

都市計劃에 있어서의 規制 및 統制(1)

申 東 海

(建設部 建築課)

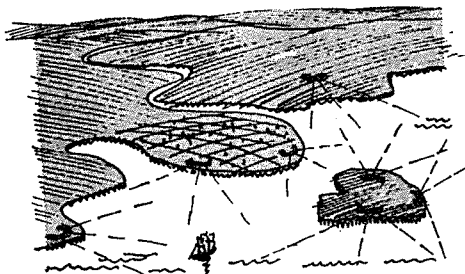
大部分의 建築家들에게는 規制 및 統制는 난센스라 생각되는 수가 있는데 이는 물론 하게 設計된 建物이라 할지라도 그 建物을 法的으로 禁止할때가 종종 있기 때문이다. 建築分野에서 가장 進歩된 規制 및 統制 方法은 建築基準과 地域·地區에 關한 法規 (Restrictive Building Code & Zoning Ordinances)이다. 이 以外에 常識的으로 생각하더라도 여러가지 制限을 들수 있는데, 依賴者의 趣味, 融資條件, 予算, 財産稅, 氣候 및 地條件과 機械設備의 制限要素가 있겠다.

우리는 建築 및 都市의 複雜한 迷路에서, 우리의 周圍環境속에서 人間의 目的과 慾望을 達成하기 爲한 規制들 中 어느 것이 最優先이어야만 되는가에 對한 洞察力을 잃어버렸다. 이런 問題들은 建築家에만 局限되지 않는다. 眞正 여기에서 우리는 이 時代의 重要한 社會的, 政治的 問題點—公共權利와 個人權利의 公共責任과 個人責任의, 그리고 個人主導力과 公共主導力과의 限界—에 直面하게 된다. 더구나, 이런 分野의 限界는 不明確해지며 더욱더 複雜化되며 다루기 어려워져 가고있다.

本章에서는 建築을 規制 및 統制하는 要素들을 調査하겠다. 그리고 現 統制體制의 精神, 그 根源, 問題點, 短點, 妥當性, 그리고 適用에 關하여 論해하기로 한다.



初期 定着地에서는 自然條件과 定着民들의 能力이 形態를 規制했다.



初期의 都市에 있어서 軍事的 필요성은 흔히 都市配置를 規制하였다.

1. 統制 및 規制의 背景

淸教從 移住者들의 아메리카大陸의 上陸은 두 巨 大한 資源—豐富한 土地와 移住者들의 精力—과 의 遭遇를 記錄했다. 自身을 自然의 保護者로 생각하는 인디언들과는 달리 유럽인들은 土地는 自己目的에 適合하게 開拓할 수 있는 資産이라는 생각을 가지고 온 것이다. 더 나아가서 自然은 供給者인 反面 그만큼 殘忍하기도 하였다. 숲은 克服하여야 할 障礙物이었다. 새 定着民들은 곧 土地는 開拓된 資源으로 생각케 되었다.

그러나 유럽인들도 自然을 하나의 崇拜物로 처하였던 인디언 祖上들과 別반 다를 수 없었다. 여러 世紀를 지나면서 아메리카 인디언들은 自身들과 土地사이에서 하나의 生態學的 均衡을 이룩했다. 開拓者들은 그들 初期의 慾望에서 그 均衡을 뒤엎었으며, 그이래로 이나라는 새로운 均衡을 追求하여 왔다. 科學技術은 더욱더 이 追求를 複雜化시켰고 開拓되어야 할 더 많은 資源을 短期間內에 보여 주었다. 「로버트」 (Robert)는 이를 “土地는 우리가 土地의 것이기 前에 우리의 것이다.” (The land was ours before we were the land's.)라 表

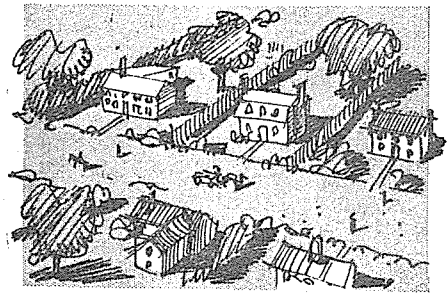
現했다. 이런 問題點은 지금의 都市에도 시골에도 나타나고 있다.

「우달」(Stewart Lo Udall)은 그의 著書「조용한 危機」(The Quiet Crisis)에서 우리는 어떻게 土地를 開拓하려 했던가에 對해 辛辣하게 言及하고 있다. 특히나 關心을 끄는 것은 西部領土를 分割하던 方法이다. 그것은 人口의 分散定着을 促進하기 爲하여 일련의 面積群으로 나누는 것이었다. 그러나 經度 98° 西部土地는 水 供給이 限定 되어 있으므로 用意주도한 用水計劃이 必要하였다. 그래서 한 農家를 扶養할 수 있는 最適의 面積을 最小의 分割群으로 해서 水資源을 基準으로 土地를 割當하자는 提案이 나왔다. 第6代 大統領「아담스」(John Quincy Adams)는 그가 晩年에 國會議員으로 在職할 時機何學的 分割보다는 江流域 面積을 基礎로 해서 土地를 分割하되, 土地所有權을 江邊權이나 用水權으로 해서 그렇게 하자고 提案했다. 그러나, 그提案은 實現을 못 보았고, 比較的 乾燥한 土地의 定着民은 실제로 고통을 당하지는 아니했으나 물問題로 몹시 苦難을 當했다. 그 절정은 1930年代의 가뭄(dust bowl)이었다. 그이래로 聯邦 및 州政府는 開墾計劃을 樹立 繼續해서 그러한 問題의 解決策을 研究해 가고있다.

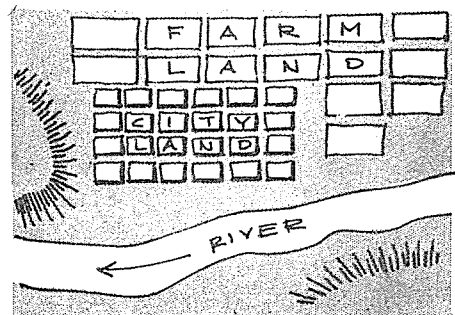
우리 都市의 規制手段의 發達은 쉽게 要約할 수 없는 일련의 發展過程을 거쳤기 때문에 간단히 敘述할 수 없으나, 一部事件의 波及效果는 알고 있다. 예를들면, 한때 市의 防衛를 爲해선 市에 物理的 境界를 긋는 防護壁의 建設이 必要하였고, 어떤 市는 土地를 所有하였으므로 그들 憲章에 의거할 수 있었다. 都市의 土地所有는 通常적으로 單純한 格子型街路配列의 結果를 가져왔다. 19世紀前에는 土地使用에 制限이 없었다. 따라서 아무도 土地所有者로 하여금 그의 뒷마당에서 돼지나 소를 옮기도록 強制할 수 없었다.

都市가 發達하고 複雜하여 감에 따라 個人所有領域과 公共通行權 사이의 境界線이 매우 重要하게 되었다. 交通을 爲한 行政權의 維持, 警察과 消防組織의 運營, 下水處理, 用水供給, 그리고 公共教育이 19世紀 中葉에 國家事業으로 出現하였다. 그 當時의 政治 및 社會的 妥協은 私權을 保證하는 公共責任과 손잡고 運營되는 個人權利體系를 發展시켰다. 社會的要求가 重要規制要素로 되기 始作하였다.

