

서론

- 0.1. 연구 필요성
 - 0.2. 연구 목적
 - 0.3. 연구 범위 및 진행방법
 - 0.4. 연구 내용 및 방법
-

0.1. 연구 필요성

일반주거지역에 대한 용도지역 세분의 필요성은 다음과 같이 4가지 측면에서 생각된다.

첫째, 서울시 시가지면적에서 일반주거지역이 차지하는 면적은 85.7%로 광범위하다. 그럼에도 불구하고 지구의 특성과 관계없이 획일적이고 과도한 계획밀도(용적률 400%등)를 적용하고 있어 새로운 개발과 더불어 도시환경 및 주거환경은 악화일로에 있다. 이같은 도시문제를 근원적으로 해결하고 지구의 특성을 살리면서 일정수준이상의 주거환경을 확보하기 위해서는 일반주거지역에 대한 용도지역의 세분이 시급하다.

둘째, 서울시 주택시가지는 도시의 성장과 더불어 순수한 주거기능 위주에서 상업계 및 업무계 용도등의 침투로 주거환경의 악화라는 문제점을 내포한 가운데, 토지이용의 복합화와 용도의 혼재를 경험하고 있다. 이와 아울러 주택유형 역시 1980년대까지만 해도 저층단독주택이 주류를 이루었지만, 1990년 이후 신규 개발가능지의 고갈과 대폭적인 건축법완화조치 등의 영향을 받아 재개발 및 재건축을 통한 아파트건립과, 다세대·다가구주택 건립 등으로 공동주택에서 거주하는 세대수가 급증하고 있다. 이렇게 주택시가지가 변모하는 가운데서 일정수준이상의 주거환경 및 도시환경을 유지하기 위해서는 주택시가지의 특성을 고려한 용도지역 세분이 절실하다.

셋째, 상위계획인 서울시 도시기본계획(1996년/안)에서는 서울시가 안고 있는 도시문제 해결과 장래 도시의 건전한 발전을 목표로 하여 기정일반주거지역에 대한 용도지역 세분(제1·2·3종)내용을 포함하여 토지이용의 기본방향을 제시하고 있다. 이로 인하여 기존 용도지역의 전면적인 수정이 불가피하다. 따라서 기정 일반주거지역에 대한 용도지역 세분은 물론 타 용도 지역으로의 변경도 동시에 검토가 필요하게 되었다.

넷째, 기성주택시가지는 지역에 따라 교통환경, 공공시설의 확보 및 도시기반시설의 정비수준이 다르다. 그럼에도 불구하고 일반주거지역내에서는 동일하게 과도한 계획밀도(용적률 400%)를 허용하여 고층고밀개발로 인한 개발이익은 개발자가 챙기고, 개발과 관련하여 발생하는 교통환경 악화, 일조권 침해 등의 도시문제로 인한 피해는 인근주민과 서울시 다수시민이 감수하여야 하는 모순이 발생하고 있다. 따라서 용도지역의 세분을 통하여 지구의 도시기반시설 및 공공시설의 확보수준을 고려한 계획밀도의 설정이 필요하다. 그리고 새로운 개발로 인하여 추가로 필요한 공공시설 및 기반시설확보에 대해서는 개발자가 부담하는 것을 원칙으로 하되 이때 용도지역 세분과 연계시켜 추가로 확보하는 방법, 즉 지역지구제에서 제시하고 있는 계획밀도의 범위를 공공시설 및 도시기반시설을 확보하는 조건으로 일정범위내에서 완화시키는 제도마련도 필요하다.

0.2. 연구 목적

서울시 기정 일반주거지역을 대상으로 『양호한 도시환경 및 주거환경 유지』와 『합리적인 토지이용』을 기본목표로 하여 용도지역의 세분(제1·2·3종 일반주거지역)을 위하여 기본적으로 필요한 기준설정 및 방법을 제시하고자 한다. 이것과 아울러 현재 수립중인 서울시 도

계획(1996년/안)상 일반주거지역에 대한 용도지역세분의 기본방향을 공간적으로 구체화하는 기준설정과 방법을 제시코자 한다.

0.3. 연구 범위 및 진행방법

1) 연구의 대상범위

도시계획상 지정 일반주거지역을 우선 대상으로 서울시 현안과제의 해결과 장래 발전방향을 고려하여 정책목표 및 주요시책을 설정하고 지구의 다양한 특성도 고려하여 일반주거지역의 용도지역 세분에 기본적으로 필요한 주요지표와 기준을 정하고 이것을 구체화하기 위한 방법을 체계화한다.

본 연구에서 서울시의 일반주거지역만을 대상으로 하여 용도지역 세분을 위한 검토를 실시한 것은 다음과 같은 이유에서이다.

첫째, 연구대상에서 타 용도지역인 상업지역, 공업지역을 제외한 것은 연구과제의 성격이 수탁과제가 아닌 기본연구과제로 채택되었기 때문에 예산과 연구인력에 있어 한계가 있었다.

둘째, 일반주거지역을 타용도지역 보다 우선적으로 연구의 대상으로 삼은 것은 일반주거지역내에서 고층고밀개발에 따른 도시문제는 날로 심화되고 있어 시민생활에 지대하게 부정적인 영향을 미치고 있기 때문이다. 특히 일반주거지역은 서울시 시가지면적의 85%이상을 차지하고 있기 때문에 이곳이 얼마만큼 계획적으로 잘 관리되느냐에 따라 서울시 도시환경의 개선은 물론 주민의 삶의 질 향상에 직결되기 때문이다.

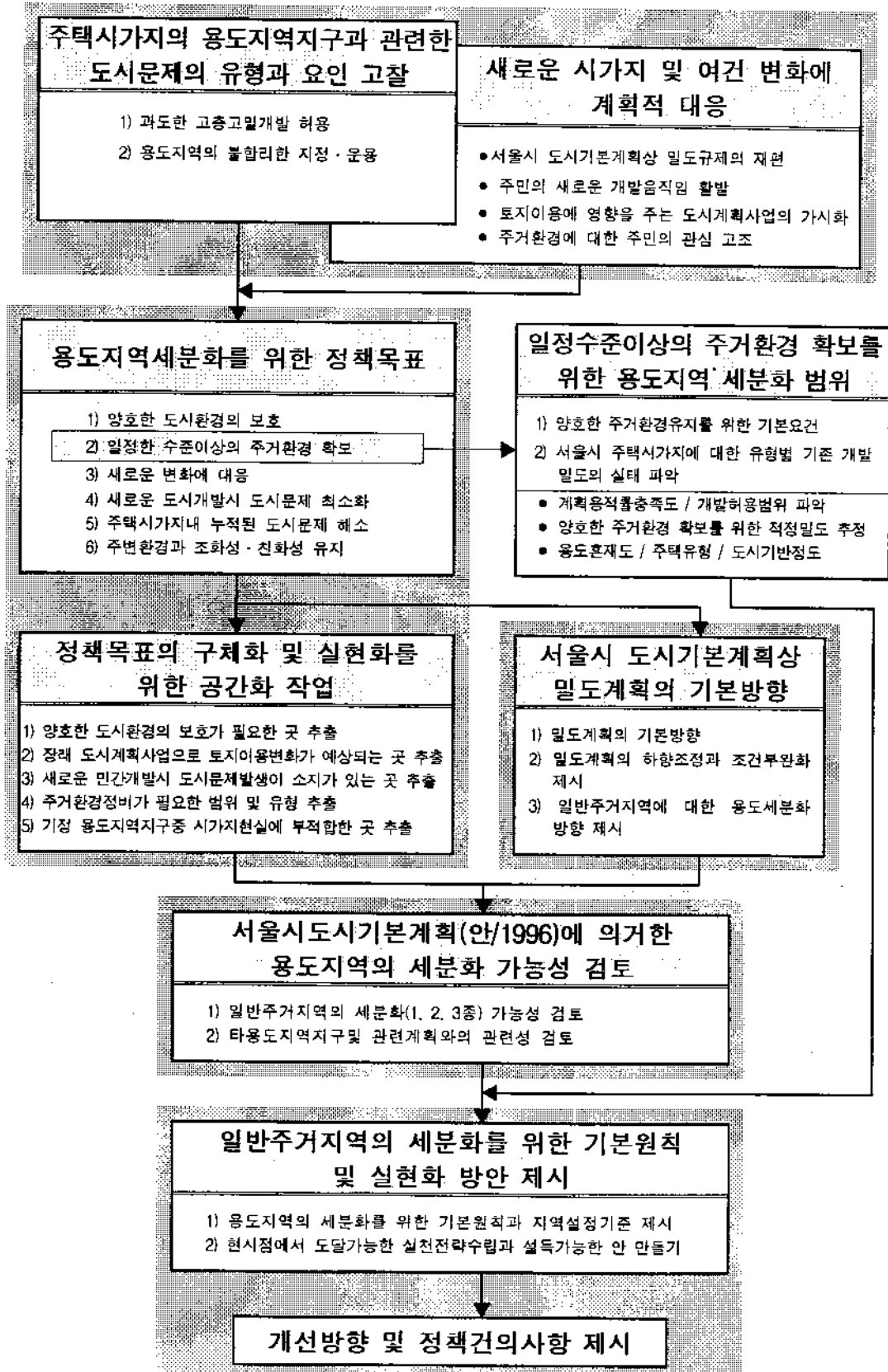
2) 연구의 진행방법

지정 일반주거지역에 대한 용도지역 세분을 위해서는 <표1>과 같이 3단계의 작업이 필요하다고 보았다. 본 연구에서는 주로 <1단계>를 다루었다. 용도지역 세분을 위한 연구결과를 가지고 집행하기 위해서는 본 연구결과에 추가하여 <2단계>와 <3단계>의 후속연구 및 작업이 계속 필요하다는 것을 미리 말해 두고자 한다.

<표1> 용도지역 세분을 위한 연구단계 구분

<1단계> 일반주거지역에 대한 용도지역 세분방법과 기준설정
- 정책목표 및 기본원칙설정, 주요지표의 선정, 지표의 기준설정
<2단계> 세분된 용도지역에 대한 밀도계획의 세분을 위한 기준설정
- 다양한 사례지구의 검토를 통한 용도지역세분을 위한 매뉴얼작성
- 상업계, 공업계 용도지역에 대한 용도지역의 세분
<3단계> 용도지역 세분을 위한 기술용역실시
- 토지이용현황조사와 용도세분 시도

<도1> 연구추진방법



그리고, 본 연구의 흐름을 정리하여 보면 <도1>과 같이 요약할 수 있다. 그 내용을 개관하여 보면 다음과 같은 순서로 진행되었다. 이 내용은 본 연구목차와 거의 일치한다.

(1) 일반주거지역에 대한 용도지역 세분의 필요성 구축, (2) 주택시가지의 특징과 개발밀도 실태 파악, (3) 선진외국도시의 용도지역과 관련한 사례검토, (4) 상기의 (1)과 (2), (3)의 검토 결과를 토대로 용도지역 세분을 위한 정책목표 및 기본원칙 설정, (5) 상위계획인 서울시 도시기본계획에서 제시하고 있는 내용의 반영, (6) 상기의 (4)와 (5)의 내용을 공간적으로 구체화하기 위한 지표설정 및 방법의 체계화 실시, (7) 상기의 (6)의 분석결과를 토대로 용도세분을 위한 기준과 대응전략을 수립하고, 마지막으로 (8) 용도지역 세분과 관련하여 개선되어야 할 정책건의 사항을 제시하였다.

본 연구논문의 구성상 특징은 일반적인 논문의 정책제안에 해당되는 내용이 상대적으로 많은 부분을 차지하고 있다는 점이다. 이것은 용도지역 세분과 관련한 정책목표 설정 및 주요시책 제시, 용도지역 세분을 위한 분석방법과 지표설정, 용도지역 세분을 위한 기준과 대응전략, 향후 개선방향 등 광범위한 내용을 다루고 있기 때문이다. 여기서 언급하는 정책제안은 용도지역 세분과 관련하여 향후 개선되어야 할 점을 정리하여 제시한 것이다.

0.4. 연구 내용 및 방법

연구논문은 총 7장으로 구성되었다. 제1장~제3에서는 용도지역 세분과 관련한 문제점 및 현황파악, 선진외국사례 검토에 역점을 두었으며, 제4장~제7장에서는 용도지역 세분을 위한 정책목표 및 기준 설정, 세분방법 및 개선방향을 제시하고자 한다. 연구내용을 각 장별로 구분하여 연구방법과 함께 정리하여 보면 다음과 같다.

제1장 “기정 일반주거지역의 문제점과 용도지역 세분의 필요성”에서는 지구의 특성을 도외시한 고층고밀개발과, 일정한 주거환경 수준을 도외시한 과밀개발, 용도지역의 불합리한 지정과 운용, 제반여건의 변화와 주거환경 개선 요구증대를 파악한다. 연구방법은 기존 문헌 및 자료 검토, 특히 서울시정개발연구원에서 그 동안 추진하여온 연구성과물을 토대로 용도지역과 관련하여 주택시가지내에서 발생하고 있는 다양한 도시문제를 정리하여 “일반주거지역에 대한 용도지역 세분의 필요성에 대한 논리”를 구축한다.

제2장 “서울시 주택시가지의 특징과 개발밀도 현황”에서는 서울시 주택시가지의 정비실태와 개발동향, 동단위 분석에서 본 서울시 주택시가지의 특성, 주택유형별 및 개발유형별로 본 개발밀도를 파악한다. 연구방법은 기존 통계자료를 활용한 분석과 주택유형 및 개발유형별로 사례분석을 해당 자치구 및 동사무소의 협조를 얻어 실시한다. 이때 주택시가지의 특성과 개발밀도의 현황을 파악한다. 이것은 용도지역 세분시 주택유형 및 개발밀도, 주택시가지의 특성 등을 반영한 계획밀도의 설정을 위해 필요한 작업이다.

제3장 “선진외국의 주거계 용도지역에 대한 지정현황과 운용실태”에서는 양호한 주거환경 유지를 위한 밀도범위와 주요지표와, 용도지역을 활용한 양호한 도시환경 유지방법, 도시성장관리와 연계한 지역지구제의 활용방법, 선진외국의 주거계용도지역의 계획밀도 범위, 일본대도시의 주거계 용도지역에 대한 지정과 운용실태를 파악한다. 연구방법은 기존문헌 및 기존자료의 분석을 통한 일정수준이상의 주거환경유지를 위하여 기본적으로 필요한 밀도의 범위와 요소, 지역지구제를 활용한 양호한 도시환경 유지와 도시성장관리 방법, 주택시가지에 대한 용도지역상의 계획밀도를 파악한다. 그리고 우리나라와 유사한 지역지구제와 시가지환경을 갖고 있는 일본의 대도시를 대상으로 담당공무원 및 전문가와의 면담을 통하여 용도지역의 지정방법과 운용상의 문제점을 파악한다. 검토 대상도시로는 도쿄구부와 오사카시, 나고야시를 들었다.

제4장 “일반주거지역의 세분을 위한 정책목표 설정”에서는 일반주거지역의 용도지역 세분을 위한 정책목표 및 주요시책 설정, 서울시도시기본계획(1996년/안)상 주거계 용도지역의 세분방향 고찰, 주택시가지의 계획적 정비 및 관리에 대한 서울시 대응자세 파악을 다룬다. 연구방법은 상기의 제1장, 제2장, 제3장에서 검토한 내용을 토대로 종합적인 관점, 즉 서울시 주택시가지가 안고 있는 현안과제 해결과 장래의 건전한 도시발전, 일정수준이상의 주거환경유지를 목적으로 정책목표를 설정한다. 이것과 아울러 정책목표를 전략적으로 실현하기 위한 주요시책을 제시한다.

제5장 “일반주거지역의 세분을 위한 방법과 지표설정”에서는 정책목표의 우선순위와 관련한 용도지역 세분의 기준변화, 도시차원분석을 통한 용도지역의 세분방법과 지표설정, 교통환경 및 도시기반시설 정비수준을 고려한 계획밀도 설정방법, 지역차원 분석을 통한 용도지역의 세분방법과 지표설정, 지구차원분석을 통한 용도지역의 세분방법과 지표설정을 검토한다. 연구방법은 제4장에서 설정된 용도지역 세분을 위한 정책목표 및 기본원칙을 과학적이고 객관적인 분석, 즉 계량분석 및 도면분석을 통하여 용도지역 세분이 가능한 범위까지 투영하는 방법의 체계화 시도는 물론 주요지표에 대한 기준을 설정한다. 이때 공간적인 분석방법은 서울시차원, 지역차원, 지구차원으로 구분하여 검토한다.

제6장 “일반주거지역의 세분을 위한 기준과 대응전략”에서는 일반주거지역에 대한 용도지역의 세분을 위한 기본원칙 및 기준과, 이것을 실현하기 위한 전략의 제시 및 검토를 다룬다. 연구방법은 제4장과 제5장의 연구내용에 의거하여 용도지역 세분을 위한 기준과 기본원칙을 정한다. 그리고 대응전략으로는 용도지역 세분과 관련하여 발생할 수 있는 문제에 대한 검토, 즉 기존 용적률의 하향조정과 관련한 각 계층의 시민들로부터의 반응에 대한 대응전략과, 일반주거지역이 제1·2·3종으로 세분됨에 따른 형평성 문제에 대한 대응전략, 용도지역 세분을 위한 계획과정에서 행정측의 대응방향을 검토한다.

제7장 “정책건의 및 개선방향”에서는 서울시차원의 대응방향과 중앙정부차원의 개선방향으로 구분하여 제시한다. 서울시차원의 대응방향에서는 용도지역 세분과 관련하여 준비하여야 할 사항과, 용도지역 세분의 실현을 위한 형평성 문제해소와 연계정비방법을 다룬다. 중앙정부차원의 개선방향에서는 기존 지역지구제의 개선방향과, 용도지역상 계획밀도의 산정방법개선, 주거환경의 질적 개선에 역점을 둔 정책으로의 전환을 제시한다.

제 1 장

기정 일반주거지역의 문제점과 용도지역 세분의 필요성

1.0. 서론

1.1. 지구의 특성을 도외시한 고층고밀개발

1.2. 주거환경을 도외시한 과밀개발

1.3. 용도지역의 불합리한 지정과 운용

1.4. 제반여건의 변화와 주거환경개선 요구증대

1.0. 서론

기성 주택시가지내에서 현재 발생하고 있는 도시환경 및 주거환경의 총체적인 악화 요인은 현행 지역지역제가 제기능을 다하지 못하고 있는 데에 기인하는 바가 크다. 이러한 문제를 근원적으로 해결하기 위하여 서울시에서는 도시기본계획상에서 주택시가지에 대한 밀도개편방향을 제시하고 있다. 그리고 근년에는 각계각층에서 도시환경 및 주거환경의 질적 개선에 대하여 관심이 고조되고 있다.

본 장에서는 이러한 점을 중시하여 “일반주거지역에 대한 용도지역 세분의 필요성”에 대한 논리를 구축하기 위하여 기성 주택시가지내에서 용도지역과 관련하여 발생하고 있는 도시문제를 유형별로 파악하고 이와 아울러 새로운 토지이용의 방향변화 모색과 주민의 주거환경개선에 대한 관심고조를 다루고자 한다. 연구방법은 서울시정개발연구원에서 그동안 수행하여 온 연구결과를 활용하고 기존문헌 및 기본자료를 토대로 정리하고자 한다.

본 장에서 다룬 연구내용은 “지구의 특성을 도외시한 고층고밀개발”로 인한 도시환경의 피해 사례와 “일정한 주거환경수준을 도외시한 과밀개발”로 인한 주거환경의 피해사례, “용도지역의 불합리한 지정과 운용”으로 발생하는 현실적인 문제, “상위계획상 토지이용의 기본방향 변화 등 제반여건의 변화”와 “시민의 도시환경 및 주거환경개선요구 증대”에 계획적인 대응의 필요성을 다루었다.

1.1. 지구의 특성을 도외시한 고층고밀개발

지역의 특성을 도외시한 과도한 고층고밀개발에 따른 도시환경의 악화는 도시차원과 주거환경차원으로 구분하여 생각할 수 있다. 여기에서는 도시차원에서 고층고밀개발로 발생하는 도시환경의 문제를 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 주거환경차원의 것은 다음의 1.2절에서 다루기로 한다.

1) 도시경관 및 자연경관의 훼손

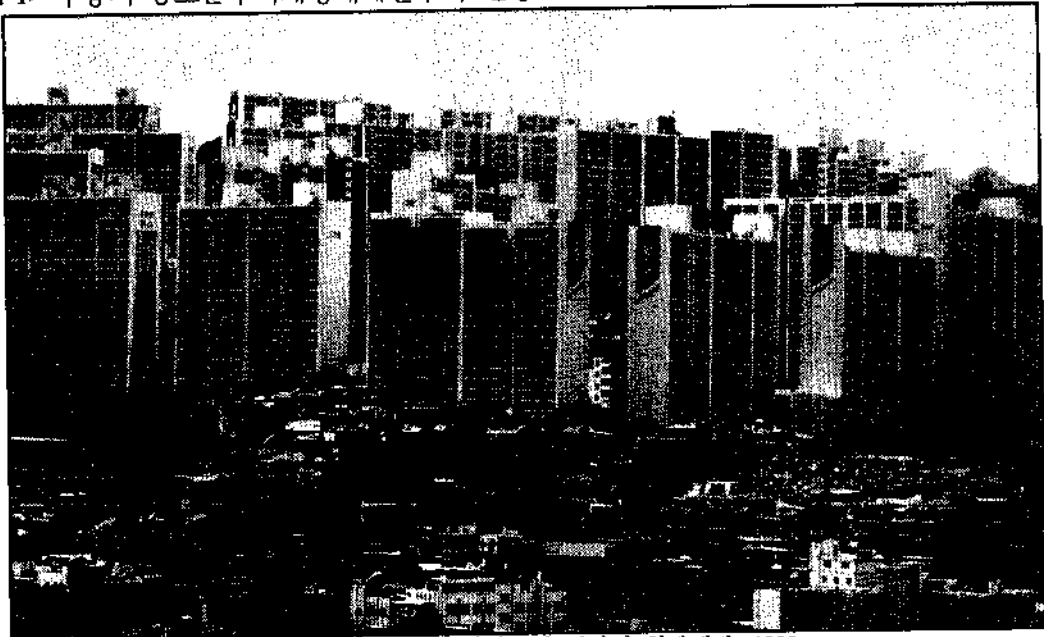
서울시는 세계의 대도시중에서 수려한 자연환경 및 도시경관을 소유하고 있는 도시이다. 도시의 급속한 성장과정에서 개발가능지의 고갈에 따른 개발압력의 증대로 도시경관 및 자연환경의 보호가 필요한 구릉지 및 한강변까지 고층고밀개발이 이루어져 콘크리트의 벽을 치고 있어 도시의 흉물이 되고 있다. 이같은 문제는 도시경관 및 자연환경의 보호를 위하여 특별관리가 필요한 주택시가지에 대하여 도시계획적인 대응이 미흡한 가운데 일반주거지역에 적용하고 있는 과도한 용적률 400%를 그대로 적용하는데 기인하는 바가 크다. 이와 같은 사례는 크게 구릉지 경관 및 한강경관을 해치고 있는 경우와 자연환경을 훼손하고 있는 경우로 구분하여 검토할 수 있다.

첫째, 구릉지에서 고층고밀개발이 허용되어 도시경관을 해치고 있는 경우는 성북구 동소문 재개발지구를 들 수 있다. 이 지구는 표고 70m이상인 구릉지에 입지하며 경사도 역시 10도 이상으로 고층주거지로서는 부적합한 곳이다. 그럼에도 불구하고 주택개량재개발사업과 관련

하여 구릉지위에 평균 17층으로 13~20층의 대단위 건물군의 건설이 허용되어 도시경관을 해친 대표적인 사례이다 <도 1-1>.

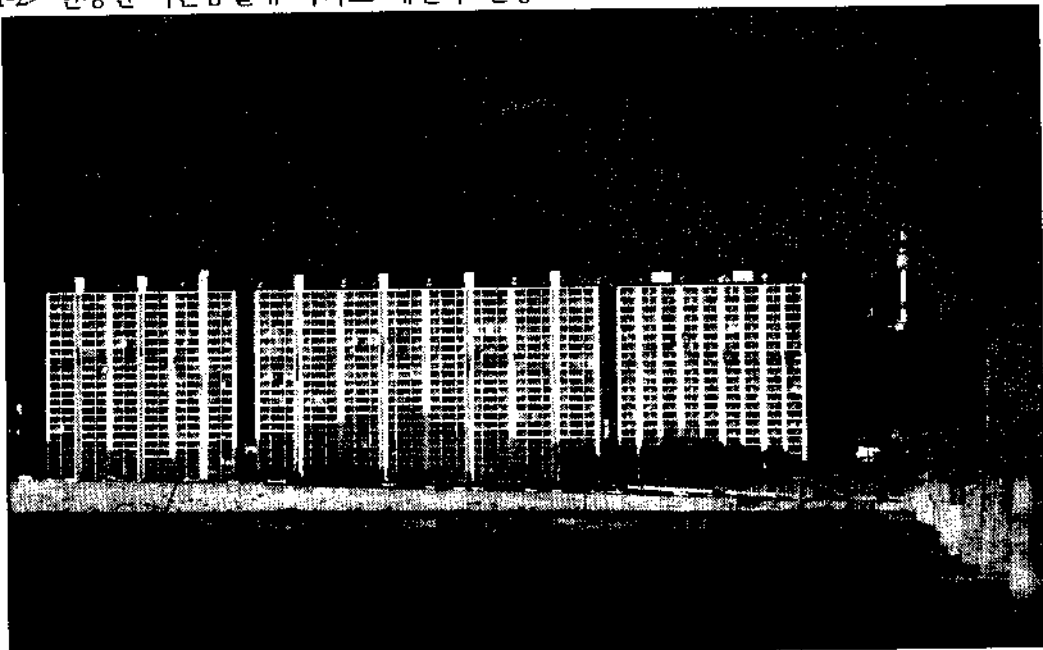
이와 유사한 사례는 1980년대 중반이후 구릉지에서 주택개량재개발사업의 합동개발방식에 의하여 고층아파트가 건립된 사당지구, 신림지구, 창신지구, 홍제지구, 무학지구 등에서 쉽게 찾아 볼 수 있다. 기정 주택개량재개발구역중에서 미시행인 재개발지구의 과반수가 구릉지에 입지하고 있어 그대로 현행방식을 고수한다면 도시경관상 이와 같은 문제는 계속 발생할 것이다.

<도 1-1> 구릉지 동소문주택개량재개발구역 현황



자료) 서울시정개발연구원, 구릉지 재개발 아파트의 대안적 형태개발, 1995.

<도 1-2> 한강변 이촌동일대 아파트 재건축 현황

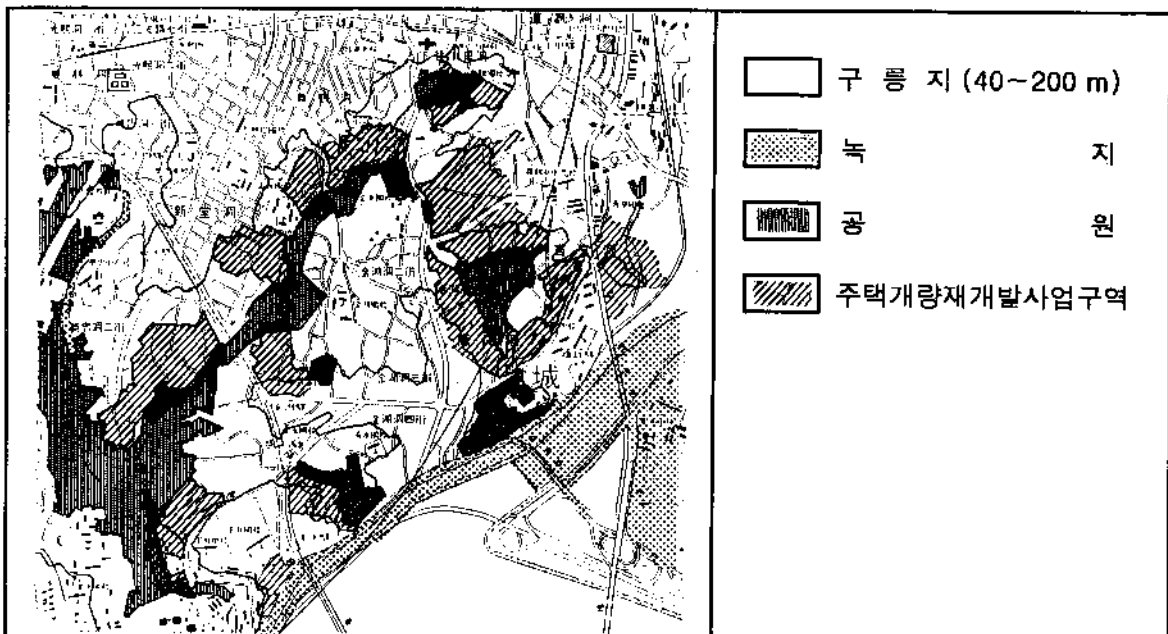


자료) 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관방안연구(II), 1994.

둘째, 도시경관차원에서 한강변의 중요성은 부각되고 있지만, 이것과 병행하여 무분별한 고층아파트의 건립이 활발히 이루어져 도시경관상 문제를 야기시키고 있다. 한강변에 건립된 아파트의 평균층수를 연도별로 보면 1960년대 8층, 1970년대 10층, 1980년대 12층, 1990년대 16층이상으로 증가되어 왔다¹⁾. 최근에는 한강변에 25층이상의 고층아파트도 보이고 개발용적률이 400%에 이르고 있다. 이것은 한강연접지역에 대한 경관관리방안이 수립되지 않은 가운데 개발밀도의 대폭적인 완화조치, 즉 용적률 및 인동간격의 완화조치가 낳은 결과이다. 한강변은 상당부분이 이미 콘크리트의 벽을 치고 있으며, 앞으로도 이와 같은 고층개발이 실시될 전망이므로 도시계획적으로 특별관리가 시급히 요구된다 <도 1-2>.

셋째, 고층아파트 건립을 목적으로 한 주택개량재개발사업지구의 경우, 기존지형을 절개하여 성토 및 절토하거나 축대를 쌓는 등 자연환경을 훼손한 사례가 많다. 심지어 도시차원에서 보호가 필요한 녹지축을 훼손한 경우도 있다. 이것은 국공유지의 공원 및 녹지 등을 무단 점거한 형태에서 정책사업이라는 미명하에 특별법의 적용을 받아 재개발사업이 실시되는 과정에서 녹지공간이 훼손되기 때문이다. 서울시에서 주택개량재개발사업과 관련하여 해제된 공원녹지면적은 1983년~1993년까지 1,958,394㎡, 서울시의 총 근린공원면적의 18%에 해당된다²⁾. 그 사례로 한강변 용봉동 및 금호동 일대를 들 수 있다 <도 1-3>. 이곳은 주택개량재개발사업과 관련하여 녹지면적이 1989년 이후 1994년까지 무려 228,588㎡가 줄어 들었다. 그 대상은 주로 자연공원과 근린공원이다. 자연환경의 훼손은 지형 및 경사를 고려하지 않은 채 구릉지 등에 지나친 고층고밀개발을 허용한 결과로 나타난 부작용이다.

<도 1-3> 용봉동 일대 녹지해제 현황



출처) 서울시정개발연구원, 구릉지재개발아파트의 대안적 형태개발, 1995, p.27.

주1) 서울시정개발연구원, 구릉지 재개발 아파트의 대안적 형태개발, 1995, p.37 참조.

주2) 전개서, pp.26~27 참조.

2) 도시 및 지역의 교통환경 악화

개발밀도와 관련된 교통문제를 공간스케일을 도시차원 및 지구차원 등으로 구분하여 검토하여 보면 다음과 같다.

첫째, 도시차원에서 본 교통문제는 이미 고층고밀아파트의 건립을 목적으로 한 재개발 및 재건축등이 실시되거나 실시될 가능성이 높은 곳에서 발생하는 경향이 있다. 이들 지구가 분포하고 있는 지역의 대부분이 <도 1-4>과 같이 이미 교통애로구간(시속 20km이하)으로 전락되어 있는 지역과 거의 일치하고 있다.

<도 1-4>에서 향후 고층아파트건립의 가능성이 높은 곳으로 본 것은 기정주택개량재개발구역, 전면재개발이 필요한 범위, 5층이하의 기존저층아파트단지, 공장이전가능지, 미개발지등을 주로 대상으로 하였다. 이 중에서 특히 교통환경의 악화가 우려되는 곳은 기정 주택개량재개발구역과 전면재개발이 필요한 불량주택밀집지역이다. 이곳은 현재 교통애로구간과 거의 일치하며 서울시의 일반시가지에 비하여 간선도로밀도가 낮고 지하철역으로의 접근성이 불량한 곳이 많기 때문에 별도의 도시계획적 조치없이 현행방식의 계획밀도를 허용한다면 심각한 교통문제에 직면하게 될 것이다.

둘째, 지구차원의 교통문제는 고밀도개발로 인한 자동차수의 급격한 증가에 기인하는 바가 크다. 지구내 자동차의 급격한 증가는 고밀개발에 따라 세대수가 증가하고 기존주민이 고소득계층으로 교체됨에 따른 자동차보유율 급증에 기인하는 바가 크다. 이와 같은 사례는 주택개량재개발사업이 실시된 지구에서 찾아 볼 수 있다. 근년에 실시된 주택개량재개발사업지구의 경우 세대수 증가는 평균적으로 1.9배에 달하고 있다 <부록 1-1>3). 동소문 재개발지구를 보면 재개발전 5,055세대에서 재개발후 4,494세대로 감소하였지만, 오히려 자동차 보유대수는 재개발전 747대(15%)에서 재개발후 3,920(91.3%)로 급격히 증가하였다(<표 1-1>.

<표 1-1> 동소문재개발지구 개발전후 차량보유대수 변화 추정

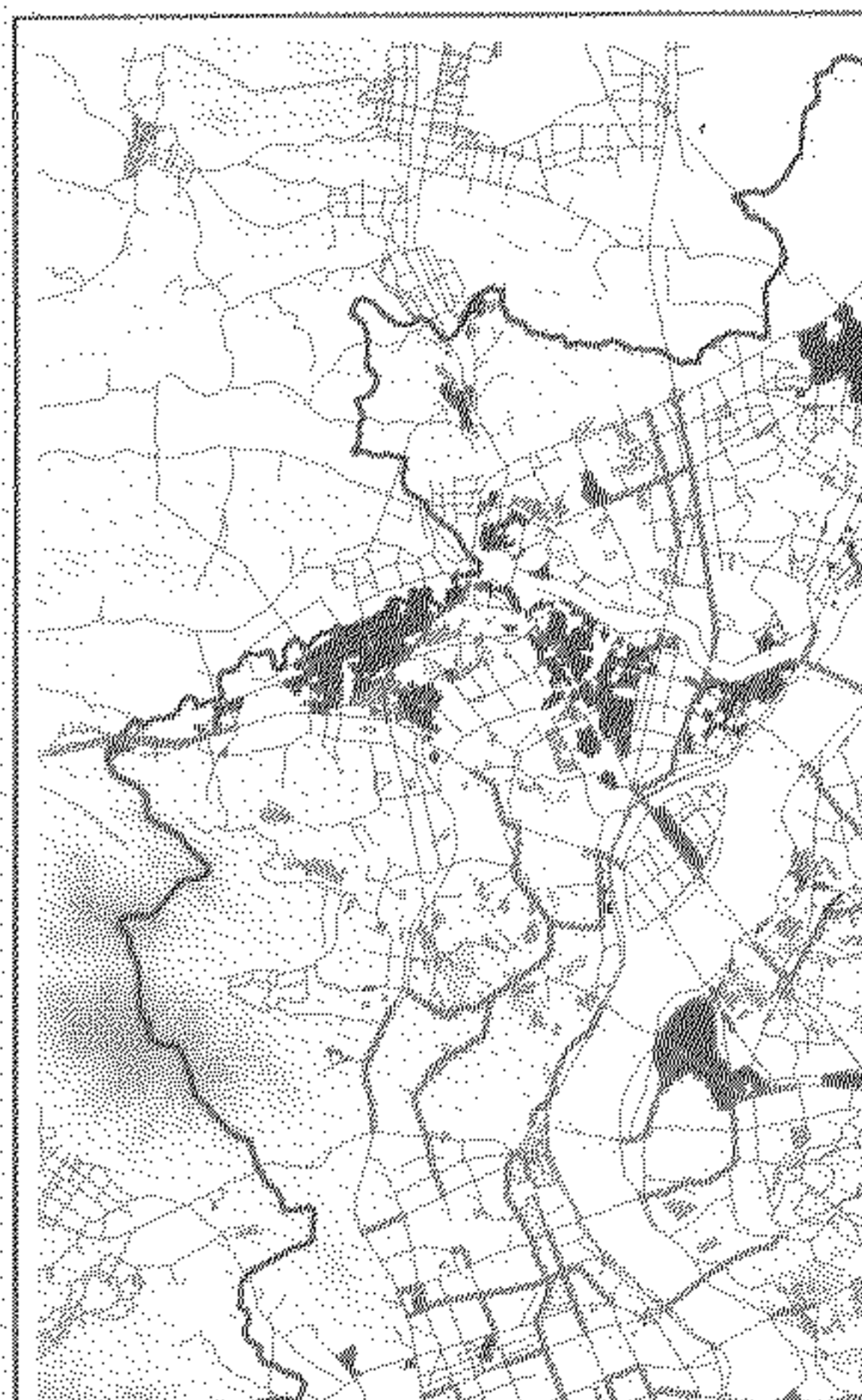
구 분	세대수(세대)	자동차 보유대수 추정	
		자동차수(대)	원단위(대/세대)
개발전	5,055	747	0.148 ^{주1)}
개발후	4,294	3,920	0.913 ^{주2)}
증감량	-764	3,174	-
증감율	-15.1%	425.0%	-

주1) 개발전 원단위(대/세대)는 서울시 주택개량재개발구역 130개 평균값.

주2) 개발후 원단위(대/세대)는 서울시 평균평형(분양118㎡)에 대한 자동차 보유율.

출처) 서울시정개발연구원, 주택시가지 주거밀도에 관한 연구, 1995, p.140.

주3) 서울특별시, 서울시 주택개량재개발 기본계획 중간보고서, 1995, 1부 p132 참조.



셋째, 지역차원의 교통문제중 하나는 사설개발을 목적으로 하는 재개발 및 재건축시 세대수 및 자가용의 급증으로 인한 지체같은 경우는 주택개량재개발이 광범위하게 볼 수 있다.

<도 1-5>와 같이 이 지역에는 19개지구만해도 854,216㎡에 이르고 있다. 이중에가 18,824가구에 이르고 있다. 계획세대수 보이고 있지만 자가용은 이보다 훨씬 증가서당길이 교통애로구간으로 재개발과 관련

<도 1-5> 주택개량재개발사업의 집중다발

구분	지구명	면적(㎡)	규모(가구)		추진현황
			사업전	사업후	
1	육수8	35,358	437	774	준공예정

3) 주거환경의 개선보다 주택공급의 논리가 우선된 과밀 개발

주택개량재개발사업지구의 대부분은 일반주택지에 비하여 과밀이거나 도시기반시설이 취약하다. 그럼에도 불구하고 주택개량재개발사업이 사업의 재산성 확보, 원할한 재개발사업추진, 주택공급이라는 명분을 내세워 초과밀 주택지를 양산시키고 있다. 이와 같은 사례는 재개발사업과 관련하여 사업지구내에 세입자를 위한 영구임대주택이 건립된 경우에 심각하다. 지구의 성격에 따라 다소 차이는 있지만 평균적으로 재개발전에는 195세대/ha에서 378세대/ha로 1.9배의 증가를 보이고 있다. 높은 곳은 500세대/ha이상인 곳도 있다 <부록표 1-1>. 기존 주택개량재개발사업 완료지구의 평균세대밀도를 보면, 평지 재개발 216세대/ha, 구릉지 재개발 201세대/ha로 사업지구내에 공공임대주택을 건립한 곳과 비교하여 2배이상 높다⁴⁾. 이것은 세입자의 생활권 보호를 위한 주택공급차원에서 단순히 접근한 재개발정책이 오히려 주택시가지의 초과밀화를 초래한 사례이다. 이와 같은 초과밀개발은 세대수의 급증으로 지구내 주거환경의 악화는 물론 주변의 공공시설 및 도시기반시설에 부정적인 영향을 미쳐 주변지역 주민들에게 생활상 불편을 주고 있다.

주4) 제 2장의 <표 2-18> 내용 참조.

12. 주거환경을 도외시한 과밀개발

과도한 고층고밀개발 허용으로 인하여 일정 수준이상의 주거환경 유지를 어렵게 만들고 있는 문제점을 열거하여 보면 다음과 같다. 이와 같은 도시문제의 발단은 앞에서 지적한 바와 같이 기성주택시가지에 대해 일정 수준이상의 주거환경을 확보하기 위해 기본적으로 필요한 밀도개념이 부재한 가운데 양적인 주택공급논리가 우선되어 대폭적인 건축법의 완화조치가 실시된 것에 따른 병폐이다.

1) 프라이버시 및 일조권 침해

주택시가지내에서 프라이버시 및 일조권 확보는 기본적인 사항이지만, 대폭적인 건축법완화 조치, 즉 건물간 인동간격 및 인접대지와의 거리에 대한 완화, 고용적률개발 허용에 따른 고층개발로 인해 이것에 대한 문제는 심각한 지경에 이르렀다. 이와 같은 문제는 저층주택지내에서 다세대·다가구주택의 건립이 활발한 곳과 고층아파트가 건립된 지구내는 물론 주변 저층주택지에서도 발생하고 있다. 특히 다세대·다가구주택이 건립된 곳에서는 일조권 및 프라이버시 확보가 아파트단지보다 어렵다. 주택공급과 개발의 채산성 확보차원에서 다세대·다가구주택 건립시 반지하층의 건립을 허용하거나 용적률 산입에서 제외시키고 있는 잘못된 건축행정은 일조권 확보를 더욱 어렵게 만들고 있다. 개발과정에서 인접주민과 갈등이 심화되거나 이러한 문제해결을 요구하는 민원이 증가하는 추세에 있다.

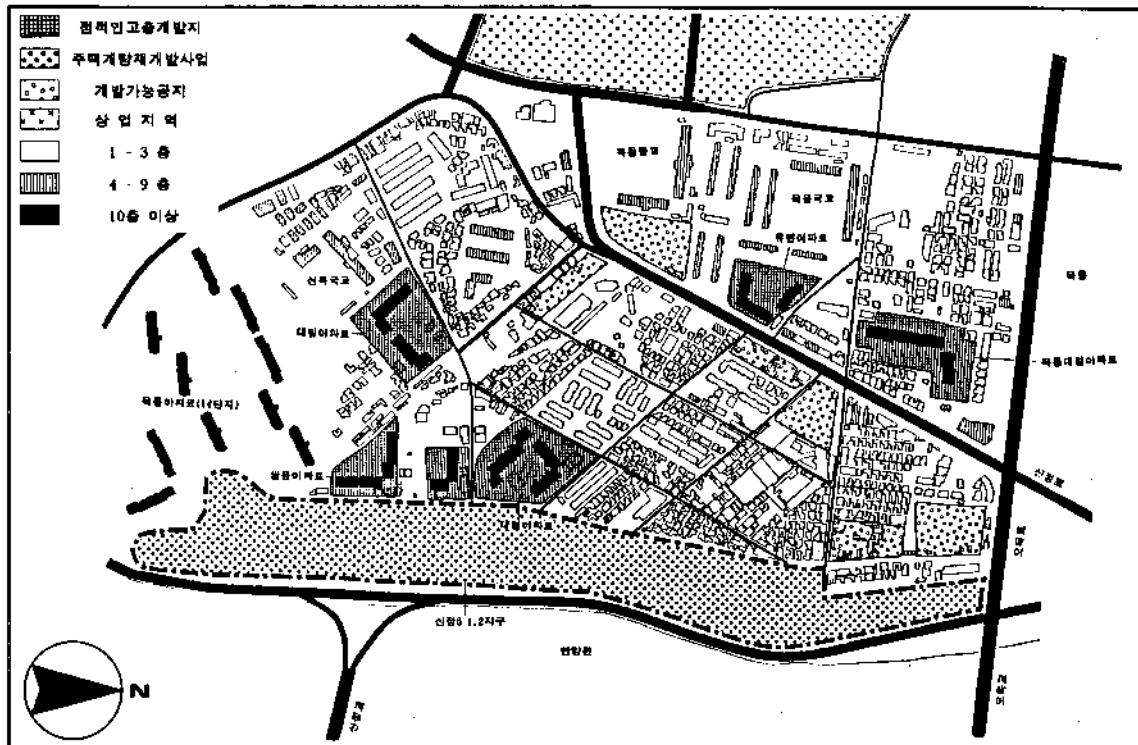
이와 같은 사례는 양천구 제척지구에서 찾아 볼 수 있다. <도 1-6>과 같이 이곳은 목동신시가지 개발시 제외되었던 저층주택지이지만, 근년 지구내에 소규모 고층아파트가 점적으로 건립되고 있는데, 이곳은 앞으로 계속 건립될 가능성이 높은 곳으로 저층주택지내 프라이버시 및 일조권에 있어 문제가 심화될 것이다. 현행 일반주거지역에 적용되고 있는 계획밀도(용적률 400%)로는 이와 같은 점적인 고층아파트의 난개발을 예방하기에는 한계가 있으므로 일정 수준이상의 주거환경 유지를 위해서는 적정 계획밀도의 적용이 시급하다.

2) 지구내 공공시설 부족 심화

지구내 공공시설 부족의 요인은 개발밀도증가에 따라 추가로 필요한 공공시설확보를 위한 제도적 장치가 미흡하여 발생하는 경우와, 지역 및 지구차원에서 도시계획적 검토가 미흡한 가운데 사업단위로 인허가 되어 발생하는 경우가 많다.

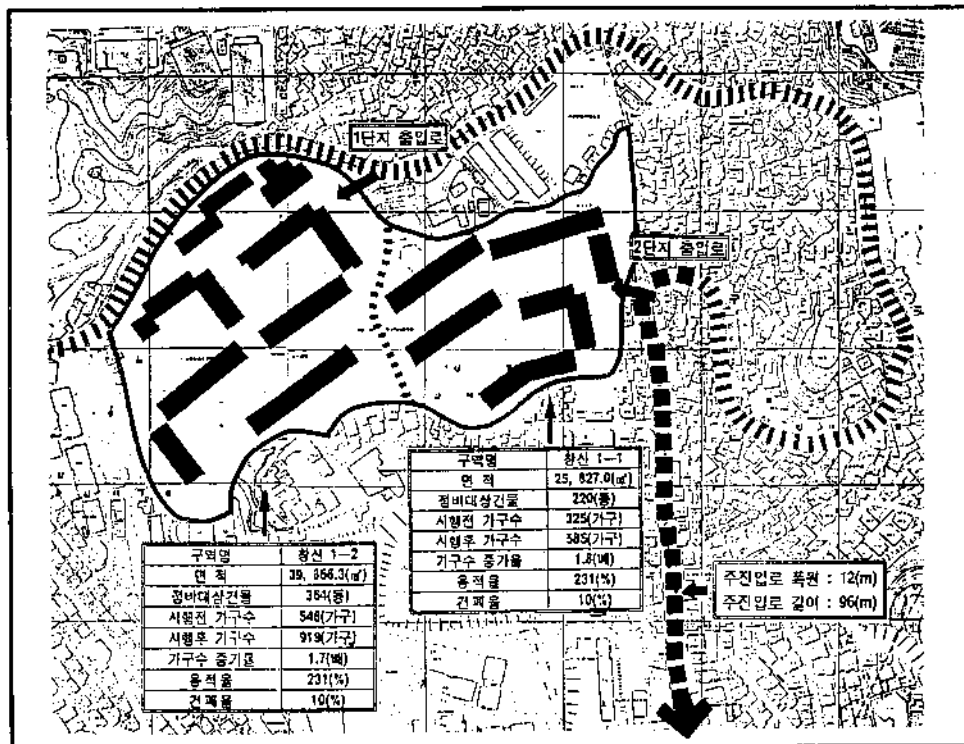
전자의 경우는 공공시설의 확보의무가 사업허가시 세대단위로 적용받게 되므로 개발자는 그 법적 규제치를 초과하지 않는 범위내에서 분할개발을 하는 사례가 속출하고 있다. 그 결과 재개발 및 재건축사업후 학교, 공원 등 공공시설의 부족문제가 심화되고 있다. 개발자의 입장에서 보면 개발밀도 증가에 따라 지구내에 추가로 필요한 공공시설의 확보는 개발이익의 극대화에 장애적인 요인이 되기 때문에 가급적 분할개발을 시도하고 있다. 이와 같은 사례는 주택개량재개발사업과 관련하여 분할개발을 시도한 종로구 창신지구에서 찾아 볼 수 있다.

<도 1-6> 저층주택지내 점적(點的) 고층아파트 건립



자료) 서울시정개발연구원, 자치구도시기본계획의 종합화와 조정, 1993.

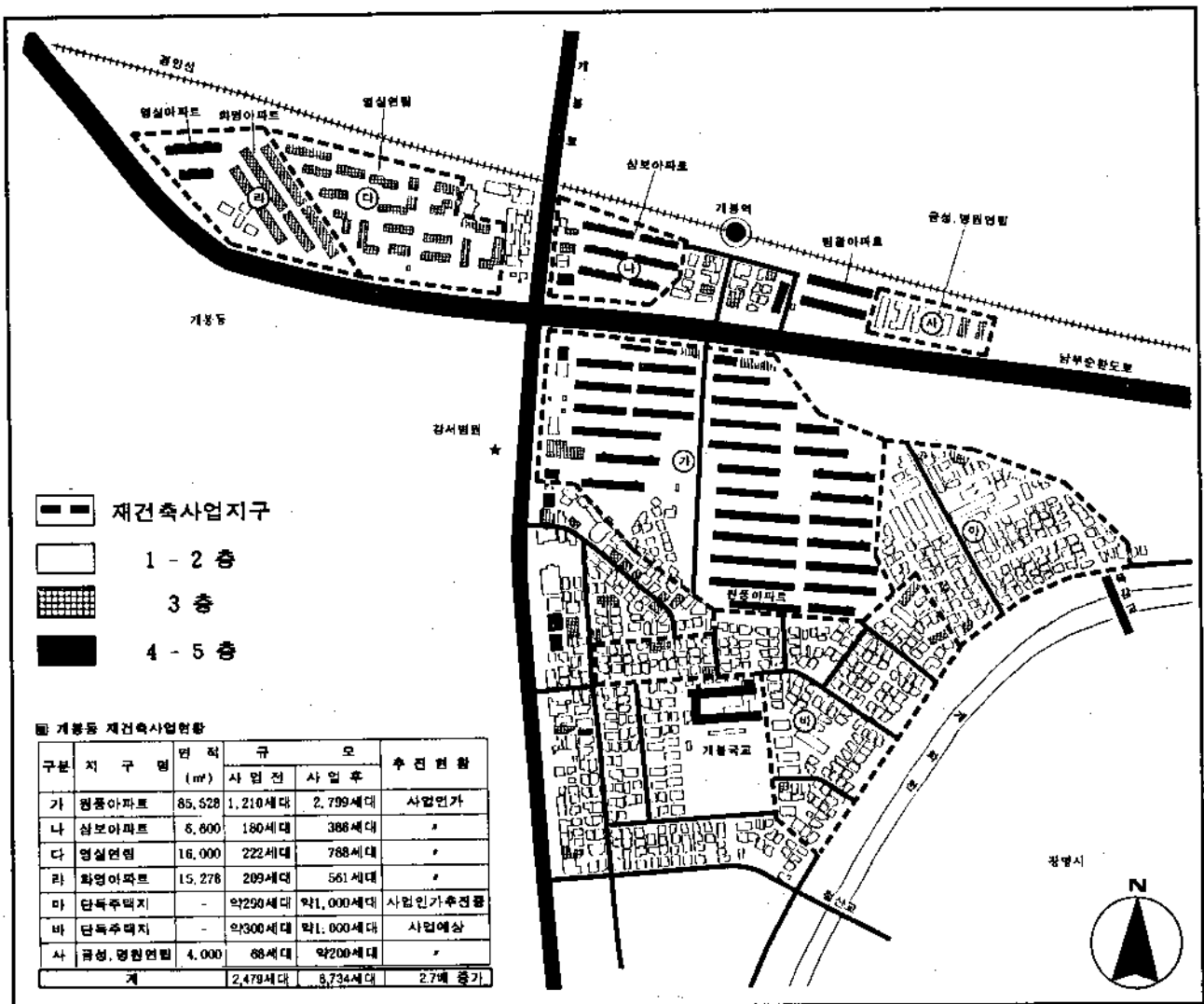
<도 1-7> 진입로 문제해결을 위한 분할개발(종로구 창신지구)



자료) 서울특별시, 서울시 주택개량재개발 기본계획 중간보고서, 1995.

창신지구는 재개발사업의 원활한 추진을 위해 분할개발이 가능하도록 한 재개발조항에 따라 2개지구로 분할하여 재개발사업을 실시한 사례이다 <도 1-7>. 이 두 지구를 합하면 1,504세대로 진입로 폭이 15m이상 필요하지만 기존도로가 12m인 관계로 재개발사업을 위하여 편의상 지구를 분할하여 재개발사업을 실시한 것이다. 주택개량재개발사업후 입주한 주민들이 자가용을 대부분이 보유하게 되면서 지구내 교통량의 급증으로 진입로 확폭을 요구하는 집 단민원을 서울시에 제출했다. 이것은 새로운 개발로 인하여 추가로 필요한 공공시설의 확보를 개발자가 원천적으로 부담하는 원칙이 제도적으로 마련되어 있지 않은 것에 기인한다. 이와 같은 미흡한 제도적 장치로 인해서 개발자에게 막대한 개발이익의 사유화를 조장하는 결과를 초래하였으며 개발후 발생하는 도시문제는 물론 사회적 손실비용을 서울시와 일반 서울시민에게 전가하는 모순이 계속되고 있다.

<도 1-8> 개발재건축사업에 따른 공공시설 부족(구로구 개봉2동)



자료) 서울시정개발연구원, 자치구도시기본계획의 종합화와 조정, 1993, p.162.

후자의 경우에 해당하는 주택개량재개발 및 재건축사업 등의 인·허가 사항이 현재 사업 단위별로 취급되고 있다. 즉, 이러한 개발사업이 일정지역내에 단기간내에 동시다발적으로 실시되는 경우, 해당 지구차원에서 개발밀도 증가에 따라 추가로 필요한 공공시설 확보가 곤란하다. 이와 같은 사례로 양천구 개봉2동 재건축지구를 들 수 있다 <도 1-8>.

이곳은 7개지구로 분할되어 재건축사업을 실시하고 있다. 이들 지구의 세대수를 합하여 보면 기존 2,479세대에서 계획 6,734세대로 세대밀도는 2.7배, 세대수는 4,255이상의 증가를 보이고 있다. 적어도 세대수 증가에 따른 필요한 학교시설의 확충과 도로확보 및 개설이 요구되지만 이에 대한 검토가 거의 이루어지고 있지 않다. 그리고 재개발사업시 개발밀도 증가에 따라 추가로 필요한 지구내 교통문제의 해결을 위해 계획세대규모에 의거한 진입로를 확보하는 방법은 문제가 있다. 적어도 새로운 재개발사업이 실시되기 전에 도시 혹은 지역차원에서 간선도로의 교통환경 및 개발가능지에 대한 도시계획적 검토가 선행된 다음에 요구되는 재개발지구의 진입로 확보와 지구내에 개발가능한 개발밀도를 설정하는 과정이 필요하며, 이에 대한 제도적 장치와 방법론을 정립할 필요가 있다.

3) 지구내 주차장 시설의 부족

과도한 고밀개발로인하여 주택지내의 주차장 부족은 날로 심화되어 사회문제가 되고 있다. 이것은 새로운 개발과 관련한 세대밀도의 증가와 자동차 보급율의 급격한 증가에도 불구하고 추가적으로 지구내에 필요한 주차장 확보기준이 느슨한 것에 기인한다. 즉 주차장의 확보기준이 건축법상에서는 연면적 기준으로 느슨하게 설정되어 있고 용적률 산정에 있어서도 다세대·다가구주택의 경우 반지하층은 제외시키고 있다⁵⁾. 지구내 주차장의 필요량은 지구내 거주세대수와 직결되고 있음에도 불구하고 지하층을 제외한 연면적, 즉 비현실적인 용적률 산정으로 대응하고 있어 제도개선이 시급하다. 이와 같은 문제는 아파트단지보다 다세대·다가구주택이 건립된 주택시가지에서 심각하다. 이들지구에서는 차량의 과반수가 주차장 부족으로 노상주차하고 있는 실정이다. 그래서 지구내에서 화재발생시 소방차 진입이 어렵고 노상주차장 확보문제로 인한 이웃주민간의 분쟁이 끊이질 않고 있다.

주5) 건축법 제2조 (정의) 제4호의 내용 : “지하층”이라 함은 건축물의 바닥이 지표면아래에 있는 층으로서 건축물의 용도에 따라 그 바닥으로부터 지표면까지의 높이가 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 것을 말한다.

건축법시행령 제3조 (2이상의 필지를 하나의 대지로 보는 토지등) 제2항의 내용 : 법 제2조 제4호에서 “대통령령이 정하는 기준”이라 함은 당해 층의 바닥으로부터 지표면까지의 높이가 당해 층 높이의 3분의 2 (단독주택 및 다세대주택은 2분의 1)이상인 것을 말한다.

건축법시행령 제119조 (면적·높이등의 산정방법) 제4호의 내용 : “연면적”이라 함은 하나의 건축물의 각 층의 바닥면적의 합계로 한다. 다만, 용적률의 산정에 있어서는 지하층의 면적과 지상층의 주차용(당해 건축물의 부속용도인 경우에 한한다)으로 사용되는 면적을 제외한다.

1.3. 용도지역의 불합리한 지정과 운용

1) 연접부와의 계획밀도 격차에 따른 문제

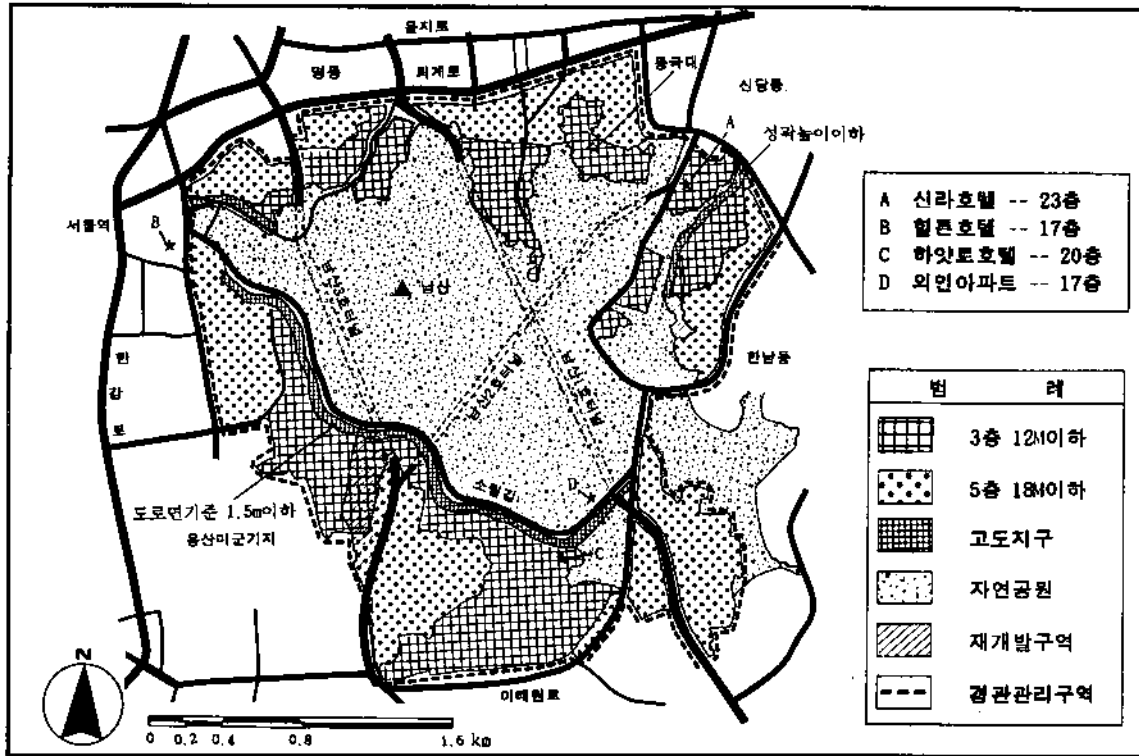
용도지역의 지정시 용도지역간의 계획밀도의 격차가 발생하지 않도록 하는 범위내에서 설정되어야 한다. 그러하지 않을 경우, 밀도격차가 발생하여 토지가격의 격차로 인한 민원발생과, 층수격차에 따른 주변의 저층주택시가지에 대한 일조권 및 프라이버시 침해, 조망권의 차단이라는 도시문제가 우려된다. 이와 같은 사례는 고층건물이 밀집한 상업지역 주변에 일반주거지역 및 전용주거지역이 접한 곳, 풍치지구와 일반주거지역이 면한 곳, 고도지구와 상업지구이 면한 곳 등에서 발생하고 있다. 사례지구로는 중구 회현동일대의 남산고도지구를 들 수 있다 <도 1-9>. 이곳은 남산제모습찾기의 일환으로 3층(12m) 이하, 5층(18m)이하로 높이규제를 받고 있다 <도 1-10>. 이 고도지구에 면한 도심재개발구역은 고도규제가 받지 않으므로 고층개발이 가능하여 주변지역과 형평성 문제가 제기되고 있다.

2) 비주거계 용도의 침투에 따른 주거환경의 악화

개발가능지의 고갈과 개발압력의 증대로 인하여 주거지내 토지이용의 형태가 순수한 주거기능보다는 주상기능이 혼재 또는 복합된 형태로 전이되고 있다. 이와 같은 현상이 두드러진 곳은 대로변에 면한 일반주거지역으로, 상업계 용도침투 또는 비주거계 용도로 바뀌어 양호한 주거환경의 유지가 곤란한 경우가 많다. 다세대·다가구주택의 건립이 활발한 곳에서는 근생시설의 침투가 현저하여 생활상 편리성을 제공한다는 측면도 있지만 주거환경을 해치는 요인이 되고 있다.

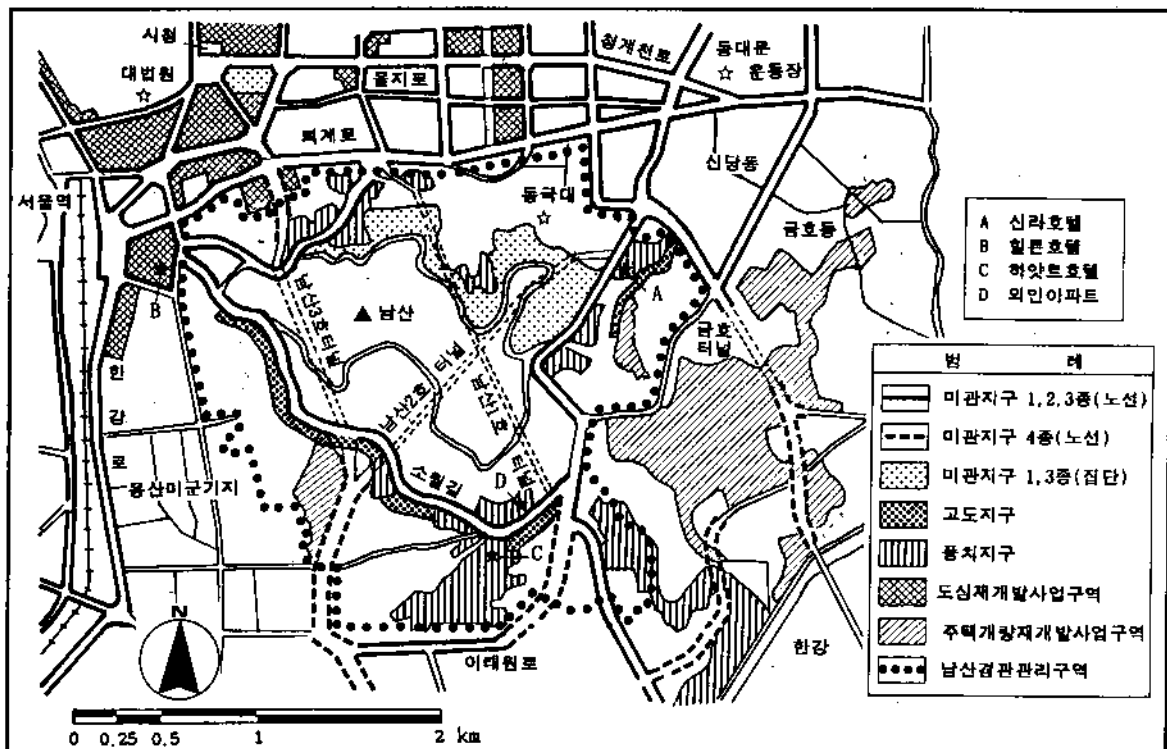
이와 같은 사례로는 강남구 건설회관주변을 들 수 있다. <도 1-11>과 같이 도시계획상 지정 용도지역을 보면 노선변으로 상업지역이 지정되어 있으며, 지구내는 대부분이 전용주거지역과 일반주거지역으로 지정되어 있다. 건물의 용도현황을 보면, <도 1-12>과 같이 대로변에는 거의 업무계 용도가 발달되어 있다. 지구내에는 주거계 용도가 아직도 많이 잔존하고 있지만 업무계 용도와 면한 주택지에서는 음식점 등 상업계 용도의 침투가 현저하고 일반주택지내에서도 주상혼재의 형태가 보이고 있다. 특히 건설회관과 같은 대규모 업무건물이 건설된후 이곳에 인접한 지구내 전용주거지역은 상업계 용도로 바뀌어 주거기능을 상실하였다. 이것은 일정한 수준의 주거환경을 유지하기 위해서는 토지이용의 변화를 고려한 용도지역의 설정은 물론 개발규모의 규제도 필요함을 시사하고 있다. 그외에도 대규모 교회 등의 인구유발시설이 주거지내에 허용되는 경우 주변의 주택지까지 교회부속시설 및 주차장으로 바뀌게 되어 주거환경을 저해하는 경우가 있다.

<도 1-9> 남산경관관리구역내 용도지구 지정 현황



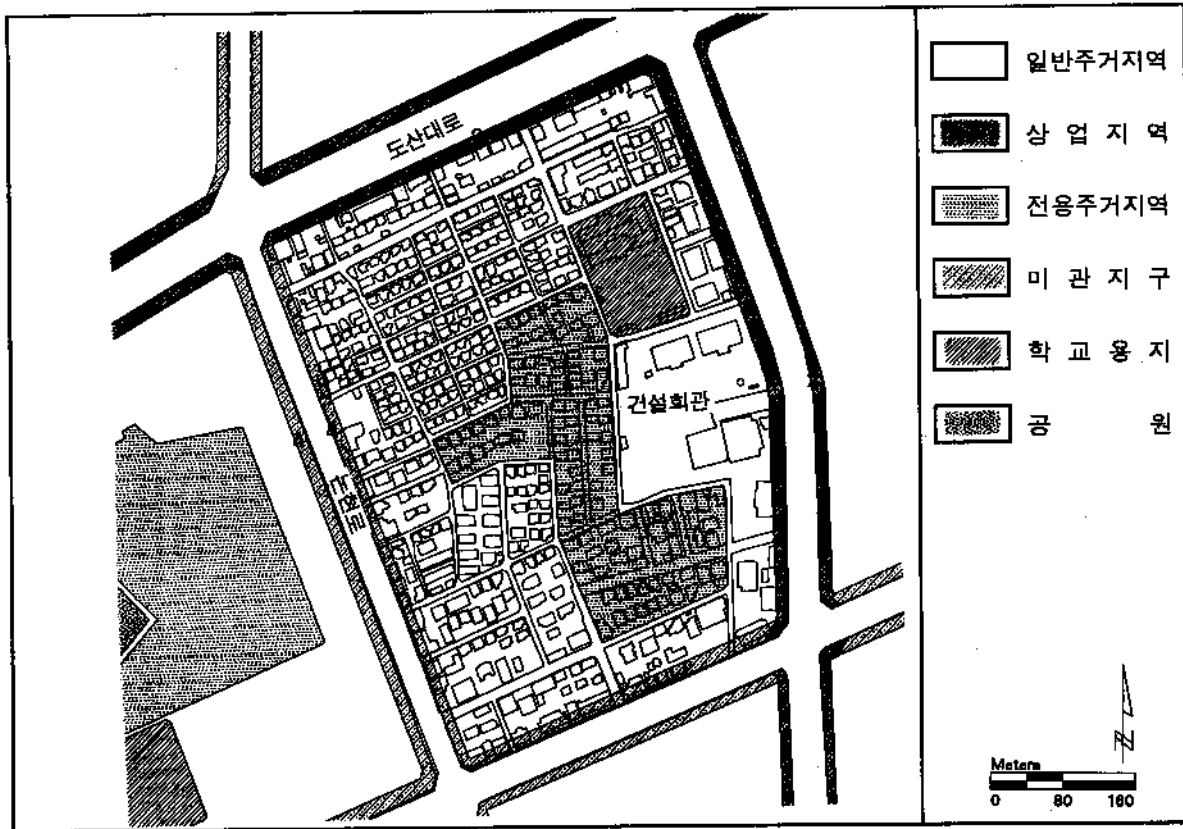
출처) 서울시정개발연구원, 서울시 도시계획 용도지구 운용개선방안연구, 1994, p.140.

<도 1-10> 남산경관관리구역 세분규제도

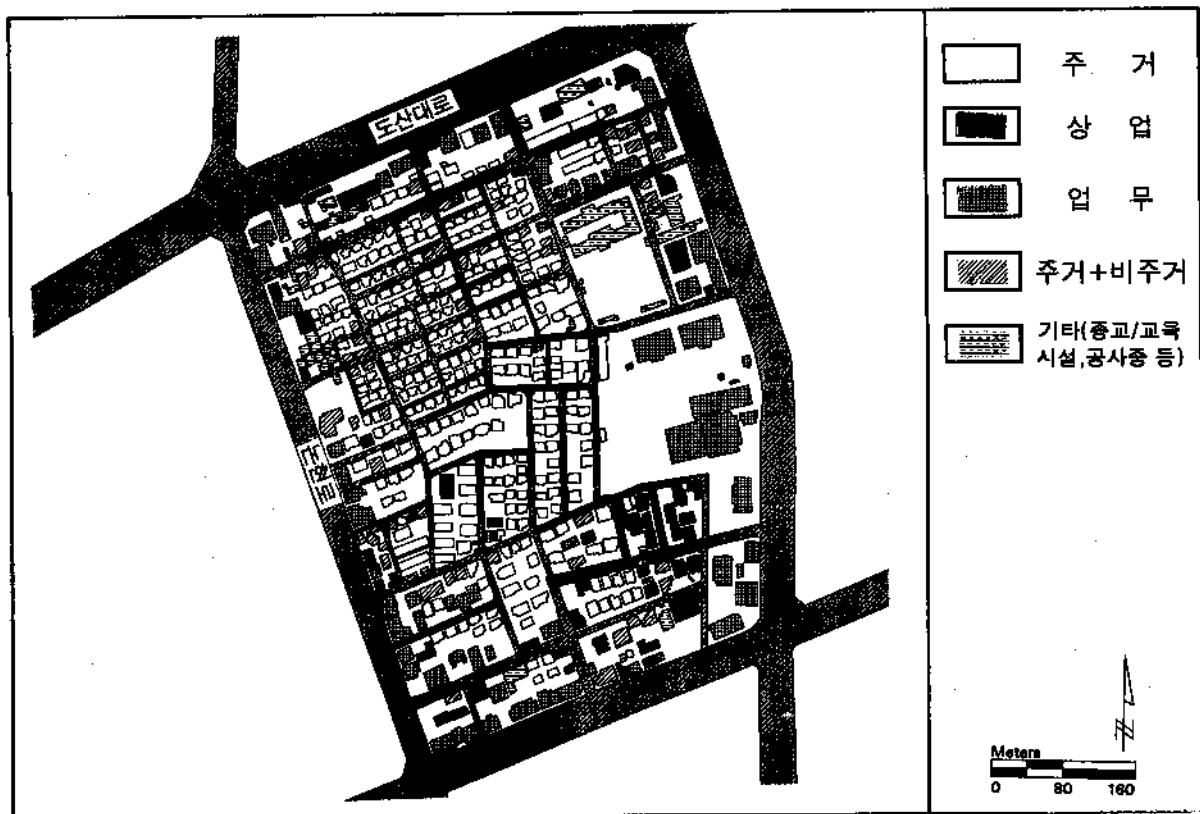


출처) 서울시정개발연구원, 서울시 도시계획 용도지구 운용개선방안연구, 1994, p.137.

<도 1-11> 도시계획상 용도지역지구 현황(강남구 논현동 건설회관주변)



<도 1-12> 토지이용상 건물용도 현황(강남구 논현동 건설회관주변)



3) 모순적인 용도지역지구의 운용에 따른 문제

용도지역지구의 모순된 운용의 발단은 기존의 도시계획상 용도지역에서 목표하는 것과 이와 관련된 정책 및 제도가 특별법 혹은 특별조항 등의 형태로 적용되는 과정에서 서로 배치되거나 운용상의 미숙 등에 기인하는 바가 크다.

이러한 사례는 성북구 동소문재개발지구 건너편에 입지한 풍치지구에서 찾아 볼 수 있다. <도 1-13>에서 보는 바와 같이, 구릉지 주변에 준녹지의 보호차원에서 지정된 풍치지구(3층 및 12m이하 규제)의 상단부분에 주택개량재개발사업을 허가함으로써 고층아파트단지가 들어서는 모순을 드러내고 있다. 이것은 주택개량재개발사업이 특별법에 의한 사업으로 도시계획상에 많은 특례조항을 가지고 운용됨으로써 기존 용도지역체계를 교란시켜 왔으며 도시계획국이 아닌 주택국이 주무부서를 담당함에 따라 도시계획적 검토가 부족한 가운데 개별사업단위로 근시안적인 시각에서 다루어져 왔기 때문이다. 또 하나의 사례로는 주거환경개선 사업지구내에서 주민동의가 이루어지 곳을 대상으로 고층아파트 건립을 목적으로 한 주택개량재개발사업을 허용하여, 주거환경개선사업에서 본래 추구하고자 하였던 내집마련을 전제로 한 저층주택시가지의 환경개선을 포기한 경우이다.

4) 현실과 동떨어진 용도지역지구의 지정에 따른 문제

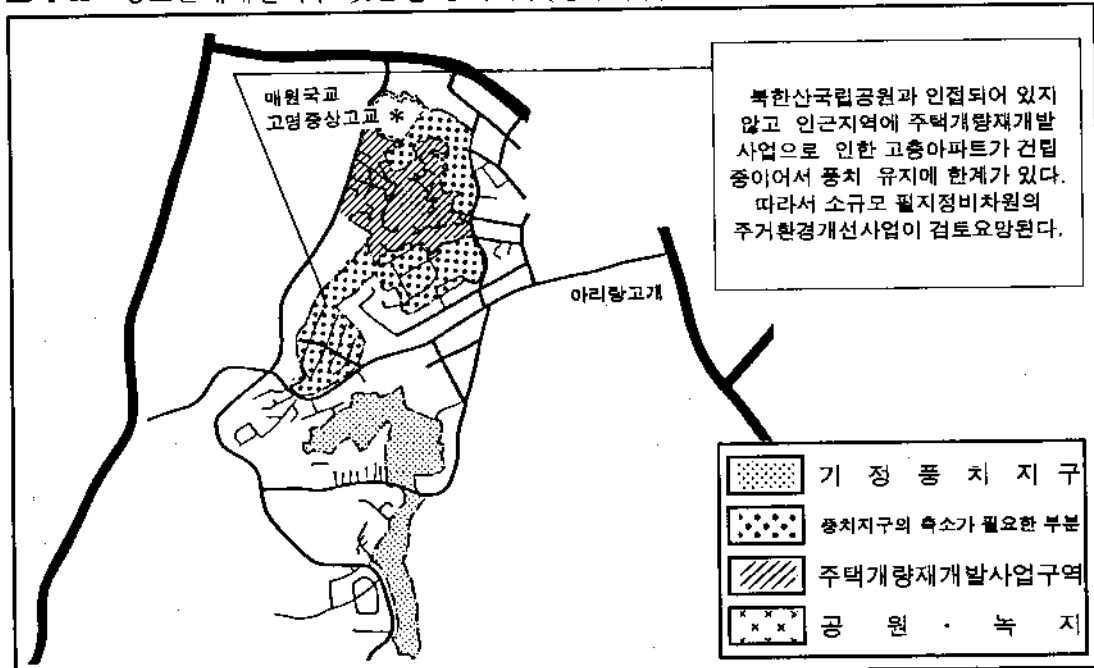
현실과 동떨어진 용도지역지구의 지정은 주민들로 부터 용도지역의 지정 및 변경에 대한 불신과 새로운 민원을 조장하는 요인이 되고 있다. 따라서 용도지역 지정시 상세한 토지이용의 현황 파악과 장래변화 예측이 중요하다.

불합리하게 용도지역이 지정되는 경우로는 기존의 용도지역의 지정취지가 현시가지의 상황에 부적합하게 지정되어 있거나 급격한 시가지 변화에 대응하고 있지 못하고 있어 주민생활 및 재산권 행사에 불이익을 주는 경우이다. 이와 같은 사례로는 풍치지구 및 전용주거지역으로 지정된 곳에 불량주택이 다수 포함되어 있다든지, 한옥보존지구내에 양옥주택이 포함되어 있다든지, 상업지역으로 지정된 곳에 주택시가지가 발달되어 경우 등을 들 수 있다.

이와는 반대로 일반주거지역으로 지정된 곳에 상업계 용도가 주류를 이루는 경우도 있다. 그 사례로 제4종 미관지구를 들 수 있다. 제4종 미관지구가 지정된 것은 1975년이다. 당시의 시가지상황에 비추어 보면 1970년을 전후로 주택난 해소의 일환으로 주택공급을 목적으로 강북지역과 강남지역에서는 대단위 토지구획정리사업이 실시되었다. 이 당시 토지구획정리가 실시된 간선도로변을 축으로 제4종 미관지구가 지정되었다 <도 1-14>.

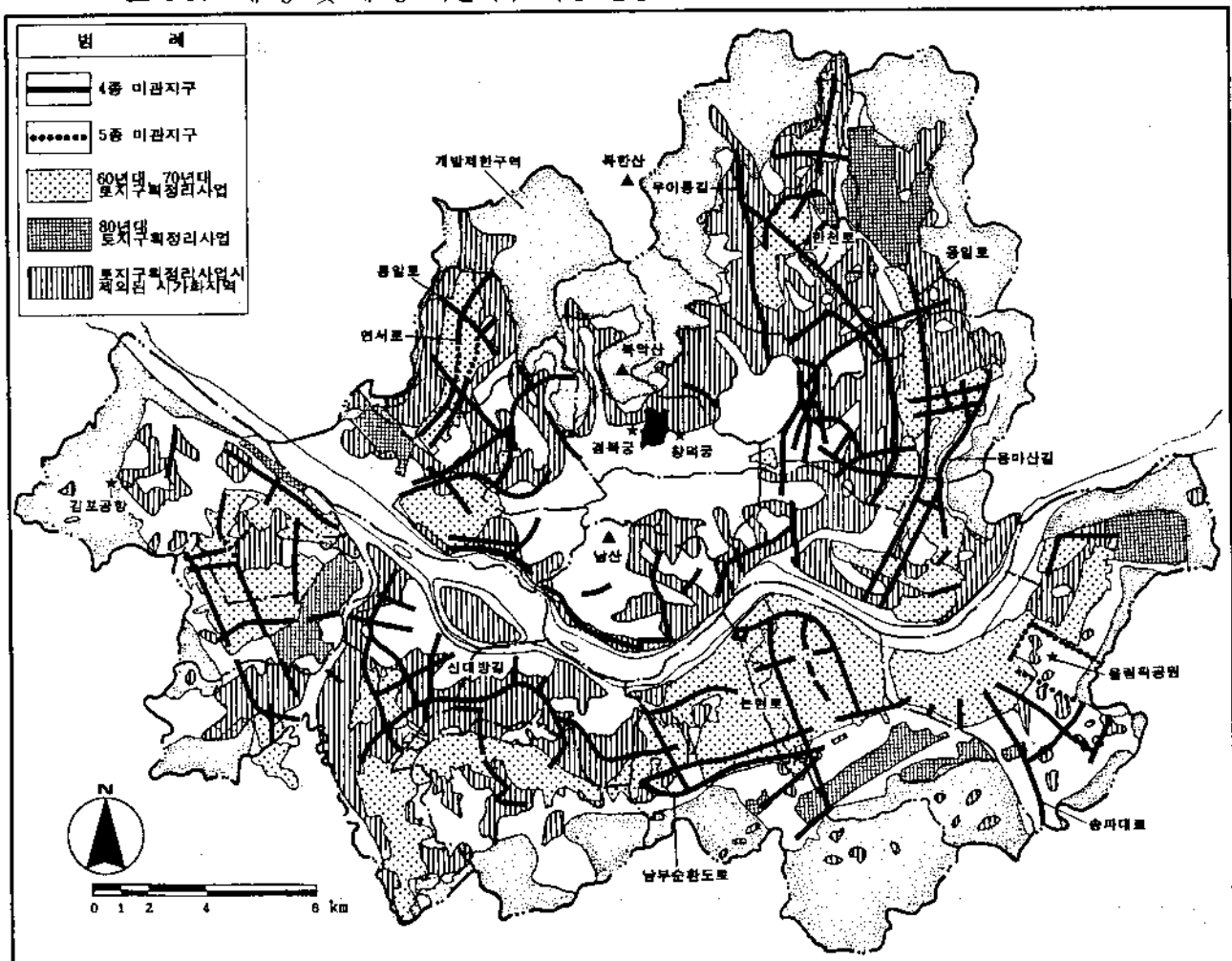
지정 당시의 목적은 간선도로변의 미관을 증진하기 위하여 2~4층이하로 높이를 규제하였다. 그 당시만 해도 4층이하의 높이규제에 있어 효과적이었지만, 20년이 지난 현 시점에서 보면 이미 중요한 간선도로변으로 변모되었으며 토지이용 역시 비주거계 용도가 주류를 이루고 있다. 이와 아울러 이들 지역에 대한 개발 압력이 증폭됨에 따라 고층개발 허용을 요구하는 민원이 늘고 있다. 특히 개정된 현행 제4종 미관지구는 지정요건이 한옥보존지구 등에 대해서 집단으로 지정토록 한정하고 있어 원래의 지정 취지에도 어긋난다.

<도 1-13> 동소문재개발지구 맞은편 풍치지구(성북지구)



출처 : 서울시정개발연구원, 서울시 도시계획 용도지구 운용개선 방안연구, p.82, 1994.

<도 1-14> 제4종 및 제5종 미관지구 지정 현황



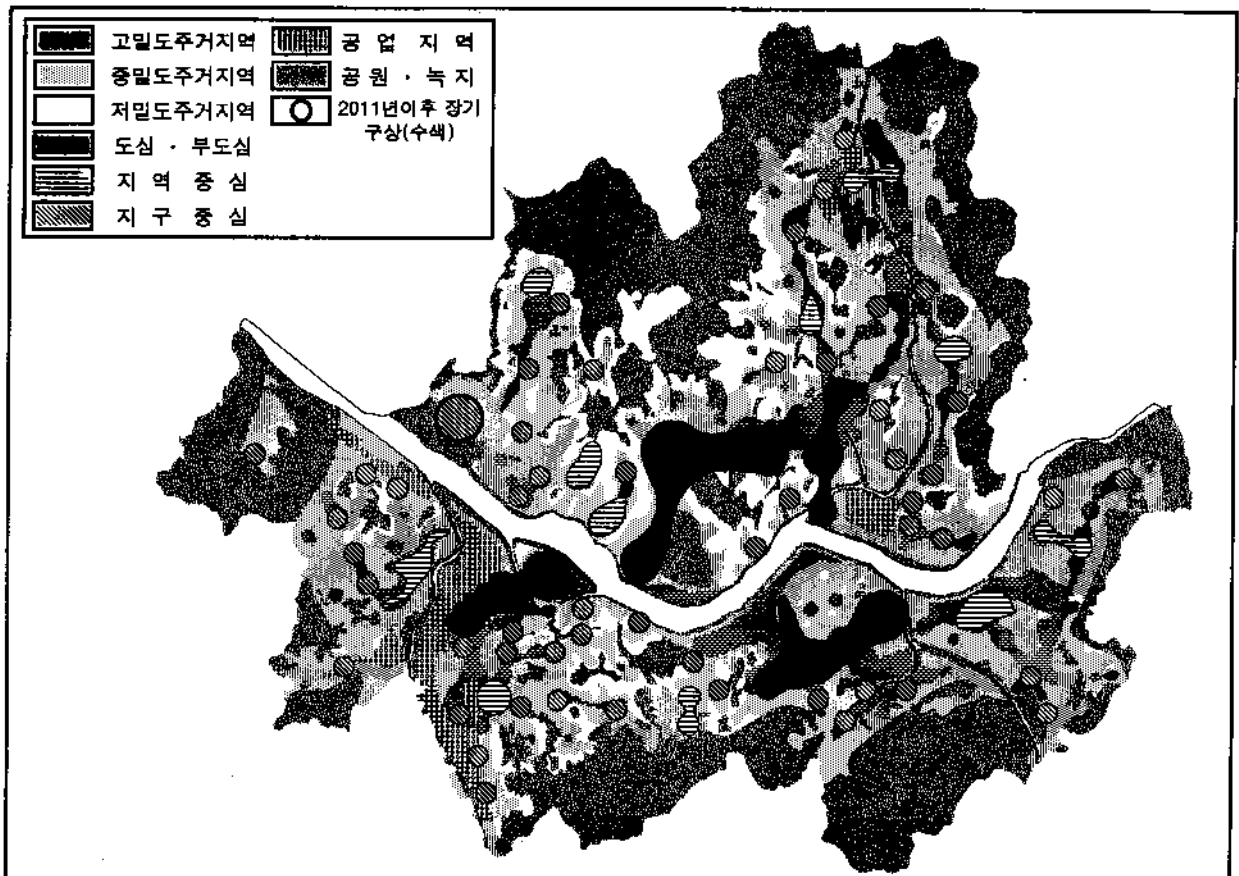
출처 : 서울시정개발연구원, 서울시 도시계획 용도지구 운용개선 방안연구, p.117, 1994.

1.4. 제반여건의 변화와 주거환경개선 요구증대

1) 서울시 도시기본계획상 토지이용방향의 변경에 따른 기존용도지역의 변경필요

현재 수립중인 서울시 도시기본계획에서는 “양호한 도시환경 및 일정 수준이상의 주거환경확보”, “지역의 균형발전과 효율적인 도시공간의 이용”을 기본목표로 삼고 있다. 이것을 공간적으로 구체화한 것이 대도시권에서 본 권역별 중심지의 설정과 자치구간 균형발전을 위한 지구중심 설정, 역세권을 중심으로 한 생활권의 재편성과 고층고밀개발 유도, 구룡지에 대한 고층고밀개발 억제 등을 기조로 한 토지이용에 대한 방향 제시이다. 특히 <도 1-15>과 같이 서울시 토지이용의 기본방향도에서는 일반주거지역은 저밀도주거지, 중밀도주거지, 고밀도주거지라는 용어를 사용하여 현행 도시계획에서 제시하고 있는 일반주거지역을 제1종, 제2종 및 제3종으로 세분하는 것을 염두에 두고 공간적인 개념을 부여하고 있다.

<도 1-15> 서울시 도시기본계획상 토지이용계획의 기본방향



출처) 서울특별시, 서울시 도시기본계획(안), 1996, p.94(미발간).

도시기본계획에서 2011년을 목표로 하고 있는 토지이용의 기본방향의 내용을 보면, 기존의 용도지역으로는 대응하기 곤란하기 때문에 대폭적인 변경과 수정이 불가피하다. 상업지역의

면적은 지역의 균형적인 발전을 위한 중심지 육성과 역세권을 중심으로 한 토지의 고도이용과 관련하여 증가하는 반면에 상대적으로 일반주거지역의 면적은 타 용도지역으로 변경이 불가피하여 감소하게 된다. 일반주거지역 역시 지구의 특성 및 도시환경의 보호, 역세권주변의 합리적인 토지이용과 관련하여 용도지역의 세분이 필요하게 되었다.

2) 서울시 도시환경 및 주거환경에 대한 관심 고조

근년에 접어들어 서울시의 도시환경 및 주거환경의 악화 문제는 심각한 수준에 이르고 있으며 이에 대한 주민의 관심도 고조되고 있다. 이와 관련한 문제의 심각성은 그 동안 언론매체를 통하여 수차례 발표되었다. 그 내용을 분류해 보면 크게 대기오염, 일조권 분쟁, 소음문제, 녹지공간 부족 등 4가지로 구분된다. 이러한 문제의 발단은 한정된 도시공간 속에 적정한 개발치를 훨씬 초과하는 과밀개발이 허용되고 있는 데 따른 필연적인 결과이다. 근래에 신문지상에 게재된 도시환경 및 주거환경과 관련된 기사들을 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 대기오염의 주범은 자동차 배기가스이며 이것에 대하여 일반시민들도 심각하게 받아들이고 있으며 건강에 상당히 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 공보처가 전국 대도시와 중소도시(제주도 제외)에 사는 20세 이상의 전국 1천여명을 대상으로 조사한 결과 대도시의 대기오염은 응답자중 『매우 심각』(68.5%)과 『대체로 심각한 편』(29.6%)에 응답하여 98.1%가 심각한 것으로 조사되었다. 대기오염의 주원인은 『자동차 배기가스』(72.7%), 그 다음으로 『공장 매연가스』(22.8%), 『주택 및 건물의 난방용 매연가스』(2.4%)등으로 생각하는 것으로 나타났다. 응답자중 36%가 정부가 만약 자동차 매연을 줄이기 위하여 자동차 통행 억제 정책을 편다면 세금이나 각종 규제를 감수할 수 있다고 밝혔으며, 49%는 『세금부과는 반대하지만 규제는 감수하겠다』 등으로 대상자의 85%가 『대기오염의 문제에 절감하고 있다』 <한겨레/960711>.

그리고 최근에는 서울에 한달 가까이 광학스모그 현상이 발생하는가 하면, 심지어 오존주의보가 연속 이틀간이나 발령되는 등 환경대란의 경고등이 켜지고 있어 국가적 차원에서 강력한 환경개선의지와 적극적 환경보호정책의 수립이 시급히 요구되고 있다 <경향신문/960618>. 서울시 대기오염의 주범은 자동차 배기가스중의 미세먼지와 이산화질소 등으로 이와 같은 오염물질이 햇빛과 반응하여 광학스모그 현상을 나타나게 된다. 서울 대기오염 배출의 77%가 자동차 배기가스에 의한 것이다.

환경개발연구원의 보고서에 의하면 경유차에서 배출하는 미세먼지와 벤조민 등 발암물질 때문에 3만여명이 사망하고 있으며 자동차 대기오염으로 인한 직접적인 사회비용이 2조 6천여억원에 이른다고 한다. 경유차의 미세먼지는 폐질환, 심장마비, 발암 등의 원인물질로 인체에 치명적인 피해를 주고 있다는 것이 세계적으로 보편화된 사실이지만, 이미 위험수위에 이른 서울시의 경우에 이에 대한 적극적이고 보다 근본적인 대책이 시급히 요구된다 <한겨레/960604>.

둘째, 일조권 분쟁이 사회문제로까지 심화되고 있고 주거환경의 중요한 요소로 부각되고

있다. 이와 관련하여 『아파트의 경우 동지일을 기준으로 연속 2시간, 도합 4시간이상의 일조시간이 확보되지 않으면 일조권이 침해된 것으로 보아야 한다』는 법원의 판례가 나왔다. 판결문 내용을 보면 『일본의 기준 등을 참조해 볼 때 경인지역의 아파트등 공동주택의 경우 동지일을 기준으로 오전 9시에서 오후 3시까지 중 연속적으로 2시간 이상의 일조시간, 오전 8시부터 오후 4시까지 도합 4시간 이상의 일조시간중 하나도 확보되지 않으면 이는 참을 수 없는 범위를 넘는다고 보아야 한다』고 제시하고, 『시야를 기준으로 좌우와 위쪽 27도의 시야가 확보되지 않으면 조망이 방해될 받으며, 얼굴을 거의 인식할 수 있는 30m내에 건물이 있다면 프라이버시가 침해된다고 보아야 한다』고 밝히고 있다 <조선일보/960331>.

무분별한 다세대·다가구주택의 건립을 허용함으로써 수압저하로 인한 식수난 문제와 턱없이 부족한 주차장으로 인한 주차난 가중과 인근간선도로의 주차장화 문제, 건축법규완화에 따른 일조권과 조망권 시비문제 등이 심각해지고 있다. 급기야는 주택의 재건축과정에서 일조권과 사생활을 침해하였다는 이유로 7년동안 계속되어 오던 이웃간의 감정싸움이 살인사건으로 비화하는 일까지 발생하였다 <조선일보/96.7>.

셋째, 주거환경과 관련된 민원중에서 소음관련 민원이 과반수를 차지하며, 소음원의 과반수는 자동차에 의한 것이다. 서울시에 따르면 “소음 발생원인은 『교통소음』 50%, 『생활소음』 30%, 『공사장 소음』 20% 등으로 소음과 관련된 민원이 전체환경과 관련된 민원의 50%이상을 차지하고 있다”고 서울시 관계자가 전한다. 이와 관련하여 서울시는 자동차소음 허용기준을 강화하고 도로변 공동주택건설시 이중창과 방음설치를 의무화하는 등 소음관리기준을 강화할 방침이다. 서울시의 기준과 실태를 용도지역별로 비교하여 보면 기준치를 초과하고 있음을 알 수 있다 <표 1-2>.

<표 1-2> 1995년 서울시 지역별 소음도 (단위: dB)

지 역		시간대		낮		밤	
				기준	연평균	기준	연평균
일 반 지 역	녹지·전용주거지역			50	55	40	47
	일반주거지역			55	61	45	51
	상업·준공업지역			65	65	55	54
도로변 지 역	일반주거지역			65	71	55	65
	상업·준공업지역			70	76	60	70

자료) 동아일보 : 1996. 6.24일자 참조.

넷째, 서울시를 비롯한 지방자치단체에서는 공원 등 녹지공간에 대한 중요성을 재인식하여 개발에 따른 녹지면적의 감소를 억제하는 한편, 기존녹지지역에 대한 보호정책을 펴고 있다.

그 구체적인 사례로는 서대문구 안산일대에 공무원조합아파트의 건립에 대하여 서대문 구

청장이 환경과피의 우려가 있다는 이유로 사업승인을 거부한 사건이 있었다. 문제의 대상지에는 4개의 조합주택이 옛 연희골프장 부지위에 12~16층짜리 632가구 10개동의 아파트를 건립할 예정으로, 지난 1991년9월 서대문구에 입지심의를 요청하였으나 관할구청은 『환경과피의 우려가 있다』는 이유로 여러 차례에 걸쳐 서류를 반려하였다. 그러나 조합측의 각종 로비로 인한 중앙정부의 사업승인지침의 시달과 함께, 서울시의 경관심의가 통과된 상태에서 관할 구청장의 사업승인 허가만 남겨 놓은 상태였다. 이러한 사실이 알려지면서 서대문구의회는 안산 아파트건축 반대결의문을 채택하였고, 주부·환경단체 등도 거세게 반대의사를 표명하기에 이르렀다 <조선일보/960327>.

또다른 사례로는 『남산 제모습 찾기』운동의 일환으로 남산고도지구의 지정(1994년) 및 남산외인아파트 철거 실시 등을 들 수 있다.

3) 일부자치구에서 양호한 도시환경 및 주거환경의 확보를 위한 조치

그 동안 지방자치단체들의 개발정책의 기초는 주택의 양적공급과 채산성 확보를 위한 고층고밀개발에서 주거환경을 우선으로 한 환경친화형 개발으로의 전환을 모색하고 있다. <표 1-3>에서 보는 바와 같이 지방자치단체들의 여건에 따라 나름대로 계획을 수립하여 시행하고 있는데, 녹지공간의 확보, 용적률의 하향조정, 경관심의 강화, 아파트의 높이규제, 용도제한 등을 제시하고 있다.

<표 1-3> 우리나라 지방자치단체별 환경친화 시책

지역	내 용
서울	일반주거지역 용적률 세분화 추진
부산	3월부터 아파트층수제한 시행, 경관심의위 도입추진
대구	2016년을 목표로 한 도시기본계획 개발전략수립중. 도시공간구조개편, 광역 공원녹지 확충
광주	무등산조망권및 영산·황룡강수계보호 용역발주. 10월확정 시행
대전	지난해 하반기부터 아파트사업승인때 단지외곽 담당대신 나무심기권장
안천	일반·준주거·상업·준공업지역 용적률 하향조정 추진
경기	안양 및 수원, 일반·준주거지역 용적률 하향조정 추진
강원	환경종합계획 연내 수립, 환경친화형 개발 추진
충남	지난해 11월부터 농촌지역 아파트 5층이내 제한
충북	러브호텔 건축허가 규제지속
전북	군산 월명공원인근 아파트층수제한
제주	하반기부터 제주시내 특정지역 자연및 도시경관보호지역 지정, 건축제한

자료) 중앙일보(1996. 5. 5일자) 참조.

또한 서울시에서는 도시의 무분별한 개발을 막고 양질의 녹지를 보전하기 위하여 “도시녹지총량제”를 도입하여 『녹색서울계획21』 사업의 하나로 다가 오는 1998년부터 시행키로 하였다. 도시녹지총량제란 단순히 녹지면적만으로 도시녹지를 평가하는 것과는 달리 녹지의 면적 부피 이용형태 수목종류 등과 지역별 인구밀도 및 건물밀집도 등을 총체적으로 분석하여 지역별로 적정녹지율을 정하는 제도이다 <한국경제신문/960618>.

특히 서울시에서는 2005년을 목표로 한 『녹색 서울계획』의 초안을 작성중에 있는데, 지방자치단체가 구체적인 환경개선 목표와 중·단기추진대책이 포함된 『환경마스터 플랜』을 작성 하는 것은 우리나라에서 처음 시도하는 것이다 <경향신문/960708>.

4) 서초구 방배동일대 용도지역의 세분화

서초구에서는 양호한 저층주택시가지내에서 노후된 연립주택에 대한 고층아파트 건립을 목적으로 한 재건축의 움직임이 활발하자 인근 주민들이 주거환경의 악화를 우려하여 반발하고 있다. 서초구청에서는 이 점을 중시하여 이들 지역에 대한 설문조사를 실시하는 등 서울시에 앞서 용도지역의 세분화를 위한 사전작업을 진행시키고 있다⁹⁾. 조사내용을 보면, 대상 총세대수는 3,000여 세대에 이르며 이중 설문조사의 응답 가구수는 1,128세대로 약 40%이상에 달한다. 앙케이트 조사의 집계 결과를 보면, <표 1-4>와 같이, 제1종 일반주거지역 767가구(68.0%), 현상유지 208가구(18.4%), 제2종 일반주거지역 153가구(13.6%)의 순서를 나타내고 있다. 특히 제1종일반주거지역으로의 변경을 요구한 것을 보면 방배본동 86%, 방배4동 84.7%로 지구내에서도 양호한 주택가가 높게 나타났다.

<표 1-4> 서초구 동관단지 용도지역 세분화에 대한 설문 분석

동 명	의 건 청 취 내 용			
	계	일반주거(현상유지)	1종 변경	2종 변경
방배본동	172 (100 %)	22 (12.8 %)	148 (86.0 %)	3 (1.2 %)
방배 4동	111 (100 %)	8 (7.2 %)	94 (84.7 %)	9 (8.1 %)
반포 4동	845 (100 %)	178 (21.1 %)	525 (62.1 %)	142 (16.8 %)
총 계	1,128 (100 %)	208 (18.4 %)	767 (68.0 %)	153 (13.6 %)

출처) 서초구청 도시계획과 내부자료(1996. 8) 참조.

주6) 현행 서울시 건축조례상에 규정된 일반주거지역의 세분화와 밀도규제의 내용은 다음과 같다.

- ① 제1종 일반주거지역 : 건폐율 60%, 용적률 200%까지로 단독, 연립주택 중심의 저밀도 주거환경 조성을 위하여 지정하는 것으로 일반적으로 3~4층을 건축할 수 있음.
- ② 제2종 일반주거지역 : 건폐율 60%, 용적률 300%까지로 연립, 저층아파트 중심의 중밀도 주거환경 조성을 위하여 지정하는 것으로 일반적으로 4~10층을 건축할 수 있음.
- ③ 제3종 일반주거지역 : 건폐율 60%, 용적률 400%까지로 고층아파트 중심의 고밀도 주거환경 조성을 위하여 지정하는 것으로 높이에 대한 규제는 없음.

5) 인천시에 있어 용도지역의 세분화와 하향조정

인천시가 지방자치단체로는 처음으로 일반주거지역내에 건축물중 공동주택에 대한 용적률을 별도로 지정하기로 하였다. 인천시에서는 양호한 도시환경 및 주거환경의 유지·보호라는 차원에서 <표 1-5>와 같이 추진중에 있다. 또한 인천시는 일반주거지역내 일반건축물과는 공동주택에 대한 용적률을 분리 적용하고 있다. 이것은 기존 용적률을 대폭 하향 조정하여 주거환경을 지키겠다는 의도를 내포하고 있다.

인천시는 이같은 내용을 골자로 하는 건축조례 개정안을 마련하여 시의회에 심의를 거쳐 시행키로 하였다. 이에 대해서 지역건설업계는 “용적률을 낮추면 분양가의 상승을 들어 반대”하고 있다. 그러나 인천시에서는 “쾌적한 주거환경 조성을 위하여 일반주거지역내 공동주택의 용적률을 250%이하로 유지한다는 방침”을 천명하였다.

<표 1-5> 인천시 건축조례개정안 용도지역세분화 내용(밀도규제)

구 분		용적률(%)	
		공동주택	일반건축물
일반주거지역	제1종 일반주거지역	200	400
	제2종 일반주거지역	250	
	제3종 일반주거지역		
준주거, 준공업, 도시계획구역내 용도미지정지역		250	-
상업지역		300	-

자료) 한국경제신문(1996. 6) 참조.

제2장

서울시 주택시가지의 특징과 개발밀도 현황

2.0. 서론

2.1. 서울시 주택시가지의 정비실태와 개발동향

2.2. 서울시 행정동별 주택시가지의 특성

2.3. 서울시 주택유형 및 개발유형별 개발밀도 현황

2.4. 소결

2.0. 서론

본 장에서는 일반주거지역에 대한 용도지역 세분시 서울의 기성 주택시가지가 안고 있는 특징과 문제점을 반영하여 건전한 도시발전을 유도하고자 한다. 그와 동시에 개발밀도의 실태를 주택유형 및 개발유형로 구분하여 파악함으로써 용도지역 세분시 지구의 특성과 주택유형의 성격을 반영한 계획밀도의 설정이 가능토록 하고자 한다. 연구방법은 기존의 통계자료를 활용한 분석과, 주택유형 및 개발유형별로 사례분석을 실시하여 주택시가지의 특성과 개발밀도의 현황을 파악하고자 한다. 본 장의 연구내용은 다음과 같다.

첫째, “서울시 주택시가지의 정비실태와 개발동향”에서는 주택시가지의 정비현황, 주택유형별 건설동향과 거주가구수의 변화를 다룬다.

둘째, “서울시 행정동별 주택시가지의 특성”에서는 주택유형별 주거형태, 상주인구밀도, 최근5년간 상주인구(1980~1990년)의 변화, 연령계층분포(30대, 40대, 50대), 1인당 거주면적, 주택보급율을 다룬다.

셋째, “서울시 주택유형 및 개발유형별 개발밀도 현황”에서는 정비가 완료된 일반주택시가지, 정비가 필요한 주택시가지, 정비수법별로 본 공동주택단지로 구분하여 각각의 개발밀도 실태를 파악한다.

2.1. 서울시 주택시가지의 정비실태와 개발동향

2.1.1. 주택시가지의 도시정비 현황

서울시 주택시가지의 정비유형은 신시가지 개발과 기성주택시가지 정비로 구분된다.

우선 신시가지개발에 해당되는 것으로는 토지구획정리사업 및 택지개발사업, 일단의 주택지조성사업, 아파트지구관련사업 등이다. 이들 대단위 도시계획사업들은 1960년대에서 1980년대에 걸쳐 소위 서울시로의 현저한 인구집중에 따른 주택난 문제를 해소할 목적으로 실시한 것이 그 특징이다. 이것을 수법별로 보면 1960년대와 1970년대에는 대규모 토지구획정리사업이 강북의 외곽지역과 강남 신시가지 지역에 적용되었다.

1970년대 중반에 접어들면서 토지구획정리사업에 대한 비판, 즉 토지구획정리사업에 따른 평면적인 시가지 확산의 초래와 저밀도 토지이용은 서울시의 한정된 귀중한 토지자원을 낭비한다는 비판과 반성이 있었다. 이러한 배경속에서 주택문제를 해결하기 위하여 한정된 토지에 대한 고밀개발을 촉진하고 지구내에 일정수준이상의 공공시설을 확보할 목적으로 아파트지구를 도시계획상 용도지구의 하나로 제도화(1970년) 하였다. 이 법에 근거하여 한강변을 중심으로 한 잠실 및 반포지구 등의 아파트지구가 지정되었다.

1980년대에 접어들면서 서울시내에서 주택공급이 가능한 곳이 고갈상태에 이르자 기정 생산녹지 및 자연녹지의 일부를 해제하여 주택공급을 목적으로 서울시 및 주택공사 등 공공이 사업주체가 되어 상계지구 및 목동지구, 고덕지구, 수서지구 등을 대상으로 대단위 택지개발사업에 착수하였다. 그 결과 30만호 이상의 주택을 공급하는 대단위 아파트단지가 건설되었다.

1980년대 후반에 이르러 서울시에서는 개발가능지의 고갈로 신규 택지개발사업지구의 지정이 곤란하게 되자 정부에서는 200만호건설과 관련하여 분당, 일산, 평촌 등 수도권에 5개의 신도시를 건설하여 서울대도시권 차원에서 주택문제를 해결하려고 하였다.

서울시의 경우 1990년대 들어서는 신규 택지개발사업을 위한 부지확보가 어렵게 됨에 따라 대규모 신시가지 개발사업은 거의 종료되고 기성주택시가지의 계획적인 정비의 필요성이 더욱 부각되고 있다. 이러한 개발에 따른 변화 속에서 현재 서울시 시가지의 정비실태를 보면, <표 2-1>과 같이 토지구획정리사업 42.5%, 택지개발사업 9.5%, 일단의 주택지조성사업 2.2%로 시가지면적의 54.2% 이상이 신시가지개발에 의한 것이다.

다음으로 기성주택시가지의 정비수법으로는 도시계획사업인 주택개량재개발사업과 비도시계획사업이지만 공공측이 제어하고 있는 주거환경개선사업, 민간주택개발사업인 재건축사업과 개별건축인 다세대·다가구주택 건립이 있다. 이중 공공의 개입에 의한 정비수법을 보면, <표 2-2>와 같이 주택개량재개발사업 86.6%, 주거환경개선사업 13.4%이다. 이중 재개발사업과 관련하여 고층아파트건립을 추진하고 있는 합동개발사업(58.4%)과 공동주택(2.0%)이 60% 이상을 차지하고 있다. 그러나 주택개량재개발사업과 주거환경개선사업에 의해 정비된 범위는 시가지 면적의 3.2%에 불과하다.

앞에서 언급한 시가지정비수법을 시기별로 구분하여 서울시 시가지의 정비실태를 보면 <도 2-1>과 같이 확연히 구분된다. 도시계획의 정비수준이 떨어지는 곳은 1960년 이전에 형성된 구시가지의 대부분이 해당된다. 이 범위내에는 기정 주택개량재개발사업지구의 대다수가 분포되어 있다. 여기서 문제가 되는 것은 구릉지에 입지하거나 도시기반정비가 취약한 곳에 점적으로 소규모 고층고밀아파트의 건립이 허용되고 있다는 것이다.

<표 2-1> 신시가지 개발 현황

(1994. 9. 31 현재)

개 발 수 법	지구수	시행면적(m ²)	면적비	건립가구수	비고
토지구획정리사업	58	139,603,080	42.52%	-	-
택 지 개 발 사 업	36	31,227,000	9.51%	301,725	-
일단의 주택지조성사업	74	7,238,576	2.20%	-	-
소 계	188	178,068,656	54.24%	301,725	-
시 가 지 면 적	-	328,310,000	-	-	기개발지면적

주1) 시행면적은 완료, 시행 및 미시행지구의 면적을 합제한 것임.

주2) 택지개발사업의 건립가구수는 완료 및 시행중인 것을 집계함.

주3) 시가지면적은 개발가능지 중 미개발지(26.88km²)를 제외한 기개발지만을 나타냄.

자료) 1. 서울특별시 도시개발과(1994.9 현재) 내부자료 및 서울도시계획연혁(1991).

2. 서울시정개발연구원, 서울시도시기본계획(안), 1996(미발간).

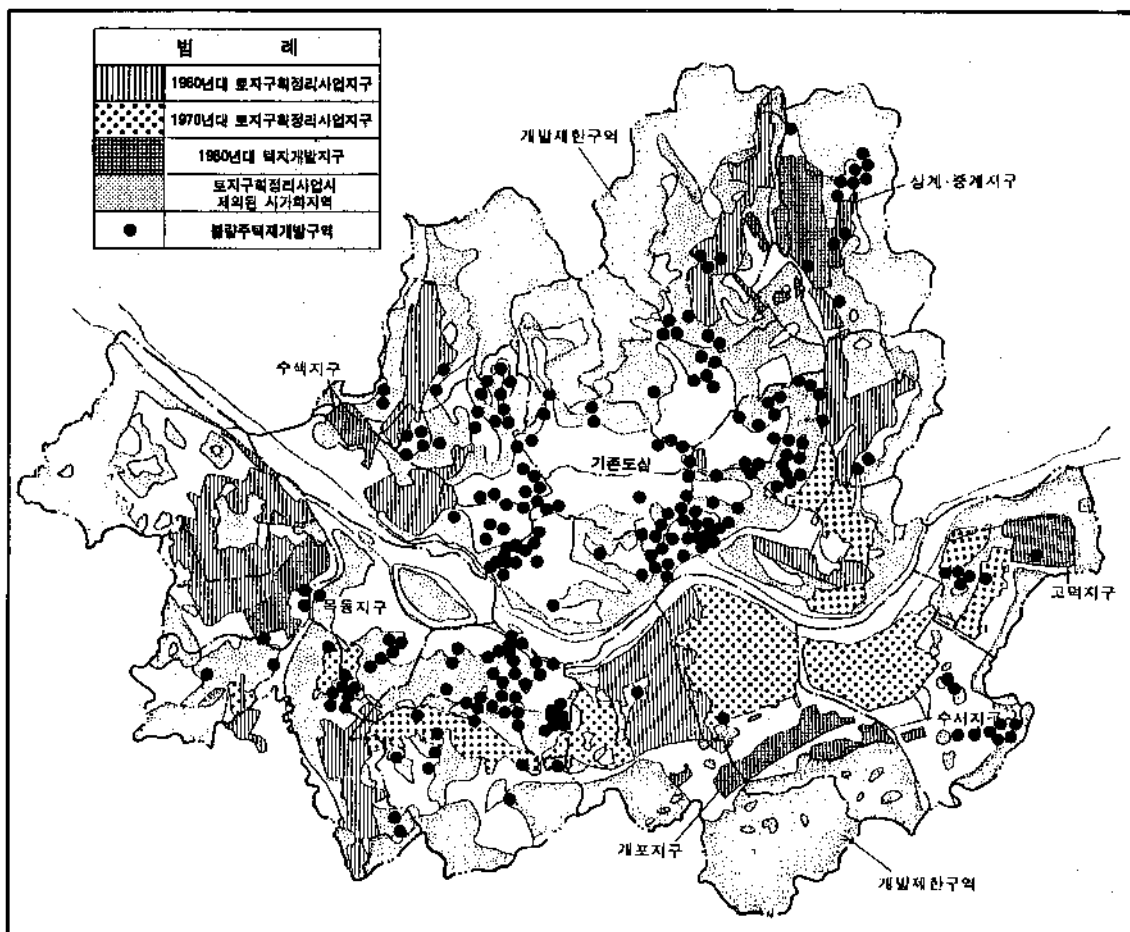
<표 2-2> 주택개량재개발 및 주거환경개선사업 현황

(1995, 1.31 현재)

구 분		구역수	시행면적(㎡)	면적비	건립기구수	비고
주택개발 재 개 발	공영개발	1	12,580	0.12%	72	도시재개발법
	차력개발	68	2,897,285	28.11%	23,434	
	합동개발	127	6,019,265	58.40%	141,976	
	소계	196	8,929,130	86.63%	165,482	
주거환경 개선사업	현지개발	48	1,167,981	11.33%	23,069	도시저소득층 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법
	공동주택	18	210,499	2.04%	7,523	
	소계	66	1,378,480	13.37%	30,592	
합계		262	10307,610	100.00%	196,074	

자료 : 서울특별시 주택개량과.

<도 2-1> 시가지정비와 주택개량재개발구역 지정 현황



출처 : 서울특별시, 서울시 주택개발정책개발 기본계획 중간보고서, p.7, 1995.

그리고 현재 개발유형과 관련하여 정비가 필요한 주택시가지의 유형을 정리하여 보면 <표 2-3>과 같다. 개발유형과 관련한 문제유형은 지구의 특성을 도외시킨 고층고밀개발과, 까다로운 도시계획규제로 인하여 지구내 중·개축이 곤란하여 지구의 황폐화 및 불량화가 진행 중인 경우, 고층고밀개발의 움직임이 활발하여 도시계획적 대응이 시급한 경우 등 크게 3가지로 구분된다.

첫째, 고밀개발의 대상은 기성주택시가지의 대부분이 해당된다. 개발 및 정비수법으로 보면 이원적인 양상을 보이고 있다. 즉 불량주택밀집지에서는 주택개량재개발 및 주거환경개선사업, 저층공동주택지에서는 재건축, 일반단독주택지에서는 다세대·다가구주택의 건립이 활발하다.

둘째, 지구의 황폐화 및 불량화가 진행 중인 곳은 도시계획적인 면과 불리한 기존여건, 운용상의 문제에 따른 경우가 대부분이다. 도시계획적인 면에 해당되는 것은 까다로운 건축규제 및 불합리한 지구설정으로 말미암아 풍치지구 및 주거전용지역내에서 증개축이 어려운 경우이거나 불량주택이 다수 포함되어 용도지역지구가 지정된 경우이다. 불리한 기존여건에 해당되는 것은 지구내 도로가 4m미만이 많거나 영세필지가 많아 증개축이 곤란한 경우이다. 운용상의 문제로는 주택시가지내는 물론 연접부에 상업계 및 업무계 용도의 침투를 허용하는 경우와 주택지내에 대규모 개발을 허용하여 주거환경을 저해하는 경우이다.

셋째, 고층고밀개발의 움직임이 활발하거나 개발가능성이 높아 도시계획적 관리가 시급한 경우이다. 이곳은 주로 노후시민아파트 및 불량주택밀집지에서의 대규모 주택개량재개발, 노후된 저밀도아파트지구에서의 재건축사업, 공장이전적지 및 저탄장에서의 민간개발 등으로 고층고밀의 아파트건립이 예상되는 경우이다.

<표 2-3> 주택시가지의 재개발·정비와 관련하여 도시계획적 대응이 필요한 곳

구분	개발유형	주요대상지
지구의 고층·고밀 개발	* 주택개량재개발중 합동개발 * 주거환경개선사업 * 재건축 * 조합주택 * 다세대·다가구주택	⇨ 불량주택밀집지역 ⇨ 불량주택밀집지역 ⇨ 저층공동주택지 ⇨ 저층주택지, 미개발지, 이전적지 ⇨ 저층주택시가지
지구의 황폐화· 지구의 불량화	* 까다로운 도시계획적 규제 * 도로조건불량·영세필지밀집 * 상업계 용도의 침투 * 양호한 주택지내 대규모개발	⇨ 풍치지구, 전용주거지역 등 ⇨ 도심주변 및 구릉지 주택지 ⇨ 중심부 등에 면한 주택지 ⇨ 전용주거지역, 풍치지구
고층고밀 개발예정지	* 대규모 재건축 예정지 * 대규모 공동주택 예정지 * 대규모 재개발 예정지	⇨ 노후저밀도아파트단지 ⇨ 공장부지, 저탄장 등 ⇨ 노후시민아파트, 목조주택지

출처) 권영덕, 서울시주택시가지의 재개발·정비의 문제점과 개선방향, 『생활의 질-주택21-』, 대한주택공사 제2회 국제학술포럼(1995.7.18-22), p.104.

2.1.2. 주택유형별 건설동향과 거주가구수 변화

주택유형별로 건설동향을 보면 1990년도를 기점으로 주택호수가 급격하게 증가하고 있는 것을 알 수 있다 이것은 1990년을 전후로 200만호건설과 관련한 대폭적인 건축법 완화조치에 대부분 기인한다. 그 결과 매년 10만호 이상의 건립이 가능하였으며, 서울시의 경우, 중앙정부로부터 할당받은 40만호건설은 다세대·다가구주택의 건설 붐을 타고 초과달성하는 결과를 낳는다. 단독주택의 건립수는 감소하고 있는 반면, 다가구·다세대주택의 건립은 총량적으로 강세를 유지하고는 있지만 1993년 이후보다는 감소추세에 있다 <표 2-4>.

반면에 아파트의 건립은 1994년도를 제외하고는 연간 3만호 이상이 건설되었다. 1980년대 신규 택지개발사업에 의해 아파트가 공급되던 시기와 비교하더라도 건설량에 있어 그다지 차이를 보이지 않고 있는 것은 기성주택시가지내에서 재건축·재개발사업이 활발했던 것에 기인한다.

서울시 거처종류별 거처수의 변화를 1970년부터 1990년까지 5년 간격으로 보면, <표 2-5>와 같이, 1970년 당시는 단독주택이 88.4%로 압도적으로 많았으나, 1990년에는 단독주택(다가구주택포함) 46.1%, 아파트 35.1%, 연립 12.7%의 순으로 높다.

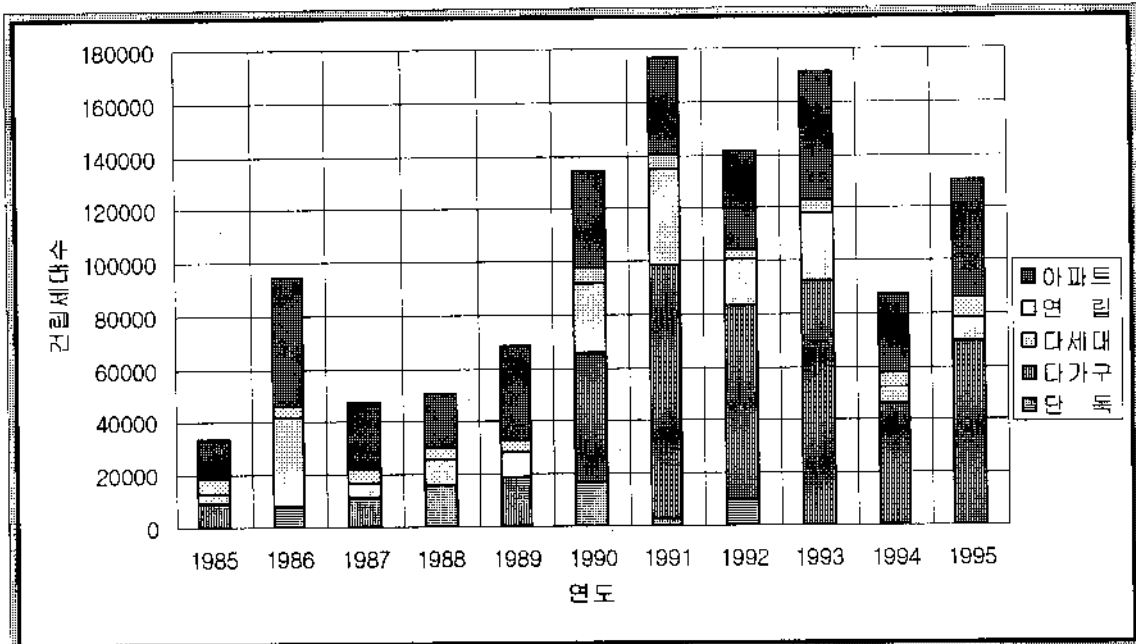
1970년부터 1990까지를 비교하여 보면, <표 2-6>과 같이 단독주택(다가구주택 포함) 90.3%에서 66.2%로 감소한 반면, 아파트와 연립주택은 2.9%에서 19.0%로, 5.6%에서 9.1%로 각각 증가를 하였다. 특히 아파트의 경우는 그동안 주택호수를 많이 지었지만 아파트 1호에 1가구가 거주하는 경우가 많아, 총가구수중 19%정도만을 차지하는 반면에 비아파트에 거주하고 있는 가구수는 81%에 이르고 있다.

<표 2-4> 서울시 연도별 주택유형별 건립세대수 추이

연도	단독주택		공동주택			계
	단독	다가구	다세대	연립	아파트	
1985	9,081	-	3,589	6,285	14,621	33,556
1986	8,138	-	33,521	4,788	48,105	94,552
1987	11,487	-	5,525	5,278	25,064	47,354
1988	16,066	-	9,786	4,627	20,051	50,530
1989	18,966	-	8,911	5,034	35,683	68,594
1990	17,054	48,537	26,540	5,786	36,625	134,542
1991	2,725	96,332	35,759	5,543	36,427	176,786
1992	9,994	73,134	17,772	2,899	37,784	141,583
1993	886	91,523	25,834	4,564	48,742	171,549
1994	444	45,932	6,079	5,560	28,982	86,997
1995	745	68,839	9,066	7,186	44,162	129,998
계	95,586	424,297	182,382	57,530	376,246	1,136,041
비율	8.41%	37.35%	16.05%	5.06%	33.12%	100.00%

자료 : 서울시 건축지도과 내부자료(1995.12.31)

<도 2-2> 서울시 주택유형별 건설 실적



자료) 서울특별시 건축지도과 내부자료(1995.12.31)

한편, 소형주택재고 증가율은 총 주택재고 증가율과 비교하여 훨씬 못미치고 있다. <표 2-7>에 따르면 1980~1990년까지 10년간 총 주택재고는 47.81%가 증가하였으나 14평미만 주택은 오히려 감소하였고, 14평이상 19평미만의 주택은 38.65% 증가하는데 그쳤다. 이러한 평형별 증가율의 차이는 아파트의 경우 더욱 현저하다. 즉, 10년간 아파트의 총수는 2배정도 증가하였는데 비해 19평이상 29평미만의 아파트와 39평이상의 대형아파트수는 3배이상 증가하였고 14평미만의 아파트는 그 증가율이 낮다.

<표 2-5> 서울시 거처의 종류별 거처수 변화

주택유형	1970	1975	1980	1985	1990
단독	88.4%	83.0%	70.7%	58.6%	46.1%
아파트	4.1%	7.9%	19.0%	26.1%	35.1%
연립	5.9%	5.3%	7.1%	11.6%	12.7%
다세대	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.4%
비거주용	1.6%	3.8%	3.2%	3.7%	2.7%
계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

주) 단독주택에는 다가구주택을 포함하여 집계한 것임.

자료) 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년치

이는 규모별 점유비율을 보면 더욱 잘 나타난다. 총 주택중에서 19평미만의 주택이 차지하는 비율은 1980년 46.98%에 달했으나 1985년 34.3%로 감소하였다가 1990년 36.8%로 약간 증가하였다. 이는 다세대주택의 건축붐에 따른 것으로 추정할 수 있다. 19평미만의 아파트는 1980년 52.62%에서 1985년 44.28%, 1990년 38.35%로 격감하고 있다. 주택건설촉진법에 의해 공급되는 주택의 최소규모는 전용면적 18평(분양면적 23평 정도), 국민주택규모는 전용 25.7평(분양면적 33평 정도)으로 설정하고 있어 점차 대형화되어가는 추세이기 때문이다. 이에 반해서 39평이상의 중대형주택의 양은 크게 증가하고 있고, 특히 대형아파트의 증가가 현저하므로 주택과 관련하여 계층간 격차를 예측할 수 있다.

<표 2-6> 서울시 거처의 종류별 가구수 변화

주택유형	1970	1975	1980	1985	1990
단 독	90.3%	85.8%	80.6%	72.7%	66.2%
아파트	2.9%	4.6%	10.7%	14.1%	19.0%
연 립	5.6%	6.0%	4.9%	8.4%	9.1%
다세대	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.1%
비거주용	1.0%	3.5%	3.8%	4.7%	3.6%
계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

주) 단독주택에는 다가구주택을 포함하여 집계한 것임.

