

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2026. 9. 7.
No. 1079



발행처 국토연구원
발행인 임재만
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

김동근 연구위원
김승종 토지정책연구센터장
신서경 부연구위원
유예진 부연구위원
조정희 연구위원
송지은 부연구위원
박대근 전문연구원

지방중소도시를 위한 새로운 토지이용관리제도 도입방안

주요 내용

- ① 본 연구는 지방중소도시의 용도지역제 중심 토지이용관리제도의 한계를 검토하고, 미래 여건 변화와 지역의 도시계획 목표에 적합한 새로운 토지이용관리제도의 가능성을 모색
- ② 현재 지방중소도시의 인구감소와 쇠퇴 문제 이면에는 도심 주거 노후화, 빈집, 상권쇠퇴, 미분양 산업단지, 교외 난개발 등 다양한 도시계획 문제가 있음
- ③ 지방중소도시는 주로 용도지역제를 이용하여 토지를 관리하나, 도시 문제를 해소하지 못하고 규제실효성도 낮은 반면, 지구단위계획 등 용도지역제 이외의 제도 도입은 미흡
- ④ 미국, 일본, 영국 등에서는 용도지역제의 한계를 인식하고, 민간의 창의성과 유연성을 부여하려 노력하는 동시에, 경관 및 비물리적 계획요소까지 고려한 토지이용관리를 추구

정책방안

- ① 지방중소도시를 살리기 위해서는 도시쇠퇴구조의 악순환을 끊고, 선순환구조를 형성하여야 하며, 이를 위해서는 여러 분야의 도시계획적 대응 및 토지이용관리제도의 개선 필요
- ② [삶의 질] 도심 주거정비 활성화를 위하여, 인센티브 용도지역제를 도입(기존 저층노후건축물의 재축, 증축, 대수선 시 건폐율 등의 인센티브 부여)
- ③ [활력] 지역기반산업의 육성과 토지이용규제완화의 부작용 최소화를 위하여 성능기반허가제도를 도입(용도지역제의 규정을 뛰어넘는 개발행위를 심의를 통해 예외적으로 허용)
- ④ [고유성] 지역의 매력도 향상과 역사문화자원, 경관자원의 관리를 위해 도시관리형 지구단위 계획의 인센티브 개선(기반시설 설치 여부와 관계없이 건축물 관련 인센티브 추가)
- ⑤ [지속성] 지방중소도시의 지속가능한 발전과 일관성 있는 제도운영을 위해, 도시·군기본계획의 전략계획화, 성장유도선을 활용한 신규 제도의 합리적 운용 및 제도 간 연계 추진

01. 토지이용관리제도의 개념과 역할

토지이용관리제도의 개념과 발전

(토지이용규제) 바람직한 토지이용을 유도하고, 부적절한 토지이용을 통제하여 공익을 추구하고자 개인의 자유를 제약할 수 있다는 개념

(토지이용관리) 도시계획적 개념이 포함된 것으로서, 토지를 효율적이고 지속가능하게 활용하기 위하여 계획적 목표와 관리 기능을 강조

- 최근에는 규제수단을 통하여 불합리한 토지이용을 막는 것과 더불어, 적절한 유도수단을 통해서도 합리적인 토지이용을 이끌어낼 수 있다고 봄

토지이용관리제로서 용도지역제의 특성

용도지역은 토지이용규제의 가장 기본적인 제도로서, 용도지역제도의 기대효과와 평가는 시기와 상황에 따라 변화

- 도시가 성장하는 시기에는 개발수요를 예측하여 토지를 적절하게 공급하고, 부적절한 개발에 선제적으로 대응하기 위한 청사진적인 관리체계가 필요
- 한편으로 용도지역제는 시장수요와 여건변화에 유연하게 대응하기에는 제도 운용이 경직적이라는 평가

지방중소도시에서는 대도시의 토지이용 현황과 개발수요가 달라, 토지이용규제의 효과가 지역사회의 현황과 괴리

- 개발수요가 용도지역에서 규정한 최대밀도에 크게 미달하거나, 건축물의 허용 폭이 지나치게 넓은 경우, 용도지역제를 통한 토지이용관리 효과가 미약
- 지방중소도시의 여건변화와 도시계획 과제 측면에서, 용도지역 중심의 현행 토지이용관리제도가 적합한지를 검토하고, 개선방안에 대한 연구 필요

