

# 第1章 研究의 概要

---

## 1. 研究의 背景 및 目的

1.1 研究의 背景

1.2 研究의 目的

## 2. 研究의 內容 및 方法

2.1 研究의 內容

2.2 研究의 方法

## 3. 研究의 進行過程



# 1. 研究의 背景 및 目的

## 1.1 研究의 背景

### □ 지역지구제의 경직성에 따른 문제점의 대두

- 일반 건축물의 규제는 지역지구제에 따른 해당 지역의 전역에 획일적으로 적용되는 일률적 규제제도이다. 기존의 용도지역지구제와 건축기준을 적용할 경우 필지의 물리적 형상으로 볼 때 매우 불합리한 경우가 발생한다.
- 도시계획 및 관련 법규의 개정 또는 도시계획 시설의 설치, 도로법에 의한 도로설치 등으로 인해 기존의 일반적인 건축법의 적용이 어려운 대지 또는 건축물의 경우에 건축기준 완화적용의 필요성이 대두되기도 한다.

### □ 서울시 차원에서 중요성과 사회적 수요

- 사회 경제적인 여건 변화로 다양한 토지수요가 발생하는데 비하여 기존 지역지구제의 일반기준은 대처능력이 미비한 경우가 있고 이에 따른 제도변화의 요구가 증대되고 있다.
- 주거환경개선사업과 같이 특수한 지형에서 발생하는 특정 목적의 정비지역에서 일반적인 건축기준의 적용이 매우 불합리한 경우가 발생하고 있다.

### □ 관련규정의 활성화 미흡

- 외국의 경우 필지별 상황에 따라 예외인정의 필요성이 요구되는 경우에 합법적인 절차와 기준에 따라서 공개적인 심의를 통해 예외를 인정해 주는 적용특례(Variance)로써 경직된 일반 규제를 보완하고 있다.
- 우리나라의 경우에는 1991년 건축법 개정으로 적용특례제도가 도입되어 일부 필지의 어려움에 대한 예외인정제도가 마련되었으나, 그 적용사례는 매우 미미하여 이와 활성화 방안 모색과 일부 기준의 개선이 요구되고 있다.

## 1.2 研究의 目的

### □ 兪통성 있는 지역지구제 운영을 위한 제도체계의 개념 정립

- 유연적 지역지구제의 개념적 체계 정립
- 예외인정제도의 개념적 체계 정립
- 외국 예외인정제도의 내용 및 운영체계 검토

### □ 일반적인 건축기준의 예외를 인정하는 적용특례제도의 활성화 방안 모색

- 필지의 특색성을 인정하는 예외인정제도의 개념 및 적용기준의 명확화
- 예외인정제도 운영시의 운영절차 및 체제 정비방안 마련

### □ 특정지역에 관한 집단적 적용완화구역의 도입 검토

- 영세한 기성 시가지의 정비시 일반 건축기준 적용의 어려움 해소를 위한 집단적 완화구역 지정의 필요성 검토
- 집단적 적용완화구역 지정시 적용기준 및 절차의 개념 정립

## 2. 研究의 內容 및 方法

### 2.1 研究의 內容

#### □ 지역지구제의 유연적 운용

- 전통적 지역지구제의 특징 및 유연성의 개념 정립을 통한 지역지구제의 유연적 운용의 필요성
- 유연적 운용체제의 유형 및 내용
- 일본과 한국의 유연적 운용체계 검토

#### □ 예외인정제도(적용특례)의 개념 및 운영체계 검토

- 적용특례제도의 개념 및 운영체계
- 일본의 적용특례제도 및 운영체계
- 한국의 적용특례제도의 운영체계

#### □ 적용특례제도의 서울시 운영현황 및 인식

- 적용사례의 일반특성 조사
- 적용유형별 운영사례 조사
- 운영사례를 통한 운영특성 및 문제점 도출

#### □ 적용특례제도의 완성화 방향에 관한 검토

- 적용완화제도에 관한 인식조사
- 적용완화제도의 적용 가능사례 및 집단적 완화구역에 관한 검토
- 기존 건축물 특례제도의 개선방향 도출

#### □ 적용특례제도 및 지역지구제의 유연적 운영을 위한 개선방안 제시

- 적용완화제도의 개선방안 도출

- 기존 건축물 특례제도의 개선방안 도출
- 지역지구제의 유연적 운영을 위한 개선방향 제시

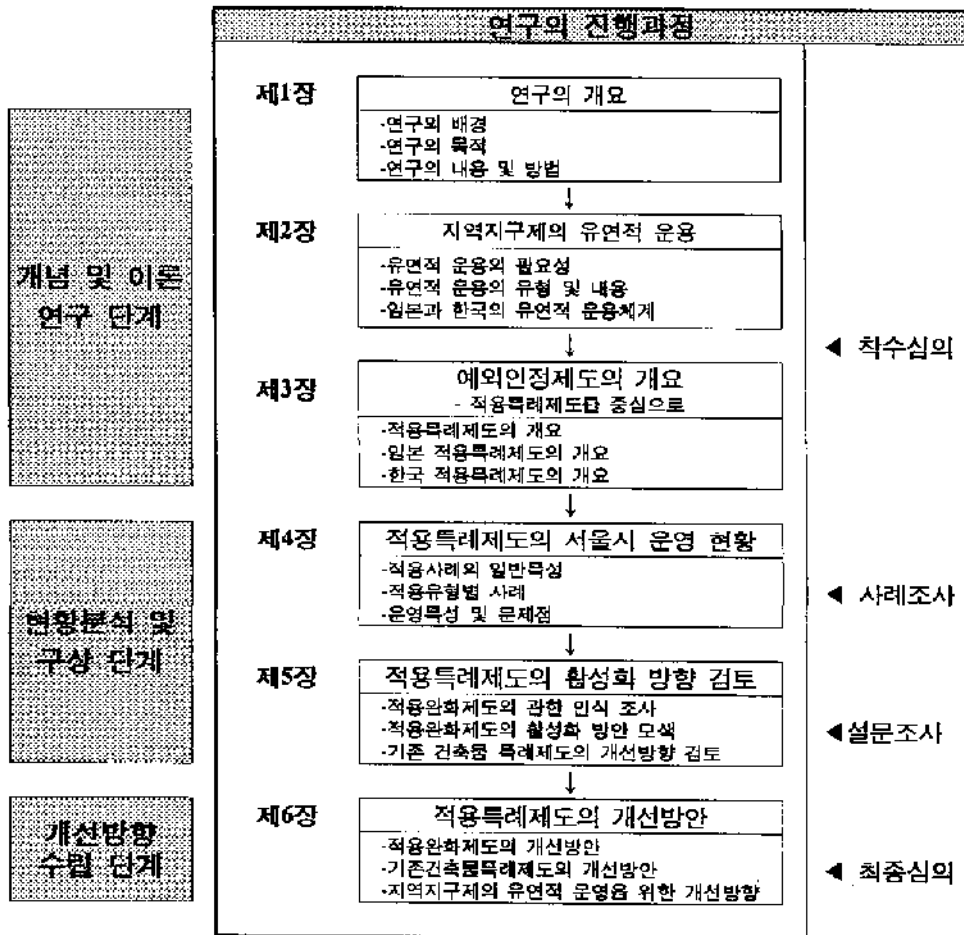
## 2.2 研究의 方法

- 외국 문헌조사를 통한 개념 및 운영체계 검토
- 서울시 25개 구청의 과거 1년간 예외인정사례 분석
- 제도의 문제점 및 활성화 방안 에 관한 전문가 및 공무원 설문조사

### 3. 研究의 進行過程

- 개념 및 이론 연구단계에서는 유연적 지역지구제와 예외인정제도의 개념을 설정하고 기초 문헌자료를 분석 및 조사하는 단계로서, 제2장에서는 기존 지역지구제의 문제점과 이의 극복방안인 지역지구제의 유연적 운용의 개념 및 유형을 살펴보았다. 제3장에서는 유연적 운용의 한 유형인 예외인정제도의 개요 및 일본 및 한국에서의 운용체계를 살펴보았다.

■ 연구의 흐름도



- **현황분석 및 구상단계**에서는 개념 및 이론연구 단계에서의 분석을 토대로 제4장에서는 서울시에서의 운영실적과 사례를 자치구자료 습득 및 공무원 인터뷰를 통하여 살펴보았으며 제5장에서 공무원, 건축사 등 관계 실무자들에게 대한 설문조사를 통하여 적용완화제도의 적용 예상사례와 집단적용완화구역의 도입 그리고 기존 건축물 특례제도의 개선방향에 관한 검토가 진행되었다.
- **마지막으로 개선방향 수립단계**에서는 적용완화제도와 기존 건축물 특례제도의 개선방안을 수립하고 향후 기존 지역지구제의 유연적 운영을 위한 개선방향을 제시하게 된다.



## 第2章 地域地區制의 柔軟的 運用

---

### 1. 柔軟的 運用의 必要性

#### 1.1 傳統的 地域地區制의 特徵

#### 1.2 柔軟的 運用의 概念

### 2. 柔軟的 運用의 類型 및 內容

#### 2.1 地域地區 修正・變更

#### 2.2 柔軟的 地域地區制 手法

#### 2.3 例外認定制度

### 3. 日本과 韓國의 柔軟的 運用體系

#### 3.1 日本의 運用體系

#### 3.2 韓國의 運用體系



## 1. 柔軟的 運用의 必要性

- 예외인정제도는 지역지구제를 융통성 있게 운용하고자 하는 수법 중의 하나이다. 지역지구제의 유연적 운용이란 다양한 제도적 수법을 이용하여 유연성을 확보하려는 제도를 말한다.
- 본 장에서는 예외인정제도에 앞서서 우선 전통적 지역지구제의 특징과 지역지구제의 유연적 운용의 유형 및 체제를 먼저 살펴보고자 한다.

### 1.1 傳統的 地域地區制의 特徵

#### 가. 전통적 지역지구제의 발전과정

##### □ 초기의 지역지구제 - 악영향(Nuisance) 규제

- 초기의 지역지구제는 생활환경에 대한 악영향을 규제하는 개념에서 출발하였다. 악영향 규제의 범리는 생활에 악영향을 미치는 것에 대한 규제틀 의미하는 것으로, 초기의 미국 지역지구제는 악영향의 규제개념을 개정 확대한 형태로 도입되어 주거환경 보호와 재산가치의 하락을 방지하기 위한 법적 도구로 사용되었다.
- 사적 악영향 규제의 범리는 초기에는 타인의 재산권을 침해한 경우에 해결하는 수법에서 출발하여, 후기에는 일반 공중의 편익에 해가 될 경우에 해결하는 공적 악영향 규제의 범리로 발전하였고, 이 과정에서 토지이용을 규제하는 권한은 정부의 경찰권(police power)에 있었다.

##### □ 전통적 지역지구제 - 유클리드식(Euclid)지역지구제

- 1922년의 표준 주 지역지구제 수권법(A Standard State Zoning Enabling Act)과 1927년의 표준 도시계획 수권법(Standard City Planning Enabling Act)에 의하여 용도지정 권한은 지방정부로 위임되었으며, 각 주나 지방정부는 이 법에 의거하여 zoning조례를 제정하게 되었다.
- 이때의 지역지구제는 이전의 악영향 규제를 언급하고 있기는 하지만, 이보

다는 계획기관이 사전에 개발의 시기, 장소, 용도의 위치를 예측하여 각 용도의 적합성에 따라 용도지역을 구분하고, 각 지역에 허용하는 용도와 조건을 조례와 지역지구도(Zoning Map)에 상세하게 명시한다는 점에서 [악영향 규제법리의 합리적, 종합적 확장]으로 볼 수 있다.

- 조닝조례의 합헌성 논의가 오랫동안 제기되어 왔었는데 1926년의 Village of Euclid v. Ambler Realty Co. 사건에서 합헌성이 인정되었다.<sup>1)</sup>

#### □ 전통적 지역지구제의 확산

- 유클리드식 지역지구제에 처음으로 관심을 보인 사람들은 뉴욕 맨해튼의 부동산 소유자들이었다. 이들은 자신들의 부동산 가치 하락을 막기 위한 조치로서 용도혼재와 과밀화 방지를 위해 규제조치를 도입하였다.
- 이 규제조치의 유용성에 착안하여 지역지구제의 확산에 큰 역할을 한 계층은 급속히 교외로 진출하고 있었던 신흥 중산계급이었다. 기존 시가지를 벗어나 새롭게 개발된 교외 주거지로 이주한 사람들은 여러 가지 도시문제로부터 자신의 지역사회와 부동산 가치를 지키는 것이 중요한 목표였고 이를 위해 지역지구제를 도입하였다.
- 결국 지역지구제는 지자체가 스스로의 바람직한 도시개발을 위하여 고안해 낸 주체적인 규제수단이라기 보다는 부동산 소유자가 스스로의 기득권을 지키기 위하여 고안해 낸 상호간의 협정이라는 성격이 강하였고, 결국 지역지구제는 부동산 소유자의 이익에 기본적으로 합치하였기 때문에 사회에 받아들여져 대부분의 도시에서 전격적으로 채택되게 되었다.
- 1926년에 이미 미국 인구의 반 이상을 차지하는 425개 지방정부에서 이와 같은 조례를 채택했고 이후 대부분의 도시에서 이를 채용하게 된다(유경춘:1988,56-57).

1) 이 사건은 Euclid 지방정부가 조례로 포괄적인 지역지구제를 제정하여 6종의 용도지구, 3종의 고도지구, 4종의 대지면적지구를 지정하였는데, 일부 토지소유자는 토지를 공업용으로 사용할 수밖에 없게 되자 토지가격이 1/4로 하락했다고 주장했다. 1924년 연방 지방법원은 동조례를 위헌이라고 판시했으나, 연방최고법원은 법정의견을 통하여 의회가 주택지구로부터 공장을 배제하려는 결정이기 때문에 명백히 자의적이거나 불합리하지 않는 한 법원은 그 결정을 존중해야한다고 해석하였다.(Haar, Charles M., 1981, pp.194-204)

## 나. 전통적 지역지구제의 특징 및 문제점

### 1) 전통적 지역지구제의 특징

- 전통적 지역지구제의 특징은 주거지역, 특히 단독주거지역의 재산보호가 주목적이었으므로 주거지역에는 주거용도만 허용하고, 상업지역에는 주거용도와 상업용도가 공업지역에는 모든 용도가 허용되는 이른바 누적적 지역지구제(Cumulative Zoning)를 채택한 특징이 있다.
- 전통적 지역지구제는 개발 및 토지이용을 사전에 확정하는 사전확정주의이며, 적극적 개발보다는 소극적 규제를 위주로 하는 개발억제주의를, 그리고 사전확정주의와 연관되는 것으로 각 지역의 용도와 기타사항을 상세히 규정하는 시방서형 규제방식을 택하고 있다.
- 전통적 지역지구제는 각 용도지역에 집합적으로 규정하는 것이 아니라 필지 단위로 규제를 행하고 있고, 용도의 혼재를 허용하지 않고 있는 특징이 있다.

[표 2-1] 전통적 지역지구제의 특징

특 징	내 용
사전확정주의	개발, 토지이용을 사전에 예견할 수 있게 용도를 사전에 확정
누 적 주 의	상위용도(주거)를 하위용도(상업, 공업)로부터 보호하기 위해 상위용도지역에 하위용도의 금지
개발억제주의	과도한 민간개발을 방지하기 위하여 개발의 촉진보다 억제에 치중
시방서형 규제주의	주거, 상업, 공업 등의 용도나 전정폭 등의 시방서 형식에 의한 규제
필지 단위주의	토지이용의 규제단위를 개발대지로 하여 그 규제를 종합화함으로써 양호한 시가지 형성
용도순화주의	주택지에서는 공장, 아파트 등을 적극 배제하여 용도의 순화를 유도
지역사회 중심주의	지역지구제의 목적을 지역사회 주민의 이익추구로 인식

출처 ; 渡邊俊一 ; 1985, p.188

### 2) 지역지구제 작성의 기본가정

- 지역지구제를 도시 토지이용계획의 실현수단으로 사용하는데 있어서 뒷받침

하고 있는 지역지구제의 작성에 관한 기본가정은 다음과 같은 것이다.

첫째, 계획가는 공동체 요구의 본질과 양을 정확히 예측할 수 있다.

둘째, 계획가는 공동체 요구를, 정량화를 통해 올바르게 토지이용의 배분과 지정으로 전환할 수 있다.

셋째, 지역의 경제적, 정치적 힘은 이러한 지정에 순응하는 형태로 반응할 것이다.

넷째, 용도의 지정행위는 다른 지역의 공동체의 목표와 목적들을 손상시키지 않을 것이다.

- 이상의 가정은 전통적 지역지구제가 기본적으로 인간의 합리성에 지나칠 정도로 신뢰를 하고 있음을 보여주고 있다.

### 3) 전통적 지역지구제의 문제점

- 지역지구제를 넓은 면적의 일정한 지역에서 공적·사적인 토지이용을 종합적 계획에 맞추도록 법적으로 제도화시킨 일반지침이라고 한 때, 그리고 지역지구제의 작성 과정이 앞에서 살펴본 몇 가지 기본가정에 의거한다고 할 때, 지역지구제는 본질적으로 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

#### □ 표준적인 대지에 관한 일반적 지침의 문제

- 지역지구제는 상당히 많은 필지에 적용되는 것이어서 과정상에 표준적인 대지상황에 맞는 일률적인 규제의 형태를 띄게 된다. 따라서 특수 상황의 특수 필지에서는 일반적인 지침을 적용하게 될 때 불필요한 곤란과 실제적인 적용의 어려움이 발생하게 된다.

#### □ 공공의 불완전한 관리의 개연성

- 지역지구제는 위에서 언급한 몇 가지 기본가정에 근거하고 있으나, 계획을 위시한 공공의 관리 취약과 자의적 해석의 여지를 부인할 수 없다. 따라서 지역지구제를 통한 적법실차의 침해 소지 및 합리적으로 작성된 공공정책 및 계획과 괴리될 수 있는 개연성도 부인할 수 없다.

□ 일부 계층의 의도적 목적에 따른 왜곡의 문제

- 지역지구제는 용도제한, 밀도규제, 복합이용규제 등의 규제수단을 이용하여 특정 경제·사회계층을 배제하려는 목적으로 사용되는 경향이 있다.
- 이는 그 결정과정에 영향을 미쳐서, 공익에 반하는 왜곡된 지역지구제가 도출될 수도 있다는 것을 의미한다.

□ 계획수립과 개발간의 시차로 인한 문제

- 지역지구제는 미래에 대한 판단이 불확실한 상태에서 지역지구가 결정되고 규제가 가해지게 된다. 그러나 지역지구제는 특정개발이 언제, 어디서, 어떻게 일어날지를 모르는 상태에서 미리 결정되므로 그 개발단계에서는 주변여건이 변경되어 적절하지 않을 수도 있다.

4) 지역지구제에 있어서 유연성 개념 도입의 필요성

□ 조닝체계와 관련한 유연성의 정도

- 조닝에는 2개의 전형적 이론이 있다.
- 첫째는 성문법적 조닝 체계이다. 이것은 개발업자가 허가를 신청하면 이의 결정은 스스로 움직이는 조닝 조례에 의해 자동적으로 결정되는 것을 일컫는다. 이 체계는 상당히 경직적이나 유연성이 필연적으로 내재한다.
- 둘째는 (텍사스나 휴스턴에서 실시되고 있는 사적계약을 의미하는 것이 아니라)영국의 경우처럼 개발허가에 있어서 선행 규정에 의존하지 않는 것이 있다.
- 후자의 경우에 선행규정은 단지 일반적인 지침으로만 표현되며, 개인의 권리 보호는 상급기관이나 의회에 대해 구제신청을 통해서 이루어진다. 여기서는 상황에 따라서 상당히 유연성 있게 움직일 수 있다.

□ 성문법적 조닝체계에서 유연성의 필요성

- 성문법적 조닝체계에 있어서, 정부가 싫어하는 안이라도 조례에만 적합하면 거부할 수단이 없다. 정부의 개발방향에 대한 의지는 조례에 이미 표현되어 있다고 보기 때문에 조례의 규정에 대한 적합성 여부가 신청안의 허용여부를 결정한다.

- 성문법적 쉐닝제도는 토지이용을 교착화하는 경향이 있다. 또 반드시 지켜야 하는 것에 대해 성문화할 것을 요구하는 성문화된 지역지구제는 정부의 일반규제의 범지 수단, 신청안, 조례 규정과의 단순 비교에 의해서 결정이 내려지며, 실행의 중요한 측면을 구성하는 교섭행위의 여지가 없다.
- 성문법적 지역지구제에서 주장하는 것처럼, 조례가 실행의 모든 것을 약속한다는 것은 비이성적이므로 성문법적 지역지구제의 흐름 속에도 일정 정도의 재량권 즉 유연성의 마련은 필연적이다.
- 미국과 한국의 지역지구제는 성문법적 지역지구제에 기반한다. 미국의 경우는 시행초기부터 지역지구 수정·변경, 예외인정제도 등의 수법이 있었으나, 한국의 경우는 그 수법의 도입도 대체로 늦은 편이며, 활성화되어 있지 않기 때문에 더욱 유연적일 필요가 있다.

## 1.2 柔軟的 運用의 概念

### 가. 유연성(Flexibility)개념

#### □ 유연성의 개념 및 필요성

- 유연성이란 예기치 못한 상황에 대한 적응력 또는 불확실성에 대한 지적 적응과정으로 정의된다.
- 계획가의 기술이나 지식과 지역지구제의 관리체제가 완전하지 않다는 것을 인식하고 있다. 계획은 보통 실현되지 않은 예측에 기초하는데, 그 예측의 정확성과 목표에 대한 미래 세대의 선호 정도를 알 수 없다. 즉 계획은 항상 인식해야 하는 상황과 인식한 상황간의 괴리를 내포하고 있으며, 이러한 차이를 극복하기 위하여 유연적 접근이 필요하다.

#### □ 유연성과 편의주의(Opportunism)의 차이

- 유연성이란 편의주의(Opportunism)와 함께 기존의 계획으로부터 이탈이라는 속성을 가지고 있다. 이 둘을 분명히 구분할 수 있는 객관적 기준이 있는 것은 아니나 개념적으로 이 둘은 명확히 구분되며 또한 구분되어야 한다.
- 유연성은 불확실성에 대한 지적 적응과정이며 사실에 대한 예측과 불확실성



을 받아들여서 변화하는 세계 속에서 가능한 한 확실성에 도달할 수 있도록 도와준다. 편의주의는 단순히 불확실성에 대한 반작용이라고 할 수 있으며, 불확실성에 대한 예측이나 그에 대한 대비책을 제공하는데 실패함으로써 즉흥적으로 대응하게 된다.

- 유연성은 불확실성 속에서 가능한 합리적인 해를 찾아 나가는데 비해, 편의주의는 전체적인 상황의 고려없이 즉흥적인 계획으로 되는 성향이 있다. 따라서 지역지구제의 융통성 있는 운영이 편의주의적이 아니고, 유연적 운용이 되기 위해서는, 융통성 있는 운용을 위한 기준 및 원칙이 명확하여야 한다.

#### 나. 지역지구제의 유연적 운용의 발전양상

- 지역지구제 수정·변경과 예외인정제도의 일부가 일찍부터 존재해 있었다. 지역지구 수정·변경은 관련 조례의 수정과 변경을 의미하는 것으로 지역지구제 시작과 함께 있어왔다.
- 예외인정제도는 지역지구제를 기계적으로 적용함에서 나타나는 불필요한 곤란을 해소하기 위해 도입되었으며, 이는 전통적 용도지역지구제의 출범과 그 시기가 크게 차이가 나지 않는 2차대전 이전에 적용특례(Variance) 등이 도입되었다.
- 사회여건의 급격한 변화에 따라, 지역지구제의 기계적 적용 문제 이외에, 사전확정의 방식에 따른 문제점이 제기되기 시작하여, 특별한 개발상황을 고려하는 융통성 있는 새로운 기법이 많이 도입되었다.
- 적용특례(Variance), 용도의 특별허용(Special Exception/Permits), 지역지구 수정·변경(Rezoning) 등의 전통적인 유연적 지역지구제 수법들은 여전히 남아 그 활용범위를 확장하고 있지만, 이와 별도로 특별한 개발상황을 고려하기 위한 많은 새로운 장치들이 추가되어 왔다. 예를 들면 유동지역(Floating Zones), 계획단위개발(Planned Unit Development; PUD), 중복지역(Overlay Zones), 조건부 지역(Conditional Zone) 등이다.

#### 다. 지역지구제의 유연적 운용의 특징

- 지역지구제의 유연적 운용은 전통적인 지역지구제에서 발생하는 문제의 처

유책으로 개별적인 필지의 사정을 고려하여 그 상황에 보다 적절한 토지이용을 가능하게 해준다.

- 지역지구제의 유연적 운용수법의 대부분이 개발의 발생시점까지 지역사회의 결정을 연기함으로써 개발의 현실성에 부응하도록 하고, 일정 제안에 응해 당해 토지의 개발방법을 상세히 설정하도록 하여 당해 지역에 어느 정도의 재량권을 허용한다.
- 지역지구제의 유연적 운용은 일정 토지 위에 발생 가능 또는 불가능한 바를 명시적으로 밝히지 않으므로 개발자들은 보다 많은 대안을 갖게 된다. 여기서 정부는 개발자들에게 보다 넓은 선택의 여지를 허용하는 개발에 대한 기준과 표준(criteria and standards)을 정해야 한다.
- 지역지구제의 유연적 운용은 어느 정도의 행정재량이 늘 뒤틀리게 되는데, 흔히 승인이 행하여지기 전에 개발자와 행정 공무원들 사이에 협상이 수반된다. 행정재량의 정도, 즉 협상의 정도는 각 기법들 간의 특성에 따라 매우 다양하다.

#### 라. 유연적 운용의 확대 필요성

- 전통적 지역지구제의 분계점들은 도시개발 및 사회적 여건의 변화에 따라서 더욱 심화되게 되었고, 점차 지역지구제에 있어서 유연적 대응의 필요성이 더욱 강하게 제기되어 왔다. 유연적 대응의 필요성이 심화되게 되는 사회적 여건변화의 내용을 정리하면 다음과 같다.

##### □ 다양한 새로운 용도의 출현

- 제한된 용도의 나열식 규제 방식의 문제점 : 건축기술의 발달과 정보산업, 도시형 산업, 새로운 서비스업 등 예측할 수 없는 새로운 용도의 출현은 기존의 일률적인 허용 또는 금지된 용도의 나열방식의 규제체제를 갖는 지역지구제가 시장기능을 저해한다는 비판이 일고 있다.

##### □ 대규모 토지개발의 보편화

- 지역지구제가 필지 단위의 개발을 전제로 하고 있으나, 최근의 경향은 대규모 개발이 보편화되게 되었으며, 이에 따라 개발과정의 복잡화, 국지적 요

소의 가변성, 시장수요의 다양성 등 기존 필지단위 개발규제 방식의 한계가 나타났다.

#### □ 보다 넓은 공공목표의 추구 요구

- 지역지구제가 추구하던 전통적인 공공목표인 건강, 안전, 도덕 등의 공공목표에 가치를 둔 경찰권적 규제에서, 사회적 여건 변화로 사회적 형평성, 환경의 진, 정부의 재정책임, 경제적 효율, 민주적 적법절차 등 보다 넓은 공공목표를 추구하는 요구가 높아지고 있다.

#### □ 개발과정 참여자의 수준 향상

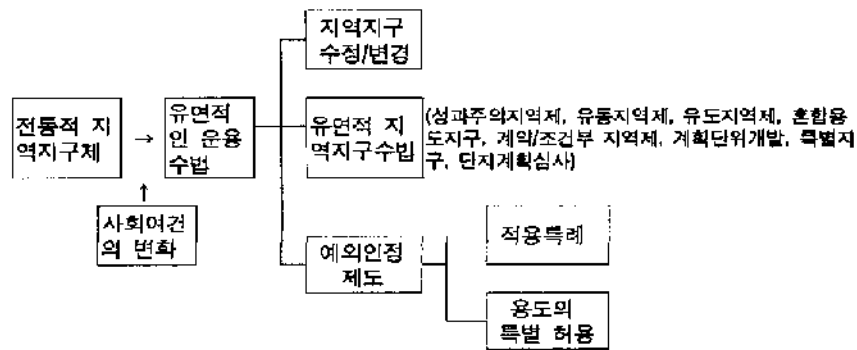
- 민간부문에서는 토지개발의 대규모화 및 복잡화에 따라 다양한 경험을 축적한 전문 건축업자, 법률가, 대부업자 등이 나타나게 되었고, 이와 마찬가지로 공공부문에서는 많은 입법가, 행정공무원, 계획가 등이 새로운 개발접근법을 경험하게 되어 새로운 규제, 관리체도를 구사하게 되었다. 또한 토지이용과 성장관리의 문제가 점차 사회일반에 제기됨에 따라 일반 주민들도 규제체계의 운용에 관해 많은 지식을 갖게 되었다.

#### □ 예측 불가능성의 인식

- 급변하는 사회여건 속에서 모든 필지의 개발행위에 관한 모든 규제를 상세하게 결정하는 것은 한계가 있다. 따라서 일반적 지침의 정직적 규제 대신에 융통성 있는 유연적 규제로의 전환의 필요성이 제기되고 있다.

## 2. 柔軟的 運用의 類型 및 內容

- 유연적 접근을 도입한 지역지구제는 크게 보아 세 가지로 나눌 수 있다.<sup>2)</sup> 먼저 주변 여건 변화에 따라 지역지구제를 아예 변경하는 지역지구 수정·변경(Rezoning)과, 두 번째로 개발의 성격에 따라 다양한 규제기준 및 수법을 적용하는 유연적 지역지구제(Flexible Zoning) 등이 도입되어 있고, 세 번째로 조례의 변경을 수반하지 않은 채 필지단위의 예외적인 허용을 인정하는 예외인정제도가 있다.
- 여기서는 주로 미국의 지역지구제를 중심으로 유연적 운용의 유형 및 내용을 살펴보고자 한다.



[그림 2-1] 지역지구제의 유연적 운용의 유형

### 2.1 地域地區 修正·變更(Rezoning)

- 2) 유연적 지역지구제의 유형에 관하여 Michal J. Meshenberg는 "The Administration of the Zoning Techniques", Planning Advisory Service Report No.318에서 적용특례, 용도의 특별 허용, 지역지구 수정/변경, 단지계획심사로 4가지의 범주로 분류하고 있다. 한편 A. Faludi는 "Flexibility in US zoning: a European perspective", Environment and Planning B: Planning and Design, 1986, Vol.13에서 규제의 정도와 완화 정도에 따라 적용특례 및 지역지구 수정/변경, 협상적 지역지구제 수법, PUD 그리고 마지막으로 TDR(Transfer of Development Right)로 구분하여 설명하고 있으며, 본 연구에서는 이 양자의 구분을 종합하여 크게 세가지로 구분하였다.

