

서울특별시 도시계획위원회

도시계획법 개정관련
서울시 용도지구 재정비 방안 연구

이희정

서울특별시 도시계획위원회



도시계획법 개정관련
서울시 용도지구 재정비 방안 연구

A Study for the Amendment of Overlay Zoning Districts in Seoul

2000



서울시정개발연구원

Seoul Development Institute

연구진

연구책임자 : 이희정 (도시계획설계연구부 부연구위원)

연구원 : 송경연 (위촉연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 상위 도시계획법 개정(2000. 1. 28)에 따라 기존 용도지구의 통폐합, 세분화와 함께 각 자치단체별 신규 용도지구의 설치 및 새로운 지구단위계획 제도의 도입 등이 이루어졌음. 이에 따라 전면적인 서울시 용도지구 운영방향에 관한 재조정이 필요함.
 - 서울시에는 1999년 현재 풍치지구(개정 경관지구) 24개 지구, 미관지구 252개 지구, 고도지구 9개 지구 등 약 10여 지구 총면적 224.62km²(서울시 도시계획구역의 37%)에 걸쳐 용도지구가 지정되어 있음.
- 또한 일부 용도지구 운영상 드러나고 있는 지구지정 목적과의 정합성 문제, 관리규제의 합리성과 형평성 문제, 기타 지정효과가 상실된 용도지구 및 추가적으로 지정과 관리가 필요한 용도지구 등에 대한 면밀한 검토를 통해 서울시 용도지구 재조정 및 운영 개선에 대한 정책방안을 제시하는 것을 연구 목적으로 함.

2. 연구의 주요 내용

- 법개정 내용파악과 과제도출
 - 개정 도시계획법에서의 용도지구 관련 주요 변경내용을 살펴보면 풍치지구의 역할을 대신하여 경관지구가 신설되었으며 미관지구가 1~5종에서 중심지·역사문화·일반미관지구 등 3가지로 재구분된 것이 가장 큰 변화임. 그리고 도시설계지구가 폐지되고, 새롭게 개발촉진지구 등이 신설되었음.
 - 또한 용도지구 지정에 있어 시·도지사도 도시계획 결정으로 기존 용도지구 세분 지정 및 신규 용도지구 지정이 가능하게 되었음.
 - 전반적으로 법과 시행령상의 용도지구 수가 대폭 늘어나게 되었으며, 행위제한에 대해서도 건축법에서 규정하던 것을 도시계획법(도시계획조례)으로 이관하였음.

〈표〉 도시계획법 개정전·후의 용도지구 비교

구분	최근개정 도시계획법 (2000. 1.)	도시계획법 (시행령) (1997. 12. 31)	주요 행위제한 (건축조례 : 제정 도시계획조례)
풍치지구	◆경관지구(변경) (변경 : 자연, 시계, 문화재주변, 수변, 시가지, 조망권경관지구)	●(○)	용도제한, 건폐율 건축물의 높이, 대지안의 조경
미관지구	◆(변경 : 중심지, 역사문화, 일반미관지구)	●(○ : 제1~5종)	용도제한, 건축선 후퇴, 건축물의 높이, 특정구역 건축제한
고도지구	●	●(○)	
방화지구	●	●(○)	
보존지구	●	●(○)	이전엔 도시계획법에 행위규정
공항지구	×	●(○)	용도제한
시설보호지구	◆공항지구(추가)	● (○ : 학교, 공용, 항만시설보호)	용도제한
도시설계지구	×	○	
아파트지구	○	○	
방재지구	●	○	
위락지구	○	○	
자연취락지구	◆취락지구(변경)	○	
개발촉진지구	◆		(조례) 외국인투자촉진지구 산업활동촉진지구
문화지구			◆(조례)
보행우선지구			◆(조례)
사적건축물 보전지구			◆(조례)

● 도시계획법상 규정, ○ 도시계획법시행령상 규정, ◆ 신설, × 폐지

○ 기존 용도지구 운영 실태분석과 과제도출

- 서울시에는 99년말 현재 법상의 19개 용도지구중 14개 용도지구가 지정 운영되고 있음. 현재 용도지구 운영상 지정되어 있지 않은 용도지구로는 위락지구, 방재지구 등이 있으며, 운영되고 있는 용도지구중 문제점이 많이 제기되고 있는 것은 풍치지구(개정 경관지구), 미관지구, 고도지구 등임.
- 이에 따라 본 연구에서는 기존 용도지구중 법 개정사항이 많고 많은 문제제기가 되고 있는 경관(풍치)지구와 미관지구 등을 중심으로 운영 실효성 검토와 지역현황 분석 등을 통해 재정비 방향을 모색해 보았음.
- 분석결과 경관(풍치)지구의 경우에는 경관·풍치를 위해 유지가 필요한 경우, 주변 개발로 인해 재검토가 필요한 경우, 성격상 별도의 구분이 필요한 경우 등 주요 과제별로 4개 유형으로 구분할 수 있음. 이런 유형별로 개선방향을 제시하였음.
- 미관지구의 경우 지역개발실태와 당초 지정목적 등을 고려해 볼 때 전면적인 재조

정이 필요함을 제시하였으며, 이에 따라 중별 문제점과 과제를 도출하고 이를 바탕으로 조정의 원칙과 적용기준을 제시하였음.

- 고도지구 등 다른 용도지구에 대해서는 구체적 연구성과 도출을 위해 연구범위와 목적을 한정하여 법개정 관련 일반적 검토사항에 대해서만 다루었음.

○ 신규 용도지구 운영방향과 과제도출

- 서울시에서 새롭게 지정 검토가 필요한 지구는 시행령에서 세분 허용된 용도지구로 신규 4개 경관지구, 2개 개발촉진지구가 있으며, 문화지구, 보행우선지구 등 신규 도입 용도지구를 포함하여 약 10여 개의 용도지구가 있음.

- 신규 용도지구에 대해서는 지정 필요성 및 주요 지정가능 대상지 등을 살펴보고 이를 바탕으로 운영의 기본방향과 지정요건 등에 대한 큰 방향을 제시하였음.

○ 신규 용도지구 관련 외국 사례 검토

- 새로 도입된 신규 용도지구 관련 유사 외국사례 등을 조사하고 그 운영실태와 시사점을 도출하여 서울시에서의 바람직한 활용방향을 제시하였음. 이와 관련한 자세한 내용은 부록에서 다루었음.

○ 용도지구 역할 재정립과 개선방향 모색

- 현재의 용도지구 운영실태와 새롭게 도입이 필요한 신규 용도지구 그리고 외국 용도지구 관련제도의 운영현황 등을 종합적으로 파악해 볼 때 장기적으로 용도지구 제도의 역할과 기능을 재정립하고 유사 관련 제도, 예컨대 새로 도입된 지구단위계획 등과의 역할분담이 이루어질 필요가 있음을 제시하였음.

- 또한 현 용도지구의 운영에 있어서도 유사한 기능과 역할을 가진 용도지구간의 조정을 통한 통폐합 및 차별화 방안 그리고 지정목적에 부합하는 용어의 정리 등이 필요함을 제시하고 대안적 개선방향을 모색하였음.

- 마지막으로 용도지구제도와 함께 도시계획제도의 근간이 되는 관련 용도지역제, 지구단위계획, 건축법규 등에 대한 종합적인 정비의 필요성과 방향을 제시하였음.

II. 정책 건의

도시계획법 개정에 따른 용도지구 제정비 방향은 우선 제도변화에 따른 조정을 중심으로 기존 용도지구 조정 및 신규 용도지구 지정방향 등에 대한 논의가 이루어지는 것이 바람직하며, 추후 보다 근본적인 개선 조정을 추진하는 것과 같은 단계적인 추진 전략이 필요하다고 할 수 있음.

1. 기존 용도지구 재조정 방향

- 제도변화에 따른 용도지구 조정 대응방향 제시
 - 기존 용도지구 조정방향은 크게 ① 용도지구 폐지에 따른 경과조치 등에 따라 새로운 용도지구로 대체가 필요한 경우 ② 일부 지역특성 등을 고려하여 조정할 필요가 있는 경우 ③ 기존 용도지구 지정의 실효성이 없어 완화하거나 해제가 필요한 경우 등 세 가지로 구분하여 검토하였음.
 - 이러한 조정방향을 경관(풍치)지구, 미관지구를 중심으로 구체화하고 이를 현장조사 및 운영 실태분석을 바탕으로한 적용기준에 따라 조정원칙을 제시하였으며 이는 서울시 용도지구 운영지침(2000. 10)으로 활용되었음.
- 용도지구 조정과 연계한 행위제한 단서규정 등 조정방향 건의
 - 본 연구에서는 기존 용도지구 제도변화에 따른 용도지구 재지정 조정과 아울러 조례 등에 규정하고 있는 행위제한 내용에 대해서도 단서조항 등을 폐지하여 본래의 용도지구 지정목적 달성을 수 있는 방안 마련이 필요함을 건의하였음.

2. 신규 용도지구 지정 및 운영방향

- 신규 용도지구 제안배경과 운영방향 제시
 - 당초 본 연구에서는 도시계획법 개정에 따라 서울시만의 특성과 필요에 대응한 신규 용도지구를 구체화하는 작업을 수행할 예정이었으나 시행령 개정 및 도시계획조

례 제정이 신속하게 진행되어 연구중간단계에서 우선적으로 도입이 필요한 신규 용도지구를 제안하게 되었음.

- 이에 따라 현재 서울시에서는 경관지구의 세분을 통한 운영 및 산업활동촉진지구, 문화지구, 보행우선지구, 사적건축물보전지구 등이 제안되어 운영될 예정임.
- 이러한 신규 용도지구는 공통적으로 서울이라는 지역특성을 반영하여 특정 도시문제의 해결이나 지구정비목적의 지원·유도방안을 담고 있다는 특징을 가지고 있음.
- 본 연구에서는 이러한 신규 용도지구를 중심으로 제안배경과 주요 운영방향 및 고려사항 등을 제시하였음.

○ 후속조치 및 운영 고려사항 제시

- 효과적인 신규 용도지구의 운영을 위해서는 제도의 정비와 아울러 무엇보다도 구체적인 적용가능 사례 대상지역을 중심으로 시범운영을 통한 효과의 검증과 주민참여 활성화 방안 모색 등 보다 새로운 계획운영 접근방식의 채택이 필요함. 구체적인 절차와 제도내용 등의 설정도 이러한 시범적 운영모델 검토를 통해 이루어지는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 신규 도입 용도지구와 관련해서는 무엇보다도 개개 용도지구별로 소관부서를 중심으로 구체 행위제한이나 운영방향 등에 대한 원칙과 기준을 담는 별도의 조례 제정이 조속히 이루어질 필요가 있음.
- 또한 많은 경우 효과적인 행·재정적 지원 및 세제혜택 등 관련법규와의 관계 개선을 통한 지원·유도수단의 실효성을 담보하는 노력이 필요하며, 아울러 이와 같은 지원과 연계된 부가적 관리수단으로서 개별 규제 혹은 지구단위계획 규제와 같은 반대급부(trade-off)로서의 효과적인 규제사항의 부가도 함께 검토되어야 함.

3. 용도지구 역할 재규명과 제도 개선방향

- 최근 용도지구는 그 기능과 역할측면에서 새로운 변화에 직면해 있다고 할 수 있음. 이러한 변화는 용도지구 제도 자체의 변화 뿐만 아니라 관련 용도지역제, 건축법규, 새로운 지구단위계획 제도 도입 등에 크게 영향을 받고 있음.

- 따라서 이와 같은 관련 제도변화 등을 종합적으로 검토한 새로운 용도지구 제도의 역할규명과 제도 개선에 대한 검토가 필요함.
- 주요 변화 고려사항으로 들 수 있는 것은 우선 용도지역제가 세분화되어 가는 추세를 들 수 있으며, 또한 건축법규는 건축구조, 안전 등에 관한 내용 중심으로 재편되고 있다는 것 그리고 새롭게 건축계획과 도시계획의 중간적 계획기능을 담당하는 지구단위계획의 제도적 장치가 강화되었다는 것 등임.
- 이에 따라 용도지역을 보완하고 건축계획에 부가적 규제를 하는 형태의 용도지구는 역할범위에 있어서는 상위 용도지역제와의 기능분담 그리고 지구단위계획과의 역할관계 명확화 등을 통한 새로운 성격부여가 필요하며, 아울러 건축규제 완화, 중심의 복잡하고 중복적인 행위제한 내용도 지정 및 관리목적에 부합되도록 정리될 필요가 있다는 것임. 본 연구에서는 이에 대한 대안적인 개선방향을 검토 제시하였음.
- 한편 외국 사례조사 등을 통해 향후 용도지구제도가 부가적인 규제중심의 운영과 아울러 구체적 도시관리를 위한 지원·유도수단의 마련이 병행될 필요가 있음을 알 수 있었음. 그러나 이에 대한 효과적인 운영과 용도지구의 바람직한 역할에 대해서는 보다 심도 있는 논의가 필요함을 제시하였음.

4. 용도지구 제도개선 및 향후 연구과제 제시

- 상기한 용도지구 재정비와 관련된 정책 건의사항에 대해서는 크게 용도지역지구 제도체계 개선과 같은 도시계획법 및 시행령 개정 건의사항, 신규 용도지구 관련조항 개선과 같은 서울시차원의 제도개정 건의사항 그리고 용도지구 조정지침 마련과 같은 운영개선 건의사항 등으로 세분하여 이를 제시하였음.
- 또한 중앙정부차원에서 지원 및 반영할 사항과 서울시 혹은 자치구차원에서 제도개선 및 운영개선을 통해 반영할 사항 등 역할분담에 대해서도 방향 제시를 하였음.
- 기타 본 연구에서 다루기 어려운 부분에 대해서는 연구 한계에서 이를 명확히 하고 향후 과제로서 다루어질 수 있도록 정리해 두었음.

목 차

제1장 서론

1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적 및 범위	4
3. 연구의 내용과 방법	6

제2장 용도지구 제도개요 및 변화특성

1. 용도지구 제도의 개요	13
가. 용도지구제도의 법적 근거	13
나. 용도지구제도의 성격	14
다. 용도지구제도의 내용	16
2. 최근 용도지구 개정 내용	19
가. 도시계획법 개정 내용	19
나. 도시계획법 시행령 및 조례 개정 내용	21
다. 용도지구 개편에 따른 검토방향	23
3. 용도지구 제도의 변화특성	26
가. 용도지구제도 변화 양상	26
나. 용도지구제도 변화 특성	29
다. 외국 용도지구 제도변화 경향	33

제3장 용도지구 운영현황 및 과제

1. 서울시 용도지구 지정 현황	43
가. 지구지정 및 운영현황	43
나. 용도지구 분포특성	46
다. 용도지구별 규제 내용	47
2. 용도지구 운영실태 및 문제점	50
가. 경관(풍치)지구 지정현황 및 문제점	50
나. 미관지구 지정현황 및 문제점	58
다. 고도지구 지정현황 및 문제점	62
3. 운영실태를 통해본 개선과제	65
가. 운영상의 주요 문제점	65
나. 문제원인과 개선 요구사항	66
다. 주요 용도지구 개선과제	67

제4장 기존 용도지구 재정비 방향

1. 기존 용도지구 실효성 및 한계 규명	73
가. 실효성 분석 개요	73
나. 기존 용도지구 실효성 및 한계	74
2. 기존 용도지구 조정 방향	92
가. 상위 법 개정에 따른 조정방향	92
나. 경관(풍치)지구 조정방향	93
다. 미관지구 조정방향	96
3. 기존 용도지구 재정비 방향	98
가. 경관(풍치)지구 재정비 방향	98
나. 미관지구 재정비 방향	105
다. 기타 용도지구 재정비 방향	112

제5장 신규 용도지구 운영방향

1. 신규 용도지구 개요와 필요성	117
가. 신규 용도지구 개요	117
나. 신규 용도지구 개념과 필요성	118
2. 신규 용도지구 지정 방향	123
가. 지정 가능 대상지 검토	123
나. 신규 용도지구 지정요건	133
다. 신규 용도지구 경계설정 등	137
3. 신규 용도지구 운영 방향	139
가. 신규 용도지구 운영 고려사항	139
나. 구체 행위제한 및 지원방향	144
다. 기타 고려사항	146

제6장 정책제언 및 향후과제

1. 용도지구 재정비 방향	149
2. 용도지구 제도 개선방향	155
3. 역할분담방안 및 향후과제	169

참고 문헌

175

부록 : 외국의 신규 용도지구 관련 운영 사례	181
경관(풍치)지구 및 미관지구 현황분석 자료	204

표 목차

〈표 2-1〉 용도지구의 지정목적	14
〈표 2-2〉 지정 목적면에서 본 용도지구 분류	15
〈표 2-3〉 용도지구별 규제요소 적용 방식 비교	16
〈표 2-4〉 용도지구제, 용도지역제, 지구단위계획제도 비교	18
〈표 2-5〉 도시계획법 개정전·후의 용도지구 비교	19
〈표 2-6〉 도시계획법의 개정 전·후의 주요 조문 비교	20
〈표 2-7〉 도시계획법 시행령상 지구지정 내용	21
〈표 2-8〉 도시계획법 시행령의 개정 전·후의 행위제한 비교	22
〈표 2-9〉 서울시 도시계획조례 제정 내용	23
〈표 2-10〉 용도지구 변화 특성	30
〈표 2-11〉 용도지구 법·시행령·조례 지정내용 비교	31
〈표 2-12〉 일본의 용도지구	37
〈표 2-13〉 외국 용도지구 제도 운영 경향	38
〈표 3-1〉 서울시 용도지구 지정현황 단위	43
〈표 3-2〉 기존 용도지구 지정 목적	45
〈표 3-2〉 용도지역과 용도지구간의 관계	46
〈표 3-4〉 용도지구내 건축물 용도제한 비교 : 개정이전(개정이후)	47
〈표 3-5〉 경관(풍치)지구의 도시계획법 개정전·후 비교	48
〈표 3-6〉 미관지구의 도시계획법 개정전·후 비교	49
〈표 3-7〉 경관(풍치)지구 변천 연혁	50
〈표 3-8〉 경관(풍치)지구 지정목적과 지정지구의 변화	51
〈표 3-9〉 경관(풍치)지구의 지정목적별 지정면적 현황	51
〈표 3-10〉 지정시기별 건축규제 내용의 변화	54
〈표 3-11〉 경관(풍치)지구의 용도제한 비교	55
〈표 3-12〉 경관(풍치)지구로 인한 추가 용도제한	56
〈표 3-13〉 경관(풍치)지구의 용도지역과 밀도제한 비교	56
〈표 3-14〉 경관(풍치)지구의 주요민원 및 조치사항	57
〈표 3-15〉 미관지구 지정목적의 변화	59
〈표 3-16〉 미관지구내 건축행위제한의 변천	59
〈표 3-17〉 노선·집단 미관지구 현황	60
〈표 3-18〉 미관지구내 용도지역 현황	60
〈표 3-19〉 미관지구의 도로폭원 현황	61
〈표 3-20〉 고도지구의 지정목적별 지정위치 및 면적	62
〈표 3-21〉 고도지구의 자치구별 지정위치 및 면적현황	62

〈표 3-22〉 고도지구 건축규제의 변천	63
〈표 3-23〉 고도지구 지정지구 현황	64
〈표 4-1〉 산, 구릉지, 하천변 경관지구 특성	77
〈표 4-2〉 산, 구릉지, 하천변 경관지구 특성	78
〈표 4-3〉 주변개발로 문제되는 경관지구 특성	79
〈표 4-4〉 시계 연접지 경관지구 특성	80
〈표 4-5〉 1종 도로폭원별 용도지역 분포	84
〈표 4-6〉 2종 도로폭원별 용도지역 분포	84
〈표 4-7〉 3종 도로폭원별 용도지역 분포	84
〈표 4-8〉 4종 도로폭원별 용도지역 분포	84
〈표 4-9〉 5종 도로폭원별 용도지역 분포	84
〈표 4-10〉 2종 도로폭원별 용도분포	85
〈표 4-11〉 1종 도로폭원별 용도분포	86
〈표 4-12〉 3종 도로폭원별 용도분포	86
〈표 4-13〉 4종 도로폭원별 용도분포	86
〈표 4-14〉 5종 도로폭원별 용도분포	86
〈표 4-15〉 4종 층수·대지면적 분포 예시(층수분포 중심)	87
〈표 4-16〉 1종 특성구분 예시 (주거구분 20% 기준)	88
〈표 4-17〉 4종 특성구분 예시 (주거구분 50% 기준)	89
〈표 4-18〉 경관(풍치)지구의 유형구분 및 해당지구	93
〈표 4-19〉 서울시 인접도시의 풍치지구	94
〈표 4-20〉 관계규정(서울시 건축조례 제39조)	95
〈표 4-21〉 기준 검토내용	95
〈표 4-22〉 경관(풍치)지구 주요 유형구분	98
〈표 4-23〉 경관(풍치)지구 유형별 관리방안	100
〈표 4-24〉 기존 제2종 미관지구 중 일반미관지구로 조정	106
〈표 4-25〉 기존 제3종과 제4종 미관지구 중 역사문화미관지구에 해당하는 노선	108
〈표 4-26〉 일반미관지구로 재조정이 가능한 노선	110
〈표 4-27〉 제4종 미관지구 중 가로구역별높이제한이나 지구단위계획구역 지정 필요대상	110
〈표 4-28〉 신규 용도지구 운영방안	112
〈표 5-1〉 한강연접지역의 문제경관과 관리방안	126
〈표 5-2〉 서울시 산업별 집적지역 현황	129
〈표 5-3〉 경관지구의 지정요건 및 관리 방향	133
〈표 5-4〉 산업활동촉진지구의 지정요건	134
〈표 5-5〉 신규용도지구별 주요 고려사항	139
〈표 5-6〉 경관지구의 유형 및 운영의 기본방향	140

그림 목차

<그림 2-1> 용도지구제도 변화과정	27
<그림 2-2> 법적 효력이 있는 토지이용의 예(유럽의 경우)	35
<그림 3-1> 서울시 용도지구 지정현황	43
<그림 3-2> 서울시 용도지구별 지정면적 변화	44
<그림 3-3> 서울시 미관지구 지정면적 변화	45
<그림 3-4> 서울시 풍치지구 지정현황(24개소)	52
<그림 3-5> 경관(풍치)지구의 연도별 지정면적 변화	52
<그림 4-1> 풍치지구별 용도분포 구성비 현황	76
<그림 4-2> 평창지구	77
<그림 4-3> 인왕지구	77
<그림 4-4> 안산지구	78
<그림 4-5> 월곡지구	78
<그림 4-6> 금호·옥수지구	79
<그림 4-7> 수유지구	79
<그림 4-8> 오류지구	80
<그림 4-9> 시흥지구	80
<그림 4-10> 2종 미관지구 도로폭원별 용도지역 분포	83
<그림 4-11> 2종 미관지구 도로폭원별 이용용도 분포 예시	85
<그림 4-12> 경관(풍치)지구 주요 유형	99
<그림 4-13> 경관(풍치)지구 유형별 관리방향	100
<그림 4-14> 자연경관지구 지정가능지	102
<그림 4-15> 주요산 주변 경관관리 구분	102
<그림 4-16> 시계경관지구 지정가능지	103
<그림 4-17> 시가지경관지구 지정가능지	104
<그림 4-18> 중심지미관지구(변경안)	106
<그림 4-19> 역사문화미관지구(변경안)	108
<그림 4-20> 일반미관지구(변경안)	111
<그림 4-21> 일반미관지구(가로구역별 높이제한 고려)	111
<그림 5-1> 서울시 문화재 지정현황	124
<그림 5-2> 도심지역의 문화재 현황	125
<그림 5-3> 수변경관지구 지정가능지	127
<그림 5-4> 한강연접 경관관리구역의 범위	127
<그림 5-5> 서울시 조망대상지	128
<그림 5-6> 기계관련 제조업	130

<그림 5-7> 의류관련 제조업	130
<그림 5-8> 연구개발 서비스업	130
<그림 5-9> 정보처리 및 기타 컴퓨터운용 관련업	130
<그림 5-10> 종이·인쇄관련 제조업	130
<그림 5-11> 금융·보험·부동산 서비스업	130
<그림 5-12> 보행우선지구 지정가능지	131
<그림 5-13> 문화지구 지정가능지	132

제 1 장 서론

1 연구의 배경

2 연구의 목적 및 범위

3 연구의 내용과 방법

제1장

서론 : 연구의 개요

1. 연구의 배경

가. 도시계획법 전면 개정에 따른 용도지구 변화 대응

- 법·시행령 개정에 따른 조정작업

본 연구의 가장 큰 연구의 배경은 상위 도시계획법이 개정(2000. 1. 28) 됨에 따라 기존 용도지구의 통폐합, 세분화와 함께 지방자치단체별로 신규 용도지구의 설치 등이 이루어졌다는 것을 들 수 있다. 또한 일반주거지역 세분화 등 용도지역이 세분되고, 용도지구의 기능과 일부 유사한 역할을 수행하는 새로운 지구단위계획 제도가 도입되는 등 제도여건이 변화되었다. 이에 따라 서울시 용도지구 운영방향에 관한 전반적인 재조정이 필요하다 하겠다.

이번 개정 도시계획법에서는 용도지구에 관한 변경사항이 비교적 많은데 전반적으로 법과 시행령상의 용도지구 개수가 대폭 늘어나게 되었으며, 행위제한에 관한 내용도 건축법에서 도시계획법으로 이관하여 직접 규정하는 등 큰 변화가 이루어졌다. 이에 따라 용도지구 운영여건이 크게 변화되었다.

용도지구제도 관련 주요 변화내용을 살펴보면 우선 풍치지구의 역할을 대신하여 경관지구가 신설되었고, 미관지구가 1~5종에서 중심지·역사문화·일반미관지구 등 3가지로 재구분 되었다. 그리고 도시설계지구가 폐지되었으며, 자연취락지구는 취락지구로 변경되었다. 또한 공항지구는 시설보호지구로 편입되었으며, 새롭게 개발촉진지구와 지방자치단체가 지정할 수 있는 신규 용도지구 등이 신설되었다.

● 서울시 차원의 신규 용도지구 도입

이번 법개정에서 특이할 만한 것으로 각 자치단체별로 도시계획조례 제정을 통한 자치단체 지역특성에 맞는 도시계획을 수립할 수 있게 한 점을 지적할 수 있다. 즉 용도지구 지정이 건설교통부장관의 주관에 의해서만 가능하던 것이 시·도지사도 도시계획 결정으로 신규 용도지구 지정 및 기존 용도지구 세분 지정이 가능하게 된 것이다.

이에 따라 서울시에서도 서울시의 역사적, 문화적, 지리적, 환경적 특성을 고려한 자체적인 도시관리가 가능하게 되었다. 따라서 이를 적극적으로 활용할 수 있는 용도지구 운영방향에 대한 논의가 필요하다 하겠다.

현재와 같은 제도상의 많은 변화는 그 타당성 여부에 대한 논의와는 별개로 변경된 법 개정내용 및 이에 바탕한 서울시 도시계획조례 제정 등에 대응한 시급한 용도지구 조정과 운영방향 제시를 요구하고 있다.

나. 기존 용도지구 운영 개선 필요성 대두

현 용도지구는 운영상의 많은 문제점을 가지고 있음이 자주 지적되고 있다. 즉 잦은 용도지구의 변경에 따른 지정 목적과 지구 특성의 불일치, 그리고 여건변화를 제대로 반영하고 있지 못한 문제, 또 유사 목적의 지구들이 중복 지정되어 용도지역 혹은 용도지구간에 상충 문제가 발생하는 문제 등이 지적되고 있다. 따라서 이와 같은 문제점에 대응한 개선방안 마련이 필요하다.

이러한 문제점으로 인해 주민들간의 형평성 문제 제기과 지구지정의 합리성에 대한 논란 등이 사유재산 침해문제와 더불어 민원으로 많이 제기되고 있다. 그러나 또 다른 측면에서는 이와 같은 민원의 해결에 급급한 나머지 당초의 지정목적과 변경·해제사유가 서로 상반되는 등 운영상의 혼란과 도시관리상의 문제점도 제기되고 있는 실정이다.

따라서 새롭게 도시계획법과 조례 개·제정에 즈음하여 이러한 용도지구 재정비 전반에 걸친 관리방안 마련이 필요하다 하겠다. 즉 용도지구의 세분 및 신규 용도지구 지정이라는 새로운 수단을 적극 활용한 용도지구간의 역할 분담 및 새로 도입된 지구단위계획과의 역할 분담 등 보다 바람직한 도시관리를 위한 제도 개선방향 마련이 필요하다.

2. 연구의 목적 및 범위

가. 연구의 목적

본 연구의 1차적인 연구 목적은 상위 도시계획법 개정에 따른 기존 용도지구 재조정 및 활성화 방안의 제시와 새로 도입된 신규 용도지구를 서울의 특성과 여건을 고려하여 어떻게 활용할 것인가 하는 기본 방향을 제시하고자 하는 것이다. 그리고 부차적으로 보다 큰 틀로서의 용도지구 제도의 여건변화에 따른 바람직한 발전방향을 모색해 보는 것이라 할 수 있다.

이를 위하여 도시계획법 개정 관련 변화내용을 조사분석하고 시급히 대응방향을 마련할 필요가 있는 몇몇 용도지구를 중심으로 운영상 드러나고 있는 문제점과 현황을 구체적으로 파악하여 조정방향을 제시하고자 한다. 또한 추가적으로 새로 도입된 용도지구에 대해서도 적용가능 대상지 검토와 운영방향에 대한 면밀한 검토를 통해 서울시 용도지구 재조정 및 운영 개선에 대한 실질적인 정책대안을 제시하고자 한다.

나. 연구의 범위

연구의 공간적 범위로써는 서울시 용도지구 기지정 대상지 및 서울시 도시계획조례에 반영된 신규 용도지구 지정 가능지역을 대상으로 한다. 1999년 현재 서울시에는 풍치지구(개정 경관지구) 24개 지구, 미관지구 252개 지구, 고도지구 9개 지구 등 총면적 224.62km²(서울시 도시계획구역의 37%)에 걸쳐 약 10여 개의 용도지구가 지정되어 있다. 이러한 대상지역이 일차적인 공간적 검토 범위가 될 것이다.

한편 한정된 예산범위와 연구기간을 고려해 볼 때 보다 실질적이고 구체적인 연구결과를 제시하기 위해서는 연구범위를 한정할 필요가 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 기존 용도지구 중 도시계획법 개정에서 내용상 변화가 가장 많고 운영측면에서도 민원과

문제점이 가장 많이 제기되고 있는 경관(풍치)지구, 미관지구에 대해서는 구체적인 현황 조사와 운영실태를 파악하도록 하고 기타 고도지구 등 타 용도지구에 대해서는 제한적 범위내에서 일반적인 고려사항만을 다루도록 한다.

한편 1993년에 선행하여 연구가 이루어졌던 유사 연구로서 '서울시 도시계획 용도지구 운영 개선방안 연구(시정개발연구원)'와는 우선 연구 배경측면에서 2000년 1월 도시계획법 개정에 따른 제도여건 변화가 가장 큰 차이점이라 할 수 있다. 또한 연구범위 측면에서도 서울시 전체 용도지구를 대상으로 일반적 운영 개선방향을 다루었던 이전 연구와는 달리 제도변화가 크고, 주로 문제가 되고 있는 몇몇 용도지구를 중심으로 보다 구체적인 조정방향을 다루고 있으며, 이와 아울러 법개정에 따라 새롭게 도입된 신규 용도지구의 도입 필요성과 활용방향을 함께 논의한다는 측면에서 차이가 있다고 할 수 있다.

3. 연구의 내용과 방법

가. 연구의 주요 내용

연구의 주요 내용은 크게 용도지구 제도 개요와 변화과정에 대한 검토 부분, 도시계획법 개정에 따른 용도지구 변화내용 파악과 과제 도출부분, 기존 용도지구 운영실태 분석과 과제 도출부분, 신규 용도지구 도입 필요성 제시 및 운영방향 검토 부분, 그리고 운영실태분석과 외국 관련제도 운영사례 검토 등을 통한 용도지구 역할 재정립과 제도 개선방향 제시 부분으로 구분할 수 있다.

이에 따라 제1장에서 연구개요를 정리하였으며, 제2장에서는 용도지구 제도 개요와 변화특성을 도시계획법 개정 변화내용과 함께 서술하였다. 그리고 제3장과 제4장에서는 기존 용도지구 운영실태 분석과 과제 도출 및 재정비 방향 설정을, 또 제5장에서의 신규 용도지구 도입 필요성 및 운영방향 검토 부분을 제시하였다. 그리고 제6장에서 용도지구 역할 재정립과 개선방향을 제시하였다. 그리고 마지막으로 부록에서 신규 용도지구 관련 외국제도 운영사례와 시사점을 정리하였다.

● 용도지구 제도 개요 및 변화과정

먼저 용도지구 제도개요 부분에서는 우선 용도지구 지정목적과 변화, 용도지구의 종류와 특성 분석 그리고 행위제한 등 용도지구별 규제내용을 중심으로 그 변화 특징과 흐름을 살펴보았다. 아울러 제도운영상에서의 제기되고 있는 지역여건과 무관한 일률적인 용도지구 지정 문제와 현 지구지정과 행위제한의 적정성 문제 등에 대한 선행 연구에서의 논의사항 등을 정리하였다.

● 법개정 주요 변화내용과 과제 도출

여기에서는 개정 도시계획법에서의 용도지구 관련 주요 변화내용을 살펴보았다. 이를 위하여 2000년 1월에 개정된 도시계획법에서의 용도지구 변화 내용과 이에 따라 개정된 시행령 내용 그리고 이를 바탕으로 주요 위임내용을 중심으로 같은 해 7월에 새롭게 마련된 서울시 도시계획조례 내용에 대해 살펴보았다. 한편 이와 같은 제도변화는 다행스럽게도 본 연구의 진행과 병행하여 추진되었기 때문에 직접 제도 개정 및 제정과정에 참여할 기회가 마련되어 상당부분 연구진행과 아울러 제도정비에 대한 의견개진 등이 함께 이루어질 수 있었다.

● 기존 용도지구 운영실태 분석과 과제 도출

이 부분에서는 도시계획법 개정에 따른 용도지구 조정방향 제시를 위해 주로 경관(풍치)지구와 미관지구를 중심으로 기존 용도지구 지정현황 및 운영실태를 파악하였다. 이를 위해 경관(풍치), 미관지구 지정현황 파악 및 문제점 도출 그리고 재정비의 필요성 및 민원 발생현황 등을 살펴보았으며, 기존 용도지구의 실효성 및 한계를 규명하였다. 이를 바탕으로 개정 도시계획법 시행령에 대응한 용도지구 지정 재정비방향과 용도지구별 행위제한 조정과 같은 용도지구 운영 개선방향에 대해 살펴보았다.

● 신규 용도지구 운영방향과 과제 도출

서울시에서 새롭게 지정 검토가 필요한 지구는 시행령에서 세분 허용된 용도지구로 신규 4개 경관지구, 2개 개발촉진지구가 있으며, 문화지구, 보행우선지구 등 신규 도입

용도지구를 포함하여 약 10여 개의 용도지구가 있다. 이러한 신규 용도지구는 앞에서 언급하였듯이 제도 정비과정에서 본 연구의 의견개진이 일부 반영된 것으로 여기에서는 이와 같은 지구지정의 필요성 및 주요 지정가능 대상지역 등을 살펴보고 이를 바탕으로 운영의 기본방향과 지정요건 등에 대한 큰 방향을 제시하였다.

● 용도지구 역할 재정립과 개선방향

이 부분에서는 현재의 용도지구 운영실태와 새롭게 도입이 필요한 신규 용도지구 그리고 외국 용도지구 관련제도의 운영현황 등을 종합적으로 검토해 보고, 장기적으로 용도지구 제도의 역할과 기능을 재정립할 필요성이 있음을 제시하였다. 또한 유사 관련 제도 예컨대 새로 도입된 지구단위계획 등과의 역할분담이 이루어질 필요가 있음을 제시하였다. 또 현 용도지구의 운영에 있어서도 유사한 기능과 역할을 하는 용도지구간의 조정을 통한 통폐합 및 차별화 방안 그리고 지정목적에 부합하는 용어의 정리 등이 필요함을 제시하고 대안적 개선방향을 제시하였다. 마지막으로 용도지구와 함께 도시계획제도의 근간이 되는 관련 용도지역제, 지구단위계획, 건축 관련법규 등에 대한 종합적인 정비의 필요성을 논의하였다.

나. 연구의 방법

● 제도 연구와 실태 연구 병행

본 연구는 크게 제도연구부문과 실태조사부문에 구성되어 있다. 먼저 제도연구부문에서는 2000년 도시계획법 개정과 이에 따른 시행령 개정 그리고 서울시 도시계획조례 제정으로 인한 용도지구 제도 변화내용을 분석하였다. 그리고 실태조사부문에서는 기존 용도지구중 주민의 민원 및 불편이 제기되고 있는 경관(풍치)지구, 미관지구 등을 중심으로 운영실태, 제도 실효성과 한계규명을 살펴보는 등 제도연구와 실태연구를 병행하여 진행하였다.

- **현황조사 및 의견수렴을 통한 현실적 조정**

본 연구에서는 우선적으로 조정이 필요한 기존 용도지구, 예컨대 경관(풍치)지구, 미관지구 등에 대해서는 현장조사를 통한 이용실태와 건축현황 파악 및 의견수렴 등을 통해 현실에 바탕한 조정 가능성을 제시하도록 하였다. 이를 위해서 용도지구 개편과 관련 전문가 및 현장 담당자와의 의견교환을 통해 실무 적용가능성을 높일 수 있도록 하였다.

- **관련 연구결과의 적극적 활용**

한편 본 연구를 시행함에 있어서는 한정된 예산범위와 연구기간의 제약을 극복하고 정책적 일관성과 자료의 활용성을 높일 수 있도록 서울시 관련자료(97년 풍치지구 현황자료) 및 시정개발연구원 관련 연구자료(94년 용도지구 운영개선방안 연구, 97년 미관지구 제도 개선방안 연구자료) 등을 활용하여 현황조사와 분석을 보완함으로써 효과적인 연구가 진행될 수 있도록 하였다.

제 2 장

용도지구 제도개요 및 변화특성

- 1 용도지구제도의 개요
- 2 최근 용도지구 개정 내용
- 3 용도지구 제도의 변화 특성

제2장

용도지구 제도개요 및 변화특성

1. 용도지구 제도의 개요

가. 용도지구 제도의 법적 근거

용도지구 제도의 법적 근거는 도시의 물리적 환경을 다루는 도시계획법과 시행령 그리고 개별 도시에서 수립하게 되는 도시계획조례가 그 근거가 된다. 우선 도시계획법에서 제33조에 지구의 지정에 대해 규정하고 있고, 이에 대해 시행령 제30조, 도시계획조례 제9조에 근거규정을 마련해 두고 있다. 그리고 구체적인 지구내 행위제한 등에 대해서는 법 제53조, 시행령 제52조에서 제61조, 조례 제40조에서 제54조에 걸쳐 자세한 사항을 규정하고 있다. 그리고 필요한 경우 세부적인 내용에 대해서는 별도의 조례로 이를 관리할 수 있도록 하는 위임조항까지 두고 있어 용도지구가 매우 중요한 도시계획의 수단으로 자리 매김 되고 있음을 알 수 있다.

일반적으로 도시계획에서는 도시계획구역내 모든 토지에 대해 특정한 하나의 용도지역을 지정하고 용도지역별로 허용 또는 불허되는 용도와 밀도기준을 달리 규제하는 ‘용도지역제’와 특정의 추가적인 규제 목적에 따라 용도나 밀도, 형태 등을 추가적으로 제한함으로써 용도지역제를 보완하고자 ‘용도지구제’를 도입하고 있다고 할 수 있다. 이러한 용도지구의 지정 목적은 도시계획법 제33조에서 “공공의 안녕·질서와 도시기능의 증진을 위하여” 필요한 경우 용도지구를 지정한다라고 규정하고 있다.

그러나 이것만으로는 구체적인 용도지구 지정 의도를 파악하기 어렵기 때문에 건설교통부 도시계획 운영지침 및 서울시 용도지구 운영지침 등을 살펴볼 필요가 있다.

나. 용도지구 제도의 성격

용도지구 관련 운영지침의 내용을 살펴보면 용도지구제는 용도지역제만으로 대응하기 어려운 도시의 부분적, 국지적 문제나 특별한 주제의 해결을 위해 필요하다고 규정하고 있다. 즉 용도지구는 일반적인 용도지역의 지정과 함께 부가적으로 특수목적 위해 중복 지정하는 형태로 운용되는 일종의 중복지구(overlaying zone) 성격을 갖는다고 할 수 있다. 다시 말해서 용도지역의 지정이 도시계획에서의 일반적 목적달성과 관련된 일반 규제사항(ordinary zoning)을 담는 것이라면, 용도지구의 지정은 한정적이고 특별한 목적을 수행하는 경우이거나 또는 특정 토지이용 목적을 달성하기 위하여 지정되는 특별 용도지역제(special zoning)의 일종이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 용도지구를 두는 이유는 지역지정에 의한 행위규제라는 일반해로서 해결하지 못하는 특수지역의 문제들을 해결하기 위한 특수해의 필요성 때문이다.

이러한 특수한 문제란 무엇인가에 대해서는 실제 지정되고 있는 용도지구의 지정목적 을 검토해 봄으로써 알 수 있다. 현재 지정되고 있는 용도지구의 주요 지정 목적은 첫째, 경관의 조성 및 도시미관 유지 둘째, 전통건조물 및 문화재 보존과 보호 셋째, 특정 토 지이용 조성 및 기능 증진 넷째, 도시 안전성 확보 및 환경 유지 다섯째, 특정지역의 주 거환경 보호 및 개선 등 5가지로 요약될 수 있다.

〈표 2-4〉 용도지구의 지정목적

법규정 : 공공의 안녕, 질서와 도시기능의 증진 (별33조) 명칭격 : 도시의 국부적이고 특별한 목적의 달성이나 유지권리
주요지정 목적
1. 경관 조성 및 도시미관 유지: 중심지미관, 고도지구, 경관지구 2. 전통건조물 및 문화재 보존: 보존, 역사문화미관, 고도지구 3. 토지이용 조성 및 기능증진: 아파트, 위락, 시설보호, 중심지미관지구 4. 도시안전성 확보 및 환경유지: 방화, 방재, 시설보호지구 5. 주거환경의 보호 및 개선: 위락, 아파트, 경관(풍치), 일반미관지구

한편 용도지구의 성격을 보다 명확히 하기 위해서는 도시계획법에 도입되어 있는 또 다른 특별 용도지역체로서의 지구단위계획(이전 도시설계, 상세계획)과 용도지구와의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 성격 면에서 두 제도는 모두 일반해로서의 용도지역체의 한계를 보완하는 측면에서 도입된 특별한 부가규제로서의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다.

그러나 용도지구는 비교적 도시 전역에 대해 유사한 문제가 발생하는 다수의 지역에 공통적으로 적용할 수 있는 상대적인 공통해로서의 특별한 부가규제 성격이 강하다면, 지구단위계획은 특정한 지역의 특수한 여건에 적합한 특별 부가규제라는 단일해로서의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 현재는 이와 같은 성격이 다소 중첩되어 운영되고 있는 상태이다.

장기적으로는 용도지구는 도시계획에서 용도지역을 보완하는 특수해 중에서 다소 공통해로서의 성격이 강한 경우에, 그리고 지구단위계획은 지역의 특수성에 대응한 진정한 의미에서의 특수해로서 운영하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

〈표 2-2〉 지정 목적면에서 본 용도지구 분류

구분	경관지구	미관지구			고도지구	방화지구	보존지구	아파트	방재지구	위락지구	취락지구	시설보호지구					
		중심지	역사	일반								학교	공용	항만	공항		
도시경관보호, 미관증진	○	○	○	○	○												
문화재·중요시설보호			○		○		○					○	○	○	○		
토지의 고도이용		○			○		○										
도시안전성 확보						○			○								
주거환경보호 및 개선	○			○			○			○	○						

자료) 대한국토도시계획학회, 2000, 도시계획론 참조 재구성

다. 용도지구 제도의 내용

1) 용도지구에서의 규제사항

용도지구에서의 규제내용은 일반적으로 용도지구 제도가 일반 용도지역제에 부가해서 특별한 목적을 달성할 수 있는 부가적인 규제를 설정한다는 측면에서 기본적으로는 용도지역의 계획규제를 강화하는 형태를 취해 왔다. 이러한 계획규제로 특히 많이 운용되는 것은 용도규제와 높이규제를 들 수 있다. 이는 용도지구가 주로 경관/미관 등 시각적 측면을 관리하기 위한 것과 특정한 환경(주거환경 등) 조성을 위해 특정 용도 등을 유지 혹은 조성하는 것을 목적으로 하고 있기 때문이라 할 수 있다. 이외에 지구 지정목적에 따라 규모, 형태, 색채 그리고 건축선, 건축자재 등 건축적 규제를 부가하는 경우도 있다.

일반적으로 용도지구내 행위제한을 부가하는 방법은 크게 단일한 계획규제를 적용하는 경우와 2~3가지 정도의 계획규제를 함께 부가하는 경우 그리고 다양한 계획규제를 복합적으로 적용하는 형태로 구분해 볼 수 있다. 본래 용도지구가 도시의 불특정 다수지역에 대한 공통적인 규제적용이란 성격을 고려해 볼 때에는 가능한한 규제요소가 단순 명료할 필요가 있으나 지구특성에 따라 여러 규제요소가 적용된 경우도 있다 하겠다.

〈표 2-3〉 용도지구별 규제요소 적용 방식 비교

구분	지구세분화	규제내용					세부규제사항 참조
		용도	밀도	높이	규모	적용방식	
경관지구		○	○	○		조합수단	도시계획조례
미관지구	3종류	○	○	○	○	조합수단	도시계획조례
고도지구	최고, 최저			○		단일수단	도계법시행령 (도시계획 결정)
방화지구		○				조합수단	도계법시행령 및 건축법
보존지구		○				단일수단	문화재보호법, 군사시설보호법
아파트		○	○	○	○	복합수단	주택건설촉진법
방재지구		○		○	○	조합수단	도계법시행령
위락지구		○				단일수단	도계법시행령
취락지구		○				단일수단	도계법시행령
시설보호	4종류	○				단일수단	도시계획조례

자료) 대한민국도시계획학회, 2000, 도시계획론 참조 재구성

2) 내용면에서 본 용도지구와 관련 제도 관계

● 용도지구와 용도지역제 및 지구단위계획

용도지구제는 용도지역 및 지구단위계획과의 관계를 보다 명확히 할 필요가 있다. 이는 이번 법개정을 통해서도 제기되었듯이 도시관리차원에서 용도지역제의 한계를 보완하는 방안이 용도지구 제도만을 통해 이루어지는 것이 아니라 한편에서는 용도지역제를 보다 세분화하고 규제내용을 차별화 함으로써도 일부 개선할 수 있고, 또 다른 측면에서 지구단위계획 등 지구차원에 계획규제를 강화함으로써도 개선할 수 있기 때문이다.

즉 이와 같은 도시관리수단으로서의 관련 제도와 용도지구의 관계를 명확히 함으로써 용도지구의 성격을 구체화 하고, 이와 같은 관련 제도 변화와 연계하여 용도지구의 역할과 수단을 조정할 수 있을 것이기 때문이다.

● 용도지구와 관련 제도와와의 관계 비교

용도지구와 용도지역, 지구단위계획 등의 제도 내용과 성격을 비교해 보면 지역제가 다소 거시적 목적을 실현하기 위한 일반적, 추상적인 목표와 최저기준 확보 중심의 소극적 규제방식이라면, 상대적으로 지구단위계획은 적극적 공간조성을 위한 미시적 계획목표와 최적의 수준달성을 위한 선택적·구체적인 공간제어의 내용을 담은 제도수단이라 할 수 있다. 이에 비해 용도지구제도는 두 제도의 중간적 성격을 가지는 것으로서 비교적 넓은 불특정 다수의 지구를 대상으로 최저기준보다는 구체적인 그러나 몇 가지 일반적이면서 선택적인 규제내용을 부가하는 중간적 성격의 제도수단이라 할 수 있다.

또한 지정대상 및 범위측면에서 볼 때 용도지역이 전체 도시를 대상으로 몇 개의 용도지역으로 구분하여 광범위한 지역을 관리대상으로 한다면, 용도지구는 이러한 지역보다는 다소 범위가 좁은 일단의 지구를 대상으로 하되 불특정 다수의 지역에 지정할 수 있는 제도적 적용범위를 가지고 있다고 할 수 있다. 이에 비해 지구단위계획은 특정한 지역에 주로 수개의 지구단위정도의 규모를 대상으로 해당 지역만의 계획규제를 적용하는 제도라고 할 수 있다.

또한 규제내용의 기술적 측면에서 볼 때 용도지역은 일반적인 규제내용과 수준을 정하여 이를 전체 해당지역의 개별 필지에 경직되게 개개 요소를 적용하는 형태라면 용도지구는 해당 지구에 다소 일반적인 규제내용이기는 하지만 상대적으로 구체성을 가진 부가적인 규제내용을 해당 지역 개별 필지에 동일하게 적용하되 규제요소는 지구특성에 따라 때로는 포괄적인 형태로 상호 연계하여 지정하기도 한다.

이러한 용도지구에서의 행위제한은 해당지구가 달성하고자 하는 목표이미지에 대한 구체적인 계획설계가 선행된 후 이루어지는 것은 아니라는 측면에서 이전 도시설계나 상세계획 즉 지구단위계획체계와는 구분되어 진다. 하지만 보다 지구별로 개별적이고 구체적인 계획규제 내용을 부가하고 있다는 측면에서 일반 용도지역 규제와 구분된다.

이러한 용도지구의 적용 효과 측면에서는 어느 정도 용도지역제 보다는 구체적이고 특정 목적을 달성하기 위한 부가적인 계획규제를 적용하되 별도의 지구별 계획설계 작업과 같은 노력, 비용, 시간이 소요되지 않는다는 측면에서 적용에 용이한 측면이 있다고 할 수 있다. 그러나 바람직한 공간조성을 위한 일체적이고 종합적인 유도나 조성에는 명확한 한계를 가지고 있다고 할 수 있다.

〈표 2-4〉 용도지구제, 용도지역제, 지구단위계획제도 비교

구분	지역제		지구제	지구단위계획
성격	· 거시적 목적의 실현수단 · 소극적 규제(최저기준 확보) · 일반적·추상적 기준에 의한 공간제어		· 중시적 목적의 실현수단 · 중간적 부가 규제(최저기준 향상) · 일반적·선택적 공간제어	· 미시적 계획목적의 실현수단 · 적극적 규제(최적수준달성) · 선택적·구체적 공간제어
대상시기	· 도시전체를 대상으로 하며, 비교적 정형의 필지분할과 격자형 가로망, 필지의 규모·형상·용도가 동질적인 시가지에 효과적		· 용도, 형태 등 비교적 동질적 정비 목적을 가진 경우 효과적 · 부가적 계획제어의 필요성이 제시된 지구 대상	· 용도, 형태면에서의 동질·혼합에 관계없음 · 계획의 중요성이 집중된 지구 대상
규제기술측면	특징	· 건물단위 또는 필지단위 규제(1동, 1필지 원칙) · 계획설계 없음	· 가구보다는 큰 지역대상 규제 · 계획설계 없음 · 토지 및 지상물에 대한 선택규제	· 가구단위 · 계획설계 있음 · 토지/지상건물의 일체적 규제
	구체적	규제내용 규제수준 규제효과 규제요소	일반적 추상적 경직적 분해적	다소 일반적 상대적 구체성 경직적 포괄적 혹은 분해적
적용효과와한계	· 시가지 전역에 효율적인 토지이용규제가 가능 · 건축단위규제와 일원적관계		· 특정 지구 지역 전체에 효율적인 토지 혹은 건물이용규제 가능 · 건축단위규제와 일원적관계 · 계획 수립에 비용과 노력 절감	· 토지, 지상건물을 일체적, 종합적으로 규제하여 바람직한 시가지 유도 조성 가능 · 건축단위규제와 이원적 관계 · 계획수립의 노력, 비용, 시간이 걸림

자료) 日端康雄, 1988(김영하 역, 1992), 73쪽 참조 재구성

2. 최근 용도지구 개정 내용

가. 도시계획법 개정 내용

이번 개정 도시계획법에서는 용도지구에 관한 변경사항이 비교적 많은데 우선 전반적으로 법과 시행령상의 용도지구 개수가 대폭 늘어나게 되었으며, 행위제한에 관한 내용도 건축법에서 규정하던 것을 도시계획법으로 이관하여 직접 규정하도록 변경되었다.

주요 변화내용을 살펴보면 우선 풍치지구의 역할을 대신하여 경관지구가 신설되었고, 미관지구가 1~5종에서 중심지·역사문화·일반미관지구 등 3가지로 재구분 되었다. 그리고 자연취락지구는 취락지구로 변경되었으며, 새롭게 개발촉진지구가 신설되었다.

또한 용도지구 지정이 건설교통부장관의 주관에 의해 되었던 것이 시·도지사도 도시계획으로 결정으로 신규 용도지구 지정 및 기존 용도지구 세분 지정이 가능하게 되었다.

〈표 2-5〉 도시계획법 개정전·후의 용도지구 비교

구분	최근개정 도시계획법 (2000. 1.)	도시계획법 (시행령) (1997. 12. 31)	주요 행위제한 (건축조례 : 제정 도시계획조례)
풍치지구	◆경관지구(변경) (변경 : 자연, 시계, 문화재주변, 수변, 시가지, 조망권경관지구)	●(○)	용도제한, 건폐율 건축물의 높이, 대지안의 조경
미관지구	◆(변경 : 중심지, 역사문화, 일반미관지구)	●(○ : 제1~5종)	용도제한, 건축선 후퇴, 건축물의 높이 등 건축제한
고도지구	●	●(○)	
방화지구	●	●(○)	
보존지구	●	●(○)	이전엔 도시계획법에 행위규정
공항지구	×	●(○)	용도제한
시설보호지구	◆공항지구(추가)	● (○ : 학교, 공용, 항만시설보호)	용도제한
도시설계지구	×	○	
아파트지구	○	○	
방재지구	●	○	
위락지구	○	○	
자연취락지구	◆취락지구(변경)	○	
개발촉진지구	◆		(조례) 외국인투자촉진지구 산업활동촉진지구
문화지구			◆(조례)
보행우선지구			◆(조례)
사적건축물 보존지구			◆(조례)

● 도시계획법상 규정, ○ 도시계획법시행령상 규정, ◆ 신설, × 폐지

〈표 2-6〉 도시계획법의 개정 전·후의 주요 조문 비교

이전 도시계획법 개정 (1997. 12. 13)	최근 도시계획법 개정 (2000. 1. 28)
<p>〈법률〉</p> <p>제18조(지구의 지정)</p> <p>①건설부장관은 도시계획구역안에서 공공의 안녕질서와 도시기능의 증진을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 다음 각 호의 지구의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 풍치지구 : 도시의 자연풍치를 유지하기위하여 필요한 때 2. 미관지구 : 도시의 미관을 유지하기 위하여 필요한 때 3. 고도지구(최저고도지구·최고고도지구) : 도시의 환경조성 및 토지의 고도이용과 그 증진을 위하여 건축물의 높이의 최저한도 또는 최고한도를 규제할 필요가 있을 때 4. 방화지구 : 도시의 화재 및 기타의 재해의 위험을 예방하기 위하여 필요한 때 5. 내지 8. 삭제 9. 보존지구 : 문화재 및 중요 시설물의 보호와 보존을 위하여 필요한때 10. 삭제 11. 삭제 12. 공항지구 : 공항시설의 보호와 항공기의 안전운항을 위하여 필요한 때 13. 시설보호지구 : 학교시설의 보호와 항만 및 업무기능의 효율화를 위하여 필요한 때 <p>②건설부장관은 특히 필요하다고 인정할 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 제1항의 지구를 다시 세분하거나 그 지구 이외의 지구의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다.</p>	<p>〈법률〉</p> <p>제33조(지구의 지정)</p> <p>①건설교통부장관 또는 시·도지사는 공공의 안녕질서와 도시기능의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 다음 각호의 지구의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 경관지구 : 도시의 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구 2. 미관지구 : 도시의 미관을 유지하기 위하여 필요한 지구 3. 고도지구(최고고도지구·최저고도지구) : 도시의 환경조성 및 토지의 고도이용과 그 증진을 위하여 건축물의 높이의 최저한도 또는 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구 4. 방화지구 : 도시의 화재위험을 예방하기 위하여 필요한 지구 5. 방재지구 : 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴 기타 재해를 예방하기 위하여 필요한 지구 6. 보존지구 : 문화재, 중요시설물 및 문화적·생태적으로 보존 가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구 7. 시설보호지구 : 학교시설·공용시설·항만 또는 공항의 보호, 업무기능의 효율화, 항공기의 안전운항 등을 위하여 필요한 지구 8. 취락지구 : 녹지지역 또는 개발제한구역안의 취락을 정비하기 위한 지구 9. 개발촉진지구 : 주거기능·상업기능 또는 공업기능을 집중적으로 개발·정비할 필요가 있는 지구 10. 기타 대통령령이 정하는 지구 <p>②건설교통부장관 또는 시·도지사는 필요하다고 인정되는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항 각호의 지구를 도시계획결정으로 다시 세분하여 지정할 수 있다.</p> <p>③시·도지사는 지역여건상 필요한 때에는 당해 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 제1항 각호의 지구외의 지구의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다.</p> <p>이 경우 그 지구의 명칭 및 지정목적과 당해 지구안에서의 건축 기타 행위의 금지 및 제한에 관하여는 건설교통부장관과 미리 협의하여야 한다.</p>

나. 도시계획법 시행령 및 조례 개정 내용

1) 시행령 개정 내용

도시계획법 시행령상 용도지구 조정의 큰 방향을 시행령상에서 새로 지정할 수 있는 용도지구는 축소하되, 시·도지사 등이 세분 적용할 수 있는 용도지구는 다소 늘리는 형태로 이루어진 점이 특기할 만하다. 지정관련 개정 내용을 살펴보면 생태계보존지구가 추가된 것 이외에는 크게 변화된 것은 없으며 단지 개념상의 정리와 통폐합 중심의 조정이 되었다고 할 수 있다. 한편 용도지구 행위제한 관련 개정내용을 살펴보면 기본적으로는 건축법에 있던 행위제한을 도시계획체계내로 이관시킨 것이 가장 큰 변화이며 이외에는 법 시행의 혼란을 방지하기 위해 큰 변화를 피하지는 않았다고 할 수 있다.

