

■ 제1주제
건축·도시계획법 체제개편

1. 문제의 제기

- 현행 도시계획법은 1971년에 1962년 법의 전면개편을 통해 제정된 후 그간 8회에 걸친 부분개정을 거쳐 오늘에 이르고 있음.
- 오늘날의 사회적 여건은 1971년 당시에 비교하여 현저하게 변화되었음에도 불구하고 법의 골격과 내용이 구체제의 속성을 그대로 지니고 있음으로 인하여 법과 사회적 현실사이에 부조화와 괴리현상이 증폭되고 있음
- 뿐만 아니라 법의 구조적 틀은 그대로 둔채 단편적으로 시행된 여러 차례의 부분개정으로 말미암아 법 규정체계와 규정자체의 왜곡, 부실도 적지않은 문제로 제기되고 있음.

도시·건축법률체계 개편

Reorganization of City Planing and Architecture Laws System Acts

- 제1주제/건축·도시계획법 체제 개편 崔柄宣
- 제2주제/상세계획과 도시계획체계 정립 金字成
- 제3주제/구역·지역·지구제도의 개선 孫炳錫

도시건축연구원은 지난 94년 12월 7일 「도시·건축 법률체계 개편을 위한 포럼」을 개최하고, 현재 관주도의 도시환경콘트롤에서 민간의 자율성을 최대한 보장할 것과 도시계획에 민간 참여를 확대하며, 공공부문의 조정능력을 제고시킬 것 등을 주요 내용으로 한 체제개편의 기본방향을 밝혔다.

이날 주제 발표자로는 최병선(경원대 교수, 건축·도시계획법 체제 개편), 김우성(아키프랜 소장, 상세계획과 도시계획체계 정립-특별구역제도 개선), 손병석(서울시 중구청 과장, 구역·지역·지구제도의 개선)씨가 참여, 토의를 가졌다.

본지에서는 이날 포럼의 주제 발표문 전문을 게재한다. (편집자주)

—문제의 유형

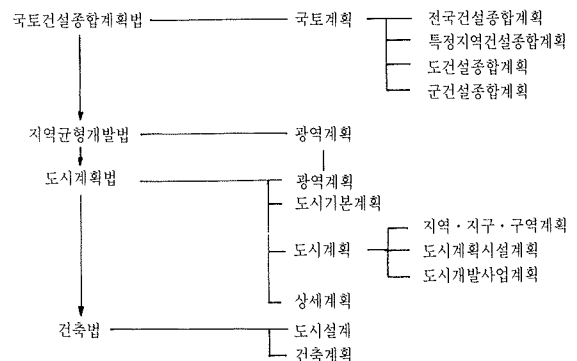
구 분	구조적 측면	개별규정측면
외적여건 변화에 대한 적응미흡	관련 법 간의 중복·충돌	규정의 현실적응성 결여
내부적인 규정의 일관성·합리성 결여	규정 체계의 왜곡·혼선	부실규정의 문제

—도시계획법의 주요현안 과제

문제의 유형	주요현안과제
관련법간의 중복·충돌	○도시계획법 건축법의 중복·충돌 ○도시계획법과 도시개발특별법 ○도시계획법과 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률
규정의 현실적응성 결여	○도시계획고권의 중앙집중 ○민간참여와 제약 및 지방의회의 역할 미흡 ○계획구역과 행정구역의 불일치 ○개발도시특성을 도외시한 법규정의 획일적 적용
규정체계의 왜곡·혼선	○계획체계의 혼란 : 광역계획, 도시기본계획, 도시계획, 상세계획 ○도시계획명칭의 혼선 ○형질변경허가 등 계획제한규정의 혼란
부실규정의 문제	○사문화 또는 추상적 규정 ○합리성이 약한 규정 : 지역, 지구·구역제, 도시계획시설 구분 등

2. 도시계획법과 건축법의 관계

가. 계획체계와 법체계



나. 도시 계획법과 건축법의 구성체계

다. 도시계획과 건축법간의 중복·혼선의 문제

(1) 상세계획과 도시설계의 중복

○상세계획이나 도시설계는 그 목적이나 계획대상구역, 계획의 내용 등이 대단히 유사함에도 불구하고 근거법이 상이함으로 인해서 계획의 수립 및 집행 주체와 절차가 달라 불필요한 중복 및 혼란을 초래 하고 있음.

도시계획법	건축법
1장 : 총칙(목적, 정의, 계획구역 등)	1장 : 총칙(목적, 정의, 건축위원회 등)
2장 : 도시계획(입안, 결정절차, 지역·지구·구역의 지정, 도시설계지구 및 상세계획구역 포함)	2장 : 건축물의 건축(허가, 신고, 검사 공사관리)
3장 : 도시계획사업시행	3장 : 건축물의 유지관리
4장 : 비용	4장 : 건축물의 대지 및 도로(건축선 등)
5장 : 도시계획위원회	5장 : 건축물의 구조 및 재료
6장 : 보칙	6장 : 지역 및 지구안의 건축물(건축폐율, 용적율, 대지면적최소한도, 대지안의 공지, 높이제한 등)
7장 : 별칙 부칙	7장 : 건축설비
	8장 : 도시설계 등(도시설계, 특별개발사업구역, 특정지구정비지구)
	9장 : 보칙
	10장 : 별칙 부칙

· 상세계획과 도시설계의 비교

구분	상세계획	도시설계
근거법	도시계획법	도시계획법(지구지정) 건축법(시행규정)
목적	도시의 기능, 미관 및 환경의 효율적인 유지·관리와 토지이용의 합리화	도시의 기능 및 미관의 증진
계획입안	지방자치단체	국가 및 지자체, 공사, 기타
승인 또는 결정	건설부장관이 결정	건설부장관 또는 시·도지사가 승인
입안기준일	구역지정 후 2년 이내	지구지정후 1년 이내
대상구역	-택지개발예정지구 -공업단지 -재개발구역 -토지구획정리사업구역 -일단의 시가지 조성사업구역 -역세권지역	도시계획구역내의 필요한 곳
계획내용	-용도지역지구의 지정 및 변경 -도시계획시설계획 -가구·회지의 규모 및 조성계획 -건축물 규제계획 -공공시설계획	-도시계획시설계획 -가구 및 획지분할계획 -건축물 규제계획 -기존 건축물의 처리 및 대지정리계획 -공공시설계획
심의기구	중앙도시계획위원회	중앙건축위원회

(2) 용도지역, 지구, 구역관리체계의 이원화

○용도지역, 지구, 구역의 지정·관리(용도지역·지구제)를 도시 토지의 효율적인 이용·개발·보전을 위한 제도적 장치임.