### 가. 개념 및 배경

- 지역지구 수정·변경은 개인들이 포괄적인 기본계획으로부터 완화를 위한 청원을 할 수 있는 기회를 의미하며, 토지의 용도에 있어서 변경이 불가피한 경우에 적용된다.
- 민간인들이 주축이 되는 영역에서 역동적인 토지이용에 대해, 기존의 다른 법제도(각종 건축법규체계)가 대응을 하지 못하는 경우에, 지역지구 수정·변경이 대응하게 되었다.

### 나. 지역지구 수정·변경의 판단기준

- 주로 법원에서 임기응변적인 것을 피하는 측면에서 원칙을 만들었다. 법원은 어떤 지역지구제의 개정이 사인의 이익만을 위한 것이고 공익에 도움이 되지 않을 경우, 즉 spot zoning의 경우에 있어서, 이를 인정하지 않았다.
- 법의 판결에 있어서 지역지구제의 수정·변경에 관한 두 가지 판단 기준이 아래와 같이 있다.
- 첫째는 과오나 변화의 원칙(mistake-change principle)을 주장하는 경우이다. 이것은 지역지구의 변경을 위해서는 그 지역의 조건이 변했거나 원래의 지역지구제에 실수가 있는 경우를 제외하고는 무효라는 것이다.
- 두 번째로 기본계획의 원칙(comprehensive plan principle)을 채용한다. 지역지구제의 개정이 유효하려면 기본계획에 일치되어야 한다는 것이다.
- 기준의 적용과정에서 지역지구 수정·변경은 자연스럽게 협상의 대상으로 되어갔으며 개정에 의한 분류는 더욱더 많은 용도를 허용한다. 이것은 불확실성의 요소를 도입하는 것이며, 어떤 경우에는 이러한 것이 민사계약(covenant)의 형태도 취하게 되었다.

### 다. 지역지구 수정·변경의 유형

- 첫째 조례본문과 도면의 종합적 수정 또는 갱신, 둘째 조례 조문상 용도지역 구비요건의 변경, 셋째 용도지역 지정의 변경과 같이 세 가지 유형이 있는데, 특히 마지막 유형에 속하는 소구획단위의 용도지역 변경은 개발제안에 따라 용도지역 설정과정에 융통성을 부여하기 위해 사용되어 온 것이다.

- 용도지역조례의 수정·변경은 특별한 경우를 제외하고는 위입될 수 없는 입법행위이며, 현재 융통성을 얻기 위한 이 제도의 이용은 유동지역, 조건부 및 계약용도지역제(Contract Zoning), PUD 등의 형태를 취하고 있다.

## 2.2 柔軟的 地域地區制 手法

- 유연적 지역지구제 수법이란 지역지구 지정 당시부터 지역단위로 개발의 성격에 따라 다양한 규제기준 및 수법을 적용하는 융통성 있는 지역지구제(Flexible Zoning) 수법을 마련하여 유연적으로 운영하는 것으로 지역 및 개발의 성격에 따라 다음과 같은 것들이 있다.

### □ 성과주의 지역제(Performance Zoning)

- 전통적 조닝에서는 허용용도의 목록에 의해 규제를 하고 있었는데 반하여 여기서는 보다 더 상세화하여 어떤 용도특성의 혹은 그 효과의 최소요구 또는 최대요구를 결정하여 허가여부를 결정한다.
- 즉 전통적 조닝에서는 충족시켜야 할 기준(performance standards)을 미리 서술한 조닝조례에 개별토지의 용도가 규정되어 있어야 허용된다. 그러나 성과주의 지역제에서는 여러 효과를 세부적으로 규정한 기준에 의해 허용 또는 불허의 판단을 내린다.
- 공업지역을 예로 들면, 여기서 허용용도의 목록에 의해 분류되는 것이 아니라 외부효과 등을 감안한 기준에 의해 분류되는데, 조닝조례에 소음, 진동, 교통발생, 일, 악취, 배연 등의 질적 수준에 관한 기준이 설정되어 있어야 한다.

### □ 유동지역제(Floating Zoning)

- 지역제의 적용범위를 확대하여 미지정 교외지역을 포함함에 따라 등장한 이 기법은 어느 특정지역이 용도상으로는 필요하다고 규정만 해두고 배치결정은 유보하는 기법이다. 즉 조례에서는 특정용도지역을 설정하지만, 그것이 어디에 배치될 것인지에 대해서는 규정하지 않고 차후에 특정 개발자의 구

체적 제안을 기다렸다가 자치의회와의 협의를 거쳐서 배치하는 방법이다. 대형 쇼핑센터나 계획단위개발 등 지자체로서 유연하고 상세한 대응이 필요한 용도지역의 경우 이용되는 방식이다.

- 그러나 조닝조례가 구체적으로 지정하지 않으면 spot zoning으로 될 위험이 있다. 즉 기본계획에 부적합하게 된다면, 조닝체계의 통일성을 해치게 되면 임기응변식의 편의주의로 전락할 가능성이 존재한다.
- 이 제도에 대해 법원의 반응은 다양하게 나타나고 있다. 그러나 최소대지규모를 완화시켜 주면서 집합적으로 공지나 역사적 가치가 있는 토지를 확보하는 수법인 cluster zoning의 경우는 인정해주고 있다.

#### □ 유도지역제(Incentive Zoning)

- 이 제도는 특정 정책목표를 지향하면서 개발을 적극적으로 유도하는 지역제이다. 즉 공적 목적을 획득하기 위해 사적인 개발입자에게 긍정적인 유도책을 주는 형태의 조닝규정을 말한다.
- 플라자, 아케이드 등의 제공으로 지역의 외관을 향상시키면 연상면적의 보너스를 받는다. 이 경우 특정개발에 대한 억제 또는 촉진을 강제하는 것이 아니고, 기존의 규제조건을 완화 또는 특전을 부여함으로써 특정개발을 유도하는 것이다. 그 전형적인 예는 1982년에 개정된 뉴욕시 맨해튼 중심지구의 미드타운 지역지구제(Midtown Zoning)를 들 수가 있다.
- 유도지역제는 민간업자의 공익에의 공헌도에 초점을 맞추어 공적 규제의 완화를 도모한다는 점에서 일본의 총합설계제도와 유사한 면을 가지고 있다. 그러나 뉴욕시의 예에서는 공익의 내용이 공개공지의 제공이라는 개별시설 수준에서의 공익에 머무르지 않고, 특정지구의 개발 또는 보전이라는 도시정책 수준에서의 공익을 포함하고 있는 점이 주목된다.

#### □ 혼합용도지구(Mixed Use District)

- 혼합용도지구는 특별지구(Special District)의 한 형태로 볼 수도 있는데, 기존의 용도지역지구제와는 달리 일정지구내에서 몇몇 다른 용도를 허용해 주는 것을 일컫는다.
- 원래는 상업용, 사무용, 주거용과 같은 세 가지 성격의 용도를 가지는 것을 기본으로 하는 것으로 PUD와 도심부(CBD)내의 슈퍼블럭과 쇼핑센터의 개

념을 혼합한 것이다.

- 전반적인 종합계획과 밀접히 관련하여서 고도의 토지이용, 유연성, 오픈스페이스의 확보, 근린주구 클러스터 등을 가능하게 하는 방법으로, 보통 주거단지 계획방법이지만 상업 및 공공시설을 포함하는 복합적 성격이 강하다.

#### □ 계약/조건부 지역제(Contract or Conditional Zoning)

- 이 제도에서 지역은 지정되지 않거나 아주 폭넓은 용도로 지정되어 있으며, 세분화된 공적규제, 필지별 규제는 더 일반적이고 효율적인 규제에 종속되게 된다. 이러한 수법에 의해 공익은 보호되고, 공공과 개인의 재량은 넓어진다.
- 조건부 용도는 당국의 결정으로 위임된 것으로 일정한 조건하에서 허용되는 용도이다. 이러한 조건부 용도는 주로 조례내에 설치 가능한 지역이 명기되어 있으며, 대체로 행정청에서 할 수 있는 조건부 용도와 위원회에서 할 수 있는 조건부 용도로 분류되어 있다.
- 조건부 용도가 허용되기 전에, 제안된 용도의 근린적 성격, 소음, 교통, 주차 등의 영향에 대한 평가를 우선적으로 하게 된다. 개발기준에 의한 이러한 평가는 용적과 입지, 노외주차, 소음과 악취, 조명과 불빛, 광고, 기존 건물 의 제사용, 허용된 주거단위의 형태나 수 그리고 대지에 대한 항목으로 나뉘어져 있다.

#### □ 계획단위개발(Planned Unit Development)

- PUD는 한 개 혹은 그 이상의 주거 클러스터를 포함한 지역을 계획함에 있어서, 전체를 하나의 실체로 다루어 개발하는 것이다. 여기서는 셋백과 높이규제 등이 유보된 상태이고, 상업, 준공공용도 등이 주거개발의 편익을 위해 존재하고 있다. 일례로 주거지역을 밀집하게 짓도록 허가함으로써 자연적 상태로 남아있게 되는 공간이 더 많이 확보될 수 있도록 할 수 있다.
- 가장 특징적인 것은 개발업자가 안을 제출할 때까지 명확한 결정을 유보한다는 데 있다. 이것이 유연성을 부여하고 보다 지역적 상황에 맞는 계획을 만들게 하는데 기여하고 있다. 그러나 여기서 PUD를 언제 어디에 어떻게 허용할 것인가에 대해서 근원적인 원칙은 없다. 결국 그 결정은 재량적이고



개발업자는 분허될지도 모르는 위험을 피할 수 없다는 단점도 드러난다.

- 다른 제도와 유사하게 개발 결정권이 조례로부터 행정가로 이전된 결과, 규제 의 일관성과 용도의 경합성에 대해 위원회에 의문이 제시되어졌으며, 구체적으로 건축허가 및 다른 허가가 나기 위해서는 즉시 지어져야만 한다는 것이 또다른 단점으로 지적되고 있다.

#### □ 특별지구(Special District)

- 전통적 지역지구제의 개념에 내재되어 있는 토지이용의 분리가 도시주변에서는 적합한 개념이지만 여러 기능이 복합되어 있는 중심 업무지구에서는 다양성과 복합성이 요구되므로 그리 적합하지 않다는 인식에서 나타났다.
- 특별지구는 신개발의 압력에 위협받고 있는 커뮤니티의 중요한 인공 및 자연의 특성을 보호하기 위하여 특별지구나 중첩지구(Overlay District)를 설정하여 소기의 목적을 달성하는 것이다.
- 보통의 경우에 개발업자에게 이익을 주거나 최소한 이익도 손해도 없는 사업을 마련해 줄 수 있는 방법으로, 바람직한 도시 기능을 보존하거나 쾌적성을 확보한다.
- 특별지구는 명시된 지구에서 조망 및 토지이용, 건물의 위치, 크기, 전면처리와 같은 특징을 지정해 준다.
- 특별지구는 모든 제안된 개발의 위임심의(mandatory review)절차가 필요하다. 따라서 계획목표와 설계목표를 심의하기 위하여 사문위원회나 심의위원회가 설립된다.

#### □ 단지계획심사(Site Plan Review)

- 가구분할규제와 연결해서 오랫동안 사용된 행정적 장치이다. 여기서는 지방 공무원들에 의해 심의·허가될 단지계획의 제출에 대한 일반적인 규칙과 표준이 규정된다.
- PUD는 반드시 단지계획심사과정을 포함하며, 유동지역, 조건부 및 계약용도지역제 등의 여러 기법들도 이를 필요로 할 수 있다. 단지계획심사는 물적설계와 배치에 대한 제반 고려사항에 관여하기 때문에, 계획위원회와 집행기관은 물론 전문가의 개입이 통상 규정되어 있다.

- 개발계획이 계획위원회에 제출되고, 위원회는 특정 대지의 개발 특성을 검토하여 그 허가 여부를 판단하는 것으로 가구분할규제과 유사한 면이 있다.
- 이 제도는 주거지역 뿐만 아니라 인터스트리얼 파크, 레크리에이션 지역, 쇼핑센터에서도 기존의 가구분할규제가 더이상 작은 필지로 분할을 못할 때 이용될 수 있다.
- 그러나 이 제도는 재량적인 요소의 도입으로 인한 유연성의 장점을 가지고 있는 반면에, 조례의 모호함과 조건의 비합리성, 미리 지정된 요령절차에 부합하지 않는 등의 이유로 인해 법원으로부터 도전을 받을 수 있다.

### 2.3 例外認定制度

- 예외인정제도는 조례의 변경을 수반하지 않으면서 필지 단위로 지역지구 조례의 일부 기준을 완화하거나 배제하는 것을 말하며 이는 「적용특례」와 [용도의 특별허용]이 있다.

#### 가. 적용특례(Variance)

##### □ 개념

- 법률의 규정을 기계적으로 적용할 때 「불필요한 곤란(Unnecessary Hardship)」이 발생할 경우, 입법정신에 비추어서 일탈하지 않는 한에 있어서는 그 규정을 완화할 수 있는데 이를 적용특례라 한다.
- 적용특례는 지역지구제 조례의 엄격한 실행에서 벗어난 것을 허락하고, 지역지구제 조례가 금지하고 있는 사항에 대해 재산권을 행사할 수 있도록 허락하는 것이다.

##### □ 대상

- 어떤 대지에서 건축물의 건축선 후퇴가 전면도로로부터 일정 거리로 규정되어 있지만 지형 여건상, 건물이 그 선을 어느 정도 들출해야 할 경우가 있다. 그러한 경우 지역제 조정위원회에 신청하여 심사를 거친 후에 적용특례

가 결정된다.

- 이 외에도 많은 경우가 그 대상으로 되기 때문에, 그 대상의 유형화는 곤란하다. 다만 적용특례의 대상이 토지, 건축물 등의 위치, 규모, 형질에 관한 수치상의 경미한 완화에 한정되어 있고, 용도에 대해서는 적용되지 않는 것이 보통이다.

#### □ 기능

- 현재 대다수 주의 조례에서 채용되고 있는 이 제도는 임의적으로 사용되는 폐단 때문에 지역제의 확실성을 해치는 역할을 한다는 비판을 받는 반면, 지자체가 개발주체나 이주 희망자들의 개발·이주의 압력을 적절히 배제하는 새로운 기능도 수행하고 있다는 평가도 받고 있다.(Bobcock, Richard P., *The Zoning Game*, Wisconsin Univ. Press, 1966.)

### 나. 용도의 특별허용(Special Exception/Permit)

#### □ 개념

- 용도의 특별허용은, 어떤 용도지역에서는 보통 부적합한 용도 등에 대하여 일정한 요건을 만족시키면 예외적으로 허용하는 규정이다. 감독관(supervisor) 또는 위원회가 당해 지역의 용도를 다소 해치는 면이 있더라도 특정용도의 사용이 바람직하다고 인정하면 조례에 항목을 삽입하여 허가하는 제도이다.
- 용도의 특별허용은 특별용도허가(Special Use Permit)라고도 불리며, 조건부 용도(Conditional Use) 등과 그 내용이 유사한 면이 있다.

#### □ 성격 및 기능

- 용도의 특별허용은 개인의 권리보장으로서가 아니고 지자체의 공익적 배려에 의한 차별적인 성격을 갖는다. 따라서 그 기능도 2차대전 이후 새로이 생겨난 각종 공용구조물로서 전통적 삼분식 용도(주거, 상업, 녹지)에 포함될 수 없는 비선호 구조물(테일러 캠프, 모텔, 도축장 등)에 대해서 지역지구 결정을 연기함으로써 현안 문제를 피하는 수단으로 사용되어 왔다.
- 먼저 신청자가 있으면 감독관 또는 위원회가 다양한 측면에서 개발에 관해

협상을 행하게 된다. 이런 측면에서 본다면 이 제도는 협상에 관해서 조닝이 받아들인 최초의 것이다. 또한 어떤 지방에서는 이 수법이 유연성 획득의 주된 수단으로 되고 있기도 하다.

□ 적용의 예

- 소매업무지역내에서는 건축될 수 없는 교회당에 대해서 주차장, 부속도로, 건축선 후퇴 등에 관해서 미리 조건을 명기하여, 이를 충족시킨 경우에 적용될 수 있다.
- 주거지역의 경우에는 그 지역에 필요한 용도(배전소, 물탱크, 헬리콥터장 등)이면서 주변지역의 주된 용도에 큰 영향을 미치지 않는 것들은 허락을 해줘야 하는데도 불구하고 적용특례(variance)나 조례 개정에 의해서는 할 수가 없는 경우가 있는데 이때 적용이 가능하다. 그러나 그 허가를 함에 있어서 주변지역에 미치는 영향이 크지 않음을 반드시 증명해 주어야 한다.

### 3. 日本과 韓國의 柔軟的 運用體系

- 지금까지는 미국의 경우를 중심으로 개념 및 운영체제를 살펴보았다. 여기서는 일본과 한국의 경우를 살펴보겠다.
- 서구에서 발달한 유연적 지역지구제는 일본과 한국에 들어오면서 약간의 변동을 겪게 된다. 이는 서구와 다른 상황에 기인하는 것으로, 예를 들면 적용특례(Variance)제도가 도입되었으나 주로 기존 건축물에 대한 특례제도로 쓰이고 있으며, 상대적으로 유연적 지역지구제 수법은 미진한 편이다.

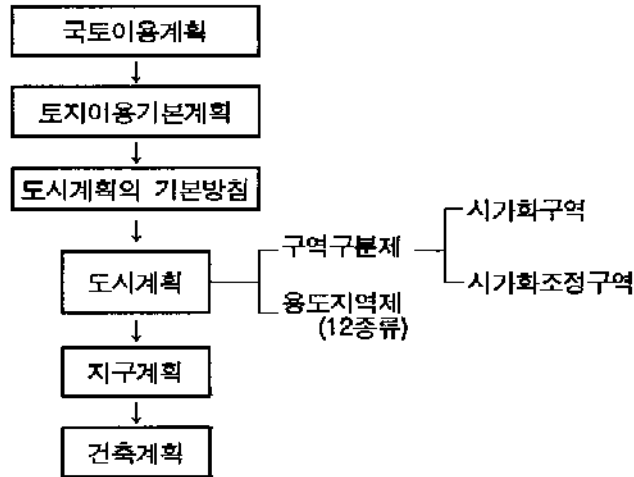
#### 3.1 日本의 運用體系

##### 가. 일본의 용도지역제 개요

###### □ 일본의 공간계획체제

- 일본에서 도시단위의 공간계획체제는 크게 토지이용 기본계획과 도시계획으로 구분된다. 현재 일본의 토지이용과 건축규제는 1968년 도시계획법의 개정에 따라 도시계획법과 건축 기준법이 중심을 이루고 있다.
- 일본에서는 도시계획법 제8조에 지역, 지구, 또는 가구의 종류가 기재되어 있으며, 도시계획에는 그 중에서 필요한 것을 지정하는 것으로 되어 있다. 지역 지구 내에서의 건축물 기타 공작물에 관한 제한은 도시 계획법에서 정하는 것 이외에, 건축 기준법 기타 다른 법률로 정하는 것으로 되어 있다.
- 용도지역은 가장 기본적인 지역으로 12종류가 있고, 어느 한 지역으로 지정되면 건축물의 용도가 규제되고, 용적률, 건폐율, 사선제한, 높이제한, 대지 경계선으로부터의 벽면 후퇴 등 형태 규제가 동시에 적용된다. 단 용적률, 건폐율, 대지경계선으로부터의 벽면 후퇴에는 선택의 폭이 있다. 또 특정지역내에서는 일영에 의한 건축물의 높이제한을 할 수 있다.
- 용도지역내에 있어서 건축물의 용도제한은 도시계획으로 정해지며 그 지정

- 목적에 따른 건축물의 용도규제는 건축 기준법에서 규정하고 있다.
- 우리나라와 유사하게 용도지역 이외에 지방 조례로 정하는 특별용도 지구가 있다.

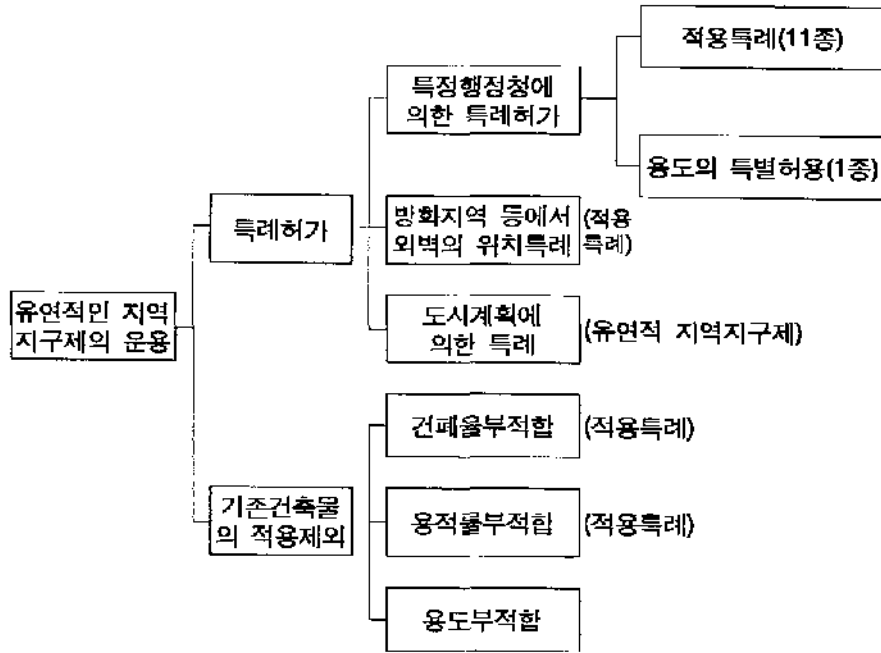


[그림 2-2] 일본의 공간계획체계

#### 나. 지역지구제의 유연적 운용체계

##### 1) 지역지구제의 유연적 운영체계의 개요

- 일본 지역지구제의 유연적 운영체제는 크게 특례허가와 기존 건축물의 적용제외로 나누어진다. 특례허가의 내용은 특정행정청에 의한 특례허가와 도시계획에 의한 특례로 나뉘어 지는데, 특정행정청에 의한 특례허가는 순수한 의미의 적용특례(Variance)와 용도의 특별허용(Special Permit)의 내용이고, 도시계획에 의한 특례가 특별한 상황에 대한 다양한 규제기준 및 수법을 적용하는 유연적 지역지구제(Flexible Zoning)로 볼 수 있다.
- 일본의 기존 건축물의 적용제외는 우리나라의 기존 건축물에 대한 적용특례 제도로 볼 수 있다.
- 본 장에서는 유연적 지역지구제 수법에 해당하는 도시계획에 의한 특례를 살펴보고, 예외인정에 관련한 내용은 제3장에서 살펴보기로 한다.



[그림 2-3] 일본 지역지구제의 유연적 운영제도

## 2) 도시계획에 의한 특례(유연적 지역지구제 수법)

### ① 건폐율의 특례

- 용도지역을 고려한 도시계획에 있어서 건폐율의 한도가 정해지지만, 특정프로젝트에 관계한 도시계획에 있어서는 상이한 건폐율이 정해지는 경우가 있다. 이런 경우에 있어서는 당연히 따로 정해진 건폐율에 따르지 않으면 안된다. 그 예로는 다음과 같은 것이 있다.

- 고도이용지구(건축기준법 제59조제1항)
- 특정가구(건축기준법 제60조제3항)
- 시가화조정구역(도시계획법 제41조)
- 풍치지구(도시계획법 제58조)
- 도시공원내에서의 건축(도시공원법 제4조)
- 일단지의 주택시설(건축기준법 제86조제4항, 제5항)
- 지구정비계획 또는 연도정비계획(건축기준법 제68조의2)

### ② 용적률의 특례

- 다음과 같은 경우는 도시계획에서 별도의 용적률이 정해져 있거나 또는 특정행정청의 허가로 용적률의 한도를 넘을 수가 있어서 용적률의 한도규정이 적용되지 않는다.
  - 고도이용지구(건축기준법 제59조제1항,제3항)
  - 종합설계제도
  - 특정가구(건축기준법 제60조제1항제3항)
  - 종합설계에 의한 1단지의 건축물
  - 1단지의 주택시설

### ③ 높이제한규제의 특례

- 다음과 같은 지구 등에 있어서는 일반적인 높이제한의 규정을 적용되지 않고 별도의 높이제한 규정이 설정되어 있어 주의를 요한다.
  - 고도지구(건축기준법 제58조)
  - 고도이용지구(건축기준법 제59조제4항)
  - 종합설계제도(건축기준법 제59조의2제1항)
  - 특정가구(건축기준법 제60조제1항,제3항)

## 3.2 韓國의 運用體系

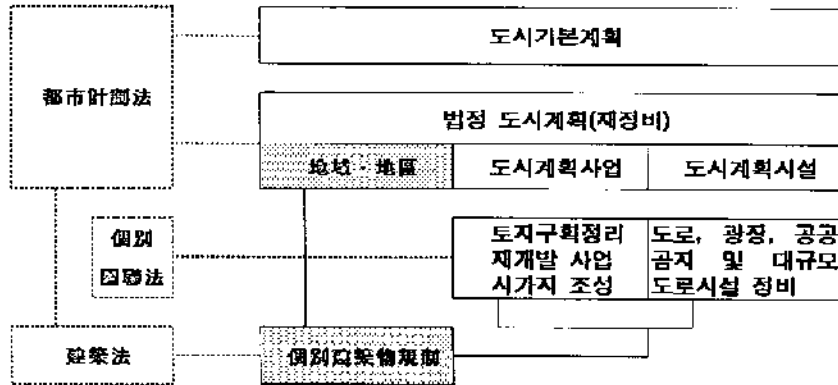
### 가. 용도지역제의 개요

#### □ 도시계획법과 건축법의 관계

- 우리나라의 건축규제 관련 규정은 개별 건축물을 다루는 건축법 이전에, 먼저 도시계획법의 규제를 받도록 되어 있다. 도시의 개략적 개발방향을 제시하는 도시계획은 거시적 토지이용체계의 골격을 다루는 도시기본계획과 이를 실현하기 위한 법정 도시계획으로 구성되어 있으며, 법정 도시계획중 일반적인 시가지의 건축규제를 다루는 것은 지역지구제이다.
- 도시의 전반적인 토지이용을 방향짓는 지역지구제가 결정되고 나면, 곧바로



개별 필지에 대한 건축기준을 제시하고 있는 건축법의 “개별 건축물 규제”를 적용받게 된다. 즉 도시의 전체적인 골격을 제시하는 거시적 도시계획 차원에서, 중간적 성격의 지구계획 차원의 매개장치 없이 바로 개별 건축물의 규제를 받도록 되는 양극적 이원구조로 구성되어 있다([그림 2-4] 참조).

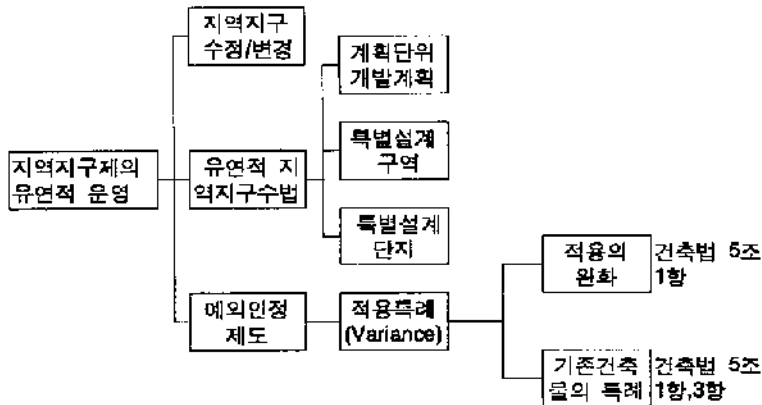


[그림 2-4] 건축규제에 관한 도시계획 법령체계

#### 나. 지역지구제의 유연적인 운영체계

- 우리나라의 지역제는 그 운용에 있어서 경직성이 강하여 지역지구제의 유연적 운영의 필요성이 기존부터 있어 왔으나, 그 제도의 도입은 미미한 편이었다. 유연적 지역지구제 수법으로 부분적이거나 도입하게 된 것은 특별사업구역안에서의 계획적 개발, 도시설계의 특별설계구역 개념이나 상세계획의 특별설계단지의 개념 등을 들 수 있다.
- 지역지구제의 유연적 운영의 개념적 유형은 지역지구 수정·변경(Rezoning), 유연적 지역지구수법, 예외인정제도로 구분되는데, 이 가운데 지역지구 수정·변경은 지역지구제 도입 당시부터 존재하였으며 운영되어 왔으나 예외인정제도 가운데 적용특례와 유연적 지역지구제 수법은 상대적으로 늦게 도입되었다. 즉 적용특례는 1991년에 도입되었으나 용도의 특별허용은 아직 도입되지 않고 있으며, 유연적 지역지구제 수법이 1991년에 특별사업구역안에서의 계획적 개발과 1980년에 도시설계제도, 1991년에 상세계획제도 등

을 통해 개념이 들어왔으나 아직 그다지 활성화되지는 않고 있다.



[그림 2-5] 한국 지역지구제의 유연적 운영제도

- 여기서는 이 중에서 유연적 지역지구제 수법에 해당하는 계획단위개발계획, 특별설계구역 및 특별설계단지를 살펴보고, 우리나라의 유일한 예외인정제도에 속하는 적용특례에 관한 자세한 내용은 제3장에서 다루도록 하겠다.

### 1) 계획단위 개발계획의 내용

- 건설부 장관은 주택건설사업 기타 대통령령이 정하는 대규모 개발사업의 시행구역으로서 주거환경의 개선과 토지의 효율적인 이용을 위하여 지정·공고한 구역안에서 건축기준을 완화하여 적용할 수 있게 한 것으로 건축법 제64조에 규정되어 있다.
- 이 제도는 신도시 건설을 지원하기 위해서, 특별주택사업구역내 사업승인을 얻어 건설한 경우, 기본계획을 제출하고 중앙건축위원회의 심의를 거쳐 건설교통부 장관의 승인을 받으면 대지안의 조경, 대지안의 공지, 건축물의 높이제한 등에 대한 건축기준을 완화 적용할 수 있도록 하고 있고, 기본계획을 종합적으로 심의하여 일부 법규정의 적용을 배제 또는 완화하는 특례 조치로 획기적인 이 제도는 대상구역으로 택지개발사업구역, 토지구획정리사업구역 등의 대단위 신 개발지를 대상으로 한다.
- 미국의 계획단위개발(PUD) 개념을 도입한 이 제도는 1991년에 도입된 이래

아직 적극적으로 활성화되어 사용되지 않고 있어서 그 활용도를 높이는 구체적인 방안의 마련이 필요하다.

