

공동주택 심의기준의 형태규제 특성에 관한 연구 - 광역자치단체의 심의기준을 중심으로 -

A Study on the Characteristics of Design Council Criteria of Housing - Focused on Metropolitan Cities -

강인호*
Kang, In-Ho

Abstract

The purpose of this study is to find the characteristics of design council criteria of metropolitan cities in Korea. For comparative analysis, four main concepts are used ; 1) self-administering vs discretionary 2) prescriptive vs performance 3) conformity vs contrast 4) point system of criteria. The results of this study were as follows; 1) there were three types of criteria; strong discretionary (DG), discretionary oriented (BS, US) and combination type (SL, DJ, ICN, GJ) 2) structural properties of forms are controlled by prescriptive criteria, and layout or design elements by performance criteria 3) visual openness and diversity are main items of most metropolitan cities 4) street-faced design was neglected but tended to focus on the self-contained layout 5) visual density indexes were diversified from elevation blockage degree. For further advanced research, it is necessary to investigate the actual effects and differences of regulative types - prescriptive vs performance, and of each design criteria, especially prescriptive ones in improving the design quality.

Keywords : Design Criteria, Design Council, Housing, Formal Regulation, Visual Density

주요어 : 심의기준, 심의위원회, 공동주택, 형태규제, 시각밀도

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

건축물의 심의제도는 설계된 내용이 공공적 측면에서 적정성을 확보하고 있는지를 판단하고 조정하는 기능을 갖는다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 심의는 허가와는 달리 관련법의 준수 여부를 넘어서 건축물의 적절성을 다루게 되므로 속성상 ‘판단’을 전제한다. 이러한 속성으로 인하여 주관적 판단에 의존하는 경향과 그로 인한 심의의 불합리성을 피하기 위하여 심의기준을 제정, 운영하는 것이 일반적이다. 심의기준은 심의의 일관성을 유지한다는 측면 뿐 아니라 지자체가 추구하는 도시환경의 목표를 명문화하고 공표함으로써 이를 달성, 유지해 나가는 기반이 될 수 있다. 또한 설계자에게는 사전에 심의의 기본방향과 내용을 고려하여 설계를 진행하도록 유도함으로써 실질적인 사전 조정의 역할을 포함하고 있다. 따라서 지자체가 스스로 도시환경을 의도하는 방향으로 유도하기 위하여 지자체마다 서로 다른 심의기준을 설정하는 것은 자연스러운 현상이라 할 수 있다. 특히 공동주

택의 경우에는 도시환경에 미치는 영향이 크고, 비판의 대상이 되는 경우가 많아서 상당수의 지자체가 공동주택 심의기준(이하 심의기준)을 별도로 규정하고 있을 뿐 아니라 내용도 매우 상세하게 규정하여 관리하는 것이 일반적이다. 지자체별 공동주택 심의기준은 상호 참조되고 인용하여 제정하는 것이 일반적으로 관찰되는 현상이며, 이로 인하여 일부 규정이나 항목들이 지자체 상호간에 중복되는 경향을 보이지만 제도의 도입 초기를 지나 각 지자체별 운용경험이 누적되면서 점차 차별적인 특성을 보이는 경향이 나타나고 있다. 이와 같이 각 지자체의 기준과 운영경험을 상호 공유하면서 지자체별 특성을 유지해 나갈 수 있다면 지자체별 심의기준을 상호 참조하는 것은 오히려 합리적 심의기준을 구축해 나가는 중요한 과정이라 할 수 있다. 따라서 지자체마다 서로 다른 심의기준은 상호 장단점이 비교되고, 개선이 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 본 연구는 공동주택 심의기준이 운영되는 광역시를 대상으로 이들의 심의기준을 비교하고, 각각의 심의기준이 지향하는 바와 규제 및 유도하는 내용과 특성을 분석함으로써 향후 공동주택 심의기준의 개선 기반을 마련하려는 것이다.

2. 연구의 방법 및 내용

공동주택심의기준은 심의대상의 항목이나 내용 뿐 아니라 규제의 방식이나 형식도 설계내용에 큰 영향을 미친

*정회원(주저자, 교신저자), 한남대학교 건축학부 교수, kangin@hnu.kr

이 논문은 2010년도 한남대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

다. 따라서 비교를 위해서는 법적 지위, 규제의 형식을 중심으로 하는 심의기준의 ‘구성적 특성’과 구체적 항목과 규제의 내용을 중심으로 하는 ‘내용적 특성’으로 구분하여 분석하였다. 비교는 각 지자체별 심의기준 중 중점 비교항목에 해당하는 내용들을 상호 비교하여 공통점과 차이점을 도출한다.

내용적 특성에 해당하는 항목들은 매우 다양한 규제대상을 포함하고 있는데 중점적인 비교분석 대상은 공동주택의 공간적, 형태적 특성에 영향을 줄 수 있는 항목을 중심으로 분석하였다.

비교대상은 서울시와 전국 광역시를 대상으로 하였으나 대구광역시의 경우 심의기준을 제정, 운영하지 않고 있어서 6개 광역시를 대상으로 하였으며, 비교대상 심의기준은 <Table 1>과 같다.