02. 지방중소도시 토지이용 현황과 도시계획 과제

지방중소도시는 인구감소, 도시 쇠퇴, 교외 확산 및 난개발 등 토지이용 문제점이 다수 발생

(도심 주거 노후화) 저층주거지역 내 다수의 노후주택 및 빈집 산재

- 이로 인하여 지역 이미지가 악화되고 있으나, 사업성 부족 등으로 인하여 민간 정비사업자 참여는 저조
- 도심 인근의 일부 상업지역에서는 나홀로 아파트(주상복합)가 건축되어 대조적인 경관을 형성

(도심 상권 쇠퇴) 지역에 따라 쇠퇴와 공실이 관측되며, 일부 지역은 저이용 공간으로 방치

- 역사문화유산이 시가지 내부에 있는 경우가 많아, 이를 관광자원으로 활용하려 노력 중
- 역사문화유산은 지방중소도시의 고유 이미지를 형성하는 데에는 도움이 되는 반면, 높이, 층수, 경관 등의 규제요소로 인식되는 양면성을 보임
- 도심과 인접하여 폐자재상, 골재상 등 저활용 중인 시설이 수변 공간, 임야와 혼재하여 입지하여 경관 저해

(교외 확산형 난개발) 공동주택단지, 산업시설, 휴양단지가 교외지역에 다수 입지하나 일부는 미분양 등의 우려

- 도심과 분리된 지역에 공동주택단지가 입지하며, 저층의 도심 및 주변 녹지·임야와 이질적인 경관을 형성
- 다수의 산업단지가 조성되어 있으나 상당부분 비어 있는 반면, 개별 입지공장은 오히려 밀집하여 포진
- 자연경관이 우수한 하천변 또는 구릉지, 문화유산 주변지역에 휴양단지가 조성된 경우도 있으나, 일부 지역에서는 개발이 중단된 사례도 발견

현재 지방중소도시는 토지이용 문제점에 능동적으로 대응하지 못하고 있음

(용도지역의 구성) 인구규모가 작은 지방중소도시에서 용도지역의 운영 패턴도 단순¹⁾

- 50만 명 이상의 지방대도시는 평균적으로 19종의 용도지역을 운영하는 반면 10만 명 이하의 소규모 시군은 평균 14종의 용도지역제를 운영하는 등, 용도지역제를 도시계획적으로 단순하게 운영 중
- 특·광역시인 경우 대부분 법령에서 정하고 있는 최고한도의 70~80% 선에서 엄격하게 관리하고 있는 반면, 중소도시의 경우 오히려 「국토계획법」의 법정 상한치를 그대로 인용하여 적용 중

(용도지역 지정 현황) 지방중소도시에서 과도하게 시가화 지역을 지정 중

- 10만 명 이하의 시군에서 전국 평균의 두 배에 가까운 1인당 용도지역을 지정(주거지역 기준, 전국 평균 54.4㎡/인, 10만 명 이하 시군 93.6㎡/인)

(건축물 실현용적률) 지방중소도시의 실현용적률은 법정상한치에 크게 미달.²⁾ 이는 지방중소도시가 타 지역에 비해 개발압력이 매우 낮아, 용적률 규제 효과는 거의 없음을 의미함

- 주거지역: 인구 10만 명 미만의 소도시에서는 실현용적률이 80.4%(제2종일반주거지역)
- 상업지역: 인구 10만 명 미만의 시군에서는 115.8%(일반상업지역, 법정 한계치의 1/10 수준)
- 공업지역: 타 용도지역에 비해 공업지역은 지역별 용적률 격차가 크지 않음
- 도시 외 지역: 실현용적률의 시도별 차이가 상대적으로 작음

(건축물 실현건폐율) 반면, 실현건폐율은 타 지역과 유사한 수준이며, 도시 외 지역은 실현건폐율이 법정 상한치에 육박(20%). 이는 건폐율의 규제 효과가 어느 정도 있음을 의미

- 주거지역: 인구규모에 따라 감소하나, 인구 10만 명 미만의 시군에서도 건폐율은 29.6%
- 상업지역: 일반상업지역의 경우 특·광역시는 건폐율 50.8%, 인구 10만 명 미만의 시군에서는 45.8%로 그 격차가 크지 않음
- 공업지역: 특·광역시 및 수도권은 40% 내외, 지방중소도시는 30% 내외
- 도시 외 지역: 녹지지역, 관리지역은 실현건폐율이 법정 상한치에 육박(20%)

