

용도지역별 건축물의 허용용도 설정방법에 관한 연구

A Study on the Provision of Setting Permitted Building Use in Land Use Zone

김상조 국토연구원 연구위원, 서울시립대학교 도시공학과 박사과정(제1저자)
Kim Sangjo Research Fellow, Korea Research Institute for
Human Settlements, Ph.D. Candidate,
Dept. of Urban Engineering, Univ. of Seoul(Primary Author)
(sjkim@krihs.re.kr)

김동근 국토연구원 책임연구원
Kim Dongkun Associate Research Fellow, Korea Research Institute for
Human Settlements
(dkkim@krihs.re.kr)

이선용 국토연구원 연구원
Lee Sunyong Assistant Research Fellow, Korea Research Institute for
Human Settlements
(sylee2@krihs.re.kr)

목 차

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위

3. 용도지역별 부정적 외부효과 허용 수준
4. 용도지역별 허용 건축물 평가기준의 도출

II. 이론연구 및 평가기준 도출방법의 모색

1. 용도지역의 개념 및 구분의 의의
2. 선행연구
3. 적정 허용용도 도출방법의 모색

IV. 현행법의 허용행위와의 비교·평가

V. 결론

III. 용도지역별 허용용도의 적정성 평가

1. 건축물 유형별 평가지표의 설정
2. 자료의 구축 및 유형별 건축물의 특성 분석

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

토지이용을 규제하는 방식에는 용도지역제와 계획 허가제라는 두 개의 큰 카테고리로 구분할 수 있으며 용도지역제는 규정에 의한 것과 계획에 의한 것으로 세분된다. 우리나라는 명목상 용도지역제를 표방하고 있다. 즉 기본적으로는 전 국토를 용도지역으로 구분하고 각 용도지역별로 허용용도와 밀도를 제어하는 방식을 채택하고 있지만 순수한 용도지역제가 아니라 여러 가지 제도가 혼합된 형식을 보이고 있다(김상조 외, 2013).

우리나라에 용도지역제가 소개된 것은 일제강점기인 1934년 '조선시가지계획령'에서부터다. 주거지역, 상업지역, 공업지역 3개의 단순한 용도지역으로 시작한 이 제도는 현재 21개로 세분되었고 구체화되었다. 약 80여 년을 걸치는 동안 수많은 용도지역이 세분되어 생기고 통합되어 사라지고를 반복하였으며 시기별 이슈에 따라 규제의 강화와 완화를 수없이 반복하였다.

가파른 경제성장이 막바지에 이른 2003년에는 토지를 도시 지역과 비도시 지역으로 나누어 관리하던 「도시계획법」과 「국토이용관리법」이 통합되어 「국토의계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」로 제정되었다. 「국토계획법」 제정 초창기의 취지는 장기에 걸친 경제개발로 인하여 발생한 비도시 지역의 난개발 방지였고, 토지이용규제는 강화되었다. 그러나 이후 장기간에 걸친 글로벌 경제위기 및 경기침체의 여파로 강화된 규정은 점차 완화되어갔다.

이렇듯 규제를 강화하거나 완화할 때 정부는 전체적인 틀보다 단기적이고 사안 중심으로 규정을 변경함에 따라 많은 문제점을 노정시켰다. 용도지역별 허용행위의 규정에서 가장 심각한 문제는 규제 강도에

따른 허용용도의 형평성, 그리고 차별성이 결여되어 있다는 것이다.

예를 들어 주거가 배제되거나 제한적으로 허용되고 있는 전용공업지역이나 일반공업지역에서는 노유자시설을 법(별표 1호)에서 허용하고 있으나 주거가 완전히 허용되고 있는 준공업지역에서는 조례에서 허용하도록 하고 있다. 또한 종교집회장 및 납골당을 보전녹지에서 허용하면서도 이보다 완화하여 운영하고 있는 생산녹지에서는 불허하고 있으며, 액화석유가스충전소 및 고압가스충전소 등을 생산녹지지역에서는 법으로 허용하고 있으면서 이보다 규제 강도가 약한 자연녹지지역에서는 조례에서 허용하도록 하고 있다.

또한 난개발의 온상이 되었던 계획관리지역은 종전 용도지역인 준농림지역과 비교하여 제한적으로 허용하던 숙박시설을 완전 허용하는가 하면, 지자체 조례로 정하게 하던 휴게음식점을 완전 허용하는 등 정책 추진의 일관성이 결여되어 있고 이를 허용하는 논리 역시 투자활성화라는 미묘한 정책적 잣대를 적용하고 있다.

용도지역은 다양한 계획적 요소를 가지고 있어야 함에도 불구하고 21개의 용도지역 중 상당수가 차별성 없이 유사한 용도를 허용하고 있다. 대표적으로 일반주거지역은 종간의 허용용도에 있어 거의 차이가 없다. 2종과 3종은 동일한 허용용도를 규정하고 있으며 1종과는 문화 및 집회시설, 업무시설, 주기장 등 일곱가지를 제외하고나면 거의 유사하다. 더구나 2종의 경우 높이 규정도 지자체 조례로 위임됨에 따라 3종과는 용도지역상 구분이 더욱 모호해졌다.

