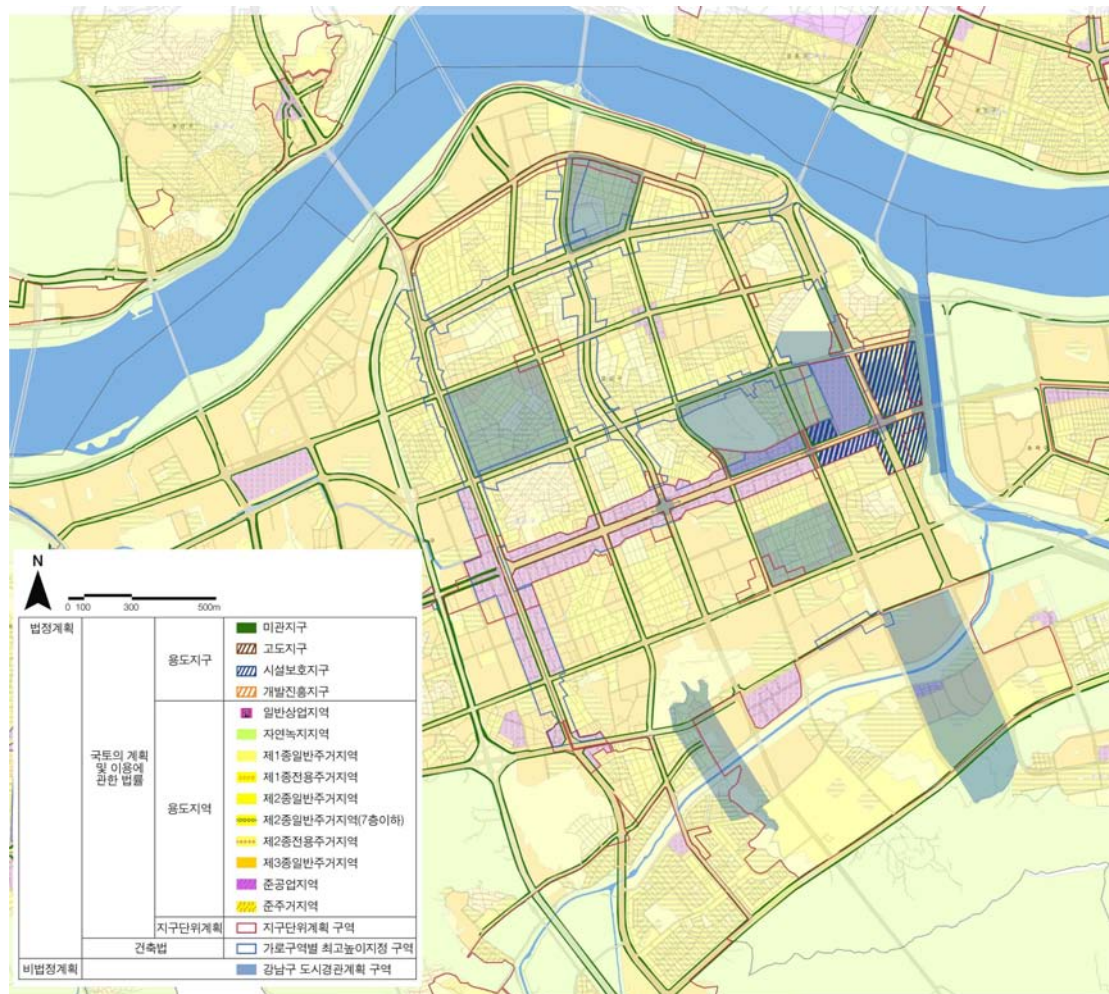
요소	국계법	국계법 시행령	제1종 지구단위 계획	경관 계획	건축법	건축법 시행령	건축법 시행 규칙	서울시 건축 조례
대지의 조경					제42조(대 지의 조경)	제27조(대 지의 조경)	제26조의 2(대지안의 조경)	제24조(대 지안의 조 경)
공개 공지 등의 확보			제3장제13절 (공개공지 등 대지 내 공지)		제43조(공 개 공지 등의 확보)	제27조의2 (공개 공지 등의 확보)	제26조의 3(공개공지 등의 표지 판)	제26조(공 개공지 등의 확보)
대지와 도로의 관계					제44조(대 지와 도로의 관계)	제28조(대 지와 도로 의 관계)		
건축선			제3장제10절 (건축물의 배치와 건 축선)		제46조(건 축선의 지정)	제31조(건 축선)		
					제47조(건 축선에 따 른 건축제한)			
건폐율	제52조(지 구단위계획 의 내용)	제45조(지 구단위계획 의 내용)	제3장제9절 (건폐율·용 적률·높이 등 건축물의 규모)		제55조(건 축물의 건 폐율)			
		제46조(1종 건폐율 등의 완화적용)						
		제47조(2종 건폐율 등의 완화적용)						
	제77조(용 도 지역 의 건축물)	제84조(용 도지역안에 서의 건축물)						

요소	국계법	국계법 시행령	제1종 지구단위 계획	경관 계획	건축법	건축법 시행령	건축법 시행 규칙	서울시 건축 조례
용적률	제52조(지구단위계획의 내용)	제45조(내용) 제46조(1층, 건폐율 등의 완화적용) 제47조(2층, 건폐율 등의 완화적용)			제56조(건축물의 용적률)			
대지의 분할 제한					제57조(대지의 분할 제한)	제80조(건축물이 있는 대지의 분할제한)		제29조(건축물이 있는 대지의 분할제한)
대지 안의 공지					제58조(대지 안의 공지)	제80조(대지 안의 공지)		제30조(대지 안의 공지)
맞벽 건축과 연결복도			제3장제2절(공동개발 및 합벽건축)		제59조(맞벽 건축과 연결복도)	제81조(맞벽 건축 및 연결복도)		제31조(맞벽 건축할 수 있는 지역)
건축물의 높이제한	제52조(지구단위계획의 내용)	제45조(지구단위계획의 내용) 제46조(1층, 건폐율 등의 완화적용) 제47조(2층, 건폐율 등의 완화적용)			제60조(건축물의 높이 제한)	제82조(건축물의 높이 제한)		제33조(가로구역별 높이제한) 제34조(최고높이 지정해지 구역물의 높이제한 완화)
일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한					제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)	제86조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)	제36조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)	제35조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)
면적·높이 및 층수의 산정					제84조(면적·높이 및 층수의 산정)	제119조(면적 등의 산정방법)	제43조(태양열을 이용하는 건축면적 산정방법 등)	
건축물의 용도			제3장제8절(건축물의 용도)					
건축물의 형태와 색채			제3장제11절(건축물의 형태와 색채)					

□ 건축물 형태규제 법제도의 적용 분포

아래 그림은 서울특별시 강남일대를 중심으로 건축물 형태규제에 관련된 법제도의 실제 적용 분포를 보여주는 것으로, 건축물 형태규제 중 지구단위계획이 지정되어 지구

차원의 규제를 받는 곳과 그 외 일반적 규제로 건축물 형태규제가 이루어지는 지역을 보여준다. 지구단위계획 등으로 지정된 지구를 제외한 지역은 건축법에 의한 일반적 건축물 형태규제가 적용되므로 건축법에 의한 형태규제의 비율이 비교적 높음을 확인할 수 있다. 이와 관련하여 국토해양부의 2010년 도시계획현황 통계를 살펴보면 제1종 지구단위계획 지정면적 비율이 서울 13.1%, 부산 10.2%, 대구 9.7% 등 도시지역면적 기준으로 5.67%이며, 결국 도시지역 중 일반적인 형태규제 적용 대상 지역은 현재 약 94%로 그 비율이 매우 높은 실정이다.



[그림 3-6] 건축물 형태규제에 관련된 법제도 적용 분포 실례(서울특별시 강남구 일대)

3) 일반적 규제와 지구적 규제의 작동 체계

① 일반적 규제 : 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 + 『건축법』의 건축물 형태규제

건축물 형태에 대한 일반적 규제는 앞에서 기술하였듯이 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 동법 시행령의 용도지역지구제와 『건축법』 및 동법의 시행령·시행규칙과 이에 의해 위임된 조례를 통해 이루어진다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 중 도시관리계획에 해당하는 용도지역지구와 이를 기준으로 한 행위제한을 통해 용도지역지구별 건축물의 건폐율, 용적률, 높이제한의 기준이 결정된다. 즉 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 용도지역지구제를 기반으로 하여 건축법에서의 건축물 형태규제가 적용되며, 이에 관련 된 법령 내용과 상호 연계는 아래와 같다.

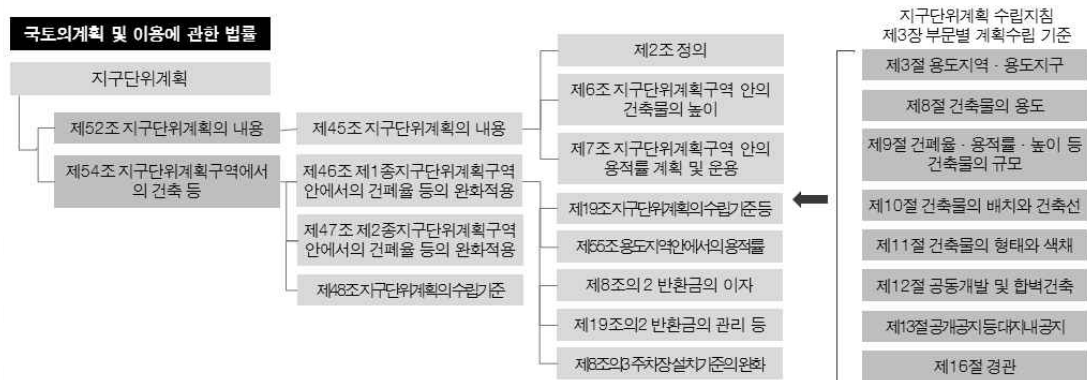


[그림 3-7] 건축물 형태의 일반적 규제

② 지구적 규제 : 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 지구단위계획 + 『건축법』의 특별건축구역

현행 건축물 관련 형태규제와 관련하여 특정지역에 별도의 규제가 작용하기도 하는데, 이는 주로 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 지구단위계획의 지정에 따른 것이다. 지구단위계획은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 5항에 근거하여 “토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보”하기 위한 도시관리계획으로, 지구단위계획 중 도시지역에 적용되는 제1종 지구단위계획³¹⁾ 수립지침에는 용도지역·용도지구, 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모, 건축물의 배치와 건축선(건축지정선, 벽면지정선, 건축한계선, 벽면한계선), 건축물의 형태 및 외관(재료, 색깔), 공동개발 및 합벽건축, 공개공지 등 대지내 공지 등에 관한 계획을 포함한다.

건축법에 따른 특별건축구역에서는 특정 구역에 대해 건축물 형태규제 조항을 완화하거나 배제할 수 있도록 하고 있는데, 이 역시 지구적 규제로 볼 수 있다.



[그림 3-8] 지구단위계획 중 형태 관련 규정



[그림 3-9] 건축법 중 특별건축구역

31) 지구단위계획은 도시지역에 적용되는 제1종 지구단위계획과 비도시지역에 적용되는 제2종 지구단위계획으로 나뉘진다.

2. 지구적 건축물 형태규제 특성 분석³²⁾

1) 지구적 건축물 형태규제 변천

① 도시설계의 도입 및 내용

1980년 1월 4일 『건축법』 제8조의 2 ‘도심부내의 건축물에 대한 특례규정’을 통해 도시설계의 제도적 도입이 이루어졌다. 60~70년대 개발지향적 관점에서 방만하게 운영되었던 용도지역지구제의 결과로 도시환경이 과밀화되고 난개발의 문제가 발생하여 도시관리의 필요성이 대두됨에 따라 도시설계가 제도로써 운영되게 된 것이다³³⁾. 1980년대 도입된 도시설계를 보면 간선가로변의 미관을 개선하기 위해 건축물의 시각적 질서와 미관에 관련된 건축선, 대지 내 공지, 주차출입구 등 건축적 요소를 규제 대상으로 하였다³⁴⁾.

1983년 세종로·종로·을지로의 도심구역 1.78km²를 대상으로 국내 최초의 도시설계가 시행되었다. 서울특별시 도심부의 간선도로변을 필두로 도시설계가 적용되어 1980년대에는 잠실지구, 테헤란로, 김포가도, 신촌 마포, 고덕 중심상업, 율곡로·대학로 등 서울특별시 내 11개소가 도시설계구역으로 지정되었다. 1999년 12월 지정은 전국 129개소 97.65km²으로 전체 도시계획구역면적 15,372km²의 0.64%이고 그 중 서울이 93개소를 차지하였다³⁵⁾.

0.64%라는 지정비율과 관련하여 윤혁경(2001)³⁶⁾은 도시설계지구 지정의 비율이 낮을 지라도 그 지정지역이 도심 등 중심지에 해당하기에 도시설계도입의 영향력은 크다고 보았다. 또한 윤혁경(2001)³⁷⁾은 도시설계의 지정이 지역에 따라 활용하고자 했던 목적에서 차이가 있다고 분석하고, 지역별로 보면 서울특별시 등 광역시는 주로 기존 도시의 재정비 차원에서 운영되고, 지방도시는 대부분 신규 택지개발을 위한 가이드라인으로써 도시설계가 운영된 것으로 판단하였다. 제도 운영에 대한 평가로 민범식(1993)³⁸⁾은 도시설계가 기존도시계획의 일반 용도지역규제 틀 안에서 건축규제 위주로 진행되었고, 관련한 사업실천수단의 결여, 도시계획시설을 대상으로 할 수 없는 점 등을 도시설계의 문제로 지적하였다.

32) 본 연구의 주요 분석은 일반적 규제에 초점을 맞춰 진행하였으며, 지구적 규제 분석은 지구단위계획 관련 선행연구 결과를 바탕으로 개요와 문제점을 요약하는 방식으로 진행하였다.

33) 윤혁경(2001), “도시설계와 상세계획의 통합으로 탄생한 지구단위계획”, 『도시문제』, 대한지방행정공제회, v.36(389), p.20.

34) 한국도시설계학회(2009), 「지구단위계획의 이해」, 한국도시설계학회, p.10.

35) 윤혁경(2010), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설」, 기문당, p.1-236.

36) 윤혁경(2001), “도시설계와 상세계획의 통합으로 탄생한 지구단위계획”, 『도시문제』, 대한지방행정공제회, v.36(389), p.22.

37) 상계서, p.21.

38) 민범식(1993), 「상세계획 시행방안 연구」, 국토개발연구원, pp.8~15.

② 상세계획의 도입 및 내용

민간 건축규제 방식의 도시설계는 도시계획시설의 개선에는 한계가 있어 이를 보완하기 위해 1991년 12월 14일 『도시계획법』의 개정으로 상세계획이 도입되었다. 현희섭·온영태(1998)³⁹⁾는 도시설계가 시행될 시점에 도시기반시설조성 및 주택건설을 가진 사업들은 별도의 결정절차를 가져 도시설계와 도시계획의 약한 융합을 가졌고, 이것이 상세계획의 도입배경으로 작용했다고 보았다. 또한 사업의 계획주체가 확대되어 공공기관의 수동적 자세가 형성되고, 사업의 수익성을 위한 별도의 사업계획 기준·지침으로 인한 도시관리의 일관성 저해, 더불어 도시정비만 규제한 점, 건축물을 일반도시계획법과 건축법규제에 의해 규정한 점 등을 상세계획의 도입배경으로 분석하였다.

윤혁경(2001)⁴⁰⁾에 따르면 상세계획은 독일의 지구상세계획(B-plan)의 성격을 가진 것으로 도시설계가 건축적 요소를 대상으로 조절하였다면 상세계획은 용도지역의 변경, 도로·공원 등 도시계획시설의 설치 등 도시계획시설의 확보에 주안점을 두었다. 윤혁경(2010)⁴¹⁾은 도시설계와 달리 상세계획은 도시계획으로 강력한 수단을 보유한 계획으로 지역·지구·구역의 지정과 변경이 가능하고 도시기반시설의 확보가 가능한 점을 특성으로 꼽았다. 실제 상세계획은 지역지구의 지정 및 변경, 도시계획시설의 배치와 규모 등 도시계획적 사항을 대상으로 하며, 지정대상은 택지개발사업지구, 공업단지조성지구, 도시재개발구역, 토지구획정리사업지구, 시가지조성사업지구 등 5개 도시개발사업지구 및 기성시가지 역세권(철도역 중심으로 반경 500미터 이내 지역)으로 하였다.

한창섭·온영태(1998)⁴²⁾는 상세계획의 특성을 아래 4가지로 구분하였으며, 상세계획은 용도지역지구제와 달리 별도의 용도, 건폐율·용적률, 건축물의 높이를 결정하여 지구여건에 부합하는 계획을 수립하기 위해 특별용도지구(Special Zoning District)의 성격을 가진다고 보았다. 분석한 4가지 성격은 지구차원의 특정계획, 총체적 관리조성계획, 3차원적 형태수용계획, 지침적 성격의 계획으로 지구차원의 특정계획이라 함은 특정 지구단위를 대상으로 하는 미시적 목적의 계획을 의미하는 것이다. 또한 상세계획은 최종 완공될 지구환경을 고려한 토지와 건축물에 관한 계획이기에 총체적 관리조정계획이며, 최종

39) 현희섭·온영태(1998), “상세계획제도의 개선방안에 관한 연구”, 『대한건축학회 학술발표논문집』, v.18(10), pp.353~360.

40) 윤혁경(2001), “도시설계와 상세계획의 통합으로 탄생한 지구단위계획”, 『도시문제』, 대한지방행정공제회, v.36(389), p.28.

41) 윤혁경(2010), 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설』, 기문당, p.1-237.

42) 현희섭 외(1998), “상세계획제도의 개선방안에 관한 연구”, 『대한건축학회 학술발표논문집』, v.18(10), pp.353~360.

완성형태와 시민의 행태를 고려한 3차원적 입체적 계획개념이므로 3차원적 형태수용계획이다. 더불어 지침적 성격의 계획인 이유는 개발 시 적용할 수 있는 구체적이며 동시에 융통성을 가지는 것에 기인한다.

1999년 378개소 227.42km²에 해당하는 면적이 상세계획으로 지정되었으며, 서울 및 광역시의 지정이 214개소 112.54km²는 전국 지정면적의 50%에 해당하였다. 윤혁경(2001)⁴³⁾은 상세계획 지정현황의 지역적 특성을 도시설계와 마찬가지로 부천(2), 성남(1), 천안(1)과 서울(72)은 시가지 정비를 위한 지정으로 보고, 나머지는 구획정리나 택지개발 등 신규개발사업지를 대상으로 지정된 것으로 분석하였다.

박은관(2001)⁴⁴⁾은 기존 시가지에서 상세계획의 실천을 위한 수단의 부재로 상세계획이 단순히 용도지역 상향수단으로 이용된 점과, 일반인과 행정전문가는 상세계획과 도시설계의 지정목적과 대상이 유사하다는 인식을 가진 것을 문제로 지적하였다. 한창섭·온영태(1998)⁴⁵⁾는 문제점을 3가지 차원에서 나누어 분석하였고 그 중에서 제도적 측면의 문제로는 상세계획 결정 및 변경에 관한 시·구청의 역할 분담 불분명, 조정심의의 절차 없이 도시계획 결정절차로의 이행, 공공용지 확보의 주체와 수단의 불명확, 인센티브 적용의 법적 근거 부재, 사업계획이 아닌 상세계획을 교통영향평가 대상에 포함한 불합리성, 도시계획으로 결정되나 건축물의 용도, 건축선, 배치 등 건축법상의 사항을 규정을 포함하는 것을 제기했다.

③ 지구단위계획의 도입 및 내용

도시계획법상 상세계획과 건축법상 도시설계는 유사한 성격을 가지나 별도로 운영되어 제도의 중복성 문제가 대두되기 시작했고, 이는 실질적으로 행정 전문가와 주민의 혼란을 야기하였기에 2000년 도시계획법 개정(2000. 7. 1 시행)을 통해 도시설계와 상세계획이 지구단위계획으로 통합되었다. 또한 지구단위계획의 목적에 근거한다면 기존의 도시계획이 광역적이며 영향이 직접적이지 못하여 도시관리 실효성이 낮아서 도시관리차원의 보완방법으로 지구단위계획이 도입됨을 확인할 수 있다.

윤용기(2002)⁴⁶⁾의 경우 지구단위계획은 도시계획구역의 일부를 대상으로 도시계획

43) 윤혁경(2001), “도시설계와 상세계획의 통합으로 탄생한 지구단위계획”, 『도시문제』, 대한지방행정공제회, v.36(389), p.28.

44) 박은관(2001), 「지구단위계획의 효율적 운영방안 연구(Ⅲ)」, 국토연구원, pp.13~21.

45) 한희섭 외(1998), “상세계획제도의 개선방안에 관한 연구”, 『대한건축학회 학술발표논문집』, v.18(10), pp.353~360.

46) 윤용기(2002), 「서울시 지구단위계획」, 기문당, pp.28~30.

을 구체화하고, 도시를 입체적으로 관리하여 도시의 기능과 미관을 증진시켜 보다 나은 환경을 조성하기 위한 제도로 정의하였다. 도입배경과 선행연구에서의 논의를 바탕으로 종합하자면 지구단위계획은 특정지역을 대상으로 도시차원의 토지이용계획과 개별필지차원의 건축물계획 사이에서 두 계획에 대해 상호작용하여 평면적 토지이용계획과 입체적 건축계획 간의 조화를 이루는 데 그 목적이 있다고 할 수 있다⁴⁷⁾.

박은관(2001)⁴⁸⁾의 연구를 중심으로 살펴보면 지구단위계획은 도시계획의 절차를 통해 수립되나, 도시계획구역 중 일정영역을 대상으로 지정하기에 지역의 특수성을 반영할 수 있다. 이는 일반도시계획이 가지는 보편적이고 획일적인 면과 차이를 가지는 지구단위계획의 특성이 다. 더불어 지구단위계획은 광역도시계획, 도시기본계획, 일반도시계획의 하위계획이며 동시에 일반도시계획에서 정할 수 없는 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 건축물 높이제한, 건축물의 형태·색채·배치, 건축선 등의 결정이 가능하게 하는 구체성을 가지는 특수계획이다.

지구단위계획은 가구, 획지, 건축물, 경관, 공공공간, 문화시설 등의 소규모 도시기반시설을 대상으로 3차원의 집합형태를 다루는 입체적 계획이다. 일반도시계획과 비교하자면 일반도시계획은 건축물의 면적·규모의 상한선을 결정하는 반면, 지구단위계획은 다양한 인센티브를 활용하여 계획의 추진성을 높이는 실천적 계획으로 볼 수 있다. 그리고 지구단위계획은 주민이 지구단위계획구역을 수립하고 그에 대한 계획을 작성할 수 있으므로 지역의 특성 및 지역주민 요구의 반영이 가능한 조정계획이자, 특별계획구역을 통해 도시환경의 지속적인 변화에 대응하는 계획의 수립이 가능하므로 조정하는 성격도 가진다⁴⁹⁾.

현재 운영되고 있는 지구단위계획과 관련하여 윤용기(2002)⁵⁰⁾는 계획 수립지역이 한정되고 계획내용도 획일적인 것, 용도지역의 변경이 가능한 것을 이용하여 고밀도 개발을 위한 편법으로 사용, 용도지역·지구·대규모 도시계획시설 결정과 관련하여 도시계획과의 관계가 애매한 점, 지구단위계획의 활성화하기 위한 인센티브의 근거 미비, 실제 지구단위계획의 지정 및 계획 수립에 주민의 참여를 보장하지 못하는 상태, 기성시가지의 경우 지구단위계획을 효율적으로 집행할 수 있는 수단이 없어 실효성 저해 등을 문

47) 한국도시계획학회(2009), 「지구단위계획의 활용」, 한국도시계획학회, p.19.

48) 박은관(2001), 「지구단위계획의 효율적 운영방안 연구」, 국토연구원, pp.14~18.

49) 상계서, pp.10~13.

50) 윤용기(2002), 「서울시 지구단위계획」, 기문당, pp.28~30.

제로 지적했다. 기타 윤혁경(2002)⁵¹⁾은 지구단위계획의 행정처리 기간의 증가와 지구단위의 지정 구역 확대에 따른 기간과 비용 증가를 지구단위계획 실행상 문제로 분석하였다.

④ 도시설계, 상세계획 및 지구단위계획 비교

□ 도시설계, 상세계획 및 지구단위계획의 변천과정

1962년 『건축법』과 『도시계획법』의 제정 이래 1980년 이전까지 제도적인 건축·도시공간의 계획은 크게 도시계획과 건축계획으로 이원화된 상태에서 운영되어 오다, 1980년 건축법의 개정을 통해 건축법 제8조의 2 ‘도심부내의 건축물에 대한 특례 규정’이 신설되면서 국내에 처음으로 도시설계 제도가 도입되었다. 그 후 도시설계제도의 한계점으로 지적되었던 민간 건축규제를 통한 도시계획시설의 개선 미흡 및 투자의 부족 등으로 인해 상세계획이 도시계획의 일부로 도입됨으로써 유사한 제도, 즉 도시설계와 상세계획이 양립하여 10여 년 동안 운영되었다. 유사한 성격으로 두 개의 제도가 동시에 운영됨에 따라 유발되었던 혼란한 상황이 2000년 국토관련 법의 통합정비 시 ‘지구단위계획’이라는 제도로 통합된 것이다. 그 후 2003년은 지정구역의 특성을 반영하여 지구단위계획에서 지정하거나 권장해야 하는 요소와 정도의 차별성을 위해 제1종과 제2종 지구단위계획으로 세분화되어 현재까지 운용되고 있다.



[그림 3-10] 지구단위계획의 변천 과정

출처 : 윤혁경(2010, p1-23)

지구단위계획 세부내용의 개정 연혁을 보면 2000년 지구단위계획으로 통합 시 전문개정이 있었고, 이후 2003년 국계법 제정으로 다시 한 번 전문개정이 이루어졌다. 지구단위계획이 구체화되고 세분화되는 과정에서 지구단위계획 구역의 지정에 관한 사항이 지속적으로 개정되었으며, 다음으로는 지구단위계획에 포함되어야 할 사항을 다루는 조문이 많이 개정된 것으로 분석되었다.

51) 윤혁경(2001), “도시설계와 상세계획의 통합으로 탄생한 지구단위계획”, 『도시문제』, 대한지방행정공제회, v.36(389), p.36.

[표 3-3] 지구단위계획의 조항 변화

시행일자	지구단위계획					기타
1962.1.20						도시계획법 제정
1992.6.15			상세계획구역의 지정			상세계획
2000.7.1			지구단위계획구역의 지정	지구단위계획의 내용	지구단위계획 구역안에서의 건축	지구단위계획
2003.1.1	지구단위계획의 구분	지구단위계획 구역 및 지구단위계획의 결정	○	○	○	국토의계획및이용에관한법률 제정
2003.7.1			△			
2003.11.30			△			
2005.7.1			△			
2006.7.12			△			
2007.1.19			△	△		
2007.4.11			△			
2008.2.29			△	△		
2008.3.21				△		
2008.12.31						
2009.2.6	△		△	△	△	
2010.4.23						
2011.5.30			△			
2012.4.15	○	△	△	△		

○ : 전문개정 △ : 단어 · 표현 등 내용 변경

□ 도시설계, 상세계획 및 지구단위계획 비교

도시설계, 상세계획 및 지구단위계획은 각 제도의 생성 당시의 사회·도시적 여건으로 인해 조문화된 목적에서는 차이를 보이나, 세 제도 모두 도시의 기능과 미관을 대상으로 보다 나은 도시환경의 조성을 목적으로 한다는 점은 공통된다.

각 제도에서 다루는 대상을 비교해보면 도시설계가 주로 건축물의 규제를 대상으로 한다면 상세계획은 지역·지구의 지정 및 변경, 도시계획시설에 관한 사항 등 도시계획적 부분까지 다른 점에서 차이가 있다. 또한 지정대상을 비교해보면 상세계획은 5개 도시개발사업지구와 기성시가지의 역세권으로 한정된 점이 다르다⁵²⁾.

특히 도시설계와 상세계획은 법적 지위에서 큰 차이를 가지는데 도시설계는 건축법

52) 상세계획구역의 지정대상은 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 공업단지, 도시재개발법에 의한 재개발구역, 토지구획정리사업시행지구, 시가지조정사업시행지구, 철도역을 중심으로 반경 500m 이내의 지역이다.

상에 특례규정으로 지정되지만 기본적으로 법적 역할과 지위는 건축법에 근거해 획득하였다. 즉 건축법 상 제도인 도시설계는 건축물에 대한 규제는 가능하였으나 도시계획시설에 대한 역할은 불가능한 상황이었다. 이러한 한계를 배경으로 생성된 상세계획은 도시계획 결정이므로 도시계획시설에 대한 규제까지 가능하였고, 상세계획을 통해 용도조정도 가능함으로써 기존 도시설계와의 다른 법적 지위를 가졌다.

[표 3-4] 도시설계, 상세계획 및 지구단위계획 비교

	도시설계	상세계획	지구단위계획
근거	• 건축법 제60조~제63조	• 도시계획법 제20조의 3 구역의 지정	• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제4절 지구단위계획
목적	• 도시의 기능 및 미관 증진	• 토지이용의 합리화 • 도시의 기능, 미관 및 환경의 효율적 유지관리	[제1종] • 토지이용합리화 · 구체화 • 도시의 기능 및 미관 증진 • 양호한 환경확보 [제2종] • 계획관리지역 또는 개발진흥지구의 체계적, 계획적 개발 및 관리
법적 성격	• 도시계획시설은 도시 계획 결정 • 건축물에 관한 규제는 건축조례	• 도시계획결정(건축물의 용도나 밀도 등에 관한 계획은 용도 지역의 규제 적용)	• 도시관리계획
지정기준	• 규모제한 규정 없음	• 도로로 둘러싸인 하나의 가 구단위 및 10,000㎡ 이상	• 일반적 규모제한 규정은 없으나 제2종 지구단위계획은 시행령에서 규모 제한
계획내용	• 토지이용계획 • 도로 상수도 하수도 등 설치계획 및 에너지 공급 등 계획 • 기존건축물 처리, 대지 정리계획 • 건축물 위치, 규모, 용도, 형태, 색채 • 구역주변지역 조경계획 • 구역주변지역 교통처리 계획	• 지역 지구의 지정 및 변경 • 도시계획시설의 배치 및 규모 • 가구 및 획지의 규모와 조성계획 • 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 건축물 높이의 최고 · 최저 한도 • 건축물 배치, 형태, 색채, 대지 안의 공지, 건축선 • 도시경관조성계획 • 교통처리계획	• 지역 지구 세분 • 도시기반시설의 배치 와 규모 • 가구 및 획지의 규모와 조성계획 • 건축물의 용도제한, 건폐율, 용적률, 건축물 높이의 최고 · 최저 한도 • 건축물의 배치, 형태, 색채와 건축선 • 경관계획 • 교통처리계획 • 기타 대통령령에서 정하는 사항

※ 출처 : 윤혁경(2010), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설」, 기문당, pp.1-239-240. 재편집

2) 지구단위계획에 따른 건축물 형태규제 현황

① 지구단위계획에 의한 건축물 형태규제

도시설계(urban design)가 제도화된 형태인 지구단위계획은 공공성을 추구하는 도시계획의 관점이 개별 건축물과 그 주변까지 확장된 개념으로 볼 수 있다. 그러나 일반적 도시계획과 달리 지구단위계획은 우수한 공공공간을 형성하도록 물리적 요소의 집합적 형태에 중점을 두는 것으로⁵³⁾, 도시계획과 건축계획의 중간적 성격을 가지는 상세한 도시계획이자 집합적 건축제한에 관한 입체적 계획으로 도시계획을 지구특성에 맞게 구체적으로 실현하기 위한 제도이다⁵⁴⁾.

지구단위계획에는 용도지역·용도지구, 환경관리, 기반시설, 교통처리, 가구 및 획지, 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모, 건축물의 배치와 건축선, 건축물의 형태와 색채, 공동개발 및 합벽건축, 공개공지 등 대지내 공지, 공원 및 녹지 등에 관한 계획기준을 가진다⁵⁵⁾. 특히 지구단위계획의 부분계획인 경관계획에서는 거시적 차원에서 자연환경에 대한 조망점, 랜드마크 설정과 더불어 건축물의 형태, 색채, 스카이라인 등에 관한 계획기준을 포함하기도 한다⁵⁶⁾.

□ 지구단위계획의 지정 현황⁵⁷⁾

- 전국 지구단위계획 지정 현황

제1종 지구단위계획 및 제2종 지구단위계획 지정현황을 보면 제1종 지구단위계획 지정은 총 3,778개소 1,175,246,523㎡, 제2종 지구단위계획 지정은 총 2,320개소, 633,999,126㎡으로 각 유형별 개소와 면적 현황은 아래와 같다.

[표 3-5] 지구단위계획 지정 현황(2008년말 기준)

유형별(1)	유형별(2)	2008년	
		개소(개소)	면적(㎡)
1종	소계	3,778	1,175,246,523
	기존시가지의 정비	2,018	347,455,832
	기존시가지의 관리	591	103,360,840

53) 한국도시설계학회(2009), 「지구단위계획의 이해」, 한국도시설계학회, p.9.

54) 상계서, p.27.

55) 국토해양부 훈령 제416호, 「제1종 지구단위계획수립지침」(2008. 8. 24) 기준

56) 한국도시설계학회(2009), 「지구단위계획의 활용」, 한국도시설계학회, p.31.

57) 한국토지주택공사 국토정보처 조사통계팀(2008), 지구단위계획구역 현황자료.

유형별(1)	유형별(2)	2008년	
		개소(개소)	면적(m ²)
	기존시가지의 보전	233	27,805,600
	신시가지의 개발	787	660,903,025
	복합구역	149	35,721,226
2종	소계	2,320	633,999,126
	주거형	975	143,949,416
	산업형	693	87,667,458
	유통형	36	4,025,064
	관광휴양형	479	338,023,423
	복합형	30	11,180,770
	특정	107	49,152,995

※ 출처 : 한국토지주택공사 국토정보처 조사통계팀(2008), 지구단위계획구역 현황자료

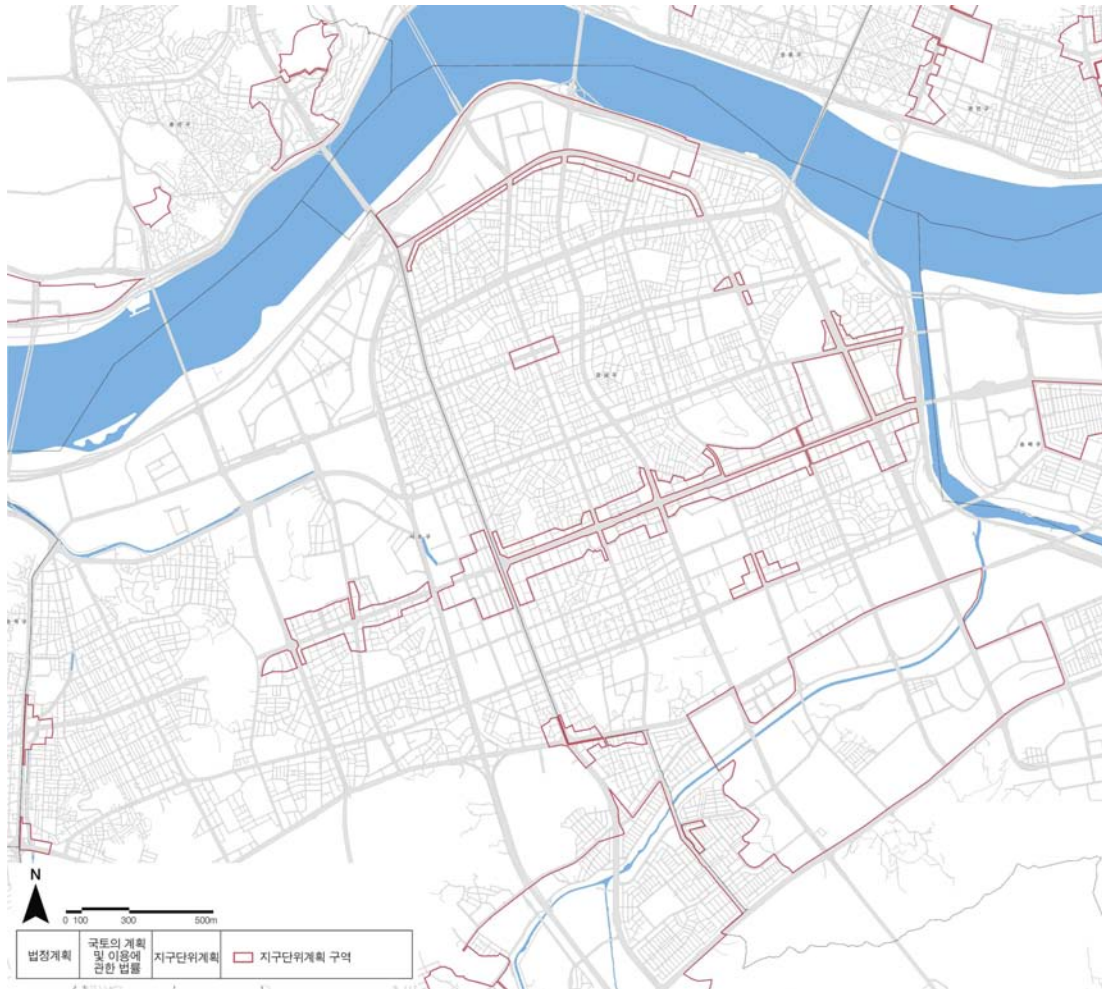
- 서울특별시 지구단위계획 지정 현황

서울특별시의 지구단위계획 지정 현황을 보면 226개, 면적 60,947,497m²으로 서울특별시 면적 약 605.52km²의 10%에 해당하는 면적이 지구단위계획으로 지정되었다. 서울특별시의 지구단위계획 수립기준의 부문별 계획을 살펴보자면 용도지역 조정 및 기반시설 확보 계획, 획지계획, 용도계획, 용적률 및 인센티브 계획, 높이계획, 건축물 배치 및 형태계획, 특별계획구역, 공공부문계획으로 구성된다.

[표 3-6] 서울특별시 지구단위계획 지정현황(2008년말 기준)

유형별(1)	유형별(2)	2008년	
		개소(개소)	면적(m ²)
1종	소계	224	60,947,497
	기존시가지의 정비	158	27,567,532
	기존시가지의 관리	49	16,985,931
	기존시가지의 보전	13	12,219,747
	신시가지의 개발	4	4,174,287

※ 출처 : 한국토지주택공사 국토정보처 조사통계팀(2008), 지구단위계획구역 현황자료



[그림 3-11] 서울시 강남지역 지구단위계획 지정 현황(2011년 기준)

② 지구단위계획의 건축물 형태규제 분석⁵⁸⁾⁵⁹⁾

□ 지구단위계획 내 건축물 형태규제 개요

『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제4장 제4절 제49조부터 제52조까지의 규정에 근거한 지구단위계획은 구역지정 시 민간부분의 건축적 요소뿐만 아니라 도시기반시설 등 공공부분까지 대상으로 하며, 지구단위수립계획 수립지침을 기준으로 필요한 사항을 선택·작성한다.

58) 「제1종 지구단위계획수립지침」(국토해양부 훈령 제416호, 2008. 8. 24)와 서울특별시 「지구단위계획 수립기준」(2010년 5월 31일) 기준으로 작성하였으며 실제 사례는 서울특별시의 「테헤란로 제2지구 제1종 지구단위계획」(서울특별시고시 제2009-264호)을 활용하였다.

59) 서울특별시 지구단위계획 수립기준(2010년 5월 31일)을 근거하여 작성한 것이다.

- 지구단위 지정목적에 따른 지구단위계획의 건축물 형태규제

제1종 지구단위계획 수립지침(2009.8.24. 국토해양부)을 기준으로 제1종 지구단위계획에 포함되어야 할 사항을 분류하면 아래와 같으며, 구역지정 목적에 따라 계획에 포함하는 사항이 다르다. 또한 구역지정 목적에 관계없이 모든 구역의 지구단위계획에서 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모, 건축물의 배치와 건축선에 관한 내용을 포함할 수 있도록 한다.

[표 3-7] 구역에 따른 지구단위계획에 포함사항

구역지정 목적 ⁶⁰⁾	계획에 포함 사항
기존시가지의 정비	· 기발시설 · 교통처리 · 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모 · 공동개발 및 맞벽건축 · 건축물의 배치와 건축선
기존시가지의 관리	· 용도지역 용도지구 · 기반시설 · 교통처리 · 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모 · 공동개발 및 맞벽건축 · 건축물의 배치와 건축선 · 경관
기존시가지의 보존	· 건축물의 배치와 건축선 · 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모 · 건축물의 형태와 색채
신시가지의 개발	· 용도지역 용도지구 · 환경관리 · 기반시설 · 교통처리 · 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모 · 건축물의 배치와 건축선 · 건축물의 형태와 색채 · 경관 · 가구 및 획지
복합구역	· 목적에 따라 해당되는 계획사항을 포함

※ 출처 : 국토해양부 훈령 제416호, 「제1종 지구단위계획수립지침」 (2008. 8. 24) 제3장 제1절 일반원칙 기준

□ 지구단위계획의 건축물 형태규제

- 건축물의 규모 및 높이

지구단위계획에서 건축물의 건폐율 결정 시 대지내 공개공지의 확보, 인접대지경계선에서 띄어야 할 거리, 전면 건축선 후퇴, 조경확보면적의 기준, 옥외주차장의 확보규정 등에 의하여 건폐율이 제한되므로 이를 고려하여 건폐율을 결정하도록 규정하고 있다. 지구단위계획에서는 대체적으로 가구단위로 용적률의 최대한도를 제시하며, 동일한 가구 내에서도 허용범위를 달리할 수 있도록 하고 있다. 또한 획지단위로 용적률을 제시할 경우

60) 국토해양부 훈령 제416호, 「제1종 지구단위계획수립지침」 (2008. 8. 24)의 제2장 제1절에 근거한 지구단위계획 지정목적에 따른 구역으로 구분하였다.

구역전체의 개발밀도를 기준으로 하고 동시에 건축물의 용도와 토지의 수익성을 종합적으로 고려하도록 명시한다.

지구단위계획의 건축물 높이제한은 입지적 특성을 고려하여 하도록 하며, 구역 전체에 단계적 스카이라인 형성을 위해 개발규모를 고려하여 높이를 별도로 지정할 수 있다. 또한 건축물의 높이는 층수와 병행하여 지정 가능하고 건축물의 수용(受容)기능, 구조, 미관, 주변환경과 조화를 고려해서 건축물의 높이를 지정할 수 있도록 한다.

- 건축물의 배치 · 건축선 및 형태 · 색채

가로경관의 특성을 부여함으로써 지역의 정체성을 높이기 위해 지구단위계획 상에서 건축물의 배치와 건축선을 규정할 수 있다. 특히 보행환경을 개선하기 위해 가로경관의 연속성 저하가 예상되는 경우, 전면공지가 일정치 못해 활용이 원활하지 못할 것으로 예상되는 경우, 가로경관의 특성을 부여하고자 할 때는 건축지정선, 벽면지정선, 건축한계선, 벽면한계선 등의 지정을 지구단위계획으로 가능하도록 한다.

또한 시 · 군 전체의 경관 및 스카이라인과 균형, 경관수준의 향상과 장소성 부여, 가로의 연속성 등이 필요한 지역에 대하여 지구단위계획 상에 건축물의 형태 및 외관에 대한 기준의 설정이 가능하다.

- 공동개발 및 합벽건축

간선가로변에 필지의 특성으로 인해 영세부정형(零細不定形) 건축물이 생길 것이 예상되는 경우, 토지이용의 비효율성이 예상되는 경우, 경관의 식별성 · 연속성 저하가 예상되는 경우 등 지침에서 언급한 경우에 해당할 때 지구단위계획 상에 공동개발의 권고가 가능하도록 규정하고 있다. 소규모 필지로 인해 공동개발대상지로 선정된 경우에는 공동개발 또는 합벽건축 중에서 선택 가능하고, 간선도로변에 수직으로 면하여 공동개발을 하도록 지정된 필지이지만 공동개발의 합의가 성사되지 않은 경우 합벽건축이 가능하도록 지구단위계획 상에서 규정할 수 있다.

- 공개공지 등 대지내 공지

휴식공간 부족 및 보행공간의 미확보 경우, 가구 · 획지간 동선체계가 미비한 경우, 전면 공지와 조경을 실시하여 외부환경의 질적 향상을 도모하기 위한 경우, 대형건축물 등의 이용자 휴식 공간이 필요한 경우 등에 해당할 때 지구단위계획으로 대지내 공지를 고려할 수 있다. 공개공지는 인접대지와와의 관계 및 지구단위계획구역 전체의 도로망, 녹

지축 등과 연계될 수 있고, 배치 또한 인접대지와 면한 부분에 배치하도록 지구단위계획으로 설정이 가능하다. 또한 공개공지를 피로티구조로 할 경우에는 유효높이가 4미터 이상, 그리고 광장으로 조성하는 경우에는 건축물의 전면에 배치하도록 규정을 두고 있다.

[표 3-8] 지구단위계획의 건축 규제요소

건축 규제요소	
규모	건폐율, 용적률, 높이
배치와 건축선	건축지성선, 건축한계선, 벽면지정선, 벽면한계선
형태와 색채	형태, 재료, 색깔 등
공동개발 및 합벽건축	공동개발, 합벽건축
대지내 공지	전면공지, 공개공지, 공공공지, 대지내 조경, 보차혼용통로, 공공보행통로 등

※ 국토해양부 훈령 제416호, 「제1종 지구단위계획수립지침」에 근거하여 분류

3) 지구단위계획 관련 선행연구에서의 논의

□ 지역성을 반영하지 못하는 획일적 계획

여러 선행연구에서는 현행 지구단위계획이 가지는 계획 및 운영의 획일성에 대해 지적했다. 우선 주범 외(2008)⁶¹⁾는 지구단위계획이 계획과 그에 대한 설계요소의 획일적 나열을, 배웅규 외(2005)⁶²⁾는 지역성을 반영하지 못하는 건축물의 용도계획과 건폐율 기준을 문제로 제기하였다. 김종구(2008)⁶³⁾의 연구에서는 지구단위계획 상에서 일괄적으로 이루어지는 건축물 밀도계획, 지역적 특성을 배제한 채 용도지역만을 기준으로 하는 건폐율과 용적률, 이와 같이 지구단위계획이 형식적 계획으로 대상지별로 특색없이 유사한 내용을 가진다고 지적했다. 동시에 현재 세분화된 지구단위계획은 계획적인 차별성이 부재할 뿐만 아니라 운영·관리도 동일하므로 이런 점을 현행 지구단위계획에서 개선해야 할 문제로 꼽았다. 위의 연구와 유사하게 오세원 등(2010)⁶⁴⁾은 지구단위계획이 지정된 대상의 대지 특성, 예를 들어 협소한 대지면적과 같은 점이 고려되지 않고 불합리하게 일률적인

61) 주범 · 김세용 · 김흥기(2008), “조형계획을 활용한 단독주택지 지구단위계획의 가능성 연구”, 『국토지리학회지』, v.42(1), pp.79~90.

62) 배웅규 · 이인성(2005), “종전 지구단위계획의 운영에 따른 활성화 과제와 제도개선에 관한 연구”, 『대한건축학회 논문집 계획계』, v.21(9), pp.175~186.

63) 김종구(2008), “부산광역시 지구단위계획의 운영실태에 따른 문제점 및 개선방향에 관한 연구”, 『대한토목학회논문집』, v.28(5), pp.723~734.

64) 오세원 · 김현철(2010), “서울시 지구단위계획 수립지역의 건축물 규모관리 효과 연구”, 『대한건축학회 논문집 계획계』, v.26(10), pp.87~94.

규제가 이루어지는 점에 대해서 다루었다. 이처럼 현행 지구단위계획이 가지는 획일성은 지구단위계획의 근본 취지 중 하나인 지역적 특색 반영이라는 목적을 무색하게 하는 것으로, 지구단위계획 등 형태관련 규제가 지역의 특성을 반영하여 지역의 정체성을 높일 수 있는 제도로 발전할 수 있는 방안이 필요할 것이다.

□ 실행을 위한 구체성이 결여된 기준

지구단위계획과 관련한 선행연구에서는 지역 특성을 반영하지 못한 획일성에 대해 지적하였고, 또한 지구단위계획의 기준에 대한 구체성 결여를 문제로 제기하였다. 김종구(2008)⁶⁵⁾는 현행 지구단위계획이 본래의 취지와 달리 주변과 유사하거나 법규에 저촉되지 않는 수준에서 밀도를 규정하는 등 실질적인 내용이 부재한 것으로 판단하였고, 마찬가지로 녹지확보와 관련하여 지구단위계획 상에 구체적인 기준이 제시되어 있지 않음을 지적하였다. 주범 외(2008)⁶⁶⁾는 지구단위계획에서 경관과 스카이라인에 대한 기준이 제시되어 있기는 하나 구체성이 부족함을 문제로 꼽았고, 배웅규 외(2005)⁶⁷⁾는 지구단위계획에서 주민참여가 이루어지도록 하고 있으나 실제로 주민참여를 이끌어 낼 수 있는 노력이나 방법이 없어 주민참여 계획이 구체성을 가지지 못한다고 보았다. 이와 같이 지구단위계획의 특수성을 나타낼 수 있는 구체적인 기준이 마련되어 있지 않은 것은 결국 기존의 수적 기준의 답습으로, 이는 실질적인 도시환경의 개선을 만들어내지 못하는 원인으로 볼 수 있다.

□ 현실적 상황에 대응하지 못하는 내용 및 운영체계

배웅규 외(2005)⁶⁸⁾는 현행 지구단위계획은 신축을 전제로 하여 재건축으로 진행될 경우에는 지구단위계획의 목적 달성이 불가능함을 지적하였는데, 이는 지구단위계획이 다양한 형태의 도시계획사업에 대응하지 못해 실효성이 낮은 것과 연관된다. 현행 지구단위계획은 현실적 상황을 제대로 반영하지 못한 내용을 포함하고, 운영상 민간규제를 통해서 공공시설을 확보하려는 방식에도 비현실적인 문제가 존재한다. 지구단위계획에서 지정되는 공동개발 또한 실제 이루어지는 경우가 매우 낮아 그 현실성에 문제가 제기되었다. 즉

65) 김종구(2008), "부산광역시 지구단위계획의 운영실태에 따른 문제점 및 개선방향에 관한 연구", 『대한토목학회논문집』, v.28(5), pp.723~734.

66) 주범 외(2008), "조형계획을 활용한 단독주택지 지구단위계획의 가능성 연구", 『국토지리학회지』, v.42(1), pp.79~90.

67) 배웅규 외(2005), "중전 지구단위계획의 운영에 따른 활성화 과제와 제도개선에 관한 연구", 『대한건축학회 논문집_계획계』, v.21(9), pp.175~186.

68) 상계서, pp.175~186.

선행연구에서는 지구단위계획의 내용과 운영체계의 문제는 현실을 제대로 인식하지 못하는 데서 나오는 것으로 판단하였다.

[표 3-9] 지구단위계획 관련 선행연구에서 논의사항

구 분	선행연구에서의 논의사항	
제1종 지구단위계획	• 획일성	계획 및 설계요소의 획일적 나열과 계획에서 설계로의 단일 과정(주범, 김세웅, 김흥기, 2008)
		지역성을 살리지 못한 건축물 용도계획(배웅규, 이인성, 2005)
		획일적 건폐율 기준 적용(배웅규, 이인성, 2005)
		일괄적인 건축물 밀도계획(김종구, 2008)
		지역적 특성과 무관하게 용도지역에 따라 건폐율 및 용적을 산정(김종구, 2008)
		지구단위계획의 유형화에 대한 차별적인 관리·운영이 없어 차별성 부족(김종구, 2008)
		형식적인 계획으로 대상지별 내용이 매우 유사(김종구, 2008)
		협소한 대지면적이 고려되지 않은 불합리한 일률적 규제(오세원, 김현철, 2010)
	• 구체성 부족	적정밀도에 대한 명확한 지침이 없어 주변과 유사하거나 법규 저촉 안되는 수준으로 설정(김종구, 2008)
		구체적인 녹지 확보방안이 제시되지 않음(김종구, 2008)
		경관 및 스카이라인에 대한 기준을 제시하나 구체적인 계획 부재(주범, 김세웅, 김흥기, 2008)
		주민참여의 활성화를 위한 노력 및 방법의 부재(배웅규, 이인성, 2005)
	• 현실성 미흡	신축을 전제로 한 계획으로 재건축되지 않는 경우 그 목적 달성 불가(배웅규, 이인성, 2005)
		민간규제만으로 공공시설 확보는 현실성 부재(배웅규, 이인성, 2005)
		현실성 낮은 공동개발 지정(배웅규, 이인성, 2005)

3. 일반적 건축물 형태규제 조항 분석

1) 일반적 건축물 형태규제 조항 개요

① 분석대상 조항의 선정

건축물 형태규제는 도시 속 건축물의 형태를 결정하고, 이렇게 형태규제에 의해 만들어진 건축물군이 도시환경과 경관을 형성한다. 도시모습을 만들어내는 건축물 형태제어 규정은 하나의 요소가 개별적으로 작동하기 보다는 관련된 규정들이 동시에 작용하여 최종의 형태를 완성한다. 그러나 관련 요소들이 모두 동일한 위계에서 영향력을 발휘하는 것이 아니라 규정의 작동 방식이나 관련 정도, 작용 수법에 따라서 그 역할이 다르다. 일반적 상황에서의 건축물 형태규제는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』(국계법)과 『건축법』의 기준으로 다루어지며, 이 법률 중 건축물 형태규제 관련 내용은 건폐율, 용적률, 높이제한, 일조제한, 건축선, 면적 높이 층수 산정, 대지내 공지, 대지내 조경, 공개공지, 맞벽건축이고, 그 외 『민법』에서는 이격거리에 대해 별도로 명시하고 있다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법 중 위에서 열거한 형태규제를 본 연구의 분석대상 조항으로 선정하였다.

	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	건축법
매스	건폐율, 용적률	높이제한, 일조제한, 건축선, 면적높이층수산정
높이	건폐율, 용적률	높이제한, 일조제한, 면적높이층수산정
입면	건폐율, 용적률	높이제한, 일조제한, 건축선
배치	건폐율	높이제한, 일조제한, 건축선, 대지내 공지, 대지내 조경, 이격거리(민법)
전면공간	건폐율	높이제한, 건축선, 대지내 공지, 대지내 조경, 공개공지
측면공간	건폐율	일조제한, 맞벽건축, 대지내 공지, 대지내 조경, 이격거리(민법)

[그림 3-12] 건축물 형태제한 규정의 작용 구조

② 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 건축물 형태규제

□ 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 내 건축물 형태규제 관련 조항 체계

『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』(국계법)의 건축물 형태 관련 규제는 용도지역 지구제 및 이에 따른 건축제한, 건폐율 및 용적률, 그리고 지구차원에서의 지구단위계획으로 살펴볼 수 있다. 국계법(구 도시계획법) 내 건축물 형태관련 조항의 체계 변화를 보면, 『도시계획법』의 제정 시 ‘지역과 구역’의 장에 용도지역지정 및 각각의 용도지역 규정, 지구설정 그리고 건축물 제한 조항을 포함하였으며, 1971년 7월 20일자 시행 법률에서 관련 조항을 재정리하여 지역지정, 지구지정, 그리고 행위제한으로 나누고 ‘도시계획’의 장으로 구분하였다. 이후 2000년 7월 1일자 시행 개정 법률에서는 관련 조항을 세분화하고 동시에 이를 ‘도시계획’과 ‘지역지구 및 구역 안에서의 행위제한’으로 분류하였다.

[표 3-10] 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』(구 『도시계획법』)내 건축물 형태규제 관련 조항 체계변화

시행	『도시계획법』										
1962. 1.20	지역과 구역										
	제17조 (지역의 지정)	제18조 (주거지역)	제19조 (상업지역)	제20조 (공업지역)	제21조 (녹지지역)	제22조 (지구의 설정)	제23조 (건축물의 제한)				
1971. 7.20	도시계획										
	제17조 (지역의 지정)					제18조 (지구의 지정)	제19조 (지역 및 지구안의 행위제한등)				
2000. 7.1	도시계획					지역지구 및 구역 안에서의 행위제한					
	제32조 (지역의 지정)	제33조 (지구의 지정)	제42조 (지구단위계획구역의 지정 등)	제43조 (지구단위계획의 내용)	제45조 (지구단위계획구역 안에서의 건축)	제53조 (지역 또는 지구에서의 건축제한)	제54조 (지역안에서의 건폐율)	제55조 (지역안에서의 용적률)			
2003. 1.1	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』										
	도시관리계획					용도지역·용도지구 및 용도구역 안에서의 행위제한					
	제36조 (용도지역의 지정)	제37조 (용도지구의 지정)	제49조 (지구단위계획의 구분)	제50조 (지구단위계획 구역 및 지구단위계획 구역의 지정 등)	제51조 (지구단위계획 구역의 지정 등)	제52조 (지구단위계획의 내용)	제54조 (지구단위계획 구역안에서의 건축 등)	제76조 (용도지역 및 용도지구안에서의 건축물의 건축제한 등)	제77조 (용도지역안에서의 건폐율)	제78조 (용도지역안에서의 용적률)	제84조 (2 이상의 용도 지역·용도지구·용도구역에 걸쳐 토지에 대한 적용기준)
2009. 2.6	도시관리계획					용도지역·용도지구 및 용도구역에서의 행위제한					
	○	○	○	○	○	○	제54조 (지구단위계획 구역에서의 건축 등)	제76조 (용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축제한 등)	제77조 (용도지역안의 건폐율)	제78조 (용도지역에서의 용적률)	○
2012. 4.15	도시관리계획					용도지역·용도지구 및 용도구역에서의 행위제한					
	○	○	제49조 (지구단위계획의 수립)	○	○	○	○	○	○	○	○
							※ 조항번호는 변화 검토 대상에서 제외			○ : 상동	

2003년 국토·도시 관련 법의 통폐합을 통해 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 신설되었고, 이 중 건축물 형태관련 조항의 내용은 유사하게 유지되고, 조항명은 변경되었다. 관련 조항은 위의 표에서 확인가능하며 이에 대한 체계는 ‘도시관리계획’과 ‘용도지역·용도지구 및 용도구역 안에서의 행위제한’으로 구분된다. 도시관리계획에는 용도지역지구의 지정, 지구단위계획의 지정 및 내용 등에 관련 사항이 포함되고, ‘용도지역·용도지구 및 용도구역 안에서의 행위제한’에서는 건축물의 건축제한, 건폐율, 용적률 등이 규정된다.

□ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 중 건축물 형태규제 관련 조항

『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 용도지역·용도지구·용도구역 및 지구단위계획을 통해 건축물 형태규정이 적용되고, 지구단위계획의 지정이 아닌 경우는 일반적으로 용도지역지구에 따라 용적률·건폐율, 이에 의한 건축물 높이제한이 건축물 형태관련 규제로 작동한다. 용도지역·용도지구 안에서 행위제한은 건축물 형태규제로 볼 수 있으며, 현행 법률에서는 용도지역, 즉 주거·상업·공업·녹지지역에 따라 각각의 건폐율과 용적률 최대한도를 규정하고 있고, 시행령에서는 세분화된 용도지역을 바탕으로 기준을 제시한다. 지자체는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 시행령의 기준에 준하여 각 도시계획조례에서 지자체별 구체적 기준을 명시한다.

[표 3-11] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 중 건축물 형태규제 관련 조항

규제 내용		국토의 계획 및 이용에 관한 법률	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령	서울특별시 도시계획조례
용도지역 지구제	건폐율	• 제77조 용도지역의 건폐율	• 제84조 용도지역안에서의 건폐율	• 제54조 용도지역안에서의 건폐율
	용적률	• 제78조 용도지역에서의 용적률	• 제85조 용도지역 안에서의 용적률	• 제55조 용도지역안에서의 용적률

용도지역지구제와 건폐율·용적률 규정은 1962년 제정된 도시계획법에서 2003년 제정된 국제법으로 이어져 현재까지 작용하고 있다. 1971년 도시계획법 개정은 공업화정책으로 인구가 도시에 집중되면서 야기되는 문제를 해결하기 위한 것으로, 이에 대한 일환으로 용도지역지구제의 전문개정이 이루어졌다. 그 내용은 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역의 지역구분 지정하는 것, 지역지구의 변경 및 폐지에 관한 조항을 별도로 지정하는 것 등이다. 또한 2000년 개발제한구역에 대한 관리와 지방자치단체의 활성화에

대응하고자 도시계획법 개정이 있었으며, 용도지역지구제도에 대한 개정과 동시에 도시계획법과 건축법에서 이원적으로 규정하였던 건폐율과 용적률에 대한 규정을 도시계획법으로 일원화하여 이관하였다. 그 이후 현재까지 건축법에서는 건폐율과 용적률에 관한 사항을 국제법으로 위임한 상태이다. 또한 개정의 빈도로 볼 때 건축물의 제한에 대한 개정이 가장 자주 일어난 것을 알 수 있고, 그 외 지구의 설정도 계속적으로 개정되었다.

[표 3-12] 용도지역지구제의 조항 변화

시행일자	용도지역지구					
	지역의 지정	지역의 구분지정 등	지역지구의 변경 및 폐지	지구의 설정	건축물의 제한	
1962.1.20						
1963.5.12		△		△		
1971.7.20		○		○	○	
1973.1.31				△		
1979.5.18				△		
1981.7.1		△		△	△	
1990.1.3					△	
1992.6.15				△	△	
1993.3.6					△	
1996.6.30				△		
1999.8.9					△	
1999.5.24					△	
2000.7.1		△		○	○	지역안에서의 건폐율
2003.1.1		○		○	○	지역안에서의 용적률
2003.10.1					△	
2004.7.1					△	
2005.2.10					△	
2005.7.1				△		
2006.8.5					△	
2006.3.8						△
2007.4.5					△	
2007.1.19					△	
2007.10.7						△
2007.7.27					△	
2008.2.29		△		△	△	
2008.3.28		△		△		
2008.12.31					△	△
2009.2.6		△		△	△	△
2010.4.23					△	
2012.4.15		△		△	△	△

○ : 전문개정

△ : 단어·표현 등 내용 변경

□ 용도지역지역제에 의한 건축물 형태규제

• 용도지역 및 용도지구의 개요

용도지역은 도시계획상에 토지이용의 합리화를 위하여 토지와 건물의 용도에 일정한 제한을 가함으로써 각 지역이 적합한 용도로 쓰이도록 지정된 곳을 의미하며, 특히 용도지역은 건축물의 건축 시 용적률 및 건폐율 등 행위허가를 제한하여 건축물의 규모와 높이의 결정요인으로 작용한다.

용도지구는 토지이용, 건축물용도, 건폐율, 용적률, 높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화 또는 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능 및 미관, 경관, 안정 등을 증진시키기 위해 도시관리계획으로 결정되는 지구를 의미하며, 대표적으로 건축물 형태규제에 관련되는 용도지구 유형은 경관지구와 미관지구를 들 수 있다.

• 용도지역 및 용도지구 지정 현황⁶⁹⁾

2009년 말 기준 도시관리계획으로 결정고시된 용도지역의 지정면적은 육지부 100,167km², 해면부 5,426km²로 총105,594km²이며, 전국의 용도지역면적 중 농림지역이 48.3%로 가장 높으며, 관리지역 23.9%, 도시지역 16.5%, 자연환경보전지역 11.2%의 순서이다. 용도지구의 전체 면적은 1,990.5km²이며 개발진흥지구(808.7km²), 고도지구(456.5km²), 취락지구(208.5km²), 시설보호지구(142.0km²), 경관지구(123.3km²), 방화지구(98.4km²)등의 순서로 지정면적을 확인할 수 있다.

[표 3-13] 용도지구 현황(2009년말 기준)

구분			2009년(개소, 면적 : m ²)
용도지구	용도지구 합계	개소	17,918
		면적	2,197,869,693
	경관지구	개소	279
		면적	188,900,515
	미관지구	개소	2,084
		면적	94,795,235
	고도지구	개소	1,156
		면적	456,160,201
	방화지구	개소	557
		면적	98,755,745
	방재지구	개소	13
		면적	1,264,579
	보존지구	개소	328

69) <http://www.index.go.kr/> e-나라자료기준

구분			2009년(개소, 면적 : m²)
	시설보호지구	면적	63,656,038
		개소	134
	취락지구	면적	145,814,900
		개소	10,016
	개발진흥지구	면적	382,120,108
		개소	3,295
	특정용도제한지구	면적	764,053,255
		개소	56
	면적	2,349,117	

※ 출처 : e-나라지표 (국토해양부, 도시정책과 행정통계 참고)

• 용도지역 및 용도지구의 형태규제 내용

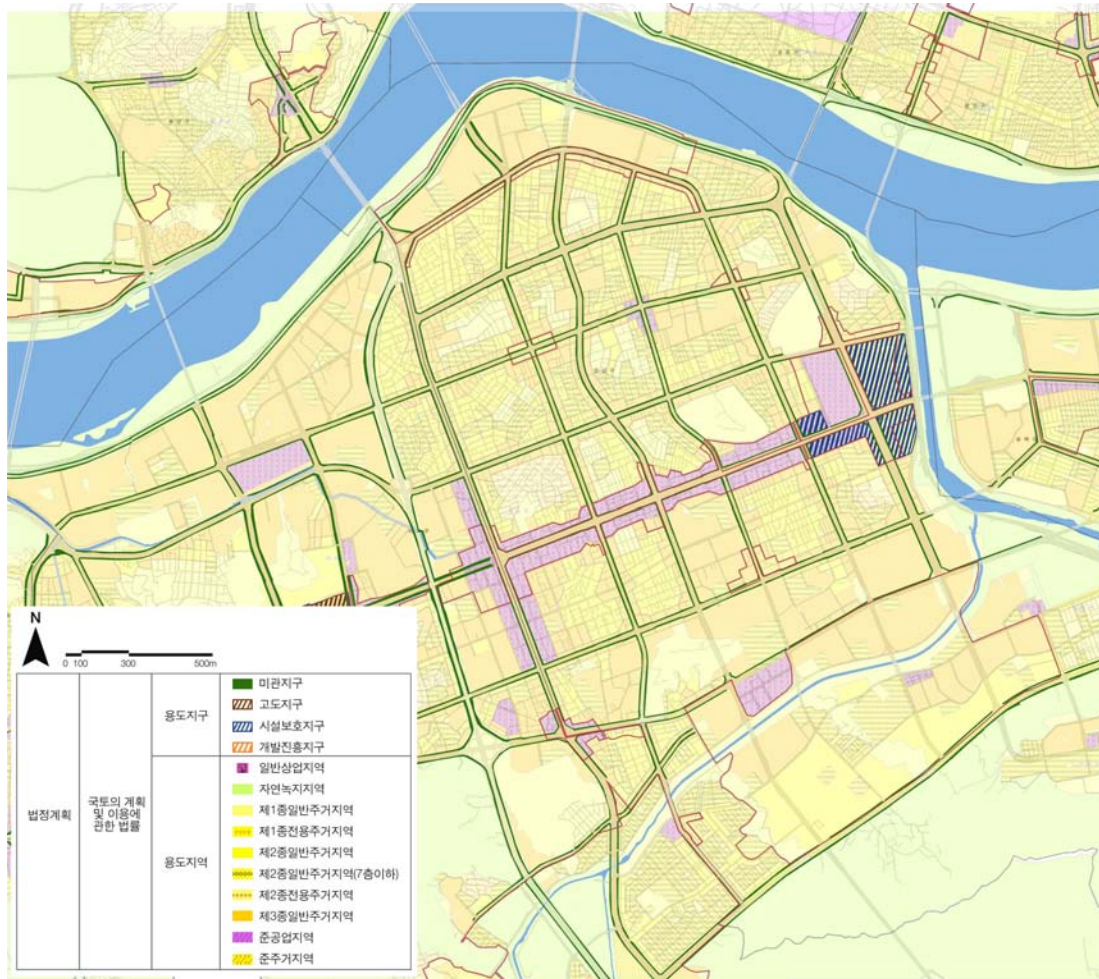
용도지역에 따라 건축 가능한 건축물의 용도와 불가능한 건축물의 용도가 결정되며, 또한 건축물의 용적률 및 건폐율을 차등적으로 세분화하여 규제함으로써 건축물의 규모와 높이가 결정된다.

용도지구와 관련하여 서울특별시의 경우 도시계획조례의 경관지구 유형에 따라 각각의 건축제한 기준을 가지며, 주로 건축물의 용도제한 · 건폐율 · 용적률 · 높이 · 최대너비 · 색채 및 대지안의 조경 등을 규제한다. 미관지구의 경우 서울특별시 도시계획 조례 중 제45조 ‘건축물의 높이’, 제46조 ‘건축선 후퇴부분 등의 관리’에서 각 미관지구별 건축물의 높이 기준을 명시하고, 건축법에서 지정된 건축선 후퇴부분에 가능한 사항 및 전면부에 설치 불가한 사항을 규정한다.

[표 3-14] 용도지구내 건축물 형태규제 내용(경관 · 미관지구)

구 분		내 용
용도지구 (경관 · 미관지구)	경관지구 규제내용	• 건축물의 용도제한 · 건폐율 · 용적률 · 높이 · 최대너비 · 색채 및 대지안의 조경 등 규제
	미관지구 규제내용	• 미관지구별 높이 기준, 건축선 후퇴부분에 가능한 사항 및 전면부에 설치 불가한 사항 명시

※ 출처 : 전해림 · 허승희 · 최형석(2011), “경관법 개선 방향에 관한 연구 : 기초지방자치단체 경관담당 공무원의 인식을 중심으로”, 「한국도시계획학회지」, v.12(2), p.69.



[그림 3-13] 서울 강남 지역의 용도지역지구 현황(2011년 기준)

③ 『건축법』의 건축물 형태규제

□ 『건축법』 내 건축물 형태규제 관련 조항 체계

[표 3-15] 건축법 내 건축물 형태규제 관련 조항 체계변화

시행	『건축법』													
	도로 및 건축선			지역 및 지구내의 건축물의 제한		건축물의 면적 및 높이					잡칙			
1962. 1.20	제27조 (대지와 도로와의 관계)	제30조 (건축선의 지정)	제31조 (건축선에 의한 건축제한)	제32조 (지역내에서의 건축물)	제33조 (지구내에서의 건축물)	제39조 (건축면적의 대지면적에 대한 비율)		제40조 (높이의 한도)	제41조 (통로폭에 의한 건축물의 높이의 제한)		제52조 (구역·지구·지구내외에 갈림따의 조치)	제53조 (면적, 높이 및 층수의 산정)		
1963. 7.9	○	○	○	○	○	○		○	제41조 통로폭에 의한 건축물 높이제한		제41조의2 (건축물 높이의 특례)	○	○	
1967. 4.30	○	○	○	○	○	제39조 (건축면적의 대지면적에 대한 비율)		제39조의2 (대지면적 최소 한도)	○	○	〈삭제〉	○	○	
1973. 7.1	○	○	○	○	○	제39조 (건폐율)		○	제40조 (용적율)	제41조 (건축물의 높이 제한)		○	○	
1976. 2.1	○	○	○	○	○	○		○	○	제41조 (건축물의 높이제한)	제41조의2 (대지안의 공지)	○	○	
1982. 7.1	도로 및 건축선			지역 및 지구내의 건축물의 제한		건축물의 면적 및 높이					보칙			
	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	
	건축물의 대지 및 도로			지역 및 지구안의 건축물							보칙			
1992. 6.1	제32조 (대지안의 조경)	제33조 (대지와 도로의 관계)	제36조 (건축선의 지정)	제37조 (건축선에 의한 건축제한)	제45조 (지역 및 지구안에서의 건축물 건축)	제46조 (지역지구 구역에 걸치는 경우의 조치)	제47조 (건폐율)	제48조 (용적률)	제49조 (대지면적의 최소한도)	제50조 (대지안의 공지)	제51조 (건축물의 높이 제한)	제52조 (높이제한의 완화 구역)	제53조 (일조확보를 위한 건축물의 높이제한)	제73조 (면적·높이 및 층수의 산정)
1999. 5.9	○	○	○	○	○	○	○	○	제49조 (대지의 분할 제한)	〈삭제〉	제50조의2 (및 건축 연결 복도)	○	〈삭제〉	○
2000. 7.1	건축물의 대지 및 도로			지역 및 지구안의 건축물							보칙			
	○	○	○	○	〈삭제〉		○	○	○	○	제50조의2 (및 건축 연결 복도)	○	○	○
2006. 5.9	○	○	○	○	○		○	○	○	○	제50조 (대지안의 공지)	제50조2 (및 건축 연결 복도)	○	○
	건축물의 대지 및 도로			지역 및 지구안의 건축물							보칙			
2008. 1.18	제32조 (대지안의 조경)	제32조의2 (공개공지)	○	○	○	○		○	제47조 (건폐율)	제48조 (용적률)	○	○	○	○
	※ 조항번호는 변화 검토 대상에서 제외											○ : 상동		

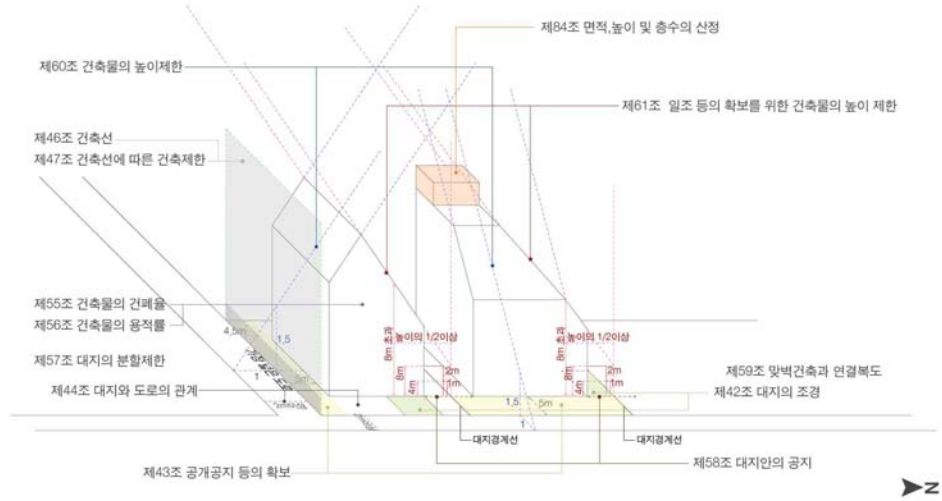
1962년 건축법 제정 시 건축물 형태관련 규정은 크게 네 개의 장, 즉 ‘도로 및 건축선’, ‘지역 및 지구내의 건축물의 제한’, ‘건축물의 면적 및 높이’, ‘잡칙’으로 구분되었다. 각 장에 포함되는 건축물 형태규제 조항을 살펴보면, 우선 ‘도로 및 건축선’에는 대지와 도로와의 관계, 건축선의 지정, 건축선에 의한 건축제한을 규정하고, ‘지역 및 지구내의 건축물의 제한’은 지역내에서의 건축물, 지구내에서의 건축물 관련 기준을 포함하였다. ‘건축물의 면적 및 높이’ 내에 건축면적의 대지면적에 대한 비율, 높이의 한도, 통로폭에 의한 건축물의 높이의 제한이 포함되고, ‘잡칙’에는 면적, 높이 및 층사의 산정이 명시되었다.

이러한 체계는 제정 이후 30여 년간 유지되다 1992년 건축법 전면개정을 통해 건축물 형태관련 규제가 크게 ‘건축물의 대지 및 도로’, ‘지역 및 지구 안의 건축물’로 분류되었다. 이는 이전 법제의 ‘도로 및 건축선’이 ‘건축물의 대지 및 도로’ 장으로 이어진 것이고, ‘지역 및 지구내의 건축물의 제한’, ‘건축물의 면적 및 높이’ 장이 ‘지역 및 지구 안의 건축물’로 통합되어진 것이다. 이와 같은 체계는 현행 건축법에서도 유지되고 있으며, 세부적으로 관련 조항은 삭제·부활·추가의 과정을 거쳐 현행 제도로 이어지고 있다.

건축법 내에서의 형태규제 조항 체계 변화 과정에 대한 분석을 통해 집단규정으로 분류되는 ‘지역 및 지구안의 건축물’의 범위가 1962년 건축법 제정 당시에 비해 확장되었다는 사실을 알 수 있다. 1962년 제정 당시에는 건폐율, 용적률, 건축물 높이, 대지 안의 규정이 독립적인 장으로 구분되어 있었으나, 이들 조항은 1992년 6월 1일 시행된 건축법에서 ‘지역 및 지구안의 건축물’, 즉 집단규정으로 통합되었다. 이후, 건축법 상의 집단규정에 포함되어 있던 건폐율과 용적률은 2000년 도시계획법으로 이관된다.

□ 건축법 내 건축물 형태규제 관련 조항

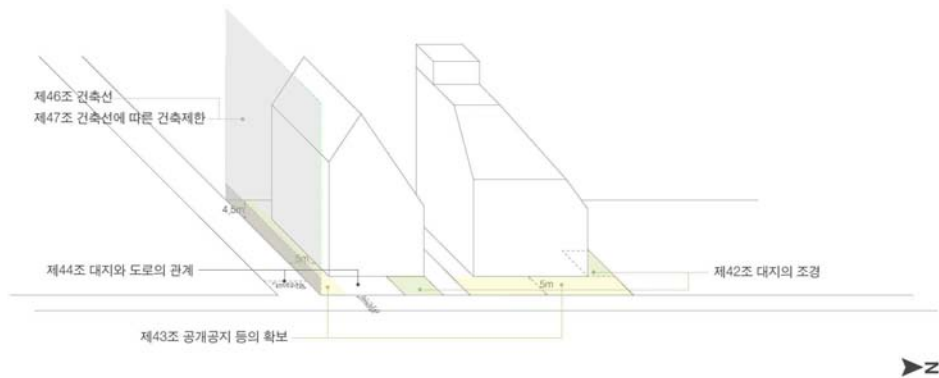
건축법의 형태규제 관련 부분은 현행 건축법 중 제4장 ‘건축물의 대지와 도로’와 제6장 ‘지역 및 지구의 건축물’에서 주로 다루어진다. 우선 건축법 형태규제 관련 조항이 도시공간에서 건축기준으로 적용되는 모습과 각각 형태규제 관련 조항은 아래의 개념도를 통해 이해할 수 있다.



[그림 3-14] 건축법 형태규제 관련 조항 적용 개념도

□ 건축물의 대지와 도로

현행 건축법의 제4장 ‘건축물의 대지와 도로’에서는 건축행위가 발생할 대지와 그 주변 도로와의 관계에 기인하여 건축물의 형태와 관련된 요소를 규제한다. 이에 해당하는 조문은 제42조 “대지의 조경”, 제43조 “공개 공지 등의 확보”, 제44조 “대지와 도로의 관계”, 제46조 “건축선의 지정”, 제47조 “건축선에 따른 건축제한”이다.



[그림 3-15] 건축법 형태규제 관련 조항(건축물의 대지 및 도로) 적용 개념도

[표 3-16] 건축법 중 제4장 건축물의 대지와 도로 조항

규제 내용		건축법	건축법 시행령	건축법 시행규칙
건축물의 대지와 도로	대지의 조경	• 제42조 대지의 조경	• 제27조 대지의 조경	• 제26조 2 대지안의 조경
	공개 공지	• 제43조 공개 공지 등의 확보	• 제27조 2 공개 공지 확보	• 제26조 3 공개공지 등의 표지판
	대지와 도로	• 제44조 대지와 도로의 관계	• 제28조 대지와 도로의 관계	-
	건축선	• 제46조 건축선의 지정 • 제47조 건축선에 따른 건축 제한	• 제31조 건축선 -	- -

대지와 도로와의 관계 및 건축선은 1962년 제정 건축법에서 이미 법제화되어 수차례 개정을 거쳐 현재까지 이르며 건축물의 형태를 규제한다. 반면, 1960년대의 건축법에는 법제화되었던 도로내의 건축제한, 벽면 및 담장의 구조 등에 관한 규정은 이후 삭제되었다. 1991년 개정(1991.6.1 시행)에서는 대지 안의 조경, 공개공지의 확보, 일조 등의 확보를 위한 건축물 높이제한 규정이 신설되는 등 건축법 형태규제 조항에 큰 변화가 있었고, 이는 대지 안의 조경, 공개공지의 확보 등은 도시내 물리적 환경의 질적 수준 향상에 대한 사회적 요구의 증가에 기인한다.

[표 3-17] 건축법 제4장 건축물의 대지와 도로 관련 조항 변화

시행일자	건축물의 대지 및 도로					
			대지와 도로와의 관계	도로내의 건축제한	건축선의 지정	건축선에 의한 건축제한
1962.1.20						
1963.7.9					○	○
1967.4.30			△	△	△	
1970.3.2				△		
1973.7.1			△		△	
1976.2.1			△		○	
1982.7.1					△	
1991.6.1	대지 안의 조경	공개공지등의 확보	○	○	○	○
1997.12.13					△	
1999.5.9	○	○	○	〈삭제〉	△	
2008.1.18		○			△	
2008.3.21	○	○	○		○	○

○ : 전문개정

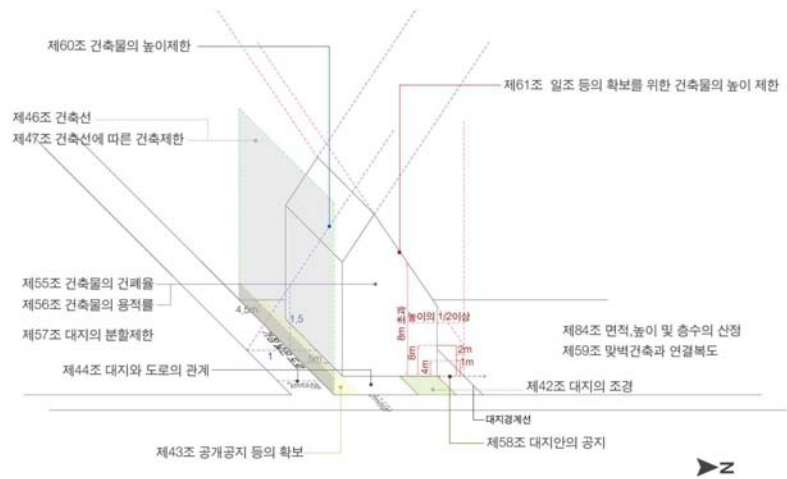
△ : 단어·표현 등 내용 변경

□ 지역 및 지구의 건축물

건축법의 제6장 ‘지역 및 지구의 건축물’은 건축물의 집단에 대한 규정으로 건축물과

건축물 사이의 관계, 건축물 군집과 관련된 규정을 포함한다. 건폐율과 용적률에 대한 구체적인 기준은 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에서 규정하나, 건축법의 제55조 건축물의 건폐율 및 제56조 건축물의 용적률에 대한 규정을 통해 건축물군의 밀도에 대한 규제를 국제법에 위임한다는 것을 명시한다.

건축물의 높이 제한에 관한 규정을 제60조 “건축물의 높이 제한”, 제61조 “일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한”에서 다루며, 대지 분할과 대지 안의 공지에 대한 규정을 각각 제57조 “대지의 분할 제한”, 제58조 “대지 안의 공지”에서 명시된다. 그 외 제59조 “맞벽 건축과 연결 복도”, 제84조 “면적·높이 및 층수의 산정”의 규정을 가진다.