〈표 2-7〉 도시계획법 시행령상 지구지정 내용

이전 도시계획법 시행령 (1997. 12. 13)	최근 도시계획법 시행령 개정 (2000. 7)
제16조(지구의 지정) 건설교통부장관은 법 제18조2항의 규정에 의하여 다음 각호의 지구의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다.	제30조(지구) ① 법 제33조 제1항 제10호의 규정에 의한 "기타 대통령이 정하는 지구"라 함은 다음 각 호와 같다.
1. 도시설계지구 : 도시의 기능 및 미관의 증진을 위하여 필요할 때 2. 아파트지구 : 토지이용도의 제고와 주거생활의 환경보호를 위하여 아파트의 집단적인 건설이 필요할 때 3. 방재지구 : 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴 기타 재해를 예방하기 위하여 필요한 때 4. 위락지구 : 위락시설을 집단화하여 다른 지역의 환경을 보호하기 위하여 필요한 때 5. 자연취락지구 : 녹지지역안의 취락을 정비하기 위하여 필요한 때	1. 아파트지구 : 아파트의 집단적인 건설이 필요하여 주택건설촉진법 제20조 내지 제23조의 규정에 의한 아파트지구개발사업을 시행할 지구 2. 위락지구 : 위락시설을 집단화하여 다른 지역의 환경을 보호하기 위하여 필요한 지구
제16조의 2 (지구의 세분) 건설교통부장관은 법 제18조제2항의 규정에 의하여 지구를 다음과 같이 세분하여 지정할 수 있다.	②(지구의 세분) 법 제33조 제2항의 규정에 의하여 도시계획결정으로 세분하여 지정할 수 있는 지구는 다음 각호와 같다.
1. 미관지구 가. 제1종 미관지구 : 토지의 이용도가 극히 높은 상업지역의 미관을 유지하기 위하여 필요한 때 나. 제2종 미관지구 : 토지의 이용도가 비교적 높은 상업지역의 미관을 유지하기 위하여 필요한 때 다. 제3종 미관지구 : 관광지 또는 사적지의 미관을 유지하기 위하여 필요한 때 라. 제4종 미관지구 : 한국 고유의 건축양식을 보존하거나 전통적 미관의 유지를 위하여 필요한 때 마. 제5종 미관지구 : 제1종 내지 제4종 미관지구외에 그 도시의 미관을 유지하기 위하여 필요한 때	1. 미관지구 가. 중심지미관지구 : 토지의 이용도가 높은 상업지역의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구 나. 역사문화미관지구 : 사적지·전통건축양식·관광지 등의 미관을 유지하기 위하여 필요한 지구 다. 일반미관지구 : 시가지 미관지구 및 역사문화미관지구 이외에 지역의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구
2. 시설보호지구 가. 학교시설 보호지구 : 교육환경을 보호·유지하기 위하여 필요한 때 나. 공공시설 보호지구 : 공공업무기능을 효율화하기 위하여 필요한 때 다. 향만시설 보호지구 : 향만기능을 효율화하고 향만시설의 관리·운영을 위하여 필요한 때	2. 고도지구 : 최고고도지구, 최저고도지구 3. 보존지구 가. 문화재보존지구 나. 중요시설물보존지구 : 국방상 중요시설물 보호와 보존을 위해 필요시 다. 생태계보존지구 : 도시내의 동식물서식처 등 생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구 4. 시설보호지구 가. 학교시설보호지구 , 나. 공공시설보호지구, 다. 향만시설보호지구 라. 공항시설보호지구 5. 취락지구 가. 자연취락지구 : 녹지지역안의 취락을 정비하기 위하여 필요한 지구 나. 집단취락지구 : 개발제한구역안의 취락을 정비하기 위한 지구 <부칙> 지구에 관한 경과조치

〈표 2-8〉 도시계획법 시행령의 개정 전·후의 행위제한 비교

이전 도시계획법 시행령 (1997. 12. 13)	최근 도시계획법 시행령 개정 (2000. 7)
<p>〈도시계획법 시행령〉</p>	<p>〈도시계획법〉</p>
<p>제19조(지역·지구 및 구역안의 행위제한 등) ① 제2장 제2절(제17조 내지 제22조)의 규정에 의하여 지정된 지역·지구 및 구역안에 있어서의 건축 기타의 행위의 제한 및 금지에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 건축법 및 기타의 법률이 정하는 바에 의한다.</p>	<p>제6장 지역·지구안에서의 행위제한, 제53조(지역 또는 지구에서의 건축제한) ① 제32조의 규정에 의하여 지정된 지역에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 대통령령으로 정한다. ② 제33조의 규정에 의하여 지정된 지구에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·시 또는 군의 조례로 정할 수 있다.</p>
<p>② 보존지구안에서의 건축을 기타 시설의 건축 또는 설치에 관한 제한은 다음 각호에 의한다. 1. 문화재의 보존을 위하여 지정된 보존지구안에는 문화재보호법의 적용을 받는 문화재를 직접 관리·보호하기 위한 건축물 기타 시설 이외에는 이를 건축 또는 설치할 수 없다. 다만, 시장 또는 군수가 그 문화재의 보존상 지장이 없다고 인정하여 문화관광부장관의 승인을 얻은 때에는 그러하지 아니하다. 2. 국방상 중요한 시설물의 보존관리를 위하여 지정된 보존지구안에서는 그 지정목적에 위배되는 건축물을 건축하거나 시설을 설치할 수 없다. 다만 시장 또는 군수가 그 시설물의 보존관리에 지장이 없다고 인정하여 국방부장관의 승인을 얻은 때에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>〈도시계획법 시행령〉 제52조(경관지구안의 건축제한) ① 경관지구안에서는 그 지구의 자연경관의 보호·유지 또는 인공경관의 형성에 장애가 된다고 인정하여 도시계획조례가 정하는 건축물은 이를 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위안에서 도시계획위원회 등의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다. ② 경관지구안에서의 건축물의 건폐율 및 높이, 대지안의 조경에 관하여는 그 지구의 자연경관의 보호·유지 또는 인공경관의 형성에 필요한 범위안에서 도시계획조례로 정한다.</p>
<p>〈건축법〉</p>	<p>제53조(미관지구안의 건축제한) ① 미관지구안에서는 그 지구의 위치, 환경 기타 특성에 따른 미관의 유지에 장애가 된다고 인정하여 도시계획조례로 정하는 건축물은 이를 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위안에서 도시계획위원회 등의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
<p>제6장 지역 및 지구안의 건축물 제45조(지역 및 지구안에서의 건축물의 건축) ① 도시계획법에 의하여 지정된 지역안에서의 건축물의 건축폐지 및 제한에 관하여는 대통령령으로 정한다. ② 도시계획법에 의하여 지정된 지구안에서의 건축물의 건축에 관하여는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 기준에 의하여 시·군·구의 조례로 정할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 건축물의 건축금지 및 제한은 도시계획법 제17조 및 동법 제18조의 규정에 의한 지역 및 지구지정의 목적에 적합하여야 한다. ④ 공원, 유원지 또는 그 예정지안에 있어서는 공원 또는 유원지의 설치 목적에 적합한 건축물로서 대통령령이 정하는 건축물이 아니면 이를 건축할 수 없다.</p>	<p>② 미관지구안의 건축물의 높이 및 규모(건축물의 앞면길이에 대한 옆면길이 또는 높이의 비율을 포함한다), 부속 건축물의 규모, 건축물·담장·대문의 형태 및 색채와 건축물의 비갈색으로 돌출하는 건축설비, 차면시설·세탁물건조대·장독대 기타 유사한 것의 형태·색채 또는 그 설치의 제한, 금지 등에 관하여는 그 지구의 위치·환경 기타 특성에 따른 미관의 유지에 필요한 범위안에서 도시계획조례로 정한다. 제54조(고도지구안의 건축제한) 고도지구안에서는 도시계획으로 정하는 높이를 초과하거나 미달하는 건축물을 건축할 수 없다.</p>
<p>〈건축법 시행령〉</p>	<p>제55조(방재지구안의 건축제한) 방재지구안에서는 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴, 지진 기타 재해예방에 장애가 된다고 인정하여 도시계획조례가 정하는 건축물을 건축할수없다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
<p>제66조(공원안의 건축물) 제67조(유원지안의 건축물) 제68조(풍지지구안의 건축물) 제69조(미관지구안의 건축제한) 제70조(고도지구안의 건축제한) 제71조(시설보호지구안의 건축제한) 제72조(보존지구안의 건축물) 제73조(공황지구안의 건축제한) 제74조(아파트지구안의 건축제한) 제75조(기타 지구안의 건축제한) 제76조(용도지역내 건축물 용도제한의 예외) 제77조(건축물의 대지가 지역·지구 또는 구역에 걸치는 경우)</p>	<p>제56조(보존지구안의 건축제한) 보존지구안에서는 다음 각호의 구분에 따른 건축물에 한하여 건축할 수 있다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다. 1.문화자원보존지구 2.중요시설물보존지구 3.생태계보존지구 : 생태적으로 보존 가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 저해하지 아니하는 건축물로서 도시계획조례가 정하는 건축물</p>
	<p>제57조(시설보호지구안의 건축제한) ① 학교시설보호지구·공용시설보호지구 및 향만시설보호지구안에서는 학교·공용시설 또는 향만의 기능수행에 장애가 된다고 인정하여 도시계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다. ②공황시설보호지구안에서의 건축제한에 관하여는 항공법이 정하는 바에 의하되, 그 이외의 건축물의 용도 및 형태등의 제한에 관하여는 항공시설의 보호와 항공기의 이착륙에 장애가 되지 아니하는 범위안에서 도시계획조례로 정한다.</p>
	<p>제58조(취락지구안에서의 건축제한) ① 자연취락지구안에서는 취락의 정비에 정장을 준다고 인정하여 도시계획조례가 정하는 건축물을 건축할수없다. ②집단취락지구안에서의 건축제한에 대하여는 개설제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법령이 정하는 바에 의한다.</p>
	<p>제59조(아파트지구안에서의 건축제한) 제60조(기타 지구안의 건축제한)</p>

2) 서울시 도시계획조례 제정 내용

서울시 조례에서는 문화지구, 보행우선지구, 사적건축물보전지구 등 신규 용도지구 및 세분 용도지구로 자연경관지구와 5개 경관지구, 산업활동촉진지구, 외국인투자촉진지구 2개 개발촉진지구 등을 추가 지정하여 서울시에 적용되는 용도지구는 총 29가지가 되었다. 그러나 현재 개별 신규 용도지구에 대한 행위제한 내용 등은 별도의 조례를 마련하여 규정하도록 되어 있으며, 일부를 제외하고는 건설교통부와 협의가 필요한 상태이다.

〈표 2-9〉 서울시 도시계획조례 제정 내용

구분	시행령	조례
1. 경관지구		제8조(경관지구의 세분)①법 제33조제2항 및 영 제30조제3항제1호의 규정에 의하여 도시계획결정으로 세분하여 지정할 수 있는 경관지구는 다음 각 호와 같다. 1.자연경관지구 : 산지, 구릉지등 자연경관의 보호 및 도시의 자연풍치를 유지하기 위하여 필요한 지구 2.시계경관지구 : 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 외곽지역의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지구 3.문화재주변경관지구 : 도시의 역사와 문화를 보존·유지하기 문화재 주변의 경관유지가 필요한 지구 4.수변경관지구 : 한강등 수변의 자연경관을 보호·유지하기 위하여 필요한 지구 5.시가지경관지구 : 주거지역의 양호한 환경조성과 시가지 도시경관을 보호하기 위하여 필요한 지구 6.조망권경관지구 : 자연경관의 조망권 확보를 위하여 시각적 원경의 보호·관리가 필요한 지구
2. 미관지구	제30조(지구의 세분) ②법 제33조제2항의 규정에 의하여 도시계획결정으로 세분하여 지정할 수 있는 지구는 다음 각호와 같다. 1.미관지구 가. 중심지미관지구 : 토지의 이용도가 높은 중심지의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구 나. 역사문화미관지구 : 사적지·전통건축양식등의 미관을 유지하기 위하여 필요한 지구 다. 일반미관지구 : 시가지미관지구 및 역사문화미관지구 이외 지역의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구	
3. 고도지구	2. 고도지구 가. 최고고도지구 나. 최저고도지구	
4. 방화지구		
5. 방재지구		

구분	시행령	조례
6. 보존지구	3. 보존지구 가. 문화자원보존지구 : 문화재 및 문화적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구 나. 중요시설보존지구 : 국방상 중요한 시설물의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구 다. 생태계보존지구 : 도시내의 동식물서식처등 생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구	
7. 시설보호지구	4. 시설보호지구 가. 학교시설보호지구 : 학교의 교육환경을 보호·유지하기 위하여 필요한 지구 나. 공용시설보호지구 : 공용시설을 보호하고 공공업무기능을 효율화하기 위하여 필요한 지구 다. 항만시설보호지구 : 항만기능을 효율화하고 항만시설의 관리·운영을 위하여 필요한 지구 라. 공항시설보호지구 : 공항시설의 보호와 항공기의 안전운항을 위하여 필요한 지구	
8. 취락지구	가. 자연취락지구 : 녹지지역 안의 취락을 정비하기 위하여 필요한 지구 나. 집단취락지구 : 개발제한구역안의 취락을 정비하기 위하여 필요한 지구	
9. 개발촉진지구		제8조의 2항(지구의 세분) 1. 산업활동촉진지구 : 중소기업 또는 벤처기업이 집중된 지역, 산업의 집적개발이 예정된 신개발 지역으로서 산업활동의 장려 및 고부가가치화의 유도를 통한 지역경제의 활성화를 위하여 필요한 지구 2. 외국인투자촉진지구 : 국민경제의 건전한 발전을 도모하기 위하여 외국인 투자에 대한 지원과 편의제공 및 기타 외국인 투자를 촉진하기 위하여 필요한 지구
10. 기타 대통령령이 정하는 지구	제39조(지구) ①법 제33조제1항제10호의 규정에서 "기타 대통령이 정하는 지구"라 함은 다음 각호와 같다. 1. 아파트지구 : 아파트의 집단적인 건설이 필요하여 주택건설촉진법 제20조 내지 제22조의 규정에 의한 아파트지구개발사업을 시행할 지구 2. 위락지구 : 위락시설을 집단화하여 다른 지역의 환경을 보호하기 위하여 필요한 지구	제9조(지구의 지정)법 제33조제3항의 규정에 의하여 다음 각 호의 지구의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다. 1. 문화지구 : 문화예술진흥법 제10조의2의 규정에 의한 역사문화재원의 관리·보호와 문화환경 조성을 위하여 필요한 지구 2. 보행우선지구 : 시민의 안전하고 쾌적한 보행환경을 조성하거나 시민의 보행권 확보를 위하여 필요한 지구 3. 사적건축물보전지구 : 고유의 전통건축물 및 근대건축물의 보존을 위하여 필요한 지구

다. 용도지구 개편에 따른 검토방향

1) 경관지구세분 허용에 따른 대응방향 검토

기존 풍치지구를 단순히 경관지구로 대체하기에는 한계가 있으며 개발제한구역 해제와도 관련되어 풍치지구 해제 요구가 더욱 증가할 것으로 보인다. 따라서 지역특성을 고려하여 해제지역, 완화지역, 고수지역 등으로 세분기준 필요하며 시행령상의 경관지구 유형을 자연경관, 수변경관, 시계경관 등 서울시 도시계획조례에서 세분한 내용과 관련하여 지구지정 및 운영에 관한 대응방향 제시가 필요할 것으로 보인다.

2) 미관지구 세분조정 및 지구지정 재조정 원칙 마련 : 미관지구 지정 조정 필요

미관지구가 중심지미관지구, 역사문화미관지구, 일반미관지구로 구분되어 있으므로 이에 따른 미관지구 재조정 원칙과 방향 제시가 필요하다. 그리고 개정 도시계획법에 의하면 일반미관지구가 지나치게 광범위하게 적용될 수 있기 때문에 서울시 차원에서는 이를 세분하는 것에 관한 검토가 필요하다.

3) 기타 신규 용도지구 행위제한 관련 관리 운영방향 마련 필요

용도지구에서 주로 문제가 되었던 경관지구, 미관지구외에도 서울시 도시계획조례를 통해 새롭게 도입된 문화지구, 보행자우선지구, 사적건축물보전지구 등에 대한 지구지정 및 구체 운영방향에 대한 검토가 필요하다.

또한 도시계획법 시행령상에서 지방자치단체 조례를 통해 세분할 수 있도록 허용되었고 서울시 도시계획조례에서 새롭게 세분 도입된 개발촉진지구내 산업활동촉진지구와 외국인투자촉진지구 등에 대해서도 지구지정 및 관련 운영방향 제시가 필요하다.

이외에도 기타 용도지구 제도 전반에 대한 재검토와 지구단위계획과의 관계 검토가 필요할 것으로 보인다.

3. 용도지구 제도의 변화특성

가. 용도지구 제도 변화 양상

1) 일반적 변화 양상

일반적으로 용도지구는 용도지역에 비해 새로운 지구를 도입하거나 기존 지구를 폐지하는 등 변화가 계속적으로 이루어져 왔으며, 변화가 상대적으로 많은 편이라고 할 수 있다. 이렇게 변화가 많은 이유는 용도지구라는 제도가 용도지역에 비해 지구도입 등 제도변화가 용이한 측면이 있고, 또 다른 한편으로는 느슨하고 개략적인 용도지역만으로는 도시를 효율적으로 관리할 수 없다는 일반적인 공감대가 형성되어 있기 때문으로 본다.

많은 경우 용도지구는 새로운 도시문제의 발생에 즉각적으로 대처하기 위한 수단으로 또 필요한 경우 고도 토지이용 등 의도적인 도시정책의 구현 수단으로 활용되기도 하였으며, 한편으로는 새로운 형태의 계획적 관리수단을 도입하기 위한 시험적 운영으로서 용도지구를 지정하기도 하였다. 이와 같은 용도지구의 활용 특성에 따라 많은 지구가 새로 생겨나기도 하고 일정시간이 지나 효율성이 떨어진다거나 과도한 규제로 민원 등이 제기되는 경우 그리고 유사한 제도의 중복 지정이라는 전문계의 지적이나 발전된 새로운 제도, 예컨대 재개발제도나 택지개발제도, 지구단위계획제도(이전 도시설계, 상세계획) 등이 마련됨에 따라 이를 폐지하기도 하였다.

그 동안 용도지구에 대한 논의에서는 개념상 혼란스러운 용도지구를 통합 축소하는 것이 바람직하다는 의견이 일반적이었고 이에 따라 70~80년대 계속 확대되던 용도지구가 점차 축소되는 경향을 보였다. 그러나 최근 법과 시행령 개정을 통해 용도지구 개수가 대폭 늘어나게 되었으며, 행위제한에 관한 내용도 건축법에서 도시계획법으로 이관되는 등 많은 변화를 가져오고 있다. 그러나 이러한 변화는 근본적으로는 중앙정부 차원의 용도지구는 줄어들거나 변화가 없는 대신 지방자치단체 차원의 용도지구 지정 및 세분 운영이 허용되고 이에 따라 신규 용도지구 등이 대폭 확대되었다는 것에 기인한 것으로 건축법에 있던 행위제한은 도시계획법 및 시행령대로 이관시킨 것외에는 법 시행의 혼란을 방지하기 위해 큰 변화를 꾀하지는 않았다.

2) 용도지구 관리운영 변화양상

그간의 용도지구의 관리의 일반적 경향은 초기에는 주로 중앙정부차원에서의 지구지정 목적과 행위제한 등 관리방향을 규정하고 집행을 주로 지방정부가 수행하는 형태를 취하다가 점차 행위제한 등 관리방향은 지역의 특성에 맞게 지자체에 위임해 주되 지구의 종류나 지정 목적 등은 상위 법령에서 규정하는 형태를 취해 왔다. 또한 행위제한에 대해서는 건축법 시행령 등에서 규정하는 방식과 별도의 지자체 조례에 위임하여 규제하는 방식으로 진행되었다.

그러나 용도지구 제도는 특수한 목적을 달성하기 위해서 국지적으로 지정하는 것이므로 그 지정 결정권이 지방자치단체의 장에게 위임되고, 그 규제지침도 각 지구의 특성을 고려하여 지방자치단체에서 조례로 작성토록 위임되는 것이 바람직하다. 이번 법개정을 통해 일부이기는 하지만 필요한 경우 별도의 목적을 가진 지구를 지방자치단체가 지정하여 행위제한 내용까지 관리할 수 있게 허용하거나 구체 행위제한에 대해서도 지방자치단체 조례로 규정하도록 하고 있는 것은 큰 발전이라 할 수 있다.

현재 서울시의 경우 법개정에 대응해 상당히 많은 지구에 대해 별도의 세분 적용 및 신규 용도지구 도입을 적극적으로 추진하고 있다. 이 과정에서 일부 상위법에서 규정하고 있는 용도지구와 유사한 느낌을 주는 용도지구나 일반적으로 용도지구의 운영형태와는 다른 새로운 형태 예컨대 지원 등을 중심으로 하는 용도지구가 도입되고 있다. 신규 용도지구 등에 대해서는 아직 시행이 되고 있지 못한 상태이기 때문에 단정적으로 평가할 수는 없겠지만 일부 세분 지정되는 지구 예컨대 경관지구와 같은 경우에는 중앙정부차원의 지정 목적 및 규정과 서울시 차원에서의 도입 필요성과 내용이 다소 상이한 측면이 있어 지나치게 과도한 지구세분이 이루어지는 등 일부 문제가 제기되고 있다.

이와 같은 문제가 발생하는 것은 근본적으로는 중앙정부차원에서 용도지구를 정하고, 그 지정목적 및 내용을 규정하는 방식과 지방정부차원에서의 필요성과 운영이 일치하지 않는 경우가 생겨나기 때문이다. 많은 경우 해당 지자체에서 불필요하다고 판단되는 경우 이를 지정하지 않으면 되겠지만, 조례에서는 지정하지도 않을 지역에 대한 행위제한 내용 등을 규정하거나 어떤 경우 유사한 용어나 개념이지만 지정목적이나 관리수단이

상위법과 상충하는 경우 이를 적용하기 어렵다는 문제점이 제기되고 있다. 이번 법개정에서 이런 부분이 많이 개선되었으나 아직은 미흡한 부분이 있다 하겠다.

나. 용도지구 제도 변화 특성

1) 용도지구 변화 유형별 특성

일반적인 용도지구 변화를 정리해 보면 크게 지속적으로 유지되고 있는 용도지구, 중도 폐기된 용도지구, 새로운 제도로 변화 발전된 용도지구, 새롭게 등장한 용도지구 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

계속해서 유지되어 오고 있는 용도지구로는 경관(풍치), 미관, 고도, 방화, 보존, 시설보호지구 등 비교적 의도하는 목표가 뚜렷하거나 수단이 단순한 몇몇 지구에 국한되어 있다. 그러나 풍치, 미관지구 등은 지구지정은 계속되어 왔으나 중간과정에서 지정목적이나 규제내용이 여러 차례 변화되어 왔으며, 방화지구 등은 필요성은 인정되지만 사실상 큰 의미가 없는 제도로 받아들여지고 있다.

이에 비해 중도 폐기된 용도지구들을 살펴보면 풍기, 위생, 공지, 업무, 교육 및 연구지구 등 지정목적 자체가 공감대를 형성하지 못하거나 관리가 어려운 경우와 주차장정비지구와 같이 지나치게 광범위한 공간범위에 적용되어 사실상 의미가 없는 경우 등에 해당된다.

한편 폐지되기는 했지만 사실상 다른 새로운 제도로 발전한 것으로 볼 수 있는 지구로 재개발지구, 특정가구정비지구, 도시설계지구, 아파트지구, 시가화조정지구 등을 들 수 있다. 즉 이러한 지구는 재개발제도, 지구단위계획제도, 택지개발계획제도, 시가화조정구역 등으로 변화 발전되었다고 할 수 있다.

이외에 새롭게 등장하고 있는 제도로 개발촉진지구(산업활동촉진, 외국인투자촉진), 문화지구, 보행우선지구, 사적건축물보전지구 등 여러 가지 지구가 있다. 이러한 새로운 지구들은 이전의 용도지구와는 달리 특정한 목표의 공간조성을 위해 필요한 경우 지원 및

유도수단까지도 병행하는 제도로서 용도지구 제도의 새로운 역할이 기대되고 있다고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 지구가 과연 도시계획에 의한 용도지구로서 기존의 용도지역 제를 보완하는 본래의 성격에 부합하는지 여부는 이견이 있을 수 있다. 또 다른 한편으로는 일부 지원과 유도수단에 대응하는 물리적 공간구획이나 반대급부(trade-off)로서의 부가적인 규제내용의 적용이라는 측면에서 용도지구로 운영될 필요성을 함께 가지고 있기도 하다.

〈표 2-40〉 용도지구 변화 특성

구분	90년 이전	97년	2000년
법	풍치지구, 미관지구 고도지구(2종), 보존지구 주차장정비지구, 밀항지구 공향지구, 방화지구(9개)	풍치지구, 미관지구 고도지구2종, 방화지구 보존지구, 공향지구, 시설보호지구(8개)	경관지구, 미관지구 고도지구, 방화지구 방재지구, 보존지구 시설보호지구, 취락지구 개발촉진지구(8개)
시행령	아파트지구, 방재지구 미관지구4종, 시설보호지구 (7개)	도시설계지구, 아파트지구 방재지구, 미관지구4종 취락지구, 자연취락지구 시설보호지구9종(11개)	아파트지구, 취락지구 미관지구9종, 고도지구2종 보존지구3종, 취락지구2종 시설보호지구9종 (11개)
조례	없음	없음	경관지구6종, 문화지구, 보행무선지구, 사적건축물보존지구 개발촉진지구2종(8개)
총합계	총15개	총19개	총23개

2) 용도지구 지정 규정 변화특성

현행법에 의한 용도지구 지정관련 지구의 종류는 총 11개로서 법에 의한 경관(풍치), 미관, 고도, 방화, 방재, 보존, 시설보호, 취락, 개발촉진지구 등 9개 지구와 그 외 시행령에서 정하는 지구 및 조례로 정하는 지구로 이루어져 있다.

시행령에서 정하고 있는 용도지구는 크게 법에서 세분하도록 위임되어 있는 경우와 별도로 시행령에서 정하는 것으로 구분할 수 있다. 시행령에서 세분하도록 되어 있는 지

구는 미관지구(3개), 고도지구(2개), 보존지구(3개), 시설보호지구(4개), 취락지구(2개) 등이 있으며, 별도로 시행령에서 정하는 것으로는 아파트지구와 위락지구가 있다. 이러한 시행령에서 정하는 지구를 포함한 상위법령에서 규정하는 지구 수는 총 20개 지구이며, 이외 조례에서 필요시 추가로 지구를 세분하거나 새로 지정할 수 있게 되어 있다.

〈표 2-41〉 용도지구 법·시행령·조례 지정내용 비교

법(규제)	법(규제)	조례(규제)
1. 경관지구		자연, 시계경관지구 문화재주변, 주변경관지구 시가지, 조망면경관지구
2. 미관지구	가. 중심지미관지구 나. 역사문화미관지구 다. 일반미관지구	
3. 고도지구	가. 최고고도지구 나. 최저고도지구	
4. 방화지구		
5. 방재지구		
6. 보존지구	문화자원, 중요시설물, 생태계보존지구	
7. 시설보호지구	학교, 공공, 향안, 공항시설보호지구	
8. 위락지구	자연, 집단위락지구	
9. 개발촉진지구		산업출동, 외국인투자촉진지구
10. 기타 영역에 정하는 지구	아파트, 위락지구	
11. 조례에서 정하는 지구		문화, 보행우선, 사적건축물보존지구

조례에서 세분할 수 있게 되어 있는 지구는 경관지구(6개), 개발촉진지구(2개) 등이며 기타 조례에서 정할 수 있는 지구에 의해 서울시에서는 문화지구, 보행우선지구, 사적건축물보존지구를 추가로 규정하고 있다(서울시 도시계획조례; 2000. 7. 기준). 이러한 조례에서 세분 또는 지정한 지구를 합치면 서울시 도시계획구역에 적용할 수 있는 전체 용도지구의 수는 총 29개에 해당된다.

이와 같은 전체 용도지구 개수의 변화만을 비교해보면 법이 개정되기 이전인 1997년 도시계획법 및 시행령에서는 19개 용도지구를 그리고 2000년 도시계획법 및 시행령에서는 20개 용도지구를 규정하고 있어 법·시행령차원에서만 살펴본다면 큰 변화가 없다고 할 수 있다. 그러나 이번 도시계획법에서의 가장 두드러진 특징이 지방자치단체차원의 조례 위임을 통해 세분 또는 신규 지정할 수 있는 용도지구가 대폭 늘어나 전체적으로 용도지구 수가 29개로 약 10여 개 정도 늘어났다는 것이다.

3) 용도지구 행위제한 변화 특성

용도지구에서의 규제내용은 이번 법개정을 통해 크게 달라진 점은 많지 않다. 일반적으로 용도지구 제도가 일반 용도지역제에 부가해서 특별한 목적을 달성할 수 있는 부가적인 규제를 설정한다는 측면에서 기본적으로는 용도지역제에서 운용하고 있는 계획규제를 부분적으로 강화하는 형태를 취해 왔다. 그러나 그간은 건축규제 완화차원에서 많은 용도지구의 행위제한 규정이 단서조항이나 조건부조항 등을 신설하면서 사실상 규정 자체가 복잡해지고 반면에 관리의 실효성은 떨어진다는 비판을 받아 왔다. 그러나 이번 법개정에서 이와 같은 문제점이 반영된 행위제한 규정의 개선은 이루어지지 않았다. 추후 행위제한 규정의 개선이 필요하다 하겠다.

한편 최근 시행령 및 도시계획조례를 통해 도입된 개발촉진지구, 문화지구, 보행우선지구 등 새로운 용도지구의 경우 기존의 용도지구와는 달리 특정 공간조성을 목표로 주로 지원중심의 계획내용을 담을 예정으로 있어 용도지구의 새로운 변화가 예상되고 있다. 이와 같은 경우에 필요에 따라서는 몇 가지 물리적 계획규제를 병행하는 방안도 모색되고 있어 복합적인 형태로의 용도지구 운영이 이루어질 전망이다.

4) 용도지구 변화에 대한 이해

일반적으로 용도지구 제도의 변화양상을 일관된 흐름으로 정리하기에는 어려움이 있다. 몇몇 연구에서 용도지구를 시대적 상황과 연관되어 변화를 설명하기도 하고, 지정목적 등과 관련하여 개념정리차원에서의 제도 통폐합 과정을 설명하기도 한다.

그러나 용도지구는 앞에서 살펴보았듯이 매우 다양한 의도와 필요성에 따라 생겨나기도 하고 없어지기도 하고, 또한 어떤 경우는 같은 용도지구가 다른 목적으로 변화되어 지정되기도 하는 등 매우 혼란스러운 양상을 보이고 있다. 이러한 변화양상은 일부 운영상의 문제점에서 야기된 측면도 있지만 다분히 용도지역의 한계 보완이라는 용도지구 제도 자체의 특성에 따른 것으로 이해 할 수 있으며 어떤 의미에선 혼란스러움 자체가 불가피하다고 할 수 있다. 지금까지의 변화양상은 이러한 혼란스러움이 어느 정도 가중

되었을 때 새로운 제도형태로 분화 발전되어 나가기도 하고 운용성과 효율성이 떨어지거나 문제가 야기되어 용도 폐기되기도 하는 양상으로 요약될 수 있다.

최근 법개정에 대한 새로운 변화의 이유는 근본적으로 중앙정부차원에 용도지구는 줄어들거나 변화가 없는 대신 지방자치단체 차원의 용도지구 지정 및 세분 운영이 허용되는 것과 같은 운영주체의 권한위임으로 인한 것과 또한 새로운 도시관리 수요 증대에 따른 용도지구의 변화된 역할과 시도가 이루어지고 있기 때문이라 할 수 있다. 이러한 변화는 도시계획 패러다임 변화에 따른 매우 과도기적인 양상을 보이는 것으로 이해될 수 있겠다.

다. 외국 용도지구 제도변화 경향

용도지구 제도의 변화에 대한 이해를 증진시키기 위해 최근 외국에서의 용도지구 제도 운영은 어떤 형태로 이루어지는지를 살펴볼 필요가 있다. 상세한 외국제도에 대한 검토는 별도의 부록에 정리하여 살펴보겠으며, 여기에서는 전반적인 변화 경향에 대한 시사점을 중심으로 정리하도록 한다.

외국에서의 용도지구 제도는 일반적으로 미국, 유럽, 일본 등 국가별로 제도체계가 상이하고 또한 우리 나라와 여건이 많이 다르기 때문에 이를 평면적으로 비교하기에는 한계가 있다. 그러나 전반적인 도시관리라는 틀 속에서의 용도지구 제도가 가지는 제도적 특성을 중심으로 살펴볼 수는 있으며, 또한 비교적 이러한 변화경향을 잘 반영하고 있는 일본의 경우는 우리 나라와 제도적 기반과 틀이 유사하기 때문에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각된다.

1) 미국에서의 용도지구 제도변화 경향

미국은 가장 용도지역제(zoning)가 발전되어 있고, 도시관리의 중심으로서 역할을 하고 있는 지역이라 할 수 있다. 그러나 미국은 도시계획이 일반적으로 지방정부 중심으로 이루어지고 있기 때문에 일률적으로 어떤 제도의 틀을 가지고 있다고 할 수는 없다.

이러한 미국에서의 도시관리수단으로서의 용도지역제의 변화 경향을 살펴보면 우리나라에서의 용도지구제와 같이 많은 보완적 수단으로 용도지역제의 한계를 극복하려고 노력하고 있음을 알 수 있다. 미국에서의 일차적인 도시계획 접근방식은 용도지역제를 세분화하고 정교하게 만드는 작업이다. 즉 미국은 우리에게 비해 상당히 세분화된 주거, 상업, 공업지역 등을 지정해 두고 규제내용도 매우 세밀하게 구분해 놓고 있다.

그럼에도 불구하고 최근의 변화경향은 용도지역제 세분만으로는 도시관리에 한계가 있다고 생각되어 용도지역제의 유연화(flexible zoning)에 대한 경향이 일반적이다. 이와 같은 유연적 용도지역제로 흔히 예시되는 것으로 혼합지역제(mixed use zoning), 부동지역제(floating zoning), 특별지역제(special zoning), 유도지역제(incentive zoning) 등을 들 수 있다. 이는 궁극적으로 중간적 계획규제로서의 우리 나라 지구단위계획이나 용도지구 에 해당하는 형태의 운영을 보이는 것이라 할 수 있다.

이외에도 미국의 경우 특별한 형태의 지구와 같은 도시계획 관리수단을 도시별로 마련하는 경우도 있다. 이러한 예로 뉴욕에서의 업무개선지구(BID, business improvement district)나 캘리포니아주의 홍수방재지역(Flood plain district), 호수경관지구(Lake view district) 등을 들 수 있다. 또한 미국의 도시에는 용도지역조례내(zoning ordinance)에 혹은 기타 형태로 Office district, Institution district, Estate district, Highway service district, Planned Industrial district 등을 운영하는 예를 찾아 볼 수 있다.

따라서 이러한 특별한 목적의 용도지구 형태의 도시관리 운영은 미국과 같은 용도지역제가 발달된 경우에도 여전히 필요하다는 것을 알 수 있다.

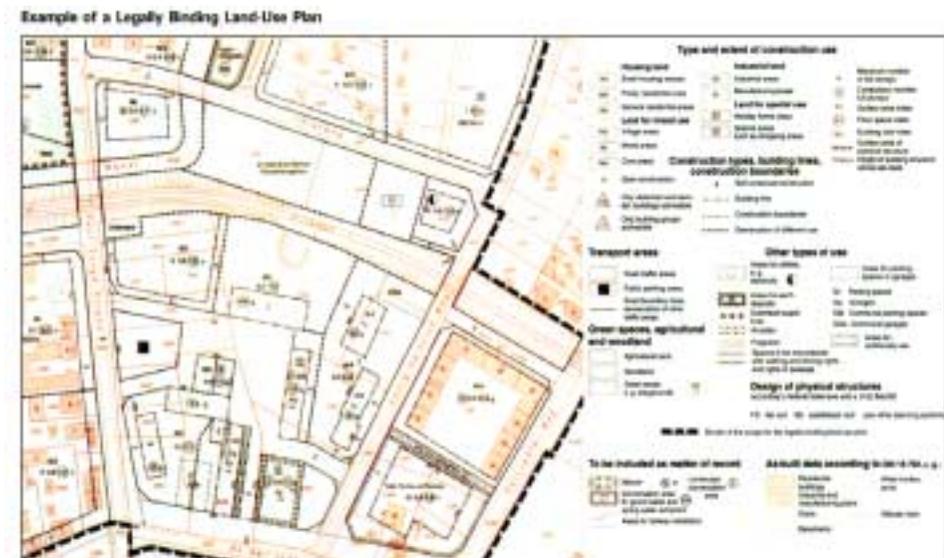
2) 유럽에서의 용도지구 제도변화 경향

유럽은 도시관리를 사실상 개발허가제 혹은 계획규제(B-plan, ZAC 등) 중심의 세밀한 운영을 원칙으로 하는 개발부자유원칙(confined-to-build)을 유지하고 있기 때문에 사실상 개발자유원칙(free-to-build)하에서의 용도지역제(zoning)에서 유래한 용도지구제도를 가지고 있지는 않다.

일반적으로 유럽에서의 도시관리를 살펴보면, 계획규제체계가 어떤 획일적인 계획규제 요소나 공간구획방식을 가지고 있다라기 보다는 지역특성에 적합한 공간관리의 수요에

대응하여 그때 그때 필요한 적용방식을 채택하고 있다고 할 수 있다. 그리고 그에 따라 해당 지역에서 필요한 관리영역을 부가시켜 나가는 방식으로 용도지구와 유사한 제도 운영을 하고 있다고 할 수 있다. 즉 이와 같은 예로서 계획규제 내용에서 흔히 볼 수 있는 것으로 Land for mixed use, Land for special use, Other type of use, transport area 등을 채택하고 지역특성에 맞는 규제내용을 차별적으로 부가하고 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 특정 목적의 토지이용 규정방식은 형태는 다르지만 용도지구와 같은 도시관리의 필요성을 인정하는 것으로 이와 유사한 우리 나라 지구단위계획과 같은 형태의 운영이 가능할 지는 보다 심도있는 논의가 필요하다고 생각된다. 그것은 유럽의 경우에는 기본적으로 용도지역제라는 것이 없이 모든 도시관리가 이러한 계획규제방식에 의해 이루어지기 때문에 선택적인 계획내용 설정이 가능하지만 우리 나라는 사실상 용도지역제는 도시관리 기반하에 부가적이고 특별한 형태로서 지구단위계획이 운영되고 있기 때문에 기본적인 계획의 수단과 원칙을 동일하게 적용할 수밖에 없고 그나마도 용도지역제의 큰 틀을 벗어나서 운영할 수 없는 계획체계의 한계를 가지고 있기 때문이다.



〈그림 2-2〉 법적 효력이 있는 토지이용의 예(유럽의 경우)

3) 일본에서의 용도지구 제도변화 경향

일본의 계획체계는 미국식 용도지역제를 기본으로 하되 유럽식 개발허가제를 병행하는 형태의 토지이용규제체계를 가지고 있다. 이는 우리 나라와 매우 비슷한 계획시스템으로 일본에서의 용도지구제의 변화는 통상 우리의 제도 개편에 큰 영향을 주어 왔다.

우리의 지구단위계획과 비슷한 일본의 지구계획은 제도적으로나 운영측면에서나 상당히 발전된 계획체계로 정착되고 있기 때문에 현재 우리 나라에서 논의되고 있듯이 향후 지구단위계획이 확대되고 제도적으로 정착되어 용도지구의 기능을 대체할 수 있다는 도시계획법의 방향 제시가 과연 옳은 것인지에 대한 검토를 해볼 수 있는 좋은 비교 예가 된다고 생각된다.

현재 일본의 용도지구 제도 운영 경향을 살펴보면 전반적으로 용도지구 제도가 확대되어 활용되고 있다는 것을 알 수 있다. 현재 일본 도시계획법에서 운영되고 있는 용도지구는 총 24가지 정도인 것으로 조사되었다. 이러한 일본의 용도지구를 살펴보면 우리와 비슷한 기본적인 용도지구로서 시각적 특성 강화를 위한 풍치지구, 미관지구, 고도지구가 운영되고 있고, 고도 토지이용을 목적으로 한 특정가구지구, 고도이용지구 등과 역사문화자원보전을 위한 전통적건조물군보존지구, 역사적풍토특별보존지구, 그리고 녹지와 관련된 생산녹지지구, 녹지보전지구 등이 있으며 이외 유통업무지구, 항공기소음장해방지지구, 임항지구, 주차장정비지구 등이 있다. 그리고 특징적으로 기타 특별용도지구라고 하여 상업전용지구, 소매점포지구, 특별업무지구, 사무소지구, 관광지구, 오락레크레이션지구, 후생지구, 중고층주거전용지구, 특별공업지구, 문교지구, 연구개발지구 등을 각 지방자치단체별로 선별적으로 운영하는 형태를 취하고 있다.

이와 같은 일본의 용도지구를 살펴보면 오히려 우리 나라보다도 더 심한 개념상의 중복과 혼란이 있을 수도 있는 제도 운영을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 상당부분 일반 용도지역에서 사용되는 용어가 지구에 중복적으로 사용되고 있고, 유사한 개념의 지구들이 반복되는 경향도 있음을 알 수 있다. 우리 나라보다 지구계획이 발전되어 있고, 도시계획의 역사도 더 오래된 일본에서 용도지구 제도를 이와 같이 운영하고 있다는 점이 이해가 가지 않는 부분도 있다.

그러나 이러한 현재 일본의 용도지구 운영방식 검토를 통해 몇 가지 시사점을 찾을 수 있다. 우선 일본은 용도지구제도를 철저하게 지방정부 중심으로 운영하고 있다는 것이다. 이는 물론 잘 갖추어진 지방자치제도에 그 바탕을 두고 있지만, 중앙정부차원에서 관할하는 용도지구는 풍치, 미관, 고도지구 등 일부에 국한되고 나머지 대부분의 용도지구는 지방정부차원에서 다양하게 운영되는 경향을 보이고 있다.

또한 일본에서는 주로 기성시가지 관리에는 주로 용도지역제도 세분화나 용도지구 제도를 활용하고, 지구계획은 스프롤지역, 이전적지, 용도지역변경 등 새로운 수요와 변화에 계획적으로 대응할 필요가 있는 경우와 건축협정 등과 같은 양호한 환경의 보호를 위한 목적에 많이 이용되는 경향을 보이고 있다.

그리고 이러한 용도지구의 운영은 주로 건축물의 용도규제와 관련된 부분이 특히 강조되어 운영되는 경향을 가지고 있다. 즉 다양한 특별용도지구 운영이 이러한 특성을 잘 보여주는데 이는 용도지역제와 같은 최소환경 유지를 위한 규제중심의 운영보다는 특정한 용도의 집적유도와 이에 적합한 환경을 조성해 나가는 공간조성 유도로서의 지원과 규제를 병행해 나가는 방식을 채택하고 있다.

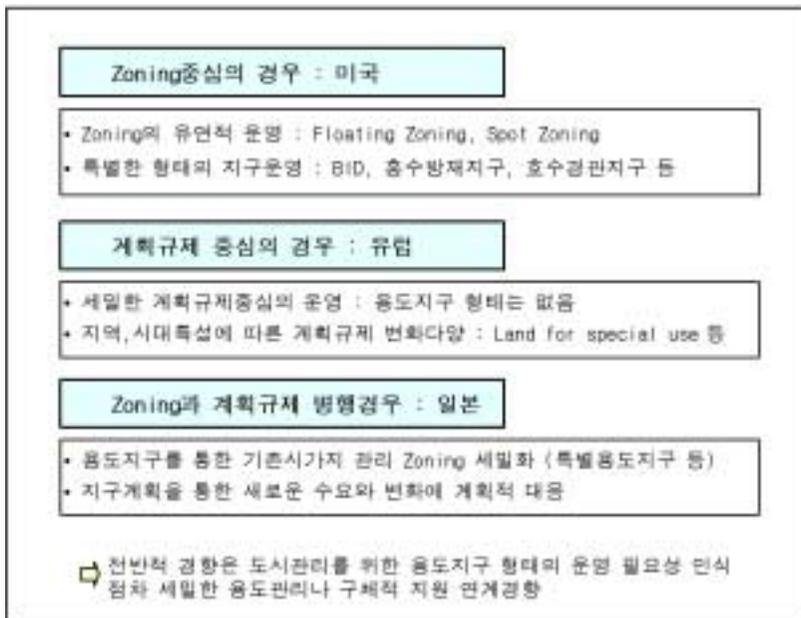
〈표 2-12〉 일본의 용도지구

보조적 지역지구	
미관지구	건강적건축물근보존지구
풍치지구	항공기소음장해방지지구
고도지구, 고도여용지구	항공기소음장해방지특별지구
특정가구	특별용도지구
방화지구, 준방화지구	중고층계주거 전용지구
주차장정비지구	상업전용지구
임항지구	특별공업지구
역사적풍토특별보존지구	문교, 소매점포, 사무소, 후생지구
녹지보전지구	오락, 테크레이션, 관광지구
유통업무지구	특별업무, 연구개발지구
생산녹지지구	

4) 외국 관련 제도 분석의 시사점

이상에서 살펴보았듯이 외국에서의 용도지구 운영경향을 살펴보면 전반적으로 도시관리를 위한 주요한 수단으로서 용도지구 형태의 계획운영이 필요하다는 것을 알 수 있다. 그리고 오히려 더욱 세밀한 용도관리나 구체적인 지원수단을 연계한 새로운 용도지구의 운영이 확대되어 나가고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 이러한 용도지구 운영은 점차 지방자치단체 중심의 지역특성에 즉지적으로 대응하는 양상으로 변화 발전되고 있으며, 이러한 과정에서 굳이 제도상의 개념적 혼란이나 중복이라는 문제를 해결하기 위해 노력하지 않는다는 것이다. 즉 나름대로 역할이 있고 필요성이 제기되고 이것이 일반에게 공감받을 수 있다면 아무런 문제가 되지 않는다고 이해 할 수 있다. 하지만 외국에서의 도시계획제도 정비는 이러한 용도지구에만 국한된 것이 아니라 전체적으로 용도지역제를 더욱 세분화, 정교화, 그리고 유연화 시키는 방향으로 발전시키고 있으며 또다른 측면으로 계획적 개발수단으로서 지구계획과 같은 계획규제체계도 계속적으로 발전시켜 나가고 있다는 점을 알 수 있다.

〈표 2-43〉 외국 용도지구 제도 운영 경향



이와 같은 제도변화 경향을 통해 알 수 있는 시사점으로는 우리 나라의 경우 현재 느슨하고 개략적인 용도지역제도 정비에도 소홀하며, 또한 용도지구 제도도 굳이 개념적 통일이나 단순화와 같은 문제제기로 실질적인 지역특성을 반영한 지방자치단체의 수요와 효과적인 도시관리의 기회를 빼앗는 등 바람직하지 않은 점이 있다는 것이다. 더욱이 지구단위계획제도에도 여전히 많은 문제점과 어려움을 가지고 있으므로 지나치게 많은 부담을 지구단위계획에 지울 필요는 없는 것이다. 기본적으로 일반 도시계획이 할 수 있는 것은 도시계획제도 개선을 통해 이를 관리하고 특별한 필요와 대상에 대해 지구단위 계획제도 등을 적용하여 이를 효과적으로 풀어나가는 방향이 바람직하다고 판단된다.

제 3 장

용도지구 운영현황 및 과제

- 1 서울시 용도지구 지정현황
- 2 용도지구 운영실태 및 문제점
- 3 운영실태를 통해 본 개선과제

제3장

용도지구 운영현황 및 과제

1. 서울시 용도지구 지정 현황

가. 지구지정 및 운영현황

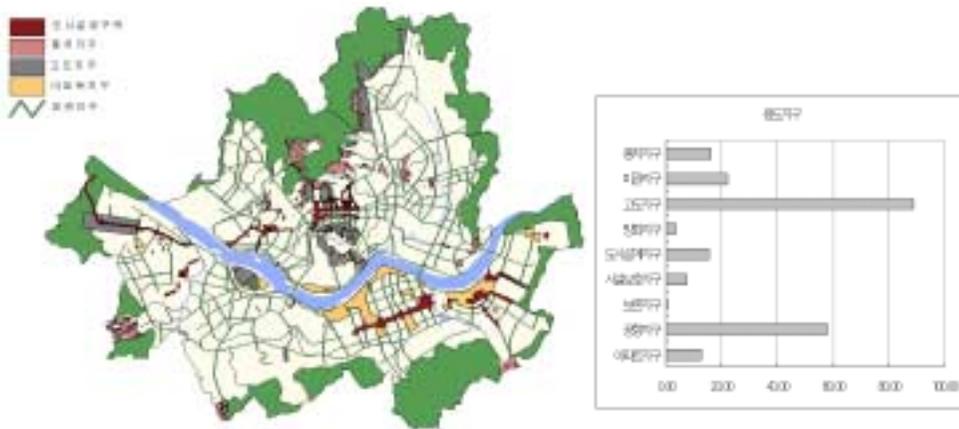
1) 서울시 용도지구 지정현황

서울시에는 1999년 현재 풍치지구(경관지구로 변경) 24개 지구, 미관지구 252개 지구, 고도지구 9개 지구 등 총면적 224.62km² (도시계획구역의 37%)에 걸쳐 약 14개 용도지구가 지정되어 있다. 주요 용도지구별 지정면적의 변화내용은 다음페이지 그림과 같다.

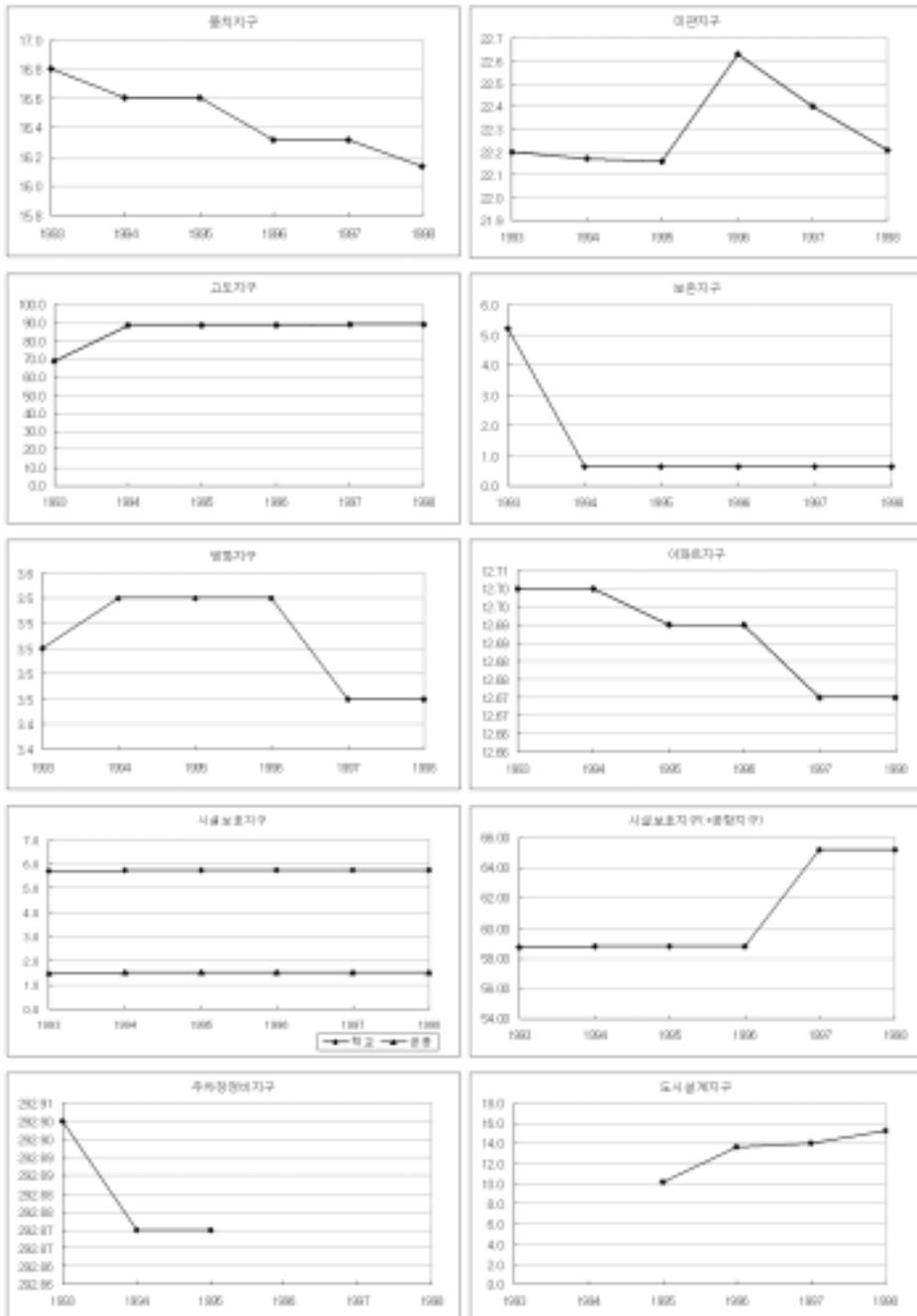
〈표 3-4〉 서울시 용도지구 지정현황

단위: km² (1999년 현재)

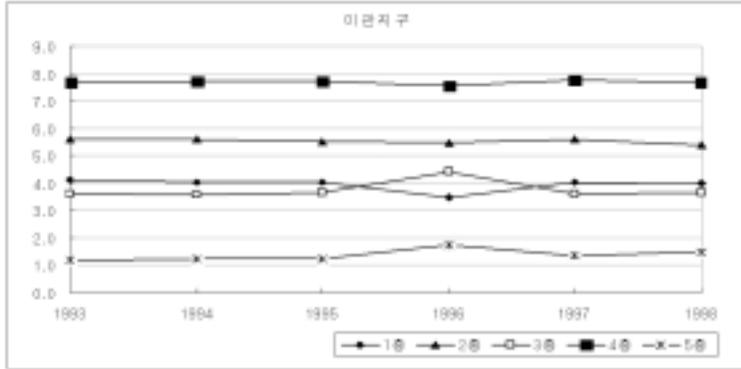
지구명	풍치(경관)	미관	고도	방화	도시설계	시설보호	보존	공항	아파트	계
지정면적	16.14	22.21	89.05	3.46	15.26	3.46	0.63	57.93	12.67	224.62



〈그림 3-4〉 서울시 용도지구 지정현황



<그림 3-2> 서울시 용도지구별 지정면적 변화



〈그림 3-3〉 서울시 미관지구 지정면적 변화

2) 법에 명시된 용도지구 지정 목적

도시계획법 제32조 제1항에는 “토지의 경제적·효율적 이용과 공공의 복리증진을 도모하기 위하여” 용도지역을 지정한다고 규정하고 있으며, 도시계획법 제33조 제1항과 시행령 제30조에서는 “공공의 안녕·질서와 도시기능의 증진을 위하여”로 용도지구를 지정하도록 하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 지정목적이 명확하지 못한 까닭에 법에서 정하고 있는 용도지역지구의 지정목적만으로는 운영의 구체적인 의도를 파악하기 어려운 실정이며, 개정 도시계획법에서도 어느 정도 개선을 꾀했으나 많은 한계를 가지고 있다.