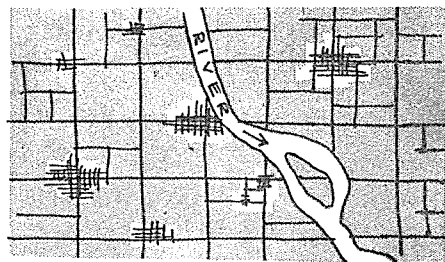
始初에 있어서는 自然法 및 法律이 都市와 시골의 土地를 둘다 規制하였다. 시골 土地에 있어선 人間이 만든 規制가 土地分配의 初期體系였다. 都市土地의 경우는 共同行爲에 있어서의 個人間의 合意가 規制를 만들었다. 技術과 移民의 물결이 發展함에 都市의 問題는 複合性을 띠게 되고, 19世紀에는 많은 公的規制手段의 發端을 보게 되었다. 여러 人口稠密都市에서 火災가 広範圍한 地域을 휩쓸자 防火構造에 對한 法이 制定되었다. 飲料水를 얻기 爲한 措置가 세워졌으며, 汚染된 물의 危險性이 認識되자 이를 排水하기 爲한 對策이 樹立되었다. 都市를 움직이게 하기 爲해서 公共交通會社에 特權이 부여되었다. 人口稠密한 地域의 生活



간단한 建築技術이 都市의 外觀을 規制한다.



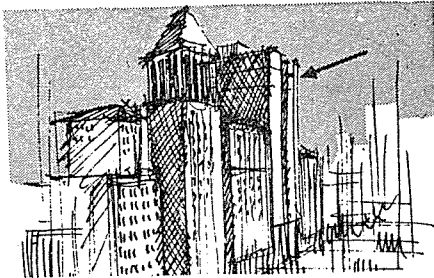
格子形의 配置計劃은 都市形態의 하나의 主要한 規制要素가 되었다.



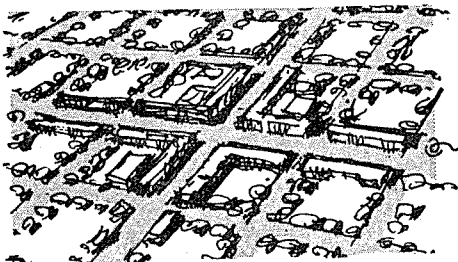
格子形의 土地分割은 地域形態의 主要한 規制要素가 되었다.

條件이 더 참을 수 없게 되고, 貧民街問題로 大衆이 奮起하자 Zoning의 始祖인 住居基準이 採擇되었다. 市當局은 土地所有權을 拋棄하고 市民에게 土地를 讓渡하였으며, 收入의 資原으로 土地所有者 및 企業에게 稅金을 賦課하기 始作하였다. 土地稅가 土地賃貸料를 代身한 것이다. 이 收入으로 市民의 承認을 얻어 市事業을 運用하였다.

우리는 政府의 統制權限이 個個市民의 所願에 의해 誕生하였음을 잊어서는 아니된다. 그것은 「뉴욕」市가 Zoning 法規—聯邦內의 모든 市가 採擇하게 된 Zoning 類의 前身—을 採擇할 時에도 그러하였다. 「뉴욕」市의 Zoning 은 高層建築物이 規制받음이 없이 세워짐에 따라 財産價格에 威脅을 가져



뉴욕의 Equitable빌딩(→표)은 zoning을 發生케 한 人口過密狀況의 한 좋은 본보기이다.



zoning과 格子形 配置는 거의 모든 미국 都市의 形態를 規制하는 요소가 되었다.



特殊한 곳의 街路眺望을 保全 및 保護하는 規制요소는 없다.



計劃性이 결여된 規制의 적용은 단조로움을 유발시킬 수도 있다.

움에 그 必要性이 생겼다. 40層의 「에퀴터블 빌딩」(Equitable Building)이 마치 단단한 프리즘마냥 地上에 세워진 것이다. 이 建築物이 이웃 建築物의 빛과 空氣를 遮斷함으로써 그 價格을 下落시켰다. 人口過密集과 過度한 發達은 오랜 期間 「뉴욕」市民의 걱정거리였다. 健康과 財産의 威脅을 느낀 市民은 더 以上の 威脅을 막기 위해 Zoning 法規를 採擇하였다. 適當한 量의 빛과 空氣의 保護는 市民健康의 基本이므로 Zoning은 市民의 関心事였다. 이 概念은 1925年 「암블러」(Euclid Ambler)의 大法院判決에서 法的으로 効力を 發하게 되었다. 「유클링」(Euclid)은 「클리브랜드」(Cleveland)의 郊外로서 用途地區, 地의 크기, 建築物의 퇴물림, 그리고 看板의 制限을 言及한 Zoning을 採擇하였었다. 「유클링」Zoning의 特色은 公的規制의 根本으로 市民의 健康, 福祉, 및 安寧에 對한 새로운 概念을 名文化한 것이었다.

이곳에서 Zoning이 採擇되기 以前에 「언윈」(Raymond Unwin)은 人口密集의 必要性이 없음을指摘하였다. 1903년에 英國에서 「人口過密에선 아무 것도 얻을게 없다」(Nothing gained from Overcrowding)이란 冊이 發刊되었고, 「언윈」의 哲學은 이곳에서 널리 받아들여 졌다. 그것은 不動產業者에게도 首肯이 갔으니, 이는 財産價值를 維持시키는데 도움이 되고 또 巧妙히 操作하여 價值를 올릴 수 있었기 때문이다. 賢明한 企業家は 低人口密度 地域으로 區劃된 土地를 統合하여 Zoning을 變更시켜 하룻밤 사이에 그 土地의 價格을 올릴 수 있었다. 마찬가지로 市는 바람직하지 않은 行為와 貧困한 이웃에 부담을 지우는 者를 規制할 수 있었다.

그러나 Zoning 만이 唯一하게 認定받은 規制手段이 아니다. 都市들은 이미 現行의 取用(eminent domain), 課稅, 規制施行의 概念을 發展시키고 있었다. 取用に 있어 市는 行為制限에 있어선 土地所有者에게 補償은 하지 않으나, 그 外의 行為에 對하여는 補償을 하였다. 그러한 경우 法的 節次는 一般大衆의 福利를 基準으로 했을 때 妥當하여야 했었다. Zoning 法規의 施行은 警察의 責任이 되었다. 그러는 동안 個人財産所有者들은 그들의 財産欲求를 法的으로 永久化시킬 手段에서 限定契約(Restrictive Covenant)의 概念을 發展시켰다.

經濟沈滯期에 있어선 住宅建設産業이 經濟를 本

웨도에 오르게 하는 關鍵이라는 事實을 깨닫게 되었다. 聯邦政府는 住宅擔保貸付를 保障해 줌으로써 住宅建設을 促進시켰다. 물론 住宅은 大衆의 資金이 合理的으로 使用되도록 基本施工基準에 付合되어야만 했다. 「언윈」(Unwin)은 人口過密을 막기 위해선 基準을 널리 適用시켜야 한다고 警告하였다. 그 基準은 個別地에 单独住宅이라는 大衆의 嗜好에 一致하여야 하였다. 그 이후 이 基準에 對한 修正提議는 반대에 부딪혔는데, 까닭은 그러한 變更이 財産價値에 對한 威脅으로 생각되었기 때문이다. 現狀(維持) 또한 規制手段이 될 수 있는 것이다.