[그림 3-16] 건축법 형태규제 관련 조항 적용 개념도(개별 필지 적용시)

[표 3-18] 건축법 중 제6장 지역 및 지구의 건축물 조항

규제 내용		근거법	건축법 시행령	건축법 시행규칙
지역 및 지구의 건축물	건폐율	• 제55조 건축물의 건폐율	—	—
	용적률	• 제56조 건축물의 용적률	—	—
	대지의 분할	• 제57조 대지의 분할 제한	• 제80조 건축물이 있는 대지의 분할제한	—
	대지안의 공지	• 제58조 대지 안의 공지	• 제80조 2 대지 안의 공지	—
	맞벽 및 연결 복도	• 제59조 맞벽 건축과 연결 복도	• 제81조 맞벽건축 및 연결 복도	—
	높이	• 제60조 건축물의 높이 제한 • 제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한	• 제82조 건축물의 높이 제한 • 제87조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한	• 제36조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한
보칙	면적, 높이, 층수 산정	• 제84조 면적·높이 및 층수 의 산정	• 제119조 면적 등의 산정 방법	• 제43조 태양열을 이용하는 주택 등의 건축면적 산 정방법 등

건축법 내의 높이제한, 면적·높이 및 층수의 산정 조항은 1962년 법제화되어 현재 까지 이어지고 있으며, 특히 대지안의 공지 규정은 1976년에 신설 후, 1999년 규제완화 차원에서 삭제되었으나 2006년에 부활하였다. 높이제한에 대한 규정은 통로 폭에 의한 건축물의 높이제한으로 시작하여 구역별 최고한도 및 최저한도를 지정할 수 있도록 개정되었다가 지역과 용도에 따른 예외·완화 규정을 추가·삭제 반복하였고, 현재는 가로구역별 최고높이지정 방식과 일조의 확보를 위한 건축물 높이제한으로 규제한다. 건축면적의 대지면적에 대한 비율과 높이 한도는 신설된 후 용적률, 건폐율 규정으로 개정되었다가 이에 대한 실질적 규정은 2000년 도시계획법으로 위임되고, 대지면적의 최소한도 규정은 조례로 위임된 상태이다.

[표 3-19] 건축법 건축물의 지역 및 지구 관련 조항 변화

시행일자	지역 및 지구의 건축물								보칙
1962.1.20	건축면적의 대지면적에 대한 비율			높이의 한도		통로폭에 의한 건축물의 높이제한			
1963.7.9	○					△	건축물높이의 특례		면적,높이 및 층수의 산정
1967.4.30	△	대지면적의 최소한도		△		△	〈삭제〉		△
1970.3.2				○		△			
1973.7.1	○	○		○		△			
1976.2.1	△			△	대지안의 공지				
1980.4.5		△							
1982.7.1	△			△		△			
1984.12.31					△	△			△
1986.12.31	△	△		○					
1991.6.1	○	○		○	○	○	높이제한의 완화구역	일조 등의 확보를 위한 건축물 높이제한	○
1996.1.6	△	△				△			
1999.5.9	△	△	맞벽건축 및 연결복도	△	〈삭제〉	○	〈삭제〉	○	
2000.7.1	○			○				△	
2003.7.1								△	
2006.5.9	△	△	△	△	대지 안의 공지			△	
2007.10.7								△	
2008.3.21	○	○	○	○	○	○		○	○

○ :전문개정 △ : 단어·표현 등 내용 변경

2) 건축물 형태규제 조항별 분석

① 건축물의 건폐율(국계법 제77조, 건축법 제55조)

□ 개요

• 신설

건폐율의 관련된 내용은 1962년 제정 건축법의 제39조 “건축면적의 대지면적에 대한 비율”로 신설되었으며, 용도에 따라 건폐율(대지면적 대비 건축면적 비율)을 규정하고 그에 대한 예외를 명시하였다.

• 취지

건폐율에 대한 입법 취지는 일조 등 주거환경의 쾌적성을 확보하고 피난 등 방재계획에 있어 통로를 확보하기 위함이다⁷⁰⁾.

□ 현행법 작동체계 및 법령 내용

국계법	국계법 시행령	국계법 시행규칙	도시계획조례 (서울)
제77조 용도지역의 건폐율	제84조 용도지역안에서의 건폐율	-	제54조 용도지역안에서의 건폐율
건축법	건축법 시행령	건축법 시행규칙	건축조례 (서울)
제55조 건축물의 건폐율	-	-	-

[그림 3-17] 제77조 용도지역의 건폐율(국계법) 및 제55조 건축물의 건폐율(건축법) 법제체계

현행 건축법에서는 건폐율의 최대한도를 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제77조 “용도지역의 건폐율”에 위임하고 있다. 각 지자체의 조례에서 관할구역 특성, 용도지역 특성 등을 고려하여 정할 건폐율의 최대한도를 법에서 규정하고, 시행령에서는 국계법에서 정한 최대한도 아래에서 세분화된 용도지역에 맞춰 다시 최대한도를 정하고 있다. 즉 법과 시행령에서 규정하는 최대한도 내에서 지자체별 용도지역에 대한 건폐율의 기준을 정하도록 한다.

□ 주요 논의

건폐율과 관련한 선행연구에서의 논의는 대지수평 점유요소가 특성에 관계없이 획일

70) 대한건축사협회(2011), 「2011 건축법령 실무해설 시리즈 1 : 건축법실무해설집」, 대한건축사협회, p.282.

적으로 적용되는 문제와 대지면적 크기와 높이와 용적률이 함께 고려되는 건폐율에 대한 제안과 공개 공지 확보를 위해서 건폐율을 조정하자는 의견 등이 있었으며⁷¹⁾ 질의회신으로는 가설건축물이 건폐율에 적용되는지에 대한 내용이 있었다⁷²⁾.

② 건축물의 용적률(국계법 제78조, 건축법 제56조)

□ 개요

• 신설

1962년 제정 건축법의 제40조 “높이의 한도”가 1970년 개정의 용적률 기준으로 이어졌다. 1962년 높이의 한도 규정은 주거지역과 기타지역에 따라 건축물의 높이를 제한하고, 시장 군수의 허가에 의해 예외 가능한 경우에 대해 명시하는 내용이었다.

• 취지

용적률 규제의 취지는 양호한 도시공간을 형성하기 위해 도시공간의 개발밀도 조절, 입체화, 그리고 효율적 토지이용이다.⁷³⁾

□ 현행법 작동체계 및 법령 내용

국계법	국계법 시행령	국계법 시행규칙	도시계획조례 (서울)
제78조 용도지역의 용적률	제85조 용도지역안에서의 용적률	-	제55조 용도지역안에서의 용적률
건축법	건축법 시행령	건축법 시행규칙	건축조례 (서울)
제56조 건축물의 용적률	-	-	-

[그림 3-18] 제78조 용도지역의 용적률(국계법) 및 제56조 건축물의 용적률(건축법) 법제체계

현행 건축법에서는 용적률의 최대한도를 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제78조에 위임한 상태이다. 건폐율과 마찬가지로 법에서는 용도지역별 용적률의 최대한도를 정하고, 시행령에서는 보다 세분화된 용도지역에 따라 각 지자체 조례에서 규정할 수 있는 용도지역별 용적률의 범위를 정한다. 이를 기준으로 각 지자체의 도시계획조례에서 용도지역별 용적률을 규정하게 된다.

71) 김문일(2008b), "건축법상의 공개공지 확보를 위한 규정 연구", 『대한건축학회논문집 계획계』, v.24(12), pp.99~101.
 72) 국토해양부·대한건축사협회(2011), 「건축법령 실무해설 시리즈_건축법령질의회신집」, 대한건축사협회, p.6~4.
 73) 대한건축사협회(2011), 「2011 건축법령 실무해설 시리즈 1 : 건축법실무해설집」, 대한건축사협회, p.282.

□ 주요 논의

관련 연구에서는 용적률 기준을 적용한 결과로 영세대지는 환경이 더욱 열악해지고, 용도지역별 용적률 기준이 도시형태의 단순화시키는 것에 대해 문제를 제기하였고, 초고층건축물에서 용적률의 불명확한 기준이 지적되기도 하였다⁷⁴⁾. 질의로는 설계변경 허가 후 용적률 기준에 대한 것, 건축허가 후 용적률 기준이 변경되었을 때 적용되는 용적률 기준, 합필시 용적률 산정 방식 등이 있다⁷⁵⁾.

□ 도시계획법 내 건폐율 및 용적률 이관 배경

건폐율과 용적률에 관한 규정은 2000년 『도시계획법』 개정으로 『건축법』에서 도시계획법으로 이관되었다. 개정안이 마련되기 전부터 건폐율·용적률의 과도한 책정으로 인해 주거환경이 악화되었고, 이와 같은 폐해를 방지하기 위해서는 건폐율·용적률의 기준에 도시기반시설의 용량, 도시 특성 등이 반영되도록 해야 한다는 의견이 제기되었다⁷⁶⁾. 건폐율 및 용적률에 대한 이와 같은 논의는 박재길(1999)⁷⁷⁾의 도시계획법과 건축법으로 이원화된 용도지역제를 도시계획법으로 일원화하는 제안으로 이어졌다. 2000년 도시계획법 개정이유를 보면 도시계획법과 건축법에서 용도지역지구의 행위제한을 각각 규정하여 국민들의 법규 이해가 떨어지고, 도시계획 관련 사항에 대한 일관성있는 검토·관리가 어려움을 배경으로 언급하였다. 즉 용도지역제의 운영사항이 도시계획법으로 일원화되도록 이관됨으로써 이원화되어 있던 용도지역지구의 행위제한, 즉 건폐율·용적률 및 용도규정이 도시계획차원에서 일관성있게 관리되고 국민들의 법령 이용의 편의를 높일 것으로 보았다⁷⁸⁾.

③ 건축물의 높이 제한(건축법 제60조)

□ 개요

• 신설

1962년 제정 건축법의 제40조 “높이의 한도” 및 제41조 “통로폭에 의한 건축물 높이의 제한”을 통해 건축물에 대한 높이제한 규정이 신설되었다.

74) 대한건축학회(1987), 「건축물의 형태 및 규모규제에 관한 기준 연구」, 건설부, p.199.

75) 국토해양부·대한건축사협회(2011), 「건축법령 실무해설 시리즈_건축법령질의회신집」, 대한건축사협회, p.6-3.

76) 박병주(1999), “도시계획법 개정안에 대한 나의 의견”, 「도시정보」, 대한국토도시계획학회, p.37.

77) 이영아(1999), “도시계획법 개정에 관한 공청회”, 「국토」, 국토연구원, v.6, pp.84~85.

78) 상거서, p.87.

- 취지

제40조 높이의 한도는 개발밀도를 제한하기 위해, 그리고 제41조 통로폭에 의한 건축물 높이의 제한은 도로의 개방감을 확보하기 위하여 마련된 것으로 1973년 개정 건축법에서 제41조 “건축물의 높이제한”으로 조문의 명칭이 변경되었다. 1999년 건축법 개정 시에는 가로구역별 최고높이 지정제도를 도입해 개발밀도 제한, 도로 개방감 확보, 가로경관 조성을 이루고자 하였다. 기타 선행연구에서는 건축물 높이제한의 취지로 일조·채광·통풍 조건의 개선으로 위생적이며 쾌적한 환경 확보⁷⁹⁾, 도시내 스카이라인, 건폐율, 용적률 등 도시미관 및 토지이용의 효율 등과 밀접한 관계⁸⁰⁾등을 보기도 하였다.

[표 3-20] 건축법 제60조(건축물의 높이 제한) 입법취지

구분	건축법	입법 취지
1962년 제정	• 제40조 높이의 한도	개발밀도 제한
	• 제41조 통로폭에 의한 건축물 높이의 제한	도로의 개방감 확보
1999년 개정	• 가로구역별 최고높이 지정	개발밀도 제한, 도로의 개방감 확보, 가로경관 조성
기타 선행연구	• 제60조 건축물의 높이제한	일조, 채광, 통풍 조건의 개선으로 위생적이며 쾌적한 환경 확보
		도시내 스카이라인, 건폐율, 용적률 등 도시미관 및 토지이용의 효율

※ 높이제한의 의미

높이 규제는 밀도 관리를 통한 쾌적성 확보의 측면과 도시경관 측면에서 이해할 수 있다.

1. 밀도 관리와 쾌적성 확보

1916년 이전까지 뉴욕에는 높이 규제가 존재하지 않았고, 건축주는 각 필지 내에서 기술과 자본이 허용하는 한도 내에서 마음껏 높은 건물을 지을 수 있었다. 1915년 뉴욕의 에퀴터블 빌딩(equitable building)은 건축선 후퇴 없이 블록 면적 대부분을 차지하면서 42층 높이로 건축되어 주변 지역에 28,000㎡(7에이커)에 걸친 그림자가 드리워졌다. 이는 고층 건물이 도로의 개방감, 도로의 안전(결빙), 쾌적성 등에 미치는 부정적 영향에 대한 경각심을 일깨우는 계기가 되었고, 1916년에 뉴욕 최초의 조닝 규제가 제정되었다.

2. 스카이라인 관리 : 도시경관 측면

높이제한의 또 다른 목표는 도시경관 측면에서 스카이라인을 관리하기 위함이다. 도시 전체 차원, 가로와 지구 차원에서의 스카이라인 관리를 위한 수단으로 건축물의 높이를 규제하는 것이다. 프랑스 파리에서는 1960~70년대에 근대도시계획의 영향으로 고층 타워들이 파리의 전통 경관을 변화시키게 되었으며, 이에 대한 비판 여론이 강하게 일어났다. 이에 1975년부터 파리 시내에서 7층 이상의 건축물을 신축하는 것을 금지하였으며, 1977년 수립된 토지이용계획(POS)에서 절대높이제한 방식을 재도입(20세기 이전에 이미 존재)하였다.

79) 장성구·최상훈(2009), 「가로구역별 건축물 최고높이 지정의 필요성과 도입방안」, 광주발전연구원, p.4.

80) 대한건축학회(2001), 「건축제도의 장기 발전방안에 관한 연구」, 건설부, p.159.

□ 현행법 작동체계 및 법령 내용

건축법	건축법 시행령	건축법 시행규칙	건축조례 (서울)
제60조 건축물의 높이제한	제82조 건축물의 높이 제한	-	-

[그림 3-19] 제60조 건축물의 높이제한 관련 건축법제 체계

현행 건축법에서 건축물의 높이제한은 가로구역 단위로 지정되며, 최고 높이제한의 완화는 건축위원회 심의를 통해서 가능하다. 가로구역에서 최고 높이가 정해지지 않은 경우 도로에 의한 사선제한 개념이 적용되고, 이때 건축물의 최고 높이는 전면(前面)도로의 반대쪽 경계선까지의 수평거리의 1.5배를 넘을 수 없다. 시행령에서는 허가권자가 가로구역별 건축물의 최고높이 지정 공고시 고려 사항에 대해 명시하고 있으며, 그 절차에 대한 규정과 최고높이 완화에 대한 사항은 건축조례에서 정하도록 한다.

□ 개정 연혁

“각 부분의 높이는 그 부분으로부터 전면도로의 반대쪽 경계선까지의 수평거리의 1.5배를 초과할 수 없다”라는 규정은 건축법 법률 제2188호(시행 1970.3.2)에서 정립되어 현재까지 유지된다. 하지만 높이 제한 관련된 개정을 보면 높이제한의 명칭과 의미가 변한 것을 확인할 수 있다. 건축법 제정 당시에는 밀도 제한 측면에서의 “높이의 한도”와 도로의 개방감 확보를 위한 “통로폭에 의한 건축물 높이의 제한” 규정이 독립적으로 각각 존재하였으나, 밀도 제한 측면에서의 “높이의 한도” 조항은 이후 용적률 조항으로 변경되었다. 1973년 시행 건축법에서는 “건축물의 높이 제한”으로 조문의 명칭이 변경되었으며 이는 절대높이제한(주거전용지역 등)과 도로사선제한을 담고 있었다.

1982년 공동주택 또는 기숙사 등 인동간격이 적용되었고, 1984년 개정에서는 주택 공급활성화를 위해 다세대주택 인동거리 적용을 제외하였으나 이는 주거환경의 질적 악화를 초래하였다. 개발수요와 같은 시대상황에 따라 높이제한이 완화되었다가 다시 강화되는 등 조항의 삭제와 추가가 반복되었고, 높이제한의 완화구역에 대한 규정은 1991년에 신설되었다가 1999년에 삭제되기도 하였다.

1999년 개별 건축물 단위가 아닌 가로구역별로 건축물의 최고높이를 제한하는 것은 도시간선시설, 도시스카이라인 등을 감안하여 높이를 설정함으로써 도시의 경관을 향상시키며 건전한 도시발전을 위한 것이었다⁸¹⁾⁸²⁾. 이처럼 가로구역별 최고높이 제한 규정이 도

입되면서 경관 관리 차원에서 건축물의 높이를 본격적으로 다루기 시작하였다.

□ 주요 논의

선행연구에서는 나타난 건축물 높이제한 관련 논의는 도로 사선제한 기준의 확실성, 전면도로의 기준이 불명확성, 기준 적용시 예측불가능, 기존 가로경관과 불균형, 사선절제형 건축물 형태 양산 등이다⁸³⁾. 또한 지자체별 상이한 기준을 가지므로 형평성 문제가 대두되고, 가로구역별 기준 설정의 실행이 미미한 점⁸⁴⁾, 사선제한과 용적률 기준이 불균형한 점들이 문제로 지적되었다⁸⁵⁾. 질의회신을 보면 전면도로의 현황과 관련하여 고저차가 있는 경우, 대지와 인접 유무에 따른 적용, 전면도로 폭과 관련된 기준, 건축선 후퇴와 관련된 질의 등이 다수를 이룬다⁸⁶⁾.

④ 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한(건축법 제61조)

□ 개요

• 신설

일조를 고려한 높이 기준이 도입된 것은 1971년 건축법 시행령이고 이후 1976년 개정 건축법에서부터 ‘일조권’이라는 용어가 사용되었다⁸⁷⁾. 1991년 전문 개정시 제53조 “일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한”이 신설되었으며 공동주택과 전용주거지역 및 일반주거지역 안에 건축하는 건축물의 경우 일조 등의 확보를 위해 높이를 제한하도록 하였다.

• 취지

일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한 규정을 마련한 것은 도시의 과밀화로 인해 열악한 생활환경이 조성되자 주택의 기초적 수준을 확보하기 위한 것으로 볼 수 있다.

81) 대한건축사협회(2011), 「2011 건축법령 실무해설 시리즈 1 : 건축법실무해설집」, 대한건축사협회, p.291.
82) 가구구역별 높이제한의 도입 배경은 도로너비에 의한 건축물 높이제한의 복잡한 산정방법과 건축물 높이가 도로·공원·하천 등의 너비에 의해 결정됨으로써 무분별한 스카이라인 형성되는 것을 방지하기 위함
83) 김도년 외(2003), "3차원적 도시관리 수단으로서의 건축물 높이기준 설정방향 연구", 「대한건축학회논문집 계획」, v19(3), pp.172~174.
84) 대한건축학회(2001), 「건축제도의 장기 발전방안에 관한 연구」, 건설부, p.224.
85) 김문일(2008a), 「건축물 높이 규제에 관한 연구: 도로사선제한을 중심으로」, 서울시립대학교 박사학위 논문, pp.72~74.
86) 국토해양부·대한건축사협회(2011), 「건축법령 실무해설 시리즈_건축법령질의회신집」, 대한건축사협회, pp.6~15~6~19.
87) 대한건축학회(2001), 「건축제도의 장기 발전방안에 관한 연구」, 건설부 p.227.

□ 현행법 작동체계 및 법령 내용

건축법	건축법 시행령	건축법 시행규칙	건축조례(서울)
제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제86조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제36조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제35조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한

[그림 3-20] 제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한 관련 건축법제 체계

건축법에서 일조권 관련하여 주거지역의 건축물은 대통령령에서 정하는 정북방향(正北方向)의 인접 대지경계선으로부터의 거리에 따라 높이를 제한받고, 제3항에서는 정남(正南)방향의 인접 대지경계선으로부터의 거리를 기준으로 적용할 수 있는 경우를 규정한다. 이외 2층 이하로서 높이가 8미터 이하인 건축물은 해당 지방자치단체의 조례에 의해 일조 등의 확보를 위한 건축물 높이규제를 적용받도록 한다.

건축법 시행령에서는 주거지역의 건축물이 높이에 따라 인접대지 경계선으로부터 띄워야 하는 기준을 제시하고, 공동주택의 경우는 보다 구체적으로 일조 등의 확보 기준을 제시한다. 또한 허가권자의 건축물의 높이에 대한 행위 절차를 규정한다.

□ 개정 연혁

1992년 동법 시행규칙이 남북사선제한에서 북측사선제한으로 개정되면서 남쪽 앞마당이 사라지고 북쪽방향으로 계단식 건축물이 들어서는 양상(樣相)이 발생하게 되었다. 개정을 통해 도로변 건축물의 연속성 및 미관을 고려한 단서를 추가하였는데, 1980년 폭20미터 이상 도로에 접한 대지를 제외하는 조항을 추가하고 건축물 미관향상을 위해 건축조례가 정하는 경우 적용하지 않는 예외사항이 추가되었다. 1999년 국민 편의를 위해 택지개발·토지구획·재개발구역 등에서 건축하는 경우 정남방향의 일조가 가능하도록 개정하였으며 주상복합의 일조기준은 폐지하였다. 2005년 개정에서는 주거지역의 경우 높이제한을 강화하는 방향으로 개정이 진행되었으나, 다세대주택의 경우 예외적으로 완화하여 환경을 악화하는 결과를 초래하였다.

□ 주요 논의

선행연구에서는 일조권을 위한 높이제한의 규정이 일조시간 분석 대상, 천공 확산광 감소 판단 근거 등 일조권 관련 판단 근거가 불명확한 것을 문제로 지적하였고⁸⁸⁾, 높이제

88) 대한건축학회(1987), 「건축물의 형태 및 규모규제에 관한 기준 연구」, 건설부, p.88.

한 기준이 건축법의 인동거리 기준과 불균형적인 것, 북측공지 발생, 민원 유발이 문제로 논의되었다⁸⁹⁾. 질의회신 중 질의의 주된 내용은 채광방향·정북방향 등 일조기준에 대한 것, 생활권공원·도로폭 등과 같이 접한 대지의 특성 및 도로성격에 따른 규정 적용 여부, 일조권 적용 완화대상을 포함한 지표면 등 수평거리 산정 기준이다⁹⁰⁾.

⑤ 대지의 조경(건축법 제42조)

□ 개요

- 신설

1978년 개정 건축법 시행령(대통령령 제9193호)의 제168조 3 “대지내의 조경”을 통해 공장 건축시 대지면적의 15퍼센트에 해당하는 면적에 식수 식재(植栽)를 명시함으로써 대지의 조경에 대한 규정이 신설되었고, 상업지역 및 기타지역의 대지면적 대비 규정한 비율로 식수 등 조경을 의무화하였다. 이는 상위법인 건축법(1992.6.1.시행, 법률4381호)의 전문개정시 제32조 “대지 안의 조경”으로 건축법 내에 신설되었고, 대통령령에서 정하는 범위와 기준에 의해 건축주가 대지 안에 조경 설치를 의무화하도록 하였다.

- 취지

대지의 조경 규정이 생성된 근본적인 취지는 공장지역의 공해를 방지함으로써 쾌적한 도시환경과 도시경관의 향상이다⁹¹⁾.

□ 현행법 작동체계 및 법령 내용



[그림 3-21] 제42조 대지의 조경 관련 건축법제 체계

건축법에서는 면적이 200 평방미터 이상인 대지의 건축주가 용도지역 및 건축물의 규모에 따라 지방자치단체의 조례 기준에 부합하는 대지에 조경이나 그 밖에 필요한 조치를 실

89) 대한건축학회(2001), 「건축제도의 장기 발전방안에 관한 연구」, 건설부, p.246.

90) 국토해양부·대한건축사협회(2011), 「건축법령 실무해설 시리즈_건축법령질의회신집」, 대한건축사협회, pp.6-20~6-39.

91) 대한건축사협회(2011), 「2011 건축법령 실무해설 시리즈 1: 건축법실무해설집」, 대한건축사협회, p.245.

시하도록 규정한다. 이와 관련해 건축법 시행령 제27조 “대지 안의 조경”에서는 조경이 필요하지 않은 건축물의 경우와 옥상 조경 등에 대한 기준을 명시하고 있으며, 전체 조경면적의 50%를 초과하지 않는 범위에서 옥상 조경면적의 3분의 2를 대지안의 조경면적으로 인정한다. 또한 건축조례에서 시행령보다 더 완화된 기준을 정한 경우에는 조례 기준에 적용하도록 근거를 마련한다. 건축조례에서는 연면적 규모와 자연녹지지역 여부에 따른 조경 면적의 비율, 조경면적 산정 방법과 식재 종류에 따른 식재밀도, 상록수 비율 등을 규정하고 있다⁹²⁾.

□ 개정 연혁

대지의 조경을 건축법 내에 신설할 때부터 상업지역 등에 적용하여 도시경관 향상 효과를 얻고자 하는 목적을 가졌으며, 특히 공장 지역의 공해 방지와 쾌적한 도시환경 확보 차원에서 대지 조경이 의무화되었다. 건축법에서의 대지의 조경에 대한 연혁을 살펴보면 1991년 건축법의 개정(법률4381호)을 통해 “대지의 조경” 규정이 건축법에 신설되었으며, 1995년 개정에서는 예외적으로 조경이 필요하지 않은 건축물에 대한 근거가 마련되었다.

건축법에 대지내 조경이 신설되기 이전에 건축법 시행령에서 조경 면적에 대한 세부 내용을 규정하였으며, 시행령의 개정은 적용 대상에 대한 용도별, 규모별 조경면적과 대상을 세분화하고 규제완화차원에서 조경설치 제외 대상(예시 : 축사, 가설건축물, 산업단지 안의 공장 등)을 점차 추가하여 구체적으로 명시하는 방향으로 이루어졌다. 1981년 개정을 통해 조경설치 의무면적은 200평방미터에서 165평방미터로 축소하여 기준을 강화하였으며, 1990년 개정에서는 옥상조경면적의 3분의 1을 대지안의 조경면적으로 인정하기 시작했으며 현재는 3분의 2까지 인정한다.

□ 주요 논의

선행연구에서 대지의 조경 관련 논의를 보면 대지의 조경 기준을 맞추기 위해 자투리 공간 등 식생이 열악하거나 협소한 곳에 식수를 식재하여 실질적 조경효과는 감소한 점을 지적하였다⁹³⁾. 또한 대지의 조경 면적산정에 옥상조경이 포함됨에 따라 실질적인 저층부 조경면적 감소와 옥상으로의 접근성 문제로 실효성이 낮아지는 결과가 초래된 점⁹⁴⁾, 그리고 질의회신에서는 주로 조경기준의 해석, 조경면적 산입여부, 식재면적 기준에 대한

92) 서울특별시 건축조례[시행 2010. 7.15]의 경우 제24조 대지안의 조경, 제25조 식재 등 조경기준에서 규정

93) 정석 · 조준범 · 이명숙(1997), 「건축의 공공성증진을 위한 건축기준 및 유도방안」, 서울시정개발연구원, p.36~37.

94) 상게서, p.39.

질의내용이 다수를 차지한다⁹⁵⁾.

⑥ 공개 공지 등의 확보(건축법 제43조)

□ 개요

• 신설

공개 공지에 관한 규정은 1991년 개정 건축법(법률4381호)에서 신설되었으며 건폐율과 용적률을 모두 대상으로 하였다.

• 취지

공개 공지 등의 확보는 도심지 등의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 정해진 용도 및 규모의 건축물에 일반이 사용할 수 있도록 소규모 휴식시설 등의 공개 공지 또는 공개 공간을 설치하기 위한 것이다⁹⁶⁾.

※ 공개 공지(privately owned public space)

공개공지 제도는 1961년 뉴욕의 조닝조례에서 제도화되었다. 제2장에서 언급한 바와 같이 1958년 미즈 반 데어 로에가 뉴욕 시그램 빌딩 설계에서 직각 형태의 고층 볼륨을 실현하기 위해 대지경계선으로부터 후퇴하여 건물을 배치하였으며, 전면공간을 시민의 휴식 공간으로 조성하였다. 이를 계기로 공공 어메니티 시설을 위해 추가적인 용적률을 제공하는 인센티브 조닝과 공개공지 등이 1961년에 제도화되었다.



□ 현행법 작동체계 및 법령 내용

건축법	건축법 시행령	건축법 시행규칙	건축조례(서울)
제43조 공개 공지 등의 확보	제27조의2 공개공지등의 확보	제26조의3 공개공지등의 표시판	제26조 공개공지 등의 확보

[그림 3-22] 제43조 공개 공지 등의 확보 관련 건축법제 체계

건축법에서는 공개 공지를 설치하여야 하는 지역과 그 비율 등의 근거를 마련하고, 공개 공지를 설치할 경우 건축물의 용적률, 도로폭에 의한 높이제한 등의 완화가 가능하도록 명시하고 있다. 시행령에서는 공개 공지를 확보해야 하는 건축물 용도를 규정하고 공개 공지 면적에 대한 기준을 대지면적의 100분의 10이하 범위에서 건축조례로 위임하

95) 국토해양부·대한건축사협회(2011), 「건축법령 실무해설 시리즈_건축법령질의회신집」, 대한건축사협회, pp.4-3~4-6.

96) 1991.6.1 시행, 법률4381호의 제67조 “공개공지 등의 확보”의 1항 참고

며, 공개 공지에 가능한 구조와 표지판 설치, 공개 공지를 설치한 건축물의 용적률과 높이 제한 완화 기준(현행 20%)을 명시하고 있다. 건축조례에서는 공지를 확보해야 하는 대상건축물과 그 면적에 대하여 규정하고, 공개 공지 면적에 산입되는 사항과 각 경우에 따른 설치 및 관리기준을 명시하고, 용적률 및 건축높이의 제한 완화에 관한 산식을 포함한다⁹⁷⁾.

□ 개정 연혁

공개 공지 관련한 건축법의 개정 연혁을 살펴보면 기본적으로 원기준이 유지되었으며 적용되는 지역과 건축물의 규모 및 용도에 대해 구체적으로 설명하고 공개공지를 이용하는 방법 등 대체할 수 있는 단서를 추가하는 방향으로 개정이 이루어졌다. 1999년 개정에서는 적용되는 지역, 즉 일반주거지역, 준주거지역, 상업지역, 준공업지역, 시장·군수·구청장이 도시화의 가능성이 크다고 인정한 지역 등 대상지역을 구체화하였다. 건축조례에서는 공개공지 위치를 대지가 접한 가장 넓은 도로변으로 규정하는 등 기준이 보다 상세화되었다.

□ 주요 논의

선행 연구에서는 공개 공지의 양적 기준으로 인해 공개 공지가 수적 요건 충족을 위한 계획으로 진행된 문제를 지적했고⁹⁸⁾, 공개 공지의 구체적 설치 기준과 질적 기준 부족, 인접공지와의 연계성 결여, 공개공지에 대한 접근성 불량, 이용률의 저조 등이 문제로 논의되었다⁹⁹⁾. 더불어 현행 공개 공지에 설치되는 요소에 대한 일괄적 기준으로 인해 조성된 공개 공지는 특색이 없는 무개성의 공간을 형성하고, 공개 공지에 조정부분을 포함함으로써 공개 공지의 취지에 부합하지 못하며 실질적 이용 기능이 약한 것이¹⁰⁰⁾ 공개 공지 관련 논의 내용에 포함된다. 질의 회신에서는 공개 공지의 의무대상인 아닌 경우에 공개 공지를 설치하면 용적률 완화적용이 되는지에 대한 문의와 조정면적의 공개 공지 면적 산입 여부에 대한 질의가 주를 이룬다¹⁰¹⁾.

⑦ 건축선의 지정(건축법 제46조) 및 건축선에 따른 건축제한(건축법 제47조)

□ 개요

97) 서울특별시 건축조례 [서울특별시조례 제4997호, 2010. 7.15] 제26조 공개공지 등의 확보 기준

98) 정석 외(1997), 「건축의 공공성증진을 위한 건축기준 및 유도방안」, 서울시정개발연구원, p.31.

99) 상계서, p.31.

100) 상계서, p.31.

101) 국토해양부·대한건축사협회(2011), 「건축법령 실무해설 시리즈_건축법령질의회신집」, 대한건축사협회, pp.8-1~8-5.

- 신설

건축선 지정에 관한 조문은 1962년 제정 건축법 제30조 “건축선의 지정”으로 신설되어 수차례 개정을 통해 현행 건축법으로 이어지고 있으며, “건축선에 의한 건축제한”은 건축선의 지정에 관한 조문과 함께 1962년 제정 건축법에서 제31조로 신설되어 몇 차례의 개정을 통해 현재까지 이어진다.

- 취지

건축선의 입법취지는 도로확보와 환경정비 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 도로확보 차원에서 도로와 접한 부분에 건축물을 건축할 수 있는 선은 대지와 도로의 경계선로 지정했다. 또한 환경정비를 위해 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 시가지 안에서 건축물의 위치나 환경을 정비하기 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 범위에서 건축선을 따로 지정할 수 있도록 하였다.

※ 건축선의 의미

건축선 규제는 도로 확보와 가로 미관 향상이라는 두 가지 측면에서 이해할 수 있다.

1. 도로 확보

서구에서 건축선(alignment)의 유래는 중세시대까지 거슬러 올라간다. 상업이 발달하고 도시 인구가 증가하면서 도시의 밀도가 증가하게 되었으며, 최소한의 이동과 순환을 위한 도로폭을 확보하기 위하여 건축선을 규제하기 시작하였다. 이 때 건축선은 공공부문과의 경계선을 의미한다. 프랑스의 경우 1554년 앙리 2세의 명령서(mandement)에 의해 ‘건축선 밖으로 돌출한 건물에 대한 철거’가 규정되었다.

2. 가로 미관 향상

도시미화의 관점에서 가로입면(street wall)을 형성하기 위해 건축선을 지정하기도 한다. 건축물을 건축선 상에 위치시켜서 가로 경관의 연속성을 확보하고자 하는 목표로 지정한다. 19세기 중반 이후 유럽과 미국에서 중시된 도시미화 패러다임의 도시계획에서 건축선의 역할이 강조되었다. 프랑스 파리에서는 1977년 토지이용계획(POS)에서 파리의 모든 가로에 대해 건축선을 지정하였으며, 이 때 높이 기준까지 함께 포함시켜 전통적인 경관을 유지하고자 하였다.

[표 3-21] 건축법 제46조(건축선의 지정) 입법취지 및 관련 내용

입법취지	건축법 제46조 건축선	건축법 시행령 제31조 건축선
도로확보	도로와 접한 부분에 있어서 건축물을 건축할 수 있는 선은 대지와 도로의 경계선	건축물과 담장은 건축선의 수직면을 넘어서는 안됨
환경정비	특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 시가지 안에서 건축물의 위치나 환경을 정비하기 위하여 필요하다고 인정하면 영으로 정하는 범위에서 건축선을 따로 지정할 수 있음	도로면으로부터 높이 4.5미터 이하에 있는 출입구, 창문, 유사 구조물은 열고 닫을 때 건축선의 수직면을 넘지 아니하는 구조로 하여야 함

□ 현행법 작동체계 및 법령 내용

건축법	건축법 시행령	건축법 시행규칙	건축조례 (서울)
제46조 건축선의 지정	제31조 건축선	-	-
제47조 건축선에 따른 건축제한	-	-	-

[그림 3-23] 제46조 건축선의 지정 및 제47조 건축선에 따른 건축 제한 관련 건축법제 체계

건축법에서는 도로와 접한 부분에 건축물을 건축할 수 있는 선(건축선)을 대지와 도로의 경계선임을 명시하고, 이에 해당하지 않을 경우의 건축선 지정 원칙에 대해 밝히고 도로의 모퉁이 부분에 대한 사항은 대통령령으로 정하도록 한다. 기타 필요한 경우는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 시가지 안에 건축선을 따로 지정할 수 있도록 근거를 두며, 건축선을 기준으로 하여 건축제한은 “건축물과 담장은 건축선의 수직면(垂直面)을 넘어서는 아니 된다”로 건축선의 수직면을 기준하여, 도로면으로부터 높이 4.5미터 이하에 있는 출입구, 창문 등이 열고 닫힐 시 건축선의 수직면을 넘지 못하도록 규정한다. 건축법 시행령에서는 너비 8미터 미만인 도로의 모퉁이에 위치한 대지의 도로모퉁이 부분에서의 건축선에 대한 기준을 명시하고, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 건축선을 지정할 때 기준을 4미터 이하의 범위로 정하고 건축선 지정 고시에 대한 실행 절차를 명시한다.

□ 개정 연혁

1962년 건축법이 제정될 때부터 건축선에 대한 조문이 존재하였으며 건축선 지정의 목적은 도로폭 확보에 두었다. 1973년 잦은 화재로 주거지역에 소방차 진입이 어려운 상황이 발생하자 건축선 기준을 폭3미터 미만에서 폭4미터 미만의 도로인 경우 중심선으로부터 2미터 후퇴하도록 개정하였으며, 1976년 개정에서는 도로모퉁이 부분의 차량 통행을 원활하게 하기 위한 건축선을 지정하기도 하였다. 1999년에 시행령을 통해 가로환경 형성을 목적으로 미관지구 및 지구단위계획구역 내 일정 범위 안에서 건축선을 따로 지정할 수 있는 조항을 마련하여 지구지역에 따라 건축선을 차등 지정할 수 있게 상세화하였다. 건축선에 따른 건축제한은 구조물이 건축선의 수직면을 넘지 아니하는 구조에 대해 도로면으로부터의 높이 기준을 3미터에서 4.5미터로 강화하였다.

□ 주요 논의

문헌연구에서는 건축선 지정 기준이 적용된 결과로 나타나는 현실적 문제를 대지효

을 저하, 교통소음 효과 악화, 일조문제, 보행자 통행 방해 등으로 제기하였다¹⁰²⁾¹⁰³⁾.

⑧ 대지 안의 공지(건축법 제58조)

□ 개요

• 신설

1976년 2월 1일 시행 건축법 제41조의 2를 통해 “대지 안의 공지”가 신설되었으며, 그 내용은 건축선과 인접대지경계선으로부터 시행령에서 정하는 범위에 따라 거리를 띄워야 한다는 것이었다.

• 취지

[표 3-22] 건축법 제58조(대지 안의 공지) 입법취지

내용 구분	취지
인접대지 경계선으로부터 공지 확보	채광 및 통풍을 위한 최소한의 공지를 확보함으로써 생활환경 조성
	사생활 보호
	피난·소화활동과 소화방지를 위한 공지 확보
	위험물의 취급·저장 및 제조하는 건축물에 대한 안전거리 확보
	건축물의 유지관리를 위한 공지확보
건축선으로부터의 공지 확보	인접대지경계분쟁으로 인한 민원 해소
	도로 소통 원활(불특정 다수인에 수용되는 대형 건축물과 창고) 다수인이 일시에 방출되거나 군집되고, 옥외에서 머무르는 시간이 필요한 경우
	도로로부터의 소음에 대한 최소화(아파트 등)
	위험물을 취급·저장 및 제조하는 건축물로부터의 위해 방지
	도시의 환경 조성

※ 출처 : 박봉규, 김영하(2003), “대지 안의 공지에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v.19(4), 재정리

건축선으로부터 이격 거리를 두어 대지 안의 공지를 형성하도록 하는 것은 관람집회 및 종교시설 등의 대형 건축물의 경우 다수인이 일시에 방출되거나 군집되는 경우를 대비하여 주변의 도로 소통을 원활히 하고, 위험물 제조소 및 저장소로부터 위해 방지, 아파트 등 도로로부터의 소음에 대한 최소화 등을 통해 국민의 생명과 건강을 보호하고, 도시의 환경을 조성하는 데 그 취지가 있다¹⁰⁴⁾.

인접대지경계선으로부터의 이격 거리를 두는 것은 화재발생 시 인접대지 및 건축물로의 연소확산 예방과 피난통로 확보하기 위한 목적과, 채광 및 통풍을 원활하게 하여 쾌

102) 대한건축학회(1987), 「건축물의 형태 및 규모규제에 관한 기준 연구」, 건설부, p.313.

103) 정석 외(1997), 「건축의 공공성증진을 위한 건축기준 및 유도방안」, 서울시정개발연구원, p.28.

104) 국토해양부(2009), 「건축행정 길라잡이」, 국토해양부, p.330.

적한 생활환경을 조성하고 도시 및 주거환경을 보호하며, 사생활 보호 및 인접대지경계분쟁으로 인한 민원 해소 등의 목적이다¹⁰⁵⁾.

□ 현행법 작동체계 및 법령 내용



[그림 3-24] 제58조 대지 안의 공지 관련 건축법제 체계

건축법에서는 용도지역·용도지구, 건축물의 용도 및 규모 등에 따라 건축물을 건축선 및 인접 대지경계선으로부터 6미터 이내의 범위에서 시행령과 조례에서 규정하는 기준 이상 띄우도록 명시하고 있다. 시행령에서는 제80조의 2 “대지 안의 공지”에서 건축선 및 인접 대지경계선로부터 건축물의 각 부분까지 띄워야 하는 거리를 별표를 통해 구체적으로 규정한다.

□ 개정 연혁

대지 안의 공지에 대한 사항은 1972년 제정된 이후 여러 차례 개정을 거쳐 20여 년 동안 시행되어 관습화된 것을 국민에게 과도한 부담을 준다는 이유로 1999년 2월 8일자로 폐지되었다가 2006년 개정을 통해 규정이 부활되었다. 2008년(2008.10.29) 시행령 개정 시 대지 안의 공지확보 기준선을 대지와 도로와의 경계선으로 명확히 규정함으로써 당초 입법 취지에 부합되도록 하였고, 대지의 활용도를 저해하는 과도한 규제를 대폭 완화하였다. 예를 들면 지구단위계획에서의 건축한계선이나 법 제46조 제2항에 따라 허가권자가 일괄적으로 규정한 건축선은 기점이 될 수 없음을 명확하게 하였다.

□ 주요 논의

선행연구 중 건축선 관련된 논의로는 중고층 공동주택의 측벽 주위에서 과도한 거리 확보가 문제로 제기되었다¹⁰⁶⁾. 질의의 주된 내용은 대지 안의 공지 활용시 위법 여부, 이격거리 산정 기준, 건축물 부분 중 적용받는 부위, 시설종류에 따른 적용 여부, 건축물 용도변경시 규정 적용 여부, 인접대지 특성에 따른 인접대지경계선 기준 등이다¹⁰⁷⁾.

105) 박봉규 외(2003), “대지 안의 공지에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v.19(4), p.91.

106) 대한건축학회(1987), 「건축물의 형태 및 규모규제에 관한 기준 연구」, 건설부, p.319.

107) 국토해양부·대한건축사협회(2011), 「건축법령 실무해설 시리즈_건축법령질의회신집」, 대한건축사협회, pp.6~6~6-12.

⑨ 맞벽건축과 연결복도(건축법 제59조)

□ 개요

• 신설

1999년 법률5895호에서 제50조의 2 “맞벽건축 및 연결복도”이 신설되었으며, 그 내용은 건축법의 제39조 “건축물의 피난시설·용도제한 등”과 민법 제242조 “경계선부근의 건축”¹⁰⁸⁾의 규정을 적용하지 않도록 명시하고, 이에 해당하는 기준은 대통령령에 정하도록 근거를 마련하였다.

• 취지

맞벽건축 규정을 두는 것은 두 건축물의 배치를 유효하게 활용하기 위함이고, 연결복도는 이의 설치를 통해서 건축물의 이용동선을 줄여 기능을 향상시키고 건축물 사용자의 편의를 증진시키기 위한 것이다¹⁰⁹⁾.

□ 현행법 작동체계 및 법령 내용



[그림 3-25] 제59조 맞벽 건축과 연결복도 관련 건축법제 체계

현행 건축법 제59조 맞벽건축과 연결복도에서는 각 호에서 정한 경우, 즉 대통령령으로 정한 지구의 건축물 벽을 맞벽으로 하거나 대통령령으로 정한 기준의 연결복도·연결통로 설치시 제58조 “대지 안의 공지”, 제61조 “일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한” 및 민법 제242조 “경계선 부근의 건축”을 적용하지 아니한다고 규정한다. 시행령에서는 건축법 제59조에서 명시한 대통령령으로 정한 지역, 맞벽의 기준, 연결복도·연결통로의 기준 및 안전 확인에 대한 기준을 구체적으로 명시한다.

108) 민법 [시행 2009. 8. 9] [법률 제9650호, 2009. 5. 8, 일부개정] 제242조 (경계선부근의 건축) ① 건물을 축조함에는 특별한 관습이 없으면 경계로부터 반미터이상의 거리를 두어야 한다. ② 인접지소유자는 전항의 규정에 위반한 자에 대하여 건물의 변경이나 철거를 청구할 수 있다. 그러나 건축에 착수한 후 1년을 경과하거나 건물이 완성된 후에는 손해배상만을 청구할 수 있다.

109) <http://www.archilaw.org/>

□ 개정 연혁 및 주요 논의

1999년 개정 건축법에서 신설된 이후에 2008년 개정에서 맞벽에 대한 정의가 벽과 벽사이가 50센티미터 미만에서 대지경계선으로부터 50센티미터 이내로 변경되었으며, 질의 내용은 연결복도 및 연결통로의 방화 의무와 관련된 것과 외벽이 접할 때 맞벽 정의와 관련된 것이 주를 이룬다.¹¹⁰⁾

⑩ 면적·높이 및 층수의 산정(건축법 보칙, 제84조)

□ 개요

• 신설

건축법 제정 후 1년 6개월만에 이루어진 건축법 1차 개정(1963.7.9 시행)에서 제53조 “면적, 높이 및 층수의 산정” 조항이 신설되었다.

• 취지

면적·높이 및 층수의 산정의 규정은 건축행위, 규제의 기준 및 판단 등에 기초가 되는 건축물의 면적, 높이, 층수 등의 산정방법을 법에 의해 명확히 하여 보편적으로 적용 가능하도록 하기 위한 것이었다.

□ 현행법 작동체계 및 법령 내용

건축법	건축법 시행령	건축법 시행규칙	건축조례(서울)
제84조면적·높이및층수의산정	제119조 면적 등의 산정방법	-	-

[그림 3-26] 제84조 면적·높이 및 층수의 산정 관련 건축법제 체계

현행 건축법의 보칙 제84조에서는 “면적, 높이 및 층수 산정방법”이 대통령에서 규정됨을 명시하고 있으며, 시행령 제119조 “면적 등의 산정방법”에서는 대지면적, 건축면적, 바닥면적, 연면적, 건축물의 높이, 처마높이, 반자높이, 층고, 층수, 지하수의 지표면의 산정방식을 규정한다.

□ 개정 연혁

바닥면적의 경우 1978년에는 반자높이 1.8미터 이하 바닥면적은 산입에서 제외하였으나, 1992년 개정에서 다락을 층고 1.5미터 이하인 것으로 한정하였다. 그러나 2005년

110) 국토해양부·대한건축사협회(2011), 「건축법령 실무해설 시리즈_건축법령질의회신집」, 대한건축사협회, pp.6-13~6-14.

개정에서 경사형태지붕에 대한 1.8미터 기준이 부활하였으며, 노대와 관련된 기준 변화는 불법을 합법화하도록 개정한 것이다. 필로티는 바닥면적 및 높이산정에서 제외(법 60조 높이제한, 법61조2항 일조(공동주택높이)의 경우)되었으며, 지하층, 층수, 필로티, 노대 등의 규정 변화는 관련 용적이나 밀도 규정과의 충분한 조율 없이 개별 규정 중심으로 개정된 것으로¹¹¹⁾ 개발·경기진작·양적확대에 대응하는 개정이 주를 이루었다. 본 조항의 개정연혁을 살펴보면 도시기반시설(주차장, 공공복리시설) 미비 문제를 규제 완화를 활용하여 민간 부문의 자발적인 참여를 유도하려는 특징을 보인다.

[표 3-23] 건축법 시행령 제119조 면적 등의 산정방법 중 건축면적·바닥면적·연면적·높이의 개정 연혁

	2.건축면적	3.바닥면적	4.연면적	5.높이
1962.4.10 제정				
1973.9.1 시행		· 각목조항추가 가.지붕끝부분 수평거리1m 후퇴선 규정 나.노대등 난간벽1/2수직면 이상일 경우 바닥면적에 산입 다.공중통행 피로티 산입제외		가.전면도로면 중심선으로부터의 높이 나.대지지표면과 인접대지 지표면간 고저차
1977.12.11 시행			· 아파트용적률산정에서지하 대피시설면적 제외	
1978.10.30 시행		· 각목조항추가 라.승강기탑 외/다락방(반자 높이1.8미터이하) 바닥면적 산입 제외	· 하나의 건축물 · 지하주차장, 지하층(거실이 외의용도) 면적 제외	마.굴뚝·계단등 벽체에서 돌출길이 50센티 이하 또는 돌출부분이 접합면의 벽전체길이의 1/10이하인 경우 높이산입제외 (단서조항)법21조의 규정적용시 예외(피리설비)
1981.10.8 시행			· 용적률 산정시 지하층 바닥면적 제외	
1982.8.7 시행				마.조항 삭제
1985.8.16 시행	· 다세대주택 또는 330㎡ 이하단독주택옥외계단 규정 (1미터 후퇴한 선 적용) · 태양열 주택 건설부령			
1986.12.29 시행		나.공동주택노대+유사부분 : 외벽으로부터 1.2m초과부분에 한해 면적 산입		가.(2) 전면도로보다 높은 경우 고저차의 1/2 높이에 전면도로의 면 나.단서조항 추가 : 동일대지 안 2동 이상의 공동주택·기숙사 건축시 수평거리높이 제한 적용시 각각의 지표

111) 박기범, 최찬환(2003), "건축법규 변화에 따른 다가구주택의 특성에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, v.19(4), p.82.

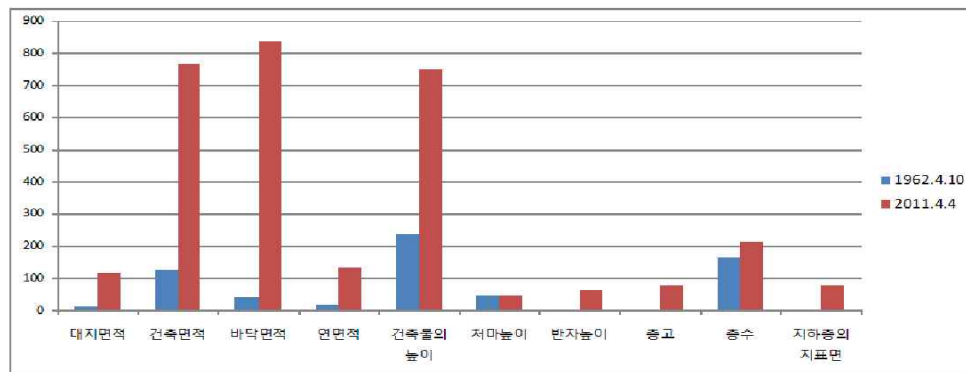
	2.건축면적	3.바닥면적	4.연면적	5.높이
				면으로 봄
1988.3.1 시행		나.목 세분화 나.공동주택이 아닌 건축물의 노대 다.공동주택의 노대 : 외벽접한길이X1.5m값을 공제한 면적을 산입		
1990.2.18 시행		다.단독주택 및 공동주택으로 대상 확대 라.피로티:공중통행+차량주차 마.20층이상공동주택기계실/놀이터/조경시설 바닥면적 산입 제외	· 지하층면적+지상층의 주차용으로 사용되는 면적 제외	나.전용/일반주거지역 제외한 지역에서 공동주택을 다 른 용도와 복합 건축하는 경우 건축물 지표면은 공동주택의 가장 낮은 지표면으로 산정
1992.6.1 시행	· 다세대주택 또는 330㎡이하 단독주택 옥외계단 관련 규정 삭제	마.다락(총고가 1.5미터이하 인 것에 한한다)		
1993.8.9 시행	· 표현명료화>돌출부분 그 끝부분으로부터 수평거리 1미터 후 퇴한선			
1996.1.6 시행	· 창고 규정 추가(수평거리 1미터→3미터)	나.규정조정:공동주택이 아닌 → 단독주택 및 공동주택이 아닌		다.승강기탑· 계단탑· 망루· 장식탑· 옥탑 (단서조항 추가)광고탑 및 광고탑의 경우 103조(피뢰설비)규정 적용시 높이 전부를 산입
1999.5.9 시행	· 처마,차양,부연,단독주택 및 공동주택의 발코니 추가	나.<삭제> 다.건축물 노대 이와 유사한 것/난간 등의 설치여부에 상관없이 라.피로티 유사한 구조 상세화(벽면적 1/2 이상이 공간으로 된 것)		
2000.7.1 시행		다.완화(간이화단 15/100 설치한 경우 외벽길이X2미터) 바.20층이상 공동주택 → 공동주택		· 1층 전체에 피로티가 설치되어 있는 경우 제82조 (높이제한) 및 제86조 제2항(일조/공동주택)규정 적용시 높이산정 예외 다.옥상 승/계/망/장/옥 건축면적 1/8, 공동주택 중 전용면적 85㎡이하인 경우 1/6
2001.9.15 시행	· 처마차양 등의 규정에 한 옥 추가(2m)	라.필로티:공중의 통행+차량의 통행· 주차		
2005.7.18 시행	· 처마,차양,부연,단독주택 및 공동주택의 발코니 삭제	다.주택의 발코니 등 건축물의 노대 그 밖의 이와 유사한 것 규정 마.다락 총고 1.5미터→경사 형태지붕의 경우 1.8미터	· 용적률산정시 바닥면적 제외 · 지하층 나.지상층 주차용 다.<주택건설기준 등에 의한 규정>에 의한 주민공동시설의 면적	· 나.법53조22항의 규정에 의한 높이산정에 있어 대지가 인접대지 높이보다 낮은 경우 당해 대지의 지표면

	2.건축면적	3.바닥면적	4.연면적	5.높이
2006.5.9 시행	· <소방법> 2004.5.29 이전 다중이용업소 옥외피난계 단 건축면적 산입 제외	사. <소방법> 2004.5.29 이전 다중이용업소 옥외피난계 단 바닥면적 산입 제외		
2009.7.1 시행	· 목차정리	라. 도시가스정압기 추가 마. 생활폐기물 보관함 추가		
2010.2.18 시행		사. 리모델링하는 경우 외부마 감재 바닥면적 산입 제외		

■ : 주택공급 측면 ■ : 공공시설(주차, 복리시설) 공급 ■ : 발코니 관련

□ 주요 논의

선행연구에서는 건축물 용도에 따른 건축면적 산정 방식이 달라서 발생하는 혼란, 면적산정 기준이 용적·밀도 기준과 상응하지 않는 경우 발생하는 문제가 논의되었으며, 다락층고 1.5미터 기준, 이격거리 축소 등 바닥면적 산정의 예외조항이 활용되어 오는 주거환경 악화 등의 문제가 제기되었다¹¹²⁾. 질의회신을 보면 대지면적과 대지범위에 대한 질의, 주택유형에 따른 발코니의 면적산정, 돌출부·진출입구 등의 면적산정 여부, 필로티·승강로 부분 등 각종 건축물 부분의 바닥면적 산정 여부, 승강기탑·망루 등 건축물 높이산정 방식 등 면적·높이 산정과 관련해서 다양한 질의가 있음을 확인할 수 있다¹¹³⁾. 면적 등의 산정 조항은 제정 이후 시대의 변화에 따라 항목이 구체화되고, 필요에 따라 예외 조항이 증가하면서 1962년 제정 당시와 비교하여 조문이 길어지고 복잡해졌다.



[그림 3-27] 건축법 시행령 119조(면적 등의 산정) 1962년 제정안과 2011년 현행법안 사이 조문 길이 비교(글자수 비교 분석)

112) 박기범 외(2003), "건축제도 변화에 따른 일반주거지 도시조직에 관한 연구", 『대한건축학회논문집 계획계』, v.19(10), p.76.

113) 국토해양부·대한건축사협회(2011), 『건축법령 실무해설 시리즈_건축법령질의회신집』, 대한건축사협회, pp.9~27~9~61.

특히 국토해양부 건축기획과 소관 건축법 민원현황을 보면 면적·높이 산정에 관련한 문의가 전체 건축법 관련 민원 중 10% 이상, 건축허가 부분 중에서는 20% 이상을 차지하며 면적·높이 산정과 관련 민원이 많은 상태이다.

[표 3-24] 국토해양부 건축기획과 건축법 관련 민원유형 분석 현황(2010년)

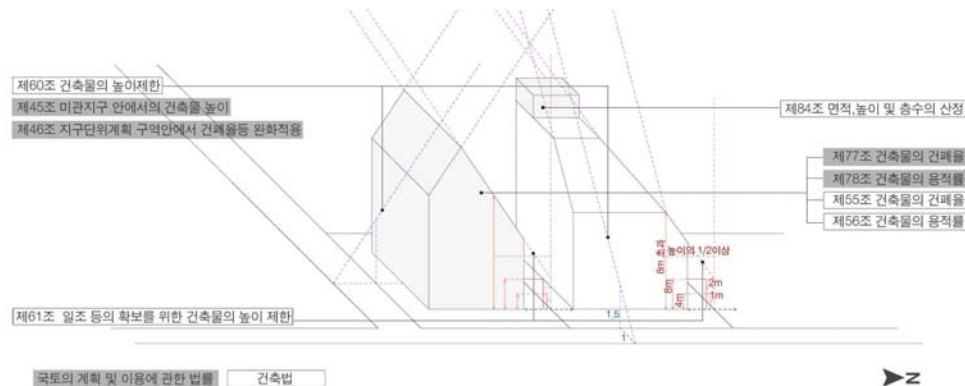
중분류	소분류	민원건수
건축법 관련	계	10392
건축허가 관련	소계	5094
	건축허가 및 신고관련	1058
	면적·높이 산정(건폐율, 용적률, 층수 등 관련)	1352
	발코니 구조변경	187
	적용제외 및 완화, 기존 건축물 특례 관련	34
	가설 건축물 및 공작물 관련	420
	대지와 도로 관련	502
	대지안의 공지 및 공개공지 관련	187
	건축물의 용도 및 용도 변경 관련	1354
	건축물설비 등	4332
건축물설비 등	소계	357
	건축물의 설계, 시공, 감리, 구조 관련	3082
	건축물의 피난, 안전 및 재료 관련	893
	건축물 설비 관련	19
중앙건축위원회	소계	19
	건축위원회 관련	19
건축물 대장	소계	282
	건축물 대장 관련	95
	건축행정 시스템(세움터)	187
이행강제금	소계	665
	위반건축물에 대한 조치(이행강제금, 벌칙)	665

3) 건축물 형태구성요소별 규제 조항 분석

① 건축물 형태구성요소별 분석

□ 높이 결정요소 및 작용

건축물의 높이에 대한 직접적인 규제는 절대높이제한, 도로에 의한 사선제한, 일조권 등 인접대지 경계선에 의한 높이제한 등이 있다. 그러나 최종적인 건축물의 높이는 건폐율과 용적률의 상호관계에 따라 부가적으로 조정될 수 있으며, 면적·높이 및 층수 산정에 따라 높이가 변화되기도 한다.



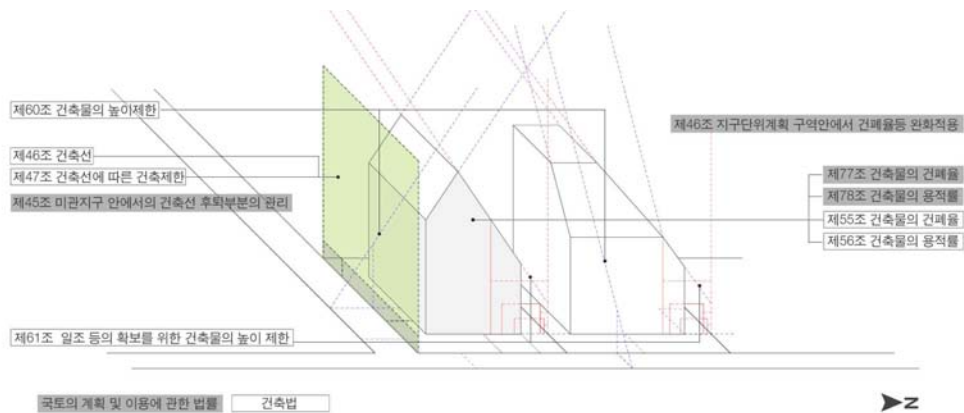
[그림 3-28] 건축물 높이를 결정하는 제어요소들의 작용 구조

	법	시행령	시행규칙	지자체 조례(서울)
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	제77조 용도지역에서의 건폐율	제84조 용도지역 안에서의 건폐율	-	제54조 용도지역 안에서의 건폐율
	제78조 용도지역에서의 용적률	제85조 용도지역 안에서의 용적률	-	제55조 용도지역 안에서의 용적률
	-	-	-	제45조 미관지구 안에서의 건축물의 높이
	-	제46조 제1종지구단위계획구역 안에서 건폐율 등 완화작용	-	-
건축법	제55조 건축물의 건폐율	-	-	-
	제56조 건축물의 용적률	-	-	-
	제60조 건축물의 높이제한	제82조 건축물의 높이 제한	-	제33조 가로구역별 건축물의 높이제한 제34조 최고높이가 정해지지 않은 구역의 건축물의 높이제한 완화
	제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제86조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제36조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제35조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한
	제84조 면적·높이 및 층수 산정	제119조 면적 등의 산정방법	-	-

[그림 3-29] 건축물의 높이를 결정하는 제어요소들의 법제체계

□ 입면 결정요소 및 작용

건축물의 입면은 건축물이 대지 내에서 도로와 어떻게 관계를 맺고 있는지를 보여주는 부분으로, 건축물의 입면을 강력하게 제어하는 요소는 건축물이 위치하는 선을 지정하는 건축선으로 볼 수 있으며, 특히 건축선은 저층부에서 보행자들이 직접 대면하는 위치에서의 입면에 많은 영향을 미친다. 더불어 건폐율과 용적률에 의하여 조성된 3차원적인 공간에 의하여 중층부와 고층부의 입면이 형성되고, 관련 규정은 건폐율, 용적률, 건축선, 건축물의 높이제한 및 일조권에 의한 높이제한이다.



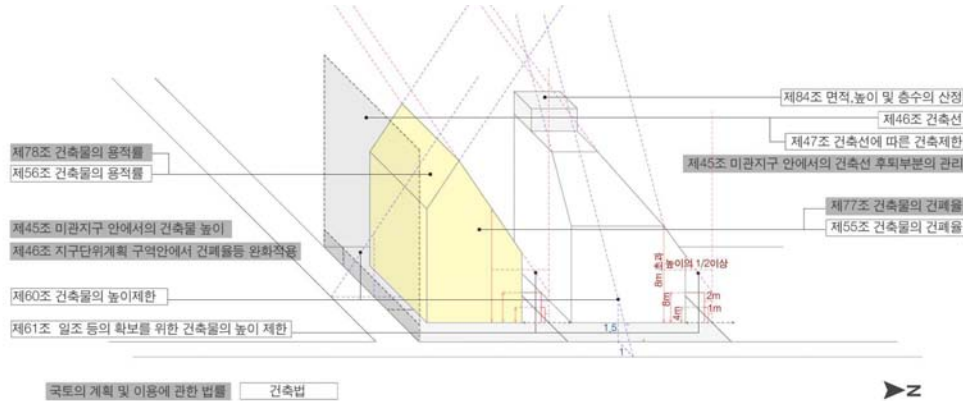
[그림 3-30] 건축물의 입면을 결정하는 제어요소들의 작용 구조

	법	시행령	시행규칙	지사세 조례(시·군)
국토 의 계획 및 이용 에 관한 법률	제77조 용도지역에서의 건폐율	제84조 용도지역 안에서의 건폐율	-	제54조 용도지역 안에서의 건폐율
	제78조 용도지역에서의 용적률	제85조 용도지역 안에서의 용적률	-	제55조 용도지역 안에서의 용적률
	-	-	-	제46조 미관지구 안에서의 건축선 후퇴부분의 관리
	-	제46조 제1종지구단위계획구역 안에서 건폐율 등 완화작용	-	-
건축 법	제46조 건축선의 지정	제31조 건축선	-	-
	제47조 건축선에 따른 건축제한	-	-	-
	제55조 건축물의 건폐율	-	-	-
	제56조 건축물의 용적률	-	-	-
	제60조 건축물의 높이제한	제82조 건축물의 높이 제한	-	제33조 가로구역별 건축물의 높이제한 제34조 최고높이 지정하지 않은 구역의 건축물의 높이제한 완화
	제61조 일조 등의 확보를 위한 건 축물의 높이제한	제86조 일조 등의 확보를 위한 건 축물의 높이제한	제36조 일조 등의 확보를 위한 건 축물의 높이제한	제35조 일조 등의 확보를 위한 건 축물의 높이 제한

[그림 3-31] 건축물의 입면을 결정하는 제어요소들의 법제체계

□ 매스 결정요소 및 작용

건축물의 매스는 건축 가능한 절대적인 양을 결정하는 용적률과 높이규제에 의해 결정된다. 그 외 대지 안에서 건축물이 차지할 수 있는 양을 결정하는 건폐율, 대지 안의 공지, 건축선이 추가적으로 작용한다. 관련 규정은 건폐율, 용적률, 건축선, 건축물의 높이제한 및 일조권에 의한 높이제한, 면적·높이 및 층수 산정으로 볼 수 있다.



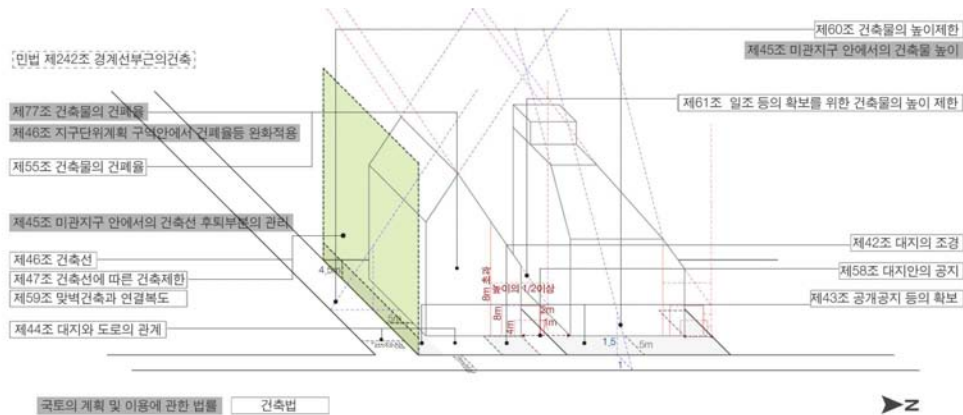
[그림 3-32] 건축물의 매스를 결정하는 제어요소들의 작용 구조

	법	시행령	시행규칙	지자체 조례(서울)
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	제77조 용도지역에서의 건폐율	제84조 용도지역 안에서의 건폐율	-	제54조 용도지역 안에서의 건폐율
	제78조 용도지역에서의 용적률	제85조 용도지역 안에서의 용적률	-	제55조 용도지역 안에서의 용적률
	-	-	-	제45조 미관지구 안에서의 건축물의 높이
	-	-	-	제46조 미관지구 안에서의 건축선 후퇴부분의 관리
	-	제46조 제1종지구단위계획구역 안에서 건폐율 등 완화작용	-	-
건축법	제46조 건축선의 지정	제31조 건축선	-	-
	제47조 건축선에 따른 건축제한	-	-	-
	제55조 건축물의 건폐율	-	-	-
	제56조 건축물의 용적률	-	-	-
	제60조 건축물의 높이제한	제82조 건축물의 높이 제한	-	제33조 가로구역별 건축물의 높이제한
				제34조 최고높이가 정해지지 않은 구역의 건축물의 높이제한 완화
	제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제86조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제36조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제35조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한
	제84조 면적·높이 및 층수 산정	제119조 면적 등의 산정방법	-	-

[그림 3-33] 건축물의 매스를 결정하는 제어요소들의 법제체계

□ 배치 결정요소 및 작용

건축물의 배치는 대지 안에서 사용가능한 공간과 사용불가능 공간을 규정하는 것으로 시작되며, 이와 관련하여 건폐율은 전체 공지의 평면적인 양을 결정하는 핵심 요소로 작용한다. 그 외 건축물, 대지, 도로의 관계에 대해서 규정하는 건축선과 이격거리 규정이 공지의 위치를 결정하게 된다. 이러한 기본적인 공지의 양과 위치가 결정되면 질적 차원에서 규정하는 대지 안의 공지, 대지의 조경 기준에 따라 공지의 위치와 양이 재조정될 수 있다.



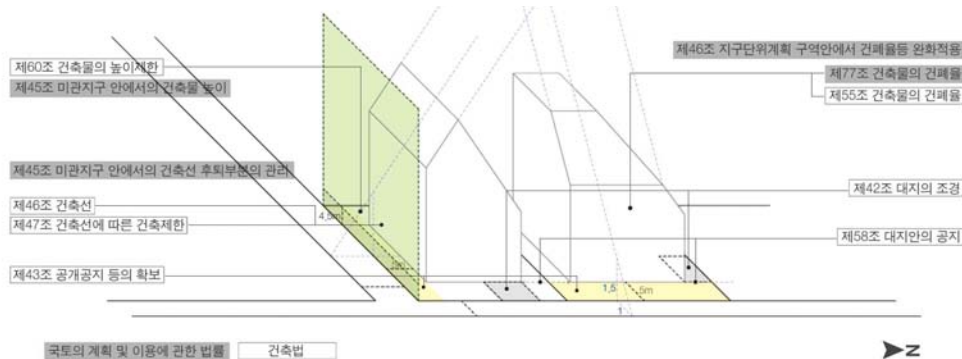
[그림 3-34] 건축물의 배치를 결정하는 제어요소들의 작용 구조

국토의 계획 및 이용에 관한 법률	법	시행령	시행규칙	지자체 조례(서울)
	제77조 용도지역에서의 건폐율	제84조 용도지역 안에서의 건폐율	-	제54조 용도지역 안에서의 건폐율
건축법	-	-	-	제46조 미관지구 안에서의 건축선 후퇴부분의 관리
	제43조 공개 공지 등의 확보	제27조의2 공개 공지 등의 확보	제26조의3 공개공지등의 표지판	제26조 공개공지 등의 확보
	제46조 건축선의 지정	제31조 건축선	-	-
	제47조 건축선에 따른 건축제한	-	-	-
	제42조 대지의 조경	제27조 대지의 조경	제26조의2 대지안의 조경	제24조 대지안의 조경
	제58조 대지 안의 공지	제80조의2 대지 안의 공지	-	제30조 대지 안의 공지
	제59조 맞벽건축과 연결복도	제81조 맞벽건축 및 연결복도	-	제31조 맞벽건축을 할 수 있는 지역
	-	-	-	제32조 맞벽건축의 기준
	제60조 건축물의 높이제한	제82조 건축물의 높이 제한	-	제33조 가로구역별 건축물의 높이제한
	-	-	-	제34조 최고높이 미정해지 않은 구역의 건축물의 높이제한 완화
	제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제86조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제36조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제35조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한
	민법 제242조 경계선부근의 건축			

[그림 3-35] 건축물의 배치를 결정하는 제어요소들의 법제체계

□ 전면 공간 결정요소 및 작용

전면 공간은 절대적으로 확보되어야 하는 면적, 위치가 결정되는 전면공지 및 대지 내에서 별도로 공간을 확보하도록 규정하는 공개공지, 대지 안의 공지, 대지의 조경 규정에 의하여 형성된다. 이에 가로와의 관계성을 확보하기 위해서 조성되는 전면공간에 강한 영향력을 미치는 규정은 공간의 절대적인 양과 위치를 결정하는 건축선이다. 이와 함께 공개공지 규정은 건축물의 용도에 따른 부가적인 양을 더 확보하도록 유도하므로 전면공간을 형성하는 데 기여한다. 이렇게 절대적인 양과 위치가 결정되면 건축물의 용도에 따라서 대지 안의 공지, 대지내 조경 규정에 의해서 부가적인 공간이 형성될 것이며, 관련 작용규정을 종합하면 건폐율, 공개공지, 건축선, 대지의 조경, 대지 안의 공지, 건축물 높이제한이다.



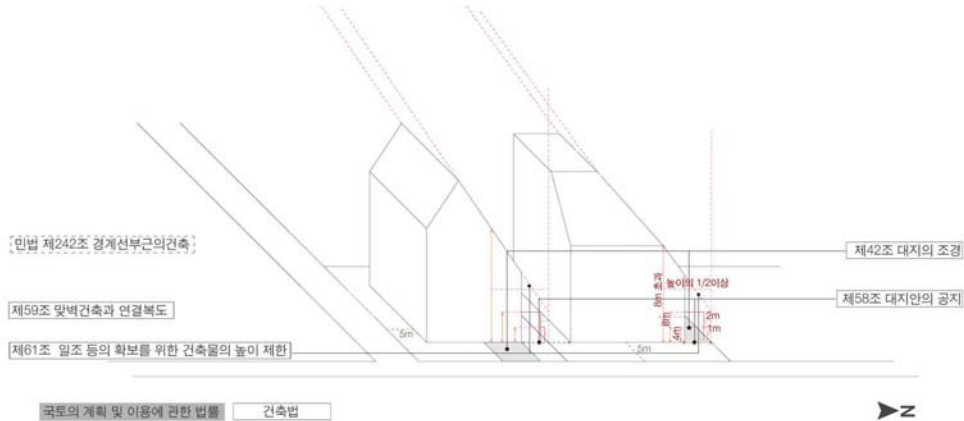
[그림 3-36] 건축물 전면공간을 결정하는 제어요소들의 작용 구조

	법	시행령	시행규칙	지자체 조례(서울)
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	제77조 용도지역에서의 건폐율	제84조 용도지역 안에서의 건폐율	-	제54조 용도지역 안에서의 건폐율
	-	-	-	제46조 미관지구 안에서의 건축선 후퇴부분의 관리
	제43조 공개 공지 등의 확보	제27조의2 공개 공지 등의 확보	제26조의3 공개공지등의 표지판	제26조 공개공지 등의 확보
	제46조 건축선의 지정	제31조 건축선	-	-
	제47조 건축선에 따른 건축제한	-	-	-
	제42조 대지의 조경	제27조 대지의 조경	제26조의2 대지안의 조경	제24조 대지안의 조경
	제58조 대지 안의 공지	제80조의2 대지 안의 공지	-	제30조 대지 안의 공지
	제60조 건축물의 높이제한	제82조 건축물의 높이 제한	-	제33조 가로구역별 건축물의 높이제한
				제34조 최고높이가 정해지지 않은 구역의 건축물의 높이제한 완화
건축법				

[그림 3-37] 건축물 전면공간을 결정하는 제어요소들의 법제체계

□ 측면공간 결정요소 및 작용

측면공간은 민법상의 인접대지 경계선으로부터의 이격거리로 규정된 최소기준을 적용받아 절대적으로 확보해야 하는 양이 결정되고, 대지 내 공지나 일조제한 규정에 의하여 측면공간의 양이나 활용의 용도가 달라질 수 있다. 이와 관련된 규정은 건폐율, 대지의 조경, 대지 안의 공지, 맞벽건축과 연결복도, 일조권 관련 높이제한이다.



[그림 3-38] 건축물 측면공간을 결정하는 제어요소들의 작용 구조

국토의 계획 및 이용에 관한 법률	법	시행령	시행규칙	지자체 조례(서울)
	제77조 용도지역에서의 건폐율	제84조 용도지역 안에서의 건폐율	-	제54조 용도지역 안에서의 건폐율
건축법	제42조 대지의 조경	제27조 대지의 조경	제26조의2 대지안의 조경	제24조 대지안의 조경
	제58조 대지 안의 공지	제80조의2 대지 안의 공지	-	제30조 대지 안의 공지
	제59조 맞벽건축과 연결복도	제81조 맞벽건축 및 연결복도	-	제31조 맞벽건축을 할 수 있는 지역
				제32조 맞벽건축의 기준
	제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제86조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제36조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한	제35조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한
				민법 제242조 경계선부근의건축

[그림 3-39] 건축물 측면공간을 결정하는 제어요소들의 법제체계

4) 건축물 형태규제 조항의 제·개정 관련 논의

① 건축법 형태규제 제·개정 사회적 논의¹¹⁴⁾

□ 1960년대 건축법 제·개정과 관련된 사회적 논의

1960년대는 전후복구와 성장위주의 개발정책을 중시하여 효율적 토지이용과 도시 고도화가 목표로 제시되었으며, 이에 대응할 수 있도록 건축법의 개정이 논의되었다. 예를 들면 대지의 효율성을 높이기 위해 건폐율을 완화하고, 주거지역 외 건축물 높이한도 규정을 삭제하여 도시 고도화 작업을 위한 제도적 마련을 제안하는 등의 의견이 다수를 차지하였다. 또한 인구의 도시집중으로 도시 과밀화가 진행됨으로써 열악해진 환경을 개선하고 도시공간의 질서를 확립하기 위해 지구, 용도, 규모 등에 따라 최소대지면적 기준을 강화하자는 논의가 있었다.

[표 3-25] 1960년대 건축법에 대한 사회적 논의

구 분	1960년대 건축법에 대한 사회적 논의
제55조(건축물의 건폐율)	• 대지의 효율성을 위해 건폐율 완화
제57조(대지의 분할 제한)	• 지구, 용도, 규모 등에 따라 최소 대지면적 기준 강화
제60조(건축물의 높이제한)	• 높이한도 규정 제로화 → 서울 도심에 고층빌딩 건축 활성화 • 낙원상가 높이제한 위반
제84조(면적, 높이 및 층수의 산정)	• 방공시설 : 전시에 대비하여 2층 이상은 지하실, 3층 이상은 수용인원의 70% 수용하는 주차장 또는 창고시설 설치 의무화

□ 1970년대 건축법 제·개정과 관련된 사회적 논의

1970년대는 도시로 인구집중이 가속화되면서 주택난을 해결하고, 과밀화로 악화된 주거환경을 개선하자는 의견이 대두되었으며, 이러한 상황에 부응하도록 하는 건축법 개정이 논의되었다. 구체적으로는 불균형하게 팽창된 도시를 균형적으로 발전시키기 위해 도심지 낙후지역의 재개발이 논의되면서 토지이용을 효율적으로 하며 개발을 용이하게 하기 위해 건폐율을 완화하자는 목소리가 높아졌다. 또한 심각해진 주택난을 해소하기 위해 아파트 위주의 주택공급정책이 실시됨에 따라 이를 부양할 수 있도록 아파트건축 조건을 대폭 완화하는 방안이 논의되고 서울특별시의 경우는 실제로 아파트 용적률 완화를 실시하기도 하였다.

도심의 과밀화를 방지하기 위해 고층빌딩이 들어서는 도심지역의 용적률 강화 방안,

114) 조사대상 매체는 「동아일보」, 「경향신문」, 「매일경제」로 하고 1965년 1월 1일자부터 2010년 12월 31일까지 건축법과 관련된 신문 기사를 조사하였다.

구역별 높이제한, 인동간격 확대, 대형건물 공지확보, 대지경계선 강화 등이 논의되었고, 심각해지는 주차난을 해소하기 위하여 아파트 지하주차장을 용적률에서 제외하고, 주차전용 건물을 신축하는 경우는 용적률을 추가하자는 의견 등이 건축법 개정을 통해 가능한 해결책으로 논의되었다. 더불어 경제성장을 위한 공업중심으로 국가 기간산업이 육성되어 공장 건설을 용이하게 하기 위해 용적률 완화의견이 나타났으며, 이와 반대로 공장 주변의 조경의무화, 대지경계선 거리 확보 등 늘어나는 공장의 공해를 줄이기 위한 제도화가 의논되었다.

[표 3-26] 1970년대 건축법에 대한 사회적 논의

구 분		1970년대 건축법에 대한 사회적 논의
제42조(대지의 조경)		• 공장 : 대지면적 15% 의무적 식수
제43조(공개공지의 확보)		• 도시의 빌딩을 더 높이 지으려면 공지를 넓혀야 함
제55조(건축물의 건폐율)		• 백화점, 호텔, 병원 건축시 주출입문 도로 측에 공지 확보
제56조(건축물의 용적률)		• 토지의 효율적 이용, 계획적 개발 유도 위해 건폐율 완화(강화되기는 하나 기존보다는 완화-최소한으로 강화)
제57조(대지의 분할 제한)		• 공업화 기틀마련, 도시기능, 지역에 따른 적정규모 제시 : 용적률 완화
제58조(대지안의 공지)		• 절대높이에서 용적률에 의한 높이제한로의 실시
제60조(건축물의 높이제한)		• 아파트 지하주차장 용적률 제외
제61조(일조등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)		• 주차전용 건물 신축시 용적률 추가
제84조(면적, 높이 및 층수의 산정)		• 도심의 고층빌딩의 과밀화 방지위해 신축시 용적률 낮추기로
제85조(건축물의 용적률)		• 자연녹지내 용적률 완화
제86조(대지의 분할 제한)		• 용도지역별 최소 대지면적 확대(도시공간 확보)
제87조(대지안의 공지)		• 소규모 건물 난립방지, 도시공간 확보위해 최소대지면적 기준 강화
제88조(대지안의 공지)		• 여러 필지에 걸쳐 건축시 합필해야만 건축허가(소유권 분쟁 방지)
제89조(대지안의 공지)		• 공장 : 대지경계선에서 일정거리 이상 이격하여 건축
제90조(대지안의 공지)		• 주택의 밀집현상 막고 공지 확보위해 주택건축시 인접대지경계선으로부터 의무적으로 50cm 이상 간격 확보
제91조(대지안의 공지)		• 공업화 기틀마련 위해 높이제한 완화
제92조(대지안의 공지)		• 굴뚝높이 : 겨울철 연탄가스사고 방지위해 높이규제
제93조(대지안의 공지)		• 재개발 : 도심지 낙후지역 개발(소공동, 무교동 일대)
제94조(대지안의 공지)		• 주차장, 녹지대, 공지확보 목적 : 입체고층화 방식으로 재개발하여 토지 이용률 높게
제95조(대지안의 공지)		• 대도시 균형발전, 과밀화 방지 : 구역을 세분화 하여 구역별 최고높이 제한
제96조(대지안의 공지)		• 채광, 통풍, 소방, 교통소통 등 위해 건물 동간거리와 건물 높이 제한
제97조(대지안의 공지)		• 주거환경개선, 생활안정, 과밀화 방지(건축물 높이, 대지경계선, 건폐율, 건물간 거리 등)
제98조(대지안의 공지)		• 일조권이 확보되는 범위에서 아파트 고밀화 추진(토지이용율)
제99조(대지안의 공지)		• 지하 대피시설 : 모든 건물에 지하대피시설 설치 의무화
건축법 복합	아파트(지구)	• 토지이용효율이 높은 아파트 지구지정을 위한 법적 근거 마련(건폐율, 용적률, 최소 대지면적 등)
	도시미관	• 도시공간, 미관 등을 위해 대지면적, 공지, 높이, 규모, 스카이라인, 형태 등 규정
	시가화조정지구	• 도시의 과밀화, 혼잡, 질서 있는 개발을 위해 시가화조정지구내 건축행위 제한
	풍치지구	• 풍치지구 보존을 위해 건물의 용도, 규모, 형태, 건폐율 등 지정
		• 아파트, 학교 등 건축 가능

□ 1980년대 건축법 제·개정과 관련된 사회적 논의

1986년 아시안게임과 1988년 올림픽 개최를 준비과정에서 도시미관에 대한 관심이 높아졌으며, 특히 두 국제대회 개최를 대비한 도시환경정비를 위해 건축기준이 완화되었다. 또한 도시미관 향상을 위해 신시가지, 주요간선도로에 도시설계기준의 적용, 최소대지면적 조정, 미관지구 건축물 높이완화 등이 논의되었고 실제로 실시되기도 하였다. 도시정비를 촉진시키기 위해 여러 방책이 논의되었으며, 노후건축물의 신축을 활성화하기 위한 특례규정, 도심재개발지구의 건축물 건폐율·층수 완화, 풍치·미관지구의 건축규제 완화, 개축 및 재건축시 건폐율 완화 등이 해당된다.