Table 1. Design Council Criteria for Analyzing

Cities	Design council criteria (revised date)
SL	Housing deliberation criteria of design council (2011.1.20)
ICN	Housing deliberation criteria of design council (2010.12.22)
BS	Working rules of design council (2008.10.20)
GJ	Housing deliberation by-law (2009.11.16)
DJ	Design council criteria (2011.9.1)
US	Working rules of design council (2011.4.22)

Table 2. Main Issues in Analysis of Council Criteria

Properties	Items	Issues
Formal system	Legal types	Legal status
	Regulation types	Forms of regulation
Contents	Mass forms	Length, Height, Types
	Spatial organization	Block layout
	Visual properties	Visual openness
	Elevation/Design	Elevation, Light, Color

II. 건축심의제도 및 공동주택 심의기준

1. 건축심의제도의 연혁

1) 건축심의제도의 도입

건축심의제도는 1972년 12월 도시계획법이 개정되면서 미관지구를 1종에서 5종까지 세분하고, 이와 동시에 건축법을 개정하여 지방건축위원회의 설치근거를 법적으로 마련하면서 시작되었다. 이후 각 지자체에서는 건축조례 제정을 통하여 건축위원회를 설치하기 시작하였는데 건축조례에서 규정하고 있는 건축심의의 기능은 미관지구내 건축물의 모양과 색채를 검토하는 것으로 규정하고, 심의의 절차와 기준은 규칙으로 정하도록 명기되어 있다. 따라서 건축심의는 시행 초기부터 자의적 운영이 되지 않도록 심의 기준을 정하도록 규정하였다는 것을 알 수 있다.¹⁾

1) 그러나 대부분의 지자체에서 심의기준은 자치규칙으로 정하기보다 건축위원회 운영지침으로 명기한 사례가 많다.

Table 3. Legal Status of Design Council Criteria

Dates	Related Laws	Contents
72.12	'72 no2435 Town planning act 18.2/16.2	Aesthetic zones: Designation of class 1-5
72.12	'72 no2434 Building codes 44.2	Establishment of design Council for urban Landscapes
74. 8	Seoul design council ordinance	Establishment of design council/ Designation of deliberation objects
77. 1	Daegu (DG) Building ordinance	Establishment of design council
78.10	78 no9193 Building regulation 145.3	Buildings in aesthetic zones: Assignment of deliberation of design council
80. 6	Incheon (ICN) Building ordinance	Establishment of design council
80. 7	Seoul (SL) Building ordinance	Integration of design council ordinance into building ordinance
80.11	Daejeon (DJ) Building ordinance	Establishment of design council
81. 7	Busan (BS) Building ordinance	Establishment of design council
83. 4	Gwangju (GJ) Building ordinance	Establishment of design council
97. 7	Ulsan (US) Building ordinance	Establishment of design council

2) 심의기준의 제정 및 운영

심의기준은 당초 건축법에서 건축위원회의 설치와 심의를 규정하면서 심의기준을 규칙으로 정하도록 명기하였고, 이에 따라 각 자치단체에서 심의기준을 규정하여 운영하여 왔다. 이러한 심의기준이 공동주택에 대하여 특별하게 별도의 심의기준을 정하고 운영이 이루어진 것은 서울시의 공동주택 심의기준 제정, 운용이 출발이 되었다. 서울시는 한강연접지역의 경관관리 방안에 대한 정책적 관심과 과제가 매우 시급한 상황에서 한강 연접부 경관 관리에 대한 일련의 연구를 시행하였고²⁾, 후속하여 공동주택단지의 환경지표에 관한 연구³⁾를 토대로 ‘서울시 건축위원회 공동주택 건축심의회에 관한 규칙(99)’을 제정하였다⁴⁾. 이 심의기준은 지표적 심의기준과 유도적 심의기준으로 구성되었는데, 지표적 심의기준은 수치적 제어를 통한 명시적 기준을 설정하고, 유도적 심의기준은 서술적 기준으로 특정한 주거동 형태의 억제나 유도 등을 규정한 것이었다. 이 심의기준에서는 특히 입면차폐도, 최대 입면적, 시각통로의 확보 등의 계량항목과 수치적 기준을 도입하여 시각밀도를 계량적으로 제어하는 출발점이 되었다. 이후 서울시의 공동주택 심의기준은 각 지방자치단체

2) 서울시정연구원(1994), 한강인접지역 경관관리 방안연구(1)(2)(3)

3) 최찬환 외(1997), 공동주택단지의 환경지표개발에 관한 연구, 서울특별시

4) 규칙 제정 이전에 한강변의 판상형 아파트, 북한산 등 산자락의 난개발, 자연경관의 조망차폐, 장변형 아파트 등에 대한 경관문제 해결을 위한 「공동주택 지표적 심의기준」(’96.11)을 제정하여 운영하였다.

로 확산되어 갔는데 초기에는 대부분 서울시의 심의기준과 유사한 내용으로 규정되고 운영되었으나 점진적으로 각 자치단체의 특성에 부합하는 방식으로 조정되어 갔다. 이 과정에서 공동주택을 일반건축물과 구분하여 별도의 심의대상으로 구분하고 심의기준을 운영하는 경향이 일반화되기 시작하였다.

2. 건축심의의 관점

건축심의의 운영 및 제도적 특성은 설계의 결과에 미치는 영향이 매우 크다는 점에서 심의기준의 구성과정에서 중요하게 다루어질 필요가 있다. 미국의 경우에는 건축심의의 주요 관점을 4가지로 구분하고 있는데 이는 국내 심의기준의 성격과 특성을 분석하는데 유용하다.⁵⁾

1) 자동행정과 자유재량

심의제도는 기본적으로 심의기구의 자유재량권에 근거하는 것이다. 심의제도 자체가 법적인 조건의 준수와 무관하게 개별 건축물의 특성과 조건을 고려하여 공공성과 입지적합성 등을 판단하는 행위이기 때문이다. 그러나 자유재량권은 다른 측면에서는 심의기구의 주관적 판단에 의존한다는 것을 의미하며, 주관적 판단의 적정성을 담보할 필요성이 상존하게 된다. 이에 대응하여 구체적이고 명시적인 심의기준을 설정하게 되는데 이는 자유재량권의 제어 내지는 판단의 준거를 확보하기 위한 것이다. 그러나 명시적이고 구체적인 심의기준을 추구할수록 형태 및 수치적 기준을 설정하게 되고 이는 다른 한편으로는 기준만 충족하면 질적 내용과 관계없이 심의를 통과하는 일종의 자동행정 체계의 성격을 갖게 된다. 따라서 심의는 이 두 양극단의 중간지점에 위치하게 되며, 그 중간지점이 어디인가에 따라 심의기준의 특성이 결정된다.

