건축도시공간연구소

ISSUE PAPER 2012

01 주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구 염철호 | 하지영

02 도시공간조직에 대응하는 주거지 정비방안 연구 오주형 | 김은희 | 서수정

03 주거지재생의 공익성 향상을 위한 공공의 역할 조상규 | 권영상

04 수변도시 재생에 대응하는 수변경관 조성방안 연구 권영상 | 조상규

05 건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구 임유경 | 진현영

06 도시 생활밀착형 공공공간 조성방안 및 매뉴얼 개발 연구 이상민 | 엄운진

07 중소도시재생을 위한 공공건축 및 공공공간 활용방안 차주영 | 임강륜

08 단독주택지내 생활중심시설의 공급 방안 연구 성은영 | 임강륜

09 건축 관련 법제의 체계적 정비 방안 연구 유광흠 | 성은영

(auri) 건축도시공간연구소

건축도시공간연구소

ISSUE PAPER 2012

(auri) 건축도시공간연구소

발간사

건축도시공간연구소는 2007년 개소 이래, 건축도시 분야의 유일한 국책연구기관으로 국가적으로 필요한 건축정책, 건축문화를 발굴하고 수립하기 위한 다양한 연구를 진행해 왔습니다. 이외에도 다양한 주제로 포럼을 진행하고 출판물을 발간하여 좋은 건축과 좋은 도시를 만들기 위한 사회적 인식확산에 앞장서고 있습니다.

이번에 발간하는 『건축도시공간연구소 이슈페이퍼』는 본 연구소에서 2011년도에 수행한 기본과제 중 정책연구과제의 주요 내용과 정책 시사점을 요약 · 정리한 정책이슈 모음집입니다. 올해 첫 발간을 시작으로 매년 정책연구과제를 요약 · 정리한 이슈페이퍼를 발행하여 건축 · 도시 정책 및 제도개선에 반영할 수 있도록 관련 기관과 부처에 배포할 예정입니다. 본 이슈페이퍼가 건축·도시 관련 정부부처와 담당자들의 정책 결정에 유용한 자료로 활용되기를 기대합니다.

이와 더불어 향후 본 연구소에서 수행하기를 기대하는 연구주제 등에 대해서도 의견을 주시면 본원의 정책연구방향 수립과 연구주제 발굴 등에 반영하도록 하겠습니다.

본원에서 수행한 연구과제에 협조해 주신 것에 깊이 감사를 드리며, 앞으로도 본원의 연구결과가 국가정책 수립에 활용될 수 있도록 많은 관심과 지원을 부탁드립니다.

감사합니다.

2012년 11월
건축도시공간연구소 소장 제해성

차례

01 주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구 · 염철호 | 하지영 09

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 기대효과

02 도시공간조직에 대응하는 주거지 정비방안 연구 · · · · · · · · · · · 오주형 | 김은희 | 서수정 27

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 기대효과

03 주거지재생의 공익성 향상을 위한 공공의 역할 · · · · · · · · · · · · · · · · 조상규 | 권영상 47

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 기대효과

04 수변도시 재생에 대응하는 수변경관 조성방안 연구 · · · · · · · · · · · · · 권영상 | 조상규 67

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 기대효과

05 건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구 · · · · · · · · · 임유경 | 진현영 89

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 향후과제

06 도시 생활밀착형 공공공간 조성방안 및 매뉴얼 개발 연구 ····· 이상민 | 엄운진 113
1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 주요 연구내용
4. 정책제안 및 기대효과

07 중소도시재생을 위한 공공건축 및 공공공간 활용방안 ····· 차주영 | 임강륜 135
1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 기대효과

08 단독주택지내 생활중심시설의 공급 방안 연구 ····· 성은영 | 임강륜 153
1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 주요 연구내용
4. 정책제안

09 건축 관련 법제의 체계적 정비 방안 연구 ····· 유광흠 | 성은영 181
1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 주요 연구내용
4. 정책제안

표차례

[표 1-1] 최저주거기준 미달가구 15
[표 1-2] 주거문화 관련 주택정책 · 제도 연표 20
[표 1-3] 주택정책 방향전환을 위한 실천과제 26
[표 2-1] 도시공간조직의 대응의미 및 대응방법론 33
[표 2-2] 기성주거지 정비사업 비교분석 내용 34
[표 3-1] 재개발 찬반여부와 거주자 속성의 순위상관분석 56
[표 3-2] 최적 개발과 현금자산 극대화 개발인 경우의 조합원의 경제적 손익 비교 58
[표 3-3] 서울시 주택유형별 개발밀도 특성(2004년 기준) 62
[표 4-1] 국내 수변도시재생 분석 도시개요 74
[표 4-2] 국외 수변도시재생 분석 도시개요 75
[표 5-1] 용도지역지구제에 기반한 획일적 규제의 문제점 : 규제의 취지와 원칙 왜곡 102
[표 5-2] 양적인 기준에 의한 규제의 문제점 : 질적 수준 확보에 한계 103
[표 5-3] 필지 단위의 행위 제한에 의한 규제의 문제점 : 혼란스러운 집합경관 및 열악한 보행환경 104
[표 5-4] 현행 건축물 형태규제 조항에 대한 법령 개선안 110
[표 6-1] 생활밀착형 공공공간 유형 121
[표 6-2] 현황조사 대상지 개요 122
[표 6-3] 생활밀착형 공공공간 관련 분석사례 124
[표 6-4] 좋은 생활밀착형 공공공간의 조건 및 세부속성 130
[표 8-1] 공동주택의 부대 및 복리시설 설치 기준 165
[표 8-2] 수도권 단독주택 밀집지역의 분포 현황 167
[표 8-3] 생활중심시설의 이용 특성 분석 사례지역 171
[표 8-4] 생활중심시설의 시간거리 173
[표 9-1] 건축 관련 법제 체계 분석의 틀 189
[표 9-2] 영국의 건축 관련 법제의 제/개정 193
[표 9-3] 법 체계 정비 사례 개요 196

그림차례

[그림 1-1] 시대별 주택정책의 주요 과제 12
[그림 1-2] 강남구, 노원구, 동탄 신도시의 대단지화 현황(500세대 이상 단지) 15
[그림 1-3] 유형별 가구의 거처 15
[그림 1-4] 일본의 1인당 GDP 추이와 주택정책의 흐름 18
[그림 1-5] 일본의 주택정책 관련 계획간의 관계 구조 18
[그림 1-6] 주거문화 개선을 위한 주택정책의 방향전환 22
[그림 2-1] 서울시 성북구 정릉동 일대 29
[그림 2-2] 북아현 1-2 재정비촉진구역 29
[그림 2-3] 연도별 가구규모 변화 30
[그림 2-4] 연도별 주택유형의 변화 30
[그림 2-5] 연구의 진행에 따른 방법론 31
[그림 2-6] 도시공간조직의 대응의미 및 대응가치 도출 32
[그림 2-7] 사업방식에 따른 가구단위 사업구역의 설정 36
[그림 2-8] 주요가로체계의 유지를 통한 가구의 재구성 37
[그림 2-9] 가로변 근린생활시설의 용도복합 38
[그림 2-10] 필지구조 유지를 통한 가구단위 공동개발 39
[그림 2-11] 소단위 합필개발을 통한 가구구조 유지 40
[그림 2-12] 중층 고밀형 주거지 형성 41
[그림 3-1] 주거지의 최적용적률 결정모형(DiPasquale and Wheaton(1996), p75.) 52
[그림 4-1] 수변도시재생 정책모형 : Green-GRUWS 순환구조모형 77
[그림 4-2] 수변도시재생-경관조성 연계모형 81
[그림 4-3] 포괄적 도시계획 및 설계 운영체계 82
[그림 5-1] 건축물 형태규제 개선 기본방향 설정 96
[그림 5-2] 일반적 규제와 지구적 규제 99
[그림 5-3] 홍대앞 건축물 매스 현황 101
[그림 5-4] 건축물 형태규제체계 관련 개선과제 107
[그림 5-5] 건축물 형태규제원칙 관련 개선과제 108

[그림 5-6] 건축물 형태규제방식 관련 개선과제 109
[그림 6-1] 생활밀착형 공공공간 유형 121
[그림 7-1] 도시재생의 촉매로써 공공건축과 공공공간 144
[그림 7-2] 강릉시 공공건축 및 공공공간 조성현황 147
[그림 7-3] 중소도시재생을 위한 공공건축 및 공공공간 활용의 기본방향 149
[그림 7-4] 공공건축 및 공공공간을 매개로 한 도시재생 프레임워크 149
[그림 7-5] 중소도시재생을 위한 공공건축 및 공공공간 활용실태의 주요쟁점과 활용방안 151
[그림 8-1] 우리나라 주택유형의 변화(1995~2010) 155
[그림 8-2] 고급화된 아파트 커뮤니티시설 경향 156
[그림 8-3] 단독주택지의 주민 교류 공간 156
[그림 8-4] 커뮤니티의 단계적 형성 161
[그림 8-5] 생활중심시설의 개념 162
[그림 8-6] 생활중심시설의 공급을 통한 커뮤니티 활성화 개념 163
[그림 8-7] 수도권의 단독주택 분포도 166
[그림 8-8] 수도권의 단독주택 집중도 166
[그림 8-9] 단독주택 밀집지역의 평균 건축년도 167
[그림 8-10] 단독주택 밀집지역의 평균 도로율 167
[그림 8-11] 단독주택과 근린생활시설 간의 평균거리 분석 169
[그림 8-12] 단독주택과 아파트의 최단거리 주민자치센터까지 근접성 비교 169
[그림 8-13] 지역별 생활중심시설의 이용 특성 172
[그림 8-14] 생활중심시설 이용 여건(신길2동, 서울) 172
[그림 8-15] 생활중심시설 이용 여건(주안4동, 인천) 172
[그림 8-16] 「소규모 다기능」의 개괄적인 운영 시스템 174
[그림 9-1] 건축 관련 법제 간 관계 186
[그림 9-2] 건축법의 구성 체계 186
[그림 9-3] 미국의 법제 체계 190
[그림 9-4] 미국의 International code 적용현황 191
[그림 9-5] 일본의 법령 및 건축기본법의 구성 195
[그림 9-6] 건축 관련 법제 개편 대안 200

건축도시공간연구소
ISSUE PAPER 2012

01

주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구

염철호 | 하지영

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 기대효과

주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구

염철호 | 하지영

정책제안

- 주거정보 체계 구축과 소비자 역량강화를 위한 프로그램 마련, 주민의 자력적 주거지 정비 및 관리를 위한 지원체계 구축, 기반시설 및 생활서비스 확충에 대한 공공의 직접적 역할 확대를 통해 건전한 시장환경 조성과 주거문화를 선도하는 주체로서의 소비자의 역량 및 권한을 강화할 필요
- 공급유형별로 구분된 주택관련 제도의 유연화, 공급단위의 소단위화 유도, 저비용 거주 중심의 주택공급 확대를 위한 제도 마련을 통해 주택시장에서의 소비자의 취향이 반영될 수 있도록 주택시장에서 주거유형 선택의 폭을 확대할 필요
- 경직된 디자인기준 완화와 어반디자인 측면의 디자인 관리 강화, 도시 및 지역 정책과 일체화한 주택정책 추진체계 구축을 통해 지역 중심의 주거지 관리를 실현할 필요

연구개요

연구기간 2011. 1. 1. ~ 2011. 12. 31.(12개월)

연 구 진 연구책임자 : 염철호 부연구위원 (031-478-9677, chyoum@auri.re.kr)
내부연구자 : 하지영 부연구위원
외부연구자 : 하성규 중앙대학교 도시계획 부동산학과 교수
최숙희 한양사이버대학교 실버산업학과 부교수

1. 연구의 필요성 및 목적

연구의 배경

▫ 질 낮은 주거문화에 대한 사회적 비판 고조

• 근대화와 도시화 과정을 거치면서 주거양식의 일반적 유형으로 자리 잡은 아파트는 오랫동안 주거문화의 질적 수준을 저하하는 원인으로 지적되어 왔음에도 불구하고 이에 대한 선호는 지속적으로 확산

• 폐쇄성, 획일성 등 대단위 아파트 중심의 주거에 대한 비판이 제기되면서도 적절한 대안이 제시되거나 실천되지 못하고 있으며, 정부의 개선방안 또한 미학적인 양식 개선에 편중

▫ 공급위주의 주택정책이 주거문화의 질적 수준을 저하시키는 요인으로 작용

• 그간의 주택정책은 주택공급, 주택시장 안정, 주거복지 실현의 3가지 방향을 중심으로 추진되어 오면서 주거의 질적인 측면은 상대적으로 소홀히 다루어져 왔으며, 오히려 공급 위주의 주택정책은 주거문화의 질적 수준을 저하시키는 요인으로 작용

• 단기간에 걸친 대단위 아파트의 일제적 공급은 주거유형의 획일화를 초래하였고, 주택시장을 통한 경기활성화 정책은 결국 주택의 상품화 및 투기화를 유발

• 저소득층을 위한 공공임대주택은 주거환경에 대한 배려가 미흡한 채 질적인 수준을 고려하지 못하고 획일적인 형태로 공급

▫ 주택시장 여건 변화에 따른 주택정책에서의 주거문화 중요도 확대

• 2000년대 들어서면서 주택보급률 100% 초과, 소득수준 향상, 가족형태의 다양화, 1 · 2인 가구 및 노인인구 증가 등에 따른 새로운 주거수요 증대와 함께 주택공급과 주거편의성 확보 이상의 다양하고 수준 높은 주거문화에 대한 사회적 요구가 증대

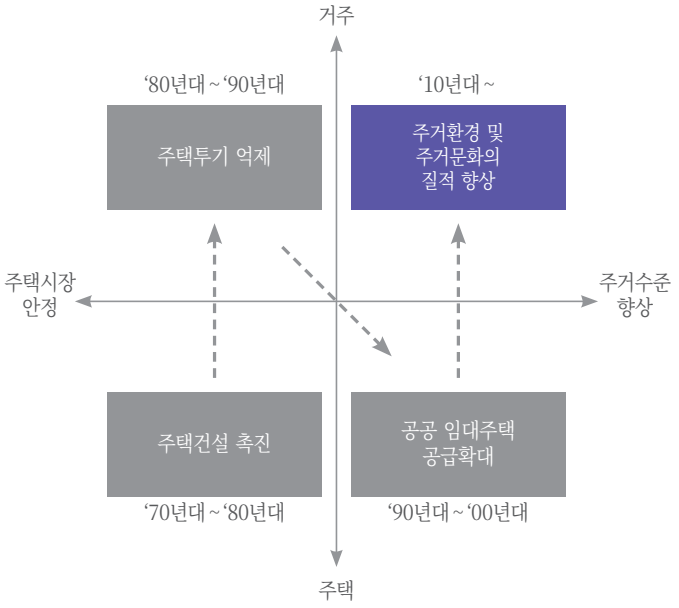
• 하지만 주택정책은 여전히 물량공급 위주의 기조를 바탕으로 하고 있으며, 주거환경과 주거문화 향상 측면의 새로운 시도들 또한 단편적인 사업수준에 그치거나 주택정책 전체에서 중요도가 상대적으로 미약한 실정

▫ 주거문화에 대한 다각적인 진단을 바탕으로 한 주택정책 방향설정 필요

• 주거문화의 질적 향상의 필요성은 그간 여러 분야에서 제기되어 왔으나, 제시된 대안은 여전히 다양한 주택유형의 보급, 커뮤니티 형성, 획일적 디자인의 개선 등 개념적인 수준을 넘어서지 못하고 있는 실정

• 주택보급률이 100% 넘어서면서 더 이상 주택공급 위주의 주택정책은 실효성이 없으며 주거향상으로 주택정책을 전환해야 한다는 주장이 이제는 새롭게 느껴지지 않을 정도로 사회적으로도 일정 수준의 공감대를 형성

• 아파트 중심의 주거공간에 대한 자성과 변화의 필요성에 대한 정책적인 요구 또한 내외적으로 여러 차례 제기된 지 오래임



[그림 1-1] 시대별 주택정책의 주요 과제

• 이제는 주택공급, 주택시장의 측면에 우선하여 주거문화의 측면에서 주택정책의 실천적 전략을 근본적으로 모색해야 할 시기가 왔다고 하겠으며, 이를 위해서는 우선 그간 제기되었던 우리 주거문화에 대한 문제점과 현황에 대한 다양한 시각에서의 근본적인 진단과 이를 바탕으로 주택정책의 방향과 실천전략을 도출할 필요

연구의 목적

• 본 연구에서는 그간의 주택정책에서 주거문화의 향상이 주요한 정책과제로서 다루어 지지 못해 왔고 주거문화 향상을 위한 문제제기 및 대안 또한 개념적이거나 지속성을 담보하지 못했다는 인식하에, 주거문화에 대한 다각적인 진단을 바탕으로 주거문화 개선 측면에서의 주택정책의 방향전환과 이의 실현을 위한 정책과제를 제안

2. 연구방법

▫ 주거문화 진단

• 문화인류학, 문화사회학, 문화지리학 관련 문헌 분석을 통해 문화와 관련한 개념을 정리하고, 주거문화에 대한 정의와 주거문화에 대한 비판적 담론을 바탕으로 주거문화의 개념을 정리

• 주거문화를 주거수준, 주거의식, 주거환경으로 나누고 각각의 현황 및 주택정책적 배경을 분석하기 위해 이와 관련한 각종 통계자료 분석, 각종 논문 및 연구 보고서, 2000년대 이후의 저널과 신문 등에 실린 기사 내용 등을 분석

▫ 해외 주택정책 패러다임 분석

• 주거 선진국으로 여겨지고 있는 미국, 영국, 일본의 주택정책과 제도 등이 정치경제 사회, 인구구조 등의 변화에 따라 어떻게 전개되어 왔는지를 분석하고 시사점 도출

• 우리나라에서 주택정책이 본격적으로 추진된 1960년대를 기점으로 현재까지의 주택정책 기조의 변화, 주택정책과 관련한 주요 제도 도입 및 개정, 주택정책 실행주체의 설립 및 변화 등을 개괄적으로 정리

▫ 주거문화 관련 주택정책 · 사업 분석

• 2000년대 이후 도입 · 시행된 정책 · 사업 중 주택유형 및 공급방식 다양화, 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보 등 주거문화와 관련한 주택정책을 발췌 · 정리

• 정리한 정책 · 사업내용에 대해 목표설정의 타당성, 목표계층과 대상의 적절성, 목표수단의 실현성, 사업의 효과성의 4가지 측면에서 정책평가

• 주거문화의 주체성, 다양성, 정체성 측면에서 사업성과 및 한계점 분석

▫ 주거문화 개선을 위한 주택정책 방향 설정

• 총 15인 이내의 주택계획 및 주택정책 관련 전문가로 AURI 주택정책 자문단을 구성하여, 월1 2회 단위로 자문위원별 발제 및 토론을 통해 주택정책의 문제점을 정리하고 앞으로의 주택정책 방향과 과제 도출

3. 연구결과

주거문화 진단을 통한 주택정책의 문제점 도출

▫ 주거문화의 개념

- 주거문화를 대중문화적인 관점에서 보았을 때 좋은 주거문화의 형성은 바람직하고 다양한 취향을 소비자가 인식하고 이를 외부적으로 표출할 수 있어야 하며, 소비자의 취향이 곧 주택시장에 영향을 끼칠 수 있어야 실현될 수 있을 것임
- 문화적이다 라는 것은 문화를 창출하는 주체는 어디까지나 소비자이며, 형성된 문화는 고유의 정체성을 가지되, 지역과 상황에 따라서 소비자 또는 향유자의 취향이 구현될 수 있는 풍부한 다양성을 내포하고 있어야 한다는 점으로 이야기될 수 있음
- 주거의 소비자 대중이 건설주체의 상업적인 논리에 좌우되는 것이 아니라 주거문화를 주도하는 주체로서의 역량을 갖추고 이것이 주택시장에서 영향력을 가지는 주거문화의 주체성 구현 필요
- 주택 유형이 소득수준에 따라 계층화되는 것이 아니라 주택 시장에서 유사한 수준의 다양한 주택유형의 선택지가 제공되는 주거문화의 다양성 구현 필요
- 어느 곳이나 똑같은 주택지와 주거경관이 조성되지 않고 지역과 장소에 따라서 특성 있는 주거환경이 형성되는 주거문화의 정체성 구현 필요

▫ 주거문화 측면에서의 주택정책의 문제점 도출

- 주택공급 정책의 지속적인 추진으로 주택보급률은 상당히 향상되었지만 소득에 비해 과다하고 높은 주거비용이 지속되고 있고 저소득층 주거수준은 아직까지 매우 낮은 실정임
- 전체적인 주거수준은 좋아졌으나 경제적인 여건과 기호에 맞는 주택 및 주거지 선택의 폭은 여전히 좁은 상태라고 할 수 있음
- 대단위 아파트 단지 공급을 기반으로 한 주택정책은 아파트 위주의 주거환경으로 인한 획일화, 양호한 단독주거지의 소멸, 주거단지의 폐쇄성과 외부공간의 공공성 부재 등의 문제를 초래

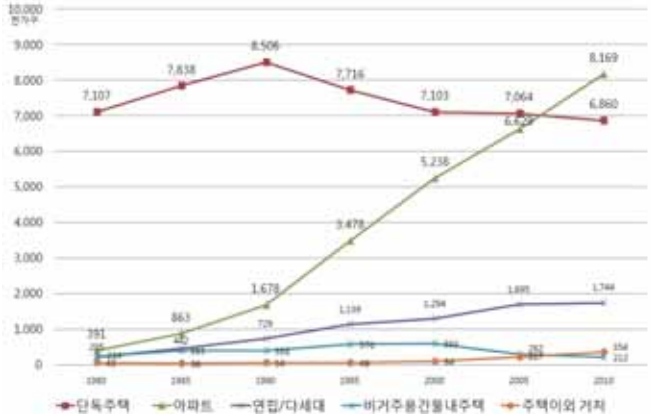
[표 1-1] 최저주거기준 미달가구

(단위 : 만 가구, %)

구 분	전체 가구수	최저주거기준 미달가구 합계	시설기준 미달가구	침실기준 미달가구	면적기준 미달가구
1995년	1,296	446(34.4)	382(29.5)	75(5.8)	149(11.5)
2000년	1,431	334(23.3)	238(16.6)	49(3.4)	130(9.1)
2005년	1,560	255(16.4)	194(12.4)	38(2.4)	75(4.8)
2010년	1,734	184(10.6)	-	-	-

강남구 도곡역 일대	노원구 노원구청 일대	동탄 신도시 센트럴파크 일대

[그림 1-2] 강남구, 노원구, 동탄 신도시의 대단지화 현황(500세대 이상 단지)



[그림 1-3] 유형별 가구의 거처

- 현재 대부분의 도시는 지역 및 장소의 정체성과 특수성에 따라 차별화되는 도시 및 주거지 공간의 특성과 공간문화를 찾기가 어려운 실정
- 타 주거유형에 비해 매우 높은 수준인 아파트와 넓은 주택에 대한 소비자 선호도는 주택공급 정책이 민간부분의 주택공급을 원활하고 안정적으로 유지하고자 하는 부

분에 치중한 결과라 할 수 있으며, 이는 주택시장에서의 소비자의 영향력을 축소시키는 결과를 초래

- 주거문화 또한 일방적인 공급자 주도의 시장에 대항하는 소비자 운동이라기보다는 주택의 상품화 전략으로서 건설사가 활용하는 수단으로 전락해버렸다고 할 수 있음

해외 주택정책 패러다임 변화 분석과 주거문화 측면의 시사점 도출

▫ 주택정책 패러다임 변화의 특성

- 미국, 영국, 일본 모두 주택보급률이 100%를 넘어서면서 주택부족 문제가 어느 정도 해결된 시점에서 주택정책의 기조를 주택의 신규공급에서 주거환경의 질적수준 향상으로 전환
- 민간주택만이 아니라 공공임대주택, 사회주택 등에 대해서도 주거의 질적인 측면을 중시하는 경향으로 나타나고 있음
- 주거수요의 다변화 및 세분화, 지역재생과 주택정책의 통합적 추진 필요성 증대 등에 따라 중앙주도로 주택정책을 추진하던 기조를 지역주도로 전환하는 움직임이 공통적으로 나타남
- 중앙정부는 주택정책에 있어서 지방에 대한 구체적인 간섭은 하지 않는 대신 국가 차원의 거시적인 방향과 메뉴를 제시하고 이를 바탕으로 지역에서는 지역 특성을 반영한 독자적인 정책과 사업을 추진
- 소득수준이 2만불을 넘어서면서 정치 · 사회적으로 정부의 역할 축소, 민간의 역할 확대, 규제완화 등이 진행되면서 주택정책에서도 정부의 직접적인 역할 수행보다는 민간시장을 활용하고 정부는 건전하고 안정적인 시장으로 조성하기 위한 간접적인 지원의 방향으로 전환

▫ 주민과 소비자가 주도하는 시장환경 조성

- 주택정책이 시장주도로 전환되면서 공공주체의 역할은 민간주택시장의 환경정비로 초점이 맞추어지고, 이에 따라 주택시장에서 다양한 민간주체가 주택공급과 관리에 참여하고, 소비자가 현명한 판단과 의사결정을 할 수 있도록 지원하는 정책이 추진
- 주택이 공급주체가 주도하는 산업으로서가 아니라 '소비자가 주도하는 문화'로서의

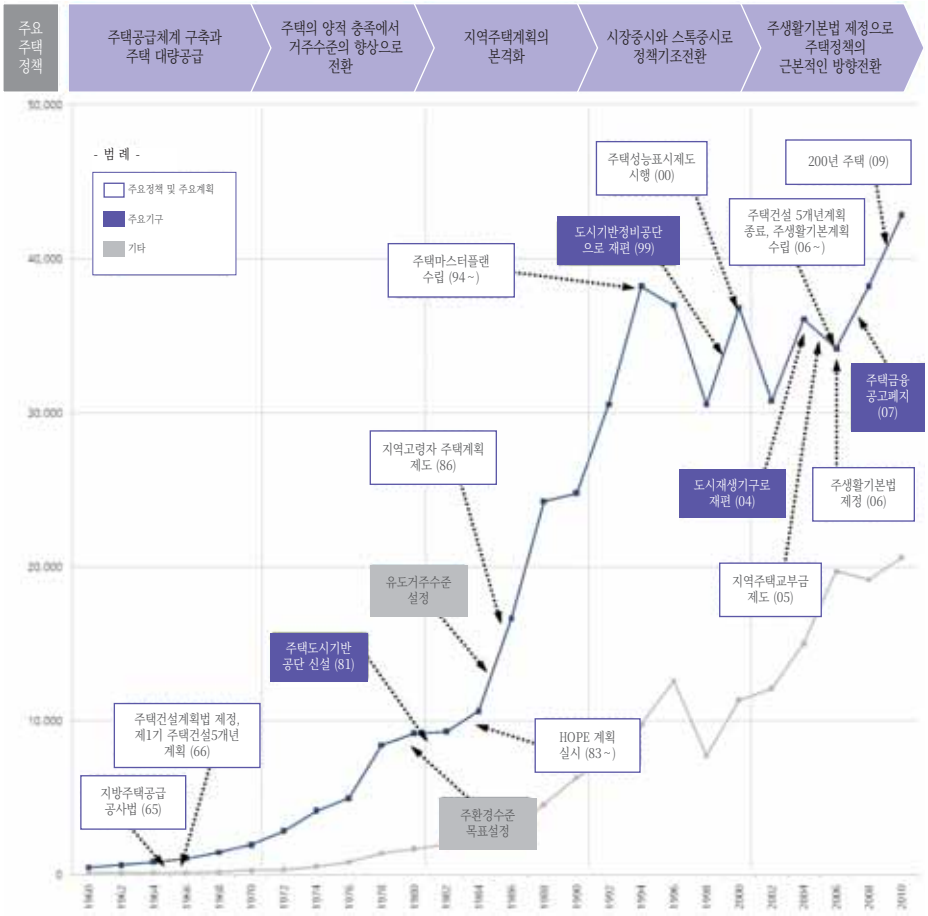
주택과 주거로서 정책이 인식되고 있으며, 국가의 주택정책 또한 주거문화를 선도하는 역할에서 주거문화를 지원하는 역할로 변화하는 등 주택시장에서의 소비자 주권이라는 측면이 강조

▫ 주거선택의 폭 다양화

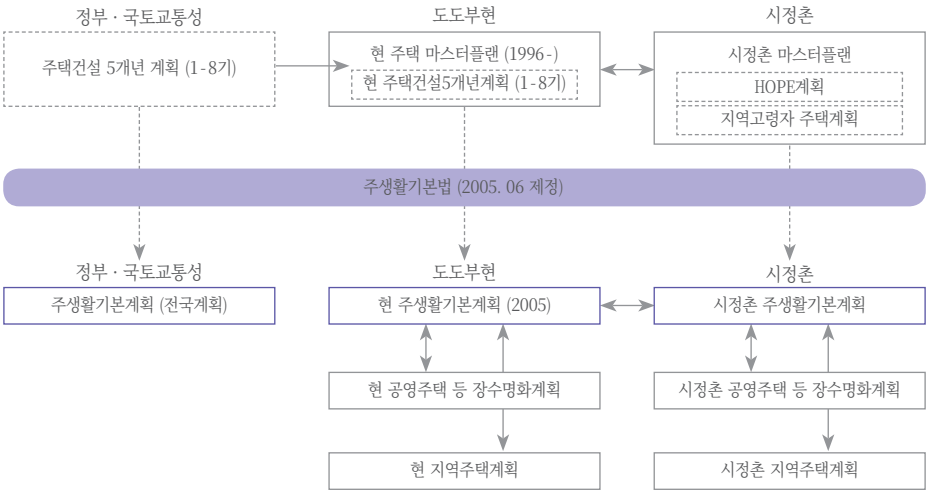
- 중산층 주거뿐만 아니라 저소득층 주거에 있어서도 질적 수준 향상과 함께 소비자의 '취향'에 따라 다양한 주거유형을 선택할 수 있는 환경이 정비
- 노후화되거나 수준이 낮은 저소득층 주거는 지방정부 주도로 질적 수준을 향상시키는 정책과 함께 어포더블 하우징의 공급이 확대
- 다양한 민간임대주택 확대와 이용개념을 중시한 공급방식의 다양화를 위한 정책이 추진되고 있는 등 주택시장에서의 소비자의 선택권을 다양화하기 위한 방안들이 강구

▫ 도시적 관점에서 지역주도의 주택정책 추진

- 주택정책과 도시계획의 연계와 다양한 프로그램과 결합한 주택정책의 추진이 확대되면서 지역의 주택정책은 지방정부와 지역의 주민이 추진주체가 되어 진행
- 주택정책이 '다품종 소량화'로 전환되고 신규공급 위주에서 기존 주거지의 정비와 복지정책 등과의 통합추진 등 스톡 중심으로 전환되면서 지역의 장소적 특성과 커뮤니티의 특성을 반영하면서 지역 중심의 다양한 가치를 실현하도록 하는 것이 주택정책의 주요 과제가 되고 있음



[그림 1-4] 일본의 1인당 GDP 추이와 주택정책의 흐름



[그림 1-5] 일본의 주택정책 관련 계획간의 관계 구조

주거문화 관련 주택정책 · 제도의 한계 및 문제점 도출

▫ 정책수행 평가

- 2000년대 이후 주택정책에서는 일부 주거환경의 질적향상과 디자인 개선을 위한 정책 · 제도들도 증가하고는 있으나 여전히 주택공급과 경기활성화에 중점을 두고 있음
- 주거문화와 관련성이 있는 정책들은 주택공급과 경기활성화 정책에 비해 그 목표설정이 불분명하고 장기적인 시행체계가 부재한 결과, 제도와 사업 등이 즉흥적으로 추진되는 경우가 다수
- 정책과 사업들이 대상 주거지나 거주자상에 대한 명확한 설정이 불충분한 상황에서 추진됨에 따라 적절한 장소와 지역에 적용되지 못하고 있음
- 주택 공급 다양화 등의 정책 추진에 있어서는 규제완화나 인센티브 부여를 통한 시장 활성화 측면에서의 접근이 대부분으로 공공의 역할이 부재하고, 효율적이고 효과적인 정책 수행을 위한 중앙정부 - 지자체, 공공 - 민간, 공공 - 주민 등의 다자간 연계와 파트너십 구축 또한 미흡
- 주거문화와 관련한 정책들은 아직까지는 일회성 사업에 그치는 등 결과가 미흡하거나 정책의 결과가 사업성이 높은 부분에 집중되면서 기형적인 시장구조를 형성

▫ 주거문화의 주체성 측면의 한계 및 문제점

- 정책 · 제도 등이 여전히 물리적 환경개선에 맞추어져 있어 정책과 사업 등의 결과가 장기적인 지역 마을만들기의 추진주체로서의 주민역량을 강화하는 데는 한계
- 주택시장에서 주정보 제공 등의 환경정비는 취약한 실정으로 주택시장에서는 민간 부동산 정보나 건설사가 제공하는 정보에 소비자가 의존할 수밖에 없는 등 소비자가 주거문화를 선도하는 주체로서 역할을 할 수 있는 환경 정비가 불충분함

▫ 주거문화의 주체성 측면의 한계 및 문제점

- 주택유형 다양화의 일환으로 추진된 정책들이 저렴주택 공급에 초점이 맞추어져 있으며, 도시형 생활주택은 고가의 주거비를 지불하는 도심형 원룸으로, 타운하우스 등은 고급주택으로 편중되면서 결과적으로 관련 정책이 주거의 다양성 제고에 기여했다고 보기는 어려움

• 저소득층을 위한 주택정책 또한 공급 평형을 확대했을 뿐 아직까지 입주자의 선택의 폭을 확대하는 단계로는 발전하지 못함

• 결과적으로 주택공급 방식이 소득수준에 따라 계층화되면서 주택시장에서의 소비자의 선택권과 취향이 영향력을 행사하지 못하고 있는 실정

▫ 주거문화의 정체성 측면의 한계 및 문제점

• 노후 주거지 정비와 관련한 정책은 그간의 노정된 문제점을 바탕으로 기존 도시조직과 커뮤니티의 지속성을 확보하고자 하는 방향으로 전환하고 있으나, 이를 실질적으로 실현하기 위한 주택유형의 개발 등 구체적인 방안에 대해서는 여전히 과제가 남아있는 실정

[표 1-2] 주거문화 관련 주택정책 · 제도 연표

년도	저소득층의 주거수준 향상	저층 주거지의 점진적 개선	주택유형 및 공급방식 다양화	주거지 디자인 향상 및 공공성 확보
2002	• 매입임대주택 도입			
2003	• 10년 임대 도입	• 그린파킹사업(서울시)		• 연도형 주택 및 생활가로 도입
2004	• 국민임대주택건설등에 관한 특별조치법 제정 • 다가구매입임대주택 도입			
2005	• 매입임대주택 본격화 • 전세 임대 도입 • 재개발 · 재건축 사업시 임대주택 의무건설			• 주택성능등급표시제도
2006	• 재개발 · 재건축시 임대주택 의무건설			• 아파트 담장 허물기
2007	• 비축용장기임대주택 도입	• 거점확산형 주거환경개선 시범사업	• 환매조건부 아파트 • 토지임대부 아파트	
2008			• 지분형 아파트	• 공동주택 심의 강화
2009	• 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제정 • 보금자리 주택 도입	• 해피하우스시범사업 • 경관협정사업	• 도시형 생활주택 • 단지형 다세대 • 지속 가능형 공동주택 제도(서울시)	• 공동주택 디자인 가이드라인 제정 • 경관설계자 제도 도입 • 디자인 보금자리
2010		• 결합개발방식(서울시) • 휴먼타운사업(서울시)	• 준주택 제도	
2011			• 부분임대형아파트 제도	

• 주거지의 디자인 향상과 관련하여 추진된 가이드라인 마련이나 심의기준 강화 등이 오히려 획일적인 디자인을 조장하고 도시공간과의 공간적 · 기능적 연결을 저해하는 원인으로 작용한다는 비판을 유발

• 도시공간과 주거지간의 관계성 회복을 위한 시도들은 관련주체 간 공감대 형성 미흡 및 사업성 등의 한계로 이렇다 할 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있음

4. 정책제안 및 기대효과

▮ 주거문화 개선을 위한 주택정책 방향

▫ 건전한 시장환경 조성과 주거문화를 선도하는 주체로서의 소비자의 역량 및 권한 강화

• 공공이 직접 시장에서의 주택공급을 컨트롤하거나 규제완화나 인센티브를 통해 시장을 유도하는 정책으로부터의 탈피가 전제되어야 함

• 주거수요의 다변화에 대한 대응은 결국 다양한 주거선택이 가능한 환경정비라 할 수 있는데 이를 주택정책에서 공공이 모두 해결하기에는 역부족이며, 다양한 주거선택요소의 개발과 제공은 민간시장에서의 자율적인 기능을 통해 해결할 필요

• 택지부족, 국민 주거비 부담 과다와 주택시장 불안정 등 우리나라 주택시장의 특성을 감안하더라도 공공부문에 의한 대형주택 공급, 민간주택사업자에 의한 소형 · 공공임대주택 공급 등 공공부문과 민간부문의 역할구분의 불분명에 대한 개선 필요

▫ 주택시장에서의 소비자의 취향이 반영될 수 있도록 주택관련 제도의 유연화

• 특정한 주거유형을 제도의 틀에서 규정하고 공급대상을 소득수준별로 계층화하여 신규 주택을 대량으로 보급하고자 하는 정책으로부터의 탈피가 전제되어야 함

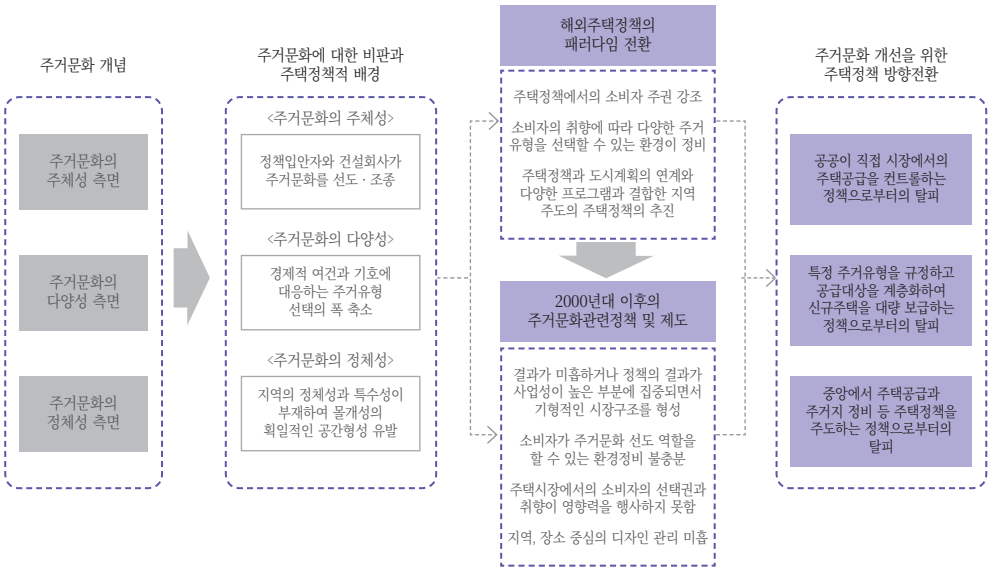
• 2009년말 현재 전국의 신주택보급률은 101.2%에 달하고 있으며, 서울, 대전, 경기 등을 제외한 대부분의 지자체가 보급률 100%를 넘고 있어, 이제는 그간의 절대적인 물량확대 위주의 공급정책에서 벗어날 필요가 있다는 의견이 다수 제기

• 양적부족이 해결되고 다양한 사회 · 경제 환경변화로 주택의 수요가 변화되는 현 시

점에서는 신규대량공급 위주의 주택공급제도가 오히려 수요자의 선택의 폭을 축소시키고 왜곡시키는 원인으로 작용할 수 있음

▫ 장소 단위의 디자인 실현을 위한 협의체계 구축

• 중앙에서 주택공급과 주거지 정비 등 주택정책을 주도하는 정책으로부터의 탈피가 전제되어야 함



[그림 1-6] 주거문화 개선을 위한 주택정책의 방향전환

• 주택정책의 대부분을 중앙정부가 관장하고 있고, 지방정부는 수동적 위치에서 중앙정부가 이미 결정한 사업에 대한 부분적인 참여와 인허가 등의 주택관련 업무를 담당하고 있을 뿐임

• 지방정부의 경우, 서울시를 제외하고는 이렇다 할 주택정책의 방향조차 설정하지 못하고 있는 상황이며 오히려 자력으로 안정적인 주거생활을 영위할 수 없는 주거빈곤 가구를 위한 공공임대주택 등을 거부하고 반대하는 행태를 보이고 있는 실정

• 주택사정이 지역마다 크게 다르다고 한다면 당연히 주택정책은 계층대응을 위한 물량중심의 top-down방식에서 지역대응 · 지역중심의 bottom-up방식으로 전개될 필요

정책과제 제안

▫ 주거문화 선도 주체로서의 소비자 선택권 및 역량 강화

• 주거정보 체계 구축과 소비자 역량강화를 위한 프로그램 마련

- 건전한 주택시장의 형성을 위해서는 민간에 대한 강력한 규제보다는 주택을 선택하는 소비자가 현명한 판단을 할 수 있도록 주택 및 주거와 관련한 적절하고 신뢰할 수 있는 정보체계의 구축과 소비자의 역량을 강화할 수 있는 지원조직 활성화
- 신규 및 기존주택에 대한 주택성능표시제도 확대 적용 및 주택이력제도 도입

• 주민의 자력적 주거지 정비 및 관리를 위한 지원체계 구축

- 주민의 자생적인 역량강화를 지원하기 위한 별도의 프로그램과 함께 이와 병행하여 지역 단위로 행정과 민간의 사이에서 중립적인 입장을 가지고 자문과 조정, 교육 등을 담당하는 상시적인 코디네이트 조직 구축
- 코디네이트 조직의 운영은 건축직능단체, NPO, 사회적기업 등이 담당하고, 경관협정 등 장소 단위의 마을만들기 사업 등 각종 사업추진에서의 정보제공과 이해관계 조정 등의 역할 수행

• 기반시설 및 생활서비스 확충에 대한 공공의 직접적 역할 확대

- 소비자의 주권강화를 위해서는 주거지에 대한 기반시설이나 생활서비스는 공공의 의무로 하여 아파트의 상품가치를 높이려는 건설사의 시도와 공공적인 시설 및 서비스 제공을 명확히 구분하여 거주자의 생활을 중시하는 주거단지 개발이 이루어질 수 있도록 유도
- 필요한 기본적인 공공시설은 공공이 공급하고, 소비자가 평가하고 좋고 나쁨을 선택할 수 있는 분야(시장기능으로 달성할 수 있는)는 대폭 완화 또는 폐지하여 주택건설업체들이 품질을 놓고 경쟁하는 시장여건 또는 풍토를 조성하도록 유도

▫ 주택시장에서의 주거유형 선택의 폭 확대

• 공급유형별로 구분된 주택관련 제도의 유연화

- 소득별, 주거환경 수준별로 주택유형과 수요층을 계층화할 수 있는 주택유형 관련 규정을 유연화하여 주택 및 시설간의 다양한 연계와 복합화, 공유형 주거유형의 공급확대 등 주택시장의 자율적인 주택유형 다양화 유도

• 공급단위의 소단위화 유도

- 대규모 단지화로 인한 폐해를 축소하고 다양한 주거유형의 공급확대를 유도하기 위해 관련 법령 등에서 단지화에 기반한 인프라 확보를 전제로 하고 있는 규정 개선
- 20세대 이상에 일률적으로 적용하는 공급규정을 공급하는 주택의 성격에 따라 차별적으로 적용하여 소단위의 다양한 주택유형이 개발되고 시장에서 활발히 공급될 수 있도록 유도

• 저비용 거주 중심의 주택공급 확대를 위한 제도 마련

- 분양주택과 임대주택의 가운데에 있는 소득 4 6분위 정도의 계층을 위한 주거유형으로서 토지가격에 영향을 받지 않는 저비용 거주 중심의 주택공급 방식 도입
- 토지와 건물을 분리한 주택공급방식과 함께 코퍼레이티브 주택 또한 소득 4 6분위 정도의 계층을 위한 저비용 거주 중심의 주거유형으로 활성화

▫ 지역 중심의 주거지 관리 실현

• 경직된 디자인 기준 완화와 지자체의 어반디자인 측면의 디자인 관리 강화

- 공동주택 디자인가이드라인, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에서의 전국 획일적이고 중성화된 기준, 입면적, 입면차폐도 등 세부적인 지표적 심의기준으로 인해 자유로운 디자인을 저해하는 지자체의 조례 및 심의기준 등을 유연화
- 공공당국과 개별 개발자가 서로 공적요구와 사적개발 요구를 협상에 의해 절충하고 조화시켜가면서 종국적으로는 지역이나 장소의 바람직한 모습을 구현해나가는 개발자와 지자체 간의 협의에 의한 계획체제 또는 협력적 계획체제로의 전환

• 도시 및 지역 정책과 일체화한 주택정책 추진체계 구축

- 지방정부는 중앙정부가 제시하는 거시적인 정책방향을 바탕으로 지역상황을 감안한 주택정책 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 구체적인 시책과 대상을 설정하는 체계로의 전환
- 중앙정부는 지방정부가 수립한 주택정책의 목표와 시책을 실현하기 위한 권한이양과 함께 금전적 · 정책적 지원을 추진
- 주택정책에서는 주택정책의 목표와 시책을 적용하기 위한 구체적 방안과 대상을

명시하고, 도시계획에서는 주택정책을 효율적으로 실현하기 위한 공간계획적 장치와 수단들을 마련

기대효과

- 공급자 위주의 획일적인 주택공급 및 주택시장 형성으로 인한 주거문화의 낮은 질적수준의 제고를 통해 국민 삶의 질 향상 및 주거 선진국으로의 도약
- 소비자의 역량 강화와 소규모 주택사업 다양화 유도를 통한 주택시장의 건전성 제고 및 침체된 주택산업 및 주택경기 활성화
- 지역 및 장소 중심의 주택정책 수립 및 주거지 관리를 통한 지역 특성에 부합하는 도시환경 및 주거지 환경 정비

[표 1-3] 주택정책 방향전환을 위한 실천과제

방향 · 목표	실천과제	주요 내용
주거문화 선도 주체로서의 소비자 권한 및 역량 강화	주거정보 체계 구축과 소비자 역량강화를 위한 프로그램 마련	• 주택에 대한 정확한 정보의 구축과 해당 정보에 대한 접근성의 개선을 위해 신규 및 기존주택에 대한 주택성능표시제도 확대적용 및 주택이력제도 확립 • 지자체 주택담당 부서, 각종 공사, NPO, 사회적 기업, 건축관련 직능단체 등이 소비자에 대한 중립적이고 상시적인 주거관련 정보제공 및 상담업무 수행
	주민의 자력적 주거지 정비 및 관리를 위한 지원체계 구축	• 지역 단위로 행정과 민간의 사이에서 중립적인 입장을 가지고 자문과 조정, 교육 등을 담당하는 상시적인 코디네이트 조직 구축
	기반시설 및 생활서비스 확충에 대한 공공의 직접적 역할 확대	• 건설사업 단위별 개발이익으로 비용을 충당하고 있는 자체 자금조달방식을 개선하여 필요한 기본적인 공공시설은 공공이 공급 • 주택과 시설의 복합을 목표로 하는 용도복합형 주택사업을 공공 주도로 추진
주택시장에서 주거유형 선택의 폭 확대	공급유형별로 구분된 주택관련 제도의 유연화	• 창의성, 다양성에 대한 욕구를 구체화하는 데 저해요인으로 작용할 수 있는 경직된 규제 완화 • 소득별, 주거환경 수준별로 주택유형과 수요층을 계층화하는 주택유형 관련 규정 유연화
	공급단위의 소단위화 유도	• 단지화에 기반한 인프라 확보를 전제로 하고 있는 각종 법의 관련규정 개선 • 20세대 이상에 일률적으로 적용하는 주택공급규정을 공급하는 주택의 성격에 따라 차별적으로 적용 • 소단위 주택유형이 대단위 단지에 비해 불리한 편의시설 등 생활서비스의 제공이나 주택관리 등에 대한 공공의 직접적인 역할 확대
	저비용 거주 중심의 주택공급 확대를 위한 제도 마련	• 소득 4~6분위 정도의 계층을 위한 저비용 거주 중심의 주거유형으로서 토지가격에 영향을 받지 않는 토지와 주택을 분리한 주택공급 방식 활성화 • 조합이 소유자가 되며 조합원은 임차자로서 장기간 안정적으로 거주할 수 있는 코퍼레이티브 주택 활성화
지역 중심의 주거지 관리 실현	경직된 디자인기준 완화와 어반디자인 측면의 디자인 관리 강화	• 자유로운 디자인을 저해하는 획일적이고 중성화된 기준, 세부적인 지표적 심의기준 등의 유연화 • 공공당국과 개별 개발자가 서로 공적요구와 사적개발 요구를 협상에 의해 절충하고 어반디자인을 고려한 디자인을 유도하는 규제 · 유도 체계 도입
	도시 및 지역 정책과 일체화한 주택정책 추진체계 구축	• 지방정부는 지역상황을 감안한 주택정책 목표와 구체적인 시책과 대상을 설정하고 중앙정부는 지방정부가 수립한 주택정책의 목표와 시책을 실현하기 위한 권한이양과 금전적 · 정책적 지원을 추진 • 도시계획과 지역재생을 고려한 주택정책 수립 · 추진을 위한 주택정책과 도시계획의 연계성 향상

건축도시공간연구소
ISSUE PAPER 2012

02

도시공간조직에 대응하는 주거지 정비방안 연구

오주형 | 김은희 | 서수정

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 기대효과

도시공간조직에 대응하는 주거지 정비방안 연구

오주형 | 김은희 | 서수정

정책제안

- 지역에 대응하는 소규모 가구단위 개발시 도시계획도로의 혼용에 의한 민간의 기반시설부담률을 경감하기 위한 공공의 기반시설설치 부담률 확보와 건축법의 도로변 건축물 규제 완화를 통한 가로공간의 공공성과 연속성 확보가 요구됨
- 구시가지의 가구 및 도로체계에 순응하도록 중소규모 가구단위개발을 위한 소규모 시행지구로 구성된 사업단위 개발이 가능하고 소단위 합필개발이 가능한 사업규모규제 및 주요도로를 유지하는 사업방식 필요
- 지역경관에 대응하는 중저층 고밀주거지 유도를 위한 배치기준 완화와 가로변 저층부의 근린생활가로의 연속성이 가능한 복합용도가 가능하도록 주택법과 건축법에서의 규제개선이 요구됨

연구개요

연구기간 2011. 1. 1. ~ 2011. 12. 31.(12개월)

연 구 진 연구책임자 : 오주형 부연구위원 (031-478-9665, choh@auri.re.kr)
내부연구자 : 김은희 부연구위원
서수정 연구위원
외부연구자 : 김영욱 초빙연구위원

1. 연구의 필요성 및 목적

연구의 배경

▫ 주변지역과의 맥락 단절로 인한 도시경관과 기능적 측면에서 연계성 결여

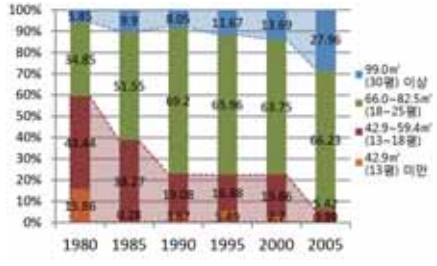
- 고층 고밀의 아파트중심의 개발로 인한 주변 저층주거지와의 연계성이 결여되며 도시경관의 부조화를 초래함
- 대규모 단지중심의 건설로 인한 폐쇄성으로 인하여 기존도시에서 볼 수 있는 소규모 가구 및 가로체계를 파괴하여 동선체계의 유기적 연결성 결여
- 아파트 중심의 획일적인 주택공급의 확대로 인한 기성시가지에서 볼 수 있었던 서민들을 위한 연립, 다세대, 다가구 등 다양한 주택유형 상실
- 정비계획시 획일적인 용도규제로 인하여 기성시가지의 가로변의 근린생활구조, 근생주택 등 용도의 다양성과 건축물과 가로와의 밀접한 관계는 상실