도시환경을 개선하기 위해 조경에 대한 관심이 증가하여 대형빌딩 건축 시 조경시설 의무, 신축주택의 경우 대지의 20% 식재, 지상조경과 옥상조경의 강화 등이 논의되었고, 이에 부합하여 조경시설을 확충하기 위해 옥외주차장 강제규정이 삭제되었다. 계속되는 주택난으로 인해 주택건설촉진정책이 실시되었으며, 이와 관련하여 아파트 대지의 폭 완화, 연립주택 층수 및 용적률 완화, 다가구주택 건축기준 완화 등이 논의되고 제도적으로 실시되었다. 기준완화로 다가구주택 신축 열풍이 일어나 무분별적으로 다가구주택이 신축된 결과, 오히려 열악한 주거환경이 조성되었고 이전과 반대로 다가구주택 기준을 강화하는 방안이 논의되기도 하였다.

70년대부터 사회적 문제로 부각된 주차난을 해소하기 위한 논의가 70년대의 해결책과 유사한 선상에서 80년대에도 계속 진행되었다. 예를 들면 옥외주차장 강제규정 삭제, 주차빌딩의 건폐율·용적률 완화, 소형건축물의 경우 주차장 설치비용 부담시 주차면적에 상관없이 건축허가가 가능하도록 하는 방법, 27평 이하 대지의 건축 가능 등이다. 더불어 지방자치제에 대한 논의가 진행되면서 지방특성에 따른 용적률의 신축적 운용 또는 지역별 차등화된 용적률 방식, 지역별 대지면적 최소한도 등 지역성을 고려한 건축물 형태규제의 차등화가 논의되었다.

[표 3-27] 1980년대 건축법에 대한 사회적 논의

구 분	1980년대 건축법에 대한 사회적 논의
제42조(대지의 조경)	• 신축주택 대지 20% 나무심기 의무화
	• 지상조경, 옥상조경 강화
	• 도시의 과밀화 방지위해 건폐율을 낮추고 조경시설 의무화(규모에 따라)
	• 올림픽을 대비한 서울의 푸른 도시화
	• 조경시설과 위락공간을 확충하기 위해 옥외주차장 강제규정 삭제(지하, 옥상 등 건물 안으로)

구 분		1980년대 건축법에 대한 사회적 논의
제55조(건축물의 건폐율)	<ul style="list-style-type: none"> • 도심재개발 사업의 추진을 위해 건물의 건폐율, 층수 등 건축규제 완화 • 86년 및 88년 국제대회 : 도심 도로변 건폐율 완화, 도심 노후건물 신축허용으로 도시정비 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 재래시장 : 낙후된 재래시장의 근대화를 위해 용적률, 건폐율 완화 등 현 상황에 맞는 건축법 필요
제56조(건축물의 용적률)	<ul style="list-style-type: none"> • 각 지방별 특성에 따른 용적률의 신축적 적용 방안 마련 • 1986년 용적률, 건폐율 모두 지역별 차등적용 개정안 제출 	<ul style="list-style-type: none"> • 주차용 건물의 용적률, 건폐율 완화 • 복합사가 활성화 촉구
제57조(대지의 분할 제한)	<ul style="list-style-type: none"> • 간선도로변 최소대지면적 • 자투리땅 : 각종 사업 후 생긴 자투리땅에 대한 민원해소를 위해 건폐율 높여서 건축허용 	
제58조(대지안의 공지)	<ul style="list-style-type: none"> • 12m이상 도로변 건물 1.5m 후퇴하여 건축 	
제60조(건축물의 높이제한)	<ul style="list-style-type: none"> • 주거지역 건물 높이제한 완화 건의 • 서울시 미관지역 높이 완화(신축성 있게 운용) • 주차용 건물 : 주차난 해소를 위해 금지해오던 27평 이하 대지에도 건축 가능 → 높이는 주변보다 낮게 제한 	
제61조(일조등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)	<ul style="list-style-type: none"> • 일조권의 규정완화 • 폭 20m이상 도로옆 건물, 상업건물 등 일조권 제외 • 층수가 낮은 곳의 일조권 확보 위해 기준 변경 	
제84조(면적, 높이 및 층수의 산정)	<ul style="list-style-type: none"> • 지하층 : 지하공간의 활용을 위해 용적률에 관계없이 연면적에서 제외 • 발코니 면적 공방전(폭, 면적) 	
건축법 복합	다가구/다세대 주택	<ul style="list-style-type: none"> • 서민의 주택난 해소를 위해 다가구 주택에 대해 인동간격, 지하실면적, 높이 제한 등 건축기준 완화 • 빈민가, 평지붕 판자형 주택으로 도시미관 해칠 우려 • 프라이버시, 주거환경의 질, 주민과의 분쟁해소를 위해 높이, 규모 등 건축 기준 강화 • 인접대지 일조권, 대지내 공지규정으로 사실상 3층이상 다세대 건축 금지
	도시미관	<ul style="list-style-type: none"> • 올림픽 대비 • 입체적 지구계획, 복합건물 • 일정규모이상 건물의 미술품 장식 의무화
	풍치지구	<ul style="list-style-type: none"> • 풍치지구에 주거지역, 보존가치 없는 지역에 대한 건축규제 완화(개발면적 증가)
	기 타	<ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획 예정

□ 1990년대 건축법 제·개정과 관련된 사회적 논의

1990년대에도 제한적이며 높은 지가의 토지를 효율적으로 활용하기 위한 논의가 계속 진행되었으며, 주로 건축물의 고층화를 위한 방법이 논의되었다. 주상복합의 건설 활성화를 위해 상업건물 용적률 완화, 고도지구 제한 완화, 노후아파트 재개발시 고층화, 오피스텔·대형건축물 활성화 등이 주된 논의대상이었으며, 서울특별시의 경우 건축계획적 차원에서 고층화가 유도되었다. 또한 재래시장 재건축을 위한 기준 완화, 사업성을 높이기 위해 일조권 기준 변경, 그린벨트 내 완화 등이 논의되었고, 이러한 논의를 바탕으로 시행된 규제완화로 도심재개발 사업이 활성화되어 도시의 스카이라인이 변화는 결과를 낳았다.

주택난 해소와 도심재개발을 위한 규제완화정책의 필요성이 강조되면서 건축물 관련 규제완화에 대한 논의가 활성화되었는데, 특히 서울 4대문 안의 규제 완화, 서울 주거지역의 건축규제 완화, 군사 기지주변 및 녹지 내 건축규제 완화가 주로 논의되었다. 주차난이 가중되면서 주차면적 확보를 위한 논의는 지속적으로 진행되었으며, 논의된 사항은 주거지내 기계식 주차 허용과 높이 완화, 노외주차장 자유화, 주차장 정비지구 내 건폐율·용적률 완화 등이다.

주택난을 해소하기 위해 완화되어진 건물간 거리로 인한 사생활 침해, 일조권 침해 등의 문제가 발생하여 이를 해결하기 위한 논의가 시작되었으며, 주로 고밀도·재개발 억제제를 위한 건축물 높이기준 강화, 무분별한 다가구주택 건설 제한, 주거지역의 용적률 재조정 등이 주된 논의 사항으로 나타났다. 서울특별시의 경우 균형적 발전에 대한 논의가 활발히 진행되었는데 이는 강남지역에 개발이 집중된 결과, 강남과 강북의 도시환경의 격차가 커졌기 때문이다. 이를 위해 강남과 같은 비율로 강북주거지 용적률 완화, 강북주상복합건축 용적률 완화 등이 해결책으로 제시되었다.

[표 3-28] 1990년대 건축법에 대한 사회적 논의

구 분	1990년대 건축법에 대한 사회적 논의	
제43조(공개공지의 확보)	<ul style="list-style-type: none"> • 대형건물 공개공지 확보시 용적률, 높이제한 등 완화 • 공개공지 확보기준 강화 	
제44조(대지와 도로의 관계)	<ul style="list-style-type: none"> • 도로가 없는 자투리땅 건축가능 	
제55조(건축물의 건폐율)	<ul style="list-style-type: none"> • 재래시장 : 당초 예상과 달리 용적률 등이 확정이 안돼 불투명할 전망 • 강남과 강북의 불균형 현상을 완화하기 위해 강북주거지의 용적률을 강남수준으로 완화(도심공동화 현상 방지) 	<ul style="list-style-type: none"> • 4대문안 건폐율, 용적률 완화 • 주택공급확대방안으로 일반주거지/아파트 용적률, 건폐율 완화 • 도시지역의 효율성, 주상복합의 활성화를 위해 상업지역 용적률, 건폐율 등 완화 • 무질서한 건물, 교통난 심화 우려로 건폐율, 용적률 조정안 보류 • 대형건물의 건폐율, 용적률 완화 • 재개발, 재건축 요건 대폭 강화(과밀개발 억제) → 1990년대 후반 철회
제56조(건축물의 용적률)		
제57조(대지의 분할 제한)	<ul style="list-style-type: none"> • 최소대지면적 하향조정하여 좁은 땅에 건축할 수 있는 기회제공 전망 	
제58조(대지안의 공지)	<ul style="list-style-type: none"> • 공지확보 의무 폐지 : 일조권만 지키면 위치 자율 선택 가능 	
제60조(건축물의 높이제한)	<ul style="list-style-type: none"> • 계획적 고층화 유도위해 지역별 용적률, 사선제한 등 건축기준 능동적으로 제한 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 재산권 행사, 성남시 균형발전 등을 위해 안전구역내 건축물의 고도제한 완화 • 부분별한 재개발, 재건축 : 도시경관 보호위해 건물높이 규제 강화 	
제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높	<ul style="list-style-type: none"> • 주택건설 촉진위해 아파트 일조권 완화 → 반대로 백지화 	

구 분		1990년대 건축법에 대한 사회적 논의
이제한)		• 상업시설 일조권 적용 제외로 사업성 호전 기대
제84조(면적, 높이 및 층수의 산정)		• 지하층 기준완화 • 지하층 설치 의무 폐지 • 발코니에 화단 설치시 발코니 폭 2m까지
건축법 복합	아파트(지구)	• 주택공급확대방안으로 아파트 건폐율, 용적률, 일조권 등 완화
	풍치지구	• 풍치지구 고층아파트 건립 허가로 특혜 논란 • 풍치지구내 건축기준 지역간 형평성 문제
	군사보호구역	• 주민의 불편해소 위해 군사시설보호구역내 건축규제 완화
	기 타	• 도시설계지구, 역세권 중심지구 개발(공공목적, 고밀개발, 토지이용율) • 구청별로 달라서 혼란을 주던 건축조례 통일

□ 2000년대 건축법 제·개정과 관련된 사회적 논의

도시재개발의 일환으로 리모델링사업이 부각되면서 리모델링사업을 활성화하기 위한 특례규정이 요구되었고, 구체적으로 리모델링시 층수·높이 완화, 내진 보강시 용적률 추가 등 각종 규제 완화가 논의되었다. 사업성이 낮아 포기하는 사태가 속출하자 리모델링시 30%까지 증축 허용, 리모델링 기준을 15년으로 하는 의견 등이 추가적으로 제시되었다. 고층·과밀화를 억제하여 주거환경을 개선하자는 주장이 강화되면서 용적률 규제, 경관·일조권 보호를 위한 높이제한, 아파트 고밀지구의 용적률 조정, 규모 및 인동간격의 강화, 서울시내 주요도로변 건물 최고높이 제한 등이 논의되었으며, 특히 아파트의 인동간격을 강화하여 일조권을 확보하자는 의견이 지속적으로 제기되었다.

주민의 의견이 반영된 도시계획사업의 필요성이 강조됨에 따라 주민참여의 도시·건축계획을 위해 거주민이 스스로 건축물 층수·규모를 결정하는 제도의 도입, 주택건축기준을 주민이 결정하는 방식 도입 등의 논의가 진행되었다. 더불어 창의적 디자인의 건축물과 지능형 및 친환경 건축물의 필요성을 인식하면서 친환경 아파트 및 우수디자인 건축물에 대한 용적률 인센티브, 창의적 건축물 대상의 규제 간략화 등이 논의되었다.

[표 3-29] 2000년대 건축법에 대한 사회적 논의

구 분	2000년대 건축법에 대한 사회적 논의
제55조 (건축물의 건폐율)	• 문화재 주변 업종관련 건폐율, 용적률 완화 • 경사진 땅 계단 형태 공동주택 건축시 건폐율 규제 완화
제56조 (건축물의 용적률)	• 집중호우로 인한 상습침수지 용적률 완화 • 리모델링하기 쉬운 건물 건축시 용적률 완화 • 재래시장 재건축을 통한 현대화 추진: 용적률 완화하는 개정안 시행 • 친환경 인증 아파트 용적률 완화방안 계획 • 우수디자인 건축물 용적률 완화 • 재건축, 재개발 활성화 위해 용적률 상한선까지 허용 • 관광호텔부족으로 모델밀집지역 용적률 완화

구 분		2000년대 건축법에 대한 사회적 논의
		<ul style="list-style-type: none">• 지능형건물 용적률 완화• 역세권 용적률 완화• 공공건물 기부시 용적률 완화• 지하철 출입구 만들면 용적률 완화
제60조 (건축물의 높이제한)		<ul style="list-style-type: none">• 강남주거지역 일조권 보호위해 높이 제한• 문화재 주변 높이 제한• 주요 도로변 특성에 따라 최고높이 제한• 도시경관과 스카이라인 고려• 비행안전구역 고도제한 완화 추진• 주변 자연경관 보존위해 대학건물 층수 제한• 도로변 건물 높이제한 완화• 제2종 일반주거지역 층수제한 완화
제61조 (일조등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)		<ul style="list-style-type: none">• 아파트, 다세대 주택의 주거환경개선, 일조권 보장위해 인동간격 기준 강화• 학교주변 고층건물 건립시 일조권 심의• 경기활성화, 사업성 높이기 위해 아파트 동간거리 완화
제84조(면적,높이 및 층수의 산정)		<ul style="list-style-type: none">• 발코니 건축면적 포함 추진• 지하층 용적률 포함 추진• 필로티 1개층 증축 가능
건축법 복합	아파트(지구)	<ul style="list-style-type: none">• 뉴타운에 층수, 용적률, 건폐율 상관없이 창의성 있는 건물 지을수 있는 제도 시범 도입
	다가구/다세대 주택	<ul style="list-style-type: none">• 느슨한 규제로 택지의 과밀개발 결과 초래 → 주거 환경 악화• 다세대/다가구 주택에 대한 건축기준 강화를 앞두고 신축 활발• 구도심지 택지부족으로 토지이용 효율성을 위해 다세대/다가구의 건축규제 완화: 강북개발 탄력• 다세대주택 높이와 관계없이 이격1m로 완화되어 사업성/활성화 전망
	리모델링	<ul style="list-style-type: none">• 도시미관, 건설경기 활성화 위해 리모델링 각종 규제 완화(용적률, 건폐율, 사선제한, 높이제한, 공개공지, 조경 등)
	군사보호구역	<ul style="list-style-type: none">• 군 주변 고도제한 완화
	기 타	<ul style="list-style-type: none">• 나홀로 아파트 방지 : 주민들 자체적으로 신축건물의 형태, 층수, 용도 등을 정하는 협정구역제도 검토

② 건축법 형태규제 제·개정 관련 전문가 집단의 논의¹¹⁵⁾

□ 1970년대 전문가 집단 논의 특징

전문가 집단에서는 건축법이 사회적 논의 과정을 거치지 않고 제정된 결과로 가지는 본질적인 문제에 대해 지속적인 논의가 있었고, 이 문제를 해결하기 위해 제정 건축법의 전면적 개정이 주장되었다. 건축법의 건폐율, 용적률, 높이제한, 건축선 등의 수치적 기준에 대한 타당성 여부가 문제로 제기되고, 기준의 산정방식과 표현이 불명확하여 혼란이 야기되었기에 이에 대한 개선이 요구되기도 하였다. 이러한 논의는 건축법의 규제기준이 국민의 이해가 가능한 상태, 즉 건축기준의 타당성을 원하는 것으로 건축법이 건축행위의

115) 「건축사」(대한건축사협회) 1972년부터 현재까지, 「건축」(대한건축학회) 1973년부터 현재까지 간행물 조사하였다.

법률적 근본법으로서 가져야 할 합리성에 대한 요구로 해석할 수 있다.

□ 1980~90년대 전문가 집단 논의 특징

도시의 주거유형이 아파트에 의해 포진된 것에 대한 반성적 자세에서 다양한 주택유형의 건립 의견이 제시되었는데, 이를 유도하기 위해 중저층 아파트의 용적률 인센티브가 논의되었고, 동시에 초고층 아파트가 건설되기 시작하면서 법규내 기준 보완 의견이 제시되었다. 또한 높이제한 등 법적 형태규제가 가지는 기준의 합리성에 대한 문제가 지속적으로 제기되자 법률 개정을 통해 법적 기준의 타당성을 확보해야 한다는 논의가 이어졌다.

□ 2000년대 전문가 집단 논의 특징

무분별하게 건설된 고층 건축물들로 인해 도시경관적 문제가 나타나면서 도시의 건축물 높이 관리를 위한 원칙 마련이 필요하다는 의견이 개진되었으며, 건축물 높이제한 방식에서 오는 높이제한 예측 불가와 관리 미비가 문제로 제기되었다. 이러한 문제를 보완하기 위한 3차원적 높이관리 정책의 필요성이 전문가 집단에서 심도 있게 논의되었다. 도시재개발사업으로서 리모델링사업을 활성화하기 위한 제도적 지원이 논의되고, 건축기준 완화, 증축범위 확대 등 탄력적인 제도 운용을 통해 리모델링사업을 촉진할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다.

도시환경의 질을 향상시키기 위해 마련된 공개 공지 제도가 오히려 도시환경을 악화시키는 결과를 낳음에 따라 공개 공지 기준에 대한 개선의 목소리가 높아졌다. 공개 공지 활용을 높이기 위한 실질적 계획과 관리가 이루어지지 못하는 점, 접근성 등을 고려하지 않은 공개 공지 설계 등 현실적 문제가 논의되었다. 전통주거형태인 한옥에 대한 가치가 사회적으로 재조명됨에 따라 한옥과 관련된 건축법제 개선이 논의되었으며, 대체적으로 한옥밀집지역의 도로폭 완화규정, 높이제한에 대한 문제, 한옥의 대지내 공지, 건축면적 산정 등의 문제가 제기되었다.

[표 3-30] 건축법에 대한 전문가 집단의 논의

구 분	주 제	내 용
1970년대	개정건축법의 문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 건축법은 제정 당시부터 많은 문제점이 있었기 때문에 부분적인 개정보다는 근본적인 전면적인 법 개정이 필요 • 건폐율, 용적률, 건축물 높이, 층수, 건축선 등 수치에 대한 타당성
	건축법 개정방향	<ul style="list-style-type: none"> • 건축법의 개정방향과 규정목적이 상이하여 문제점 내포 • 국민과 밀접한 관계가 있으므로 합리적인 방향으로 개선 필요
	건축물의 면적, 높이	<ul style="list-style-type: none"> • 명확하지 않은 용어표현 등으로 산정방법에 많은 혼란이 있음

1980년대	산정방법	• 단순하면서도 정확하게 산정될 수 있는 방향으로 개정 필요
	형태, 규모 규제	• 높이규제에서 기준선의 합리성 문제 보완 필요
	고밀도 집합주거 법규제도	• 초고층 아파트 건립을 위한 기존 법규 보완 필요 • 저층, 중층 아파트 용적률을 높일 수 있게 관련 법규 보완하여 다양한 주택유형 건립 유도 필요
1990년대	건축법	• 각종 건축법 제도의 개선 방향과 타당성
2000년대	공동주택	• 공동주택 설계, 지구단위계획, 제도개선 • 인센티브 적용방식의 보완 필요
	높이	• 건물높이, 스카이라인의 관리 원칙 마련 필요 • 높이 예측이 어려운 사선제한 규제와 갈등요인으로 건물높이에 대한 문제점이 많음 • 세계주요도시와 같이 포괄적이고 3차원적인 높이관리 정책 필요
	리모델링	• 리모델링 사업 활성화 위한 제도개선과 과제 • 건축기준 완화, 증축범위 확대 등 신축적인 제도 적용 필요
	공개공지	• 제도의 취지와 무관한 공개공지 제도는 도시환경을 악화시키고 있으므로 실질적인 계획, 관리 필요 • 제도적 문제 : 획일적 기준에 의한 인센티브 축정 • 설비단계의 문제 : 동선의 접근성을 고려하지 않은 설계
	한옥형태	• 건축법제의 한계로 한옥관련 법제 개선 시급 • 한옥밀집지역의 도로폭 완화규정과 높이제한 문제 • 대지내 공지와 건축면적 산정 문제

③ 건축법 형태규제 제 · 개정 관련 논의 종합

□ 개발과 주택공급을 위한 건축법의 제 · 개정 논의

1960년대 이후 국가 목표인 경제성장을 위한 많은 개발정책이 시행되었으며, 이와 함께 진행된 도시화로 도시내 인구집중현상이 심화되어 주택 및 도시기반시설의 부족 현상이 발생하였다. 관련하여 개발지향적 정책과 주택공급을 위한 건축법내 규제 완화에 대한 논의가 1960년 이후 지속적으로 나타났다. 1970년대의 불균형적 도시를 해소하기 위한 도심지 낙후지역 개발, 1980년대 노후건축물의 신축 등 도시정비와 도심재개발사업 촉진, 2000년대 리모델링사업 활성화 등 시대에 따라 개발논리와 주택공급방향은 차이가 있으나, 한정적이고 높은 지가를 형성한 도시의 토지를 효율적으로 개발하기 위해 제도적 뒷받침으로서의 건축법 형태규제 조항의 개정 논의가 이루어졌다.

□ 쾌적한 도시 · 주거환경을 위한 건축법의 제 · 개정 논의

1960년대 이후 지속적으로 진행된 도시과밀화의 결과로 열악해진 환경을 개선하고 도시공간의 질서를 확립하기 위한 건축법의 개정 논의가 계속 되었다. 즉 개발과 공급 위주의 효율성을 강조한 경제논리에 근거한 도시정책으로 도시환경이 열악해지고 이를 해결하기 위한 제도적 개선 차원에서 건축법 개정이 요구되었다. 1960년대부터 효율성 추구의 도시개발로 도시의 고밀화 현상이 만들어지자, 1970년대에는 도시의 과밀화를 방지하기

위해 구역별 높이제한 강화, 인동간격 확대 등의 건축법 개정이 논의되었다. 또한 1990년대에는 주택난 해소를 위해 실시되었던 규제완화 정책으로 인한 일조권 피해, 사생활 침해와 같은 주거환경의 질적 저하 문제와 관련된 조향의 개정이 논의되는 등 쾌적한 도시환경 조성을 위한 개정 요구가 지속되었다.

□ 도시미관·경관을 위한 건축법의 제·개정 논의

1960년대 이후 개발에 치중되었던 도시환경 정책 및 논의가 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽 개최로 인해 미적 차원의 도시환경에 대한 관심으로 나타났다. 특히 세계 이목이 집중되는 국제대회 개최를 대비하여 대대적인 도시환경정비사업이 실시되고, 이를 위한 하나의 방안으로 건축기준 완화가 논의되었다. 나아가 경제수준이 높아지면서 삶의 수준 향상에 대한 관심이 올라가 2000년 이후 도시환경의 질적 차원에서 도시경관의 가치가 부각되어 물리적 환경뿐만 아니라 시각적으로도 보다 나은 도시환경 조성에 대한 사회적 요구가 건축법의 개정 논의로 이어졌다.

4. 소결

□ 관련 법제의 상호연계를 통한 건축물 형태규제

건축물의 형태규제는 단일법에 의해서 이루어지는 것이 아니라 건축행위 관련 법제, 도시관리 관련 법제, 도시경관·디자인 관련 법제 등 여러 법제를 통해 복합적으로 작용한다. 기본적인 건축물 형태규제 법제는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 용도지역 지구제와 이에 의해 설정된 용도지역지구의 용적률·건폐율을 기준으로 한 『건축법』의 형태규제로 볼 수 있다. 더불어 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 지구단위계획, 『경관법』의 경관계획 등에서는 지정된 지역에 형태규제에 대한 별도의 규정을 할 수 있고, 이외에 비법정계획인 ‘디자인가이드라인’, ‘도시디자인계획’ 등에 의해서도 건축물 형태에 대한 규제를 가진다.

□ 건축물 형태규제 : 일반적 규제와 지구적 규제로 구분

본 연구에서는 법제들과의 연계를 통해 작동하는 건축물 형태규제를 일반적 규제와 지구적 규제로 나누어 분석하였다. 연구에서 정의한 일반적 규제는 지구단위계획 등과 같이 특별한 지구에 속하지 않는 필지, 즉 일반적인 상황인 경우에 작용하는 건축물 형태규제를 의미한다. 일반적 규제는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 동법 시행령의 용도지역지구제를 통해 규정되는 건축물의 건폐율·용적률과 건축법 및 동법의 시행령·시행규칙과 이에 의해 위임된 조례에 의한 건축물 형태관련 규정들로 이루어진다. 지구적 규제는 주로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 지구단위계획 수립으로 지정된 지구를 대상으로 한다. 지구단위계획을 적용받는 지구는 건축조례에서 정한 범위 내에 건축물의 규모·높이, 배치, 외관, 색채 등에 대한 별도의 기준을 적용받아 건축물 형태규제의 대상 및 기준을 설정할 수 있다.

□ 이원적 체계에 의한 일반적 건축물 형태규제 : 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』

일반적 규제는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법을 중심으로 볼 수 있으며, 기타 『민법』에서의 이격거리를 포함한다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 용도지역지구제에 따라 건폐율·용적률 및 이에 의한 건축물 높이제한을 국제법 내 건축물 형태관련 규제로 분류할 수 있으며, 건축법의 형태규제 관련 부분은 제4장 ‘건축물의 대지와 도로’와 제6장 ‘지역 및 지구의 건축물’이다.

국제법과 건축법의 건축물 형태규제는 각각이 개별적으로 작동하여 건축물의 모습을 결정하는 것이 아니라, 건축물 형태 부분에 따라 여러 규제가 함께 작동된다. 예를 들어 건축물의 높이는 건축법 제60조 “건축물의 높이 제한”, 제61조 “일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한”에 의해 일차적인 기준이 정해지지만, 이와 더불어 국제법의 건폐율·용적률, 건축법의 면적·높이 및 층수 산정 규정이 함께 작용하여 건축물의 높이를 최종 결정한다. 즉 건축물 형태는 각 규제에 의해 개별적으로 결정되기 보다는 관련된 규정들이 동시에 작용하여 완성된다. 더욱이 건축물 형태규제는 규제의 근간이 되는 법률이 국제법과 건축법의 이원적 체계 속에서 적용되므로 형태규제의 운영과 관리를 담당하는 조직과 인력 또한 이원화되어 형태규제의 효율적 집행과 운영에 어려움이 나타나고 있다.

□ 건축물 형태규제 관련 지속적 변화

건축물 형태규제는 제정 이후 조향, 조향에 대한 기준, 조향의 구성 체계 등이 끊임없이 변화되어 왔다. 이러한 변화는 법률이자 규제라는 제도적 성격에 의한 기본 속성이기도 하며, 동시에 건축물에 대한 규제라는 특수성과 연관된다. 건축물은 도시환경을 결정하는 요인으로서 공공성을 가지며 동시에 사유재산인데, 이러한 상반되는 성격을 동시에 가짐으로써 건축물 형태규제는 그 자체에 대한 변화 및 그에 대한 논의가 다양하였다.

우선 규제 조향이 신설된 후 지금까지 유지되기도 하고 삭제되어 사라지기도 하며, “대지 안의 공지” 규정처럼 삭제되었다가 다시 부활한 조향도 존재한다. 즉 각 조향에 대한 사회적 논의와 이에 대한 합의를 거쳐 조향 신설과 폐지가 계속적으로 이어져왔다. 예를 들어 1991년 개정(1991.6.1 시행)에서는 대지 안의 조경, 공개공지의 확보, 일조 등의 확보를 위한 건축물 높이제한 규정이 신설되었는데, 이는 도시내 물리적 환경의 질적 수준 향상에 대한 사회적 논의에 기인한 것이다.

또한 각 조향 기준은 보편성을 확보하면서 기준 자체가 구체화되는 방향으로의 지속적인 개정을 거쳐 현재로 이어져 온다. 형태규제 기준이 실제 상황에 적용되었을 때 나타나는 불합리성이 논의되고 이에 대한 보완 작업으로 개정이 이루어지면서 기준의 구체성이 증가하게 되었다. 이외 시대적 요구와 정책적 필요에 의해 따른 건축물 형태규제의 변화가 나타났다. 예를 들어 1960년대의 경제성장 위주의 정책은 개발에 상응할 수 있는 건축물 형태기준을 만들어 내었고, 그 후 이로 인해 야기된 열악한 도시·주거환경을 해소하고자 건축물 형태규제가 다시 변화하게 되었다.

제4장 현행 건축물 형태규제의 문제점 분석

1. 우리나라 건축·도시환경의 현황 및 문제점
2. 건축물 형태규제에 대한 실무 전문가 인식 조사
3. 현행 건축물 형태규제의 문제점

4장에서는 1장 연구의 방법에서 밝힌 바와 같이 우리나라 건축·도시환경의 현황 및 문제점 분석과 건축물 형태규제에 대한 실무 전문가의 인식 조사를 통하여 현행 건축물 형태규제의 특성과 문제점을 도출하고자 한다.

1. 우리나라 건축·도시환경의 현황 및 문제점

1) 건축·도시환경 현황 분석 개요

① 분석의 틀

- 건축물 형태규제와 관련된 다양한 위계의 법제도 적용 현황 검토

본 연구에서는 서울과 부산의 6개 지역을 대상으로 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 의한 용도지역·지구 지정과 건폐율·용적률, 지구단위계획과 『건축법』에 의한 형태규제 적용 현황을 검토하였다.

- 현행 건축법 형태규제가 건축·도시형태 구현에 미치는 영향 관계 분석

건축·도시환경 현황 조사의 목적은 건축물 형태규제가 2장에서 도출한 건축법 형태규제가 지향하는 비전에 비추어 합당한 방향으로 이루어지고 있는가에 대해 검토하여 건축물 형태규제의 문제점을 도출하기 위함이다. 이를 위하여 본 연구에서는 우리나라 도시

지역 중 가장 넓은 면적을 차지하는 일반주거지역과 상업지역을 대상으로 대상지의 건축·도시환경 현황에 대한 실태 조사를 실시하였다.

본 연구에서 상정한 건축 품격을 이루는 개념(concept) - 관계성, 정체성, 합리성 -에 근거하여 법제도가 건축·도시환경에 미치는 영향 관계를 파악하기 위하여 각 개념에 대해 세부 개념을 설정하고 이와 관련하여 공간을 범주화하였다. 공간 범주는 아래 표에서 보는 바와 같이 건축물과 건축물의 집합적 형태 차원에서는 1) 스카이라인, 2) 가로 경관, 3) 저층부 공간구성, 4) 필지 내 외부공간, 건축물 차원에서는 5) 매스와 입면 등을 포함한 건축물 형태로 구분된다.

[표 4-1] 우리나라 건축·도시환경 현황 조사를 위한 공간범주 설정

개념	세부개념	공간범주	
		건축물 + 건축물	건축물 차원
관계성	<ul style="list-style-type: none"> - 스카이라인의 조화 - 보행공간의 연속성 - 가로공간+건축물의 관계성 - 건축물+건축물의 관계성 	<ul style="list-style-type: none"> - 스카이라인 - 가로 경관 - 저층부 공간구성 	
정체성	<ul style="list-style-type: none"> - 지구/가로의 정체성 - 건축물의 정체성 	<ul style="list-style-type: none"> - 스카이라인 - 가로 경관 	<ul style="list-style-type: none"> - 건축물 높이 - 건축물 입면 - (건축물 상층부 형태)
합리성	<ul style="list-style-type: none"> - 도시공간이용의 효율성 - 건축형태결정의 합리성 	<ul style="list-style-type: none"> - 필지 내 외부공간 (전면공간, 측면이격공간) 	<ul style="list-style-type: none"> - (건축물 내부 공간구성) - 건축물 매스

② 조사 대상지

건축·도시환경 현황 조사는 서울 5개 지역과 부산 1개 지역을 대상으로 실시하였다¹¹⁶⁾. 용도지역 상 우리나라 도시지역에서 가장 높은 비율을 차지하는 지역은 일반주거지역인데¹¹⁷⁾, 대도시의 경우 가로를 따라 상업지역이 지정되어 있는 경우가 많다. 따라서 본 연구에서는 상업지역과 일반주거지역이 혼재하는 지역을 분석 대상으로 선정하였으며, 이를 상업지역이 지배적인 지역과 일반주거지역이 지배적인 지역으로 구분하여 검토하였다.

116) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법에 의해 이루어지는 일반적 형태규제는 전국을 대상으로 적용되기 때문에 서울과 지방 도시들에 대한 종합적인 검토가 필요하였다. 본 연구에서는 부산광역시 중앙대로와 광주광역시의 금남로를 대상으로 도시계획 현황과 건축물 현황 조사를 실시하였으나, 광주광역시의 금남로 일대는 건축물 현황 자료 구득에 한계가 있어서 조사 결과를 도출하지 못하였음을 밝힌다.

117) 서울의 경우 전체 면적 중 51.06%에 해당하는 308,807,759㎡가 주거지역으로 지정되어 있다. 전체 면적의 40.18%에 이르는 녹지지역을 제외하면, 시가화 지역 중 일반주거지역이 대부분을 차지한다고 볼 수 있다. 이 외에 상업지역이 4.31%, 공업지역이 4.56%를 차지한다.

또한 같은 용도지역에 속한 지역이라 할지라도 가로의 방향에 따라 일조 등에 의한 높이제한 등 건축물 형태규제의 영향이 상이하게 나타나므로 가로의 방향(남북, 동서)을 고려하여 대상지를 선정하였다.

[표 4-2] 건축·도시환경 현황 조사 대상지

용도지역 현황	전면도로폭원	가로방향	지역	분석대상지
상업지역 + 일반주거지역	대로 (약30미터)	남북	서울	남부터미널 부근
		남북		강남대로
		동서		테헤란로
		남북	부산	중앙대로
상업지역+ 일반주거지역	소로 (8미터 미만)	남북	서울	가로수길
		동서		홍대앞

③ 대상지 개요

대상지 개요는 아래 표와 같다. 각 대상지의 범위는 주요 가로를 중심으로 이면도로 까지 포함하도록 설정하였으며, 총 면적은 2~5ha의 범위 내로 정하였다.

[표 4-3] 건축·도시환경 현황 조사 대상지 개요

분석 대상지	위치	면적	용도지역
남부터미널 부근	서울특별시 서초구 서초3동 일부	약 1.866ha	일반상업지역 제3종 일반주거지역
강남대로	서울특별시 서초구 서초2동 일부	약 4.857ha	일반상업지역 제3종 일반주거지역
테헤란로	서울특별시 강남구 대치4동 일부	약 4.243ha	일반상업지역 제3종 일반주거지역
중앙대로	부산광역시 연제구 연산동 일부	약 3.480ha	상업지역
가로수길	서울특별시 강남구 신사동 일부	약 2.496ha	제2종 일반주거지역
홍대앞	서울특별시 마포구 서교동 일부	약 1.955ha	제2종 일반주거지역 (7층이하)

④ 조사 항목¹¹⁸⁾

조사는 도시계획 현황, 공간구조 현황, 건축물 현황, 가로 및 지구 경관으로 구분하여 진행하였다¹¹⁹⁾. 도시계획 현황에서는 용도지역 및 지구 현황, 지구단위계획 수립 현황, 가로구역별 최고높이 지정구역 현황을 검토하였으며, 공간구조 현황에서는 도로위계와 필지 면적을 조사하였다. 건축물 현황은 건축물 대장을 바탕으로 건축년도, 주용도, 건폐율, 용적률, 연면적, 높이 현황을 검토하였으며, 집합적인 환경으로써 가로 및 지구경관을 조사하였다.

[표 4-4] 건축·도시환경 현황 조사 항목표

구분	내용
도시계획 현황	용도지구 현황
	용도지역 현황
	지구단위계획 현황
	가로구역별 최고높이 지정구역 현황
공간구조 현황	도로위계 현황
	필지 면적 현황
건축물 현황	건축년도 현황
	주용도 현황
	건폐율 현황
	용적률 현황
	연면적 현황
	높이 현황
가로 및 지구 경관	지구 경관 : 지구의 전반적인 경관 특성(항공사진)
	가로 경관(가로투시도)
	가로 입면

118) 도시계획현황, 건축물 현황 관련 기초 데이터는 서울시의 경우 서울시 gis포털 시스템 <http://gis.seoul.go.kr>, 온나라 부동산정보 통합포털 <http://www.onnara.go.kr>, 민원24 <http://www.minwon.go.kr>, 서울 도시계획포털 <http://urban.seoul.go.kr>를 참고로 조사하였다. 부산시 중앙대로에 대한 도시계획현황은 부산시 연제구청의 협조 하에 용도지역지구 지정 현황이 포함된 지적도를 참고하였으며, 건축물 현황은 서울시와 같이 온나라 부동산정보 통합포털을 참고로 조사하였다.

119) 도시계획 현황, 공간구조 현황, 건축물 현황, 가로 및 지구 경관에 대한 구체적인 조사 결과는 부록에 첨부하였으며, 본문에서는 공간 범주에 따라 현황 조사 결과를 정리하였다.

2) 대상지별 건축·도시환경 실태

① 스카이라인

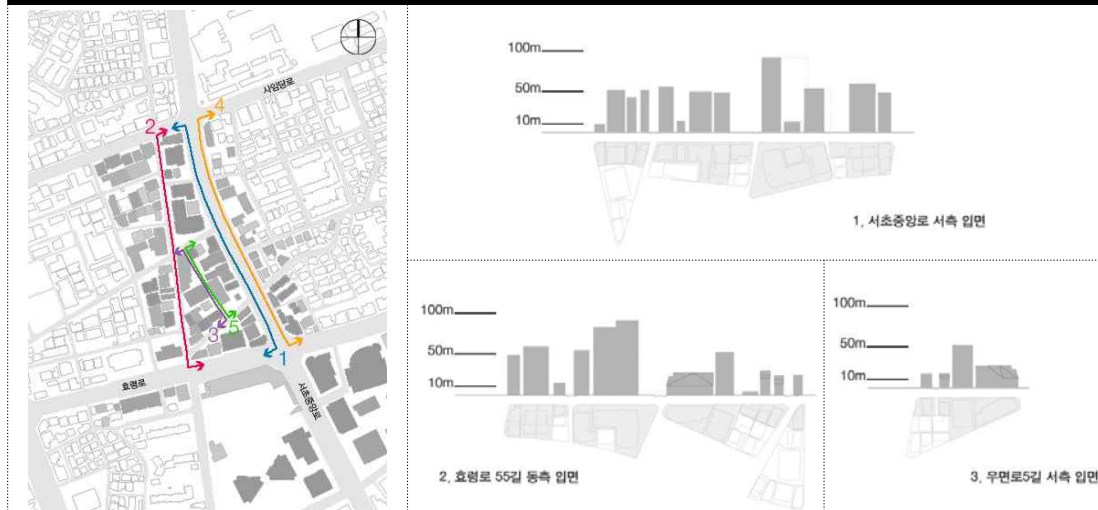
□ 상업지역의 스카이라인

상업지역 간선도로의 스카이라인은 고층의 상업·업무시설에 의해 형성된다. 일반적인 형태규제의 적용을 받는 남부터미널 부근에 비해 강남대로와 테헤란로에는 지구단위계획과 가로구역별 최고높이가 지정되어 있으나, 스카이라인은 큰 차이를 보이지 않는다. 일반적인 형태규제가 적용되는 경우, 간선도로는 도로폭이 넓기 때문에 건축물의 높이는 사선제한에 의한 높이보다 낮게 나타난다.

반면, 상업시설 및 근린생활시설 등이 주를 차지하는 이면도로는 도로 폭이 협소하므로 도로폭에 의한 건축물 높이제한 규정에 따라 건축물의 높이가 정해지는 경우가 많고, 결과적으로 사선으로 절제된 건축물이 모여 스카이라인을 이룬다. 강남대로의 이면도로인 3번과 테헤란로 이면도로인 2번 가로입면은 상업지역 이면도로의 전형적인 스카이라인을 보여주는데, 가로구역별 최고높이 지정이 이루어지기 전에 건축된 건축물들은 대부분 사선으로 절제된 형태를 보인다.

주요 가로에 수직인 가로는 간선도로변의 고층 건축물로부터 블록 내부의 저층 건축물들까지 블록 외부에서 내부로 점차 낮아지는 스카이라인을 이룬다(테헤란로 3번 입면).

[그림 4-1] 남부터미널 부근 스카이라인 현황



[그림 4-2] 강남대로 스카이라인 현황



[그림 4-3] 테헤란로 스카이라인 현황

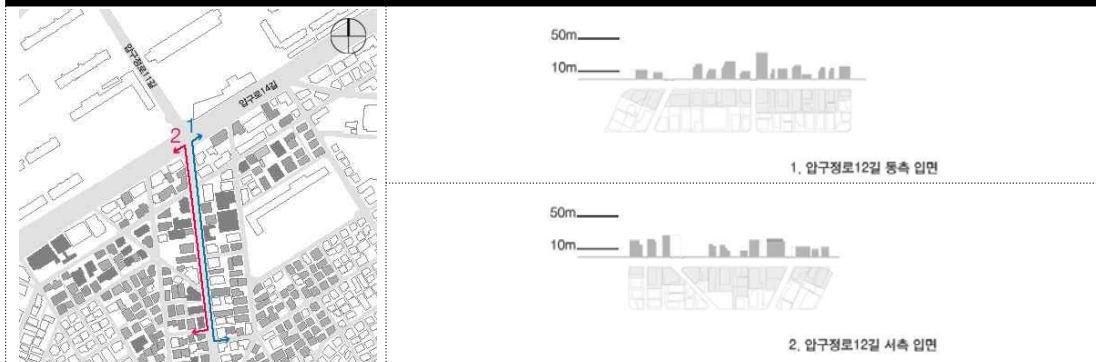


□ 근린생활시설로 이루어진 일반주거지역의 스카이라인

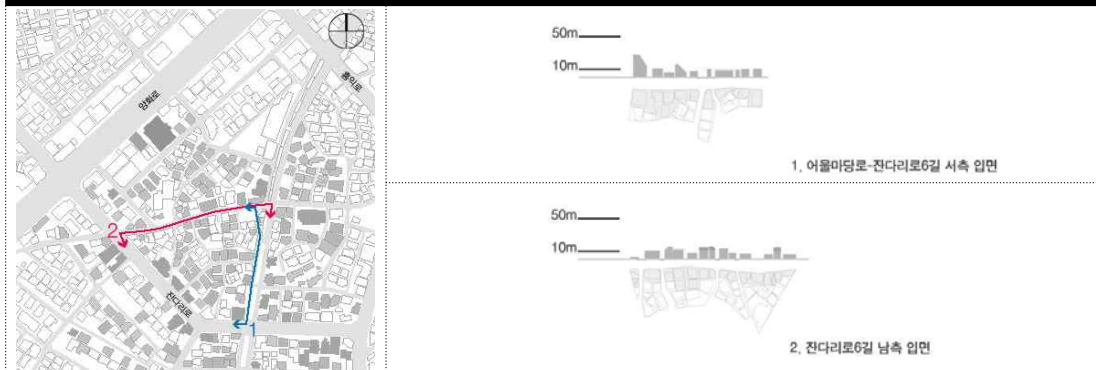
일반주거지역 주요 가로에 스카이라인을 지배하는 것은 주로 근린생활시설이다. 서울시의 경우, 건축물 전체 연면적에서 근린생활시설이 차지하는 비율이 14.1%에 이른다. 대부분의 근린생활시설은 임대를 목적으로 지어지기 때문에 건축주는 최대의 개발 용적을 확보하고자 한다. 그러므로 이들 근린생활시설들의 형태와 규모는 도로폭과 필지 여건에 크게 좌우되고, 결과적으로 도로폭이 좁을 경우 사선으로 절제된 건축물들이 가로의 주요 경관을 이룬다(가로수길 2번, 홍대앞 2번 가로입면).

가로의 방향에 따라 일조 높이제한 규정은 일반주거지역의 스카이라인을 결정짓는 주요 요인으로 작용한다. 상업지역은 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한)의 적용 대상에서 제외되나, 일반주거지역은 가로변 주요 용도가 상업과 업무 시설일 경우에도 일조 높이제한이 적용된다. 따라서 일조 높이제한에 따른 사선 형태가 가로의 스카이라인에 그대로 나타나게 되는 경우가 많다(홍대앞 1번 가로입면).

[그림 4-4] 가로수길 스카이라인 현황



[그림 4-5] 홍대앞 스카이라인 현황

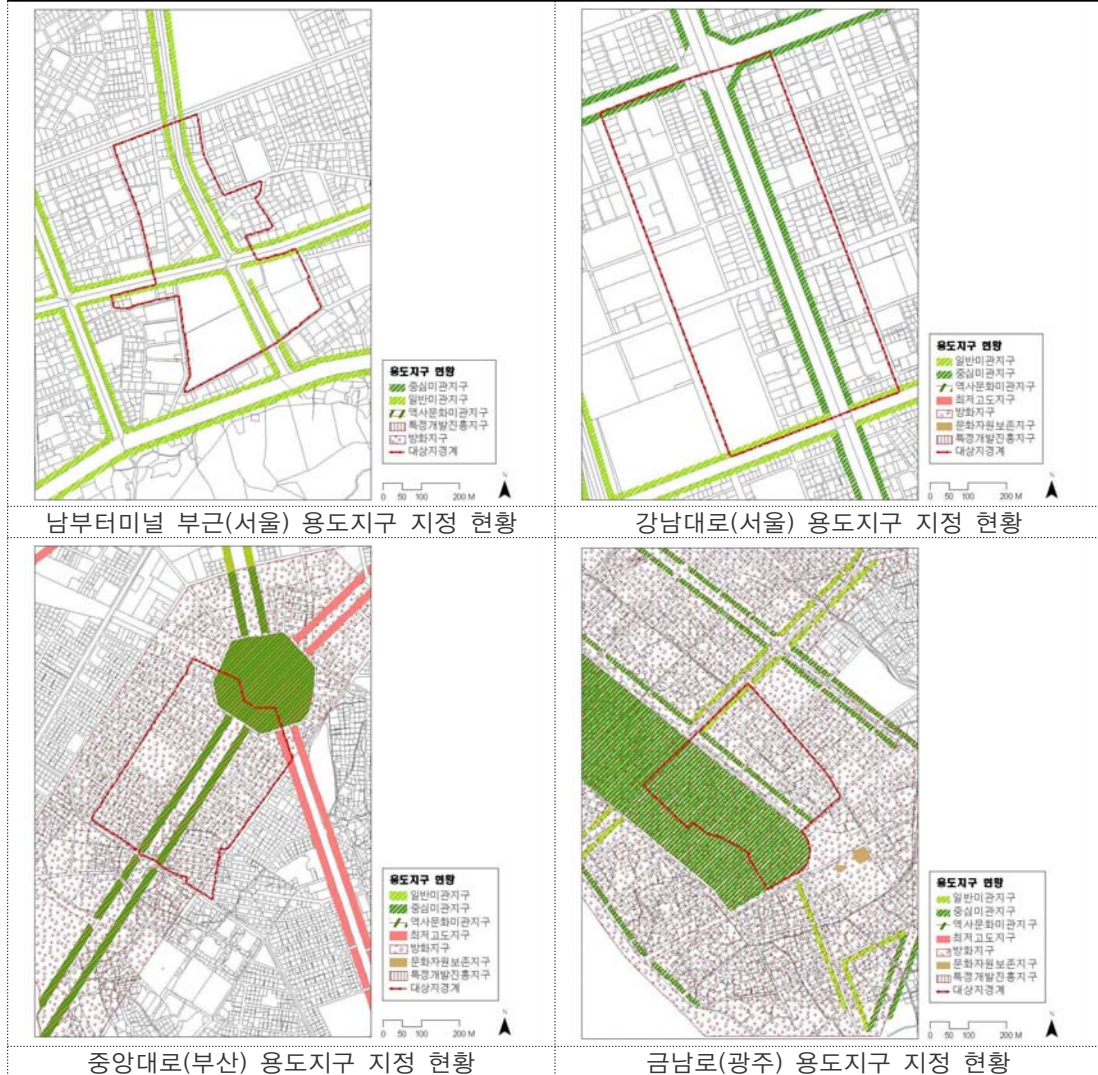


② 가로 경관

□ 간선가로변의 평평하고 건조한 가로 경관

우리나라 대도시의 주요 간선도로 변에는 미관지구(중심미관지구+일반미관지구)가 지정되어 있다. 미관지구 내에서는 건축선이 지정되어 건축물들은 일정한 거리만큼 대지 경계선으로부터 후퇴하여 계획되며, 건축선에 의한 규제는 평평하고 건조한 가로 경관으로 나타난다.

[그림 4-6] 간선도로변 미관지구 지정 현황



아래 그림에서 보는 바와 같이 미관지구로 지정된 서울의 강남대로와 테헤란로, 부산의 중앙대로의 가로경관은 유사한 양상으로 나타난다. 상업·업무 용도의 고층 건축물들은 미관지구 지정에 따라 규정된 건축선에 맞춰 건축되며, 건축물 매스 전체가 건축선을 그대로 준수한 결과 평평한 가로 입면을 형성하고 있다.

[그림 4-7] 강남대로변 저층부 공간구성 현황



□ 소로(이면도로와 일반주거지역의 주요 가로)의 혼란스러운 가로 경관

간선도로변 가로 경관이 단조롭고 건조한 양상으로 나타나는 데에 비해 건축선이 지정되어 있지 않은 도로는 혼란스러운 모습을 보인다. 건축물들은 대지 안의 공지 규정에 의하여 도로와 인접대지 경계선으로부터 후퇴한 건축선과 건폐율 범위 내에서 자유롭게 배치되므로 불규칙한 가로벽을 형성하게 된다. 특히 도로폭이 넓지 않은 소로 변의 건축물들은 건축법 제60조(건축물의 높이제한)와 제61조(일조 등에 의한 높이제한)에 따라 사선으로 절제된 형태를 갖게 되어 가로 경관을 더욱 혼란스럽게 하는 요인이 된다.

[그림 4-8] 신사동 가로수길 일대 가로 경관 현황



③ 저층부 공간구성

□ 건축선 후퇴에 의해 형성되는 간선도로변 전면공간

앞서 언급한 바와 같이 미관지구로 지정된 간선도로변으로는 건축선이 도로경계선으로부터 후퇴하게 되어 공공공간인 보도와 건축물 사이에 전면공간이 형성된다. 강남대로, 테헤란로, 남부터미널 부근에 대한 실태조사 결과 건축선이 후퇴되면서 조성된 건축물 전면공간에는 보행자를 위한 공간이 형성되어 보행 환경 개선에 기여하는 경우가 많았으나, 아래 그림에서 보는 바와 같이 건축선 후퇴 부분에 담장이나 광고게시물을 설치하는 등 보행의 연속성을 저해하는 사례가 많았다.

[표 4-9] 강남대로변 저층부 공간구성 현황



□ 사유화된 외부공간의 합으로서의 건축물 전면공간

미관지구와 같이 건축선이 일률적으로 지정되고 지자체 조례에 의해 건축선 후퇴 부분에 대한 디자인 지침이 수립되어 적용되는 경우를 제외하면 일반적인 도로에 면한 건축물 전면공간은 자유롭게 구성된다. 실태조사 결과 이면도로와 소가로변의 건축물 전면공간은 주로 주차 용도로 사용되고 있으며, 주차요원들이 사용하는 부스나 지하공간으로 연

결되는 계단 입구, 광고게시물 등이 전면공간을 점유하고 있는 것으로 나타났다. 아래 그림에서 보는 바와 같이 강남대로 이면도로변의 건축물 전면공간은 매우 불규칙한 형태를 보이며, 전면공간을 점유하고 있는 시설들로 인해 보행 환경을 오히려 악화시키는 요인이 되고 있음을 알 수 있다.



□ 지상층의 필로티화

최근 우리나라의 상업지역 이면도로와 주거지역 도로변 필지에서는 주차 공간을 확보를 위해 저층부를 필로티로 처리하는 경우가 점차 증가하고 있다. 건축법 시행령 제119조 (면적 등의 산정)에 따라 주차장으로 쓰이는 필로티 공간이 바닥면적 산정에서 제외되면서 더욱 활성화되었으며, 그 결과 지상층을 차량이 점유하게 되어 저층부 보행 공간은 점차 삭막하고 위험한 공간으로 변모하고 있다.



④ 필지 내 외부공간

□ 건축물의 측면과 후면에 이격 공간 양산

우리나라 민법 제242조(경계선부근의 건축)에서는 건물을 축조함에 있어 특별한 관습이 없으면 경계로부터 반 미터 이상의 거리를 두어야 한다고 규정하고 있다. 이 외에도 인접대지경계선과 도로경계선으로부터 일정 거리 이상을 이격하도록 규정한 건축법 제58조(대지 안의 공지)에 의해 건축물은 대지경계선으로부터 이격되어 배치된다. 결과적으로 건축물의 측면과 후면에는 이격 공간들이 생겨나게 되는 것이다. 아래 그림은 남부터미널 부근의 필지 내 외부공간 현황을 조사한 결과인데, 대지경계선에는 대부분 담장이 설치되어 있다. 또한 이격공간에는 조경공간 등이 조성된 경우도 있었으나, 대부분 에어컨 실외기 등이 설치되어 쾌적하지 못한 공간을 형성하는 것으로 나타났다.

[그림 4-12] 남부터미널 부근 필지 내 외부공간 현황



□ 필지 외 외부공간에 대한 개별적 처리

이격공간은 매우 협소한 규모임에도 불구하고 대지 경계선에는 대부분 담장이 설치되어 있는 것으로 나타났다. 측면 이격 공간에 조경 공간을 조성한 경우에도, 인접대지의 공간 조성상 상관없이 개별적으로 조경 공간을 계획하고 있으며 담장으로 두 조경 공간 사이를 구분 짓는 경우가 많았다. 실태조사 결과 민법과 대지 안의 공지 규정에 의해 만들어진 이격 공간은 자투리 공간으로 방치되어 있는 경우가 많아서 도시 공간 이용의 효율성과 가로환경의 쾌적성 측면에 부정적인 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

[그림 4-13] 건축물 측면 이격공간 현황



⑤ 건축 형태

□ 법적 규제에 의한 기형적인 형태

일상적인 생활 경관을 이루는 근린생활시설 등의 건축 형태는 소규모 필지 내에서 최대의 용적을 추구한 결과로 나타난다. 특히 도로폭이 좁은 이면도로나 일반주거지역의 소로들 주변에 위치하는 건축물의 형태는 법적 규제에 따라 유형화되는 경향을 보인다. 실태조사 결과 남부터미널 부근 이면도로에는 건축법 제60조(건축물의 높이제한)에 따라 사선으로 절제됨과 동시에 건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정)에 따라 옥탑이 돌출된 건축물이 다수 존재하는 것으로 나타났다[그림4-14].

불규칙한 필지 구조로 이루어진 홍대앞 지역의 경우, 법적 규제에 의한 건축물 매스의 절삭 현상은 더욱 심각하게 나타난다. [그림4-15]에서 보는 바와 같이 대부분의 건축물이 건축법 제60조(건축물의 높이제한)와 제61조(일조 등에 의한 높이제한)에 의해 절제된 형태로 나타난다. 또한 대부분의 건축물의 옥탑 부분은 면적과 높이 산정에서 제외되는 규정의 영향으로 수직으로 돌출된 형태를 보인다.

[그림 4-14] 남부터미널 건축물 매스 현황



일조 높이제한에 의한 사선 절제	
도로 높이제한에 의한 사선 절제	
면적 산정 방식에 의한 옥탑 돌출부	



[그림 4-15] 홍대앞 건축물 매스 현황



일조 높이제한에 의한 사선 절제	
도로 높이제한에 의한 사선 절제	
면적 산정 방식에 의한 옥탑 돌출부	



3) 우리나라 건축·도시 환경의 문제점

본 연구에서는 스카이라인, 가로경관, 저층부 공간구성, 필지내 외부공간, 건축형태 범주로 구분하여 건축·도시환경 실태조사를 실시하여 우리나라 건축·도시 환경의 문제점을 도출하였으며, 이와 동시에 기 수립된 경관계획, 도시디자인기본계획 등 건축·도시환경 관련 계획에서 전문가들이 지적한 문제점들에 대한 자료 조사를 실시하였다. 두 가지 조사 결과 도출한 우리나라 건축·도시환경의 문제점은 다음과 같은 다섯 가지로 정리된다.

① 지역의 특성을 반영하지 못하는 익명적인 도시 환경

본 연구의 실태조사 결과 광범위하게 지정된 용도지역에 따라 동일한 용적률·건폐율이 적용되고 동일한 형태규제 방식이 적용되면서 지역의 특성을 반영하지 못하는 익명적인 도시 경관이 양산되고 있음을 확인하였다. 서울 5개 지역과 부산 1개 지역에 대한 실태조사 결과 상업지역, 일반주거지역 등 용도지역 구분에 따라서는 스카이라인의 변화가 있었으나, 각 용도지역 내에서는 지역적 특성에 상관없이 유사한 양상으로 나타났다.

② 무미건조하거나 혼란스러운 가로경관

서울특별시 시가지경관계획(2009)에서는 시가지유형별로 경관 문제를 도출하였는데 업무지역의 경우 일정한 질서와 매력을 체감할 수 있을 정도의 스카이라인 형성이 미흡하다고 지적하였다. 본 연구의 실태조사 결과 미관지구가 지정된 간선도로변은 건축선 규제에 따라 가로벽(street wall)을 형성하고 있으나, 건축물의 입면 요철이 없이 건축선을 그대로 준수하면서 평평하고 건조한 가로경관을 나타내고 있었다. 한편, 상업지역의 이면도로에는 도로폭에 의해 제한되는 높이에 비해 높은 용적률 기준이 적용되어 건축물들이 사선제한에 의해 절삭되고, 일반주거지역의 경우에도 도로 사선제한과 일조 사선제한 규정에 의해 기형화된 건축물들로 인하여 혼란스러운 가로 경관이 형성된다.

서울특별시 시가지경관계획(2009)에서는 업무지역 경관의 경우 높이기준의 변화와 건축시기의 차이로 건물간 높이차가 불규칙한 경우가 많이 나타나고 있어, 일정한 질서와 매력을 체감할 수 있을 정도의 스카이라인 형성이 미흡하다고 지적하고 있다.

③ 열악한 보행 환경

서구의 가로공간은 주로 가로에 직접 면한 건축물들의 입면으로 명확하게 규정되는 반면, 우리나라 저층부 공간구성의 가장 큰 특징은 건축물의 전면공간들이 보행환경에 큰

영향을 미친다는 점이다. 실태조사 결과 대부분의 전면공간은 차량 주차 용도로 사용되고 있으며, 이들 공간에는 부스, 가판대, 광고물, 지하 출입구 등의 시설물들이 설치되어 보행의 연속성을 방해하는 요인이 되고 있음을 확인하였다. 서울특별시 기본경관계획에서 분석한 업무지역 현황에서도 전면공간이 보행자에게 공개되기 보다는 대부분 옥외주차장으로 이용되고 카페, 소매점 등 가로친화형 용도의 입지가 이루어지지 않아 활력 있는 업무가로경관을 만들어내지 못한다고 지적하는데, 이는 용도의 문제 뿐 아니라 보도와의 단차, 조정시설 설치 등과 같은 물리적 문제에도 기인한다.

실태조사 결과 대지 안의 조정, 공개공지 등의 규정에 의하여 간선도로변 건축물 주위에는 조정공간과 공개공지가 조성되어 있는 경우가 많았으나, 이들 사이의 연계가 부족하다는 문제도 제기되었다. 또한 건축선 후퇴에 따라 만들어지는 건축물 전면공간에 각종 시설물이나 담장이 설치되어 보행의 연속성을 저해하는 경우가 많았다.

④ 비효율적인 자투리 공간 양산

건축물 주위를 둘러싼 필지 내·외부공간은 우리나라 도시공간 구성에 있어서 가장 특징적인 부분 중 하나이다. 1999년부터 맞벽건축과 연결복도를 가능하게 하는 건축법 조항이 신설되기는 했으나, 맞벽건축은 극히 제한적으로 지어지고 있으며 대부분의 필지 내에서 개별 건축물들은 일정 거리 이상을 대지 경계선으로부터 이격하여 배치된다. 이러한 건축물 배치는 건축물과 건축물 사이에 이격 공간을 형성하게 되는데, 실태조사 결과 이들 이격공간에는 에어컨 실외기, 환기구 등이 설치되고 쓰레기를 방치하는 등의 용도로 사용되고 있어서 도시환경을 저해하는 주요 요인이 되고 있음을 확인하였다.

⑤ 경직되고 왜곡된 건축 형태

건축물 형태에 있어서 상업지역의 이면도로나 블록 내부, 주택가의 소로 주변에는 법적 제한에 의해 기형적으로 절제된 건축물이 다수 존재한다. 또한 옥탑부분을 면적과 높이 산정에서 제외한 결과 옥탑부는 돌출 형태로 구성된 경우가 대부분이었다. 본 연구에서 실시한 실태조사 결과는 상업지역과 일반주거지역에 위치하는 일반적인 도시건축물이 법적 규제에 의해 제한을 받는 형태로 유형화되고 있다는 사실을 보여준다.

2. 건축물 형태규제에 대한 실무 전문가 인식 조사

1) 실무 전문가 인터뷰 개요

① 인터뷰 목적

□ 건축물 형태규제에 대한 인식 조사 및 건축물 형태규제 문제점 도출

건축물 형태규제는 건축물의 규모와 형태를 제어하는 법적 수단으로써 다양한 이해관계자들에게 영향을 미친다. 건축물의 규모는 개발 용적을 결정짓는 요인이므로 건축주와 시행업자 등 민간부문에서 추구하는 경제성 및 효율성 문제와 밀접하게 연관된다. 공무원들은 건축 인허가, 위법 건축물 관리 등 건축법의 집행 과정에 개입하며, 건축사는 공적인 규제와 민간 부문의 요구 사이에서 건축물의 형상을 만들어 내는 주체이다. 본 연구에서는 이들 실무 전문가-건축사, 지자체 공무원, 교수-들에 대한 인터뷰를 진행하여 건축물 형태규제에 대한 인식을 조사하고, 건축물 형태규제의 문제점을 도출하고자 하였다.

□ 건축물 형태규제가 건축 설계 과정에 미치는 영향 관계 파악

건축물 형태규제는 본질적인 속성 상 건축 설계 행위를 제한하므로 좋은 건축을 위해서는 좋은 제도와 규제가 뒷받침되어야 한다. 최근 건축가들은 최소 기준(minimum standard)을 규정한 현행 법적 규제가 건축설계의 창의성을 저해하고 있다는 비판을 제기하고 있다(하태석, 2008). 즉 건축물 형태규제는 공공복리 실현을 위한 수단이지만, 개별 건축물의 창의성을 저해하는 요인이 되기도 한다. 따라서 건축물 형태규제 개선은 공공적 가치 실현과 건축적 자율성 확보 사이의 접점을 모색하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 건축가와 그 외 전문가들에 대한 인터뷰를 통해 건축물 형태규제가 건축 설계 과정에 미치는 영향 관계를 분석하였다.

□ 바람직한 건축·도시환경의 비전에 대한 공감대 형성

건축물 형태규제는 개별 필지 내에 건축되는 개별 건축물의 배치와 규모, 형태 등을 제어함과 동시에 도로와 건축물, 건축물과 건축물 사이의 관계를 규정한다. 따라서 건축물 형태규제는 개별 건축물이 도시적 상황에 대응하는 방식을 설정하는 법적 수단이라고 볼 수 있으므로, 본 연구에서는 인터뷰를 통해 건축가들이 도시적 상황에 대응하는 방식을 분석하였다.

② 인터뷰 방식 : 개별 인터뷰와 그룹 인터뷰를 병행

개별 인터뷰는 1~2인의 연구진이 사무실을 직접 방문하여 대상자 1인을 1~2시간에 걸쳐 인터뷰하는 방식으로 이루어졌다. 인터뷰에서는 건축물 형태규제의 문제점, 도시적 상황 내에서 건축적 행위의 의미, 바람직한 건축·도시환경의 상(像)에 대한 의견을 요청하였으며, 응답자의 대응에 따라 연관된 주제를 자유롭게 질의하는 방식으로 진행하였다. 2~3인의 실무 전문가를 대상으로 하는 그룹 인터뷰는 건축도시공간연구소 회의실에서 진행하였다.

③ 실무 전문가 인터뷰 대상자 선정

인터뷰 대상자는 건축 관련 단행본과 건축 전문 정기간행물에서 건축법과 제도에 대한 논의에 활발하게 참여하고 있는 건축가와 지자체 공무원을 우선적으로 선정하였으며, 건축가의 경우에는 수행 프로젝트를 분석하여 법적 제약이 심한 도시 내 대지에 위치한 건축 설계 프로젝트를 다수 수행한 건축가를 선별하였다.

④ 실무 전문가 인터뷰 일정

[표 4-5] 실무 전문가 인터뷰 리스트

인터뷰형식	날짜	인터뷰 장소	실무 전문가
개별	2011. 1.28	(주)오우재건축사사무소	김주경 소장((주)오우재건축사사무소)
그룹	2011. 2.22	건축도시공간연구소	박인수 대표(파크이즈), 안우성 대표(온고당)
개별	2011. 2.25	이템도시건축	곽희수 대표(이템도시건축)
그룹	2011. 3.30	건축도시공간연구소	김상길 대표(에이텍), 김용미 대표(금성건축) 김흥수 부사장(해안건축)
개별	2011. 3.31	유아이건축	위진복 소장(유아이건축)
개별	2011. 5.4	Atelier 17	권문성 교수(성균관대학교)
개별	2011. 5.18	한메건축	이충기 교수(서울시립대학교)
개별	2011. 5.30	OCA건축사사무소	임재용 대표(OCA건축사사무소)
그룹	2011. 7.1	건축도시공간연구소	김주경 소장((주)오우재건축사사무소), 박인수 대표(파크이즈), 박인석 교수(명지대학교)
개별	2011. 9.30	건축도시공간연구소	박인수 대표(파크이즈)

2) 건축물 형태규제에 대한 실무 전문가의 인식

① 건축설계 과정에서의 건축물 형태규제

□ 공공복리 실현을 위해 준수해야 하는 기준

대부분의 건축가는 건축물 형태규제는 도로의 개방감, 피난·안전 통로, 일조 등을 확보하기 위해 건축 설계 과정에서 당연히 따라야 하는 기본적 조건으로 인식하고 있다.

“건축물 형태규제는 민간의 개발 요구가 충돌하고 개별 건축물들이 경쟁하는 데에 있어 평등 원칙을 지키기 위한 기본이다. 건축법 형태 관련 조항은 규제라기보다는 ‘조건’이라는 의미로 받아들이는 것이 적절하다.”

— 박희수 대표(이템도시건축)와의 인터뷰(2011.2.25)

□ 창의적 건축 설계를 저해하는 요인으로서의 법적 규제

건축가들은 일반 건축물의 경우 건축물 형태규제가 건축적 창의성을 저해하는 요인으로 인식하는 경우가 많지 않았다. 다만, 공동주택 설계에 있어서는 건축물 형태규제가 건축디자인을 결정짓는 요인이라고 지적하였다. 공동주택 설계에서는 인동간격 규정 등에 의해 주동의 배치가 결정되어 획일적인 주거지 경관을 양산하는 요인이 된다¹²⁰⁾.

그러나 공동주택이 아닌 일반 건축물 설계에 있어서는 법적 규제가 건축물 볼륨의 표면과 외곽선을 결정하는 것에 대해 일부 비판적인 의견을 보였다. 건축선, 건축물 높이 제한, 일조제한 등의 법조항은 건축물의 외곽선을 지정하는 방식으로 이루어져서 법적 규제가 도로의 개방감, 인접대지에 미치는 일조 영향 등의 법 본래의 취지를 넘어서서 지나치게 형태 제한 중심으로 이루어지는 경향이 있다고 지적하였다. 그 결과 건축물의 외피와 외곽선을 제한하는 방식은 내부 공간구성의 합리성과 건축형태의 창의성 구현에 부정적인 영향을 미치고 있다고 응답하였다.

“건축물 형태규제는 기본적으로 건축물의 외피와 모서리(edge)를 규정하는 방식이다. 개별 건축물이 나름대로의 자율성을 담보하기 위해서는 보다 유연하고 느슨한 규제 방식이 검토되어야 할 것이다.”

— 권문성 교수(성균관대학교)와의 인터뷰(2011.5.4)

“일조제한(정북방향), 대지안의 공지, 사선제한 등의 규정들은 도시의 형태적 관점에서 효율적이지도 않으면서 형태적으로도 실패한 규정이라고 사료된다.”

— 김상길 대표(에이텍)와의 인터뷰(2011.3.30)

120) 김진욱 · 김혜련(2010), 「공동주택의 정주환경 개선을 위한 디자인 강화방안 연구」에서는 공동주택디자인에 미치는 법제도의 영향을 분석하여 공동주택 디자인 다양화를 위한 대안을 제시하였다.

다수의 건축가들은 법적 규제의 경직성에 대해 비판적인 견해를 보였는데, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제77조와 『건축법』 제55조에 따른 건폐율 규정이 건축형태의 획일화를 조장하고 다양성을 저해하는 요인이 된다고 지적하였다. 특히 공동주택 계획시 건폐율 규정은 저층부에 보행자와 주민들을 위한 각종 시설을 배치하는 것을 제한하여 주거단지 계획을 획일화시키는 요인이 된다고 응답하였다. 건축법 제46조(건축선)와 제47조(건축선에 의한 건축제한)에 의한 건축선 규정 역시 건축물의 자유로운 입면 구성에 제약 요인으로 작용하며, 필지의 규모가 작은 경우 건축선이 지정되면 건축물의 배치와 입면 구성은 제한적으로 이루어질 수밖에 없다고 지적하였다.

“건폐율과 용적률 등 건축물 형태규제를 적용함에 있어 보행 레벨의 저층부는 독립적으로 다룰 필요가 있다. 현행 건축법상의 건폐율 규정 등은 저층부에 어메니티 공간을 구성하는 데에 제약 요인으로 작용한다.”

- 임재용 대표(OCA)와의 인터뷰(2011.5.30)

“건폐율의 일률적인 적용은 건축물을 유형화시킨다. 저층부 공간을 보다 효율적으로 이용하고 다양하게 조성하기 위해서는 건폐율을 보다 유연하게 적용하는 것이 필요하다.”

- 안우성 대표(온고당)과의 인터뷰(2011.2.22)

□ 건축물 형태규제 내에서 건축적 실험 시도

한편, 일부 건축가들은 법적 한도 내에서도 형태규제의 조항을 적절하게 해석하고 활용하면 건축적 의도를 효과적으로 표현할 수 있다고 응답하였다. 건축가들은 건축법 제60조(건축물의 높이제한)에 따른 사선을 건축물 매스 구성의 테마로 사용하는가 하면, 건축법 제84조(면적 · 높이 및 층수의 산정)에 따른 각종 예외 규정을 적절히 활용하여 건축적 실험의 수단으로 활용하기도 한다.

“건축법에 의한 규제 사항을 잘 알고 이를 역으로 이용하면 다양한 건축적 형태를 만들어낼 수 있다. 강남의 테티스(Tethys)에서는 규제를 적절하게 이용하여 새로운 형태를 만들어낼 수 있었다. 테티스의 경사면은 도로사선을 따른 형태이며, 건축물 상층부의 돌출된 매스는 ‘망루’는 건축물 바닥면적의 1/8이상을 넘지 않는 옥상 부분이 높이 산정에서 제외한다는 규정을 역이용했다.”

- 곽희수 대표(이템도시건축)과의 인터뷰(2011.2.25)

건축법 제60조(건축물의 높이제한)의 경우 사선절제형 건축물 등 이형적 형태를 양산한다는 비판도 있으나, 사선제한 내에서 다양한 건축적 표현이 가능하게 되는 측면도 있다. 절대높이제한으로 높이제한 방식을 바꿀 경우, 건축적 자율성 확보 측면에서는 부

정적인 결과를 낼 수도 있으며, 절대높이제한 방식은 박스형의 건축물을 양산하게 될 수 있다는 우려를 표하였다. 건축법 제84조(면적·높이 및 층수의 산정)에서 옥상 부분의 승강기탑 · 계단탑 · 망루 · 장식탑 · 옥탑 등이 높이 산정에서 제외되는 법 조항을 적절하게 이용하면 건축물 상층부에 대한 보다 자유로운 표현이 가능하다는 점에서 규제를 긍정적으로 평가한 경우도 있었다.

“도로사선제한 원칙에 따른 건축물 높이제한 규정은 많은 문제를 야기하고 있으나, 절대높이제한방식에 비해 사선제한 내에서는 상층부의 건축적 자율성을 확보할 수 있다는 장점도 지니고 있다.”
- 권문성 교수(성균관대학교)와의 인터뷰(2011.5.4)

② 건축 · 도시환경과 건축물 형태규제

대부분의 건축가들은 건축물 형태규제의 문제를 개별 건축물 차원에서 접근할 것이 아니라 공공적 환경 조성의 관점에서 접근해야 한다는 의견을 제시하였다. 건축형태에 대한 규제는 곧 도시공간을 어떠한 방향으로 조성해 나갈 것인가에 대한 문제라는 것이다. 건축가들은 기존의 건축물 형태규제 방식이 건축물과 건축물 사이공간, 건축물과 도시공간이 만나는 접면 공간, 보행환경의 질을 결정하는 저층부 공간을 조성하고 관리하는 데에 있어 한계를 가지고 있다고 지적하였다.

□ 바람직한 건축 · 도시형태에 대한 지향점 설정 필요

건축물 형태규제를 공공적 환경 조성을 위한 수단이라고 전제할 경우, 건축물 형태규제의 개선을 논하기 위해서는 바람직한 건축 · 도시형태에 대한 지향점을 설정하는 과정이 선행되어야 한다는 의견이 제시되었다.

“건축형태를 규제하는 것은 도시를 어떠한 방향으로 이끌어 가고자 하는지를 정하는 문제이므로 이에 대해 폭넓게 고민하여 바람직한 방향을 제시해야 할 것이다.”
- 김상길 대표(에이텍)와의 인터뷰(2011.3.30)

“건축기본법의 취지를 살려서 건축법에도 선언적 조항을 추가할 필요가 있으며 각 법조항에 공공적 의미가 들어가도록 개선할 필요가 있다.”
- 이충기 교수(서울시립대학교)와의 인터뷰(2011.5.18)

□ 건축물과 건축물 사이의 공간에 대한 고려 필요

대지 안의 공지 규정에 의해 건축물과 건축물 사이에 남겨지는 사이공간은 도시공간

이용의 효율성 측면에서 문제를 발생시킨다. 건축물의 사이공간을 공적 용도로 활용하거나 또는 합벽으로 처리하면 장기적으로 가로경관의 연속성을 확보하고 보행공간의 질을 향상시키는 데에 기여할 수 있을 것으로 보는 의견이 다수 있었다.

“인접한 대지에 지어지는 건축물들은 공동으로 가로의 경관을 형성하게 된다. 현재 건축물 사이의 공간은 전혀 사용되지 않는, 버려진 공간이다. 바로 이웃한 건축물들 사이에 낭비되고 있는 공간에 대한 법적 규제에 대해 다시 생각해 볼 필요가 있으며, 공적 용도로 활용할 경우에 인센티브 부여 방식 등을 검토해야 할 것이다.”

－ 곽희수 대표(이템도시건축)와의 인터뷰(2011.2.25)

“건축물의 사이공간을 없애고 맞벽처리 등을 활성화하여 장기적으로 가로의 연속성을 유지하는 방안을 고려해야 할 것이다.”

－ 김흥수 부사장(해안건축)과의 인터뷰(2011.3.30)

“대지 안의 공지 기준은 반드시 변경·조정되어야 한다. 대지가 6m이상 도로에 접할 때, 인접대지 건축주 간의 합의만 있으면 대지 안의 공지 규정을 적용할 필요가 없다.”

－ 박인수 대표(파크이즈)와의 인터뷰(2011.7.1)

□ 건축물과 도시와의 관계를 규정하는 방식에 대한 재고 필요

현행 건축물 형태규제는 기본적으로 개별 필지 내에서의 건축행위를 제한하여 건축물과 도시가 만나는 접면 공간에 대한 고려가 미흡하다는 지적이 많았다. 건축가들은 건축물의 입면은 개별 건축물의 외벽인 동시에 가로의 입면(street wall)이 되므로 가로경관적 측면에서의 고려가 필요하다고 응답하였다. 또한 도시와 건축이 만나는 접면 공간에 대한 합리적 규제의 필요성에 대해 강조하였다.

“주소체계가 도로 중심으로 바뀌는 등 가로공간의 중요성이 증가하고 있는 현실에 비추어 볼 때, 건축물 형태규제 역시 가로공간 조성의 측면에서 재검토할 필요가 있다.”

－ 박인수 대표(파크이즈)과의 인터뷰(2011.2.22)

“이제까지의 건축 관련 법제는 도시와 건축이 만나는 접면, 즉 도시의 표면의 질에 대해서는 다루지 못하였으며, 이들 경계면의 처리가 미숙하여 결과적으로 우리의 환경이 열악해졌다고 생각한다.”

－ 김주경 소장(오우재건축사사무소)과의 인터뷰(2011.1.28)

“건축물 자체가 아니라 건축물과 외부, 건축물과 도로, 건축물과 대지경계 등 경계부분에 대한 법적 규정이 필요하다.”

－ 이충기 교수(서울시립대학교)와의 인터뷰(2011.5.18)

□ 건축물 형태규제가 보행 공간 구성에 미치는 영향에 대한 고려 필요

건축가들은 건축법 제42조(대지의 조경), 43조(공개공지 등의 확보), 46조(건축선), 58조(대지 안의 공지) 등은 필지 내에서 건축물의 배치를 결정하는 데에 영향을 끼치며, 이들 규제에 따라 생겨난 필지 내 외부공간들은 보행환경의 질에 직접적인 영향을 끼침에도 불구하고 기존의 건축물 형태규제에서는 보행환경에 대한 고려가 미흡하였다는 점을 지적하면서 보행환경 측면에서 현행 건축물 형태규제 조항들의 영향 관계를 검토할 필요가 있다는 의견이 제기되었다.

“기존의 형태규제에 대한 부분이 건물의 외형, 스카이라인 구성 등에 대한 부분에 집중되어 있으나, 이에 더하여 보행자의 시선높이에서 파악할 수 있는 아름다운 도시 전체의 바람직한 모습을 구현할 수 있도록 도로레벨, 저층부에 대한 부분에도 연구 방향이 집중되는 것이 바람직하다.”
- 권문성 교수(성균관대학교)와의 인터뷰(2011.5.4)

“우리의 눈높이에서 느끼는 환경을 중심으로 건축물 형태규제를 재검토해야 할 것이다. 현행 법 제도는 사람들의 보행 환경에 대한 고려가 부족하다. 가로변의 공공디자인이나 저층부 계획에 대한 부분이 건축법에서 보다 적극적으로 다루어져야 할 것이다.”
- 이충기 교수(서울시립대학교)와의 인터뷰(2011.5.18)

□ 도시계획 규제와 건축물 형태규제 사이의 부조화에 대한 문제 제기

건축가들은 건축물에 적용되는 형태규제가 도시환경에 부정적인 영향을 미치는 이유는 도시계획 규제와 건축물 형태규제 사이의 부정합 문제라고 지적하였다. 즉 건축법에 의해 건축물의 높이가 규정된 경우에도 대상 지역의 도시계획적 요인에 따라 높이가 완화되거나, 과도한 용적률에 의해 왜곡된 건축형태를 양산하는 등의 문제가 발생한다는 것이다. 건축가들은 건축물 형태규제의 근본적인 개선을 위해서는 건축물 형태규제의 이원적 규제 체계와 관련 주체에 대한 전반적인 검토가 이루어져야 한다고 주장하였다.

“필지의 크기, 건폐율, 용적률, 높이제한의 부조화가 만들어내는 이질적 형태에 주목할 필요가 있다. 높이와 층수제한이 용적률 제한에 앞서 있어야 도시공간에서의 통일성 확보가 가능하다.”
“용도지역·용도지구별로 건폐율과 용적률이 조화롭게 설정되어 있는가에 대한 확인이 필요하다.”
- 김용미 대표(금성건축)와의 인터뷰(2011.3.30)

“관련법 간의 상호관계가 생겨서 법간 인터페이스에서 문제가 발생하지 않도록 해야 한다.”
“현행 건축물 형태규제의 가장 큰 문제점은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법의 이원적인 체계에 의해 이루어진다는 점인데, 규제 내용에 있어서의 부정합 문제와 더불어 규제를 관리하고 실행하는 주체가 상이하여 나타나는 문제가 매우 심각하다. 건축물 형태규제 개선방향에 대해 논의하기 위해서는 관련 주체에 대한 고민이 함께 이루어져야 할 것이다.”
- 박인수 대표(파크이즈)와의 인터뷰(2011.9.30)

③ 도시 컨텍스트 내에서의 건축적 대응의 의미

□ 도시를 구성하는 요소로서의 건축

인터뷰 대상 전문가들은 건축물은 본질적으로 사적 영역에 속하지만 공공이 공유한다는 특성을 가지며, 건축적 행위는 필연적으로 공공적 측면을 고려할 수밖에 없다는 의견을 피력하였다. 즉, 건축물 형태규제는 도시 구성요소로서의 건축이 공공성을 확보할 수 있는 방식을 고려하여 규정되어야 한다는 것이다.

“내가 건축 작업을 하면서 중요하게 생각하는 것은 지역, 가로, 주변건물이 가지고 있는 질서 속에서 마치 예전부터 있었던 집인 것처럼 만드는 것이다. 전체의 분위기 속에서 전체를 존중하면서 자신의 책임을 다하는 사람이 좋은 사람이듯이 좋은 건축은 주변환경 속에서 조화를 이루며 힘을 발휘하는 건축이다.”
- 권문성 교수(성균관대학교)와의 인터뷰(2011.5.4)

□ 개별 요소로서의 정체성 확보

한편 건축가들은 건축은 필연적으로 공공적 가치를 지니지만, 최대의 이익을 추구하는 건축주에게 공공적 가치 구현을 강요하는 것은 불가능하다는 점을 지적하였다. 그러므로 건축주(자본가)를 설득하기 위해서는 철저하게 경제적 관점에서 문제에 접근할 필요가 있으며, 개별 건축물은 고유한 정체성을 갖도록 설계되어야 한다는 것이다.

“이제까지의 근린생활시설은 익명적인 건축이 주를 이루었다. 건축주들은 디자인의 질을 높이기 보다는 경제적 효율성을 최대한 추구하였다. 그러나 익명적인 건축물들 사이에서 좋은(well-designed) 건축이 ‘이름’을 얻게 되며, 건축물의 유명성은 도시공간을 바꾸어나갈 수 있는 수단이 된다.”
- 광희수 대표(이템도시건축)와의 인터뷰(2011.2.25)

□ 도시적 규율성과 건축적 자율성 사이의 접점 모색

건축가들은 건축 행위는 민간의 요구와 공공적 가치 실현 사이에 선을 긋는 작업이므로, 건축물 형태규제는 무조건적으로 민간 부문에게 공공적 가치 실현을 강요하는 방향으로 이루어지기보다는 적절한 자율성을 담보하는 유연성을 확보해야 한다고 강조하였다.