〈표 3-2〉 기존 용도지구 지정 목적

(99년 현황)

구분	지정목적	관련법규
풍치지구	-도시의 자연풍치 유지	건축조례
미관지구	1층 -토지이용도가 극히 높은 상업지역의 미관유지 2층 -토지이용도가 비교적 높은 상업지역의 미관유지 3층 -관광지 또는 사적지의 미관유지 4층 -한국 고유의 건축양식을 보존하거나 전통적 미관유지 5층 -1층, 4층 지구 이외의 도시 미관유지	건축조례
고도지구	최고 -도시의 환경조성 및 토지의 고도이용과 그 증진을 위하여 건축물 높이의 최저한도 또는 최고한도 제한 최저	도시계획법
방화지구	-도시의 화재 및 기타 재해위험 예방	건축법
보존지구	-문화재 및 중요시설물의 보호와 보존	도시계획법
공항지구	-공항시설의 보호와 항공기의 안전운항	항공법
시설보호지구	학교 -교육환경을 보호, 유지 공용 -공공업무기능을 효율화 항만 -항만기능 효율화, 항만시설의 관리, 운영	건축조례
도시설계지구	-도시의 기능 및 미관증진	건축법
아파트지구	-토지이용도제고, 주거생활 환경보호를 위해 아파트의 집단적 건설	주택건설촉진법 제20조
방재지구	-홍수해, 산사태, 지반의 붕괴 기타 지역의 환경보호	건축조례
위락지구	-위락시설을 집단화하여 다른지역의 환경보호	건축조례
자연취락지구	-녹지인의 취락정비	건축조례

나. 용도지구 분포 특성

● 용도지역과 용도지구 관계

서울시의 용도지구는 용도지역이나 지구의 특성을 충분히 고려하지 않고 지정되고 있기 때문에 목적이 비슷한 용도지구들이 중첩 지정되거나, 지정목적이 용도지역과 상충되고 있는 경우도 있어 이로 인해 주민민원이 제기되는 등 생활에 불편을 초래하고 있다.

- ① 기존의 일반주거지역은 1종 미관지구, 위락지구를 제외한 모든 용도지구가 지정되어 있거나 지정할 수 있음. 그러나 최고고도지구 성격을 가진 미관지구 제2, 3종과 이들 용도지역은 지정목적이 상충되는 측면이 있음.
- ② 준주거지역에 지정되어 있는 경관(풍치)지구와 제4종 미관지구, 보존지구 등은 준주거지역의 지정목적과 상충되는 측면이 있음.
- ③ 자연녹지지역에 지정되어 있는 제2, 3종 미관지구 등도 지정목적이 서로 상충되는 것으로 볼 수 있음.

〈표 3-3〉 용도지역과 용도지구간의 관계 (99년 현재)

용도지구	전용주거	일반주거	준주거	일반상업	준공업	생산녹지	자연녹지
경관(풍치)지구	●	●			●		●
미관지구	제1종			●			
	제2종	●	●	●	●		●
	제3종	●	●	●	●		●
	제4종	●	●		●		●
	제5종		●	●			
고도지구	●	●	●	●	●	●	
방화지구		●	●	●			
보존지구		●				●	
공항지구		●	●	●	●	●	
아파트지구		●	●				
방재지구	미지정						
위락지구	미지정						
자연취락지구	미지정					▲	
시설보호지구	학교시설	●					●
	공용시설	●		●			
	항만시설						

범례 : ●지정현황, ▲지정가능지

다. 용도지구별 규제내용

● 용도지구내 행위제한 비교

용도지구의 규제내용중 대표적인 것은 용도제한에 관한 것이며, 이외에 건폐율, 높이 제한, 건축선 후퇴, 조경면적 등을 제한하고 있다. 각 용도지구에 대한 행위제한 내용은 다음과 같다.

〈표 3-4〉 용도지구내 건축물 용도제한 비교 : 개정이전(개정이후)

시설분류	세부시설	경관(풍치)지구	미관지구	시설보호지구		공향지구
				학교시설지구	공용시설지구	
1. 단독주택		●	●	●	○(공관만)	
2. 공동주택	아파트	●	●	●	×	
	다세대, 기숙사	●	●	●	×	
4. 제2종근생	안마시설	×	●	×	●	
	골프연습장	○(육외철탐無)	○(육외철탐無)	●	●	
	그 외	●	●	●	●	
5. 문화및집회	종교시설	●	●	●	×	
	전시장, 동식물원	●	●	●	●	
	관람집회	○(공연장, 집회, 관람장 연면적 1000㎡ 이하)	●	●	○(회의장, 공회장)	
6. 판매및영업	시장	×	●	×	○(백화점, 쇼핑센터, 대형점)	
	터미널, 철도 공항, 횡단시설 등	×	●	×	×	
7. 의료시설	격리병원	×	×	×	×	
	정신병원	●	×	×	●	
	장례식장	●	●	×	●	
	그 외	●	●	○(요양소제외)→×	●	
8. 교육연구 및 복지	연구소	●	●	●	●	
	청소년수련시설	○(유스호스텔은 제외)	●	●	×	
	도서관	●	●	●	●	
	그 외	●	●	●	×	
9. 운동시설	골프장× ○(육외철탐無골프연습장)	○(육외철탐無골프연습장)	○(육외철탐無골프연습장)	●	●	
10. 업무시설	×(→●)	●	●	●	●	
11. 숙박시설	×	●	×	×	●	
12. 위락시설	×	○(4층제외)→×	×	×	×	
13. 공장	×	×	×	×	×	○(공해공장제외)
14. 창고	○(연면적이 500㎡이하)	×	×	×	×	
15. 위험물저장 및처리	주유소	●	×(→●)	●	●	
	위험물제조, 저장소	×	×	×	×	
	액화석유가스충전소, 고압가스충전, 저장소	○(저장탱크용량 10t이하)	×(→●)	×	×	
16. 자동차관련	그 외	●	×(→●)	×	×	
	주차장	●	●	●	●	
	자동차차장	○(주유소와 함께설치)	×	●	○(주유소와 함께설치)	
17. 동물 및 식물 관련	그 외	×	×	×	×	
	축사, 도축장, 도계장	×	×	×	×	
18. 분뇨 및 쓰레기처리	그 외	●	●	●	●	
	×	×	×	×	×	
19. 공공용	방송·통신시설	○(활영소는 제외)	●	●	●	
	교도소	×	×	×	×	
	감화원 등	×	×	×	×	
	발전소	●	●	●	●	○(열병합발전소)
20. 묘지관련	×	×	×	×	×(→●)	

※ 음영부분은 개정이후 변경된 사항임

● 경관(풍치)지구내 행위제한

최근 도시계획법 개정에서는 경관(풍치)지구의 최소대지면적에 대한 규정이 완전히 없어졌으며, 건폐율과 층수규정의 경우는 개정전보다 구체화되고 조건부조항들이 늘어난 편이나 내용적인 면에서 크게 달라진 것은 없는 것으로 보인다. 새롭게 추가된 항목으로는 특정구역안의 건축제한에 관한 것으로 풍치지구 대체의 성격을 지닌 경관지구 이외에 나머지 5개 경관지구에 대한 건축제한은 조례에 따르도록 명시되어있다.

<표 3-5> 경관(풍치)지구의 도시계획법 개정전·후 비교

구 분	도시계획 개정전 풍치지구	도시계획법 개정후 경관지구
건폐율	30%이하 단, 도시계획위원회에서 결정된 완화구역 : 40%이하 단, 경기연접지 : 50%이하 ① 너비25m이상 도로변에 위치 ② 노후불량 건축물 밀집지역	1) 30%이하 단, 다음각호는 도시계획위원회에서 결정된 완화구역 : 40%이하 ①너비25m이상 도로변위치, 경관지구의 기능을 유지 하면서 토지이용의 효율성 제고가 필요한 지역 ②노후불량건축물이 밀집한 지역 2)자연경관지구안의 대지면적200㎡미만 토지내 : 40%이하, 바닥면적60㎡이하 3)시계경관지구내 : 30%이하 단, 도시계획위원회에서 결정된 완화구역 : 50%이하
대지안의 조경	대지의 30%이상 *단 건축법 제21조 제2항의 규정 건물은 예외임	대지의 30%이상 *단 건축법 제21조 제2항의 규정 건물은 예외임
최소대지면적	× (단 경기 연접지 200㎡이하)	×
건축물의 높이 <층수>	3층 12m 미만 단 1) 도시계획위원회에서 결정된 완화구역은 4층 (15m이하) 경기도 인접지 :5층이하 18m이하(용적률200%이하) 2) 도시계획위원회의 심의시 도시 자연풍치 보존에 지장이 없는 경우 : 7층이하 28m미만 3) 해발 70m이상인 대지 : 5층이하 높이 20m이하 (학교, 정부출연기관, 종합병원, 국가 및 지방단체 청사)	1) 자연경관지구안의 건축물 : 3층이하, 12m이하 단 다음각호의 경우, 도시계획위원회에서 결정된 완화 구역 : 4층(15m이하) ①인접지역과 높이차이가 현저하여 높이제한의 실효성이 없는 지역 ②너비25m이상 도로변위치해 경관지구의 기능을 유지 하면서 토지이용효율성 제고가 필요한지역 ③노후불량건축물 밀집지역 2) 시계경관지구안의 건축물 : 3층이하, 12m이하 단, 도시계획위원회에서 결정된 완화구역 : 5층이하,18m이하, 용적률200%이하 3) 이외에 다음각호에 대해 도시계획위원회에서 결정된 완화구역 : 7층이하, 28m이하 단, 해발70m이상인 경우 : 5층이하, 20m이하 ①교육기본법에 의한 학교 ②특별법으로 설립된 정부출현 연구기관 ③의료법에 의한 종합병원 ④국가 또는 지방자치단체청사
특정구역 안의 건축제한		세분된 문화재주변경관지구, 수변경관지구, 시가지경관지구, 조망권경관지구에 대한 용도제한, 건폐율, 건축물 높이등 건축제한은 별도의 조례에 따름

● 미관지구내 행위제한

중전의 제1~5종의 미관지구가 중심지, 역사문화, 일반미관지구 등 3가지로 변경되었으며, 예외적용 및 건축선 후퇴부분의 관리에 대한 설명도 개정이전보다 지역상황에 대한 설명이 구체적으로 정리되었으며, 시장이 가로구역별 높이제한을 별도로 줄 수 있도록 되어있다. 그러나 내용 면에서 보면 이전 건축법에서의 건물 높이규제에 대한 예외조항을 그대로 받아들이고 있어 그 동안의 미관지구 제도의 한계점이 개선되지 않고 그대로 이어질 가능성이 있다. 이에 따라 별도로 가로경관조성을 위해 높이 지정을 지방자치단체차원에서 설정하는 등의 지역상황에 맞는 보완이 필요할 것으로 보인다.

<표 3-6> 미관지구의 도시계획법 개정전·후 비교

구 분	도시계획법 개정전 미관지구	도시계획법 개정후 미관지구
건축물의 높이 <층수>	제1종 : 5층이상 제2종 : 3층이상 제3종 : 2층이상 제4종 : 4층이하 제5종 : 2층이상 단, 1) 전용주거지역안 2) 군사시설 3) 저고압가공 전선 근접건물 4) 풍치지구안 5) 제1종 근생 중 문화 및 집회시설, 주유소, 공장 6) 4종 미관 내 20m 이상 도로에서는 높이 제한이 예외임	1)미관지구내의 건축물 층수 1.중심지미관지구 : 5층이상 2.역사문화미관지구 : 4층이하 3.일반미관지구 : 2층이상 2)미관지구내 대지가 도로변보다 현저히 높거나 낮아서 1)적용어려울 때, 건축심의거쳐 조정 3)다음 각호의 경우, 건축심의거쳐 미관상 지장없을시 1)규정 적용 안함 ①전용주거지역안의 건축물 높이제한 ②국방부장관,관할부대장과 합의를 ③저고압 가공전선과 건축물의 접근제한 ④자연경관,시계경관지구안의 높이제한 ⑤단독주택,근린생활시설,문화집회시설(공연장, 집회장,관람장,기념관에 한함),공장,주유소등 ⑥너비20m이상도로에 접한 역사문화지구 4)시장이 가로경관조성을 위해 최고·최저높이 따로 지정
건축물의 용도	미관지구 종별 용도 입지 제한 (골프장, 공장, 창고, 위험물저장시설, 위락시설 등)	미관지구 종별 용도 입지 제한 (이전 종별 규제기준을 새로운 구분에 따라 유지)
대지안의 공지	건축후퇴선 3m(집단 15m미만×) (공작물, 담장, 계단, 주차장, 화단 설치×)	건축후퇴선 3m(집단 15m미만×) (공작물, 담장, 계단, 주차장, 화단 설치×)
특정구역안의 건축제한	전통적 미관유지를 위해 필요한 경우 건물의 규모, 양식, 구조, 형태, 색채, 재료 제한가능	전통적 미관유지를 위해 필요한 경우 건물의 규모, 양식, 구조, 형태, 색채, 재료 제한가능
건축선 후퇴부분 관리		1)공작물,담장,계단,주차장,화단시설물 설치금지 단, ①허가권자가 차량진출입 금지를 위해 블라드, 돌의자 설치시, ②조경식수시, ③공간이용계획수립후 도시계획심의 거칠시는 제외 2)건축물 전면부에는 미관을 저해하는 차면시설, 세탁물건조대, 장독대, 철조망, 굴뚝, 환기시설, 건물외부계단 등은 설치금지 단, 건축심의거쳐 미관지정없다고 인정시는 제외

2. 용도지구 운영실태 및 문제점

여기에서는 기존 용도지구 중 도시계획법 개정 내용상 변화가 가장 많고 운영현황에 서도 민원과 문제점이 가장 많이 제기되고 있는 경관(풍치)지구, 미관지구, 고도지구를 중심으로 구체적인 현황 및 운영실태를 살펴보고자 한다.

가. 경관(풍치)지구 지정현황 및 문제점

1) 지정경위 및 내용

용도지구중 많은 민원이 제기되는 경관(풍치)지구는 지정목적과 내용이 당초 1940년대에는 주요 맥과 경승지 및 임상 양호지에 지정(20개지구 29,286km²)되었다가 1960년대 시계가 확장되면서 추가 지정(수유, 평창, 광장지구)되기도 하고, 1971년 개발제한구역이 해제되면서 대체 지정(시흥, 오류, 세곡지구)되기도 하였다. 한편 1977년대 주택재개발사업과 1980년 이후 도시개발사업 시행으로 부분적인 해제가 이루어지기도 하는 등 계속 변화됨에 따라 지구지정도 이와 같은 변화에 따라 일관성 없이 진행된 측면이 있다.

현재는 1997년 풍치지구 관리계획에 따라 조정되어 초기에 비해 13km²가 축소된 약 24개 지구 16,146km²에 걸쳐 지정되어 있다.

〈표 3-7〉 경관(풍치)지구 변천 연혁

년 도	주요내용
1941년 -1972년	· 공원을 주거지역으로 용도변경하였으며, 신규지정 및 추가지정이 이루어짐
1973년 -1976년	· 기존주택지로 소필지가 많은 지역과 불량주택재개발사업 시행이 필요한 지역을 대상으로 부분해제가 지속됨
1977년 -1979년	· 해제지역 - 풍치지구재정비결정으로 불량한 주택들이 밀집되어 있는 평창, 수유, 금호·옥수, 신월지구 등은 종전 면적의 34%에 해당되는 9.9km ² 를 해제함 · 신규지정 - 호창, 마포, 서강, 안산, 인왕, 세곡, 분동, 대방지구 등 약 3.8km ² 지정
1980년 -1988년	· 주택개발사업과 관련하여 풍치지구가 가장 많이 해제됨 (이는 77년 불량주택재개발사업으로 풍치지구의 존치가 불가능한 경우에 해제가능하다는 방침에 따른 것임)
1989년	· 기존주택지로 개발이 불가능한 13개지구 40개구역인 1.54km ² 를 해제
1990년 -1996년	· 도시연담화방지를 위해 개발제한구역과 연결하여 지정된 시흥, 오류지구 내부의 대로변 소규모 필지 일부를 최고고도지구로 대체지정하여 층고 5층, 높이 18m이하로 완화됨(당시 지정 총면적 16.639km ²)
1997년 -현재	· 풍치지구 관리계획 마련하여 조정 · 현재 24개지구 16,146km ² (당초보다 13,122km ² 축소)

2) 목적별 지구 지정현황

현재 지정되어있는 경관(풍치)지구의 지정목적은 공원주변의 경관지, 한강변 자연경관지, 시계연접구간에 대한 경관보호 등 3가지로 크게 구분할 수 있으며, 총 지정 지구수는 24개소로 변동이 없으나 공원주변 경관보호에 해당되었던 경관(풍치)지구 일부가 한강변 자연 경관지의 보호로 지정목적에 대한 변화가 있었다.

〈표 3-8〉 경관(풍치)지구 지정목적과 지정지구의 변화

지정목적	지정지구수	지정지구 명칭
자연공원 및 근린공원 주변 녹지보전 → 공원주변 경관지	총 18개→14개	수유·성북·남산·안산·인왕·평창·능동·안암·월곡·전농·행당·효창·서강·화곡
한강에서의 조망 확보 → 한강변자연경관지	총 2개→6개	금호/옥수·마포·자양·광장·본동·대방
도시연담화 방지(개발제한구역 주변) → 시계연접구간	총 4개지구 (16.7%)	세곡·신월·오류·시흥

〈표 3-9〉 경관(풍치)지구의 지정목적별 지정면적 현황

(2000년 2월현재)

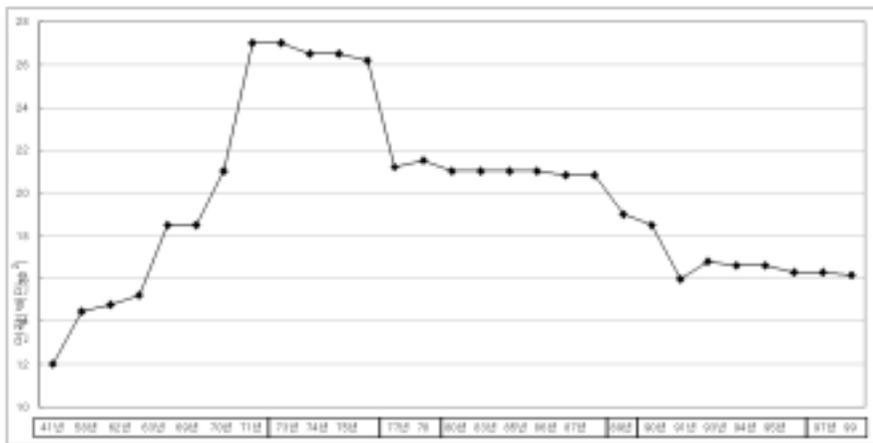
지구현황	해당자치구	풍치지구 지정목적	지정 위치	면적(㎡)	개소	구면적
수유	강북구	자연경관보호	북한산주변	1,423,615	1	23.58
성북, 월곡, 안암	성북구	자연경관보호	북한산, 개운산, 청량공원주변	3,498,729	3	24.55
전농	동대문구	자연경관보호	전농 공원주변	480,080	1	14.22
광장, 자양, 능동	광진구	자연경관보호	용마산, 한강변, 어린이 공원 주변	641,300	3	17.05
행당, 금호·옥수	성동구	자연경관보호	한강변, 응봉공원 주변	752,433	2	16.84
남산, 효창	종로구	자연경관보호	남산, 효창공원 주변	1,076,402	2	9.97
마포, 서강	마포구	자연경관보호	한강변, 노고산공원 주변	92,554	2	23.87
안산	서대문구	자연경관보호	안산공원 주변	1,607,298	1	17.60
인왕, 평창	종로구	자연경관보호	인왕산, 북한산 주변	2,769,426	2	23.92
대방, 본동	동작구	자연경관보호	한강변, 노랑진 공원 주변	188,226	2	16.35
화곡, 신월	강서구	자연경관보호 및 개발제한구역 성격	화곡공원 주변, 신월지구	127,516	2	41.40
오류	구로구	개발제한구역 성격	오류지구	2,109,972	1	20.12
시흥	금천구	개발제한구역 성격	시흥지구	793,580	1	13.37
세곡	송파구	개발제한구역 성격	세곡지구	585,000	1	33.89
-	계	-	-	16,146,131	24	-



<그림 3-4> 서울시 풍치지구 지정현황(24개소)

3) 지정면적의 변화

경관(풍치)지구의 지정면적의 연도별 변화를 살펴보면, 71년에서 76년까지 개발제한구역 성격으로 시계구간으로 확대 지정하는 등의 이유로 인해 가장 넓은 면적에 지정되어 있었으며, 그 이후로 현재까지는 지속적으로 감소추세를 알 수 있다.



<그림 3-5> 경관(풍치)지구의 연도별 지정면적 변화

해제횟수가 가장 많은 곳은 금호·옥수지구(주택개량재개발사업과 관련한 것이 가장 많음)이며, 그 다음은 수유지구와 평창지구가 해당된다. 그리고 해제면적이 가장 큰 곳은 신월지구이며, 경관(풍치)지구의 지정면적 대비 해제면적의 비율이 가장 큰 곳은 자양지구(약 85.15%)로 대부분의 면적이 해제되었다.

● 해제원인

경관(풍치)지구가 해제된 지역의 주요원인을 살펴보면 먼저, 과소 필지로 인해 증개축이 불가능한 기존주택지에 많은데 성북, 자양, 능동지구가 이러한 이유로 해제된 지역에 해당한다. 그리고 주택개량재개발사업에 의해 도시계획이 변경되는 경우에도 많이 해제되었는데 금호·옥수 지구가 이에 해당된다.

● 문제점

현재까지 경관(풍치)지구로 지정되어 있는 곳의 대략적인 지정현황 및 지정면적의 변화, 그리고 해제원인을 살펴보았다. 현재 경관(풍치)지구는 유지보다는 해제위주로 운영되고 있는데, 주요 이유로는 근린공원 경관을 유지하기 위해 지정된 풍치지구에 불량 노후주택을 개선하기 위해 해제된 것으로, 이로 인해 구릉지에 초고층아파트가 들어서는 사례가 늘어나고 있다. 따라서 도시내 자연경관이 훼손되고 있으며, 이는 지정목적과 해제사유가 서로 상반된 결과를 나타내고 있는 것임을 알 수 있다. 이는 경관(풍치)지구 관리에 대해 계획적이고 체계적으로 운용되기 보다는 민원해소차원의 임기응변적으로 운용되고 있는데다가 해제기준도 불명확하고 또 잦은 부분적 지구변경으로 인해 경관훼손이 더욱 심각해지고 있음을 알 수 있다.

4) 지정시기별 건축규제 내용 및 변화

현재 경관(풍치)지구내의 건축규제는 점차 완화되고 있는 추세로 볼 수 있다. 건물규모에 있어도 최소규모만을 규정하고 있으므로 개발업자에 의한 빌라형 연립주택 등 대형 건축물의 난립으로 지역의 동질성을 파괴하는 행위를 규제하지 못하고 있는 실정이다. 지정시기별로 건축규제에 대한 변화내용을 보면 건폐율이나 건축물의 층수에 관한 사항에 대해서 개정이전보다 지역상황과 예외조항을 구분하여 재정리하였으나, 내용면에서 크게 바뀐 점은 없다.

<표 3-40> 지정시거별 건축규제 내용의 변화

구분	건축제한지정 (1973.10.)	건축조례정 (1975.5.)	건축조례제정 (1980.7.25)	건축조례개정 (1986.12.31)	건축조례준칙 (1993.5.)	건축조례개정 (1997.6.5)	건축조례개정 (1999.7.31)	도시계획조례개정 (2000.7.)
건축물 규모	×	· 3층이상의 각종 바닥면적 2,000㎡ 이상인 건축물은 불가 · 건축면적이 60㎡이하인 주택은 불가	×	· 건축면적이 60㎡이하인 주택은 건축불가	×	×	×	×
건배율	· 40%이내	· 20%이내 단, 지구지정이 이미 조성된 대지는 40%까지 가능	· 20%이내 단, 지구지정이 전에 분할된 토지의 경우 · 토지면적중 300㎡까지 40% · 300㎡초과부분중 200㎡까지 30%	· 30%이하	· 30%이하 단, 경기도와 인접한 풍치지구등 40%이하, 국립공원경계로부터 500m이내를 제외한 구역은 40%까지 지정가능(구조례위임)	· 30%이하 단 도시계획위원회에서 결정된 완화구역 : 40%이하 단 경기연접지:50%이하	30%이하 단, 심의에 의해 다음 2가지호에 해당하는 지역으로 40%까지 허용 (단, 경기연접지 50%이하) ①나비[25m이상 도로변에 위치 ②노후불량건축물 밀집지역	1) 30%이하 단, 다음각호는 도시계획위원회에서 결정된 완화구역 : 40%이하 ①나비[25m이상 도로변위치, 경관지구의 기능을 유지하면서 토지이용의 효율성 제고 필요한 지역 ②노후불량건축물이 밀집한 지역 2) 자연경관지구의면적 대지면적200㎡만 토지내 : 40%이하,바닥면적60㎡이하 3)시계경관지구내 : 30%이하 단,도시계획위원회에서 결정된 완화구역 : 50%이하
대지인조경	×	×	×	· 대지면적의 40%이상	· 30%이상의 조경면적	· 대지의 30%이상	대지의 30%이상 · 단 건축법 제21조 제2항의 규정 건물은 예외임	대지의 30%이상 · 단 건축법 제21조 제2항의 규정 건물은 예외임
용적률	· 60%이내	· 60%이내	· 60% 단, 지구지정이전에 분할된 토지는 80%	×	×	규제내용없음 단 경기연접지:200%이하	×	×
대지면적의 최소한도	· 지목이 대지로서 개간이 불필요한 경우 : 330㎡ · 형질변경허가요하는 경우 : 825㎡ · 단, 기분할된 대지로서 주위에 건물이나 있어 부족한 경우: 230㎡	· 700㎡ · 단, 지구지정이전에 기초성된 대지: 230㎡	· 600㎡ · 단, 지구지정이전에 기초성된 대지:230-600㎡	· 600㎡ · 단 주거지역내 풍치지구 200㎡	· 600㎡ · 단 일반주거지역 및 기존건물등으로 대지확보가 불가능한 경우 200㎡	· 600㎡ · 단 일반주거지역 및 기존건물등으로 대지확보가 불가능한 경우 200㎡	×	×
건축물 높이(층수)	· 최고높이 8m이하 · 지침보안(73.1.2.13)시장이 필요 인접시 용적률,높이는 주거지역의 규정적	· 8m 초과 못함. · 단, 관공회택, 학교,기념관, 기념탑,비품관,종교용건물외의 용도·시장이 필요하고 인접시 16m까지 가능	· 2층 8m초과못함. (주거전용지역에 한함) · 교육·기관으로서 부득이하고도 시장이 인정하는 경우 용적률 100%까지 높이 5층(20m)까지 완화	· 3층 12m초과 못함. · 단, 학교 및 정부출연연구기관으로서 주거 환경상 지장이 없다고 시장이 인정시 7층(28m)까지 완화	· 3층 12m초과못함 · 단, 국립공원경계로부터 400m이내를 제외한 구역으로 5층,20m범위내에서 완화(구조례위임) · 단, 학교 및 정부출연연구기관으로서 주거환경상 지장이 없다고 시장이 인정시 7층(28m)이하까지 완화(단, 대지가 해발 70m이상이면 5층,20m)	· 3층 12m초과못함. · 단, 도시계획위원회에서 결정된 완화구역은 4층까지 완화하며, 학교 및 정부출연연구기관으로서 주거환경상 지장이 없다고 시장이 인정시 7층(28m)이하까지 해발 70m이상이면 5층,20m이하) · 경기연접지:5층이하	· 3층,12m이하 · 단, 심의에 의해 다음 2가지호에 해당하는 지역으로 4층,15m가능 (단 경기연접지는 5층,18m이하)로 용적률 200%이하) ①지형차이현 ②나비[25m이상도로변에 위치 · 학교 및 정부출연연구기관으로서 주거환경상 지장이 없다고 시장이 인정시 7층(28m)이하까지 완화(단, 대지가 해발 70m이상이면 5층,20m이하)	1) 자연경관지구의면적 건축물 : 3층이하, 12m이하 · 단 다음각호의 경우, 도시계획위원회에서 결정된 완화구역 : 4층(15m)이하 ①인접지역과 높이차이가 현저하여 높이제한의 실효성이 없는 지역 ②나비[25m이상 도로변위치해 경관지구의 기능을 유지하면서 토지이용효율성 제고 필요한지역 ③노후불량건축물 밀집지역 2) 시계경관지구의면적 건축물 : 3층이하, 12m이하 · 단 도시계획위원회에서 결정된 완화구역 : 5층이하,18m이하,용적률200%이하 3) 이외에 다음각호에 대해 도시계획위원회에서 결정된 완화구역 : 7층이하,28m이하 · 단,해발70m이상인 경우 : 5층이하,20m이하 ①교육기(분)법에 의한 학교 ②특별법으로 설립된 정부출연연구기관 ③의료법에 의한 종합병원 ④국가 또는 지방자치단체청사
대지 조성면적	· 인접인 경우 토지면적의 40%이내	· 대지조성면적 600㎡이하; 토지면적 40% · 구·타·토지면적30%	· 형질변경면적·토지면적의 30%이하	×	×	×	×	×
대지 인의 용지	×	×	×	· 건축선으로부터 외벽각부분거리:2.5m · 인접대지 경계선에서 외벽까지의 거리:1m	· 건축선으로부터 외벽각부분거리:2m · 인접대지 경계선에서 외벽까지의 거리:1m	· 건축선으로부터 외벽각부분거리:1m · 인접대지 경계선에서 외벽까지의 거리:1m	×	세분된 문화재주변경관지구,수변경관지구,시가지경관지구,조망권경관지구에 대한 용도제한,건배율,건축물 높이등 건축제한은 별도의 조례에 따른다.

● 용도제한의 비교

법개정에 따른 경관(풍치)지구에서의 용도제한의 변화는 개정전에는 업무시설이 불허되었으나 개정 경관지구에서는 이를 허용하고 있다는 점 이외에는 큰 변화는 없다.

〈표 3-41〉 경관(풍치)지구의 용도제한 비교

(도시계획법 개정전·후의 비교)

시설분류	세부시설	경관(풍치)지구	시설분류	세부시설	경관(풍치)지구
1. 단독주택		●	10. 업무시설		×(→●)
2. 공동주택	아파트	●	11. 숙박시설		×
	다세대, 기숙사	●	12. 위락시설		×
4. 제2종근생	안마시술소	×	13. 공장		×
	골프연습장	○(옥외철타 불허)	14. 창고		○(연면적이 500㎡이하)
5. 문화및집회	그외	●	15. 위험물저장 및처리	주유소	●
	종교시설	●		위험물제조, 저장소 유독물보관, 저장	×
	전시장, 동식물원	●		액화석유가스충전소 고압가스충전저장소	○(저장탱크용량 10이하)
	관람집회	○(공연장, 집회, 관람장 연면적 1000㎡ 이하)		그외	●
6. 판매및영업	시장	×	16. 자동차관련	주차장	●
	터미널, 철도, 공항, 항만시설등	×		자동차세차장	○(주유소와 함께설치)
7. 의료시설	격리병원	×	17. 동물 및 식물 관련	그 외	×
	정신병원	●		축사, 가축시설, 도축장, 도계장	×
	장례식장	●	그외	●	
8. 교육연구 및 복지	그외	●	18. 분노 및 쓰레기처리		×
	연구소	●	19. 공공용	방송·통신시설	○(촬영소는 제외)
	청소년수련시설	○(유스호스텔은 제외)		교도소	×
	도서관	●		감화원 등	×
그외	●	발전소		●	
9. 운동시설		골프장×(옥외철타없는 골프연습장 허용)	20. 묘지관련		×

※음영부분은 개정도시계획법으로 바뀐 사항임

한편 경관(풍치)지구는 일반주거지역에 가장 많이 지정되어 있는데 성북, 남산, 안산, 평창, 능동지구는 전용주거지역 일부에, 세곡지구는 자연녹지지역에, 시흥지구는 일반주거 및 준공업지역에 지정되어 있다. 이러한 용도지역과의 관계에서 볼 때 경관(풍치)지구가 지정됨으로 인해 추가로 제한 받게 되는 용도를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-42〉 경관(풍치)지구로 인한 추가 용도제한

구 분	각 용도지역과 경관(풍치)지구의 중복지정으로 인해 추가 제한받는 용도
전용주거지역 + 풍치지구	×
일반주거지역 + 풍치지구	아파트, 학원·직업훈련소와 같은 교육연구시설, 판매시설, 관람집회시설, 공장, 창고시설, 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설, 동물관련시설, 방송·통신시설 중 촬영소
녹지지역 + 풍치지구	숙박시설, 관람집회시설, 공장, 창고시설, 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설, 판매시설, 동물관련시설, 묘지관련시설, 교정시설, 분뇨·쓰레기처리시설, 촬영소
준공업지역 + 풍치지구	아파트, 창고시설, 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설, 분뇨·쓰레기 처리시설, 공장, 일반업무시설, 관람집회시설, 동물관련시설, 묘지관련시설, 촬영소 (준공업지역에서 공장을 지을 수 없는 모순이 있음)

● 밀도제한의 비교

경관(풍치)지구로 지정된 곳은 건폐율 30%, 층고 3층(건물높이 12m)이하, 용적률 60% 이하에서만 신축이 가능하다. 규제내용을 용도지역과 연계해서 살펴보면 전용+풍치는 용적률 60%로 가장 강한 규제를 받게 되고 일반+풍치의 경우에도 전용주거지역의 용적률 100%보다도 낮은 90%에 그치고 있어 타 용도지역의 건폐율 60%, 용적률 100~400%이하에 비해 상당히 강한 규제를 받게 됨을 알 수 있다.

〈표 3-43〉 경관(풍치)지구의 용도지역과 밀도제한 비교

구분	전용주거		일반주거		자연녹지	준공업
	전용 + 풍치	전용주거	일반 + 풍치	일반주거		
건폐율	30이하	50이하	30이하	60이하	20이하	60이하
용적률	60이하	100이하	90이하	100-400이하	60이하	400이하
대지최소면적	600이상	200이상	200이상	90이상	600이상	200이상
건축물높이	2층, 8m이하	2층, 8m이하	3층, 12m이하	-	-	-
대지내 조경면적(%)	40%이상	-	40%이상	-	-	-

이러한 경관(풍치)지구로 지정되어있는 밀도규제에 있어 건폐율은 이를 지나치게 낮게 규제하고 있기 때문에 주택의 증축 및 재건축이 어려워지고 이로 인해 건물 집단적인 노후화가 발생하고 있다고 지적되고 있다. 또 주거 소유자 보다 임차인들이 주로 거주하게 되어 전반적인 주거환경의 황폐화가 가속되고 있는 상황이다. 또한 최소대지면적¹⁾ 규제를 지나치게 크게 적용함으로써 인해, 소규모 필지의 개발이 불가능해지고 결국 내대지로 방치된 채 쓰레기장 등으로 이용되고 있어 주거환경을 더욱 악화시키고 있다.

1) 현재 도시계획법 조례에서 최소대지면적 규정은 폐지되었음. (2000. 7)

5) 주요 민원과 대응 현황

경관(풍치)지구에 대한 민원은 대부분 경계선 부근에서 나타나고 있는데, 이는 주변 지역과 지가격차가 발생하고 높이규제 및 건축가능 대지면적 등의 건축행위 및 재산권 행사의 불리함에서 기인하는 것이다. 이러한 민원은 크게 3가지로 정리될 수 있는데 먼저 경관(풍치)지구 중 학교시설에 지정된 경우, 소규모 영세필지의 불평등한 건축규제 문제, 그리고 경기 연접지 등 주변과의 불평등 문제로 나누어 볼 수 있다.

경관(풍치)지구중 학교시설의 경우는 기존 주택지를 해제하면서 학교용지만을 남겨놓은 곳으로 한양대, 숙명여대, 서강대 등이 학교시설 확충을 위해 해제를 요구하고 있다. 그리고 금호·옥수지구나 성북, 광장지구 등 부분적인 해제로 합동재개발식에 의한 고층 아파트가 건립된 곳도 나머지 잔여 지구 필지의 경우 연접 재개발사업지구에 비해 불평등한 건축규제를 받고 있다고 생각하여 강력한 해제 요구를 하고 있는 실정이다. 또한 시흥 및 오류지구의 경우는 인근 도시인 안양과 부천시의 경우에는 경관(풍치)지구 내에서도 공동주택을 건립할 수 있고 높이도 5층까지 완화하고 있어 사유재산에 대한 불평등을 이유로 민원을 제기하고 있다.

경관(풍치)지구는 계속되는 민원으로 인해 2000년 현재 7개 자치구 17개소 54,506명에 해당하는 지역을 제1종 일반주거지역으로 변경하여 사실상의 경관(풍치)지구를 해제하였다. 또 6개 자치구의 13개소 27,930명은 건폐율을 40%이하로 층수는 4층 이하로 완화해주는 등 민원에 대응하여 계속해서 규제를 완화해 주고 있다.

〈표 3-14〉 경관(풍치)지구의 주요민원 및 조치사항

경관(풍치)지구의 민원 유형별 분류	민원제기 지역	민원내용	조치사항
개발제한구역 성격	오류, 시흥지구	부천, 안양시의 풍치지구 해제에 따른 형평성 문제 및 재건축 관련 해제 요구	<ul style="list-style-type: none"> • 건축규제 완화 구역 지정 (건폐율50%, 용적률250%, 5층이하) ※ 여타 풍치지구완화 : 건폐율40%, 용적률 160% 1종 일반주거지역 : 건폐율60%, 용적률 200%
공원주변	수유, 성북, 인왕, 평창지구	주택재개발사업, 주거환경개선 사업 등을 위한 해제요구	<ul style="list-style-type: none"> • 해제 (1종일반주거지역으로(10개소 32,000평)) • 완화 (건폐율30%→40%이하 층수 3층→4층이하(8개소 13,400평))
한강변 주변	금호·옥수, 마포지구	주택재개발사업, 재건축 사업을 위한 해제요구	<ul style="list-style-type: none"> • 해제 (1종일반주거지역으로 (2개소 6,000평)) • 완화 (건폐율 30%→ 40% 이하 층수 3층→ 4층이하(1개소 2,300평)) ※ 이와같은 일체의 정비에도 불구하고 풍치지구 해제 민원은 오히려 증가

나. 미관지구 지정현황 및 문제점

1) 미관지구의 지정경위 및 내용

미관지구 제도는 1939년 조선시가지계획령에서 최초로 법제화되었고, 1962년 도시계획법 제정시 용도지구의 하나로 미관지구가 포함된 이래 현재까지 계속 유지되어 오고 있다. 그러나 미관지구의 지정목적 및 종구분, 건축기준 등 내용에는 많은 변화가 있었다.

미관지구의 지정과 지구내 건축물의 행위제한에 관한 것은 현재는 도시계획법령과 신설된 도시계획조례에서 규정하고 있으나 1962년부터 현재까지는 지자체의 건축조례로 규정하고 있었다. 즉 1992년 이전에는 건축규제 항목이나 심의 등에 관한 사항이 도시계획법령과 건축법령 그리고 건축조례에서 각각 나누어져 규정되고 있었으며 1992년 7월 도시계획법 시행령이 개정되면서 건축법령에 있었던 미관지구 종별 세분에 관한 규정을 도시계획법 시행령에 통합하게 되었고, 이번 2000년 1월 법개정을 통해 건축조례에 있던 행위제한 내용까지도 도시계획조례에서 규정하게 된 것이다.

내용 측면에서 보았을 때는 제4종 미관지구의 경우가 특히 시기별로 지정목적의 변화가 많았는데 70년에서 74년까지는 우리 나라 고유의 건축미와 민족적 정서감을 유지보전하기 위하여 4종 미관지구를 지정하였고, 75년에서 82년까지는 주거 및 생활환경의 미관 유지를 위해, 83년에서 91년까지는 고유의 보전 및 주거·생활환경의 미관 유지를 위해, 92년부터 현재까지는 한국 고유의 건축양식을 보전하거나 전통적 미관 유지를 위해 미관지구를 지정하였다.

제5종 미관지구의 경우에도 관계법의 개정에 따라 그 지정목적의 변동이 비교적 많았으므로 과거의 지정취지와 맞지 않는 경우가 있어 이에 대한 조정이 필요하다.

따라서 전체적으로 미관지구의 경우는 새로운 도시계획법과 시행령의 개정과 도시계획법 조례 제정으로 인해 현재 1종~5종의 미관지구가 중심지, 역사문화, 일반미관지구로 재분류됨에 따라 이에 대한 대응방안 검토시 지정목적과 지역현황에 대한 면밀한 검토를 통해 조정될 필요가 있을 것으로 보인다.

〈표 3-45〉 미관지구 지정목적의 변화

시기	제1종	제2종	제3종	제4종	제5종
1966년	도심 주요부의 미관유지	관광도로 및 주요도로변의 미관유지	주요 관광도로변의 경관	-	-
1970년 미관지구내 건축조례	상동	도심부와 위성도시를 연결하는 주요간선도로변의 미관유지	상동	우리나라 고유의 건축미와 민족적 정서감을 유지보전	-
1975년 미관지구내 건축조례	상업지역등으로서 토지이용도가 극히 큰 지역의 미관유지	토지이용도가 비교적 큰 지역의 미관유지	관광 직접 필요한 도로연변 및 관광지, 공항 연결로변의 미관유지	주거 및 생활환경의 미관유지	상업지역 환경의 미관유지
1976년 재정비	상동	상동	상동	상동	도심부 외곽지역 등 개발잠재력이 있는 지역의 제1종, 제2종의 보완
1983년 건축조례	상동	상동	관광에 직접 필요한 도로연변 및 사적지 연결로변의 미관유지	우리나라 고유의 건축양식의 보전 및 주거·생활환경의 미관유지	제1종에서 제4종이외의 도시미관유지
1992년 도시계획법 시행령	토지이용도가 극히 높은 상업지역의 미관유지	토지이용도가 비교적 높은 상업지역의 미관유지	관광지 또는 사적지의 미관유지	한국 고유의 건축양식을 보전하거나 전통적 미관유지	상동

〈표 3-46〉 미관지구내 건축행위제한의 변천

시기	근거	내용
1939년	조선시기지계획령	· 미관지구내 외벽 돌출 배기관, 배수관, 난방관, 가스관 설치금지 · 미관지구내 공지 및 공사중인 것은 차폐의무화
1970년	미관지구 건축조례	· 도시미관을 위하여 일정규모 이상으로 건축하도록 건축물의 최저한도를 정함 · 건축물 높이의 최저한도 정함(제1종: 5층이상, 제2종: 3층이상)
1972년	미관지구 건축조례	· 관광도로변의 제3종 미관지구는 높이의 조망권 확보를 위하여 건축물의 최고높이 제한
1975년	미관지구 건축조례	· 종별 높이제한 추가(제3종 1층이상, 제4종 12미터이하, 제5종 2층이상) · 층수에 따른 건축 최소규모 규정 신설 · 종별로 최소대지면적, 대지최소폭, 용도제한, 건축선후퇴규정 신설
1977년	미관지구 건축조례	· 대지최소폭 규정 삭제, 대지면적 확대, 제4종 건축물 규모제한 삭제
1983년	건축조례	· 제4종의 높이제한을 12미터에서 2층·4층으로 변경 · 종별로 건축선후퇴규정 통일
1993년	건축조례	· 제4종 건축물 규모제한 추가 · 제3종의 높이제한 1층에서 2층이상으로 변경 · 20미터 이상 도로에 접한 제4종미관지구의 높이제한을 3층에서 4층까지로 변경 · 주거지역의 경우 종별 최소대지면적을 통일하여 완화하는 규정 신설
1996년	건축조례	· 건축물의 전면 폭 제한 삭제 · 종별 용도제한 통일 · 제4종 미관지구 높이제한 완화규정 신설
1998년	건축조례	· 대지안의 공지규정에 차량금지시설 설치의무화 규정 신설 · 층에 관계없이 별도의 건축물 최고최저높이를 지정 공고할 수 있는 규정 신설
2000년	도시계획조례	· 제1종·5종으로 구분되었던 미관지구가 중심지, 역사문화, 일반미관지구로 바뀜 · 예외적용에 관한 설명이 좀더 명확해졌으며 시장이 가로경관조성을 위해서 최저·최고높이를 따로 지정할 수 있음 · 건축선후퇴부에 관한 사항이 구체적으로 명시되었음

2) 미관지구 지정현황 및 문제점

서울시내 미관지구는 총 252개소로 노선미관지구가 242개, 집단미관지구가 10개소 있으며, 전체 미관지구의 규모는 약 22.3km²정도이다. 종별로는 제4종 미관지구가 104개소(34.5%)로 가장 많이 지정되어 있으며, 제2종(24.2%), 제1종(18.3%), 제3종(16.4%), 제5종(6.6%)의 순으로 지정되어 있다.

〈표 3-17〉 노선·집단 미관지구 현황

종 별	총 계			노 선				집 단		
	개소	면적 (m ²)	구성비 (%)	개소	연장 (m)	면적 (m ²)	구성비 (%)	개소	면적 (m ²)	구성비 (%)
제1종	28	4,085,483	18.3	23	35,688	1,072,812	6.5	5	3,012,671	52.4
제2종	79	5,393,285	24.2	78	193,054	5,285,484	31.9	1	107,801	1.9
제3종	29	3,664,240	16.4	27	107,040	2,514,240	15.2	2	850,000	14.8
제4종	104	7,685,602	34.5	103	286,440	7,040,102	42.5	1	645,500	11.2
제5종	12	1,480,808	6.6	11	16,010	343,158	2.1	1	1,137,650	19.8
합계	252	22,309,418	100.0	242	638,232	16,555,796	100.0	10	5,753,622	100.0

용도지역과 미관지구 지정관계를 살펴보면 제1종 미관지구의 경우에는 상업지역이 99.5%로 대부분을 차지하고 있으며, 제2종은 주거(53.1%)와 상업지역(43.4%)의 비율이 거의 비슷한 것으로 나타나고 있다. 제3종은 주거지역(43.6%)과 녹지지역(39.9%)의 비율이 많은 것으로 보이고, 제4종과 5종의 경우는 주거지역의 비율이 각각 88.8%와 99.6%로 가장 우세한 것으로 나타나고 있다. 용도지역 규제와의 관계에서 보면, 미관지구 지정으로 인해 추가적으로 높이규제와 용도규제를 받게 되는 것을 알 수 있다. 특히 4종 미관지구의 경우에는 위락시설의 입지가 제한됨으로써 상업지역 등에 지정되어 있는 경우에는 민원이 제기되고 있다.

〈표 3-18〉 미관지구내 용도지역 현황

구 분	합 계		주거지역		상업지역		공업지역		녹지지역	
	면 적 (m ²)	비율(%)								
제1종	4,085,483	100.0	20,074	0.5	4,065,409	99.5	0	0.0	0	0.0
제2종	5,393,285	100.0	2,862,308	53.1	2,338,515	43.4	185,174	3.4	7,288	0.1
제3종	3,664,240	100.0	1,598,868	43.6	321,320	8.8	281,120	7.7	1,462,932	39.9
제4종	7,685,602	100.0	6,821,157	88.8	131,358	1.7	594,089	7.7	138,998	1.8
제5종	1,480,808	100.0	1,474,400	99.6	6,408	0.4	0	0.0	0	0.0
합계	22,309,818	100.0	12,776,993	57.3	6,863,163	30.8	1,060,402	4.8	1,609,260	7.2

도로폭원에 따른 미관지구 지정현황을 살펴보면 제1종과 제3종 미관지구의 경우에는 40m이상의 광로에 가장 많이 지정되어 있으며, 제2, 4, 5종의 경우는 25~40m의 대로에 지정된 경우가 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 특히 제4종 미관지구의 경우에는 대로에 80.9%가 지정된 것으로 나타나고 있어 제4종 미관지구 대부분 대로에 지정되고 있음을 알 수 있다.

이를 통해 파악되는 문제점으로는 제4종 미관지구의 경우 예외조항으로 ‘너비 20m이상의 도로에 접한 건축물의 높이제한이 지구지정 목적에 어긋나지 아니하는 경우 구위원회 심의를 거쳐 건축물의 높이제한을 완화 받을 수 있음’이라는 조항이 있다. 그런데 대부분이 20m이상의 대로변에 지정된 비율이 높게 나타나고 있는 것으로 보아 예외조항의 적용을 받은 건물이 많을 것으로 예상되며 이는 제4종 미관지구의 지정취지와도 상반되는 결과로 보여진다.

〈표 3-19〉 미관지구의 도로폭원 현황

구 분	합 계		중로(25m)이하		대로(25~40m)		광로(40m)이상		
	지 정	구성비(%)	지 정	구성비(%)	지 정	구성비(%)	지 정	구성비(%)	
제1종	노선수(개소)	23	100.0	1	4.3	9	39.1	13	56.5
	연장(m)	35,688	100.0	1,000	2.8	16,000	44.8	18,688	52.4
	면적(㎡)	1,072,812	100.0	24,000	2.2	430,590	40.1	618,222	57.6
제2종	노선수(개소)	78	100.0	5	6.4	52	66.7	21	26.9
	연장(m)	193,054	100.0	7,120	3.7	121,089	62.7	64,845	33.6
	면적(㎡)	5,285,484	100.0	171,900	3.3	3,386,644	64.1	1,726,940	32.7
제3종	노선수(개소)	27	100.0	3	11.1	15	55.6	9	33.3
	연장(m)	107,040	100.0	6,300	5.9	28,960	27.1	71,780	67.1
	면적(㎡)	2,814,240	100.0	180,000	6.4	829,040	29.5	1,805,200	64.1
제4종	노선수(개소)	103	100.0	10	9.7	79	76.7	14	13.6
	연장(m)	286,440	100.0	17,818	6.2	232,132	81.0	36,490	12.7
	면적(㎡)	7,040,102	100.0	451,332	6.4	5,692,430	80.9	896,340	12.7
제5종	노선수(개소)	11	100.0	0	0.0	10	90.9	1	9.1
	연장(m)	16,010	100.0	0	0.0	11,410	71.3	4,600	28.7
	면적(㎡)	343,158	100.0	0	0.0	232,758	67.8	110,400	32.2
합 계	노선수(개소)	242	100.0	19	7.9	165	68.2	58	24.0
	연장(m)	638,232	100.0	32,238	5.1	409,591	64.2	196,403	30.8
	면적(㎡)	16,555,796	100.0	827,232	5.0	10,571,462	63.9	5,157,102	31.1

■ 종별 가장 많이 지정된 비율 ■ 종별 두 번째로 높은 비율

*상기 자료는 건물동수가 아닌 연면적을 기준으로 분석한 것임

다. 고도지구 지정현황 및 문제점

1) 목적별 지구 지정현황

최고고도지구는 2000년 2월 현재 9개 지구에 걸쳐 약 89,486km²가 지정되어 있으며, 최저고도지구는 대부분 비슷한 기능을 하는 미관지구로 지정하고 있기 때문에 서울시에는 아직 지정된 곳이 없다.

한편 고도지구 지정목적을 살펴보면 크게 주요 시설물 보호를 위한 경우와 자연경관 혹은 인공경관의 보호나 이미지 강화 등을 위해 지정하는 경우로 구분해 볼 수 있으며, 일부 풍치지구를 해제하면서 대체 지정하는 경우도 있었다. 한편 최근에는 주요 산 주변의 고층아파트 건립 방지를 위해 고도지구를 확대 지정할 필요성이 제기되고 있다.

〈표 3-20〉 고도지구의 지정목적별 지정위치 및 면적 (2000. 2월현재)

지정목적	지정위치	지정면적(단위 km ²)
국가 주요건물 주변(2개소)	국회의사당주변, 서초동 법원단지 앞	0.52
주요산 주변 경관보호(4개소)	북한산, 인왕산, 남산, 경복궁 주변 문화재 보호	7.89
주요 국가시설 보호(1개소)	김포공항 시설보호 및 비행기 이·착륙 안전	80.19
풍치지구 해제 대체지정(1개소)	운수, 궁동, 시흥동	0.29
어린이대공원 주변 경관보호	어린이대공원 주변	0.22

〈표 3-21〉 고도지구의 자치구별 지정위치 및 면적현황 (2000년 2월현재)

구별	고도지구 지정 경위	지정 위치	면적(m ²)	개소	구면적(km ²)
영등포구	의사당 및 도시경관보호	국회의사당 주변	434,000	1개소	24.56
서초구	법원단지주변 균형개발 및 도시경관보호	서초동 법조단지 앞	121,000	1개소	47.17
구로구	풍치지구 해제로 대체지정	운수, 궁동, 시흥	289,948	1개소	20.12
금천구					13.37
도봉구	북한산 자연공원 경관보호	북한산 주변	3,557,000	1개소	20.84
강북구					23.58
종로구	북한산 자연공원 경관보호 및 문화재, 인왕산 경관보호	구기, 평창동 및 경복궁 주변	1,670,090	2개소	23.92
강서구	공항시설 보호, 비행기·착륙 안전	김포공항 주변	80,193,000	1개소	41.40
중구	남산 및 주변지역 경관보호	남산 주변	2,666,249	1개소	9.97
용산구					21.87
광진구	어린이 대공원 주변 경관보호	어린이 대공원 주변	219,000	1개소	17.05
합계	-	-	89,486,287	9개소	-

2) 건축규제의 변천

고도지구의 건축규제는 다른 용도지구와 달리 도시계획으로 결정되고 있다. 또한 초기의 고도지구내 행위제한은 단순히 높이규제 뿐만 아니라 대지면적, 용적률 등도 함께 규제한 경우가 있었다. 그리고 초기에는 주로 건축법을 중심으로 한 건축규제 중심으로 운영되어 오다가 1977년 이후 도시계획결정으로 행위규제를 부가하는 방식으로 운영되고 있다. 또한 1982년 이후부터는 다른 복잡한 규제사항은 타 제도적 수단과의 중복 지정을 피하기 위해 높이제한 중심으로만 축소되어 운영되어 오고 있다.

〈표 3-22〉 고도지구 건축규제의 변천

개정년도	내용
1963년 건축법1차 개정	건축물 높이의 최고·최저한도 규정 내용의 조항이 최초로 신설
1965년 도시계획법 시행령	고도지구 최초 신설
1967년 건축법 개정	건축물의 최고·최저 높이규제 조항은 도시계획법과의 중복을 피하기 위해 삭제되었음
1977년 건축법 6차개정	건물의 높이제한은 도시계획법으로 결정하도록 하였음 규제항목은 대지면적의 최소한도, 건폐율, 용적률, 대지안의 공지등으로 늘어남
1982년 건축법시행령 15차 개정	건물의 높이규제만으로 대폭 축소하여 현재에 이르고 있음
1992년 건축법 제70조	고도지구안의 건축제한
2000년 도시계획법 개정	건축조례의 행위제한 내용과 같은 최고·최저높이 규제

3) 지구별 주요 규제 내용과 문제점

고도지구 지정 대상지별 높이규제 내용을 살펴보면, 전체 지역에 대해 일률적인 높이규제를 적용하는 형태와 해당 지역을 구역으로 구분하여 나눈 이후에 해당 구역별로 차등적인 높이규제를 부여하는 경우 그리고 별도의 경관시물레이션을 통해 세밀하게 지구별 높이제한 규제를 부가하는 방식 등이 다양하게 채택되고 있음을 알 수 있다.

그리고 지역별로 높이규제의 상한치도 차등을 두고 있어 고도지구 지정목적에 따라 각각 10~65m 등 상당한 격차를 가지고 규제가 되고 있음을 알 수 있다. 또한 어떤 지역은 높이규제와 병행하여 층수규제를 함께 적용하는 경우도 있고, 기타 풍치지구 등과 병행하여 지정된 경우도 있어 지역마다 일정정도 차이가 있다고 할 수 있다. 그러나 대부분 높이와 관련된 사항만을 중심으로 단순하게 운영되고 있다는 점이 공통점이다.

