

美觀地區 制度와 運營에 關한 調查研究

—6大都市 建築士 및 關聯公務員 설문조사결과를 中心으로—

1. 서 론

地域地區制는 토지이용규제의 한 수단으로서 도시내 커뮤니티의 개발단계에서 선택되어지는바 각 토지이용의 유형에 따라 적절한 공간을 확보하여주고 토지이용 공간들이 합리적인 관계에 놓여 있게끔 유도하는 본질적인 수단이며 그의 시행을 위해 행정적이고 법적인 조치를 통해 구체화된다고 이해되고 있다.

그러나 현행의 지역지구제는 위의 指定目的에도 불구하고 그 시행에서 몇가지 문제점이 대두되고 있다. 즉 대상지역의 廣域性으로 소규모 지구내의 융통성있는 계획이 어렵고 양적인 면에 치중하여 있기 때문에 평면적인 규제로 일관하여 토지이용의 구성요소간에 질적환경개선에는 그 영향이 미치지 못한다는 문제등이 그것이다. 따라서 현행의 관리체제에서는 指示的인 규제방식인 도시계획법에 의거한 용도지역제와 더불어 미시적인 규제수단인 건축규제에 따른 건축행위의 규제를 함께 사용하는 미봉책에 그치고 있어 도시공간의 계획적인 규제와 관리에 문제점을 지니고 있다.

美觀地區制度는 이러한 문제점을 감안하여 도시의 일부지역을 계획적으로 관리하고 주변 도시구조와의 조화를 이끌어 나가기 위한 보완제도의 하나로서 미관지구의 지정은 평면적인 규제뿐만아니라 형태의 규제에 이르기까지 상당히 구체적인 건축행위의 규제를 수반한다.

이러한 규제를 통하여 미관지구제도는 도시계획차원에서의 종합적인 규제와 함께 도시공간의 조화를 창출하고자 하는 보다 구체적인 제도이어야 하는데 실제적인 운영에 있어서 몇가지 문제점이 지적되고 있다. 이는 주로 운영인력의 전문적 지식 이해의 결여와 운영방식의 未熟知등 근시안적 시각에서의 제도운영을 들 수 있다.

본 연구는 미관지구제도의 운용방침에 관한 종합적인 이해를 돕기위한 기초연구로 대략 아래와 같은 두단계로 연구를 진행하였다.

첫째로, 우리나라 6대도시 미관지구의 지정 의의와 운영현황을 파악해 보았다.

둘째로, 미관지구제도의 관련전문가인 공무원과 건축사를 대상으로 미관지구제도에 대한 설문조사를 실시하여 그 결과를 분석함으로써 우리나라 미관지구제도의 문제점과 합리적이고 현실적인 개선방향을 모색해 보고자 한다.

2. 지역지구제의 한계성과 미관지구 지정의 의의

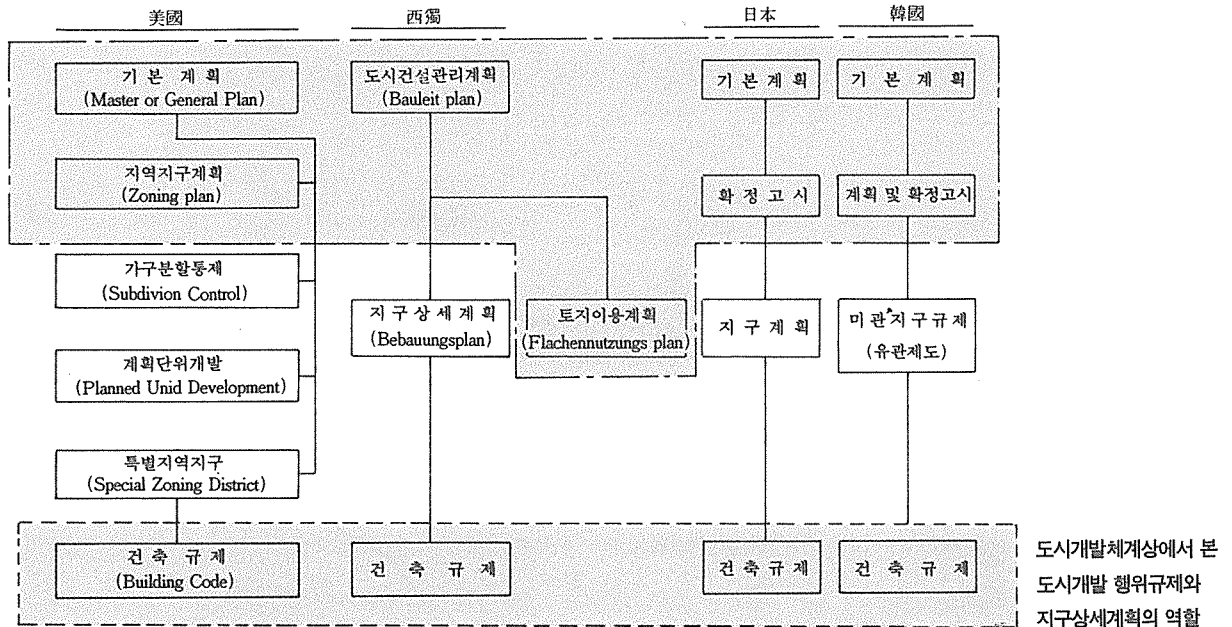
일반적으로 지역지구제는 건강, 안녕, 편의 및 일반의 복리를 확보할 목적으로 특정의 토지 및 건축물을 통제하는데 있으므로 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로서의 지역지구제는 適任性의 확보 및 각 지역지구의 활동이 효율적인 업무수행의 원동력이 될 수 있도록 다양하며 구체적인 규제사항을 그 내용으로 하고 있다. 이를 크게 대별하면 다음과 같은 3가지의 내용으로 정리할 수 있다.

첫째, 용도규제(Use Regulation)로서 개발된 토지 및 건물이 지정된 목적으로 사용될 수 있도록 규제하는 것으로서 규제상의 융통성이 결여되기 쉽다. 이를 보완키 위해 미국 등 서구지역의 지역지구제는 토지나 건물의 사용규제물 경직성을 보완하기 위해서 지역지구제의 잦은 변경을 수반하여 왔다. 이러한 문제에 대한 해결책으로 나타난 것이 地域細分類인데 이것으로 증가하는 다양한 용도에 대처해 나가고 있으며 지정된 지구내에서는 허용된 용도만을 열거하고 있다.

둘째, 밀도규제(Density Control)로서 地地 이용규제 및 주거지역의 적구성 확보를 위해 가장 필수적인 개념이다. 일반적으로 미국의 도시에서는 건물의 높이, 건물의 전면·측면·후면의 최소폭, 대지최소면적, 대지의 최소공지율 및 노외주차장 등을 규제해 왔으며 최근에는 신축성있는 설계를 위해서 보다 많은 자율성을 도입시킬수 있도록 유도하고 있다.

宋昇鎬

종합건축사사무소 세원



세제, 환경규제(Per Formance Standand)는 주로 주택지구와 인접함으로써 주거환경을 보호하기 위하여 공해를 규제하는 것으로 행위(또는 환경) 기준을 말한다.

이상과 같은 3가지의 규제범위를 중심으로 지역지구제에서 수용하고 있는 규제의 세부내용을 열거해 보면 국가에 따라 다소의 차이는 있겠으나 대개 아래와 같은 사항을 담고 있다.

- 토지 및 건물의 용도규제
- 구조물 및 표식의 규제
- 고도(Height) 규제
- 건물 형태규제
- 환경규제
- 대지면적규제
- 정원규제 및 공지율
- 노외주차장 및 하역장과 지역지구 제분의 시행을 규제하는 세부조항

한편, 현행의 국내 지역지구제도에서 시행되고 있는 용도지역제는 도시설계지역 전체를 단일 대상으로 하여 그 토지이용을 평면적으로 분리하여 활동의 효율화 균질화를 꾀함으로써 도시 환경의 악화를 방지하려는 데 주목적을 두고 있기 때문에 실제로 몇가지의 기본적 한계성을 지닌다.