“바람직한 규제는 공공의 이익을 저해하지 않는 틀 내에서 건축과 도시가 스스로 진화해 나가는 가능성을 열어놓아야 할 것이다. 법제도 논의에 있어서 우리가 추구해야 할 것은 건축 형태의 다양성이 아닌 ‘해법의 다양성’이다.”
- 박인수 대표(파크이즈)와의 인터뷰(2011.2.22)

“건축의 품격은 첫째, 장소와 얼마나 잘 조화를 이루는가, 둘째는 물(物) 자체의 진정성을 가졌느냐의 문제이다. 규제를 통해 장소에 적절한 조화를 창출하되 물 자체의 진정성을 위해 설계자가 추구할 다양한 해법은 제약하지 않는 것이 바람직한 형태규제의 범위이다.”
- 박인석 교수(명지대)와의 인터뷰(2011.7.1)

3) 실무 전문가 인식 조사에서 나타난 건축물 형태규제의 특성과 문제점

① 왜곡되고 경직된 건축 형태 유발

일부 건축가는 현행 건축물 형태규제 내에서도 건축의 창의성과 다양성을 구현하는데 문제가 없으며, 규제 조항을 활용하여 건축적 실험을 하는 경우도 있다고 응답하였다. 그러나 대부분의 건축가들은 일률적으로 적용되는 법적 규제에 의해 건축물의 형태가 경직되고 왜곡되는 문제를 지적하였다. 특히 경제 논리에 따라 최대의 용적을 추구하는 민간 건축물에서는 법적 규제가 건축물의 형태를 결정하게 되어 내부 공간의 거주성이나 합리성이 저해되고 있다는 지적이 많았다.

② 건축·도시환경 결정에 부정적 영향

도시환경은 개별 건축물의 집합으로 이루어지므로 현행 건축물 형태규제는 개별 건축물의 형태 뿐 아니라, 집합 경관으로서의 도시 환경의 질적 수준에 영향을 끼친다. 왜곡된 건축 형태를 양산하는 건축물 형태규제는 결과적으로 도시경관을 혼란스럽게 하며, 보행환경을 열악하게 만드는 것이다. 따라서 건축가들은 건축물 형태규제 문제에 접근함에 있어서 건축의 다양성보다는 도시의 공적 공간을 만드는 관점에서 접근해야 함을 강조하였으며, 현행 건축물 형태규제는 바람직한 건축·도시환경을 조성하는 데에 한계가 있다는 데에 의견을 같이 하였다.

③ 공공성과 자율성 사이의 균형 모색 필요

도로폭에 따라 건축물 각 부분의 높이를 결정하는 건축법 제60조(건축물의 높이제한)에 대해 대부분의 건축가들은 높이제한 규정이 사선절제 형태의 건축물을 양산하고 도시경관을 열악하게 만드는 문제를 지적하였으나, 일부 건축가는 절대 높이 제한 방식이야기할 수 있는 건축형태의 획일화에 대한 우려를 표명하기도 하였다. 이러한 상반된 견해는 건축물 형태규제가 가진 이중적인 성격을 잘 보여준다. 인터뷰에서 언급된 바와 같이 건축물은 주변과의 조화를 이루면서 동시에 물(物) 자체의 진정성과 정체성을 가져야 한다. 실무 전문가에 대한 인식 조사 결과, 현행 건축물 형태규제는 건축의 자율성과 도시적 규율성이라는 모순되면서도 공통된 목표를 달성하는 데에 한계가 있다는 점을 확인하였다. 이러한 문제점에 비추어 볼 때, 건축물 형태규제 개선은 공공성과 자율성이 적절하게 균형을 이루는 범위 내에서 이루어져야 할 것이다.

3. 건축물 형태규제의 문제점

1) 현행 건축물 형태규제에 대한 평가

① 건축물 형태규제 평가 체계

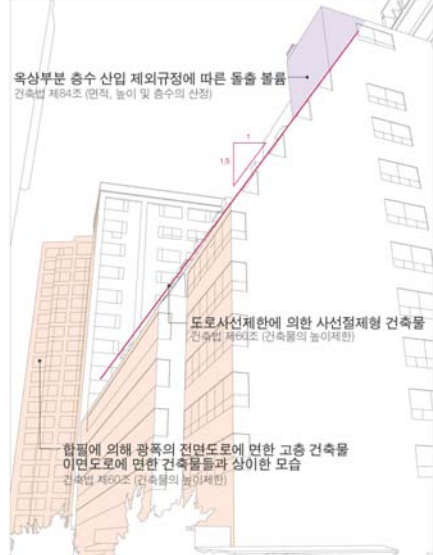

건축물 형태규제 조항별로 관계성, 정체성, 합리성 측면에서 설정한 평가기준에 따라 문제점을 분석하였다. 관계성 측면에서는 스카이라인, 가로공간과 건축물의 관계성, 건축물과 건축물의 관계성 관점에서 현행 건축법 형태규제의 문제점을 검토하였다. 또한 정체성 측면에서는 현행 건축법 형태규제가 건축 형태의 창의성과 다양성, 가로와 지구의 정체성에 미치는 영향 관계에 대한 고찰을 통해 문제점을 도출하였다. 마지막으로 합리성 측면에서는 건축공간구성의 합리성, 도시공간이용의 효율성, 규제 적용 및 관리의 합리성과 효율성 관점으로 세분화하여 건축물 형태규제의 문제점을 검토하였다.

[표 4-6] 건축물 형태규제 평가 체계

개념	세부개념	평가기준
관계성	스카이라인의 조화	· 개별 건축물들이 이루는 스카이라인의 조화
	가로공간+건축물의 관계성	· 가로와 건축물이 만나는 전면공간의 물리적 현황 · 건축물 저층부의 공간 이용 현황
	건축물+건축물의 관계성	· 건축물과 건축물 사이공간의 물리적 현황
정체성	건축 형태의 창의성과 다양성	· 법적 규제 내에서의 건축적 표현의 자율성
	가로 경관의 정체성	· 가로 입면과 가로벽 구성의 정체성
	지구의 정체성	· 지구 내 건축물과 가로 경관의 정체성
합리성	건축공간구성의 합리성	· 법적 규제와 건축공간구성 논리 사이의 정합성
	도시공간이용의 효율성	· 법적 규제에 의해 조성된 공간의 이용 효율
	규제 적용의 합리성과 효율성	· 법적 기준의 타당성 · 적용 대상 및 적용 과정에서의 합리성 · 위법, 사후 계획 변경 등의 여부



② 관계성 측면에서 본 건축법 형태규제

□ 스카이라인의 조화


평가기준	개별 건축물들이 이루는 스카이라인의 조화			
관련법조항	<ul style="list-style-type: none"> ·건축법 제60조(건축물의 높이제한) ·건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) ·건축법 시행령 제86조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 			
현황				
	서초동 남부터미널 부근		신사동 가로수길	
	용도지역현황	일반상업지역	용도지역현황	제2종 일반주거지역
	주용도	업무시설, 숙박시설	주용도	업무시설, 상업시설 등
	도로폭원		도로폭원	
문제점	<ul style="list-style-type: none"> ·(인접대지간 급격한 높이변화) 동일한 도로에 면한 건축물이라도 필지 규모와 전면도로 기준이 상이함에 따라 건축물 높이가 급격하게 변화함 ·(불연속적 상업가로경관) 너비 20미터 미만의 남북방향 가로의 경우 가로변 건축물들이 일조 높이제한의 영향을 받아 북쪽 인접대지경계선으로부터 후퇴하고, 높이 8미터 이상의 상층부는 사선절제형으로 이루어져 연속적인 가로경관 형성을 저해함 			
규제의 문제점	건축법 제60조(건축물의 높이제한)		건축물의 높이제한은 기본적으로 도로와 개별 필지 사이의 관계를 규정	
	건축법 제61조(일조 높이 제한) 건축법 시행령 제86조 (일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)		너비 20미터 이상의 도로로서 건축조례로 정하는 도로에 접한 대지 상호간에 건축하는 경우 일조 높이제한 적용에서 제외되나, 너비 20미터 미만의 도로에서는 그대로 적용을 받게 됨	

□ 가로공간과 건축물 사이의 관계성

평가기준	가로와 건축물이 만나는 전면공간의 물리적 현황	
관련법조항	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제42조(대지의 조경) · 건축법 제43조(공개공지 등의 확보) · 건축법 제46조(건축선의 지정) · 건축법 제47조(건축선에 따른 건축제한) 	
현황		
	용도지역 및 용도지구	일반상업지역, 도로변으로 미관지구
	주용도	업무시설, 금융시설, 상업시설
	도로폭	
문제점	<ul style="list-style-type: none"> · (건축선 후퇴부 관리 문제) 미관지구 또는 기타지역에서 건축선을 후퇴할 경우 건축선 후퇴부에 대한 공간 구성에 대한 세부 규정이 미흡하여 담이나 시설물, 주차 공간 등으로 사용되는 경우가 많음 · (보행의 연속성 확보 문제) 미관지구 등에서 보행공간 확보를 위해 건축선을 지정하였음에도 불구하고 경계부에 설치한 시설물 등에 의해 보행자의 보행이 불가능한 경우가 많이 발생 	
규제의 문제점	건축법 제42조(대지의 조경)	양적 규제, 위치나 접근성 등 질적 기준 부족 사후관리 수단 미흡
	건축법 제43조 (공개공지 등의 확보)	양적 규제, 위치나 접근성 등 질적 기준 부족 사후관리 수단 미흡
	건축법 제46조, 47조(건축선)	건축선 후퇴공간의 이용 및 관리에 관한 규제 미흡

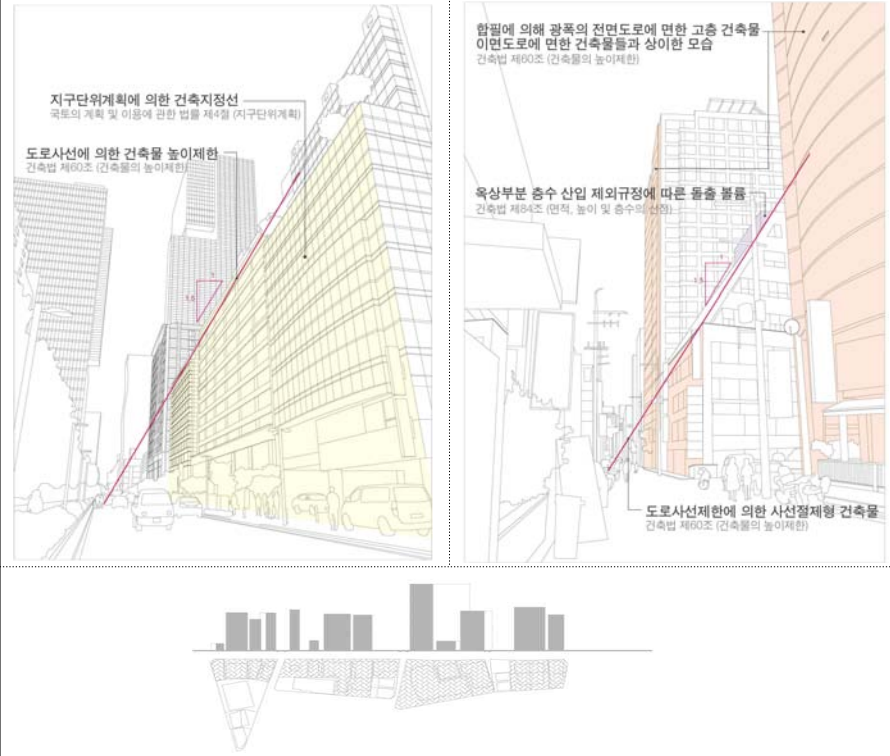
평가기준	건축물 저층부의 공간 이용 현황			
관련법조항	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제84조(면적·높이 및 층수의 산정) · 건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정방법) 			
현황				
	논현동		서교동 홍대앞	
	용도지역현황	제2종 일반주거지역	용도지역·지구	제2종 일반주거지역
	주용도	주거	주용도	업무·상업
	1층 주용도	주차장	1층 주용도	주차장
문제점	<ul style="list-style-type: none"> · (지상층의 주차장화) 주차장으로 이용되는 필로티 부분을 바닥면적 및 높이 산정에서 제외시킴으로써 개별 필지에서 주차장 확보가 용이해졌으나, 주거 지역 내 대부분의 지상층이 주차장으로 변모하여 생활공간으로서의 가로공간의 기능을 잃어버림 			
규제의 문제점	건축법 시행령 제119조 (면적 등의 산정방법)	<p>면적 등의 산정방법은 건축물의 물리적 형태에 근거한 합리적인 산정이 아닌, 개발 요구와 주차문제 해결, 공공복리시설 설치 등을 위해 면적과 층수, 높이 산정 기준에 예외 조항이 지속적으로 증가하였음</p> <p>결과적으로 면적 등의 산정방식은 건축 형태를 왜곡시켜 일상 환경의 질을 저하시키는 요인이 됨</p>		

□ 건축물과 건축물의 관계성

평가기준	건축물과 건축물 사이공간의 물리적 현황	
관련법조항	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제42조(대지의 조경) · 건축법 제43조(공개공지 등의 확보) · 건축법 제58조(대지 안의 공지) · 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 	
현황	 <p>인접 대지 경계선으로부터 이격 건축법 제58조 (대지 안의 공지)</p> <p>이격공간에 설치한 구조물 및 시설물로 인한 미관 저해 및 이용을 저하</p> <p>인접한 건축물 사이공간의 연계되지 못한 계획 건축법 제42조 (대지의 조경)</p> <p>옥상부분 층수 산입 제외규정에 따른 돌출 부olum 건축법 제84조 (면적, 용적률 등)의 산입</p> <p>일조사선제한에 의한 사선제한 건축물 건축법 제61조 (일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)</p>	
	신사동 가로수길 부근	신사동 가로수길
	용도지역 및 용도지구	2종 일반주거지역
	주용도	업무시설, 상업시설 등
	도로폭	
문제점	<ul style="list-style-type: none"> · (법제도에 의한 애매한 공간 형성) 도시공간 특성에 적합한 공간이 아닌 일괄적인 건축법의 환경조성행위에 의하여 만들어진 공간(배선헤, 2005) · (공간이용상의 문제) 측면 이격공간에 대한 관리가 이루어지지 않고 있어 가로미관을 해침. 측면 이격공간에 경계부 구조물이나 시설물을 설치하는 경우가 많음 	
규제의 문제점	건축법 제42조 (대지의 조경)	양적 규제, 위치나 접근성 등 질적 기준 부족 사후관리 수단 미흡
	건축법 제43조 (공개공지 등의 확보)	양적 규제, 위치나 접근성 등 질적 기준 부족 사후관리 수단 미흡
	건축법 제58조 (대지 안의 공지)	이격거리 확보 규정만을 지정하여 실제로는 사용하기 힘든 공간들을 양산
	건축법 제61조 (일조 높이제한)	측면에서 일조권을 확보하려는 경향이 상대적으로 감소(특히 주거 용도가 아닌 경우)함

③ 정체성 측면에서 본 건축법 형태규제

□ 가로 경관의 정체성

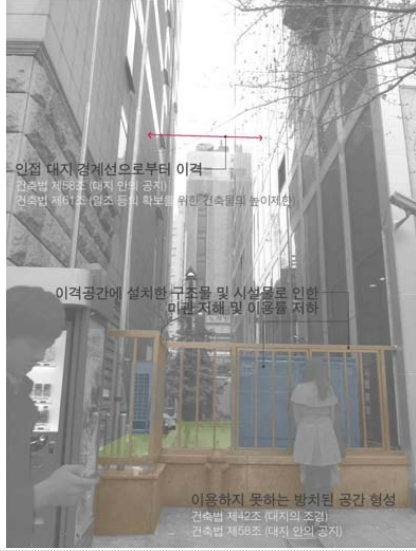

평가기준	가로 입면과 가로벽 구성의 정체성과 다양성	
관련법조항	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제46조(건축선의 지정) · 건축법 제47조(건축선에 따른 건축제한) · 건축법 제60조(건축물의 높이제한) 	
현황		
문제점	<p>(평평한 가로입면) 대상지 대부분의 가로변, 특히 미관지구나 지구단위계획에 의해 건축선이 지정된 경우, 가로 입면은 평평한 입면 형태를 취하게 되어 가로환경을 건조하게 만들</p> <p>(가로별 특성 부재) 가로의 스카이라인을 결정하는 건축물 높이제한 규정은 필지 단위로 적용되어 대부분의 가로는 필지 규모와 특성에 따라 불규칙한 높이로 이루어지며, 이러한 현상은 도시 대부분의 가로에서 유사하게 나타남</p>	
규제의 문제점	건축법 제47조 (건축선에 따른 건축제한)	건축물과 담장은 건축선의 수직면을 넘어서는 안된다는 규정은 건축물의 입면을 획일화함
	건축법 제84조 (면적·높이 및 층수 산정)	주택의 발코니 등 건축물 노대의 면적 규정(외벽에 접한 길이에 1.5미터를 곱한 값 산정제외)에 따라 건축물의 외벽 전면을 발코니가 둘러싸게 되어 입면을 획일화함
	건축법 제60조 (건축물의 높이제한)	필지 단위로 적용되는 건축물 높이제한 규정에 따라 가로의 특성을 창출하는 데 한계

④ 합리성 측면에서 본 건축법 형태규제

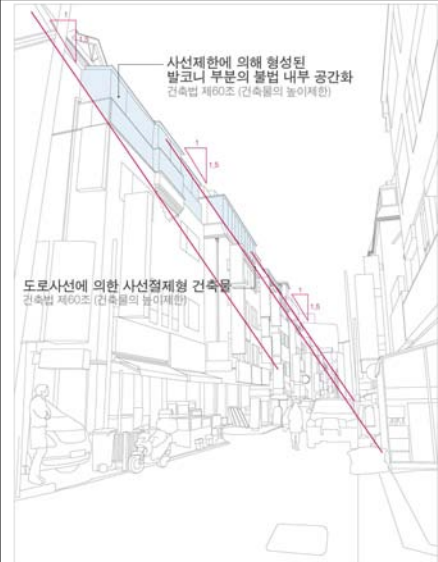
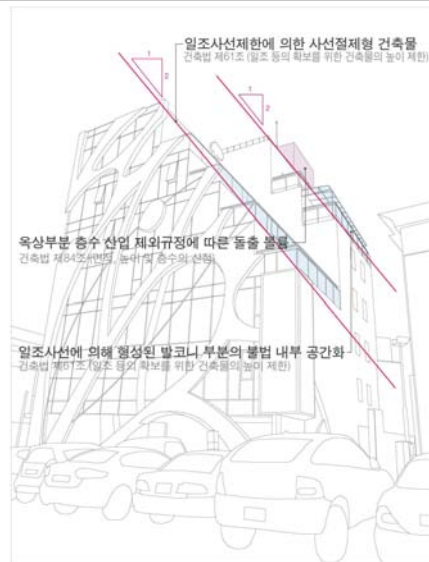
□ 건축공간구성의 합리성

평가기준	법적 규제와 건축공간구성 논리 사이의 정합성			
관련법조항	<ul style="list-style-type: none">· 건축법 제60조(건축물의 높이제한)· 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)· 건축법 제84조(면적·높이 및 층수의 산정)			
현황				
	서교동 홍대앞		서교동 홍대앞	
	용도지역·지구	제2종 일반주거지역	용도지역·지구	제2종 일반주거지역
	주용도	업무·상업	주용도	주거
	관련법조항	일조높이제한	관련법조항	도로사선제한
문제점	<ul style="list-style-type: none">·(규제방식) 외곽선과 볼륨 제한 방식의 규제로 내부 공간의 거주성과 공간성을 저해·(규제기준) 법적 기준이 내부공간구성의 합리성에 위배되어 내부 공간 구성의 왜곡이 일어남			
규제의 문제점	건축법 제60조 (건축물의 높이제한)		도로 및 일조사선제한에 의해 만들어지는 형태는 건축물 내부의 합리적 공간구성을 저해함	
	건축법 제61조 (일조 높이 제한)			

□ 도시공간 이용의 효율성

평가기준	법적 규제에 의해 조성된 공간의 이용 효율			
관련법조항	<div>· 건축법 제42조(대지의 조경)</div> <div>· 건축법 제43조(공개공지 등의 확보)</div> <div>· 건축법 제55조(건축물의 건폐율)</div> <div>· 건축법 제58조(대지 안의 공지)</div> <div>· 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)</div>			
현황	<div></div>		<div></div>	
	서초동 강남대로변		양재동 다세대주택지	
	용도지역·지구	일반상업지역/미관	용도지역·지구	일반주거지역
	주용도	업무·상업	주용도	주거(다세대)
	관련법조항	대지 안의 공지	관련법조항	대지 안의 공지
문제점	<div>·(법제도로 확보한 공간에 대한 질적 관리 미흡) 대지의 조경이나 공개공지 확보 등의 조항에 따라 확보된 공간 조성에 대한 질적 기준이 미흡하여 도시환경을 악화시키는 요인이 되고 있음</div> <div>·(대지경계선으로부터 이격된 공간의 효율성 저하) 대지 안의 공지, 일조제한 등에 의해 생겨난 자투리공간은 특정 용도 없이 방치된 경우가 많아 도시 공간 이용 효율성 저하</div>			
규제의 문제점	건축법 제42조(대지의 조경) 건축법 제43조(공개공지 등의 확보)		위치, 접근성 등 질적 기준 미흡 사후 관리 수단 부재	
	건축법 제58조(대지 안의 공지)		법제도에 의해 생겨난 이격 공간의 용도와 미관에 대한 예측과 관리 기준 부재	
	건축법 제61조 (일조 등의 확보를 위한 건축물 높이제한)			

□ 규제 적용의 합리성과 효율성

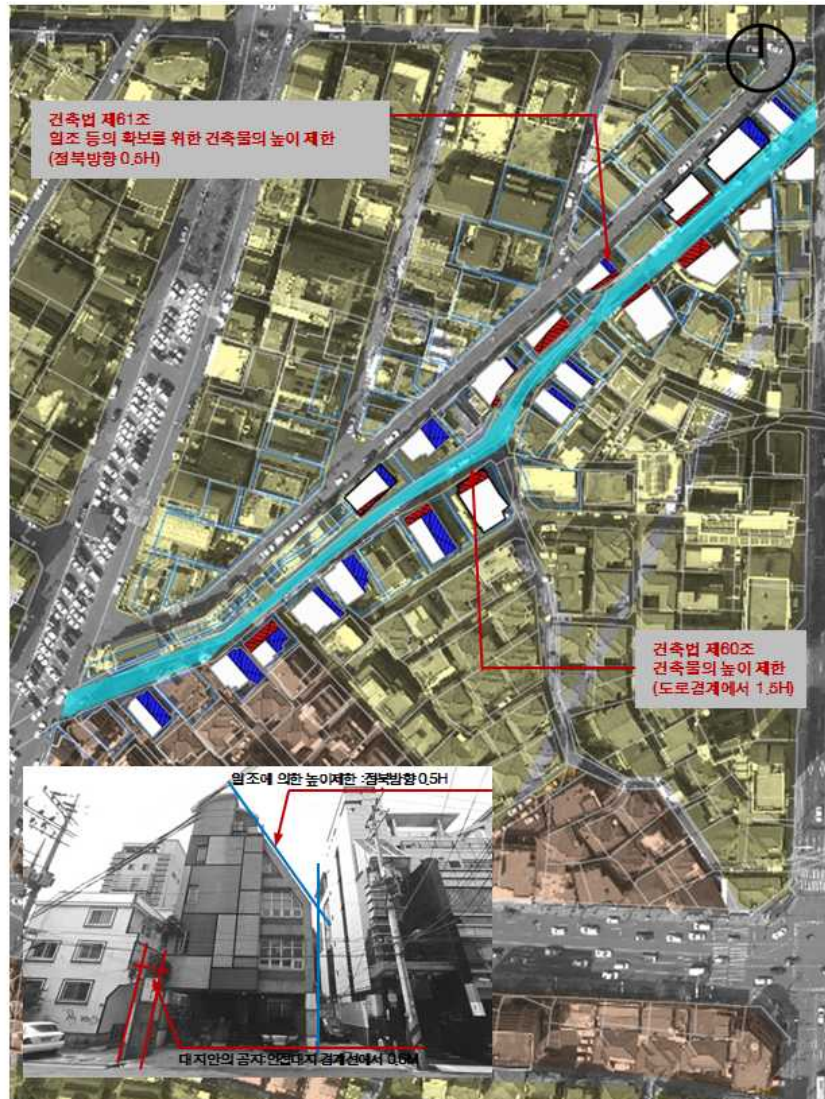
평가기준	위법, 사후 계획 변경 등			
관련법조항	·건축법 제60조(건축물의 높이제한) ·건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)			
현황				
	논현동		서교동 흥대앞	
	용도지역현황	제2종 일반주거지역	용도지역현황	제2종 일반주거지역
	주용도	주거	주용도	업무·상업
	위법조항	법 제60조 높이제한	위법조항	법 제61조 일조제한
문제점	·(불법증축건물 유형화) 건축법 제60조(건축물의 높이제한)와 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)에 의해 만들어지는 사선 부분에서 내부 공간의 합리적 이용을 위해 불법 증축이 만연해 있음. 불법 증축된 건축물이 하나의 유형으로 자리 잡고 있음 ·(용적률 예측불가능) 불법증축 부분은 건축허가시 용적률 산정 등에서 제외되므로 실제 사용하는 바닥면적의 합은 법정 용적률 기준을 훨씬 초과하는 문제 발생			
규제의 문제점	건축법 제60조 (건축물의 높이제한)	건축물 각 부분의 높이는 전면도로 반대쪽 경계선까지 수평거리의 1.5배 사선 적용의 부작용으로 위법 건축물 양산		
	건축법 제61조 (일조 높이 제한)	일조 높이 제한에 의한 사선 절제면 부분에 불법 증축이 만연하여 일조 확보 효과 감소		

2) 건축물 형태규제의 문제점

① 용도지역지구제에 의한 규제

□ 익명적인 도시경관 양상

[표 4-7] 용도지역지구제에 기반한 획일적 규제의 문제점 1 : 익명적인 도시경관 양상



문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부 지침에 따른 하향적 규제 · 용도지역에 따른 획일적 기준 적용으로 지역 특성 반영 어려움
관련 법 조항	<ul style="list-style-type: none"> · 국계법 제36조(용도지역의 지정), 제37조(용도지구 지정) · 국계법 제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축제한)

□ 가로이미지 형성 저해

[표 4-8] 용도지역지구제에 기반한 획일적 규제의 문제점 2 : 가로이미지 형성 저해



문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 가로 양측 용적률 차이에 따라 가로경관의 부조화 양산 · 도로명 주소체계 도입 : 가로의 정체성 확립 필요
관련 법 조항	<ul style="list-style-type: none"> · 국계법 제36조(용도지역의 지정) · 국계법 제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축제한)

□ 규제의 취지와 원칙 왜곡

[표 4-9] 용도지역지구제에 기반한 획일적 규제의 문제점 3 : 규제의 취지와 원칙 왜곡



문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법의 행위제한 규제는 용도지역에 기반하여 작동 · 지정된 용도지역과 실제 건축물 주용도 · 세부용도의 차이 발생
관련 법 조항	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한)은 주거지역 대상, 상업지역은 제외 · 일반주거지역 내에 위치한 소규모 가로의 경우에는 주용도가 상업임에도 불구하고 일조 등에 의한 높이제한이 적용됨

② 양적인 기준에 의한 규제

□ 각종 규제 완화의 대상

[표 4-10] 양적인 기준에 의한 규제의 문제점 1 : 각종 규제 완화의 대상

※ 건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정방법) 개정연혁

시행일자	건축면적	바닥면적	연면적	높이
1973.9.1		공중통행 피로티 산입 제외		
1977.12.11			지하대피시설 용적률 산정 제외	
1978.10.30			지하주차장, 지하층 면적 제외	
1985.8.16	다세대주택 육외계단 규정 완화			
1986.12.29		노대는 외벽에 서 1.2m초과 부분만 산입		
1988.3.1		노대 면적 산정시 기준완화		
1990.2.18		피로티 기준 및 20층 이상 공동 주택 완화	지하층면적 및 지상층의 주차용 면적제외	
1999.5.9		노대 면적 산정시 기준완화		
2000.7.1		간이화단 설치 노대 면적 기준 완화		1층 전체에 피로티 설치시 높이산정제외
		모든 공동주택 의 면적 기준 완화		
2001.9.15		공중의 통행 및 차량의 통행, 주차로 피로티 완화범위 확대		
2005.7.18		발코니와 노대 의 범위확대	용적률 산정시 공동시설의 면적 제외	

주택공급 측면

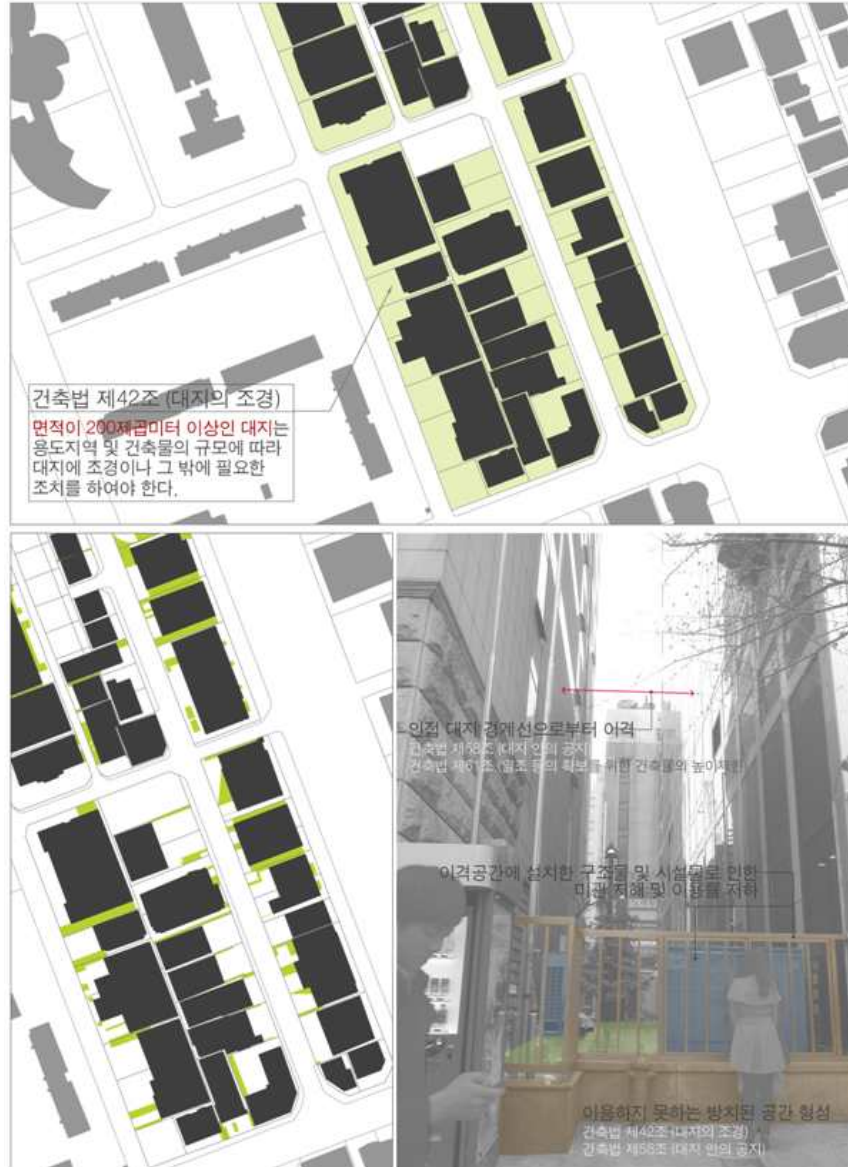
공공시설(주차,복리시설) 공급

발코니 관련

문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 개발진작을 위한 규모제한(건폐율, 용적률) 완화 · 주택공급 및 공공시설 확보를 위한 규제완화 · 면적 등의 산정 방법에 대한 지속적인 개정
관련 법 조항	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제55조(건축물의 건폐율), 제56조(건축물의 용적률) · 건축법시행령 제119조(면적 등의 산정방법)

□ 질적 수준 확보에 한계

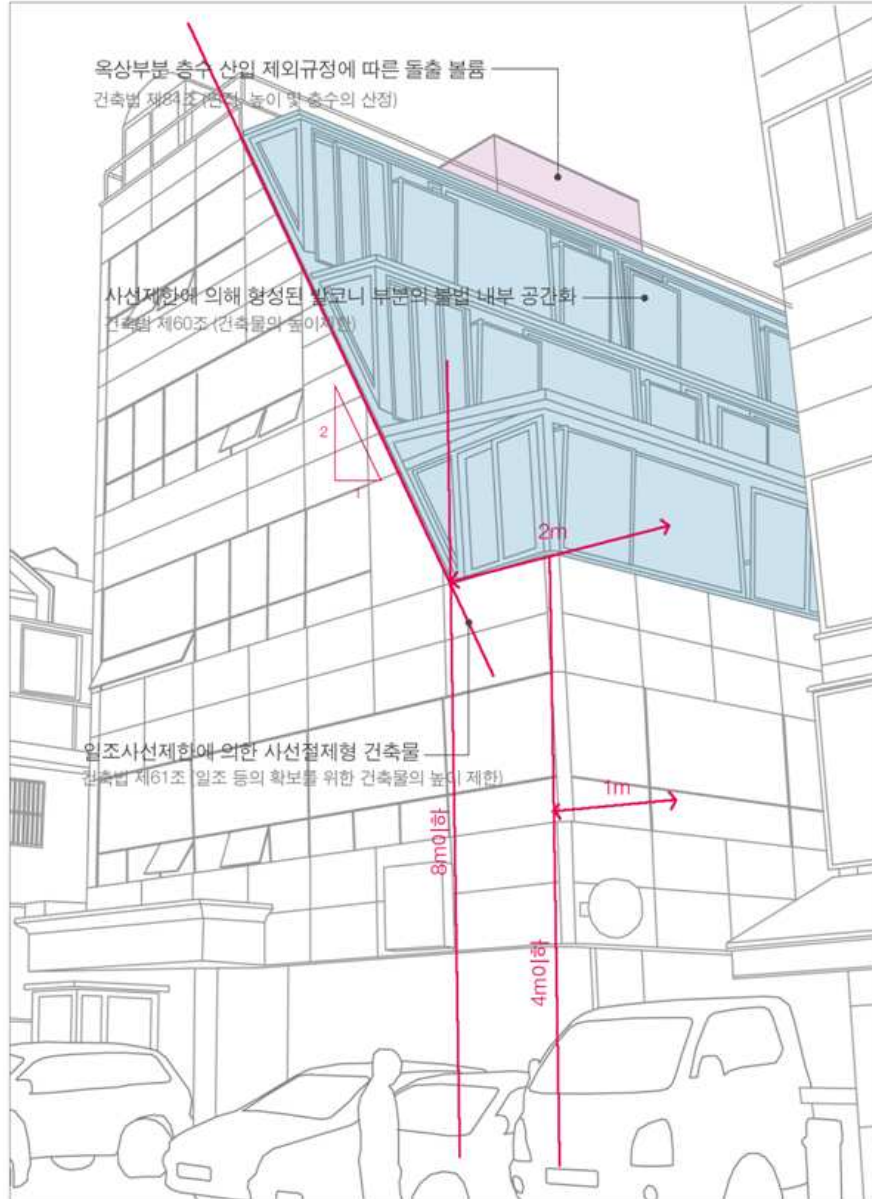
[표 4-11] 양적인 기준에 의한 규제의 문제점 2 : 질적 수준 확보에 한계



문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 1991년 건축법 전면개정으로 대지안의 조경, 공개공지 확보 등 공공성 확보를 위한 법적 수단 도입 · 대지면적 또는 연면적 기준에 따라 일정 비율 적용 · 양적 기준을 만족시키기 위한 최소한의 대응
관련 법 조항	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제42조(대지의 조경) · 건축법 제43조(공개공지 등의 확보)

□ 건축물 내부공간의 거주성 저하

[표 4-12] 양적인 기준에 의한 규제의 문제점 3 : 건축물 내부공간의 거주성 저하

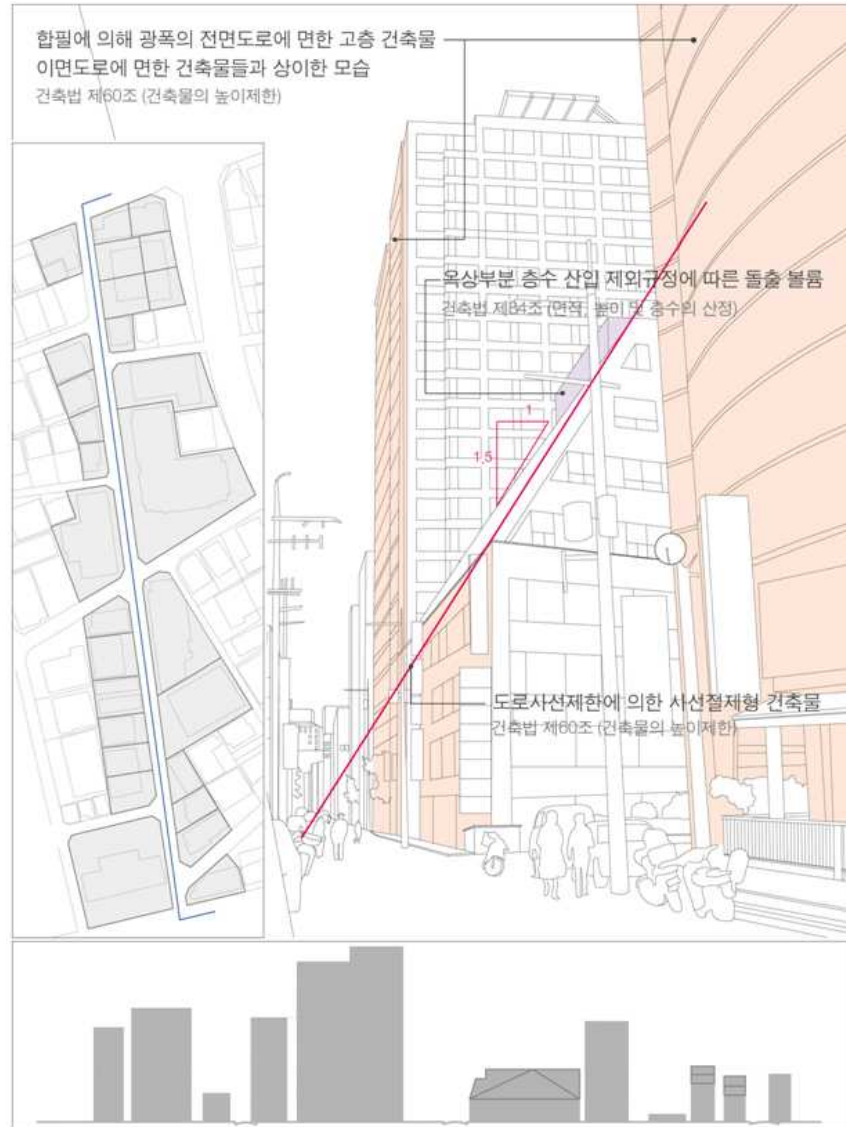


문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 건축물 내부공간의 합리성 및 거주환경에 대한 고려 미흡 · 외피규제는 이형적인 건축물 형태로 나타나고, 이는 불법 건축물을 양산시키는 계기가 됨
관련 법 조항	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제60조(건축물의 높이제한) · 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한)

③ 필지 단위의 행위 제한

□ 규제 취지의 왜곡

[표 4-13] 필지 단위의 행위 제한에 의한 규제의 문제점 1 : 규제 취지의 왜곡



문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 국계법·건축법에 의한 일반적인 형태규제는 개별필지에 적용 · 필지 규모 및 여건에 따라 개별필지에서의 규제 적용 효과와 전체 토지의 규제 적용 효과는 상이하게 나타날 수 있음
관련 법 조항	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제60조(건축물의 높이제한) : 도로와 필지 사이의 관계를 규정 · 개별 필지들이 집합인 도로 차원에서 보면 높이제한의 본래 취지와 상이한 결과

□ 비효율적인 자투리공간 양산

[표 4-14] 필지 단위의 행위 제한에 의한 규제의 문제점 2 : 비효율적인 자투리공간 양산



문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 건폐율, 대지안의 공지, 건축선 등은 복합적으로 작용하여 건축물 배치에 영향 · 개별 필지 단위의 규제에 따라 생겨나는 건축물 사이공간은 토지 이용의 효율성을 저하시키며 도시환경을 악화시킴
관련 법 조항	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제46조(건축선의 지정) · 건축법 제58조(대지안의 공지) 등

□ 혼란스러운 집합경관 및 열악한 보행환경

[표 4-15] 필지 단위의 행위 제한에 의한 규제의 문제점 3 : 혼란스러운 집합경관 및 열악한 보행환경



문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 건축물의 형태는 개별 필지 단위 규제의 영향을 받음 · 규제의 적용 효과는 필지 특성에 따라 달라짐 · 도시환경의 질적 수준을 결정하는 주요 요인인 가로경관과 보행환경에 대한 종합적인 고려가 필요
관련 법 조항	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제60조(건축물의 높이제한) · 건축법 제58조(대지안의 공지) 등

3) 건축물 형태규제 조항별 문제점

① 대지 안의 조경(건축법 제42조)

[표 4-16] 건축법 제42조(대지 안의 조경)의 문제점

	법 취지	평가	설명
법 취지 대비	공해방지 공기정화	△	규정에 의해 녹지 및 조경공간이 조성되어 공해방지에 어느 정도 효과가 있을 수 있으나, 나무가 고사하거나 건축허가 후 다른 용도로 변경하는 경우가 많아서 실질적인 효과는 미미함
	가로경관	X	대부분의 조경공간이 측면이격공간에 형성되고, 인접대지간 조율 없이 독립적으로 최소한의 조경만을 확보하게 되어 오히려 가로경관을 해치는 결과를 낳고 있음
	법제도의 양적 기준 준수를 위한 무리한 조경 식재 → 식재 후 계획을 변경하거나 식물이 고사하는 경우가 많음 조경기준, 조경면적, 식재면적 등 기준과 면적 산정이 복잡하여 해석상 어려움		
관계성	(적용대상) 조경설치를 대지면적과 연면적 기준으로 규정하여 인접대지, 공간의 연속성 등 주변환경에 대한 고려 없이 적용과 비적용이 결정되는 실태		
합리성	(규제방식) 양적 기준에 근거한 규제방식으로 인해 건축물을 배치한 뒤 자투리 공간에 조경을 조성함으로써 식생 조건을 충족하지 못하는 곳에 조경이 설치되는 등 실질적 조경효과 감소(정석, 1997) (사후관리·위법) 옥상조경과 같은 경우는 허가과정에서 조경면적으로 인정받은 뒤 사후관리가 되지 않아 용도변경, 면적 축소, 관리상의 문제 발생 (기준) 조경기준, 조경면적 산입 여부, 식재면적 기준 등 기준과 면적산정이 복잡하여 해석상의 어려움 ¹²¹⁾		
정체성	-		

② 공개공지 등의 확보(건축법 제43조)

[표 4-17] 건축법 제43조(공개공지 등의 확보)의 문제점

관계성	(규제 방식) 양적기준에 근거한 공개공지는 형식적인 설치로 이어져 공개공지에 대한 접근성의 불량, 이용률의 저조 등의 문제를 야기하고, 인접공지와의 연계성 결여 등 인접대지와 관계성 배려가 부족한 상태 (기준) 공개공지의 확보를 위한 기준은 접근성이나 위치 등에 대한 기준 등 질적 기준이 부족한 상태이며(정석, 1997), 현재 공개공지의 실태를 살펴보면 보도에서의 접근성이 불량한데 이는 시설이나 보도와의 단차 등 환경수준에 대한 고려 없이 동일하게 공개공지를 인정함으로써 발생
정체성	-
합리성	(실효성) 조경부분을 공개공지에 포함하는 등 실질적으로 공개공지의 기능 및 이용 약화 (규제기준) 현재 규제기준은 연면적을 근거로 하는데 이로 인해 대지면적이 크고 연면적이 협소할 경우 공개공지 확보대상에서 제외되는 상황 발생

121) 국토해양부·대한건축사협회(2011), 「건축법령 실무해설 시리즈_건축법령질의회신집」, 대한건축사협회, pp.4-3~4-6.

③ 건축선의 지정(건축법 제46조) 및 건축선에 따른 건축제한(건축법 제47조)

[표 4-18] 건축법 제46조(건축선의 지정) 및 건축법 제47조(건축선에 따른 건축제한)의 문제점

법 취지 대비	법 취지	평가	설명
	도로확보	○	-
	차량통행	○	-
	보행공간확보	△	건축선 후퇴부분에 각종 시설물이 설치되어 보행 장애 요소로 작용
	가로경관	△	건축선을 따라 평평한 입면이 연속되어 건조한 가로경관 양산 건축선 후퇴부분에 각종 시설물이 난립하여 가로경관 저해
관계성	-		
정체성	(경직성) 건축선의 지정에 따라 건축선 내에서 최대한의 용적률을 추구하다 보니 요철없는 평평한 입면이 연속되어 건조한 가로경관을 형성		
합리성	(관리) 건축선 후퇴 공간의 이용과 관리에 대한 규제가 부족하여 현재 건축선 후퇴부를 주차장이나 상품진열과 같은 공간으로 사용함으로써 보행자 통행을 방해		

④ 대지 안의 공지(건축법 제58조)

[표 4-19] 건축법 제58조(대지 안의 공지)의 문제점

	법 취지	평가	설명
법 취지 대비	채광 및 통풍	△	이격공간에 각종 시설물이 난립하여 채광과 통풍 효과 미미
	사생활 보호	○	-
	소화방지를 위한 공지 확보	△	이격공간에 각종 시설물이 난립하여 소화방지 효과 미미
	위험물 관련 건축물에 대한 안전거리 확보	○	-
	건축물의 유지관리를 위한 공지확보	○	-
	인접대지경계분쟁으로 인한 민원 해소	○	-
	도로 소통 원활	○	-
	도로 소음 최소화(아파트 등)	○	-
	도시의 환경 조성	X	대지내공지 규정으로 만들어진 자투리공간에 각종 시설물이 난립하여 가로경관 저해
관계성	(적용기준) 가로의 연속성을 저해하는 요인으로 작용하기도 함 : 필지별 · 용도별 규제 기준 - 건축물 용도에 따라 대지 내 공지 기준을 적용함으로써 하나의 가로에 면한 서로 다른 용도의 건축물들의 배치가 불규칙해지는 문제 (건축물 이격) 대지 안의 공지 기준은 대지경계선과 건축물 사이의 거리, 건축물과 건축물 사이의 거리를 규정하여 보행환경의 질적 수준에 결정적인 영향을 미침 : 각종 시설물 설치 등으로 가로환경의 질적 저하 문제 야기		
정체성	-		
합리성	도시공간 이용의 효율성 저하		

⑤ 맞벽건축과 연결복도(건축법 제59조)

[표 4-20] 건축법 제59조(맞벽건축과 연결복도)의 문제점

관계성	-
정체성	-
합리성	(적용대상) 서울의 건축조례에서 맞벽 건축과 연결복도의 적용 대상을 너비 20미터 이상인 도로로 규정한 것은 실질적으로 이 규정이 활용될 수 있는 소폭의 보행가로의 건축물이나 소규모 건축물을 배제시키는 결과를 초래함 (적용기준) 서울특별시의 경우 맞벽을 형성하는 부분을 5층 이하로 규정한 것은 적용 대상을 너비 20미터 이상의 도로로 한 기준과 현실적으로 서로 상충하는 상태

⑥ 건축물의 높이제한(건축법 제60조)

[표 4-21] 건축법 제60조(건축물의 높이제한)의 문제점

	법 취지	평가	설명
법 취지 대비	개발밀도 제한	X	인센티브 적용과 불법증축으로 용적률 예측이 어려워짐
	도로의 개방감 확보	X	필지 특성과 규모, 전면도로 기준 등이 상이함에 따라 건축물 높이가 달라짐 : 도로 개방감 확보 못함
	쾌적성 확보	X	공동주택 관련 규정에서 다세대 주택을 제외하는 등 높이제한을 통한 쾌적성 확보라는 법 본연의 취지에서 벗어나 주택공급 등의 논리에 따라 개정됨
	가로경관조성	△	1999년 도입된 가로구역별 최고높이지정 방식은 서울, 인천 등 몇몇 대도시의 주요 업무/상업 지구에만 적용
관계성	(도로폭과 관계없는 건축물 높이) 건축법 제60조(건축물의 높이제한)는 도로폭에 근거한 높이제한 방식임에도 불구하고 기본적으로 가로와 개별 필지 사이의 관계를 규정하여 결과적으로는 동일 폭에 면한 건축물들이라 하더라도 필지 규모와 접도 상황에 따라 전혀 다른 높이로 나타남. 이는 도로의 개방감 확보라는 높이제한 본연의 취지에도 어긋날 뿐 아니라 가로경관 형성에도 부정적인 영향을 미침 (가로공간의 불연속) 도로폭에 근거한 높이제한 방식 하에서 건축물의 고층화를 위해 대지경계선으로부터 후퇴하여 건축하는 경우가 많아 불연속적인 가로 입면을 형성함		
정체성	(가로별 특성 부재) 개별 필지의 크기와 접지 상황에 따라 건축물의 높이가 정해지기 때문에 가로별 특성을 구현하는 데에 한계가 있으며, 이는 전국 도시의 주요 가로 경관을 유사하게 만들 (가로구역별 최고 높이 지정에 따른 부작용) 가로구역별 최고 높이 지정으로 건축물 형태가 박스형으로 변화하면서 상층부 매스에 대한 조정이 불가능해짐		
합리성	(이형적 형태) 높이 제한 내에서 최대의 용적률을 확보하기 위해 사선절제형이나 계단식 형태를 취하게 되므로 내부공간구성의 합리성을 저해하고 혼란스러운 도시경관 양산 (불법 증축) 높이제한에 의해 발생하는 건축물의 사선절제부분이 발코니 등 내부공간으로 활용되어 불법증축의 결과를 낳고 불법증축건물 유형으로 자리잡음. 또한 이 부분은 용적률 산정 등의 예측가능성을 떨어뜨림 (높이산정) 옥상부분, 필로티 등이 높이산정에서 제외됨으로써 DX의 비율이 1.5배 보다 높아지는 결과와 굴뚝형 건축물 및 주차빌딩의 돌출 등의 현상이 발생하여 높이 제한의 본질적인 의도와 배치되는 도시모습을 양산(量産)		

⑦ 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한 (건축법 제61조)

[표 4-22] 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)의 문제점

법 취지 대비	법 취지	평가	설명
	일조 확보	△	<ul style="list-style-type: none"> - 지역에 따른 일조 특성 차이를 고려할 수 없음 - 불법 무단증축이 일반화되어 일조 확보 효과 미흡
관계성	(도시형태) 대부분의 경우 북측에 공지가 생기게 되며, 일조사선제한이 형태에 영향을 끼쳐 연속적인 가로경관 형성을 저해(예시 : 가로수길)		
정체성	-		
합리성	(기준) 일조시간 분석대상, 천공 확산광 감소 판단 근거 등 일조권 관련 판단근거가 불명확함 (건축유형) 북측사선제한에 따른 사선절제형 건축물과 계단형 건축물이 발생하며, 이로 인해 발생한 내부공간이 불법증축으로 이어짐 (적용대상) 일조 등의 확보를 위한 높이제한이 주거지역에만 적용됨으로써 주거지역과 그 외 지역이 만나는 영역에서 문제 발생		

⑧ 면적·높이 및 층수의 산정(건축법 제84조 및 건축법 시행령 제119조)

[표 4-23] 건축법 제84조 및 건축법 시행령 제119조(면적·높이 및 층수의 산정)의 문제점

법 취지 대비	법 취지	평가	설명
	보편적으로 적용가능한 면적·높이·층수의 산정방법 명시	△	개정 과정에서 주택공급 등 현실적인 문제 해결, 민간부문 개발 행위 유발 등을 위해 각종 예외 규정이 추가됨 그 결과 건축물이 가진 실제 면적, 높이, 층수와 다르게 산정되는 경우가 많아지고, 이는 건축물의 높이제한, 용적률 등 건축물의 체적을 제한하는 건축법 조항들의 법 적용 효과를 왜곡시키게 됨
관계성	-		
정체성	바닥면적의 경우 발코니 관련 조항을 지속적으로 완화된 결과, 바닥면적이 증가하였으며 도시경관 측면에서는 평평한 입면을 양산하고 외부 공간과의 단절을 발생시킴		
합리성	옥상부분과 필로티 부분이 높이산정에서 제외되므로 굴뚝형 건축물, 주차빌딩의 돌출과 같은 도시공간과 조화롭지 건축물이 생성되는 등 높이제한의 효과가 불투명		

제5장 건축물 형태규제 관련 국외 사례

1. 도시계획법과 건축기준법의 이원적 체계 보완을 위한 다양한 시도 : 동경시
2. 지역의 특수성과 정체성을 고려한 도시설계 요소 도입 : 뉴욕시
3. 건축의 공공성 제고에 따른 형태규제 방식 변화 : 파리시
4. 질적 측면을 고려한 통합적 물리형태 지향 : 마이애미시
5. 시사점

1. 도시계획법과 건축기준법의 이원적 체계 보완을 위한 다양한 시도 : 동경시

1) 일본의 공간계획체계

□ 이원적 구성을 가진 공간계획체계 : 국토이용계획 + 토지이용기본계획

일본의 공간계획체계는 장기구상으로서, 국토이용계획과 토지이용의 규제를 위한 상위계획인 토지이용기본계획으로 이원적 구성을 이루고 있다. 토지이용계획체계는 미리 규제내용과 수준이 결정된 용도지역을 대상지역에 배분하는 방식을 취하는 용도(zoning)중심의 규제방식으로 구성되어 있다¹²²⁾.

□ 공간계획의 기본체계 구성

도시전체에 대한 토지이용방침, 즉 ‘도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침(도시계획구역 마스터플랜)’은 도(都), 도(道), 부(府), 현(縣) 지사가 도시계획 구역전체를 대상으로 하여 시가화구역·시가화조정구역의 구역 구분, 구역 내의 주요한 용도배분, 시가지의 밀도 구성, 시가지의 개발 및 재개발, 기반 공공시설의 정비 및 자연환경 보전의 방침 등을 책정한다¹²³⁾. 또한 시정촌 도시계획에 관한 기본적인 방침, 즉 ‘시정촌 도시계획 마스터플랜’은 도시계획법에 근거한 법정계획으로서 우리나라의 도시기본계획과 유사하게

122) 서순탁, 김진아, 조승연(2007), 「한국과 일본의 개발행위허가제 비교연구」, 대한주택공사 주택도시연구원, p.49.

123) 대한국토·도시계획학회(2008), 「토지이용계획론」, 보성각, p.457.

운용되고 있다¹²⁴⁾.

[표 5-1] 일본 공간계획 기본 체계 구성

도시기본계획 (마스터플랜)	도시계획구역 마스터플랜	도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침
	시정촌 도시계획 마스터플랜	시정촌 도시계획에 관한 기본적인 방침
토지이용규제	일반규제	시가화구역
		시가화조정구역
	프로젝트 대응규제	
구역구분제	용도지역제	
	지구계획	일부에 대해 책정하는 상세한 계획
개별 건축물 규제	건축기준법	

※ 출처 : 서울시정개발연구원(2002), 「주요 외국의 도시계획제도와 변화」, p.209. 내용 재정리

구역구분제는 1968년 개발허가제와 함께 도입된 제도로 대도시로의 인구유입과 교외의 스프롤현상(sprawl)으로 인한 교외지역의 무분별한 개발을 막기 위하여 도입되었다. 무질서한 시가화를 방지하고 계획적 시가화를 도모하기 위하여 도시계획구역을 시가화구역과 시가화조정구역으로 구분하여 관리하고 있다¹²⁵⁾.

용도지역제는 공간계획의 토지이용에 대한 전체적인 모습을 나타내는 제도로써 건축기준법상의 형태규제나 용도규제와 연동하여 시가화의 토지이용을 기본적으로 규정하고 있다. 규제의 방법은 제1종 주거지역에서만 적극적 규제방식(positive system)을 취하고 있고, 다른 용도지역에서는 소극적 규제방식(negative system)을 채택하고 있다¹²⁶⁾.

지구계획은 도시계획구역내의 비교적 소규모 지역에 대해서 지구시설과 건축물 등에 관한 상세한 계획으로서 지구계획, 재개발지구계획, 연도정비계획, 집락지구계획, 주택지 고도이용지구계획 등이 이에 해당한다. 당해 지구에 적합한 토지이용을 실현하기 위해 지구내의 건축물에 관련된 용도·용적을 비롯하여 벽면의 위치·의장 등에 대해서도 세세하게 규제를 행함과 동시에 지구에 필요한 시설 정비 및 수림지의 보전에 관한 내용을 주로 다루고 있다¹²⁷⁾.

124) 대한국토·도시계획학회(2008), 「토지이용계획론」, 보성각, p.458.

125) 서순탁 외(2007), 「한국과 일본의 개발행위허가제 비교연구」, 대한주택공사 주택도시연구원, p.49.

126) 상계서

127) 상계서

2) 형태규제 관련 제도의 개괄적 연혁

① 공간계획 관련 주요변화 내용

□ 용도지역제, 지역지구제 및 지구계획

일본의 용도지역제는 주거지역을 공장의 침입으로부터 보호하여 자산 가치를 보전하고자 하는 미국식 용도지역제와는 달리, 명치유신 이래 부국강병의 정책으로 산업화를 추진함에 따라 공업지역을 설정함으로써 공장의 집적을 유도하려는 의도가 보다 강했다. 따라서 단순한 건축규제가 아니라 도시계획을 통한 도시의 생산성 향상이 용도지역제의 주된 목적이 되었다¹²⁸⁾.

일본 지역지구제는 전국 적용의 제도이고 일률적인 기준에 의한 것이기 때문에 대도시에서는 영향을 받기 쉽고, 지방도시에서는 일반적으로 필요 이상의 규제가 완화되는 경향을 보인다. 또한 용도지역을 기본지역으로 하여 용적률, 건폐율, 사선제한, 높이 제한, 부지경계선으로부터의 벽면후퇴 등이 세트 형식으로 정해지기 때문에 매우 경직적인 운용이 이루어지고 있다¹²⁹⁾.

1980년에 도입된 지구계획제도는 용도지역제의 부가적인 규제로서 지구특성에 대응한 보다 엄격한 규제, 보다 많은 항목을 내용으로 규정하고 있다. 지구계획은 지구 수준의 도로 등 지구시설의 기반정비와 건축물의 용도, 건폐율·용적률을 일체로서 정할수도 있고 또 분리하여 일부만을 정할 수도 있다. 규제수준에 있어서도 규제내용에 따라 규제력을 가지지 않는 단순한 방침에서부터 권고, 조례에 의한 강한 규제까지 다양한 수준의 규제가 가능하다¹³⁰⁾.

[표 5-2] 일본 내 공간계획 체계 변화 과정

1919년	건축기준법 도입, 도시계획법 제정	도시계획의 전국적 실시
1968년	도시계획법 개정	구역제 도입(시가화구역, 시가화정비구역) 개발허가제도 도입
1980년	지구계획제도 도입	미니개발과 기성시가지 환경악화 대응

128) 건설교통부(2007), 「도시계획 제도개선에 관한 연구」, 건설교통부, p.72.

129) 상계서

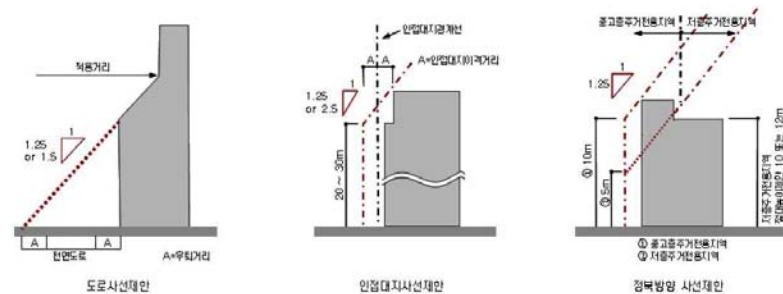
130) 상계서

1992년	도시계획법 개정 시정촌 마스터플랜 제도 도입	시정촌 도시계획 방침 책정 의무화 생활권 레벨에서의 시가지 정비를 통합적으로 관리하기 위한 마스터플랜의 시작
1995년	지구계획의 유연화를 위한 거리유도형 지구계획의 도입	계획가의 재량을 최대한 수용 가능한 완화형 지구단위계획으로의 기반이 됨

② 건축기준법 주요변화 내용

□ 건축기준법의 주요 연혁

1868년 메이지유신에 의한 근대화작업의 일환으로 근대적인 법령제정이 진행되면서 건축기준법이 도입되었다¹³¹⁾. 1913년 ‘동경시 건축조례’가 도로사선제한규제의 시초이며, 1919년 ‘시가지 건축물법’은 1913년 ‘동경시 건축조례’를 기초로 제정된 일본 최초의 높이 규제이다. 건축물의 절대높이 및 도로폭원에 의한 사선제한을 기본으로 하고 있으며, 1963년 건축기준법이 개정되면서 절대높이 제한이 폐지되고 높이를 용적으로 제한하는 ‘용적지구제’를 도입하였다¹³²⁾.



[그림 5-1] 일본의 높이제한
출처 : 김도년 외(2003, p34)

1970년 건축기준법 개정으로 ‘용적지구제’는 ‘용적지역제’로 격상되어 도시계획지역 전역에 적용되었으며, ‘인접대지 사선제한’과 주거지역의 ‘정북방향 사선제한’을 도입하였다¹³³⁾. 1971년에는 도시공간 내 공개공지 조성을 목적으로 ‘총합설계제도(總合設計制度)’

131) 김진욱, 이민우, 오성훈(2008), 「한국과 일본 소규모 건축의 비교를 통한 정체성 확보방안 연구」, 건축도시공간연구소, pp.60~62.

132) 김도년, 임희지(2004), “도시경관에 있어서 높이기준유형별 건축물의 형태적 특징에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v.20(8), p.153.

133) 상계서, p.154.

를 제정하여 개개 건축물에 대한 공공기능의 유도방안을 마련하였다. 성능형 기준방식을 적용하여 시가지환경개선을 위해 기여한 정도에 따라 용적률 할증이나 사선제한 및 높이 제한의 완화 등 인센티브를 제공하는 유도수단을 운영방안으로 제시하였다¹³⁴⁾.

사선제한으로 인한 도시경관상의 문제가 제기됨에 따라, 1987년에는 사선제한을 완화하여 전면도로에서 일정거리 이내의 부분만 적용하고, 일정거리를 넘는 부분은 용적률에 의하여 제한하는 내용을 도입하였다¹³⁵⁾.

1995년 한신대지진을 계기로 건축물 안전성 고양, 합리적 이용의 추진, 민간기관에 의한 건축 확인·검사제도의 창설, 건축기준의 성능규정의 도입을 시작하는 단체규정 등을 검토하여 건축규제 합리화 등의 내용을 중심으로 개정이 이루어졌다. 또한 도심부의 공동화 현상과 직주분리에 의한 교통난을 해소하기 위해 ‘도심거주형 총합설계제도’를 도입하는 등 다양한 유형의 제도화를 도모하게 되었다. 공개공지 대상의 세분화, 공개공지의 성격 및 기능에 따른 인센티브 차등적용, 공개공지 대상범위의 확대 및 인센티브 수준 확대 등 지속적인 제도개선을 통한 종합적 시가지 환경정비수단으로 정착해 가고 있다¹³⁶⁾.

3) 건축물의 형태규제 관련 요소

① 용도지역의 형태규제 요소

□ 용도지역제의 건축물 형태규제

용도지역제는 양호한 시가지환경의 형성 및 주거·상업·공업 등의 적절한 배치에 의한 기능적인 도시활동 확보를 목적으로 하는 제도이다. 이에 건축물의 용도제한, 건축물의 형태제한(용적률, 건폐율, 높이), 대지면적의 최소한도, 외벽의 후퇴거리한도(모두 제1,2종 저층주거전용지역에만 존재)가 있으며 구체적인 내용은 건축기준법에서 명시하고 있다¹³⁷⁾.

용적률제한에 있어서 용도지역상의 용적률 이외에 당해 건축물의 전면도로 폭원이

134) 서수정, 박광재(2003), “공동주택단지내 공개공지 확보를 위한 총합설계제도의 운영방안에 관한 연구 : 일본 오사카시의 적용사례를 중심으로”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.19(3), p.113.

135) 김도년, 정재용, 정상혁(2003), “삼차원적 도시관리 수단으로서의 건축물 높이기준 설정방향 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.19(3), pp.170~171.

136) 서수정 외(2003), “공동주택단지내 공개공지 확보를 위한 총합설계제도의 운영방안에 관한 연구 : 일본 오사카시의 적용사례를 중심으로”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.19(3), p.114.

137) 대한국토·도시계획학회(2008), 「토지이용계획론」, 보성각, pp.460~461.

12m 미만인 경우, 주거계 용도지역내의 건축물에 대해서는 전면도로 폭원에 40%, 기타 지역 내의 건축물에 대해서는 60%를 곱한 값이 기준용적률로 적용된다¹³⁸⁾.

□ 국내 형태규제와 차이점

일본의 건축물 형태규제와 우리나라의 차이점은 일영규제가 존재한다는 점이다. 우리나라의 경우 『건축법』 시행령에서 상한만을 정해두고 조례에서 그 구체적 수치를 정하도록 되어 있으나, 일본의 경우에는 법률상에 복수의 수치가 제시되어 있어 이 중 당해 지역의 성격, 건축 밀도를 고려하여 적절한 수치를 지정하고 있다¹³⁹⁾.

② 지구계획의 형태규제 요소

□ 일반적 지구계획의 세부 규정

지구계획내용은 도시계획적 조치에 관한 사항, 건축적 조치에 관한 사항 그리고 기반시설에 관한 사항으로 구분될 수 있다. 도시계획적 조치에 관한 사항은 지역지구지정, 도시계획시설의 배치와 규모 등을 당해구역의 여건을 반영하여 결정하도록 유도하며, 건축적 조치에 관해서는 가구 및 획지구모와 조성계획, 건축물 등의 용도제한, 건축물의 건폐율 및 용적률과 높이의 최고한도와 최저한도를 당해구역의 여건을 감안하여 상세하게 수립하도록 규정하고 있다.¹⁴⁰⁾

[표 5-3] 지구계획에서 결정할 수 있는 사항

구분	세부 내용
1. 지구시설의 배치 및 규모	주로 지구주민들이 이용하는 도로, 공원, 녹지, 광장 등의 공공지의 배치 및 규모 결정
2. 건축물 등에 관한 사항	가. 건축물 및 공작물의 용도
	나. 용적률 최고한도 최저한도
	다. 건폐율의 최고한도
	라. 대지면적과 건축면적의 최저한도
	마. 벽면의 위치 제한
	바. 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도
3. 토지이용제한에 관한 사항	사. 건축물의 형태 및 디자인
	아. 담장 등의 구조
3. 토지이용제한에 관한 사항	현존하는 수림지와 초지를 보전하는 것을 결정

138) 상계서

139) 상계서

140) 정철모(2000), "일본의 지구계획제도 활성화 사례를 중심으로 한 우리나라 지구단위계획제도 개선방안에 관한 연구", 『도시행정학보』, 한국도시행정학회, p.128.

□ 다양한 형태의 지구계획

- 용도별 용적형 지구계획 및 유도용적 지구계획

용도별 용적형 지구계획은 주택의 용적률을 그 이외 용도의 건물용적률보다 높게 설정하여 주택건설을 촉진하는 것으로 지구계획을 통해 지정용적률의 1.5배 이내의 범위에서 용적률을 증가시키며 지구정비계획에서 주택 및 비주택용도별 용적률 최고한도, 부지면적의 최저한도, 벽면 위치제한 등을 결정한다¹⁴¹⁾.

유도용적 지구계획은 대도시의 기성시가지에서 도로 등이 정비되지 않는 채 건물이 밀집된 지구의 도로정비를 추진하기 위해 도입하였다. 즉 기타 농지가 개발되고 있는 시가지나 미정비의 간선도로 길가 등에 대하여 도로를 정비하면서 양호한 시가지를 형성하기 위한 수법으로 활용하는 것이다. 지구 특성에 부응한 최종 용적률인 목표용적률과 지구 내 공공시설 정비 상황에 부응한 실제적인 용적률인 잠정 용적률을 적용하고 있다¹⁴²⁾.

- 용적적정배분 지구계획 및 거리유도형 지구계획

용적적정배분 지구계획은 공공시설이 정비된 지구에서 구역구분을 통해 용적률 규제를 보다 상세화하여, 보전할 가치가 있는 역사적 건조물이나 녹지 등이 있는 구역에 대해서는 용적률을 낮추도록 하고, 고도이용이 필요한 구역에서는 지정용적률을 상회하는 용적률을 정하는 방법이다. 건축물의 부지단위 개발권개념이 아니고 지구단위의 계획이라는 점에서 특징적인 제도이다¹⁴³⁾.

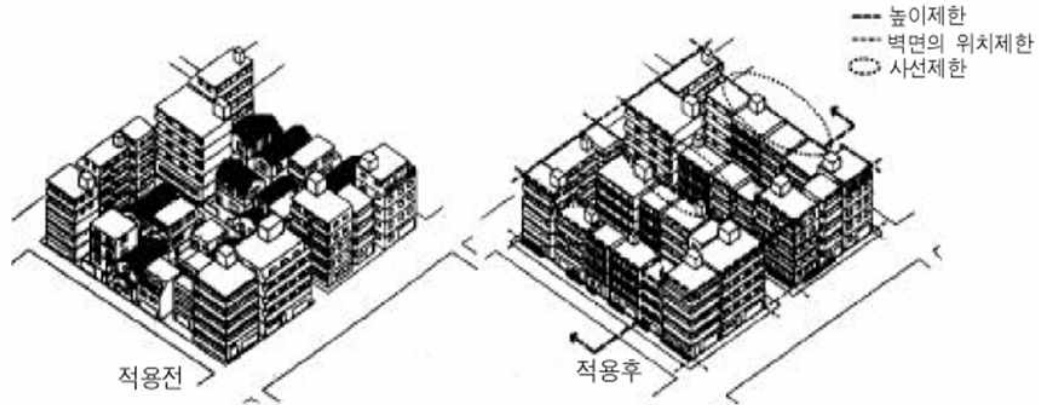
거리유도형 지구계획은 전국의 일률적인 건축규제를 지역실정에 의거한 규제로 전환 시킴으로써 일정한 시가지 환경을 확보하면서 토지의 유효이용 촉진, 양호한 거리 형성, 이해하기 쉬운 형태규제를 도모하는 제도이다. 구체적으로는 용적률의 최고한도로부터 벽면의 위치제한까지를 지구정비계획으로 정하여 용적률제한을 완화하고 건축조례로 부지면적의 최소한도로부터 건축물높이의 최고한도를 정하여 전면 도로폭에 의한 도로사선을 완화하고 있다. 거리유도형 지구계획은 지금까지 건축기준법의 도로사선제한에 의해서 초래된 도로의 폭과 건물높이가 1.5 또는 1.25라는 비례를 극복하여 계획가가 자유롭게 비례를 설정할 수 있게 한 탄력적인 제도이다¹⁴⁴⁾.

141) 대한국토·도시계획학회(2008), 「토지이용계획론」, 보성각, p.463.

142) 상계서

143) 상계서

144) 정철모(2000), "일본의 지구계획제도 활성화 사례를 중심으로 한 우리나라 지구단위계획제도 개선방안에



[그림 5-2] 가로경관 유도형 지구계획의 적용 이미지
출처 : 김형보 역(1997), 「가로경관유도형 지구단위계획」

③ 건축기준법의 형태규제 요소

- 건축기준법의 목적과 규정요소

건축기준법은 건축물의 부지, 구조, 설비 등 용도에 관한 최저의 기준을 정하고 국민의 생명, 건강 및 재산의 보호를 도모하여 공공의 복지증진에 이바지 하는 것을 목적으로 하고 있다. 건축기준법은 크게 목적이나 용어의 정의 등을 명문화한 총괄적 규정과 실태규정으로 구분되며, 실태 규정은 모든 지역에 적용되는 건축물에 적용되는 단체규정과 도시계획법과 관련하여 도시계획구역 내에 세워지는 건축물을 대상으로 하는 집단규정으로 구성되어 있다¹⁴⁵⁾.

건축물 형태와 관련한 세부규정은 주로 집단규정 내에 건물의 규모와 관련한 규정에 의하여 관리되고 있으며, 세부규정으로는 건축면적, 연면적, 도로사선, 북측사선, 외벽후퇴, 건축협정과 관련한 사항, 절대높이 규정 등이 있다¹⁴⁶⁾.

관한 연구", 「도시행정학보」, 한국도시행정학회, p.135.

145) 김진욱 외(2008), 「한국과 일본 소규모 건축의 비교를 통한 정체성 확보방안 연구」, 건축도시공간연구소, pp.60~62.

146) 상계서

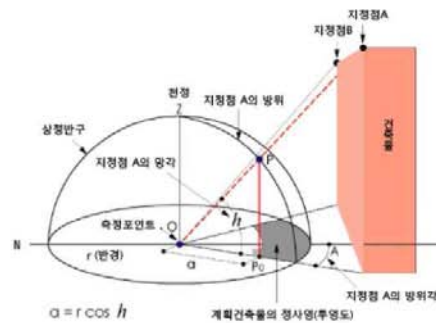
[표 5-4] 일본 건축기준법에서 건축물 형태 관련 규정 항목

구분		세부 내용	
집단규정	건물의 규모	건축면적(건폐율)	도시계획에서 정한 수치와 전면도로에 따른 수치 중 작은 것
		연면적(용적율)	—
		도로사선	도로폭×도로사선
		북측사선	진북방향
		규제	—
		외벽후퇴	—
		건축협정	—
		절대높이	—

※ 출처 : 김진욱 외(2008), 「한국과 일본 소규모 건축의 비교를 통한 정체성 확보방안 연구」, 건축도시공간연구소, p.64.

- 사선제한 보완을 위한 천공율 관련 세부규정

2002년 건축기준법 개정 시에 사선제한의 완화조건으로 천공율을 신설하게 되었다. 사선제한은 거주성이나 디자인을 향상시키지 못하고 오히려 법제도에 의한 건축물 모습 양상이라는 문제를 야기했다. 이를 개선하고자 의도로 천공율과 연결되지 못한 채 법규에 의해 규정된 형태의 건축물 형상을 개선하고자 도입되었으나 천공율을 사용함에 의해 각각적으로 너무 큰 건축물이 조성되어 경관에 있어 위화감이 생기는 부작용을 드러내기도 하였다¹⁴⁷⁾.



[그림 5-3] 일본의 천공율
출처 : 김진욱 외(2008, p66)

147) 상계서

4) 동경시의 형태규제 경향 분석

□ 자치단체를 주체로 한 생활권 레벨의 공간계획을 바탕으로 한 건축물 형태규제

경제성장으로 인하여 예기치 못한 개발이나 급격한 인구감소를 경험하게 되면서 각 기초자치단체는 광역적 차원의 계획보다는 생활권 레벨에서의 시가지 정비를 통합적으로 관리하기 위한 마스터플랜 수립의 중요성을 인식하게 되었다¹⁴⁸⁾. 이를 기반으로 1992년 도시계획법 개정을 통해서 시정촌의 도시계획에 관한 방침의 책정을 의무화하고 2000년에는 시가화구역구분의 권한을 자치단체로 위임함으로써 생활권 레벨에서의 도시공간에 대한 종합적 관리를 유도하고 있다. 이러한 지방분권화는 주민참여에의 요구 증가와 함께 지방자치단체가 조례나 요강을 정하여 독자적인 도시정책을 전개하고 있는 움직임과도 연계될 수 있다. 중앙정부 및 광역자치단체 중심의 대규모 개발 프로젝트의 전개로 인한 부문별 난개발에 대응하기 위해 기초자치단체가 지역 주민을 보호하기 위해 제정한 마을 만들기 조례의 등장은 대표적인 예가 될 수 있다. 기존의 개발지도 요강이나 건축 요강 등을 활용한 개발억제에서 적극적으로 지방의 계획이나 기준에 따라 개발행위 및 건축 등의 시가지 정비를 종합적으로 유도하기 위하여 자주조례가 증가하고 있는 추세이다¹⁴⁹⁾.

□ 유연한 규제로의 변화 노력

1995년에는 보다 적극적인 지구단위계획의 실현을 위하여 도시계획법 개정에 의해 거리유도형 지구계획을 도입하였다¹⁵⁰⁾. 지역특성에 의해 규제내용을 규제 강화형에서 조 건부 완화형도 포함하여 규제 내용을 다양화하고 있으며, 계획가의 재량을 최대한 수용할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 더불어 2000년에는 개발 허가의 기준을 지역의 실정에 따라 변경할 수 있도록 도시계획법을 개정하였다¹⁵¹⁾. 개발 허가제도를 지역의 실정에 따라 유연한 규제가 행해질 수 있도록 개정한 것이다. 또한 용도지역을 정하지 않은 구역의 경우에는 용적률·건폐율 등의 지역실정에 따른 지정을 유도하기 위해서 토지이용의 상황에 따라 특정 행정청이 용적률·건폐율 등을 선택할 수 있도록 하고 있다.

148) 정철모(2000), "일본의 지구계획제도 활성화 사례를 중심으로 한 우리나라 지구단위계획제도 개선방안에 관한 연구", 「도시행정학보」, 한국도시행정학회, p.123~127.

149) 서순탁 외(2007), 「한국과 일본의 개발행위허가제 비교연구」, 대한주택공사 주택도시연구원, p.45.

150) 정철모(2000), "일본의 지구계획제도 활성화 사례를 중심으로 한 우리나라 지구단위계획제도 개선방안에 관한 연구", 「도시행정학보」, 한국도시행정학회, p.134

151) 이태현(2001), "일본의 개정 도시계획법 및 건축기준법의 주요 내용", 「대한국토도시계획학회 정보지」, pp.20~25.

2. 지역의 특수성과 정체성을 고려한 도시설계 요소 도입 : 뉴욕시

1) 미국의 공간계획체계

□ 주의 수권법에 기준한 공간계획체계

미국에서는 영국이나 일본처럼 공통적으로 적용되는 공간계획체계가 마련되어 있지는 않다. 주의 수권법에 의한 조례를 근거로 각 도시가 도시계획을 시행하고 있으며, 세부내용은 주마다, 도시 지자체마다 상이하지만, 기본적으로 적용되는 공통적인 사항을 도출할 수 있으며 다음의 표5-4와 같이 정리할 수 있다¹⁵²⁾.

- 도시기본계획, 도시시설계획 및 토지이용규제

미국 내 도시기본계획의 기능은 첫째, 각종 공공사업의 조정에 있어서의 자치체의 기본정책 제시, 둘째로 지역제 · 택지분할규제 · 공구제(official mapping) 등의 각종 규제 수법의 근거, 셋째로 토지이용의 미래상을 제시함으로써 토지이용과 개발행위를 유도하는 것에 있다¹⁵³⁾.

[표 5-5] 미국 내 도시계획의 일반적 체계

도시기본계획 (마스터플랜)	종합 계획(general plan)
도시시설계획	공구제(official mapping)
토지이용규제	
<div>일반규제</div>	<div>지역제(zoning)</div> <div>부지분할규제(subdivision control)</div>
<div>프로젝트 대응규제</div>	<div>계획단위규제(PUD)</div> <div>유도지역제(incentive zoning)</div> <div>특별지구 (special district)</div>

※ 출처 : 서울시정개발연구원(2002), 「주요 외국의 도시계획제도와 변화」, pp.89~102. 정리

공구제(official mapping)란 장래 건설된 공공시설용지를 확보하기 위한 수단으로 기존 및 계획도로용지를 정확하고 상세하게 기재한 오피셜 맵(official Map)을 채택하면 이후 그 용지 내에서 건축행위를 금지하는 제도이다¹⁵⁴⁾. 토지이용을 규제하는 핵심이 되

152) 대한국토·도시계획학회(2008), 「토지이용계획론」, 보성각, p.400.

153) 서울시정개발연구원(2002), 「주요 외국의 도시계획제도와 변화」, pp.12~27. 재정리

고 있는 지역제는 법으로 규정하는 ‘공공의 건강·안전 및 일반 복지’ 확보를 목적으로, 경찰권에 의해 어떤 보상 없이 부동산의 이용 등에 제한을 가하는 제도이다. 지역제는 자치체 구역을 여러 개의 서로 다른 종류로 구분하고, 같은 종류의 지역에 동일한 규제를 가하는 것으로서, 지역구분은 보통 토지이용의 차이에 따라 구분되고, 시설용도그룹의 허가·불허가가 정해져 있으며 건축물 높이 및 용적, 부지규모 및 요구되는 공지의 규모, 주호밀도 등 도시에 따라 다양하게 규정하고 있다¹⁵⁵⁾.

도시 교외 등의 신개발에서는 택지개발업자가 취득한 토지를 도로에 의해 가구나 획지로 분할하는 경우가 많은데, 이에 대해 지방정부가 미리 정한 개발기준에 따르도록 의무화한 것이 부지분할규제이다. 이 제도는 토지를 개발하려는 자가 미리 계획초안 단계에서 도시계획당국에 제출하고, 택지조성, 도로, 가구획지의 형태, 상하수도, 가로조명, 소화전, 식수 등을 계획기준에 적합하도록 조정하여 최종적인 허가를 받는 제도이다¹⁵⁶⁾.

일정 규모의 단지 개발에 있어서는 단지 전체를 규제 단위로 하여 지역제, 택지분할규제와 같은 일반적인 규제 대신 단지 전체의 조화를 꾀하면서 밀도규제의 완화, 용도의 혼합 등 유연한 토지이용규제를 도입한 계획적 단위개발(Planned Unit Development, PUD)이 이루어지도록 유도하고 있다¹⁵⁷⁾. 기존의 지역제는 주로 개발을 억제하는 방향으로 도시공간을 관리하였지만, 점차 개발을 유도하는 기능이 요구되면서 인센티브를 부여하는 방식의 유도지역제가 등장하게 되었다¹⁵⁸⁾.

2) 형태규제 관련 제도의 개괄적 연혁

□ 형태규제 관련 주요변화

- 1916년 지역제의 특징

당시에 도입된 지역제는 각 지역·지구에 따라 토지와 건축물의 높이, 용도, 면적을 공중위생과 안전의 관점에서 규제하고 도면에 표시하는 최초의 종합적인 용도지역제였다. 가로에 햇빛과 대기의 최소 기준(일조권)을 확보하는 것을 기본 목적으로, 용적과 건폐,

154) 대한민국토도시계획학회(2008), 「토지이용계획론」, 보성각, p.411.

155) 상계서, p.409.

156) 서울시정개발연구원(2002), 「주요 외국의 도시계획제도와 변화」, p.98.

157) 대한민국토도시계획학회(2008), 「토지이용계획론」, 보성각, p.407.

158) 상계서

높이의 규제와 함께 건축사선 후퇴 관련 규정을 도입하여 저하된 가로환경을 개선하고자 도입되었다¹⁵⁹⁾.

[표 5-6] 뉴욕시의 지역제 변화 과정

1916년	지역제 조례 미국 내 최초 도입	
1926년	유클리드 판결	정부 개입이 공공의 복리 증진을 목적으로 하기 때문이라는 합헌성을 증명하면서 미국 전역으로 확대
1961년	지역제 전면 개정 - 인센티브 조닝(incentive zoning) - 계획단위개발(PUD) - 용도지역 상세 세분화	: 현대의 지역제 개념의 완성 : 녹지 공간 확보 가능 : 구체적 도시경관관리 수행
1969년	특별지역제 도입 - 맥락적지역제(contextual zoning)	: 적극적 도시 제어 수단 : 지역별 특성화 전략 수립 가능

최초로 도입된 뉴욕 지역제의 가장 큰 문제점은 피라미드 형태의 건물들이 도시 전역으로 확산되어 단조로운 스카이라인을 조성하게 하였다는 것이다. 또한 당시의 지역제는 행위의 원칙을 정해놓고 공공에 위반되는 항목들을 금지시키고 있어 그 영향력은 강력하였지만, 제한된 범위 내에서 소극적이고, 경직된 규제 내용으로 운용되었다. 이로 인하여 커뮤니티의 변화를 따라가지 못하고, 자치제의 개발압력이나 현장의 구체적인 요구에 제대로 적응하지 못한다는 비판을 받아왔다¹⁶⁰⁾.

