국토정책Brief는 주요 국토정책 현안을 적시하고
정책방안을 제안하는 주간지입니다.

2014/9. 1

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 479

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

합리적 토지이용을 위한 용도지역 입지·행위제한 정비방향

김동근 국토연구원 책임연구원, 김상조 국토연구원 연구위원

요 약

1 토지이용의 다양성과 효율성을 높이고, 외부불경제를 사전에 방지하기 위하여 용도지역제를 운용 중

■ 용도지역별로 허용행위와 밀도를 차별화시킴으로써 유사한 개발행위는 집합시키고, 갈등구조에 있는 행위는 제한시킴으로써 토지이용의 효율성 제고

2 용도지역별 입지허용용도 규제의 원칙과 방향성 약화

■ 급격한 도시화와 산업화 등으로 인하여 수차례에 걸쳐 규제강화와 완화가 누적됨에 따라, 당초의 용도지역에 대한 원칙과 방향성이 약화되고, 토지이용의 형평성과 용도지역의 정체성 문제 노출

3 도시정책 패러다임 변화에 대응하기 위하여 용도지역제 정비 필요

■ 인구감소와 소득증대, 세계화·지방화, 기후변화 등 2000년 이후 우리나라의 계획여건이 급격하게 변화하고 있으며, 도시정책 전반 및 용도지역의 관리 방안도 이를 반영하여 재정립 필요

정 책 방 안

❶ 주거지역은 쾌적하고 정온한 환경을 조성하기 위하여 주민생활에 불편함이 없는 수준에서 주택과 주거지원시설, 근린문화·복지시설 위주로 건축물을 허용하되, 문화에 대한 수요에 대응하여 소규모 야외음악당, 야외극장, 어린이회관 등을 허용하고, 제2종근린생활시설 중 제조업소 등은 제한

❷ 상업지역은 입지·행위제한 규정을 허용용도 나열식에서 불허용도 나열식으로 전환하여, 허용용도의 폭을 넓히고, 토지이용의 효율화와 복합화를 도모

❸ 공업지역은 공장 및 산업기반시설의 입지로 인한 소음·진동·악취·분진 등의 영향을 최소화할 수 있도록, 주거시설 허용 시 공해공장의 입지를 제한하거나, 공장 허용 시 주거기능의 일부 제한 필요

❹ 자연녹지지역은 주거시설, 업무시설, 공장이 혼재하여 입지하여 용도 간 갈등관계가 노출되므로, 지식산업센터와 첨단업종공장 등의 입지에 대해서는 엄격한 환경기준의 적용 필요

❺ 관리지역은 개발 시 보다 많은 기반시설을 필요로 하는 지역이나, 저렴한 지가로 인하여 개발압력은 오히려 높으므로, 지역별·시설별로 계획적 수용과 입지제한을 위한 정책 도입 필요

1. 현행 용도지역제의 입지 및 허용행위 조정 필요성

용도지역제의 목적과 의의

■ 용도지역이란 허용행위와 건폐율·용적률·높이의 규제를 통하여 도시 내 토지이용의 다양성과 효율성을 제고시키고, 토지의 외부불경제를 사전에 방지하기 위한 도시계획적 수단

- ○ 용도지역별로 허용행위와 밀도를 차별화시킴으로써 유사한 개발행위는 집합시키고, 갈등구조에 있는 행위는 제한시킴으로써 토지이용의 효율성 제고
- ○ 우리나라의 용도지역은 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역·관리지역·농림·자연환경보전지역으로 구분할 수 있으며, 세부 용도지역까지 합해 총 21개의 용도지역을 운영 중

■ 각각의 용도지역은 용도지역별로 뚜렷한 특징을 갖고 서로 차별적인 행위제한 규정을 가져야 하며, 여기에는 합리적인 규제를 위한 효율성과 일정한 원칙에 따르는 형평성을 가지고 있어야 함

용도지역별 입지허용용도 규제의 원칙과 방향성 약화

■ 급격한 도시화와 산업화에 대응하고, 국가 경제여건 변화에 따라 수차례에 걸쳐 규제강화와 완화를 반복하는 과정에서 용도지역에 대한 원칙과 방향성이 약화

- ○ 1980년대의 주택공급정책, 1990년대의 경제난, 2000년대의 비도시지역 난개발 등 국토개발과 도시정책 관련 패러다임이 지속적으로 변화
- ○ 이 과정에서, 규제가 강한 용도지역에서 허용한 개발행위를 규제가 약한 용도지역에서는 오히려 불허하는 등 토지이용 형평성과 용도지역의 정체성 문제 노출