첫째로, 현행의 용도지역제가 도시 전체를 대상으로 한 광역적 규제수단이라는 데에서 기인하는 문제점으로서 즉 도시를 몇개의 용도지역에 대해서는 동일한 규제를 적용하고 있기 때문에 도시내의 소규모 지역이 갖고 있는 특수한 여건에 융통성있게 적용할 수 없다.

둘째로 규제방식이 평면적 규제수단이라는 데 한계성이 노출되는 바, 개별토지의 용도만을 규제하는 수단이어서 토지와 건축물로 구성되는 3차원적 환경에 대해서는 관계할 수 없다.

셋째로, 현행제도와 도시내에서 일어나는 다양한 활동을 몇개의 용도로 묶어 분리시키고 있기 때문에 중심업무 상업지와 같은 기성 시가지에서의 복합적인 활동을 유기적으로 연계시킬 수 없다.

내제로, 용도지역에 따른 세부적인 규제사항을 모든 도시에 동일하게 적용하고 있어 각 도시의 특수한 여건에 적합한 도시 환경의 형성을 어렵게 하고 있다.

현행의 용도지역제에 의한 규제 제도는 거시적 규제수단인 용도지역제를 미시적 규제수단인 건축규제에 직접 연결시켜 사용하고 있기 때문에 용도지역제가 갖고 있는 이상과 같은 문제점을 그대로 안고 있다고 할 수 있을 것이다.

따라서 그 兩者를 연결할 수 있는 중간 단계의 규제 수단으로서의 제도인 地區詳細計劃(District Detailsplan)의 필요성이 거론되고 있으며 현행제도에 그와 같은 결함을 보완하기 위해 부분적이나마 몇개의 유사관련제도(토지구획정리사업, 주택단지조성사업, 도시개발사업, 특정지구정비지구 등)가 마련되어 왔다.

기존의 지역지구제내에 명기되어 있는 여러 지역, 지구 및 구역의 규제방식중 지역상세계획의 내용을 포함하고 있는 것중의 하나로 미관지구내의 건축물의 규제방식이 있다.

지역지구제도상 미관이라는 개념은 건축물의 설계와 형태, 외적 모양의 통제를 의미하는데 이는 다음과 같은 지역상세계획의 필요성중 두번째 항목과 일치하게 되는 바 도시계획 실현 체제, 도시미관의 보존 및 관리와 도시계획과 집행계획간의 연계수단인 것이다.

예컨대 미관지구는 도시의 미관을 증진하기 위하여 특정지구를 지정하고 외관을 통제·제한하기 위하여 건축물의 배치 구조설비에 관한 규제를 포함하게 된다.

3. 국내 미관지구의 운영현황

1. 주요규제내용

한국의 6대도시 미관지구에 관한 운용지침은 建築條例에 명기되어 법제화되고 있는 바 전술한

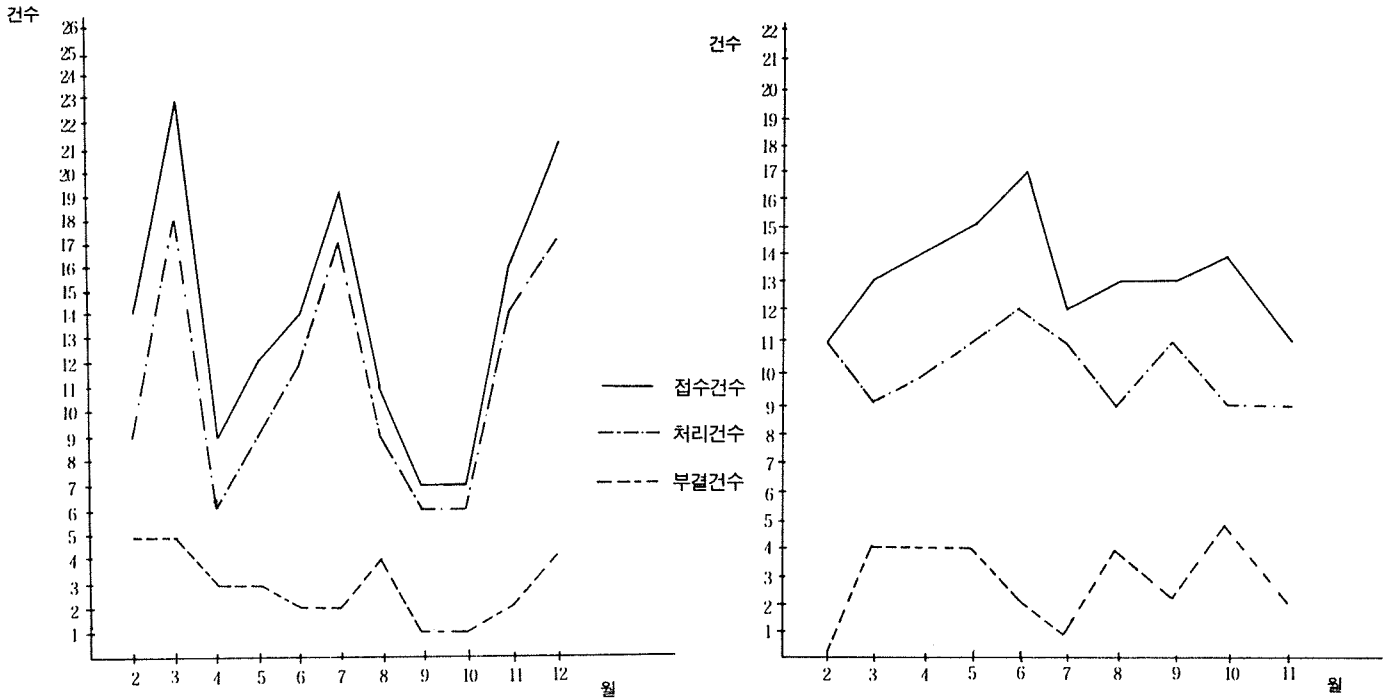


그림1 미관심의 운영 현황, 대전직할시(1987~88)

바와 같이 그 내용은 지구의 세분, 건축심의, 용도제한, 대지면적의 최소한도 건축물의 높이, 대지안의 공지, 건축물의 규모, 건축물의 모양, 건축물의 부수시설 등에 관하여 규정하고 있다. 이들 규제사항을 연계되는 관련조항별로 그룹화하면 다음과 같다.

첫째, 미관지구의 종별 : 지구의 세분.

둘째, 지구별 용도의 제한

셋째, 지구별 건축물의 밀도와 행위규제에 관한 사항.

이상의 관련조항을 기반으로 국내 미관지구의 규제내용과 특성을 종합정리해보면 미관지구의 종류를 5종류로서 세분하여 그에 따라 각기 다른 규제조항을 두고 있다. 이들중에서 엄격한 미관지구의 건축행위에 대한 규제 및 심의가 이루어지는 곳은 1종 및 2종 미관지구이며 토지용도상 상업지역이 주류를 이루고 있다.

한편, 시장은 미관지구내의 건축에 대한 건축위원회의 심의를 거칠 수 있도록 함으로써 전문가를 통한 개별건축행위의 조정을 통해 도시미관의 조정 및 보완의 가능성을 부여하고 있다.

전체적으로 규제되고 있는 항목을 정리해 보면 미관지구 종별에 따라 건축용도와 대지면적 최소한도 대지 안의 공지, 건축물 규모(건축물의 앞·옆면길이), 부속건축물 및 부수시설 등 기타 건축물의 모양에 대한 미관상의 규제내용을 명기함에 따라 구체적인 미관지구내 건축행위에 대한 조정지침을 설정해 주고 있다.

특히, 도시설계 차원에서 미관지구내 건축물의 상호조화 및 연계성 강화를 위해 제시된 건축물의 높이 및 규모에 관한 사항은 구체적인 규제 내용의 기술없이 대략 몇층 이상 몇m 이상 등으로 규모의 최소한도만을 규정하고 있으므로 실제 건축되어진 건축물끼리의 조화나 연계관계의 설정에 많은 무리가 뒤따른다. 다만 대지안의 공지 조항에서 미관도로변 건축선 후퇴 규정은 가능한 도로변에 접근시켜 많은 용적을 확보하려는 건축주의 성향을 고려하여 볼 때 미관도로변상의 건축물의 지정선이 일치될 수 있는 가능성을 지니고 있으며 실제 많은 효과를 거두는 사항이다.