規制 및 統制는 法이나 公務員에 附與된 權限의 形態로 存在한다. 民主主義에 있어서 法과 公的 權限은 그 必要性이 分明하고, 公益에 基本이 됨이 證明되어야 비로소 存在하게 된다. 法과 公的 權限을 誕生시키는 데 時間이 걸리듯이 이를 變更하기 爲해서도 時間을 要한다. 우리의 歷史는 古代에서 現今에 이르기까지 變化의 歷史이었다. 그렇다면 一部 法이 時代에 뒤떨어져 있거나, 現實에 맞지 않는다고 異常할 건 없다. 그 結果는 두가지 問題點을 가져온다. 즉 時代에 뒤진 規制 및 統制에 繼續滿足해야 하며, 한편 새로운 아이디어에 對한 一般의 不信 때문에 새로운 統制나 規制 節次를 받아들일 수 없게 되는 것이다. 특히나, 包括的인 土地使用에 對한 公的 統制인 Zoning 보다 進歩된 技術을 받아들일 수 없게 되어 있다.

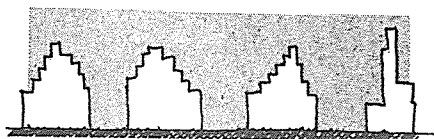
「암블러」(Euclid V. Ambler) 判決에 添加하여 두 가지 劇期的인 事件이 있었다. 그 하나는 1926年에 두 大法官에 의해 「와싱턴」에서 計劃된 標準文書다. 當時 商工部長官 「후버」(Herbert Hoover)의 要求에 따라 「윌리엄즈」(Frank B. Williams) 法官은 「標準의 立法化」(Standard Enabling Legislation)이란 것을 썼다. 그것은 市가 建築計劃(plan) 및 Zoning 등을 準備시킬 權限을 州立法部에 附與하는 것으로서 많은 州가 이를 採擇하였다.

다른 하나는 좀더 最近의 것이다. 1954年 大法院은 美는 法의 뒷받침을 받을만한 公益의 對象이라 判決하였다. 「와싱턴」의 一次 南西部 都心 再開 發 建設事業과 關聯된 「파커」(Berman V. Parker) 씨 判決에 있어 法院은 立法부는 共同社會(Community)가 注意있게 巡察할 수 있고, 잘 均衡이 잡히고, 깨끗하고 空地의 餘裕가 있고, 健康하고,

아름다워야 한다고 決定할 수 있는 權限을 갖었다고 判決했다. 이에 많은 州가 그 判例를 따랐다.

建築과 都市設計를 左右하는 規制의 混沌은 國家經濟施策에서 建築基準에까지 걸렸다. 그러나, 이 混沌가운데서 우리는 核心的인 事實을 發見할 수 있으니 그것은 統制要因은 바로 우리가 巨大한 生産에너지에서 무엇을 願하는 가에 對한 우리 자신 的인 態度라는 것이다.

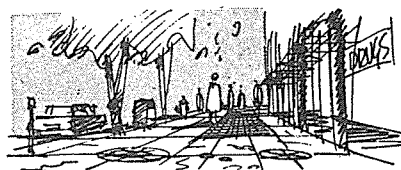
2. 現規制要素(Present Regulatory Factors)



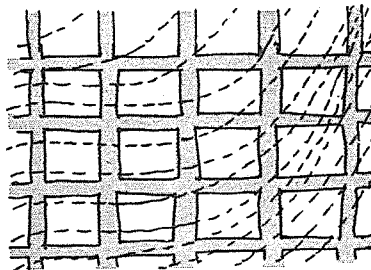
規制는 建築物의 形態를 보다 좋게도 만들고 나쁘게도 만든다.



建築物의 조각한 後面의 노출을 방지하는 規制는 없다.



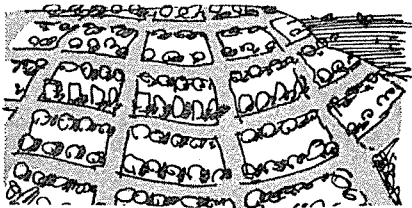
歩道는 都市의 基本적 空間임에도 이의 좋은 設計를 위한 規制는 없다.



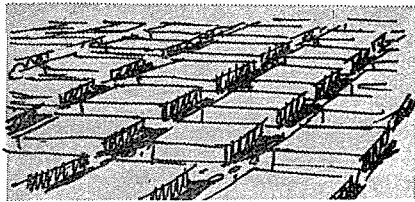
區劃地圖는 公式的인 都市形態의 規制요소이다.

区副地圖(The Official City Plat)

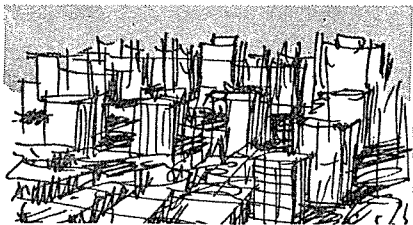
区副地圖는 直接 都市設計를 規制한다. 이는 公道 및 私有地는 寸수로 記錄하여 보여주는 法的文書이다. 또한 私有地에 對한 地役權(easement)— 竊목길이나 地下 施設物에 接近할 수 있는 權利—을 보여준다. 여기엔 公園, 警察署, 病院, 學校, 圖書館을 爲한 公有地가 指定되어 있다. 区副地圖는 所有證明書나 其他證書와 같은 法的 効力을 갖는 文書 發行時 個人財産임을 確認하여 주는 基礎가 된다. 어떤 都市는 地圖作成時 区副地圖를 市街地圖(The Official Map)— 全区副地域을 包含한 都市地圖—에 包含시켰다. 일단 採擇되면 区副 및 市街地圖(The Official City Plat or Map)는



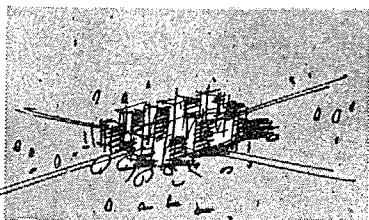
그러나 만약 区副地圖가 미흡하게 작성되면 次後의 開發에 많은 지장을 초래하기도 한다.



Zoning을 적용하여 불필요하게 建築物의 높이를 制限함은 形態의 均일성뿐만 아니라 單調로움도 가져온다.



그러나 모든 Zoning統制는 무질서한 도시형태를 방지할 수 없다.



地價는 都市部에 있어서 建築物의 高度密集의 原因이 될 수 있다.

變更시키기 어렵다. 都市高速道路建設이나 都市再開發과 같은 規模의 事業은 그것을 變更시켜야 되는데, 그러한 경우라도 매우 復雜한 過程이 따른다. 区副地圖에 있어서 가장 難點은 누구나 아무리 작은 地라도 登記할 수 있으며, 한번 登記되면 削除할 수가 없는 것이다. 道路網이 地勢와 正反對로 뻗어가고, 불력(Block)의 크기와 形態가 이상야릇하더라도 그 道路網과 불력은 法的地位를 가지고 있다. 美國內의 모든 都市는 時代에 뒤지고 쓸모없는 区副地圖에 支障을 받고있다. 区副地圖는 稅金賦課, 保險契約 및 賣買에 있어서 基本이다. 그런 까닭에 이는 統制手段으로 維持되어 왔으며, 이 時點에서 變更시키기 어렵다. 오로지 土地收用(A Public Pomain Land Taking)이나 都市再開發과 같은 過程을 통해서만 区副地圖나 街路網을 變更시킬 수 있다. 물론 歷史上으로 街路網이 土地所有權類型보다 훨씬 더 壽命이 길고, 그들은 建物보다 壽命이 더 길다.

