

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 650

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

용도지역제의 문제점과 향후 개선 과제

김상조 국토연구원 연구위원 외

요약

- 1 최근 경기침체와 저성장이 지속됨에 따라 규제완화에 대한 요구가 증가하고 있으며, 용도지역 간 위계혼란, 용도지역 분류의 적절성 부족, 용도지역 간 차별성 부족, 밀도운영의 경직성 등 여러 문제점들이 제기되고 있음
- 2 계획환경이 ① 기존 시가지 재창조를 위한 장소중심의 통합적 도시재생 지원, ② 4차산업 발달에 따른 도시 내 융·복합공간 수요 증대, ③ 지자체 권한 확대, ④ 인구감소에 따른 축소지향형 도시계획의 요구 등 패러다임 변화에 직면해 있음
- 3 이러한 환경 변화에도 불구하고 경직적 운용에 따른 용도지역제의 한계상황은 지속될 것으로 보이며, 토지이용규제수단의 근본적 검토와 개선의 필요성이 절실

정책방안

- ① (운영원칙의 명확화) 지속적이고 지엽적인 규제완화로 훼손된 용도지역 근간 회복, 규제완화에 대한 원칙 정립, 용도지역 운영의 세밀한 원칙 정립
- ② (규제내용의 유연화) 용도지역 관련 절차의 간소화, 다양한 지역여건을 고려한 규정 운용, 다양한 조닝기법의 개발 필요
- ③ (관련사무의 분권화) 도시계획에 대한 지자체의 인식 전환과 역량 제고, 지역여건에 맞는 기준 설정 및 운영에 대한 지자체 자율권 강화
- ④ (토지이용규제의 합리화) 지속적인 규제 완화, 도시 외 지역의 난개발, 토지가치의 고정과 우발이익 및 손실보상 대책 미흡 등 용도지역제의 한계를 극복할 수 있는 토지이용규제 시스템 보완
- ⑤ (토지이용규제 시스템 개선) 중장기적으로 용도지역제에 대한 의존도를 줄이고 계획체계와 심의·허가체계를 보완하여 계획을 통한 토지이용규제체계로 전환 촉진