2) 처방기준과 성능기준

심의기준은 규제의 형식 측면에서 처방기준과 성능기준의 성격으로 구분된다. 처방기준은 구체적인 형태나 수치기준을 제시하는 방식이며, 성능기준은 목표하는 최종적인 지향점을 제시하고 이의 달성 방법은 설계자에게 위임한다. 예를 들어 ‘주거동의 입면적은 3,000㎡ 이내여야 한다’는 규정은 처방기준이며, ‘주거동의 입면적이 과도하게 되지 않도록 한다’는 규정은 성능기준이라 할 수 있다. 따라서 처방기준의 형태를 갖는 심의항목은 기준의 충족 여부만을 따지게 되어 자동행정의 성격으로 처리되는 경향을 보이게 되고, 성능기준으로 규정된 지침항목은 자유재량에 의존하는 심의가 이루어지는 것이 일반적이다. 두 가지 형식의 심의기준은 설계의 결과물에 상당한 영향을 미친다는 점에서 심의기준의 성격을 규정하는 핵심이라 할 수 있다.

3) 적합성과 대비

주변 도시맥락과 통합되도록 하고, 유연한 조화를 이루

어내는 것은 통상 유사성 개념과 상통하는 것으로 주로 역사지구나 특정한 경관적 특성을 요구하는 경우를 예로 들 수 있다. 주변맥락에 부합하는 색채, 재료, 특정한 건축양식이나 지붕형태 등을 규정하는 것은 적합성 관점에서 접근이며, 혁신적인 디자인이나 특이적인 건축물이 주변과 조화를 이루도록 유도 내지는 허용하는 방식은 대비적 관점이다.

4) 설계지침 항목의 차등성

심의를 위한 항목들의 중요도에 따라 차등적인 가중치를 부여하고, 이들을 합산하여 일정 점수 이상을 획득해야 프로젝트가 승인되는 방식이다. 점수방식 이외에 필수 충족사항, 준수사항, 고려사항, 인센티브 부여사항으로 구분하여 적용하기도 한다. 예를 들어 서울시에서 우수디자인 공동주택 인정, 친환경공동주택 인정을 위한 항목을 설정하고, 이들 항목들에 대한 적용의 충실도에 따라 용적률 인센티브를 부여하는 방식이 이에 해당한다.

Table 4. View Point and Property of Criteria

View Point	Contents
Process	Self-administration: objective judgement Discretionary: subjective judgement
Types	Prescriptive: quantitative, actual forms Performance: comprehensive, design solutions
Harmony & Contrast	Harmony: homogeneous with context Contrast: landmarks, differences
Weighting	Weighting score and incentives

III. 광역자치단체의 공동주택 심의기준 분석

1. 심의기준의 구성적 특성

1) 심의기준의 법적 위상

심의기준을 규정하는 방식은 자치단체에 따라 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 우선 대구의 경우에는 심의기준 자체를 폐지하여 운영하지 않고 있는데 이는 행정규제 완화차원의 조치에서 비롯되었다⁶⁾. 대부분의 자치단체에서는 건축위원회 운영지침의 성격으로 제정하여 운영하고 있으며 이는 자치법규의 성격보다는 그야말로 ‘운영지침’의 성격이 강하다고 할 수 있다. 이 경우는 심의기준을 별건의 지침서로 규정하는 경우와 건축위원회 운영규정에 포함하는 경우가 있는데 형태의 차이일 뿐 건축위원회의 운영지침이라는 성격에 차이가 있는 것은 아니다. 이와는 다르게 광주와 대구의 경우는 자치단체의 규칙으로 제정하여 운영한다. 따라서 법적 위상은 크게 비규정 유형, 자체운영지침유형, 자치단체규칙의 3가지 유형으로 나타났다⁷⁾.

6) 다만 대구의 경우는 건축조례의 별표를 통하여 심의사항을 규정하고 있는데 ‘용도지역, 지구 및 토지이용계획과의 적정성’, ‘도시경관에 미치는 영향’, ‘건축구조의 적정성’ 등 주요 항목을 11개로 규정하여 심의의 중점사항을 명기하고 있다. 따라서 이를 주요 심의지침항목으로 볼 수 있다.

7) 자치단체규칙으로 제정한 최초의 사례는 서울시였으나 서울시는 2008년 9월 이를 폐지하고 건축위원회 심의기준으로 운영하고 있다.

5) 김도년, 이창무(1998), 건축심의제도 개선방안 연구 -서울시 건축(1)심의를 중심으로, 서울시정개발연구원, 116-119

Table 5. Legal Status of Deliberation Criteria

Legal status of deliberation criteria		Cities
City by-law		GJ, (DG)
Criteria	Independent deliberation criteria	SL, DJ, ICN
	Working regulations of design council	US, BS
	None regulation	DG

2) 심의기준의 형식적 특성

심의기준의 형식으로서 처방기준과 성능기준은 매우 다른 성격을 갖는다. 처방기준은 특정한 지표의 수치적 규제나 형태를 규정하는 형식을 취함으로써 그 요건을 충족하면 심의를 자동적으로 통과하게 되므로 명확하지만, 매우 기계적이어서 질적 수준을 논의하기 어렵다. 반면 성능기준은 포괄적 달성목표를 제시하는 것이므로 구체적 수치나 형태를 규정하지 않아 모호한 지침이라 할 수 있지만 운영방법에 따라 설계자의 선택권을 보장하고 심의에서 질적 판단을 가능케 한다는 장점도 있다. 분석결과 성능기준과 처방기준이 복합된 유형과 성능기준 중심의 심의지침 유형의 두 가지가 운영되는 것으로 나타났다. 즉 부산과 울산은 성능기준 중심의 심의기준 성격이 강하며 나머지 지자체는 두 가지가 복합된 형식의 심의기준을 운영하고 있다.