- 1961년 종합지역제 개정

기존의 지역제가 고도지구, 즉 고층건물의 높이와 체적에 관한 부분을 규제하는 것에 머물렀던 반면에, 1961년의 지역제는 건축선 후퇴를 통해 공개공지를 확보하고 그 대신 용적률을 올려주어 타워형의 건물이 가능하도록 하는 등 유연한 성격의 규제로 진화하게 된다. 이러한 유연한 제도 운용을 위해서, 건축물의 용적을 규제하는 새로운 수단으로 용적률(FAR)을 도입하였으며, 기존의 지역제에서 사용된 건축사선 후퇴에서 벗어나 일조 및 채광을 확보하기 위하여 용적을 제한하는 가정적인 경사면인 천공노출면을 도입하였다¹⁶¹⁾.

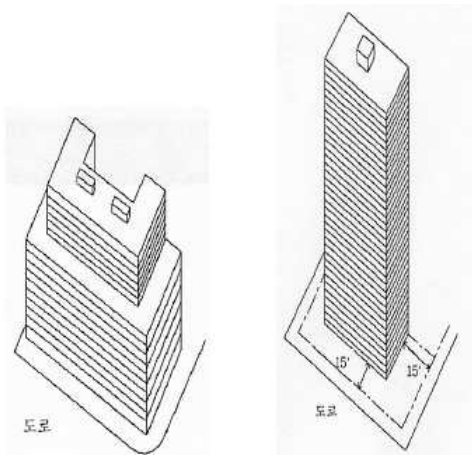
159) New York City Department of City Planning(2009), 「뉴욕시 조닝 핸드북」, 배웅규 외 역, 서울시정개발연구원, pp.1~4.

160) 상계서

161) 황윤성(2007), 「용도지역제의 변화과정을 통한 복합용도개발(MXD)에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위논문, p.22.

그러나 1961년 개정된 내용은 형식적·양식적 부분의 도달만이 이루어져 오히려 환경에 악영향을 미치는 결과를 낳았다. 무분별하게 늘어난 광장은 주변 환경으로부터 고립된 새로운 고층 건물을 출현시켰으며, 가로 연속성을 파괴하여 보행로의 활기를 저하시켰다. 또한 개발자가 투자가치가 보장되는 특정 용도만 개발하려 하기 때문에 용적률 급증과 더불어 거대화, 고밀화될 가능성을 낳았다¹⁶²⁾.

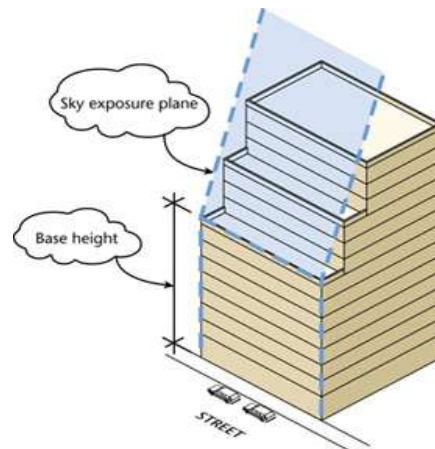
또한 용적에 의한 규제에 의존한 나머지 최대높이규정과 같은 규제가 부족하여 용도 간 관계성에 대한 고려가 미흡하였다. 건물 단위에 기초를 두고 기능 간 상호 관계성에 대한 계획 부분이 미흡하였기 때문에 여러 활동이 집약적으로 이용되고 있는 도심 중심업무지구를 통제하기에는 역부족이었다¹⁶³⁾.



[그림 5-4] 기본규정과 완화규정 적용 비교

좌 : 기본규정에 의하여 건축된 경우

우 : 완화규정에 의하여 건축된 경우(대지안의 공지를 많이 확보하여 건축한 경우)



[그림 5-5] 천공노출면 개념도

출처 : <http://www.ci.nyc.ny.us/html/dcp/html/zone/glossary>

• 인센티브 지역제 도입

인센티브 지역제는 도시의 쾌적성을 위한 공개공지와 보행자 공간을 제공하고, 비수익시설을 정비하는 개발업자에 대한 보상으로 지역제의 제한을 완화시켜 용적률의 증가, 형태규제의 완화, 그리고 허용용도의 확대 등을 인정하기 위해 도입된 제도이다¹⁶⁴⁾. 인센

162) 상계서

163) 상계서

164) 김일현 외(2006), “미국과 우리나라의 용도지역제의 비교를 통한 유연한 용도지역제 도입에 대한 연구_서울시와 뉴욕시 조례 비교를 바탕으로”, 『대한국토 도시계획학회 정기학술대회 논문집』.

티브 지역제의 도입 의도는 건축사선 후퇴가 용적률과 천공노출면 규제로 대체됨에 따라 기존 용적률이 줄어들게 되자, 이에 대한 보상의 개념으로 도입되었다¹⁶⁵⁾. 인센티브 지역제의 결과로서 광장, 공개공지, 공원 등을 정비할 수 있게 되었으며, 개별적으로 개발이 되었던 기존의 지역제의 문제점을 극복하여 여러 부지의 집단적 이용이 가능해지게 되었다¹⁶⁶⁾.

- 특별목적지구 (Special Purpose District) 도입

특별목적지구제도는 지역제의 한계를 극복하고 토지가 집약적으로 이용되고 있는 중심업무 지구를 통제하기 위한 수단으로 도입되었다. 인센티브 제도와 병행하여 공적인 목적을 위해 특정지구의 성격을 살리고 쾌적성을 도입하기 위하여 적극적으로 활용되었다¹⁶⁷⁾. 이는 인센티브 조닝의 개선된 방법으로, 특성 있는 지역의 스케일 및 가로 벽의 유지, 저소득층 주거지역의 고소득층 주거지화를 막기 위한 주거확보, 개발권 이양, 대규모 개발, 지역제변화 및 특별허용 지역의 계획적 개발유도를 내용으로 하고 있다¹⁶⁸⁾.

3) 건축물 형태규제 관련 요소

① 뉴욕시 지역제

뉴욕시의 규제지침은 공간적 적용범위 및 규제 기법에 따라서 전역규제와 특정구역 규제로 구분할 수 있다¹⁶⁹⁾.

[표 5-7] 뉴욕시 규제지침 구분

전역규제 (Area-blind regulation)	도시 전역에 걸친 규제	용도지역제 : 주거, 상업, 공업, 녹지 등 지역지정으로 나뉜 일정한 공간에 용도나 밀도, 높이 등에 대한 일률적 규제
특정 구역 규제 (Area-specific regulation)	특정 구역만을 대상으로 한 규제	특별지역제 : 특정 지역의 특수한 환경을 다루기 위한 규제

※ 출처 : 이주경(2008), 「서울과 뉴욕의 일반적 도시설계문제에 대한 규제방식 비교」, pp.9~14, 재정리

- 전역규제 : 일반지역제 (ordinary zoning)

165) 대한국토·도시계획학회(2008), 「토지이용계획론」, 보성각, p.40.

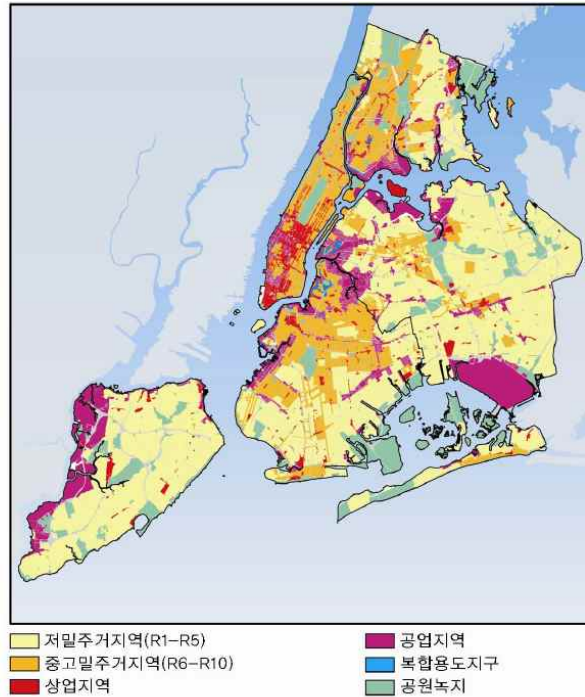
166) 상계서

167) 김기호, 임희지(2002), "우리나라 도시설계에서 특별구역제도의 실태와 시행방안의 개선에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, v.18(2), p.128.

168) 상계서

169) 이주경(2008), 「서울과 뉴욕의 일반적 도시설계문제에 대한 규제방식 비교」, 서울대학교 석사학위논문, pp.9~14, 재정리

일반지역제는 도시전역에 걸친 전역규제로, 같은 지역으로 지정되면 위치에 관계없이 동일한 규제가 적용된다. 각 지역의 규제 내용은 크게 용도, 용적, 주차를 중심으로 구성되어 있으며, 주거지역에는 광장과 아케이드에 관한 장이 그리고, 상업지역에는 가로환경을 중심으로 한 특별규제에 관한 장이 추가되어 있다¹⁷⁰⁾.



[그림 5-6] 뉴욕시 조닝 지도

출처 : New York City Department of City Planning(2009, p5)

- 특정목적규제 및 특정구역규제 : 특별지역제(special zoning)

특정목적규제는 특정 지역의 특수한 환경을 다루기 위하여 지정되며 지역의 구체적인 도시설계목표를 달성하도록 민간개발을 유도한다. 규제는 각각의 지구에 따라 달라지는데 그 내용 구성은 대개 목적, 용도규제, 용적규제, 주차규제, 특별규제로 이루어져 있다. 대부분은 문제가 있는 한 장소만 대상으로 하여 해결책을 제시하지만, 일부 특별지역 지구제는 여러 지역의 문제를 유형화하고 비슷한 상황의 지구를 대상으로 일률적인 규제를 가하기도 한다¹⁷¹⁾. (예시 : 특별혼합용도구역(Special Mixed Use Districts), 특별커뮤

170) 이주경(2008), 「서울과 뉴욕의 일반적 도시설계문제에 대한 규제방식 비교」, 서울대학교 석사학위논문, pp.7~8.

171) 상계서

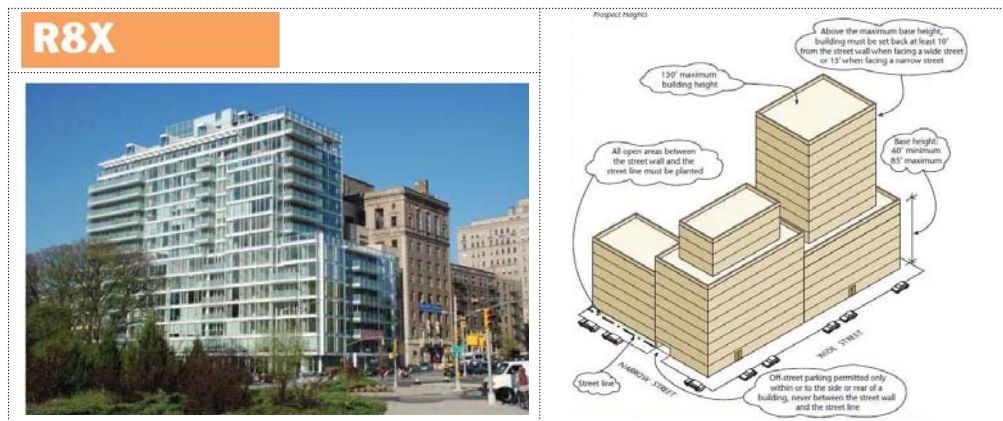
니티보전구역(Special Planned Community Preservation District))

② 세부적 건축물 형태규제¹⁷²⁾

□ 주거 지역의 건축물 형태규제

저밀주거관리 지역은 용적, 밀도, 높이와 건축선후퇴(setback), 건폐율 또는 오픈스페이스(open space), 주차설치기준들에 따라 구분되어 있다. 최대 건물외벽 높이를 지정하여 경사지붕 설치나 건축선후퇴를 하게 함으로써 근린주거지역의 특성을 보전할 것을 장려한다.

중밀과 고밀주거 지역은 비맥락지역(non-contextual district)과 맥락지역(contextual district)으로 분류하여 관리하고 있다. 맥락지역으로 지정된 지구는 주거질 프로그램(Quality Housing Program)의 규정을 따라야 하며 스케일과 형태를 유지하기 위해 지정된다. 지역 특성을 보존하기 위해 더 높은 건폐율을 허용하고, 완화된 주차규정이 적용된다. 가로와의 관계성을 유지하기 위하여 건물의 전면벽, 즉 가로벽의 위치를 규제하며, 건물의 상층부에 건축선후퇴가 시작되는 가로벽의 높이를 규제한다. 건물 내 어메니티 증진을 위한 규정과 함께 건물 전면공간은 반드시 조경처리 하도록 규정하고 있으며, 주차공간은 가로벽과 전면 필지선 사이가 아닌 지하 또는 건물의 후면이나 측면에 위치하도록 규정하고 있다.



[그림 5-7] R8X의 건축물 형태규제 내용과 실제 건축물 사례

출처 : 뉴욕시 도시계획국(2006, p42)

주거지역 세부 규제요소는 크게 용적률, 필지, 공지, 높이, 주차장 관련 규정으로 세

172) 뉴욕시 세부적 형태규제 내용은 뉴욕시 도시계획국(New York City Department of City Planning)에서 발간하고 서울시정개발연구원에서 번역한 「뉴욕시 조닝 핸드북(Zoning Handbook, 2009)」에 기초하여 형태규제 관련 사항을 재정리하였다.

분화할 수 있다. 이 중 특징적인 것은 동일한 지역 내에서도 필지와 건축물의 유형에 따라 개별 규정이 마련되어 있다는 것이다. 필지가 면해있는 가로가 광로인지 협로인지에 따라 가각필지인지 내부필지인지에 따라 용적률과 높이에 대한 개별규정을 적용하고, 또한 건축물 종류에 따라서 공지관련 규정이 다르게 적용된다.

[표 5-8] 주거지역 세부 규제요소

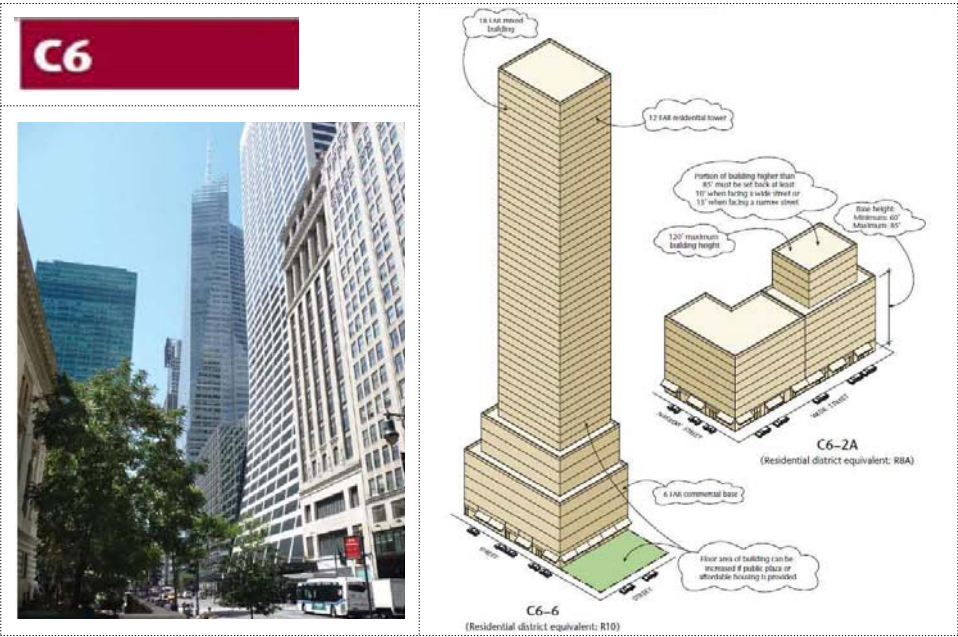
구분		개별 규정 부여
용적률 관련	주거지역 용적률	일반/다락 허용 시 광로/협로
	커뮤니티시설 용적률	-
필지관련	오픈스페이스율	-
	필지 폭	독립주택/그 외
	필지면적	독립주택/그 외
	건폐율	가각필지/내부필지
공지관련	측면공지(개소)	독립주택/반독립주택
	전체공지(최소면적)	독립주택/반독립주택
	각 측면공지(최소면적)	독립주택/반독립주택
	후면공지(면적)	-
높이관련	건물높이	광로/협로
	기단부 높이	광로/협로
	건물외벽높이	광로/협로
노외주차장		-

□ 상업 지역의 건축물 형태규제

상업지역은 용적(bulk)과 주차장, 하역시설 등을 기준으로 차등화하여 관리하고 있으며, 상업지역에서 전면공지와 측면공지의 기준은 적용되지 않는다. 바닥면적 기준에 덧붙여, 높이와 건축선후퇴기준은 충분한 일조와 환기, 공개공지 제공을 목적으로 하고 있다. 비맥락지역(non-contextual district)에서 건물의 높이는 천공노출면(sky exposure plane)에 의해 규제되며, 최고 밀도 지역에서는 타워규정에 따라 관리된다.

본질적으로 주거지역 특성을 가진 지역에는 맥락 상업지역으로 지정되며, C4-4D와 같이 A와 D, X와 같은 첨자가 붙은 지역이 이에 해당한다. 이 지역에서는 가로벽의 연속성을 유지해야 하며, 주변지역의 다른 건물과 조화로운 관계를 가져야 한다는 보완적인 용적 규정을 적용받는다. 상업지역 세부 규제요소는 용적률 관련 규정과 높이 관련 규정으로 구분할 수 있다. 주거지역의 규제요소와 마찬가지로 동일한 지역 내에서도 개별 규

정이 마련되어 있으나, 필지가 면한 가로 너비의 너비에 따른 높이 규정과 주변의 주거지역과의 조화를 위한 관리규정으로 운용하고 있다.



[그림 5-8] C6의 건축물 형태규제 내용과 실제 건축물 사례
출처 : 뉴욕시 도시계획국(2006, p65)

[표 5-9] 상업지역 세부 규제요소

구분		개별 규정 부여
용적률 관련	상업용도 중복 용적률	—
	주거용도 용적률	주거지역으로 간주하여 관리하는 지역 지정
	커뮤니티 시설 용적률	—
높이 관련	건물높이	광로 · 협로
	기단부 높이	광로 · 협로

□ 공업 지역의 건축물 형태규제

공업지역조닝은 허용 용도의 부정적 영향정도를 규정하는 성능기준(performance standards)에 따라 설치 여부가 결정된다. 용적률(FAR)은 공업지역의 건물 규모를 제어하는 핵심적인 수단이며, 높이 및 건축선후퇴 규정은 주거지역 및 상업지역에서와 유사하게 적용된다. 공지규정은 모든 공업지역에서 동일하게 적용되며, 주거 주거지역의 경계부에 오픈스페이스를 제공할 목적으로 활용되고 있다. 공업지역 세부 규제요소는 용적률과 관련하여 운용하고 있으

며, 주거지역이나 상업지역과 같이, 같은 지역 내 개별 규정은 별도로 지정되어 있지 않다.

[표 5-10] 공업지역 세부 규제요소

구분		개별 규정 부여
용적률 관련	공업용도 용적률	-
	상업용도 용적률	-
	커뮤니티 시설 용적률	-

4) 뉴욕시 형태규제 경향 분석

□ 유연한 규제 체계로의 변화

최근 조닝은 인센티브 조닝, 맥락조닝(Contextual Zoning)과 특별지구기법(Special District Technique)의 통합으로 조닝제도를 더욱 도시 변화에 대응적이고 민감한 도시계획 수단으로 변화시키고 있다. 또한 지나치게 경직된 용도 분리를 지양하고 용도의 혼합을 장려하여 지역의 활력을 증진하고, 지역 특성을 고려한 맥락조닝 등의 수단을 이용하여 도시의 여건과 변화에 맞는 유연한 체계로 변화하고 있다¹⁷³⁾.

□ 특정지구의 특징을 살릴 수 있는 관리방안의 수립

배웅규 외(2010)의 연구에 따르면 기존의 조닝의 내용을 변경하는 조닝변경 사유 분석에서 많은 부분을 차지하고 있는 것이, 기존의 근린지역 특성과 어울리는 개발 및 주변 지역의 환경과 어울리는 개발의 장려였다. 이처럼 기존 지역특성과 주변지역의 맥락에 어울리는 조닝변경은 그 지역 고유의 특성을 살리고 인접한 지역과 조화로운 건축 개발이 가능하도록 유도하는 주요한 수단이 되고 있다. 이를 위해 지역의 스케일 및 건축물 형태의 유지, 가로벽의 유지와 관련하여 세부 규제 내용으로 규정하고 있다.

□ 개별적인 제어에서 여러 부지에 대한 집단적인 제어를 위한 관리의 시도

초기에 도입한 지역제는 주로 하나의 필지에서 이루어지는 개별적인 건축행위에 대한 규제를 위한 조항을 중심으로 운용되었지만 인센티브 지역제와 특별목적지구 등의 규정을 도입하면서 여러 부지를 종합적으로 관리하고 있다.

173) 배웅규, 김지엽, 김소라(2010), “뉴욕시 주거지역의 재생과 보전을 위한 조닝변경의 특징과 시사점 연구: 뉴욕시 퀸즈보로의 13개 주거지를 대상으로”, 『서울도시연구』, v.11(4), pp.87~90.

3. 건축의 공공성 제고에 따른 형태규제 방식 변화 : 파리시

1) 파리시 건축물 형태규제 개요

□ 형태규제 관련 주요 변화

1554년 앙리 2세의 명령서(Mandement)에 따라 건축선 밖으로 돌출한 건축물을 철거할 것을 규정한 건축선(alignement)이 처음으로 도입된 이후, 파리시의 건축물 형태는 법적 규제에 의해 엄격하게 관리되어 왔다. 그러나 역사 진화 과정에서 도시의 규율성과 건축적 자율성, 경관 보호와 개발 수요 사이의 갈등에 대한 끊임없는 논의가 이어졌고, 1902년에 개정된 법령(decret)에서는 건축선 밖으로의 돌출을 일부 허용하고 30미터 이상 높이를 허용하는 등 건축선과 높이 제한 규정을 완화하여 건축의 다양성을 꾀하였다.

1967년에 제정된 도시기본계획(PUD, Plan d'urbanisme directeur)에서는 근대 도시계획 원칙에 따라 조닝에 따른 토지이용계수, 도로 사선제한 등을 도입하여 파리의 경관을 급속하게 변화시키는 요인이 되었다. 건축물들은 도로경계선으로부터 후퇴하여 배치되었으며, 도로로부터의 사선 제한 내에서는 높이를 자유롭게 확보할 수 있었으므로 통일성 있게 유지되던 전통적인 스카이라인과 가로벽의 연속성에는 변화가 생기기 시작했다.

전통적인 도시 경관이 해체되기 시작하면서 1960년대 중반 이후부터 근대적인 규제 원칙에 대한 비판이 제기되었으며, 1977년 건축의 공공적 가치를 천명한 ‘건축에 관한 법(loi sur l'Architecture)’이 제정되었다. “건축은 문화의 표현이다.”로 시작하는 이 법에서는 건축적 창조, 건설의 질, 주변 환경과의 조화, 자연 및 도시경관의 존중, 문화유산 보존 등의 행위에서는 공공의 이익이 우선시되어야 한다는 점을 강조하였다. ‘건축에 관한 법’의 제정과 동시에 프랑스에서는 건축물의 형태에 대한 법적 규제 방향이 크게 변화하였다. 1977년 제정된 파리시 토지이용계획(POS, Plan d'Occupation du Sol)에서는 전면도로폭을 기준으로 건축물의 높이를 허용하는 사선제한 방식 대신에 절대높이제한이 도입되었고, 가로에 면한 건축물의 외피를 결정하는 가바리(gabarit)를 설정하는 한편, 연속적인 가로벽 조성을 위하여 도로에는 건축물의 높이와 건축선을 동시에 규정하는 필레(filet)가 지정되었다. 1977년 토지이용계획(POS)은 이후 지역의 특성을 고려한 지구토지이용계획(POS du quartier)이 추가되는 등 2차례 개정 과정을 거쳤다. 이들 개정은 1977년 토지이용계획이 파리의 경관을 획일화시킨다는 비판에 따라 추진되었으며, 지역적 특성을 반영하고

도시의 다양성을 회복하기 위한 제도적 수단들이 도입되었다.

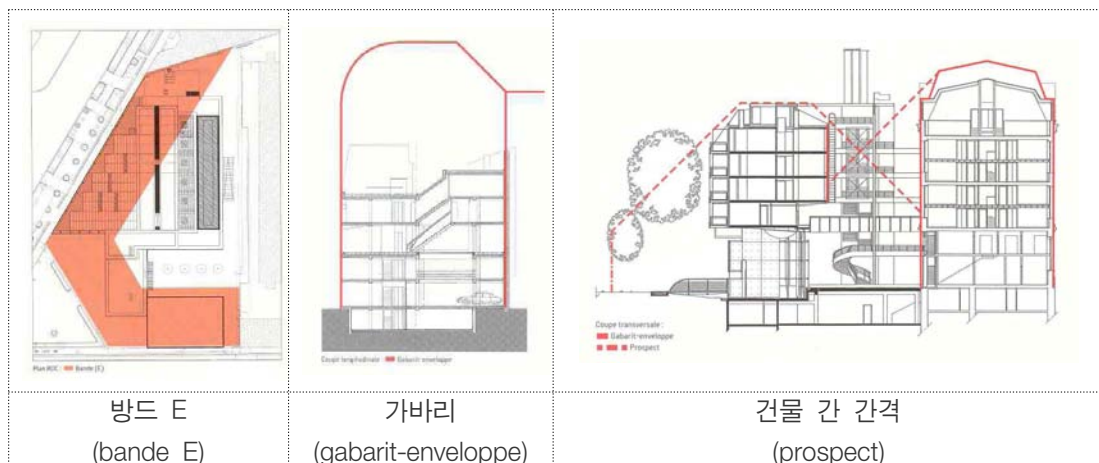
2000년 제정된 도시재생 및 사회연대법(Loi SRU, Solidarite et renouvellement urbain)에 따라 2006년 새롭게 제정된 지역도시계획(PLU, Plan Local d'Urbanisme)에서는 토지이용계획의 개정 사항들을 종합적으로 반영하여 건축물 주변환경의 특수한 여건을 고려하여 건축물의 형태(높이)를 규제하는 방식 등 보다 세분화된 형태규제 방식이 도입되고 있다.

2) 파리시 건축물 형태규제 주요 내용

□ 건축물 형태 관련 주요 규제 요소

- 필레(filet)와 방드 E(Bande E)

필레(filet)는 1997년 토지이용계획(POS)에서 도입된 제도로 통일성 있는 블록 경관을 보호하기 위한 목적으로 지정되며 건축물 높이에 따라 다른 색으로 표시한다. 방드 E(Bande E)는 공공 도로 혹은 사도 변에 일정한 폭을 지정하는 것으로 원칙적인 내용은 그 부분에는 건물을 지어야 한다는 법규의 근거가 되는 띠(bande)를 의미한다. 이는 파리시 건축 및 도시 경관의 연속성을 지키기 위하여 지정되고, 그 폭은 대부분의 경우 20미터로 지정되어 필지 내에 가로변으로부터 20미터까지는 일정 비율 이상 건물이 점유하도록 법으로 규정한다.



[그림 5-9] Bande E, gabarit, prospect 개념도(Arnold & Périphèque, 2000)

- 가바리(Gabarit-enveloppe)와 건물 간 간격(prospect)

가바리(Gabarit-enveloppe)는 직선과 곡선의 조합으로 이루어진 선들로 건축물 외피가 닿을 수 있는 최대 제한선이다. 이 건물 외피 최대 제한선은 지정된 건축선(지역에 따라 변화함), 대지 경계선, 혹은 필지 내부 마당과의 경계선으로부터 도로와 수직으로 그린 단면선이 된다. 건물 간 간격(prospect)은 ‘건물의 외곽선을 따라 올린 수직선’과 ‘이웃한 건물의 경우 두 입면 사이의 거리, 가로 반대쪽 대지경계선, 혹은 가로 반대쪽에 지정된 건축선에서 높이 제한 규정에 따라 그은 사선’의 조합으로 건물의 높이 및 발코니 처리 등을 결정하는 역할을 한다.

- 지역도시계획(PLU)에 의한 형태규제 세분화

토지이용계획(POS)이 2006년 지역도시계획(PLU)으로 대체되면서 기존의 용도 중심의 조닝은 폐지되고 복합 용도를 지향하는 포괄적인 조닝 방식으로 변화하였다. 또한 다양한 도시 지역들의 정체성을 지키기 위해 보다 세분화된 형태규제, 주변환경과의 조화를 고려한 높이제한 방식 등이 도입되었다.



[그림 5-10] 파리시의 지역도시계획(PLU)
출처 : www.paris.fr



[그림 5-11] 일반적 형태규제방식과 맥락적
형태규제 방식의 비교(Paris)

3) 파리시 건축물 형태규제 경향 분석

파리시의 높이규제는 절대높이 지정 방식(최고높이 37m)을 취하는데, 최근 고밀 개발이 필요한 외곽 지역은 높이 제한을 완화하여 일부 지역에 대해 180m까지 높이를 허용하는 등 파리시의 건축물 형태규제는 시대적 패러다임의 변화에 따라 다양한 양상으로 진화되어 오고 있다. 이렇게 지속적인 변화와 진화를 거듭하고 있는 파리시의 건축물 형태규제는 최근 도시 전체 차원에서의 획일적인 규제에서 벗어나 도시의 각 지역의 다양성과 건축물이 지어지는 주변 환경의 특수성을 보호하기 위한 세분화된 수단을 강구하는 방향으로 변화하고 있다.

4. 질적 측면을 고려한 통합적 물리형태 지향 : 마이애미시

□ 도시범위의 형태기반 규제 적용 : 마이애미 21(Miami 21)

미국 마이애미시의 마이애미 21(Miami 21)은 기존에 논의되어 오던 형태기반 규제(Form-Based Codes, FBCs)가 도시차원에서 실제 적용된 첫 사례로 기존 조닝(euclidean zoning)을 도시범위에서 형태기반 규제로 전환한 것이다. 마이애미 21은 형태기반 규제와 세부적인 가이드라인에 의해 예측가능한 개발이 가능하도록 유도하고, 조닝 제도로 유발된 여러 문제들을 해결하는 것을 목표로 수립되었다.

1) 형태기반 규제의 정의 및 연혁

□ 형태기반 규제의 정의


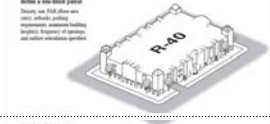
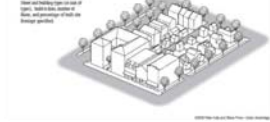
형태기반 규제(FBCs)는 코드를 구성하는 원칙을 물리적인 형태(physical form)에 두고 예측 가능한 건축 결과와 질적으로 우수한 공공공간을 촉진하며 커뮤니티가 바라는 특정한 도시모습을 달성하기 위한 규제 방법으로 정의할 수 있다.

형태기반 규제협회(Form-Based Codes Institute) 경우 형태기반 규제(FBCs)를 특정 도시 형태를 달성하기 위한 규제수단으로 정의하고 있다. 건축물 입면(facade)과 공공공간의 관계, 건축물의 형태와 매스, 가로와 블록의 유형을 언급하며, 규제내용과 기준은 다이어그램과 텍스트로 기술되어진다. 용도와 용적(bulk) 보다는 건축물, 가로, 가로 전면부 등 공간을 구성하는 물리적 디자인의 위치와 범위에 중점을 둔 도시디자인 중심의 규제수단이라 할 수 있다¹⁷⁴⁾. 기존의 조닝이 용도에 주안점을 두고 용도, 운영, 형태가 분리된 상태였다면 형태기반 규제는 형태와 설계에 중점을 두고 이를 기초로 운영하고, 용도를 고려하고 있다는 것이 가장 주목할 만한 점이라고 할 수 있다¹⁷⁵⁾.

174) 이정형, 조승연(2011), “도시디자인 규제수법으로서 형태기반코드(FBCs, Form-Based Codes)에 관한 연구”, 『한국도시계획학회지』, v.12(3), p.80.

175) <http://www.miami21.org/TypesofZoningCodes.asp>

[표 5-11] 조닝, 가이드라인 및 형태기반 규제의 비교

조닝	밀도, 용도, 용적률, 건축물후퇴선, 주차면적, 최대 건축물 높이	
가이드라인	밀도, 용도, 용적률, 건축물후퇴선, 주차면적, 최대 건축물 높이, 오프닝 비율, 표면 표현	
형태기반 규제	거리 및 건축물 유형, 건축선, 층수, 대지정면 비율	

※ 출처 : <http://www.formbasedcodes.org>

[표 5-12] 기존 도시계획 제도 하의 조닝제도와 형태기반 규제(FBCs)의 비교

구분	기존 도시계획과 조닝제도	형태기반 규제(FBCs)
제도의 원리	자동차 중심, 개별 토지이용	복합용도, 보행중심, 밀도 있는 개발
구성상의 특징	단일의 용도지구 지정	도시 공간 위계를 규명하는 공간 중심
주요규제사항	용도	물리적 형태와 특성(용도는 부차적인 내용)
적용	개별 개발제안에 대한 대응 개발을 위한 규제	커뮤니티 비전을 위한 선행적 대책 장소창출을 위한 규제
규제내용	허용되지 않는 개발내용 중심으로 기술 밀도와 용적률(FAR)과 같이 수치적 기준 제시	요구되는 개발내용 중심으로 기술 건축선, 최저/최고 건물높이 등 요구사항을 기술

※ 출처 : 이정형 외(2011), “도시디자인 규제수법으로서 형태기반코드(FBCs, Form-Based Codes)에 관한 연구”, 『한국도시계획학회지』, v.12(3), p.81., 및 Parolek, D. G., Parolek, K., Crawford, P. C.,(2008), *Form-based codes : a Guide for Planners, Urban designers, Municipalities, and Developers*, J. Wiley & Sons, p.13, 재인용

□ 형태기반 규제의 도입배경

기존의 조닝제도는 도시디자인의 관점에서 도시공간의 맥락을 고려하거나 지역의 특성과 변화를 반영한 도시공간을 창출하도록 세심하게 제어할 수 없다는 한계를 드러냈다. 20세기 후반에 들어와서는 이러한 조닝제도의 한계를 극복하기 위하여, 기존 도시가 가지는 공간 환경적 특성을 보전하면서 신규 개발과 조화를 이루도록 하여 도시공간의 질을 향상시킬 수 있는 제도를 마련할 것이 요구되었다¹⁷⁶⁾.

176) 이정형 외(2011), “도시디자인 규제수법으로서 형태기반 규제(FBCs, Form-Based Codes)에 관한 연구”, 『

이러한 조닝제도의 한계를 극복하기 위해서 미국 내 도시계획가, 도시디자이너, 건축가들은 도시공간의 형태적 특성과 공간창출에 초점을 둔 도시디자인 규제수법으로서 형태기반 규제(FBCs)를 제안하였다. 형태기반 규제(FBCs)는 마스터플랜인 큰 틀의 상위계획을 수립하고, 이에 근거해 각 지구가 가진 고유한 물리적 특성을 바탕으로 공공공간과 건축디자인에 대한 조항을 명시한 도시디자인 규제수단이다. 특히 종전의 지침이나 가이드라인이 문장 중심의 ‘서술형’의 규제방식이었다면, 형태기반 규제(FBCs)는 도시공간 및 건축물, 조경 등의 공간형태에 중점을 두고 구체적인 규제내용을 ‘코드형’으로 기술하고 있는 점이 특징적이다¹⁷⁷⁾.



[그림 5-12] 형태기반 규제(Form-Based Codes) 적용 전후 및 요소 예시

출처 : <http://www.formbasedcodes.org/>

□ 형태기반 규제의 연혁

뉴어바니즘의 창시자인 앤드레스 듀아니와 엘리자베스 플래터자이벅(Andres Duany and Elizabeth Plater-Zyberk)이 1982년 플로리다주의 씨사이드 커뮤니티의 마스터플랜을 계획하면서 건축물 용도, 높이, 건축물 또는 설치물이 공공공간을 점유할 수 있는 범

한국도시설계학회지], v.12(3), p.78.

177) 상계서, p.78.

위 규제, 주차 관련 조항 등을 명시하였고, 이는 형태기반 규제(FBCs)의 전신이 되었다¹⁷⁸⁾. 최근 형태기반 규제(FBCs)는 미국 내 건축개발규제부터 도시계획에까지 적용 범위가 확장되고 있으며, 스마트코드(Smart Code)등의 여러 이름으로 등장하고 있다¹⁷⁹⁾.

[표 5-13] 형태기반 규제(FBCs) 연혁

1982년	Andres Duany와 Elizabeth Plater-Zyberk의 플로리다 씨사이드(Seaside)에 형태를 기반으로 한 규제 최초 적용
1995년	웨스트 팜비치(West Palm Beach) 시내 적용
2003년	캘리포니아 소노마시(the City of Sonoma, California)의 도시 차원에서 적용
2006년	플로리다 세인트루시 카운티(St. Lucie County, Florida)의 지역 차원에서 적용

※ 출처: <http://www.formbasedcodes.org>

2) 형태기반 규제(FBCs)의 요소 및 특성

□ 형태기반 규제의 구성요소

형태기반 규제(FBCs)는 크게 규제계획과 계획에 수반되는 기준으로 구성된다. 규제 계획, 공공공간 기준, 건축형태 기준, 용어정의는 형태기반 규제(FBCs)협회가 제안하고 있는 최소한의 구성요소이다. 그 외에 구체적인 기준들은 건축기준, 조경기준, 간판기준, 환경자원기준 등이 포함된다.

[표 5-14] 형태기반 규제(FBCs)의 구성

구분		내용
주 요 구 성 요 소	규제계획	규제계획은 코드가 적용되는 규제지역 내 상이한 건물형태기준을 적용하는 지역을 명시하는 계획도나 도해를 뜻함
	공공공간 기준	가로, 도로, 도로주차(on street parking), 식재, 가로시설물 등을 포함한 공공영역 내 존재하는 요소들에 대한 기준 서술
	건축형태 기준	공공영역을 형성하고 정의하는 건축물의 윤곽, 형태, 기능을 조정하는 규제
	시행	코드의 적용과 프로젝트 심사프로세스에 관한 조건을 정의
	용어정의	기술용어의 정확한 이용을 위한 용어정의 포함
기 타 구 성	건축기준	건축물 외장재 및 질에 대한 규제
	조경기준	개인소유로 공공공간에 영향을 미치는 조경의 설계, 식재에 대한 규제

178) 상계서, p.79.

179) 상계서, p.80.

구분		내용
요 소	간판기준	간판크기, 재료, 조도와 위치에 대한 규제
	환경자원기준	우수관리, 경사지 개발, 녹지보호, 태양광 접근 등에 관한 규정
	주석	특정 코드에 대한 의도, 특성 등 설명

※ 출처 : Parolek, D. G. etc.(2008), *Form-based codes : a Guide for Planners, Urban designers, Municipalities, and Developers*, J. Wiley & Sons, p.15.

□ 형태기반 규제의 특성

- 도시계획 및 건축 간의 구체적 도시공간형태에 대한 규제내용 명시

형태기반 규제(FBCs)는 건물과 외부공간과의 관계, 건물의 규모와 형태, 블록과 가로유형 및 비율에 대한 고려를 기반으로 한 내용이기 때문에 도시 공간 규제를 통해 특정 도시 형태를 구현하는 효과적 법적 수단으로 적용될 수 있다¹⁸⁰⁾.

- 공간형태 컨텍스트의 중요성을 고려한 규제

형태기반 규제(FBCs)는 마스터플랜 수준의 도시종합계획 분석을 통하여 우선적으로 지역 특성을 도출하고, 특성에 따른 용도, 규모 등에 대한 준수사항을 제안하는 것을 기본 원칙으로 하고 있다. 이를 통해 공공공간과 사적 공간의 연결에 관하여 설계하고 복합하여 건물과 도로, 보도, 공원, 주차장 등을 포함한 전체적인 도시장소를 형성하도록 유도하고 있다¹⁸¹⁾.

- 이해의 용이성과 예측 가능한 도시형태 제시

형태기반 규제(FBCs)는 다이어그램을 활용하여 요구치수나 형태 등과 관련한 규제 내용을 간결하고 쉽게 이해할 수 있도록 표현하고 있다. 이렇게 다이어그램으로 표현된 규제기준은 향후의 도시 형태를 예측하는데 용이한 수단으로 활용될 수 있다. 또한 지역 내 연속적인 가로 등 개별 개발에 의해 영향을 받을 수 있는 공공공간도 다이어그램의 조합을 통해 보다 실질적인 도시공간형태로 예측 가능하다¹⁸²⁾.

180) 상계서, p.81.

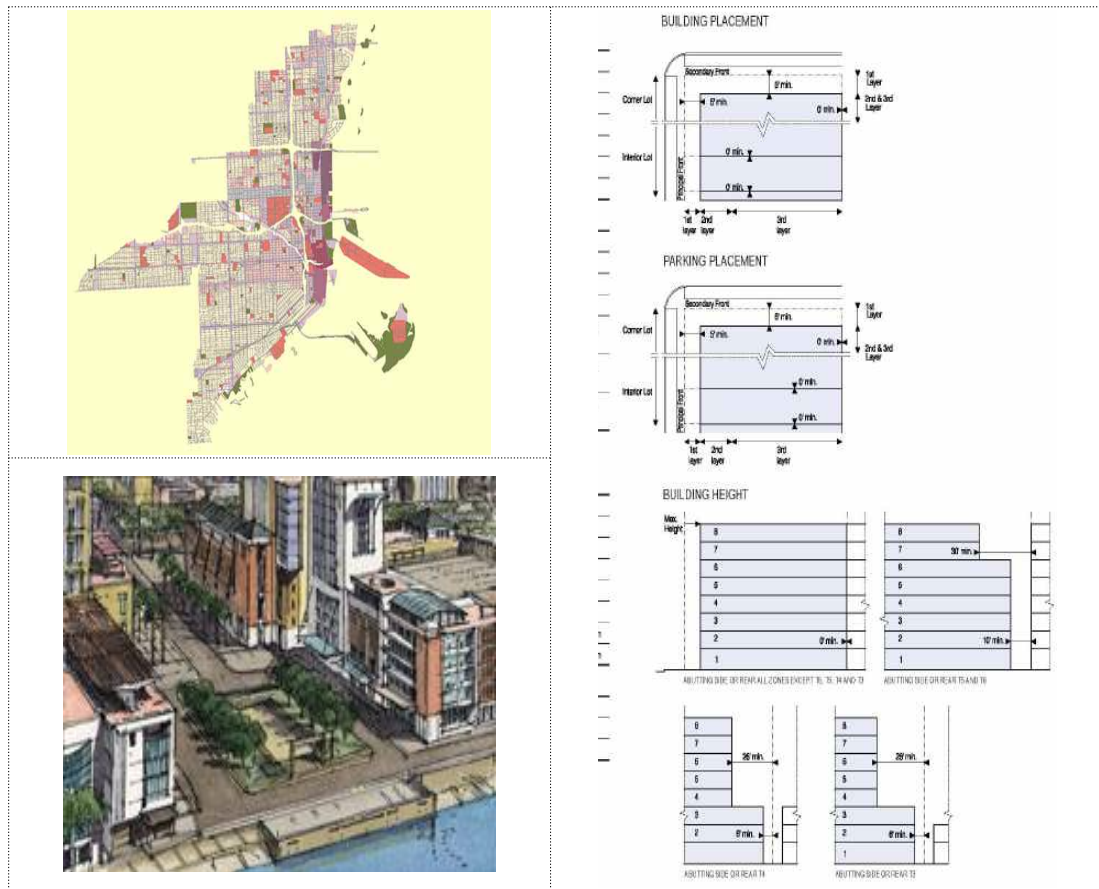
181) 김소라, 배웅규, 장경철(2010), “형태기반코드(FBCs)의 사례 및 시사점 연구”, 한국도시설계학회 추계학술 발표대회 논문, 한국도시설계학회, pp.506~507.

182) 이정형 외(2011), “도시디자인 규제수법으로서 형태기반코드(FBCs, Form-Based Codes)에 관한 연구”, 『한국도시설계학회지』, v.12(3), p.82.

3) 도시 전체에 대한 형태기반 규제 적용사례 : 마이애미 21(Miami 21)

□ 도시 전체에 형태기반 규제 적용

마이애미 21(Miami 21)은 기존 조닝(euclidean zoning)을 도시범위에서 형태중심 규제로 전환하여 주요 시내 주요가로(corridors)를 따라 상업과 주거의 복합용도를 장려하며 대규모 개발을 지양하고 상업, 오피스, 주거와 같이 보행거리와 만나는 활동공간인 정면은 주차시설을 지양하도록 하는 규정을 부여하고 있다¹⁸³⁾.



[그림 5-13] 마이애미 21 아틀라스(atlas), 형태중심 규제 및 결과예측

출처 : <http://dpz.com/>

□ 규제의 구성 및 특성

마이애미 21은 기본적으로 스마트 코드의 기본 단위인 트랜섹트(transect)을 적용하

183) <http://www.miami21.org/>

고 있다. 전원지역과 도시지역의 다른 유형의 생활권의 특성을 보존하고 주변 지역과의 연계 및 변화과정을 제어하기 위하여 각각의 지역은 T-zone으로 구분되어 관리하고 있다. 각각의 트랜섹트에는 공공공간에 대한 설계요소와 함께 각각의 커뮤니티의 성격을 보존할 수 있는 코드를 부여하고 있다¹⁸⁴⁾.

각각의 T-zone은 제한된 지역(R : Restricted), 한정된 지역(L : Limited), 공개된 지역(O : Open)으로 구분하여 코드를 명시하고 있다. 이 지역은 일반적으로 비슷한 개발 강도에 따라 지역으로 구분하지만 정확한 장소 여건에 기반을 두고 용도, 주차 관련 사항, 입면 등으로 규제하고 있다¹⁸⁵⁾.

5. 시사점

□ 유연한 규제 체계로의 변화

기존의 공간과 관련한 규제들은 그 영향력은 절대적이지만 대부분이 경직된 내용으로 운용되어 변화하는 도시 환경에 대응하지 못하는 문제점을 낳게 되었다는 비판을 받아왔다¹⁸⁶⁾. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 보다 유연한 규제의 적용이 가능한 대안들이 제시되고 있다.

이와 관련하여 일본의 경우에는 조건부 완화규정을 포함한 거리유도형 지구계획의 도입과 함께 지역의 실정에 따라 개발 허가의 기준을 변경 가능하도록 도시계획법을 개정한 바 있다. 또한 뉴욕의 경우에는 인센티브 조닝, 맥락조닝, 특별지구지정 등을 통해서 기존의 획일적인 규제 적용이 이루어지던 조닝 체계에서 도시 여건의 변화에 대응 가능한 체계로 변화하고 있는 추세이다.

□ 개별 건축물 단위에 대한 규제에서 집합적 단위의 규제로의 변화

기존의 규제 체계는 주변과의 관계를 고려한 개발이 불가능하다는 비판을 많이 받아왔다. 이는 기존의 규제들이 개별 필지내의 건축물 단위의 개발을 관리하는 데 주요 초점

184) Miami city planning(2011), *Miami21*, pp.5~6.

185) 김소라 외(2010), “형태기반코드(FBCs)의 사례 및 시사점 연구”, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문, 한국도시설계학회, p.510.

186) 황윤성(2007), 「용도지역제의 변화과정을 통한 복합용도개발(MXD)에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위논문, p.22.

을 맞추어 왔기 때문이다. 또한 위에서 언급되어 있는 유연한 규제 체계와 지역별 특성에 대응하기 위한 규제로 진화하기 위해서는 기본적으로 기존의 개별 건축물 중심의 규제에서 건축물의 집합적인 단위에 대한 규제로의 변화가 이루어져야 한다.

예를 들어 일본에서는 특정가구제도, 가로유도형 지구계획 등 도시차원이나 가로차원에서의 집합적인 관리를 시도하고 있으며, 뉴욕 또한 특별목적지구 지정을 통하여 지구별로 관리할 수 있는 규정을 마련하고 있다. 형태기반규제(FBCs)의 경우에는, 건축물 자체에 대한 규정이 아닌 건물과 외부공간과의 관계, 건물의 규모와 형태, 블록과 가로유형 및 비율에 대한 고려를 기반으로 한 내용을 제시함으로써 도시 공간 규제를 통해 특정 도시 형태를 구현하고자 시도하고 있다.

□ 지역별 특성에 대응할 수 있는 맞춤형 규정으로의 전환

기존의 규제들은 앞서 언급한 바와 같이 강력하지만 경직되고 일방적인 적용체계로 인하여 도시공간의 맥락을 고려하거나 지역의 특성과 변화를 반영할 수 없었다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 많은 사례들이 지역 맥락에 순응할 수 있는 규정의 도입, 지역의 특성을 보존할 수 있는 개발의 필요성이 제기되었다.

뉴욕의 경우 이를 위해 조닝구분 시 맥락지역과 비맥락지역을 구분하여 건축물의 스케일과 형태를 관리하고 있으며, 특정구역에만 적용되는 규제를 적용받는 특별지역제를 도입하여 운영하고 있다. 또한 파리시의 경우에도 도시의 각 지역 환경의 특수성을 보호할 수 있는 다양한 수단을 마련하고 있다. 이러한 노력들은 보다 적극적으로 진화하고 있으며, 지역의 맥락을 유지하기 위한 시도로서 특정한 도시모습을 유도하기 위한 형태기반 규제(FBCs)의 도입으로 나타나고 있다.

제6장 건축물 형태규제 개선방향 및 개선안 실효성 검증

1. 건축물 형태규제 개선방향
2. 건축물 형태규제 개선방향에 따른 과제 도출
3. 건축물 형태규제 개선과제
4. 건축물 형태규제 개선 로드맵
5. 건축물 형태규제 개선안 시뮬레이션

1. 건축물 형태규제 개선방향

1) 용도지역에 따른 일률적 규제에서 지역 특성을 고려한 형태기반 규제로의 변화

우리나라의 토지이용규제 및 건축물 형태규제는 기본적으로 하향적인 수직 체계에 기반하여 이루어진다. 건축물 형태규제 방식은 지구단위계획, 특별건축구역 등의 특정 지구를 제외한 지역에서는 용도지역·지구별로 설정된 일률적인 기준에 따라 행위 제한 규제가 적용된다. 그 결과, 유사한 도시구조를 가진 지역에서는 지역적 특성과 관계없이 익명적인 도시 경관이 양산되고 있다. 본 연구에서 진행한 우리나라 건축·도시환경에 대한 실태조사에 따르면, 지역 특성에 관계없이 같은 용도지역지구로 지정된 지역들에서는 건축유형과 지구경관이 유사하게 나타나는 것으로 확인되었다.

이는 용도지역제(zoning)를 기반으로 이루어지는 2차원적 형태규제 방식이 지역의 특수성을 고려한 질 높은 도시 공간을 창출하는 데에 한계가 있다는 점을 보여준다. 파리와 뉴욕 등 세계의 주요 도시들은 용도지역·용도지구 중심의 조닝 제도에 의한 형태규제 방식이 지역의 정체성과 주변 맥락과의 조화 등을 확보하는 데에 한계가 있다는 점을 인식하고 이를 보완하기 위해 보다 다양하고 세분화된 형태규제 방식을 도입하고 있다.

우리나라의 현행 건축물 형태규제는 용도지역과 지구 중심으로 대상 지역을 구분하고 있으나, 도시의 각 지역들은 역사적인 배경과 사회·경제적 상황이 상이하므로 도시

공간구조 측면, 건축공간 구성 측면에서 차별화된 건축물 형태규제 방식이 강구되어야 할 것이다. 1916년 체계적인 조닝 조례를 도입한 뉴욕시는 20세기 전반에 걸쳐 다양한 형태 규제 방식을 시도하고 있는데, 이는 용도지역제의 한계를 극복하기 위한 끊임없는 노력의 결과이다.

※ 뉴욕시 조닝의 변화

“시간의 흐름에 따라 토지이용 양상은 변화할 것이고, 조닝제도는 이러한 변화를 수용, 예측하며 적절히 관리하는 역할을 담당하게 될 것이다. 어떤 관점에서 조닝은 절대 완결된 것이라고 할 수 없다. 조닝은 새로운 생각들과 새로운 변화들에 지속적으로 대응해야 하며, 변화해야 한다.”

“지난 10년간, 뉴욕시 도시계획국은 활력있는 근린지역과 가로경관을 창조하기 위해 엄격한 용도 분리에 유연한 접근방식을 적용함으로써 토지이용의 혼합을 장려하였다. 또한, 뉴욕시의 근린지역들의 성격을 보존하기 위해 맥락조닝 수법을 확대하고 발전시켜 왔다.”

- 뉴욕시 도시계획국(2009), 「뉴욕시 조닝 핸드북」, 배웅규 · 정종대 · 김지엽 역, 시정개발연구원, pp.3~4.

또한 최근 미국에서 활발하게 논의되고 있는 형태기반 규제(FBCs)는 도시의 각 지역이 가진 특성에 따라 구역을 지정하고, 구역에 따라 차별화된 형태규제를 적용하는 방식으로 용도지역제에 근거한 기존 규제방식에 대한 대안으로 논의되고 있다.

2) 양적 규제에서 질적 규제로의 변화

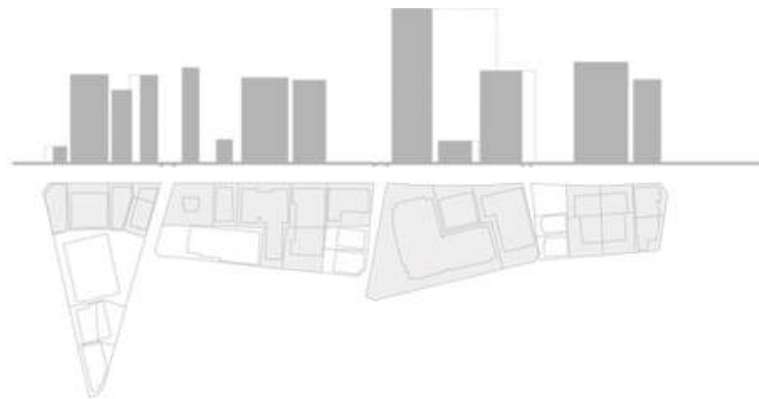
기존 건축물 형태규제에서는 도시환경의 쾌적성을 저해하지 않는 범위에서 최소 · 최대 기준 중심으로 기준이 설정되었다. 일례로 대지 안의 조경, 공개공지 등의 관련 규정은 대지 면적의 일정 비율 이상을 확보하도록 하는 등 양적 기준에 따라 행위 제한이 이루어진다. 이들 규정에 의해 개별 필지별로 조성되는 필지 내 외부공간들은 실제 도시적 상황에서는 인접 대지의 외부 공간과 밀접한 관계를 맺게 되는데, 현행 형태규제에서는 필지 내 · 외부 공간의 상호 연계성에 대한 고려가 부재한 상황이다. 이들 조항은 위치와 접근성, 인접 대지 외부공간과의 연계성 등을 고려하여 질적 기준이 설정되는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

3) 필지 단위 행위제한 방식에서 접합방식과 집합경관을 고려한 전망적 규제로의 변화

현행법에 의한 건축물 형태규제는 도시계획법에 의해 정해지는 용도지역·지구에 대한 일률적 행위 제한 방식으로 그 적용 단위는 개별 필지가 된다. 건축물 형태규제와 관련된 조항들은 개별 필지에 들어서는 건축물의 높이와 규모, 이격거리 등을 제한한다.

도시에서 필지 체계는 계획적으로 구획된 지역이라 할지라도 도시의 진화에 따라 합필과 분필을 거쳐 복합적인 양상으로 나타난다. 따라서 필지 단위로 적용되는 건축물 형태규제는 개별 필지의 규모와 도시적 상황에 따라 상이한 결과를 낳게 되며, 그 결과 혼란스러운 경관을 양산하게 된다.

필지는 지역제에 의한 규제的基本 단위로써 민간의 건축행위를 제한하는 건축물 형태규제가 필지 중심으로 이루어지는 것은 필연적이라고 볼 수 있다¹⁸⁷⁾. 그러나 이러한 필지주의는 단조로운 경관을 양산하고 공간의 부조화를 유발한다는 점에서 비판을 받아 왔다. 세계의 주요 도시는 필지 단위 규제의 문제점을 인식하고 이에 대한 해결책으로 ‘계획적 단지개발(Planned Unit Development, PUD)’ 방식을 발전시켜 왔고, 우리나라의 지구단위계획 제도 역시 이러한 시도의 일환이다. 그러나, 도시 전역에 대해서 지구 차원의 규제 방식을 적용하는 데에는 한계가 있으므로, 일반적 형태규제에 있어서도 필지 간 접합 방식과 집합적 경관을 고려하여 필지 중심의 형태규제 방식이 가지는 한계와 문제점을 보완해 나가야 할 것이다.



[그림 6-1] 필지 단위로 적용되는 현행 건축물 높이규제에 의한 가로경관
(서울시 서초3동)

“대부분의 용도지역지구제 법규는 금지(禁止) 일색이다. 그들은 많은 것들이 마땅히 그리되어야 할 비전은 제시하지 않고, 그저 어떤 일들이 일어나지 않게 막으려고만 한다. 우리의 법규는 지시적이다. 우리는 특정한 방식으로 느끼고 행동할 수 있는 가로를 원한다.”

(Elysabeth Plater-Zyberk의 말을, James Howard Kunstler가 〈Geography of nowhere〉에서 인용)

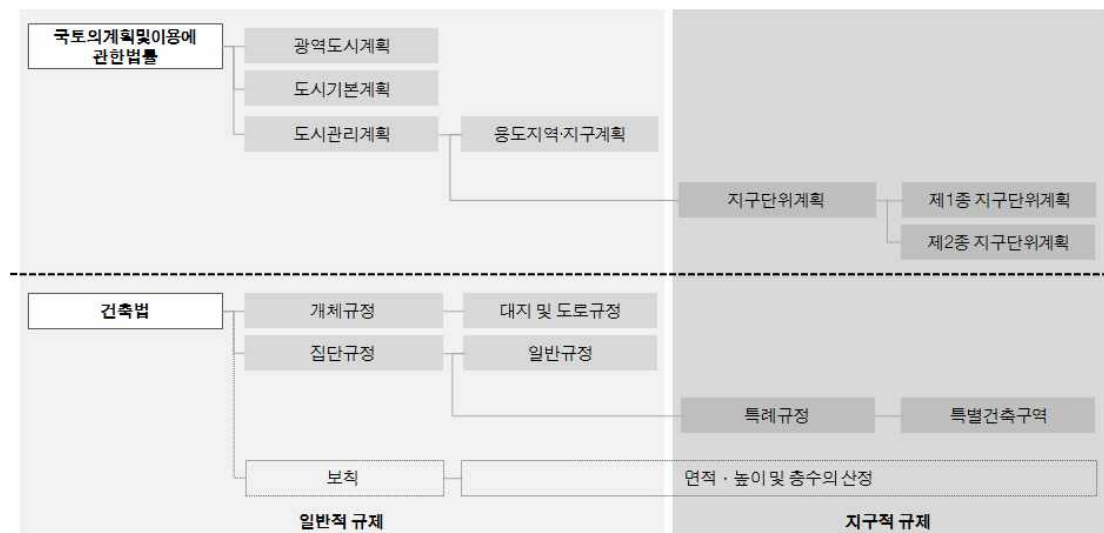
－ 뉴어바니즘협회(2003), 「뉴어바니즘 현장」, 안건혁·온영태 역, 한울, p.140.

187) 용도지역제 하에서 규제는 기본적으로 필지 단위로 행해진다(필지주의). 유클리드지역제에서는 토지이용의 규제 단위를 각각의 필지로 하여 이를 통해 양호한 시가지를 형성하고자 하였다(대한국토·도시계획학회, 2006).

2. 건축물 형태규제 개선방향에 따른 과제 도출

건축물 형태규제를 본 연구에서 제시한 개선방향으로 변화시키기 위해서는 현행 형태규제의 체계와 원칙 및 적용 방식에 대한 전반적인 개선이 요구된다. 첫 번째 용도지역제에 기반한 일률적 규제에서 지역 특성을 반영한 유연한 규제로의 변화는 규제 체계의 변화와 연관된다. 두 번째 양적 규제에서 질적 규제로의 변화는 규제 원칙의 변화를 의미한다. 세 번째 필지 단위의 제한적 규제에서 필지와 필지, 건축물과 건축물의 접합 방식을 고려한 전망적 규제로의 변화는 현행 규제의 필지 단위 적용 방식의 변화를 의미한다.

우리나라의 현행 건축물 형태규제는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』의 이원적 체계로 이루어지는 일반적 규제와 특정 지구를 대상으로 적용되는 지구적 규제로 구분된다. 이들 일반적 규제와 지구적 규제는 [그림 6-2]에서 보는 바와 같이 공통된 법제도적 체계 하에서 작동하고 있으며, 규제의 원칙과 적용 방식 등을 공유한다.



[그림 6-2] 일반적 규제와 지구적 규제

따라서, 본 연구의 문제점 분석은 일반적 규제에 초점을 맞추어 진행되었음에도 불구하고 본 연구에서 도출한 세 가지 형태규제 개선방향에 따라 제시하는 개선과제들은 그 성격에 따라 일반적 규제와 지구적 규제 각각에 대한 개선, 또는 일반적 규제와 지구적 규제 모두를 포함하는 형태규제 전반에 대한 체계와 원칙의 개선 사항을 담고 있다.

1) 규제 체계 개선

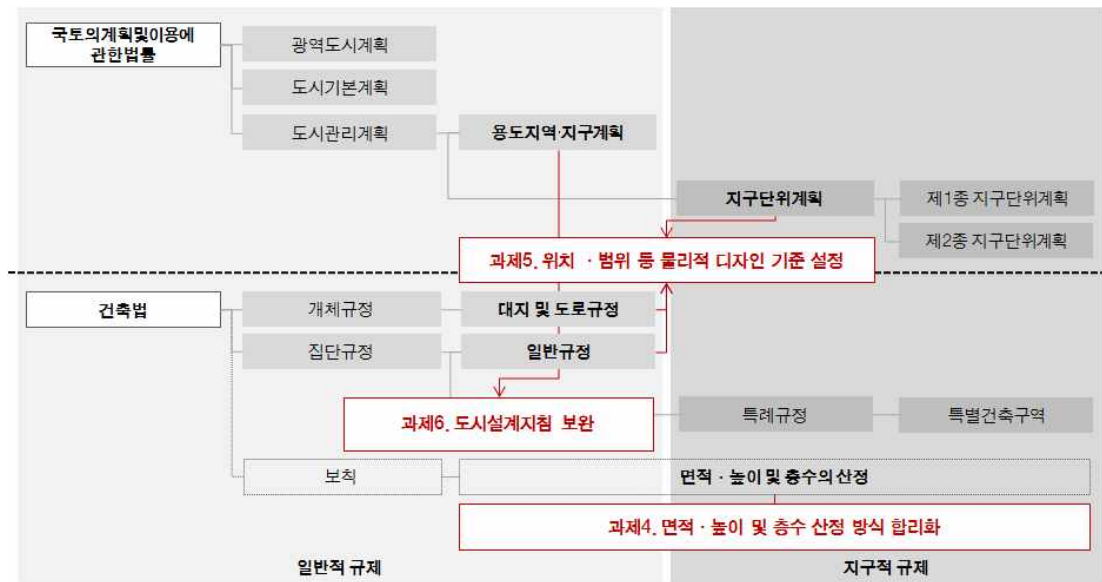


[그림 6-3] 건축물 형태규제체계 관련 개선과제

용도지역제에 기반한 일률적 형태규제는 지역의 사회·경제적 상황과 도시공간구조적 특성 등과 관계없이 획일적인 경관을 양산하며 형태규제 취지를 왜곡시키는 등의 문제를 야기한다. 이에 대한 개선을 위해서는 일반적 규제에서 지역 특성을 반영하여 규제를 차별화할 수 있는 방안과 더불어 지구적 규제를 보다 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이며, 궁극적으로는 이원적 규제 체계에 대한 전반적인 제고가 필요하다 [그림 6-3].

지자체 차원에서는 현행 용도지역 및 지구 구분을 보다 세분화하여 지역별로 차별화된 규제가 가능하도록 하는 방안을 강구해야 한다(과제 1). 또한 기계적 관행에 따라 수립되는 지구단위계획과 지정이 활발하게 이루어지지 못하고 있는 특별건축구역 등 현행 지구적 규제에 대한 개선이 이루어져야 할 것이다(과제 2). 근본적으로는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(용도지역·지구지정)과 건축법(필지 단위의 형태규제)의 이원적 체계로 인한 문제 해결을 위해 토지이용과 건축물 형태를 동시에 제어할 수 있는 통합적 규제 체계 마련이 요구된다(과제 3).

2) 규제 원칙 변화

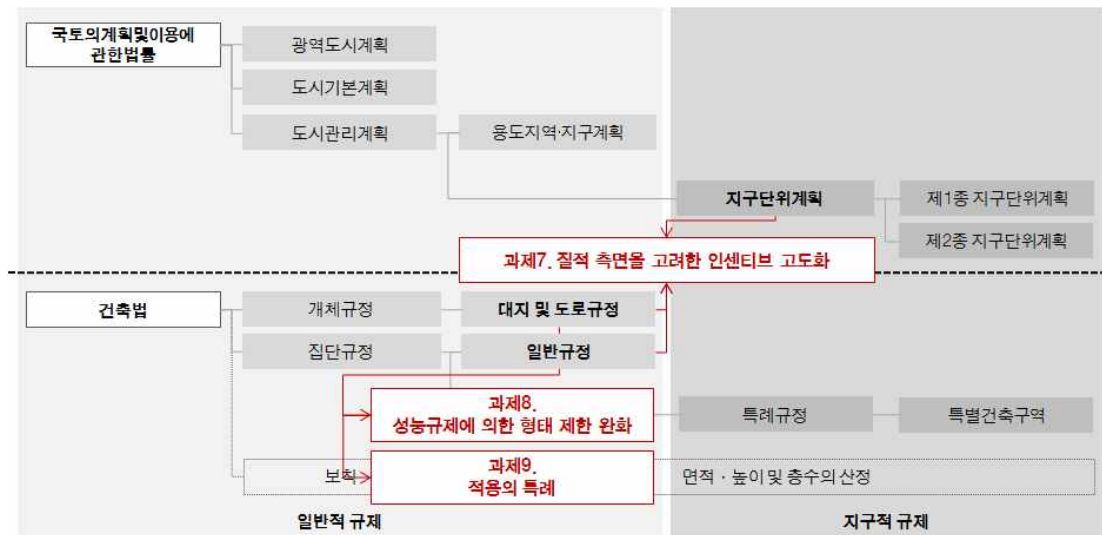


[그림 6-4] 건축물 형태규제원칙 관련 개선과제

건축물 형태규제의 두 번째 개선방향인 ‘양적인 규제에서 질적인 규제로의 변화’는 규제 원칙의 변화를 의미한다. 공공의 입장에서 민간 부문의 개발 행위를 효율적으로 제어하기 위해서는 일반적으로 통용될 수 있는 양적 기준 설정이 불가피하다. 그러나 우리나라 건축·도시환경에 대한 실태조사 분석에서 나타난 바와 같이 양적 기준만으로 규제의 본래 취지를 충족시키는 데에는 한계가 있으므로 질적 기준이 병용되어야 한다. 이는 일반적 규제와 지구적 규제 전반에 대한 규제 원칙의 변화를 의미한다.

건축법의 보칙에 속해 있으나, 규제 적용과 건축물 형태결정 과정에 결정적 영향을 미치는 면적·높이 및 층수 산정방식은 개발 용적이 아닌 건축물의 물리적 형태에 기반한 방식으로 변화해야 하며, 이제까지 규제 완화 차원에서 도입된 예외 조항들에 대한 재고가 필요하다(과제 4). 공개공지, 대지안의 조경 등 양적 기준에 따른 규제들에 대해서는 위치와 범위 등 물리적 디자인 기준을 설정하는 방식으로의 전환이 필요하며(과제 5), 이러한 변화는 일반적 규제와 지구적 규제 모두에서 이루어져야 한다. 또한 지구적 규제의 적용을 받지 않는 광범위한 지역의 건축·도시환경에 대한 전반적인 질적 개선을 위해서는 일반적 규제에 도시설계적 지침의 성격을 부여할 것이 요구된다(과제 6).

3) 규제 방식 변화



[그림 6-5] 건축물 형태규제방식 관련 개선과제

건축물 형태규제의 세 번째 개선방향인 ‘필지 단위의 제한적 규제에서 집합 방식을 고려한 전망적 규제로의 변화’는 규제 방식의 변화를 의미한다. 공공 부문이 수립한 지침에 의해 건축 행위를 일방적으로 ‘제한’하는 것이 아니라, 바람직한 건축·도시환경 조성을 위하여 ‘계획’한다는 전제 하에 공공 부문과 민간 부문 사이의 합의점을 모색하는 방식이다. 이러한 변화를 위해서는 지구적 규제가 가지고 있는 도시설계(urban design)적 특성을 보다 강화하고 일반적 규제에까지 확대 적용해야 할 것이다. 이를 위해 일반적 규제에서는 민간의 요구를 수용하면서 공공의 가치를 실현하는 다양한 수단을 마련함과 동시에 규제 취지를 왜곡시키지 않는 선에서 규제 완화나 적용의 특례의 범위를 보다 확대해야 할 것이다.

제한적 규제가 건축·도시환경의 질적 수준을 높이는 전망적 규제로 변화하기 위해서는 공개공지, 대지 안의 조경 등 공공성 확보와 관련된 일반적 규제 및 지구적 규제의 인센티브 부여 방식을 보다 고도화할 것이 요구된다(과제 7). 또한 일반적 규제 내에서는 규제 취지에 부합하는 성능을 만족시킬 경우 형태 제한을 완화 적용할 수 있는 범위를 확대해야 할 것이며(과제 8), 지역 도시공간구조의 특성이나 공공의 수요를 반영하여 적용의 예외를 허용할 수 있는 제도적 가능성 역시 확대해야 할 것이다(과제 9).

3. 건축물 형태규제 개선과제

1) 규제 체계 : 중앙정부 지침에 따른 일률적 규제에서 지역 특성을 반영한 유연한 규제로의 변화

① 과제 1. 지역 특성을 반영하여 용도 지역지구 세분화

우리나라의 용도지역은 기본적으로 주거, 상업, 공업, 녹지 지역으로 구분된다. 주거 지역은 제1,2,3종 전용주거, 제1,2,3종 일반주거와 준주거 지역으로 세분화되어 있으며, 상업지역은 중심, 일반, 근린, 유통으로 구분된다. 공업지역은 일반, 준공업으로, 녹지지역은 보전, 생산, 자연 녹지 지역으로 세분화되어 있다. 즉 주거지역은 7개, 상업지역은 4개, 공업지역은 2개, 녹지지역은 3개의 세부 지역으로 세분화되어 있는데, 이들 세부지역들도 광범위하게 지정되어 지역 고유의 특성과 수요를 반영하는 데에는 한계가 있다. 본 연구에서 조사한 신사동 가로수길과 홍대앞 지역은 도로체계와 필지구조가 전혀 다름에도 불구하고 동일한 형태규제가 적용되어 유사한 건축유형과 도시경관이 만들어지고 있다.

용도지역에 따른 일률적 규제의 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 지역 특성을 보다 면밀하게 고려하여 지자체별로 용도지역지구를 자율적으로 세분할 수 있도록 해야 할 것이다. 뉴욕시에서는 주거지역(R)을 10개의 표준지구로 구체화하고 이를 다시 37개의 세부지역으로 세분화하였으며, 상업지역(C) 역시 8개의 표준지구와 71개의 세부지역으로 세분화하였다[표6-1]. 이렇게 세분된 지역에는 최소 필지폭, 최소 필지면적, 최대 용적률, 최대 건폐율, 최소 전면공지, 최소 후면공지, 최소 측면공지, 최대 건물높이, 가로벽, 주차대수 등에 대한 세부 규정이 수립되어 있다.

형태기반규제(FBCs)는 규제 대상 지역을 도시적 여건과 도시구조의 특성을 고려하여 구분한 대표적인 사례이다. 형태기반규제의 핵심 개념인 트랜섹트(transect)는 농촌과 도시의 지역들을 건축물 형태의 물리적 강도(physical intensity of the built form)에 따라 T1에서 T6 지역으로 규정하고¹⁸⁸⁾, 각 지역에 대해 고유의 형태규제 방식을 적용하고자 한 개념이다(Daniel G.Parolelek, 2008). 마이애미시는 기존 조닝 방식(Euclidean Zoning)에서 벗어나 도시 전체를 대상으로 트랜섹트 개념을 적용하여 지구를 지정하였다.

188) 각 트랜섹트 지역은 T1(Natural), T2(Rural), T3(Sub-urban), T4(General Urban), T5(Urban Center), T6(Urban Core)을 의미한다. 이들 외에 중공업지역이나 대학지역, 교통지역 등과 같은 특별지역(special district)을 지정할 수 있다.

② 과제 2. 지구단위계획 및 특별건축구역 운영 개선

현행 지구단위계획은 지역의 특성을 반영한 지구 차원의 계획 및 관리 수단으로 도입되어 일반화되었으나, 3장에서 지적한 바와 같이 규제가 획일적으로 적용되고, 건축물의 규모와 용적 등 밀도 관리 수단으로 주로 사용되면서 본래의 의미를 잃고 있다. 향후 지구단위계획은 지역 고유의 도시적 상황과 가로특성, 필지구조, 건축물의 접합방식, 거주자 특성 등을 고려하여 규제 요소를 보다 다양화하고 세분화해야 할 것이다.

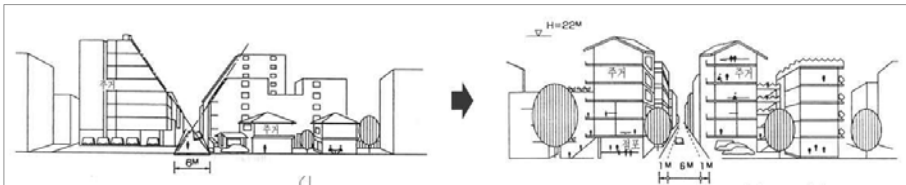
기본적으로 우리나라와 동일한 법제도 체계에 따라 형태규제가 이루어지는 일본에서는 일반적인 지구계획에 있어서 지역의 특수성을 반영하여 규제 수법을 다양화하려는 시도를 지속적으로 이어오고 있다. 일본에서는 우리나라와 마찬가지로 전면도로 폭원에 의한 용적률 제한, 사선제한에 의해 만들어지는 혼란스럽고 익명적인 가로경관에 대한 문제가 제기되었으며¹⁸⁹⁾, 이에 1990년대 중반부터 가로 특성에 따라 건축 규제를 차별화할 수 있는 제도적 수단으로써 가로경관유도형 지구계획을 도입하였다. 가로경관유도형 지구계획연구회는 기존의 일본 건축기준법이 건축물에 관한 최저 기준의 확보를 목적으로 하고 있다는 한계를 지적하면서 개성 있는 가로공간을 적극적이며 능동적으로 만들어가기 위해서는 새로운 계획 제도가 필요하다고 주장하였다(가로경관유도형 지구계획연구회, 1997).

일본 지구계획의 모델이 되기도 했던 프랑스의 지구 단위 규제인 협의개발지구(ZAC : Zone d'Amenagement Concerte)에서도 각 지역의 특성을 반영하여 규제 방식을 차별화하여 적용하고 있다. 특히 협의개발지구가 기성시가지 내에 위치할 경우에는 주변 건축물과의 조화, 필지구조와 건축유형의 보존, 지역 공공공간과의 연계 등을 고려하여 건축물의 높이와 입면 등에 대한 세부 지침을 수립하여 적용하고 있다.

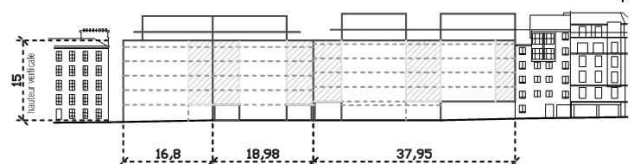
우리나라에서도 명동 관광특구 지구단위계획(2006)과 북촌 지구단위계획(2010), 서촌 지구단위계획(2010) 등에서 지역의 특수성을 고려한 세부적인 규제가 수립되어 적용되고 있다. 현행 법제 내에서 지역의 특성을 반영한 차별화된 형태규제를 적용할 수 있는 제도적 수단은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 지구단위계획과 2008년에 신설된 건축법상의 특별건축구역이라고 볼 수 있으므로 이에 대한 운영 개선과 활성화가 필요하다.

189) “가로공간 조성의 규정을 지역 특성에 따라 자유롭게 결정할 수는 없을까? 시가지에서는 각각의 건물이나 벽 등이 주위의 맥락과 별로 관계없이 만들어지기 때문에 무질서한 느낌이나 난잡한 인상을 주고, 가로경관이 유럽 등과 비교하여 아름다움이 부족하다.”, 가로경관유도형 지구계획연구회(1997), 「가로경관유도형 지구단위계획」, 김형보 역, 태림문화사.

[표 6-3] CASE STUDIES : 일본의 가로경관유도형 지구계획

도입취지	· 구역의 특성에 맞는 높이, 배치 및 형태를 갖춘 건축물을 유도하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하고자 도입됨
규제체계	· 1995년 2월 도시재개발법 등의 개정에 따라 창설 · 지구계획제도의 새로운 형태
규제원칙	· 지구나 가구, 도로의 범위에서 도시에 존재할 공간의 모습을 상세하게 계획하고 일반적인 건축규제를 배제하는 것으로 지역에 어울리는 가로경관이나 시가지환경을 적극적으로 유도해 가려는 발상에 근거
규제내용 규제요소	<ul style="list-style-type: none"> · 건축기준법 상의 전면도로폭원에 의한 용적률 제한과 사선제한 규정 제외 · 벽면의 위치 제한, 벽면의 위치 제한으로서 정해진 한도의 선과 대지경계선과의 사이 구역에서의 공작물의 설치 제한, 건축물 높이의 최고 한도, 용적률의 최고 한도, 대지면적의 최소한도 지정  <p>가로형 고도이용에 의한 도심주거의 재생(가로경관유도형 지구계획연구회, 1997)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 가로경관유도형 지구계획을 적용하여 양질의 중층 도시형 주택을 유도, 정주 촉진과 아울러 아름다운 가로를 형성하고 양호한 주거환경의 형성을 기함

[표 6-4] CASE STUDIES : 파리시 샤토 데 랑티에 지구(ZAC Chateaux des Rentiers) 지침

도입취지	· 주변과의 조화를 고려하면서도 건축의 다양성을 확보하기 위해 건축코디네이터 제도 ¹⁹⁰⁾ 를 도입하여 건축지침(cahier des charges) 수립
규제체계	· 협의개발정비지구(ZAC)를 위한 지구개발계획도(PAZ)와 규정(RAZ), 건축지침
규제원칙	· 건축코디네이터인 LLTR(Loth, Leboursicot, Testas et Robert)팀은 주변 건축물과의 조화, 기존 필지구조 유지, 건축의 다양성 확보, 주변 공공공간과의 연계 등을 목표로 세부적인 지침을 수립
규제내용 규제요소	<ul style="list-style-type: none"> · 획지계획, 건축물 높이 규제(층고와 처마선 높이, 절대높이 지정), 건축물 입면 규제(인접 건축물과의 조화를 위한 솔리드와 보이드 리듬 규제) 등  <p>샤토 데 랑티에 지구 건축물 입면 지침(건축지침서 도면을 재구성)</p>

190) 협의개발지구(ZAC) 설계 전반에서 조정자 역할을 수행하는 건축코디네이터는 지구 전체에 대한 총체적인 개발방향을 설정하고 세부적인 건축 설계 지침을 수립하는 역할을 하며, 1980년대 초반부터 제도화되었다.

③ 과제 3. 지자체 차원의 통합적 토지이용규제 체계 마련

현행 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 용도지역 내 용적률과 건폐율의 최대 한도가 지정되어 있어서 분권체제 하에 지자체가 중심이 되어 기준을 설정하는 미국의 용도지역지구제와는 차이를 보인다. 전문가들은 중앙정부가 정한 지침에 따라 전국의 크고 작은 모든 도시가 획일적인 용도지역을 지정하고 획일적인 기준(허용 용도, 건폐율, 용적률)에 따라 토지이용행위를 규제하는 현행 제도 하에서는 각 도시별로 지역의 특성을 반영한 개성 있는 공간 형성이 불가능하다고 지적한다(대한국토·도시계획학회, 2006)¹⁹¹⁾.

뉴욕시와 파리시 등에 대한 국외 사례 조사 결과, 이들 도시에서는 지자체 차원에서 토지이용계획을 수립하여 도시 특성에 맞는 건폐율·용적률을 설정하고 지역에 따라 차별화된 건축물 규제를 적용하고 있음을 확인하였다. 파리시의 경우 2000년 도시계획체계 개편을 통하여 도시 발전 전략과 토지이용, 건축물 규제를 포함하는 지역도시계획(PLU : Plan Local d'Urbanisme)을 수립하여 도시계획과 건축계획을 통합적으로 관리하고 있다. 또한 오사카시에서는 도시경관조례를 통해 도시 전체에 대한 도시경관형성 전략과 개별 건축물 차원의 건축물 형태규제를 통합적으로 고려한 포괄적인 형태규제를 제도화하였다.

우리나라 현행 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법에서 지자체의 특성을 반영할 수 있도록 일부 사항을 지자체 조례로 위임하고 있다. 현재의 일률적 규제 방식을 개선하기 위해서 단기적으로는 조례 위임을 보다 확대하고 지자체는 지역의 특수한 여건을 반영하여 조례를 차별적으로 운영해야 할 것이다. 다만 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법으로 이원화된 규제 체계 하에서는 지자체 차원의 조례 역시 도시계획조례와 건축조례로 이원화되어 있다. 그 결과 건축법과 시행령, 건축조례에 의해 규정된 높이 등이 도시계획조례에 의해 완화되어 추가적인 높이를 확보하는 등 형태규제가 체계적이고 일관된 방식으로 이루어지지 못하고 있으므로 이에 대한 근본적인 개선이 요구된다.

우리나라에서도 2011년 11월 1일 『경관법』 전부개정법률(안)이 국무회의를 통과하여 인구 30만 이상 지자체에 경관계획을 수립하는 것이 의무화되는 등 지자체 차원의 건축물 관리 제도가 마련되고 있다. 장기적으로는 도시계획 차원의 토지이용과 개별 건축물 형태규제를 통합적으로 고려한 지자체 차원의 토지이용규제 체계를 마련해야 할 것이다.