○따라서 용도지역·지구·구역의 분류, 지정목적, 지정절차, 규제방식 등은 일관된 체계 아래서 운용·관리되는 것이 도시의 합리적인 토지이용을 실현하기 위해 필수 불가결함.

○그러나 우리나라에서는 용도지역·지구·구역의 분류, 지정목적, 지정절차 등은 도시계획법에서 규정하고 있으며 각각의 지역·지구·구역에 대한 구체적인 행위규제의 내용과 방법은 건축법에서 규정하고 있기 때문에 도시 토지이용의 일관된 계획과 관리가 훼손되는 경향이 있음.

○이러한 경향은 특히 양법의 관장부서가 상이하다는 점에서 부서간의 협조가 용이치 않을 때에는 지속적으로 증폭될 가능성이 큼.

-지역·지구·구역의 분류, 지정절차 등-도시계획법-도시국 도시계획과

-지역·지구·구역내에서의 행위제한-건축법-도시국 건축과

○한편 동일한 사안을 두개의 법에 분리하여 규정하는 것은 법을 이해하고 활용해야 하는 전문가와 일반국민의 입장에서도 불필요한 혼란과 불편을 초래하게 됨.

○따라서 외국에서는 용도지역·지구·구역의 관리를 하나의 법령으로 통합·운영하는 경향이 있으며 특히 도시계획법이 갖는 거시적 측면과 건축법이 갖는 미시적 측면의 중간에 지역·지구제가 위치하고 있다고 보아 도시계획법, 건축법과도 분리하여 별도 법령을 제정·운영하는 경우가 많이 있음.

미 국	영 국	독 일
도시계획법(Standard City Planning Enabling Act)용도지역제(Zoning Ordinance) 건축조례(Building Code)	도시 및 농촌계획법(Town and Country Planning Act) 용도 분류령(The use Classes Order) 건축조례(Building Regulation)	건설법전(Baugesetzbuch) 건축용도령(Baunutzungsverordnung) 건축조례(Bausatzung)

3. 도시계획법과 건축법 체계의 개편방안

가. 상세계획과 도시설계 제도의 개편

(1) 기본방향

○법령간의 불필요한 중복을 배제하고 단순·투명화 함.

○법의 제정목적, 내용들과 일관체계를 유지하여 제도의 효과적 운용이 가능하도록 함.

○거시적 도시계획과 미시적 건축계획을 이어주는 중간단계의 계획으로서의 상세계획 또는 도시설계의

성격을 명확하게 부각시키도록 함.

(2) 대안검토

○대안설정

- 제1안 : 현행체제를 그대로 유지하되 상세계획과 도시설계의 성격이 명확하게 구분될 수 있도록 차별화 함.
- 제2안 : 건축법의 도시설계를 도시계획법의 상세계획에 통합
- 제3안 : 도시계획법의 상세계획을 건축법의 도시설계에 통합
- 제4안 : 상세계획과 도시설계를 통합하되 도시계획법, 건축법과 분리하여 별도의 법령으로 독립시킴

○대안평가

- 제1안 : 현실적으로 상세계획과 도시설계의 차별화가 불가능함
무리하게 차별화를 시도할 경우 도시계획과 건축계획간의 중간단계가 다단계화 함으로써 오히려 불필요한 혼란과 왜곡을 초래할 가능성이 큼
- 제2안 : · 현행의 도시계획법이 거시적 차원의 도시공간관리 뿐만 아니라 중간 차원의 도시계획 시설, 도시개발사업 등도 규정하고 있기 때문에 도시설계가 통합되어도 법의 제정목적 또는 주요 내용과의 상충문제 등은 없을 것으로 판단됨.
· 다만 현행법상 상세계획의 위상이 도시계획 체계내에서 명확하게 확립되어 있지 못하다는 점에서 도시계획법의 관련규정의 보완이 필요함.
- 제3안 : · 도시계획법상의 유사계획을 폐지함으로써 인해 법체제의 단순·투명화는 달성되지만 건축법이 건축물의 개체규정과 더불어 일정지역에 대한 도시계획적 내용에 관한 규정까지를 포괄하게 되어 법의 성격이 모호해지거나 혹은 지나치게 복잡, 방대해질 우려가 있음.
· 도시설계의 포괄범위, 집행체계 등에 대한 규정보완이 필요함.
- 제4안 : · 도시계획 및 건축계획과의 차별성을 부각하는데 있어서는 대단히 적합한 대안이라고 할 수 있음.
· 그러나 상세계획 또는 도시설계만을 대상으로 새로운 법령을 도입하는 것은 법령의 지나친 세분화에 따르는 부작용이 예상된다.
· 따라서 제4안을 채택할 경우에는 다른 법령에 있는 유사성격의 규정을 모아 하나의 법령으로 통합·제정하는 방안을 생각할 수 있는 바, 이때에는 현행 법령체제의 전면개편에 따르는 과도기적인 혼란이 우려됨.

려됨.

(3) 개편방안

- 실현가능성, 부작용, 기존체계와의 조화 등을 감안할 때 단기적으로는 제2안, 즉, 건축법의 도시설계를 도시계획법의 상세계획에 통합하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.
- 이 경우, 상세계획의 위상을 도시계획체계내에서 명확히 확립하기 위해서는
첫째, 상세계획을 현행의 지역, 지구, 구역제도로부터 분리하여 도시기본계획, 도시계획과 동일한 위상을 갖는 계획으로 격상시킬 필요가 있음.
둘째, 상세계획을 현행법이 규정하고 있는 특별한 지역뿐만 아니라 도시계획 구역내에서 필요한 경우 어느 지역에서든지 시행할 수 있는 체제로 갖추어야 함.
셋째, 상세계획의 입안, 결정권은 기초자치단체장에게 부여하여 지역적 특성을 최대한 살릴 수 있도록 해야 함.
- 장기적으로 도시계획 및 건축관련법의 전면적인 개편의 필요성과 분위기가 성숙된다면 제4안에 의한 별도의 법령제정도 검토할 수 있음.
예) 도시계획법-도시건축법-건축법
(상세계획제도 포함)

나. 용도지역·지구·구역관리의 일관체계 확립

(1) 기본방향

- 도시계획법, 건축법에서 분리운영되고 있는 관련규정을 통합하여 일관된 법체계 아래 관리·운영될 수 있도록 함.
- 현행법체계의 개편에 따르는 과도기적 혼란 등 부작용을 최소화 함.