地域地區에 關한 法規(The Zoning Ordinance)

都市計劃의 規制手段으로서 区副地圖나 市街地圖(The Official City Plat or Map)와 密接한 關係가 있는 것은 Zoning法規이나 이는 所有地의 使用用途와 許容開發密度를 床面積으로 換算하여 明示하고 있다. 흔히 床面積의 比例로 路上外의 停車場이나 路上外 荷役場施設을 明示하기도 한다. Zoning指定은 地區의 復雜한 變化와 組合을 通해 수없이 많은 細部分類와 더불어 점점 精巧하여 져 왔다. 法律家들은 그 多樣性때문에 Zoning의 變更等과 같이 Zoning에 關한 問題를 特別取扱함은, 適切치 못한 行政과 施行上의 不公平때문에 Zoning의 目的自体를 沮害시킬 수도 있다고 걱정해 왔다. 問題의 核心은 多樣한 要求에 있어 判斷을 指導할 明確한 公共目的인 計劃의 缺如다. 都市計劃 專門家들은 Zoning은 設計의 代案도 아니며, 또 너무나 자주 都市設計를 凍結시킨다는 事實을 認識하여 야만 한다.

Zoning은 그 本質에 있어 否定的이다. 이는 土地所有자가 不良한 開發을 하므로써 大衆에게 負擔을 지우는 것을 막을 수는 있다. 그러나 學校位置, 交通, 公園에 關한 計劃을 할 수 없을 뿐만아니라, 都市美, 秩序, 溫雅함도 創造할 수 없다. Zoning은 設計도 計劃도 아니다. 理想的으로 말하면 이는 計劃에 隨伴하는 하나의 明細書이다. Zo-

ning은 하나의 建築家の 明細書(그의 靑寫眞을 補充하는 記述)로 看做되어야 한다. Zoning 法規는 都市計劃의 産物이라 생각할 수 있다. 그러나 都市計劃은 公式的으로 採擇되는 일이 거의 없으며, 그럴 경우 그것은 法的地位를 갖지 못한다. 그것은 단지 한 아이디어에 對한 指針書요記述이다. 반면 Zoning은 法的地位를 갖는다. 그러나, 二次的 規制手段으로서 Zoning의 目的은 達成된다. 万若 Zoning이 없을 경우에 오는 混亂을 생각해 보라.

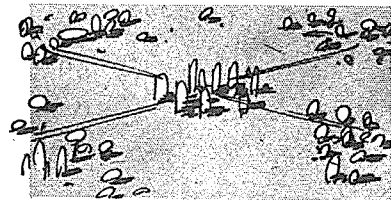
그러나, 完熟한 計劃이 없는 Zoning은 設計圖書가 없는 建築示方書나 料理法이 없는 飲食材料와 같이 보잘 것 없는 것이다. Zoning은 全般的인 都市概念의 法的施行으로써 제位置를 찾는다. 그렇더라도 現在로선 우리는 規制手段으로서의 Zoning의 強力한 役割을 認識하여야 한다. 現狀況下에선 그것은 단하나의 가장 強力한 規制이다. 「와싱턴」과 「만하탄」의 外觀은 그들 都市의 外觀에 關한 Zoning 效果의 가장 훌륭한 實證이다. 建物の 높이나 되물림에 關한 Zoning 法規는 보다 좋게 또는 나쁘게든 이들 都市의 都市設計를 세웠다. 거의 모든 美國의 都市에 있어서 Zoning 法規는 怠慢으로써, 다시 말하면 都市計劃의 未備로 해서 決定的 設計 役割을 하여 오고 있다.

地價(Land Value)

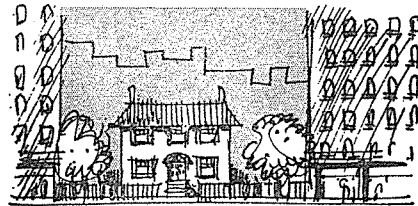
Zoning 法規와 密接한 關係가 있는 것은 市에서 評價되거나, 市場에서 決定된 地價이다. 地價는 Zoning 法規에 의해 許容되는 所有地의 使用用途에 크게 左右된다. 물론 市의 特別地域과 그곳의 用途는 보다더 地價에 影響을 준다. 批評家들은 Zoning이 市場의 變動狀況에 適應하기 위하여 자주 調整된다고 그 缺点을 자주 非難했다. 그러므로 이는 都市設計 보다는 投機業을 爲한 道具가 되며, 또 그것이 그렇게 쉽게 變動하기 때문에 秩序를 維持할 수도 없다는 것이다. 問題는 個人의 交易에 對한 制限에 있기 보다는 公共目的의 隨行을 위한 道具도 믿을 수 없는데 있는 것이다.

地價는 그 땅의 使用用途를 크게 左右한다. 財政的으로 不利한 用途가 許容되는 경우는 극히 드물다. 土地는 獲得할 수 있는 가장 높은 價格으로 팔리기 때문에, 그 市場價格은 一般的으로 過大評價가 된 것이다. 인플레이션 地價는 都市設計에 있어 가장 制約的인 要素中的 하나이다. 그렇기 때문에 많은 都心地의 再開發事業은 土地의 帳簿價格을 切下하는 어떤 方式(事業用土地의 購買價格

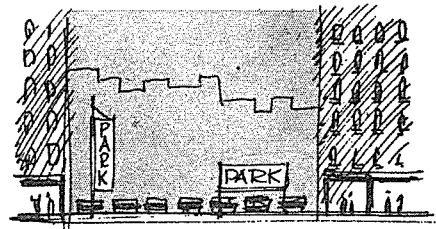
의 一部를 公金으로 支拂하는 手續)이 없이는 不可能하다. 이런 事業施行은 그 計劃이 社會的, 經濟的 그리고 物質的으로 가져오는 모든 것을 市에 돌리므로써 그 妥當性을 찾을 수 있다. 그 事業利得을 算定하긴 어려우나 公共負擔額보다 많을 수가 있다. 이는 都市의 病을 치료하는 大衆의 費用인 것이다. 실제로 그 手續過程을 帳簿價格切下(Cost "Writedown")로써 이야기 한다는 것은 좀 不定確한데, 이는 民間開發業者들은 土地의 正當한 市場價格(이는 利割關係가 없는 鑑定家들에 의해 客觀的으로 決定된다.)을 支拂하여야만 하기 때문이다. 公共費用(소위 말하는 帳簿上 切下된 價格(Write Down)이 都市改造의 費用이다.



또 都市膨脹의 傾向을 促進시킨다.



財産稅는 훌륭한 古建築物의 外觀을 파괴시킬 수도 있다.



인시 駐車場이 그 古建築物 자리에서 들어서기도 한다.



實際로 이와 같은 기능을 가진 都市.

都市設計에 있어서 恒常流動的 決定要素인 地價에 對한 分明한 代案은 英國에서 施行된 바와 같은 公共所有權에 關한 公的統制이다. 이런 構想은 美國에선 禁止된 것이다. 그 代身에 이나라에선 確定된 計劃이 採擇되어 土地를 取用함으로써 생기는 個人所有者의 損害를 報償하고 있다. 이는 個人土地所有者의 權利를 繼續하여 尊重하는데 따라 認定되는 費用이다. 法律批評家들은 公共事業으로 因해 價値의 損失을 본 所有者에게 報償함이 正當하다면 같은 理由에서 公共事業(以前엔 接近할 수 없던 土地에 高架道路를 建設하는 것과 같은)으로 因해 價値의 得을 본 者에게는 그 價値에 對한 稅金을 賦課하여야 한다고 지적하였다.