<표 3-23> 고도지구 지정지구 현황

지정지구	년도	지정목적	규제 내용과 문제점
신당동, 약수동 성곽주변 (영빈관 주변)	1972년	성곽보호와 영빈관 주위의 보호	· 주로 일반주거지역이며 주상복합용 건물과 연립주택이 대부분 · 지구주변은 성곽북측으로 23층 신라호텔, 남쪽으로 저층주택이 밀집 · 성곽의 서쪽부분에 불량주택의 밀집으로 재개발구역으로 지정되어 있음
여의도 국회의사당 전면지구	1976년	의사당 시설 및 도시경관보호	· 높이규제 65m이하 · 일반상업지역, 지구내 공용시설보호지구 및 제1종미관지구 지정 · 10층이하건물 약 50%, 10-15층이하 약 20%, 나머지 30%정도 · 지구주변은 33층건물 2동과 11-15층건물 대부분, 주변 아파트
경복궁 주변 일대	1977년	문화재 및 전통한옥 보호	· 지역에 따라 10-15m이하로 구분하여 규제 · 일반주거지역이며 일부 집단 제4종미관지구 및 방화지구가 지정 · 지구내에 북한산자락에 중앙교육연수원(5층), 감사원(8층), 국군서울지구 병원부지와 헌법재판소가 있음
김포국제공항 주변	-	공항시설보호 및 비행기 이·착륙 안전	· 공항주변에 1-4구역 및 보위구역과 비상활주로지구 등 7개권역으로 나누어 높이제한을 하고있음 · 1구역-18m이하, 2구역-19-78m, 3구역-78m이하, 4구역 69m이하, 보위 구역 83m이하 · 이 지구에는 고도지구와 공항지구가 동시에 지정되어 보존지구 및 군사 시설보호지구로서 통제받고 있음 · 비행기의 소음과 항공기운항의 안전성을 고려하여 개발이 제한되어 온 지역으로 생산·자연녹지지역의 대규모 미개발지가 있음
서초동 법원단지 전면지구	1980년	법원단지 주변의 균형개발과 도시경관 보호	· 80년대 중반부터 개발되기 시작하였고 현재는 오피스 빌딩 위주의 건물이 많은 편임 · 일반주거지역이고 도시설계구역(테헤란로)으로 지정, 지구남측으로 제2종미관지구, 동·서측으로는 제3종미관지구 지정 ① 법원기능을 지지 보완해 줄 수 있는 특화단지 ② 자치구 주민의 입장에서 상징적인 중심지로 정비
남산순환도로변 지구	1980년	남산 소월길 관광도로의 조망 확보 (도로지반고 1.5m로 높이규제)	· 일반주거지역이 대부분이며 일부 전용주거지역도 있으며 제3종 미관지구가 중복 지정되어 있음 · 이 지구에는 2층이하의 저층주거밀집지역이며 지구 주변에는 도로 북측으로 17층 아파트 3동, 남측으로 저층주택이 밀집되어 있음 · 남산경관관리 구역과 최고고도지구의 중복지정으로 인한 주민의 피해를 최소화 하도록 해야 함
북한산주변 지구	1990년	북한산의 자연경관보호 를 위함	· 도봉로를 기준으로 서측 공원경계선까지 지정되어있으며 5층, 18m이하의 높이 규제를 하고 있음 · 일반주거지역이 대부분이며 공원연접부에 풍치지구 지정된 곳도 있음 · 60-70년대 토지구획정리사업에 의해 주거지로 개발된 곳이며 양호한 편이며, 지구주변에 주택개량재개발사업에 의한 고층아파트단지가 있음 · 북한산 자연경관을 보호하기 위해 산주변에 연접하면서 부분적으로 빠져 있는 곳에 대한 추가지정이 필요할 것으로 보임 · 풍치지구와 중복 지정되어 있는 경우에 주택개량재개발사업을 위해 풍치지구가 해제될 경우에도 최고고도지구의 지정은 유지되어야 할 것임
구로동·오류동 주변	1990년	개발제한구역 연접부의 환경을 보호	· 일반주거지역으로 풍치지구내에 점적으로 지정되어 있음 · 객관적인 기준없이 풍치지구를 최고고도지구로 변경하여 건축규제를 완화해준 것이며 이로인해 잔여 풍치지구내 더 많은 민원을 야기하게 됨 · 연립주택과 대로변에 상업용도가 발달되어 있으며 오류동에는 공장도 다수 입지하고 있음 · 공원 및 개발제한구역, 생산녹지로 둘러싸인 주거지로 도시연담화를 방지하고자 지정된 곳으로 지속적인 높이규제가 필요한 곳임

3. 운영실태를 통해본 개선과제

가. 운영상의 주요 문제점

● 용도지구 운영상의 문제점

짙은 용도지구의 변경 및 각 지구의 특성이 반영되지 않고 지정되어 있으며, 동일목적의 지구들이 중복 지정되어 용도지역과 상충되고 있는 지역이 많다. 또한 용도지역 등 지역특성과 지구지정 목적이 상충하는 문제가 발생하고 일부 지구지정 목적과 수단이 불일치하는 경우, 당초 지정목적이 중간에서 변화되어 혼란을 야기하는 등 운영상의 문제가 있다. 그리고 유사한 성격의 용도지구가 다수 있어 적용상 혼란과 이해에 어려움을 주고 있다.

이러한 문제로 인해 어떤 경우 주민들은 형평성 및 사유재산의 침해 문제로 민원을 제기하기도 하며 행정은 이러한 문제의 해결에 급급한 나머지 지정목적과 해제사유가 서로 상반되는 형태로 해결책을 제시하기도 하였다. 따라서 새롭게 개정된 도시계획법과 조례로 인한 용도지구 전반에 걸친 재정비방안이 필요하며, 조례에 명시된 용도지구의 세분 및 신규 용도지구의 정의와 행위제한에 대한 규정 내용이 필요하다.

● 경관(풍치)지구의 문제점

- ① 주변 재개발로 인한 형평성 문제제기
- ② 개발제한구역 해제로 인한 해제요구 민원문제
- ③ 노후 침체문제로 인한 환경의 질 악화문제
- ④ 완화로 인한 재개발로 산주변, 한강변 경관악화

● 미관지구의 문제점

- ① 미관지구 개념이 명확치 않으며, 지정목적과 지정대상이 일치하지 않는 경우가 많음

- ② 현재의 미관지구내 건물 중에 건축기준에 부적합한 건물이 많은데 이것은 기준적용 이전의 건물이 많고 건축기준의 예외규정이 너무 많기 때문임
- ③ 그러나 건축기준이 지켜진 경우에도 최소규모만을 규제하고 있고 지역적인 특성에 관계없는 획일적인 기준이 적용되고 있어 미관증진 효과가 적은 편임
- ④ 도시계획법 조례에 명시된 중심지, 역사문화, 일반미관지구로의 재정비가 필요하며 이러한 문제점을 해결 할 수 있는 관리방안 마련이 필요함

나. 문제원인과 개선 요구사항

용도지구 문제의 원인은 주로 중앙정부차원의 지구지정 목적 및 항목 규정으로 인한 제도대응의 유연성 결여와 일부 용도지구 제도가 가지는 시험적, 중간적, 임기응변적 성격으로 인한 혼란 때문인 경우도 있다. 그러나 무엇보다도 이러한 용도지구 문제는 기본적으로 느슨한 용도지역제로 인한 도시관리의 어려움 때문에 추가적인 규제로서 자리매김 되는 한계로부터 출발된 것이며, 또한 잘못된 운영이나 행정 편의주의적 제도 개선 등 원칙이나 지침과 같은 보다 종합적인 관리체계가 미흡하였기 때문이다.

주요 용도지구 개선 요구사항을 살펴보면 우선 경관(풍치)지구는 현재 자치구에서 현행 건축법의 건축규제를 적용 받고 있으나 주민들의 해제에 대한 민원으로 많은 문제점을 안고 있다. 시계경관지구의 특징을 지니고 있는 오류(구로구), 시흥(금천구), 세곡(강남구)지구의 경우는 자연경관보호의 성격보다는 개발제한구역의 목적이 강해 개발에 대한 규제가 제한되고 있다. 그러나 인근지역인 부천시, 안양시의 경관(풍치)지구 규제와의 형평성 문제와 재건축 관련 문제로 인해 해제를 요구하고 있는 실정이다. 이에 따라 부분적으로 건폐율50%, 용적률 250%, 5층이하로 완화구역을 지정하여 부분적이 해제를 해주고 있는 형편이다.

또 공원주변의 자연경관지구의 성격을 지니고 있는 수유(강북구), 성북(성북구), 인왕(종로구), 평창(종로구)지구에도 주택재개발사업 및 주거환경개선사업에 대한 요구로 인해 건폐율은 30%에서 40%로 층수는 3층에서 4층으로 완화해 주고 있다. 수계경관지구의 성격을 지니고 있는 한강변 주변에도 금호·옥수(성동구), 마포(마포구)에도 주택재개발사업과 재건축사업으로 해제를 요구하고 있으며 공원주변에 지정된 경관(풍치)지구와

비슷한 수준으로 부분적인 해제를 하고 있다. 따라서 경관(풍치)지구의 관리는 자치구에서 건축규제에 따라서 처리하고 있으나, 주민의 민원으로 인해 경관(풍치)지구의 본래의 목적과는 상충되는 결과를 낳고 있다. 이로 인해 기존의 경관(풍치)지구 뿐만 아니라 경관(풍치)지구가 아닌 다른지역과의 경관 부조화 문제로 이어지고 있는데 주민의 요구에 임기응변식의 해제방안이 아닌 지역성격에 알맞는 경관(풍치)지구의 재조정 및 관리방안이 반드시 필요할 것으로 보인다.

다. 주요 용도지구 개선과제

1) 경관(풍치)지구 개선 과제

기존의 풍치지구는 도시계획법 시행령 경과규정에 따라 개정된 경관지구로 대체하되 지역특성을 반영하여 일부 지역은 시계경관지구로, 그리고 일부 지역은 부분 해제, 일부 지역은 수변경관지구 등으로의 대체 검토가 필요하다.

또한 도시계획법 개정에 의한 조례에 명시되어 있는 경관지구는 자연경관, 시계경관, 문화재주변경관, 수변경관, 시가지경관, 조망권경관 등 6가지로 세분되어 있으므로 현재 지정되어 있는 풍치지구의 관리 방안을 고려할 때 조례의 기준에 맞춰야 하며 지정되어 있지는 않으나 추가로 경관지구로 지정해야 할 곳도 고려해야 한다.

2) 미관지구 개선 과제

- 미관지구의 지정목적과 이용현황에 따른 조정

지정목적과 지정대상의 일치하도록 하며 미관지구 실제 지정 현황에 맞춘 재조정이 필요하며, 이때 미관지구 건축기준에 부적합한 건물에 대한 합리적인 관리방안을 고려하여 조정하도록 한다.

● 미관지구 재지정이후의 주요 예외규정 조정을 고려한 재지정

20m이상 도로에 접한 4종 미관지구(역사문화 미관지구)내의 예외규정에 대한 폐지 및 재조정에 대한 고려가 필요하며, 종별 용도제한에 대한 예외규정 폐지도 고려할 사항이다. 그리고 지구 해제시 대지안의 공지규정(3m 건축선후퇴) 조정 및 관리방안도 고려할 필요가 있다. 전체적으로 미관지구의 경우는 너무 많은 예외조항을 가지고 있으며, 이러한 항목이 제도효과의 유명무실한 결과를 가져오고 있다.

● 현실적 적용 가능성을 고려한 조정

법 개정 취지에 따라 조정이 필요한 2종, 3종, 4종 미관지구를 중심으로 검토하도록 한다. 그리고 지역상황을 고려하여 조정하되 종전의 층수제한인 2종(3층 이상), 3종(2층 이상), 4종(4층이하) 등의 급격한 변화에 따른 혼란과 불이익을 최소화 할 수 있도록 조정해야 한다. 여타 도시계획사항, 즉 고도지구·풍치지구, 지구단위계획(상세계획/도시설계) 등과의 연계관계를 고려하여 조정을 검토하도록 한다.

3) 고도지구 개선 과제

80년대 이후 도시경관상의 주요 지점에 대규모 고층고밀의 개발로 인해 도시의 스카이라인의 파괴 뿐만 아니라 도시환경을 악화시키는 요인이 되고 있는데 이로 인한 문제 해결 차원에서 고도지구의 지정은 매우 중요하다고 할 수 있다.

현재 지정되어 있는 자연경관 확보, 주요 시설물 보호, 주요 조망점에서의 시계확보 등의 목적이외에도 필요성이 인정되는 유형으로 다음과 같은 것을 들 수 있다.

- ① 80년대에 실시된 대규모 택지개발지구인 상계·중계, 고덕지구 등의 경우에 생산녹지지역 및 자연녹지지역을 해제하고 지은 고층아파트
- ② 80년대 말부터 구릉지에서 진행되고 있는 불량주택밀집지역에서 대규모 고층아파트 건립을 위한 주택재개발사업

따라서 서울시의 자연경관 및 도시경관의 보호를 위해서는 고도지구의 확대지정과 도시경관관리의 병행이 필요하다. 일부 주요 시설물 주변에서의 고도지구 등은 주변 지역

과의 형평성을 고려하여 조정이 필요한 부분도 있으나 전반적인 관리방향은 유지될 필요가 있다.

고도지구에 대해서는 도시계획법 개정에서 변화된 내용이 없고, 원칙적으로 고도지구 지정의 필요성이 인정되는 만큼 본 연구에서는 구체적인 검토를 하지는 않되 기본적인 고려 방향만을 제시하도록 한다.

● 기지정된 지역과 추가지정에 대한 기본적 검토방향

- ① 현재 기지정되어 있는 곳은 원칙적으로 유지하도록 함.
- ② 풍치지구 해제 가능성이 있는 곳 등에는 고도지구의 대체 지정을 검토함.
- ③ 풍치지구와 고도지구가 중복지정되어 있는 곳은 합리적인 조정이 필요함.
- ④ 남산경관관리구역 주변 등과 같은 주요 산주변의 경관관리를 위해 고도지구의 확대지정 가능성을 검토할 필요가 있음.

4) 기타 용도지구 개선과제

개정 도시계획법과 조례로 인해 신규로 지정이 가능한 용도지구 중 경관지구 일부, 개발촉진지구(산업활성화촉진지구, 외국인투자촉진지구), 보행우선지구, 문화지구, 사적건축물보전지구 등에 대한 운영방안의 기준이 필요하다.

● 용도지구의 규제성격에 의한 구분

먼저 신규용도지구의 기본적인 성격에 따라 분류해 볼 필요가 있는데, 경관지구와 같은 도시계획적 규제로 관리가 가능한 지구가 있으며, 세제지원과 인센티브가 주어질 수 있는 개발촉진지구, 보행우선지구, 문화지구 등으로 구분할 수 있다.

● 유사 용도지구의 개념의 정의

신규 용도지구와 기존 용도지구간의 개념의 정의도 분명하게 할 필요가 있을 것으로 보인다. 예를 들어 문화재주변경관지구와, 사적건축물보전지구 그리고 미관지구 중 역사

문화미관지구의 경우 지구의 명칭이 서로간에 비슷하므로 지구 지정시에 주민들에게 혼란을 야기할 수 있다.

- **신규 용도지구에 대한 주민홍보**

풍치지구가 경관지구 6가지 세분 중 자연경관지구, 시계경관지구가 해당되므로 이에 대한 설명과 경관지구 자체의 주민들에 대한 홍보와 설득이 필요하다. 그리고 개발촉진 지구에 해당하는 산업활성화촉진지구의 경우에는 시나 자치구에서 지정가능 대상지를 선정한 후 지정된 후의 장점과 잇점에 대한 충분한 설명으로 용도지구에 대한 실효성을 높일 필요가 있을 것으로 본다.

제 4 장

기존 용도지구 재정비 방향

- 1 기존 용도지구 실효성 및 한계규명
- 2 기존 용도지구 조정 방향
- 3 기존 용도지구 재정비 방향

제4장

기존 용도지구 재정비 방향

1. 기존 용도지구 실효성 및 한계 규명

가. 실효성 분석 개요

기존의 용도지구 중 가장 많은 민원이 발생하고 문제점이 많은 경관(풍치)지구와 미관지구를 중심으로 현 제도의 실효성과 한계점을 파악하여 이러한 문제점을 보완하는 용도지구 재정비 방안을 마련하고자 한다.

● 경관(풍치)지구 실효성 검토

경관(풍치)지구의 경우는 현재 지정되어 있는 지구의 용도별 주거면적비와 주변여건을 분석하여 현재 지정되어 있는 곳의 본래 경관(풍치)지구의 취지와 현황과는 어떤 차이점이 있는지 살펴보고자 하였다. 이러한 현황파악과 경관(풍치)지구의 취지를 비교하고 지구간의 재조정시에 실효성과 한계점을 반영하여 현 제도의 문제점을 개선하고자 한다.

● 미관지구 실효성 검토

미관지구의 경우는 건축선 후퇴규정으로 인해 보행공간이 실제로 확보되고 있는지 그리고 지구내 불허용도는 어느 정도 입지하고 있는지 파악하였다. 그리고 미관지구의 규제가 비교적 강한 편에 속하는 제4종 미관지구의 경우 양호한 주거환경 보호역할은 실제 어느 정도인지 살펴보고자 하였다. 이를 통해 미관지구 제도가 용도지구로 지정되어 어느 정도 도시미관과 쾌적한 가로환경에 영향을 주고 있는지 파악해보고자 하였으며, 이러한 검토를 통하여 도시계획법 개정으로 인해 필요한 미관지구 재정비 방안의 실효성과 한계점을 반영한 개선안을 제시하고자 한다.

나. 기존 용도지구 실효성 및 한계

1) 경관(풍치)지구 실효성 및 한계

(1) 경관(풍치)지구 실효성 검토 방향

경관(풍치)지구 지정의 실효성여부 판단은 '94년 서울시정개발연구원 검토기준'과 '97년 서울시 풍치지구 관리계획 검토기준'을 종합적으로 활용하되 최근 변화동향 실태조사를 통해 파악하여 제시하도록 한다. 단 검토방향은 정책의 일관성 차원에서 최근까지 적용되고 있는 풍치지구 관리계획의 정비방향을 따르되, 최근 개발제한구역해제와 개정된 법규정에 따른 여건변화로 조정과 변경지정이 필요한 부분과 주변 상황변화로 조정이 필요한 부분에 대해서만 다루도록 한다.

[1997년 서울시 풍치지구관리계획]

1. 기본방향

- 자연상태의 녹지를 보전하며, 대지내 조경의 무면적에는 감소가 없도록 하여 녹지공간 확보
- 주거환경개선이 필요한 경우에도 풍치유지에 지장이 없는 범위내에서 저층개발 유도

2. 관리지역 구분 방향 및 적용기준

① 자연상태 보전 관리지역(2개기준)

- 산, 구릉지등에 위치하여 주택지로 조성되지 않은 입목본수도가 5%이상인 임상이 양호한 자연상태의 녹지
- 바위산, 경사도 21도이상인 지역등 자연상태의 원형을 보전할 필요가 있는 지역

② 현 건축규제 관리지역(7개기준)

- 배후에 연접되어 있는 공원녹지와 어울려 자연풍치를 잘 이루고 있는 지역
- 공원과 연접되어 있지 않으나 산능선에 위치하여 자체풍치의 보호·유지가 필요한 지역
- 공원 사이에 위치하여 전체적으로 녹지대를 형성할 필요가 있거나 유지되고 있는 지역
- 성곽, 고궁 등 문화재주변에 지정되어 문화재를 보호하고 역사성을 지킬 필요가 있는 지역
- 공공시설 등 대규모 시설입지 지역으로 향후변화에 대비하여 계획적 관리가 필요한 지역
- 한강변 지역으로 조망권확보, 수경축보호 등 한강변 경관관리가 필요한 지역
- 경기도와 연접한 풍치지구로서 저층·저밀개발 유도를 위해 개발제한구역 지정시 그 일환으로 지정된 지역

③ 건축규제 완화 관리지역(3개기준)

- 지형차가 현저하여 높이제한이 실효성이 없는 지역으로 건축규제를 완화하여도 조망축을 차단하지 않고 인접부지와 조화를 이룰 수 있는 지역
- 대로변에 위치하여 풍치지구의 기능을 유지하면서도 토지이용의 효율성 제고가 필요한 지역
- 소규모 불량주택이 밀집한 지역으로 건축규제완화로 주거환경개선을 촉진할 수 있고 주변지역의 경관유지에 지장이 없는 지역

④ 1종 일반주거지역으로 조정관리지역(7개기준)

- 공원이나 녹지와 접해있지 않고, 주변의 풍치지구와도 동떨어져 자연풍치 유지와는 무관하게 남아 기능이 상실된 소규모 지역
- 간선도로, 고가도로 등에 의해 단절되어 소규모로 남아 있는 지역으로 풍치지구로 관리하기 보다 주변의 도시계획사항과 어울리게 조정할 필요가 있는 소규모 지역
- 주변에 고층건물이 들어섬에 따라, 고층건물에 둘러싸여 풍치지구를 유지할 명분이 상실된 소규모 지역
- 학교 등의 대규모 시설에 연접해 있으면서, 전체적인 자연풍치 유지 및 자연풍치 유지의 기능이 상실된 소규모 지역
- 공원녹지 주변에 독립된 소규모로 등성등성 지정되어 자연풍치 유지의 기능이 미약하여, 주변지역과 동일한 도시계획사항으로 조정하여도 경관유지가 가능한 소규모 지역
- 소규모 필지의 불량주택 밀집지역으로 주변지역의 자연풍치 및 경관을 보호할 수 있도록 적정한 고도로 제한하여 주거환경개선사업 등의 정비방안이 수립되었거나 추진중인 지역
- 풍치지구 경계선이 도로, 지형, 지적선 등의 명확한 기준없이 구획되어 일부 필지의 조정이 필요한 곳

※ 법개정등 여건변화에 따라 조정이 필요한 부분은 주로 건축규제 관리지역중 신규 세분 지정된 문화재주변, 수변, 시계경관지구로 조정이 필요한 부분이 해당됨

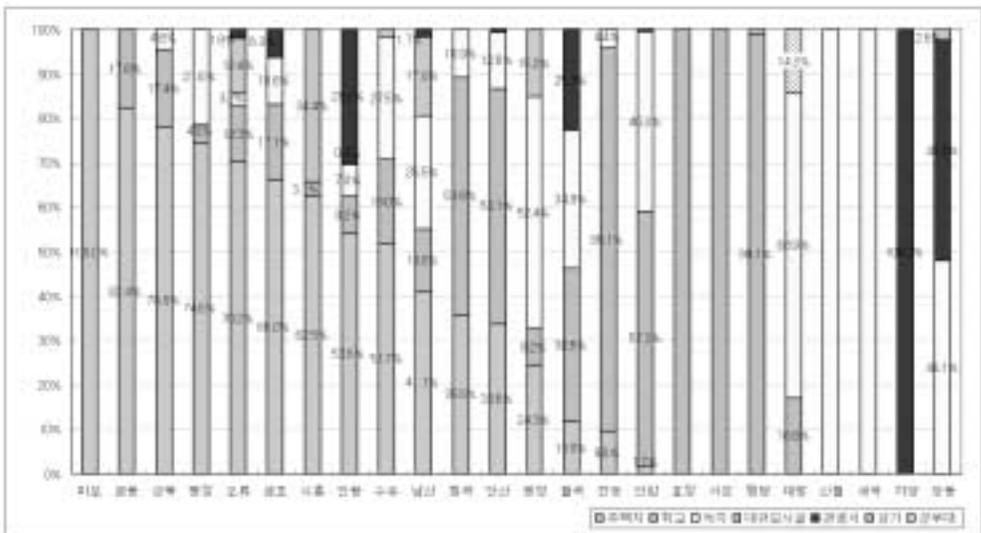
(2) 경관(풍치)지구 지구별 특성 규명

여기에서는 현재 지정되어 있는 경관(풍치)지구별 특성을 파악해 보기 위해 지구별 용도분포와 주변여건을 분석하여 본래 경관(풍치)지구의 취지와 현황과는 어떤 차이점이 있는지 살펴보고자 하였다.

● 지구별 용도분포 특성

경관(풍치)지구 전체 면적대비 각 해당 지구의 용도별 면적비를 조사한 것으로 각 지구별로 특징이 있음을 알 수 있다. 경관(풍치)지구 중 주거의 비율이 가장 많은 곳은 평창(19.3%), 성북(17.6%), 수유(9.1%) 등으로 나타나고 있으며, 학교 면적의 비율이 가장 높은 곳은 안산(22.4%), 안암(12.1%), 전농(10.6%)지구 등으로 나타나고 있다. 녹지면적의 비율은 세곡(18.7%), 평창(13.9%), 수유(12.8%)지구가 많은 편으로 나타났으며, 대규모 시설의 경우는 오류(49.7%), 남산(33.2%), 광장(10%)지구 순으로 많이 나타나고 있다.

이와 같이 지역별로 입지하고 있는 특징이 뚜렷하게 차이가 남을 고려할 때 이러한 특징을 반영하여 경관(풍치)지구 조정방향을 설정하고 관리계획을 차별화하여 재정비 할 필요성이 있음을 알 수 있다.



〈그림 44〉 풍치지구별 용도분포 구성비 현황

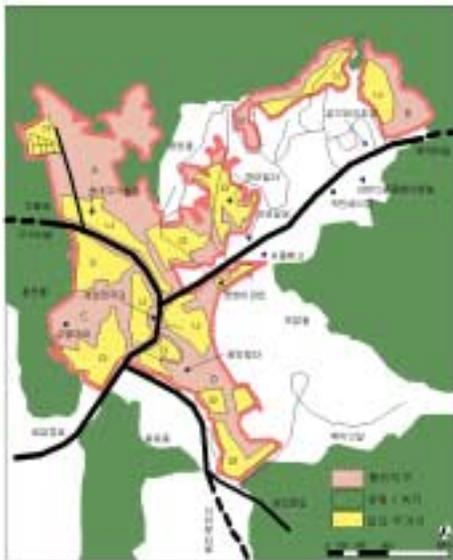
● 지구별 주변 여건 특성

경관(풍치)지구에 대한 각 지구별 검토는 원칙적으로 기존의 풍치지구 지정 지역은 그대로 유지하되 변화된 법규정(조례포함)에 따라 지역특성별로 구분하는 것으로 하며, 지구성격별 행위규제조정에 관한 것은 추후 별도의 검토가 필요한 부분으로 세부적인 논의는 다루지 않고 큰 방향만 살펴보도록 한다.

[구릉지, 하천변 등에 위치한 자연경관보전 지구 성격]

<표 4-1> 산, 구릉지, 하천변 경관지구 특성

지구	지구별 특징	구성비
평창	북한산 주변의 대단위 고급 주택지(빌라들 입지)와 녹지가 많이 입지해 있음 주변은 개발제한구역과 북한산자연공원과 인접해 있음	주택지 74.6%
인왕	북한산과 인왕산, 삼청공원 그리고 경복궁 주변에 지정된 곳으로 주택지가 가장 많으며 다음으로 청와대, 감사원 등 관공서가 입지해 있고 학교시설인 배화여전, 경복고 등이 입지해 있음	주택지 53.6% 관공서 29.9%
남산	남산을 보호하기 위해 지정된 곳으로 주로 구릉지에 주택지와 녹지가 많으며, 신라호텔, 태워호텔, 하이얏트호텔과 같은 대규모시설이 그 다음으로 많이 차지하고 있으며 송의여전, 동국대학교와 같은 학교시설이 많음	주택지 41.1% 녹지 25.5% 학교 13.8%
마포	한강변과 노고산 주변으로 대부분 고급 빌라들이 모여있음 마포지구 인접지에는 고층업무빌딩과 오피스텔들이 들어서 있음	주택지 100%
본동	상도터널과 노랑진공원 주변에 지정된 곳으로 주택지가 가장 많이 차지하고 있음	주택지 82.4%



<그림 4-2> 평창지구



<그림 4-3> 인왕지구

[학교나 공공시설 위주의 지구성격]

<표 4-2> 산, 구릉지, 하천변 경관지구 특성

지구	지구별 특징	구성비
전농	매봉근린공원 주변에 지정된 곳으로 학교시설(시립대학교, 전농초등학교, 휘경여중)이 가장 많으며 다음으로 주택지가 차지하고 있음	학교 86.1% 주택지 9.6%
안암	개운산 근린공원 주변에 인접한 곳으로 고려대학교와 의과대학(교대병원 포함)이 학교시설로 가장 많이 차지하고 있으며 다음으로 녹지가 많이 차지하고 있음	학교 57.3% 녹지 40.3%
효창	효창운동장 주변지역으로 나머지 주택지는 모두 해제되었고 숙명여자대학교 부지에만 지정된 것임	학교 100%
서강	노고산 근린공원 주변에 지정된 곳으로 주변 주택지는 모두 해제되고 서강대학교 학교시설 보호를 위해 지정된 것임	학교 100%
행당	주변지역은 모두 해제되고 학교시설인 한양대학교 부지에 지정된 것임	학교 99.1%
안산	안산자연공원과 공동근린공원 주변에 지정된 곳으로 연세대학교, 이화여자대학교의 학교시설이 가장 많으며, 다음으로 주택지, 녹지 순으로 많이 차지하고 있음	학교 53.1% 주택지 33.6%
월곡	청량근린공원과 홍릉 주변에 지정된 곳으로 학교시설(경희대학교, 경희의료원)이 가장 많이 차지하고 있으며 다음으로 녹지와 관공서(과학기술원, 산림청)등이 많이 차지하고 있음	학교 38.5% 녹지 34.9%
대방	대방근린공원에 인접해 있는 곳으로 녹지가 가장 많으며 학교시설과 군부대시설이 그 다음순으로 많음	녹지 68.9% 군부대 14.3%
자양	관공서인 체신부관리소 부지에만 지정되어 있음	관공서 100%
능동	어린이대공원과 광나룻길에 접해 있는 관공서인 어린이대공원의 보호를 위해 지정된 곳으로 대공원의 녹지와도 인접해 있음	관공서 49.4% 녹지 48.1%



<그림 4-4> 안산지구

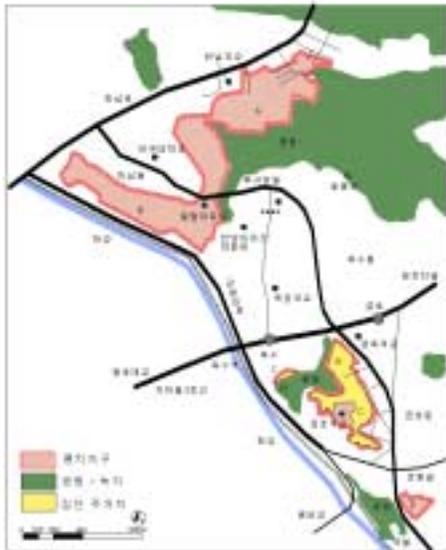


<그림 4-5> 월곡지구

[주변 개발로 조화가 필요한 지구 성격]

<표 4-3> 주변개발로 문제되는 경관지구 특성

지구	지구별 특징	구성비
성북	북한산 주변의 대단위 고급 주택지와 성균관대학교가 입지해 있음	주택지 78%
금호·옥수	응봉근린공원과 달맞이 근린공원에 지정된 곳으로 주변 구릉지에 주택지가 가장 많이 입지해 있는데 일반 단독주택지 뿐만 아니라 힐사이드아파트와 같은 공동주택과 빌라촌(유엔빌리지)등의 다양한 형태로 입지해 있음 학교시설(단국대학교, 옥수초등학교)이 그 다음으로 많이 차지하고 있음	주택지 66.0% 학교 17.1%
수유	북한산과 인접한 곳으로 주택지가 가장 많으며 학교시설로는 국민대학교, 수유중고등학교가 입지해 있음 풍치지구 연결 지역에 미아재개발 구역이 접해 있음	주택지 51.7%
광장	주변에 용마산자연공원과 인접해 있으며 다른 지역에 비해 녹지가 많으며 다음으로 주택지가 차지하고 있으며, 대규모시설(대중화학)인 공장이 입지해 있는 것도 특징임. 그리고 바로 인접 지역에 아파트가 입지해 있음	녹지 52.4% 주택지 24.3%
화곡	백석근린공원과 등마루근린공원 주변에 지정된 곳으로 학교시설(등촌초등학교)과 주택지가 많이 차지하고 있음	학교 53.6% 주택지 35.5%



<그림 4-6> 금호·옥수지구



<그림 4-7> 수유지구

[시계 연접지 개발제한구역 대체 지구 성격]

<표 4-4> 시계 연접지 경관지구 특성

지구	지구별 특징	구성비
오류	시계연접구간으로 온수자연공원, 오류근린공원, 향동근린공원등과 인접해 있으며, 주택지가 가장 많고, 우신중고교 학교시설과 공장시설(동부제강)이 입지해 있음	주택지 70.2%
시흥	관악산자연공원과 인접해 있는 곳으로 주택지가 가장 많으며 다음으로 유통업무설비시설, 철재상가시설과 같은 상가시설이 많이 입지하고 있음 주변에 개발제한구역과 안양천이 인접해 있음	주택지 62.5% 상가 34.4%
신월	부천시와 인접해 있는 시계연접구간으로 녹지가 대부분 차지하고 있음	녹지 100%
세곡	돌산근린공원과 인접한 지역으로 시계연접구간에 지정되어 있으며 구리판교고속국도와 송파대교가 관통하고 있음 비닐하우스 이외에 거의 녹지나 나대지가 입지해 있는 미개발지임	녹지 100%



<그림 4-8> 오류지구



<그림 4-9> 시흥지구

각 지구특성과 경관(풍치)지구 당초 지정목적 등을 고려하여 변경된 법에 따라 대응되는 지구, 예컨대 자연경관, 수변경관, 시계경관, 시가지경관지구 등의 조정방향을 먼저 검토하고 기타 경관지구의 적용에 대해 개략적으로 살펴보도록 한다. 개별지구에서의 부분해제여부 혹은 변경지구에서의 신규행위제한에 대해서는 추후 각 지구별 별도의 조례 제정시 심도있게 검토되는 것이 바람직하다. 그러나 전반적으로 자연경관 보전성격이 강한 지역과 공공시설중심의 지역은 현 규제를 유지하되, 주변개발이나 개발제한구역 해제로 인해 경관(풍치)지구 지정취지가 퇴색된 지역은 합리적인 조정을 검토하도록 한다.

(3) 경관지구의 실효성 및 주요 한계

● 경관(풍치)지구 관리의 실효성

그간 경관(풍치)지구의 지정을 통해 해당지역의 개발을 억제함으로써 일부 도시스카이라인의 유지와 도시 녹지를 유지하는데 기여하였으며, 개발제한구역내 보완적 기능으로 인해 도시연담화 방지에도 일정정도 역할을 하였다고 할 수 있다. 이러한 경관(풍치)지구 지정은 나름대로 도시경관보호의 기능을 가지고 있으며 그 역할을 해왔다고 할 수 있다. 향후에도 이와같은 역할은 계속 유지될 필요가 있다.

● 경관(풍치)지구의 한계

현재 경관(풍치)지구는 주변지역의 개발과 지속적인 규제완화, 지구해제로 지구지정의 의미가 희석되고 또한 개발제한구역 등 관련제도 변화로 일부조정이 필요한 상태이다. 또한 그 동안 일부 공원을 주거지역으로 용도변경하여 풍치지구로 지정하였기 때문에 공원 등 녹지지역의 무단점거를 합법화시키는 결과를 낳았으며, 이들 지역은 20년후 재개발사업에 의해 고층아파트단지로 변모하여 오히려 도시미관을 해치는 요소가 되었다. 따라서 현재 경관(풍치)지구 관리에 있어서의 한계는 다음과 같이 요약될 수 있다.

- ① 해체변경근거의 불명확성
- ② 풍치유지수단의 경직성
- ③ 지정목적의 변화
- ④ 도시경관 및 풍치유지에 대한 공감대 결여

이러한 경관(풍치)지구 지정의 실효성 검토를 통해 볼 때 그 순기능은 유지하되 일부 지정취지가 변화된 경우나 사실상 관리의 의미가 없는 경우등에 대한 조정이 필요하다고 할 수 있다.

그러므로 이와같은 조정은 일단 변화된 법규정에 따라 지정목적이나 관리방식을 차별화한 새로운 지구로의 조정과 함께 지구조정시 세밀한 경계설정과 명확한 행위제한 등 관리방향에 대한 재검토가 필요하다고 판단된다.

2) 미관지구 실효성 및 한계

(1) 미관지구 실효성 검토 방향

미관지구의 실효성 검토는 크게 지정목적과 지정대상의 정합여부, 예외조항에 따른 관리의 실효 여부로 구분하여 살펴 볼 수 있다. 먼저 지정대상의 정합성 여부는 지정된 대상지역의 용도지역과 미관지구의 지정목적이 상충되는 것은 없는지 여부와 또한 현재의 토지이용 실태를 살펴볼 때 당초 지정취지가 이에 상반되지는 않는지 여부를 통해 파악해 볼 수 있다.

그리고 예외조항에 따른 관리의 실효여부는 우선 미관지구에서 관리되는 층수규제와 관련하여 기개발상황 또는 도로폭원에 의한 층수제한 완화 등으로 현재의 개발층수가 얼마나 미관지구 지정취지와 괴리되어 있나를 통해 살펴 볼 수 있다. 또한 용도측면에서도 일부 제한된 용도의 입지여부를 살펴봄으로써, 미관지구 지정의 실효성 여부를 검토해 볼 수 있다. 그리고 이와 같은 실효성 여부의 검토결과를 활용하여 기존 미관지구를 변화된 법규정에 맞추어 조정할 때 판단의 준거로 활용할 수 있을 것으로 생각된다.

이외 기타 미관지구내 건축선 후퇴(3m set-back)부분의 관리와 운영에 대해서도 관리의 실효성 측면에서 현재 주로 주차장이나 상품적제공공간으로 많이 이용되는 실태 등을 살펴 볼 필요가 있으나 이는 관련 97년 시정연 연구에서 깊이 있게 다룬바 있고, 또한 이번 법개정(조례)에서 이러한 개선사항을 반영하고 있기 때문에 본 연구에서는 당초 지구 재조정이라는 연구의 취지를 고려하여 깊이 있게 검토하지는 않는다.

(2) 미관지구 특성별 지구분포 실태

먼저 지정대상의 정합성 여부의 판단을 위해 먼저 용도지역과 미관지구 지정현황을 비교 분석해 보았다. 분석결과 일부 기존 2종 미관지구의 경우 50%이상이 주거지역 등에 지정되어 중심상업기능 강화라는 지구지정 취지와 상충되는 측면이 있었다. 그리고 실제 토지이용 실태를 파악해 보았을 때에도 2종 미관지구의 경우 주거 및 근린시설 이

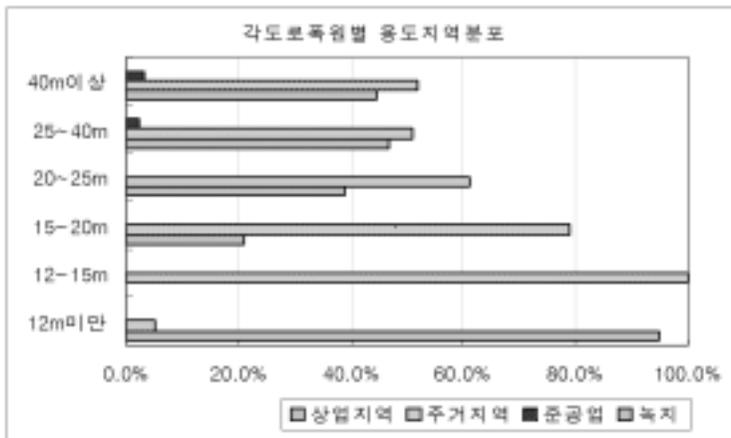
용비율이 30~40%를 넘어서고 있는 것으로 나타나고 있어 이러한 상충관계가 심함을 알 수 있었다. 기타 3, 4, 5종 미관지구의 경우는 주로 주거지역에 지정되어 있으나 일부 최근 변경된 준주거지역이나 일반상업지역에 일부 지정된 경우가 있어 향후 주거지역 세분화 작업이나 지구단위계획 수립과 연계하여 조정할 필요성이 있음을 알 수 있었다.

● 각 종별 도로폭원별 용도지역 분포

용도지역과 미관지구 지정관계를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 도로폭원별로 지정관계를 살펴보았을 때 주로 중로(20~25m)이상의 도로에 지정되어 있는 미관지구는 상당부분 상업지역으로 지정되어 있는 경우가 많다는 것을 알 수 있다.

즉 2종, 3종, 4종 미관지구와 같이 일부 용도지역과 지구 지정취지가 상충되는 경우 변경된 미관지구로의 조정시 중로이상 혹은 대로이상과 같은 도로폭원과 해당 용도지역 지정사항 등을 고려하여 조정이 이루어질 필요가 있음을 알 수 있다.

이 때 2종 미관지구의 경우에는 일반주거지역과 함께 지정되지 않도록 조정하는 것이 필요하며, 반대로 3종, 4종, 5종 미관지구 등은 상업지역 혹은 준주거지역 등과 상충되지 않도록 조정하는 것이 필요할 것으로 생각된다.



〈그림 4-40〉 2종 미관지구 도로폭원별 용도지역 분포

● 각 종별 층수·대지면적 구성비

한편 주로 규제외의 예외조항 등에 따른 관리의 실효성 여부를 살펴보기 위해 여기에서는 미관지구 각 종별로 대지면적과 층수가 어떠한 상관관계와 공통점을 가지고 있는지를 살펴보았다. 이를 위하여 각 종별로 층수중심으로 대지면적 분포를 정리해 보았다. 여기에서는 제1종 미관지구를 예시적으로 제시해 본 것인데 1종 미관지구와 2종 미관지구의 경우는 5층 이상(2종은 3층 이상)의 층수규제에 못 미치는 건물이 많은 것으로 나타났다. 이는 주로 상업지역보다는 주거지역에 더 많이 나타나며 층수와 대지면적이 적을수록 이에 해당하는 건물이 많은 것을 알 수 있다.

한편 제5종 미관지구의 경우에는 전체 평균 88.7% 정도가 2층 이상의 층수규제에 적합한 것으로 나타나 2종(3층 이상) 혹은 4종 미관지구(4층 이하)과 같이 상대적으로 예외규정을 통한 지정기준을 넘어선 건물이 많은 경우에 비해 층수규제에 큰 어려움이 없는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-15〉 4종 층수·대지면적 분포 예시(층수분포 중심)

용도지역	대지세부	1층	2층	3층	4층	5~9층	14층이하	19층이하	24층이하	25층이상	합계
상업지역	100미만	49.0%	19.6%	23.5%	3.9%	3.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	100~200	29.9%	17.3%	24.4%	13.4%	15.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	200~400	9.2%	11.3%	26.5%	33.3%	19.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	400~1000	6.1%	13.4%	26.8%	34.1%	18.3%	0.6%	0.0%	0.6%	0.0%	100.0%
	1000이상	8.8%	14.0%	17.5%	28.1%	26.3%	1.8%	0.0%	1.8%	1.8%	100.0%
합계		14.8%	13.6%	25.3%	27.6%	18.0%	0.3%	0.0%	0.3%	0.1%	100.0%
주거지역	100미만	56.4%	24.4%	13.4%	4.8%	0.9%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	100.0%
	100~200	28.0%	36.0%	20.3%	13.2%	2.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	200~400	11.7%	26.7%	27.1%	24.8%	9.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	400~1000	10.2%	22.9%	28.1%	26.1%	12.6%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	100.0%
	1000이상	14.0%	22.3%	29.9%	17.5%	13.8%	1.7%	0.8%	0.0%	0.0%	100.0%
합계		23.2%	28.4%	23.3%	18.2%	6.8%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
준공업	100미만	50.0%	12.5%	18.8%	18.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	100~200	27.0%	18.9%	29.7%	18.9%	5.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	200~400	18.7%	18.7%	42.7%	18.7%	1.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	400~1000	23.1%	19.2%	46.2%	3.8%	3.8%	3.8%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	1000이상	28.6%	22.9%	22.9%	20.0%	5.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
합계		25.4%	19.0%	34.9%	16.9%	3.2%	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
녹지 합계		54.5%	27.3%	9.1%	9.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
평균 합계		22.8%	27.3%	23.6%	18.7%	7.4%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	100.0%

※ 1층, 2층, 3층, 5층 층수·대지면적 구성비는 부록에 제시하도록 하며 여기에서는 생략하도록 함

● 미관지구 종별 특성 구분

: 강남/강북, 용도지역별, 주거용도별, 층수별, 대지별, 도로별 특성 구분

여기서는 미관지구 재조정 방향을 설정하기 위해 용도, 층수, 도로폭원 등 주요 검토 고려요소에 대한 실효성 검토 결과를 바탕으로 종별 미관지구 특성을 구분해 보았다. 이러한 특성구분은 종별 특성에 따라 차이가 날 수 있으며, 또한 그 기준도 현재의 지정된 지구별 특성에 따라 상이하게 적용될 수 있다. 이러한 적용기준은 어떤 규범적인 척도가 있다기 보다는 현재의 지정 종별 각 검토 고려요소 특성이 가장 잘 표현될 수 있는 기준치를 시행착오를 통해 찾아 본 것이다. 여기에서는 이와 같은 검토의 예로 1종 미관지구와 4종 미관지구의 특성구분 예시를 보인다. 이러한 과정을 거쳐 종별 조정원칙과 기준을 설정하였다. 보다 자세한 내용은 다음 절 미관지구 조정방향에서 다루도록 한다.

미관지구에서의 특성구분은 기본적으로 서울시 미관지구 지정 연번(도시계획사항) 단위로 현황자료를 분석하였다. 그리고 공통적으로 용도지역으로서 상업지역과 주거지역을 구분하고 각 용도지역별로 실제 이용용도가 주거중심인 경우가 차지하는 비율과 평균층수 및 해당 지역별 최소대지면적 기준을 적용하여 구분을 시도하였다. 그리고 최종적으로 이를 한강을 기준으로 강남지역과 강북지역으로 구분하여 표시하였다.

우선 예시로 든 1종 미관지구의 경우에는 1종 미관지구의 지정취지와 지구별 특성을 가장 잘 표현해 주는 기준으로 주거용 이용용도 비율이 20%, 평균층수 5층이 구분단위가 되는 것을 알 수 있다.

<표 4-16> 1종 특성구분 예시 (주거구분 20% 기준)

지역	용도지역	총 건물 평균 주거용도	총 건물의 평균층수구분	최소대지면적 기준	해당연번		
					종로	대로	광로
강남	상업지역	20%이하	5층미만	600이하	26	18	
			5층이상	600이상		27	19,20,25
	주거지역	20%이하	5층미만	600이상			22
강북	상업지역	20%이상	5층미만	600이하	12	17	
		20%이하	5층미만	600이상		9	2,4,6,10
				600이하	11	13	
			5층이상	600이상		3	5,16
			600이상	8			

한편 4종 미관지구의 경우에는 해당 용도지역 구분과 함께 실제 이용용도로서 주거용도가 차지하는 비율이 50%인지 여부, 그리고 평균층수는 전체 평균 2.8층을 기준으로 보았을 때 해당 연변이 어디에 해당되는지 그리고 최소대지면적 기준은 이전 규제 기준이 되었던 200㎡를 기준으로 하였다. 여기에서 최소대지면적 기준은 변경된 도시계획법 시행령 및 도시계획조례에서는 폐지된 규제요소이기 때문에 한계가 있으나 현재의 지구지정 특성을 구분하는데는 유용하다고 판단되기 때문에 활용하였다.

이외에 여기서 예시하지않은 2종, 3종, 5종 미관지구의 특성구분에 활용된 주요 기준으로는 2종의 경우 주거용도 30%, 평균층수 2.9층, 대지면적 300㎡가 활용되었으며, 3종의 경우는 주거용도 50%, 평균층수 2.6층, 대지면적 300㎡가 그리고 5종 미관지구의 경우에는 주거용도 50%, 평균층수 3.1층, 대지면적 300㎡가 활용될 수 있음을 알 수 있었다. 한편 종별 미관지구 조정기준은 이를 바탕으로 서울시와 협의를 통해 결정되었다.

〈표 4-17〉 4종 특성구분 예시 (주거구분 50% 기준)

지역	용도지역	총 건물 평균 주거용도	총 건물의 평균층수구분	최소대지면적 기준	해당연변		
					종로	대로	광로
강남	기타지역	50이하	2.8미만	200이상		6	
	상업지역	50이하	2.8이상	200이상		72,74,96	7
	주거지역	50이상	2.8미만	200이상		43,45,47,86	
				200이상	75,76		50
		50이하	2.8이상	200이상		41	
				200이상	60,62,85	42,51,71,73,87,95,98	65,77,78
강북	상업지역	50이하	2.8이상	200이상		1,13	
	주거지역	50이상	2.8미만	200이상	33	28,32,36,37,38,39, 40,67,68	34
				200이하		5,21,100	
				200이상			30
		2.8이상	200이상		83		
			200이상			101	
			50이하	2.8미만	200이상	10,22,31,63, 64,90,93	2,8,9,15,16,18,24, 69,89
	200이하				23,25	94	
	2.8이상	200이상			82,84		
		200이상			17,19		
				11,12,14,20,29,35, 66,81			

(3) 미관지구의 실효성 및 주요 한계

● 미관지구의 실효성 여부

① 기존의 제4종 미관지구내 전통미관 및 가로경관유지

미관지구제도의 효과가 비교적 잘 나타나고 있는 경우는 기존 제4종 미관지구에 국한된다고 볼 수 있다. 그나마 가회동의 집단미관지구 지정지역의 경우 한국고유의 건축양식과 전통미가 어느 정도 유지될 수 있었던 것도 제4종 미관지구로 지정되어 건축물의 높이제한과 형태에 관한 건축기준의 적용을 받았기 때문이다. 이외에 노선으로 지정된 제4종 미관지구의 경우에도 최고높이제한의 적용으로 인해 무분별한 고층개발로 야기되는 가로경관훼손을 어느 정도는 방지할 수 있었다고 볼 수 있다.

② 건축선 후퇴규정으로 인한 보행공간 확보

기존보도에 더해 일정폭의 보행공간을 추가로 확보할 수 있었던 것도 미관지구내 건축선 후퇴 규정의 효과로 보여진다. 물론 사유공간을 공공용도로 사용하는 것이 문제점으로 비춰질 수도 있겠지만 보행공간으로 활용 가능한 전면공지 확보가 미관지구제도의 적지 않은 효과로 보여진다.

③ 미관저해 용도입지 규제

미관지구내 불허용도에 대한 조사를 해본 결과 용도제한 효과가 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 미관저해 용도 입지를 방지함으로써 도시미관과 쾌적한 가로환경을 유지할 수 있는 점도 미관지구의 효과라 할 수 있다.

● 미관지구의 한계

① 미관지구 개념상의 혼란

미관지구의 한계로는 우선 미관지구에서 '미관'에 대한 개념정의의 혼란문제를 들 수

있다. 이때의 추구하는 미관증진이 각 건물간의 통일감을 위한 것인지 아니면 외장의 아름다움인지 아니면 건물의 규모인지 등 도시와 미관에 대한 기준이 불명확하다. 이에 대한 명확한 목표설정이 먼저 선행되어야 각 종별로 지정목적과 지정대상에 대한 필요성 및 타당성이 명확해지며, 현황에 적합한 미관지구를 지정할 수 있을 것으로 본다.

- ① 지정목적과 지정대상의 일치가 필요함
- ② 현 지정된 중 구분이 아닌 실제 미관지구별 현황에 맞춘 재조정이 필요함
- ③ 실제 미관지구 건축기준에 부적합한 건물이 많으므로 행위제한의 규정만이 아니라 관리방안도 마련되어야 함
- ④ 기준적용 이전의 건축물과 예외규정이 많음

② 예외조항으로 인한 한계

또한 많은 예외규정 조항으로 인해 미관지구가 지정되어야 할 곳과 지정된 곳의 효과가 유명무실해지는 경우가 많으므로 이로 인한 혼란을 어떻게 조정할 것인가 하는 명확한 기준의 마련도 이루어질 필요가 있다.

- ① 건물용도의 경우 너비 2미터 이상의 차폐조경 등 미관보호시설을 할 경우 구 위원회의 심의를 거쳐 불허용도의 경우도 허용가능함
- ② 대지안의공지(건축선후퇴부)의 규정의 경우에도 집단으로 지정된 미관지구안에서 도로너비가 15m미만인 경우에는 건축선을 후퇴하지 않아도 되며, 구 위원회의 심의를 거쳐 구청장이 공간이용계획을 수립한 경우에도 예외를 인정하고 있음
- ③ 높이기준의 경우에도 시장이 미관지구의 가로경관조성을 위하여 건축물의 최고, 최저높이를 따로 정하여 지정·공고한 구역안에서 이 기준을 따르도록 하고 있음
- ④ 지형여건으로 인해 미관지구 건물높이기준에 맞춰 건축할 수 없는 경우나 20m이상 도로에 접한 4종미관지구 또는 전용주거지역 안의 건물, 군사보호시설법에 의한 건물의 경우에도 구위원회의 심의를 거쳐 예외를 인정하고 있음
- ⑤ 특히 제4종 미관지구의 경우 거의 20m이상에 지정되어 있으므로 거의 모든 건물들이 최고높이 예외규정의 적용을 받고 있음

2. 기존 용도지구 조정 방향

가. 상위 법 개정에 따른 조정방향

- **경관지구 세분에 따른 조정**

기존의 풍치지구 중 일부형태가 경관지구로 대체지정 된 것이므로 풍치지구의 성격에 해당하는 경관지구와 다른 경관보호를 위해 지정해야 되는 경관지구를 구분할 필요가 있다. 따라서 지역의 특성을 반영하여 자연경관지구와 시계경관지구는 기존의 풍치지구를 대체하는 성격으로 조정하였으며, 나머지 문화재주변경관지구, 수변경관지구, 조망권 경관지구와의 개념과는 차별화하여 지역특성에 맞는 정비방안을 마련하고자 하였다.

- **미관지구 재구분에 따른 조정**

기존의 미관지구가 5종으로 구분되었던 것이 중심지, 역사문화, 일반미관지구로 재구분됨에 따라 이에 대한 원칙과 재조정 방향이 제시되어야 한다. 기본적으로는 미관지구 1종과 2종을 중심지미관지구로, 3종과 4종을 역사문화미관지구로, 5종을 일반미관지구로 지정하는 것을 원칙으로 하여 각각의 노선에 용도지역, 건물용도, 평균층수, 도로등의 기준을 적용하였으며, 역사문화미관지구의 경우는 기존의 4종미관지구가 주거지역 환경을 보호하고자 해서 지정되었던 것과 구분하여 역사문화로서 의미가 있는 지역을 선별하였다. 따라서 무작위적인 구분보다는 지역상황에 알맞는 미관지구로 재정비하고자 하였다.

- **기타 신규 용도지구에 대한 운영방향 마련**

새로 도입된 신규 용도지구는 아직 지정된 것이 없으므로 이에 대한 운영의 기본방향을 정할 필요가 있다. 따라서 각각의 신규용도지구에 대한 정의 및 성격을 부여하고 지정 가능 대상지를 살펴보았으며 지정지구시의 고려사항을 정리하여 신규 용도지구의 기본적인 운영방향을 제시하였다. 그리고 유사한 용도지구간의 개념의 혼돈을 정리하고 각 용도지구의 지원방향 및 역할분담 방안에 대해서도 운영방향을 제시하였다.

나. 경관(풍치)지구 조정 방향

기존의 풍치지구는 도시계획법 시행령 경과규정에 따라 개정된 경관지구로 대체하되 지역특성을 반영하여 일부 지역은 시계경관지구로, 그리고 일부 지역은 부분 해제, 일부 지역은 수변경관지구 등으로 대체 검토가 필요하다.

1) 지역 특성에 따른 유형구분을 통한 경관(풍치)지구 조정방향

지금까지 풍치지구가 지정된 지역별 특징을 살펴본 결과 다음 4가지의 유형으로 정리해 볼 수 있으며, 내용은 다음과 같다.