용도지역제를 보완하기 위한 기타 토지이용관리제도는 도입 미흡

(용도지구) 전국 토지 면적 기준 2.3%에 불과하나, 지방중소도시에서는 용도지구의 지정 비중이 더 낮음

- 대도시권에서는 경관지구, 고도지구 등 도시계획 목적으로 활용하는 반면, 지방중소도시에서는 취락지구, 개발진흥지구 등 비도시지역의 개발과 관리를 위한 수단으로 한정하여 사용하는 경향

(지구단위계획) 증가세를 보이나, 신시가지 개발목적에 치중하여 운영

- 국토 면적과 비교해서는 아직까지 3.16%(2024년 기준)이나, 10만 명 미만 시군에서는 1.3%만 지정되어 있으며, 도시관리형 지구단위계획 활용도 미흡

(성장관리계획) 개발압력이 높은 수도권지역에서는 크게 증가하고 있으나(행정구역 면적의 13.6%), 10만 명 미만의 시군에서는 2.2%에 불과함

1) (분석 대상지) 특·광역시, 수도권, 비수도권(인구 10만 명 이하, 10만~30만 명, 30만~50만 명, 50만 명 이상 시군)으로 구분하여 용도지역 현황 분석.

2) GIS건물통합정보(2025)와 토지특성정보(2025)를 분석하여 지방중소도시에서 어느 정도의 개발밀도로 실제 개발되는지를 용도지역별 검토.

03. 지방중소도시의 미래 토지이용관리제도 지향점

지방중소도시를 살리기 위해서는 악순환 고리를 깨고 도시계획적으로 선순환 구조의 형성 필요

수도권 및 대도시와는 다르게, 지방중소도시에서는 인구유출-소비 감소-이미지 저하-유동인구 감소-고용 감소-토지건물수요 감소로 이어지는 쇠퇴 악순환 현상이 발생 중

지방중소도시가 경쟁력을 갖추기 위해서는 각 단계에 맞는 도시성장의 목표를 갖추고 도시계획 실현을 위한 노력이 필요하며, 동시에 악순환 고리를 끊기 위한 도시계획 실행수단으로서 토지이용관리제도가 구비되어야 함

표 1 지방중소도시 도시계획 과제

	도심 주택의 공급 및 노후주택의 정비 등 질적 개선 여건 조성
삶의 질(livability)	- 주택 공급 확대 정책이 아니라, 노후 주택을 개량하고 정비할 수 있는 여건을 마련(지방도시는 주택보급률이 107%로서 전국 평균을 상회) - 외곽 개발이 아니라 도심 정비 위주의 인센티브 부여를 통해 도심 정비 유도
고유성(Identity)	지역고유 테마 부여, 지역의 매력도 강화를 통한 지역 활성화 - 역사문화자원, 경관자원, 관광자원 등 타 도시와 차별화된 도시요소의 보호 - 차별화된 요소가 도시계획적으로 활용·관리될 수 있도록 제도적 기반 마련
활력(Vibrancy)	지방중소도시의 특성에 맞는 기업체의 성장을 위한 여건 조성 - 지역 기반의 산업 육성을 위한 선택적 개발 유도과 입지 관리 - 기업을 비롯한 시장수요를 반영하여 토지이용규제를 조율할 수 있는 기반 마련
지속성(sustainability)	도시계획의 목표 설정을 통해 일관성 있는 전략을 수립하고, 미래 성장에 대비하여 합리적인 토지수급계획 마련 - 도시공간의 효율적 이용 및 지속가능한 관리를 위해 외곽개발을 자제하고, 구시가지의 개발을 유도 - 새롭게 도입할 제도(인센티브 용도지역제, 성능 기반 허가제, 도시관리형 지구단위계획 등) 운용 시의 합리적 근거를 마련