(2) 대안검토

○대안설정

- 제1안 : 건축법 제6장(지역 및 지구안의 건축물)의 규정을 도시계획법으로 이관함
- 제2안 : 도시계획법 제2장 제2절(지역·지구 및 구역의 지정)의 규정을 건축법으로 이관
- 제3안 : 건축법 제6장 및 도시계획법 제2장 제2절의 내용을 통합하여 별도의 법령으로 제정

○대안평가

- 제1안 : · 도시계획법의 핵심내용중의 하나가 용도지역 지구제에 의한 도시내 토지이용의 통제에 있기 때문에 건축법의 관련규정이 도시계획법에 통합되더라도 도시계획법의 법제정 목적 및 주요내용과의 부조화 등의 문제는 발생하지 않을 것으로 판단됨.
· 다만 밀도제한(건폐율, 용적률, 공지), 대지면적의 최소한도 제한 등 지역적 특수성이 반영되어야 효율적인 규정은 법규정보다는 시행령 등에 규정하여 법운용의 탄력성을 높일 필요가 있음.

—제2안 : · 도시계획법 제2장 제2절을 완전히 건축법에 이관할 경우 도시계획의 핵심이 건축법에 의해 관리됨으로 인해 도시계획법과 건축법간의 상하위 체계가 왜곡될 우려가 있음.

· 뿐만 아니라 건축법은 개체규정과 집단규정을 동시에 포괄하게 되어 건축법의 고유의 성격이 모호하게 될 가능성이 크며 반대로 도시계획법은 핵심이 누락되어 도시를 관리하는 기본법으로서의 위상과 존재의의를 상당부분 상실하게 될 것임.

—제3안 : · 법체계의 단순·투명화, 일관체계의 확립이라는 측면에서 바람직함.

· 다만 법령의 세분화에 따르는 복잡·다기성, 현행 도시계획법의 핵심 누락에 따르는 도시계획법의 제정목적, 내용 등에 대한 전면개편의 필요성 등 부작용이 크게 수반될 것으로 전망됨.

(3)개편방안

○법규정의 일관체계를 확립하면서 동시에 부작용을 최소화 할 수 있는 방안으로서 단기적으로는 제1안이 타당할 것으로 판단됨.

○다만 이경우 법률 운용상의 탄력성을 높일 수 있도록 법에서는 용도지역, 지구, 구역에 대한 기본적인 사항만을 규정하고 세부적인 사항은 시행령과 자치단체의 조례로 규정할 수 있도록 할 필요가 있음.

○제1안을 채택할 경우 건축법은 집단규정을 없애게 됨으로써 개별건축물의 건축관리, 유지관리, 구조 및 재료, 설비 등 개체규정에 충실하게 되어 법의 성격을 명확하게 정리할 수 있음 : 건축법, 시행령, 건축조례 준칙, 건축조례 중 집단규정은 도시계획관련 상급 법령체계에 이관

○장기적으로 우리나라의 도시계획이 용도지역·지구에 크게 의존하지 않게 될 경우에는 도시계획법의 관련규정을 선별하여 별도의 법령체계로 구성하는 방안을 검토할 수 있음.

구 분	역 할
도시계획법	· 용도지역, 지구의 구분 · 용도지역, 지구의 지정목적, 지정절차
도시계획법 시행령	· 지역, 지구의 세분 · 지역, 지구내 행위제한의 원칙 및 기준 : 용도규제, 용적율, 건폐율, 대지안의 공지, 최소대지규모 등)
자치단체 조례	· 시행령이 정하는 원칙과 기준의 범위내에서 지역의 특수성에 따라 구체적 규제사항 명시

다. 기타 검토사항 : 도시개발법의 제정

○현행법상 도시개발사업의 시행은 도시계획법, 토지구획정리사업법, 도시재개발법, 택지개발촉진법, 주택건설촉진법, 산업입지 및 개발에 관한 법률 등 다양한 법률에 의거하여 다양한 방식(13개 방법)으로

구 분	도시계획법	타 법	
		사업유형	관계법률
신시가지 개발	· 형질변경사업 · 일단의 주택지 조성사업 · 일단의 공업용지 조성사업 · 시가지 조성사업 · 토지구획 정리사업 · 도시개발예정구역 지정사업	· 아파트지구개발사업 · 국민주택용 대지 조성사업 · 택지개발사업 · 공업단지 개발사업	· 주택건설촉진법 · 주택건설촉진법 · 택지개발촉진법 · 산업입지 및 개발에 관한 법률
재개발사업	· 도심지재개발사업 · 주택개발촉진법	· 주거환경 개선사업	· 도시저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법

추진되고 있음.

○따라서 도시계획법과 기타 도시개발관련법간의 중복, 상충이 대단히 심각하며 뿐만 아니라 건축법의 적용에 있어서도 혼란을 초래하고 있음.

○결국 건축법, 도시계획법 체계가 효과적으로 정비되기 위해서는 도시개발관련법의 정비가 동시에 수반될 필요가 있음.

○도시개발관련법의 정비방안으로는 영국, 독일식으로 도시계획법에 도시개발관련법을 통폐합하는 방법과 일본식으로 별도의 법령으로 통폐합하는 방식이 있을 수 있음.

○우리나라의 경우 전통적으로 도시계획법과 도시개발법이 분리방식으로 운용되었던 점을 감안하면 별도의 법령으로 관련법을 통폐합하는 것이 바람직함.

4. 요약 및 결론

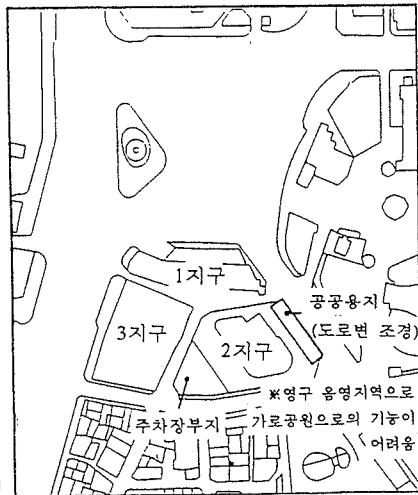
○건축법, 도시계획법간의 중복, 충돌을 해소하고 법규정의 일관성 있고 효과적인 운용을 도모하기 위해서는,

—단기적으로는 건축법 제8장(도시설계 등)의 규정을 도시계획법에 이관하여 상세계획 제도와 통폐합하고 아울러 건축법 제6장(지역 및 지구안의 건축물)을 도시계획법에 통합하여 관리하는 것이 바람직함.

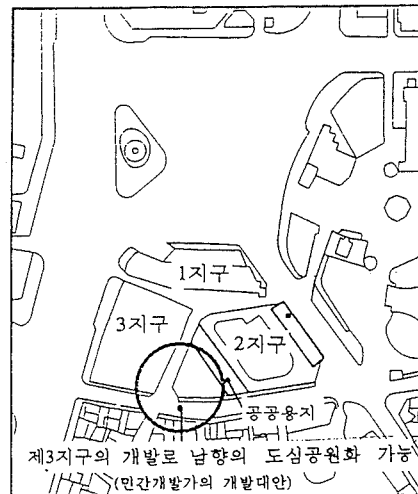
—그러나 장기적으로는 상세계획제도, 지역지구제도 등을 별도로 분리하여 가칭 “도시 건축법”등으로 독립시키는 방안도 검토할 수 있음.