[그림 2-1] 서울시 성북구 정릉동 일대

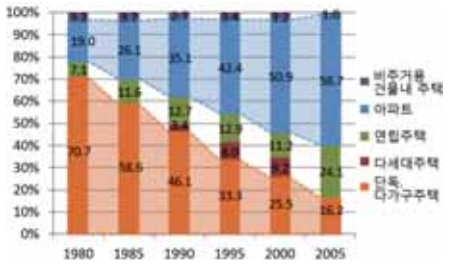
[그림 2-2] 북아현 1-2 재정비촉진구역

▫ 사회경제적인 측면에서의 커뮤니티의 지속성 결여

- 대형평형 위주의 주택공급으로 인하여 기성시가지 원주민의 재정착률 감소로 인한 지역 커뮤니티의 붕괴
- 전면철거 재개발로 인한 지가상승으로 인하여 자생적으로 생성된 소규모 지역 소매업의 멸실과 이에 따른 지역의 미시경제가 붕괴
- 정비 후 임대주택의 감소와 분양위주의 주택공급으로 인하여 개발이전 기성시가지 서민 세입자들을 위한 거주 선택권의 박탈



[그림 2-3] 연도별 가구규모 변화
자료 : 인구주택총조사, 통계청, 각년도



[그림 2-4] 연도별 주택유형의 변화
자료 : 인구주택총조사, 통계청, 각년도

연구의 목적

▫ 주변지역과의 연계성 구축을 위한 가로구성체계 및 도시경관의 대응방식과 이의 실현을 위한 제도개선

• 중요 가로, 블록체계 등을 유지하여 중소규모의 가구단위들로 구성된 유기적인 연결성을 통하여 공공공을 확보하는 주거지 정비수법의 대안 제시

• 건축물과 가로와의 관계구조 등 가로경관의 통일성과 지역에 대응하는 가로대응형 중층고밀 주거지를 실현하기 위한 단지조성 기준과 규제방식의 개선

▫ 기존 도시공간조직을 유지하면서 중소규모의 가구단위 개발과 기반시설의 공공성을 확보w할 수 있는 정비 방안 제시를 위한 실천수단 규명

• 정비사업구역에서 소단위 필지합필, 필지단위 공동개발 등 필지 및 가구구성체계가 유지되거나 중소규모의 가구들로 구성된 가구단위 개발을 위한 도로, 배치기준, 높이기준 등 단지조성방안과 도로 및 생활기반시설의 공공성 확보를 위한 정비방안을 제시하고 이의 실현을 위한 제도적 개선방안을 제시

▫ 다양한 주거유형 과 근린생활가로의 활용성을 확보할 수 있는 주거지모델 조성을 위한 제도적 여건의 개선

• 다양한 필지집합방식이 존재하는 가구단위 정비방안과 기존 도시조직의 특성에 따라 보전, 개량, 철거신축 등 다양한 거주환경을 확보할 수 있는 정비수법과 제도적 개선방안을 제시

2. 연구방법

▫ 문헌조사

• 도시조직의 정의 및 대응의미를 도출하기 위하여 도시공간조직을 이해할 수 있는 방법론인 도시형태론에 근거한 유형형태학적 분석방법론과 공간구조론을 고려한 설계방법론을 고찰

• 도시공간조직에 대응하는 방법론을 구체화하기 위한 정비사례분석 및 사회문화적 그리고 경제적 측면에서의 주장과 요구되는 제도개선 등을 검토하여 정비대안 제시를 위한 근거를 마련

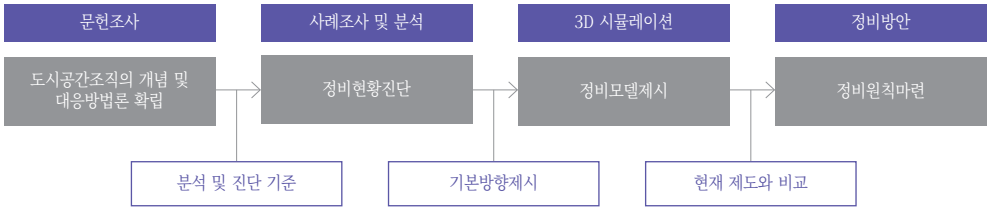
▫ 사례조사

• 국내 세 곳의 주거지 정비사례를 선택하여 기성시가지의 정비 전후의 변화된 도시공간조직을 비교분석하였으며 정비현황진단을 통하여 도시공간조직과 유리되어 나타나는 문제점과 원인을 도출하고 개선과제를 제시

• GIS 프로그램을 이용한 필지단위에서의 건축유형, 층수, 점유구조, 건폐율, 용적률 등의 건축정보와 토지이용, 주용도, 필지규모, 접도조건 등의 토지정보를 정리 분석하여 기성시가지의 공간현황에 대한 실태분석을 진행

▫ 면담조사

• 주거지 정비실무자 및 전문가와의 자문회의를 통하여 도시공간조직의 개념정의와 도시공간조직과 유리되어 발생되는 정비방식의 문제점 그리고 도시조직에 대응하기 위한 제도, 대응방법 등 다양한 관련부문에서의 필요사항을 파악



[그림 2-5] 연구의 진행에 따른 방법론

▫ 3D 정비모델 제시

• 도시공간조직에 대응하기 위한 다양한 대응방법별로 기본계획방향과 전략을 마련하였으며 이를 토대로 정비모델을 제안하였으며 이의 실현을 위한 주거지 정비사업 방안을 마련

• 도시공간조직에 대응하는 기본계획방향을 토대로 가로 구성체계와 가로와 건축물의 관계, 가구(획지) 구성체계 및 가구(획지)와 건축물의 관계, 건축물의 구성체계의 분류에 따라서 정비모델을 제시하였으며 현 정비관련 제도와의 비교검토를 통하여 개선점을 파악

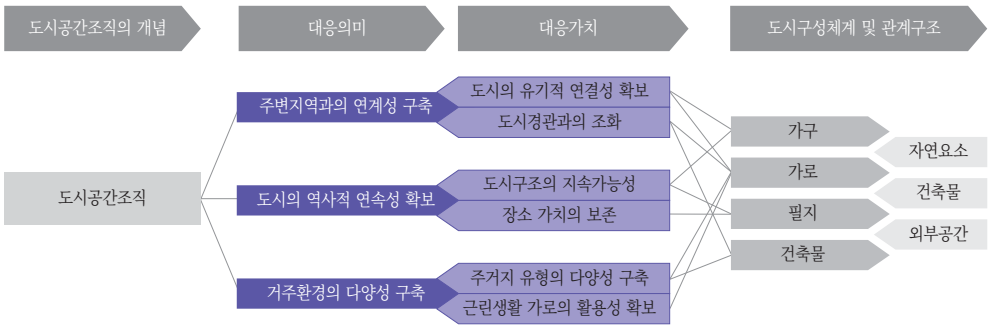
3. 연구결과

도시조직에 대응하는 것에 대한 방법론 정의

▫ 도시공간 조직에 대응하는 의미 정의

• 도시공간조직에 대응하는 것에 대한 의미를 연계성, 연속성, 다양성의 세 개의 기본 개념으로부터 유추하여 정의하였으며 기존도시의 주거환경에서 공간적, 시간적 측면을 엮어서 그 의미를 구체화

• 주변과의 연계성 구축, 도시의 역사적 연속성 확보 그리고 거주환경의 다양성 구축이라는 세 가지 의미를 정의하였으며 도시공간조직에의 대응가치를 6가지 기본방향으로 더욱 세부적으로 정의



[그림 2-6] 도시공간조직의 대응의미 및 대응가치 도출

• 최종적으로 이러한 6가지 기본방향을 도시공간조직의 구성요소체계 및 관계구조와 연계하여 16항목의 대응방법을 유도

▫ 도시공간조직에 대응방법론 정의

• 도시의 유기적 연결성 확보에서는 도로의 연결체계와 가구구성의 밀접한 관련성 속에서 공공건축물과의 시각적 관련성을 고려

• 도시경관과의 조화에서는 가로경관, 지형에의 대응 그리고 중저층 고밀 주거지 실현을 통한 주변지역과의 연계성으로 규정

• 도시구조의 지속가능성은 무엇보다도 도시조직의 중요한 기본단위인 필지구조의 연속성을 제시

• 장소가치의 보존에서는 건축물의 존치와 지역 커뮤니티의 중심역할을 수행할 수 있는 공공시설의 거점화를 통한 장소가치의 강화를 설정

• 주거지유형의 다양성 구축에서는 주거 및 배치 유형 그리고 가로의 단계적 위계구현을 통한 거주민의 다양한 선택권을 보장하는 방안을 고려

[표 2-1] 도시공간조직의 대응의미 및 대응방법론

도시공간조직에의 대응의미 및 가치		구성체계 및 관계구조	도시공간조직에 대응하는 방법
주변지역과의 연계성 구축	도시의 유기적 연결성 확보	가로 구성 체계, 연계	• 주요공공시설 (관공서, 공원녹지, 자연녹지, 교통시설)과의 연결체계 구축 • 주요가로체계 유지를 통한 가구 재구성
		가구 구성 체계, 연계	• 중소규모의 가구단위로 분할하여 연결체계 구축
		자연요소와 가로와의 관계, 연계	• 지형에 순응하는 도로체계
	도시경관과의 조화	가로와 건축물의 관계, 연계	• 가로공간의 높이, 건축선 유지
		건축물 구성 체계, 연계	• 중 · 저층 고밀형 주거지 형성
		자연요소와 건축물간의 관계, 연계	• 경사 및 지형에 순응하는 배치유형
도시의 역사적 연속성 확보	도시구조의 지속가능성	가구 및 필지 구성체계의 연속	• 필지구조 유지를 통한 가구단위 공동개발 • 소단위 필지합필을 통한 가구 형성
	장소가치의 보존	가구(필지)와 건축물 관계 연속	• 장소적 특성에 따른 건축물 존치 • 기존 공공시설의 거점화
거주환경의 다양성 구축	주거지유형의 다양성 구축	건축물 구성 체계 다양성	• 주거유형의 다양화 • 건축물 배치 유형의 다양화
		가로구성체계의 다양성	• 가로의 단계적 위계성
	근린생활 가로의 활용성 확보	건축물과 가로와의 관계 다양성	• 가로 대응방식의 다양화 • 가로변 근린시설용도의 복합

• 근린시설용도와 가로와의 관계의 다양성이 확보되는 근린생활 가로의 활용성 확보를 제시

기성주거지 공간현황과 정비계획안의 공간조직 비교분석

• [표 2-2]에서 정리한 바와 같이 주거지 정비계획안에서는 가로, 가구, 필지, 건축물 즉, 도시공간조직이 전면 새롭게 재조직되었으며 이는 도시기반시설을 확충하고 생활편의가 개선되었음

• 하지만, 대규모화, 조닝화, 주거유형의 최소화, 폐쇄적인 단지의 경계설정 등이 적용되면서 대규모 전면철거형 재개발사업의 문제로 지적되는 주변과의 공간스케일 및 경관의 부조화, 도시공간의 장소성 상실, 그리고 거주환경의 획일화를 답습하고 있음

[표 2-2] 기성주거지 정비사업 비교분석 내용

기성주거지 공간현황			정비계획안
가로	① 가로의 구성체계	• 사업지구외곽에 도시 주요 간선도로가 위치하고 내부에 소규모 생활가로의 네트워크체계가 형성된다. ⇨ 간선도로 - 집산도로 - 근린생활가로(공공가로)	• 사업지구내부에 새로운 간선도로가 형성되어 중로이상의 가로체계를 재구축하고 소규모 생활가로네트워크 체계는 멸실된다. ⇨ 간선도로 - 단지진입도로 - 단지내부 가로체계
	② 가로의 형태	• 가로규모는 4m, 6m, 8m, 12m이고 필지진입을 위한 2m이하의 막다른 도로가 형성된다. 모든 가로는 보차혼용이다. • 주요가로는 지형에 대응하여 수평방향과 방향으로 구성된다.	• 10m이하의 생활가로는 전면 철거하였고 15m이상의 중로가 1~2개 형성된다. 모든 가로는 보차구분이다.
	③ 가로와 건축물의 관계	• 주거 및 근린생활시설 등 모든 건축물이 가로변에서 직접 진입한다. 특히 주택 진입 방식은 담장, 계단, 필로티이다. • 대다수 1~3층의 건축물이므로 가로와 평균 1m이하로 이격, 상호 밀착되어 있다. • 근린생활, 공공시설 등 공공이용시설의 경우 6m이상의 가로를 따라 넓게 분포한다.	• 가로변에서 직접 접근하는 건축물은 근린상가로 제한되었고, 주거시설은 단지내부에서 진입한다. • 건축물과 가로변 사이에는 옹벽, 녹지 등의 완충시설이 설치된다. 이는 고층 아파트의 높이제한조건에 대응하기 위한 수법이기도하다.
가구 및 필지	① 가구 및 필지의 구성체계	• 가로규모에 따른 대, 중, 소 가구 위계가 있다. • 자연발생지역은 동선체계가 불분명하고 연결이 모호하다. • 필지열은 2열~7열까지 다양하며 필지열이 많을수록 진입로의 추가발생으로 가구형태가 다양해진다.	• 토지이용계획에 의해 기존가구, 필지, 가로체계 모두 철거 후, 대규모 택지가 형성된다. • 필지 진입로가 불필요하므로 가로와 택지의 상관관계가 적고 단지내부가로가 적용된다.

가구 및 필지	② 가구 및 필지의 형태	• 가구 규모 평균 3,000~4,000㎡ • 2열구조의 격자형 가구, 그물형 가구, 준가구가 일반적이고 자연발생지역은 필지 및 가구형태가 부정형이다. • 필지규모 평균 120㎡, 세장비는 평균 1.0~1.2로 구성된다. • 부분적으로 합필이 이루어진다.	• 택지규모 30,000㎡이상 • 토지이용계획에 따라 직선, 사각형의 택지로 구획된다. • 일부 사업구역에 기존 가로 및 가구를 단절하는 경계를 형성한다.
	③ 가구와 건축물의 관계	• 단독 및 다가구, 다세대주택이 필지 단위로 밀집되어 있다. • 6m이상 가로에 면한 가구를 따라 근린용도 건축물이 넓게 분포한다.	• 15m이상의 대로변에 택지단위로 건축물을 계획한다. • 기존의 소규모 근생시설 모두 철거 후 상업용 택지를 편중하여 설치한다.
	④ 필지와 건축물 관계	• 필지와 건물이 1:1로 대응한다. • 인접필지, 가로와의 상관관계에 의해 건축이 제한된다. • 합필에 따른 건축물규모가 증가한다. (단독주택 ⇨ 다세대주택)	• 택지와 건물군의 관계로 전환 • 택지와 도로규모, 건물상호간 인동거리에 의해 건축이 제한된다.
건축물	① 건축물 구성체계	• 공공의 이용을 위한 건축물은 이면도로변에 넓게 분포한다. • 1~3층 규모의 건축물로 구성된다. • 용적률은 평균 150%이하이다.	• 토지이용계획을 통해 영역별로 시설을 구분한다. • 3종 일반주거지역으로 종상향하여 15층 이상, 용적율 평균 230%의 고층, 고밀로 건축한다. • 부대복리시설의 편중이 심하다.
	② 건축물 형태	• 1~3층의 저층단독형이다.	• 15층 이상의 고층건물이다. • 판상, 타워, 판상+타워형의 아파트로 구성된다.

주거지 정비모델 제시 및 정비방안

▫ 주거지 정비의 사업방식

• 기반시설 부담의 형평성을 고려하여 대단위 규모로 구역을 설정 가능하나 사업의 원활한 추진이 가능하도록 하나의 가구단위 또는 2~4개의 가구단위로 설정, 또한 사업추진이 가능할 경우 하나의 시행지구를 사업단위로 설정 가능

- 구역계 : 기반시설 부담의 형평성을 고려하여 도로의 중심선을 원칙으로 하나 인접부지가 존치지역인 경우는 반대편 대지경계선까지를 포함하여 구역계를 설정
- 지역공동체를 보존하기 위하여 중소규모가구단위로 구성된 2-3개의 정형화된 블록의 단계적 순환형 개발을 원칙으로 함

• 보전구역 또는 부분존치구역에서 주요 기반시설 설치 · 조성시 도시계획시설사업을 적용 가능

• 정비사업은 90㎡이하의 과소필지로 구성된 가구에서 전면철거 개발이 이루어지는

정비구역에서 적용하고 개별필지가 90㎡ 이상의 필지로 구성된 가구에서는 부분존치 및 개선구역으로 지정하여 건축허가 및 주택건설사업이 가능

- 20세대 미만의 건축 인허가로 진행될 수 있는 사업은 개별 필지 및 2~3개의 필지를 통합한 소규모 주택 건설시 적용하고 수개의 필지를 통합한 수인의 토지소유자가 20세대 이상의 주택건설사업 승인대상일 경우 공동주택을 건설

[그림 2-7] 사업방식에 따른 가구단위 사업구역의 설정

▫ 주요가로체계 유지를 통한 가구의 재구성

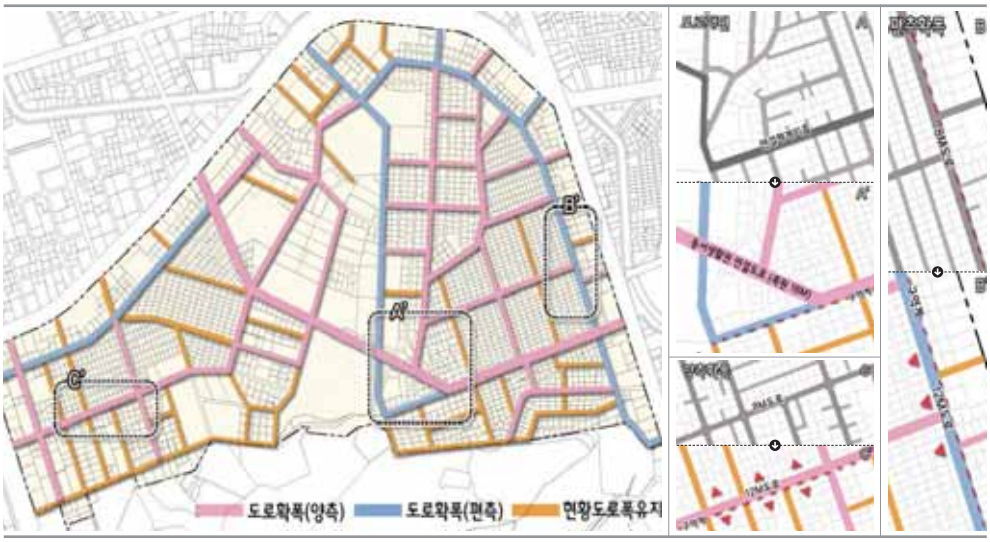
- 기존도시구조의 순응을 위하여 대가구들을 연결하는 6m이상의 도로는 유지하는 것을 원칙으로 하며 새로운 거주밀도에 대응하기 위하여 위계에 따라 도로를 확폭
  - 6m미만의 도로(대부분 4m이하 도로)는 폐도 또는 보행자도로로 활용하여 가로체계를 유지하여 10,000㎡ 내외 1개의 중규모 가구를 재구성
  - 대가구를 연결하는 6m도로와 구역 및 지구전체를 연결하는 8m도로의 경우 도로선형은 유지하지만 확폭하거나 일부 개편

• 기존 도시구조를 보존하는 차원해서 기존도로를 가능한 유지시키지만 도로의 연계성을 위하여 일부의 경우는 도로형태를 개편

- 16.5m의 간선 주도로의 경우 연결체계가 미흡한 일부 기존도로는 도로개편하여 원활한 교통흐름을 유도
- 9m이하의 도로도 보행 우회동선이 과도하게 발생할 경우 가구를 분할하여 도로의 유기적 연결체계를 확보

• 전면철거개발로 설정된 가구는 중앙선을 중심으로 동일하게 양측으로 확폭하는 것을 일반적 원칙으로 설정

- 한쪽이 존치구역 혹은 필지단위나 소단위개발로 이루어지는 경우인 경우 반대쪽 전면철거구역방향으로 편측확폭
- 부분존치구역에 공지 여유가 있다면 부분존치구역 쪽으로 일부 확폭을 허용



[그림 2-8] 주요가로체계의 유지를 통한 가구의 재구성

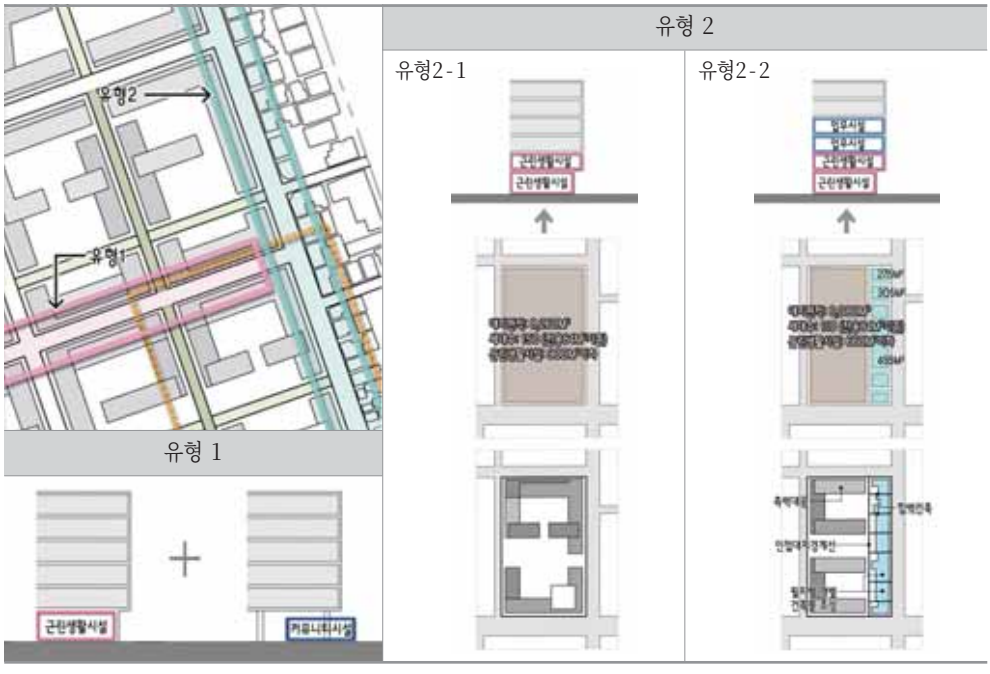
▫ 가로변 근린시설 용도 복합

• 기성시가지에서 볼 수 있는 다양한 근린생활시설용도에 근거한 가로의 연속성을 이루려면 근린생활시설과 커뮤니티 시설을 1층 저층부에 밀집배치를 유도하고 간선도로 이면부 기존상권을 유지하는 유형으로서 하나의 대지를 가구단위로 개발하는 방법

  - 현행법규(주택건설기준 등에 관한 규정 제50조)내에서는 세대수×6㎡를 근린생활시설 용도의 상한 면적으로 규정하므로 근린생활시설과 커뮤니티시설을 복합하여야 가로대응형 구조로의 적용 가능하고 근린생활시설만으로는 가로면을 복합용도로 채우기는 어려움

• 가로에 면한 필지만 소규모로 분할한 가로면의 근린생활용지와 주택용지를 하나의 사업단위로 개발하여 기성시가지의 근생주택 건설과 근린생활용지와 건축물로의 입체환지 유도

  - 필지별 주거 세대수는 19세대 이하로 계획하여 주택법 적용을 받지 않고 기존 이면도로변의 성격을 유지한 주거/상업/업무의 복합용도로 계획 가능하고 가로의 연속성을 위하여 합벽건축 유도



[그림 2-9] 가로변 근린생활시설의 용도복합

▫ 필지구조 유지를 통한 가구단위 공동개발

• 기존의 연립주택배열에서는 필지의 형상에 따른 연립주택 배치, 정북방향 이격거리 등의 제한에 따라 건축물이 대지의 중앙부에 위치

  - 외부공간이 협소하여 공동체를 형성을 위한 공용공간 결여

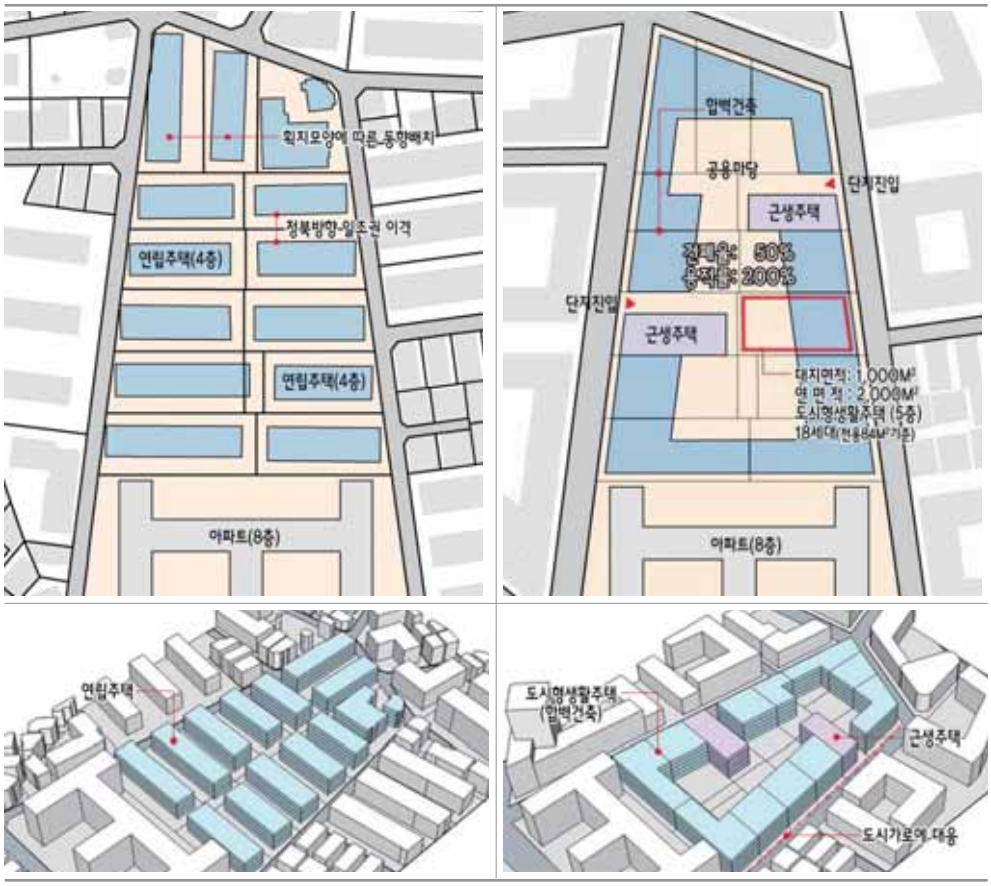
  - 가로와 건물의 밀착이 부재함에 따라 가로의 생활공간화 결여

• 중정형 계획을 위하여 필지별 합벽건축을 통한 가로경관의 연속성 확보 및 외부공간의 통합이용에 따른 내부중정 및 주민커뮤니티 활성화 가능

  - 토지소유주의 권한을 유지함에 따라 토지주의 이해관계에 의한 개발의 부재 극복

  - 건폐율 50% 범위에서 용적률 200%까지 사업면적을 확보 가능함

  - 넓고 쾌적한 옥외공간 보유가능하나 일부 일조조건 불리한 곳의 계획적 조치 요구됨



[그림 2-10] 필지구조 유지를 통한 가구단위 공동개발

▫ 소단위 합필개발을 통한 가구구조 유지

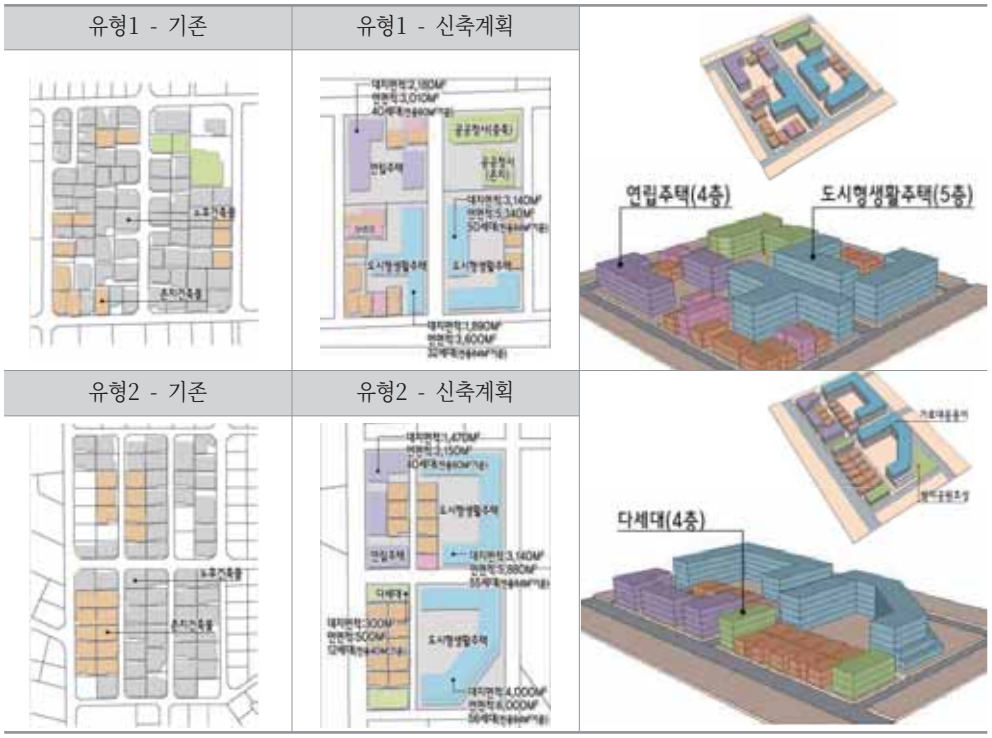
• 첫 번째 유형은 3열이상의 다수열 필지가 존재하는 가구에 적용가능한데 노후 필지를 중심으로 연립주택 혹은 도시형생활주택으로 재건축

  - 기존 도시형생활주택은 최고층수 5층으로 제한되고 있으며 근린생활시설의 설치 가능하며 세대수는 30~300세대미만으로 중규모 필지에 적합하며 주차대수 측면에서 아파트보다 사업적 측면에서 유리함

  - 서울시 도시계획조례 시행규칙 4조에 의거 도시형생활주택은 세대수 150세대이상인 경우에만 지구단위계획 수립대상이므로 기준미만일 경우 개선책이 요구됨

• 두 번째 유형은 2열 필지 가구에 적용가능하며 노후필지를 중심으로 다세대, 연립주택을 신축하고 2개의 2열가구를 통합하여 가구단위의 도시형생활주택 개발도 가능함

  - 연립주택, 다세대 신축을 건축법시행령의 층수규정과 면적규정에 따라 적용가능하며 층수는 4층 이내로서 세대수가 20세대미만인 경우의 소필지 합필의 경우 선택가능함



[그림 2-11] 소단위 합필개발을 통한 가구구조 유지

▫ 중저층 고밀주거지 형성

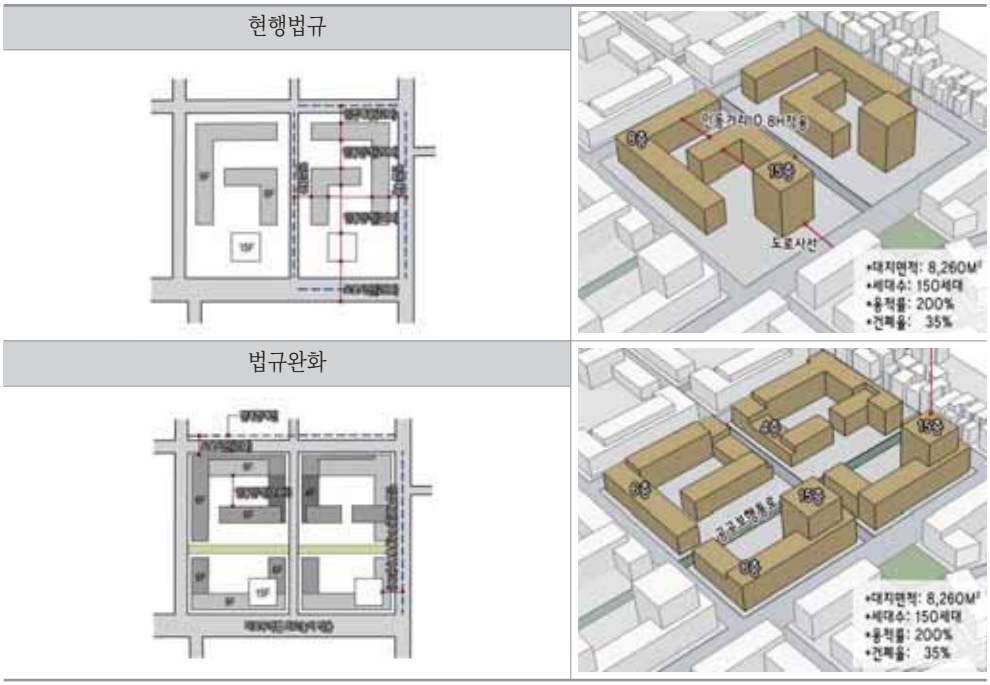
• 가구단위 주거지 정비를 제안하는 본 연구에서는 현행 법제도에 근거하여 용적율 200%와 세대수 150, 건폐율 35%를 충족하는 8층 기준 15층 타워를 혼합 배치하는 것으로 제안

  - 현황법규 적용시에는 인접채광, 인동거리제한, 사선제한에 의해 타워동 인접부의 건축배치 불가하여 가로대응형 구조 실현 어려움

  - 문제의 해결은 앞서 언급한 3m의 건축선 지정과 실질적인 채광조건에 기반을 둔 건축배치선에 도로사선규제를 적용하는 것이며 이를 통해 가로 대응형 주동 형성과 동시에 높이완화로 인한 사업성 충족을 확보

• 도로사선 및 인접채광조건 완화 필요하며 도로끝이 아니라 실질적인 건축배치선에 의한 도로사선규제를 적용함으로서 토지이용의 활용성 증대

• 가로구역별 높이적용 : 가로대응형 주거의 경우 현황 도시별 생활주택 1/4H에 준하는 1/3H수준의 제한적 검토(단, 단지별 완화기준 적용의 총량을 규정하는 기준 마련이 필요할 것임(예: 전체 세대수의 10%이내 등)



[그림 2-12] 중층 고밀형 주거지 형성

4. 정책제안 및 기대효과

제도의 개선방안

▫ 도로정비계획기준 확립과 도로변 건축물 규제요건 완화 관련 법제도

• 도로정비계획기준의 확립은 기성주거지의 철거 또는 확폭되는 도로의 기준을 규정하는 것이며 공공시설의 연결 구조를 개선하기 위한 도시계획도로의 비율 증가에 따른 가로변 높이 규제와 공공의 기반시설 부담률 증액에 대한 제고 필요

• 기존 가로의 연결체계를 중시하는 가구단위 주거지 정비에서 공공공간의 연결을 위한 도로규정은 반드시 개선되어져야 할 부분이며 이의 관련법으로는 도시계획시설의 결정 · 구조 및 설치기준에 관한 규칙, 그리고 주택건설기준 등에 관한 규정의 내용을 통해 새로운 기준을 정립할 필요가 대두됨

- 소단위 정비시 유지되어야 하는 폐도조건 명시
- 도시계획시설의 결정 · 구조 및 설치기준에 관한 규칙 제 11조 '용도지역별도로율'의 도로 길이비율에 대한 보완
- 주택건설기준 등에 관한 규정 제 26조 '주택단지안의 도로'에서 주택단지 안에 설치하는 6m이상의 도로 성격 세분화
- 시장 · 군수를 기반시설설치의 주체로 변경하고 및 사업시행자의 기반시설부담에 의한 용적률 인센티브적용 방식 변경
- 중소규모의 가구단위 개발 시 6m이상의 도로는 폐도하지 않고 유지 내지 확폭하면서 개발하는 가로 및 주택 정비사업 필요

• 사업성 우선에 따른 획일적인 타워형 아파트 건립의 방지 대안이 목적이며 현행 제도하에서는 사업시행자의 도시기반시설의 설치 부담률이 높고 이때 공공은 용적률 인센티브로 대처하고 있다.

• 문제는 완화된 용적률이 모두 고층 타워형 건축물의 형태로 전환된다는 점이고 고층건축에 따른 이격거리 확보를 위해 도로 규모가 커지고 도로와 단지 간 완충녹지가 조성되는 등 대규모 단지중심의 정비사업은 물리적 측면에서 기존도시조직과의 이질감과 부조화를 형성하며 이러한 측면에서 아래 항목을 재검토 개선하여야 함

- 도시 및 주거환경정비법 제60조의 '비용부담의 원칙' 중 정비 사업비를 기반시설

과 건축물부분으로 분리하여 부담의 주체 설정

- 도시재정비촉진을 위한 특별법 11조의 '기반시설설치비용의 분담'
- 도시재정비촉진을 위한 특별법시행령 제14조의 '기반시설의 부지제공에 따른 용적률 등의 완화'의 용적률 인센티브 대상 변경

• 중 · 저층 고밀주거지 계획에서 가로변에 위치한 건축물은 해당 가로 폭과 구조에 의해 상호 규모와 형태의 제약이 발생하며 가장 일반적인 가로변 공간특성을 결정짓는 요인은 건축물의 높이와 건축선에 따른 저층부 파사드임

• 따라서 현재 이에 적용되는 건축법 기준을 세분화하여 건축선과 건축물의 높이제한 규정을 각 지자체 조례규정 뿐 아니라 지구단위 계획지침, 관련사업 지침으로 수립하여 적용하여야 한다.

- 건축법 제46조, 건축조례 '건축선의 지정'에서 지구단위계획지침으로 건축선 지정에 대한 완화요건 지속하되 해당부분에 대한 이용용도 규정
- 건축법 제60조, 건축조례 '건축물의 높이 제한' 중 가로구역별 최고높이지정 및 건축선지정과 연계하여 도로사선에 의한 건축물높이제한의 적용지표 수정
- 도로끝선이 아니라 건축배치선을 기준으로 하는 도로사선규제 적용하여 사업성 해결
- 가로구역별 통일되고 융통성있는 이격거리 규제

▫ 중 · 소규모 가구단위 개발을 위한 사업규모 규제개선관련 법제도

• 도촉법에서는 주거지역의 최소 촉진지구면적을 500,000㎡로 규정하고 있으며 계획에 따라 최소 30,000㎡의 구역으로 분리하여 정비하도록 규정하고 있지만 현황조사에 의한 기존 기성주거지의 가구규모를 고려하면 최대 15,000~20,000㎡ 범위의 가구단위가 생성될 수 있으며 소단위 개발에 의한 가구구조를 보존하기 위해선 10,000㎡ 내외의 가구단위 개발도 가능해야 함

- 도시 및 주거환경정비법 시행령 제10조, 도시 및 주거환경정비조례의 '정비계획 수립대상구역'의 정비계획구역면적완화 검토
- 도시재정비촉진을 위한 특별법 제12조의 '재정비촉진구역 지정 요건의 완화'의 기존의 정비대상 주거지의 가구규모 현황을 반영하여 규정

• 건물노후도, 부정형 과소필지, 주택접도율, 호수밀도의 4가지 정비구역지정 요건이 최대한 도시공간조직에 대응하며 적용되기 위해서는 구역 경계부 설정에 있어서 보다 구체적이고 정밀한 기준이 수립될 필요성이 대두됨

  - 구역계 설정시 기존도로를 경계로 하는 지정조건을 추가 검토 필요

• 특히 문제로 지적되는 기존의 필지 및 가구, 가로의 분절이 다반사인 재개발사업 현황을 감안하면 도정법에 관련 항목을 추가하고 일부 현장과 상충되는 문제가 발생할 시에는 별도의 완화조건을 두는 것으로 추진해야 함

  - 도시 및 주거환경정비법 시행령 제10조, 도시 및 주거환경정비조례 '정비계획수립대상구역'의 구역설정 기준에서 도로 조건추가 검토

• 가구단위 사업방식은 가구내부 필지구조의 보존, 수정 및 개편을 통한 건축이라고도 할 수 있으며 개선되어야 할 규정은 건축물과 인접대지경계에 대한 것으로 건축법의 대지안의 공지, 맞벽 기준이며 더불어 공동주택의 요구되는 부대시설로써 주차장에 대한 규정 등에 관한 것임

  - 건축법59조, 건축법시행령 제81조, 건축조례의 '맞벽건축 및 연결복도' 중 건축법 시행령에서 규제검토, 주택법과 연계된 수정 검토

• 중소규모 가구단위개발로 인하여 파생되는 도시계획도로의 혼용과 증대로 인한 사업시행자의 부담을 줄일 수 있는 도로사선제한 규제의 완화 및 기반시설비용의 공익성 강화 필요

  - 기반시설의 사업비는 공공 부담률을 늘리되 중소규모의 가구에 대한 사업단위 설정시 평균기반시설부담률을 초과하는 경우 공공에서 그 비용을 지불해야 함

  - 계획적 차별화를 위하여 채광조건을 해결한다면 법적으로 인동간격규제를 따르지 않아도 되는 특례 도입

  - 주거환경개선사업 외의 사업에도 건축물의 높이제한 및 건축선지정에 대한 특례가 가능하도록 명시

▫ 중 · 저층 고밀 주거지 구축을 위한 건축물 형태 및 용도규제 관련 법제도

• 일반적으로 현 인동간격규제는 거주자의 일조 및 프라이버시 확보를 위해 수립되는데 중정형 등의 중 · 저층 고밀 건축물의 경우 전후, 좌우 벽체간 간섭을 피할 수 없기 때문에 적용하기가 어렵고 또한 비록 인동간격이 기존의 규정에 어긋난다 할지

라도 계획적 조절을 통한 문제 해결이 가능하므로 개정될 필요가 대두됨

- 건축법제61조, 건축법시행령 제86조의 '일조등의 확보를 위한 건축물의 높이제한'에서 채광조건 등 계획적으로 해결 가능한 부분은 법으로 규제하지 않음
- 건축법 제60조, 건축조례의 '건축물의 높이 제한', 건축법58조 '대지안의 공지'
- 도시 및 주거환경정비법 제42조 '건축법 등의 적용특례'에서 건축법 등의 적용특례를 주거환경개선사업 외의 사업도 가능

• 복합건축이 활발히 계획되지 않는 근본적인 이유는 폐쇄적인 단지조성, 복합용도에 따른 건축물 모듈설정의 문제에 기인하지만 중저층 고밀개발시 요구되는 근린생활가로의 연속성을 구현하려면 세대당 6㎡이하로 규정하고 있는 근린생활시설 면적에 대한 설치기준을 재고하여야 함

- 주택건설기준 증에 관한 규정 제50조 '근린생활시설 등'의 설치기준 변경(세대당 면적보다 가구면적비율, 위치 및 용도로 규정)
- 최대치의 면적기준보다는 최소기준으로 설정하여 충분한 생활가로의 면적을 확보하도록 유도

기대효과

▫ 공공주도의 도로정비계획기준 확립과 가로변 건축물 규제의 통일성 유도

• 기반시설설치 비용의 설치주체에 대한 공익성 확보를 통하여 폐쇄적인 단지중심의 개발에서 탈피하여 가로의 공공성을 획득하며 가로별 특성에 적합한 규제유도 및 완화

▫ 기존 중요도로구조를 유지하는 중 · 소규모 가구단위 개발을 통한 지속 가능성

• 대규모 전면철거 재개발로 인한 커뮤니티의 해체를 극복하기 위하여 지역의 도로 및 가구구조를 유지하는 중소규모의 소단위 및 가구단위로 구성된 단계적, 순환형 개발로 인한 사회적 · 경제적 측면에서의 지속가능성을 유도하는 사업방식 전개

▫ 중 · 저층 고밀 주거지 구축을 위한 도시경관의 품격 향상

• 고층 고밀개발로 인한 주변환경과의 부조화를 극복하고 채광 및 높이규제완화를 유

도한 중저층 고밀개발 유도를 통하여 토지이용의 활용성 증대 및 기존 기성시가지와의 연계성 증대

건축도시공간연구소
ISSUE PAPER 2012

03

주거지재생의 공익성 향상을 위한 공공의 역할

조상규 | 권영상

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 기대효과

주거지재생의 공익성 향상을 위한 공공의 역할

조상규 | 권영상

정책제안

- 주거지 재생의 목표 재설정이 필요
  - 저층 주택 밀집지역을 아파트 단지로 전환하기 위한 대규모 전면철거형 주거지 정비사업은 현지 거주자의 경제적 여건을 고려한 맞춤형 재생 사업으로 전환될 필요
  - 특히, 사업 후에 종전 주택 보유자의 임대소득 기반을 유지할 수 있도록 하기 위해서는 분양주택, 민간임대주택, 상업시설 등의 복합적인 기능을 고려한 주거지 재생이 필요할 것으로 판단됨

- 주거지 재생의 경제논리와 정부 개입의 방향
  - 기본적으로 주거지역의 개발밀도 규제는 해당 지역의 기반시설 여건이나 주택수요를 종합적으로 고려하여 결정할 문제이며, 정비사업을 촉진하기 위한 수단으로서의 밀도규제 완화는 근본적으로 문제를 더 키울 가능성이 높음
  - 재정비 촉진지구에서 적용되는 광역기반시설(공공시설) 설치비용 부담은 경제원리에 비추어 볼 때 시행자에게 비용을 전가할 근거가 취약하고, 그 대가로 제공되는 용적률 인센티브의 실효성도 확실하지 않기 때문에 제도개선이 필요
  - 그러나 정비기반시설의 설치비용의 경우 편익이 주로 사업시행자에게 귀속된다는 점을 고려했을 때, 현재와 같이 시행자 부담 원칙을 유지하는 것이 바람직함

- 저층 주택 밀집지역의 재생을 위한 새로운 수법이 필요
  - 현재, 정부는 양호한 저층 주택 밀집지역에 대해 기반시설 정비 등을 공공에서 지원하는 보존 · 관리 방안을 모색하고 있는데, 이는 본질적으로 종전의 현지개량형 주거환경 개선사업과 거의 유사한 정책사업으로 공공재정에 상당한 부담을 초래할 수밖에 없을 것으로 보임
  - 정비기반시설의 지속적인 정비를 위해서는 결국 기반시설 정비의 편익을 얻게 되는 경제주체에게 그 비용이 귀속되도록 하기 위한 제도적인 장치의 마련이 시급하며, 그렇지 못할 경우 관리 · 보존 중심의 주거지 정비 사업은 단발성 전시행정에 그칠 우려가 있음
  - 이를 위해서는 결국 관리 · 보존 대상이 되는 주택지에서 개별 주택 소유자들을 대표하는 관리기구의 조직이 필요하며, 이를 위해 (가칭)주택관리조합을 구성하여 주거지의 일상적 정비 및 관리를 수행하도록 하고 필요한 경우 공공부문과의 파트너십을 형성할 수 있도록 하는 등의 방안을 고려할 필요

연구개요

연구기간 2011. 1. 1. ~ 2011. 12. 31.(12개월)

연 구 진 연구책임자 : 조상규 부연구위원 (031-478-9625, blaster@auri.re.kr)
내부연구자 : 권영상 인천대학교 도시건축학부 교수

1. 연구의 필요성 및 목적

연구의 배경

- 지금까지 우리나라의 재건축 · 재개발 사업은 물리적 환경 측면에서 많은 약점을 가지고 있는 저층 주택 밀집지역을 아파트 단지로 전환하고, 그 과정에서 종전 주택 소유자에게 경제적 이익을 주고, 정부의 재정 부담이 거의 없이 도시 기반시설과 공공 임대주택을 확충할 수 있는 공익사업으로서 각광받아 왔음
- 지난 2005년 이후로 '도시재정비 촉진을 위한 특별법'에 의한 '뉴타운'사업이 대규모로 전개되었으나 최근 들어 전반적인 부동산 시장의 침체와 맞물려 사회 문제화 되고 있으며, 정부의 재정지원이나 추가적인 규제완화에 대한 여론이 고조
- 현재의 주거지 정비사업은 공공의 행정지원과 민간에 의한 기반시설 정비가 거래되는 관계에 의해 성립되기 때문에, 현재의 주거지 정비사업의 제도적 틀 안에서 추가적인 재정지원이 이루어지는 것이 과연 타당한지 검토가 필요

연구의 목적

▫ 현재 우리나라 주거지 재생 사업 현장에서 나타나는 갈등구조 규명

- 현재 뉴타운 사업을 포함한 주거지 재생 사업 현장에서는 사업 시행을 찬성하는 주민과 반대하는 주민이 첨예하게 대립하고 있음
- 이와 같은 갈등은 개발이익의 배분, 절차상의 문제 등에 의해 기인하는 것으로 알려져 있으나, 최근의 갈등 양상에 대해서는 참고할만한 데이터가 부족한 실정
- 이에 본 연구에서는 서울시 뉴타운 사업 지구 중 한 곳을 선정하여 찬 · 반 양측의 의견을 청취하고, 근본적인 갈등 원인을 규명해보고자 함

▫ 주거지 재생에 대한 정부 개입의 효과 분석

- 주거지 재생 사업의 문제에 대응하기 위해 정부는 규제완화 또는 자금지원 등의 정책 수단을 사용할 수 있음
- 지금까지 우리나라에서는 주로 개발밀도에 대한 규제완화, 사업 시행자에 대한 수용권 부여 등 절차상의 특혜 제공과 같은 행정 수단을 주로 사용해 왔음

• 정책 시행의 순기능을 최대화하고 부작용을 최소화하기 위해서는 각종 행정적, 재정적 지원을 통한 정부개입이 실제로 시장에서 어떻게 작용하는지를 정확히 파악할 필요

2. 연구방법

재개발 찬반여부와 주민 속성에 대한 인터뷰 조사 및 설문조사

▫ 뉴타운 사업 관련 주체 인식 조사

• ○○ 뉴타운 사업지구의 전반적인 갈등 구조를 파악하기 위해 사업에 찬성하는 주민과 반대하는 주민 집단, 관할 구청 공무원에 대한 면접 조사를 시행

• 자유로운 구술을 통해 사업에 대한 전반적 인식 및 요구사항 및 애로사항에 영향을 미치는 잠재적 요인을 파악

▫ 뉴타운 사업에 대한 찬 · 반 양측의 특성 비교

• 구술 면접 조사를 통해 파악된 사업 찬 · 반 요인을 객관적으로 측정하기 위해 거주자에 대한 설문조사를 병행

• 거주자 설문조사에서는 조사 대상자의 가족 구성, 재산 현황, 거주 기간 등 사업과 관련하여 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 포함

• 조사 결과는 대부분 서수형 척도 형태로 측정되기 때문에, 사업 찬성 · 반대 여부를 종속변수로 하여 순위상관분석을 실시하여 각 변수의 영향력 및 영향력의 방향을 분석하였음

주거지 재생에 대한 정부개입의 효과 분석을 위한 수리 모형

▫ 주거지의 최적개발밀도 모형의 개념

• 다른 조건이 동일하다면 주택의 개발밀도가 증가할 때, 단위 면적당 주택의 가치는 감소

- 즉, 동일한 조건을 가진 대지에서는 개발 밀도가 높을수록 공지나 녹지 면적이 줄어들고, 프라이버시 측면에 있어 불리하기 때문에 단위면적당 주택가격이 낮아짐
- 한편, 개발밀도의 증가는 단위면적당 주택 건설비용의 증가를 수반하는데 이는 고밀 개발은 토지의 수직적 이용강도를 증가시키기 때문에 건축물의 고층화에 의한 건설비 증가 요인이 발생하기 때문

• 시장경제체제하에서의 이윤소멸조건을 고려하면, 부동산 개발에 의한 이익은 결국 토지의 가치로 귀착되며, 토지 소유자는 순 토지가치를 극대화하기 위한 의사결정을 내릴 것으로 기대할 수 있음

▫ 주거지 최적개발밀도 모형의 수리적 표현

• Dispaquale&Wheaton(1996)[1]은 주거지 개발에 있어서 순토지가치(net land value) 극대화하기 위한 최적 개발밀도가 어떻게 결정되는지를 다음과 같은 모형을 개발하였음

• 우선, 단위 면적당 주택가격(P)은 다른 모든 속성이 동일할 때, 개발밀도에 반비례한다고 볼 수 있으므로, 주택 가격을 구성하는 밀도 이외의 모든 요인의 특성가격을 단위면적당 주택기초가격 α로 두고, 용적률(F)의 증가에 따른 단위주택가격 감소분을 β라 하면,

$$P=\alpha-\beta F \text{ 가 성립}$$

• 단위면적당 주택 건설비용(C)는 기본 건설비용(μ)에 층수 증가에 의한 할증(τ)을 고려하면

$$C=\mu+\tau F$$

• 이 때, 토지소유자가 단위 토지 면적에서 주택 건설을 통해 얻을 수 있는 순 토지가치(Π)는 주택가격과 건설비용의 차이에 용적률을 곱한 값으로,

$$\Pi=F[P-C]$$

• 주택단가와 건설비용은 결국 용적률에 대한 일차함수이므로, 순토지가치(Π)는 용적률(F) 변수에 대한 2차 다항식 형태로 전개되므로 단위면적당 토지이윤은 용적률이 일정 수준에 도달할 때 까지 증가하다가 다시 감소하는 패턴을 보이며, 용적률

1) DiPasquale&Wheaton(1996), Urban Economics and Real Estate Market, Prentice Hall

증가에 의한 단위면적당 주택가격이 주택 건설비용 수준으로 낮아지게 되면 토지에 귀속되는 잉여가치는 소멸

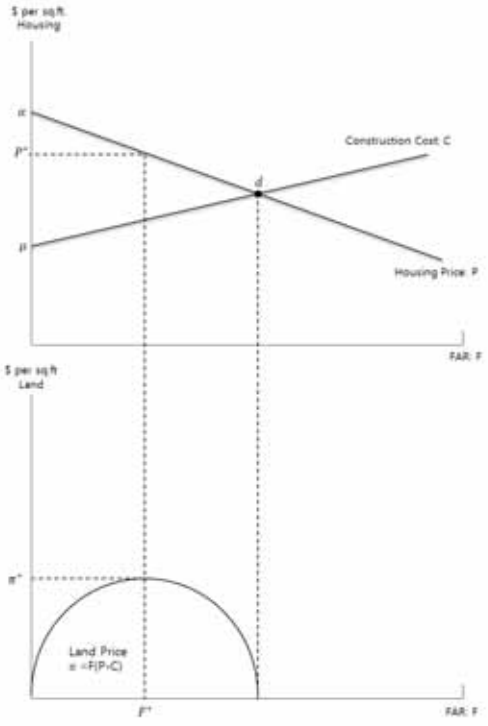
• 이와 같은 최적용적률 결정구조에서 최적해는 단위 토지면적당 순토지가치(Π)를 극대화하기 위한 조건으로부터 도출되므로, 최적용적률(F^*)은

$$\frac{\partial \Pi}{\partial F} = [\alpha - \mu] - 2F[\beta + \tau] = 0$$

$$\therefore F^* = \frac{[\alpha - \mu]}{2[\beta + \tau]}$$

• 또한, 단위토지당 최대 순토지가치(Π^*)는

$$\Pi^* = \frac{[\alpha - \mu]}{2} F = \frac{[\alpha - \mu]^2}{4[\beta + \tau]}$$



[그림 3-1] 주거지의 최적용적률 결정모형(DiPasquale and Wheaton(1996), p75.)