그림 1 선순환 구조 형성을 위한 미래 도시계획 방향과 토지이용관리제도

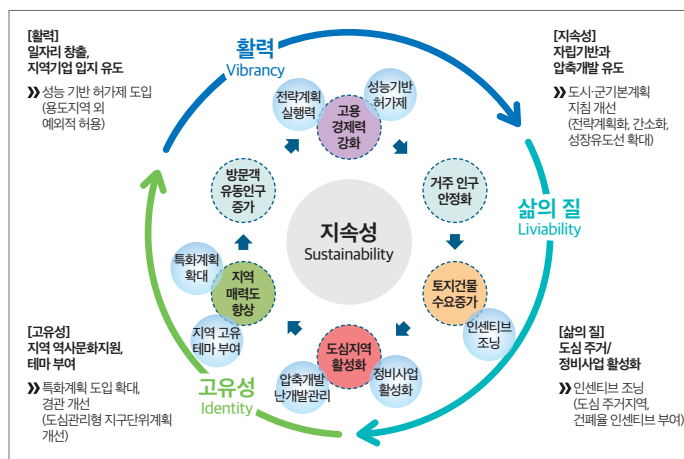


그림 2 도시공간구조 개선방안



용도지역제에서 대응하지 못하는 토지이용관리 문제에 대한 새로운 해법 필요

현행 용도지역제는 지방중소도시의 여러 도시계획 과제에 대응하지 못하고 있음

- 지방중소도시에서 토지를 소방적으로 이용하고, 도시공간을 압축적으로 관리하지 못하고 있으며, 개발수요 부족으로 인하여 용적률 등의 용도지역 효과가 반감
- 지방중소도시에서는 용도지역제의 의존도가 높으나, 오히려 용도지역의 지정, 운용기준 등이 더 느슨하게 설정
- 경관관리, 난개발 대응 등을 위해서는 지구단위계획, 성장관리계획 등이 필요함에도, 용도지역 외 도시계획 수단의 도입은 미흡

따라서 장래 지방중소도시를 위한 토지이용관리제도는 다음을 고려하여야 함

- (유연성 강화) 용도지역제의 원칙을 유지하되, 용도지역제의 경직성을 해소할 수 있도록 선택적 유연성 확보
- (유도적 수단) 제도 도입의 수용성을 높이고, 경제적 부담을 줄이기 위하여 규제적인 토지이용관리보다는 유도적인 제도로의 전환 필요
- (상세계획과의 연계) 지방중소도시의 경관이나 생활인프라 확충 등을 위해서 건축물이나 가로환경, 기반시설 등 다양한 도시계획요소를 관리할 수 있는 상세계획적 수단의 도입 확대

04. 지방중소도시를 위한 새로운 토지이용관리제도

(삶의 질) 지역 정비 유도를 위한 인센티브 조닝 도입(인센티브형 용도지역제)

(현행 제도의 문제점) 도심 주거 정비의 이득이 외곽 신규개발보다 작아, 도심공간 정비 사업 위축

- 도심정비보다 교외개발이 도시계획적으로 개발 가능 용량이 더 큼(역전현상)
- 개발사업자 중심의 정비제도로 인해 개별 주택의 증축, 개축, 수선 등에 대해서는 인센티브가 없음

(정책 대안) 인센티브 조닝 도입(인센티브형 용도지역제)

- 개념: 용도지역별 기초값(용적률, 건폐율, 층수 등)을 정하고, 민간이 개발할 때 계획내용을 검토하여 추가적으로 인센티브(용적률, 건폐율, 층수 등)를 부여
- 인센티브 항목: 건폐율 인센티브(2층 이하, 용적률 200% 이하의 주택의 재축, 증축, 대수선 등에 대해서 10~30%p의 인센티브를 부여)
- 부여 기준: 기존 노후건축물(건축한 지 20년이 넘은)의 재축·증축·개축·수선·대수선, 한옥건축물 및 2층 이하 단독주택
- 대상지역: 주거지역(건폐율 제한으로 인하여 증축, 개축, 대수선 등에 제약이 발생하는 저층 주택 밀집지역 우선)³⁾

(고유성) 지역고유 테마 부여, 지역의 매력도 강화를 위해 도시관리형 지구단위계획의 인센티브 강화

(현행 제도의 문제점) 기본적인 용도지역제에만 치중하며, 지구단위계획 등 특화계획은 소홀

- 용도지역제는 개발밀도와 건축물의 용도만 관리하며, 시각적, 경험적인 요소에 대해서는 별다른 구속력이 없음
- 지구단위계획, 용도지구 등 도시설계적 수법의 도입 확대가 필요하나, 아직까지 전 국토의 2~3% 수준에 불과함(지방중소도시는 1~2% 수준으로 더 낮음)

(정책 대안) 도시관리형(기존시가지 정비·관리·보전형) 지구단위계획의 인센티브 강화

- 개념: 기반시설 설치여부와 관계없이, 건축물의 지붕, 색채, 재질, 형태, 구조, 간판 등, 건축물의 외관 관련 요소 계획 수립 시 인센티브 부여⁴⁾
- 운영: 인센티브의 최댓값, 항목, 대상 범위 등은 법령 및 지구단위계획 수립지침에서 명시하고, 인센티브의 부여 기준과 운용에 대해서는 지구단위계획에서 선택하여 운영

3) 관리지역, 농림지역 등은 성장관리계획에 따라 현재 건폐율 인센티브 운영 중.