○도시계획법의 상세계획은 건축법상 도시설계의 개념을 수용하여 계획고권을 기초자치단체에 부여함으로써 지방자치시대에 지역의 개성을 살릴 수 있도록 하고 마찬가지로 지역지구제의 운용에 있어서도 법, 시행령, 자치단체조례간의 역할분담을 분명히 정립하도록 함.

○건축법은 집단규정을 폐지한 대신에 개체규정의 기준등을 상세하게 보완하여 건축기준법으로서의 성격



(재개발기본계획안)



(민간개발가의 개발대안)



을 뚜렷히 부각시키도록 함.

○도시계획법은 계획법으로서의 성격을 확실히 하는 방향에서 도시개발에 관한 사항을 분리하여 도시개발법으로 독립시키고 관련 도시개발특별법을 도시개발법으로 통폐합하여 법체계를 단순화함.

■ 제2주제 상세계획과 도시계획체계 정립 (특별구역제도 개선)

1. 목적

도시계획체제 개편에 즈음하여 현재까지의 관주도 규제위주의 도시환경 Control 방법에서 탈피, 민간부문의 자율성을 최대한 보장하고, 계획에의 민간참여 기회제공과 공공부문의 조정능력을 제고시킬 수 있는 제도적 방법을 모색함으로써 실제적인 민간주도의 도시개발을 유도하는 데 목적이 있음.

2. 문제의 제기

현재 진행되고 있는 도시계획 관련 법제의 보완 방향이 탈규제화의 방향으로 전환되고 있으나 다음의 몇 가지 면에서 보완되어야 할 내용을 제기하고자 함.

- 1) 현행 Zoning Ordinance의 체제에서 발생하는 건축허가·심의의 불합리성 문제
- 불명확하고 구체적이지 못한 규제기준으로 인한 건



축행위의 자율성 저해

- 건축허가 또는 심의시 기준의 객관성 부족으로 인한 불공정성
- 2) 공공부문의 규제에 대한 민간부문 조정 기회의 부족
 - 제도적 규제에 대해 민간부문의 계획대안을 제시할 수 있는 제도적 장치 부재
 - 제도운영의 경직성과 탄력성 부족으로 민간의 이익과 공공의 이익을 합리적으로 조정(Negotiation)하며, Site Oriented된 '특수해'를 수용할 만한 여건 부재
- 3) 상세계획 제도에서의 전문가의 역할 분담에 대한 제도적 보완 필요
 - 제도개편이 포괄적(도시계획적), 구체적(=설계적, 건축적)내용으로 전환되고 있으나, 계획안 작성을 담당할 전문분야의 역할에 관한 제도적인 규정이 미비됨
 - 민간의 자율성 보장할 수 있는 구체적 상세계획안의 수립에는 전문분야의 전문성이 필수

· 문제내용

- 재개발 기본계획의 경직화로 사업시행의 지연
- 기 작성된 재개발 기본계획에 대해 민간 개발자의 발전적 대안으로의 조정 어려움.
- B. 가락동 특별사업구역
 - 잠실지구 도시설계의 특별사업구역
 - 문제제기
 - 도시기능의 변화(계획당시 주거기능에서 상업기능이 요구되는 지역으로 변화)
 - 민간개발자의 개발 Program 수용을 위한 도시설계 조정안 제시 실패
 - 제도운영의 경직성으로 민간이익(토지 잠재력 극대화)과 공공이익(도시공공시설 : 도시공원, 도시계획도로 확보)의 조정을 위한 Negotiation의 미시행
- 3) 상세계획제도에서의 전문가의 역할
 - 현행 도시설계 용역 수행사례

3. 현황 및 제도개선 방향의 분석

- 1) 현행 Zoning Ordinance에서의 건축심의과정 분석
 - 심의 기준이 될 구체적(Detail한)이고 객관적인 기준의 부재
 - 심의위원들의 주관적 평가에 치중(예 : 미관심의)
 - 계획 입안자(민간부문)의 재심(조정) 기회의 부족
- 2) 공공부문의 규제에 대한 민간조정 제도 분석

· 현황 및 제도 개선방향 비교

	도시설계 (재개발계획 등 포함)	상세계획 (현행)	상세계획 지침 (건설부 시안)	문제점
시행여부	시행	미시행	미시행	
계획안 작성주체	· 공공부문 위주 · 주공·도개공 등 준공공기관	공공부문 위주	공공부문 위주 ※ '특별설계단지' 계획시 민간부문의 작성 가능성 유	· 순수민간개발사업시 민간부문의 계획작성 기회 필요 (사업의 지연)
계획안의 민간부문 조정여부	· 건축계획안 심의 때 규제저촉여부만 판단	특별한 조정제도 없음	특별한 조정제도 없음	· 공공부문 계획안의 이견, 의견(계획대안)을 민간부문의 작성제공할 수 없음 (개발의 지연, 민원대상)