▫ 기반시설 설치비용을 고려한 주거지의 최적개발밀도 모형

• 위의 주거지의 최적개발밀도 결정모형은 기반시설에 구애받지 않는 상태를 가정하고 있으나 우리나라에서는 주거지 정비사업이 시행될 때에는 기준용적률의 상향 조정에 따른 정비기반시설 조성 및 기반시설 부지의 기부채납이 의무화되고 있음을 고려할 때, 모형의 확장이 필요[2)]

• 용도지역제 하에서 기반시설 용지의 기부채납은 실제 개발 가능한 연면적을 감소시키므로, 우리나라에서는 최소한의 손익 조정 장치로서 잔여 대지에 적용되는 용적률은 기반시설용지 제공에 의한 연상면적 감소분을 고려한 '허용용적률'을 적용

• 이러한 허용용적률의 적용을 통해서 기본적으로는 대지면적이 줄어들더라도 종전 대지면적에서 기준용적률을 적용했을 때와 개발되는 연면적에는 차이가 없으며, 경우에 따라서는 약간의 추가적인 연상면적을 확보할 수도 있음

• 분석의 편의를 위해 종전 대지의 일정 비율이 기반시설로 제공되더라도, 개발 가능한 연상면적은 동일하게 유지된다고 가정하고, 종전 대지 면적을 1, 기부채납되는 기반시설용지의 비율을 r, 기준 개발밀도를 F라고 하면, 기부채납 이후의 잔여 대지면적은 $1-r$이 되므로, 기반시설용지의 기부채납 전후의 개발 가능 연상면적을 동등하게 유지하기 위한 허용개발밀도(F_1)는,

$$F_1 = \frac{F}{(\text{기부채납이후대지면적})} = F \cdot \frac{1}{1-r}$$

• 해당 입지에서 주택의 단위면적당 기초가격을 α, 100% 밀도 증가에 따른 단위면적당 주택가격 할인폭을 β, 단위면적당 주택건설비용을 C라고 하면, 기부채납을 하지 않을 경우에 단위면적당 순토지가치(Π_0)는,

$$\Pi_0 = F(P(F)-C) = F(\alpha-\beta F-C)$$

• 기부채납이 이루어지고 연면적이 동등한 수준으로 유지될 때, 기부채납이후 잔여 대지의 주택 가격함수에 적용되는 물리적 개발밀도는 F_1이 되므로 개발이익(Π_1)은,

$$\begin{aligned}\Pi_1 &= F[P(F_1)-C] = F[\alpha-\beta(\frac{1}{1-r})F-C] \\ &= F[\alpha-\beta F-C]-(\frac{r}{1-r})\beta F^2 \\ &= \Pi_0-(\frac{r}{1-r})\beta F^2 \ < \ \Pi_0\end{aligned}$$

2) 정비기반시설에 속하는 도로, 공원, 광장 등은 대부분 평면적 시설로서 실질적인 대지면적을 감소시킨다.

• 위의 분석 결과는 밀도증가에 따른 기반시설 용지 제공의 비용만을 고려한 것으로, 기반시설 편익 효과를 포함시키기 위해 추가적인 조건을 다음과 같이 설정

- 개발 밀도가 100% 포인트 상승했을 때 기반시설 편익의 감소는 일정(γ)하다고 보고, 기반시설 편익을 동등한 수준으로 유지하기 위한 최적 기반시설 용지비율은 용적률 100% 포인트 당 q, 현재의 기준용적률 수준을 p라고 가정

• 만약, 개발밀도 증가에 따른 기반시설 설치 부담 없이 기반시설 부족에 의한 불편익을 감수하는 경우에 토지에 귀속되는 개발이익을 Π_A이라고 하면,

$$\Pi_A = F(P-C) = F[\alpha - \gamma(F-p) - \beta F - C] \text{ (단, } F \geqq p)$$

• 한편, 개발밀도 증가에 따른 기반시설 기부채납을 통해 주택의 단위면적당 기초가격(α)이 동등한 수준으로 유지될 수 있을 때, 토지에 귀속되는 개발이익(Π_B)은,

$$\Pi_B = F[\alpha - (\frac{1}{1-q[F-p]})\beta F - C] \text{ (단, } F \geqq p)$$

3. 연구결과

실제 뉴타운 사업지구에서 나타나는 문제점

▫ 사업에 대한 전반적인 이해 당사자별 문제인식

• 주체별 상호 인식과 관계 측면에서 각 주체들은 서로를 이기적인 이익집단으로 인식하고 매우 부정적인 인상을 가지고 있음

• 사업의 필요성 및 목적에 대해 공무원과 반대주민, 찬성주민은 서로 입장이 상충된다고 인식하고 있으며, 사업의 예상결과에 대해서는 공무원도 재정착 가능성에 대해 크지 않을 것으로 보고 있음

• 개발이익의 발생 여부 및 수혜자에 대한 인식에 대해서 공무원은 주민들에게 큰 손해가 나지는 않을 것이며 적어도 일부는 이익을 볼 것이라는 점에서 찬성주민과 유사한 인식을 가지고 있으나, 반대 주민은 주민들에게 상당한 피해가 돌아가고 이익을 볼 사람은 거의 없다고 인식하고 있음

- 주민참여의 필요성 측면에서 공무원은 필요성은 인정하나 주민들의 이기심을 우려하는 반면, 주민은 공무원의 일방적 의사결정에 대해 상당한 불만을 제기하고 있음
- 실제 주민참여 경험에 대해 주민들은 간접적인 참여의 기회가 있었으나 주민의 의견은 관련 규제 및 공공의 일방적인 진행으로 제대로 반영되지 않았다고 인식하고 있음

▫ 지역의 개선 필요성과 재개발에 대한 찬반 의사

- 응답자 대부분이 지역의 개선 필요성을 크게 느끼지 않는 편으로, 현재의 생활환경에 대해 크게 불만이 없고, 재정착이 어려울 것으로 예상됨에 따라 뉴타운에 대해서는 상당히 부정적인 태도를 가지고 있었으며, 공공의 개입을 선호하지 않는 경향을 보임

▫ 재정착 의사

- 전반적으로 거주자의 재정착 희망의사는 높지 않은 것으로 나타났으나, 이는 재정착 비용에 대한 경제적 우려에 기인하는 경우가 많아 경제적 부담이 해결되면 재정착 의사는 상당히 높아질 것으로 보임
- 또한, 주택에 대한 예상 시가와 공시지가의 차이를 매우 크게 느끼고 있어, 현금청산 등에 대해 매우 부정적인 입장을 가질 것으로 예상되며, 주택면적에 대한 추가적 수요는 낮게 나타남

▫ 재개발 찬반의사와 거주자 속성의 관계

- 재개발 찬반의사를 종속변수로 하고 거주자 속성을 독립변수로 한 순위상관분석결과 재개발을 찬성할수록 추진희망시기가 빠르고, 지역에 대한 인식이 부정적이며, 월세 수입과 주택과 토지면적이 작고, 소유년수와 연령이 적은 편이며, 재정착에 부정적인 편이나, 현재 주택의 면적에 대해서는 약간 만족하는 편인 것으로 나타남
- 재개발을 반대하는 경우 주로 고령자로, 임대소득을 중요하게 생각하며, 현재 지역에 대해 불만이 적고, 재정착 의사는 오히려 더 높은 편임
- 종합하면, 현재 뉴타운 사업 대상지가 경제기반으로서 중요한 가구의 경우 아파트로 재개발되는 것에 대해 상당한 부담을 느끼며, 고령자 세대일수록 이러한 경향이 더욱 강함을 알 수 있으며, 재개발에 찬성하는 주민들의 경우 자산가치 상승을 목적으로 하며 현지 재정착 의사는 오히려 낮은 것으로 나타남

[표 3-1] 재개발 찬반여부와 거주자 속성의 순위상관분석

변수명	찬반여부(반대1=>찬성5) 변수와의 순위상관분석 결과		
	상관계수	유의확률 (양측검정)	표본수
거주년수_5년 단위	-.130	.138	132
소유년수_5년 단위	-.173*	.047	132
지역에 대한 인식_개선1=>만족5	-.515**	.000	132
재정착의사	-.320**	.000	127
면적만족도	.230**	.008	131
추진희망시기_5년 단위	-.803**	.000	86
주택면적_10평 단위	-.416**	.000	125
토지면적_10평 단위	-.362**	.000	120
예상부담금_1억 단위	-.243	.079	53
부담가능액_5천 단위	.087	.435	82
가족수_1인	.125	.155	131
면적수요_5평 단위	.166	.260	48
평당 시가_500만	-.165	.143	80
체감공시지가_10%	.197	.090	75
보증금총액_2천 단위	-.047	.695	71
월세총액_50만원 단위	-.414**	.001	61
소득총액_50만 단위	.027	.781	105
연령_5년 단위	-.179*	.040	132

**. 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의
*. 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의

주거지 재생 사업의 경제논리와 정부개입의 효과

▫ 주거지 재생의 이론적 조건과 현실적 조건의 비교

• 주거지 재생에 있어서의 최적 균형과 현실적인 균형 조건의 비교를 위해서는 조합원세대의 사업 전후 총자산가치 변동을 현금자산가치의 변동과 고정자산가치의 변동으로 나누어 분석할 필요

- 분석을 위해 사업 이후의 용적률을 F, 기존 용적률은 F0라 하고, 조합원 세대는 사업 이후에 주택 면적의 증가 없이 종전 면적과 동일한 주택을 배당받는 것으로

가정

- 사업 이후의 단위주택면적당 가격함수($P(F)$)는 용적률에 의한 실질가치하락을 반영하여 $P=\alpha-\beta F$로 하며, 종전주택의 단위면적당 가격은 P_0, 단위주택면적당 건설비용은 C[3], 단위주택면적당 철거비용은 δ로 설정

• 이 때, 조합원세대의 고정자산 가치의 변동(ΔA)은,

$$\begin{aligned}\Delta A &= (\text{사업후조합원주택가치}) - (\text{사업전조합원주택가치}) \\ &= F_0 \cdot P(F) - F_0 \cdot P_0 = F_0[P(F) - P_0]\end{aligned}$$

• 조합원세대의 현금자산 변동(ΔM)은 수입과 지출의 차에 의해 결정되는데, 지출항목은 조합원 주택 분양비와 자기 주택의 철거 · 건설에 소요되는 비용이며, 수입은 일반분양세대의 주택 가격에 포함되어 있는 토지지분의 가치에 의해 결정되므로

$$\begin{aligned}\Delta M &= (\text{수입 : 매각된토지지분가치}) - (\text{지출}) \\ &= (F - F_0)[P(F) - C] - F_0[C + \delta] \\ &= \Pi - F_0[P(F) + \delta] \\ &= (\text{개발이후토지가치}) - (\text{조합원주택분양가}) - (\text{철거비용})\end{aligned}$$

• 한편, 조합원세대의 총자산가치 변동(ΔK)은,

$$\begin{aligned}\Delta K &= \Delta M + \Delta A \\ &= (F - F_0)[P(F) - C] - F_0[C + \delta] + F_0[P(F) - P_0] \\ &= \Pi - F_0[P(F) - C + C + \delta - P(F) + P_0] \\ &= \Pi - F_0[\delta + P_0] \\ &= (\text{개발이후의 순토지가치}) - (\text{철거비용} + \text{종전주택가격})\end{aligned}$$

• 이 때, 현금 출자를 최소화(현금 자산 증가를 극대화)하기 위한 개발 조건은 현금자산(M)을 최대화하기 위한 용적률 결정 문제로서, 다음과 같은 해를 가짐

$$\begin{aligned}\frac{\partial \Delta M}{\partial F} &= P(F) - C + (F - F_0)P'(F) \\ &= \alpha - \beta F - C + (F - F_0)(-\beta) \\ &= -2\beta F + \alpha - C + \beta F_0 = 0\end{aligned}$$

$$\therefore F^m = \frac{[\alpha - C + \beta F_0]}{2\beta} = F^* + \frac{1}{2}F_0$$

3) 개발밀도 증가에 의한 단위면적당 공사비 증가는 무시할 수 있다고 가정한다(즉, $\tau = 0$)

- 위 결과는 현금출자 최소화조건에서 형성되는 균형 개발 밀도가 해당 주거지에서 토지 잉여를 극대화하는 최적개발밀도에 비해서 높은 수준에서 형성되며, 보다 정확하게는 최적개발밀도에 종전 개발밀도의 절반을 더한 과밀 개발이 이루어져야만 함을 의미
- 다음 표에서 나타나는 바와 같이, 현금출자 최소화를 위해 과밀개발 조건에서 주거지 재생 사업이 완료될 경우 조합원 세대에게 귀속되는 총 개발이익은 최적개발일 때보다 감소하며, 이는 현금자산 증가보다 고정자산 가치의 감소가 더 크기 때문임

[표 3-2] 최적 개발과 현금자산 극대화 개발인 경우의 조합원의 경제적 손익 비교

구분	최적개발	비교	현금출자 최소화 조건의 개발
개발밀도	$F^*= \frac{[\alpha-C]}{2\beta}$	〈	$F'''=F^*+\frac{1}{2}F_0$
고정자산 가치증가 (ΔA)	$F_0[P(F^*)-P_0]$	〉	$F_0[P(F''')-P_0]$
현금자산 변동 (ΔM)	$\Pi^*-F_0[P(F^*)+\delta]$	〈	$\Pi'''-F_0[P(F''')+\delta]$
총자산가치 증가 (ΔK)	$\Pi^*-F_0[\delta+P_0]$	〉	$\Pi'''-F_0[\delta+P_0]$

* 단, Π'''은 용적률이 F'''일때의 단위토지면적당 순토지가치

- 일반분양세대의 경우는 이러한 재개발 · 재건축 과정에서 단순히 신규 주택을 구입하는 소비자의 입장이므로, 장기적인 개발 이익과는 큰 관계가 없으며, 오히려 조합원 현금자산 극대화 조건에서 재개발 · 재건축이 진행될 경우에는 평당 주택 가격이 최적 개발인 경우보다 더 낮은 수준에서 형성되기 때문에, 저렴한 주택을 필요로 하는 시장참여자에게는 유리한 상황임
  - 그러나 일반 분양가가 과밀 개발을 고려한 가격조정 없이 부풀려지게 된다면, 장기적으로는 일반분양세대도 경제적인 손해를 입을 가능성을 배제할 수 없음
- 또한, 현금자산 극대화 조건에서는 필요 이상으로 높은 밀도의 개발이 이루어지기 때문에 사업 전체에서 투입되는 시공비용이 필연적으로 증가하므로, 시공사의 경제적 이익은 최적 개발일 때보다 증가

▫ 개발밀도와 주거지 재생의 경제성

• 위의 분석 결과는 결국, 주거지 재생에 있어서의 기준 용적률은 해당 입지에서 토지의 가치를 극대화하기 위한 최적 용적률을 고려하여 설정되어야 함을 의미

• 단순히 사업성을 향상시키기 위한 목적으로 입지 가치가 낮은 주거지에 대해 높은 기준용적률을 허용하는 것은 바람직하지 않으며, 반대로 입지 가치가 매우 높은 지역에서는 현재의 기준용적률을 상회하는 고밀 개발을 수용할 수 있는 가능성도 배제할 수 없음

• 따라서 도시 전체의 토지이용 효율성 측면에서 봤을 때, 현재와 같이 입지 여건과 무관하게 동일한 기준 용적률을 적용하는 용도지역제 운용은 바람직하지 않음

• 또한, 조합원의 현금 출자를 최소화하는 것을 주거지 재생의 사업 요건으로 인식하는 것은 사적 · 공익적 이윤극대화의 관점에서 볼 때 문제가 있음

  - 조합원 현금 출자 최소화 조건에서의 주거지 재생은 최적 균형 조건에서의 주거지 재생에 비해 현저히 높은 수준의 개발 밀도를 갖게 되며, 이는 조합원이 단기적 출자를 절감한 것 이상의 고정자산 가치 감소를 유발하여 장기적으로 볼 때 오히려 손해를 볼 수도 있음

  - 또한, 단순히 조합원의 현금부담 능력이 문제라면, 새로 조성되는 주택에서 조합원 주택의 면적 비중을 줄이는 것만으로도 효과가 있으므로, 시장 여건을 고려하여 유연한 계획을 수립하는 것이 중요

기반시설 공급 비용 보조의 타당성 검토

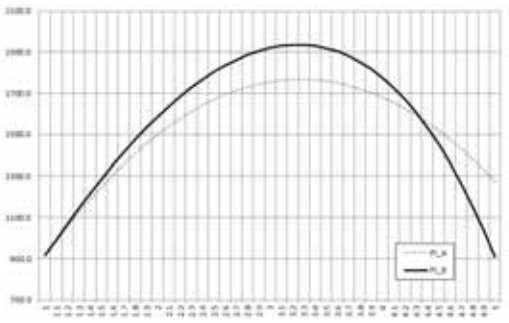
▫ 정비기반시설 편익에 대한 고찰

• 연구의 방법에서 기술한 바와 같이 기반시설 설치비용을 고려한 주거지의 최적 개발 밀도 모형에 의하면 개발밀도 증가에 따른 기반시설 설치 부담 없이 기반시설 부족에 의한 불편익을 감수하는 경우의 순 토지가치(Π_A)와 개발밀도 증가에 따른 기반시설 기부채납을 통해 주택의 단위면적당 기초가격(α)이 동등한 수준으로 유지될 수 있을 때 순 토지가치(Π_B)는 각각

$$\Pi_A = F(P-C) = F[\alpha - \gamma(F-p) - \beta F - C] \text{ (단, } F \geqq p)$$

$$\Pi_B = F[\alpha - (\frac{1}{1-q[F-p]})\beta F - C] \text{ (단, } F \geqq p)$$

- 위의 순 토지가치 함수를 이용하여 기반시설 용지 부담 조건이 개발이익에 어떤 영향을 미치는지를 파악하기 위해 다음과 같은 조건으로 수치분석을 실시
  - 단위주택면적당 기초가격 α =1500(만원/평)
  - 개발밀도 증가에 의한 단위주택가격 하락계수 β =100(만원/평)
  - 단위주택면적당 공사비용 C=500(만원/평)
  - 기반시설 확충이 이루어지지 않을 경우, 용적률 100% 증가에 의한 기반시설 부족에 의한 단위주택가격 하락계수 γ =65(만원/평)
  - 용적률 100% 당 기반시설 순부담률 q=0.1, 즉, 용적률 100% 증가에 대해 10%의 기반시설용지를 기부채납
  - 최소기준용적률 p=1.0(용적률 100%)
- 위 조건에서 기반시설용지를 부담하지 않고, 기반시설 부족에 의한 불편익을 감수할 경우(ΠA)에는 용적률 330%에서 순 토지가치가 최대가 되며, 이 때의 단위토지가격은 1767(만원/평)으로 나타남
- 한편, 용적률 증가에 따른 기반시설용지 기부채납을 감수하는 경우(ΠB)에도 용적률 330%에서 순 토지가치가 최대가 되며, 이 때에는 약 23%의 대지면적이 기반시



[그림 3-2] 기반시설 순부담에 의한 단위면적당 순 토지가치의 변화

설용지로 제공됨에도 불구하고, 단위토지면적당 개발이익은 1935(만원/평)으로 9% 상승하는 것으로 나타남

- 위 분석 결과로부터, 기반시설용지 순부담에 의한 대지면적 감소를 고려하더라도 기반시설 공급수준을 일정하게 유지하는 개발이 토지 소유자에게는 더 이익임을 알 수 있으며, 이는 재개발 · 재건축에 대해 사업시행자가 정비기반시설 용지 및 설치 비용을 부담하는 것이 경제적 손해를 끼치는 규제가 아님을 의미

▫ 정비기반시설이 아닌 기반시설(광역기반시설 등)의 경우

- 도촉법에 의한 재정비 촉진지구 내에서 시행되는 재개발 · 재건축의 경우 재정비 촉진사업으로 분류되어 지구지정 요건의 완화와 추가적인 용적률 규제 완화를 적용받는데, 이는 제도가 만들어질 당시의 낙관적 시장전망에 근거한 것으로 경제학적 원리에 기반한 제도는 아님
- 우선 재촉지구에 설치되는 정비기반시설이 아닌 공공시설이 지나치게 광범위하게 규정되어 있다는 문제가 있음
  - 도촉법 제27조와 제28조에 의해 재정비촉진지구 내에서는 재정비 촉진계획에 의해 기반시설 설치비용을 사업시행자에게 부담할 수 있도록 하고 있으며, 이때 설치되는 기반시설은 시행령 제27조 및 제30조에 법률에서 규정한 종류 이외의 공공시설은 모두 포함되도록 함
- 대부분의 공공시설이 당해 사업지구의 토지 가치를 향상시키는 경제적 편익을 가지고 있지만, 마찬가지로 그 편익이 당해 사업지구에만 귀속되지 않는 스필오버 효과(spillover effect)를 가지고 있음
- 이는 광역기반시설 설치 비용을 시행자에게 부담시키는 것이 교차보조가 가지는 약점을 가짐과 동시에 주변 지역 토지 소유자들의 무임승차 문제를 야기할 가능성이 매우 높다는 것을 의미

▮ 저층 주택 밀집지역 재개발의 장애요인

▫ 실질적인 개발밀도의 문제

- 서울시의 재산세 과세대장(2004)을 바탕으로 과세 물건별 주소, 주택유형, 가구수,

연면적을 바탕으로 개발밀도와 관련된 지표들을 산출해본 결과, 아파트를 제외한 나머지 유형의 경우 주택유형별로 개발밀도 특성이 상이하게 나타남

- 우선 과세대장에 순수한 단독주택으로 기록된 주택들의 경우 주호 수를 기준으로 11.1%를 차지하는데, 대지면적도 넓고, 세입자 비율도 낮아 사실상 아파트로의 재개발이 어렵지 않은 경우라고 볼 수 있음
- 다가구 주택과 다세대 주택의 경우 단순히 바닥면적을 기준으로 평균용적률을 계산해보면, 다가구 주택의 경우 평균 113.8%, 다세대 주택의 경우 164.3%, 연립주택은 127.4%로 재개발 시 일반분양주택을 확보할 수 있는 여력이 충분해 보이지만, 세대밀도를 기준으로 보면 다가구 주택이 헥타아르당 236.7세대, 다세대주택이 344세대, 연립주택이 206세대로, 아파트(266.6세대/ha)와 비교했을 때 큰 차이가 없거나 오히려 더 높은 것으로 나타남
- 즉, 현재 과밀 개발된 저층 주택 밀집지역을 평균적인 아파트로 재개발하면, 주택 공급량은 비슷한 수준에서 유지될 수밖에 없으며, 이는 종전 주택 소유자의 상당한 부담이 없이는 사업이 실현되기 어려움을 의미

[표 3-3] 서울시 주택유형별 개발밀도 특성(2004년 기준)

구분	합계	단독	다가구	다세대	연립	아파트
물건수 (비율)	536,473 (100%)	223,697 (41.7%)	240,427 (44.8%)	59,598 (11.1%)	8,284 (1.5%)	4,467 (0.8%)
대지면적합계(㎡) (비율)	158,811,952 (100%)	63,280,724 (39.8%)	38,837,927 (24.5%)	13,888,393 (8.7%)	5,647,265 (3.6%)	37,157,644 (23.4%)
연면적합계(㎡) (비율:%)	173,727,954 (100%)	21,499,254 (12.4%)	44,178,733 (25.4%)	22,820,927 (13.1%)	7,192,877 (4.1%)	78,036,163 (44.9%)
세대수합계	2,817,564 (100%)	313,548 (11.1%)	919,194 (32.6%)	477,761 (17.0%)	116,335 (4.1%)	990,726 (35.2%)
평균용적률(%)	-	33.97	113.75	164.32	127.37	210.01
세대밀도(du/ha)	-	49.55	236.67	344.00	206.00	266.63
호수밀도(bldg./ha)	-	35.35	61.91	42.91	14.67	1.20
평균대지면적(㎡)	-	282.89	161.54	233.03	681.71	8318.25
평균연면적(㎡)	-	96.11	183.75	382.91	868.29	17469.48
평균세대수	-	1.40	3.82	8.02	14.04	221.79
세대당주호면적(㎡)	-	68.57	48.06	47.77	61.83	78.77
세입자비율	-	28.7%	73.8%	-	-	-

▫ 세입자 비율의 문제

• 높은 세대밀도의 문제는 세입자 가구를 고려할 경우 더욱 심각한데, 저층 주택 유형 중 세대수 기준으로 가장 높은 비중(25.4%)을 차지하는 다가구 주택의 경우 세입자 비율이 73.8%에 달함

• 이러한 저층 주택 밀집지역의 개발 특성은 재개발 사업을 무리하게 추진할 시 세입자의 주거 안정성 측면뿐만 아니라, 종전 주택 소유자의 소득 기반 측면에서의 문제가 심각할 수 있음을 시사

4. 정책제안 및 기대효과

정책제안

▫ 주거지 재생의 목표 재설정이 필요

• 부동산 시장의 침체와 저출산 고령화라는 인구 사회적 변화는 종전의 분양주택 중심의 주택 공급 시장에 구조적인 변화를 일으키고 있으며, 이러한 상황에서 기존의 주택 정비사업은 사회적인 부작용뿐만 아니라 그 경제적 편익 측면에 있어서도 타당성이 약화되고 있음

• 특히, 현장 조사 결과 행정 주도의 정비사업에 대한 주민들의 반발이 과거와 달리 점차 체계화 · 조직화 되는 양상이 발견되고 있는데, 이는 기존 정비사업의 문제점에 대한 모종의 사회적 학습효과가 나타나고 있음을 보여줌

• 이와 같은 여건 변화를 고려할 때, 결국 저층 주택 밀집지역을 아파트 단지로 전환하기 위한 대규모 전면철거형 주거지 정비사업은 현지 거주자의 경제적 여건을 고려한 맞춤형 재생 사업으로 전환될 필요

• 특히, 사업 후에 종전 주택 보유자의 임대소득 기반을 유지할 수 있도록 하기 위해서는 분양주택, 민간 임대주택, 상업시설 등의 복합적인 기능을 고려한 주거지 재생이 필요할 것으로 판단됨

▫ 주거지 재생의 경제논리와 정부 개입의 효과성 문제

- 우리나라의 주거지 재생 정책은 경제논리에 기반한 토지이용 규제 완화와 공익성 논리에 기반한 기반시설 설치 의무 규제라는 두 축을 기반으로 전개되어 왔으나 이러한 제도적 장치가 입지 여건과 무관한 일반적 규제정책으로서 시행되어 왔기 때문에 오히려 시장불균형을 부추기는 요인이 되고 있음
- 단순히 개발 밀도의 측면으로 봤을 때, 도심부나 역세권과 같이 개발 압력이 높은 지역에 대해서는 현재의 주거지역 기준용적률을 상회하는 개발이 더 바람직할 수 있을 것이나 교외지역의 경우 사업성 문제를 용적률 완화로 해소하려는 시도는 자칫 수급 불균형을 더욱 악화시키는 결과를 낳을 수 있음
- 기본적으로 주거지역의 개발밀도 규제는 해당 지역의 기반시설 여건이나 주택수요를 종합적으로 고려하여 결정할 문제이며, 정비사업을 촉진하기 위한 수단으로서의 밀도규제 완화는 근본적으로 문제를 더 키울 가능성이 높음
- 재정비 촉진지구에서 적용되는 광역기반시설(공공시설) 설치비용 부담은 경제원리에 비추어 볼 때 시행자에게 비용을 전가할 근거가 취약하고, 그 대가로 제공되는 용적률 인센티브의 실효성도 확실하지 않기 때문에 제도개선이 필요
- 그러나 정비기반시설의 설치비용의 경우 편익이 주로 사업시행자에게 귀속된다는 점을 고려했을 때, 현재와 같이 시행자 부담 원칙을 유지하는 것이 바람직함

▫ 저층 주택 밀집지역의 재생을 위한 새로운 수법이 필요

- 기본적으로 저층 주택 밀집지역은 개별적인 건축행위로 인한 과밀개발이 일어날 가능성이 높고, 우리나라의 경우 이러한 과밀개발 경향을 주택 시장의 문제에 대응하기 위해 정책적으로 이용 · 방조해왔다고 볼 수 있음
- 이러한 저층 주택 밀집지역의 특성을 고려할 때, 단기적인 정책 수단은 매우 제한적임. 저층 주택 밀집지역의 현지 개량을 촉진시키기 위한 추가적인 건축 규제 완화는 지금의 과밀 개발 상태를 더욱 악화시킬 가능성이 높음
- 현재, 정부는 양호한 저층 주택 밀집지역에 대해 기반시설 정비 등을 공공에서 지원하는 보존 · 관리 방안을 모색하고 있는데, 이는 본질적으로 종전의 현지개량형 주거환경 개선사업과 거의 유사한 정책사업으로 공공재정에 상당한 부담을 초래할 수밖에 없을 것으로 보임

- 더욱이 주거환경 개선사업에 대한 공공지원도 충분하지 않은 상황에서 양호한 주택지에 대한 공공지원이 우선적으로 추진되어야 하는지에 대해서는 그 정당성이 충분히 검증되지 않았음
- 또한, 정비기반시설의 지속적인 정비를 위해서는 결국 기반시설 정비의 편익을 얻게 되는 경제주체에게 그 비용이 귀속되도록 하기 위한 제도적인 장치의 마련이 시급하며, 그렇지 못할 경우 관리 · 보존 중심의 주거지 정비 사업은 단발성 전시행정에 그칠 우려가 있음
- 이를 위해서는 결국 관리 · 보존 대상이 되는 주택지에서 개별 주택 소유자들을 대표하는 관리기구의 조직이 필요하며, 이를 위해 (가칭)주택관리조합을 구성하여 주거지의 일상적 정비 및 관리를 수행하도록 하고 필요한 경우 공공부문과의 파트너십을 형성할 수 있도록 하는 등의 방안을 고려해볼 수 있음

기대효과

▫ 최근의 재개발 · 재건축 및 뉴타운 사업 현장에서 나타나는 갈등 구조에 대한 이해

- 과거 종전 주택 소유자와 세입자 간의 갈등 양상에 대한 연구는 어느 정도 이루어져 있으나, 최근의 주거지 재생 사업에서 나타나는 갈등 양상은 오히려 주택 소유자들 간의 갈등 관계가 두드러지게 나타남
- 본 연구의 결과로 그러한 갈등구조의 발생 원인에 대해 새롭게 인식할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 기대

▫ 현재 법 · 제도 하에서 정부가 취할 수 있는 정책 대안의 효과 및 부작용 파악

- 뉴타운을 포함한 재개발 · 재건축 사업이 시장에서 난항을 겪을 때마다 밀도규제 완화, 행정지원 등의 수법이 자주 동원되어 왔으며 다른 한편으로는 사업 시행자에게 기반시설 설치비용을 부담시키는 패턴이 반복됨
- 최근 들어, 사업 시행자에 대한 재정 지원에 대한 요구가 제기되고 있으나 본 연구의 결과로 볼 때, 규제완화나 재정지원 모두 효과적인 정책 수단이 되기 어려움을 알 수 있음
- 본 연구의 분석 결과는 여러 가지 정책 수단이 주거지 재생 사업에서 어떤 방식으로

작용하는지 이해하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대됨

▫ 장기적인 주거지 재생 정책의 방향 설정을 위한 근거 제공

• 마지막으로, 본 연구에서는 저층 주택 밀집지역의 재생이 난항을 겪는 근본적 원인에 대한 검토를 수행하였고, 정책적 대안으로서 기존의 정비 조합이 아니라 일상적인 주거지의 정비 및 관리를 수행할 수 있는 '관리조합' 체제의 도입이 필요함을 제안하고 있음

• 이는 현재 '마을만들기'라는 이름으로 각광받고 있는 단독주택지 재생 사업이 단발성 전시행정이 아닌 지속가능한 주거지 재생의 틀로 발전하기 위한 중요한 선결과제라 할 수 있으며 정책 입안자들의 적극적 관심이 필요한 문제임

건축도시공간연구소
ISSUE PAPER 2012

04

수변도시 재생에 대응하는 수변경관 조성방안 연구

권영상 | 조상규

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 기대효과

수변도시 재생에 대응하는 수변경관 조성방안 연구

권영상 | 조상규

정책제안

- 수변공간을 포함한 포괄적(Holistic) 도시구조, 토지이용, 환경계획 연계
- 수변공간의 역사문화자산 및 경관자산 활용전략 수립
- 수변도시재생에 부합하는 경관계획기준 수립
- 수변공간 통합영향평가제도 도입
- 기존 도시구조 활용형 수변도시재생 시범사례 도입

연구개요

연구기간 2011. 1. 1. ~ 2011. 12. 31.(12개월)

연 구 진 연구책임자 : 권영상 인천대학교 도시건축학부 교수 (032-835-8949, yskwon@incheon.ac.kr)
내부연구자 : 조상규 부연구위원

1. 연구의 필요성 및 목적

연구의 배경

▫ 수변공간에 대한 정책변화와 수변도시재생의 필요성

• 전 세계적으로 기후변화에 대응함에 따라 녹색성장정책이 모든 정책의 주요목표가 되고 있으며, 국내에서도 국토 · 지역 · 도시 · 건축정책에 있어 녹색성장 정책은 주요 아젠다로 대두

- 이에 「4대강 수변공간 재생 디자인기본구상(국가건축정책위원회,2009)」, 「문화가 흐르는 4대강 살리기 추진방안(문화체육관광부,2009)」, 「4대강 살리기의 성공적 추진방안(지역발전위원회, 2009)」 등 4대강 살리기 사업이 추진

- 녹색성장정책에 따라 국토공간정책에 있어 국토공간의 창조적 개조, 동서남해안권 개발구상, 새만금종합개발구상, 녹색성장형 도시구상, 친수구역특별법 제정(2010) 등 수변공간에 대한 정부의 정책의지와 사회적 관심이 늘어나는 추세

• 현재 진행되고 있는 토목 · 수자원 위주의 수변공간과 관련한 정책은 사업이 마무리되는 과정에서 새로운 정책추진력을 확보하고 녹색성장과 연동하기 위해 2012년 이후에는 도시 · 환경 차원의 수변공간관련 정책으로 진화가 예상

- 특히 우리나라의 경우 지형적 특성으로 인해 대부분의 도시가 수변(하천, 해안)을 중심으로 형성되었으며, 역사적으로 중요한 도시의 경우 4대강과 지천, 해안 주변에 형성된 경우가 많음

- 이들 수변도시는 역사가 깊은 만큼 기존 시가지를 중심으로 도시쇠퇴가 발생하기 시작하였기 때문에 수변도시는 수변공간의 물리적 환경재생이라는 녹색도시재생을 큰 축으로 도시의 장소성 회복을 바탕으로 하는 종합적인 재생정책이 요구

▫ 수변도시의 재생과 경관관리의 연계요구

• 이러한 사회적 · 정책적 요구에 따라 도시재생분야에서도 수변도시의 재생에 대한 관심이 높아지는 상황

- 하지만 수변공간 재생사업과정에서 경관관리방안에 대해서는 고려하지 않은 한계점을 발견

• 반면, 일본의 '공공사업에 대한 경관평가 기본방침', '항만경관형성 가이드라인', '하천경관 가이드라인(河川景觀デザイン)', 영국의 'National Policy Statement (NPS) - Port', 캐나다 토론토의 'East Bayfront Design Guideline', 미국의 'Ecological riverfront Design: Restoring Rivers, Connection Communities' 등 외국의 경우 수변 도시재생 및 개발과정에서 경관관리제도가 잘 정비

  - 우리나라의 도시경관에 있어서 대표적 문제점인 한강변 성냥갑 아파트와 같이 도시 수변공간의 경관상 문제점에 대한 지적이 항상 진행되었으나, 이러한 경관상 문제점은 디자인의 공해에 가까운 제방이나 공원 · 시설물디자인으로는 개선되는데 한계가 있으며, 주변 도시구조의 종합적 관리가 필요

• 수변도시재생의 경관관리는 다른 도시공간의 경우와 달리 "물과 수역(水域)"이라는 요소와 "기존 도시질서"라는 요소를 지니므로 수변도시재생의 경관관리는 단편적 요소가 아닌 수변도시재생정책과 도시구조재편, 경관관리가 공동으로 진행되어야 함

연구의 목적

▫ 수변도시재생 정책모형으로서 "Green - GRUWS"모형을 제안

• 이는 녹색성장(Greem Growth)의 정책적 패러다임에 부합하는 도시정책 패러다임으로 수변도시재생패러다임을 제시하는 정책모형

  - 우리나라와 같이 하천 · 해안이 국토 전체에 연계되어 있는 상황에서 녹색성장(Green Growth)을 국토정책으로 실현하기 위해서 요구되는 녹색도시(G, Green City), 도시재생(R, Regeneration), 도시구조(U, Urban Structure), 수변공간(W, Waterfront), 경관(S, LandScape, CityScape)을 선순환구조로 연계하는 정책모형을 의미

▫ 수변경관 디자인의 기본방향과 원칙을 제시

• 수변공간으로서 환경에 대한 고려, 목표 지향점, 도시공간과 수변공간의 연계 강화, 참여주체별 역할 등을 포함하며, 일반 도시경관이나 자연경관으로서가 아닌 수변도시경관으로서 기본방향을 제시

  - 수변경관 디자인의 기본방향으로서 주체의 연계측면에서 I(Integrated Governance), 디자인측면에서 D(Design), 생태경관측면에서 E(Eco), 접근성의 강

화측면에서 A(Accessibility) 등의 전략을 제시

▫ 수변도시재생을 위한 수변경관조성의 디자인 전략을 제안

• 녹색성장의 정책적 패러다임에 대응하는 디자인 전략으로서 도시구조, 건축물 및 토지이용, 공공공간(오픈스페이스), 공공시설물 등 수변도시재생의 결과로 나타나는 경관요소별로 각각의 디자인 전략을 제시

• 기존 도시구조를 유지하는 유형과 기존 도시구조를 전면적으로 재개발하는 유형에 적용하여 대안을 마련함으로써 실효성 있는 정책 및 디자인 전략으로의 발전 가능성을 시사

2. 연구방법

연구의 범위

▫ 공간적 범위

• 수변도시의 재생방법에 따라 기존의 도시구조 · 토지이용 · 인프라를 활용하는 유형과 기존의 도시구조 · 토지이용을 전면적으로 재편하면서 재개발하는 유형으로 구분

• 수변도시의 재생에 따른 수변경관 조성사례에 대한 분석은 국내외를 포함하여 기존 도시구조를 활용한 수변도시재생사례와 전면재개발한 수변도시재생사례의 대표도시 각 2곳을 선정하여 진행

  - 국내의 경우 기존 도시구조를 활용한 사례로는 서울 합정전략정비구역(한강)와 대전 유성시장재정비촉진지구(갑천)를 선정하고, 전면재개발한 사례로는 부산 북항재개발지구(남해안)와 서울 개포택지개발지구(양재천)를 선정

  - 국외의 경우 기존 도시구조를 활용한 사례로는 스페인 빌바오(Bilbao)와 일본 카나자와(Kanazawa)를 선정하고, 전면재개발한 사례로는 호주 달링하버(Daring Harbour)와 네덜란드 이스턴도크랜드(Eastern dockland)를 선정

• 수변도시재생에 대응하는 경관조성방안을 시범적으로 적용하기 위한 구체적 대상지는 위의 분류체계와 같이 기존 도시구조를 활용하는 유형과 전면재개발한 유형으

로 나눠 각각 인천 내항지구와 인천 소래포구일원(한화지구)으로 현재 계획안이 진행되고 있거나 사업이 완료된 지역을 대상으로 현재의 계획안 및 사업결과에 대한 문제점을 파악하고, 이에 대한 개선안 및 대안을 제안

▫ 내용적 범위

• 수변도시 재생에 대응하는 수변경관 조성방안을 제안함에 있어 크게 전체적인 정책의 방향과 이에 따른 세부적 경관조성방향, 이를 도시재생과 연계하는 전략에 대해 제안

• 수변도시재생정책

- 정책의 기조와 방향을 제안하고, 특히 수변도시재생과정이 사업성 위주의 개발사업이나 정주환경을 개선하는 사적공간의 개선사업으로 진행되지 않도록 하기 위해 전체적인 수변공간의 경관을 개선하고, 이를 도시의 경쟁력 강화로 이끌어내기 위한 방향으로 전환하는 정책모형을 제시

• 수변경관 조성방향

- 수변경관[1]과 관련된 경관조성의 방향을 제안하고, 경관구성요소[2] 중 도시재생과 연계된 도시의 물리적 환경 및 사회적 · 경제적 · 문화적 기능회복과 관련된 도시구조, 건축물 및 토지이용, 둔치 및 공원과 같은 공공공간(오픈스페이스), 교량과 같은 공공시설물의 조성방향에 대해 각각 세부적으로 제시

연구의 방법

▫ 이론고찰

• 수변도시재생 및 수변경관조성과 관련한 이론고찰을 통해 수변 · 수변공간 · 수변도

1) 우리나라는 경관법 일부 개정 법률안 제2조 제4항에서 경관유형을 “산림경관 · 수변경관 · 가로경관 · 농어촌경관 · 역사문화경관 · 시가지경관”으로 정의하고 있으며, 지역적 특성과 요구를 충분히 반영하고 경관계획의 독창성과 다양성이 확보되도록 하고 있다. 또한, 경관계획이 실질적으로 추진될 수 있도록 상세하고 구체적으로 수립되도록 하며, 삶의 질을 향상하고 경관에 대한 장기적 방향이 제시되도록 하고 있다. 경관계획수립지침에는 경관계획을 “지역의 자연경관 및 역사 · 문화경관, 도시 · 농어촌의 우수한 경관을 보전하고, 훼손된 경관을 개선 · 복원함과 동시에 새로운 경관을 개성 있게 창출하기 위한 정책방향, 기본구상 및 계획을 수립하는 것”이라고 정의하고 있으며, 관할구역 전체에 영향을 주는 주요경관자원으로 자연경관자원, 산림경관자원, 농산어촌경관자원, 시가지 및 도시기반시설 경관자원, 역사문화경관자원, 지역상징 경관자원 등으로 유형을 구분하고 있다. 본 연구에서는 우리나라의 경관법 및 경관계획수립지침에서 분류한 경관유형 중 수변도시사례분석에 적합하다고 판단되는 범위를 “수변경관 · 산림경관 · 역사문화경관 · 시가지경관”으로 한정하고, 산림경관은 자연 · 녹지경관의 통합된 개념으로 분석하였다.

2) 우리나라는 경관법 일부 개정 법률안 제2조 제5항에서 경관요소를 “건축물, 공원 및 녹지, 도로, 하천, 옥외광고물, 공공시설물, 색채, 야간조명”으로 분류하고 있다. 경관계획수립지침에서 경관을 구성하는 세부 구성요소에 의한 지표로서 “건축물 · 오픈스페이스 · 옥외광고물 · 공공시설물 · 색채 · 야간조명”으로 경관요소를 분류하고 본 연구에서는 우리나라의 경관법 및 경관계획수립지침에서 분류한 경관요소 중 수변도시의 재생 및 디자인 계획과정에서 직접적으로 영향을 미친다고 판단되는 범위를 “건축물, 오픈스페이스, 공공시설물”로 한정하여 분석하였다.