財産稅(Property Taxes)

稅收入은 土地나 建物の 價格에서 算定된다. 從價稅는 空地 및 그에 선 建物の 全評價額의 어떤 分類價에 基準을 두어 算出한다. 不動產用語에선 建物は “改善”(Improvement)으로 定義되는데 이는 建물이 空地價格에 價値를 더하여 주기 때문이다. 그 價値는 空地 및 그에 선 建物 價格에 基準을 두지 않고, 市場價에 基準을 두어 決定된 것이다. 鑑定家(職業的 評價 專門家)들이 市場價格을 決定한다. 그래서 所得을 가져올 可能性이 課稅의 基準이 되었다. 批評家들은 이 施策을 맹렬히 攻擊하였고, 혹자는 實地價格이 公平한 課稅基準 보다 훨씬 超過한다고 提議하였다. 어떻게 이것이 決定될지는 말하기 어려우며, 어떤 方式이 發展되어야 할 것이다. 더욱 復雜한 것은 從價稅(The Ad Valorem)制度에서 實地價格에 基準을 둔 課稅制度(The Actual Cost System)로 바뀌는데 있어서의 過程일 것이다.

여기에서 서서히 發展되어 지금은 完全히 틀을 잡은 公共力의 한 例를 찾을 수가 있는 것이다. 從價稅制度는 원래 建物の 市場價格이 市費를 包含한 實地價格보다 決定하기 쉬움기 때문에 採擇되었다. 이에 對한 對案—實地價格에 基準을 둔 課稅—은 아마도 오늘날 電子計算機를 使用하여 算定할 수 있을 復雜한 計算을 必要로 한다. 사실 우리의 知識은 稅制政策을 都市設計의 道具로 使用하기에 充分하다. 課稅는 이미 經濟計劃의 한 道具인 것이다.

都市行政의 細分化(Municipal Fractionalization)

더욱 어려움을 주는 것은 自治都市의 細分化(實際로 全執行機關을 細部機關으로 나누는)이다. 이는 이웃한 都市間에 있어 規制의 不均一性으로 이끌고 간다. 市를 分離된 行政機關으로 細分함은 全都市規模의 都市計劃에 主障物의 하나이다. 現在 우리는 現執行樣相의 範圍內에서 都市設計計劃을 能率化하고자 努力하고 있다. 우리가 내는 稅金의 많은 額이 聯邦과 州政府로 가고 있다. 그들은 財政을 다루고 技術的 效能을 發展시킨다. 聯邦 및 州政府가 資金을 供給하는 한편 地方自治都市는 指導力(行政力)을 提供한다. 이는 한편으론 技術的 安定을 保障하는 同時 다른 한편으론 地方의 目的을 達成하는 것을 뜻한다. 이 問題를 解決하자면 아직도 遼遠하다. 이에 關하여는 類例 없는 再調査檢討가 必要하다.

行政의 細分化에 따른 問題點을 解決하는데 目的을 둔 대여섯의 地方事業이 遂行되고 있다. 各行政區劃 計劃委員會는 自發的으로 討論과 調整된 決定을 얻기 위한 地方計劃會議에 한데 모였었다. 大都市 單位의 警察, 上水道, 下水道 그리고 公園을 爲한 重要預算策定은 하나의 앞선 措置였다.

聯邦政府의 都市改善을 爲한 施行計劃의 7가지 重要骨子는 分離된 事業施行의 問題點들을 克服하기 爲한 有用한 指針이다. 이 計劃은

- (1) 基準과 法令.
- (2) 綜合的 都市計劃
- (3) 隣近分折
- (4) 行政組織
- (5) 財政
- (6) 撤去民 住宅
- (7) 市民參與

를 어떻게 調整할 것인가를 보여주고 있다. 그렇지만 이 計劃을 HHFA 都市再開發資金에 依한 事業을 爲한 共同社會를 組織하는 方便으로 意圖된 것이나, 어떤 都市에서는 이를 그들 自身の 財源에 依한 事業隨行에도 한 指針으로 使用하고 있다.

契約證書(建築協定)(Covenant)

限定契約證書란 所有地使用에 關한 規制나 所有權에 關한 記錄書이다. 限定契約는 通常 好感을 받지 못하는 人種이나 宗教의 背景을 가진 사람에게 壳渡를 禁止하는 本質에 있어 否定的인 것이었다. 그럼에도 契約는 所有地의 保全과 健全한 使用을 保障하기 爲해, 都市의 健康을 保障하기 爲해 證

책으로 작성되었다. 보스톤의 「루이즈버그 広場」(Louisburg Square)과 뉴욕의 「그라머시 広場」周圍地所有者들은 그들 個人公園의 費用을 調達하기 위해 契約을 通해 合意하였다. 「휴스턴」과 「텍사스」교의 住民들은 Zoning 法規보다 私的인 契約證書를 使用하였다. 그러나 契約은 各個人土地 所有者의 同意를 또는 新開發計劃의 경우엔 開發者의 同意를 얻어야만 強制할 수 있다. 그들은 規模가 작은 共同社會의 基準으로 일할 수 있으나 全体的으로 市를 統制하는데까지 다다를 수는 없다.

契約은 積極的으로 活用하자면 더욱 創意的인 作業이 隨行되어야 할 것이다. 예를 들면 新市街地 開發하는데 있어서 開發者所有에서 住居民의 所有로 옮겨가는 중요한 變遷期間이 있는 것이다. 이는 新市街地가 全部 建設되기 前에—아마도 1/3이 세워졌을 때—일어 나는데 그것은 그 住居民이 階級的으로 어느 정도 同一하다는 것을 뜻한다. 그들은 立法을 通하여 社會的·經濟的으로 均衡이 잡힌 新市街地 開發의 마지막 손질을 妨害하지 못하도록 원 計劃의 變更을 強制하도록 決定지을 수도 있다. 실제 그들은 아무 생각없이 짧은 眠目에서 이를 行하기도 한다. 確實히 그곳의 住民들도 他都市의 住民이 누리는 特權을 즐기어야 하며, 새로운 形態의 契約을 導入해도 무방하다. 契約은 新市街地의 社會的 터전이 대략원래 計劃되도록 實現될 수 있도록 保障하는 한편, 융통성을 許容하는 開發政策의 形態로 作成될 수 있다.

團地造成 規定(Subdivision Regulation)

이 規定은 한 地域의, 通常 住居地域의 特性을 造成하기 위한 Zoning 의 實質的 延長이다. 團地造成規定은 앞뜰과 뒷뜰의 크기, 最小垡地크기, 때론 最小住宅크기나 材料를 자세히 列舉하여 Zoning 보다 더 자세히 建物形態와 地域의 特性을 記述한다. 都市設計의 觀點에서 볼때 이의 큰 缺點은 이를 一律的으로 使用하면 郊外의 擴張을 가져오는 것이다. 團地造成規定은 훌륭한 都市設計를 沮害시키기도 한다. 風致를 지닌 郊外에 잘 設計된 垡地에 훌륭히 設計된 住宅을 무수히 一律的으로 造成하긴 했으나, 住居地域內 道路, 學校位置, 業務中心 地區 및 조용한 거리와 煩雜한 無料道路와의 關係에 對한 세심한 設計가 되진 못했다. 그럼에도 흔히 怠慢으로 해서 이 役割을 附與받았다.