## 2) 도시설계 및 상세계획제도의 유연적 수법

### □ 도시설계제도의 특별설계구역

- 도시설계는 그 근거법이 도시계획법과 건축법이며, 도시계획법에서 도시설계지구로 지정을 하면 그 지구에서 도시의 기능 및 미관의 증진을 목표로 하는 설계를 수립한다.
- 내용으로는 토지이용, 교통처리, 건축물의 위치, 규모, 용도, 형태 및 색채 등에 관한 규제, 도로, 상하수도 설치, 에너지 공급, 내상구역 및 주변지역의 조성 계획 등으로 되어 있다.
- 특별설계구역은 건축법 시행령 제109조에 규정되어 있는데, 도시설계지구에서 관련 토지소유권자의 수가 적으면서 규모가 큰 경우 또는 공공사업의 시행을 위하여 필요한 경우에 지정할 수 있다.
- 특별설계구역의 구체적 지정대상은 먼저 신시가지(개발)지구에서 도시미관 형성과 도시기능에 중요한 역할을 수행하는 곳과 현상설계 등에 의하여 특별한 건축계획을 수립하려고 하는 곳에 적용이 될 수 있다.
- 계획수립의 당시에는 세부적인 내용에 대한 결정은 유보하는 방식으로 개략적인 방향만을 제시한다. 그리고 나서 민간부문의 개발계획 수립시점에서 당해 개발사업 및 도시설계의 기본취지에 입각하여 개발계획의 내용을 검토하려는 유연적 대응수법으로 볼 수 있다.
- 특별설계구역제도의 지정 개념은 초기에는 일부 지정되어 사용되었으나, 최근에는 잘 쓰여지지 않고 있다.

### □ 상세계획제도의 특별설계단지

- 상세계획은 도시계획법에 근거한 것으로, 토지이용의 합리화, 도시의 기능, 미관 및 환경의 효율적 유지/관리를 목적으로 하고 있다.
- 계획내용은 지역지구의 지정, 변경, 도시계획시설의 배치, 가구 및 획지의 규모 및 조성계획, 건축물의 용도제한, 건폐율, 용적률, 건축물의 최고·최저 높이 제한, 기타 건설부령이 정하는 사항 등으로 이루어져 있다.

- 도시계획법에 규정되어 있는 것으로 상세계획구역 중 창의적 개발이 필요한 곳과 계획안의 작성시 상당한 시간이 소요되는 곳을 위해 지정된다.
- 특별설계단지의 구체적 지정대상은 복합개발이 필요한 곳, 지형이 복잡한 곳, 상세구역 중 현상설계를 하고자 하는 곳, 협의를 통하여 좋은 설계안의 유도가 가능한 곳, 공동주택단지의 '특별개발사업구역' 등으로, 별도의 개발안을 작성하는 것이 그 특징이다.
- 특별설계단지의 방법은 상세계획의 변경에 의한 방법과 상세계획 기간내 사전협의에 의해 결정하는 방법이 있으며, 그 과정은 다음과 같다.
  - ①상세계획의 입안시 특별설계단지를 지정
  - ②계획안 작성
  - ③별도의 승인과정 후 도시계획으로 결정
- 특별설계단지의 근본적인 취지는 '중요하고 핵심적인 지역에 복잡한 여건들을 수렴하여 구체적이고 3차원적인 계획을 수립'하는데 있다. 즉 계획수립의 당시에는 세부적인 내용에 대한 결정은 유보하는 방식으로 개략적인 방향만을 제시한다. 그리고 나서 민간부문의 개발계획 수립시점에서 당해 개발사업 및 도시설계/상세계획의 기본취지에 입각하여 개발계획의 내용을 검토하려는 유연적 대응수법으로 볼 수 있다.

## 第3章 例外認定制度의 概要

---

### 適用特例制度를 中心으로

#### 1. 適用特例制度의 概要

- 1.1 適用特例制度의 概念
- 1.2 適用特例의 判斷基準 및 法院의 立場
- 1.3 適用特例制度의 運營體制
- 1.4 都市別 運用의 特徵

#### 2. 日本의 適用特例制度 概要

- 2.1 制度 및 運營體系
- 2.2 關聯規定

#### 3. 韓國의 適用特例制度 概要

- 3.1 適用特例制度의 概要
- 3.2 運營體系
- 3.3 關聯 法規의 規定 內容



## 1. 適用特例制度의 概要

- 제2장에서 살펴본 것처럼 지역지구제의 유연적 운영의 한 수법인 예외인정 제도는 그 종류가 적용특례와 용도의 특별허용 등이 있다. 이 중에서 우리나라에는 1991년 건축법 개정으로 적용특례가 도입되었으며, 따라서 본 장에서부터는 예외인정제도 중 적용특례를 중심으로 살펴보겠으며, 제1절에서는 적용특례제도의 개요를 미국을 중심으로 살펴보고, 이어서 제2절, 제3절에서 일본 및 한국의 적용특례에 대해서 살펴보겠다.

### 1.1 適用特例(Variance)制度의 概念

#### □ 지역지구제 과정에서 적용특례의 특징

- 적용특례는, 지역지구제 법령의 경직적인 결정을 융통성 있는 다른 것으로 허가해 준다. 적용특례의 허가는 법 집행에서 오는 커뮤니티의 이익이 사소한 경우에 한해서, 그리고 법의 엄격한 적용이 토지소유자 개인에게 곤란을 주는 곳에 적당하다.
- 적용특례는 특정목적을 위한 개발권을 부여하거나 법에서 금지하는 것을 허용함으로써, 용도의 특별허용(Special Exception) 혹은 지역지구 수정·변경과는 다르다. 즉 용도의 특별허용은 허가된 용도를 승인하기 하지만, 신청의 내용이 법령에 거론된 적이 있는 구체적인 경우에 한하고, 지역지구 수정·변경은 법의 변화를 위한 입법부에 대한 신청이 포함되는 점에서 차이가 난다.
- 일반적으로, 적용특례는 법의 개정절차(Amendment Process)보다 구제방법에 있어서 더욱 직접적이고 보다 쉬운 수단이며 지역지구제의 단점을 치유할 수 있는 유일한 수단이다.
- 적용특례 절차는 토지재산이 미개발상태로 있는 것이 아닌 생산적인 용도로 될 수 있는 가능성을 확보한다. 또한 적용특례는 자의적이고 편의적인 속성을 가진 spot-zoning의 해악을 회피하는데도 도움이 되는 것으로 평가된다.

개개의 사정만을 고려하여 법의 수정을 행하는 spot-zoning은 지역지구제 과정을 총괄하여 통일성과 효율성을 약화시킨다.

## 1.2 適用特例의 判斷基準 및 法院의 立場

### 가. 판단기준

- 지역지구제 조정위원회가 적용특례를 허가 또는 거부할 것인지를 결정하는 데 있어서 따라야 할 대략적인 기준은 *Otto v. Steinhilber*의 판례에 안명되어 있다. 지역지구제 법령이 불필요한 곤란을 초래한다는 것을 증명하기 위하여, 토지소유자는 다음과 같은 것을 모두 증명해야 하며 이러한 것들이 그 기준으로 될 수 있다.<sup>1)</sup>

1. 그 지역에 허용된 용도로만 이용할 경우, 문제의 토지는 합리적인 수익을 가질 수 없다(재정적 곤란의 기준).
2. 소유자의 곤경은 zoning조례에 의해 생겨나며, 근린주구의 일반적인 상황에 기인하는 것이 아니고 독특한 상황에서 기인한다(독특성 기준).
3. 적용특례에 의해 허가받은 기준이 그 지역의 근원적인 성격을 바꾸지 않을 것이다(부정적 영향 기준).

- 세 가지의 기준이 모두 충족될 때에만 토지소유자의 개별적인 필요성이 공공복리보다 중요하다고 말해질 수 있다. 위에서 언급한 *Otto*의 판례에 의한 세 가지 기준에다 일반적으로 다음과 같은 두가지 기준을 추가한 다섯 가지가 적용특례의 경우에 기준으로 쓰인다.

4. 적용특례의 요구를 하는데 있어서, 원인이 되는 고충의 발생에 관해 소유자에게 귀책사유가 없어야 한다(자생고충의 원칙).

1) Robert A. Williams, jr, *The Law on Variance, Land Policy Roundtable, Policy Analysis Series No.207, Lincoln Institute of Land Policy, 1979, pp.5-8*



5. 적용특례에 의해 허가받은 사항이 조닝조례의 근원적 목표에 합치되고 기본계획에 역효과를 발생하지 않아야 한다(기본계획의 기준)

#### □ 재정적 곤란의 기준 (The financial hardship standard)

- 지역지구제 규제에 의해 합리적인 수익을 획득할 수 없는 토지의 경우, 토지소유자는 그의 토지에서 조닝법규에 의해 발생한 재정적인 곤란을 극복하기 위하여 적용특례를 시도할 수 있다.
- 토지가 비생산적인 용도로 제한되었거나, 허가된 용도가 더이상 경제적으로 실행될 수 없거나, 또는 토지가 어떤 허가된 용도로도 판매될 수 없음은 재정적인 곤란의 증거가 된다.
- 일반적으로 적용특례가 민원인에게 대단한 이익이 된다는 것만 입증하는 것은 Otto판례의 재정적인 곤란의 테스트를 만족시키지 못한다.
- 개발업사가 적합한 용도로부터 실현할 수 있는 수익보다 더 많은 비용을 토지에 지불하였다는 사유는 재정적인 곤란의 기준에 적합하지 않다.

#### □ 독특성 기준 (The uniqueness standard)

- 개별적인 필지의 독특한 환경이 원인이 되어서, 법규 준수에 곤란이 생긴다는 것을 입증해야 하며 근린주구의 일반적 상황에 의한 것이 곤란의 원인이 아니라는 것도 보여주어야 한다.
- 독특성 기준은 지역제 조정위원회의 행정적인 것(계획 그 자체)과 법률(조닝법규)에 직접적으로 이의를 제기하는 것을 제한한다. 즉 곤란함이 신청인의 필지에 독특하지 않고, 당해 지역에 일반적이라면, 전체지구의 조례의 제작성이 쇠퇴한 구제법이다.
- 세 가지 세부 기준으로 지형적 문제, 인위적으로 발생한 문제, 그리고 주변에 부적합 용도를 포함하는 지역지구제 등이 있다.

#### □ 부정적 영향 기준(The Negative Criterion)

- 적용특례허가 전과 후의 편익과 비용을 생각하여 적용특례가 이웃들에게 본질적인 변화를 주지 않을 것은, 소유주들에게 법령의 융통성 없는 집행이 사리에 맞지 않다는 것을 증명하는 하나의 기준으로 작용할 수 있다.

- 부정적 영향 기준을 평가하는데 보아야 되는 요소들은 적용특례가 교통문제와 밀접으로 인한 문제, 안전, 건강, 환경 등의 요소를 포함한다.
- *Otto v. Steinhilber*가 제시한 사례 가운데 주거지역에서 부분적으로 제한되는 스케이프장을, 적용특례를 통해서 만들기를 원했다. 대부분의 미국내 법원에서는 그 적용특례에 의해, 이웃들에게 결과적으로 사실상 어떤 곤란이 발생한다는 것이 인식되면, 일반적인 규정에 의해서 적용특례는 거절될 것이다. 이와같이 상업적인 용도의 건축물이 주거지역에서 허락되려면 신청자는 그 적용특례가 주변환경에 해로움을 유발하지 않을 것이라는 점을 입증해야만 한다.

□ **자생고충원칙(The Self-Created Hardship Doctrine)**

- 위에서 언급한 *Otto*판례의 세 가지 기준 이외에 대부분의 법원들은 소유자에 의해 주장된 고충이 소유자에 의해 유발된 것은 적용특례의 허가를 거부한다.
- 예를 들면, 소유자가 토지를 구획하면 개발이 불가능하게 되는데도, 그 땅을 나누어서 적용특례를 요구하는 것과 같이 스스로의 책임으로 인한 곤란은, 적용특례의 대상에 결코 들어가지 않는다.
- 이 원칙의 취지는 소유자가 적용특례로부터 부당한 이익을 얻는 것을 막고자 하는 것이다. 토지를 구입하고 나서 적용특례를 원하는 토지소유자가 자생고충원칙에 적용되는지에 대한 판단에서 권위의 남용의 문제가 남아 있다.

□ **기본계획의 기준(The Comprehensive Plan Principle)**

- 도시전체의 이익과 공익의 견지에서 그 방향을 설정한 도시기본계획에는 그 세부적인 지역시구의 구별은 담고 있지 않으나, 개개의 적용특례의 허가가 기본계획의 정신을 위반한 경우에는 허용되지 않아야 한다.
- 이러한 기본계획의 기준은 적용특례의 인정이 기본계획에서 설정한 토지이용조례와 토지이용정책의 목적과 정신을 담보할 수 있도록 하여, 균형되고 조화로운 도시발전을 가로막는 *spot zoning*을 억제하는데 큰 역할을 수행한다.

## 나. 적용특례에 관한 법원의 입장

- 법적인 재검토 기준에 대한 법원의 판단은 크게 보아 두 가지로 구분된다. 즉 위원회의 결정을 존중하여서 그 결정을 거의 반복하지 않는 것이 하나인데, 이는 주법원 대다수의 입장이다. 다른 하나는 그 결정 과정을 상당히 엄격하게 해석하여 적용특례의 조건을 강화하는 것으로, Massachusetts와 Pennsylvania주에서 이런 입장을 취하고 있다.

### □ 위원회의 결정을 존중하는 입장

- 전형적 사례는 캘리포니아의 *Otis v. City of Los Angeles*의 판례에서 볼 수 있다. 거기서 법원은 다음과 같이 말한다. 적용특례를 부여하는 행정적인 위원회를 허용하는 조닝법령은, 상대적으로 명확하지 않고 설득력 없는 법원에 의해 그 판단이 번복되는 것을 거부한다.
- 대체로, 대부분 주의 법원은, 특히 적용특례가 나타났던 곳에서는, 지방의 지역제 조정위원회의 판결에 대단한 경의를 나타낸다. 예를 들면 캘리포니아에서는 지역제 조정위원회에 의한 적용특례의 허가가 1966년 이전의 소송의 수준에서는 결코 뒤바뀔 일이 없다. 마찬가지로 뉴욕의 최근의 사례조사는 적용특례의 법적인 취소 결정이 드물다는 것이 지적되었다.

### □ 위원회의 결정을 엄격히 재검토하는 입장

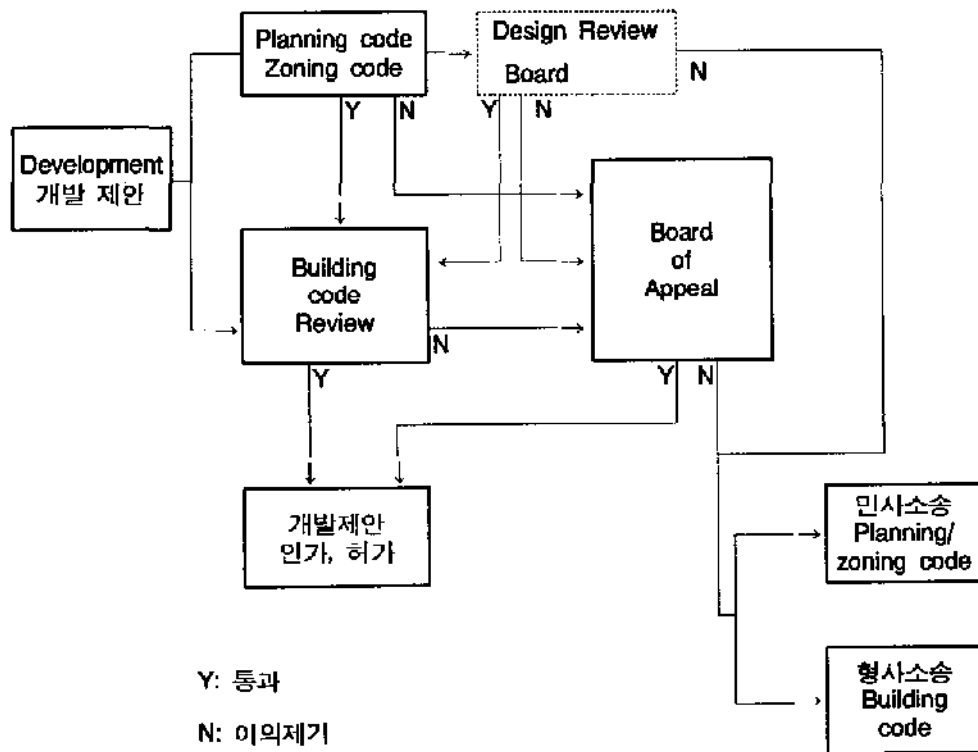
- 몇몇 주에서는 적용특례 과정에 관한 정밀한 심리를 행하고 있다. 적용특례 관련 법률 사례에서 많이 나온 Massachusetts(*Pendergast v. Barnstable BOA*)에서는 적용특례를 아주 인색하게만 허가해 왔다. 또한 Pennsylvania에서는 적용특례가 “지역지구제 법령으로부터의 특별한 이탈”이기 때문에 실질적이고 불가피한 상황에서만 허가될 수 있다고 하여 엄격히 하고 있다.
- 어떤 이는 만일 법원이 모든 가능성 내에서 적용특례의 허가를 더 정밀하게 재검토한다면 90% 이상이 무효일 것이라고 가정하였다.
- 이상과 같이, 미국의 법원이 위원회의 적용특례에 관해 어떻게 판단하는가에 대해서는 어떤 동일한 기준이 만들어질 수 없음을 알 수 있다. 비록 합리성 또는 이와 유사한 개념들을 대다수 법원들이 언급하고 있지만, 지방의 위원회가 기본으로 삼는 기준에 대해 구체적으로 판단하는 것은 꺼려 왔다.

### 1.3 適用特例制度의 運營體制

#### 가. 지역지구제의 운영절차 및 체계

##### □ 운영절차

- 미국의 지역지구제는 먼저 개발업자가 개발을 제안하는데서 시작하는데 이때 Planning code, Zoning code와 Building code Review를 거치게 된다. Planning code와 Zoning code를 거칠 필요가 없는 경우는 바로 Building code Review를 거쳐서 개발의 인·허가가 나오게 된다.



[그림 3-1] 개발인허가 진행과정

- Planning code와 Zoning code에서 검토를 거쳐야 하는 경우는 그 내부에 존

제하는 Design Review Board에서 도시적 스케일과 건축적 특징 및 지역지구 의 측면에서 검토를 행하고 나서 허가 여부를 결정한다.

- 이상 절차의 각 단계에서 복허 결정이 나는 경우에는 지역지구제 조정위원회(Board of Appeal)에 신청하거나 바로 법원에 소송을 함으로써 그 구제의 길이 보장되어 있다. 이 과정 중에서 지역지구제 조정위원회의 역할이 두드러지고 있는 것이 그 특징 중의 하나이다.

#### □ 운영체제

- 미국에서 전통적으로 토지이용규제는 지자체의 기능이였다. 주 차원이나 지역 차원에서 여러 지역에 걸친 규제가 시도되었지만, 토지이용규제는 여전히 주로 지방정부의 권한내에 남아있다.
- 이 중에서도 특히 지방계획위원회는 지방 차원에서 토지이용규제의 출발점을 제공한다. 위원회는 종합계획을 세움으로써 이를 제공할 뿐만 아니라 주의회에 대한 위원회의 충고는 조닝조례의 입법에 영향을 끼치게 된다. 계획위원회(Planning Commission)는 먼저 지역지구도(Zoning Map)를 위해 각 지구의 경계를 제안하는데서 그 기능을 시작한다. 그리고 나서 조례에 대한 모든 변경을 제안하고 감독하는데, 주로 조닝에 관계한 문제에만 자문적 역할을 수행한다. 그러나 어떤 지역에서는 기본계획 채택의 최종적인 권한을 가지는 경우도 있다.
- 토지이용규제의 실행은 계획의 전개나 조례의 시행 이상의 의미가 존재한다. 즉 시행하는 동안에는 규제에 관련된 이해관계나 적용상에 있어서 여러 가지 문제를 피할 수 없다. 이때 지역지구제 조정위원회(Board of Appeal)가 이러한 문제를 해결하기 위하여 존재한다. 이때 조정위원회는 적용특례와 용도의 특별허용 등의 것들에 대해서 주로 다루고 있다. 어떤 지역에서는 조례의 불명확한 조항을 명확히 해주거나 도면상의 경계를 확실히 해주는 경우도 있다.

### 나. 지역제 조정위원회(Board of Appeal)의 운영

#### □ 지역제 조정위원회의 권한

- 표준 주 지역지구제 수권법 제7조와 동조례에 포함된 일반규칙 또는 특별규

칙에 따라 적용특례(Variance)를 인정할 수 있는 권한이 지역제 조정위원회에 부여되어 있다. 지역제 조정위원회는 다음과 같은 세 가지 기능을 가지게 된다.

- 첫째, 행정관리가 표준주지역지구제법과 이에 의해 채택된 조례를 집행함에 있어 발한 명령, 요건, 결정 혹은 판결에 오류가 있다고 주장되는 경우, 그 이외의 청취와 결정권한, 둘째, 조례에 규정된 용도의 특별허용과 관련한 신청자의 의견청취와 결정권한, 셋째, 대지의 특별한 조건으로 인하여 조례의 집행이 「불필요한 곤란」을 초래하는 경우에는 공익에 반하지 않고 동조례의 정신이 준수되어 실제적 정의가 실현되도록 동조례에 대한 적용특례를 인정하는 권한 등을 가지고 있다.
- 이 법의 다른 규정에는 위원회에서 위에 언급한 권한을 사용할 경우 이 법의 조항에 따라 조정신청을 거부하거나 확정하고, 전체 또는 부분을 명령, 요구 또는 결정을 수정할 수 있다고 규정하고 있다.

#### □ 지역제 조정위원회의 구성

- 지역제 조정위원회의 구성은 법적으로 정해진다. 조정위원회의 형성과 조직 구성은 계획위원회의 창설과 병행하여 이루어진다. 전형적으로 주법은 지방정부의 공무원이나 지방의회로 하여금 정해진 수(대개 5~7인)의 시민을 지명하고 정해진 기간(대개 2~3년)동안 위원회를 위해서 봉사하도록 한다.
- 위원회의 구성원을 해임할 수도 있다. 예를 들어 주법은 위원회의 구성원이 공청회 후에 고소를 당할 경우, 임명된 위원을 해임할 수 있도록 하고 있다. 나아가 지역제 조정위원회의 구성원은 계획위원들이 그러하듯이 편견이나 독선으로 인하여 자격을 박탈당할 수 있다. 자격박탈의 사유는 많이 존재한다. 구성원은 불법자금을 획득한 경우, 재산상의 이익을 얻었을 경우, 심의대상에 친지들이 들어 있을 경우에는 자격을 박탈당할 수도 있다.
- 자격의 박탈, 개개의 사실에 다음과 같은 사유가 있다.
  - 첫째, 위원회의 구성원이 소유한 재산이 위원회의 결정에 직접적으로 영향을 받을 경우 이는 명백한 자격박탈의 사유가 된다.
  - 둘째, 구성원의 업무가 위원회의 조정대상에 관련된 경우는 소송과정에서 자격박탈의 원인이 된다.

셋째, 신청인과 친척관계에 있을 경우 자격은 상실되며, 위원과 신청인간에 별다른 관계가 없을 경우는 그렇지 아니하다.

마지막으로, 소송에 앞서 자신의 견해를 표현하였을 경우 자격을 상실하게 된다.

#### □ 위원회 조치의 법적 효과

- 계획위원회와 같이 지역제 조정위원회는 입법부도 행정부도 아니지만 그 결정은 계획위원회보다 큰 법적 효력을 가지게 된다. 위원회의 결정은 지방의회에 의해 다시 심판 받지 않는 준사법기관의 지위를 가진다. 위원회의 결정은 최종결정으로서 구속력을 가지게 된다. 물론 위원회의 결정은 이후에 그 합리성에 대해 사법부의 심리를 받기 쉽다.
- 위원회의 결정은 그 완결성에 있어 두 가지 한계를 가지고 있다. 위원회의 결정은 사실에 의거한 정보에 의한 최종 결정일 뿐 기본적 원칙에 대한 최종 결정은 아니다. 또한 위원회의 결정이 법적으로는 최종적이지 않다(특히 조닝조례와 관련된 사항에 대한 해석에 대한 사항일 경우).

## 1.4 都市別 運用의 特徵

### 가. 시애틀

#### □ 적용특례의 개요

- 적용특례는 특수한 대지형상으로 인해 개발기준을 적용하기 어려울 경우 이 기준을 완화할 수 있도록 허용하고 있다. 그러나 적용특례는 대지의 특수한 형상으로부터 제기된 것이 아닌, 개인적 어려움이나 여타의 경우에는 허용되지 않는다. 예를 들어 적용특례는 단독주택지역내의 상업용도는 허용할 수 없다.

#### □ 적용특례의 조건

- 적용특례는 토지이용조례의 23.40.020조에 명기된 모든 조건을 충족시킬 경우 허용된다. 이들 조건을 요약하면 다음과 같다.

1. 소유자나 관계인의 귀책사유가 없이, 대지의 크기, 형상, 입지, 환경 등 대  
상 토지의 특수한 물리적 조건 때문에 토지이용조례를 엄격하게 적용하면,  
동일한 지역안 혹은 근접지의 재산권이나 기타 권리를 침해할 우려가 있을  
경우
2. 적용특례를 통한 구제의 정도는 어려움을 극복하기 위하여 필요한 정도로  
최소화하고 특례를 형성하지 않도록 해야 한다.
3. 적용특례의 허용은 근접한 재산권에 부의 영향을 끼쳐서는 안된다.
4. 토지이용규제의 엄격한 적용이 과도하면서 불필요한 어려움의 원인이 된  
경우.
5. 적용특례의 허용은 토지이용조례와 토지이용정책의 목적과 정신을 구현할  
수 있어야 한다.

#### □ 적용특례의 적용례

- 적용특례는 건축물이 경사지나 특수한 필지 위에서 최소대지면적을 확보하  
기 위한 경우에 전폐율의 최대한도를 초과할 수 있도록 허용된다. 다른 경  
우, 적용특례는 기존 건축물의 개축을 통해 최소대지면적, 건축신 후퇴를  
확보할 수 있어야 하고, 그 대지 및 구조가 어떠한 대안도 없을 경우 최대  
전폐율을 초과하는 것을 허용하고, 소유자에게 주변의 소유자들처럼 동일한  
권리를 허용할 수 있어야 한다.

### 나. 샌프란시스코

#### □ 조닝담당관의 역할

- 샌프란시스코에서는 조닝 담당관이 위원회 이전에 판단하도록 되어 있어 그  
역할이 특히 크다. 조닝 담당관은 적용특례의 적용여부를 결정한다.
- 담당관이 지역제 조례의 일반적인 목적, 일반적 법칙이나 특수한 법칙에 어  
긋나지 않고 조례의 엄격한 적용으로 인한 ‘실제적 곤란’이나 ‘불필요한 곤  
란’을 극복하기 위하여 필요한 경우에 한하여 적용특례를 승인할 수 있다.
- 대지의 계분할이 예상될 경우, 조례내에서 특별히 금지한 광고의 경우, 특권  
을 형성한 경우, 조례의 정의를 변화시킬 우려가 있을 경우 등에 대해 적용  
특례는 전부 또는 부분적으로 인정되지 않는다.



### □ 적용특례의 절차

- 적용특례는 대지 소유자나 권리인의 신청으로부터 시작된다. 조닝 담당관은 적용특례의 신청에 대하여 공청회를 개최하여야 하며, 조례기준의 10% 미만에 해당하는 경우에는 공청회의 개최여부를 적권으로 결정할 수 있다. 담당관은 적용특례의 대상부지 여건이 다음 사항에 해당하는가를 명기하여야 한다.
  1. 대상부지가 그 지구내의 유사한 부지에 적용되는 용도를 적용하기에 예외적이거나 특수한 상황이 있는가?
  2. 신청인이나 대지소유자의 속성으로 인한 것이 아닌, 대지여건의 예외성이나 특수한 상황이 이 법의 엄격한 적용으로 인한 ‘실제적 곤란’이나 ‘불필요한 곤란’을 초래할 경우인가?
  3. 지구내에 다른 토지 소유자들처럼 재산권의 향유가 가능하도록 하기 위해 적용특례가 필요한 경우인가?
  4. 적용특례의 인정이 공익을 저해하거나 인접대지 소유자들에게 해를 미치지 않는가?
  5. 적용특례의 인정이 조례의 목적에 합치되고 기본계획에 역효과를 발생시키지 않는가?
- 담당관이 명기한 사항에 따라 적용특례의 전부 또는 일부를 거부하거나 승인할 수 있으며 담당관은 신청인에게 이를 통보하여야 한다. 담당관이 서면 결정한 사항은 신청인이 적용특례 허용위원회에 심의를 신청하는 경우를 제외하고 10일 이후에 효력을 가지게 된다.
- 담당관이나 위원회가 적용특례를 인정할 경우 지역제 조례의 목적을 유지하기 위하여 조건을 부여하게 된다. 이러한 조건을 위반할 경우 적용특례는 효력을 상실하게 된다. 조건에는 적용특례가 인정되는 기간이 포함된다.

## 2. 日本의 適用特例制度 概要

### 2.1 制度 및 運營體系

#### 가. 제도체계의 개요

- 일본의 예외인정제도는 크게 보아 특례허가와 기존 건축물의 적용제외로 나뉘어 진다. [그림 2-3] 참조
- 적용특례(Variance)에 해당되는 경우로, 특례허가의 세 가지 분류 중에서 방화지역 등에서 외벽의 위치특례와 특정행정청에 의한 특례허가 가운데 11종이 적용특례에 해당된다. 또한 기존 건축물의 적용제외 중에서 건폐율, 용지를 부적합의 경우가 적용특례에 해당한다.
- 용도의 특별허용(Special Exception)에 해당되는 것은 특례허가 중에서 특정행정청에 의한 특례허가의 1종이 해당된다.
- 한국과 미국의 분류와는 상이한 점으로 한국과 미국은 실제 제도와 예외인정제도의 유형이 대체로 일치하는 경향이 보이나, 일본의 경우는 하나의 제도 속에 각 유형이 포함되어 있어서 따로 떼어내서 파악하기가 곤란한 것을 들 수 있다.

#### 나. 건축심사회의 운영체계

##### □ 건축심사회의 역할

- 특정행정청이 행하는 건축기준법상의 특례허가는 12종류 존재한다. 허가시에는 건축심사회의 동의를 필요로 하는 것이 많다. 그밖에 이해관계자에 대한 공개 청문회의 개최를 필요로 하는 것도 있다.
- 건축심사회는 이외에 건축주사가 행한 건축 확인 등과 건축감시원의 반명령 그 외의 건축행정사무에 대한 불복이 있을 경우의 심사청구를 제3자적 입장에서 공정한 심사를 하고, 재결하는 역할을 가지고 있다.
- 즉, 특정행정청, 건축주사, 건축감시원의 처분까지의 부작위에 대한 심사청구는 직접, 도도부현의 건축심사회에서 다루는 것으로 되어 있다.
- 행정상의 불복에 대한 심사청구는 일반적으로 행정불복심사법에 의해서 처

분되고 있지만, 건축행정은 건축확인 등 건축기술상의 전문지식을 필요로 하는 경우가 많기 때문에 일반적인 불복심사는 별도의 건축심사회를 만들어서 특별히 심사하는 것으로 되어 있다.