1. 용도지역제와 관련한 이슈

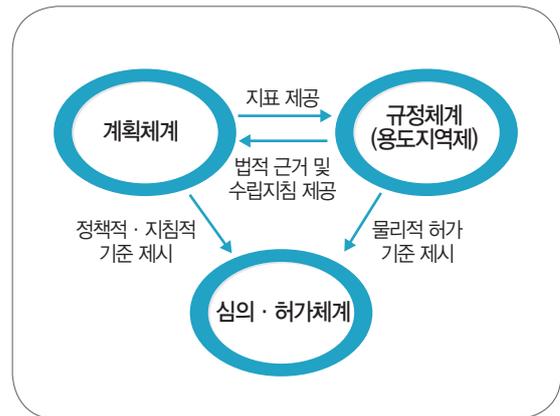
토지이용규제수단으로서 도시계획환경의 변화와 함께 근본적인 대책 요구

- 2000년 이후 경기침체와 저성장의 기조 속에 경제활성화를 위한 규제완화 정책이 지속됨에 따라 용도지역제의 역할과 기능이 약화되고 있음

지역적이고 단편적 제도 수정·보완에 따라 전체적인 균형 소홀

- 사회·경제적 여건변화가 강조되면서 일부 용도지역에서 시급한 현안 개선에 급급함으로써 전체적인 균형 조율에 소홀

그림 1 토지이용규제체계



용도지역제의 문제점 개선도 중요하지만, 지속적으로 기능과 역할이 약화되고 있는 제도의 한계를 보완할 수 있는 방안 필요

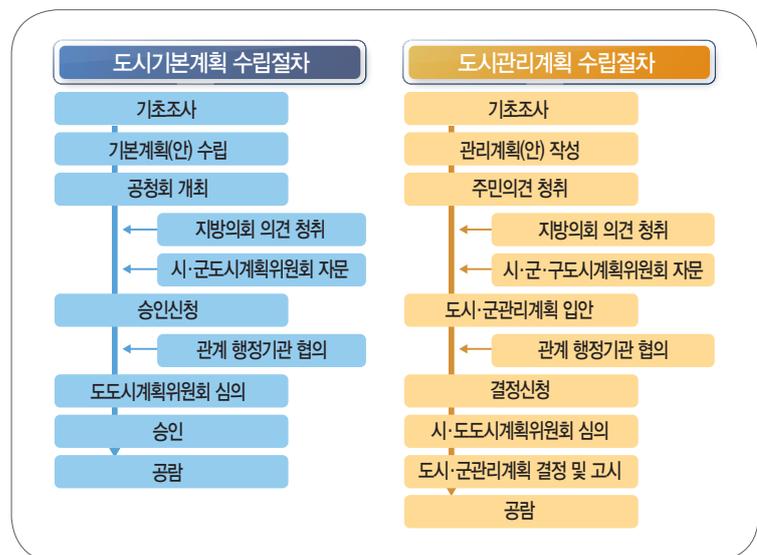
2. 용도지역제의 운영실태 및 문제점

용도지역 관련 계획체계의 문제

번거로운 용도지역 지정 및 변경 절차

- 용도지역을 변경하기 위해서는 우선 도시기본계획 내용에 지정 또는 변경에 대한 내용이 담겨 있어야 하며, 이를 바탕으로 도시관리계획을 통하여 법적 담보를 하도록 되어 있음
- 이러한 과정에서 공청회, 지방의회 의견 청취, 도시계획위원회 심의, 관계 행정기관과의 협의 등 여러 절차와 과정을 거쳐야 하는 어려움이 있다고 주장

그림 2 도시기본계획과 도시관리계획 수립절차



장기간에 걸친 계획수립 절차

- 도시기본계획의 경우 공청회 기준 승인 시까지 소요되는 기간이 약 1년~1년 6개월이고 기초조사와 계획수립 기간까지 합하면 최대 2년에 가까운 시간이 소요되며, 도시관리계획의 경우 최소 3개월~6개월가량 소요됨으로써 용도지역 변경까지 최장 2년 6개월이 소요되는 것으로 분석됨

용도지역 개수 및 종류의 경직성 문제

- 광역도시급 이상의 거대도시에서는 여건변화와 함께 도시의 다양성이 증가하고 이에 따라 용도지역을 보다 세분해야 한다는 요구를 제기하는 반면 중소도시에서는 도시환경이 보다 단순하기 때문에 현행 용도지역이 너무 세분되었다고 주장

그림 3 용도지역 세분의 적절성 설문 결과

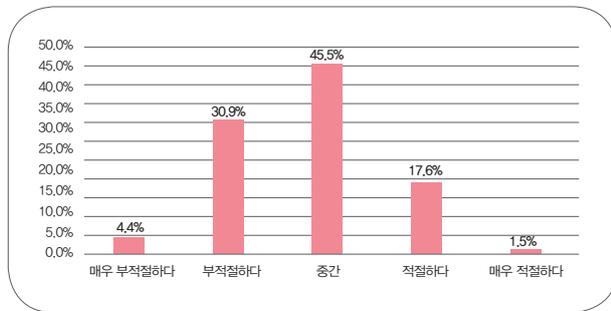
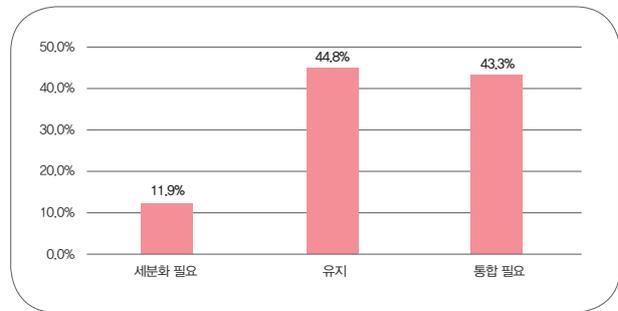


그림 4 용도지역 통합 및 세분 설문 결과



주: 지자체 담당자 설문결과(2017년 6월 14일부터 30일까지 실시, 68건 회수).

용도지역 규제내용 문제

용도지역 간 차별성 논란

- 용도지역을 구분하는 이유는 유사한 용도는 모으고 갈등관계에 있는 용도는 분리하면서, 유사한 용도라 하더라도 차등을 두어 도시민의 다양한 활동을 수용하고 도시환경에 변화를 주기 위해서임
- 그러나 일부 용도지역에서는 용도의 구분취지와는 무관한 환경이 조성되어 용도지역제의 필요성이 의심되는 사례 발생
- 특히 일반주거지역의 경우 허용용도는 유사하게 두고 밀도에만 차등을 두어 종을 세분하고 있는데 사선제한, 개발수요의 한계 등으로 유사한 높이로 조성되어 차별성 없는 주거환경 형성

그림 5 용도지역 간 차별성 부족 사례



주: 도로를 경계로 왼쪽그림은 제3종일반주거지역과 제2종일반주거지역, 오른쪽 그림은 제2종일반주거지역과 근린상업지역.
자료: 다음지도.