Table 6. Regulation Forms of Design Criteria

Properties of design criteria	Cities
Prescriptive + Performance criteria	SL, ICN, DJ, GJ
Performance criteria	US, BS, (DG)

3) 심의대상 건축물의 유형

심의대상 건축물 유형을 기준으로 구분하면 크게 공동주택심의기준을 별도로 독립하여 규정하는 유형과 일반건축물과 통합하여 규정하는 유형으로 구분된다. 울산과 부산의 경우 공동주택 및 일반건축물을 통합한 심의기준을 운영하고 있는데 이는 성능 중심의 심의기준이 운영되는 것과 관계가 있다. 즉 통합지침의 형태에서는 공동주택 고유의 형태나 특징을 규정하기 어렵기 때문에 처방기준을 설정하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 따라서 심의기준은 공동주택을 별도로 다루면서 처방적 심의기준의 성격을 갖는 유형과 일반건축물과 통합하여 다루면서 성능중심의 심의기준을 운영하는 유형으로 구분된다.

Table 7. Deliberation Criteria by Building Types

Types	Cities
Housing	SL, ICN, DJ, GJ
All types of building	US, BS, (DG)

2. 심의기준의 내용적 특성

1) 주거동 형태 및 길이

주거동의 형태는 복수의 주거동이 집합하여 형성하는

단지경관과는 별도로 단일 주거동의 형태를 규제하는지 여부에 대한 것으로 일부 지자체에서는 규정이 없고, 일부 지자체에서는 규제를 하고 있는 것으로 나타났다. 대표적으로 인천의 경우에는 하나의 주거동이 직각으로 만나면서 채광, 프라이버시 등을 침해할 우려가 있는 형태를 규제하고 있고, 부산의 경우에는 부정형의 기형적 탑상형을 규제하고 있으며, 울산의 경우에는 판상형을 지양하도록 함으로서 단조로운 경관이 형성되지 않도록 유도하고 있다. 인천에서 규제하는 특정형태의 주거동 규제는 사실은 서울시에서 당초 심의지침을 제정하면서 도입하였던 규정인데 현재는 삭제되어 있으며, 대전의 경우도 최근 삭제되었다. 특정 형태의 주거동을 규제하는 것은 이들 주거동의 형태로 인하여 개별 단위주택의 일조, 채광, 사생활 침해 등 거주환경에 부정적 영향을 배제하기 위한 것이지만 최근 각 지자체에서 이들 규정을 삭제하는 경향은 도심입지의 공동주택, 특히 단일동 주거동이 토지이용의 최대화를 위한 계획조건이 매우 첨예한 문제로 대두되고 이를 수용한 결과라고 할 수 있다.

반면 주거동의 길이는 대부분의 지자체에서 이를 규제

Table 8. Regulation to Block Shapes

Cities	Regulations	Notes
SL	None	
ICN	Control of '□', 'H', 'T', 'ㄱ', 'ㄷ' shaped blocks	Keep distance of 8m and more from even non-window wall
BS	Control of over-articulated tower block	Tower block: less than 1:2 of XY ratio
GJ	None	
DJ	None	
US	Control of slab block type	Consideration of diversity of block shapes

Table 9. Regulation to Length of Block

Cities	Regulations	Notes
SL	Less than 5 units on a floor (in case of 60 m ² and more of unit area)	Exceptional treatment in case of well-designed blocks
ICN	(residential district class 3) - Less than 5 units on a floor in tower block (XY ratio 1:1.5) - Less than 60 m in length of slab block	Districts but class 3: No length limit/ Application of elevation area limit and elevation blockage degree
BS	Less than 60 m in slab blocks	Use of visual openness ratio
GJ	None	Use of elevation area limit and elevation blockage degree
DJ	Less than 4 units on a floor or less than 50 m in length/ Less than 6 units on a floor or less than 60 m in length under 85 m ² of unit size	Application of vista coverage ratio
US	Less than 4 units on a floor (6 units in 60 m ² of unit size)/ Less than 6 units on a floor or 52 m in length (ㄱ, ㄷ shape: 57.2 m) with council allowance	For all types of building

Table 10. Criteria for Visual Openness

Cities	Elevation area of a block	Visual corridor, Visual openness	Visual density index
SL	None	- Clear view, visual openness toward main perspective in main pedestrian route	None
ICN	- Less than 3,000 m ² : within 1,000 m from coastline, adjacent area to main stream, hillside area (higher than altitude of 40 m) - Less than 3,500 m ² : other areas (except Residential District Class 3)	- Street side: consideration of outward openness - Piloti in lower parts of block	Elevation blockage degree (except residential district class 3) - Under 30 m: within 1,000 m from coastline, adjacent area to main stream, hillside area (higher than altitude of 40 m) - Under 35 m: adjacent area to main arterial wider than 25 m, railway - Under 40 m: other areas
BS	None	- Visual corridor to perspective axis	Visual openness ratio to perspective axis · Toward main perspective axis: frontline 40%/total 30% · Toward perspective axis: frontline 30%/total 20%
GJ	Less than 3,500 m ² in a block/allowable upto 15% excess (tower type 20%)	- Consideration of block size, shape and layout for pedestrian route and visual openness	Elevation blockage degree - Under 35 m (allowable upto 15% excess)
DJ	- Under 3,000 m ² : higher than altitude of 70 m within 300 m from Geum river, Gap, Yudeung, Daejeon stream - Under 3,500 m ² : other areas	- 1 or more visual corridors in main perspective axis - Control of visual wall from main perspective axis - Prohibition of service facilities within visual corridor - Consideration of tower blocks alongside stream - Piloti in lower parts of block for visual corridor	Vista screening ratio · Under 60%: higher than altitude of 70 m near mountain within 300 m from Geum river, Gap, Yudeung · Under 70%: other areas
US	None *Less than 3,500 m ² in the area of southern parts of Taehwa river (guideline of district unit plan)	- Visual corridor by minimizing the elevation area - Piloti in lower parts for securing the wind way, visual corridor, visual openness	None