따라서 본 논문은 그동안 용도지역별 허용건축물을 정하는 데 있어 자의적이고 주관적이던 것에서 벗어나 보다 과학적 접근을 통하여, 용도지역별 특징을 고려한 적정 규제기준의 설정방법을 모색하고 그 방법을 통하여 새로이 기준을 정하는 데 그 목적이 있다.

2. 연구의 범위

본 논문에서는 우리나라의 21개 용도지역을 중심으로 연구를 진행하였다. 용도지역제는 일단의 토지에 특별한 용도 우위의 지역을 결정하고, 그 우위용도에 적합한 건축물 또는 개발행위를 입지시키도록 정해 놓은 제도다. 덧붙여 허용용도뿐만 아니라 건폐율·용적률·높이에 대한 규정을 두고 물리적 환경에 대한 규정도 정하고 있다.

그러나 본 논문에서는 우리나라 용도지역제도를 중심으로 진행하되, 허용용도에 한정하였다. 또한 허용건축물의 분류는 「건축법」 시행령 〈별표 1〉에서 제시하고 있는 총 28종의 건축물을 대상으로 하였다.

II. 이론연구 및 평가기준 도출방법의 모색

1. 용도지역의 개념 및 구분의 의의

용도지역을 법에서 찾아보면 ‘토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시관리계획으로 결정하는 지역’으로 정의하고 있다(「국토계획법」 제2조 제15호). 김성배·서순탁(1993)은 ‘경제적 관점에서 본다면 용도지역은 외부효과의 방지, 공공목적의 토지확보, 토지공급의 결정, 토지가격수준의 결정 등에 있어 중요한 의미를 가진다’고 이야기한다.

도시계획적 관점에서 용도지역을 살펴보면, 경제적 관점에서의 개념들은 용도지역제의 근거에 두고 있다고 말할 수 있다. 즉 경제적 관점은 용도지역을 구분하는 목적이자 목표가 되는 것이다. 도시계획의 시발점이 공공의 건강이나 안녕에서 출발했지만, 도시에 필요한 용지를 확보하기 위한 행위로 볼 수 있

기 때문이다. 용도지역제는 결국 잘못 이용된 토지이용으로 말미암아 발생할 수 있는 외부불경제를 최소화하면서 토지 전반의 이용도를 높여 효율적 이용이 되도록 하는 것에 그 목적이 있다 하겠다.

결국 용도지역은 일단의 토지별로 허용행위와 밀도를 차별화시킴으로써 도시 내 유사 개발행위는 집합시키고, 갈등구조에 있는 행위는 제한함으로써 토지이용의 효율성을 제고시키는 것으로 정의할 수 있다. 또한 천편일률적인 기능 및 경관을 배제하기 위하여 다양한 기능 및 밀도를 배분하는 것이 바람직하다.

조정제(1987)는 인간의 행태는 천태만상이기 때문에 토지이용도 이를 반영하여 각양각색의 행위를 수용할 필요가 있고 용도지역 간의 경계선을 확정하는데 모든 주민이 이해하고 수용할 수는 없으므로 요건의 충족도에 따라 이용도를 점진적으로 차등화하는 대안을 검토해야 한다고 주장하였다.

따라서 용도지역은 뚜렷한 특징과 개성을 갖는 차별적인 행위제한 규정을 가질 필요성이 있고, 차등적 다양성을 가지기 위해서는 일정한 법칙을 따르는 일관성과 그 효과가 주민 모두 골고루 혜택을 누릴 수 있는 형평성을 가지고 있어야 한다.

2. 선행연구

용도지역과 관련한 연구는 상당히 많은 편이나 용도지역별 허용용도와 관련된 구체적인 연구는 없다. 서울시정개발연구원(2006)은 우리나라 용도지역제의 문제점을 지나친 혼합적 이용에 따른 느슨화, 용도와 밀도의 동반규제, 용도지역 지정 원칙 및 운영 원칙의 부재, 종 간 차별성 부족 등을 지적하였다. 그리고 그 문제점과 그동안 제시되었던 민원을 바탕으로 용도지역별 개선방안을 제시하는 정책연구뿐이다.