도시정책 패러다임의 변화에 따른 용도지역제의 변화 필요

■ 인구감소와 소득증대, 세계화·지방화, 기후변화 등 2000년 이후 우리나라의 계획여건이 급격하게 변화하고 있으며, 도시정책과 용도지역의 관리도 이를 반영하여 재정립 필요

- ○ 인구감소에 대응하여, 대규모의 신시가지의 개발보다는 도시 내 소규모 맞춤형 개발을 유도하고, 용도의 복합, 다양한 도시 기능을 수용할 수 있도록 유도
- ○ 소득증대에 대응하여, 수준 높고 쾌적한 생활환경을 구축하고 문화·관광레저, 복지 등 생활인프라 시설의 지속적 확충 필요
- ○ 세계화·지방화에 대응하고 도시의 경쟁력과 창조적 역량 강화를 위하여, 용도지역에 대한 불필요한 규제를 개선하고 도시의 유·무형자산 개발 및 산업기반 재편에 따른 지원책이 필요
- ○ 지구온난화에 대응하여, 도시의 에너지 및 자원의 수요관리, 도시방재 전략, 컴팩트개발 등에 대한 도시전략 수립이 필요함

2. 현행 용도지역의 규제강도와 범위 분석

■ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 규정된 용도지역별 허용행위 개수를 근거로 한 규제강도는 시가화지역[1]이 비시가화지역보다 많은 행위가 허용되고 있음

○ 현행법에서는 21개 용도지역에 28종의 건축물군에 대하여 허용행위를 규정

○ 시가화지역의 허용비율은 48.1%, 비시가화지역은 42%로, 시가화지역의 허용 폭이 넓음

표 1 시가화지역과 비시가화지역의 허용개수

(단위: 개수, %)

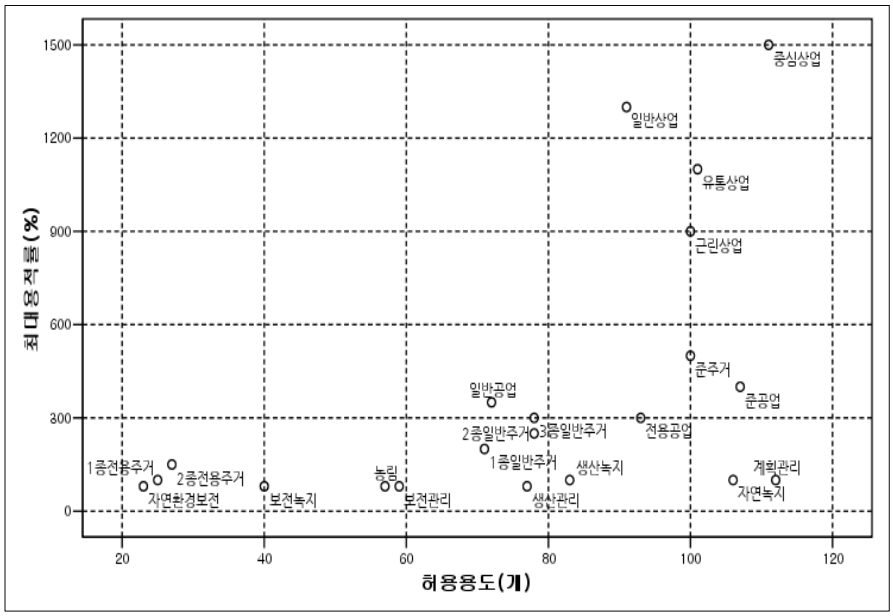
구 분	계	허용	조건 허용	불허
계	588 (100.0/100.0)	269 (45.7)	142 (24.1)	177 (30.1)
시가화	364 (61.9/100.0)	175 (48.1)	88 (24.2)	101 (27.7)
비시가화	224 (38.1/100.0)	94 (42.0)	54 (24.1)	76 (33.9)

■ 시가화지역 내에서는 상업지역, 공업지역, 주거지역의 순으로 규제가 강하며, 비시가화지역의 경우 보전녹지지역, 농림지역과 자연환경보전지역이 가장 강한 반면, 녹지지역과 관리지역은 강도의 순서를 정하기 모호

○ 대체로 허용용도가 많을수록 최대용적률도 높은 경향을 보임

○ 자연녹지지역, 계획관리지역 등은 최대용적률은 낮은 반면, 허용용도의 폭이 일반주거지역이나 일반상업지역보다도 많은 역전현상이 발생

그림 1 용도지역별 허용용도 및 최대용적률



1) 시가화지역이라 함은 주거지역, 상업지역, 공업지역을 말함.