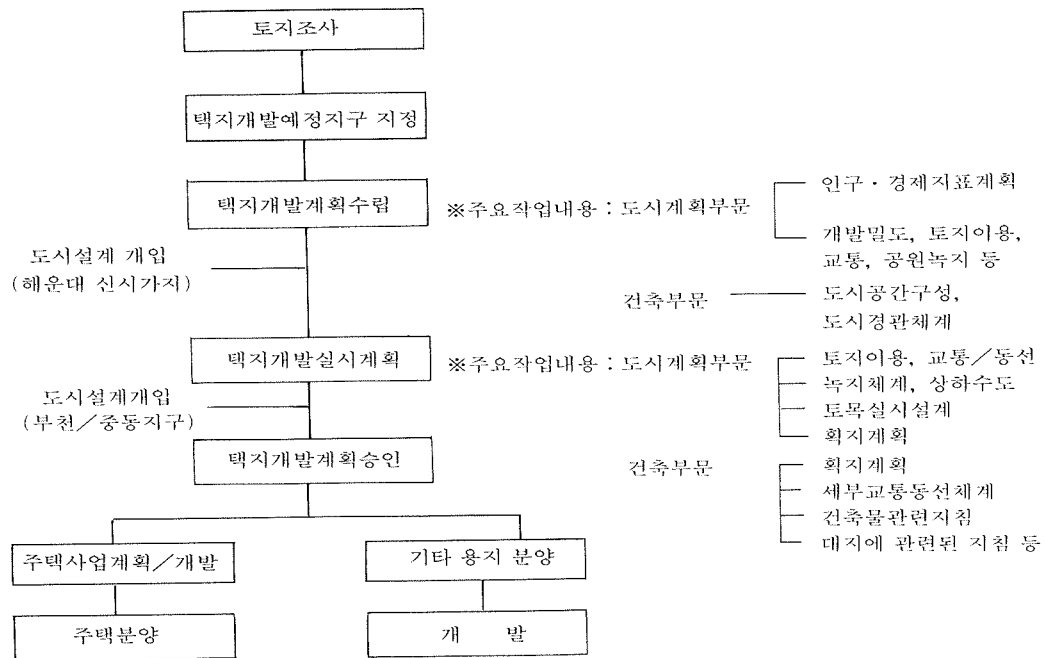
	수행주체		선정방법	비고
	택지개발용역	도시설계용역		
성남/분당지구 도시설계	엔지니어링 회사	학술용역(국개원)	수의계약	
안양/평촌지구 도시설계	엔지니어링 회사	학술용역(국개원)	수의계약	
산본신도시 도시설계	엔지니어링 회사	-주공 자체작성 -건축사 사무소 부분용역	자체수행	김진애 박사 (주공주택연구소)
해운대 신시가지 도시설계	엔지니어링 회사	건축사 사무소	현상설계	
부천/중동지구 도시설계	엔지니어링 회사	건축사 사무소 하청	입찰	택지개발용역에 포함
교양/화정지구 도시설계	엔지니어링 회사	엔지니어링 회사	입찰	택지개발용역에 포함
수도권 신공항 도시설계	엔지니어링 회사	건축사 사무소	입찰	

※ 문제점 - 현재 도시설계-상세계획제도에서 계획안의 작성 및 지침의 내용이 도시계획적 내용과 건축적 내용으로 구분됨.
 - 현재와 같이 도시계획 영역에 포함된 상세계획 제도에서의 전문대행자는 도시계획 전문용역 업체에 국한됨. (현재까지는 주로 개발사업 용역에 포함)
 - 즉, 현재와 같이 개발사업 용역입찰을 통한 작성대행자 선정시 건축부문 전문가의 참여기회의 상실 우려가 있음.

-사례

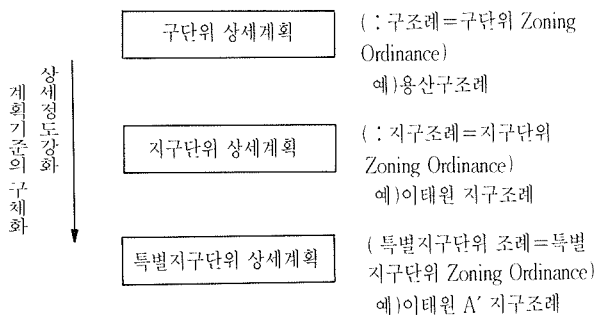
- A. 소공동 재개발 BLDG.
 - 소공동 재개발 계획 대상구역

· 택지개발사업과 도시설계 Process의 예



4. 시행방안

- 1) 상세계획(Zoning Ordinance)의 세분화·구체화 시행
 - 개요 : 민간건축 행위의 자율성과 예측가능한 건축행 정 수행, 심의시의 객관성 확보를 위해 구체적 단계 적인 Zoning Ordinance(상세계획) 제도의 도입
 - 방향 : 상세계획제도를 대상의 성격·도시적 Context 에 따라 구체적이고, 즉지적인 계획(규제)기준을 작 성하여, 기준에 부합될 경우 자동적인 건축허가 행위 가 가능하도록 함.
 - 방안
 - 상세계획이 대상의 규모나 성격에 따라 계획내용이 구분 되어짐.
 - 계획단위 구분(예)



※상세계획 건설부 시안중 특별설계단지의 보완

- 특별설계단지는 유보 또는 현상설계 등에 의한 운영 방식이 아닌 보다 강화된(특별한 '해=3차원') 구체 적 Zoning Ordinance로 관리
- 특별설계단지의 지정대상은 지하철 역세권, 중심상 업지역, 대형공공시설개발지역, 건축적으로 상세한 입체계획이 필요한 지역에 한정하여 지정 운영

- 특별설계단지의 민간개발가의 개발시 지침내용의 조 정을 위한 자체 개발대안의 작성이 가능하도록 규정 하며 그 개발 대안의 심의·승인시 법적 효력을 갖 도록 함.

2) 민간참여(조정)제도의 운영 방안

※민간조정 : 민간부문의 상세계획안의 작성과 조정을 의 미

※역할

- 민간부문 : 개발사업 시행, 상세계획 작성
- 공공부문 : 계획안의 조정, 승인

① 민간조정의 목적

- 공공의 이익과 민간의 이익을 설계적 방법 극대화
- 개발가의 의지가 반영된 현실적 개발 대안의 채택
- Site 특성에 맞는 특수해 유추/총합설계(P.U.D) 유도

② 민간조정의 사유

- 상세계획 지침 내용의 조정(계획내용의 비현실성 /특별한 민간이익의 침해)
- 개발가의 새로운 도시환경 개선의 대안 제시(민간 부문의 개발 프로그램 포함)
- 특별한 Negotiation 요소의 제안시(공공시설의 설 치 ↔인센티브)

③ 민간조정의 대상

- 일반적 상세계획이 수립된 지역(일반적인 Zoning Ordinance 적용지역)에서의 건축시
- 조정 또는 재심 신청시 재심위원회의 사전 검토도 가능

④ 조정방법

- 대안을 평가 심의 할 수 있는 전문적 조정위원회 구성
- 공청회 등의 민주적 결정과정의 도입 운영

- 협의·조정 가능한(Negotiation) 항목의 개발
- 현실적 인센티브 요소 개발

⑤ 민간조정의 효력

- 작성된 민간부문의 조정안(상세계획 대안)이 조정 위원회, 심의/공청회 등의 과정과
- 지자체 등의 승인시 상세계획의 변경(결정)의 효력을 갖도록 함.