과도한 허용용도 논란

- 반면에 동종의 허용용도가 일부지역에 집중됨에 따라 같은 용도지역임에도 불구하고 전혀 다른 환경의 모습을 보이는 지역도 있음
 - 예를 들어 똑같은 제2종일반주거지역이라 하더라도 주택만 집중된 지역, 판매·업무시설만 집중된 지역, 제조업체 및 공장만 집중된 지역 등 상이한 미관을 형성

그림 6 제2종일반주거지역의 다양한 경관 사례



주: 제2종일반주거지역이 주거(좌), 판매업무(중), 공업지역(우) 등의 모습을 보이고 있음.
 자료: 다음지도(좌, 중), 직접 촬영(우).

- 특히 주거지역 내 지나친 보조용도의 허용은 많은 유동인구의 유출입으로 인하여 소란, 주차문제, 악취, 미관 등 많은 문제점을 발생시키면서 민원 소지를 안고 있음

그림 7 주거지 내 근린생활시설의 침투 사례



주: 서울 신촌역과 신사동 가로수길 인근 제2종일반주거지역 내 음식점, 의류점, 잡화점 등 근생시설 입지 실태.
 자료: 서울시, 2016. 서울특별시 용도지역별 허용용도 정비방안 연구, 63.

허용용도와 밀도의 패키지화에 따른 일괄적 규제 문제

- 허용용도와 밀도(건폐율·용적률)는 지자체 여건에 맞게 설정하여 운영하도록 규정되어 있음
 - 최소한도와 최대한도를 두어 지자체 조례로 적합한 허용용도와 밀도를 설정할 수 있음
- 그러나 중소도시의 경우 민원과 인식의 부족으로 대부분 최대한도를 적용함으로써 용도와 밀도가 고정되어 있는 것처럼 인식됨
 - 서울 등 대도시의 경우 최대한도보다는 70~80%선에서 밀도를 하향할 뿐만 아니라 허용용도도 일부는 제한하고 있음

녹지지역 및 도시 외 지역의 이원적 관리 및 난개발

녹지지역 및 도시 외 지역의 이원적 관리

- 녹지지역은 과거 도시지역과 도시 외 지역이 이원화되어 있을 시기에 도시와 농촌지역의 점이·완충의 역할을 위하여 만든 제도임
- 법률 통합으로 도시 외 지역도 도시계획적 수법을 적용하게 되었으므로 유사한 농촌지역의 특성을 가진 녹지지역을 이원적으로 운용할 필요성이 사라졌으며, 도시개발이 녹지지역을 건너뛰어 관리지역 및 농림 지역으로 확산되고 있는 상황에서 녹지지역의 존립 이유가 부재한 상황임

녹지지역 및 도시 외 지역의 난개발

- 법률 통합 이후에도 과거 준농림지역으로 인한 피해는 해소되지 않고 여전히 주거, 공장, 판매시설들로 인한 난개발 지속
- 특히 갈등관계에 있는 주거와 공장, 농지와 공장이 인접하여 입지함으로써 주민들의 질병, 농지의 중금속 오염 등 심각한 피해를 받고 있음

그림 8 도시 외 지역 난개발 사례



주: 공장이 농지와 산지를 훼손하고 입지한 모습(좌)과 주거와 공장이 혼재된 모습(우).

3. 계획환경의 변화와 용도지역제의 한계

인구감소와 고령화

- 인구감소는 도시개발의 신수요를 감소시키고, 장소중심의 통합형 도시재생과 소규모 맞춤형 복합개발로 관심이 이어질 것으로 예상됨
 - 도심쇠퇴가 진행 중임에도 여전히 용도지역에 의한 높은 자가유지로 재생사업 의욕 저하
- 이와 함께 일부 지역에서는 소멸마을의 발생, 도시의 축소, 생활기반시설의 조정 등이 이슈로 부각될 것으로 전망되며 도심으로의 개발수요 집중에 따른 도시 외 지역의 관리 필수
 - 축소지역의 설정 및 다운조닝의 필요성 제기와 추진의 한계, 도시 외 지역의 개발 억제 곤란

사회문화적 가치 다양화

- 주거지의 쾌적화, 자연환경의 보호, 다양한 도시환경 조성을 위한 차별화, 문화·관광·레저·복지가 어우러지는 복합개발 지향 전망
 - 규제완화에 따른 허용용도의 확대로 주거지 및 자연환경 보호 한계, 중소도시 인구감소로 인한 개발의 수요 미미(기반시설의 수요 조정 및 관리상 어려움 예상)