자료) 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년치

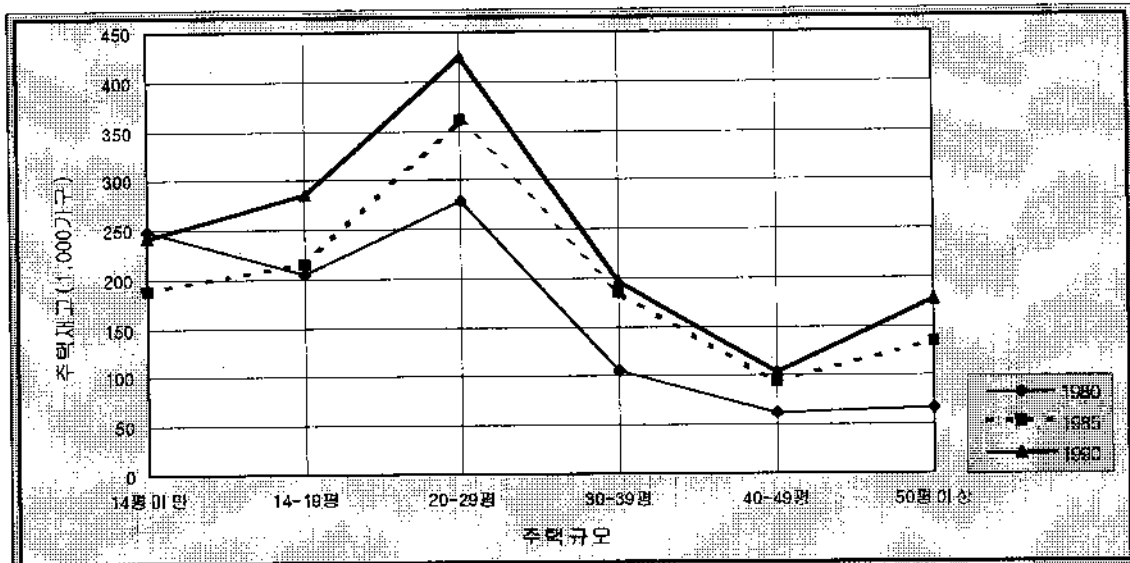
<표 2-7> 연도별 주택규모별 재고증가율

(단위:%)

구 분	규모별							
		계	14평미만	14~19	19~29	29~39	39~49	49평이상
1980~90	주택계	47.81	-3.04	38.65	52.90	85.27	66.85	167.54
	아파트	173.33	48.38	187.76	343.10	176.65	238.92	217.48
1980~85	주택계	21.49	-24.56	4.75	29.70	73.57	49.31	102.06
	아파트	66.66	12.64	88.38	92.85	79.80	133.78	139.79
1986~90	주택계	21.67	28.53	32.36	17.89	6.74	11.75	32.41
	아파트	64.00	31.74	52.76	129.76	53.86	44.97	32.40

자료) 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년치.

<도 2-3> 주택규모별 재고변화



자료) 통계청, 인구및주택총조사보고서, 각년치.

2.2. 서울시 행정동별 주택시가지의 특성

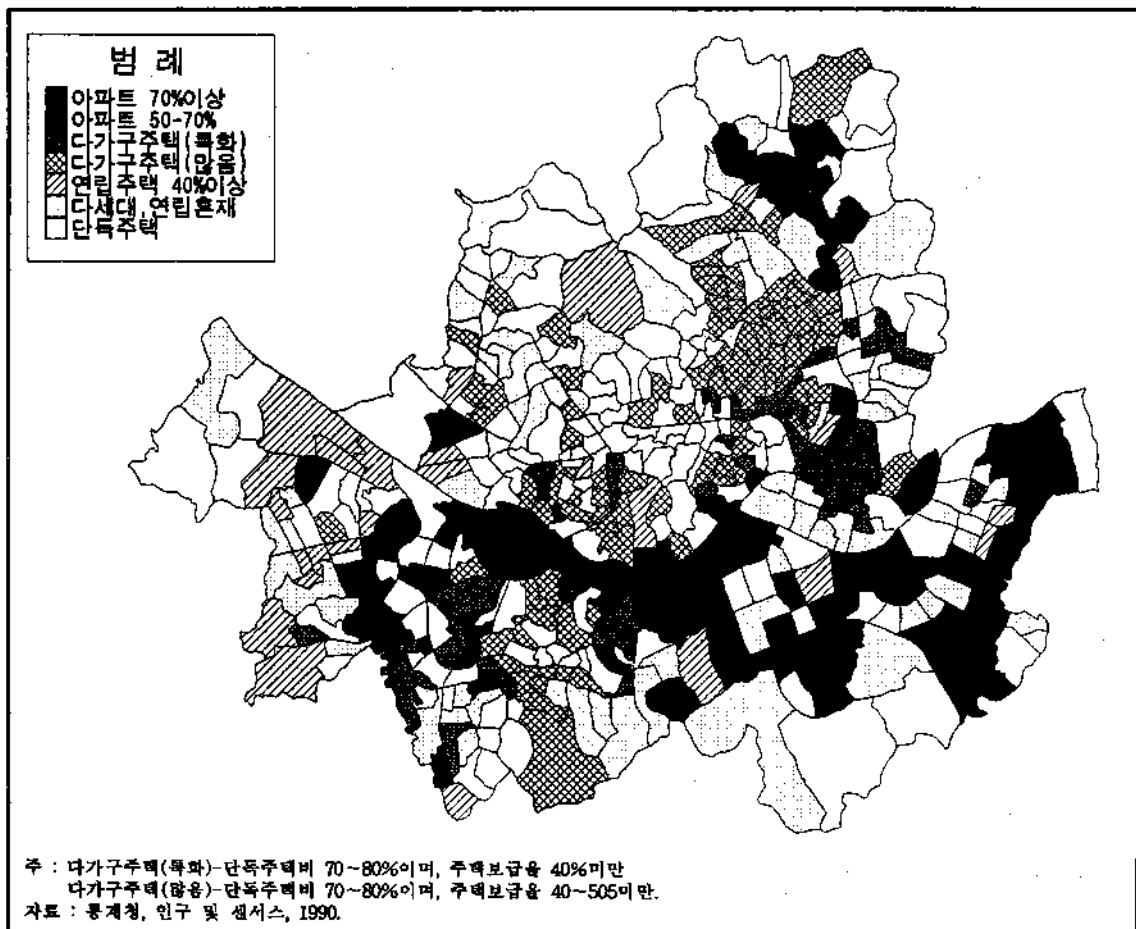
2.2.1. 서울시 주택유형별 주거형태

'거주형태'는 주택유형별로 거주하고 있는 가구수를 가지고 산정한 것이다. 여기에서는 인구 및 주택센서스에서 구분하고 있는 아파트, 연립주택, 단독주택, 다세대주택에 다가구주택을 추가하여 주택의 유형화를 시도하였다. 인구 및 주택센서스에서는 다가구 주택을 단독주택의 범주에 포함시켜 다루고 있기 때문에, 주택보급율과 단독주택 비율을 가지고 보완작업을 하였다. 주택유형별로 거주하는 가구수를 보면 다음과 같이 구분할 수 있다 <도 2-4>.

첫째, 행정동별로 아파트가 차지하는 비율이 70% 이상인 경우는 1970년대 중반에 지정 및 건설된 아파트지구와 1980년대 실시된 대규모 택지개발사업지구 대부분이 이에 해당된다.

둘째, 단독주택 비율이 70%이상인 경우는 1970년 이전에 형성된 시가지 및 1960~70년대 실시된 강북의 토지구획정리사업자구가 거의 포함된다. 이것은 다세대주택이 포함된 것이므로 이것을 제외하고 보면, 단독주택 비율이 높은 곳은 1970년 이전에 형성된 시가지 중에서 도시기반정비가 불량하고 필지규모가 영세하여 다세대·다가구주택의 건립이 곤란한 곳이 다수 포함되어 있다. 또 개발제한구역내 주택과 성북동과 같은 고급주택지도 포함되어 있다.

<도 2-4> 서울시 행정동별 주택유형



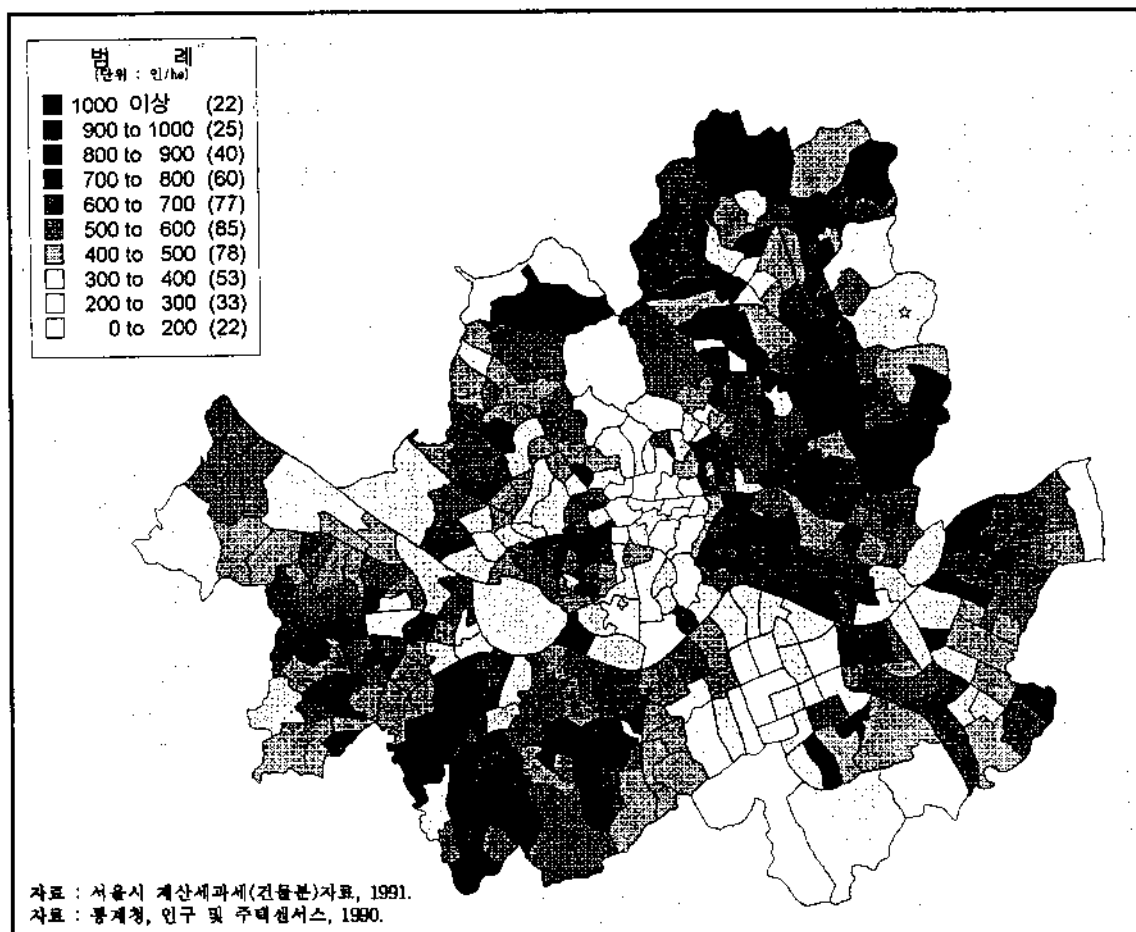
셋째, 연립주택 비율이 높은 곳(20%이상)은 1960~70년대 토지구획정리사업이 실시된 곳에 넓게 분포하고 있다. 특히 강서구와 양천구, 은평구 일대에 집중 분포하고 있다.

넷째, 다가구주택 비율이 높은 지역은 편의상 2단계로 구분하여 산정하였다. 우선, 다가구주택 비율이 아주 높은 경우는 단독주택 비율이 70~80%를 차지하면서 주택보급율이 40%미만인 경우가 여기에 해당된다. 이러한 주택시가지의 예는 성동구 중곡동 일대, 영등포구, 구로구 일대이다. 그 다음으로 비율이 높은 경우는 단독주택 비율이 70~80%를 차지하면서 주택보급율이 40~50%미만을 차지하는 곳으로 동대문구, 성북구, 용산구, 관악구, 동작구 일대이며, 상기의 다세대주택 비율이 아주 높은 곳과 비교하여 볼 때, 도시기반정비가 불량하여 다세대주택 건립시 고밀개발이 활발하지 못했던 곳과 거의 일치한다.

2.2.2. 상주인구밀도

'상주인구밀도'란 행정동단위의 상주인구수를 서울시 종합토지세의 대지면적으로 나눈 값을 가리킨다. 서울시의 평균상주인구밀도는 513인/ha이며, 편의상 6등급으로 세분화하여 검토하였다 <도 2-5>.

<도 2-5> 서울시 행정동별 상주인구밀도



첫째, 인구밀도가 1,000인/ha이상인 경우는 주거기능이 매우 강한 곳으로 불량주택밀집지역인 봉천지구, 난곡지구, 월계지구 등과 소형평수 위주의 아파트단지가 밀집된 상계지구, 가락지구 등이 해당된다.

둘째, 인구밀도가 800~1,000인/ha미만인 경우는 토지구획정리사업이 실시되었으나 필지규모가 영세한 곳으로, 중랑구 및 구로구 일대가 해당된다. 이들 지구는 지구내도로가 협소하고 필지가 3, 4열을 이루고 있으며, 근래에 들어와서 다가구주택의 난립으로 시가지의 고밀화가 진행중인 곳과 거의 일치한다. 그리고 불량주택지구도 다수 포함되어 있다.

셋째, 인구밀도가 600~800인/ha미만인 경우는 토지구획정리사업이 실시된 곳으로 성동구, 동대문구, 강동구 일대가 해당된다. 이곳에서는 근년 다세대·다가구주택의 건립이 현저하다.

넷째, 인구밀도가 500~600인/ha미만인 경우는 토지구획정리사업이 실시되거나, 아직 나대지가 남겨진 곳, 토지이용상 주·상 또는 주·공 혼재지구가 해당된다. 토지구획정리사업이 실시된 곳에서는 다세대주택 및 연립주택의 건립이 현저하다.

다섯째, 인구밀도가 300~400인/ha미만인 경우는 비교적 양호한 주택지에 해당되는 곳과 타용도와 혼재된 경우가 해당된다. 양호한 주택지로는 송파구, 강남구, 서초구, 서대문구 일대가 대상이 되고 있다.

여섯째, 인구밀도가 300인/ha미만인 경우는 고급주택지인 곳과, 상업·업무계 토지이용도가 높은 곳, 나대지가 많은 곳이 매우 낮은 인구밀도를 보이고 있다. 도심 및 부도심의 경우는 업무기능편중으로 인한 공동화현상에 기인하여 인구밀도가 현저하게 낮다.

2.2.3. 최근 5년간 (1985년~1990년) 상주인구 변화

인구 및 주택센서스 자료를 가지고 최근 5년간의 상주인구변화를 동단위로 분석하여 서울시 도시공간 차원에서의 변화를 파악하고자 한다. 1960년 이전에 형성된 구시가지에서는 인구감소가, 1980년대말에 실시된 대규모 택지개발사업지구에서는 인구증가가 현저하다.

인구증감율을 세분화하여 변화요인을 검토하여 보면 다음과 같다 <도 2-6>.

첫째, -20%미만인 경우는 도심 및 부도심, 불량주택재개발구역, 준공업지역 일대가 해당된다. 도심 및 부도심의 경우는 업무계·상업계 토지이용으로의 전환, 불량주택재개발지구의 경우는 주택개량재개발사업과 관련한 재개발사업 기간중 가이주를 위하여 타지역으로 전출하거나(예: 사당동), 준공업지역 일대의 경우는 주거환경의 불량화로 인하여 전출하는 경향이 있다.

둘째, -20~-10%미만인 경우는 도심 및 부도심 주변의 주택지와, 준공업지역 일대, 불량주택밀집지역이 해당된다. 도심 및 부도심에 연접한 주택지의 경우는 주거계 토지이용이 업무·상업계로 전환된 것에 기인한다. 준공업지역 및 불량주택밀집지역에서는 열악한 주거환경을 탈피하기 위한 전출이 크다.

셋째, -10~0%미만인 경우는 단독주택 밀집지역으로 대부분이 1970년 이전에 형성된 구시가지에 해당되는 곳으로 토지구획정리사업지구에서 제외된 곳이다. 따라서 지구내 도로조건

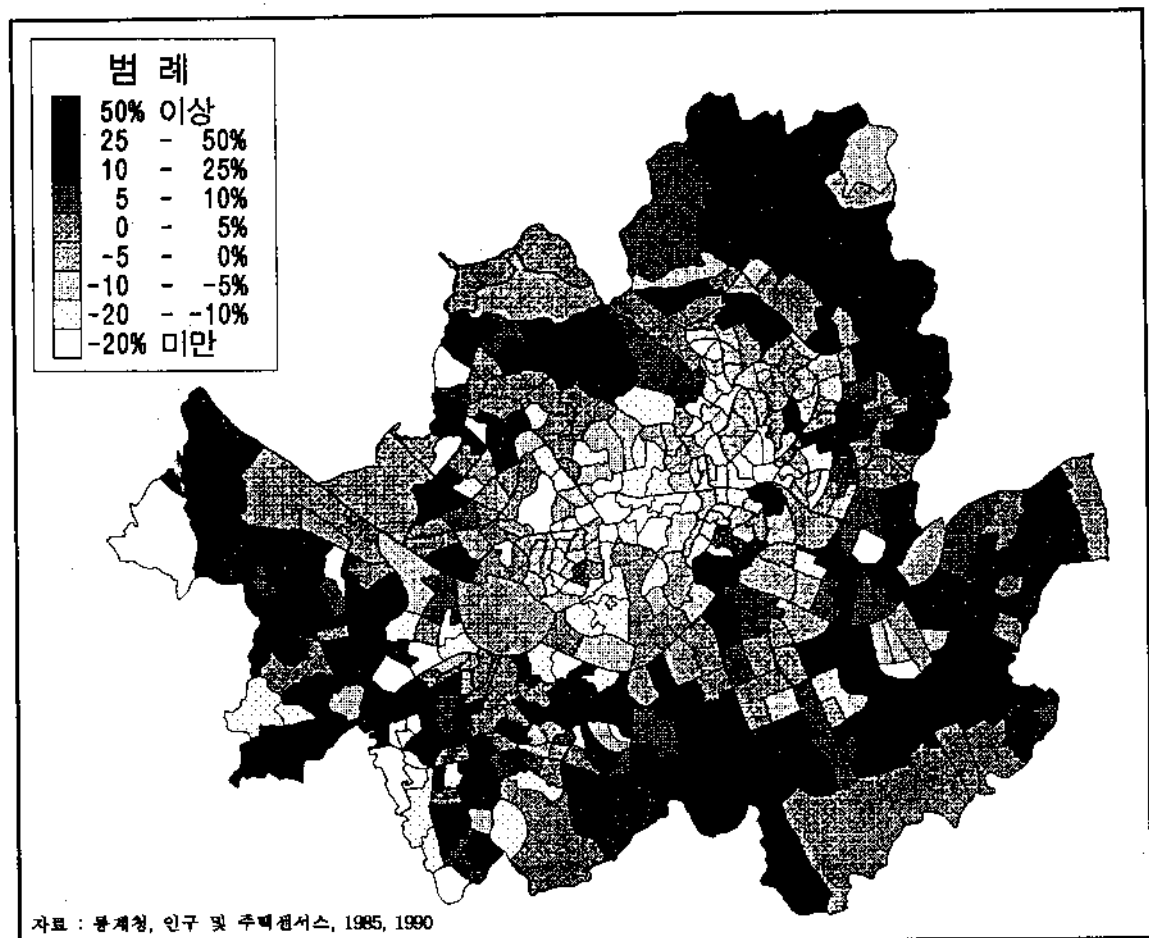
이 불량하고 필지가 영세하여 주거환경의 열악화가 진행되고 있다. 인구의 감소요인은 열악한 주거환경과 핵가족화에 의한 전출이 크다. 토지구획정리가 실시된 곳에서의 인구감소는 주거계 토지이용이 업무·상업계 토지이용으로의 전환에 기인한다.

넷째, 0~10%미만인 경우는 인구증감이 거의 없었던 곳으로 1970년대에 실시된 토지구획정리사업에 의하여 형성된 시가지가 대부분 포함된다.

다섯째, 10~25%미만인 경우는 근년 다세대·다가구주택의 건립이 현저한 곳이다. 이곳은 고밀개발에 의한 인구증가가 현저한 곳이다. 이 지역에서는 인구수의 증가보다도 세대수의 증가가 현저하다.

여섯째, 25%이상인 경우는 1980년대에 실시한 대규모 택지개발사업 및 올림픽관련사업, 그리고 대규모 주택개량채개발사업으로 인하여 인구가 급증한 경우이다. 대규모 택지개발사업 지구로는 상계, 목동, 고덕, 개포, 수서지구 등이 해당된다. 대규모 주택개량채개발사업구역의 경우는 사업후 재입주 및 신규전입에 따른 증가이다.

<도 2-6> 서울시 행정동별 인구변화 추이(1985~1990년)



2.2.4. 연령계층 분포

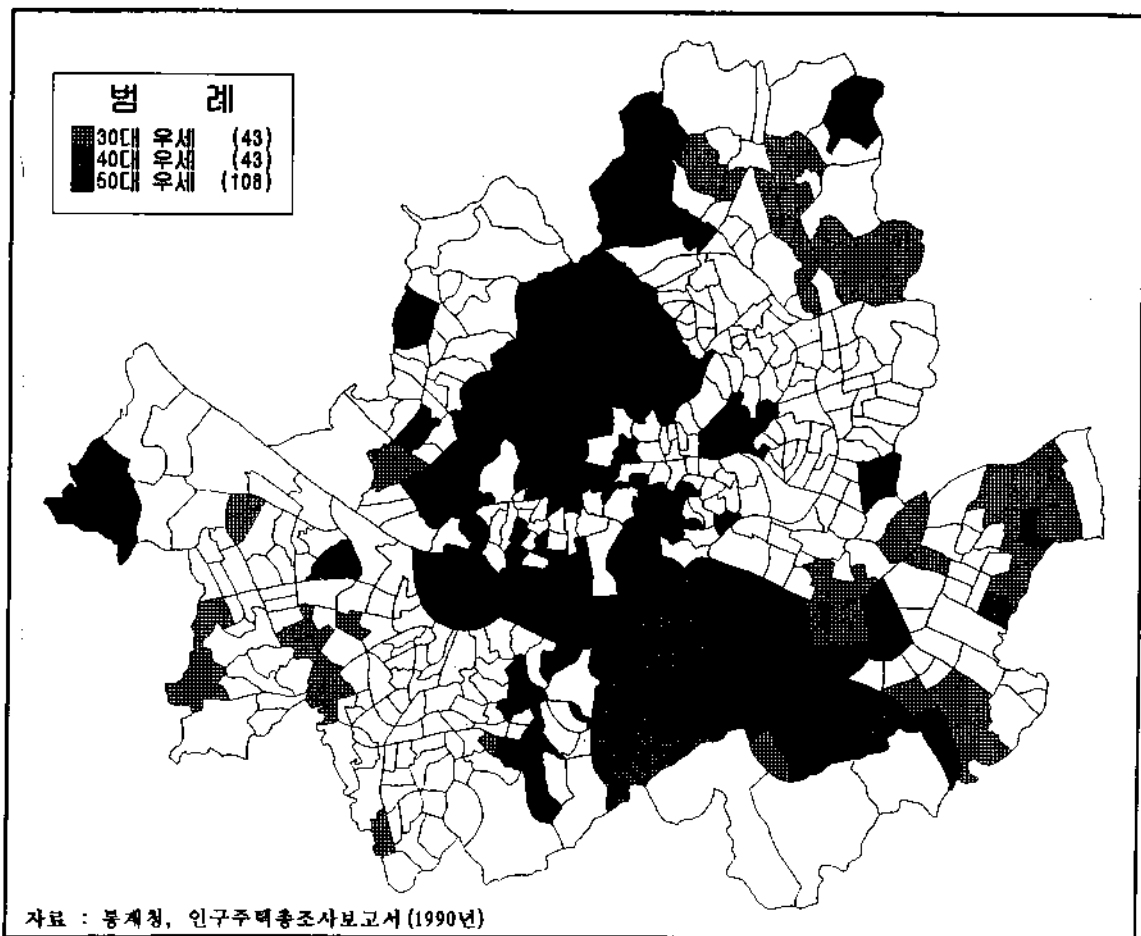
거주계층간 생활수준은 물론 지역간 주거환경수준의 격차를 발생시키는 요인은 도시기반 정비의 수준, 개발된 필지규모, 주택유형 등과 매우 관계가 깊다. 강남에 위치한 3개 자치구(강남·서초·송파)와 여타 자치구 간의 격차가 심하게 발생하고 있다 <도 2-7>.

첫째, 비교적 도시기반정비가 양호하고 필지규모가 크거나 대형평수가 집중되어 있는 강남 신시가지일대에는 40~50대의 경제적으로 안정된 연령계층이 특화되어 있어 중고등학생이 많은 것이 특징이다.

둘째, 1970년 이전에 형성된 단독주택 중심의 구시가지에서는 55세이상의 연령계층이 특화(LQ 1.4이상)되어 있는 반면에 30~40대의 연령계층이 현저하게 부족하다. 근년에는 정주인구의 감소(5년간 10%이상 감소)가 두드러져 지구의 낙후가 심화되고 있다.

셋째, 근년 대단위 택지개발사업에 의하여 20~30평대의 중소형 아파트단지가 건립된 노원구 상계지구 일대의 경우는 30대 계층이 주류를 이루며 국민학교수에 비하여 국민학생수가 많아 불균형이 노정되고 있다. 오히려 다세대·다가구주택 밀집지에서는 연령구조 분포가 비교적 균형있게 분포하고 있으며 서울시 평균치와 유사하다.

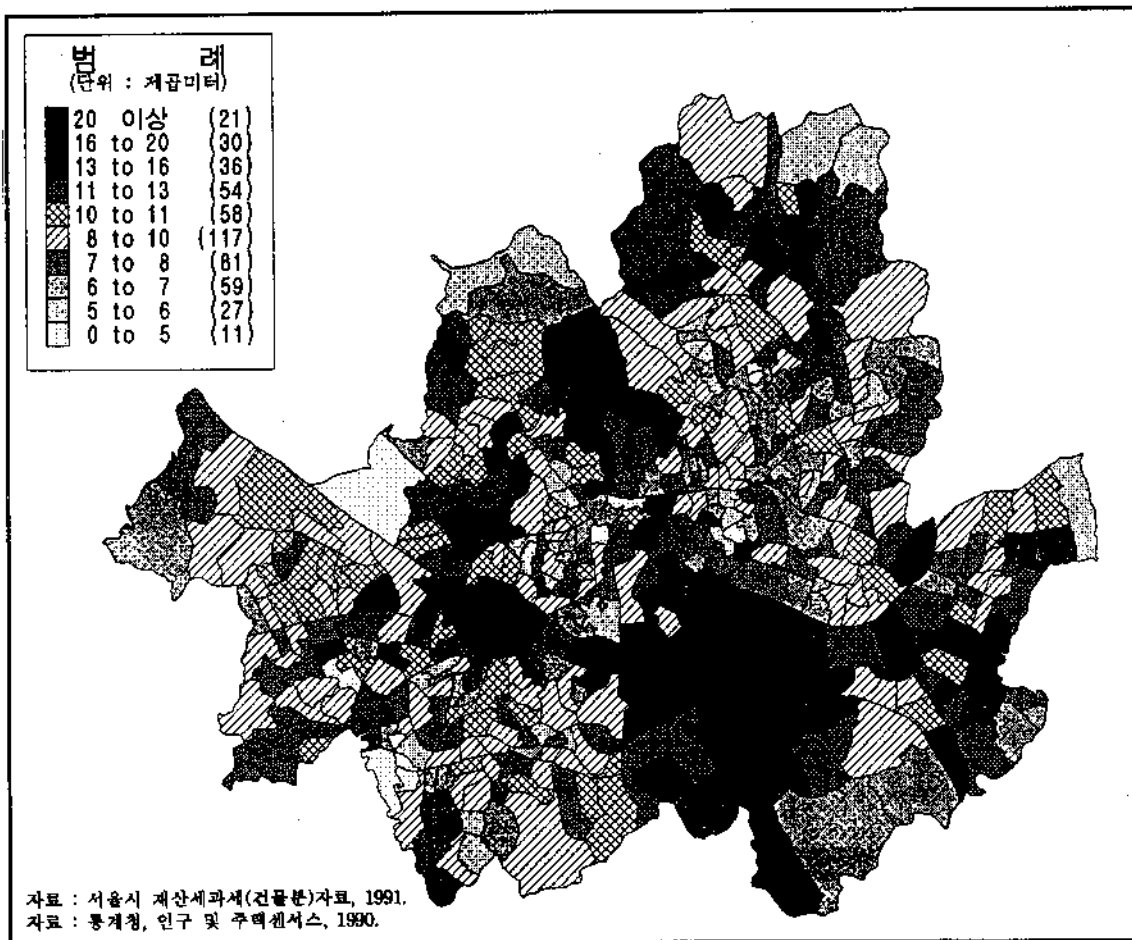
<도 2-7> 서울시 연령계층간 공간적 분포 (30대, 40대, 60대)



2.2.5. 1인당 주거면적

'1인당 주거면적'은 주거계 연상면적을 상주인구수로 나눈 값이다. 이것은 거주공간의 크기 및 생활수준을 나타내는 주요지표이다. 서울시 차원에서 보면, 강남구와 서초구가 16㎡/인 이상이지만 대다수의 자치구는 서울시 평균치인 10.14㎡/인 이하에 머물고 있다 <도 2-8>.

<도 2-8> 서울시 행정동별 1인당 거주면적



셋째, 20㎡이상인 경우는 큰 평형의 아파트 밀집지역과 고급주택지가 포함된다. 이곳은 서울시에서 고소득층의 주거지와 거의 일치한다. 전자의 경우는 압구정, 반포, 올림픽 및 아시아 선수촌, 여의도, 이촌동의 아파트단지가 이에 해당되며, 후자의 경우는 평창동의 단독주택가가 해당된다.

둘째, 16.0~20.0㎡미만인 경우는 강남구와 서초구, 용산구 동남부, 성북구 성북동 일대 등 양호한 주택지가 해당된다.

셋째, 10.0~16.0㎡미만인 경우는 송파구, 서대문구, 마포구, 은평구, 도봉구, 노원구 등 비교적 강북에서 양호한 주택지가 다수 포함된다.

넷째, 7.0~10.0㎡미만인 경우는 동작구, 관악구, 강서구, 성동구, 중랑구가 해당된다. 이것

은 시가지 전역에 넓게 분포하고 있으며, 근년에 다세대·다가구주택 건립이 현저한 곳과 거의 일치한다.

다섯째, 5.0~7.0㎡미만인 경우는 1970년 이전에 형성된 구시가지 및 그 주변에 해당되는 곳으로 도시기반 정비가 불량하거나 불량주택이 많은 것이 공통적인 특징이다. 그외로는 개발제한구역내 주택지가 상당수 포함되어 있다.

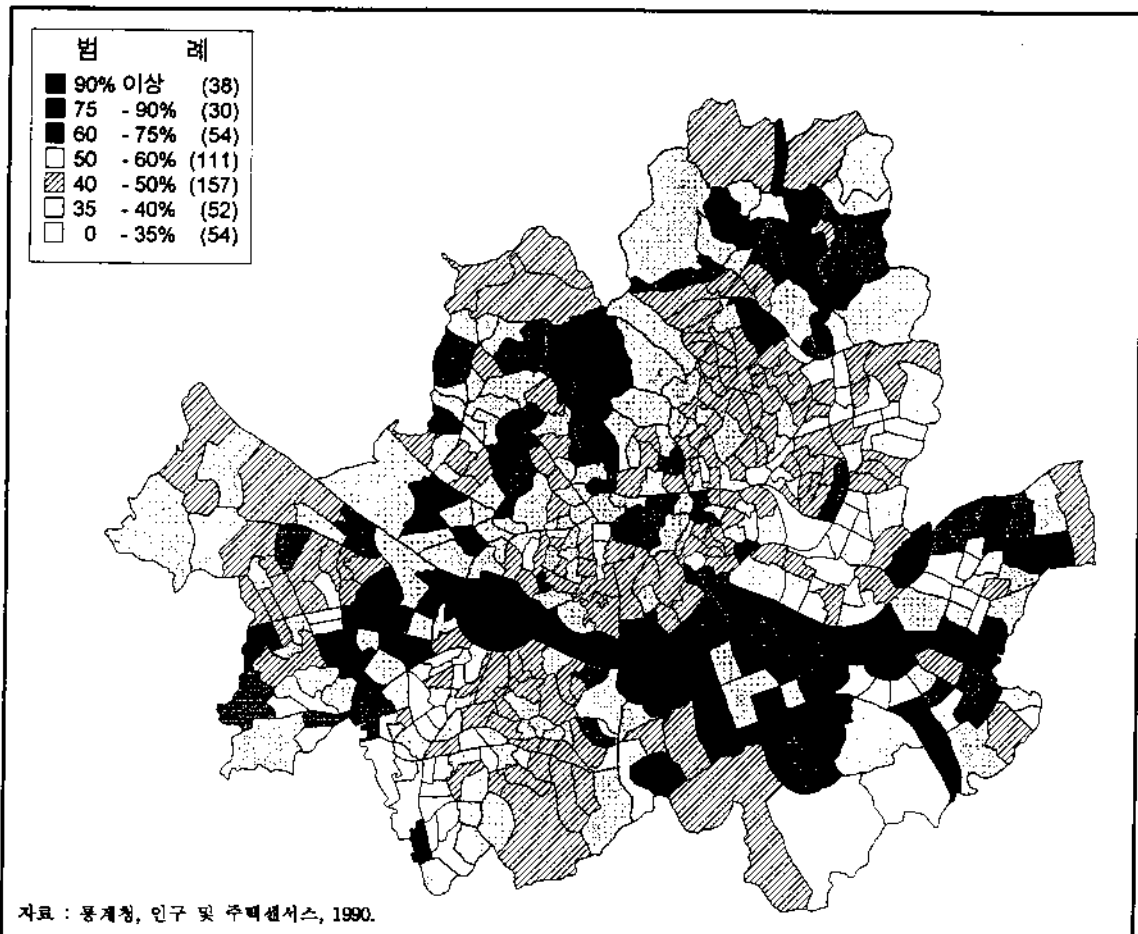
여섯째, 5.0㎡미만인 경우는 서울시 평균치 절반에도 미치지 못하는 곳으로, 도심내주택지, 불량주택밀집지역, 준공업지역내 및 그 주변지역의 일부가 해당된다. 이곳은 매우 주거환경이 열악한 곳으로 서울시 차원에서 계획적인 정비가 시급히 요구되는 곳이다.

22.6. 주택보급율

‘주택보급율’이란 총주택수를 총가구수로 나눈값의 백분율이다. 주택보급율은 주택유형 및 도시기반시설 정도와 밀접한 관계가 있으며 이것을 구분하면 다음과 같다 <도 2-9>.

첫째, 주택보급율이 90%이상인 경우는 주로 아파트 밀집지역인 압구정지역, 상계지역 등이 해당된다.

<도 2-9> 서울시 행정동별 주택보급율



둘째, 주택보급율이 60~90%미만인 경우는 아파트에서 거주하는 가구수가 많은 곳과 양호한 주택지를 포함하고 있다.

셋째, 주택보급율이 50~60%미만인 경우는 비교적 도시기반정비가 불량하고 영세필지가 많은 곳이거나, 양호한 주택지이기 때문에 다세대·다가구주택의 건립이 활발하지 않았던 곳과 거의 일치하고 있다.

넷째, 주택보급율이 40~50%미만인 경우는 1970년 이전에 구릉지에 형성된 시가지 및 토지구획정리사업이 실시된 시가지가 대상이 된다. 이들 지구는 현재 다가구주택이 건립 중이거나, 향후 다세대 주택의 난립이 예상되는 개발잠재력이 높은 지구이다.

다섯째, 주택보급율이 40%미만인 경우는 근년에 건립된 다가구주택 밀집지역과 거의 일치한다. 이들 지구의 주택보급율이 매우 낮은 것으로 나타나는 것은 다가구주택의 경우 분리등기가 되지 않아 하나의 주택으로 간주하여 산정하고 있기 때문이다. 즉 분리등기가 가능한 다세대주택의 경우는 각 세대수가 그대로 주택보급율에 산정이 되고 있는 반면에 다가구주택의 경우는 거주중심의 주택으로만 산정하고 있기 때문에 현저한 차이를 보이고 있다.

2.3. 서울시 주택시가지 유형과 개발밀도 현황

2.3.1. 정비가 실시된 저층주택지의 개발밀도 현황

1) 저층주택지의 대상지별 개황

토지구획정리사업이 실시된 일반주택지를 유형별로 6개 지구를 대상으로 하여, 1990년에서 1995년까지 약 5년간 개발동향의 조사를 토대로 개발밀도의 변화를 검토했다. 조사방법에 대한 구체적인 내용은 제5장 5절에서 자세히 다룬다.

(1) 광진구 중곡·구의동 일대 <일반주거지역내 다세대·다가구주택>

1960년~1970년대에 민간조합에 의한 토지구획정리사업을 실시된 곳으로 근년에 다세대·다가구주택의 건립이 활발하다. 최근에 5호선 개통과 더불어 역세권내 포함되며, 대상지 전체가 일반주거지역으로 지정되어 있다. 천호대로변에는 제2종 미관지구가 지정되어 있고, 중곡동길에는 제4종 미관지구가 지정되어 있다. 일반주거지역내에서 다세대·다가구주택의 건립과 관련한 밀도실태를 파악하기 위한 사례이다.

(2) 광진구 화양동 일대 <역세권내 일반주택지의 상업계 용도 침투>

토지구획정리사업이 실시된 곳이지만 필지규모가 비교적 작다. 지하철 2호선이 개통된 후 지구내외적으로 근린상업기능의 침투가 현저하다. 이러한 현상은 대학가(건국대학교 및 세종대학교)라는 학교기능권과 건대입구역의 역세권내에 포함되어 있기 때문이다. 지구내 대부분이 일반주거지역이며, 지하철 2호선변에 제2종 미관지구가 지정되어 있고, 그외 대로변에는 제4종 미관지구가 지정되어 있다. 주변상업기능의 강화와 관련하여 주거지역내에 근린상업기능이 침투한 사례이다.

(3) 강남구 삼성동 일대(1지구) <전용주거지역과 주택유형혼재>

지구내에 구룡지를 중심으로 전용주거지역이 지정되어 있는 양호한 주택시가지에 해당한다. 그 주변에는 일반주거지역으로 지정되어 단독주택과 연립주택 등 소규모 공동주택이 혼재되어 있으며 이미 일부 공동주택지에서는 이미 재건축의 움직임이 있다. 지구내 구룡지는 전용주거지역으로, 그외 지역은 일반주거지역으로 지정되어 있으며, 봉은사로변에는 노선형 상업지역 및 제2종 미관지구가 지정되어 있다. 전용주거지역과 주택유형 혼재지역에서의 밀도현황을 파악할 수 있는 사례이다.

(4) 강남구 삼성동 일대(2지구) <일반주거지역내 업무특화>

일반주거지역으로 지정되어 있으면서 업무기능이 특화되어 추진하는 형식으로 업무지구가 지정된 곳이다. 지구내에는 한국전력공사본사 및 한국토지공사본사 등의 대규모 업무기능이 입지하고 있다. 테헤란로변에는 도시설계지구와 노선형 상업지역이 지정되어 있고, 영동대로변에는 제2종 미관지구가 지정되어 있다. 특히, 이 지구는 일반주거지역내에서 달성가능한 개발 최대치를 엿볼 수 있는 사례이다.

(5) 강남구 논현동 일대 <대규모업무기능의 도입에 따른 상업계 용도침투>

지구내에 전용주거지역으로 지정되어 있는 주변에 대규모 업무개발이 허용됨에 따른 음식점등 상업계 용도가 침투하여 주거환경을 악화시키고 있는 사례이다. 지구내 중앙에 전용주거지역이 지정되어 있으며 그 주변에 일반주거지역, 대로변에는 일부 노선형 상업지역, 제4종 미관지구, 제2종 미관지구 등이 지정되어 있다.

(6) 강남구 방이동 일대 <상업지역에 면한 주택지의 상업계 용도침투>

상업지역에 면한 일반주거지역에 상업계 용도의 침투가 현저하게 나타나는 사례이다. 올림픽로변에는 일반상업지역과 도시설계지구가 지정되어 있고, 그외 대로변에는 제2종 및 제4종 미관지구 지정되어 있다.

<표 2-8> 일반주택시가지 유형별 조사대상지 및 지구특성

지 구 명	지 구 특 성	도시계획적 사항 (일반주거지역외 용지지역지구)
화 양 지 구	역세권내 다세대·다가구주택, 지구내 근린상업시설 침투	준공업지역, 제2·4종미관지구
중 곡 지 구	일반주택지내 다세대·다가구주택	자연녹지지역, 제2·4종미관지구
삼 성 1 지 구	전용주거지역과 주택유형 혼재	전용주거지역, 상업지역, 자연녹지지역, 도시설계구역, 업무지구, 제1·2·3·4종 미관지구
삼 성 2 지 구	일반주거지역내 업무특화	상업지역, 업무지구, 제1·2종미관지구, 도시설계구역
논 현 지 구	지구내 상업계 용도침투	전용주거지역, 상업지역
방 이 지 구	지구내 상업계 용도침투	상업지역, 자연녹지지역, 도시설계구역, 아파트지구, 제1,2,4,5종미관지구

2) 저층주택지에 대한 토지이용의 동향

1991년과 1996년 대비로 개발밀도의 변화를 보면, 용적률 및 건폐율의 증가가 현저한 반면에 도로율의 증가는 거의 없는 실정이다. 즉 개발밀도의 증가는 현저하지만 지구내 도로 확보가 거의 이루어지고 있지 않아 지구내 교통문제를 가중시키고 있다.

즉 1991년도 지구별 용적률을 보면, 80~90%전후지만, 건축법상 용적률이 대폭 완화된지 5년이 경과한 후를 보면, 120~140%전후까지 증가하였다. 또 용적률이 약 40~50%정도 증가했는데에도 불구하고 지구내 고밀화가 진행된 까닭에 지구내 교통문제가 발생하는 요인이 되고 있다. 그리고 용적률 증가와 관련한 건폐율의 증가는 고층화에 따른 지구내 오픈스페이스의 감소, 즉 지구내 환경의 악화를 의미한다.

<표 2-9> 1991년과 1996년 대비 개발밀도의 변화

지 구 명	건 폐 율(%)			용 적 륜(%)			도로율 (%)	평균대지 (㎡)
	1991년	1996년	증감율(%)	1991년	1996년	증감율(%)		
화 양 지 구	45.2	56.8	+11.6	88.8	118.1	+29.3	20.9	234.3
중 곡 지 구	43.5	53.0	+ 9.5	81.3	118.8	+37.4	21.3	293.3
삼 성 1 지 구	23.2	31.7	+ 8.5	91.6	121.0	+29.1	16.4	1147.5
삼 성 2 지 구	15.6	24.1	+ 8.4	82.8	144.4	+61.5	18.3	3138.9
논 현 지 구	29.9	36.2	+ 6.3	87.7	121.6	+33.9	21.0	703.7
방 이 지 구	26.3	38.6	+12.3	72.5	129.5	+57.0	21.8	613.3

주) 1991년 자료는 항공도(1/1,200)에 근거한 개산치이고, 1996년 자료는 필지별 현장조사자료에 근거한 산정치임.

<표 2-10> 1990년 이후 인가된 주택유형별 대지면적의 평균값 (단위 : ㎡)

지 구 명	다가구	다세대	연립주택	주상복합	기타	계
화 양 지 구	145.3	165.8	-	196.5	195.0	180.6
중 곡 지 구	144.8	493.7	-	228.7	290.1	255.0
삼 성 1 지 구	233.2	591.0	1183.4	520.8	676.7	706.5
삼 성 2 지 구	-	-	-	661.6	805.4	805.4
논 현 지 구	266.3	-	-	367.9	1,323.8	1,084.5
방 이 지 구	248.0	238.0	-	323.0	581.3	509.81

자료) 해당 관할자치구 건축물대장 및 토지대장(1996.8. 현재) 참조

<표 2-11> 1990년 이후 인가된 주택유형별 용적률의 평균값 (단위: %)

지 구 명	다가구	다세대	연립주택	주상복합	기타	계
화 양 지 구	148.7	171.8	-	199.0	199.6	189.3
중 곡 지 구	122.1	160.1	-	193.2	194.0	162.4
삼 성 1 지 구*	168.5	142.1	176.2	235.3	273.7	212.6
삼 성 2 지 구*	-	-	-	-	248.4	248.5
논 현 지 구*	143.3	-	-	183.8	209.8	193.7
방 이 지 구*	159.1	172.0	-	198.1	208.3	199.5

주) * 집계상 상업계용도지역으로 지정된 곳도 포함되어 산정하였으므로 일반주거지역만을 대상으로 보면 실제 용적률은 그 이하임.

자료) 해당 관할자치구 건축물대장 및 토지대장(1996.8. 현재) 참조

<표 2-12> 1990년 이후 인가된 주택유형별 층수의 평균값 (단위 : 층)

지 구 명	다가구	다세대	연립주택	주상복합	기타	계
화 양 지 구	2.8	3.8	-	4.1	4.0	3.7
중 곡 지 구	2.3	3.7	-	3.9	4.0	3.3
삼 성 1 지 구	3.3	2.7	2.6	6.2	5.7	4.1
삼 성 2 지 구	-	-	-	5.0	4.7	4.7
논 현 지 구	2.8	2.8	-	4.0	4.2	3.9
방 이 지 구	3.0	3.8	-	4.1	4.2	4.1

자료) 해당 관할자치구 건축물대장 및 토지대장(1996.8 현재) 참조

<표 2-13> 1990년 이후 인가된 주택유형별 허가건수

지 구 명	다가구	다세대	연립주택	주상복합	기타	평균값
화 양 지 구	13	5	-	56	23	97
중 곡 지 구	44	15	-	63	36	158
삼 성 1 지 구	4	6	7	6	13	36
삼 성 2 지 구	-	-	-	2	26	28
논 현 지 구	19	-	-	28	41	88
방 이 지 구	10	13	-	14	72	109

주) 용적률 및 건폐율은 주택유형별로 차이가 있음을 보이고 있음.
 자료) 해당 관할자치구 건축물대장 및 토지대장(1996.8 현재) 참조

토지이용상 지구내 거주민의 특성은 야간정주인구와 주간활동인구로 구분된다. 야간정주인구는 다세대·다가구주택과 관련성이 높고 주간활동인구는 근린생활시설과 관계가 깊다.

평균 용적률 및 대지면적을 살펴보면, 다가구주택이 다세대주택보다는 대지면적이 협소하며 용적률 역시 낮은 것으로 나타났다. 이것은 대지면적의 차이와 건축법에 의한 주택유형별 층수규제와 밀접한 관계가 있다. 즉 다가구주택의 경우는 3층이하, 다세대 주택의 경우는 4층이하로 규제하고 있다. 이러한 까닭에 평균층수를 보면 다가구주택 2.5층, 다세대주택 3.5층을 보이고 있다. 반면에 근생주택은 다세대주택에 비하여 대지면적이 협소함에도 불구하고 용적률이 높은 것은 주택유형별 높이규제의 적용을 받지 않고 있으며, 지구내 4m이상 도로에 면한 경우가 대부분이므로 토지이용상 유리하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 용적률 평균치는 190%로 법적 상한치인 400%에 훨씬 못 미치고 있다.

단독주택지내에서 다세대·다가구주택의 건립과 관련하여 해당 필지내의 주차장 확보율은 다가구주택 25.5%, 다세대주택 33.5%에 불과하다. 따라서 다세대·다가구주택의 건립과 관련하여 지구내 주차장 부족문제가 날로 심각해지고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 문제점을 감

안하여 서울시(1996. 9.12)는 다가구주택 건립시 주차장요건을 강화하는 내용을 각 자치구에 시달하여 건축심의시 대응토록 하고 있다. 이에 대한 내용을 보면 현재 가구당 주차장 확보 면적은 180㎡이상인 경우 1대이며 120㎡초과시마다 1대를 추가하는 것으로 되어 있지만, 앞으로는 개발면적과는 관계없이 가구당 0.7대 이상을 확보토록 하고 있다. 즉 전용면적 66㎡의 경우 6가구를 건립하는 경우 주차장 2대분만 확보하면 되지만 앞으로는 5대분을 확보하여야 한다.

<표 2-14> 주택유형별 건폐율 및 용적률의 평균값(성동구)

구 분	단위	다가구주택	다세대주택	근생주택
대 지 면 적	㎡	142.3	258.3	182.9
용 적 률	%	134.2	171.8	190.0
건 폐 율	%	57.5	53.4	56.6
지 상 층 수	층	2.5	3.5	3.6
주 차 면 수	면/동	1.4	2.7	3.6
가 구 수	호/동	5.5	8.8	1.1
동당주차부족율*	%	74.5	66.5	**

주1) * 동당 주차부족율 = { 1 - (주차충족율) } × 100% = { 1 - (주차면수/가구수) } × 100% 를 나타냄.

주2) ** 근생주택은 집계상 건물당 점포수가 파악되지 않아 산정이 곤란함.

주3) 1992년 이후 성동구 건축인가 건수(다세대 85, 다가구 2088, 근생주택 1134)중 주택유형별로 각각 70건씩 표본 추출한 결과임.

주4) 성동구 건축지도과 내부자료(주택유형별 건축인가 현황), 1996.8.

3) 대상지내 주택유형별 토지이용의 변화실태

1990년 이후 각 대상지내에서 토지이용의 변화가 있었던 건물을 주택유형 및 용도별로 구분하여 집계·분석한 것이다. 조사방법은 대상지의 현장조사와 구청 토지건물대장과의 대조작업을 통하여 파악하고 분석한 것이다 <부록 2-1>.

각 대상지내에서 1990년 이후 신축된 건물의 평균용적률은 197.8%이다. 이것은 각 대상지별로 보면, 삼성1·2지구가 228.3%, 논현지구 210.0%, 방이지구 199.5%, 화양지구 189.3%, 중곡·구의지구 162.4%로 차이가 있다. 여기서 용적률 190% 이상을 차지하는 곳은 일반주거지역이지만 주변에 상업지역의 일부가 검토대상지내에 포함되어 있는지, 용도가 이미 업무기능으로 바뀌었다든지 혹은, 대로변에 업무대형빌딩이 건설되었다든지 하는 경우이다. 지구내 일반주택지내에서 다세대주택이 건립된 경우는 평균 161.5%, 다가구주택이 건립된 경우는 148.3% 정도로 최고 법정 용적률(400%)의 40% 정도에 머물고 있다.

다세대·다가구주택의 건립이 법정 상한치보다 훨씬 낮은 160% 정도임에도 주거환경을 악

화시키는 밀도로 지적되고 있는 것은 다음과 같은 점에 기인한다고 본다. 즉, 개발전 용적률은 90%미만이 대부분인데 비해 개발후 밀도증가에 따라 추가로 필요한 도로 및 공공시설이 거의 확보되지 않은 채 용적률을 160%까지 허용하여 지구내 세대수 및 차량의 급격한 증가가 발생하고 있기 때문이다.

대지평균면적을 보면 논현지구 1,323㎡, 삼성1·2지구 750㎡, 방이지구 510㎡, 중곡·구의지구 255㎡, 화양지구 181㎡ 등으로 대상지간에 차이를 보이고 있다. 이것을 지구별 용적률과 대비하여 보면, 대지규모가 큰 경우가 용적률이 높아지는 경향이다. 그리고 대로변 및 지구 내도로에 면한 건축물이 용적률이 높다. 특히 지구내 도로변에는 주상복합건물이 들어서는데 용도침투가 두드러지며 용적률 역시 다세대·다가구주택보다 높은 201.1%를 보이고 있다.

1990년 이후 토지이용의 변화가 있었던 건물동수를 지구총건물건수와 대비하여 보면, 방이지구 21.1%, 중곡·구의지구 18.2%, 논현지구 16.1%, 삼성1·2지구 12.4%, 화양지구 9.9% 등이다. 이것을 대상지별로 보면, 주상복합건물의 건설이 대체적으로 일반주택지내에서 과반수를 차지하고 있으며, 상업지역 및 업무기능에 면하여 있는 곳에서는 주상복합기능보다 업무기능의 건축이 강한 편이다. 즉 일반주택지내 도로변에는 순수한 다세대·다가구주택보다는 근생주택이, 대로변에는 업무 및 상업계 용도의 건축이 이루어지고 있는 경향이다.

4) 중곡동·구의동일대 세대별 연령구조와 자동차보유 현황

중곡4동 및 구의2동 동사무소의 협조를 얻어 총 3,172세대에 대한 전수조사를 실시하였다. 조사내용으로는 가구당 세대인원, 연령구조, 자동차보유현황 등을 파악하였다 <표 2-15>.

조사내용을 정리하여 보면, 주택당 3.6가구가 거주하는 것으로 나타났다. 전체 주택 중에서 단독가구가 차지하는 비율은 23.5%이고, 한 주택내에 2가구이상 동거하는 형태는 76.5%에 이른다. 이 중에서 다세대·다가구주택의 개념에 가까운 한 주택내 4가구이상 거주하는 주택 비율은 40.7%를 차지하고, 이것을 가구수 비율로 보면 69.1%로 더 높다.

지구내 자동차 보유율은 세대당 0.51대이지만, 한 주택내 거주세대가 많아질수록 낮아지는 경향이 있다. 주택당 자동차보유수는 세대수가 증가할수록 많아짐을 알 수 있다. 연령구조를 보면, 서울시 평균치에 가까운 수치를 보이지만, 연령별로 세분화하여 보면 15~19세, 40~54세가 우세한 반면에 5~9세, 30~39세, 55세이상은 상대적으로 낮다.

5) 입지적 특성을 고려한 주택유형별 개발밀도 실태

평지와 구릉지 주택지는 개발밀도에 있어 차이를 보이고 있다. 특히 건폐율과 용적률에서 현저하다. 건폐율을 보면, 평지 주택지에서는 법적 상한치인 60%에 도달하고 있지만, 구릉지에서는 30~40%정도로 낮다. 용적률 역시 평지 주택지는 130~170%에 집중적으로 분포하고 있지만, 구릉지 주택지에서는 100%이내로 낮다. 이것은 구릉지 주택지의 대부분이 지구내 도로여건이 불량하거나 경사도가 높거나, 부정형 필지가 많은 등의 영향을 받아 법적 상한치인 400%에 훨씬 못 미치는 것으로 나타났다.

<표 2-15> 주택수, 가구수 및 자동차 보유실태(1996. 7 현재)

구분 (가구)	주 택		가 구		자 동 차			
	주택수(동)	구성비(%)	가구수(호)	구성비(%)	자동차수	구성비(%)	대/동	대/호
1	210	23.54	210	6.62	247	15.13	1.18	1.18
2	186	20.85	372	11.73	205	12.56	1.10	0.55
3	133	14.91	399	12.58	229	14.03	1.72	0.57
4	121	13.57	484	15.26	240	14.71	1.98	0.50
5	81	9.08	405	12.77	190	11.64	2.35	0.47
6-10	141	15.81	1,011	31.87	410	25.12	2.91	0.41
11이상	20	2.24	291	9.17	111	6.80	5.55	0.38
계	892	100.00	3,172	100.00	1,632	100.00	1.83	0.51

주) 주택당 평균 가구수는 3.56(호/동)를 나타냄.

자료) 광진구청 민원봉사실(건축물대장) 및 구의2동 및 중곡4동 동사무소(주민등록등본 및 자동차세수납부) 참조
(1996. 7 현재)

<표 2-16> 입지특성에 따른 주택유형별 개발밀도 비교

주 택 유 형	평균 층수(층)		평균 건폐율(%)		평균 용적률(%)	
	평 지	구 룡 지	평 지	구 룡 지	평 지	구 룡 지
단 독 주 택	-	1.5	-	29.4	-	64.0
다 가 구 주 택	2.5	-	57.5	-	134.2	-
다 세 대 주 택	3.5	3.5	53.4	38.2	171.8	99.9
연 립 주 택	-	3.5	-	26.8	-	94.8
근 생 주 택	3.6	-	56.6	-	190.0	-

자료1) 평지는 92년 이후 성동구 건축인가 건수(다세대:85, 다가구:2088, 근생주택:1134)중 주택유형별로 각각 70건씩 표본추출한 평균값임.

자료2) 구룡지는 서울시정개발연구원, 구룡지재개발아파트의 대안적 형태개발(1995) 자료참조.

2.3.2. 정비가 필요한 저층주택지의 개발밀도 실태

정비가 필요한 저층주택지는 크게 자연발생적으로 형성된 불량주택지와 기성시가지가 정비되지 않은 채 방치되어 노후화된 주택지로 구분된다. 여기서는 대략적인 대상지의 특성과 밀도실태를 살펴본다. 조사방법과 대상지선정에 대해서는 제5장 5절에서 자세히 다룬다.

(1) 관악구 신림7동 일대 <불량주택밀집지>

지구내 도로가 4m미만이며 필지규모가 영세하며 노후된 주택이 밀집되어 있는 경우로 주택개량재개발구역이거나 이와 유사한 성격의 주택지를 가리킨다. 지구내 공공시설, 공지 및 대형건물을 제외한 용적률은 62.4%, 건폐율은 56.5%이며 지구내 도로율은 20.3%이지만, 4m 이상의 도로율은 7.6%로 낮다.

(2) 종로구 종로가동 일대 <도로불량 소규모 목조가옥밀집지>

지구내 도로여건이 불량하며 노후된 소규모 목조가옥이 밀집되어 있어 화재의 위험성이 있는 곳으로 도심주변에 많이 입지하고 있다. 지구내 공공시설, 공지와 대형건물을 제외한 용적률이 99.6%이고, 건폐율은 68.5%이다. 또 지구내 도로율이 9.7%이고, 4m이상의 도로율은 3.5%로 매우 취약하다.

(3) 종로구 혜화동 일대 <도로불량 한옥밀집지>

한옥밀집지로서 지구내도로가 불량하여 화재의 위험성이 노출되어 있다. 지구내 공공시설, 공지 및 대형건물을 제외한 용적률이 87.2%이고 건폐율은 61.5%이다. 또 지구내 도로율이 7.5%, 4m이상의 도로율은 5.2%로 낮은 편이다.

(4) 성북구 안암동 일대 <도로정비 한옥밀집지>

토지구획정리사업으로 도로정비가 비교적 잘된 한옥밀집지로서 지구내 공공시설, 공지 및 대형건물을 제외한 용적률이 64.9%이고 건폐율은 11.3%이다. 또 지구내 도로율이 29.3%이고 4m이상의 도로율은 25.8%로 높은 편이다.

(5) 동작구 상도4동 일대 <지구내 도로연결망 불량지>

경사진 사면을 이용하여 자연발생적으로 일반주택지가 형성된 예로서, 지구내 공공시설, 공지 및 대형건물을 제외한 용적률이 100.0%이고, 건폐율은 51.0%이다. 또 지구내 도로율이 21.5%, 4m이상의 도로율은 18.8%에 비교적 높은 편이나 지구내 도로망이 단절되어 있거나 체계성이 결여되어 있다.

(6) 관악구 봉천7동 일대 <협소한격자형 도로밀집지>

토지구획정리가 실시되어 지구내 도로가 격자형을 이루고 있지만, 지구내 도로가 협소하여

다세대·다가구건립시 지구환경의 악화가 예상되는 곳이다. 지구내 공공시설, 공지 및 대형건물을 제외한 용적률 108.4%, 건폐율 55.9%이며, 지구내 도로율은 17.6%, 4m이상의 도로율은 16.0% 등을 보이고 있다.

<표 2-17> 주택유형별로 본 지역별 밀도현황

관할구	해당동	토지이용현황(㎡)					건물수 (동)	건폐율 (%)	용적률 (%)	도로율 (%)
		대상지면적	블럭면적	바닥면적	연면적	도로면적				
관악구	봉천7동	159,375.3	131,268.8	71,165.2	137,858.5	28,106.5	743	54.2	105.0	17.6
관악구	신림7동	299,872.1	153,653.6	86,719.9	97,861.1	39,209.9	2,025	45.4	45.9	8.9
종로구	종로3.4가동	136,789.9	123,573.1	84,390.9	128,325.9	13,216.8	985	68.3	103.9	9.7
종로구	명륜동	61,572.6	56,946.0	35,116.7	54,519.2	4,626.6	351	61.7	95.7	7.5
성북구	인암동	90,749.3	64,153.9	35,636.0	61,586.7	26,595.4	569	55.6	96.0	29.3
동작구	상도4동	180,832.4	141,998.2	72,454.8	143,382.9	38,834.1	820	51.0	101.0	21.5

주) 대상지별 특성 구분 :

대상지 소재지	대상지 특성
1) 관악구 봉천7동일대	협소한 격자형 도로 밀집지
2) 관악구 신림7동 탑골일대	불량주택밀집지
3) 종로구 종로3.4가동 종묘일대	도로불량 소규모 목조가옥밀집지
4) 종로구 명륜동 일대	도로불량한옥밀집지
5) 성북구 안암동 일대	도로정비한옥밀집지
6) 동작구 상도4동 일대	도로단절·불량한 일반주택지

자료) 서울특별시, 서울시 항공도(1/1,200), 1991.

2.3.3. 공동주택단지에 대한 개발밀도 현황

1) 아파트지구

아파트지구는 1976년 주택양산체제에 따른 택지의 고밀개발을 목표로 지정된 것이다. 현재 아파트지구개발기본계획이 수립되어 있는 지구는 영동 토지구획정리사업구역중 반포지구, 압구정지구, 서초지구, 청담·도곡지구와 암사·명일지구, 원효·이촌지구와 서빙고지구 등이다. 그 밖의 아파트지구인 여의도지구, 화곡지구, 잠실지구 등은 개발이 완료된 후 아파트지구로 지정되어 별도의 기본계획이 작성되지 않았다.

아파트지구는 계획밀도에 따라 저밀도지구와 고밀도지구로 구분하는데, 저밀도아파트지구는 잠실지구와 반포지구, 청담·도곡지구와 암사·명일지구, 화곡지구 등 5개 지구가 있다. 이들 저밀도지구의 개발밀도현황을 살펴보면, 평균용적률 90.7%, 호수밀도 134호/ha에 머물고 있다. 한편 고밀도아파트지구는 압구정지구와 서초지구, 원효·이촌지구와 서빙고지구, 여의도지구 등이 있으며, 이들지구의 개발밀도 현황을 보면, 평균용적률 178%, 호수밀도 100~160호/ha에 이른다.

2) 택지개발사업지구

계속되는 인구증가와 개발가능한 택지자원의 고갈로 심각해지는 주택부족문제를 해결하고자 1980년말 택지개발촉진법이 제정되었고, 서울시내 미개발지에 대한 대규모 택지개발사업이 이루어지게 되었다. 그중 1980년대 초반에 개발된 개포지구와 1980년대 중반에서 1990년대에 걸쳐 개발된 목동지구와 상계지구 등의 개발현황을 살펴보면, 1982년부터 개발되기 시작한 개포지구는 1~4단지의 66.5%인 약 10,440세대가 5층 아파트에 거주하고 5~9단지는 10층이상의 고층아파트이다. 개포지구의 개발밀도현황은 평균용적률 94.5%, 호수밀도 123.4호/ha이다.

이에 비해 1980년대 중반이후에 개발된 목동지구는 중층 내지 고층아파트로 개발된 반면에, 상계지구는 거의 대부분의 지역이 고층아파트이며, 그 용적률과 호수밀도가 크게 높아진 것을 보여준다. 목동지구의 개발밀도현황은 용적률 142.9%, 호수밀도 130.4호/ha이고, 상계지구는 평균용적률 174.20%, 호수밀도는 240.5호/ha를 보이고 있다.

상기한 개포지구와 상계지구는 대한주택공사 등의 공공기관이 개발한 경우로 개별 세대의 주택규모가 소형이어서 용적률과 비교하여 호수밀도가 높으며, 목동지구는 서울시가 개발한 경우로 다른 택지개발지구에 비해 공급된 주택규모(20~55평)가 다양한 것이 특징이다.

3) 주택개량재개발사업구역

1976년말 도시재개발법이 제정되면서 그전에 시행되던 각종 불량주택지정비사업이 법제도로써 정착하게 된 것이 주택개량재개발사업이며, 1983년 합동재개발방식의 도입으로 활성화되면서 대표적인 불량주택재개발사업으로 자리잡게 되었다. 이러한 주택개량재개발사업은 정부의 200만호 건설이라는 주택정책과 양대 국제체육행사의 유치로 인한 대대적인 도시미관 정비사업과 맞물려 더욱 활기를 띠었다. 그 결과, 주택공급과 도시미관에 상당부분 기여했음에도 불구하고 고층아파트 위주의 지나친 고밀개발로 도로, 상하수도 등의 도시기반시설의 부족심화는 물론, 소위 산동네, 달동네 등의 구릉지개발에 따른 과도한 절토 및 성토와 고층개발로 인한 도시미관의 훼손심화라는 부작용을 노정하였다. 이러한 주택개량재개발구역의 개발밀도를 보면, 평지의 경우 평균 용적률 289.8%, 호수밀도 216.3호/ha이고, 구릉지가 평균 용적률 264.7%, 호수밀도 201.0호/ha를 나타내고 있어, 평지가 구릉지에 비교하여 용적률 25.1%, 세대밀도 15.3호/ha이 각각 높다.

4) 재건축 및 민간아파트 건립

80년대 들어 도심내 한계에 다다른 택지공급 및 주택공급의 부족과 기존 아파트단지의 노후화, 1983년 이후 시행된 합동재개발사업의 영향 등으로 90년이후 재건축이 활성화되어 심지어 과열양상을 보이고 있다. 이러한 재건축사업은 70년대 전반 및 중반에 걸쳐 지어진 노후화된 연립주택단지 및 저층아파트단지 등을 중심으로 이루어지고 있는데, 특히 근래에는 한강변에 입지한 저밀도아파트지구에서 재건축을 둘러싸고 잡음이 끊이지 않고 있다. 이러한 재건축사업은 주로 구릉지에 입지한 주택개량재개발사업구역과는 달리 평지에 입지한 경

우가 많고 주로 저층아파트가 대상이므로 초고밀개발에 따른 주변교통환경 및 주거환경 악화가 인근지역에 부작용을 초래하고 있다. 이러한 재건축사업의 개발밀도는 평균용적률 318%, 세대밀도 284.0호/ha 등을 보이고 있다.

또한 공장이전지 및 미개발지 등에서 행해지고 있는 사원주택, 조합주택 등의 민간아파트 건립의 경우에 재건축사업과 마찬가지로 유리한 대지조건으로 주택개량재개발사업보다 개발밀도가 높게 나타나는데, 평균용적률 303.8%, 호수밀도 261.8 호/ha 을 보이고 있다.

<표 2-18> 공동주택(아파트) 개발유형별 평균개발밀도 현황

구 분	개 발 유 형		단지수	대지면적 (ha)	건폐율 (%)	용적률 (%)	호수밀도 (호/ha)	총수
도시계획사업 (신시가지)	저밀도 APT지구 ¹⁾		25	12.5	20.5	90.7	153.3	5
	고밀도 APT지구 ¹⁾		13	20.7	16.6	178.1	151.1	-
	택지 개발 사업	목동지구 ²⁾	14	14.5	14.4	142.9	130.4	10
		개포지구 ¹⁾	9	10.8	15.4	94.5	161.0	-
		삼계지구 ¹⁾	9	9.1	13.4	174.1	241.4	-
도시계획사업 (주택개량)	평 지 재개발 ³⁾		63	2.6	24.0	267.4	260.1	14.7
	구릉지 재개발 ³⁾		80	4.6	21.8	263.6	236.1	14.8
민간주도시업	재건축조합APT ⁴⁾		50	1.5	-	318.0	284.0	-
	민간아파트건립 ⁵⁾		8	9.6	-	303.8	261.8	-

주1) 서울시정개발연구원, 주택시가지주거밀도에 관한 연구, 1994, 부록참조

주2) 서울특별시, 목동공영개발 평가보고서, 1991, 참조

주3) 총 279개지구의 주택개량재개발구역중 공동주택 개발형태인 143개지구에 대하여 입지에 따라 평지재개발 63개지구와 구릉지재개발 80개지구로 구분하여 분석한 것임(※서울시정개발연구원, 서울시 주택개량재개발 현황 연구(미발간), 1996, 자료참조)

주4) 서울특별시 주택기획과 내부자료(서울시 재건축 현황, 1993. 12. 31 현재) 참조

주5) 광진구 주택과 내부자료(공동주택 현황, 1993. 2. 1 현재) 참조

2.3.4. 공동주택에 대한 건축규제

아파트라는 주택유형이 등장한 것은 1960년대이지만 대단위 단지형태로 공급되기 시작한 것은 1970년대초 반포아파트단지가 개발되면서부터 이다. 그러나 대한주택공사나 서울시 등 공공주체가 아닌 민간건설업체에서 단지형태로 아파트를 공급한 것은 1970년대 중반이후 아파트지구가 지정된 이후 부터라 할 수 있다. 따라서 이전까지는 아파트에 대한 건축규제가 없었고 아파트지구에 대한 규정이 곧 아파트라는 공동주택의 건축규제 내용으로 준거가 되었다.

1970년대 후반 아파트가 신규주택공급의 주요수단으로 널리 개발되고, 아파트지구개발기본계획에 대한 규정에 따라 사업을 시행하는데 번거로움이 있게 되자 서울시는 1980년 아파트지구 건축

조례를 폐지하고 아파트에 대한 건축규제도 일반건축조례에 포함시켜 규정하게 되었다. 서울시에
서 아파트에 대한 건축규제 내용의 변천내용을 <표 2-19>와 <표 2-20>와 같이 검토하면 다음과
같이 정리할 수 있다.

1977년의 규제내용은 서울시 아파트지구 건축조례에 따른 것으로, 아파트지구가 아닌 지역에서
의 아파트건립에는 적용되지 않는 것이었다. 1979년 3월 5일 시장방침 제14호로 “공동주택사업승
인 심의기준”을 마련, 건폐율(5층이하 20%, 6층이상 18%이하), 인동간격, 인접대지와와의 거리 등은
아파트지구와 동일한 적용을 하였고, 세대밀도기준은 적용되지 않고, 대신 용적률 180%이하로 규
정하였다.

<표 2-19> 아파트지구내 주요건축기준의 변화

구 제 사 항		'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'90	'95
최소대지면적 (㎡)		3000 → 삭제										
대지최소폭 (m)		50 → 30 →										
건폐율 (%)	저층 아파트	25	→	20	→	25	→	30	→			
	고층 아파트	25	→	18	→	20	→	25	→			
용적률 (%)		200	→	180	→					250	→	300 · 400 →
인동거리 (건물높이의 배수)		1.25배이상 → 1.0배이상 →										
인접대지와와의 거리 (건물높이의 배수)		0.625배이상 → 0.5배이상 →										
세대밀도 (세대/ha)	저층 아파트	120 → 80~150 · 80~200 → 120~300 →										
	고층 아파트	170 → 150~250 · 150~300 → 200~450 →										

주) 1982년 이후는 아파트지구개발 기본계획수립에 관한 규정에 따른 내용임.

자료) 서울특별시, 서울도시계획연혁, 1991, p.385

<표 2-20> 서울시 아파트관련 건축법의 변천

연 도	건폐율	용적률
1977년	25%	200%
1979년 3월 20일	5층이하 20% 6층이상 18%	180% 180%
1985년 10월 1일 (시장방침/민영주택활성화)	5층이하 30% 6층이상 25%	250% 250%
1990년 4월 10일	30%	300%
1990년 11월 14일(현행)	60%	400%

자료) 서울특별시 주택기획과 내부자료(1994).

1985년 9월 30일 주택건설 부진 타개방안의 하나로 시장방침 제2016호로서 건폐율과 용적률의 최대한도를 높이고, 인동간격을 줄이는 등 고밀개발을 유도하게 되었다. 1990년 건축조례의 개정으로 건폐율은 30%이하, 용적률은 300%이하, 인동간격은 건물높이의 1배(16층이상 탑상형은 0.8배), 인접대지와와의 거리는 건물높이의 0.5배 등으로 공동주택에 대한 건축규제가 보다 완화되었다. 이러한 규제는 1990년 11월 건축조례의 개정을 통해 제3종 일반주거지역의 경우 용적률 400%이하까지 건축할 수 있게 되었다.

일반아파트의 건립과 아파트지구내 건립과의 가장 큰 차이라면, 기본계획에 따른 건축규제적용 여부에 있다. 아파트지구내에서의 건축은 용도, 세대밀도, 토지이용, 층수 등이 규제된다. 기정의 아파트지구에서 세대수의 증가 등 지구개발계획 내용을 변경하고자 할 때는 시장이 변경승인을 하여야 하며, 변경승인시 건설부장관에게 보고하여야 한다. 즉, 저밀도 주택용지내 주택의 재건축을 위해 고밀도로 변경하는 경우 계획세대수가 증가하게 되므로 건설부장관에게 반드시 보고하여야 한다.

2.3.5. 아파트단지의 건설과 고층화

서울시에는 1950년대말부터 아파트형식의 주택이 건설되기 시작하였다. 아파트라는 용어가 건축법에 등장한 것은 1973년 9월 건축법 시행령 개정시인데, “3층이상의 건물로서 대지의 전부와 계단·복도·설비의 일부 또는 전부를 공동으로 사용하여 각기 독립된 주거생활을 영위할 수 있는 공동주택”으로 정의하였다. 그러나 1977년 주택건설촉진법이 제정되면서, 공동주택의 범주중 5층이상의 주택을 아파트로 정하고 있다.

5층이하의 아파트는 1970년대 중반까지 주로 건설되었는데, 공공부문에서 건설한 개포 및 둔촌지역은 80년대 초반까지 5층아파트를 건설하였다. 10층이상의 아파트가 처음 건설된 것은 1970년 소규모의 민간아파트와 시민아파트 등이었으나 1,500세대이상의 단지형태로 건립된 것은 여의도 시범아파트이다.

그 이후 용산지역의 한강변에 민간위주로 고층아파트가 건립되었고, 1970년대 중반 강남개발과 함께 현대건설이 현대1단지에 12~15층의 고층아파트를 건설하였다. 그 이후 그당시 영등포구, 용산구, 강남구, 강동구에 10층이상의 고층아파트가 속속 들어섰다.

1980년대 중반이후에는 용적률 규정의 대폭적인 완화로 인해서 20층을 상회하는 초고층 아파트 시대로 접어들게 되었다. 주요 신시가지로 조성된 목동, 상계동, 올림픽선수촌 등이 15층을 전후하여 건설되었고, 1987년 상계지구에 25층아파트가 등장한 이후, 수서, 가양 등 택지개발사업시 초고층아파트를 건축하게 되었다. 이를 건설시기별로 구분하면, 다음 4기로 나눌 수 있다.

(1) 강남개발과 관련한 대단위 아파트지구 개발(1970년대중반~후반)

주택난의 해결과 강남지역을 전략적인 거점으로 활용하기 위해 고밀의 아파트단지를 개발하였다. 토지구획정리사업에 의한 시가지의 평면적 개발을 지양하고 학교 등 공공시설의 확보에 역점을 두고 단기간에 계획적인 개발이 가능하도록 아파트지구를 지정하였다. 이 당시

는 용적률 200%에 건폐율 25%이하로 개발하도록 규정하고 있었다. 아파트지구의 주택용지는 5층이하의 저밀도용지와 6층이상의 고밀도용지로 나뉘었고, 기타 건축물은 5층이하로 건립되었다.

(2) 택지개발사업에 의한 대단위 고층아파트단지 개발(1970년대말~1980년대중반)

1980년 택지개발촉진법이 제정되어 택지개발사업이 실시된 이후 개발가능지의 고갈에 따른 주택난해소를 위하여 녹지지역을 해제하여 대단위 아파트단지로 개발한 시기이다. 개포, 고덕, 목동신시가지, 상계신시가지 등 공공에 의해 건설되었다. 개포 등 초기 개발지역에는 5층아파트가 주로 건립되었으나 목동, 상계지구 등은 주로 15층이상의 고층아파트가 건립되었다.

(3) 올림픽관련사업 및 합동재개발사업에 의한 고층아파트개발(1980년대중반~1980년대말)

침체된 주택건설시장의 활성화와 올림픽관련사업의 촉진을 위하여 건축법이 크게 완화된 시기로, 가락동 일대 올림픽선수촌아파트와 노후불량주택에 대한 재개발사업(합동재개발)이 활발히 추진되었다. 가락동일대는 아파트지구로 지정되었고, 용적률은 250%이하, 건폐율은 5층이하 30%, 6층이상 25%이하로 크게 완화된 가운데 대량의 아파트를 건립하게 되었다.

(4) 신도시건설과 초고층아파트단지 개발(1990년대초~현재)

주택 200만호 건설에 따른 대폭적인 건축법의 완화로 아파트단지의 고밀화는 물론 다세대·다가구주택의 건립의 장려로 인해 일반주거지의 밀도도 크게 높아진 시기이다.

주택공급을 확대하기 위해 평촌, 중동, 산본, 일산, 분당 등 서울인근에 5개 주택 신도시를 건설하였고, 토지이용의 극대화를 위해 16층이상의 초고층아파트가 다수 건립되었다.

제3장

선진외국의 주거계 용도지역에 대한 지정현황 및 운용실태

3.0. 서론

3.1. 양호한 주거환경 유지를 위한 밀도범위와 주요지표

3.2. 지역지구제를 활용한 양호한 도시환경 유지방법

3.3. 도시성장관리와 연계한 지역지구제의 활용방법

3.4. 선진외국의 주거계 용도지역의 계획밀도

3.5. 일본 도시의 주거계 용도지역의 지정과 운용 실태

3.0. 서론

본 장에서는 선진외국의 주거계 용도지역에 대한 지정과 운용실태를 파악하여 서울시 일반주거지역에 대한 용도지역 세분을 위한 정책목표 설정 및 방법론 구축에 활용하고자 한다. 연구방법은 기존문헌 및 기존자료 분석을 통한 일정수준 이상의 주거환경유지에 기본적으로 필요한 밀도의 범위와 요소를 파악하는 동시에, 지역지구제를 활용한 양호한 도시환경유지 방법과 도시성장관리 방법을 살펴본다. 그리고 선진외국의 주택시가지에 대한 계획밀도 범위를 파악한다. 마지막으로 선진외국에 대한 사례검토의 대상으로는 우리나라와 유사한 지역지구제와 시가지환경을 갖고 있는 일본의 도시를 보다 자세히 살펴본다. 그 대상도시로는 도쿄 구부(東京區部), 오사카 시(大阪市), 나고야 시(名古屋市)로 용도지역의 지정방법과 운용상의 문제점을 담당공무원 및 전문가와의 면담을 통하여 파악한다. 본 장에서 다룬 연구내용을 개관하면 다음과 같다.

첫째, “양호한 주거환경 유지를 위한 밀도범위와 주요지표”에서는 세계적으로 통용되고 있는 일정수준이상의 주거환경 확보를 위한 기본요건과 주거환경을 구성하는 기본적인 사항과 요소, 지역지구제를 활용한 일정수준이상의 주거환경 유지방법, 주택시가지의 밀도를 규제하는 요소와 일반적인 기준에 대하여 검토한다.

둘째, “지구지구제를 활용한 양호한 도시환경 유지방법”에서는 양호한 도시경관 및 역사환경을 유지하기 위하여 고도규제를 실시하고 있는 도시인 샌프란시스코 시, 런던 시, 파리 시, 교토도를 대상으로 한다.

셋째, “도시성장관리와 연계한 지역지구제의 활용방법”에서는 성장관리기법의 하나로 지역지구제를 활용하고 있는 주요도시(15개)에 대하여 비교·검토하고, 이들 도시중에서 성장관리기법을 적극적으로 활용하고 있는 샌프란시스코와 보스턴을 살펴본다.

넷째, “선진외국의 주거계 용도지역의 계획밀도”에서는 런던 시, 파리 시, 독일, 뉴욕 시, 도쿄도 등을 대상으로 계획밀도를 살펴본다.

다섯째, “일본 도시의 주거계 용도지역의 지정과 운용 실태”에서는 용도지역 세분의 배경, 지정기준 설정과 사례, 주거계 용도지역과 관련된 제도와 운용실태를 파악한다.

3.1. 양호한 주거환경의 유지를 위한 밀도범위와 주요지표

1) 일정수준이상의 주거환경 확보를 위한 기본요건⁶⁾

일정수준이상의 주거환경 확보를 위한 기본요건을 제시하고 있는 해외의 선진사례로는 세계보건기구(WHO)와 미국공중위생협회, 일본의 불량주택지정기준과 제4기 주택5개년계획을 들 수 있다. 이것에 대한 내용을 개관하면 다음과 같다.

국제보건기구(WHO)에서는 1961년에 인간적 기본생활요건을 만족시키는 조건으로서 안전성(safety), 보건성(health), 능률성(efficiency), 쾌적성(comfort)을 제시하고 있다. 그리고 건강한

주6) 住環境の計劃編集委員會 編, 住環境の計劃5: 住環境を整備する, 彰國社, 1991.9. 참조.

주거환경의 기본조건으로서 생활능률성 확보, 쾌적성 구비, 신생아의 사망 예방, 질병상해의 예방을 들고 있다.

이같은 영향을 받아서 1964년에 미국 공중위생협회의 주거위생위원회는 위생주택(healthful housing)의 기본요건을 제안하고 있다. 그 중에서 주거환경에 관련된 것을 보면, (1) 기초적 생체조건(공기, 일조, 정숙, 옥외공간), (2) 기초적 생활조건(근린관계, 환경의 아름다움, 지역과의 조화), (3) 전염병 예방(급수 및 배수, 쥐 및 해충), 사고방지(지반, 화재, 교통안전)의 항목이 제시되고 있다. 이것을 위한 평가방식으로는 채점에 의한 감점방식을 채택하고 있다.

일본에서도 주거환경 개선을 위한 불량주택지구 지정기준에 이 방법을 개략적으로 참고하고 있다. 그후 현재까지 주거환경에 대한 조사기회가 많아지고 또 각종시책을 위한 채택기준과 허가기준 등을 정할 필요성이 증가함에 따라 다양한 환경평가방법에 대한 노력을 기울여 왔다. 제4기 주택5개년계획은 주거환경의 수준을 판단하는 지표로서, (1) 재해에 대한 안전성, (2) 일조, 통풍, 채광 등의 위생조건, (3) 소음, 진동, 대기오염, 악취 등의 공해가 없을 것, (4) 주택이 과도하게 밀집하고 있지 않을 것 등의 4가지 조건을 들고 있다.

동경도주택국과 노무라종합연구소에서 1984년에 제시한 동경도 주거환경의 수준설정조사(중간보고서)에서도 국제보건기구(WHO)의 영향을 받아 다음과 같이 안전성, 보건성, 편리성, 쾌적성 등 네 가지로 구분하여 대응하고 있다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 안전성에서는 자연재해(수해, 지진피해, 지반붕괴의 예방)와, 화재연소(소화와 피난의 용이성), 교통재해(사람과 차량의 접촉기회 감소) 등을 다루고 있다.

둘째, 보건성에서는 위생(하수, 배수, 일조, 통풍, 채광 등의 확보)과 공해(공업 및 자동차 등에 의한 공해의 저감)를 대상으로 하고 있다.

셋째, 편리성에서는 교통(버스 및 철도의 편리성 향상)과 생활시설(근린상가로 및 중심상가로의 접근성 양호)에 대한 것을 대상으로 하고 있다.

넷째, 쾌적성에서는 개방성(개방적 공간과 공공공간의 증대)과 녹지(녹지공간증대), 주택(주거수준, 주택의 질적수준 향상), 경관(경관의 통일)을 다루고 있다. 이것을 대상으로 각항목별로 공간스케일을 달리하면서 주택단체차원, 인접지구차원, 지구차원으로 구분하여 해당되는 사항을 표시하고 있다.

2) 주거환경을 구성하는 기본적인 사항 및 요소

건강과 관련한 주거환경의 요소로서 제시하고 있는 것을 보면 공기의 청결, 정숙, 강과 연못의 청결, 수변과의 친화, 동네의 청결, 녹지공간의 풍요로움, 자연과의 조화, 일조, 도시경관(풍경), 역사적 분위기, 산책 장소 등의 요소들을 대상으로 하고 있다.

이러한 요소를 주거환경을 구성하는 기본적인 요소로 정하여 밀도 및 형태·환경, 일조조건과 주변관계, 정숙과 소음방지, 안전과 공해방지 등으로 구분한다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 밀도 및 형태, 환경에서는 과밀주거, 밀도의 측정방법, 고층주택의 주거환경 등을 다루고 있다. 과밀주거인 경우 생리적으로 압박감과 프라이버시 침해를 느껴 스트레스를 쌓이

게 만든다. 따라서 단체 또는 집단의 생활에 필요한 최소 공간이 확보되어야 한다. 이것을 지역계획의 관점에서 보면 인구밀도와 거주밀도의 문제이다. 그 집단이 필요로 하는 생활영역, 즉 토지와 공간의 크기를 확보할 수 없을 정도로 밀도가 높은 것을 과밀거주(over-populated)라 부르고 있다. 예를 들면 저층의 주택지에서 인구밀도 600인/ha이면 도로와 공원 등에 대한 여유가 없고 협소한 과밀주거지가 된다. 하지만 계획적으로 개발된 고층주택단지에서는 같은 인구밀도 600인/ha이라도 과밀이라고 말할 수 없다. 대신에 고밀도라는 용어는 사용된다. 이것은 주택밀도와 거주환경간에 주거양식 혹은 집주양식이라는 형태상의 인자가 작용하기 때문이다. 그리고 밀도란 인구밀도에 한정되는 것이 아니라 일반적으로 말하여 토지를 어느 정도 집약적(intensive)으로 이용하고 있는가를 나타낸 것이다. 신건축학대계(도시계획)에서는 밀도란 『단위면적당 제원(諸元)의 양』이라고 정의하고 있다⁷⁾. 밀도는 시가지환경, 가구환경, 건축시설 환경 등을 단적으로 알려주며, 생활자 입장에서는 물리적, 사회적, 생리적인 측면에서 중요한 의미를 갖는 지표이다. 그리고 이것은 일조, 채광, 혼잡도와 프라이버시, 정신건강 등과 관련된 지표이기도 하다. 일본의 공단 주택시가지에서 인구밀도 1,000인/ha라는 것은 용적률 200% 정도에 속하는 수치로 보고 있다.

그 다음으로 밀도의 측정에 있어서는 (1) 측정의 기초가 되는 토지면적, (2) 측정의 지구단위, (3) 측정시간 등을 어떻게 정할 것인가가 중요하며, 이러한 사항을 결정할 때에는 (a) 밀도측정의 목적, (b) 이용가능한 자료, (c) 자료가공에 필요한 시간과 경비 등에 대한 배려가 필요하다. 이것은 얼핏 당연한 것처럼 보이지만 정확하게 판단하여 처리하는 것이 그리 쉽지는 않다. 토지면적에 대한 밀도산정방법은 총밀도(Gross Density), 순밀도(Net Density), 양자의 중간에 해당되는 준밀도(Semi-Gross Density) 등으로 구분할 수 있다. 이용할 목적에 따라 밀도의 개념 역시 달리 적용하는 노력이 필요하다.

마지막으로 도시내에서 주택지의 고층화는 불가피하다고 본다. 그러나 고층개발로 인한 주거환경의 악화가 날로 심화되고 있다. 고층화를 제약하는 요인으로는 (1) 건축기술조건 (구조, 설비, 방재시설 등), (2) 경제조건 (엘레베이터 등의 교통, 방재, 서비스, 배수 등을 위한 공동부분의 건설비, 유지관리비의 증대), (3) 환경적 조건 (일조, 통풍, 옥외스페이스의 확보), (4) 심리적 고독감 (대지로부터 분리, 고층공포감)이 있다. 따라서 주거환경의 계획에서는 이 같은 거주밀도와 형태 및 심리환경의 관계를 충분히 고려하여 공간계획을 수립하여야 한다.

둘째, 적도 및 아열대 지방과 달리 사계절이 뚜렷한 온대지역에서는 건물의 남측에 대한 일조권 확보가 중요한 요소이다. 일조권의 확보방법은 일반적으로 해당건물과 남측에 면한 건물의 높이와 거리에 의거하여 제어되고 있다. 특히 일조권의 중요성이 강조되는 시기는 겨울로 낮의 길이가 제일 짧은 동지를 기준으로 하여 설정하고 있다.

셋째, 정숙함과 소음방지의 중요성이 도시내에서는 부각되고 있다. 소음공해의 최대요인은 자동차에 의한 것이다. 또한 주거환경과 관련한 민원중에서 소음공해가 가장 높다. 교통공해는 복잡한 메커니즘에 의해 발생하고 있으므로 다음과 같이 체계적인 대책마련이 필요하다.

주7) 新建築學大系編輯委員會, 新建築學大系 16 : 都市計劃, 彰國社, 1981, p.203.

- 발생원의 제거 및 경감 : 노면의 개선, 차량의 소음개선, 교통량 감소(통과교통의 배제), 대형차의 출입금지, 속도제한 등
- 가로환경의 정비 : 간선도로계획의 정비, 방음벨트(수십미터이상 필요) 및 방음빌딩의 건설 등 완충공간(buffer space or wall) 또는 벽을 설치, 소음이 예상되는 연도변에는 주택의 입지 억제 등

넷째, 안전성 확보 및 재해 방지와 관련하여 주거환경의 위험성이라는 측면을 보면 자연에 의한 재해와 인위적인 도시재해 등으로 구분할 수 있다. 전자에 해당되는 것은 홍수, 지반침하 및 지반붕괴 등에 의한 피해와 대지진에 의한 건물파괴 등이 있다. 이러한 곳에 대해서는 위험지대로 설정하여 계획적으로 대응할 필요가 있다. 후자에 해당되는 것은 화재에 의한 연소, 도시가스 등에 의한 폭발 등으로 도시의 고밀화의 집적에 따라 피해의 정도가 다르다. 여기서 추구하는 것은 주거환경정비를 통하여 안전성(safety)을 향상시키고 안전보장(security)을 확립하는 것이다.

3) 지역지구제를 활용한 주거환경 유지 방법

일정수준이상의 주거환경을 확보하기 위하여 도시계획적 측면에서의 대응방법으로는 건축용도의 제어, 건축형태의 제어, 생활환경의 관리, 마을기꾸기의 지침 작성 등을 들 수 있다.

첫째, “지역지구제에 의한 건축용도의 제어 수단”으로는 용도의 혼합과 용도의 복합화 등이 있다. 근대도시계획에서는 도시기능 위주로 토지이용을 주거계, 상업계 및 공업계로 구분하여 전용지구로 순화하는데 역점을 두었다. 19세기부터 20세기후반에 이르기까지 용도혼합은 위생불량, 공해, 혼잡, 능률저하 등의 원인이었다. 그러나 이러한 도시내 용도혼합지역은 중소기업, 자영업자 및 교외통근자 등의 입장에서 보면 정착하기에 편리한 조건을 갖추고 있었다. 역사성이 깊은 동양의 도시에서는 용도혼합이 생활의 편리함과 다양성속에서 자연스럽게 이루어져 왔다. 1980년대 중반부터 용도혼합에 대한 토지이용의 긍정적인 평가가 다시 시도되기에 이르렀다. 즉 역사가 깊은 동양의 도시에서는 용도순화보다는 용도혼합이 도시생활의 편리성과 다양성을 제공하고 도시의 역사성을 확보하는데 바람직한 것으로 여겨지고 있다. 그리고 용도의 복합화는 도시재개발을 통하여 각종 사무소와 시민생활시설 및 주거기능, 공공시설 등을 한 건물 또는 개발범위내에 포함시켜 복합적으로 개발하는 경우를 일컫는다. 이러한 방식은 다양한 기능을 도입하여 낮과 밤, 휴일 등 시간대별로 연속성을 갖도록 하여 지구내의 활성화를 도모하고 있다.

둘째, “지역지구제에 의한 건축형태의 제어방법”으로는 형태를 제어하는 요소에 의한 것과 형태규제의 종합적 운용에 의한 것으로 구분된다. 전자의 경우는 건축선에 의한 것과 토지이용 강도 즉 공간밀도에 의한 것 등이 있다.

- 건축선 : 전면도로 사선제한(통풍과 채광 확보), 복측사면제한(일조권 확보), 기타의 규제(미관과 공간의 여유로움을 확보하기 위해 전면 및 인접 경계로부터 일정한 건축선의 후퇴) 등 실시
- 토지이용강도의 제한 : 건폐율(coverage ratio) 및 용적률 제한, 건물의 높이제한(height),

일조시간에 의한 형태제한 등 실시

후자의 경우는 이들의 각 규제항목이 실제적으로 어떠한 수치를 택할 것인가는 상기한 지표 이외에도 선택의 폭이 매우 넓다. 여기서 중요한 것은 이러한 각각의 규제사항을 조합하여 지구의 주거환경의 목표상(目標象; 공간적 이미지)에 부합되도록 구체화하는 것이다. 즉 규제사항들을 어떻게 종합적으로 운용할 것인가에 달려 있다. 표준치의 통합을 기본으로 하여 지구마다 필요에 따라 보완하고 수정하는 것이다. 이같은 운용체계를 가진 나라의 예는 독일의 건축지도계획이 있다. 그 계획내용을 보면 시가지내에서의 건축선과 용적률은 물론 높이, 용도까지 가구 및 획지마다 구체적으로 제시되고 있다. 건축행위를 하고자 하는 자는 해당 지정내용을 기초로 하여 건축계획을 작성하여 건축관련 행정측과 협의하여 허가를 얻는 시스템이다. 심사결과, 이러한 지정범위를 초과하더라도 지구계획에 의한 공헌도 등을 고려하여 효과가 있다고 판단되는 경우에는 일본의 총합설계제도와 같이 규제조건의 변경과 완화가 인정된다. 그외의 제도로서는 역사적 경관이 훌륭한 곳에 대하여 그 보전을 위한 제도가 있다. 이러한 경우에는 특별한 형태적 제한에 추가하여 색채 및 재질, 간판 등에 관한 제어도 실시된다.

셋째, “생활환경의 관리”의 대상으로는 소음 및 진동공해의 규제, 일조장애의 규제, 생활침해의 해결이 해당된다. 지역지구제에 의한 건물용도와 형태의 규제만으로는 살기 좋은 주거환경을 확보하기 어렵다. 이것을 보완하기 위해서는 지역지구제가 그리는 지구의 장래 목표상을 기본으로 하면서 그외의 환경제어의 방법들과 연계·조정하여 운영하는 것이 중요하다. 이같은 방법이 “생활환경의 관리”에서 다룬 내용으로 그 내용은 다음과 같다. 각종 공해중에서 주거환경과 제일 관련성이 깊은 것이 소음과 진동이다. 이것들에 대한 허용최대 용적치는 지역지구제와 연동하여 정해지고 있다.

주거지역에서는 상업지역 및 공업지역에 비하여 엄한 규제가 적용되고 있다. 이 환경 기준치는 심야, 아침, 저녁, 한낮 등의 생활시간대별로 지정되어 있다. 오늘날 시가지에서 가장 광범위하게 분포하는 소음 및 진동공해의 발생요인으로는 자동차 교통이다. 도로의 협소함과 과도한 교통밀도는 공해를 유발하고 있다. 이것에 대응하기 위하여 연도변에는 소음과 진동에 대한 환경기준치가 설정되어 있다. 이 수치는 용도지역, 생활시간대 및 전면도로의 차선수에 의하여 정해지고 있다. 토지이용 측면에서의 대책으로서는 연도변의 필지를 중심으로 일정범위에 대해서 특별지구 등을 설정하여 공장, 점포, 창고 등의 입지는 허용하는 반면에 주거의 입지를 억제한다. 단 임대주택이 입지하는 경우에는 방음창의 설치를 의무화하고 있다. 또 하나의 교통소음으로는 항공기 및 철도에 의한 소음이다. 소음에 의한 피해지역에 대한 토지이용 규제 및 건축규제는 특별대책 존(zone)의 형태로 관리되고 있다. 다음으로 상기한 바 있는 일조장애의 규제이다. 이에 대한 직접적인 규제로는 일영시간의 규제가 있다. 이것은 동지일에 있어서의 최대 일영시간 및 그 측정면의 높이를 지역지구제에 따라 결정하고 있다. 이같은 적용은 주거지역 및 준공업지역에 적용되고 있다. 건물이 밀집되어 있는 경우,

다수의 건물에 의한 복합일영이 발생하여 문제해결이 대단히 어렵다. 또 생활권 침해문제는 인간이 한정된 공간에 고밀도로 거주하게 되면서 다양한 생활공해 및 환경침해가 빈발하여 민원발생의 요인이 되고 있다. 이들 중에는 지역지구제와 관련법제로 처리하기 어려운 항목도 포함되어 있다. 행정측에서는 도시계획 및 환경과 관련된 민원발생을 억제하기 위하여 예방조치를 사전에 취할 필요가 있다. 이와 아울러 이해당사자들이 자주적으로 해결하도록 조언 및 상담을 제공하고 그 지구에 관하여 특정한 주거환경 협정의 제정과 지구계획제도의 적용 등을 지원하는 일을 확대하는 것이 필요하다. 무엇보다 중요한 것은 다양한 규제 시스템이 발달하여도 거주자 서로가 협동하여 양호한 근린주거환경 유지에 노력하지 않을 경우 이것은 허사에 불과하다.

넷째, 이러한 주민의 자주적인 노력과 행정측의 협조에 의해서 만들어지는 예로 “마을가꾸기의 지침”을 들 수 있다. 그 구체적인 대상으로는 “건축협정”과 “지구계획제도”가 해당된다. 특히 “지구계획제도”는 한층 수준 높고 종합적인 제어수단으로 평가되고 있다. 하지만 이것을 적용하는데 가장 어려운 점은 주민 및 이해당사자와의 의견조정이다. 왜냐하면 건축법상의 최저기준에 대한 보장은 행정측이 책임을 지는 것과는 달리 지구계획은 현지주민의 의견합의를 통하여 비로소 성립되는 임의적 선택사항이기 때문이다.

4) 주택시가지의 밀도를 규제하는 요소와 일반적인 기준

주택시가지의 밀도규제와 관련한 일반적인 기준으로는 용적률, 건폐율, 인동계수, 층수, 세대밀도, 인구밀도, 공공용지율, 주호깊이, 호수밀도, 전용면적, 배치방법, 녹지율, 옥외공간율, 주동길이, 바닥면적, 생활공간율 등을 들 수 있다. <표 3-1>과 같이 1978년 이후 국내에서 연구한 주요논문에서 다룬 주거환경과 관련된 주요 밀도지표를 사용빈도로 보면, 용적률(10건), 인동계수(8건), 층수(8건), 전용면적(7건), 호수밀도(6건), 건폐율(6건), 인구밀도(5건) 등의 순으로 높다. 이것을 연도별로 보면 1978에서 1980년대까지만 해도 건축부지 내에서의 밀도계획 및 건물배치에 역점을 두고 있었다. 1990년대 접어들면서 고층고밀개발이 주거환경에 부정적인 영향을 미치고 있는 점을 고려하여 건축부지외에 옥외공간 및 부대시설에 대한 연구도 활발해졌다.

미국의 토지이용강도 규제방식에서 사용하는 지표로 LUI(Land Use Intensity)가 있다 <도 3-1>. 이것은 민간개발업자가 건설하는 대규모 주택단지의 주택이 주택저당보증을 받을 만큼 양호한 환경을 갖추었는가를 평가하는 수단으로서, 1963년 미국연방주택청이 내부 기준으로 개발한 것이다. 이 지표의 특징은 주택단지의 고밀개발에 따른 건축면적과 주차장의 면적이 증가하고 “실질적인 오픈스페이스인 도로, 주차장 이외의 옥외공간”이 급격하게 감소한다는 사실에 역점을 두고 있다. 여기에서 관련 지표로는 용적률 및 옥외공간율(OSR: Open Space Ratio), 순옥외공간율(LSR: Livability Space Ratio) 및 휴식용 옥외공간율(RSR: Recreation Space Ratio), 총주차장율(TCR: Total Car Ratio) 및 거주자용 주차장율(OCR: Occupant Car Ratio) 등이 있다. 환경분야에서는 주거환경의 질에 대한 기술적인 측정수단이 미비한 것을 보완하기 위하여 밀도설정의 객관화를 시도하였다. 밀도측정지표에 대한 환경공학연구로서는 小木會定

影의 천공율(天空率) 측정기술을 들 수 있다. 여기에서는 이것을 이용하여 외부공간의 환경에 대한 평가·분석하는 것을 제안하고 있다.

우리나라의 경우, 주택시가지의 공동주택건설과 관련된 관련법규정을 정리하여 보면, <표 3-2>와 같이 규모기준, 단위면적당 밀도기준, 이격거리, 도로·주차시설, 녹지율, 공공시설 확보율이다. 이 중에서 옥외공간기준과 관련된 것은 이격거리규제와 도로주차시설, 공공시설 확보율이다. 이것은 건축법과 주택건설기준에 관한 규정, 아파트지구개발기본계획에 관한 규정 등을 중심으로 정리한 것이다. 건폐율과 용적률에 대해서는 지방자치단체가 주어진 법적 허용치내에서 설정할 수 있는 재량이 있어 지방자치단체마다 다를 수가 있다. 주택시가지내에서 세대밀도의 개념이 적용되고 있는 경우는 주택건설촉진법에 따라 아파트지구로 지정된 곳 뿐이다.

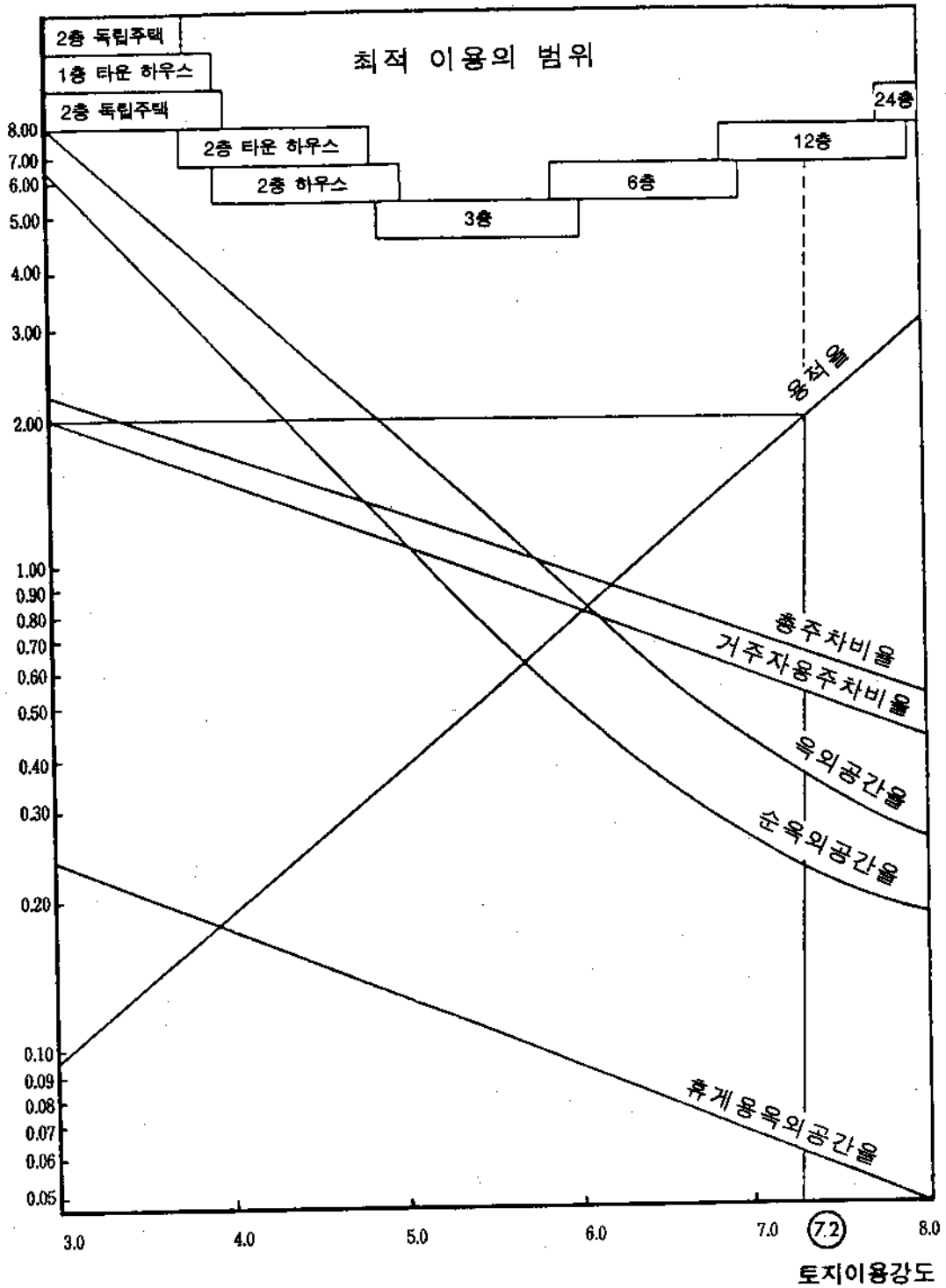
또한, 외국의 저명한 학자들은 일정수준이상의 주거환경을 유지하기 위하여 기본적으로 필요한 적정 주거밀도의 범위를 <표 3-3>과 같이 제시하고 있다. 공통적인 점은 밀도개념의 적용에 있어서 용적률 개념보다는 인구밀도내지는 세대밀도 개념에 역점을 두고 있다. 적정한 인구밀도 및 세대밀도를 설정한 것을 보면 서구에 비하여 일본과 한국이 높은 것으로 나타났다. 이것은 서구 도시에 비하여 기존시가지 및 주거환경의 여건이 조밀한 것과 관련성이 높다. 하지만 여기서 제시된 적정밀도의 수치를 훨씬 상회하는 범위에서 우리나라의 재개발 및 재건축사업과 다세대·다가구주택 건립은 용적률 개념에 주로 의존하여 실시되고 있는 것이 현실이다.

<표 3-1> 국내연구에서 다룬 밀도지표와 발표연도별 빈도 현황

발표연도 밀도지표	78	79	80	83-1	83-2	86	87	88	89-1	89-2	92	93	94	빈도
용적률	●	●		●	●	●	●	●	●			●	●	10
건폐율	●	●		●		●			●				●	6
인동계수	●	●	●	●			●		●		●		●	8
층수		●	●	●		●			●		●	●	●	8
세대밀도	●				●									2
인구밀도	●	●			●			●		●				5
공공용지율		●				●					●	●		4
공공계수		●										●	●	3
주호갈이			●										●	2
호수밀도		●	●		●			●	●				●	6
전용면적						●		●	●	●	●	●	●	7
배치방식				●					●					2
생활공간율						●						●		2
녹지율										●				1
공지면적											●			1
옥외공간율											●	●		2
입면건폐율											●			1
호당시설면적											●			1
개구벽면계수											●			1
주동길이		●											●	2
바닥면적		●											●	2

출처) 서울시정개발연구원, 주택시가지 주거밀도에 관한 연구, 1994, p.40.

<도 3-1> 토지이용강도 규제방식에 의한 지표값의 산정



출처) (財)第一住宅建設協會, 住宅市街地の 計劃的 制御의 方策に 關する 研究(IV) p.22.

<표 3-2> 우리 나라의 밀도규제관련 법적 기준

구 분		법 적 기 준	법 규 항 목
규 모 기 준		건 폐 율	건축법 47조, 동 시행령 78조, 서울시조례
		용 적 율	건축법 48조, 동 시행령 79조, 서울시조례
		건 축 동 의 길 이 제 한	주택건설기준 규정 10조1항
		절 대 높 이 제 한	건축법 시행령 70조 1,2항
단위면적당 밀도 기준		주 택 밀 도 (호/ha)	아파트지구 8조
옥외공간관련 기준	이격거리규제	건축선·인접대지경계선	건축법 시행령 81조 1, 2항
		소 음 원 · 특 정 시 설	주택건설기준 규정 9조 1,2항
		주 차 장 · 도 로 경 계 선	주택건설기준 규정 10조 2항
		옹 벽	주택건설기준 규정 30조 1항
		전 면 도 로	건축법 51조 1항, 동 시행령 82조 2항
		인 지 경 계 선	건축법 시행령 86조 1, 2항
	도로주차 시설	인 동 간 격	건축법 시행령 86조 2항
		도 로 규 정	주택건설기준 규정 26조
	녹지율	주 차 장 설 치 규 정	주택건설기준 규정 27조 주차장법시행령 6조1항, 동 시행규칙 3조
		녹 지 율 (조 경 시 설 등)	주택건설기준 규정 29조
공공시설 확보율	어 린 이 놀 이 터	주택건설기준 규정 46조	
	유 치 원 등	주택건설기준 규정 52조	
	주 민 운 동 시 설	주택건설기준 규정 53조	

(출처) 서울시정개발연구원, 주택시가지 주거밀도에 관한 연구, 1994, p.54.

<표 3-3> 적정 주거밀도 제안

제 안 자	인구 및 세대밀도	내 용
Kevin Lynch	50~300호/ha 80호이상은 특수지역	50호/ha이하 : 2~10세의 아이를 가진 지구, 대지에 직접 출입가능 50호/ha이상 : 적정 외부공간확보 및 대지에 출입곤란 120호/ha이하 : 인간적 규모, 시각적 친밀감 상실 200호/ha이상 : 주차, 조경, recreation을 위한 공간 부족 250호/ha이상 : 공간의 압력이 주거단위자체의 크기에 지대한 영향을 주고 교통혼잡 야기
H. Blumfeld	120인~600인/ha	
C.A. Perry	100~120인/ha	근린주구개념인구 10,000인, 면적 100ha, 중심과의 거리 400~800
Le Corbusier	310인/ha	고층아파트 200만인을 위한 도시
Golden Leinstudy	250~375인/ha	충분한 녹지 및 공지확보 가능한 주거지
Abercrombie	250~375인/ha 125인/ha	도시중심지 교외부
E. Haward	100~125인/ha	단독저층주거지 32,000규모의 전원도시
H. Blumfeld	50~240인/ha	단독저층 주거지 과밀과 과소를 벗어난 한계
建築學大系(日)	4~6층 276~320인/ha 고층(12층) 308~348인/ha	호수밀도 60~80호/ha 건폐율 5~9% 용적률 32~55% 80~87호/ha 3~5 35~62
日本 東京大 高山英華 教授案	중층(3~5층) 260인/ha 고층(8층이상) 360인/ha	
대한국토·도시 계획 학회	저밀도 100~200인/ha 중밀도 200~300인/ha 고밀도 300~400인/ha	순밀도 저밀도 200~400인/ha 중밀도 400~600인/ha 고밀도 600~800인/ha

(출처) 서울시정개발연구원, 주택시가지 주거밀도에 관한 연구, 1994, p.63.

3.2. 지역지구제를 활용한 양호한 도시환경 유지방법

양호한 도시환경의 보호 및 유지와 일정수준이상의 주거환경 유지를 위하여 선진외국도시에서 사용한 도시계획 및 용도지역의 사례를 정리하여 보면 다음과 같다.

3.2.1. 양호한 도시경관 및 역사환경 유지를 위한 고도규제

1) 미국 샌프란시스코(San Francisco) 시

샌프란시스코 시에서는 도시경관 및 자연경관, 도시환경의 보호 측면에서 건물의 높이, 건물의 체적규제, 양호한 조망권의 확보, 일조권의 확보 등과 관련한 오픈 스페이스(open space)의 확보에 역점을 두고 있다. 그 내용을 개관하여 보면 다음과 같다.

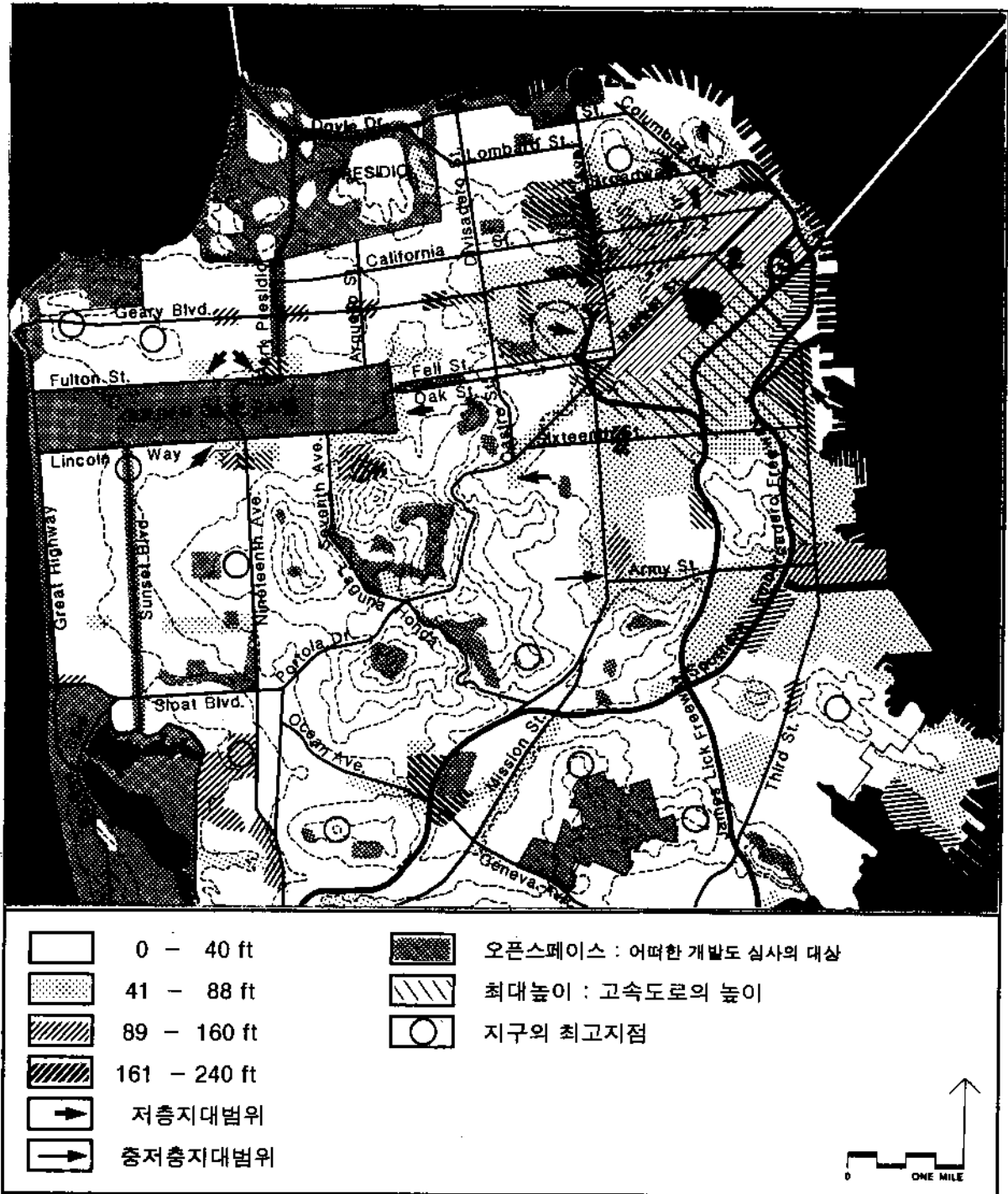
첫째, 건물 높이에 관한 도시설계지침(Urban Design Guideline)을 보면 <도 3-2>와 같다. 여기에서는 높이규제가 있는 곳과 없는 곳, 오픈 스페이스(open space)의 확보가 필요한 곳, 지구의 최고지점에 대한 최대높이 설정으로 구분하고 있다. 높이 규제를 받는 곳은 주로 주택시가지이다. 높이규제의 제한을 받지않는 곳은 업무지구에 면한 경계지구중에서 주변용도지역과 밀도격차를 최소화하기 위하여 높이의 경감이 필요한 곳이거나 용적률로 대처하여 적용하여도 도시경관상 그다지 문제가 되지않는 곳이 이에 해당된다. 높이규제를 보면, 0~40ft, 41~88ft, 89~160ft, 161~240ft, 241~400ft 등 5가지로 구분하고 있다. 높이규제가 160ft이상인 곳은 업무기능이 발달한 도심 및 일부 중심지에 국한되어 있다. 대다수의 주택시가지는 높이 40ft이하의 규제를 받는 저층주택지이다. 오픈 스페이스는 어떠한 개발을 막론하고 심사의 대상이 되고 있다. 신축하는 건축물의 높이는 도시패턴의 중요한 특징과 이미 개발된 건물의 높이 및 특징을 연관시켜 결정하고 있다.

둘째, 건물체적에 관한 도시설계지침(Urban Design Guideline)을 보면 <도 3-3>과 같다. 이것은 건물의 높이와 연계한 건물의 체적제어방법이다. 새로운 건물이 들어서므로써 발생하는 도시경관의 문제는 건물의 높이 이외에 상대방에게 위압감을 주는 건물, 즉 체적에 의한 요소도 매우 크다. 새로운 개발시 건물의 볼륨은 다른 것을 압도하는 듯한 거대함을 피하기 위하여 기존개발에서 일반적이고 지배적인 스케일이나 연관성을 고려하여 결정한다. 여기에 사용하고 있는 가이드라인은 기준이상의 높이가 적용가능한 경우, 평면으로 최대변의 길이에 대한 가이드라인, 평면으로 최대 대각선 길이에 대한 가이드라인으로 <도 3-3>과 같이 3구분하여 지정하고 있다. <도 3-4>를 보면 평면으로 본 최대변의 길이는 주변지역에서 지배적인 건물의 높이를 기준으로 설정된 높이에 따른 건물벽의 최대 수평길이에 관한 제한이다. 그리고 평면으로 본 최대 대각선 길이는 <도 3-5>와 같이 주변지역에서 지배적인 건물의 높이를 기준으로 설정된 높이에 따라 건물평면이 가장 떨어진 지점과의 수평거리에 관한 제한이다. 중심부지역에 대한 건축물의 체적 가이드라인에서는 건축물벽의 최대길이는 170ft(약 52m), 건물의 평면대각선 길이는 200ft(약 61m)를 각각 넘지 않는 것으로 설정하고 있다.

셋째, 가로로부터의 조망은 방향감각의 단서를 제공하고 있으며 동시에 시 전체 또는 지구를 보다 명확하게 인지하는데 도움이 된다. 특히 중요한 가로는 도시를 인지하는데 있어 중

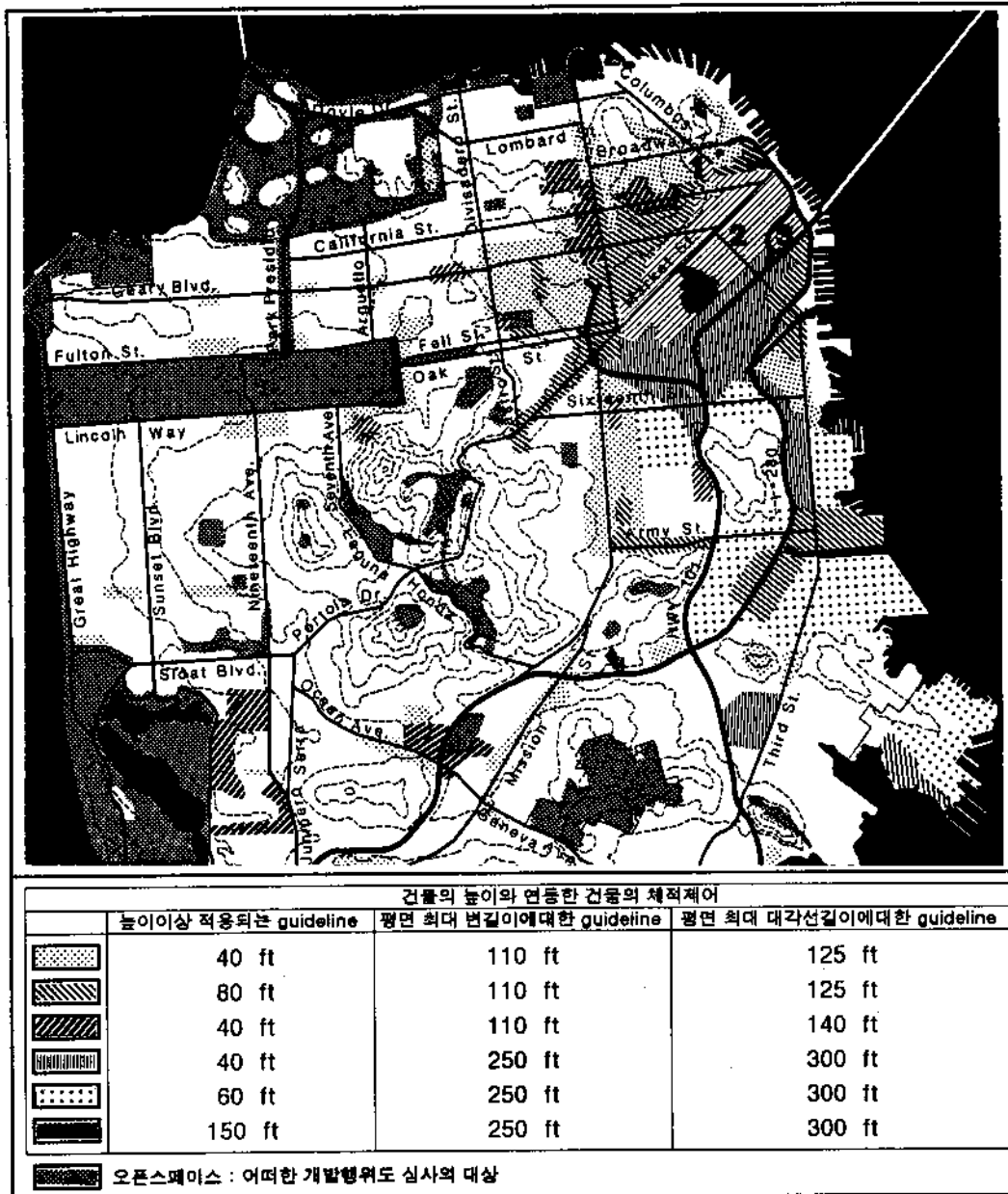
요하다. 그 대상으로서 제시된 것은 도시패턴에 있어 중요한 가로, 공공의 오픈스페이스로 연속성을 갖는 가로, 방향감각을 제공하는 경관성을 갖는 가로, 필요한 건축물 경관을 갖는 가로, 『49마일 경승드라이브 노선』 등이다.

<도 3-2> 건물높이에 관한 도시설계지침(Urban Design Guideline)



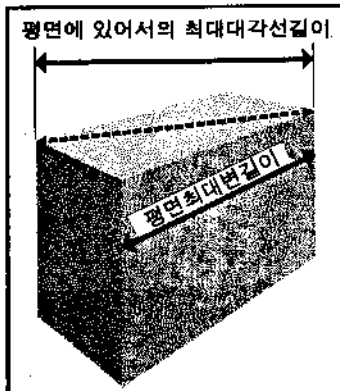
출처 : City and County of San Francisco Department of City Planning, San Francisco Master Plan, p.15.34, 1990.

<도 3-3> 건물 채적에 관한 도시설계지침(Urban Design Guideline)

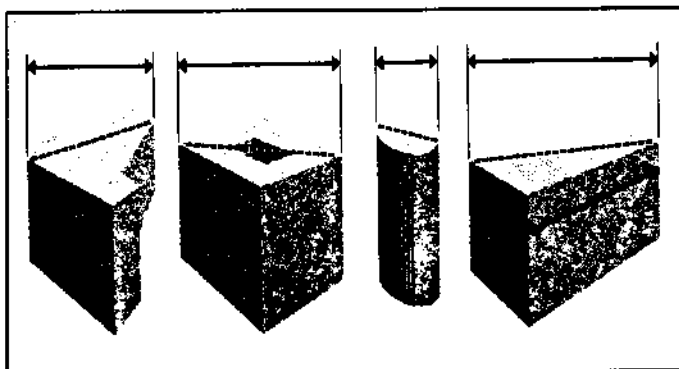


출처 : City and County of San Francisco Department of City Planning, San Francisco Master Plan, p.1.5.35, 1990.