Table 11. Combination of Blocks

Cities	Block types and layout		
	Goals	Categories	Applications Minimum
SL	Diversity of housing blocks (each types should be more than 10% at least)	Under 300 units and 5 blocks	-
		More than 300 units and 5 blocks	2 and more
		More than 1,000 units and 10 blocks	3 and more
		More than 1,500 units and 15 blocks	4 and more
ICN	Diversity of housing block height (each types should be more than 10% at least)	Under 300 units and 5 blocks	-
		More than 300 units and 5 blocks	2 and more
		More than 1,500 units and 15 blocks	3 and more
BS	Emphasizing the block shape, creativity, diversity and harmony of layout		
GJ	- Convenient pedestrian routes, block size and shapes, layout for visual openness - Control of mix of corridor and hall types of block/harmonious design when unavoidable - Harmonious design of block when hall type plan with odd number units are unavoidable - Less than 3 stories variation in a block		
	- Diversity of block shape with tower, complex, slab/tower block in waterfront that visual openness is important.		
DJ	- 2 and more of block types in the site composing of under 10 blocks/3 and more of block types in more than 11 blocks - Less than 3 stories variation in a block		
US	- Mixed layout of tower and slab blocks - Control the use of slab block if possible - Control of excessive variation in stories of a block - Piloti in lower part of a block		

대상으로 삼고 있는 것으로 나타났다. 최대 60미터를 넘지 않도록 규제하는 것이 일반적이며 층당 구성세대수를 4호 내지는 6호 이내로 병행 규제하는 경향을 보인다. 주거동의 길이규제는 통상적으로 시각적 차폐감을 줄이기 위한 것이지만 단순히 길이만으로는 3차원 규제가 어렵고, 주거동들의 집합적 시각밀도를 규제하기 어렵기 때문

에 대부분의 지자체에서 주거동의 길이와 함께 시각밀도 규제를 병행한다. 따라서 주거동의 길이는 형태에 대한 규제 측면보다는 시각밀도의 규제를 위한 장치로 보는 것이 적절하다. 이러한 특성으로 인하여 주거동의 형태는 규제를 최소화하면서 주거동이 획일적인 구성이 이루어지지 않도록 요구하는 성능기준의 성격을 갖는데 비해 주

Table 12. Criteria for Block Layout

Cities	Block layout			
	Openness	Noise control	Diversity	Street faced
SL	- Control of parallel or orthogonal Array of blocks to the stream or main roads	None	None	- Street faced building design toward pedestrian route - Pedestrian amenity of lower parts of block by formal variations, articulations, openness, setback.
ICN	- Layout for openness and variation - Keep the distance of 8m and more from non-window wall in the layout of '□', 'H', 'T', '┌', '└' shapes	- Orthogonal array of blocks to the noise source/keep the distance of 10 m and more from it	- Control of parallel or orthogonal layout toward main perspective axis - Consideration of variation of heights and building forms	Consideration for outward openness in adjacent area to road
BS	- Setback of building line from the road for visual openness - Control of closed (D,H,T,C) and perpendicular layout (┌, T)/keep the appropriate distance if unavoidable	None	- Preferential design of block shapes and layout · Creativeness, diversity and harmony of block shapes and layout	None
GJ	- Keep the distance of 8m and more from non-window wall in ring, T, 다, H shaped layout - Consideration of block size, shape and layout for pedestrian route and visual openness	- Keep the distance of 8 m and more from the border line of noise source	None	None
DJ	- Orthogonal array of blocks to sub-arterial road - Control of parallel array of blocks not to make the visual wall from main perspective axis - Neighboring array of blocks to the background mountain in case of higher than 15 stories - Consideration of tower blocks in the area which visual openness is important like streamside.	Keep the distance of 20 m and more from railway or road (higher road level including sub-arterial road).	- Control of parallel or orthogonal array of blocks to the stream or main roads.	None
US	- Open configuration to the main visual axis - Consideration of windway in the layout and block height.	None	- Consideration of harmony with the existing urban structure	None

거동의 길이에 대하여는 성능기준보다는 처방기준을 강하게 적용함으로써 계량화된 규제 지침을 적용하는 경향을 보인다. 또한 주거동 길이 규제가 없는 광주의 경우도 입면적 규제를 통하여 길이규제의 간접적 제어가 이루어진다.

2) 주거동의 복합 및 배치방식

주거동의 복합은 서로 다른 주거동 유형을 혼합 배치하여 단지경관을 확보하기 위한 지침이 중심을 이룬다. 서울, 인천, 대전은 세대수에 따라 복합하여야 할 주거동의 유형수를 지정하고 있으며, 부산, 광주, 울산의 경우는 복수의 주거동 유형을 복합하도록 규정하고 있다. 이는 동일한 주거동 유형으로 전체 단지를 구성하여 획일적인 경관이 형성되지 않도록 하기 위한 것으로 전자는 세대수에 따라 복합해야 할 주거동 유형의 수를 지정하는 처방기준을, 후자는 적극적인 주거동 유형의 복합을 유도하는 성능기준의 성격을 가지고 있다. 따라서 경관의 다양화를 위한 주거동 유형의 복합은 지자체에 따라 처방기준과 성능기준이 병용되고 있음을 알 수 있다. 당초 세대수 규모에 따라 복합해야 할 주거동 유형의 수를 지정하는 규제방식은 각 지자체에서 사용하지 않던 방식이었으나 서울시에서 2008년 소위 '성남갑 아파트 퇴출' 정책의 일환으로 공동주택 디자인 가이드 라인을 시범적용하고 이를 기반으로 공동주택심의기준을 개정하여 본격 적용하

면서 도입되었다. 대전의 경우는 당초 이 규정이 없었으나 서울시의 기준을 준용하여 심의기준을 개정하였다가 2010년에 재차 개정하면서 세대수별 복합해야 할 주거동 유형의 수를 단순화하여 적용하고 있다. 따라서 주거동 유형의 복합을 규정하는 심의기준은 성능중심에서 처방중심으로 이전해 가는 경향을 보인다. 이는 심의의 객관성을 확보한다는 측면과 함께 심의기준에서 요구하는 계획의 목표상을 계량화하여 할당함으로써 달성도를 높이려는 의도가 증가하고 있음을 보여주는 것이다.