4) 현행 도시지역의 지구단위계획에서는 공공시설 또는 기반시설의 기부채납에만 비례하여 용적률, 건폐율, 높이에 대한 인센티브 부여.

(활력 개선) 지역기반산업의 육성과 일자리 창출을 위한 성능 기반 허가제의 도입

(현행 제도의 문제점) 용도지역의 토지이용규제 완화 이후 부작용 우려

- 토지이용규제 완화 이후 난개발, 부동산가격 상승, 지역주민 간의 갈등 등

(정책 대안) 성능 기반 허가제의 도입(용도지역의 예외적 허용)

- 개념: 용도지역제에서 정한 용적률, 건폐율, 허용용도 규정을 뛰어넘는 개발행위를 심의(오염물질배출량, 환경부하량, 교통유발량, 지역주민의 갈등 발생 가능성 등)하여 예외적으로 허용하는 제도
- 절차: 성능 기반 허가 신청 → 주민의견 청취 → 관련부서 협의 → 도시계획위원회 심의 → 승인
- 대상지역: 시가지지역(주거지역, 상업지역, 공업지역)에서 우선 운용 후 확대 검토
- 운용: 용도지역의 변경 없이, 현재의 건축물(토지이용행위)에 한해서 예외적으로 적용
- 지속적으로 토지이용규제의 예외적용이 필요한 경우, 성능 기반 허가가 아니라 용도지역의 변경, 지구단위 계획의 도입, 용도지구의 지정 등 도시·군관리계획의 재정비로 대응

(지속성) 지속가능한 발전과 압축적 개발 유도를 위해 도시·군기본계획과 토지이용계획 연동성 강화

(현행 제도의 문제점) 도시·군기본계획에서 토지이용계획의 합리성 부족

- 이론적으로는 도시·군기본계획에서 수립한 비전, 공간구조, 토지이용계획 등이 용도지역, 지구단위계획 등으로 실행되나, 실제 계획의 수립 운영 과정에서 각 계획요소 간의 연계성이 명확하지 않음

(정책 대안) 도시·군기본계획 내 전략기능 강화 및 토지이용계획 연동성 강화

- 도시·군기본계획을 전략계획으로서 전환하고 내용적 범위를 간소화
- 전략계획과 토지이용계획 연동성 강화를 통한 실행력 부여
- 성장유도선 개념을 활용하여, 지역 전략사업의 선택적 입지 유도 및 인센티브조닝/성능 기반 허가제의 근거로 활용

참고문헌

국토교통부, 한국국토정보공사. 각 연도. 도시계획현황통계.

브이월드 공간정보. 2025. 5.4. 기준. 시도별 GIS건물통합정보. https://www.vworld.kr/dtmk/dtmk_ntads_s001.do (2025년 5월 24일 검색).

브이월드 공간정보. 2025.1.23. 기준. 시도별 토지특성정보. https://www.vworld.kr/dtmk/dtmk_ntads_s001.do (2025년 5월 24일 검색).

- 김동근 국토연구원 도시연구본부 연구위원(dkkim@krihs.re.kr, 044-960-0166)
- 김승중 국토연구원 토지정책연구센터장(sjokim@krihs.re.kr, 044-960-0275)
- 신서경 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(jsshin@krihs.re.kr, 044-960-0327)
- 유예진 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(yyjin@krihs.re.kr, 044-960-0214)
- 조정희 국토연구원 주택·부동산연구본부 연구위원(jhcho@krihs.re.kr, 044-960-0569)
- 송지은 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(jesong@krihs.re.kr, 044-960-0674)
- 박대근 국토연구원 도시연구본부 전문연구원(dkpark@krihs.re.kr, 044-960-0654)

※ 이 브리프는 “김동근, 김승중, 신서경, 유예진, 조정희, 송지은, 박대근. 2025. 지방중소도시를 위한 새로운 토지이용관리제도 도입방안. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.