3. 용도지역 입지행위 조정의 기본방향

■ 용도지역별 개발행위 허용의 기본원칙을 다음과 같이 재정립

○ 비시가화지역은 가급적 보전, 특히 관리지역은 계획적 개발에 의한 것만 허용하도록 함

○ 철저히 용도순화가 필요한 곳은 용도순화(거주지역, 중심상업지역, 전용공업지역, 생산 및 보전지역)하며, 갈등관계에 있는 용도는 혼합하지 않음(주거-공장, 위험물취급소, 분뇨 및 쓰레기처리시설, 발전시설 등)

○ 용도순화가 필요한 지역을 제외하고, 도시지역 및 계획적 개발지역은 가급적 용도 복합화

■ '도시적' 용도지역에서 보다 많은 종류의 건축물을 허용하고 있으며, '생산적'이나 '보전적' 용도지역에서는 상대적으로 적은 종류의 건축물을 허용

○ 현행 용도지역을 토지이용 속성에 따라, '도시적', '유보적', '생산적', '보전적' 목적으로 구분

○ '생산적', '보전적' 용도지역의 허용 수준을 비슷하게 규정하되, 허용 영역은 다르게 운영

○ '유보적' 용도지역의 입지규제 강도는 일반주거지역 수준으로 하되, 도시지역에 입지되기 어려운 위험물취급시설, 쓰레기·분뇨처리시설, 동식물 관련시설 등을 허용

표 2 용도지역별 주요 기능 및 허용가능 용도

토지이용 속성		용도지역	주요 기능	입지 허용 주용도
도시적	거주	전용주거	순수 거주기능	주택, 주거지원시설, 근린문화, 복지
		일반주거	거주기능	주택, 주거지원시설, 근린문화, 복지
		준주거	거주, 상업업무	주택, 주거지원시설, 문화, 복지, 제한적 상업·업무시설
	상업·업무	중심상업	중추 및 전략기능	판매·업무, 숙박·위락, 도시문화[1] 등 도시전략시설
		일반상업	저차원의 중추 및 전략	판매·업무, 숙박·위락, 도시문화[1] 등 도시전략시설
		근린상업	생활권 지원기능	판매, 근린문화,[2] 의료 등 근린단위시설
		유통상업	순수 유통·물류기능	운수, 판매, 창고 등 물류시설 및 지원시설
	산업	전용공업	순수 산업기능	산업, 산업지원시설
		일반공업	산업기능	산업, 산업지원시설
		준공업	산업기능, 상업업무	산업, 산업지원시설, 상업업무시설
유보적			(전원)거주, 경작, 주민휴식, 제한적 도시기능[3]	주택, 주거지원시설, 혐오 및 위험시설, 대규모 저층 저밀시설
생산적			경작, 농민거주, 소규모 주민휴식	주택, 주거지원시설, 농림축산어업에 필요한 시설
보전적			보전, 제한적 거주, 휴양·휴식	주택, 제한적 주거지원시설

주: 1) 도시생활권 단위의 문화시설로서 대규모 공연장, 전시장 등
2) 근린생활권 단위의 중소규모 문화시설로서 공연장, 전시장, 관람장 등
3) 도시에 수용하기 힘든 저층 저밀의 대규모 시설, 혐오시설

4. 용도지역별 입지 허용행위의 조정방안

주거지역의 입지 허용행위 조정방안

■ 주거지역은 주민들이 휴식과 재충전을 하는 거주공간으로서 일차적으로 쾌적하고 정온한 환경의 조성이 우선되어야 하며, 주민생활에 불편함이 없는 수준에서 허용용도를 설정하여야 함

○ 전용주거지역, 3종일반주거지역의 경우 다른 용도지역에 비해서 주거의 비율이 매우 높음

■ 주거지역은 주택과 주거지원시설, 근린문화·복지시설 위주로 건축물을 허용하는 것이 바람직

○ 문화에 대한 수요가 증가하고 있는 여건을 감안하여 관광휴게시설 중 야외음악당, 야외극장, 어린이회관 등을 바닥면적 1,000㎡ 미만의 시설에 한하여 조례로 허용

○ 일반주거지역 중 지역 여건을 감안하여 숙박시설 내 관광숙박시설을 조례로 일부 허용을 검토

■ 제2종근린생활시설의 제조업소, 발전시설, 교정시설 등 주거환경 저해시설의 업종 제한 필요

상업지역의 입지 허용행위 조정방안

■ 중심상업지역은 도시의 중추 및 전략기능을 담당하는 곳으로서 도시 내 최상위의 기능과 토지를 집약적으로 이용할 수 있는 시설을 폭넓게 입지하는 것이 바람직함