가장 유사한 연구로 국토연구원(2007)은 행정중심복합도시의 경계에는 포함되었으나 사업구역은

표 1_ 건축물 용도별 개발영향 평가

건축물 용도	주요 요인별 영향			종합적 영향
	기반시설 부담 정도	경관훼손 가능성	주민의 필요성	
단독주택	×	×	●	• 추가적인 기반시설 설치 부담이 적고, 경관훼손 가능성이 비교적 낮음
공동주택	●	●	●	• 아파트의 경우 요구되는 기반시설 용량이 크고 경관훼손 가능성이 높음 • 다만 연립, 다세대주택은 아파트보다 기반시설에 대한 부담이 적고 경관 훼손 가능성이 낮으므로 계획적 개발을 전제로 설치 가능
제1종근린생활시설	▲	▲	●	• 기반시설에 대한 부담 및 경관훼손 가능성이 있음 • 주민들에게 필수적인 시설임
제2종근린생활시설	▲	▲	▲	• 제1종근린생활시설보다 기반시설에 대한 부담이 크고 경관훼손 가능성이 높음 • 일부 시설은 주민에게 필요함
판매 및 영업시설	●	●	×	• 방문인구 유발이 크고 광역적 계획에 의해 설치되어야 할 시설로, 기반시설에 대한 부담이 크며 경관훼손 가능성이 높음 • 주민의 일상생활에 반드시 필요한 시설은 아님
의료시설	▲	▲	×	• 제1종근린생활시설 중 의료시설보다 넓은 의료권을 갖는 시설로 기반시설에 대한 부담과 경관훼손 가능성이 어느 정도 있음 • 주민에게 반드시 필요한 시설은 아님
문화 및 집회시설	●	●	×	• 방문인구 유발이 큰 시설로, 기반시설에 대한 부담이 큼 • 주민에게 반드시 필요한 시설은 아님
교육연구 및 복지시설	×	▲	●	• 초·중·고등학교, 도서관, 복지시설 등은 기반시설 부담이 적고 경관훼손 가능성이 다소 낮음 • 일부 시설은 주민에게 필요함
운동시설	▲	×	▲	• 기반시설 부담이 적고 경관훼손 가능성이 다소 낮음 • 일부시설은 주민에게 필요함
업무시설	●	▲	×	• 제2종근린생활시설보다 기반시설에 대한 부담이 크고 경관훼손 가능성이 어느 정도 있음 • 주민에게 반드시 필요한 시설은 아님
숙박시설	×	●	×	• 대표적인 난개발 유발 시설로 기반시설에 대한 부담은 적으나 경관훼손 가능성이 높음 • 주민에게 반드시 필요한 시설은 아님
위락시설	●	●	×	• 기반시설에 대한 부담이 크고 경관훼손 가능성이 높음 • 주민에게 반드시 필요한 시설은 아님
공장	×	●	×	• 기반시설에 대한 부담이 적으나 경관훼손 및 환경오염 가능성도 매우 높음 • 1차산업 관련 등 일부 업종의 공장은 필요함
창고시설	×	●	▲	• 기반시설에 대한 부담은 다소 적으나, 경관훼손 가능성은 높음 • 1차산업 관련 창고시설은 필요함
위험물 저장 및 처리시설	×	●	×	• 기반시설 중 환경기초시설 설치 부담이 있고 경관훼손 가능성이 높음 • 주민에게 반드시 필요한 시설이 아님
자동차 관련 시설	×	×	×	• 기반시설에 대한 부담이 적고 경관훼손 가능성이 낮음 • 주민에게 반드시 필요한 시설이 아님
동식물 관련 시설	×	●	▲	• 기반시설에 대한 부담은 적으나 경관훼손 및 환경오염 가능성이 높음 • 일부시설은 주민에게 필요
분뇨 및 쓰레기 처리시설	×	●	×	• 기반시설에 대한 부담 정도는 적으나 경관훼손 및 환경오염 가능성이 높음 • 주민에게 반드시 필요한 시설이 아님

표 1_ 건축물 용도별 개발영향 평가(계속)

건축물 용도	주요 요인별 영향			종합적 영향
	기반시설 부담 정도	경관훼손 가능성	주민의 필요성	
공공용시설	×	▲	×	<ul style="list-style-type: none"> • 기반시설에 대한 부담은 적으나 경관훼손 가능성이 어느 정도 있음 • 주민에게 반드시 필요한 시설이 아님
묘지 관련 시설	×	●	×	<ul style="list-style-type: none"> • 기반시설에 대한 부담은 적으나 경관훼손 가능성이 어느 정도 있음 • 주민에게 반드시 필요한 시설이 아님
관광휴게시설	▲	●	×	<ul style="list-style-type: none"> • 방문인구 유발 시설로, 기반시설에 대한 부담이 어느 정도 있고 경관훼손 가능성이 높음 • 주민에게 반드시 필요한 시설이 아님

주: ● 크다, ▲ 보통, × 적다
 자료: 국토연구원, 2007, pp125-126.

아닌 주변 지역의 토지 투기와 난개발 방지를 위하여 새로운 토지이용규제를 적용하기 위한 연구를 진행하였다. 여기에서는 허용용도와 밀도의 규제 모두를 제안하고 있는데, 허용용도에서는 「건축법」 시행령 <별표 1>상의 건축물 군에 대하여 기반시설 부담 정도, 경관훼손 정도, 주민의 필요성으로 구분하고 정성적으로 적합성 여부를 고려하여 허용 여부를 판단하였다(<표 1> 참조). 기반시설 부담 정도에는 건축물 종류별 통행발생원단위를 참고하여 건축물의 유발 정도를 고려하여 판단하였다. 국토연구원(2007)에서는 건축물이 유발하는 부담 정도를 기반시설, 경관훼손 가능성, 주민의 필요성 등으로 구분하여 과학적으로 분석하려 시도하였다. 그러나 수준의 판단에 있어서는 결국 정성적으로 적용함으로써 어느 정도 연구진의 주관에 따라 설정되었다고 볼 수 있다. 따라서, 본 논문에서는 한발 더 나아가 개별 건축물이 기반시설이나 환경에 어느 정도의 부담을 주는지, 건축물별 통계자료와 기반시설 등의 유발계수를 활용하여 도출하고, 정책적 판단이 필요한 용도지역별 건축물의 수용 정도는 전문가 설문조사를 통하여 도출하고자 하였다.