※ 민간조정 체제의 From Work

3) 상세계획에서의 전문가 역할 방안

- 개요 : 상세계획의 내용의 도시계획 부문, 건축적 부문으로 구성됨으로써, 각 전문부문이 역할을 분담할 수 있는 제도적 장치의 보완 필요
- 방안 :
 - 입찰 또는 현상설계 등을 통한 작성자 선정 및 과업의 수행시 관계 전문부문이 공동참여 가능하도록 제도 보완(예, 발주시 참여 부문의 제시, 전문부문별 수행과업의 구분 및 용역 대가 기준 설정)
 - 상세계획의 조정 또는 변경시 기 참여한 전문가의 조정행위가 가능할 수 있도록 하여 계획 개념의 연속적 관리가 되도록 제도 보완 필요

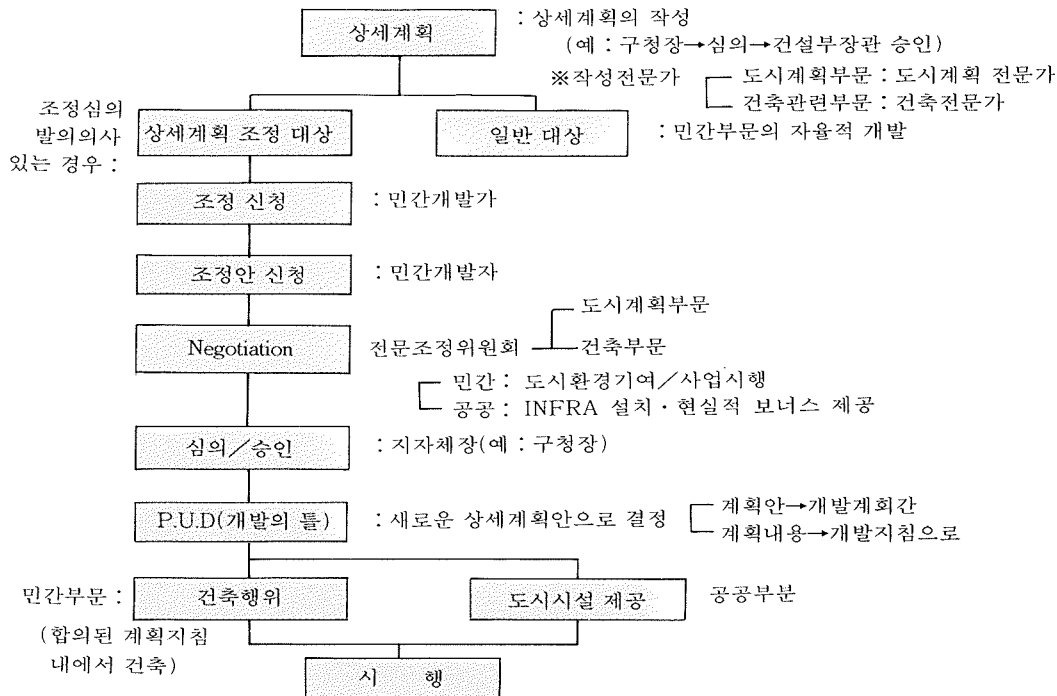
■ 제3주제

구역·지역·지구제도의 개선

1. 용도지역·지구제도의 연혁

토지의 이용을 제어함으로써 도시환경을 정비해 나가

· 민간조정 체제의 FRAM WORK



는 제반 제도적인 수단중 그 핵심은 도시계획법령상의 구역·지역·지구제도가 될 수 있다.

우리나라의 용도지역지구제는 1913년 시가지건축취체 규칙에서부터 개념적으로 활용된 이래 수차의 관계법령 제·개정을 통하여 지금과 같은 용도지역 13종, 용도지구 13종, 구역 6종의 형태를 이루게 되었으며 동 지역지구제의 주요한 변화내용은 다음과 같다.

① 1913 시가지건축취체규칙 제정

- 위생상 유해한 공장의 입지를 규제 : 현재의 공업 지역 개념이나 본격적인 용도 지역지구제로 보기에는 미흡

② 1934 조선시가지계획령 제정

- 지역 : 주거·상업·공업(3개지역)
- ※ '41 개정시 녹지지역과 혼합지역(유보적 성격)을 추가하였음
- 지구 : 풍치·미관·방화·풍기·특별(5개지구)
- 특별지구는 공업지역내의 녹지지역 성격을 띤 용도지구임
- 시행규칙상 고도제한 규정이 있어 사실상 고도 지구 역할을 할 수 있었음

③ 1962 도시계획법령 제정(비대위 입법)

- 지역 : 주거(주거전용, 준주거)·상업·공업·(공업전용, 준공업)·녹지
- ※ '63 법개정시 혼합지역을 부활시켰음
- 지구 : 풍치·미관·방화·교육·위생·공지
- ※ '65령개정시 고도·임향·업무·재개발지구를 추가하였음

④ 1971 도시계획법령 개정

- 지역 : 주거(주거전용, 주거), 준주거, 상업·공업(공업전용, 준공업)·녹지(생산녹지, 자연녹지)

※'73 승개정시 공업지역을 추가하고 생산·자연녹지는 통합('76 재분리)

-지구: 풍치·미관·방화·교육연구·공지(3종)·고도·임항·업무·보존·주차장정비·공항

※재개발지구는 도시재개발법에 흡수되었으며 '71~'73 법령개정으로 미관지구가 5종으로 세분되고 특정가구정비지역·자연환경보전지구 신설, '76령개정시 아파트지구를, '77 승개정시 시가화조정지구를 각각 신설

-구역: 특정시설제한구역·개발제한구역지·도시개발예정구역

※'81 법개정시 시가화조정지구를 구역으로 명칭 변경·신설

⑤1988 도시계획법시행령 개정

-지역: 주거(전용주거, 일반주거, 준주거)·상업(근린상업, 일반상업, 중심상업)공업(전용공업, 일반공업, 준공업)·녹지(자연녹지, 생산녹지, 보전녹지)

※'92 승개정시, 유통상업지역 추가, 일반주거지역을 3종으로 세분

-지구: 풍치·미관(5종)·방화·교육연구·공지(3종)·고도(2종)·업무·보존·공항·주차장정비·방재·아파트·특정가구정비·임항

※자연환경보전지구는 신설된 보전녹지지역에 흡수

※'91~'92 법령개정시 시설보호지구(3종)·도시계획지구·위락지구·자연취락지구 신설, 교육연구·업무·공지·특정가구정비·임항지구를 흡수·폐지 상세계획구역 및 광역계획구역을 신설

2. 지역·지구 및 구역별 지정현황(서울시)

2-1. 용도지역

①개황

-13개 지역중 주거·주거전용·준주거·상업·준공업·자연녹지·생산녹지 등 7종만 지정, 활용중

-주거지역(일반 주거에 해당)과 자연녹지지역이 전체의 91%를 차지

②주거지역

-70년대초까지 도시계획구역이 확장됨에 따라 확대

('91 현재)

구분	면적(km ²)	구성비(%)
도시계획구역	708,387	100
주거계열	302,962	42.7
주거지역	293,884	41.5
주거전용지역	5,225	0.7
준주거지역	3,852	0.5
상업계열	21,634	3.1
공업계열	29,084	4.1
녹지계열	354,707	50.1
자연녹지지역	350,082	49.4
생산녹지지역	4,625	0.7

되어 왔으나, 80년대 중반에 이르기까지는 적극적인 개발억제책에 의하여 계속 축소조정

-80년대 후반 200만호주택건설, 개포·가락지구 등 대단위 택지개발사업이 집중되어 완만히 증가하는 추세임.