시 · 수변경관 등에 대한 개념을 정립

• 관련한 제도 및 계획에 대한 고찰을 통해 수변경관계획의 범위 및 방향에 대한 이해를 확립하고, 이를 통해 수변도시 재생과 수변경관 조성의 관계 및 연계방향에 대한 이론적 토대를 구축

▫ 관련 계획 및 도면분석, 현장답사

• 각 시 · 군 · 구의 관련 계획 및 정책에 대한 자료를 검토

• 현장 답사 및 GIS데이터 분석

• 현재 계획안의 내용 및 관련 도면 · 사진(조감도) 자료 등에 대해 심층적으로 분석

▫ 시뮬레이션

• 실제 사례대상지에 적용하여 시뮬레이션에 의한 설계도면 및 조감도 등의 대안을 제시

[표 4-1] 국내 수변도시재생 분석 도시개요

유형	기존 도시구조 활용형		전면재개발형	
사업명	서울 합정전략정비구역	대전 유성시장재정비촉진지구	부산 북항재개발지구	서울 개포택지개발지구
규모	503,239㎡	338,000㎡	1,511,450㎡	3,937,263㎡
수변	하천 (한강 북단)	하천 (유성천)	바다 (남해 항만)	하천 (양재천)
재생방식	• 대부분의 도시구조 및 인프라 존치 · 향후 자력 개발유도 • 일부 특별계획구역 전면 재개발	• 대부분의 지역 전면재개발 • 일부 존치관리구역에 한하여 존치 및 정비	• 매립을 통한 전면재개발 • 일부 항만 구조 유지	• 택지개발을 통한 전면 재개발 • 일부 도시 인프라(가로, 녹지, 학교)만 유지
	• 기존의 주거 · 상업기능 유지 • 복합문화 기능 유치	• 기존의 주거 · 상업 · 업무 · 문화 기능 유지	• 기존의 항만기능 일부만 유지 • 문화 · 상업 · 업무 기능 유치	• 기존의 주거 · 상업업무 기능 유지
관련계획	• 한강공공성재편계획 (2009) • 합정 균형발전촉진지구(2009) • 합정전략정비구역 제1종 지구단위계획(2009) • 산업뉴타운 프로젝트(2009)	• 2020 대전도시기본계획(2006) • 2010년 도시 및 주거환경정비 기본계획(2006) • 유성시장지구 재정비 촉진계획(2009) • 유성천 수해상습지 개선사업(2007~2011)	• 전국 무역항 기본계획(2001) • 항만 재개발 기본계획(2007)	• 서울시 기본경관계획(2009) • 2010 강남구 도시 경관 계획(2010) • 개포택지개발지구 제1종지구단위계획(2011)
특징	• 지역문화자원과 연계하여 한강변의 새로운 문화예술 중심지 형성 • 한강으로의 접근성 및 이용성 향상 도모 • 자력개발유도전략을 통한 재생수법 적용	• 유성시장, 유성온천 등 지역문화자원 활용하여 공간 및 경관계획 수립 • 유성천과 연계한 지구 내 다양한 오픈스페이스 조성	• 항만기능 및 구조 일부 유지 • 매립을 통해 친수공간을 확보하고, 주변 도심과 연계를 통한 기능을 유치하여 재생	• 택지개발사업을 통한 수변일대 대규모 주거단지 재개발 • 통경구간을 지정하여 기존의 녹지와 연계한 대규모 생태녹지축 조성 • 수변특화구간 지정
예시안				

[표 4-2] 국외 수변도시재생 분석 도시개요

유형	기존 도시구조 활용형		전면재개발형	
위치	일본 카나자와	스페인 빌바오	호주 달링하버	네덜란드 이스턴하버
규모	총 55개소 중 21개소	41,300,000㎡	540,000㎡	8,200,000㎡
수변	운하 (용수)	하천	바다 (항만)	바다 (항만)
재생방식	• 대부분의 도시구조 및 인프라 보전 • 옛 물길 복원	• 역사적 건축물 존치 · 활용 • 하천정비와 도시재생사업 동시 진행	• 전면재개발	• 전면재개발
	• 기존의 용수가 담당하던 기능 복원	• 새로이 상업 · 복합문화 기능 유치	• 기존의 항만기능 일부만 유지 • 문화 · 상업 · 업무 기능 유치	• 새로이 주거 · 상업기능 유치
특징	• 다양한 조례를 제정하여 수변경관 보전 • 자발적 참여를 통한 주민 주도의 경관관리 사업 진행	• 건축가와 협동으로 디자인한 창조적 건축물을 통해 매력적인 수변경관 창출 • 역사적 건축물 존치 · 복합문화시설로 활용	• 수변 연접지역에 공공시설 배치하여 공공성 확보 • 수변에 저층 · 저밀도 건축물 배치, 배후 도심에 고층의 건축물 배치	• 수변과 주거지역을 인접 배치(모든 주동을 수변과 녹지 마당에 접하도록 배치) • 중정형 블록을 형성하여 주거공간의 오픈스페이스와 수변의 연계 강화
경관조성				

3. 연구결과

수변도시재생전략 : 녹색수변도시재생경관(GRUWS 모형)

▫ 수변도시 녹색재생과 경관관리의 연계필요

• 도시재생분야에서도 수변도시의 재생에 대한 관심이 높아짐에 따라 수변공간 재생사업과정에서 경관축 및 통경축 조성, 수변연접지역의 특화배치구간 지정, 수변경관형 건축물 개발 등 수변경관을 함께 고려하는 시도

- 하지만, 수변경관을 도시재생사업과 연계하여 통합적으로 관리하려는 시도는 아직 활발하지 않으며, 경관조성 및 관리에 대한 법 · 제도화 방안은 마련되지 않은 실정

- 반면, 앞서 수변도시재생사업이 진행된 외국의 경우 일본의 '공공사업에 대한 경관평가 기본방침', '항만경관형성 가이드라인', '하천경관 가이드라인(河川景觀デザイン)', 영국의 'National Policy Statement (NPS) - Port', 캐나다 토론토의 'East Bayfront design guideline', 미국의 'Ecological riverfront Design: Restoring Rivers, Connection Communities' 등 수변도시재생 및 개발과정에서 경관관리제도가 정비

• 우리의 경우 수변도시의 재생에 대응하는 정책과 제도가 미비하며, 사업성 확보 위주의 도시재생사업 위주로 진행됨에 따라 수변도시의 재생수요가 높을수록 고밀개발로 인해 경관관리가 어려운 상황

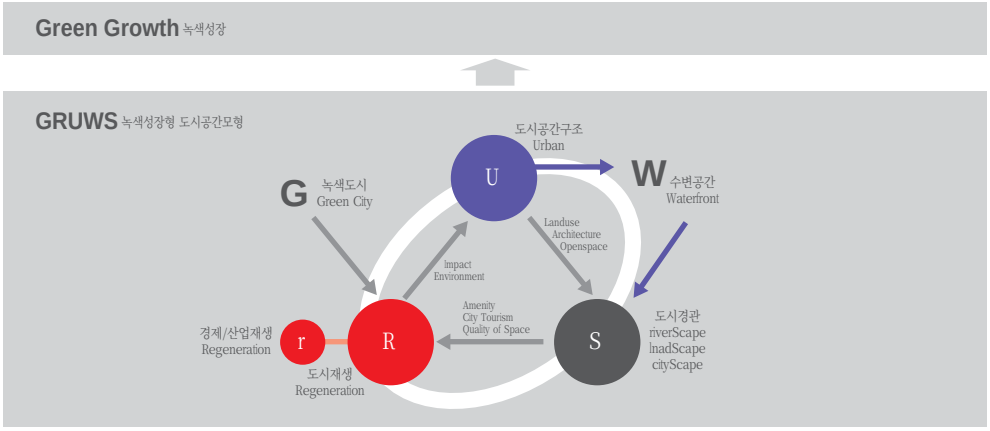
- 우리나라의 도시경관에 있어서 대표적 문제점인 한강변 성냥갑 아파트와 같이 도시 수변공간의 경관적 문제점에 대한 지적

- 이러한 경관적 문제점은 디자인의 공해에 가까운 제방이나 공원, 시설물 디자인 개선으로는 한계가 있으며, 주변 도시구조의 종합적 관리가 필요

▫ 수변도시재생 패러다임 제시 : 수변도시재생 정책모형 (Green GRUWS)

• 따라서 우리의 수변도시는 재생과정에서 수변도시재생정책(R)과 도시구조재편(U), 경관관리(S)는 공동으로 진행되어야 한다. 이에 녹색성장(Greem Growth)의 정책적 패러다임에 부합하는 도시정책 패러다임으로 수변도시재생 패러다임을 제시하는 "Green - GRUWS 모형"을 제안

• "Green - GRUWS모형"은 우리나라와 같이 하천 및 해안이 국토공간 전체에 연계되어 있는 상황에서 녹색성장(Green Growth)을 국토정책으로 실현하기 위해 생태 - 녹색도시(G, Green City), 도시재생(R, Regeneration), 도시구조(U, Urban Structure), 수변공간(W, Waterfront), 경관(S, LandScape, CityScape)이 선순환구조로 연계되는 정책모형



[그림 4 - 1] 수변도시재생 정책모형 : Green - GRUWS 순환구조모형

수변경관 디자인 기본방향과 원칙 : IDEA 전략

▫ I : 주민참여 거버넌스 (Integrated Governance)

• 첫째, 워터프론트 디자인의 기본방향과 원칙은 주민참여를 통한 설계

- 미약한 현행 법제도의 틀 안에서 주민참여를 강화하는 것은 매우 어려운 작업이며 도무지 끝을 알 수 없는 주민참여방식도 바람직하지 못함

- 국외의 수변도시재생 사례에서 보이듯 지방정부가 구체적인 정책목표와 가이드라인을 제시하고 주민참여와 전문가 팀을 운영할 필요

• 주민참여의 기회가 법적으로 제공되어야 하며 워터프론트 디자인을 수립하는 계획과정의 중심에는 전문 공무원이 있어야 함

- 수변공간 디자인을 위한 전문성 있는 공무원을 육성하고 이들에게 책임과 권한을 함께 부여하는 노력이 필요

▫ D : 고품격디자인 (Design)

• 둘째, 고품격 디자인(High Quality Design)을 추구

- 같은 비용일지라도 환경과 사람들에게 좋은 디자인과 그렇지 못한 디자인이 있다는 점을 주목
- 디자인의 질과 품격 향상을 위해서는 현행 최저가 입찰방식을 지양하고 각계각층의 의견을 수렴할 수 있는 다양한 공모방식을 적극적으로 도입할 필요

• 계획과 설계를 위한 충분한 시간과 구체적인 지침을 제시함으로써 지역특성을 반영한 새로운 워터프론트 디자인을 창출

- 특히, 이용자의 특성과 공간이용 패턴을 고려한 설계가 필요하고 주변지역의 정체성과 조화된 건축형태, 융통성 있는 디자인, 개인화가 가능한 공간디자인 등 지역맥락을 고려한 7가지 설계원칙을 다시금 중요하게 고려

▫ E : 에코시스템(Eco System) 및 친환경성 강화(Eco Friendly)

• 셋째, 향후 수변도시재생에 있어서 수변공간을 하나의 에코 시스템(Eco system)을 갖는 소규모 도시공간으로 보고 지속가능하면서 안전성을 증진시키는 방법으로 디자인

- 순환적이고 폐기물이 없는 자연생태계의 원리를 모방하여, 생산과 이용에서 배출되는 부산물을 그대로 방출하는 대신 다른 소비를 위한 자원 혹은 에너지 등으로 순환시킴으로써 상호 경제적 · 친환경적인 모델과 전략을 구축할 필요
- 이를 위해서는 수변공간의 인접부에 대한 용도의 복합과 함께 다양한 자원 순환 과정의 융합을 실현토록 촉진해야 하며, 생태환경을 위한 비오톱(biotop) 조성과 도시방재와 자원절약을 위한 우수재활용, 중수도 설치, 유수지 조성 등을 통한 물 순환 시스템을 적극 도입

• 또한 향후 워터프론트 디자인의 기본방향과 원칙은 친환경적인 수변공간 설계를 추진

- 건축물 디자인과 조경디자인을 아우르는 공간환경디자인은 다양한 수변공간의 특성에 맞는 친수환경적인 설계로 지향
- 수공간의 자연성회복이 수반되면 수변공간의 잠재력을 이끌어 올릴 수 있는 입체적이고 다각적인 공간설계가 요구되며, 수공간과 인간을 유기적으로 연계할 수 있도록 추진

▫ A : 접근성강화(Accessibility)

• 마지막 원칙은 워터프론트의 접근성과 연결성을 혁신적으로 개선

- 전 세계적으로 각 도시들은 당해 지역특성에 따라 다양한 양상의 워터프론트 도시재생사업으로 나타나고 있지만, 공통적으로 워터프론트를 계획하는 핵심원칙으로 내세우는 것이 수변의 접근성과 연결성의 향상
- 소규모 도시공간으로서 워터프론트가 살아 숨쉬는 공간이 되기 위해서는 인간이 쾌적하게 사는데 꼭 필요한 주거와 공원, 녹지, 기초편의시설과 긴밀하게 연결될 필요

• 특히 이러한 시설과 수변공간을 선적 요소로 연결해주는 동선체계는 보행자와 대중교통 중심으로 연결하여 수변을 이용하는데 차량으로 인한 제약요소를 없애는 것이 중요

- 워터프론트와 연계된 공원녹지 네트워크를 조성하기 위한 큰 틀을 계획하고 운영할 필요
- 워터프론트의 접면을 다양화하여 정주공간에 침투시키거나 기존의 물길을 복개하여 사람들에게 친수공간을 제공해주는 것도 방법임

수변도시 재생을 위한 경관디자인 전략 : SOFT Design

▫ 전략1 : 공공공간부분 Safe City Design – 사람과 자연이 공존하는 안전한 수변도시

• 한국형 워터프론트를 위한 첫 번째 핵심 전략은 수변도시재생을 위한 경관 디자인 전략에 있어서 수변을 포함한 공공공간부분에 대해 사람과 자연이 공존하는 안전한 수변도시를 고려하여 경관계획을 수립

• 또한 치수능력을 향상시키기 위해 물과 접하는 수변의 형상은 지리적 요인에 근거하여 자연형의 모습으로 조성

• 또한 국내 수변공간의 대부분을 차지하고 있는 제방의 경우 지금의 콘크리트 인공제방을 자연형 제방으로 변모

▫ 전략2 : 토지이용 및 건축물 형태구성 측면 Open Use Design – 물과 도시를 엮어주는 다기능 복합도시

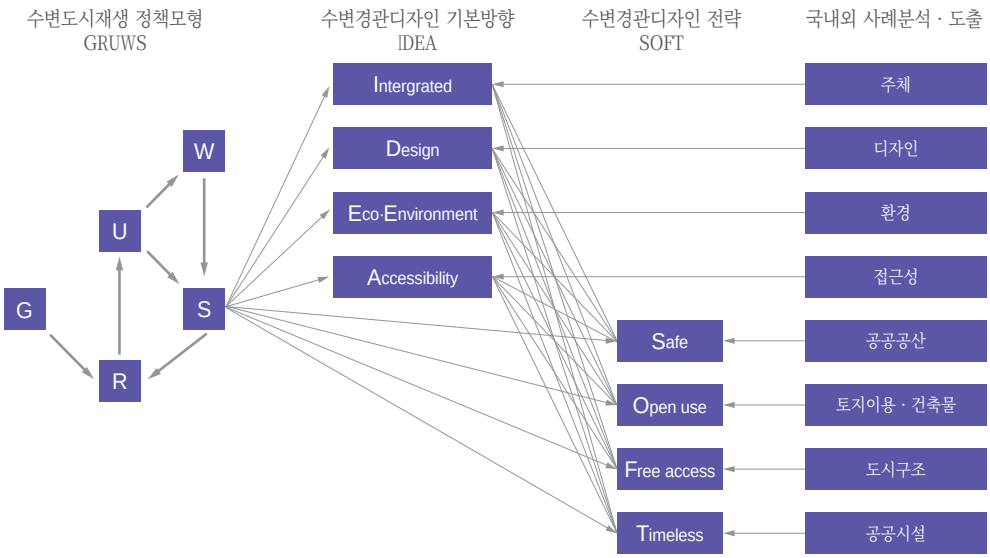
- 두 번째 핵심 전략은 단일 용도로 사용되는 토지이용, 건축물, 제방과 배후 공간을 복합 기능의 도시공간으로 새롭게 디자인
- 수변공간의 활성화 및 경관의 다양화를 위해서는 주거전용 등의 단일용도보다는 복합적 이용이 유리하며, 자동차 통행 및 산업 시설과 일부 공원 조성 등의 단순한 단일용도로 이용하기보다는 활력 있는 커뮤니티와 다양한 경관형성을 위한 복합적 토지이용이 요구
- 수변과 인접한 건축물의 계획에 있어서는 통경축을 확보하기 위해 건축물을 탑상형 또는 물길과 직각 방향으로 놓이도록 세장형으로 계획하고, 친수공간에 연접 위치한 건축물의 저층부는 상업시설이나 전시 · 소공연 등의 문화시설을 배치하여 활성화
- 또한 수변에 위치한 SOC시설의 기능복합화를 검토할 필요가 있는데, 대부분의 제방시설은 수변공간과 맞닿은 거대한 콘크리트 구조물로써 수변공간으로의 접근에 있어 직접적인 장애요소로 작용하므로 제방시설의 하부를 도로 · 저수조 · 기타 기반시설을 삽입하여 활용도를 높이고, 제방공간 자체의 입체적 건축계획으로 용도의 복합을 이끌어내기 위한 기반을 마련

▫ 전략 3 : 도시구조 측면 Free Access Design – 물과 도시를 연결하는 자유로운 소통공간

- 세 번째 핵심전략은 수변과 연계한 물리적 동선 네트워크를 구축해 도시공간의 단절 문제를 해소하는 동시에 지역 커뮤니티의 질적 향상을 도모
- 도시공간에서 차량 도로는 지역과 지역을 연결해 주는 주요한 수단이었으나, 지역 커뮤니티를 저해하는 요인으로써도 작용하였으며, 특히 수변부의 광역도로는 접근성을 떨어뜨려 수변공간의 쇠퇴를 야기
- 4차선 이상의 간선도로 배치를 지양하고, 가급적 2차선의 보차혼용도로 또는 보행자 전용도로 · 입체 보행환경을 조성하여 수변공간으로의 보행접근성을 반드시 확보하고, 수변과 연계한 대규모 녹지 · 수공간 확보 및 밀도 높은 보행네트워크 형성을 통해 접근성 및 연결성을 향상

▫ 전략 4 : 시설물 디자인 측면 Timeless Cityscape Design – 한국적 정취와 영속성을 살린 수변경관

- 네 번째 핵심 전략은 무감성적인 콘크리트 수변공간을 걷어내고 지역의 역사 · 문화가 드러난 장소 정체성 있는 새로운 수변경관을 건설
- 구릉지형 제방도시는 제방 배후의 농경지와 자연환경을 보존하며, 한국적 정취를 느낄 수 있는 고유한 수변도시경관을 만드는 좋은 방법이 될 수 있음. 구릉지를 수변과 수직으로 배치하고, 건축물의 블록 형태는 수변방향으로 세장하여 계획하여 수변경관을 확보하는 다양한 위계의 통경축을 제공
- 단조로운 직선형 수변을 지양하고 자연적인 형태로 조성함으로써 물을 매개로 다양한 경관을 체험하도록 하고, 도시의 주요 거점부와 수변공간이 맞닿는 결절점에는 커뮤니티 시설 및 랜드마크를 조성하여 수변공간 활성화 및 주민 공동체 형성을 도모하고, 수변경관에 대한 상징성을 부여



[그림 4-2] 수변도시재생-경관조성 연계모형

4. 정책제안 및 기대효과

수변공간을 포함한 포괄적(Holistic) 도시구조, 토지이용, 환경계획 연계

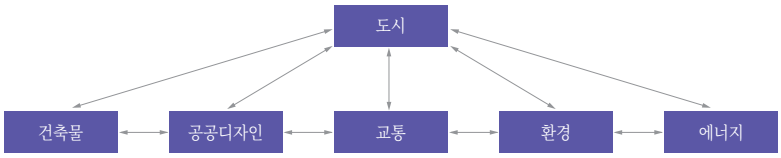
▫ 수변도시재생과 경관조성사업의 범위를 토지이용계획 및 용도계획 단계로 확대할 필요

• 이는 기존 도시구조를 활용한 도시재생사업이나 혹은 전면재개발방식에 의한 도시재생사업이 진행되었을 경우에 포괄적으로 도로 · 필지 등의 도시구조, 토지이용, 용도재편이 이루어지기 때문에 단순히 경관관리계획만으로는 한계가 존재하기 때문

- 특히 수변공간에 면하여 있거나 계획대상지 안에 수변공간이 있는 도시재생사업의 경우 반드시 수변공간을 도시재생사업의 계획범위 안에 포함하도록 지침화할 필요

• 또한 도시재생사업이 수변공간에 이루어지는 경우 일반적인 도시재생사업과 다르게 단순히 정주여건 개선과 같은 요소뿐만 아니라 환경에 대한 고려까지 추가적으로 요구

- 특히 최근 논의되는 LID기법(Low Impact Development) 등 환경분야에서의 수변도시개발 논의도 도시재생 및 도시경관과 연계되어 진행되어야 함



[그림 4-3] 포괄적 도시계획 및 설계 운영체계

▫ 포괄적 연계체계 도입

• 이를 위해 수변공간을 고려한 도시구조 재편, 토지이용 배치, 환경계획이 이루어질 수 있도록 도시계획 · 도시설계 분야에서 이를 모두 포괄하여 총체적으로 계획 · 관리

• 수변도시재생사업 및 수변경관조성사업에 있어 영향을 주는 건축물, 공공디자인, 교통, 환경, 에너지 등의 모든 요소가 연계되어 상호보완적으로 계획 · 관리할 수 있는 정책적 체계의 확립이 요구

수변공간의 역사문화자산 및 경관자산 활용전략 수립

▫ 기존에 수변공간에 있었던 역사문화자산 및 경관자산을 적극 활용하는 전략 수립

• 또한 현재 기존 도시가 아닌 신규개발지의 경우에는 친수구역 활용에 관한 특별법에 의한 친수구역 조성지침(안)이 마련되고 있으므로, 기존 도시의 경우에도 이러한 수준의 지침화가 필요

제 00조(수변공간의 역사문화 보전계획)

① 문화재관리법에 의한 유적지, 유물, 문화재 등의 분포 또는 존재 가능성을 반드시 파악하고, 이를 포함할 경우 보전 또는 기존 이미지를 살릴 수 있는 방안을 검토하여야 한다.
② 사업 대상지와 주변지역에 분산되어있는 역사문화경관자원를 연계하여 가급적 하나의 역사문화 네트워크를 형성할 수 있도록 계획 한다.
③ 역사문화자원과 보행자도로 · 자전거도로 등을 연계하여 도보 및 자전거를 이용한 접근성이 제고될 수 있도록 계획한다.
④ 인접지역에 지역을 대표하는 역사문화자원이 입지한 경우에는 사업계획 수립 시 친수구역의 기능 및 이미지를 충분히 반영하도록 한다.
⑤ 제1항부터 제2항의 계획과 관련하여 세부적인 사항은 별표에 따른다.

별표 4

계획목표	계획기준
문화자원 보호 및 활용	(1) 친수구역의 입지 특성에 따라 역사 · 문화적 자산 특성을 반영하여 장소성이 확보되는 경관을 유도한다. (2) 주변 역사 · 문화자원을 최대한 보존활용하고 인위적인 조성으로 인한 부조화 및 가치훼손이 발생하지 않도록 계획한다. (3) 수변과 인접한 문화재 등 역사문화와 연계하여 수변경관을 디자인하고 조성한다. (4) 역사적인 건축물의 리노베이션을 통해 친수공간의 고유한 지역문화를 반영하는 등 장소성을 회복하고, 문화재의 복원 및 보호를 통해 지역의 자연 및 역사문화적 특성을 반영한다.
역사문화 미관지구 및 보전지구 조성	(1) 특별한 역사적 또는 건축적 가치가 있는 지역으로 지역특성과 경관을 보존할 가치가 있는 지역은 가능한 사업구역에 편입되지 않도록 하되, 불가피하게 포함된 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 관련 지침에 따라 역사문화미관지구 또는, 보존지구(문화자원보존지구, 생태계보전지구) 등으로 지정하여 최대한 원형으로 보전되도록 계획을 수립하여야 한다. (2) 사업시행자는 필요한 경우 지자체와 협의하여 역사문화자원의 보전 및 활용 프로그램을 개발 제시할 수 있다. (3) 역사문화미관지구 또는 보전지구와 관련하여 필요할 경우에 전문가의 자문받아 지구 내의 부조화 등의 개발을 방지하도록 한다.
역사자원 보존	(1) 보존가치가 있는 문화재에 대하여는 사업시행과정에서 문화재가 훼손되지 않도록 별도 보호대책을 마련하여야 한다. (2) 사업구역 내에 매장문화재가 분포할 경우에는 문화재 시 · 발굴 조사를 시행하고 문화재에 미치는 영향이 최소화하는 계획을 한다. (4) 문화재보호계획과 관련한 사항은 「문화재보호법」 등 관계법령이 정하는 바에 따르도록 한다.

수변도시재생에 부합하는 경관계획기준 수립

▫ 국토해양부 지침으로서 경관계획수립기준을 변경-신설

• 변경의 경우 기존의 경관계획수립지침 중 수변경관 조성부분을 보완 · 상세화

• 신설의 경우 경관법 · 도시재생법과 연계하여 경관계획수립 기준을 마련

제 00조(경관계획)

① 사업계획은 지역의 특성과 주변의 수변환경을 고려한 경관을 확보하기 위하여 가능한 다음 각 호의 내용이 포함되도록 계획하여야 한다.
1. 산 · 하천 등 주요 경관자원을 시각적으로 쉽게 인지할 수 있도록 경관축을 조성하고, 주요 녹지 축과 인접한 건축물은 스카이라인을 고려하여 계획하여야 한다.
2. 도시민이 쉽게 접근 가능하고 주민교류의 장소로 활용할 수 있도록 커뮤니티 시설과 연계한 열린 공간을 적정하게 계획하여야 한다.
3. 지역적 특색을 반영하는 랜드마크 시설을 조성하고 고품격 수변시설이 되도록 디자인을 고려한다.
4. 수변경관 및 공공디자인 특화 방안을 모색하여 친수구역의 특성을 살릴 수 있도록 하여야 한다.

② 제1항 각 호의 계획과 관련하여 세부적인 사항은 별표에 따른다.

별표

<table>
<tr><th>계획목표</th><th>계획기준</th></tr>
<tr><td>수변의 가치를 인지할 수 있도록 공공성을 강화하는 경관계획을 유도</td><td>(1) 친수구역의 경관여건 분석을 통해 산지경관, 수변경관(하천, 해안), 시가지경관(가로, 역사문화) 등 경관구조를 세분화하고 친수구역 경관특성에 맞는 경관권역, 경관축 및 경관거점 등을 계획한다.
(2) 기존 시가지 · 도심부에서 친수공간 조망이 가능하도록 통경축을 확보한다.
(3) 개방되고 조화로운 스카이라인을 확보하기 위해 수변 중심부를 저층화하고 통경축을 확보한다.
(4) 수변지역의 보행가로와 접하는 건축물은 수변의 경관적 위화감을 초래하지 않도록 경관계획과 연계하여 적정한 건축물 높이로 계획한다.

<하천의 특성을 고려한 친수경관계획 기법>
<table><tr><th>특성</th><th>계획요소</th><th>세부계획기법</th></tr><tr><td rowspan="2">개방성</td><td>제방과 획지와의 단차 해소</td><td>• 제방과 획지 사이에 인공지반 설치, 제방과 획지 사이에 보행데크 설치
• 제방과 획지 사이에 성토</td></tr><tr><td>평면적인 일체화 도모</td><td>• 수변과 경계부에 있는 도로는 지하도로나 우회도로 설치
• 주차장, 정차장, 옥외시설물은 하천의 연접 장소에서는 설치하지 않음
• 녹지와 제방 사이에는 가급적 펜스 등 차폐물을 설치하지 않으며 설치 필요시 개방성을 방해하지 않도록 함
• 수변의 녹지와 지구 내 도로, 표지판, 건물 경관설계는 시각적으로 통일화</td></tr></table></td></tr>
</table>

계획목표	계획기준		
	특성	계획요소	세부계획기법
수변의 가치를 인지할 수 있도록 공공성을 강화하는 경관계획을 유도	개방성	수변에 open space 확보	• 수변에 도시공원, 공공공지, 근린공원 등 open space 설치 및 녹지를 연속시킴 • 상업용지와 공공시설 등의 집합시설 배치 시 시설물과 수변 녹지사이에 open space와 녹지를 연속시킴 • 주변의 공원, 녹지와 연계, 건물 전용공원이 있는 경우 수변에 배치
		흐름방향의 광활감 활용	• 건물의 높이는 수변에서 내륙 측에 따라 점차 높아지게 설계 • 건물을 배면으로 하여 광활감 도모
	접근성	수변으로 보행자도로 설치	• 기존의 통로를 활용 • 건물과 배후지 사이에 통로를 설치 • 공개공지를 조화시켜 수변에 접근할 수 있는 통로설치 • 1층의 일부 또는 전부를 필로티로 하여 통로조성 • 공개공지와 필로티를 조화시켜 수변에 접근할 수 있는 통로설치 • 건물의 1층을 통과시킴
		수변을 인지시키는 접근로배치	• 통로에는 수변의 접근이라는 것을 인지할 수 있도록 상징물이나 안내시설 설치
		건물에서의 조망성 확보	• 공용부분(계단, 엘리베이터, 복도난간, 거실, 옥상정원, 발코니 등)에서의 조망성을 고려
		배후지에서의 조망성 확보	• 주거지 내, 획지 내, 배후지에서 수변을 조망할 수 있도록 건물 배치 - 대형건물은 수변에 접하는 방향으로 인동거리를 가급적 크게 함 - 하안에 대한 축선을 살림 - 시가지 내부에서의 축선이 연속되도록 하여 배후지에서의 조망성 확보 • 하천의 굴곡부에서는 배면으로 후퇴시키거나 높이 규제
	풍부한 자연성	수변을 연하여 식재	• 수변을 따라 연속 식재 • 다양한 식물의 식재
		상징적인 수목 식재	• 경관의 변화와 상징성 있는 수목의 식재 - 계절의 변화를 느낄 수 있는 식재, 수변특성과 지역특성을 지닌 꽃나무 식재 - 수변의 랜드마크로서의 수목 식재
		수변생물과 만날 수 있는 지역설정	• 숲의 녹지를 조성하고 다양한 수목 식재, 숲과 공원과 수변의 그린네트워크화 • 비오톱의 조성(어류, 조류, 곤충 등의 서식처), 연못, 조성지 등에 습생식물을 식재
		물과 접촉할 수 있는 공간조성	• 연못, 조정지 등의 수변에 산책로, 데크 등을 설치, 실개울 조성, 낚시터, 도섭지, 징검다리 등 설치

(5) 단지내부 하천은 다양한 커뮤니티 활동을 유도하고 친수경관이 확보될 수 있도록 하천 특성을 고려하여 친환경적으로 계획한다.

<table>
<tr><th>계획목표</th><th>계획기준</th></tr>
<tr><td>지역적인 정체성을 살리는 수변경관 디자인을 유도</td><td>(1) 지역 정체성 및 친수구역 특성을 살릴 수 있는 녹지경관, 수변경관, 인공경관 등을 계획하고, 랜드마크형 경관, 파노라마형 경관 및 스카이라인형 경관 등이 형성되도록 유도한다.
(2) 수변과 인접하여 조성되는 공공 · 문화시설은 지역적 특색을 살리는 디자인을 유도한다.
(3) 친수공간의 디자인 향상과 지역 정체성을 살릴 수 있는 디자인을 계획한다.
(4) 친수공간 이용자의 편의를 최대한 배려하는 디자인 기법(차폐식제, 건축물 녹화, 외관개선, 공공기반시설)을 적용토록 한다.
(5) 교량 · 저류시설 등 수변공공기반시설은 복합적 이용이 가능하도록 다양한 공공디자인 기법을 적용토록 한다.
(6) 지역의 축제와 수변경관을 연계하여 휴양, 관광, 숙박자원을 활용한 수변경관을 형성을 유도한다.
<table>
<tr><th>구분</th><th>세부내용</th><th>사례</th></tr>
<tr><td rowspan="2">개방성</td><td>• 수변경관과 조화를 이루는 심벌릭한 디자인
• 교각을 갤러리 등 문화공간으로 활용</td><td> </td></tr>
<tr><td>• 저류시설은 다목적 이용이 가능하도록 복합적 · 입체적으로 디자인
• 하천변의 취수장은 차폐식재, 건축물 녹화 또는 외관디자인을 개선</td><td> </td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

수변공간 통합영향평가제도 도입

▫ 수변공간 통합영향평가제도

• 수변도시의 재생의 경우 도시구조, 토지이용, 건축물 배치, 공공공간, 공공시설물 등 경관에 영향을 미치는 요소들이 환경 · 재해 등과 밀접하게 관련되어 있으므로 수변경관부분을 환경, 재해, 교통영향평가와 연계하여 평가할 수 있도록 지침을 개정할 필요

  - 특히 최근 한강 등의 수변공간에 진행된 교량 개선사업, 시설물 배치사업들의 경우 경관과 교통, 환경, 재해와 밀접하게 관련되므로 경관적으로 아름답다고 해서 교통, 환경, 재해 성능에 반드시 긍정적이지 못할 경우가 많고, 그 반대로 부정적인 경우도 빈번하게 발생

• 따라서 이들을 연계하여 종합적으로 평가할 수 있도록 교통-재해-환경-경관 통합영향평가 제도의 도입이 필요

기존 도시구조 활용형 수변도시재생 시범사례 도입

▫ 정책사업으로 수변도시재생 사업 진행

• 마지막으로 본 연구에서 도출된 “수변도시재생전략”, “수변경관조성 기본방향”, “수변도시재생 - 경관조성 연계전략”을 적정한 시범사례에 실제 도입 · 적용하여 그 타당성을 검토할 필요

  - 도시재생사업, 4대강사업, 세종시 및 혁신도시사업, 동서남해안권 개발사업 등에 우선적용가능

• 또한 국외의 도시재생사례에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 시범사례에 실제 적용함에 있어 공모전제도를 적극 활용하여 다양한 도시재생전략 및 수변경관조성 방안을 도출 · 적용할 필요

건축도시공간연구소
ISSUE PAPER 2012

05

건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구

임유경 | 진현영

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 향후과제

건축의 품격 향상을 위한 건축물 형태규제 개선방안 연구

임유경 | 진현영

정책제안

- 본 연구에서는 현행 건축물 형태규제 개선방향을 '용도지역에 따른 일률적 규제에서 지역특성을 고려한 형태기반 규제로의 변화', '양적 규제에서 질적 규제로의 변화', '필지 단위 행위제한 방식에서 접합방식과 집합경관을 고려한 전망적 규제로의 변화'로 설정하고 이에 따른 개선과제를 도출하였음
- 단기적으로는 현행 법령의 일부 개정을 통해 규제 완화와 적용 특례의 범위를 확대하여 현행 건축물 형태규제의 부작용을 최소화할 것을 제안 : 면적 · 높이 · 층수 산정방식 합리화, 위치 · 범위 등 물리적 디자인기준 설정, 성능규제에 의한 형태제한 완화 등
- 중기적으로는 현행 건축물 형태규제 체계 하에서의 제도 개선을 제안 : 용도지역지구 세분화, 지구단위계획 및 특별건축구역 운영 개선, 가로경관 조성을 위한 도시설계지침 보완, 질적 측면을 고려한 인센티브 고도화 등
- 장기적으로는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』의 이원적 규제체계의 본질적 개선 제안 : 지자체 차원의 통합적인 건축물 형태규제 체계 정립 필요성 제기

연구개요

연구기간 2011. 1. 1. ~ 2011. 12. 31.(12개월)

연 구 진 연구책임자 : 임유경 연구원 (031-478-9615, yklim@auri.re.kr)
내부연구자 : 진현영 연구원
외부연구자 : 김진욱 에이엔유 디자인그룹 건축사사무소 도시디자인본부장

1. 연구의 필요성 및 목적

연구의 배경

▫ 건축 · 도시환경 결정 요인으로서의 건축물 형태규제

• 한정적 재원이자 높은 지가의 토지에 건축을 하고자 할 때에 건축주는 경제 논리에 따라 대상지의 건축 가능한 합법적 한도 내에서 최대의 용적을 확보하고자 함. 건축주는 최대 용적을 획득하는 관점에서 접근하므로 법제도의 건축물 형태규제 기준은 건축물 형태 결정에 결정적인 요인이 됨

  - 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 규정됨

  - 법제의 변화에 의해 쉽게 변화하는 취약한 구조를 가지는 개별 건축물들은 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』 등 형태관련 법적 규제에 의해 유형화

• 건축물 형태규제는 개별 건축물의 형태뿐만 아니라 건축물들의 접합방식 및 집합적 형태를 결정하는 주요 요인으로 작용

  - 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 결정

▫ 건축기본법 제정에 따른 건축의 공공적 가치 강조

• 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 증진임

• 시대가 변화함에 따라 한 사회가 추구하는 공공가치의 지향점은 변화해 왔으며, 공중위생, 안전, 도시미관 등 그 시대가 중요하게 생각하는 가치가 변화함에 따라 건축물 형태규제 방식도 변화해왔음

• 2007년 12월 21일 제정된 『건축기본법』에서는 건축의 공공적 가치를 천명하였음.

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 있음

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

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

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

• 이제까지 도로사선제한, 일조사선제한, 대지 안의 공지 등의 건축물 형태규제는 기준의 적정 여부에 대한 종합적인 검토가 부재한 상태에서 각 시대의 수요에 맞추어 개별적으로 개정되어 왔음

• 특히 건축물 형태규제가 건축 및 도시 형태 결정에 미치는 영향 관계에 대한 검토가 미흡하였으며, 규제 개별 항목에 대한 단편적이고 일차적인 검토에 그치는 경우가 많았음

연구의 목적

▫ 건축물 형태규제 지향점 설정 : 건축 · 도시환경의 현황 진단과 비전 제시

▫ 건축물 형태규제 문제점 도출 및 개선방향 제시

▫ 건축물 형태규제 개선을 위한 중장기 로드맵 및 단기적 개선안 제시

2. 연구의 범위 및 방법

연구의 범위

▫ 연구의 공간적 대상

• 건축물 형태는 부동산적 의미, 건축적 의미, 공공관리 대상으로서의 의미, 도시구성요소로서의 의미 등 다양한 층위의 문제를 내포하고 있으며, 건축물 형태와 관련된 문제는 건축물 유형에 따라 다른 양상으로 나타남

• 본 연구에서는 도시구성요소로서 보편적인 건축물의 형태가 가지는 의미에 주목하고자 하며, 도시의 가로환경을 구성하는 주요 인자인 업무시설, 상업시설, 근린생활시설에 초점을 맞추고자 함

  - 이들 업무시설, 상업시설, 근린생활시설은 주로 임대용으로 건축되기 때문에 높은 개발 수요에 대응하기 위해 최대 용적을 추구하게 되고, 결과적으로 법제도적 제한이 건축물의 형태로 나타나는 경우가 많음

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

▫ 연구의 내용적 범위

• 본 연구의 대상은 건축물의 형태 결정에 영향을 미치는 법제도의 체계 및 세부내용을 포함

  - 『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 대해서 검토

주요 연구내용 및 연구방법

▫ 건축물 형태규제 개선 기본방향 도출

• 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

▫ 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

▫ 건축물 형태규제 문제점 도출 및 개선방향 제시

• 현행 건축물 형태규제가 건축 · 도시형태 구현에 미치는 영향관계 분석

• 건축물 형태규제에 대한 실무 전문가의 인식과 건축적 대응 조사

• 건축물 형태규제의 문제점 도출

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 그룹심층 인터뷰

▫ 건축물 형태규제 개선과제 도출 및 실효성 검증

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

• 건축물 형태규제 개선방안 제시

• 건축물 형태규제 개선과제 도출 및 단기적 개선안에 대한 실효성 검증

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

3. 연구결과

건축물 형태규제 개선을 위한 지향점 설정

▫ 건축물 형태규제 개선 기본방향 : 관계성, 정체성, 합리성

• 건축물 형태규제의 지향점은 사회 · 경제적 여건과 시대정신이 변화함에 따라 공공복리 실현, 도시 미관 향상, 합리적이고 효율적인 토지 이용, 건축 · 도시환경의 질적 수준 향상 등으로 다양하게 변화해 왔음

- 20세기 초 근대 도시계획에 근거하여 토지이용의 합리성과 효율성을 추구하는 용도 제한 중심의 용도지역제(zoning)가 바람직한 건축 · 도시환경을 구현하는 데에 실패했다는 비판이 제기되면서 건축물 형태규제는 건축형태와 도시공간의 질을 고려한 전망적 규제로 변화하고 있음

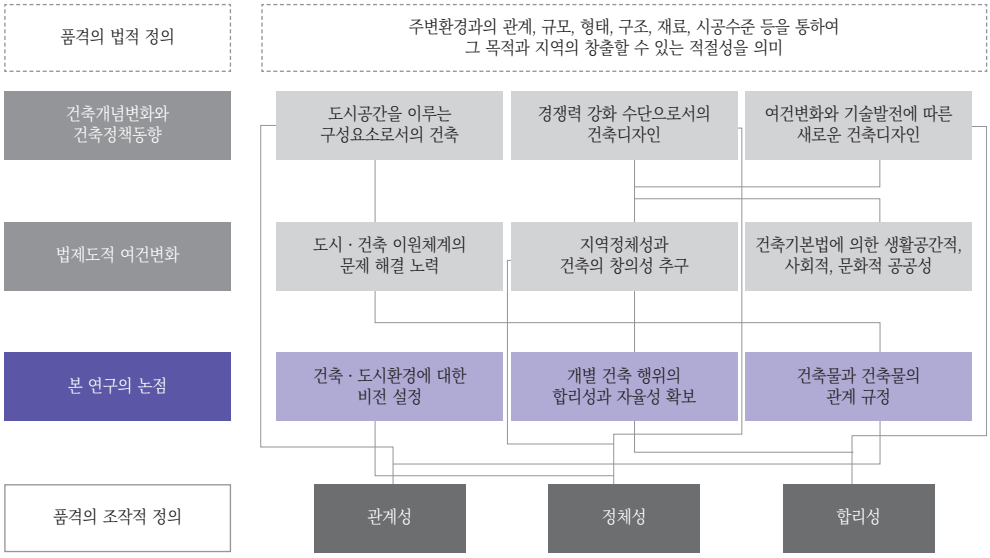
• 공공복리 실현을 위한 최소한의 장치라는 개념에서 벗어나 바람직한 건축과 도시환경을 조성하기 위한 법적 수단이라는 목표 지향적 성격으로 변화하고 있는 최근 건축물 형태규제의 경향을 반영할 때, 건축물 형태규제 개선을 위해서는 기본방향을 설정하는 과정이 선행되어야 함

- 건축 개념 변화와 정책 동향에 대한 분석 결과, 독립된 개체가 아닌 도시공간을 이루는 구성요소로서의 건축, 도시 경쟁력 강화 수단으로서의 건축디자인, 여건 변화와 기술발전에 따른 새로운 건축디자인이 강조되고 있음을 확인

- 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 있음

• 이 연구에서는 이와 같은 변화들을 고려하여 향후 건축물 형태규제의 개선 방향을 건축기본법 상의 '품격' 개념과 연관 지어 관계성, 정체성, 합리성으로 상정(그림 5-1)



[그림 5-1] 건축물 형태규제 개선 기본방향 설정

▫ 도시환경을 이루는 구성요소로서의 건축 : 관계성

• 관계성은 건축물을 독립적인 개별 요소로 보는 것에서 벗어나 도시환경을 이루는 구성요소로 보는 관점을 말하며, 건축기본법 제3조에서는 '건축물과 주변환경과의 관계'를 건축의 품격을 이루는 주요 요인으로 규정

- 이러한 관점은 20세기 중반 이후 독립된 오브젝트로서 건축을 인식했던 근대 건축운동에 대한 비판에서 시작하여 최근에 이르기까지 지속적으로 논의되어 옴

- 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 방치해서는 안 된다고 주장하였음

- 카모나(Carmona)는 오늘날 도시환경이 보이는 질적 열악성의 문제의 원인을 상

호연결성, 복합성, 불확정성, 모호성, 상호갈등의 어려움으로 해석

• 도시환경의 열악성 문제를 해결하기 위해서는 건축물을 장소의 관점에서 바라봐야 한다는 논의가 일어났고, 이의 연장선에서 건축과 도시의 양 측면을 함께 고려하고 연결하자는, 도시설계의 "결합자"로서의 역할이 강조됨

- 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 강조

- 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 방향으로서 '관계론적 패러다임'을 제시함

• 관계성은 공간범주 상에서 건축물들이 만들어내는 스카이라인, 건축물과 가로공간과의 관계, 건축물과 건축물의 관계로 구현된다고 볼 수 있는데, 이 연구에서는 관계성을 건축물 형태규제가 지향해야 할 기본방향으로 설정

▫ 전문가의 창의성과 지역 특성 구현에 적합한 건축 : 정체성

• 정체성은 건축 · 도시 환경 조성에 있어서 전문가의 창의성을 구현하고 지역 특성을 충분히 고려하여 고유의 특성을 가져야 한다는 관점으로, 건축기본법 제9조에서는 "문화적 공공성" 개념과 연계하여 "건축물 및 공간환경의 문화적 · 산업적 경쟁력 제고를 위하여 관련 전문가의 창의성이 존중되어야 하며 건축물 및 공간환경이 지역적 특성에 맞게 적합하게 조성되어야 한다"고 규정

• 건축의 지역성에 대한 부분이 입법화된 배경에는 도시건축의 획일성 문제와 지역성 확보에 대해 지속적인 문제제기가 있었음

- 임석재(2005)는 오늘날 우리나라의 건축을 진단하면서 서울과 시골이 똑같아져 간다는 획일성의 문제를 지적

- 이규목(2002)은 위의 저서에서 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 개념임. 즉 온고창신 패러다임은 세계적 보편성과 함께 지역적 특수성을 동시에 충족시켜야 한다는 개념

• 우리나라 건축물 형태규제 관련 법제도 변화 과정에서도 도시계획법과 건축법의 이원적 법제 체계는 지역의 특수성과 건축디자인의 창의성 · 다양성을 창출하는 데에 한계가 있다고 지적되어 왔으며, 이를 보완하기 위한 수단으로 지구단위계획, 특별건축구역 등의 다양한 제도적 수단들이 도입됨

  - 그러나 이러한 행위제한 방식들이 지구 차원의 정체성이나 건축적 다양성 측면에서 소정의 성과를 거두고 있는가에 대한 실증적 논의는 부족

  - 기존 논의들에서는 지구단위계획 등 지구지정을 통한 관리계획이 본래 목적인 지역성 및 정체성 확보를 제대로 달성하지 못하는 문제를 지적함

• 이 연구에서는 정체성을 도시관리 수단으로서의 건축물 형태규제가 아닌 건축 · 도시환경의 질을 규제하는 수단으로서의 건축물 형태규제가 지향해야 할 기본 방향으로 설정하였으며, 이 때 정체성은 개별 건축물 디자인의 창의성과 다양성, 가로와 지구의 특성을 포괄하는 개념임

▫ 건축공간의 거주성과 도시공간 이용의 효율성 고려 : 합리성

• 합리성은 건축공간 구성의 합리성과 도시공간이용의 효율성, 규제 적용 과정에서의 합리성과 효율성을 포괄하는 개념임

• 기존의 건축물 형태규제는 건축물의 형태를 기형화한다는 비판을 받아왔음

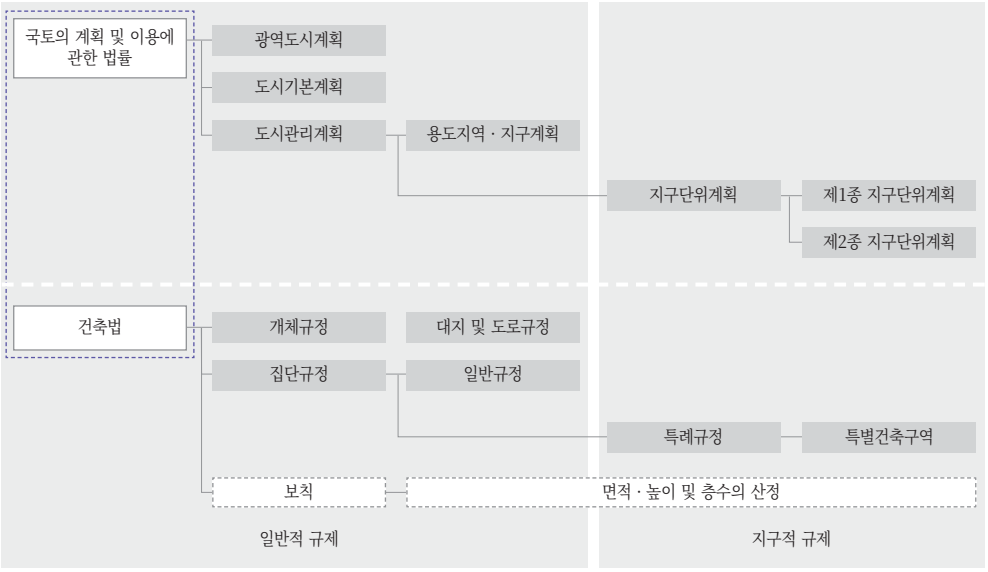
  - 김성홍(2009)은 일반해로 개별 건축을 통제하려고 하면 그 결과가 왜곡된다는 점을 지적하였으며, 임석재(2005) 역시 날이 갈수록 기형화되고 있는 우리나라의 조형환경을 비판. 또한 황두진(2006) 등은 현행 건축법이 효율적인 식민지 경영을 우선시한 일본의 영향을 많이 받았기 때문에 좋은 환경을 조성하는 데에는 한계가 있다고 주장

  - 건축물 형태규제는 건축물의 내부 공간구성과 도시공간 이용에 중요한 영향을 미침에도 불구하고 기존의 논의에서는 그 기준의 타당성이나 합리성을 형태규제와 건축의 관계 속에서 파악하려는 시도가 부족하였음

• 이 연구에서는 합리성을 건축물 형태규제 개선의 기본 방향으로 설정하였으며, 이는 법적 규제와 건축공간 구성 논리 사이의 정합성, 법적 규제에 의해 조성된 공간이용의 효율성, 법적 기준의 타당성, 규제 적용 대상 및 적용 과정에서의 합리성, 위법 · 사후 계획 변경 등의 문제와 연관됨

건축물 형태규제 관련 법제도 현황 및 문제점

▫ 우리나라 건축물 형태규제 관련 법제 체계 : 일반적 규제와 지구적 규제



[그림 5-2] 일반적 규제와 지구적 규제

• 국내 건축물 형태규제는 건축행위 관련 법제, 도시관리 관련 법제, 도시경관 · 디자인 관련 법제 등을 통해서 통합적으로 작용

• 현행 우리나라 건축물 형태규제는 일반적 규제와 지구적 규제로 구분됨

- 일반적 규제는 지구단위계획 등과 같이 별도로 지정되는 지구에 속하지 않는 필지, 즉 일반적인 상황에서 작용하는 건축물 형태규제를 의미

- 지구적 규제는 지구단위계획, 특별건축구역 등 특정 지구에 예외적으로 적용되는 형태규제를 의미

▫ 일반적 규제의 특성

• 일반적인 필지 상황에서는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』에서 규정하는 규제가 적용됨

- 일반적 필지 내 건축물은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 건축법의 이원적 체계 속에서 작동하는 형태규제의 적용을 받아 그 모습이 결정되면 일반적 규제는 각 법률의 조항이 개별적으로 작동하는 것이 아니라 여러 조항이 동시에 작용하

여 건축물의 형태에 영향을 미침

- 일반적 건축물 형태규제의 이원적 체계는 법제도의 체계뿐만 아니라 이를 담당하는 조직의 업무에도 영향을 미치게 되어, 단일 부서가 아닌 각각의 법률과 제도를 담당하는 여러 부서가 건축물 형태규제를 개별적으로 운영 · 관리하므로 현실적으로 건축물 형태규제를 효율적으로 집행하고 조정하는 데에 한계가 있음

• 건축물 형태규제의 제 · 개정 연혁을 살펴보면 규제 성격에 따라 그 빈도와 정도의 차이가 있으나 규제 조항, 그 기준 그리고 구성체계 등은 지속적으로 변화하여 왔음

- 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 왔음
- 규제 기준은 대체적으로 보다 구체적인 내용을 포함하도록 개정되어 왔고, 이는 다양한 상황을 내포하는 도시환경에 형태규제가 적용되었을 때 나타나는 불합리성을 최소화하고자 하는 노력의 과정으로 판단됨
- 건축물이 가지는 상반된 측면, 즉 도시환경에 영향을 미치는 공공재로서의 공공성과 개인의 자산 가치로서의 성격이 함께 형태규제에도 반영되기에 건축물 형태규제의 개정과 그에 대한 논의 범주는 매우 다양하게 나타남

▫ 건축 · 도시환경 결정 요인으로서의 건축물 형태규제의 문제점 도출

• 건축물 형태규제는 스카이라인, 가로경관, 저층부 공간구성, 필지 내 외부공간, 건축 형태에 영향을 끼침

- 현재 우리나라의 건축과 도시는 지역의 특성을 반영하지 못하는 익명적인 환경을 이루며, 무미건조하거나(간선도로) 혼란스러운(이면도로) 경관으로 나타남
- 또한 비효율적인 자투리공간이 양산되어 열악한 보행환경을 이루고, 개별 건축물의 형태는 경직되고 왜곡된 경우가 많음

• 이러한 문제는 실무 전문가에 대한 인식 조사에서도 확인되는데, 실무 전문가들은 현행 건축물 형태규제가 왜곡되고 경직된 건축 형태를 유발하여 건축 · 도시 환경 결정에 부정적인 영향을 끼친다고 지적

- 전문가들은 공통적으로 공공성과 자율성 사이의 균형을 이룰 수 있는 범위 내에서 규제 개선이 이루어져야 한다는 의견을 피력

• 이 연구에서는 서울시와 부산시의 6개 지역을 대상으로 한 건축 · 도시환경 실태조사와 전문가 인식조사 결과를 종합한 결과를 바탕으로 용도지역지구제에 근거한 획일적 규제, 양적 기준에 의한 규제, 필지 단위의 행위제한 중심의 규제라는 세 가지 문제를 현행 건축물 형태규제의 전반적인 문제점으로 도출

[그림 5-3] 홍대앞 건축물 매스 현황

▫ 용도지역지구제에 근거한 획일적 규제

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

[표 5-1] 용도지역지구제에 기반한 획일적 규제의 문제점 : 규제의 취지와 원칙 왜곡

문제점	• 건축법의 행위제한 규제는 용도지역에 기반하여 작동 • 지정된 용도지역과 실제 건축물 주용도 · 세부용도의 차이 발생
관련 법 조항	• 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

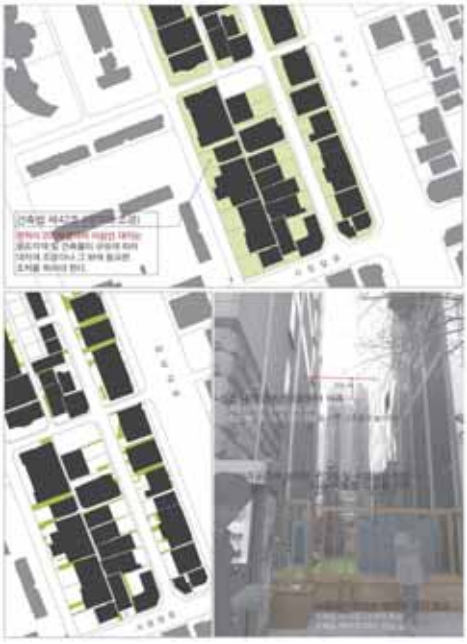
▫ 양적 기준에 의한 규제

• 현행 건축물 형태규제 조항의 대부분은 양적 기준에 따라 최대 · 최저 수준을 규정하게 되는데, 이러한 양적 규제는 건축 및 도시공간의 질적 수준을 담보하지 못한다는 한계를 지님

• 대지안의 조경, 공개공지 확보 등은 공공성 확보를 위해 도입되었으나, 양적 기준에 따라 최소한의 설치 비율만 규정되어 환경 개선에 실질적 효과를 기대하기 어려움

• 또한 건축 내부 공간구성의 합리성에 관계없이 일정한 수치에 의해 건축물 높이 등이 규정되면서 건축물 내부공간의 거주성이 저하되고 건축물 형태가 왜곡되는 등의 부작용이 나타나기도 함

[표 5-2] 양적인 기준에 의한 규제의 문제점 : 질적 수준 확보에 한계

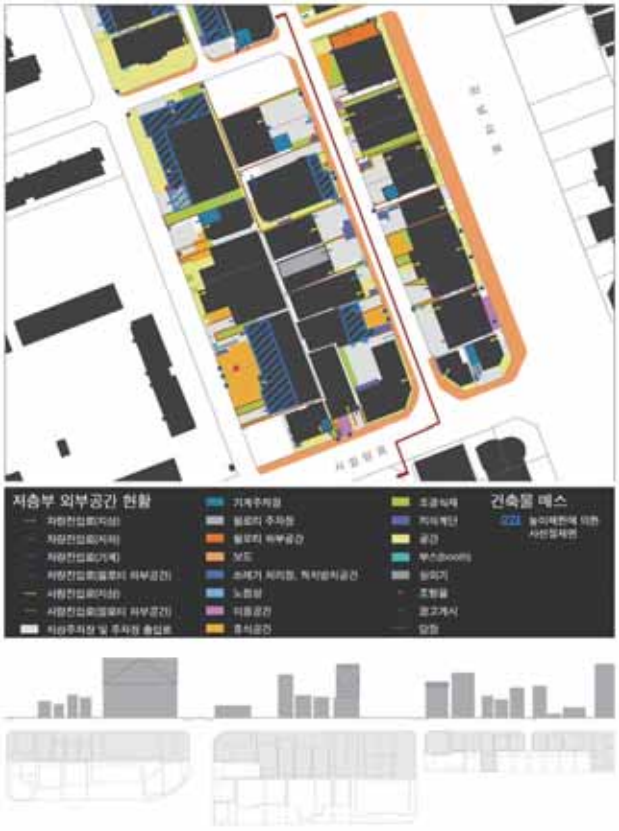


문제점	• 1991년 건축법 전면개정으로 대지안의 조경, 공개공지 확보 등 공공성 확보를 위한 법적 수단 도입 • 대지면적 또는 연면적 기준에 따라 일정 비율 적용 • 양적 기준을 만족시키기 위한 최소한의 대응으로 환경의 실질적 개선효과 미흡
관련 법 조항	• 건축법 제42조(대지의 조경) • 건축법 제43조(공개공지 등의 확보)