- ① 자연경관으로서 관리 및 존치가 필요한 지구(자연경관에는 한강변 등 수변경관도 포함되어 있음)
- ② 부분적인 해제로 인해 주변과의 조화가 필요한 지구
- ③ 학교나 관공서 및 대단위 시설 위주로 지정된 지구
- ④ 시계연접지로서 경관관리가 필요한 지구

〈표 448〉 경관(풍치)지구의 유형구분 및 해당지구

유형구분		해당지구
자연경관으로서 관리 및 존치가 필요한 지구	산주변이나 구릉지 주변	-평창, 인왕, 남산
	한강변과 같은 수변	-마포, 본동
부분적인 해제로 인해 주변과의 조화가 필요한 지구		-성북, 금호·옥수, 수유, 광장, 화곡
학교나 관공서 및 대단위 시설 위주로 지정된 지구		-전농, 안암, 효창, 서강, 행당, 안산, 월곡, (학교위주) -대방, 지양, 능동(대단위 시설 및 관공서 위주)
시계연접지로서 경관관리가 필요한 지구		-오류, 시흥, 신월, 세곡

자연경관으로 관리 및 존치가 필요한 지구에는 인왕과 남산지구이며, 부분적인 해제로 주변과의 조화가 필요한 지구에는 성북, 금호·옥수, 수유, 광장, 화곡지구이며, 학교나 관공서 및 대단위 시설 위주로 지정된 지구에는 전농, 효창, 안산지구이며, 시계연접지로서 경관관리가 필요한 지구에는 오류, 시흥, 신월, 세곡 지구로 총 14개 지구에 대한 관리가 필요할 것으로 보인다.

도시계획법 개정에 의한 조례에 명시되어 있는 경관지구는 자연경관, 시계경관, 문화재주변경관, 수변경관, 시가지경관, 조망권경관 등 6가지로 세분되어 있다. 따라서 현재 지정되어 있는 풍치지구의 관리 방안에 대해서도 도시계획조례의 기준에 맞춰 정비해야 하며, 새로 추가된 경관지구에 대한 지정기준 및 지정대상도 고려해야 한다.

2) 제기되고 있는 민원을 통한 조정 방향

● 구로구 온수동·공동지역의 풍치지구 → 해제완화 요구

구로구의 온수동이나 공동과 같은 시계연접지역은 인접도시와 형평성을 고려하여 서울시내 다른 지역의 완화기준보다 대폭 완화해줌으로 인해 결국 1종 일반주거지역보다 유리하게 되어 사실상 풍치지구와 동일한 효과를 발생하고 있다.

〈표 4-19〉 서울시 인접도시의 풍치지구

구분	풍치지구			1종일반주거지역	일반주거지역
	현행	완화	구로구 완화		
건폐율	30%	40%	50%	60%	60%
층수	3층	4층	5층	주택 4층이하	제한없음
용적률	(90%)	(160%)	(250%)	(200%)	(300%)

● 공원주변의 풍치지구 → 1종 일반주거지역으로 변경 요구

양호한 도시관리 차원에서 자연공원주변의 경관(풍치)지구에는 자연 경관유지 및 주거환경 유지가 동시에 필요하다. 그러나 이러한 민원으로 인해 1종 일반주거지역으로 변경해주는 곳이 많은데 건물층수는 4층이하로 제한되어 있어 공동주택의 입지에 대한 제어

는 가능하지만 이들 건물들이 다세대·다가구 주택으로 변모되어 주거환경의 질이 악화될 우려가 있다.

● **한강변 풍치지구 → 2종 일반주거지역으로 변경 요구**

풍치지구 본래의 지정 취지인 도시경관 보호차원의 고층화 방지에 역행되며 주변 저층지역과의 부조화가 야기될 수 있다. 그리고 민원요구대로 해제할 경우 서울 전지역으로 확산하게 되어 그 파급영향이 매우 클 것으로 예상된다.

● **풍치지구내 층수제한 폐지 요구**

현재 풍치지구내 건축규제는 층수와 높이 양자 모두를 제한하고 있으나 노후화 된 지역에 대한 재건축 추진에 어려움이 있어 층수 제한은 폐지하여 줄 것을 요구하고 있는 곳이 많다. 이러한 주민의 요구로 인해 행정차원에서는 건물의 1개 층수에 대한 절대 높이를 주기보다는 1m~1.5m 정도의 여유를 주고 또 옥탑높이 25m를 추가로 부여하는 기준을 검토하고 있다.

<표 4-20> 관계규정(서울시 건축조례 제39조)

구분	일반지역	특정(완화)지역	경기도 연접지역
층수	3층이하	4층이하	5층이하
높이	12m이하	12m이하	18m이하

<표 4-21> 기준 검토내용

1개층	층수	높이(m)	+	옥탑높이	총높이(m)
2.7 -3m	3	8.1 -9		2.5m	10.6 -11.5
	4	10.8 -12			13.3 -14.5
	5	13.5 -15			16 -17.5

※ 1개층 2.7m적용, 옥탑조정시 1개층 증가 가능

그러나 이러한 정비방안은 재건축시 1개층 증가로 건축비 부담을 경감할 수 있는 장점이 있으나 풍치지구의 전반적인 밀도 증가와 옥탑으로 인한 조망차폐의 문제가 발생할 수 있다.

다. 미관지구 조정 방향

1) 미관지구 조정 기본방향

- 미관지구의 지정목적과 이용현황에 따른 조정

- ① 지정목적과 지정대상의 일치하도록 하며 미관지구 실제 지정 현황에 맞춘 재조정
- ② 미관지구 건축기준 부적합한 건물에 대한 합리적인 관리방안을 고려하여 조정

- 미관지구 재지정이후의 주요 예외규정 조정을 고려한 재지정

- ① 20m이상 도로에 접한 4종 미관지구(역사문화 미관지구)내 예외규정 폐지 고려
- ② 종별 용도제한에 대한 예외규정 폐지 고려
- ③ 대지안의 공지규정(3m 건축선후퇴) 폐지에 따른 조정 및 관리방안 고려

- 현실적 적용 가능성을 고려한 조정

- ① 법 개정 취지에 따라 조정이 필요한 2종, 3종, 4종 미관지구를 중심으로 검토
- ② 지역상황을 고려하여 조정하되 종전의 층수제한인 2종(3층 이상), 3종(2층 이상), 4종(4층이하) 등의 급격한 변화에 따른 혼란과 불이익을 최소화 할 수 있도록 함
- ③ 여타 도시계획사항, 즉 고도지구·풍치지구, 지구단위계획(상세계획/도시설계) 등과의 연계관계를 고려하여 조정을 검토하도록 함

2) 미관지구 조정 기본원칙

미관지구 조정의 첫 번째 기본원칙은 미관지구 법개정으로 인해 지정목적과 현황이 일치하지 않는 곳을 현재 지역상황을 토대로 조정하는 것이다. 따라서 미관지구 조정은 원칙적으로 상위 도시계획법 개정(2000.1.28) 및 시행령 개정(2000.7.1)에 따라 기존의 제

1, 2종 미관지구는 중심지미관지구로, 제3, 4종 미관지구는 역사문화미관지구로, 제5종 미관지구는 일반미관지구로 재정비하는 것으로 본다. 단, 제3종 미관지구중 관광지 미관유지를 목적으로 지정된 경우와 제4종 미관지구중 지정목적이 양호한 주거환경 유지가 목적인 경우는 일반미관지구로 지정하도록 한다. 이때 고려하여야 할 사항은 다음과 같다.

- ① 미관지구가 지정되어 있는 용도지역과 지구지정 목적을 함께 고려
- ② 타 용도지구(고도지구, 풍치지구 등)와의 관계를 고려하여 조정
- ③ 실제 토지이용에서의 주거, 상업 혼재 비율을 고려
- ④ 현재의 건축물의 평균 층수를 고려
- ⑤ 현재의 불허용도 입지실태를 고려
- ⑥ 연접한 가로간의 연계관계 및 형평성을 고려하여 조정
- ⑦ 지구단위계획(도시설계, 상세계획) 등 기타 계획적 사항을 고려
- ⑧ 이외에도 지역상황을 고려 합리적인 조정 사유가 있거나 다른 제어수단(경관지구, 가로구역별 높이제한, 지구단위계획)으로의 대체 지정이 필요하다고 인정되는 경우 도시계획위원회의 심의를 거쳐 미관지구 해제 검토

3) 미관지구 조정 접근 방법

제1단계에서는 시행령상의 경과규정에 따라 제1, 2종은 중심지미관지구, 제3, 4종은 역사문화미관지구, 제5종은 일반미관지구로 조정한다.

제2단계에서는 중심지미관지구로 지정이 불합리하다고 판단되는 제2종 미관지구와 제3종 미관지구중 관광지 미관유지를 위해 지정된 경우, 그리고 제4종 미관지구중 양호한 주거환경 유지가 지정목적인 경우 등에 대해 일반미관지구로의 조정을 검토한다.²⁾

마지막으로 개정된 법상의 미관지구 지정목적과 지정현황을 비교하여 기타 조정이 필요하다고 생각되는 지역에 대한 조정을 검토한다.

2) 별도의 서울시 조정 검토기준을 참조하여 조정방향 설정

3. 기존 용도지구 재정비 방향

가. 경관(풍치)지구 재정비 방향

1) 경관(풍치)지구 유형구분과 관리방향

경관(풍치)지구의 조정 기본방향은 행정의 일관성과 시행의 혼선을 방지하기 위해 일차적으로 마련된 서울시 풍치지구 관리지침을 바탕으로 하며, 2000년 4월 서울시 도시정책회의에 구청장 발의로 안건이 제기되어 시장 및 정책회의 위원들의 논의결과 제시된 경관(풍치)지구 유지라는 결정방향을 크게 위배되지 않는 방향에서 검토하도록 한다.

● 경관(풍치)지구 주요 유형구분

조정의 기본방향을 고려하여 제한된 범위내에서 개정된 법규정과 조례규정에 따라 조정을 하되 조정원칙은 크게 앞에서 살펴본 경관(풍치)지구의 지정목적과 지역특성에 바탕한 유형화를 기준으로 이루어지도록 한다. 이러한 유형화는 특성구분과 연계하여 크게 자연경관지구로 유지가 필요한 경우와 일부 시계경관지구로 조정이 필요한 지구 그리고 이미 해제된 주변과의 조화를 위해 조정이 필요한 경우 그리고 대규모 공공시설 입지지역으로 원칙적으로 유지가 필요한 경우 등 4가지 유형으로 나누어 검토하도록 한다.

〈표 4-22〉 경관(풍치)지구 주요 유형구분

유형구분		관리가 필요한 지구	관리방안
자연경관으로서 관리가 필요한 지구	산주변이나 구릉지 주변	-인왕, 남산	-현재방식 유지
	한강변과 같은 수변	-추가 관리지역 선정	-
부분적인 해제로 인해 주변과의 조화가 필요한 지구		-성북, 금호·옥수, 수유, 광장, 화곡	· 일부 고도지구로 변경하거나 중심지구에서 점차적으로 완화 · 중심지구부터 지구단위계획으로 관리
학교나 관공서 및 대단위 시설 위주로 지정된 지구		-전농, 효창, 안산 (학교위주)	· 학교가 이전될 경우에 대한 행위제한 고려 · 서울시 대학교나 학교 밀집 지역에 경관지구로 확대 지정하거나 주변 상업시설에 대한 행위제한제한 규제 고려
시계연접지로서 경관관리가 필요한 지구		-오류, 시흥, 신월, 세곡	· 경기도 지역과 비슷한 방향으로 완화하거나 고도지구로 대체



〈그림 4-4〉 경관(풍치)지구 주요 유형

● 경관(풍치)지구 유형별 관리방향

상기한 경관(풍치)지구 유형별 관리방향은 원칙적으로 이전 풍치지구는 자연경관지구로 변경하여 유지하도록 하며 규제기준은 도시계획조례에 반영되어 있듯이 일부 현실 여건을 반영하여 대지면적에 따른 건폐율 규정 등을 일부 완화 조정하도록 한다. 그리고 개발제한구역 해제지역 성격의 유형으로 분류된 지역은 시계경관지구로 지정하되 대상 지역의 경우에는 건폐율과 높이규제를 각각 50%이하와 5층이하(8m이하) 범위안에서 완화할 수 있도록 한다.

기타 학교나 관공서 등 공공시설 입지지역은 원칙적으로 시설이전 경우 등을 고려하여 지구지정을 유지하도록 하며 기타 현재는 경관(풍치)지구로 지정되어 있지 않으나 경관확보 등을 위해 주요 산주변이나 한강변 등 추가 지정이 필요한 경우에 대해서도 적극적인 관리가 이루어지도록 정책방향을 검토하도록 한다.

한편 이미 일부 해제된 주변 지역의 개발 등으로 인해 현 지구지정 및 규제적용이 실효성이 없다고 판단되는 유형에 대해서는 이를 시가지경관지구로 대체 지정하거나 고도지구 혹은 지구단위계획 등 계획적 검토를 통해 해제하는 방안도 함께 검토하도록 한다.



〈그림 4-13〉 경관(풍치)지구 유형별 관리방향

〈표 4-23〉 경관(풍치)지구 유형별 관리방안

번호	지구	관리방안	내용
1	마포	존치	-
2	본동	존치	-
3	성북	관리필요	존치·관리(연접지 재개발로 관리 필요)
4	평창	존치	-
5	오류	시계경관	관리방안 필요
6	금호·옥수	관리필요	세분화 관리방안 필요
7	시흥	시계경관	관리방안 필요
8	인왕	관리필요	존치·관리(고도지구로 변경 필요)
9	수유	관리필요	존치·관리(연접지 재개발 문제)
10	남산	관리필요	존치·관리(고도지구로 변경 필요)
11	화곡	관리필요	존치·관리(연접지역과의 조정필요)
12	안산	관리필요	존치·관리(연접지역의 재개발 및 주변 상업지역 관리 방안 필요)
13	광장	관리필요	존치·관리(연접지역의 재개발 문제)
14	월곡	존치	-
15	전농	관리필요	존치·관리(연접지역의 재개발 문제)
16	안암	존치	-
17	효창	관리필요	존치·관리(학교이전문제)
18	서강	존치	-
19	행당	존치	-
20	대방	존치	-
21	신월	시계경관	관리방안 필요
22	세곡	시계경관	-
23	자양	존치	-
24	능동	존치	-

2) 자연경관지구의 재정비 방향

● 자연경관지구 개념

산지, 구릉지 등 자연경관의 보호 또는 도시의 자연풍치를 유지하기 위하여 필요한 지구

● 경관관리의 필요성

앞에서 풍치지구의 지구별 특징을 분류해 본 4가지 유형 중 ‘자연경관으로서 관리 및 존치가 필요한 지구’에 해당되며, 도시계획조례에 세분화된 경관지구 중에는 자연경관지구에 속한다. 따라서 구 풍치지구의 개념과 비슷한 자연경관지구 유형에 적절한 관리가 필요하다.

● 자연경관으로서 관리 및 존치가 필요한 경우

풍치지구 유형 중 자연경관의 관리가 필요한 경우만 관리하는 경우로 현재 지정된 평창, 인왕, 남산지구가 이에 속하며, 이들 지역 중에 평창은 현재 방식 그대로 존치하며, 인왕 및 남산지구에는 자연경관을 보호하기 위한 관리가 추가로 필요할 것으로 보인다.

● 구 풍치지구 지정 이외에 서울시 주요 산 주변 관리

구 풍치지구만으로 제한하지 않고 서울시 자치구별로 가장 중요하게 인식되고 있는 주요 산 주변의 경관관리로 확대하여 자연경관지구를 지정하는 방안이다.

이것은 구 풍치지구로 지정된 주요 산만을 보호한다는 소극적인 경관보호에서 벗어나, 서울시 전체의 산을 관리한다는 개념에서 추후에 지속적인 경관관리를 위해 필요할 것으로 보인다. 이에 대한 관리방식은 각 자치구에서 보호 대상의 산을 선정하고 경관을 관리하도록 한다.

3) 시계경관지구의 재정비 방향

- 시계경관지구의 개념

도시의 무질서한 확산 방지와 외곽지역의 양호한 주거환경 보호를 위해 필요한 지구

- 경관관리의 필요성

서울시의 경계는 교외에서 도시로의 진입부라는 의미가 있으며, 시가지와는 다른 도시 외곽부에 적절한 경관관리가 필요하다. 현재는 이러한 개념과는 달리 학교시설이나 공장 시설, 대단위 유통시설 등이 입지해 있거나, 이와는 정반대로 미개발 나대지로 방치되고 있는 곳이 많아 시계연접지구의 관리가 필요하다.

- 관리 기본방향

앞에서 분류한 구 풍치지구 중 ‘시계연접으로서 경관관리가 필요한 지구’가 이에 해당되며 오류, 시흥, 신월, 세곡지구가 해당된다. 교외의 전원지역과의 시가지의 조화가 필요하며, 이에 따른 높이제한, 옥외광고물 규제, 비주거용 건축물의 용적률 등에 대한 규제가 필요할 것으로 보인다.



〈그림 4-16〉 시계경관지구 지정가능지

4) 시가지경관지구 재정비 방향

- 시가지경관지구의 필요성

현재 자연경관지구(구 풍치지구)의 인접지역에서 발생하고 있는 재개발로 인한 고층화 현상을 방지하여 양호한 주거환경을 보호하고자 하는 것으로, 구 풍치지구의 유형 중 이에 해당하는 지구는 성북, 금호·옥수, 수유, 광장, 화곡지구이다. 양호한 주거환경을 보호하기 위해 구 풍치지구 중 ‘부분적인 해제로 인해 주변과의 조화가 필요한 지구’를 검토한 방안이 될 수 있다.

- 관리 기본방향

구 풍치지구와 주거지 인접 지역 외에 ‘학교나 관공서 및 대단위 시설 위주로 지정된 지구’에 지정하고자 하는 것이다. 학교밀집 지역이나 대단위 시설에 인접한 구 풍치지구에서 시가지경관지구를 지정하여 주변 상업시설에 대한 행위제한 규제를 통해 도시경관 관리를 하고자 하는 것이다. 이에 해당하는 지구는 학교시설위주에 지정되어 있는 7개 지구, 대단위 시설 및 관공서 위주의 3개 지구가 있으며, 이 중에 관리가 필요한 지역은 전농, 효창, 안산지구이다.



<그림 4-17> 시가지경관지구 지정가능지

나. 미관지구 재정비 방향

1) 중심지 미관지구 조정 방향

- 기존 1종 미관지구는 시행령 경과규정에 따라 중심지 미관지구로 변경 지정
 - ① 대부분 노선별 건축물 층수가 5층이상이고 상업지역
 - ② 주거지역에 지정되었으나 광로에 지정된 1곳도 포함되어 있음
- 기존 2종 미관지구의 경우
 - ① 중심지 미관지구 수준으로의 상업적 토지이용과 미관확보가 필요없다고 인정되는 지역은 제외를 검토함 (중심지 미관지구에서 제외할 수 있는 경우)
 - ② 층수제한이 3층이상에서 5층이상으로 바뀌므로 개발이 활발하지 않은 지역에 서는 5층 이상의 건축을 강제하는 것이 불합리한 경우
 - ③ 중심지 미관지구의 지정목적이 토지이용의 효율이 높은 중심지의 미관을 유지·관리하기 위한 것이므로 이에 합당한 경우가 아닌 경우
 - ④ 고도지구와 연계하여 중심지 미관지구로 지정이 불합리한 경우
- 검토 기준
 - ① 주거지역에 해당하고
 - ② 2종 미관지구 각 노선별로 주거용도 건물이 30% 이상인 곳이면서
 - ③ 평균층수 3층(2.8층)미만인 곳으로
 - ④ 광로(40m) 미만인 경우(광로이상인 경우는 구청장이나 도시계획위원회에서 중심지미관지구로 지정이 필요하지 않다고 판단되는 경우에 한함)

<표 4-24> 기존 제2종 미관지구 중 일반미관지구로 조정

용도지역	건물 주용도가 주거용도	평균층수	대로 이하	광로
주거지역	30% 이상	2.9층 미만	2. 신촌로, 양화로(의주로 2가 -제2한강교) 3. 현충로(한강인도교-동작동국립묘지) 26. 수색로, 연희로(등교동 수색동) 27. 통일로(녹번동-갈현동 통일로) 41. 은평로(녹번동-신사동) 42. 서강로·백범로(연대-공덕동-삼각지) 50. 전농로(전농동로타리-답십리490) 72. 신촌로(신촌로타리-신정동)	23. 대방로, 시흥대로(신길동-시흥동)
		2.9층 이상	38. 다산로(약수동로타리-청계산7가) 43. 화계사길(수유동-상번동)	21. 한남로(남산1호터널-제3한강교일부) 35. 남부순환로(사당동-구로동)

※ 음영부분은 구청장이나 도시계획위원회의 판단에 따라 중심지 미관지구 지정검토 가능대상임



<그림 4-18> 중심지미관지구(변경안)

2) 역사문화미관지구 조정 방향

원칙적으로는 제3종과 제4종 미관지구는 시행령에 따라 역사문화미관지구로 지정하도록 하되 지정목적은 고려하여 사적지나 전통건축물이 입지한 곳에 역사문화적으로 미관보호가 필요한 지역을 선별하여 지정하도록 한다.

그리고 제3종 미관지구중 사적지나 전통건축물 등 미관유지를 위해 지정된 지역은 역사문화미관지구로 지정하되 이전 규정에 의해서 관광지 등 미관유지를 위해 지정된 지역은 시행령 경과규정에 따라 일반미관지구로 지정하는 방안을 검토한다.

● 검토 기준

제3종 미관지구중 역사문화미관지구로 지정이 필요한 지역은 다음과 같다.

- ① 남산주변, 북한산주변 등 사적지 및 경관적 특성상 미관유지가 필요한 지역
- ② 기타 고도지구와 연계하여 미관유지상 역사문화미관지구지정이 필요한 지역

* 서울시차원에서 지정대상을 제시하도록 함

그러나 제4종 미관지구중 본래 지정목적이 역사문화의 미관유지가 아닌 양호한 주거생활 환경의 보호가 목적이었던 곳은 일반미관지구로 지정 검토하도록 한다.

● 검토 기준

- ① 제4종 미관지구중 당초 지정목적이 양호한 주거생활환경 미관유지로 되어있는 1975년에서 1990년사이에 지정된 지역
- ② 단, 구청장이나 도시계획위원회의 검토를 거쳐 건물의 층고나 기타 미관상의 계획을 통해 후속조치를 마련하여 당초의 지정목적은 달성할 수 있도록 함

* 서울시차원에서 지정대상을 제시하도록 함

* 역사문화미관지구 적용 대상 검토 결과 제3종 미관지구 29개 노선 중 8개 노선과 제4종 미관지구 104개 노선 중 7개 노선이 검토대상인 것으로 판단됨

<표 4-25> 기존 제3종과 제4종 미관지구 중 역사문화미관지구에 해당하는 노선

구분	제3종 미관지구	제4종 미관지구
경관지구 또는 지구단위계획으로 대체가능	6. 강변북로 7. 올림픽대로 28. 남산공원길(집단)(중구 회현동-장충동일대)	* 가회동 별도관리방안 마련시 이에 따름
역사문화 미관지구 지정가능	1. 소월길(남산동1가-한남동외인아파트) 2. 효자로, 삼청동길, 사직로(적선동 중학동) 4. 창의문길, 자하문길, 세검정길, 정릉길(궁정동 정릉입구) 5. 소파길(남산어린이놀이터-필동1가) 11. 장충단길(한남동 힐탑-광희동)	104. 가회동(삼청동길, 울곡로, 사직로(집단)) 22. 홍릉로, 회기로(청량리로타리-임업시험장-고대) 75. 삼학사길(잠실지구내) 76. 삼전로(삼전동 카락동) 85. 선사로, 풍납로(국립경기장-암사동) 95. 선릉로(청담-학동) 101. 강변대로(자양동21블럭-자양동109블럭)



<그림 4-19> 역사문화미관지구(변경안)

* 강변북로와 올림픽대로의 경우에는 수변경관지구로 대체지정 검토

3) 일반미관지구 조정 방향

기존 제5종 미관지구는 시행령 경과규정에 따라 일반미관지구로 변경 지정하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 일부 역사문화미관지구에서 제외된 제3, 4종 미관지구와 토지이용 상황을 고려할 때 중심지미관지구로 조정이 타당하지 못한 제2종 미관지구 일부를 일반미관지구로 지정하도록 한다.

● 검토 기준 1

- ① 기존 제2종 미관지구중 중심지미관지구로 조정하는 것이 불합리한 경우
- ② 제3종 미관지구중 관광지 미관유지를 목적으로 지정된 곳으로서 역사문화 미관지구보다는 일반미관지구로 조정할 필요가 있는 경우
- ③ 제4종 미관지구중 당초 지정목적이 양호한 주거환경 확보에 해당되는 지역

단, 4종 미관지구에서 일반미관지구로 조정된 경우에 대해서는 당초 지정목적인 양호한 주거환경 유지를 고려한 별도의 후속조치 필요 여부를 검토하도록 한다. 그리고 당초 4층 이하 높이규제, 위락시설 용도규제 등의 유지 필요성에 대한 가로구역별 높이지정 필요 여부 혹은 별도의 지구단위 계획 수립 필요성을 검토한다.

● 검토 기준 2

가로구역별높이기준 및 지구단위계획에 의한 최고층수제한이 필요한 경우가 해당된다.

- ① 광로(40m)미만인 도로에 접하는 노선으로서
- ② 주거지역에 해당하고
- ③ 주거용 건물의 비율이 50%이상인면서
- ④ 평균층수 3층(2.8층)미만인 지역

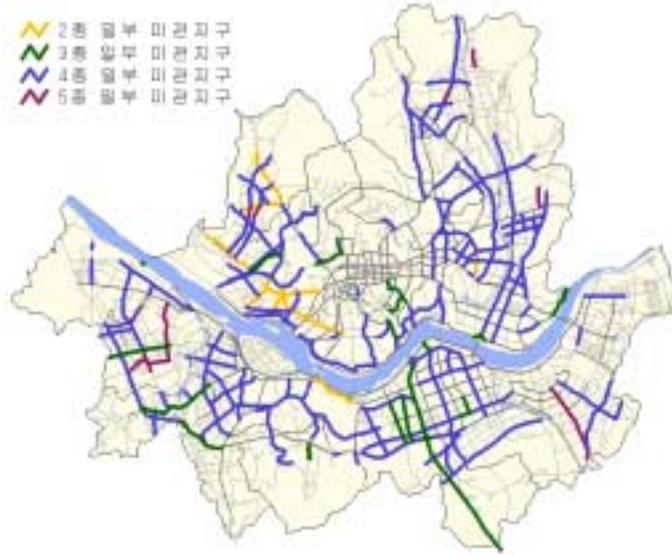
<표 4-26> 일반미관지구로 재조정이 가능한 노선

구분	제3종미관지구	제4종미관지구	제5종미관지구
일반미관지구	3.경부고속도로(신사동-염곡동) 8.사직로(독립문-체부동) 9.경인국도(제2한강교-오정면) 10.안산순환도로(사천교-연희동) 12.성산로(영천동산246-산12-17) 13.자하문길(적선동107-창원동108) 14.동호로(장충체육관-터널북측) 15.논현로(금호대로남측-압구정동) 16.??(성수동2가-영등교북단광장) 17.아차성길(광진삼거리-서울시계) 18.남부순환(안양교-구로인터체인) 19.경인로(문래동1가-유류동) 20.역삼로(도곡동지구내) 21.선릉로(삼성동-도곡동) 22.우면로(종합터미널-남부순환로) 23.반포로(반포동산46-1-서초동788) 24.다산로(다산로변) 25.훈림원로(목정동18-27일대) 26.한남로(한남동 726-1일대) 27.오류인터체인지(인터체인지주변)	1.도봉로, 2.월곡동길·화랑로, 3.남부순환로, 4.관악로, 6.양천길, 7.남부순환로 8.한천로, 9.쌍문동길·창주길, 10.월계로, 11.화랑로, 12.용마산길·중곡동길, 13.터미널길, 14.면목동길, 15.봉우재길, 16.검재길, 17.촬영소길지구, 18.??, 19.자양로, 20.능동로, 23.배봉로, 24.사가정길, 25.무학로, 26.사당로, 27.독서당길, 29.서빙고로·이촌동길, 30.원호로, 31.독서당길, 34.성산로, 35.이태원로, 41.강서로, 42.화곡로, 44.도신로, 46.도림천변, 48.??, 49.개봉로, 50.??, 51.등촌로, 52.서강대로, 53.신월로·영등포로, 54.신림동, 55.사당로, 56.효령로, 57.동작로, 58.방배로, 59.성산로, 60.거여동길, 61.62.오금로남측, 63.성북로, 64.장석로, 65.고덕동길, 66.동일로·동일로, 69.사가정길, 70.전농로, 71.압구정로·삼성로, 72.선릉로, 74.학동로, 77.강남대로, 78.양재대로, 80.??, 81.구의로, 82.응봉로, 84.촬영소길, 87.남부순환로, 88.남부순환로, 89.고산자로, 90.안암로·중암로, 91.방학로, 92.창골길, 93.삼양로·우이로길, 94.동호로, 96.학동로, 97.갈현동길, 99.관악로, 101.강변대로, 102.반포로, 103.경부고속도로진입부	1.도봉로 2.중산로·연서동(신사동24주변) 3.응암로·진흥로(응암동117주변) 4.화곡로(화곡동569블럭) 5.등촌로(등촌동-구로동) 6.화곡로(화곡동) 8.동일로(상계주공15단지-수락산역) 9.송파대로(석촌동-장지동) 10.강서로(내발산동-고척동) 11.신월로(영등포동-신월동) 12.강동대로·위례성길·올림픽대로(둔촌동, 방이동, 오금동일대(집단))

<표 4-27> 제4종 미관지구 중 가로구역별높이제한이나 지구단위계획구역 지정 필요대상

용도지역	건물 주용도가 주거용도	평균층수	대로 이하	광로
주거지역	50% 이상	2.8층 미만	5. 의주로·통일로(독립문-은평초등학교) 21.제기로(중암동-청량리동-전농동) 28.반포로(서빙고-이태원동) 32.대흥로(아현고가-용강동) 33.토정길(마포동-합정동) 36.서교로(성산동-동교동) 37.응암로(남가좌동-대조동) 38.가좌로(연희동-신사동) 39.중산로·연서로(중산동-폭포동) 40.서오릉로(녹번동-수곡사) 43.선유로·도림로(양평동-신도림동) 45.신길로(영등포구청앞-신대방) 47.도림로(노량진역앞-구로공단) 67.성산로(망원동-사천교) 68.모래내길·세검정길(망원동-신영동) 86.공향로(방화동-공향동(순환도로)) 100.대흥로(대흥동-합정동373)	34.성산로(연대입구-사천교) 50.화곡동-신월동 구간

※ 음영부분은 위의 해당사항에서 제외되는 연번임



<그림 4-20> 일반미관지구(변경안)



<그림 4-21> 일반미관지구(가로구역별 높이제한 고려)

다. 기타 용도지구 재정비 방향

본 연구에서는 2000년 도시계획법 및 시행령 개정 등의 변화내용을 파악하고 또한 서울시에서 당면한 과제로 제시되고 있는 경관(풍치)지구와 미관지구를 중심으로 연구가 진행되었다. 일부 고도지구 등에 대해 현황과 문제점을 살펴보았으나 서울시 협의과정에서 경관(풍치)지구 및 고도지구의 경우에는 기본적인 큰 틀을 유지하는 것이 바람직하다는 정책방향이 수립되어 정책의 일관성차원에서 이를 반영하였으며, 실제 검토결과에서도 여러 가지 한계가 없지 않으나 이의 유지가 필요한 것으로 결론지었다. 이에 따라 고도지구 등은 재정비 방향 모색에서 제외하였으며, 주로 경관(풍치)지구와 미관지구를 중심으로 살펴보니, 경관(풍치)지구도 제한된 범위내에서 조정하는 것을 원칙으로 하였다.

기타 용도지구 예컨대 방화, 위락지구 등은 사실상 지구지정을 통한 관리 의미가 없거나 지구지정 자체가 되고 있지 못한 경우이며, 방재지구의 경우는 행위제한이 따로 있다기 보다는 건축법에 의한 규정을 중심으로 운영되고 있어 용도지구 성격과는 다르다고 할 수 있다.

이런 문제는 전자의 경우는 용도지구를 중앙정부차원에서 규정하고 있어 타 지방시도는 적용 가능할 지 모르지만 서울시 차원에서는 실효가 없는 경우이며, 후자의 경우는 건축법과의 역할분담관계에서 아직 정리되지 못한 부분이라 생각된다. 그러나 이러한 문제는 논의의 대상이 지나치게 확대되어 실질적인 연구성과를 기대하기 어렵다고 판단되어 자세히 다루지는 않았다. 이러한 부분에 대해서는 관련 연구인 '서울시 용도지구 개편방안 연구'(서울시정개발연구원, 1993)와 최근에 이루어진 '용도지역 지구제도의 개선 방안 연구'(건설교통부, 2000)를 참조하여 추후 보완 검토가 필요하다 하겠다.

이외에도 이번 연구가 도시계획법 개정에 따른 용도지구 재조정에 초점이 맞추어져 있기 때문에 깊이 있게 다루지는 못했으나, 추후 도시계획체계 전반적인 변화에 대응하여 용도지구와 지구단위계획, 그리고 용도지구 상호간의 개념 및 수단의 교통정리가 심도있게 다루어질 필요가 있을 것으로 생각된다. 이를 위해서는 우선 ① 큰 틀로서의 용도지구 용어정리 및 전반적 조정 방향이 검토될 필요가 있으며, 추후 ② 지구단위계획 운영지침 마련시 용도지구 운영과의 관계 명시 또한 필요하다 하겠다. 이에 대해서 본 보고서에서도 결론 및 향후과제 부분에 일부 기본적인 방향에 대해 언급하였다.

제 5 장

신규 용도지구 운영 방향

1 신규 용도지구 개요와 필요성

2 신규 용도지구 지정 방향

3 신규 용도지구 운영 방향

제5장

신규 용도지구 운영방향

1. 신규 용도지구 개요와 필요성

가. 신규 용도지구 개요

- 신규 용도지구 검토 배경

서울시에서 신규 용도지구를 지정하게 된 배경은 서울만의 도시특성에 맞는 토지이용을 도모하기 위한 것이다. 또한 동시에 다양한 도시환경 조성을 하기 위한 것이다. 그리고 무엇보다도 이번 도시계획법 개정을 통해 이와 같은 다양한 신규 용도지구이 지방자치단체의 의지에 따라 지정할 수 있도록 허용되어 졌기 때문이다.

이러한 배경 속에서 이번 2000년 7월에 공포된 시행령 및 도시계획조례에서는 기존 용도지구인 풍치지구를 개정하여 세분한 경관지구를 비롯하여, 개발촉진지구를 세분한 산업활동촉진지구, 외국인투자촉진지구, 그리고 보행우선지구, 문화지구, 사적건축물보전지구를 일차적으로 도입하게 된다.

- 신규 용도지구 검토과정

본 연구는 이러한 시행령 개정과 도시계획조례 제정과 같은 제도화 과정과 동시에 연구가 진행된 보기 드문 경우에 해당된다. 이에 따라 연구중간과정에서 서울시에 필요한 신규 용도지구를 제안하고 이를 제도화하는데 일부 기여하게 되었다. 제도화 논의 진행 과정에서 중앙정부차원에서 제안한 외국인투자촉진지구와 관련 부서 의견 개진을 통해 반영된 사적건축물보전지구 등이 추가되었으나 기본적인 세분 혹은 신규 용도지구는 본 연구의 진행과정에서 제안된 것이라 할 수 있다.

● 신규 용도지구 검토 방향

여기에서는 주로 본 연구에서 제안하여 제도에 반영된 세분 혹은 신규 용도지구를 중심으로 제안 배경과 대체적인 운영방향을 다루고자 한다. 내용상 기존 풍치지구를 지구 특성에 따라 세분한 성격을 가진 자연경관, 시계경관, 시가지경관지구 등은 앞장의 경관(풍치)지구 조정방향 차원에서 다루었으므로, 여기에서는 새로 세분 도입된 문화재주변, 수변, 조망권 경관지구와 산업활동촉진지구와 신규로 도시계획조례에서 도입한 보행우선지구, 문화지구를 중심으로 살펴보도록 한다. 중앙정부차원에서 도입이 제안된 개발촉진지구중의 외국인투자촉진지구와 서울시 실무차원에서 제안된 사적건축물보전지구에 대해서는 이를 건의한 관련 부서에서 별도의 제안배경과 운영방향에 대한 검토가 이루어질 것으로 생각되기 때문에 본 연구에서 다루지는 않는다.

나. 신규 용도지구 개념과 필요성

1) 세분 도입된 용도지구

(1) 경관 지구

● 경관지구의 개념

경관지구는 현재 법상의 기준으로 볼 때 크게 도시풍치(Townscape)의 개념과 도시경관(Urban Landscape)의 개념으로 나누어 볼 수 있다. 도시풍치의 개념은 이전 풍치지구가 가지고 있던 제도적 성격을 바탕으로 자연녹지 및 풍치 등의 보전유지를 위한 것이다. 이와 같은 측면에서 도입된 것이 자연경관, 시계경관, 일반경관지구 등이다.

한편 광의로서의 도시경관 개념은 도시의 단순한 겉모습이 아니라 도시에 사는 사람들의 공통된 생활방식은 물론 가치체계까지도 포함하는 종합적인 도시문화경관이라 할 수 있다. 이러한 의미에서 도시경관형성 및 관리란 도시의 역사, 문화, 자연을 보전하고 공간·문화환경의 총체적 질을 높이면서 도시기능의 회복을 도모하고, 도시 곳곳에서 매력적인 장소와 공간을 제공함으로써 시민의 삶의 질을 윤택하게 하는 총체적인 도시가

꾸기 작업이다. 따라서 도시에 있어 중요한 경관자원을 보호·육성하기 위한 도시계획적 특별지구 개념으로 도입된 것이 바로 문화재주변, 수변, 조망권 경관지구 등이다.

현재 제도화 논의과정에서 경관지구가 6가지로 세분된 것에 대해 다소 지나친 측면이 있다는 논란이 없지 않으나 이에 대해서는 보다 구체적인 행위제한 설정 등과 관련하여 향후 제도를 정비할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 제도화 과정에서는 기존 관련 부서간의 의견 조정과 필요성 제시에 대응하는데 다소 어려움이 있었기 때문에 어느 정도 불가피한 측면이 없지 않았다.

● 경관지구의 도입 필요성

경관지구는 최근에 도시환경의 질에 대한 관심이 높아지면서 경관보호 등에 대한 정책적 대응 필요성이 제시되면서 도입된 것이다. 도시경관 정비의 목적은 물적인 도시환경의 성취에만 있는 것이 아니고 장기적으로 경관개선 과정을 통해 결과로서 물리적 환경의 질을 제고함은 물론 주민들로 하여금 도시에 대한 애착과 책임을 가지도록 하여 인간적인 공동체(community)를 재생해 나가는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

이에 따라 서울시에서는 1993년 이후 지속적으로 도시경관 개선에 대한 검토를 해 왔었다. 주로 도시경관과를 중심으로 약 3개년에 걸친 서울시 도시경관 개선방안을 마련하였으며, 도시경관기본계획의 수립 및 경관조례의 제정을 추구하였다. 그러나 그간은 지방자치단체차원의 도시정비를 위한 제도마련이 어려움이 있어 중앙정부인 건설교통부에 서울시에서 경관지구 등을 지정할 수 있도록 허용해 줄 것을 계속적으로 요구하였다. 이에 따라 이번 법개정에 신규 용도지구의 지정이 받아들여진 측면도 있다 하겠다. 그러나 당초의 의도와는 달리 풍치지구를 대체하는 개념으로 경관지구가 신설됨으로써 새로운 어려움에 봉착하게 되고, 이에 따라 건설교통부에 경관지구의 세분을 허용해 줄 것을 요구하여 새롭게 세분된 경관지구로서 여러 경관지구를 도입하게 된 것이다.

(2) 산업활동촉진지구

● 산업활동촉진지구의 개념

산업활동촉진지구는 산업활동을 집중적으로 지원하기 위한 것으로 미국의 특별조닝

(Special Zoning) 또는 영국의 엔터프라이즈 존(Enterprise Zone)과 비슷한 개념이다. 즉 서울시의 경우 중소기업의 기업이 밀집 분포된 기성 산업집적지역(또는 집적개발이 예정된 신개발지)을 중심으로 산업기능을 활성화하고 부가가치를 향상시켜 지역경제를 활성화하고자 새로운 형태의 용도지구가 필요하게 된 것이다. 이러한 산업활동촉진지구는 제도적으로 공공의 전략적 지원을 통하여 해당지역의 자발적인 지역 활성화와 참여 의지를 유도함으로써 경쟁력 있는 산업공간을 육성하기 위한 일종의 자력갱생 프로그램 개념이라 할 수 있다.

● 산업활동촉진지구의 도입 필요성

기술변화의 가속화와 다양한 수요에 대한 신속한 대응의 필요로 인해 핵심역량의 전문화 및 경영 분산화가 요구되고 있으나, 이러한 영향은 관련 기관간의 긴밀한 연계나 산업집적단지간의 네트워크의 체계 없이는 경쟁력 확보가 어려운 실정이다.

이러한 산업구조로 인해 중소기업은 대도시내 산업집적지역의 입지를 선호하는 경향이 많아지고 있으며, 특히 지식산업의 경우에는 저렴한 입지비용 보다는 고급인력, 기업, 대학 및 연구소 등과의 산업연계가 점차 중요하게 됨으로 개별기업단위로 접근하는 현행 산업시책에는 많은 한계와 문제점이 있다.

따라서 긴밀한 산업연계 및 지적인 인프라가 축적된 고부가가치 산업을 유치하고 성장하도록 하는 것이 필요한데 이러한 산업의 경쟁력도 격리된 개별기업이 아닌 이들의 집적에서 비롯됨을 알 수 있다. 그리고 산업구조의 급속한 재편경향으로 인해 인위적으로 격리된 산업단지의 조성, 또는 대규모 신개발을 중심으로 한 기존의 산업입지제도나 개별기업단위의 접근에는 상당히 한계가 있을 것으로 보인다. 그러므로 기존의 산업지원 시책 및 산업입지제도 검토와 문제점 파악을 통해 지역단위로 접근하는 새로운 산업정책 도입제도가 필요하게 되었다. 이와 같은 차원에서 도입이 검토된 것이 산업활동촉진지구이다.

당초 산업활동촉진지구는 별도의 신규 용도지구로서 산업활동장려지구 혹은 산업활성화지구 등이 검토되었으나 논의과정에서 산업자원부 소관의 산업활성화지구와 용어가 중복된다는 지적과 함께 시행령상의 개발촉진지구와도 개념상 혼란스러운 점이 있다는 건설교통부 의견에 따라 개발촉진지구를 세분한 형태의 산업활동촉진지구로 제도화되게 되었다.

2) 신규 도입 용도지구

앞에서 다룬 경관지구와 산업활동촉진지구는 성격상 시행령상의 용도지구를 지방자치단체차원에서 세분 활용하는 형태의 신규 용도지구라면 여기에서 다루게 되는 보행우선지구와 문화지구는 시행령과 관계없이 서울시차원에서 조례를 통해 새롭게 도입하는 형태의 용도지구라 할 수 있다. 그러나 문화지구의 경우에는 중앙정부차원의 문화관광부에서 주관하고 있는 문화예술진흥법 및 시행령상에 새롭게 도입된 제도를 구체적으로 서울시에 도입하는 성격이란 측면에서 엄밀한 의미에서는 서울시 자체 도입 성격은 아니라고 할 수 있다. 그러나 상위 문화예술진흥법 등에서 구체적인 제도 틀로서의 조례제정 및 규제/지원내용을 지방자치단체가 여건에 맞추어 정해서 운영하도록 하고 있다는 측면에서는 지방자치단체 중심의 새로운 신규 용도지구로 보아도 무방할 것으로 생각된다.

(1) 보행 우선 지구

● 보행우선지구의 개념

보행자 위주의 교통체계 개선을 통해 도시의 에너지 소비량을 줄이고, 공해발생의 주범인 자동차의 통행량을 줄임으로써 환경보호에 기여할 수 있다. 또한 도시내 약자(어린이, 노약자, 장애자 등)에 대한 배려를 통해 생활환경의 개선을 도모할 수 있는 개념으로 지역 커뮤니티 형성에 기여할 수 있다. 그리고 보행 활성화에도 적지 않은 영향을 주므로 갈수록 침체 되어가는 도심부의 활력을 되살리기 위해서 많은 선진 도시들이 도심부 보행화 사업을 전략적으로 추천하고 있음에도 주목할 필요가 있다. 요컨대 보행우선지구는 보행환경개선을 위한 특별 지구개념으로 볼 수 있다.

● 보행우선지구의 도입 필요성

우리나라의 보행환경은 시민들이 걷고 싶어도 제대로 걸을 수 없는 열악한 상태이다. 불편하고 위험한 보행환경 때문에 가까운 거리도 자동차를 이용할 수밖에 없으며, 이로 인해 불필요한 교통이 유발되고 있고 결국 교통체증을 악화시키는 결과를 빚고 있다.

영국, 미국, 핀란드, 일본 등 외국의 경우 이미 지난 60년대부터 도시계획을 짤 때 자동차와 보행동선을 철저하게 분리시켜 안전하고 편안한 보행전용공간을 확보하기 위해 온갖 계획을 짜 모으고 있는 실정이다. 그러나 우리 나라의 경우는 최근에 건설된 신도시들조차도 자동차 위주로 구성되어 보행전용공간이 전무한 상태인데, 이는 보행의 중요성을 제대로 인식하지 못했기 때문이다. 따라서 보행우선지구의 지정을 통해 서울시의 보행환경 중심의 교통체질 개선을 주도할 필요성이 증대되고 있다.

(2) 문화 지구

● 문화지구의 개념

현재 신규 용도지구로써 문화지구의 개념은 사실상 문화예술진흥법개정을 통해 새롭게 도입된 제도로 지구지정과 물리적 행위제한은 도시계획법에서 하며, 그 외 지구내 문화시설과 문화업종, 문화예술축제 등을 보호 육성하기 위한 각종 지원책은 문화예술진흥법에서 행하고자 하는 개념이다. 여기서 “문화”의 개념은 매우 다양할 수 있으나 현재로는 인사동과 같은 전통문화시설 및 대학로와 같은 공연문화시설을 대상으로 하고 있다.

● 문화지구의 도입 필요성

상위 문화예술진흥법 개정(2000. 1. 12) 및 도시계획법 개정(2000. 1. 28)에 따라 신설된 문화지구를 서울시 도시계획조례상의 신규용도지구로 지정하게 된 배경에는 문화예술진흥법 상의 S/W적인 지원정책과 도시계획상의 H/W적인 지원정책을 펴으로써, 서울시 특성에 맞는 문화의 보전 및 육성을 도모하고자 하는 의도를 가지고 있다.

또한 원활한 지구지정 및 제도 운영을 위한 시행령상의 문화지구 관리기본계획 등의 운영지침이 마련되어야 한다. 그리고 현재 인사동·대학로 지역에 대한 문화지구 지정을 위해서는 지역에 대한 상세한 여건 검토와 함께 문화지구 지정에 따른 주요 문화업종 및 문화시설에 대한 보전 활성화 정책 방향 설정과 구체 지원대상 선정 및 지원수단 마련 등이 필요하다. 이들 지역 이외에도 특정지역에 문화예술을 지역활성화 차원에서 발전시키고자 하는 지역에 계획적으로 문화지구를 지정하고자 하는 경우의 정책적인 지정 기준도 필요하다.

2. 신규 용도지구 지정방향

가. 지정 가능 대상지 검토

신규 용도지구의 운영방향을 모색해 보기 위해서는 대략적으로 어떤 지역에 이와 같은 용도지구가 지정되어 활용될 수 있을 지를 검토해 보는 것이 필요하다. 이렇게 함으로써 어떤 지역에 어떻게 지구를 지정할 것인가 하는 지구지정 요건 및 지구경계 설정 방법 등을 판단해 볼 수 있다. 그리고 구체적인 운영방법 등도 생각해 볼 수 있을 것이다. 여기에서는 이러한 측면에서 지구지정 필요성이 있는 지역들이 어디이며 어떤 문제점이 있는지를 살펴보고자 한다. 한편 경관지구중 자연경관지구와 시계경관지구, 시가지경관지구는 기존 풍치지구를 세분한 경우에 해당되고 이는 4장 기존 용도지구 재조정 방향에서 다루었으므로 여기에서는 주로 새로운 도입 성격을 가진 문화재주변 경관지구, 수변경관지구, 조망권경관지구를 중심으로 살펴보도록 한다.

1) 신규 경관지구 지정 가능지

(1) 문화재주변 경관지구 지정 가능지

문화재주변 경관지구 지정 가능지는 크게 지구차원의 역사경관 조성지 혹은 집단적 역사지구로 지정하는 경우와 건축물차원의 경우로서 문화재로 지정되지 못하여 방치되고 있는 근대건축물 주변 경관조성 등의 경우로 구분해서 살펴볼 수 있다.

- 역사경관 주변의 경관개선 및 집단적 역사지구의 보전

- ① 주요 문화재 주변의 경관지구의 지정

우선 주요 문화재 주변의 역사경관 조성을 위해 경관지구를 지정하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이는 현재 일부 고도지구 등이 지정되어 있는 경우와 추가적인 지정이 필요한 경우로 나누어 생각해 볼 수 있다. 우선 현재 고도지구로 지정된 경복궁 주변과 덕수궁,

창덕궁, 종묘 주변 등의 지역에 대해서는 현재도 규제로 인한 민원이 많은 지역으로 이를 보다 종합적인 관리로서의 경관계획 수립과 연계하여 합리적으로 조정하는 방안이 필요하다. 한편 추가적으로 문화재주변 경관지구로 지정할 필요성이 있는 경우에 대해서는 우선 개발이 심하게 일어나지 않은 지역을 대상으로 명확한 필요성과 목적을 가지고 지정해야 하며, 필요한 경우 고도 및 규모 등을 규제하도록 한다.

② 문화재와 연계된 개방공간의 조성 유도

이러한 문화재주변 경관지구의 경우에는 단순히 규제만을 하는 것이 아니라 공공투자 등을 통해 문화재 주변의 공공용지에 소공원, 광장 등을 설치하여 문화재를 조망할 수 있는 장소를 조성하도록 한다. 즉 광화문, 남대문, 동대문, 서대문 등에 보행접근이 가능한 광장 등을 설치하여 역사경관으로서의 의미를 찾고 시민생활과도 연계되도록 한다.

③ 집단적 역사지구의 보존방안 및 경관개선

이외 지구차원의 가회동, 계동, 인사동과 같은 집단적 역사지구는 역사문화탐방로 조성 등과 연계하여 역사경관으로서의 의미부여와 지역 활성화를 도모할 수 있는 방안으로 경관지구의 지정을 검토하도록 한다. 단 현재의 4종 집단미관지구(개정 역사문화미관지구)와의 관계 검토를 통해 제도 통합 혹은 역할분담을 명확히 하도록 한다.



〈그림 54〉 서울시 문화재 지정현황

● 근대역사·정치·문화와 관련된 건축물의 보전

이와 같은 경우는 본래 문화재법에 의해 문화재로 지정하는 방법이 가장 바람직하나 현행 문화재 지정 기준이 지나치게 엄격하여 도심 가로변과 연대가 불분명한 것은 제외하고 있으므로 경관지구 지정을 통한 별도의 관리기준이 마련될 필요가 있다.

① 근대역사관련 건축물 주변의 일체적 정비

근대역사와 관련해 인접해 있는 건축물을 포함하여 문화재주변 경관지구로 지정하는 것이 필요하다. 예를 들어, 종로구 행촌, 홍파동 일대의 대한 매일신보, 베텔의 옛집, 흥난관 선생의 생가, 율곡선생의 문성모터 등이 이에 해당된다.

또한 현재 건축물이 존재하지 않는 자리인 경우에도 표석을 세우고 소규모 휴식공간을 조성하는 등 역사적 분위기 조성이 필요하며, 이러한 시설이 밀집한 지역의 경우에는 역시 문화재주변 경관지구의 지정을 통해 체계적으로 관리하는 것이 필요하다. 이렇게 지정된 문화재주변 경관지구에 대해서는 근대역사 건축물 주변 식재 및 보도, 안내판 등을 체계적으로 정비하여 차별적인 역사환경 조성을 유도하도록 한다.



〈그림 5-2〉 도심지역의 문화재 현황

(2) 수변경관지구 지정 가능지

수변경관지구는 성격상 자연경관지구와 유사한 개념이라 할 수 있으나, 자연경관지구가 자연풍치 및 자연녹지 등의 경관유지를 목적으로 주로 이전의 풍치지구를 대체한 성격이 강하다면 수변경관지구는 또다른 서울의 자연적 특성이라고 할 수 있는 주요 하천변 등의 단조로운 경관 개선과 새로운 경관의 조성, 그리고 주요 산 등으로의 조망축 확보 등 중요한 경관자원으로서의 하천변 경관관리를 체계적으로 한다는 측면이 강하다.

이러한 수변경관지구 지정 가능 대상지는 크게 서울을 가로지르는 한강변과 안양천, 중랑천, 탄천, 홍제천 등 주요 지천변이 대상이 될 수 있다. 이러한 지역에 대해 지역특성을 고려한 별도의 경관계획을 수립하여 효과적인 지구지정이 이루어질 필요가 있다.

● 한강연접지역 경관관리지구의 지정을 통한 관리

먼저 한강변의 경관관리를 위해 한강연접지역의 일정 폭을 수변경관지구로 지정하여 문제경관 발생을 억제하고, 새로운 경관창출 및 조망축 확보 등을 유도 및 관리할 필요가 있다. 한강변 경관관리에 대해서는 선행하여 이루어졌던 ‘한강 연접지역 경관관리 방안 연구’(서울시정개발연구원, 1994)의 결과를 참조하여 구체적인 구역경계 및 기준 등을 검토하도록 한다. 이때에는 단순히 규제차원에서 경관관리만이 아니라 보다 적극적인 경관계획 수립을 통해 한강연접지역의 특성을 반영한 경관조성도 함께 검토하도록 하며, 경관문제의 현실적인 제어수법 등에 대해서도 방안을 제시해야 할 것이다.

〈표 5-4〉 한강연접지역의 문제경관과 관리방안

문제경관	일반지침	특별지침
위압적인 건축물	아파트 주동의 폭과 높이규제 단지의 차폐도 규제	-
구릉지의 잡식	-	단지의 입지 및 주동 규모규제
자연경관으로의 조망차폐	-	고도 및 시각회랑 규제
획일적인 아파트 경관	시각회랑 규제	시각회랑 규제

자료: 서울시정개발연구원, 1994. 한강연접지역 경관관리방안 연구

● 주요 지천변 경관관리지구의 지정을 통한 관리

한강이외에 서울시 주요 4개 지천(홍제천, 안양천, 탄천, 중랑천)에 대해서도 고층아파트 개발 등에 따라 한강과 마찬가지로 도시경관 훼손과 시각차단 등 문제점이 나타나고 있다. 이에 대해서도 경관적 중요성에 따라 수변공간과 주위의 자연환경이 어우러진 경관조성을 위해 수변경관 관리대상에 포함시켜 검토하는 것이 바람직하다.



<그림 5-3> 수변경관지구 지정가능지



<그림 5-4> 한강연접 경관관리구역의 범위

(3) 조망권 경관지구 지정 가능지

조망권 경관지구는 간선가로 등의 주요 축상에서 산 또는 랜드마크적 건축물의 경관을 볼 수 있는 조망축을 확보하기 위해 가로변의 건물 층고, 배치, 형태를 정비하여 시계가 확보되도록 하는 것이라 할 수 있다. 이에 대해서는 선행한 서울시 조망가로 조성방안(1999) 등 관련 계획을 검토하여 지구지정을 검토하는 것이 필요하다.

● 서울시 우수경관의 보존 및 조성

서울시 우수경관의 조망지점 10선 등 주요 조망점을 선정하고 주요 조망대상으로의 시선을 차단하는 장애물을 제거하도록 한다. 우선 시민인식조사에 의해 주요 조망대상 10선³⁾으로 선정된 지역 중 경복궁, 남산, 한강, 올림픽공원, 관악산, 북한산, 예술의 전당, 무역회관, 63빌딩, 워커히 등 에 대한 조망과 이외에 추가적으로 필요한 조망대상에 대한 정비를 해야 한다. 이외에도 옛 정자와 같은 새로운 조망지점을 발굴하여 적극적으로 복원 및 새로운 조망축을 정비하도록 한다.



<그림 5-5> 서울시 조망대상지

3) 서울시 도시경관 관리방안 연구(II), 서울시정개발연구원, 1994 참고

2) 산업활동촉진지구 지정 가능지

산업활동촉진지구의 지정은 단순히 도시계획적인 차원에서의 접근보다는 산업경제차원의 입지를 고려한 지구지정이 될 필요가 있다. 따라서 서울의 산업별 입지분포 특성을 살펴보고 주력업종은 무엇이며 지역별로 집중경향 여부와 이러한 업종들의 밀집지역은 어디인지를 파악하여 산업활동촉진지구 지정지역 및 지정기준을 적용하도록 한다.