#### □ 건축심사회의 구성

- 건축심사회는 5~7인의 위원으로 구성되는 위원은 법률, 경제, 건축, 도시계획, 공중위생 또는 행정에 관한 경험과 지식을 갖고 있는 사람으로 두고, 공정한 판단을 할 수 있는 자로서 시정촌장과 도도부현지사가 임명해서 임기는 2년이다.
- 심사의 공평을 기하기 위해 법으로 정해져 있는 특별한 사유가 있지 않으면 임기 중에 해임되지 않게 되어 있다.

#### □ 건축심사회의 특례허가에 대한 동의

- 특정행정청에 의한 특례허가는 전무해서 12종류가 있지만 건축심사회의 동의를 필요로 하는 것은 다음 9종류가 있다.
  - 1) 도로 내에 두게 되는 건축허가(건축기준법 제44조)
  - 2) 벽면선 밖에 두게 되는 건축허가(건축기준법 제47조)
  - 3) 용도지역에 두게 되는 건축허가(건축기준법 제48조제1항부터 제8항까지)
  - 4) 건축물의 용적률의 특례허가(건축기준법 제52조)
  - 5) 건축물의 높이허가(건축기준법 제55조)
  - 6) 일조에 의한 건축물의 높이의 특례허가
  - 7) 고도이용지구에 있어서 용적률, 건폐율, 건축면적 또는 벽면의 위치에 대한 특례허가(건축기준법 제58조제1항제3호)
  - 8) 고도이용지구에 있어서의 건축물 각부분의 높이 허가(건축기준법 제59조제4항)
  - 9) 총합실제제도에 의한 용적률 또는 각부분의 높이 특례허가(건축기준법 제59조의 2)
- 특정행정청은 상기 허가를 사용할 때 미리 건축심사회의 동의를 얻어야 한다.

#### □ 건축심사회에 대한 심사청구

- 특정행정청의 건축주사 또는 건축감사원이 건축기준 법령 또는 조례의 규정

- 에 의해 행한 일에 부작위에 대해서 불복을 하는 자는 건축심사회에 대해 심사청구를 할 수 있다. (건축기준법 제9조 제1항)
- 특정행정청에 있는 시장·군·구청장(건축기준법 제97조의 2에 의한 특정행정청), 거기에 두는 건축주사 혹은 건축감시원의 처분 또는 부작위에 대한 심사청구는 도도부현의 건축심사회에 대해서 행한 것으로 한다.(건축기준법 제97조의 2제5항)
- 건축심사회에 재결에 불복이 있는 자는 건설대신에 대해서 재심사 청구를 할 수가 있다.(건축기준법 제95조)

## 2.2 關聯規定

### 가. 특례허가의 내용

#### 1) 특례허가의 개념

- 각 용도지역에서는 원칙적으로 그 지역에 건축할 수 있는 것과 그렇지 못한 것으로 분류되어 있어서 건축제한이 있다. 그러나 특정행정청이 각각의 용도지역·지구의 취지에 반하지 않는 한, 지역·지구의 편익을 해하지 않는다고 인정되거나 또는 공익상 해가 되지 않는 경우에 한해서 원칙적으로 제한되어 있는 건축물의 경우도 예외적으로 허가가 가능하다.
- 특정행정청이 이러한 허가를 하는 경우에는 사전에 그 허가와 이해관계가 있는 자가 참석한 공개된 청문회를 열어야 함과 동시에, 건축심사회의 동의를 얻지 않으면 안된다.
- 용도지역지구에 의한 제한 이외의 경우에도, 법에 규정이 되어 있는 경우에 한하여 그 제한을 완화할 수 있으나 그 허가 요건과 절차는 조금씩 다르게 규정되어 있다.
- 대부분의 특례허가는 건축심사회 및 소방장의 동의를 거치고, 용도지역에 있어서의 건축허가의 경우(용도의 특별허용)는 주민 청문회를 거쳐서 동의를 얻도록 하고 있다.

## 2) 특례허가의 종류

### □ 특정행정침체에 의한 특례허가(12종)

- ① 도로 내에 있어서 건축허가(건축기준법 제44조)
- ② 벽면선외에 있어서 건축허가(건축기준법 제47조)
- ③ 용도지역에 있어서 건축허가(건축기준법 제48조 제1항에서 제8항까지)
- ④ 특수건축물 등 부지허가(건축기준법 제51조)
- ⑤ 건축물의 연면적의 특례허가(건축기준법 제52조)
- ⑥ 건축물 높이의 허가(건축기준법 제55조)
- ⑦ 일영에 의한 건축물의 높이의 특례허가(건축기준법 제56조의2)
- ⑧ 고도이용지구에 있어서 건축물의 연면적의 부지면적에 대한 비율·건축면적의 부지면적에 대한 비율, 건축면적 또는 벽면의 위치의 특례허가(건축기준법 제59조)
- ⑨ 고도이용지구에 있어서 건축물의 각부분의 높이의 허가(건축기준법 제59조)
- ⑩ 부지 내에 넓은 공지를 갖는 건축물의 연면적의 부지면적에 대한 비율 또는 각 부분의 높이의 특례허가(건축기준법 제59조의 2)
- ⑪ 용급 가설건축물의 존속허가(건축기준법 제85조 제3항)
- ⑫ 가설 건축물의 건축허가(건축기준법 제85조 제4항)

### □ 방화지역·준방화지역내에 있는 방화구조외벽의 위치특례

- 건축기준법 제65조(인지정계선에 접한 외벽)의 규정에 의하면 방화지역 또는 준방화지역에서는 인지 경계선에 접근해서 건축할 수 있도록 하고 있다.
- 민법 제234조(건물축조에 관한 거리확보)에 의하면 인지 정계선으로부터 50cm이상의 거리를 띄워야 하나 건축기준법 제65조가 우선한다.

## 나. 기존 부적격 건축물에 대한 적용제외

### 1) 기존 부적격 건축물의 개념

- 현행의 법률에서는 적합하지 않아도 법률시행 전부터 존재한 건축물인 「기존 부적격 건축물」에 대해서는 법률 불소급의 원칙에 따라 부적합 부분 규

- 2) 건축기준법 제2조 25호에 특정행정침체의 정의에 대해 「특정행정침 : 건축주사를 둔 시정촌의 구역에 대해서는 당해 시정촌의 장을 말한다. 그 외 시정촌의 구역에 대해서는 도도부현지사를 말한다」가 있다.

정을 적용하지 않는다.(건축기준법 제3조제2항)

- 그러나, 기존 부적격 건축에 대해서도 언제까지나 기득권의 경우에서 생각되어진 것이기 때문에 증개축의 공사 등을 행하는 경우에는 그것을 기회로 현행의 법률에 적합한 형태로 바꾸게 된다.(건축기준법 제3조제3항)
- 너무 엄격하게 하는 것도 흑독하기 때문에 작은 범위의 증개축과 유사용도 간의 용도변경은 완화조치를 인정하고 있다.(건축기준법 제86조의2, 제87조제3항, 건축기준법 시행령 제8장)

## 2) 도시계획 규정의 부적격 건축물에 대한 조치명령

- 법령상에서는 위반이라고 말하지는 않지만 건축물의 부지, 구조, 건축선비 또는 용도가 제3장의 도시계획 규정에 적합하지 않는 기존 부적격 건축물에서 특정행정청이 공익상 현저하게 지장이 있다고 인정될 때는 그 건축물 소재지의 시정촌의회가 보상을 하는 것을 전제로 동의한 경우에 한해서 특정행정청은 일정한 조치를 명할 수가 있다.(건축기준법 제11조)
- 특정행정청은 그런 경우의 취득조치로는 그 건축물의 제거, 이전, 수선, 모양체, 사용금지 또는 사용제한을 명할 수가 있다.
- 건축물 소유자 등이 보상기에 불만이 있을 때, 명령에 대해서 불복이 있을 때는 건축심사회에 대해서 심사청구를 한다.(건축기준법 제94조)

### □ 건폐율 부적합의 기존 부적격 건축물

- 건폐율이 지정되거나 변경된 경우에 있어서, 이미 존재한 건축물의 건폐율이 규정에 적합하지 않게 된 건축물은(중전의 건축물의 규정에 위반되었지만 않은 한도로 있으면서) 존속해서 있는 한, 규정에 적합하지 않아도 제재를 받지 않는다.
- 그러나 이러한 부적합 부분을 가지고 있는 건축물은 증축, 개축, 대규모의 수선 또는 대규모의 형태 변경을 행하는 경우에는 그 시점에서 법령이 적용할 수 있도록 증개축을 기회로 법령에 적합한 형태의 건폐율을 개정해야 할 것이다.
- 건폐율에 관해서 기존 부적격 건축물은 약간의 증개축에 관해서도 규정을 엄격히 적용하면 너무 흑독한 경우가 있으므로, 증개축을 할 때 건폐율에 적합한 모양으로 고치시 않아도 된다.

### □ 용적률 부적합 기존 부적격 건축물의 특례

#### ● 내용

- 용적률의 규정이 적용될 때 기존의 건축물에 용적률의 규정이 적합하지 않은 건축물(기존 부적격 건축물)에 대해서는 건축기준법 제86조의2의 규정에 따라 정령(건기령 제137조의5)에 정해진 범위내에서 증축 또는 개축을 행할 수 있다.

#### ● 사례

- 이 밖에는 다음과 같이 자동차 차고를 증개축하는 경우의 특례의 경우는 다음과 같다.
  - (1) 증축 또는 개축에 관한 부분이, 증축 또는 개축 후에 자동차 차고 등 용도로 내놓는 건물로 있는 것.
  - (2) 증축 전에 있게 된 자동차 차고 등의 용도로 쓰이지 않은 부분의 상면적의 합계가 용적률 적용시에 두게 되는 자동차 차고 등의 용도로 쓰이지 않는 부분의 상면적의 합계를 초과하지 않는 것.
  - (3) 증축 또는 개축 후에 있게 된 자동차 차고 등의 용도에 쓰이게 된 부분의 상면적의 합계가, 증축 또는 개축 후에 있게 된 그 건축물의 1/5을 초과하지 않는 것

### □ 기존 부적격 건축물의 용도변경

- 기존 부적격 건축물을 용도변경하는 경우는 건축 기준법상의 규정이 준용되기 때문에 우선 그들의 규정에 적합하도록 건축물을 고치던가 그들 규정의 적용이 안되는 용도의 것의 용도변경이 아니면 용도변경이 가능하지 않다.
- 단, 규정을 준용을 받지 않는 경우 즉 정령(건축기준 시행령 제137조의 10)으로 지정하는 유사한 용도 상호간일 때 또는 용도의 변경이 정령으로 정한 범위 내에 있을 때는 가능하다. 단 증축, 개축, 대규모 수선 또는 대규모 모양 교체를 수반한 경우, 전기의 규정의 준용을 받는다.

### 3. 韓國의 適用特例制度 概要

#### 3.1 適用特例制度의 概要

- 한국에 있어서 예외인정제도는 제2장에서 살펴본 유형 중에서 적용특례제도만을 도입하고 있다. 우리나라 적용특례제도의 규정은 일반적 개념의 Variance 개념인 「적용완화」규정과 기존 건축물에 적용되는 「기존 건축물 특례」규정으로 나뉘어 있는 점이다.
- 미국의 경우는 기존 건축물의 특례를 따로 분리할 정도로 그 비중이 높지 않으나, 우리의 경우 상대적으로 규모가 적은 대지가 많은 등의 이유로 해당 사항이 많아 토지소유자를 안정적으로 보호해야 할 필요성이 상대적으로 크다는 특수성에 기인하는 것으로 판단된다.

#### □ 적용특례(Variance)제도의 도입과정

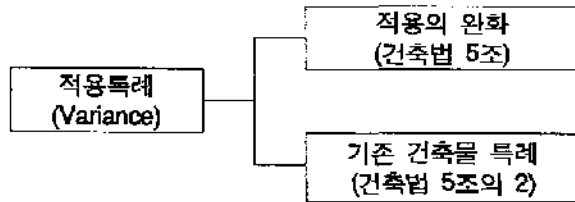
- 적용특례제도는 1991년 5월 31일자로 개정된 건축법에 도입되었으며, 이것은 미국의 적용특례와 유사한 제도이다. 용도지역제의 운영상 경직성을 보완하기 위한 것으로 모든 대지에 대해 획일적인 용도지역제의 규정을 원래대로 엄격히 적용하는 경우 특수한 물리적 주변환경, 지질, 형태, 지형조건으로 보아 건축이 불가능한 부적격 대지가 될 경우 이를 해소하기 위한 것이다.
- 우리나라에 도입된 당시에는 건축법 제5조 [적용의 특례]의 규정으로 도입된 것으로, 크게 보아 두 가지로 구분될 수 있다. 이 두 가지는 적용의 완화에 관한 것과 기존의 건축물 등의 특례에 관한 것으로 볼 수 있는데 1996년부터 시행하기로 된 건축법의 1995년 개정 이전에는 같은 조에 있었으나, 개정 후에는 건축법 제5조 [적용의 완화]와 건축법 제5조의 2 [기존의 건축물 등에 대한 특례]로 구분하여 규정하고 있다.

#### □ 적용의 완화조항

- 건축법 제5조에서 규정하고 있는 [적용의 완화]는 건축법의 규정을 적용하



는 것이 매우 불합리하다고 인정되는 대지 또는 건축물에 대하여 이 법의 기준을 완화하여 적용할 수 있는 것으로 규정하고 있으며 시행령 제6조에서 그 제한을 두고 있다.



[그림 3-2] 우리나라의 적용특례제도의 규정

□ 기존 건축물의 특례조항

- 제5조의 2에서 규정하고 있는 [기존의 건축물 등에 대한 특례]에서는 법령의 제정·개정이나 기타 대통령령이 인정하는 사유로 인하여 대지 또는 건축물이 이 법의 규정에 부적합하게 된 경우에 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 건축을 허가하는 것으로 규정하고 있다. 그리고 그 시행령 제6조의 2에서 대통령령이 정하는 사유를 나열하고 있다.

□ 적용특례제도의 특색

- 현재 건축법과 그 시행령에서는 두 가지로 분류하여 규정하고 있으나, 본 연구의 수행 중에 나타난 것을 살펴보면 적용완화는 적용사례가 거의 없는 것으로 드러났으며 기존의 건축물 등에 관한 특례규정이 대부분인 것으로 판단되었다.
- 기존의 건축물 등에 관한 특례 중에서도 특히 도시계획의 결정·변경 또는 행정구역의 변경으로 인하여 적합하지 않게 된 경우와, 건축선의 후퇴로 인하여 대지면적의 최소한도에 미달하게 된 대지, 도시계획시설의 설치, 토지구획정리사업의 시행 또는 도로법에 의한 도로의 설치로 인하여 적합하지 아니하게 된 대지 또는 건축물에 대한 완화가 대부분을 차지하고 있다.

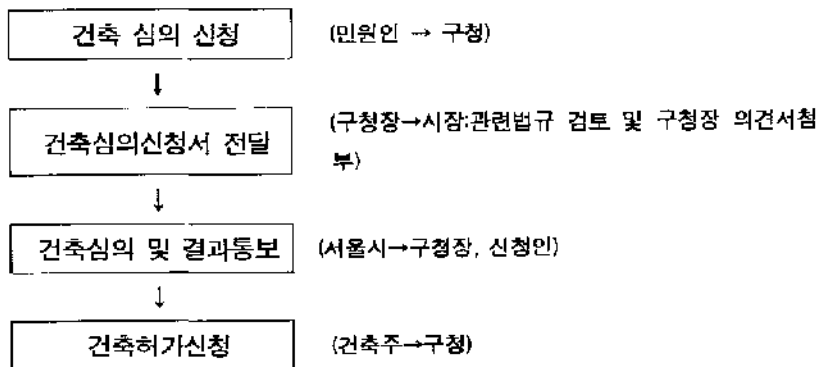
### 3.2 運營體系

#### □ 적용특례제도의 운영체제와 건축위원회

- 한국의 예외인정제도인 적용특례제도는 건축위원회에서 그 가부를 판단하는 권한을 가지고 있다. 건축위원회의 운영특성을 살펴보면 다음과 같다.
- 적용완화의 운용은 건축법 제5조 제2항에 의해서 주민공람 또는 공청회를 거쳐, 건축위원회의 심의를 허가할 수 있고, 기존 건축물 특례의 경우는 필요시 건축위원회의 심의를 거치도록 되어 있다.
- 결국 적용특례라는 행정재량권적 제도가 본래의 취지를 살려 성공적으로 운용되지 위해서는 건축위원회의 역할이 무엇보다 중요하다.
- 이 제도가 무분별하게 남용될 경우 법적용의 형평성 면에서나 규제의 안정성 면에서 커다란 혼선을 빚을 수도 있으므로, 이 제도를 운영하기 위해서 필요한 지침을 명시함으로써 이를 방지할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 지자체의 건축조례에서 이에 대한 규정은 누락되어 있다.
- 건축위원회가 이 제도를 적용할 때 부딪히는 문제는 '적용상의 특별한 곤란'에 대한 판단기준이다.

#### □ 건축심의 절차

- 심의 절차는 민원인이 구청에 적용특례를 신청하게 되면 구청장이 시장에게 그 신청서를 전달하고 시장은 구청장에게 그 결과를 통보하도록 하고 있다.



[그림 3-3] 건축 심의 절차

#### □ 건축위원회의 취지 및 목적

- 건축위원회는 행정 담당자와 관계 전문가들로 구성된 심의기구로서 조례·규칙의 제정, 개정, 폐지를 포함한 건축법령 시행에 관련된 전반적인 사항을 다루며 합리적이며 효율적인 건축행정을 하는 데 취지를 두고 있다.
- 위원회 설치 목적으로 농익성의 추구, 거시적 도시환경의 통일성과 다양성 추구, 상충된 이익의 조정, 건축적 창조성의 권장, 격려 등을 추구하고 있으며, 심의에 있어서 보편적 형평의 개념을 법정신에 의거해 판단하고 건축가의 창의적 의도를 격려하며 개인적 취향의 배제, 자율적 유도, 기술자문 등의 제공을 행하고 있다.

#### □ 구성 및 심의대상

- 건축위원회는 건설교통부의 중앙건축위원회와 서울특별시·광역시·도·시·군·구의 지방건축위원회가 있다. 이중 적용특례제도에 관한 심의를 담당하고 있는 것은 지방위원회이며 서울시의 경우는 자치구 건축위원회에서 담당한다.
- 서울특별시 건축위원회는 건축지도과 소관인 미술위원회와 도시경관과 소관인 도시설계위원회로 나뉘어져 각기 대상을 달리한다. 또한 그 심의 대상은 서울특별시 건축조례의 제정·개정, 도시설계의 수립 및 자치구 도시설계의 승인, 건축선의 지정에 관한 승인, 건축기준의 완화 적용, 특정가구정비사업의 재정비, 고도지구 안의 높이제한 완화 등을 대상으로 하고 있다.
- 자치구 건축위원회는 자치구 건축조례에 의거 특정구역내 건축물 및 10세대 이상 공동주택의 건축심의, 도시설계구역내의 이면도로에 접한 대지의 도시설계 조정 심의, 미술장식품 심의 등을 행한다.
- 위원회의 구성은 건축에 관한 종합 검토가 가능하도록 전문분야별로 위원을 위촉하는데, 구체적으로는 건축계획, 설계 및 환경, 건축시공 및 구조, 도시설계, 토목, 기계설비, 전기설비, 미술, 도시교통, 색채, 조경 등의 전문가로 구성된다. 이때 전체 위원수는 10인 이상 50인 이내로 한다.

#### □ 운영의 문제점

- 건축위원회의 운영은 상시 운영이 아닌 한달에 두 세번 필요시 모여 많은 안건을 검토하는 방식으로 진행된다.
- 적용특례제도 중 적용완화 규정은 순수한 의미의 적용특례(Variance)개념으로

로 준사법적 판단을 하여야 하나, 기존 건축위원회에서 이를 다루도록 되어 있어 심도 있는 판단도 어렵거나 결정에 따른 법적·행정적 책임이 위원회에 있는 것이 아니라, 담당 공무원에 있는 판단을 안고 있어 운용의 한계를 갖고 있다고 볼 수 있다.

### 3.3 關聯 法規의 規定 內容

#### 가. 적용완화 규정

- 적용의 완화는 건축법 제5조 제1항에 의하여, 건축법의 적용이 곤란하다고 인정되는 대지 또는 건축물의 경우 시행령이 정하는 바에 따라 법령 등의 규정을 일부 완화하여 적용할 수 있도록 되어 있고, 시행령 제6조 제1항 1호에 의하면, 주변의 여건으로 적용완화를 하는데 그 전제조건으로

- 가. 공공의 이익을 저해하는 경우
- 나. 주변의 대지 및 건축물에 지나치게 불이익을 주는 경우
- 다. 도시의 미관이나 환경을 현저히 저해하는 경우

의 세 가지에 있어서는 적용완화대상에서 제외하고 있다.

[표 3-1] 건축법 제5조 1항의 규정에 의한 적용완화

건축법 제5조 제1항	시행령 제6조 제1항	시행규칙 제3조 제1항, 제2항
①건축법의 적용이 곤란하다고 인정되는 대지 또는 건축물의 경우 시행령이 정하는 바에 따라 법령 등의 규정을 일부 완화하여 적용할 수 있다. ②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 건축기준을 완화하여 적용하고자 하는 경우에는 미리 주민공람 또는 공청회를 거쳐 제4조의 규정에 의한 건축위원회(이하 "건축위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.	1.주변의 여건을 철저히 살피고 때 법령 등을 관하여 적용하는 것이 적당하다고 인정되는 대지 또는 건축물. 단, 다음의 경우는 제외함. 가. 공공의 이익을 저해하는 경우 나. 주변의 대지 및 건축물에 지나치게 불이익을 주는 경우 다. 도시의 미관이나 환경을 현저히 저해하는 경우	①완화 가능 규정 제26조 건축물의 유지관리 제29조 건축물 대장 제38조 구조내력 등 제44조 지하층의 설치 제47조 견제물 제59조 건축물의 열손실 방지 제72조 승벽 등 공작물에의 준용 제73조 면적·높이 및 층수의 산정

- 적용하는 규정 : 제3장 건축물의 유지·관리(법 제26조-제29조), 제5장 건축물

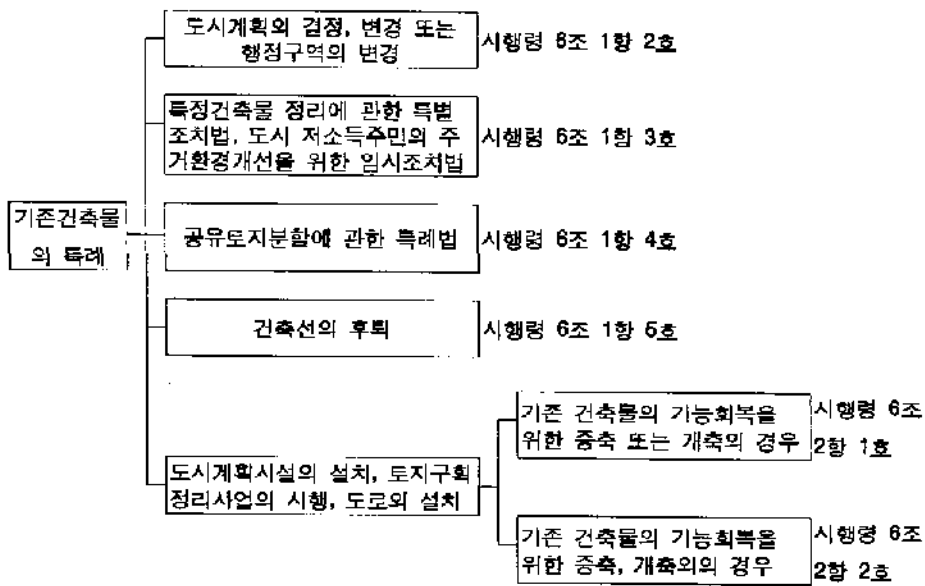
의 구조 및 재료(법 제38조-제44조), 밀도 및 높이제한 규정(법 제47조-제54조), 제7장 건축선비(법 제55조-제59조), 용벽 등 공작물예의 준용(법 제72조), 면적·높이 및 층수의 산정(법 제73조)

- 건축법규상으로는 건축법 제5조 제1항이 여기에 해당하고 시행령에는 제6조 1항의 1호가 시행규칙에는 제3조1항에 규정되어 있다.

### 나. 기존 건축물 특례 규정

#### □ 내용상 유형

- 기존 건축물의 특례를 그 특례의 원인이 되는 내용에 따라 유형을 구분하면 [그림 3-4]와 같이 다섯 가지로 나뉘어 진다.



[그림 3-4] 기존건축물의 특례유형(내용상 유형)

- 첫째 도시계획의 결정, 또는 행정구역의 변경, 둘째 특정건축물 정리에 관한 특별조치법, 도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법, 셋째 공

유도지분할에 관한 특례법, 빗재 건축선의 후퇴, 다섯째 도시계획시설의 설치, 토지구획정리사업의 시행, 도로의 설치 등이 원인이 된 경우에 적용을 완화한다. 그리고 마지막 다섯번째의 경우는 다시 기존 건축물의 기능회복을 위한 증축 또는 개축의 경우와 기존 건축물의 기능회복을 위한 증축, 개축 외의 경우로 나뉘어진다.

□ 법규규정상 유형

- 기존 건축물의 특례는 원인이 되는 내용으로 살펴보면 다섯 가지이나, 법규에서 규정하고 있는 형식은 다음과 같은 두 가지로 나뉘어진다. [표 3-2], [표 3-3] 참조

[표 3-2] 건축법 제5조 1항의 규정에 의한 기존건축물의 특례

건축법 제5조제1항	시행령 제6조 제1항	시행규칙 제3조 제1항, 제2항						
①건축법의 적용이 곤란하다고 인정되는 대지 또는 건축물의 경우 시행령이 정하는 바에 따라 법령 등의 규정을 일부 완화하여 적용할 수 있다. ②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 건축기준을 완화하여 적용하고자 하는 경우에는 미리 주민합의회 또는 공청회를 거쳐 제4조의 규정에 의한 건축위원회(이하 "건축위원회"라 함)의 심의를 거쳐야 한다.	2.도시계획의 결정·변경 또는 행정구역의 변경으로 인하여 법령 등의 규정이 미처 적용되지 아니하게 된 건축물 및 대지	④기존 건축물이 영 제26조(대지 조성시 안전조치) 및 영 제43조(대규모 건축물의 대지 면에 있어서의 등분)의 규정에 적합하고, 건축하고자 하는 부분이 법령 등의 규정에 적합하며, 그 건축으로 인하여 법 제30조(대지의 안전 등), 법 제31조(토지취부 등에 대한 조치 등), 법 제38조(구조내력 등), 법 제44조(지하층의 설치), 법 제55조(건축성비 기준 등), 법 제67조(공개공지 등의 확보) 및 영 제86조(일조 등의 확보)를 위한 건축물의 높이제한)의 규정에 위배되지 아니하는 범위내에서 다음 각호에 정하는 바에 따라 건축을 허가할 수 있다.	1.지역·지구·공도·지방·부·군·시·군·자치단체에 적합한 건축물	판대상 모든 건축물	기준시 연면적의 1/10 이내  기준시 연면적의 1/2 이내	중축	10년간	
		단 자연녹지지역, 생산녹지지역 또는 준농림지역안의 수출출공장으로서는 주부부장관과 협의하여 추진한 공장·공장종업원의 후생복지를 위한 시설, 환경오염방지시설 또는 열병합발전설비를 위한 시설의 설치	중축	기준시 연면적의 1/2 이내	개축 중축	지역지구의 지정용도를 위반하는 정도가 공천의 업종이 위반하는 정도를 넘지 아니하는 다른 업종의 공천으로 도변경		
	3.중전의 특정건축물 정리에 관한 특별조치법 또는 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법에 의하여 준공검사를 받은 교부받은 건축물	4.중전의 공유토지 분할에 관한 특별법에 의하여 분할된 대지의 건축물	2.대지면적의 최소한도 규정에서 부의한 대지	대지면적의 최소한도의 7/10(강화된 경우 5/10) 미만인 대지	대지면적의 최소한도의 7/10(강화된 경우 5/10) 이상인 대지		개축, 재축, 용도변경 또는 중축(당해 개축, 재축으로 인하여 영 제52조에 의한 지하층을 설치하여야 하는 경우에 한함)	건축(신축, 중축, 개축, 재축, 이전)을 허가할 수 있다.
				민집대지에 기존 건축물 또는 도로,하천,광장 등 건축이 금지된 공간이 있어 대지면적의 최소한도에 적합한 대지의 확보가 불가능한 경우	지방건축위원회의 심의를 거쳐 건축(신축, 중축, 개축, 재축, 이전)을 허가할 수 있다.			
	5.법제98조(건축신지정)의 단서의 규정에 의한 건축선 후퇴로 인하여 대지면적의 최소한도에 미달하게 된 토지		3.다음 각항의 범위내에서 건축조례가 정하는 바에 의하여 건축물 또는 대지면적의 최소한도를 완화하여 적용할 수 있다.	건폐율 : 8/10 이하  대지면적의 최소한도 : 당해 지역·지구 에 적용되는 대지면적의 최소한도의 1/4 이상				

[표 3-3] 건축법 제5조 3항의 규정에 의한 기존건축물의 특례

건축법 제5조 제3항	건축법 시행령 제6조 제2항	서울특별시 건축조례 제3조	
<p>①市·郡·區(自治區를 말한다. 이하 같다)는 都市計劃施設의 設置, 土地區劃整理事務의 施行 또는 道路의 設置로 인하여 이 法의  일부요건에  적합하지 아니하게 된 것으로서 大廳長이 指定하는 空地 또는 建築物에 對하여는 都市機能 및 交通을 阻害하지 아니하는 범위 안에서 大廳長이 指定하는 바에 의하여 當해 地方自治團體의 條例로 이 法의 基準을 緩和하여 施行할 수 있다. 다만, 서울特別市·直轄市·道單位로 指定할 필요가 있는 때에는 서울特別市·直轄市·道の 條例로 施行할 수 있다.</p>	<p>②법제5조 제3항의 규정에 의하여 도시계획시설의 설치, 토지구획정리사업 또는 도로의 설치로 인하여 법의 일부요건에 적합하지 아니하게 된 대지 또는 건축물에 대하여는 법에 의한</p>	<p>1.기존 건축물의 기능회복을 위하여 부득이한 증축 또는 개축은 종전의 규모를 초과하지 아니할 것</p>	
	<p>2.기존 건축물의 기능회복을 위한 증축, 개축의 경우에는 다음 기준을 확립할 것</p>	<p>가.건폐율 : 9/10 이하</p>	<p>①기존 건축물의 증축, 개축의 범위는 종전의 연면적의 범위내에서 당해 건축물이 소재한 자치구 건축위원회 심의를 거쳐 완화한다.</p>
		<p>나.용적률 : 당해 지역, 지구에 적용되는 용적률의 2배 이하</p>	<p>② 1.건폐율 : 당해 지역, 지구의 건폐율이 2/10을 가산한 비율 이하로 하되 9/10을 초과할 수 없다. 다만 이경우의 건축면적의 허용범위는 당해 지역, 지구의 대지면적의 최소한도에 당해 지역, 지구의 건폐율율 적용하여 산출된 최대 건축면적을 초과할 수 없다.</p> <p>② 2.가.당해 지역, 지구의 대지면적의 최소한도의 1/2 이하인 경우 : 당해 지역, 지구에 적용되는 용적률의 2배 이하</p> <p>② 2.나.당해 지역, 지구의 대지면적의 최소한도의 1/2을 초과하는 경우 : 당해 지역, 지구에 적용되는 용적률에 다음식에 의한 배수를 곱한 비율 이하</p> <p style="text-align: center;">당해 지역, 지구의 대지면적의 최소한도 배수 = <math>\frac{\text{당해 대지면적}}{\text{최소한도}}</math></p>
		<p>다.대지면적 기준 : 당해 지역, 지구에 적용되는 최소대지면적의 1/4 이상</p> <p>라.대지안의 공지 : 0.5m 이상으로서 법 제50조의 규정에 의하여 띄어야 할 거리의 1/2 이상</p> <p>마.대지가 도로에 접하여야 할 길이 : 1.5m 이상</p> <p>단, 지방건축위원회의 심의를 거쳐 시장 등이 지정하는 간선도로변의 대지 또는 외 대지 및 건축물에 대하여는 위 기준을 적용하지 아니한다.</p>	<p>③ 3.대지면적의 최소한도 : 45㎡ 이상으로서 당해 지역, 지구에 적용되는 대지면적의 최소한도의 1/4 이상으로 하되 건축물의 너비가 3m 이상으로 건축이 가능한 대지</p> <p>대지안의 공지 : 0.5m 이상으로서 법 제50조의 규정에 의하여 띄어야 할 거리의 1/2 이상으로 하되 합법 개발인 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
	<p>단, 지방건축위원회의 심의를 거쳐 시장 등이 지정하는 간선도로변의 대지 또는 외 대지 및 건축물에 대하여는 위 기준을 적용하지 아니한다.</p>	<p>④자치구 건축위원회 심의를 거쳐 구정장이 지정하는 간선도로변 외 대지 및 건축물에 대하여는 위 기준을 적용하지 아니한다.</p> <p>④구역의 지정은 14일 이상 공람을 한 후 공고하여야 한다.</p>	

- 첫번째는 도시계획의 결정, 변경 또는 행정구역의 변경으로 인하여 법령 등의 규정에 적합하지 아니하게 된 건축물 및 대지, 특정건축물정리에 관한 특별조치법 또는 도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법에 의하여 준공검사필증을 교부받은 건축물, 공유토지분할에 관한 특례법에 의하여 분할된 대지 안의 건축물, 건축선지정(건축법 제36조)의 단서의 규정에 의한 건축선의 후퇴로 인하여 대지면적의 최소한도에 미달하게 된 토지 등

으로 이루어진 것들이고,

- 두번째는 도시계획시설의 설치, 토지구획정리사업, 도로의 설치 등으로 인하여 법의 일부요건에 적합하지 아니하게 된 대지 또는 건축물에 대한 것이다.
- 첫번째는 건축법 제5조 제1항과 시행령 제6조 제1항의 2내지 5호에 해당하고, 두번째의 경우는 건축법 제5조 제3항과 시행령 제6조 제2항에 해당하는 것이다.