▫ 필지 단위의 행위제한 중심 규제

- 건축물에 대한 형태규제는 필연적으로 필지 단위로 이루어짐
- 모든 규제가 필지 단위의 개발 행위를 '제한'하는 데에 초점이 맞추어진 결과, 규제의 취지가 왜곡되거나(건축물의 높이제한 등), 비효율적인 자투리공간이 양산되는 등의 문제가 나타남
- 이러한 현상은 결과적으로 도시경관을 혼란스럽게 만들고 보행환경을 악화시킴

[표 5-3] 필지 단위의 행위 제한에 의한 규제의 문제점 : 혼란스러운 집합경관 및 열악한 보행환경



문제점	• 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 고려 필요
관련 법 조항	• 건축법 제60조(건축물의 높이제한) • 건축법 제58조(대지안의 공지) 등

건축물 형태규제 개선방향

▫ 용도지역에 따른 일률적 규제에서 지역 특성을 고려한 형태기반 규제로의 변화

• 우리나라의 토지이용규제 및 건축물 형태규제는 기본적으로 하향적인 수직 체계에 근거하여 이루어짐

- 건축물 형태규제 방식은 지구단위계획, 특별건축구역 등의 특정 지구를 제외한 지역에서는 용도지역 · 지구별로 설정된 일률적인 기준에 따라 행위 제한 규제가 적용. 그 결과, 유사한 도시구조를 가진 지역에서는 지역적 특성과 관계없이 익명적인 도시 경관이 양산되고 있음

• 이는 용도지역제(zoning)를 기반으로 이루어지는 2차원적 형태규제 방식이 지역의 특수성을 고려한 질 높은 도시 공간을 창출하는 데에 한계가 있다는 점을 보여줌

- 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 방식 도입

• 우리나라의 현행 건축물 형태규제는 용도지역과 지구 중심으로 대상 지역을 구분하고 있으나, 도시의 각 지역들은 역사적인 배경과 사회 · 경제적 상황이 상이하므로 도시공간구조 측면, 건축공간 구성 측면에서 차별화된 건축물 형태규제 방식이 강구되어야 할 것임

▫ 양적 규제에서 질적 규제로의 변화

• 기존 건축물 형태규제에서는 도시환경의 쾌적성을 저해하지 않는 범위에서 최소 · 최대 기준 중심으로 기준이 설정됨

- 대지 안의 조경, 공개공지 등의 관련 규정은 대지 면적의 일정 비율 이상을 확보하도록 하는 등 양적 기준에 따라 행위 제한이 이루어짐

• 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 부족

• 이들 조항은 위치와 접근성, 인접 대지 외부공간과의 연계성 등을 고려하여 질적 기

준이 설정되는 방향으로 개선되어야 할 것임

▫ 필지 단위 행위제한 방식에서 접합방식과 집합경관을 고려한 전망적 규제로의 변화

• 현행법에 의한 건축물 형태규제는 도시계획법에 의해 정해지는 용도지역 · 지구에 대한 일률적 행위 제한 방식으로서 그 적용 단위는 개별 필지가 됨

  - 건축물 형태규제와 관련된 조항들은 개별 필지에 들어서는 건축물의 높이와 규모, 이격거리 등을 제한

  - 도시에서 필지 체계는 계획적으로 구획된 지역이라 할지라도 도시의 진화에 따라 합필과 분필을 거쳐 복합적인 양상으로 나타남

  - 따라서 필지 단위로 적용되는 건축물 형태규제는 개별 필지의 규모와 도시적 상황에 따라 상이한 결과를 낳게 되며, 그 결과 혼란스러운 경관을 양산

• 필지는 지역제에 의한 규제의 기본 단위로써 민간의 건축행위를 제한하는 건축물 형태규제가 필지 중심으로 이루어지는 것은 필연적임. 그러나 이러한 필지주의는 단조로운 경관을 양산하고 공간의 부조화를 유발한다는 점에서 비판을 받아 왔음

• 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 일환

• 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 것임

건축물 형태규제 개선과제

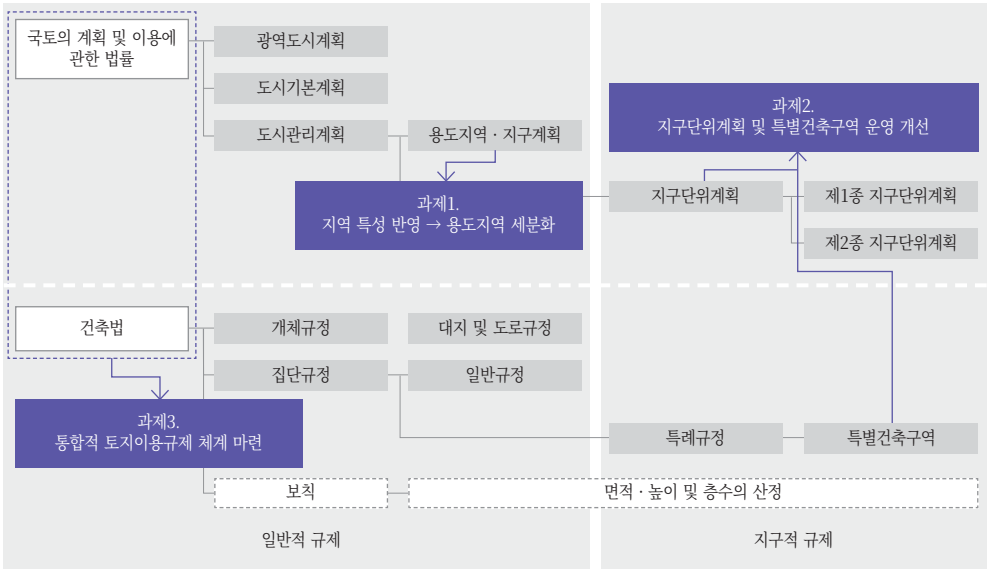
▫ 규제 체계 개선

• 용도지역제에 기반한 일률적 형태규제는 지역의 사회 · 경제적 상황과 도시공간구조적 특성 등과 관계없이 획일적인 경관을 양산하며 형태규제 취지를 왜곡시키는 등의 문제를 야기

  - 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 제고 필요

- 지자체 차원에서는 현행 용도지역 및 지구 구분을 보다 세분화하여 지역별로 차별화된 규제가 가능하도록 하는 방안을 강구해야 함(과제 1)
- 또한 기계적 관행에 따라 수립되는 지구단위계획과 지정이 활발하게 이루어지지 못하고 있는 특별건축구역 등 현행 지구적 규제에 대한 개선이 이루어져야 함(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 요구됨(과제 3)



[그림 5-4] 건축물 형태규제체계 관련 개선과제

▫ 규제 원칙 변화

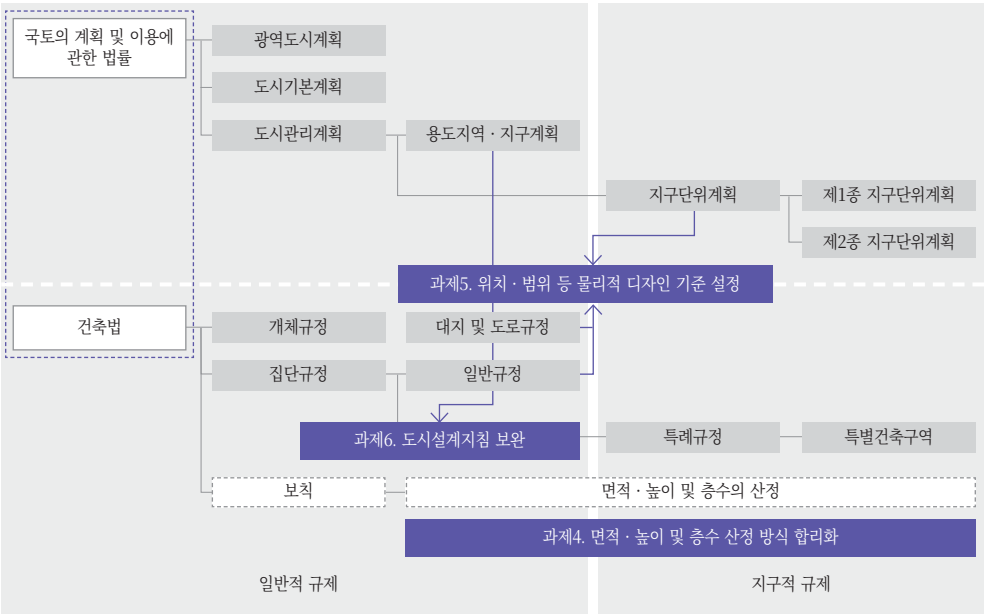
- 건축물 형태규제의 두 번째 개선방향인 '양적인 규제에서 질적인 규제로의 변화'는 규제 원칙의 변화를 의미
  - 공공의 입장에서 민간 부문의 개발 행위를 효율적으로 제어하기 위해서는 일반적으로 통용될 수 있는 양적 기준 설정이 불가피함. 그러나 우리나라 건축 · 도시환경에 대한 실태조사 분석에서 나타난 바와 같이 양적 기준만으로 규제의 본래 취지를 충족시키는 데에는 한계가 있으므로 질적 기준이 병용되어야 함

- 이는 일반적 규제와 지구적 규제 전반에 대한 규제 원칙의 변화를 의미

• 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 필요(과제 4)

• 공개공지, 대지안의 조경 등 양적 기준에 따른 규제들에 대해서는 위치와 범위 등 물리적 디자인 기준을 설정하는 방식으로의 전환 필요(과제 5)

• 이러한 변화는 일반적 규제와 지구적 규제 모두에서 이루어져야 함. 또한 지구적 규제의 적용을 받지 않는 광범위한 지역의 건축 · 도시환경에 대한 전반적인 질적 개선을 위해서는 일반적 규제에 도시설계적 지침의 성격을 부여할 것이 요구됨(과제 6)



[그림 5-5] 건축물 형태규제원칙 관련 개선과제

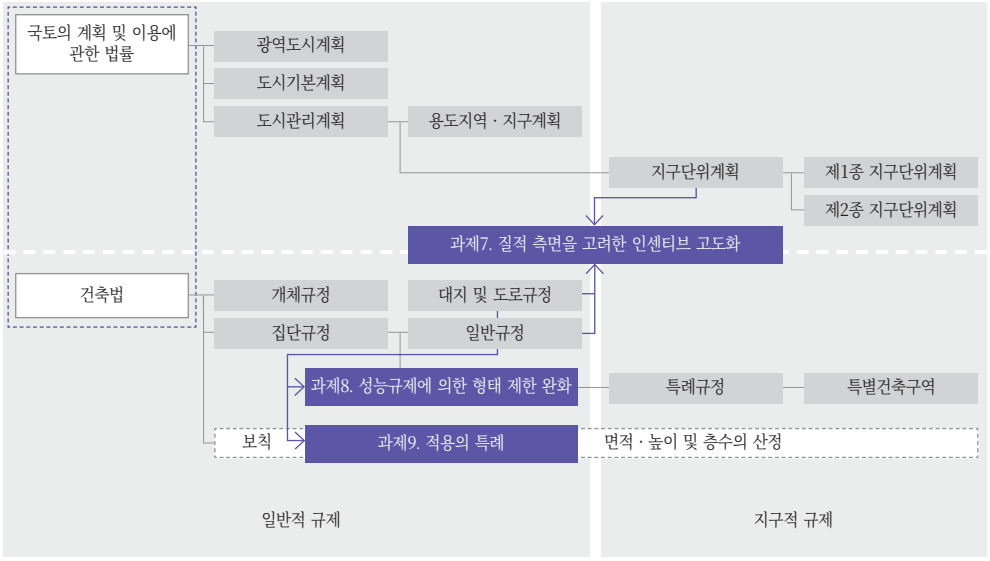
▫ 규제 방식 변화

• 건축물 형태규제의 세 번째 개선방향인 '필지 단위의 제한적 규제에서 접합 방식을 고려한 전망적 규제로의 변화'는 규제 방식의 변화를 의미

- 이는 공공 부문이 수립한 지침에 의해 건축 행위를 일방적으로 '제한'하는 것이 아

니라, 바람직한 건축 · 도시환경 조성을 위하여 '계획'한다는 전제 하에 공공 부문과 민간 부문 사이의 합의점을 모색하는 방식

- 이러한 변화를 위해서는 지구적 규제가 가지고 있는 도시설계(urban design)적 특성을 보다 강화하고 일반적 규제에까지 확대 적용해야 할 것임
- 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 것임



[그림 5-6] 건축물 형태규제방식 관련 개선과제

- 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 요구됨(과제 7)
- 또한 일반적 규제 내에서는 규제 취지에 부합하는 성능을 만족시킬 경우 형태 제한을 완화 적용할 수 있는 범위를 확대해야 할 것임(과제 8)
- 지역 도시공간구조의 특성이나 공공의 수요를 반영하여 적용의 예외를 허용할 수 있는 제도적 가능성 확대 필요(과제 9)

4. 정책제안 및 향후과제

정책제안

▫ 단기적 과제

• 단기적으로는 현행 법령에 대한 개정을 통해 규제 완화와 적용의 특례의 범위를 확대하여 현행 건축물 형태규제의 부작용을 최소화할 수 있을 것임

• 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 제시

- 이들 과제는 현 시점에서 건축물 형태규제 조항에 대한 부분 개정을 통해 실행이 가능하며, 관련 조항과 개선안은 아래와 같음

[표 5-4] 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

▫ 중기 과제

• 이 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)는 현행 건축물 형태규제 체계 하에서 용도지역지구제, 지구단위계획, 특별건축구역 등의 제도 개선과 관련된 과제들을 중기 과제로 제시

  - 이들에 대해서는 단기적으로 즉시 시행하기보다는 추후 과제를 통해 심도 있는 검토를 거친 후에 제도화 단계로 나아가야 할 것임

• 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 요구됨

• 일본의 가로경관유도형 지구계획이나 건축미관제도와 같이 특정 가로나 지구를 대상으로 차별화된 규제가 이루어지기 위해서는 현행 지구단위계획에 대한 개선, 건축법에 규정된 특별건축구역에 대한 활용에 대한 검토 필요

• 뉴욕시에서와 같이 현행 건축물 형태규제에 도시설계 지침의 성격을 추가 · 보완함으로써 가로와 지구 경관을 향상시키고 생활환경의 질적 수준을 제고할 수 있을 것임

▫ 장기 과제

• 건축물 형태규제의 본질적 개선을 위해서는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 『건축법』으로 분리되어 이루어지는 이원적인 형태규제 체계에 대한 전반적인 수정 요구

• 본 연구에서는 용도지역에 대한 일률적 규제에 의해 익명적인 경관이 양산되고, 용도지역과 실제 용도의 불일치로 인해 규제 취지가 왜곡되는 등 이원적 체계에 따른 문제점을 지적하였음

  - 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 실정임

• 국외사례 분석 결과 세계 주요 도시는 지자체 차원의 통합적인 건축물 형태규제 체계를 갖추고 있음을 확인하였으며, 장기적으로는 우리나라에서도 건축 및 도시 형

태를 효율적으로 관리하기 위한 새로운 공간계획체계를 수립할 것이 요구됨

- 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 것임

향후 과제

- 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 있음
- 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 것임

건축도시공간연구소
ISSUE PAPER 2012

06

도시 생활밀착형 공공공간 조성방안 및 매뉴얼 개발 연구

이상민 | 엄운진

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 주요 연구내용
4. 정책제안 및 기대효과

도시 생활밀착형 공공공간 조성방안 및 매뉴얼 개발 연구

이상민 | 엄운진

정책제안

- 생활밀착형 공공공간 조성을 위해 각 지자체는 정책목표나 방향을 설정하고 이에 적합한 전략 수립이 필요하며, 이를 근거로 구체적인 사업화 방안이나 사업모델을 모색해야 함
- 생활밀착형 공공공간 관련 법규나 제도를 새로 마련하기보다는 현 제도상에 구체적인 설치 기준이 미흡해서 공간 조성이나 활용이 어려운 경우를 찾아 제도를 개선해야 함
- 공공에서 공공공간 관련 정책방향 설정시 공공공간을 일방적으로 공급해주기보다는 공공공간의 조성 여건을 마련하는 데 중점을 두어야 함
- 특히 좋은 공공공간을 조성하기 위해 지역에서 활동하는 개인이나 단체 등 공공공간 조성과 관련된 전문 인력 양성을 위한 제도적 장치가 필요함
- 예산확보가 더욱 어려워지고 있으므로 생활밀착형 공공공간의 열악한 상황을 개선하기 위해서 공간의 유지관리뿐만 아니라 조성과정에서도 민간이 적극적인 참여방안을 마련해야 함

연구개요

연구기간 2011. 1. 1. ~ 2011. 12. 31.(12개월)

연 구 진 연구책임자 : 이상민 부연구위원 (031-478-9642,smlee@auri.re.kr)
내부연구자 : 엄운진 연구원
외부연구자 : 손용훈 서울대학교 환경대학원 교수

1. 연구의 필요성 및 목적

연구의 배경

▫ 공공공간의 지역적 불균형

• 도시 공공공간의 질적 향상은 도시 삶의 질과 밀접한 관계를 맺고 있어 이것을 확보하기 위해 공공에서 많은 노력을 기울여 왔지만 실제 주민들이 체감하는 공공공간은 항상 부족한 것이 현실임

• 최근 발표한 국토해양부 자료에 의하면, 대표적인 공공공간이라 할 수 있는 도시공원의 면적은 1인당 22.0㎡으로, 이것은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 시행규칙에서 제시하고 있는 도시지역의 공원 확보면적인 6㎡의 3.7배에 이르는 것임[1)]

• 이 수치만 보면 우리나라가 충분한 도시공원을 확보한 것으로 볼 수 있으나 실제 지역에서는 인구밀도가 달라 지역별로 도시공원 면적에 큰 편차를 보임[2)]

- 도시공원의 공급과 유지 · 관리에 지속적인 관심을 보이고 있는 서울시도 2010년 기준으로 서울시 1인당 도시공원 면적은 11.0㎡이나 실제 생활과 밀접한 생활권 공원은 1인당 4.4㎡에 불과함

- 자치구별로 종로구가 15.3㎡/인으로 1인당 생활권공원 면적이 가장 넓으며, 이에 비해 금천구는 겨우 1인당 0.3㎡정도의 생활권공원이 확보된 상황임

▫ 도시 내 공공공간 공급의 어려움

• 공공에서 현재와 같이 지가가 높고 확보된 예산이 적은 상황에서 도시 내 공공공간을 지속적으로 공급하고 관리하는 것은 현실적으로 어려움

• 국토해양부 통계자료에 의하면 최근 몇 년 사이 도시계획시설 가운데 공공공간과 관련된 시설의 집행율이 점점 낮아지고 있는데, 특히 도시 공공공간인 공원이나 녹지, 공공공지 등의 집행면적과 집행비율을 비교해 보면 현저하게 줄어들고 있음을 알 수 있음[3)]

---

1) 한국조경학회, 국토연구원(2011), 「저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리 운영 전략 정책연구」, 국토해양부, p.10.

2) 국토해양부 자료에 의하면 울산시가 39.7㎡/인으로 1인당 도시공원 면적이 가장 넓으며, 서울시 도시공원면적은 11.0㎡/인에 불과하다는 것을 알 수 있다.

3) 그러나 추정사업비는 도리어 늘어나고 있는데, 이것은 공공공간을 공급하는데 필요한 예산이 점점 커지고 있음을 의미한다.

• 그나마 신도시나 대규모 개발사업에 의해 조성된 주거지의 경우에는 어느 정도 계획적으로 공공공간을 공급이 가능하나 기존 시가지나 단독주거지 밀집지역은 공공공간이 양적으로나 질적으로 모두 열악하여 불균형현상이 점점 더 심각해질 수밖에 없음

▫ 최근 공공공간 조성을 위한 국 · 내외 다양한 접근 시도

• 그동안 공공공간에 대한 정책은 전체적으로 단기간에 도시 공간환경의 기본적인 양과 질을 확보하는데 기여하였으나 주민의 일상적 생활과 밀접한 주거지 주변의 공간환경에 대해서는 상대적으로 관심을 갖지 못함

• 현대도시에는 도시의 대표적인 명소로 자리 잡아 도시 브랜드 가치를 높이는데 중요한 랜드마크적인 공공공간과 함께 일상생활을 형성하는 생활공간이자 커뮤니티 공간으로서의 일상적인 공공공간도 중요함

• 최근 많은 지자체가 도시 내 녹지 확보와 함께 일상생활과 밀접한 공공공간의 중요성과 필요성에 대해 관심을 갖기 시작하면서 여러 가지 시도들이 나타나고 있으며, 해외 여러 도시들은 공공에서 도시 공공공간에 대한 투자가 적극적으로 이루어지기 어려운 현실 속에서 기존 공간들을 활용하여 그 가치를 향상시킬 수 있는 다양한 방안들이 모색되고 있음

  - 뉴욕시도 센트럴파크와 같은 대규모 공원녹지에 대한 정책도 추진하는 동시에 10분 내에 오픈스페이스에 도달할 수 있는 정책으로, “Ensure all New Yorkers live within a 10 - minute walk of a park”을 펼치고 있음

  - 최근 일본 지자체들은 저출산 고령화라는 사회적 환경의 변화에 맞추어 법정 도시공원이 아닌 수림지, 농지, 공지 등을 활용하여 도시공원을 보조하는 공공공간(오픈 스페이스)으로 활용하는 사례가 증가하고 있음

▫ 공공공간 조성을 위한 새롭고 다양한 접근 필요

• 국내 도시 내 일상적인 생활공간 가운데 적극적으로 이용되지 않거나 버려진 공공공간을 지역 주민들의 관심과 참여를 통해 활용할 수 있는 방안을 마련하는 것은 도시 공간환경의 질적 향상을 위한 중요한 작업임

• 하지만 일상생활과 밀접한 우리 주변의 공공공간들은 대부분 규모가 작고, 현행 제도적 틀 안에 속하지 않거나 구분하는 것이 애매한 것들이 많고 다양해서 현실적으

로 일반적인 공공의 접근방식으로는 공급이 어려우며, 조성되더라도 유지 · 관리적 측면에서도 많은 한계가 있음

- 도시의 일상생활과 밀착된 공공공간의 조성은 기존의 공공공간 조성방식과 다른 해법이 필요하며, 이를 위해 현 제도의 개선과 함께 다양하고 유연한 접근방식에 대한 검토가 필요함
- 또한 이러한 접근방식은 무엇보다도 참여주체의 다양화가 전제되는데, 이를 위해서는 공무원, 전문가, 주민 등 관련 주체들이 생활밀착형 공공공간에 대해 기본적인 정보를 공유하고 서로 이해할 수 있는 구체적인 사례 등을 제시해 줄 수 있는 참고자료가 반드시 필요함

연구의 목적

- 도시 공공공간의 불균형적인 공급으로 공공공간이 부족한 지역에서 일상생활과 밀접한 공공공간을 조성할 수 있는 방안을 제시함
- 생활밀착형 공공공간을 조성하기 위해 담당 실무자나 공무원, 주민 등 관련 주체들이 쉽게 이해하여 사업추진시 활용할 수 있는 매뉴얼을 개발함
- 특히 예산, 인력 등 현실적인 제약조건을 극복하고 최소한의 디자인 품질을 확보하는 동시에 장소적 맥락에 적합한 생활밀착형 공공공간을 조성하기 위해 참고할 수 있도록 기존에 조성된 관련 사례들에 대한 상세한 정보를 제공함
- 일상적 생활공간으로서 도시 공공공간에 대한 가치를 인식하고 그 중요성을 강조함으로써 주민의 일상생활과 밀착된 좋은 공공공간을 확보하기 위한 기초자료를 마련함

2. 연구방법

연구추진방법

▫ 문헌조사

- 관련 선행연구 검토를 통해 공공공간에 대한 이론적 고찰과 생활밀착형 공공공간의 개념과 역할, 유형, 변화 과정 등에 대해 살펴봄으로써 그 필요성을 제시함
- 생활밀착형 공공공간 조성과 관련된 현행 법규 및 제도를 검토함
- 국내 공공공간 관련해서 발간된 디자인 매뉴얼을 검토함

▫ 국내 현황조사

- 관련 공무원 면담, 관련 통계 등을 검토하여 현재 유형별 관련 공공공간 조성 현황을 파악함
- 생활밀착형 공공공간의 유형별 다양한 사례를 조사하고 공간 유형별 대표 사례를 선정, 현지조사를 통해 현황 및 이용실태 등 파악하며, 조성과정에 참여한 전문가, 주민, 공무원 면담조사를 통해 심층 분석함

▫ 해외 사례조사

- 해외의 생활밀착형 공공공간 관련 사례를 조사, 분석함
- CABE, PPS 등에서 발간한 공공공간 관련 디자인 매뉴얼을 검토함

▫ 관련 전문가 면담조사 및 자문회의 개최

- 생활밀착형 공공공간의 조성 현황과 실질적인 문제점 파악을 위해 건축, 도시, 조경 등 관련 분야의 공무원, 실무 전문가(설계가, 교수 등)를 대상으로 면담조사를 실시함
- 도시 내 생활밀착형 공공공간 조성과 관련하여 설계가, 관련 전문가, 공무원들과 공동으로 자문회의를 개최함

연구의 범위 및 구성

▫ 공간적 범위

- 공공공간에 대한 법적인 정의는 건축기본법 제3조3항에 “공공공간이란 가로 · 공원 · 광장 등의 공간과 그 안에 부속되어 공중(공중)이 이용하는 시설물”이라 명시됨
- 이 연구에서는 공간의 소유 형태나 공급 형태의 관점에 주목하기보다는 이상민외(2007)에서 제시한 것처럼, 현대 도시의 공공공간이 도시공간에서 서로 이질적인 부분들을 기능적, 시각적으로 연결시키고, 건축물들의 긴장을 완화시키는 개방공간으로서 특성을 가지는 동시에 사회생활을 지원하고 전파하는 매개공간으로서, 그리고 도시문화의 가치를 상징하는 역동공간으로서 특성을 갖고 있음에 주목하여 “공공공간은 공공에게 개방되어 열려있고(개방성), 공공에게 편익과 이익을 제공하며(공공성) 다양한 활동과 커뮤니케이션을 촉발시키는(매개성, 역동성) 공간”이는 개념적 정의를 전제로 함

▫ 내용적 범위

- 이 연구는 생활밀착형 공공공간의 조성방안을 제시하고, 이를 바탕으로 생활밀착형 공공공간 조성 매뉴얼을 개발하기 위한 것으로 크게 네 부분으로 구성됨
- 도시의 일상적 생활공간으로서 생활밀착형 공공공간의 개념과 가치, 그리고 유형 등을 검토하여 생활밀착형 공공공간에 대해 이해함
- 국내 현 제도 속에서 생활밀착형 공공공간 유형들의 조성실태를 파악하기 위해 국내 주요도시(서울, 성남, 영주)를 대상으로 생활밀착형 공공공간 조성실태를 조사, 현실적인 문제점과 앞으로의 가능성을 살펴봄
- 생활밀착형 공공공간 조성방안 도출을 위해 유형별로 국 · 내외 관련 조성사례를 선정, 각각의 사례에 대해 조성방식과 조성체계, 공간적 특성, 기타 특이사항 등을 조사, 분석하여 시사점을 도출함
- 앞의 연구내용을 바탕으로 생활밀착형 공공공간 조성방안을 제시하고, 국 · 내외 주요 사례 등을 포함하는 “생활밀착형 공공공간 조성 매뉴얼(안)”을 작성함

3. 주요 연구내용

생활밀착형 공공공간의 이해

▫ 생활밀착형 공공공간의 개념

- 이 연구에서는 생활밀착형 공공공간을 일상생활 속에서 가까이 위치하여 쉽게 접근할 수 있고 지역주민들 누구나 이용할 수 있는 공간이라 조작적으로 정의함
- 특히 지역주민의 일상생활과 좀 더 밀접한 관계 속에서 공간을 형성하고 있다는 측면에서 '생활밀착형'이라는 표현을 사용함

▫ 생활밀착형 공공공간의 가치

- 생활밀착형 공공공간도 일반적인 공공공간과 마찬가지로 이상민외(2008) 연구에서 제시한 경제적, 사회적, 문화적, 환경적, 교육적 가치를 기본적으로 갖고 있음
- 이 다섯 가지의 중요한 역할과 가치 외에, 생활밀착형 공공공간은 특히 상대적으로 주거환경이 열악하거나 인구가 밀집되어 공공공간이 부족한 지역의 주민들에게 일상생활에서 필요한 공간을 제공해준다는 점에서 형평성(equity)이라는 가치가 중요함
- 형평성과 함께 일상적 가치가 중요한데, 생활주변의 작은 공간들의 활용은 이러한 일상적 가치를 환기시켜 지역 또는 마을에 대한 애착심을 고취시키고 지역커뮤니티를 활성화시키는데 핵심적 역할을 할 수 있음
- 또한 생활밀착형 공공공간이 갖는 개방성과 공공성, 매개성이라는 속성은 새로운 계획 패러다임으로 자리잡고 있는 마을만들기의 촉매 또는 공간 거점으로서의 가치와 가능성을 갖게 함
- 생활밀착형 공공공간이 갖는 경제적, 사회적, 문화적, 환경적, 교육적 가치와 형평성이나 일상적 가치, 마을만들기의 공간 거점으로서의 가치 등은 결국 좋은 생활밀착형 공공공간의 조성이라는 것으로 서로 연계되어 있으며, 이러한 가치들은 서로 분리되어 성립될 수 없음

▫ 생활밀착형 공공공간 유형

- 생활밀착형 공공공간이란 소공원이나 쌈지공원 등과 같은 도시계획시설로 제도적

인 틀 속에서 조성된 공간들도 있지만 그렇지 않고 일상적인 생활공간에서 자연발생적으로 조성되어 이용되는 공간들도 많으며, 이 가운데에서 이 연구에서 다루고자 하는 생활밀착형 공공공간의 유형은 다음과 같음

[표 6-1] 생활밀착형 공공공간 유형

구 분	유 형
도시기반시설 관련	생활권공원(소공원, 어린이공원, 근린공원), 공공공지, 하천주변 공간, 녹지(연결녹지, 경관녹지 등), 공공시설 주변공간, 사회기반시설 하부공간
개별건축물 관련	공개공지, 건축물 사잇공간
기타 도시 유휴공간	도시 자투리 유휴공간, 도시텃밭, 골목길, 기타(공공주택 조경시설, 보도 내 공지)

[그림 6-1] 생활밀착형 공공공간 유형

국내 생활밀착형 공공공간 실태조사

▫ 조사개요

• 조사대상 및 방법

- 공공공간 실태조사를 위하여 대도시, 수도권, 지역 중소도시에 따라서 각각 공공공간의 조성실태(수요, 공급) 및 현황(사업현황 등)을 살펴봄

- 먼저 공급현황 파악을 위해 현행 법 상 공공공간의 범위로 관리되고 있는 공원 및 녹지를 대상으로 한정하여 평균보다 과도하게 부족한 지역을 도출하고, 공원 최소 공급단위인 어린공원 유치거리(250m) 범위 안에서 공공공간 소외지역을 도출함
- 또한 공급 및 배치에 따른 도시차원의 분석을 통하여 소외지역으로 도출된 지구 및 지역을 대상으로 세밀하게 조사하여 생활밀착형 공공공간의 조성 가능성을 검토함

[표 6-2] 현황조사 대상지 개요

구분	대도시	수도권	지역 중소도시
도시권역	서울특별시	성남시	영주시
동단위 지역	신림동 일대	수진2동 일대	영주1동 일대 (혹은 휴천동)

▫ 조사결과

• 도시규모별 공공공간 공급에 대한 차이가 발생

- 공공에서 공급하는 일상생활과 밀접한 공공공간은 도시계획적 차원에서 접근하기 때문에 도시적 규모에서는 어느 정도 균형을 이루어 양적 공급이 이루어지나 도시별로 계획 수립 및 예산 확보수준에 따라 공공공간 공급의 차이가 발생함
- 서울시의 경우 공공공간의 불균형이 심각하지 않으나 지방 중소도시로 내려갈수록 공공공간의 지역적 불균형이 심각하므로 공공공간 조성과 관련하여 도시특성에 맞게 양적인 공급과 질적인 부분에 대한 검토가 동시에 이루어져야 함

• 기존시설의 현대화 사업과 부지 및 주체의 다양화

- 각 지자체별로 다양한 공공공간 개선사업을 추진하고 있는데, 특히 서울시에서 추진하고 있는 어린이공원, 근린공원에 대한 현대화사업은 양적인 공급정책에서 질적인 공급정책으로의 전환을 의미함
- 공공공간으로 활용가능한 대상부지로 기존의 폐철도부지나 동네뒷산 등을 이용하기도 하고, 공원 조성 및 운영관리에 있어서 주민, 기업의 참여를 유도하고 있음

• 생활권 단위의 공공공간 조성전략 필요

- 도시차원에서는 균등하게 공급되는 것으로 파악되지만, 지역단위에서는 소외지역이 발생하며 이러한 지역에 대해서는 도시차원의 계획적 접근에 많은 한계가 있음

- 실제로 대도시의 경우 자치구 단위에서, 중소도시는 동단위에서 지역수요에 맞는 공공공간을 조성하고 있음
- 따라서 개별적인 상황과 조건, 요구에 적합한 공간 조성될 수 있도록 단순한 예산 지원 차원에서 나아가 다양한 공간이 조성될 수 있는 전략이 필요함

• 다양한 공공공간 조성을 위해서 공공공간에 대한 개념적 확대 요구

- 생활밀착형 공공공간에 대한 개념을 확대하여 공원 및 녹지뿐만 아니라 도시에서 발생하는 공간의 경계부분과 같은 애매한 공간까지를 포함할 수 있도록 해야 함
- 예를 들어 사회기반시설 하부 및 인접공간의 경우 도시계획시설 상으로는 '도로'로 결정되어 있으나 도로하부에 유휴공간이 발생하는데, 이러한 공간은 도시 내 새로운 공간을 찾기 어려운 상황에서 여건에 따라 좋은 공공공간으로 활용할 수 있음

국내외 생활밀착형 공공공간 조성사례 분석

▫ 공간 유형별 특성

• 다세대 밀집지역의 사잇공간을 공공공간으로 조성(안산시 석수골 마을정원 만들기)하거나 기존의 공공공간을 연계하여 새로운 선형의 공공공간 조성(북한산 둘레길 조성사업), 학교시설의 담장을 허물어 새로운 공공공간 확보(안산시 석수초교 담장 가꾸기 사업), 철도교량 하부의 버려졌던 공간을 활용하여 지역주민의 휴식공간 조성(인천 동구 배다리 교량하부공간 개선사업) 등 지역의 여건 및 수요에 따라 다양한 사업이 추진됨

• 건축법에 의한 공개공지처럼 사유지를 공공공간으로 활용하는 경우도 많아지고 있는데, 이러한 방식은 지속적인 유지관리에 대한 추가적인 검토가 필요함

• 도시기본계획 등에서 용도를 확정하지 않고 향후에 지역상황에 따라서 활용될 수 있도록 하는 공공공지는 법규상으로 조성의 근거를 가지고 있지만 유지관리의 어려움이나 제도자체에 대한 인식부족으로 인하여 실제 조성된 사례는 많지 않음

• 하지만 판교에서는 사업초기단계인 기획단계에서부터 공공공지 조성계획을 반영하여 사업실행단계에 필요에 따라 다양한 용도로 활용될 수 있도록 하였고, 성남시에서는 공개공지의 운영 및 유지관리를 위하여 관련 조례를 운영하고 있음

[표 6-3] 생활밀착형 공공공간 관련 분석사례

구 분			사 례
도시기반시설 관련	생활권공원	소공원	영주시 철탄아파트 뒤 소공원, 삼육어린이공원(한평공원)
		근린공원	포이동 근린공원
	공공공지		판교신도시 공공공지
	하천 주변공간		판교신도시 저류지
	녹지		북한산 둘레길 조성사업
	공공시설 주변공간		안산시 석수초교 담장가꾸기
	사회기반시설		인천 동구 배다리 교량하부공간
개별 건축물 관련	공개공지		종로구 일대
	다가구 건축물 사잇공간		안산시 석수골 마을정원 만들기
기타 도시 유휴 공간	도시자투리 유휴공간	보호수주변	광진구 화양동 보호수 개선사업
		공공시설 (산림청 사택)	명일동 우리 동네숲 조성사업
	골목길	개인부지	그린파킹 울산 남구 옥동 일대
		공용공간	이문동 고치며 살자 프로젝트
		상업공간	보정동 카페거리

▫ 조성주체별 특성

- '관주도' 사업은 도시계획시설 사업과 같이 법 · 제도적인 틀 속에서 진행되는 사업과 지자체 정책에 따라 추진하는 사업으로 구분되는데, 전자는 아직까지 최소한의 공급기준을 만족하기 위한 획일화된 사업위주로 진행된다는 한계가 있으나 지자체 자체사업과의 상호 연계를 통하여 시너지 효과를 가질 필요가 있음
- '민+관 협력' 사업은 위에서 언급한 민, 관의 장단점을 적절하게 보완하기 위하여 제시되는 형태로, 생활권단위에 대한 수요를 잘 알고 있는 개인이나 사업에 대한 기획능력 및 관련 전문인력을 갖추고 있는 시민단체가 사업을 제안하는 것으로 시작되며, 관은 기획 내용에 대해서 예산과 부지를 지원함. 이러한 방식은 관주도, 민간주도 사업이 각각 일방적인 공급, 예산부족으로 인한 실행부문에 발생하는 문제점을 상호 보완할 수 있음
- '민간주도' 사업은 개별건축물에 의한 공개공지와 카페 등의 상업시설을 통하여 특색있는 가로공간 등이 있으며, 이러한 민간주도 사업은 개인이나 특정집단의 이익추구보다는 공공성을 확보하기 위한 수단을 마련해야 함

▫ 추진방식별 특성

• 신도시 조성이나 대규모 정비사업 등을 통하여 비용이 마련된 경우에는 공공공간 조성이 비교적 용이하지만, 기존 시가지에서는 부지확보 및 사업비 문제로 인하여 조성에 한계가 있어 최근에는 공공공간의 부지 확보나 조성과정에 민간 부분의 참여가 활성화되고 있음

• 민간부문의 참여를 위한 제도로 '녹지활용계약', '경관협정' 등이 있으나 아직 활성화되고 있지 못함

• 대부분의 공공공간 관련 사업은 지자체 개별사업으로 추진되며, 중앙정부에서는 도시의 공공공간 조성에 대해 새로운 방향과 모델을 제시하고자 시범사업을 추진함

• 국토해양부의 국토환경디자인시범사업, 문화체육관광부의 생활공간 공공미술로 가꾸기 사업, 행정안전부의 생활형 지역 공공디자인 시범사업 등이 대표적이며, 이들 사업의 특징은 사업방식에 있어서 단순한 예산지원에서 벗어나 시범사업을 통해 지속성을 확보할 수 있는 다양한 접근이 이루어고 있음

도시 생활밀착형 공공공간 조성방안

▫ 공공공간 조성을 위한 부지 확보

• 기존 공공공간의 적극적인 활용

- 생활밀착형 공공공간 조성을 위해서는 대상지 확보가 가장 중요하나 현실적으로 어려움이 많으므로 기존의 공간을 적극적으로 활용해야 함

- 도시기반시설은 어느 도시에나 공급되므로 생활권공원, 공공공지나 녹지(특히 경관녹지와 연결녹지), 방재시설인 하천 주변공간 등 다양한 도시기반시설들을 그 기본적인 기능을 훼손하지 않는 범위 내에서 지역에서 중요한 공공공간으로 활용 가능하다면 현실적으로 공공에서 공급하는 양이 부족하더라도 충분히 일상생활에서 공간환경의 질을 향상시킬 수 있음

- 한편 기존에 사용하고 있는 공간을 지역의 여건 및 수요에 따라 리모델링하거나 용도를 바꿀 수 있는 전략도 적극적으로 검토해야 하는데, 실제 대부분의 생활밀착형 공공공간은 이러한 방식으로 조성됨

• 도심 내 다양한 유휴공간 발굴

- 공공공간 조성 부지 확보를 위해서는 도시 내에는 버려지거나 사용되지 않고 있는 숨은 다양한 유휴공간을 발굴하여 활용해야 함. 사회기반시설, 특히 교량 하부 공간의 활용은 이제 보편화되었으며, 공공시설이나 종교시설 주변공간도 활용가능함
- 또한 가로나 도로의 유휴공간, 특히 교통섬이나 코너 부분을 활용하여 녹지를 조성하거나 벤치를 설치하는 사례도 있으며, 이외에 아름지기의 보호수 주변 가꾸기 사업처럼 대부분의 마을에 있는 보호수 주변을 공공공간으로 정비하여 사용하거나 현재 사용하지 않는 사유지를 한시적으로 사용하는 것도 방법임
- 이렇게 도심 내 다양한 유휴공간을 발굴하여 활용하기 위해서는 공공공간에 대한 개념적 확대와 이해가 필요함
- 즉 공공공간을 공공이 소유한 부지라는 것이라는 개념이 아니라 공공이 이용한다는 측면에서 접근한다면 도시에서 존재하는 애매한 공간들, 즉 경계의 공간들까지 공공공간으로 활용가능할 것임

▫ 다양화 사업방식과 제도의 활용

• 실제 다양한 공간들은 실제 지역단위에서 자연발생적으로 이용되고 있으며, 그 공간의 소유와 관리 주체 등 그 특성이 매우 다양함. 또한 공간 유형이 같더라고 지역별로, 또는 주변 맥락에 따라 그 특성도 달라지므로 현재의 일반적인 제도적인 틀 안에서 다루는 것은 현실적으로 불가능함

• 생활밀착형 공공공간을 조성하기 위해서는 기존의 다양한 조성방식들 가운데 주변 여건과 상황에 적합한 것을 찾아 선택하고, 그것을 현실에 맞도록 수정해서 적용하는 유연한 접근이 필요함

• 다양한 관련사업의 활용

- 중앙정부에서는 공공공간 조성에 활용할 수 있는 여러 시범사업 - 국토해양부(국토환경디자인시범사업), 행정안전부(생활공간 공공미술로 가꾸기사업), 문화체육관광부(생활형 지역공공디자인 시범사업) - 을 추진하고 있으며, 이러한 사업들은 규모가 훨씬 큰 마을 단위나 동 단위의 접근이지만 이 안에서 공공공간을 중요한 개별사업으로 진행할 수 있음

- 각 지차체는 공공공간과 관련된 사업들을 개별적으로 추진하고 있는데, 특히 경관개선사업, 녹지조성사업, 공공디자인사업 등을 활용할 수 있음

• 관련 제도의 적극적인 활용

- 생활밀착형 공공공간과 관련된 제도적 장치로는 경관법에 의한 '경관협정'이나 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률에 의한 '녹지활용계약'이 있음
- 국내에서 개별건축물과 관련해서 공개공지 제도를 보다 체계적이고 적극적으로 활용한다면 도심 가로에서 공공공간으로서 중요한 역할을 할 수 있음
- 일본에서는 사용하지 않는 개인 소유의 토지를 임대해서 공공공간으로 활용할 수 있는 여러 가지 제도를 운영하고 있는데, 그 세부적인 방식도 부지특성이나 활용목적에 따라 다양함

▫ 여러 주체의 적극적인 참여 유도

• 다양한 주체참여를 위한 사업추진체계 구축

- 생활밀착형 공공공간은 공공에서 일방적으로 공급하기 보다는 지역 단위에서 필요에 의해 추진되는 상향식 접근이 적합하므로 실제 여건에 적합한 다양한 사업추진체계를 구축해서 운영하는 것이 가장 중요함
- 여러 사례에서 살펴본 것처럼 관이 주도하고 관련 주체의 의견을 수렴한 사례, 민간이 부지를 제공하고 관에서 주도한 사례, 구청에서는 예산과 시공을 지원해주고 시민단체와 주민이 추진한 사례, 관에서 프로그램을 마련하고 비영리 조직이 지원한 사례, 민(부지)+시청(법률검토)+사회단체(주민참여유도)+학교(디자인, 종합계획) 등과 같이 복잡한 추진체계를 구축한 사례 등 모두 각기 다른 방식을 선택하고 있음
- 이러한 각각의 추진체계는 모두 장단점이 있으므로 어떤 추진체계가 대상지와 사업추진방식에 더 적합한지를 결정해야함

• 교육과 홍보를 통한 관련 주체의 인식 개선

- 이제 도시를 만들어가는 과정에서 공급자와 수요자가 나누어진 것이 아니라 지자체, 지역단체, 토지소유자, 지역주민이 함께 협력해야 하는 것이 시대적 흐름임
- 따라서 지자체는 앞으로는 지역(시민)단체, 토지소유자, 주민과 잘 소통해야하며, 토지소유자 및 주민과 신뢰감을 구축하고 각 주체들의 요구에 대해서 적절히 중

재할 수 있는 능력을 갖추어야 함

- 또한 시민단체에서 활동하거나 지역에 살고 있는 일반인들의 인식이 달라져야 하며, 이를 위해서 끊임없는 교육과 홍보 활동이 지속되어야 함
- 가장 대표적인 것이 공공공간 조성과 관련된 매뉴얼의 개발 및 보급인데, 공공공간의 수준이 높은 영국이나 미국은 CABE나 PPS에서 꾸준히 조성주체별 인식개선을 위한 매뉴얼, 공공공간 가치제고를 위한 매뉴얼 등 제작하고 보급하고 있음
- 이외에도 자연스럽게 관심을 유도하고 홍보할 수 있도록 다양한 행사를 추진할 수 있는데, 현재 국내에서는 대한민국 공간문화대상과 같이 좋은 공공공간을 발굴하는 시상제도가 있음
- 해외에서는 좀 더 적극적으로 공공공간과 관련된 이벤트를 추진하고 있는데, 대표적으로 미국의 Parking Day, 전문가의 참여를 통해 도시 내 공공공간을 개선하려는 영국의 Forgotten Space 등이 있음

▫ 생활밀착형 공공공간 활성화를 위한 기반 마련

• 생활밀착형 공공공간 조성을 위한 정책 방향과 전략 수립

- 각 도시는 도시적 차원에서의 공공공간에 대한 정책 방향과 함께 생활밀착형 공공공간 조성에 대한 기본목표나 방향을 설정하고 이에 대한 구체적인 전략을 수립해야 함
- 이를 근거로 구체적인 사업화 방안이나 사업모델을 구상할 수 있는데, 대부분 생활밀착형 공공공간 사업은 적은 예산으로 큰 효과를 볼 수 있으므로 정책 방향과 전략이 분명하게 있다면 사업 추진은 상대적으로 수월할 수 있음

• 생활밀착형 공공공간 관련 법규 및 구체적인 설치기준 마련

- 일상생활 속에서 발생하는 다양한 공공공간에 적합한 법규를 만들고 개정하기 어려우며 또 그럴 필요가 없지만 간혹 구체적인 설치기준이 미흡해서 활용되지 못하는 공간들이 발생하고 있어 이에 대한 검토와 보완이 필요함
- 일본은 국가가 만든 제도가 각각의 지역에서 발생하는 개별 사례에 현실적으로 적용하기 어려울 경우, 이에 대한 보완책으로 각 도시에 적합한 제도를 만들어 독자적으로 운영하는 사례가 많음

• 전문인력 지원방안 마련

- 앞으로 공공은 예산 확보를 통해 공공공간을 더 공급해주기 보다는 공공공간의 조성 여건을 마련하는 데 중점을 두어야 함
- 특히 좋은 공공공간을 조성하기 위해서는 공간 활용 주체의 역량강화가 필수적이므로 하드웨어적인 시설 확충에만 예산을 투입하기보다는 지역에서 활동하는 개인이나 단체 등 공공공간 조성과 관련된 전문 인력 양성을 위한 제도적 장치를 마련해야함

• 민간참여 방안 마련

- 예산확보가 더욱 어려워지고 있는 상황에서 생활밀착형 공공공간의 개선을 위해서는 공간의 유지관리뿐만 아니라 조성과정에서도 민간이 적극적으로 참여할 수 있는 기반 마련이 필요함

▫ 생활밀착형 공공공간 디자인전략 수립

• 좋은 생활밀착형 공공공간을 조성하기 위해서는 관련 주체들 모두가 기본적으로 지켜야할 기본방향 또는 원칙이 필요함

• 생활밀착형 공공공간을 잘 만들기 위해 반드시 기억해야 할 10가지 원칙을 다음과 같이 제시함

- 디자인보다 장소만들기에 관심을 기울여라
- 발상의 전환이 필요하다
- 버려진 공간을 소중한 자산으로 활용하라
- 서두르지 말고 작은 것부터 시작하라
- 필요할 경우 여러 가지를 묶어서 생각하라
- 지역 주민이 전문가다
- 여러 주체가 협력해야 한다
- 전문가에게 조언을 구하라
- 좋은 공간환경은 단기간에 완성되는 것이 아니라 생활 속에서 지속적으로 자라나는 것이다
- 상황에 적합한 접근방식과 지원제도를 찾아 적극 활용하라

• 좋은 생활밀착형 공공공간의 설계기준이 필요함

- 좋은 공공공간이 갖고 있는 특성은 공공공간의 조성 및 평가기준이 될 수도 있으며, 이것은 생활밀착형 공공공간에도 적용가능함

[표 6-4] 좋은 생활밀착형 공공공간의 조건 및 세부속성

조건	세부속성
열린 접근성과 자연스러운 연결 (access & linkage)	• 인지하기 쉬운 공간(readability) • 누구에게나 열려 있으며 편리하게 이용할 수 있는 공간(accessibility & convenience) • 가까이에 있어 쉽게 접근가능한 공간(proximity) • 연속적으로 이어진 공간(continuity & connectedness)
안전성과 편안함 (safe & comfort)	• 친근한 공간(friendliness) • 앉아서 쉴 수 있고 편안함을 느낄 수 있는 공간(sittability & relaxation) • 걷고 싶고 걷기 편한 공간(walkability) • 장애자 · 노약자 등의 이용을 배려한 공간(universality)
다양한 이용과 활동 (use & activities)	• 도시 여가활동의 무대가 되는 공간(urban recreation) • 흥미를 유발시키는 공간(attractiveness & enjoyment) • 여러 가지 용도로 이용가능하며 다양한 행위가 일어나는 공간(diversity)
정체성있는 이미지 (identity & image)	• 역사 · 문화적 가치를 습득할 수 있는 공간(history & education) • 문화적 자산으로 시민들이 자부심을 느낄 수 있는 공간(pride) • 이야기 거리가 있는 공간(story telling) • 아름다운 외관으로 예술적 가치를 지닌 공간(beauty & charm) • 품격 ㅈ높은 디자인으로 계획되고 시공된 공간(design & detail)
지속적인 관리와 운영 (ownership & management)	• 조성 및 관리 과정에 참여하여 애착이 있는 공간(participation) • 경제적으로 유지 · 관리가 가능한 공간(affordability & maintenance) • 오래도록 지속가능한 공간(sustainability)

국내 생활밀착형 조성 공공공간 매뉴얼 개발

▫ 매뉴얼의 목적과 기본방향

• 이 연구에서 제시하는 생활밀착형 공공공간 매뉴얼은 지역에서 일상생활과 밀착된 공공공간을 조성하는데 참고할 수 있고, 동시에 전문적인 설계자 확보도 어려운 지역에서 최소한의 공간환경의 질을 확보기 위한 것임

• 따라서 장소만들기 매뉴얼[4]과 디자인 매뉴얼의 성격을 보완하여 지역에서 일상생활과 밀착된 공공공간을 조성하는 과정에서 필요한 주요 검토사항 및 주안점을 조성과정에 따라 제시하는 동시에, 다양한 관련 사례에 대한 상세한 정보를 제공함으

4) 장소만들기와 관련된 매뉴얼은 주로 장소가 가지는 다양한 특성과 여건을 고려하여 좋은 장소를 만드는 과정에 주목하여 관련 주체들의 역할과 주요한 검토사항을 제시하고 있으며, 소수의 공무원이나 전문설계자보다는 지역주민이 주도적으로 참여하는 과정에서 유용하게 활용된다.