3. 적정 허용용도 도출방법의 모색

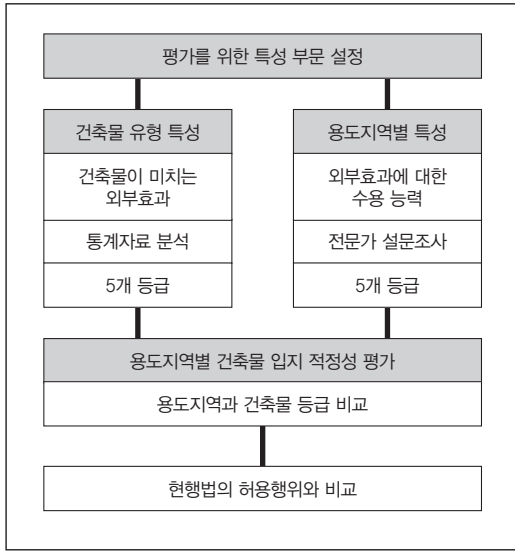
물리적 특성상 용도지역은 토지의 특성 위에 계획적 요소가 고려된 몇 개의 정형화된 틀이라고 말할 수 있다. 토지의 특성은 물리적, 환경적, 정책적 여건에 따라 달라지나 오늘날 결국 토지를 어떻게 규제하여 왔는가가 가장 중요한 변수로 작용한다고 할 수 있다.

계획적 요소로서 용도지역은 환경의 유해 유무, 기반시설의 필요 정도, 건축밀도 등이 주로 고려되고 있다. 전통적 도시계획의 시발점이 유해한 환경으로부터의 격리, 오염물질 배출의 차단과 배제, 일조권의 확보 등에 있었다고 볼 수 있다. 도시관리계획 수립지침(3-1-1-1)에서는 우리나라에서 용도지역은 공간구조의 형성, 교통계획, 기반시설, 주거환경보호, 경관 등과의 상호 관련성을 고려하여 지정하도록 하고 있다.

따라서 용도지역별 적정 허용행위의 설정은 계획적 요소를 활용하는 방법을 통하여 접근하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단된다. 본 논문에서는 과학적 분석과 계획적 요소의 구축을 위하여, 가급적 연구진의 정성적 판단은 배제하고 정량화할 수 있는 방안을 만들고자 하였다.

먼저, 계획적 요소의 객관적 지표를 만들기 위하

그림 1 _ 분석의 흐름



여, 각 용도지역별로 28개 건축물별 수용 정도를 전문가 설문조사를 통하여 5개 등급으로 도출하였다. 또한 건축물의 각종 부문별 부담 정도를 통계자료를 이용하여 도출하고, 역시 5개 등급으로 구분하였다.

기반시설 유발 정도에서는 기반시설 유발이 가장 많이 일어날 것으로 예상되는 건축물은 1등급이고 가장 적게 일어날 것으로 예상되는 건축물은 5등급으로 설정하였다. 각 용도지역별 기반시설 수용 정도 역시 전문가 설문을 통하여 5개 등급으로 답하도록 하였다. 이렇게 하여 각 용도지역별 수용 능력에 가능한 시설은 어떤 것이 있는지 평가하였다.

예를 들어 공동주택은 기반시설 유발 정도가 3등급으로 도출되었고, 기반시설을 수용하는 정도가 전용주거지역 4등급, 일반주거지역 3등급, 상업지역 2등급, 공업지역 1등급, 녹지지역 및 관리지역 4등급, 농림지역 및 환경보전지역 5등급이라면 공동주택은 3등급을 수용할 수 있는 일반주거지역, 상업지역, 공업지역에서만 허용 가능한 것으로 평가할 수 있다.

III. 용도지역별 허용용도의 적정성 평가

1. 건축물 유형별 평가지표의 설정

건축물별 평가지표는 앞장에서 언급하였듯이 계획적 요소를 고려하여 기반시설 유발 정도, 경관 및 미관의 고려, 환경오염물질의 발생 정도를 선택하였다. 특정 지역에 새로운 건축물이 들어설 경우, 인접지역에 직간접 파급효과가 발생하게 된다. 공동주택이 새로 건축될 경우, 지역의 인구가 증가할 뿐만 아니라 교통량이 증가하고 상하수도 사용량이 증가하며, 지역의 조망과 경관이 달라지고 각종 폐기물, 에너지 소비 등을 유발할 수 있다. 결과적으로 공동주택의 건축에는 도로, 학교, 상하수도, 폐기물처리시설 등 기반시설의 수요가 증가하며, 인접한 토지에는 조망권 저해, 환경오염물질 및 각종 쓰레기 배출 등의 피해가 발생할 수 있다.

이러한 직간접 외부효과의 유형이 매우 다양하나, 크게 기반시설의 소요 정도, 경관과 미관의 부담 정도, 환경오염물질의 발생 정도로 구분할 수 있다.