저성장

- 저성장 기조하에서 지자체의 경쟁력 제고를 위해 규제완화에 대한 요구 증가와 함께 제도운영에 보다 많은 권한의 위임이나 이양을 요구 전망
 - 지속적인 제도의 규제완화와 권한 위임 요구가 있으나, 중소도시의 경우 도시계획 역량 미흡에 따른 난개발 및 민원 대응 취약

과학기술의 발달

- 사물인터넷, 인공지능, 로봇 등으로 대변되는 과학기술의 발달로 도시공간 내 용·복합공간 수요에 대응할 필요성 증대
 - 제도 내 복합수요에 대응할 용도지역·지구·구역이 존재하나 이를 운영할 지자체 역량 한계

기후변화

- 기후변화에 대응하여 에너지 절약적이고 압축적인 토지이용과 대중교통 중심의 도시공간구조로 이행함에 따라 대중교통결절지 중심의 고밀 역세권개발 필요성 대두, 인구감소도시를 중심으로 용도지역 재편 필요성 증대
 - 기존 제도는 지자체 규모에 맞는 용도와 밀도의 운용에 한계, 축소도시 지향형 도시계획 수립, 다양한 조닝 기법 개발 및 용도지역 재편(다운조닝 포함) 한계

4. 제도개선의 원칙과 과제

운영원칙의 명확화

- 용도지역 운영에 대한 구체적이고 세밀한 원칙 정립 필요
 - 지속적이고 지엽적인 규제완화로 인하여 용도지역 규제강도의 역전, 차별성 부족, 과도한 보조용도의 허용 등 용도지역의 근간 훼손
 - 중앙정부 차원: 규제완화가 필요한 지역과 규제강화가 필요한 지역의 선별기준, 규제강도의 기준, 기타 운용에 필요한 사항 규정

- 지자체 차원: 인구감소 시·군의 경우 축소지향 계획 수립, 성장형 도시의 경우 성장관리를 통한 도심과 도시 외 토지의 연계 관리, 용도지역 간 차별성, 과도한 보조용도 허용 등 필요한 사항 규정

규제내용의 유연화

- 도시기본계획과 도시관리계획의 용도지역 관련 내용을 통합하여 절차 간소화와 기간의 단축 필요
- 예측불가능한 미래 여건변화와 지속적인 규제완화 요구를 감안하여 지역여건에 맞는 용도지역 운영이 될 수 있도록 용도지역의 종류 및 개수, 허용용도, 밀도 등에 대한 규정 유연화