도시외관 형성과 불가분의 관계를 이루고 있는 건축물의 모양에 대한 규제내용을 살펴보면 미관지구내의 건축물의 색채, 외관 및 기타 부설물에 대한 제한 및 규제의 가능성을 규칙으로 정할수 있다는 사항이 명기되어 있을 뿐이며 실제 지구별 특성에 따라 매우 相異한 내용의 규제가 이루어져야 함에도 불구하고 그에 대한 고려가 불비되어 있는 실정에 처해있다.

이상과 같은 미관지구내 규제 내용을 종합해 볼 때 국내의 미관지구제도는 도시설계차원에서 고래해야 할 미관지구내 건축물 상호간의 연계성과 기존 도시구조와 조화를 위한 구체적인 방침이나 상세계획의 내용 등이 미비되어 있기 때문에 본 사항에 대한 보완이 미관지구의 합리적인 운용을 위해 필수불가결한 사항인 것이다.

2. 미관심의제도의 운영현황

미관지구에 관한 건축조례와 더불어 미관지구제도의 운영에 주요한 역할을 담당하는 것은 미관지구내 건축설계에 대한 심의와 건축허가 관련이다. 따라서 현행 미관지구운영의 실태를 파악키 위해 미관지구 건축설계의 인가처리와 부결내용을 중심으로 언급해 보기로 한다.

대전시 중심으로 미관 심의 처리 현황을 살펴보면(그림1)과 같이 심의통과와 부결의 구성비율이 일정한 비율을 보이는 것이 아니라 월별 많은 차이가 드러나고 있다.

1987, 1988년 2년간의 미관지구내 건축설계허가 상황을 살펴보면 1987년 153건의 설계가 접수되어 그중의 약 20%인 30건이 부결되었고 88년에는 133건 접수에 28건이 부결된바 있다. 두해만을 단순비교하면 부결된 설계안의 수는 비슷하나 부결되는 사안의 구성 비율은 낮아진 것으로 나타나고 있다. 월별의 통과 및 부결사안의 구성비율 역시 뚜렷한 경향 특성을 발견할 수 없다. 부결된 설계안을 대상으로 부결된 이유를 조사해 보았는데 많은경우 도시 설계 차원의 건축행위 규제라는 기존의 미관지구 운영목적과는 다소 거리가 있는 사항들이 부결의 이유들로 명시되어 있었다(표1). 구체적으로 평면설계의 내용과 입면이 상이해서 설계도의 작성에 잘못이 있다던가. 구조안전상의 불합리, 주차배치가 주차조례에 불합리하다는 등의 경우들이 지적되었다.

한편 건축물의 외관과 주변건물과의 조화에 대해 불합리하다는 관점에서 부결된 사례의 경우를 살펴보면 객관적인 판단기준하에서 정확히 어느 부위가 미관상 적당치 못하다는 심의내용이 아니라 입면계획이 미흡하다든가 기존부분과 증축부분의 조화성이 부족하다는 등, 상당히 모호한 지적내용이 심의결과로 드러나고 있다. 다만 도시설계지침이 마련되어 정확히 그 지침의 준수 여부가 판단될 수 있는 유성지역일원의 도시설계지역은 입면계획의 미흡에 창문위치와 처마선 배열의 문제점, 지붕처리 등의 사항에서 개선 조항이 구체적으로 지적되고 있는 것은 인접부분과 신축건물의 연계화 추구라는 도시설계의 주요접근내용을 취급하는 것이므로 앞으로의 미관지구 운영상에서 감안 할 수 있는 내용이라 하겠다.

4. 미관지구제도의 문제점과 개선방향

1. 6대도시 건축사 및 관련공무원 설문조사 결과분석

現行 국내 미관지구의 운영방향 전반에 대해 조사 분석키 위해 本節에서는 국내 6대도시의

미관지구운영에 대해 사용자 및 규제자의 의식조사를 통해 현행제도의 문제점과 요구수준을 파악해 보기로 한다.

본 조사는 규제자측으로서 미관지구의 운영주체인 행정당국의 관계 공무원, 사용자측으로는 건축사들을 대상으로 설문조사를 수행하였는 바 그 이유는 당해 건축주(Client)의 경우 전문적인 지식의 결여로서 구체적인 미관지구운영방침에 대해 답변자로서 건축사를 선택한 것이다.

본 조사를 위해 미국의 6대도시의 건축사 및 공무원들에게 1천매의 설문지를 우편으로 발송하여 해당도시의 건축사협회를 통해 수합토록 하였는 바 건축사의 경우 624부를 발송하여 186부가 회신되어 39.8%의 회수율을 보였다. 각 도시별 설문지 배부와 회수의 통계는 표2 와 같다.

2. 미관지구의 운영방향과 개선점

미관지구의 운영에 관해서는 크게 다음과 같은 세가지 범주로 나누어 질의하였는 바 주요한 질의내용을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 미관지구의 운영과 관련된 공무원 건축사들의 애로사항 조사

둘째, 미관지구의 지정과 운영주체에 관한 의견 제세, 건축심의위원회의 운영에 관한 사항등이 중점적으로 질의·응답되었다.

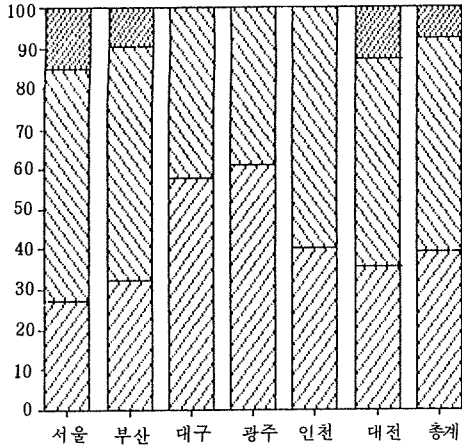
표1. 미관심의의 부결지적사항

지적사항	월별	1987										1988											
		2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
도시미관 부적합		●	●									●	●										
기존건물과의 조화				●								●	●									●	
도시설계 지침 불이행					●									●	●								
배치와 진입, 주차장 처리		●								●				●						●			
평면계획과 입면처리 부조화		●	●	●		●	●					●			●	●	●	●	●	●	●	●	
구조상 부적합		●		●	●									●	●	●	●				●		
외장 색채 처리		●		●										●	●	●	●					●	
도면 불일치			●						●													●	
신청 서식 불비																			●	●			
기 타								●	●			●										●	

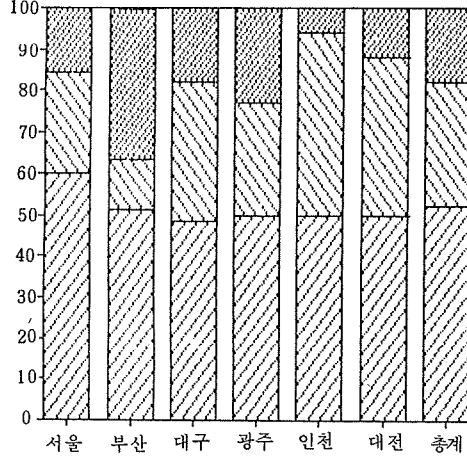
표2. 설문지 배포 및 회신현황

地域	서울			釜山			大邱			光州			仁川			大田			
	發信	回信	%	發信	回信	%	發信	回信	%	發信	回信	%	發信	回信	%	發信	回信	%	
建築士	200	45	22.5	80	25	31.3	80	33	41.3	80	26	32.5	50	15	30.3	132	42	31.3	624 발송 186 회신 29.8%
公務員	86	30	34.9	50	31	62.0	50	19	38.0	50	19	38.5	70	20	28.6	70	31	44.3	376 발송 150 회신 39.8%