191) “인구 1000만이 넘는 대도시인 서울의 상업지역과 점촌, 나주 등 지방 소도시의 상업지역에 대한 규제의 내용이 동일하다는 것은 우스운 일이 아닐 수 없다.”(대한국토·도시계획학회, 2006)

[표 6-5] CASE STUDIES : 파리의 토지이용계획(POS)과 지역도시계획(PLU)

도입취지	<ul style="list-style-type: none"> · 1967년에 수립된, 용도지역지구와 개별필지단위 형태규제 중심인 도시기본계획(PUD : Plan d'Urbanisme Directeur)에 대한 비판이 제기되면서 1977년에 절대높이제한, 건축선 준수, 건축물 윤곽선 제한(gabarit) 등의 형태규제 조항이 포함된 토지이용계획(POS) 수립 · 2000년 이후 명칭이 지역도시계획(PLU : Plan Local d'Urbanisme)으로 변화 · 지역도시계획에서는 도시 전체에 대한 용도지역 지정이나 토지이용 전략에서부터 건축물 형태규제까지 포괄적으로 다루고 있음
규제체계	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 차원의 토지이용계획
규제원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 기존의 필지단위 형태규제가 파리의 전통적인 경관을 해친다는 비판이 제기되면서 집합 경관을 고려한 형태규제 조항으로 변화 · 파리의 전통적인 경관이 형성된 19세기의 도시만들기 방식에 대한 분석을 통해 형태규제 방식의 변화를 모색함. 도로쪽에 의한 사선제한 중심의 높이규제는 절대높이 제한으로 바꾸고 가로 연속성을 확보하기 위해 도로마다 건축선을 지정
규제내용 규제요소	<ul style="list-style-type: none"> · 건축선과 처마높이 지정(필레filet) : 연속적인 가로경관 유도 · 절대높이제한 : 전통적인 도시경관 보존 · 건축물 윤곽선 제한(가바리gabarit) : 전통적인 건축물 형태 유지와 계승 · 가로변 건축범위 설정(bande E) : 건축물이 가로에 면하여 배치되도록 규정하여 연속적인 가로벽(street wall) 형성

[표 6-6] CASE STUDIES : 일본 오사카시의 도시경관조례

도입취지	<ul style="list-style-type: none"> · 일본 오사카시에서는 도시경관기본계획에 근거해 시가지 경관향상과 지역 특성에 맞는 도시경관형성을 목적으로 1998년 오사카시 도시경관조례를 제정 · 1999년 경관형성기본계획을 책정해 협의, 유도 및 보급, 계몽을 중심으로 지자체 차원의 독자적인 경관시책을 실시 · 경관조례를 통해 경관계획의 구역 설정, 양호한 경관형성에 관한 방침, 행위제한에 관한 사항, 경관중요구조물, 수목 등에 대한 지정방침에 이르기까지 규정 · 지자체 단위의 전반적인 경관관리 전략과 세부 지역에서의 행위제한을 통합적으로 다루고 있는, 지자체 차원의 건축물 형태규제 방식이라고 볼 수 있음
규제체계	<ul style="list-style-type: none"> · 도시경관기본계획에 근거한 도시경관조례
규제원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 건축물 등의 유도에 의한 경관형성 : 대규모 건축물, 토목구조물 등의 사전협의, 건축미관유도제도, 고도수지 시가지유도제도 · 경관상 중요건조물 및 수목 등 보전 활용 · 시민, 사업자, NPO 등과의 제휴 · 협동 등 · 경관법, 경관조례, 행정요강 등 경관시책을 단계적으로 시행하면서 선택과 집중을 통한 특정지구의 경관관리에 중점을 둠
규제내용 규제요소	<ul style="list-style-type: none"> · 건축물과 가로의 미관을 유도하기 위한 다양한 규제요소 포함 · 건축미관유도제도의 경우 건축물의 배치, 건축물의 높이, 건축물 전면폭 및 건축면적, 저층부의 형태, 외벽의 재료와 색채, 건축설비, 광고물 등 규제

2) 규제 원칙 변화 : 양적 규제에서 질적 규제로의 변화

① 과제 4. 면적·높이·층수 산정 방식 합리화

현행 건축법 보칙 제84조(면적·높이 및 층수의 산정)는 건축행위, 규제의 기준 및 판단의 기초가 되는 보편적인 기준을 설정한다는 취지에서 1963년 건축법 제1차 개정 당시 신설되었다. 그러나 면적, 높이, 층수의 산정방식은 그 물리적 범위가 명확함에도 불구하고 건축법이 개정될 때마다 변화해 왔으며, 그 방향은 3장과 4장에서 지적인 바와 같이 경기 진작, 주택 공급, 공공시설 공급 등을 위한 완화가 대부분이었다. 그 결과 공간상으로는 존재하는 바닥면적과 높이가 법이 적용되는 기준 상에서는 예외로 산정되는 경우가 많아졌다. 대표적으로 발코니 부분은 바닥면적에서 제외되고, 주차 용도로 쓰이는 필로티 공간은 바닥면적과 높이 및 층수 산정에서 제외된다. 사회적 요구가 변화할 때마다 건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정) 조항은 개정 대상이 되었고, 건축과 도시의 형태는 법 본연의 취지와 상관없이 왜곡되었다. 도로의 개방감을 확보하기 위한 건축물 높이 규정은 ‘높이에 산정되지 않는’ 부분들이 많아지면서 높이 제한 효과가 감소하며, 바닥면적 산정에서 제외되는 부분이 증가하면서 용적률에 의한 도시의 밀도 조절은 실패하고 있다.

형태기반규제(FBCs)는 형태 제한의 기준을 도해로 명확하게 제시하여 건축과 도시 형태에 대한 예측이 가능하게 하는 방식으로써, 커뮤니티가 원하는 도시의 상(像)을 설정하고 건축물의 배치, 높이, 공공공간 구성 등을 구체적으로 제시하는 규제 방식이다.

건폐율, 용적률, 건축물의 높이제한, 일조 등에 의한 높이제한 등 건축물의 물리적 형태에 대해 적용되는 규제들이 실효성을 갖고 도시 환경 수준의 향상에도 기여하기 위해서는 실제 물리적 형태에 근거한 면적·높이·층수 산정 방식으로의 전환이 요구된다.

[표 6-7] CASE STUDIES : 형태기반 규제(Form-based codes)

도입취지	· 기존의 조닝제도가 도시의 맥락과 지역의 특성과 변화를 반영하는 데에 한계가 있다는 문제가 제기되면서 도시공간의 형태적 특성과 공간창출에 초점을 둔 규제 수법으로 도입
규제체계	· 지자체 차원의 형태규제, 법적 구속력을 가짐(regulation)
규제원칙	· 도시공간 및 건축물, 조경 등의 공간형태에 중점을 두고 구체적인 규제 내용을 ‘코드형’으로 기술 · 건축기준, 조경기준, 간판기준, 환경자원기준 등이 포함됨
규제방식 규제요소	· 거리 및 건축물 유형, 건축선, 층수, 대지정면 비율 등

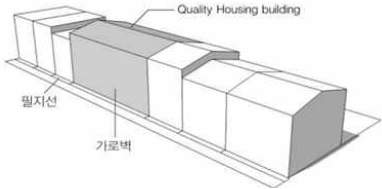
② 과제 5. 위치·범위 등 물리적 디자인 기준 설정 : 공개공지, 대지 안의 조경

1991년 건축법 전부개정(1992년 6월 1일 시행)을 통해 공개공지와 대지 안의 조경 등 개별 필지 차원에서 건축의 공공성을 확보하기 위한 제도적 수단이 마련되었다. 그러나 4장에서 지적한 바와 같이 이들 규정이 양적 기준 중심으로 운용되고 있어서 공공환경 개선에 기여하는 바는 크지 않다. 대지 안의 조경의 경우, 법적 기준에 따라 조경공간이 조성되었으나 대부분 건축물이 들어서고 남은 측면 이격공간에 조성되어 가로 환경 개선에 기여하지 못하고 있다. 공개공지 역시 인접 필지의 공개공지들이 개별적으로 조성되어 가로의 연속성을 저해하는 경우가 많았다.

뉴욕의 조닝 조례에서는 전면공지에 대한 규제에서 인접대지와 관계를 규정하는 등 양적 기준 외에 위치와 범위 등 물리적 디자인 기준을 설정하고 있다. 저밀 일반 주거지역(Low-Density General Residence District)의 전면공지의 경우, “인접대지의 전면공지와 같은 폭을 확보하되, 인접대지의 후퇴 폭보다 더 후퇴할 수 없음”이라고 그 위치를 명시하고 있다.

대지 안의 조경, 공개공지 등이 법 본래의 취지를 달성하고 공공환경 개선에 기여하기 위해서는 최소한의 양적 기준 뿐 아니라, 위치와 범위 등에 대한 추가 규제가 필요하다.

[표 6-8] CASE STUDIES : 뉴욕의 맥락적 또는 주택수준 규제(Contextual or Quality Housing Regulation)¹⁹²⁾

도입취지	· 기존 지역의 규모 및 성격과 조화로운 개발을 유도
규제체계	· 지자체 차원의 조닝 조례에 포함
규제원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 가로와 건물간 유기적 관계를 형성하기 위하여 높이를 제한하는 대신 건폐율과 주차규정을 완화 · 주거질 프로그램(Quality Housing Program)에 의한 건물들은 식재와 조경, 휴식공간과 같은 매력요소들을 제공하여야 함 · 가로벽과 전면 필지 선 사이에는 주차 공간을 설치할 수 없으며 전면 공간에는 조경을 해야 한다고 규정하는 등 필지 내 공지에 대한 규제를 통해 가로의 연속성을 확보하고자 함
규제방식 규제요소	<div style="text-align: center;">  <p>뉴욕의 주거수준 규제 (Quality Housing Regulation) (이주경, 2008)</p> </div>
	· 전면공간 조경, 주차 공간 등의 위치를 지정

192) 이주경(2008), 「서울과 뉴욕의 일반적 도시설계 문제에 대한 규제방식 비교」, 서울대 석사학위 논문, p.20.

③ 과제 6. 도시설계 지침 보완

레너츠(B.Lennertz)는 역사적으로 법규와 조례는 가로 건축의 질을 변함없이 양질의 것으로 유지하는 소임을 맡아왔다고 설명하면서, 뉴어바니즘은 가로 생활의 질을 유지시켜주는 시각적이고 기능적인 응집성이라는 개념을 지지한다고 밝힌다¹⁹³⁾. 따라서 법규는 건축물과 건축물, 건축물과 가로가 만나는 방식을 구체화하는, 지시적인 성격을 가져야 한다는 것이다.

이주경(2008)은 뉴욕시의 일반적 규제방식¹⁹⁴⁾의 대표적인 특성이 전역규제임에도 불구하고 형태와 관련 없는 일반적 규제인 비 도시설계 규제요소(non-design element)뿐 아니라 도시설계 규제요소(design element)를 모두 포함하고 있는 점이라고 주장한다. 반면, 위 논문에서 뉴욕과 함께 비교 대상이었던 서울의 일반적 규제는 공개공지에 관한 사항을 제외하고는 도시설계규제가 미비하다는 점을 문제로 지적하였다.

미관지구로 지정된 간선도로변에 지정되는 건축선은, 최소한의 도로폭을 확보하기 위한 필수적 조항이 아니라 가로벽(street wall)을 형성하여 가로경관 형성에 기여하기 위한 도시설계 지침의 성격을 갖는다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 실태조사 결과, 현행 건축물 형태규제는 일관성 있고 활력 있는 가로경관을 형성하는 데에 한계가 있음을 확인하였다. 특히 본 연구에서는 다루지 않았으나 건축물을 뒤덮고 있는 간판과 필지 내 외부공간에 설치된 각종 시설물들은 가로환경의 질을 저하시키는 주된 요인으로 지적되고 있다. 실태조사 결과 가로 미관을 위해 건축선이 지정된 경우에도 건축선 후퇴 부분에 담장과 시설물들이 지면을 점유하여 보행 환경 개선에는 크게 기여하지 못하는 것으로 나타났는데, 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 현행 규제에 도시설계 요소들이 추가적으로 보완되어야 할 것이다.

[표 6-9] CASE STUDIES : 뉴욕의 상업지역 특별규제(special regulations)

도입취지	· 상업지역 도로 보행자의 안전과 쾌적성을 고려하여 도시설계 규제 도입
규제체계	· 지자체의 조닝조례(Zoning Resolution)에 포함된 특별규제(special regulations)
규제원칙	· 가로의 시각적 · 기능적 연속성 확보하기 위해 가로변 건축물의 용도 · 형태 규제 · 가로 공간, 광장, 공공공간 내 편의시설에 대한 규제도 포함
규제방식 규제요소	· 용도, 상업지역 옥외광고물, 건축물 입면 처리 등에 대한 세부 규제

193) 뉴어바니즘 협회(2003), 「뉴어바니즘 헌장」, 안건혁 · 온영태 역, 한울, p.139.

194) 이주경(2008)은 뉴욕의 규제 체계를 도시 전역에 적용되는 일반적 규제(Ordinary Zoning)와 특정지역에만 적용되는 특별지역제(Special Zoning)으로 구분하여 분석하였다. 이주경(2008), 「서울과 뉴욕의 일반적 도시설계문제에 대한 규제방식 비교」, 서울대학교 석사학위논문.

3) 규제 방식 : 필지 단위의 제한적 규제에서 접합 방식을 고려한 전망적 규제로의 변화

① 과제 7. 질적 측면을 고려한 인센티브 고도화

카모나 외(M.Carmona, 2003)는 설계에 대한 공공의 규제라는 개념이 점차 공공과 민간이 공동으로 질을 추구하는 개념으로 바뀌고 있다고 설명한다. 인센티브 제도는 이러한 개념의 변화를 반영한 제도로써 공공의 입장에서는 공공재원의 투자 없이 공익을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 용적률 상향으로 지방세 수입을 증가시킬 수 있고, 민간 입장에서는 용적률을 추가로 확보하여 개발이익을 증가시킬 수 있게 된다. 이러한 장점 때문에 1961년 뉴욕 조닝 조례에서 인센티브 제도를 도입한 이후 많은 도시에서 인센티브와 규제를 적절하게 조합하는 방식을 택하고 있다.

한광야 · 김선경(2011)은 뉴욕시의 2007년 준공공공간 관련 조닝규제의 개정 특성에 대한 연구에서 건축물 주위에 형성되는 준공공공간의 공공기능 회복과 질적 향상을 위해 보다 세분화되고 차별화된 인센티브 제도가 도입되었다고 설명한다. 실태 조사 결과에서 지적한 바와 같이 건축물 전면공간이 우리나라 가로경관과 보행환경의 질적 수준을 결정하는 주요 요인이라고 볼 때, 인센티브 방식을 보다 고도화하여 건축물 전면공간 등 준공공공간을 효과적으로 제어할 수 있는 규제의 도입이 필요하다.

[표 6-10] CASE STUDIES : 뉴욕시 준공공공간 규제¹⁹⁵⁾

도입취지	· 2007년 조닝규제는 복수의 개별필지형 개발에서 조성되는 개별적인 준공공공간들과 인접한 보도를 일체화하여 통일된 도시 보행환경의 아이덴티티와 보행흐름을 조성하는 것을 목적으로 함
규제체계	· 지자체 차원의 조닝조례(Zoning Resolution)
규제원칙	· 상업구역내 준공공공간의 확보가 실질적으로 불가능한 뉴욕시의 개발조건 하에서 공공환경으로서 작동하기 위한 민간필지내 준공공공간의 위치, 구조, 형태를 구체화하고 유지·관리안을 명시화하여 보행 및 관련 활동을 수용할 공공환경의 물리적인 질을 적극적으로 규제 · 보행순환공간의 유형화와 인센티브 차등 적용 : 그 실효성에 따라 보너스 건축연면적을 부여하는 기존 준공공공간과 부지설계의 필요조건인 보행순환공간으로 이분화 · 1961년에 도입된 인센티브 제도에서는 양적 기준에 따라 인센티브를 부여한 결과 공공의 역할을 하지 못하는 준공공공간이 발생하는 경우가 많았음. 이에 대한 대안으로써 준공공공간 유형에 따라 인센티브를 차별적으로 부여하여 여가공간 조성을 통한 공공 기여를 활성화하고 보행순환공간은 독립적으로 규정
규제방식 규제요소	· 가로전면공간 정의, 보너스 인센티브 차등 적용을 위한 보행순환공간 유형화, 공공광장(public plaza)의 가시성과 인지성 개선을 위해 형태규제 구체화

195) 본 내용은 한광야 · 김선경(2011), “보행활동 증진을 위한 준공공공간 규제내용의 개정 특성 고찰”, 『한국도시설계학회지』 제12권 제3호, pp.57~76.를 참고하여 재정리하였다.

② 과제 8. 성능규제에 의한 형태 제한 완화

용도지역제를 포함한 우리나라의 건축물 형태규제 방식에 영향을 미친 유클리드 지역제(Euclidean zoning)는 용도와 형태 등 사양(specification)에 의한 규제방식을 취했다(대한국토·도시계획학회, 2006). 이러한 규제 원칙은 현행 우리나라의 형태규제에도 그대로 적용된다. 예를 들어 건축법 제60조(건축물의 높이제한)은 건축물의 밀도 규제와 도로의 개방감 확보 등을 위한 규정이지만, 실질적인 개방감 정도에 따라 규제하는 것이 아니라 도로폭에 따른 절대적인 사선계수를 적용하여 형태를 규제하며, 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한)은 실제의 일조량에 상관없이 정북 방향의 건축물 형태를 제한하여 일조를 확보한다. 건축법 제58조(대지 안의 공지)의 경우에도 용도지역과 건축물 용도에 따라 일정 거리를 이격하도록 하고 있으며, 건축법 제46조(건축선의 지정)과 제47조(건축선에 의한 건축제한)에서는 지정된 건축선 밖으로 건축물이 돌출되지 못하도록 규정한다. 형태 제한 중심의 규제 방식은 기준 설정과 적용이 용이하다는 장점이 있으나, 건축의 창의성과 다양성뿐 아니라 도시공간의 합리적인 이용을 저해하는 요인이 되기도 한다. 따라서 법 조항 본래의 취지를 고려하여 형태제한을 완화하는 방안을 고려할 필요가 있다¹⁹⁶⁾.

19세기 전반에 걸쳐 절대적인 형태규제 방식을 취해 온 파리의 경우, 1902년 규제 개정을 통해 형태 제한을 일부 완화하였다. 규제 개정을 기획한 보니에(L. Bonnier)는 건축의 창의성과 다양성을 구현하기 위해 건축선과 높이 제한에 있어 일정 범위 내에서 제한을 완화하였으며, 이에 르와이예(F. Loyer)는 “보니에가 제안한 1902년 규제에 의해 4세기 동안 지켜져 온 전통적인 규제 방식이 끝나고 공공의 가치와 민간의 이익 사이의 타협점으로서의 근대적 규제가 시작되었다¹⁹⁷⁾.”라고 평가하였다.

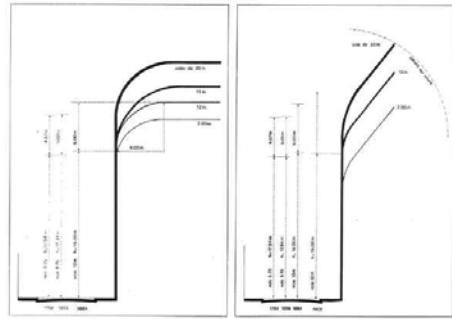
3장에서 언급한 바와 같이 현행 건축법상의 건축선은 도로를 확보하기 위한 의미와 가로벽(street wall)을 형성하기 위한 경관 측면에서의 의미를 갖는다. 경관 측면에서 규정되는 건축선은 입면적 비율을 지정하여 가로벽을 형성하면서도 보행 활동에 영향을 미치지 않는 상층부는 건축선에 의한 건축제한 규정을 보다 완화한다면 가로경관의 통일성과 건축의 다양성을 동시에 확보하여 보다 활력있는 도시공간을 창출할 수 있을 것이다.

196) “서구에서는 공해규제를 위한 각종 지표의 측정기술 발달과 함께 성능에 주목한 규제도 일부 대두되고 있다. 이것은 주거, 상업, 공업 등 용도에 따른 규제가 아니고 실제의 토지이용에 기초하여 발생하는 각종 결과를 기준으로 주변에 대한 영향에 따라 규제하고자 하는 방식이다.” 대한국토·도시계획학회(2006), 토지이용계획, 서울: 보성각, p.405.

197) Francois Loyer(1987), *Paris XIXe siecle, l'immeuble et la rue*, Paris: Hazan, p.245.

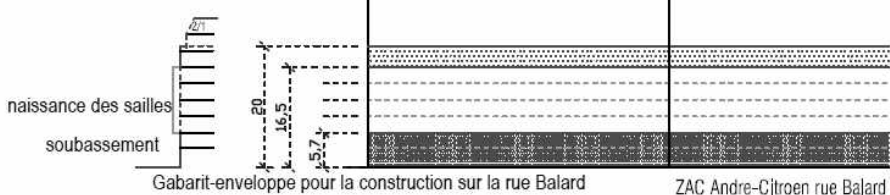
[표 6-11] CASE STUDIES : 파리시 건축선 관련 규정 및 윤곽선 규제 완화(1902)

도입취지	· 엄격한 건축선 규정이 건축적 자율성을 저해한다는 비판이 제기됨에 따라 건축선보다 돌출된 부분을 허용하도록 하여 건축물 입면 구성의 다양성을 확보
규제체계	· 법령(decret)
규제원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 건축물 높이제한 유연화. 옆의 그림에서 보는 바와 같이 건축물 높이 및 윤곽선(gabarit) 범위 내에서 건축물 높이가 30m 이상까지 높아질 수 있음 · 건축물 정면부에 건축선보다 돌출된 부분(saillies)을 허용 · 절대적 기준에 의해 건축물의 형태를 제한하던 19세기 규제원칙에서 공공 가치와 사적 이익의 절충점으로서의 규제 개념 도입
규제방식 규제요소	· 건축선(alignement)에 대한 돌출부(saillies) 규정, 건축물 높이 및 윤곽선(gabarit)에 따른 높이제한



1884, 1902년 건축물 높이 및 윤곽선 규제 변화

[표 6-12] CASE STUDIES : 파리시 앙드레-시트로앵 지구 입면 규제

도입취지	· 가로벽(street wall) 형성을 위해 지정된 건축선에 대해 일정 비율 돌출과 후퇴를 허용하는 건축지침(cahier des charges) 수립
규제체계	· 협의개발지구(ZAC)를 위한 지구개발계획도(PAZ)와 규정(RAZ), 건축지침
규제원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 앙드레-시트로앵 지구의 건축지침은 공원 주변부와 발라르가(rue Balard)의 일관성 있는 경관을 조성하려는 의도에서 수립되었는데, 지침을 수립한 건축코디네이터는 가로경관의 통일성과 함께 건축의 다양성을 확보할 수 있도록 유연한 규제를 시도하였음 · 발라르가의 경우 저층부는 입면적의 80%, 지상으로부터 5.7m 떨어진 상층부는 50% 이상 건축선을 따르도록 하고 나머지 부분에 대해서는 돌출과 후퇴가 가능하도록 규정하였음 · 그 결과 발라르가로변의 건축가들은 일정 부분 연속된 가로벽을 형성하면서도 계획 의도에 따라 한도 내에서 건축적 창의성과 다양성을 확보할 수 있었음
규제방식 규제요소	 <p>Gabarit-enveloppe pour la construction sur la rue Balard ZAC Andre-Citroen rue Balard</p> <p>앙드레-시트로앵 지구 건축지침(건축지침 상의 문서 규제 내용을 기초로 도면화)</p>
규제방식 규제요소	· 건축선(alignement), 입면적 비율, 돌출과 후퇴 범위 설정

③ 과제 9. 적용의 특례

우리나라 건축·도시환경에 대한 실태조사 결과 일조 등에 의한 높이제한 등의 규정이 용도지역지구를 기준으로 획일적으로 적용되는 과정에서 법 본래의 취지와는 관계없이 왜곡되는 결과를 낳고 있음을 알 수 있었다. 일조 등에 의한 높이제한은 일반주거지역에 근린생활시설 등 상업시설이 다수 입지하고, 건축물의 규모도 커지면서 기형적인 건축 형태를 만들고 불필요한 외부 공간을 만들어내는 요인이 되고 있다. 도시가 변화하면서 용도지역제에 의해 규정된 용도와는 달리 다양한 용도가 복합되거나, 또는 지역 특유의 지형적 특성이나 필지구조 현황에 따라 법 적용 결과가 달라지기 때문에 이러한 변화에 적용할 수 있는 유연한 수법이 요구된다.

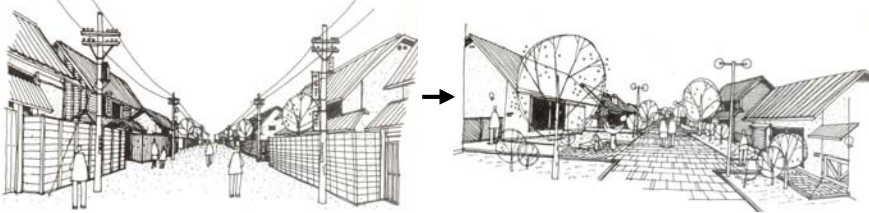
‘적용의 특례’는 법률의 규정을 기계적으로 적용하여 ‘불필요한 곤란(unnecessary hardship)’이 발생할 경우, 입법정신에 일탈하지 않는 한에 있어서는 그 규정을 완화할 수 있도록 하는 것이다. 다만 이 경우 위원회 등의 심의를 거쳐야 하며, 적용 특례의 대상은 토지, 건축물 등의 위치, 규모 등에 대한 수치상의 경미한 완화에 그치는 경우가 많다(대한국토·도시계획학회, 2006).

형태규제 상의 작은 수치에 따른 개별 필지의 건축물 형태 변화는 크지 않지만, 이들이 집합했을 때 형성되는 경관에는 결정적 영향을 미치기도 한다. 아시하라(Y.Ashihara)는 일본 민법상 규정되어 있는 대지경계선으로부터 50cm 이격 규정이 대지 안에 죽어있는 토지가 생겨나게 하여 가로경관의 질을 저하시키는 주된 요인이라고 설명한다(Ashihara, 1992)¹⁹⁸⁾. 우리나라 민법(제242조) 및 건축법상의 대지안의 공지(제58조)에도 규정된 이격 조항은 통풍, 피난, 사생활보호 등을 그 목적으로 하는데, 인접대지 간 합의가 있을 경우 이를 완화할 수 있을 것이다. 파리시에서는 지역의 필지구조와 건축유형이 가지는 특성을 보존하기 위하여 건축물 형태에 대한 예외 규정을 인정하고 있다. 건축물 높이와 건축선 적용에 있어서 인접 건축물 높이와 형태를 고려하여 일반적 규제로부터의 예외를 허용한다.

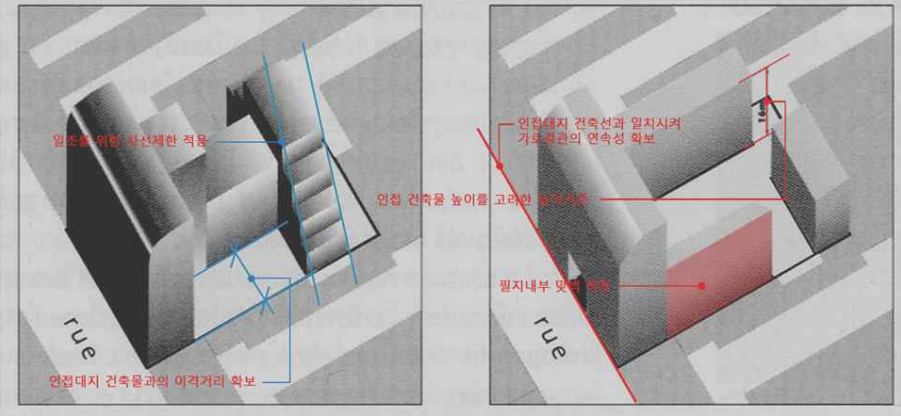
인접한 건축물과의 관계에서 피해를 발생하지 않도록 하기 위해 도입된 일조 제한, 대지 안의 공지 등의 규정은 인접대지간 합의가 있을 경우에는 유연하게 적용한다면, 규제의 일률적 적용으로 나타나는 건축물 형태 왜곡과 환경 악화 문제를 개선할 수 있을 것이다.

198) “자신의 집 주위를 잘 관찰하면 귀중한 대지 속에 완전히 죽어 있는 토지가 있음을 깨닫게 될 것이다. 그것을 적극적으로 활성화하여 〈가로의 미학〉에 공헌하자는 것이다.” Y.Ashihara(1992), 「외부공간의 미학」, 강건희 역, 기문당, p.206

[표 6-13] CASE STUDIES : 이격공간 규제 완화를 통한 전면공간 확보(Y. Ashihara)

도입취지	· 대지경계선으로부터 반미터 이상을 이격하도록 하는 민법 조항에 의해 쓸모없는 자투리공간이 생겨나는 것을 비판하면서 이들 공간을 건축물 전면에 설치하여 가로경관 향상에 기여할 수 있도록 제안
규제체계	· 민법(개정)
규제원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 바람직한 가로경관 형성을 위하여 건축물과 건축물 사이에 죽은 공간을 만들어내는 인접대지간 이격 규정을 완화 · 인접대지 경계선 양쪽에 비어있던 50cm를 도로로 가져가 건축물 전면에 1미터 폭의 전정을 만들  <p>이격공간을 없애고 전면공간을 확보하자는 아시하라의 제안(Y.Ashihara,1992)</p>
규제방식 규제요소	· 이격거리 조항 완화, 전면공지 조성

[표 6-14] CASE STUDIES : 파리시 토지이용계획 - 건축규제 예외조항 적용

도입취지	· 일률적 규제에 의해 경관이 획일화되고 지역의 특성이 사라져간다는 비판이 제기됨에 따라 미시적 차원에서 지역만의 특성을 보존하기 위해 건축물 형태규제의 예외를 인정
규제체계	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 차원의 토지이용계획(POS) 중 특별지구토지이용계획(POS du quartier) · 2006년 이후 지역도시계획(PLU)으로 통합
규제원칙	 <p>건축물 형태규제 예외 조항 적용 전후 비교(APUR,1998)</p>
규제방식 규제요소	· 인접건축물의 배치와 높이를 고려한 건축선, 건축물 높이, 맞벽 규정

4. 건축물 형태규제 개선 로드맵

1) 건축물 형태규제 개선 로드맵

본 연구에서는 건축물 형태규제의 개선방향을 첫째, 용도지역에 따른 일률적 규제에서 지역 특성을 고려한 형태기반 규제로의 변화, 둘째, 양적 규제에서 질적 규제로의 변화, 셋째, 필지 단위 행위제한 방식에서 접합방식과 집합경관을 고려한 전망적 규제로의 변화로 상정하고 이를 실현하기 위한 개선과제를 도출하였다. 개선과제의 내용은 규제 체계 전반에 대한 사항에서부터 형태규제 세부 조항의 적용 방식에 이르기까지 다양한 위계로 나타난다. 따라서, 이들 개선 과제를 실천하기 위한 로드맵을 제시하고자 한다.

① 규제 체계

본 연구에서 사례 대상으로 분석한 세계 주요 도시들은 지자체 고유의 토지이용계획을 수립하여 지역·지구 지정에서부터 개별 건축물 형태규제에 이르기까지 도시공간과 건축형태에 관련된 통합적인 형태규제 체계를 갖추고 있다. 장기적으로 볼 때, 우리나라 역시 지자체 차원에서의 도시공간계획이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

또한 현행 제도 내에서도 지구단위계획이나 특별건축구역 등 지구 차원의 특화된 규제를 실현하기 위한 수단들이 마련되어 있으므로 이들 제도를 보다 적극적으로 활용할 것이 요구된다. 지구단위계획에 대한 선행 연구 검토 결과, 몇몇 사례를 제외한 대부분의 지구단위계획이 일률적인 양적 규제에 그치고 있다는 비판이 제기되므로 보다 세분화되고 지역 여건을 반영한 규제가 수립될 수 있도록 계획 수립 주체, 규제 적용 과정, 사후 관리 등에 대한 개선책이 강구되어야 할 것이다. 특정 지역을 대상으로 건축의 창의성과 다양성을 확보하기 위해 도입된 특별건축구역의 경우, 지구와 가로의 고유한 성격을 유지하고 특화하거나 가로 경관을 개선하고자 하는 목적으로 운영하는 것을 검토해야 할 것이다.

[표 6-15] 건축물 형태규제 체계 개선 과제

과제명		단기	중기	장기
과제 1	지역 특성을 반영하여 용도지역지구 세분화			
과제 2	지구단위계획 및 특별건축구역 운영 개선			
과제 3	지자체 차원의 통합적 토지이용규제 체계 마련			

② 규제 원칙

단기적으로는 건축법 제84조와 건축법 시행령 제119조에 따른 면적·높이·층수 산정 방식에 대한 재검토가 필요하다. 특히 옥탑 부분이 바닥면적 대비 일정비율 이하일 때, 바닥면적과 높이 산정에서 제외되는 규정에 따라 왜곡된 형태가 발생하는 경우가 많으므로 이에 대한 재고가 필요하다. 또한 규제 완화 차원에서 바닥면적 산정 예외 부분이 꾸준히 증가해 왔으므로 현 시점에서 재검토가 필요하다.

한편, 건축·도시환경의 질적 향상을 위해서는 일반적 형태규제에 도시설계 요소들이 보완될 것이 요구된다. 형태기반규제(FBCs)와 뉴욕시 조닝조례 등의 사례를 참고하여 간판과 옥외 시설물 등에 대한 규제 조항을 보완하는 것을 검토해야 할 것이다.

[표 6-16] 건축물 형태규제 원칙 개선과제

과제명		단기	중기	장기
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			

③ 규제 방식

규제 방식의 변화는 현행 건축물 형태규제 체계 내에서 조항들에 대한 개정을 통해 비교적 단기간 내에 실현할 수 있다. 인센티브를 활용하여 공공과 민간의 접점을 찾기 위해서는 인센티브 부여 기준과 그 효과에 대한 연구가 선행되어야 할 것이다. 반면, 필지 단위로 적용되는 현행 건축법 조항에 대해 입법 취지를 저해하지 않는 선에서 형태 제한을 완화하거나 적용의 특례를 도입하는 것은 시뮬레이션 과정을 거쳐 비교적 단기간에 실현할 수 있을 것으로 판단된다.

[표 6-17] 건축물 형태규제 방식 개선과제

과제명		단기	중기	장기
과제 7	질적 측면을 고려한 인센티브 고도화			
과제 8	성능규제에 의한 형태 제한 완화			
과제 9	적용의 특례			

2) 건축물 형태규제 단기적 개선안

아래 표는 본 연구에서 설정한 건축물 형태규제의 세 가지 개선 방향에 대한 세부 과제들을 종합한 것이다. 이 과제들 중 규제 체계 개선이나 도시설계 지침 보완 등의 과제는 향후 검토와 연구가 필요한 중장기 과제들로 분류할 수 있으며, 현행 건축물 형태규제 내에서 단기간에 개선이 가능한 과제들은 면적·높이·층수 산정 방식 합리화(과제 4), 위치·범위 등 물리적 디자인 기준 설정(과제 5), 성능규제에 의한 형태 제한 완화(과제 8), 적용의 특례(과제 9) 등이다.

[표 6-18] 건축물 형태규제 단기 개선 과제

과제명		단기	중기	장기
과제 1	지역 특성을 반영하여 용도지역지구 세분화			
과제 2	지구단위계획 및 특별건축구역 운영 개선			
과제 3	지자체 차원의 통합적 토지이용규제 체계 마련			
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			
과제 7	질적 측면을 고려한 인센티브 고도화			
과제 8	성능규제에 의한 형태 제한 완화			
과제 9	적용의 특례			

현행 건축물 형태규제 조항 중에서 단기 과제들과 관련되는 조항은 아래와 같으며, 본 연구에서는 조항의 취지와 문제점 등을 종합하여 개선안을 제시하고자 한다.

[표 6-19] 건축물 형태규제 단기 과제 관련 조문

번호	과제명	관련조문
과제 4	면적 · 높이 · 층수 산정 방식 합리화	건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정)
과제 5	위치 · 범위 등 물리적 디자인기준 설정	건축법 제42조(대지안의 조경) 건축법 제43조(공개공지 등의 확보)
과제 8	성능규제에 의한 형태 제한 완화	건축법 제47조(건축선의 지정) 건축법 제48조(건축선에 따른 건축제한)
과제 9	적용의 특례	건축법 제58조(대지안의 공지) 건축법 제59조(맞벽건축과 연결복도) 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한)

① 과제 4. 면적·높이·층수 산정 방식 합리화

□ 건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정방법)

[표 6-20] 건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정방법) 법령 개선안

개선 과제명	관련 조문	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제84조(면적·높이 및 층수의 산정) · 건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정방법) 			
	법령 체계	<div> <div>건축법</div> <div>제84조 면적·높이 및 층수의 산정</div> </div>	<div> <div>건축법 시행령</div> <div>제119조 면적 등의 산정방법</div> </div>	<div> <div>건축법 시행규칙</div> <div>-</div> </div>	<div> <div>건축조례(서울)</div> <div>-</div> </div>
현황 분석	취지	<ul style="list-style-type: none"> · 건축행위, 규제의 기준 및 판단 등에 기초가 되는 건축물의 면적, 높이, 층수 등의 산정방법을 법에 의해 명확히 하여 보편적으로 적용 가능하도록 하기 위함 			
	개정 특성	<ul style="list-style-type: none"> · 바닥면적의 경우 1978년은 반자높이 1.8미터 이하 바닥면적은 산입에서 제외 하였으나, 1992년 개정에서 다락을 층고 1.5미터 이하인 것으로 한정함. 그러나 2005년 개정에서 경사형태지붕 1.8미터 기준이 부활하였으며 노대와 관련된 기준 변화는 불법을 합법화하도록 개정된 것임 · 필로티는 바닥면적 및 높이산정에서 제외(법 60조 높이제한, 법61조2항 일조(공동주택높이)의 경우) · 지하층, 층수, 필로티, 노대 등의 규정 변화는 관련 용적이나 밀도 규정과의 충분한 조율 없이 개별 규정 중심으로 개정된 것으로¹⁹⁹⁾ 개발·경기진작·양적확대에 대응하는 개정이 주를 이룸 · 본 조항의 개정연혁을 살펴보면 도시기반시설(주차장, 공공복지시설) 미비 문제를 규제 완화를 통해 민간 부문의 자발적 참여를 유도하려는 특성을 보임 			
	법령 현황	<ul style="list-style-type: none"> · (건축법) 현행 건축법의 보칙 제84조에서 면적, 높이 및 층수 산정방법이 대통령령에서 규정됨을 명시 · (건축법 시행령) 시행령 제119조 면적 등의 산정방법에서는 대지면적, 건축면적, 바닥면적, 연면적, 건축물의 높이, 처마높이, 반자높이, 층고, 층수, 지하수의 지표면의 산정방식을 규정 			
개선방안		<ul style="list-style-type: none"> · 건축면적 1/8 이내의 옥탑부분은 바닥면적 및 높이 산정에서 제외된다는 규정에 따라 옥탑 돌출형 건축물이 양산되어 높이제한 규정의 효과를 감소시키고 왜곡된 건축물 형태를 양산하는 등의 문제를 야기하므로 이에 대한 전반적인 재고 필요 · 바닥면적 산정에서 제외되는 발코니 규정에 대한 재검토 필요(중기과제) 			
기대효과		<ul style="list-style-type: none"> · 산정에서 제외되는 예외 부분을 최소화하고 실제 건축물 형태에 근거하여 면적·높이 및 층수를 산정하게 되면 용적률, 건폐율, 건축물 높이 등 도시 차원에서의 형태 관리의 실효성을 높일 수 있음 · 건축물 형태 합리화 			

199) 박기범·최찬환(2003), "건축법규 변화에 따른 다가구주택의 특성에 관한 연구", 『대한건축학회논문집 계획계』, v19(4), p.82.

② 과제 5. 위치·범위 등 물리적 디자인 기준 설정

□ 건축법 제42조(대지 안의 조경)

[표 6-21] 건축법 제42조(대지 안의 조경) 법령 개선안

개선 과제명	관련 조문	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제42조(대지의 조경) · 건축법 시행령 제27조(대지의 조경) · 건축법 시행규칙 제26조의 2(대지 안의 조경) · 서울시 건축조례 제24조(대지 안의 조경)
	법령 체계	<div> <div>건축법</div> <div>제42조 대지의 조경</div> </div> <div> <div>건축법 시행령</div> <div>제27조 대지의 조경</div> </div> <div> <div>건축법 시행규칙</div> <div>제26조의2 대지안의 조경</div> </div> <div> <div>건축조례</div> <div>제24조 대지안의 조경</div> </div> <div>국토해양부 고시</div> <div>조경기준</div>
현황 분석	취지	· 공장지역의 공해를 방지함으로써 쾌적한 도시환경 확보, 도시경관 향상
	개정 특성	<ul style="list-style-type: none"> · 신설 취지는 공장 지역의 공해 방지, 쾌적한 도시환경 확보 · 신설 당시부터 상업지역 등에도 적용하여 도시경관 향상 효과를 얻고자 함 · 개정 특성 : 1981년 대지 안의 조경
	법령 현황	<ul style="list-style-type: none"> · (건축법) 면적이 200제곱미터 이상인 대지에 건축주는 용도지역 및 건축물의 규모에 따라 지방자치단체의 조례로 정하는 기준에 부합하는 대지에 조경이나 그 밖에 필요한 조치를 실시하도록 규정 · (건축법 시행령) 건축법 시행령 제27조 대지 안의 조경에서는 조경이 필요하지 않은 건축물의 경우와 옥상 조경 등에 대한 기준 명시, 전체 조경면적의 50%를 초과하지 않는 범위에서 옥상 조경면적의 2/3를 대지안의 조경면적으로 인정. 또한 건축조례에서 시행령보다 더 완화된 기준을 정한 경우에는 그 기준에 적용하도록 근거 마련 · (건축조례) 건축조례에서는 연면적 규모와 자연녹지지역 여부에 따른 조경면적의 비율, 조경면적 산정 방법과 식재 종류에 따른 식재밀도, 상록수 비율 등을 규정 · (국토해양부 장관 고시) 국토해양부장관 고시를 통해 조경면적의 산정, 조경면적의 배치, 식재수량 및 규격 등과 같은 식재기준을 명시하고, 조경 시설물의 종류 및 설치방법, 옥상 조경의 방법 등의 기준 규정
개선방안		<ul style="list-style-type: none"> · 인접대지 간 공동 계획시 인센티브 · 가로에 면한 부분 등은 공공부문에 의한 공동계획 · 옥상녹화 등 다양한 건물녹화 방식이 가능하도록 유연화 · 사후관리
기대효과		· 가로변 조경 공간 확보로 공해방지 및 가로경관 향상 효과 기대

□ 건축법 제43조(공개공지 등의 확보)

[표 6-22] 건축법 제43조(공개공지 등의 확보) 법령 개선안

개선 과제명	관련 조문	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제43조(공개공지 등의 확보) · 건축법 시행령 제27조의 2(공개공지 등의 확보) · 건축법 시행규칙 제26조의 3(공개공지 등의 표지판) · 서울시 건축조례 제26조(공개공지 등의 확보) 			
	법령 체계	<div>건축법</div> <div>제43조 공개 공지 등의 확보</div>	<div>건축법 시행령</div> <div>제27조의2 공개공지등의 확보</div>	<div>건축법 시행규칙</div> <div>제26조의3 공개공지등의 표지판</div>	<div>건축조례(서울)</div> <div>제26조 공개공지 등의 확보</div>
현황 분석	취지	<ul style="list-style-type: none"> · 도심지 등의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 정해진 용도 및 규모의 건축물을 일반이 사용할 수 있도록 소규모 휴식시설 등의 공개공지 또는 공개공간을 설치하기 위함 			
	개정 특성	<ul style="list-style-type: none"> · 개정은 기본적으로 내용이 유지되었으며 적용되는 지역과 건축물의 규모 및 용도에 대해 구체적으로 설명하고 공개공지를 이용하는 방법 등 대체할 수 있는 단서 추가 · 1999년 개정에서는 적용되는 지역, 즉 일반주거지역, 준주거지역, 상업지역, 준공업지역, 시장·군수·구청장이 도시화의 가능성이 크다고 인정한 지역 등 대상지역을 구체화 · (서울특별시) 건축조례에서 공개공지 위치를 대지가 접한 가장 넓은 도로변으로 규정하는 등 기준 상세화 			
	법령 현황	<ul style="list-style-type: none"> · (건축법) 건축법에서는 공개 공지를 설치하여야 하는 지역과 그 비율 등에 대한 근거를 마련하고, 공개 공지를 설치할 경우 건축물의 용적률, 도로폭에 의한 높이제한 등의 완화가 가능하도록 명시 · (건축법 시행령) 공개공지를 확보해야 하는 건축물 용도를 규정하고 대지면적의 100분의 10이하 범위에서 공개공지 면적에 대한 기준을 건축조례로 위임. 공개공지에 가능한 구조와 표지판 설치, 공개공지를 설치한 건축물의 용적률과 높이제한 완화에 대한 기준(현행 20%) 명시 · (서울시 건축조례) 공개공지를 확보해야 하는 대상건축물과 그 면적에 대하여 규정하고, 공개공지 면적에 산입되는 사항과 각 경우에 따른 설치 및 관리기준을 명시함. 용적률 및 건축높이의 제한 완화에 관한 산식 포함 			
개선방안		<ul style="list-style-type: none"> · 인접대지 간 공동 계획시 인센티브 부여 · 가로에 면한 부분 등은 공공부문에 의한 공동계획 수립 · 공개공지의 위치와 공간구성에 대한 가이드라인 수립 · 사후관리 			
기대효과		<ul style="list-style-type: none"> · 공개공지 제도의 실효성 확보를 통한 가로환경 개선 · 공개공지의 공공성 확보 			

④ 과제 9. 적용의 특례

□ 건축법 제58조(대지 안의 공지)

[표 6-24] 건축법 제58조(대지 안의 공지) 법령 개선안

개선 과제명	관련 조문	· 건축법 제58조(대지 안의 공지) · 건축법 시행령 제80조의 2(대지 안의 공지) · 서울시 건축조례 제30조(대지 안의 공지)			
	법령 체계	<div>건축법</div> <div>제58조 대지 안의 공지</div>	<div>건축법 시행령</div> <div>제80조의2 대지 안의 공지</div>	<div>건축법 시행규칙</div> <div>-</div>	<div>건축조례(서울)</div> <div>제30조 대지 안의 공지</div>
현황 분석	취지		취지		
		인접대지 경계선으로부터 공지 확보	채광 및 통풍을 위한 최소한의 공지를 확보함으로써 생활환경 조성		
			사생활 보호		
			피난 · 소화활동과 소화방지를 위한 공지 확보		
			위험물의 취급 · 저장 및 제조하는 건축물에 대한 안전거리 확보		
			건축물의 유지관리를 위한 공지확보		
			인접대지경계분쟁으로 인한 민원 해소		
		건축선으로부터 의 공지 확보	도로 소통 원활(불특정 다수인에 수용되는 대형 건축물과 창고) 다수인이 일시에 방출되거나 군집되고, 옥외에서 머무르는 시간이 필요한 경우		
			도로로부터의 소음에 대한 최소화(아파트 등)		
			위험물을 취급 · 저장 및 제조하는 건축물로부터의 위해 방지		
	도시의 환경 조성				
※ 박봉규 · 김영하(2003), “대지 안의 공지에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획 계」 19권4호(통권174호)의 내용을 표로 재정리					
개정 특성	· 1972년 제정된 이후 여러 차례 개정을 거쳐 20여 년 동안 시행되어 관습화된 것을 국민에게 과도한 부담을 준다는 이유로 1999년 2월 8일자로 폐지 · 2006년 부활				
법령 현황	· (건축법) 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 용도지역 · 용도지구, 건축물 의 용도 및 규모 등에 따라 건축선 및 인접 대지경계선으로부터 6미터 이내 의 범위에서 시행령과 조례에서 규정하는 기준 이상 띄워야 함을 명시 · (건축법 시행령) 제80조의2(대지 안의 공지)에서 건축선 및 인접 대지경계선 로부터 건축물의 각 부분까지 띄워야 하는 거리를 별표에서 구체적으로 규정 하도록 함				
개선방안	· 인접대지 건축주 사이의 합의가 있을 경우 인접대지 경계선으로부터의 공지 확보 규정에 대한 예외 인정 · 가로의 특성을 고려한 대지 안 공지 규정 적용 : 가로의 주요 용도와 가로폭 등을 종합적으로 고려하여 대지 안 공지 규정 일률 적용(도로경계선으로부터 의 이격 거리 규정의 경우)				
기대효과	· 소화 · 방재 · 피난 등 안전에 지장이 없을 경우 지역여건 등 도시계획측면을 고려한 합리적인 건축계획 유도 · 도시공간 이용의 효율성 제고				

□ 건축법 제59조(맞벽건축과 연결복도)

[표 6-25] 건축법 제59조(맞벽건축과 연결복도) 법령 개선안

개선 과제명	관련 조문	<ul style="list-style-type: none">· 건축법 제59조(맞벽건축과 연결복도)· 건축법 시행령 제81조(맞벽건축과 연결복도)· 서울시 건축조례 제31조(맞벽건축을 할 수 있는 지역)· 서울시 건축조례 제32조(맞벽건축 기준)										
	법령 체계	<table><tr><th>건축법</th><th>건축법 시행령</th><th>건축법 시행규칙</th><th>건축조례 (서울)</th></tr><tr><td>제59조 맞벽건축과 연결복도</td><td>제81조 맞벽건축 및 연결복도</td><td>-</td><td>제31조맞벽건축을할수있는지역 제32조 맞벽건축의 기준</td></tr></table>				건축법	건축법 시행령	건축법 시행규칙	건축조례 (서울)	제59조 맞벽건축과 연결복도	제81조 맞벽건축 및 연결복도	-
건축법	건축법 시행령	건축법 시행규칙	건축조례 (서울)									
제59조 맞벽건축과 연결복도	제81조 맞벽건축 및 연결복도	-	제31조맞벽건축을할수있는지역 제32조 맞벽건축의 기준									
현황 분석	취지	<ul style="list-style-type: none">· 맞벽건축은 두 건축물의 배치를 유효하게 활용하기 위함· 연결복도는 건축물의 이용 동선을 줄여서 기능을 향상시키고 건축물 사용자의 편의도 증진시키기 위함										
	개정 특성	<ul style="list-style-type: none">· 1999년 개정 건축법에서 신설된 이후에 2008년 개정에서 맞벽에 대한 정의가 벽과 벽사이가 50센티미터 미만에서 대지경계선으로부터 50센티미터 이내로 변경										
	법령 현황	<ul style="list-style-type: none">· (건축법) 현행 건축법 제59조 맞벽 건축과 연결복도에서는 각 호에서 정한 경우, 즉 대통령령으로 정한 지구의 건축물 벽을 맞벽으로 하거나 대통령령으로 정한 기준의 연결복도 · 연결통로 설치시 제58조 대지 안의 공지, 제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한 및 민법 제242조를 적용하지 아니한다고 규정· (건축법 시행령) 제59조에서 명시한 대통령령으로 정한 지역, 맞벽의 기준, 연결복도 · 연결통로의 기준 및 안전 확인에 대한 기준을 구체적으로 명시· (건축조례) 서울의 경우, 맞벽건축이 녹지지역외의 지역으로서 너비 20미터이상 도로에 접한 대지에 한하여 건축할 수 있다는 단서가 있으며, 건축물의 용도와 개수, 층수 등 맞벽건축 기준을 제시										
개선방안		<ul style="list-style-type: none">· 소규모 근린생활시설 지역이나 단독주택, 다가구·다세대 건축물 지역의 맞벽건축을 활성화시키기 위해서 건축법 시행령 제81조에서 정의된 “대통령령으로 정하는 지역”의 범위에 제2종 일반주거지역을 포함시킴· 다만, 안전기준 상향 조건을 추가하여 기준 강화· 지자체 건축조례로 정하는 구역의 범위 재조정 : 서울시의 경우 너비 20미터 이상 도로에 접한 대지에 한하여 맞벽건축을 적용하도록 규정하고 있으나, 제2종 일반주거지역에 대해서는 도로폭에 대한 규정을 삭제하여 맞벽건축 활성화										
기대효과		<ul style="list-style-type: none">· 필지 단위로 적용되어 자투리 공간을 양산하고 건축물 형태를 왜곡시키는 대지 안의 공지와 일조 높이제한 규정이 배제되는 맞벽건축을 일반주거지역에서 활성화시킴으로써 건축물의 형태를 합리화하고 도시환경을 개선시킬 수 있을 것으로 기대됨· 2~3개 필지 단위의 소단위 개발 행위 진작										

□ 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한)

[표 6-26] 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한) 법령 개선안

개선 과제명	관련 조문	<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한) · 건축법 시행령 제86조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한) · 건축법 시행규칙 제36조, 서울시 건축조례 제35조 			
	법령 체계	<div>건축법</div> <div>제61조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한</div>	<div>건축법 시행령</div> <div>제86조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한</div>	<div>건축법 시행규칙</div> <div>제36조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한</div>	<div>건축조례(서울)</div> <div>제35조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한</div>
현황 분석	취지	<ul style="list-style-type: none"> · 도시의 과밀화로 인해 열악한 생활환경이 발생함으로써 주택의 기초적 수준을 확보하기 위함 			
	개정 특성	<ul style="list-style-type: none"> · 1992년 동법 시행규칙에서 남북사선제한이 북측사선제한으로 개정되면서 남쪽 앞마당이 사라지고 북쪽방향으로 계단식 건축물이 들어서는 양상(樣相) 발생 · 개정을 통해 도로변 건축물의 연속성 및 미관을 고려한 단서를 추가하였는데, 1980년 폭20미터 이상 도로에 접한 대지는 제외하는 조항을 추가하고 건축물 미관향상을 위해 건축조례가 정하는 경우 적용하지 않는 예외사항 추가 · 1999년 국민편의를 위해 택지개발 · 토지구획 · 재개발구역 등에서 건축하는 경우 정남방향의 일조가 가능하도록 개정하였으며 주상복합 일조기준 폐지함 · 2005년 개정에서는 주거지역의 높이제한을 강화하는 방향으로 개정이 진행되었으나 다세대주택의 경우 예외적으로 완화함으로써 환경을 악화하는 결과 초래 			
	법령 현황	<ul style="list-style-type: none"> · (건축법) 건축법에서는 주거지역의 건축물은 대통령령에서 정하는 정북방향(正北方向)의 인접 대지경계선으로부터의 거리에 따라 높이가 제한되며, 제3항은 건축물의 높이를 정남(正南)방향의 인접 대지경계선으로부터의 거리를 기준으로 적용할 수 있는 경우를 규정함. 이 외 2층 이하로서 높이가 8미터 이하인 건축물에는 해당 지방자치단체의 조례에 의해 일조 등의 확보를 위한 건축물 높이 제한 기준을 적용받음 · (건축법 시행령) 건축법 시행령에서는 주거지역의 건축물은 높이의 기준에 따라 인접대지 경계선으로부터 띄어야 하는 기준을 제시하고, 공동주택의 경우는 보다 구체적으로 일조 등의 확보를 위한 기준을 제시함. 또한 허가권자의 건축물의 높이에 대한 행위에 절차를 규정함 · (건축조례) 부산의 경우 너비가 각각 20미터 이상인 교차도로의 서로 다른 도로에 접한 2이상의 대지가 서로 접하는 경우에 대한 내용이 없으며, 서울의 경우 다른 지역에 비해 기준이 더욱 강화되어 있음 			
개선방안		<ul style="list-style-type: none"> · 지역 상황에 맞는 도시계획적 접근을 통해 효과적인 일조 확보 · 가로 특성을 고려하여 일조 제한 예외 적용(ex. 폭 20미터 이하의 상업가로도 포함) · 인접대지간 합의시 일조 높이제한 적용 완화 			
기대효과		<ul style="list-style-type: none"> · 소규모 개발 활성화 · 상업 용도가 지배적인 일반주거지역의 경우, 연속적인 가로경관 형성 가능 · 부정형 건축물이 양산되는 문제 개선 : 건축 설계 합리화 			

5. 건축물 형태규제 개선안 시뮬레이션²⁰⁰⁾

인접 건축물들의 이격 거리를 규정한 건축법 제58조(대지 안의 공지), 인접 건축물에 의한 일조 문제를 해결하기 위한 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한)은 인접 대지 건축주들 사이에 합의가 있을 경우 예외를 인정할 수 있는 대표적인 조항으로써, ‘적용의 특례’를 통해 규제를 완화할 경우 건축·도시 환경에 미치는 부정적 영향을 감소시킬 수 있을 것으로 판단된다.

건축법 제58조(대지 안의 공지)는 규정의 필요성에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔으며, 1999년 2월 8일자로 폐지되었다. 이후 일조·조망 및 사생활 침해 등의 문제점들이 제기되면서(박봉규·김영하, 2003)²⁰¹⁾ 2006년 다시 신설되었으나, 최근 다시 그 존폐 여부에 대한 논의들이 이어지고 있다. 주거지역에서 인접 건축물에 의한 일조 피해를 방지하기 위한 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한)는 주거 용도가 아닌 상업이나 업무 용도로 사용되는 건축물에 대해서도 일률적으로 적용되어 건축물의 형태를 왜곡하는 주요 요인이 되고 있는 현실에 비추어 볼 때, 인접 대지 간의 합의가 형성될 경우 규정을 완화하거나 예외로 하는 등 보다 유연한 적용 방안들이 모색되어야 할 것이다.

건축법 제59조(맞벽건축과 연결복도)는 인접 건축물을 맞벽으로 건축하거나 연결복도·연결통로를 설치할 경우 건축법 제58조(대지 안의 공지)와 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한) 적용을 면해주는 규정으로써 1999년 신설되었으나, 대상과 기준이 까다로워서 현실에 적용되는 사례가 많지 않다. 이는 법 조항이 삭제되거나(건축법 제58조 대지안의 공지, 1999년), 신설되는(건축법 제58조 대지 안의 공지, 2006년, 건축법 제59조 맞벽건축과 연결복도, 1999년) 과정에서 현실 적용 가능성에 대한 면밀한 시뮬레이션이 부족했기 때문이라고 볼 수 있다.

대지 안의 공지, 맞벽건축 등 인접 건축물 사이의 관계 설정에 영향을 미치는 규정들의 개선을 논하기 위해서는 인접 건축물 사이의 접합 방식에 대한 다양한 계획적 대안, 건축

200) 현행 건축물 형태규제 적용 현황에 대한 실증적 분석과 개선안 검토 시뮬레이션은 (주)에이엔유 디자인 그룹 건축사사무소 도시디자인본부(책임:김진욱 본부장)에서 진행하였다.

201) 박봉규·김영하(2003)는 이 외에도 고층 건축물이 대지경계선에 근접(0.5미터)하여 건축되면서 주변지반의 붕괴 우려 등으로 인한 주변 주민의 심리적 불안 초래, 도로로부터 발생하는 소음에 대한 주민 불만, 백화점·예식장 등 다중이 이용하는 시설이 도로경계선에 접하여 건축되면서 건물에 출입하는 다수 이용자와 공공도로에 택시대기로 인하여 도로소통에 지장을 초래하는 문제를 지적하면서 대지안의 공지 규정을 부활시키는 개선안을 제시하였다.

주간 합의를 위한 제도적 수단, 접합 방식 변화에 따라 도시환경에 미치는 영향 등에 대한 종합적인 고려가 필요하다. 본 연구에서는 대지 안의 공지와 일조 등에 의한 높이제한 규정 적용 특례에 해당하는 맞벽건축이 갖는 도시·건축적 합의를 도출하기 위한 시뮬레이션을 실시하였다.

1) 시뮬레이션 개요

① 시뮬레이션 대상지 선정

시뮬레이션 대상지는 용도지역상 일반주거지역에 속하는 지역들을 대상으로 선정하였다. 전국의 도시지역면적 중 주거지역이 차지하는 비율은 13.28%에 그치지만, 가장 큰 비율을 차지하는 녹지지역(73.91%)을 제외한 주거·상업·공업지역 중 주거지역이 차지하는 비율은 67.24%에 이를 정도로 높다. 특히 서울시의 경우 주거·상업·공업지역 중 주거지역의 비율은 86.09%에 이른다.

[표 6-27] 우리나라 주요 도시의 용도지역 중 주거지역 비율

구분	도시지역면적 (단위:km ²)	용도지역별 비율(해당지역/도시지역면적, 단위:%)				(주거+상업+공업) 중 주거지역 비율
		주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	
전국	17,190.13	13.28	1.62	4.85	73.91	67.24
서울특별시	605.95	50.33	4.19	3.94	41.54	86.09
광주광역시	478.29	15.31	1.85	4.22	78.62	71.61
대구광역시	798.50	14.63	2.21	4.09	79.07	69.90
대전광역시	720.89	14.12	1.68	2.9	81.3	75.51
부산광역시	946.38	13.83	2.29	4.96	61.4	65.61
울산광역시	751.22	8.21	0.88	8.99	70.91	45.41
인천광역시	720.89	14.53	2.35	6.97	50.38	60.92

※ 출처 : 국가통계포털 <http://kosis.kr>, 2007년 기준

용도지역상 주거지역은 전용주거지역(1,2,3종), 일반주거지역(1,2,3종), 준주거지역으로 구분되는데, 이 중 일반주거지역이 면적상 가장 높은 비율을 차지한다. 전국 주요 도시의 용도지역지구 지정 현황을 보면, 녹지지역을 제외한 주거·상업·공업지역 중 일반주거지역이 차지하는 비율이 대부분 50%에 근접하거나 상회하고 있음을 알 수 있다²⁰²⁾. 서울시의 경우 전체 도시지역면적 중 일반주거지역이 차지하는 비율이 47.63%, 주거·상업·공업지역 중 일반주거지역이 차지하는 비율은 81.47%에 이른다. 용도지역 관련 통계

202) 서울시와 6대 광역시 중 울산광역시만이 주거·상업·공업지역 중 일반주거지역이 차지하는 비율이 비교적 낮게 나타나는데(41.25%), 이는 공업지역이 차지하는 비율이 다른 도시에 비해 현격하게 높기 때문이다.

자료 분석 결과를 볼 때, 우리 일상생활환경의 질을 결정하는 주된 요인은 용도지역지구상 가장 큰 비율을 차지하는 일반주거지역에 적용되는 건축물 형태규제라고 볼 수 있다.

[표 6-28] 우리나라 주요 도시의 용도지역 중 일반주거지역 비율

구분	도시지역면적 (단위:km ²)	일반주거지역면적 (단위:km ²)	도시지역 중 일반주거면적 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

한편, 같은 일반주거지역이라 할지라도 지역 여건, 건축물의 용도와 규모에 따라 건축·도시환경이 상이하게 나타나므로 이를 고려하여 대상지를 상업 용도의 근린생활시설이 주로 위치하고 있는 지역(4개소)과 단독주택이 남아있는 지역(1개소), 원룸촌으로 변화한 지역(1개소)으로 구분하여 총 6개 지역에 대해 현황조사 및 시뮬레이션을 진행하였다²⁰³⁾.

일반주거지역에서는 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한)가 정북방향으로 적용되므로 가로의 특성에 따라 건축·도시형태는 상이하게 나타난다. 따라서, 대상지 선정 과정에서 가로의 방향(남북, 동서)과 형태적 특성(부정형, 격자형)을 함께 고려하였다.

[표 6-29] 건축·도시환경 현황조사 및 시뮬레이션 대상지 특성(*표시는 부록에 포함됨)

용도지역	주요시설	구분	가로형태적 특성
제2종 + 제3종	근린생활시설	신사동 가로수길	남북의 가로형태
		압구정동 로데오거리*	동서의 가로형태
		상수동 홍대앞거리*	부정형의 가로형태
		건대 로데오거리*	동서의 가로형태
일반 주거 지역	단독주택시설	사직동 단독주택지	격자형의 가로형태
	다세대주거시설	신림동 원룸촌	남북의 가로형태

203) 단독주택, 다가구·다세대 등 주거용도가 주를 차지하는 일반주거지역에 대해서는 관련 연구가 이미 진행되었거나 진행 중에 있으므로 본 연구의 시뮬레이션은 상업용도의 근린생활시설로 이루어진 일반주거지역을 주요 대상으로 진행하였으며, 단독주택지와 다세대 밀집지역은 가능성을 제시하기 위하여 1개소씩만 진행하였다.

② 시뮬레이션 과정 : 건축·도시환경 현황조사와 맞벽건축 시뮬레이션

각 지역에 대해서 건축물 형태규제와 건축·도시형태의 상관성, 현행 법규의 영향을 받는 건축·도시환경의 현황과 문제점을 분석하였으며, 법규 개선안(맞벽건축 대상 확대)에 의해 나타날 수 있는 건축·도시형태의 가능성을 검토하였다. 최종적으로는 건축물 배치, 매스 구성, 가로환경 측면에서 현행 건축물 형태규제에 의한 결과와 개선안을 비교 분석함으로써 개선안의 실효성을 검증하고자 하였다.

2) 일반주거지역의 건축·도시환경 현황

① 일반주거지역에 적용되는 건축물 형태규제

일반주거지역에는 공통적으로 용적률·건폐율에 의한 규모 제한과 도로사선에 의한 높이제한, 정북일조에 의한 높이제한, 대지 안의 공지, 대지 안의 조경 등의 형태규제 조항이 적용된다. 이들 형태규제는 조항별로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 동법 시행령, 건축법 및 동법 시행령, 지자체(서울시) 도시계획조례와 건축조례에서 규정된다.

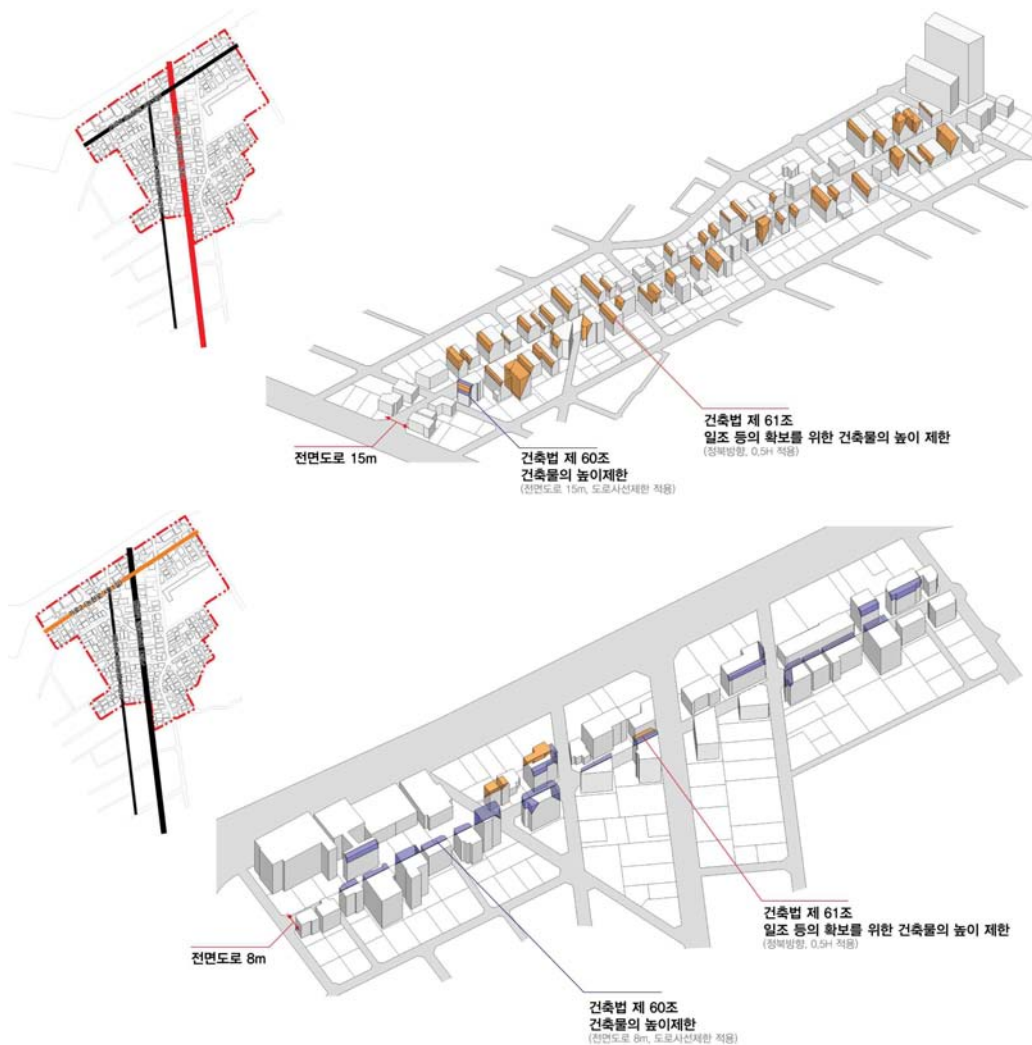
[표 6-30] 일반주거지역 조사대상지에 대한 건축물 형태규제 내용

형태규제요소	내용	법·제도
건축물의 규모	•용적률 : 200% •건폐율 : 60%	•서울 도시계획 조례 제55조(용도지역에서의 용적률) •서울 도시계획 조례 제54조(용도지역에서의 건폐율)
도로사선에 의한 높이제한	•전면도로 반대쪽 경계선까지의 수평거리 1.5배이하	•건축법 제60조(건축물의 높이제한) •건축법 시행령 제82조(건축물의 높이제한)
정북일조에 의한 높이제한	•높이 8m 초과부분은 인접대지경계선으로부터 건축물 각 부분의 2분의 1이상 이격	•건축법 제61조(일조등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) •건축법 시행령 제86조(일조등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) •서울시 건축조례 제35조(일조등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)
대지 안의 공지	•건축선 및 인접대지 경계선에서 건축물을 띄워야 하는 거리 0.5m 이상	•건축법 제58조(대지 안의 공지) •건축법 시행령 제80조의2(대지 안의 공지) •서울시 건축조례 제30조(대지 안의 공지) •민법 제242조(경계선 부근의 건축)
대지 안의 조경	•200제곱미터 이상인 대지에 건축물을 건축할 경우 필요한 조경면적 확보	•건축법 제42조(대지의 조경) •건축법 시행령 제27조(대지의 조경) •서울시 건축조례 제24조(대지 안의 조경)

② 조사대상지 건축·도시환경 현황

□ 법적 규제에 의해 건축물 형태가 쉽게 변화하는 취약한 구조

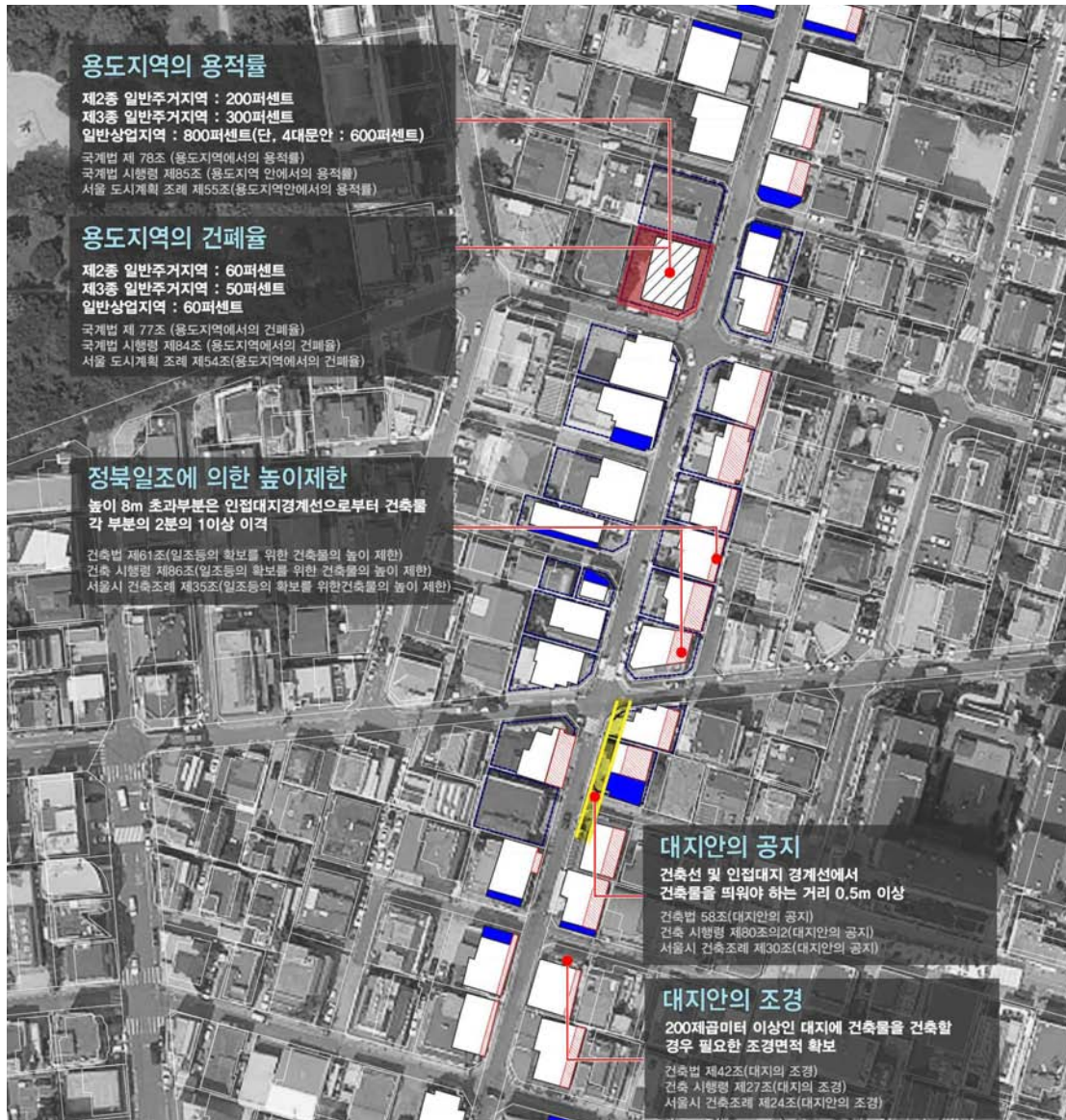
대상 지역의 건축물 형태는 가로 방향에 따라 유형화된 양상을 보이는 등 건축물 형태규제의 영향을 크게 받는 것으로 나타난다. 이러한 현상은 법적 규제 내에서 최대 용적을 추구하는 상업 용도의 근린생활시설이 다수 입지한 지역에서 더욱 극명하게 나타난다. 남북 방향의 가로에서는 일조 높이제한이, 좁은 폭(8m) 동서방향 가로에서는 도로사선제한이 대상지 대부분의 건축물 형태를 결정하는 요인이 되고 있다.



[그림 6-6] 신사동 가로수길 일대 건축물 매스 현황
남북방향의 압구정로 남5길(상), 동서방향의 논현로 서1길(하)

□ 필지 단위 형태규제에 의한 자투리 공간 양산

본 연구 4장 현행 건축물 형태규제 문제점 분석에서 언급한 바와 같이 용적률, 건폐율, 높이제한, 일조 높이제한, 대지 안의 공지, 대지 안의 조경 등 대부분의 건축물 형태규제는 필지 단위로 적용된다. 건축물은 개별 필지 내에서 이들 조항을 준수하는 범위 내에 배치되면서 건축물의 전면, 측면과 후면부에 비효율적인 이격공간들이 생겨나고 있다.



[그림 6-7] 압구정동 로데오거리 일대(언주로 168길) 필지 내 건축물 배치 현황

□ 왜곡된 건축형태에 의한 혼란스러운 가로경관과 자투리 공간에 의한 열악한 보행환경

도로 사선제한, 정북일조에 의한 높이제한 등에 의해 사선으로 절제된 형태와 불법 증축에 의한 계단식 형태의 건축물이 늘어나면서 가로경관은 혼란스러운 양상을 띠게 된다. 한편, 대지경계선에서 0.5미터를 이격하도록 규정한 민법 제242조와 건축법 제58조(대지안의 공지) 규정에 의해 건축물은 대지경계선에서 일정 거리 이상 떨어져서 배치되는데, 이러한 규정에 따라 만들어진 건축물 전면 및 측면 공간은 주차, 물건 적치, 실외기 등의 시설물 설치 등의 용도로 사용되어 보행환경에 부정적인 영향을 미친다.

아래 그림은 상업 용도의 근린생활시설이 주를 이루는 압구정동 로테오거리 일대 가로환경에 미치는 현행 건축물 형태규제의 영향을 분석한 것이다. 건축물 매스는 일관되게 도로와 일조 사선에 의해 절제된 형태를 가진다. 또한 일반주거지역에 적용되는 0.5미터 대지안의 공지 규정과 민법이 적용되어 모든 건축물은 대지경계선으로부터 이격되는데, 전면과 측면 이격공간 모두 각종 시설물이 설치되어 시각적으로 혼란스러운 경관을 만들어낼 뿐 아니라 보행의 연속성도 해치고 있음을 알 수 있다.



[그림 6-8] 압구정동 로테오거리 일대 가로 현황

3) 시뮬레이션 원칙 및 법령 개정안

① 시뮬레이션 원칙

□ 필지 단위 유지와 인접대지간 합의 전제

현행 건축법에 의한 형태규제 조항들은 개별 필지를 단위로 적용된다. 따라서 본 시뮬레이션에서는 기본적으로 필지 단위를 유지하면서 건축 형태의 변화와 도시환경의 개선을 유발할 수 있는 방안을 검토하였다. 필지 단위로 적용되는 형태규제 중 인접 건축물 사이의 관계를 규정하는 조항들은 인접 대지간의 합의가 형성될 경우 적용의 특례로 인정할 수 있을 것이다. 현행법상에서는 인접한 건축물을 맞벽 건축으로 계획할 경우 대지 안의 공지와 일조 등에 의한 높이제한을 면하도록 규정되어 있다.

□ 맞벽 건축 활성화를 통한 건축·도시환경 개선 시도

대지 안의 공지, 일조 높이제한 등이 필지 단위로 적용되어 쓸모없는 자투리 공간을 양산하고 건축물 형태를 왜곡시킨다고 볼 때, 이들 규정을 보다 유연하게 적용함으로써 도시공간을 보다 효율적으로 이용하고 건축물 형태를 합리화할 수 있을 것으로 판단된다. 본 연구에서는 시뮬레이션을 통하여 일상생활환경을 이루는 일반주거지역의 소규모 근린생활시설, 다세대·다가구 주택, 단독주택 등이 맞벽 건축을 통해 변화할 수 있는 가능성을 제시하고자 한다.

② 맞벽건축 관련 건축법, 건축법시행령 및 지자체 조례 현황

□ 법령 현황

현행법상 맞벽건축 관련 내용은 건축법 제59조(맞벽건축과 연결복도), 건축법 시행령 제81조(맞벽건축과 연결복도), 지자체(서울시) 건축조례 제31조(맞벽건축을 할 수 있는 지역)와 제32조(맞벽건축 기준)에 규정되어 있다. 건축법상에서는 맞벽건축을 할 경우 대지안의 공지와 일조 높이제한, 민법 제242조를 적용하지 않도록 하는 원칙을 명시하고 있으며, 건축법 시행령에서 맞벽건축 적용 가능 지역을 상업지역과 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 도시미관등을 위하여 건축조례로 정하는 구역이라고 명시하고 있다.

□ 지자체 조례 현황

서울시의 건축조례에서 맞벽 건축과 연결복도의 적용 대상을 너비 20미터 이상인 도로로 규정한 것은 실질적으로 이 규정이 활용될 수 있는 소폭의 보행가로에 면한 건축

물이나 소규모 건축물을 배제시키는 결과를 초래한다. 또한 서울시의 경우 맞벽을 형성하는 부분을 5층 이하로 규정한 것은 적용 대상을 너비 20미터 이상의 도로로 한 기준과 현실적으로 서로 상충된다.

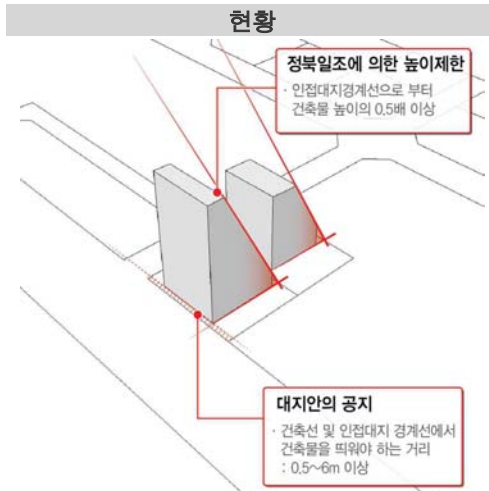
③ 법령 개정안

현행법에 따르면 상업지역 외에도 지자체장이 건축조례로 정하는 구역 내에서 맞벽 건축이 가능하므로 모든 용도지역 내에서 맞벽건축에 대한 제한은 없다. 다만, 건축법 시행령에서 대상지역이 ‘상업지역’과 ‘건축조례로 정하는 구역’으로 한정되어 있기 때문에 현실적으로 일반주거지역에서 맞벽건축이 적용되는 사례가 많지 않다. 따라서 본 연구에서는 일반주거지역 중 소규모 근린생활시설과 다가구·다세대 주거가 주로 입지하는 제2종 일반주거지역을 건축법 시행령 상의 맞벽건축 대상 지역에 추가하는 방안을 제안한다.

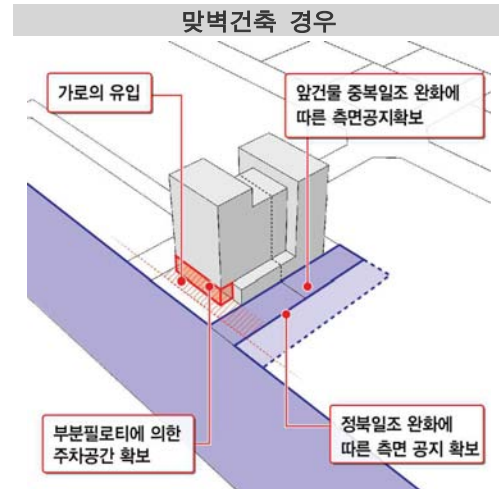
[표 6-31] 맞벽건축과 연결복도 관련 규정의 개정(안)

구분	내용
건축법 제59조 (맞벽 건축과 연결복도)	① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제58조, 제61조 및 「민법」 제242조를 적용하지 아니한다. 1. 대통령령으로 정하는 지역에서 도시미관 등을 위하여 둘 이상의 건축물 벽을 맞벽으로 하여 건축하는 경우
시행령 제81조 (맞벽건축과 연결복도)	① 법 제59조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다. 1. 상업지역 2. 제2종 일반주거지역 3. 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 도시미관 등을 위하여 건축조례로 정하는 구역 ② 법 제59조제1항제1호에 따른 맞벽은 방화벽이어야 한다. ③ 법 제59조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 다음의 각 호의 기준을 말한다. 1. 주요구조부가 내화구조일 것 2. 마감재료가 불연재료일 것 3. 안전기준 상향
서울시 건축조례 제31조 (맞벽건축을 할 수 있는 지역)	영 제81조제1항제2호에 따른 맞벽건축은 녹지지역외의 지역으로서 너비 20미터이상 도로에 접한 대지에 한하여 건축할 수 있다.(다만 제2종 일반주거지역은 맞벽으로 건축할 수 있다.)
서울시 건축조례 제32조 (맞벽건축 기준)	영 제81조제4항에 따른 맞벽건축기준은 다음 각 호와 같다. 다만, 지구단위계획구역의 경우에는 해당 계획구역에서 정한 건축기준에 따른다. 1. 건축물의 용도 : 「건축법 시행령」 별표1의 제2호 가목에 따른 아파트가 아닐 것 2. 건축물의 수 : 2동 이하로 할 것 3. 건축물의 층수 : 맞벽되는 부분의 층수가 5층 이하로 할 것

□ 후면필지와 맞벽건축한 경우

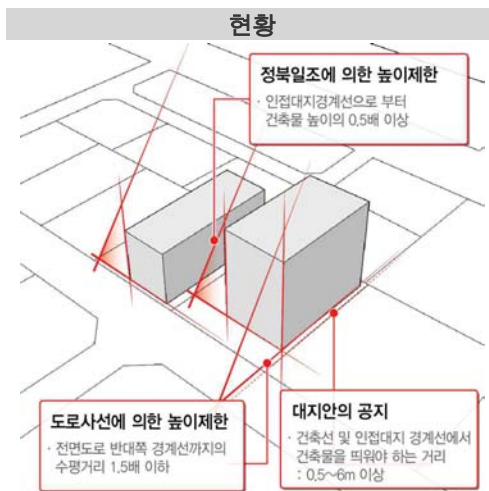


- 정북일조에 의한 높이제한 : 인접대지 경계선으로부터 건축물 높이의 0.5배 이상
- 대지 안의 공지 : 건축선 및 인접대지 경계선에서 건축물을 띄워야 하는 거리 0.5미터 이상

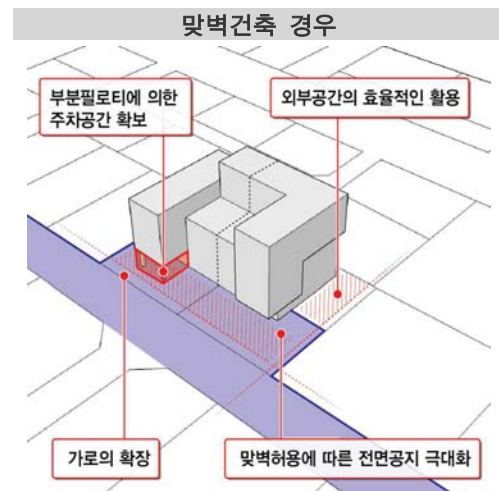


- 가로유입
- 앞건물 중복일조 완화에 따른 측면공지 확보
- 부분필로티에 의한 주차공간 확보
- 정북일조 완화에 따른 측면 공지 확보

□ 측면필지와 맞벽건축한 경우



- 정북일조에 의한 높이제한 : 인접대지경계선으로부터 건축물 높이의 0.5배 이상
- 도로사선에 의한 높이제한 : 전면도로 반대쪽 경계선까지의 수평거리 1.5배 이하
- 대지 안의 공지 : 건축물 및 인접대지 경계선에서 건축물을 띄워야 하는 거리 0.5미터 이상



- 부분필로티에 의한 주차공간 확보
- 외부공간의 효율적인 활용
- 가로의 확장
- 맞벽허용에 따른 전면공지 극대화

4) 시뮬레이션 1 - 신사동 가로수길

① 현행 건축물 형태규제에 의한 건축물 배치와 매스 구성

□ 정복일조 높이제한에 의한 건축물 남측 배치

대상지역의 도산대로 11길, 13길은 남북 방향의 가로이며, 가로에 면한 필지들은 가로에 평행 또는 수직으로 분할된 정방형 또는 직사각형 형태이다. 정북방향으로 일조 높이제한이 적용되어 대부분의 건축물은 필지의 남측 경계선에 최대한 가깝게 배치되며, 그 결과 필지의 북쪽 부분에 잔여 공간들이 발생한다. 이들 잔여 공간의 규모는 필지 크기와 건축물 높이에 따라 상이하게 나타나며, 그 규모에 따라 주차 공간으로 이용되거나 자투리공간으로 남아 버려진 공간으로 방치되어 있거나 실외기, 쓰레기통 등이 설치된다.