## 第4章 適用特例制度의 서울시 運營現況

---

### 1. 適用事例의 一般特性

#### 1.1 現況調査의 概要

#### 1.2 適用事例의 一般特性

### 2. 適用類型別 事例

#### 2.1 適用緩和의 事例

#### 2.2 既存 建築物 特例의 事例

### 3. 運營特性 및 問題點

#### 3.1 一般 運營特性

#### 3.2 適用特例制度의 問題點



## 1. 適用事例의 一般特性

### 1.1 現況調査의 概要

#### 가. 조사 개요

##### □ 조사 목적

- 본 조사의 목적은 서울시의 예외인정제도 운영상에서 나타나는 문제점을 파악하여 이의 개선 및 제도 활성화 방안 수립을 위한 기초자료를 수집하는 것이다.

##### □ 연구 대상

- 우리나라의 예외인정제도는 2장에서 살펴 본 바와 같이 개별필지의 특수성으로 인한 곤란을 해소하기 위한 [적용특례]가 도입되었으며, 건축법 제5조에서 [적용의 완화]조항과 [기존 건축물 특례]조항으로 구성되어 있다. 본 장에서는 건축법 5조의 [적용완화]조항과 [기존 건축물 특례]조항을 대상으로 운영현황을 조사하고자 한다.

##### □ 조사방법

- 서울시 건축지도과의 협조를 얻어 22개 사치구를 대상으로 1994년 7월1일부터 1995년 6월 30일 사이의 1년간 [적용의 특례]가 적용된 건축허가 건수를 취합하였다.
- 이와 더불어 1995년 10월 4일부터 1995년 10월 11일까지 일주일간 각 구청의 건축허가 담당 공무원을 대상으로 년담조사를 실시하였다.

##### □ 조사 내용

- 서류조사를 통하여 시행령별도 적용특례 적용건수 및 각 건의 일반적인 건축물특성 자료를 수집하였고, 관계 공무원 면담을 통하여 적용의 세부내역과 운용상의 문제점을 조사하였다.

[표 4-1] 현황조사 항목

서류조사 항목	면담조사 항목
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축법5조의 시행령별 적용건수</li> <li>• 대지관련: 지반, 대지면적</li> <li>• 건축물규모관련: 연면적, 층수</li> <li>• 건축물 용도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시행령별 적용세부내역</li> <li>• 운용상의 문제점</li> </ul>

## 나. 조사결과 개요

### □ 적용특례 허가의 비율

- 수집된 사례의 총건수는 19개 자치구의 777건이며, 자치구당 평균 연간 41건 정도가 적용되었다. 서울시 전체 건축허가 중 적용특례 허가가 차지하고 있는 비중을 개략적으로 추정해 보면, 1993년 서울시의 건축허가 동수가 29,641동이므로 적용특례 건축허가 건수는 전체의 약 2.6% 정도를 차지하고 있음을 알 수 있다.
- 면담조사 결과는 적용의 세부내역 파악과 문제점 도출과정에 반영하였다.

## 1.2 適用事例의 一般特性

### 가. 적용유형별 현황

#### □ 실제 적용유형 및 유형별 현황

- 적용완화 조항(시행령 제6조1항1호)은 구로구에서 한 건이 적용되었음을 확인할 수 있었을 뿐 거의 적용된 사례가 없었고, 대부분 기존 건축물 특례조항만이 적용되고 있다. 기존 건축물 특례제도는 아래 표에서 보는 바와 같이 다섯 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 이 중에서 기존 건축물 특례가 주로 적용된 사례는 세 가지 유형에 국한된다.
- 기존 건축물 특례의 적용유형 중 순서별로 유형별 분포를 살펴보면 다음과 같다.
- 첫째, 4미터 미만 도로에 접한 대지에 건축선이 후퇴 지정되어 최소대지면적에 미달된 경우는 46.3%로 220선을 차지하여 가장 많이 적용됨을 알 수

있다.

- 둘째, 도시계획시설의 설치, 토지구획정리사업, 도로법에 의한 도로설치로 인하여 부적합하게 된 경우(시행령 6조2항2호)는 38.5%로 183건을 차지하고 있다.
- 셋째, 도시계획의 결정 변경 등으로 인하여 부적합하게 된 경우(시행령 6조1항2호)는 14.5%로 69건을 차지하고 있어 이들 세 가지 유형이 전체의 99%를 차지하고 있다.

[표 4-2] 적용특례의 적용유형별 분포현황

적용특례의 유형		허가 건수	비율
기 존 건 축 물 의 특 례	적용원화 (령6조1항1호)	1	0.2%
	도시계획의 결정변경으로 인한 부적합 대지·건축물 (령6조1항2호)	69	14.5%
	중전 범의 적용을 받은 대지·건축물 (령6조1항3호)	-	-
	공유토지분할특례법에 의한 부적합대지 (령6조1항4호)	2	0.4%
	건축선우퇴지정으로 인한 최소대지면적 미달 대지 (령6조1항5호)	220	46.3%
	도시계획시설의 설치등으로 인한 부적합 대지·건축물 (령6조2항2호)	183	38.5%
소계		475	100%
유형 미분류		302	
합계		777	

## 나. 자치구별 적용특성

### □ 구별 적용특성

- 기존 건축물 특례가 상대적으로 많이 이루어지고 있는 지역은 주로 기존 시가지이며 그 중에서도 특히 종로구, 영등포구, 마포구, 성북구, 중구 등 5개 구에서 적용특례 허가비율이 높았다<sup>1)</sup>. 한편 서초, 강남, 송파, 양천구 같은 신 시가지의 경우에는 거의 적용사례가 없었다. 이렇게 기존 시가지에서의 적용비율이 높은 이유는 기존 시가지에 소규모 필지가 많고 도로가 협소하여 적용가능 대상이 많기 때문이다.

1) 적용특례 건축허가 건수가 구별 전체건축허가 건수의 10%정도를 차지하는 구는 종로구 (12.44%), 중구(8.4%), 성북구(8.8%), 마포구(10.6%), 영등포구(9.8%)의 5개구로 나타났다.

[표 4-3] 적용특례의 건축허가 현황

구분	종류	계	건축법시행령 제6조1항					제6조2항	
			제1호	제2호	제3호	제4호	제5호	제1호	제2호
지치구	중부	62		20	-	-	35	-	7
	중구	44	-	-	-	-	35	-	9
	동대문	28	-	-	-	-	-	-	28
	동명	45	-	-	-	-	-	-	45
	도봉	36	-	5	-	-	8	-	23
	노원	14	-	12	-	-	2	-	-
	은평	0	-	-	-	-	-	-	-
	시대문	8	-	-	-	-	6	-	-
	마포	145	-	30	-	-	109	-	6
	양진	0	-	-	-	-	-	-	-
	구로	30	1	-	-	2	23	-	4
	동작	55	-	-	-	-	-	-	55
	관악	5	-	2	-	-	-	-	3
	서초	0	-	-	-	-	-	-	-
	강남	0	-	-	-	-	-	-	-
	송파	0	-	-	-	-	-	-	-
	강동	5	-	-	-	-	2	-	3
계		475	1	69	0	2	220	0	183
구성비		100%	0.2%	14.5%	0%	0.4%	46.3%	0%	38.5%
미분류	성북	194	-	-	-	-	-	-	-
	양동포	108	-	-	-	-	-	-	-
합계		777	-	-	-	-	-	-	-

다. 적용사례의 건축물 특성

□ 건축물 용도

- 적용특례에 의해 허가된 건축물의 용도는 다가구 주택이 61%로 가장 많았는데 이는 다가구·다세대 건설비용이 높은 현재의 주택건설 추세를 따르기 때문인 것으로 보인다.<sup>2)</sup>
- 다음으로 근린생활시설 및 주택의 복합용도가 31%로 나타났으며 단독주택

2) 1994년 아파트를 제외한 주택 건축허가 중에서 다가구주택은 동수로 볼 때 88.6%(연면적으로 보면 82.8%)를 차지하였다.

이 4%, 근린생활시설이 3%를 차지하였고 기타용도(창고, 숙박시설)가 1%로 나타나 적용특례가 적용된 건축물의 용도는 대부분 주거용이거나, 근린생활시설과 주택이 복합된 용도임을 알 수 있다.

[표 4-4] 적용특례 건축물 용도 특성

	다가구	근생주택	단독	근생	기타
건수	466	241	31	31	8
비율	60%	31%	4%	4%	1%

#### □ 대지면적

- 평균 대지면적은 120.8㎡로 나타났으며 대지면적 분포를 보면 200㎡ 미만의 면적이 대부분이고 이 중에서도 90㎡미만의 대지가 전체의 82%를 차지하고 있어 대부분 대지면적 최소한도 기준에 미달되는 소규모 대지들이임을 알 수 있다.

#### □ 건축물 규모

- 건축물의 층수는 2층 내지 3층(평균 2.53층)으로 나타났으며, 평균 연면적은 159.2㎡이고, 용적률(지하층 포함)은 131.8%로 나타나 대체로 소규모의 건축물들이임을 알 수 있다.

[표 4-5] 건축물 규모특성

구분	건축물 규모
평균 층수	2.53층(2.53층)
평균 연면적	159.2㎡
평균 용적률 (지하층 포함)	131.8%

## 2. 適用類型別 事例

- 적용유형별 사례에서는 각 적용유형별로 해당되는 대표적 사례의 예를 정리하고자 한다. 이것은 특별한 분석의 의미보다는 적용특례제도의 적용사례에 관한 기록(documentation)의 의미에서 정리한 것이다.

### 2.1 適用緩和의 事例

- 현황조사 결과 대상기간내에는 적용완화 사례가 없었고 기간 외에도 거의 적용이 이루어지지 않아 사례분석에 충분한 운영사례를 수집할 수 없었다. 여기서는 조사대상 기간내에는 해당되지는 않지만 연구 진행과정에서 적용된 사례로, 개별대지의 특수성으로 인해 발생된 곤란을 적용완화제도를 통하여 해소한 구로구의 사례를 살펴보고자 한다.

#### □ 상습침수구역내 근린생활시설의 지하층 설치 의무규정 면제사례

- 사례대지의 지형적 특성을 보면 해당 지역이 인양천 유역 내에 위치하고 높지를 매립한 택지라서 빈번히 침수되는 곳이며, 지하 굴토시의 출수로 공사가 어려운 문제를 가지고 있었다. 따라서 지하층 설치 규정을 완화 받기 위하여 공고 및 주민 동의 절차를 거치고 건축위원회의 심의를 통하여 지하층 설치를 면제받게 되었다. 이의 세부적인 허가 내역 및 절차는 위의 표와 같다

#### ● 건축사 의견

- 지하실 굴토시 다량의 출수가 있어 이를 퍼내게 되면 지하수위의 변동으로 인근 건물에 심한 영향을 줄 것으로 예상되며, 이를 보강하기 위한 특수공법은 현실성이 없어 지하층을 설치하지 않는 것이 타당하다고 판단됨

#### ● 절차



- 구청계시판에 14일간 게시(95년 9월14일부터 95년 9월27일)하고, 인접대지 소유주 3명(개봉동 262-30, 11, 28)의 동의를 얻어 구로구 건축물 심의위원회의 심의를 거쳐 허가함.

• 허가내역 및 대상지 상황도

건물용도	근린생활시설	층수	지상3층
지역지구	일반상업지역, 주차장정비지구	건축유형	신축
대지위치	구로구 개봉동 262-99	건폐율	59.98%
대지면적	174.9㎡	용적률	170.89%
연면적	298.89㎡		
대상지 상황도			

## 2.2 既存 建築物 特例의 事例

- 기존 건축물 특례는 주로 도시계획 변경, 건축신후퇴, 도시계획시설 설치의 세 가지 사유로 인해 최소대지면적에 미달하는 경우에 적용되었고 부분적으로 용도지역 변경에 따른 용도제한 지축이나 종선법의 적용을 받았던 대지에 일부 적용되었다.

### 가. 용도지역 변경으로 인하여 기준에 부적합하게 된 경우

- 이 유형은 도시계획 결정·변경으로 건축기준이 강화되어 해당 대지가 부적합하게 된 경우(령 6조1항2호)에 특례를 주는 것이며, 다른 유형에 비해 실

세 적용된 비율은 낮은 유형이다(14.5%). 이는 대체로 주거지역에서 상업지역으로 변경됨에 따라 강화된 최소대지면적 기준에 미달된 대지에 적용되는 경우가 많았으며, 용도지역의 변경으로 용도제한에 저촉된 경우의 특례 적용도 일부 있었다. 아래의 사례들은 강화된 대지면적 최소한도에 미달된 경우와 용도제한에 저촉된 경우의 일례들이다.

□ 관악구 봉천동 사례: 최소대지면적 기준 완화적용

- 이 사례는 용도지역의 변경으로 상업지역내 대지면적 최소한도 기준(200㎡)에 미달되어 건축위원회의 심의를 거쳐 특례적용을 받은 경우이다.

● 허가내역 및 대상지 상황도

건물용도	근린생활시설 및 주택	층수	지상4층 지하1층
지역지구	일반상업지역, 주차장정비지구	건축유형	신축
대지위치	관악구 봉천동 30-16	건폐율	71.57%
대지면적	109.0㎡	용적률	248.23%
연면적	348.6㎡		

대상지 상황도

● 완화규정

사례의 대지면적은 109㎡로서 주거지역 기준에는 적합한 면적이었으나 상업지역으로 변경됨으로써 미달되었다. 이때의 특례규정에 의하면 기준의 7/10인 140㎡ 이상은 심의없이 건축허가되고 이에 미달할 때는 최소대지면적 이상으로 주변대지를 확보할 수 없는 부득이한 경우 건축위원회의 심의를 거쳐서 허가될 수 있다.

○ 적용내역

이 사례의 대지면적은 140㎡에 미달되므로 후자에 경우이며 주변에 기존 건물이 있는 대지와 도로가 있어 대지의 추가확보가 사실상 불가능한 점이 고려되어 허가가 이루어졌다.

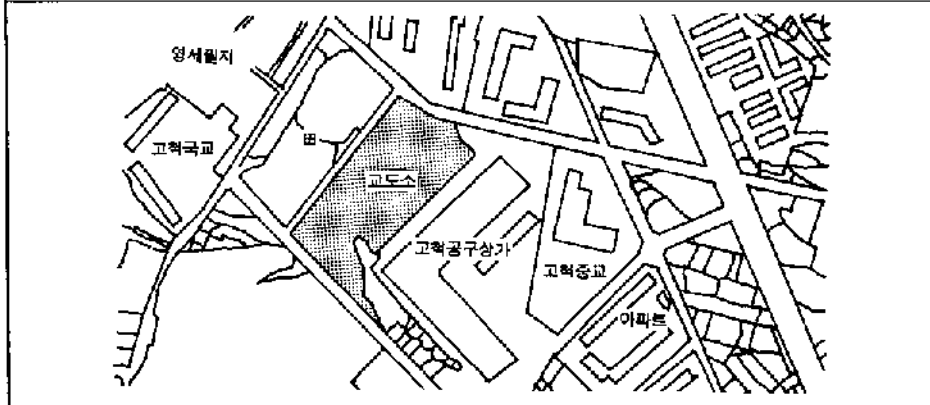
□ 구로구 고척동 사례: 용도제한 저축

- 이 사례는 용도지역이 준공업지역으로 변경됨으로써 용도제한에 저축되는 교도소 건물이 특례적용으로 증축이 가능했던 경우이다.

○ 허가내역 및 대상지 상황도

건물용도	교도소(교정시설)	층수	1층
지역지구	준공업지역, 주차장정비지구, 공형지구, 고도지구	건축유형	증축
대지위치	구로구 고척동 102-1	건폐율	29.56%
대지면적	34,165㎡	용적률	50%
연면적	618.15㎡(증축분)		

대상지 상황도



○ 적용내역

이 지역은 준공업지역이므로 교정시설은 허용용도가 아니나, 용도제한에 저축될 경우에도 기존 건축물 특례에 의해 저축된 시점으로부터 10년간은 증축이 가능하다. (시행규칙3조2항1호)

### 나. 건축선 후퇴지정으로 인하여 대지면적 최소한도 기준에 미달하게 된 경우

- 이 유형은 4m 미만 도로에 접한 대지에 건축선이 도로 중심선으로부터 2m 후퇴 지정된 때(건축법 36조1항) 최소대지면적 기준미달 대지라도 건축이 허가된 경우이며, 적용비율이 가장 높은 유형이다(46.3%).
- 이 경우에는 건폐율을 90%이하까지 완화할 수 있으며 대지면적 최소한도는 지역지구에서 지정한 기준의 1/4 이상이고 서울시 건축조례에 의한 최저기준 45㎡ 이상에서 완화할 수 있다(시행령 6조1항5호, 시행규칙 3조2항3호, 서울시 조례3조5항).

#### □ 종로구 안국동 사례

- 이 사례는 건축선후퇴 지정으로 개인의 일부 대지를 도로로 제공함에 따라 최소대지면적 기준 및 건폐율 기준을 완화 받은 경우이다.

##### ● 허가내역 및 대상지 상황도

건물용도	근린생활시설 및 주택	대상지 상황도
지역지구	일반주거지역, 주차장정비지구, 4층집단지관지구	
대지위치	종로구 안국동 175-64	
대지면적	68.28㎡	
연면적	239.55㎡	
층수	4층(지하1층)	
건축유형	신축	
건폐율	70.17%	
용적률	280.68%	

##### ● 적용내역

이때 완화가 가능한 범위는, 최소대지면적은 4층미관지구기준 200㎡의 1/4인 50㎡까지, 건폐율은 90%까지가 되며, 실제로 대지면적은 68.28㎡, 건폐율은 70.17%로 완화된 것이다.

**다. 도로설치로 인하여 법의 요건에 부적합하게 된 경우**

- 이 유형은 도로가 설치되거나 도로개설이 예정되었을 때, 사유지의 일부가 도로에 편입됨으로써 대지가 축소되어 최소대지면적 기준에 미달된 경우이다(시행령 6조2항2호).
- 이 경우에 완화적용이 이루어질 수 있는 항목은 건폐율, 용적률, 대지면적 기준, 대지안의 공지, 대지가 도로에 접하여야 할 길이 등이다 (시행령 6조2항2호, 서울시 조례 3조2항).

**□ 종로구 평동 사례**

- 이 사례는, 도로의 설치로 인하여 일부 대지가 도로에 편입됨으로써 대지면적이 최소대지면적 기준에 미달되어도 특례적용으로 건축이 가능했던 경우이다.

**● 허가내역 및 상황도**

건물용도	단독주택	대상지 상황도
지역지구	일반주거지역, 주차장 정비지구	
대지위치	종로구 평동 7-1	
대지면적	56.3㎡	
연면적	97.05㎡	
층 수	2층(지하1층)	
건축유형	신축	
건폐율	62.91%	
용적률	118.11%	

**● 적용내역**

이 경우의 가능한 완화범위를 보면 최소대지면적은 45㎡이상과, 건폐율은 90%까지 완화가능하다. 실제로 사례에서 대지면적은 56.3㎡, 건폐율은 62.91%로 완화되었다.

3) 최소대지면적의 완화범위는 용도지역 기준의 1/4까지이므로, 일반주거지역 기준 90㎡의 1/4인 22.5㎡가 되나, 서울시 조례에 최소기준을 45㎡이상으로 규정하고 있으므로, 이 사례의 최소기준은 45㎡가 된다.

**라. 공유토지분할에 관한 특례법에 의해 분할된 대지안의 건축물**

- 종전 법에 의해 건축법 적용이 배제되었으나 해당 대지가 다시 건축법의 적용을 받을 때는 건축기준에 부적합하게 되는 경우가 생기는데 이때 적용특례로서 건축이 가능하도록 하고 있는데, 수집사례에서는 공유토지분할에 관한 특례법의 경우에만 2건이 적용되었다.
- 이 법은 1필지를 2인 이상이 소유하고 있는 경우, 그 분할절차를 간이하게 하는 것으로 분할 시에 대지면적 최소한도 기준을 적용하지 않는다(특례법 제6조). 따라서 이 법에 의해 대지가 분할된 경우, 최소대지면적 기준 미만의 대지가 될 수 있으며 이때의 완화내용은 도시계획 결정 변경으로 인한 경우와 동일하다.

**□ 구로구 신도림동 사례**

- 이 사례의 대지면적은 준공업지역 최소대지면적기준 200㎡에 미달하는 107㎡이며 공유토지분할에 관한 특례법에 의해 최소대지면적 기준을 적용 받지 않고 분할되어 기준미달 대지이나 특례적용으로 건축이 가능하였던 경우이다.

**● 적용내역**

- 이 경우, 준공업지역 기준 200㎡의 7/10인 140㎡까지는 심의 없이 건축이 가능하며 그 미만인 경우에는 심의를 거쳐게 되어 있다. 이 사례의 대지면적은 140㎡에 미달되므로 심의를 거쳐 건축허가가 이루어졌다.

**● 허가내역**

건물용도	다가구주택
지역지구	준공업지역
대지위치	구로구 신도림동 291-30
대지면적	107㎡
연면적	179.47㎡
층수	3층
건축유형	신축
건폐율	55.8%
용적률	167.7%

### 3. 運營特性 및 問題點

#### 3.1 一般 運營特性

##### 가. 적용완화제도의 운영특성

###### □ 적용완화개념의 미활성화

- 비교적 적용이 많은 기존 건축물 특례 조항에 비해 적용완화 조항은 거의 활성화되지 않고 있다. 공무원 면담조사에 의하면 미활성화 이유로 다음의 두 가지를 들고 있다.

첫째, 적용 후에 책임문제가 따른다는 점이다. 즉, 적용의 판단기준이 모호하고 추상적이어서 건축위원회를 거쳐도 최종책임이 공무원에게 돌아온다는 것이다. 둘째, 주민공람이나 공청회에 대한 업무상의 부담 때문에 적용 자체를 회피하는 경향이 있다는 것이다.

##### 나. 기존건축물 특례제도의 운영특성

###### □ 특례적용의 일반특성: 기성 시가지에서 적용률이 높음

- 자치구별 특성에서 살펴보았듯이 주로 기성 시가지에서 많이 적용되고 있다. 신 시가지는 이미 계획적으로 개발되어 적용할 여지가 거의 없다고 할 수 있으나, 기성 시가지에는 기존 노후건축물이 많고 필지규모도 영세하여 현행 건축기준에 부적합한 경우가 많아 상대적으로 적용률이 높은 것으로 보인다.

###### □ 특례적용의 주요 사유: 최소대지면적 기준 미달

- 기존 건축물 특례가 적용된 유형은 대부분 최소대지면적 기준에 미달된 경우이며 그 사유는 다음과 같다.
- 첫째, 용도지역의 변경으로 최소대지면적 기준이 강화된 경우 둘째, 도로설치로 대지가 도로에 일부 편입되어 최소대지면적 기준에 미달한 경우 셋째, 기준 미달도로변 대지에 대한 건축선 후퇴지정 및 교차로 부분 각각전제로

대지면적이 축소되는 경우이다.

□ **특례적용의 주요 요소: 최소대지면적 기준과 건폐율 기준 완화**

- 최소대지면적 기준에 미달하는 대지의 완화가능 항목은 대지면적 최소한도, 건폐율, 용적률, 대지의 공지규정에 의한 이격거리, 대지의 접도 길이, 조건부 용도변경 등이다. 이 중 주로 적용된 항목은 최소대지면적 기준과 건폐율 기준이었고 이 두 요소가 함께 적용된 경우가 많았다.

### 3.2 適用特例制度의 問題點

#### 가. 적용완화제도의 문제점

□ **원칙 및 절차의 불명확**

● **적용판단 및 완화범위의 원칙 불명확**

- 적용완화를 적용하기 위해서는 다음의 내용들을 명확히 파악할 수 있어야 한다.  
첫째, 해당 대지 및 건축물이 적용대상이 될 수 있는가라는 대상판단 조건 둘째, 적용대상이 될 경우 완화항목과 완화범위 셋째, 심의대상인지 아닌지에 대한 명확한 판단기준이다.
- 그러나, 현재의 법조문 상에 나타난 바로는 적용여부를 결정할 수 있는 판단원칙과 완화의 범위의 원칙이 불명확하여 이를 파악하기가 모호하다.

● **적용절차의 불명확**

- 현행 법에서는, 적용절차에 있어서 주민공람 또는 공청회를 거치게 되어 있지만, 구체적인 공람·공청회 방법 및 주민의견수렴 기준이 법령에 명시되지 않아 미흡한 점이 있으며, 적용완화 요청방법 및 처리절차가 명시되어 있지 않아, 처리기간의 장기화 내지는 고의적 지연회피가 있을 수 있다.
- 이와 같이 적용절차 및 객관적 판단원칙이 뚜렷하지 않으면 담당자의 자의적 판단에 의존해야 하나 담당자가 적극적인 의지를 갖지 않을 경우에는 이 제도의 활성화를 방해하는 요인으로 작용할 소지가 있다.



- 한편 개정된 건축법 5조에서는, 완화여부 및 결정의 절차를 자치체에서 정하도록 개정되어 있어, 이에 관한 사항을 조례에서 합리적으로 마련하여야 할 필요성이 있다.

#### □ 주민공람 또는 공청회 개최에 대한 공무원의 부담

- 담당 공무원들은 적용완화제도가 활성화되지 못하고 있는 이유 중의 하나로 이를 적용할 경우 수반되는 공람 또는 공청회 준비에 따르는 업무상의 부담을 들고 있다. 왜냐하면, 참고할 만한 공람·공청회의 선례가 없어 준비과정에 부담을 느끼며 따라서 될 수 있으면 이 조항의 적용을 기피하는 경향이 있었기 때문이다.
- 개정된 건축법 5조 [적용의 완화]에서는 주민공람이나 공청회 개최의 의무규정은 삭제되었으며 이 조항 적용의 요청 및 결정의 절차, 기타 필요한 사항을 지방자치단체의 조례로 정하도록 개정되어 있어, 주민공람이나 공청회의 개최여부는 서울시 건축조례로 정하게 되어 있다.
- 따라서 주민의견수렴을 배제하지 않으면서도 업무상의 부담을 줄일 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

### 나. 기존건축물 특례제도의 문제점

#### □ 대지면적 최소한도 기준의 일률적인 완화 문제

- 대지의 일부가 도시계획사업 등에 의하여 도시계획시설에 편입되거나(시행령 6조2항2호), 건축선이 후퇴되어 최소대지면적에 미달되는 경우(시행령 6조1항5호)에는, 최소 45㎡ 이상이거나 지역지구 최소대지면적 기준의 1/4까지 완화가 가능하다.
- 그런데 이 경우를 용도지역별로 검토해 보면, 용도지역에 따라서 주변 대지와와의 차이가 크게 나는 문제가 있다. 예를 들면, 일반주거지역에서는 45㎡라는 최저기준 때문에 대지면적 최소한도 기준은 45㎡가 되어 당해 지역의 일반적인 대지면적 최소한도의 50%수준이 되지만, 일반상업지역의 경우에는 당해 지역의 일반적인 기준 200㎡의 25% 수준이 되어 주변 지역의 일반적인 대지와 지나친 차이가 발생하게 되는 문제점이 지적되고 있다.