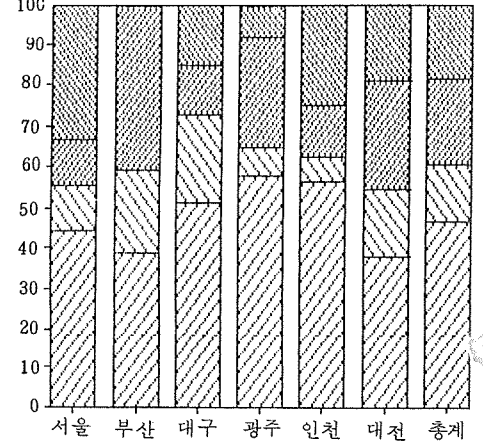
공무원



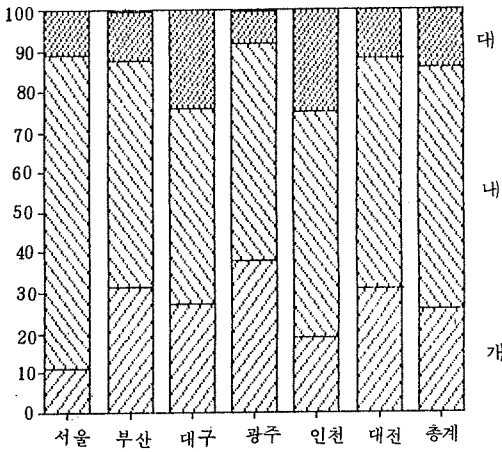
공무원



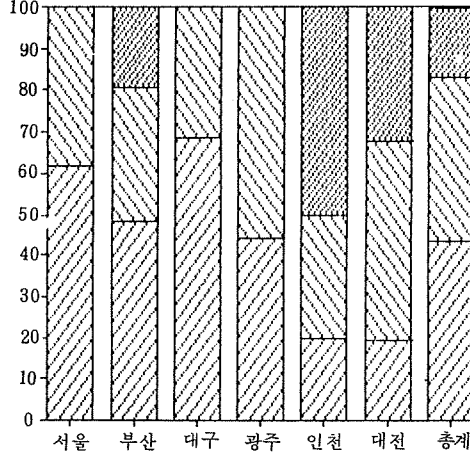
공무원



건축사



건축사



건축사

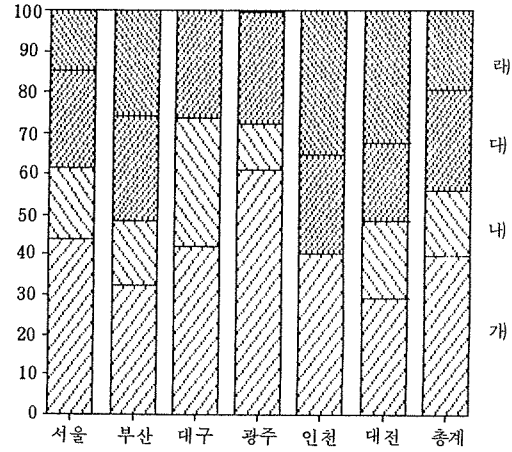


그림2 미관지구 지정

그림3 미관지구 관리의 운영주체

그림4 건축심의위원회의 운영방식

그림 2) 현행 미관지구 지정에 대하여 그 과정이나 내용중에서 고칠점이 있다면 개선지침의 마련을 위해 필요한 사항은 무엇입니까?

- 가) 미관지구 제정시 해당 도시민의 의견청취를 위해 공청회나 설명회등이 필요하다. ()
- 나) 건축가나 해당 전문가들의 심의나 의견수합의 과정을 통해 구체화 해야 한다. ()
- 다) 현행의 해당도시 건축조례로 충분하며 시의 미관지구지정은 합리적이다. ()

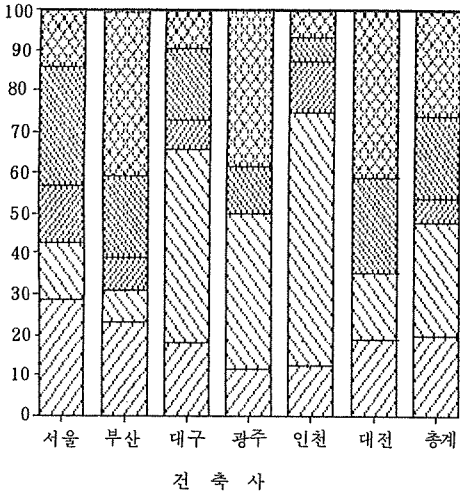
그림 3) 필요하다면 어디로 바뀌어야 할까요?

- 가) 건축규모에도 불구하고 전부를 구청단위로 이첩하여 해당지역의 자율적 특성을 갖추도록 함이 유리하다. ()
- 나) 현행의 미관 심의대상범위를 일부 개선하되 시가 주체가 되는 것이 유리하다. ()
- 다) 시의 해당부서가 확장되어 전체를 모두 관할해야 한다. ()

그림 4) 현행 건축심의위원회의 운영을 위해 개선할 항목은?

- 가) 심의지침을 구체적으로 명기하고 일반에 공개하므로써 사전에 충분히 준비할 수 있도록 해야한다. ()
- 나) 건축심의결과는 그 내용을 공개하여 수정 및 보관에 될 수 있도록 한다. ()
- 다) 심의위원의 구성이 다양하게 이루어져 도시미관 증진에 관계되는 전문가들의 적극적인 참여가 가능해져야 한다. ()
- 라) 미관심의시 설계안의 충분한 이해를 위해 건축사의 설계방향 설명등이 필요하다. ()

공무원



건축사

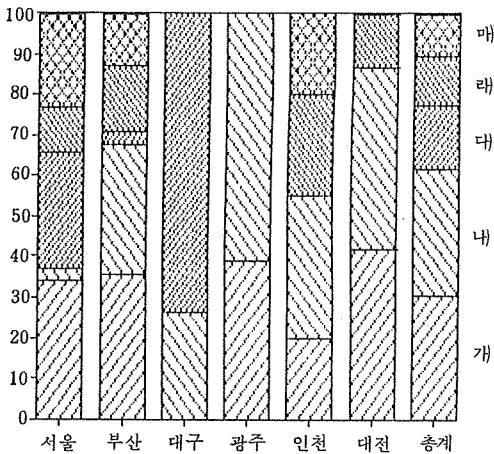


그림5 건축심의위원회의 구성·보완

그림 5) 심의위원회 구성에 있어서 반드시 보완되어야 하는 전문가는?

- 가) 조경전문가 ()
- 나) 도로교통 관련 전문가 ()
- 다) 역사학자 ()
- 라) 당해지역 도시주민대표 ()
- 마) 기타 ()

관점등을 당해 공무원이 충분히 숙지하지 못한데에서 기인된 것으로 보인다.

건축사들은 무엇보다도 건축미관심의가 지연될 경우 설계완료후 건축착공의 시기가 지연되는 문제가 가장 심각한 문제점으로 지적되었고 그 이외에 건축물의 크기나 색채등에 관한 규제사항이 모호하여 설계작업진행시 충분한 고려가 이루어지기 어렵고 그 결과 설계완료후 재수정되는 경우가 많아 번거로운 점이 지적되었다.

2)미관지구 운영방향에 관한 사항

현행의 미관지구지정이 합리적인가에 대해 질의하였는데 그 대답은 부정적이었다. 즉 건축사의 14.4%, 공무원의 7%만이 합리적이라고 대답하였을 뿐 대부분은 합리적이지 못하고 도시재정비계획시 일률적으로 지정되기 때문에 지역적 여건이나, 지역주민, 전문가들의 의견이 반영되지 못함으로 미관지구의 관리에 문제점이 있다는 의견이었다. 도시에 따라서는 광주시의 경우 7.7%로서 타도시(11.9%)에 비해 도시내 미관지구지정의 합리성에 강한 의문을 제기하고 있다.(그림2 참조)

한편 이러한 문제점과 관련하여 미관지구의 운영주체를 시당국에서 타부처로 바뀌어야 한다는 의견이 전체의 55%가 찬동하였으며 구체적으로는 해당구청등으로 이첩하여 해당지역의 자율적 특성을 갖추어야 한다는 의견에 공무원 43.8% 건축사 52.4%가 찬성하고 있다.(그림3참조)

3)건축심의위원회

미관지구의 실제적 관리의 핵심을 담당하는 주체는 當該 地域에 지어질 건축물의 미관에 대해 판단하고 개선의 방향을 제시해주는 건축심의위원회에 달려있다고 말해도 과언이 아닐것이다. 왜냐하면 미관지구의 해당건축조례를 만족시켜서 당해 市의 행정당국에 설계 여건을 접수시켰다 할지라도 건축심의위원회에서 건축미관상의 문제점을 지적하고 수정을 지시할 경우 당해 건축사는 개선지시사항을 수정하여 재차 심사를 받고 승인을 얻은 후에야 비로소 건축물을 시공토록 할 수 있기 때문이다. 따라서 심의규정이나 기준에 대해 건축사들의 가지는 구체적인 의문은 상당히 크다고 할 수 있다. 본 설문조사결과에서도 건축심의위원회에서 건축물의 설계내용을 심의해 나아가는 심의지침을 구체적으로

1)현행 미관지구운영상의 애로사항

관계 공무원과 건축사들에 대해 별도로 미관지구의 인·허가시의 어려웠던 점과 설계진행에서 곤란했던 점을 질의하였는데 대체적으로 운영방침에 대한 미숙지와 모호한 심의규정등에 대해 문제점을 제기하였다.