□ 대지 안의 공지에 의한 대지경계선으로부터의 이격

일반주거지역에서 대지 안의 공지는 건축선 및 인접대지 경계선에서 건축물을 0.5미터 이상 띄우도록 규정하고 있다. 따라서 대상지역 건축물들은 가로나 인접대지와 만나는 대지경계선으로부터 일정 거리만큼 떨어져서 배치된다.



[그림 6-9] 신사동 가로수길 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 배치

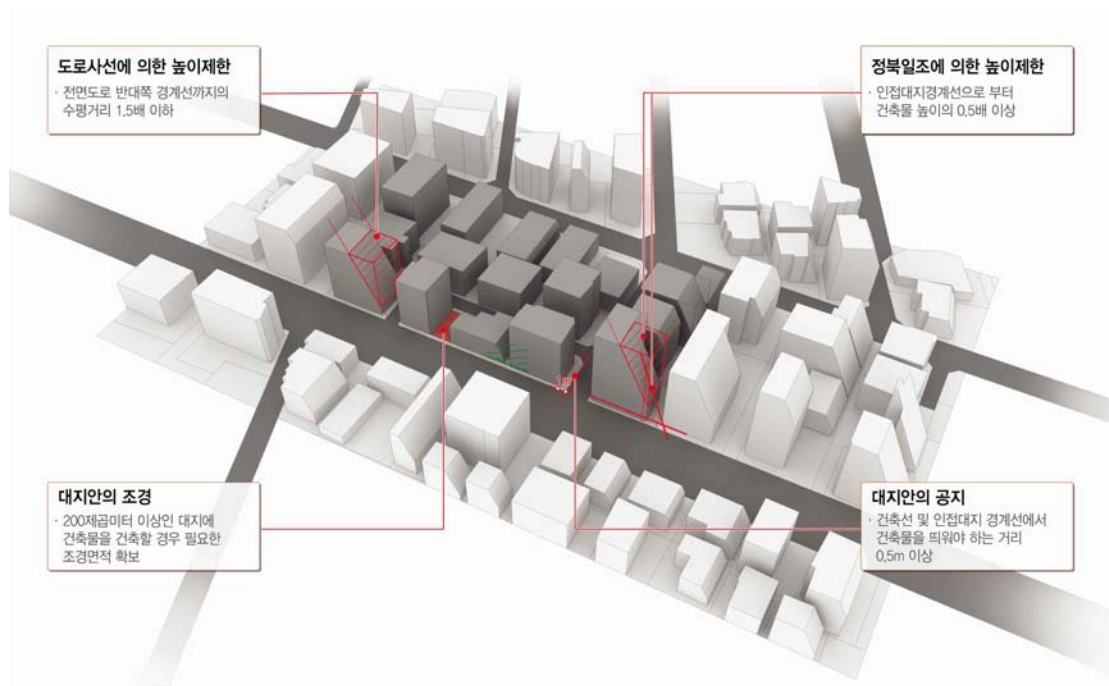
□ 건축물 형태규제에 의해 규정되는 건축물 매스

남북 방향으로 평행하게 놓인 두 가로로 둘러싸인 대상지역의 건축물 매스 결정에 가장 큰 영향을 미치는 규제 조항은 건축법 제61조(일조 등에 의한 높이제한)이다. 일조 등에 의한 높이제한에 의해 건축물 매스는 사선으로 절제되는 경우가 많은데, 특히 가로변에 위치한 상업 용도의 근린생활시설의 경우에 많이 나타난다.

결과적으로 신사동 가로수길 일대의 가로변 건축물들은 사선 절제형의 매스로 획일화되는 양상을 보이며, 필지 단위로 적용되는 건축물 형태규제에 의해 건축형태의 다양성과 창의성은 제한 받게 된다.

□ 사선절제형 건축물들에 의한 혼란스러운 가로경관

사선으로 절제된 가로변 근린생활시설들은 가로의 경관을 형성하는 주요 인자가 되어 결과적으로 혼란스러운 가로 경관을 형성한다. 남북 방향의 가로변으로는 일조 제한에 따라 사선으로 절제되거나 불법 증축에 따라 계단식으로 형성된 건축물들이 연속적으로 놓이게 되므로, 가로 입면에 사선이나 계단형이 반복적으로 나타나게 된다.

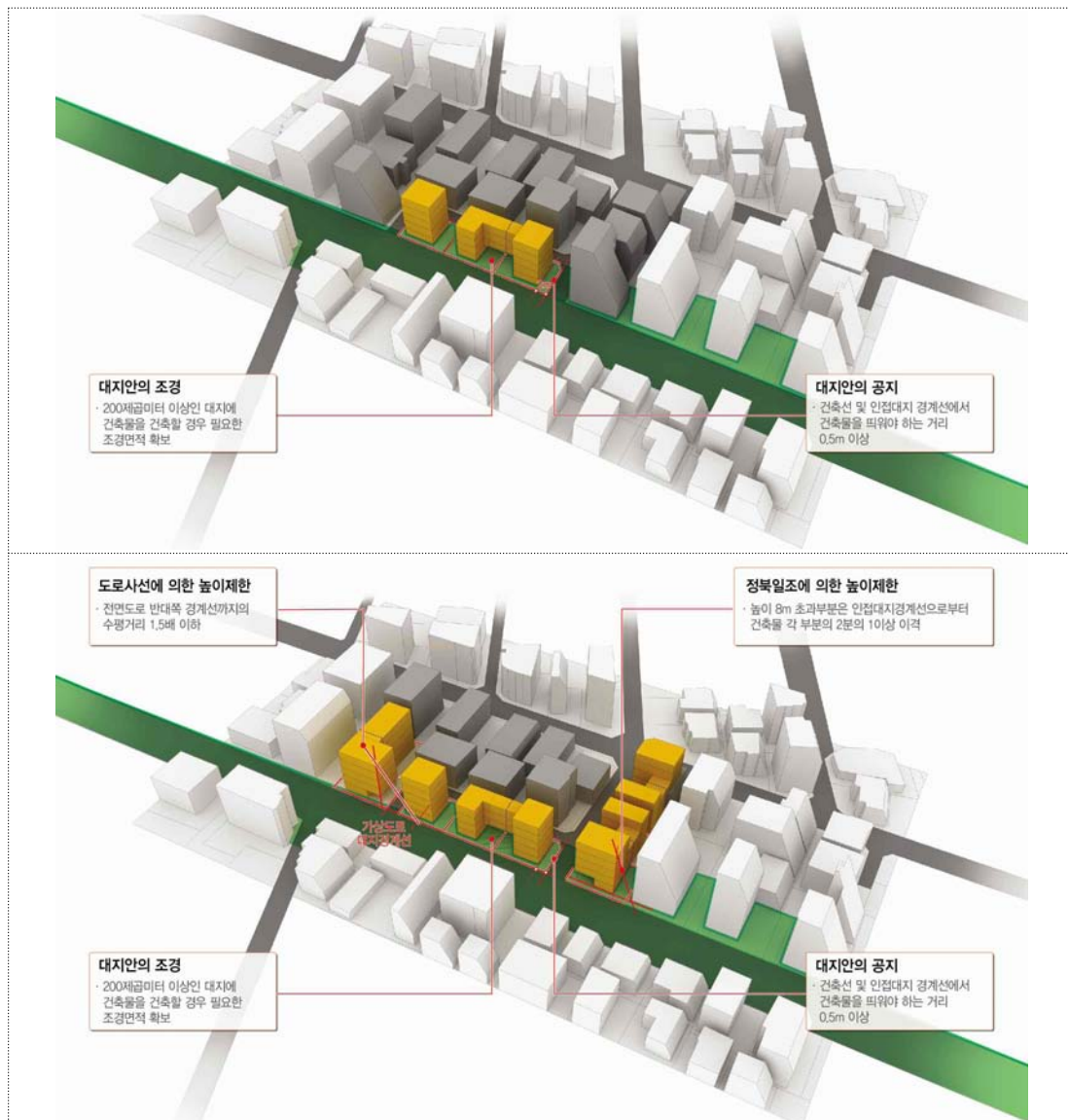


[그림 6-10] 신사동 가로수길 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 매스

② 맞벽건축에 의한 건축 및 도시형태

인접한 대지의 건축주들 사이에 합의가 이루어져서 건축물이 맞벽으로 계획되는 경우에 건축물은 아래 그림에서 보는 바와 같이 보다 합리적이면서도 다양한 형태로 나타난다. 그리고 이러한 맞벽 건축이 지속적으로 확대 적용될 경우 장기적으로는 가로와 지구 경관을 변화시키게 된다.

[표 6-32] Simulation 01 신사동 가로수길 : 맞벽건축에 의한 건축·도시형태

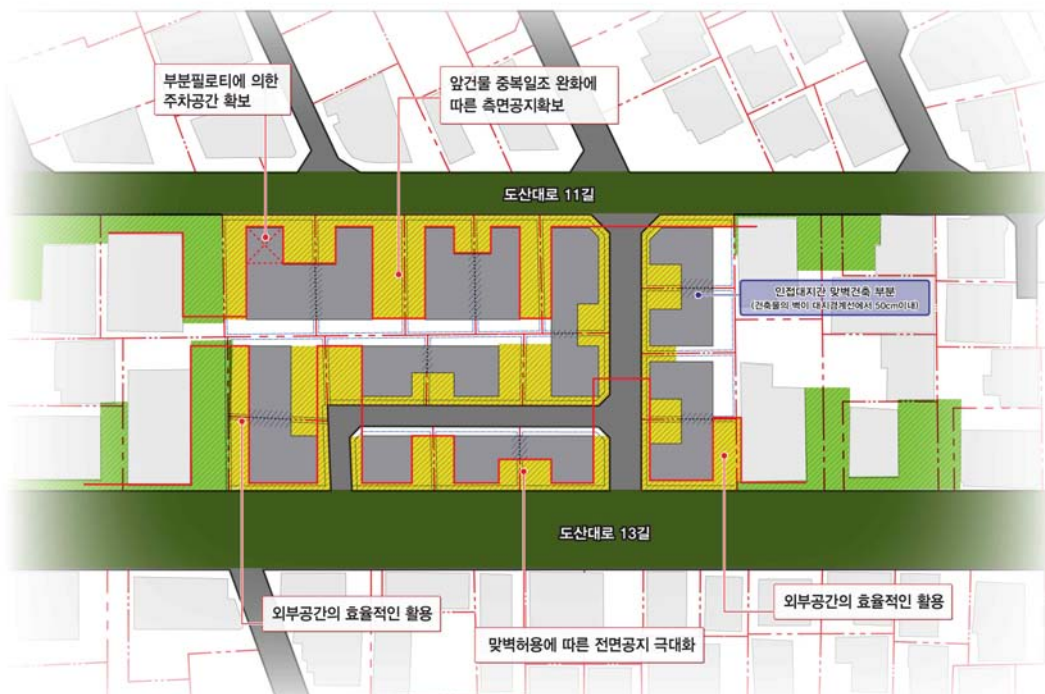


③ 맞벽건축 활성화에 따른 대상 지역의 건축물 배치 대안

□ 맞벽건축에 의한 합리적 규모의 전면공지 또는 측면공지 확보

현행 건축물 형태규제 하에서는 일조 높이제한과 대지 안의 공지 규정이 개별 필지 별로 적용되어 개별 필지 내에 소규모의 잔여 공지들이 생겨난다. 신사동 가로수길 일대 지역에서는 특히 정북 일조 높이제한에 의해 필지 북측에 잔여 공지들이 발생하고 있음을 앞에서 확인하였다.

그러나 맞벽건축에 의해 두 건축물이 이격공간 없이 맞붙게 되면, 소규모 자투리 공간 대신에 합리적인 규모의 전면공지 또는 측면공지를 확보할 수 있게 된다. 현행 건축물 규제 하에서는 대지안의 공지 규정에 의해 건축물 전면에 0.5미터 정도의 공지가 형성되었으나, 맞벽건축을 적용할 경우 같은 건폐율을 확보하면서도 보다 넓은 폭의 전면 공지를 확보할 수 있게 된다. 또한 일조 높이제한에 의해 생겨나던 측면공지 역시 두 필지 사이에 일조 제한 규정이 적용되지 않게 되면서 기존의 두 배의 폭을 확보할 수 있게 된다.



[그림 6-11] 신사동 가로수길 : 맞벽건축 활성화에 따른 건축물 배치 대안

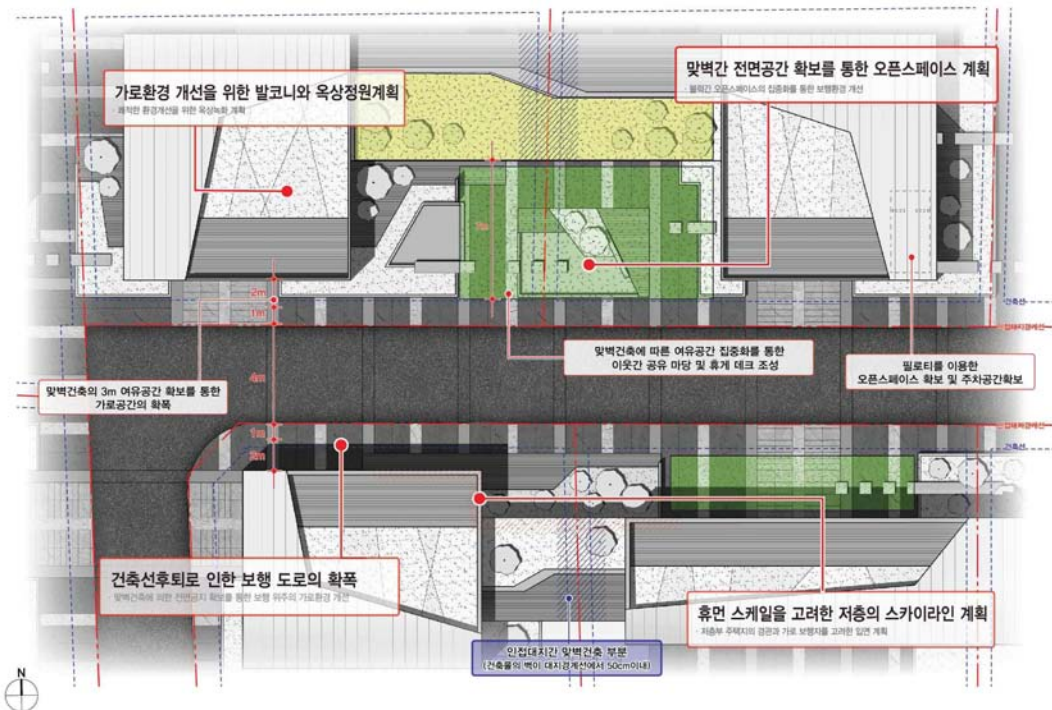
□ 보행환경의 질적 수준 향상

- 전면공지 확보를 통한 보행도로 확폭

대지안의 공지 등의 규제를 개별 필지로 적용받는 경우에 비해 맞벽건축으로 계획할 경우 필지 내 외부공간을 보다 효율적으로 사용할 수 있는데, 건축물 전면에도 3미터 정도의 여유공간을 확보할 수 있게 되어 가로공간이 확장되는 효과를 가져올 수 있다. 특히 아래 그림에서와 같이 4미터에 그치는 소로에서도 보행공간을 확보할 수 있게 된다.

- 측면공지를 활용한 주차장 및 오픈스페이스 계획

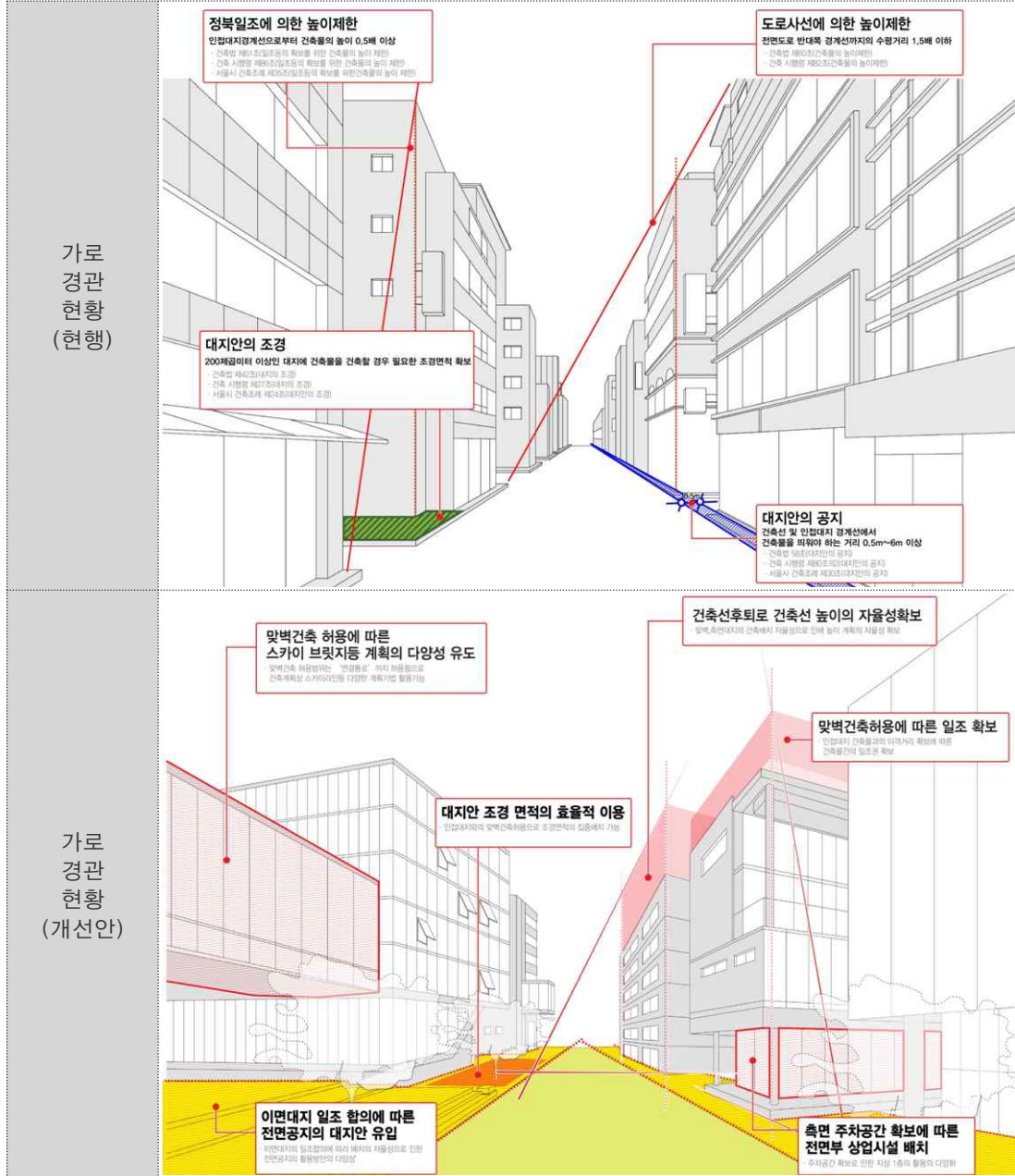
한편, 맞벽건축을 통해 확보한 측면공지는 필요에 따라 주차장 또는 오픈스페이스로 활용할 수 있을 것이다. 대상지역 건축물들의 주요 용도가 상업용도임을 고려할 때, 주차 공간 확보는 대상 필지의 경제성을 높이는 데에 기여할 것이다. 또한 측면공지를 조경공간을 갖춘 오픈스페이스로 계획할 경우 가로환경의 쾌적성을 높일 수 있을 것이다. 건축물 측면 공지에 조성된 오픈스페이스는 상업 행위가 일어날 수 있는 테라스, 또는 보다 공공적 성격을 가진 쌈지 공원 등으로 계획할 수 있다.



[그림 6-12] 신사동 가로수길 : 맞벽건축 적용에 의한 건축·도시환경 개선안 세부 평면도

④ 맞벽건축 적용에 따른 가로경관 변화

[표 6-33] Simulation 01 신사동 가로수길 : 개선안 적용 전후 가로 경관 비교



- 시뮬레이션 결과 : 맞벽건축허용으로 대지 안의 공지를 통합하여 집중 배치함으로써 효율적 공간이 형성되고, 스카이 브릿지 등 다양한 건축계획 유도가 가능함. 이면대지의 일조 합의가 가능함에 따라 건축물 배치의 자율성이 높아지고, 이로 인해 전면공지의 다양한 활용이 가능

5) 시뮬레이션 2 - 청주시 사직동 단독주택지

① 현행 건축물 형태규제에 의한 건축물 배치와 매스 구성

대상 지역은 충청북도 청주시 흥덕구 사직1동 218, 219번지 일대로 개발 수요가 높지 않아 비교적 저밀도의 단독주택이 많이 입지하고 있는 지역이다. 필지의 규모는 비교적 소규모여서 공지의 규모 및 건축물 형태에 제약 요인이 되고 있다.

□ 남쪽에 공지를 둔 건축물 배치

청주시 사직동 지역은 1~2층의 단독주택이 대부분을 차지하며, 3층 정도의 다가구·다세대 주택이 소수 입지하고 있다. 이들 건축물들은 일률적으로 남쪽에 공지를 둔 남향 배치를 따르고 있다. 저층의 단독주택은 대부분 담장으로 둘러싸여 있는데, 북쪽으로는 대지안의 공지 규정에 의해 인접대지 경계선으로부터 0.5미터 이상 떨어져서 배치되므로 담장과 건축물 사이에 좁은 자투리 공간이 형성된다.



[그림 6-13] 청주시 사직동 단독주택지 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 배치

□ 법적 규제 한도보다 낮은 밀도의 저층 주택지

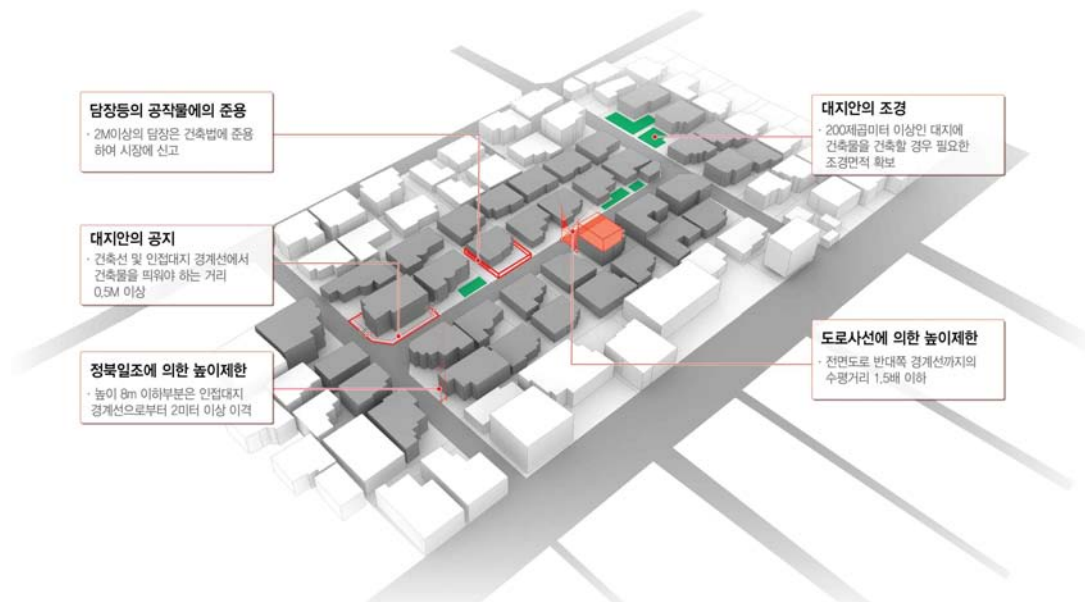
청주 사직동 지역 내의 대부분의 건축물은 법적 한도보다 낮은 밀도의 저층 주택이며, 이들 건축물은 휴먼 스케일의 가로경관을 이룬다. 그러나 공간 규모의 적정성에도 불구하고 가로의 경관은 2미터 정도의 높이의 연속적인 담장으로 이루어지는 폐쇄적인 모습을 이룬다.

□ 차량에 의해 점유된 주택가 도로

2미터 이상의 담장은 건축법에 준용되므로 대지 안의 공지 규정에 의해 대지경계선으로부터 0.5미터 이격하여 설치된다. 결과적으로 대상지역 중심을 가로지르는 6미터 도로(대원로 37번길)의 양쪽에 0.5미터씩의 가로공간이 확보되지만, 도로 한쪽에 주차가 이루어지면서 보행은 주차와 차량 통행 공간을 제외한 협소한 공간을 통해 이루어진다.

□ 점적으로 들어서는 3~4층 다가구·다세대, 근린생활시설

아래 그림에서 보는 바와 같이 넓은 도로에 면한 블록 외곽으로는 공공시설이나 상업 용도의 근린생활시설이 들어서 있으며 주거 블록 내부에도 점적으로 다가구·다세대 주택이나 근린생활시설이 들어서고 있어서 점차 고밀화되는 추세에 있음을 알 수 있으며, 노후한 저층 단독주택지의 향후 개발 방향에 대한 고민이 필요한 시점이라고 볼 수 있다.

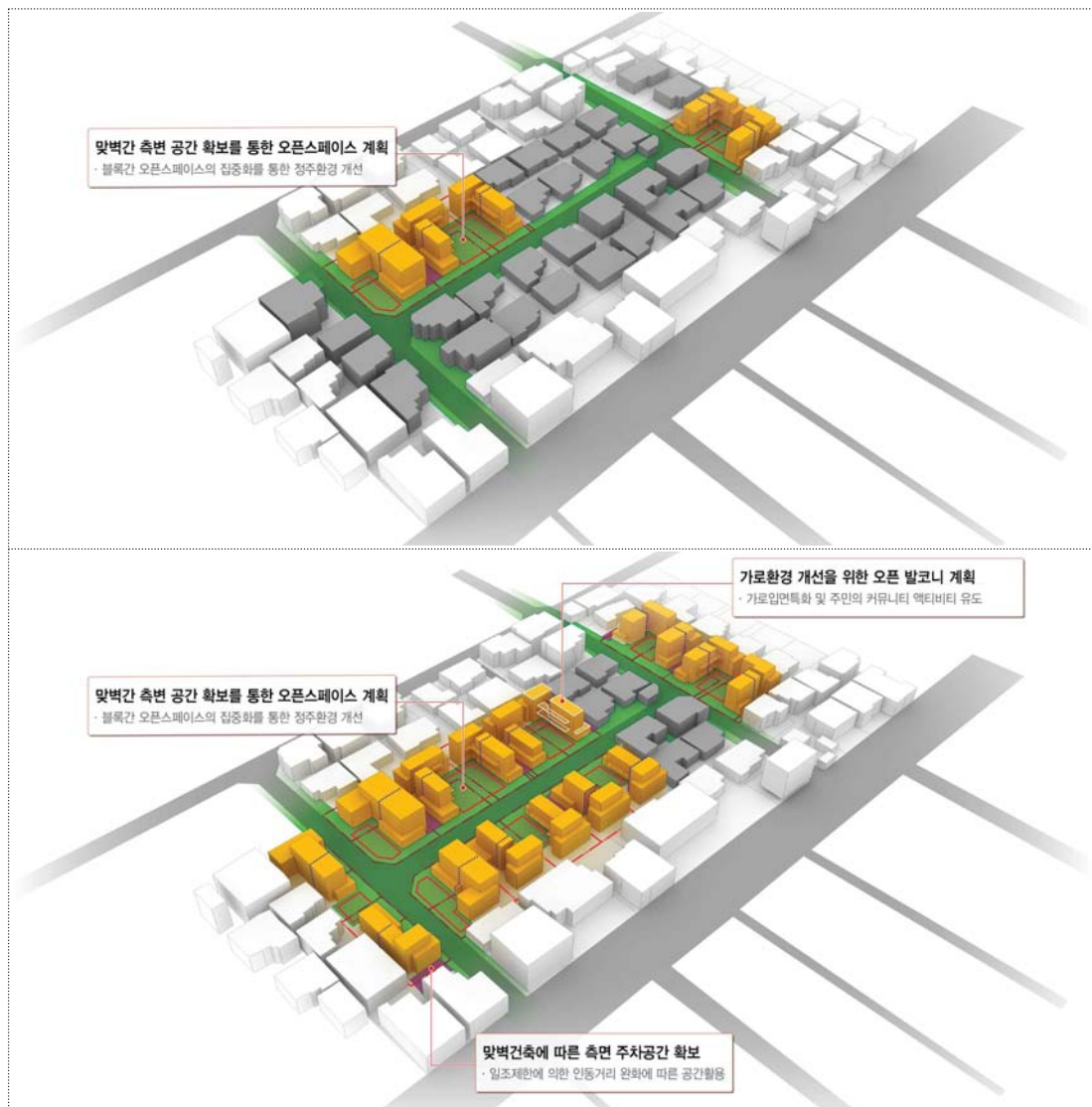


[그림 6-14] 청주시 사직동 단독주택지 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 매스

② 맞벽건축에 의한 건축 및 도시형태

청주 사직동 지역은 저층의 단독주택으로 이루어진 저밀도 지역이지만, 보행환경이나 공공공간 측면에서는 열악한 모습을 보인다. 이는 건축물들이 개별 필지 내에서 법적 요건만을 만족시키면서 계획되었기 때문이라고 볼 수 있는데, 대지 안의 공지나 일조 높이제한이 면제되는 맞벽건축은 도시공간 이용의 효율성을 높이고 주거지의 환경을 개선시킬 수 있는 수단이 될 수 있다.

[표 6-34] Simulation 02 청주시 사직동 : 맞벽건축에 의한 건축·도시형태

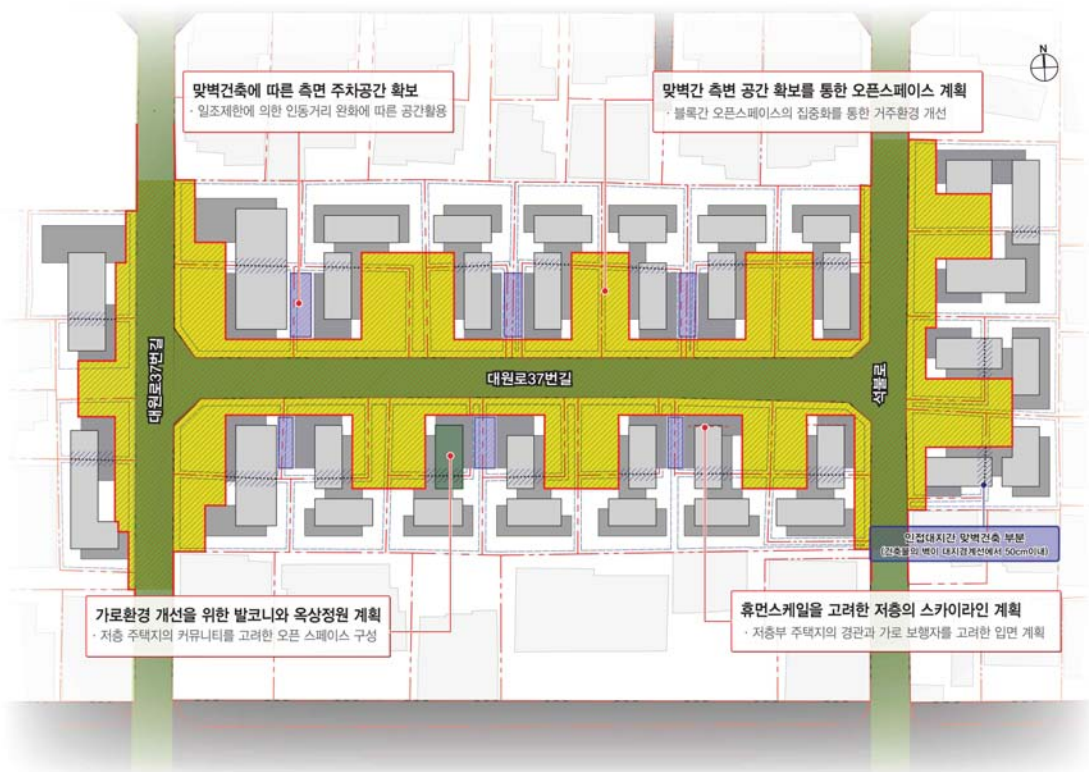


③ 맞벽건축 활성화에 따른 대상 지역의 건축물 배치 대안

□ 맞벽건축에 의한 전면공지 또는 측면공지 확보

일반적으로 저층의 단독주택지에서 필지 단위를 유지하면서 증축이나 신축이 일어날 경우 개별 건축물 차원에서의 거주성이나 지구 차원에서의 경관이나 주거환경은 악화된다. 이제까지의 건축물 형태규제는 소단위 주거 건축물의 자발적인 재건축을 촉진시키기 위하여 건폐율 산정이나 일조 높이제한 등 다가구·다세대 등에 대한 각종 규제를 완화시키는 방향으로 이루어져서 열악한 주거환경을 양산시키는 요인이 되어왔다.

그러나, 단독주택에 대한 재건축이 개별 필지 단위에서가 아니라 2~3개 필지에서 맞벽건축 방식으로 이루어진다면 아래 그림에서 보는 바와 같이 합리적인 규모의 전면공지와 측면공지를 확보할 수 있게 되어 밀도를 높이면서도 오히려 주거환경을 개선시킬 수 있게 된다.



[그림 6-15] 청주시 사직동 단독주택지 : 맞벽건축 활성화에 따른 건축물 배치 대안

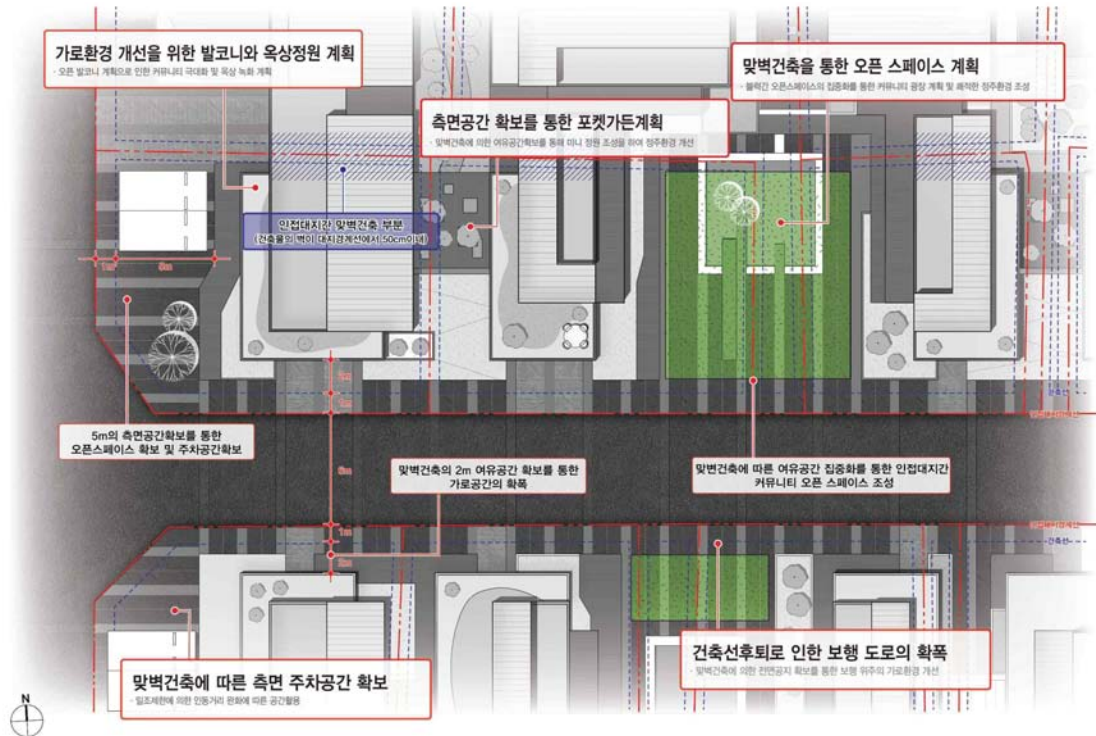
□ 보행도로 확폭과 공공공간 확충을 통한 주거환경 개선

- 전면공지 확보에 의한 보행도로 확폭

아래 그림에서 보는 바와 같이 도로에 면한 필지를 후면 필지와 맞벽으로 건축할 경우 전면공지를 추가로 확보할 수 있게 되어 도로의 폭을 증가시키는 결과를 얻을 수 있다. 이렇게 확보한 전면공지는 6~8미터에 그치는 일반주거지역의 소로의 보행환경을 개선시키는 데에 크게 기여할 수 있다.

- 전면 및 측면공지를 활용한 소규모 공공공간 확충

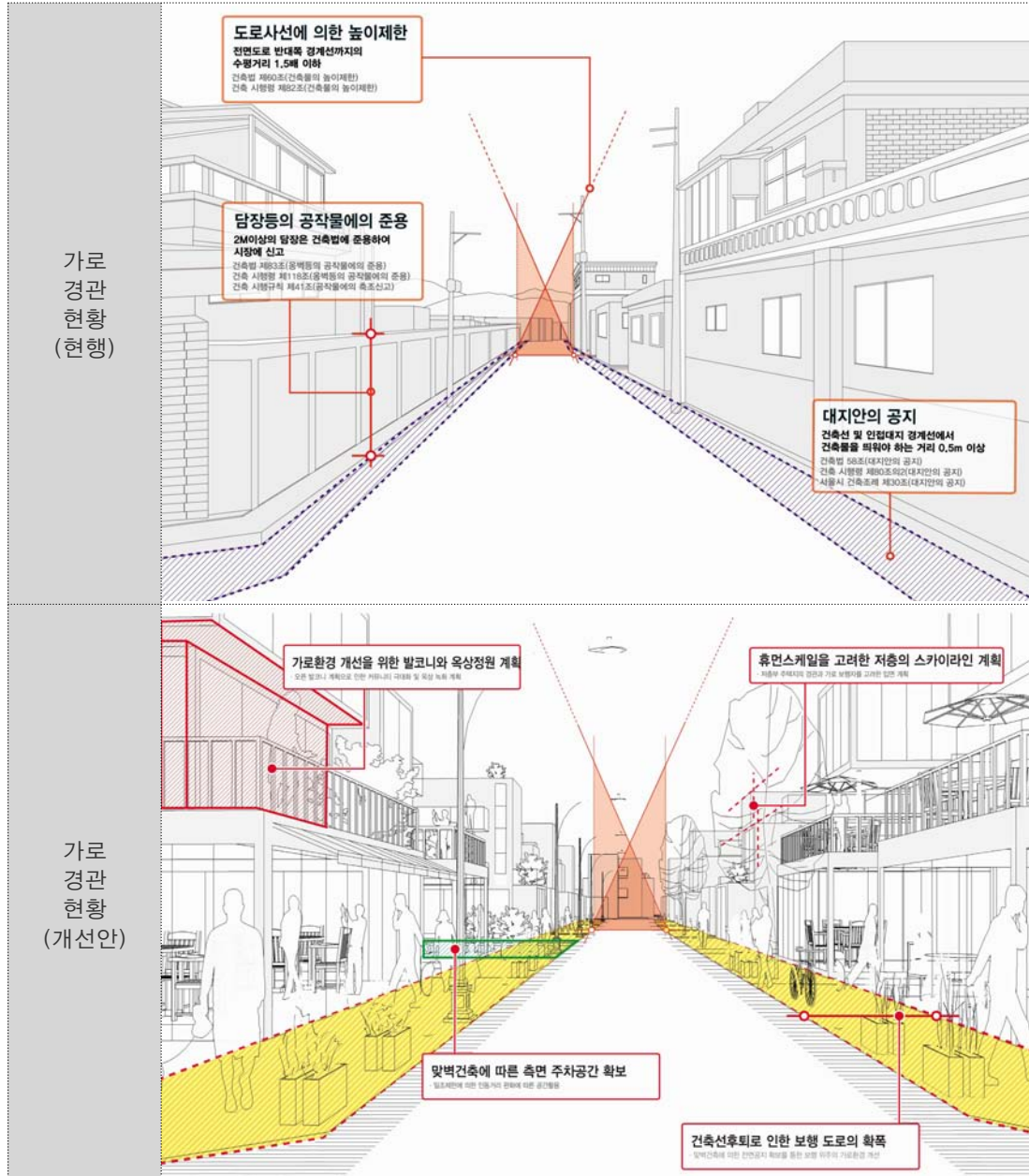
신사동 가로수길과 같이 상업 용도가 주를 차지하는 일반주거지역에서는 맞벽건축을 통해 확보한 측면 공지를 야외 테라스 등의 상업 용도로 활용할 수 있으나, 청주시 사직동과 같은 주거 지역에서는 전면공지나 측면공지를 활용하여 주택지역에 절대적으로 부족한 휴식이나 조경공간을 조성할 수 있을 것이다. 또한 현재는 대상지역에 주차공간이 부족하여 가로가 차량에 의해 점유되고 있으나, 전면공지나 측면공지에 주차장을 설치하여 지역의 주차공간 부족 문제를 해소하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.



[그림 6-16] 청주시 사직동 단독주택지 : 맞벽건축 적용에 의한 건축·도시환경 개선안 세부 평면도

④ 맞벽건축 적용에 따른 가로경관 변화

[표 6-35] Simulation 02 청주시 사직동 : 개선안 적용 전후 가로 경관 비교



- 시뮬레이션 결과 : 맞벽건축을 통해 공지를 확보하여 결과적으로 도로를 확폭하는 결과를 가져 오게 되며, 측면공지를 주차장으로 활용하면서 가로변은 보행자 위주의 공간으로 조성할 수 있게 됨. 건축선이 후퇴되면서 보다 다양하고 합리적인 건축 형태를 구현하는 것이 가능하게 됨

6) 시뮬레이션 3 - 신림동 원룸촌

① 현행 건축물 형태규제에 의한 건축물 배치와 매스 구성

□ 필지 단위의 법적 한도 내에서 최대한의 용적 추구

대상지역은 서울시 관악구 신림동 1519번지 일대로써 4미터 폭의 신림로 19길 주변으로 5~6층 높이의 원룸형 다세대 주택과 근린생활시설이 혼재되어 있다. 이들 건축물은 필지 내에서 최대의 개발 이익을 추구하는 임대형 건축물의 특성상 법적 한도 내에서 최대의 용적으로 지어진다. 건축물은 아래 그림에서 보는 바와 같이 개별 필지에 적용되는 건폐율, 대지 안의 공지와 일조 등에 의한 높이제한 규정을 준수하는 범위 내에서 배치되어 필지 내에는 최소한의 공지만이 남게 된다.

대지 안의 공지 규정에 따라 건축선이 후퇴한 부분에는 저층부 상업시설에 필요한 각종 물건들이 적재되어 있거나 주차장으로 활용된다. 또한 건축물 사이에 형성되는 좁은 이격공간은 쓰레기통이나 에어컨 실외기 등의 설치 장소로 활용되고 있다.



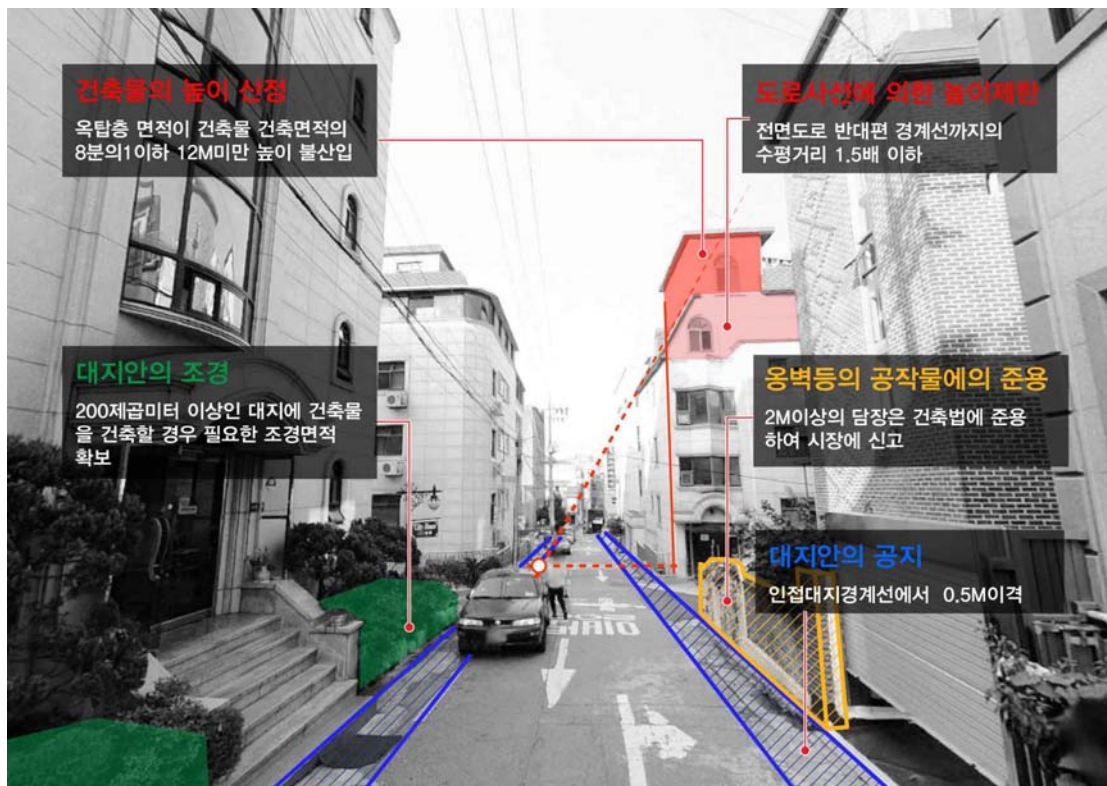
[그림 6-17] 신림동 원룸촌 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 배치

□ 건축물 형태규제에 의해 규정되는 건축물 매스

신림동 원룸촌에서는 신사동 가로수길 일대와 마찬가지로 건축물 형태가 법적 규제를 그대로 반영하는 양상을 보인다. 특히 조사 대상지의 도로폭이 4미터로 매우 협소하기 때문에 건축법 제60조(건축물의 높이제한), 건축물 각 부분의 높이는 전면도로의 반대쪽 경계선까지의 수평거리의 1.5배를 넘을 수 없다는 규정의 영향이 극명하게 나타난다.

□ 사선절제형·계단형 건축물과 옥탑부 돌출형 건축물

대부분의 원룸 건축물은 도로 사선에 의한 높이제한 규정에 따라 사선으로 절제된 형태, 발코니 불법 증축이 이루어진 경우에는 계단형태로 나타난다. 특히 이들 건축물의 옥탑 부분은 돌출된 형태로 나타나는데, 이는 건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정)에서 옥탑층 면적이 건축물 건축면적의 8분의 1이하일 경우에 12미터까지는 높이와 바닥면적 산정에서 제외된다는 규정의 영향이다. 법적 규제에 따라 정의되는 사선절제형, 계단형, 옥탑부 돌출형 건축물은 대상지역 가로경관을 형성하는 주요 요인이 된다.

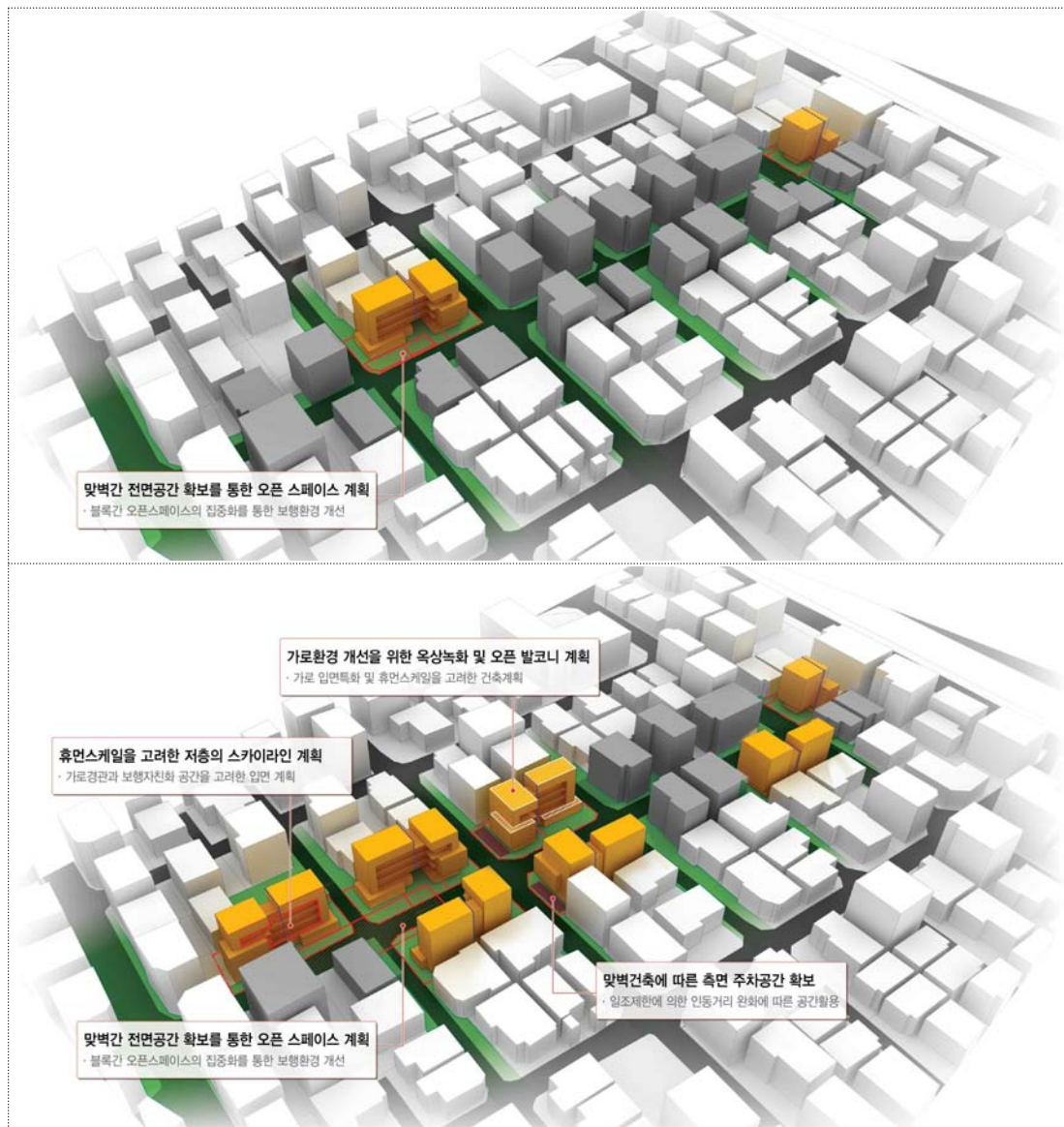


[그림 6-18] 신림동 원룸촌 : 현행 건축물 형태규제 하에서의 건축물 매스와 가로환경

② 맞벽건축에 의한 건축 및 도시형태

대상지역은 필지 단위로 원룸형 건축물이 들어서면서 밀도는 높아졌으나, 주거환경과 가로경관은 악화되고 있다고 판단된다. 그러나 2~3개 대지의 건축주 사이에 합의가 이루어져서 맞벽건축으로 계획하고 공지를 공유한다면 아래와 같이 점진적인 변화를 통해서 개별 건축물의 거주성과 지구 환경의 질적 수준을 동시에 높일 수 있을 것이다.

[표 6-36] Simulation 03 신림동 원룸촌 : 맞벽건축에 의한 건축·도시형태



③ 맞벽건축 활성화에 따른 대상 지역의 건축물 배치 대안

□ 맞벽건축에 의한 도시공간 이용 합리화

아래 그림은 신림동 원림촌에 대해 2~3개 필지에 맞벽건축을 적용하여 건축물 배치 가능성을 검토한 것이다. 현행 건축물 형태규제를 개별 필지 단위로 적용했을 때는 건축물을 제외한 필지 내 공지들이 자투리 공간으로 남게 된다. 특히 신림동 원림촌과 같이 필지 규모가 소규모임에도 불구하고 개발 수요가 높아서 건축물의 높이가 높아지게 되면 자투리 공간은 채광이나 통풍과 같은 본래의 기능도 못하는 버려진 공간이 되기 쉽다.

이러한 지역에 맞벽건축을 적용할 경우, 인접건축물 사이에 소규모 이격공간을 남길 필요가 없어지기 때문에 이들 공간을 합하여 건축물 전면 혹은 측면에 공지를 조성할 수 있게 된다. 신림동 원림촌의 시물레이션 대상지역은 신림로 19길을 따라 두 개의 필지로 이루어진 소규모 블록들이 연속적으로 이어지는데, 이들 두 개의 필지들을 모두 맞벽건축으로 계획하고 잔여 공간을 전면공지로 확보할 경우 가로가 확폭되는 효과를 가져온다.



[그림 6-19] 신림동 원림촌 : 맞벽건축 활성화에 따른 건축물 배치 대안

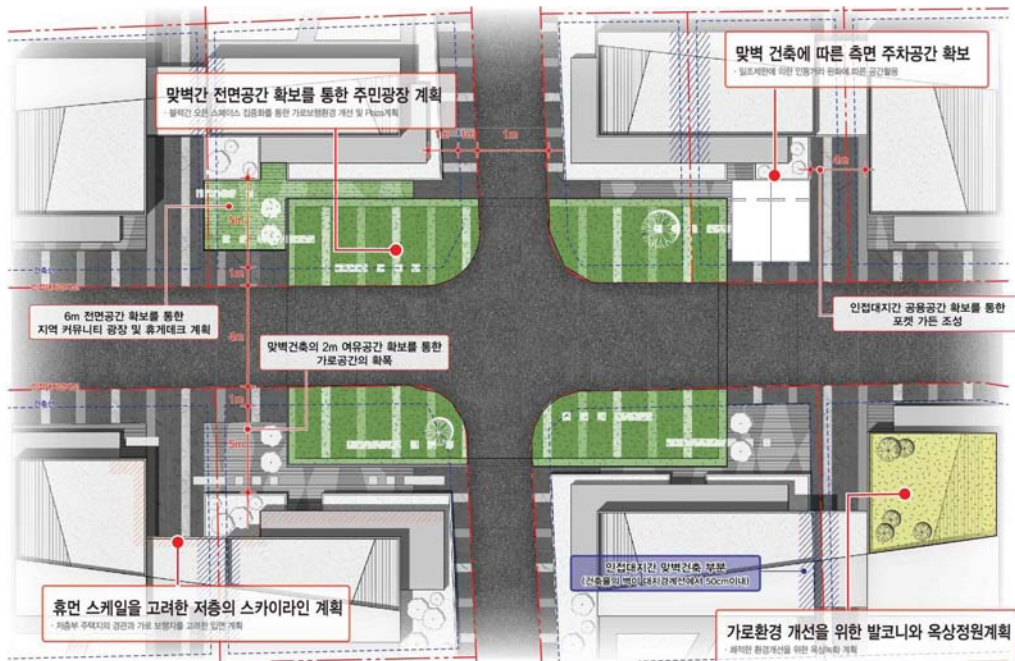
□ 소규모 광장 조성 등을 통한 공공공간 확충

- 도로의 확폭 효과

신사동 가로수길 일대와 청주시 사직동에서와 마찬가지로 맞벽건축을 통해 전면공지를 확보하게 되면서 도로가 확장되는 효과를 얻을 수 있다. 전면공지의 일부는 주차 공간으로 할애하고 나머지 공간은 보행자를 위한 공간으로 조성할 수 있다. 또한 도로가 확장되고 건축선이 후퇴하면서 건축물은 도로 사선에 의해 일률적으로 잘려나간 형태가 아니라 보다 합리적이면서도 다양한 형태를 가질 수 있게 된다.

- 전면공지를 활용하여 소규모 광장 조성

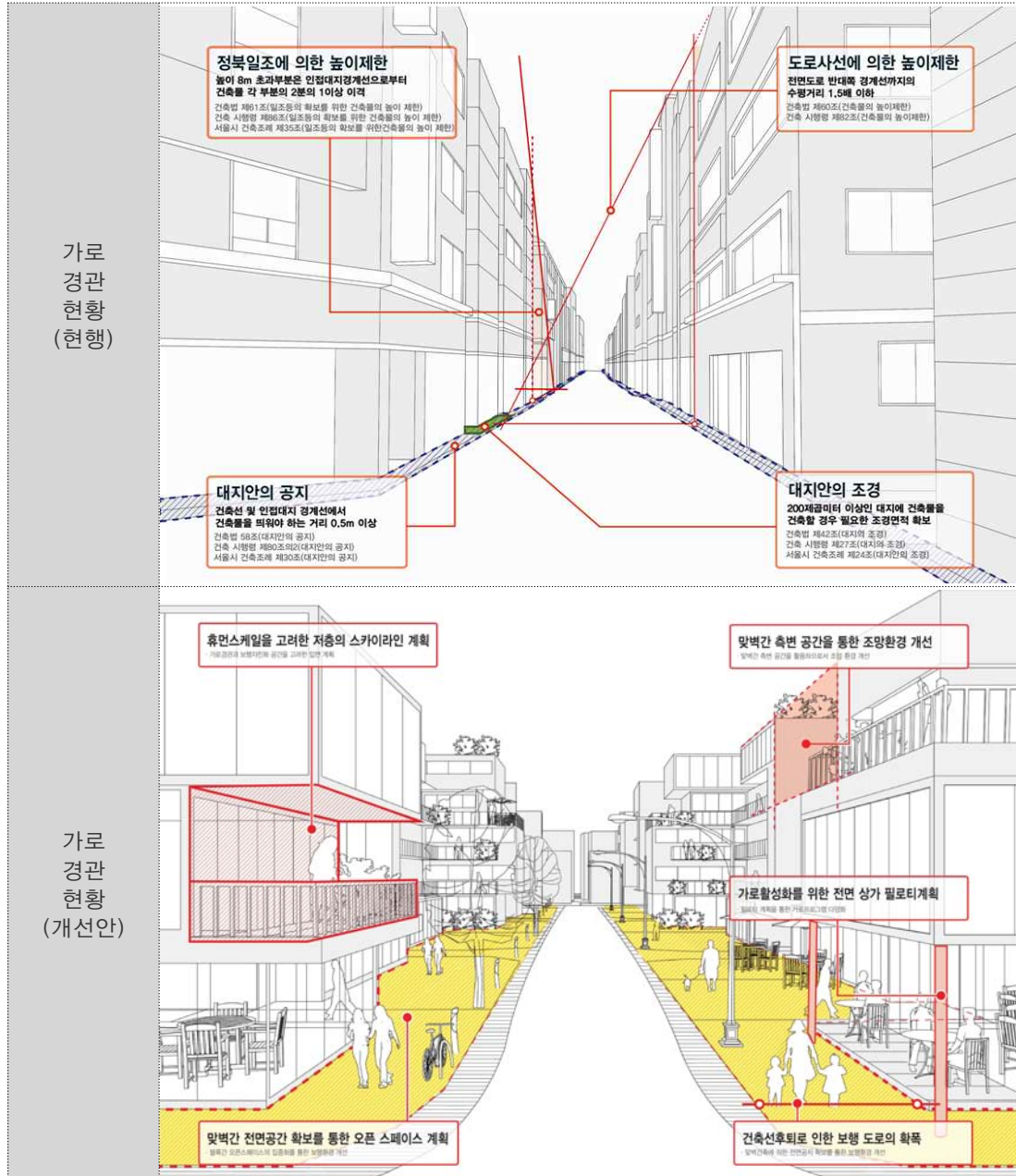
대상지역은 블록의 규모가 작아서 폭이 좁은 세가로가 교차하는 사거리가 다수 존재한다. 세가로의 교차지점에 면하는 필지들에 대해 맞벽 건축을 적용하고 그에 따라 확보할 수 있는 전면공지를 활용하면 고밀도의 원룸형 다세대 주택 지역에 주민광장을 조성할 수 있다. 맞벽건축은 건축물의 거주성을 향상시키고 개별 필지 내에서 공지를 확보하는 수단이 되기도 하지만, 주민들이 휴식이나 여가를 즐길 수 있는 공공공간이 절대적으로 부족한 지구 차원에서 볼 때 공공공간을 확충하는 수단이 될 수도 있다.



[그림 6-20] 신림동 원룸촌 : 맞벽건축 적용에 의한 건축·도시환경 개선안 세부 평면도

④ 맞벽건축 적용에 따른 가로경관 변화

[표 6-37] Simulation 03 신림동 원룸촌 : 개선안 적용 전후 가로 경관 비교



- 시뮬레이션 결과 : 대상지역의 가로는 가로에 면하여 최대 용적으로 지어진 원룸형 건축물들로 둘러싸여 폐쇄적이면서도 단조로운 경관을 보이고 있음. 맞벽건축을 통해 전면공지를 확보하면서 건축선은 후퇴되어 보행 도로가 확폭되고 도로의 개방감이 높아지는 효과를 얻을 수 있음

7) 시뮬레이션 결과

① 일반주거지역 맞벽건축 시뮬레이션의 의의

본 연구에서는 실태조사를 통하여 현행 건축물 형태규제가 필지 단위에서의 건축 행위 제한에 초점이 맞춰진 결과 건축형태와 도시환경에 부정적인 영향을 미치고 있다는 문제를 도출하였다. 일반주거지역 맞벽건축 시뮬레이션은 현행법상 상업지역이나 지자체에서 정한 지역 안에서 제한적으로 적용 가능한 맞벽 건축의 범위를 일반주거지역으로 확장하여 소규모 건축물들의 변화 가능성을 검토하였다는 데에서 의의를 찾을 수 있다.

시뮬레이션 대상지로 선정한 신사동 가로수길, 압구정동 로테오 거리, 상수동 홍대앞 거리, 건대앞 로테오 거리 등은 상업용도 건축물이 주를 이루고 있으나, 용도지역상 일반주거지역으로 지정되어 있어서 일조높이제한의 적용을 받은 결과 사선절제형의 획일적이고 경직된 건축형태가 나타나는 지역이다. 또한 청주 사직동 일대는 단독주택, 관악구 신림동 일대는 다세대·다가구 주택이 주를 이루는 주거지역으로써 현행 법제에 의해 생겨나는 절제된 건축 형태와 소규모 외부공간들이 혼재하여 환경이 열악한 지역이다. 본 시뮬레이션은 이들 지역에 개발 수요가 있을 경우, 맞벽 건축을 통하여 보다 합리적인 건축 형태와 조화로운 가로경관, 질 높은 보행환경을 창출할 수 있음을 보여주었다.

② 개정법규 적용 대안의 가능성

□ 관계성 측면 : 전면공지 활용을 통한 보행공간의 연속성 확보

맞벽건축을 할 경우, 대지안의 공지와 일조 높이제한 적용이 제외되므로 법적 규제에 의해 불필요하게 생겨나는 사이공간 대신에 보다 합리적인 규모의 전면공지 또는 측면공지를 확보할 수 있게 되었다. 시뮬레이션 결과 상업 용도의 근린생활시설 지역, 단독주택지, 원룸형 다세대 주택지 모두에서 전면공지를 활용하여 보행공간의 연속성을 확보하고 가로환경을 개선하는 효과를 얻을 수 있음을 확인하였다.

□ 정체성 측면 : 건축물 주용도, 가로체계와 필지구조에 따라 특성화된 경관 형성

본 연구의 시뮬레이션 대상지인 신사동 가로수길 일대, 청주시 사직동, 신림동 원룸촌 등은 모두 일반주거지역에 속하지만, 건축물 주용도, 가로체계와 필지구조에 있어서는 서로 다른 특성을 가지고 있는 지역이다. 이들 지역에 대한 맞벽건축 적용 결과, 근린생활시설, 단독주택, 다세대 주택 등 건축물의 용도와 규모뿐 아니라 가로의 방향과 필지의

규모 등에 따라 특성화된 가로 경관을 형성할 수 있음을 확인하였다.

□ 합리성 측면 : 건축공간의 합리적 구성, 도시공간 이용의 효율성 증가

일반주거지역에는 4, 6, 8미터 등 소폭의 도로가 다수 존재하며, 도로폭에 의한 높이 제한 규정에 따라 가로변 건축물들은 사선이나 계단형으로 왜곡된 형태를 갖게 된다. 후면 필지의 건축물과 맞벽으로 건축할 경우, 개별 필지에 단독으로 건축하는 경우에 비해 도로로부터 건축선을 후퇴하는 범위가 넓어지게 된다. 그 결과 도로폭에 의한 높이제한으로부터 자유롭게 건축물 형태를 구성할 수 있게 되어 건축 내부 공간 구성의 합리성도 확보할 수 있게 된다.

또한 시뮬레이션을 통하여 전면공지와 측면공지를 대지 여건에 따라 주차공간이나 보행공간, 상업 용도의 오픈스페이스, 공공공간으로 활용할 수 있음을 확인하였는데, 이를 통해 도시공간 이용의 효율성을 증가시키게 된다.

③ 개정법규 적용 대안의 한계

□ 지구 특성에 따른 심도 있는 분석과 대안 마련 필요

본 연구에서는 맞벽 건축의 적용 범위를 확대하고 인접대지간 합의를 전제로 할 경우, 보다 합리적이면서도 다양하고 창의적인 건축 형태가 가능하게 되고 도시환경 측면에서도 도시공간 이용의 합리성과 효율성이 높아지는 효과가 있음을 증명하고자 하였다. 그러나 두 개 필지 단위로 민간 개발이 일어날 경우 나타날 수 있는 모든 가능성에 대한 면밀한 검토는 이루어지지 못했다.

□ 바람직한 도시환경 조성을 위한 규제 성격의 가이드라인 필요

필지 단위에 적용되는 규제 개정이 우리나라 도시환경에 미친 부정적인 영향들을 볼 때, 바람직한 도시환경 조성을 위해서는 규제(code)나 지침 형태의 가이드라인이 수반되어야 할 것이다. 이는 형태규제 개선 과제에서 제시한 ‘지역 특성을 고려한 형태기반 규제로의 변화’를 통해 점차적으로 이루어나갈 수 있을 것으로 된다. 개별 필지에서의 변화가 도시공간 개선에도 바람직한 영향을 미치기 위해서는 필지 단위의 건축행위제한과 도시·지역 차원의 규제가 적절하게 연계되어야 할 것이다.

제7장 결론

1. 연구 결론
2. 정책 제언
3. 연구의 의의와 한계

1. 연구 결론

본 연구에서는 현행 건축물 형태규제에 대한 전반적인 검토를 통하여 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하고자 하였다. 건축물 형태와 관련된 법제도는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『경관법』, 『건축법』 등의 법제와 그에 따라 수립되는 각종 계획, 최근 지자체 차원에서 도시디자인 향상을 위하여 수립하는 비법정계획에 이르기까지 매우 광범위하다. 본 연구에서는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』의 이원적 체계 안에서 이루어지는 일반적 형태규제를 대상으로 분석을 진행하였다.

건축물 형태규제는 많은 사람들이 인접대지간, 도시환경에의 민폐를 방지하기 위한 최소한의 행위 제한 수단으로 인식되고 있다. 그러나 그 기원과 역사적 변천 과정을 살펴보면, 건축물 형태규제는 한 사회가 지향하는 건축·도시환경의 비전을 담고 있음을 확인할 수 있다. 또한 개별 필지 내에서 최대 용적을 추구하는 경제 논리를 고려할 때, 건축물 형태규제는 개별 건축물의 형태, 더 나아가 도시환경에 중요한 영향을 끼친다. 따라서, 본 연구에서는 건축물 형태규제의 지향점을 설정하고, 현행 형태규제와 건축·도시환경과의 상관성에 대한 검토를 통하여 건축물 형태규제 개선 방향을 도출하고자 하였다.

2장에서는 건축 패러다임 변화와 국내외 정책 동향, 법제도적 여건 변화에 대한 분석을 통해 건축물 형태규제 개선 기본방향을 설정하였다. 건축 패러다임 변화와 정책 동

향 분석 결과 점차 도시공간을 이루는 구성요소로서의 건축, 경쟁력 강화 수단으로서의 건축디자인, 여건변화와 기술발전에 따른 새로운 건축디자인이 강조되고 있음을 확인하였다. 이러한 변화는 관련 법제도 측면에서도 나타나는데, 1962년 건축법 제정 이후 건축물 형태규제는 도시계획법과 건축법으로 나뉜 이원적 체계에 의한 문제에 대한 해결, 지역 정체성과 건축의 다양성 추구, 생활환경의 질적 수준에 대한 관심이 증가하는 방향으로 변화하고 있다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 이와 같은 변화들을 고려하여 향후 건축물 형태규제의 개선 방향을 『건축기본법』 상의 ‘품격’ 개념과 연관지어서 관계성, 정체성, 합리성으로 상정하였다.

3장에서는 현행 건축물 형태규제 법제도 현황을 분석하여 그 특성을 도출하고자 하였다. 먼저 건축물 형태규제와 관련된 모든 법제도에 대한 개괄적인 검토를 통해 건축물 형태규제 체계를 파악하고, 보편적인 도시환경 결정 요인으로써 일반적 형태규제가 가지는 중요성을 분석하였다. 이후 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법 조항 중에서 건축물 형태에 영향을 미치는 조항들을 선정하고 각 조항에 대해 신설 취지와 개정 특성, 주요 논의 등을 검토하여 법 조항들의 존재 이유와 변화 과정을 분석하였다.

4장에서는 우리나라 건축·도시환경에 대한 실태조사를 통하여 문제점을 도출하고 이를 유발하는 법제도 요인을 분석하였다. 또한 실무 전문가들을 대상으로 인식조사를 실시하여 건축가 입장에서 느끼는 건축물 형태규제에 대한 문제점과 비전을 분석하였다. 건축·도시 환경에 대한 실태조사와 전문가 인식조사 결과를 종합하여, 용도지역지구제에 기반한 획일적 규제, 양적 기준에 의한 규제, 필지 단위의 행위제한 중심의 규제라는 점을 현행 건축물 형태규제의 전반적인 문제점으로 도출하였다.

5장에서는 일본(동경), 미국(뉴욕), 프랑스(파리)의 건축물 형태규제와 용도지역제에 대한 대안으로써 최근 활발하게 논의되고 있는 형태기반규제(FBCs)에 대한 사례 조사를 통하여 시사점을 도출하고자 하였다. 분석 결과, 형태규제 변화의 방향은 획일적 규제에서 도시 여건 변화를 고려한 유연한 규제, 개별 건축물 단위에 대한 규제에서 집합적 단위의 규제, 지역별 특성에 대응할 수 있는 맞춤형 규제를 지향하고 있음을 확인하였다.

6장에서는 본 연구에서 지정한 건축물 형태규제의 문제점과 국외 사례의 시사점을 기반으로 건축물 형태규제의 개선방향을 제시하고 이를 실현하기 위한 개선과제를 도출하였다. 건축물 형태규제의 개선방향은 첫째, 용도지역에 따른 일률적 규제에서 지역 특성

을 고려한 형태기반 규제로의 변화, 둘째, 양적 규제에서 질적 규제로의 변화, 셋째, 필지 단위 행위제한 방식에서 접합방식과 집합경관을 고려한 전망적 규제로의 변화로 설정하였다. 그리고 이를 실현하기 위한 개선 과제로 ① 지역 특성을 반영하여 용도지역지구 세분화, ② 지구단위계획 및 특별건축구역 운영 개선, ③ 지자체 차원의 통합적 토지이용규제 체계 마련, ④ 면적·높이·층수 산정 방식 합리화, ⑤ 위치·범위 등 물리적 디자인기준 설정, ⑥ 가로경관 조성을 위한 도시설계 지침 보완, ⑦ 질적 측면을 고려한 인센티브 고도화, ⑧ 성능규제에 의한 형태규제 완화, ⑨ 적용의 특례를 도출하였다.

[표 7-1] 건축물 형태규제 개선 과제

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

이들 개선과제는 규제 체계, 원칙, 방식 상의 변화와 관련되어 있으며, 과제마다 중요도와 위계가 상이하여 본 연구에서는 이를 효율적으로 추진하기 위한 로드맵을 제시하고, 단기 과제에 대해서는 시뮬레이션을 통하여 개선안의 가능성과 한계를 검토하였다. 시뮬레이션을 통하여, 필지 단위로 적용되는 건축물 형태규제에 대해서 인접대지 간 합의 하에 규제를 완화해 줄 수 있는 적용의 특례를 활성화할 경우 현행 건축물 형태규제에 의한 부정적인 영향을 최소화하고 건축·도시환경을 개선시키는 데에 기여할 수 있음을 확인하였다. 본 연구에서는 건축물 형태규제의 지향점으로 ‘건축의 품격 향상’을 상정하였는데, 적용의 특례를 통하여 관계성, 정체성, 합리성을 향상시킬 수 있음을 증명하였다. 이는 도시계획으로부터의 하향적 형태규제에 의한 개선이 아닌, 건축 차원에서의 접합 방식에 대한 고려에서 시작하는 개선이라는 점에서 기존의 건축·도시환경 개선 시도와 차별된다.

개별 건축물에 적용되는 건축물 형태규제는 건축물의 형태뿐 아니라 도시환경을 결정하는 요인이다. 건축·도시환경의 질적 수준에 대한 사회적 관심이 증가하는 현 시점에서 간판정비나 시설물 개선 등에 의한 표피적인 개선이 아닌, 물적 환경의 본질적 개선을 위해서는 건축물 형태규제에 대한 전반적인 제고가 필요하다.

2. 정책 제언

1) 단기 과제 : 법령 개정을 통한 규제 완화와 적용의 특례 확대

본 연구에서는 면적·높이·층수 산정방식 합리화(과제 4), 위치·범위 등 물리적 디자인 기준 설정(과제 5), 성능규제에 의한 형태제한 완화(과제 8), 적용의 특례(과제 9)를 단기적 개선과제로 제시하였다. 이들 과제는 현 시점에서 건축물 형태규제 조항에 대한 부분 개정을 통해 실행이 가능하며, 관련 조항과 개선안은 아래와 같다.

[표 7-2] 현행 건축물 형태규제 조항에 대한 법령 개선안

관련조문	법령 개선안
건축법 시행령 제119조(면적 등의 산정)	→ · 옥탑부에 대한 바닥면적 및 높이 산정 예외 조항 및 발코니 기준 재검토(추후 과제)
건축법 제42조(대지 안의 조경)	→ · 인접대지간 공동계획시 인센티브 부여 · 조경기준 합리화 · 조경공간에 대한 사후관리 강화
건축법 제43조(공개공지 등의 확보)	→ · 인접대지간 공동계획시 인센티브 부여 · 공개공지에 대한 사후관리 강화
건축법 제47조(건축선의 지정) 건축법 제48조(건축선에 따른 건축제한)	→ · 도로폭 확보를 위한 건축선과 가로경관 정비를 위한 건축선 규정 차별화 · 건축선 후퇴부분에 대한 사후관리 강화
건축법 제58조(대지 안의 공지)	→ · 건축물 용도가 아닌 가로 특성을 고려한 공지 규정 적용 · 인접대지간 합의시 규정에 대한 예외 인정
건축법 제59조(맞벽건축과 연결복도)	→ · 맞벽건축 대상 지역에 제2종 일반주거지역 추가 · 지자체 조례의 맞벽기준 불합리성 개선
건축법 제61조 (일조 등에 의한 높이제한)	→ · 지역 상황을 고려한 도시계획적 접근을 통해 효과적인 일조 확보 · 건축물 주용도 등 가로 특성을 고려하여 일조 제한 예외 인정 · 인접대지간 합의시 규정에 대한 예외 인정

2) 중기 과제 : 현행 건축물 형태규제 관련 제도의 개선

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

현행 용도지역 및 용도지구가 지나치게 광범위하게 지정되어 지역 특성을 반영하지 못한다는 문제가 제기되므로 대상 지역의 실제 주요 용도나 가로체계 · 필지구조 등 도시공간구조의 특성을 반영하여 세분화할 것이 요구된다. 또한 일본의 가로경관유도형 지구계획이나 건축미관제도와 같이 특정 가로나 지구를 대상으로 차별화된 규제가 이루어지기 위해서는 현행 지구단위계획에 대한 개선, 건축법에 규정된 특별건축구역에 대한 활용에 대한 검토가 필요할 것이다. 한편, 뉴욕시에서와 같이 현행 건축물 형태규제에 도시설계지침의 성격을 추가 · 보완함으로써 가로와 지구 경관을 향상시키고 생활환경의 질적 수준을 제고할 수 있을 것이다.

3) 장기 과제 : 건축물 형태규제 체계 개편

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

3. 연구의 의의와 한계

본 연구는 이제까지 현실적 문제점을 해결하기 위한 개별 조문 개정 위주로 변화해 온 우리나라 건축물 형태규제에 대해, 이들 규제가 우리나라 건축·도시환경에 미치는 영향에 대한 종합적인 분석을 시도했다는 점에서 의미를 갖는다. 그러나 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법 중 형태규제와 관련된 대부분의 조항을 검토하는 과정에서 세부 조항 내용이 건축 및 도시 형태에 미치는 구체적인 영향 관계에 대한 심도 있는 분석은 미흡하였다는 한계가 있다. 예를 들어 발코니와 관련한 면적 산정 규정 등은 건축물 형태와 도시환경에 중요한 영향을 미치고 있음에도 불구하고 본 연구에서 다루지 못하였다. 따라서 본 연구에서 제시한 개선과제들이 실행계획으로 구체화되기 위해서는 세부 조항들에 대한 세밀한 분석과 문제점 도출 및 개선방안 모색을 위한 후속 연구들이 이어져야 할 것이다. 특히 일반적 규제의 문제점을 해결하고 지역 특성을 반영하기 위한 대안으로 도입되었음에도 불구하고 기계적 관행에 따라 운영되고 있는 지구적 규제에 대해서는 본 연구에서 깊이 있는 분석이 이루어지지 못했으므로 심층적인 후속 연구가 요구된다.

건축물의 형태 결정 과정에는 주차장법과 소방법 등도 중요한 영향을 미치며, 지자체 차원에서 활발하게 수립되고 있는 디자인 가이드라인 등의 비법정계획 역시 가로환경과 일상생활환경을 크게 변화시키고 있다. 이들 법제들은 건축물의 매스 뿐 아니라 세부적인 디테일 구성에까지 결정적인 영향을 미침에도 불구하고 본 연구에서는 다루지 못하였다. 건축물 형태 결정에 미치는 법제도의 부정적인 영향을 최소화하고 건축 공간구성의 다양성과 합리성을 확보하여 바람직한 환경을 조성하기 위해서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법 이외의 다양한 법제도에 대한 검토가 종합적으로 이루어져야 할 것이다.

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

참고문헌

- 가로경관 유도형 지구계획연구회(2001), 「지구단위계획」, 김형보 역, 서울: 태림문화사.
- 강병기(2009), 「삶의 문화와 도시」, 서울: 보성각.
- 건축·마치나미 경관연구회(1998), 「도시건축의 경관창조」, 조용준 외 역, 서울: 기문당.
- 김대익·김경배(2007), "노후건축물 갱신유도를 위한 건폐율기준 완화실태 및 개선방향 연구:서울 도심부 사례연구", 「대한건축학회 학술발표대회 논문집」, v27(1).
- 김도년·정재용·정상혁(2003), "3차원적 도시관리 수단으로서의 건축물 높이기준 설정방향 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, v19(3).
- 김도년·임희지(2004), "도시경관에 있어서 높이기준유형별 건축물의 형태적 특징에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, v20(8).
- 김도년(2006), "3차원적 도시관리, 그리고 예측이 가능한 건축물 높이기준의 필요성", 「건축
- 김문일(2008a), 「건축물 높이 규제에 관한 연구: 도로사선제한을 중심으로」, 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 김문일(2008b), "건축법상의 공개공지 확보를 위한 규정 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, v24(12).
- 김성홍(2009), 「도시건축의 새로운 상상력」, 서울: 현암사.
- 김영창·이응희·이중우(2001), "건축법 개정의 특성에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, v17(12).
- 김영창·이응희·이중우(2003), "건축법 개정의 변천에 관한 연구: 규모, 형태 및 도시경관의 규정을 중심으로", 「대한건축학회논문집 계획계」, v19(3).
- 김종렬(2006), 「조망경관 관리를 위한 건축물 높이 규제방법에 관한 연구」, 동의대학교 석사학위 논문.
- 김지엽·배웅규·한지형(2010), "건축선후퇴에 의한 전면공지의 법적 한계와 개선방향", 「대한건축학회논문집 계획계」, v26(11).
- 김진옥·김혜련(2010), 「공동주택의 정주환경 개선을 위한 디자인 강화방안 연구」, 안양: 건축도시공간연구소.
- 뉴어바니즘협회(2003), 「뉴어바니즘 현장:지역, 근린주구·지구·회랑, 블록·가로·건물」, 안전혁·온영태 역, 서울: 한울.