地方 建築家들에게 그곳의 團地計劃規定을 調査

케 하고 또 그것이 이룩한 成果를 基準으로 하여 評價케 함으로써 가장 希望的인 職業이 그들에게 주어질 수 있다. 모든 團地計劃規定은 例를 들어 너무 細部的으로 明示되지 않은 對案을 자유로이 選擇할 수 있도록 하여야 한다. 有効性이 提示되고, 公民의 利益達成이 隨伴될 때 恒常 革新의 餘地가 있다.

建物 및 衛生基準(Building, Housing and Sanitary Codes)

이제 한가지 남은 規制要素가 建物基準이다. 이는 健全한 建物을 만들어 내는데 있어 最小限의 基準을 保障한다. 이는 또한 어떤 材料의 使用이나 機械設備의 設置를 明示함으로 都市의 設計나 外觀에 影響을 준다. 이는 때로는 時代에 뒤진 것이 되기도한다. 예를 들면 어떤 給排水基準은 한 都市에 있어 보다 低廉하고 適切한 價格의 住宅이 지어 지게끔 價格切下를 가져올 수 있는 새로운 發展을 排除하는 方向으로 部品을 明示하기 때문이다. 建築基準은 한 建物과 다른 하나의 建物과의 關係를 考慮할때 아무 意味도 없는 採光窓의 面積을 明示하기도 한다. 基準은 一般的으로 必須의 것이기는 하나 많은 部分이 建物相互의 關係에서 細密히 調査되어야 할 것이다.

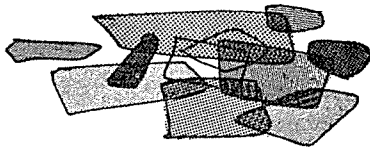
여기서 또한 有効성의 證據로써 뒷받침되는 改革이 許用되어야만 하겠다. 어떤 建築基準은 適切한 連立住宅 특히 巾이 좁은 것의 建築을 許容치 않는다. 또 建築基準은 法律條文을 채우려고 無理하여(그러므로 本意圖를 沮害하는)難解한 것이 되기도 한다. 이런 缺點을 修正하려는 한 意圖는, 充足되어야 할 事項을 記述한 施工基準(Performance Standards)을 設計者에게 넘겨주는 方法이 있다. 例로써 採光窓의 面積은 그 室의 床面積의 몇 % 이어야 한다고 明示하기보다 窓은 充分한 빛과 空氣를 提供하여야 한다고 말함으로써 充分한 것이다.

3. 基本問題點(The Basic Problems)

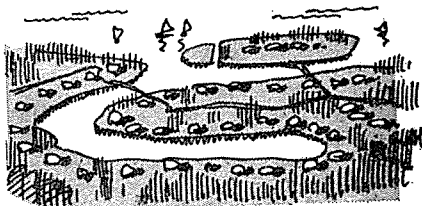
都市設計의 主要規制手段으로 區劃地圖(Official Street Plats), 地價(Land Values), 課稅計劃(Taxation Plan), 都市行政의 細分化(Municipal Fractionalization), 契約證書(Covenants), 團地計劃規定(Subdivision Regulation)과 建物基準(Building Codes)이 있다. 이런 規制 및 統制制度內엔 下位의 規制

規定이 포함되어 있다. 예를 들면 유틸리티 (Utility) 의 配置는 市街地圖(Official City Map)의 副産物이다. 분명히 市의 經濟基盤과 市民의 自尊心은 市의 改善을 위한 모든 行爲를 規制한다. 輸送形態(Transportation Patterns)는 都心과 郊外의 地價에 影響을 준다. 繪畫委員會·歷史委員會 및 其他 特別委員會는 都市의 地價를 보다 高價로 올리고 또 維持되도록 調節한다.

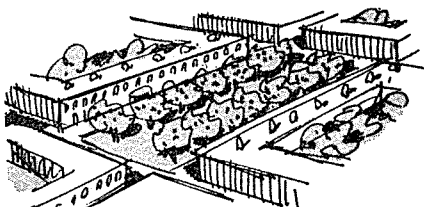
現規制를 施行함에 있어서 빠진고리가 있다면 그것은 都市設計를 充分히 考慮하지 않은 점이다. 물론 現在의 規制事項도 市의 外觀을 規制하나, 設計를 都市建設過程속에 導入시키는데는 失敗하였다. 우리는 이 規則을 革新시킬 수 없지않더라도 設計의 目標으로 이를 協同擴張시킬 수는 있다.



이와 같은 不合理한 管割구역으로 나누어줘 統治될 수도 있다.



保護에 핵심을 둔 建築契約은 소규모개발사업에서 훌륭한 設計를 保障한다.



建築契約은 조그만 都市 近隣에 綠地帶를 維持한다.



역시 郊外開發에 있어서 公共空地를 保存한다.

4. 都市設計를 現規定 속에 導入 (Injecting Urban Design into Regulation)

保存과 向上(Conservation & Upgrading)

都市建設에 있어 主要課業은 物質的, 社會的, 經濟的으로 健全한 地域을 保存하는 것이다. 이러한 地域의 保存 및 再開發은 모든 建物이, 그 自身에 상당한 規制效果를 가지고 있는 周圍環境造成의 要素라는 것을 認識하는 가운데, 現行規定을 賢明하게 施行하는 한편 都市規模로 健全히 建物を 管理하므로써 成就될 수 있다.

예를 들면 都市住宅의 경우에 있어 거의 大部分의 都市는 2·3 世代가 지난 一列로 늘어선 聯立住宅이 큰 比率을 차지하고 있다. 그것들은 지난 날 電車가 다니던 時節의 郊外로서 中所得層의 安樂한 住宅이었다. 옛날 中産階級의 住宅은 所得稅가 있기 前에는 巨大한 邸宅이었으나, 지금은 大部分 한 世帶만을 (때론 두 世帶) 收容할 수 있다. 暖房 및 給排水施設은 現代의은 못될지라도 보통은 된다. 房은 때론 훌륭한 크기를 가졌고, 庭園은 크지는 못하나 넓적하고, 街路樹는 成長했다. 稅制 및 道路建設에 關한 政策의 不注意한 施行으로 이런 地域을 威脅하지 않도록 함은 地域社會에 利益이 되는데, 그 理由는 이러한 政策이 이들 地域의 安樂性에 크게 影響을 미치기 때문이다.

예컨대 市에서 住居建物稅를 올린다면 오래된 建物の 所有者는 郊外의 새 住宅을 찾아 버릴 것이다. 그 결과는 市의 郊外 通勤者數量을 增加시키고, 大眾交通 利用者는 減少시키며, 市中心地의 責任 있는 市民을 줄일 것이다. 만일 都心地의 私立學校의 質이 低下되는 傾向에 있다면 中産階級의 大拳移住가 따름은 分明하다. 오래된 地域의 住民은 참을성 있게 빗발같은 侮辱을 견디어 내나 도저히 참을 수 없는 것이 하나있으니 오래된 地域이 幹線道路로 變하는 것이다. 高요를 빼앗기곤 곧 隣近(住宅街) 特徵을 잃게되는 까닭이다. 無分別한 道路建設計劃에 따른 撤去問題와 地域內 交通網計劃은 좋은 批評對象이 될 수 있다. 即 通過交通이 없는 道路網計劃으로 住居地域을 保護하여야 한다.