<도 3-4> 건물 채적의 측정방법



<도 3-5> 건물형상별 건물 채적의 측정

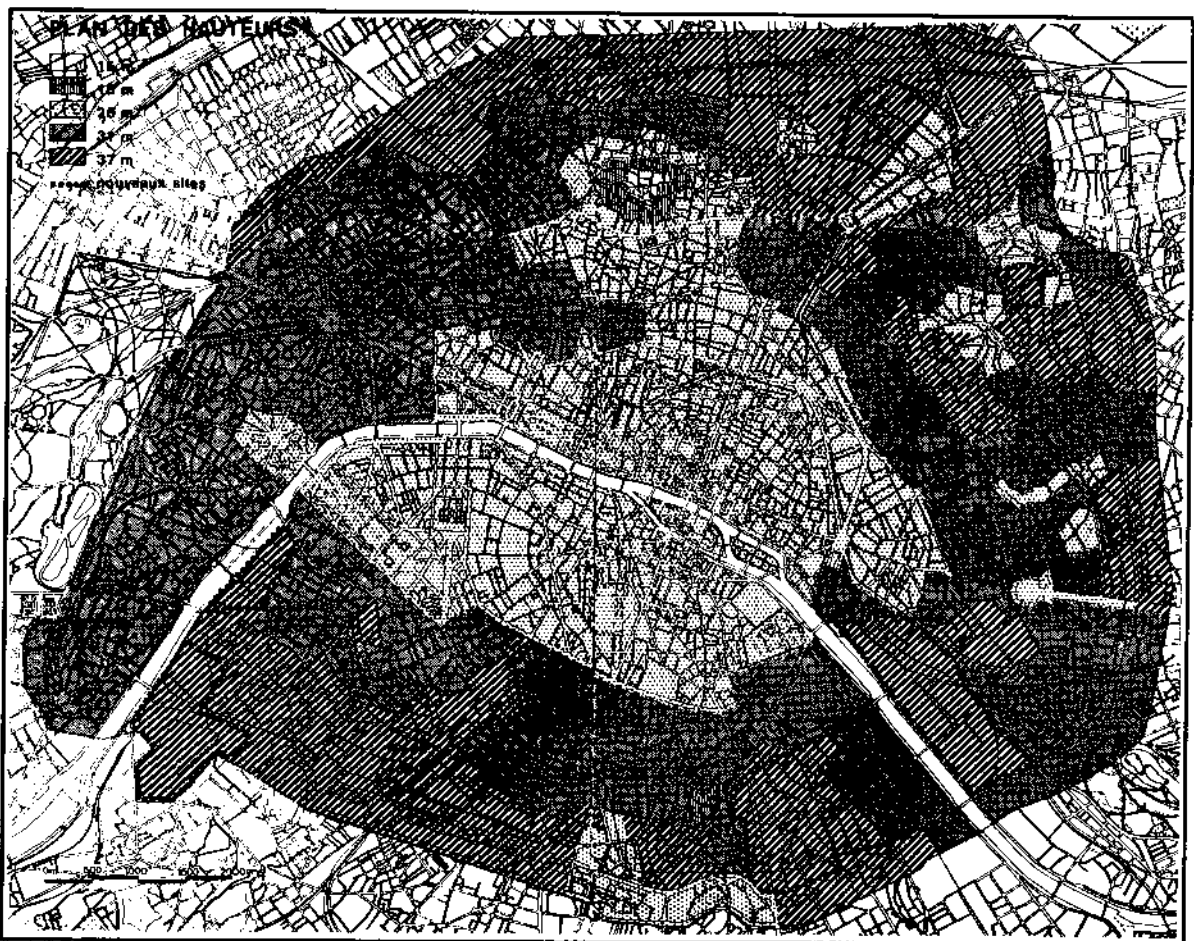


넷째, “훌륭한 전망을 가진 가로”는 어메니티(amenity)가 부족한 고밀도지구에서 공공적인 오픈 스페이스의 역할을 담당하고, 일조 및 통풍을 공급하는 공간이며 도시설비 및 해당부지로의 접근성을 용이하게 한다. 샌프란시스코 시에는 바다와 해변 및 구릉지 등을 바라보는 전망 좋은 가로들이 많은데, 시 당국은 이러한 가로조망을 차단하거나 저해함으로써 시가 지닌 고유한 환경조건과 질을 파괴하는 것에 대하여 계획적으로 대처하고 있는 것이 특징이다. 가로의 수준을 <부록 3-1>과 같이 우수, 양호, 평균 등 세 등급으로 구분하여 표시하고 있다. 이때, 고밀도지구에 해당되는 지역은 인구밀도 120인/acre 이상인 곳과 60~119.9인/acre인 곳 등이고, 가구별 건폐율이 76~100%인 곳과 51~75%인 곳 등을 대상으로 하고 있다.

2) 프랑스 파리(Paris) 시

파리시에서는 역사성이 깃든 구시가지에 대하여 건축물의 높이규제를 통하여 역사경관 및 도시경관의 보호를 도모하고 있다 <도 3-6>.

<도 3-6> 파리 시의 건축물의 높이 규제지역 현황



출처 : 第一建設住宅協會, 住宅市街地の計劃的 制御の方策に關する 研究(IV), p.99~100, 1981.

첫째, 건물의 높이규제는 25~31m를 기본으로 하고 있으며 여건을 고려하여 예외적으로 37m까지 완화해주고 있다. 특히 세느강변에 대해서는 6층이하 24m, 대로변 8층이하 31m이하로 수변공간에 대한 중요성과 업무기능의 중요성 차원에서 높이규제의 차등적용을 하고 있다.

둘째, 파리시의 경우는 높이규제와 함께 용적률의 법적 상한치(PLD)를 적용하였다. 용적률의 『법적 상한치』란 토지이용에 대한 종래법령상의 규제, 즉 용적률을 초과하는 상한치로 파리시내에서는 기존용적률의 1.5배이내에서 자유롭게 개발이 가능하지만 이 한도를 초과하는 부분에 관해서는 건설권이 공공단체에 속하는 것으로 정하고 있다. 그래서 토지소유자등이 법정한도를 넘어서 건설하려는 경우에는 공공단체로 부터 초과건설부분의 건설권을 행사하는 권리를 구입하여야 한다. 건설권의 매각에 의한 수입은 공공시설의 정비, 공공녹지의 정비, 사회시설주택의 정비 등에 필요한 토지취득, 토지선매권에 따른 토지취득 등에 충당하는 것으로 사용되고 있다.

3) 일본 교토(京都) 시

교토 시는 일본의 고도(古都)로 역사성이 깊은 도시이다. 그런 까닭에 역사문화환경 보호를 위하여 도시경관의 중요성과 관련하여 시가지의 상당부분에 대한 높이규제를 실시하여 왔다.

첫째, 도시경관계획의 흐름을 보면, 교토시에서는 역사문화환경의 보호를 목적으로 1932년에 풍치지구를 시가지면적의 27%(약 7,900ha)에 지정하였다. 그 이후 현재에 이르기까지 교토시의 경관보존을 실질적으로 지탱하여 왔다. 주요내용으로는 각종별로 기준이 있으며 높이제한과 건폐율 지정 및 일본풍 디자인 (교토의 목조가옥과 같은 구배있는 지붕을 가질 것)과 색채의 가이드라인이 제시되어 각 지구별로 매우 섬세하게 적용되고 있다. 1967년에는 『교토다움』이라는 모토로 교토디자인의 선진성이라고 하는 취지하에 ‘교토 디자인의 원리’ 보고서가 작성되었다. 이것이 도시가꾸기 구상(1969년)이며 여기에서는 경관보존대책을 명확하게 제시하고 있다. 이와 병행하여 구체적인 시책이 논의되어 시의 풍치지구 심의회에서의 논의, 시민참여의 심포지움 등에 의한 시민의견의 청취 등을 거듭한 결과 일본에서 최초의 시가지 경관 종합적인 보존대책인 京都市 市街地景觀條例(1972년)가 제정되었다. 그 주요내용은 크게 3가지로 요약된다. (1) 원래 근대도시의 경관미를 형성하기 위하여 설치된 미관지구제도를 교토에서는 역사적 경관과 현대건축의 조화를 목표로 약 900ha지역에 걸쳐 지정한다. (2) 거대한 철탑 및 고가도로등의 건립억제를 위한 『거대공작물 규제구역』을 설정한다. (3) 특별보전수경지구 소위 거리경관보전지구 제도를 도입한다. 이러한 절차를 거쳐 1975년에는 역사문화환경의 보호가 시급한 곳에 대하여 문화재 보호법의 개정을 통하여 『전통적 건조물군 보존지구』를 지정하기에 이르렀다.

둘째, 역시 문화환경을 보호하기 위하여 교토시에서는 용도지역의 지정과 연계하여 건물의 높이를 10m, 20m, 31m, 45m로 단계적으로 제한하는 『고도지구』를 지정하고 있다. 특히 31m

를 초과하는 건축물에 대해서는 신고제도에 의해 기본계획의 단계에서 경관, 환경, 방재의 측면을 실시하고 있다.

4) 영국 런던(London) 시

도시경관과 관련하여 런던 시는 앞에서 언급한 도시들과는 달리 시가지를 면적으로 광범위하게 높이규제를 실시하기 보다는 도시차원에서 도시계획과 도시경관계획의 연계, 즉 중요한 조망점을 중심으로 전략적으로 대응하고 있는 것이 특징이다.

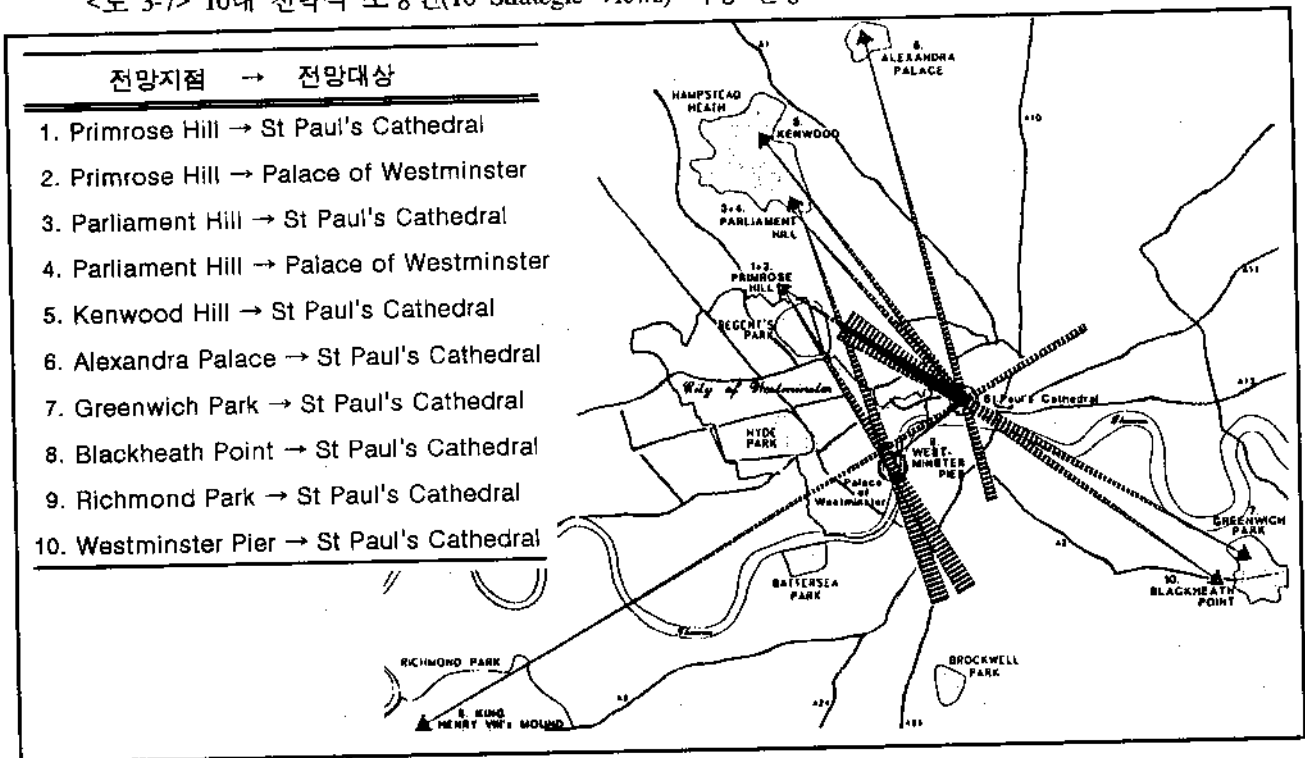
첫째, 영국에서는 경관만을 규제하기 위한 특별한 제도는 없으며, 전부가 도시계획에 의한 종래의 개발규제속에서 실시되고 있는 것이 특징이다. 영국의 도시계획의 중심은 원칙적으로 모든 개발행위에 대해서는 허가제도에 의하여 개별규제를 하고 있다. 이것을 계획허가제라고 한다. 이것은 『개발계획안(development plan)』 상에 표시되어 도시계획의 목표를 달성하는 것으로 정하고 있다. 개발행위의 심사는 일반적으로 지방자치단체가 실시하고 있으며, 심사하는 항목의 하나로 도시경관에도 영향을 미치고 있다. 보존 또는 촉진하여야 할 도시경관의 장소와 내용에 대해서는 근년에는 『개발계획안』 속에서 다루고 있는 경우가 많다. 계획허가의 심사관은 그것에 의거하여 개발을 거부하기도 하고 개발조건을 부과하기도 하여 도시의 경관을 제어하고 있다. 따라서 영국의 경관규제에서는 개발규제의 운용에 있어 경관요소의 취급방법과 아울러 『개발계획안』에서 제시된 보전해야 할 도시경관의 장소와 내용, 즉 경관규제의 방침에도 주목할 필요가 있다. 그리고 『개발계획안』에 표시되어 있는 경관규제의 방침은 통상 그 대부분이 도시경관 중, 소위 마을경관의 보존에 관한 것이 있다. 이와 관련하여 영국에서는 역사환경보전의 일부로서 『보전구역 (conservation area)』을 지정하여 개발규제를 강화하는 것이 일반적이지만⁸⁾, 이러한 마을경관의 방침에 더하여 근래에 접어들어 또다른 경관이라고 할 수 있는 도시내 주요 『랜드마크 (landmark)』의 조망에 대하여 『전략적 조망 (strategic view)』을 확보하기 위한 방침이 런던 시에 도입되었다.

구체적으로 런던 시는 몇 개의 『조망지점(viewpoint)』을 지정하고, 그곳으로 부터 세인트 폴 대성당 및 국회의사당을 조망할 수 있도록 조망지점과 대상간의 건축물 높이를 규제하도록 하고 있다.

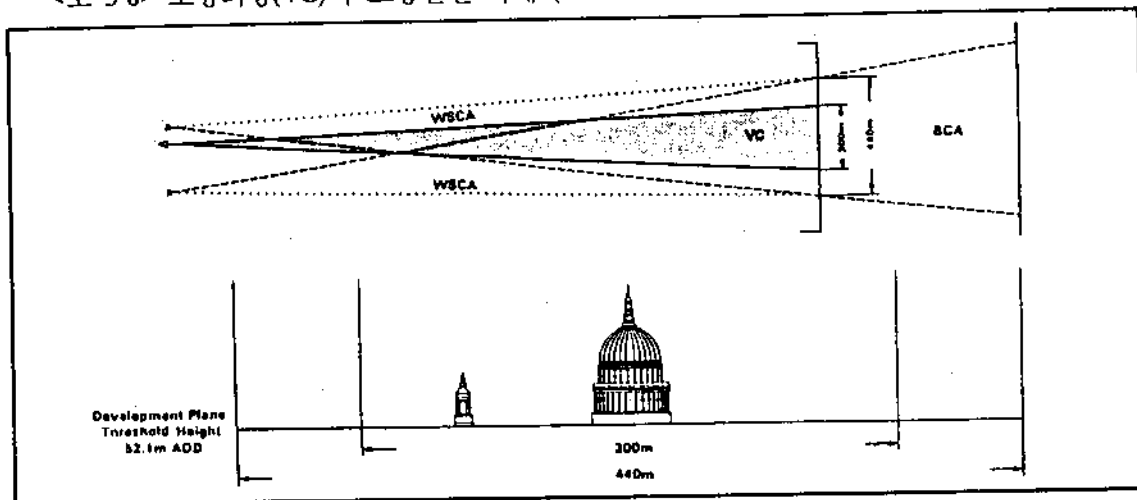
둘째, 장거리의 조망확보를 위한 구체적인 방법으로 『조망회랑 (Viewing Corridor; VC)』, 『광각조망협의구역 (Wider Setting Consultation Area; WSCA)』, 『배경협의구역 (Background Consultation Area; BCA)』 등을 지정하여 대응하고 있다. 장거리 조망권 확보를 위해서 정부는 현재 10개소를 지정하고 있다 <도 3-7>. 조망의 대상은 세인트 폴 대성당의 돔과 국회의사당의 2개의 탑 등이다. 조망지점은 8개이고 경위도(經緯度)에 의거하여 지정되어 있다. 구체적인 규제는 각 조망에 대하여 다음의 3가지 구역을 지정하여 대응하고 있다.

주8) 보전구역으로 지정되면, ① 건축물의 해체에 대한 허가제도의 도입, ② 허가필요개발의 한정, ③ 광고규제의 강화, ④ 수목보전의 강화 등의 네 가지 내용이 강조되고 있음.

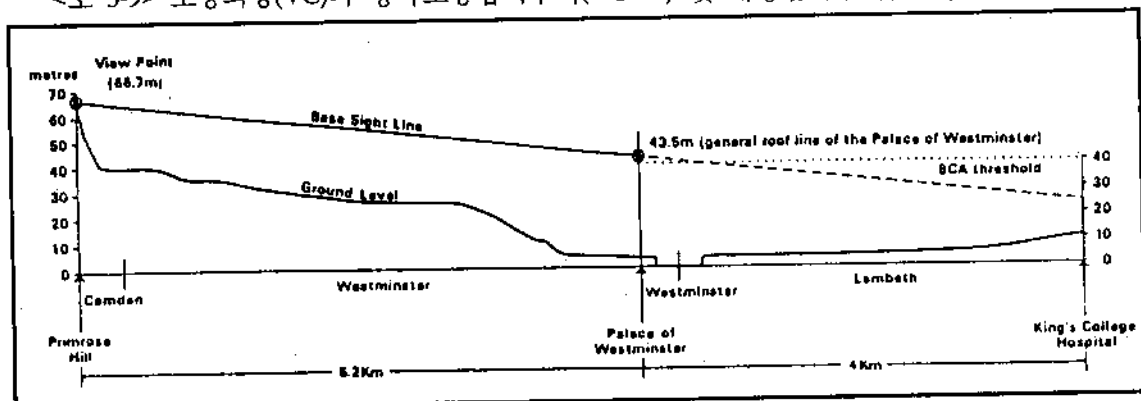
<도 3-7> 10대 전략적 조망권(10 Strategic Views) 지정 현황



<도 3-8> 조망회랑(VC)의 조망단면 사례 (Primrose Hill → 국회의사당)



<도 3-9> 조망회랑(VC)과 광각조망협의구역(WSCA) 및 배경협의구역(BCA)



출처 : 中井檢裕, イギリスの景観規制; ロンドンの長距離眺望確保方針について, 都市計画 No.196, 1995, pp.59~60.

(1) 조망회랑 (Viewing Corridor; VC) : <도 3-8>과 같이 조망점과 대상물(폭 300m)을 연결하는 쉼기형구역으로, 조망지점의 표고와 대상물의 표고(세인트 폴 대성당의 돔하부 : 해발 52.1m, 국회의사당의 지붕상부 : 해발 43.5m 등) 간에 생기는 평면이 건물높이를 제한하는 『조망평면 (Viewing Plane)』이 된다. 이 평면을 초과하는 건물에 관해서는 원칙적으로 건축이 금지되어 있다. 기존에 『조망평면』을 초과하는 부적격 건물에 대해서는 신축 및 증축시 적용하며, 또한 높이규제는 기존 부적격 건물의 음영에 가리워지는 장소의 개발에도 엄밀하게 적용되고 있다.

(2) 광각조망협의구역 (Wider Setting Consultation Area; WSCA) : <도 3-9>에서 보는 바와 같이 대상물을 중심으로 한 보다 넓은 조망을 확보하기 위하여 지정되는 『조망회랑』의 양측에 전개되는 띠모양의 구역이다.

(3) 배경협의구역 (Background Consultation Area; BCA) : 조망지점에서 바라볼 때 대상물의 배후지역(깊이 2.5~4km)에 지정되는 구역이다. WSCA 및 BCA에는 엄격한 높이규제는 없다. 하지만 어느 구역에서나 원칙적으로 VC내의 높이규제치를 초과하는 개발행위는 규제를 받는다. 부득이하게 일정 높이를 초과하여 개발하려는 경우에 대해서는 관련된 모든 자치단체와의 사전협의가 요구된다.

상기한 세 가지 구역내에서 조망에 영향을 미친다고 생각되는 개발안에 대해서 개발심사를 담당하는 자치단체는 VC가 통과하는 모든 관련 지방자치단체에게 개발안에 대한 허가여부를 자문하는 것이 원칙이다. 개발안의 허가여부에 관하여 다른 관련자치체와 의견이 일치하는 경우와, 또는 심사를 담당한 관할 지방자치단체가 인가를 하지 않는 경우에는 그다지 문제는 발생하지 않는다. 그러나 담당 지방자치단체가 관계 지방자치단체의 반대를 무릅쓰고 허가하려는 경우에는 환경심의담당관이 조정을 위하여 개입할 수 있다.

3.3. 도시성장관리와 연계한 지역지구제의 활용방법

1) 성장관리와 지역지구제

도시의 성장관리란 직접적으로는 영어로 『Growth Management』 또는 『Growth Controls』라고 표현할 수 있다. 미국의 성장관리를 정리하고 있는 ULI(Urban Land Institute)의 문헌에 의하면 '성장관리정책은 도시성장의 속도, 양, 형태, 위치, 질 등에 영향을 주는 공공정책'이라고 정의하고 있다. 이것은 도시경제성장에도 영향을 주는 것으로 이에 대한 프로그램과 수법은 다양하다. 이것은 도시환경에 대한 개발의 형태와 성격, 속도를 적절하게 제어함으로써 『급성장』에 따른 병폐를 최소화하는데 목적을 두고 있다.

총래의 용도지역지구제 등 많은 도시계획제도들이 도시의 경제 성장을 전제로 그 성장단계와 밀도규제 등을 고려하여 도시의 적정화를 도모하고자 하였는데 반해서, 성장관리정책은 도시의 성장 자체를 의문시하는 것으로부터 출발하여 성장의 단계, 시기, 성장의 한계에 관하여 명확한 규정을 내리는 것을 목적으로 하고 있다.

미국에서는 캘리포니아의 각 도시가 성장관리 개념을 적극적으로 받아들여, 특히 1970년대 후반에 관련법안의 성안 등을 통해서 제도적 장치를 만든 이래 많은 시도가 이루어졌다. 그 배경으로는 더 좋은 공공서비스 및 환경의 질 등을 요구하는 시민의 열망이 있었기 때문이다. 이것은 단지 총량규제를 요구하는 수준에서 진일보하여 장래 균형잡힌 도시성장의 실현에 대한 공통의 인식을 얻으려는데 있다.

비교적 대도시에서 채택하고 있는 성장관리정책과 관련된 기법을 보면 <표 3-4>와 같다. 여기서 주로 사용하고 있는 성장관리정책과 관련된 기법들이 도시계획 및 지역지구제 등과 관련성이 높은 것을 알 수 있다. 15개도시에서 많이 사용한 도시성장관리의 기법을 보면 조닝조례(14개도시, 93.3%), 역사건물보호(14개, 93.3%), 디자인심사(12개, 80%), 다운조닝(12개, 80%), 기본계획(11개, 73.3%), 개발요금부과(10개, 67%), 자본예산제도 및 타이밍(9개, 60%) 등의 순서로 높다. 특히 성장관리정책과 관련한 주요기법으로서 조닝조례 및 다운조닝 등 도시계획상 지역지구제의 활용이 중요하다는 것을 알 수 있다. 그리고 여기에서 다루고 있는 성장관리정책의 내용은 크게 5가지 유형으로 다음과 같이 정리할 수 있다.

- (1) 계획밀도의 하향조정(Down Zoning) : 지역지구(Zoning)에 규정된 허용개발밀도를 삭감하여 개발을 양적으로 제어하려고 하는 정책이다.
- (2) 자본배분 계획 : 공공서비스, 설비의 정비와 신규개발의 허가에 대응한 공급을 상회하는 수요가 발생하지 않도록 제어한다.
- (3) 질적 제어 : 개발이 해당 지역사회(communitiy)로 보아 바람직한 것이 되도록 유도하는 정책이다. 디자인 등에 관하여 조건부로 요구하거나 저소득층을 위한 주택을 공급하는 것 등도 요청된다.
- (4) 연계프로그램(linkage) : 업무용 개발에 대하여 주택, 공개공지, 교통시설, 가로조형물, 보육시설 등의 공급을 조건부로 하여 이러한 시설을 확보하고 있다.
- (5) 총연상면적의 규제 : 개발 총연상면적을 규제하여 과도한 개발로 인한 집중을 피한다.

그 다음에 성장관리의 수법을 양적인 것과 질적인 것으로 분류하여 보면, 다음과 같은 것이 주로 대상이 되고 있다. 도시성장의 속도, 시기, 위치 등에 대하여 양적 제어수법으로는 (a) 밀도하향조정제도(down-zoning), (b) 연계개발제도(linkage), (c) 성장단계조정 프로그램(Growth Phasing Program), (d) 개발일시전면금지제도(moratorium) 등이 있다. 한편 질적 제어수법으로는 디자인의 질과 토지이용형태에 의한 것과, 주택공급을 위한 것(affordable housing)등이 있다. 도시성장관리정책은 일반적으로 도시고유의 경관관리 등을 포함하는 도시환경의 질적 향상과 도시개발의 계획적인 유도를 통해서 균형잡힌 도시의 성장을 목적으로 하는 것이므로, 단순히 인구와 경제활동을 억제하는 것은 아니다. 도시의 역사위에 쌓아 올린 매력과 개성을 보유하기 위해서는 도시의 변화속도를 주민 스스로 제어하기도 하고 유도하기도 하는 등의 노력이 필요하다. 이러한 인식의 변화는 거시적인 도시디자인에 대한 새로운 접근이라 할 수 있다. 비교적 대도시중에서 도시의 성장관리에 있어 실적을 올리고 있는 보스턴(Boston) 시와 샌프란시스코(San Francisco) 시의 사례를 살펴 보기로 한다. 여기서 주로 다룬 것은 주택시가지에 국한하지 않고 상업계 용도 등을 포함하여 지역지구제 전반에 활용되고 있는 다양한 도시성장관리의 수법으로 살펴 보면 다음과 같다.

<표 3-4> 미국 도시의 주요 개발제어 수법

도시명 \ 제수 어법	기본계획	조닝조례	디자인심사	역사건물보호	성 장 관 리 정 책						
					성장 관리 조례	밀도 하향 조정 제도	자본 예산/ 타이밍 제도	개발 요금 부과 제도	개발 일시 전면 금지	연계 개발 제도	총량 연상 면적 규제
뉴 욕		●	●	●		●		U			
로스앤젤레스	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
시 카 고		●		●		●		●			
필라델피아	●	●	●	●			●				
휴 스톤							●	●			
달 라 스	●	●		●		●	●	●			
샌 디 에 고	●	●	●	●	●	●	U	●			●
볼 티 모 어	●	●	●	●		●	●				
샌프란시스코	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
워 싱 턴(D.C.)	●	●	●	●			●		●	●	
보 스톤	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
시 애 틀	●	●	●	●	●	●			●		●
덴 버	●	●	●	●		●		●	●		
애 틀 랜 타	●	●	●	●		●	●	●	●		
마 이 애 미		●	●	●	●		●	●		●	●

주) ●은 당해수법을 채용하고 있는 도시, U는 채용을 검토하고 있는 도시

출처) 東京都市計局, 米國における開發の制御に関する調査, 1991, p.33.

2) 보스턴(Boston) 시

1984년에 보스턴재개발국(BRA)은 새로운 비전으로 균형잡힌 도시의 성장을 제시하였다. 이러한 도시계획시책의 기본방향은 다음과 같다. (1) 균형잡힌 도시성장은 우선적으로 주민의 고용과 주택의 공급을 만족시켜야 하며 생활의 질 향상에 공헌하여야 한다. (2) 균형잡힌 도시성장을 추진하는데 있어 도시의 개발사업이 교통, 하부구조, 역사적인 특징 등 기존의 환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화 한다. (3) 『열린 커뮤니티 계획(Open Community Planning)』이라는 주민참여형의 계획수립방법에 의하여 도시성장속도는 제어되어야 한다. 또한 이와 같은 정책을 실현하기 위해서는 해당 지역사회(communitiy)를 기반으로 하는 지구계획과 조닝의 책정을 제시하고 있다.

균형잡힌 도시성장을 목표로 하는 보스턴의 도시설계정책에서 역점을 두고 있는 정책의 하나가 개발연계 프로그램(Linkage Program)이다. 이 프로그램은 민간의 대규모 부동산개발의 효과를 주택공급과 취업기회, 커뮤니티 서비스의 제공 등과 연계시키려는 도시정책이다. 구체적으로 개발허가를 조건부로 하여 개발업자에게 개발규모에 맞는 저렴한 임대주택(affordable housing)의 공급이나 지자체의 주택기금으로의 공출금(供出金; 국가요청에 따라 납부하는 각출금)등을 요구함으로써 주택개발연계 프로그램(housing linkage program)을 시행하고 있다. 여기에서는 주택공급 뿐만 아니라 직업훈련을 위한 비용부담 등도 의무화하고 있으며 개발연계 프로그램의 다양한 활용을 추진하고 있다. 이 프로그램은 일부 자치단체에서 사용되고 있는 주택설치의무제도와 유사한 시책으로, 예를 들면 10만 ft^2 이상의 상업시설과 공공시설을 개발하는 경우 1 ft^2 당 5달러를 부담하도록 하고 있다. Job linkage에서는 housing linkage와 마찬가지로 10만 ft^2 로 개발하는 경우 1 ft^2 당 1달러를 저소득자의 직업훈련을 위해 각출하고 있다. 이때 개발자는 각출금을 지불하거나, 그렇지 않으면 개발사업이 완료된 후에 새롭게 발생하는 일자리에 지역주민이 종업원으로 장기간 취업토록 하는 직업훈련 프로그램을 작성하여 운영하는 방법을 선택하도록 하고 있다.

그리고 보스턴 시는 필지개발연계 프로그램(Parcel to Parcel Linkage)이라 불리우는 새로운 개발연계 프로그램의 선구자이기도 하다. 이 연계개발 프로그램의 특징은 경제적 공정성에 의거한 동업(partnership) 개발방식으로서 개발 잠재력이 높은 도심지역의 공유지개발과 개발에 대한 위험부담을 수반하는 근린주택지구의 공유지 개발을 연계시켜 일괄적으로 개발자가 개발하는 수법이다.

3) 샌프란시스코(San Fracisco) 시

샌프란시스코 시는 『도심부계획안(Downtown Plan)』에 대한 구체적인 방침으로서 다음의 6가지를 제시하고 있다. 이것은 도시성장관리의 일환으로 제시되고 있는 것들과 거의 일치한다. (1) 용적률의 하향조정에 의한 스케일과 컨트롤, (2) 개발의 초점을 시장의 남측으로 이동, (3) TDR(개발권이전) 등을 활용하여 새로운 오피스의 창출, (4) 건축적으로 가치있는 건물의 보전, (5) 도심 및 그 주변지역에 주택공급, (6) 대중교통을 우선으로 한 교통체계의 실

현 등이다.

샌프란시스코 시가 실시하고 있는 도시성장정책은 1986년의 『proposition M』이라는 것이다. 이 정책은 주민투표에 의해 도심부(downtown)에 대하여 신규 오피스를 개발할 때 연상면적에 대한 총량규제를 엄격하게 실시하고, 이와 아울러 그 적용범위를 전 시역으로 확대한 『연간오피스규제 프로그램』으로 1987년부터 시행되었다. 이 프로그램은 오피스 개발시 허가절차의 한 부분으로 활용되고 있다. 개발허가절차에는 이 프로그램 이외에도 높이 및 용적을 제한, 디자인 제한, 개발연계(linkage) 등의 허가조건을 충족시켜야 한다.

계획용적률의 보너스는 해당 도시가 안고 있는 도시문제 해결은 물론 환경의 질을 높이고 하는 정책수단이다. 이러한 사례는 뉴욕 시에서도 찾아 볼 수 있으며, 그 구체적인 활용내용을 살펴보면, 고속도로에 직접 연결되는 도로의 접근성 확보, 주차장으로 직접 연결하는 통로 개설, 건물의 복수 출입구 확보, 보도의 확폭, 건물내의 통과동선 확보, 건물의 벽면선회, 건물 연상면적의 감소, 무료이용 전망대 건축물 등에 대해서 최고 15%까지 용적률을 완화해 주고 있다.

그리고 오피스공급의 규제와 유도에 관해 살펴 보면, 금융지구를 포함하는 가장 고밀한 오피스 집적지는 C-3-O지구로 지정되어 있다. 이곳은 도심부계획안(Downtown Plan)을 성안할 당시에는 지구의 오피스 연상면적의 합계가 384ha이었고 달성 용적률은 870%이었다. 하지만 법정 허용용적률은 1,400%였기 때문에 가령 모든 부지에서 최고 용적률 한도까지 개발된다면, 252ha의 오피스면적이 증가하게 되어 한층 과밀화가 진행될 것이다. 그래서 도심부의 과밀개발을 억제하기 위하여 최고용적률을 1000%까지 낮추는 것을 시에서 제안하였다. 실제 조닝조례가 개정되었을 때에는 더욱 삭감되어 최고용적률이 900%로 설정되었다. 높이 규제 역시 최고고도 약 210m에서 165m로 하향조정되었다.

<표 3-5> 샌프란시스코 다운타운의 다운조닝 사례

지구구분	지구코드	용적률(%)		
		1966년	⇒	1983년 3월
오피스지구	C-3-O	1,400	⇒	1,000
특별오피스개발지구	C-3-O(SD)	700	⇒	600
소매상업지구	C-3-R	1,000	⇒	600
일반상업지구	C-3-G	1,000	⇒	600
관련업무지구	C-3-S	700	⇒	500

주) 1960년 당시 도심지역은 일반부지 2,000%, 가각지(街角地) 2,500%였지만, 도달불가능한 수치임.

<표 3-5>와 같이 1966년에 비하여 1983년에 업무계 및 상업계 용도지역의 계획밀도를 대폭적으로 낮춘 것은 지역지구제의 현실화에 역점을 두었기 때문이다. 즉 현실과 동떨어진 지역지구제는 도시계획적 수단으로서 그 기능과 역할을 기대하기 어렵다고 판단하였기 때문이다. 이것은 우리나라의 현행 지역지구제에 시사하는 바가 크다.

역사적 건물의 보전에 관해서는 샌프란시스코의 역사와 전통으로 보아 중요성을 갖는 251동의 건물을 보존하는 것으로 정했다. 1960년대부터 오피스 건설붐이 일어나 역사적인 건물이 철거됨에 따라 이에 대한 반성이 일어났다. 그 이후 이러한 규제를 경제적으로 담보하기 위하여 역사건물로 지정된 것으로부터 『개발권의 이전(TDR)』⁹⁾을 인정하게 되었다. 게다가 『특별 오피스개발지구』가 도심부 오피스가의 개발을 억제하기 위해서 정해졌다. 이것은 마켓스트리트(market street)의 개발을 촉진하기 위한 조치와 관련이 있다.

주9) TDR(Transfer of Development Rights) : 보통 『개발권 이양』 또는 『개발권 이전』이라고 번역하며, 엄밀한 의미에서 『이전가능한 개발권(Transferable Development Rights)』이라 불려야 함. 개발예정지역 또는 미개발지역의 계획적 개발을 위하여 정부가 개발권을 강제로 매입·보유함으로써 무계획적인 개발을 예방하려는 제도임. 이때 소유권은 원소유자가 갖고 이용권만을 어느 일정기간 동안 개발자에게 이양하는 일종의 『공중권(Air Rights)』에 해당함.

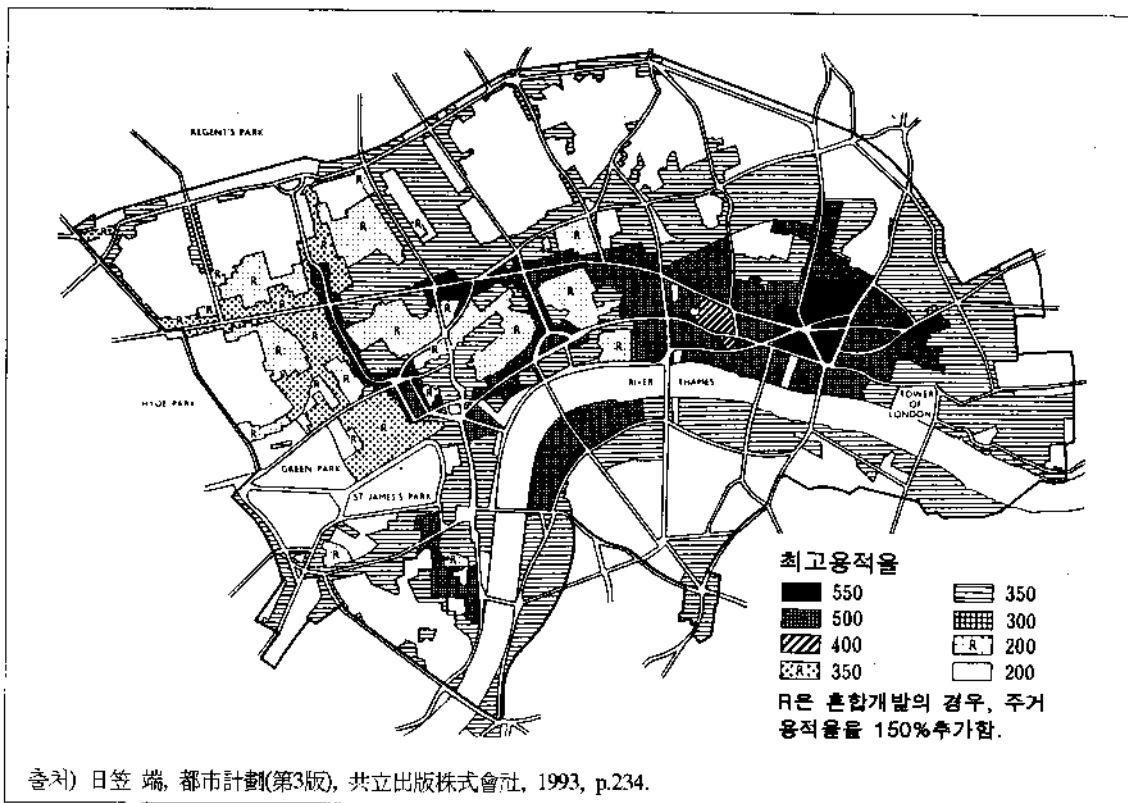
3.4. 선진외국의 주택시가지에 대한 계획밀도 범위

1) 영국 런던(London) 시

영국에서 토지이용규제는 개발계획(development plan)과 개발허가(planning permission)에 의거하고 있다. 개발의 대상은 모든 건축물과 공작, 채광 등을 제외한 토지이용 및 기존 건축물의 실질적인 변경을 포함하며, 토지의 지하 및 지상을 포함한다. 모든 개발은 원칙적으로 지방계획청으로부터 사전에 계획허가를 받아야 한다. 계획허가를 결정할 때 계획청은 그 지역에 관한 개발계획에 비추어 계획과 일치하고 있는지에 대한 여부에 근거하여 허가, 조건부 허가 혹은 불허 중에서 하나를 결정한다. 이 방식은 미국의 지역지구제(zoning)와는 달리 신청이 들어온 개발과 계획을 포괄적으로 판단하여 결정하는 것으로 재량의 폭이 크다.

예를 들면 <도 3-10>은 런던 시의 도심부에 대한 최고용적률을 표시하고 있지만, 이 수치를 직접 계획허가에 관련시키는 것이 아니라 결정하는데 하나의 기준이 된다.

<도 3-10> 런던 시의 도심지구의 용적률 상한치



이 제도는 일본의 개발허가제도와 비슷하지만, 규제대상이 개발규모에는 관계 없고 도시기반시설과 건축물에 폭넓게 미치고 있는 점이 크게 다르다. 런던 도심주변에 대한 계획밀도의 지정현황을 보면, 주택시가지의 기본 용적률은 200%이하로 설정하고 있다. 그 주변부 주택시가지의 계획밀도 역시 200%이하이다. 도심부내에 연접하여 주거기능의 도입을 전제로 한 주상복합개발이 필요한 곳에 대해서는 기존 용적률에 추가하여 용적률 150%를 보너스로

제공하고 있다. 따라서 도심주변의 경우 복합용도를 개발하는 경우 기존 용적률에 주거계 용적률을 추가로 적용하면, 600%(= 350%+150%), 350%(= 200%+150%)이다. 전자는 우리나라의 준주거지역 수준의 용적률(700%)보다도 낮다. 이같은 시도는 서울시의 도심재개발의 경우에 서 볼 수 있다.

도심의 업무·상업계 용도지역을 보면 고층빌딩이 입지한 도심지구가 550%로 최고이며, 대체로 중심업무지역은 500%로 지정되어 있다. 그 중심부 주변지역은 용적률 350%를 적용하고 있어 개발밀도에 가까운 계획용적률, 즉 계획용적률의 현실화가 이루어지고 있음을 엿볼 수 있다. 1986년 런던시 지구계획(London Local Plan)에서는 건축용적률의 최고기준을 500%로 정하고 유도용적률은 특전이라 하여 인정하지 않는 조치를 취하고 있다. 용적률 산정에 있어 지하부분의 면적이 포함되지 않는 것이 특징이다.

2) 프랑스 파리(Paris) 시

<표 3-6>과 같이 파리 시의 도심부 주거지역의 계획용적률은 300%가 주류를 이루고 있다. 하지만 금융 및 업무지역에서는 350%까지 인정하고 있다. 이 계획용적률은 다른 도시에 비하여 높은 것이다. 이것은 오스만의 『파리 대개조계획』에 의한 고밀도 도시형주택의 정착에 따른 것이다. 즉 대로변을 따라 5층 전후의 주상복합건물 혹은 타운하우스형 주택들은 중정을 갖춘 형태로 개발되어 있다. 이같이 고밀개발임에도 불구하고 도시경관상 그다지 문제가 되지 않는 것은 도시의 역사문화환경 보존이라는 차원에서 건축물의 높이규제를 도시차원에서 실시하고 있기 때문이다. 즉, 역사적인 건물이 밀집되어 있는 곳이거나 세느강변에 면한 곳에 대해서는 높이규제가 엄격하다. 높이규제는 15m, 18m, 25m, 31m, 37m의 5등급으로 나누어 설정하고 있다. <도 3-6>과 같이 도심부에 대해서는 25m로 지정하고 있으며, 그것을 둘러싼 주변지역에 대해서는 31m, 37m로 높이규제를 적용하고 있다. 파리의 경우는 용적률 개념보다는 높이규제, 즉 도시의 스카이라인의 유지에 역점을 두고 있다.

<표 3-6> 파리의 주요용도지역과 용도별 용적률

지 역 구 분		용 도 별 용 적 률				2개의 삼림을 제외한 시역에 대한 면적율(%)
		주 택	상 업	업 무	사 업 소	
UF(금융지역)		3.5	3.5	3.5	3.5	1.0
UA(업무지역)		3.5	3.5	3.5	2.0	2.7
UC(도심지역)	UCa(역사적도심)	3.0	3.0	3.0	1.0	8.0
UH(주거지역)	UH _a (주거지역)	3.0	3.0	3.0	1.5	6.1
	UH _b (주거전용지역)	3.0	3.0	3.0	1.0	20.6
UM(혼합지역)	UM _a (파리시주변)	3.0	3.0	3.5	2.0	30.4
	UM _b (제조·상업)	3.0	3.0	3.5	1.5	7.7

출처) 日本建設省都市局都市計課, 諸外國の都市計劃 都市開發, 1992, p.173.

3) 독일의 용도지역상 밀도계획

<표 3-7>에서 보는 같이 독일의 지역지구제에서 제시하고 있는 건폐율, 용적률은 전반적으로 우리나라 및 일본에 비하여 현저하게 낮다. 용도지역을 주거지역, 혼합지역, 산업지역, 특별지역으로 구분하고 있다. 이 중에서 주거지역의 용적률을 보면, 채원지역 40%부터 시작하여 특별주거지역 160%까지로 계획밀도가 낮다. 일반주거지역에 해당되는 곳을 보면 용적률 120%, 건폐율 40%이하로 양호한 주택시가지의 밀도를 유지하고 있다. 특별주거지역은 건폐율 60%, 일반주거지역 160%로 우리나라의 다세대 주택의 평균밀도에 해당된다. 그리고 밀도의 개념속에 체적율이 부분적으로 도입되고 있는 것이 특징이다. 용도지역중 중심지역에 해당되는 곳이라도 계획용적률은 300%로 우리나라의 일반주거지역 400%보다도 낮다. 이러한 저밀도 용도지역 지정은 독일의 주택시가지가 다른 선진외국에 비하여 밀도가 낮으며 양호한 주거환경을 유지하는데 결정적인 역할을 하고 있다.

<표 3-7> 독일의 용도지역별 건축밀도 상한치

용도지역	용도지역 세분화	건폐율	용적률	체적율
주거지역 (W)	채원주거지역 (WS)	0.2	0.4	-
	전용주거지역 (WR)	0.4	1.2	-
	일반주거지역 (WA)			
	특별주거지역 (WB)	0.6	1.6	-
혼합지역 (M)	촌락지역 (MD)	0.6	1.2	-
	혼합지역 (MI)			
	중심지역 (MK)	1.0	3.0	-
산업지역 (G)	산업지역 (GE)	0.8	2.4	10.0
	공업지역 (GI)			
특별지역 (S)	관광지역 (SO)	0.4	1.2	-
	주말주택지역 (SO)	0.2	0.2	-
	기타특별지역 (SO)	0.8	2.4	10.0

출처) 日本建設省都市局都市計劃課, 諸外國の都市計劃 都市開發, 1992, p.132.

4) 미국의 뉴욕(New York) 시

미국의 지역지구제는 전국적으로 통일된 것이 아니라 주(州)의 『수권법』에 의거한 해당 자치시의 조례로 규정하여 시행되고 있기 때문에 자치시에 따라 각기 다른 규정을 갖고 있다. 뉴욕 시의 지역지구제는 역사가 깊고 미국의 지역지구제의 전형이라고 말할 수 있다. 뉴욕 시의 지역지구제를 보면 시 전체에 걸쳐 주거지역(R1~R10), 상업지역(C1~C8), 공업지역(M1~M3), 총 21종의 지역을 지정하고 있으며, 가구(街區) 크기 정도의 단위별로 다시 세분하여 지구를 상세히 지정하고 있다.

주거계 용도지역에 대하여 살펴 보면, 뉴욕 시에서는 주거지역에 대하여 R1에서 R10까지 10개의 표준 주거지구를 설정하고 있다. 여기에서 다루고 있는 지역지구체계의 규제수단으로는 최소대지면적, 최대용적률, 최소필요공지율, 최대건폐율, 최소필요 대지면적, 최대주거밀도, 최대건물높이, 인접대지와 이격거리, 전면부후퇴, 주차확보율 등이 제시되고 있다(<표 3-8>과 <표 3-9>). 즉 뉴욕시의 주거계 용도지역은 우리나라의 도시계획상 용도지역과 건축법의 내용이 같이 조합된 형태로 운용되고 있음을 알 수 있다.

<표 3-8> 뉴욕시 주거지역 조닝체계(1)

지구명	최소대지구모	최대용적률		최소필요공지율	최대건폐율		최소필요대지면적	
DISTRICT	MIN lot size	MAX FAR		MIN CSR	MAX lot coverage		MIN lot area	
(unit)	feet ²	attic allowance		%	corner	interior	feet ² /DU	feet ² /room
R1-1	2,850	0.50		150.0				
R1-2	5,700	0.50		150.0				
R2	3,800	0.50		150.0				
R2X	2,850	0.85	0.17				2,850	
R3-1	3,800	0.50	0.10		35.0		1,040	
R3-2	1,700	0.50	0.10		35.0		1,040	
R3A	2,375	0.50	0.10				1,185	
R4	3,800	0.75	0.15		45.0		970	
R4-1	2,375	0.75	0.15				970	
R4A	2,850	0.75	0.15				1,425	
R4B	2,375	0.90			55.0		970	
R4 INFILL	3,800	1.35			55.0		666	
R5	3,800	1.25			55.0		605	
R5B	2,375	1.35			55.0		666	
R5 INFILL	3,800	1.65			55.0		545	
R6		0.78 to 2.43		27.5 to 33.5				400 to 440
R6A		3.00			80.0	65.0	227	
R6B		2.00			80.0	60.0	338	
R7-1		0.87 to 3.44		15.5 to 22.0				84 to 77
R7-2		0.87 to 3.45		15.5 to 22.1				85 to 77
R7A		4.00			80.0	65.0	169	
R7B		3.00			80.0	65.0	227	
R7X		5.00			80.0	70.0	135	
R8		0.94 to 6.02		5.9 to 10.7				59 to 45
R8A		6.02			80.0	70.0	123	
R8B		4.00			80.0	70.0	169	
R8X		6.02			80.0	70.0	123	
R9		0.99 to 7.52		1.0 to 6.2				45 to 41
R9A		7.52			80.0	70.0	102	
R9X		0.90			80.0	70.0	88	
R10		10.0 to 12.0		None				30 to 24.9
R10A		10.0 to 12.0			100.0	70.0	150	

출처) New York City, Zoning Handbook : A Guide to New York City's Zoning Resolution, 1990, pp.10~66.

<표 3-9> 뉴욕시 주거지역 조닝체계(2)

지구명	에이커당 최대주거밀도	최대건물높이	최소아드미터거리			최대전면부후퇴	주차확보율	
DISTRICT	세대수	방수	MAX BH	Front	Side	back	(W St./N St.)	Parking (group)
(unit)	DUs/acre	rooms/acre	feet	feet	feet	feet	feet	Spaces/DU
R1-1	4			20	35/15	30		1.0
R1-2	7			20	20/8	30		1.0
R2	11			15	13/5	30		1.0
R2X	15		35	15	10/2	20		1.0
R3-1	42		35	15	13/5	30		1.0
R3-2	42		35	15	13/5	30		1.0
R3A	37		35	10	8	30		1.0
R4	45		35	18	13/5	30		1.0
R4-1	45		35	10	8	30		1.0
R4A	30		35	10	10/2	30		1.0
R4B	45		24	5	8	30		1.0
R4 INFILL	65		35	18	13/5	30		1.0 0.7
R5	75		40	18	13/5	30		1.0 0.9
R5B	65		33	5	8	30		1.0 0.7
R5 INFILL	80		33	18	13/5	30		1.0 0.7
R6		109 to 99				30		1.0 0.7
R6A	192						8/15	1.0 0.5
R6B	129			5			20	1.0 0.5
R7-1		519 to 565				30		1.0 0.6
R7-2		520 to 565				30		0.5
R7A	258						8/15	0.5
R7B	192			5			8/15	0.5
R7X	323						8/15	0.5
R8		738 to 968				30		0.4
R8A	354							0.4
R8B	258			15				0.5
R8X	354						8/15	0.5
R9		968 to 1062				30		0.4
R9A	445							0.4
R9X	495							0.4
R10		1452 to 1749		10	15			0.4
R10A	581							0.4

출처) New York City, Zoning Handbook : A Guide to New York City's Zoning Resolution, 1990, pp.10~66.

이것을 항목별로 보면 기준설정에 있어 다음과 같은 차이점을 보이고 있다. 최소대지규모는 R1~R5까지만 다루고 있는 반면에 R6~R10까지는 방단위당 최소 필요대지면적에 중점을 두고 있다. 이것은 주택유형의 차이를 고려한 것이다. 전자는 저층주택 및 소규모 다세대주택, 후자는 아파트형 공동주택이 주류를 이룬다. 최소공지율의 적용은 외부공간의 중요성이 강조되는 고층아파트형 주택과 양호한 저층주택지에 적용하고 있다. 용적률을 보면 R1~R5는 50~165%이하 이지만, R6~R10은 78~1200%까지 다양하다. 주거계 용도이면서 우리나라 보다 훨씬 높은 초고밀의 개발허용은 주로 도시기반정비가 양호한 도심지역내 업무 및 상업계 용도와 인접한 곳에 국한되고 있다. 이것은 우리나라에서 일반적으로 생각하는 순수한 주

거기능 확보를 전제로 한 고층고밀아파트의 밀도개념과는 전혀 다르다. 건폐율을 보면 R1~R5까지는 35~55%이하, R6~R10은 가각된 필지 80~100%, 일반지 65~75%이하로 규정하고 있다. 즉 고층고밀형 주택지를 개발하는 곳이 상대적으로 건폐율이 높아지고 있다. 이에 따른 주거환경의 악화를 보완하기 위하여 최소 필요 공공용지율이라는 개념을 도입하여 대응하고 있다. 주차장 확보율을 보면 R1~R7-1까지는 세대당 1.0대의 확보를 요구하고 있지만, R7-2~R10A까지는 세대당 0.4~0.5대로 확보요건을 대폭 완화하고 있다. 특히 같은 용도지구 하에서도 공동주차장을 확보하는 경우에는 주차장확보 비율이 완화되고 있다. 세대밀도의 적용을 보면 R1~R5에서는 부지면적으로, R6~R10에서는 주택방수로 최대 주거밀도를 설정하고 있다.

주거계 용도지역을 보면 표준지구(standard districts) 및 맥락지구(contextual districts)로 크게 구분된다. 전자에 해당되는 것은 R1~R10, 후자는 지구특성에 따라 표준지구 R1~R10에 A, B 등의 문자 또는 1, 2 등의 숫자를 붙여 표시하고 있다. 각 용도지구에 대한 자세한 내용은 <부록자료1>에 자세히 정리하였다.

뉴욕 시의 밀도규제의 특징으로는 주택시가지에 대하여 밀도개념으로 용적률보다도 세대밀도 개념을 중요시 하고 있다는 점이다. 여기서 설정하고 있는 기준치를 보면, (1) 저밀 (최고 10~72세대/ha), (2) 중저밀 (최고 99~156세대/ha), (3) 중고밀 (최고 273~348세대/ha), (4) 초고밀 (최고 610~1075세대/ha)를 사용하고 있다. 초고밀지구는 상기한 바와 같이 도시기반 정비가 양호한 중심지내 및 그 주변지역에 속하는 곳에 입지하고 있다.

5) 일본의 도쿄도(東京都)

일본의 지역지구제는 우리나라의 현행 지역지구제의 전형이 되어 왔다. 현행 우리나라의 도시계획법상의 용도지역에 대한 세분 내용, 특히 일반주거지역에 대한 용도지역의 세분(1, 2, 3종) 역시 1971년에 일본에서 시도했던 것과 매우 흡사하다.

일본에서는 이러한 용도지역의 운용체제를 1992년까지 유지하다가 시가지 변화에 대응하기 위하여 한층 더 용도지역의 세분을 시도하였다. <표 3-10>에서 보면, 현행제도란 1971년대에 개정된 것을, 신제도란 1992년도에 개정된 용도지역을 가리킨다. 주거지역의 용도세분을 보면 전자에서는 3가지로, 후자에서는 7가지로 구분하고 있다. 이것과 아울러 세분된 용도지역별로 지구의 특성을 고려하여 계획밀도의 세분은 물론 사선제한, 일영규제 등의 차등규제를 실시하고 있는 것이 특징이다 <표 3-11>. 즉 우리나라와는 달리 도시계획상 지역지구제와 건축법상의 규제내용이 연동되어 운용되고 있다. 이 점은 뉴욕시의 사례와 유사하다. 1971년법에 의한 주거계 용도지역 세분을 보면, 제1종 주거전용지역은 양호한 저층주택지, 제2종 주거전용지역은 중고층주택지, 주거지역은 주상혼재지역이 주로 대상이 되고 있다. 제1종 주거전용지역은 다른 용도지역과는 달리 벽면선후퇴, 절대높이 제한, 부지규모의 하한치 적용을 추가로 적용하여 양호한 주거환경 확보에 노력하고 있다. 1992년법에서는 1971년법의 내용을 토대로 세분되었다. 1992년도 주요 지역지구제의 개정내용을 보면 다음과 같다.

- (1) 주택시가지로의 무질서한 업무 등의 진출에 의한 주거환경의 악화와 도심부의 공동화 등의 문제발생을 억제하기 위하여 제1종 주거지역과 제1종 중고층전용주거지역을 창설한다.
- (2) 자동차 보급율의 증가와 더불어 연도변 교통서비스시설의 수요증가에 계획적으로 대응하기 위하여 준주거지역을 창설한다.
- (3) 지방도시 등에서 독립점포가 있는 저층주택지와 저층상업지에 계획적으로 대응하기 위하여 제2종 저층주거전용지역을 창설한다.

그리고 일본의 지역지구제에는 다음과 같은 문제점이 노정된다.

- (1) 지역지구제가 전국적으로 일률적인 적용을 하고있다. 특히 도쿄, 오사카 등 대도시에 적용하는 기준을 그대로 지방도시에 적용함으로써 필요이상의 규제를 받아야 하는 문제가 노정되고 있다.
- (2) 지역지구를 기본지역으로 해서 용적률, 건폐율, 사선제한, 높이제한, 건축선후퇴 등이 설정되고 있기 때문에 경직성이 강하여 지방마다 특성을 살린 토지이용이 현실적으로 어렵다.
- (3) 시가지의 유효한 토지이용이 필요하지만 현실적으로는 도시계획으로 정한 지정 용적률을 충족하지 못하고 있는 시가지가 대부분이다.
- (4) 도시성장과정에서 대도시로의 급격한 인구증가와 지가상승 등의 영향으로 지역지구의 규제 중 특히 토지이용의 강도에 관한 제한은 완화의 방향으로 현저하게 후퇴하였다.

<표 3-10> 일본의 용도지역 세분화 내용

구분	현행제도	신제도	취지
주거계	1. 제1종 주거전용지역	1. 제1종 저층주거전용지역 2. 제2종 저층주거전용지역	· 저층주택의 전용지역 · 소규모 점포를 허용하는 저층주택의 전용지역
	2. 제2종 주거전용지역	3. 제1종중고층주거전용지역 4. 제2종중고층주거전용지역	필요한 편의시설의 입지를 허용하는 중고층주거의 전용지역
	3. 주거지역	5. 제1종주거지역	대규모의 점포, 사무소의 입지를 제한하는 주택지역
		6. 제2종주거지역	주택지를 위한 지역
		7. 준주거지역	도로의 연도지역의 특성에 적합한 사무시설과 주택이 조화하여 입지하는 지역
상업계	4. 근린상업지역	8. 근린상업지역	근린주택지를 위한 점포, 사무소 등의 편의를 도모할 지역
	5. 상업지역	9. 상업지역	—
공업계	6. 준공업지역	10. 준공업지역	—
	7. 공업지역	11. 공업지역	
	8. 공업전용지역	12. 공업전용지역	

자료) 大阪市都市計局, 大阪市の用途地域 -新用途地域制の検討-, 1994, p.200.

<표 3-11> 일본의 용도지역과 형태제한(건축기준법) 내용

형태제한		용도지역	제1종 저층주거 전용지역	제2종 저층주거 전용지역	제1종 중 고층주거 전용지역	제2종 중 고층주거 전용지역	제1종 주거 지역	제2종 주거 지역	준주거 지역	근린 상업 지역	상업지역	준공업 지역	공업 지역	공업 전용 지역	도시계획구역 내 용도지역의 지정이 없는 구역
용적률(%)			50, 60 80, 100 150, 200		100 150 200 300		200 300 400				200, 300 400, 500 600, 700 800, 900 1000		200 300 400		400 (100, 200, 300)
건폐율(%)			30, 40, 50, 60				60			80		60		30, 40 50, 60	70 (50, 60)
외벽후퇴거리			1, 1.5												
절대높이제한			10, 12												
시 선 제 한	도로 사선	적용거리 (m)	20, 25, 30							20, 25, 30, 35		20, 25, 30		20, 25, 30	
		구배	1.25							1.5		1.5			
	인차 사선	높이(m)				20					31		31		
		구배	1.25							2.5		2.5			
	복측 사선	높이(m)	5	10											
		구배	1.25												
일명 규제	대상건축물		처마높이 7m이상 또는 3층이상		10m이상							10m 이상			10m이상
	층정면(m)		1.5		4							4	4		
	규제치 (5m 라인시간)		3, 4, 5				4, 5					4, 5	4, 5		
부지규모제한의 하한치			200㎡ 이하의 수치												

주) 용도지역의 지정이 없는 구역에 있어서의 ()는 특정행정청이 도시계획지방자치회의의 심의를 거쳐 지정한 구역내에 적용되는 수치.

자료) 今野 博, 新編 都市計畵, 森北出版株式會社, 1981, p.244.

3.5. 일본 도시의 주거계 용도지역 지정과 운용 실태

선진사례 중에서 일본의 도시를 중심으로 한 지역지구제의 설정기준 및 운용실태를 선택한 것은 다음과 같은 이유에서 이다. 첫째, 우리나라의 지역지구제는 다른 외국 보다 특히 일본의 지역지구제의 지대한 영향을 받았다. 그 용도지역 세분과정에 있어 시간적인 차이는 있지만 그 지역지구제에서 추구하고 있는 기본목표와 기본골격은 우리나라의 것과 유사하다. 둘째, 시가지의 특성 역시 서구의 도시와는 달리 아직까지도 지구내 도로정비가 필요한 곳과 주거환경 개선이 필요한 곳이 많아 도시계획상 주요 정비과제로 남아 있다. 셋째, 도시발전 과정에서 발생하고 있는 도시문제유형이 시간적으로 차이는 보이고 있지만 유사한 형태로 우리나라에서도 발생하고 있다.

특히 사례도시로서 도쿄구부, 오사카시, 나고야시 등의 대도시를 대상으로 한 것은 서울시가 현재 경험하고 있는 도시발전과정상 성숙단계에서 발생하는 도시문제의 해결에 지역지구제를 활용한 선진경험을 참조하기 위해서이다. 조사방법은 해당도시에 대한 용도지역의 지정 방법 및 운용실태를 담당공무원의 협조에 의한 자료입수 및 면담을 통하여 분석 및 정리하였다.

1) 지역지구제 세분의 배경

일본의 대도시들이 기성시가지내에서 고층고밀개발로 인하여 주거환경의 피해가 속출한 것은 1960년대 후반부터 1970년대 초반이다. 이 시기는 일본의 대도시가 신시가지 개발에 주력하였던 고도성장단계를 경험하고 개발가능지의 고갈과 도시성장의 둔화에 따라 기성시가지의 계획적 정비로 전이되는 시기였다. 이것을 더욱 현실적으로 구체화한 것이 용도지역의 세분이다. 세분내용은 기존의 4가지 용도지역을 7가지로 보다 세분하는 것이었다. 세분과 관련하여 증가된 용도지역은 주거지역의 세분, 즉 3가지 종류로 세분하였다. 용도지역 개정의 기본목표로는 (1) 생활환경의 보호 및 개선, (2) 도시공해 및 도시방재의 관점에서 용도지역의 순화를 실시하였다. 주택과 공장이 혼재된 지구에서 공장이 이전되면 그 이전적지에 고층아파트가 들어서거나 간선도로변에 고층아파트가 건축되는 등 이들 연접부 주택지에 대하여 일조권 및 프라이버시, 조망권 등의 침해로 인한 피해가 속출하여 사회문제가 되고 있었다. 복측사면에 인접한 토지일수록 이러한 피해는 심각하였다. 이러한 배경속에서 주택시가지내의 무분별한 고층고밀개발로 많은 도시문제가 발생함에 따라 일정수준이상의 주거환경 확보를 위하여 주거지역에 대한 용도지역 세분이 1971년 건축법 개정과 관련하여 실시되었으며, 1973년에는 지역지구제의 개정에 이르렀다. 이 당시의 상황이 현재 서울시가 당면하고 있는 현안과제 및 용도지역 세분의 방향과 유사한 점이 많다. 특히 현재 우리나라에서 일반 주거지역을 3종으로 구분하려고 하고 있는 것과 같은 취지에서 주거계 용도지역을 제1종 전용주거지역, 제2종 전용주거지역, 주거지역으로 3가지로 세분하였다 <표 3-10>.

1973년의 지역지구제를 약 20년간 사용하여 오다가 새로운 변화에 대응하기 위하여 1992년에 용도지역을 개정하였다. 건설성 『용도지역 및 특별용도지구에 관한 도시계획의 결정』

운용에 관하여(1993.6)』에서는 그 개정취지를 다음과 같이 정리하고 있다. 지가의 폭등으로 인하여 사무실과 그의 업무계 건축물이 주택시가지내에 무질서하게 침투함에 따른 주택시가지의 지가 상승, 주거환경의 악화, 상주인구의 유출에 따른 도심부 공동화 현상 심화 등 도시문제에 직면하게 되었다. 이와 같은 문제를 억제하면서 합리적인 토지이용을 통한 적절한 지가수준의 실현을 위하여 종합적인 토지정책의 일환으로 주거계 용도지역을 중심으로 기존의 3종에서 7종으로 세분하게 되었다. 특징은 기존 용도지역의 골격을 그대로 유지하면서 비주거계 용도침투를 고려하여 세분을 시도한 것이 특징이다. 이것과 관련하여 일본의 대상도시에서는 1993년도 부터 용도지역의 세분에 착수하여 1996년 9월초 시점에서 거의 완료되었다. 용도지역의 세분에 더하여 새롭게 도입된 것은 특별용도지구의 신설과 저층 전용주거지역에서의 최소대지면적(200㎡이상) 규정의 도입 등이다. 특별용도지구에는 중고층 주거전용지구, 특별공업지구, 연구개발지구 등이 있다. 이 특별용도 지구는 지구특성과 계획과제에 대응하여 시민의 편의증진 또는 도시의 환경보호 등을 도모하기 위하여 지방공공단체가 정하는 조례로 정할 수 있다. 이것은 용도지역의 건축규제를 통하여 특정용도에 대해서 규제의 강화 또는 완화가 가능하다. 특히 『중고층 주거전용지구』는 대도시지역의 도심부 등에서 주거기능의 확보 및 주거환경의 보호가 필요한 곳을 대상으로 직주근접을 통한 균형잡힌 도시계획을 목표로 중고층의 전용주택을 건설하도록 한다.

2) 용도지역의 기준설정

1973년도 용도지역 개정에 따른 용도지역 세분에 대한 기준의 내용을 보면 <부록 3-2>와 같다. 이 내용을 보면 제1종은 양호한 저층주택지, 제2종은 중고층주택지로 절대적으로 주거기능이 우세한 곳을 대상으로 한다. 반면에 주거지역은 타용도와 혼재되어 있는 주택지이지만 주거환경의 보호가 필요한 곳이다. 이것은 종별 또는 주택유형에 관계없이 일정수준이상의 주거환경유지를 위해서는 용적을 제한을 원칙적으로 200%이하로 설정하고 있다. 그 이상의 개발이 허용되는 경우는 대중교통기관이 발달된 곳이거나 도시기반정비가 구비된 곳으로 고밀도개발이 바람직한 곳에 한하여 용적을 300%~400%까지 허용하고 있다. 그리고 비주거계의 경우 우리나라 준주거지역에 해당되는 근린상업지역은 용적을 300%, 상업지역은 용적을 400%를 기초로 하여 지구의 특성, 즉 대상도시의 규모와 중심지의 성격을 고려하여 계획밀도의 세분을 시도하고 있다. 용도지역 결정기준에서는 지정 대상지 및 지정 요건, 용적을 및 건폐율, 각 용도지역의 설정과 관련한 규모와 형상을 제시하고 있다.

3) 용도지역의 기준설정 사례

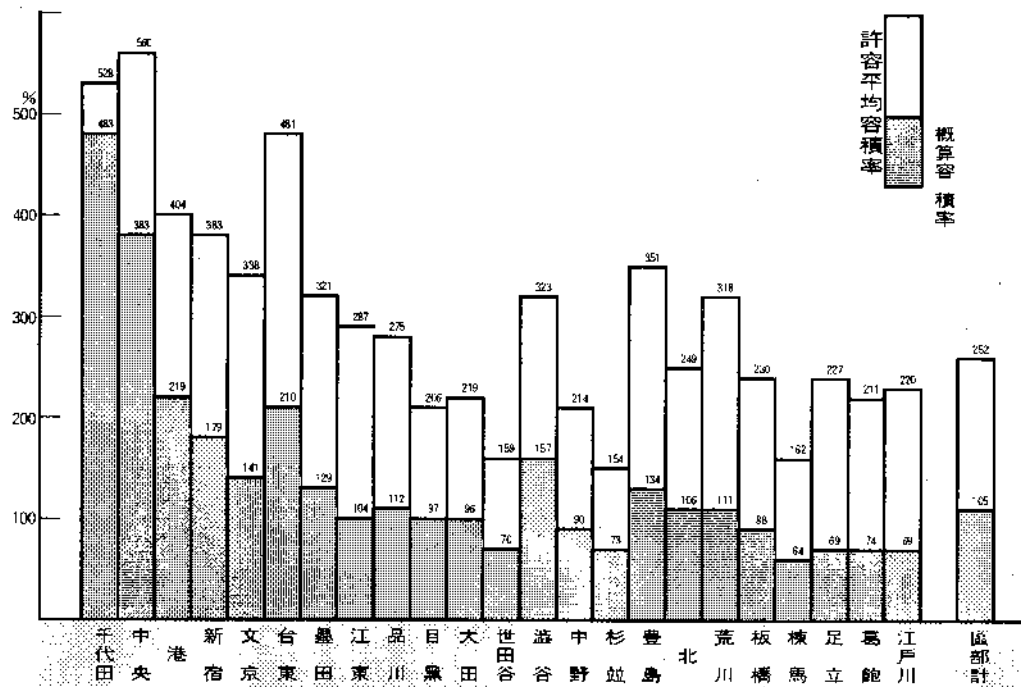
주택시가지에 대한 용도지역의 적용실태를 도쿄구부, 오사카시, 나고야시의 사례를 종합하여 보면 대다수의 지역이 용적을 200%이하로 지정되어 있다. 비교적 양호한 주택지에 지정된 용적률은 60~150%에 대부분이 분포하고 있다. 주거지역 중에서 용적을 200%이상으로 지정된 곳은 간선도로변 및 역주변이 많다. 간선도로변의 필지에 대하여는 지구내 주택지보

다 고층개발을 허용하여 자동차 소음 및 지진재해로부터의 보호를 목적으로 하고 있다. 역세권내 주택지는 대중교통의 이용도 제고를 통한 교통환경 개선을 목적으로 지정되었다. 역세권내 주택지는 도시계획사업 및 계획구역내에 포함되어 있는 경우가 많다.

그리고 도쿄도구부의 개산용적률과 지정용적률을 비교하여 보면 <도 3-11>과 같이 법상 허용 용적률에 대한 달성 용적률은 약 40%에 그치고 있다.

이와 같이 달성용적률이 낮은 곳은 주거계 토지이용도가 높은 외곽에 입지한 자치구들이다. 업무계 및 상업계 용도가 발달된 도심구에서는 약 70%의 높은 수치를 보이고 있다. 이같이 개산용적률과 지정용적률이 격차를 보이는 것은 해당필지에 대해 개발가능한 용적률이 지역지구제이외에 건축법에 의한 일영규제, 사선제한, 고도제한 등과 주차장법에 영향을 크게 받기 때문이다. 특히 도쿄도구부의 경우는 지구내 도로의 정비가 불량하거나 부정형의 영세필지가 많아서 달성용적률이 낮다. 이러한 점은 서울시 구시가지의 경우도 유사하다.

<도 3-11> 동경구부(東京區部)의 건물용적률(東京都：東京の土地 1990)



출처) 日笠 端, 都市計画(第3版), 共立出版株式會社, 1993, p.245.

도쿄도에서 새롭게 개정된 지역지구제에 대응하여 작성한 '용도지역에 관한 지정방침 및 지정기준'을 정리한 것이 <부록자료2>이다. 그 내용중 중요한 내용을 중심으로 개관하면 다음과 같다.

첫째, 여기서 추구하는 계획의 기본목표로는 주거기능의 보전과 회복, 일극중심주의의 대응과 다심형 도시구조로의 전환, 시가지의 안전성확보, 인간과 환경이 조화되는 도시의 형성, 윤곽한 도시의 형성을 들고 있다.

둘째, 용도지역에 관한 도시계획의 결정 및 변경이 필요한 경우는 토지이용의 동향, 공공

시설의 정비상황 등의 파악에 노력함과 아울러 도시계획상의 과제에 대응하여 건전한 발전에 이바지 할 수 있도록 한다. 게다가 용도지역의 종별, 용적률 등의 변경에 따라 인접지역의 주거환경 보호 및 업무의 편리성을 증진하는데 지장이 있다고 판단되는 경우에는 지구계획 등에 의하여 필요한 제한을 할 수 있다.

셋째, 주택시가지에 대해서는 주거환경의 악화를 초래할 염려가 있는 시설의 혼재를 방지하여 환경이 양호한 주거공간을 확보하고, 한편 도로변에 대해서는 지구내 주거지역의 환경을 보호하면서 도로의 특성에 적합한 토지이용이 되도록 한다.

넷째, 주거계 용도지역은 7종류로 세분하고 있지만, 이 세분된 용도지역에 대하여 지구의 특성을 고려하여 계획밀도를 세분하였다. 그 결과 세분된 용도지역의 종류는 35가지에 이르고 있다.

각 세분된 용도지역에 대하여 건폐율과 용적률, 고도지구를 적용하고 있다. 특히 양호한 저층주택지인 제1종 저층주거전용지역과 제2종 저층주거전용지역에 대해서는 건축물의 최고한도가 설정되어 있다. 그리고 지정, 배치 및 규모 등의 기준에서는 지역지정 요건, 용적률과 건폐율의 조합, 외벽의 후퇴거리, 부지의 최저한도, 고도지구, 방화지역, 준방화지역, 지정범위규모, 건축물의 높이한도 등이 매뉴얼 형식으로 제시되어 있다. 계획밀도의 세분기준은 도시환경과 주거환경, 도시기반정비 실태와 주택유형, 도시차원에서 주택공급이 전략적으로 필요한 곳인지, 주요시설물에 인접하고 있는지, 간선도로변에 면해있는지, 역의 이용객수, 중심지의 인접성 등을 종합적으로 고려한 것이다.

다섯째, 주거계 용도지역에서 사용한 지표 및 개념을 정리하여 보면 다음과 같다. 도로폭원은 12m, 16m로 구분하여 다루고 있으며 구획도로율은 16%이상을 적정치로 보고 있다. 높이규제는 저층주택지의 경우 10~12m이하, 중고층 건축물에 대해서는 '동경 일영규제에 의한 중고층 건축물의 높이 제한에 따른 조례'에 따르도록 하고 있다. 지정구역설정시 필요한 대상지의 최소범위는 1~5ha로 정하고 있다. 단 노선형인 경우에는 대상지역의 면적제한이 없다. 주거지역상 타용도가 혼재되어 있거나 타용도와와 완충역할이 필요한 곳에 대해서는 '주거지역'이라는 개념으로 대응하고 있다.

4) 주거계 용도지역과 관련된 제도와 운용실태

첫째, 동일한 조건의 주택지라 할지라도 중심지 및 역세권내 주택지에 대해서는 주거기능의 회복 및 주택공급의 차원에서 고밀개발을 도시기반정비 실태 등을 고려하여 조건부로 허용하고 있다. 이같은 대응자세는 도쿄구부 뿐만 아니라 오사카시와 나고야시에서 찾아볼 수 있다. 도쿄구부에서는 중심지를 포함하는 순환국철내(아마노테선), 나고야시(도심순환 간선도로내부), 오사카시(순환국철내부) 등이 그 대상이 되고 있다. 이것을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 도입된 것이 『중고층 주거전용지구』이다. 이 제도는 중심지내에서 업무계 및 상업계 용도를 건축할 때 주거기능을 일정비율 이상 확보할 경우 용적률 보너스를 제공하는 시스템이다. 행정측은 이같은 방향으로 유도하고 있지만 아직까지는 주민의 반응이 소극적이다. 이

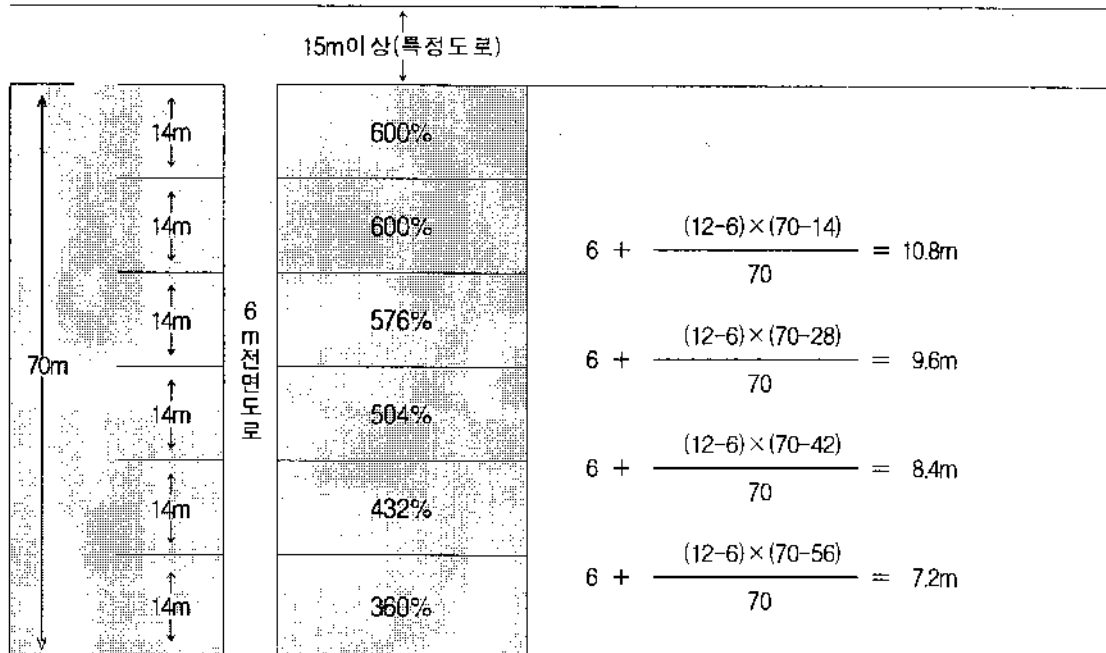
것은 개발후 주거기능 도입에 따른 채산성과 분양에 있어 그다지 유리하지 않기 때문이다.

둘째, 도로폭원에 의한 용적률 제한(건축기준 제52조) 및 일영규제는 일정수준이상의 주거환경을 유지하는데 효과적인 제도로 정착되었다. 이 제도는 도시계획상 용도지역으로 지정된 계획밀도를 훨씬 낮추어 개발을 유도하는 역할을 하고 있다. 특히 도로 폭원별로 필지규모에 관계없이 용적률을 적용하는 방법은 지구내에서 돌출형 대규모개발 및 고층개발로 인한 주거환경 악화를 방지할 수 있는 효과적인 제도이다. 일영규제 역시 인접한 주택과 일조권 확보 등 친화적인 개발에 역할을 다하고 있다. 도시기반정비가 불량한 곳이 많이 남겨진 도쿄 구부의 개발밀도 현황을 보면 상기한 제도들의 영향을 받아 법적허용 용적률의 경우 40%에 지나지 않는다. 주택시가지 주류인 자치구의 경우 평균용적률은 70~110% 전후로 대체로 낮다. 이와는 대조적으로 대규모 토지구획정리사업이 대대적으로 이루어진 나고야시에서는 『도로폭원에 의한 용적제한』에 의한 영향은 그다지 크지 않은 것으로 드러났다.

<도 3-12> 도로폭원에 의한 용적률 제한(15m이상의 도로에 접하는 6m이상, 12m미만의 도로에 접하여 특정도로로부터 70m이내에 있는 경우)

$Wf + \frac{(12-Wf) \times (70-L)}{70} = \text{해당필지에 인정해주는 전면도로폭원}$	
Wf = 전면도로의 폭원(단위 : m) L = 특정도로로부터 수지가 접하고 전면도로의 직근 끝까지의 거리(단위 : m)	

예) 상업지역으로 지정된 용적률 600%의 경우



주) 일본 건축기준법 제52조, 제53조 및 제91조의 해설.

우선 도로폭원에 의한 용적률 제한을 보면, 필지가 폭원 12m미만의 도로에 접하는 경우, 용도지역의 주어진 용적률에 해당 필지에 입지하는 건축물의 용도에 따라 정해진 계수를 곱

하여 적용하고 있다. 예를 들어 주거계 용도, 즉 제1종 주거전용지역, 제2종 주거전용지역, 주거지역에서는 계수 0.4를, 그외 용도지역에서는 계수 0.6을 지정 용도지역에서 제시하는 용적률에 곱하여 적용한다. 따라서 도시계획상 용적률이 400%라고 하면, 주거계 용도지역에서는 160%, 비주거계 용도지역에서는 240%가 된다.

이와는 반대로 15m이상의 대로(특정도로)에 접속하는 폭원 6m이상~12m미만의 도로에 접하는 필지가 특정도로로부터 70m이내에 있는 경우는 <도 3-12>와 같이 도로폭원에 의한 개발가능용적률의 격차를 줄이기 위한 방법을 택하고 있다. 이것은 비주거계 토지이용에서 도로변 이면지구에 대한 토지의 고도이용에 효과적인 제도이다.

그 다음으로 용도별 일조시간 규제를 보면 <도 3-13>과 같이 그 대상은 주거계 용도중에서 제1종 주거전용지역과 제2종 주거전용지역, 주거지역의 일부이다. 용도지역별 일조시간은 용도지역외에 용적률, 외벽후퇴, 고도지구를 조합하여 높이에 따라 최소로 필요한 일조시간을 설정하고 있다.

<도 3-13> 용도지역별 일조시간 규제

용도지역 고도지구 외벽후퇴 용적률(%)	제1종 주거전용지역				제2종 주거전용지역			주거지역		
	제1종				제1종	제2종	제3종	제1종	제2종	제3종
	1.5m	1.0m	1.5m	1.0m						
	1.5m	1.0m	1.5m	1.0m						
50	■	■	■	■						
60	■	■	■	■						
80	■	■	■	■						
100	■	■	■	■	■	■	■			
150	■	■	■	■	■	■	■			
200	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
300								■	■	■
400								■	■	■

< 범 례 >

	5-10m 범위(A)	10m이상 범위(B)
■	3시간	2시간
■	4시간	2시간30분
■	5시간	3시간
■	도시계획 지역·지구	
■	일영규제대상구역외	

출처 : 住環境の計劃編集委員會 編, 住環境の計劃5 : 住環境を整備する, 彰國社, 1991.9, p.69. 참조.

셋째, 일본에서는 지역지구제를 실현하는 수단의 일환으로 1989년과 1990년에 법개정을 통하여 지구정비계획과 연계시키는 방법을 구체화하였다. 이같은 계획적 대응방법은 기성시가 지가 대부분인 서울시의 경우 필요하다고 생각된다. 여기서 대상으로 하고 있는 주요내용은 다음과 같다.

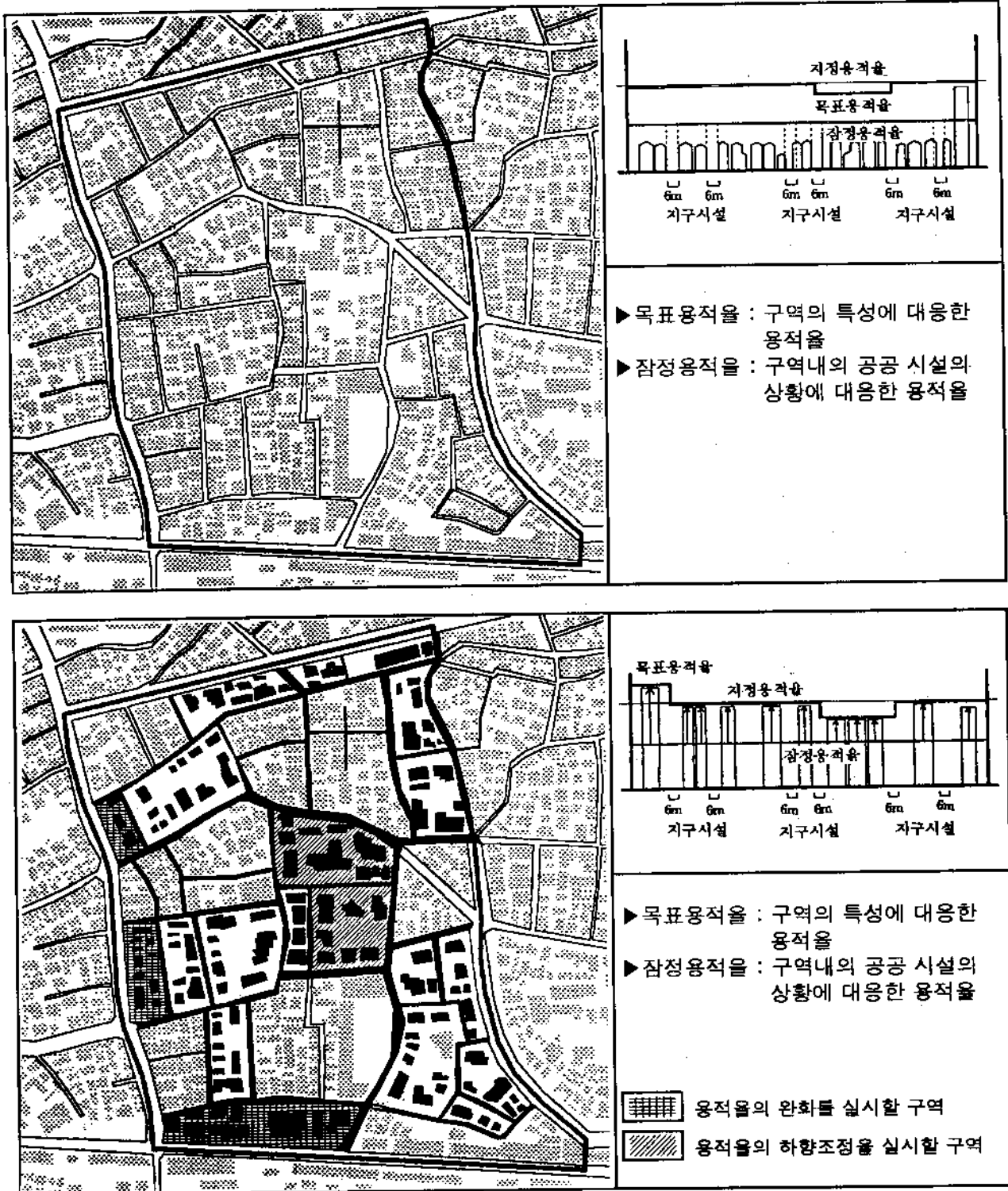
- (1) 지구정비계획은 지구계획구역의 일부 또는 전부에 대하여 정할 수 있다. 지구정비계획에서 정할 수 있는 사항은 다음과 같다. 지구시설(도시계획시설이외의 것)의 배치 및 규모, 건축물 등의 용도제한, 건축물의 용적률의 최고한도 또는 최저한도, 건축물의 건

폐율의 최고한도, 건축물의 부지면적 또는 건축면적의 최저한도, 벽면위치의 제한, 건축물 등의 최고 및 최저높이, 건축물 등의 형태, 외장의 제한, 담장·울타리의 제한 등이다.

- (2) 유도용적에 관련된 지구계획의 기준 <도시계획법 12조의 5제4항> : 지구정비계획을 수립하는데 공공시설의 위치가 부적절하거나 규모가 부족하여 추가 시설이 필요하다고 인정될 때에는 용적률의 최고한도를 구역의 특성과 구역내 공공시설의 정비상황을 고려하여 필요치 이상을 확보토록 한다.
- (3) 용적의 적정배분과 관련된 지구계획의 기준 <도시계획법 12조의 5제4항> : 지구정비계획을 수립하는데 필요한 공공시설이 적정한 위치 및 규모로 구비된 구역에서 건축물의 용적에 대한 적정배분이 특히 필요하다고 인정될 때에는 구역을 구분하여 용적률의 최고 한도를 설정한다. 이 경우 용도지역에서 이미 설정한 구역내 용적률의 총량을 초과하지 않아야 한다.
- (4) 용도별 용적에 관련된 지구계획의 기준 <도시계획법 12조의 5제6항> : 지구정비계획수립시 특히 필요하다고 인정될 때에는 용적률의 최고한도를 그 전부 또는 일부를 주택의 용도로 제공하는 건축물에 관련된 것과 그외 건축물과 관련되는 것으로 구분하여 전자의 수치를 후자의 수치이상으로 정하도록 한다.
- (5) 지구정비계획이 설정된 구역내에서 개발행위, 건축행위 등을 실시하려고 하는 자는 착수한 지 30일 이전에 시정촌장(市町村長)에게 신고하여야 한다. 시정촌장은 그 행위가 지구계획에 적합하지 않다고 인정되는 경우에는 설계의 변경, 그외 필요한 조치를 집행할 것을 권고할 수 있다. 시정촌장이 필요하다고 인정할 때에는 토지에 관한 관리처분 등의 조치를 강구하도록 노력하여야 한다.
- (6) 지구정비계획이 이미 정해진 경우에는 이것을 도시계획법에 의한 개발허가의 기준과 연계시킬 수 있다(도시계획법 제59조-2).
- (7) 지구정비계획구역내 건축물의 제한에 관한 사항중 필요한 것을 시정촌(市町村) 조례에 의거하여 제한할 수 있다(건축법 제68조-2). 또 지구시설로서 도로가 이미 정해진 경우에는 이것에 준하여 도로의 위치를 정한다(동법 제68조-6). 또 일정한 조건하에 이러한 도로를 예정도로로서 지정할 수 있다(동법 제68조-7).
- (8) 지구시설의 정비주체 및 그 비용부담구분에 대해서는 별도로 정한 것은 없다.

이상의 내용을 토대로 지구정비계획의 일례를 도식화 하면 <도 3-14>와 같다. 대상지의 특징은 지구내 도로가 협소하여 신규개발시 용도지역상 계획용적률에 도달하기 어렵고 화재 및 지진시 인재의 위험성이 있어 정비가 시급한 곳이다. 이들지역에 대하여 주민동의를 얻어 지구정비계획이 수립된 곳에서 신규개발시 도로의 적용요건을 계획된 것에 의거하여, 건축선을 후퇴하여 개발하는 경우 이것에 준한 용적률을 미리 허용하는 시스템이다. 행정측의 입장에서 보면 지구내 공공시설을 주민자발적으로 확보하도록 하는 시스템이다. 단점으로는 이러

<도 3-14> 유도용적제와 관련된 지구계획 사례



한 정비수법을 활용한 지구내 필요한 도로확보는 개별적인 재건축 및 재개발사업이 끝난 후가 될 것이므로 장기화가 우려된다. 이 같은 사례는 서울시 도심재개발구역내에 지정된 도로 및 공원등 공공시설 확보실태에서 쉽게 문제점으로 제기되는 것과 유사하다.

<도 3-14>에서 제시하고 있는 목표용적률이란 구역의 특성에 대응한 용적률이다. 잠정용적률이란 구역내 공공시설의 실태에 대응한 용적률이다. 여기서 목표용적률의 상한치가 종전의 경우는 지정용적률 보다 낮게 설정이 되어 있지만, 지구정비계획지구에서는 높게 설정될 수 있다. 그리고 지구정비계획지구내를 보면 가구(街區)를 둘러싸고 있는 도로변에 대해서는 용적률을 상향조정할 구역으로 지정하고 있다. 반면에 지구내에 대해서는 용적률을 하향조정할 구역으로 설정하여 지구내의 양호한 주거환경 유지와 도로변의 합리적인 토지이용을 추구하고 있다.

제4장

일반주거지역 세분을 위한 정책목표 설정

4.0. 서론

4.1. 일반주거지역의 세분을 위한 정책목표와 주요시책

4.2. 서울시 도시기본계획상 주거계 용도지역의 세분방향

4.3. 주택시가지의 계획적 정비·관리에 대한 서울시 대응자세

4.0. 서론

본 장에서는 제1장, 제2장, 제3장에서 검토한 내용을 토대로 일반주거지역에 대한 용도지역의 세분을 위하여 기본이 되는 정책목표 및 주요시책을 제시하고자 한다. 용도지역 세분에는 상위계획인 서울시 도시기본계획(안/1996년)에서 제시된 토지이용의 기본방향 내용을 반영해야 한다. 이러한 서울시 도시기본계획이 현재 완료단계에 있으며 특히 본 연구에서 추구하고 있는 일반주거지역의 용도지역 세분의 기본방향이 제시되어 있어 그것에 대한 구체적인 내용 검토가 필요하다. 그리고 서울시에서 근년 고층고밀개발에 따른 도시문제 발생을 억제하는 차원에서 서울시 주택국이 중심이 되어 공동주택에 대한 도시경관 및 다가구주택의 건립에 대한 심의기준을 강화하고 있다. 본 장에서 다룬 연구내용을 개관하면 다음과 같다.

첫째, “일반주거지역의 세분을 위한 정책목표 및 주요시책”에서는 용도지역 세분을 위한 정책기조, 정책목표와 주요시책, 주요시책의 대응방향을 다룬다.

둘째, “서울시 도시기본계획상 주거계 용도지역의 세분방향”에서는 기본목표와 기본방향, 역세권 고밀화의 기본방향, 장래 필요한 주거계 용도지역의 연면적 추계, 서울시 도시기본계획내용에 대한 추가검토사항을 대상으로 한다.

셋째, “주택시가지의 계획적 정비·관리에 대한 서울시 대응자세”에서는 공동주택에 대한 주거환경 개선 및 도시경관 보호대책 수립, 다가구주택에 대한 건축심의기준의 강화에 대한 내용을 다룬다.

4.1. 일반주거지역의 세분을 위한 정책목표와 주요시책

4.1.1. 정책기조

- (1) “양호한 도시환경의 보호 및 일정수준이상의 주거환경 유지”를 최우선 목표로 하여 용도지역을 세분한다.

첫째, 이미 과도하게 설정된 용도지역상 계획용적률의 현실화, 즉 시가지의 토지이용실태에 적합하도록 계획용적률을 하향조정하여 개발가능밀도와 격차를 최소화하여 도시계획수법으로서의 역할을 다하도록 한다.

둘째, 양호한 도시환경의 보호는 물론 일정수준이상의 도시환경 확보, 즉 양호한 도시경관 및 자연환경은 보호하고, 도시기반시설 정비수준 및 교통환경은 일정수준 이상을 유지할 수 있도록 용도지역을 세분한다.

셋째, 일정수준이상의 주거환경을 유지하기 위해 기본적으로 필요한 계획밀도의 상한치를 설정한다.

- (2) 그 다음에 “한정된 토지자원을 효율적으로 이용하면서 교통환경의 개선”에 역점을 두고 용도지역을 세분한다.

대중교통이 발달된 중심지 및 역세권, 간선도로변에 대해서는 토지의 고도이용을 도모하여 주택공급기지로 활용함과 아울러 대중교통의 이용을 제고하도록 용도지역을 세분한다.

4.1.2. 정책목표와 기본원칙

용도지역 세분과 관련한 정책목표와 주요시책으로 다음과 같이 6가지를 들었다. 이것은 상기한 바 있는 토지이용에서 기본적으로 확보하여야 할 사항과 새로운 변화에 대응하여야 할 것, 그리고 서울시 안고 있는 현안과제의 해결에 직시하여야 할 것을 전제로 설정한 것이다.

(1) 양호한 도시환경의 유지 및 보호

- A. 양호한 도시경관 및 역사환경의 보호 및 유지
- B. 소음공해에 대한 경감조치
- C. 자연보호와 녹지공간의 확보
- D. 주민자발형 도시환경 및 주택지의 보호 대상지 확대

(2) 일정수준 이상의 주거환경 확보

- A. 주거환경의 유지를 위하여 기본적으로 필요한 밀도범위 설정
- B. 양호한 주거환경 유지를 위하여 부적절한 용도침투 배제
- C. 지구내 주거환경을 저해하는 대규모 개발 및 고층개발 억제

(3) 시가지의 변화에 대응한 합리적인 토지이용

- A. 중심지 및 역세권을 중심으로 한 고층고밀개발 및 복합개발유도
- B. 주택지 대로변 필지와 지구내 필지와의 계획밀도 차등화 실시
- C. 이미 용도혼재로 주거기능의 유지가 곤란한 곳에 대한 고층고밀개발

(4) 적정밀도 개발을 통한 새로운 도시문제 발생의 최소화

- A. 새로운 도시문제 발생을 최소화하는 범위에서 계획밀도의 범위 설정
- B. 지구내의 도시기반정비 및 교통환경을 고려한 계획용적을 적용

(5) 주변지역과 조화로운 용도지역의 지정과 세분

- A. 도시계획상 용도지역간의 계획밀도 및 개발규모간의 격차를 최소화하는 범위 내에서 용도지역의 세분 실시
- B. 양호한 주거환경의 유지에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 대규모 개발 및 용도침투 억제를 위한 용도지역의 세분 실시

(6) 서울시 도시기본계획상 토지이용의 기본방향에 대한 내용의 구체화

- A. 도시차원에서 개념적이며 추상적으로 제시된 내용의 구체화와 공간화
B. 도시기본계획상에서 제시한 주요정책목표의 구체화

4.1.3. 정책목표의 구체화 · 실현화

여기에서는 용도지역 세분의 정책목표를 실현하는 수단으로서 용도지역 세분시 기본적으로 다루어야 할 기본원칙은 물론 시가지 정비방법과 도시문제 해결을 함께 연계시켜 다루고자 하였다. 이것은 용도지역 세분의 대상이 되고 있는 지역의 대부분이 이미 기성 주택시가지화 된 곳으로 개발밀도증가에 따라 추가로 공공시설확보가 필요한 곳이 많이 남겨져 있어 시가지정비와 연계성 유지가 필요하기 때문이다. 그리고 서울시가 안고 있는 만성적인 도시문제들을 해결하는데 지역지구제를 도시계획수단으로서 적극적으로 활용하기 위해서이다.

1) 양호한 도시환경의 유지 및 보호

(1) 양호한 도시경관 및 역사문화환경의 보호 및 유지

첫째, 도시경관상 중요한 포인트는 기존시가지보다 비교적 표고가 높거나 경사도가 가파른 곳과 거의 일치하고 있는 점을 감안하여 이러한 곳에 대해서는 경사도 및 고도분석을 통하여 고층고밀개발을 억제한다.

둘째, 그 중에서도 특별히 도시경관상 중점관리가 필요한 곳에 대해서는 경관관리계획을 별도로 세워 대응한다.

셋째, 역사문화환경의 보호가 필요한 지역에 대해서는 일정한 범위내에서는 무분별한 고층건물의 건립을 억제토록 한다.

(2) 소음공해에 대한 경감조치

첫째, 대로 및 편도 2차선 이상의 도로변에 대해서는 지구내 주택지 보다 고층개발을 유도하여 자동차 소음으로부터 지구내 주거환경을 보호토록 한다.

둘째, 경사도가 가파른 도로변에 대해서는 원활한 대기흐름을 확보하기 위하여 고층건물의 건립을 억제토록 한다.

셋째, 공장밀집지구 및 주공혼재지구는 양호한 주택지와 인접하지 않도록 한다.

(3) 자연보호와 녹지공간의 확보

첫째, 시가지의 고도 및 경사도를 고려한 개발형태의 규제, 특히 급경사지에 대해서는 성토 및 절토를 전제로 한 공동주택 건립을 억제하여 지반붕괴의 방지 및 자연환경의 보호에 역점을 둔다.

둘째, 주택개량재개발과 관련한 기존 녹지공간의 훼손 및 풍치지구의 해제를 억제한다.

(4) 양호한 주택지의 보호 및 유지

기정 전용주거지역 및 그 주변지역에 대한 계획적 배려, 즉 그 인접지역에 대하여 상업계 토지이용 또는 고층고밀 개발, 대규모 개발 등이 일어나지 않도록 용도지역을 설정하고 개발 행위를 규제한다.

(5) 주민자발형으로 양호한 도시환경 및 주거환경 보호 대상지의 확대시도

주민 스스로 양호한 주거환경 유지에 관심이 고조되고 있는 곳에 대해서는 행정측이 주민의 동의 또는 협정을 이끌어 내어 제1종 일반주거지역 등으로 지정하도록 적극 지원한다.

2) 일정수준이상의 주거환경 확보**(1) 일정수준이상의 주거환경을 유지하기 위해 기본적으로 필요한 계획밀도 설정**

일반론적인 면과 현실적인 면을 고려하여 일정수준이상의 주거환경을 유지하기 위한 상한치로 계획밀도의 범위를 설정한다. 여기서 말하는 “일정수준이상의 주거환경 유지”란 주택유형 및 지구특성을 고려하여 기본적으로 갖추어야 할 일조권, 통풍, 프라이버시 등을 확보하기 위하여 적어도 설정되어야 할 계획밀도의 범위를 가리킨다.

(2) 양호한 주거환경의 유지를 위하여 부적절한 용도 배제

지구내 건물층수별 용도건수 또는 연상면적의 과반수가 비주거계 용도로 바뀌어 주거기능의 유지가 곤란하거나, 앞으로도 비주거계 용도로의 토지이용 전환이 예상되는 곳에 대해서는 상세계획 등을 수립하여 타 용도지역으로 변경한다.

3) 시가지의 변화에 대응한 합리적인 토지이용**(1) 중심지 및 역세권을 중심으로 한 고층고밀개발 및 복합개발유도**

도심지역 및 부도심지역에 속하는 주택지에 대해서는 일반 주택지 보다 고층고밀로 개발하도록 유도하여 주거기능을 확보토록 한다. 즉 직주근접을 통한 교통문제의 개선과 효율적인 토지이용을 통한 주택공급을 실시한다. 이때 주상복합건물의 건축을 권장하여 토지의 고도이용을 통하여 주택을 공급한다. 이 대상지로는 기존도심 및 강남부도심에 속하는 일반주거지역이다.

(2) 역세권내 주택지의 고층고밀개발을 통하여 교통난해소와 주택공급 시도

첫째, 역세권 내에 속하는 주택시가지에 대해서는 일반 주택시가지에 비하여 고층고밀개발을 허용, 대중교통이용도를 증진토록 하여 교통문제의 해소는 물론 대기오염의 감소에 기여하도록 한다.

둘째, 역세권의 설정방법은 역으로의 접근성을 중시한 것과 토지이용을 중시한 것으로 각각 구분하여 대응한다. 전자의 경우에는 역세권에 걸려 있는 대규모 아파트단지의 경우 한 단지로 취급하여 역세권내 주택지로 간주한다. 후자의 경우는 토지이용의 용도설정과 직결

되는 것으로 중심지의 위계 및 교차역, 기존 토지이용실태를 종합적으로 고려하여 설정한다. 역세권내 지역에서 가구단위로 공동개발을 실시코자 하는 경우에는 주변의 교통환경이 허용하는 범위 내에서 고층고밀개발을 허용한다.

셋째, 역세권내 저층주택지에 대해서는 주상복합건축 및 주택개량재개발사업 등의 활성화를 통하여 주택공급기지로서 활용토록 한다. 이것을 실현하기 위해서는 주택개량재개발사업에 대한 개념 및 적용범위의 확대가 필요하다.

(3) 주택지 대로변 필지와 지구내 필지에 대한 계획밀도의 차등화 실시

대로변 및 간선도로변에 면한 필지는 지구내 주택지에 대한 교통소음의 방지와 토지이용상 비주거계 용도로의 전이를 고려하여 지구내부 보다는 고층의 복합개발을 허용한다. 그래서 주택시가지중 도로에 면한 필지중 일정부분에 대해서는 지구내 주택시가지 보다 노선형으로 고층개발이 가능하도록 용도지역 세분시 반영한다.

(4) 주택시가지내에 설정된 미관지구 중에서 특히 제2, 3, 4, 5종 미관지구에 대한 기준설정 의 재정립과 지정범위의 재조정 실시

첫째, 제2종 및 제3종 미관지구의 경우, 최저고도규제는 설정하고 있지만 최고고도 규제에 대한 규정이 없으므로 도시경관상 중요한 곳에 대해서는 높이규제가 추가적으로 필요하다.

둘째, 제4종 미관지구의 경우, 현재 간선도로변에 입지하고 있음에도 불구하고 최고고도 규제를 4층 이하로 규정하고 있어 저밀도의 토지이용이 이루어지고 있다. 지구의 특성을 고려하여 용도지역 세분과 관련하여 합리적인 토지이용의 관점에서 재조정을 한다.

(5) 비주거계 용도의 침투 및 혼재로 인하여 양호한 주거환경의 유지가 곤란한 곳에 대한 합리적인 토지이용

비주거계 용도가 혼재되어 있어 양호한 주거환경의 유지가 곤란하거나 앞으로도 비주거계 용도로 바뀔 가능성이 높은 곳에 대해서는 주거기능의 확보와 합리적 토지이용의 관점에서 주상복합개발 등을 계획적으로 실시한다.

4) 적정한 개발밀도의 유도를 통한 새로운 도시문제 발생의 최소화

(1) 새로운 도시문제의 발생을 최소화하는 범위에서 밀도계획의 범위설정

지역차원에서 볼 때 간선도로에 대하여 교통환경이 불량하거나 역세권의 범위밖에 위치하여 대중교통으로의 접근성이 불량한 경우에는 현재의 개발밀도를 초과하지 않는 범위 내에서 계획밀도를 설정토록 한다.

(2) 지구내 도시기반정비의 현황 및 공공시설확보의 가능성을 고려한 밀도계획 수립

현재의 개발밀도 수준에 맞게 계획밀도를 하향 조정한 후, 지구내에 필요한 공공시설의 확보를 전제로 개발밀도를 완화한다. 새로운 개발로 인하여 추가로 필요한 공공시설에 대해서는 『생활권 단위 (community unit)』로 확보토록 하며 이것을 개발자가 공동 부담하는 것을 원

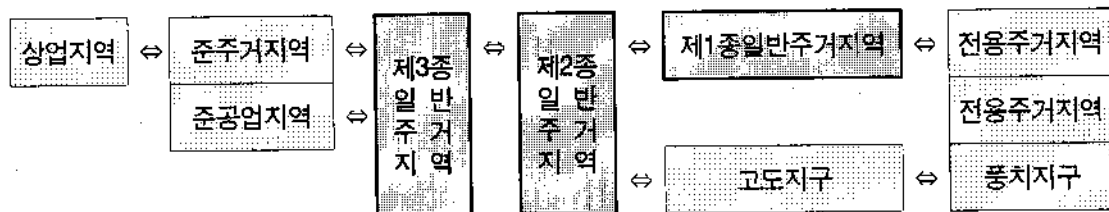
칙으로 한다.

5) 주변지역과 조화로운 용도지역의 지정과 세분화

- (1) 도시계획상 용도지역간의 계획밀도 및 개발규모간의 격차(용적률, 층수)를 최소화하는 범위에서 용도지역의 세분 실시

주택시가지에 대한 계획의 설정방법은 다음의 <도 4-1>과 같은 순서로 면하도록 설정한다. 이때 인접한 용도지역간의 계획밀도 격차발생은 물론, 타용도의 침투에 따른 새로운 민원발생과 토지이용상의 왜곡을 최소화하도록 토지이용의 관성을 고려하여 설정한다.

<도 4-1> 용도지역 설정시 연접한 용도지역



- (2) 양호한 주거환경의 유지에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 대규모 업무계용도 및 시설물 건설은 용도지역상에서 규제

주거계 용도지역에 연접한 주변에 대해서는 대규모 고층고밀개발 및 대규모상업계 용도개발 등으로 인한 지구내 주거환경에 대한 부정적인 영향을 최소화한다.

6) 서울시 도시기본계획상 토지이용의 기본방향에 대한 내용의 구체화

- (1) 도시차원에서 개념적이며 추상적으로 제시된 내용의 구체화 및 공간화

서울시 도시기본계획상에서 제시하고 있는 토지이용의 기본방향도는 개념적이며 다이어그램(diagram)형식으로 표현되어 있다. 그래서 이 기본방향을 토대로 용도지역을 세분하기 위해서는 별도의 분석작업이 필요하다. 즉 도시차원에서 제기된 계획과제와 용도지역세분의 기본원칙을 구체화하는 작업이 필요하다.

- (2) 도시기본계획상에서 제시한 주요 정책목표의 구체화

첫째, 구릉지 및 도시경관상 중요한 곳에 대해서는 저층저밀개발 및 층수규제를 실시한다.
둘째, 역세권을 중심으로 한 토지의 고도이용을 구체화한다. 즉 역세권을 중심으로 한 주택공급과 대중교통의 이용도 확대, 생활권의 재편성, 교통환경 재편성을 유도한다.
셋째, 일반주택시가지에 대해 주거환경의 보호를 위해 과도한 고층고밀개발을 억제한다.

4.2. 서울시 도시기본계획상 주거계 용도지역의 세분방향

건설교통부 도시계획위원회를 거쳐 검토·수립중인 서울시 도시기본계획(안/1996년)의 내용을 토대로 용도지역과 관련된 제도 및 서울시의 대응자세를 파악하여 용도지역의 세분에 있어 대응방법을 구체화하고자 한다. 특히 본 연구에서는 서울시 도시기본계획에서 제시하고 있는 “주거지역에 대한 밀도규제의 방향”에 의거하여 현 서울 시가지에 공간적으로 용도지역 세분을 적용하는 방법과 그 내용을 살펴보고자 한다. 이와 아울러 서울시에서는 지역의 특성을 고려한 용도지역 세분이 현 시점에서 적용되기에는 상당한 시간이 필요하다고 판단하여 주택국이 중심이 되어 도시환경 및 주거환경보호를 위해 주택개량재개발사업과 다가구주택 등에 대하여 특별규제를 위한 방안을 마련하고 있다. 그 내용을 고찰하고자 한다.

1) 기본목표

서울시 도시기본계획(안/1996년)에서는 일반주거지역에 대한 용도지역의 기본목표로서 서울시의 현안 과제중 도시환경과 주거환경에 우선 역점을 두고 있다. 그리고 서울시의 취약한 도시기반시설과 역세권을 중심으로 토지이용의 재편을 고려한 합리적인 토지이용 추구는 앞장의 용도지역세분과 관련한 정책목표에서 제시한 내용과 맥을 같이 하는 것이다.

기 본 목 표
가. 양호한 도시환경의 보호
나. 일정수준이상의 주거환경 확보 및 보호
다. 도시기반시설의 현황 및 정비 가능성을 고려한 합리적인 토지이용
라. 2011년도를 목표로 한 주거계 토지이용

2) 기본방향

상기한 기본목표 아래에서 서울시 도시기본계획(안/1996년)에서는 일반주거지역의 세분(제1종, 제2종 및 제3종)을 위한 기본방향을 제시하고 있다. 도시계획법 시행령(제15조 2항)에서는 일반주거지역에 대한 용도지역 세분과 관련하여 주택유형별 구분하고 있다. 즉 제1종 일반주거지역은 저층 단독주택, 제2종 일반주거지역은 다세대·다가구주택, 제3종 일반주거지역은 고층아파트로 단순하게 구분하고 있다. 이것은 주택유형이 지구내에 이미 혼재되어 있거나 저층주택지로서 적합한 구릉지에 이미 고층아파트가 들어가 있는 서울시의 경우는 부적절하다고 판단된다. 그리고 이 도시계획법에 의한 세분방법은 도시계획적인 측면을 고려한 구분이라기 보다는 건축적인 측면을 고려한 구분이라 할 수 있다. 서울시에서도 서울시도시기본계획을 수립하기 이전에 서울시 건축조례에서 일반주거지역에 대한 용도지역의 세분을 제시하고 있지만, 이 내용 역시 도시계획법에 의거하고 있어 주택유형별 구분에 머무르고 있다. 도시계획법에 의한 구분내용에 비하여 추가된 것은 용적률의 차등적용과 각종별로 허용되는 건축용도의 제한이다. 즉 제1종 일반주거지역은 200%, 제2종 일반주거지역은 300%, 제3

중 일반주거지역은 400%로 용적률을 차등제시하고 있지만 현 시가지밀도에 비하여 높게 설정되어 있다. 따라서 도시계획법 및 서울시 건축조례에서 제시하는 용도지역의 세분방법으로는 서울시 일반주거지역을 제1종, 제2종 및 제3종으로 세분하는 데에는 한계가 있다고 판단하여 이것을 활용하여 도시문제를 해결함과 동시에 새로운 변화에 대응할 수 있는 방법을 강구하기 위하여 도시계획적인 측면에서 용도지역을 다음과 같은 목적으로 세분하고 있다.

(1) 제1종 일반주거지역

양호한 도시환경의 보호를 위하여 도시경관 및 자연환경의 보호가 필요한 곳에 대해서는 “저층저밀개발”을 원칙으로 하며, 고층건물의 건립 등 자연환경을 훼손시키는 개발을 억제토록 한다. 이것은 서울시에서 도시기반정비 실태가 취약한 구릉지에서 무분별하게 개발되고 있는 고층고밀개발에 따른 새로운 도시문제를 억제하는 데 목적이 있다. 그리고 “저층저밀”이란 <표 4-1>에 의하면 층수 4층 이하, 건폐율 60%이하, 용적률 200%이하로 규정하고 있다. 여기에서는 구릉지라는 지구의 특성을 고려하여 다세대·다가구주택의 건설이 가능한 높이인 4층 이하로 높이규제를 실시하고자 하였다. 구릉지 및 자연보호가 필요한 대상과 범위에 대한 분석과 검토가 필요하다.

(2) 제2종 일반주거지역

일반주거지역에 대해서는 일정수준이상의 주거환경을 유지하기 위하여 기존의 주거환경을 저해하는 과도한 고층건물의 건립을 억제토록 한다. 이것은 역세권을 벗어나 입지한 다세대·다가구주택 및 중저층 주택지가 주로 해당되며 일정수준이상의 주거환경유지가 필요한 곳이다. 간선도로변에는 주상복합개발이 지구내에는 양호한 주거환경의 유지가 요망되는 곳이다. 따라서 간선도로변에 면한 필지는 10층까지 개발이 가능하지만 지구내는 주택유형에 대한 규제の影響을 받아 그 이하로 개발이 될 것이다. 주거환경에 부정적인 영향을 주는 돌출형 대규모 개발 및 업무계 용도개발을 억제토록 한다. 이러한 까닭에 이곳에 대해서는 “중층중밀개발”, 즉 용적률 250%이하, 건폐율 60%이하, 층수 10층 이하로 정하고 있다. 일정수준 이상의 주거환경을 유지하기 위해 기본적으로 필요한 계획밀도에 대한 범위설정이 필요하다.

(3) 제3종 일반주거지역

역세권 및 대중교통이 발달된 곳에 대해서는 대중교통 이용의 편리성을 고려하여 토지의 고도이용을 도모한다. 서울시가 안고 있는 현안과제인 도시교통문제 및 대기오염의 개선, 주택난 해소를 위하여 지하철 역세권을 중심으로 한 대중교통 이용의 증진과 주택공급의 촉진을 위하여 토지의 고도이용을 도모한다. 역세권에 대한 개념과 범위에 대한 검토가 요구된다. 이곳은 “고층고밀개발”을 목적으로 용적률 300%이하, 건폐율 60%이하, 층수제한이 없다. 여기에서는 주택공급이 필요한 중심지 및 역세권에 대한 영역 설정이 필요하다.

<표 4-1> 서울시도시기본계획(안) 『주거지역의 밀도규제 개편방향』

구 분		위 치	규제종교	건폐율	용적률
일 반 주 거 지 역 세 분 화	제1종	▶ 하향조정 • 도시경관 및 자연환경이 보호상 필요한 경우 • 지구내 도로환경이 불량한 경우	4층이하	60%이하	200%이하
	제2종	▶ 하향조정 • 주거용도가 다수를 차지하여 일정수준 이상의 주거기능 유지가 우선되어야 하는 경우 • 지구내 도로환경이 불량한 경우 ▶ 상향조정 • 교통환경이 양호한 주요간선도로변에 입지하여 주상복합개발이 바람직한 경우	10층이하	60%이하	250%이하
	제3종	▶ 하향조정 • 주거기능의 유지가 우선되어야 하는 아파트단지의 경우 • 지구내 도로환경이 불량한 경우 ▶ 상향조정 • 역세권내 및 대중교통이 연계 등을 목적으로 공공시설을 확보하는 경우 • 상세계획 등의 범위에 속하여 공공시설이 확보 및 복합용도개발을 전제로 하는 경우	-	60%이하	300%이하
	도시경관 계 획	• 특별경관관리구역은 대해서는 이러한 주거밀도계획의 원칙을 따르되, 경관지침에 의한 높이규제를 준수하여야 함.			

(4) 일반주거지역의 세분과 관련하여 공통적으로 적용되는 사항

첫째, 도시기반시설의 정비수준을 고려하여 계획용적률을 적용한다. 서울시 주택시가지는 지구내 도로등 도시기반시설의 정비가 불량한 곳이 과반수를 차지하고 있어 현행방식의 용도지역제로는 과도한 고층고밀개발에 따른 새로운 도시문제의 양산이 우려된다. 따라서 지구내 도시기반시설의 정비실태 및 교통환경을 고려하여 계획용적률을 설정할 필요가 있다. 이 같은 계획적 발상으로 제시된 것이 <표 4-1>과 같이 세분된 용도지역에 대한 조건부 하향조정과 상향조정이라는 개념의 도입이다. 예를 들면 상향조정이 필요한 곳은 역세권내 및 간선도로변에 입지 하면서 교통환경이 양호한 곳이거나 공공시설의 확보가 양호한 곳 등이 해당된다. 반면에 하향조정이 필요한 곳은 교통환경이 불량하거나 도시경관 및 자연환경의 보호가 필요한 곳, 지구내 도로환경이 불량한 곳이 해당된다. 이것은 지구의 특성을 반영한 용도지역의 세분을 시도하고자 하는 것이다. 종전의 용도지역체계와는 달리 제2단계 구성에 의한 용도지역체계를 추구하자는데 의의가 있다. 즉 제1단계에서는 도시차원 및 지역차원에서 본 주요 계획과제와 지구의 특성을 고려하여 일반주거지역을 세분한다. 제2단계에서는 제1단계에서 세분한 용도지역을 토대로 도시기반정비 실태 및 지구 성격을 고려하여 보다 구체적으로 지구의 현실에 맞게 용도지역을 세분한다.

둘째, 경관관리가 필요한 곳에 대해서는 경관관리계획의 수립이 필요하다. 특별경관 관리구역에 대해서는 이러한 주거밀도계획의 원칙을 따르게 하되 도시경관지침에 의한 높이규제를 준수하여야 한다. 구릉지 및 한강변에 대하여는 용도지역의 세분에만 의존하여 일정수준 이상의 도시경관을 확보하는 데는 한계가 있기 때문이다.

셋째, 준공업지역내 주거계 용도 개발에 대하여 용적률의 상한치를 설정한다. 준공업지역 내에서 부득이 주거계 용도를 개발하고자 하는 경우에는 일정수준이상의 주거환경을 유지하기 위하여 용적률의 제한이 필요하다. 이같은 사례는 근년 영등포 및 구로구 일대의 준공업지역 내에서 공장이전적지를 활용한 대규모 아파트단지가 무분별하게 들어서게 됨에 따라 주변지역으로 미치는 부정적인 영향이 지대하기 때문에 일정범위 내에서 개발밀도를 제한할 필요가 있다.

3) 역세권 고밀화의 기본 방향

- 거점역세권은 대부분 지구중심 이상의 중심지 위계를 갖도록 하며 도시기반시설의 확보를 전제로 토지의 고도이용을 도모한다.
- 도심 및 거점역세권, 거점역세권 인접지역에 대해서는 고밀개발을 허용한다.
- 거점역세권은 도시기반시설이 다른 지역에 비하여 잘 갖추어진 곳으로 역세권중 2개 이상의 지하철 및 전철노선이 교차하고 있으며 도시구조개편에 중요한 역할을 담당할 수 있는 곳이 해당된다.
- 교차역세권중에서 거점역세권이 아닌 지역과 일반역세권은 다음과 같은 방법으로 고밀개발을 촉진한다. 역 출입구에서 반경 500m범위를 역세권으로 정하여 그 범위 내에서 적절한 범위를 설정한다.

첫째, 제3종 일반주거지역 혹은 준주거지역으로 용도지역의 변경을 원칙으로 하여 『상세계획구역』으로 수립하고 지정한다.

둘째, 개발밀도의 상향조정을 통해 얻어지는 개발이익의 일부를 공공의 목적으로 환수하도록 한다.

셋째, 공공의 목적으로 환수된 재원은 고밀도 역세권의 공공시설확충에 투자한다.

4) 서울시도시기본계획상에서 추정한 주거계 용도지역의 연면적

서울시 도시기본계획에서는 향후 2011년까지 필요한 주거계 상면적을 다음과 같은 기준과 방법으로 제시하고 있다.

첫째, 주거계 용도지역에 대한 토지이용실태를 보면 비주거계 용도의 비율이 향후 35%정도를 차지할 것이라 상정하고 주거계 용도에 대한 총 연상면적을 추산하고 있다.

둘째, 주거계 용도지역의 평균용적률은 115%, 공공용지율 40%, 타용도 혼재율 35%로 보았다.

셋째, 이러한 기준에 의거하여 일반주거지역을 2011년의 계획과 현재(1995년 5월 기준)와 비교하면 주거지역의 연면적은 14.8%가 감소하는 반면에 상업계 용도지역의 연면적은 16.2% 증가되는 것으로 예측하고 있다. 그러나 주거계 총 연상면적은 기성시가지내 고층고밀개발을 통하여 1990년 11,597만ha에서 2011년 17,502만ha로 약 51%가 증가할 것으로 전망하고 있다.

그리고 토지이용강도에 의한 인구 및 연상면적 시뮬레이션의 결과를 보면, 장래 2011년에

추정한 인구수는 1,250~1,300만명으로 1990년현재 1,061만명보다 17.8%~22.5%의 증가를 예측하고 있다. 이와 동시에 핵가족화의 진행은 주택난을 더욱 압박할 것으로 전망하고 있다. 서울시 도시기본계획(안/1996년)에서는 이같은 주택부족문제를 서울시역내에서는 신규개발이 곤란하며 기성 주택사가지내 역시 재개발사업이 곤란하다고 판단하여 서울대도시권 차원, 즉 서울시 주변도시에서 해결하는 방안을 모색하고 있다.

5) 서울시 도시기본계획 내용에 대한 검토

첫째, 역세권을 반경 500m으로 일괄적으로 설정하고 있지만, 실제로는 역세권의 성격 및 토지이용의 실태에 따라 대상범위가 상이할 것이다. 따라서 역세권의 범위설정은 물론 토지이용 방법에 대한 별도의 검토작업이 필요하다.

둘째, 역세권 중에는 중심지와 일치하는 경우가 많아 중심지 위계와의 관련성에 대한 검토가 함께 이루어져야 한다.

셋째, 역세권개념의 설정에 추가하여 도심 및 부도심지역내에서 주거기능의 강화가 필요한 범위를 추출하여 주거기능확보 차원에서 고밀도 개발을 유도한다.

넷째, 구릉지에 대한 개념 및 적용범위를 명확히 하기 위한 추가작업이 필요하다.

다섯째, 지구내 주거환경을 보호하기 위해 도로변에 적용할 노선형 용도지역의 지정폭에 대한 검토가 필요하다.

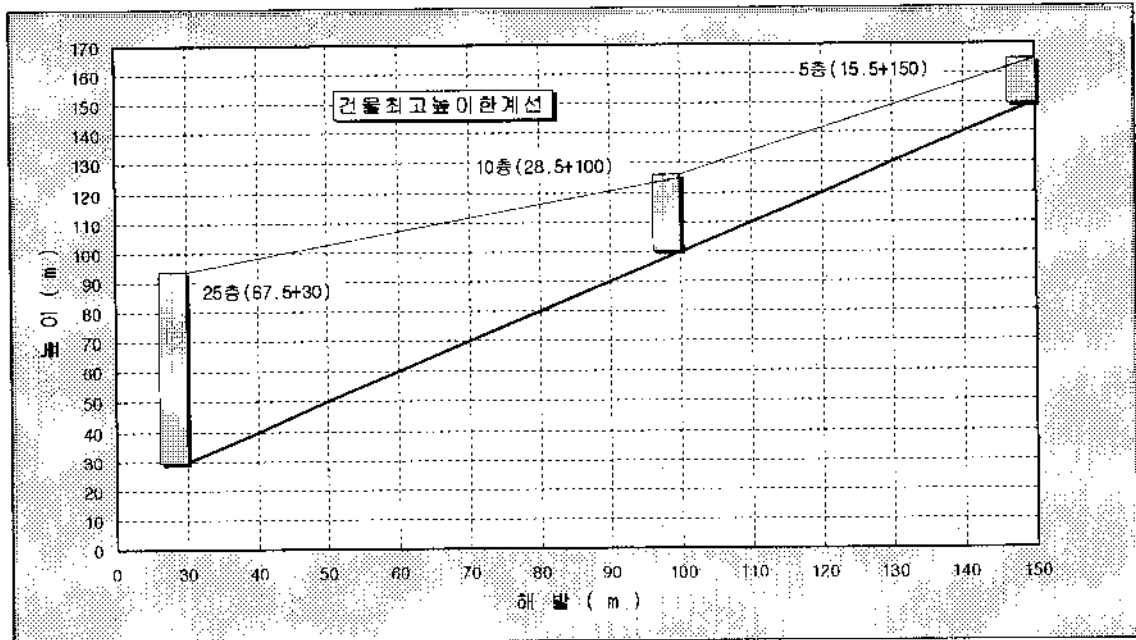
여섯째, 주택유형별 사례지구의 검토를 통하여 전면도로 및 접도와의 관련성으로 본 개발밀도의 파악이 필요하다.

4.3. 주택시가지의 계획적 정비·관리에 대한 서울시 대응자세

4.3.1. 공공주택의 주거환경개선과 도시경관 보호대책

서울시에서는 재건축 및 재개발사업의 활성화를 도모하여 왔다. 이것은 국지적으로 보면 물리적으로 주거환경의 개선은 물론 사회적 중상류층에 대한 양적인 주택공급이라는 긍정적인 효과도 있었다. 하지만 재건축 및 재개발사업의 개발단위가 커지고 과도한 고층고밀개발이 서울시전역으로 확산됨에 따라 이와 관련된 도시문제는 날로 심화되고 있다. 그로 인한 피해는 사업지구 주변의 인근주민은 물론 서울시 일반시민에게까지 생활상 불편과 불쾌감을 주고 있다. 이러한 문제는 근원적으로 지구의 특성을 고려한 용도지역 세분이 이루어지고 있지 않은 것에 기인하는 바가 크다. 이것을 관할하는 주관부서는 도시계획국이지만, 이같은 개발을 인·허가해 주고 있는 주관부서는 주택국으로 이원화되어 있다. 따라서 도시문제의 심각성을 사업의 인·허가와 관련하여 피부로 절실하게 느끼고 있는 주택국은 도시경관 측면에서 건축심의제도의 강화를 통하여 무분별한 고층고밀개발에 따른 도시문제를 개선하려는 취지에서 1996년 7월에 『공공주택 주거환경개선 및 도시경관 보호수립대책』을 내놓았다. 그 주요내용은 다음과 같다.

<도 4-2> 서울시 구릉지변 최고높이 한계선



출처) 서울특별시 도시경관과, 공공주택 주거환경개선 및 도시경관 보호수립대책, 1996.7.