● 서울시 산업별 집적지역 지정 검토

서울시 산업별 집적현황을 살펴보면 주로 업무중심지역인 여의도에는 금융 및 보험관련 서비스업의 집적도가 높게 나타나고 있으며, 남대문과 동대문시장일대의 도심지역에는 의복 및 모피제품 제조업 등이 높게 나타나고 있다. 그리고 기계, 전기, 영상음향통신 등의 제조업은 주로 준공업지역과 비슷하게 밀집해 있음을 알 수 있다. 이와 같은 산업 집적지역중 토지이용규제로서의 용도지역제 운영이 부적합한 경우나 또한 산업경쟁력 차원에서 서울시차원의 집중적인 지원과 관리가 필요한 지역을 대상으로 선별하여 지정하도록 한다.

〈표 5-2〉 서울시 산업별 집적지역 현황

주요 집적업종	주요 집적지역
의복 및 모피 제품제조업	-남대문시장과 동대문 시장 일대의 도심지역
기계제조업	-성수동일대, 문래동, 신도림동, 독산동 일대(준공업지역이 대다수)
인쇄업	-을지로 일대
벤처기업 또는 정보관련제조업	-양재동, 포이동, 여의도동, 구로국가 산업단지
영상음향제조업 또는 전기기계제조업	-성수동, 구로동 일대
금융 및 보험관련 서비스업	-여의도동, 태평로 1·2가동 등지에 밀집



<그림 5-6> 기계관련 제조업



<그림 5-7> 의류관련 제조업



<그림 5-8> 연구개발 서비스업



<그림 5-9> 정보처리 및 기타 컴퓨터운용 관련업



<그림 5-10> 종이·인쇄관련 제조업



<그림 5-11> 금융·보험·부동산 서비스업

자료 : 정희윤, 1999, 산업활동 장려지구 도입방안에 관한 연구, 시정개발연구원

3) 보행우선지구 지정 가능지

보행환경 개선은 서울시가 보행조례 제정 등 지속적으로 추진해 오던 사업이라 할 수 있다. 따라서 보행우선지구의 지정은 1998년에 이미 서울시 보행환경 기본계획이 수립되었으므로, 이를 보다 발전시켜 보행환경 개선을 위한 사업종류, 내용 등 보행환경의 개선을 보다 구체화시키는 차원에서 지구지정과 운영방향이 이루어지는 것이 바람직하다. 그리고 이를 통해 보다 종합적이고 체계적으로 보행환경개선 업무가 이루어져야 한다.

● 각 자치구별 보행우선지구 선정

보행우선지구는 먼저 시에서 수립한 보행환경 기본계획을 기준으로 하여 각 자치구별 보행환경에 대한 만족도를 파악한 후 시행하도록 한다. 즉 자치구별로 보행환경을 평가하여 보도율, 교통사고 사망자 중 보행자가 차지하는 비율, 교차로 횡단보도 설치율, 중앙분리대가 없는 도로의 비율 등을 토대로 보행환경에 대한 만족도를 파악하여야 한다.

이를 토대로 ‘문화의 거리’나 ‘차없는 거리’ 그리고 최근의 ‘걷고싶은 거리’ 조성 사업 대상지 등과 같이 보행이 중요시되어야 할 지역을 대상으로 보행우선지구를 지정하도록 한다. 즉 보행우선지구를 먼저 지정하기보다는 보행환경 현황을 먼저 파악하고 가장 필요한 지역에 지정하여 필요한 규제와 지원이 되도록 함으로써 제도의 실효성을 높이도록 한다.



〈그림 542〉 보행우선지구 지정가능지

4) 문화지구 지정 가능지

- 기존 문화예술 특성을 지니고 있는 지역에 지정

서울시 문화지구 지정 대상지로는 주요 문화시설 및 문화업종 밀집지역인 인사동과 대학로 일대가 논의되고 있다. 이 지역에 문화지구 지정을 검토하는 것은 두 지역 모두 본래 전통문화와 공연문화 등이 중심이 되어 지역 문화환경이 조성되었으나 지역의 인지도가 높아지고, 많은 사람들이 찾게 됨으로써 점차 상업화가 촉진되고 임대료 등이 상승되어 상대적으로 본래의 전통문화업종 및 공연장 등이 쇠퇴해 가는 변화양상을 띄고 있기 때문이다. 이와 같은 기존 문화예술 특성을 가진 지역에서 주요 문화업종 및 문화시설을 보전 활성화하기 위해 지원수단 등을 가진 문화지구를 지정할 수 있다.

- 특정지역을 계획적으로 조성하는 경우

이외에도 계획적으로 문화지구를 조성하는 경우에 대해서도 다양한 형태의 문화지구 지정이 가능할 것이다. 최근 향토문화관, 종합문화예술회관, 야외공연장이 밀집되어 있는 목포 갯바위 근린공원 지역을 문화예술지구로 조성하기 위한 계획을 수립한 경우나, 파주 통일동산 내에 문화예술마을 조성한 것도 이러한 문화지구 사례에 해당될 수 있다.



<그림 543> 문화지구 지정가능지

나. 신규 용도지구 지정 요건

신규 용도지구의 지정 요건은 앞에서 살펴본 지정 가능 대상지의 특성과 필요성 등을 고려하여 설정하도록 한다. 이와 같은 지구 지정의 요건은 향후 해당 지구 행위제한 등과 관련한 별도의 조례나 시행지침 등을 작성할 때 활용될 수 있을 것이다.

1) 경관지구 지정요건

경관지구의 지정과 관련된 지구 지정요건은 4장 및 5장에서 다루어진 경관지구 지정 목적 및 지정대상지 특성을 고려해 볼 때 아래 표와 같이 정리될 수 있다. 그리고 이와 유사한 지구의 지정 및 행위제한 내용 등에 대해서는 관련 외국사례 등을 참조하여 마련할 수 있을 것이다. 이에 대해서는 부록에서 외국사례 등을 소개하도록 한다.

〈표 5-3〉 경관지구의 지정요건 및 관리 방향

경관지구의 종류	지정요건	외국사례지침
자연 경관지구	-구 풍치지구 중 자연경관으로서 관리 및 존치가 필요한 지역으로 산이나 구릉지와 인접한 지역과의 경관관리를 하도록 함	-도쿄시 구릉지 경관가이드 경관조례 -야마토시 수림경관가이드 경관조례 -교토시 도시경관조례
시계 경관지구	-교외로부터 도시진입부의 의미를 지니고 있는 지역으로 비주거용 건축물의 최대 용적률, 높이제한, 건물의 재료 등에 대한 규제를 통해 도시외곽부의 경관관리를 하도록 함	-오스틴시 Hill Country RoadWay (Urban Corridor형)
수변 경관지구	-한강연접부에 들어서고 있는 대형초고층 아파트의 난개발로 인한 문제경관을 막고 지역 여건에 따라 일반지침과 특별지침으로 한강경관을 관리하도록 함	-야마토시의 경관만들기 가이드라인 (서하천:하키지가와, 동하천:사카이가와) -도쿄시 스미다강 경관만들기 가이드라인 -교토시 도시경관조례
시가지 경관지구	-구 풍치지구와 인접한 지역 중 부분적인 해제로 인해 주변지역과의 조화가 필요한 주거지나 시가지의 경관을 보호하도록 함	-교토시 도시경관조례 -일본의 지구계획
문화재 주변경관지구	-주변지역의 개발이 심하지 않은 지역에 지정하여 주요 문화재와 주변경관을 관리하도록 하며, 이와 연계된 개방공간의 조성을 통해 지역활성화를 도모하도록 함	-영국의 지정건축물제도, 보전지역제도 -프랑스의 건축, 도시역사유산보호지역
조망권 경관지구	-조망점의 선정 및 조망규제 범위를 설정 -조망회랑을 지정하여 주요 공공건물, 주요 산 등 중요한 시점에서 조망을 확보하여 시민, 방문객과 관광객들에게 시 전체의 방향감을 주도록함	-영국의 Saint Paul Height 규제 -미국 덴버시의 Mountain View 조례 -교토시 도시경관 조례

※ 관련 외국사례 내용은 부록 참조

2) 산업활동촉진지구 지정요건

● 지정요건

산업활동촉진지구의 지정은 중소기업의 기업이 밀집 분포된 기성 산업집적지역(또는 집적개발이 예정된 신개발지역)을 중심으로 산업기능을 활성화하고 고부가가치화를 지원하여 서울 지역경제를 활성화하고자 하는 것이다. 또한 공공의 전략적 지원을 통하여 해당지역의 이해 당사자들이 자발적의 지역의 이미지를 구상하고 경쟁력 있는 산업공간으로 육성하도록 유도하고자 하는 것이다. 이와 관련한 산업활동촉진지구 지정요건에 대해서는 선행한 ‘산업활동장려지구 연구’(서울시정개발연구원, 1999)를 참조하여 현실적 적용방안을 모색하도록 하며 이에 해당하는 지정요건을 예시하면 다음과 같다.

여기에서는 산업활동촉진지구 지정요건을 크게 6가지로 구분하여 제시하고 있다. 각각의 지정 목적과 정비 필요성에 따른 지구지정 요건을 제시하고 있다. 크게 그 내용을 살펴보면 우선 지원효과가 명확한 지역으로서 최소한의 공공투자나 환경개선사업 등의 시행을 통해 소기의 목적을 달성할 수 있는 가능성이 높은 지역과 주민의 의지 등을 중요한 지정요건으로 생각하고 있다고 할 수 있다.

〈표 5-4〉 산업활동촉진지구의 지정요건

구분	지정요건
1	· 지명도가 있는 산업활동 집적지역 중 산업연계가 잘되고 입지환경이 불량하지 않은 지역
2	· 자생력이 있어 지역경제 기여도가 높을 것으로 예상되는 지역
3	· 공공의 정책지원으로 환경개선 및 투자효과가 높은 지역
4	· 해당지역에 대한 개선의지가 높거나 지구단위의 환경개선에 의지가 강한 지역
5	· 지구설정에 있어서 도시계획적으로 문제가 없는 지역
6	· 산업의 집적개발이 예상되는 일정규모 이상의 신개발지역

※ 단, 대기업 위주의 업무중심, 집적강도는 높으나 소비 및 유희오락 등 산업이 주를 이루는 지역은 배제

3) 보행우선지구 지정요건

서울시 보행기본계획 등을 고려할 때 보행우선지구로 지정할 필요가 있고 지정가능한 지역은 크게 기존의 보행여건이 우수한 도로 등과 반면에 상대적으로 보행여건이 열악하여 이를 개선할 필요가 있는 경우로 구분할 수 있다.

(1) 기존의 보행여건이 우수한 보도나 지구내 도로

여기에서 보행여건이 우수한 보도라 함은 앞에서 제기하였듯이 전반적인 보행실태 조사 등을 통해 비교해 볼 때 상대적으로 보행량이 많고, 보행시 경관이 우수하며, 보도폭이 일정폭(예, 8m)이상인 곳으로써 일정길이 이상 연속성을 가지고 있는 곳 등이 해당된다고 할 수 있다.

그리고 비록 이에 미치지 못하는 하더라도 기존의 지구내 도로로서 노약자, 어린이들이 자주 이용하는 도로이면서 바닥의 재질과 가로수 및 도로시설 등이 매우 양호한 경우도 고려대상이 될 수 있다.

(2) 새로이 보행여건이 매우 열악하여 재정비를 필요로 하는 지역

한편 새로이 보행우선지구 지정을 통해 보행환경을 개선할 필요가 있는 경우는 해당 지역이 지하보도 및 공중보도 위주로 정비되어 있어 지상으로의 연속성이 확보되지 못하고, 노상주차와 노점 및 불법 도로 점유 현상이 심화되어 있는 지역으로써 현재 충분한 보행자 통행량을 가지고 있거나 정비후 보행량을 확보할 수 있는 곳 등이 이에 해당할 수 있다. 또한 대상지구의 도로를 재정비하여 양호한 보행공간의 연속성을 확보할 필요가 있는 지역 등도 포함할 수 있다.

한편 이와 같은 보행우선지구의 구체적인 지정대상과 지정요건 등에 대해서는 보행환경기본계획 등에서 제시하였듯이 보다 서울시 전체적인 보행환경실태 조사와 아울러 현재 보행환경 개선사업으로서 추진중인 걷고 싶은 거리 조성사업 대상지, 문화의 거리 대상지 등에 대한 개선효과 평가 등을 거쳐 구체적인 제도 활용방안과 지구지정 요건 등이 검토되는 것이 필요하다 하겠다.

4) 문화지구 지정요건

문화지구는 앞서도 지적하였듯이 사실상 문화예술진흥법에 의해 도입된 제도로서 이 법에서 도시계획을 통해 문화지구가 지정되도록 하는 형태로 운영되는 지구이다. 따라서 문화지구에 대한 지구지정 요건 등은 일부 문화예술진흥법 및 시행령 관련 규정을 따라야 하는 부분과 별도의 서울시차원에서 상위법에 저촉되지 않는 범위내에서 자체 설정할 수 있는 지정요건을 함께 고려할 필요가 있다.

● 관련법에서의 지정요건

문화지구의 지정에 관한 사항은 문화예술진흥법(2000. 1. 12 개정) 제10조의 2항에 명시되어 있는데 이에 해당지역은 도시계획법에 따라 조례에 의해 문화지구로 지정하도록 되어 있으며 지정요건은 다음과 같다.

[문화지구 해당지역]

- ① 문화시설과 민속공예품점·골동품점 등 대통령령이 정하는 영업시설 밀집 지역 및 이를 계획적으로 조성하고자 하는 지역
 - ② 문화예술행사·축제 등이 지속적으로 이루어지는 지역
 - ③ 기타 문화적 삶의 질 향상을 위하여 문화지구로 지정함이 특히 필요하다고 인정되는 지역으로서 대통령령이 정하는 지역
- * 여기에서 대통령령이 정하는 영업시설이라 함은 화랑, 필방, 표구점, 도자기점, 고서점 등 문화예술의 진흥에 필요한 영업시설을 말한다.
- * 또한 대통령령이 정하는 지역이라 함은 문화적 가치가 있는 건물, 토지 등(문화재보호법에 의한 지정문화재를 제외한다)의 보전이 필요한 지역을 말한다.

그러나 이러한 문화예술진흥법상의 문화지구 지정요건은 엄밀하게 말하면 중앙정부차원의 지원이 없는 상태에서 지방자치단체 중심으로 운영될 수밖에 없는 현실을 고려한다면 실질적으로 적용기준 등은 지방자치단체의 여건에 맞추어 조정해도 큰 무리가 없다고 할 수 있다. 예컨대 영업시설 등의 규정이나 지원수단 등은 지자체 여건에 맞추어 융통성 있게 조정될 수 있을 것이다.

다. 신규 용도지구 경계설정 등

● 일반적 용도지구 설정방식

신규 용도지구의 지정방향과 관련하여 마지막으로 살펴보아야 할 것이 지구 지정방식과 관련된 경계설정 등에 관한 사항이라 할 수 있다. 물론 신규 용도지구도 도시계획법상의 한 용도지구이기 때문에 일반적인 사항에 있어서는 도시계획 운영지침에서의 지구 지정방식 등을 따라야 한다.

즉 일반적인 도시계획 선긋기에서와 같이 주요 지형지물이나 도로 등을 경계로 지구를 지정하고 가능한 지구지정 목적의 동질적 성격을 갖는 지역을 대상으로 지정하는 방식이 그것이다. 그러나 통상 이와 같은 도시계획상의 용도지구는 특별한 계획없이 행정차원에서의 판단에 따라 선 지구지정 후 공람 공고와 같은 절차를 거치는 경우가 많다. 하지만 신규 용도지구와 같이 많은 경우 성공적인 용도지구 운영이 해당 지역 주민들의 참여와 의견수렴 그리고 보다 구체적인 적용방향과 계획기준 등이 선행될 필요가 있는 경우에는 지구의 지정이나 경계설정 등이 차별화될 필요가 있다.

● 경관지구 경계 설정의 경우

경관지구와 같은 경우 풍치지구가 대체된 자연경관지구와 같이 지구로 지정된 대상지역 전체가 동일한 규제기준과 제한을 받는 경우가 있는 반면 수변 경관지구나 조망권 경관지구와 같이 조망축이나 경관구상 등 구체적인 계획내용에 따라 동일 지역이라 하더라도 규제내용이나 제한이 다양하게 적용될 수도 있다. 따라서 이와 같은 경우에는 초기에는 경관예정지구 성격의 포괄적인 범위에 대해 경관지구를 지정하고 별도의 계획적 검토를 통해 구속력이 있는 구체적인 경관관리지구가 설정되는 형태로 운영되는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

또한 이러한 경관지구의 경우에는 반드시 구속적 규제중심으로만 지구경계가 설정될 것이 아니라 필요한 경우 적극적인 공공투자 등을 통한 경관창출이나 민간개발 유도 등을 통해 바람직한 경관거점 조성이나 같은 면적인 장래개발예정지 성격의 특별계획구역도 고려하여 설정하는 것이 필요하다.

● 산업활동촉진지구의 경우

산업활동촉진지구의 경우에는 지구 경계설정이 특히 어려운 측면이 없지 않다. 이는 지원대상이 되는 산업이 특정한 공간을 단위로 일관성 있게 집적해 있는 경우보다는 대부분의 계획적 검토 없이 산발적으로 입지한 경우가 많기 때문이다. 따라서 이 경우에는 시 차원의 전략적 지역조성과 같은 계획적 접근이 반드시 검토되어야 한다.

그러나 이러한 계획적 검토 대상지역을 선정할 때에도 가능한 현재의 산업 입지특성을 최대한 반영하여 이루어지는 것이 필요하다. 또한 지구지정 요건 등에서 언급했듯이 물적환경 등을 고려하여 직접적 투자효과가 예상되고, 지역주민 등의 자발적인 참여의지가 있는 지역 등을 중심으로 지구경계가 설정되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 반드시 지구지정시 계획적 검토와 주민의견 수렴 등이 선행하여 이루어질 필요가 있다.

● 보행우선지구의 경우

보행우선지구와 관련된 지구경계 설정은 타 신규 용도지구와는 달리 대부분 도로를 중심으로 이루어질 수밖에 없다. 또한 상당부분 관리대상이 공공부문이라고 할 수 있는 보도나 도로공간 자체가 관리대상에 포함된다고 볼 수 있다.

하지만 보다 적극적으로 보행우선지구를 지구단위의 면적인 관리대상지역에 지정하는 방안도 고려할 수 있다. 그러나 이 경우에도 주요 규제 혹은 관리대상이 되는 것은 주로 도로와 접해 있는 준사적공간(semi-private space)이 주요 대상이 될 것이다. 이와 같은 지구설정 방식에 대해서는 걷고싶은 거리조성 등 관련 사업계획과의 관계에서 보다 효과적인 방안이 검토될 필요가 있다.

● 문화지구의 경우

문화지구의 지구경계 설정 등에 대해서는 무엇보다도 고려대상이 되는 문화예술 관련 업종 등 지구지정 목적에 부합하는 대상 시설물의 입지 등이 고려되어 검토되어야 한다. 그리고 이러한 계획내용은 지구마다 다를 수 있기 때문에 문화지구의 경우에도 반드시 지역주민이나 계획적 검토를 통해 지구지정이 이루어질 필요가 있다.

3. 신규 용도지구 운영 방향

가. 신규 용도지구 운영 고려사항

신규 용도지구의 운영에 있어 공통적으로 고려할 사항은 무엇보다도 기존의 규제중심의 용도지구와는 달리 지원유도성격의 역할이 새롭게 부여될 필요가 있다는 것이다. 따라서 원활한 신규용도지구 운영을 위해서는 세제, 재정, 건축규제에 대한 효과적인 지원 유도수단 확보가 관건이 될 수 있다. 이를 위해서는 관례법규의 정비(조례제정 등) 및 소관 부서와의 협의 등이 선행되어야 할 것이다.

또한 지역 특성상 지구지정 목적 달성을 위해서는 지역주민과의 긴밀한 협조와 참여를 이끌어내는 것이 필요하기 때문에 이에 대해서도 충분한 검토가 이루어져야 할 것으로 보인다.

〈표 5-5〉 신규용도지구별 주요 고려사항

신규용도지구	지정대상선정 측면	규제측면	지원측면
경관지구	-기존의 풍치지구를 재편성할 경우 기준 -신규로 경관지구를 지정할 때 합리적인 설 득기준 및 선정기준이 필요	적정규제	-기존의 경관은 개별건축이 차지하는 역할이 큼. 즉 자발적 참여를 유도할 수 있는 지원 프로그램이 중요
산업활동촉진 지구	-현황분석에 의한 지정보다는 전략 거점지역 의 선정에 있어 미래 교통중심지여건과 물 류시스템 및 SOC에 대한 고려가 필요	최소규제	-재정적 지원 및 규제완화 등이 고려 될 필요가 있음
보행우선지구	-보행여건의 개선은 보행의 연속성과 가장 보행이 필요한 지역에 지정하도록 함 -자치구별로 보행환경에 대한 만족도를 파악 해야 함	최소규제	-시민참여지원 (예, 보행자전용도로의 일시적 운영, 일방통행의 일시적 운영 후 시민이 평가)
문화지구	-누구를 위한 문화지구인가를 고려하여 전략 적으로 서울시 전체를 담보하는 문화지구와 작은 COMMUNITY단위의 문화지구를 구분 지정	최소규제	- 기술적 지원: 지구단위계획 작성시 전문가 파견 - 재정적 지원: H/W에 대한 지원보다 (즉, 업종선정지원 등)S/W에 대한 지 원이 중요(지구내의 문화행사 프로그 램의 개발/ 문화지구 발전연구회에 대한 지원등)

1) 경관지구 운영 고려사항

(1) 경관지구 운영방향

경관지구의 운영과 관련해서는 일반적으로 경관관리의 대상 유형별로 고려하여야 할 사항 등을 중심으로 운영이 이루어지는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 일반적인 경관 대상별 고려사항과 관리방향에 대한 특성과 과제를 정리해 보면 다음 표와 같다.

〈표 5-6〉 경관지구의 유형 및 운영의 기본방향

경관유형	신규 용도지구와의 관계	경관의 특성과 과제	기본방침	
조망형 경관	조망권 경관지구	조망대상과 조망점 정비	자연녹지·랜드마크(구조물 및 대규모 건축물, 공공건물 등)·도로조명 등에 대한 계획적 정비 조망점에서 조망대상에 대한 건축규제 정비	
자연경관	자연녹지 경관	자연경관지구	구릉지나 산 주변의 구 풍치지구 지정 지역에 해당되며 이에 대한 관리 방안 필요	자연환경 보전 조망경관의 대상인 자연환경 보전
	전원취락(시계)경관	시계경관지구	시계외곽지역의 구 풍치지구 지정 지역에 해당되며 이에 대한 관리 필요	도시경관과 전원경관의 가교적 역할 전원적 풍경과 조화를 이루는 전원형 주택단지 보전
	공원녹지 경관	자연경관지구와 관련	현재 도시계획조례상에는 없으며 추후검토 필요	공원·녹지네트워크 형성이 필요 도로공간의 각종 구성요소에 대한 경관적인 측면의 정비
	도시축경관	수변경관지구	한강변의 경관관리구역에 해당	한강변의 고층아파트나 대규모 건축물로 인한 불량경관에 대한 경관적·조망적 측면 정비
환경형 경관	하천축경관	조망권경관지구와 관련	조망대상 및 조망점 정비와 연계, 조망가로 조성사업 등과 관련 검토 필요	조망대상을 위한 가로정비가 필요 도로공간의 각종 구성요소에 대한 경관적인 측면의 정비
	역사경관	문화재주변경관지구	현재 문화재로 지정되어 있는 지역 주변에 대한 관리 필요	문화재로 지정되어 관리된 역사건축물 이외에 인접 건축물의 높이·디자인·색채·재질 등에 대한 정비 도시의 역사적·문화적 연속성을 유지 정비
	주택지경관	시가지 경관지구	구 풍치지구 지정 지역 중 인접 지역과의 조화가 필요한 지역으로 자연경관과 주거지 경관의 조화에 대한 관리 필요	도시공간속에서 단독주택지와 아파트단지가 양분되는 시가지경관에 대한 정비 특히 자연경관지구(구: 풍치지구)에 인접한 시가지경관에 대한 정비 필요
	상업업무지 경관	시가지 경관지구	주거지역에 인접한 지역의 경관에 대한 관리 필요	상업업무지의 각종 건축물과 인접 건물의 부조화로 양호한 경관 및 스카이라인에 대한 정비 필요
공업지경관	시가지 경관지구	현재 도시계획조례상에는 없으며 추후검토 필요	공장시설군과 주변환경과의 조화 안전성과 쾌적성 확보	

(2) 고려사항

이와 같은 경관지구 운영과 관련해서 특기할 만한 것은 경관지구의 관리는 상당히 종합적인 경관에 대한 고려가 필요하다는 것이다. 현재 제도적으로 경관지구가 6가지 세분되게 된 배경도 경관관리의 중요성과 종합성에 기인한 때문이라 할 수 있다. 따라서 이와 같은 경관지구의 관리는 현재의 풍치지구가 대체된 경우를 포함하여 보다 전체적인 큰 틀로서 도시경관기본계획 혹은 경관조례 제정 등을 통해 서울의 미래이미지를 구체화하고 이러한 틀속에서 구체적인 경관지구의 운영이 모색되는 것이 바람직하다.

현재 제도와 관련해서 보면 일부 공업지나 상업지 등 시가지경관의 관리 틀이 마련되지 못한 측면이 있고, 여타 경관지구의 경우에도 전체적 이미지 형성과 관련해서 어떤 역할과 기능을 하게 될 것인지가 모호한 측면이 없지 않다. 이에 대한 보완과 방향설정이 심도있게 논의될 필요가 있다.

2) 산업활동촉진지구 운영 고려사항

(1) 산업활동촉진지구 운영방향

산업활동촉진지구 운영방향으로는 우선 ① 지역단위로 새로운 산업지원 정책수단의 도입으로 해당지역의 특수성을 반영하도록 하며, ② 기존의 집적산업(또는 신개발지)을 활성화하여 적은 비용으로 잠재자원을 최대한 활용하며 이로 인해 지역경제 파급효과, 고용창출 및 창업보육효과를 극대화할 수 있도록 한다. 그리고 ③ 지역상품의 고부가가치화를 유도하고 지역차원의 종합적인 마케팅 전략을 연결하여 주민들의 부정적 이미지 쇄신과 동시에 지역문화 및 관광자원화 유도하며, ④ 도시계획수단과 산업활성화 지원책을 연계하여 지역경제 활성화 차원에서 지원하도록 한다.

(2) 고려사항

이때 고려하여야 할 사항으로는 ① 중소기업의 기업이 밀집분포된 기성 산업집적지역(또는 집적개발이 예정된 신개발지역)을 중심으로 지원하도록 하며, ② 공공의 전략지원

을 통하여 해당지역의 이해 당사자들이 자발적으로 지역의 이미지를 구상하여 경쟁력 있는 산업공간으로 육성하기 위한 자력갱생 프로그램이 되도록 하고자 한다.

3) 보행우선지구 운영 고려사항

(1) 보행우선지구 운영방향

보행교통은 단순히 보도, 횡단보도, 신호등과 같은 시설만으로 이루어진 것이 아닌 만큼 자동차교통, 대중교통, 건축, 도시시설 등 관련된 다양한 국면을 종합적으로 다루는 접근이 필요하다. 시민은 보행자 및 차량탑승자라는 교통이용자일 뿐 아니라 보행환경과 인접한 건물의 소유자·임차자 이기도 하고 시설을 건설·유지하는 재원을 제공하는 납세자이기도 하므로 시민을 적극적으로 참여시킬 수 있어야 한다. 따라서 이런 다양한 입장을 반영하여 보행교통환경개선에 적극 참여할 수 있는 방안이 제시되어야 한다.

(2) 고려사항

우선 보행우선지구의 운영은 서울시에서 수립한 보행환경 기본계획의 기본방침에 따르도록 한다. 이와 아울러 보행우선지구의 효과적 운영을 위해서는 선행하여 보행교통에 관련된 법규를 정리할 필요가 있다. 현재는 관련 법규가 여러 법에 흩어져 있을 뿐만 아니라, 그 내용이 매우 부족하며 현실에 맞지 않다. 그러므로 도로를 설계 건설할 때 부설되는 보도에 관한 상세한 규정의 제정이 필요하며 그 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

즉 우선 ① 보도에 설치되는 노상시설에 대한 규정의 제정(특히 노상시설의 통합 설치관리사항의 명시)이 필요하며, ② 보도 옆에 건축하는 건축물과 그 부지와 보행공간간의 관계를 명시해야 하며, ③ 보행자가 안전하게 통행하기 위하여 보행통행규칙의 제정이 필요하다. 또한 ④ 보행자 전용도로 규정의 명시와 ⑤ 보행환경을 보호하기 위한 차량통행규칙과 차도설치규정의 명시, ⑥ 교통영향 평가시 보행교통에 대한 사항의 강화, ⑦ 재개발 등 대규모의 도시개발사업에서 보행환경을 확보하기 위한 규정 명시 등이 종합적으로 정리될 필요가 있다.

이와 아울러 ‘차없는 거리’ 또는 ‘보행천국’과 같은 보행환경 개선사업이 도심의 상업가로에서만 시행될 것이 아니라 오히려 동네 안길에서 시행되어야 한다. 현재 일부지역에서 실시되고 있는 일방통행제도는 교통문제를 상당히 개선할 수 있는 것으로 실증되고 있으므로, 보행환경 개선에 매우 유용한 제도로 활용되어야 한다. 그러므로 통학로의 안전 및 청소년 비행을 방지하기 위해서 건강하고 안전한 보행환경의 조성이 필요하며, 이외에 주변업소의 토지 및 건물이용규제 등 다양한 조치가 병행되어야 한다.

4) 문화지구 운영 고려사항

(1) 문화지구 운영방향

문화지구의 운영은 기본적으로 문화적 특성 유지발전을 위하여 활용되어야 한다. 즉 각종 재정적·행정적 지원을 통하여 문화예술업종의 유지 및 다른 지역에서의 유입 유도를 통하여 문화예술특성을 유도하고 확대시킬 수 있도록 하며, 보존·육성하고자 하는 특정 분야의 문화예술 특성을 체계적으로 보존·발전시켜야 할 것이다.

(2) 고려사항

우선 인사동지역과 대학로 지역과 같이 문화예술 특성을 갖추고 있는 지역을 보호·발전시키기 위하여 문화지구를 지정관리하는 경우 이 지역들은 이미 개발이 진행되었거나 진행 중에 있는 지역이므로 건축주, 지역상인, 지역주민, 방문객들 상호간의 이해관계가 첨예하게 대립될 가능성이 많다. 또한 건축제도나 조세제도 등 간접지원수단이 효과적으로 활동될 여지도 많지 않으므로 다양한 이해관계자들간의 조정을 통하여 자발적인 참여를 이끌어 내는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다.

또한 새로이 중앙정부나 지방자치단체가 특정지역을 계획적으로 문화지구로 조성하는 경우에는 조성계획에 따라 그 형태가 다양할 수 있을 것으로 본다. 이 경우에는 기존의 지역을 문화지구로 지정, 관리하는 것에 비해 상대적으로 이해관계의 대립이 적을 수 있으며, 신규 건축 등 개발행위가 계획적으로 이루어지므로 재정지원 등 정책적인 뒷받침이 이루어진다면 보다 용이하게 문화지구를 조성할 수 있을 것이다.

나. 구체 행위제한 및 지원방향

(1) 행위제한 규정

● 경관지구관련 행위제한

기존의 풍치지구과 관련된 자연경관지구와 시계경관지구는 도시계획조례상에 명시되어 있는 건축제한 규제를 그대로 따르면 된다. 그러나 문화재주변경관지구, 수변경관지구, 시가지경관지구, 조망권 경관지구의 경우는 우선 해당경관지구의 범위를 명확히 명시한 후 각각의 경관지구의 종류에 맞는 건축물의 용도 및 종류, 규모 등에 대한 행위제한 규제를 정하도록 한다.

특히 조망권 경관지구의 경우는 조망대상점과 조망축에 대한 건축규제가 반드시 필요하므로 2차원적 개발규제가 아닌 3차원적인 개발규제가 필요하다. 규제기준 설정의 경우에도 단순히 건축물의 높이와 규모 뿐만이 아니라 지형과의 관계, 건축물의 재료, 옥외광고물 등에 대한 다양한 요소에 대한 기준설정이 필요하다.

● 산업활동촉진지구·보행자우선지구·문화지구관련 행위제한

기본적으로는 각 관련법에서 지정된 건축물의 용도와 종류, 규모 등에 대한 건축제한 내용이 필요하다. 이에 해당하는 용도지구는 모두 재정적 지원이 필요한 것으로 이와 연계하여 별도의 건축제한 등 행위제한에 관한 사항을 규정할 필요가 있다.

그러나 기본적으로 이러한 지구들은 일반적 용도지구에서와 같이 서울시 어떤 지역에 지정되던지 동일한 규제내용을 적용 받게 되는 것이 아니라 많은 경우 그 지역만의 특수한 여건과 정비목적에 대응한 별도의 규제내용이 마련될 필요가 있다. 또한 그 규제내용도 동일 지구내라고 하여 같은 기준이 적용되는 것이 아니라 많은 경우 같은 지역내에서도 계획적 검토를 통해 차등적인 규제내용이 정해질 필요가 있다. 따라서 이와 같은 신규 용도지구의 특수성을 고려할 때 많은 경우 별도의 지구단위계획이 병행하여 작성되어 행위제한 내용 등이 결정되는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 실제 문화지구의 경우 운영에 대해 상위법과 시행령에서 지구단위계획 병행 수립 운영을 명시하고 있다.

(2) 지원방향

● 건축규제 완화 또는 강화

문화지구 등 역사적·문화적 가치가 높은 건물에 대해서는 일부 용도 및 형태에 대한 규제와 건폐율, 주차규정 등에 대한 규제완화를 병행하여 효과적인 관리 및 보수가 이루어질 필요가 있다. 또한 산업활동촉진지구에서는 건축규제의 완화를 통해 집적경제의 활성화를 도모하는 등의 적절한 대응방안 마련이 요구되고 있다. 그러나 이러한 규제완화 혹은 강화는 획일적으로 이루어지기보다는 지역적인 특성에 따라 탄력적으로 운영되는 것이 필요하며, 이에 대한 명확한 규제 또는 완화에 대한 기준이 필요할 것으로 본다.

● 행정적 지원

앞에서의 건축규제차원의 조치이외에도 다양한 행정적 지원이 병행될 필요가 있다. 예컨대 ① 각각의 신규용도지구에 대한 육성위원회의 조성 및 활동을 지원한다거나, ② 주민참여 움직임이 있는 경우 주민협의체 구성을 위한 정보 제공 등과 ③ 회의부대 비용 및 장소의 제공, ④ 민원행정처리센터(one-stop-office) 설치를 통해 행정절차를 간소화하는 등의 지원방안이 강구될 필요가 있다.

● 재정적 지원

신규 용도지구의 경우 이전의 용도지구와는 달리 상당부분 유도와 지원을 통한 도시관리 실현이 매우 중요하다. 따라서 효과적인 지원수단의 확보가 성공적인 용도지구 관리를 위해 무엇보다도 중요하다. 이를 위하여 ① 관계 법규의 규정에 의한 조세 및 부담금 감면 수단이나, ② 금융기관 및 육성기금 융자알선 방안 기타 ③ 임대 입주자에 대한 융자금 대출이자 보전 방안 등 다양한 재정적 지원 수단이 확보될 필요가 있다.

문화지구의 경우 현재 문화예술진흥법을 통해 해당지역에 규제와 지원을 포함한 문화지구관리계획이 수립되면, 관계법령에 따라 조세 및 부담금 감면을 할 수 있다. 그러나 아직은 구체적인 지원수단으로 국세나 보조금 지원 재원이 수반되지 않아 운영에 많은 한계점이 있을 것으로 보인다. 따라서 이에 대한 보다 명확한 행정결정자의 의사결정과 여타 지구에 대해서도 올바른 정책결정이 연계되어야 할 것이다.

다. 기타 고려사항

(1) 물리적 제도장치(Hardware)와 지원운영 수단(Softare) 병행

현재 본 연구에서 다룬 신규 용도지구는 산업활동촉진지구, 보행자우선지구, 문화지구 등 주로 도시계획 규제 뿐만 아니라 재정적 지원이 필요한 용도지구가 대부분이다. 따라서 이러한 용도지구를 효율적으로 운영하기 위해서는 물리적 환경개선, 적절한 건축규제 등의 하드웨어적인 제어수단과 조세 및 부담금 감면, 행사지원 등의 소프트웨어적인 지원 수단의 조화가 필요하다.

(2) 행정적 소관 부서간의 협조 필요

산업활동촉진지구, 보행자우선지구, 문화지구 등은 서로 주관부서가 다르므로 개별적인 업무추진 보다는 서로 다른 부서간의 업무조율과 역할분담, 추진 일정 조정등을 협의 해 나갈 수 있는 타스키포스(Task-Force)팀의 구성이 필요하다. 그리고 소관 부서차원의 소속이 아닌 시장 혹은 부시장 직속의 위상을 갖는 조직이 되어야 원만한 업무조율이 가능할 것으로 판단된다.

(3) 주민의 의견 반영 일원화 및 행정혼선 배제 필요

도시계획법과 조례의 개정으로 새롭게 도입되는 제도가 많으므로 이에 대한 주민홍보가 반드시 필요하다. 또한 계획수립 과정에서도 서로 다른 이해관계를 가지고 있는 주민들에 대한 의견수렴과 의사결정 반영이 필요하므로, 주민협의체 등 의견반영에 대한 행정의 일원화가 필요하다.

제 6 장

정책제언 및 향후 과제

- 1 서울시 용도지구 재정비 방향
- 2 용도지구 제도 개선방향
- 3 역할 분담 및 향후 과제

제6장

정책제언 및 향후 과제

1. 서울시 용도지구 재정비 방향

가. 재정비 기본 접근방향

본 연구는 도시계획법 개정이라는 현실적 여건변화에 대응하는 실무적 적용연구 성격을 가지고 있다. 또한 연구의 주요 대상이 되는 용도지구가 29개 정도가 되고 지정범위도 서울시 도시계획구역의 약 30%에 이를 만큼 광범위하기 때문에 연구기간 및 예산상의 제약요인을 고려할 때 모든 사항을 다루기에는 어려움이 있다. 따라서 보다 명확한 연구범위 설정과 연구목표에 바탕하지 않으면 구체적인 연구결과를 도출하는데 많은 어려움이 예상된다.

이번 연구는 법 개정에 따른 기존 용도지구의 조정방안과 신규 용도지구 도입에 따른 지정 및 운영방향을 제시하는 것이 일차적인 연구목적이다. 따라서 연구의 접근방향이나 연구 결과는 이에 한정짓는 것이 바람직하다. 그러나 보다 바람직한 논의결과를 도출해 내기 위해서는 어느 정도 용도지구 전반에 대한 이해와 검토 그리고 문제가 되는 몇몇 기존 용도지구에 대해서는 현장조사와 같은 운영실태 분석이 병행될 필요가 있다.

● 현행법에 근거한 조정방향 마련후 단계별 제도개선 추진

기존 용도지구에 대한 조정은 원칙적으로 현행법에 근거한 조정이 먼저 선행되고 추후 제도 개선 논의를 거쳐 전반적인 조정이 이루어지는 것이 바람직하다. 즉 현 단계에서는 장기적인 제도 개선방향도 중요하지만 우선 제도변화에 따라 문제가 예상되는 경우등을 우선적으로 고려하는 등 단계별 추진전략이 마련될 필요가 있다.

또한 제도개선에 있어서도 우선적으로 서울시차원에서 개선할 수 있는 도시계획조례나 운영지침 등을 먼저 개선하고 추후 상위 법 및 시행령 개정을 추진하는 접근방식이 바람직하다.

나. 기존 용도지구 조정방향

1) 용도지구별 조정방향에 따른 대응방향 마련

본 연구에서는 우선 기존 용도지구별로 현행 법규하에서 조정방향을 살펴보았다. 이와 같은 조정방향은 크게 ① 이전 용도지구 폐지에 따른 경과조치에 의해 새로운 용도지구로 대체되기만 하면 되는 경우 ② 일부 지역특성 등을 고려하여 조정하여 지정할 필요가 있는 경우, 그리고 ③ 기존의 용도지구 지정 목적이 실효성이 없다고 판단되어 완화하거나 일부 해제하는 경우 등으로 구분하여 살펴보았다. 그러나 사실상 모든 용도지구를 대상으로 이를 검토하는 것은 앞에서 연구한계로 제시하였듯이 바람직하지 않다고 판단되어 기존 용도지구이면서 도시계획법 및 시행령, 조례에서 큰 변화가 있는 경관(풍치)지구와 미관지구만을 중심으로 보다 구체적인 현장조사와 운영실태 분석을 통해 조정방향을 제시해 보았고 나머지 용도지구에 대해서는 일반적인 고려사항만을 검토하였다.

● 경관(풍치)지구 조정 방향

일부 이전 풍치지구의 경우 ① 변경된 자연경관지구로 그대로 대체되는 경우와 ② 시계경관지구로 완화 지정되는 경우 그리고 ③ 일부 행위제한 완화를 검토할 대상으로서 시가지경관지구로 대체할 수 있는 경우등으로 대별해서 조정방향을 제시하였으며, 그대로 자연경관지구로 대체되는 경우에도 적용기준 등을 완화 적용하는 방안을 검토하였다.

● 미관지구 조정 방향

미관지구의 경우에는 지역의 개발실태와 여건 등 지역특성을 검토하여 볼 때 경과규정에 따라 그대로 ① 이전 1종, 2종 미관지구를 중심지미관지구로 3종, 4종 미관지구를

역사문화미관지구로 5종 미관지구를 일반미관지구로 조정하는 경우도 있으나 실제 ② 실태분석결과 일부 2종 미관지구 중 주거중심지역인 경우 중심지미관지구로의 지정이 불합리한 경우가 있고, 또한 3종 미관지구의 경우에도 당초 역사 문화자원의 보호나 분위기 조성 등의 지정목적에 부합하지 않는 경우가 많아 개개 지구별로 판단기준을 제시하여 조정방향을 마련하였다. 또한 ③ 특히 이전에 4층 이하, 위락시설 금지 등 강한 규제를 받았던 4종 미관지구의 경우에는 규제의 목적이 중간단계에서 변경되기도 하는 등 지정 목적이 혼란스러운 부분을 조정하고 사실상 실효성을 상실한 지역에 대해서는 일반미관지구로의 조정을 검토하도록 하였다. 그러나 ④ 당초 양호한 주거환경 보호를 목적으로 지정된 4종 미관지구에 대해서는 지역실정을 고려하여 별도의 가로구역별 높이 제한이나 지구단위계획 검토를 통한 당초 지정취지를 살릴 수 있는 방안을 제시하였다.

● 기타 용도지구 조정방향

기타 용도지구 예컨대 방화, 위락지구 등은 사실상 지구지정을 통한 관리의 의미가 없거나 지구지정 자체가 되고 있지 못한 경우이며, 방재지구의 경우는 행위제한이 따로 있다기 보다는 건축법에 의한 규정을 중심으로 운영되고 있어 용도지구 성격과는 다르다고 할 수 있다.

이런 문제는 전자의 경우는 용도지구를 중앙정부차원에서 규정하고 있어 타 지방시도는 적용가능할 지 모르지만 서울시 차원에서는 실효가 없는 경우이며, 후자의 경우는 건축법과의 역할분담관계에서 아직 정리되지 못한 부분이라 생각된다. 그러나 이러한 문제까지 모두 이 보고서에 담기에는 논의의 대상이 지나치게 확대되어 앞에서 제시하였듯이 실질적인 연구성과를 기대하기 어렵다고 판단되어 자세히 다루지는 않았다.

2) 용도지구 조정과 연계한 행위제한 규정 조정방향

그간 용도지구가 가지고 있는 많은 문제를 대부분 단서조항이나 별도의 예외규정 마련을 통해 임기응변식의 대응을 해온 결과 행위제한과 지정목적이 불일치하는 경우가 발생하기도 하고, 또 어떤 경우에는 사실상 규제의 실효성이 없는 경우 등도 나타나게 되었다. 이와 같은 경우에는 지구지정 자체를 조정하여 이러한 문제 발생을 근본적으로

개선하는 것과 함께 반드시 지정 관리가 필요한 지역에 대해서는 불필요한 단서조항 등을 폐지하여 당초의 지구지정 목적과 관리가 이루어질 수 있도록 단서규정 등 행위제한 내용을 함께 정비하는 것이 필요하다. 한 예로 미관지구에서 도로 폭원에 따른 층수제한 및 용도제한 적용완화를 들 수 있다. 또 미관지구 행위제한 중 건축선 후퇴(3m 후퇴) 부분에 대한 관리에 대해서도 문제제기와 검토가 필요하다하겠다.

또한 경관(풍치)지구의 경우에도 단서조항을 통해 적용기준을 완화한 것은 바람직하지 않으며, 보다 지정대상을 명확히 하고 이에 대해서는 명료한 제한규정을 부가하는 것이 바람직할 것으로 본다. 따라서 일부 완화가 필요한 지역은 새로운 시가지경관지구로 대체하고 별도의 제한규정을 두는 방안을 제안해 보았다.

● 수단 정리 및 운영 개선사항

기존 용도지구 조정 방향 중 일부 경관지구를 비롯한 다른 용도지구들간의 용어와 개념정리가 필요하고 관련 유사 용도지구와의 역할분담이나 용도지역 세분, 지구단위계획 제도 등을 활용하는 등 운영 수단에 대한 정리방안 등을 모색해 보았다. 그리고 이를 바탕으로 지나치게 세분되어 있는 용도지구의 운영 실효성을 높일 수 있는 방안 등을 제시하고자 하였다.

이러한 부분은 서울시 도시계획조례 개정시 반영하여 조정할 수 있는 부분으로 장기적인 제도개선과 별개로 추진될 수 있는 부분이라 할 수 있다. 또한 기타 용도지구 등에 대해서도 재정비가 필요한 사항에 대해서는 의견을 제시하였다.

다. 신규 용도지구 운영방향

1) 신규 도입 용도지구 중심 대응방향 마련

당초 본 연구에서는 도시계획법 개정에 따라 새로 도입된 각 지방자치단체별 신규 용도지구 지정과 관련하여 서울시만의 특성과 필요에 의한 신규 용도지구에 대한 검토를 구체적으로 시행할 예정이었으나, 시행령 개정 및 서울시 도시계획조례 제정이 보다 신

속하게 진행되면서 연구중간과정에서 우선적으로 도입이 필요한 신규 용도지구로 신규 경관지구 세분지정 및 산업활동촉진지구, 문화지구, 보행우선지구 등에 대해 검토하여 제안하게 되었다. 일부 최종 협의과정에서 사적건축물보전지구 등이 부가되고 산업활동 촉진지구는 개발촉진지구를 세분하는 형태로 외국인투자촉진지구와 함께 반영되었다. 여기에서는 본 연구에서 제안한 신규 용도지구를 중심으로 제안배경과 주요 운영방향 및 고려사항 등을 제시하였다.

● 신규 용도지구 특징 및 고려사항

이번 신규 용도지구는 대부분 기존 규제중심의 용도지구와는 달리 특정 문제 해결이나 정비 목적을 위해 지원 및 유도방안을 함께 강구하는 특징을 가지고 있으므로 이와 같은 개별 적용방안에 대한 보다 구체적인 검토가 필요하다. 그러나 현재 신규 용도지구는 공통적으로 제도 도입은 되어 있지만 구체적인 행위제한 등에 대해서는 아직 내용이 마련되지 못하고 있는 실정이다. 본 연구에서는 이에 대해 개략적인 적용방향과 고려사항을 검토하여 제시하였으나 구체적인 내용은 관련 부서가 중심이 되어 적용방안을 마련할 필요가 있다.

● 지구 경계설정 및 지정 절차 관련

현재 신규 용도지구의 구체적인 지구지정과 관련하여 절차 및 경계설정 등에 관해서는 일부 도시계획차원에서 기존 용도지구 운영절차를 준용하여 방향을 제시해 줄 필요가 있다. 이는 일반 용도지구와의 제도적 연계성차원에서 검토될 필요가 있으며 또한 규제중심의 행위제한에 관련된 내용은 별도의 적용방안이나 관련 지구단위계획 등과의 병행 운영 방안 등 도시계획적 조치가 필요하므로 이에 대해서도 원칙 및 기본적 운영방향 제시가 되어야 할 것이다.

2) 추진운영 관련 검토 사항

● 관련 조례 제정 등 추진

현재 새롭게 도입된 용도지구 등에 대한 행위제한은 별도의 조례 제정 등을 통해 이루어지도록 되어 있다. 이러한 제도적 장치를 마련하기 위해서는 서울시 차원에서 어디에 이를 지정할 수 있는 지 그리고 이 경우 어떠한 지원과 규제를 행위제한으로 제시할 것인가 등에 대한 충분한 사전 검토가 필요함을 제기하였다.

● 관련 법과의 조정을 통한 실행력 제고

앞에서 제기하였듯이 신규 용도지구중 상당부분은 기존 용도지구 제도가 가지고 있지 못한 지원 및 유도 수단의 마련을 전제로 하는 경우가 많다. 이러한 시도는 매우 필요하고 적절한 것으로 본다. 그러나 현재 도시계획적 장치내에는 이와 같은 세제, 재정적 지원에 대한 법적 근거가 없기 때문에 불가피하게 관련 법률 예컨대 중소기업지원법이나 문화예술진흥법 등 관련 법과의 관계정립이 선행되어 추진될 필요가 있다.

● 운영의 실효성을 높일 수 있는 지역주민과의 협의 필요

새로 용도지구가 적용될 대상지역은 많은 부분 지원과 아울러 바람직한 공간조성을 위한 규제가 부가될 것으로 예상된다. 하지만 이것이 실효를 가지기 위해서는 무엇보다도 지역정비의 주체가 될 지역주민들과 상호 충분한 논의와 협상이 필요하다. 이렇게 함으로써 실효가 있는 지원내용을 제시할 수 있으며 이를 근거로 공간조성을 위한 규제도 실현 가능할 것으로 본다.

● 필요시 지구단위계획 병행 운영 방안 필요

기존의 용도지구와는 달리 신규 용도지구는 많은 경우 지원과 규제라는 연계고리의 효과적인 운영이 매우 중요하다고 본다. 이와 같이 다소 복잡한 운영원칙과 절차 그리고 세부 기준이 필요한 경우에는 단순한 용도지구내의 행위제한 기준만으로 운영하기보다는 구체 지원사항과 이와 반대로 규제내용을 담을 수 있는 지구단위계획과 같은 계획적 장치를 활용할 필요가 있다.

2. 용도지구 제도 개선방향

가. 제도 개선 고려사항

1) 여건변화에 대응한 용도지구 제도 개선

최근 도시계획법 개정 및 도시계획조례 제정 등 용도지구와 관련된 많은 제도적 기반이 변경되었다. 이러한 변화는 때로는 용도지구의 기능을 새로운 제도적 장치로 대체할 수도 있고, 다른 한편에서는 새로운 역할을 부여하기도 한다. 따라서 용도지구 제도개선을 논의하기 위해서는 관련된 이러한 제도적 여건변화를 함께 고려하여야 한다.

● 용도지역제도의 개편

이러한 변화에서 가장 주목할 만한 것은 무엇보다도 상위계획적 수단으로서의 용도지역제의 개편을 들 수 있다. 이번 도시계획법, 시행령 및 도시계획조례 제정을 통해 그동안 느슨하게 관리되어 오던 용도지역제를 구체화시키려는 노력을 하고 있다.

그 중 첫 번째는 주거환경 보호와 관련하여 유명무실하던 일반주거지역 관련제도를 개선한 것이다. 즉 이전에도 제도적으로는 1, 2, 3종으로 세분되게 되어 있었지만 실제 적용된 예가 없는 일반주거지역 세분화를 의무사항으로 강제하여 도시의 과반수이상을 차지하는 주거지역에 대한 관리기반을 마련하였다는 것이다.

아울러 이러한 1, 2, 3종 일반주거지역을 포함한 준주거지역, 일반상업지역 등 용도지역 전반에 걸쳐 지나치게 과도한 용적률 허용기준을 하향조정(down zoning) 하였다는 것이 도시계획에 있어 바탕이 되는 기반을 새로 마련하였다고 할 수 있다. 또한 주거지역의 경우에는 사실상 층고제한(4층, 7층, 12층; 서울시 기준)까지 부가하게 됨으로써 일부 고도, 풍치지구 등에서의 높이제한 기능을 담당할 수 있게 되어 용도지구 운영에도 적지않은 영향을 줄 것으로 판단된다. 이러한 제도적 기반의 변화에 대응한 용도지구 운영방안을 검토할 필요가 있다.

● 행위제한 규정의 건축법에서 도시계획법으로의 이관 고려

또한 이번 법 개정에서 주목할 만한 것은 용도지역지구와 관련된 구체 행위제한 규정을 이전에는 이원적으로 건축법에 두었던 것을 도시계획법으로 이관해 왔다는 점을 들 수 있다. 이러한 변화의 의미는 그간 지속적으로 건축규제 완화라는 차원에서의 각종 예외조항 및 단서조항 등을 통한 제도 운영이 결과적으로 도시관리의 공백상태를 만들게 되었다. 따라서 이러한 문제인식으로 인해 보다 도시차원의 계획관리가 가능하도록 도시계획과 구체행위제한을 일체적으로 운영하겠다는 의지의 표명으로 볼 수 있다. 따라서 용도지구 운영에 있어서도 향후 이러한 도시계획 본래의 목적을 보다 잘 실행할 수 있는 방향으로 행위제한 내용이나 지정방식 등을 변화시켜 나가야 할 것으로 생각된다.

● 지구단위계획 제도 도입 및 역할 확대 고려

이번 도시계획법 개정에서는 지구단위계획이라는 제도가 새로 도입되었다. 물론 이 제도는 이전의 도시설계제도와 상세계획제도가 통합된 것이지만 여러 가지 측면에서 그 역할과 기능이 확대되었다고 할 수 있다. 이중 특히 용도지구와 관련해서는 필요한 경우 용도지구의 행위제한을 지구단위계획으로 할 수도 있게 됨으로써 향후 용도지구와 지구단위계획간의 상호 연계가 용이해 졌다고 할 수 있다.

그러나 한편으로는 지구단위계획과 용도지구간의 차별성이 무엇인지 모호해 질 수 있고, 운영에 있어서도 자칫 혼란과 잘못된 적용이 또 다른 문제를 야기할 소지도 있다. 예를 들어 불필요한 지구단위계획을 양산한다거나 일반적 규제기준으로 몇 가지 사항을 규제요소로 하여 용도지구로 정하는 것이 효과적인 경우에도 이러한 잘못된 결정으로 기회를 상실해 버릴 수도 있다. 따라서 용도지구와 지구단위계획간의 관계 설정과 적절한 역할 분담관계에 대한 명확한 입장정리가 필요하다.

한편 이와 같은 지원과 반대급부(give & take)로서의 규제가 상호 유기적으로 연계되기 위해서는 보다 계획적인 기능이 강조되어야 한다. 따라서 단순히 몇 가지 규제수단만을 활용하던 이전의 용도지구에 비해 보다 복합적인 공간조성을 전제로 한 용도지구의 필요성도 증대되고 있다. 하지만 단순히 이를 지구단위계획만으로 운영하기에는 현재의 지구단위계획 제도가 아직은 다양한 운영 예를 제시하지 못하고 있고, 경직되게 운영되는 경향이 있어 탄력적으로 용도지구제도가 함께 병행 운영될 필요성을 가지고 있다.

2) 용도지구 변화경향을 고려한 역할 재규명

● 지방자치단체로의 도시계획 권한 위임 경향

최근 각 분야에서 일반적인 경향이기도 하지만 이번 도시계획법 개정에서도 상당한 계획권한을 지방자치단체에 위임 또는 이양함으로써 새로운 도시경쟁시대, 도시정비시대, 지방자치시대에 효율적으로 대응할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다고 볼 수 있다.

용도지구와 관련해서도 최초로 지방자치단체가 조례를 통해 법이나 시행령상의 용도지구를 보다 세분하여 지정할 수도 있고, 또한 필요한 경우 신규 용도지구 제도의 도입까지도 가능하게 되었다. 이러한 경향은 앞에서의 외국사례 조사에서도 살펴보았듯이 도시계획의 일반적 흐름으로서 일시적인 시행착오가 있을 수도 있지만 지역특성에 맞는 특정한 정비목적 등에 부응하는 새로운 시도들을 융통성 있게 수용하고 보다 성공적으로 활용될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 그리고 이러한 제도 정비는 보다 확대되어 궁극적으로는 몇 가지 반드시 필요한 용도지구를 제외한 대부분의 용도지구는 지자체 중심으로 운영될 필요가 있다.