3) 단지의 경관과 시각적 개방감

시각적 개방감 관련 규제는 주거동으로 인한 시각차폐의 정도를 규제하는 방식으로 이루어진다. 우선 주거동의 입면적 규제는 서울, 부산, 울산은 제한규정이 없으며 나머지 지자체는 3,500 m²를 상한으로 하고, 인천과 대전은 경관적 관리가 필요한 지역은 3,000 m² 이내로 제한하고 있다. 울산의 경우에는 심의기준의 규정은 없지만 지구단위계획 수립지침을 통하여 강변지구에 한하여 3,500 m²를 넘지 않도록 규정하고 있다. 당초 주거동의 입면적 규제는 서울시가 공동주택 심의지침을 제정하면서 처음 도입한 것이었다. 그러나 서울시는 현재 이를 폐지하였지만 상당수의 지자체에서는 그대로 유지하고 있는 상황이다. 주거동의 길이규제와 함께 입면적을 제한하는 경우 결과

Table 13. Elevation Design Criteria

Cities	Design elements of housing block
SL	<ul style="list-style-type: none"> - Harmony of building shape and exterior with the neighboring nature and environment - Control of balcony installation in the area of 30% or more of external wall length, or total wall surface area (except under unit size of 60 m², /over 50% in wall area ratio/opened, projected type of balcony) - Balcony area ratio to the net area of unit: less than 25% in over 85 m², less than 30% in under 85 m². - Over 40% in wall area ratio (allowable down to 30% with the agreement of design council) - Consideration of design elements onto side wall (rather than painting) - Control of additional installation of decorative elements or use of immoderate color - Harmony of the structures on rooftop with shape and materials of block - Prohibition of exterior lighting at night - Use of serene and natural color/control of extreme luminous, raw, high saturation, high lightness of color considering environment - Consideration of skylines
ICN	<ul style="list-style-type: none"> - Differentiation of design in lower, middle, upper parts of block using specialized exterior materials and colors - Consideration of walking paths and rest areas with environmental-friendly design of lower parts of block - Consideration of design elements onto side wall (rather than painting) - Under 4m of height of rooftop structures - Height variation within 3 stories in a block
BS	<ul style="list-style-type: none"> - Consideration of unity and stability in design of lower, middle, upper parts of block - Harmony with the neighboring environment, such as streetscape - Consideration of amenity in lower parts of block - Consideration of creativeness, diversity of elevation design - Consistency of elevation design with land use district
GJ	<ul style="list-style-type: none"> - Rooftop structures as possible as low - Application of design suggestions prepared for aesthetic quality - Diversity of elevation design (avoiding the conformative shape and color) - Height variation within 3 stories in a block
DJ	<ul style="list-style-type: none"> - Variation of height of a block within 3 stories - Over 40% in wall area ratio. - Application of 2 or more design elements (materials, color, elevation design) in each of lower, middle, upper parts of block - Variation of elevation with forth and back, combination of projected and recessive types, opened and closed types of balcony. - Pitched roof (except only with agreement of design council). <ul style="list-style-type: none"> · Diversity of roof design/Structural roof not decorative. · Rhythmical skyline of blocks with the preferential roof and rooftop design - Consideration of exterior lighting at night presented in landscape master plan
US	<ul style="list-style-type: none"> - Variation of height of a block within 3 stories - Contrast of shape and color with existing buildings/Color and exterior materials considering urban landscape - Use of decorative brick on the lower part wall (2 or 3 stories) - Control of extreme variation of stories in a block

적으로 높이제한을 하게 되는 것이므로 주거동의 입면적 제한은 높이제한의 효과를 함께 갖는다고 볼 수 있다. 다른 한편으로 시각밀도지표는 매우 다양한 지표들이 사용되고 있다. 시각밀도지표는 단일동의 건물을 대상으로 하는 것이 아니라 주로 주요조망축 방향에서 집합적인 단지의 시각밀도를 규제하는 지표로서 초기에는 입면차폐도가 주로 사용되었으나 각 지자체의 시각밀도 규제 상황을 비교해 보면 여러 지표가 새로이 도입되고 있다는 것을 알 수 있다. 인천과 광주에 입면차폐도를 사용하고 있고, 대전은 조망차폐율을 사용하고 있으며, 부산의 경우에는 조망축 방향 열린 공간 비율을 사용한다. 이들 각각의 지표는 시각적 개방감을 확보하기 위한 시각밀도지표들이지만, 각 지표별 시각밀도 속성은 차이가 있다. 입면차폐도는 단지 주요조망축에서 주거동 입면적의 합산 면적을 단지 최장길이에 나눈 값이며, 열린 공간비율은 단지전면 길이에 대하여 주거동이 막지 않은 길이의 비율이며⁸⁾, 조망차폐율은 단지전면길이에 최고층수의 주거동 높이를 곱한 면적에서 주거동 투영 입면적의 합산비율이다.⁹⁾ 이들은 각기 다른 시각밀도 특성을 표현하는 지표들이지만 모

두 처방기준에 해당하는 심의기준에 해당한다. 다른 한편으로 각 지자체는 시각통로 확보에 대한 성능기준도 규정하고 있어서 처방기준과 성능기준을 병행 사용하는 경향을 보인다.