첫째, 구릉지에 대하여 최고높이의 한계선을 설정한다. 즉 도시의 스카이라인을 고려하여 해발 30m지점까지는 25층 이하, 해발 100m지점까지는 최고 10층 이하, 해발 150m까지는 5층 이하로 차등 적용한다 <도 4-2>. 구릉지에 입지한 주택개량재개발사업지구의 경우 이와 같은 규제를 적용할 경우 채산성이 낮아 진다는 이유로 크게 반발하고 있다. 현재 주택개량재개발사업계획이 결정된 20개의 재개발구역에서 영향을 받게 되는 것으로 나타났다. 이와 관련한

여 재개발사업지구가 많은 성북구는 서울시에게 구릉지에 대한 규제완화를 요청중에 있다.

둘째, 아파트단지내 생활환경의 질을 확보하기 위하여 경사도 및 인동간격에 대한 연동 적용을 제시한 것은 바람직한 일이다. 하지만 그 적용방법이 소극적이기 때문에 효과는 미지수이다.

셋째, 아파트단지 규모별로 용적률의 차등규제를 시도하고 있지만, 기본적으로 개발허용 용적률이 325~400%로 너무 높게 설정되어 있어 과밀개발의 조장이 우려된다.

넷째, 도시경관을 고려하는 요소로서 건물의 높이규제 뿐만 아니라 입면적의 기준, 입면의 차폐도 기준을 도입하여 적용하고자 한 것은 바람직한 일이다. 이같은 기준안 제시는 상기한 바와 같이 샌프란시스코 도시계획의 영향을 크게 받고 있다.

다섯째, 운용단계에서도 지표적 심의제 도입, 유도적 심의제 운영, 예비심의 재도입, 제도의 단계적 도입을 제시하고 있다.

4.3.2. 다가구주택건립에 대한 건축심의 강화

서울시는 1990년을 전후로 해서 대폭적인 건축법 완화조치와 더불어 다세대·다가구주택의 건축이 활발하였다. 다세대·다가구주택의 건립은 양적인 주택공급과 내부주거공간의 질적 향상에 기여한 바가 크지만, 과밀개발에 따른 외부환경의 악화, 주차장 부족 심화 및 일조권 침해에 따른 분쟁빈발 등 주거환경을 총체적으로 악화시키는 요인이 되고 있다. 서울시 주택국 건축지도과에서는 때늦은 감은 있지만 과밀개발에 따른 주거환경의 악화를 개선하기 위하여 1996년 9월 12일에 “다가구주택의 건축심의 기준”을 마련하여 허가관청인 각 자치구에 시달하였다. 앞으로는 다세대주택까지 건축심의 대상으로 다룰 예정이라 한다. 그 특징과 주요 대응방안을 보면 다음과 같다.

첫째, 건축심의 대상이 19가구 초과하는 경우에서 10가구이상으로 강화되었다.

둘째, 층수제한인 지상 3층이하 (1층 주차장 설치시 4층 이하)에서 대지경계선 반경 30m이내 건축물의 평균층수이하로 강화되었다.

셋째, 공지확보에 있어서는, 1백평·4층이상 건물일 경우 0.5m이격에서 1.0m이격으로 강화되었다.

넷째, 건축선의 경우, 6m 미만도로의 “건축선후퇴 없음”에서 “1m 후퇴”로 강화되었다.

다섯째, 주차장 확보요건이 연면적 55평이상 1대에서 가구당 0.7대로 강화되었다.

이상과 같은 강화조치로 말미암아 개발밀도가 훨씬 낮아질 것이며 다가구주택의 건립보다는 다세대주택의 건립을 선호하게 될 것이다. 특히 주차장요건의 강화는 거주세대수 및 개발밀도를 낮추는 데 지대한 영향을 미칠 것이다. 다세대주택 역시 다가구주택과 유사한 문제점을 안고 있다는 점을 감안한다면 다가구주택과의 형평성을 고려하여 조속히 건축심의의 강화가 필요하다.

서울시 주택국에서는 기성 주택시가내에서 고층고밀개발에 따른 도시문제를 개선하기 위하여 앞에서 말한 도시경관 및 다세대주택에 대한 조치이외에도 주택개량재개발기본계획

의 수립과 공동주택건립시 생활권단위로 공공시설 확보방안을 강구 중에 있다. 여기서 문제가 되는 것의 대부분은 무분별한 고층고밀개발에 기인하는 바가 크다. 이 문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 서울시 도시계획국이 일반주거지역에 대한 용도지역의 세분, 즉 지구의 특성을 고려한 용도지역 세분이 시급하다. 1995년부터 서울시에서 수립중인 주택개량재개발 기본계획의 수립 역시 구릉지에 대한 토지이용방향, 즉 계획밀도설정과 직결되는 도시계획상 용도지역의 세분이 이루어지지 않은 까닭에, 주택개량재개발계획의 수립이 지연되고 있다. 그리고 공동주택 건립시 생활권단위로 공공시설을 확보하는 방안을 강구중에 있다. 이것 역시 생활권차원까지 용도지역의 세분이 이루어지지 않을 경우 생활권차원에서 개발가능밀도의 총량을 산출할 수가 없어 추가로 필요한 공공시설의 양 역시 추정할 수 없다.

제5장

일반주거지역의 세분을 위한 방법과 지표설정

5.0. 서론

5.1. 정책목표의 우선순위와 관련한 용도지역 세분방법

5.2. 도시차원분석을 통한 세분방법과 지표설정

5.3. 교통환경 및 도시기반정비수준을 고려한 계획밀도 설정방법

5.4. 지역차원분석을 통한 세분방법과 지표설정

5.5. 지구차원분석을 통한 세분방법과 지표설정

5.0. 서론

본 장에서는 제4장에서 제시된 용도지역 세분을 위한 정책목표와 기본원칙을 객관적이고 과학적인 지표설정과 도면분석을 통하여 용도지역 세분이 가능한 구체적인 범위까지 설정하는 방법을 체계화하고 주요지표에 대한 기준을 설정하고자 한다. 연구방법은 용도지역 세분을 위한 정책목표 및 기본원칙은 추상적이며 개념적이기 때문에 용도지역 세분에 실제로 적용하기에는 한계가 있다. 따라서 이것을 계량분석 및 도면분석을 통하여 공간화하여 용도지역 세분이 가능한 범위까지 투영하는 방법을 체계화하고자 한다. 이때 공간적인 분석방법은 서울시차원, 지역차원, 지구차원으로 공간스케일을 단계적으로 구분하여 용도지역 세분에 필요한 지표설정과 세분방법을 파악하고자 한다. 본 장에서 다룰 연구내용은 다음과 같다.

첫째, “정책목표의 우선순위와 관련한 용도지역 세분방법”에서는 단계별로 본 용도지역 세분방법, 용도지역 세분에 있어 대상범위 설정을 검토한다.

둘째, “도시차원분석을 통한 세분방법과 지표설정”에서는 일반주거지역을 세분하기 위한 방법과 순서, 제1종과 제3종 일반주거지역을 선정하기 위한 대상지 추출과 지표선정을 한다.

셋째, “교통환경 및 도시기반정비수준을 고려한 계획밀도 설정방법”에서는 이같은 설정에 있어 필요한 대응방향과 주요지표설정에 대한 분석내용을 검토한다.

넷째, “지역차원 분석을 통한 세분방법과 지표설정”에서는 대상지 선정(8개지역), 주요지표의 선정과 분석방법의 체계화, 대상지별로 본 용도지역 세분의 기본방향을 제시한다.

다섯째, “지구차원 분석을 통한 세분방법과 지표설정”에서는 대상지선정(11지구)와, 주요지표의 선정과 분석방법의 체계화, 검토 대상지별로 본 용도지역 세분의 기본방향을 제시한다.

5.1. 정책목표의 우선순위와 관련한 용도지역 세분방법

5.1.1. 단계별 용도지역 세분방법

일반주거지역에 대한 용도지역 세분방법은 현재의 도시계획상 용도지역 체계와 건축법과의 관계를 고려할 때 다음과 같이 3단계로 구분하여 대응하는 것이 바람직하다.

도시차원 및 지역차원에서 제시된 계획과제를 도시계획적 관점에서 개발이 가능한 사업단위까지 체계적으로 공간화하는 작업이 필요하다. 제1단계에서는 도시차원에서 용도지역 세분에 필요한 기본적인 원칙과 방향을 제시한다. 제2단계에서는 지구의 특성 및 기반정비 실태, 공공시설의 확보가능성을 고려하여 조건부로 계획밀도를 상향 또는 하향 조정한다. 그리고 제3단계에서는 제1, 2단계의 연장선상에서 건축법 및 주차장법 등에 규제를 받으면서 개발허가단위로 밀도규제를 가한다. 이것을 연구단계와 연관시켜 보면 제1단계에서는 도시차원 및 지역차원의 계획과제, 제2단계에서는 지구차원의 특성과 도시기반정비 실태, 제3단계에서는 개발단위의 건축법 등과 밀접한 관계를 가지면서 공간적으로 구체화를 도모한다 <표 5-1>. 본 연구에서는 제1단계의 연구에 중점을 두면서 제2단계 및 제3단계의 연구까지 종합적으로 고려하여 용도지역의 세분을 위한 방법과 기준을 제시하고자 한다.

<표 5-1> 단계별 용도지역 세분 방법

단계구분	주요 내용	대상범위	주요 적용대상 및 근거법
제1단계	일반주거지역의 1,2,3종구분	도시·지역 차원	서울시도시기본계획상 주거지역밀도 재편방향
제2단계	제1단계의 계획밀도 세분	지구차원	도시기반정비 및 공공시설 실태
제3단계	제2단계의 계획밀도 하향조정	사업단위	건축법, 주차장법등

첫째, [제1단계]에서는 현재 수립된 서울시 도시기본계획(1996년/안)에서 제시하는 주거지역에 대한 밀도규제에 대한 재편방향과 앞 장에서 제시한 용도지역 세분을 위한 정책목표를 토대로 일반주거지역을 제1종, 제2종 및 제3종으로 세분한다. 이때 이것을 실현하기 위하여 일반주거지역을 제1종, 제2종 및 제3종으로 구분하는데 기본적으로 필요한 주요지표의 선정 및 지표값에 대한 기준설정, 도시차원에서 지구차원까지 공간적으로 구체화하는 방법을 체계화한다.

둘째, [제2단계]에서는 [제1단계]에서 제시한 용도지역 세분의 기본방향과 기본원칙을 토대로 세분된 제1종, 제2종 및 제3종 일반주거지역에 대하여 지구내 토지이용의 특성과 도시기반시설의 정비 실태, 공공시설의 확보 가능성을 고려하여 구체적으로 계획밀도를 세분한다.

즉 [제1단계]에서 용도지역별로 제시한 계획밀도를 토대로 지구내 도시기반시설의 정비 실태 및 공공시설의 확보 가능성을 검토하여 이것이 양호한 경우에는 상향조정, 불량한 경우에는 하향조정을 한다. 이와 동시에 간선도로변과 지구내 주택시가지는 토지이용 실태 및 주거환경 보호를 고려하여 계획밀도를 차등 적용한다.

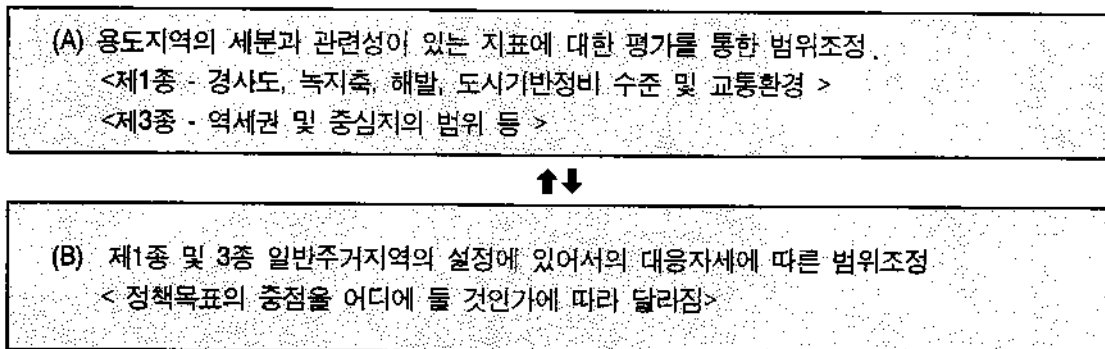
셋째, [제3단계]에서는 일정 수준이상의 주거환경을 보호하기 위해 건축법 및 주차장관련 법 등의 규제를 받는 단계이다. 이것은 사업인가 단위로 적용을 받게 된다. 이 단계는 건축법 등에 의거하여 부지여건에 맞게 개발가능한 밀도가 구체적으로 설정됨과 동시에 이미 용도지역 세분에서 설정한 계획밀도를 부지여건을 고려하여 하향 조정하는 역할을 한다. 각 부지별로 개발가능한 밀도범위는 필지의 위치와 규모, 대지형상, 접도관계, 주변여건 등에 의해 달라진다. 그 외에 관련제도로는 도시경관규제, 다세대·다가구주택의 건축심의 및 주차장관련규정의 강화 등을 들 수 있다.

5.12. 용도지역 세분시 대상범위 설정

일반주거지역을 제1종, 제2종 및 제3종으로 세분할 때 각 용도지역 세분과 관련한 지표의 선정 및 그 지표값의 설정, 그리고 용도지역 세분에 대한 정책목표를 어디에 둘 것이냐에 따라서 대상범위는 크게 달라진다. 그래서 <표 5-2>와 같이 (A)의 용도지역의 세분과 관련성이 있는 지표의 선정 및 평가와 (B)의 용도지역 세분과 관련된 정책목표에 의한 범위설정은 조

화를 이루어야 한다. 이것은 (A)의 경우 객관적인 관점에서 시가지의 현황을 토대로 설정되는 반면에 (B)의 경우는 시가지 현황 및 문제점을 포함하여 장래예측까지를 포괄하는 정책을 다루게 되므로 불가피하게 주관적인 요소가 개재되는 측면도 있다. 자칫 주관적인 면에 치우쳐서 용도지역 세분의 관점이 현실의 반영보다는 미래 지향적인 것에 치우칠 경우 용도지역 세분에서 원래 추구하였던 기준과 원칙을 퇴색시킬 우려가 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 (A)와 (B)가 상호보완적인 관계(feed-back)를 가지면서 객관성을 유지한 가운데 용도지역 세분이 이루어지도록 노력하여야 한다.

<표 5-2> 용도지역 세분과 관련한 범위설정에 있어서의 대응자세



5.1.3. 정책목표 우선순위와 관련한 용도지역 세분방법

용도지역 세분과 관련하여 제시된 정책목표중에서 어느 것에 중점을 둘 것인가에 따라서 일반주거지역의 세분(1, 2, 3종)의 범위와 성격이 달라진다. 여기에서는 토지의 고도이용에 역점을 둔 경우와, 정책목표 중에서 양호한 도시환경 및 주거환경의 보호에 역점을 둔 경우, 이 양자를 절충시킨 경우로 구분하여 각각의 대안에 대한 장·단점을 비교하여 적절한 대안을 제시하고자 한다. 이것의 전제조건으로는 도시문제를 효과적으로 해결하면서 계획의 실현성을 제고시킬 수 있는 대안이 되어야 한다. 정책목표 중에서 어느 것에 역점을 둘 것인가에 따라 이들 지구를 추출하기 위한 분석방법과 그것에 사용되는 분석지표의 대상이 달라진다. 그래서 각 도시의 대응자세에 따라 용도지역의 세분방법과 세분에 대한 주요지표의 선정과 설정방법이 달라질 수 있다.

1) [A안] : 『토지의 고도이용』에만 초점을 둔 경우

도시내 개발가능지의 고갈과 한정된 토지를 최대한 활용하기 위하여 토지의 고도이용에 역점을 두고 용도지역의 세분을 시도하는 경우이다.

첫째, 고층고밀개발을 목표로 하는 제3종 일반주거지역의 범위를 넓게 설정하여 대응한다. 그 대상으로는 역세권 및 중심지의 범위를 넓게 설정함과 동시에 해당 범위에 속하는 곳은 도시기반시설의 정비 수준과는 관계없이 제3종 일반주거지역으로 지정하여 대응한다. 이와는 대조적으로 저층저밀개발을 목표로 하는 제1종 일반주거지역의 대상지는 협소하게 설정한다.

즉 제1종 일반주거지역의 대상범위를 기정 풍치지구 및 고도지구, 전용주거지역중 일부 완화된 곳 및 그 주변지역에 한정시켜 지정한다.

둘째, 현행 지역지구제의 체계와 그다지 다르지 않기 때문에 용도지역 세분에 따른 새로운 민원발생을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 행정측의 입장에서 보면 양적인 주택공급의 확보, 건설업자 및 개발업자의 입장에서 보면 안정된 건설물량의 확보에 있어 유리하다. 이와는 반대로 과밀개발에 따른 기존 도시기반시설의 과부화는 물론 도시환경 및 주거환경의 총체적인 악화로 인하여 다수의 일반시민들이 생활상 불편을 겪어야 하는 사회적·경제적 손실은 막대하다. 그리고 특정 개발자가 독점하는 막대한 개발이익의 사유화를 묵인하는 한편, 개발후 추가로 필요한 공공시설 추가는 행정측의 몫이라는 모순을 노정시킬 것이다. 즉 용도지역 세분에서 제시하고 있는 정책목표의 본래 취지를 퇴색시킬 우려가 있어 부적합하다고 본다.

2) [B안] : 『양호한 도시환경 및 자연환경』 및 『주거환경의 보호』에 역점을 둔 경우

첫째, 양호한 자연환경 및 도시환경의 보호를 위하여 저층저밀개발을 목표로 하는 제1종 일반주거지역의 범위를 넓게 설정하고, 이와 아울러 지구내 도시기반시설의 정비 실태를 고려하여 계획밀도를 현실적으로 설정한 경우이다. 즉 도시기반시설의 정비가 불량한 곳에 대해서는 계획밀도의 하향조정을 하는 한편, 양호한 곳에 대해서는 계획밀도의 상향조정을 하는 경우이다. 예를 들면 고층고밀개발을 목적으로 하는 제3종 일반주거지역의 대상이 되는 역세권 및 중심지 주변지역에 포함되더라도 도시기반시설의 정비 실태가 일정수준을 충족시키지 못하거나 간선도로의 교통환경이 불량한 경우에는 제3종 일반주거지역에서 제외시켜 제2종 일반주거지역으로 설정한다.

둘째, 이러한 취지에서 용도지역을 세분하는 것은 양호한 도시환경 및 주거환경의 유지에 매우 바람직하다. 그리고 과밀개발에 따른 도시문제의 해결에도 효과적이다. 하지만 이 대안이 실현되기 위해서는 기정 법정용적률의 상한치(일반주거지역 400%)에 대한 대폭적인 하향조정은 물론 층수규제도 불가피하다. 그러나 이것은 다수의 주민들로부터의 반발로 인해서 용도지역 세분에 어려움이 예상된다. 또 행정측의 입장에서 보면 주택공급의 확보가 어렵고 건설업자 입장에서 보면 건설물량 확보의 어려움에 직면하게 될 것이다. 이 대안 역시 용도지역 세분의 실현성에 문제가 있어 채택하는 데에는 부적절하다고 본다.

3) [C안] : 『양호한 도시환경 보호』와 『합리적 토지이용』에 역점을 두면서 『일정수준 이상의 주거환경 유지』에 역점을 둔 경우 < = A안 + B안의 절충형 >

첫째, 우선 “양호한 도시환경 및 자연환경 보호”가 필요한 제1종 일반주거지역을 적정하게 설정한 후 “역세권 및 중심지에 대하여 합리적 토지이용”이 필요한 제3종 일반주거지역을 설정한다. 그런 다음에 해당 지구내의 도시기반시설의 정비실태 및 공공시설의 확보수준, 그리고 일정 수준이상의 주거환경 확보를 고려하여 계획밀도의 범위를 설정한다.

둘째, 이 대안은 상기의 [A안]과 [B안]의 문제점을 개선하고 장점을 살린 안(案)으로 서울시 현안과제의 해결에 효과적으로 대응할 수 있으며 용도지역 세분을 위한 대의명분의 확보에도 유리하다. 이와는 달리, 기정 용적률의 하향조정 및 용도지역 세분과정에서 일부 주민들의 반발이 예상되지만, 행정측은 주민설명회 등을 통하여 다양한 이해관련 그룹을 구분해서 전략적으로 용도지역 세분에 임한다면 일반시민 다수의 협조하에 대응이 가능하다고 본다. 이미 서울시 도시기본계획(안/1996년)에서는 이러한 취지로 일반주거지역에 대한 밀도개편방향과 계획밀도를 제시하고 있다.

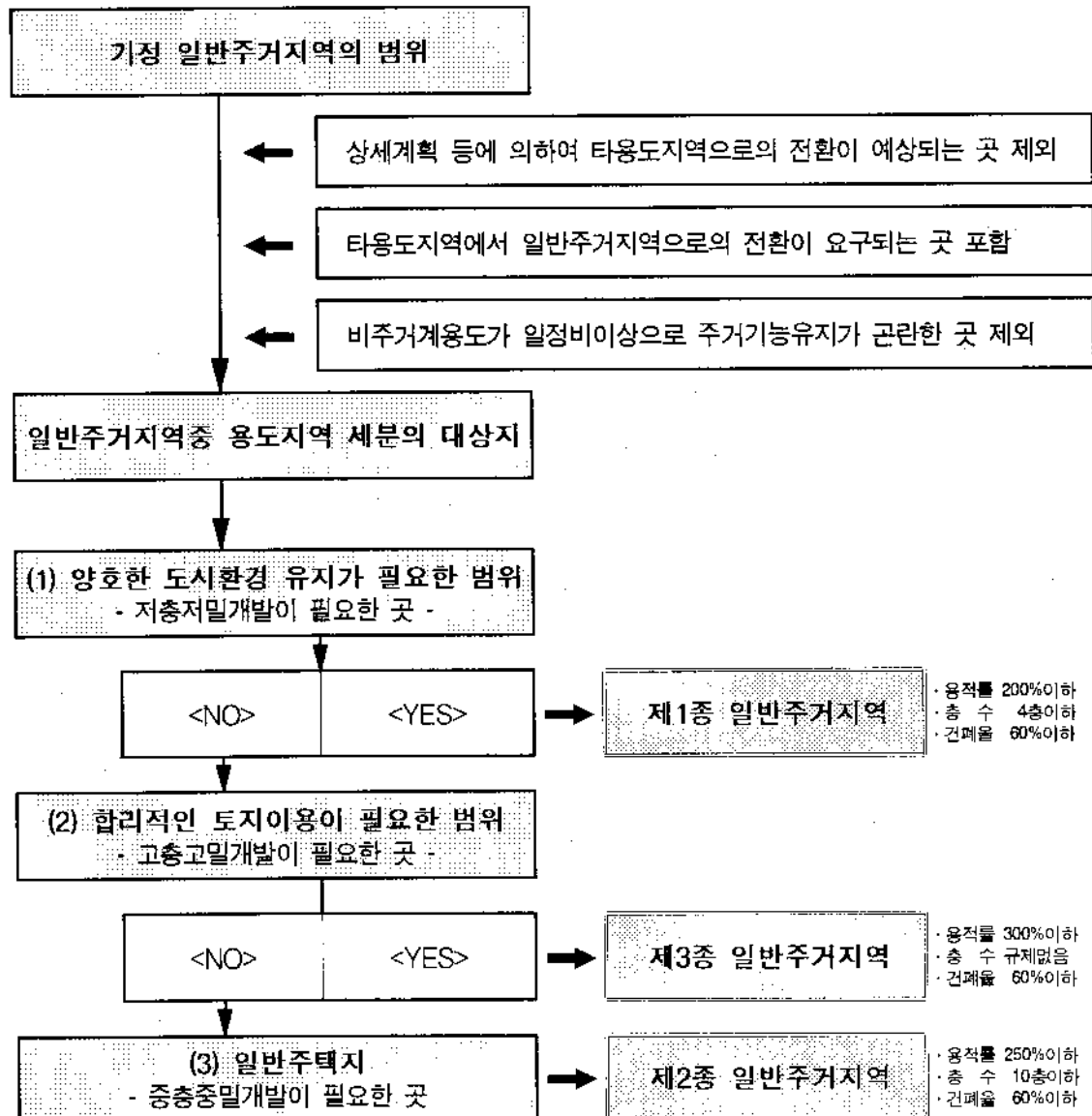
이상의 검토결과 서울시의 제반현황과 용도지역 세분의 실현성을 고려하여
본 연구에서는 [C안]을 택함.

5.2. 도시차원분석을 통한 세분방법과 지표설정

5.2.1. 일반주거지역의 세분을 위한 방법과 순서

일반주거지역에 대한 용도지역 세분과정은 “양호한 도시환경 유지”와 “합리적 토지이용”에 역점을 두고 실시한다. 이와 동시에 “일정 수준이상의 주거환경이 확보”되었는지 그리고 “지구내 도시기반시설과 공공시설의 정비실태”가 양호한지 등을 종합적으로 검토하여 계획밀도의 세분을 실시한다. 이러한 기본원칙 속에서 용도지역 세분에 관한 절차 및 방법을 정리하여 보면 <도 5-1>과 같다. 본 절에서는 앞의 5.1절에서 언급한 [제1단계]에 해당하는 것으로서 용도지역 세분의 기본원칙과 방향을 설정하기 위한 분석을 실시하고자 한다.

<도 5-1> 일반주거지역의 세분화를 위한 방법



첫째, 기정 일반주거지역의 범위를 대상으로 하되 (1) 타용도지역으로 변경될 가능성이 높은 곳과 (2) 타용도지역에서 일반주거지역으로 변경될 가능성이 높은 곳, (3) 이미 비주거계 용도가 일정비 이상으로 주거기능을 상실하였다고 판단되는 곳 등을 종합적으로 검토하여 용도지역중에서 “일반주거지역의 세분이 필요한 대상지”를 선정한다. 즉 그 변화의 대상은 상세계획 등에 의하여 타용도지역으로 변경이 확실시 되는 곳과 비주거계 용도비가 높아서 타용도지역으로의 변경이 바람직한 곳, 타용도지역 중에서 양호한 주거환경의 유지를 위하여 일반주거지역으로의 변경이 확실시 되는 곳이 해당된다.

둘째, 일반주거지역의 세분방법은 “일반주거지역의 세분이 필요한 대상지”으로 앞의 5.1절에서 채택한 [C안]을 토대로 실시하였다. 우선 “양호한 도시환경유지가 필요한 범위”를 도시차원에서 추출한다. 즉 저층저밀개발이 바람직한 곳으로 제1종 일반주거지역으로 지정한다. 그리고 제1종 일반주거지역을 제외한 나머지 대상지를 가지고 “합리적인 토지이용이 필요한 곳”을 추출한다. 즉 주거기능의 확보 및 회복차원에서 전략적으로 고층고밀개발이 필요한 곳을 제3종 일반주거지역으로 지정한다. 마지막으로 제1종과 제3종 일반주거지역을 추출한 후 나머지 지역을 제2종 일반주거지역으로 지정한다. 즉 일정 수준이상의 주거환경 유치가 필요한 곳으로 중층중밀개발이 필요한 일반주택지로 지정한다.

셋째, 세분된 용도지역(제1종, 제2종 및 제3종)에 대한 계획밀도의 범위는 “서울시 도시기본계획(안/1996년)”에서 제시하고 있는 내용을 따르도록 한다. 즉 현행 지역지구제에서 제시하고 있는 계획밀도(용적률 400%, 층수제한없음)로는 양호한 도시환경의 유지와 도시문제의 해결에 대응하기 곤란하다고 판단하여 제1종 일반주거지역은 용적률 200%이하 및 4층이하, 제2종 일반주거지역은 용적률 250%이하 및 10층이하, 제3종 일반주거지역은 300%이하 및 층수제한 없음 등으로 지구의 특성을 고려하여 각각 차등적용하는 것으로 한다.

5.2.2. 제1종 일반주거지역의 선정방법

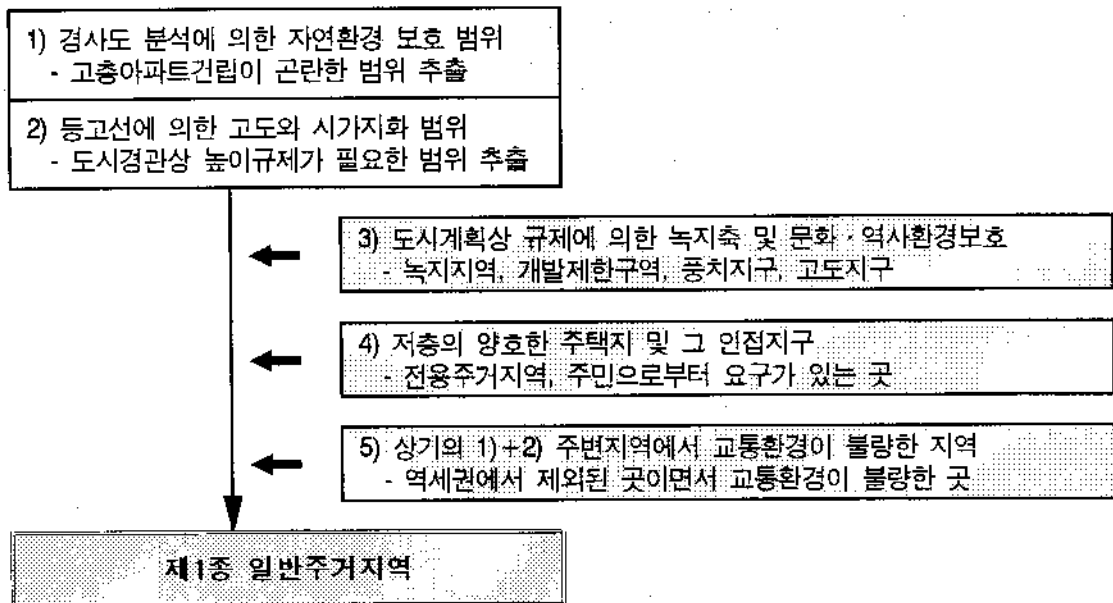
1) 제1종 일반주거지역의 선정순서

서울시의 특수성을 감안하여 도시차원에서 우선적으로 보존되어야 할 것으로는 양호한 도시경관 및 자연환경의 보호가 필요한 곳이다. 이와 관련이 깊은 주요지표로는 경사도 및 표고 등에 대한 지형분석이다. 즉 이러한 경사도분석 및 표고분석을 통하여 자연환경 보호와 도시경관 유지 등이 필요한 범위를 추출한다 <도 5-2>.

그 다음에 자연환경 보호상 중요한 역할을 하는 “녹지축의 대상과 범위”의 추출이다. 녹지축에 해당되는 대상지는 표고 및 경사도 분석을 실시하여 고층아파트 건립 및 대단위 개발이 허용되면 새로운 도시문제발생의 소지가 있는 곳 중에서 녹지공간이 이미 형성되어 있거나 녹지공간의 확보 가능성이 있는 곳이다. 이때 녹지공간이 이미 형성되어 있지만 녹지축에서 제외된 곳은 도시계획적으로 이미 지정된 내용을 준수하도록 한다. 따라서 제1종 일반주거지역의 설정은 “등고선”과 “경사도”를 주축으로 하되 “녹지축의 보호”가 필요한 곳도 같이 선정하도록 한다. 이것에 추가하여 “양호한 저층주택지”로 주거환경의 보호가 필요한 곳도

제1종 일반주거지역의 대상으로 설정한다. 즉 이미 양호한 저층주택지를 목표로 지정된 전용주거지역과 준녹지축의 개념을 갖는 기정 풍치지구의 주변지역에 대해서도 제1종 일반주거지역으로 지정한다. 그리고 앞에서 언급한 대상지 주변부에 입지하는 곳중에서 역세권에서 제외되어 있으면서 교통환경이 불량한 곳도 제1종 일반주거지역에 포함시킨다.

<도 5-2> 제1종 일반주거지역의 선정을 위한 대상지 추출방법

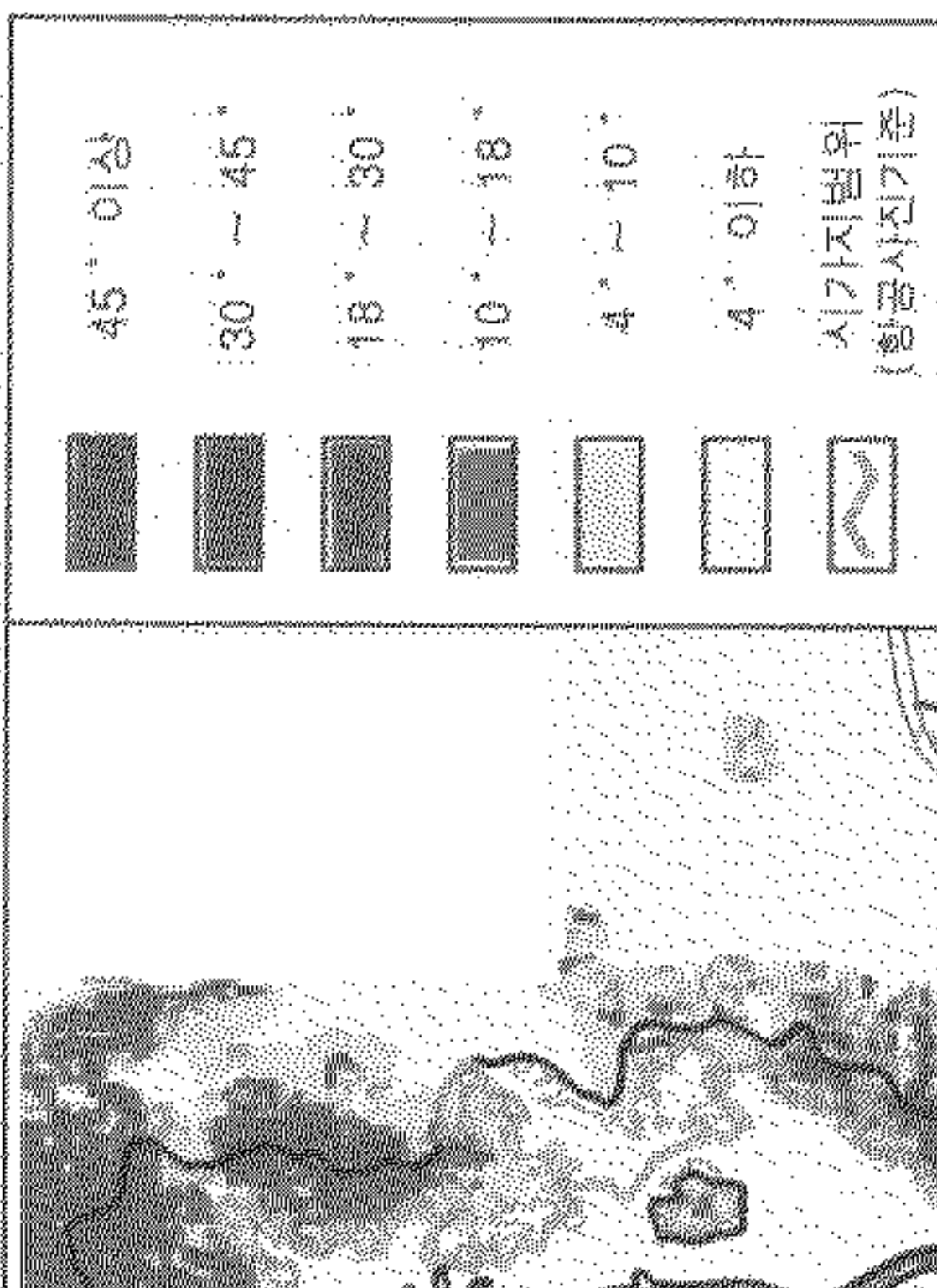


2) 분석의 기준 및 방법

첫째, 도시차원에서 표고 및 경사도 등의 지형분석을 통하여 양호한 자연환경 및 도시경관상 보호가 필요한 범위를 추출하기 위한 지표기준을 결정하고자 한다. 도시차원 분석에서는 등고선의 간격 50m인 축척 1/25,000의 분석도면을 사용한다. 이때 경사도 분석방법은 메쉬(mesh) 기본단위를 100m×100m로 하여 분석한다 <도 5-3>. 도시차원의 분석단위로는 지구차원에서 필요한 제1종 일반주거지역을 설정하는데 한계가 있다고 판단하여 지역차원에서 등고선의 간격을 5m로 설정하여 도시차원보다 자세히 경사도 분석을 실시한다. 이에 대한 분석내용은 다음의 5.3절 지역차원 분석에서 다루기로 하고 여기에선 도시차원의 것만을 대상으로 한다.

둘째, 도시차원에서 등고선에 의한 표고구분은 그 동안 서울시 관련연구에서 사용하여 온 “구릉지의 개념”을 고려하여 40m, 70m, 100m, 150m, 200m 등으로 구분하여 분석한다. 주택시가지로서 적정한 경사도를 추출하기 위하여 <표 5-3>과 같이 “일반론적으로 제시되어 있는 기준”을 토대로 서울시 시가지에 대하여 분석한다. <표 5-3>을 보면 경사도 10도이상이 되면 도로의 기울기가 가팔라지고 계단설치가 필요하며 구릉지 주택의 특성을 살릴 수 있는 것으로 보고 있다.

<도 5.3> 도시차원의 표고 및 경사도 분석



<표 5-3> 구릉지의 경사도에 따른 공간특

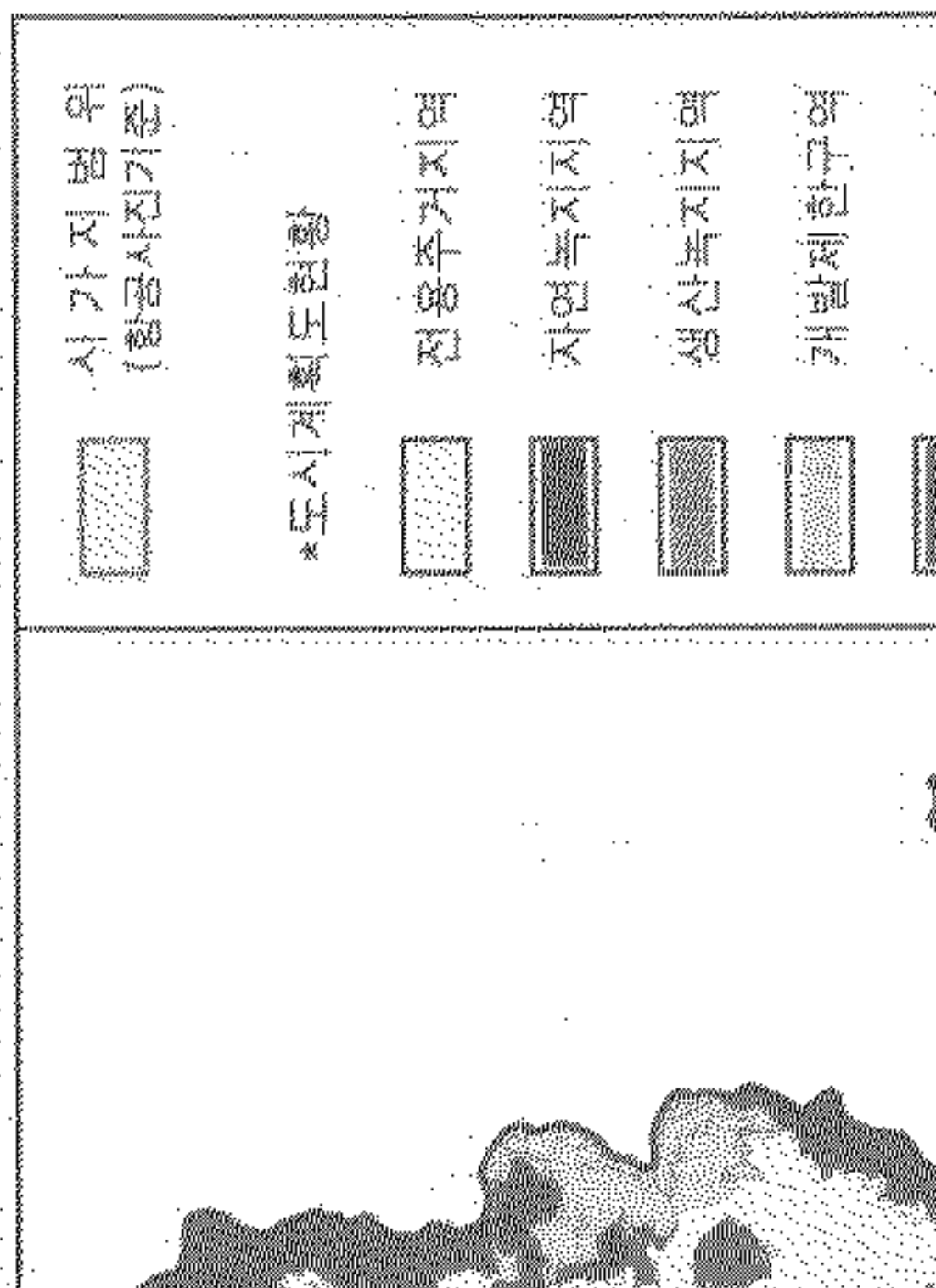
경 사 도	
0° ~ 4°	· 거의 평탄하게 보이며, · 평지에서의 보행속도와
4° ~ 10°	· 산보 등 휴식과 관망에 · 오르고 내리는 보행속도
10° ~ 18°	· 도로의 기울기가 급해지, · 휴식과 관망에 부적당하 · 구릉지주거의 형태적 특
18° ~ 30°	· 자동차의 등판한계에 해 · 구릉지주거의 형태적 특
30° ~ 45°	· 급사면이라고 정의할 수
45° ~ 90°	· 자연사면으로서는 불안전 · 사람에게서는 거의 벽과 같 · 경사도 범위의 초과로 사

주1) 자료 : 황인재, 경사지 집합주거계획에 관한 연구 논문, 한국토지개발공사, 구릉지 주거단지

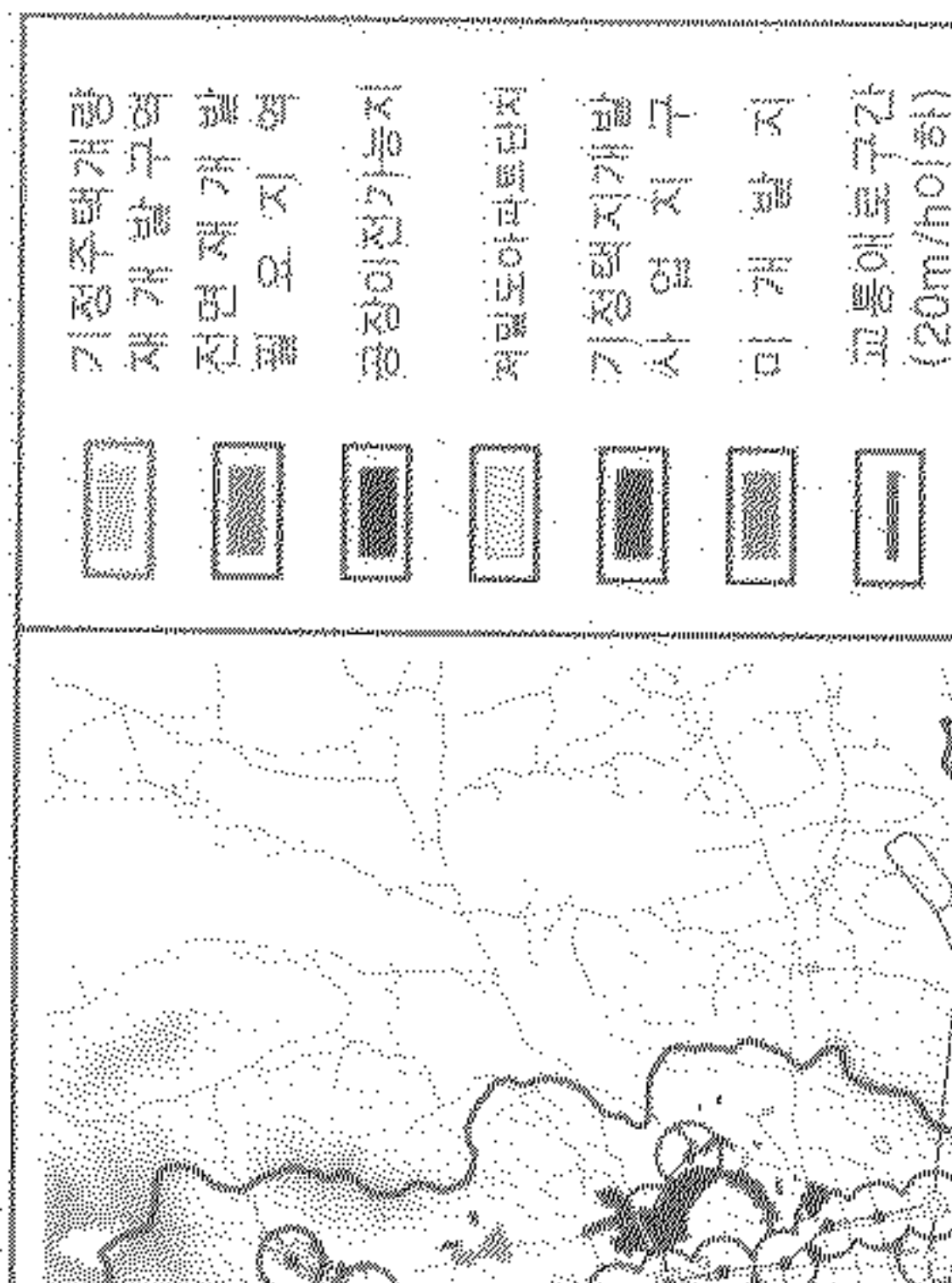
있다. 현재 이곳에서는 주택개량재개발과
는 동소문동 및 정릉일대, 홍제동일대, 금
당하된다. 이들 지역에 대해서는 도시경관
지역이지만 1960년대에 자연발생적으로 형

셋째, 도시차원에서 녹지축의 보호가 잘
기본계획상에서 이미 제시한 곳이 해당된
그 주변주택지에 대하여 규제가 필요한 것
고 40m이상인 곳에 입지한 구릉지 주택지
와 양호한 전용주거지역에 인접한 주택지
로 본다. 단 녹지축 및 녹지공간이라 할지
된 곳에 인접한 주택지에 대해서는 필요
으로 거정도시계획에 준하는 것으로 한다
것을 표고별로 구분하여 보면 40m이상이
시가지면적을 녹지공원의 면적을 포함한
차자차고 이다 즉 시가지면적 주에서 국토

<도 5-4> 서울시 녹지축과 시가화구역 현



<도 5-5> 서울시 교통환경과 고층고밀개발



5.2.3. 제3종 일반주거지역의 선정방향

1) 제3종 일반주거지역에 대한 선정
 용도지역 세분작업 중에서 특히 제3종
 을 최대한 활용하여 교통문제 해결은 물
 목표를 둔다. 이러한 목표를 구체화하기
 보를 위한 주택공급차원에서 고밀개발에
 검토 대상지는 역세권 범위와 중심지중
 심으로 선정한다. 또한 역세권 및 중심지
 전도로변에 입지한 주택지는 제3종 일반
 이와는 반대로 역세권 및 중심지의 범
 지역의 대상에서 제외하는 것이 바람직
 획 및 도시설계 등의 계획대상지와 양호

<도 5-6> 제3종 일반주거지역의 선정

IV 주선선과 투자이익을 고려하 역세권

통환경 및 도시기반정비의 실태를 고려하여 <도 5-6>과 같이 조건부로 제3종 일반주거지역으로 지정한다. 즉 역세권 및 중심지에 속하면서 도시기반정비 상태가 불량한 경우에는 제2종 일반주거지역으로 지정한다. 다만 상세계획 및 도시설계지구로 지정하여 지구내에 필요한 공공시설의 확보를 전제로 하는 경우에 한하여 제3종 일반주거지역으로 지정한다.

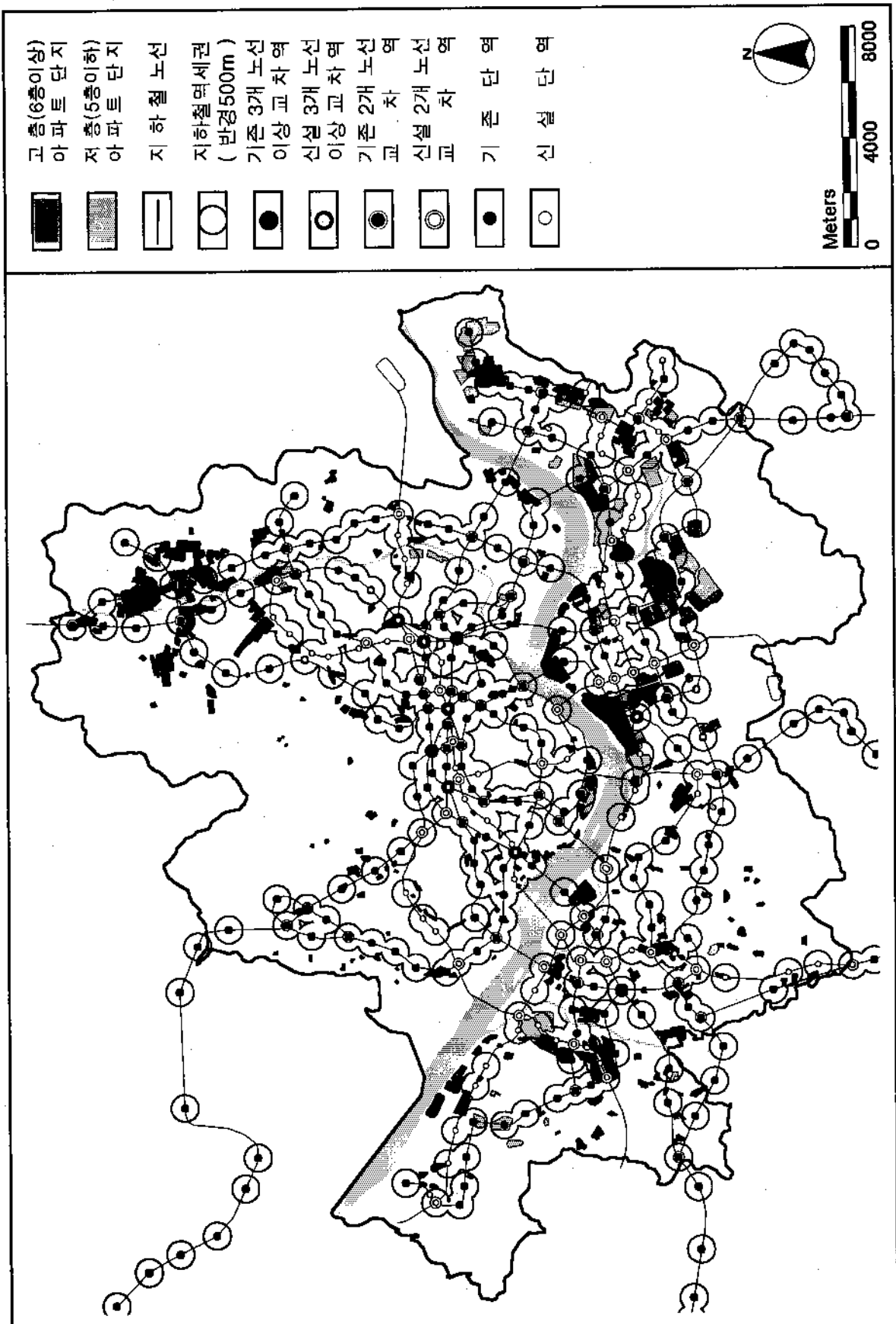
2) 분석의 기준 및 방법

첫째, 역세권의 범위는 보도에 의한 접근성을 고려하여 일반적으로 반경 500m로 설정하고 있다. 그러나 실제 토지이용의 양태 및 용도지역의 지정이라는 측면에서 볼 때, 역세권의 범위설정을 반경 500m로 획일적으로 설정하는 것은 논리적이지 못할 뿐만 아니라 설득력도 부족하다. 역세권의 성격은 다양한 주변여건에 따라서 토지이용 및 그 이용범위가 달라지기 때문이다. 이러한 역세권 중에는 (1) 서울시 도시기본계획에서 제시하고 있는 중심지내에 입지하고 있는 경우와, (2) 중심지 정비 관련계획 (상세계획, 도시설계 등)의 지정범위와 중첩되어 있는 경우, (3) 양호한 도시환경 보호가 요구되는 구릉지 및 하천 등에 인접해 있기 때문에 역세권 형성에 제약을 받는 경우 등으로 다양한 요소들이 관련되어 있다.

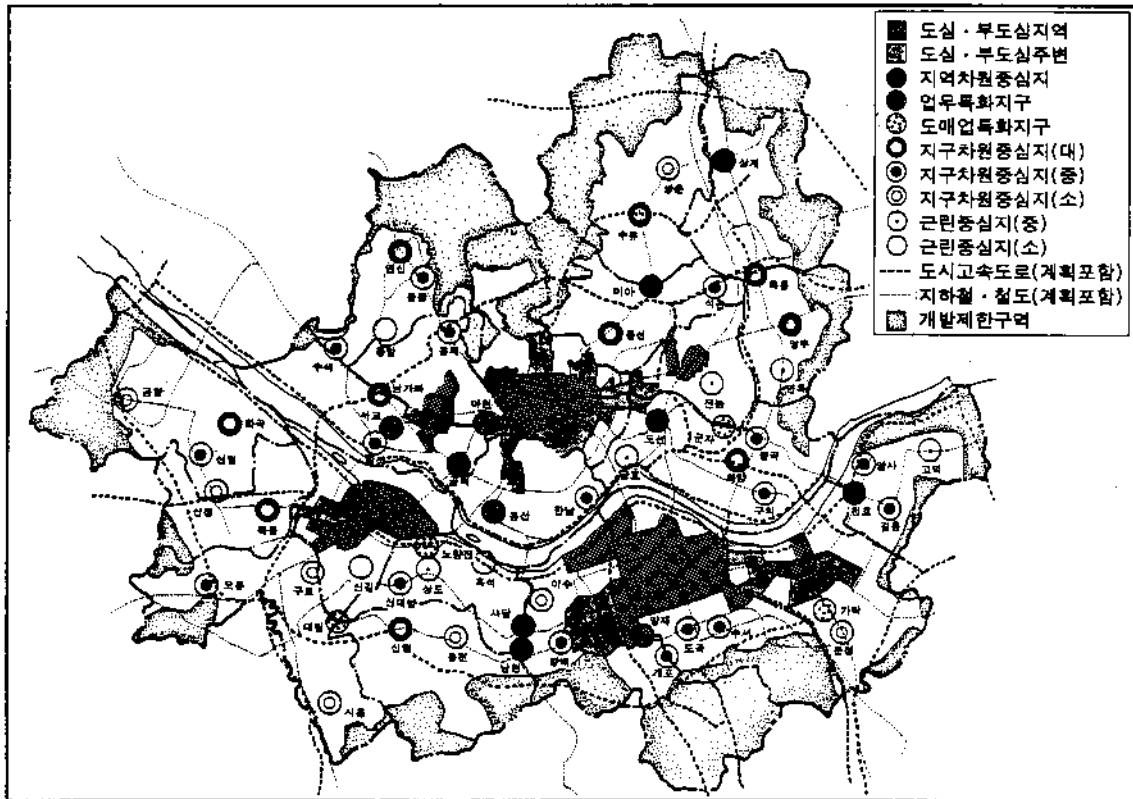
둘째, 상기한 바와 같이 역세권의 범위를 설정할 때 다양한 요소를 고려해야 한다는 필요성을 인정하면서도 연구의 편의상 도보권 (徒步圈 : 도보로 역을 이용하는 통상적인 거리)을 고려하여 본 연구에서는 반경 500m를 역세권으로 본다. 또한 역세권에 대한 검토대상 범위는 이미 계획된 제3기 지하철역까지를 포함한다. 검토할 주요내용으로는 기존의 대규모 아파트단지의 입지와 역세권과의 관련성을 파악 한다. 즉 대규모 아파트 등 공동주택단지가 역세권내외에 걸쳐 있는 대규모 아파트 등 공동주택단지의 경우와 역세권을 벗어나 입지한 아파트 등 공동주택단지의 경우에 대하여 용도지역 세분과 관련하여 어떻게 대응할 것인가를 검토한다 <도 5-7>.

셋째, 중심지중에서 주거기능의 확보가 전략적으로 요구되는 곳에 대해서는 고층고밀개발을 목적으로 하는 제3종 일반주거지역을 지정한다. 그 대상지 선정은 토지이용도를 고려하여 도심 및 부도심에 해당되는 곳을 추출한다. 그리고 그 범위내에 입지한 일반주거지역 중에서 인구감소가 현저하거나 정주인구 확보가 전략적으로 필요한 곳을 제3종 일반주거지역으로 정한다(<도 5-8>, <도 5-9>). 중심지에 대한 범위설정은 『서울시 중심지 위계설정과 재정립에 관한 연구(1992)』 결과와 서울시 건물분 과세전산자료(1995년), 1995년과 1990년의 인구 및 주택센서스를 토대로 분석하여 작성한 것이다. 우선 서울시 건물분 전산과제 자료(1995년도)를 활용하여 업무기능 및 도심적 상업의 특화도(L.Q.)가 높은 곳을 토대로 도심 및 부도심지역에 대한 중심지의 영역을 설정한다. 도심과 부도심에 대해서는 중심지와 주변부로 구분하여 영역을 동단위로 편의상 설정한다. 이들 지역내 및 주변지역에서 인구감소가 현저하거나 업무기능의 집적이 증가하는 것에 대응하여 전략적으로 주거기능의 확보가 필요한 곳을 제3종 일반주거지역으로 지정하는 것은 지역의 안정된 사회구조의 유지와 직주근접의 실현이라는 점에서 바람직하다.

<도 5-7> 서울시 역세권과 아파트단지 분포 현황

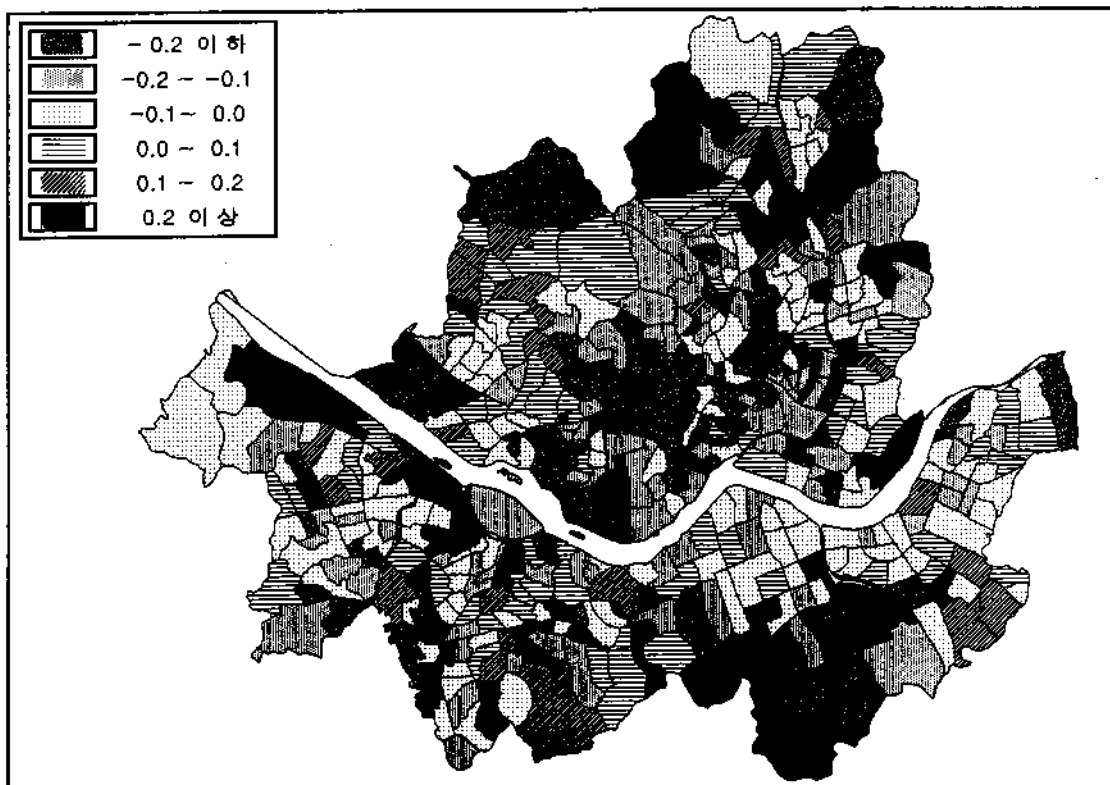


<도 5-8> 서울시 중심지 체계



출처 : 서울시정개발연구원, 중심지 위계설정과 제정립에 관한 연구, p.108, 1992.

<도 5-9> 서울시 행정동별 인구 변화(1990~1995년)



자료 : 통계청, 인구 및 주택조사보고서, 1990, 1995.

3) 분석 결과

첫째, 제3종 일반주거지역을 설정하는데 기본적으로 필요한 요소인 역세권의 범위 설정은 매우 복잡하고 다양하다. 하지만 역세권이 점차 생활권의 중심 및 교통의 요충지로 변모하게 될 것이다. 이때 역세권 주변의 성장 잠재력은 도시기본계획에서 제시하고 있는 중심지의 위계와 관련정비계획, 대규모 도시개발사업, 기존 업무계·상업계 용도의 집적도, 용도지역의 지정실태, 역세권의 이용객 및 노선의 교차여부 등과 밀접한 관련성을 갖는다고 보았다(<부록 5-1>, <도 5-10>).

둘째, 노선의 교차여부 측면에서 역세권을 보면, 4개노선 교차 2개역, 3개노선 교차 10개역, 2개노선 교차 66개역 등 2개이상 노선이 교차하는 역세권은 78개역에 이르고 있다. 그 중에서 중심지내에 입지한 경우는 58개역(74.4%)이고, 상세계획 및 도시설계의 대상이 되고 있는 곳은 38개역(48.7%)이다. 역세권내에 지정된 용도지역을 보면 상업지역이 45개역(57.7%)이고, 일반주거지역 73개역(93.6%)에 이르고 있다. 또한 3개노선이상 교차하는 역세권의 과반수는 도심지역에 위치하고 있으며, 그외의 3개이상 교차역으로는 신도림역, 고속터미널역, 공덕역, 청량리역, 왕십리역 등이다. 그리고 2개노선이 교차하는 곳 역시 도심 및 부도심지역에 집중적으로 분포하고 있다.

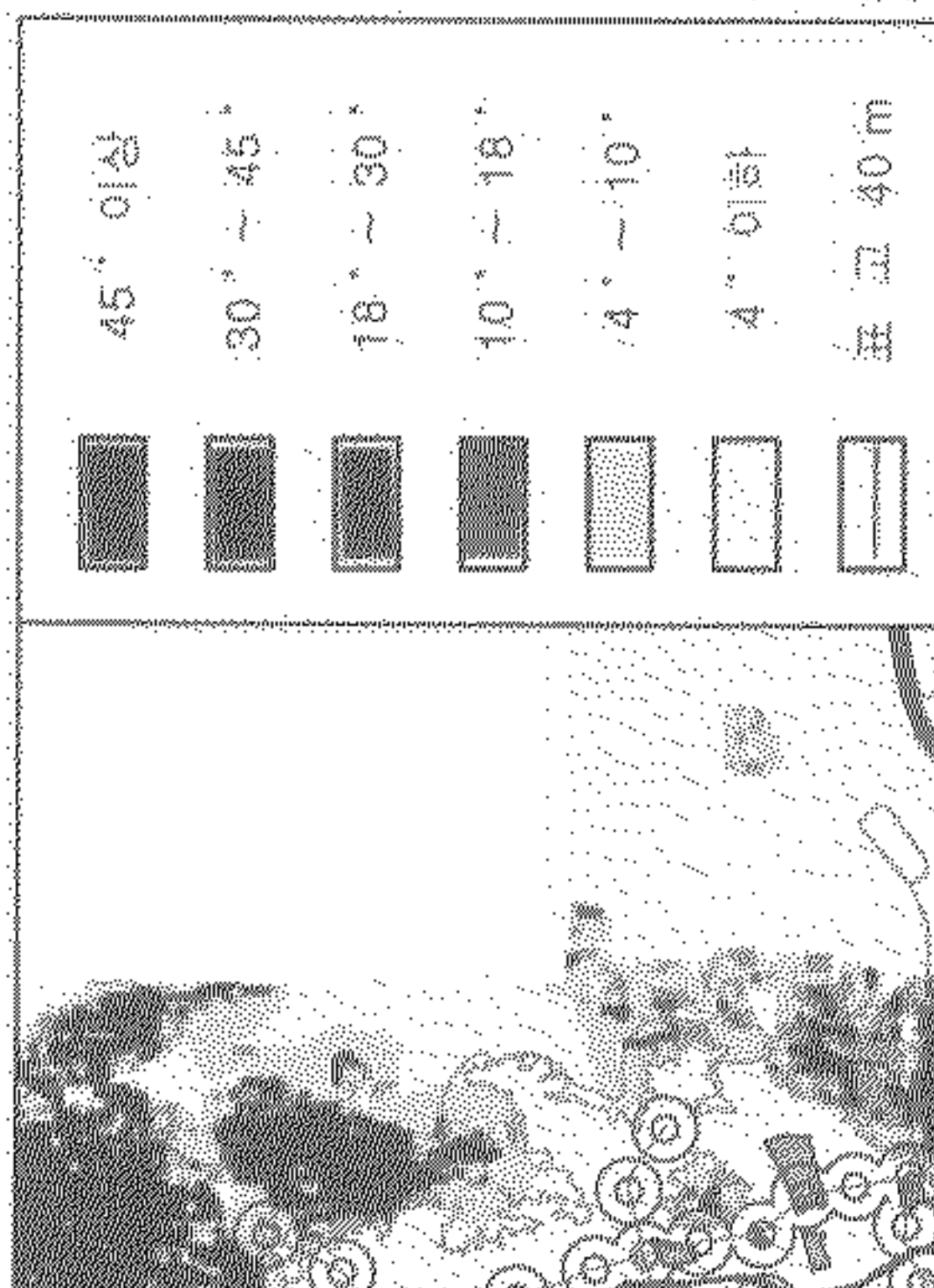
셋째, 역세권을 분석한 결과, 아파트단지가 역세권(반경 500m) 이내에 위치하거나 아파트단지 규모가 커서 역세권에 걸쳐있는 경우에는 역세권으로의 용이한 접근성 확보차원에서 제3종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다. 이와 같은 경우로는 대규모 주공아파트가 입지하고 있는 잠실 및 반포일대에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 다만 역세권에 입지한 일반주택까지 중에서 교통환경과 도시기반정비가 불량한 경우에는 제2종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다.

넷째, 역세권에 입지한 지역일지라도 도시환경 및 자연환경보호가 필요한 곳은 제1종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다. 이같은 사례는 서대문구 홍제동 및 홍은동일대, 동작구 상도동일대, 성동구 금호동일대 등이다.

다섯째, 역세권이 단역일 경우라도 주요 간선도로망과 접하거나 기존의 업무계 및 상업계 용도의 집적도가 높아 성장가능성이 있는 곳은 타지역과 비교하여 발전잠재력이 높다. 또한 이 경우 비주거계 용도로의 변경 가능성이 높으므로 제3종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다.

여섯째, 간선도로망을 축으로 역세권이 발달되어 있는 경우에는 역세권에 포함되어 있지 않은 경우라도 간선도로변에 한하여 제3종 일반주거지역으로 지정할 수 있다. 그러나 해당 간선도로의 교통환경이 열악한 경우에는 제외시킨다. 한편, 역세권의 범위를 넘어 중심지의 범위가 발달된 경우, 즉 용도지역상 업무계·상업계 토지이용이 이미 발달되어 있는 경우에는 이것을 인정하면서 역세권을 설정하는 방식을 취한다. 비주거계 용도의 연상면적비가 이미 일정 비율을 초과하여 주거기능의 유지가 곤란한 경우에는 타용도지역으로의 변경을 적극적으로 검토한다.

<도 5-10> 도시차원의 경사도 분석과 역세:



일곱째, 중심지중에서 전략적으로 주거
개발개발이 필요한 제3종 일반주거지역으
우는 지정 상업지역 주변에 입지한 행정
(1995년) 20%이상 인구감소를 나타낸 지
역으로 지정하는 것을 우선적으로 고려함

여덟째, 영동부도심은 상주인구의 감소
연상면적이 급증하고 있기 때문에 이에
해당되는 일반주거지역에 대해서는 제3
대상지에 해당되는 주택유형은 가급적
침투를 억제하기 위하여 고층아파트 등
성을 제고하기 위한 건물배치를 유도하고
실, 반포, 해청, 도곡 등의 저밀도아파트

5.3. 교통환경 및 도시기반정비수준을 고려한 계획밀도 설정방법

앞의 5.2절에서는 서울시 일반주거지역에 대한 용도지역 세분(1·2·3종)을 위한 원칙과 기준을 서울시차원에서 제시하였다. 본 5.3절에서는 5.2절에서 세분한 용도지역을 대상으로 지구차원에서 공공시설 및 도시기반시설 실태를 고려하여 계획밀도를 세분하고자 한다. 우선 세분된 용도지역에서 제시된 계획용적률을 토대로 상향조정이 가능한 곳으로는 도시기반시설의 정비 및 공공시설의 수준이 양호한 곳과, 상세계획 및 주택개량재개발 등 도시계획사업이 계획된 곳 등이다. 이와는 반대로 세분된 용도지역의 계획용적률 보다 하향조정이 필요한 곳으로는 일정 수준이상의 주거환경 유지가 필요한 곳과 도시기반시설의 정비 및 공공시설의 수준이 불량한 곳 등이다.

5.3.1. 계획밀도의 설정방법

지금까지의 도시기반시설에 대한 계획적 사고 및 검토는 대부분이 지구차원중심으로 이루어졌기 때문에 신규개발의 규모가 크거나 일정한 범위내에서 집중적으로 개발이 실시될 경우 교통환경의 악화문제를 근원적으로 해결하는 데에는 한계가 있었다. 이점을 근본적으로 개선하기 위하여 도시차원에서 부터 지역차원, 지구차원에 이르기까지 공간스케일을 달리하면서 교통환경에 대응한 밀도계획의 기본방향을 제시하고자 한다. 교통환경과 도시기반정비 수준을 고려한 계획밀도의 설정방향은 <도 5-11>과 같이 3단계로 구분할 수 있다.

[제1단계]의 도시차원에서는 “역세권 또는 중심지내 지역”을 주축으로 “간선도로의 교통환경”의 양호 또는 불량 여부를 가지고 4가지로 유형화 한다. 도시교통환경의 개선은 중심지 및 역세권내에서의 직주근접형 개발과 지하철 중심으로 한 고층고밀개발을 통하여 해결하는 것이 효과적이라 본다.

[제2단계]의 지역차원에서는 [제1단계]에서 제시한 4가지 유형에 대하여 계획밀도의 기본방향을 각각 제시한다. 지하철 및 버스 등 대중교통이용의 극대화가 필요한 지하철역과 간선도로변에 대해서는 기존 교통환경을 악화하지 않는 범위내에서 고층고밀개발을 허용한다.

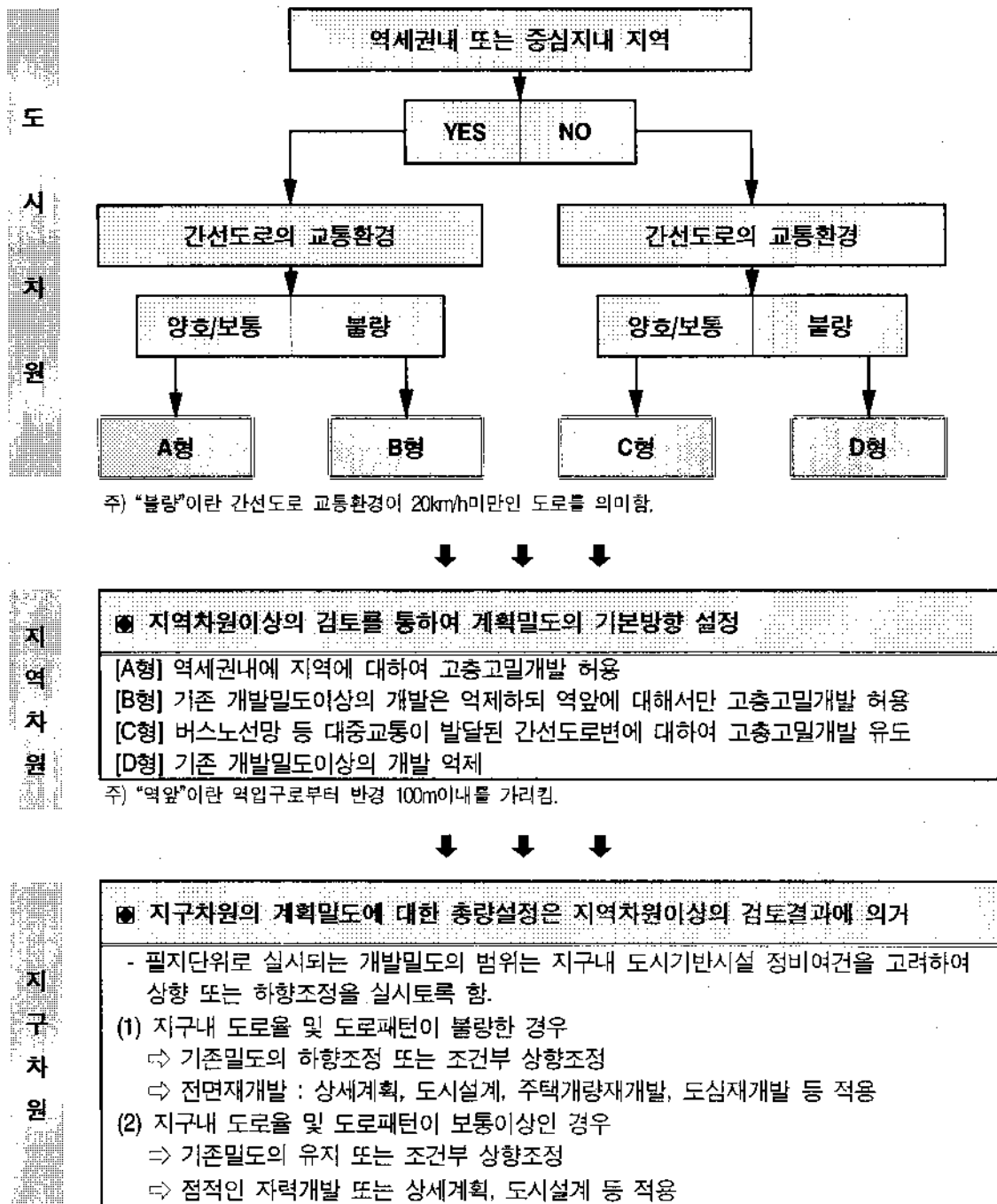
[제3단계]의 지구차원에서는 [제2단계]에서 유형별로 제시된 계획밀도의 기본방향을 토대로 지구내 도로율이 일정수준에 도달하고 있는지와 도로패턴이 양호한지 여부를 종합적으로 고려하여 상향조정 또는 하향조정을 실시하여 지구차원에 적용될 계획밀도의 범위를 최종적으로 정하는 것으로 한다.

5.3.2. 도시기반정비수준 및 공공시설 이용실태 설정을 위한 주요지표

도시기반시설의 정비 및 공공시설의 수준과 관련한 주요지표로는 간선도로 및 보조간선도로에 의한 접근도, 간선도로의 교통환경 여건, 지하철역으로의 접근성, 지구내 도로율, 면적(面的)인 정비가 필요한 곳, 개별단위의 정비가 필요한 곳, 초등학교의 이용실태 등을 들 수 있다. 이같은 분석지표의 성격을 고려하여 공간스케일을 달리하면서 대응관계를 나타낸 것이 <표 5-4>이다. 여기서의 공통점은 지표의 특성과 관계 없이 지역차원 분석이 중요함을

보이고 있다. 공간스케일과 관계없이 중요한 지표로는 역세권이다. 지구차원 분석과 관련성이 높은 것은 지구내 도로율, 도시차원과 관련성이 높은 것은 간선도로의 접도율, 간선도로의 교통환경, 면적인 정비가 필요한 곳 등이다. 여기에서 대상으로 한 주요지표에 대한 것을 항목별로 살펴보면 다음과 같다.

<도 5-11> 교통환경여건과 계획밀도에 대한 기본방향



<표 5-4> 도시기반정비수준 및 공공시설 이용실태의 파악을 위한 주요지표

주 요 지 표 항 목	1) 도시차원분석	2) 지역차원분석	3) 지구차원분석
(1) 간선도로·보조간선도로의 점도를 (블록크기)	●	●	△
(2) 간선도로 교통환경 (시속 20km 이하)	●	●	△
(3) 역세권 접근성 (반경 500m 이내)	●	●	●
(4) 지구내 도로율 (가구단위 + 도로패턴)	△	●	●
(5) 면적인 정비가 필요한 곳	●	●	○
(6) 개별단위의 정비가 필요한 곳	△	●	△
(7) 초등학교의 통학권 및 학급당 학생수	△	●	△

주) 분석도 : (높음 ● > ○ > △ 낮음)

1) 간선도로 및 보조간선도로의 접근성

여기서 말하는 서울시 간선도로 및 보조간선도로 개념은 제량적 항목을 이용한 도로기능 파악과 도로구조령에 의한 도로기능구분에 의거하여 설정한 것이다⁸⁾. 그 주요내용을 개관하면 다음과 같다.

첫째, 주간선도로는 20m이상 도로를 대상으로 하며 도시지역의 도로망의 주골격을 형성한다. 이 도로는 계획 통행량이 하루 20,000대 이상인 주요도로를 가리킨다. 보조간선도로는 20m이상 도로중 간선도로에서 누락된 도로 및 기타 중요한 도로를 말한다. 이 도로는 도시 계획 분류기준상 대로 또는 중로에 해당하며, 계획 교통량이 하루 5,000~20,000대인 도로를 가리킨다.

둘째, 고밀개발에 따른 지구내 교통을 처리할 경우 해당지구의 간선도로에 연결한 정도, 즉 간선도로에 접한 부분이 많을수록 유리하다고 볼 수 있다. 법률적인 도로분류체계에 의하면, 주간선도로와 주간선도로의 간격은 1,000m내외, 주간선도로와 보조간선도로의 간격은 500m내외, 보조간선도로와 집분산도로의 간격은 250m내외로 설정하고 있다⁹⁾. 이러한 관점에

주8) 서울시정개발연구원, 서울특별시와 자치구간의 도로관리체계에 관한 연구, 1996(미발간) 참조

주9) 도시계획시설기준에관한규칙 제10조 (도로에 대한 결정기준) 1항 참조

「도로는 그 효용의 제고를 위하여 교통영역이 최대화되도록 배치하여야 하고 도로의 사용 및 형태별 구분과 규모별 구분에 따라 일관성있게 제동화된 도로망을 형성하도록 결정하여야 하며, 도로의 기능별 구분에 의한 배치간격과 구획간 도로의 배치거리는 다음 각호에 의한다. 다만, 도시의 규모, 지형조건, 토지이용계획 및 인구밀도 등에 따라 배치간격을 달리할 수 있다.

가. 주간선도로와 주간선도로의 간격 : 1,000미터 내외

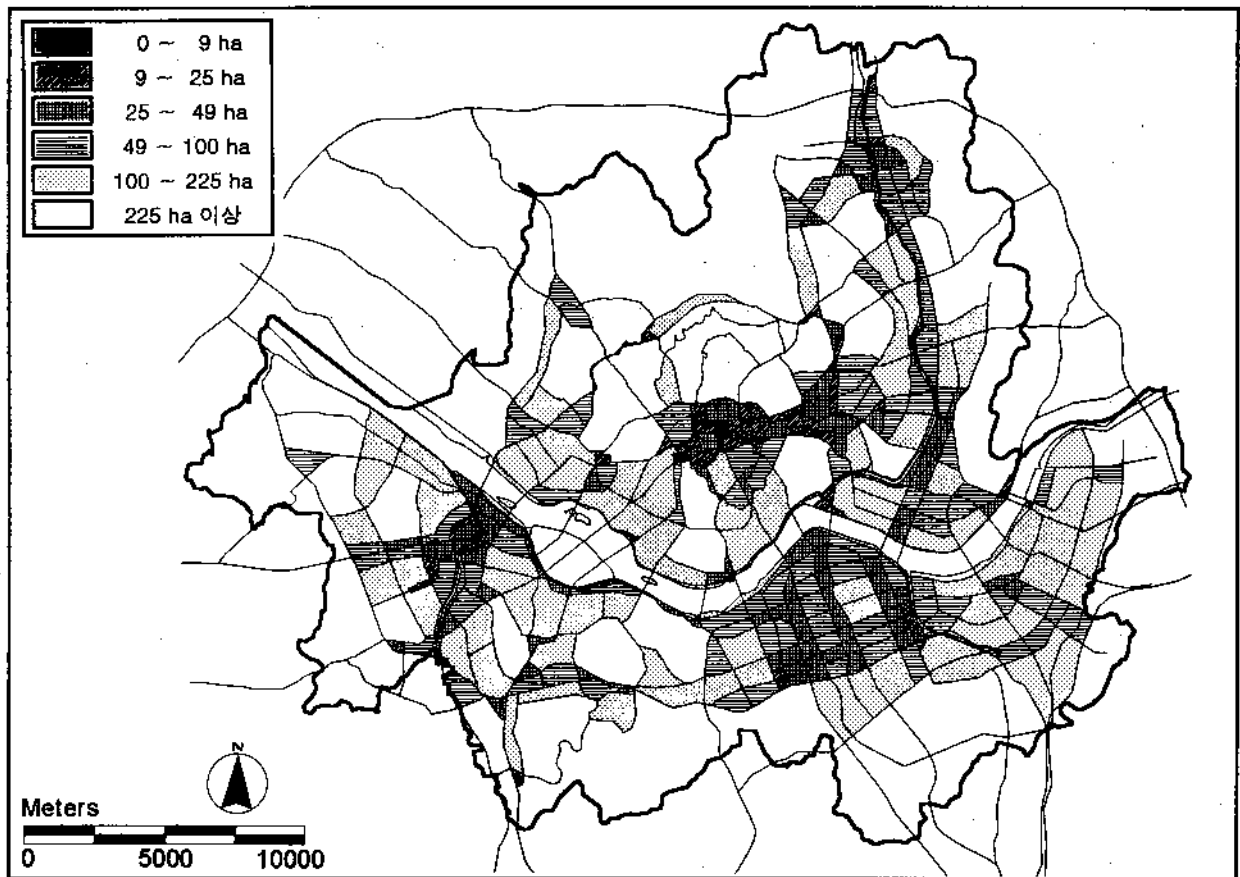
나. 주간선도로와 보조간선도로의 간격 : 500미터 내외

다. 보조간선도로와 집산도로의 간격 ; 250미터 내외

라. 국지도로의 배치간격 : 장측 90미터 내지 150미터, 단측 30미터 내지 60미터

서 현재 서울시 주간선 및 보조간선도로의 배치거리를 살펴보면 다음과 같다. 간선도로 및 보조간선도로에 의해서 둘러싸인 도로망의 블록면적은 <도 5-12>와 같이 지역에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 도로망의 블록면적은 간선도로망이 발달된 도심부의 경우 25ha(500m×500m) 정도이며, 영동부도심은 49ha(700m×700m) 정도가 주류를 이루고 있다. 그리고 이들 중심지를 제외한 지역중에서 토지구획정리사업이 완료된 곳은 대부분 225ha(1500m×1500m) 이내에 속한다. 반면에 도시기반정비가 취약하고 근년에 주택개량재개발과 관련하여 고층아파트가 건립되고 있는 구룡지 주변지역은 약 225ha이상으로 간선도로의 서비스수준이 낮은 것으로 나타났다.

<도 5-12> 서울시 주간선 및 보조간선도로 현황 분석



2) 간선도로의 교통환경 및 역세권 접근성

첫째, 간선도로의 교통환경이 불량하면 해당 지구차원 및 가구단위로 볼 때 토지이용상 고밀개발이 불리하다고 보았다. 특히 간선도로 및 보조간선도로의 교통환경이 시속 20km이하로 불량한 곳에 대해서는 기존 개발밀도를 유지하거나 하향조정하는 것이 바람직하다고 보았다. 이러한 관점에서 서울시 교통환경이 불량한 곳을 보면 <도 5-13>과 같이 서울시 전역에 걸쳐 분포하고 있다. 특히 교통환경이 불량한 곳은 간선도로의 밀도가 낮은 곳과 간선도로간에 교차하는 곳, 도심의 진입구간에 해당되는 곳에 집중적으로 분포하고 있다.

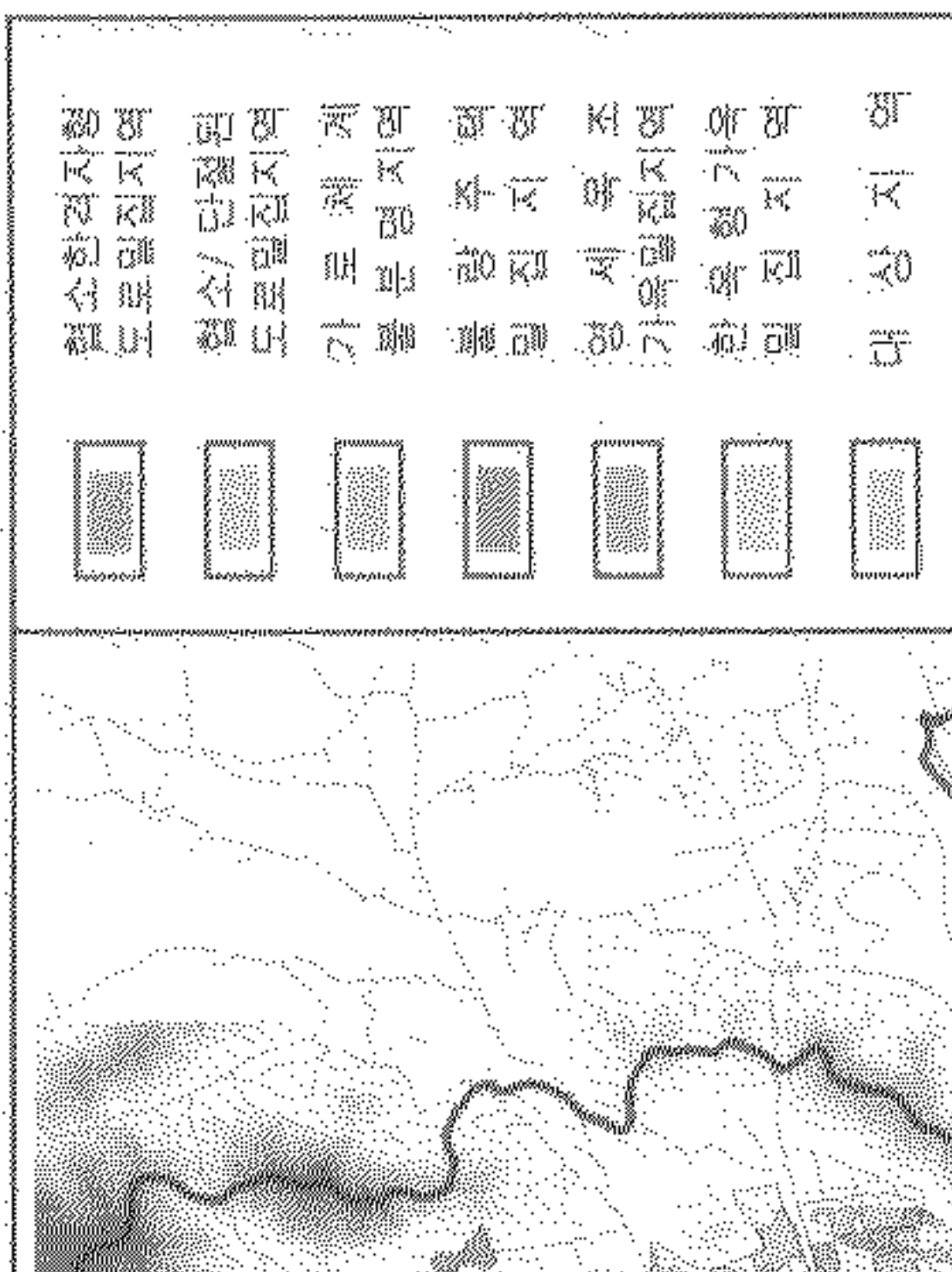
간선도로중에서 교통환경이 불량한 구발에 따른 교통량의 급증과, 인접도시 및 도로의 체계상 문제 등에 기인한다. 따라 한계가 있기 때문에, 도시차원에서 부터 요하다. 그러나 서울시차원에서 교통환경 발가능지, 즉 주택개량재개발사업 및 채고 있는 것이다. 그러므로 이들지역이 상도에 대한 하향조정 혹은 제1종 일반주거 들재, 역세권의 범위인 반경 500m는 중 미한다. 이 범위내에 있는 주택지는 지하 이 범위내에 공동주택을 건립하는 것이 보았다. 하지만 역세권의 범위를 설정할 일률적으로 반경 500m로 적용하여 토지 즉 토지이용계획상의 역세권 개념은 주거 반라지라다가 보다

우에는 도로폭원중 해당지구에 면한 폭
 는 도로는 지구내 도로를 서비스하는 구
 도로적인 성격이 강하기 때문에 도로율
 계 산정될 소지가 있는 것을 막기 위해
 내 4m이상의 도로는 모두 포함하여 산정
 셋째, 용도지역별 계획도로율 기준을
 의 기준을 각각 제시하고 있다. 주거계
 지도로 15%이상으로 도로율의 합계를
 내용은 지역차원(5.4절)과 지구차원(5.5절)
 적으로 다루기로 한다.

<표 5-5> 용도지역별 계획도로율 기준

구분	합계
주거지역	20 ~ 27%

<도 5-14> 서울시 주거환경개선이 필요한 곳



둘째, 세가로망의 확보가 필요한 경우는, 법적으로는 최소필지(90㎡) 이상이지만 지구내 도로여건이 불량(지구내 도로의 단절 또는 협소)하거나 소규모 필지가 밀집되어 있어 다가구주택 등이 건립될 경우 지구내 교통환경의 악화가 우려되는 곳이 해당된다. 이곳의 대부분은 토지구획정리사업이 실시되었지만 지구내 도로여건이 열악하거나 지구내 도로망의 연결성이 불량한 곳이 다수 포함되어 있다 <도 5-14>. 이 대상지 역시 주거환경정비 차원에서 세가로망을 정비하여 개발밀도의 급격한 증가를 억제할 필요가 있다.

5) 초등학교의 이용실태

첫째, 초등학교의 이용실태 파악은 공공시설의 확보 정도를 측정하는 중요한 지표이다. 초등학교의 이용실태는 통학권의 범위와 학교학급당 학생수로 구분하여 생각할 수 있다. 통학권의 범위는 편의상 일반적으로 도보권의 범위인 반경 500m이내로 한다. 따라서 초등학교에 대한 공공시설의 필요충분조건은 통학권의 범위가 반경 500m이내에 있어야 하며, 학급당 학생수는 서울시 평균치를 기준으로 하여 10%를 초과하지 않는 것이 바람직한 것으로 본다.

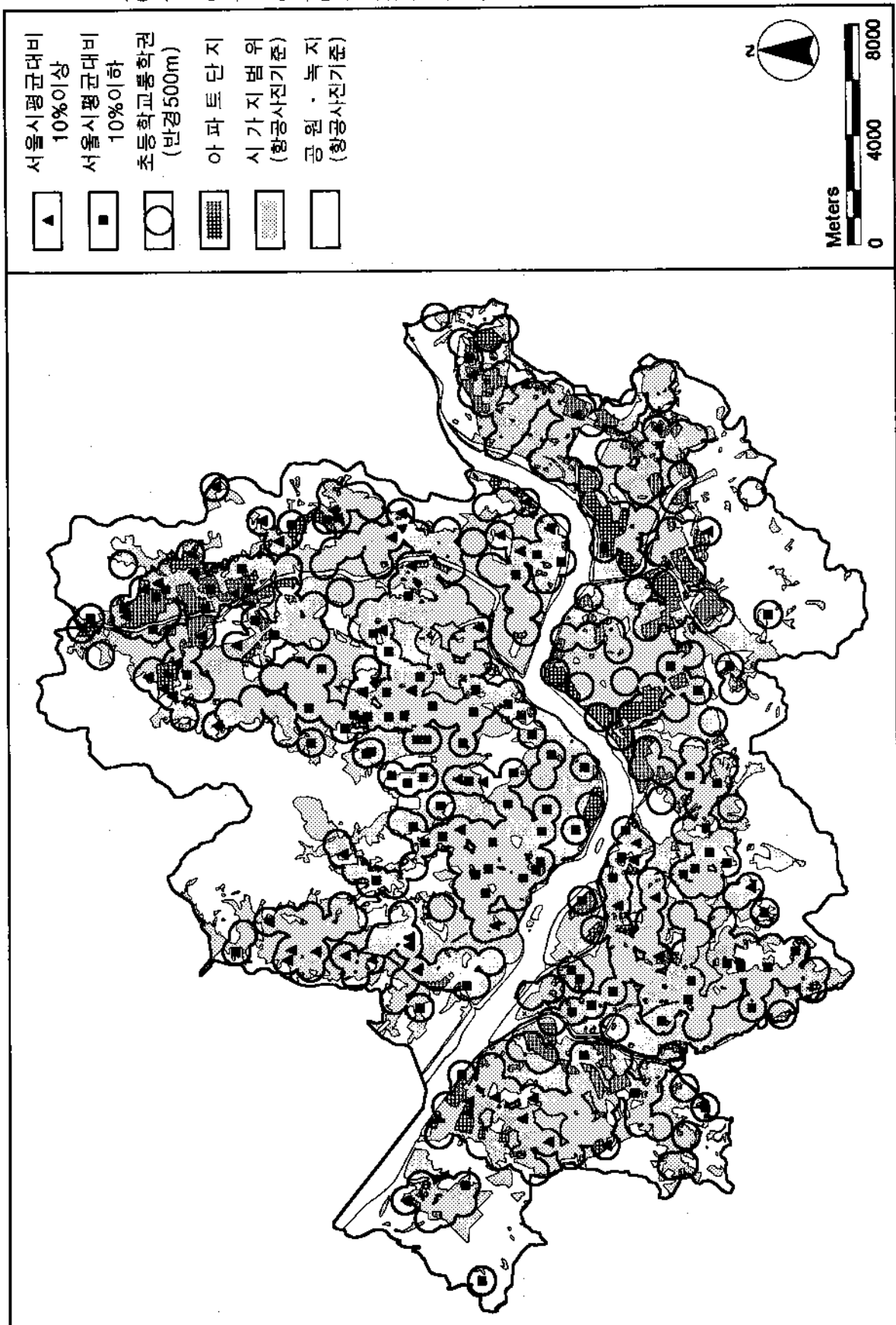
둘째, 이러한 관점에서 서울시 초등학교의 이용실태에 대한 분석 결과를 보면 <도 5-15>와 같다. 서울시 평균치보다 10%이상 학급당 학생수가 높은 곳은 상계지역 및 은평지역, 가양지역, 동작구 일부지역, 중곡동일대가 포함된다. 이들지구의 특징은 1980년대 중반부터 택지개발사업에 의해 대규모 고층아파트단지가 건설된 곳이거나 근년에 다세대·다가구주택의 건립이 활발하여 세대수가 급증한 곳이 해당된다. 특히 택지개발사업에 의해 고층아파트가 건립된 곳은 학급당 학생수가 타지구보다 높다. 이것은 아파트 평형에 따른 연령구조의 편중화와 법상 학교시설 확보기준과 관련한 제도¹¹⁾의 미비함에 기인하는 바가 크다. 전자의 경우는 아파트의 평형이 주로 전용면적 10~20평대로 획일화되어 있어 그 영향으로 거주연령계층 역시 30대 연령층 및 초등학교 취학연령층의 비중이 타지역보다 우세한 것이 특징이다. 후자의 경우는 관련제도의 적용이 아파트단지내 거주자의 특성을 감안하지 않고 중저층의 주택지와 동일하게 적용하고 있기 때문에 발생하는 문제이다.

셋째, 학급당 학생수가 서울시 평균치보다 10%이상 낮은 곳은 주로 1970년이전에 형성된 구시가지내에 집중적으로 분포하고 있다. 이들지구의 공통적인 특징은 주거환경이 열악하여 근년에 인구 감소가 현저하며 60대이상의 고령계층이 다른 지역보다 월등히 높다. 학급당 학생수가 서울시 평균치보다 낮은 것은 정주 인구감소와 거주연령계층의 고령화에 기인한다.

주11) 학교시설의 설치는 도시계획시설기준에 관한 규칙(제85조, 86조), 교육법, 육아진흥법, 학교시설설비기준령에 준하며, 그 설치기준을 보면 다음과 같다.

구분	초등학교	중학교	고등학교
법적 기준	1개 근린주구	2개 근린주구	2~3개 근린주구
세대 수	2,500세대	5,000세대	5,000~7,500세대
학생 수	1,000명	1,000명	1,000명
학교 면적	5,600㎡	6,600㎡	8,300㎡

<도 5-15> 서울시 초등학교 통학권과 학급당 학생수 분포



5.4. 지역차원분석을 통한 세분방법과 지표설정

이미 상기한 검토내용, 즉 도시차원 분석을 통한 용도지역 세분과 관련하여 제시한 정책목표 및 설정기준을 지역차원에 적용시키기 위해 필요한 주요지표의 선정 및 분석방법을 파악하고자 한다. 도시차원의 분석을 토대로 지역차원분석에 필요한 제1종, 제2종 및 제3종 일반주거지역에 대한 전형적인 대상지를 선정하고, 이 대상지에 대한 검토를 통하여 지역차원에서 용도지역 세분과 관련하여 기본지표의 설정과 유의하여야 할 사항을 제시한다. 이때 기본지표의 설정에서는 도시기반정비 실태, 역세권의 범위설정, 제1종 일반주거지역의 선정과 관계가 있는 경사도와 등고선의 범위 설정, 용도지역세분에 필요한 구역설정기준과 최소단위 설정, 노선형 용도지역의 지정가능성 등을 검토한다.

5.4.1. 대상지 선정

연구대상지의 선정은 용도지역세분과 관련한 정책목표의 구현과 지역의 특성을 고려하여 <표 5-6>과 같이 8개 지역을 설정하였다. 지역차원의 검토대상지 중에서 “자연환경 및 도시경관의 보호”가 필요한 제1종 일반주거지역에 해당되는 곳을 제2종 및 제3종 일반주거지역에 해당되는 곳보다 많이 선정하여 검토하였다. 이것은 계획밀도의 하향조정 폭이 다른 용도지역에 비하여 커서 주민들로부터 반발이 예상되어 계획적인 대응이 요구되기 때문이다. 여기서는 편의상 연구 대상지를 제1종, 제2종 및 제3종 일반주거지역으로 구분하고 있지만 이것은 각 용도지역중에서 가장 우세한 것을 나타낸 것이다. 실제로는 용도지역이 서로 혼재된 형태를 보이고 있어 지역차원에서 용도지역 세분을 위한 선을 명확히 구분하는 데에는 한계가 있다. 여기서 대상으로 한 검토대상지에 대하여 개관하여 보면 다음과 같은 특징이 있다.

<표 5-6> 지역차원분석을 위한 용도지역 세분별 대상지 선정

구 분	대 상 지 사 례 지 역
제1종 일반주거지역	● 성북구 동소문동 일대 <구릉지> ● 도봉구 미아동 일대 <구릉지 + 역세권> ● 성동구 금호동 일대 <구릉지 + 재개발구역> ● 마포구 아현동 일대 <노후목조가옥밀집지 + 구릉지>
제2종 일반주거지역	● 중랑구 면목동 일대 <토지구획정리사업 + 역세권> ● 양천구 목동 일대 <토지구획정리사업 + 역세권>
제3종 일반주거지역	● 강남구 삼성동 일대 <부도심 + 역세권> ● 중 구 신당동 일대 <도심주변 + 구릉지>

(1) 제1종 일반주거지역의 대상지로는 성북구 동소문동 일대, 도봉구 미아동 일대, 성동구 금호동 일대, 마포구 아현동 일대 등을 선정하였다. 대상지의 공통점은 구릉지에 입지하고 있으며 역세권밖에 위치하면서 간선도로의 교통환경이 불량한 곳이 많다는 것이다. 여기서 다른 점은 주택유형과 다른 용도지역과의 관련성, 지구내 도시기반정비 실태, 기정재개발사업지구 지정여부 등이다. 근년에 이 지역에서는 고층아파트 건립을 목적으로 한 주택개발재개발사업이 활발하여 새로운 도시문제를 양산시키고 있다.

(2) 제2종 일반주거지역의 대상지로는 중랑구 면목동 일대와 양천구 목동 일대를 선정하였다. 이 지역들은 토지구획정리사업이 실시된 일반주거지역으로 지구내 도로패턴과 역세권을 고려하여 대상지로 정했다. 이들 지역의 공통점은 근년에 다세대·다가구주택의 건립이 활발하여 세대수 증가에 따른 지구내 주차장 문제가 심각하다. 지역차원에서 간선교통망 정비와 지구내의 도로망확보가 시급한 과제로 부각되고 있는 곳이다.

(3) 제3종 일반주거지역의 대상지로는 강남구 삼성동 일대와 중랑구 신당동 일대를 선정하였다. 위치적 특성, 즉 도심지역 또는 부도심지역인 것을 고려하여 대상지를 선정했다. 이들 지구의 특징은 인구감소가 현저하거나 업무기능의 급증으로 상주인구의 확보차원에서 주거기능의 확보가 필요한 곳이다. 이러한 이유로 도시차원에서 이곳은 제3종 일반주거지역으로 지정하는 것을 기본원칙으로 하고 있지만 지구차원의 특성을 고려하여 하향조정할 수 있다. 즉 구릉지 및 양호한 주택지 등에 대해서는 제1종 일반주거지역으로 정하는 것이 바람직하다.

5.4.2. 지표선정 및 분석방법

용도지역 세분과 관련하여 지역차원에서 기본적으로 검토되어야 할 주요지표로는 다음과 같이 6가지 요소를 선정하였다. 이에 대한 분석방법은 컴퓨터를 이용한 도면 및 계량 분석을 토대로 객관적인 입장에서 용도지역 세분방법을 구축하고자 한다. 각 분석지표에 대한 내용을 개관하기로 한다 <표 5-7>.

(1) “양호한 도시경관 및 자연환경의 보호”를 위하여 “경사도 및 등고선 분석”과 “녹지축”에 대한 검토를 실시하였다. 경사도 분석은 등고선 간격을 5m로 설정하여 실시한다. 시가화 범위 및 녹지공간의 범위 설정은 항공사진을 토대로 추출한다. 그리고 도시계획상에서 표시된 녹지공간, 즉 개발제한구역, 공원, 녹지지역, 풍치지구 등과 항공사진을 통하여 추출한 녹지공간의 범위를 비교 분석하여 녹지축의 실태를 파악한다.

(2) 지역차원에서 “간선도로의 교통환경과 도로기능”에 대한 것을 파악한다. 이때 중점적으로 본 것은 해당지역내를 관통하는 간선도로의 교통애로구간과 도로망체계, 그리고 역세권과의 관련성이다. 여기서 적용하는 원칙은 5.3절에서 다룬 교통환경과 밀도계획과의 관련성에 따르도록 한다. 지하철 역세권의 범위 설정은 지하철역 입구로부터의 500m거리를 가리킨다.

(3) 지구내 도로율은 지구내 교통환경이라는 관점에서 볼 때 지역차원분석에서는 그다지 중요하지 않을 수도 있다. 하지만 용도지역상 지정된 계획밀도내에서 토지의 고도이용을 위

해서는 지구내 도로율이 높을 수록 유리하다. 지구내 도로율은 지구내 도시기반정비 수준과 밀접한 관계를 갖고 있다. 도시기반정비 수준을 구체적으로 파악하기 위해서는 지구내 도로율에 추가하여 도로의 패턴과 도로의 연결성이 같이 검토되어야 한다.

(4) 지구내 공공시설의 확보수준을 파악하는 주요지표로 초등학교의 학급당 학생수 및 통학권을 가지고 판단한다. 통학권은 초등학생의 용이한 접근성을 고려하여 학교로 부터 반경 500m이내로 보았다. 학급당 학생수는 서울시 평균치와 비교하여 10%이상을 초과하는 경우 심각한 것으로 보았다.

(5) 일반주거지역내에서 일어나고 있는 관련계획들에 대한 동향 파악이 필요하다. 즉, 상세 계획구역 및 주택개량재개발사업구역, 도시설계지구 등에 대한 범위 파악이 요구된다. 이러한 계획들은 일반주거지역을 비주거계 용도지역으로 변경시키거나 기정 계획밀도를 변경시키는 계획들이기 때문이다.

(6) 주택시가지를 도시기반정비실태 (지구내 도로패턴과 도로연결성, 도로폭 4m이상)과 주택의 노후도와 필지규모(90㎡ 이상), 주택유형 등을 종합적으로 고려하여 주택시가지중에서 정비가 필요한 곳을 추출한다. 여기서 정비가 필요한 주택시가지는 크게 면적(面的)인 재개발과 같은 수법으로 정비가 필요한 곳과 세가로망 정비와 같이 점적(點的)인 정비가 필요한 곳으로 대별된다. 특히 기성 주택시가지의 경우는 정비유형에 따라 개발밀도가 달라지므로 계획밀도 설정시 신중한 검토가 필요하다. 그리고 이에 따라 지구내에 필요한 공공시설 및 도시기반시설의 적정한 수용량이 달라진다.

<표 5-7> 용도지역의 세분을 위한 분석지표 설정

(1) 도시환경 및 자연환경 여건 • 경사도(등고선간격 5m) + 시가화 범위 + 구릉지 범위 • 표 고(등고선간격 5m) + 시가화 범위 + 도시계획상 녹지지역 + 풍치지구 (2) 도로기능 및 교통환경 여건 • 교통애로 구간 + 역세권 + 도로의 기능 (3) 지구내 도로 여건 • 블록별 도로율 산정 <지구내 도로율 + 지구를 둘러싼 도로율 > (4) 역세권 및 통학권 • 역세권 + 통학권(반경 500m) < 학교이용시설에 대한 학생수 > (5) 기정 도시계획 용도지역지구 및 도시계획사업 • 상세계획구역, 도시설계지구, 주택개량재개발구역, 기정 용도지역지구 등 (6) 주택시가지의 정비유형 • 면적인 정비가 필요한 곳, 개별적인 정비가 필요한 곳 등	
↓ ↓ ↓	
(1) 도시기반 정비 실태	: 지구내외 도로율 / 지역차원 도로율 / 간선도로 접속
(2) 역세권 범위 설정	: 역입구로부터 산정방법, 역세권형성에 부정적인 요소등
(3) 경사도와 등고선	: 제1종 주거지역설치시 필요한 범위설정
(4) 공공시설의 충족도	: 개발밀도의 증가와 개발유형에 따라 영향 파악
(5) 용도지역 세분시	: 최소설정단위 파악, 노선형 지정가능성 검토

5.4.3. 대상지별 용도지역 세분을 위한 지역차원분석

여기서 검토하고 있는 용도지역세분의 기준은 어디까지나 기본방향을 제시하는 것이므로 계획가의 입장과 해당 자치단체의 대응자세에 따라 달라질 수 있음을 밝혀 두고 싶다. 특히 지역차원 분석에서 건물 및 필지단위로 토지이용 실태조사가 구체적으로 이루어지지 않은 가운데 용도지역을 세분을 시도하는 것은 한계가 있다고 본다. 연구인력상 본 연구에서 토지이용 실태조사를 상세히 실시하는 것은 한계가 있었고 연구의 취지와도 맞지 않는다고 판단하여 연구의 대상으로 취급하였다. 이러한 문제점과 한계를 인식하면서 지역차원에서 본 용도지역 세분의 기본방향을 사례지역을 중심으로 검토하여 보면 다음과 같다.

1) 성북구 동소문지역

첫째, 대상지에서 경사도 10도를 초과하는 면적은 대상지면적 대비 75.1%를 차지고 있으며, 표고 40m이상인 면적은 79.5%에 이르고 있다. <도 5-16>의 경사도 분석도를 보면 대부분이 구릉지에 위치하고 있다. 이들지역은 저층저밀개발을 목적으로 한 제1종 일반주거지역으로 설정하는 것이 바람직하다.

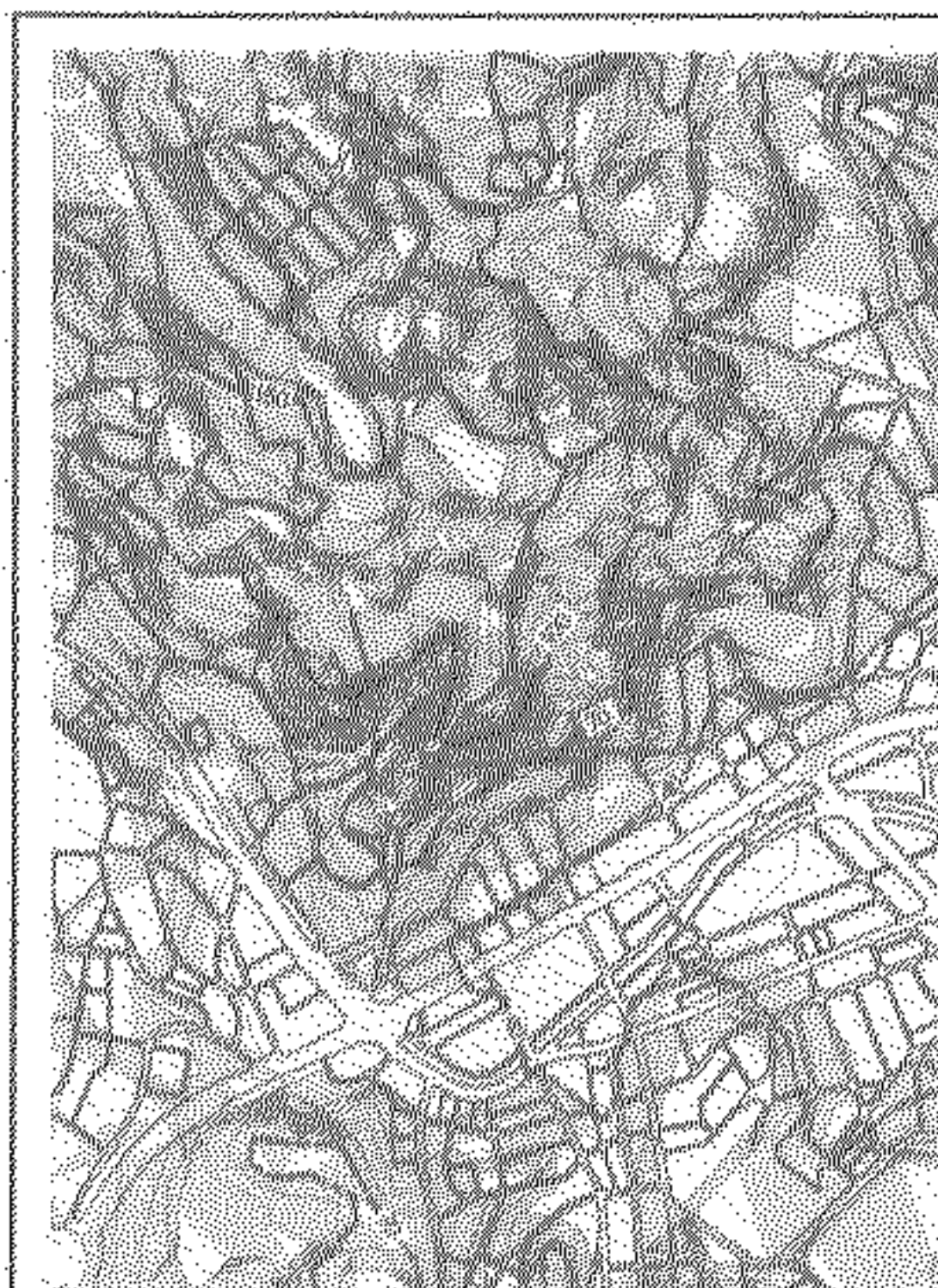
둘째, 주택시가지를 정비유형별로 구분하여 보면, <부록도 5-2-1>과 같이, 경사도가 10도이상이거나 표고 40m이상의 구릉지에는 이미 재개발사업이 완료된 동소문 재개발지구와 면적인 정비가 요구되는 불량주택지가 광범위하게 분포하고 있다. 간선도로인 동소문로 및 보문로 주변의 주택시가지는 한옥형 목조가옥의 주택밀집지로 건물이 노후되어 가까운 장래에 면적(面的)인 재개발 및 재건축의 가능성이 높다.

셋째, 간선도로 및 교통환경을 보면 이미 동소문로는 교통애로구간(20km/h 이하)으로 이미 전락하였으며 간선도로의 밀도가 3.1%로 매우 낮다 <부록도 5-2-2>. 반면에 지구내 도로율은 11.2%로 비교적 도시기반정비가 이루어진 편이다. 간선도로의 교통환경이 취약하여 개발밀도 증가에 따라 늘어날 교통량의 처리를 지역차원에서 해결하는 데에는 한계가 있다. 그래서 기존의 개발밀도를 유지하는 범위내에서 제1종 일반주거지역으로 설정하는 것이 바람직하다.

넷째, 역세권에 포함되는 곳은 비교적 토지구획정리사업을 통하여 도시기반정비가 실시된 주택지가 해당된다 <부록도 5-2-3>. 지하철 4호선은 동소문로의 지하를 통과하고 있으며, 지하철역으로는 한성대입구역과 성신여대입구역 등이 있다. 이 지역을 5.3절에서 제시한 교통환경과 계획밀도를 관련시켜 보면, 역세권내에 속하는 주택지일지라도 간선도로의 교통환경이 불량한 경우에는 한정된 범위, 즉 역앞 100m이내는 제3종 일반주거지역, 간선도로변은 제2종 일반주거지역, 그 나머지 구릉지 주변의 주택지는 제1종 일반주거지역 등으로 지정하는 것이 바람직하다. 그리고 역세권에서 벗어난 주택지는 제1종 또는 제2종 일반주거지역으로 지정할 수 있다.

다섯째, 도시계획상으로 지정된 녹지공간과 항공사진으로 통해서 본 실제 녹지공간을 서로 비교하여 보면, 성북구 돈암동 재건축아파트 공사 등으로 인해서 녹지공간이 심하게 훼손된 것으로 드러났다(<도 5-17>, <부록도 5-2-4>).

<도 5-16> 성북구 동소문지역(경사도 및



녹지공간역시 지역차원에서 보존의 가치가
하고 있다. 구릉지에 입지한 전용주거지역 및

2) 성동구 금호지역

첫째, 경사도 10도를 초과하는 비율은 대상
상이 64.7%에 이르고 있다. <도 5-18>의 경사도
구분지를 형성하고 있다. 구릉지에 해당되는
지만 이미 제3종 일반주거지역에 해당하는 계
재개발사업이 실시되고 있다.

둘째, 주택시가지를 정비유형별로 구분하여
업이 인가되거나 불량주택밀집지로 면적인 정
차지하고 있다. 특히 용봉산을 중심으로 주택
대규모 아파트단지가 2~3년내에 건립될 예정
지만 고층고밀개발을 위하여 자연지형을 무리
손이 우려된다. 그외 주택시가지의 대부분은

<도 5-18> 성동구 금호지역(경사도 및 표고)

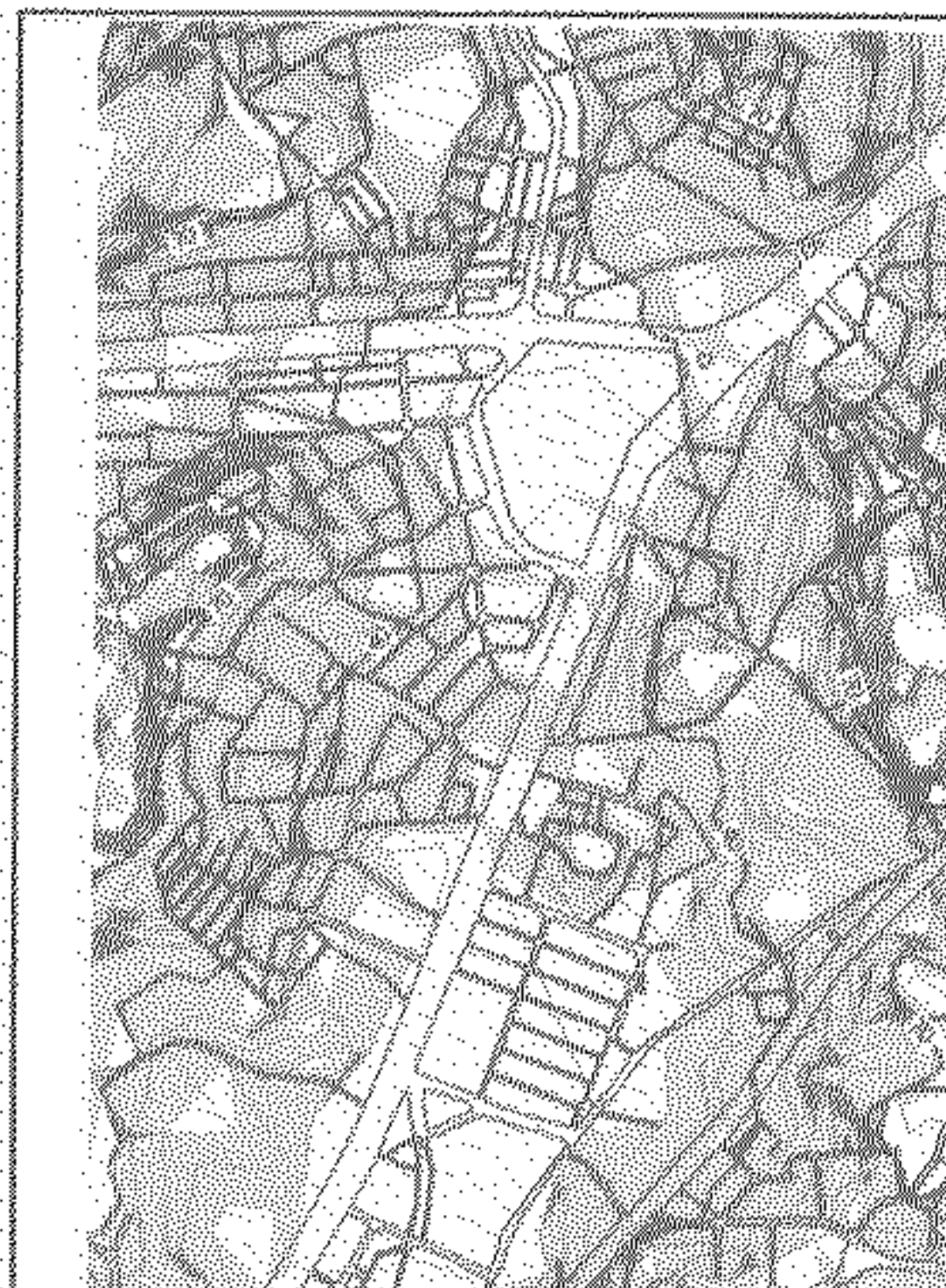


주민이 지하철역으로 쉽게 접근할 수 있는 곳에서 지구내 공공시설을 포함하여 계획된다. 다섯째, 도시계획상의 녹지공간과 환경 중심으로 녹지축이 남아 있지만, 주택개손되었다(<도 5-19>, <부록도 5-3-4>). 특히 성토와 절토, 옹벽쌓기 등으로 매우 역으로 지정이 시급하며, 이와 동시에 주택유형의 발굴이 요구된다.

3) 마포구 아현지역

첫째, 경사도 10도를 초과하는 비율은 상이 65.1%에 이르고 있다. <도 5-20>의 지를 이루고 있다. 구릉지에 해당되는 곳이다. 아현지역의 특징은 상기한 동소문지만 구릉지의 표고에 의한 영향이 큰 것

<도 5-20> 마포구 아현지역(경사도 및 표고



역세권을 연결하는 마포로는 이미 도심지 지역은 제3종 일반주거지역으로 지정하는 의 주거지역은 제2종 일반주거지역으로

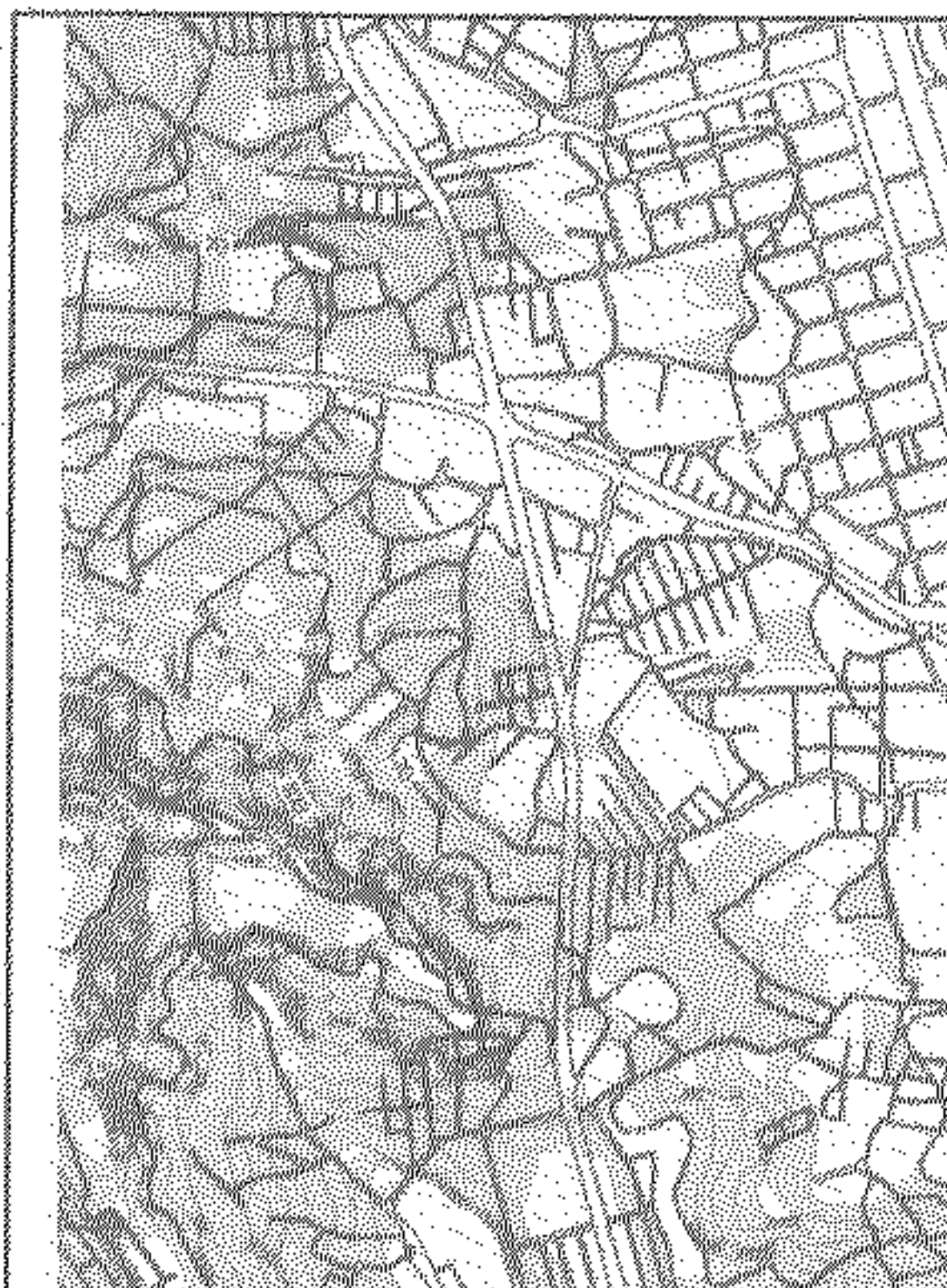
여섯째, 도시계획 현황으로 본 녹지공용지의 상당부분까지 주택들이 잠식해 있다(<도 5-21>, <부록도 5-4-4>). 이와 같은 사실에서 공통적으로 찾아 볼 수 있다.