공무원의 경우 미관지구내 건축물의 설계허가업무에서 어려웠던 사항으로는 건축심의위원회의 미관심의 부결 또는 조건부통과에 따라 건축사에게 설계심의를 수정토록 지시해야할 경우 심의내용의 전달에 어려움이 컸다고 대답하였다. 또한 미관지구내의 건축행위에 대해 본조항이 건축법에 지정되어 있는 규정외에 별도의 규제사항으로 파악하여 건축주들이 항의할 경우 체계적인 답변이 어려웠음을 지적하고 있다. 이는 미관지구지정의 의의와 도시설계차원에서 본 일부지역 건축물간의 조화와 도시공간확보의

미관지구의 실제적 관리의 핵심을 담당하는 주체는 當該 地域에 지어질 건축물의 미관에 대해 판단하고 개선의 방향을 제시해주는 건축심의위원회에 달려있다고 말해도 과언이 아닐것이다.

미관지구상의 건축행위에 대한 도시설계차원의 규제 내용중에서 대표적인 사항인 대지안의空地, 미관도로변의 시설물 설치제한 규정 및 건축물의 용적한계에 대해 질의한 결과 전체적으로 도시차원의 규제에 대해 건축사나 공무원들 모두 긍정적인 반응을 보이고 있다.

명기하고 일반에게 공개하여 사전에 준비할 수 있도록 해야한다는 의견에 건축사의 46.5%, 공무원의 39.9%가 같은 견해를 표시하고 있다.(그림4 참조)

한편 도시미관의 増進이라 미관지구의 지정목적을 충분히 이행키 위해서는 현행의 심의위원회구성을 다양화해야 한다는 의견이 제기되고 있으며 무엇보다도 우선적으로 보완되어야 할 위원회의 구성인원으로는 교통전문가와 조경전문가가 지적되었다. 특히 교통관련 전문가의 보완 필요성을 공무원 30.5%, 건축사 28.2%가 찬성하고 있다.(그림5 참조)

3. 건축 및 건물형태 규제

1) 형태규제의 개선

미관지구상의 건축행위에 대한 도시설계차원의 규제 내용중에서 대표적인 사항인 대지안의空地, 미관도로변의 시설물 설치제한 규정 및 건축물의 용적한계에 대해 질의한 결과 전체적으로 도시차원의 규제에 대해 건축사나 공무원들 모두 긍정적인 반응을 보이고 있다.

첫째로 미관지구의 운영중에서 건축주측에서 토지이용에 관한 사적권리제한으로 여겨지기 쉬운 미관지구내 미관도로변의 후퇴규정 즉 대지안의 공지규제에 대해서 규제자측인 관계공무원(47.7%) 뿐만이 아니라 시행자측인 건축사들도 (설문조사자의 39.6%) 이 규정을 지켜나감으로써 미관도로변의 건물외벽선이 일관성있게 배열될 수 있으므로 도시설계차원에 바람직하다는 의견에 찬성하고 있다. 그러나 건축사들의 36.9%가 사유재산권침해이므로 완화해야 한다는 데에 찬성하고 있는점을 간과해서는 안될 것이며 이를 위해서는 일률적인 후퇴규정이 있어야 할 것이다.(그림6 참조)

미관도로변의 開放感 확보를 위해 시설물의 설치를 제한해야 하는 규정에 대해서는 공무원의 경우 시설물 설치가능 항목을 도시 공공 목적에 해당하는 시설물로 엄격히 제한해야 한다는 의견에 찬성하고 있으며(57.9%) 건축사의 경우 현행의 일부 시설물 제한 정도를 적합하다는 견해(38%)와 좀더 엄격히 제한해야 한다는 견해(32.6%)가 비슷하게 분포되어 있다.(그림7 참조)

건축물의 용적한계에 대해서는 높이 앞면 및 옆면길이를 규제하는 방식으로서 층수한계(‘몇층 혹은 몇m 이상 또는 이하’)만을 규정하고 있다. 현행의 규제방식에 대해 공무원(40.1%), 건축사(38.5%) 모두 지역여건에 따라 명확한 지정이 필요하다고 지적하고 있으며 그 방식으로는 ‘몇층 혹은 몇m’로 정확히 寸數(Dimension)를 지정하여 주변건물과 연계성이 이루어져야 한다고 주장하고

있다. 이것은 적극적인 도시설계의 개념을 실제상황에 수용키 위해서는 구체적인 형태를 유도할 수 있는 층수제한의 필요성이 뒷받침되어야 한다는 개선보완의견의 좋은 예라 할 수 있다.(그림8 참조)

2) 형태규제상의 규제항목 첨가

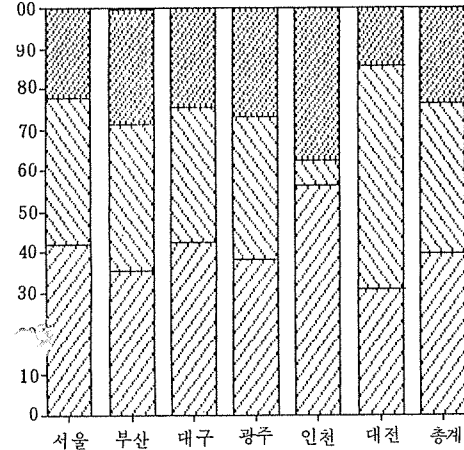
현행의 형태규제로는 미관지구의 효율적 운용과 도시미관 증진의 효과를 기대할 수 없다는 관점에서 기타 보완되어야 할 관련항목의 규제사항으로 지적되고 있는 내용으로서는 미관변의 간판설치, 색채의 조정, 대규모 건축물의 건축장식규정이 언급되었다.

첫째, 반드시 보완 첨가되어야 할 항목으로 공무원(58.4%), 건축사(41.2%) 모두 미관도로변의 간판 배치를 치수와 모양에 대해 규제해야 한다는 의견이며 개구부의 위치에 대해서도 각기 18.7%와 24%가 도로변에 무질서하게 배열된 진입구와 창문등 개구부의 위치설정을 규제해야 한다는 데 찬성하고 있다(그림9 참조)

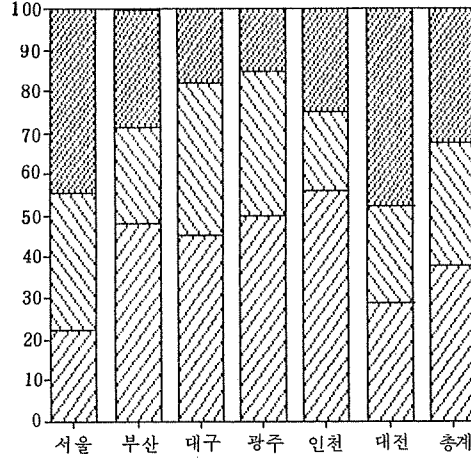
한편 도시미관증진을 위해서는 건축물의 색채에 대해 규제해야 한다는 의견이 일반적이며 이를 위해서는 실제로 칠해질 건축색채의 내용을 사전에 심의해야 한다고 주장하고 있다. 그 구체적인 방법으로서로는 실제로 칠해질 도로나 외장재료를 느낄 수 있도록 채색한 투시도와 형태를 파악하기 위한 모형을 통해 심의하는 방식이 적합하다고 보았다.(공무원 52.9%, 건축사 25.1%) 다만 이와 관련하여 흥미있는 설문결과는 건축사의 경우 34.5%가 현행의 ‘지정색 표기’로 충분하다는 의견을 제시하고 있는 점으로서 여기에서 미관지구의 규제를 설계작업의 번거로움을 주는 점으로서 여기에서 미관지구의 규제를 설계작업의 번거로움을 주는 내용으로만 파악하고 있다는 일부 건축사들의 생각을 엿볼 수 있다.(그림10 참조)