- ① 기반시설의 소요 정도: 교통 유발로 인한 도로수요 증가, 상수도 사용과 하수 배출로 인한 상수도 및 하수도 기반시설 수요 증가 등
- ② 경관 및 미관의 부담 정도: 층수 및 높이 증가로 인한 경관 및 조망권 저해, 혐오시설 입지로 인한 지역 이미지 악화
- ③ 환경오염물질의 발생 정도: 폐기물(생활, 사업장) 배출로 인한 주거 및 자연환경 오염

2. 자료의 구축 및 유형별 건축물의 특성 분석

기반시설의 소요 정도, 경관 및 미관 부담 정도, 환경오염물질의 발생 정도를 측정하기 위한 대표적인 특성지표를 설정하고, 이에 맞는 통계자료를 구축하였다.

건축물 유형별 특성을 분석하기 위해서는 해당 유형별 통계자료를 만들어야 하나, 현실적으로 구득 가능한 통계자료가 한정되어 있으므로 대리변수로 해당 특성을 설명하도록 하였다. 예를 들어, 경관 및 미관 부담 정도와 관련하여, 가장 관련이 높은 변수인 동시에 통계적으로 수치화가 가능한 지상층수, 높이 변수를 대리변수로 구축하였다. 층수나 높이가 높다고 해서 경관·미관상 좋고 나쁨을 판단할 수는 없다. 그러나 적당한 용도지역에 적절한 높이의 건축물이 수용되고 있는지 판단할 수 있을 것으로 본다. 공식적으로 제공되는 통계자료가 모두 「건축법」 별표의 건축물 유형분류를 따르지는 않으므로, 통계청의 표준산업분류를 기준으로 가장 연관성이 높은 업종과 건축물 유형을 연계하여 자료를 구축하였다. 또한 각 통계지표의 원단위가 다르므로, 단위면적당 인구 지표(업종별 종사자 수, 업종별 건물면적 등)를 활용하였고, 이를 환산하여 단위면적당 계획지표가 나올 수 있도록 변환하였다. 이를 바탕으로 연구에 사용된

변수와 통계자료는 <표 2>와 같다.

기반시설 부문에서는 판매시설과 위락시설이 1등급, 경관 및 미관 부문에서는 업무시설과 판매시설, 의료시설이 1등급, 환경오염물질 배출 부문에서는 공장, 위험물 저장 및 처리시설, 분뇨 및 쓰레기 처리 시설, 발전시설이 1등급을 받아 지역에 높은 부하를 미치는 것으로 나타났다.

대체로 건축물의 특성 등급에 대하여 일반적인 인식에서 벗어나지 않는 수준으로 도출되었는데 수련 시설, 창고, 동물 및 식물 관련 시설, 묘지 관련 시설 등은 전반적으로 외부효과가 크지 않은 시설인 반면, 판매시설, 위락시설, 업무시설은 영향력이 큰 시설이며, 근린생활시설, 관광휴게시설도 상대적으로 영향력이 큰 시설로 분류되었다. 단독주택이나 관광휴게 시설, 발전시설, 공장처럼 특정 부문에 따라 서로 엇갈리는 경우도 발생하였다.

표 2_ 부문별 변수

부문		근거 자료	평가지표	단위	비고	
기초 자료		건축물대장(2013)	동수	개		
			대지면적, 연면적, 건축면적	m ²		
			건폐율, 용적률	%		
		통계청(2013b)	업종별 고용 인구	인	단위면적당 고용인구 지표	
		통계청(2013a)	주거 유형별 거주 인구	인	단위면적당 거주인구 지표	
기반 시설	교통 혼잡	「도시교통정비 촉진법」 시행령(2013)	도로교통시설 유발 원단위	-		
	상수도 유발	국토교통부(2008)	상수도 유발 원단위	원/m ²		
	하수도 유발	「하수도법」 제34조에 따른 환경부 고시(2012)	1일 오수 발생량(L/인) * 농도(mg/L)	mg/m ²	단위면적당 값으로 환산	
경관 및 미관	건축미관, 경관 악화 조망권 저해	건축물대장(2013)	지상층수	층		
			높이	m		
		지역 이미지 악화	조영태(2010)	NIMBY시설 반대 정도	%	
환경오염 물질 배출	생활 및 사업장 폐기물 발생	환경부(2013)	생활폐기물 발생 원단위(g/일/인)	g/일/인	단위면적당 값으로 환산	
		환경부(2012)	사업장폐기물 발생량 (톤/일)	g/일/인	단위면적당 값으로 환산	