□ 심의규정에 있어서 건축법과 시행규칙 간의 불일치

● 법조문상의 심의규정

- 건축법 5조1항의 하위법인 시행령 6조1항을 적용하기 위해서는, 법 5조2항에서 규정한대로 주민공람 또는 공청회를 거쳐 건축위원회의 심의를 받게 되어 있다. 즉, 시행령 6조1항에 해당되는 적용완화의 경우, 도시계획 결정·변경으로 인한 경우, 종전 법의 적용을 받은 경우, 공유토지분할에 관한 특별법의 적용을 받은 경우, 그리고 건축선 후퇴로 인한 경우 등에 있어서 모두 주민공람 또는 공청회를 거쳐서 건축위원회의 심의를 받아야 한다고 볼 수 있다.
- 그러나, 심의에 관한 언급이 대지면적 최소한도 미달 시에 인접대지를 추가 확보할 수 없는 경우(시행규칙 3조2항2호)에만 나타나 있어, 건축심의에 관한 담당 공무원의 해석이 다른 경우가 있었다.

● 실제 적용되는 심의 규정

- 대부분의 자치구에서는 심의를 받아야하는 조항을 시행령 6조1항1호와 시행규칙 3조2항2호 그리고 서울시 건축조례(3조1항)에서 정하고 있는 시행령 6조2항1호로 판단하고 있다.
- 법규상의 의미로 볼 때는 시행령 6조1항을 적용하기 위해서는 모두 주민의 건 수렴과정을 거쳐 건축위원회의 심의를 받아야 한다. 그러나, 실제로는 시행령 6조1항1호와 6조2항1호는 거의 적용이 안되고 있으므로 심의는 시행규칙에서 규정하고 있는 '최소대지면적 기준 이상으로 인접대지를 추가 확보할 수 없는 경우(시행규칙 3조2항2호)'에만 주로 이루어지고 있어 이에 대한 명확한 판단이 요구된다.

## 第5章 適用特例制度의 活性化 方向 檢討

---

### 1. 適用緩和制度에 關한 認識調査

#### 1.1 設問調査 概要

#### 1.2 適用緩和制度에 對한 認識

### 2. 適用緩和制度의 活性化 方向 摸索

#### 2.1 適用緩和 要請事例 檢討

#### 2.2 適用可能 事例의 檢討

#### 2.3 集團的 適用緩和 區域에 關한 檢討

### 3. 既存建築物 特例制度의 改善方向 檢討

#### 3.1 既存 建築物 特例制度에 對한 認識

#### 3.2 既存 建築物 特例制度의 改善方向



## 1. 適用緩和制度에 關한 認識 調査

- 현황조사에서 나타난 바와 같이 적용완화가 실제로 거의 적용이 이루어지지 않고 있으며 이는 첫째, 적용완화의 필요성에 대한 인식이 부족하거나 둘째, 실제 적용가능한 사례가 많지 않거나 셋째, 필요성과 적용가능사례가 모두 있음에도 제반여건의 미비로 적용이 이루어지지 못한 결과로 볼 수 있을 것이다.
- 본 절에서는 이러한 관점에서 적용완화제도의 활성화를 위한 개선방안을 구체화하기 위한 전 단계로 이 제도의 필요성에 대한 인식 및 적용 가능 예상사례를 도출하여 이를 검토해 보았다.

### 1.1 設問調査 概要

#### 가. 설문조사의 목적

- 당초 본 연구의 의도는 앞 장에서 살펴 본 운영현황을 통하여 적용특례제도의 문제점을 파악하고 개선방향을 검토하려 하였으나, 적용완화제도의 경우에는 이 제도가 활성화되지 않은 관계로 소기의 목적을 달성할 수 없었다.
- 따라서 본 연구에서는 담당 공무원 및 실무에 종사하는 건축사들에게 설문조사를 실시하여 적용완화제도의 미활성 요인 및 적용 예상사례를 검토하였다.

#### 나. 설문조사 방법 및 내용

##### □ 설문조사 방법

- 서울시 25개 자치구 건축과 허가 담당 공무원 및 서울시 소재 건축사무소의 건축사를 대상으로 1995년 11월에 설문조사를 실시하였다.
- 공무원에게는 구당 2부씩 총 50부의 설문지를 사전 배포하여 방문 회수하고, 건축사에게는 대한건축사협회와 건미준, 청견협의 협조를 얻어 각 회원

사에 25부씩 총 75부를 배포하고, 반송우편으로 회수하였다.

□ 설문조사 내용

- 설문내용은 적용완화제도에 관한 부분과 기존 건축물 특례제도에 관한 부분으로 나누어 [표5-1]과 같이 적용특례제도에 대한 인식, 적용가능사례, 운용상의 문제점 등에 대한 질문으로 구성하였으며, 개정 건축법의 내용도 반영하였다.
- 공무원 대상 설문은 적용완화제도 및 기존 건축물 특례제도 전반에 대한 내용으로 구성하였으며, 건축사 대상 설문은 주로 적용완화제도에 대한 내용에 중점을 두었다.

[표 5-1] 설문조사 내용

적용완화제도 관련	기존건축물 특례제도 관련
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적용완화의 필요성</li> <li>• 적용완화의 경험과 사례</li> <li>• 적용완화의 미흡성화 이유</li> <li>• 집단적용완화구역 지정에 대한 의견</li> <li>• 문제점 및 개선점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실제 완화항목(공무원만 해당)</li> <li>• 대지면적 최소한도의 적절성</li> <li>• 주변대지에 대한 영향(공무원만 해당)</li> <li>• 문제점 및 개선점</li> </ul>

다. 설문조사 결과개요

□ 응답비율

- 공무원 대상 설문지는 배포한 50부 중에서 41부가 회수되어 82%의 회수율을 보였으며, 건축사 대상 설문지는 75부중에서 9부가 회수되어 12%의 회수율을 보였다.

□ 응답자의 실무경력

• 공무원

- 경력기제란에 41명 중 39명이 응답하였으며, 이 중 3년 이상의 경력자가 68.3%로 29명, 3년 이하의 경력자가 17.1%로 7명으로 나타나 설문결과에 대

▫ 건축사

- 회신한 건축사 9명의 평균 실무경력은 19년이였다.

## 1.2 適用緩和制度에 對한 認識

### □ 적용완화제도의 필요성에 대한 인식

- 적용완화제도가 과연 필요성이 있는가라는 질문에는 그렇다고 대답한 공무원이 83%로 34명, 필요 없다고 답한 공무원은 17%로 7명이었으며 건축사는 모두 필요성이 있다고 답한 점으로 보아 적용완화의 필요성에 대해서는 공무원도 어느 정도 인식을 같이하고 있었으며, 건축사의 경우는 대부분 그 필요성을 인식하고 있었다.

[표 5-2] 적용완화제도의 필요성에 대한 인식

적용완화제도의 필요성이 있는가		
구분	있다	없다
공무원	34명 (83%)	7명 (17%)
건축사	9명 (100%)	-

### □ 적용완화제도 미활성 이유에 대한 의견

- 적용완화제도가 활성화되지 않고 있는 이유에 대해서는, 공무원의 경우 첫째, 완화결정의 합리적인 판단근거의 부재(43.9%) 둘째, 주민공람 또는 공청

[표 5-3] 적용완화 미활성 이유에 대한 공무원의 의견

적용완화 미활성화의 이유 (공무원)						
항목내용	완화결정의 판단근거의 부재	주민공람 또는 공청회에 대한 부당	적용완화조항의 적용을 요구하는 신청이 거의 없으므로	적용완화조항을 적용할 만한 경우가 없으므로	기타	무응답
응답수	25명 (43.9%)	15명 (26.3%)	10명 (17.5%)	5명 (8.8%)	5명 (8.8%)	2명 (3.5%)

회에 대한 부당(26.3%) 셋째, 적용완화를 요구하는 신청이 없기 때문(17.5%)

넷째, 적용완화조항을 적용한 만한 경우가 없기 때문(8.8%)이라는 순으로 답하여 판단근거의 부재와 공람·공침회의 부담 항목이 상대적으로 높게 나타났다.

- 한편 건축사의 경우는 대부분 건축허가를 받기 어려워 신청을 포기한다는 항목을 선택하였는데 이는, 공무원이 직용에 따르는 책임문제를 회피함으로써 발생하는 문제라고 볼 수 있다.

[표 5-4] 적용완화 미활성화의 이유에 대한 건축사의 의견

적용완화 미활성화의 이유 (건축사)					
항목내용	이 조항의 적용으로 건축허가를 받기가 어려워 신청을 포기하기 때문에	적용할 만한 사례가 있어도 건축주가 이 조항의 존재를 모르기 때문에	이 조항을 적용할 만한 사례가 없기 때문에	기타	무응답
응답수	7	1	0	0	1

- 이상의 의견들을 종합해 보면 적용완화제도의 미활성화의 이유는 첫째, 객관적 판단근거의 부재 둘째, 주민공람 등 행정 절차상의 부담 셋째, 주민의 인식부족으로 요약될 수 있다.



## 2. 適用緩和制度의 活性化 方向 摸索

- 실제 적용완화가 예상되는 사례를 파악해보고자 설문에서 주민 또는 건축주로부터 적용완화를 요청 받은 사례와 적용특례제도의 적용이 예상되는 사례를 기술하게 한 결과, 적용완화에 대해서는 몇 가지 제안이 있었으며, 여기서는 적용완화제도의 활성화를 위해 예상사례를 검증해 보았다.

### 2.1 適用緩和 要請 事例 檢討

#### 가. 요청사례의 개요

- 적용완화제도를 적용하지는 않았지만 주민으로부터 적용완화를 요청 받은 적이 있다고 답한 공무원은 모두 6명이었으며 그 내용을 보면, 첫째 지하층 인 문제로 인한 지하층 설치규정완화 요청(2명), 둘째 기존 건축물의 개축시 견폐율 및 주차장 설치기준 완화 요청(1명), 셋째 위법 건축물의 양성화 요청(1명), 넷째 2층에서 3층으로의 증축시 일조규정 완화 요청(1명) 내용 등이었다.
- 이 중 적용완화의 가능성이 있다고 예상되는 것은 지하층 설치규정의 완화, 기존 건축물 개축시 일부 건축기준 완화, 위법 건축물의 양성화 내용이며 이에 대한 검토내용은 다음과 같다.

#### 나. 요청사례의 검토

##### □ 지하층설치 규정 완화요청

압반으로 형성된 지층에서는 굴토공사가 어려우므로 지하층설치 규정의 제외를 요청 (성동구/ 성북구)

- 이 요청사례는 대지가 압반층이어서 지하층 설치를 위한 굴토공사가 어려운

경우이므로, 이는 개별 대지의 지형적인 특성에 의한 어려움의 해소라는 적용완화의 취지에 부합되므로 적용 가능한 사례로 볼 수 있다.

#### □ 기존건축물 개축시 건폐율 및 주차장 기준 완화 요청

현행 건축기준 이전에 건축된 기존 건축물의 개축시 건폐율 및 주차장 설치기준의 완화 요청 (중구)

- 기존 노후건축물이 밀집한 도심의 경우에는 토지이용 효율제고를 위해 건폐율을 완화는 적용할 수 있으나, 주차장 설치기준은 주차장법에서 규정하는 규정이므로 현재로서는 적용완화의 대상이 될 수 없다.
- 그러나 이 경우의 적용완화는 개별 필지에 국한해서만 적용할 것이 아니라, 특정정비지구와 연계하여 집단적으로 완화할 필요가 있다.

#### □ 위법건축물의 양성화 요청

주변이 과거에 대부분 위법으로 건축되었으니, 해당건물도 양성화해달라는 내용

- 적용의 완화는 건축행위가 있을 때 건축기준을 완화하는 것이므로 이 사례와 같이 단순히 기존 불법 건축물의 양성화라는 행정처리에는 적용될 수 있는 사항이 아니다.

## 2.2 適用可能 事例의 檢討

### 가. 제안의 개요

- 여기서는 적용을 요청받지는 않았지만 적용완화를 적용해 볼 수 있다고 생각하는 적용 가능사례에 대하여 조사하였다. 적용가능 사례에 대해서는 모두 5명만이 기술하였는데 이를 내용별로 보면, 대지의 접도길이 규정의 완

화(3명), 주차장 설치기준의 완화(1명), 미관지구내 최소대지면적 기준 완화(1명)의 세 가지이다.

#### 나. 제안의견 검토

##### ◦ 대지의 접도길이 기준 완화

- 최소접도길이 기준은 기존 건축물 특례에서 규정한 바와 같이 도시계획시설에 대지가 일부 편입되는 등의 사유가 있을 때 완화가 가능하나, 이 의견은 그러한 특례사유가 아닌 부득이한 경우에 완화적용이 필요하다는 내용이다.

##### ◦ 주차장설치기준완화

- 이 의견은 저소득층이 사는 계단 골목이나 도로가 정비되지 않은 주거밀집 지역에서는 주차장설치 기준이 완화될 필요가 있다는 내용이다. 그러나, 주차장설치 기준은 적용완화 항목이 아니므로 현재로서는 해당되지 않으나, 건축물의 규모 및 형태에 미치는 영향을 고려해 볼 때 장기적으로는 적용 가능성이 있다고 할 수 있다.

##### ◦ 미관지구내에서 도로에 편입된 부분이 있는, 최소대지면적 기준의 1/4미만인 대지의 건축허가

- 미관지구에서는 기준의 1/4에 미달하는 대지는 규모 면에서 주변 대지와 차이가 크게 나므로 적용완화를 통한 소규모 건물의 신축보다는 합필이나 공동개발로 유도되어야 할 것이다.

#### 다. 종합

- 이상의 요청사례와 예상사례들 중에서 특별히 검토할 만한 의견이 제안되지는 않았으나 지하층 설치규정 완화의 경우는, 이미 적용된 사례가 있고 적용 후 주변에 미치는 악영향이 거의 없으므로 해당 필지의 지형적인 곤란만 증명된다면 적용완화의 대상이 될 수 있다.
- 주차장 설치기준의 경우는 이 기준이 건물의 규모와 형태 제한이 승대한 영향을 미치므로 개별 필지의 특성에 따른 곤란의 해소라는 적용완화의 개념에 비추어 보면 장기적으로는 완화항목에 포함될 수 있다.

## 2.3 集團的 適用緩和區域에 關한 檢討

### 가. 집단적 적용완화의 필요성 검증

- 적용완화 개념의 적용단위는 개별 필지가 원칙이므로 기념적으로 집단적인 적용완화는 논란의 여지가 있으나, 현실적으로 우리나라는 많은 부분이 기존 시가지로 형성되어 있고 필지 체계도 복잡하여 미국의 경우와는 상황이 다르다. 따라서 우리나라에서는 문제 필지가 집단적으로 발생한 확률이 높으므로 이에 대응하기 위한 '집단적인 적용완화'의 필요성이 서울시 실무진에 의해서 계속적으로 제기되고 있다.

#### 1) 집단적 적용완화의 필요성에 관한 인식

- 유사한 여건으로 건축이 어려운 내지들이 집단적으로 분포할 경우에는 적용완화 개념을 확대하여 집단적으로 완화할 필요가 있을 수도 있다. 이때 주로 불량주택 재개발지역이나 노후 건축물 밀집지역 등에서의 정비사업과 연계하여 집단완화구역을 지정하여 적용할 때 상승효과를 기대할 수 있다.
- 이러한 집단적 적용완화에 대해 필요성이 있다고 답한 공무원은 56.1%로 23명, 필요 없다고 답한 공무원이 41.5%로 17명을 차지하고 있어, 필요하다고 답한 경우가 약간 우세하였으며 건축사는 모두 필요하다고 답하고 있어 어느 정도 그 필요성을 인식하고 있다고 볼 수 있다.

[표 5-5] 집단완화구역 지정의 필요성에 대한 의견

집단적 완화구역 지정의 필요성			
구분	필요하다	필요 없다	무응답
공무원	23명 (56.1%)	17명 (41.5%)	1명 (2.4%)
건축사	9명 (100%)	-	-

#### 2) 집단적 적용완화구역의 적용가능 사례 검토

##### □ 예상구역에 대한 의견의 검토

- 집단적 적용완화가 필요하다고 답한 공무원일 경우 적용가능 사례로 제안한 지역은 상습침수지역(구로구), 노후 건축물 밀집지역(중구), 도시설계지구(성

복구)이며 다음에서 이들에 대한 적용가능성을 검토하였다.

#### ◦ 상습침수지역

- 상습침수지역에서는 주로 지하층 설치규정 완화가 예상되나 이는 특정구역의 정비복적과는 부합되지 않으므로 집단완화구역 지정을 통한 적용완화보다는 적용완화의 요청이 있을 때 개별적으로 허용하는 것이 바람직하다.

#### ◦ 노후 건축물 밀집지역

- 노후 건축물 밀집지역의 경우에는 특정목적의 정비사업과 연계하여 집단완화구역을 적용하면 보다 효율적으로 사업목적을 달성할 수 있으므로 집단적 적용완화가 필요할 것으로 판단된다.

#### ◦ 도시설계지구

- 도시설계지구 또는 상세계획구역은 별도의 건축기준을 두어 환경의 질을 높이고자 하는 목적을 가지고 있으나, 적용완화제도는 지역의 특수성 때문에 발생하는 어려움을 해소하려는 목적을 가지고 있어 적용목적이 서로 다르다. 따라서 도시설계지구는 집단적 적용완화구역의 대상은 아니라고 본다.

### 3) 종합

- 이상에서 본 바와 같이 집단적 적용완화 구역은 노후 건축물 밀집지역이나 불량주택 개선사업지구 등에서 특정목적의 정비사업과 연계하여 적용하는 것으로 제한하는 것이 바람직하다.

#### 나. 집단적 적용완화 구역 대상지의 사례분석

- 여기서는 집단적 적용완화구역의 대상이 될 가능성이 높은 불량주택 재개발 사업구역과 노후 건축물이 밀집한 도심지역을 대상으로 현황 및 문제점을 살펴보고 기존 문헌자료를 통하여 실제 적용완화의 가능성을 검토해 보았다.

### 1) 기존의 집단적 완화구역의 사례

- 이 사례는 미관지구내에서 특정구역 지정을 통하여 필요시 건축기준을 제한할 수 있도록 정하고 있는 구 건축조례 35조에 의거하여 집단적으로 건축기준을 완화한 종로구의 사례이다.
- 구 건축조례 35조가 비록 미관지구내에만 한정되어 적용되는 조항이고 이 사례의 경우 인접대지 경계선과의 이격거리 기준을 완화하여 합벽개발만을 인정하였지만, 이 조항을 이용하여 집단적으로 건축기준을 완화한 것은, 적용특례제도 내에 집단완화구역 개념이 도입될 수 있는 근거가 된다고 할 수 있다.

#### ● 대상지 여건 및 집단완화 과정

- 사례의 대상지는 종로구 가회동, 삼청동 일대의 4종집단미관지구로서 한옥보존을 위해 건축물높이 및 양식을 제한하고 있었으나 이로 인해 민원이 빈번히 발생하였다. 이러한 민원을 해소하기 위하여 94년 3월에 종로구에서는 구건축조례 35조 및 42조에 의거 이 지역을 특정구역으로 지정공고하여 인접대지 경계선을 완화함으로써 건축시 합벽개발을 인정하였다(종로구 공고 94-74호).

### 2) 구릉지 불량주택재개발사업 사례연구

#### □ 일반현황 및 문제점

- 구릉지의 경우에는 평지와는 다른 지형적 특성을 가지고 있으므로 이를 활용할 경우 경관문제를 완화하면서도 사업성을 유지할 수 있는 규모 및 형태의 재개발이 가능하나, 현행 법 규정으로는 이러한 대안적 개발을 기대하기가 어렵다.

#### □ 적용가능 조항 검토

- 구릉지는 평지와는 달리 대지가 경사를 이루고 있으므로 지하층에서 출입이 가능하도록 주출입구를 설치하여 지형에 순응하는 테라스하우스 같은 주거형태를 모색할 수 있다. 또한 평지보다는 일조권 확보가 유리하므로 건물간 또는 인접대지 경계선에서의 이격거리를 완화하거나 건축물의 높이제한 산정시 지표면 기준을 재설정함으로써 용적률을 보장하면서도 경관훼손을 막을 수 있는 주거형태 개발을 유도할 수 있다.

- 이들 각 기준에 대한 완화건의 세부내용은 다음과 같다(서울시정개발연구원, 구릉지 재개발 아파트의 대안적 형태개발, 1995: 102-104).

① 지하층 기준

[표 5-6] 적용가능조항 예시 (지하층 기준의 완화)

지하층 기준	
관련법규	"지하층 중 1면이 완전하게 지상에 노출된 부분에는 주차용 출입구 또는 당해 지하층에 이용되는 사용자의 출입문을 부분적으로 가능"하도록 함(건축법시행령 제2조4항-지하층의 정의)
문제점	구릉지 재개발에서 지하에서 주출입구의 설치를 제한
적용완화 방안	구릉지 재개발에서는 지하에서 주출입이 가능하도록 적용완화가 필요함.

② 밀조권 확보를 위한 높이제한

[표 5-7] 적용가능조항 예시 (일조권확보를 위한 높이제한 완화)

부개구부와 건축물이 인접한 경우의 이격거리 산정	
관련법규	"건축물의 부개구부 측면부로부터" 당해 건축물의 측벽너비 이하만큼 겹치는 위치에 인접하도록 함 (서울시조례 제30조 4항 가목 (1)호)
문제점	평지와 같은 이격거리 적용
개선방안	"건축물의 부개구부로부터" 당해 건축물의 측벽 너비 이하만큼 겹치는 위치에 인접하도록 함
개념도	<p style="text-align: right;">L=C이상이므로 B이상 B : 측벽너비 C : 겹치는 길이</p>
마주보는 건축물의 이격거리(동서방향)	
관련법규	"서로 마주보는 건축물 중 남쪽방향의 건축물이 낮고, 주개구부 방향이 남쪽을 향하는 경우에는 건축물 사이의 수평거리가 낮은 높이 이상" (서울시조례 제30조 4항 가목(6)호)
문제점	평지와 같은 이격거리 적용
개선방안	등축 또는 서축 방향의 검사지인 경우에 동서쪽방향까지 완화할 필요.
개념도	

건축물 높이산정 기준지표면	
관련법규	건축법 53조에 의한 건축물의 높이의 산정에 있어 건축물의 대지의 지표면과 인접대지 지표면간에 고저 차가 있는 경우에는 그 지표면의 평균수평면을 지표면으로 본다. 다만 하나의 대지 안에 2등 이상의 공동주택을 건설하는 경우에 대지의 지표면에 고저 차가 있는 경우에, "각동의 공동주택의 지표면"을 건축물의 높이 산정하기 위한 지표면으로 보며, 제86조 2호의 규정에 의한 건축물의 높이 산정시 인접대지 경계선은 "당해 건축물의 대지의 지표면"으로부터 산정 (건축법시행령 제119조 1항 5호(나목))
문제점	구릉지의 경우 단서조항을 완화할 필요
개선방안	대지 내 고저 차가 있는 경우 공동주택의 인동거리 산정과 인접대지에서와 이격거리 기준으로 "각 지표면의 평균수평면"
개념도	<p style="text-align: center;"> <math>L_1</math> : 정북방향의 인동거리 산정 <math>= (H + h/2) \times 1/2</math>  <math>L_2</math> : 공동주택의 높이 산정 <math>= H \times 1/2</math> </p>
남사면의 정북방향의 일조권의 완화와 개구부 방향의 일조권의 강화	
관련법규	건축물의 각 부분을 정북방향으로 인접대지 경계선(건축이 허용되지 아니하는 공지가 있는 경우에는 그 반대편의 경계선을 말한다. 다만 "공동주택의 경우에는 그 중심선"을 인접대지 경계선으로 본다.)으로부터 다음 각목의 범위 안에서 건축조례가 정하는 거리 이상을 띄어 건축하여야 한다. (건축법시행령 제86조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)
문제점	건축이 금지된 공지가 있는 경우 공지의 중심선을 기준으로 정북방향 일조권을 산정하는 것은 주로 측면부분에 해당한다. 고층건물에 저층부가 매달린 모양으로 계획되고, 동일한 용적률을 유지하기 위해서 도로와 평행한 판상부분의 고층화를 유도함.
개선방안	건너편 대지 경계선에서 산정
개념도	<p style="text-align: center;">         정북방향일조권제한선 변방미로 유지하고 개구부방향일조권은 0.5배로 길러낸 경우          도로건너편 대지경계선에 의해 정북방향일조권선 적용     </p>

출처: [표 5-6, 7]은 서울시정개발연구원, 1996, 「구릉지 개발 아파트의 대안적 형태개발」에서 인용.

### 3) 도심의 노후건축물 밀집지역 사례연구

#### □ 사례지의 일반현황

- 도심에 위치한 노후 건축물 밀집지역의 경우에는 높은 개발 잠재력에도 불구하고, 대지가 작고 도로 폭이 협소하여 적법한 건축이 불가능하거나 건축



- 이들 각 기준에 대한 완화검토의 세부내용은 다음과 같다(서울시정개발연구원, 구릉지 재개발 아파트의 대안적 형태개발, 1995: 102-104).

① 지하층 기준

[표 5-6] 적용가능조항 예시 (지하층 기준의 완화)

지하층 기준	
관련법규	"지하층 중 1면이 완전하게 지상에 노출된 부분에는 주차용 출입구 또는 당해 지하층에 이용되는 사용자의 출입문을 부분적으로 가능"하도록 함(건축법시행령 제2조4항-지하층의 정의)
문제점	구릉지 재개발에서 지하에서 주출입구의 설치를 제한
적용완화 방안	구릉지 재개발에서는 지하에서 주출입이 가능하도록 적용완화가 필요함.

② 일조권 확보를 위한 높이제한

[표 5-7] 적용가능조항 예시 (일조권확보를 위한 높이제한 완화)

부개구부와 건축물이 인접한 경우의 이격거리 산정	
관련법규	"건축물의 부개구부 측면부로부터" 당해 건축물의 측벽너비 이하만큼 겹치는 위치에 인접하도록 함 (서울시조례 제30조 4항 가목 (1)호)
문제점	평지와 같은 이격거리 적용
개선방안	"건축물의 부개구부로부터" 당해 건축물의 측벽 너비 이하만큼 겹치는 위치에 인접하도록 함
개념도	<p style="text-align: right;">L=C이상으로서 B이상 B : 측벽너비 C : 겹치는 길이</p>
마주보는 건축물의 이격거리(동서방향)	
관련법규	"서로 마주보는 건축물 중 남쪽방향의 건축물이 낮고, 주개구부 방향이 남쪽을 향하는 경우에는 건축물 사이의 수평거리가 낮은 높이 이상" (서울시조례 제30조 4항 가목(6)호)
문제점	평지와 같은 이격거리 적용
개선방안	동측 또는 서측 방향의 경사지인 경우에 동서쪽방향까지 완화할 필요.
개념도	

건축물 높이산정 기준지표면	
관련법규	건축법 53조에 의한 건축물의 높이의 산정에 있어 건축물의 대지의 지표면과 인접대지 지표면간에 고저 차가 있는 경우에는 그 지표면의 평균수평면을 지표면으로 본다. 다만 하나의 대지 안에 2동 이상의 공동주택을 건설하는 경우에 대지의 지표면에 고저 차가 있는 경우에, "각동의 공동주택의 지표면"을 건축물의 높이를 산정하기 위한 지표면으로 보며, 제86조 2호의 규정에 의한 건축물의 높이 산정시 인접대지 경계선은 "당해 건축물의 대지의 지표면"으로부터 산정 (건축법시행령 제119조 1항 5호(나목))
문제점	구릉지의 경우 단서조항을 완화할 필요
개선방안	대지 내 고저 차가 있는 경우 공동주택의 인동거리 산정과 인접대지에서의 이격거리 기준으로 "각 지표면의 평균수평면"
개념도	<p>L1 : 정북방향의 인동거리 산정=(H+h)/2 L2 : 공동주택의 높이 산정=H/2</p>
남사면의 진북방향의 일조권의 완화와 개구부 방향의 일조권의 강화	
관련법규	건축물의 각 부분을 정북방향으로 인접대지 경계선(건축이 허용되지 아니하는 공지가 있는 경우에는 그 반대편의 경계선을 말한다. 다만 "공동주택의 경우에는 그 중심선"을 인접대지 경계선으로 본다.)으로부터 다음 각목의 범위 안에서 건축조례가 정하는 거리 이상을 띄어 건축하여야 한다. (건축법시행령 제86조 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)
문제점	건축이 금지된 공지가 있는 경우 공지의 중심선을 기준으로 진북방향 일조권을 산정하는 것은 주로 측면부분에 해당한다. 고층건물에 저층부가 매달린 모양으로 계획되고, 동일한 용적률을 유지하기 위해서 도로와 평행한 판상부분의 고층화를 유도함.
개선방안	간너편 대지 경계선에서 산정
개념도	<p>진북방향일조권제한선 변경대로 유지하고 개구부방향일조권은 0.5배로 강화한 경우 주도간너편 대지경계선에 의해 진북방향일조권도 직상</p>

출처: [표 5-6, 가]은 서울시정개발연구원, 1996, 「구릉지 개개발 아파트의 대안적 형태개발」에서 인용.

### 3) 도심의 노후건축물 밀집지역 사례연구

#### □ 사례지의 일반현황

- 도심에 위치한 노후 건축물 밀집지역의 경우에는 높은 개발 잠재력에도 불구하고, 대지가 작고 도로 폭이 협소하여 적법한 건축이 불가능하거나 건축

### 3. 既存 建築物 特例제도의 改善方向 檢討

#### 3.1 既存 建築物 特例제도에 對한 認識

##### □ 운용상의 문제점에 대한 의견

- 기존 건축물 특례제도는, 적용원화에 비해 세부내용이 상세히 규정되어 있어 적용시에 큰 문제는 없을 것이라고 예상되었으며 설문결과에서도 대부분 별다른 문제점이 없다고 답하고 있다.
- 여기서 일부 응답자가 문제점으로 지적한 내용은 첫째, 도시계획시설의 설치로 인하여 부적합하게 되었을 경우 완화하게 되면, 미관이나 기능상 문제가 발생할 수 있다는 점 둘째, 완화규정이 복잡하여 해석하기 어려운 점을 지적하고 있다.

[표 5-9] 기존 건축물 특례제도의 문제점에 대한 의견

기존건축물특례제도의 문제점			
구분	없다	있다	무응답
공무원	28명 (68.3%)	6명 (14.6%)	7명 (17.1%)
건축사	6명 (66.7%)	2명 (22%)	1명 (11%)

##### □ 주변주민의 반대에 대한 인식

- 현재의 기존 건축물 특례제도의 절차에는 주변 주민의 의견수렴 과정이 생략되고 있어 완화적용시 주변에 미치는 악영향이 고려되지 않을 우려가 있

[표 5-10] 주변 주민의 반대에 대한 인식

적용특례 허가시 주변 주민의 반대 유무			
없었다	모르겠다	있었다	무응답
24명 (58.5%)	9명 (21.9%)	4명 (9.8%)	4명 (9.8%)

었으나, 공무원대상 설문조사 결과에 의하면 현재까지의 사례에서는 주변주민의 반대가 많지 않았던 것으로 나타났다.

- 여기서 반대가 있었던 경우 그 내용을 보면, 불공평 문제, 미관 문제, 프라이버시 침해, 일조권 문제 등이 있었음을 알 수 있다.