현행 서울과 대전에서 조례로 채택되어 시행하고 있는 대규모·건축물의 건축장식을 위해 일정액을 투입해야 하는 규정에 대해서는 공무원(74.0%), 건축사(60.4%) 모두 긍정적인 의견을 피력하고 있다. 그러나 현행의 규정만으로는 불충분하며 본규정이 보완되어야 한다는 것이 전체적인 견해인 바, 건축물과 미술장식품의 연계성 강화를 위해 당해 건축사가 장식품의 내용 선택이나 제작에 참여해야 한다는 주장에 공무원(41.8%), 건축사(47.1%)가 찬성하고 있다. 아울러 건축장식을 위한 미술품의 내용에 관해서도 회화보다는 야외조각이나 진입 Hall의 벽화(조소), 혹은 분수 등이 적합하다는 의견을 개진하고 있다.(그림11 참조)

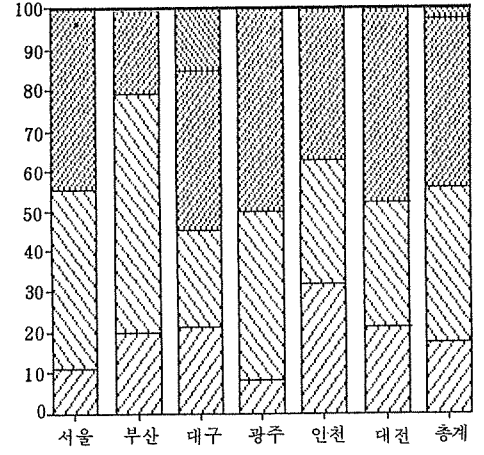
공무원



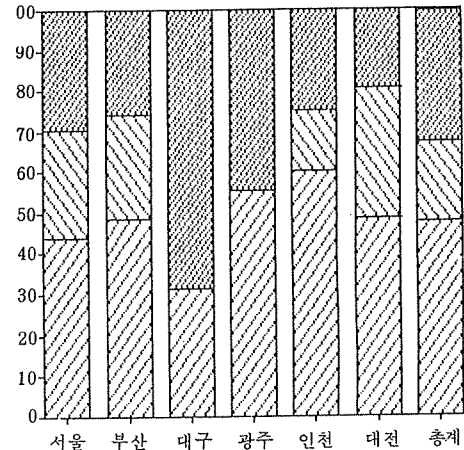
공무원



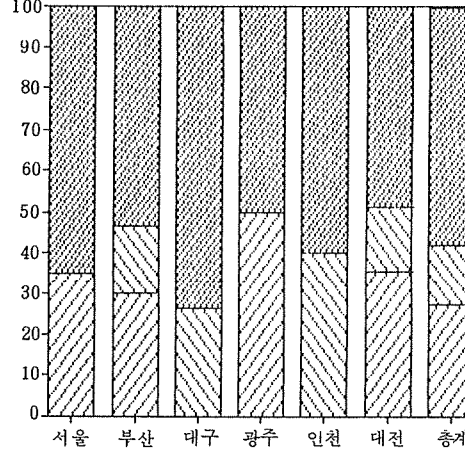
공무원



건축사



건축사



건축사

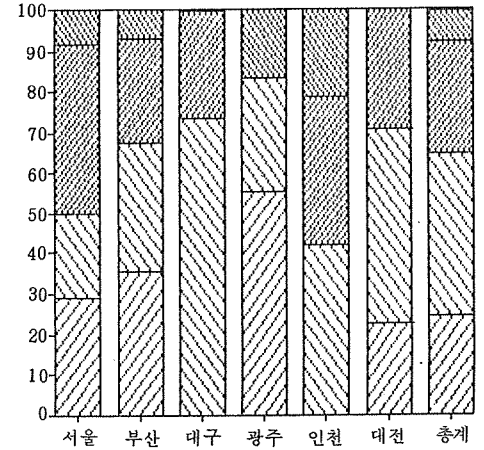


그림6 대지안의 공지구정에 대한 의견

그림7 미관도로변의 시설물설치 제한규정에 관한 의견

그림8 건축물의 용지한계규정

3. 有關制度 도입의 가능성 검토

끝으로 현행의 미관지구제도의 보완이나 개선을 위해 3장에서 언급한 바 있는 외국 유관제도 혹은 도시설계 규정방식을 도입할 필요가 있는가에 대해 질의하였는 바 여러 국가의 제도 중 미국의 특별지역제 (Special Zoning), 특히 Incentive Zoning 제도의 도입에 대해 긍정적인 반응을 보였다. 이 방식은 도시미관의 증진이나 도시내 Open Space의 확보를 위해 시행정당국이 유도하는 방향으로 따랐을 경우 용적률에 보너스를 부여함으로써 그결과 행정당국에서는 도시계획차원에서의 바람직한 건축행위를 이끌어 내고 건축주를 법상의 사적권리(토지이용화율에 관한)를 최대한 보장받는 이점이 있다. 본제도의 방식을 미관지구의 관리제도에 도입해서 보완해야 한다는 데 공무원의 44.4%, 건축사의 43.3%가 찬성하고 있다.

그림 6) 대지안의 공지에 관한 사항중에서 귀하의 의견에 합당한 것은?

- 가) 대지안의 공지구정은 건축선의 후퇴를 통해 미관도로변의 건축물의벽선이 일관성있게 배열되므로 도시설계차원에서 바람직하며 계속적으로 시행해야 한다. ()
- 나) 미관도로변 공지확정규정은 사유재산의 침해이므로 완화되어야 한다. ()
- 다) 2~3m 후퇴규정을 강화하여 미관도로변의 공지를 더욱 확충하고 조경등의 공간으로 사용토록함이 바람직하다. ()

그림 7) 미관도로변의 개방감확보를 위해 시설물 설치의 제한규정에 관한 사항으로 적합한 것은?

- 가) 현행의 일부 시설물만을 제한하는 정도가 적합하다. ()
- 나) 건물전면의 이용을 건축주의 개인 기호에 따라 맡겨두어야 한다. ()
- 다) 시설물의 제한항목을 도시공공목적에 해당하는 시설물로 제한하되 그 높이고 일정치수 이하로 한정하고 나머지는 엄격히 제한해야 한다. ()

그림 8) 건축물의 용적한계를 지위기위한 현행의 건축물 높이, 앞면 및 옆면길이의 규제방식에 관한 사항으로 적합한 것은?

- 가) 현행의 최소한도(예 "0"중이하 "0m"이상)만을 규제하는 방식이 적합하다.
- 나) 지역의 여건에 따라 구체적으로(예 "0"중 혹은 "0m") 지정하여 혹은 지어질 혹은 지어진 건축물끼리의 연계성을 주어야 한다. ()
- 다) 현행의 규제는 건축법과 미관지구 관계조례의 이중규제이므로 건축법규상의 규정(용적율, 건폐율)만을 지키도록 완화해야 한다.
- 라) 건축물의 층수 및 앞면, 옆면 길이의 규제와 더불어 별도로 규제가 이루어져야 한다. ()