○ 용도지역 허용기준을 허용용도 나열식에서 불허용도 나열식으로 전환하여, 허용용도의 폭을 넓히고, 토지이용의 효율화와 복합화를 추구하도록 함

○ 교정 및 군사시설, 발전시설 등 상업지역의 목적과 맞지 않는 시설은 관련규정의 정비가 필요

공업지역의 입지 허용행위의 조정방안

■ 공업지역은 산업 및 산업지원기능을 담당하는 곳으로서, 공장 및 산업기반시설의 입지로 인한 소음·진동·악취·분진 등이 발생할 수 있기 때문에 타 용도와의 혼합을 피하는 것이 바람직함

■ 현행법에서는 일반공업지역 및 준공업지역에 단독주택 및 공동주택도 허용하고 있어 심각한 용도간의 갈등이 우려되므로, 조례 등을 통하여 주거 허용 시 공해 공장의 입지를 제한하거나, 공장 허용 시 주거기능을 일부 제한하는 것이 필요함

○ 도시지역의 공장시설 등이 환경오염 발생, 비싼 지가 등으로 인하여 외곽지역으로 이전하는 추세에 따라 공업지역의 주거지화 또는 상업·업무 지역화하는 경향이 대두

○ 특히 준공업지역의 경우, 주거 허용 시 비공해 도시형 공장만을 입지 허용하는 등의 개선 필요

○ 노동자의 문화·레저를 위하여 운동시설 중 탁구장, 체육도장, 테니스장 등 생활편익시설을 부분적으로 허용하는 방안 검토 필요

녹지지역의 입지 허용행위 조정방안

■ 자연녹지지역은 시가지와 인접한 지역이면서도 유보적 성격을 가지고 있으나, 현재 상당수의 자연녹지는 주거시설, 업무시설, 공장이 입지하여 용도 간 갈등관계 노출

○ 지식산업센터와 첨단업종공장 등이 입지하는 것에 대해서는 엄격한 환경기준의 적용이 필요함

○ 숙박시설은 이미 계획관리지역에서 허용하고 있으므로, 주민의 휴식이나 관광레저 활용의 일환으로 조건부보다는 조례에 의해 지역의 특성에 따라 허용하는 것이 타당

관리지역의 입지 허용행위 조정방안

■ 관리지역은 도시외곽에 위치하여 개발할 경우 보다 많은 기반시설을 필요로 하는 지역이나, 저렴한 지가로 인하여 개발압력은 오히려 높은 편임

○ 판매시설은 도시용 시설로 수용하기가 곤란하나, 도시 내 입지할 경우 전통시장과 경쟁관계임을 감안하여 부분적으로 허용하되, 난개발 방지를 위해서는 계획적으로 수용하는 것이 바람직

○ 전·답·임야로 이루어진 농촌지역에는 신규 공장의 허용을 제한적으로 운영하며, 이미 개발된 공장용지는 토지이용 상황을 고려하여 적절한 용도지역으로 변경 필요

○ 용도지역 간 형평성을 고려하여 종교시설, 관광휴게시설의 허용확대 등을 검토하고, 그 밖에 지역적으로 필요한 운수시설, 자동차 관련시설 등은 조례로 부분적으로 허용 필요

표 3 용도지역별 허용행위 조정방안

구분	허용행위 조정방향	주요 내용
주거	근린문화·복지시설의 확충	• 야외음악당, 야외극장, 어린이회관 등을 바닥면적 1,000㎡ 미만의 시설에 한하여 조례로 허용 • 일반주거지역 중 지역 여건을 감안하여 숙박시설 내 관광숙박시설을 조례로 일부 허용
	쾌적하고 정온한 환경 조성	• 제2종근린생활시설의 제조업소, 발전시설, 교정시설 등 주거환경 저해시설의 업종 제한
상업	토지이용의 효율화와 복합화	• 용도지역 허용기준을 허용용도 나열식에서 불허용도 나열식으로 전환 • 교정 및 군사시설, 발전시설 등의 관련 규정 정비
공업	용도 간 갈등 저감	• 준공업지역의 경우, 주거 허용 시 비공해 도시형 공장만을 입지 허용
	문화여가시설 확충	• 근로자를 위하여, 운동시설 중 탁구장, 체육도장, 테니스장 등 생활편익시설을 부분적으로 허용
녹지	환경기준의 보완	• 지식산업센터와 첨단업종공장 등이 입지하는 것에 대해서는 엄격한 환경기준의 적용이 필요
관리	난개발 방지	• 신규 공장 및 판매시설의 허용을 제한적으로 운영하거나, 계획적 수용
	타 용도지역과의 형평성 확보	• 종교시설, 관광휴게시설, 운수시설, 자동차 관련시설 등은 조례로 부분적으로 허용

김동근 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구원(dkkim@krihs.re.kr, 031-380-0166)

김상조 국토연구원 국토관리·도시연구본부 연구위원(sjkim@krihs.re.kr, 031-380-0328)