-준주거지역은 '76 최초 지정시에는 주로 간선도로변의 노선상업지역을 대체하여 선형으로 지정되었으나 '82이후에는 도시개발사업 등으로 새로이 형성되는 중심지의 일정면적을 지정하는 형태로 전환(선형:13개소, 면적형:26개소)

③상업지역

-수도권으로의 인구·경제력 집중으로 인해 지속적으로 증가하는 추세이며 대부분 간선가로변을 따라 선형으로 지정되어 있음

(교통처리상 애로요인)

-강북: 강남=54:46, 강북중 종로·중구가 61% 차지하는 등 자치구별 과부족이 심한 상태임

④공업지역

-성동·도봉·구로·영등포 일부지역에 분포하고 있으나, '70년대이후 계속적인 공장 이전정책에 따라 축소조정되고 있는 상태임

-'90년대에 들어서면서 시가화지역이 확대됨에 따라 준공업지역내 공장은 점차 수도권 외곽으로 이전하게 되고 그 공백에는 주거·상업기능이 침투하는 실정임

('91 현재)

용도지구명	개소	면적(km ²)	지정상태
풍치지구	24	21.48	공원주변, 그린벨트 연결 외곽부
미관지구	243	22.62	주요 간선도로변
고도지구	6	65.24	국회·경복궁 등 시설·문화재 주변
방화지구	111	3.54	시장, 상업지역 간선도로변
교육및연구지구	2	5.15	서우대·유사 주변
업무지구	2	1.53	여의도·삼성동 일대
공지지구	2	0.94	북악터널 양쪽 입구주변
보존지구	1	5.84	군사시설 주변(강서구)
공항지구	1	57.93	김포공항 일대
주차장정비지구	전역	295.65	전용주거 및 녹지지역을 제외한 전역
방재지구	-	-	미지정
아파트지구	14	12.76	강남 등 신시가지 개발된 아파트 단지
특정가구정비지구	4	0.14	도심지(금문도·반도·세종·을지로)
임항지구	-	-	미지정

⑤녹지지역

-'52 최초지정 이후 '78까지 도시계획구역의 확장에 따라 비약적으로 증가되었으나 '78이후 신시가지 개발이 본격화됨에 따라 타용도지역으로 점차 전용되는 추세임

-시면적의 과반을 차지하고 있으나 사실상 유보지역적인 성격을 띠고 있음

2-2 용도지구

①개황

- '92 개정 시행령에서 대폭 변경된 용도지구제에 따른 지구정비실적은 미미하므로 종전 14종의 지구중 방재·임항지구를 제한 12종의 지구를 지정·운영중임

※도시설계지구는 기존 건축법상의 구역 16개소를 용도지구로 전환지정 추진중임

- 교육 및 연구·업무·공지·보존지구 등은 지정면적 기타 효과 등이 미미한 실정임

②풍치지구

- 도시의 자연풍치 및 경관을 유지하기 위하여 한강변·고지대 및 주요 간선도로의 가시권 20개소와 도시연접화 방지를 위한 4개소 등 총 24개소 21,48km² 지정·운영

- 각종 도시개발사업에 따라 면적이 감소하고 있으며 지구내 필지가 대개 소규모이고 영세주택이 밀집하여 현실적으로는 지구유지가 곤란함

③미관지구

- 도시의 미관유지를 위하여 5종으로 구분하여 총 243개소 22,62km² 지정·운영

· 제1종: 토지이용도가 극히 높은 상업지역 도심·부도심 지역 29개소 4,07km²

· 제2종: 토지이용도가 비교적 높은 상업·준주거 지역 77개소 5,56km²

· 제3종: 관광상 중요한 도로연변 및 시가지 일대 25개소 3,57km²

· 제4종: 전통가옥·주거 및 생활환경의 미관유지를 위해 105개소 7,83km²

· 제5종: 기타 미관유지가 필요한 지역 7개소 1,23km²

- 지정형태는 주요 간선도로변을 따라 지정된 노선형이 230개소, 16,47km²로 대부분을 차지하며 집단형으로 지정된 경우는 13개소 5,79km²에 불과

※노선형의 경우에는 지정대상 도로의 폭원과 지정폭의 기준이 정해져 있음.

(1·2종: 25m도로에 25m폭, 3종: 15m도로에 20m폭 등)

④고도지구

- 특정 시설의 보호 또는 쾌적한 도시환경의 조성을 위하여 건축물의 높이를 제한하는 용도지구로서 국회·경복궁·김포공항·법원·성곽 등 6개소 65,24km²를 지정·운영중

※도심토지의 고도이용을 촉진시키기 위한 최저고도 지구는 미지정

3. 용도지역지구제와 건축물의 행위제한

용도지역지구제에 따른 건축행위의 제한은 건축법령과 지방자치단체 건축조례에 규정되어 있는데 이를 크게 분류하면 건축물의 형태·규모 및 밀도제한과 건축물의 용

도 제한으로 대별할 수 있으며 그 주요내용은 다음과 같다.

3-1. 형태·규모 및 밀도의 제한

이는 건축물의 물리적인 성장을 제한하는 분야로서 건축물의 크기·구조·볼륨 등을 다각적으로 조절하여 도시환경의 정비, 도시기반시설의 원활한 지원 등을 꾀하는 것이다.

①밀도제한: 용도지역지구별로 건폐율 및 용적률의 상한을 정하여 당해 지역의 개발 밀도를 일정수준으로 제한(용도지역, 풍치·미관·공지·아파트지구등)

②규모제한: 건축물의 층수·대지면적의 최소한도·건축면적 등의 상하한선을 정하여 건축물의 규모를 제한(용도지역, 풍치·미관·고도지구 등)

③형태제한: 건축물의 구조·모양·색채 등의 기준을 정함으로써 건축물의 형태를 정비·조절(풍치·미관·방화·아파트지구 등)

3-2 용도제한

용도지역지구가 지정되는 경우에는 당해 지역의 용도순용성을 높이기 위하여 입지되는 건축물의 용도를 지구 지정취지에 맞게 제한하고 있다.

동 용도제한은 용도지역, 즉 당해 지역이 주거계열인지, 상업계열인지 등의 여부에 의하여 기본적인 틀이 결정되지만 거의 모든 용도지구에 의해서도 부가적인 제한이 가해지고 있다.