4) 도봉구 피아지역

첫째, 경사도 10도를 초과하는 비율은 상이 33.1%이다. 상기한 지역에 비하여 것을 알수 있다. <도 5-22>에 의한 경사되어 있다. 도봉로주변에서 삼양로에 이

둘째, 주택신가지중에서 정비가 필요한 2, 3동을 중심으로 광범위하게 면적인

<도 5-22> 도봉구 미아지역(경사도 및 표고)



5) 중량구 면목지역

첫째, 경사도 10도를 초과하는 비율은 이하를 보이고 있다. <도 5-24>을 보면 중

둘째, 주택시가지를 정비유형별로 구분
세가로망정비가 요구되는 곳이 광범위하

1960~1970년대에 실시되어 간선도로의
폭의 크기가 커서 도로망 체계의 재정비

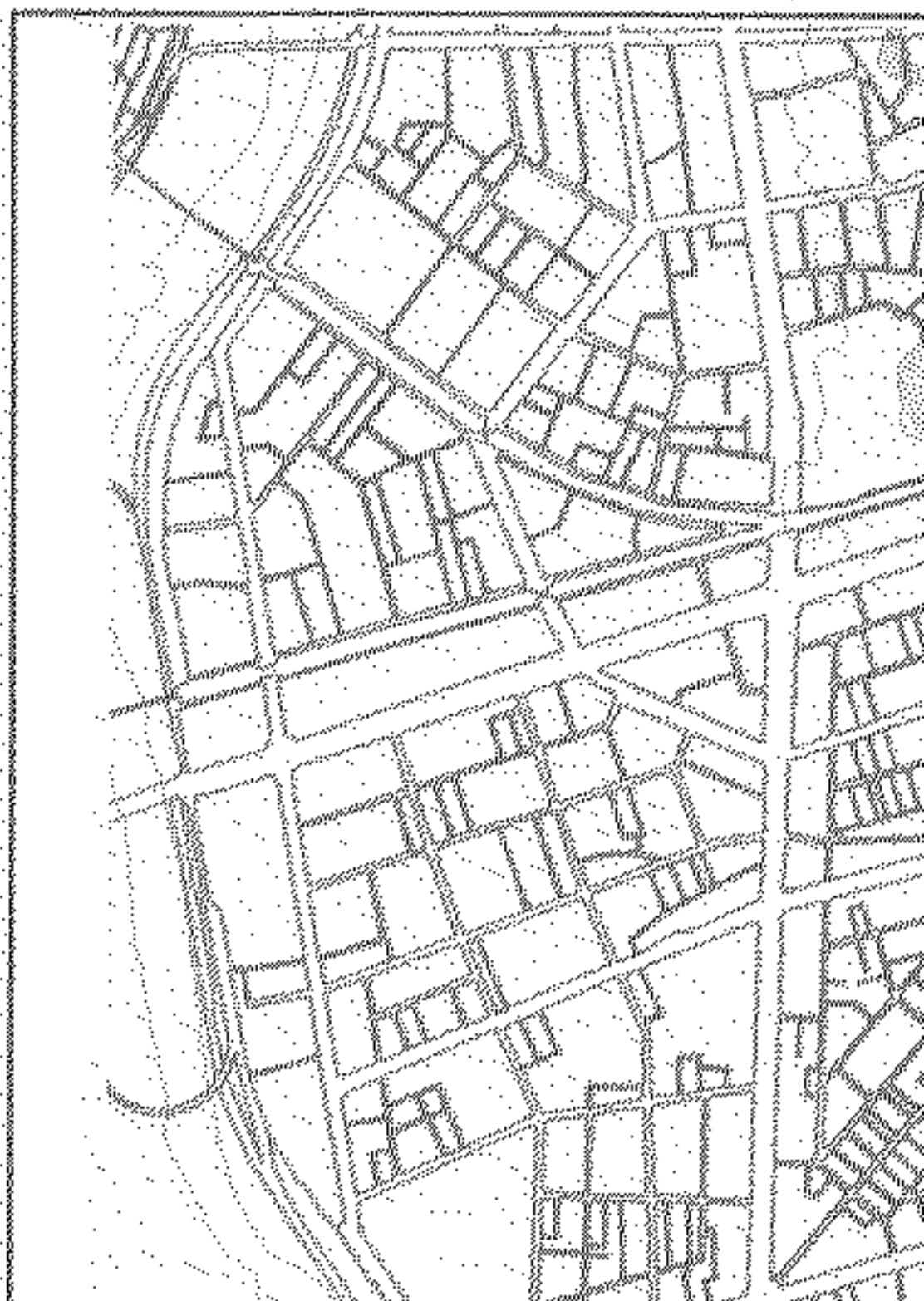
대·다가구 전립시 지구내 교통환경의
의 연결성 확보가 필요한 경우가 주로 해

셋째, 간선도로 및 교통현황을 보면 <
구간은 비교적 양호한 것으로 나타났다.

을 합계가 18.9%이다. 이 지역에서 교통
체계의 미비 및 연결성 부족, 도로폭원의

간선도로변에 면한 필지에 대해서는 제3
종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람

<도 5-24> 중랑구 면목지역(경사도 및 표고



<도 5-26> 양천구 목동지역(경사도 및 표



분이 40m이하이지만 경사도가 급한 나지막한 지 주변에 해당되는 곳은 제1종 일반주거지에서 10도 사이에 많은 주택지가 많이 입지된 목동아파트단지는 경사도가 4도이하로

둘째, 주택시가지를 정비유형별로 구분하고 도로망정비가 요구되는 곳이 광범위하게 분포되어 주택공사에서 실시되었지만 지구내 도로내 교통환경을 악화시키는 요인이 되고 있어 다세대·다가구주택의 건립에 따른 있다.

셋째, 간선도로 및 교통현황을 보면 등·선도로율은 5.8%인 반면에 지구내 도로율(트단지를 제외하고 도로율을 보면 20%를)만, 지구내 도로망에 비하여 블록 크기가 이에 대해서는 제2종 일반주거지역으로 설정

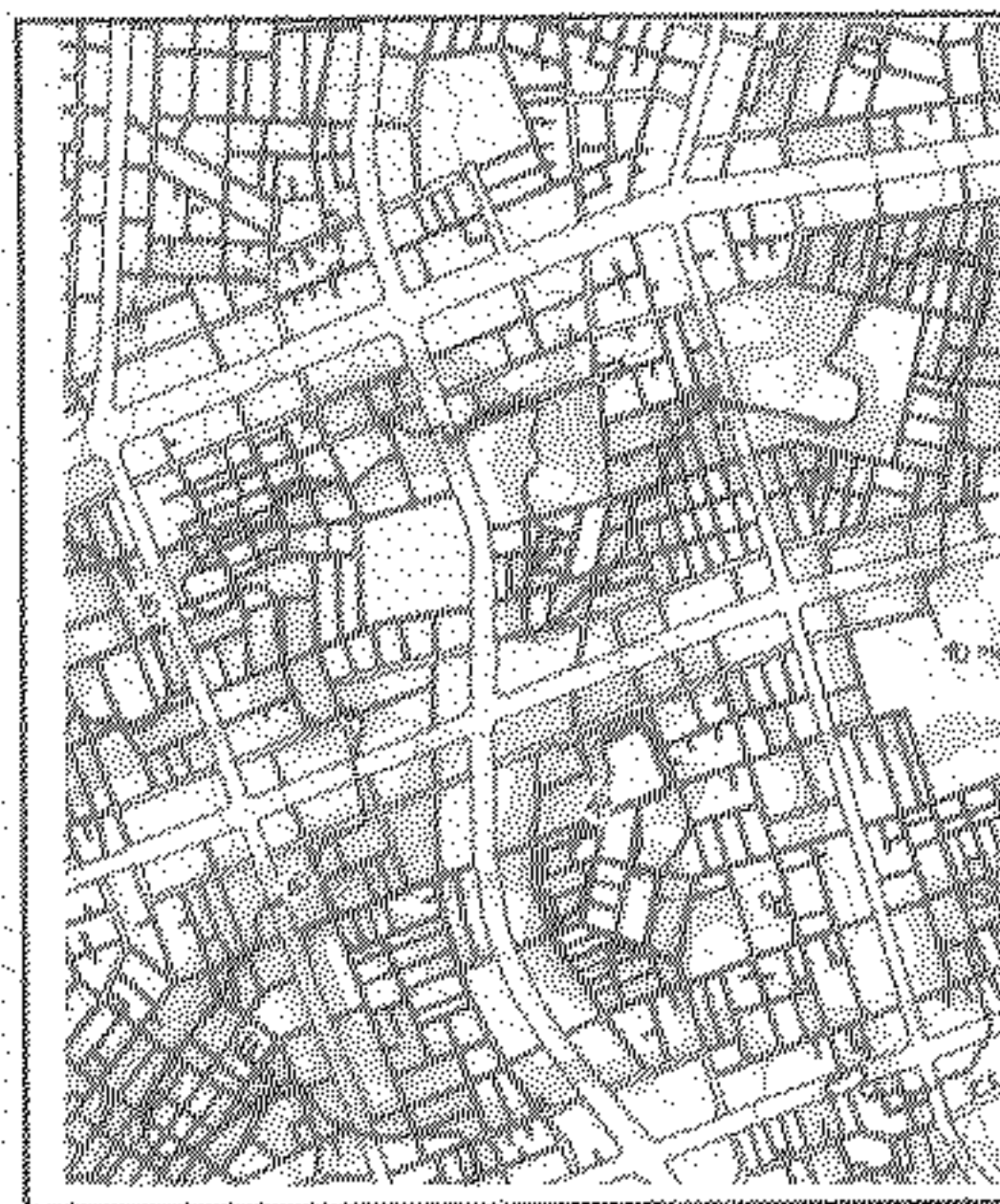
<도 5-28> 중구 신당지역(경사도 및 표고)



셋째, 간선도로 및 교통환경을 보면 이는 교통애로 구간으로 전락하였다<부록도 전체 도로율이 26.1%로 비교적 높은 편> 수역을 중심으로 한 주택시가지의 도로율로의 도로율이 낮은 곳에서 일어나고 있량재개발사업이 실시되고 있어 교통환경넷째, 지하철 제2, 3, 4, 5호선이 지나부분이 포함된다<부록도 5-8-3> 지정 상업거지역으로 지정하도록 한다. 이것은 도시중에서 상주인구의 감소가 현저한 곳으로발을 허용하는 것을 원칙으로 정한바 있다.이 불량한 곳에 대해서는 제1종 또는 제도시문제의 발생을 최소화하도록 한다.

다섯째, 도시계획사항으로 본 녹지공간교하여 보면, 녹지공간을 남산을 중심으로

<도 5-30> 강남구 삼성지역(경사도 및 표



45° 이상



10m ~



율은 10.4%이며, 전체 도로율은 22.4%로 양호한 편이다. 그럼에도 불구하고 이 지역이 간선 도로의 교통환경이 불량한 것은 간선도로변에 입지한 업무계 용도의 급증과 타지역으로부터 유입 및 통과하는 교통량의 증가에 영향을 크게 받고 있기 때문이다. 대상 주택지의 상당부분이 역세권내 포함된다. 대개 지하철역의 위치는 간선도로와 일치한다<부록도 5-9-2>. 역세권내에 속하면서 도시반정비가 양호한 경우 제3종 일반주거지역으로 정할 수 있다. 하지만 전용주거지역에 면한 주택지와 양호한 주택지는 제1종 또는 제2종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다.

넷째, 도시계획사항으로 지정된 녹지지역과 항공사진으로 본 실제 녹지공간을 비교하여 보면 어느 정도 일치하고 있다<도 5-31>. 이것은 도시계획대로 녹지공간이 확보되었음을 의미한다. 상업지역은 테헤란로와 도산대로변에 지정되어 있고 대부분이 일반주거지역에 해당된다. 대로변에는 건축물 높이규제(4층이하)를 하는 제4종 미관지구도 지정되어 있다. 하지만 대로변은 용도지역과 관계 없이 업무계 및 상업계 용도로 바뀌어 타용도지역으로의 변경이 요구되고 있다.

5.4.4. 지역자원 분석결과

1) 용도지역 세분과 관련한 분석결과

첫째, 이상의 검토결과를 토대로 용도지역 세분에 대한 기본방향을 각 대상지별로 제시하여보면 <표 5-8>와 같이 제1, 2, 3종 일반주거지역이 서로 혼재된 양태로 보인다. 이것은 용도지역의 기본원칙과 지역의 특성을 고려하여 우세한 용도지역을 중심으로 설정될 것이다.

둘째, 지역자원 분석에서도 제1종 일반주거지역을 설정하는 주요지표로 “경사도 분석”과 “표고 분석”이 효과적인 것으로 드러났다. 적어도 도시경관 및 자연환경을 보호하기 위해서는 경사도 10도 이상이거나 해발 40m이상인 곳에 대해서는 고층아파트 건립을 원칙적으로 규제하는 것이 필요하다. 즉 경사도 10도이상, 해발 40m이상인 곳은 제1종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다.

셋째, 지역자원의 용도지역 세분과정에서도 양호한 도시환경의 보존과 유지가 필요한 곳은 제1종 일반주거지역으로 선정한 후 역세권을 중심으로한 합리적 토지이용을 목적으로한 제3종 일반주거지역을 선정하고, 마지막으로 제2종 일반주거지역을 선정하는 방법이 바람직한 것으로 드러났다.

넷째, 제1종 일반주거지역에 해당되는 구룡지 주변에는 불량주택밀집지 또는 기정 주택개발재개발구역이 입지한 경우가 많아 시가지정비를 어렵게 만들고 있다.

다섯째, 도심 및 부도심내에 입지한 일반주거지역에 대해서는 제3종 일반주거지역으로 지정하는 것을 원칙으로 하되, 그 범위내에 양호한 주거환경의 유지가 필요한 곳에 대해서는 제1종 일반주거지역을 지정하도록 한다.

여섯째, 역세권내 주택시가지일지라도 도시기반정비수준이 불량할 경우에는 제2종 일반주거지역으로 지정할 수 있다. 간선도로의 교통환경이 양호한 경우는 역세권 밖이라도 제3종

일반주거지역으로 지정할 수 있다.

일곱째, 용도지역 세분을 위한 최소단위는 적어도 5ha 이상을 기준으로 하되, 노선형으로 지정하는 경우에는 그러하지 아니하여도 된다. 구획설정의 기준은 편도 1차선 이상의 도로를 중심으로 설정하는 것이 바람직하다. 단 노선형으로 설정하거나 지장물이 있을 경우에는 예외로 한다.

마지막으로 용도지역을 세분하기 위한 작업에 앞서 대상지내 건물 및 필지에 대한 토지이용 현황조사가 구체적으로 이루어져야 한다.

<표 5-8> 지역차원 대상지 분석을 통한 용도지역 세분

대상지	제1종	제2종	제3종
(1) 성북구 동소문지역	■	△	○
(2) 성동구 금호지역	■	○	△
(3) 마포구 아현지역	■	○	○
(4) 도봉구 미아지역	■	○	○
(5) 중랑구 면목지역	-	■	○
(6) 양천구 목동지역	△	■	▲
(7) 중 구 신당지역	○	○	■
(8) 강남구 삼성지역	△	○	■

주) 대상면적비: 우세 ■ > ○ > △ 약세

5.5. 지구차원분석을 통한 세분방법과 지표설정

본 절에서는 앞 절의 및 지역차원 분석에서 제시한 용도지역의 세분방향과 기본원칙을 토대로 지구의 특성을 반영하여 지구차원에서 용도지역 세분을 위한 기준과 방향을 설정하고자 한다. 그리고 용도지역 세분과 관련하여 지구차원에서 기본적으로 필요한 지표설정과 세분방법을 검토 한다.

5.5.1. 대상지 선정

지구차원에서 본 용도지역 세분방법은 지구의 성격에 따라 달라질 수도 있기 때문에 다양한 사례지구의 검토가 필요하다. 하지만 본 연구에서는 기본연구과제로 수행된 까닭에 연구예산과 참여연구인력의 제약을 고려하여 제1종, 제2종 및 제3종 일반주거지역 중에서 전형적인 사례지구를 몇 개 선정하여 검토하고자 한다. 대상지의 선정기준은 도시차원 및 지구차원의 검토를 토대로 주택시가지의 특성, 즉 토지이용 실태 및 도시기반 정비수준, 정비유형을 종합적으로 고려하여 대상지를 12개 지구를 선정하였다. 주택시가지를 일반택시가지를 정비가 필요한 주택지와 비교적 양호한 주택지로 구분해서 검토하고자 한다.

우선 비교적 양호한 주택지로는 <표 5-9>와 같이 6개 지구를 대상으로 하였다. 대상지는 토지구획정리사업 등 도시계획적으로 정비가 완료된 곳이다. 이곳에서는 근년 대세대·다가구 주택 및 주상복합 건물, 비주거계 건물의 개발이 활발하게 실시되고 있어 토지이용의 변화와 관련한 용도지역 세분의 기준을 파악하고자 한다.

(1) 제1종 일반주거지역의 대상지로는 강남구 삼성1동 일대(봉은중교 주변) 및 논현2동 일대(건설회관 주변)를 들 수 있다. 이 지구의 특징은 전용주거지역으로 지정되어 있지만 타용도의 침투로 주거환경이 악화되고 있어 양호한 주거환경의 보호를 위하여 인접지역에 대하여 제1종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직한 경우이다.

(2) 제2종 일반주거지역의 대상지로는 광진구 중곡4동 및 구의2동 일대를 들 수 있다. 이곳은 토지구획정리사업이 1970년에 시행된 단독주택지이었지만 1990년 이후 다세대·다가구 주택의 건축이 활발한 곳이다. 지하철 5호선의 개통과 더불어 역세권내 포함되어 있지만 주거기능이 우세한 곳으로 일정수준이상의 주거환경 유지를 위하여 제2종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직한 곳이다.

(3) 제3종 일반주거지역의 대상지로는 송파구 방이2동 일대, 광진구 화양동 일대(건대입구역 주변), 강남구 삼성1동 일대(한국전력본사 주변) 등을 들 수 있다. 공통점은 역세권내 포함되어거나 이미 타용도의 침투가 현저하여 양호한 주택지 보다는 주거기능의 확보 또는 타용도로지역으로의 부분적인 전환, 타용도지역과 양호한 주택지간의 완충지 역할이 필요한 곳이다.

그 다음에 정비가 필요한 주택시가지의 대상으로는 <표 5-10>와 같이 6개 지구를 들었다. 여기서 “정비가 필요한 주택지”란 지구내 세가로망 정비 또는 면적인 재개발 등이 필요한 주택지를 가리킨다.

(1) 제1종 일반주거지역의 대상지로는 관악구 신림7동 일대(난곡시장 주변)와 동작구 상도4동 일대를 들었다. 공통점은 구릉지에 입지하고 있고 경사도가 급하여 저층저밀개발이 바람직한 곳이다. 다른 점은 신림7동 일대는 이미 주택개량재개발사업에 의한 고층아파트건립을 추진하고 있으며, 상도4동 일대는 지구내 도로망정비가 필요한 곳이다.

(2) 제2종 일반주거지역의 대상지로는 성북구 안암동 일대, 관악구 봉천7동 일대를 들었다. 공통점은 토지구획정리사업이 실시된 저층주택지이다. 안암동 일대는 노후된 한옥가옥이 밀집되어 있어 재개발 및 재건축의 가능성이 높아 계획적인 대응이 필요한 곳이다. 봉천7동 일대는 다세대·다가구주택의 건립이 활발하여 지구내 주거환경의 악화가 우려된다.

(3) 제3종 일반주거지역의 대상지로는 종로구 혜화동 일대와 금천구 가산동 일대를 들었다. 이곳은 역세권내에 속하면서 간선도로에 면해 있고 비주거계 용도의 침투가 현저하다.

<표 5-9> 비교적 양호한 주택지에 대한 대상지 선정과 특징

구 분	지구명	소재지	대상지의 특징
제1종 일반주거지역	① 삼성1지구	강남구 삼성1동 일대	구릉지에 전용주거지역, 대로변상업지역
	② 논현지구	강남구 논현2동 일대	지구내 전용주거지역, 대로변 상업지역
제2종 일반주거지역	③ 중곡지구	광진구 중곡4동/구의2동	지구내 일반주거지역
제3종 일반주거지역	④ 방이지구	송파구 방이2동 일대	노선형 상업지역과 지구내 상업계 용도침투
	⑤ 화양지구	광진구 화양동 일대	역세권교차역, 지구내 주상용도 침투
	⑥ 삼성2지구	강남구 삼성1동 일대	비주거계 용도가 과반수를 차지하고 있음
↓ ↓ ↓			
- 지구차원분석을 통하여 기정도시계획 용도지역에 대한 용도지역의 세분시 유의사항 구체화 - 도시기반정비 실태와 계획밀도와의 관련성 파악			

<표 5-10> 정비가 필요한 주택지에 대한 대상지 선정과 특징

구 분	지구명	소재지	정비유형의 특징
제1종 일반주거지역	① 난곡지구	관악구 신림7동 일대	불량주택밀집지역
	② 상도지구	동작구 상도4동 일대	자연발생적지구내도로
제2종 일반주거지역	③ 안암지구	성북구 안암동 일대	노후목조밀집지역, 정형필지
	④ 봉천지구	관악구 봉천7동 일대	구획정리사업, 지구내도로협소
제3종 일반주거지역	⑤ 혜화지구	종로구 혜화동 일대	노후목조밀집지역, 부정형 필지
	⑥ 독산지구	금천구 독산동 일대	준공업지역연접지, 주공혼재
↓ ↓ ↓			
도시기반정비 실태와 계획밀도와의 관련성 파악			

5.5.2. 지표선정과 분석방법

용도지역 세분과 관련하여 지구차원에서 기본적으로 검토되어야 할 주요지표 및 분석작업은 다음과 같다.

(1) 지구의 특성을 규제하는 수단중 하나인 도시계획사항, 즉 용도지역지구의 지정현황과 용도지역지구내 포함된 건물을 필지단위별로 파악한다. 그리고 지하철역세권, 도심 및 부도심에 포함되어 있는가 여부를 파악한다.

(2) “건물 및 필지별 토지이용 현황”의 파악은 조사원에 의한 현장조사와, 구청 및 동사무소 협조하에 토지 건물대장을 토대로 개발밀도의 실태(용적률, 건축면적, 층수, 연면적)와 건물별 용도현황을 상세하게 파악하고자 한다. 특히 1990년이후 새롭게 건립된 건물을 대상으로 개발밀도의 현황을 정확하게 파악하고 하였다. 이것과 아울러 대상지 주택지 전역에 대해서는 항측도(1/1,200)에 기초한 지도분석을 통하여 개발밀도(용적률, 오픈스페이스율)의 현황을 산정한다.

(3) “지구내 도로율”의 산정방법은 항측도 및 현장조사를 토대로 도로폭원 4m이상의 것을 대상으로 한다. 이때 지구내 도로와 지구를 둘러싸고 있는 도로로 각각 구분하여 산정한다. 후자에 해당되는 도로율 산정은 해당도로폭의 반을 인정하되 10m까지만 산정을 하고 그 이상의 폭원에 대해서는 통과교통의 성격이 강하기때문에 제외했다.

(4) 토지이용상에서 도로폭원과 개발밀도(층수), 도시계획사항과의 상관관계를 파악하고자 한다. 도로폭원은 4m미만, 4~20m, 20m이상 등 3가지로 구분하여 분석한다.

(5) 건축법이 대폭적으로 완화된 1990년 이후 새롭게 개발된 건물에 대한 용도와 개발밀도를 상세히 파악하여 앞으로의 토지이용변화를 전망하고 용도지역세분시 계획밀도의 현실적인 적용을 위한 하향조정에 효과적으로 대응할 수 있는 자료를 구축하고자 한다.

(6) 대상지의 범위가 광범위하여 해당 사례지구중에서 대표적인 표본지구를 추출하여 용적률, 건폐율, 평균층수, 가구수, 가구원수, 자동차보유현황을 파악한다. 여기서 대상으로 한 표본조사의 대상은 전체 주택수의 9%이상으로 목표로 하여 설정한다.

5.5.3. 대상지별로 본 용도지역 세분의 기본방향

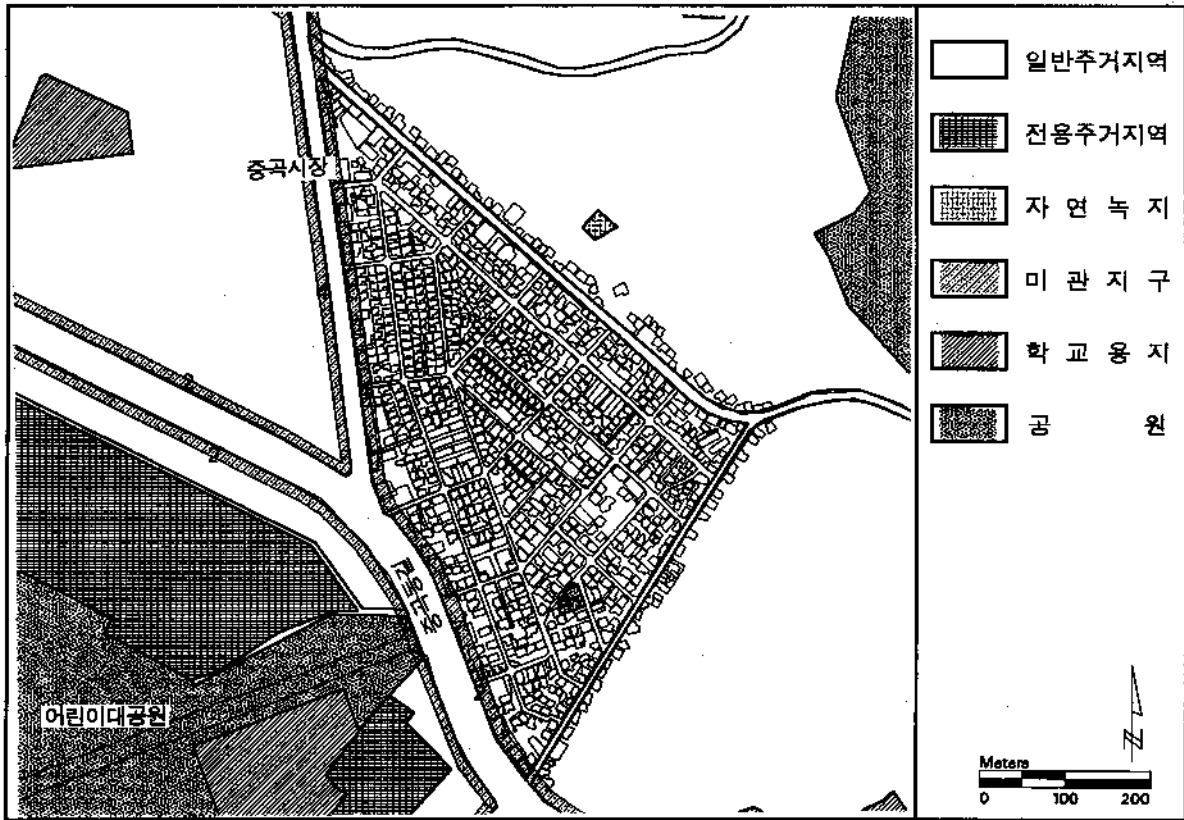
1) 비교적 양호한 주택지

(1) 성동구 중곡지구

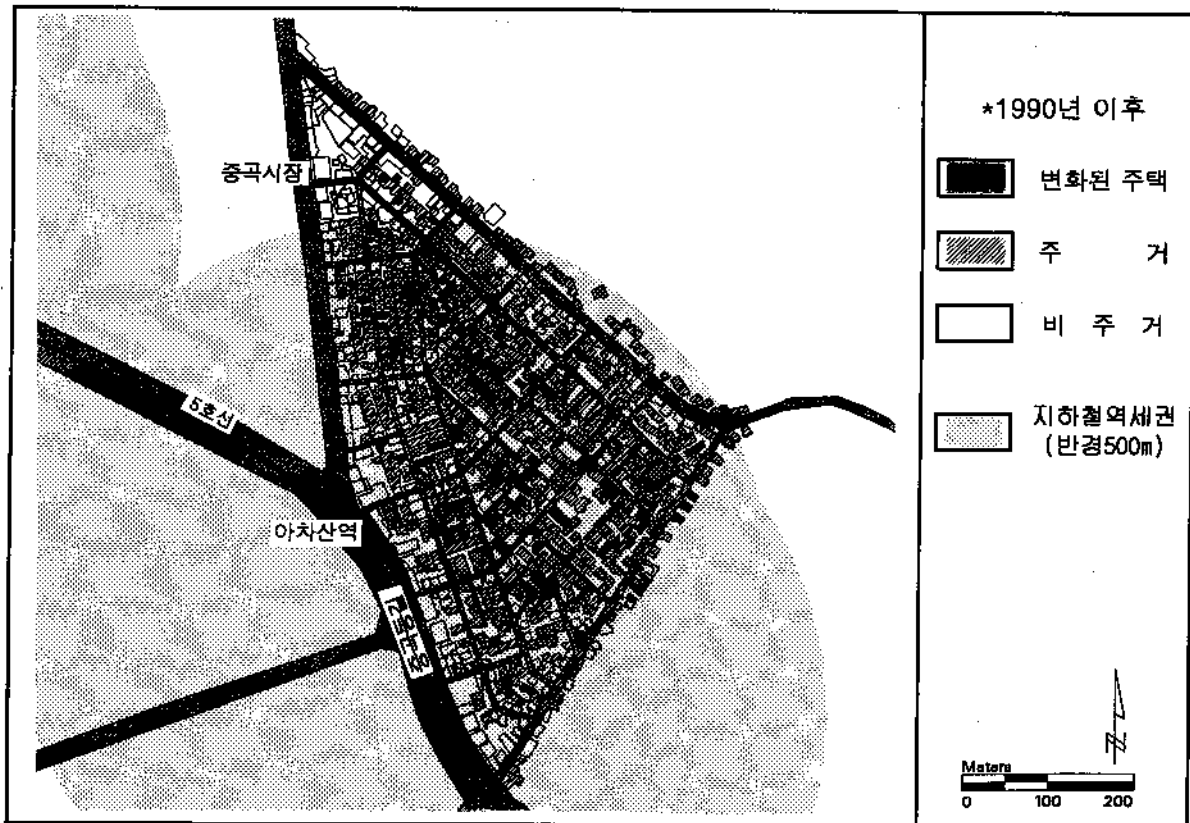
첫째, 도시계획현황을 보면 대상지의 전역은 일반주거지역으로 지정되어 있다. 천호대로변에 제2종 미관지구, 중곡동길에 4종 미관지구가 지정되어 있다<도 5-32>. 근년 지하철 5호선의 개통과 더불어 아차산역의 역세권내에 속하게 되었다<도 5-33>. 지구내에서 녹지공간은 거의찾아 볼 수가 없다. 건물 전동수로 보면 일반주거지역내에 100%가 속한다. 일반주거지역내 건물중에서 제2종 미관지구내 4.9%가 속한다.

둘째, 건물단위로 용도현황을 보면 주거계 용도 76.7%, 근생시설16.3%, 상업계 용도 3.5%의 순으로 주거기능이 특화되어 있다. 대로에 해당하는 중곡동길과 천호대로변을 중심으로

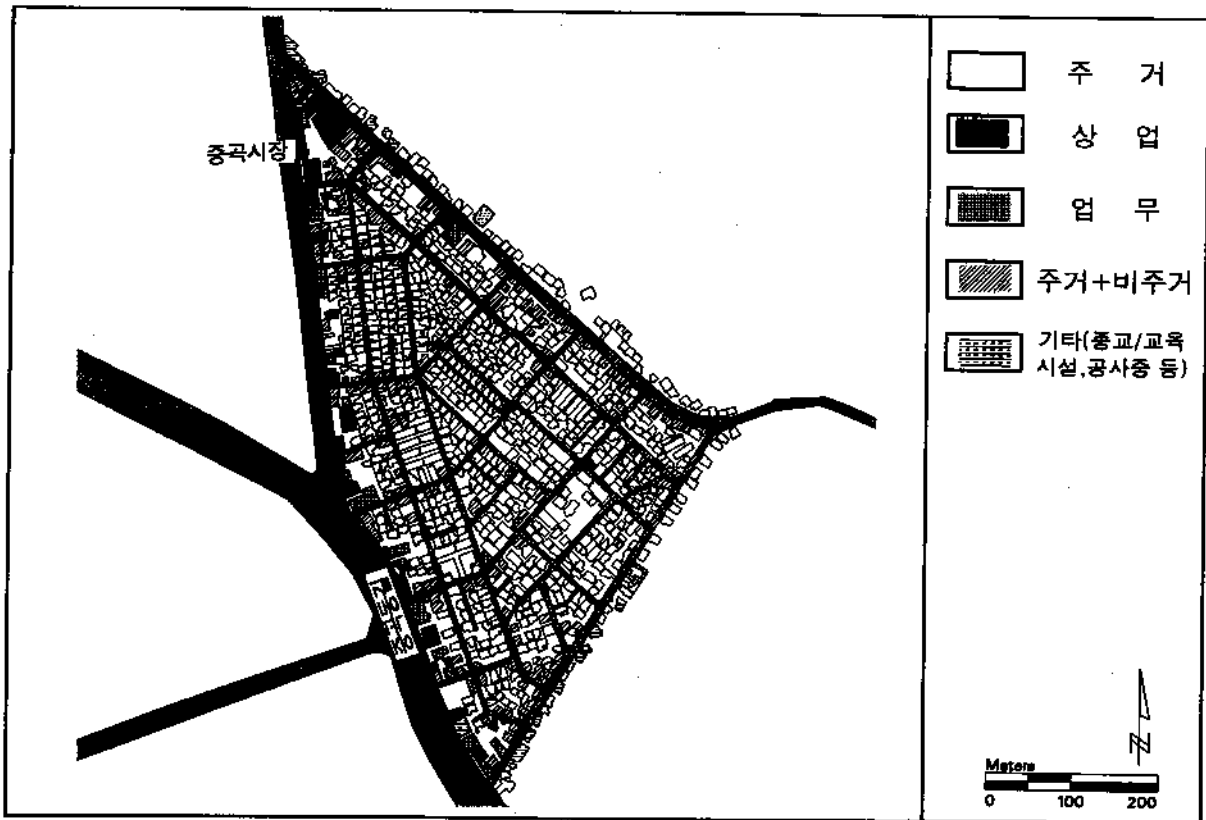
<도 5-32> 광진구 중곡지구(도시계획 지정현황)



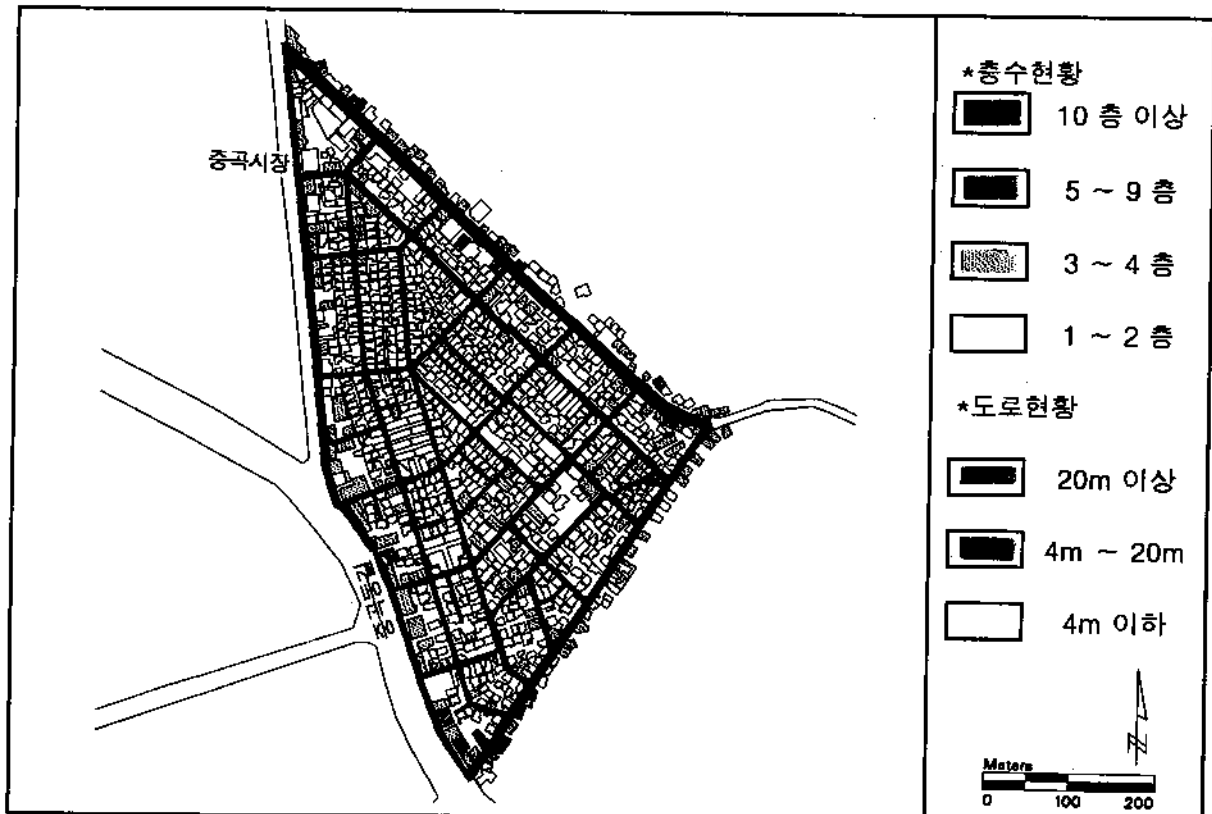
<도 5-33> 광진구 중곡지구(역세권과 주거계 건축물 변화)



<도 5-34> 광진구 중곡지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-35> 광진구 중곡지구(건물층수 및 지구내 도로 현황)



상업계·업무계 용도가 발달되어 있다 <도 5-34>. 지구내 4m이상의 도로변에는 주상복합건물이 들어서 있어 근생시설의 침투에 따른 주거환경의 악화가 우려되고 있지만 아직까지도 지구내에서는 저층주택지가 많이 남아 있다.

셋째, 지구내 도로율을 보면 4m미만 0.5%, 4m~20m미만 17.2%, 20m이상 3.6%로 도로율합계는 21.3%이다. 필지수로 본 점도관계를 보면 4m미만 32.2%, 4m~20m미만 63.7%, 20m이상 4.1%이다. 지구내 도로패턴은 격자형이지만, 근년 다세대·다가구주택의 건립과 관련한 세대수 및 자동차 증가로 지구내 주차난이 심화되고 있다.

넷째, 점도폭원별로 용적률을 보면 평균밀도는 135.7%이며, 4m미만 108%, 4m~20m미만 138.6%, 20m이상 174.1%로 도로폭원이 커질수록 높아지는 경향이지만 법정허용치보다는 훨씬 낮다. 이것은 대상지내에서 파악이 가능한 지면 859필지중에서 308필지(35.9%)를 표본추출한 결과이다. 층수별 현황을 보면 <도 5-35>와 같이 대로변에 면한 곳에는 3~4층이 주류를 이루고 있다. 지구내에서도 비교적 도로폭원이 큰 곳에 3~4층 건물이 입지하고 있다.

다섯째, 1990년 이후 해당지구내에서 새롭게 개발된 건수는 158개로 건물 전 동수의 16.5%에 해당된다. 이것을 개발된 건수를 건물용도별로 보면 주거계 용도 48.7%, 주상복합용도 40.0%, 상업계 용도 5.7%, 업무계 용도 3.8%의 순이다. 1990년 이후 개발된 주택의 층수와 용적률을 보면 평균치는 3.3층(162.4%)이며, 다가구 주택 2.3층(122.1%), 다세대 주택 3.7층(160.1%), 주상복합 건물 4.1층(193.2%)로 주택유형별로 차이를 보이고 있다. 평균 대지면적은 255.0㎡, 평균 건폐율은 50.7%, 세대밀도는 200.9세대/ha이다. '90년 이후 새롭게 건축된 주택은 <도 5-33>과 같이 지구내 전역에 분산된 형태로 보이고 있고 앞으로도 계속해서 개발될 전망이다.

이상의 분석 및 검토결과를 토대로 용도지역의 세분방법을 생각하여 보면 다음과 같다.

이 지구의 대부분이 역세권내에 입지하고있어 제3종 일반주거지역에 해당될 수도 있다. 하지만 지구내 주택지는 다세대·다가구주택을 포함하는 중저층 주택이 주를 이루고 있어 일정수준이상의 주거환경을 유지하기 위하여 제2종 일반주거지역으로 지정한다. 그리고 대로변에 면한 필지에 대해서는 제3종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다. 경우에 따라서는 역세권내 지역을 제3종 일반주거지역으로 지정하고 계획밀도의 차등화, 즉 지구내 주택지와 대로변 주택지를 구분하여 차등적용하는 방법도 생각할 수 있다. 하지만 양호한 주거환경의 유지가 선행되어야 하므로 지구내 주택지는 제2종 일반주거지역으로 설정하는 것이 바람직하다.

(2) 광진구 회양지구

첫째, 도시계획현황을 보면 대상지의 전체가 일반주거지역으로 지정되어 있다. 지하철 2호선이 지나는 구의로를 중심으로 제2종 미관지구, 동이로와 능곡로변에 제4종 미관지구가 지정되어 있다 <도 5-36>. 지하철 2호선과 7호선이 교차하는 건대입구역의 역세권내에 해당지구의 대부분이 포함된다 <도 5-37>. 지구내에서 녹지공간은 거의 찾아 볼 수가 없다. 건물

전동수로 보면 100%가 일반주거지역내에 속한다. 일반주거지역내 건물중에서 제4종 미관지구내 4.4%, 제2종 미관지구내 1.4%가 속한다.

둘째, 건물단위로 용도현황을 보면 주거계 용도 75.9%, 근생시설 16.1%, 상업계 용도 4.2%의 순으로 주거기능이 특화되어 있다. 대로인 구의로와 동이로, 능동로변을 중심으로 상업계·업무계 용도가 발달되어 있다 <도 5-38>. 지구내 4m이상의 도로변에 주상복합건물이 입지하고 있어 근생시설의 침투에 따른 주거환경의 악화가 심각하지만 아직까지도 주거기능이 압도적으로 우세하다.

셋째, 지구내 도로율을 보면 4m미만 2.1%, 4m~20m미만 13.6%, 20m이상 5.2%로 도로율 합계는 20.9%이다. 필지수로 본 접도관계를 보면 4m미만 32.2%, 4m~20m미만 63.7%, 20m이상 4.1%이다. 지구내 도로패턴은 격자형이지만, 근년 다세대·다가구주택의 건립과 근생시설의 입지로 인한 세대수 및 자동차 증가로 지구내에서는 주차난을 겪고 있다.

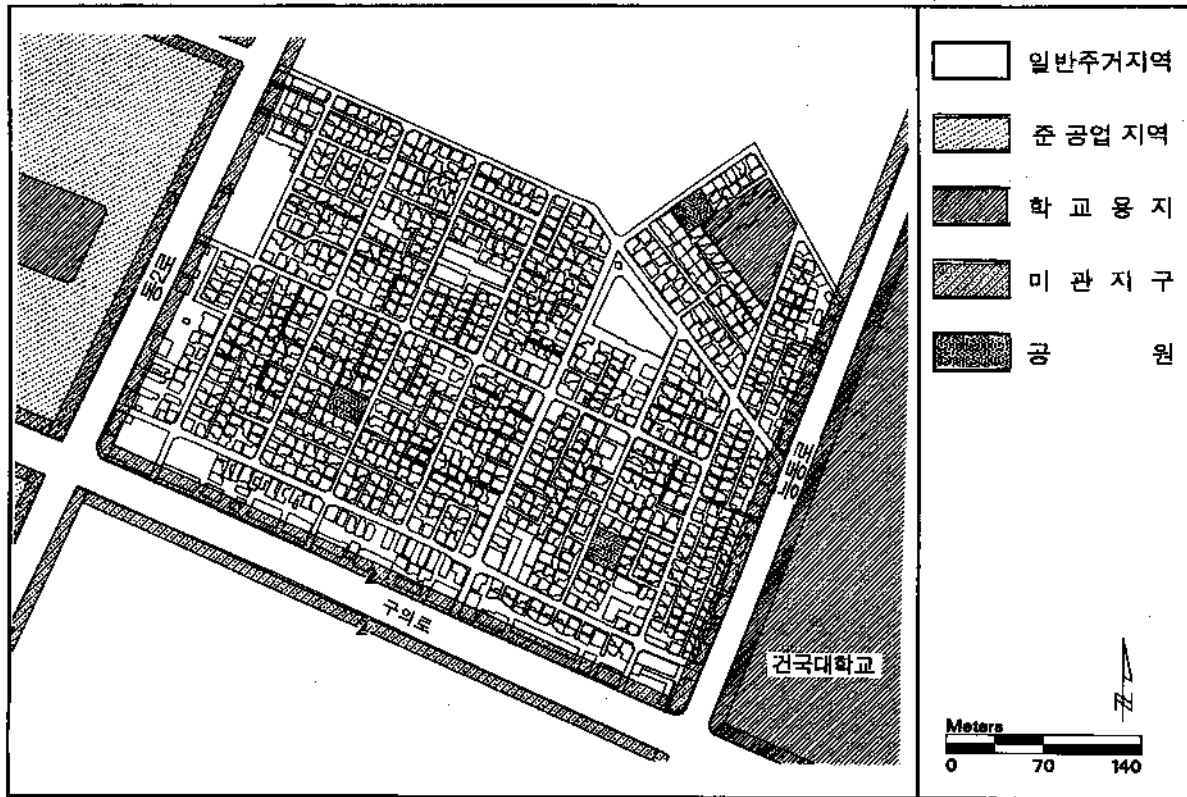
넷째, 접도폭원별로 용적률을 보면 평균밀도는 163.9%이며, 4m미만 147.6%, 4m~20m미만 166.4%, 20m이상 154.5%로 차이를 보이고 있지만 법정허용치보다는 훨씬 낮다. 이것은 대상지내에서 파악이 가능한 지번 1073필지중에서 167필지(15.6%)를 표본추출한 결과이다. 층별 현황을 보면 <도 5-39>와 같이 대로변에 면한 곳에 3~4층이 주류를 이루고 있다. 지구내에서도 비교적 도로폭원이 큰 곳에는 3~4층 건물이 입지하고 있다.

다섯째, 1990년 이후 해당지구내에서 새롭게 일어난 개발건수는 97개로 건물 전 동수의 8.1%로 낮다. 지구내에서의 행위는 1990년 이전에 대부분이 실시되었다는 것을 <도 5-37>에서 엿볼 수 있다. 이것을 용도별 개발된 건수를 보면 주상복합용도 57.7%, 주거계 용도 36.1%, 상업계 용도 4.1%, 업무계 용도 2.1%의 순이다. 1990년 이후 개발된 주택의 층수 및 용도별로 보면 평균 3.7층(189.3%)이며, 다가구주택 2.8층(148.7%), 다세대주택 3.8층(171.8%), 주상복합 3.9층(199.1%)로 주택유형별로 차이를 보이고 있다. 평균 대지면적은 180.6㎡, 평균 건폐율은 51.6%, 세대밀도는 355.1세대/ha이다. 1990년 이후 새롭게 건설된 주택은 <도 5-39>와 같이 지구전역에 분산된 형태로 개발실적이 낮게 보이지만 앞으로도 계속해서 개발될 전망이다.

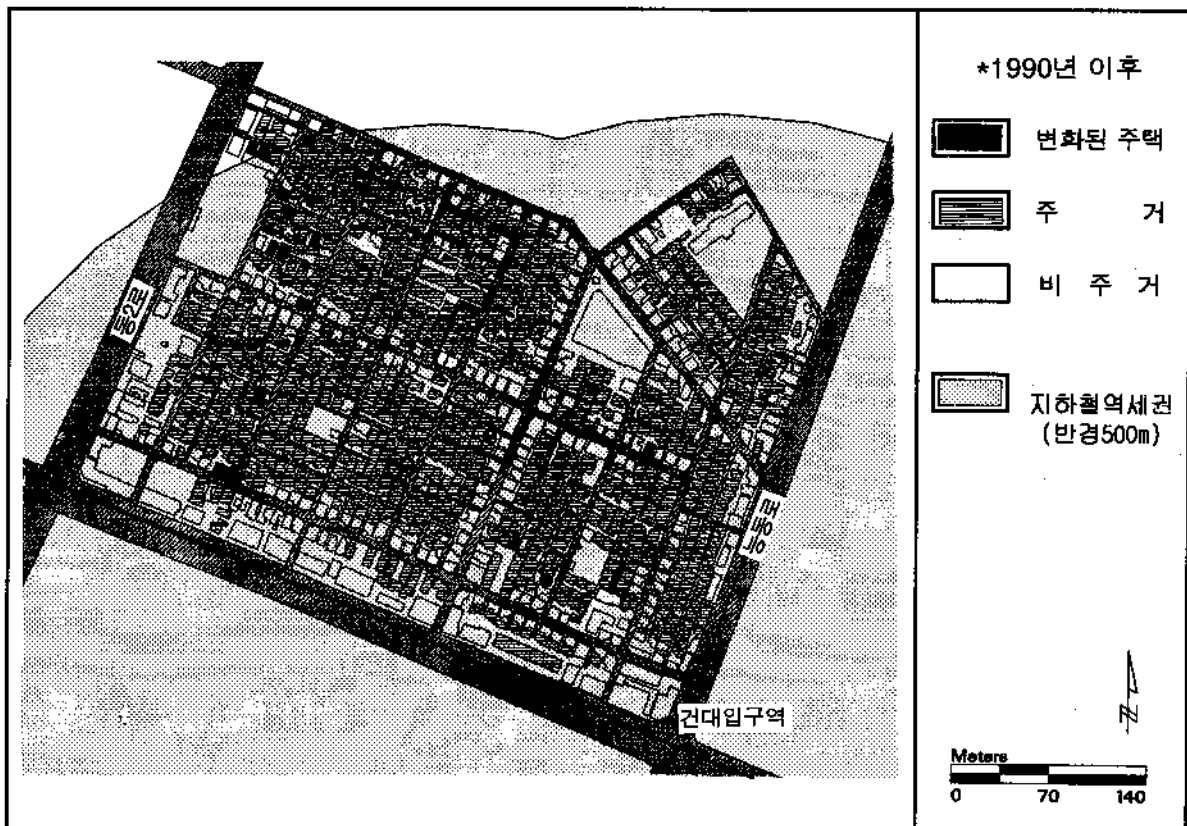
이상의 분석 및 검토결과를 토대로 용도지역의 세분방법을 생각하여 보면 다음과 같다.

이 지구는 2개의 지하철노선이 교차하고 있으며 간선도로변에 입지한 역이기때문에 앞으로 토지이용이 비주거계 용도로 변화될 가능성이 높으며, 지구내에는 이미 근생시설의 침투가 현저하다. 따라서 이 지구는 제3종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다. 단 지구내에는 아직도 중저층 주택시가지가 많이 잔존하고 있어 주거환경을 보호하기 위하여 계획밀도를 도로변과 지구내를 차등규제하는 것이 바람직하다. 예를 들면 간선도로변에 대해서는 필지에 대해서는 300% 이내로, 지구내 주택지에 대해서는 용적률 200% 이하로 설정하는 등 차등적용을 하는 것이 합리적이라고 사료된다. 향후 이 지구에 상세계획 또는 재개발수법을 적용하는 경우에 한하여 용도지역의 변경은 물론 계획밀도의 상향조정을 고려하는 것이 바람직하다.

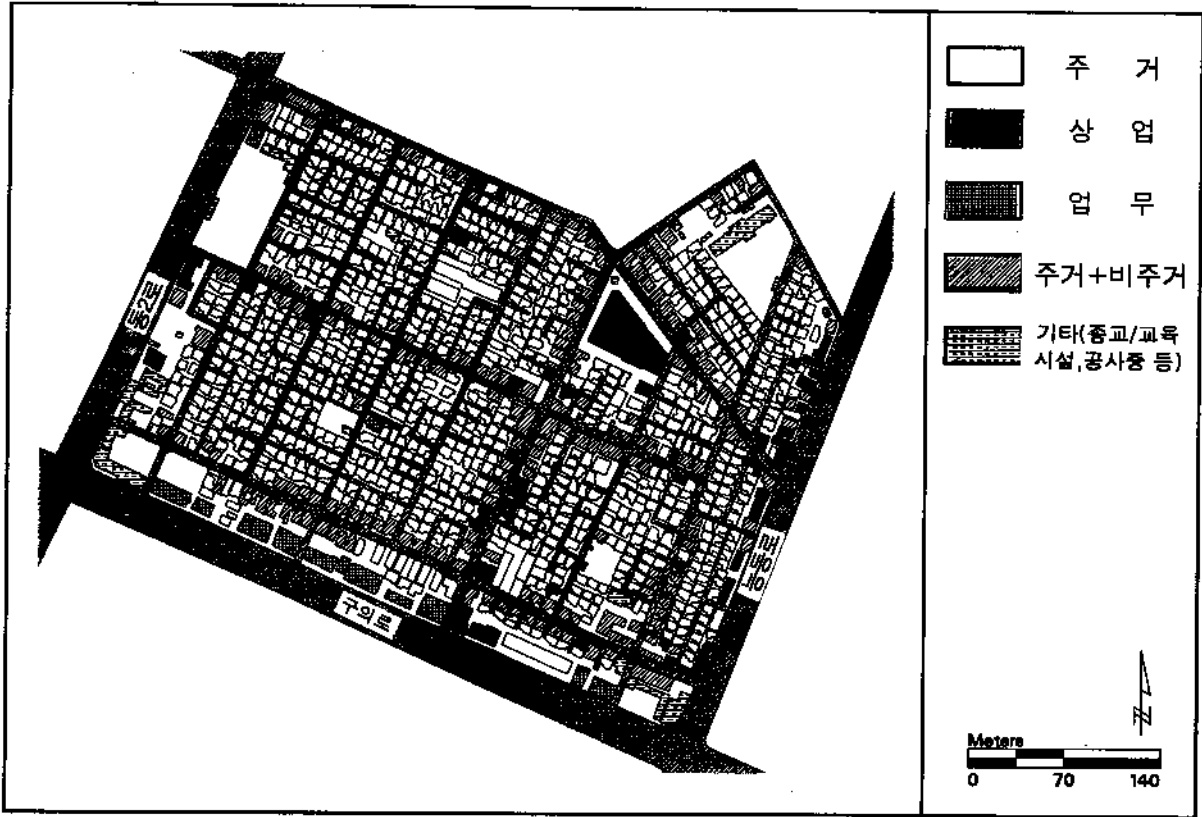
<도 5-36> 광진구 화양지구(도시계획 지정현황)



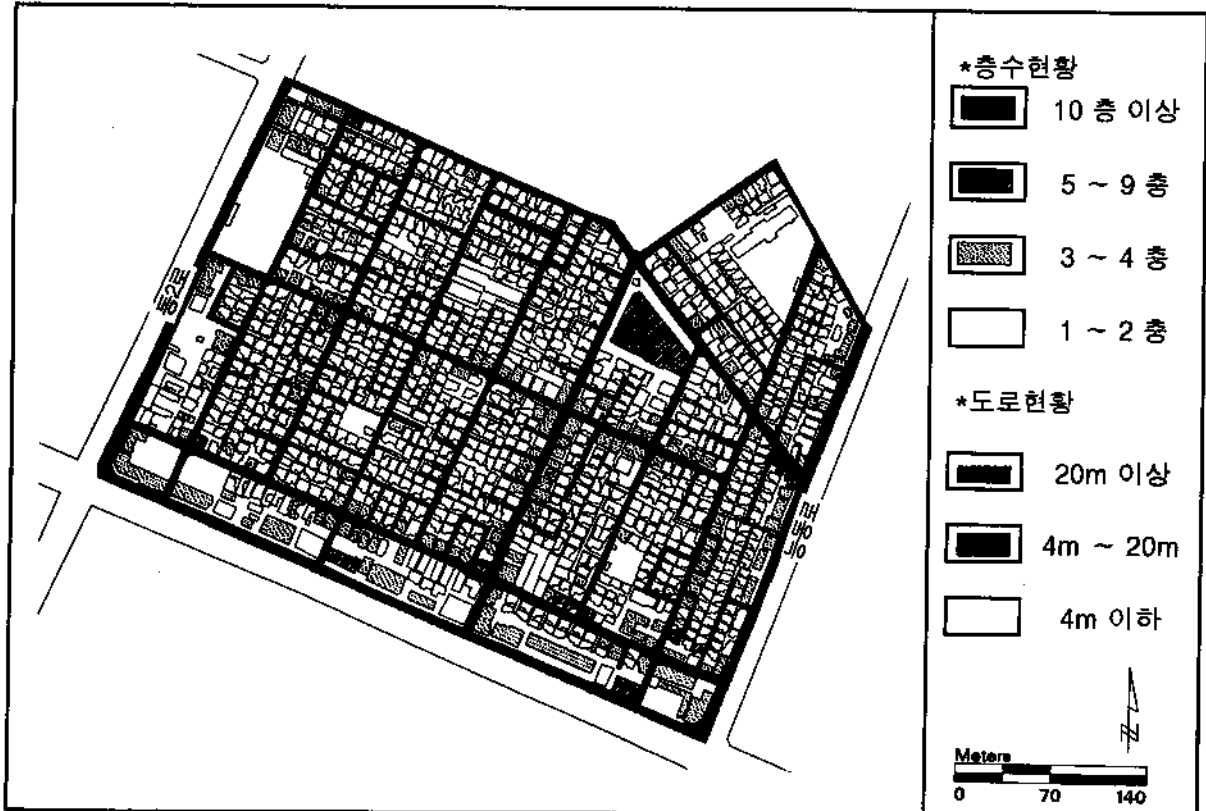
<도 5-37> 광진구 화양지구(역세권과 주거계 건축물 변화)



<도 5-38> 광진구 화양지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-39> 광진구 화양지구(건물층수 및 지구내 도로 현황)



(3) 송파구 방이지구

첫째, 도시계획현황을 보면 올림픽대로와 위례성길변에는 상업지역, 지구내에는 일반주거지역이 지정되어 있다 <도 5-40>. 지하철 8호선과 9호선이 지나는 곳으로 역세권내에 포함된다 <도 5-41>. 그리고 백제고분로 변에는 제2종 미관지구, 잠실길변에는 제4종 미관지구 지정되어 있다. 상업지역으로 지정된 곳에 도시설계지구가 중첩 지정되어 있다. 용도지역내 건물동수를 보면 일반주거지역내 73%, 상업지역내 27%가 속한다.

둘째, 건물단위로 용도현황을 보면 주거계 용도 47.1%, 상업계 용도 19.1%, 기타 용도 13.9%, 주상복합 용도 12.1%, 업무계 용도 7.8%의 순으로 주거기능이 우세하다. 즉 비주거계 용도가 52.9%를 차지하고 있다. 상업지역과 면한 곳과 일반주거지역내 백제고분로와 잠실길변에는 상업계·업무계 용도가 발달되어 있다 <도 5-42>. 지구내 4m이상의 도로변에는 주상복합건물이 입지하고 있어 근생시설의 침투에 따른 주거환경의 악화가 심각하다. 남은 주거계 용도도 장래에 비주거계 용도로 바뀔 가능성이 높다.

셋째, 지구내 도로율을 보면 4m미만 0.3%, 4m~20m미만 14.1%, 20m이상 7.4%로 도로율합계는 21.8%이다. 필지수로 본 점도관계를 보면 4m미만 2.9%, 4m~20m미만 90.4%, 20m이상 6.7%으로 기반정비상태가 양호하다. 지구내 도로패턴은 격자형이지만, 주상복합건물 및 상업계 용도침투로 주간에는 지구내 주택지가 주차장으로 변모하여 주거환경을 악화시키고 있다.

넷째, 점도폭원별로 용적률을 보면 평균밀도는 178.7%이며, 4m미만 206.2%, 4m~20m미만 167.3%, 20m이상 281.2%로 차이는 있지만 법정허용치보다는 훨씬 낮다. 여기서 200%를 초과하는 것은 상업지역내에서 일어난 개발이다. 이것은 대상지내에서 파악이 가능한 지번 593필지중에서 194필지(32.7%)를 표본추출한 결과이다. 층별 현황을 보면 <도 5-43>과 같이 상업지역내 및 일반주거지역 대로변에 5~9층의 건물이 많이 입지하고 있다. 일반주거지역내 6m 이상 도로에는 주로 3~4층건물이 들어서 있다.

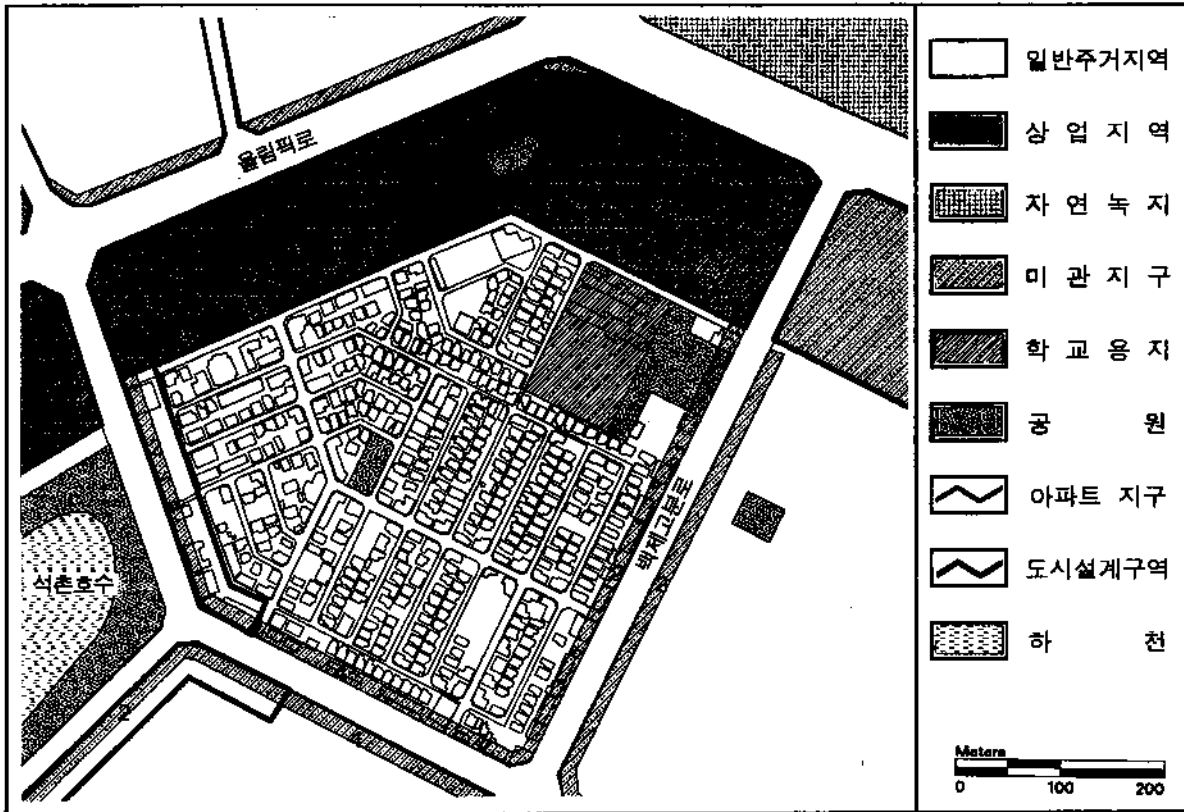
다섯째, 1990년 이후 해당지구내에서 새롭게 일어난 개발건수는 109건으로 건물동수 전체대비 18.3%에 해당한다. 이것을 개발된 건수를 용도별로 보면 상업계 용도 31.2%, 업무계 용도 26.6%, 주거계 용도 21.1%, 주상복합 용도 12.8%, 기타 용도 8.3%의 순이다.

1990년 이후 개발된 주택의 층수와 용적률을 보면 평균 4.1층(199.5%)이며, 다가구주택 3.0층(159.2%), 다세대주택 3.8층(171.8%), 주상복합 4.1층(198.1%)로 주택유형별로 차이를 보이고 있다. 평균 대지면적은 510.0㎡, 평균 건폐율은 45.6%, 세대밀도는 207.2세대/ha이다. 1990년 이후 새롭게 건설된 주택은 <도 5-43>과 같이 지구전역에 분산된 형태로 개발실적이 낮게 나타나고 있지만 앞으로도 이러한 유형의 개발은 계속될 전망이다.

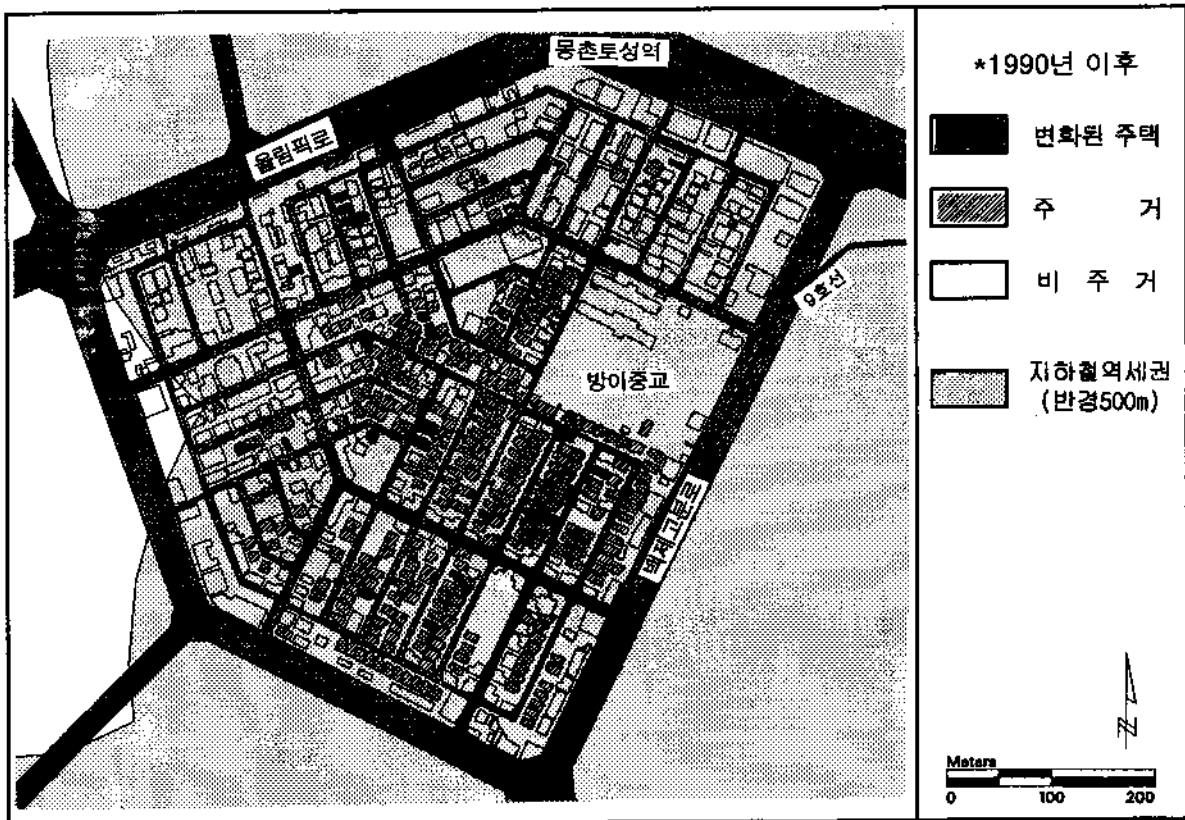
이상의 분석 및 검토결과를 토대로 용도지역의 세분방법을 생각하여 보면 다음과 같다.

이 지구는 상업지역에 면해 있는 주택지로 이미 상업계용도의 침투가 현저하며 앞으로도 계속 침투할 전망이다. 역세권내에 지구의 대부분이 포함되고 있으므로 제3종 일반주거지역으로 설정하는 것이 바람직하다. 단 상업지역과 면한 곳 중에서 이미 상업계 용도로 변경된

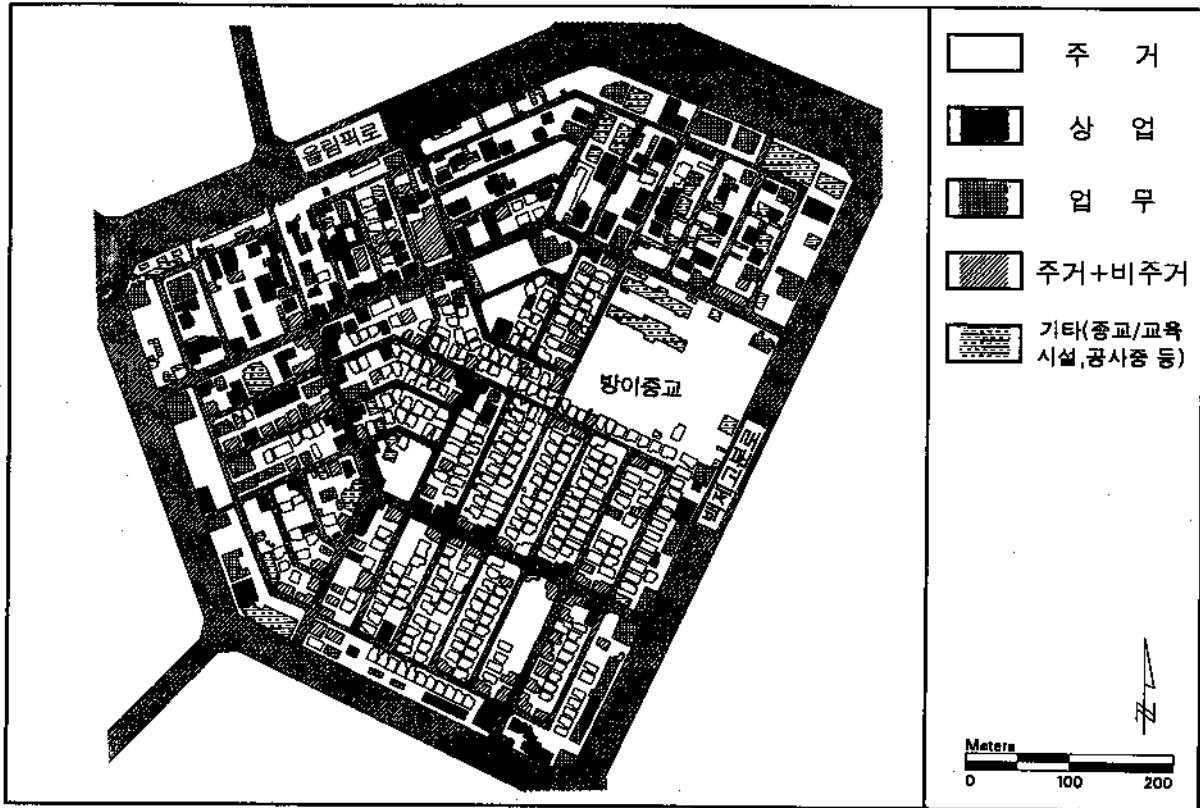
<도 5-40> 송파구 방이지구(도시계획 지정현황)



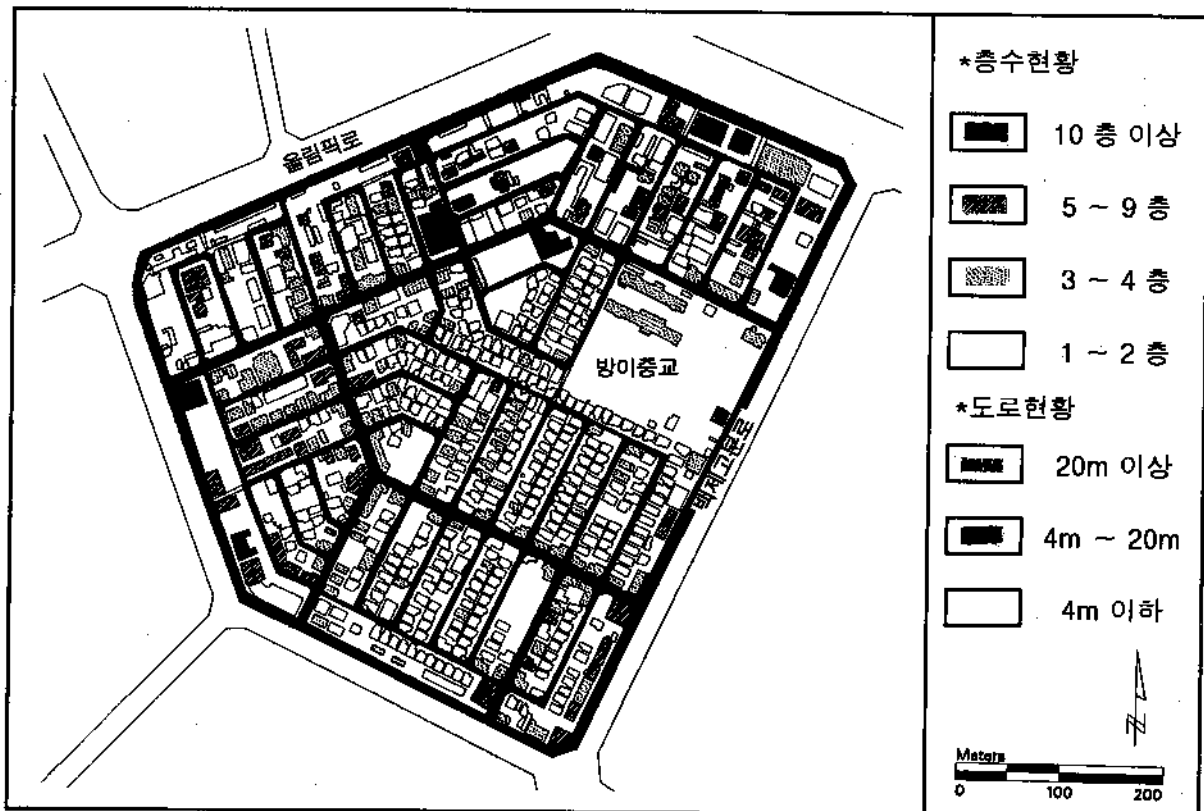
<도 5-41> 송파구 방이지구(역세권과 주거계 건축물 변화)



<도 5-42> 송파구 방이지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-43> 송파구 방이지구(건물층수 및 지구내 도로 현황)



필지가 대부분으로 주거기능의 유지가 곤란하다고 판단되는 곳에 대해서는 준주거지역 또는 제3종 일반주거지역으로 지정할 수 있다.

(4) 강남구 논현지구

첫째, 도시계획현황을 보면 지구내에는 전용주거지역과 일반주거지역, 언주로와 도산로변에는 노선형 상업지역이 지정되어 있다 <도 5-44>. 제2종 미관지구가 언주로와 도산로, 제4종 미관지구가 학동로와 논현로변에 노선형으로 지정되어 있다. 현재 공사중인 지하철7호선 학동역의 역세권에 지구의 일부가 포함된다 <도 5-45>. 용도지역내 건물 동수를 보면 일반주거지역내 75.4%, 전용주거지역내 20.1%, 상업지역내 4.5%가 위치하고 있다.

둘째, 건물별로 용도현황을 보면 주거계 용도 56.6%, 업무계 용도 13.0%, 주상복합용도 11.0%, 기타 용도 10.0%, 상업계 용도 9.3%의 순으로 주거기능이 우세하다. 즉 비주거계 용도가 43.4%를 차지하고 있다. 대로변에 면한 필지에는 업무계 용도, 업무계 용도와 주거계 용도 사이에는 음식점 등 상업계 용도가 발달되어 있다<도 5-46>. 심지어는 양호한 도시환경을 유지가 필요한 전용주거지역내까지 상업계 용도가 침투하고 있다. 장래에도 전용주거지역내에 상업계 및 업무계 용도의 침투가 예상된다.

셋째, 지구내 도로율을 보면 4m미만 0.0%, 4m~20m미만 13.9%, 20m이상 7.1%로 도로율합계는 21.0%이다. 필지수로 본 접도관계를 보면 4m미만 7.6%, 4m~20m미만 80.6%, 20m이상 11.7%이다. 지구내 도로패턴은 격자형이지만, 주상복합건물 및 상업계 용도침투로 주간에는 지구내 주택지가 주차장으로 변모하여 주거환경을 악화시키고 있다.

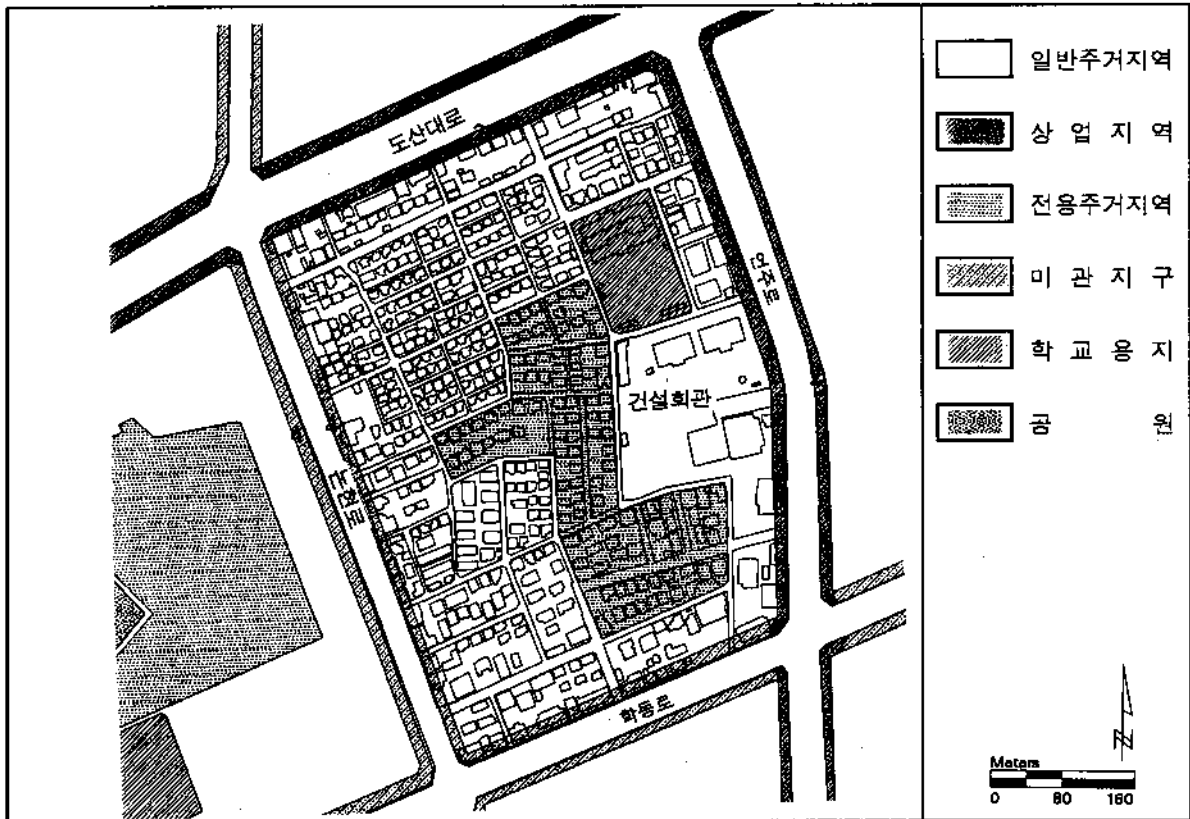
넷째, 접도폭원별로 용적률을 보면 평균밀도는 154.5%이며, 4m미만 132.3%, 4m~20m미만 133.6%, 20m이상 237.0%로 차이를 보이고 있지만 법정허용치보다는 훨씬 낮다. 이것은 대상지내에서 파악이 가능한 지번 537필지중에서 227필지(32.7%)를 표본추출한 결과이다. 층별현황을 보면 <도 5-47>과 같이 상업지역내 및 일반주거지역 대로변에는 3~9층의 건물이 혼재된 행태로 입지하고 있다. 전용주거지역내에는 1~2층 주택이 주류를 이루고 있다.

다섯째, 1990년이후 해당지구내에서 새롭게 개발된 건수는 88개로 전체 건물동수 대비 16.4%에 이른다. 이것을 개발된 건수를 용도별로 보면 주상복합용도 31.8%, 업무계 용도 25.0%, 주택용도 22.7%, 상업계 용도 19.3%, 기타 용도 1.4%의 순이다. 1990년이후 개발된 주택의 층수와 용적률을 보면 평균 4.2층 209.8%이며, 다가구주택 2.8층 (143.3%), 주상복합 4.0층(183.8%)로 주택유형별로 다르다. 평균대지면적은 1,324.0㎡, 평균 건폐율은 42.0%, 세대밀도는 73.1세대/ha이다. 1990년이후 새롭게 건설된 주택은 <도 5-45>와 같이 전용주거지역내에서 분산되어 있다. 이러한 유형의 개발은 앞으로도 계속될 전망이다.

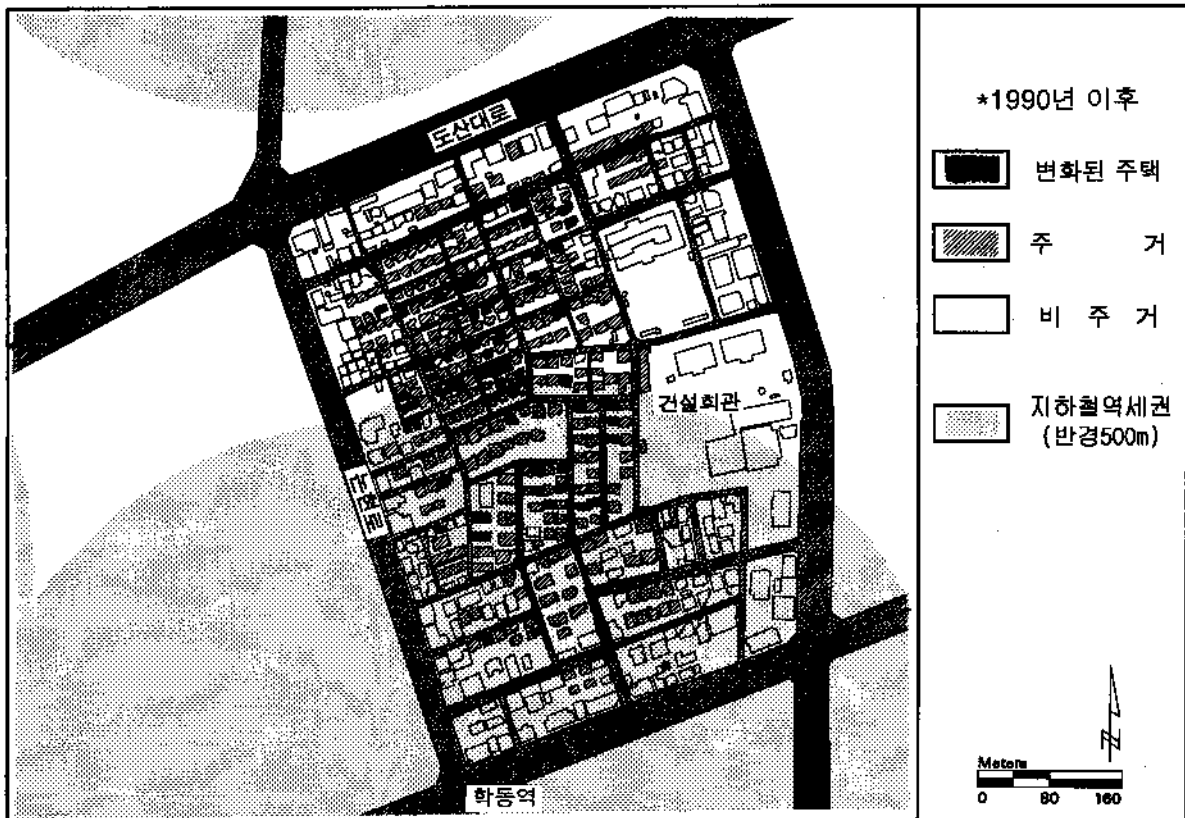
이상의 분석 및 검토결과를 토대로 용도지역의 세분방법을 생각하여 보면 다음과 같다.

이 지구는 영동 부도심권내 해당되므로 주거기능의 확보차원에서 제3종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다. 하지만 이미 지구중앙에 위치한 전용주거지역에 면한 양호한 주택지에 대해서는 제1종 일반주거지역으로 지정한다. 그 나머지 지역에 대해서는 제3종 일반

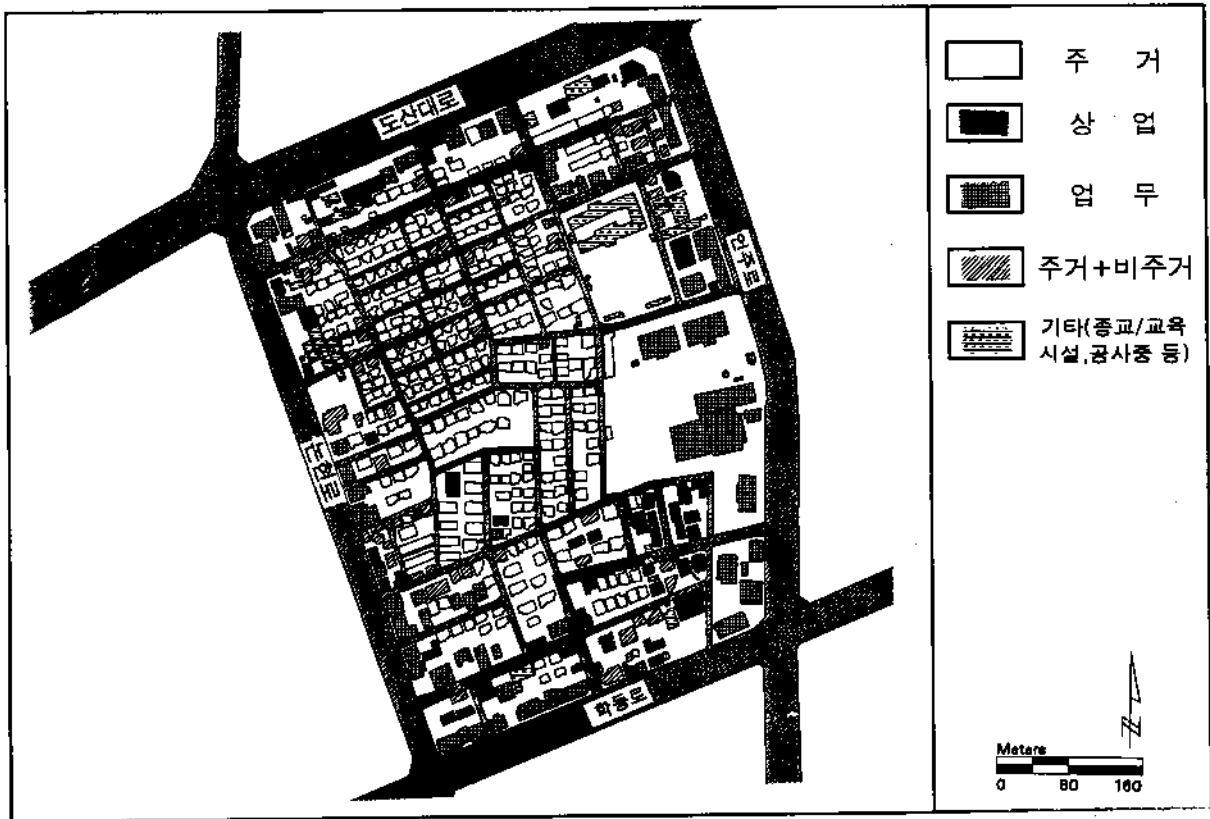
<도 5-44> 강남구 논현지구(도시계획 지정현황)



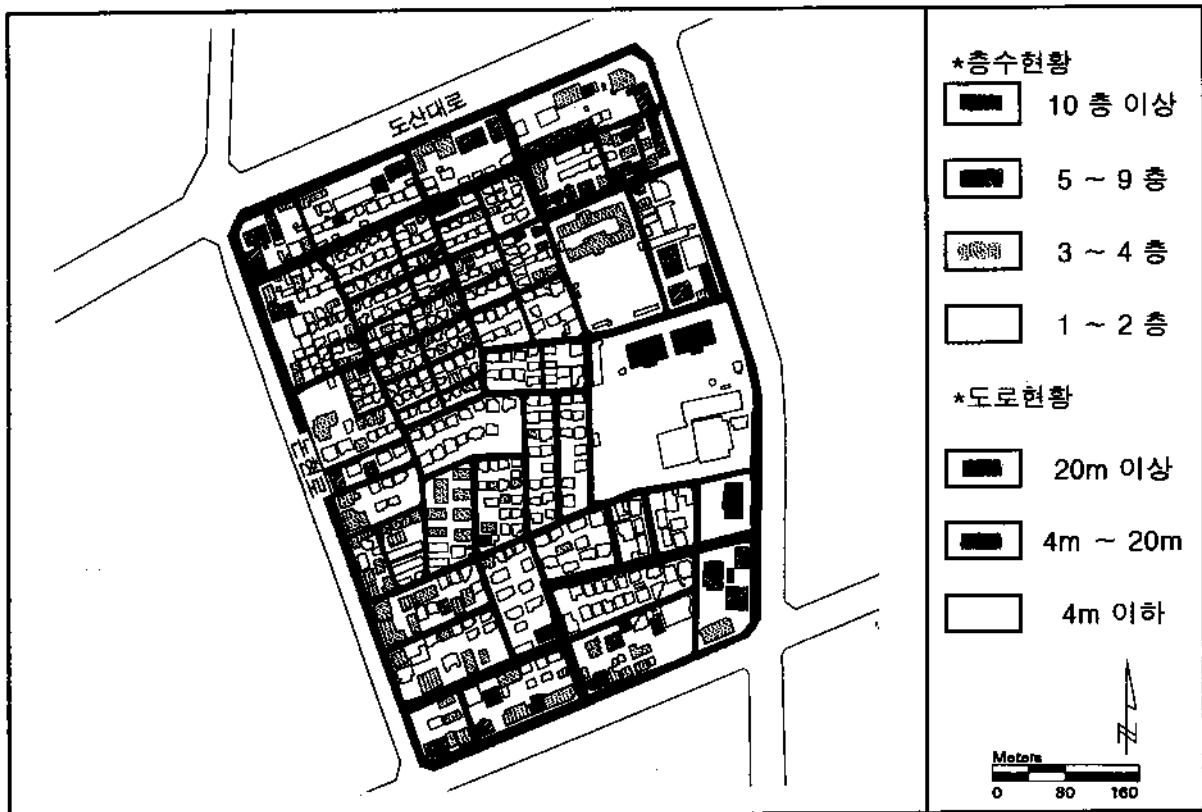
<도 5-45> 강남구 논현지구(역세권과 주거계 건축물 변화)



<도 5-46> 강남구 논현지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-47> 강남구 논현지구(건물층수 및 지구내 도로 현황)



주거지역으로 정한다. 그리고 전용주거지역 중에서도 상업계 용도가 침투하여 주거기능의 유지가 곤란한 건설회관 주변에 대해서는 준주거지역 또는 제3종 일반주거지역으로 지정하여 기정 전용주거지역으로 상업계 용도가 침투하는 것을 억제토록 한다. 이미 상업계 및 업무계 용도로 바뀐 노선변 필지에 대해서도 제3종 일반주거지역 또는 준주거지역으로 지정할 수 있다.

(5) 강남구 삼성1지구(봉은중학교 주변)

첫째, 도시계획현황을 보면 지구내에는 전용주거지역과 일반주거지역, 영동대로변에는 노선형 상업지역이 지정되어 있다 <도5-48>. 영동대로와 봉은사로변에는 제2종 미관지구의 도시설계구역, 올림픽대로변에는 제2종 미관지구가 지정되어 있다. 지하철7호선과 9호선의 역세권범위내에 지구의 대부분이 포함된다 <도 5-49>. 건물 전동수로 보면 일반주거지역내 69.3%, 전용주거지역내 28.1%, 상업지역내 2.6%가 속한다.

둘째, 건물별로 용도현황을 보면 주거계 용도 70.7%, 기타 용도 9.5%, 업무계 용도 7.6%, 상업계 용도 6.2%, 주상복합 용도 6.0%의 순으로 주거기능이 우세하다. 즉 비주거계 용도가 발달되어 있다. 대로변에 면한 필지에는 업무계 용도가 지구내에는 주거계 용도가 발달되어 있다 <도 5-50>.

셋째, 지구내 도로율을 보면 4m미만 0.0%, 4m~20m미만 9.8%, 20m이상 6.6%로 도로율 합계는 16.4%로 낮은 편이다. 필지수로 본 점도관계를 보면 4m미만 15.2%, 4m~20m미만 73.6%, 20m이상 11.2%이다. 지구내 도로패턴은 지형을 고려하여 계획적으로 개설된 것이지만, 각건물로 접근을 위한 도로가 양호한 편은 아니다.

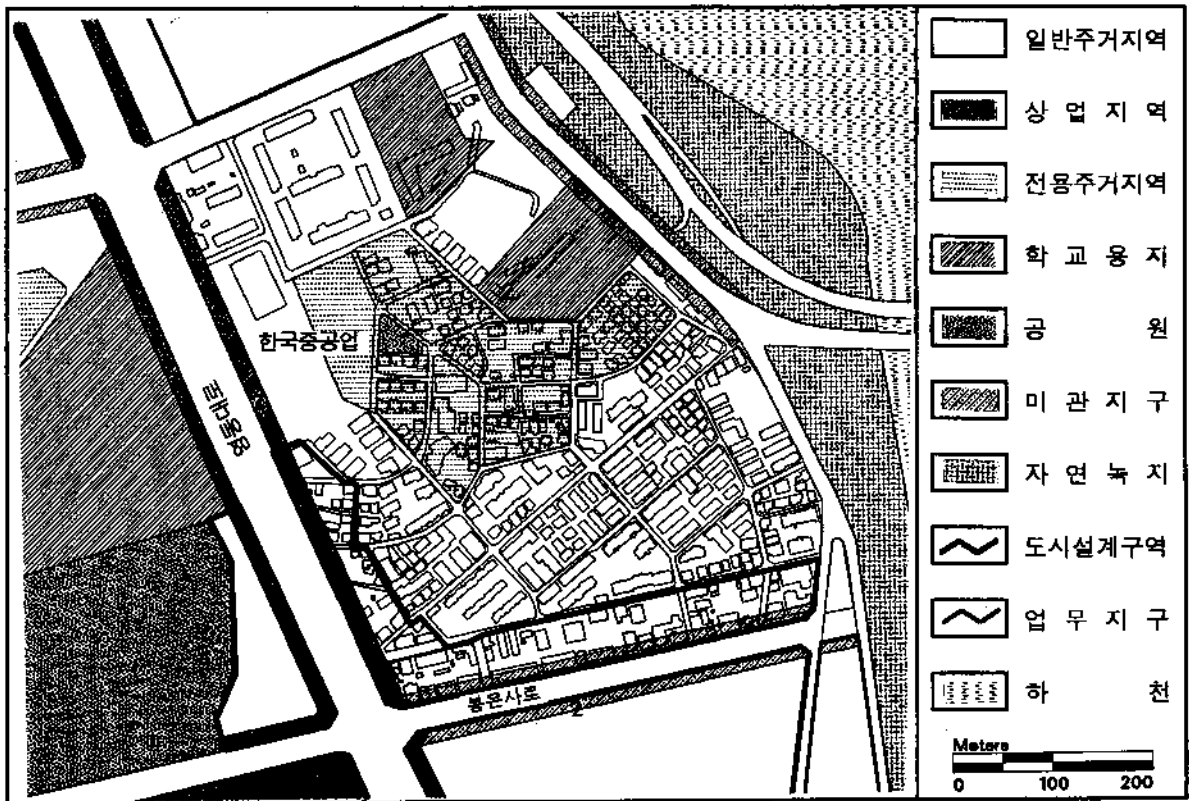
넷째, 점도폭원별로 용적률을 보면 평균밀도는 135.7%이며, 4m미만 108.2%, 4m~20m미만 138.6%, 20m이상 174.1%로 차이를 보이고 있으며 법정허용치보다 훨씬 낮다. 이것은 대상지 내에서 파악이 가능한 지번 859필지중에서 308필지(35.9%)를 표본추출한 결과이다. 층별 현황을 보면 <도 5-51>과 같이 영동대로변에는 10층이상의 업무와 아파트단지가, 봉은사로변에는 3~9층의 건물이 혼재된 형태로 입지하고 있다. 전용주거지역내에는 3~4층 주택의 혼재가 두드러지다.

다섯째, 1990년이후 해당지구내에서 새롭게 개발된 건수중에서 주택지에 해당되는 것을 보면 27건이다. 1990년이후 개발된 주택의 층수와 용적률을 보면 다가구주택 3.3층 (168.5%), 다세대주택 2.7층 (142.1%), 주상복합 5.9층(231.2%)이다. 평균 대지면적을 보면 다가구주택 322.2㎡, 다세대주택 591.0㎡이다. 세대밀도는 163.5세대/ha이다. 1990년이후 새롭게 건설된 주택은 <도 5-49>와 같이 전용주거지역내 및 그 주변지역에서 활발하게 일어나고 있으며 앞으로도 이러한 유형의 개발은 계속될 전망이다.

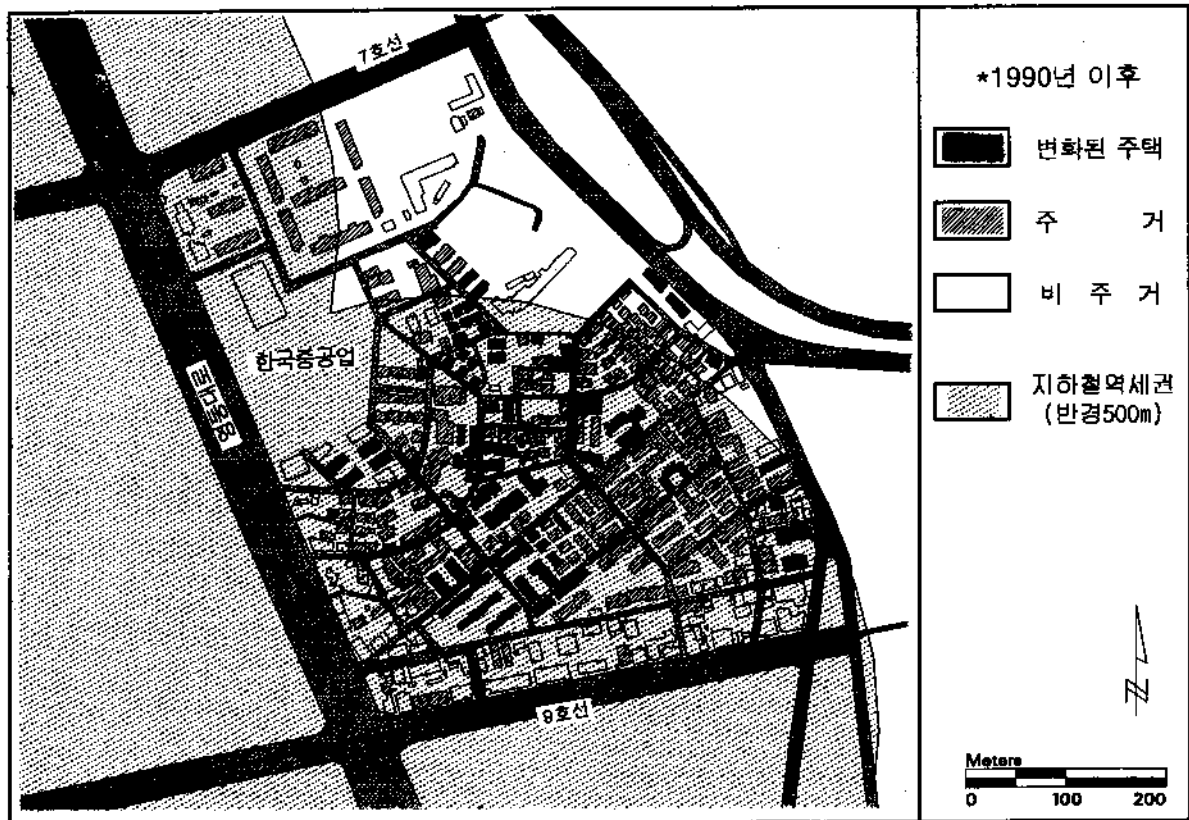
이상의 분석 및 검토결과를 토대로 용도지역의 세분방법을 생각하여 보면 다음과 같다.

이 지구는 영동 부도심권내 해당되므로 주거기능의 확보차원에서 제3종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다. 하지만 이미 지구중앙에 위치한 전용주거지역의 주거환경을 보호

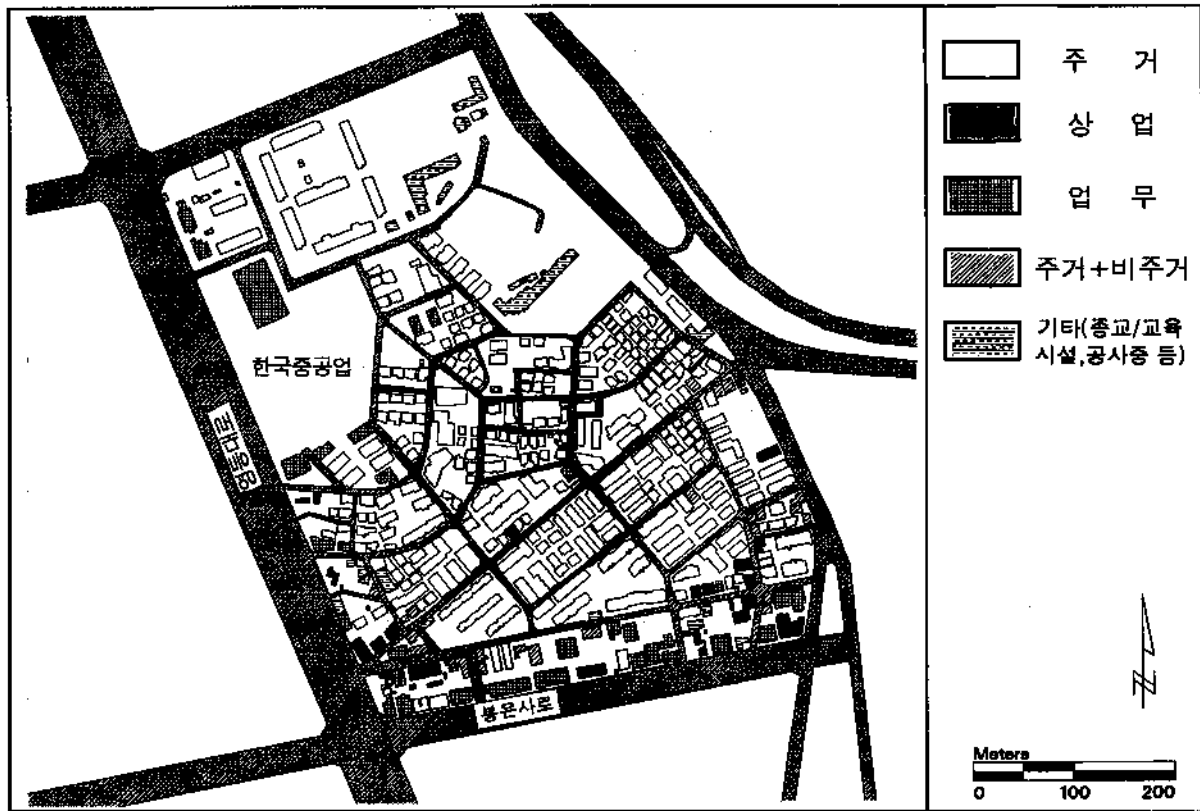
<도 5-48> 강남구 삼성1지구(도시계획 지정현황)



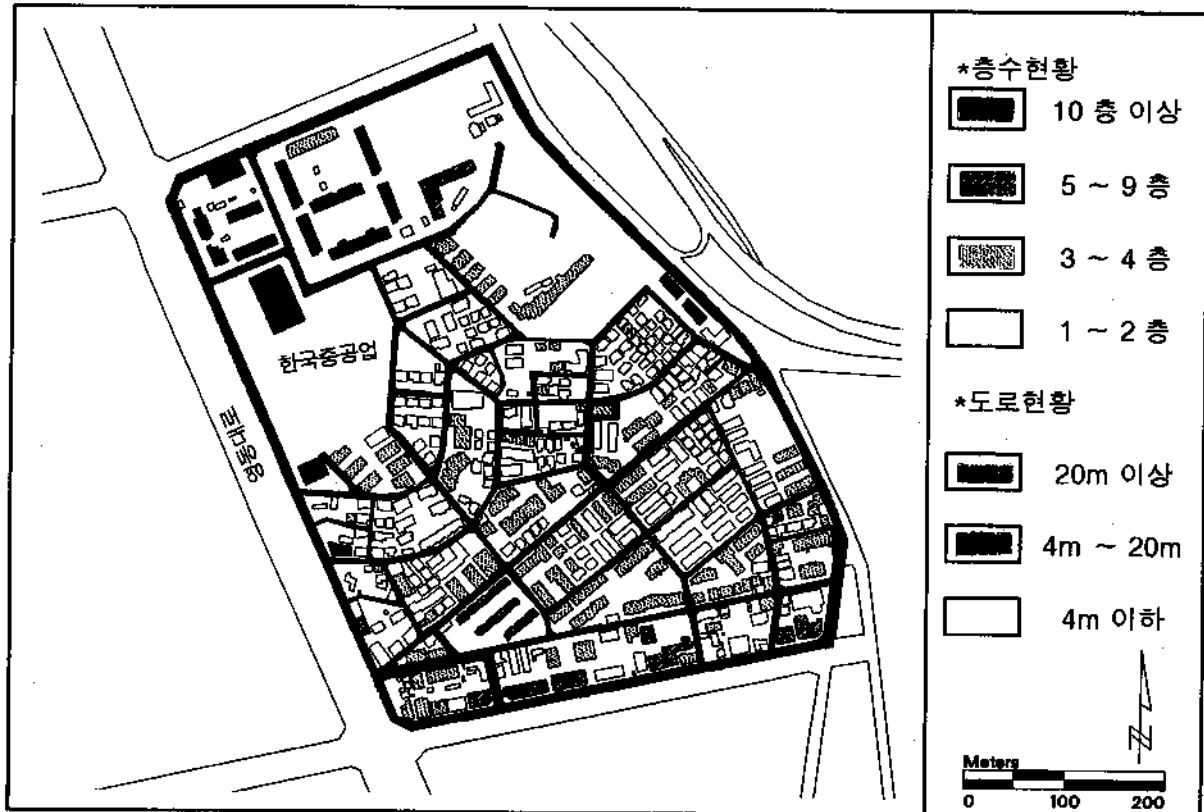
<도 5-49> 강남구 삼성1지구(역세권과 주거계 건축물 변화)



<도 5-50> 강남구 삼성1지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-51> 강남구 삼성1지구(건물층수 및 지구내 도로 현황)



하기 위하여 인접한 양호한 주택지에 대해서는 제1종 일반주거지역으로 지정한다. 그 나머지 지역에 대해서는 토지의 고도이용을 위하여 제3종 일반주거지역으로 정한다.

(6) 강남구 삼성2지구(한국전력본사 주변)

첫째, 도시계획현황을 보면 테헤란로와 영동대로변에는 상업지역, 지구내에는 일반주거지역으로 지정되어 있다. 테헤란로에는 제1종 미관지구, 봉은사로에는 제2종 미관지구, 지구전역에 대해서는 업무지구로 지정되어 있다 <도 5-52>. 제2종 미관지구가 연주로변과 도산로변, 제4종 미관지구가 학동로변과와 논현로변에 노선형으로 지정되어 있다. 이 지구는 지하철 2호선과 9호선의 역세권내에 거의 포함된다 <도 5-53>. 건물 전동수로 보면 일반주거지역내 91.1%, 상업지역내 9.9%가 속한다.

둘째, 건물별로 용도현황을 보면 업무계 용도 58.9%, 기타용도 24.5%, 상업계 용도 10.4%, 주거계 용도 4.9%로 업무기능이 우세하다. 즉 비주거계 용도가 95.1%를 차지하고 있다. 일반주거지역임에도 불구하고 대로변은 물론 지구내까지 업무기능이 특화되어 있다 <도 5-54>. 이 지구는 일반주거지역으로서의 기능을 상실하였다고 해도 과언이 아니다.

셋째, 지구내 도로율을 보면 4m미만 0.0%, 4m~20m미만 12.9%, 20m이상 5.3%로 도로율합계는 18.3%이다. 필지수로 본 접도관계를 보면 4m미만 2.2%, 4m~20m미만 69.2%, 20m이상 28.6%으로 기반정비실태는 비교적 양호한 편이다. 지구내 도로패턴은 대규모 한국전력공사를 중심으로 형성되어 지구내 교통의 연결성이 바람직하지 못하다.

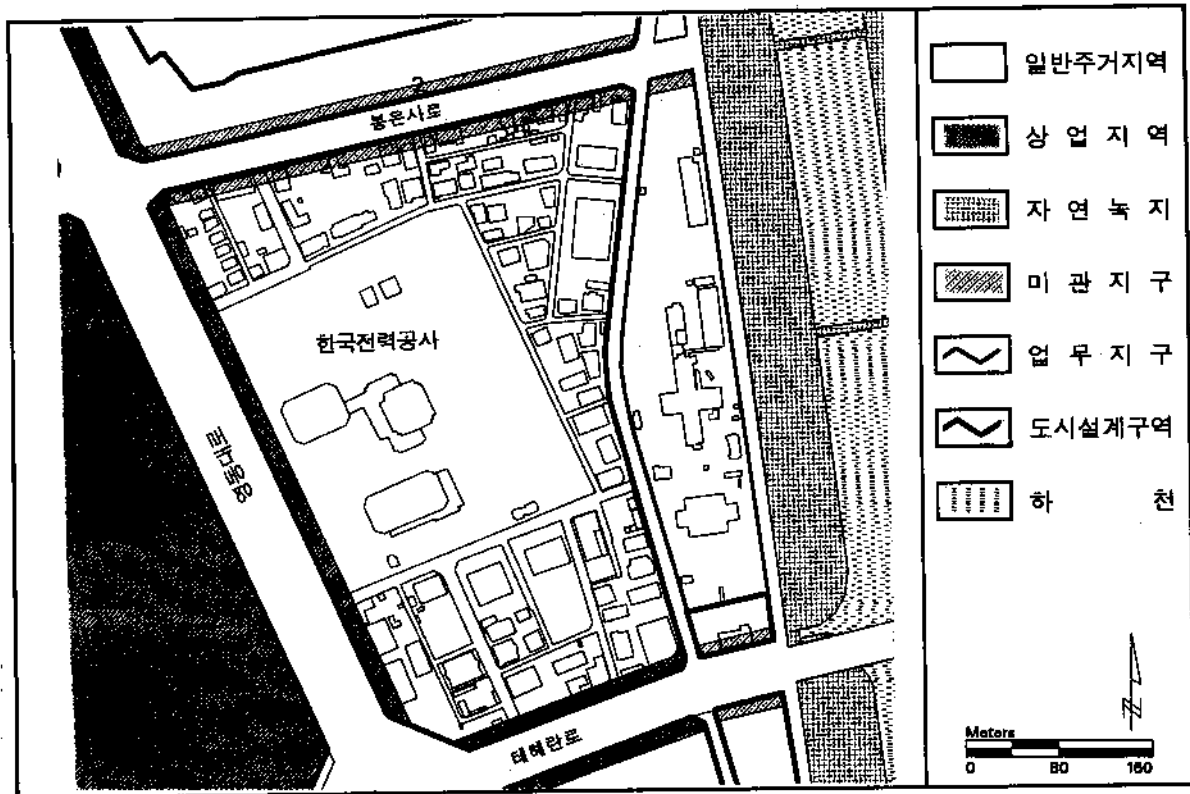
넷째, 접도폭원별로 용적률을 보면 평균밀도는 4m~20m미만 205.3%, 20m이상 193.4%로 차이는 있지만 법정허용치보다는 훨씬 낮다. 이것은 대상지내에서 파악이 가능한 지번 104필지중에서 54필지(51.9%)를 표본추출한 결과이다. 층수별 현황을 보면 <도 5-55>와 같이 대로변과 지구내 구별없이 5~9층의 건물들의 입지가 두드러진다. 이 지구는 일반주거지역임에도 불구하고 법적 허용용적률(400%) 내에서 업무계 용도로 개발이 가능하다는 것을 보여준다.

다섯째, 1990년 이후 해당지구내에서 새롭게 개발된 건수를 보면 주로 업무계 및 상업계 용도가 40건에 이르고 있다. 1990년 이후 개발된 주택의 평균 층수와 용적률을 보면, 상업계 용도 2.3층(87.8%), 업무계 용도 5.5층(304%), 주상복합 용도 5.9층 (231.2%)이다. 평균 대지면적을 보면 상업계 582.8㎡, 업무계 851.0㎡, 주상복합 556.0 ㎡로 차이를 보이고 있다. 평균 건폐율은 43.0%이다.

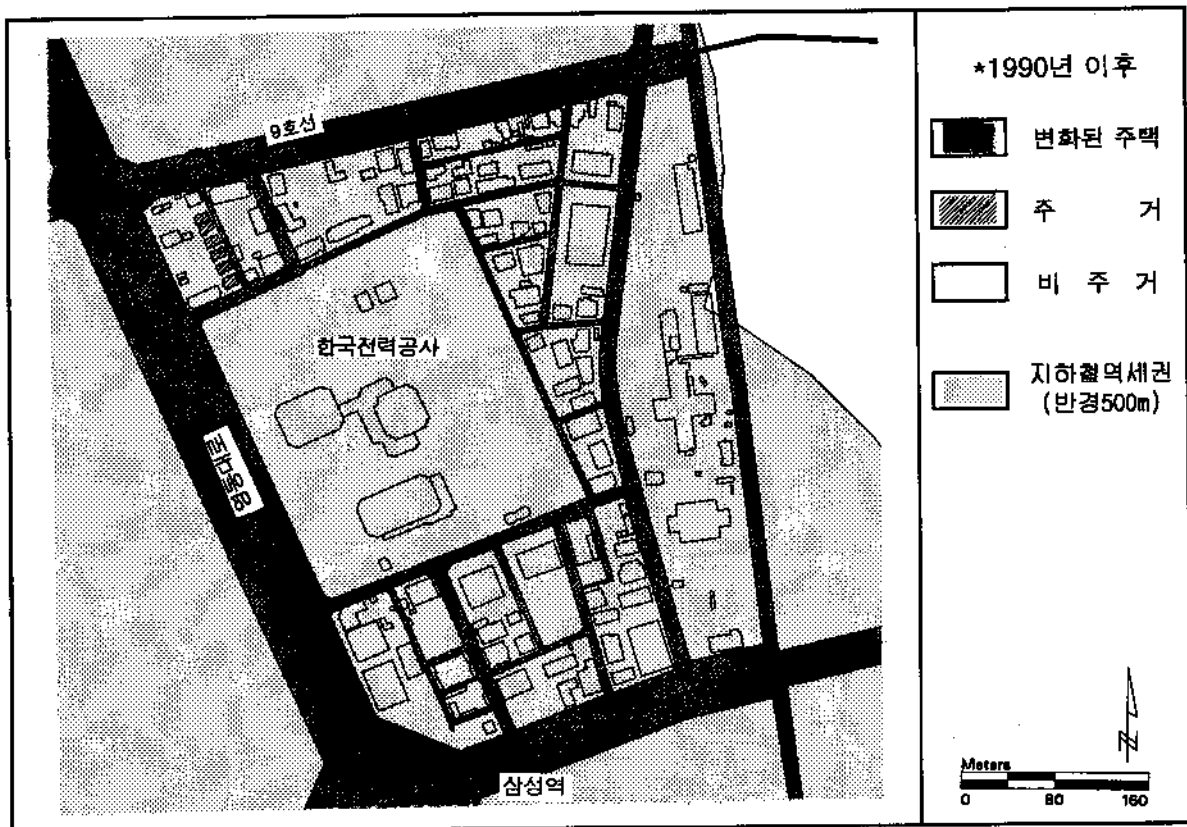
이상의 분석 및 검토결과를 토대로 용도지역의 세분방법을 생각하여 보면 다음과 같다.

이 지구는 영동 부도심권내에 해당되어 있고 이미 주거기능을 상실한 곳이므로 타용도지역으로 전환하는 것이 바람직하다. 하지만 그 변경의 대상이 될 수 것은 상업지역(1000%)과 준주거지역(700%)이지만 법상허용 계획밀도가 너무 높게 설정되어 있어 지구내 개발밀도 현황에 비추어 볼 때 비현실적인 용도지역 변경이 될 수 있다. 따라서 이 지구의 사례는 상업지역 및 준주거지역에 대해서도 지구의 특성을 고려한 기존계획밀도의 하향조정과 용도지역 세분이 필요하다는 것을 시사하고 있다.

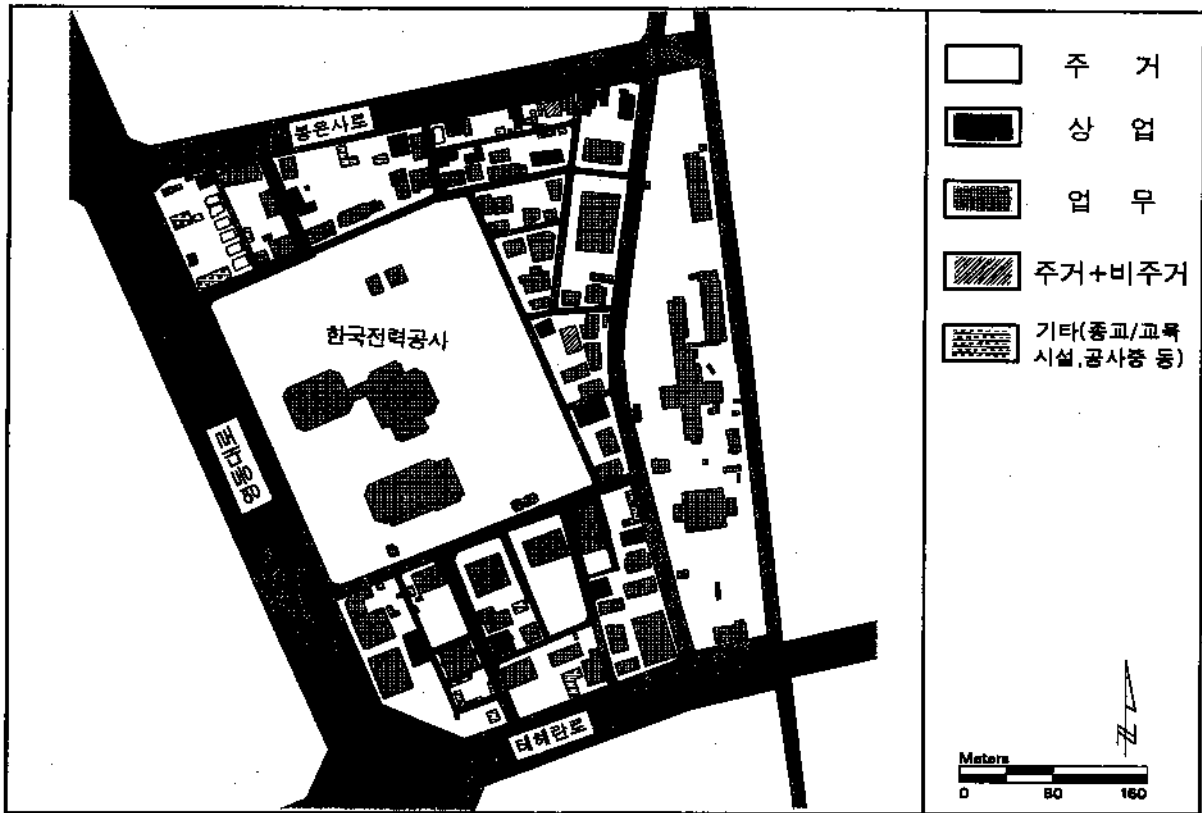
<도 5-52> 강남구 삼성2지구(도시계획 지정현황)



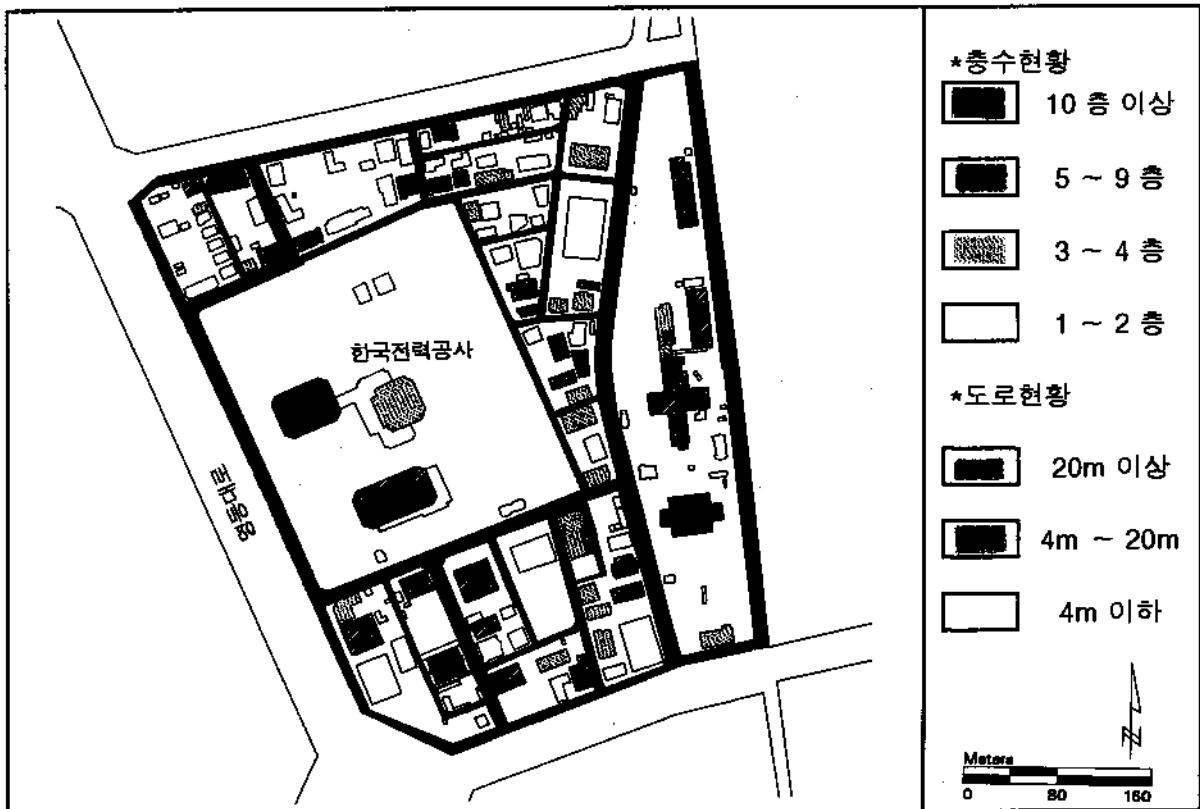
<도 5-53> 강남구 삼성2지구(역세권과 주거계 건축물 변화)



<도 5-54> 강남구 삼성2지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-55> 강남구 삼성2지구(건물층수 및 지구내 도로 현황)



2) 정비가 필요한 주택시가지

(1) 관악구 난곡지구

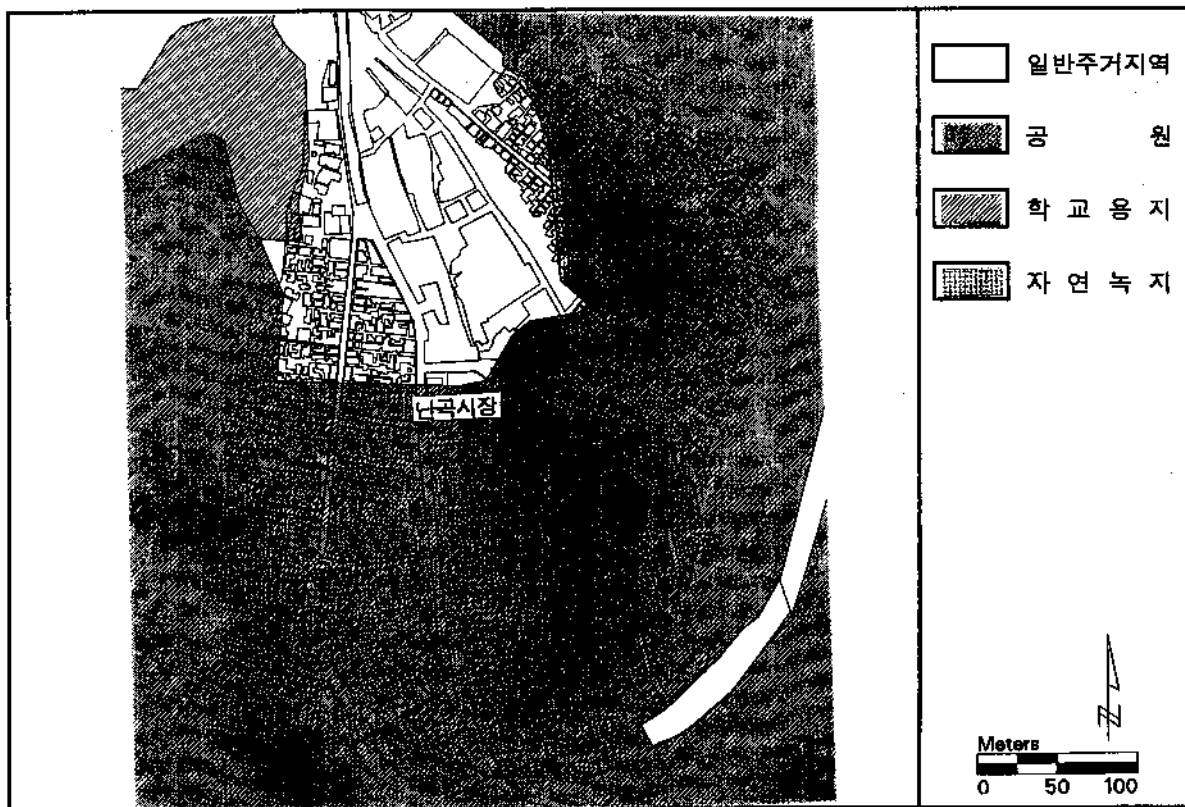
첫째, 도시계획현황을 보면 지구내 주택지의 과반수가 공원 및 자연녹지지역, 주택지의 일부는 일반주거지역으로 지정되어 있다 <도 5-56>. 이곳은 구릉지인 공원에 불량주택이 자연 발생적으로 형성된 곳이다. 현재 주택개량재개발지구로 지정되어 있다.

둘째, 토지이용 현황을 보면 용적률 45.9%, 건폐율 45.4%, 평균 대지면적 71.1m², 평균층수 1.1층으로 저층저밀도의 토지이용과 영세규모의 노후가옥이 밀집되어 있다. 세대밀도는 209.4 세대/ha, 자동차보급율은 28%, 건물동당 자동차보유대수는 0.4대이다. 건물용도별로 보면 총 건물동수중 상업계 용도 88건(4.3%), 주상복합건물 31건(1.5%)로 94.2%가 주거계 용도이다. 상업계 및 주거계 용도는 주로 난곡시장을 중심으로 한 4m이상의 도로변에 입지하고 있다 <도 5-57>.