로써 공공공간 유형별로 적절한 디자인을 결정하고 발전시키는데 참고할 수 있도록 하는데 궁극적인 목적이 있음

▫ 매뉴얼의 활용주체 및 활용방안

• 매뉴얼의 활용주체는 일상생활과 밀접한 공공공간을 조성하거나 유지 · 관리하는 것과 관련된 공무원, 설계자, 지역 주민 등으로, 특히 생활밀착형 공공공간 조성은 사업대상지나 사업 자체의 특성상 공무원, 주민, 시민단체, 설계자 등 각기 다른 이해당사자들이 주체로서 참여하므로 이러한 다양한 주체 참여의 성공여부가 곧 좋은 공간 조성의 성패를 좌우함

• 따라서 각기 다른 주체들이 동일한 작업을 진행하면서 참고할 수 있는 공동의 핸드북 또는 지침서가 필요함

▫ 매뉴얼의 구성 및 형식

• 매뉴얼은 구체적인 디자인 어휘를 제시하기보다는 공공공간 조성을 위한 기본적인 정보와 기본원칙을 제시하여 좋은 디자인을 유도하고, 국 · 내외 다양한 사례에 대해 충실한 정보를 제공하여 유사사업을 추진시 실제 적용가능할 수 있도록 함

• 먼저 1장에서는 매뉴얼에 대한 이해(#1.먼저 읽어보기!) 부분으로, 매뉴얼의 필요성, 활용주체와 활용방안, 매뉴얼의 구성 등에 대해 정리함

• 2장은 생활밀착형 공공공간 조성(#2.생활밀착형 공공공간 만들기!)에 관한 부분으로, 생활밀착형 공공공간의 유형과 특성 등을 바탕으로 생활밀착형 공공공간에 대한 이해를 돕고, 생활밀착형 공공공간 조성시 기본적으로 지켜야할 10가지 원칙과 조성과정에서 고려해야 할 사항들을 사례와 연결하여 제시함

• 3장은 관련 사례모음(#3. 국 · 내외 생활밀착형 공공공간 엿보기!) 부분으로, 매뉴얼을 참고하는 사람이 충분히 활용할 수 있도록 매뉴얼 1~3장에서 언급된 내용들과 관련된 사례들에 대해 자세한 정보를 제공함

• 도시 생활밀착형 공공공간 조성 매뉴얼(안)의 목차는 다음과 같음

#1. 먼저 읽어보기!	• 매뉴얼은 왜 필요한가? • 매뉴얼은 누가, 언제, 어떻게 활용하는가? • 매뉴얼은 어떻게 구성되어 있는가?

#2. 생활밀착형 공공공간 만들기!	• 생활밀착형 공공공간이란 무엇인가? • 생활밀착형 공공공간의 특성은 무엇인가? • 생활밀착형 공공공간은 만들 때 꼭 기억해야 할 것은 무엇인가? • 조성과정에서 고려해야 할 것은 무엇인가?
#3. 국 · 내외 생활밀착형 공공공간 엿보기!	• 관련 사례모음

4. 정책제안 및 기대효과

정책제안

▫ 생활밀착형 공공공간 조성을 위한 정책 방향과 전략 수립

• 각 도시는 도시적 차원에서의 공공공간에 대한 정책 방향과 함께 생활밀착형 공공공간 조성에 대한 목표나 방향을 설정하고 이에 대한 구체적인 전략 수립이 필요함

• 이를 근거로 구체적인 사업화 방안이나 사업모델을 구상할 수 있음

▫ 생활밀착형 공공공간 관련 법규 및 구체적인 설치기준 마련

• 모든 관련 법규가 마련해야 될 필요는 없으나 현 제도상에 구체적인 설치기준이 미흡해서 공간 조성이나 활용이 어려운 경우가 있으므로 이에 적합한 제도개선이 필요함

▫ 전문인력 지원방안 마련

• 앞으로 공공은 공공공간의 일방적인 공급보다는 공공공간의 조성 여건을 마련하는 데 중점을 두어야 함

• 특히 좋은 공공공간을 조성하기 위해 지역에서 활동하는 개인이나 단체 등 공공공간 조성과 관련된 전문 인력 양성을 위한 제도적 장치가 필요함

▫ 민간참여 방안 마련

• 예산확보가 더욱 어려워지고 있으므로 생활밀착형 공공공간의 열악한 상황을 개선

하기 위해서 공간의 유지관리뿐만 아니라 조성과정에서도 민간이 적극적인 참여방안을 마련해야 함

기대효과

- 이처럼 도시의 일상생활과 밀접한 공공공간을 조성할 수 있는 구체적인 방안을 다양한 사례들과 함께 제시하는 매뉴얼은 정부 및 지자체에서 추진하는 공공공간 관련 정책 및 사업추진시 관련 주체들이 참고자료로서 활용가능함
- 생활밀착형 공공공간에 대해 쉽게 이해할 수 있도록 구성하여 주민, 관련 실무자, 정부 및 지자체 공무원에 대한 교육 및 홍보자료로 이용할 수 있음
- 또한 이 자료를 바탕으로 여러 가지 이유로 법 · 제도적 틀에서 제외되어 있어 관리되고 있지 못하는 애매한 도시 공간의 공공적 활용을 기대할 수 있으며, 향후 이와 관련한 정책 수립이나 제도 개선시 유익한 기초자료가 될 것임
- 궁극적으로는 일상적 생활공간으로서 도시 공공공간에 대한 가치를 인식하고 그 중요성을 강조함으로써 주민의 일상생활과 밀착된 좋은 공공공간을 확보하는데 기초가 될 것임

건축도시공간연구소
ISSUE PAPER 2012

07

중소도시재생을 위한 공공건축 및 공공공간 활용방안

차주영 | 임강륜

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 연구결과
4. 정책제안 및 기대효과

중소도시재생을 위한 공공건축 및 공공공간 활용방안

차주영 | 임강륜

정책제안

- 공공건축 및 공공공간을 매개로 한 중소도시재생 프레임워크 제시
  - 국내 7개 중소도시의 공공건축 및 공공공간 관련 활용실태를 분석한 결과 구도심과 신도심의 도시기반시설이 불균형적으로 조성되어 있으며 종합적이고 장기적인 계획이 부재하였음
  - 도시재생의 촉매제로서 공공건축 및 공공간을 활용하기 위해서는 지역의 수요와 특성을 고려한 장기적이고 효율적인 계획이 전제되어야 하며, 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 중소도시재생 프레임워크를 제시함
    첫째, 지역 여건에 맞는 공공건축 및 공공공간 활용을 위한 기본방향 제시 방안
    둘째, 전략적 도시재생을 위해 종합적 도시재생 통합마스터플랜, 거점사업 추진 등 통합계획수립 방안
    셋째, 지속적 사업추진을 위해 실행체계 · 조직 구축, 지속적 예산확보, 시민교육 · 홍보 등 실행체계 구축 방안

- 중소도시 내 공공건축과 공공공간의 효율적이고 유연한 활용을 담보하기 위한 제도개선 방안 제시
  - 「도시계획시설의 결정 · 구조 및 설치기준에 관한 규칙」을 비롯한 관련 도심확장 위주의 도시계획시설 설치기준 개선
  - 지역 자산으로 공공건축과 공공공간을 활용할 수 있도록 이력관리 및 통합적인 관리체계 마련
  - 단일기능의 공간조성을 지양하고, 지역수요를 고려한 공공건축 및 공공공간의 다각적이고 복합적인 활용 방안 마련
  - 지방 중소도시에 대한 지원범위 확대 및 지원기준 마련
  - 중소도시 특성에 맞는 자율적 도시재생사업 사업 추진을 지원할 수 있는 다각도의 개선책 마련

연구개요

연구기간 2011. 1. 1. ~ 2011. 12. 31.(12개월)

연 구 진 연구책임자 : 차주영 부연구위원 (031-478-9646, cytchah@auri.re.kr)
내부연구자 : 임강륜 연구원

1. 연구의 필요성 및 목적

연구의 배경

▫ 국내 중소도시의 쇠퇴현상 심화 및 대도시 중심 도시정비사업의 한계

• 국내 중소도시는 급격한 도시화 과정에서 신도시와 산업단지가 개발되면서 지속적인 인구감소 현상을 보이고 있음

• 특히 기존의 중심시가지는 인구감소, 산업쇠퇴, 물리적 환경의 노후화가 많이 진행되고 이에 따른 사회적, 공간적 불균형이 발생하는 등 도시문제와 사회문제가 중첩되어 나타나는 쇠퇴현상이 심화되고 있음

• 그러나 국가의 경제적 성장에 따른 확장과 도시화에 초점이 맞추어진 대도시 위주의 개발방식과 정비제도는 성장이 감소하거나 쇠퇴현상을 겪고 있는 중소도시에 적용하기 어려운 실정임

- 2002년 제정된 「도시 및 주거환경정비법」과 2005년 제정된 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 등은 도시화에 대응한 대도시의 정비방안에 초점이 맞추어져 있어 실제로 사업성이 낮은 중소도시에 적용하는 데 한계가 있음

- 또한 지방자치체제는 지자체의 여건에 따른 자율적인 운영을 가능하게 하고 각 지자체의 책임권한을 확대한 것이지만, 아직까지 재정자립도가 낮고 역량이 충분히 성장하지 못한 중소도시에서 자율적이고 다양한 정책을 펴나가기에는 한계가 있음

▫ 국가 도시재생 지원사업을 통한 중소도시재생의 한계

• 도시의 쇠퇴현상이 점차 확대되고, 도시재생에 대한 필요성이 제기되면서 중앙정부와 지자체 차원에서 다각적인 도시재생 노력이 대두되고 있음

- 국가차원에서는 한국 실정에 맞는 도시재생기법에 대한 연구가 도시재생사업단을 중심으로 2000년대 중반부터 체계적으로 진행되고 있고, 도시재생과 관련한 지원사업도 시행착오를 겪으면서 지속적으로 추진되고 있음

- 이와 더불어 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 주민의 생활여건을 개선하고, 구도심을 비롯한 도시 내 쇠퇴지역 등의 기능을 증진시키고 지역공동체를 복원하

여 자생적 도시재생을 위한 제도적 기반을 마련하기 위한 법안 제정의 움직임도 일고 있음

• 도시재생 지원사업과 관련해서는 「국가균형발전특별법」에 의한 포괄보조금제도를 도입하여 부처별로 분산 · 중복되고 있는 도시재생 관련 사업을 통합하고 지자체의 자율성을 증진시키기 위한 시도가 이루어지고 있으며, 그밖에도 각 부처별로 물리적인 환경개선이나 문화진흥과 관련된 사업 등이 추진중임

- 국가의 지원사업들은 공통적으로 하드웨어 중심의 물리적인 환경개선사업 비중이 높음
- 그러나 아직까지는 지역의 여건을 고려한 근본적이고 장기적인 지원보다는 단기적인 시범사업에 국한되는 경우가 많으며, 지원사업간 상호 연계 부족으로 장소단위의 통합적인 사업추진과 관리가 어려운 실정임
- 최근 프로그램과 운영체계를 종합적으로 고려하도록 강조하는 시범사업들이 늘어나고 있으나, 지속적 운영과 파급효과에 대한 검증과 연구가 뒷받침되지 않아 아직까지 실효성에 대한 검증은 어려운 상황임

• 그러나 아직까지 각 부처별로 추진되는 도시재생 관련 사업은 수도권과 대도시에 집중되어 추진되고 있어, 실질적으로 도시쇠퇴의 문제가 심각한 중소도시는 지원이 저조한 상황임

▫ 도시재생에 대한 지자체의 자율적인 노력과 한계

• 지자체 차원에서도 일자리 창출을 위한 신산업 도입 등 도시활력을 증진시키기 위한 모색이 활발히 이루어지고 있으나, 주로 관광자원화에 초점이 맞추어져 있고 기존 주민들을 위한 지역개발과 환경개선은 취약한 상황임

• 지자체 차원의 도시재생 시책과 사업은 크게 지자체 주도의 환경개선사업과 주민참여방식의 마을만들기 사업으로 구분할 수 있음

- 지자체 차원에서 추진되는 환경개선사업은 공공건축 및 공공공간 관련 사업이 대다수를 차지하나, 이는 지역 수요에 대한 충분한 분석 없이 지자체장의 선거공약에 의한 일회적인 사업이나 중앙정부가 지원하는 획일적 프로그램에 의해 추진되고 있어 도심활성화 측면에서 충분한 효과를 얻지 못하고 있음
- 또한 각각의 사업은 도시 전체의 사업과 연계되지 못하고 개별적으로 이루어짐에

따라 사업의 효율성이 떨어질 뿐 아니라 공공건축과 공공공간 간의 연계성도 확보되지 못하여 지역개발이 불균형하게 이루어지고, 장소형성에 있어서도 실효성을 담보하지 못하는 실정임

- 특히 도심외곽에 추진되는 대형 공공프로젝트는 도심기능을 외곽에 분산시켜 도심쇠퇴를 가속시킬 뿐만 아니라, 지역의 자산을 충분히 활용하지 못하고 주변의 자연자원을 훼손하는 결과를 초래함
- 마을만들기와 관련해서는 원도심활성화 지원조례, 마을만들기 조례 등 도시재생 관련 조례 제정하고, 주민참여를 우선으로 하여 프로그램과 구체적인 실천방안이 결합된 소규모사업으로 진행되는 마을만들기 사업이 추진되고 있음
- 그러나 마을만들기 관련 사업 역시 마을만들기 추진협의체를 운영할 수 있는 역량을 갖춘 수도권과 광역지자체에 집중되어 있어, 지자체의 역량을 강화할 수 있는 방안 마련이 우선되어야 하는 상황임

▫ 도시재생 관련 공공건축 및 공공공간 사업의 증대와 실효성 미흡

• 중앙정부나 지자체에서 지역여건을 고려한 도시재생 움직임이 활발히 일고 있으나 기존의 도시재생기법은 관광 등의 새로운 산업동력 확보를 통한 일자리 창출, 주거정비사업과 단편적인 환경개선사업에 중점을 두고 있으며, 많은 사업이 물리적인 환경개선에 집중되어 있음

• 특히 공공이 주도하는 대부분의 도시재생 사업은 다양한 형태의 공공건축과 공공공간의 조성으로 이어지고 있으나 지역여건을 고려한 종합적인 계획의 부재, 정부지원정책에 의존한 특정한 단일사업의 추진 등으로 현재 추진되고 있는 공공건축 및 공공공간 관련 사업이 지역의 활성화에 큰 효과를 거두고 있다고 보기는 어려움

▫ 공공건축 및 공공공간 활용을 통한 중소도시재생의 새로운 실천방안 모색 필요

• 중앙정부의 도시재생에 대한 지원이 실효성을 얻고, 새롭게 조성되거나 투자가 이루어지는 공공건축 및 공공공간 관련 사업을 장소만들기, 나아가 지역의 활성화로 이어지게 하기 위해서는 현재 이루어지고 있는 사업에 대한 면밀한 분석과 새로운 실천방안에 대한 모색이 필요함

• 특히 시민들의 도시재생에 대한 인식부재 또는 경험부족, 지방공무원의 역량부족, 지속성 있는 정책 추진의 어려움과 예산 부족 등은 도시재생과 공공건축 및 공공공

간의 성공적인 활용을 위해 극복해 나가야 할 중요한 과제임

- 본 연구에서는 이와 같은 배경 아래 공공건축과 공공공간을 도시재생을 위한 중요한 하나의 수단으로 인식하고, 이를 활용한 중소도시재생 방안을 제시하고자 함

연구의 착안점

▫ 장소만들기로서 도시재생으로의 접근

- 도시재생은 낙후되어 있는 기존도시에 새로운 기능을 도입함으로써 경제적 · 사회적 · 물리적으로 부흥시키는 것으로, 새로운 일자리 창출을 통한 인구유입과 경제적인 자립도를 기반으로 하는 지역발전을 의미하는 한편 사회적으로 안정된 지역사회를 형성하고 물리적으로 살기 좋은 장소를 조성하는 것을 의미함
- 지역의 양극화로 인해 인구의 새로운 유입을 도모하기 어려운 지방 중소도시의 도시재생은 신산업 유치를 통한 경제적 자립도 확보도 중요하지만, 현재 살고 있는 지역주민들로 하여금 자신이 사는 장소에 대한 자긍심과 애착을 고취하여 지역을 떠나지 않고, 장기적으로 지역발전에 참여하는 사회를 만드는 것이 중요함
- 이에 본 연구에서는 신산업 유치를 통한 인구유입과 지역의 활성화 보다는 기존 지역사회 구성원이 고향을 떠나지 않고 행복하게 사는 장소, 살고 싶은 삶터를 만드는 장소만들기로서 도시재생을 바라보고자 함

▫ 도시재생의 촉매로서 공공건축 및 공공공간 활용

- 본 연구는 장소중심의 도심재생을 실현하기 위한 촉매로서 공공건축과 공공공간을 활용하고 활성화하는 것이 효과가 있다는 전제하에 출발하였음
- 광장이나 상업가로에 공적인 자금을 투입하여 환경을 개선함으로써 가로 일대의 상가 매출액 증가에 일정부분 기여한 해외 사례에서 시사하는 바와 같이 공공건축과 공공공간의 재정비를 통해 공공이 선투자를 함으로써 기반시설과 생활환경을 개선하고, 이를 통해 직간접적으로 일자리 창출이나 민간의 경제적 활동을 활성화하는데 기여할 수 있음
- 이처럼 공공건축과 공공공간의 활용은 경제적인 지역발전을 도모하는 직접적인 수단은 아니지만, 지역의 사회적 · 물리적인 환경을 개선하는 주요한 수단인 동시에

지역커뮤니티를 형성하는 기반으로, 지역성장의 촉매로서 기능을 담당함

- 본 연구는 이와 같은 점에 착안하여 공공건축과 공공공간을 지역커뮤니티 형성의 구심점으로서 그리고 지역의 장소성을 제고하는 수단으로 인식하고, 이를 활용하는 방안을 제시하고자 함

▫ 중소도시재생을 위한 도심지 활성화의 필요성

- 우리나라 중소도시는 대도시에 비해 중심시가지에 업무 및 구매활동이 상대적으로 집중되어 있음. 인구규모 30만 이하의 중소도시는 일반적으로 단핵중심의 구조로, 주거와 일자리가 도심지에 집중적으로 배치되어 도시의 활력소를 제공하는 역할을 하고 있을 뿐만 아니라 도시차원의 파급효과가 상대적으로 높아 사회 · 경제 · 물리적인 측면에서 종합적인 대책이 필요한 공간임
- 본 연구에서는 도시 전체의 균형적인 발전도 중요하지만, 인구와 기반시설, 그리고 다양한 자산이 이미 형성된 도심지의 활성화가 전체 도시재생에 있어 중요한 견인차 역할을 할 수 있다는 점에서 접근하였음

연구의 목적

- 본 연구는 공공건축과 공공공간을 촉매로 한 중소도시의 도심재생방안을 제시하여 도시재생의 실효성을 제고하는 데 그 목적이 있으며 공공건축 및 공공공간 활용을 위한 구체적인 대안과 전략을 제시하고자 함
  - 이를 위해 국내 중소도시 공공건축 및 공공공간의 활용현황을 조사하고, 국내외의 도심재생 전략으로 공공건축이나 공공공간을 활용한 사례를 통해 시사점을 도출하여,
  - 지방자치단체에서 도시재생을 위한 정책 마련 시 공공건축 및 공공공간을 활용하여 도심지를 활성화하는 데 참고할 수 있는 '도심재생 프레임워크'를 제시하고자 함
  - 중소도시재생을 위해 중앙정부 차원에서 시행해야 할 제도적 개선방안을 제시하고자 함

2. 연구방법

문헌검토

- 공공건축 및 공공공간 활성화를 통한 도심재생의 의미 검토
- 국내외 도시재생 관련 정책 파악, 장소중심의 도시재생 동향 조사 등을 위한 국내외 이론 및 기존 연구 성과 검토
- 국내 도시재생 및 공공건축 · 공공공간과 관련한 정책, 법제도, 사업추진 현황 등 검토

7개 중소도시를 대상으로 공공건축 및 공공공간 활용 실태파악

- 인구 30만 이하 도시 중 인구수, 주요 도시산업, 지역입지별로 유형화하여 7개 중소도시를 선정하고, GIS 시스템을 활용하여 각 도시의 공공건축 및 공공공간 관련 공간구조 및 인구분포 특성과 각 시설의 공간별 · 시기별 · 규모별 분포특성 등 조사 · 분석
- 현장방문을 통해 도심지내 공공건축 및 공공공간의 입지와 규모, 주변 지역으로부터의 접근성, 공원 · 녹지 네트워크 체계 등 활용실태 조사
- 지자체 담당 공무원 면담을 통한 공공건축 및 공공공간 관련 계획 수립현황과 사업추진 현황 등 활용실태 조사

공공건축 및 공공공간 활성화를 통한 국내외 도심재생 사례 조사 · 분석

- 문헌 및 인터넷조사, 현장답사, 관련 전문가 면담 등을 통한 국내외 공공건축 및 공공공간을 활용한 도심지 활성화 사례 조사
- 현지 전문가를 활용하여 일본, 영국 등 해외의 도시재생 정책 전개과정과 리버풀, 카나자와, 이이다 시 등 사례도시에 대한 조사 실시

도시재생 프레임워크 및 제도개선 방안 도출을 위한 외부전문가 활용

- 도시재생 관련 학계 전문가, 실무전문가 등을 대상으로 자문회의 개최를 통한 국내

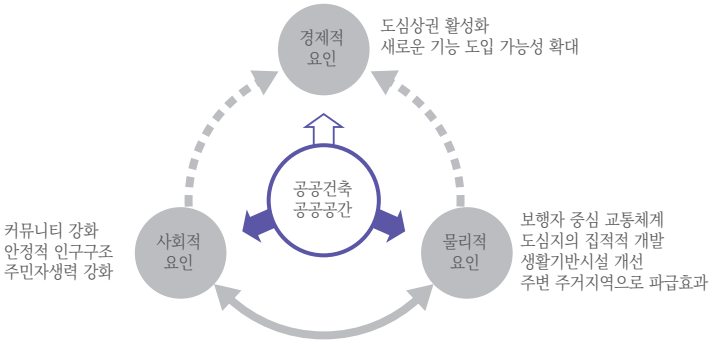
도시재생 정책과 제도의 문제점을 도출

- 전문가 워크숍 개최를 통해 도시재생 프레임워크 제시 및 실제로 적용과 활용이 가능한 제도개선 방안 도출

3. 연구결과

장소중심의 도심재생 수단으로써 공공건축과 공공공간 활용의 필요성

- 공공건축과 공공공간은 '장소만들기'의 거점으로 인식되고 있으며, 물리 · 사회적 재생을 넘어 지역경제를 활성화하는 수단으로써 도시재생의 촉매역할을 담당
- 공공건축과 공공공간은 도시의 정체성을 대표하는 상징적인 거점으로 사람들이 '장소성'을 인식하는 데 주요한 요인으로도 작용함
- 공공건축과 공공공간은 공공의 투자로 주변지역에 경제적인 파급효과를 유발하는 요인으로 지역의 경제를 활성화하는 촉매로서 국내외 중심시가지재생에 있어 핵심적인 사업으로 활용되고 있음
  - 영국과 일본의 경우 공공건축과 공공공간사업이 도시재생의 핵심 사업으로 자리매김하고 있으며, 특히 중심시가지재생에 있어 공간적이고 상징적인 거점으로서 활용될 뿐만 아니라 간접적으로 지역 경제 활성화에도 긍정적인 영향을 미친다고 보고됨
  - 리버풀 시의 경우 새롭게 개선된 공공영역들이 리버풀시의 중심적인 공공영역으로서 기능하여 부동산 임대시장의 활성화와 편의시설의 확대, 고용시장 활성화, 그리고 주거인구의 증가에도 영향을 주었고, 도심지내 거주인구가 5년간 30% 이상 증가함
  - 카나자와시의 경우 대규모의 시민예술공간으로 조성된 카나자와 시민예술촌은 지난 10년간 240만명의 이용자가 방문하여 경제파급효과가 300억엔을 초과함



[그림 7-1] 도시재생의 촉매로써 공공건축과 공공공간

공공건축과 공공공간을 활용한 국내 중소도시재생의 한계

- 도시재생과 관련한 중앙정부의 정책과 여러 지자체의 시책을 조사한 결과, 국내의 도시재생 정책은 지자체가 주도하고 중앙정부는 지자체를 지원하는 형태로 점차적으로 변화하고 있음
- 그러나 우리나라의 도시재생 관련 제도와 정책은 아직까지 대도시의 쇠퇴한 지역을 정비하거나 낙후된 농산어촌을 지원하는 정책으로 이분화 되어 있어, 쇠퇴하는 중소도시의 여건에 맞는 제도적 지원체계는 미흡함
  - 특히 도시와 관련한 기존의 제도는 도시 확장과 개발에 초점이 맞추어져 있어 통합적인 도시재생 전략을 수립하고 사업의 지속성을 확보하기 위한 제도적 기반이 미흡함
  - 기존의 도시계획 및 관리관련 제도는 인구수에 기반을 두어 기반시설을 확충하는 것이 일반적으로 인구의 증감이 없거나 점차 쇠퇴하고 있는 중소도시에 맞는 새로운 사업을 추진하거나 도시재생과 관련된 예산을 추가적으로 책정하기 어려운 구조임
  - 이를 보완하기 위해 최근 지자체에서 자발적으로 지역의 도시재생과 관련한 전략계획의 수립이 증가하고 있으나, 비법정계획으로 수립된 계획의 지속성을 확보하기 어려움
- 중앙정부의 도시재생 관련 지원사업과 공공건축 및 공공공간 조성 관련 시범사업은 크게 도시재생 관련 사업과 공공건축 및 공공공간 중심의 사업을 구분할 수 있음
  - 도시재생관련 중앙정부 사업의 경우, 물리적 환경정비와 관련된 재생사업의 비중

이 높으며, 최근 하드웨어와 소프트웨어에 대한 종합적인 고려를 독려하고 있지만 제한된 시간 안에 예산을 추진해야 하고 가시적인 성과를 도출해야 하는 한계로 도시재생 측면에서 효과 분석이 미진함

- 공공건축 및 공공공간과 관련한 중앙정부 시범사업의 경우, 개별사업단위 위주로 단발적으로 추진되는 경우가 많고, 도시재생 차원에서의 종합적인 고려가 미흡함. 또한 각 담당부서별로 사업을 개별적으로 추진함에 따라 관련사업간 연계성이 저조하고, 지속적인 관리운영에 대한 고려가 미흡하여 실효성을 담보하지 못함

• 공공건축과 공공공간 조성 관련 제도를 살펴본 결과 공공건축 및 공공공간 조성 관련 기준들이 각 시설별 기능의 확장과 도시의 확장에 초점이 맞추어져 있음

- 일례로 공공시설에 대한 설치기준의 근간이 되는 「도시계획시설의 결정 · 구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서 도심지 내에 공공건축, 특히 공공청사 등의 설치를 제한하고 있어 도심지의 쇠퇴를 가속화하고 있음

- 또한 공공시설을 관리하는 주체가 분리되어 있고 공간정보가 통합적으로 관리되고 있지 않아 활용되지 않는 공공시설 등 지역의 자산을 재활용하기 어려운 실정임

국내 중소도시의 공공건축 및 공공공간 활용실태

• 강릉, 군산, 논산, 거제, 밀양, 태백, 나주 등 인구 30만 이하 7개 중소도시를 대상으로 공공건축 및 공공공간 관련 활용실태를 조사 · 분석함

- 인구밀도, 지역사회구성원, 지형여건 등에 따라 차이는 있지만 대체적으로 전체 도시차원에서 기초생활시설, 생활복지시설, 교육시설은 고르게 분포되어 있음

- 반면에 여가시설은 지역특성에 따라 조성현황이 다르고, 일반적으로 도심지에 집중되어 있음

- 시기별 조성실태를 살펴보면 1995년을 기점으로 도심지보다는 도시외곽지역에 시설들이 집중적으로 조성됨

• 인구가 밀집되어 있는 중소도시의 동지역은 대부분 공간구조적으로 원도심과 신도심으로 구분됨

- 동지역의 공공건축과 공공공간 조성현황을 살펴보면, 시청 등 대규모 기초생활시

설과 공원 등 대다수의 공공공간이 신도심이나 신주택지 위주로 입지해 있음

- 대규모의 문화 · 체육시설 역시 신도심이나 도심외곽에 조성된 경우가 많아 실생활과는 활성면에서 괴리가 있음
- 전반적으로 구도심과 신도심의 도시기반시설은 불균형적으로 조성되어 있고, 특히 구도심에는 공공공간 및 기초생활시설이 부족한 실정임

• 관련 계획, 사업, 예산, 담당부서 등의 조사를 통한 공공건축 및 공공공간 조성 현황을 살펴보면 모든 시설을 공간적으로 아우르는 통합적인 계획이 부재한 상황에서 단발적으로 시설이 조성되고 있음

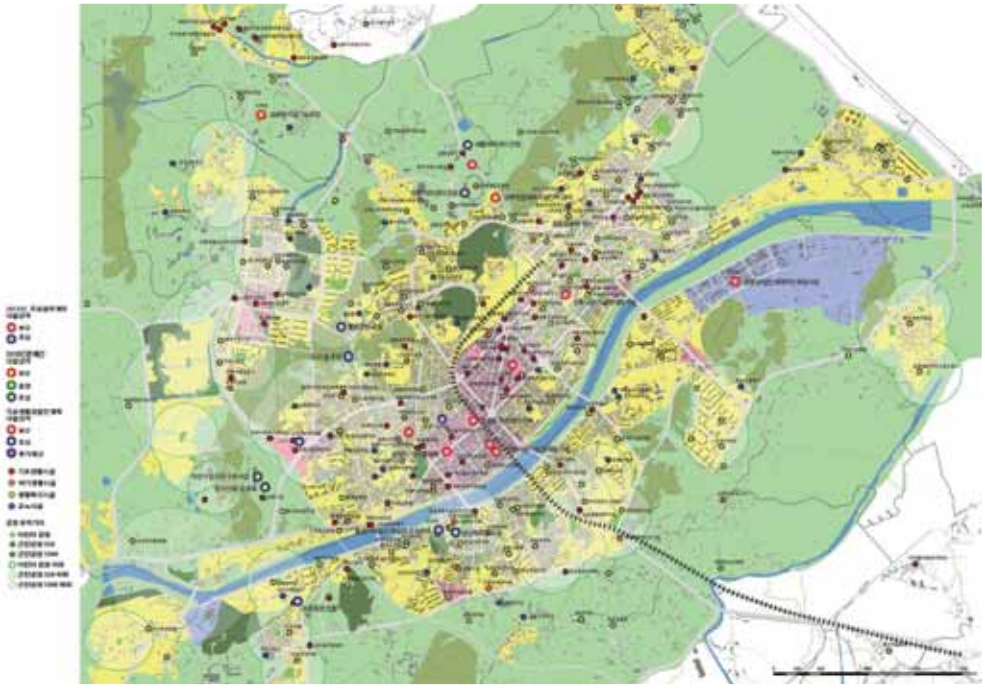
- 공공건축과 공공공간 관련 사업들에 대한 종합적이고 장기적인 계획이 부재하고, 이들 사업을 연계하여 종합적으로 기획하고 관리하는 담당부서도 부재한 상황임
- 대부분의 사업은 공공주도로 이루어지고 있으며, 주민참여 또는 제3섹터의 참여는 형식적이거나 거의 부재한 상황임
- 중소도시는 대도시에 비해 재정자립도가 낮고 도시재생을 위한 예산 확보가 어려운 실정으로 대부분의 도시에서는 공공비용의 투입만 고려하고 있고, 민간자본의 활용이 미흡함. 또한 시설물에 대한 지속적인 유지와 관리를 위한 예산확보나 관련 사업의 수익성 창출과 재활용에 대한 고려가 이루어지지 않고 있는 상황임

• 지역별로 보면 도심지 내보다는 도심외곽에 시설 조성계획과 예산이 집중되어 있고, 관광사업과 대규모 시설사업 계획이 많음

- 공공건축물의 경우 지역주민보다는 외부인 유치를 위한 사업이 다수를 차지하고 있으며 프로그램이나 지속적인 유지관리에 대한 고려가 미흡함
- 공공공간은 대규모 공원 조성이 대부분으로 실생활과 괴리가 있음
- 대부분의 사업은 단일기능 위주로 도심지 내 공간적 여건을 고려한 복합적 활용이나 지역자산을 활용한 계획이 미흡함. 이는 시설의 활용실태에 대한 정보 부재, 그리고 잠재력 있는 시설에 대한 정보 부족과 DB구축 미흡, 유지 · 관리 관련 체계 부족 등에 기인한 것으로 판단됨

도심재생을 위한 공공건축 및 공공공간 활용의 기본방향

• 도시재생에서 가장 중심적인 역할을 담당해야 하는 지방정부는 도시재생에 대한 이



[그림 7-2] 강릉시 공공건축 및 공공공간 조성현황

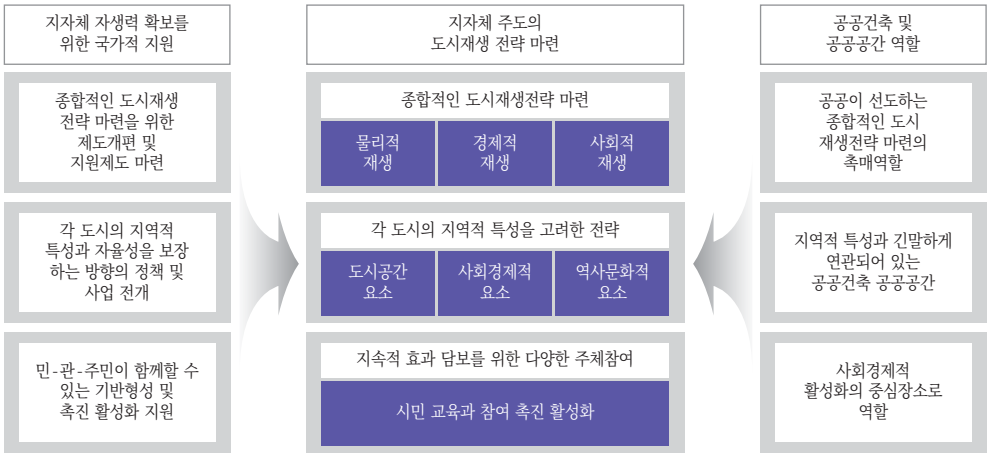
해와 목표를 명확히 설정해야 하며, 도시의 비전을 마련하고 이를 실현하기 위한 중장기 전략 하에 공공건축 및 공공공간 관련 사업을 추진해야 함. 또한 중앙정부 차원에서는 중소도시에 대한 지원기준을 마련하고, 도시재생 전략 하에 공공건축 및 공공공간 활용의 기틀을 마련할 필요가 있음

- 본 연구에서는 지자체가 도시재생사업을 성공적으로 추진하기 위해 참고할 수 있는 프레임워크의 틀을 제시하고, 중앙정부 차원에서 중소도시의 재생을 위해 필요한 제도개선 방안을 제안하였는데, 이에 앞서 공공건축 및 공공공간을 활용하여 도시재생을 구현하기 위한 기본방향으로서 다음의 7가지 사항을 제시하였음
  - 첫째, 지역자산 및 사회적 공간으로서 공공건축 및 공공공간에 대한 인식 변환이 필요함. 공공건축과 공공공간은 단순히 기능적인 시설과 물리적인 공간의 의미를 넘어 지역주민의 소통을 활성화하고 지역의 이미지를 제고함으로써 지역 발전에 촉매역할을 담당함
  - 둘째, 물리적인 환경개선과 경제 활성화, 소통과 커뮤니티를 활성화할 수 있는 다층적이고 상호 연계된 전략 하에 지역 여건에 맞는 공공건축 및 공공공간에 대한 활용방안을 마련하여야 함

- 셋째, 쇠퇴하는 중소도시의 도심지를 활성화하기 위해서는 컴팩트하고 편리한 환경을 만드는 것이 중요하며, 이를 위해서는 기존의 공간구조를 활용하여 도시의 이미지를 강화하는 한편, 역사적으로 도시 형성에 기여한 지역의 자산과 문화자원을 발굴하여 산업적 가치로 승화시켜야 함
- 넷째, 미래자산으로서 공공건축과 공공공간에 대한 복합적이고 다양한 활용방안을 마련해야 함. 한번 조성된 공공건축과 공공공간은 지역의 중요한 자산이며, 역사적인 가치를 지니는 동시에 동시대의 사람들이 활용하는 생활공간임. 따라서 공공건축과 공공공간을 조성할 때는 도시공간구조에 미치는 영향을 고려하여 입지를 결정하고, 주변시설물과의 공간적, 프로그램적 연계를 고려하여 조성하여야 함. 무엇보다 각 지역의 특성을 고려하여 기존의 공공건축이나 공공공간을 재활용하는 방안에 대한 검토가 이루어져야 함
- 다섯째, 주변시설 및 프로그램과의 연계를 위한 통합계획의 수립과 이외 효율적 활용을 위한 유지 · 관리방안을 마련하여 시설의 지속성을 확보하여야 함. 효율적인 공간 활용과 사업추진을 위해서는 시설과 시설, 시설과 도시공간을 종합적으로 고려한 통합계획의 수립이 중요하며, 지역의 수요와 특성을 고려한 시설의 설치와 유사시설 및 관련 프로그램의 연계가 필요함. 또한 통합적인 계획의 실현을 위해서는 중장기계획과 사업의 단계별 추진방안 마련이 필요함
- 여섯째, 효율적인 사업추진을 위한 실행력과 자족성을 확보하여야 함. 이를 위해서는 무엇보다 행정부서간의 긴밀한 협의체계 구축과 각종 공공기관 및 민간업체, 시민 단체들과의 협의를 이끌어내 조정하는 역할이 중요함
- 마지막으로 공공공간과 공공건축을 조성하는 데 있어 주민의 참여를 고양시키고 주민이 참여할 수 있는 기회를 확대하는 방안을 꾸준히 마련해나가야 함

공공건축 및 공공공간을 매개로한 중소도시재생 프레임워크

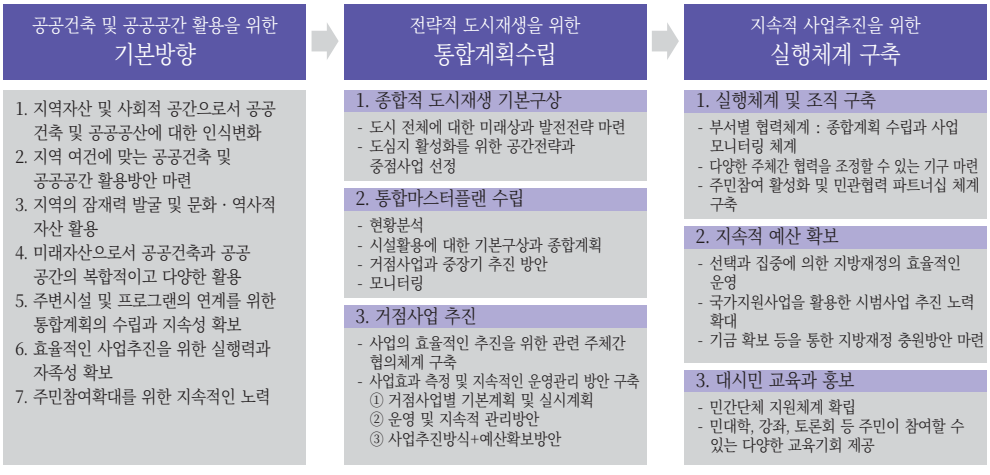
• 공공건축 및 공공공간을 매개로 한 중소도시재생 프레임워크는 지자체 차원에서 주도적으로 중소도시재생전략을 수립하고 물리적인 공간계획을 수립할 때 참고하여야 할 기본방향과 공공건축과 공공공간 등 공공의 자원을 활용할 때 적용해야 하는 기본원칙을 제시한 것으로, 각 지자체에서 도시재생과 관련한 업무를 담당하는 실무진이 활용할 수 있는 자료임



[그림 7-3] 중소도시재생을 위한 공공건축 및 공공공간 활용의 기본방향

• 프레임워크의 구성은 크게 3부분으로 구성됨

- 첫 번째 부분에서는 도심재생을 위해 물리적인 시설을 활용함에 있어 전반적으로 적용되어야 하는 기본사항들을 공공건축 및 공공공간 활용의 전제조건으로 정리함
- 두 번째 부분에서는 도시재생전략 마련과 공공건축 및 공공공간 관련 통합계획 수립에 있어 고려하고 적용해야 할 사항들을 제시함
- 세 번째 부분에서는 조직구성과 예산을 포함한 실행체계 마련에 필요한 사항들을 제안함



[그림 7-4] 공공건축 및 공공공간을 매개로 한 도시재생 프레임워크

4. 정책제안 및 기대효과

정책제안

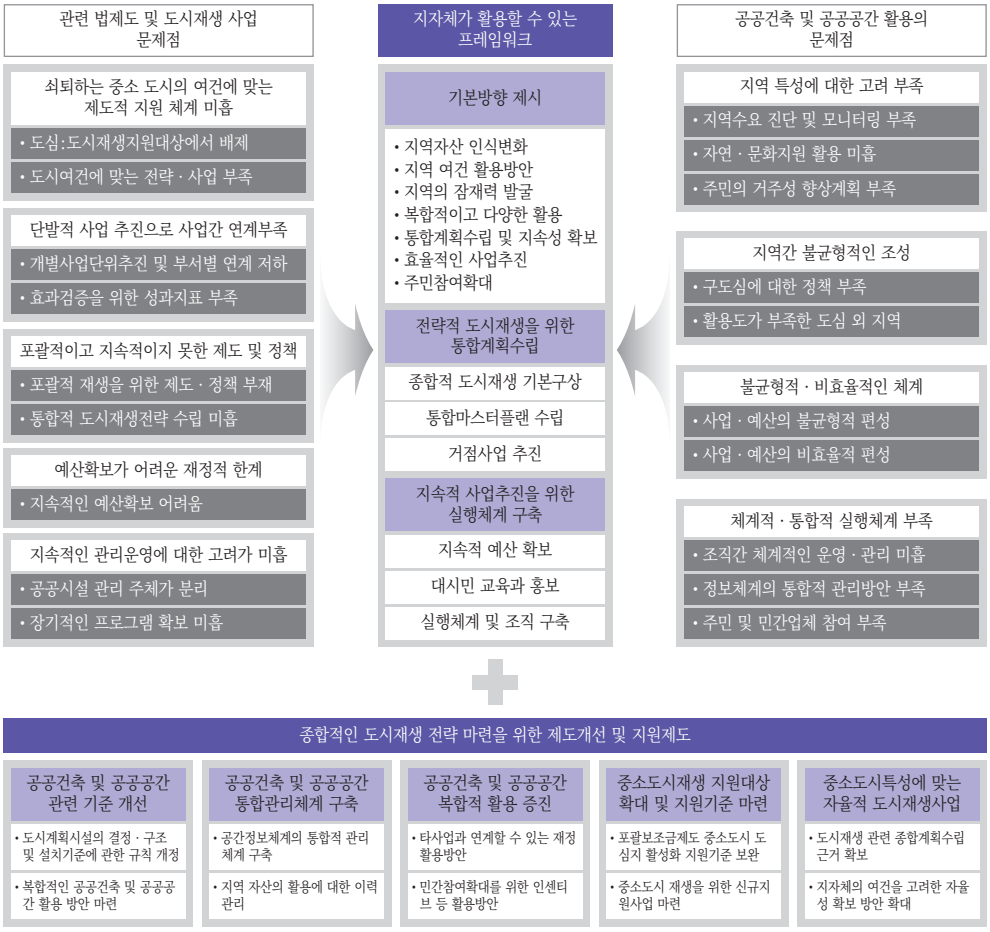
▫ 종합적인 도시재생전략 마련을 위한 공공건축 및 공공공간 관련 제도개선 방안

- 도심지내 공공건축과 공공공간의 효율적이고 유연한 활용을 담보하기 위해서는 「도시계획시설의 결정 · 구조 및 설치기준에 관한 규칙」을 비롯한 관련 기준의 개선이 필요함
- 현재 공공건축과 공공공간은 지역자산으로 인식되지 못하고 있으며, 이에 대한 공간정보체계의 관리가 미흡함. 따라서 지역자산으로 공공건축과 공공공간을 활용할 수 있도록 건축 및 시설에 대한 이력관리 및 통합적인 관리체계 마련이 필요함
- 도심지 내 공공건축 및 공공공간의 효율적인 이용을 위해 복합적인 기능으로 활용할 수 있는 방안을 마련해야 함
- 지방 중소도시에 대한 지원범위를 확대하고 지원기준을 마련해야 함
- 도시재생 종합계획 수립근거 마련 및 자율적 사업추진 등 중소도시 특성에 맞는 도시재생사업 추진을 지원할 수 있는 다각도의 개선책을 마련해야 함

▫ 중장기 제도개선 방향

- 단기적으로 추진할 수 있는 제도개선 방안은 「도시계획시설의 결정 · 구조 및 설치기준에 관한 규칙」 개정, 지역 자산의 활용에 대한 이력관리, 운영 · 관리를 포함한 종합적인 지원과 사업의 지속성 증대방안 마련 등임
- 중장기적으로는 복합적인 공공건축 및 공공공간 활용 방안 마련, 공간정보체계의 통합적 관리체계 구축, 타사업과 연계할 수 있는 재정활용방안, 포괄보조금제도에서 배제된 중소도시 도심지 활성화 지원 기준 보완, 중소도시재생을 위한 신규지원사업 마련, 도시재생 관련 종합계획수립 근거 확보, 지자체의 여건을 고려한 자율성 확보 방안 확대 등이 있음
- 장기적으로는 민간건축물 내 공공시설 유치 시 인센티브 부여 방안 검토, 도시재생사업 이익의 환원 및 민간사업 활용 방안 증진, 사업의 실효성 담보를 위한 평가체계 마련 등임

• 본 연구는 중소도시 재생을 위해 공공건축과 공공공간을 활용하기 위해 개선해야 할 과제들을 총망라하여 정리하였음. 공공건축 및 공공공간 활용의 효율성을 담보하기 위해서는 향후 이와 관련한 연구들에서 본 연구에서 제시안 방안들에 대해 보다 구체적인 실천안의 제안이 필요함. 무엇보다 중소도시 내 지역자산의 활용, 특히 공공공지 등 공공용지와 잉여부지, 유휴시설 등에 대한 보다 구체적인 활용방안과 지원기준의 마련이 필요함



[그림 7-5] 중소도시재생을 위한 공공건축 및 공공공간 활용실태의 주요쟁점과 활용방안

기대효과

• 국내의 공공건축 및 공공공간 관련 도시재생사업 분석을 통한 기존 도시재생 관련 정책과 제도의 문제점 도출

- 지자체의 도시재생 업무 담당자가 참고하고 활용할 수 있는 도심재생 사업추진을 위한 프레임워크를 제시함으로써 도시재생 업무의 실효성을 제고하고, 지자체의 역량 강화에 기여
- 중소도시의 자율적이고 종합적인 재생을 위해 기존 도시재생 관련 제도의 개선방안을 제시함으로써 도시재생 사업의 효과 증대에 기여

건축도시공간연구소
ISSUE PAPER 2012

08

단독주택지내 생활중심 시설의 공급 방안 연구

성은영 | 임강륜

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 주요 연구내용
4. 정책제안

단독주택지내 생활중심시설의 공급 방안 연구

성은영 | 임강륜

정책제안

- 공공의 시설 투자는 주거지와 시설, 거주자 간의 지속적인 선순환 구조를 지향해야 하므로 단독주택지내 생활중심시설의 공급 또한 주거지와 시설의 지속성을 전제로 하여 소규모 · 다기능 생활중심시설의 계획적 공급을 실현
- 체계적인 생활중심시설의 공급과 확산, 계획적 관리를 위하여 생활중심시설의 공급 현황 파악 및 공급 유형에 따른 재정비를 위한 통합시스템 운영
- 기존의 주택 수, 세대 수 기준은 물론, 각 주거지에서의 거리와 시설 간 거리를 포함한 소규모 · 다기능 생활중심시설의 공급기준 마련
- 다양한 주거지 여건에 적용가능한 소규모 · 다기능 생활중심시설의 평가체계 마련

연구개요

연구기간 2011. 1. 1. ~ 2011. 12. 31.(12개월)

연 구 진 연구책임자 : 성은영 연구원 (031-478-9651, eyseong@auri.re.kr)
내부연구자 : 임강륜 연구원
외부연구자 : 김현중 안양대학교 수도권발전연구소 연구원
이경환 공주대학교 건설환경공학부 교수

1. 연구의 필요성 및 목적

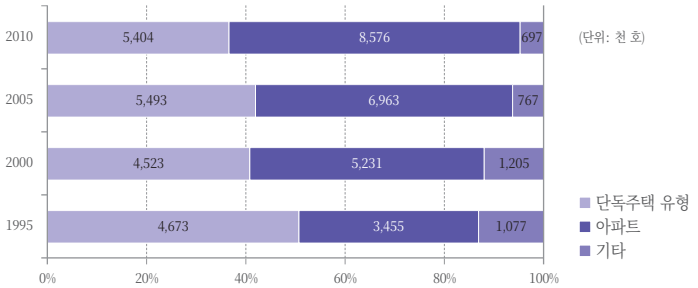
연구의 배경

▫ 주택유형에 따른 선호 차이 및 단독주택지의 시설 여건 격차

• 전국 주택 유형의 과반을 차지하고 있는 아파트는 경제적 수익성뿐만 아니라 주거환경의 편의성, 안전성, 쾌적성 등 다양한 측면에서 다른 주거유형보다 우세하다는 현황에 기반을 둔 선호의 결과임

- 특히 단지형으로 공급된 공동주택의 경우 설비수준은 물론 프라이버시 및 경비, 유지관리, 주차시설, 생활서비스 시설 등 물리적 환경측면에서 다른 주택 유형에 비해 더욱 양호(국토해양부, 2010)

- 주택수요자의 입장에서는 단독주택지 보다는 자족적인 기반시설과 생활편익시설을 갖는 대단위 아파트 단지를 선호



[그림 8-1] 우리나라 주택유형의 변화(1995~2010)

• 공동주택의 주민 복리 및 커뮤니티 시설의 공급은 「주택법」 및 「주택건설기준 등에 관한 규정」에 따른 세대수를 기준으로 한 의무 설치 규정에 의거

- 현행법·제도의 범위에서 개발 단위와 영역을 한정할 수 없는 비아파트 유형과 아파트 유형 간 주민 복리 및 커뮤니티 시설서비스의 격차는 불가피

- 단독주택지내 주민시설은, 공공시설 용지에 대하여 도시계획시설의 지정 후 지자체에 양도 혹은 민간에 매각되는 형태로 설치되어 왔으므로 주거지에 따라 시설 여건은 매우 다름

• 최근 건설되는 대규모 아파트 단지에서는 주민의 커뮤니티 및 복리시설이 주민의

편의 및 주거지 쾌적성의 수준을 드러낸다는 인식이 확산되어, 시설 내용과 규모면에서 확대 공급되는 경향을 보임

- 반면, 노후한 단독주택지에는 주거지 정비 사업마저 표류하고 있어 주택 유형간 시설 서비스의 격차는 더욱 커질 것으로 예상됨

골프장	미니카약장	커뮤니티 브릿지

[그림 8-2] 고급화된 아파트 커뮤니티시설 경향
출처 : '명품아파트의 새 조건, 고급커뮤니티시설이 있는가?', 매일경제, 2011.04.22

▫ 주거지의 안정성 제고를 위한 주민시설의 필요성

- 주거지간 시설 여건의 격차는 단순히 시설 이용의 편의성 측면뿐만 아니라, 주거지의 안정성 측면에서도 매우 중요
- 현대사회에서는 골목길과 같은 비목적의 공간에서 교류활동을 기대하기는 어려우므로 주민의 건강 증진 및 복리와 교류활동을 위한 별도의 시설이 필요
- 주민 복리 및 커뮤니티 시설 여건이 상대적으로 열악한 단독주택지에서 주거지 안정성을 확보하기 위해서는 공공시설의 우선적 공급 계획을 마련할 필요

골목길에서 이루어지는 만남	노후한 노인정	협소한 청소년센터

[그림 8-3] 단독주택지의 주민 교류 공간

▫ 여건 변화에 따른 대응할 수 있는 공공의 주민시설 공급

- 주거지내 주민시설의 중요성에 대한 인식의 확산과, 행정동의 통폐합으로 인한 유휴시설의 증가로 주민센터 시설의 복합화 및 대규모 주민 문화센터의 건립 본격화
- 주민 복지에 대한 전시효과가 큰 대규모 복합 주민센터시설에 대한 무분별한 투자는 시설의 방치 및 저이용은 물론 필요한 시설의 부족 등 문제 양산
- 저출산, 고령화 등 사회적 여건 변화로 세대간의 조화를 위한 시설의 융복합, 토지이용의 효율성 제고와 생활밀착형 시설서비스 등에 대한 수요 증가
- 시설의 수요자인 주민의 입장에서 시설의 기능과 도달 거리 등을 고려한 융통성 있는 시설 공급이 이루어져야 할 필요