4) 배치 방식 규제

배치구조를 정량적으로 규정하는 것은 어려운 일이지만 예상과는 달리 구체적인 이격거리나 배치형태를 규정하는 처방 기준과 정성적인 성능기준을 통하여 배치조건을 규정하는 복합적 성격을 보인다. 인천, 부산, 광주의 경우에는 구체적인 배치형태(폐쇄적인 형태와 직각배치형태)를 억제하는 규정을 두고 있으며, 인천, 광주, 대전은 소음원

$$8) \text{ 전면건축물 지수} = \left(1 - \frac{\Sigma \text{조망축에 면한 건축물의 폭}}{L}\right) \times 100$$

$$\text{단지전체 지수} = \left(1 - \frac{\Sigma \text{조망축에서 바라보는 건축물의 폭}}{L}\right) \times 100$$

$$\text{조망차폐율} = \left(1 - \frac{\Sigma \text{조망축에서 바라보는 건축물의 입면적}}{L \times \text{주거동중 최고의 높이}}\right) \times 100$$

으로부터의 이격거리를 정량적으로 규정하고 있고, 폐쇄적인 배치형태를 규제하는 위 3개 지자체중 부산을 제외하면 채광장이 없는 방향에서의 이격거리를 구체적으로 규제하고 있다. 부산의 경우에는 이러한 배치구조에서 이격거리를 유지하라는 규정은 있으나 구체적 수치를 설정하지 않는 것은 부산의 심의지침 성격이 전체적으로 성능기준 중심으로 구성되어 있기 때문이다. 각 지자체의 주거동 배치에 규제사항의 주요 관점을 종합하면, ‘개방성 확보’, ‘바람길 확보’ 등의 개방성 문제와 연관된 항목과 소음에 대비한 이격 조건, 일률적 배치로 인한 획일적 경관 억제, 가로와의 대응방식으로 요약된다.

5) 주거동 입면구성

주거동 입면구성은 정량적 규제가 쉽지 않은 대상이라는 점에서 성능중심의 기준이 다수 포함되어 있지만 주거동의 3분할 구성, 옥상구조물의 높이제한, 주거동내 층수변화폭의 제한 등 구체적인 형태를 규정하는 처방중심의 항목들도 다수 포함되어 있다. 특히 서울과 대전의 경우는 벽면율, 발코니 설치면적을 수치적으로 제한하면서 입면구성에 대한 강한 규제기준을 설정하고 있다. 따라서 입면구성에 대한 정량적 규제는 생각보다 매우 강하게 설정되어 있다는 것을 알 수 있다. 다만, 이들은 모두 특정한 주거동 입면구성요소들에 대한 규정이므로 부산이나 울산과 같이 공동주택과 일반건축물을 통합하여 심의지침을 구성하고 있는 경우에는 매우 포괄적인 지침을 설정하고 있다.

3. 심의기준 항목별 규제형태 비교

지자체별 분석결과를 규제형태별로 정리하면 <Table 14>와 같다. 각 지자체의 심의기준은 처방기준과 성능기준을

복합하여 사용하는 경향이 일반적이지만, 특정 항목이나 지자체에 따라서는 성능기준이 우선하거나 처방기준이 우선하는 개별적 특성이 나타난다.

1) 처방기준 우선항목

처방기준이 중심이 되는 항목은 대표적으로 ‘주거동 길이’, ‘1개동 입면적 규제’, ‘시각밀도규제’, ‘1동내 층변화 규제’를 들 수 있다. 이들 항목들은 구체적인 수치가 제시되어 이를 충족하는 설계를 요구한다. 이들 항목들은 개별 설계요소에 대한 제어보다는 형태의 구조적 특성을 규정하는 항목들이라는 공통점을 가지고 있다.

2) 성능기준 우선항목

성능기준이 우선하는 항목은 ‘시각통로 확보’, ‘획일적 경관억제’, ‘색채·조명’, ‘옥탑·지붕’, ‘주변과의 조화’에 대한 지침들이 해당한다. 처방기준이 적용되는 항목이 형태의 구조적 특성을 규정한다면, 성능기준이 적용되는 항목은 시각통로, 다양한 경관, 주변환경과 조화 등과 같이 집합적 구성방식에 관한 항목과 ‘옥탑, 색채, 주거동 입면’과 같이 요소적 특성을 규정하는 항목에 적용되는 경향을 보인다.

3) 지자체별 심의기준 형태 특성

지자체별 특성을 살펴보면 처방기준과 성능기준이 복합된 유형과 성능중심의 심의기준 유형으로 구분된다는 것을 알 수 있다. 울산과 부산은 대부분의 항목을 성능중심의 심의기준으로 규정하는 특성이 강하게 나타난다. 즉 울산의 경우는 주거동의 길이, 부산의 경우에는 주거동 길이와 시각밀도에 대한 항목 외에는 모두 성능중심 심의기준으로 구성되어 있다. 성능중심의 심의기준에서는 달성목표상을 서술적으로 제시하고 달성방법은 설계자의 판단에 위임하는 방식을 사용한다는 점에서 심의방식이나

Table 14. Prescriptive and Performance Criteria for Deliberation Items

		SL	ICN	BS	GJ	DJ	US
Block shape/length	Block shape	×	●	●	×	×	●
	Block length	●	●	●	×	●	●
Visual openness	Elevation area	×	●	×	●	●	×
	Visual corridor	●	●	●	●	●	●
	Visual density	×	●	●	●	●	×
Complex of block types		●	●(●)	●	●	●(●)	●
Block layout	Openness of layout	●	●	●(●)	●(●)	●	●
	Noise control	×	●	×	●	●	×
	Variation	×	●	●	×	●	●
	Street faced	●	●	×	×	×	×
Elevation	Variation of stories	●	●	×	●	●	●
	Balcony	●	×	×	×	●	×
	Ratio of wall	●	×	×	×	●	×
	Sidewall	●	●	×	×	×	●
	Elevation	×	●	●	×	●	●
	Color·Light	●	●	×	●	●	×
	Rooftop·Roof	●	●	×	●	●	●
	Harmony	●	×	●	●	×	●