표 3_부분별 지표 종합

세부지표	기반시설			경관 및 미관			환경오염물질 배출		
	도로 교통시설 유발 원단위	상수도 유발 원단위	1일 오수발생량 * 농도	지상 층수	높이	NIMBY 시설 반대 정도	생활폐기물 발생 원단위	사업장 폐기물 발생량	폐기물 합계
		원/m ²	mg/m ²	층	m	%	g/일/m ²	g/일/m ²	g/일/m ²
단독주택 ^(*)	0.25	112.00	54.27	2.51	8.99	0.00	14.92	0.00	14.92
공동주택	0.50	112.00	30.68	6.09	18.72	0.00	12.32	0.00	12.32
제1종근린생활시설	1.94	170.00	160.46	3.73	14.04	0.00	77.36	5.16	82.52
제2종근린생활시설	1.94	170.00	160.46	3.98	14.47	0.00	77.36	5.16	82.52
문화 및 집회시설	2.10	31.00	5.08	3.39	18.13	0.00	5.10	1.50	6.60
종교시설	0.93	31.00	0.00	3.45	16.52	0.00	6.37	3.34	9.71
판매시설	2.29	345.00	94.65	5.42	26.09	0.00	37.53	4.44	41.98
운수시설	2.94	32.00	67.45	3.27	18.09	0.00	36.65	6.78	43.43
의료시설	1.03	43.00	101.19	6.00	24.82	0.00	16.13	2.99	19.12
교육연구시설	0.95	21.00	4.44	4.75	19.50	0.00	7.73	0.11	7.84
노유자시설	0.93	55.00	36.33	3.15	12.63	7.50	20.51	3.80	24.31
수련시설	0.93	55.00	6.78	3.43	16.73	0.00	15.58	0.08	15.65
운동시설	0.93	43.00	14.53	3.15	16.41	0.00	20.29	5.99	26.28
업무시설	0.96	345.00	57.07	7.43	29.24	0.00	25.44	9.94	35.38
숙박시설	1.38	299.00	9.71	5.27	18.76	0.00	11.18	0.05	11.22
위락시설	1.53	89.00	482.97	4.38	16.91	0.00	165.74	48.92	214.66
공장	0.36	244.00	5.12	3.14	14.24	0.00	10.55	265.36	275.91
창고시설	0.45	8.00	0.00	2.13	10.89	0.00	2.41	0.45	2.85
위험물 저장 및 처리시설	0.93	8.00	94.18	2.13	9.36	0.00	10.24	3460.93	3471.17
자동차 관련 시설	0.09	8.00	58.80	4.68	18.73	0.00	11.55	0.95	12.50
동식물 관련 시설	0.93	11.00	0.00	1.29	6.30	0.00	0.35	3.59	3.94
분뇨 및 쓰레기 처리시설	0.93	8.00	0.00	1.87	11.67	45.90	6.45	2435.18	2441.62
교정 및 군사시설	0.93	8.00	8.07	3.09	13.34	0.00	3.45	13.98	17.43
방송통신시설	1.05	11.00	42.43	5.05	25.94	0.00	24.06	0.12	24.17
발전시설	0.93	8.00	5.48	2.57	15.67	0.00	7.75	3592.08	3599.83
모지 관련 시설	0.93	8.00	12.91	2.32	13.51	0.00	6.37	1.72	8.09
관광휴게시설	2.41	33.00	254.51	2.35	12.90	0.00	141.07	41.64	182.71
장례식장	0.93	8.00	38.10	3.14	15.22	25.30	18.79	5.08	23.87

주: 공동주택 및 단독주택의 교통유발계수는 해당 법령에서 제공되지 않고 있음. 한국교통연구원(2007: 60)에 따르면, 공동주택의 경우 29.6대/1,000m²인 반면, 사무실 46.9대/1,000m², 쇼핑센터 140.2대/1,000m² 수준임. 따라서 본 논문에서 공동주택의 교통유발계수는 업무시설의 절반, 판매시설의 1/4 수준에 해당하는 0.5의 값을 부여하여 산정하였음. 통계청의 2010 인구총조사에 따르면, 단독주택은 46.3%가 차량을 보유하고 있는 반면, 공동주택은 79.8%가 차량을 보유하고 있으며, 두 대 이상의 차량 보유가구 비중도 공동주택이 높음. 따라서 단독주택의 교통유발계수는 공동주택의 절반 수준에 해당하는 0.25의 값을 부여하여 산정하였음.

표 4_ 건축물 특성 등급

구분	기반시설			경관 및 미관			환경오염물질 배출		
	부문별 점수	순위	등급	부문별 점수	순위	등급	부문별 점수	순위	등급
단독주택	-0.387	12	4	-0.825	3	5	-0.367	10	4
공동주택	-0.340	15	3	0.602	23	2	-0.370	8	4
제1종근린생활시설	0.972	24	2	-0.229	10	4	-0.300	21	2
제2종근린생활시설	0.972	24	2	-0.144	13	3	-0.300	21	2
문화 및 집회시설	0.105	20	2	-0.053	17	3	-0.376	3	5
종교시설	-0.484	9	4	-0.139	14	3	-0.373	6	5
판매시설	1.482	27	1	0.908	26	1	-0.340	19	2
운수시설	0.721	23	2	-0.081	16	3	-0.339	20	2
의료시설	-0.071	19	2	0.962	27	1	-0.363	13	3
교육연구시설	-0.495	8	4	0.345	20	2	-0.374	4	5
노유자시설	-0.289	16	3	-0.194	12	4	-0.358	16	3
수련시설	-0.386	13	3	-0.129	15	3	-0.367	11	4
운동시설	-0.399	11	4	-0.214	11	4	-0.356	17	3
업무시설	0.707	22	2	1.564	28	1	-0.347	18	3
숙박시설	0.611	21	2	0.417	21	2	-0.371	7	4
위락시설	1.568	28	1	0.098	18	3	-0.168	24	2
공장	-0.074	18	3	-0.352	9	4	-0.107	25	1
창고시설	-0.795	1	5	-0.791	4	5	-0.379	1	5
위험물 저장 및 처리시설	-0.249	17	3	-0.888	2	5	3.086	27	1
자동차 관련 시설	-0.776	2	5	0.281	19	2	-0.370	9	4
동식물 관련 시설	-0.547	4	5	-1.270	1	5	-0.378	2	5
분뇨 및 쓰레기 처리시설	-0.556	3	5	0.761	24	2	2.057	26	1
교정 및 군사시설	-0.530	6	5	-0.419	7	4	-0.365	12	4
방송통신시설	-0.349	14	3	0.814	25	1	-0.358	15	3
발전시설	-0.538	5	5	-0.393	8	4	3.214	28	1
모지 관련 시설	-0.514	7	4	-0.585	6	5	-0.374	5	5
관광휴게시설	1.075	26	1	-0.617	5	5	-0.200	23	2
장례식장	-0.432	10	4	0.572	22	2	-0.358	14	3