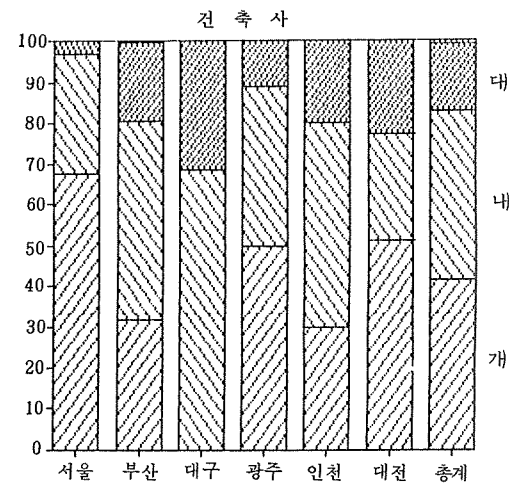
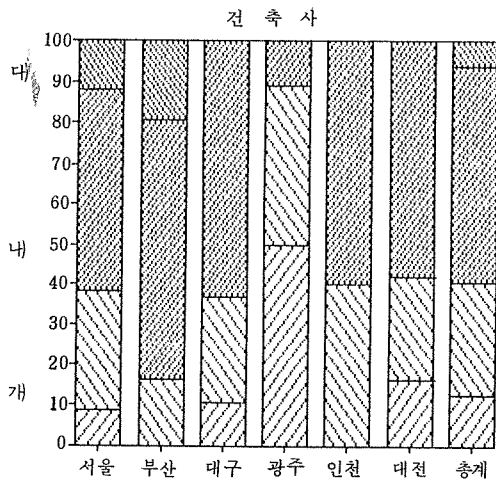
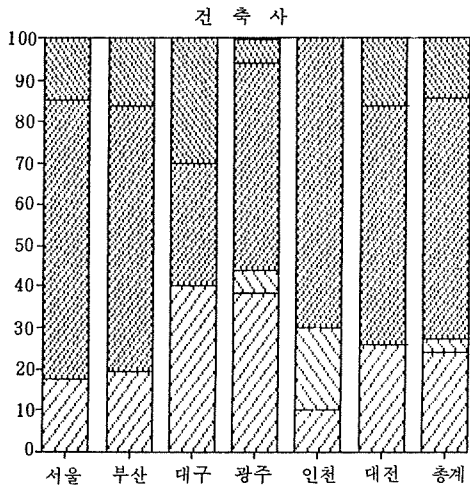
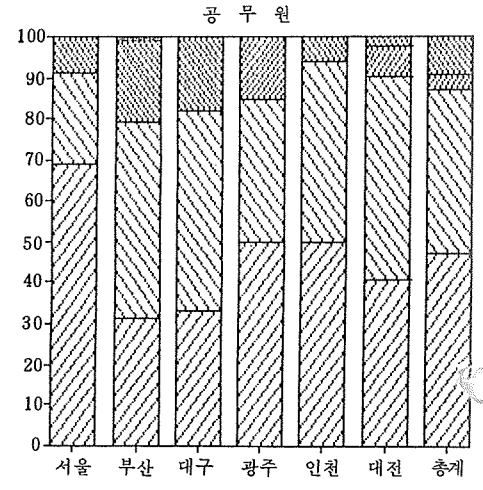
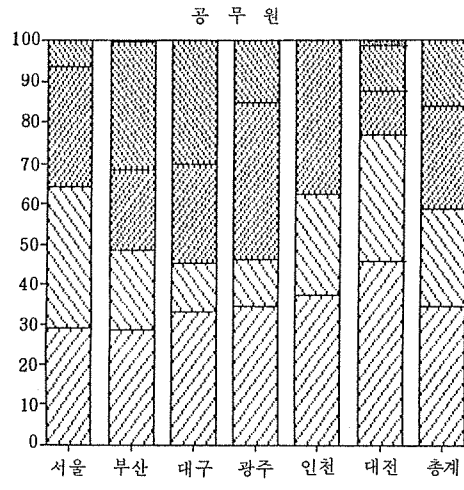
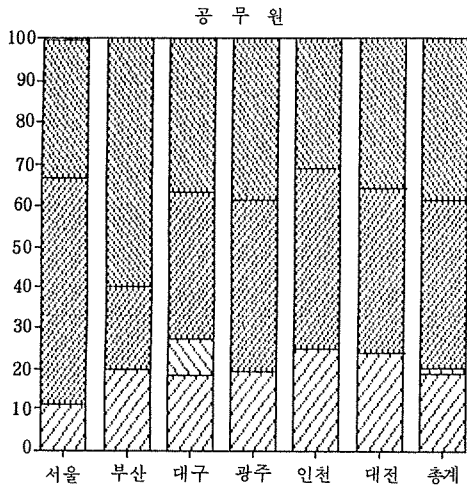


그림9 형태규제이외의 첨가되어야할 규제항목

그림10 건축물색채 심의방안

그림11 대규모 건축물 건축장식규정보완 필요항목

그림 9) 건축물 형태에 관한 규제이외에 관련된 다른 항목의 규제가 필요하다면 그 내용은?

- 가) 미관도로변의 개구부의 위치 ()
- 나) 미관도로변의 창 의 크기와 폭 ()
- 다) 미관도로변의 간판등이 배치에 관한 사항 ()
- 라) 기타

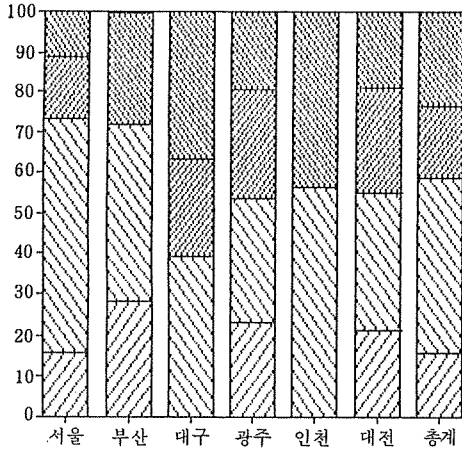
그림 10) 도시미관 증진을 위해 건축물의 색채에 관한 규제사항으로 추천할 만한 것은?

- 가) 현행의 지정색 표기로 충분하다. ()
- 나) 입면도상에 색견표를 첨부한다. ()
- 다) 미관심의위원회에서 실제 칠해질 색채에 의한 투시도와 모형을 통해 심의한다. ()
- 라) 기타

그림 11) 보완되어야 할 경우 그 집행시에 고려해야 할 사항으로 생각되는 것은?

- 가) 건축물과 미술장식품과의 연계성 강화를 위해 건축가가 그 내용의 선택과 제작에 참여하거나 심의할 수 있어야 한다. ()
- 나) 미술장식품으로는 회화보다 야외조각, 진입 Hall 의 벽화, 분수등이 적합하다. ()
- 다) 미술장식품의 선정에 대해 당해시의 미관심의위원회가 구체적으로 관여해야 한다. ()
- 라) 기타

공무원



건축사

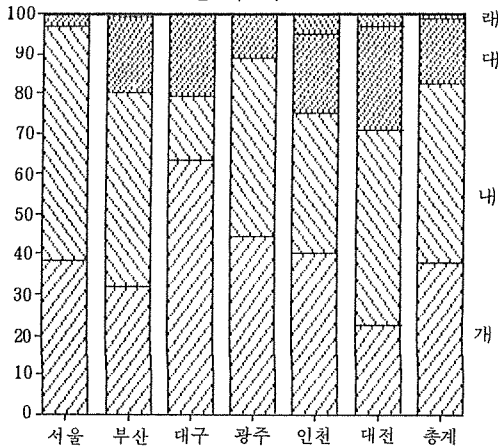


그림12 현행제도 보완을 위한 유관제도의 도입

그림 12) 미관지구 운용의 개선을 위해 다른나라의 유관제도의 도입이 필요한 경우 추천할 만한 사항은?

- 가) 지역상세계획(지구내의 구체적인 형태를 설계하고 그 형태에 건축물이 지어질 수 있도록 법적인 뒷받침을 통해 유도하는 방안)에 따라 제1종 및 제2종 미관지구의 규제가 구체적으로 이루어져야 한다. ()
- 나) 특별지역제(시의 유도방침에 따른 경우 건물용, 용적율에 보너스를 부여하여 지구내 건축물끼리의 조화를 지향하는 방향)에 따라 자발적인 미관지구의 형태규제가 이루어져야 한다. ()
- 다) 지구계획제도(소규모 지구의 건축물 형태 및 용도, 시설의 배치등에 대해 도시계획을 정해 이에 따라 개발행위를 유도하는 방식)에 의해 현행의 미약한 규제체계를 보완해야 한다. ()
- 라) 현행의 규제방식으로 충분하며 다른 유관제도를 도입할 필요는 없다. ()

있어서 당해개념의 불충분한 이해로 실제로는 충실히 시행되지 못했으므로 이 방식을 미관지구의 운영에 확대적용하는 것은 불가하다는 것이 그것이다.