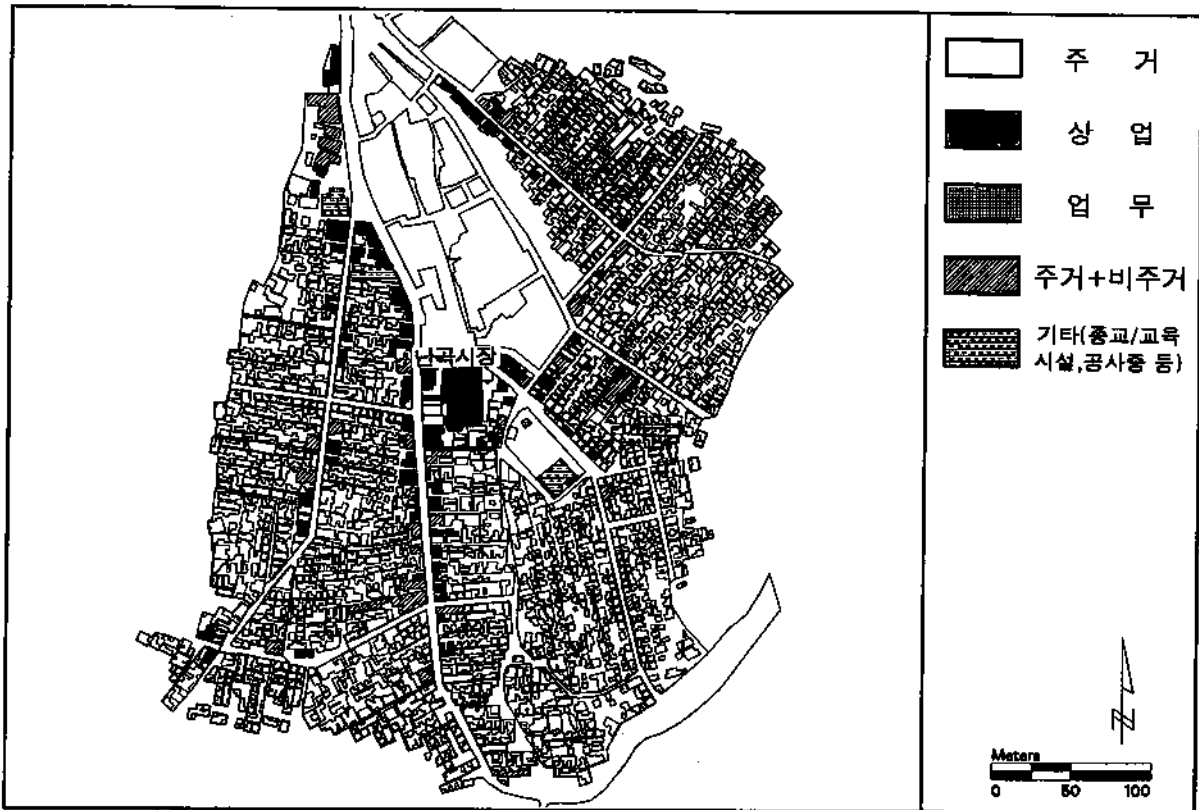
셋째, 지구내 도로율은 8.9%로 낮으며 대부분의 주택이 지구내 4m이상의 도로에 면해 있지 않아 교통의 접근성이 불량하며 화재시 소방차의 진입이 곤란하다. 특히 지구내 도로의 패턴과 연결성에 있어 문제가 있다 <도 5-58>. 이러한 연유로 주택개량재개발구역으로 지정되어 합동재개발 사업을 실시중에 있다.

이상의 검토결과를 토대로 용도지역세분의 방법을 제시하면 다음과 같다.

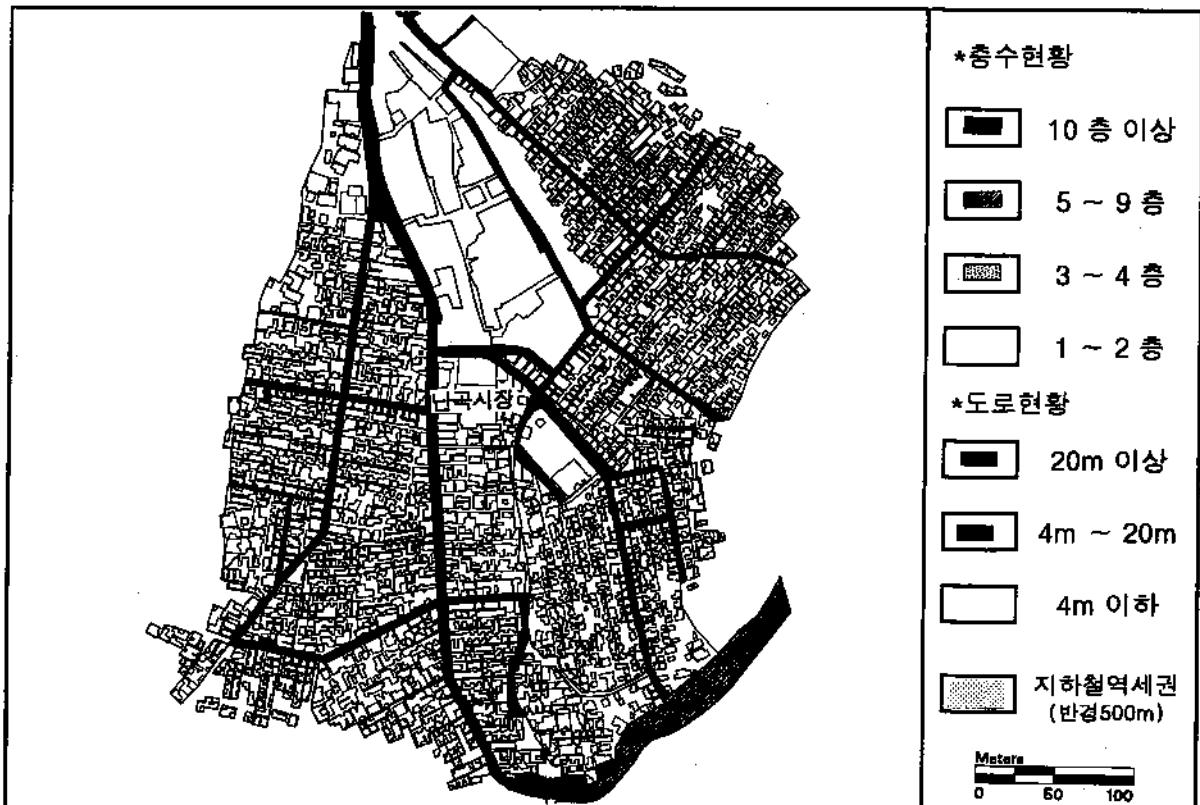
<도 5-56> 관악구 난곡지구(도시계획 지정현황)



<도 5-57> 관악구 난곡지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-58> 관악구 난곡지구(건물층수 및 지구내 도로 현황)



이 지구는 양호한 녹지축의 구릉지에 해당되는 곳이므로 제1종 일반주거지역으로 지정하는 것이 당연하다. 하지만, 주택개량재개발사업과 관련하여 제3종 일반주거지역에 해당하는 고층아파트 건립을 허용하고 있다. 이것은 현행법상에서는 건축허가상 그다지 문제가 되지 않아 허용되었으므로 용도지역세분의 기준에 따라 당장 주민들에게 하향조정을 요구하기에는 주민들로 부터 상당한 반발의 소지가 있다. 따라서 주변지구와 타지구와의 형평성을 고려하여 용도지역 세분에서 추구하는 기본원칙에 의거하여 제1종 일반주거지역으로 설정은 하되 실제적인 적용은 향후 재건축 및 재개발사업을 실시하고자 하는 시점까지 허용하는 방법을 택하는 것이 바람직하다고 본다.

(2) 관악구 봉천지구

첫째, 도시계획현황을 보면 지구내 주택지의 대부분이 일반주거지역으로 지정되어 있다. 남부순환도로변에는 제2종 미관지구, 구릉지에는 공원이 지정되어 있다 <도 5-59>. 이곳은 1970년대에 토지구획정리사업이 실시된 주택지이지만 근년 지구내에 다세대·다가구 주택의 건립이 활발하여 지구내 주차난을 겪고 있다. 지하철 2호선 서울대입구역의 역세권에 지구의 일부가 포함된다.

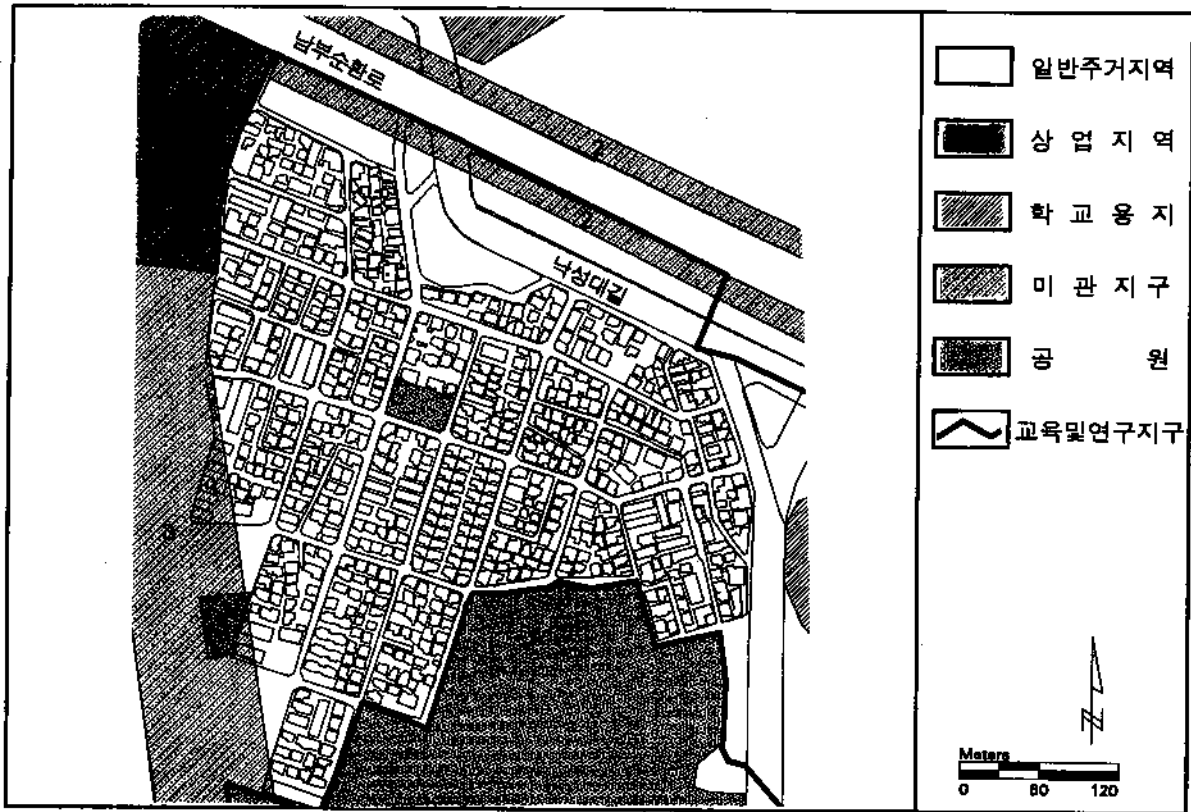
둘째, 토지이용 현황을 보면 용적률 105.0%, 건폐율 54.2%, 평균대지면적 176.7㎡, 평균층수 1.8층으로 저층저밀도의 비교적 양호한 주택지이다. 세대밀도는 244.7세대/ha, 자동차보급율은 35%, 건물동당 자동차보유대수는 1.4대이다, 건물용도를 보면 총 건물동수중 상업계 용도 16건 (2.2%), 주상복합 건물 139건(18.7%)등으로 주거계 용도는 77.3%이다. 남부순환도로를 중심으로 지구내도로가 4m이상인 곳에는 주상복합 용도의 침투가 현저하다 <도 5-60>. 층수현황을 보면 <도 5-61>과 같이 3~4층의 주택이 지구내 4m이상의 도로변에 입지하는 경향이 다. 이것은 다세대·다가구주택의 건립에 의한 것이 대부분이다.

셋째, 지구내도로율은 17.6%이지만 주택이 지구내 4m이상의 도로에 면해 있지 않은 곳도 많아 다세대·다가구주택이 계속하여 건립될 경우 지구내 주차난과 교통환경의 악화가 우려된다 <도 5-61>.

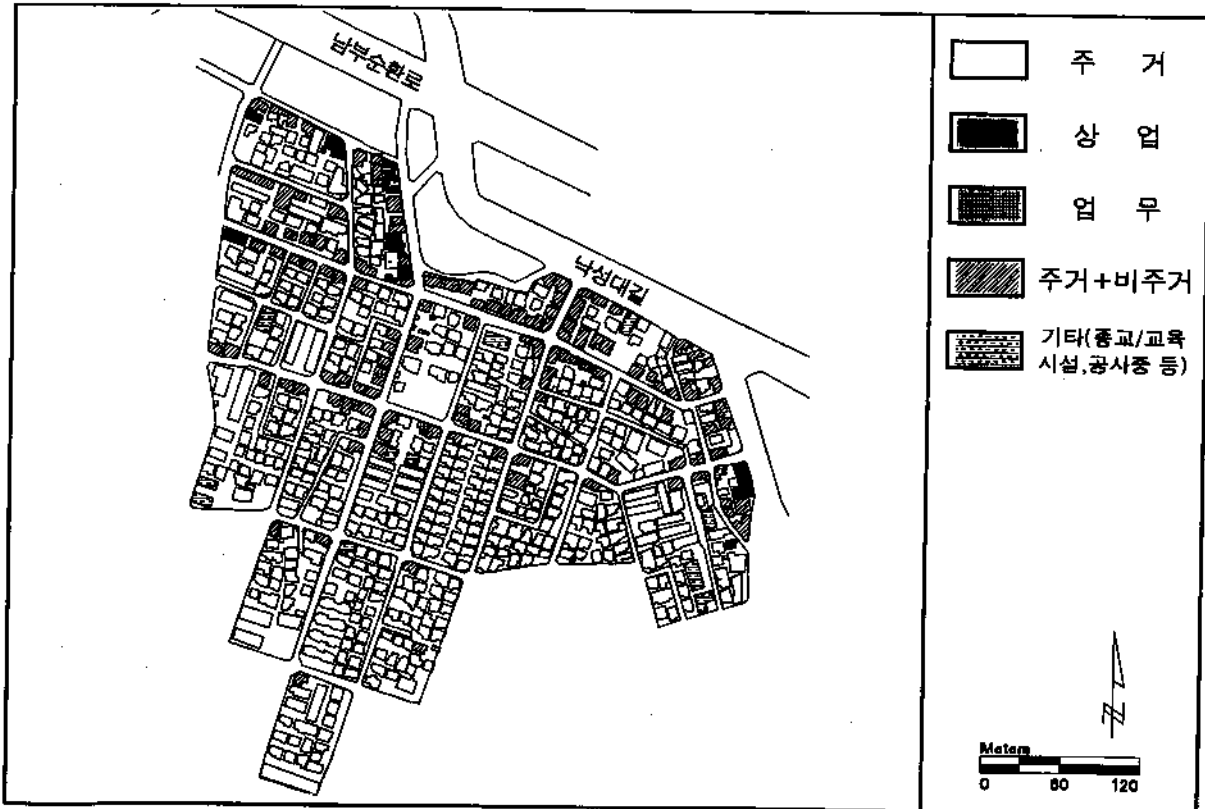
이상의 검토결과를 토대로 용도지역세분의 방법을 제시하면 다음과 같다.

이 지구는 역세권내에 일부지역에 포함되어 있지만 주거기능이 우세하고 이미 다세대·다가구주택이 입지하고 있으므로 제2종 일반주거지역으로 설정하는 것이 바람직하다. 남부순환도로변에 면한 곳은 제3종 일반주거지역으로 지정하여 타용도의 침투방지와 고층개발을 통한 주거환경의 개선에 기여토록 한다.

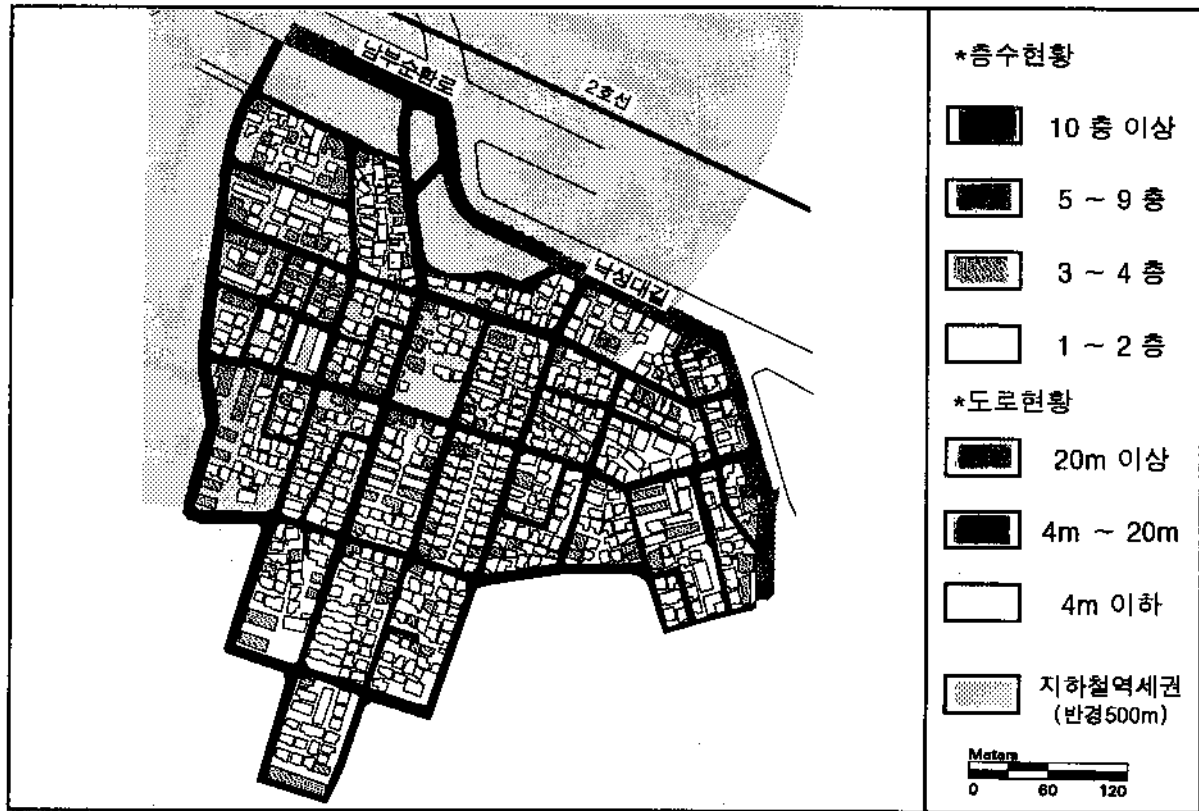
<도 5-59> 관악구 봉천지구(도시계획 지정현황)



<도 5-60> 관악구 봉천지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-61> 관악구 봉천지구(건물층수와 지구내 도로 및 역세권 현황)



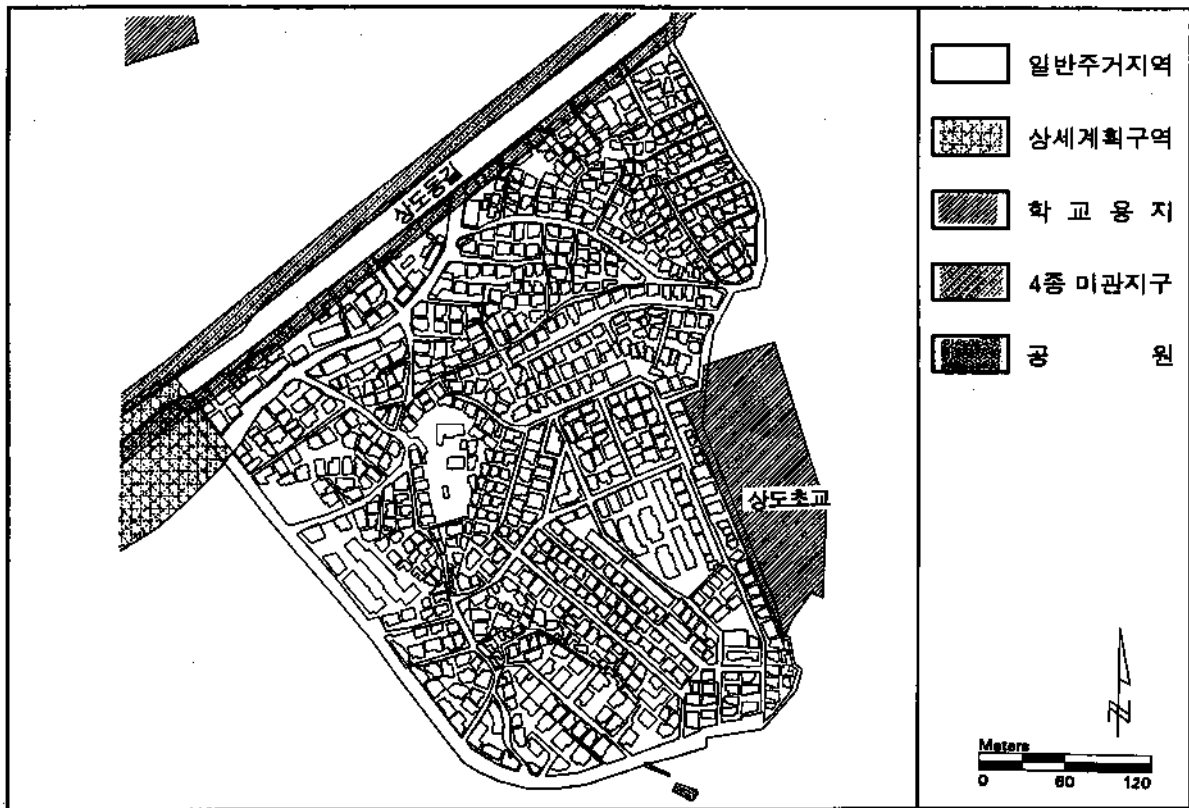
(3) 동작구 상도지구

첫째, 도시계획현황을 보면 주택지 전역이 일반주거지역으로 지정되어 있다. 상도동길변에는 제4종 미관지구가 지정되어 있다 <도 5-62>. 지하철 7호선 상도역의 역세권 범위에 해당 지구의 일부가 속한다 <도 5-64>. 이곳은 구릉지변에 입지한 주택지로 경사면위에 주택지가 형성되어 있다.

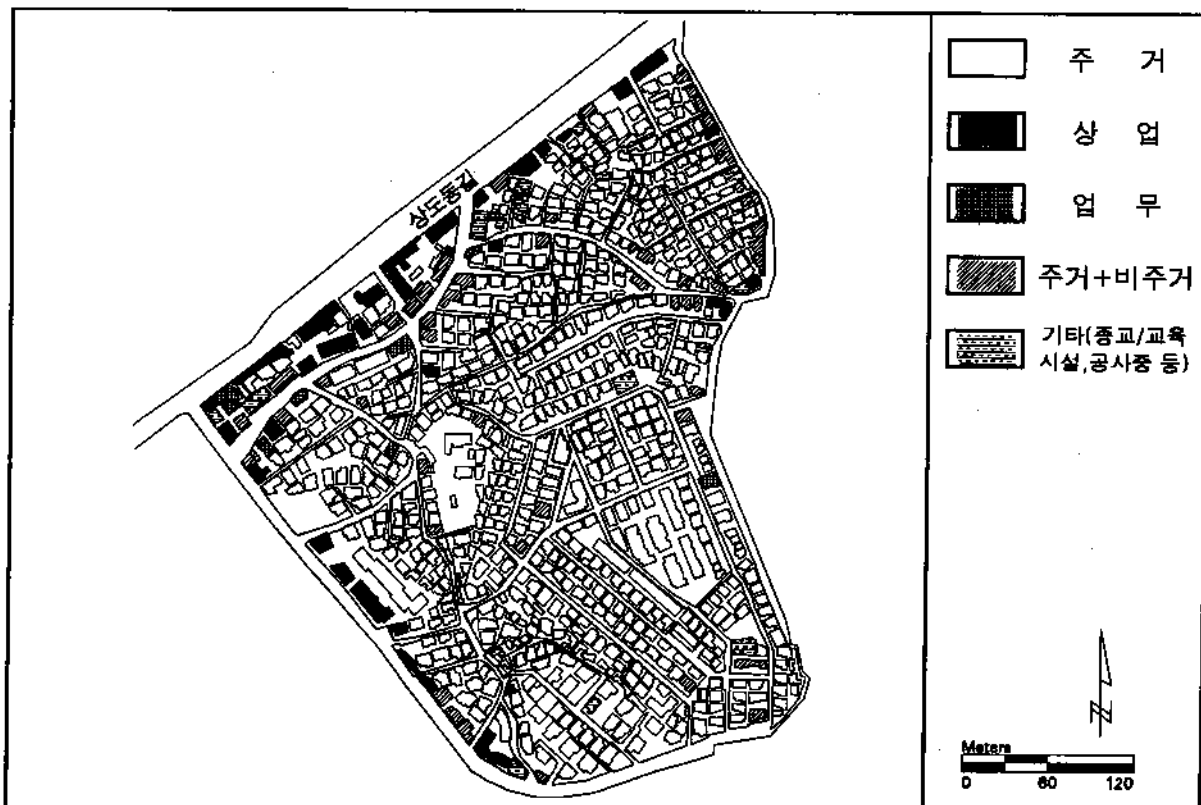
둘째, 토지이용 현황을 보면, 용적률 93.8%, 건폐율 51.2%, 평균 대지면적 172.7㎡, 평균층수 1.8층으로 저층저밀도의 비교적 양호한 주택지이다. 세대밀도는 220.7세대/ha, 자동차보급율은 40%, 건물동당 자동차보유대수는 1.5대이다, 건물용도를 보면 건물 전동수중에서 주상복합건물 57건(7%), 상업계 용도 37건(4.5%), 기타 용도 17건(2.1%)등으로 주거계 용도는 85.6%이다. 상도동길 및 지구진입로변에는 상업계 용도, 그 인접지에는 주상복합용도의 건물이 입지하고 있다 <도 5-63>. 층수현황을 보면 3,4층의 주택이 지구내 4m이상의 도로변에 폭 넓게 분포하고 있다 <도 5-64>. 이것은 다세대·다가구주택의 건립에 의한 것이다.

셋째, 지구내 도로율이 21.5%로 높은 것 같지만, <도 5-64>와 같이 도로패턴이 불량하여, 즉 도로의 연결성이 불량하거나 불균일한 폭원을 가지고 있어 지구내 교통처리에 문제가 되고 있다. 앞으로도 다세대·다가구주택의 건립은 계속될 전망이므로 지구내 교통환경의 악화는 계속될 것이다.

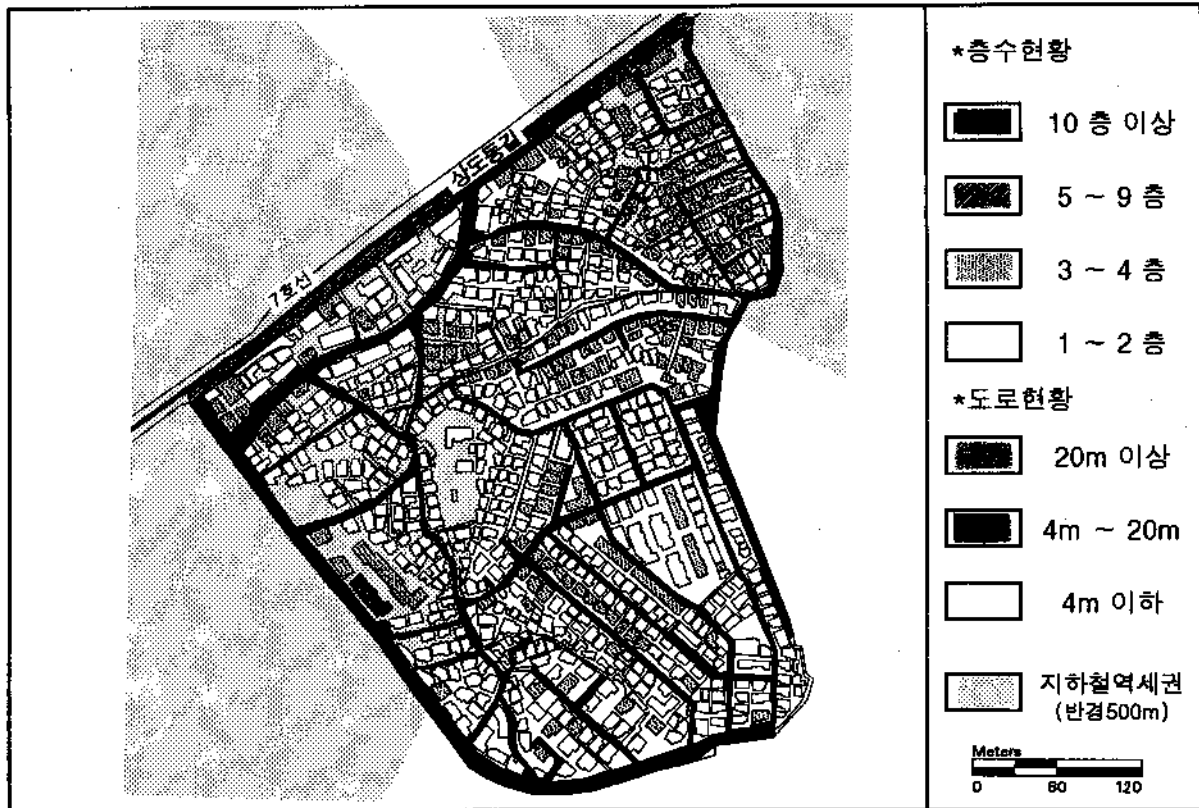
<도 5-62> 동작구 상도지구(도시계획 지정현황)



<도 5-63> 동작구 상도지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-64> 동작구 상도지구(건물층수와 지구내 도로 및 역세권 현황)



이상의 검토결과를 토대로 용도지역세분의 방법을 제시하면 다음과 같다.

이 지구는 역세권내에 일부지역이 포함되어 있지만 주거기능이 우세하고 구릉지에 면해 있는 곳이므로 양호한 주거환경을 유지함과 동시에 개발밀도의 급격한 증가를 억제하여 지구내 교통환경의 악화를 최소화하기 위하여 제1종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다. 단 상도동길에 면한 곳에 대해서는 제2종 또는 제3종 일반주거지역으로 지정하여 대로변으로부터의 자동차 소음 차단은 물론 주거지역으로 타용도의 침투를 억제하여 주거환경을 보호토록 한다.

(4) 성북구 안암지구

첫째, 도시계획현황을 보면 대상지 전역이 일반주거지역으로 지정되어 있다 <도 5-65>. 대로변에는 직접 면해 있지는 않지만 토지구획정리사업에 의해 정비된 비교적 필지규모가 큰 한옥형 목조가옥밀집지이다. 지하철 6호선 보문역의 역세권 범위에 해당지구의 전체가 포함된다 <도 5-67>. 이 지구는 노후된 한옥지구로 주택개량재개발 및 재건축사업, 또는 다세대·다가구주택을 건축할 가능성이 높아 계획적 관리가 필요한 곳이다.

둘째, 토지이용 현황을 보면 용적률 96.0%, 건폐율 55.6%, 평균 대지면적 112.7㎡, 평균 층수 2.5층이다. 세대밀도는 276.4세대/ha, 자동차보급율은 29%, 건물동당 자동차보유대수는 1.2

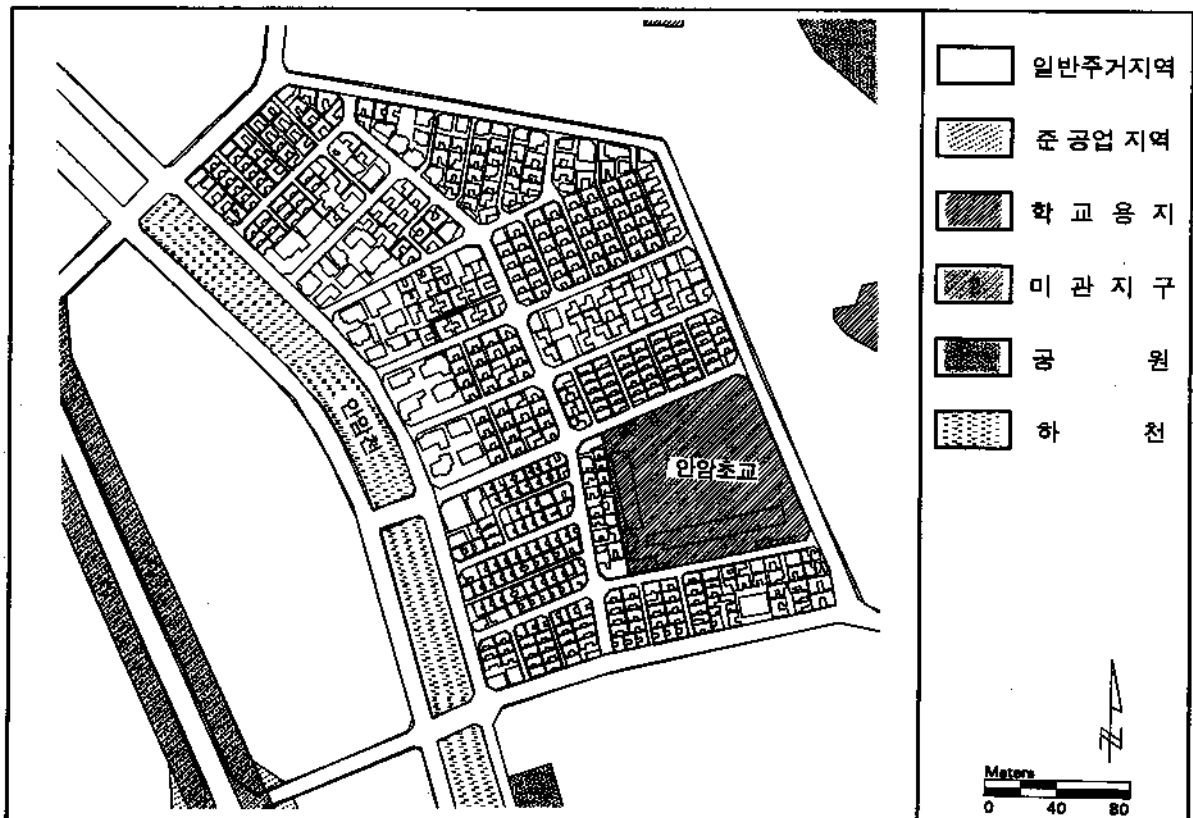
대이다, 건물용도를 보면 총 건물동수중에서 주상복합건물 59건(10.4%), 상업계 용도 29건(5.1%), 기타 용도 22건(3.9%) 등으로 주거계 용도는 79.6%이다. 상업계 용도 및 주상복합용도는 4m이상의 지구내 도로변에 입지하고 있다 <도 5-66>. 층수현황을 보면 <도 5-67>과 같이 3~4층의 주택이 지구내에 분산된 형태로 입지하고 있다.

셋째, 지구내 도로율은 29.3%로 매우 높은 것으로 나타났다. <도 5-67>과 같이 가로패턴은 격자형을 취하고 있지만 블록내 필지는 3열이상으로 분할되어 건물이 들어섬에 따라 각건물으로의 접근성이 불량하다. 따라서 지구내 정비를 위해 블록단위 재개발 또는 개별 재건축이 필요하다.

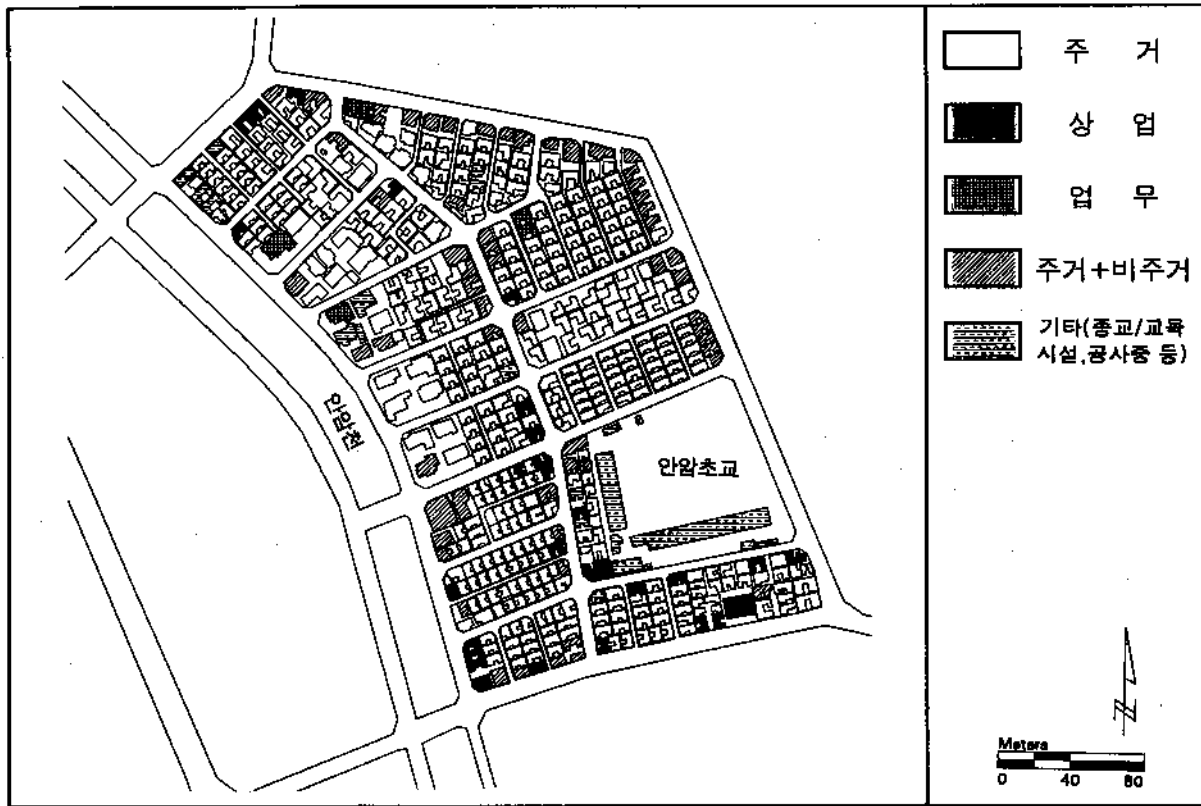
이상의 검토결과를 토대로 용도지역 세분의 방법을 제시하면 다음과 같다.

이 지구는 역세권내에 포함되어 있지만 주거기능이 우세하고 저층주택지이므로 일정수준 이상의 주거환경을 유지하기 위하여 제2종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다.

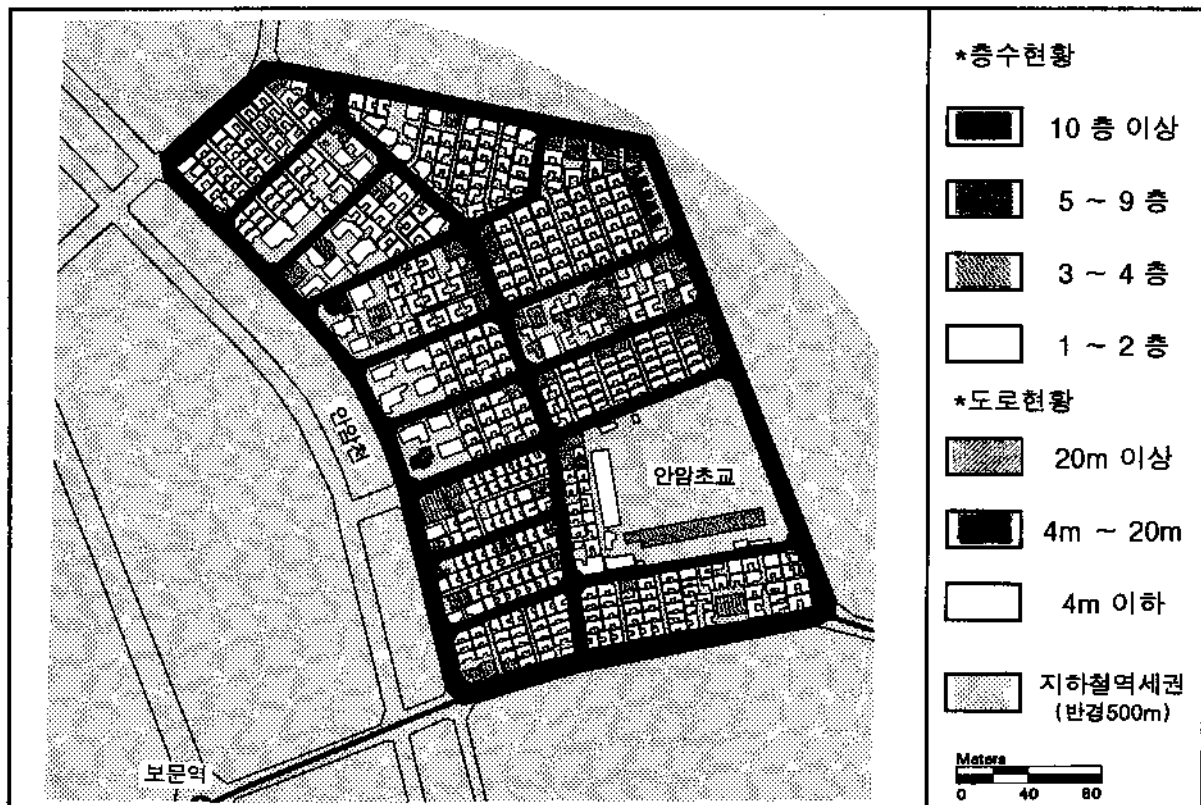
<도 5-65> 성북구 안암지구(도시계획 지정현황)



<도 5-66> 성북구 안암지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-67> 성북구 안암지구(건물층수와 지구내 도로 및 역세권 현황)



(5) 종로구 혜화지구

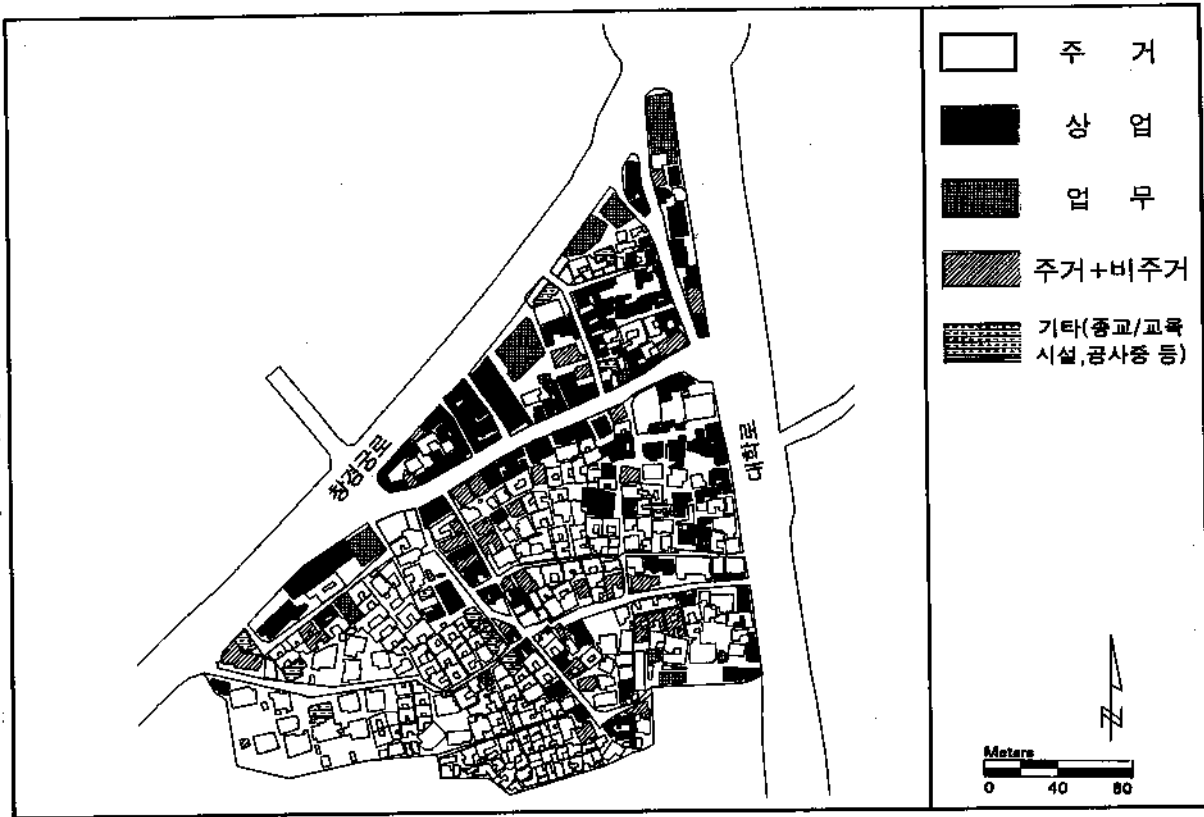
첫째, 도시계획현황을 보면 대상지 전역이 일반주거지역으로 지정되어 있다<도 5-68>. 대로변에는 제2종 미관지구가 지정되어 있다. 지하철 4호선 혜화역의 역세권 범위에 해당지구의 대부분이 속한다 <도 5-70>. 이 지구는 노후된 한옥지구이며 지구내 도로망이 불량하여 주택개량재개발 및 재건축사업이 필요한 곳이다.

둘째, 토지이용도 현황을 보면 용적률 95.7%, 건폐율 61.7%, 평균 대지면적 162.2㎡로 저층저밀도의 토지이용을 하고 있다. 건물용도를 보면 건물 전동수중에서 상업계 용도 112건 (31.9%), 주상복합용도 37건 (10.5%), 업무계 용도 12건 (3.4%) 등으로 주거계 용도는 51%이다. 하지만 지역적으로 볼 때 상업계 용도 및 주상복합 용도가 창경로 및 대학로 변을 중심으로 지구내 도로변까지 상당부분을 침투하고 있어 주거기능의 유지가 곤란한 부분이 보이고 있다 <도 5-69>. 주택지역시 지구내까지 상업계 용도의 침투가 현저하다. 층수현황을 보면 주거계 용도에서는 1·2층, 비주거계에서는 3~9층까지 건립되고 있지만 아직까지도 1·2층의 저층건물이 주류(76.6%)를 이루고 있다 <도 5-70>. 이것은 지구내 도로여건이 취약하여 고층개발을 불리한 것과 관련성이 높다.

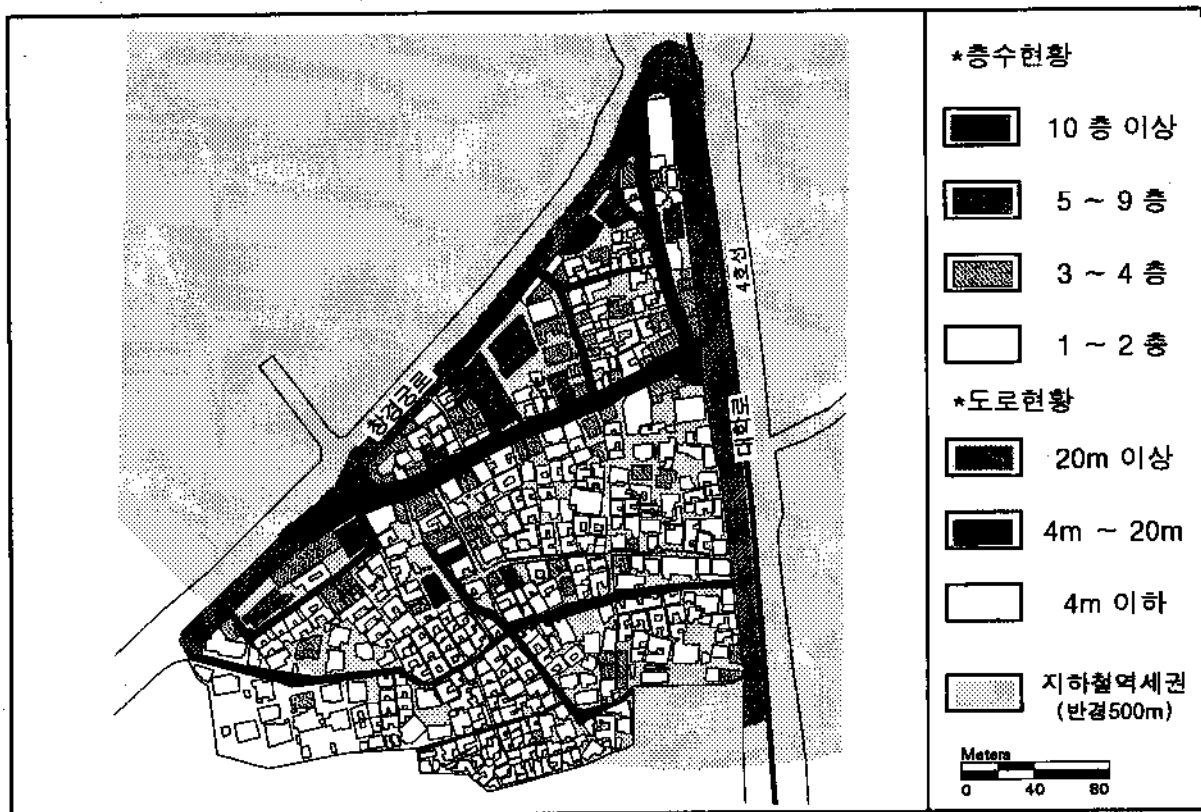
<도 5-68> 종로구 혜화지구(도시계획 지정현황)



<도 5-69> 종로구 혜화지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-70> 종로구 혜화지구(건물층수와 지구내 도로 및 역세권 현황)



셋째, 지구내도로율은 7.5%로 매우 낮다. 특히 문제가 되는 것은 지구내 도로망 체계가 불명확하고 폭원이 협소하고 불균일하여 효율적인 토지이용이 불리하다 <도 5-70>.

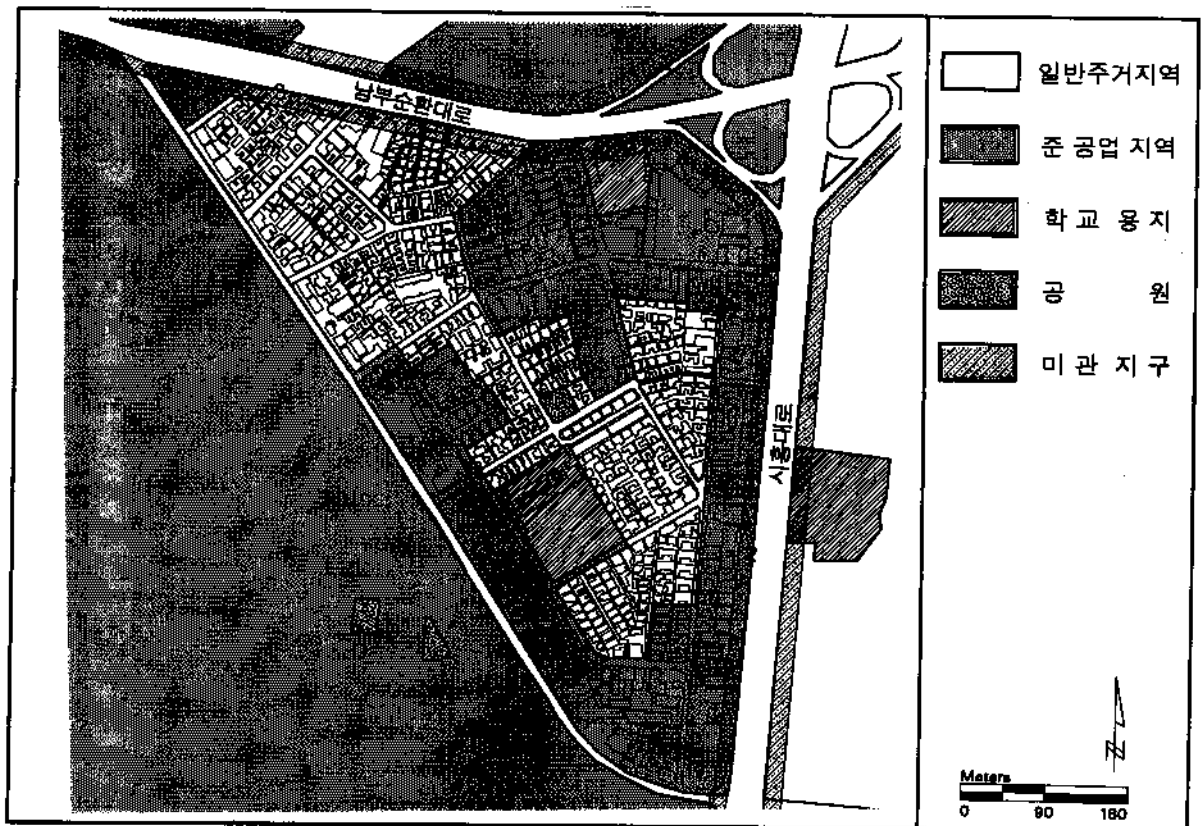
이상의 검토결과를 토대로 용도지역세분의 방법을 제시하면 다음과 같다.

이 지구는 역세권내에 포함되어 있으며, 그리고 이미 지구내에는 상업계 용도 및 주상복합 용도가 상당 부분 차지하고 있다. 그래서 양호한 주거기능의 유지가 곤란하므로 제3종 일반주거지역 또는 타용도지역으로의 변경도 고려할 수 있다. 타용도지역으로의 변경은 면적인 정비, 즉 상세계획, 재개발, 도시설계 등의 지정을 전제로 이루어져야 한다.

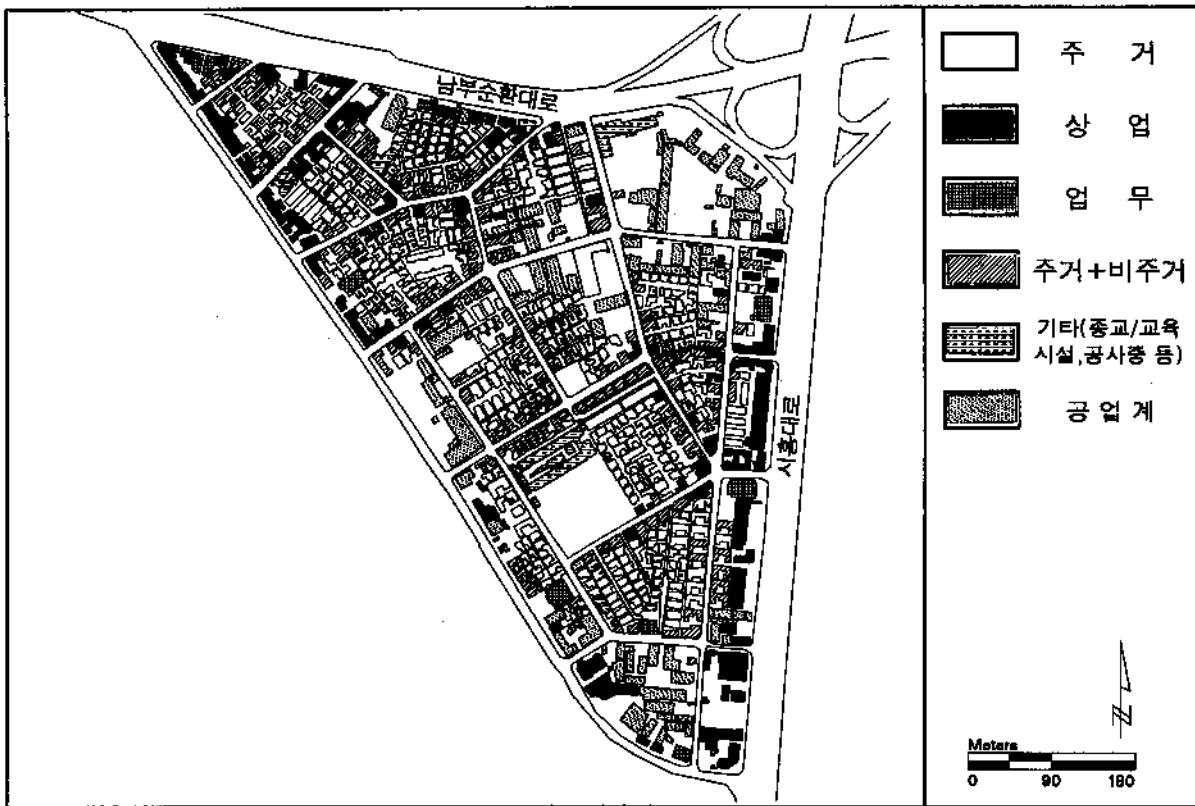
(6) 금천구 독산지구

첫째, 도시계획현황을 보면 준공업지역과 일반주거지역이 혼재된 형태로 지정되어 있다. 시흥대로변에는 제2종 일반주거지역, 남부순환도로에는 제3종 일반주거지역이 지정되어 있다 <도 5-71>. 이 지구는 시흥대로에 들어설 제3기 지하철역의 역세권에 포함된다 <도 5-73>.

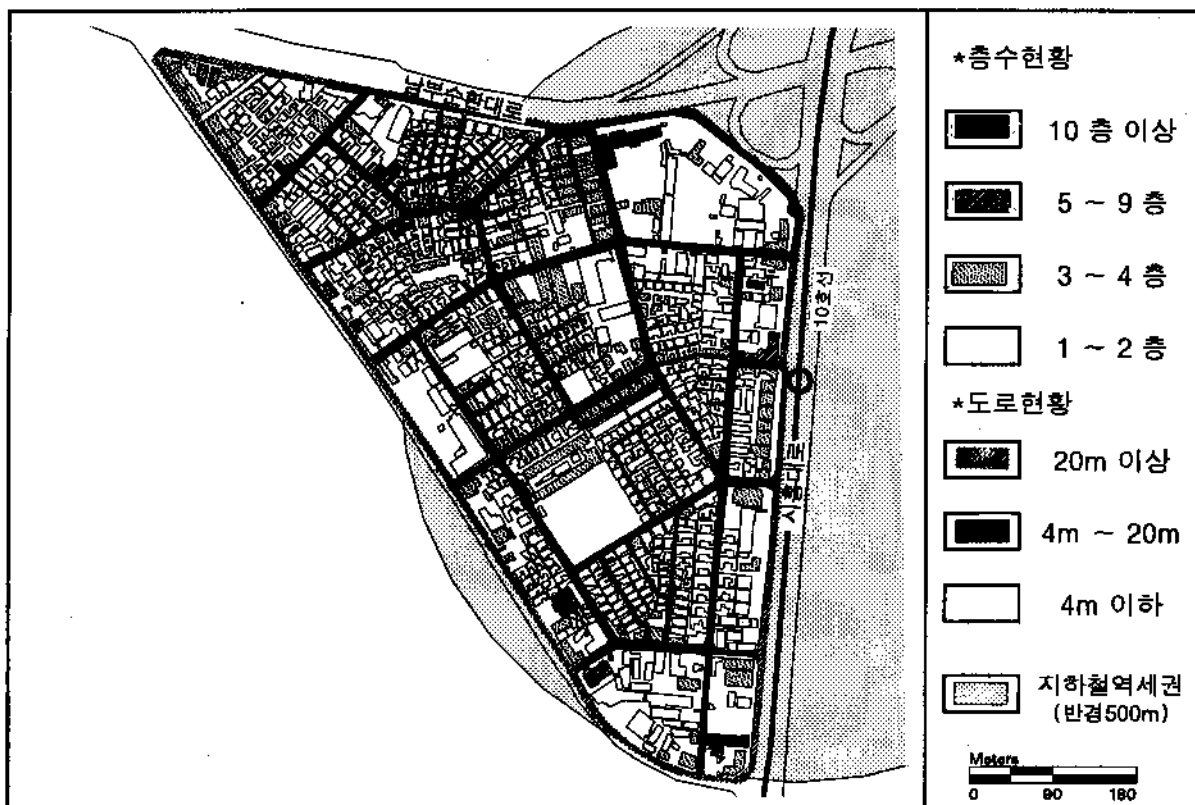
<도 5-71> 금천구 독산지구(도시계획 지정현황)



<도 5-72> 금천구 독산지구(건물단위별 용도현황)



<도 5-73> 금천구 독산지구(건물층수와 지구내 도로 및 역세권 현황)



둘째, 토지이용도 현황을 보면 용적률 99.8%, 건폐율 49.7%, 평균 대지면적 131.4m², 평균층수 2.2층으로 토지이용도가 매우 낮다. 세대밀도는 131.4세대/ha, 자동차보급율은 32%, 건물동당 자동차보유율은 1.4대이다. 건물용도를 보면 총 건물동수중에서 상업계용도 118건(12.5%), 공업계 용도 110건(11.6%), 주상복합건물 190건(20.1%)등으로 비주거계 용도가 47.9%이다. 즉 이곳은 주·상·공의 용도가 혼재된 대표적인 지구이다. 대로변에는 상업계 용도가 지구내에는 공업계 용도 및 주상복합 기능이 주류를 이루고 있다. 지구내 주택지는 4m도로 이상에 면하지 않은 곳에 입지하고 있다 <도 5-72>.

셋째, 지구내 도로율은 17.2%이며 지구내 필지를 둘러싸고 있는 블록의 크기는 주택지로서는 부적합하게 크다. 그래서 지구내 주택지로의 교통접근성 확보가 불리하다<도 5-73>. 오히려 이 지구내 블록크기는 공장부지 개발로 적합한 것이다. 층수별 현황을 보면 지구내에 3~4층 건물이 16.2%나 입지하고 있으며 1~2층건물은 81.8%로 저층건물이 주류를 이루고 있다 <도 5-73>.

이상의 검토결과를 토대로 용도지역세분의 방법을 제시하면 다음과 같다.

이 지구는 역세권내에 포함되어 있으며 주·상·공의 용도가 혼재되어 있어 일정수준 이상의 주거환경을 유지하는데에는 한계가 있으므로 제3종 일반주거지역 또는 준주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다.

5.5.4. 지구차원의 분석결과

1) 지구의 특성을 고려한 계획밀도의 차등규제

첫째, 편도1차선 이상의 도로변에 면한 필지에 대한 토지이용 실태를 보면 비주거계 용도 또는 주상복합건물이 주류를 이루고 있다. 이점을 고려한다면 용도지역 세분시 도로에 면해 있는 필지와 지구내 주택지가지는 차등규제하는 것이 바람직하다. 차등규제의 방법은 간선도로변과 편도1차선이상의 도로변, 지구내 주택지 등 3가지로 구분하여 계획밀도 또는 용도지역의 세분을 실시할 수 있다. 예를 들면 제2종 일반주거지역의 경우 간선도로변은 250% 10층이하, 편도1차선인 경우 200%이하 5층이하, 지구내 주택지에서는 4층이하 160%이하로 설정하는 방법을 생가할 수 있다. 계획밀도의 범위를 설정할때 간선도로변에 대해서는 세분된 해당 용도지역의 계획밀도 상한치를 적용한다. 지구내 주택지에 대해서는 근생시설의 침투를 억제하면서 현행 다세대·다가구주택의 건립이 가능한 범위로 설정한다. 편도1차선은 근생시설의 건립이 가능한 범위로 설정한다(현재 근생시설 평균개발밀도 약 190% 정도임). 이와 같은 방법으로 제1종과 제3종 일반주거지역에 대해서도 설정이 필요하다. 이같이 지구의 성격을 고려한 계획밀도의 세분은 더욱 많은 사례연구를 통하여 설정되어야 한다.

둘째, 다세대·다가구주택, 아파트, 연립주택 등 주택유형에 따라 개발밀도의 산정방법이 달라지므로 단순비교를 하는 것은 곤란하다. 특히 아파트단지의 경우에는 단지내 및 주변부에 얼마만큼의 공공시설이 확보되어 있는냐에 따라 계획밀도의 범위가 달라질 수 있기 때문이다. 그렇지만 아파트단지의 경우 일반적으로 지구내 공공시설을 포함하여 개발밀도 180%

이하가 적정하며, 상한치를 200%로 보고 있다. 따라서 지구내 공공시설율이 25%인 경우는 267%까지, 30%인 경우는 285%까지 개발이 가능하다. 단 이때 공공시설의 대상에서 기존학교시설의 면적은 제외하여야 한다. 이같은 점을 고려하여 역세권내에 입지한 공동주택의 경우는 해당 계획밀도에 적합하도록 공공시설용지를 확보토록 하는 조건으로 허가토록 의무화한다.

셋째, 주택시가지의 주거환경을 악화시키는 과도한 고층고밀개발을 규제하는 요소로서 용적률 및 건폐율에 국한하고 있지만, 실제로 생활하는데 필요한 “세대밀도의 개념”은 대상으로 취급하고 있다. 특히 다세대·다가구주택의 건립, 주택개량재개발 사업에서 도시문제를 유발시키는 요인은 용적률보다 세대밀도 증가에 있다. 따라서 주택유형별로 “세대밀도”의 개념을 도입하는 것이 필요하다. 그 일환으로 지구내 주차장확보 및 공공시설확보기준을 세대당으로 확보토록 의무화한다.

2) 노선형 용도지역의 지정방법

첫째, 노선형으로 용도지역을 세분할 때 필지규모 및 토지이용 실태를 보면 도로변 필지에 대하여 일정한 폭설정이 불가피하다. 검토해 본 결과 현행 미관지구 및 노선형 상업지역의 경우 대부분이 12m내외로 지정되어 있어 토지이용상 실효성이 떨어지고 있다. 그래서 용도지역상 지정폭은 25m정도로 확대지정하고 법상 용적률에 대한 산정방법도 개선이 필요하다.

둘째, 현행 건축법 제46조¹²⁾에 의하면 하나의 대지 위에 2개 이상의 용도지역이 겹치는 경우, 그 대지의 과반이 속한 용도지역안의 건축물 및 대지 등에 관한 규정을 적용하고 있어 토지이용상 장애적인 요인이 되고 있다. 예를 들어 간선도로변을 따라 그 지정폭이 10~15m로 지정된 노선상업지역이 일반주거지역에 면해 있는 경우, 상기한 규정에 의거하여 도로변에 연접한 필지중 1/2이상이 상업지역에 속한 필지는 상업지역의 적용을 받아 고층고밀개발이 가능한 반면에, 그 면적이 1/2미만인 필지는 일반주거지역의 적용을 받아 개발밀도간의 격차가 심할 뿐만 아니라 인접토지간의 불균형한 개발양상으로 합리적인 토지이용을 저해하는 문제를 초래할 수 있다. 따라서 이와 같은 문제들을 해결하기 위해서는 해당 필지에 대한 용적률 등 건축규정을 적용함에 있어서 그 필지에 겹치는 용도지역간의 면적비에 의한 평균 용적률의 적용과 같은 새로운 규정을 도입하는 것이 바람직하다.

주12) 건축법 제46조(건축물의 대지가 지역·지구 또는 구역에 겹치는 경우의 조치) ① 대지가 이 법 또는 다른 법률에 의한 지역·지구(방화지구를 제외한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 구역에 겹치는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 건축물 및 대지의 전부에 대하여 그 대지의 과반이 속하는 지역·지구 또는 구역안의 건축물 및 대지들에 관한 규정을 적용한다. 다만, 건축물이 미관지구 또는 고도지구에 겹치는 경우에는 그 건축물 및 대지의 전부에 대하여 미관지구 또는 고도지구안의 건축물 및 대지 등에 관한 규정을 적용한다.

② 하나의 건축물이 방화지구와 그밖의 구역에 겹치는 경우에는 그 전부에 대하여 방화지구안의 건축물에 관한 규정을 적용한다. 다만, 그 건축물이 방화지구와 그밖의 구역의 경계가 방화벽으로 구획되는 경우에는 그밖의 구역에 있는 부분에 대하여는 그러하지 아니하다.

3) 지구내 근생시설의 침투억제를 위한 용도지역 세분

근년 다세대·다가구주택 건설과 관련하여 주상복합주택의 건립은 현저하다. 이같은 주상복합 주택건립에 따른 근생시설의 침투가 현저한 곳은 지구내 도로 4m이상 변으로 입지하고 있으며 개발밀도가 190%내외로 다세대·다가구주택 보다도 월등히 높아 주거환경을 악화시키는 요인이 되고 있다. 따라서 용도지역을 세분할 때 지구내 도로변에 대해서도 다세대·다가구주택의 건립이 가능한 범위내에서 계획밀도를 설정한다. 이것과 아울러 도로폭원별로 균등하게 용적률을 적용받도록 하는 시스템의 도입을 통하여 소규모 고층아파트와 같은 돌출형 개발을 억제하여 지구내 주거환경을 보호한다.

4) 역세권내 및 중심지내 포함된 주택지에 대한 용도지역 세분방법

첫째, 역세권내에 포함된 주택지는 제3종 일반주거지역으로 설정할 수 있다. 하지만 여기서 제시하는 용적률의 상한치를 적용할 경우 지구내 주거환경의 유지는 곤란하다. 따라서 이러한 경우에는 계획밀도의 세분을 실시하여 하향조정 (사례 : 중곡지구)하거나, 또는 상세계획을 수립하는 조건으로 그대로 제3종 일반주거지역 (사례 : 건대역주변지구)을 지정할 수 있다. 이때에도 고층아파트 등과 같은 공동주택을 건립하고자 하는 경우에는 지구내 공공시설 (단, 기존 학교시설은 제외)면적을 포함하여 용적률 200%를 넘지 않도록 한다. 단 주상복합건물을 건립하는 경우에는 주변의 교통환경에 부정적인 영향을 최소화하는 범위내에서 허용한다.

둘째, 도심 및 부도심지역내에 속하여 주거기능의 확보차원에서 고층고밀개발이 필요하더라도 양호한 도시환경 및 주거환경의 보호가 필요한 곳에 대해서는 제1종 일반주거지역으로 지정하는 것이 바람직하다. 이와 같은 사례지구로는 전용주거지역에 면한 양호한 주택지가 포함될 수 있다.

5) 용도지역제간의 계획밀도 및 허용용도간의 위계설정 필요

첫째, 이미 설정된 용도지역을 보면 전용주거지역 주변에 상업지역으로 지정되어 있거나, 또는 대규모 업무빌딩이 허가되는 등 용도지역상 계획밀도간의 위계설정이 불분명 하다. 이러한 문제들이 해결되지 않은 가운데 주거계 용도지역을 세분하는 것은 한계가 있다. 따라서 서울시차원에서 용도지역간의 위계설정에 대한 원칙을 재정립한 후에 용도지역을 세분하는 것이 바람직하지만, 그 경우 용도지역 세분과정이 장기화될 우려가 있으므로 위계설정과 용도지역 세분을 동시에 실시토록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 기정 일반주거지역내의 용도를 보면 이미 상업계 및 업무계 용도로 탈바꿈하여 주거기능의 유지가 어려운 경우가 있다. 이때에는 타용도지역의 변경을 긍정적으로 검토하는 것이 바람직하다. 그리고 지구내 주거환경을 보호하기 위해 도로변에 비주거계 용도가 주류를 이루고 있더라도 제3종 일반주거지역 또는 제2종 일반주거지역으로 지정할 수 있다.

제 6 장

일반주거지역의 용도지역 세분을 위한 기준과 대응전략

6.0. 서론

6.1. 일반주거지역 세분을 위한 기본원칙과 기준

6.2. 일반주거지역 세분을 위한 대응전략

6.0. 서론

본 장에서는 앞의 제4장과 제5장에서 검토한 내용을 토대로 일반주거지역의 용도지역 세분을 위한 기본원칙과 기준을 제시하고자 한다. 여기서 제시한 용도지역 세분의 기준은 일반주거지역을 제1종, 제2종 및 제3종으로 구분하는데 필요한 기준설정에 초점을 맞추었다. 따라서 지구의 다양한 특성을 고려한 구체적인 용도지역 세분을 위해서는 다양한 사례연구를 통하여 추가적인 작업이 수반되어야 한다.

본 장에서는 다음 주요 연구내용으로는 용도지역 세분을 위한 기준과 대응전략의 제시이다. 전자에서는 용도지역 세분을 위하여 기본적으로 필요한 사항과 기준을 제시한다. 후자에서는 각 주체에 설득력있는 계획안 만들기, 기정 계획밀도의 하향조정과 관련한 각 주체들에 대한 대응전략, 용도지역세분을 위한 계획과정에서 행정측의 대응방향을 제시한다.

6.1. 일반주거지역 세분을 위한 기본원칙과 기준

6.1.1. 기본원칙

1) 용도지역 세분과 관련한 정책목표의 설정과 우선순위 설정

용도지역세분에 관한 정책목표의 우선순위 설정은 서울시의 특수성을 고려하여 “양호한 도시환경 및 일정 수준이상의 주거환경 유지”에 역점을 두면서, 그 다음으로 “한정된 토지의 효율적인 이용과 교통환경의 개선”에 역점을 두고 용도지역을 세분한다.

2) 설정된 정책목표의 우선순위와 연계시킨 용도지역의 세분실시

용도지역의 세분순서는 정책목표의 우선순위에 맞추어서 실시한다. 즉, 일반주거지역의 대상지 중에서 제1종 일반주거지역을 선정한 다음에 제3종 일반주거지역을 선정한다. 그리고 나서 제1종과 제3종 일반주거지역의 추출하고 남겨진 대상지를 제2종 일반주거지역으로 선정한다.

3) 지구의 특성을 고려한 계획밀도의 차등규제

제1종, 제2종 및 제3종 일반주거지역으로 세분된 용도지역을 토대로 지구의 특성과 주거환경의 보호를 고려하여 계획밀도의 세분을 실시한다. 즉 간선도로변 필지, 편도 1차선 이상의 도로변 필지, 지구내 필지의 순서로 계획밀도를 차등 적용한다. 특히 간선도로변 필지는 지구내 필지보다 고층개발을 유도하여 지구내 주거환경을 자동차 소음으로부터 보호한다. 단 경사도가 10도 이상인 도로변에 대해서는 고층개발을 억제한다.

4) 교통환경 및 도시기반정비 실태를 고려한 계획밀도의 조정

지구내의 도시기반정비 실태, 역세권 및 교통환경을 종합적으로 고려하여 용도지역세분에

서 제시된 계획밀도의 범위를 상향조정 또는 하향조정할 수 있다. 이것과 관련하여 도시차원 및 지역차원, 지구차원에서 본 계획밀도의 조정방법은 앞에서 이미 제시한 <도 5-11>과 같다 (p.146 참조).

5) 용도지역간의 계획밀도 및 허용용도간의 위계 설정

용도지역 세분과정에서 발생할 수 있는 계획밀도 격차 및 용도지역간의 위계 격차를 최소화하는 범위내에서 설정한다. 이에 대한 원칙은 <도 5-1>에서 이미 제시한 것을 따르도록 한다(p.130 참조). 특히 전용주거지역, 제1종 및 제2종 일반주거지역 등이 상업지역과 직접 인접하지 않도록 한다.

6) 용도지역 세분시 노선형 지정방법

노선형 용도지역의 지정폭은 가능하면 지구내 도로를 경계로 설정하는 것이 바람직하지만, 그러하지 못할 경우에는 기존 필지의 토지이용 실태와 필지형상을 감안하여 25m내외로 설정한다. 노선형 용도지역의 지정은 지구내 용도지역에 부정적인 영향을 최소화하는 범위내에서 설정한다.

7) 주거환경 보호가 필요한 주택지에 대한 계획밀도의 범위설정

아파트를 비롯한 공동주택지의 경우는 단지내 공공시설을 포함하여 200% 이내로 설정토록 한다. 따라서 아파트의 경우는 아파트단지내에 이미 입지한 공공시설의 확보 정도에 따라 계획밀도의 범위가 달라질 수 있다. 이때 단지내 공공시설의 대상에서 기존 학교시설면적은 제외시킨다.

8) 도시경관관리 및 역사환경 보호가 필요한 곳은 특별관리계획수립

도시차원 및 지역차원에서 특별관리가 필요한 곳에 대해서는 용도지역 세분의 기본원칙과 방향을 벗어나지 않는 범위내에서 지구의 특수성이 반영되도록 한다.

9) 일반주거지역의 대상지 선정

해당지구내에 주거계 용도가 50%이상이며 일정수준이상의 주거환경 유지가 필요한 곳을 대상으로 한다. 용도비 산정방법은 가구(街區)단위로 건물의 층수별 용도에 대한 건수 및 용도별 연상면적을 토대로 산정한다. 단 비주거계 용도가 50%이상을 초과 하더라도 주거기능의 군집된 형태로 위치하고 있어 주거기능의 보호가 필요한 곳은 “일반주거지역에 대한 용도지역 세분”의 대상으로 정할 수 있다. 그리고, 상세계획등 용도지역의 전환이 확실히 되거나 계획중인 곳에 대해서는 일반주거지역에 대한 용도지역 세분의 대상지에서 제외한다.

10) 지역 지정을 위한 경계설정 방법

용도지역 세분시 타 용도지역과의 구분은 편도 1차선 이상의 도로로 구획되도록 하여 타 용도의 침투 억제와 개발밀도의 격차에 따른 문제를 최소화한다. 일반주거지역에 대한 용도지역 세분 역시 도로를 경계로 하여 설정한다. 다만, 노선형으로 용도지역을 세분할 때에는 도로를 경계선으로 구분할 필요는 없다. 이때, 노선형 용도지역의 폭은 최소한 25m이상을 지정토록 한다. 그리고 용도지역 세분을 위한 경계를 설정할 때 도로가 없거나 불분명한 경우에는 인접한 지형지물 및 하천, 철도 등을 활용한다.

11) 용도지역 세분과 관련한 계획밀도가 기존개발밀도보다 낮게 설정된 경우

용도지역 세분의 기본원칙에 의거한 계획밀도를 그대로 적용할 경우 기존 개발밀도의 하향조정이 불가피한 곳이 존재할 수 있다. 이 경우에는 용도지역 세분의 원칙에 의거하여 기존 개발밀도의 하향조정을 원칙으로 한다.

6.1.2. 세분된 일반주거지역에 대한 기준 설정

1) 제1종 일반주거지역

(1) 지정요건

- ① “도시경관, 자연지형 및 자연환경의 보호가 필요한 곳”으로 해발 40m이상인 구릉지 중에서 경사도가 10도이상인 곳을 대상으로 한다.
- ② “양호한 주택지의 보호 및 유지가 요구되는 곳”으로 전용주거지역의 주변에 입지한 양호한 주택지와 주민들이 양호한 주거환경 보호를 요구하는 곳이 해당된다.
- ③ 서울시차원에서 주요한 녹지축에 따라 입지한 풍치지구에 면한 주택지가 해당된다. 특히 녹지축에 속하면서 상기의 ①의 주변부에 입지한 주택지도 해당된다.
- ④ 상기의 ①, ②, ③의 주변에 입지한 곳 중에서 간선도로의 교통환경이 열악하며 역세권에서도 벗어난 주택시가지가 해당된다.
- ⑤ 역세권 및 중심지(도심 및 부도심)에 속하는 곳일지라도 상기의 ①에 해당되는 곳은 제1종 일반주거지역으로 지정한다.

(2) 계획밀도

① 계획밀도의 범위

계획밀도의 범위는 용적율 200%이하, 4층이하, 건폐율 60%이하이다. 이 계획밀도의 범위는 제1종 일반주거지역의 상한치로 간선도로변에 면한 필지가 해당된다. 지구내 주택지에 대해서는 근린생활시설의 입지를 억제토록 한다.

② 하향조정이 필요한 경우

첫째, 특별경관관리구역으로 지정되어 계획밀도의 하향조정이 불가피한 곳이다.
둘째, 주거환경의 보호가 필요한 주택지와 지구내 도로율이 낮은 주택지이다.

셋째, 지구내 주택지와 간선도로 이외에 접한 필지의 경우가 해당된다.

넷째, 풍치지구 및 전용주거지역에 면한 양호한 주택지이다.

2) 제2종 일반주거지역

(1) 지정요건

- ① 제1종과 제3종 일반주거지역에서 제외된 일반주택지를 대상으로 한다.
- ② 역세권내에 속하지만 간선도로의 교통환경이 열악한 곳이 해당된다.
- ③ 역세권내에 속하지만 중저층주택이 주류를 이루며 주거환경의 보호가 우선되어야 할 곳이 해당된다.
- ④ 제3종 일반주거지역 중에서도 주거환경을 유지하기 위해 용도규제 및 밀도규제가 필요한 곳에 대해서는 제2종 일반주거지역으로 지정할 수 있다.
- ⑤ 제1종 일반주거지역 중에서 편도1차선이상의 도로변에 입지한 필지에 대해서는 제2종 일반주거지역을 지정할 수 있다.

(2) 계획밀도의 범위설정

① 계획밀도의 범위

계획밀도의 범위는 용적을 250%이하, 10층이하, 건폐율60%이하로 설정한다.

② 하향조정이 필요한 경우

첫째, 특별경관관리구역으로 지정되어 계획밀도의 하향조정이 필요한 곳이 해당된다.

둘째, 순수한 주거기능의 유지가 필요한 곳이 해당된다.

셋째, 간선도로변에 면해 있지 않는 지구내 주택지가 해당된다.

③ 상향조정이 필요한 경우

제2종 일반주거지역에 해당되는 곳 중에서 공동주택을 건설하고자 하는 경우 지구내 공공시설 확보 및 도시기반시설의 정비실태가 양호한 곳이 해당된다. 이때 상향조정의 폭은 지구내 도시기반시설 및 공공시설의 확보정도에 따라 상이하지만 이 확보부지면적을 포함하여 용적을 200%를 넘지않도록 한다. 단 이때 기존학교시설부지는 제외한다.

3) 제3종 일반주거지역

(1) 지정요건

- ① 역세권내에 속하는 주택시가지로 제3종 일반주거지역의 대상으로는 다음과 같은 경우가 해당된다.

첫째, 간선도로의 교통환경이 양호하며 도시기반정비가 완료된 역세권지역이 해당된다.

단 상세계획 및 도시설계구역이 지정된 경우에는 그 계획의 내용에 따르도록 한다.

둘째, 역세권내에 입지하더라도 간선도로의 교통환경이 불량한 곳은 역앞 주변(반경 100m전후)이 해당된다.

- 셋째, 간선도로 등 교통환경이 양호한 곳에 입지한 아파트단지가 해당된다. 이때 아파트단지는 지구내 공공시설부지를 포함하여 용적률 200%를 초과하지 않도록 한다.
- ② 서울시도시기본계획상 제시한 지구중심 이상인 곳 중에서 주거기능의 강화가 전략적으로 필요하여 주상복합용도개발을 실시하는 경우가 해당된다.
- ③ 주거환경의 보호를 위하여 다른 용도지역과의 완충역할이 필요한 곳을 대상으로 한다. 즉 제1종 또는 제2종 일반주거지역과 다른 용도지역이 접하는 곳에 주거환경 보호를 목적으로 완충역할을 위해 지정한다.
- ④ 도심 및 부도심 주변에 면한 주택시가지 중에서 주거기능의 강화가 필요한 곳을 대상으로 한다. 주상복합용도의 형태로 고층고밀개발을 실시하여 도심주변 주택지에 대해 야간상주인구의 감소를 억제한다. 도심지에서는 기정 상업지역 주변에 면한 일반주거지역 중에서 인구감소가 현저한 곳을 대상으로 한다. 그리고 영동부도심에서는 업무·상업기능의 급속한 증가와 더불어 주거기능의 강화를 위해 부도심내에 입지한 주택지를 대상으로 한다.
- ⑤ 기정 일반주거지역 중에서 간선도로변에 면한 곳으로 자동차 소음방지를 위해 고층화가 필요한 곳과, 비주거계 토지이용이 우세하거나 앞으로 토지이용의 변화가 예상되는 경우가 해당된다. 즉 제1종 또는 제2종 일반주거지역을 둘러싸고 있는 간선도로변에 상업계 및 공업계 용도지역으로 적용하기에는 바람직하지 않은 곳이 해당된다.
- ⑥ 역세권밖에 입지하지만 대중교통이 발달된 간선도로 중에서 교통환경이 양호한 곳이 해당된다. 이때 간선도로변 필지에 대해 노선형으로 적용한다.

(2) 계획밀도의 범위설정

① 계획밀도의 범위

계획밀도의 범위는 용적률 300%, 건폐율 60%이하이며 층수제한은 없다.

② 하향조정이 필요한 경우

첫째, 양호한 주거기능의 유지가 우선으로 되어야 할 지구내 중저층주택지가 해당된다.

둘째, 역세권내 입지하고 있지만 간선도로의 교통환경이 나쁘거나 지구내 도로율이 취약한 곳이 해당된다.

셋째, 간선도로 보다 위계가 떨어지는 도로에 면한 필지가 해당될 수 있다.

③ 상향조정이 필요한 경우

첫째, 역세권내 및 대중교통의 연계를 목적으로 공공시설을 확보하거나 복합용도개발을 전제로 하는 곳이 해당된다.

둘째, 상세계획구역 및 도시설계지구 등을 통하여 공공시설 확보 및 복합용도 개발을 전제로 하는 곳이 해당된다.

4) 용도지역의 변경이 요구되는 경우

(1) 비주거계 용도지역으로 전환이 필요한 경우

- ① 해당지구내에 비주거계용도가 총건수 또는 연상면적이 50%를 초과 하거나, 앞으로도 비주거계용도로 전환이 예상되어 주거환경의 유지가 곤란한 곳이다.
- ② 상세계획의 설정 등으로 비주거계 용도지역으로의 변경이 확실히 되는 곳이다.

(2) 비주거계 용도지역 중에서 일반주거지역으로 변경이 필요한 경우

- ① 준공업지역 중에서 대규모 아파트가 건설되어 양호한 주거환경의 유지가 필요한 곳과 공업기능과는 무관한 주택지가 입지한 곳이 해당된다. 단 주민들이 주거지역으로 변경을 원하는 경우에는 기존 공장의 생산기능에 방해가 되지 않는 범위내에서 일반주거지역으로 변경한다.
- ② 상업지역내에 아파트등 주택시가지가 입지한 경우로 해당주민들이 일반주거지역으로 변경을 요구하는 곳이 해당된다.

6.2. 일반주거지역 세분을 위한 대응전략

6.2.1. 각 주체에게 설득력 있는 계획안 만들기

1) 각 주체들이 기본적으로 원하는 목표

용도지역 세분의 기준과 정책목표가 아무리 논리적으로 설정되었다고 하더라도 서울시민 다수로 부터 공감대를 얻지 못한다면 무의미한 것으로 끝나버릴 수 있다. 따라서 용도지역 세분과 관련하여 서울시 시민들의 반응을 이해관계를 고려하여 각 주체별로 구분하여 검토하고자 한다. 용도지역 세분과 관련하여 각주체들이 기본적으로 원하는 목표는 현재 일어나고 있는 사회적 통념과 현실적인 상황에 비추어 볼 때 다음과 같다고 추론된다.

첫째, “행정가 및 계획가, 언론기관”은 서울시 다수시민의 “공공복리”에 역점을 둔 정책목표 설정에 우선순위를 둘 것이다. 양호한 도시환경 및 주거환경의 유지에 역점을 두면서 역세권을 중심으로 토지의 고도이용을 실시한 주택공급을 실시한다. 새로운 개발로 인하여 추가로 발생하는 사회간접비용에 대해서 원인자가 부담하는 것을 원칙으로 한다. 일정수준 이상의 도시기반정비 및 공공시설 확보를 고려하여 계획밀도의 범위를 설정한다. 이상의 내용들은 본 연구에서 제시하고 있는 정책목표와 거의 일치하는 내용들이다. 서울시 일반시민들은 이러한 취지로 용도지역을 세분하거나 기정 계획밀도를 하향조정하는 것에 대하여 긍정적으로 평가할 것이다.

둘째, “해당 지구내 거주자”에 대한 반응을 보면, “지구내 토지소유자”와 “세입자”로 구분하여 생각할 수 있다. 지구내 토지소유자는 토지의 고도이용을 통한 재산증식과 일정수준이상의 주거환경 유지를 동시에 원할 것이다. 이것은 실제 거주하는 토지소유자의 입장에 따라 다소 차이가 있겠지만 단순한 재산증식보다는 궁극적으로 생활환경의 개선에 더 관심을 갖게 될 것이다. 또한 양호한 주거환경을 구비한 아파트단지가 장기적으로 볼 때 재산가치는 물론 양질의 생활환경을 유지하는데 훨씬 유리하다. 이러한 사실은 서울시 아파트단지의 평당가격을 비교할 때, 다른 지역에 비해 훌륭한 주거환경을 갖추고 있는 잠실 아시아선수촌 아파트, 목동 아파트, 둔촌동 올림픽 선수촌 아파트 등이 월등히 높다는 사실로부터 알 수 있다. 이들 지구의 공통적인 특징은 아파트단지의 개발밀도가 200%이하로 요즘 용적률 400% 가까이 건설되는 초고밀 아파트단지 보다는 상당히 낮다는 점이다. 따라서 용도지역 세분과 관련한 계획용적률의 하향조정은 단기적으로는 재산가치의 하락으로 이해될 소지가 있어 반발이 예상되지만 궁극적으로는 상기한 바와 같이 지구내 거주하는 다수의 토지소유자들은 찬성할 것이다.

그리고 “세입자”의 입장에서 보면 값싼 임대료로 생활권을 보장받으면서 양호한 주거환경에서 생활하는 것을 우선적으로 고려할 것이다. 과도한 계획밀도 적용은 새로운 재건축 및 재개발 등을 조장하여 임대료의 상승과 주거환경의 악화, 가이주기간 중 생활근거지의 상실 등의 문제를 발생시킬 소지도 있다. 따라서 세입자는 용도지역 세분과 관련한 계획밀도의 하향조정에 대하여 반대하지는 않을 것이다. 이같은 사례는 현재 재건축의 붐이 일고 있는 잠실지구 및 반포지구 등의 세입자가 많은 아파트단지에서 찾아 볼 수 있다.

셋째, “건설업자 및 개발자, 지구외에서 거주하는 토지소유자”들은 일정수준 이상의 주거 환경 유지보다도 단기적인 개발이익의 극대화에 초점을 맞추고 있다. 따라서 용도지역 세분과 관련한 계획밀도의 하향조정은 건설물동량의 축소 및 건설시장의 위축, 채산성 악화에 따른 재개발사업의 부진 및 주택공급 곤란 등의 이유를 들어 강력하게 반발할 소지가 높다. 행정부내에서도 주택부족 문제가 물가안정에 미치는 부정적인 영향이 크다는 이유를 들어 주택의 양적인 공급확대로 해결하려는 부서에서는 반대할 가능성이 있다.

넷째, 용도지역 세분과 관련하여 조정된 계획밀도가 기존 개발밀도 보다도 낮아지는 경우에 해당되는 곳의 토지소유자는 강한 반발을 할 것이다. 이같은 사례는 제1종 일반주거지역의 대상이 되고 있는 구릉지에 이미 주택개량재개발사업을 통하여 건립된 고층아파트단지에서 찾아볼 수 있다. 이들지구의 대부분은 개발용적률이 250~300%에 집중 분포하고 있어 제1종 일반주거지역에서 적용하고 있는 계획용적률 200%이하, 층수 4층이하를 그대로 적용할 경우 하향조정이 불가피하다. 이때 해당지구내 주민들로 부터 재산가치의 하락에 따른 강한 반발이 예상된다. 그렇다고 해서 그대로 기존의 개발밀도를 인정할 경우 인접한 저층주택지의 거주자 또는 소유자로부터 형평성 문제가 제시될 것이다. 따라서 행정측은 고층아파트 소유자와 인접지 소유자의 입장을 고려하면서 한편으로는 용도지역 세분에서 추구하는 정책목표에 부합될 수 있는 안을 만들어야 한다.

6.2.2. 계획밀도의 하향조정에 대한 대응전략

용도지역의 하향조정과 관련하여 부정적인 반응을 보일 가능성이 높은 계층에 대해서는 전략적인 대책 마련이 요구된다.

1) 용도지역 하향조정에 따른 서울시민의 반발 최소화

용도지역 세분과정에서 그 필요성과 효과에 대하여 서울시 시민들에게 폭 넓은 이해를 돕기 위한 적극적인 홍보가 필요하다. 특히 이에 대한 설명을 서울시의 일반시민 및 자치구를 대표하는 구의원, 시의원, 국회의원, 언론기관 등에게 충분한 설명과 협조를 구해야 한다. 서울시민으로부터 공감대를 얻기 위해서는 다음과 같은 점을 명확히 하여야 한다.

첫째, 서울시 주택시가지내에서 발생하는 도시문제중 상당부분이 지구의 특성을 도외시한 법정 계획밀도의 과도한 허용(용적률 400%)에 기인하고 있다는 점을 명확히 주지시켜야 한다. 즉 과도한 고층고밀개발 허용으로 인한 교통환경의 악화, 도시경관의 저해, 주거환경의 악화 등 주민생활상의 피해를 가시적으로 알기 쉽게 표현하여 적정밀도 개발의 필요성을 인지시킬 필요가 있다.

둘째, 용도지역 세분과 관련하여 기존 계획밀도(용적률 400%)를 200~300%까지 하향조정을 실시하더라도 서울시 시민의 대다수는 재산상의 손실은 그다지 없고 오히려 일정수준 이상의 주거환경 보호차원에서 훨씬 효과적이라는 것을 제시하여야 한다. 즉 시민들이 개발할 수 있는 계획밀도의 상한치를 현실화하며 지구의 특성을 살린 적절한 계획밀도의 적용으로 합리적인 토지이용을 추구하자는데 있다. 이같은 사례는 현행 법정 계획밀도 400%아래에서

그동안 허가된 개발밀도의 평균치를 보면 재건축과 주택개량재개발지구는 평균 용적률 300% 전후, 다세대·다가구주택 밀집지는 150%전후로 법적으로 허용하는 계획밀도에 훨씬 못 미치고 있음에도 불구하고 많은 도시문제를 일으키고 있다. 따라서 종전의 계획밀도(용적률 400%)하에서 개발되었던 범위에 가깝게 서울시민들이 개발할 수 있도록 허용하되 지역의 특성을 반영한 용도지역 세분을 통해 새로운 민원발생을 최소화한다. 즉 지구의 특성을 고려하여 구릉지에 대해서는 용적률 200%이하 4층이하, 역세권지역에 대해서는 용적률 300%이하로 각각 설정하여 대의명분을 가지고 차등 규제하자는 것이다.

2) 주택공급과 개발이익의 극대화를 추구하는 계층에 대한 설득

개발이익의 극대화에만 관심있는 건설업자와 토지소유자, 그리고 주택공급을 우선시 하는 행정부서 등의 반발에 대해서는 적극적으로 대응하여야 한다. 기성주택지내에서 주택공급과 건설물량 확보를 위한 정책사업의 대상지가 기존의 구릉지 주택개량재개발 및 재건축사업 등에서 용도지역 세분을 통한 역세권과 중심지 인접지역의 계획적인 재개발 및 재건축사업 등으로 바뀌어야 한다. 이때 행정측은 역세권 및 중심지 인접주택지에서 공동주택개발이 계획적으로 추진될 수 있도록 여건을 조성한다. 그 일환으로 주택개량재개발구역의 확대지정은 물론 재건축사업의 도시계획사업화, 상세계획내에서 주상복합개발의 유도 등 관련정비계획의 제도화 또는 개선이 선행되어야 한다. 이러한 제도정비를 통하여 중심지 및 역세권 개발이 가능하게 되면 주택공급 및 건설물량 확보가 현재보다 훨씬 용이하다. 그리고 이들 지구는 대부분이 평지에 위치하고 있어 고층고밀개발이 용이하며 채산성 확보에도 유리하다. 이러한 대응전략은 궁극적으로 반발이 예상되는 토지소유자 및 건설업자, 주택공급논리를 주장하는 학자 및 행정가들에게도 설득이 가능하다고 본다.

3) 용도지역 세분과 관련한 형평성 문제 해소

동일한 조건하에 있던 일반주거지역을 세분하는 과정에서 범위설정과 관련하여 형평성 문제의 제기가 우려되므로 이에 대한 대응책 마련이 시급하다. 상기한 1)과 2)에서는 기존계획밀도의 하향조정에 따른 재산가치의 하락을 우려하여 주민들이 반발하는 것이라면, 여기에서는 동일조건 속에서 개발밀도의 차등적용에 따른 이해득실의 문제이다.

- | | |
|----------------|----------------------|
| (1) 제1종 일반주거지역 | : 형평성 차원에서 손해를 보는 계층 |
| (2) 제2종 일반주거지역 | : 형평성 차원에서 특실이 없는 계층 |
| (3) 제3종 일반주거지역 | : 형평성 차원에서 이득을 보는 계층 |

특히 저층저밀개발을 목적으로 하는 제1종 일반주거지역과 고층고밀개발을 목적으로 하는 제3종 일반주거지역간에 형평성 문제의 제기, 즉 개발밀도의 차등적용에 따른 많은 민원발생이 예상된다. 따라서 형평성 차원에서 손해를 입는 계층인 제1종 일반주거지역과 이와는 대조적으로 득을 보는 계층인 제3종 일반주거지역간에는 전체적인 차원에서 형평성이 조화되도록 행정측은 가시적인 조치를 취하여야 한다. 이에 대한 대응책마련은 용도지역의 세분을

실현하기 위해 해결되어야 할 과제라고 생각한다.

(1) 제1종과 제3종 일반주거지역간의 연계개발 프로그램의 구체화를 통한 주민간·지역간의 형평성문제 발생을 최소화하는데 역점을 둔다. 즉 제3종 일반주거지역내에 발생한 개발이익의 일부를 제1종 일반주거지역 주민에게 부여 하여 사회적 형평성을 도모하자는 것이다.

제3종 일반주거지역내에서 공동주택을 건설할 경우 소형임대주택을 짓도록 의무화하여 제1종 일반주거지역내 세입자들을 수용하기 위한 주택으로 활용토록 한다. 이때 지구내에 건설하는 소형임대주택의 건립은 민간과 공공이 공동으로 건설하는 것으로 한다. 이때 행정측은 공공주택 건설과 관련하여 소형임대주택건설에 필요한 보조금을 지원하여 민간개발자가 확보토록 하는 방법과 행정측이 소형임대주택을 건설하기 위한 부지를 구입하거나 개발부지내 국공유지를 활용하여 확보하는 방법을 선택할 수도 있다. 민간이 확보한 소형임대주택은 공공이 마련한 것보다 비싸기 때문에 제1종 일반주거지역내에 입지한 불량주택지의 세입자들이 입주하는 데에는 비싼 임대료 때문에 현실적으로 어려움이 예상되지만 젊은 신혼부부 계층이 거주하는 주택지로 탈바꿈할 가능성이 높다. 이같은 사례는 잠실 및 반포 저밀도아파트지구중에서 10평대 거주하는 계층을 조사해 본 결과에서 찾아 볼 수 있었다¹²⁾. 특히 해당 자치단체는 역세권내에 입지한 국공유지를 활용하여 소형임대주택을 적극 건립하여 제1종 일반주거지역의 재개발과 관련하여 세입자를 수용하기 위한 주택으로 확보하도록 한다.

(2) 제1종 일반주거지역에 대해서는 도시정비와 관련하여 행정측의 적극적인 지원이 필요하다. 제1종 일반주거지역내에서 지구내 정비가 필요한 곳에 대하여 행정측은 우선적으로 세가로망 정비를 실시하거나 재개발사업에 적극적으로 참여·지원한다. 제1종 일반주거지역내 재개발은 가급적 저층개발을 목적으로 하는 주거환경개선사업이 바람직하지만 면적인 재개발이 요망되는 경우에는 다음과 같은 행정조치가 원활한 사업추진과 채산성 확보를 위하여 필요하다고 본다. 불량주택밀집지역은 이미 과밀화된 상태이므로 재개발사업시 조합원의 자격을 지구내 거주하는 토지소유자로 한정하는 것이 바람직하며 지구내 세입자들을 지구내에서 수용이 가능하면 바람직하지만 그러하지 않을 경우에는 행정측이 역세권 개발 등을 통하여 확보한 소형임대주택에 입주할 수 있도록 알선한다. 지구외 거주소유자에 대해서는 금전청산을 한다. 지구내 국공유지에 대해서는 재개발사업의 채산성 확보를 위해 조합에게 저가로 불하한다. 그리고 행정측은 주민이 재개발 및 대수선에 자발적으로 참여할 수 있도록 장기저리 융자 등의 금융상의 혜택을 제도화한다. 그리고 행정측은 지구내 필요한 공공시설에 대한 확보비용의 일부를 지원한다.

4) 지정 개발밀도의 하향조정에 따른 문제에 대응

용도지역세분과 관련하여 조정된 계획밀도가 기존 개발밀도보다 낮게 설정될 경우 민원이 발생하기 쉽다. 용도지역 세분의 기본원칙은 계획밀도가 기존 개발밀도보다 높을 경우에는 기존 개발밀도를 향후 재건축 및 재개발까지 인정해 준다. 단 장래에 재개발 및 재건축사업

주12) 서울시정개발연구원, 주택시기지 주거밀도에 관한 연구, 1995, pp.84~87 참조.

을 다시 하고자 할 경우에는 현재 하향 조정된 계획밀도에 따르도록 한다. 이것은 지구내 거주자와 주변지구 주민의 입장을 고려하여 형평성차원에서 절충한 것이다.

6.2.3. 용도지역 세분을 위한 계획수립과정에서의 대응방향

용도지역 세분결과가 법적 구속력을 갖는 계획기으로 역할을 다하기 위해서는 기술용역 및 행정적인 절차를 포함하여 적어도 2년 이상이 소요될 것이다. 그 기간 동안에 주택시가지 내에서는 재건축 및 재개발에 의한 고층고밀개발의 압력이 높아져 급속한 주거환경의 악화가 예상되므로 이에 대한 대책도 동시에 강구되어야 한다. 특히 대책 강구가 요망되는 곳으로는 고층고밀개발을 목적으로 하는 대단위 저밀도 아파트단지, 구릉지 불량주택지 및 지정주택개발재개발구역, 일반주택지내 다세대·다가구주택 건립 및 재건축 가능지가 해당된다. 용도지역 세분이 정착되기까지 계획적으로 대응하기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다.

첫째, 구릉지 및 한강변 시가지에 대해서는 “도시경관심의 기준”을 강화한다. 특히 구릉지는 표고 및 경사도, 한강변은 주변 주택지층수와와의 조화 등을 고려하여 층수규제를 실시한다. 표고 40m이상이며 경사도 10도이상인 곳에 대해서는 고층아파트 건립을 억제한다.

둘째, “주택개발재개발기본계획” 수립과 “주택개발재개발 방식”의 개선을 실시한다. 즉 구릉지에 면한 곳에 대해서는 고층아파트 건립을 목적으로 한 재개발 방식보다는 지구내 세가로망정비 또는 저층의 소규모 재개발 방식을 정착시킨다. 주택개발재개발의 개념 및 대상범위를 확대하여 역세권 및 중심지 주변까지 그 대상지에 포함시켜 주택시가지 중에서 정비가 필요한 곳을 계획적으로 관리토록 한다.

셋째, 공동주택 건설과 관련하여 발생하는 공공시설의 부족문제를 해결하기 위하여 “생활권단위로 확보하는 기준설정과 방안”을 강구한다.

넷째, “다가구주택에 대한 건축심의 기준”을 강화한다. 특히 반지하층도 용적률에 산입함과 동시에 세대밀도에 의거한 주차장 확보를 강력하게 추진한다. 다세대주택 밀집지에 대해서도 동일한 조건으로 적용한다.

다섯째, 평균층수 4층이하의 주택지내에서 고층아파트 건립을 목적으로 한 개발행위는 억제한다. 지구내 평균층수를 유지하는 범위내에서 지구내 주거환경 보호를 위해 개발가능한 층수를 허용한다.

여섯째, 재개발 및 주택건설과 관련하여 자연지형을 훼손하는 행위인 과도한 성토 및 절토 행위를 억제하며 용벽 및 축대의 높이도 붕괴의 위험성이 있으므로 규제한다.

일곱째, 일정규모 이상의 아파트단지에 대해서는 용도지역지구상 아파트지구로 확대지정한다. 향후 재개발 또는 재건축과 관련하여 개발밀도 증가에 따라 추가로 필요한 공공시설을 확보한다. 그리고 민간개발사업인 재건축사업 및 조합주택건설사업이 일정규모 이상으로 공동주택건설사업을 하고자 하는 경우에는 도시계획사업으로 전환하여 지구내 필요한 공공시설을 확보하는 조건으로 사업을 인가한다.

제 7 장

정책건의 및 개선방향

7.0. 서론

7.1. 서울시 차원의 대응방향

7.2. 중앙정부 차원의 대응방향

7.0. 서론

본 장에서는 이제까지 각 장에서 검토한 내용을 토대로 용도지역 세분이 실제로 활용되기 위하여 장·단기적으로 개선되어야 할 사항을 제시하고자 한다. 본 장에서 다룬 주요 내용은 용도지역 세분과정과 운용에서 기본적으로 개선되어야 할 것으로서 도시계획적, 제도적 및 운용적인 면을 포함한다. 각 대응방향은 제도개선 및 운용상의 주체를 고려하여 서울시 차원과 중앙정부 차원으로 구분하여 제시하고자 한다.

7.1. 서울시 차원의 대응방향

1) 용도지역 세분에 앞서 추가적으로 필요한 보완 연구 및 작업

(1) 세분된 용도지역을 대상으로 지구의 특성을 고려한 계획밀도의 세분실시

본 연구에서는 개념적으로 제시된 정책목표를 용도지역 세분이 필요한 범위까지 적용하는 방법과 주요지표를 설정하였고, 이것을 토대로 제1·2·3종의 일반주거지역을 지정하는 기준과 주요지표를 설정하였다. 하지만 지구의 다양한 특성을 반영한 용도지역 세분을 본 연구에서 수행하는 데에는 한계가 있었다. 따라서 본 연구결과를 제대로 활용하기 위해서는 추가적으로 다양한 지구차원의 사례분석이 요구된다. 이러한 분석과정을 통하여 지구의 특성을 반영한 구체적인 계획밀도의 세분을 위한 기준설정이 필요하다.

(2) 용도지역세분을 위한 매뉴얼 작성

용도지역 세분을 위한 기준 및 기본원칙에만 의존하여 실제로 용도지역 세분을 실시하는 것은 지구의 다양성에 비추어 볼 때 구역지역은 물론 운용상의 한계가 있을 수 밖에 없다. 특히 행정담당자들의 전문성을 고려해 볼 때 많은 어려움이 예상되므로 현실에 가까운 다양한 사례분석을 토대로 매뉴얼을 작성하여 지구의 특성을 반영한 용도지역 세분이 이루어지도록 한다.

(3) 현실적인 용도지역 세분을 위한 건물 및 필지단위의 토지이용 실태조사

용도지역 세분을 위해서 서울시가 우선적으로 실시하여야 할 사항은 토지이용 실태를 정확하게 파악하는 것이다. 조사방법은 건물층별 용도 및 필지단위별 토지이용현황을 파악하도록 한다. 이와 같이 사전에 면밀한 토지이용 실태조사가 선행되지 않는 한, 용도지역 세분화 작업은 그 성과를 기대하기 어려울 뿐만 아니라 실효성도 없다.

(4) 비주거계 용도지역의 세분에 대한 기본원칙과 기준 작성

비주거계인 상업계·공업계 용도지역에 대해서도 일반주거지역과 마찬가지로 용도지역 세분 및 재조정을 실시한다. 이때 용도지역 세분의 대상으로는 지구의 특성을 고려하여 계획밀도를 세분하고 그것에 대한 기준을 작성한다.

일반주거지역에 대한 용도지역 세분의 결과가 적용되기 위해서는 인접한 타용도지역과의

형평성 문제, 즉 계획밀도 격차문제와 층수 및 용도 허용범위의 격차문제 등을 함께 해결해야 한다. 특히 과도하게 설정된 상업지역에 대한 계획밀도의 하향조정과 중심지 위계를 고려한 상업지역의 차등 설정이 필요하다.

2) 용도지역세분과정에서 준비하여야 할 사항

(1) 용도지역을 세분하는 과정에서 발생할 수 있는 문제들을 조정하는 한시적 가구설치

용도지역의 세분을 위한 기술용역이 각 자치구별 또는 권역별로 나뉘어서 추진될 가능성이 높다. 이때 동일한 기본원칙에 의거하여 용도지역을 세분하더라도 각 자치구의 대응자세와 용역회사의 계획수립능력, 지구의 특성 등에 따라 달라질 가능성이 높다. 따라서 가능하다면, 용도지역 세분에 대한 기술용역은 경험이 풍부한 전문용역회사에 의뢰하여 실시하되, 서울시에서는 이러한 계획수립과정에서 예상되는 문제들을 종합화하고 조정할 수 있는 특별자문위원회를 설치하도록 한다.

(2) 지역의 성격을 고려한 도시경관관리계획수립과 상세계획 기법의 도입

용도지역의 세분결과에만 지나치게 의존하면 도시경관 및 역사환경의 보호가 필요한 지역에 대해서는 계획적으로 대응하기가 어렵다. 따라서 서울시차원에서 경관관리가 우선적으로 필요한 구릉지 및 한강변, 도심지 등의 지역에 대해서는 도시경관관리계획을 수립하도록 한다. 귀중한 역사문화재가 밀집되어 있는 주변지역에 대해서도 경관관리계획의 수립이 필요하다.

(3) 생활권 단위로 필요한 공공시설을 계획밀도와 연계시켜 확보하는 방법구축

기존의 재개발 및 재건축 사업에서는 개별사업단위로 계획세대규모에 따라 공공시설을 확보하도록 정하고 있다. 따라서 개발사업이 동시다발적으로 일어난 지역을 보면, 학교 및 도로 등 공공시설의 부족문제가 발생하고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 생활권단위로 증가하는 개발밀도에 따라 추가로 필요한 공공시설의 총량을 산정하여 해당지역내 각 세대가 공동으로 부담토록 하여야 한다.

그 일환으로 서울시는 현재 수립중인 서울시 주택개량재개발기본계획에서 재개발의 개념과 대상지를 확대하고 지역차원에서 필요한 학교, 공원, 도로 등의 공공시설을 기본계획도에 표시하여 도시계획사업으로 실시토록 한다.

3) 용도지역의 세분과 관련한 형평성 문제의 해소와 연계정비방법의 모색

(1) 제1종 일반주거지역내 거주하는 불량주택지내 주민에 대한 행정측의 지원

계획밀도의 하향조정에 따른 형평성문제를 해소하고 지구내 주거환경을 개선하기 위해서는 다음과 같은 행정지원이 요구된다. 지구내 세가로망 정비 및 공공시설 확보에 해당 지방자치단체는 공공투자를 우선적으로 실시하여 주민자력으로 지구내 주택지로 정비할 수 있도록

록 동기를 부여한다. 그리고 제1종 일반주거지역내에서 주택개량재개발사업 또는 주거환경개선사업을 실시할 경우 지구내 조합원에 대해서는 적극적인 행정지원을 한다. 예를 들면 행정측이 소형공공임대주택을 건설하거나 알선하고, 지구내 국·공유지를 저렴하게 불하한다. 그리고 거주자 중심으로 조합원 자격요건을 강화하고, 주민의 건축비를 경감하는 방안을 강구한다. 제1종 일반주거지역내에서 재개발이 필요한 곳은 될 수 있으면 현지개량을 목적으로 한 주거환경개선사업지구로 지정한다.

(2) 제3종 일반주거지역에 대한 계획적 관리방안 마련

제3종 일반주거지역에 해당되는 곳에서 재건축 및 재개발 사업 등으로 고층아파트를 건립할 때 조합지분을 제외한 주택지분에 대해서는 소형임대주택의 건립을 의무화한다. 이때 행정측은 소요되는 건축비에 대해서 주택공급 촉진을 목적으로 직·간접적인 금융지원을 하여야 한다. 더 나아가 행정측은 재개발사업시 조합원의 일원으로 참여하여 제1종 일반주거지역내 재개발사업지구의 세입자를 수용하기 위한 주택용지 또는 공공영구임대주택을 확보한다. 이때 사업시행자는 서울시 도시개발공사가 참여하여 건축비 절감에 기여한다.

7.2. 중앙정부 차원의 개선방향

1) 용도지역 세분과 관련한 기존 용도지역제의 개선방향

(1) 용도지역 세분에 대한 기준의 재설정과 다양화 시도

도시계획법 상에서 제시하고 있는 용도지역 세분기준을 그대로 서울시에 적용하는 데에는 한계가 있다. 또한 현행 도시계획법에는 일반주거지역의 세분과 관련한 계획밀도의 범위가 명시되어 있지 않다. 따라서 해당 도시의 토지이용계획의 기본방향에 부응하면서 지구의 특성을 반영하고 일정 수준이상의 주거환경을 보호할 수 있는 범위내에서 용도지역의 세분, 특히 계획밀도의 세분이 함께 명시되어야 한다. 예를 들면 제1종 일반주거지역에 대해서도 지구의 특성을 고려하여 계획밀도를 간선도로변 200%, 편도1차선이상의 도로변 150%, 지구내 주택지 120%로 차등화한다.

(2) 기존 용도지역에서 설정하는 계획밀도의 적용방법 개선

현행 용적률은 상한치 개념으로 높게 설정되어 있어 해당 지방자치단체의 입장에서 그 이하로 하향조정하여 설정하는데에는 현실적으로 어려움이 있어 운용과정에서도 과도한 고층 고밀개발을 허용하고 있다. 따라서 이같은 문제를 해소하기 위해서는 과도하게 높게 설정된 “용적률 상한치” 개념을 “용적률 기본치” 개념으로 전환하여 지구내 공공시설 확보를 조건으로 계획밀도를 완화해 주는 방법으로 발상의 전환이 필요하다. 예를 들면 “기본 용적률”의 범위를 상업지역에서는 1000%이하에서 400%이하로, 준주거지역에서는 700%이하에서 300%이하로, 일반주거지역에서는 400%이하에서 200%이하로 토지이용실태에 근접하도록 각각 하향조정한다.

2) 용도지역상 계획밀도의 적용방법

(1) 지구내 필지에 대해서는 지구내 전면도로 폭원별로 용적률 적용

신규개발시 건축법에 의한 전면도로의 영향은 크다. 하지만 필지규모와 형상에 따라 개발이 가능한 계획밀도의 범위는 용적률 400%이내에서 다양하게 일어나고 있다. 여기서 문제가 되는 것은 대규모 개발이 가능하여 지구내 주택지와는 어울리지 않는 돌출형 개발이 일어나 주거환경을 악화시킬 우려가 있다. 이같은 개발사례는 주택지내 근린생활시설의 침투를 조장하는 결과를 초래하고 있다. 따라서 “건축법상에서 지구내 전면도로 폭원에 의한 일률적인 용적률 적용방법”을 제도화하여 지구내에서 대규모 돌출형 개발에 따른 주거환경의 피해를 최소화한다. 예를 들면 지구내 주택지에 대해서는 도로폭원이 4~6m이하인 경우 세분된 용도지역의 계획용적률 상한치는 6/10만을 인정한다. 그렇게 하면 제1종 일반주거지역 120%이하, 제2종 주거지역 150%이하, 제3종 주거지역 180%이하로 낮아져 지구내 도로여건을 반영하는 효과가 있다.

(2) 동일대지위에 서로 상이한 용도지역이 지정된 경우 각각의 계획밀도 합산

지금까지는 동일 필지상에 서로다른 용도지역이 지정되어 있을 경우, 지정면적이 과반의 용도지역에 따르도록 하는 규정이 있어 합리적인 토지이용을 하는데 어려움이 있었다. 이러한 점을 보완하기 위하여 동일 대지위에 지정된 서로다른 용도지역의 면적에 해당되는 개발 밀도를 각각 합산한 것을 총용적률로 인정하는 제도적 개선이 필요하다.

(3) 다세대·다가구주택의 건립시 반지하층도 용적률 산입

주택시가지내 용적률 산정시 산정대상에서 제외되는 지하층 및 반지하층의 다세대·다가구 주택에 대해서도 일정 수준이상의 주거환경 유지차원에서 용적률에 산입토록 하여야 한다. 근년에는 지하주차장을 비롯하여 지하층의 이용이 증가일로에 있으므로 계획적 관리차원에서 건물의 용적률 산정시 반영되도록 하여야 한다.

3) 주거환경의 질적 개선에 역점을 둔 정책으로 전환

(1) 기성주택시가지에 대해서는 주거환경의 질적 향상에 초점을 둔 주택정책 전개 필요

주택공급의 논리에서 과도하게 설정된 법적인 계획밀도는 기성주택시가지의 과밀개발 촉진에 따른 도시환경의 총체적 악화를 초래하는 주요인이 되고 있으며 현실적으로 도달하기 어려운 수치이다. 중앙정부는 이러한 점을 인식하여 기성시가지에 대해서는 양적인 주택공급의 논리 보다는 도시환경 및 주거환경의 질적 향상에 역점을 둔 주택정책으로의 발상전환이 필요하다.

(2) 주거계 용도지역에 대한 세대밀도의 개념 도입

주택시가지내에서 기본적으로 필요한 공공시설 및 도시기반시설의 설치와 이용은 세대밀도와 관련성이 깊다. 그럼에도 불구하고 세대밀도 개념이 부재한 가운데 용적률의 개념에 지나치게 의존하고 있다. 그리고 세대밀도의 적정범위는 주택유형, 즉 단독저층주택, 다세대·다가구주택, 연립주택 및 고층아파트 등에 따라 달라진다. 이러한 점을 유념하여 주택유형별로 적정세대밀도의 범위가 법적으로 명시되도록 하여야 한다. 이 세대밀도 개념이 도입되면 주택개량재개발과 재건축사업, 다세대·다가구주택의 건립에 있어 과밀개발을 억제하는 데 효과적일 것이다.

참고문헌

참고문헌

국내문헌

- 고영창, 용도지역변경에 따른 지가변동에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문, 1985.
- 곽만섭, 용도지역지구제 적용과 개선방향에 관한 연구 : 부산직할시 도시계획구역을 중심으로, 부산대학교 석사학위논문, 1992.
- 권영덕, “서울시 주택사가지의 재개발·정비의 문제점과 개선방향”, 생활의 질 - 주택21-, 주택공사 제 2회 국제학술포럼(1995.7.18).
- 김민완, 용도지역지구제의 개선방안에 관한 연구 : 서울특별시 강남구의 건축물 용도분류를 대상으로, 건국대 석사학위논문, 1990.
- 김용호, 용도지역지구제에 관한 연구 : 국토이용관리법과 도시계획법을 중심으로, 동국대학교 석사학위논문, 1987.
- 나종성, 한국도시내 용도지역제의 효율적 운용에 관한연구 : 외국의 사례연구와 실증적 분석을 중심으로, 연세대학교 석사학위논문, 1982.
- 박문철, 토지이용규제에 관한 고찰 : 용도지역지구제를 중심으로, 동국대학교 석사학위논문, 1992.
- 박용성, 신개발 주거지역에서의 건축물 개발 <패턴> 분석을 통한 용도지역제의 개선에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문, 1991.
- 박차규, 미국의 용도지역지구제(Zoning)법리에 관한 연구, 부산대학교 석사학위논문, 1985.
- 서울시정개발연구원, 구릉지재개발아파트의 대안적 형태적 개발, 1995.
- _____, 도심재개발 구역설정에 관한 연구, 1995.
- _____, 서울도시기본계획의 검토와 보완과제, 1993.
- _____, 서울시 도시계획 용도지구 운용개선 방안 연구, 1994.
- _____, 자치구 도시기본계획의 종합화와 조정, 1993.
- _____, 주택사가지 주거밀도에 관한 연구, 1995.
- _____, 중심지 위계설정과 재정립에 관한 연구, 1992.
- 서울특별시(남산제모습찾기 100인 시민위원회), 남산제모습찾기 종합기본계획, 1991.
- _____, 목동공영개발 평가보고서, 1991.
- _____, 서울도시계획연혁, 1991.
- _____, 서울시 도시기본계획(안), 1996(미발간).
- _____, 서울시 주택개량재개발 기본계획 중간보고서, 1995.
- 송윤근, 용도지역 지구제의 효율적 운용방안에 관한 연구 : 서울특별시 용도지역제를 중심으로, 중앙대학교 석사학위논문, 1987.
- 신우균, 도시계획법상 용도지역변경과 지가변화의 상관관계에 관한 연구 : 서울시의 용도지역변경을 중심으로, 건국대학교 석사학위논문, 1987.
- 양동양, 도시·주거단지계획, 기문당, 1996.
- 윤선동, 용도지역이 토지가격에 미치는 영향 분석, 연세대학교 석사학위논문, 1992.
- 이광국, 도시경관 관리를 위한 용도지역지구제의 개선방안 연구, 부산대학교 석사학위논문, 1996.
- 이승주, 도시특성에 의한 용도지역 면적의 산정방법, 연세대학교 석사학위논문, 1990.

- 이종화, 용도지역 변경에 따른 토지이용행위 변화 분석 : 서울시를 대상으로 = Impacts of rezoning on urban land use chang, 서울대학교 박사학위논문, 1991.
- 이준재, 토지이용의 공법적 규제에 관한 연구 : 용도지역 지구제를 중심으로, 단국대학교 석사학위논문, 1992.
- 이희천, 도시 용도지역별 공시지가결정 요인의 유의성에 관한 연구, 대구대학교 석사학위논문, 1995.
- 장윤배, 토지이용도제고를 위한 필지별주택의 용적률 결정요인에 관한 연구 : 다세대주택과 다가구주택을 사례로, 서울대학교 석사학위논문, 1992.
- 최홍영, 도시토지의 용도지역제 세분화에 관한 연구, 건국대학교 석사학위논문, 1987.
- 한국토지개발공사, 구릉지 주거단지 개발 : 이론과 기법을 중심으로, 1988.
- 홍명표, 용도지역별 토지가격의 결정요인, 연세대학교 석사학위논문, 1994.
- 홍행남, 용도지역지구제의 합리적 운용방안에 관한 연구, 경기대학교 석사학위논문, 1994.
- 황인재, 경사지 집합주거계획에 관한 연구, 고려대학교 석사학위논문, 1994.
- Kevin Lynch 저, 주종원 역, 개정신판 단지계획(Site Planning), 동명사, 1994.

일본문헌

- 今野 博, 新編 都市計劃, 森北出版株式會社, 1981.
- 大阪市都市計劃局, 大阪市の用途地域 - 新用途地域制の検討 -, 1994.
- 東京都市計劃局, 米國における開發の制御に關する調査, 1991.
- 三村浩史 外 8人, 住環境の計劃5 : “住環境を整備する”, 彰國社, 1991.
- 新建築學大系 編輯委員會, 新建築學大系 16: 都市計劃, 彰國社, 1981.7.
- 新建築學大系 編輯委員會, 新建築學大系 19: 市街地 整備計劃, 彰國社, 1984.5.
- 日端康雄, ミクロの 都市計劃と土地利用, 學藝出版社, 1988.
- 日笠 端, 都市計劃(第3版), 共立出版株式會社, 1993.
- 日本建設省都市局都市計劃課, 諸外國の都市計劃 都市開發, 1992.
- 第一建設住宅協會, 住宅市街地の計劃的 制御の方策に關する研究(Ⅱ), 1979.
- 第一建設住宅協會, 住宅市街地の計劃的 制御の方策に關する研究(Ⅲ), 1980.
- 第一建設住宅協會, 住宅市街地の計劃的 制御の方策に關する研究(Ⅳ), 1981.
- 中井檢裕, イギリスの景觀規制, ロンドンの長距離眺望確保方針について, 都市計劃 No.196, 1995.
- 總合研究開發機構, OUT PUT ; 都市美創出のためのデザインコントロール手法, (株)計劃連合, 1984.

영문문헌

- City and County of San Francisco Department of City Planning, San Francisco Master Plan, 1990.
- New York City, Zoning Handbook : A Guide to New York City's Zoning Resolution, 1990.

기타문헌

- 강남구청 민원봉사실(건축물대장) 및 지적과(토지대장) 자료(1996.8).
- 광진구청 민원봉사실(건축물대장) 및 지적과(토지대장) 자료(1996.8).
- 광진구청 주택과, 공동주택 현황 자료(1993.2).
- 서울특별시 건축지도과, 서울시 연도별 주택유형별 건립세대수 추이 자료(1995.12).
- 서울특별시 도시개발과, 신시가지 개발 현황자료(1994.9).
- 서울특별시 세무운영과, 서울시 행정동별 건물분 과세자료(1991, 1995).
- 서울특별시 주택개량과, 주택개량제개발 및 주거환경개선사업 현황 자료(1995.1).
- 서울특별시 주택기획과, 서울시 재건축 현황 자료(1993).
- 서초구청 도시계획과, 용도지역 세분화를 위한 설문 분석 자료(1996.6).
- 성동구청 건축지도과, 성동구 건축허가대장(1992년 이후 주택유형별 허가내용).
- 송파구청 민원봉사실(건축물대장) 및 지적과(토지대장) 자료(1996.8).
- 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년치.
- 경향신문, 1996. 6.18일자, “서울시 대기오염 실태” 관련기사.
- 경향신문, 1996. 7. 8일자, “녹색 서울계획” 관련기사.
- 동아일보, 1996. 6.24일자, “1995년 서울시지역별 소음도” 관련기사.
- 조선일보, 1996. 3.27일자, “서대문구청의 안산 아파트건축 반대” 관련기사.
- 조선일보, 1996. 3.31일자, “일조권 분쟁관련 법원판결” 관련기사.
- 중앙일보, 1996. 5. 5일자, “우리나라 지방자치단체별 환경친화 시책” 관련기사.
- 한겨레신문, 1996. 6. 4일자, “미세먼지 등 자동차 대기오염” 관련기사.
- 한겨레신문, 1996. 7.11일자, “전국대기오염 실태” 관련기사.
- 한국경제신문, 1996. 6.18일자, “녹색서울계획21” 관련기사.