3. 용도지역별 부정적 외부효과 허용 수준

설문조사를 통하여 용도지역별로 감당할 수 있는 부문별 허용수준(용도지역별 기반시설 설치 필요성, 건축물 밀도 허용 정도, 폐기물 배출시설의 허용 정도)을 측정하였다. 설문조사는 전국 공무원 100여 명을 대상으로, 2013년 10월 1일부터 14일까지 온라인 및

우편으로 실시하였다. 설문조사에서는 각 용도지역에서 도시계획적 요소(기반시설, 경관, 환경)의 고려 정도를 조사하였다. 각 용도지역별 건축물 특성별 허용 등급을 1에서 5등급까지 기재하도록 하였다. 허용 등급이 낮을수록(1등급에 가까울수록) 주변 환경과 시설에 미치는 영향력이 큰 시설도 허용이 가능한 용도지역에 해당하며, 허용 등급이 높을수록(5등급에

가까울수록) 기반시설, 경관, 환경 부분의 외부효과가 큰 시설은 배제하고, 일부 시설만을 허용하는 용도지역에 해당한다. 각 용도지역에서 감당해야 하는 기반시설 수준, 경관 및 미관 수준, 환경오염폐기물 수준을 산출한 설문조사 결과는 <표 5>와 같다.

분석 결과에 따르면, 상업지역에서는 대부분 1등급 또는 2등급을 받아 상당수의 건축물이 허용 가능한 반면 녹지지역과 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역은 높은 등급의 시설을 요구받는 지역으로 대부분 4~5등급 이하의 시설만을 허용하여야 한다는 의견이 우세하였다.

표 5_ 건축물의 특성별 허용 등급 설문조사 결과

용도지역		건축물의 특성별 허용 등급		
		기반시설 설치	건축물 고밀화	폐기물 배출시설
주거 지역	1종전용	4	4	5
	2종전용	3	3	5
	1종일반	3	3	4
	2종일반	2	2	4
	3종일반	1	2	3
	준주거	2	2	3
상업 지역	중심상업	1	1	2
	일반상업	1	1	2
	근린상업	1	1	2
	유통상업	2	1	2
공업 지역	전용공업	2	2	1
	일반공업	3	3	1
	준공업	3	3	1
녹지 지역	보전녹지	5	5	5
	생산녹지	5	4	4
	자연녹지	4	4	3
관리 지역	보전관리	5	5	5
	생산관리	4	5	3
	계획관리	4	4	1
농림지역		5	5	4
자연보전지역		5	5	5

4. 용도지역별 허용 건축물 평가기준의 도출

앞서 통계자료를 바탕으로 구축한 건축물 특성 등급 자료와 설문조사를 통해 구축한 용도지역별 허용 등급을 연계하여, 입지가 가능한 건축물과 불가능한 건축물을 구분하였다. 각 용도지역에서는 해당 용도지역상 허용 등급을 보아, 그 이하의 부정적 외부효과가 있는 시설만을 허용하도록 구성하였다. 예를 들어, 용도지역상 허용 등급에서 기반시설 4등급 이하의 시설만 허용이 가능하다고 판단되면 기반시설 1~3등급의 시설은 입지가 불가능하다고 볼 수 있다(4, 5등급의 시설은 허용). 이러한 허용 여부는 건축물의 특성요소에 따라 달라질 수 있으므로 보다 종합적인 판단이 요구된다.

각 건축물 유형은 모든 부문에서 적합하여야 바람직하나, 실제로는 일부 요소에서 기준에 미달할 가능성이 아울러 존재한다. 예를 들어, <표 6>과 같이 단독주택은 모든 부문에서 A용도지역에서 요구하는 등급에 적합한 반면, 판매시설의 경우 기반시설의 외부효과가 1등급에 해당하는 시설이므로 A용도지역의 기반시설 허용등급에는 부적절할 것으로 판단되며, 전면 허용보다는 최대 규모, 입지제한, 조례 등을 통하여 부분적으로만 허용하도록 할 필요가 있

표 6_ 용도지역과 건축물 등급 연계방법

구분	건축물 유형별 특성 등급			A용도 지역에서 허용 여부
	기반시설 부문	경관 부문	환경 부문	
A용도지역의 허용 등급	4등급	2등급	3등급	
단독주택	4등급	4등급	5등급	모두 적합
	적합	적합	적합	●
판매시설	1등급	2등급	4등급	일부 적합
	부적합	적합	적합	△
위락시설	1등급	3등급	1등급	부적합
	부적합	적합	부적합	×

다. 위락시설의 경우, 기반시설, 환경 부문에서 부적합하므로, 결과적으로 불허하는 쪽으로 유도하여야 할 것이다.