거의 모든 오래된 都市는 오래된 邸宅들이 길을 따라 들어선 하나나 둘의 빅토리아形式의 街路를 가지고 있다. 이것들은 富豪들의 웅장한 邸宅으로서 앞으로는 다시 볼 수 없는 지나간 時節을 代辯한다. 通常 이 거대한 街路들은 豐足한 發展이 外

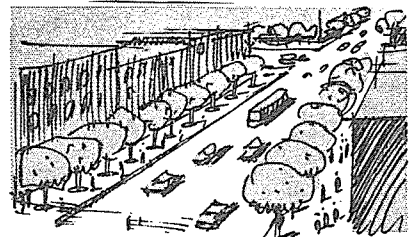
部에로 擴張되는 成長方向을 나타낸다. 이러한 거리들의 半數以上이 衰頹의 段階에 있으며, 邸宅들은 下宿집으로 나누어지거나 葬儀社로 使用되고 있다. 어떤 都市는 그럭저럭 이러한 街路의 質은 保存하여 왔다. 「뉴욕」市の 「로체스터」(Rochester) East Avenue 는 그 한가지 例이며, 그러한 保存을 勸奨한 市の 政策도 있었다. 民間団体, 市民의 그룹, 學校, 音樂그룹, 數會그룹은 그런 오래된 邸宅을 使用할 수 있다. 市の 政策으로 稅金을 減하여 줌으로써 그러한 것을 가능하게 할 수 있다. 실로 古屋이 들어선 그러한 街路地帶는 稅制上 惠澤을 주어야 할 活動을 위하여는 都市의 다른 場所에 比하여 經濟的으로 理想的인 場所라는 것을 用意주도한 研究를 通하여 보여줄 수 있다. 그러한 街路는 都心地內에 住居地域開發을 安定시키기 위한 魅力的인 地帶가 될 수 있다.

어떤 都市는 雄壯한 빅토리아式 街路뿐만 아니라 當당한 都市規模와 特徵을 가진 區域을 가지고 있다. 그러한 區域은 오늘날 再生하기 어려운 人間스케일을 가졌기 때문에 貴重한 資產이다. 賢明한 都市는 그러한 歷史的 區域을 監視하기 위한 特別委員會를 設立하였다. 「南캐롤리나」, 「찰레스턴」, 「뉴올리언스」 및 「쉐백터디」의 것과 같은 特別保存 Zoning 法規는 그러한 例이다.

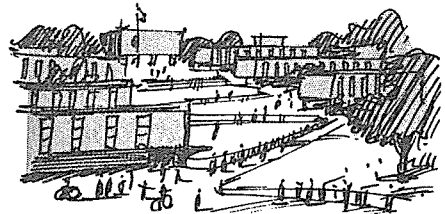
5. Zoning 에 있어서의 外觀과 設計 (Appearance and Design in Zoning)

지금까지는 法을 通해서 運營되는 Zoning 法規나 其他 規制技術으로써 外觀을 效果的으로 統制하긴 어려웠다. 法院은 美에 関한 것이라 생각되는 것에는 關여하기 꺼려한다. 美는 都市의 實價值(지금까지 認識하지 못한 財産價值의 實體)라는 것이 보여져야만 한다. 어떤 設計要素들은 明確한 術語로 明記될 수 있다. 알루미늄 遮陽이나 粗雜한 建物 壁材料는 어느 한 地域에서 使用를 排除시킬 수도 있는데 그 까닭은 그것들이 明白하며 主觀的인 判斷對象이 아니기 때문이다. 이는 “特別個性地域”(Special Character Areas)이 Zoning 行政 아래 生겨날 수 있음을 提示한다. 法院은 歷史地域(그 地域이 有一한 考古學的 또는 觀光客을 이끌만한 價值를 가진 것이 證明되기 前에는)을 指定하는데 있어서도 꺼려하고 있다. 이런 좁은 見解는 啓蒙을 必要로 한다. 「와싱턴」은 一部 主要街路의 外觀을 監視하기 위해 任命된 專門家들의 機構를 가

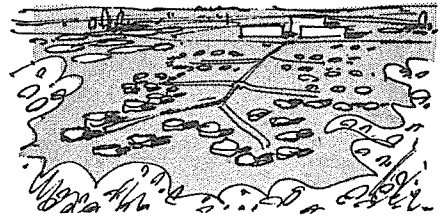
진 몇 안되는 都市中의 하나다. 그 機構는 半世紀前에 設立된 繪畫委員會이다. 그 당시에 關心對象 地域이 指定되었는데, 「몰」(Mall)街 및 一部 街路와 廣場은 都市中心에 연(鳶)과 같은 形態를 構成하였다. 그러나 最近의 都市成長 및 再開發은 그러한 委員會의 管轄地域의 擴張을 同伴하지 않았다. 그 結果의 좋은 例는 議事堂 등에서 내려다 보는 「南首都거리」(The South Capital Street)의 眺望이 제멋대로 構成되는 前景(그大部分은 새로운 高架道路의 建設이다.)으로 深刻하게 損傷받을 것이다. 이런 問題는 「와싱턴」에만 有一하게 存在하는게 아니다.



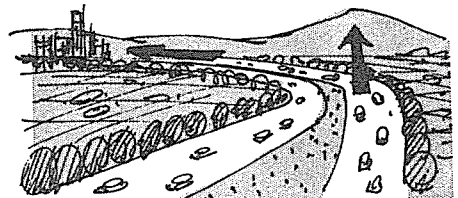
都市計劃의 對象이 되는 것은 街路의 形態를 規制하는 것과 같은 것이다.



街路는 建築物의 集結에 영향을 준다.



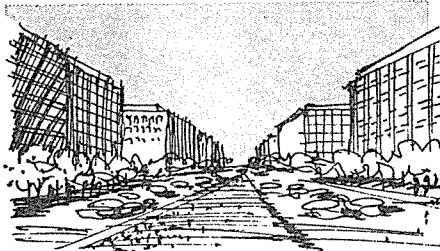
街路는 새로운 郊外開發의 形態에 影響을 준다.



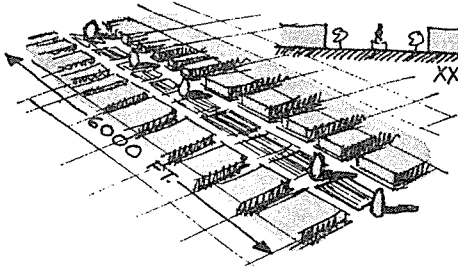
또 街路는 그 都市와 關連하여 기능상, 視覺상(→표)으로 幹線道路의 위치를 定한다.