[표 5-11] 주변 주민의 반대 내용

주변 주민의 반대내용						
불공평하다	미관이 나빠진다	프라이버시 침해	햇빛을 막는다	건물의 안전에 문제를 일으킨다	주변의 대지나 건물의 가격을 떨어뜨린다	기타
5건	3건	2건	1건	-	-	1건

### 3.2 既存 建築物 特例制度의 改善方向

- 운영현황 및 설문조사 결과 기존 건축물 특례제도에 대해서는 별다른 문제가 없었음을 살펴보았으나 부분적으로, 최소대지면적 기준 완화와 다른 문제와 심의규정이 건축법과 시행규칙에서 불일치하고 있다는 점이 제기되었으므로 여기서는 이 문제의 개선방향을 검토하였다.

#### 가. 대지면적 최소한도 기준 미달 대지에 관한 문제

##### □ 최소대지면적 규제에 대한 두 가지 의견

- 현행 최소대지면적 규제에 대해서는 두 가지 의견이 있다. 하나는 상업지역의 경우에는 해당지역 기준의 1/4수준까지 완화하면 수변과 지나치게 큰 차이가 나므로 제한해야 한다는 것이고 다른 하나는, 도시계획시설의 설치나 도로의 설치 등에 의한 경우에만 해당되므로 현 수준으로 하자는 의견이다.
- 설문조사에 의하면, 일반상업지역의 경우에는 완화 폭이 크다는 응답이 약간 높게 나왔으며 이 때 크다고 답한 응답자가 제시한 적절한 완화기준은 일반기준의 1/2 정도이다.

[표 5-12] 최소대지면적 기준의 적절성에 대한 인식

최소대지면적 기준 완화 폭의 적절성			
구분	완화 폭이 크다	직질하다	무응답
공무원	21명 (51.2%)	17명 (41.5%)	3명 (7.3%)
건축사	5명 (55.6%)	4명 (44.4%)	-

[표 5-13] 최소대지면적 기준에 대한 제안

완화 폭이 너무 크다면 일반상업지역에서는 어느 정도가 적절한가					
구분	기준의 1/2수준인 100㎡	일반주거지역 기준인 90㎡	기준의 3/4수준인 150㎡	기타	무응답
공무원	14명 (50%)	3명 (10.7%)	2명 (7.1%)	1명 (32.6%)	8명 (28.6%)
건축사	6명 (55.6%)	-	-	-	4명 (44.4%)

- 한편 외국의 최소대지규모 규제를 보면 미국에서는 주거계 지역만 최소대지 규모를 규제하고 있고 일본은 저층전용주거계 지역에서만 규제하고 있으며, 독일은 최소대지규모에 대한 기준만 제시하고 대부분 다른 규제요소에 포함되어 있어 이를 별로 이용하지 않고 있음(노경수 1995: 168-169)을 볼 때, 일반적으로 최소대지면적 규제는 상업지역보다는 주거계지역에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.

[표 5-14] 각국의 대지규모 규제 비교

구분	독일	미국(뉴욕)	일본
대지규모 규제내용	• 대지의 최소규모/폭·깊이 (주거용은 최고치 추가)의 기준만 제시	• 주거계지역에만 적용 - 최소대지면적(면적, 전면 폭) - 호당/거실당 최소필요대지면적	• 저층전용주거지역에 적용 - 하한치

출처: 노경수, 1995: 163p [표6-7] 제작성

#### □ 최소대지면적 규제 및 완화기준의 개선방향

- 운용에서 나타난 문제점과 외국의 규제방식을 고려해 볼 때 최소대지면적 규제는 주거지역에서는 엄격히 적용하고 상업지역에서는 융통성 있게 적용

할 필요가 있다. 단 상업지역의 주요 간선가로변은 적용을 보다 강화함으로써 완화로 인한 도시미관상의 문제는 방지하여야 할 것이다.

## 나. 심의규정 불일치에 관한 개선방향

### □ 문제점

- 기존 건축물 특례의 심의에 관한 규정은 앞에서 살펴본 바와 같이 법 및 시행령에서는 시행령 6조1항에 해당하는 네 가지의 적용유형이 모두 주민공람 또는 공청회를 거쳐 건축위원회의 심의를 받아야 한다고 볼 수 있다. 그러나 시행규칙에서는 네 가지 적용유형 중 대지면적 최소한도 미달시에만 건축심의에 관한 사항이 명시되어 있어 일치되지 않고 있다고 볼 수 있다.

### □ 개선방향

- 기존 건축물 특례제도는 그 세부규정이 이미 명확히 마련되어 있어 운용에 별다른 어려움은 없는 것으로 나타났으므로 세부기준에 의해 적용이 이루어진다면 모든 유형에 대해 반드시 심의를 거칠 필요는 없는 것으로 판단된다.
- 개정 건축법에서는 현행 시행령 6조1항1호에 해당되는 적용완화의 경우에만 심의규정을 두고 있고 기존 건축물 특례의 경우는 지방자치단체의 결정사항으로 위임하고 있다.
- 따라서 설문조사 결과 특례적용으로 인한 인근 주민의 반대가 일부 있었으므로 필요시 심의를 거칠 수 있도록 단서 조항을 조례에서 명확히 할 필요가 있다.

## 第6章 適用特例制度의 改善方案

---

### 1. 適用緩和制度의 改善方案

- 1.1 適用緩和 概念 및 原則의 明確化 方案
- 1.2 適用緩和 節次의 改善方案
- 1.3 適用緩和 對象 建築基準의 補完
- 1.4 建築委員會의 役割強化 方案
- 1.5 集團的 適用緩和區域 概念의 導入 檢討

### 2. 既存 建築物 特例制度의 改善方案

- 2.1 最小基準 未達地에 關한 運用方案
- 2.2 主要 幹線街路邊에 特例適用 嚴格化

### 3. 地域地區制의 柔軟的 運營을 爲한 改善方向

- 3.1 短期的인 改善方向
- 3.2 長期的인 改善方向





## 1. 適用緩和制度的의 改善方案

- 우리나라의 적용특례제도는 1991년에 건축법에 처음 도입되었으며 이 중 적용완화제도는 관련 시행령, 시행규칙 및 명확한 기준이 미비되어 있어 적용사례가 거의 없어 아직은 도입의 초기단계라 할 수 있고, 이를 제대로 활성화하기 위해서는 우선적으로 적용완화의 명확한 개념정립과 절차의 마련이 필요하다. 이런 관점에서 적용완화제도가 개선되어야 할 내용을 정리하면 다음과 같다.

### 1.1 適用緩和 概念 및 原則의 明確化 方案

#### 가. 기본 개념

- 예외를 인정할 수 있는 명확한 대상을 작성하여 구체적인 지침으로 운영하는 방안은 융통성 있는 운용을 위해 도입된 적용완화제도의 본질적인 성격상 불가능하나, 적용완화제도가 자치구에서 개별적으로 운영될 것을 고려한다면 완화여부 및 적용범위를 위한 기본적인 개념과 원칙은 관련 조문에 명확히 표현되어야 한다.

#### □ 적용완화의 일반적인 판단원칙

- 일반적으로 적용완화의 판단원칙은 첫째, 적용완화의 적용은 지역지구제에 의한 일반적 건축기준의 적용으로 특별한 곤란(손해)을 받는 경우에 한한다는 재정적 곤란의 원칙 둘째, 재정적 곤란의 원인이 필지의 독특한 상황에 의한 것이어야 한다는 독특성의 원칙 셋째, 적용완화를 적용하였을 때 주변에 악영향을 주지 않아야 한다는 부정적 영향의 원칙 넷째, 그 어려움이 건축주나 관련인이 스스로 만든 것이 아니어야 한다는 자생고충의 원칙 다섯째, 적용한 결과가 토지소유자에게 특혜가 되어서는 안되며 기본계획의 원칙에 위배되지 않는 범위이어야 한다는 기본계획 원칙이 그것이다. 미국의 경우 이런 원칙이 지자체의 관련조항에 명확히 규정되어 있다.

□ 법조문에 적용완화 판단기준 명시 필요

- 개정 건축법과 시행령(안)에 나타난 우리나라의 적용완화제도에 관한 규정에는 이 중에서 재정적 곤란의 원칙<sup>1)</sup>과 부정적 영향 최소의 원칙<sup>2)</sup>만 나타나 있다. 즉 나머지 세 가지 기준인, 1) 적용완화를 신청하게된 원인이 필자의 독특한 상황에 기인하는 것에 한해야 하는 독특성 원칙, 2) 그 어려움은 관련인이 스스로 만든 것이 아니어야 하는 원칙, 3) 적용범위는 도시기본계획 등에 나타난 토지이용정책의 원칙 범위 안에서 어려움을 해소하기 위하여 필요한 정도로 최소한으로 제한되어야 한다는 원칙은 명확히 규정되어 있지 않다. 따라서 운영 원칙의 부재로 인한 혼란을 가져올 여지가 있으므로 법조문에 나머지 세 가지 기준이 보완되어야 한다.

나. 개선방안

□ 장기적으로는 시행령의 개정

- 장기적으로는 시행령에 위에서 살펴본 원칙들이 명확히 표현되어야 하며 예를 들면 다음과 같이 시행령을 개정할 수 있다.

● 시행령 개정의 예 ; 시행령 제 6조

제6조 (적용완화) 시장 등은 법 제5조 제2항의 규정에 의하여 완화여부 및 적용범위를 결정함에 있어서 다음 각호의 원칙에 의거한다.

1. 적용완화의 적용대상은 소유자나 관계인에 의해 만들어진 것이 아닌 대상 토지의 크기, 형상, 입지, 환경 등 특수한 물리적 조건 때문에 해당 대지나 주변에 불필요한 어려움이 발생한 것에 한한다.
2. 적용완화를 통한 규제 정도는 어려움을 극복하기 위하여 필요한 정도로 최소화하고 토지이용정책의 기본방향에 위배되지 않아야 한다.
3. 적용완화의 허용은 주변 대지 및 건축물에 지나친 불이익을 주지 아니하며, 도시의 미관이나 환경을 현저히 저해하지 아니하도록 한다.

1) “이 법의 규정을 적용하는 것이 매우 불합리하다고 인정되는 대지 또는 건축물에 대하여는 이 법의 기준을 완화하여 적용할 것을 . . . 요청할 수 있다(개정 건축법 제5조)”  
 2) “완화여부 및 적용범위를 결정함에 있어서 공공의 이익을 저해하지 아니하고, 주변의 대지 및 건축물에 지나친 불이익을 주지 아니하며, 도시의 미관이나 환경을 현저히 저해하지 아니하도록 한다(개정 건축법시행령(안) 제6조)”

### □ 단기적으로는 서울시 조례에 반영

- 시행령의 개정 작업이 완료되고, 각 자치체의 건축조례가 개정되고 있는 현실을 고려하면 장기적으로 시행령에 이같은 내용이 반영되기 전까지는 서울시 건축조례의 개정시 개정조례에서 먼저 부족한 개념의 보완이 이루어져야 한다.

#### ● 조례 개정의 예 : 건축조례 제 3조

- ④ 법 제5조 제3항 및 시행령 제6조의 규정에 의하여 법령 등의 규정을 완화하여 적용하는 경우에는 다음의 원칙에 의거한다.
1. 적용완화의 적용대상은 소유자나 관계인에 의해 만들어진 것이 아닌 대상 토지의 크기, 형상, 입지, 환경 등 특수한 물리적 조건 때문에 해당 필지나 주변에 불필요한 어려움이 발생한 것에 한한다.
  2. 적용완화를 통한 규제의 정도는 어려움을 극복하기 위하여 필요한 정도로 최소화하고, 토지이용정책의 기본방향에 위배되지 않아야 한다.

## 1.2 適用緩和 節次의 改善方案

### 가. 기본방향

- 기존 법에 의하면 적용완화를 위해서는 주민공람 또는 공청회를 거쳐서 건축위원회의 심의를 받게 되어 있는데 여기에는 두 가지 문제점이 제기될 수 있었다. 첫째는 절차의 불명확성이고 둘째는 주민공람 또는 공청회의 의무라는 절차의 지나친 부담이다.
- 절차의 불명확성 문제는 적용완화 요청인의 구체적인 제출서류와 이에 대한 처리방법이 명확하지 않음으로서 발생하는 것이므로 이들을 명확히 해야 할 필요가 있으며, 주민공람 또는 공청회로 인한 절차상의 부담문제는 특별한 경우를 제외한 일반적인 적용완화의 경우에는 간략한 절차의 마련을 통하여 경감시킬 수 있다.

## 나. 개선방안

### □ 조례 개정을 통한 요청방법 및 절차의 마련

- 건축법이 개정됨에 따라 서울시는 건축조례 개정(안)에서 위의 두 가지 문제점을 해소하기 위하여 제출서류의 내용과 구체적 절차를 정하려 하고 있다. 적용완화를 신청하는 경우에 필요한 서류로는 기본적으로 신청인의 주소 및 위치는 물론 적용완화를 받고자 하는 규정, 완화 받고자 하는 사유, 주변 이해관계자에의 영향 등의 내용을 포함하도록 하고 있으며, 절차상으로는, 관계서류를 갖춰 자치구 구청장에게 신청한 경우 구 건축위원회의 심의를 거쳐 완화에 여부 및 적용범위를 정하도록 절차를 명시하려고 하고 있다.
- 이와 같은 개선방향은 위에서 지적한 문제점을 해소할 수 있는 대체적으로 바람직한 방향이라고 생각된다.

### □ 필요시 주변 주민에 대한 영향 검토방안 마련 필요

- 그런데 여기서 한 가지 지적할 수 있는 것은, 적용완화의 중요한 판단기준의 하나인 주변 주민에 대한 불이익은 그 여부를 판단하기 어려운 경우가 있을 수 있다는 점이다. 물론 제출 서류에서 주변 이해관계자에의 영향을 고려하도록 하고 있지만, 건축위원회에서 이를 명확히 판단하기 어려운 경우를 대비하여야 할 것이다.
- 외국의 경우를 보면, 미국은 적용완화시에 기존 법규의 일정 비율(샌프란시스코의 경우 10%) 이상을 허용하는 경우에는 반드시 주민공청회를 거치도록 하고 있으며, 일본도 일반적으로는 건축심사회의 결정으로 같음하지만 주요한 사안의 경우에는 주민청문회를 개최하도록 하여 이해 당사자의 의견을 직접 수렴하고 있음을 볼 때 이러한 주변 주민에 대한 영향을 검토할 수 있는 보완방안이 필요하다고 판단된다.
- 이에 관한 개선방안으로는 적용완화 요청시의 관계서류에 “필요시 이해관계자의 동의서 등”을 포함하도록 하여, 건축위원회에서 필요하다고 인정하는 경우에는 이해관계자의 동의서 등이 첨가되게 할 수 있을 것이다. 예를 들면 건축조례 제3조의 관계서류에 아래의 내용을 포함하고, 일반 건축기준의 일정수준(예 10%) 이상을 완화하거나 건축위원회에서 필요하다고 인정될 때는 이해관계자 동의서를 포함한 관계서류를 제출하게 할 수 있도록 할 필요가 있다.

• 개정 조례의 예 : 제 3조 1항의 6목 신설

6. 필요시 관련 이해관계자의 동의서 등
------------------------

### 1.3 適用緩和 對象 建築基準의 補完

#### 가. 기본방향

- 개정 건축법에 의하면 적용완화대상 건축기준의 작성권한은 자치단체의 조례로 위임되었으며, 이에 따라 서울시의 건축조례(안)에서 그 구체적 건축기준을 명시하여야 한다. 서울시에서는 적용완화 건축기준으로 기존법의 시행규칙의 내용 중에서 제3장 건축물의 유지·관리 항목과 건폐율·용적률 항목을 제외하려고 하고 있다.

#### 나. 개선방안

- 서울시의 건축조례(안) 중에서 물리적인 건축기준의 어려움과는 상관없는 건축물의 유지·관리에 관한 항목과 특례시비의 논란이 있을 수 있는 용적률을 건축기준에서 제외하려는 것은 바람직하다고 보인다.
- 그러나, 건폐율 기준의 경우는, 기성 노후 시가지와 경사지의 영세필지가 많은 우리의 현실을 고려한다면 적용완화 건축기준에 포함되어야 할 필요가 있다고 판단된다. 불른 건폐율 완화가 물리적 환경의 질적 수준을 낮출 가능성이 있기는 하지만, 적용완화 허용 여부의 최종적인 판단은 건축위원회에서 나중에 별도로 한다는 것을 고려해 본다면 처음부터 적용가능성을 배제하지 않는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

### 1.4 建築委員會의 役割 強化方案

#### 가. 기본방향

- 개별필지의 특수한 여건을 해소해 준다는 적용완화의 성격상 명확한 지침 마련이 어렵고 판단의 원칙도 명확하지 않은 현실을 고려해 볼 때, 구 건축위원회마다 적용완화제도가 무원칙적으로 자치구마다 다르게 운영될 수 있으며 이럴 경우 자치구간 적용의 형평성 문제가 예상되므로 이를 방지하기 위한 건축위원회의 역할강화 방안 마련이 필요하다.

## 나. 개선방안

### □ 단기적 개선방안

- 세부규정이 명확한 기존 건축물 특례와는 달리 적용완화의 판단은 개념상 입법적 성격이 강하므로 보다 신중한 검토가 요구된다. 이를 위해서는 당분간 현재의 구 건축위원회의 심의 후에 최종적으로 시 건축위원회의 승인과정을 한번 더 거치게 하여 적용완화 결정을 재검토할 수 있도록 하고 구별로 일관성 있는 판단원칙으로 적용완화제도를 운영할 수 있도록 해야 할 필요가 있다.

### □ 장기적 개선방안

- 장기적으로는 건축위원회의 성격과 역할이 미국의 조닝조정위원회(Board of Appeal)와 같은 준 사법적 지위를 지닐 수 있도록 건축위원회의 구성과 운영이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 조닝조정위원회와 같은 별도의 위원회를 구성하여 해당분야 전문가 뿐만 아니라 시민을 대표하는 시민대표, 법률가 등을 참여시켜 최종결정 사항에 대한 공신력과 결정과정에 대한 공개성을 부여하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

## 1.5 集團的 適用緩和區域 概念의 導入 檢討

### 가. 기본방향

#### □ 도입의 필요성

- 우리나라의 경우에는 기성 노후 시가지나 구릉지의 불량주택지구를 정비하

게 되는 경우에는 일반적인 건축기준을 적용하여 정비하기가 어려운 경우가 많이 있다. 따라서 이런 구역은 집단적으로 일부 건축기준의 예외를 인정하여 적용완화를 고려해야 할 필요가 있다.

- 물론 이 규정은 미국에서 사용하는 엄밀한 의미의 적용특례(Variance)개념에는 맞지 않는다. 미국식 개념의 적용특례는 각 필지의 고유한 어려움에 따른 것에 국한하고 있고, 이 어려움이 필지단위를 넘어서 지역적인 범위에 걸치는 것은 지역지구 수정·변경(Rezoning)을 하도록 하고 있다. 그러나 미국의 경우 필지분할이 대부분 신 시가지를 대상으로 하고 있고 또한 필지분할 규제(Subdivision law)에 의해 합리적인 원칙에 의거하여 분할되므로 개별 필지의 어려움이 집단적으로 존재하는 경우가 거의 없다고 할 수 있다. 그러나 우리나라와 같이 오래된 역사를 갖는 기성 시가지를 바탕으로 성장한 일본의 경우를 보면 지방공공단체가 지정하는 구역 안에서 일영에 의한 높이 제한, 부지면적, 건폐율, 용적률 등의 특례허가 등 다양한 형태의 특례허가제도를 가지고 있다.

#### 나. 도입시 고려사항

##### □ 적용 절차의 강화

- 우리나라의 경우에는 일본의 특례허가와 같이 필요시 집단적 적용완화구역의 설정이 필요하다고 판단되며, 이 때에는 그 영향의 중대성을 고려하여 일반적인 적용완화와는 다른 보다 면밀한 검토절차를 거치도록 절차를 강화하여야 한다.
- 일반적인 필지별 적용완화보다 면밀한 검토를 위해 절차에 있어서 개정 건축조례(안)이 설정하고 있는 14인 이상의 주민공람 및 구 위원회의 심의를 거쳐 서울시장의 승인을 얻도록 하는 절차는 합리적인 것으로 판단된다.

##### □ 적용 대상구역의 한정

- 그러나 적용완화구역을 지정함에 있어서 일반적인 건축기준의 적용이 어렵다고 하여 이러한 성격을 가지는 모든 지역을 대상으로 하는 것은 바람직하지 못하다. 이는 또다른 환경의 질 문제를 야기할 수 있고 또 다른 지역과의 규제와 형평성 문제도 있기 때문에 적용완화구역의 지정은 제한적이

어야 한다.

- 집단적 지용완화구역으로 완화할 수 있는 구역은 특정구역 정비를 위하여 지정한 구역으로 한정하고 완화의 범위도 시가지 정비를 위하여 일반적인 건축기준 적용이 매우 불합리한 경우로 한정할 수 있을 것이다.

□ 추가적인 제안

- 개정 건축법에 의한 건축조례(안)에 의하면 구청장이 특정구역의 정비를 위하여 지정한 구역 내에서 일반적인 규정을 적용하는 것이 매우 불합리한 경우 적용완화의 범위를 따로 정할 수 있도록 하고 있어 재개발구역이나 주거환경 개선사업지구의 정비를 위하여 완화구역을 지정할 수 있게 되어 있다.
- 그러나, 사례에서 검토한 경우와 같이 도심지역 같은 기성 시가지의 경우는 기존의 재개발사업 방식 외의 별도의 시가지 정비제도가 마련되어 있지 않아 이에 관한 새로운 정비사업 제도마련이 필요하며, 이런 경우에도 적용될 수 있도록 할 필요가 있다.



## 2. 既存 建築物 特例制度의 改善方案

- 기존 건축물 특례제도는 건축법에 비교적 일찍 도입되었고 그 규정도 상세하게 정리되어 있어서 운용에 커다란 어려움이 없는 것으로 밝혀졌다. 따라서 본 절에서는 기존 건축물 특례제도의 기본적인 방향에 관해서는 문제점이 없다고 보고 구체적인 적용조항이나 완화수준에 관한 개선방안을 정리하기로 한다.

### 2.1 最小基準 未達地에 關한 運用方案

#### 가. 기본방향

##### □ 대지면적 최소한도 기준 완화운용의 문제점

- 기존 건축물 특례제도의 적용대상 중 가장 많은 사유는 도시계획시설의 설치나 도로의 설치 또는 건축선후퇴 등으로 인하여 대지면적 최소한도에 미달되는 경우이다. 이에 관한 규정 중 도시계획시설의 설치나 도로의 설치에 의한 경우는 대지면적의 최소한도의 완화범위가 지역지구에 상관없이 45m<sup>2</sup> 이상으로서 당해 지역 대지면적의 최소한도의 1/4이상으로 규정하고 있으며, 건축선의 후퇴에 의한 경우는 위의 규정을 준용하도록 하고 있다.
- 이 조항에 의하면 주거지역의 경우 완화기준은 45m<sup>2</sup>의 조항에 해당하여 해당 지역의 일반적인 최소기준(90m<sup>2</sup>)의 50% 수준은 되는 반면에, 일반상업지역의 경우는 1/4 이상의 조항에 해당하므로 50m<sup>2</sup> 이상이 가능하여 해당지역의 일반적인 최소기준(200m<sup>2</sup>)의 25% 수준이 되어 일반적인 필지와 현격한 차이가 나는 문제가 발생된다.

##### □ 최소대지면적 기준 완화의 운용방안 검토

- 이 문제에 대응하기 위해서 세 가지 방안을 고려할 수 있다.  
첫째는 용도지역별로 기준을 달리하는 방안이다. 이는 최소 기준의 원칙을 주변지역 최소기준의 1/2 수준 이상으로 하자는 것이다. 이렇게 되면 주거

지역의 경우는 50m' 이상, 상업지역의 경우는 100m' 이상이 완화할 수 있는 대지면적의 최소한도가 된다.

둘째는 현 수준으로 적용완화의 폭을 넓히는 방안이다. 이는 최소기준 미달의 원인이 도시계획 시설이나 도로설치 등 공공의 필요조건을 만족시키기 위하여 발생한 문제이고, 또 외국의 경우에 대지면적 최소한도의 기준은 주거지역에 국한하여 제한하고 있는 점을 고려하여 현 수준에서 완화해도 무방하다는 의견이다. 이 경우에 상업지역의 허용할 수 있는 대지면적 최소한도는 50m'가 된다.

셋째는 문제의 발생 원인에 따라 기준을 달리하는 방안이다. 즉, 도시계획 시설 등과 같이 공공사업에 의한 경우는 현 수준으로 완화하고, 건축선후퇴 등과 같이 본래 필지 자체의 원인에 의한 경우는 약간 엄격하게 적용하여 주변지역 최소기준의 1/2 수준으로 묶는 방안을 검토할 수 있다.

## 나. 운용방안

### □ 현수준 유지 및 보완

- 위의 세 가지 방안은 관점에 따라 달라질 수 있는 문제이나 연구진의 견해는 두 번째의 기존 법 취지대로 하는 방안이 바람직하다고 판단한다. 이의 근거로서 첫째, 적용완화의 취지는 기존 대지의 물리적 어려움 해소에 있으며 둘째, 우리나라의 경우와 같이 기존 건축물 특례의 많은 경우가 대지면적 최소한도에 해당하는데 지금까지의 기준을 갑자기 엄격하게 적용하면 형평성의 문제가 발생할 수 있으며 셋째, 외국의 경우처럼 상업지역에는 적극적으로 완화함으로써 행위의 자율성을 최대한 부여하는 것도 필요하다는 판단에서이다.
- 그러나 이 경우에 주변 토지이용의 행태와 지나친 차이가 발생할 소지가 있음을 감안하여 주요 간선가로변에는 적용완화를 제한하는 단서의 마련이 필요하다.

## 2.2 主要 幹線街路邊의 特例適用 嚴格化

### 가. 기본방향

- 위에서 살펴본 바와 같이 개정 서울시 건축조례(안) 제4조에 의하면, 도시계획시설이나 토지구획정리 사업의 시행 또는 도로의 설치로 인한 경우나 건축선의 후퇴에 의한 대지면적 최소한도 미달의 경우, 완화의 수준을 기존 수준으로 하도록 하면서 단서조항으로 주요한 간선도로변에는 지나친 완화를 방지할 수 있도록 하고 있다(제4조 2항). 즉, 기존 건축물의 부득이한 증축이나 개축은 부득이한 정도가 심화되지 아니하는 종전 연면적 범위 안에서 구 위원회의 심의를 거쳐서 완화할 수 있으나, 구 위원회의 심의를 거쳐 구청장이 지정하는 간선가로변은 적용완화의 규정을 적용하지 아니할 수 있도록 하고 있다.
- 여기서 주요한 간선가로변에 적용완화를 하지 않을 수 있는 경우는 제1항에서 규정하고 있는 기존 건축물의 기능회복을 위한 부득이한 증축 또는 개축의 경우에만 제한될 수 있고, 제2항에서 규정하고 있는 신축, 증축, 개축, 대수선 및 용도변경의 경우에는 완화할 수 있도록 되어있다.

### 나. 개선방안

#### □ 주요 간선가로변 특례적용의 제한 및 필요시 건축기준 강화

- 도시계획 시설의 설치 등으로 인한 경우의 대지면적 최소한도 규정은 주변과의 조화보다는 대지의 어려움을 고려하여 45m<sup>2</sup> 이상이나 당해 지역지구의 1/4 이상의 범위까지 완화하도록 되어 있어 완화 폭이 크므로 주요 간선가로변에는 제2항에 의한 신축, 증축, 개축, 대수선 및 용도변경의 경우에는 제한적일 필요가 있다.
- 이런 의미에서 서울시 건축조례(안)에 의하면 구 건축위원회의 심의를 거쳐 지정하는 간선도로변의 대지 및 건축물에 대하여는 건축기준을 완화하지 않을 수 있도록 되어있다.
- 그런데 여기서 한가지 지적할 것은 건축기준을 적용하지 않을 수 있는 조항은 조례 제4조 제1항의 규정에 의한 부득이한 기존 건축물의 증축 또는 개

축의 경우로만 제한할 것이 아니라 제2항의 규정에 의한 신축, 증축, 개축 대수선 및 용도변경의 경우에도, 구 건축위원회에서 정하는 간선도로변에는 기존 건축물 특례조항이 적용되지 않도록 하거나 필요시 별도로 강화된 기준마련이 필요할 것이다.

● 개정 조례의 예 : 제4조 2항

현행 조항	개정 조항
② 구청장이 구위원회의 심의를 거쳐 지정하는 간선도로변의 대지 및 건축물에 대하여는 제 1항의 규정에도 불구하고 건축기준을 완화하지 않을 수 있다.	② 구청장이 구위원회의 심의를 거쳐 지정하는 간선도로변의 대지 및 건축물에 대하여는 제 1항 규정에도 불구하고 건축기준을 완화하지 않을 수 있으며, 제 2항의 경우에는 필요시 그 기준을 별도로 정할 수 있다.

### 3. 地域地區制의 柔軟的 運營을 爲한 改善方向

- 급격하게 변화하는 사회 경제적 여건을 고려해 볼 때, 지역지구제의 융통성 있는 운영이 필요하며 이를 위해서는 예외인정제도의 활성화 이외에도 본 연구의 핵심주제와는 조금 차이가 있지만 우리 실정에 맞는 다양한 유연적 지역지구제(flexible zoning) 수법의 마련이 필요할 것이다. 따라서 본 절에서는 지역지구제의 유연적 운영을 위해서 한국의 제도가 개선해야 할 내용을 정리하고자 한다.

#### 3.1 短期的인 改善方向

##### 가. 지역지구 수정·변경 개념 확립을 통한 합리적 운용

- 지역지구 수정·변경은 우리나라에서도 빈번히 이용되는 기법이나 일반적으로 수정·변경에 대한 요구를 민원성 요구, 또는 주민의 압력으로 간주하는 부정적인 시각이 있었다. 그러나 우리나라와 같이 도시의 변화속도가 급격한 경우에는 지역지구의 수정·변경 수법은 합리적으로 운영된 경우 지역지구제의 경직성을 극복할 수 있는 좋은 제도라고 볼 수 있다. 단 이때 문제가 되는 것은 어떤 원칙과 기준으로 이 수법을 운용할 것인가에 있다.

##### 1) 지역지구 수정·변경의 두 가지 원칙

- 미국의 경우 지역지구의 수정·변경은 다음의 두 가지 원칙에 의거하고 있다. 첫째는 [명백한 과오·변화의 원칙(mistake-change principle)]이다. 이것은 지역지구의 수정·변경의 원인 판단에 관한 것인데 처음부터 지역지구제 자체에 오류가 있거나 또는 해당 지역의 여건변화에 대한 명백한 증거가 있을 때 가능하다는 원칙이다.
- 두 번째 원칙은 [도시기본계획의 원칙(comprehensive plan principle)]이다. 이는 지역지구의 수정·변경의 내용은 도시기본계획의 취지에 일치하여야 한다

는 원칙이다.