부 록

- <부록 1-1> 서울시 주택개량재개발구역 사업전후 비교현황
 - <부록 2-1> 대상지내 주택유형별 토지이용변화 실태
 - <부록 3-1> 샌프란시스코 시의 가로수준의 구분기준
 - <부록 3-2> 일본의 용도지역 결정기준
 - <부록 5-1> 서울시 지하철 교차역에 대한 역세권 분석
 - <부록 5-2> 성북구 동소문지역
 - <부록 5-3> 성동구 금호지역
 - <부록 5-4> 마포구 아현지역
 - <부록 5-5> 도봉구 미아지역
 - <부록 5-6> 중랑구 면목지역
 - <부록 5-7> 양천구 목동지역
 - <부록 5-8> 중 구 신당지역
 - <부록 5-9> 강남구 삼성지역
-

<부록 1-1> 서울시 주택개발재개발구역 사업전후 비교현황

구역현황										사업시행전				사업시행중				사업시행후의 비교			
구역명	구	면적(㎡)	건물총수	소재	가옥수	세대수	세대수	세대수	세대수	세대수	세대수	세대수	세대수	세대수	세대수	세대수	세대수	세대수	세대수		
구역1	강동구	17,388.0	111	390	122	288	224.3	880	387	140	247	508	511.8	2.3	92.2%	27.5%	27.5%	27.5%	27.5%		
구역2	강동구	8,877.0	48	128	29	59	186.1	255	114	50	64	141	370.8	2.0	64.8%	25.1%	25.1%	25.1%	25.1%		
구역3	강동구	19,225.0	160	522	162	360	270.5	913	451	187	204	442	473.2	1.7	78.9%	28.9%	28.9%	28.9%	28.9%		
구역4	강동구	90,516.0	1,002	1,784	571	813	197.1	2,860	2,616	1,764	632	244	316.0	1.6	102.3%	45.5%	23.1%	23.1%	23.1%		
구역5	강동구	284,778.0	1,901	4,981	1,917	2,744	176.0	7,230	6,504	4,651	1,843	726	273.1	1.6	67.2%	59.5%	25.5%	25.5%	25.5%		
구역6	강동구	15,314.0	1,431	2,278	737	1,541	197.5	3,703	3,077	2,278	798	828	321.1	1.6	51.8%	67.6%	21.5%	21.5%	21.5%		
구역7	강동구	65,038.0	877	1,282	583	688	150.8	3,158	2,100	1,282	818	1,058	371.4	2.5	118.7%	53.7%	25.9%	25.9%	25.9%		
구역8	강동구	51,980.0	199	514	196	318	99.7	1,540	530	226	304	1,010	298.6	3.0	95.6%	61.9%	19.7%	19.7%	19.7%		
구역9	강동구	291,216.0	499	1,397	488	904	48.0	2,900	1,121	557	584	1,778	99.6	2.1	62.4%	64.7%	19.4%	19.4%	19.4%		
구역10	강동구	201,874.0	1,959	3,482	1,980	1,502	172.5	5,826	3,578	1,980	1,598	2,348	283.5	1.7	106.4%	43.1%	27.0%	27.0%	27.0%		
구역11	강동구	27,882.0	287	609	288	540	285.1	1,450	1,278	809	470	171	518.2	1.9	87.0%	66.7%	82.4%	82.4%	82.4%		
구역12	강동구	88,694.0	385	1,538	385	1,171	179.2	3,234	1,820	756	664	1,614	354.8	2.1	73.8%	78.2%	26.7%	26.7%	26.7%		
구역13	강동구	29,402.0	257	674	270	404	229.2	1,060	870	682	208	190	350.5	1.6	51.5%	59.5%	23.9%	23.9%	23.9%		
구역14	강동구	59,385.0	174	1,088	468	600	179.8	2,586	904	286	618	1,682	435.5	2.4	103.0%	59.2%	19.5%	19.5%	19.5%		
구역15	강동구	61,776.0	692	1,488	664	825	241.0	1,974	1,901	1,488	482	73	319.5	1.3	52.4%	55.4%	21.5%	21.5%	21.5%		
구역16	강동구	91,999.0	1,107	2,256	1,106	1,166	245.5	3,528	3,104	2,256	846	422	383.7	1.8	71.5%	54.6%	18.5%	18.5%	18.5%		
구역17	강동구	46,017.5	449	1,254	408	791	261.2	2,180	1,071	451	810	1,109	454.0	1.7	77.1%	83.1%	29.0%	29.0%	29.0%		
구역18	강동구	35,658.0	373	913	373	540	256.0	1,751	1,388	913	473	385	491.1	1.9	87.8%	59.1%	27.0%	27.0%	27.0%		
구역19	강동구	38,993.0	378	873	479	400	219.9	1,524	1,273	873	400	251	383.9	1.7	100.0%	45.8%	26.3%	26.3%	26.3%		
구역20	강동구	24,714.0	238	522	236	266	211.2	998	710	522	188	286	403.0	1.8	65.7%	54.6%	18.5%	18.5%	18.5%		
구역21	강동구	46,219.0	457	1,142	421	721	247.1	2,556	1,842	700	714	553.0	2.2	97.1%	83.1%	27.4%	27.4%	27.4%			
구역22	강동구	41,940.0	266	616	259	360	147.4	1,586	528	259	280	1,070	380.5	2.6	72.2%	59.3%	16.3%	16.3%	16.3%		
구역23	강동구	12,988.0	108	285	108	157	217.8	525	289	118	150	256	430.5	2.0	86.5%	59.2%	20.6%	20.6%	20.6%		
구역24	강동구	45,880.0	323	895	334	501	184.0	2,072	1,088	370	896	1,066	456.6	2.5	138.9%	60.0%	39.6%	39.6%	39.6%		
구역25	강동구	82,722.8	636	1,729	800	1,129	275.7	2,885	1,613	658	955	1,262	458.8	1.7	84.8%	65.3%	33.3%	33.3%	33.3%		
구역26	강동구	40,347.0	345	820	345	475	203.2	1,582	869	366	493	723	382.1	1.9	106.1%	57.9%	31.2%	31.2%	31.2%		
구역27	강동구	59,068.0	530	1,359	833	728	230.1	2,708	1,231	519	712	1,477	458.5	2.0	98.1%	53.4%	26.3%	26.3%	26.3%		
구역28	강동구	50,200.0	128	257	107	150	51.2	864	360	200	150	504	170.1	3.3	100.0%	58.4%	17.6%	17.6%	17.6%		
구역29	강동구	50,925.0	349	890	180	800	180.8	2,052	1,103	363	720	949	335.8	2.1	80.0%	81.6%	25.1%	25.1%	25.1%		
구역30	강동구	54,832.0	204	510	100	410	93.0	1,282	652	251	401	650	233.8	2.5	97.8%	80.4%	46.2%	46.2%	46.2%		
구역31	강동구	85,175.2	685	1,482	471	1,021	228.8	2,824	1,522	887	825	1,302	433.8	1.9	80.8%	88.4%	28.2%	28.2%	28.2%		
구역32	강동구	46,352.0	456	1,070	438	632	230.8	1,901	1,483	1,070	413	418	410.1	1.8	65.3%	59.1%	21.7%	21.7%	21.7%		
구역33	강동구	27,656.0	311	652	318	334	234.2	1,152	591	318	278	571	417.4	1.8	81.7%	51.2%	23.5%	23.5%	23.5%		
구역34	강동구	78,809.0	731	1,021	715	306	129.9	1,888	958	718	180	731	214.9	1.7	59.8%	30.0%	10.7%	10.7%	10.7%		
구역35	강동구	104,855.4	952	2,128	952	1,178	202.9	3,482	2,888	1,143	1,520	789	390.2	1.6	129.3%	55.3%	43.9%	43.9%	43.9%		
구역36	강동구	116,440.0	1,009	2,628	1,149	1,480	225.7	4,286	3,852	2,528	1,224	434	398.1	1.6	82.7%	56.3%	28.6%	28.6%	28.6%		
구역37	강동구	41,541.0	128	329	129	200	79.2	754	343	172	171	411	161.5	2.3	85.5%	60.8%	22.7%	22.7%	22.7%		
구역38	강동구	35,359.0	138	473	166	307	133.6	1,256	676	316	380	580	355.2	2.7	117.3%	64.0%	28.7%	28.7%	28.7%		
구역39	강동구	37,737.0	353	516	205	311	136.7	1,573	610	390	230	933	416.9	3.0	74.0%	60.3%	27.0%	27.0%	27.0%		
구역40	강동구	58,947.0	488	1,085	504	631	175.6	2,888	1,055	495	570	1,341	406.5	2.3	107.3%	51.3%	23.8%	23.8%	23.8%		
구역41	강동구	12,634.0	88	130	30	100	102.9	470	101	42	59	369	372.0	3.6	58.0%	76.9%	12.6%	12.6%	12.6%		
구역42	강동구	48,248.0	427	1,069	427	642	221.6	2,248	920	455	485	1,328	465.9	2.1	72.4%	60.1%	20.7%	20.7%	20.7%		
구역43	강동구	318,858.0	1,850	5,055	1,850	3,405	156.5	4,659	1,988	1,331	865	2,683	145.1	0.9	10.7%	67.4%	7.8%	7.8%	7.8%		
구역44	강동구	31,313.0	177	622	177	445	196.6	1,288	637	206	363	432	629	404.3	2.0	97.1%	71.5%	34.1%	34.1%	34.1%	
구역45	강동구	79,516.0	621	1,359	477	682	170.8	2,830	1,288	497	781	1,642	398.5	2.2	88.7%	54.5%	27.0%	27.0%	27.0%		
구역46	강동구	12,938.0	75	234	23	211	180.9	531	238	86	153	382	456.9	2.5	72.5%	90.2%	25.8%	25.8%	25.8%		
구역47	강동구	62,909.0	682	1,507	885	1,212	224.9	3,420	1,883	723	1,140	1,557	412.2	1.8	84.1%	64.0%	20.7%	20.7%	20.7%		
구역48	강동구	55,824.0	546	1,804	182	1,642	323.2	3,180	1,746	642	1,104	1,434	569.6	1.8	87.2%	91.0%	24.4%	24.4%	24.4%		
구역49	강동구	61,137.0	258	691	61	630	217.5	1,432	779	279	506	853	589.7	2.1	80.3%	91.2%	35.5%	35.5%	35.5%		
구역50	강동구	56,973.0	491	1,238	491	748	217.5	1,903	982	464	464	951	334.0	1.5	62.0%	80.4%	24.4%	24.4%	24.4%		
구역51	강동구	85,595.0	883	1,843	883	990	215.3	2,988	1,557	973	884	1,309	346.5	1.8	71.3%	52.1%	23.1%	23.1%	23.1%		
구역52	강동구	69,409.3	530.2	1,250.3	492.8	1,575.9	194.9	2,237.5	1,387.8	788.4	579.5	889.7	378.0	1.9	76.5%	60.6%	25.9%	25.9%	25.9%		

주) 위 자료는 1980년 이후 사업인가된 주택개발재개발사업(원로, 지형조, 미시형)을 제외한 사업으로 분석한 것임(1986.6.31 현재).

4 • 서울시 용도지역 세분화 기준설정 연구

<부록 2-1> 대상지내 주택유형별 토지이용변화 실태

1) 종전구 종곡·구의지구

건물유형	건수	경과 년수	면적현황(㎡)				건폐율	용적률	층수	
			대지면적	연면적	지층	1층			지상	지하
단독주택	8	5	1,229.40	1,724.81	579.44	650.80	54.34%	97.72%	1.9	1.0
다가구주택	44	3	6,371.45	11,185.34	3,360.13	3,454.41	55.18%	122.05%	2.3	1.0
다세대주택	15	3	7,406.05	12,288.16	2,927.99	2,591.73	45.07%	160.10%	3.7	1.0
연립주택	-	-	-	-	-	-	0.00%	0.00%	0.0	0.0
소계(주택)	77	3	15,751.12	28,771.97	7,711.69	7,624.97	52.90%	129.18%	2.6	1.0
상업계건물	9	4	5,151.50	10,676.74	2,082.50	2,013.74	41.56%	144.59%	3.2	0.9
업무계건물	6	4	2,348.96	5,404.44	1,634.33	1,108.92	47.66%	164.78%	4.2	1.3
주상복합	63	4	14,393.80	36,538.37	8,063.21	7,024.14	49.28%	193.23%	4.1	1.0
기타	3	4	1,642.50	5,515.65	1,201.59	829.49	55.42%	415.96%	4.7	1.3
소계(건물)	81	4	23,535.96	58,295.21	12,981.63	10,976.29	48.53%	193.97%	4.0	1.0
합계	158	3	40,288.08	87,007.18	20,693.25	18,601.26	50.66%	162.39%	3.3	1.0

주) 소계(주택)는 건축물대장에 주택유형구분이 되지 않은 주택수(9동)를 포함하여 집계한 것임(1996. 8. 현재).

2) 종전구 회암지구

건물유형	건수	경과 년수	면적현황(㎡)				건폐율	용적률	층수	
			대지면적	연면적	지층	1층			지상	지하
단독주택	-	-	-	-	-	-	0.00%	0.00%	0.0	0.0
다가구주택	13	2	1,889.35	3,935.45	1,088.57	1,003.65	53.55%	148.55%	2.8	1.0
다세대주택	5	3	828.85	1,882.54	455.92	450.34	54.65%	171.81%	3.8	1.0
연립주택	-	-	-	-	-	-	0.00%	0.00%	0.0	0.0
소계(주택)	35	3	5,424.90	12,531.05	3,089.19	2,848.56	52.73%	170.98%	3.4	1.0
상업계건물	4	3	702.68	1,771.44	399.12	352.28	52.57%	195.89%	3.8	1.0
업무계건물	2	3	388.48	1,076.04	230.40	196.31	50.62%	220.26%	4.5	1.0
주상복합	56	3	11,001.41	28,179.41	6,709.89	5,420.47	50.92%	199.09%	3.9	1.0
기타	-	-	-	-	-	-	0.00%	0.00%	0.0	0.0
소계(건물)	62	3	12,092.58	31,026.89	7,339.41	5,869.06	51.02%	199.57%	4.0	1.0
합계	97	3	17,517.48	43,557.94	10,428.60	8,817.52	51.64%	188.26%	3.7	1.0

주) 소계(주택)는 건축물대장에 주택유형구분이 되지 않은 주택수(17동)를 포함하여 집계한 것임(1996. 8. 현재).

3) 강남구 삼성1.2지구

건물유형	건수	경과 년수	면적현황(㎡)				건폐율	용적률	층수	
			대지면적	연면적	지층	1층			지상	지하
단독주택	-	-	-	-	-	-	0.00%	0.00%	0.0	0.0
다가구주택	4	2	1,288.70	2,542.18	452.72	596.47	47.52%	168.48%	3.3	1.0
다세대주택	6	4	3,545.80	6,189.48	1,288.98	1,451.91	43.58%	142.11%	2.7	1.3
연립주택	7	4	8,284.00	18,837.74	4,074.31	3,256.84	39.91%	175.22%	2.6	1.4
소계(주택)	19	4	13,931.20	29,731.65	6,186.55	5,555.95	43.45%	157.94%	2.7	1.3
상업계건물	7	4	4,079.50	4,102.27	567.23	1,560.22	41.81%	87.81%	2.3	1.0
업무계건물	30	5	25,528.70	98,231.77	16,031.36	10,621.10	43.70%	304.86%	5.5	1.7
주상복합	8	5	4,447.90	14,982.53	2,650.98	1,692.64	43.15%	231.15%	5.9	1.1
기타	-	-	-	-	-	-	0.00%	0.00%	0.0	0.0
소계(건물)	45	5	34,056.20	117,316.57	19,349.57	13,879.95	43.31%	257.99%	5.1	1.5
합계	64	4	47,987.40	147,048.22	25,546.12	19,529.92	43.35%	228.29%	4.4	1.4

주) 소계(주택)는 건축물대장에 주택유형구분이 되지 않은 주택수(2동)를 포함하여 집계한 것임(1996. 8. 현재).

4) 강남구 논현지구

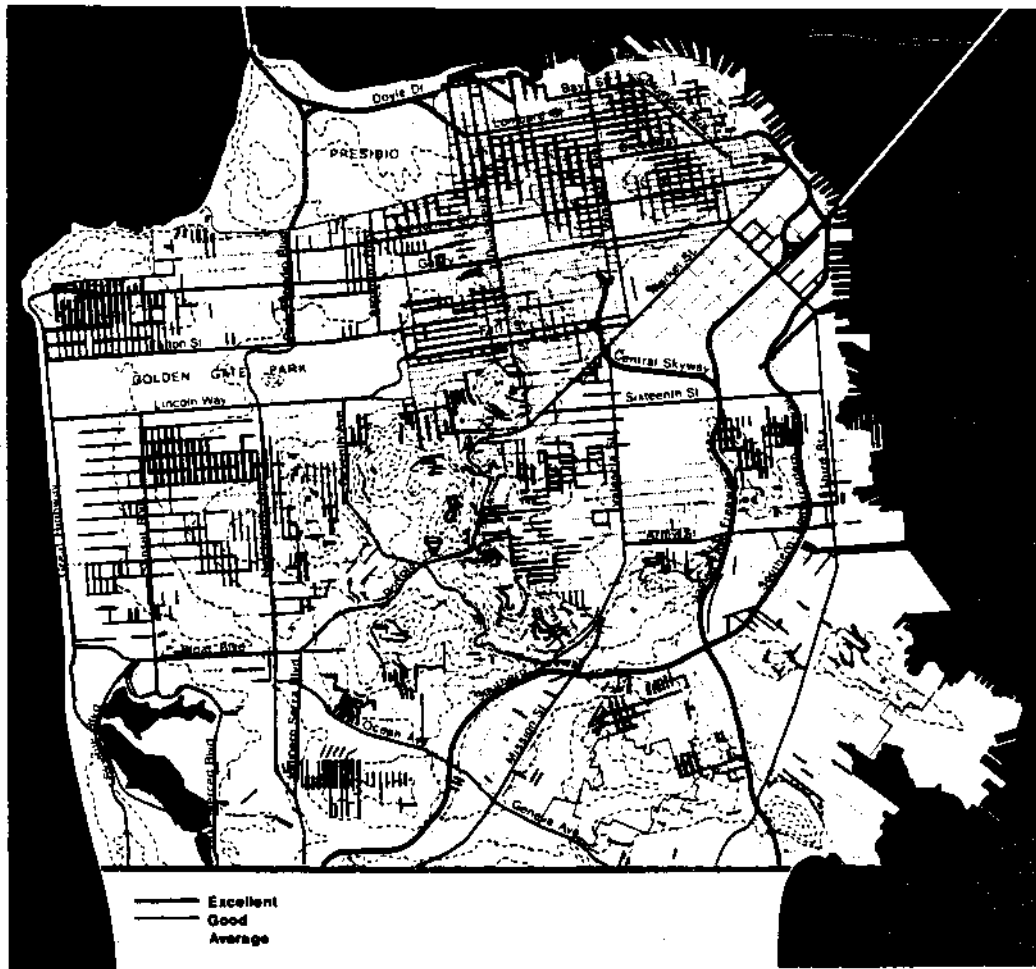
건물유형	건수	경과 년수	면적현황(㎡)				건폐율	용적률	층수	
			대지면적	연면적	지층	1층			지상	지하
단독주택	1	3	361.70	295.85	87.01	147.95	40.90%	57.74%	2.0	1.0
다가구주택	19	3	5,059.91	8,403.98	1,857.39	2,324.00	50.35%	143.25%	2.8	0.9
다세대주택	-	-	-	-	-	-	0.00%	0.00%	0.0	0.0
연립주택	-	-	-	-	-	-	0.00%	0.00%	0.0	0.0
소계(주택)	20	3	5,421.61	8,699.23	1,944.34	2,471.95	49.88%	138.97%	2.8	1.0
상업계건물	17	4	65,434.20	20,953.01	3,221.77	3,552.07	34.55%	112.68%	2.6	1.2
업무계건물	22	5	13,137.00	51,742.02	8,519.07	5,596.72	46.27%	375.18%	5.8	1.6
주상복합	28	5	10,299.73	23,349.73	5,220.14	4,415.90	43.34%	183.82%	4.0	1.0
기타	1	1	1,145.50	642.16	71.98	428.02	37.37%	49.83%	3.0	1.0
소계(건물)	68	5	90,018.43	96,696.92	17,032.36	13,992.71	42.00%	209.80%	4.2	1.3
합계	88	4	95,439.04	105,396.15	18,976.70	16,464.66	43.79%	193.71%	3.9	1.2

5) 송파구 방이지구(상업지역 포함)

건물유형	건수	경과 년수	면적현황(㎡)				건폐율	용적률	층수	
			대지면적	연면적	지층	1층			지상	지하
단독주택	-	-	-	-	-	-	0.00%	0.00%	0.0	0.0
다가구주택	10	2	2,482.90	5,283.59	1,317.39	1,338.70	54.09%	159.18%	3.0	1.0
다세대주택	13	3	3,098.80	8,889.72	1,507.52	1,534.26	49.42%	171.97%	3.8	1.0
연립주택	-	-	-	-	-	-	0.00%	0.00%	0.0	0.0
소계(주택)	23	2	5,581.70	12,133.31	2,824.85	2,872.96	51.45%	166.41%	3.4	1.0
상업계건물	34	3	18,548.40	32,197.42	4,976.57	7,231.63	41.28%	153.88%	2.9	0.9
업무계건물	29	4	17,944.22	82,596.86	10,613.36	7,769.92	43.92%	304.78%	5.9	1.6
주상복합	14	4	4,515.00	11,502.71	2,716.69	2,250.36	49.50%	198.05%	4.1	1.0
기타	9	3	8,482.80	20,269.85	3,221.12	4,441.67	46.63%	118.91%	3.8	1.0
소계(건물)	86	3	49,990.42	146,566.85	21,427.74	21,687.58	44.07%	208.34%	4.2	1.2
합계	109	3	55,569.62	158,700.16	24,252.59	24,560.54	45.63%	199.49%	4.1	1.1

자료) 각 관할구청 건축물대장 및 토지대장(1996. 8. 현재)

<부록 3-1> 샌프란시스코 시의 가로수준의 구분기준



출처) City and County of San Francisco Department of City Planning, San Francisco Master Plan, 1990.

<부록 3-2> 일본의 용도지역 결정기준¹⁾

가. 第1種 住居專用地域

- 1) 기성시가지내의 환경이 양호한 저층주택지로 그 환경을 보존 할 필요가 있는 구역
 - 2) 신시가지중, 단독주택지로서 개발하여야 할 구역 및 개발계획이 정하여 지지 않고 시가지로서 정비가 실시되고 있지 않은 구역
- * 제1종주거전용지역내의 건폐율 및 용적율제한은 그것들의 현황 및 택지규모의 현황을 감안하여 정하지만, 가장 제한이 강한 건폐율30%, 용적률 50%의 제한은 지구내 대부분의 부지면적이 300㎡ 정도 이상의 지구에 관하여 적용하는 것이 적당하다. 또 신시가지중 구체적인 개발계획이 미확정이며 시가지로서의 정비가 실시되어 있지 않은 구역에 관해서는 건폐율 30%이상 또는 40%, 용적률 50%정도의 강한 제한을 정하여 시가지정비가 실시된 단계에서 이것을 필요에 대응하여 완화하는 것이 바람직하다.

나. 第2種 住居專用地域

- 1) 중고층주택지 및 중고층주택지로서 개발하여야 할 구역
 - 2) 기성시가지의 일반주택지중 주택지로서 용도순화를 도모해야 할 구역
 - 3) 신시가지주택지중 제1종 주거전용지역이외의 구역
- * 제2종 주거전용지역의 용적률 제한은 원칙적으로 200%로서 도로, 공원등의 공공시설이 정비되어 있는 구역으로 다음과 같은 고도이용을 도모해야 할 구역에 관해서는 300%로 한다.
- 1) 대도시권내의 철도역의 주변교통의 편리한 구역
 - 2) 중고층고밀주택지로서 개발계획이 수립되어 있는 구역
 - 3) 대도시의 기성시가지내에서 고층주택의 건설을 촉진하여야 할 구역

다. 住居地域

- * 주거지역은 주택지로서의 환경을 보호할 필요가 있는 구역으로 제2종 주거전용지역으로 건축해서는 안되는 건물이 상당수 혼재하고 있는 구역 및 장래용도의 혼재를 인정하는 것이 적당한 또는 어쩔수 없는 구역에 관하여 정한다. 주거지역의 용적율의 제한은 원칙적으로 200%로하고 도로, 공원등의 도시시설이 정비되어 있는 구역으로, 다음과 같은 고밀도의 이용을 도모하는 것이 적당한 지역에 대해서는 300%로하고, 그중에서 특히 고밀도의 이용을 도모해야 할 구역에 관해서는 400%로 한다.
- 1) 대도시권내의 철도역의 주변등 교통이 매우 편리한 구역
 - 2) 대도시의 기성시가지내에서 고층주택의 건설을 촉진하여야 할 구역
 - 3) 기성시가지내의 상업지역, 근린상업지역에 접하는 구역 또는 간선도로변의 구역
 - 4) 상업시설 그외의 비거주용도의 건축을 허용하여야 할 구역

라. 近隣商業地域

- 1) 도심, 부도심의 상업지역의 주변
- 2) 주택지내의 일용품의 판매를 주체로 하는 지구중심적 상업가
- 3) 주택내의 간선도로변에서 연도서비스시설의 입지경향이 현저한 구역에 대해서는 300%로 한다. 단지 도로등의 도시시설이 정비되어 있는 구역, 또는 도시시설의 정비와 관련하여 계획적 개발이 실시되고 있는 구역에 관해서는 300% 또는 400%로 한다.

1) 今野 博, 新編 都市計劃, 森北出版株式會社, 1981, pp. 87-92.

마. 商業地域

- 1) 도심, 부도심의 상업지
 - 2) 백화점, 전문점등이 입지하는 전문도가 높은 상업지
 - 3) 관청가, 사무소가등, 사문소, 은행이 집중하여 입지하는 업무지
 - 4) 도매점, 시장등이 집중하여 입지하는 지구
 - 5) 오락가, 음식점가등, 오락시설, 서비스시설이 집중하여 입지하는 지구
- * 상업지역의 용적률 제한은 400%를 기초로 하며, 도시마다 다음의 수치를 한도로 하여 각구역의 기능, 공공시설의 정비현황을 감안하여 단계적으로 정한다.
- 1) 인구10만명정도 미만의 중소도시에서는 내화건축물의 건축을 촉진하여야 할 구역에 관해서는 500%
 - 2) 인구50만명정도 미만의 지방중심도시등에 있어서는 백화점, 은행등이 입지하는 중심상업업무지역에 관해서 600%
 - 3) 인구50만이상의 대규모지방중 핵도시등에 있어서는 광역적인 중추관리기능이 집적하는 도심상업지역에 관해서는 800%
 - 4) 도쿄, 오사카등 전국적인 관리중추기능이 집중하는 도시에서는 도심업무지역 중에서 특히 고도이용을 하여야 할 구역에 관하여 1,000%

바. 준공업지역

사. 공업지역

아. 공업전용지역

■ 각용도지역의 규모, 형상에 관하여

- 1) 제1종주거전용지역, 제2종주거전용지역, 주거지역 또는 공업전용지역의 일단의 구역은 노선상 또는 부정형이 되는 것을 피하는 동시에 원칙으로 하여 20ha정도 이상의 규모로 한다. 단지 시가지개발사업등에 의한 계획적 개발이 실시되는 경우, 또는 기성시가지내의 경우로, 보다 상세한 토지이용계획을 해야 할 구역에 관해서는 (1)제1종 주거전용지역, 제2종주거전용지역, 및 주거지역, (2)준공업지역, 공업지역 및 공업전용지역의 각각의 집단의 규모를 20ha이상으로 하여서 각용도지역의 일단의 구역규모가 2~4ha이상이 되도록 정한다.
- 또 주택지내에 소규모인 공업지가 현저하게 있어, 또는 배치하여야 할 경우 또는 기성시가지에 있어 공업지속에 소규모인 주택이 현저하게 있어 또는 건설되어 지는 경우에는 예외적으로 4~5ha 정도 이상의 규모로, 전자에 있어서는 공업지역또는 준공업지역을, 후자에 있어서는 제2종주거전용지역 또는 주거지역을 적용한다.
- 2) 상업지역 또는 근린상업지역의 일단의 구역은 원칙적으로 2~4ha정도 이상의 규모로서 필요에 대응하여 노선상으로 지정한다. 단지 노선상의 부분이 500미터 정도이상에 미치는 것은 피한다.

<부록 5-1> 서울시 지하철 교차역에 대한 역세권 분석(1,2,3기 포함)

구 분 (역수)	관 할 구	지 하 철 역 명	교차호선명	중심지체계	역세권내(반경500m) 도시계획관련사항				
					상세계획구역	도시설계지구	기정지역지구	도시환경보호	경시도
4개선교차 (2)	중 구	동대문운동장역	2,4,5,10	도 심			C,R2		
	성 동 구	왕 심 리 역	국철,2,5,분당	부 도 심			R2,C	V	
3개선교차 (10)	종 로 구	종 로 3 가 역	1,3,5	도 심		U0200	G	P	
	중 구	시 청 역	1,2,11	도 심			C,R2	P	
	중 구	을 지 로 3 가 역	2,3,10	도 심		U0500	G		
	중 구	산 당 역	2,6,10	도 심		U0500	C,R2		
	용 산 구	서 을 역	1,4,10	도 심			C,R2		S10
	동대문구	청 량 리 역	1,국철,10	부 도 심			C,R2		
	노 역 구	성 북 역	1,국철,12			U0500	TB,R2		
	마 포 구	공 역 역	5,6,10	지역중심		U0200	C,R2		
	구 로 구	신 도 령 역	1,2,5	부 도 심			I3,H2,C		
	서 초 구	고속버스터미널역	3,7,9				R2,C,A		
2개선교차 (66)	종 로 구	동 대 문 역	1,4	도 심	S200		C,R2	G	
	종 로 구	분 모 역	1,6	도 심	S200		C,R2	P	
	종 로 구	을 지 로 4 가 역	2,5	도 심			C,R2	P	
	종 로 구	충 무 로 역	3,4	도 심			C,R2	P,V	S10
	종 로 구	광 화 문 역	5,6	도 심			R2		S10
	종 로 구	약 수 역	3,6		S200		R2	P	S10
	용 산 구	삼 각 지 역	4,6	부 도 심	S200		C,R2	G	
	용 산 구	녹 사 평	6,11				R2	G,R1	S10
	용 산 구	용 산 역	1,국철	부 도 심	S200		C,R2		
	용 산 구	한 남 역	국철,11	지구중심	S200		R2,R3	W,G,R1,V	
	성 동 구	목 수 역	국철,3	지구중심			R2	W,G,P	
	광 진 구	건 대 임 구 역	3,7	지구중심	S200		R2		
	광 진 구	군 자 (봉 동) 역	5,7	지구중심	S200		R2	R1	
	동대문구	신 설 동 역	1,국철	도 심	S200		C,R2,R3		
	동대문구	계 기 역	1,12	부 도 심			R2,C		
	종 령 구	사 가 정 역	7,10	지구중심	S200		R2	P	S4
	성 북 구	석 개 역	1,6				R2,T8	G,W	
	도봉구	창 동 역	1,4	지역중심			I3,T8,R2,R3		
	도봉구	도 봉 산 역	1,7				C,R2	GB,G	
	노 선 구	노 원 역	4,7	지역중심	S200		R2,H3,C	G	
	노 선 구	불 양 역	6,7		S500	U0200	R2	G,W	
	은 평 구	수 색 역	국철,6	부 도 심			R2	G	
	은 평 구	연 신 내 역	3,6	지역중심	S200		R2,C		
	은 평 구	불 관 역	3,6	지구중심	S200		R2,C		
	서대문구	서 대 문 역	5,11	도 심			C,R2	P	S10
	서대문구	독 릭 문 역	3,11		S200		R2,C	P,G,V	S10
	서대문구	충 정 구 역	3,5	도 심			R2,C	G	
	마 포 구	합 정 역	2,6	지구중심		U0200	R2		
	마 포 구	마 포 구 청 역	6,11				R2,C	G,P	
	양 천 구	오 역 교 역	5,11	지역중심	S200	U0200	R2,C	G,P	
	양 천 구	910(1107) 역	9,11				I3,R2	G,P,W	

<부록 5-1> 계속

구분 (역수)	관할구	지 하 철 역 명	교차호선명	중심지체계	역세권내(반경500m) 도시계획관련사항				
					상세계획구역	도시설계지구	거점지역지구	도시환경보호	경사도
2개선교차	구로구	구로역	1(경인).1(경수)	지구중심			I3,R2		
	구로구	내림(구로구청)역	2.7	지역중심			R2,I3		
	구로구	구로왕당역	2.10				R2,I3		
	구로구	온수역	1.7				R2,I3	V,P	
	금천구	가리봉역	1.7	지구중심			I3,R2		
	영등포구	영등포역	1.10	부도심			I3,C,R2		
	영등포구	영등포구청역	2.5	부도심			I3,R2		
	영등포구	영등포시장역	5.10	부도심			R3,I3,C		
	영등포구	당산역	2.9	부도심			I3,C	G,W	
	영등포구	여의도역	5.9	부도심			C,R2,A	G	
	영등포구	913(1011)역	9.10	부도심			C	G	
	영등포구	신길역	1.5	부도심			R2,C	G,W	
	영등포구	신정역	7.10	지구중심			R2	P	
	동작구	노량진역	1.9	지구중심			R2,C	G,P,W	
	동작구	동작역	4.9				R2,A	P,G,W	S4
	동작구	이수(출신대입구)역	4.7	지역중심	S200		R2		S10
	동작구	사당역	2.4	지역중심	S200	UD200	R2	G,P	
	서초구	교대역	2.3	부도심		UD200	R2,A	R1	
	서초구	양재역	3.11	지구중심	S200		R2,C	P	
	강남구	신사역	3.11	부도심			R2,C	R1,P	
	강남구	논현역	7.11	부도심			R2,C	R1	
	강남구	920(1122)역	9.11	부도심			R2,C,A	R1	
	강남구	강남역	2.11	부도심		UD200	C,R2,A	R1,P	
	강남구	강남구청역	7.분당				R2,C,A	R1	
	강남구	선릉역	2.분당	부도심		UD200	C,R2,A	P	
	강남구	도곡역	3.분당	지구중심			R2,C,A	P	
	강남구	수서역	3.분당				R2,C	GB,G,P	
	송파구	종합운동장역	2.9			UD200	R2,C,A	P	
	송파구	장신역	2.9	지역중심		UD200	C,R2,A	P	
	송파구	석촌역	8.9			UD200	R2,R3	P	
	송파구	가락시장역	3.8	지구중심		UD500	R2,TB,C,R3	P	
	송파구	복정역	8.분당				R2	V,GB,G	
	송파구	올림픽공원역	5.9			UD200	R2	G	
	송파구	문남토성역	5.8	지역중심	S200		R2,C		
	송파구	오금역	3.5			UD200	R2	P	

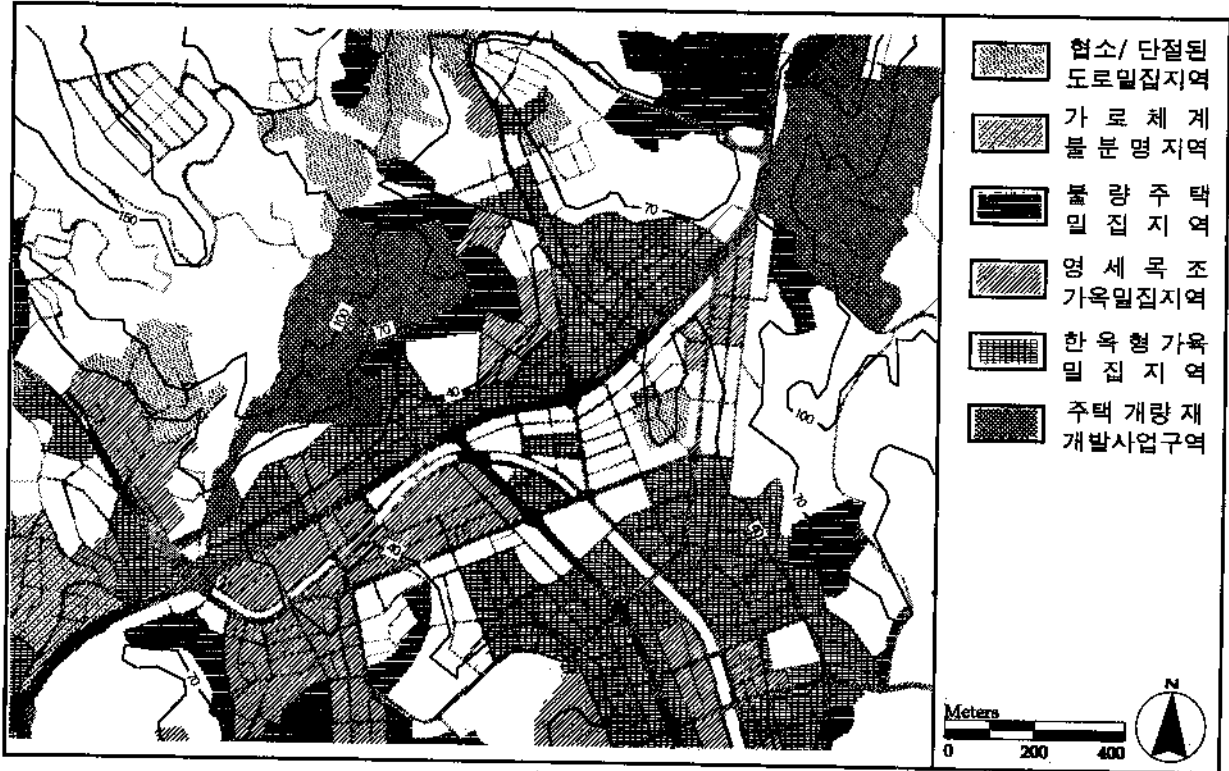
주) 지하철1기(1,2,3,4호선), 지하철2기(5,6,7,8호선), 지하철3기(9,10,11,12호선)

<교차역 분석 방법>

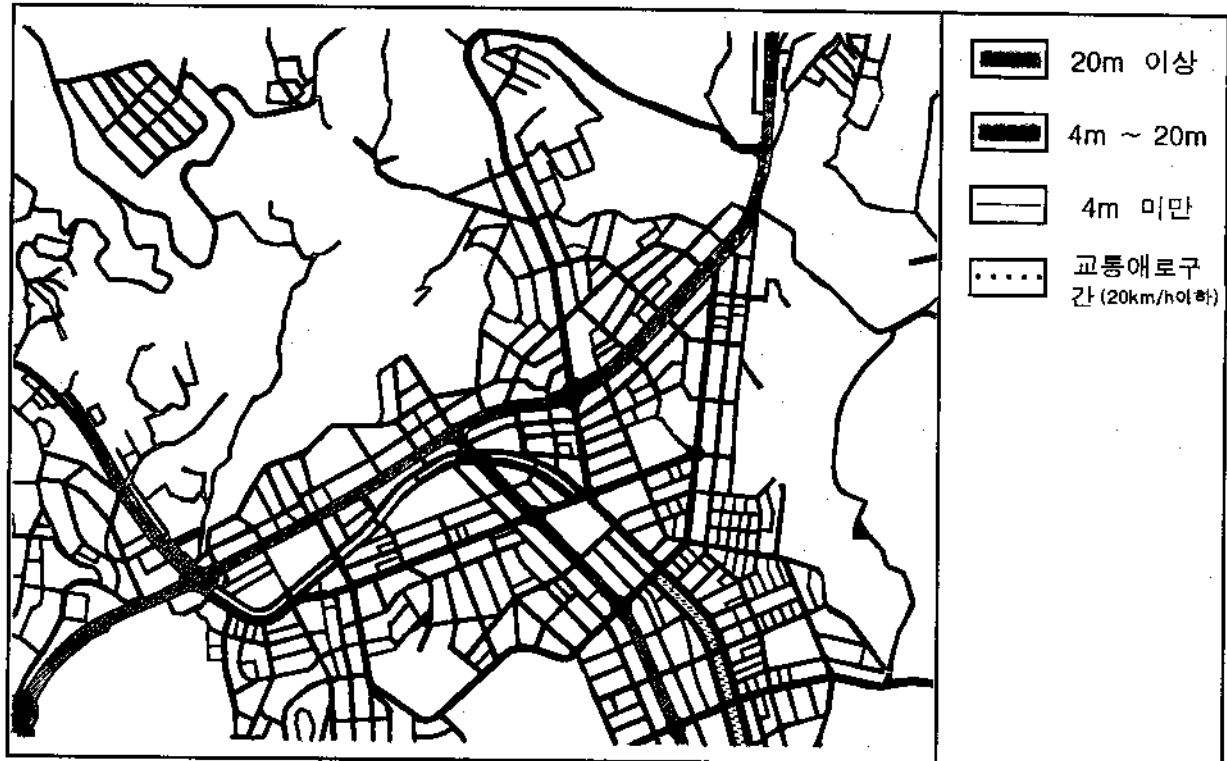
상세계획유우	도시설계유우	거점지역지구	도시환경보호	경사도분석
반경200m이내 S200	반경200m이내 UD200	상업지역 C	녹지지역 G	4° ~ 10° S4
반경500m이내 S500	반경500m이내 UD500	일반주거지역 R2	공원 P	10° ~ 18° S10
		준주거지역 R3	통치지구 V	
		준공업지역 I3	개발제한구역 GB	
		유통업무설치지구 TB	전용주거지역 R1	
		아파트지구 A	하천 W	

<부록 5-2> 성북구 동소문지역

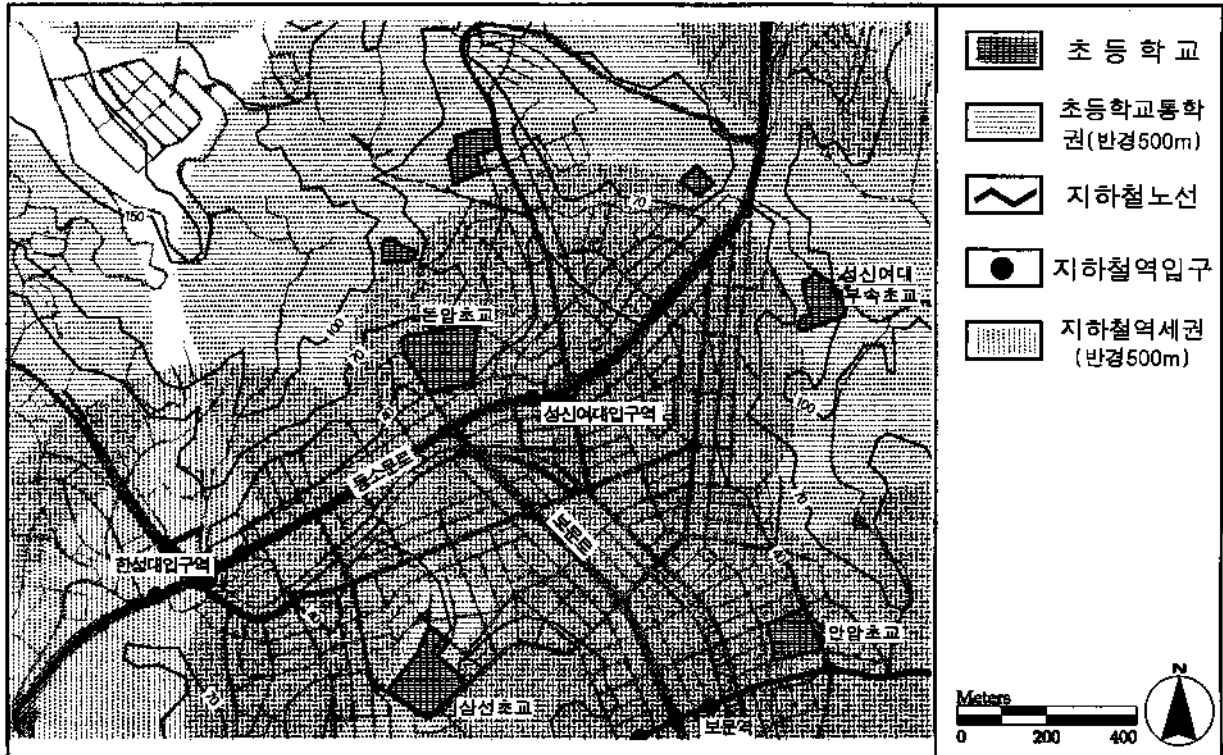
<부록도 5-2-1> 성북구 동소문지역 (주택시가지정비유형)



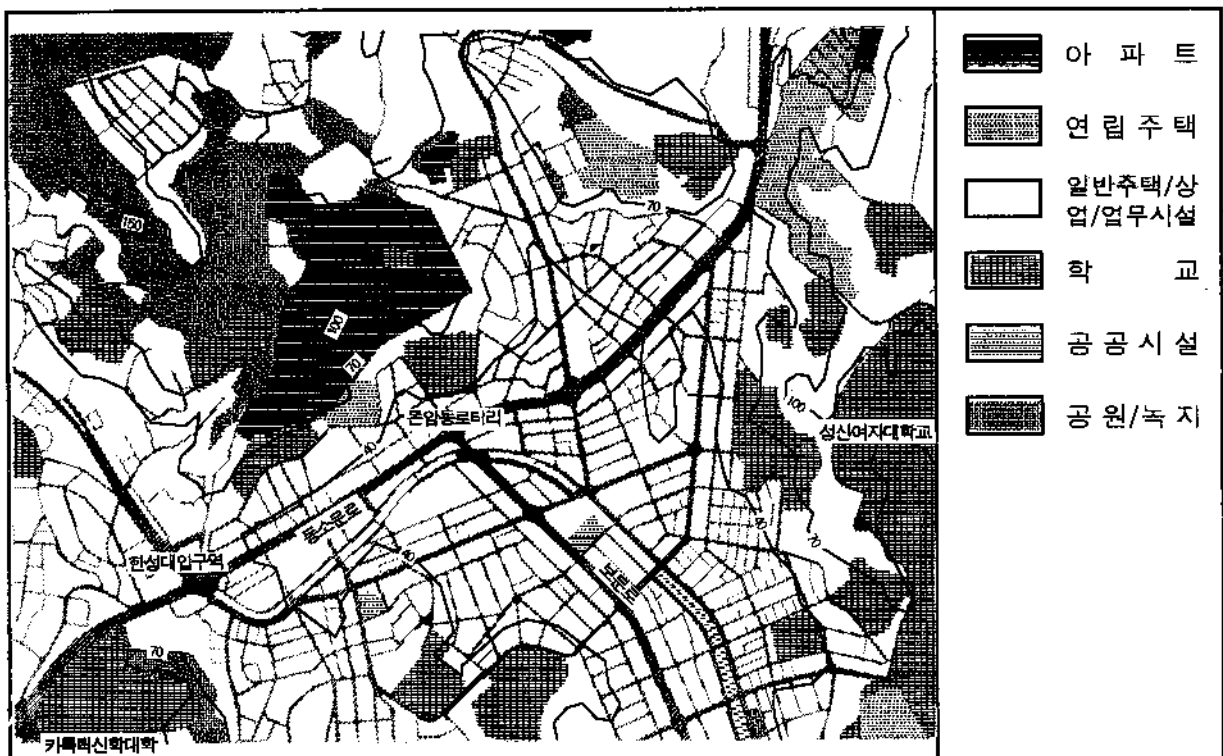
<부록도 5-2-2> 성북구 동소문지역 (도로기능과 교통애로구간)



<부록도 5-2-3> 성북구 동소문지역 (역세권/통학권)

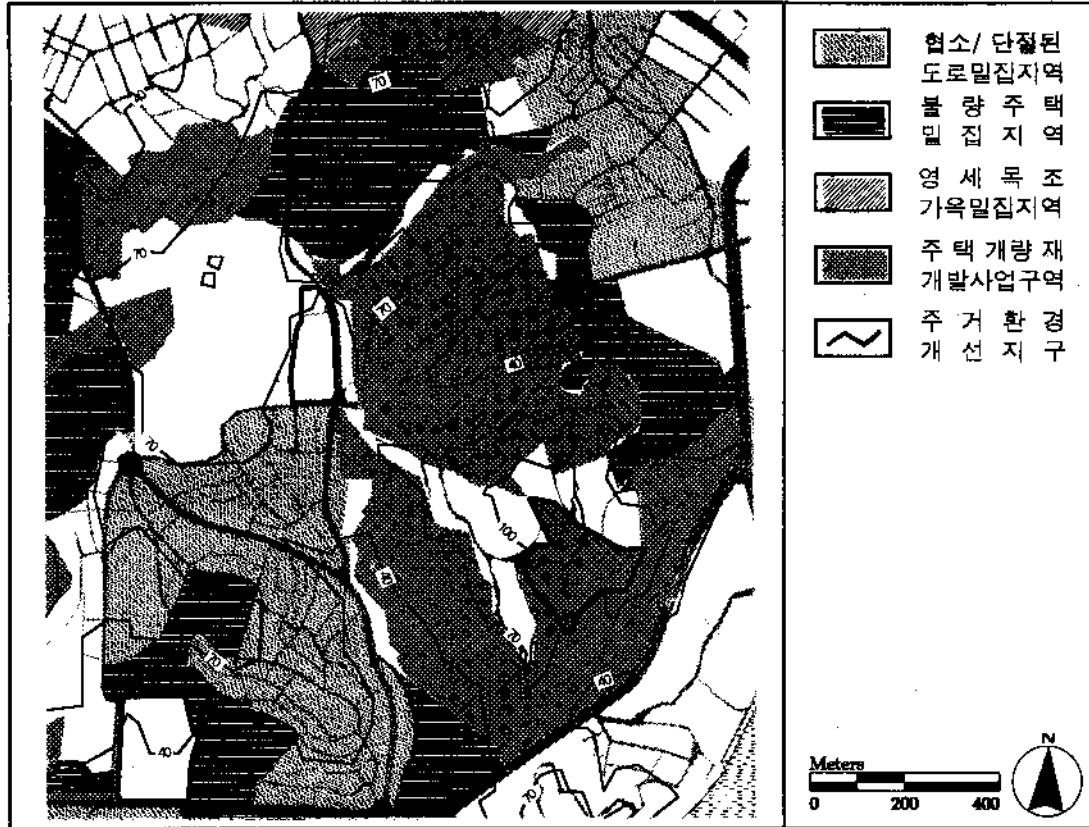


<부록도 5-2-3> 성북구 동소문지역 (시가지범위와 주택유형)

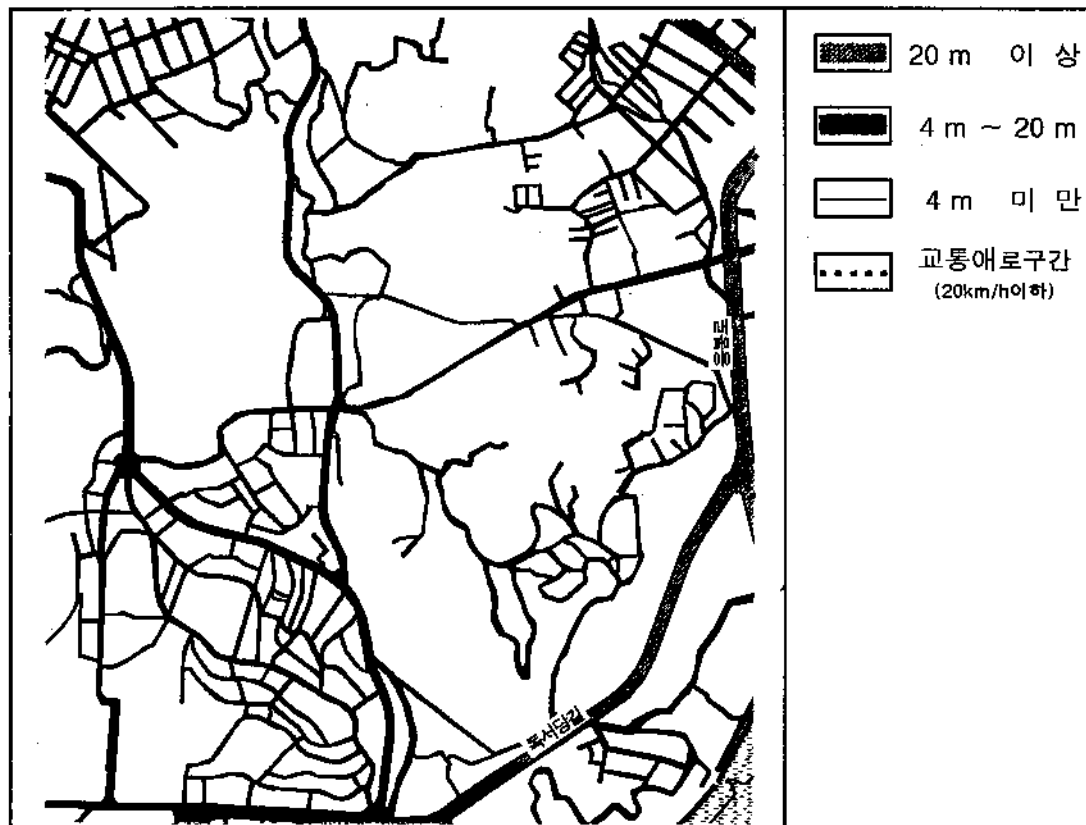


<부록 5-3> 성동구 금호지역

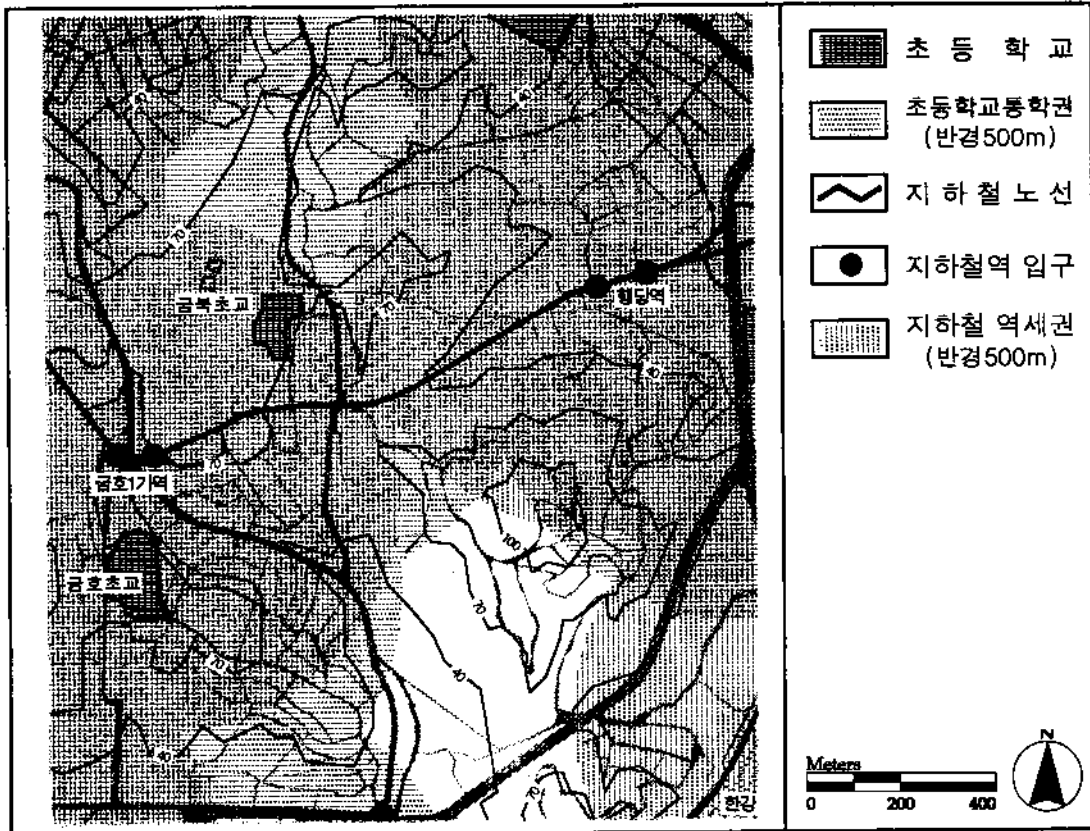
<부록도 5-3-1> 성동구 금호지역 (주택시가정비유형)



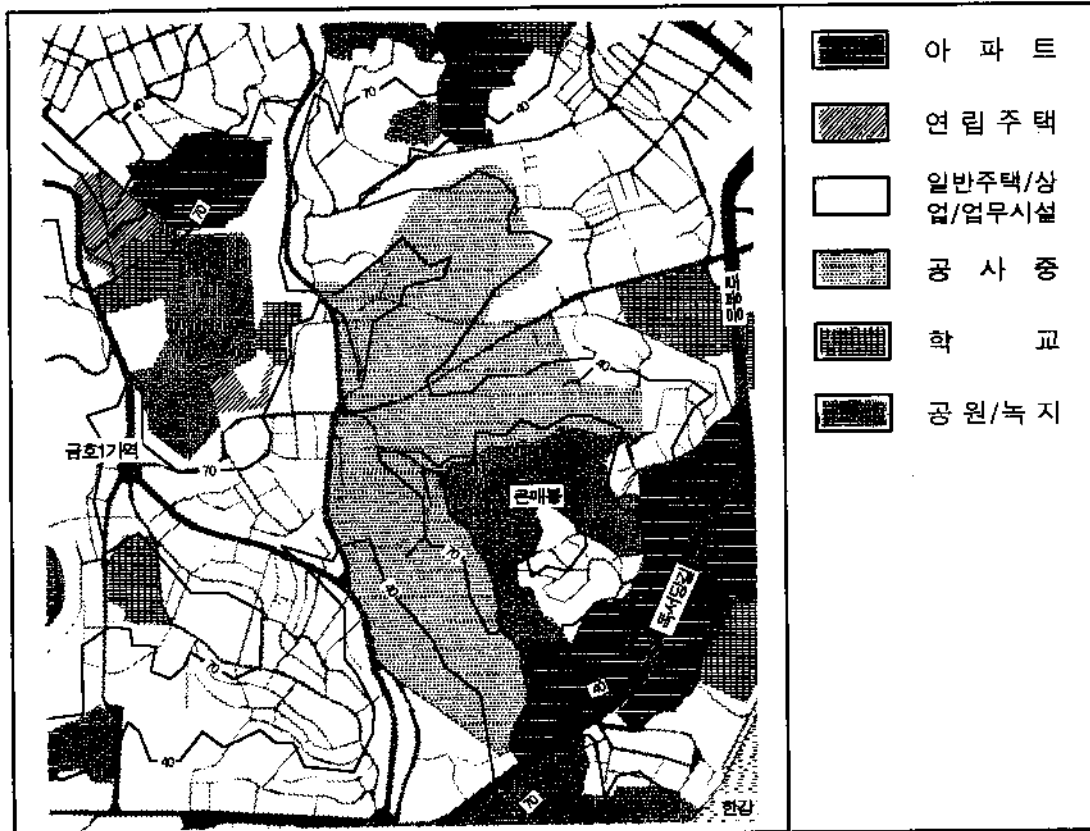
<부록도 5-3-2> 성동구 금호지역 (도로기능과 교통애로구간)



<부록도 5-3-3> 성동구 금호지역 (역세권/통학권)

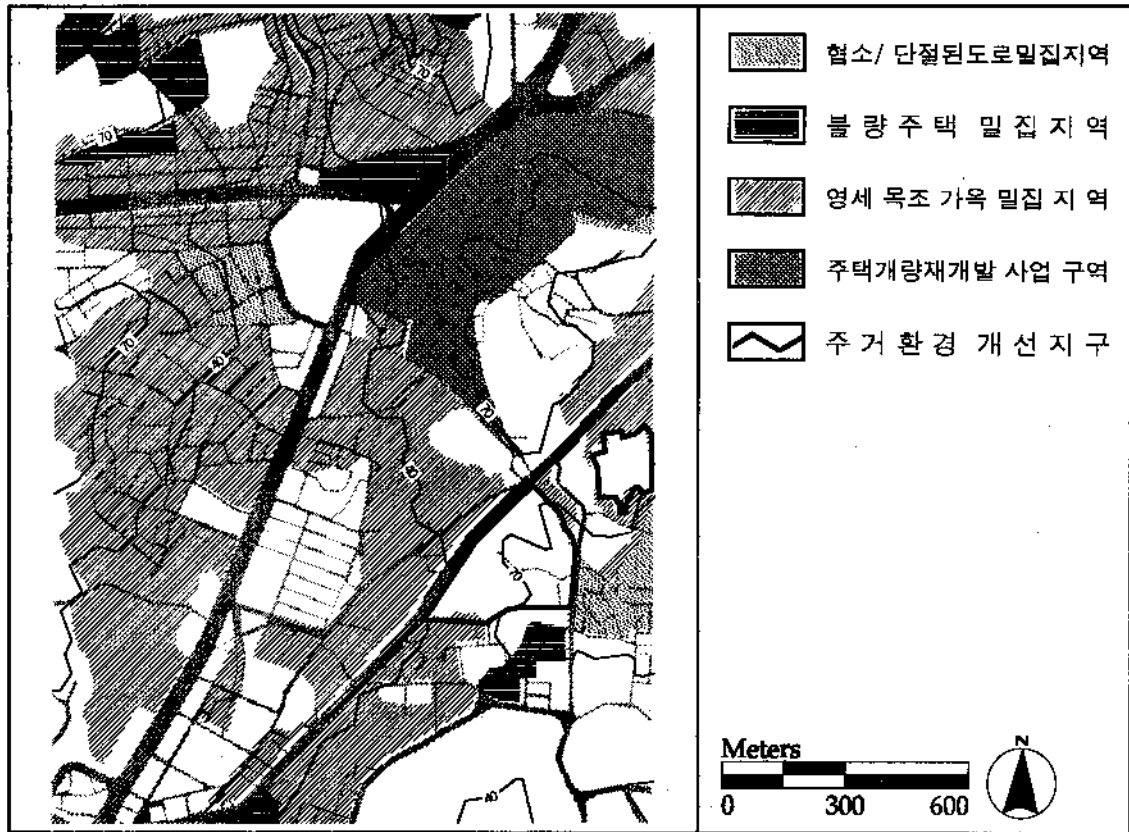


<부록도 5-3-4> 성동구 금호지역 (시가지범위와 주택유형)

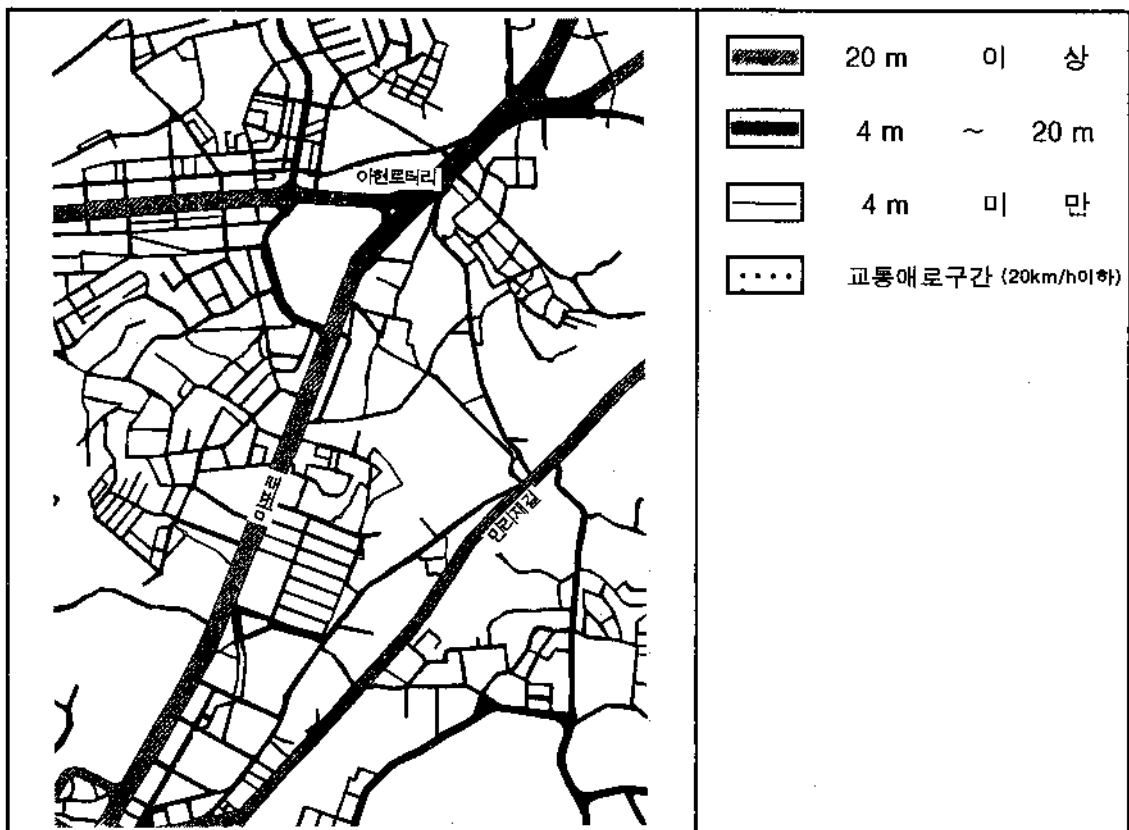


<부록 5-4> 마포구 아현지역

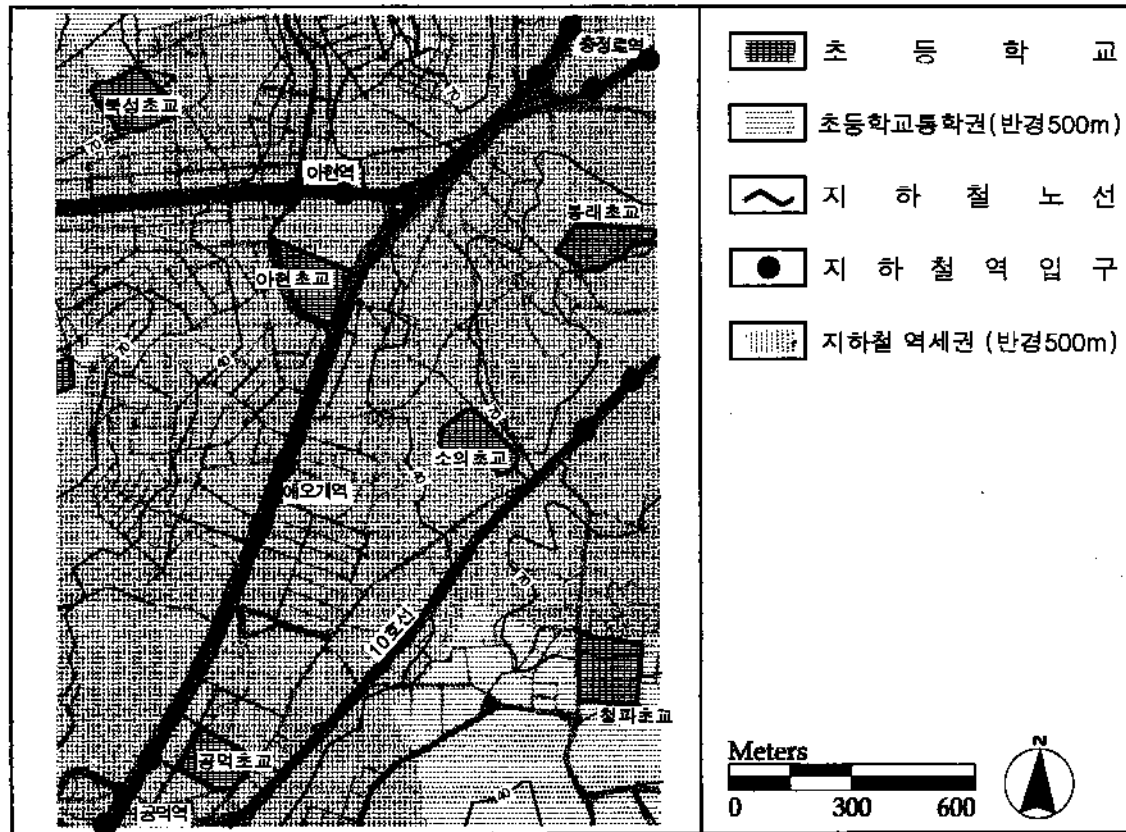
<부록도 5-4-1> 마포구 아현지역 (주택시가지정비유형)



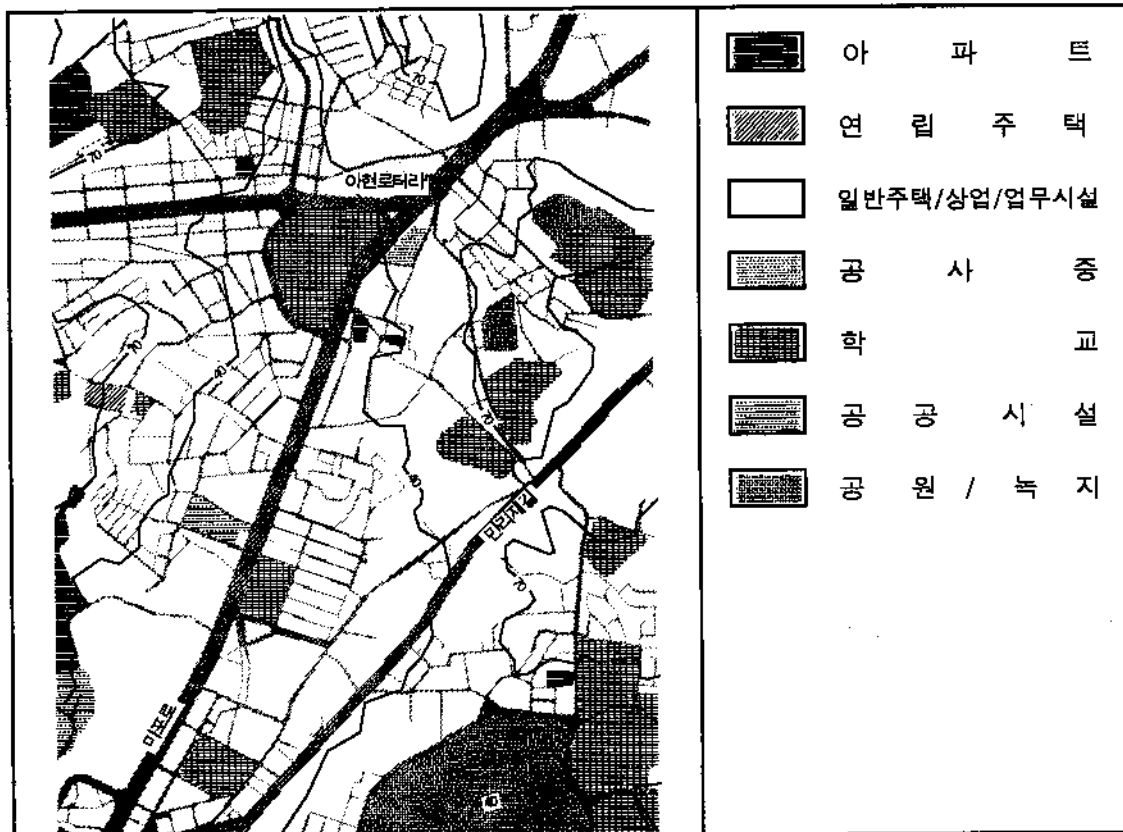
<부록도 5-4-2> 마포구 아현지역 (도로기능과 교통애로구간)



<부록도 5-4-3> 마포구 아현지역 (역세권/통학권)

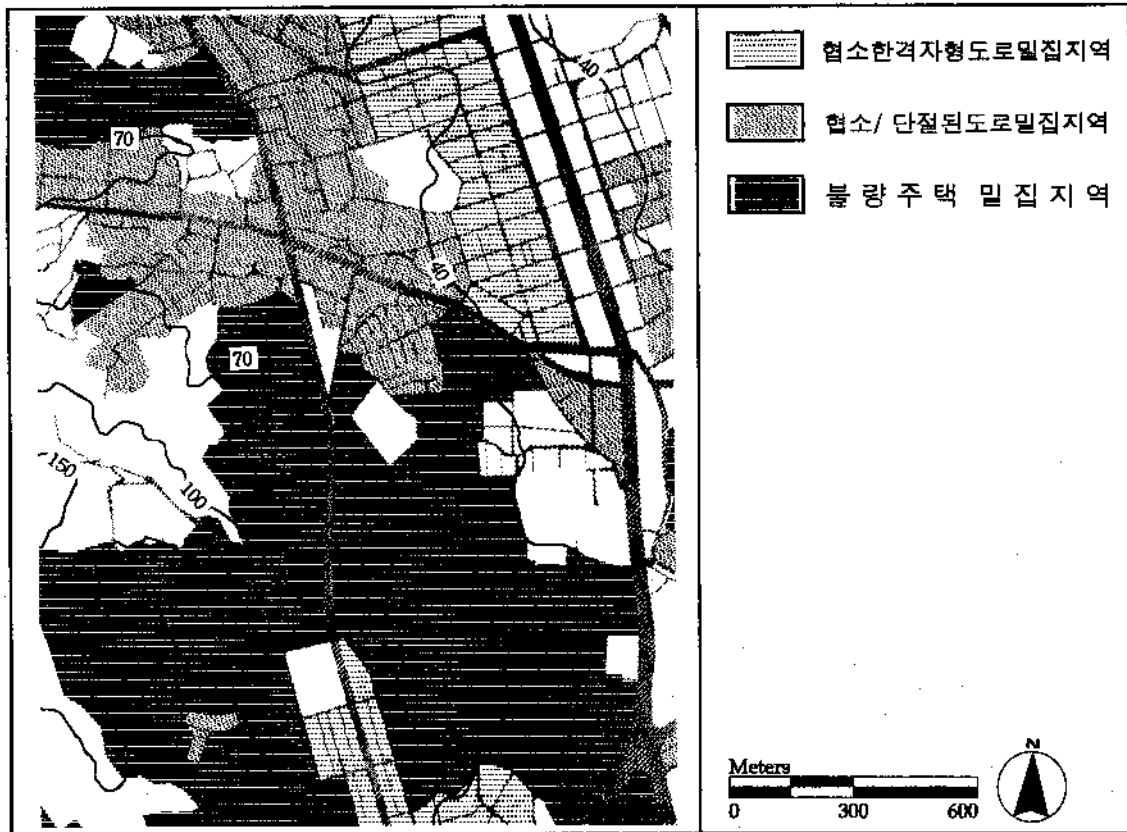


<부록도 5-4-4> 마포구 아현지역 (시가지범위와 주택유형)

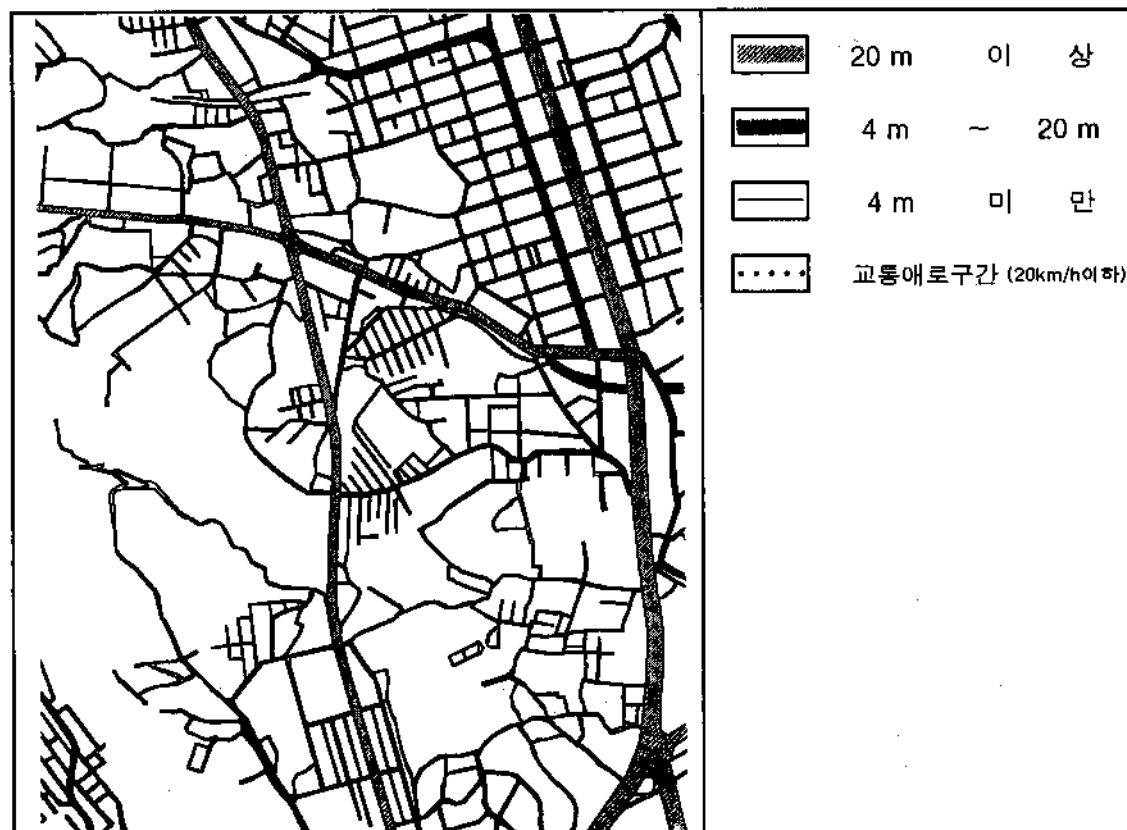


<부록 5-5> 도봉구 미아지역

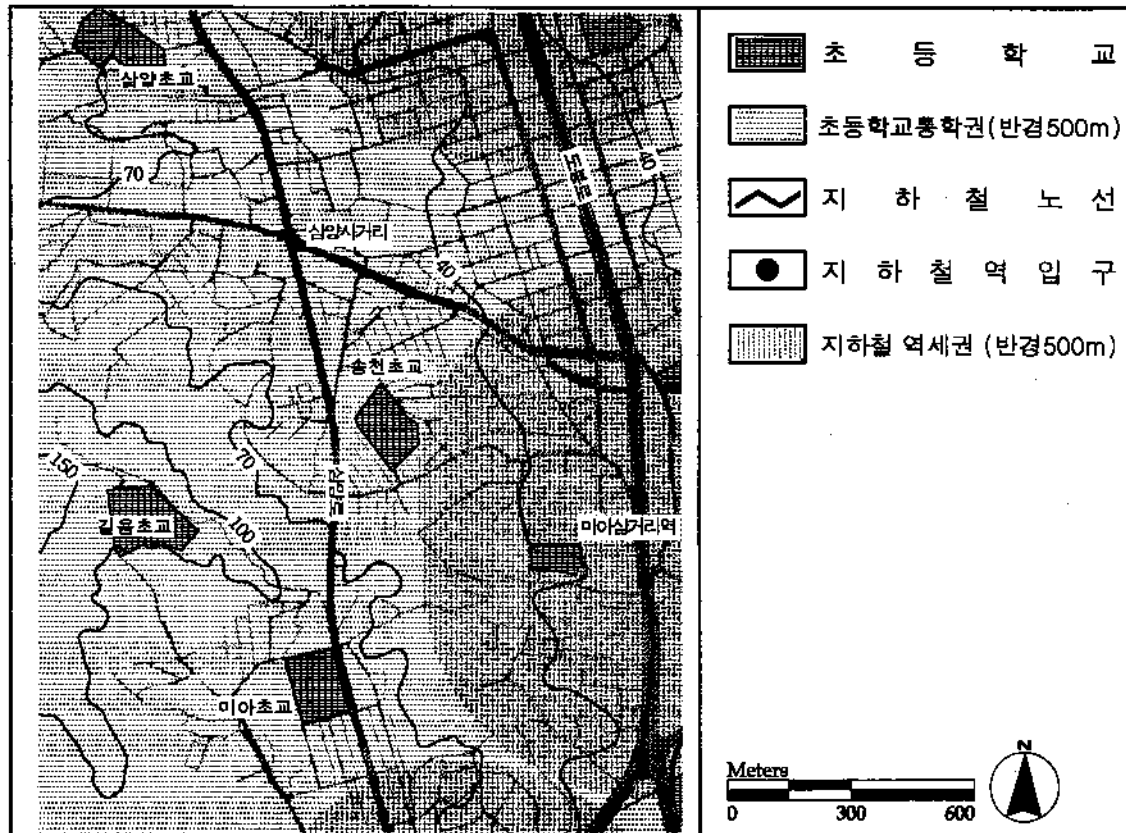
<부록도 5-5-1> 도봉구 미아지역 (주택시가지정비유형)



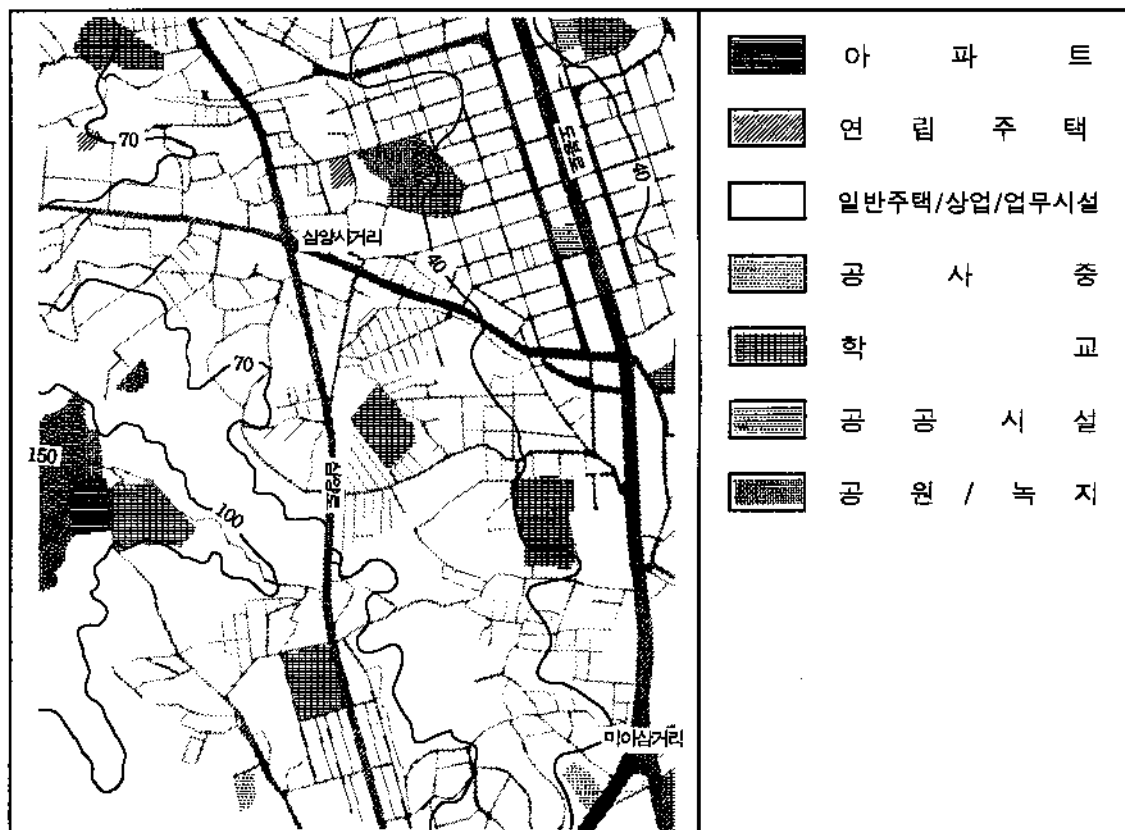
<부록도 5-5-2> 도봉구 미아지역 (도로기능과 교통애로구간)



<부록도 5-5-3> 도봉구 미아지역 (역세권/통학권)

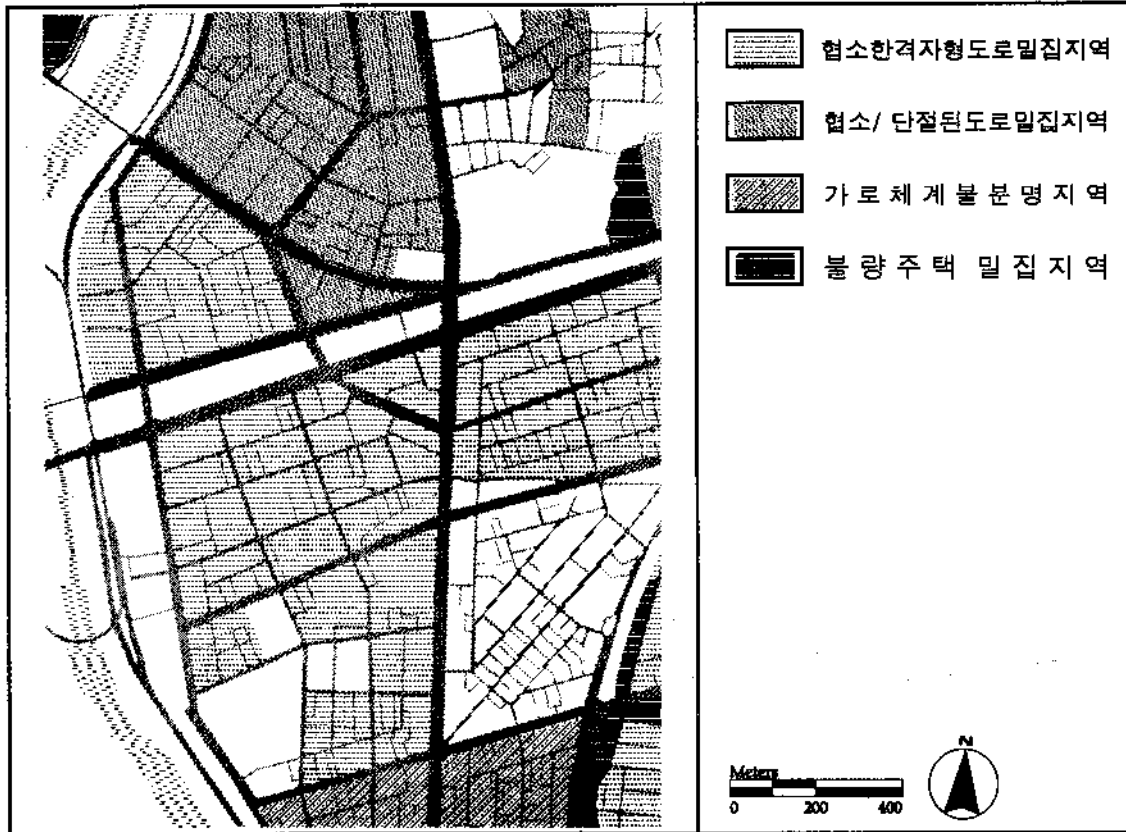


<부록도 5-5-4> 도봉구 미아지역 (시가지범위와 주택유형)



<부록 5-6> 중랑구 면목지역

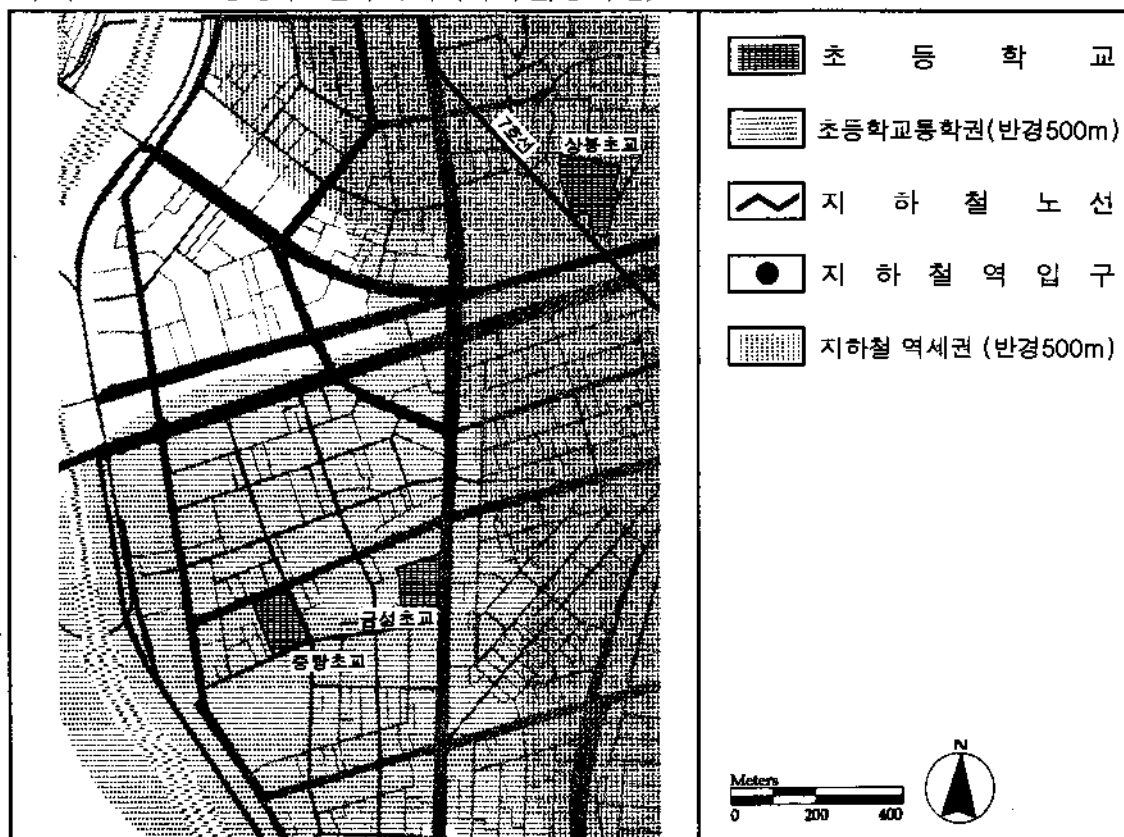
<부록도 5-6-1> 중랑구 면목지역 (주택시가지정비유형)



<부록도 5-6-2> 중랑구 면목지역 (도로기능과 교통애로구간)



<부록도 5-6-3> 중랑구 면목지역 (역세권/통학권)

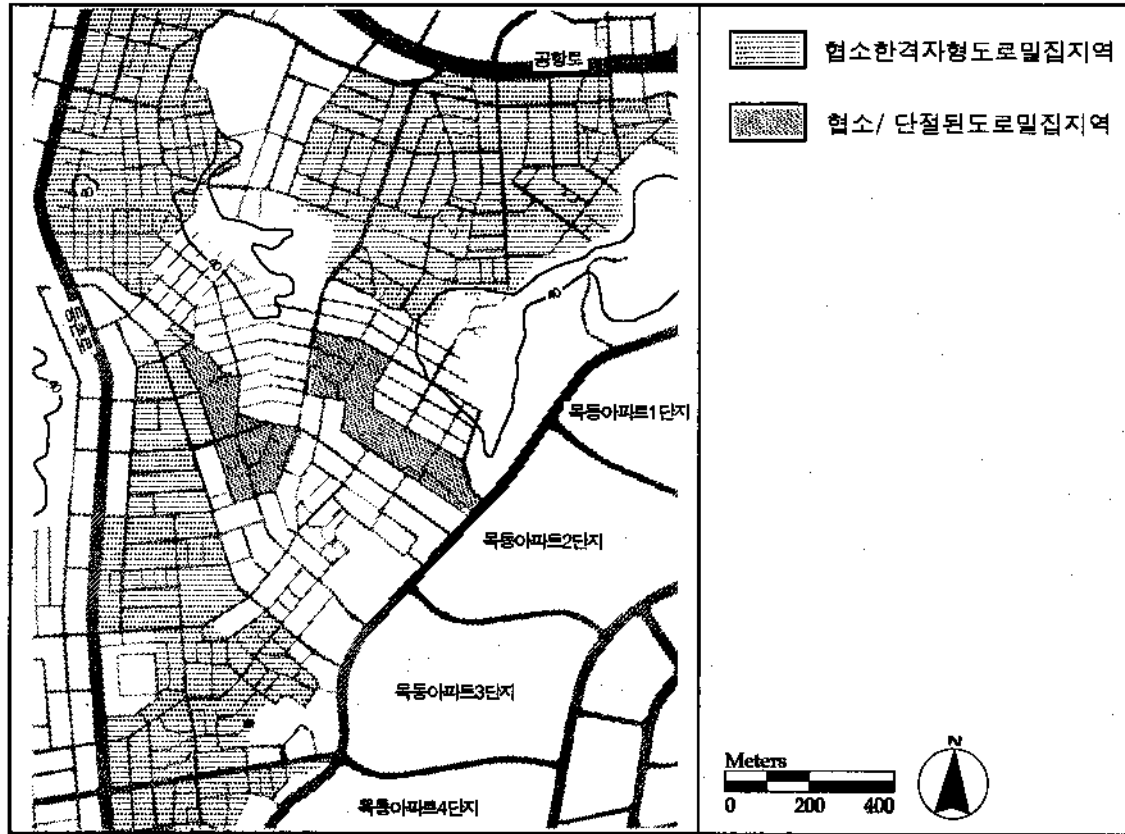


<부록도 5-6-4> 중랑구 면목지역 (시가지범위와 주택유형)

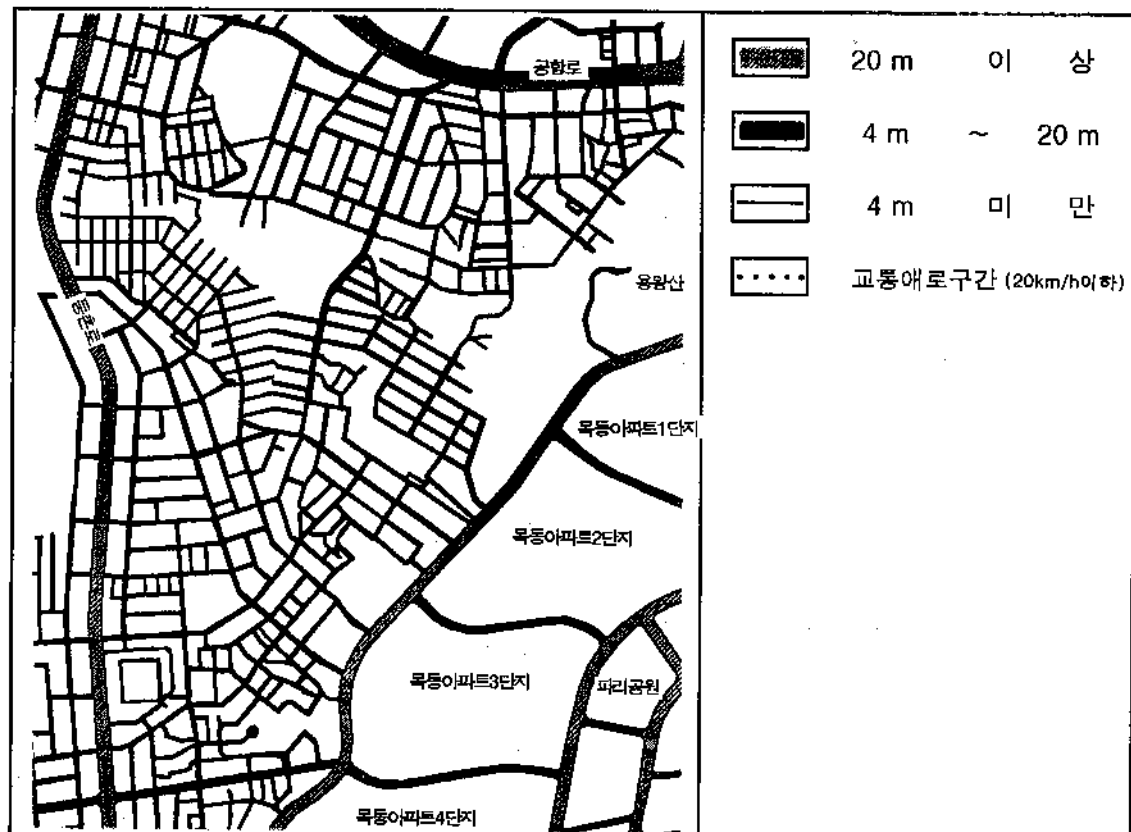


<부록 5-7> 양천구 목동지역

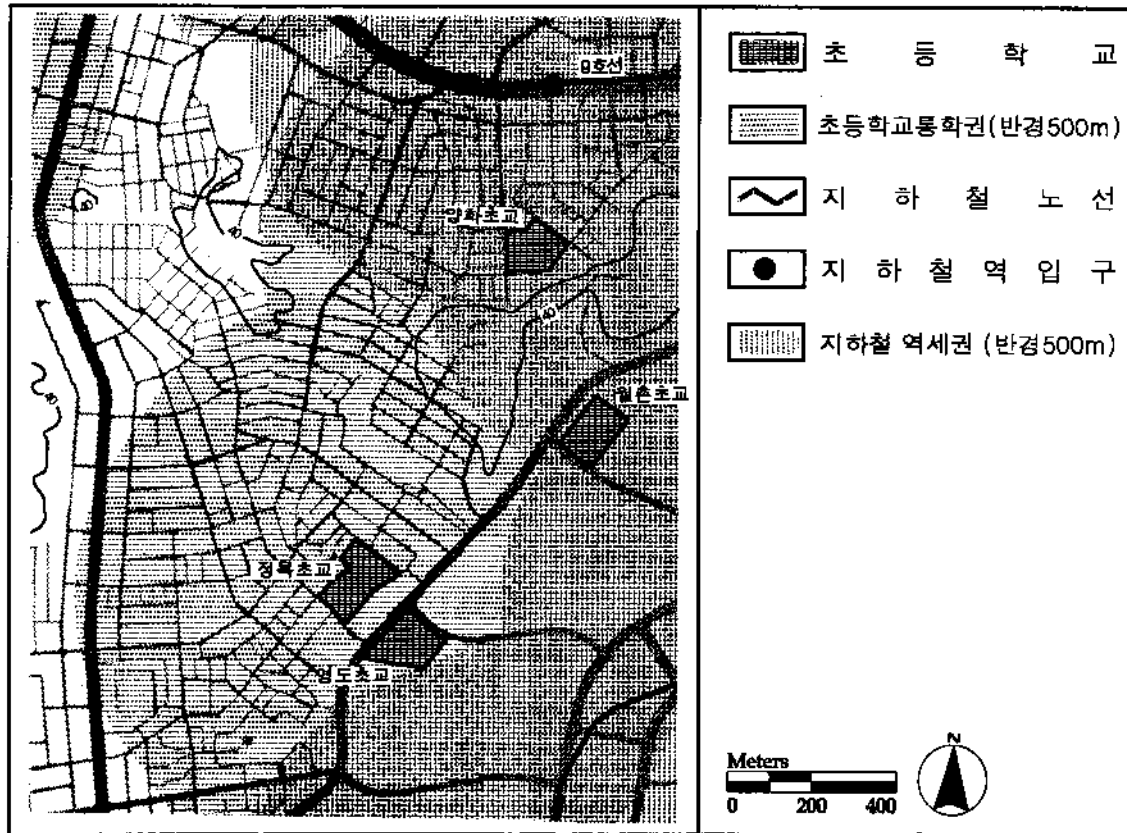
<부록도 5-7-1> 양천구 목동지역 (주택시가지정비유형)



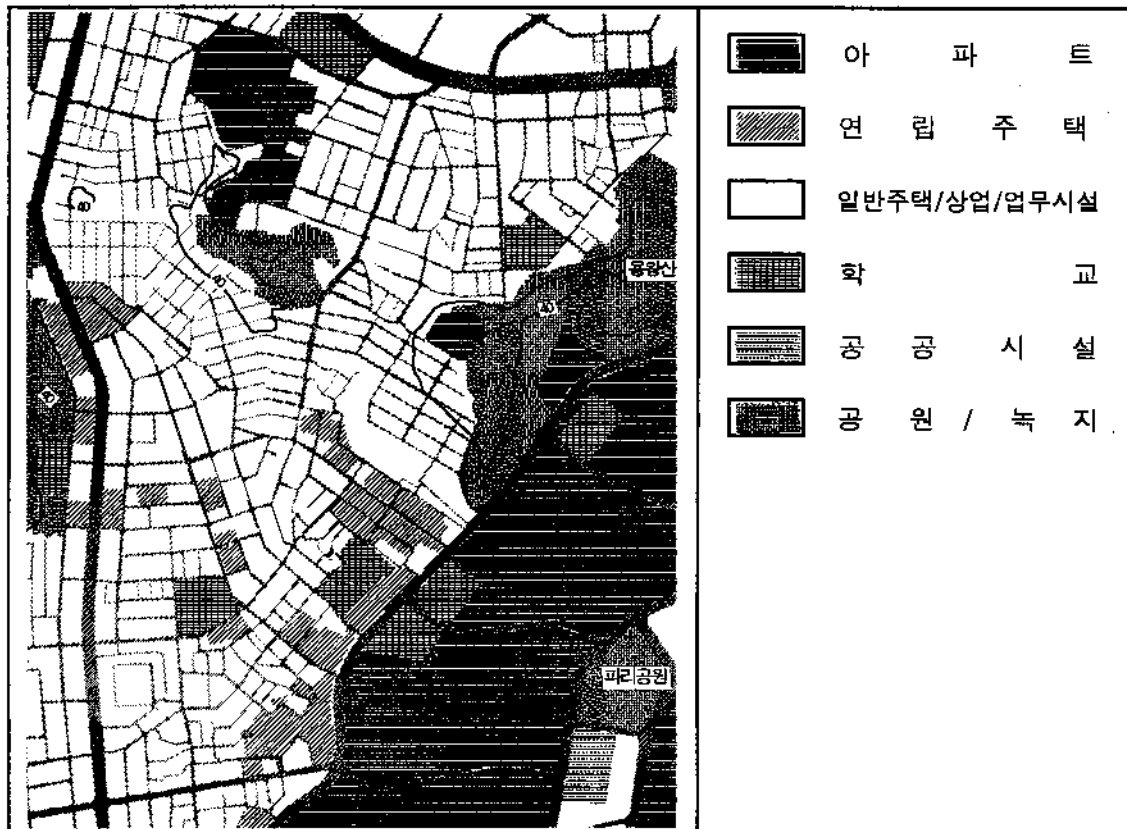
<부록도 5-7-2> 양천구 목동지역 (도로기능과 교통애로구간)



<부록도 5-7-3> 양천구 목동지역 (역세권/통학권)

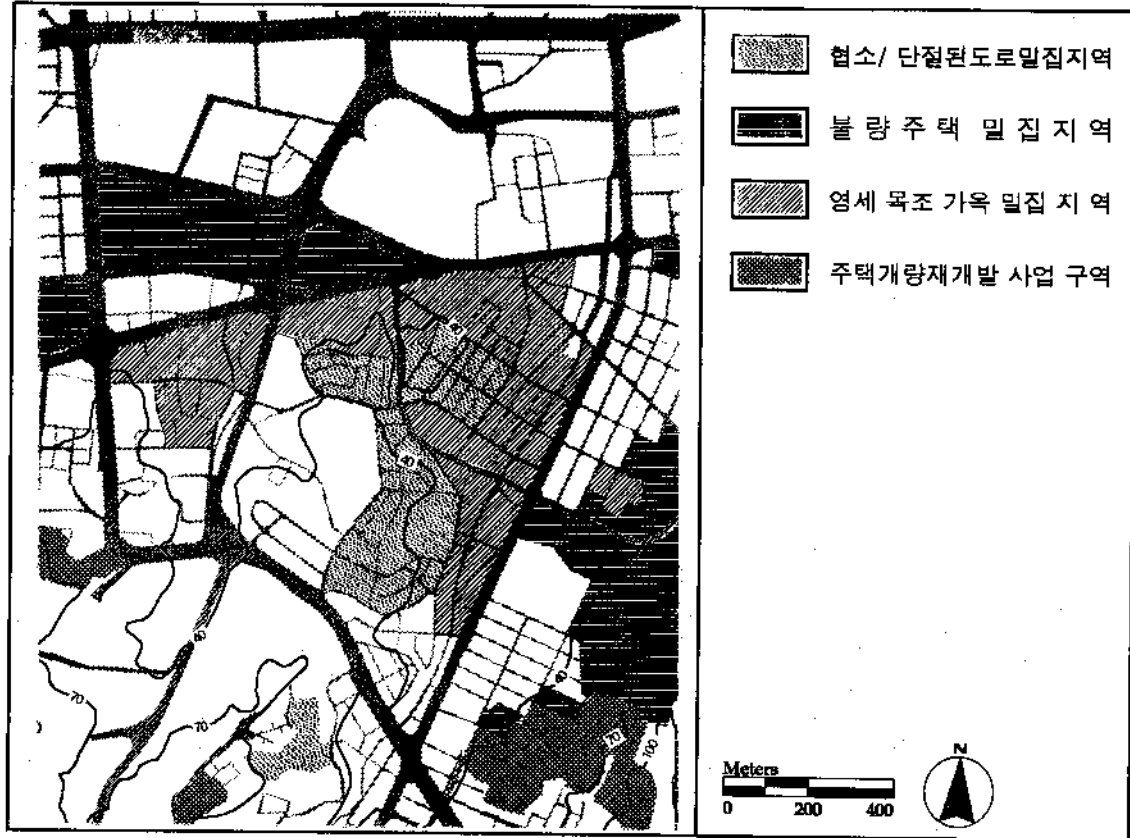


<부록도 5-7-4> 양천구 목동지역 (시가지범위와 주택유형)

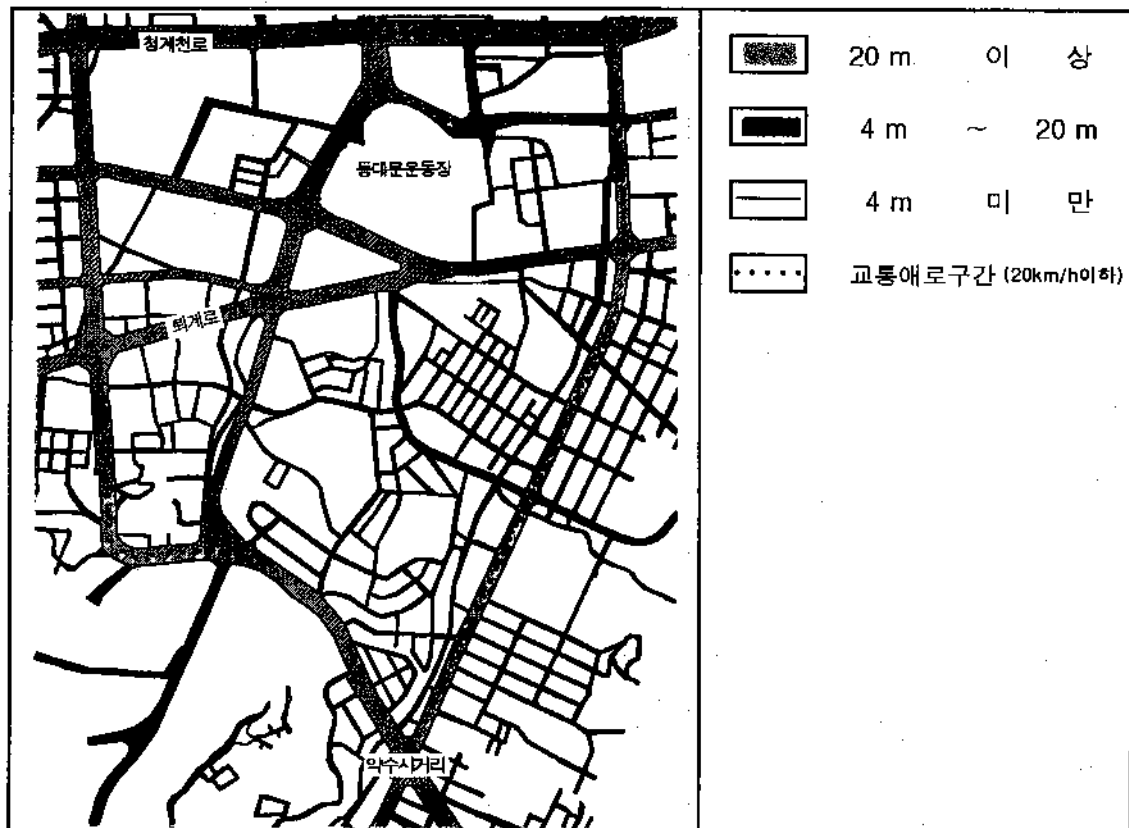


<부록 5-8> 중구 신당지역

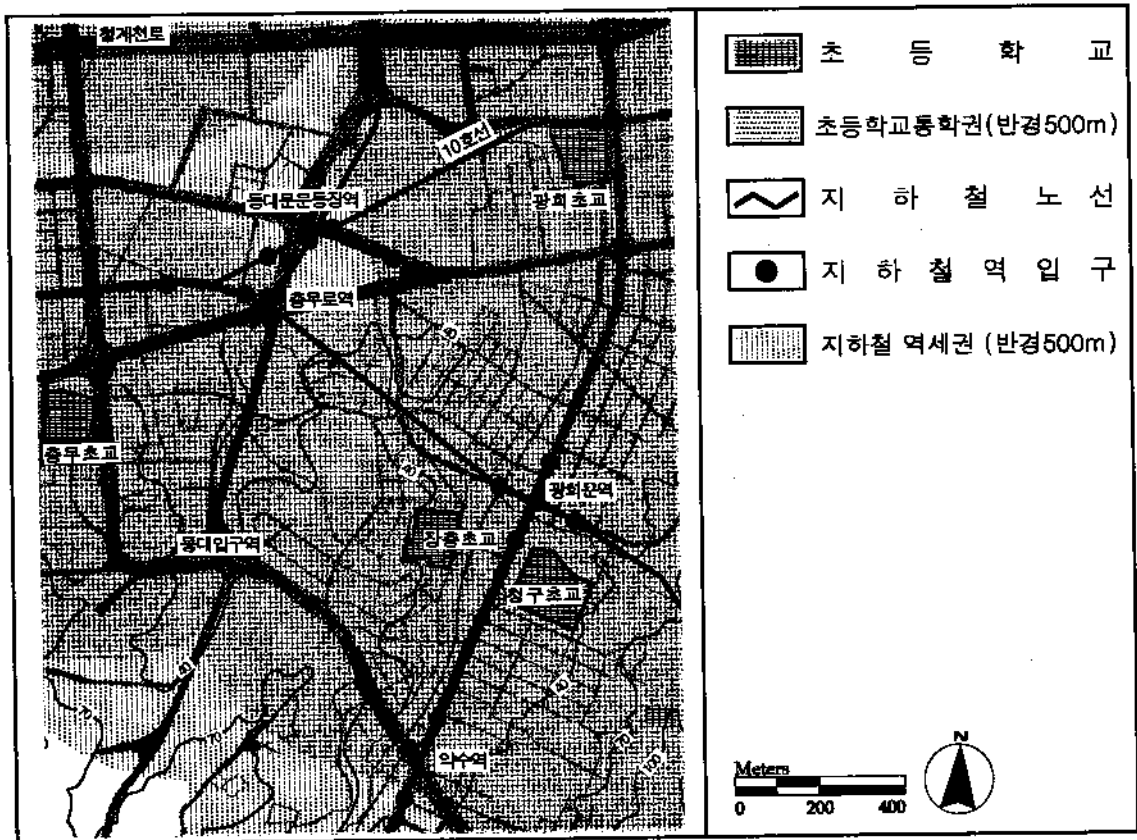
<부록도 5-8-1> 중구 신당지역 (주택시가지정비유형)



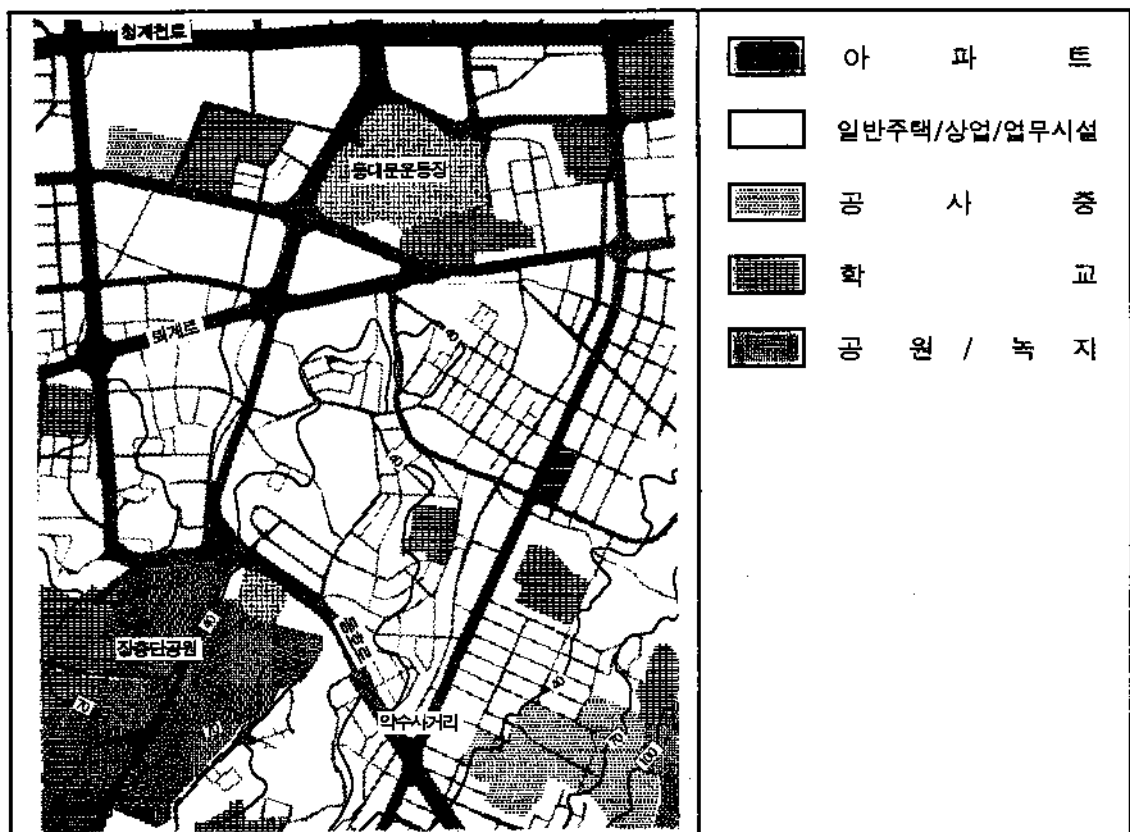
<부록도 5-8-2> 중구 신당지역 (도로기능과 교통애로구간)



<부록도 5-8-3> 중구 신당지역 (역세권/통학권)

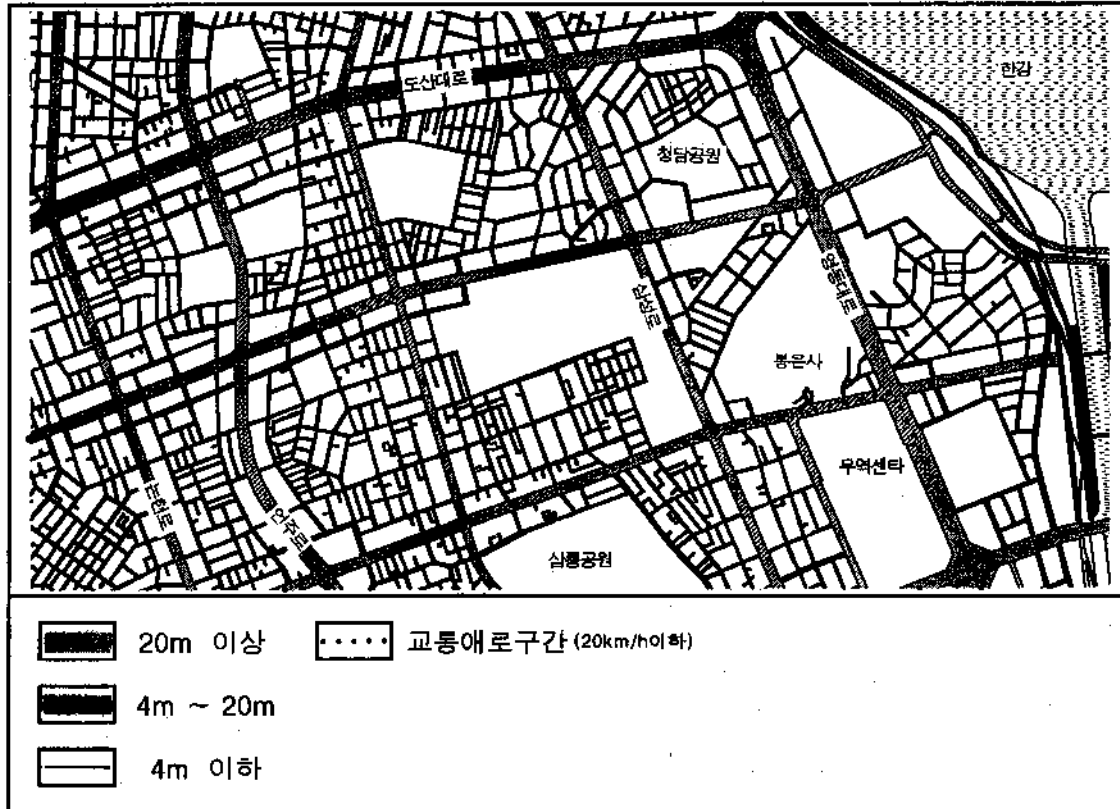


<부록도 5-8-4> 중구 신당지역 (시가지범위와 주택유형)

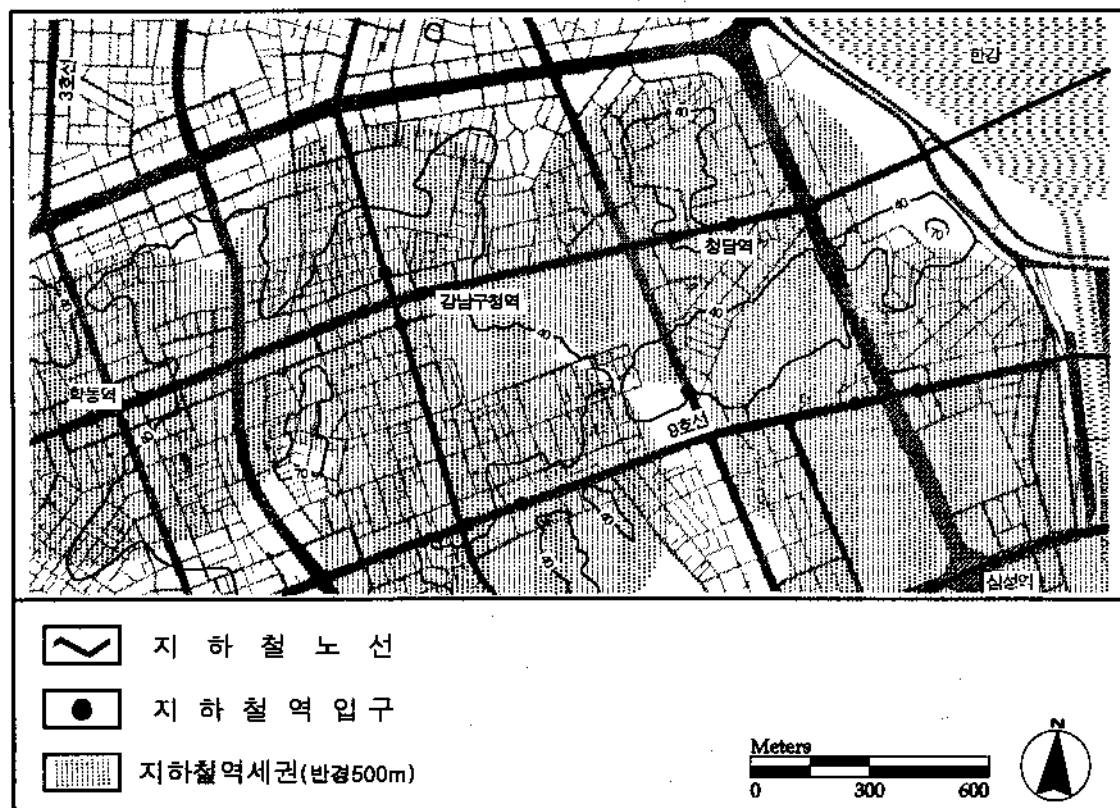


<부록 5-9> 강남구 삼성지역

<부록도 5-9-1> 강남구 삼성지역 (도로기능과 교통애로구간)



<부록도 5-9-2> 강남구 삼성지역 (역세권)



부 록 자 료

- <부록 자료1> 뉴욕시의 주거용 용도지역 체계
 - <부록 자료2> 일본의 용도지역 지정기준
 - <부록 자료3> 한국의 도시계획법상의 용도지역 변천
 - <부록 자료4> 한국의 제1·2·3종 일반주거지역의 법적 정의 및 내용
 - <부록 자료5> 한국의 용도지역별 건축제한 내용
-

<부록 자료1> 뉴욕시의 주거계 용도지역 체계²⁾

주거지역 (RESIDENCE DISTRICT)

주거지역은 조닝결의안에서 알파벳 대문자인 접두어 R로 표기한다. 뉴욕 시에서는 R1에서 R10까지 10개의 표준주거지구가 있다. R 다음에 붙은 숫자는 허용되는 밀도를 말하는데, R1은 최저밀도를, R10은 최고밀도를 나타낸다. 또한 각각은 주차장 규정과 같은 기타 규제들이 규정되어 있다. 두번째 문자나 숫자의 접미어는 해당 지구에 추가적인 규제를 의미한다. 그렇지 않고 달리 언급이 없다면, 10개의 주거지구에 대한 규정들은 해당 지구안에 모든 하부 범주를 포함한다. 예를 들면, R4지구는 R4-1, R4A 및 R4B지구 등을 포함한다.

▶ 표준지구(STANDARD DISTRICTS)

R1과 R2지구들은 단독주택과 일정의 근린시설만을 허용한다. R3-2에서 R10지구까지는 모든 유형의 주택과 근린시설을 허용하며, 용적과 밀도, 높이와 건축선후퇴, 주차장규정 및 대지전폐 혹은 오픈 스페이스 의무규정 등의 차이로 구분된다.

R3-2지구는 단독 및 준단독주택, 가든 아파트, 연립주택 등의 개발과 광범위한 근린시설들이 허용된다. R4와 R5지구는 주로 연립주택 및 소규모 다세대주택의 주거지역이다. 문자 접미어가 없는 R6에서 R9지구(예; R8A보다는 R8지구)는 부지내 오픈 스페이스 및 부지내 주차장 등의 확보를 권장한다. 이런 목적들은 용적률(FAR), 높이요소(HF), 오픈 스페이스 비율(OSR) 등의 세가지 규제변수들을 포함한 복잡한 공식으로 표현된다. 조닝결의안은 이들 지구들에 대한 일정 범위의 용적률을 규정하고 있다. 각 지구의 최대용적률은 종종 인접도로로부터 건축선을 후퇴시킨 낮은 건폐율의 고층건물들을 초래하고 있는 일정의 오픈 스페이스 비율과의 조합으로 일정 높이요소에 의해서 도달된다. 비록 R10지구의 용적률 범위는 없지만, 타워빌딩규정과 프라자를 위한 20%의 바닥면적 보너스제는 인접도로로부터의 건축선후퇴를 통한 낮은 건폐율의 초고층건물들을 조장한다. R6에서 R10에 이르는 지구들에서의 이런 오픈 스페이스의 강조는 때때로 주변 근린지역의 스케일에서 벗어난 건물들의 건축을 초래하여, 많은 뉴욕근린지역을 특징짓는 가로풍경(스카이라인)의 연속성을 파괴한다.

▶ 맥락지구(CONTEXTUAL DISTRICTS)

1984년, 1987년 그리고 다시 1989년에 조닝결의안은 많은 새롭고 수정된 주거지구를 지정하기 위해서 개정되었다. 이러한 지구들은 일반적으로 접미어 A, B, X 혹은 1 (R7 제외)로 규정하여 '맥락적'이라 불리운다. 왜냐하면 이것들은 적절한 개발기회들을 제공하면서도 기존 공동체의 친숙한 건축형태와 특징을 유지하기 때문이다.

2) Zoning handbook : A Guide to New York City's Zoning Resolution, 1990년 참조

▶ 저밀도 맥락지구(Low Density Contextual Districts)

최근까지도 저층의 근린지역에서 스케일에서 벗어난 건축행위로 인해서 주거지구들 간의 특성들이 흐려졌었다. 건전한 단독주택 내지 2세대주택의 주거지는 종종 대규모 다세대주택들에 의해서 파괴되거나 대체되어졌다. 이러한 저층의 근린지역에서 적절한 신개발을 위한 규정의 마련과 기존 주택의 보호를 위한 필요성이 제기되었다. 1989년 뉴욕 시는 1961년 이래 처음으로 저밀도 지구제에 대한 종합적인 개정을 시행하였다.

저밀도 맥락지구제는 많은 오래된 근린주구에 대한 용적특성, 건물외관 및 축소된 대지규모 등을 재확인하였다. 연석절단(curb cuts)을 규제함으로써, 그것 역시 더 많은 가로변 주차장을 제공하고 앞뜰의 과도한 포장을 방지한다. 이것은 브롱크스(Bronx), 브루클린(Brooklyn), 퀸즈(Queens), 및 스테이튼 아일랜드(Staten Island) 지구 등의 저층 근린지역에 적용가능하다.

여섯 개의 새로운 맥락주거지구들(R2X, R3A, R4-1, R4A, R4B, R5B)은 단독 및 반단독주택 및 연립주택 등 주거지의 특수성을 인정하기 위해서 창안되었다. 기존 주거지역의 하나인 R3-1도 맥락지구로서 재구성되었으며, 세 개의 다른 일반주거지구들(R3-2, R4, R5)은 저밀도 맥락지구제의 요소를 가미하기 위해서 수정되었다.

새롭게 개정된 이들 지구의 맥락적 일관성을 유지하기 위해서 새로운 의무조항들이 만들어 졌다. 대부분의 옥내주차장 및 고미다락방(attic)을 포함하여 모든 이용가능한 거주공간은 이제 연면적 산정에 산입해야 한다. 그러나 R2X, R3, R4, R4-1 및 R4A 지구들에서 새로운 고미다락방 허가한도(attic allowance) 조항은 5에서 7피트 높이의 헤드룸(headroom; 최상층바닥에서 지붕 사이에 생기는 자투리 공간)을 가진 경사지붕일 경우에 해당 연상면적에 대한 용적을 증가를 허용한다. 새로운 조닝위요(zoning envelope) 조항은 도로상에서 신축건물의 시각적 영향을 최소화하기 위해서 경사지붕 또는 건축선후퇴가 요구되는 이상의 최대 페리미터벽 높이(perimeter wall height)뿐 아니라 각 지구에 대한 전체건물높이를 규정한다. R4B 및 R5B지구들은 기본적으로 연립주택지구들인 반면에, 전형적으로 R3, R4, R4-1 및 R4A지구들은 경사지붕을 가진 주택을 장려한다. 측면 대지경계선과 나란한 차도는 단독 및 반단독 주택지구에서 전통적인 모습의 앞뜰 및 옆뜰 주차를 장려한다. 연석절단(curb cuts)의 너비, 개수 및 위치에 대한 제한은 도로옆 주차를 극대화하고 근린지역내 주차문제를 완화할 수 있다. (보다 자세한 내용은 9장 참조.)