※고도·방화·방재지구등 건축물의 규모·형태제한이 주목적인 용도지구는 제외

4. 제도개선제안-실무 건축행정의 입장에서

일선 건축행정에서 발생하는 수많은 문제점·시민의 불편, 부조리, 도시환경의 난맥상 등-은 사실상 제도적인 문제점 즉 제도와 현실의 괴리, 제도자체의 불합리성 등에만 기인한다고는 볼 수 없으며 오히려 운영상의 문제점 즉 운영주체의 자질, 행정환경 등에 더 큰 비중을 둘 수 있을 것이다.

그러나 운영상의 문제점은 도시·건축법령 및 제도만을 다루어 해결책을 도출할 수 없는 것이 자명할 뿐 아니라 본 주제에서 일탈할 우려가 있어 논의의 대상에서 배제하는 것이 바람직하다고 본다.

용도지역지구제와 관련하여 실무·건축행정에서 파악되는 제도적인 문제점은 크게 토지의 용도 및 건축물의 용도분야로 나누어 지는데 토지의 용도문제는 결국 용도지역지구제의 개편과 연결되며 건축물의 용도문제는 건축물 용도분류체계의 개편을 요하게 된다.

4-1. 용도지역지구 체제의 개편

현행 용도지역지구제는 다양한 도시토지수요를 충족하지 못하게 되는 운영상의 경직성을 안고 있는 것으로 보이므로 용도지역의 골격은 유지한다 할지라도 용도지구는 자치단체별로 보다 다양하게 운영할 수 있는 길을 열

어 주는 것이 바람직하다고 본다.

나아가 면적상으로 압도적인 비율을 점하고 있는 자연 녹지지역을 녹지개념과 유보적 개념으로 분리하여 보다 현실적인 제도운명을 기하고 용도지역지구에 따른 현재의 획일적인 행위제한방식을 개선할 필요가 있다.

①용도지구제 보완방안

- 형식적으로 운영되는 일부지구 폐지 : 방화지구, 주차장정비지구 등
- 관계법령에서의 유사 용도지구를 일괄흡수 : 문화재보호, 군사시설보호구역 등→토지이용계획확인원 등 토지관련 공문에 종합적으로 표기 의무화
- 특수지구 개념의 도입 : 상세계획 또는 도시 설계와 같은 정밀한 계획을 수립하기 전이라도 자치구 건축조례로써 조문형식의 개발지침(규제 및 유도책 병행)을 수립·시행할 수 있는 가칭 특수지구제도를 도입→개발교착 상태를 타개

②행위제한 방식의 개선

-용도지역지구별 규모·밀도제한시 용도 순응도에 따라 차등규제

예)주거지역인 경우 주거용 건축물·근린생활시설 등은 건폐율·용적률 등 건축물의 밀도에 대한 보너스를 인정하거나 대지면적 최소한도를 완화하여 주는 등 인센티브 부여

-용도지역·지구별로 가능·불가능 용도를 획일적으로 규정하지 않고 개별 건축물의 규모에 따라 탄력적으로 제한

→단일시설의 용도별 규모상한선을 폭넓게 도입

③용도지역의 합리적 지정

-민선 자치단체장의 등장으로 본격적인 지방자치시 대에는 도시계획상의 보다 많은 권한이 지방에 이양될 전망이므로 세수증대와 민원해결을 노린 용도지역의 무분별한 지정을 제어할 수 있는 제도적 장치-예를 들면 용도지역 배분을 등-의 도입을 적극 검토

4-2 건축물의 용도분류체계 개편

현행 건축법상 건축물의 용도는 크게는 32종 세분된 용도는 무려 100종 가까이 분류되어 있어 건축물의 용도변경 절차를 대량으로 유발하고 있고 용도지역지구제의 운영을 어렵게 하는 주요한 원인으로 작용하고 있다.

더구나 부속용도의 인정에 매우 인색하고 관련 영업허가시 무조건 특정용도명의 명시를 강요하여 통상의 영업행위가 대부분 건축법상 용도제한대상에 들게 되는 무리를 야기하고 이로 인한 건축물대장 변경·정정 등 불필요한 행정수요를 발생시키고 있는 실정이다.

또한 현행 용도분류 방식은 용도지역지구제(Zoning Regulation)에 적용할 분류방식과 개별 건축기준(Building Code)에 적용할 분류방식을 혼용하고 있어 제도상 불합리는 물론, 건축허가 등과 관련된 제도개선을 원천적으로 어렵게 하고 있다.

따라서 건축물의 용도는 Zoning 과 Building에 적용할 분류체계를 별도로 마련하되 현실적으로 제도운영상 꼭

필요한 분류만 하도록 대폭 축소정비하는 것이 바람직하며 단일 건축물 용도의 부속용도를 보다 폭넓게 인정하여야 할 것이다.

①Zoning용 용도분류

- 용도지역지구내 행위제한에 적용되는 분류체계이므로 용도지역의 지정취지와 당해 시설의 인구·교통유발정도 등에 따라 건축물의 기능별로 5~7종의 대분류와 대분류별 3~4종의 중분류로써 용도지역지구제의 운영이 가능
- 부속용도 개념을 폭넓게 인정할 필요가 있음
- 당해 토지의 이용계획에 해당하므로 토지형질변경절차 및 영업허가 등과 통합하여 하나의 개발허가로 통합·운영할 수 있음

(용도분류 예)

- 주거용시설 : 저밀도주택, 중밀도주택, 고밀도주택, 근린생활시설
- 상업용시설 : 업무시설, 판매시설, 숙박시설, 위락시설
- 공업용시설 : 공장, 창고
- 문교사회용시설 : 관람집회시설, 운동시설, 교육연구시설, 병원, 종교시설
- 농림어업용시설 : 축사·재배사
- 기타 특수시설 : 위험물저장, 운수시설, 분노쓰레기시설, 발전소 기타

→대부분 도시계획시설로 결정되어야 할 건축물

②Building용 용도분류

-건축물의 구조적·방재적 안전과 거주자의 위생상 필요한 제반 건축기준을 차등 적용하기 위한 분류체계이므로 건축물의 화재위험, 피난상 난이도, 적재하중 등에 따라 수개 등급으로 분류하여 건축기준 운영

-부속용도 개념을 인정할 수 없음

-당해 건축물의 구조적·방재적 안전여부에 대한 기준을 적용하여야 하는 고도의 전문성이 요구되는 분야이므로 관계전문가를 활용하는 등 확인절차를 민간화할 수 있다고 보며 따라서 동 확인절차는 착공신고로 갈음될 수 있을 것임

(용도분류 예)

- 위험시설 : 위험물·가연성물질 등을 취급하는 시설
- 다중이용시설 : 공연장·관람집회시설·백화점 등 피난하중이 높은 시설
- 특수시설 : 병원등 피난상황이 특수한 시설
- 일반시설 : 업무시설 등 평균적인 적재·피난하중이 적용되는 시설
- 주거시설 및 기타