● 형평성과 효율성에 대한 논란 증가

이전에 비해 용도지구 운영과 관련하여 지역 주민이나 자치구청차원에서 일반 도시계획으로서의 용도지구 지정에 대해 지정목적의 타당성과 형평성에 대한 이의제기가 많아지고 있다. 따라서 향후의 용도지구 제도 운영은 지정에서부터 행위제한 내용에 이르기까지 보다 명확한 기준과 논리를 갖추지 못하면 실행되기 어려운 새로운 변화에 직면해 있는 실정이다.

또한 일각에서는 계속적인 규제완화차원에서의 많은 단서조항과 예외규정에 대해 인접한 자치단체간의 형평성 문제와 다른 측면에서의 지구지정 의미 상실이라는 효율성 문제를 제기하고 있어 민원에 대한 임기응변식의 대응이 아닌 장기적이고 종합적인 도시관리차원에서의 밑그림이 제시될 필요가 증대하고 있다.

● 규제중심에서 지원중심으로 새로운 변화

최근 도시관리차원에서 요구되고 있는 용도지구의 새로운 기능으로 이전과 같이 경찰권적인 규제중심의 도시관리가 한계가 있다는 인식이 확산되고 따라서 희망하는 도시조성을 위해 공공이 무엇인가를 지원해 주는 형태의 새로운 도시관리 필요성이 증대되고 있다.

그러나 현재의 제도적 틀은 보다 유도적인 제도 운영에 적합하지 못하고, 주로 규제중심의 물리적 형태 관리라는 측면이 지나치게 경직되게 운영되고 있어 융통성을 주지 못하고 있다. 따라서 현재는 일부 타 법에서 근거조항을 마련하여 필요한 세제혜택이나 재정지원을 하는 방법을 병행해서 운영하는 형태의 새로운 용도지구의 운영 필요성이 제기되고 있는 실정이므로 이러한 변화에 보다 능동적으로 대처할 필요가 있다.

● 용도지구 성격 재규명 필요

한편 용도지구는 용도지역과 같이 규제 관리중심으로 자리매김되는 것이 바람직하며, 가능한한 지원, 유도적 관리수단은 지구단위계획 등 특수해로서 역할분담이 되는 것이 바람직한 측면이 있다. 이는 용도지구의 규제관리적 제도성격이 혼란스럽게 되지 않도록 함으로써 유사 용도지구 지정 대상지역간 형평성 논란을 미연에 방지하기 위해서도 검토될 필요가 있다.

그러나 지구단위계획 제도가 아직 도입되지 얼마되지 않아 제도로서 정착되지 못한 상태이고, 자체에 지원 및 유도수단을 가지고 있지 못해 현재는 주로 상세한 규제 관리수단으로 활용되는 측면이 강하기 때문에 과도기적으로 일부 이와 같은 지원 및 유도성격의 용도지구 운영이 필요한 측면도 있다.

그러나 장기적으로는 용도지구는 본래 도시계획규제로서의 규제수단으로 그리고 지원 및 유도수단은 특별해로서의 지구단위계획 기능강화를 통해 다루어지는 것이 바람직하다고 생각된다. 한편 차선책으로는 이와 같은 지원, 유도성격의 지구를 굳이 도시계획법상의 규제적 구속력을 부가하는 형태의 용도지구로 운영할 것이 아니라 지원, 유도관련 타 관련법에 의한 비구속적인 형태의 지구로 운영하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 실제 일본의 경관지구나 마찌쯔꾸리 지구, 영국의 엔터프라이즈 존 등이 이와 같은 예라고 할 수 있다.

나. 용도지구 제도 개선방향

앞에서 제기한 용도지구 변화경향 및 최근의 일련의 여건변화를 고려하여 용도지구 제도 개선방향을 검토해 보면 다음과 같다. 이러한 제도 개선방향은 우선 단기적으로 개선될 수 있는 사안이 있는 반면 보다 장기적인 제도정비와 지속적인 논의가 필요한 부분도 있다.

1) 단기적 용도지구 조정 대응방향

우선 단기적인 용도지구 개선방향이란 현재의 제도적 틀을 수용한 상태에서 이전 법체계 하에서의 변경사항을 중심으로 용도지구를 정비하는 것이라 할 수 있다. 따라서 이는 보다 운영차원의 효율성이 강조되는 부분이라 할 수 있다. 하지만 보다 장기적인 변화 발전방향을 고려하지 못하고 지나치게 현 법규정 중심(rule-bounded)의 운영은 또다시 시행착오를 반복하는 우를 범할 수 있으므로 보다 장기적 안목을 가지고 대응하되 단계적으로 우선 할 수 있는 부분부터 조정해 나가는 것이 필요하다.

● 변화된 법규정을 적용한 용도지구 조정

이번 법규정에서 많은 용도지구가 새롭게 세분되거나 반대로 통합, 변경되기도 하였다. 따라서 현재 지정되어 있는 용도지구는 변화된 법규정을 바탕으로 지역특성과 그간 운영상의 어려움 해소차원에서 용도지구 조정이 이루어질 필요가 있다. 하지만 신규도입된 용도지구나 세분된 용도지구와 같은 경우 명확한 지정목적이나 구체 운영방향이 충분히 마련되기 이전에는 성급하게 지구지정을 하는 것을 지양하고 충분한 이해와 공감대를 확보할 필요가 있다.

한편 개정된 용도지구 조항만이 아니라 새롭게 개선된 용도지역 제도, 예컨대 일반주거지역 1, 2, 3종 세분화이나 밀도규제, 높이규제 강화 등을 조속히 시행하여 일부 용도지구의 기능을 조정하는 방안도 변화된 법규정을 활용하는 사례라고 할 수 있다.

● 명확한 원칙과 지침을 통한 운영 개선

그간 용도지구 운영에 가장 큰 문제점으로 지적되었던 것으로 용도지구 지정의 목적이 모호하다거나, 지역 특성에 부합하지 않는 지구지정이라든지, 또 운영에 있어 목적에 부응하지 못하는 부적절한 수단 적용 문제가 지적되었다. 이는 유사한 목적을 가진 여러 제도의 혼재나 이를 운영하는데 미숙한 경우 등 여러 가지 원인에 의해 야기된 것이다.

이러한 문제를 미연에 방지하기 위해서는 우선 지구의 용어나 개념정비가 필요하고, 지구조정 등에 있어서도 시행착오를 줄이기 위해 보다 면밀한 조사와 논의를 통한 명확한 정비원칙과 이를 바탕으로 한 운영지침이 정비될 필요가 있다. 그리고 무엇보다도 지역특성 등을 고려한 융통성 있는 제도의 운영이 이루어져야 할 것이다.

● 중간적 계획수단으로서 지구단위계획과의 역할 분담

현재 아직 시행된 바는 없지만 이번 법개정에 새롭게 도입된 지구단위계획을 적극적으로 활용하는 방안을 함께 고려할 필요가 있다. 즉 보다 복합적인 정비목적과 관리수단을 마련해야 할 지역 등에 대해서는 성급하게 행위제한 내용 등을 규정하기보다는 좀 더 충분한 시간을 가지고 해당 지역에 대한 해결방안을 모색해 보는 것이 필요하며, 이 경우 지구단위계획 등이 효과적으로 활용될 수 있을 것으로 본다.

또한 새롭게 도입된 신규 용도지구와 같이 단순히 규제중심이 아니라 적절한 지원과 아울러 이를 담보로 하는 물리적 환경개선 규제가 부가되는 경우 지구단위계획을 통해 이를 연계하여 운영하는 것이 효과적일 수 있다.

그리고 일부 용도지구의 경우에는 굳이 용도지구로 운영하기보다는 지구단위계획으로 대체 지정하는 것이 바람직한 경우도 있을 수 있다. 예를 들어 건축법 개정에서도 다루어졌던 미관지구라든지, 일부 경관지구와 집단취락지구 등이 그러한 예가 될 수 있다. 그러나 지나치게 지구단위계획에 의존하여 용도지구 제도의 효용성을 잃어버리는 것은 지양해야 하며, 이러한 보다 명확한 역할분담에 대한 논의가 필요하다.

일반적으로 제도 개선은 시행에 시간이 많이 소요된다고 할 수 있다. 그러나 적어도 지방자치단체 차원에서 마련된 용도지구나 세분된 용도지구 등과 관련해서는 문제점이 발견될 경우라도 이에 대한 즉각적인 개선이 가능할 것으로 보인다.

2) 장기적인 용도지구 제도 발전방향

● 용도지구 용어와 개념의 재정리 필요

우선 보다 장기적인 입장에서 논의가 될 필요가 있는 부분으로 전반적인 용도지구의 용어와 개념이 보다 큰 틀로서 용도지구 제도를 어떻게 활용할 것인가에 바탕하여 재정리 될 필요가 있다. 그리고 보다 일반적으로 새로이 용도지구 등을 도입할 때 지정목적이나 용어 선택 등에 고려하여야 할 사항과 지양해야 할 점 등을 사전에 제시할 필요가 있다.

이렇게 함으로써 향후 지자체 차원에서 용도지구 제도를 새롭게 도입하거나 세분할 때 불필요한 혼란과 시행착오를 줄일 수 있을 것이다. 그리고 그간 당시의 여건에 대응해서 임시방편적으로 개편되어온 용도지구제도 전반을 재정리한다는 측면에서도 이러한 작업이 필요하다.

● 용도지역 세분화와 도시계획 기능 강화

보다 궁극적인 도시관리 효율성 측면에서 용도지구 제도가 올바르게 자리매김하기 위해서는 무엇보다도 기반이 되는 용도지역제도가 보다 세분화되고 정교해질 필요가 있다. 이렇게 함으로써 용도지구 제도와 같은 중간적이고 구체적인 지정목적의 가진 제도의 활용이 효율성을 가질 수 있으며 불필요한 남용도 방지할 수 있을 것이다.

아울러 선진 외국에서 활용하고 있듯이 전반적인 용도규제를 특별용도지구제도와 같은 제도 도입을 통해 적극적으로 집적시키고 이에 부합하는 환경을 조성하는 형태로 용도지역제에서의 도시계획 기능을 강화시킬 필요가 있다. 이렇게 함으로써 불필요한 용도의 확산을 방지할 수 있고, 주거환경도 보호할 수 있을 것이며, 경우에 따라서는 특화지구와 같은 지역이미지와 특성을 강화시킬 수 있는 도시공간 관리도 가능할 수 있다.

● 건축법 제도 개선을 통한 역할범위 재설정

상기한 도시계획적 기능의 강화를 위해서는 가장 밀접한 관련을 가지고 있는 건축법

제도도 아울러 함께 정비될 필요가 있다. 예를 들어 용도지구 형태로 노후 시가지나 역사문화밀집지역 등을 정비하고자 할 때 일반기준으로서의 건축법에서의 건폐율이나 주차기준 등이 걸림돌이 되는 경우가 많다. 또한 특화지구 조성 등을 위해서도 일정정도 일반 건축법상의 용도제한에 예외를 일정할 수 있는 융통성 있는 제도 운영이 필요할 것으로 보인다.

또한 보다 적극적인 수단으로서 개발권이양(TDR)과 같은 개발용적의 이전이나 주민협정, 건축협정과 같은 융통성 있는 제도 운영이 가능하도록 건축법이 개선될 필요가 있다. 그리고 이러한 여러 수단들이 효과적으로 용도지구 제도 혹은 지구단위계획 제도와 연계됨으로써 보다 바람직한 도시관리가 가능할 것이다.

● 새로운 지원·유도 수단마련에 대한 수요 수용

이번 용도지구 제도 개편중 특징적인 것중에 하나가 기존의 용도지구가 주로 규제중심이었다면 새로이 지원·유도수단의 채용이 가능한 신규 용도지구가 도입되고 있다는 것이다. 이는 그간의 도시성장시대에 최소기준 중심의 피동적 도시관리에서 도시정비시대에 적극적 목표설정을 통한 능동적 도시관리의 필요성에 기인한 것으로 볼 수 있다.

따라서 향후 용도지구 제도 혹은 지구단위계획과 같은 중간적 계획틀내에서는 이러한 지원 및 유도수단을 적절히 활용할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다. 이러한 대표적인 수단들로 양도소득세, 재산세 감면 등 세제혜택이나 정비보조기금 지원과 같은 재정 지원 등을 연계시키는 것이 해당될 수 있다. 현재는 이러한 수단이 도시계획적 장치에 마련되어 있지 못하기 때문에 별도의 관련 법과 연계하여 용도지구를 운영할 수밖에 없는 한계가 있다.

● 중앙정부에서의 지방정부 중심으로의 기능 이양

용도지구 제도는 궁극적으로 국지적, 지역적 문제에 대응한 특별한 관리수단이라 할 수 있다. 이러한 용도지구는 중앙정부차원에서 일률적으로 정할 수 없으며 지정 목적이나 행위제한 또한 확일적으로 규정하는 것이 효과적이라 할 수 없다.

따라서 점차 적어도 용도지구 제도만큼은 지방정부가 중심이 되어 운영할 수 있도록 융통성을 부여할 필요가 있다. 이러한 측면에서 볼 때 이번 법 개정은 매우 시의적절한

것이라 할 수 있다. 그러나 한편으로는 여전히 중앙정부에서 규정하는 용도지구는 큰 변화가 없어 상대적으로 용도지구의 수가 많아지는 결과를 낳았다. 즉 굳이 중앙정부차원에서 지정목적이나 시행규칙을 정할 필요가 없다고 생각되는 용도지구는 대폭 그 내용을 지자체 조례 등으로 위임해 줄 필요가 있다.

다. 용도지구 운영 개선방향

1) 용어와 개념의 정리

상기한 용도지구의 문제점 가운데 소위 유사한 개념의 용어 혼란 문제, 불분명한 지정 목적, 목적과 수단의 불일치 문제를 해결하기 위한 하나의 대안적 검토로서 몇가지 용어와 개념이 정리가 필요한 사항을 제시해 보았다.

● 경관지구, 일반미관지구, 고도지구 등 시각적 환경조성 관련 용도지구

- ① 자연경관, 시계경관지구를 제외한 경관지구는 이전 풍치지구의 개념과 분명한 차이가 있다.
 - 풍치지구 : 자연풍치의 보전, 풍수지리, 개발유보 성격 : 개발억제 중심
 - 경관지구 : 양호한 경관의 보호와 조성 성격 : 적극적 입체공간계획 유도
- ② 경관지구는 서울시차원에서 필요한 주요 산주변 경관지구, 수변경관지구, 조망경관지구만을 대상으로 범위를 좁히고 운영에 있어서도 별도의 조례제정과 경관관리계획 수립을 통해 관리하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 그리고 기타 높이, 차폐도, 조망점 조성 등 적극적 관리수단을 지구단위계획 등과 병행하여 운영하는 것이 바람직하다. (조례개정 사항)
- ③ 일반미관지구와 시가지경관지구는 개념상 혼란이 야기되고 있다.
 - 일반미관지구는 크게 양호한 주거환경보호와 포괄적인 시가지 미관을 증진하고자 하는 것이 목적이다. 한편 시가지경관지구도 비슷한 목적을 가지고 있어 결과적으로 두 지구간의 지정목적의 차별성이 불분명함

- 따라서 시가지경관지구중 양호한 주거환경 보호와 시가지미관 증진 목적은 일반미관지구의 개념을 명확히 하여 통합하는 것이 바람직하며, 시가지경관지구는 일부 규제완화 차원에서 이전 풍치지구 해제 검토 대상지역을 계획적으로 관리하는 목적으로 운영되는 것이 바람직함 (조례개정 사항)

④ 최고고도지구는 주요산 주변(자연경관), 수변경관지구와 일부 지정대상과 목적이 중복되고 있다.

- 경관지구의 수단이 명확해 지면, 고도지구는 주로 시가지내에서 몇가지 단일한 일반 높이규제만을 대상으로 하는 것으로 차별화가 바람직함
- 경관지구의 정비가 어렵다면 경관관리계획을 통한 선택적 고도지구 활용 가능

● 보존지구, 역사문화미관지구, 문화지구, 사적건축물보전지구 등 역사문화보전 성격 지구

① 문화지구와 사적건축물보전지구는 세제혜택, 수리비보조 등 지원수단을 함께 연계한 용도지구로서 규제중심의 보존지구나 역사문화미관지구와는 그 성격이 다르다.

② 또한 문화지구는 일단의 가로나 지구를 대상으로 문화적 분위기조성과 전통업종 등의 보전을 목적으로 하나 사적건축물보전지구는 근대건축물을 대상으로 개별건축단위 보존을 목적으로 한다는 차원에서 성격이 다름을 알 수 있다.

③ 보존지구와 역사문화미관지구는 목적은 중복되나 수단이 상이한 형태로 즉, 전자가 주로 문화재보호법에 의한 양각규제 등을 받는다면 후자는 반드시 문화재가 아니더라도 역사문화 분위기 조성을 위해 지정할 수 있다.

④ 하지만 역사문화미관지구는 지정취지와 목적이 잘 연계되지 않는 반면 많은 민원을 야기하며 잘 지켜지지도 않기 때문에 문화재경관지구 등으로 대체가 필요할 것으로 보인다. (시행령 개정)

- 나머지 지구의 경우는 목적과 성격이 다르므로 큰 문제가 되지 않음. 다만 용어상 사적건축물보전지구는 보존지구와 혼란스러우므로 근대건축물지구 등 보다 명확한 내용을 표현하는 용어로 변경 필요 (조례 개정사항)

- **최저고도지구, 중심지미관지구, 개발촉진지구 등 고도 토지이용 유도 성격 용도지구**

최저고도지구는 저층건물을 억제하여 고도 토지이용을 촉진한다는 측면에서 중심지미관지구와 기본적인 역할이 중복되고 있다. 즉 최저고도지구는 중심지미관지구와 통합하는 것이 바람직할 것이다. 만약 중심지미관지구가 실효성이 없다면 반대로 최저고도지구로 통합이 가능하지만 개발촉진지구는 주로 지원성격의 용도지구로서 구분되어지는 것이 바람직하다.

- **취락지구, 일반미관지구, 위락지구 등 양호한 주거환경 보호 성격 용도지구**

상기 용도지구는 각각 조성하고자 하는 주거환경확보를 위한 관리대상 및 영역이 내용상으로나 공간적으로 구분되어지는 만큼 지정에 큰 문제는 없다고 판단된다. 다만 양호한 주거환경 확보를 목적으로 하는 일반미관지구는 그 수단을 가로구역별 높이 지정이나 지구단위계획 등으로 대체하는 것이 필요하며, 이 경우에도 보다 명확한 규제목적 즉, 스카이라인 확보나 조망 유지 등의 제시가 필요할 것이다.

또한 위락지구는 일종의 레드존(Red-Zone) 성격으로 그 필요성은 인정되나 현재 지정된 예 자체가 없으며, 적용에 어려움이 있는 바 보다 폭넓은 공감대 형성과 제도 정비가 요구된다.

결과적으로 많은 경우 경관지구와 미관지구, 고도지구 등 시각적 환경조성과 관련된 용도지구가 개념혼란의 중심이 되고 있는 만큼 이를 정리하는 것이 필요하며 나머지는 보다 지정목적에 명확히 하는 용어정의 수준의 정비가 필요하다고 할 수 있겠다.

2) 지구단위계획과 용도지구간의 관계 검토

이는 앞서서도 지적하였듯이 지구단위계획과 용도지구가 성격상 용도지역제의 한계를 보완하는 중간적 관리수단이기 때문에 새로 도입된 지구단위계획과 자체 차별성이 없고 지나치게 지구단위계획을 확대 해석하여 의존함으로써 또 다른 문제를 가져올 수 있기 때문이다. 그러나 병행 운영의 필요성은 증대되고 있다고 할 수 있으므로, 이러한 용도지구와 지구단위계획간의 관계에 대해 대안적 검토수준에서 살펴볼 필요가 있다.

(1) 지구단위계획과 용도지구의 역할분담

● 지구단위계획으로 용도지구 대체 가능 여부

건설교통부차원에서는 이번 법개정을 통해 도입한 지구단위계획이 장기적으로는 용도지구를 대체할 수 있을 것으로 보고 있다. 그러나 본 연구에서 살펴본 결과로는 지구단위계획이 상당히 발전한다해도 용도지구 제도는 나름의 역할을 가지고 유지될 필요가 있다는 것이다.

이러한 이유로는 현 지구단위계획이 아무리 발전하더라도 기존 용도지역제가 폐지되지 않는 한 특정목적용을 가지고 불특정다수 지역에 일반해로서 부가 규제를 운영하는 형태의 용도지구 제도의 병행은 불가피하다는 것이다. 즉 용도지역제가 있다면 지구단위계획은 그 구체화로서의 하위계획 성격을 가질 수밖에 없으며, 결국 유럽식의 지역특성을 고려한 용도지구 형태의 자유로운 계획운영이 불가능하기 때문이다.

요약하면 현재의 지구단위계획 제도 현실이나 운영경험 그리고 용도지역제 중심의 도시관리체제 등을 고려해 볼 때 용도지구 제도를 대체한다는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있다. 오히려 용도지구제도를 하나의 도시관리 수단으로 인정하고 보다 효과적인 제도 운영을 위해 지구단위계획 제도를 병행 운영하는 방안을 강구할 필요가 있다.

● 용도지구와 지구단위계획 차별적 활용 방향

현재와 같이 다양한 대상에 대해 지구단위계획이 수립될 필요가 있고, 지구단위계획의 지정목적이나 정비목표와 수단이 제대로 구비되지 못한 상태에서 지구단위계획은 매우 제한적인 범위에서 운영될 필요가 있다. 따라서 용도지구는 지구단위계획과는 별도로 자체의 기능을 강화해 나가는 것이 필요하며 굳이 지구단위계획을 용도지구로 운영할 수 있는 사항에 대해서 까지 확대 적용하려고 할 필요가 없을 것으로 보인다.

용도지구는 되도록 몇몇 단일한 제어수준 그리고 비슷한 제어필요 지역이 다수인 경우 등에 대해서는 지구단위계획보다는 용도지구를 다양하게 적용하여 활용하는 것이 바람직하다. 예컨대 특화용도집중 유도나 특정용도 제한, 높이제어가 필요한 일단의 지역

등에는 용도지구를 보다 복합적인 도로 개설, 가구분할, 필지 조정, 건축형태 제어, 사업적 수단 연계 등 보다 복합적인 제어가 필요한 지역에 우선적으로 지구단위계획을 적용하도록 해야 한다.

그리고 이러한 지구단위계획은 우선은 도시계획구역내에서 특별한 성격을 보유하고 있거나, 예외적인 잠재력이 있는 지역, 또는 특별한 문제점이 있거나 문제점이 예상되는 지역 그리고 특정지역을 개발, 보존, 정비, 관리함에 있어 지구단위계획이 가장 적절하거나 또는 불가피한 수단이라고 인정되는 지역에만 한정적으로 운영하는 것이 바람직할 것으로 생각한다.

● 장기적 발전방향

한편 용도지구는 용도지역과 같이 규제 관리중심으로 자리매김되는 것이 바람직하며, 가능한한 지원·유도적 관리수단은 지구단위계획 등 특수해로서 역할분담이 되는 것이 바람직하다고 본다. 이는 용도지구의 규제관리적 제도성격이 혼란스럽게 되지 않도록 함으로써 유사 용도지구 지정 대상지역간 형평성 논란을 미연에 방지하기 위해서도 검토될 필요가 있다.

그러나 지구단위계획 제도가 아직 도입된 지 얼마되지 않아 제도로서 정착되지 못한 상태이고, 자체에 지원 및 유도수단을 가지고 있지 못해 현재는 주로 상세한 규제 관리수단으로 활용되는 측면이 강하기 때문에 과도기적으로 일부 이와 같은 지원 및 유도성격의 용도지구 운영이 필요한 측면도 있다.

그러나 장기적으로는 용도지구는 본래 도시계획규제로서의 규제수단으로 그리고 지원 및 유도수단은 특별해로서의 지구단위계획 기능강화를 통해 다루어지는 것이 바람직하다고 생각된다. 한편 차선책으로는 이와 같은 지원, 유도성격의 지구를 굳이 도시계획법상의 규제적 구속력을 부가하는 형태의 용도지구로 운영할 것이 아니라 지원, 유도관련 타 관련법에 의한 비구속적인 형태의 지구로 운영하는 방안도 검토해 볼 수 있는데 실제 일본의 경관지구나 마찌쓰꾸리 지구, 영국의 엔터프라이즈 존 등이 이와 같은 예라고 할 수 있다.

(2) 주요 용도지구와 지구단위계획 관계 검토

● 경관지구와 지구단위계획 병행 운영 필요

내용상으로 보면 경관지구는 지구단위계획의 성격을 많이 가지고 있다. 그러나 경관지구는 비교적 광범위한 대상에 대한 단일 목적의 몇 가지 제한된 제어수단을 공통적으로 적용하는 것으로 용도지구 형태의 운영이 효과적일 수 있다고 본다. 그러나 개별 지역에 대한 차폐도, 입면규제 등 상세한 경관적 제어까지 포함한다면 이는 개별 지구별 지구단위계획을 통해 관리하는 것이 바람직할 것이다. 물론 대안적 형태로 아파트지구와 같이 관리기본계획 수립을 통해 개별 지구별 행위제한을 운영할 수도 있으나 이 또한 지구단위계획으로 통합될 필요가 있다고 할 수 있다.

● 취락지구, 아파트지구와 지구단위계획의 운영보완 필요

취락지구에 대한 규정은 개발제한구역 관련규정에서 규제내용을 지구단위계획으로 정하도록 하고 있는 것과 같이 지구단위계획으로 대체될 수 있을 것이다. 그리고 이와 마찬가지로 아파트지구의 경우도 지구단위계획으로 대체될 수 있다.

● 개발촉진지구나 문화지구는 지구단위계획과 병행 지정 필요

주로 지원중심의 두 제도는 이와는 반대개념으로 환경조성을 의도적으로 유도하는 것으로 부가적인 물리적 규제와 관리를 위해 지구단위계획을 병행하는 것이 필요하다고 본다. 그러나 만약 지구단위계획에서 이러한 지원수단을 사용할 수 있다면, 굳이 별도의 문화지구나 개발촉진지구가 필요 없을 수도 있을 것이다.

3. 역할분담방안 및 향후 과제

가. 주체간 역할분담방안

앞에서 제기한 용도지구 제도 개선방향과 관련된 내용은 일정부분 상위 도시계획법 및 시행령 개정과 같은 중앙정부차원에서 시행되어야 할 것도 있고, 서울시차원에서 조례 개정이나 구체 운영지침 마련 등을 통해 개선할 수 있는 것으로 구분하여 정책제언을 할 수 있다.

1) 건교부 차원의 지원 사항

상위 도시계획법 및 시행령 개정을 통해서 달성 가능한 용도지구 제도개선 방향을 정리해 보면 크게 다음과 같이 정리될 수 있다.

- ① 용도지구 제도에 대한 법 및 시행령 규정사항의 축소와 지방자치단체 조례로의 세분 혹은 신규 지정 용도지구 확대 방안 마련
- ② 밀도와 용도를 분리하여 관리할 수 있는 새로운 특별용도지구제의 도입 검토
- ③ 기존의 규제 중심의 용도지구 제도에 지원과 유도를 병행할 수 있는 형태의 용도지구 제도 도입방안 검토와 구체 실행수단(세제혜택 등) 확보방안 검토
- ④ 일부 건축법 규정을 개선하여 특별한 정비목적이 인정되는 경우에는 기존 건폐율, 주차기준, 용도규제 등에 예외를 인정할 수 있는 방안 검토
- ⑤ 현 개정 용도지구 중 풍치지구를 대체한 경관지구는 당초 도시경관의 효율적 관리와 도시특성 강화를 목적으로 도입 필요성이 제기된 경관지구 취지와 맞지 않으므로 운영 개선방안 마련 검토

이와 같은 개선사항 뿐만 아니라 용도지구제 자체에 대한 보다 명확한 역할 부여와 제도 활성화 기반을 조성해야 한다. 이에 필요한 사항으로는 용도지구에 바탕이 되는 용도지역제의 전반적인 개선을 통해 밀도와 용도규제 관리를 보다 정교화 하는 작업이 추진될 필요가 있다. 이에 대해서도 지속적인 검토와 개선이 이루어져야 할 것이다.

2) 서울시 차원에서의 개선사항

● 현행법에 비탕한 용도지구 조정에 대한 기준과 지침 제시

단기적으로 현재 제도적으로 개선된 사항에 대한 보다 명확한 운영원칙과 조정기준을 제시함으로써 자치구차원에서의 용도지구 조정작업이 효율적으로 진행되어 주민의 편의를 도모하고 또한 바람직한 도시관리가 추진될 수 있도록 하여야 할 것이다.

● 일부 용도지구 조정 필요사항에 대한 도시계획조례 개정 검토

현 조례에서 새롭게 세분되거나 도입된 용도지구 중 일부 조례 제정과정에서 지나치게 과도하게 세분된 경우나 지정목적 자체가 불분명한 용도지구, 기타 행위제한 마련 등 운영의 어려움이 예상되는 용도지구에 대해서는 의견수렴을 거쳐 도시계획조례 개정시 이를 반영할 필요가 있다. 이러한 문제점에 효과적으로 대응하는 것이 당초 지자체에 용도지구 지정 및 운영권한을 이양한 취지에도 부합한다고 하겠다.

● 일부 규제중심의 행위제한 내용의 지원사항 반영 필요

새롭게 도입된 용도지구는 많은 경우 규제만이 아니라 효과적인 공간조성을 유도 지원하기 위한 필요성을 가지고 있다. 그러나 현재의 도시계획조례상 신규 용도지구의 지정 목적이나 행위제한에 대한 위임조항을 보면 단순히 용도제한 등 규제중심의 행위제한만을 언급하고 있어 자칫 오해의 소지가 있으며 보다 효과적인 용도지구 운영을 어렵게 할 수 있으므로 지원 및 유도에 대한 부분이 반영되도록 조정할 필요가 있다.

● 신규 용도지구 관련 조례 제정 추진

현 신규 도입 용도지구 등은 대부분 필요한 사항에 대한 구체 내용은 별도의 조례 제정을 통해 이루어지는 것으로 되어 있으므로 조속히 이러한 조례의 제정이 이루어질 수 있도록 지원할 필요가 있다. 또한 원활한 제도 운영을 위해서는 관련법이나 소관 부서 그리고 주민들과의 긴밀한 협조를 통해 효율성을 높이는 방안도 검토될 필요가 있다.

나. 향후 연구과제

- **용도지구에 대한 용어와 개념 정리 논의 필요**

본 연구에서도 일부 이에 관한 사항을 다루었으나 많은 한계가 있다고 할 수 있다. 따라서 향후 보다 심도있는 논의와 관련 분야 전문가들의 아이디어를 함께 공유하는 작업을 통해 보다 바람직한 용도지구의 용어와 개념정리가 이루어질 필요가 있다.

- **보다 면밀한 용도지구 운영 효과 평가 연구 필요**

현재 본 연구에서는 일부 용도지구에 대해 실효성 등을 살펴보았으나, 용도지구 제도의 전반적인 개선을 위해서는 제도 운영 효과에 대한 보다 면밀한 평가작업이 이루어질 필요가 있다. 이 경우 평가는 주민 등의 의견이나 도시관리 효과 등 정성적인 부분에 대한 검토가 함께 병행될 필요가 있다.

- **용도지역지구제 개선을 위한 외국 제도 조사 필요**

현재 용도지구 제도 개선을 위해서는 보다 세밀하고 정교한 용도지역제의 개편 또한 선행될 필요가 있음을 지적하였다. 그러나 이에 대한 보다 구체적인 논의작업이 미흡하다고 할 수 있다. 이러한 논의를 끌어내기 위해 또 새로운 시행의 운영경험을 습득하기 위해서도 선진 외국에서의 용도지역제 및 용도지구제 운영에 대한 보다 구체적이고 실증적인 조사 연구가 추진될 필요가 있다.

아울러 이러한 제도의 우리나라 적용 가능성 검토와 운영상의 개선사항 등도 함께 검토되어 도시계획의 근간이 된다고 할 수 있는 용도지역 지구제의 바람직한 발전이 요구된다.

참고문헌

참고문헌

가. 국내단행본

1. 걷고싶은 도시만들기 시민연대, 『걷고싶은 도시만들기와 주민참여에 대하여』, 1999.
2. 건설교통부, 『용도지역·지구제도 개선방안 연구』, 2000.
3. 서울시립대학교 도시과학연구원, 『조망가로조성 사업계획』, 1998.
4. 서울시정개발연구원, 『서울시 도시경관 관리방안 연구(I)』, 1993.
5. _____, 『서울시 도시경관 관리방안 연구(II)』, 1994.
6. _____, 『서울시 도시경관 관리방안 연구(III)』, 1997.
7. _____, 『서울시 도시계획 용도지구 운용개선방안연구』, 1994.
8. _____, 『한강연접지역 경관관리방안 연구』, 1994.
9. _____, 『서울도심부 관리 기본계획』, 2000.
10. 서울특별시, 『서울시 보행환경 기본계획』, 1998.
11. 성현찬, 『도시경관 개선방안에 관한 연구』, 경기개발연구원, 1998.
12. 안건혁, 『2000년대를 대비한 도시정책의 방향』, 국토개발연구원, 1994.
13. 이희정, 『서울시 상세계획 수립지침 연구』, 서울시정개발연구원, 1997.
14. 정석, 『미관지구제도 개선방안 연구』, 서울시정개발연구원, 1998.
15. 정희운, 『산업활동장려지구 도입방안에 관한 연구』, 서울시정개발연구원, 1999.
16. 최선주, 『도시경관 정비방안 연구』, 국토개발연구원, 1996.

나. 국내논문

1. 노경수, “도시토지이용규제에 관한 비교연구 : 독일, 미국, 일본, 한국의 지역제를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 1995.
2. 송승호, “미관지구의 제도 및 운용방향에 관한 연구 : 국내 6대도시를 중심으로”, 한남대학교 석사학위논문, 1990.
3. 윤인구, “도시경관관리방안에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 1993.
4. 이명규, “한국과 일본의 도시계획제도의 비교분석에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 1994.
5. 이정욱, “소규모 제조기업 집적지역의 형성과정과 지역적 연계에 관한 연구”, 서울대학교 지리학과 석사학위논문, 1996.
6. 최형석, “역사경관 보전을 위한 건축물 높이규제에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 1999.

다. 기타 국내문헌

1. 김경환, “보행권 보호의 필요성과 그 방법”, 「경남개발」, 통권 41호 pp.88~94, 1999.
2. 박기조, “경관을 고려한 21세기 도시개발”, 「경남개발」, 통권 38호 pp.62~72, 1999.
3. 손상락, “도시경관 형성·관리의 문제점과 기본전략”, 「경남개발」, 통권 42호, pp.126~145, 2000.
4. 송승호, “미관지구 제도와 운영에 관한 조사연구” 「건축사」, 1990.
5. 안형순·강준모, “도시설계지구내 건축물 용도규제에 관한 연구 -대학주변을 중심으로”, 「대학국토도시계획학회 추계학술발표회」, 1994.
6. 오인환·주우일, “도시경관을 고려한 건축물 고도제한 설정방법(Ⅰ)”, 「경상대생산기술연구소논문집」, 1993.
7. _____, “도시경관을 고려한 건축물 고도제한 설정방법(Ⅱ)”, 「경상대생산기술연구소논문집」, 1993.

8. 이정형, “일본 도시경관 콘트롤 수법의 전개” 「건축」, 1993.
9. _____, “미국에서의 조망경관시책의 유형과 운용수법에 관한 연구”, 「대한건축학회 논문집」, 14권 제8호(통권118호) pp.197~204, 1998.
10. 이영경, “경관형성의 향상을 위한 문화·역사지역의 경관계획 및 관리에 관한 연구”, 「한국조경학회지」, 26권 제2호(통권70호) pp.155~165, 1998.
11. 정대영, “도로경관의 시각적 특성 및 선호도에 관한 연구”, 「한국조경학회지」, 1996.
12. 정석희, “가로경관과 공공 건축물 배치”, 「도시문제」, 33권 제5호(통권354호) pp.96~97, 1998.
13. 정순오·한표환, “도시경관보전을 위한 토지이용규제에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」, 1996.
14. 존 보위스, “영국의 보행활성화 전략개발”, 「녹색교통」, 제47호 pp.27~43, 1998.
15. 주신하·임승빈, “경관평가연구의 국내외 동향”, 「한국조경학회지」, 28권 제2호(통권79호) pp.49~60, 2000.
16. 최막중, “건물형태 변화의 사회적 비용과 편익 : 경관 및 보행환경 개선을 위한 판상형 아파트의 도시”, 「국토계획」, 33권 제2호(통권94호) pp.69~84, 1998.
17. 최정한, “보행을 통해 바라본 교통체계의 문제점과 개선방안”, 「교통」, 통권 12호 pp.18~22, 1998.
18. _____, “보행환경 실태와 개선과제”, 「환경과 조경」, 통권141호 pp.112~115, 2000.

라. 외국문헌

1. 小田原市, 『小田原市都市景観條例』, 1990.
2. 奈良市, 『奈良市都市景観條例關係規程集』, 1990.
3. 倉敷市教育委員會, 『倉敷市傳統的建造物群保存地區等關係例規集』, 文化財保護課, 1998.
4. 東京都, 『都市計劃のあろまし』, 1998.
5. 烏海那碩, 『景觀からのまちづくり』, 學芸出版社, 1988.
6. 松本市, 『都市景観形成基本計劃』, 松本市都市開發部開發課, 1998.

7. 松本市, 『中点地區景觀形成計劃』, 松本市都市開發部開發課, 1998.
8. The City of Seattle, Director's Rule 16~89, : Public Benefit Features, 1989.
9. The City of New York, *Zoning Resolution*, 1995.
10. Urban 21, *Global Conference on the Urban Future*, Proceedings, 2000.
11. World Commission Urban 21, *World Report on the Urban Future 21*, 2000.
12. Federal Office for Building and Regional Planning, *Urban Development and Urban Policy in Germany, Bonn*, 2000.
13. Strategy Report : Metropolitan Region Berlin-Brandenburg, Ministry for Agriculture, Environmental Protection and spatial planning of the Land of Brandenburg, Senate for Urban Development of the Land of Berlin, 1999.
14. Michel Barnier, *Structural Change in Europe, Innovative Cities and Regions*, Hagbarth Publication, 2000.

부 록

- 1 경관지구와 관련된 외국사례
- 2 산업활동촉진지구와 관련된 외국사례
- 3 보행우선지구와 관련된 외국사례
- 4 문화지구와 관련된 외국사례
- 5 경관지구 및 미관지구 현황 자료

부록

외국의 신규 용도지구 관련 운영 사례

1. 경관지구와 관련된 외국사례

가. 일본의 도시경관 정비사례

1) 도시경관 정책 개관

일본의 도시경관 정비는 1980년대부터 본격적으로 시작되었는데 그 이전에는 역사경관 보전에 중점을 둔 것이 많았다. 1980년대에 들어서면서부터는 중앙정부가 본격적으로 도시경관 정비에 관한 정책을 수립하기 시작하였고, 도시경관행정은 역사지구 보전, 공공공간 정비, 도시경관정비로 나누어 볼 수 있다.

2) 일본 도시경관조례의 내용 개요

일본에서는 1990년을 전후로 도시경관 형성을 목적으로 하는 도시경관조례 제정이 증가하였다. 이는 도시경관정비가 도시환경의 질을 향상시킬 수 있는 좋은 수단으로 인식되어 지자체의 주요 정책으로 채택되었기 때문이다. 또한 도시경관정비와 관련되어 마찌 쓰꾸리(마을만들기) 문제에 대해서도 관심이 많아지고 있다.

현재 최초 일본의 도시경관조례는 도시경관 정비가 시민의 관점에서 재조명되고 이를 통해 생활환경 개선으로 연계하려는 경향으로 변하고 있다고 할 수 있다. 이러한 일본 도시경관조례의 주요 내용은 책무, 경관정비계획 수립, 경관정비지구 등의 지정 등 11개의 항목으로 구성되어 있으며 각 항목에 대한 주요 내용은 다음과 같다.

● 책무

도시경관 정비에 있어서 시, 시민, 사업자 등 각 주체의 책무를 분명히 한다. 시의 책무는 조례에 근거한 종합적인 경관정책의 실시, 시민 및 사업자의 의견청취 및 반영, 경관정비기본계획 수립, 공공시설 정비에 있어서 경관 고려 등이다. 그리고 일반적으로 시민 및 사업자의 책무는 시의 도시경관정책에 협력하여 경관 정비에 기여하는 것이다. 시장은 경관정비기본계획에 의거하여 경관형성지구 및 경관형성건축물을 지정하며, 경관정비기본계획에는 경관분석, 기본방침, 기본계획, 추진사업 등의 내용을 담아야 한다.

● 경관정비지구 등의 지정

경관정비를 위해 일정지역에서 일정한 행위를 할 경우에 신고 또는 허가하도록 의무화하고 있으며, 특색 있는 경관인 하천, 호수, 해변, 산, 도로, 전통적 건축물, 유적 등과 주택가, 상업지역에 대해 지정하도록 되어있다. 경관정비지구의 지정형태는 주민주도형과 행정주도형으로 분류되고 있는데, 주민주도형의 대표적인 예로는 후지사와시의 「경관형성지구」와 오카자키시의 「자주적 도시환경정비지구」 등을 들 수 있다.

● 대규모 건축물·공작물의 지정 및 관리

경관에 큰 영향을 미치는 대규모 건축물이나 공작물의 높이, 면적 등이 일정규모를 넘는 것에 대해서는 의장, 색채, 위치, 형태, 재료, 녹화 등에 대한 기준을 정하고, 건축시 신고하도록 하며 시가 이에 대하여 지도 및 조언하도록 하고 있다. 이를 위하여 도시경관상 가치가 있는 건축물은 경관 중요건축물로 지정하여 소유자에 대해 지도 및 조언을 하고 기술적으로 원조하거나 경비를 지원하고 있다. 또 매입제도를 두는 경우도 있다.

● 경관에 큰 영향을 미치는 행위의 신고

시 전체 또는 일부에서 건축이나 토지형질변경에 대한 기준을 마련하여 건축확인 이전에 지자체장의 승인 또는 허가를 받도록 하고 있는데 그 내용에 따라 지자체장은 지도, 권고, 명령, 벌칙을 가할 수 있다. 기준은 보통 건축물의 연면적이나 높이 등에 관한 제한사항이며, 기준이 없는 경우에는 심의회에서 심사하게 되어 있다.

● 경관정비 시민단체의 인정

도시경관 정비는 주민의 활동과 행정의 유도가 적절하게 조화되어야 한다. 경관협의회 등과 같은 주민단체 육성, 활동보조, 경관형성에 기여하고 있는 건축물의 소유자, 경관형성 운동자 등의 표창(도시경관상 등)과 같은 내용이 규정되어 있다. 그리고 경관정비 시민단체 인정은 경관협정 체결을 위한 전제조건이 되는 경우가 많다.

● 경관협정

‘주민상호형’과 ‘주민단체 대 시장형’이 있으나 대부분 주민상호형이며, 주민이 경관관리 및 유지와 같은 경관정비에 관한 협정을 체결하는 것이다. 이는 법적 근거가 없는 신사협정이므로 사법상의 계약이며 소유권이 이전된 경우에는 협정이 무효가 된다.

● 경관심의회

경관심의회는 도시계획심의회와 유사한 조직이며, 경관정비기본계획 수립, 경관정비지구 지정·경관정비계획 수립 및 경관정비기준 수립, 경관정비건축물 등 지정·보전계획 수립 등에 대하여 심의한다. 그리고 일반적으로 시민, 전문가, 관계부처 직원, 시의회 의원, 공무원 등으로 구성되어 있다.

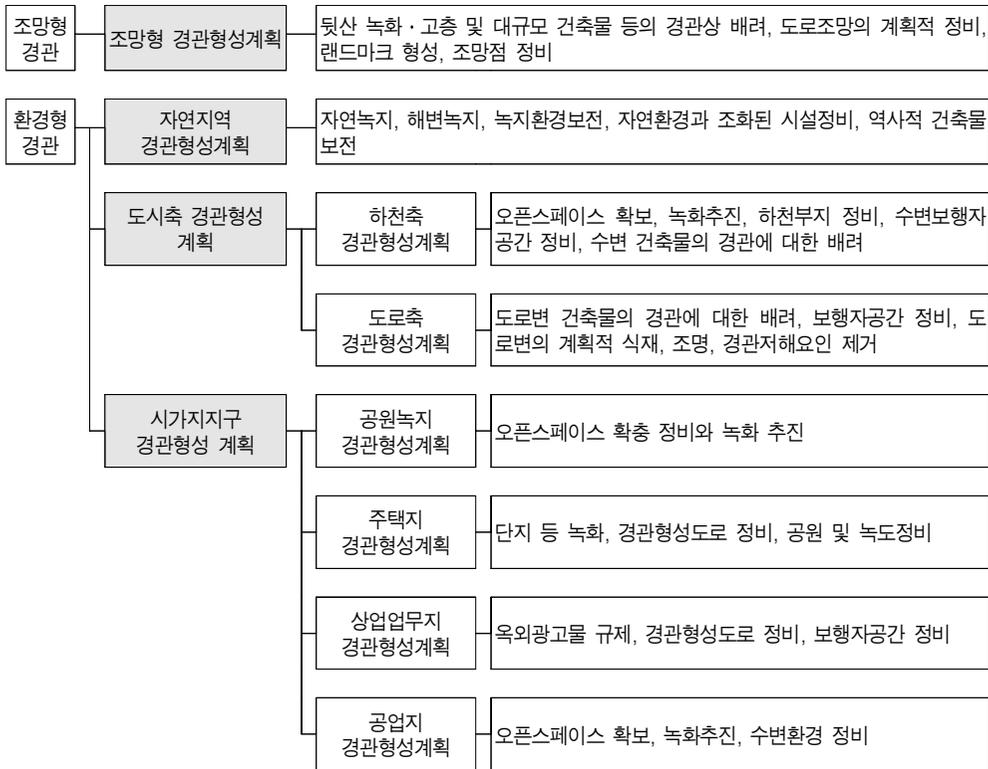
● 표창 및 보조, 벌칙 등

시장이 경관정비에 공헌한 건축물 등의 소유자 또는 설계자, 경관정비에 크게 공헌하는 활동을 한 단체 또는 개인에 대해 표창하고 있다. 또 건축행위 등으로 경관정비에 기여한 경우 추가로 소요된 경비, 경관정비건축물 보전경비, 경관협정과 관련된 부분의 경비 등에 대하여 보조하거나 용자를 알선하고 있으며, 전문가가 경관정비와 관련된 상담에 응하는 「경관어드바이저제도」와 같은 지원이 있다. 한편 신고위반에 대하여는 약간의 벌금을 부과하는 정도이며, 도시경관정비기준 위반에 대한 벌칙은 거의 없다. 이는 도시경관조례가 법률에 근거한 위임조례가 아니기 때문이다.

3) 고베시의 종합적인 도시경관 정비정책

고베시는 도시경관 형성에 중점을 두고 새로운 경관창조를 위한 정책들을 마련하고자 하고 있다. 고베시가 1982년에 수립한 「고베시 도시경관형성기본계획」(1982년)은 고베시 도시경관조례와 함께 타 지자체의 도시경관 정책수립의 교과서 같은 역할을 해 왔다. 이러한 고베시의 도시경관형성을 위한 정책체계 내용과 도시경관 유형별 정비기본방침은 다음표와 같이 정리될 수 있다.

<부록표 4> 고베시 도시경관형성을 위한 정책체계¹⁾



1) 최선주, 「도시경관 정비방안 연구」, 국토개발연구원, 1996, p.102 재인용

<부록표2> 고베시의 도시경관 유형별 정비기본방침

경관유형		경관의 특성과 과제	기본방침	
조망형경관		<ul style="list-style-type: none"> · 산과 바다를 시가지와 함께 조망하는 경관과 풍부한 자연과 농촌취락이 조화된 조망은 시민의 소중한 재산 · 해안변의 대규모 주택지 개발 및 고층건물 신축으로 인해 스카이라인이 훼손되고 바다로의 조망점을 잃어감 · 조망대상과 조망점 정비 	<ul style="list-style-type: none"> · 고베다운 조망형경관 보전 및 육성 · 자연환경과 시가지경관의 조화 · 명확한 도시패턴 형성 	
환경형경관	자연 녹지 경관	<ul style="list-style-type: none"> · 인공적인 도시환경속에서 풍요와 안식을 제공 · 기성시가지와 인접한 산과 해변, 자연녹지와 농촌취락은 시민의 친근한 자연환경 · 개발에 대한 자연녹지의 보전과 복원 	<ul style="list-style-type: none"> · 자연환경 보전 · 친근한 자연환경 형성 · 조망형 경관의 대상인 자연환경 보전 	
		임해 해변 경관		<ul style="list-style-type: none"> · 해변 오염이나 토지이용 변화로부터 해변 보호
		전원 취락 경관		<ul style="list-style-type: none"> · 신시가지와 전통적인 농촌취락의 조화
	도시 축경관	하천축 경관	<ul style="list-style-type: none"> · 시가지 지형에 변화를 주고 시가지 골격을 형성 · 시민이 즐길 수 있는 하천공간은 거의 없음 · 시민이 쉽게 물과 접할 수 있는 오픈스페이스로 재평가하고, 시가지의 물과 푸르름의 축으로 정착 	<ul style="list-style-type: none"> · 하천환경 보전 및 육성 · 여유있고 친근감 있는 하천공간 실현 · 알기 쉬운 도시공간 구성
		도로축 경관	<ul style="list-style-type: none"> · 기성시가지의 삼층구조를 반영한 동서축과 이들을 연결하는 남북축의 격자형의 네트워크가 기성시가지에 지서를 부여 · 기성시가지, 농촌취락, 신시가지를 연결하는 간선도로로 질서 부여 · 연도공간과 일체가 된 연속감있는 가로를 형성 · 경계영역과 보도공간에 중점을 둔 도로환경 정비 	<ul style="list-style-type: none"> · 개성적인 도로공간 창조 · 여유있고 친근감있는 도로 환경 형성 · 알기 쉬운 도시공간 구성
	시가지구경관	공원 녹지 경관	<ul style="list-style-type: none"> · 시가지 속의 훌륭한 경관자원 · 주변환경과 일체가 된 도시경관의 형성 · 공원녹지나 기타 오픈스페이스에 대해 녹지중심의 성격을 부여 · 주변지구와의 유기적인 연계를 고려 	<ul style="list-style-type: none"> · 공원녹지 등 대규모 오픈스페이스를 보전, 육성 · 친근감있는 여가공간 · 개성적인 도시공간 실현
		주택지 경관	<ul style="list-style-type: none"> · 주택형식과 환경조건에 따라 성격이 다양 · 생활환경의 안전성 및 쾌적성을 확보하고, 개성있는 생활공간 육성 · 경계영역인 담·생울타리·외벽·지붕 등 경관구성요소에 질서 부여 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택지 개성을 보전, 육성 · 휴먼스케일로 공간구성 · 문화환경 형성
		상업 업무지 경관	<ul style="list-style-type: none"> · 도심, 부도심, 생활도심, 근린상점가등 여러 가지 상업업무지가 각각 활기있는 경관형성 · 가로의 연속감 확보 및 경계영역의 경관구성요소 규제 	<ul style="list-style-type: none"> · 안전성과 쾌적성 확보 · 알기 쉬운 도시공간 구성 · 도시문화환경 형성
		공업지 경관	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모 공장군이 입지하는 임해부, 전통산업지역, 중소공장이 분포하는 주공촌재지구, 녹음에 둘러싸인 공업단지등 다양한 양상 · 근무환경으로서 여유와 쾌적성 고려 · 주변환경과 조화를 이룬 경관 정비 	<ul style="list-style-type: none"> · 활기있는 공업지 육성 · 안전성과 쾌적성 확보 · 공장시설군과 주변환경의 조화
		항만지 경관	<ul style="list-style-type: none"> · 역사적인 축적이 있고, 고베다움을 대표하는 경관의 하나 · 고베의 관문에 적합한 경관정비 	<ul style="list-style-type: none"> · 친근감을 주는 공간형성 · 통일감 있는 임항지구

나. 미국에서의 경관정책 사례

1) 경관 정책 개요

미국의 조망경관시책에 대한 선례를 보면 1986년에 보스톤시 주 의사당의 조망보호를 둘러싼 판례 및 1907년 보스톤시 중심부의 코프리 광장(Coply Square) 주변 건물의 높이제한을 인정한 판례 등에서 시작되었다. 본격적으로 조망규제에 관한 시책이 논의되기 시작한 것은 1903년대 미국 각지에서 일어난 ‘Scenic Roadway운동’에 의해 뉴욕의 윈체스터 카운티(Winchester County)에서 파크웨이 주변 간선도로 조망보호 시책이 마련된 때부터이다.

1960년대 후반부터는 도시 주변의 산과 하천, 주 의사당 등 특정 건조물의 조망보호와 규제를 위한 시책이 미국 각지에서 전개되었으며, 특히 덴버시 ‘Mountain View 조례(1968)’는 그 선구적 사례가 되었다. 그리고 1977년에 ‘Scenic View’를 인정한 워싱턴주의 판례는 도시경관의 시점만으로도 건축물의 높이규제를 인정한 판례로 유명하며, 이후 많은 조망보호와 규제시책에 큰 영향을 미쳤다.

1980년대에는 규모가 작은 도로의 풍경을 보존하기 위한 시책으로 ‘소로풍경(Scenic Byway)프로그램’을 도입하는 주가 늘어났다. 또한 1980년대 이후 최근까지 많은 지자체에서 좁은 가로(Scenic Byway)변을 따라 전개되는 가로경관의 규제와 보호프로그램의 도입이 미국 전역에 증가하고 있다.

2) 경관시책의 유형

미국에서는 시각적 특성을 가진 특별한 장소에 대한 특별한 조망(Special view), 풍경도로(Scenic road), 도시 진입부(entry way)등을 대상으로 조닝제도, 디자인심사제도 등을 중첩하여 운영하고 있다. 이러한 정책유형은 다음과 같이 요약될 수 있다.²⁾

- ① 모뉴먼트 경관확보형 - 의사당이나 주요 건축물 등 도시 모뉴먼트의 조망을 보호

2) 이정형, “미국에서의 조망경관 시책의 유형과 운용실태에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집」, 1998 재구성

- ② 자연 경관확보형 - 도시 주변부의 산, 하천 등 자연풍경 조망을 확보
- ③ 어반 코리도형(Urban corridor) - 도시 진입부의 상업간판규제와 주요 간선도로로부터의 풍경 등의 보호 목적

〈부록표 3〉 유형별 경관 시책 및 내용

유형	내용	사례도시
모뉴먼트 경관확보형	도시에서 중요한 건축물·모뉴먼트로의 조망보호 규제 수법	Austin, Denver, Sacramento, Washington D.C등
자연 경관확보형	도시 주변의 산과 하천 등 자연풍경으로의 조망을 확보하기 위한 규제수법	Denver, pittsburgh, Seattle등
어반코리도형	도시의 교외부·진입부 등에서 고속도로, 주요간선 가로변으로부터의 조망·풍경 등을 보호하기 위한 규제수법	Austin, NewOrlends, Huston등

3) 미국 조망경관시책의 특징

미국의 경우는 이미 19C 후반부터 역사적으로 중요한 건축물에 대한 경관을 보호하기 위한 법적 장치가 만들어 졌는데 이는 조망경관만을 위한 건축물의 높이, 규모 등 규제가 가능한 시민들의 공의의식이 이미 형성된 것이라 볼 수 있다.

또한 각 도시 특성에 맞는 조망경관 조례가 책정, 운용되어지고 있는데 도시의 중요한 상징물, 산, 하천과 같은 자연 요소의 조망보호, 도시 진입부와 주요 간선도로의 풍경 조망을 보호하기 위하는 수법 등 다양하다.

이러한 조례의 운용 측면을 보면 각 도시별로 차이가 있는데 덴버시의 경우 조망조례가 건축코드의 일부로 되어 건축인허가 시스템으로 관리되고 있으며, 오스틴시의 경우에는 기존의 zoning제도와 중첩되어 도시계획국에 의한 프로젝트 리뷰 시스템의 과정으로 이루어지고 있다.

다. 영국의 도시경관 정비사례

1) 런던의 도시경관 규제³⁾

영국 런던에서는 1938년에 세인트 폴 대성당의 경관을 확보하기 위해 ‘세인트 폴즈 하이트(St. Paul's Height)’라는 정책에 의해 런던시티 및 그 주변부의 경관을 확보하기 위한 높이규제를 실시하였다. 이를 위해서 주로 테임즈강의 교각위, 남쪽 기슭, 일부 대성당의 서측 및 북측 등에 조망점을 설정하고 그곳에서 대성당을 조망하는 평면을 가상하여 그 평면을 넘는 높이의 건축물은 금지했다.