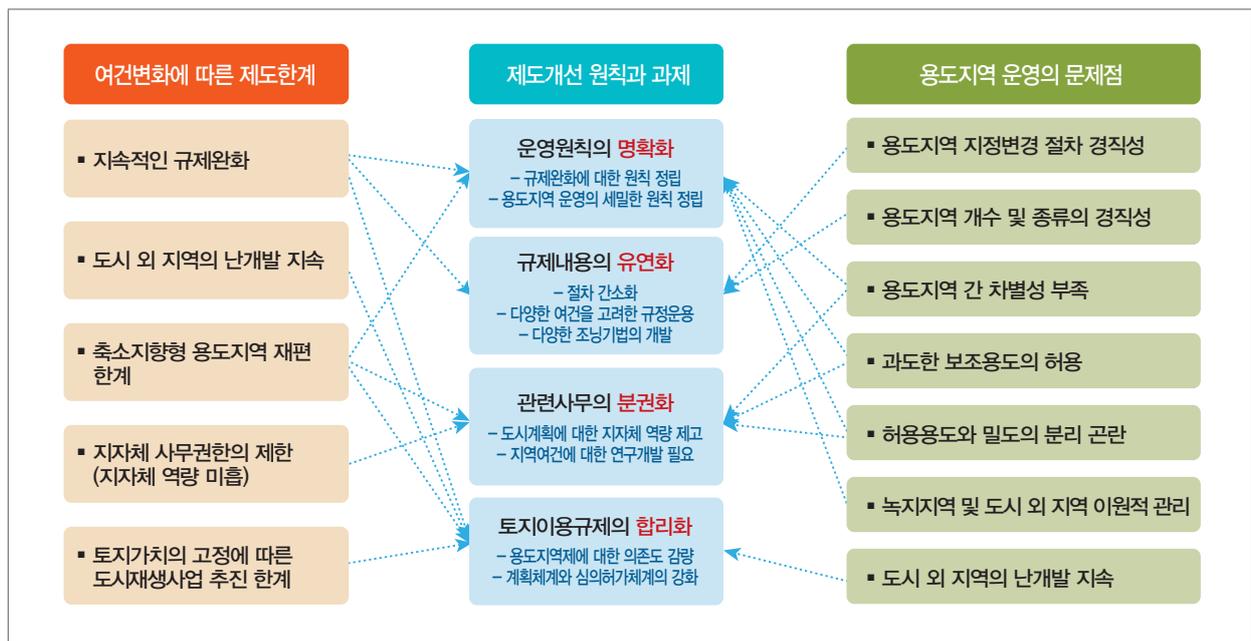
관련 사무의 분권화

- 법령에서 지자체에 위임된 대부분의 사무가 민원이나 지자체의 역량 부족으로 인하여 제대로 기능을 못하고 있음
- 인식전환과 역량제고를 통해 지역여건에 맞는 기준을 설정하고, 인구감소에 따른 축소지향형 도시계획 수립 및 용도지역 재편 필요
- 특별시·광역시를 대상으로 관련 사무권한을 시범적으로 적용한 후, 전국적으로 확대

토지이용규제체계의 합리화

- 지속적인 규제완화, 도시 외 지역의 난개발, 토지가치의 경직성, 우발이익과 손실보상대책 미흡, 축소지향형 용도지역 재편 등 용도지역제의 한계상황 점차 확대
- 현행 토지이용규제 시스템 속에서 이를 보완할 수 있는 수단의 보완 시급

그림 9 제도개선의 원칙과 과제



5. 토지이용규제 시스템의 개선과제

토지이용규제수단의 재검토

- 우리나라 토지이용규제 시스템은 계획과 규정, 심의·허가체계가 상호 보완을 이루는 구조로 이루어지고 있으며, 규정체계(용도지역제)의 기능과 역할이 점차 약화되고 있는 상황
- 용도지역제에 대한 의존도를 줄이고 계획체계와 심의·허가체계의 기능 강화를 통하여 보완

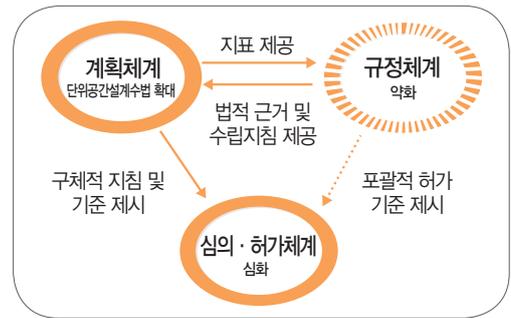
계획체계의 보완

- (현 계획체계의 한계) 도시기본계획은 도시 전체를 대상으로 하기 때문에 계획내용이 개략적·포괄적이고 도시관리계획은 도시기본계획내용을 법적 담보하는 역할에 그침
- (중간단위계획의 신설) 따라서 두 계획의 사이를 잇는 중간계획의 필요성 절실(주민주도 수립)
- (중간단위계획의 기능과 역할) 생활권(광역시의 '구' 정도 범위)별 지역공동체 발전방안, 전략사업 발굴, 축소지향 또는 성장관리 토지이용, 밀도, 경관 등
- (적용방안) 초기에는 용도지역제와 병행, 점차 계획을 통한 토지이용규제 시스템으로 전환

심의·허가제도의 보완

- 개발행위허가 기준의 구체화를 통한 체크리스트(Check List) 사용의 의무화
- 주민, 전문가, 공무원이 참여하는 위계별 커뮤니티보드(Community Board) 구성 및 활용
 - 심의·허가과정에서의 구속력을 가지는 않으나 권고안에 대해서는 결정적인 역할 부여

그림 10 토지이용규제체계 변화



자료: 김상조, 2011. 도시정책 패러다임 변화에 따른 토지이용 규제방식의 개선방안 연구, 110.

그림 11 뉴욕시 커뮤니티보드 미팅 모습



자료: <http://www.streetsblog.org>,
국토해양부, 2011. 여건변화에 따른 도시·건축개발제도 개선연구, 재인용.

※ 본 자료는 "김상조·김동근, 2017. 여건변화에 대응한 국토 및 도시계획·관리제도 개선연구. 국토연구원"의 내용 발췌·정리.

김상조 국토연구원 도시연구본부 연구위원(sjkim@krihs.re.kr, 044-960-0328)
김동근 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(dkkim@krihs.re.kr, 044-960-0166)