- 니시무라 유키오 · 마치나미 연구회(2003), 「도시경관과 도시설계」, 서울대학교 도시설계 포럼 역, 서울: 태림문화사.
- 대한건축학회(1987), 「건축물의 형태 및 규모규제에 관한 기준 연구」, 과천: 건설부.
- 대한건축학회(2001), 「건축제도의 장기 발전방안에 관한 연구」, 과천: 건설부.
- 대한국토 · 도시계획학회(2006), 「토지이용계획론」, 서울: 보성각.
- 문석 · 어인준 · 채원연 · 이원근 · 김영하(2003), "일반주거지역내 도로에 의한 사선제한 규정에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, v19(8)
- 민현식(2006), 「건축에게 시대를 묻다」, 서울: 돌베개.
- 박기범(2005), 「주택관련법제에 따른 주거지 변천에 관한 연구」, 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 박기범 · 최찬환(2003a), "건축법규 변화에 따른 다가구주택의 특성에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, v19(4)
- 박기범 · 최찬환(2003b), "건축제도 변화에 따른 일반주거지 도시조직에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, v19(10).
- 박기범 · 최찬환(2005), "강남 단독주택지역 변화의 법적 해석", 「대한건축학회논문집 계획계」, v21(7).
- 박봉규(2002), 「건축물의 규모 · 형태의 규제수법에 관한 연구: 서울시와 뉴욕시의 주거지역과 상업지역 중심으로」, 단국대학교 박사학위 논문.
- 박봉규 · 김영하(2003), "대지 안의 공지에 관한 연구: 도로경계선 및 인접대지경계선으로부터 이격거리 중심으로", 「대한건축학회논문집 계획계」, v19(4)
- 서수정 · 박광재(2003), "공동주택단지내 공개공지 확보를 위한 총합설계제도의 운영방안에 관한 연구: 일본 오사카시의 적용사례를 중심으로", 「대한건축학회논문집 계획계」, v19(3).
- 서울시정개발연구원(2000), 「해외 주요도시의 높이관리: 뉴욕 · 시카고 · 도쿄 · 싱가포르 · 쿠알라룸푸르」, 서울: 서울특별시.
- 서울시정개발연구원(2001), 「가로구역별 건축물 최고높이 지정을 위한 연구」, 서울: 서울특별시.
- 승효상 외(2007), 「건축이란 무엇인가: 우리시대 건축가 열한 명의 성찰과 사유」, 서울: 열화당.
- 오세원 · 김현철(2010), "서울시 일반주거지역의 건축물 규모와 형태관리 효과 연구: 관악구 대학동 지구단위계획수립지역의 1면접도 대지를 중심으로", 「대한건축학회논문집 계획계」, v26(9).
- 유광흠 · 진현영(2010), 「건축법의 체계적인 정비를 위한 기본방향 연구」, 안양: 건축도시공간연구소.
- 정석 · 조준범 · 이명숙(1997), 「건축의 공공성증진을 위한 건축기준 및 유도방안」, 서울: 서울시정개발연구원.
- 알도 로시(2009), 「도시의 건축」, 오경근 역, 파주: 동녘.
- 윤혁경(2010), 「알기 쉽게 풀어쓴 건축+법 이야기」, 서울: 기문당.

- 윤혁경(2011), 「건축법 · 조례 해설」, 서울: 기문당.
- 이규목(2002), 「한국의 도시경관 : 우리 도시의 모습, 그 변천 · 이론 · 전망」, 서울: 열화당.
- 이명래(2001), 「건축법규제하에 따른 다가구 주택의 건축형태에 관한 계획적 연구: 안산시 본오동 지역의 사례를 중심으로」, 한양대학교 석사학위 논문.
- 이상호(1993), "도시환경의 개선을 위한 계획유도에 관한 사례연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, v9(8).
- 이영웅(1998), "도시지역의 용적율 기능과 도시계획적 운용방안 연구", 「국토계획」, v33(5).
- 이인재(2008), 「가로구역별 건축물 높이제한 제도 적용에 관한 연구」, 인천: 인천발전연구원.
- 임석재(2005), 「건축, 우리의 자화상」, 서울: 인물과 사상사.
- 장윤배(2002), "용적률 규제하에서 건축물의 형태와 천공차폐율과의 관계", 「국토계획」, v37(4).
- 정동섭(2004), 「개발용적과 건축물형태의 통합적 관리방안에 관한 연구 : 지구단위의 도시상업지역을 대상으로」, 서울대학교 박사학위 논문.
- 정성구 · 최상훈(2009), 「가로구역별 건축물 최고높이 지정의 필요성과 도입방안」, 광주: 광주발전연구원.
- 정평란(2004), 「대지밀도에 기초한 공개공지 설치규모 기준에 관한 연구: 성남시와 안양시 사례를 중심으로」, 경기대학교 박사학위 논문.
- 최병진(2008), 「지구단위계획 제어요소의 실증적 분석」, 연세대학교 박사학위 논문.
- 최찬환(1988), "건축물의 형태 및 규모규제에 관한 문제점 및 개선방향", 「대한건축학회지」, v32(6).
- 최희원 · 배현진 · 이상호(2002), 「건축설계 전문가의 의식 조사를 통해 본 공개공지 개선방향에 관한 연구」, 「대한건축학회논문집 계획계」, v18(10).
- 쿠마 켄고(2009), 「약한건축」, 임태희 역, 서울: 디자인하우스.
- 피터 홀(2005), 「내일의 도시:20세기 도시계획지성사」, 임창호 · 안건혁 역, 파주: 한울.
- 하태석(2008), "건축가 워크숍 - 건축정책 아젠다 발굴 2부분 : 건축 제도 및 규제 개선", 「건축과 사회」, 2008년 여름, pp.56~57.
- 한국건설기술연구원(2005), 「건축규제 통합관리 방안 연구」, 과천: 건설교통부.
- 한상형 · 강양석(2003), "다가구·다세대주택의 형태변화가 주변 주거환경에 미치는 영향", 「대한국토·도시계획학회 2003 정기학술대회 10.24~10.25」
- 황두진(2006), "나는 서울의 동네 건축가", 「씨네21」 인터뷰(2006. 02. 24)
- Alexander R. Cuthbert(2006), *The Form of Cities: Political Economy and Urban Design*, Blackwell Publishing.
- Anastasia Loukaitou-Sideris and Tridib Banerjee(1998), *Urban Design Downtown, Poetics and Politics of Form*, University of California Press.
- Andres Duany and Elizabeth Plater-Zyberk(1991), *Towns and Town-Making Principles*, Rizzoli

- APUR(1975), *Paris Projet N° 13-14, Le reglement du POS et le Paysage de Paris*, APUR.
- Carol Willis(1995), *Form Follows Finance : Skyscrapers and Skylines in New York and Chicago*, Princeton Architectural Press.
- Colin Rowe · Fred Koetter(2002), *Collage City*, Infolio.
- Francoise Arnold & Peripherique(2000), *Aventures architecturales a Paris : L'art dans les regles*, Edition Picard.
- Jacques Lucan(2009), *Composition, non-composition : Architecture et theories, XIXe-XXe siecles*, Presse polytechniques et universitaires romandes.
- Jane Jacobs(2010), 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은 역, 서울: 그린비.
- Matthew Carmona · Tim Heath · Taner Oc · Steve Tiesdell(2009), 「도시설계:장소 만들기의 여섯 차원」, 강홍빈 외 역, 서울: 대가.
- New York City Department of City Planning(2009), 「뉴욕시 조닝 핸드북」, 배웅규 외 역, 서울: 서울시정개발연구원.
- Pierre von Meiss(2000), 「형태로부터 장소로」, 정인하 · 여동진 역, 서울: 시공문화사.
- Terry Jill Lassar(1989), *Carrots & Sticks : New Zoning Downtown*, ULI-the Urban Land Institute.

Improving Building Form Regulations

Lim, Yoo-Kyoung
Jin, Hyun-Young

This study reviews existing building form regulations and proposes possible improvements on them. Building form regulations range from laws, including the Act on Planning and Use of National Territory, the Landscape Act and the Building Act, their accompanying statutory planning, to non-statutory planning such as local governments' initiative in order to upgrade urban design. Among them, this study focuses on general regulations on building form prescribed in the Act on Planning and Use of National Territory and Building Act, aside from regulations for particular area such as district unit planning.

Building form regulation is generally viewed as minimum guidelines set up by the public authorities in order to prevent a building from posing negative impact on the surrounding area and urban environment. Looking at the origins and historical changes of it, however, building form control is no less than a future vision of society for sound buildings and urban environment. Since real estate developers try to create as large space in a building as possible within the boundary of regulations in order to maximize its economic use, building form regulation determines the shape of buildings as well as the quality of urban environment in large scale. Therefore, this study puts forward desirable future direction for building form regulation, discusses existing regulations and their effects on building and urban environment, and draws possible improvements on them.

Chapter two proposes general direction for regulations improvement based on the analysis of recent paradigm changes in building, building policy directions in

domestic and foreign countries, and changes in rules and regulations relevant to the issue. The analysis of paradigm shift and recent policy directions finds that building is increasingly viewed as an element of urban place rather than a separate unit, that local governments have been putting much emphasis on building design as a means of enhancing their competitiveness, and that social demand for creative and experimental building design has been increasing as a result of changes in building conditions and technological developments. It is often said that rules and regulations need to be changed so that they can reflect increasing demand for expressing local identity and diversity through buildings and contribute to enhancing the quality of living environment. In these aspects, this study suggests that improvements on building form control need to aim for enhancing the "quality" of building as prescribed in the Basic Building Act, and proposes its three key elements of relationship, identity and rationality.

Chapter three analyzes existing rules and regulations on building shape and draws their characteristics. First, building form regulations are generally reviewed, and their importance is discussed as they determine general urban environment. Then provisions related to building form regulation in the Act on Planning and Use of National Territory and the Building Act are analyzed in terms of the intent of their creation and revision.

Chapter four points out problems of existing building form control. It includes a research on Korea's buildings and urban environment, its problems and statutory causes of them. A survey of experts and officers in architecture and urban design was also conducted to draw lessons both for problems of and vision for building form control. Implications from the research and the survey mentioned above can be summarized to three points. First, the existing system of zoning poses uniform standards on all buildings in an area regardless of different characteristics of streets and district, thus forming a monolithic urban scenery. Second, quantitative standards consisting of maximum or minimum numbers allowed fall short of guaranteeing the quality of buildings. Third, existing standards approach acts of building as occurring in a single tissue of land, and has little consideration of their wider context and collective form.

Chapter five analyzes 'form-based codes', which has been currently discussed as an alternative to the existing system of zoning in Tokyo, New York City and Paris. It is found that recent changes in building form control are headed towards flexible, regulations concerning changes in urban environment, collective control rather than viewing a building as a separate unit, and localized regulation reflecting local characteristics.

Chapter six puts forward possible improvements on existing building form regulation based on implications from above analyses of problems and changes regarding the issue. Directions of building form regulation need to shift from uniform zoning to form-based codes reflecting local traits, from quantitative to qualitative standards, and from restricting specific acts of building in a separate tissue of land to regulating wider view of collective buildings and how they are connected to one another. These can be done by taking improvement ways, including the following :

- a) subdividing zoning categories reflecting local characteristics;
- b) making improvements on district unit planning and the management of special architectural districts;
- c) setting up local government-initiated, general regulation system on land use;
- d) rationalizing the process of determining space area, height and the number of floors of a building;
- e) setting standards on physical design such as location and building range;
- f) making adjustments to urban design guidelines for better street view;
- h) providing more incentives to quality improvements;
- i) replacing form regulation with performance control and;
- j) allowing exceptions of regulation.

The ways above are related to changes in the system, principles and methods of regulation, and each has different level of importance and place in building form control. So this study suggests a road map for efficient implementation of the ways, and reviewed both the potential and limits of short-term ways through simulation modelling. It finds that allowing exceptions, in case there is a consensus on an issue

between owners of two adjoining lots of land, is effective in minimizing negative impacts from rigid building form regulation and improving building and urban environment. This approach, based on efforts to create a better mode of connection for buildings in terms of architectural design, is distinguished from the top-down approach of urban planning by a public authority.

Building form regulation determines not only the form of a building but also urban environment in large scale. With the growing social demand for quality enhancement of buildings and urban environment, it is required that we move away from making superficial improvements such as changing signs and urban facilities, and instead focus on fundamentally enhancing the quality of physical environment by reconsidering existing building form control. This study will hopefully contribute to setting directions for making improvements on building form regulation.

Key Words : building form regulations, Act on Planning and Use of National Territory, Building Act, zoning, form-based codes

부록 1. 건축물 형태규제에 대한 실무전문가 인터뷰

1. 실무전문가 인터뷰 개요

[표 부록 1-1] 실무전문가 인터뷰 리스트

인터뷰형식	날짜	인터뷰 장소	실무 전문가
개별	2011. 1.28	오우재건축사사무소	김주경 소장((주)오우재건축사사무소)
그룹	2011. 2.22	건축도시공간연구소	박인수 대표(파크이즈), 안우성 대표(온고당)
개별	2011. 2.22	서울대학교 건축학과	김광현 교수(서울대학교)
개별	2011. 2.25	이템도시건축	곽희수 대표(이템도시건축)
개별	2011. 3.16	건축도시공간연구소	박현찬 선임연구위원(서울시정개발연구원)
그룹	2011. 3.30	건축도시공간연구소	김상길 대표(에이텍), 김용미 대표(금성건축) 김흥수 부사장(해안건축)
개별	2011. 3.31	유아이건축	위진복 소장(유아이건축)
개별	2011. 5. 4	Atelier 17	권문성 교수(성균관대학교)
개별	2011. 5.18	한메건축	이충기 교수(서울시립대학교)
개별	2011. 5.30	OCA건축사사무소	임재용 소장(OCA건축사사무소)
그룹	2011. 7. 1	건축도시공간연구소	김주경 소장(오우재), 박인수 대표(파크이즈) 박인석 교수(명지대학교)
개별	2011.10.18	건축도시공간연구소	이성창 연구위원(서울시정개발연구원)

□ 일 시 : 2011년 1월 28일(금) 13:00-15:00

□ 장 소 : (주)오우재건축사사무소

□ 참석자 : 김주경 소장((주)오우재건축사사무소), 임유경 연구원(건축도시공간연구소)

- 건축물 형태규제에 대한 인식 : 건축물 형태규제를 어떻게 생각하는가?
 - 형태규제는 건축 · 도시형태를 획일화하는 경향이 있으므로, 건축물 형태규제가 이상적인 건축 · 도시환경을 구현하기 위한 수단이 될 수는 없다고 생각함
 - 건축물의 형태는 법제도적 요인 뿐 아니라 사회경제적인 상황 등이 동시에 작용하여 결정되는 복합적인 과정이므로 이들에 대한 종합적인 검토가 필요함
- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - [높이제한] 도로사선제한 규정에 따라 블록 외곽부의 고층화 현상이 일률적으로 나타나고 있으며, 사선제한에 따라 기형적인 형태가 발생함
 - [건폐율·용적률] 건폐율과 용적률을 동시에 규제하면서 부조화 문제 발생
 - 건축 관련 법제는 형태적인 문제 뿐 아니라, 건축시장 전반에 큰 영향을 끼쳐, 법제 변화(ex. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률)에 따라 개별필지에 대한 투자가 감소함으로써 설계시장이 양극화되는 문제가 발생함. 개별필지 단위의 사업은 사라지고, 지구와 블록 단위로 개발이 이루어져 사업이 대형화 됨
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 법적 규제를 통해 통제해야 할 부분과, 가이드라인 등 보다 유연한 방법을 통해 유도해야 할 부분이 적절하게 구분되는 방향으로 개선되어야 할 것
 - 이제까지 우리나라의 건축 관련 법제에서는 도시와 건축이 만나는 접면의 처리에 대한 내용이 제대로 다루어지지 않았다고 판단되므로, 향후 건축물 형태규제는 도시 표면의 질을 제고하는 방향으로 개선되어야 할 것임
 - 주거환경의 질과 공공성을 바탕으로 건축법상 주요 요소를 재범주화하고, 사적이익을 침해하지 않는 범위에서 필요 없는 항목을 정리하여 규제를 최소화하는 것이 필요하다고 판단됨

□ 일 시 : 2011년 2월 22일(화) 15:00-17:00

□ 장 소 : 건축도시공간연구소

□ 참석자 : 박인수 대표(파크이즈), 안우성 대표(온고당), 임유경 연구원(건축도시공간연구소)

- 건축물 형태규제에 대한 인식 : 건축물 형태규제를 어떻게 생각하는가?
 - 최소한의 수준을 만족시키기 위해 제정되어 현재까지 거의 그대로 유지되고 있는 건축물 형태규제는 규제의 본질적 의도에서 벗어나 건축물의 형태 자체를 규정하고 제한하는 경향이 있음
 - 전국에 일률적으로 적용되는 현행 건축물 형태규제는 획일적이고 무미건조한 도시 경관을 양산하는 요인이 되고 있음. 지구 차원에서의 차별적인 규제를 위해 만들어진 지구단위계획 역시 획일적으로 수립되고 적용됨
- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - 현행 건축물 형태규제는 법제도가 건축·도시환경에 미치는 영향에 대한 고려가 부족한 상황에서 만들어지고, 적용되고 있음
 - [건폐율] 건폐율에 대한 과도한 규제는 이미 용적률에 의해 밀도 규제가 이루어지는 상황에서 건축 형태의 획일화를 조장하고 다양성을 저해하는 요인이 됨. 따라서 광범위하게 지정된 용도지역을 대상으로 일률적인 건폐율을 적용하는 것은 불합리하다고 생각함
 - [높이제한] 건축물 높이규제는 절대 높이를 규정하는 방식으로 이루어지는데, 한도 내에서 최고 용적을 확보하기 위해 층고를 줄이고 보이드를 최소화하게 되므로 내부공간의 질적 수준이 악화되는 결과를 양산함. 가로구역별 최고높이 지정 제도의 경우, 높이제한에 대한 완화 조항이 많아서 규제의 실효성 확보에 문제가 있음
 - [건축선] 건축선 관련 규정은 셋백이나 돌출 형태를 불가능하게 하여 건축물의 입면을 무미건조하고 평평하게 만들
 - [소방·무장애공간 외] 일반적인 건축물 형태를 전제로 규정된 방화구획 등 화재안전 규제는 새로운 건축 형태를 창출하는 데에 제한이 되는 경우가 많음. 또한 소방, barrier-free 등을 위한 세부 규제에서는 난간, 바닥처리, 각종 시

설들에 대해 형태를 지나치게 상세하게 규정하여 디테일을 획일화시키는 결과를 낳음

- [대지안의 조정, 대지안의 공지] 대지 면적의 일정 비율을 조정 공간으로 조성하도록 한 규정, 인접대지 및 도로경계선에서 일정 거리 이상을 이격시키도록 한 규정은 공간의 효율적인 이용을 저해하고 비효율적인 자투리공간을 양산함
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 광역적인 범위를 대상으로 일률적인 규제를 적용하기 보다는 도시별, 지구별로 차별화된, 보다 창의적인 형태규제를 적용하는 것이 필요함
 - 주소체계가 번지에서 도로 중심으로 바뀌는 등 도시에서 도로 공간의 중요성이 증가하고 있는 현실을 고려할 때, 가로외의 정체성 확보와 가로환경 개선에 초점을 맞춘 건축물 형태규제 방식이 도입되어야 함. 건축물의 입면은 가로벽(street wall)을 이루는 요소로 이해되어야 함
 - 건축물 형태규제는 규제 취지에 벗어나지 않는 한도 내에서 디자인의 유연성과 자유를 보장하는 방향으로 개선되어야 할 것임. 향후 건축물 형태규제는 건축물의 형태 자체를 규정하기보다는 성능 규제 위주로 바뀌어야 함. 좋은 건축물 형태규제란 공공의 이익을 저해하지 않는 한도 내에서 건축이 스스로 진화해 나갈 수 있는 가능성을 확보할 수 있는 규제임
 - 건축물 형태규제를 도시 공간 이용의 효율성 측면에서 제고할 필요가 있음
- 건축물 형태규제는 좋은 도시와 건축에 대한 시대의 비전을 반영한다. 좋은 도시, 좋은 건축이란?
 - 건축은 본질적으로 민간의 이익을 극대화하는 용기임과 동시에 공공의 산물이라는 양면성을 지니므로, 좋은 건축(well-designed building)이란 민간의 요구와 공공의 가치 사이의 적절한 균형을 이루는 건축이라 할 수 있음

□ 일 시 : 2011년 2월 25일(금) 10:00-12:00

□ 장 소 : 서울대학교 건축학과

□ 참석자 : 김광현 교수(서울대학교 건축학과), 임유경 연구원(건축도시공간연구소)

- 건축물 형태규제에 대한 인식 : 건축물 형태규제를 어떻게 생각하는가?
 - 건축물 형태규제는 개별 건축물의 디자인뿐 아니라 집합적 형태에도 영향을 미치므로, 형태규제에 대한 논의는 개별 건축물보다는 집합 형태에 초점을 맞추어 진행하는 것이 옳다고 생각함
- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - 현행 건축물 형태규제는 개별 필지 단위로 이루어지고 있으나, 건축물이 공간 환경에 미치는 영향력은 개별 필지를 훨씬 벗어남. 필지 단위로 건축 행위를 제한하는 방식의 형태규제는 도시 공간을 갈수록 파편화시키는 요인이 됨
 - [용도지역·지구] 용도지역·지구에 따라 일률적인 기준이 적용되어 대상지의 도시조직이나 생활환경의 특성에 상관없이 획일적인 경관을 양산함
 - [대지 안의 조정, 대지 안의 공지] 이들 규정은 건축물들의 접합 방식을 결정하여 공간환경의 질을 결정짓는 주요 요인임에도 불구하고 인접 건축물과의 관계에 대한 고려가 부족함
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 향후 건축물 형태규제는 건축물 개별 형태가 아니라 집합적 형태를 이루는 방식을 우선적으로 고려해야 할 것이며, 도시 지역을 도시조직, 삶의 환경, 건축물의 집합 특성 등에 따라 구분하여 차별화된 규제를 적용해야 할 것임
 - 대지 안의 조정, 대지 안의 공지 규제는 인접 대지 상황과 상호 연계성을 고려하여 보다 유연하게 적용될 수 있도록 해야 할 것임
- 건축물 형태규제는 좋은 도시와 건축에 대한 시대의 비전을 반영한다. 좋은 도시, 좋은 건축이란?
 - 인접한 건축물들과 조화를 이루고 바람직한 도시환경 창출에 기여하는 건축, 즉 ‘도시를 건축하는’ 건축을 좋은 건축이라 할 수 있을 것임

□ 일 시 : 2011년 2월 25일(금) 15:00-17:00

□ 장 소 : 이템도시건축(구로구 고척동 소재)

□ 참석자 : 박희수 대표(이템도시건축), 임유경 연구원, 이해원 연구인턴(건축도시공간연구소)

- 건축물 형태규제에 대한 인식 : 건축물 형태규제를 어떻게 생각하는가?
 - 건축물 형태규제는 건축 행위를 하는 데에 있어서 지켜야 할 하나의 조건이라는 의미로 받아들이는 것이 적합하다고 생각함. 건축가들은 주어진 조건 하에서 나름대로의 방식으로 형태를 창출함. 형태규제가 건축가의 디자인 역량을 제한하는 것은 아니며, 법의 형태규제를 잘 알고 이를 역으로 이용한다면 충분히 다양한 형태를 만들 수 있다고 생각함
- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - 현행 건축물 형태규제는 합필에 의한 필지의 대형화, 소규모 필지에의 접근을 위해 만들어졌던 막다른 도로의 존재 이유 상실 등 도시가 진화하면서 새로 생겨나는 문제들에 대한 대응이 미흡함
 - 현행 법제에 따르면 같은 폭의 도로라도 지역의 사회·경제적 여건에 따라 공간 이용 행태가 전혀 다른 양상으로 나타남에도 불구하고 동일한 규제가 일률적으로 적용됨. 그 결과 상업 수요가 높은 지역임에도 불구하고 필로티 관련 규정에 따라 지상층이 모두 주차장으로 이용되는 등의 문제가 발생함
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 건축물 형태규제는 도시의 진화 속도를 적절하게 반영해야 하고, 도시공간의 특성을 반영하여 유연하게 적용되어야 함
 - 전면도로를 공유하는 이웃 건축물들 사이에 생겨나는 이격 공간을 효율적으로 사용하기 위한 법적 근거가 필요함
- 건축물 형태규제는 좋은 도시와 건축에 대한 시대의 비전을 반영한다. 좋은 도시, 좋은 건축이란?
 - 좋은 건축은 대지 내에서 최대의 이익을 창출하고자 하는 건축주의 요구에 부응하면서도 공공에 기여할 수 있는 건축이며, 건축가에게는 민간의 요구와 공공 가치 실현을 적절하게 조율하는 조정자로서의 역할이 요구됨

□ 일 시 : 2011년 3월 16일(수) 15:30-17:00

□ 장 소 : 건축도시공간연구소 3층 중회의실

□ 참석자 : 박현찬 선임연구위원(서울시정개발연구원)

임유경 연구원, 이해원 연구인턴(건축도시공간연구소)

- 건축물 형태규제에 대한 인식 : 건축물 형태규제를 어떻게 생각하는가?
 - 건축물 형태는 필지 구조, 대지 형상 등에 따라 크게 좌우되므로 건축물 형태 규제가 건축·도시 형태에 영향을 미치는 결정적 요인이라고 보기는 어려움
 - 건축 허가 과정에도 건축물 형태규제 뿐 아니라, 건축위원회의 건축 심의 등이 큰 영향을 미치므로 이에 대한 복합적인 고려가 필요함
- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - 최근의 사회·경제적 여건을 고려할 때, 작은 규모의 도시 재정비에 대한 수요가 증가함에도 불구하고 이를 적절하게 규제할 수 있는 제도적 수단은 부족함. 특히 주요 간선도로의 이면도로에는 사선제한에 의해 건축물의 형태가 왜곡되는 경우가 많이 발생하고, 이면도로변의 소규모 건축물은 심의 대상에서 제외되는 경우가 많아 열악한 건축·도시환경이 조성됨
 - 이제까지 건축물 형태규제에 대해 많은 노력과 개선이 이루어졌음에도 불구하고 지자체 차원에서 실제로 적용되는 데에 한계가 있었음
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 건축물 형태규제의 개선 방향을 논하기 위해서는 현행 법제도의 장·단점, 공과(功過)에 대한 분석과 평가가 선행되어야 함. 건축물의 형태 결정에 영향을 미치는 법제도가 다양하고 적용 대상지 특성에 따라 규제 적용 결과가 다르게 나타나는 것을 고려할 때, 선택과 집중을 통해 현행 제도에 대한 개선 방향을 모색해야 할 것임
 - 현행 건축물 형태규제는 도시와 지역별 차이에 대한 고려가 부족함. 법적 기준과 적용 프로세스에 대한 개선 방향을 구상함에 있어 지자체 고유의 특성들을 고려해야 할 것임

□ 일 시 : 2011년 3월 30일(수) 14:00-16:00

□ 장 소 : 건축도시공간연구소 3층 중회의실

□ 참석자 : 김상길 대표(에이텍), 김용미 대표(금성), 김흥수 부사장(해안),
임유경, 진현영 연구원, 이해원 연구인턴(건축도시공간연구소)

- 건축물 형태규제에 대한 인식 : 건축물 형태규제를 어떻게 생각하는가?
 - 건축물 형태규제는 도시환경을 어떤 방향으로 이끌어 나갈 것인가를 정하는 문제이기 때문에 도시적 차원에서의 고려를 통해 지향점을 설정해야 할 것임
 - 현행 건축물 형태규제가 건축의 창의성을 저해한다고 생각하지는 않음. 건축물 형태규제는 건축의 공공성, 도시적 통일성을 확보하는 수단으로써 의미를 가짐
- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - 현행 법제도 상의 건폐율, 용적률, 높이제한 규정 사이의 부조화는 이질적인 형태를 만들어내는 요인이 됨. 이는 도시와 지역, 지구의 특성을 고려하지 않고 건폐율, 용적률 등을 규정하였기 때문으로 판단됨
 - [높이제한] 현행 일조제한, 도로사선제한 규정은 왜곡된 건축 형태와 어수선한 도시환경을 양산하는 요인이 되고 있음. 특히 필지 규모에 따라 건축물 높이와 규모가 달라지므로 통일성 있는 가로경관을 창출하기 위해서는 필지규모의 편차가 적어야 함. 용도지역에 따라서는 필지의 합필규모를 제한할 필요가 있음
 - [대지 안의 공지] 대지 안의 공지 규정에 따라 만들어지는 건축물 사이공간은 버려진 공간으로 남아있는 경우가 많아 도시 공간 이용의 효율성을 저하시킴
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 용도지역·지구별로 필지의 크기(합필의 허용 규모)와 건폐율·용적률이 조화를 이루도록 개선되어야 할 것임
 - 도시 공간을 보다 효율적으로 활용하는 방향으로 규제를 개선하는 것이 필요함. 저이용되고 있는 건축물 사이공간을 최소화하고 합벽처리 등을 가능하게 하여 장기적으로 가로의 연속성을 확보하는 방향으로의 개선 필요
 - 건축물 형태규제는 건축의 창의성과 다양성을 확보하기보다는 도시적 차원에서의 공공성과 통일성을 확보하기 위한 방향으로 개선되어야 할 것임

□ 일 시 : 2011년 3월 31일(목) 11:00-12:30

□ 장 소 : 유아이건축사사무소

□ 참석자 : 위진복 소장(유아이), 임유경 연구원, 이해원 연구인턴(건축도시공간연구소)

- 건축물 형태규제에 대한 인식 : 건축물 형태규제를 어떻게 생각하는가?
 - 용도지역·지구에 따라 양적 기준을 일률적으로 적용하는 방식으로 건축물의 형태를 규제하는 것이 본질적으로 필요한 것인가에 대한 제고가 필요함. 영국에서는 건축가나 개발업자의 수요와 역량에 따라 허가권자에게 형태와 높이 등을 제안하여 승인하는 방식으로 이루어짐
 - 법제도에 의한 기준보다는 건축물이 위치하는 주변 현황이 건축물의 형태를 결정하는 데에 중요한 영향을 미침. 영국에서는 컨텍스트(context)가 곧 규제(regulation)이며, 보존 지구 내에서도 언제나 협의에 의해 규제를 유연하게 적용하는 것이 가능함
- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - 용도지역제에 근거한 현행 건축물 형태규제는 건축물 용도에 따라 최대 용적을 규정하는 방식으로 이루어짐. 그러나 이러한 양적 규제가 도시의 공간적, 사회적 질적 수준을 적절하게 만들어내고 있는가에 대해서는 의문이 듦. 현행 건축물 형태규제에서는 실제 공간이 어떻게 작동하는가에 대한 고려가 부족함
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 건축물 형태규제는 양적규제보다는 공간의 질적인 측면을 고려한 질적 규제로의 전환이 필요함. 이를 위해서는 사회적 가치와 공간의 내적 강도 측면에서 접근하여 도시의 내부적 속성에 따른 새로운 질적 규제의 발굴이 필요함
 - 공공공간, 공공가치(public value)와 인간의 권리, 공간의 질적 측면을 고려한 형태규제는 공공성을 바탕으로 도시의 사회·문화적 활동을 강화시키고 도시의 역동성을 회복시킬 수 있는, 도시계획의 새로운 패러다임이라고 할 수 있음. 예를 들어 공원 및 정류장, 역, 상가의 위치, 공원의 수림 정도, 공공공간에서 일어나는 행위의 종류, 시간별 이용 정도의 차이 등이 내적 강도의 변수가 될 수 있음

□ 일 시 : 2011년 5월 4일(수) 10:00-12:00

□ 장 소 : Atelier 17

□ 참석자 : 권문성 교수(성균관대학교), 임유경 연구원, 이혜원 연구인턴(건축도시공간연구소)

- 건축물 형태규제에 대한 인식 : 건축물 형태규제를 어떻게 생각하는가?
 - 현행 건축물 형태규제가 건축의 창의성을 저해한다고 생각하지는 않으며, 현행 법상 규정을 잘 활용할 경우 오히려 건축의 다양성을 구현할 수도 있음
 - 건축물 형태규제는 이 시대에 다수가 공감할 수 있는 가치들을 적절하게 구현할 수 있는 수단이 되어야 함
- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - 기존의 형태규제는 건축물의 외형과 스카이라인 등을 제한하는 방식이며, 건축 내부 공간의 질적 수준에 대한 고려는 이루어지지 못하고 있음. 또한 보행자의 시선 높이에서 파악되는 도로 레벨, 건축물 저층 부분에 대한 고려가 미흡함
 - [높이제한] 사선제한으로 도시환경이 바람직한 방향으로 유도되었다고 보기 어려우므로 관련 규정에 대한 전반적인 개선이 필요하다고 판단됨
 - [대지 안의 조정] 필지 단위로 이루어지는 조정 기준을 만족시키기 위해 소규모 필지 단위로 조성되는 조정공간은 열악한 상태로 남아있는 경우가 많음
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 건축물 형태규제는 도시환경의 정체성을 존중하고, 오래된 시간의 기억이 누적되어 있는 도시의 가치를 유지할 수 있는 방향으로 개선되어야 함. 부지합필을 합법화하여 도시환경의 급격한 변화를 조장하는 현행 법제도를 기존 도시 질서를 존중하며 서서히 진화할 수 있는 방식으로 개선해야 할 것임
- 건축물 형태규제는 좋은 도시와 건축에 대한 시대의 비전을 반영한다. 좋은 도시, 좋은 건축이란?
 - 전체의 분위기를 존중하면서 자신의 책임을 다하는 사람이 좋은 사람인 것과 같이 지역, 가로, 주변 건물이 갖고 있는 질서에 순응하는 건축, 주변 환경에 좋은 영향을 끼치는 건축이 좋은 건축이라고 생각함

□ 일 시 : 2011년 5월 18일(수) 14:00-15:30

□ 장 소 : 한메건축

□ 참석자 : 이충기 교수(서울시립대), 임유경 연구원, 이해원 연구인턴(건축도시공간연구소)

- 건축물 형태규제에 대한 인식 : 건축물 형태규제를 어떻게 생각하는가?
 - 건축물 형태규제는 건축물 설계시 준수해야 하는 기준이며, 디자인에 큰 영향을 끼치는 요인은 아님. 건축물 디자인의 수준은 건축가의 역량에 의해 결정됨
 - 현행법상 건축물 형태규제는 건축법보다는 지구단위계획 등 도시계획 차원에서 규정되는 것이 많음
- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - 소규모 필지의 경우 건폐율, 용적률, 높이제한, 건축선 등 법적 규제에 의해 건축물의 형태가 왜곡되는 현상이 발생함
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 건축물 자체가 아니라 건축물과 외부, 건축물과 도로, 건축물과 대지경계 등 경계 부분에 대한 법적 규정이 필요함. 이를 위해서는 건축법에도 선언적 조항을 추가할 필요가 있으며 각 법조항에 공공적 의미가 들어가도록 해야 함. 또한 조경, 공개공지, 건축선 등 필지 내 외부공간에 대한 규정을 설계 범위에 포함시켜 디자인을 강조할 필요가 있음
 - 보행 환경에 큰 영향을 미치는 저층부 공간의 외벽, 담장, 창호 등에 대해 기준을 설정할 필요가 있음
 - 현행 건축물 형태규제의 취지를 저해하지 않는 범위 내에서 디자인의 자유를 제한하는 요인들을 삭제할 것이 요구되며, 법적 제한에 의존하기보다 다양한 방법으로 인센티브를 제공하여 바람직한 형태로 유도하는 것이 필요함
 - [건축선] 창이나 가벽 등의 요소에 대해 일부 돌출이 가능하도록 완화 필요
- 건축물 형태규제는 좋은 도시와 건축에 대한 시대의 비전을 반영한다. 좋은 도시, 좋은 건축이란?
 - 좋은 건축은 사람을 중심으로 생각하는, 공공성이 충분히 반영된 건축을 의미

□ 일 시 : 2011년 5월 30일(월) 14:00-15:30

□ 장 소 : OCA

□ 참석자 : 임재용 소장 (OCA), 임유경, 진현영 연구원(건축도시공간연구소)

- 건축물 형태규제에 대한 인식 : 건축물 형태규제를 어떻게 생각하는가?
 - 건축물 형태규제는 건축가가 지켜야 할 조건이라고 생각하며, 건축가는 주어진 조건을 수용하고 제한 내에서 최대한 역량을 발휘하고자 노력함
- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - 현행 건축물 형태규제가 근본적으로 문제를 가지고 있다고 생각하지는 않으며, 규제 자체보다는 운영에 문제가 있음
 - [건폐율] 건폐율 기준이 일률적으로 적용되어 저층 공간을 특색 있게 조성하는데에 한계가 있음
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 현행 지구단위계획이 계량적 접근에 머무르는 경우가 많으므로 디자인이 개입될 수 있도록 제도 개선이 필요함. 부분적으로 지역의 특성을 고려하여 독특한 도시 풍경을 만들 수 있는 강력한 지구단위계획 수립이 필요함
 - [높이제한] 사선제한 등 일률적으로 적용되는 건축물 형태규제에 대해 지역의 특성을 고려하여 심의 등을 통해 규제 적용을 배제·완화할 필요가 있음
 - [건폐율·용적률] 아파트 계획시 주거부분과 저층 상가 및 부속시설의 건폐율·용적률 적용을 차등화하여 단지 저층부가 주변 도시와 잘 소통할 수 있게 할 필요가 있음
- 건축물 형태규제는 좋은 도시와 건축에 대한 시대의 비전을 반영한다. 좋은 도시, 좋은 건축이란?
 - 좋은 건축은 도시의 흐름에 연속성과 리듬을 부여하는 건축, 즉 주변 맥락에 순응하는 건축이라고 생각함. 이제까지 우리의 도시와 건축은 문화적 단절 속에 형성되었으므로, 좋은 건축을 실현하기 위해서는 우리 도시 맥락에 대한 심도 깊은 고민이 필요할 것임

□ 일 시 : 2011년 7월 1일(금) 10:00-12:00

□ 장 소 : 건축도시공간연구소

□ 참석자 : 박인수 대표(파크이즈), 박인석 교수(명지대), 김주경 소장((주)오우재건축사사무소),
임유경, 진현영 연구원, 이해원 연구인턴(건축도시공간연구소)

- 건축물 형태규제에 대한 인식 : 건축물 형태규제를 어떻게 생각하는가?
 - 공공복리 실현을 위해 형태규제가 필요하다는 점에는 동의하나, 건축 형태 자체를 규정하거나 모든 건축물에 일률적인 기준을 적용하는 것은 문제가 있음
- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - 이제까지 건축물 형태규제는 민원 발생의 소지를 최소화하기 위한 행정편의적 입장에서 개정되어 왔으며, 이 과정에서 건축 행위의 주체인 건축가와 수요자인 일반인들의 의견은 반영되지 못했음
 - [건폐율·용적률] 현행 건폐율과 용적률은 여러 예외 규정들에 의해 완화되는 경우가 많아서 본래의 취지가 훼손되고 있다고 생각함
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 일반적인 건축물 형태규제를 장소의 특성에 따라 차등적으로 적용할 수 있는 방안을 모색해야 할 것임. 규제 취지를 벗어나지 않는 한도 내에서 적용 예외 또는 완화할 수 있는 방안에 대한 모색 필요
 - 형태규제 각 조항의 취지와 목적이 분명하게 정리되어야 할 것이며, 건축법 내에서의 주요 개념과 세부 개념들이 서로 충돌되지 않도록 조정되어야 할 것임
 - [대지 안의 공지] 인접 대지 사이의 관계를 규정하는 대지 안의 공지 기준은 양자 간 합의가 형성될 경우 적용 배제 또는 완화될 수 있도록 해야 함
- 건축물 형태규제는 좋은 도시와 건축에 대한 시대의 비전을 반영한다. 좋은 도시, 좋은 건축이란?
 - 건축의 품격은 첫째, 장소와 얼마나 잘 조화를 이루는가, 둘째는 물(物) 자체의 진정성을 가졌느냐의 문제임. 규제를 통해 장소에 적절한 조화를 창출하되 물 자체의 진정성을 위해 설계자가 추구할 다양한 해법은 제약하지 않는 것이 바람직한 형태규제의 범위임

□ 일 시 : 2011년 10월 18일(화) 14:00-16:00

□ 장 소 : 건축도시공간연구소 3층

□ 참석자 : 이성창 연구위원(시정개발연구원), 김진욱 상무이사(A&U건축사사무소)

임유경, 진현영 연구원(건축도시공간연구소)

- 현행 건축물 형태규제의 문제점은 무엇인가?
 - 현행 건축물 형태규제는 『국토의 이용 및 계획에 관한 법률』과 『건축법』의 이원적인 체계로 이루어지고 있는데, 지구단위계획 등은 정량적 규제에 머무르고 있으며 개별 필지 단위에서의 규제는 집합 형태에 대한 고려가 미흡하여 근린 단위의 건축·도시형태 조율에 한계를 드러냄
 - 용도지역제에 근거하여 일률적인 규제가 이루어짐으로써 도시와 지역의 특성을 유지하고 창출하는 데에 한계가 있음
 - 필지 단위에서만 형태규제를 완화한다면, 다가구·다세대 주택이 난립되었던 것과 같은 예기치 못한 변화로 건축·도시환경에 부정적인 영향을 미침
- 건축물 형태규제는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가?
 - 건축과 도시 변화의 기본 단위인 필지를 유지한 상태에서 일어날 수 있는 변화 가능성을 모색하는 것이 필요함. 예를 들면, 현행 건축법에 규정된 맞벽건축 조항을 보다 적극적으로 활용하면 필지 단위에서의 변화를 유도할 수 있음
 - 건축·도시환경을 개선시키고 소규모 개발을 활성화할 수 있도록 필지 단위로 적용되는 규제를 완화할 수는 있으나, 이 경우 건축 및 도시형태가 예측하기 어려운 방향으로 변화될 수 있으므로 최소한의 의무 사항과 관리체계가 수반되어야 할 것임. 궁극적으로는 근린 단위에서의 형태규제 수단을 도입하는 것이 필요함
 - 대상지의 특성에 따라 건축물 형태규제 적용의 효과가 상이하게 나타나므로 이를 고려하여 지역 특성에 따른 차별화된 규제 방식을 모색해야 할 것임. 이를 위해서는 구체적인 대상지를 대상으로 한 치밀한 현장 조사를 통해 규제 방식을 제안해야 할 것임

부록 2. 건축물 형태규제 개선안 시뮬레이션(추가 대상지)

1) 시뮬레이션 대상지 개요

[표 부록 2-1] 시뮬레이션 대상지의 공간적 범위

대 상 지	위 치	면적
신사동 가로수길	서울특별시 강남구 신사동 일부	5,084.92m ²
사직동 단독주택지	충청북도 청주시 흥덕구 사직동 일부	8,054.33m ²
신림동 원룸촌	서울특별시 관악구 신림동 일부	3,858.66m ²
압구정동 로데오거리	서울특별시 강남구 압구정동 일부	7,448.23m ²
상수동 홍익대학교 앞거리	서울특별시 마포구 상수동 일부	6,261.89m ²
자양동 건국대학교 로데오거리	서울특별시 광진구 자양동 일부	3,858.66m ²

2) 시뮬레이션 대상지별 특성

[표 부록 2-2] 실태조사 대상지 특성

구분	주요시설	가로의 형태적 특성
신사동 가로수길	근린생활시설	남북의 가로형태
사직동 단독주택지	단독주택시설	격자형태
신림동 원룸촌	다세대주거시설	남북의 가로형태
압구정동 로데오거리	근린생활시설	동서의 가로형태
상수동 홍익대학교 앞거리	근린생활시설	비선형의 가로형태
자양동 건국대학교 로데오거리	근린생활시설	동서의 가로형태

3) 대상지별 실태분석

① 압구정동 로데오거리

□ 대상지 개요

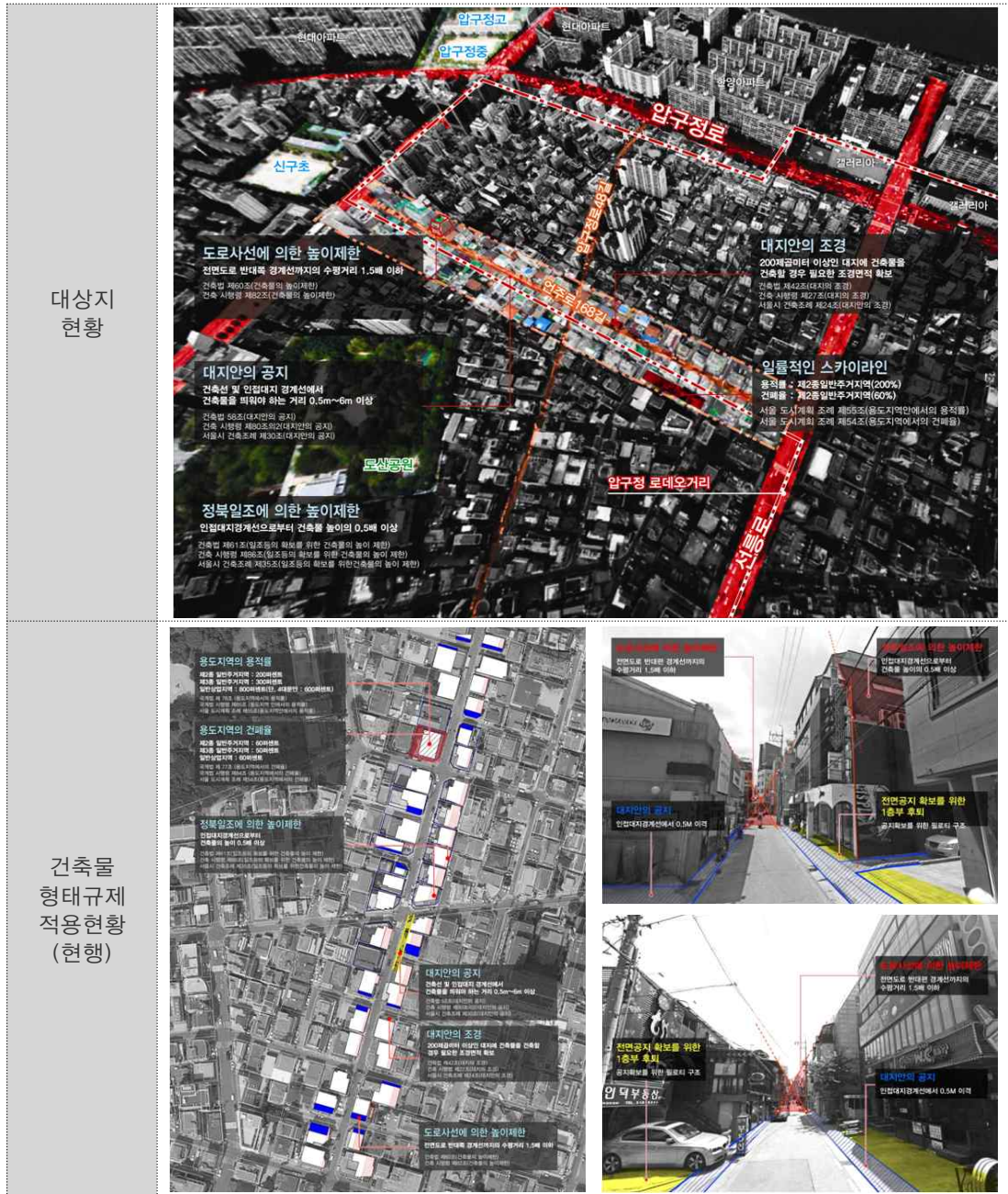
[표 부록 2-3] 압구정동 로데오거리 부근 대상지개요

위 치	서울특별시 강남구 압구정동 642, 646번지 일대
면 적	약 7,448.23㎡
도로현황	압구정로(간선도로), 도산대로(간선도로), 선릉로(보조간선도로), 언주로(보조간선도로) 언주로168길(집산도로), 선릉로157길(집산도로)
주요시설현황	신청담역(예정), 갤러리아 백화점, 청담고, 청담중, 도산공원 위치
자연환경현황	도산공원, 북측에 한강 인접
용도지구현황	압구정로변 역사문화미관지구, 선릉로 일반미관지구, 도산대로변 중심 미관지구 지정
용도지역현황	제2종일반주거지역, 제3종일반주거지역, 상업지역
건축물용도 현황	상업시설, 근린생활시설, 다세대주택
형태규제요소	-도로사선에 의한 높이제한 -대지안의 공지 -정북일조에 의한 높이제한 -용적률 · 건폐율에 의한 스카이라인 -대지안의 조경

대상지 사진



[표 부록 2-4] Simulation 04 압구정동 로데오거리 : 대상지 현황과 건축·도시형태 분석



[표 부록 2-5] Simulation 04 압구정동 로데오거리 : 개선안 적용 전후 건축물 배치 비교

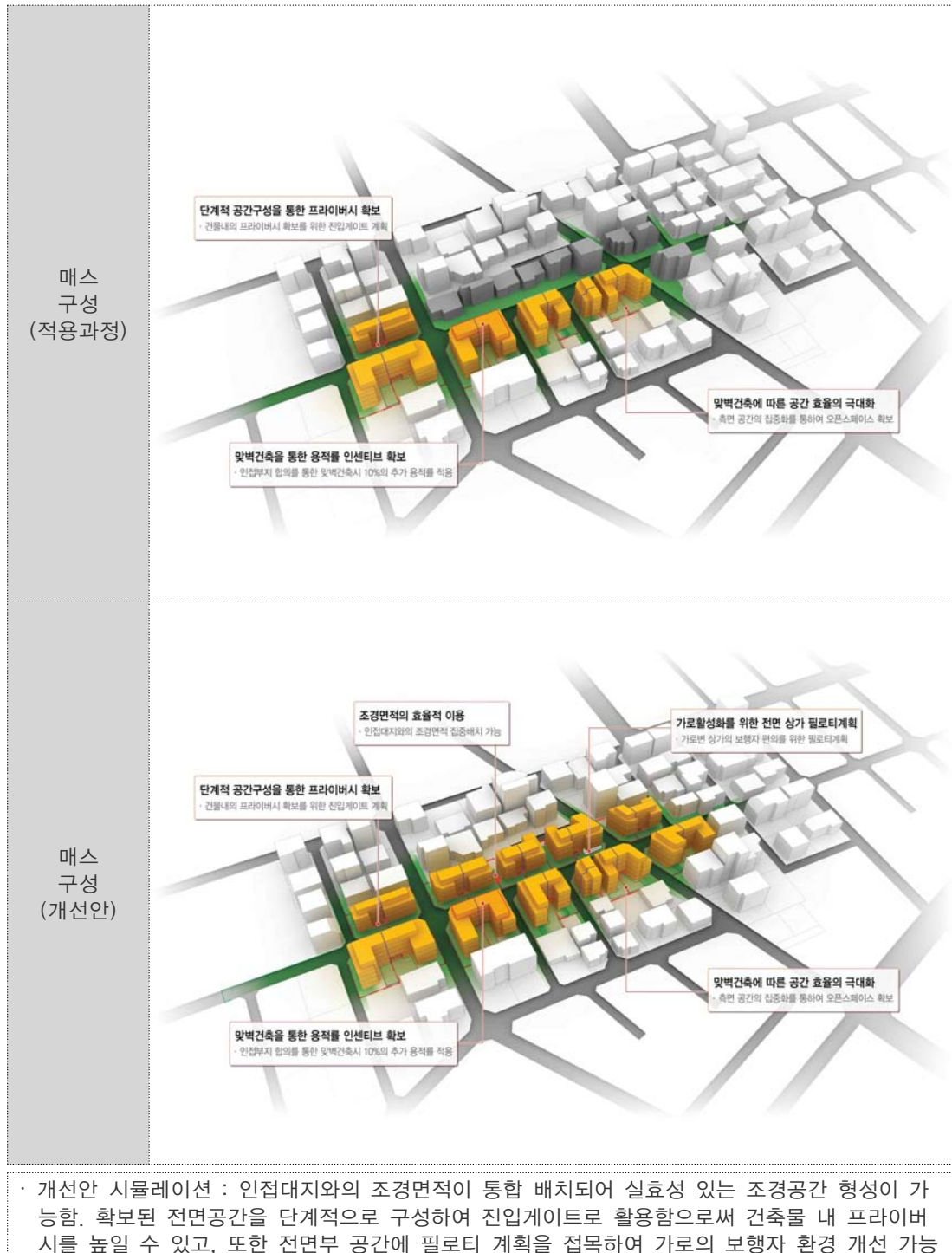


- 시뮬레이션 내용 : 도로사선에 의한 높이제한 및 정복일조에 의한 높이제한의 완화, 맞벽방식 도입, 대지 안의 조경 통합 적용, 대지안의 공지 완화
- 시뮬레이션 결과 : 맞벽건축 허용에 따른 전면공지가 극대화되고 중복일조 완화에 따른 측면공지가 확보되면 보다 넓고 활용성이 높은 외부공간이 조성될 수 있고, 전면 상가의 필로티계획이 가능함. 또한 단계적 공간구성을 통해 프라이버시 보호 가능

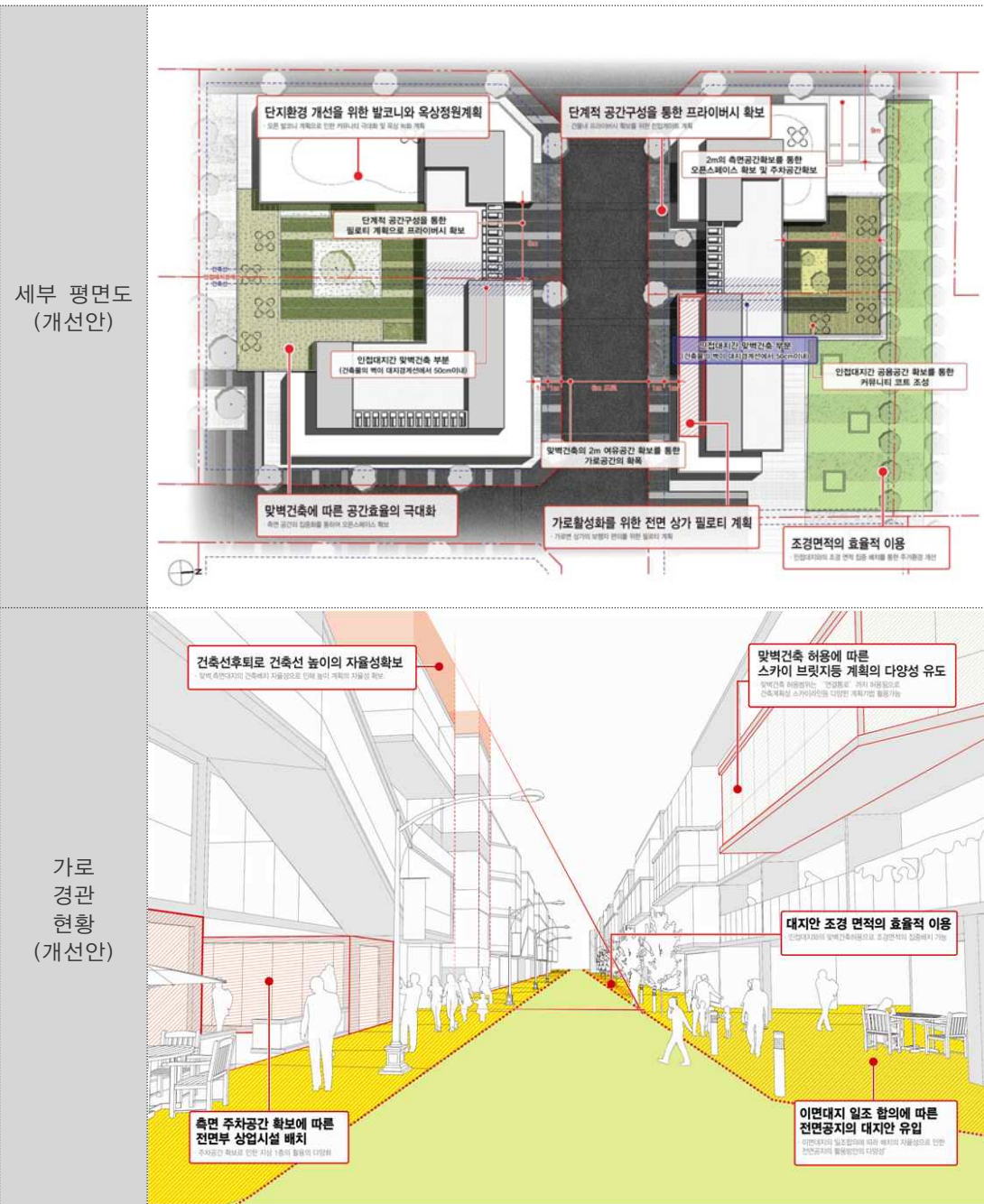
[표 부록 2-6] Simulation 04 압구정동 로데오거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스



[표 부록 2-7] Simulation 04 압구정동 로데오거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스



[표 부록 2-8] Simulation 04 압구정동 로데오거리 : 개선안 적용 후 세부 평면도 및 가로경관



· 시뮬레이션 결과 : 이면대지 일조 함의에 따라 건축물 배치가 보다 자유로워져 전면공지의 활용성이 높아지고 조경면적의 효율적 이용이 가능해짐. 맞벽건축으로 측면주차 공간이 확보되어 지상 1층을 다양하게 활용할 수 있고, 건축선 후퇴로 건축선 높이계획의 자율성이 높아지며 스카이 브릿지(sky bridge), 발코니, 옥상정원 등 다양한 계획 가능

② 상수동 홍익대학교 앞거리

□ 대상지 개요

[표 부록 2-9] 상수동 홍익대학교 앞거리 대상지개요

위 치	서울특별시 마포구 상수동 411, 312번지 일대
면 적	약 6,261.89㎡
도로현황	독막로(간선도로), 와우산로(간선도로) 잔다리로(보조간선도로) 와우산로15길(집산도로), 와우산로13길(집산도로)
주요시설현황	지하철6호선 상수역, 2호선 합정역 인접 홍익대학교, 서강초등학교
자연환경현황	남측 한강으로 500m 인접
용도지구현황	상수역주변 독막로 일대 일반미관지구, 홍대앞 일대 개발진흥지구
용도지역현황	제2종일반주거지역, 제3종일반주거지역
건축물용도 현황	상업시설, 근린생활시설, 다세대 주택
형태규제요소	-도로사선에 의한 높이제한 -대지안의 공지 -정북일조에 의한 높이제한 -용적률 · 건폐율에 의한 스카이라인 -대지안의 조경

대상지 사진



[표 부록 2-10] Simulation 05 상수동 홍익대 앞거리 : 대상지 현황과 건축·도시형태 분석

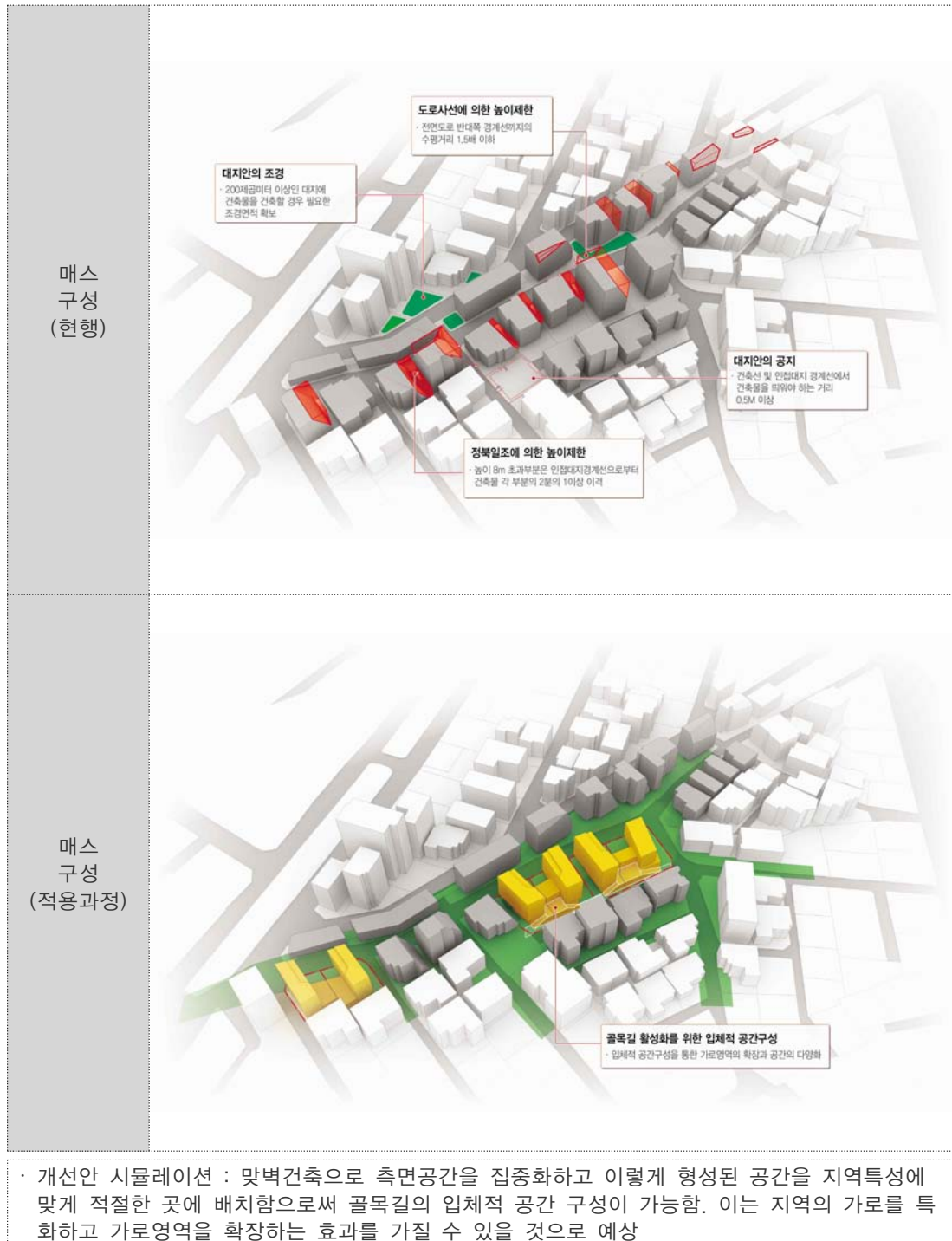


[표 부록 2-11] Simulation 05 상수동 홍익대 앞거리 : 개선안 적용 전후 건축물 배치 비교

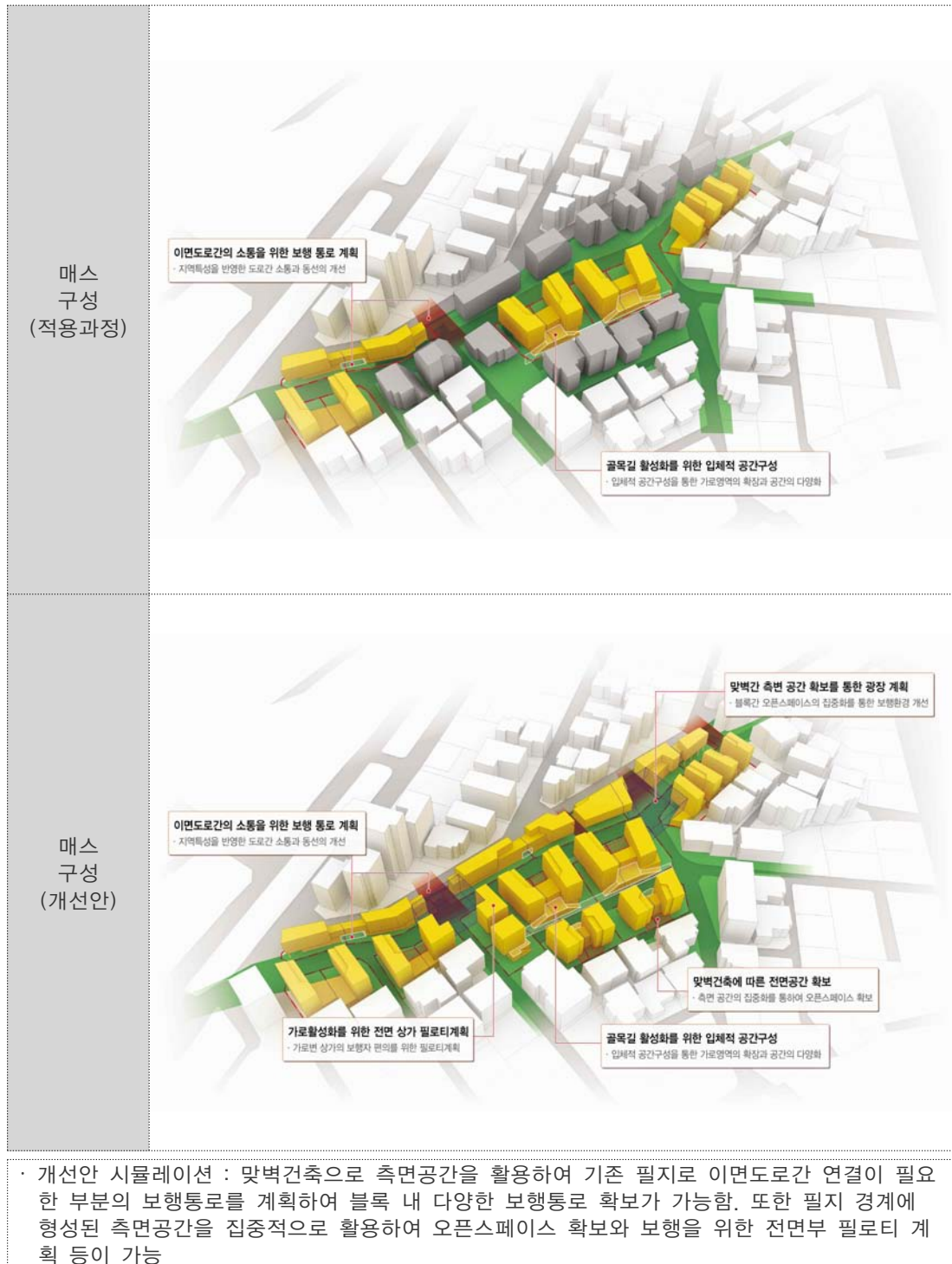


- 시뮬레이션 내용: 도로사선에 의한 높이제한 및 정복일조에 의한 높이제한의 완화, 맞벽방식 도입, 대지 안의 조경 통합 적용, 대지안의 공지 완화
- 시뮬레이션 결과 : 맞벽건축을 통한 측면공간의 집중화를 통해 광장과 같은 오픈스페이스 계획이 가능하고, 이면도로의 소통을 위한 보행 통로, 가로변 상가의 보행자 편의를 위한 필로티 등 보행 편의를 높이는 계획 가능

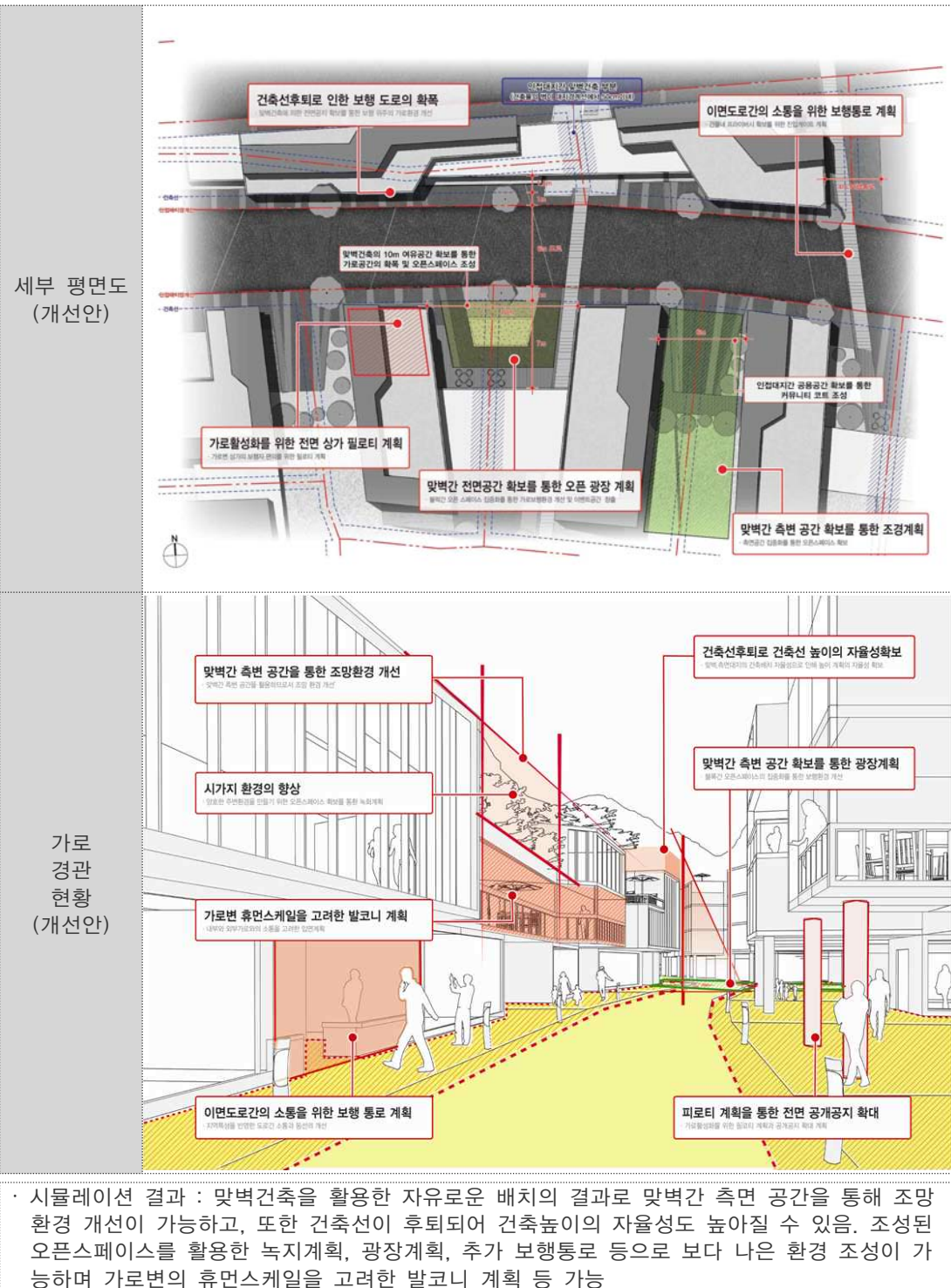
[표 부록 2-12] Simulation 05 상수동 홍익대 앞거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스



[표 부록 2-13] Simulation 05 상수동 홍익대 앞거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스



[표 부록 2-14] Simulation 05 상수동 홍익대 앞거리 : 개선안 적용 후 세부 평면도 및 가로경관



③ 자양동 건국대학교 로데오거리

□ 대상지 개요

[표 부록 2-15] 자양동 건국대학교 로데오거리 일대 대상지개요

위 치	서울특별시 광진구 자양동 7번지 일대
면 적	약 3,046.6㎡
도로현황	아차산로(간선도로), 아차산로30길(집산도로) 동일로20길(집산도로), 아차산로34길(집산도로)
주요시설현황	건대입구역(2호선, 7호선), 건국대학교, 어린이대공원, 롯데백화점 스타 시티, 광진구청
자연환경현황	어린이대공원, 북측 중랑천, 남측 한강 위치
용도지구현황	제1종지구단위계획구역 아차산로 중심미관지구, 능동로 일반미관지구 지정
용도지역현황	제2종일반주거지역, 제3종일반주거지역, 제1종지구단위계획구역
건축물용도 현황	상업시설, 근린생활시설, 다세대
형태규제요소	-도로사선에 의한 높이제한 -대지안의 공지 -정북일조에 의한 높이제한 -용적률·건폐율에 의한 스카이라인 -대지안의 조경

대상지 사진



[표 부록 2-16] Simulation 06 자양동 건국대 로데오거리 : 대상지 현황과 건축·도시형태 분석

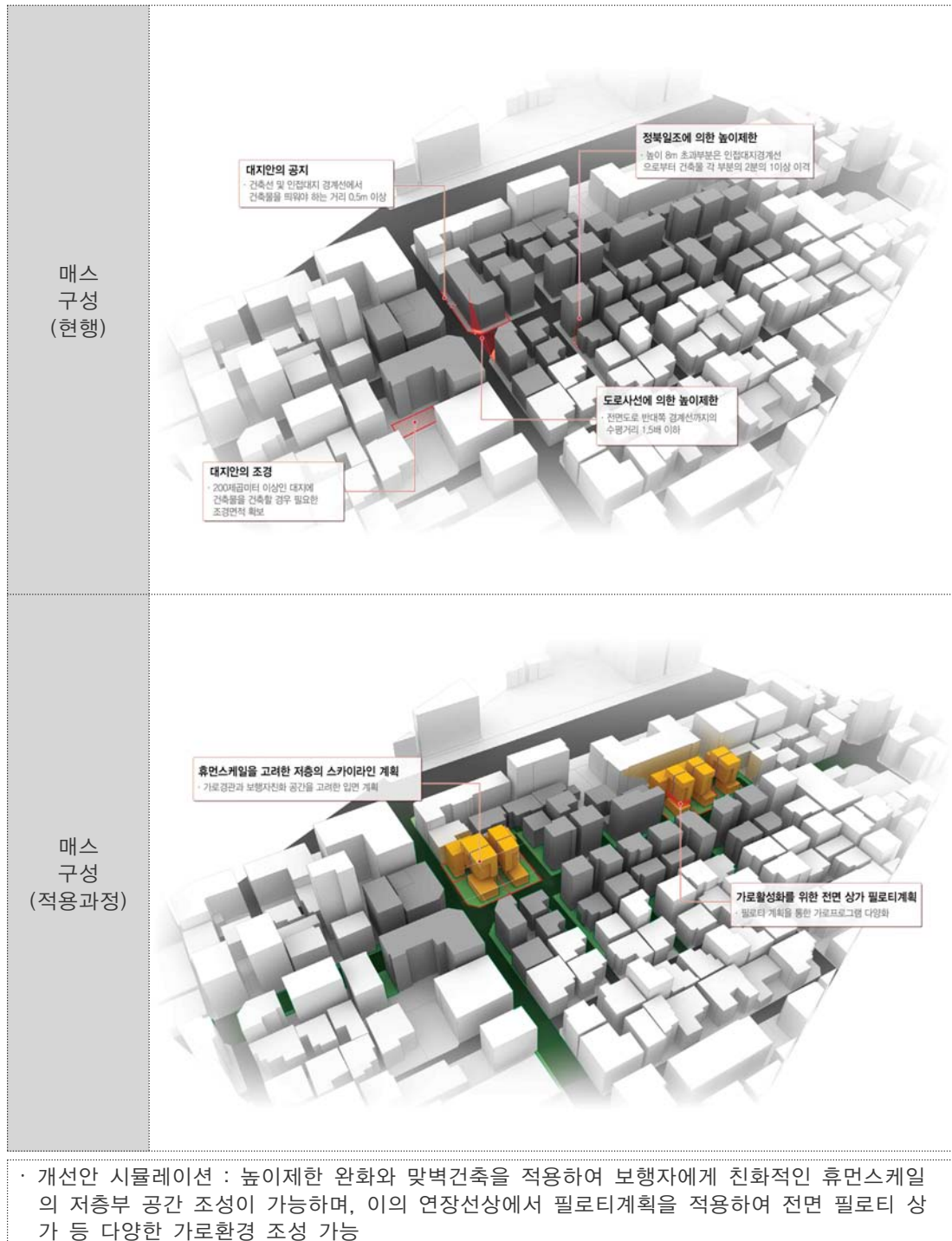


[표 부록 2-17] Simulation 06 자양동 건국대 로데오거리 : 개선안 적용 전후 건축물 배치 비교



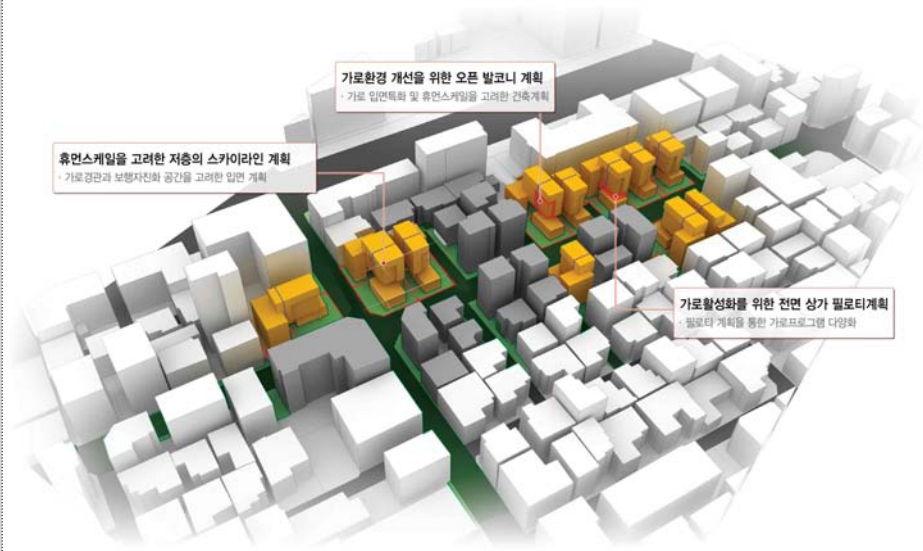
- 시뮬레이션 내용: 도로사선에 의한 높이제한 및 정복일조에 의한 높이제한 완화, 맞벽건축 방식 도입하여 대지안의 공지 규정 등을 완화
- 시뮬레이션 결과: 일조제한의 완화 및 맞벽 건축을 이용하여 주차공간을 확보하고 블록 내 오픈스페이스 계획 가능함. 또한 이를 통해 가로경관 차원에서의 발코니, 옥상정원 계획과 보행자를 고려한 저층부 휴먼스케일의 설계 도입 가능

[표 부록 2-18] Simulation 06 자양동 건국대 로데오거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스

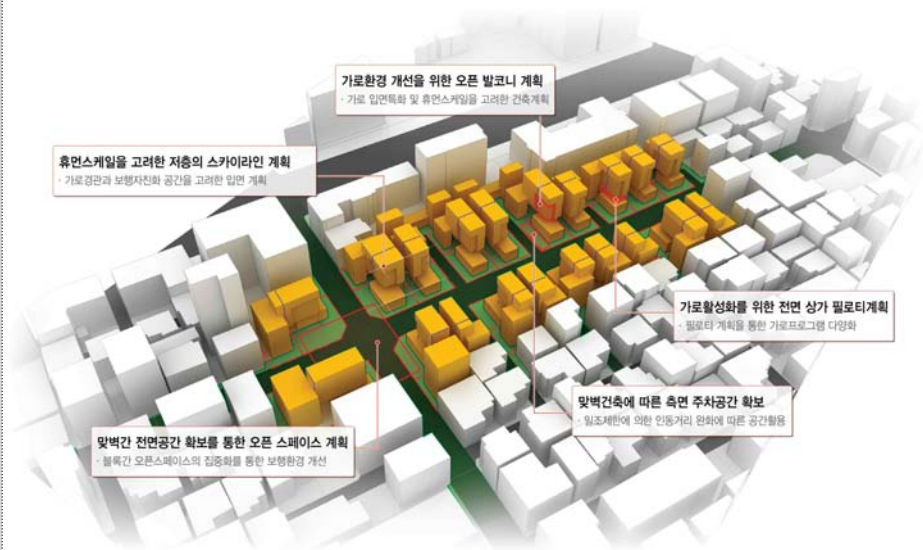


[표 부록 2-19] Simulation 06 자양동 건국대 로데오거리 : 개선안 적용 과정 및 전후 건축물 매스

매스
구성
(적용과정)

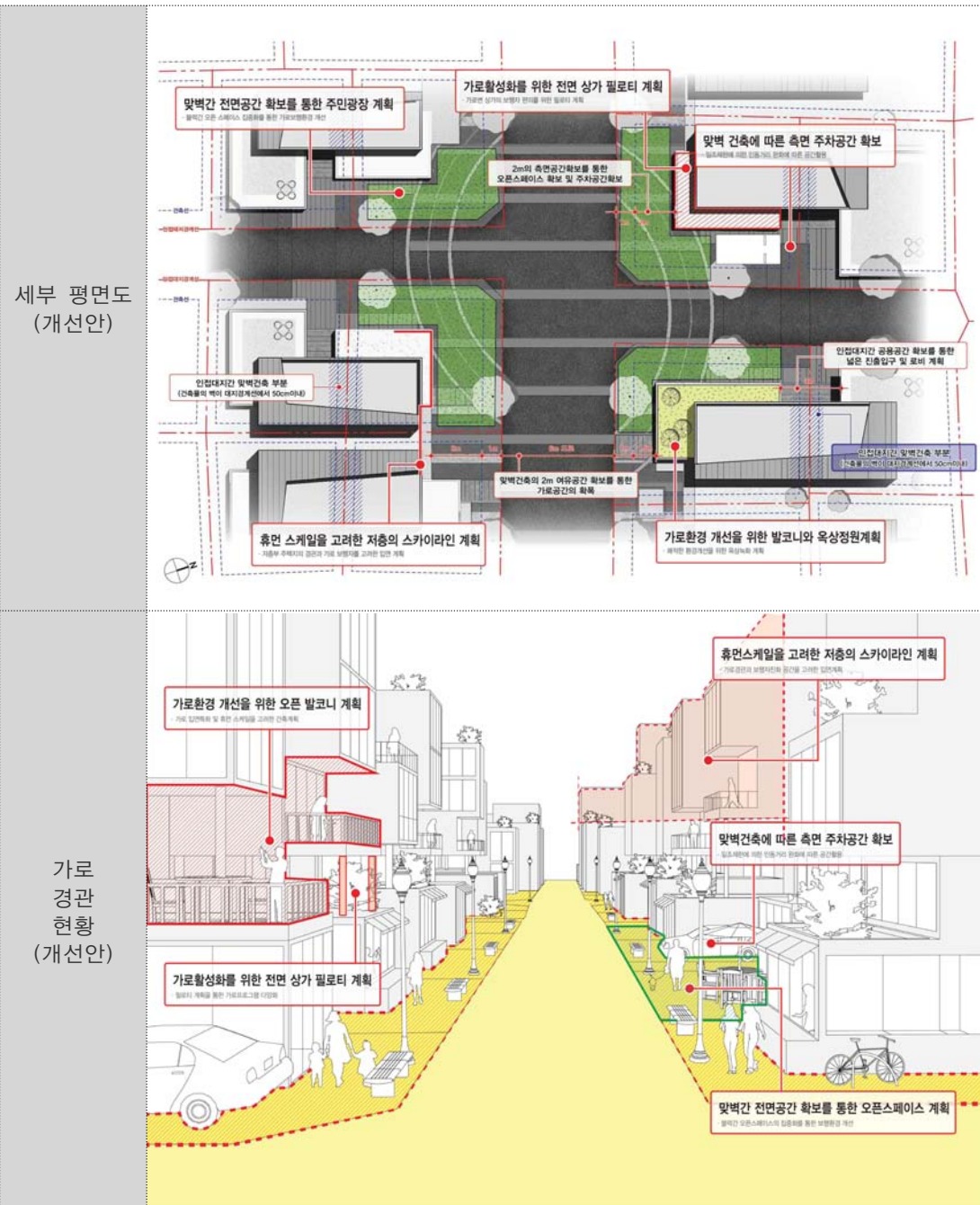


매스
구성
(개선안)



· 개선안 시뮬레이션 : 높이제한 기준 완화 및 맞벽건축을 활용한 대지안의 공지 기준의 유연화 등을 통해서 가로면의 오픈 발코니 계획, 저층부 필로티 계획 등 가로 입면특화, 휴먼 스케일을 고려한 건축계획이 가능함. 또한 형태규제 기준에 의해 형성된 자투리 공간의 종합적 활용을 통해 블록내 오픈스페이스, 주차공간 등의 조성 가능

[표 부록 2-20] Simulation 06 자양동 건국대 로데오거리 : 개선안 적용 후 세부 평면도 및 가로경관



· 시뮬레이션 결과 : 맞벽건축의 허용을 통한 대지경계부에 형성되는 효율성이 낮은 공간을 블록 단위 및 필지군에서 통합적으로 활용하여 오픈스페이스, 주차공간 등으로 확보 가능해짐. 또한 가로의 전면 상가 필로티계획이나 오픈발코니 계획 등을 통해 입체적이며 휴먼스케일을 가진 가로환경 조성 가능