끝으로 유관지구도입과 미관지구의 제도 및 운영개선을 위해서 선행되어야 할 사항이 질의되었는데 여기에서는 다음과 같은 두가지의 사항이 지적되었다.

첫째로 해당전문가(건축사, 도시계획가) 및 행정담당자에 대해 미관지구의 도시계획적 의의와 운영방식 및 효과에 대해 충분히 사전교육이 이루어져서 장기적인 관점에서 본 도시설계차원의 미관지구의 관리 및 운영방향에 대해 뚜렷한 가치관을 가지도록 해야한다는 점이다.

둘째로 미관지구 관리 및 운영을 효율적으로 집행키 위해서 행정당국의 장기적인 관리 및 참여가 필요하다.(그림4.11 참조)

상기의 두가지 항목은 미관지구 운영의 관건이 된다고 할 수 있으며 지금까지의 단기적이고 졸속처리에 치우쳤던 건축행정이 합리적으로 이루어지기 위해서도 반드시 수반되어야 할 내용인 것이다.

5. 결 론

도시계획법상의 용도지역지구제의 한계성을 감안하여 볼때 도시내 일부지구의 건축행위에 대해 기존의 건축법 및 도시계획법상의 규제 이외에 도시설계차원에서 본 형태 및 색채 그리고 지역내에 지어질 주변건축물과의 연계성을 지워주기 위한 적극적인 규제방식의 도입이 필요한바, 이를 위해서 만들어진 현행 미관지구제도도 그 운영을 통해 조화있는 도시의 구성과 건전한 도시발전을 이룰수 있는 규별 제도임에는 틀림이 없다. 다만 미관지구의 의의와 운영방침등을 충분히 숙지하지 못한채 대부분의 경우 단기적이고 상황운리적인 방식으로 미관지구제도가 운영되었기 때문에 시행단계에서 건축주(Client)의 거부반응, 설계시의 혼란 등 여러가지의 문제점을 내포하게 되었던 것이다.

본 논문은 이러한 문제점을 규명하고 개선방향을 제시키 위해서 첫 단계로 이론적인 배경을 종합화하는

한편 미관지구내에 지어질 건축물들의 모양, 색채, 공지의 위치, 개구부의 배열 등에 관한 지구단위의 종합적인

설계(일명: 지구상세계획: Bebauungsplan)를 작성하고 그 방안대로 개별건물의 건축시 그 설계내용을 규제함으로써 최종적으로 지구단위의 도시설계내용이 기존의 도시설계안대로 완성될 수 있는 독일식 지구상세계획제도의 도입에 대해서는 제1종 및 2종 미관지구에 도입할 수 있을것이라는 데에 공무원의 38.2%가 찬성하고 있으나 건축사의 경우는 매우 소극적이어서 15.5%만이 긍정적 의견을 제시하였다.(그림12 참조)

현재 서울의 일부 지역과 과거 대전의 신시가지조성구역에서 사용된 바 있는 도시설계지구의 규제방식을 미관지구에 도입하는 방안에 대해서는 대체적으로 부정적인 반응을 보이고 있다. 그 이유로는 도시설계지역의 제도 집행에

미관지구의
효율적인 운영과 관련하여
지적될 수 있는 점은 시당국의
적절한 규제방침과 더불어 미관지구제도를
단순히 건축주 자신의 사유권침해로만
생각하고 있는
현상황의 개선이며

목적에서 작성되었는 바 지역지구제의 문제점과 미관지구의 의의에 관한 이론적인 내용과 현실적인 상황을 대비하여 보았다. 이와 함께 당해제도와 관련된 건축사, 공무원들을 대상으로 미관지구제도를 운영하는데 있어서의 발생하는 문제점과 보완방향을 설문으로 조사하였다.

우선 미관지구제도의 운영현황과 관련된 문제점과 현행제도의 난점을 크게 다음과 같이 세가지의 사항이 파악되었다.

첫째, 현행 미관지구제도와 관련하여 규제자측(공무원)과 사용자측(건축사) 모두 당해제도의 도시계획적 의의와 지정목적을 충분히 파악하지 못하고 있기 때문에 공무원들은 건축주의 단순항의나 설계변경지시에서 어려움을 겪고 있으며 해당 건축사측에서는 건축심의에 충분히 준비하지 못함으로 해서 재심에 따른 건물착공지연등의 문제점을 안고 있었다.

둘째, 미관심의에서 건축설계의 내용이 부결된 이유들을 조사한 결과 부결사유로 가장 많이 지적되는 사항은 '도시미관상 부적합'이라는 포괄적인 이유를 내걸고 있으나 실제의 변경요구 항목은 건축설계의 문제점의 지적이 많았으며 도시설계차원의 형태조화와 공간확보와 관련된 규제효과는 거의 기대하기 어려운 실정임을 알 수 있었다.

세째, 현행의 도시내 미관지구지정에 관해서는 대부분 지정이 합리적으로 이루어지지 못한 것으로 판단하고 있었는바 개선을 위해 도시재정비계획에 따른 일률적인 미관지구의 지정보다는 당해지역의 실정을 최대한으로 감안하고 당해 전문가의 검토를 거친 지구의 지정과 관리가 필요한 것으로 나타났다.

한편 현행제도의 문제점을 보완키위해 개선될 내용으로 건축사, 건축관련 공무원들이 지적하고 있는 사항은 크게 다음 네가지 내용으로 요약할 수 있다.

첫째, 건축심의는 현행의 심의지침이 좀더 구체적으로 명기되고 공개될 필요가 있으며 건축물의 외관과 관련하여 건축물 색채와 모양, 개구부의 위치 등을 구체적으로 심의·규제할 수 있는 세부기준이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 건축물의 형태규제와 관련하여 현행의 미관도로변 공지확보나 시설물 제한규정은 도시미관증진의 관점에서 부분적으로 강화되어야

하며 용적규제는 정확히 寸數(층수, 건축 Dimension)가 명시되어야 할 것이다.

세째, 현행 미관지구내 건축 및 형태규제항목에 부가되어야 할 사항으로는 무질서한 간판의 배치를 지양하기 위하여 간판의 위치와 규격에 대해 규제해야 할 것이고, 서울 등 일부도시의 대규모 건축물의 미술장식규정이 건축물과 연계된 내용으로 보완 되어야 한다.

끝으로 장차 미관지구의 효율적 운영과 관련하여 지적될 수 있는 점은 시당국의 적절한 규제방침과 더불어 미관지구제도를 단순히 건축주 자신의 사유권침해로만 생각하고 있는 현상황의 개선이며 이를 위해서는 건축주에게 적절한 타협의 수단으로 보충적인 지원방안을 제시해 줄 수도 있다는 점이다. 본인의 조사에서 파악된 것은 건축주의 적극적인 참여를 위해서는 당해지구내에 건축할 수 있는 건축밀도(건폐율, 용적률)의 손해를 보충해 줄 수 있는 제도적 장치가 강구되어야 한다는 점으로서 市의 유도 방침에 따른 경우 건축주의 손해를 보상해주는 방식인 용적률에 적절한 보너스를 주는 일명 인센티브 조닝(Incentive Zoning)인 이 현행제도에 첨가되어질 수 있는 유관제도로서 건축사나 공무원들에게 적극적인 지지를 얻고있었다.

참고문헌

1. 국토개발연구소, 지역지구제 합리화 방안에 관한 연구, 1981
2. 국토개발연구원, 토지이용효율화를 위한 용도지역지구제 개선방안에 관한 연구, 1980.
3. 권태준, 최상철, 우리나라 도시개발규제의 문제와 지구계획제도 도입의 필요성, 서울대 환경계획연구소, 1982.
4. 반금환, 서울시 용도지역지구제의 적극적 활용방안, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1969.
5. 이영석, 효율적인 토지이용을 위한 지역지구제에 관한 연구, 서울대학교 대학원 건축학과 석사학위논문, 1981
6. David Rhind & Hudson, Land Use, Methuen & Co. Ltd. 1980
7. F.S. Chapin & Kaiser, Urban Land Use Planning. University of Illionis Press, 1979.
8. Richard F. Badcock, The Practice of Local Government Planning, ICMA, 1979.
9. T. William Patterson, Land Use Planning. Van Nostrand Reinhold. 1979.