## 2) 개선 방향

### □ 두 가지 원칙의 준용

- 이 기법의 합리적 운용을 위하여 위에서 거론된 두 가지 원칙의 준용이 가능하다. 우리나라는 사회경제적 변화가 급속히 이루어지고 있으므로 위의 첫번째 원칙의 경우는 많은 경우에 변화의 원칙(change principle)에 해당할 것이고 이때 두번째 원칙인 도시기본계획의 원칙이 엄격히 준수되어야 할 것이다. 이를 위해서는 도시기본계획의 역할에 관한 개념이 명확해져야 하고 도시기본계획에서도 이와 같은 토지이용의 정책에 관한 명확한 방향제시가 있어야 한다.

### □ 수정·변경에 따른 주변영향 검토장치 마련

- 대부분의 지역지구 수정·변경에 대한 요구는 고밀화를 전제로 한 것이므로 반드시 수정변경에 따른 도시기반시설에 관한 검증과 주변에의 영향을 고려할 수 있는 검토장치가 필요할 것이며, 이를 위해서 상세계획제도 등과 연계 운용함으로써 지구적 차원의 면밀한 검토를 거치게 하는 방안이 필요할 것이다.

## 나. 기존의 유연적 지역지구제도 수법의 활성화

- 우리나라의 지역지구제에 있어서도 융통성 있는 운영을 위한 몇 가지 수법이 도입되었다. 특별사업구역안에서의 계획단위개발수법은 미국의 PUD를 도입한 것이며 상세계획구역안에서의 특별설계단지의 개념 등은 미국의 제도들이 갖고 있는 개발시점의 계획을 반영하여 공공에서 규제하는 관망적(wait and see) 개념의 계획수법이다. 이 밖에도 높이제한 완화구역 등 지역의 특성을 반영한 특별 기준을 적용하는 예외적 수법이 있으나 이러한 수법들이 적극적으로 활용되지는 못하고 있는 실정이다.
- 앞으로 사회경제적 변화에 따른 다양하고 새로운 개발수요의 발생과 민간부문의 다양한 개발수법 및 계획능력을 고려해 볼 때 이와 같은 제도는 좀더 활성화되어야 하며 이를 위해서는 공공부문에서의 활성화를 위한 기초적인

기준마련과 민간부문에서의 다각적인 제안 등 많은 경험축적과 노력이 필요하다.

### 3.2 長期的인 改善方向

#### □ 다양한 제도적 수법의 도입

- 장기적으로는 외국에서 이용되고 있는 다양한 지역지구제 수법들의 도입가능성을 검토하여 이들의 제도화가 필요하다.
- 지역별로 적용 가능성이 있는 수법의 예를 들면, 준주거지역이나 도심지의 준공업지역의 경우에는 지역성격별로 다양한 질적 수준의 기준을 제시하는 성과주의 지역제(performance zoning)를 통하여 생활환경의 질적 수준을 유지하면서 복합 토지이용의 장점을 살릴 필요가 있으며, 도심지역이나 낙후된 지역의 경우에는 특정용도의 개발을 촉진하기 위하여 유도지역제(incentive zoning)나 혼합용도지역(mixed use district)의 개념 도입을 검토할 수 있다. 마지막으로 외곽지역의 일부 낙후된 자치구의 경우에는 첨단산업단지 유치 등을 위한 특정용도지역을 검토할 수 있으며, 지원책만 설정해 놓고 구체적인 입지는 특정 개발의 구체적인 제안이 있을 때 확정하는 유동지역제(float zoning) 등의 도입도 장기적으로 검토되어야 할 것이다.





## 參 考 文 獻

---



## • 국내문헌

- 국토개발연구원, 1980, 『토지이용 효율화를 위한 용도지역지구제의 개선방향에 관한 연구』.
- 국토개발연구원, 1981, 『지역지구제 합리화 방안에 관한 연구』.
- 국토개발연구원, 1987, 『용도지역지구와 건축물개발규제의 개선에 관한 연구』.
- 국토개발연구원, 1990, 『도시개발법제의 정비방안』.
- 국토개발연구원, 1992, 『구미 도시개발제도의 동향』.
- 국토개발연구원, 1994, 『도시/건축 법률체계 개편을 위한 연구』.
- 권원용, 1993, '도시토지이용규제의 유연화', 『토지연구』 4권 3호.
- 권태준 외, 1982, 우리나라 도시개발규제의 문제와 지구계획제도 도입의 필요성, 서울대 환경대학원.
- 김수정, 1990.2, 『한·미 양국의 용도지역제도에 관한 비교연구』, 단국대학교 석사학위논문
- 노경수, 1995, 『도시토지이용 규제에 관한 비교연구』, 서울대 박사학위논문.
- 동재욱, 1992.2, 『도시의 건축규제 제도에 관한 연구-한국, 일본, 독일 3개국의 지역제와 지구계획제도를 중심으로』, 단국대학교 박사학위논문.
- 부정방지대책위원회, 1993, 『건축부조리 실체 및 방지대책』.
- 서울시, 1992, 『서울시 도시계획 용도지구 운용체계 개선방안에 관한 연구』.
- 서울시정개발연구원, 1993, 『한미일 토지정책 비교연구』.
- 서울시정개발연구원, 1995, 『구릉지 재개발 아파트의 대안적 형태개발』.
- 서울시 중구, 1995, 『중구 도심형 산업의 활성화 및 정비계획』.
- 서울특별시, 1995, 『도시계획관계법령집(II)』.
- 서울특별시, 1995, 『서울시정』
- 서울학 연구소, 1994, 『도시와 역사』.
- 여흥구, 1988.4, 『용도지역지구제의 개선』, 도시정보.
- 유경춘, 1988, 『토지이용의 공법적 규제에 관한 연구』, 고려대학교 박사논문
- 이주희, 1989, 『도시계획 제한과 손실보상』, 한양대 석사학위논문.
- 정인성, 1988.12, 『한국의 토지이용규제에 관한 연구(용도지역지구제를 중심으로)』, 단대 박사학위논문.

- 정종휴, 1994, 『역사속의 민법』, 교육과학사.
- 한정섭 외, 1990, 한국서독의 용도지역제와 건축물 개발규제에 관한 연구, 대한건축학회논문집.

#### ● 국외문헌

- Bobcock, Richard F., 1966, 『The Zoning Game』, Wisconsin Univ. Press.
- City of Seattle, 『Zoning Exceptions, Variances, and Conditional Uses』, DCLU.
- Douglas W. Kmiec, 1988, 『Zoning and Planning Deskbook』, Clark Boardman Company Ltd.
- Faludi, A., 1986, *Flexibility in US zoning: a European perspective*, 『Environment and Planning B: Planning and Design』, Vol.13
- Haar, Charles M., 1981, 『Land Use Planning; A Casebook on the Use, Misuse, and Urban Land』, Boston : Little, Brown & Co.
- Hagnan, Donald G. ; Juergensmeyer, Julian Conrad, 1986, 『Urban Planning and Land Development Control Law』, West Publishing Co.
- ICMA, 1988, 『The Practice of Local Government Planning』, 2nd Ed.
- L.A. County, 1992, 『Title21 Subdivision Code』, Book Publishing Company.
- Mandelker, Daniel R., 1993, 『Land Use Law』 3rd Ed., The Michie Company.
- Meshenberg, Michal J., *The Administration of the Zoning Techniques*, Planning Advisory Service Report No.318
- Robert A. Williams, jr, 1979, *The Law on Variance*, 『Land Policy Roundtable』, Policy Analysis Series No.207, Lincoln Institute of Land Policy.
- San Francisco County, 1992, 『City and County Sanfrancisco Municipal Code』 Book Publishing Company.
- Virtanen, Pekka V., 1992, *Flexibility and land use planning*, 『Land Use Ploicy』.
- 鷄野和夫, 1994, 『都市開發と 建築基準法』.
- 高木任之, 1984, 『都市計劃・建築法規のドッキソグ講座』.
- 大津留 温著, 1984, 『建築基準法建築士法入門』, 住宅新報社.
- 渡邊定夫 外, 1987, 『都市設計』, 『新建築學大系』, No 17, 新建築學大系編集委員會.

- 渡邊俊一, 1985, 『比較都市計劃序説』, 삼성당.
- 上田智司, 1992, 『よくわかる改正都市計劃法/建築基準法と要點』.
- 新日本法規, 1983, 『建築基準法集團規程關係法令通達執』.
- 鈴木克彦, 1992, 『すぐに役立つ 建築協定の運営とまちづくり』.
- 日本法務大臣官房, 1994, 『現行日本法規』.
- 土田旭 外, 1991, 『市街地整備計劃』, 『新建築學大系』, No 19, 新建築學大系編集委員會.



# 附 錄

---

附錄 1 公務員對象 說問紙

附錄 2 建築士對象 說問紙





부록1 공무원대상 설문지

설문지

안녕하십니까?

서울시의 정책을 연구하는 저희 서울시정개발연구원에서는 현재 [건축기준의 예외인정제도]에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

용도지역제도가 도시전역에 걸쳐 단일한 기준으로 일률적으로 적용됨으로 인하여, 각 필지가 가지는 고유의 여건에 따라 불필요한 곤란이 발생하는 경우가 있습니다. 이 같은 문제를 해소하고자 건축기준의 예외를 인정하는 제도로써 건축법에 「적용의 완화」 및 「기존건축물등에 대한 특례」제도가 도입되었으나, 적용이 활발히 이루어지지 못하고 있는 실정입니다.

이에, 건축법 5조 「적용의 완화」 및 「기존건축물등에 대한 특례」 조항에 대하여 여러분이 평소 생각하고 계시는 것에 대해 다음과 같이 몇 가지 질문을 드리고자 하며, 본 설문지는 11월 18-21일 사이에 연구원의 직원이 직접 방문하여 회수할 예정입니다.

귀하의 의견은 건축기준의 예외인정제도 정비를 위한 서울시의 정책 수립에 소중한 기초자료로서 활용될 것입니다.

귀하와 귀하의 가정이 평안하시기를 기원합니다.

1995년 11월

서울시정개발연구원  
도시설계연구센터

문의처 : 서울시 강남구 삼성동 171  
서울시정개발연구원 도시설계연구센터

책임연구원 구 자 훈 ☎ 550-1042  
연구원 정 상 혁 ☎ 550 1053

조사자 : \_\_\_\_\_

조사일시 : 1995년 11월 \_\_\_\_\_ 일

개정 건축법 5조 「적용의 완화」에 관한 질문

(별첨 법조문 참조)

※ 다음 글을 읽어 보시고 해당번호에 V표 하거나, ( )안에 내용을 기입해 주십시오.

적용완화의 필요성에 관한 질문입니다.

1. 개정 건축법 5조 「적용의 완화」에 의하면, 건축관계자가 업무를 수행함에 있어서 이 법의 규정을 적용하는 것이 매우 불합리하다고 인정되는 대지 또는 건축물에 대하여 건축법의 기준을 완화하여 적용할 것을 요청할 수 있습니다.  
귀하는, 이러한 「적용의 완화」가 이루어져야 할 필요성이 있다고 보십니까.

- ① 있다.      ② 없다.

적용완화의 경험과 사례에 관한 질문입니다.

2. 현행 건축법에 [적용의 완화]조항이 신설된 1991년 이후에 귀하나 귀과에서 내 준 건축허가 중에서 건축법 시행령 6조1항 1호를 적용한 건축허가가 있었습니까?

- ① 없다.      ② 있다. 있다면 ( )건 정도.

3. 위 2번의 질문에서 ②를 선택하셨다면, 구체적으로 어떤 여건의 대지 또는 건축물이었는지 다음의 보기를 참고하여 예를 들어 주시겠습니까?

【보기】 상습침수구역에서의 지하층 설치규정의 완화

【 예 】 1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

4. 이 조항을 적용해 주지는 않았으나, 이 조항의 적용을 요청받아 보신 적은 있습니까?

- ① 없다.      ② 있다면 ( )건 정도.

5. 위 4번의 질문에서 ②있다는 선택하셨다면, 3번의 보기를 참고하여 예를 들어주시겠습니까?

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

6. 그 밖에 귀하의 경험에 비추어 볼 때, 완화를 해주어도 괜찮을 것 같은 경우가 있다면 어떤 경우가 그릴 수 있는지 예를 들어주시겠습니까?

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

□ 건축법 5조 「적용의 완화」가 활발히 적용이 되지 않는 이유에 대한 질문입니다.

7. 지금까지 [적용의 완화] 조항의 적용이 거의 이루어지지 않고 있는데, 그 이유가 무엇이라고 보십니까. 보기에서 동의하시는 번호에 모두 V표를 해주세요.

- ① [적용의 완화] 조항의 적용을 요구하는 건축허가 신청이 거의 없으므로
  - ② [적용의 완화] 조항을 적용할 만한 경우가 없기 때문에
  - ③ 주민공람 또는 공청회를 개최하여야 하는 부담때문에
  - ④ 완화여부를 결정할 수 있는 합리적인 판단근거가 없어서 건축위원회의 심의를 거쳐서 결정해도 차후에 문제가 생길 우려가 있기 때문에
  - ⑤ 기타 이유가 있다면 아래에 써 주십시오.
- ( \_\_\_\_\_ )

□ 법령 자체의 문제점과 개선해야 할 점에 관한 질문입니다.

8. 현행 건축법의 [적용의 완화]조항을 적용함에 있어서 문제가 있다면 어떤 문제가 있는지 다음에서 골라 모두 표를 해주세요.

- ① 법조문만으로는 어떤 경우에 적용해야 할지 대상이 구체적으로 떠오르지 않는다.
- ② 특별시비율 막을 장치가 없다.
- ③ 주민공람 공청회가 필요하지 않는 경우도 많은데 반드시 해야 한다는 의무조항이 있었다.
- ④ 기타( \_\_\_\_\_ )

9. 개정되는 서울시 건축조례(안)에는, 적용의 완화를 요청하는 자는 관계서류를 구비하여 구청장에게 신청하고 구청장은 구위원회의 심의를 거쳐 30일 이내에 결과를 통지하도록 규정하자는 의견이 있습니다. 이때 구비하여야 할 관계서류 내용은 다음과 같이 예상할 수 있습니다. 이중 추가할 사항이나 신청절차에 있어서 예상되는 문제점은 무엇이라고 보십니까?

- 【관계서류의 예】
- ① 신청인의 이름 및 주소
  - ② 완화받고자 하는 대지 또는 건축물의 위치
  - ③ 적용의 완화받고자 하는 규정
  - ④ 완화받고자 하는 사유
  - ⑤ 완화적용시 공공 및 이해관계자への 영향
  - ⑥ 기타 관계도서

**【추가할 사항】**

- ① 없다.
- ② 있다면 아래에 기입하여 주십시오.

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

**【예상문제점】**

- ① 없다.
- ② 있다면 아래에 기입하여 주십시오.

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

10. 개정되는 서울시 건축조례에는, 완화가능 규정들 중에는 기존외 건축법시행령 6조1항1호로 완화할 수 있는 규정중에서 법47조 [건폐율] 및 법48조 [용적율] 항목이 제외되어야 한다는 의견이 있습니다.

이에 대한 귀하의 의견은 어떠하신지 보기에서 골라 주십시오.

- ① 건폐율은 완화할 수 있어야 한다.
- ② 용적율은 완화할 수 있어야 한다.
- ③ 둘 다 완화할 수 있어야 한다.
- ④ 둘 다 완화할 필요가 없다.

11. 개정 서울시 건축조례에는, 특정구역의 정비를 위하여 지정한 구역내에서 적용완화의 범위를 따로 지정하여 집단적인 적용완화구역을 정할수 있도록 하자는 의견이 있습니다.

이러한 집단적인 적용완화 구역을 정하는 것이 필요하다고 보십니까.

- ① 필요하다
- ② 필요없다

12. 집단적 적용완화구역을 지정할 수 있는 구역은 재개발구역, 주거환경개선사업지구 등이 대상이 될 수 있습니다. 이외에 귀구에서 적용완화구역의 지정필요성이 있는 지역이 있다고 생각하십니까?

- ① 없다.
- ② 있다면

1) 지역: \_\_\_\_\_ 이유: \_\_\_\_\_

2) 지역: \_\_\_\_\_ 이유: \_\_\_\_\_

**개정 건축법 5조의 2 [기존 건축물등의 특례]에 관한 질문**

(별첨 법조문 참조)

1. [적용의 완화]조항에 비해 [기존 건축물등의 특례]에 관한 조항은 기존 시행령 제6조 제2항 2-5호, 제6조 제2항에 걸쳐 적용대상이나 완화범위에 대해 비교적 자세히 규정하고 있습니다. 이러한 기존 건축물 등의 특례조항의 적용에 있어 어려운 점이나 문제점이 있습니까?

- ① 없다.
- ② 있다면, 예를 들어주십시오.

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

기존 건축물 등의 특례조항에서 규정하고 있는 완화항목 중에서 실제 적용되는 항목들은 주로 무엇인지에 관한 질문입니다.

2. [기존 건축물의 특례]조항에서 규정하고 있는 완화항목은 다음의 보기와 같습니다. 이 중에서 실제 건축허가에서는 주로 어떤 항목이 적용되는지 생각나는 순서대로 적어주십시오.

(         ,         ,         )

- ① 대지면적 최소한도 기준
- ② 건폐율
- ③ 용적율
- ④ 대지안의 공지(건축선 및 인접대지경계선으로부터 피야야 하는 거리)
- ⑤ 대지가 도로에 접하여야 할 길이
- ⑥ 부피제한 정도가 완화되지 않는 범위내에서의 용도변경

대지면적 최소한도 기준의 완화 범위가 적절함지에 관한 질문입니다.

기존건축물의 특례조항에 의하면, 건축선을 후퇴하여 최소대지면적 기준에 미달된 경우와 도로부지에 대지가 일부 편입되어 최소대지면적 기준에 미달된 경우에는, 45제곱미터 이상으로서 기준의 1/4까지 완화할 수 있습니다.

3. 위의 규정에 의하면, 주거지역의 경우에는 45제곱미터 이상이 되어 주변지역 기준(90제곱미터)의 1/2수준이나, 일반상업지역일 경우에는 200㎡의 1/4인 50㎡까지 완화할 수 있습니다. 일반상업지역일 경우의 현재의 완화정도에 대한 귀하의 의견을 아래에서 골라 주십시오.

- ① 적절하다.
- ② 너무 완화폭이 크다.

4. [위에서 ②번을 선택하신 분은] 적절하다고 생각하시는 일반상업지역의 완화의 최소기준은 어느 정도가 적절한지 아래에서 골라주십시오.

- ① 일반주거지역 기준인 90m'
- ② 기준의 1/2 수준인 100m'
- ③ 기준의 3/4 수준인 150m'
- ④ 기타( )

□ 기존 건축물의 특례적용시 주변 주민의 의견에 관한 질문입니다.

5. 건축법 5조 [적용의 특례] 조항을 적용하여 건축허가한 사례 중에서 인근 주민의 반대가 있었던 적이 있습니까?

- ① 있었다. ( )인 정도
- ② 없었다.
- ③ 모르겠다.

6. 인근 주민의 반대가 있었다면 반대의 내용은 무엇이었습니까? 모두 골라 v표 해주십시오.

- ① 햇빛을 막는다.
- ② 프라이버시를 침해한다.
- ③ 건물과 안전에 문제를 일으킨다.
- ④ 주변의 대지나 건물의 가격을 떨어뜨린다.
- ⑤ 불공평하다.
- ⑥ 미관이 나빠진다.
- ⑦ 기타( )

□ 기타내용에 관한 질문들입니다.

7. 기타 건축법 전반에 걸쳐 문제점이나 개선할 점이 있다면 주요한 내용을 자세히 열거해 주십시오(특별한 것이 없다면 답을 안하셔도 됩니다).

- 1) \_\_\_\_\_
- 2) \_\_\_\_\_

8. 귀하는 건축허가 업무를 얼마나 담당하셨습니까

- ① 1년
- ② 2년
- ③ 3년
- ④ 3년이상
- ⑤ 기타( )

□ 오랜시간동안 질문에 답하여 주셔서 대단히 감사드립니다.

부록2 건축사대상 설문지

설문지

안녕하십니까?

서울시의 정책을 연구하는 저희 서울시정개발연구원에서는 현재 [건축기준의 예외인정제도]에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

용도지역제도가 도시전역에 걸쳐 단일한 기준으로 일률적으로 적용됨으로 인하여, 각 필지가 가지는 고유한 여건에 따라 불필요한 곤란이 발생하는 경우가 있습니다. 이 같은 문제를 해소하고자 건축기준의 예외를 인정하는 제도로써 건축법에 「적용의 완화」 및 「기존건축물등에 대한 특례」제도가 도입되었으나, 적용이 활발히 이루어지지 못하고 있는 실정입니다.

이에, 건축법 5조 「적용의 완화」 및 「기존건축물등에 대한 특례」 조항에 대하여 여러분이 평소 생각하고 계시는 것에 대해 다음과 같이 몇 가지 질문을 드리고자 하며, 작성하신 설문지는 동종한 반송용 봉투에 넣어 우체통에 넣어 주시면 됩니다.

귀하의 의견은 건축기준의 예외인정제도 정비를 위한 서울시의 정책 수립에 소중한 기초자료로서 활용될 것입니다.

귀하와 귀하의 가정이 평안하시기를 기원합니다.

1995년 11월

서울시정개발연구원  
도시설계연구센터

분위처 : 서울시 강남구 삼성동 171  
서울시정개발연구원 도시설계연구센터

책임연구원 구 자 훈 ☎ 550-1042  
연구원 정 상 혁 ☎ 550-1053

조사자 :  
조사일시 : 1995년 11월 일

개정 건축법 5조 [적용완화]에 관한 질문  
(별첨 법조문 참조)

※ 다음글을 읽어 보시고 해당번호에 V표 하거나, ( )안에 내용을 기입해 주십시오.

적용완화의 필요성에 관한 질문입니다.

1. 개정 건축법 5조 「적용의 완화」에 의하면, 건축관계자가 업무를 수행함에 있어서 이 법의 규정을 적용하는 것이 매우 불합리하다고 인정되는 대지 또는 건축물에 대하여 건축법의 기준을 완화하여 적용할 것을 요청할 수 있습니다.

귀하는, 이러한 「적용의 완화」가 이루어져야 할 필요성이 있다고 보십니까?

- ① 있다.      ② 없다.

적용완화의 경험과 사례에 관한 질문입니다.

2. 개정 건축법 5조 [적용의 완화] 조항( 또는 현행 건축법시행령 6조1항1호)의 적용이 필요한 설계를 의뢰받은 경험이 있습니까?

- ①없다.      ②있다. (    )건 정도

3. (위 2번의 질문에서 ②를 선택하셨다면) 구체적으로 어떤 내용이었는지 아래의 보기를 참고하시어 생각나는대로 써 주십시오.

【보기】 상습침수구역의 지하층 설치 규정 완화

【 예 】 1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

4. 이 조항의 적용이 필요한 설계를 의뢰받은 경험이 없더라도, 이 조항의 적용이 필요하다고 생각하시는 경우는 어떤 경우인지 위 3번의 【보기】를 참고하여 예를 들어주시겠습니까?

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_



□ 건축법 5조 「적용의 완화」가 활발히 이루어지지 않는 이유에 관한 질문입니다.

5. 지금까지 「적용의 완화」, 조합의 적용이 거의 이루어지지 않고 있는데, 그 이유가 무엇이라고 보십니까? 동의하시는 번호에 모두 V표를 해주세요.

- ① 이 조항을 적용해야 할 사례가 없기 때문에
- ② 적용할 만한 사례가 있어도 건축주가 이 조항의 존재를 알지 못하기 때문에
- ③ 이 조합의 적용을 위해서는 구청으로부터 건축허가를 받기가 어려우므로 신청을 포기하기 때문에
- ④ 기타( )

□ 법령자체의 문제점과 개선해야 할 점에 관한 질문입니다.

6. 건축법 5조 [적용의 완화]의 적용을 통한 건축허가 과정에서 문제점이 있다고 생각하는 점은 무엇인지 동의하시는 번호에 모두 V표 해주세요.

- ① 법규정의 애매함
- ② 공무원의 기피
- ③ 기타 이유(직접 써주십시오: )

7. 개정되는 서울시 건축조례(안)에는, 적용의 완화를 요청하는 자는 관계서류를 구비하여 구청장에게 신청하고 구청장은 구위원회의 심의를 거쳐 30일 이내에 결과를 통지하도록 규정하는 의견이 있습니다. 이때 구비하여야 할 관계서류 내용은 다음과 같이 예상할 수 있습니다. 이중 추가할 사항이나 신청절차에 있어서 예상되는 문제점은 무엇이라고 보십니까?

- 【관계서류의 예】
- ① 신청인의 이름 및 주소
  - ② 완화받고자 하는 대지 또는 건축물의 위치
  - ③ 적용의 완화받고자 하는 규정
  - ④ 완화받고자 하는 사유
  - ⑤ 완화적용시 공공 및 이해관계자에게의 영향
  - ⑥ 기타 관계도서

【추가할 사항】

- ① 없다.
- ② 있다면 아래에 기입하여 주십시오.

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

【예상문제점】

- ① 없다.
- ② 있다면 아래에 기입하여 주십시오.

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

8. 개정되는 서울시 건축조례에는, 완화가능 규정들 중에는 기존의 건축법시행령 6조1항1호로 완화할 수 있는 규정중에서 법47조 [건폐율] 및 법48조 [용적율] 항목이 제외되어야 한다는 의견이 있습니다.

이에 대한 귀하의 의견은 어떠하신지 보기에서 골라 주십시오.

- ① 전폐율은 완화할 수 있어야 한다.
- ② 용적율은 완화할 수 있어야 한다.
- ③ 둘 다 완화할 수 있어야 한다.
- ④ 둘 다 완화할 필요가 없다.

9. 개정 서울시 건축조례에는, 특정구역의 정비를 위하여 지정한 구역내에서 적용완화의 범위를 따로 지정하여 집단적인 적용완화구역을 정할수 있도록 하자는 의견이 있습니다.

이러한 집단적인 적용완화 구역을 정하는 것이 필요하다고 보십니까.

- ① 필요하다
- ② 필요없다

10. 집단적 적용완화구역을 지정할 수 있는 구역은 재개발구역, 주거환경개선사업지구 등이 대상이 될 수 있습니다. 이외에 귀구에서 적용완화구역의 지정필요성이 있는 지역이 있다고 생각하십니까?

- ① 없다.
- ② 있다면

1) 지역: \_\_\_\_\_, 이유: \_\_\_\_\_

2) 지역: \_\_\_\_\_, 이유: \_\_\_\_\_



4. 기존 건축물 등에 대한 특례조항에서 정하고 있는 현재의 완화대상 외에 더 포함되어야 할 완화대상이 있다고 생각하시면 예를 들어주십시오.

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

기타내용에 관한 질문입니다.

5. 기타 건축법 전반에 걸쳐 문제점이나 개선할 점이 있다면 주요한 내용을 자세히 열거해 주십시오(특별한 것이 없다면 답을 안하셔도 됩니다).

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

6. 귀하가 건축실무에 종사하신지는 얼마나 되셨습니까?

(    ) 년 정도

오랜 시간 질문에 답하여 주셔서 대단히 감사합니다.

**SDI Research Series  
Completion Report**

<b>Project Number</b>	S D I 95-R-07
<b>Title</b>	Proposed Policy Recommendation for the Improvement of Variance System and Flexible Zoning
<b>Project Period</b>	July 1, 1995 ~ December 31, 1995
<b>Department</b>	Center for Urban Design
<b>Participation Staff</b>	
Research-in-Charge	Ja-Hoon Koo (Research Associate)
Research Staff	Sang-Hyuk Chung (Visiting Researcher)
	Gyo-Eon Shim (Visiting Researcher)
	Dong-Seok Chang (Visiting Assistant Researcher)
	Young-Il Woo (Visiting Assistant Researcher)

# Abstract

## **Proposed Policy Recommendation for the Improvement of Variance System and Flexible Zoning**

Although its institutional inception was originated from Japanese colonial planning, Seoul's zoning system resembles American counterpart. It divides the city into basically four parts (residential, commercial, industrial and green areas), and regulates use, lot size, density, and setback accordingly. Seoul's zoning, however, did not follow American zoning development which has become increasingly flexible and more negotiable. Neither did it adopt well-crafted American appeal and variance system. Rigid and crude, Seoul's zoning results unnecessary illegal structures and only leads to less than desirable land use planning and design. The purpose of this study is:

- to introduce the concept of flexible zoning, which has little discussed in both academia and governmental research,
- to review the performance of the current zoning variance system of which enactment dates only back to 1991,
- to propose policy guidelines for the improvement of variance system and flexible zoning.

This study first focuses on the current zoning variance system which allows some regulatory departure to parcels with unnecessary hardship and practical difficulties. The study finds out that the current zoning variance mainly applies to those parcels, of which hardship arises from such public actions as street widening and rezoning. The zoning ordinance does not actively respond to those parcels with special physical condition. As such, despite its hilly topography, the City of Seoul rarely receives the variance application. It turns

out that the poor application of zoning variance is due to unclear grant criteria and procedures, inactive administrative responses, and lack of public education. Calling for more active use of zoning variance, the study proposes:

- 1) clear variance grant criteria such as unnecessary hardship, practical difficulties, no harmful effect to neighbors and compliance to land use policy;
- 2) streamlined permit procedures and active community participation;
- 3) use of architectural committee as a granting body until creating the Board of Appeal.

In addition, the study stresses the needs for developing a variety of flexible zoning techniques. It argues that Seoul's increasingly complex socio-economic and environmental needs demand zoning regulations to be more flexible and responsive. The study proposes Seoul's zoning system incorporate various new zoning techniques including performance zoning, incentive zoning, mixed-use zoning and floating zoning.

# Table of Contents

---

## Chapter 1: Introduction

1. Issues and Objectives .....	3
2. Scope and Method .....	5
3. Process of the Study .....	7

## Chapter 2: Review of the Concept of Flexible Zoning

1. Necessity of Flexible Zoning .....	11
2. Type of the Flexible Zoning .....	20
3. Operation System of Flexible Zoning in Japan and Korea .....	29

## Chapter 3: The Concept of Variance System

1. Review of Variance System .....	39
2. Variance System in Japan .....	50
3. Variance System in Korea .....	56

## Chapter 4: The Performance of Current Variance System

1. General Characteristics of Cases .....	67
2. Cases of Application Type .....	72
3. Characteristics and Problems in the Performance of the System .....	79

## Chapter 5: Review of Proposed Scheme for the Activation of Variance System

1. Cognition of General Variance .....	85
2. Review of Scheme for the Activation of General Variance .....	89
3. Review of Scheme for the Improvement of Variance on Pre-existing Building .....	99

## Chapter 6: Suggestions for Variance System

1. Suggestion for General Variance .....	105
2. Suggestion for Variance on Pre-existing Building .....	113
3. Suggestion for Flexible Zoning .....	117