6. 特殊地形 統制(Special Site Controls)

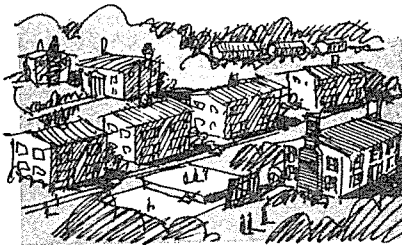
모든 都市는 어떤 特殊한 地形과 街路를 가지고 있다. 卽 그 都市의 特徵으로서 뛰어난 點을 形成하는데 寄與하는 意味에서 特殊한, 따라서 公的 價值를 가진다. 「버지니아」주의 「리치몬드」市에는 Church Hill 이 있다. 「샌안토니오」市는 많은 훌륭한 古屋과 대여섯의 멋진 廣場을 가지고 있다. 「뉴올리언스」는 The Viewx Carré 를 特別法令과 特別委員會로써 保護하여 왔다. 그러한 特殊한 場所는 우리가 最上의 것을 附與할 값어치가 있는 것이며, 그곳의 開發을 指導할 수 있는 專門家의 그룹을 構成함은 그 目的으로 一步前進한 것이 된다. 일단 特別分類가 되면 이 特殊地形은 그 實現을 促進시킬 規制政策을 주의깊게 方向設定하여 公共政策의 目的物이 되게 할 수 있다.



高度制限은 形態를 均一化 시킴으로써 각기 다른 建築物을 하나의 調和된 建物群으로 結合시킬 수 있다. 华盛顿DC의 K거리.



5개의 기념비가 있는 버지니아리치몬드의 모뉴먼트 아베뉴의 화려한 거리. 規制에 의한 保護가 전성하다.



mass와 공간의 스케일을 계속 적용함으로써 새 건물은 오래된 近隣住區에 건물들과 융화시킬 수 있다. 規制는 이러한 내용을 갖추어야 한다.

成長의 可能性을 지닌 모든 都市는 이러한 類의 세밀한 檢査를 必要로 한다. 지금은 休止狀態에 있으나 그 可能性은 가장 有能한 建築專門家들에 의해 公衆의 自覺을 깨우치길 기다리고 있다. 한 번 도출된 아이디어는 計劃이란 媒介를 通하여 大衆의 信任을 사야하며, 그런후에 그 實現을 保障하는 規制技術로 保護되어야 한다.

7. 不良地区改善 規制要素 (Factors Regulating Slum Repair)

「아브람스」(Charles Abrams)는 한때 슬럼地区 除去政策은 또다른 슬럼問題를 惹起시키니, 차라리 그 政策을 拒否함으로써 剩餘슬럼을 만들자고 提案하였다. 슬럼地区의 剩餘는 賃賃料를 低下시킬 것이며, 따라서 貧者가 利得을 볼 것이라는 것이다. 또 집主人들은 宿所를 改善해서 措家人들을 끌어들이기에 競争을 벌일 것이라는 것이었다. 「버논」(Raymond Vernon)씨는 「뉴욕」市 調查報告書에서 이미 人口稠密한 地域에 高度로 密集된 高層 公共住宅(低賃賃住宅)을 새움은 또한 잘못된 것이라 指適하였다. 大部分의 사람은 特히 低所得層은 郊外 外지라도 작은 自己所有의 집을 더 좋아 한다.

슬럼地区를 是正하는 또하나의 計劃은 住居基準의 施行이다. 즉 集主人으로 하여금 法的手段으로 그들의 建物을 適法한 狀態로 이끌어 올리는 것이다. 이런 類의 計劃은 推進 및 維持에 어려움이 있다. 흔히 이는 賃賃料를 올리는데 그 까닭은 修繕費用이 직접 賃賃料로 돌아가기 때문이다. 이런 種類의 計劃은 最低所得階層보다 集主人이 直接 修繕費用을 負擔할 수 있는 조금 上流의 所得階層에 適用시킬 때 效果를 가져올 수 있다. 이의 緊急措置는 直接 措家人에게 補助하여 주는 것이다. 特別法院을 두어 集主人으로 하여금 강제로 建物을 修繕하도록함은 效果의 이라는 것이 證明되었다.

그러한 提案 및 批評은 그 自体에 있어선 모두 实效性있는 것이나, 그 어느 것도 單獨으로는 成功할 수 없다. 그것은 公共規制와 市場機能의 復合物이기 때문에 보다 큰 公共政策(設計를 包含해서)이 없이는 效果的으로 運營될 수 없다. 低所得階層은 公共의 補助없이 是 都市內에서 住居할 수 없다. 垓地價格이 너무나 비싸기 때문이다. 그들은 市場價格이 비교적 싼 垓地一면 郊外 밖에 一上에

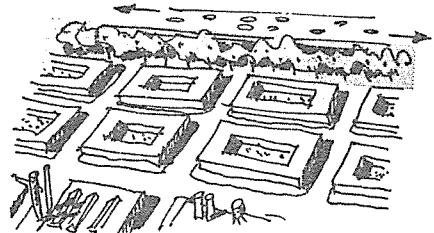
住居할 밖에 없으며 따라서 그곳에 中下所得階層
 만이 모여 살게 된다. 가난에 대한 分明한 答辯은
 雇傭과 生活向上의 機會를 주는 것이다. 「스타인」
 (Clarence Stein) 씨와 故 「라이트」(Henry Wright)
 씨 및 대여섯 그들 同僚 建築家들이 20年代 및 30
 年代에 만든 「새마을案」(New Towns Proposals)
 도 이러한 思考方式에 따른 것이다.

貧民地區의 改善은 그곳의 집을 때려부신다고 이
 록되는 것이 아니라 그들의 收入을 올림으로써 되
 는 것이다. 마찬가지로 그들의 住居에 있어서도 단
 순히 더욱더 制限的인 基準을 適用하는 問題에 그
 칠게 아니라 보다 좋은 綜合的設計를 提供하여야
 한다. 이런 問題에 關한 「스타인」 및 「라이트」 씨
 들의 作品의 健全한 발자취를 따름에 있어서, 그리
 고 더욱 希望的으로 이를 이끌어 감에 있어서도 일
 부 지난날의 우리 態度는 再評價할 必要가 있다.

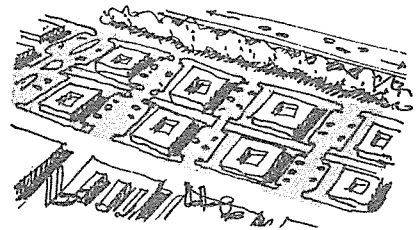
예를들면 低所得層의 住宅을 오직 都心地의 問
 題로만 생각하려는 傾向이 있어, 都市에 高層아파
 트를 짓는데 그보다는 郊外 밖이나 新市街地에 雇
 傭機會와 새 住宅을 提供하는데 努力을 傾注하는
 것이 훨씬 效果的인 일이다. 그러나 우리는 貧民을
 富裕民의 領域으로 移住시키는 것을 꺼리는 바다.
 이 또한 郊外의 最小建物基準을 再調査함으로써 低
 所得階層이 郊外에 住居케 할 수 있다. 現在 그들
 중 많은 사람이 市밖에 職業을 가지고 있다. 建設
 的인 規制措置를 取함으로써 空地나 公園과 調和
 되어 計劃된 適切한 規模의 宅地 위에 適切한 規
 模의 집을 지을 수 있을 것이다.



Zoning은 南 캘리포니아 찰스턴에
 있는 이런 教會와 같은 重要한 역사
 적 建築物을 모든 方向에서 眺望을
 보호하고 있다.



高速道路와 住宅地 사이에 완충지
 대가 설정되어야 한다.



住居地域내에 있는 街路는 歩道를
 개선하여 交通에 지장이 없도록 보
 호되어야 한다.

(Urban Design: The Architecture of Towns and Cities

—written and illustrated by Paul D. Spreiregen 中第

10章인 Regulation and Control 을 完譯한 것임).