● Prescriptive ● Performance × None ●(●) Prescriptive oriented ●(●) Performance oriented

과정이 차별적인 특성을 가질 가능성이 높다. 규제형태의 측면에서 성능기준 중심의 심의지침 유형과 성능기준과 처방기준을 복합한 유형의 두 가지 유형은 심의의 역할과 기능에 대한 근본적 차별성을 전제하므로 극단적으로는 심의기준을 제정하지 않고 자유로운 판단에 따르는 경우, 성능중심의 기준을 제시하고 주관적 판단을 중시하는 경우, 일정 항목에 대하여는 처방기준을 복합하는 경우 등 심의의 기능과 역할, 운영방식에 대한 다양한 태도가 존재한다.

4) 중심규제항목

6개 지자체중 5개 이상의 지자체에서 공통으로 심의기준에 포함하고 있는 항목은 ‘주거동 길이’, ‘시각통로 확보’, ‘주거동 복합방식’, ‘배치 개방성 확보’, ‘층변화’, ‘옥탑 및 지붕’인 것으로 나타났다. 이들 각 항목은 시각적 개방감과 경관적 다양성에 관한 사항으로서 대부분의 심의에서 이들 두 가지 특성이 중요한 심의 주제로 다루어지고 있다는 것을 알 수 있다.

IV. 결론 및 향후 연구문제

1. 결론

이상의 비교를 통하여 다음과 같은 결론을 얻었다.

첫째, 광역자치단체의 심의기준은 심의 지침 자체를 폐지하여 심의의 자율재량기능을 최대화한 유형(대구), 성능기준의 성격을 강화하여 자율재량을 우선하되 자동행정의 기능을 가미한 유형(부산, 울산), 자동행정과 자율재량을 복합한 유형(서울, 대전, 인천, 광주)의 3가지로 구분할 수 있다.

둘째, 심의지침에서 규제하는 항목중 형태의 구조적 속성을 규정하는 항목은 처방기준으로 규제하는 경향을 보이고, 집합적 구성방식과 특정한 디자인 요소를 규정하는 경우에는 성능기준을 적용하는 경향이 나타난다.

셋째, 시각적 개방감과 경관적 다양성과 관련한 항목들은 대부분의 지자체에서 공통적으로 심의지침 항목으로 규제하고 있어서 이 두 가지가 중심적인 심의 주제로 다루어진다.

넷째, 가로와의 대응에 대한 규제항목은 전체 지자체중 2개 지자체에서만 심의항목으로 규정하고 있어서 도시 공공공간과의 개방적 연계 및 통합보다는 단지 내부의 자족적 구성방식에 집중하는 경향을 보인다.

다섯째, 시각밀도를 계량적으로 규제하는데 사용하는 시각밀도지표는 과거 입면차폐도가 주로 사용되었으나 이외에 조망차폐율, 조망축방향 열린 공간 비율 등 성격이 다른 시각밀도지표가 사용되어 시각밀도지표의 다양화 현상이 나타난다.

2. 향후 연구문제

본 연구는 서울특별시 및 광역시의 공동주택 심의기준을 비교하고 특성을 분석한 것이다. 그러나 이 연구는 전체적인 구성체계를 중심으로 분석한 것으로 최종적으로는 심의기준의 규제형태에 따른 설계내용의 차이점, 심의결과와의 적절성 등이 검토되어야 한다. 구체적으로는 다음의 연구문제들이 후속될 필요가 있다.

첫째, 지자체에 따라 성격이 다른 규제형태(성능기준 중심형과 복합형)가 실제로 심의의 운영 및 심의결과를 통하여 적절한 설계안을 도출하는데 어떤 장단점이 있는지를 분석할 필요가 있다.

둘째, 구체적인 심의기준 항목들이 실제로 설계안의 질적 수준을 향상시키는데 적절한 기능을 하는지를 분석할 필요가 있다. 특히 처방기준을 통하여 규제되는 항목들의 경우에는 경직된 설계를 유도할 위험이 있다는 우려가 상존하고 있으므로 이들이 설계에 미치는 구체적 영향을 분석할 필요가 있다.

REFERENCES

1. 김도년 · 이창무 (1998). 건축심의제도 개선방안 연구 - 서울시 건축(1)심의의 중심으로. 서울시정개발연구원
2. 서울시정개발연구원 (1994). 한강 인접지역 경관관리 방안연구(1)(2)(3).
3. 최찬환 외 (1997). 공동주택단지의 환경지표개발에 관한 연구. 서울특별시
4. Choi, P., Park, Y., & Ha, J. (2004). The change of the architectural design review system in Daegu-city. *Journal of Architectural Institute of Korea (planning & design)*, 20(5), 145-152.
5. Jang, S. (1997). Decisions by the building design control committee on speculative building projects. *Journal of Architectural Institute of Korea*, 13(12), 147-158.
6. Kim, K. (2010). A study on the effectiveness of the apartment housing design review guideline administered in seoul based on case study. *Journal of Architectural Institute of Korea (planning & design)*, 26(11), 71-79
7. Kwon, K., & Kim, S. (2007. 6). A study on the operational problems and the improvement scheme of the architectural design review in Seoul. *Seoul Studies*, 8(2), 65-83.
8. Lee, E. (2011). *A study to compare characteristics and derive improvement plan for reviewing criteria of regional government apartment housing*. Master thesis, ChungNam University, Deajeon.
9. Woo, D. (2006). Improvement on deliberation of housing block and unit design. *Architectural Review (0601)*, *Architectural Institute of Korea*, 50(1), 45-50.

접수일(2012. 1. 3)
수정일(1차: 2012. 1. 30)
계재확정일자(2012. 2. 6)