▫ 단독주택지의 주거환경 및 주거 안정성 제고를 위한 주민 시설 공급 방안 마련 필요

- 기존의 관련 법, 공급주체 등에 따라 정의되어 온 용어나 기준으로 단독주택지의 주민 복리 및 커뮤니티 시설을 공급하기에는 주택 유형과 수요 반영 측면에서 한계
- 단독주택지에 공동주택 단지의 주민시설에 상응하는 생활중심시설로 공급하여 커뮤니티를 활성화하고 거주환경을 제고하기 위해서는 새로운 관점에서 접근할 필요
- 단독주택지는 물론 모든 유형의 주거지에 공급할 수 있는 주민시설에 대한 개념과 기준 필요

연구의 목적

▫ 단독주택지에 수요와 공간적 입지 여건의 변화에 대응할 수 있는 소규모, 다기능의 생활밀착형 커뮤니티 시설에 대한 개념을 새롭게 재정의

- 단독주택지에 대하여 주거지내 커뮤니티 활성화를 위한, 주민과 사회적 수요를 반영한 시설의 상향식 공급 방법에 대한 고민이 필요
- 본인의 주거지와 가장 근접한 거리에 입지하고 자주 사용하는 “생활중심시설”로 재정의

▫ 단독주택지내 근린 생활중심시설의 설치 및 이용 현황분석을 통한 정량적 시설공급 수준 제시

• 단독주택지의 지속성을 제고할 수 있는 생활환경여건 마련을 위한 필수적 근린단위 생활중심시설의 기능 및 형태, 공급 단위 등을 설정

• 근린(neighbourhood) 범위에서 필요한 시설의 기능과 규모 등 범주와 기준에 대한 검토

▫ 단독주택지내 생활여건 개선과 근린의 교류활동의 활력제고를 위한 근린단위 생활중심시설의 공급을 위한 제도 및 정책적 추진 방안 마련

• 단독주택지내 생활중심시설에 대한 시설의 입지와 공급 계획을 검토하기 위하여 시설의 현황 및 주거지별 이용 특성을 분석

• 단독주택지의 지속성과 주민의 정주성을 고려한 단독주택지내 생활중심시설의 공급 방안 제시

2. 연구의 범위 및 방법

연구의 범위

▫ 내용적 범위

• “단독주택지”는 단지형으로 계획되지 않은 단독주택, 다가구주택, 다세대 주택의 유형이 수평적으로 퍼져 있는 주거지로 한정

• “단독주택”은 「건축법」에 의한 용도별 건축물의 종류에서 구분하는 단독주택의 유형으로서 단독주택과 다가구 주택, 그리고 이와 유사한 형태인 다세대 주택으로 한정

• “생활중심시설”은 직장과 주택내에서 이루어지는 생활을 제외하고 주거지의 근린에서 필수적으로 이루어지는 주민교류활동, 여가활동, 학습활동, 체육활동 등이 이루어질 수 있는 시설로 정의

- 광의로는 「주택법」상 부대 · 복리시설과, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도

시계획시설 중 공공문화체육시설, 「건축법」상 근린생활시설 등의 관련 시설 포함

- 본 연구에서 제시하고자 하는 단독주택지내 “생활중심시설”의 형태는 시설들을 소규모 · 다기능 시설 형태로 복합화한 커뮤니티 시설

▫ 공간적 범위

• 본 연구의 공간적 범위는 일단의 주거지로 계획한 후 공급되지 않고, 택지개발 혹은 토지구획정리사업으로 조성된 단독주택지로 한정

• 단독주택지의 영역은 “근린(neighborhood)”으로서, 자신의 거주지 밖에서 일상의 활동을 행하고 주변의 거주자들과 교류할 수 있는 최소의 공간 영역을 대상

• 주택유형의 편중이 심하고 노후한 단독주택지의 재생이 현안으로 떠오른 수도권 지역의 단독주택지로 한정

• 수도권 지역중 도로와 학교, 공공의 청사 등의 도시기반시설 여건은 양호하여 지속적 정비가 가능한 단독주택지의 근린영역에 세부 초점

연구의 방법 및 추진 체계

▫ 단독주택지내 생활중심시설의 공급 여건 분석

• 주거지의 근린 영역에 시설 입지와 공급을 검토하기 위한 개념과 이론을 정리하여 단독주택지내 생활중심시설의 공급 관점과 고려 요소를 도출

• 자료와 실무자 면담 등을 통해 국내의 단독주택지내 관련 시설 설치 기준 및 정책 여건을 검토하여 현재의 시설 공급 여건 및 한계를 파악

• 선진적 시설 공급 사례를 분석하여 시설의 기능과 형태, 공급 계획, 파급 효과 측면에서 시사점을 도출

▫ 단독주택지내 주민 복리 및 커뮤니티 시설의 공급 및 수요 현황의 분석

• 공간 분석과 인터뷰, 통계분석 등을 병행하는 다각도의 실증 분석을 통해 단독주택지내 생활중심시설의 이용 특성 및 한계를 파악하여 개선방향을 제시

• 토지와 건물이 이루는 물리적 환경여건(잠재적 접근도)과 주민의 이용 여건(실현된

접근도)으로 나누어 GIS 및 통계 데이터 분석

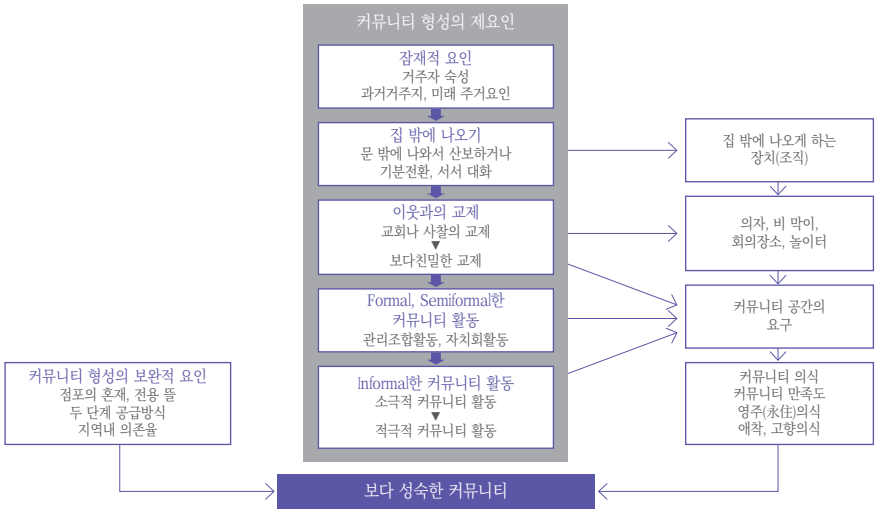
- 대상지를 선정하고, 대상지내 거주자들의 생활중심시설 이용 현황을 설문조사하며 이들이 이용하는 시설들에 대한 방문 및 실태 조사를 병행
- 단독주택지내 생활중심시설의 공급 방향 및 공급 가능한 유형을 설정하여 각각에 대한 공급 전략을 제시

3. 주요 연구내용

생활중심시설의 개념 및 공급의 고려요소

▫ 주민 복리 및 커뮤니티 공간의 재정의 필요성

- 일정한 지역내에 주민들의 기본적인 욕구와 사회적 교류를 충족시켜줄 수 있는 시설 및 공간이 잘 갖추어져 있다면 주민들의 이동은 줄고 거주지 내부에서 생활하는 시간이 증가하게 되므로 주민들간의 상호접촉 및 교류는 증가(김남선 · 우용, 1995)
  - 시설에서 일어나는 주민들의 만남이 지역의 사회적 네트워크와 커뮤니티 의식을 강화하며, 이는 심리적 건강에 있어도 중요한 역할(Hugh Barton et al., 2003)
  - 개인적인 공간에서 나타나는 단절을 해소시켜 주고 만남과 대화, 정보교환을 통해서 소속감과 일체감을 느낄 수 있는 장소로서의 역할(윤정권, 2007)
- 현행 법률 및 제도 상 단독주택지내 주민의 편의와 복지를 위한 다양한 위계의 시설을 통칭할 용어 부재
  - 주민의 복리와 커뮤니티 관련 시설은 같은 기능을 하는 시설임에도 주거지의 주택유형, 이용대상, 공급주체에 따라 다른 용어를 사용함으로써 각종 제도상 지칭하고 있는 대상 모호
  - 「주택법」상 부대시설 및 복리시설, 주민공동시설 등의 개념이 가장 유사하지만 이는 공동주택의 건설을 위한 법률이므로 단독주택지에는 그 기준의 적용이 어려움
- 기존 개념들로는 주민들의 다양한 교류활동을 위한, 근린 단위의 생활시설 및 공간을 통칭할 수 없으므로 새로운 용어로의 개념 정의 필요



[그림 8-4] 커뮤니티의 단계적 형성
출처 : 久保妙子西村一朗(1986)

- 커뮤니티 센터와 커뮤니티 시설은 특정 범위의 공간을 기반으로 한 개념이 아니기 때문에 다양한 공간의 위계에서 문화적, 사회적 매개공간을 통칭한다고 볼 수는 있지만 주민의 생활에 보다 밀착된 개념으로 통용되지 않음
- 주민자치센터는 주거지의 공간적 서비스 시설이라기보다는 행정서비스의 축소로 인한 공간의 효율성 제고와 주민복지 차원에서 공급되는 시설임
- 주민공동시설은 공동주택 단지에 세대수 규모를 근거로 공급하고 있으므로 기성 주택지에서는 세대규모의 범위 산정이 어려워 적용할 수 없는 시설임

▫ 생활중심시설의 개념 및 형태

• "생활중심시설"은 주거지 주변에서 개인과 이웃 주민들간 생활의 중심이 될 수 있는 교육, 문화, 건강증진 등 개인 및 공동체 활동을 위한 공간 및 시설로 정의

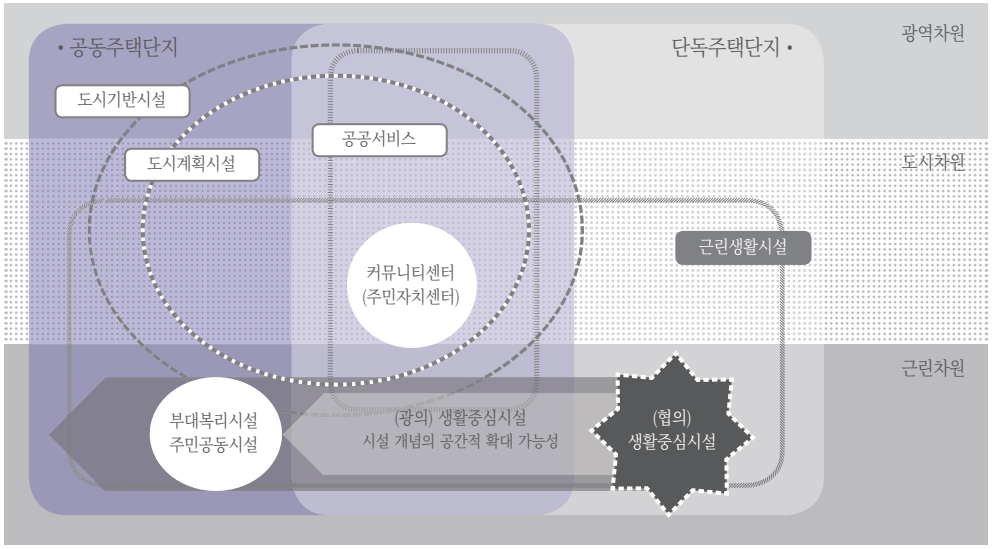
• "생활중심시설"의 기능과 형태는 단독주택지의 수평적 분산입지에 따른 시설 도달거리 개선을 위하여 부대복리시설 및 주민 공동시설의 소규모 · 다기능 입지를 전제

• 세대 간 이용이 가능한 시설로 다양한 이용계층의 수요를 반영하여 주거지내에서 기초적인 생활과 관련한 시설로 체력 단련, 교육, 주민 간 교류, 문화교육 등을 제공

- 「주택건설기준 등에 관한 규정」에서 정하고 있는 주민 복리 및 공동 시설에 대한 개선책으로 제시되고 있는 시설의 수요를 선행연구들을 통해 분석한 결과,

- 부대시설의 경우 편의 기능으로, 복리시설의 경우 여가/복지 기능으로, 공동시설의 경우 편의/다목적 기능으로의 시설 기능을 강화하는 경향

• 주민의 여가와 교류에 대한 다목적 시설인 소규모 · 다기능 생활중심시설로서 검토할 기능은 작은도서관, 생활문화시설, 생활체육시설, 주민 공동시설임



[그림 8-5] 생활중심시설의 개념

▫ 단독주택지내 생활중심시설 공급의 관점 및 고려요소

• 생활중심시설의 공급을 통해 주민의 삶의 질 제고, 거주자간 교류가능성 증대, 세대간 교류 및 이해 증진, 주민의 정주의지 제고를 통한 지역의 활성화를 도모

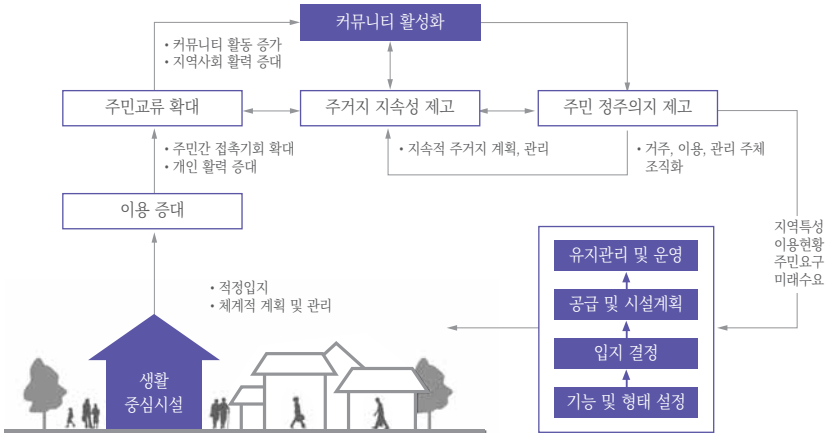
- 사회적 변화와 현대인의 수요를 반영하여, 도보권내에서 주민의 다양한 수요를 수용할 수 있는 시설로서 지역의 여건에 따라 다르게 공급될 수 있는 융통성 있는 공간

- 복합된 시설을 공급함으로써 단독주택지에 교육, 문화, 복지 등 각 시설에 투입되는 토지 및 건설비용을 최소화함과 동시에 통합 운영에 따른 관리 및 유지비용을 절감

• 단독주택지 생활권 중심부에 교육, 문화, 복지 시설 등을 통합 배치하여 시설의 이용이 증대되면, 주민간의 접촉기회가 확대되고 개인의 활력이 증대되기 때문에 주

민간 교류를 촉진시키고 지역 공동체를 활성화

- 커뮤니티의 활성화는 주민의 정주의지를 제고시킬 수 있으며 거주하고 시설을 이용하고 관리하고자 하는 주체가 조직화됨으로써 주거지의 지속성을 제고
- 거주지의 주인이 생김으로써 다시 생활중심시설에 대한 이용 개선 및 수요 반영되고 이렇게 결정된 시설의 선순환 구조를 통해 단독주택지의 커뮤니티 활력의 유지 가능



[그림 8-6] 생활중심시설의 공급을 통한 커뮤니티 활성화 개념

- 단독주택지의 전면 철거를 고려하지 않고 기존 거주지의 지속성과 거주자의 정주성을 전제한 생활중심시설의 공급하기 위하여 시설 공급의 관점 전환
  - 기존의 배분 관점에서 수요에 의한 창출 관점으로 전환하여 각각의 시설 이용자가 '나의 집'에서 바라보는 생활중심시설의 공급과 이용, 수요를 파악
  - 공급 단위와 시설의 규모 변화에 대응할 수 있도록 공급 단위와 시설의 규모를 최소화하고 주민의 다양한 활동을 지원할 수 있도록 융통성 있는 공간을 구성
- 생활중심시설의 공급은 지역의 교류확대와 거주자의 삶의 질 제고를 위한 시설의 형태, 입지, 계획적 측면에서 '소규모 · 다기능 시설', '시설간, 이용자와 시설간 거리적 근접성 제고', '이용자와 지역사회의 여건 변화에의 융통성'을 고려

단독주택지내 생활중심시설의 공급 여건

▫ 생활중심시설의 설치 기준 및 운영 여건

• 거주민의 편의와 복지, 교류를 위해 설치하는 시설로는, 공간 구분과 설치 목적, 이용대상 등에 따라 각종 법률로서 다양하게 정의하고 있으나 생활중심시설의 정의에 가장 가까운 시설은 생활문화시설과 주민공동시설임

- 「주택건설 기준 등에 관한 규정」에 의한 부대시설, 복리시설 등을 제외하면 대부분 시설의 설치 기준은 명시적으로 운용
- 기존 단독주택지에는 별도의 주민공동시설 설치 기준이 없고, 도시 재정비시 철거식 재개발을 선호해왔으므로 단독주택지에 시설 공급을 전제로 하지 않았음

• 생활중심시설 관련 기존 시설들의 설치, 운영 현황을 살펴보면 소규모, 다기능의 생활중심시설에 대하여 다음과 같은 한계 및 개선점을 도출할 수 있음

- 주민자치센터, 지역문화복지시설 등이 지역 주민의 중심 커뮤니티 장소로 기능하면서 최근 복지와 문화교육은 물론 교류활동을 위한 복합적 형태의 서비스로 전환
- 지방자치단체간 유사한 프로그램을 별도 시설에서 운영하고 있는 바 인근지역간 생활중심시설의 통합적 관리, 운영을 통한 효율화 방안 필요
- 지역의 조례에 의해 설치되는 작은도서관과 주민자치센터 등을 소규모 · 다기능 생활중심시설로 전환 가능하도록 상위 법률의 근거 및 기준 마련 필요
- 지역의 현황에 맞는 다양한 프로그램을 제공하기 위해서는 공급주체와 예산 확보 체계를 다각화하여 공급하는 방안을 강구해야 함

▫ 생활중심시설의 공급 여건의 변화

• 단독주택지 거주환경 개선을 위한 다양한 정책과 사업에서 주거지의 커뮤니티 강화와 거주환경의 개선을 위한 생활중심시설 수요 증가

- 최근 단독주택지의 정비와 관리를 위해 추진되고 있는 '해피하우스 센터', '휴먼타운' 등의 사업에서도 주민복리시설과 생활편의시설을 통해 커뮤니티 강화를 지향
- 학교시설 복합화 정책으로 지역 내 주민편의 및 문화 · 체육 시설을 제공하고 있으며, 도시재정비 사업 시 공동이용시설 설치에 관한 계획 포함 의무화

[표 8-1] 공동주택의 부대 및 복리시설 설치 기준

구 분		세대기준	설치기준	근거조항
부대시설	관리사무소	50세대이상	• 10㎡에 50세대 넘는 매 세대마다 500㎡ 더한 면적 설치, 100㎡ 초과 설치면적 100㎡	제28조
복리시설	어린이 놀이터	50세대이상	• 100세대 미만 매 세대당 3㎡의 비율로 면적산정 • 100세대 이상 300㎡에 100세대 넘는 매 세대마다 1㎡를 더한 면적	제46조
	근린생활시설	-	• 매세대당 6㎡ 비율로 산정한 면적 이하 • 500㎡ 미만인 경우 500㎡로 할 수 있음	제50조
	유치원	2천세대이상	• 300m내 유치원 있는 경우, 당해 주택단지로부터 통행거리 200미터 이내에 「학교보건법」 제6조 제1항 각호의 시설이 있는 경우 외 4조항에 해당하는 경우 설치안함	제52조
	주민 운동시설	500세대이상	• 300㎡에 500세대를 넘는 200세대마다 150㎡를 더한 면적 이상의 운동장을 설치	제53조
	경로당	100세대이상	• 40㎡에 150세대를 넘는 매 세대당 0.1㎡를 더한 면적 이상 설치. 300㎡ 초과 시 설치면적 300㎡	제55조
	주민공동시설	300세대이상	• 50㎡에 300세대를 넘는 매 세대마다 0.1㎡를 더한 면적, 300㎡ 초과 시 300㎡	
	작은도서관	300세대이상	• 「도서관법 시행령」 별표1에 따른 면적 33㎡이상 열람석 6석이상, 도서관자료 1,000권 이상 규모	
	영유아 보육시설	300세대이상	• 상시 21명 이상의 영유아 보육시설 설치	

자료 : 주택건설 기준 등에 관한 규정(대통령령 제23422호, 2011.12.28., 일부개정) 내용 정리

- 서울시는 열린 아파트 만들기 사업 등을 통해 시설지원, 커뮤니티 전문가 배치, 커뮤니티 활성화 매뉴얼 보급 등 커뮤니티 관련 시설 확대 주력

• 생활중심시설의 접근성 강화와 공급유형, 예산확보체계의 다양화

- 안산의 우리마을 작은도서관 운동 등 작은도서관을 중심으로 지역주민들이 이용 편의와 접근성 증진을 위해 권역별 주민 문화공간을 공급
- 강동구의 권역별 도서관 공급 사업에서는 학교시설을 활용하거나 주민자치센터나 노인여가시설과 복합적으로 설치, 단독주택지 매입, 근린공원 활용하는 등 다양화
- 예산 확보 역시 조례 제정을 통한 지자체의 지원을 받거나, 지역공동체 일자리 사업으로 진행함으로 예산확보체계를 다양화를 도모

• 주민이 필요로 하는 다양한 서비스를 제공하고, 이용 편의성의 증대를 위한 관련 시설의 복합화 경향

• 수요자 중심의 생활밀착형 서비스 제공을 위하여 소규모 · 다기능 시설 수요 증가

- 공급자 중심으로 일방적으로 제공하던 공공시설의 서비스가 최근에는 수요자와

소통하는 쌍방향적인 체계로 변화하여 생활에 밀접한 서비스로 변화되는 경향

- 시설의 지속가능성 측면과 다양한 이용자의 접근성을 제고할 수 있으므로 저출산 · 고령화 현상에 대응하고 사회안전망 서비스로서 공공서비스의 사회적 고립 방지 도모

단독주택지내 생활중심시설의 공급과 수요 현황

▫ 단독주택지내 생활중심시설의 공급 현황

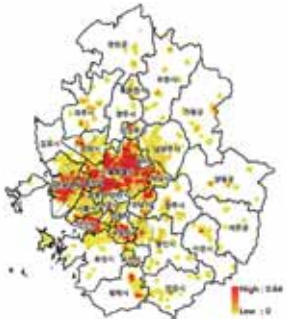
• 단독주택지의 물리적 환경 특성을 고려하여 생활중심시설의 공급 여건을 분석하기 위하여 수도권 내 단독주택 밀집지역을 추출

- 시설의 이용자와 주거지의 거주민 관점에서 공급 현황을 파악하기 위하여 개별 주호를 중심으로 각종 시설을 이용할 수 있는 거리를 조사
- 이용할 수 있는 시설의 범위도 가장 넓은 범위인 근린생활시설의 기능 분류에서부터 근린단위 복합시설인 주민자치센터를 중심으로 단계적으로 접근성을 분석

• 수도권에 있는 단독주택 유형의 분포를 살펴보면, 서울시의 도심 및 부도심부와 인천시의 기성시가지에 집중적으로 분포

- 서울시와 인천시에 비해 경기는 단독주택 유형의 공간적 밀집도는 덜하지만, 경기도 내에서 인구밀도가 높은 수원시, 안산시, 성남시, 평택시, 의정부시 등에서 밀집지역

[그림 8-7] 수도권의 단독주택 분포도



[그림 8-8] 수도권의 단독주택 집중도

- 비교적 시가화 비율이 적은 경기도 외곽에 위치한 시 · 군 · 구의 경우 단독주택지가 산재되어 있어 집중도는 낮은 편임

• 단독주택 밀집지역으로 분석된 수도권의 47개의 시군구 내 486개 근린권역[1]에 대한 물리적 환경 특성을 분석

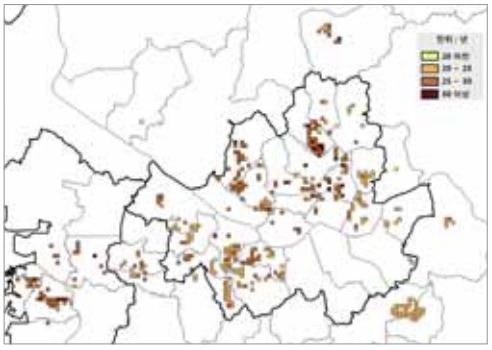
- 서울시 강북구가 30개로 가장 많고 이어 서울시 영동포구(26개), 동작구(25개), 인천시 남구(24개), 서울시 서대문구(21), 성남시 수정구(20개) 등에서 단독주택 밀집지역이 연속적으로 많이 입지

- 단독주택 밀집지역의 지역적 특성을 살펴보면, 주택수가 많은 서울시내 단독주택 밀집지가 가장 많고 주택, 기반시설 여건, 필지 규모 등의 면에서 서울시는 인천광역시와 경기도의 중간 수치

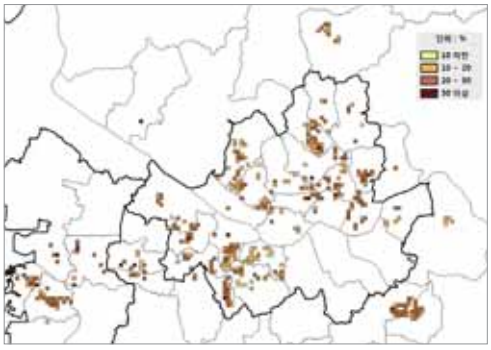
[표 8-2] 수도권 단독주택 밀집지역의 분포 현황

구분	전체 픽셀수	주택			기반시설		필지	
		평균 건축년한 (년)	단독주택 건물수 (동)	픽셀내 건물수 (동)	평균 도로율 (%)	도로면적 (㎡)	평균 필지면적 (㎡)	필지수
합계	1,211	25.6	506,535	418.3	20.6	32,928.3	131.1	489,359
서울특별시	785	25.8	324,340	413.2	19.9	31,865.9	129.6	315,396
인천광역시	132	26.9	53,223	403.2	24.0	38,462.2	138.5	49,180
경기도	294	24.4	128,972	438.7	20.8	33,280.5	132.0	124,783

자료 : 한국토지정보시스템(KLIS, Korea Land Information System), 건축행정정보시스템(AIS, Architectural Information System), 2007



[그림 8-9] 단독주택 밀집지역의 평균 건축년도

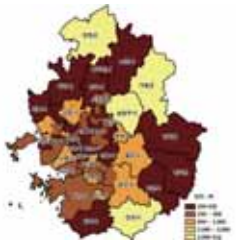


[그림 8-10] 단독주택 밀집지역의 평균 도로율

1) 페리(C.Perry) 이후 전통적으로 근린생활의 공간적 영역으로 제시되고 있는 근린생활중심에서의 도보거리 400m를 고려하여 근린생활권(400m × 400m)내에서 한 픽셀에 단독주택 건물이 300개 이상이 포함된 지역을 탐색

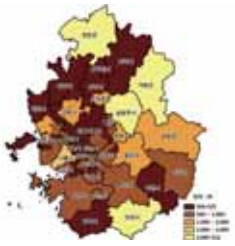
• 각각의 단독주택에 대한 잠재적 생활중심시설로서 근린생활시설까지의 접근성을 살펴보면, 지역별, 시설기능별로 큰 차이가 있음

- 경기도가 모든 시설까지의 도달거리가 평균 2.2km로 가장 멀고 서울시의 각종 시설까지의 서비스 거리는 평균 883m로 인천광역시(2.1km)와 경기도의 수치와 격차
- 단독주택에서 소방서, 우체국, 행정관청 등 공공서비스 시설까지의 도달거리는 전반적으로 양호
- 단독주택에서 체육시설, 공원, 주차장 등의 시설로의 접근성은 전반적으로 좋지 않음
- 체육시설의 경우, 서울시의 단독주택들은 접근성이 비교적 양호하지만 경기도의 경우 1km이내에서 10km이상까지 지역별 큰 편차
- 서울시내 단독주택에서 공원을 이용하기는 상대적으로 어려운 반면 남양주시, 하남시, 성남시 등의 단독주택에서는 300m이내의 거리에서 공원 이용 가능

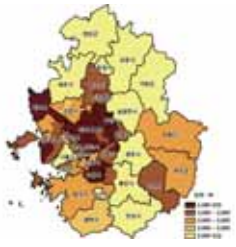


<공공서비스>

<주차장>



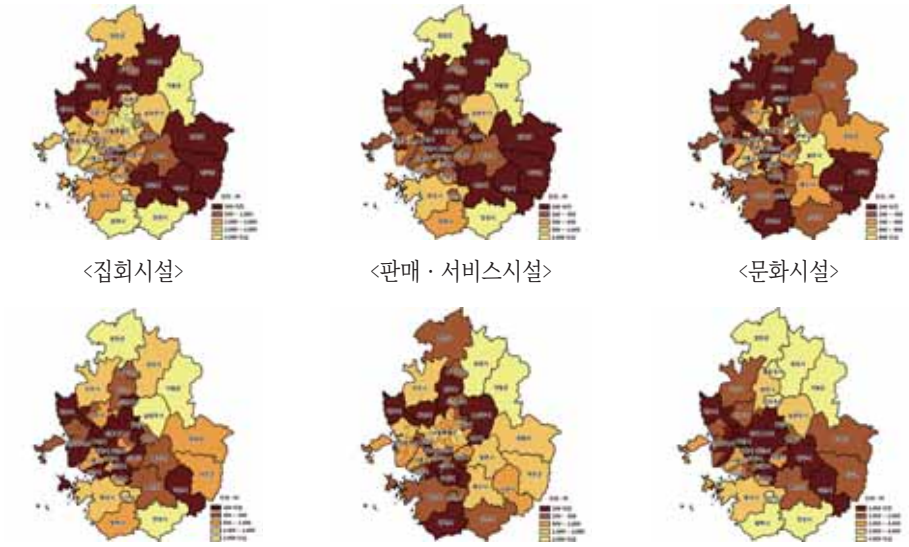
<노유자 시설>



<학교>

<학습시설>

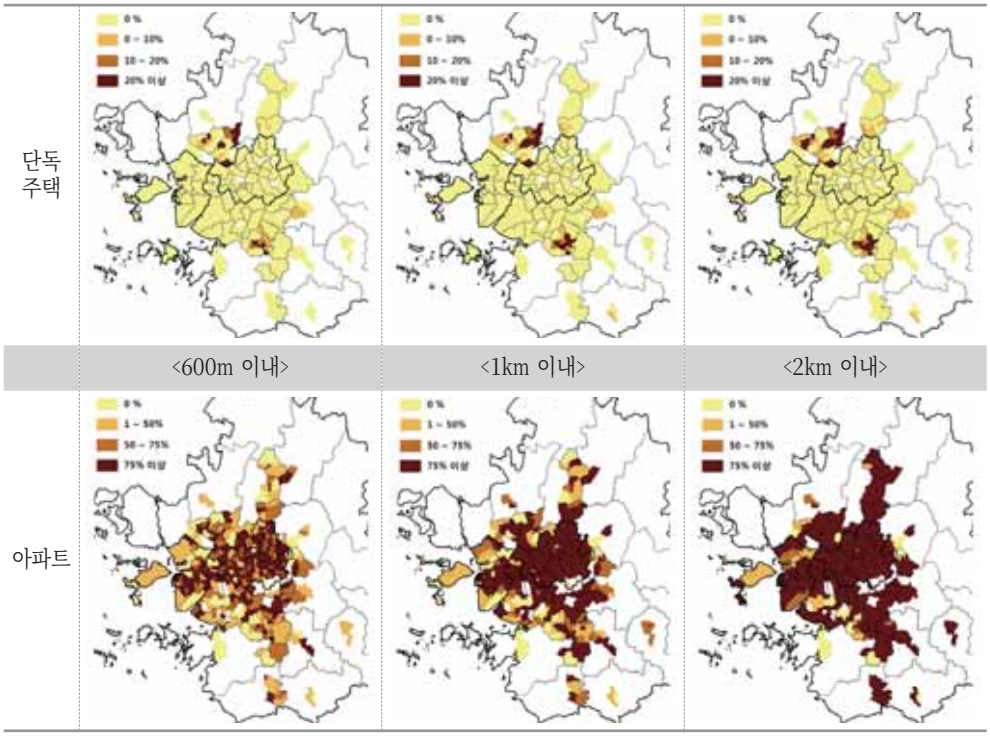
<체육시설>



<집회시설> <판매 · 서비스시설> <문화시설>

<종교시설> <공원> <의료시설>

[그림 8-11] 단독주택과 근린생활시설 간의 평균거리 분석



[그림 8-12] 단독주택과 아파트의 최단거리 주민자치센터까지 근접성 비교

• 단독주택지에 공간적으로 가장 밀착된 다기능 생활중심시설의 형태인 “주민자치센터”로의 접근성을 분석

- 주민자치센터는 행정동 단위로 인구 1만~3만 명을 대상으로 시설을 입지하기 때문에 인구밀도가 높은 지역일수록 접근성이 좋고 이용거리가 짧음
- 주거지 개발시 택지개발 처리지침 등[2]에서 주민센터의 유치거리를 500~700m로 제시하고 있는 바, 단지형 아파트의 경우 인구밀도를 고려하여 공공시설로서 주민자치센터를 함께 건립

• 수도권 지역내 단독주택의 약 98%는 주민자치센터와 2km이상의 거리에 입지하고 있어 일반적인 도보거리 10분을 초과하여 30분 이상을 걸어야 하거나 차량을 이용

- 수도권지역에서 주민자치센터로부터 반경 600m이하에 위치한 단독주택은 전체 단독주택의 1.27%에 불과한 반면, 동일 반경 내의 아파트는 전체의 69.8%에 달함
- 수도권 지역내 아파트 동의 단 3.6%만이 근처의 주민자치센터와 2km이상의 거리를 두고 있어 이용여건 측면에서 극명한 차이

▫ 단독주택지내 생활중심시설의 이용 특성 및 한계

• 주거지를 구성하는 많은 요소들 중 시설 이용의 형평성과 효율성의 척도인 접근성에 따른 생활중심시설의 공급 여건 차이와 이를 기반으로 한 생활중심시설의 이용 특성 및 한계를 도출

- 단독주택지내 생활중심시설의 이용현황은 단독주택지의 거주자와 시설 이용자에 대한 상세조사가 필요하므로 생활중심시설의 공급 여건을 기준으로 사례대상지를 선정
- 대상지에 대한 GIS 분석, 인구주택총조사 자료를 통한 통계분석, 현장조사, 설문조사, 인터뷰 등 다양한 조사를 통해 행위와 시설 선택 요인에 초점하여 분석

• 주민자치센터를 제외한 다기능 커뮤니티시설은 대규모의 복합시설 형태로서 주거지 주변에서 잦은 접촉을 통한 시설 이용자간 적극적인 교류활동 지원에는 한계

- 주민자치센터는 행정서비스와의 기능 상충 문제와 시설입지 기준의 일률적 적용

2) 단지계획 · 설계 실무편람 p.179, 택지개발편람 p.116, 지속가능한 신도시 계획기준 pp.264~265.

[표 8-3] 생활중심시설의 이용 특성 분석 사례지역

구분	인계동 (수원)	주안4동 (인천)	신길2동 (서울)	시흥4동 (서울)	미아8동 (서울)	금광1동 (성남)	평균
면적(㎢)	0.08	0.13	0.07	0.11	0.08	0.11	0.10
지형	구릉지	평지	구릉지	구릉지	평지	구릉지	-
필지수	267	572	423	448	436	904	508.3
건물수	398	597	556	454	448	907	560.0
주거지 형성	자연발생	토지구획 정리사업	자연발생	자연발생	자연발생	토지구획 정리사업	-
단독주택 집중도	0.27	0.28	0.34	0.45	0.39	0.47	0.37

으로 시설서비스에 대한 지역간 및 주거지 유형간 격차 발생

- 단독주택지는 주거지의 수평적 입지로 인하여 시설의 도달거리의 과소 혹은 과대 문제가 발생

• 생활중심시설의 만족도에 영향을 미치는 요인은 시설기능에 따라 다르게 나타나는데 생활문화시설은 이용자 연령, 소요시간, 소득 요소에 높은 상관성이 있음

- 생활체육시설의 경우 시설의 이용빈도에 대한 기대치가 높기 때문에 거리, 소요시간간 큰 상관관계가 있으며 체육활동에 대한 선호특성상 성별의 영향
- 도서관도 거리와 소요시간에 의한 만족도 영향이 크며 주민공동시설도 이용빈도에 따라 만족도가 높아짐

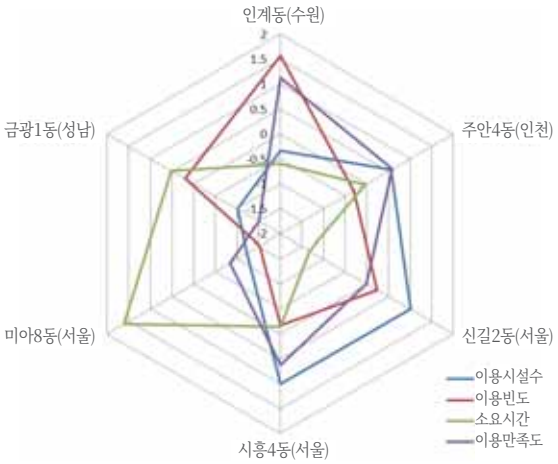
• 시설의 선택은 단순한 물리적 거리에 따른 접근성뿐만 아니라 행태적, 심리적 거리를 포함한 접근성으로 판단

- 공간 위계별, 시설별 접근성 분석의 결과 거리의 조락 요인과 시설의 거리 개념이 시간적 거리인지, 물리적 직선거리인지, 우회거리인지에 따라 큰 차이를 보임
- 이에 따라 시설 접근성의 참조치로서 물리적 거리 뿐 만 아니라 행태적 거리를 포함하여 고려해야 함

• 시설 규모는 원거리의 이동을 가능케 하지만 근접한 시설은 이용빈도를 제고

- 시립이나 구립 등의 대규모 시설로 이동이 많은 도서관의 경우 버스로 이동하는 비율도 높고 버스로 시간거리 22분 가량의 이동
- 인근 문고의 이용이 높은 지역의 경우 이용률이 매우 높음

- 단독주택지내 생활중심시설의 이용자 특성상 주요 이용자는 40대와 50대의 여성의 이용률이 높고 시설종류로는 생활체육시설의 수요가 많음
- 생활중심시설이 많은 지역에서 시설 이용률이 높으며 이용 만족도도 높음



[그림 8-13] 지역별 생활중심시설의 이용 특성

- 동일 시설의 경우, 구릉지에 입지한 단독주택 거주자 보다 평지에 입지한 단독주택 거주자의 도보 이용 거리가 더 먼 것으로 분석
  - 주안4(인천)의 경우 대상지 인근에 주민센터가 많이 있음에도 불구하고, 대상지 주변 1km이상 떨어진 시설들도 이용하는 반면 신길2(서울)와 시흥4(서울)의 경우 주변에 대상지가 적음에도 불구하고 1km이내의 시설을 주로 이용

[그림 8-14] 생활중심시설 이용 여건(신길2동, 서울)

[그림 8-15] 생활중심시설 이용 여건(주안4동, 인천)

- 직선도달거리가 같아도 필지의 규모에 따른 접촉면 증가는 도달거리를 증가시킬 수 있으며 시설의 이용권역이 확대됨

• 생활중심시설로서 공공시설과 다기능 복합시설의 이용 선호도가 높음

- 생활체육시설의 경우 민간체육시설의 이용보다는 주거지 주변의 공원이나 공공체육시설의 이용을 선호
- 거주자의 특성과 활동에 따라 이용하는 시설이 다르지만, 일반적으로 주거지 주변에서 가까운 기능이 복합된 시설의 이용을 선호하기 때문에 주민자치센터의 이용률이 높음

• 단독주택지에서 생활중심시설에 도달할 수 있는 시간 거리는 평균 약 12.3분이 소요(820m)

- 이동가능한 한도로 제시된 거리는 14.28분(952m)이고 희망 거리는 11.53분(770m)로서 현재의 주민자치센터의 설치 기준 정도임
- 시설 규모가 더욱 작아지고 기능이 복합화 된다면 시설의 접근 기준은 더욱 근거리가 되어야 하며 다기능화 된 시설이기 위해서는 계획의 융통성이 필요

[표 8-4] 생활중심시설의 시간거리

(단위 : 분)

시설	도달거리	이동가능거리	적정 희망거리
작은 도서관	15.9	15.5	13.0
생활문화시설	13.5	13.7	10.4
생활체육시설	10.5	14.8	10.8
주민공동시설	9.2	13.1	11.9
평균	12.3	14.3	11.5

생활중심시설의 계획 및 공급관련 해외사례

▫ 일본의 생활밀착형 소규모 다기능 복지 서비스

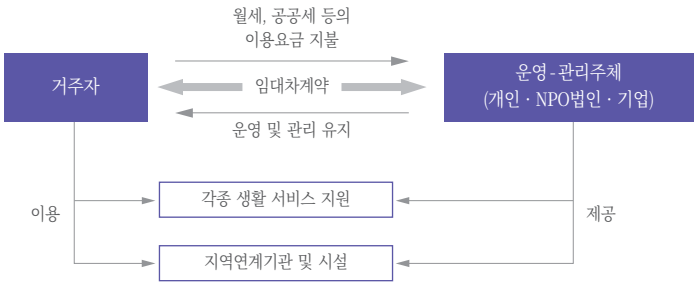
• 일본은 고령화 진행속도가 매우 빨라져서 시설 이용 대상자가 확대되었고, 그 가족의 상황에 맞는 서비스의 필요성이 제기됨에 따라 소규모·다기능 복지서비스 개념 마련

- 시설이용 대상자들의 생활에 밀착하여 다양한 이용자의 요구와 지역의 특성에 맞

취진 다기능형 서비스 제공이 고령자 복지시설의 화두로 대두

- 사회적 변화에 대응하여 다양한 수요자에 세심하게 맞춘다는 개념으로 개호보험법을 개정하여 「소규모 다기능」 거택 개호를 제도화
- 소규모 다기능형 거택 개호(정원 25인 이하)는 24시간 운영되며, 대규모 시설에 비해 건설비 · 개호 급여비 훨씬 저렴
- NPO법인(민간비영리활동법인)에게 개호보험이 적용되는 사업자 권한을 부여함으로써 초등학교 혹은 중학교 학군처럼 근린주구에 하나 이상으로 공급 수량 폭발적 증가

• 도시계획과 시설 공급의 측면에서는 이러한 소규모 다기능 노인 복지 시설을 거점으로 마을만들기(마치쯔꾸리)와 복지사업을 혼합한 커뮤니티 비즈니스를 추진하는 등 지역 사회 안정과 활성화에 고무적으로 평가



[그림 8-16] 「소규모 다기능」의 개괄적인 운영 시스템
출처 : 소갑수(2007)

• 구마모토현(熊本県) 구마모토시(熊本市) 미유키노사토 공동체 마을에서는 2006년 「소규모 다기능」 시설인 '호가라까' 등의 시설이 도입되면서 노인 복지뿐 아니라 지역 커뮤니티의 중심공간화

• 토치기현(栃木県) 오오타와라시(大田原市) 쿠로바네마치(黒羽町)에서는 지역의 유휴시설을 활용하여 소규모다기능 재가복지시설 마련

▫ 미국의 생활중심시설의 체계적 공급 및 관리

• 트레져아일랜드는 예측된 인구와 수요분석 결과에 시설의 종류와 프로그램 등을 결정하고 새로운 시설공급뿐 아니라 현재 공급된 기존 커뮤니티시설 현황과 비교하여 계획

- 근린주구내 도보권(reasonable walking distance)을 기준으로 필수적인 커뮤니티 시설을 공급을 목표로, 접근성과 함께 시설운용 비용, 시설 간 시너지 효과 등을 고려하여 시설을 배치
- 변화하는 커뮤니티의 시설수요에 따라, 주기적 수요와 이용현황을 검토하여 시설운영을 조정하고 계획 수정 과정에 주민 참여의 활성화를 도모

• 팔머타운에서는 근린주구 내 전체 커뮤니티 시설에 대해 합리적인 장 · 단기 계획(Town of Falmouth Community Facility plan)을 수립

- 2007년 시의회는 커뮤니티 시설수요 파악과 입지 분석을 담당할 타운매니져(Town Manager)를 지명
- 타운매니져는 커뮤니티 시설계획 위원회를 소집하고 타운매니져를 위원장으로 하는 커뮤니티 시설계획 위원회를 구성
- 팔머시는 근린주구 내 전체 커뮤니티 시설에 대하여 커뮤니티 시설계획 위원회와 포럼, 전문가 자문, 주민설문 등의 참여적 방법을 통해 지속적이고 체계적으로 평가와 개선

4. 정책제안

▮ 단독주택지내 생활중심시설의 공급 유형 설정

▫ 신규 생활중심시설의 공급 : 신조성형

• 주택과 시설간 거리를 분석하였을 때 거리가 멀거나 생활중심시설의 기능이 부족할 때 새롭게 시설을 공급

• 신조성형 생활중심시설의 공급 실현에는 용지 및 예산의 확보가 가장 중요하며 공공시설 공급의 효율성과 형평성을 위하여 시설 여건 취약지역에의 우선 공급을 고려

• 이용자의 수요와 행태는 시설의 규모와 이용 비용 등의 결정에 영향을 미치며 이는 다시 시설의 입지와 신규 시설의 조성에 따른 판단으로 환류하여 재검토

▫ 기존 시설과의 결합 및 확대 공급 : 리모델링형

- 기존에 이용하고 있는 시설의 기능이 편중되어 있거나 지역 수요에 맞지 않고 시설의 노후화와 질적 저하 상태인 경우 기존 시설을 재활용하여 확대 공급하는 방안을 고려
- 장소성이 있는 유휴 시설을 활용한 커뮤니티 활성화 방안과 복합복지시설 설치를 통한 커뮤니티 활성화 방안
- 지역내에서 적극적으로 활용 가능한 시설과 공간의 유형으로 주민자치센터, 학교시설, 대단위 아파트단지의 공동시설, 복지회관, 종교시설, 근린공원 등과의 결합 및 시설의 확장 고려
- 리모델링형의 생활중심시설 공급은 기존 시설에 대한 도시재생차원의 접근이 가능하며 주거지 정비와 연계한 정책적 추진이 가능
- 일본은 주구플랜의 수립시 기반시설 및 커뮤니티 시설의 공급에 많은 예산을 지원하고 있으며, 교육시설내 도서관을 확충하여 지역주민에게 개방하거나 소규모 · 다기능 서비스의 커뮤니티 시설 설치시 그 지원을 확대(아다치구의 “세키바라의숲”, 마치즈쿠리 공방관)

▫ 기존 시설들간 연계 및 관계 설정 : 네트워크 정비형

- 기존 시설들이 기능별로 산재해 있거나 동일한 공간 위계에서 유사한 기능의 시설이 함께 입지하고 있을 경우, 거점과 근린시설로 구분하여 시설간 연계를 통해 지역민의 서비스 수준을 제고
- 네트워크 정비형은 시설간의 기능과 규모, 예산의 분담을 의미하므로 생활중심시설의 기능과 서비스의 접근성 제고를 위하여 공간적으로 거점시설간 기능을 분담하고 서로의 서비스를 차별화하여 교류
- 사회적 약자와 저소득층 등을 위한 복지시설 네트워크를 발전시켜 거주민 전체의 커뮤니티 시설 이용서비스에 대한 네트워크 확대
- 시설의 네트워크화를 위해서는 관리, 운영이나 이용자의 네트워크화도 중요하므로 정형화되고 경직화된 관리, 운영시스템을 개선해서 NPO, NGO 등의 시민단체나 비정부 조직, 민간의 참여를 독려할 수 있는 유연한 체계의 마련 필요
- 스웨덴에서 주목받았던 지역 사회서비스 네트워크인 린셰핀 모델에서처럼 유아와

고령자 복지를 기본으로 지역 서비스 네트워크를 통해 지역민의 교류를 활성화하고 커뮤니티 활력을 도모

단독주택지내 생활중심시설의 공급 전략

▫ 단독주택지내 생활중심시설의 체계적 공급

• 공급유형의 설정과 판단을 위한 이용자, 공급자와 주거지의 여건 등을 고려한 시설에 대한 이용여건의 파악 선행

- 저이용되고 있는 구민회관 · 종합사회복지관 · 여성회관 등은 활성화 하고 시설간의 네트워크화와 정보교류를 통한 통합시스템 운영
- 대규모 시설의 저층부는 민간공급을 통해 생활권역별 시설 기금 마련
- 유휴시설의 증축 및 리모델링을 통하여 생활중심시설의 공급, 학교시설 복합화 혹은 학교시설의 민간매입, 지자체 협조를 통한 생활중심시설 공급

• 생활중심시설의 공급 유형 결정은 분류별 시설기능 파악 - 시설별 면적수요산정 - 기존시설활용현황분석 - 시설공급 시 활용가능성 검토 - 공급 유형 설정의 프로세스를 따름

▫ 생활중심시설 계획 및 공급체계 마련

• 시설별 필요공간과 예상 이용자수 등 필요한 수요 예측을 고려한 단계적 공급계획의 마련

- 공급 계획의 수립단계에서는 '기존 시설의 활용현황 · 활용가능성'과 '시설분류 · 적정시설수요 · 기존시설 활용계획'을 종합적으로 고려
- 팔머타운의 커뮤니티 시설계획(Community Facility Planning)에서와 같이 다양한 커뮤니티 시설수요 분석 및 적정입지 분석 등을 담당하고 있는 커뮤니티 시설계획 위원회(Community Facility Planning Committee)를 별도로 운영

• 생활중심시설의 공급을 평가 - 계획 - 실행 단계화

- 시설물의 입지 현황을 분석하고, 수요를 예측하고 적정 입지를 배분하는 과정에 기존 시설대한 평가와 거주민의 수요에 대한 반영을 상세화

- 생활중심시설의 설치에 대한 계획 및 결정은 상향식 계획과 전담 위원회 구성 등의 실질적 절차 마련
- 이에 평가단계에서 전담 실행조직과 평가위원회를 조직하여 공급예정구역의 지정 및 기존 시설을 평가하여 계획을 수립 근거를 마련
- 계획단계에서는 주민위원회의 의견을 수렴하여 시설의 공급 계획을 수립하고 실행단계에서는 지속적인 주민과 전문가 워크숍을 통해서 계획 및 입지를 확정

▫ 생활중심시설의 공급기준 마련

• 단독주택지내 생활중심시설 공급 시 주택 수, 세대 수, 시설 간 거리를 종합적으로 고려한 기준이 마련
  - 지역별 이용인구에 따라 주민이 골고루 이용할 수 있도록 적정한 배치간격(인구기준, 공급거리 혹은 권역기준)을 설정
  - 정비사업 외에도 생활중심시설 관련 시설을 공급하고자하는 사업자에게도 해당 인센티브를 적용할 수 있는 기준 제시
• 생활중심시설 조성을 위한 계획기준 및 지표 마련
  - 신도시계획기준 및 단지계획설계 실무편람 등에서 제시하는 생활중심시설의 공급 기준에 대한 현실적 검토를 통해 단독주택지 및 저층 주거지에 대한 기준 보완
  - 단독주택지의 정비에 필요한 계획기준을 마련하고 단독주택지의 거주환경등급 관리체계에 생활중심시설관련 공급 지표를 포함하여 활성화하는 방안도 필요

▫ 신규 시설 입지를 위한 용지 확보

• 기성시가지에 신규 시설 입지시 용지 확보가 어려우므로 인근 단독주택의 매입을 통해 공공시설 용지를 지속적으로 확보
• 단독주택지내 시설 접근성을 고려하여 근린의 생활가로변 단독주택의 저층부 활용

▫ 시설 공급 및 정비를 위한 예산 확보

• 예산 확보의 현실화 측면에서, 재원 부담 증가보다는 시설 설치 비용의 부담 축소를 고려

- 단독주택정비시 생활중심시설의 설치 및 운영하고자 하는 민간사업자에 위탁 운영권 부여
- 거주자들의 자체 기금 마련을 통한 생활중심시설 설치 운영 방안 추진(오하이오 도서관의 경우 Hudson시 부동산 취득세의 일부를 오하이오 공공도서관 펀드로 전환하여 마련함으로써 시설 설치 예산을 확보)