▶ 중고밀도맥락지구(Medium and Higher Density Contextual Districts)

1961년 조닝결의안의 중점사항은 넓은 오픈 스페이스로 둘러싸인 키크고 호리호리한 건물들의 건설이었다. 그러한 새로운 주택지 개발은 더 오래된 근린주구의 특성 및 모습과 종종 어울리지 않았다. 이 건물들의 건설과 관련된 비용과 비효율성은 주택산업의 경기후퇴를 가져왔다. 1984년과 1987년에 조닝결의안은 중고밀도 주거지역들(R6A, R6B, R7A, R7B, R8A, R8B, R8X, R9A, R9X, R10A)에서 수많은 맥락지구들을 지정하기 위한 개정이 이루어졌다.

중고밀도 맥락지구들은 건물들이 도로선상 또는 도로근처에 입지해야 하고, 적어도 도로벽 건축선 후퇴거리(street wall setback distance) 이내에서 일정한 최소높이를 갖도록 하는 의무조항과 함께 최대건폐율을 규정받게 된다. 이에 덧붙여 전후상공 노출면(front and rear sky exposure planes)은 건물의 전체높이로 규제된다. 다양한 높이 요소 및 공지율의 조합으로 이용되는 용적률의 범위 대신에 중고밀도 맥락지구들은 높이요소 및 공지율에 관계없는 조닝필지상의 최대용적률을 허용한다. 용적률, 건폐율 및 도로벽 의무조항 등의 상호작용은 기존 근린주구의 스케일과 특성을 지키며 전통적인 거리풍경을 유지시켜 주는 보도에 더 근접시킨 낮고 덩치큰 건물들을 만들어낸다. R10지구에 활용가능한 타워규정 및 플라자 보너스제는 R10A지구에는 허용되지 않기 때문에, 새로운 주거지개발은 더 오래 조성된 근린주구들의 건물 스타일과 유사할 것이다.

맥락지구 및 비맥락지구들은 비주거용 및 공동시설용 건물들을 상이하게 취급한다. 비맥락지구들에서 주거, 비주거용 및 공동시설용 건물들은 상이한 용적률과 다른 용적규제를 받는다. 중고밀도 맥락지구들에서 공동시설들의 스페이스 의무조항은 적절히 수용될 수 있고, 그래서 주거용 및 공동시설용 건물들은 일반적으로 유사한 용적규제를 받는다. 그러나 저밀도 맥락지구에서는 주거용 및 공동시설용 건물들에 대한 용적규제는 통상 상이한데, 왜냐하면 공동시설들은 전형적으로 주거용 건물들보다 더 크기 때문이다.

맥락지구 역시 그들이 주거지개발의 밀도를 규제하는 방법에서 대부분의 비맥락지구들과 차이를 나타낸다. 비맥락지구인 R6~R10지구들에서 밀도는 해당 조닝방(zoning rooms)으로 측정된다. 각 조닝대지(zoning lot)는 최대 조닝방의 수에 의해서 제한을 받는다. 이러한 수치는 각 조닝방에 요구되는 최소대지면적의 원단위(제곱피트)로 조닝대지면적을 나눔으로써 결정된다. 각 조닝방에 요구되는 최소 대지면적의 원단위(제곱피트)는 지구마다 서로 다르다. 즉 이것 역시 개발에 사용되는 용적율, 높이규제 및 공지율 등에 좌우된다. 맥락지구들에서 밀도는 주거단위(세대수)로 측정된다. 각각의 이들 조닝지구들은 단 하나의 대지면적 의무조항이 있다. 각 조닝대지는 최대 세대수에 의해서 제한을 받는데, 이 수치는 세대(주거단위)당 요구되는 최소 대지면적의 원단위(제곱피트)로 조닝대지면적을 나눔으로써 구할 수 있다. 이것은 주거단위(세대)별 내부공간을 계획하는데 있어서 더 많은 융통성을 허용한다.

▶ 양질 주택(QUALITY HOUSING)

조닝결의안에 대한 1987년의 개정안의 일부로서 중고밀도 맥락지구의 용적규제는 비맥락지구에 대응하여 선택적으로 작성된 것이며, 양질주택 프로그램(Quality Housing Program)이 중고밀도 맥락지구에서 개발되는 모든 주거용 건물들에 대한 의무조항으로서 만들어졌다. 이 개정안의 목적은 고밀의 도시환경에서 건물설계와 삶의 질 간의 관계를 인식하는 하나의 방법으로 다세대주택의 개발을 독려하는 데 있다.

맥락적 건폐율하에서 최대연상면적은 비맥락지구에서 허용되는 것보다 더 적은 층수의 건물들을 만들 것이다. 예를 들어 R7지구에서 표준조닝하에 3.44의 최대용적률

이 단지 14층 건물에 도달한다. 6층건물은 2.88의 용적률을 갖는다. 그러나 맥락 지구들에서는 6층건물이 최대 3.44의 용적률에 도달할 수 있다. 더욱이 R6, R7 및 R8지구에서 맨하탄중심외곽의 대로상에서 양질주택 프로그램하에 개발된 건물들은 약간 더 높은 용적률에 도달할 수 있다.

양질주택 프로그램은 중고밀도 맥락적 용적규정하에서 이루어지는 모든 개발 역시 양질주택 프로그램의 4대 요소인 근린주구 영향(neighborhood impact), 여가공간(recreation space), 안전과 방법(safety and security) 및 건물인테리어(building interior) 등에 부합할 것을 요구한다.

근린주구 영향은 주로 상기한 맥락적 용적규정에 의해서, 그리고 가로수의 식재 및 1층창문 의무규정에 의해서 규제받는다. 세가지 다른 프로그램 요소인 여가공간, 안전과 방법 및 건물 인테리어 등 각각은 두가지 밀접한 기준인 최소기준과 권장기준(minimum and preferred standard) 체계를 가지고 있다.

여가공간 요소는 구비되는 실내 및 실외공간의 양에 대한 최소 및 권장기준, 일정한 공개공지율로서의 조경에 대한 의무규정 및 단지내 식재 등을 설정하고 있다. 만약 어떤 개발이 단지 여가공간을 위한 권장기준 대신에 최소기준에 부합한다면, 그것은 건물인테리어 프로그램의 한 요소인 평균 거주공간의 규모에 대해 결맞는 권장수준에 부합해야 할 것이다.

건물 인테리어 의무조항은 건축법에 규정하고 있는 것보다 더 큰 창문과, 세탁시설, 쓰레기창고 등을 포함한다.

안전과 방법 요소는 회랑(corridor)당 아파트 동수에 대한 최소 및 권장기준을 포함한다. 기타 의무조항들로는 가로로부터 보이는 건물출입구와, 건물출입구와 개별 아파트로부터 보이는 엘리베이터 및 계단 등이 포함된다.

▶ 기타 조닝지구들(OTHER ZONING DISTRICTS)

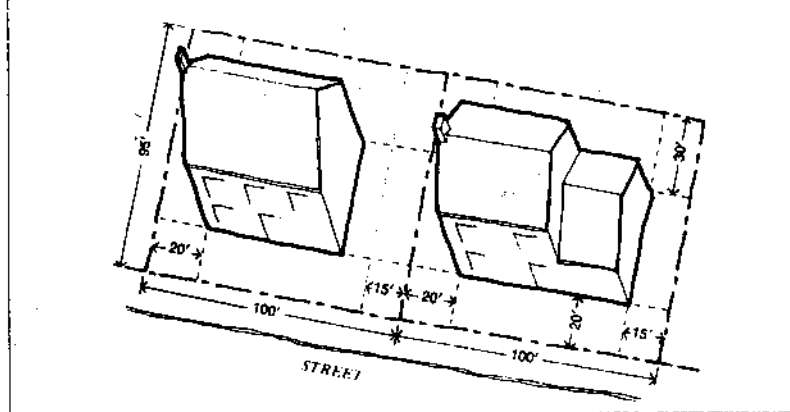
도시의 일정한 역사적인 지역들은 고도제한지구를 표시하는 LH로 지정된다. 이들 고도제한지구들은 신축건물의 높이를 그지역의 기존건물들과 스케일을 맞추도록 규정하고 있다.

R10-H는 거주 및 상업시설 용도들에 더해서 특별허가로 임시호텔을 허용한다. 이 지구는 주로 맨하탄의 센트럴 파크 남쪽지역에 지정되어 있다.

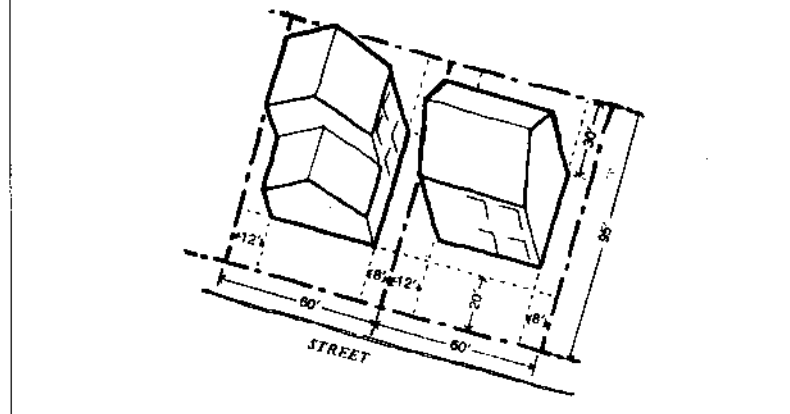
▶ R1

Brooklyn의 Midwood와 의 Bronx의 Riverdale과 Queens의 Douglaston의 경우와 마찬가지로 뉴욕의 몇개 지역들은 기존개발에 무리가 없도록 R1구역을 지정한다. R1구역은 부지에 (R1-1 Zone의 경우) 최소 100ft폭이나 (R1-2 Zone의 경우) 60ft폭의 단독세대의 단독주택만을 허용한다. 이들 구역들은 acre당 4-7세대를 허용함으로써 인구밀도를 제한하고 있다. 일반적으로 주택들은 대개 경관을 고려하여 (landscaped) 계획된다. 이러한 구역의 대부분은 대중교통수단과는 멀리 떨어져 있다. 대부분의 가구들은 적어도 1대의 차량을 소유한다. 따라서 각 주거단위는 한대의 주차공간이 요구된다.

Schematic illustration(R1-1)

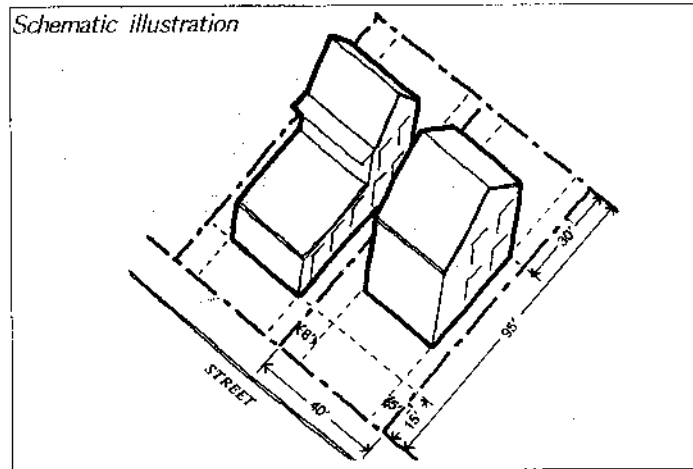


Schematic illustration(R1-2)



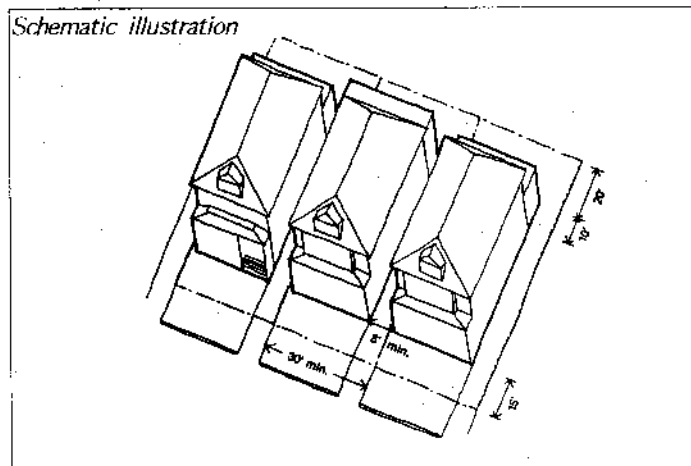
▶ R2

R2구역에서의 주거용도의 개발은 (예를 들어 Beechhurst, Queens) 역시 단독세대 가 구로 제한되지만 R1 zone보다 다소간은 높은 밀도로 개발이 허용된다. 용적율은 R1구역(0.5) 에서와 같지만 일반적으로 부지가 40ft폭으로 작게 허용되기 때문에 주택은 더욱 작게된다. 이러한 작은 부지는 결과적으로 에이커당 11주택으로 밀도의 증가를 가져오게 된다. 이 구역은 많은 저밀도 지역에서 기존개발의 특성에 무리가 없도록 구획되고 있다. R1구역에서처럼 한대의 주차공간이 가구 각각에 대하여 필요하다.



▶ R2X

R2X구역은 30ft 폭원 정도의 협소한 부지에 규모가 큰 단독세대의 단독주택을 허용한다. 용적율은 용적율의 0.17을 갖는 다락방을 허용해서 0.85이다. 더 높은 용적율과 더 여유로워진 yard라는 조건은 다른 단독주택 주거지역보다 더 큰 체적을 가진 건물을 허용한다. 또한 전부 단독주택지인곳이나 반단독주택지인 주거지에서처럼 각 주택에 한대의 주차공간이 필요하다. R2X 구역은 Special Ocean Parkway District의 일부구역에서 이미 보편화된 주택과도 병존 가능하다.

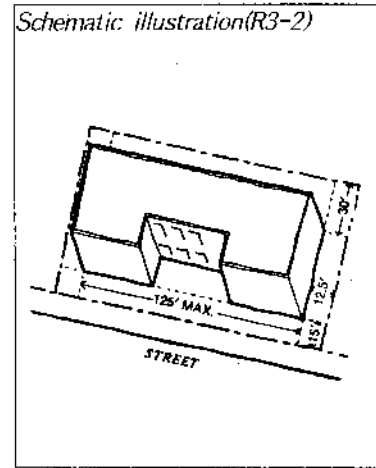
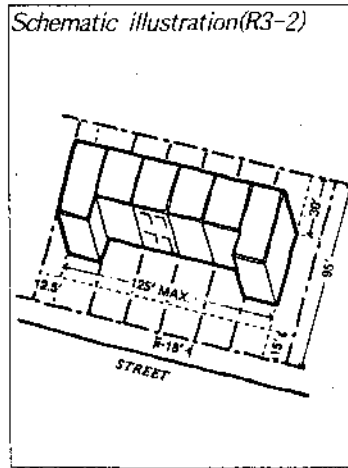
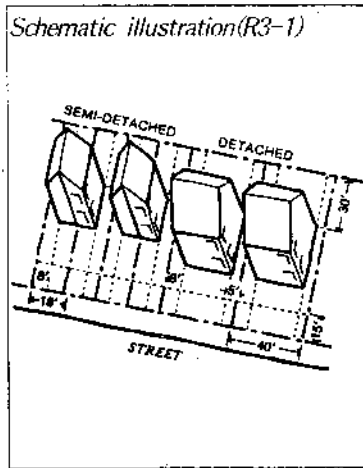


▶ R3

R3-1구역은 비교적 작은 규모의 단독세대나 2세대 가구를 허용한다. 건물들은 단독주택이거나 반단독주택이다. 2세대의 반단독주택은 한주거단위의 최소 75%이상을 가져야 한다. R3-1구역은 일반적으로 Queens의 Jamaica Estates, Staten Island의 Grasmere와 Brooklyn의 Manhattan Beach 의 경우처럼 기존의 지역개발패턴을 따라 구획된다.

R3-2구역은 복합주거가 허용되는 저밀도 zone이다. Garden apartment나 rowhouse (테라스하우스의 일종)를 포함해 다양한 주택유형이 이 구역에서 통용된다. 이런 유연성 때문에 R3-2구역은 미개발지든 기개발지든 어느 지역에서나 구획되어진다.

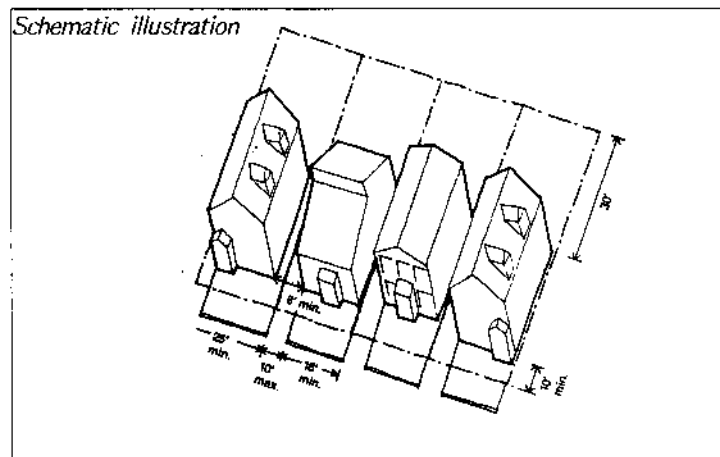
그리고 종종 Staten Island나 Queens에서 발견된다. 건물높이와 건축선후퇴 규제는 시계획위원회의 권한에 의해 면제될 수 있다.



▶ R3A

R3A 구역은 R3-1구역에서보다 실질적으로는 더 협소한 부지에 적절한 단독세대나 2세대의 단독주택을 허용하고 있다. 이 지역은 zero lot line 건축물(일면의 부지경계선에 서로 접하는 독립 건축물)을 허용하는 저밀도 주거지역이다. R3A구역의 지정은 도시의 많은 오래된 지역들의 특성이다. Queens의 Rego park 나 Bellerose 그리고 Staten Island의 Eltingville 의 일부는 전형적인 R3A근린주구이다.

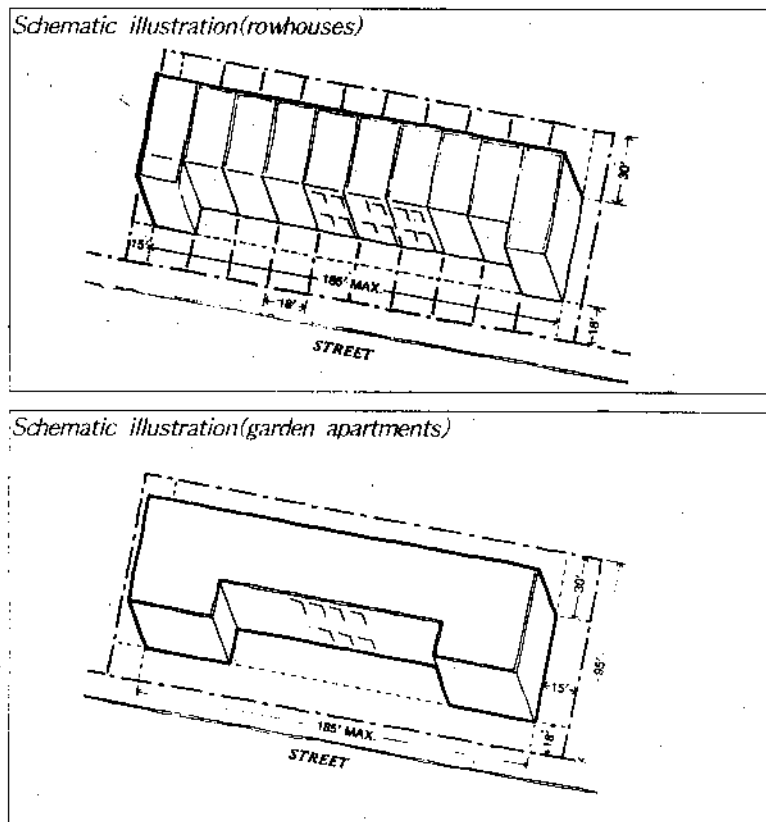
최대용적율(0.5에 용적율의 0.1에 이르는 다락방을 허용한 것을 플러스해서)은 R3-1, R3-2 구역과 동일하다. 높이 규제는 모든 R3구역에 동일하게 적용된다. 건물의 어느 부분이 21feet보다 더 높을 때는 건축선후퇴를 하거나 혹은 경사지붕(pitched roof)을 갖도록 한다. 도로경관(streetscape)을 유지하기 위해서 R3A구역의 주택 front yard는 인접 front yard만큼의 최소깊이를 가져야만 한다. 최소 10ft는 넘어야 하지만 20ft를 초과할 필요는 없다. 각 주거단위에 대하여 하나의 주차공간이 요구된다.



▶ R4

R4구역은 R3-2구역과 동일하게 다양한 주택유형을 허용하지만 밀도면에서는 더 높은 밀도를 허용한다. 용적율에 있어서 50%의 증가는 더 큰 체적의 건물을 생산케 한다. 용적율의 최대한도는 용적율의 0.15에 이르는 다락방을 가진 건물에 있어 0.75이다. 일반적으로 건물들은 3층 이상은 되지 않는다. 건물의 일부가 25 ft 이상 일 경우 통상적으로 set back 되거나 경사지붕을 갖게 된다. 부지마다 충분한 주차 공간을 확보하고 자동차가 도로상에 돌출되는 것을 막기 위해서 front yard는 정확히 10 ft 이거나 최소 18 ft는 되어야 한다. 높이와 set back 규제는 도시계획위원회의 권한에 의해 면제될 수 있으며 각 주거단위 당 하나의 주차공간이 요구되어진다.

R4 구역은 Manhattan을 제외한 모든 도시에서 널리 채택되어 구획된다. R4로 구획된 대부분의 근린주구들은 신속한 철도 수송에 의해 직접적인 혜택을 받지 못하는 곳이다. Queens의 College Point 나 Bronx의 Throgs Neck, Brooklyn의 Canarsie등은 전형적인 R4근린주구들이다.

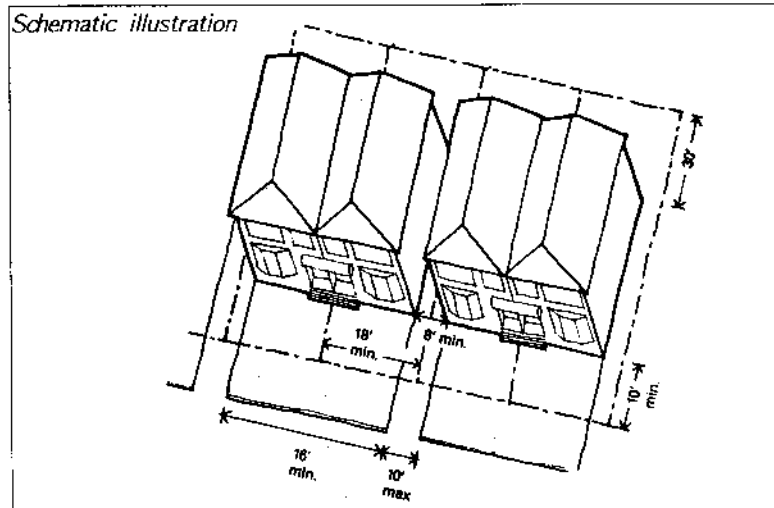


▶ R4-1

R4-1구역과 R3-1구역은 둘다 1-2세대의 단독이나 반단독 주택으로 한정된다는 점에서 유사하다. 그러나 R4-1구역은 단독주거용도로서는 너무 협소한 부지조건 때문에 소규모 부지에 대규모의 건물을 짓는 일을 야기시키며 용적율에 있어서는 0.75(용적율의 0.15에 달하는 다락방을 포함해)로 50%의 증가를 발생시킨다. 한쪽 부지경계선

에 서로 접하는 Zero lot line 빌딩 역시 허용된다. Bronx의 Baychester와 Queens의 Bayside의 일부는 R4-1구역의 일례이다.

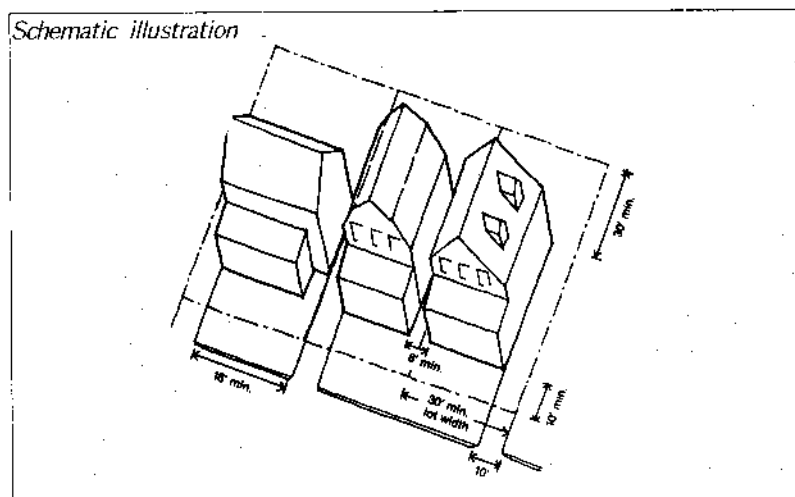
거리경관을 유지하기 위해서 front yard는 최소한 인접 front yard의 깊이만큼 깊어야 한다. 그리고 최소 10ft는 되어야 하지만 20ft 깊이를 초과할 필요는 없다. 건물의 어느 한 부분이 25ft 이상일 경우 보통은 set back하거나 경사지붕을 하여야 하며 각 주거 단위당 하나의 주차공간을 확보해야 한다.



▶ R4A

R4A구역 역시 1-2세대의 단독주택만을 허용한다는 점에서 R3A구역과 유사하다. 그러나 Zero lot line 건물을 허용하지 않는다. 0.75(용적율의 0.15에 달하는 다락방 포함)라는 높아진 용적율은 최소 30ft 폭원을 가진 부지에 결과적으로 체적이 더 큰 건물을 짓게 한다. Queens의 bayside 일부는 R4A구역으로 지정되었다.

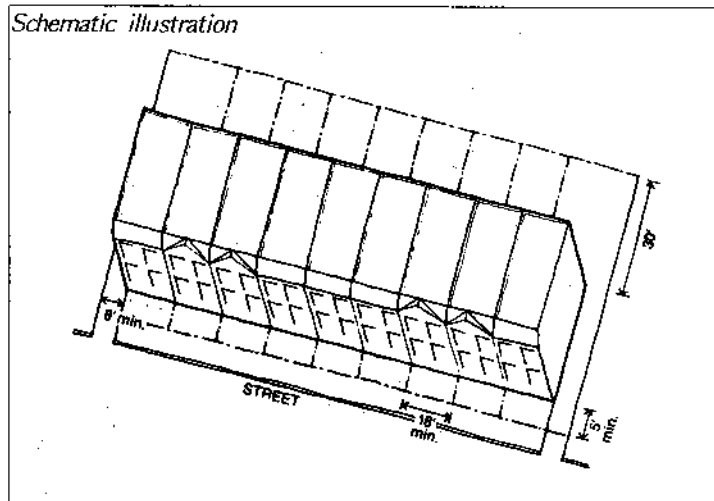
건물의 25ft 이상인 부분은 보통 Set back 하거나 경사지붕을 해야 한다. 거리경관을 유지하기 위해서 주택의 front yard는 최소 인접 front yard 만큼 깊어야만 하며 최소 10ft 깊이는 되어야 하지만 20ft를 넘을 필요는 없다. 각 주거단위당 하나의 주차공간을 확보해야 한다.



▶ R4B

R4B구역의 지정은 대부분의 도시주거지역에서 전형적인 rowhouse를 보존하거나 짓도록 하려는 의도에서 지정된다. R4B구역은 또한 단독이나 반단독주택, Zero lot line건물을 허용하지만 전형적인 개발방식은 앞마당주차를 앉는 2층이나 평지붕을 가진 rowhouse로 개발된다. R4구역과는 다르게 건물높이의 최대치는 24ft이다. 용적율의 최대치는 0.9(다락방은 포함되지 않는다.)이다.

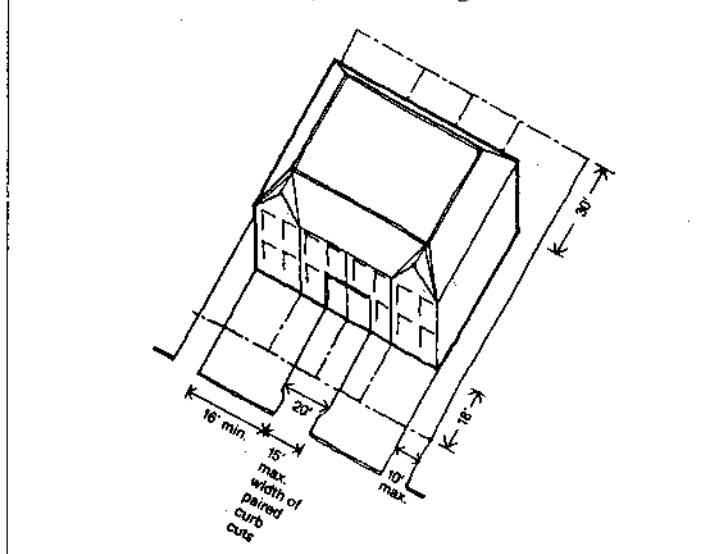
front yard의 최소깊이는 5ft이다. 구획된 인접부지에 있는 front yard들의 깊이가 5ft 이상이라면 프론트yard는 최소 그 front yard 들중 하나 만큼은 깊어야 하지만 모든 front yard의 깊이 이상일 필요는 없다. 연석절단(Curb cut)은 40ft 이하의 폭 원에서는 허용되지 않는다. front yard 주차는 허용되지 않는다. 각 주거단위당 하나의 주차공간이 필요하다.



▶ R4 INFIL

공간메우기형 주택 (infill housing) 규정은 부속가구 (attached homes)나 소규모의 복합주거가 특징인 R4구역에 기초를 둔 다세대, 3층 건물의 건축을 장려한다. 1.35의 용적율과 높은 밀도규정은 R4구역보다 더큰 체적과 더 많은 주거단위로의 개발을 허용한다. 일반적으로 공간메우기형 주택은 기존 근린주구 규모에 적합하다는 것을 명확히 하기 위해

Schematic illustration(3-story infill building)



서 35ft까지 오를 수 있는 25ft 벽높이의 최대치가 있으며 후방의 set back 이나 경

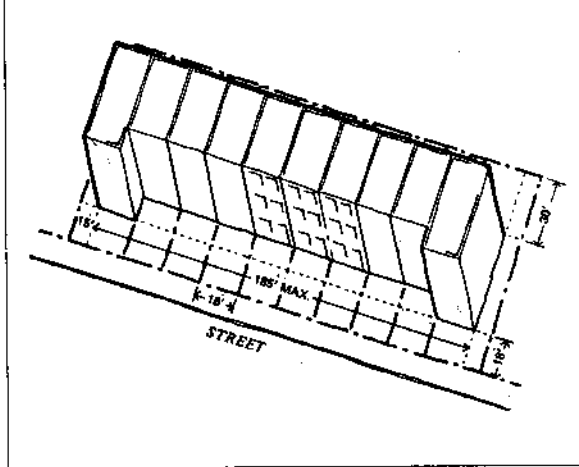
사지붕을 가질 수 있다. 구획부지의 최대치는 1.5에이커이다. 공간메우기형 주택은 최소 50%가 개발된 블록에서만 건축될 수 있다. 건축물들은 반드시 front yard의 driveway에 주차된 차량이 보도로 돌출되는 것을 막기 위해 18ft set back 하여야 한다. 주차장이 공동화 되어 있을 경우 주차공간이 주거단위의 최소 66%를 수용할 수 있도록 공급되어야 한다.

공간메우기 규제는 1-2세대의 단독이나 반단독주택들이 선점해있는 주거블럭의 부지에는 적용되지 않는다.

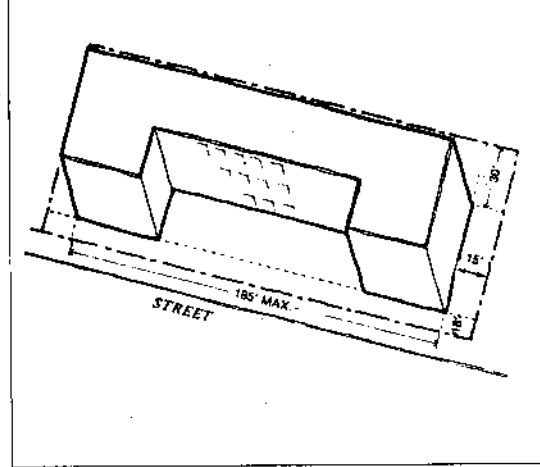
▶ R5

R5구역은 R3-2나 R4구역처럼 다양한 주택유형을 허용하지만 더 높은 밀도로 허용한다. 1.25(다락방은 고려되지 않는다)라는 용적율의 최대치는 전형적인 3층의 rowhouse나 작은 규모의 apartment 빌딩을 건축하게 한다. R5구역은 저밀과 고밀 근린주구간의 전이를 일으키고 넓게는 Manhattan을 제외한 모든 도시에서 지정되고 있다. 전형적인 R5근린주구들은 Queens의 Astoria와 Brooklyn의 East New York의 일부들이다. 대부분의 R5구역은 빠른 수송수단의 혜택을 받지 못한다.

Schematic illustration(rowhouses)



Schematic illustration(garden apartments)

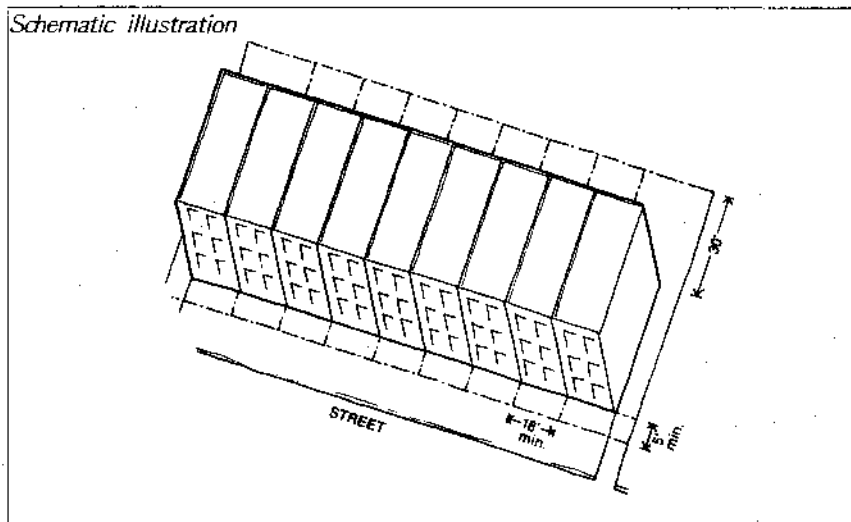


기존의 근린주구규모에 유해하지 않도록 하기 위해 도로에 면한 벽높이의 최대한도(maximum street wall height)는 30ft이다. 그 이상일 경우에는 15ft를 set back 하여야 한다. 지붕높이의 최대치는 40ft이다. front yard는 10ft깊이여야만 하거나 front yard의 driveway에 주차된 차량이 보도에 돌출하지 않는다는 것을 보장하기 위해서 최소 18ft 이어야 한다. 높이규제와 set back 규정은 도시계획위원회의 권한에 의해 면제될 수 있다. 1-3세대를 가진 주택의 각 주거단위당 하나의 주차공간이 요구된다. 복합거주(multiple dwellings)인 경우 주차공간은 apartment의 85%를 수용할 수 있는 정도가 요구된다. R5구역은 각주거단위당 하나의 주차공간을 요구하지 않는 저밀구역이다.

▶ R5B

R5B구역은 전통적인 3층의 rowhouse를 보존하거나 새로운 rowhouse 개발을 장려하기 위해 지정된다. 단독이나 반단독주택과 zero lot line 건물 역시 허용된다. R5B 구역은 Brooklyn의 Windsor Terrace에 지정되었고 이후 Queens, Bayside의 Northern Boulevard에도 지정되었다.

R4B구역과 유사함에도 불구하고 R5B 구역은 더 높은 밀도와 1.35(다락방은 적용되지 않는다.)라는 높은 용적율을 허용한다. 이것은 일반적으로 더 많은 주거단위를 갖는 덩치 큰 3층의 rowhouse나 garden apartment를 건축케 한다. 기존의 거리경관을 보존하기 위해서 도로에 접하는 벽높이의 최대한도는 30ft이며 그 이상인 부분의 건축물의 덮개는 지붕높이의 최대한도인 33ft로 유지하기 위해 경사지게 해야한다. front yard의 최소깊이는 5ft이다. 인접구획된 부지의 front yard의 깊이가 5ft이상일 경우는 front yard는 인접front yard들 중의 하나만큼은 되어야 하지만 모든 front yard 이상의 깊이를 가질 필요는 없다. 연석절단은 40ft 폭 이하인 부지에서는 허용되지 않는다. front yard 주차는 금지된다. 만일 공동주차장일 경우 주차공간은 주거단위의 최소 66%를 수용할 수 있을 정도로 공급되어야 한다.

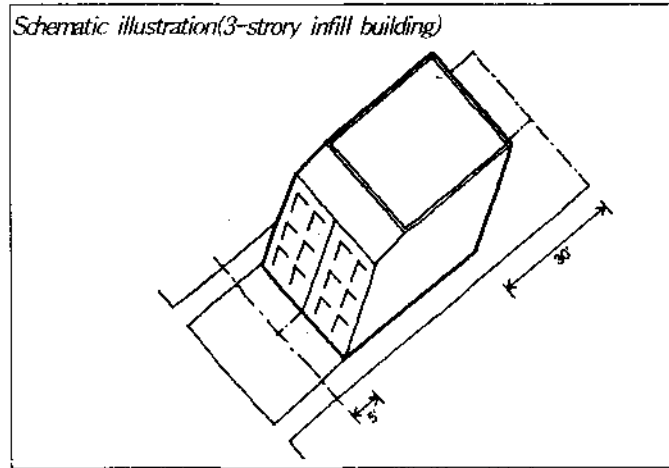


▶ R5 INFIL

R5 공간메우기 규정은 R4 공간메우기규정과 유사하지만 더 큰 체적과 밀도를 허용한다. R5공간메우기형 주택 규제는 부속주택이나 소규모의 복합주거가 특성인 R5 구역에서 저층, 다세대 건축을 자극하도록 디자인된다. 용적율의 1.65로의 증가와 고밀의 규정은 R5 구역에서보다 더 큰 체적과 더 많은 주거단위를 가진 3층 건물의 개발을 허용한다. 기존 근린주구 규모에 유해하지 않도록 하기 위해서 도로에 접한 벽높이의 최대한도는 30피트이고 그 이상의 부분의 building envelope는 지붕높이의 최대치인 33피트에 20도 각도로 경사진다. 어느 구획부지의 허용최대규모는 1.5에 이커이다. 공간메우기형 주택은 최소 50%가 개발된 블록에서만 건축될 수 있다. 건축물은 front yard의 driveway에 주차된 차량이 보도에 돌출되는 것을 막기 위해 18ft는 set back해야 한다. 공용주차장일 경우에는 주거단위의 최소 66%를 수용할 수 있는 정도로 주차공간이 공급되어야 한다.

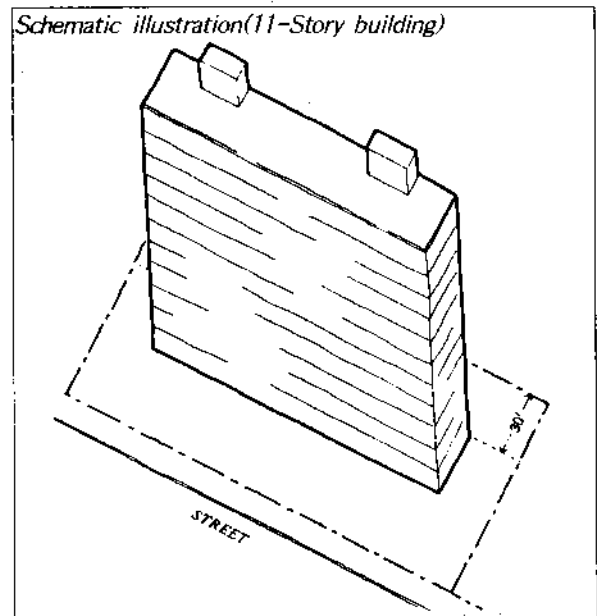
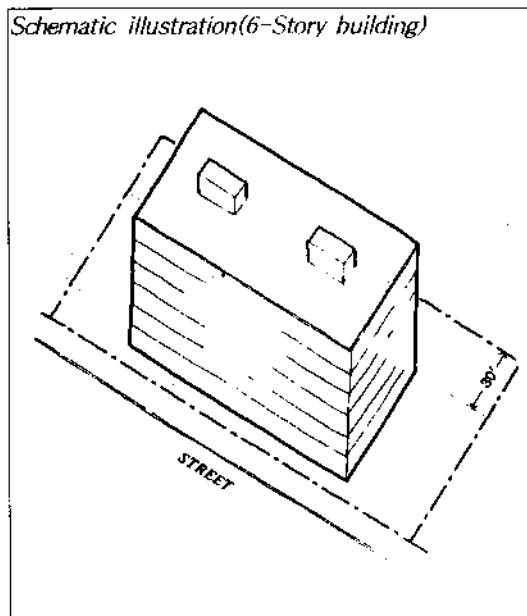
공간메우기 규제는 1-2세대의 단독이나 반단독주택들이 선점해있는 주거블록의 부

지에는 적용되지 않는다.



▶ R6

R6구역은 중밀도주택에 적당하다. 일반적으로 3-12층으로 건축되는 R6 개발방식은 Staten Island를 제외한 모든 도시의 기성시가지에서 공통적으로 나타난다.



R6구역에서의 용적율은 0.78에서 2.43에 이른다. 비율이 높을수록 더 많은 open space를 제공해야 하는 신축건물들에 적용된다. 밀도3)에이커당 176주거단위에 이르는 거의 R5 밀도의 두배에 가깝다.

R6구역은 Staten Island에서는 고밀도 구역이며 Manhattan에서는 저밀도구역이다. 전형적인 R6구역에는 Queens의 Ridgewood와 Bronx의 Parkchester, Brook -lyn 의

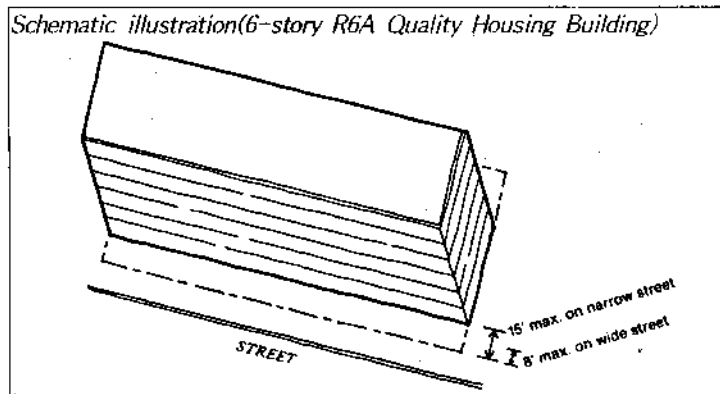
3)밀도의 최대값은 (acre당 거주단위의 수) 각 주거단위당 평균 2.5개의 조닝방을 갖는 것을 기준으로 하고 있다.

Bedford -Stuyvesant 의 일부지역이 해당된다. 주차공간은 주거단위의 70%를 수용할 수 있어야 한다. R6구역에서는 양질주택프로그램이 선택적으로 시행된다. 넓은 도로변에서는 건축물은 R6A구역에서의 개발에 유사하게 되고 좁은 도로에서는 R6B의 개발에 유사하게 된다.

▶ R6A

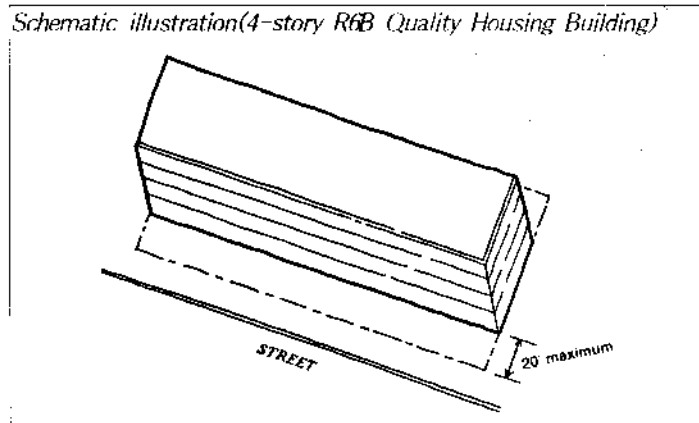
R6A구역은 좀 더 넓은 건폐면적과 수정된 높이와 Set back규정이라는 점에서 주로 R6구역과 다르다. 이러한 규정들은 일반적으로 오래된 근린주구들에서 발견되는 기존건축물들과 공존할 수 있게 설계된 6층의 apartment건물을 건축케 한다. R6A구역은 Brooklyn과 Queens에서 지정된다. Brooklyn의 Prospect Park southwest는 전형적인 R6A거리이다.

R6A구역에서의 용적율은 3.0 이다. 건물의 도로에 면한 벽은 반드시 넓은 도로위에서는 8ft, 좁은 도로에서는 15ft의 전면벽 후퇴범위 내에 위치하여야만 한다. 건물높이의 최대치는 건축물이 통과되지 않는 건물의 위요(building envelope)에 의해 결정된다. 건물의 위요는 일정비율로 오르는 전후방의 천공노출면의 교차에 의해 조정된다. 양질주택프로그램은 R6A 구역에서 전면 시행된다.



▶ R6B

R6B의 규정들은 R6A구역의 규정과 유사하다. R6A구역도 역시 좀 더 넓은 건폐면적을 가진 저층의 건축물을 장려하기 때문이다. 그러나 일반적으로 2.0이라는 낮은 용적율은 Brooklyn이나 Queens에 걸쳐 발견되는 낮은 4층의 rowhouse를 생산한다. Queens에 있는 Corona의 일부는 R6B구역으로 구획되고 있다.

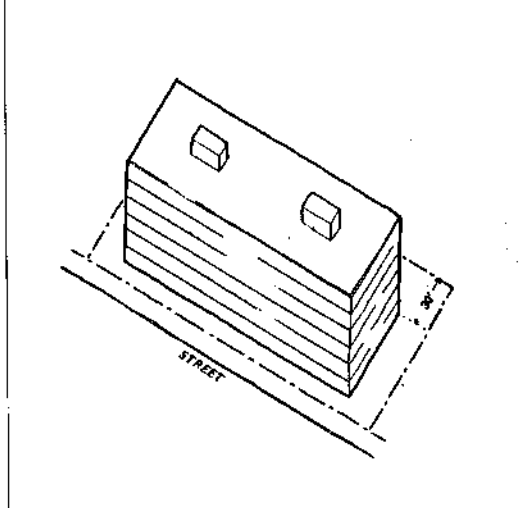


협소한 도로에서는 최소한 5ft의 깊이를 가진 front yard가 제공되어야 한다. 인접기존 건물의 전면 벽면이 도로경계선으로부터 5-15ft 건축선후퇴를 했다면 새로운 건물의 전면벽은 반드시 기존건물 수준으로 배치하여야 한다. 건물높이의 최대치는 건축물이 통과되지 않는 건물 위요(envelope)에 의해 결정된다. 건물의 위요는 특정 비율로 오르는 전후천공노출면의 교차에 의해 조정된다. 양질주택 프로그램은 R6B 구역에서 전면 시행된다.

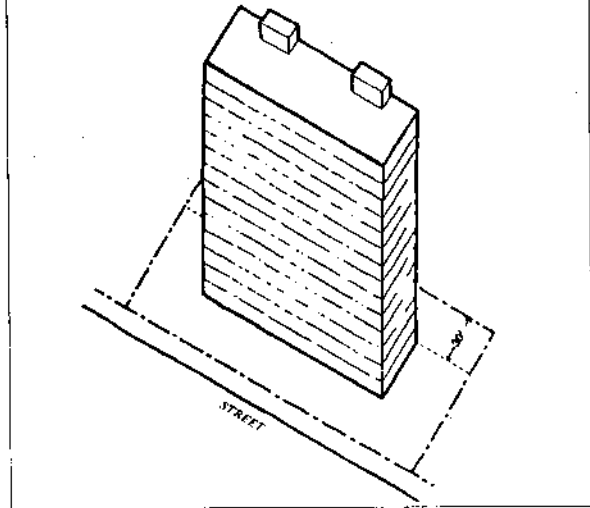
▶ R7

R7은 Harlem이나 Manhattan의 Washington Heights뿐만 아니라 Bronx의 많은 지역에서 발견되는 중밀의 apartment 주택 구역이다. 또 다른 지역으로서는 Queens의 Jackson Heights의 일부지역이 전형적이다. 밀도는 에이커당 208-226주거단위이다. 용적율은 0.87에서 3.44에 이른다. 용적율이 높아질수록 도로로부터 Set back 한 작은 건폐면적을 가진 14층의 건물을 생산한다. 주차장규제는 일반적으로 이 구역의 대부분이 대중교통수단을 쉽게 이용할 수 있다는 사실을 반영한다. 주차공간은 R7-1구역에서는 새로운 주거단위의 60% 그리고 R7-2구역에서는 새로운 주거단위의 50%를 수용할 수 있는 정도만을 요구받는다. 양질주택프로그램은 R7구역에서는 선택적이다. 넓은 도로에서는 건축물이 R7A구역에서의 개발과 유사하며 협소한 도로에서는 R7B구역에서의 개발에 유사하다.

Schematic illustration(6-Story building)



Schematic illustration(14-Story building)

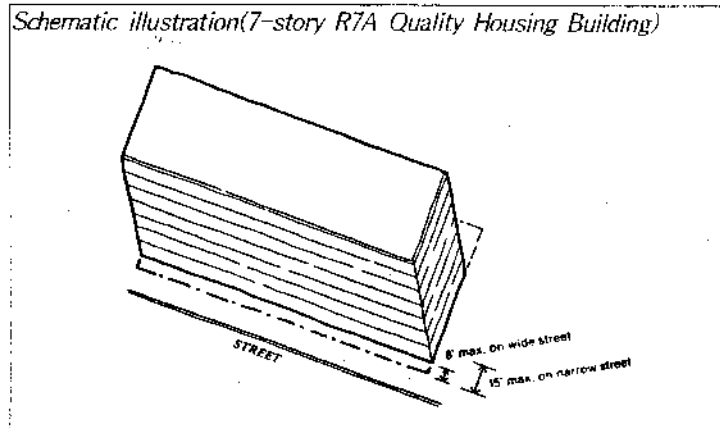


▶ R7A

R7A구역은 R7구역보다 더 큰 건폐율과 더 완화된 높이와 건축선 후퇴규정을 갖는다. 전형적인 건축물은 체적이 큰 6-8층의 apartment 주택인데 이것들은 이전의 근린주구에서 발견되는 기존 건축물들과 조화를 이룰 수 있다. R7A구역은 Woodhaven Boulevard와 Queens의 Rockaway Park의 일부에서 차례로 적용되었다.

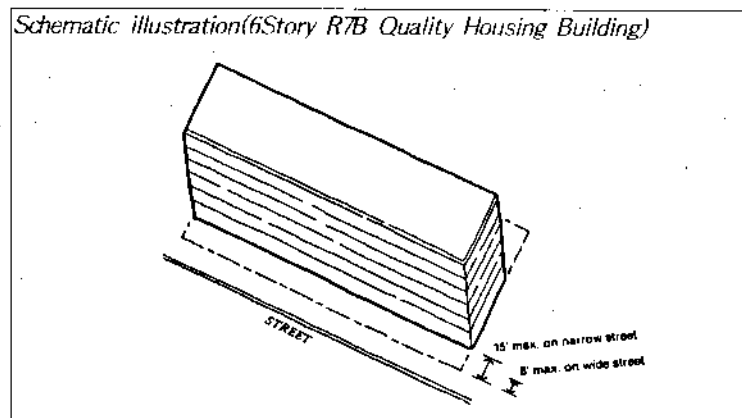
R7A구역에서의 용적율은 4.0이다. 건물의 도로에 접한 벽면은 넓은 도로인 경우 8ft의 전면벽후퇴범위내에, 협소한 도로의 경우 15ft 내에 위치해야 한다. 건물높이의

최대치는 건축물이 통과되지 않는 건물 위요에 의해 결정된다. 건물 위요(envelope)는 특정비율에 따라 오르는 전후방의 천공노출면의 교차에 의해 조정된다. R7A 구역에서는 양질 주택프로그램이 전면 시행된다.



▶ R7B

R7B의 규제는 R7A의 규정과 유사하며 높은 건폐율을 가진 낮은 건물을 장려한다. 일반적으로 3.0이라는 낮은 용적율은 R7B구역에서 일반적인 6층의 apartment 주택을 생산한다. Queens의 Elmhurst의 일부지역은 Queens 전역에 걸쳐 적용된 R7B의 전형적인 예이다.



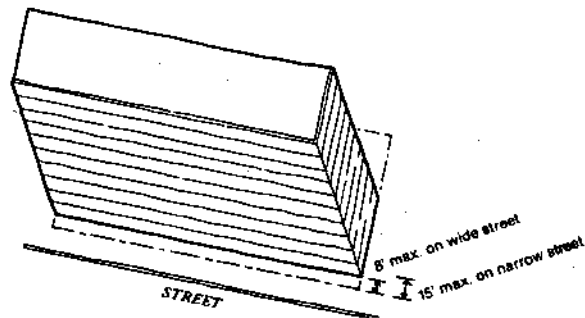
협소한 도로에서는 최소 5ft 깊이를 가진 front yard가 공급되어야만 한다. 만일 인접한 기존건물의 정면벽면이 도로경계선으로부터 5-15ft set back 했다면 신축건물의 정면벽면도 기존건물의 수준에 맞춰 배치해야만 한다. 건물높이의 최대치는 건축물이 통과되지 않는 건물 위요(envelope)에 의해 결정된다. 건물의 위요는 특정비율로 오르는 전후천공노출면의 교차에 의해 조정된다. R7B 구역에서는 양질 주택프로그램이 전면 시행된다.

▶ R7X

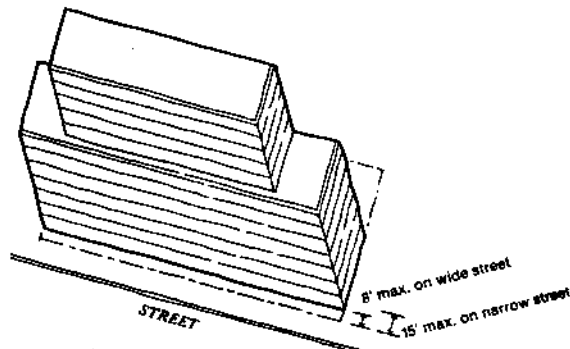
R7X구역의 규정은 도로에 면한 벽면높이와 천공노출면의 변화와 높은 주거밀도의 허용이라는 점을 제외하고는 R7A구역과 유사하다. 이러한 특성에 기초를 둔 3개의 선택적인 대안들은 결국 10,12,14 층의 apartment 건물을 초래한다. R7X구역의 예는 Queens의 Astiria Square이다.

R7X구역의 용적율은 5.0이다. 신축건물의 도로에 면한 벽면은 반드시 넓은 도로에서는 8ft 좁은 도로에서는 15ft 의 정면벽후퇴구역내에 위치해야만 한다. 건물높이의 최대치는 건축물이 통과되지 않는 건물 위요(envelope)에 의해 결정된다. 세 개의 대안의 건물 위요(envelope)는 각각 일정한 비율에 따라 오르는 전후방의 천공노출면의 일련의 교차에 의해 조절된다. 일반적인 건물의 최상층 기초위에 작은 타워를 두는 것은 세 개의 대안중 두개가 허용한다. R7X구역에서는 양질프로그램이 전면 시행된다.

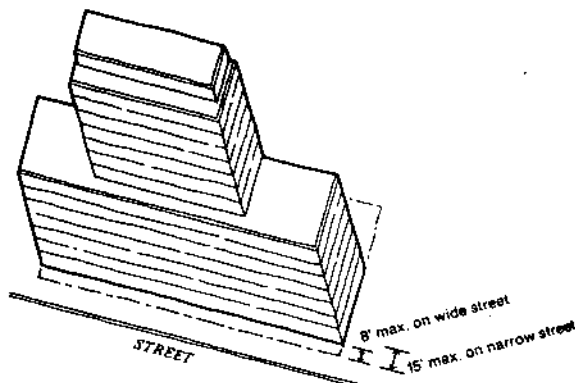
Alternate 1(10-Story)



Alternate 2(12-Story)



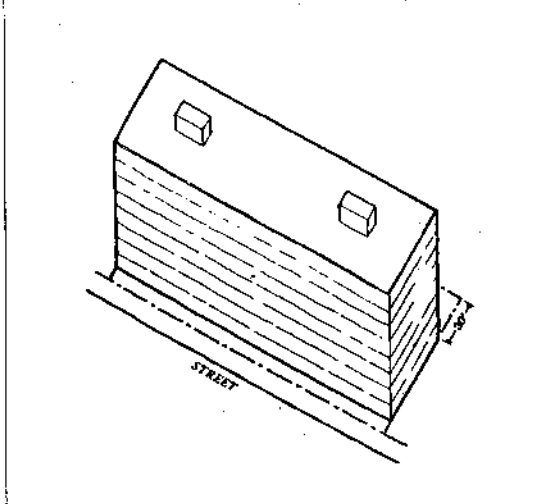
Alternate 3(14-Story)



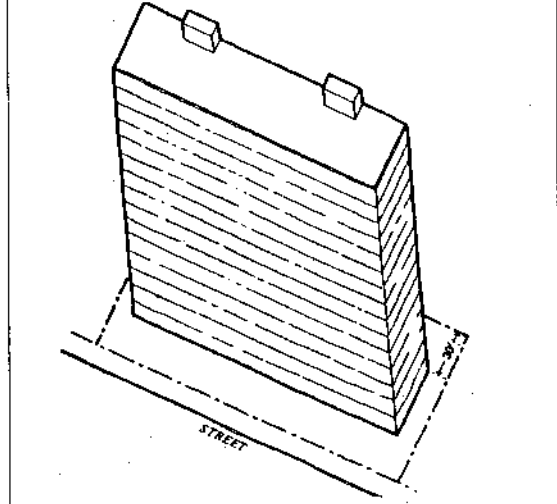
▶ R8

R8은 Bronx에서 가장 고밀구역이며(Grand Concourse 거리에 인접한 구역중에서), Manhattan에서 널리 적용되고 있다. Brooklyn에서도 역시 Grand Army Plaza 주변으로 적용되고 있다. R8구역에서의 용적율은 0.94에서 6.02까지이다 -대략 R7구역에 허용된 용적율의 2/3는 더 크게 허용된다. 좀더 높아진 용적율은 도로로부터 set back한 작은 건폐면적을 가진 키 큰 건물들을 양산한다. 그것은 에이커당 295-387의 주거단위 밀도를 낳는다. 이러한 구역은 대중교통수단의 막중한 혜택을 얻기 때문에 새로운 주거단위의 40%만을 수용할 수 있는 주차공간이 공급되어야 한다. R8구역에서의 양질주택프로그램은 선택적이다. 양질주택의 개발은 R8A 구역과 유사하게 될 것이다. 그러나 그러한 개발은 Manhattan 중심의 외곽지에서는 넓은 도로에 있어 용적율의 최대한도는 7.20이 될 것이다.

Schematic illustration(8-Story Building)



Schematic illustration(16-Story Building)

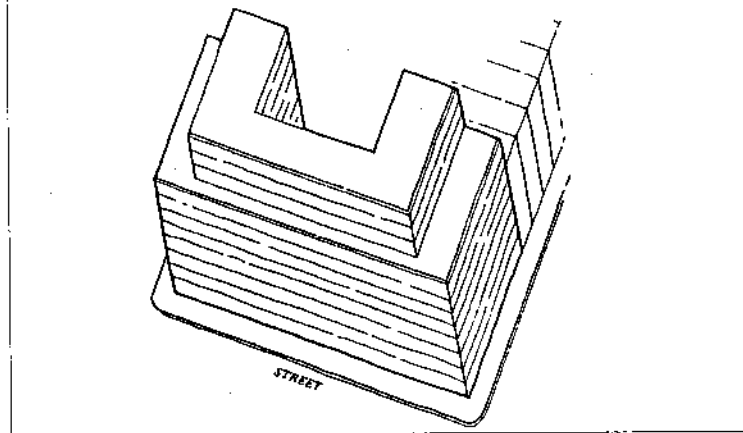


▶ R8A

R8A 구역은 주로 더 큰 건폐면적 그리고, 기존근린주구에 유해하지 않도록 높이와 건축선 후퇴규정을 수정했다는 점에서 R8 구역과 다르다. 일반적인 건축물들은 체적이 큰 11층 짜리 apartment house이다. R8A 구역에 필요한 상업기능은 Manhattan Union Square의 서쪽 중간블럭에 구획된다.

R8A구역의 용적율은 6.02이다. 넓은 도로에서는 신축건물의 전면벽의 처음 2층은 도로경계선에 접해야만 하며 부지의 전체 폭을 점유해야만 한다. 좁은 도로에서는 신축건물의 전면 벽면은 인접건물의 전면벽보다 도로로부터 멀리 떨어져서는 안된다. 건물의 높이와 건축선후퇴의 최대한도는 건축물이 통과되지 않는 건물 위요(envelope)에 의해 결정된다. 그리고 이 건물 위요(envelope)는 일정한 비율로 오르는 전후방의 천공노출면에 의해 조정되어진다. 양질주택프로그램은 R8A구역에서 전면 시행된다.

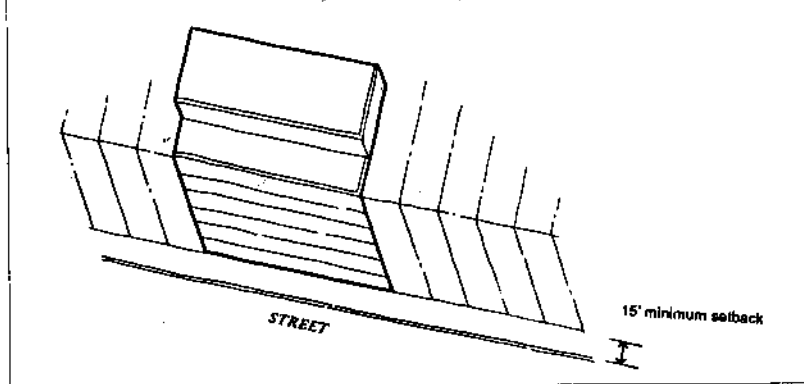
Schematic illustration(11-Story R8A Quality Housing Building)



▶ R8B

R8B의 규정은 R8A의 규정과 유사하다. 왜냐하면 이 규정은 블록상의 기존저층 건물들에 적합한 높은 건폐면적의 건물을 장려하기 때문이다. 1층이 건축선 후퇴된 6층짜리 apartment 건물은 Brooklyn의 Winsor Terrace과 Manhattan의 Upper West Side와 Upper East Side의 mid-block같은 R8B 근린주구에서 흔히 볼수 있는 전통적인 rowhouse에 조화를 이루도록 계획된다.

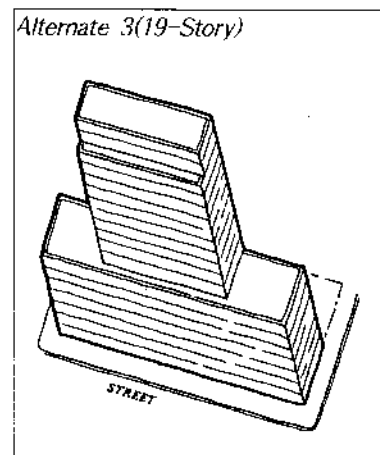
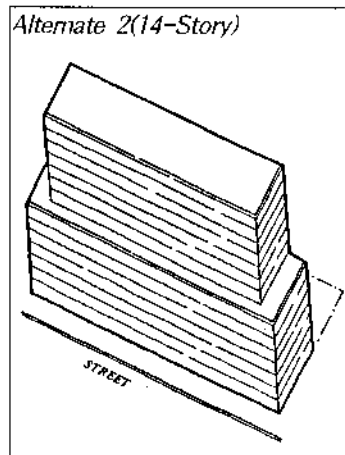
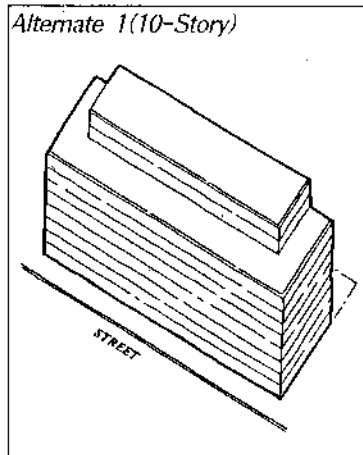
Schematic illustration(7-Story R8B Quality Housing Building)



R8B 구역의 용적율은 4.0이다. 신축건물의 전면벽은 부지의 전체 폭을 점유하여야만 하고 넓은 도로에서는 8ft, 좁은 도로에서는 15ft라는 도로선으로부터의 최대필요거리내에 있는 인접건물의 전면벽선에 맞춰 배치해야만 한다. 건물의 높이와 건축선후퇴의 최대한도는 건축물이 통과되지 않는 건물 위요(envelope)에 의해 결정된다. 그리고 이 건물 위요는 일정한 비율로 오르는 전후방의 천공노출면에 의해 조정되어진다. 양질주택프로그램은 R8B구역에서 전면 시행된다.

▶ R8X

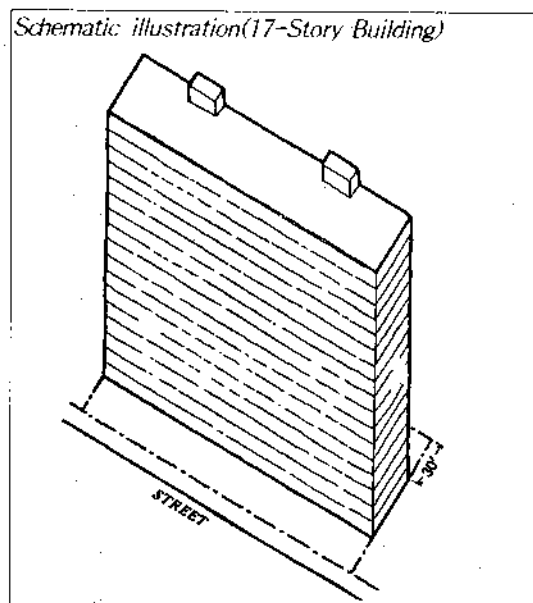
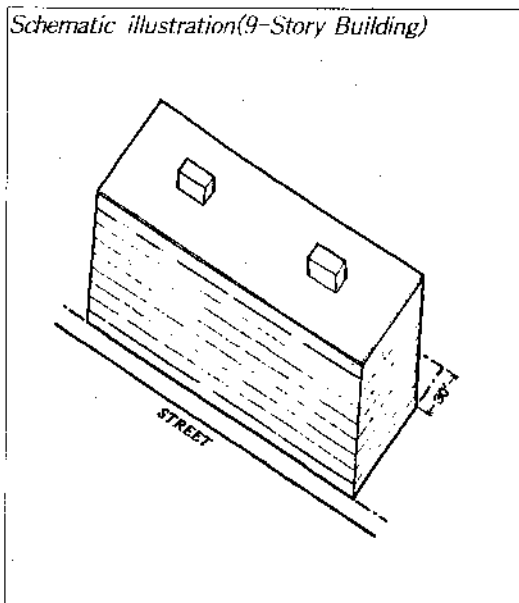
R8X 구역의 규제는 도로에 면한 벽면의 높이, 천공노출면의 미소한 변화나 주거밀도의 상향 등을 제외하고는 R7X구역과 유사하다. 이러한 특성에 기초한 대안은 10,14,19층의 apartment 빌딩을 초래한다. R8X의 (대안 I)의 독특한 규정은 Bronx의 Grand Concourse에서 효과적이었다.



R8X구역에서의 용적율은 6.02이다. 신축건물의 전면벽은 허용된 전면벽 건축선후퇴 영역내에 위치해야만 한다. 건물의 높이와 건축선후퇴의 최대한도는 건축물이 통과 되지 않는 건물 위요(envelope)에 의해 결정된다. 이 세 개의 대안에 따른 건물 위요는 특정비율로 변하는 전후방의 천공노출면의 이질적인 일련의 교차에 의해 각기 조정되어진다. 상황적 기초(contextual base)위에 있는 Tower set는 대안들중 두 개에서만 허용된다. R8X 에서도 양질주택프로그램이 전면 시행된다.

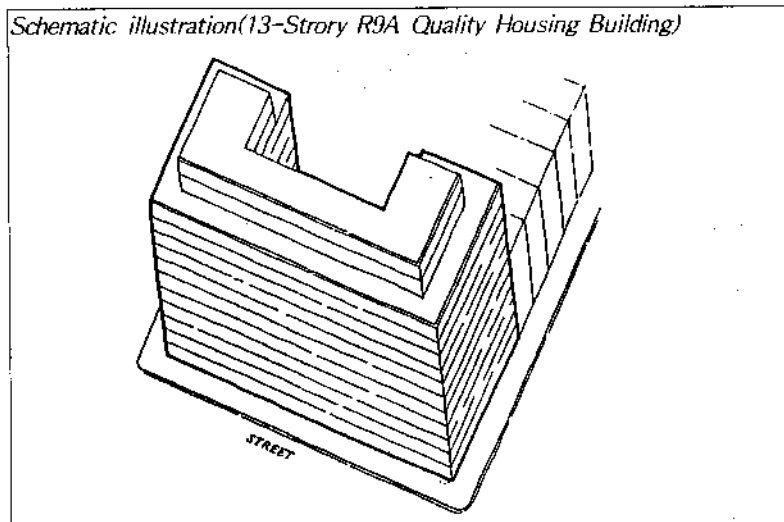
► R9

도시의 R9구역은 주요가로나 Manhattan의 96번도로 남쪽의 시내횡단도로를 따라 지정되었다. R9구역지정은 여타의 다른 도시에서는 발견되지 않는다. 용적율은 0.99에서 7.52에 이르며 밀도는 에이커당 387에서 425단위에 이른다. 일반적으로 높은 용적율은 도로로부터 setback된 적은 건폐면적을 가진 17층 짜리 건물을 생산한다. R9구역은 어느주거지역의 open space보다도 가장 적은 공개공간을 요구한다(R10구역을 제외하고). 주차공간은 주거단의 40%를 수용할 수 있어야 한다. R9구역에서는 양질주택프로그램이 선택적으로 적용된다.



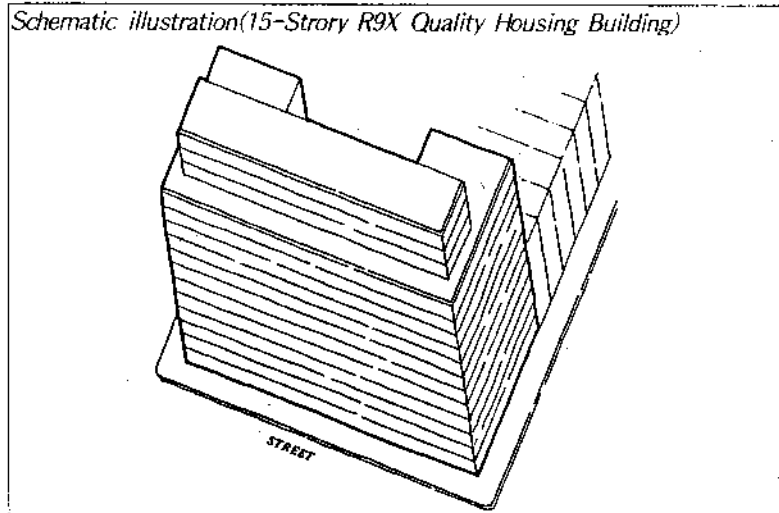
▶ R9A

R9A 구역은 주로 넓은 건폐면적과 기존 근린주구에 무리가 없도록 하기 위해 수정된 높이와 건축선후퇴규정을 사용한다는 점에서 R9구역과 다르다. 체적이 큰 13층 짜리 apartment 건물들은 Manhattan에서만 지정된 이 구역의 일반적인 형태이다. R9A구역 규정이 적용된 지역은 Upper West Side에 있는 Amsterdam avenue이다. R9A구역의 용적율은 7.52이다. 넓은 도로에서는 신축건물의 전면벽의 첫 번째 2개 층은 도로선에 접해야만 하고 부지의 전체폭원을 점유해야만 한다. 좁은 도로에서는 신축건물의 전면벽이 인접건물의 전면벽보다 도로선으로 부터 더 떨어져서는 안 된다. 건물의 높이와 건축선후퇴의 최대한도는 건축물이 통과되지 않는 건물 위요(envelope)에 의해 결정된다. 그리고 이 건물 위요(envelope)는 일정한 비율로 오르는 전후방의 천공노출면에 의해 조정되어진다. R9A구역에서 양질주택프로그램이 전면 시행된다.



▶ R9X

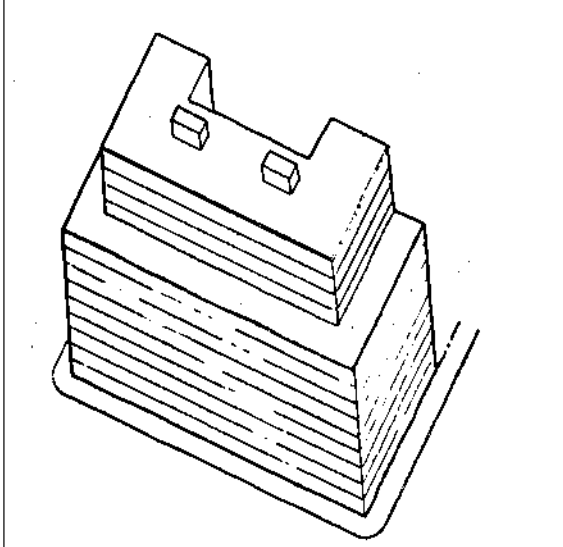
R9X구역의 규정은 도로에 접한 벽면의 높이변화, 천공노출면과 주거밀도의 상향이 라는 점을 제외하고는 R9A구역과 유사하다. 왜냐하면 R9X의 규정은 일반적으로 높은 건폐면적을 가진 15층짜리 주거용 건물을 장려하기 때문이다. 이 구역은 최근 Manhattan에서 Upper East Side의 Lexington과 Murray Hill지역에서 적용되었다. R9X구역의 용적율은 9.0이다. 넓은 도로에서는 신축건물의 전면벽의 첫 번째 2개 층이 도로선에 접해야만 하고 부지의 전폭원을 점유해야만 한다. 좁은 도로에서는 신축건물의 전면벽이 인접한 건물의 전면벽보다 도로선으로부터 더 떨어져서는 안 된다. 건물의 높이와 건축선후퇴의 최대한도는 건축물이 통과되지 않는 건물 위요(envelope)에 의해 결정된다. 그리고 이 건물 위요(envelope)는 일정한 비율로 변하는 전후방의 천공노출면에 의해 조정되어진다. 양질주택프로그램은 R9X구역에서 전면 시행된다.



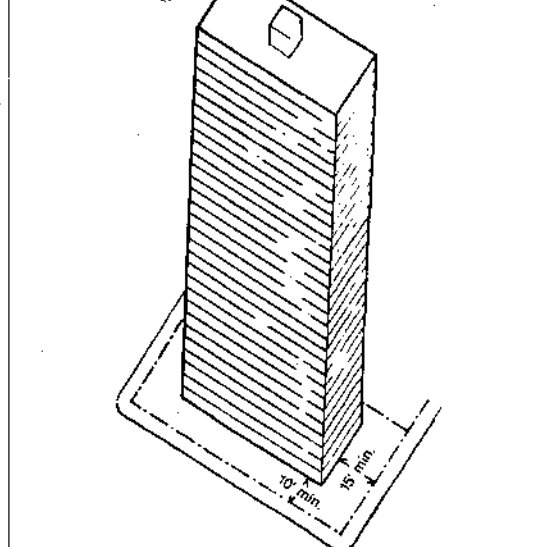
▶ R10

R10은 고밀주거구역이다. 이 밀도는 Manhattan의 96번 남쪽도로의 시내횡단도로 및 주요가로와 Manhattan과 Brooklyn의 중심업무구역에서 발견된다. 10.0으로 허용된 용적율은 넓은 광장이나 아케이드, 혹은 저소득자용 주택이 공급된다면 12.0까지 증가될 수 있다. (12.0이라는 용적율은 주의 복합주거법안에 허용된 최대주거밀도이다.) 광장설치시의 보너스제의 의도는 open space를 장려하는 데 있다. 광장이나 아케이드, 저소득자용 주택이 제공되는 곳에서는 밀도는 에이커당 700주거단위에 도달할 수 있다. 주차장은 새로운 개발에 있어 주거단위의 40%를 수용하도록 요구된다. (R10-H는 Central Park South에 구획된 특별 주거구역이다. 이 지역안의 상업호텔들은 특별 허용되어 건설될 수 있다.) R10구역에서는 양질 주택프로그램이 선택적이다.

Schematic illustration(13-Story Building)
- high coverage



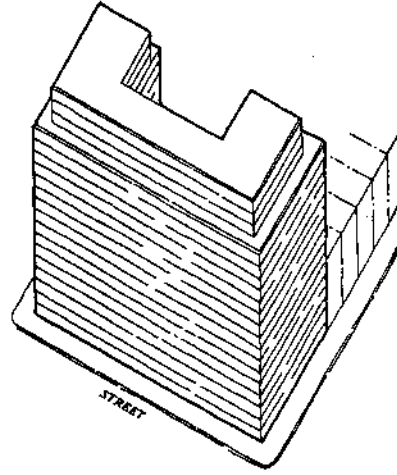
Schematic illustration(30-Story Building)
- low coverage



▶ R10A

기존근린주구에 적합하도록 설계하기 위해서 R10 A 구역은 넓은 건폐면적과 수정된 높이규정, 건축선후퇴규정을 채용한다는 점에서 R10구역과 다르다. 일반적인 건물은 넓은 건폐면적과 도로선에 면한 벽면을 가진 19층의 apartment 건물이 다. 이 구역은 Manhattan에서만 지정된다. R10 A 규정이 적용된 구역은 Upper West Side와 Upper East

Schematic illustration(19-Story Quality Housing Building)



Side에 있는 넓은 횡단도로와 가로에 지정된다. R10A구역의 용적율은 10.0이며 이것은 저소득자용 주택이 제공될 경우 12.0까지 증가될 수 있다. 건물의 높이와 건축선후퇴의 최대한도는 건축물이 통과되지 않는 건물 위요(envelope)에 의해 결정된다. 그리고 이 건물 위요(envelope)는 일정한 비율로 변하는 전후방의 천공노출면의 교차에 의해 조정되어진다. 다만 전면의 천공노출면만이 넓은 도로에 적용가능하다. 양질주택프로그램은 R10A구역에서 전면 시행된다.

<부록 자료2> 일본의 용도지역 지정기준⁴⁾

지정방침에 따라 선정한 용도지역에 관해서는 다음과 같이 지정기준을 기본으로 지역의 특성에 따라 적절한 건폐율, 용적율 등을 정하기로 한다.

(1) 제1종 저층주거전용지역		지 정 표 준			
지정, 배치 및 규모 등의 기준	적 용 구 역	건폐율 (%)	용적율 (%)	고도지구	건축물높이 최고한도(m)
1. 지정구역 (1) 양호한 저층주택지로서 그 환경을 보호하는 구역 (2) 토지구획정리사업 및 기타 시가지개발사업 등에 의한 저층주택지로서 면적인 시가지 정비를 도모한 구역 2. 건폐율과 용적율의 조합 건폐율과 용적율의 조합은 지정표준으로 한다. 단, 이것에 의한 어려운 구역은 건폐율 30%, 용적율 50%로 한다. 3. 외벽의 후퇴거리 외벽의 후퇴거리는 필요한 구역에 있어 1.5m, 또는 1m를 지정한다. 4. 부지의 최저한도 부지의 최저한도는, 필요한 구역으로 지정한다. 5. 고도지구 원칙적으로 제1종 고도지구를 지정한다. 6. 방화지역·준방화지역 건폐율 50%이상의 구역에서는 준방화지역을 지정한다. 단, 공공시설의 정비된 구역에서 연소될 염려가 적은 구역에 있어서는 그 한도가 없다. 또, 연소의 방지를 위해 필요한 구역에서는 건폐율 40%구역에서도 지정할 수 있다. 7. 규모 대개 5ha이상으로 하고, 형상은 정형으로 한다. 단, 제2종저층주거전용지역과 인접한 구역 또는 지구계획등에 의한 구역은 이한도가 아니다. 또, 건폐율과 용적율을 조합한 적용구역의 선정은 대개 1ha이상으로 한다. 8. 건축물의 높이의 한도 건축물의 높이의 최고한도는 10m 혹은 12m를 지정한다.	1. 환경이 양호한 일반적인 저층 주택으로서 장래에도 그 환경을 보호하는 구역	40 50	80 100	제1종	10
	2. 특히 환경양호한 주택을 주체로한 저층주택지로서 장래에도 그 환경을 보호하는 구역	30	60		
	3. 농지등이 많은 도로등의 도시 기반이 미정비한 구역, 토지구획정리사업등에 의해 계획적인 시가지의 정비를 도모한 구역 및 양호한 수림지 등의 보전을 도모하는 구역	30 40	60		
	4. 지구계획, 경지정리사업등에 의해 도로등이 있는 정도정비되고 있는 구역에서 구획도로율이 대개 16%미만의 구역	40	80		
	5. 상기 4의 구역에 있어서 구획도로율이 대개 16%이상의 구역	40 50 60	80 100	제1종 제2종	10 12
		6. 토지구획정리사업의 완료된 구역 혹은 반환지 지정이 행해지고 있는 구역, 또는 도로 등의 공공시설이 정비된 구역	40 50 60	80 100	제1종
	제1종 제2종		10 12		
	제2종				
	7. 장래 중고층주택지로서 계획적으로 정비한 구역중에 정비의 방향을 정할 때까지의 사이에 현장을 유지하는 구역	50 60	100	제1종	10
		150	제1종 제2종	10 12	
	(주) 일경에 의한 중고층건축물의 높이의 제한에 있어서는 「동경도 일경에 의한 중고층건축물의 높이 제한에 관한 조례」에 기본으로 한다.				

4) 東京都, 用途地域等に 關する 指定方針及び指定基準, 1992년 참조

(2) 제2종 저층주거전용지역		지 정 표 준			
지정, 배치 및 규모 등의 기준	적 용 구 역	건폐율 (%)	용적율 (%)	고도지구	건축물높이 최고한도(m)
1. 지정구역 (1) 양호한 저층주택지의 환경을 보호하면서 일용품 판매점포 등의 편의시설등이 입지하고 있는 구역 또는 계획적으로 입지를 도모하는 구역 (2) 주요한 생활도로변의 구역에서, 양호한 저층주택지의 환경을 보호하는 구역 2. 건폐율과 용적율의 조합 건폐율과 용적율의 조합에는 지정표준으로 한다. 3. 외벽의 후퇴거리 외벽의 후퇴거리는 필요한 구역에 있어서 1.5m 또는 1m를 지정한다. 4. 부지의 최저한도 부지의 최저한도는 필요한 구역으로 지정. 5. 고도지구 원칙적으로 제1종 고도지구를 지정한다. 6. 방화지역·준방화지역 건폐율 50%이상의 구역에서는 준방화지역을 지정한다. 단, 공공시설이 정비된 구역에서 연소될 염려가 적은 지역에서는 그 한도가 없다. 또, 연소의 방지를 위해 필요한 구역에서는 건폐율40%구역에서도 지정할 수 있다. 7. 규모 대개 1ha이상으로, 형상은 정형으로 한다. 단, 제1종저층주거전용지역과 인접한 구역 또는 노선식지정으로 구역은 이 한도가 없다. 8. 건축물의 높이의 한도 건축물의 높이의 최고한도는, 10m 혹은 12m를 지정한다.	1. 환경이 양호한 저층주택지에서 소규모인 점포등이 입지하고 있는 구역, 혹은 계획적으로 입지를 도모하는 구역에서 그 환경을 보호하는 구역	40 50	80 100 150	제1종 제1종 제2종	10
	2. 환경이 양호한 저층주택지의 주요한 생활도로변에서 소규모인 점포등이 입지하고 있는 구역 혹은 계획적으로 입지를 도모하는 구역에서 그 환경을 보호하는 구역	40 50 60	80 100 150	제1종 제1종 제2종	10 12
	3. 토지구획정리사업이 완료된 구역 혹은 반환지정인이 행해진 구역, 혹은 도로등의 공공시설이 정비된 구역에서 소규모의 점포가 입지하고 있는 구역 혹은 계획적으로 입지를 도모하는 구역에서 그 환경을 보호하는 구역	40 50 60	80 100 150 200	제1종 제1종 제2종	10 12
	4. 장래 중고층주택지로서 계획적으로 정비한 구역 중에 정비의 방향을 정할때까지 현장을 유지하는 구역에서 소규모의 점포등이 입지하고있는 구역.	50 60	100 150	제1종 제1종 제2종	10 12
	(주) 일경에 의한 중고층건축물의 높이의 제한에 있어서는 「동경도 일경에 의한 중고층건축물의 높이 제한에 관한 조례」에 기본으로 한다.				

(3) 제1종 중고층주거전용지역		지 정 표 준		
지정, 배치 및 규모 등의 기준	적 용 구 역	건폐율 (%)	용적율 (%)	고도지구
1. 지정구역 (1) 양호한 중고층주택지로서, 그 환경을 보호하는 구역 (2) 대개 환상7호선의 내측에서, 주환경의 보호를 도모하면서 주택을 중고층화하는 구역 (3) 토지구획정리사업 및 기타 시가지개발사업 등에 의한 도로, 하수도, 공원 등의 정비한 구역에서 주환경의 보호를 도모하면서 주택을 중고층화하는 구역 2. 용적율 대개 환상 7호선의 내측의 구역은 200% 혹은 300%로, 기타 구역은 원칙적으로 100%~200%로 한다. 단, 특히 고도이용을 도모하는 것이 필요한 구역은 300%로 한다. 3. 건폐율과 용적율의 조합 지정표준으로 한다. 4. 고도지구 원칙적으로 용적율 200%의 구역은 제2종고도지구를 지정하고, 용적율 300%의 구역은 제3종 고도지구를 지정한다. 기타 구역은 원칙적으로 제1종 고도지구를 지정하는 것으로 한다. 5. 방화지역·준방화지역 원칙적으로 준방화지역을 지정한다. 단, 용적율 200%이상의 구역에서 시가지의 안전성의 향상을 도모하는 구역은 방화지역을 지정할 수 있다. 6. 규모 대개 3ha이상으로 하고, 형상은 정형으로 한다. 단, 제2종중고층주거전용지역과 인접구역 또는 노선식지점으로하는 구역은 이 한도가 아니다. 또, 건폐율과 용적율을 조합한 적용구역의 선정은 대개 1ha이상으로 한다.	1. 중고층주택지로서 개발, 정비한 구역 또는 이미 중고층주택지로서 정비하고 있는 구역	50 60	150	제1종 제2종
			200	제2종
	2. 대개 환상 7호선의 내측의 주택지 혹은 지구중심등의 구역, 또는 그 주변의 구역에서 양호한 중고층주택지화를 도모하는 구역	50 60	200	제2종
			300	제3종
	3. 학교, 도서관, 기타 교육시설, 병원 등이 입지하고 있는 구역	30 40 50 60	100 150 200	제1종 제2종
	4. 상기 3의 구역에서 이미 고도이용이 도모되고 있는 구역	60	300	제3종
	5. 제1종저층주거전용지역 혹은 제2종저층주거전용지역을 관통하는 주요한 도로변에서 특히 배후지의 양호한 환경을 보호하는 구역	50 60	150	제1종 제2종
			200	제2종
	6. 용도구성상, 제1종 저층주거전용지역 혹은 제2종저층주거전용지역에서 적용되지 않은 구역	40 50 60	100	제1종
			150	제1종 제2종
(주) 일경에 의한 중고층건축물의 높이의 제한에 있어서는 「동경도 일경에 의한 중고층 건축물의 높이의 제한에 관한 조례」에 기초로 한 것이다.				

(4) 제2종 중고층주거·주거전용지역		지 정 표 준		
지정, 배치 및 규모 등 의 기준	적 용 구 역	건폐율 (%)	용적율 (%)	고도지구
1. 지정구역 (1) 중규모 점포 등의 입지를 허용하면서 양호한 중 고층주택지의 환경을 보호하는 구역 (2) 대개 환상7호선의 내측에서 주변환경을 보호를 도 모하면서 주택을 중고층화하는 구역 (3) 토지구획정리사업 및 기타 시가지개발사업에 의 한 도로, 하수도, 공원 등을 정비한 구역에서, 주변환경을 보호를 도모하면서 주택을 중고층화하 는 구역 (4) 제1종중고층주거전용지역등을 관통하는 주요 도 로변에서 특히 배후지의 양호한 주변환경을 보호 해야 하는 구역 2. 용적율 대개 환상 7호선의 내측의 구역은 200%, 혹은 300%로, 기타 구역은 원칙적으로 100%~200%로 한다. 단, 특별히 고도이용을 도모하는 것이 필요 한 구역은 300%로 한다. 3. 건폐율과 용적율의 조합 지정표준방법으로 한다. 4. 고도지구 원칙적으로 용적율 200%의 구역은 제2종 고도지 구를 지정하고, 용적율 300%의 구역은 제3종 고 도지구를 지정한다. 기타 구역은 원칙적으로 제1종 고도지구를 지정하 는 것으로 한다. 5. 방화지역·준방화지역 원칙적으로 준방화지역을 지정한다. 단, 용적율 200%이상의 구역에서 시가지의 안전성 을 향상해야하는 구역은 방화지역을 지정할 수 있 다. 6. 규모 대개 3ha이상으로 하고, 형상은 정형으로 한다. 단, 제2종중고층주거전용지역과 인접한 구역 또는 노 선식지정으로서하는 구역은 이한도가 아니다. 또, 건폐율과 용적율을 조합한 적용구역의 선정은 대개 1ha이상으로 한다.	1. 제1종중고층주거전용지역등을 관통하 는 주요 도로변에서 특히 배후지의 양호한 주변환경을 보호해야하는 구역	50 60	150 200	제1종 제2종 제2종
	2. 중고층주택지로서 개발, 정비하는 구 역 혹은 이미 중고층주택지로서 정비 하고 있는 구역에서 용도구성상, 제1 종 중고층주거전용지역에 적합한 구 역	50 60	150 200	제1종 제2종 제2종
	3. 대개 환상7호선의 내측의 주택지 혹 은 지구중심등의 구역 혹은, 그 주변 의 구역에서 양호한 중고층주택화를 위한 구역에서 용도구성상 제1종 중 고층주거전용지역에 적용하지 않는 구역	50 60	200 300	제2종 제3종
	4. 용도구성상, 제1종 중고층주거전용지 역에 적용되지 않는 구역	40 50 60	100 150 200	제1종 제1종 제2종
	(주) 일경에 의한 중고층건축물의 높이의 제한에 있어서는 「동경도 일경에 의한 중고층 건축물의 높이의 제한에 관한 조례」에 기 초 한 것이다.			

(5) 제1종 주거지역	지 정 표 준		
지정, 배치 및 규모 등의 기준	적 용 구 역	용적률 (%)	고도지구
1. 지정구역 (1) 상업지 혹은 공업지에 접한 구역에서 용도가 혼재하지만, 주환경을 보호하는 구역 (2) 주거전용지역을 관통하는 간선도로변 구역에서 주환경을 보호하는 구역 2. 용적률 대개 환상 7호선의 내측의 구역은 300%로서, 특히 역주변동에서 고도이용을 위한 구역, 혹은 구부중심부동에서 주환경의 보호등을 도모하면서 고도이용하는 구역은 400%로 한다. 또, 환상7호선의 외측의 구역은 200%로서, 고도이용도를 도모하는 구역은 300%로 한다. 3. 고도지구 원칙적으로 용적률 200%의 구역은 제2종고도지구를 지정하고, 용적률 300%의 구역은 제3종 고도지구를 지정한다. 용적률 400%의 구역에서는 노선식지정의 구역을 제하고, 원칙적으로 지정하지 않기로 한다. 4. 방화지역·준방화지역 용적률 400%의 구역은 방화지역으로 지정한다. 그 밖의 구역은 준방화지역을 지정한다. 단, 용적률 200%이상의 구역에서 시가지의 안전성의 향상을 도모하는 구역은 방화지역으로 지정할 수 있다. 5. 규모 대개 3ha이상으로 한다. 단, 도로변에서 노선식지정으로 하는 구역은, 이 한도에 없다.	1.대개 환상7호선의 외측의 구역	200	제2종
	2. 상기1의 구역에서 대개 12 m이상의 폭원의 도로변의 구역 및 역주변동의 고도이용을 도모하는 구역 구	200	
		300	
	3. 대개 환상7호선의 내측구역	300	제3종
	4. 상기3의 구역에서 대개 16m이상의 폭원의 도로변에서의 구역 및 역주변동의 고도이용을 도모하는 구역	300	
		400	없음
	5. 용도가 혼재하고 있는 구부중심부동에서 주환경의 보호등을 도모하면서, 계획적으로 고도이용을 도모하는 구역	300	제3종
		400	없음

(주) 일경에 의한 중고층건축물의 높이의 제한에 있어서는 「동경도 일경에 의한 중고층 건축물의 높이의 제한에 관한 조례」에 기초로 한 것이다.

(6) 제2종 주거지역	지 정 표 준			
지정, 배치 및 규모 등의 기준	적 용 구 역	용적률 (%)	고도지구	
1. 지정구역 (1) 대규모의 점포, 사무소등이 혼재하고 있는 주택지에서 주환경의 보호를 도모하는 구역 (2) 제1종 주거지역을 관통하는 간선도로변의 구역에서, 주환경을 보호하는 구역 2. 용적률 대개 환상 7호선의 내측의 구역은 300%로서, 특히 역주변등에서 고도이용을 위한 구역 혹은 구부중심부등에서 주환경의 보호등을 도모하면서 고도이용하는 구역은 400%로 한다. 또, 환상7호선의 외측의 구역은 200%로서, 고도이용을 도모하는 구역은 300%로 한다. 3. 고도지구 원칙적으로 용적률 200%의 구역은 제2종고도지구를 지정하고, 용적률 300%의 구역은 제3종 고도지구를 지정한다. 용적률 400%의 구역에서는 노선식지정의 구역을 제하고, 원칙적으로 지정하지 않기로 한다. 4. 방화지역·준방화지역 용적률 400%의 구역은 방화지역으로 지정한다. 그 밖의 구역은 준방화지역으로 지정한다. 단, 용적률 200%이상의 구역에서 시가지의 안전성의 향상을 도모하는 구역은 방화지역을 지정할 수 있다. 6. 규모 대개 3~4이상으로 한다. 단, 도로변에서 노선식지정으로 하는 구역은, 이 한도에 없다.	1.대개 환상7호선의 외측의 구역	200	제2종	
	2. 상가1의 구역에서 대개 12 m이상의 폭원의 도로변의 구역 및 역주변등의 고도이용을 도모하는 구역	200		
	3. 대개 환상7호선의 내측구역	300	제3종	
	4. 상가3의 구역에서 대개 16m이상의 폭원의 도로변에서의 구역 및 역주변등의 고도이용을 도모하는 구역	300 400		
	5. 용도가 혼재하고 있는 구부중심부등에서 주환경의 보호등을 도모하면서 계획적으로 고도이용을 도모하는 구역 혹은, 용도구성상 제1종 주거지역에 적합하지 않는 구역	300	제3종 없음	
		400		
	(주) 일경에 의한 중고층건축물의 높이의 제한에 있어서는 「동경도 일경에 의한 중고층 건축물의 높이의 제한에 관한 조례」에 기초로 한 것이다.			

(7) 준주거지역	지 정 표 준		
지정, 배치 및 규모 등의 기준	적 용 구 역	용적율 (%)	고도지구
1. 지정구역 (1) 주택지를 관통하는 간선도로변중에 자동차관련 시설등이 입지하고 있는 구역 혹은 계획적으로 입지를 도모하는 구역에서 주환경을 보호하는 구역 2. 용적율 대개 환상 7호선의 내측의 구역은 300%로서, 특히 역주변등에서 고도이용을 위한 구역 혹은 구 부중심부등에서 주환경을 도모하면서 고도이용하 는 구역은 400%로 한다. 또, 환상7호선의 외측의 구역은 200%로서, 고도 이용도를 도모하는 구역은 300%로 한다. 3. 고도지구 원칙적으로 용적율 200%의 구역은 제2종고도지 구를 지정하고, 용적율 300%의 구역은 제3종 고 도지구로 지정한다. 용적율 400%의 구역에서는 노선식지정의 구역을 제하고, 원칙적으로 지정하지 않기로 한다. 4. 방화지역·준방화지역 용적율 400%의 구역은 방화지역으로 지정한다. 그 밖의 구역은 준방화지역을 지정한다. 단, 용적율 200%이상의 구역에서 시가지의 안전 성의 향상을 도모하는 구역은 방화지역을 지정할 수 있다. 5. 규모 대개 1ha이상으로 한다.	1.대개 환상7호선의 외측의 도로변에서 자동차관련시설등이 입지하고 있는 구역	200	제2종
	2. 상기1의 구역에서 주택지를 관통하 는 대개 12 m이상의 폭원의 도로변 의 구역에서 자동차관련시설등이 입 지하고 있는 구역 혹은 계획적으로 입지를 도모하는 구역에서, 주거의 환경을 보호할 필요가 있는 구역	200	
		300	
	3. 대개 환상7호선의 내측구역에서 도 도로변에 자동차관련시설등이 입지하 고 있는 구역	300	제3종
	4. 상기3의 구역에서 주택지를 관통하 는 대개 16m이상의 폭원의 도로변 의 구역에서 자동차관련시설등이 입 지하는 구역 혹은 계획적으로 입지 를 도모하는 구역에서 주거의 환경 을 보호할 필요가 있는 구역	300	
400		없음	
(주) 일경에 의한 중고층건축물의 높이의 제한에 있어서는 「동경 도 일경에 의한 중고층 건축물의 높이의 제한에 관한 조례」 에 기초로 한 것이다.			

(8) 근린상업지역	지 정 표 준			
지정, 배치 및 규모 등 의 기준	적 용 구 역	집단/노선 식의 구별	용적율 (%)	고도 지구
1. 지정구역 (1) 일상구매품을 취급하는 점포를 주체로 한 구역 (2) 승강인원이 적지 않은 철도역 주변의 구역 (1) 혹은 (2)에서 지정하는 경우의 기준은 점포 혹은 사무소등의 수가 대개 30이상집중하고 있는 구역에서, 구역내의 점포 혹은 사무소등의 건축물의 동수 혹은 상면적의 합계가 대개 전체의 70%를 초과하는 구역으로 한다. (3) 주택지에 새로운 역이 설치된 일상구매품을 취급하는 점포등의 입지를 도모하는 구역 (4) 간선도로변에서 도로변에 어울리는 업무시설등이 입지하고 있는 구역 혹은 계획적으로 입지를 도모하는 구역 2. 용적율 원칙적으로 300%이지만, 철도역주변 및 간선도로변에서의 구역은 철도등의 승차인원, 이용상황 등에 의해 400%로 지정할 수 있다. 제1종저층주거전용지역 혹은 제2종저층주거전용구역에 둘러싸인 구역은 원칙적으로 200%로 한다. 3. 고도지구 원칙적으로 용적율 200%의 구역은 제2종고도지구로 지정하고, 용적율 300%의 구역은 제3종 고도지구로 지정한다. 용적율 400%의 구역에서는 노선식지점의 구역을 제외하고, 원칙적으로 지정하지 않기로 한다. 4. 방화지역·준방화지역 용적율 400%의 구역은 방화지역으로 정한다. 단, 시가지의 안전성의 향상을 도모하는 구역은 400%이하의 구역에 있어도 방화지역을 지정할 수 있다. 그 밖에 구역은 준방화지역으로 지정한다. 5. 규모 대개 0.5ha이상으로 한다. 단, 상업지역과 인접하는 구역 혹은 도로변에 노선식지정으로 하는 구역은 이 한계가 아니다.	1. 제1종저층주거전용지역 혹은 제2종저층주거전용구역에 접하는 구역	노선식	200	제2종
			300	제2종 제3종
	2. 상기1의 구역이외의 용도지역에 접하는 구역	노선식	300	제3종 없음
	3. 연간 승차인원이 대개 500만인(다마지구는 200만인)이하의 역주변의 구역에서 주변의 환경을 보호하는 구역 혹은 상업지역의 주변에 있는 주로 일상구매품등을 취급하는 점포, 사무소등이 많이 입지하고 있는 구역, 혹은 그것들의 입지를 도모하는 구역에서 도시시설이 미정비상태의 구역	집단	300	제3종
	4. 상기3의 구역에서 도시시설이 정비제의 구역 혹은 정비하는 것이 확실한 구역	집단	400	제3종 없음
5. 대개 16m이상의 간선도로변의 구역에서 고도이용을 도모하는 구역	노선식	400		
(주) 승차인원의 수치에는 버스등에 의한 운송인원도 포함하기로 한다. (주) 일경에 의한 중고층건축물의 높이의 제한에 있어서는 「동경도 일경에 의한 중고층 건축물의 높이의 제한에 관한 조례」에 기초로 한 것이다.				

(9) 상업지역	지 정 표 준			
지정, 배치 및 규모 등의 기준	적 용 구 역	집단/노선 식의 구별	도시시설 의 정비	고도 지구
1. 지정구역 (1) 도심부, 부도심부 및 다마의 「심」의 구역 (2) 각 구시정의 중심부 및 지구중심의 구역 (3) 송강인원의 많은 철도역 주변의 구역 (4) 간선도로변에서 상업·업무시설등이 많이 입지하고 있는 구역 (5) 근린상업지역에 허용 하지 않은 상업시설이 많이 입지하고 있는 구역 2. 용적율 (1) 도심의 구역은 700%에서 1000%로 한다. 부도심의 핵이 되는 구역은 700%에서 900%로 한다. 단, 新宿駅中心에서 旧淀橋淨水場跡地の 구역은 1000%로 한다., 다마의 「심」의 구역은 500%에서 800%로 한다. 그밖의 상업·업무시설등의 입지를 도모하는 구역, 지구중심 등의 구역은 도시시설의 정비상황, 철도승차인원, 토지이용의 상황 및 도시내의 위치등을 배려한 400%에서 700%로 한다. (2) 간선도로변에서 주택지에 접하는 경우는 배후지와의 용적율의 차가 과대하지않도록 배려한다. (용적율의 차가 대개 300%이내로 한다.) (3) 집단의 상업지역내에서 토지이용의 상황등에 의한 용적율에서 차를 설계한 경우는 원칙적으로 100%로 한다. 3. 고도지구 용적율 200%의 구역은 제2종고도지구, 용적율 300%의 구역은 제3종 고도지구로 지정할 수 있다. 용적율 400%이상의 구역은 원칙적으로 지정하지 않는 것으로 한다. 4. 방화지역·준방화지역 용적율 400%의 구역은 방화지역으로 정한다. 단, 시가지의 안전성의 향상을 도모하는 구역은 400%이하의 구역에 있어서도 방화지역을 지정할 수 있다. 그 밖에 구역은 준방화지역으로 지정한다. 5. 규모 대개 0.5ha이상으로 한다. 단, 상업지역과 인접하는 구역 혹은 도로변에 노선식지정으로 하는 구역은 이 한계가 아니다.	1. 근린상업지역에 허용하지 않는 상업시설이 많이 입지하고 있는 구역에서 고도이용을 도모하지만, 부적당한 구역, 혹은 도로폭원이 협소한 고도이용이 도모되지 않은 구역 혹은 고도이용을 도모할 필요가 없는 구역	집단 혹은 노선식	미완 완성	200 300
	2. 근린상업지역에 허용하지 않는 상업시설이 많이 입지하고 있는 구역에 고도이용을 도모하는 구역	집단 혹은 노선식	-	400
	3. 대개 환상7호선의 외측구역에서, 폭원이 20m이상의 간선도로변의 구역	노선식	-	400 500
	4. 연간 승차인원이 대개 500만인에서 1600만인(다마지구200만인에서 1000만인)정도의 역 주변구역 혹은 상업·업무시설등의 입지를 도모하는 구역	집단	미완	400
			완성	500
	5. 대개 환상7호선의 내측에서 폭원 20m이상의 간선도로변의 구역	노선식	-	500 600
	6. 연간승차인원이 1600만인(다마지구는 1000만인)을 초과하는 역 주변구역, 혹은 다마의 「심」 혹은 지구 중심등의 구역 및 주변의 구역	집단	미완	500
			완성	600 700
	7. 도심의 주변구역 혹은 부도심의 핵이 되는 구역의 주변구역에서 광역상권을 가진 상업지의 구역 혹은 폭원이20m이상의 간선도로변의 구역	집단 혹은 노선식	-	500 600 700
	8. 다마의 「심」에서 면적인 기반정비를 도모하는 구역	집단	-	800
	9. 부도심의 핵이 되는 구역에서 면적인 기반정비를 도모하는 구역, 혹은 폭원이 25m이상의 간선도로변의 구역	집단 혹은 노선식	-	700 800 900
				700 800 900 1000

(10) 준공업지역	지 정 표 준		
지정, 배치 및 규모 등 의 기준	적 용 구 역	용적율 (%)	고도지구
1. 지정구역 (1) 주택, 상업시설 등이 혼재하지만, 기존에 도시형 공업동의 중소공장이 입지하고 있는 구역 혹은 환경의 보호를 도모하면서 공업의 입지를 도모 하는 구역 (2) 유통관련시설이 입지하는 구역 및 대규모공장등 이 이전하고 소규모공장지화하고 있는 구역 (3) 준공업지역의 적격공장등이 대반수를 점유하는 구역 (4) 수도, 하수도, 쓰레기 소각장 등의 공급처리시설 이 입지하는 구역 혹은 전차조차장등의 구역 (5) 점포, 사무소, 유통관련시설 등의 사무계시설 혹은 자동차수리공장등 도로변 서비스시설 등이 입지한 구역 2. 용적율 원칙적으로 200%로 한다. 유통관련시설등이 입지 하고 있는 구역은 300%이고, 그 밖의 구역에서는 도시시설이 정비상황, 토지이용상황에 맞게 고도이 용을 도모하는 구역은 400%로 한다. 3. 특별공업지구 (1) 주택지에 접한 구역, 혹은 가내공업 혹은 중소 공장이 혼재하고 있는 구역에서 공해의 방지를 도모하는 구역은 제2종특별공업지구로 지정한 다. (2) 주택지에 접한 노선식지정으로 하는 경우는 제2 종특별공업지구로 지정한다. 4. 고도지구 원칙적으로 용적율 200%의 구역에서는 제2종고도 지구를 지정하고, 용적율 300%의 구역에서는 제3 종고도지구로 한다. 기타 구역에서는 원칙적으로 지정하지 않기로 한다. 5. 방화지역·준방화지역 준방화지역을 지정한다. 단, 용적율 400%의 구역은 방화지역을 지정한다. 또, 시가지의 안전성향상을 도모하는 구역은 400% 이하의 구역에서도 방화지역을 지정할 수 있다. 6. 규모 대개 5ha 이상이고, 형상은 정형으로 한다. 단, 공급수리시설등이 입지하는 구역은 공업지역과 인접한 구역 혹은 도로변에서 노선지정하는 구역 은 이 한계만은 아니다.	1. 공장, 주택이 혼재하고 있는 구역 혹은 공급처리시설 혹은 차양조차 장등이 입지하는구역	200	제2종
	2. 상기1의 구역에서 공장과 주택이 적절하게 입지한 구역 및 고도이용 을 도모하는 구역	300	제3종
	3. 현재, 공업계의 시설의 입지가 있는 점포, 사무소, 유통관련시설 등이 업무계시설 혹은 도로변 서비스시 설등의 입지가 진행되고, 상업지화 의 경향이 보이는 구역 및 고도이 용을 도모하는 구역	300	없음
		400	
	4. 철도변 도로, 간선도로변 도로, 비 행장 주변등에서 소음이 현저한 곳 과 예상된 구역에서 특히 배후지의 양호한 주환경을 보호할 필요가 있 는 구역	200	제2종
		300	제2종 제3종
		400	없음
	(주) 일경에 의한 중고층건축물의 높이의 제한에 있어서는 「동경 도 일경에 의한 중고층 건축물의 높이의 제한에 관한 조례」 에 기초로 한 것이다.		

(11) 공업지역
지정, 배치 및 규모등의 기준 (지정표준 및 적용구역)
1. 지정구역 (1) 준공업지역에서는 허용하지 않은 공장 혹은 위험물저장소, ·처리장이 그 대반수를 점유하고 있는 구역 (2) 계획적으로 개발되지만, 공장전용지역에서는 부적합한 건축물이 입지한 구역 (3) 주택등의 혼재를 배제하지만, 곤란 혹은 부적당한 공업지의구역 2. 용적율 원칙적으로 200%로 한다. 3. 특별공업지구 수질오염, 대기오염 등의 공해방지할 필요가 있는 구역은 제1종특별공업지구를 지정한다. 4. 고도지구 원칙적으로 지정하지 않기로 한다. 5. 방화지역 · 준방화지역 원칙적으로 준방화지역을 지정한다. 6. 규모 대개 5ha이상으로 한다.

(12) 공업전용지역
지정, 배치 및 규모등의 기준 (지정표준 및 적용구역)
1. 지정구역 (1) 공장의 실적이 많고, 주택의 입지를 방지하는 구역 (2) 계획적으로 개발하는 공업단지구역 2. 용적율 원칙적으로 200%로 한다. 3. 특별공업지구 수질오염, 대기오염 등의 공해방지할 필요가 있는 구역은 제1종특별공업지구를 지정한다. 4. 고도지구 지정하지 않기로 한다. 5. 방화지역 · 준방화지역 원칙적으로 준방화지역으로 지정한다. 6. 규모 대개 5ha이상으로 한다.

기타 지역지구의 지정기준

지정, 배치 및 규모등의 기준 (지정표준 및 적용구역)

(1) 중고층계주거전용지구

- ① 구부중심부등(대개 환상6호선과 환천방수로의 내측)에서 제1종주거지역, 제2종주거지역, 준주거지역, 근린상업지역, 상업지역 등에서, 정주인구의 확보를 도모하는 것이 필요한 구역에 적극적으로 지정한다.
- ② 정비, 개발 혹은 보전의 방침에 정해지는 도심거주의 회귀를 지향하는 주택시가지(중점지역)에서는 주변환경 등에 배려하면서 용적율을 적절하게 건치한다.
- ③ 중고층계주거전용지구를 지정하는 경우는 주택의 확보 및 주변환경의 보호등을 도모하기 위해 건축물의 용도제한을 강화한다.
- ④ 중고층계주거전용지구를 지정하는 경우, 그 면적은 대개 1ha이상으로 한다.

(2) 문교지구

- ① 문교지구는 저주거계용도지역등에 있어서 학교, 도서관 등의 교육문화시설이 입지하고 있는 구역 및 양호한 문교적 환경의 확보를 도모하는 주택등에 지정한다.
- ② 원칙적으로 거주계지역에 있어서는 제1종문교지구를 그 밖의 지역에 있어서는 제2종문교지구를 지정한다.

(3) 특별공업지구

- ① 특정공업의 편리를 증진하기 위해 혹은 그 편리의 증진을 도모하면서 그것과 조화한 주거동의 환경의 보호를 도모하는것이 필요한 지구에 제정한다.
- ② 공업지역 및 공업전용지역에 제1종특별공업지구를, 준공업지역에 있어서는 제2종특별공업지역을 지정한다. 이제 준공업지역에서 제2종특별공업지구가 지정하고 있는 구역중에 주거계용도에 변화하면서 어떤 구역에서는 제1종주거지역 혹은 제2종주거지역에 변경하기는 하나 별도특별공업지구를 지정할 수 있다.
- ③ 주거계용도지역에 있어서는 주변환경을 보호하면서 저장산업등의 육성을 도모할 구역에 별도특별공업지구를 지정할 수 있다.

(4) 기타 특별용도지구

상업전용지구, 오락·레크레이션지구, 연구개발지구 및 특별업무지구 등에 있어서도 구시정이 필요에 맞게 지정할 수 있다.

(5) 고도지구

- ① 원칙적으로 저층주거전용지역은 제1종고도지구로 지정한다.
- ② 원칙적으로 용적율 200%의 구역은 제2종고도지구로 한다.
- ③ 원칙적으로 용적율 300%의 구역은 제3종고도지구로 한다.
- ④ 간선도로의 주변구역에 있어서는 주변의 주변환경의 보호와 도시경관의 형성등 지구특성에 맞게 배려하면서 고도지구를 지정하지 않을 수 있다.
- ⑤ 최저한고도지구는 건설성통달에 의한 고도지구지정표준」에 준거한 지정외에 도시방재불연화 촉진사업을 실시한 구역은 건설성통달에 의한 「도시계획추진보조금(도시방재불연화촉진조성비보조교부요강」에 준거하여 지정한다.

(6) 고도이용지구 및 특정가구

고도이용지구는 건설성통달에 의한 「고도이용지구지정표준」 및 「동경도고도이용지구지정기준」에 준거하여 지정한다.

또, 특정가구는 건설성통달에 의한 「특정가구지정표준」 및 「동경도특정구연용기준」에 준거하여 지정한다.

(7) 방화지역·준방화지역

- ① 원칙적으로 건폐율 50%이상의 구역은 준방화지역으로 지정한다.
또, 연소의 방지를 도모할 필요가 있는 구역에서는 건폐율 40%이상의 구역에서도 지정할 수 있다.
- ② 용적율 400%이상의 구역은 방화지역으로 지정한다.
또, 용적율 200%이상의 구역에서 시가지외 안전성의 향상을 도모하는 구역은 방화지역을 지정할 수 있다.

(8) 풍치지구

수림지, 수변지 기타 그것들에 속한 토지이용이 단독적으로 혹은 일체가 되는 양호한 자연환경을 형성하고 있는 지역등에서 아래와 같이 해당되는 사항으로 지정된다.
이제 이 경우 원칙적으로 10ha이상의 규모를 가진, 부적격 건축물이 적은 구역에 한정한다

- ① 기존의 시가지에 지정하는 경우
가. 자연환경과 일체적으로 도시의 경관을 형성하는 구역
나. 자연환경과 일체적으로 녹화가 많은 중저층시가지
- ② 기타 시가지화 구역에 지정하는 경우
가. 대표적인 향토경관에서 주택등과 일체적인 가옥부림, 병목, 잡목림, 수변지가 유지되고 있는 구역
나. 지형상 등산등에 기복이 많은 지역에서 수림지가 연결되고 공원녹지, 녹지보전지구 등과 일체성을 가지는 구역
다. 녹화가 많은 저층저밀도주택지에서 그 환경유지에 관계자의 합의가 얻어진 구역
- ③ 시가지화구역에 지정하는 경우
시가지화구역에 인접한 양호한 자연적 경관지에서 공원녹지, 근교녹지보전구역, 자연공원 등으로서 보전과 이용이 도모되는 지역과 일체성을 가지는 구역

(9) 기타 지구

기타 지구의 지정 혹은 변경에서는 여러가지 법령등에 정해진 계획표준등에 기초로 한다.

<부록 자료3> 도시계획법상의 용도지역 변천

구분		市街地建築 取新規則 (1913)	朝鮮市街地 計劃令 (34. 6.20)	都市計劃法 制定 (62.1.20)	同法施行令 制定 (62. 4. 3)	都市計劃法 改正 (63. 4. 11)	都市計劃法 改正 (71. 1. 19)	同法施行令 改正 (71. 7.22)	同法施行令 改正 (73. 3.21)	同法施行令 改正 (76. 1.28)	同法施行令 改正 (88. 9.24)	同法施行令 改正 (92. 7. 1)
목적		개발 · 주거의 안녕 · 상업의 편의의 · 도로 · 위생, 안보	도시의 창현 또는 개발에 관한 사항을 규정함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하 고, 공공복리 증진에 기여	도시계획법의 시행에 관하여 필요한 사항의 제정	기존 도시의 용도지역지구 제 실시에 따 라 주거지역, 상업지역, 공 업지역 또는 녹지지역에 속 하지 않는 것 을 혼용지역으 로 지정	공려한 도시의 환경에 따른 도시내부의 지 개발, 신개발 예정지의 계획 적 건설속도를 위한 제도 보 완	—	—	—	—	용도지역지구 제의 합리화 조치 및 주변 의견청취작업 확대, 도시계 획위원회의 근 거 마련 등 도 시계획행위 제 도의 개선	—
용 도 지 역	주거계	—	주거 지역	주거 지역	주거전용지역 혼용주거지역	주거 지역	주거 지역	주거전용지역 주거 지역 혼용주거 지역	주거전용지역 주거 지역 혼용주거 지역	주거전용지역 주거 지역 혼용주거 지역	전용주거지역 일반주거지역 혼용주거지역	전용주거지역 일반주거지역 혼용주거지역
	상업계	—	상업 지역	상업 지역	상업 지역 혼용상업지역	상업 지역	상업 지역	상업 지역	상업 지역	상업 지역	근린상업지역 일반상업지역 중심상업지역	중심상업지역 일반상업지역 근린상업지역 유통상업지역
	공업계	공업 지역*	공업 지역	공업 지역	공업전용지역 혼용공업지역	공업 지역	공업 지역	전용공업지역 혼용공업지역	전용공업지역 공업 지역 혼용공업지역	전용공업지역 공업 지역 혼용공업지역	전용공업지역 일반공업지역 혼용공업지역	전용공업지역 일반공업지역 혼용공업지역
	녹지계	—	녹지 지역*	녹지 지역	녹지 지역	녹지 지역	녹지 지역	생산녹지지역 자연녹지지역	녹지 지역	생산녹지지역 자연녹지지역	자연녹지지역 생산녹지지역 보전녹지지역	자연녹지지역 생산녹지지역 보전녹지지역
	기타	—	혼용 지역*	혼용지역제지	—	혼용 지역	혼용지역제지	—	—	—	—	—
비 고		*위생상 유 해한 공장은 특별히 지정된 지역에만 입지 할 수 있도록 하였으므로 사 실상의 공업지 역 지정에 해 당함.	*조선서가지 계획령제정 당 시는 없었으나, 제정에 의해 후에 주거됨.		건설부 장관은 법 24조 제1항 의 규정에 의 하여 특별 용 요하다고 인정 할 때에는 구 분·지침이 가 능함.		전면개정	전면개정			*건설부장관 은 서울특별시 ·특별시 또는 인구 50만이상 의 도시계획구 역에서 주거하 는 건물 보호하기 위하여 필요한 경우 일반주거 지역을 1, 2, 3 종으로 세분화 가 가능함.	

출처) 서울특별시, 서울도시계획연혁, pp. 354-365, 1991 및 도시계획법시행령(제15조).

<부록 자료4> 제1·2·3종 일반주거지역의 법적 정의 및 내용

◇ 도시계획법시행령(제15조 ②항)

구 분	지 정 구 분 기 준
제1종 일반주거지역	단독주택 중심의 주거환경을 조성하기 위하여 필요할 때
제2종 일반주거지역	연립주택·저층아파트 중심의 주거환경을 조성하기 위하여 필요할 때
제3종 일반주거지역	고층아파트 중심의 주거환경을 조성하기 위하여 필요할 때

건설부장관은 서울특별시·직할시 도는 인구 50만 이상의 도시계획구역에서 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 경우에는 일반주거지역을 1,2,3종으로 세분하여 지정할 수 있음<신설 92·7·1>.

◇ 서울특별시건축조례(제23조, 53조)

구분	건축할 수 있는 건축물	용적률
제1종 일반주거지역	1. 공동주택(아파트제외) 2. 근린생활시설(바닥면적 2000㎡이상인 것과, 안마사술소 및 단란주점 제외) 3. 종교시설(바닥면적 1000㎡이하) 4. 운동시설(폭12m이상인 도로에 12m이상 접한 것) 5. 전시시설(폭12m이상인 도로에 12m이상 접한 것) 6. 자동차관련시설(주차장)	200
제2종 일반주거지역	1. 공동주택(11층이상 아파트 제외) 2. 근린생활시설(안마사술소, 단란주점 제외) 3. 종교시설(바닥면적 2000㎡이하) 4. 업무시설(오피스텔 제외, 바닥면적 2000㎡이하) 5. 판매시설(바닥면적 1000㎡이하, 시장재건축시 종전의 연면적 2배이하) 6. 관립집회시설(바닥면적 2000㎡이하) 7. 전시시설(폭12m이상인 도로에 접한 2000㎡이하) 8. 공장(아파트형공장) 9. 창고시설(바닥면적 1000㎡이하) 10. 위험물저장 및 처리시설(주유소, 20톤이하 가스충전소) 11. 자동차관련시설(폐차장, 매매장, 검사장, 정비공장 제외) 12. 방송·통신시설 13. 청소년수련시설(유스호스텔 제외)	300
제3종 일반주거지역	1. 공동주택 2. 제1종 근린생활시설 3. 제2종 근린생활시설(안마사술소 및 단란주점 제외) 4. 의료시설(격리병원 제외) 5. 교육연구시설 6. 운동시설(폭12m미만인 도로에 접한 경우, 바닥면적 3000㎡이하) 7. 업무시설(오피스텔 제외, 폭12m미만인 도로에 접한 경우, 3000㎡이하) 8. 판매시설(바닥면적 1000㎡이하, 시장재건축시 종전의 연면적 4배이하) 9. 관립집회시설(바닥면적 3000㎡이하) 10. 전시시설(폭12m미만인 도로에 접한 3000㎡이하) 11. 공장(폭8m이상인 도로에 접한 경우, 인쇄·봉제·유통현상·자동차도료처리장비제조업·컴퓨터프로그램매체 제조업 및 두루재조업 공장으로서는 배출시설기준의 2배이하인 것과 아파트형 공장) 12. 창고시설(바닥면적 2000㎡이하) 13. 위험물저장 및 처리시설(주유소, 20톤이하 가스충전소) 14. 자동차관련시설(200㎡이하 정비공장으로 배출시설기준의 2배이하인 것과 주차장·세차장·운전학원·정비학원 및 구청장 인정한 매매장) 15. 동물관련시설(축산물위생처리법에 의한 간이도계장) 16. 발전소(지역난방을 위한 열병합발전소) 17. 방송·통신시설 18. 군사시설 19. 청소년수련시설(유스호스텔 제외) 20. 교정시설(구청장 인정한 경우)	단독주택 기숙사 노유자시설 교육연구시설 400

<부록 자료5> 용도지역 안의 건축물 용도제한

용도	지역	주거지역			상업지역				공업지역			녹지지역		
		전용	일반	준	중심	일반	근린	유통	전용	일반	준	보전	생산	자연
1	단독주택택	●	●	●	△	△	○			▲	▲	▲	▲	▲
2	공동주택택	△	●	●	▲	▲	▲				▲		△	△
3	기숙사		●	●	▲	●	●		△	▲	●			▲
4	근린생활시설	○	○△	●	●	●	●	▲	●	●	●	△	△	△
5	근린공공시설	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
6	종교시설	△	●	●	●	●	●	▲		▲	▲	▲	▲	▲
7	노유자시설	▲	●	●	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	●	●
8	의료시설		△	△	▲	●	●		▲	▲	▲	▲	●	●
9	교육연구시설	△	○△	▲	▲	▲	▲		△	△	△	△	△	●
10	운동시설		▲	▲	▲	▲	▲				▲		●	●
11	업무시설		△	▲	●	●	▲	▲			▲			
12	숙박시설				●	●	▲							▲
13	판매시설		○△	▲	●	●	○△	●			△			△
14	위락시설				●	●	▲	▲						
15	관람집회시설		▲	▲	●	●	▲	▲			▲			▲
16	전시시설	△	▲	▲	●	●	▲	▲	△	▲	▲	▲	△	▲
17	공장		△	△	△	△	△		●	●	○△		△	△
18	창고시설		▲	▲	▲	●	▲	●	●	●	●	△	△	▲
19	위험물저장 및 처리시설		△	▲		▲	▲	▲	●	●	●		△	▲
20	운수시설				▲	▲	▲	●	▲	▲	▲			
21	자동차관련시설		▲	▲	▲	▲	▲	▲	●	●	●		△	▲
22	동물관련시설		▲	▲		▲	▲			▲	▲		●	●
23	분뇨·쓰레기처리시설								●	●	●		▲	●
24	식물관련시설			▲								△	●	●
25	발전소		△	▲		▲	▲	▲	●	●	●			▲
26	교정시설		▲	▲		▲	▲			▲	▲	●	●	●
27	군사시설		▲	▲		▲	▲	▲	▲	▲	▲	●	●	●
28	방송·통신시설		▲	▲	●	●	▲	▲	▲	▲	▲		●	●
29	묘지관련시설										▲	▲	▲	●
30	장례식장										▲	▲	▲	●
31	관광휴게시설					▲								●
32	청소년시설		△	▲	▲	▲	▲	▲		▲		▲	●	●

주) 범례



허용

조례에서 허용



조건부허용

조례에서 조건부허용

불가

출처) 건축법 시행령(제65조 용도지역 안에서의 건축허용기준 등)