또한 1991년부터는 도시내 주요 랜드마크에 대한 조망을 확보하려는 방침이 도입되었다. 주요내용으로는 세인트 폴대성당과 국회의사당으로의 조망을 확보하기 위한 8개의 조망점과 총 10개의 띠모양 지역내에서 목표건축물을 잇는 건축물의 높이를 규제하고자 한 것이다.

조망규제를 하기 위해서는 ①뷰잉코리더(Viewing Corridor : VC), ② 광각조망협의구역(Wider Setting Consultation Area : WSCA), 배경협의구역(Background Consultation Area : BCA)을 설정하도록 되어 있다. 그리고 WSCA 및 BCA에서는 엄밀한 높이규제를 하지는 않으나 양구역 모두 뷰잉코리더내 높이규제치를 넘는 개발에 대해서는 제한하고 있다. 현재 보전조망 확보방침을 책정중인 각 지자체의 개발계획에 명시되면서 확고한 방침이 되어가고 있으며 보전조망을 점차 늘리려는 움직임이 보이고 있다.

〈부록표 4〉 런던의 지정 보전조망

조 망 지 점	조 망 대 상
1. Primrose Hill →	St. Paul's Cathedral
2. Parliament Hill →	St. Paul's Cathedral
3. Kenwood →	St. Paul's Cathedral
4. Alexandra Palace →	St. Paul's Cathedral
5. Greenwich Park →	St. Paul's Cathedral
6. Blackheath Point →	St. Paul's Cathedral
7. Richmond Park →	St. Paul's Cathedral
8. Westminster Pier →	St. Paul's Cathedral

3) 최선주, 「도시경관 정비방안 연구」, 국토개발연구원, 1996, pp61~74 재인용



<부록그림4> 1983년 이후 실시된 런던의 세인트 폴 하이트 규제 자료: Unitary Development, 1991

<부록표5> 런던의 보전조망 규제관련 구역의 개요

구역	규제내용
뷰잉코리더 (Viewing Corridor)	<ul style="list-style-type: none"> · 조망점과 대상물(폭300m로 설정)을 잇는 썩기형의 구역에서 조망점의 표고와 대상물의 표고(세인트 폴대성당의 경우, 돔의 하부<해발 52.1m>, 국회의사당의 경우 지붕의 상부<43.5m>)를 통과하는 평면이 높이제한평면(Viewing Plane)이 평면을 넘는 건축물은 원칙적으로 건축이 금지됨 · 기존의 부적격 건축물에 대해서는 개축시에 적용
광각조망협의구역 (Wider Setting Consultation Area)	<ul style="list-style-type: none"> · 대상물을 중심으로 한 광각의 조망을 확보하기 위하여 설정되는 뷰잉코리더의 양측에 띠모양으로 설정되는 구역
배경협의구역 (Background Consultation Area)	<ul style="list-style-type: none"> · 조망점에서 볼 때 대상물의 배후(깊이 2.5-4km)에 지정되는 구역

2. 산업활동촉진지구와 관련된 외국사례

가. 일본의 특정산업 집적활성화 제도⁴⁾

1) 제도의 도입배경 및 목적

이 제도는 1992년에 「특정중소기업집적의 활성화에 관한 임시조치법」 제정에 의해 최초로 도입되었다. 당시는 특정중소기업의 활성화가 주요 대상이었으나, 97년 6월 개정을 통해 「기본적 기술산업집적」이라는 산업집적 유도 유형을 추가하여 운영하고 있다.

● 제도도입 배경

- ① 특정산업의 집적지역이 일본 제조업을 기반을 이루고 있으며, 지역발전에 크게 기여하고 있다는 점이 제도도입의 가장 큰 배경임. 예를들어 도쿄와 요코하마, 오사카 동부지역의 대표적인 중소기업밀집지역 등에는 부품, 금형, 시제품 등을 제조하는 산업이 집적하고 있으며, 이러한 것은 일본 제조업의 중요한 산업기반으로서의 지역발전에도 크게 기여하고 있다는 것임
- ② 이러한 산업들간의 집적으로 인한 잇점을 살리고, 다양한 사업자간의 연계와 상호기능 보완, 정보 및 기술교류, 기술 노하우의 공유, 노동시장의 규모확대 및 인재확보를 지원하여 발전잠재력을 높인다는 것이 제도도입의 배경임
- ③ 또한 환율변화나 염가수입품의 급증에 따른 생산성 저하와 공장의 해외이전 등으로 일본산업의 기반을 이루는 중소기업의 전폐업이나 산업활동 저하로 인한 제조업의 기반상실을 방지하는데 큰 목적이 있음
- ④ 따라서 특정산업집적 활성화 제도의 지원목적은 구조적인 경제변화에 대응하기 위해 특정산업집적기능의 활성화⁵⁾ 조치를 강구함으로써, 지역산업의 자율적인 발전 기반을 강화하는 것이라 볼 수 있음

4) 정희운, 「산업활동 장려지구 도입방안에 관한 연구」, 서울시정개발연구원, 1999, 재구성

5) 특정산업집적 활성화 조치는 기본적 기술산업집적과 특정중소기업집적의 활성화로 나누어 시행되어짐
여기서 집적이란 일정지역에 기본적 기술산업 및 공업관련 특정산업 또는 관련성이 높은 산업에 상당수의 중소기업자가 유기적으로 연계하면서 형성된 집적체를 일컫음

● 운영체계

운영체계는 먼저 ① 지역의 중소기업자·조합 등이 광역자치단체인 도도부현에 지원을 신청하고 ② 도도부현은 활성화계획을 마련하여 중앙정부에 지정승인을 요청하도록 되어있다. 이때 중앙정부는 활성화지침을 마련하고 운영목적과 지원규모에 따라 지정승인을 하게 되며 지정승인이 이루어진 특정지역의 사업자와 조합은 중앙정부와 지방정부로부터 다양한 지원을 받을 수 있다. 각각의 계획에 대한 구체적인 내용은 계획목표, 주요내용, 자금규모 및 조달방법 등 사업화의 실현성과 연관되어 있다.

지방정부인 도도부현에서는 활성화계획을 작성하여 중앙정부로부터 승인을 받게 되는데, 이때 기반적 기술산업집적지역 및 특정중소기업집적지역을 선정하고 지원목표 설정과 지원사업을 명시하게 된다. 그러나 이러한 계획의 상위에는 정부에서 마련된 활성화지침의 기본방향에 따라 먼저 활성화계획을 작성하여야 한다. 따라서 이 제도는 지역 균형발전 및 지역 경제활성화 정책의 일환으로 중앙정부가 주도적인 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

● 지원사항

지원내용은 사업용지 조성사업, 신용보증, 보조금지원, 세금지원, 융자지원 등 소프트(soft)한 측면과 하드(hard)한 측면의 지원이 병행되어 이루어지고 있다.

- ① 정부투자기관인 지역진흥정비공단의 주도하에 활성화사업용지의 조성 및 정비사업으로 산업집적 활성화용지를 조성하여 분양 또는 임대하고 있으며, 도로·공원·상하수도 등 공공시설 정비를 지원함
- ② 산업기반정비기금에 의한 채무보증을 지원하는데 이때 산업기반정비기금은 일본 개발은행 및 이외의 사람이 출자하는 금액으로 구성된 것으로 특정산업기반시설의 정비촉진, 특정 기반적 기술 고도화 등을 위한 조치 및 관련업무에 필요한 자금을 차입할 때 채무를 보증하여 자금유통을 원활히 하고 있음
- ③ 활성화계획을 수립하는데 필요한 조사사업 또는 활성화지원사업 등에 대한 보조금을 지급하며 내용에 따라 중앙정부자금의 보조와 지방정부와 중앙정부의 매칭펀드⁶⁾(matching fund)형식을 취하고 있음

6) 매칭펀드(matching fund) : 공모(公募) 기부금만큼 공모 주체 재단 따위가 내놓는 출연금(出捐金)

- ④ 세제지원에 대해서는 세액공제 방식으로 세제감면혜택을 부여하고 있고 일부 지방세에 대해서도 비과세 혜택을 주고 있는데, 대상자에 대해서는 중앙정부에서 정한 요건에 해당되는 사업자로 엄격히 제한하고 있음. 또 자금융자지원의 경우는 설비자금과 운용자금으로 구분하며, 대출한도액의 범위내에서 저리로 융자지원 하고 있음

<부록표 6> 세금지원내용

구 분	내 용
기반적 기술고도화 촉진 세제	<ul style="list-style-type: none"> 고도화등 계획에 따라 사업을 하는 사업자이고, 통상산업대신이 정한 요건에 부합되는 사업자(공동으로 사업을 하는 경우에 한하며 조합인 경우는 단독으로도 가능함) 기반적 기술산업인 동시에 사업혁신법 지정 업종: 25%특별상환 사업혁신설비를 취득한 기반적 기술사업 :20%특별공제 500만원 이상의 기계장치를 취득한 기반적 기술산업:15%특별상환
중소기업등 기반강화 세제	<ul style="list-style-type: none"> 기반적 기술산업 및 특정중소기업자 기계 및 장치에 관련업종은 30%특별상환 또는 7%의 세액공제
시험연구 세제	<ul style="list-style-type: none"> 조합이 시험연구비용으로 충당하기 위해 조합원에게 부과금을 부과했던 경우 조합원이 해당 부과금을 임의상환할 경우
지방세 감면조치	<ul style="list-style-type: none"> 사업용 토지에 관련되는 특별 토지보유세의 비과세 해당 사업시설에 관련되는 사업소세의 비과세

나. 엔터프라이즈 존(Enterprise Zone)

1) 영국의 경우

● 도입배경 및 정책목표

영국의 엔터프라이즈존(Enterprise Zone)은 피터홀(Peter Hall)의 자유항(free port)구상에서 도입된 개념이다. 즉, 홍콩이나 싱가포르의 자유항 개념을 도입하여 도심부 특정 지역에 프리엔터프라이즈존(Free Enterprise Zone)을 지정하고 정부의 각종 간섭을 배제

시킴으로써 쇠퇴해가는 도심부의 개발을 촉진하고 산업공동화를 방지할 수 있다고 보는 것이다. 1979년 IMF의 구제금융을 경험한 영국의 보수당 정권이 종전의 엄격한 토지이용계획의 틀에서 벗어나 기업활동에 최대한의 자유를 부여하고 신규투자를 유치하기 위해 최초로 도입한 제도이다. 영국에서는 1980년 이 정책을 발표하여 1981년부터 1984년까지 25개 지구를 지정하였으며, 95년 1월엔 대다수 지역이 시효가 만료되어 현재 5개 구역만이 운영 중에 있다.

2) 미국의 경우

● 도입배경 및 정책목표

미국의 엔터프라이즈존(Enterprise Zone)은 70년대 기반산업에 종사하는 공장의 폐쇄 및 실업 등으로 인해 도심부 쇠퇴 및 탈공업화를 경험하면서 쇠퇴지역의 활성화 필요성이 제기되면서 생겨난 제도이다. 이러한 프로그램은 시정부 중심으로 시행되므로 도시마다 다른 프로그램으로 운영되고 있으나 궁극적인 정책목표는 특정지역을 대상으로 세금 감면과 규제완화를 제공하여 민간투자를 유도함으로써 침체된 지역내 실업자와 빈곤층에게 일자리를 제공하는 것이라 할 수 있다. (Brintnall and Green, 1988 : Rubin and Wilder, 1989, Stuart M. Butler, 1991)

● 지정기준 및 지원사항

미국의 엔터프라이즈존 지정기준은 ① 인구감소정도 ② 가구수 ③ 실업률 ④ 가구 소득에 의한 빈곤정도 ⑤ 중간계층의 소득 ⑥ 공공지원대상자나 생활보호대상자수 ⑦ 재산위탁이나 재산세 체납정도 등 7가지 사항을 공통적으로 하고 있다. 그러나 지정지역에 대한 기준은 지역별로 약간의 차이가 있는데 플로리다주는 물리적·사회경제적 침체정도와 지역의 참여정도를 나타내는 지표를 근거로 각각 65%, 35%를 차지하는 점수평가제(scoring system)로 평가하며, 매릴랜드주는 사회경제적 침체정도가 높은 지역을 우선 대상으로 삼고 있다.

이에 대한 지원사항으로는 각 해당 주(State)와 지방정부는 이 지구에 기업입지를 유도하기 위해 각종의 세금공제 및 감면, 기금지원 및 저리 융자 이외에도 각종의 상업 세

입담보채(Industrial Revenue Bond) 제공과 같은 재정적인 지원과 정부의 규제완화, 공공시설 정비 등의 지원조치를 하고 있다. 또한 지역서비스 개선 및 직업훈련 프로그램 등도 제공되고 있다.

<부록표-7> 지정기간 및 기준

구분	플로리다	매릴랜드
지정기간	10년	10년
지정기준	(취퇴기준) ① 노후도가 30년 이상인 주택비율 ② 임대주택의 공실률 ③ 수도시설이 부족한 주택비율 ④ 1인당 소득 및 소득변화율 ⑤ 65세이상, 18세미만의 인구비율 ⑥ 실업률 ⑦ 수입이 일정수준 미만인 인구비율 ⑧ 1인당 재산세 및 재산세변화율 ⑨ 1인당 지방세 (지역참여 기준) ① 재산세, 사업면허비, 공공시설 사용세 (utility tax)감면여부 ② 투자를 위해 지역적으로 조성된 기금의 용도 ③ 도시개발보조금 사용여부 ④ 특별히 추가된 지방정부서비스 유무 ⑤ 연방지역개발기금의 용도 ⑥ 지역재개발계획과 신용기금의 적용여부 ⑦ 지방정부 규제완화 정도 ⑧ 산업 세입담보채 발행여부	① 실업률이 최소한 전국 또는 주(state) 실업률의 1.5배 이상 ② 평균소득이 전국 빈곤수준의 125% 미만 ③ 적어도 가구의 70% 이상 지역에 중간층 소득이 80%미만 ④ 센서스 인구의 감소율이 10%이상이고, 연간 토지위탁이나 재산세 연체가 많이 있을 경우

자료 : Logan and Barron, pp.93, 1991; Patrick G. Grasso and Scott B. Crosse, pp.124, 1991

● 정책실효성에 대한 비판적 견해

한편 미국의 엔터프라이즈존에 대해서는 신규 고용창출 효과와 인센티브의 직간접적 비용을 중심으로 평가가 이루어지고 있는데 이에 대한 견해는 다음과 같다.

- ① 개발인센티브는 기업의 입지와 투자결정에 매우 제한적인 영향력을 행사하므로 인센티브에 의한 새로운 고용창출 효과는 매우 비효율적이라고 보고 있음.
- ② 기업들을 위해 제공되는 세금우대와 기반시설 정비 비용은 궁극적으로 신규 고용창출보다 타 지역의 노동력을 해당지역으로 유입하는 것이라고 보고 있음. 따라

서 다른 지역의 실업률 증가와 침체로 연결될 수도 있다는 비판이 제기되고 있음

- ③ 또한 엔터프라이즈존은 세금부담이 큰 대규모 기업들에게는 영향이 클 수 있으나 소규모, 노동집약적인 기업의 입지에는 별 영향을 주지 못한다고 보고 있음

인디애나주 에반스빌(Evansville) 엔터프라이즈존은 지구지정 전후의 세금공제정도과 고용 증가수 조사결과 세금인센티브와 고용창출은 크게 연관이 없는 것으로 분석된 바 있다. 결국 세금공제는 조립금속 제조업이 가장 많았지만 고용창출은 서비스업과 운수업 등에서 더 많이 나타났고 회사 규모별로도 소기업보다 대기업이 더 높게 분석되었다.

〈부록표-8〉 EZ지역내 세금공제 지원사항

구분	세금항목	지원사항
플로리다	Job credit	- 지역의 거주민 중 경제적으로 가난한 사람들에게 지불되는 임금의 15%에 해당만큼 법인세 공제
	Property tax credit	- 재산에 부여되는 증가세의 96%에 해당만큼 법인세 공제
	Sales tax exemption	- 지역에 건립되는 건물의 원자재 또는 사업설비, 전력사용비 등에 대한 세금공제
	Tax Increment Financing 재정지원	- EZ 프로그램이 효과적으로 시행된 지역에서는 재개발구역내에서 사업시행으로 발생한 재산세 증가분을 다시 재개발사업에 재투자함
	기타	- 도로, 상하수도 등 공공시설 정비, 사업면허비 감면, 세입담보채 발생 - 주차장기준 완화, 건축선 후퇴, 고도제한 완화, 사업인허가 간소화 등 - 적극적인 프로그램 홍보 및 마케팅
매릴랜드	Employment tax credit	- 종사자 1인을 고용할 경우 \$500까지 공제 - 혜택받지 못하는 노동자를 고용할 경우 3년간 \$3,000까지 공제 - 6개월이상 해고 노동자를 재고용할 경우 2년간 \$1,750까지 공제
	Investment and Property Incentives	- 입지후 처음 5년간은 자산가치 증가액의 80%에 해당하는 재산세를 공제해주며, 이후 5년동안은 연 10%씩 공제해줌 - 고정자산, 운영자본 등을 조달하기 위해 장기 대출시 100% 보증 - 주(state)재개발기금의 최대 25%까지 보조금 제공
미주리	New job credit	- 평균 주당 20시간 또는 80%이상 근무하는 종사자에 한해 공제
	Resident credit	- 지역에 거주민을 대상으로 연간 거주기간을 근거로 공제
	Special Employee credit	- 연간 특별고용자당 \$400까지 공제(특별고용자 : 기업에 고용되기 전 적어도 3개월간은 실업상태였던 종사자 또는 가족 부양자)
	기타	- 지역 거주 및 특별고용자를 대상으로 시행하는 훈련비용에 대한 공제 - 신규종사자 30% 지역거주 또는 특별고용자인 경우 다음의 추가 혜택 - 투자세공제: \$10,000이상 투자할 경우 투자액의 10%가 공제되고 \$90,000부터는 5%공제, 기타는 2%이며 유효기간은 10년임 - 지역에 새로 입지하거나 확장하려는 기업들은 주 소득세의 50% 공제 - 지역내 부동산 소유자들은 10년동안 50%재산세 감면

3. 보행우선지구와 관련된 외국사례

가. 외국에서의 보행활성화 방안⁷⁾

한 예로 외국에서의 보행자 관련 정책의 특징은 주로 지방의회들에게 대상이나 목적은 다를지라도 보행자를 위한 정책안을 마련하도록 하고 있다는 점이 공통적인 특징이라 할 수 있다. 한 예로 영국의 보행자 정책그룹(1996년)의 요크(York)시와 에딘버러(Edinburgh)시에 대한 건의서에는 지방의회가 자전거 이용 활성화를 위해 노력할 것을 강조하고 있는데, 여기에는 보행자도로망과 통학로 개선, 보행장려시책, 자동차 길들이기 조치들이 포함되어 있다.

(1) 보행자 우대조치

요크(York)시에는 전체 통행의 13%가 보행으로 이루어져 있다. 시의회는 시의 지역계획안에 '도로 이용자들의 위계'를 설정하였는데, 도시계획이나 교통관리를 위한 정책결정 시에 어느 통행수단 이용자보다도 먼저 보행자들을 우선시할 것을 채택하였다.

이 계획은 보행자도로망을 구축하고, 주택가 도로의 20%에 자동차 길들이기(traffic calming) 조치를 시행하며, 도심부에 광범위한 보행자전용구역을 조성할 것을 밝히고 있다. 요크시는 이 밖에도 장래 보행자의 수를 더욱 늘일 것으로 목표로 하고 있다. 또한 유럽 교통환경연맹(1994년)이 발간한 '녹색교통-보행과 자전거 전략'에서도 보행자를 위한 도시를 묘사하고 있다. 이 보고서에는 요크시 이외에도 그라츠(Gratz), 비엔나(Vienna), 그레노블(Grenoble), 아헨(Achen), 보로나(Bolona), 암스텔담(Amsterdam), 호이텐(Houten), 쟈마트(Zermatt)등 많은 보행자 친화적인 도시들을 소개하고 있다. 이들 도시들이 채택한 조치들로는 도심부 보행전용구역 조성, 전 도시지역에 30킬로미터 속도 제한 실시, 대중교통과 자전거 이용 증진, 쾌적한 도시환경 조성 등이 있다.

보행자 정책그룹의 보고서에 따르면, 에딘버러시의 경우에는 전체 통행중 보행이 차지하는 비율은 16%이다. 그러나 로티안(Lothian) 지방의회는 횡단보도 개선, 교통사업 시

7) 존보위스, "영국의 보행활성화 전략개발", 「녹색교통」 제 47호, 1998, 재구성

행시 보행자 우대조치 시행, 보행공간 확대, 보행자도로망 조성, 자동차속도규제, 환경개선 등을 통해 이 수치를 18%까지 높일 것을 계획하고 있다.

1992년 에딘버러(Edinburgh)시에서는 도시에 보행자도로망을 조성하기 위해 시민들의 보행패턴에 대한 연구가 시작되었는데, 이 연구의 결론중의 하나는 만약 자동차의 통행을 금지하거나 엄격히 제한할 경우 보행자의 숫자는 엄청나게 증가할 가능성이 높다는 것이다.

(2) 보행전용구역 설치

클로트 리히터(1995년)의 보고서에서는 독일에서 진행중인 자가용 미보유 주민을 위한 주택단지 계획 내용을 소개하고 있다. 이 계획에 따르면 전체 210세대가 거주할 단지에 단지 30면의 주차장을 확보하고, 나머지는 보행과 자전거 도는 대중교통이나 카풀(car-pool)을 통해 해결하는 것으로 되어 있다.

또한 에딘버러(Edinburgh)시도 2개의 보행전용 주택지를 계획하고 카풀 활용방안을 실험적으로 모색하고 있다. 실제로 차 없는 상업지나 주거지 계획은 많은 영국 도시들이 가입해 있는 ‘차 없는 도시클럽(Car-Free Cities Club)’의 지원을 받고 활발하게 진행되고 있다.

울리히(1990년)도 그의 연구에서 자동차 통행대신 보행과 자전거 및 대중교통의 통합 체계로 구성된 보행자 도시를 제안하고 있는데, 그에 따르면 보행은 자동차 통행을 보조하는 대신 조만간 이를 대체할 것이라는 것이다.

(3) 교통캠페인 시행

영국의 보행환경 개선에 대한 노력은 ‘현명한 교통(Travelwise)’, ‘도시를 질식시키지 말자(Don't Choke the City)’, ‘녹색교통주간(Green Transport Week)’, ‘걸어서 학교가는 주간(Walk to School Week)’등 교통캠페인의 확대에서도 나타나고 있다. 이러한 캠페인은 모두 ‘녹색보고서’의 지원하에 진행되고 있다.

또한 ‘녹색통근계획(Green Commuter Plans)’도 잘 알려진 캠페인의 하나이며, 최근 ‘교통 2000’보고서(1996년)는 녹색교통과 관련된 방대한 정책안들을 담고 있다.

(4) 통학로 개선 노력

걷거나 자전거를 타고 학교에 가는 어린이들을 위한 통학로 개선사업은 지방당국으로 하여금 통학로의 안전 증진을 위해 노력할 것을 의무화 한 법안이 제정된 이후 덴마크의 여러 도시들에서 널리 시행되었다. 또한 영국에서도 통학로 개선에 대한 관심이 점차 커지고 있으며 여러 방안들이 마련되고 있다.

(5) 유럽위원회의 구성

OPIUM, CAPTURE와 같은 보행, 보행자 문제를 다루는 많은 교통사업들이 유럽위원회 지원을 받아 이루어지고 있다. 이러한 유럽위원회에는 자동차 대신 다른 교통수단을 활용하려는 약 20여개 도시들이 포함되어 있다.

(6) 보행화를 통한 도심재활성화 시행

보행을 활성화하기 위한 방안으로 도심부의 보행화(Pedestrianization)가 자주 인용되고 있으며, 요즘에는 많은 도시들이 도심부에 보행화가 시행된 보행자전용구역을 보유하고 있다.

일반적으로 과거에는 도심부 보행화 방안에 대해 매우 부정적이었으나 보행화 시행 후 보행화 되지 않은 인근 지역보다 매상이 올랐다는 증거들이 새롭게 제시(카톤, 1990) 됨으로써 보행화가 활성화 되었다. 예를 들면 하스 클라우와 크램튼(1988년)은 독일의 3개 중규모 도시(5만~25만)를 대상으로 보행화와 자동차 길들이기의 효과를 검증하였다. 이 지역에서는 보행화로 인해 상당한 정도의 업종교체 등 활성화가 이루어졌고, 도로변이나 주택가의 상당수 업주들이 도로에서의 보행화나 자동차 길들이기(30킬로 속도제한) 등을 실시하는 것을 긍정적으로 평가하고 있다.

ESRC 보고서에 따르면 보행화 구역에서 어떤 업종은 보행화된 도심부에 남아있기를 포기하고 보행화 되지 않은 도심부 밖으로 옮기고 있는 것으로 나타났다. 그러나 전반적으로는 보행화로 인해 도심상점가의 활성화가 이루어지고 있는 것으로 밝혀졌다.

4. 문화지구와 관련된 외국사례

일본에서 문화지구와 관련된 사례로는 주로 역사문화자원의 보존, 역사경관 조성 등과 관련된 제도로 크게 문화재보호법에 의한 경우, 도시계획법에 의한 경우, 지방자치단체 독자지원체도로 구분해 살펴볼 수 있다. 특징적인 것은 대부분의 이러한 지구에서는 역사문화자원 보전이라는 특성을 살리기 위해 재정적 지원과 세제혜택 방안을 다양하게 마련하고 있다는 것을 알 수 있다.

1) 일본의 사례

● 문화재 보호법에 의한 역사경관 보존재생

〈부록표 9〉 중요전통적건조물군보존지구에서의 지원수단

접근방법	정책의 내용	구체적 사항
지원정책	재정적 지원 (보조금 지급)	<ul style="list-style-type: none"> 중요전통적건조물보존지구로 선정되면 시정촌이 실시하는 보존을 위한 관리, 보존수리, 매입 등의 보존정비사업에 대하여 국가가 경비 보조 보조비율은 보조대상경비의 50% (상한 : 한건당 150만엔)
인센티브	세제혜택	<ul style="list-style-type: none"> 1989년 지방세법 개정되어 중요전통적건조물보존지구내의 보존계획에서 선정되고 고시된 전통적건조물에 대한 고정자산세 비과세조치 실시(법 제348조 제2항)(자연물, 토지 등은 보존계획에서는 보존대상이 되나 세금감면혜택은 받지 못함.) 야나이시 등 8개 지자체에서 조례로 전통적 건조물 및 토지에 대한 일부 감면조치 -전통적건조물보존지구에서 지가세 비과세(1993), 상속세는 감면대상에서 제외

● 도시계획법 등에 의한 역사경관 보전 재생

〈부록표 10〉 역사적 건조물 등 활용형 재개발사업 지원수단

접근방법	정책의 내용	내 용
지원정책	재정적 지원	<ul style="list-style-type: none"> 보전비용부담을 경감하고, 적극적인 활용을 유도하기 위해 사업비 보조 확충. 시정촌이 건설대신의 승인을 받아서 사업계획을 책정하면 국가로부터 보조를 받을 수 있다. 보조율 <ul style="list-style-type: none"> -지자체가 시행인 경우 국가가 1/3 -시가지재개발조합이 시행인 경우 국가가 1/3, 지방공공단체가 1/3 보조대상 : 내력진단 등 기술적인 보전재생 방안 검토비용이나 구조보강경비 등

<부록표 41> 역사적 풍토구역 및 특별보존지구내 지원수단⁸⁾

접근방법	정책의 내용	구체적 사항
지원정책	재정적 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 국고보조 형태: 보존정비보조금, 보존시설정비보조금, 사적매입보조금으로 구분하여 지원 · 중요한 문화재 발굴시 중앙정부인 문화청이 지구전체의 80% 지원, 도현에서 10%, 기타 10%는 자기부담 · 중요한 문화재가 발굴된 곳은 토지매입에 필요한 금액의 70%를 고도보존법에 의하여 중앙정부 보조 · 중요도가 낮은 문화재는 시 또는 현청에서 100% 보조 · 기업이나 회사 또는 일정한 단체에서 단지개발형식으로 개발하는 경우에는 중앙 및 지방 정부의 보조가 전혀 없으며 당해 기업 및 단체가 100%부담 · 구시가지의 전통가옥에 대해서는 토지세의 약 50%가 감면되며, 전통가옥을 신축할 때 가시권내 기둥, 지붕, 격자, 벽 등의 공사비중 50%보조 / 개축할 때는 70%보조 / 특히 1946년 이전건물은 80%까지 보조 (보조범위는 건물을 옆에서 보았을 때 가시권에 속한 건축부문으로서 대체로 건축물 전체의 1/2에 해당)
인센티브	조세지원	<ul style="list-style-type: none"> · 중요문화재로 지정된 곳(예:절·신사)의 건물과 재산세는 일반적으로 면세(교토시의 경우 토지재산세 과세) · 역사적 풍토특별보존지구 내의 역사적 풍토보존에 필요한 토지의 소유자가 행위의 허가를 신청하였으나 허가를 받지 못하여 토지이용에 현저한 지장이 초래되었다고 부현에 대하여 당해토지의 매입을 신청한 경우에는 시가로 매입해야 한다. (제11조) · 이에 반해 역사적풍토보존구역에서는 매입제도가 적용되지 않는다. 따라서 구역내에서 발생하는 각종 개발행위에 대응하기 위하여 풍치지구를 중복해서 지정하는 경우가 많음

● 지방자치단체에 의한 독자적인 역사경관 보전재생제도

<부록표 42> 교토의 역사경관보전제도

교토시가지 경관조례(1972) : 역사문화유산 적극적으로 활용하고, 역 사적인 두께 가 있는 도 시환경을 형 성하기 위하 여 제정	미관 지구	<ul style="list-style-type: none"> · 제1종지역: 역사지구나 역사적 건조물 등이 주변 시가지경관과 일체가 되어 풍취를 형성 · 제2종지역: 제1종지역의 주변지역 및 역사적 건조물 등이 점적으로 분포하여 풍취를 형성
	특별 보전 수경 지구	<ul style="list-style-type: none"> · 미관지구 또는 풍치지구내에 위치한 전통양식에 의하여 구성된 역사지구에 지정 / 이 지 구에서 건축물을 신축, 개축, 증축 또는 외관을 절반이상 개조하거나 색채변경할 때에는 사전에 시장에게 신고해야 하며, 시장은 건축물의 양식, 재료, 색채등을 지정하거나 식재 등을 권고할 수 있다. 시장의 지정 또는 권고에 따르는 경우 비용의 일부 보조됨
	공작물 규제 구역	<ul style="list-style-type: none"> · 미관지구내 시가지경관을 보전하기 위하여 지정
역사적근대경관 지구 보전요강 (1985)		<ul style="list-style-type: none"> · 근대건축이 다수 분포하는 사조도리 일대 및 가미기모 중요전통적건조물보존지구 주변을 역사적 근대경관지구로 지정하여 교토의 근대경관보전하기 위해 노력

8) 최선주, "일본의 역사환경 보전재생을 위한 제도", 「대한건축학회」, 1996. 7에서 재구성

<부록표13> 도쿄도 역사경관 보전정책

정 책	내 용
· 총합설계허가요강 (1988)	· 마루노우찌 노무라빌딩 본관의 경우, 시계탑과 최상부의 열주 및 탑을 보존하고, 벽과 내장의 일부를 보존, 복원하고 보존건물의 모형을 전시하는 코너를 설치함으로써 지역사회에 공헌하는 공익시설로 인정받아 도로사선제한 및 용적률 완화
· 도쿄도 특정가구 운용기준	· 아카시초특정가구(상누가국제병원)에서는 지역의 랜드마크인 부속예배당 및 병동 일부를 보존하고, 신축건물높이를 보존건물 높이와 같게하고, 전정을 도민에게 제공함으로써 용적률이 400%에서 590%로 완화
· 역사적건조물경관 의장보존사업(1989)	· 보존은 건물전체보존에서 외벽 일부 보존에 이르기 까지 다양 · 1994년 현재 이 제도가 적용된 건물은 미츠이본관 등 4개

<부록표14> 요코하마시의 역사적 건조물 개보수시 지급되는 보조금

구 분		등록역사적 건조물 (보전계약체결)	인정역사적건조물	역사적경관보전지구	
조 사 설 계	조사	부담율	1/2	3/4	3/4
		한도액	100만엔	200만엔	200만엔
	설계	부담율	1/2	3/4	3/4
		한도액	100만엔	200만엔	200만엔
외관보전	부담율	1/2	3/4	3/4	
	한도액	목조 500만엔 비목조 3000만엔	목조 1000만엔 비목조 6000만엔	목조 1000만엔 비목조 6000만엔	
耐震改修	부담율	1/2	3/4	3/4	
	한도액	목조 200만엔 비목조 1000만엔	목조 300만엔 비목조 2000만엔	목조 300만엔 비목조 2000만엔	
外構全保	부담율	-	3/4	3/4	
	한도액	200만엔	300만엔	300만엔	
유지관리		15만엔(연간액)	30만엔(연간액)	30만엔(연간액)	
外觀修景	부담율	-	-	3/4	
	한도액	-	-	300만엔	
방재시설 公開	부담율	7/10	9/10	9/10	
	한도액 (연간액)	100만엔 (일수 등에 따름)	100만엔 (일수 등에 따름)	100만엔 (일수 등에 따름)	

<부록표15> 역사적 건조물 경관 의장보존사업의 지원수단

접근방법	정책의 내용	내 용
지원정책	재정적 지원	· 소유자가 제출한 보존공사계획이 보존계획으로 인정되면 공사경비 일부가 보조 · 보조액은 공사비의 1/2 이내로 (비목조는 5000만엔, 목조는 8000만엔을 상한)
	행정적 지원	· 보전관련 정보제공 및 조언 · 전문가 상담창구의 설치
인센티브	조세지원	-
	건축규제완화	· 특정가구 및 총합설계제도 등을 적용한 용적률의 가산

2) 미국의 사례

● 미국의 역사적 환경보전

미국의 경우 역사적인 지구(historic district)는 지리적으로 구분이 되면서 공유하는 역사적인 사건이나 건축양식의 특성이 보존의 가치를 지닐 때 지정된다. 역사적인 지구는 기존 건물보존에 도시계획적 지구(zoning) 개념을 도입시킨 것으로, 주로 대도시에서 지정되어 여러 가지 도시개발사업으로부터 이의 보존을 유지하려는 의도를 갖고 있다.

- ① 보스톤의 비콘힐 지구 (Beacon Hill district)
- ② 뉴 올리안즈의 뷰카라 지구 (Vieux Caree district)
- ③ 워싱턴시의 조시타운 지구 (Georgetown district)

● 세제개혁법령 (Tax Reform Act of 1976)

미국의 경우 역사적인 지구(historic district)로 지정되었을 때 주어지는 경제적 이익들이 지역 보존을 추진시켜온 효과적인 원동력으로 작용하고 있는데 특히 1976년 미국의 세제개혁법령(Tax Reform Act of 1976)은 건축보존, 지역보존에 큰 변화를 가져왔다. 이 법령은 국가의 역사장소(the National Register of Historic Places)로 지정된 건물이나 지정된 지역에 속한 건물을 상업적 용도로 사용하기 위해 재활용할 때, 그것이 새 건물을 신축하는 것보다 경제적으로 더 큰 혜택을 받을 수 있도록 제도화한 것이다.

이 세법은 1981년, 86년에 걸쳐 개정되었는데 그 이전에 정부주도의 규제식 지역보존은 개발업자 주도의 민간차원으로 바뀌게 되어 더욱 적극적으로 역사적인 건물의 사용을 유도하면서 지속적인 지역의 보존이 가능해졌다. 또 도시의 역사적 지역보존이 민간주도로 활성화되면서 정부의 역할도 바뀌게 된 것이다.

● 정부의 역할

지정된 지역을 재활용할 때 준수해야할 권위있는 재활용 기준(standard for rehabilitation)을 연구, 설정하는 것은 물론 이에 대한 준수 여부를 심사하여 세금혜택의 가부를 결정하는 것이 정부의 주임무가 되고 있다.

미국의 역사환경보존의 주체인 미국중앙정부는 주로 유도적인 역할을 하고 지방단체와 민간단체가 주요 업무를 진행한다. 보존대상으로서는 도시나 마을, 스카이라인, 시각적 회랑, 지구, 가로경관, 가로입면, 건물, 성벽 등의 점적 요소 등으로 광범위하다. 보존 방법으로는 역사지구의 지정과 랜드마크의 지정을 비롯하여 용도제한, 지역지구제, 건물입면규제, 벌칙 등과 함께 융자(loan), 보조금, 용도변경, 개발권양도, 지역권설정 등 지원수단을 활용하고 있다. 따라서 미국 보존정책의 특징은 지방자치단체 위주로 이루어진다는 점과 면적 개념이라는 점, 그리고 그 보존수단이 다양하다는 점을 들 수 있다.

● 미국 도시들의 문화지구 조성사례 특징

미국의 문화지구사례 특징들을 보면 문화지구 조성목적에 적합한 경우에는 건축규제 완화, 재정지원 등 인센티브 관련 사항을 제고하고 있으며 문화지구 환경을 저해하는 경우에는 건축규제 강화, 개발행위 규제강화 등 규제수단을 적용하고 있다. 그리고 도시정부, 이용자, 지역주민, 이해관계자, 개발자, 전문가 등의 폭넓은 참여와 협상을 바탕으로 문화지구 조성사업이 추진되고 있다.

실제 투자재원에 있어서도 민간부분이 차지하는 비중이 공공부분보다 훨씬 높게 나타나고 있는데, 미국의 도시들은 주로 문화예술지구를 예술과 경제를 연계하여 조성하고 있다. 그리고 예술지구 내 상업시설에서 나온 수익금은 문화환경을 조성하는데 다시 재투자하고 있다.

<부록표 46> 미국 도시의 문화예술지구 조성사례⁹⁾

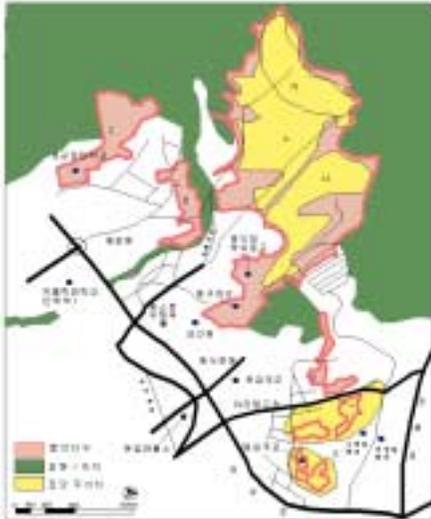
구분	내용		사례도시
법	세계개혁법령 (Federal Preservation Tax Credit Program)	1976년 제정 1981, 1986년 개정	
보전방법	<ul style="list-style-type: none"> • 특정지구의 지정 • 랜드마크의 지정 • 용도제한 • 용도지구제 • 벌칙 	<ul style="list-style-type: none"> • 대부(loan) • 보조금 • 용도변경 • 개발권양도 • 건물입면 지역권 	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴욕 • 달라스 • 클리블랜드 • 피츠버그

9) 이상준·김재국, “도시의 역사적 문화환경 보존 및 활용방안에 관한 연구”, 동신대, 1999에서 재구성

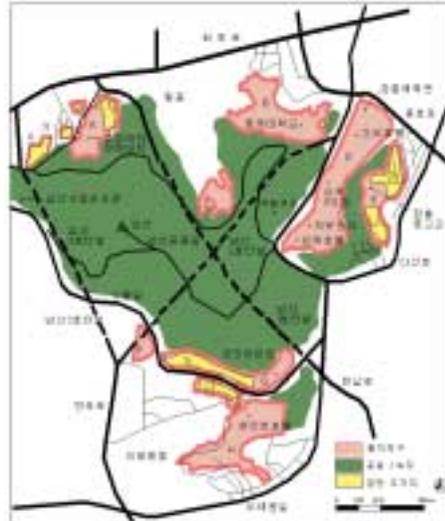
경관(풍치)지구 및 미관지구 현황분석자료

- 현재 풍치지구 지구별 지정현황

<그림 3> 성북지구



<그림 4> 남산지구



<그림 5> 광장지구



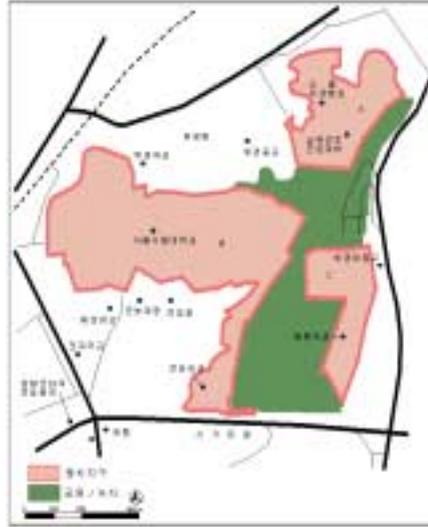
<그림 6> 안암지구



<그림 7> 화곡지구



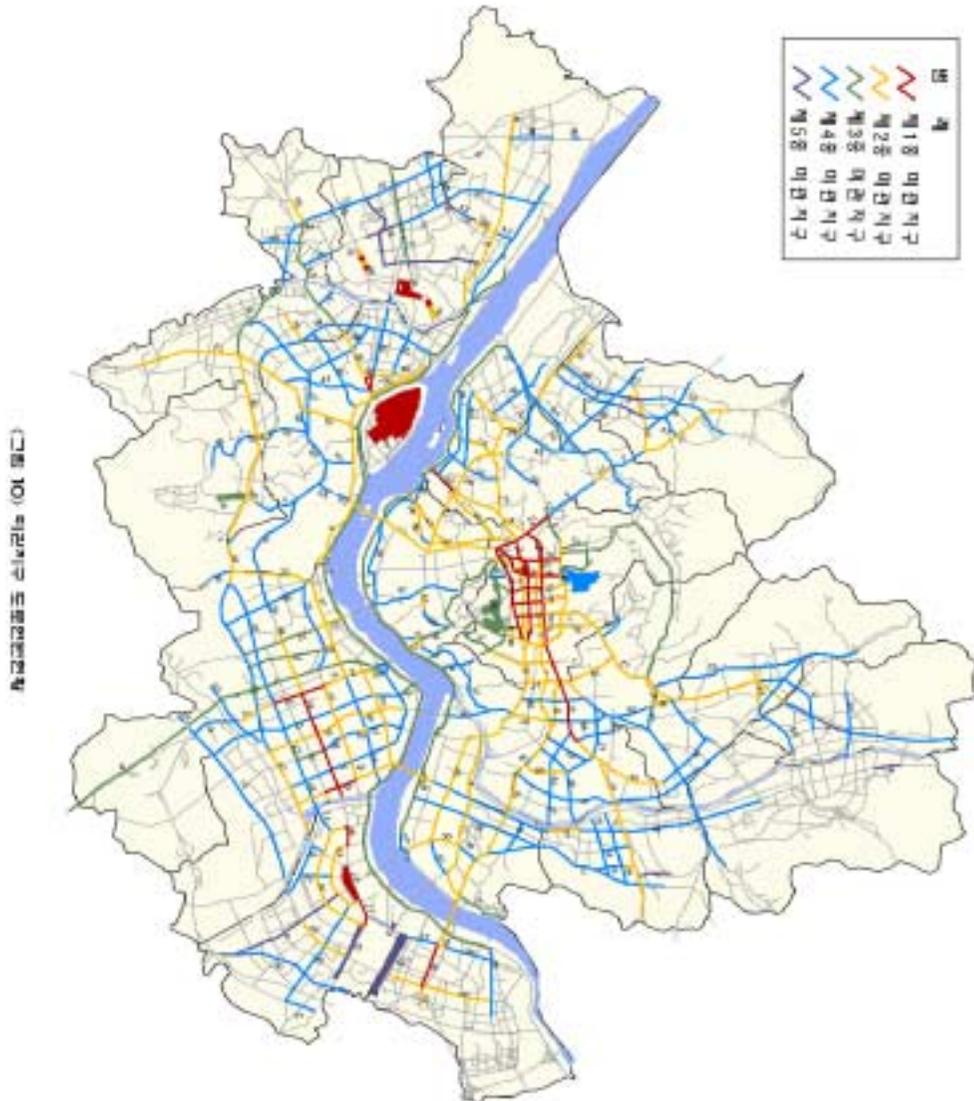
<그림 8> 전농지구



<그림 9> 행당지구



● 미관지구 지구별 지정연번 및 특성분석



● 각 종별 총수/대지면적 구성비

<부록표-17> 1층 총수 / 대지면적 구성비

용도지역	대지세부	1	2	3	4	5~9	10~14	15~19	20층이상	총 합계
상업지역	100미만	20.6%	50.7%	12.0%	6.8%	9.6%	0.3%	0.0%	0.0%	100.0%
	100~300	13.5%	38.1%	15.1%	9.2%	22.2%	1.1%	0.5%	0.4%	100.0%
	300~600	10.6%	17.1%	15.7%	6.5%	28.1%	15.7%	6.5%	0.0%	100.0%
	600~1000	2.5%	9.3%	10.5%	3.1%	36.4%	29.6%	7.4%	1.2%	100.0%
	1000㎡이상	1.6%	6.5%	2.9%	3.6%	19.5%	33.6%	16.3%	16.0%	100.0%
상업지역 합계		12.5%	32.0%	11.7%	6.6%	19.5%	10.4%	4.3%	2.9%	100.0%
주거지역	100미만	33.3%	33.3%	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	100~300	26.7%	46.7%	6.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	300~600	40.0%	0.0%	0.0%	0.0%	60.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	600~1000	20.0%	20.0%	10.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	1000㎡이상	10.0%	35.0%	5.0%	5.0%	15.0%	5.0%	25.0%	0.0%	100.0%
주거지역 합계		20.8%	32.1%	7.5%	1.9%	26.4%	1.9%	9.4%	0.0%	100.0%
준공업	100~300	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
준공업 합계		0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
총 합계		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

<부록표-18> 2층 총수 / 대지면적 구성비

용도지역	대지세부	1	2	3	4	5~9	10~14	15~19	20~24	25층이상	총 합계
상업지역	100미만	44.4%	31.2%	14.1%	5.8%	4.6%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	100.0%
	100~300	25.4%	24.7%	23.6%	15.0%	11.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	300~600	14.1%	11.8%	29.2%	17.1%	26.2%	1.1%	0.4%	0.0%	0.0%	100.0%
	600~1000	15.5%	13.8%	20.9%	15.0%	30.5%	3.9%	0.0%	0.2%	0.0%	100.0%
	1000㎡이상	8.3%	10.8%	19.4%	7.1%	35.4%	11.7%	4.9%	2.2%	0.3%	100.0%
상업지역 합계		26.7%	22.2%	21.4%	12.2%	15.4%	1.4%	0.4%	0.2%	0.0%	100.0%
주거지역	100미만	53.0%	26.9%	13.1%	4.7%	2.3%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	100~300	26.1%	24.9%	27.6%	14.4%	6.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	100.0%
	300~600	10.6%	11.4%	34.6%	20.2%	23.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	600~1000	12.3%	12.9%	28.5%	16.7%	28.7%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	1000㎡이상	12.5%	12.7%	32.2%	13.3%	26.6%	2.1%	0.4%	0.2%	0.0%	100.0%
주거지역 합계		24.0%	19.3%	27.5%	14.5%	14.4%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
준공업	100미만	72.7%	18.2%	9.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	100~300	31.7%	25.4%	34.9%	6.3%	1.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	300~600	22.2%	11.1%	39.5%	19.8%	7.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	600~1000	31.3%	15.6%	21.9%	15.6%	15.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	1000㎡이상	30.2%	26.4%	24.5%	11.3%	5.7%	1.9%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
준공업 합계		30.0%	19.2%	31.3%	12.9%	6.3%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
녹지	100미만	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
녹지 합계		100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
총 합계		25.3%	20.6%	24.9%	13.4%	14.6%	0.8%	0.2%	0.1%	0.0%	100.0%

<부록표-19> 3층 층수 / 대지면적 구성비

용도지역	대지세부	1	2	3	4	4~10	10층이상	총 합계
상업지역	100미만	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	100~300	0.0%	0.0%	47.1%	41.2%	11.8%	0.0%	100.0%
	300~600	6.8%	18.2%	22.7%	20.5%	29.5%	2.3%	100.0%
	600~1000	15.4%	23.1%	23.1%	23.1%	15.4%	0.0%	100.0%
	1000㎡이상	25.0%	0.0%	25.0%	0.0%	37.5%	12.5%	100.0%
상업지역 합계		8.3%	13.1%	29.8%	22.6%	23.8%	2.4%	100.0%
주거지역	100미만	52.5%	32.2%	11.0%	3.7%	0.7%	0.0%	100.0%
	100~300	31.5%	38.9%	16.5%	7.4%	5.6%	0.2%	100.0%
	300~600	22.2%	28.9%	20.4%	8.9%	19.5%	0.0%	100.0%
	600~1000	24.1%	28.3%	16.3%	7.2%	22.9%	1.2%	100.0%
	1000㎡이상	18.8%	18.0%	19.5%	12.8%	26.3%	4.5%	100.0%
주거지역 합계		31.1%	32.3%	16.7%	7.5%	11.7%	0.5%	100.0%
준공업	100~300	20.0%	40.0%	33.3%	6.7%	0.0%	0.0%	100.0%
	300~600	7.7%	30.8%	46.2%	15.4%	0.0%	0.0%	100.0%
	600~1000	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
	1000㎡이상	20.0%	20.0%	60.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
준공업 합계		13.9%	30.6%	38.9%	8.3%	8.3%	0.0%	100.0%
녹지	1000㎡이상	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
녹지 합계		100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
총 합계		29.7%	31.4%	17.8%	8.2%	12.2%	0.6%	100.0%

<부록표-20> 5층 대지 / 층수 구성비

용도지역	대지세부	1	2	3	4	4~10	총 합계
일반상업	100~200	50.0%	25.0%	25.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	200~400	25.0%	0.0%	33.3%	41.7%	0.0%	100.0%
	400~1000	9.1%	54.5%	9.1%	18.2%	9.1%	100.0%
	1000이상	0.0%	40.0%	0.0%	40.0%	20.0%	100.0%
상업지역 합계		18.8%	28.1%	18.8%	28.1%	6.3%	100.0%
주거지역	100미만	54.5%	33.3%	9.1%	3.0%	0.0%	100.0%
	100~200	12.9%	44.5%	20.6%	21.9%	0.0%	100.0%
	200~400	7.0%	33.3%	20.7%	38.9%	0.0%	100.0%
	400~1000	12.9%	19.7%	24.1%	43.1%	0.3%	100.0%
	1000이상	9.2%	21.4%	32.7%	27.6%	9.2%	100.0%
주거지역 합계		10.9%	30.3%	22.3%	35.7%	0.9%	100.0%
녹지	100~200	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	200~400	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	400~1000	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	1000이상	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
녹지 합계		50.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	100.0%
총합계		11.3%	30.1%	22.3%	35.3%	1.0%	100.0%

● 1-5층별 특성 구분 : 강남/강북, 용도지역별, 주거용도별, 층수별, 대지별, 도로별등

<부록표 22> 1층(주거구분 20%)

지역	용도지역	총 건물 평균 주거용도	총 건물의 평균층수구분	연별 평균층수 비율%	최소대지면적 기준	해당연번		
						중로	대로	광로
강남	상업지역	20%이하	5층미만	37%이하	600이하	26	18	
			5층이상	37%이하	600이상		27	19,20,25
	주거지역	20%이하	5층미만	37%이상	600이상			22
강북	상업지역	20%이상	5층미만	37%이하	600이하	12	17	
				37%이상	600이상			10
		20%이하	5층미만	37%이하	600이상		9	2,4,6
				37%이상	600이하	11	13	
	5층이상	37%이상	600이상		3	5,16		
			37%이하	600이상	8			

<부록표 23> 2층 구분

지역	용도지역	총 건물 평균 주거용도	총 건물의 평균층수구분	연별 평균층수 비율%	최소대지면적 기준	해당연번				
						소로	중로	대로	광로	
강남	일반상업	30%미만	2.9층미만	54.1%이상	300이하	16				
				54.1%미만	300이상				63	
				54.1%이상	300이상	45	15,44,53,54,59,64,66	13,30		
		30%이상	2.9층이상	54.1%이상	300이상				60	
		주거지역	30%미만	2.9층미만	54.1%미만	300이상				25
					54.1%이상	300이상	52	6,48,65	14,22,29,67	
54.1%미만	300이상					3				
	30%이상	2.9층미만	54.1%이상	300이상				23		
54.1%이상			300이상			35				
강북	일반상업	30%미만	2.9층미만	54.1%미만	300이상			5,31,33		
				54.1%이상	300이하	47	17			
				54.1%미만	300이하	9				
				54.1%이상	300이상	8		76	7	
				54.1%미만	300이상			76		
				54.1%이상	300이하			46,49		
		주거지역	30%미만	2.9층미만	54.1%미만	300이상			28,77	
					54.1%이상	300이하			24,36,74	1
					54.1%미만	300이하			71	
					54.1%이상	300이상			4,18,32	
					54.1%미만	300이상			20,55	19
					54.1%이상	300이하			57	
30%이상	2.9층미만	54.1%미만	300이상			26,27				
		54.1%이상	300이하			2,40,42,72				
		54.1%미만	300이상			41,50				
		54.1%미만	300이상			38	21			
		54.1%미만	300이상							
		54.1%이상	300이상	43						

<부록표-24> 3종 구분

지역	용도지역	총 건물 평균 주거용도	총 건물의 평균층수구분	연번별 평균층수 비율%	최소대지면적 기준	해당연번			
						소로	중로	대로	광로
강남	주거지역	50%미만	2.6층미만	70.3%미만	300이상				9
			2.6층이상	70.3%미만	300이상			7,21,22	23
		50%이상	2.6층미만	70.3%미만	300이상				18
			2.6층이상	70.3%미만	300이상				20,29
강북	주거지역	50%미만	2.6층미만	70.3%미만	300이상		17		
			2.6층이상	70.3%미만	300이상		11		
		50%이상	2.6층미만	70.3%미만	300미만		16	12	8
					300이상	28	1,2,4		
					300미만				25
					300이상			5	6,24

<부록표-25> 4종 구분

지역	용도지역	총 건물 평균 주거용도	총 건물의 평균층수구분	연번별 평균층수 비율%	최소대지면적 기준	해당연번		
						중로	대로	광로
강남	기타지역	50이하	2.8미만	7.6%미만	200이상		6	
			2.8이상	7.6%이상	200이상		72,74,96	7
	주거지역	50이상	2.8미만	7.6%미만	200이상		43,45,47,86	
				7.6%이상	200이상			50
		50이하	2.8이상	7.6%이상	200이상	75,76		
			2.8이상	7.6%미만	200이상		41	
강북	상업지역	50이하	2.8이상	7.6%이상	200이상	60,62,85	42,51,71,73,87,95,98	65,77,78
				7.6%미만	200이상		1,13	
	주거지역	50이상	2.8미만	7.6%미만	200이상	33	28,32,36,37,38,39,40,67,68	34
				7.6%이상	200이상		5,21,100	
			2.8이상	7.6%미만	200이상		83	
				7.6%이상	200이상			101
		50이하	2.8미만	7.6%미만	200이상	10,22,31,63,64,90,93	2,8,9,15,16,18,24,69,89	
				7.6%이상	200이상		23,25	94
			2.8이상	7.6%미만	200이상		17,19	
				7.6%이상	200이상	27	11,12,14,20,29,35,66,81	

<부록표-26> 5종 구분

지역	용도지역	총 건물 평균 주거용도	총 건물의 평균층수구분	연번별 평균층수 비율%	최소대지면적 기준	해당연번		
						중로	대로	광로
강남	일반상업	50%미만	3.1층미만	88.7%미만	300이상		4	
			3.1층이상	88.7%미만	300이상		10	
	주거지역	50%미만	3.1층이상	88.7%미만	300이상		11	
			88.7%이상	300이상		9		
강북	주거지역	50%이상	3.1층이상	88.7%이상	300이상			12
		50%미만	3.1층미만	88.7%미만	300이상	3		
			3.1층미만	88.7%미만	300이상			2,7,8

시정연 2000-R-03

도시계획법 개정관련
서울시 응도지구 재정비 방안 연구

발행인 권원용

발행일 2000년 12월 31일

발행처 서울시정개발연구원

100-250 서울시 중구 예장동 산 4-5

전화: (02)726-1020 팩스: (02)726-1060

ISBN 89-8052-194-4-93540

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.