▫ 생활중심시설의 개념 확대 및 공간적 확산

• 새롭게 정의된 생활중심시설의 개념 확대를 위해서는 생활중심시설을 법정 개념으로서 도시계획시설 및 주택법의 시설 분류에서 시설 용어를 고착화

• 단독주택지의 지역적 여건에 따라 나타나는 시설 공급의 지역적 격차 해소를 위해 노후지역과 해당 지방자치단체의 재정자립도 등에 따라 지원 범위를 설정

• 지방자치단체별로 생활중심시설의 설치 · 운영 · 관리 조례의 별도 제정을 통해 생활중심시설의 평가, 계획, 실행 프로세스의 도입

• 협의의 개념에서 시작된 생활중심시설의 개념을 공동주택에도 확대 · 적용하여 주민 교류의 활성화를 통한 주거지의 지속성 확보를 도모

- 단지형으로 계획되지 않은 나홀로 아파트나 100세대 미만의 아파트 등 생활중심시설의 여건이 열악한 공동주택에 대해서도 소규모 · 다기능의 생활중심시설의 설치
- 시설 입지에 대한 공동주택의 “관리규약”을 활용하거나 최근 서울시에서 추진한 공동주택단지의 공동체 지원 사업 등에 시설 공급을 위한 협약을 통해 추진

▫ 계획 관리를 통한 시설의 지속성 확보

• 생활중심시설에 대해 합리적인 장 · 단기 계획을 수립하여 장기적이고 안정적인 시설 운영체계를 마련

• 커뮤니티 시설수요 파악과 입지 분석시 포럼, 전문가 자문, 주민설문 등의 방법을 통한 주민과 전문가 활용의 확대

• 주기적 시설의 평가 · 개선을 목적으로 사업별 우선순위, 새로운 시설공급 필요성, 소요 비용 및 자금운용 방안, 전문가 자문 등 모니터링 체계를 시행

건축도시공간연구소
ISSUE PAPER 2012

09

건축 관련 법제의 체계적 정비 방안 연구

유광흠 | 성은영

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법
3. 주요 연구내용
4. 정책제안

건축 관련 법제의 체계적 정비 방안 연구

유광흠 | 성은영

정책제안

- 건축 관련 법제들에 대하여 헌법 이념에의 부합성 검토, 법령의 시행 단계에 따른 위계설정, 실효성의 확보를 위한 건축물의 생애주기에 따른 법률의 범주화, 법 규범의 경제성 검토 등 수행
- 건축 관련 법제의 구심점으로서 「건축기본법」의 기본적 규율 대상과 범주에 대하여 재정의하고, 건축과 건축물이 추구해야 할 "공공성"이 담아야 할 이념적 가치와 내용 정리
- 「건축법」에서 건축 행정절차와 건축기준을 분리하여 단일 법률의 규율 범위를 축소하고 법 · 령 · 규칙의 위계별 내용 재편 제안
- 「건설산업기본법」, 「건설기술관리법」과 「건축사법」 등 건축 행위 주체이자 산업 분야와 관련하여 법률들이 규율하는 대상적 범위와 법률의 특성을 명확히하고 법률간 관계 재설정
- 사회의 여건 변화에 따라 새롭게 요구되는 정책 및 입법 수요에 따른 건축 관련 신규 법률 제정 검토

연구개요

연구기간 2011. 1. 1. ~ 2011. 12. 31.(12개월)

연 구 진 연구책임자 : 유광흠 연구위원 (031-478-9649, khyu@auri.re.kr)
내부연구자 : 성은영 연구원
외부연구자 : 박영도 한국법제연구원 선임연구위원

1. 연구의 필요성 및 목적

연구의 배경

▫ 건축법의 실효성은 현실에 부합하는 목적과 역할을 전제

• 사회제도의 기반인 법은 사회적 변화와 요구를 수용한 조문을 통해 실효성을 획득

• 공법이며 기술법인 건축법은 사회변화, 기술발전과 같은 시대흐름을 반영함으로써 목적과 역할에 부합되게 실행

▫ 질적 추구와 개방화 시대에 적합한 건축 관련 법제의 필요

• 성장지상주의에서 삶의 질을 추구하는 시대로 전환되어 쾌적한 건축 · 도시환경에 대한 국민의 관심이 증대됨

• 물리적 환경의 질적 향상에 대한 요구로 인해 대량공급의 성장 패러다임에서 탈피한 새로운 건축정책이 시행되고 있음

• 또한, 개방화 시대의 건축법규는 국내의 특수성과 세계적 범용성을 동시에 가짐으로써 국내적 현실뿐만 아니라 국제적인 상황에도 적합해야 함

▫ 현행 건축 관련 법제의 복잡성과 정비 한계

• 건축행위에는 「건축법」 이외에 도시, 토지, 환경, 교통 등 다양한 분야의 법령에 따른 규제 적용

• 입지선정에서부터 건축물을 완성하여 유지 · 관리하는 데까지 건축행위와 관련되어 있는 법률은 직 · 간접적으로 210여개의 개별 법령이 16개 부처에 산재되어 운용

• 건축 관련 법률들은 법률간 체계적인 관계 정립이나 상호간의 연계에 대한 고려가 미흡한 채로 운영됨에 따른 문제점과 더불어 개별 법률의 규율내용에 있어서도 헌법의 기본정신과의 합치 정도, 법령 위계의 혼란, 조문의 실효성, 규율내용의 경제성 등에서도 다양한 문제점 발생

▫ 타당하고 일관성 있는 건축 관련 법제 체계 마련 필요

• 이러한 문제는 사회적 비용의 증가와 더불어 법률이 가져야 하는 체계 정당성의 저하, 법률에 대한 국민의 이해가능성 및 수용성의 저하 등 많은 부작용을 초래하는 근본원인으로 작용

• 건축 관련 법제의 체계를 효과적으로 정비하여, 법규범의 실효성을 높이고, 법규범 간의 논리적 · 사상적인 모순과 충돌을 방지하여 타당하고 일관성을 가진 법체계를 갖추도록 정비할 필요

연구의 목적

▫ 목적과 역할 재정립을 통한 건축 관련 법제의 개념 및 체계성 제고

• 법률을 구성하는 기본원리를 바탕으로 건축 관련 법제의 현황과 체계적인 측면에서의 문제점을 살펴보고 체계정비를 위한 개선방안을 도출

▫ 건축 관련 법제의 위상 및 관계 설정

• 국내 건축 관련법규와 해외 사례분석을 통하여 관련 법규들과의 수직적 · 수평적 관계를 고려한 건축법의 위상을 재정립함

• 해외의 건축 관련 법률의 현황과 최근 동향을 조사하여 국내 건축 관련 법률의 개편을 위한 시사점을 도출하고, 최근 체계 정비를 위해 개편된 국내 입법 사례를 분석

▫ 건축 관련 법제의 체계 정비방안 제시

• 건축 관련법제 체계를 효율적으로 정비하기 위한 기본방향 마련

• 건축 관련 법제의 범위를 「건축기본법」, 「건축법」, 「건설기술관리법」, 「건설산업기본법」, 「건축사법」 등으로 한정하여 보다 구체적인 법제 체계 정비 방안 제시

2. 연구방법

▫ 문헌조사

• 현행 건축 법제 관련 선행연구의 동향

• 입법 및 법률의 체계 원리 검토

• 건축 관련 법제의 연혁 검토 및 체계 문제점 도출

▫ 국내외 건축 관련 법률 체계 정비 사례 조사

• 국내 사례로서 「소방법」, 「지방세법」, 「문화재보호법」, 「산림법」 등 법제들의 체계 정비시 추진한 관련 입법 및 분법 사례에 대하여 심도 있게 분석

• 「건축기준법」(일본), 「The International Building Code」 및 주 Code(미국), 「Building Act 1984」(영국) 등 각국의 건축 관련 법제의 운용 체계 및 그 체계의 정비 현황을 분석하여 시사점 도출

▫ 전문가 설문 · 면담 조사

• 전문가 패널 구성 및 workshop 운영

• 건축 관련 실무 및 법제 전문가 자문회의 및 설문 실시

3. 주요 연구내용

▮ 건축 관련 법제의 체계 현황 및 문제점

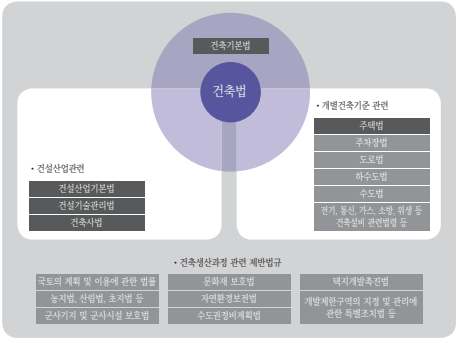
▫ 법의 체계 구성 원리

• 잘 만들어진 법은 사회구성원 모두에게 잘 이해되어야 하며 정의롭고 법의 달성 목적에 충실하며 사회질서의 안정에 기여할 수 있어야 함

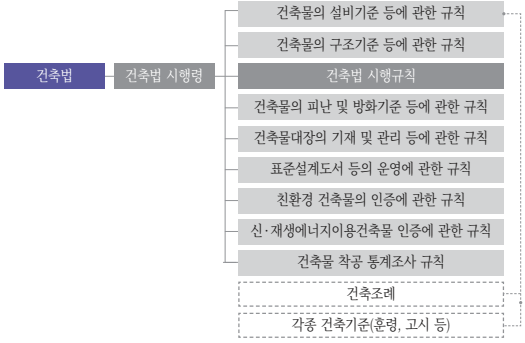
• 입법기술상 법제는 형식적으로는 체계정당성의 원리, 명확성의 원리와 내용적으로는 합헌성의 원리, 단계정당성의 원리, 실효성의 원리, 경제성의 원리에 부합되어야 함

▫ 건축 관련 법제의 현황

- 건축물의 생산과정에 관련되는 법규는 토지와 건물 제반에 관계되는 법률과 건설산업, 개별 건축기준에 관련되는 법률로 구분 가능
- 건축 생산과정 관련 제반 법률로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「농지법」, 「산림법」 등 토지이용에 관한 법률들이 있으며, 시공과 감리에 대해서 「건설산업기본법」, 「건설기술관리법」, 「건축사법」과 관련
- 개별건축기준에 관련하여 「주택법」, 「주차장법」, 도로점용과 관련하여 「도로법」, 소음분진 등에 관련한 환경관련 법, 전기 · 전화 · 가스 · 상하수도설치에 관련 법, 정화조에 대한 오수 · 분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 등이 각각의 관계 분야에 따라 적용
- 이러한 건축 관련 법제에 직접적 기준을 제시하지는 않지만, 건축행위에 지역적, 이념적 방향을 제시하는 법률로서 「건축기본법」이 관계하고 있음



[그림 9-1] 건축 관련 법제 간 관계



[그림 9-2] 건축법의 구성 체계

▫ 건축법의 체계 및 제 · 개정 현황

- 「건축법」은 크게 건축용어를 정의하는 등의 공통규정과 건축허가에서 사용승인까지의 절차에 관한 규정, 그리고 건축물의 실체의 실현에 관한 규정인 실체규정으로 구분
  - 실체규정은 건축물 개개의 기술에 관한 개체규정과 지역 · 지구의 건축 제한 등에 대한 집단규정으로 구분
  - 집단규정은 주로 토지와 건축물간의 관계에 초점하고 있으며 개체 규정은 건축물

의 구조 및 설비, 재료 등에 관한 사항을 규정

• 「건축법」의 하위 법령으로는 국토해양부장관이 제정하여 대통령이 공포한 시행령으로서 건축법시행령과, 법과 시행령에서 구체적으로 정하지 못한 기준 및 행정집행을 위한 절차, 서식이나 첨부서류의 종류 등을 정하는 각종 시행규칙의 체계로 구성

- 지역적 특성에 따라 입지여건별 기준을 달리 정하고 운영하기 위하여 지방자치단체별로 법과 시행령이 위임하는 범위내에서 건축조례를 제정
- 기술적이고 전문적인 세부기준이 필요할 경우 국토해양부장관 승인하는 건축기준으로 고시

• 1962년 1월 20일 제정된 이후, 「건축법」은 2011년 10월까지 약 70여 회의 개정이 이루어져왔으며 각 시기의 개정 여건에 따라 개정 특성이 있음

- 1960년대에는 무허가 불량주택, 대도시 중심의 산업화와 안보가 사회의 이슈가 되었으며 용도지역별 허용 건축 용도 제한 및 건축물의 최고 및 최저 높이 한도 지정
- 1970년대에는 대형 화재, 오일 쇼크 등 국내외 사건들로 인하여 소방 관계 규정이나 에너지 절감, 안보와 공장의 환경오염 방지 규정, 공해방지 및 표준설계도에 관한 규정이 신설되고 중간검사제도가 도입
- 1980년대는 올림픽 등 국제대회를 통한 경제발전을 선도하고 국제적, 정치적으로 복지여건와 도시미관 제고를 지향함에 따라, 주택난 해소를 위한 건축요건의 완화, 간선도로변 건축 형태 제한, 입체적 지구계획과 복합건물을 장려, 건축 기준 완화
- 1990년대에는 정부의 세계화 및 지방화라는 정책기조에 따라, 국제기준에 부합하는 국내 건축 기준의 마련과, 민원간소화 및 규제 철폐를 지향하는 한편, 건축물의 대형 참사가 속출함에 따라 건축물 안전기준과 검사에 대한 법률이 강화
- 2000년대에는 경제 · 사회의 급속한 발전과 함께 도시와 건축공간에 대한 질적 수준의 제고에 초점이 맞추어진 시기로서 난개발 방지와 환경친화적인 건축 기준을 마련

▫ 건축 관련 법제의 정책적 수요 변화

• 21세기는 정보화, 세계화에 따라 국가 및 지역경계가 사라지고 있으며 이에 국내 사회, 경제적 여건은 국제적 정세에 큰 영향을 받고 있는데, 일반적으로 미국 및 영국

식의 정책과 규범이 국제기준(Global standard)으로 확산

- 환경오염으로 인한 세계적인 이상기온 및 생물환경에의 변화 등으로 공간계획과 건축에도 기후변화에 대응할 필요성이 대두됨에 따라, 각국에서는 많은 탄소를 배출해온 기존 개발과 건축행위에서 저탄소, 친환경을 지향하는 기준 마련 및 시행을 시도

- 저출산 · 고령화 및 사회 인구구조의 변화로 1인 가구의 증가, 실버산업의 증대 등은 소규모 도시형 생활주택과 같은 새로운 주택 유형을 발생시켰으며, 노후기간의 증가에 따른 노인세대의 도시유입증가와 이에 따른 시설 및 토지이용이 재배치되고 있음

- 세계화, 정보화, 탈산업화, 탈국가화, 지방분권화로 도시공간에서도 질적 차이에 따른 지역간, 도시간 경쟁구도 발생하였으며 특색있는 지역과 다양한 건축물이 있는 장소에 대한 상대적 가치인식과 선호도가 증가

• 건축물의 용적 및 크기는 꾸준히 증가해 왔으며 건축물의 유형과 양태 측면의 변화

- 건축물의 용적 및 크기가 증가하고 30층 이상의 초고층 건축물은 2000년대 10년간 약 28배 이상 증가

- 1990년대 이후 주거 유형으로는 아파트가 우세하게 증가하였으나 2000년대 이후 주거용 건축물의 증가는 둔화된 반면 상업용 건축물의 증가가 두드러짐

- 사용승인 후 20년 이상된 건축물이 전체 건축물 재고의 약 58%에 해당하고 지방도시로 갈수록 연령이 오래된 건축물의 재고 증가

• 변화하는 건축 수요에 대응하기 위하여 건축 관련 법제의 개정 및 신규 법률의 제정이 두드러짐

- 「건축법」의 개정은 고층 건축물과 에너지절약형 건축물, 지능형 건축물 등 새로운 건축물 유형의 도입과, 화재와 재난 방지를 위한 건축물 기준 강화 방향으로 이루어짐

- 녹색건축물, 초고층 건축물 등 새로운 건축물 유형에 대한 도입과 건축 관련 업무 영역을 설정 등과 관련하여 「건축서비스산업 진흥법」, 「녹색건축물 조성지원법」, 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」 등의 신규 법률이 제정됨

- 초고층 건축물, 저탄소 녹색성장, 건축물 유지 관리, 도시 재생 관련 건축물 수요

에 대응하기 위하여 하위 법령으로서 「고강도 콘크리트 기둥, 보의 내화성능 관리 기준」, 「저탄소 녹색도시 조성을 위한 도시계획 수립 지침」, 「녹색인증제 운영요령」 등 건축물 기준과 상세 지침 등이 새롭게 제정됨

▫ 건축 관련 법제 체계의 문제점

• 입법기술 상 법제는 형식적으로는 체계정당성의 원리, 명확성의 원리와 내용적으로는 합헌성의 원리, 단계정당성의 원리, 실효성의 원리, 경제성의 원리에 부합되어야 하므로 이를 기반으로 건축법을 중심으로 한 관련 법제들의 체계상 문제점을 분석

- 「건축법」의 외적 여건변화에 대한 적응성의 관점과 내부적인 법규정의 일관성 내지 합리성에 관하여 건축 관련 법제 체계를 검토한 결과, 건축 관련 법제들은 법령간 관계 측면에서 상호 고려나 일관성이 미흡하고 법률의 위계에 따른 규율 범위에 대한 불명확한 구분
- 개별법 간의 내용이 상이하거나, 연계성의 부족으로 인해 행정절차가 중복되어 국민의 건축행위를 저해하는 요소로 작용
- 개별 규정이 현실성 없이 규제하거나 규정체계가 정리되지 못하여 하위법과 상위법에서 규율하고 있는 내용이 상이
- 빠른 사회여건과 패러다임의 변화에 상응하는 새로운 건축 관련 수요가 관련 법제에 반영되기 어려운 구조적 문제 발생

[표 9-1] 건축 관련 법제 체계 분석의 틀

구 분	구조적 측면	개별규정의 측면
외적 여건변화의 적응성	1) 관련법간의 관계	2) 개별규정의 현실성
내적 규정의 합리성	3) 규정체계의 합리성	4) 규정내용의 적합성

▮ 해외의 건축 관련 법제의 체계 및 정비 사례

▫ 미국

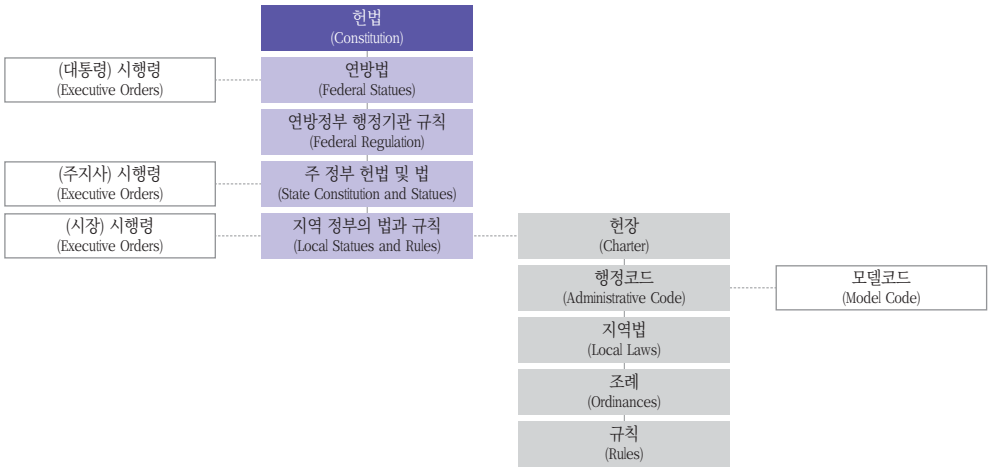
• 미국의 법체계는 연방법으로서 의회법인 'Act'와 대통령령인 'Law', 그리고 이러한 제정법령의 통칭으로서 'Statue'와 각 주 및 시의 별도의 법령체계로 구성

• 건축 관련 법제로는 각 지방정부별로 ① 도시계획에 관한 사항을 규율하는 조닝(Zoning), 분할규제(Subdivision Control), 역사보존법(Landmark Law), ② 개별 건축의 성능을 규제하는 건축법(Building Code), ③ 건축서비스 관련 용역의 발주와 공공계약을 규율하는 공공계약법, 그리고 ④ 건축사 면허와 사무소 운영에 관련된 법들이 있음

- 도시계획 관련 법제들은 우리나라와 유사하게 연방차원의 법제들이 주나 시차원의 관련 법제와 상하위 체계를 이루고 있음
- 나머지 관련 법제들은 주 및 시차원에서 자체 법제들을 마련하고 있으며 개별건축 행위에 관련한 법제의 경우 IBC(International Building Code) 등의 코드를 각 주별로 다르게 채택 및 운용

• 각 주 및 시의 행정코드에 건축 관련 각 분야의 코드가 분류체계에 따라 구조화 되어 있고 각각의 분류에 기술 및 안전 등에 관한 코드를 서랍식으로 적용함에 따라 개폐 용이

- 건축물 관련 연방정부가 공공의 건강과 안전 수호에 적합한 건축물의 건설에 관련된 기준 및 기본 요구조항으로서 민간의 전문기관이 제작한 기준법(Model Code)을 승인
- 각 주 및 시정부는 연방정부가 승인한 코드 중에서 적합한 코드를 채택하거나 자체 코드를 제작하여 적용하는 매우 체계적이고 융통성 있는 형태로 운용



[그림 9-3] 미국의 법제 체계

• 건축법의 기준이 코드화 되어 있는 미국의 건축 관련 법제의 경우(뉴욕시 건축법(NYC Building Code) 기준), 1850년 제정 이후 주목할 만 한 전면 개정은 주로 새로운 건축 유형이나 건설 기술의 도입, 혹은 새로운 코드의 도입 시점에서 이루어짐

- 1938년에는 초고층 건물 및 다세대 주거(multiple dwelling)의 새로운 건축 유형을 반영하고, 1968년에는 새로운 기술의 도입이나 건설업의 발생으로 인한 건설 성능 기준의 변화에 대한 요구가 반영됨
- 2008년에는 건설, 연료, 설비 등에 대한 통합된 I-Codes를 도입

• 최근 미국의 건축 관련 법제는 국내외적 여건변화에 대응하여 신규 법규를 제정하고 건축물의 성능 기준을 강화하는 경향

- 세계적인 이슈인 기후변화와 관련하여 「에너지 벤치마킹 법(Energy Benchmarking Law)」, 「2011 뉴욕시 에너지 보존 코드(2011 New York City Energy Conservation Code(NYCECC))」 등 에너지 효율 향상에 관한 법제의 제정
- 새로운 건설기술의 반영 등을 목적으로 건축물의 분류 체계의 도입, 초고층 건축물의 피난 안전, 구조 및 방재에 관한 규정 강화 등을 추진

• 지방정부에서도 범세계적 기준의 적용한 건설 관련 통합 코드의 채택 확대

- 국제적 여건 변화를 반영하고 미국 전역의 건설기준을 선도하고 있는 건축코드인 "The National Fire Protection Association (NFPA)"의 「NFPA 5000」, "International Code Council(ICC)"의 「International Building Code」를 채택 확대
- 건축, 설비, 기계 등(Building, Plumbing, Mechanical, Fuel Gas, Fire code)의 코드를 통합한 IBC 표준코드의 도입 확대로, 코드의 업데이트 주기에 따라 변화된 기술과 정책의 반영 주기도 빨라짐

[그림 9-4] 미국의 International code 적용현황

▫ 영국

• 영국의 법체계는 의회법인 'Act'를 상위법으로 하여 각 지방 의회 법률이 제정되며 하위법(secondary legislation)으로서 각 부의 장관이 의회의 승인을 거쳐 정하는 령(Orders), 규칙(Regulations) 등의 법령은 의회가 주무장관에게 입법 권한을 위임하는 위임입법(Delegated Legislation)의 일종인 행정법(Statutory Instrument) 체계임

  - 건축행위와 관련하는 법령의 체계(Legislation) 역시 상위법(Acts of Parliament)과 하위법(Statutory Instruments)으로 구분하고 다시 각종 정책 및 지침(PPS, PPG, guidances 등)에 의해 구체적으로 보완

  - 「건축물법(Building Act)」은 네 개의 지역(잉글랜드, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일스)이 개별적 의회를 운영하고 있는 영국의 특성에 따라 별도로 운영되고 있으며 하위 법령인 건축규제(Building Regulation) 역시 지방의회 별로 운영

• 영국의 건축 관련 주요 법제간 관계는 주법인 「건축물법(The Building Act 1984)」을 모법으로 각 지방의 「건축규제(Building Regulations)」를 제정하고 이와 관련한 령(Orders), 규칙(rules)들을 제정

  - 보조법(Secondary Legislation)으로는 「건축물법(The Building Act)」을 기초로 만들어진 「건축규제(The Building Regulations 2010)」, 「건축허가관련 규제(The Building(Approved Inspectors etc.) Regulations 2000)」, 「런던의 건축규제(the Building(Inner London) Regualtions 1985, 1987)」, 「지방건축규제(The Building(Local Authority Charges) Regulations 1998)」 등이 있음

  - 비강제적 기술안내서(Non-mandatory Technical Guidance)는 영국정부에 의해서 건축규제(The Building Regulations)를 만족시키기 위한 승인서(Approved Documents)로서 기술적 해결책의 형식으로 디자이너들과 설계업자들에게 자율성을 주어 강제성이 거의 사라진 권장안내서의 성격임

• 영국은 법률 체계 정비 특성상 10~20년간 누적 개정되어 온 법률을 새로운 「통합법률(Consolidated Act)」로 개정하기 때문에 정기적인 법제의 체계정비를 하고 있어 비교적 안정된 형태를 유지

  - 한 각 지방에서 별도로 운영되어 오던 법률의 흡수 통합을 지향해왔고 이러한 체계 정비방식을 오랜 세월 지속적으로 수행해 왔기 때문에, 런던 내부지역 및 4개의 각 지방으로 나누어 운영되어 오던 법률의 형태가 유사

- 런던 내부지역과 잉글랜드, 웨일즈 지역은 건축 관련 법제의 상당 부분이 동법과 제도가 시행 및 운영

• 「2000년 건축규제(Building Regulation 2000)」로의 정비 이후 영국의 건축규제(Building Regulation)는 건축규제(The Building Regulations 2010)와 건축허가관련 건축 규제(The Building (Approved Inspectors etc.) Regulations 2010)로 분리되어 시행

- 전반적인 건축물과 건축행위에 대한 범위와 절차를 정하는 부분과 건축허가관련 규제를 분리 운영함으로써 복잡한 기준들의 구성을 단순화하여 법제의 이해도를 제고

- 정부에 의해 공식 승인된 설계 기준을 충족하기 위한 디자인 지침 및 안내서인 "승인문서(Approved Documents)"는 건물의 구조, 화재안전, 소음 · 환기 · 위생 · 오폐수관리 등의 별도 기준을 제시

• 최근 영국에서는 에너지 보존 및 지구 온난화 방지를 위한 건축물 단열 효과 향상, 테러리즘에 대응한 건축물의 안정성 증대, 장애인을 위한 시설물 접근성 개선을 위한 건축 관련 법제의 마련

- 영국 정부가 제정한 개별 법률들은 직접적으로 건축물의 성능 및 형태 등을 규제하거나, 건축 관련 법제의 제 · 개정의 근거로 작용

- 「지속가능하고 안전한 건축물법(The Sustainable and Secure Buildings Act 2004)」, 「기후변화 및 지속가능한 에너지법(The Climate Change and Sustainable Energy Act 2006)」, 「평등법(Equalities Act 2010)」 등 관련 신규 법률 제정

• 「2000년 건축규제(Building Regulation 2000)」 이후 건축규제에 국제적 기준인 영

[표 9-2] 영국의 건축 관련 법제의 제/개정

연도	법명	제 · 개정 배경 및 필요성	제 · 개정 내용
2000	Building Regulations 2000	• 지역 자치 정부의 불법 개발 규제 권한 강화를 위한 법적 장치 마련의 필요성	• 잉글랜드와 웨일즈 및 런던 전역에 걸쳐 시행하기 위해 제정 • Building Regulation 1991의 개정으로 발효된 Building Approved Inspectors) Regulation 1992, 1996 버전을 통합
2010	Building Regulations 2010	• 2000 버전 및 이 후 단행된 많은 개정 내용들을 통합할 필요성	• 기존의 Building Regulation 2000및 관련 개정 법안을 통합 • 기존 건축물의 외벽단열 공사시필요한 규정사항을 삭제 • Self-certificate scheme 내용의 개정
2011	Building Regulations 2011	• 건축 법규 (Building Regulations 2010), 2(1)에 명시된 '보수 (renovation)'의 정의 수정 요구 • Competent Persons Schemes (CPS) 도입 필요	• 지붕 면적의 25% 이상에 해당하는 면적에 대해 새로운 층을 더할 경우 '건축공사 (building work)'의 범주에서 제외, 신고 대상 제외 • CPS 제도 적용 가능한 공사 범위의 확대/신설

국 규격(British Standards), 유럽 규격(European Standards), 국제 규격(International Standards)에의 적응성 및 기준의 실행력(Code of Practice) 제고 노력

- 기술적 요구 사항을 명시하고 더 포괄적이고 유연한 적용을 유도하는 한편 법규의 실제 적용에 있어 문제였던 기존 법규에 사용된 어휘의 문제에 대한 개정 작업 실시

▫ 일본

• 일본의 건축 관련 법제의 체계 및 운영 방식은 우리나라와 매우 유사하지만 건축물의 성능 기준에 관한 법률은 국가의 특성에 따라 재해 안전 기준과 고령화에 따른 안전 기준 등이 개별법으로 규정

- 지진 등에 의한 자연재해에 대비하여 「급경사지의 붕괴에 의한 재해방지에 관한 법률」, 「산사태 등 방지법」 등 재해 안전에 관한 기준과 고령화 사회에 대비한 「고령자, 장애자 등의 이동 등의 원활화 촉진에 관한 법률(일명 Heart Building 법)」을 개별 법률로 운영

- 주택을 포함한 건축물의 성능 개선을 촉진하기 위하여 「주택의 품질확인 촉진 등에 관한 법률」, 「특정주택하자담보책임의 이행 확보 등에 관한 법률」 등을 통해서 제도적으로 성능 유지관리에 필요한 책임소제의 구분과 비용 등에 대한 내용을 보장

• 일본의 법체계는 법률, 정령, 성령, 고시로 구성되어 있으며, 「건축기준법」의 경우 건축기준법(법률), 건축기준법 시행령(정령), 건축기준법 시행규칙 등(성령), 국토교통성 고시(고시) 순의 체계

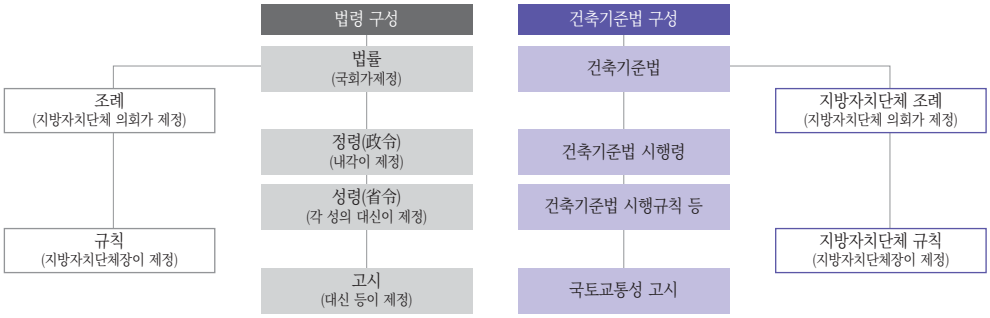
- 중앙정부에서 정하는 법률 이외에 각 지방자치단체에서 정하는 조례(지방자치단체 의회가 제정)와 규칙(지방자치단체장이 제정)이 있으며, 각 지자체에서 「건축기준법」과 관련된 각 조례 및 규칙을 운용

• 건축물과 행위에 관한 대표적인 법제인 「건축기준법」은 우리나라의 건축법과 규정 내용은 유사하지만 규정 대상에 따라 “단체규정”과 “집단규정”으로 명확히 구분

- “단체규정”은 전국에 공통된 적용을 위한 안전 및 위생 등에 관한 최저 기준을 규정

- “집단규정”은 주로 도시계획구역내에 적용되는 용지와 도로와의 관계, 용도지역, 건폐율 등에 관해 규정

• 「건축기준법」은 1950년 제정이래 2011년 5월까지 총 85차례에 걸쳐 개정되었으며



[그림 9-5] 일본의 법령 및 건축기본법의 구성

전면 개정인 제1~8차의 개정이 이루어지는 동안(1957년~1994년) 특정가구제한, 용적지구제도, 용적 규제가 도입

- 목조건축물 제한 및 건축물의 형태제한의 합리화 등 각종 건축물의 형태와 성능 기준 정착
- 건축 행위의 활성화와 합리화를 위한 노력으로서 기존의 건축확인 및 검사제도(1983년)와 건축물의 형태규제에 대한 합리화(1987년), 용도지역 세분화와 유도용적제도 도입(1992년) 등을 통한 제도의 합리화 등 시도

• 2000년을 전후하여 지정확인 검사기관 및 중간검사 제도를 도입하고 단체 규정을 성능규정화하는 등의 새로운 제도의 도입 및 기존 법제 체계의 정비

- 누적된 개정안들에 의한 체계의 복잡성, 난해한 법 조항, 각종 인허가 관련 제도의 불합리성 등 문제 발생으로 건축 관련 법제의 체계적 정비 논의 활발
- 2005년 일본 사회에 충격을 주었던 1급 건축사의 '건축구조계산서 위조문제'를 계기로 본격적으로 건축 관련 법제의 체계 정비에 착수

• 국토교통성에서는 건축 관련 법체계를 근본적으로 재검토하고 본격적으로 건축 관련 법제의 체계 개편에 착수하기 위하여 2011년부터 심의회 · 위원회 기능을 하는 "건축법체계연구회(建築法体系勉強会)"를 설치, 운영

- 건축물이 갖추어야 할 기본적 성능, 양질의 건축물을 만들기 위한 건축주 · 설계자 · 시공자 · 행정기관 간 역할 분담 등 근본적 논의
- 안전성 확보와 건축활동 활성화간의 상생을 위한 건축규제 절차의 기본방향, 복잡하고 상세한 건축기준 체계의 개편(신기술 도입용이, 국제적 정합성 확보), 전문가의 자질 확보 및 활용 대책을 논의 및 각종 실태조사 시행

법제의 체계 정비 및 입법 사례

• 정책이나 제도를 둘러싼 법률환경이 변화되면 법률의 제정이나 개정이 불가피하며, 단일 법률의 제, 개정으로 불충분 할 경우 법률 체계의 정비 수요 발생

- 추가되어야 법률의 내용이 많고, 동일한 법률에서 규제, 육성 및 조성사업을 같이 규율하는 경우에는 법률해석의 방향을 설정할 수 없고, 법의 추구목적이 상충하여 입법목적을 명확하게 판단할 수 없음
- 법률체계의 혼란은 법률의 최종수요자인 국민이 본인의 행위를 제재하는 법률규정에 관해 적용범위와 적용대상, 구체적인 사항에 대한 실체적 규율을 예측 불가능하게 함

• 법률 체계를 정비하기 위해서는 규율대상을 구분하여 독립된 규율대상에 대하여 하나의 법률을 제정하고, 분리된 법률간의 관련성을 유지하기 위하여 “기본법”을 제정하는 형태로 분법화하는 것이 일반적임

▫ 소방법

• 1958년에 제정된 「소방법」은 오랜 기간 동안 소방환경이 크게 바뀌었음에도 불구하

[표 9-3] 법 체계 정비 사례 개요

법률명	분법이유	분법내용
소방법 (1958.3.11. 제정, 2003.5.29. 폐지)	• 소방환경이 크게 바뀌었음에도 불구하고 소방과 관련된 모든 내용이 함께 규정되어 있어서 체계와 내용을 이해하기가 쉽지 아니하여 소방법규의 체계와 내용을 알기 쉽도록 개편하여 국민이 소방법규를 보다 잘 준수할 수 있도록 하고, 소방행정의 효율성을 높여 증대되는 소방수요에 원활하게 대처할 필요성에서 분법화	• 4개 법률로 분법화 - 소방기본법 - 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률 - 위험물안전관리법 - 소방시설공사업법
산림법 (1961.12.27. 제정, 2005.8.4. 폐지)	• 법 시행 이후 수목원조성 및 진흥에 관한 법률 제정(2001.3.28), 산림기본법 제정(2001.5.24), 임업 및 산촌진흥촉진에 관한법률 제정(2001.12.31), 산지관리법 제정(2002.12.30) 등으로 산림법의 규율범위가 대폭 축소되어 산림관련 모법으로서의 의미가 상실되어 분법화	• 2개 법률로 분법화 - 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 - 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률
문화재보호법 (2010.2.14. 전부개정)	• 1962년 법제정후 34회의 개정으로 법체계가 복잡해지고, 환경변화에 대응하기 위하여 문화재보호법 내용 중 문화재수리와 매장문화재에 관한 부분을 분리하여 별도의 법률로 분법화	• 3개 법률로 분법화 - 문화재보호법 - 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 - 문화재수리 등에 관한 법률
지방세법 (2010.3.31. 전부개정)	• 복잡한 지방세 체계를 대폭 간소화하여 납세협력비용 및 징세비용을 절감하고 조세행정의 효율성을 높이기 위하여 여러 가지 규정이 혼재된 「지방세법」을 분야별 · 기능별로 분법화	• 3개 법률로 분법화 - 지방세기본법 - 지방세법 - 지방세특례제한법

고 대형화재 발생 등 사회적 문제가 발생하는 경우 기본적인 체계의 정비는 없이 부분적으로 개정

- 소방환경이 크게 바뀌었음에도 불구하고 기본적인 체계 등에 대한 정비가 없이 대형화재가 발생하는 등의 경우 필요한 부분만 개정하여 온 결과 복잡하고 내용 이해가 어려워 분법의 필요성이 지속적으로 제기
- 「소방법」에는 하나의 법률에 안전법, 사업법, 구조구급법 등 소방과 관련된 다양한 내용이 함께 규정되어 있어서 그 체계와 내용을 이해하기 어려움

• 기존 소방법을 소방기본에 관한 사항, 소방시설의 설치유지 및 안전관리에 관한 사항, 소방시설 공사업등에 관한 사항, 위험물관리에 관한 사항으로 법적 성격을 명확히 구분하여 2003년 각각 별도의 법률을 마련

- 「소방기본법」, 「소방시설공사 및 기술관리법」, 「소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 및 「위험물안전관리법」 등 4개의 법으로 분법
- 4건의 제정안에서는 기존 「소방법」의 조문을 정리하거나 법률용어를 순화하였으며, 추가로 새롭게 총 17개 조문 신설

▫ 산림법

• 1961년 「산림법」이 제정된 이래 41차례의 개정으로 삭제된 조문이 많고 다양한 예외규정이 혼재하여 법문의 내용이 복잡하고 이해하기 어려우며 다양한 수요 변화에 대응하지 못하고 산림에 관한 통할법적 지위를 상실

- 기존 「산림법」은 도시림, 가로수 등과 같은 생활권 녹지에 대한 관리나 미래 세대를 위한 지속가능한 산림자원의 조성, 육성 및 이용체계 등을 마련하기에는 법적, 제도적 기반이 미흡하여 근본적 한계
- 지속가능한 산림경영, 산림휴양 등 다변화되는 산림정책수요와 국민적 요구를 적극 반영함은 물론, 국민이 이해하기 쉬우며 행정효율성이 높고 산림관련 입법수요를 규율대상별로 전문화된 법률 체계의 필요성
- 「산림법」은 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」의 제정(2001.3.28.), 「산림기본법」의 제정(2001.5.24.), 「임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률」의 제정(2001.12.31.), 「산지관리법」의 제정(2002.12.30.) 등으로 「산림법」은 산림에 관한 통할법으로서의 지위를 상실

• 「산림기본법」과의 관계에서 현행 「산림기본법」을 실질적 산림기본법으로 내용으로 보완하고, 「산림법」의 규율대상을 분리하여 분법화하는 한편 기존의 「산림법」을 폐지

- 2005년 1월 산림자원의 조성, 관리, 보호하기 위한 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 국유림의 효율적인 경영과 관리를 위한 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」, 산림에서의 휴양과 산림문화의 진흥을 위한 「산림문화 · 휴양에 관한 법률」 등 3개의 법률로 분법화
- 시행령 · 시행규칙 그리고 행정지침 등에 산재되어 있는 산림보호정책과 관련된 규정들을 체계적으로 통합하여 정리하고, 추가로 필요한 규정들을 신설함으로써 산림보호체계를 구축하기 위해 2009년 6월 9일 법률 제9763호로 「산림보호법」을 제정

▫ 문화재 보호법

• 1962년 제정된 이래 개정을 거치면서 내용이 방대해지고 법체계가 복잡해짐으로써 법제 상호간의 모순 및 저촉이 발생하고 국민들의 이해를 어렵게 하며 문화재 보존, 관리 제도나 정책이 체계화되지 못하는 문제 발생

- 국내외적인 문화재 환경이 급격하게 변화하고 있으므로 이를 수용할 수 있는 법체계 정비가 시급하다는 지적이 지속적으로 제기

• 2004년부터 「문화재보호법」의 개선작업에 착수하여 두 차례의 개정 작업을 통하여 「문화재보호법」은 전부 개정하고 일부 조문을 구분하여 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률안」, 「문화재수리등에 관한 법률안」으로 분법화

- 2008년 11월 28일 「문화재보호법 전부개정안」, 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률안」, 「문화재수리등에 관한 법률안」 등 3개의 법률안을 국회에 제출하였지만 2009년 12월 30일 본회의에 부의하지 않기로 함에 따라 전부 폐기
- 정부는 2009년 12월 29일 이들 3법을 국회에 다시 제출하여 2010년 2월 4일 시행됨

▫ 지방세법

• 1949년에 제정된 「지방세법」은 법체계가 지나치게 복잡하고, 국민들의 접근성이 떨어지며, 지방세제 운용의 효율성이 저하됨

- 1949년 5장 75개조의 간단한 형식으로 제정(법률 제84호)되어, 1961년 한차례 폐지제정(1961.12.8. 법률 제827호)된 이후 120여차례의 잦은 일부개정을 거쳐 분법화되기전과 같은 5장 328개조의 방대한 형태에 이르게 됨
- 지방세는 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 재정수요에 충당하기 위하여 주민에게 부과 · 징수하는 조세로서 국가가 부과 · 징수하는 국세에 대비되는 개념인 바, 「지방세법」은 이러한 지방세의 기본적인 원리와 세목, 부과 및 징수절차 등을 규율하는 단일법임
- 접근성 측면에서 국세관계법 준용규정이 과다하고, 비과세 · 감면규정의 경우 「지방세법」, 「조세특례제한법」, 감면조례로 산재되어 있으며, 세목이 총 16개로 과다하여 납세자는 물론이고 지방자치단체 세무공무원 등 실무자의 이해와 활용마저 어려운 실정으로 지적됨
- 관련 규정이 모두 하나의 법률에 혼재되어 있는'단일법주의'를 채택하여 국세와 같은 '분법주의'에 비하여 법 개정이 곤란하고 점차 복잡다양해지는 행정수요에 대응하기 어려움

• 통합적인 지방세법 체계를 구축하여 수요자 중심의 법률을 구현하는 한편, 체계적이고 전문적인 지방세법 정비를 위한 2009년 「지방세법」을 3개의 법률로 분법을 추진하여 2011년 1월 1일부터 신규 법률 시행

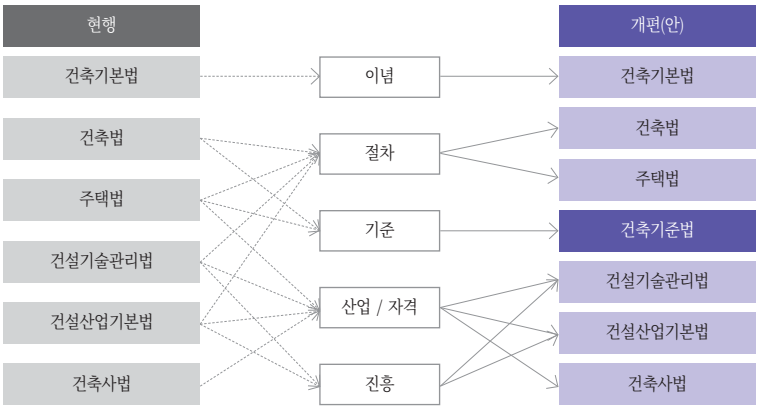
- 복잡한 지방세 체계를 대폭 간소화하여 비용을 절감하고 행정의 효율성을 높이기 위하여 「지방세법」을 분야별로 나눔
- 지방세에 관한 공통적, 총칙적인 사항을 정리한 「지방세기본법」, 지방세의 종류 및 세목체계를 규정하는 「지방세법」 , 감면규정을 통합 · 정리한 「지방세특례제한법」으로 정비

건축관련 법제의 체계 정비 방향

• 입법기술의 형식 원리 측면에서 체계성을 확보해야 하므로, 건축 관련 법제의 구심점으로서 「건축기본법」의 체계성 확보와 다른 관련 법률과의 관계 설정이 선행되어야 함

• 개별 법률의 성격에 대한 명확화가 필요하며 개별 법률의 내용 측면에서는 기본적으로 헌법의 이념에 부합해야 함

- 건축 관련 법제의 경우 국민의 자유와 권리를 제한하는 법률이므로 헌법에서 제시하는 기본권 제한의 원리는 법률로써 하되, ① 목적의 정당성, ② 방법의 적절성, ③ 피해의 최소성, ④ 법익의 균형성이 지켜져야 함
- 법률과 하위법령 전반에 대한 내용을 검토하여 법률과 명령 사항을 구분하고 법령의 근거가 없거나 미약한 하위법령에 대해 타당성을 검토하여 재정비하는 일련의 과정이 필요
- 건축 관련 법률이 국민들의 지지를 받기 위해서는 상식에 근거하고, 형성된 정책이 사회적인 과정에 적용하는 것으로 인식하여야 하므로 건축 관련 법제의 체계에 대한 이해도와 예측가능성을 제고하기 위하여 건축물 생애주기 개념을 도입하여 정비
  - 기획 → 설계 → 시공 → 유지관리 → 해체의 건축물 생애주기 각 단계별로 명확하게 개념을 설정하고, 관련하여 건축 관련 법제에서 해당되는 부분을 각각의 단계에 따라 검토하여 내용에 대한 전반을 구성
- 과도한 입법수단을 적용하여 오히려 효과측면에서 법질서의 약화를 초래할 수 있으므로 법 집행의 탄력성과 효율성을 위해서 입법의 경제성을 확보할 수 있도록 건축 관련 법제의 규율 내용 검토



[그림 9-6] 건축 관련 법제 개편 대안

4. 정책제안

「건축기본법」의 개선 방안

- 기본적 규율 대상과 범주로서 '건축'과 '공간환경' 등의 개념에 대한 재정의가 필요
  - 「건축기본법」에서 논의되는 건축과 공간환경의 개념 및 건축물의 공공성에 대한 정책방향 제시는 건축정책의 전환점을 선언하는 중요한 사항이므로 신중한 검토 필요
  - 건축물을 통해 달성하고자 하는 다양한 사회적 요구의 조정 · 수용 및 공공성 원칙에 대한 내적 일관성을 확보하는 측면에서 보다 폭넓은 논의와 조정 및 설명이 필요
- "건축정책의 기본방향"에서 규정하고 있는 건축과 건축물이 구현해야 할 '공공성'에 대한 구체화
  - 각각의 공공성이 지향하는 생활공간적 공공성, 사회적 공공성, 문화적 공공성은 담아야 하는 이념적 가치와 내용에 대해 보다 논의가 진행되고 명확하게 정리
- 건축물 생애주기 전반에 대하여 공공성을 달성하기 위해 필요한 내용을 담고 관련 법들에 지침을 제시해야하며 관련 법제간 체계 정합성 필요
  - 「건축기본법」은 물리적인 시공과정만을 건축의 정의로 보고 있는 건축법의 한계를 넘어서 새로운 개념을 제시하였지만 아직은 세부내용에 있어서 이를 구체화하는 내용을 담고 있지 못함
- 개별적인 시책은 공통분모를 도출하고 범주화하여 체계적으로 구성됨으로써 이해를 돕도록 마련
  - 미래사회의 건축환경 변화 전망 및 대책, 건축문화 진흥을 위한 시책과 사업, 건축환경 · 문화 창달을 위한 지역의 풍토성 및 전통성 계승, 건축제도 · 기준 등의 국제화 등 다양한 시책을 망라하여 선별 정리할 필요

「건축법」의 체계 정비 방안

- 건축 행정 절차와 건축기준의 분리
  - 건축물의 공공성에 대한 요구증대와 기술의 발전 및 건축물의 대형화 추세에 따

라 요구되는 건축기준 및 규율의 새로운 내용이 지속적으로 추가

- 법률의 '체계성', '실용성', '적응성' 등을 고려할 때 건축 행정 절차와 건축기준의 분리를 통해 단일 법률의 규율범위를 축소하는 것이 바람직

• 법 · 령 · 규칙의 위계에 따른 내용 재편이 필요

- 건축법을 정비하기 위해서는 현재 하위 법령이나 고시 등에 규정된 사항을 「건축법」의 세부 조문과 연계하여 전부 검토
- 법률사항과 명령사항을 명확히 정하고 상위 법령에 위반되거나 상위 법령에 근거가 미약한 위임입법을 전면적으로 개선하는 작업을 병행

• 조문별 관련 법률간 내용 정비가 필요

- 건축행정 절차와 건축 기준의 분리 안에 대한 세부 조문에 대한 정비 방안으로서, 건축규제의 행정적 규제로서의 요구사항 보강과 건축기준들에 대한 적정성 검토
- 법령간 내용의 재정비를 위해서는 전문성과 연속성을 확보할 수 있는 추진체계과 전담조직의 마련 방안이 필요

관련 법제의 개정 및 제정 방안

• 「건설산업기본법」의 제명과 규율 범위를 명확하게 규정

- 「건설산업기본법」은 대상으로 하고 있는 건설공사의 범주에 건축공사를 포함하고 있으므로 「건축기본법」에서 정의하고 있는 건축의 공공성 확보를 위한 구체적인 시책이 달성될 수 있도록 보완이 필요

• 건축행위의 주체이자 산업 분야를 한정하는 「건설기술관리법」과 「건축사법」 간의 관계 재정립이 필요

- 「건설기술관리법」에서 '건설기술'로서 공사감리, 건축물의 현장조사, 검사 및 확인, 건설사업관리 등의 사항에 대한 「건축사법」에서의 업무영역 포함관계가 불분명
- 두 개의 법률에서 같은 용어를 별도로 정의하는 것은 법률에 대한 이해가능성과 명확성을 저하

• 최근 사회의 여건 변화에 따른 새롭게 요구되는 정책 및 입법 수요에 따라 신규 법률의 제정을 검토할 필요

- 기존 법률에서 정책의 대강을 규정하고 하위법규로써 세부정책을 수립 · 추진하도록 재량권이 부여되어 있고, 정책의 기조에 대해 대대적인 개편이 없어 법률의 제정 · 개정이 필요하지 않는지에 대한 분석이 선행
- 정책 집행의 강력한 추진 기반을 마련하고 국민의 법률에 대한 이해도를 증진하고 법률 성립의 목적을 분명하게 하기 위해 현행 「건축법」의 내용을 적절하게 분리하여 개별 법률의 형식으로 개편하는 작업이 바람직함

발행일 2012년 11월 16일
발행인 제해성
발행처 건축도시공간연구소
경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아트로타워 B동 301호
전화 031-478-9600 팩스 031-478-9608
이메일 information@auri.re.kr
www.auri.re.kr
편집책임 심경미
편집 김지희, 이경재
디자인 하나 www.designhana.net

© 2012, 건축도시공간연구소
ISBN
* 이 책은 비매품입니다.

ISSUE PAPER 2012

비매품

(auri) 건축도시공간연구소

431-908, 경기도 안양시 동안구 시민대로 230 아크로타워 B동 301호
Tel 031-478-9600 Fax 031-478-9608 www.auri.re.kr

93540
9 788997 468348
ISBN 978-89-97468-34-8