건축물의 특성등급과 용도지역별 허용 등급을 조합한 결과는 <표 7>과 같다. 상업지역은 공장, 위험물처리시설, 쓰레기 처리시설 등을 제외한 대부분의 건축물 개발이 가능한 반면 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역에서는 동식물 관련 시설과 창고를 제외한 상당수 시설이 일부만 조건부 허용이거나 불허해야 할 것으로 분석되었다. 주거지역은 전용주거지역에는 상당수가 불허되는 반면, 일반주거지역과 준주거지역에서는 다양한 근린생활시설이 허용되고 있다.

IV. 현행법의 허용행위와의 비교 · 평가

<표 8>의 「국토계획법」 시행령 별표의 행위제한 내용과 비교해본 결과 대체로 허용 양상은 유사하게 흐르지만, 세부적으로는 차이가 남을 알 수 있다. 크게 보면 연구 결과에 비해 시가화지역보다 비시가화지역에서 더 많이 완화되어 있음을 알 수 있다. 시가화지역 즉, 주거·상업·공업지역에서 보다 완화된 건축물은 모두 19개이고 나머지 비시가화지역에서는 24개의 건축물 군이 보다 완화되어 있음을 알 수 있다. 이는 정책적으로 시가화지역보다는 비시가화지역의 규제를 더 완화시켰음을 반증하는 결과로 보이며 그동안 우리나라의 도시정책이 도시재생보다는 신규개발에 치우치고 있는 것으로 해석될 수 있다.

용도지역별로 살펴보면, 주거지역의 경우 전용주거지역에서의 단독주택과 공동주택을 전면 허용하는 부분에서 이견이 도출되었으며, 제1종근린생활시설도 전면보다는 어느 정도 선별적으로 허용되어야 하는 것으로 도출되었다. 판매시설과 업무시설 역시 전면 불허하는 것으로 도출되고 있는데 이는 어느 정

도의 조정이 필요할 것으로 보인다. 특히 발전시설은 제한적 허용이 도출되어 완전 허용되고 있는 현행 법률과는 대조되는 현상을 보이고 있다.

상업지역의 경우 대부분 현행 법률과 동조되는 결과가 도출되었으나, 발전시설은 제한적으로 허용되어야 한다고 도출되었다. 공업지역의 경우 공동주택, 근린생활시설, 판매시설, 의료시설, 업무시설 등에서 제한적 허용 혹은 불허되어야 한다고 도출되어 현행 법률과는 상이한 결과를 보이고 있다. 특히 준공업지역에서는 보다 제한적으로 적용되어야 한다고 도출되었다.

비시가화지역 즉, 녹지지역과 관리지역에서는 보다 엄격하게 용도를 제한해야 하는 것으로 도출되었다. 비시가화지역으로 갈수록 기반시설의 수용 능력이나 건축물의 높이, 환경에 대한 부담 능력이 줄어든다는 데 많은 전문가들이 동의하고 있으며, 이를 바탕으로 공동주택, 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 판매시설, 운수시설, 의료시설, 공장 등 많은 시설이 용량을 초과하여 현행 법률에서 허용되고 있는 것으로 도출되었다. 즉, 정책적으로 보다 많은 시설이 완화되고 있다는 것을 의미한다. 농림지역의 경우도 많은 부분이 완화되어 적용되고 있는 것을 알 수 있다.

건축물 시설별로 보면, 대체로 주거시설과 근린생활시설이 현행법에서 폭넓게 허용되고 있는 경향을 보인다. 판매시설과 업무시설 또한 해당 용도지역에서 감당할 수 있는 정도보다 더 많이 허용하는 경향을 보이고 있다. 반면, 운수시설, 교육연구시설, 수련시설, 숙박시설, 창고시설, 동식물 관련 시설, 묘지 관련 시설 등은 부정적 영향력이 크지 않음에도 현행법에서 불허하는 경향이 있다. 마지막으로 발전시설 역시 부정적 영향이 큰 시설로 인지되어 많은 용도지역에서 불허하고 있다.

표 7_ 용도지역별 건축물 입지·행위제한 적정성(계획적요소)

(단위: 등급)

용도지역 건축물 용도	계획적 요소			1 종전용	2 종전용	1 종일반	2 종일반	3 종일반	준 주거	중 심상 업	일 반상 업	근 린상 업	유 동상 업	전 용공 업	일 반공 업	준 공업	보 전 녹지	생 산 녹지	자 연 녹지	보 전 관 리	생 산 관 리	계 획 관 리	농 림	자 연 보 전
	기 반	경 관	환 경																					
설 문 조 사	기반시설 설치			4	3	3	2	1	2	1	1	1	2	2	3	3	5	5	4	5	4	4	5	5
	건축물 고밀화			4	3	3	2	2	2	1	1	1	1	2	3	3	5	4	4	5	5	4	5	5
	폐기물 배출시설			5	5	4	4	3	3	2	2	2	2	1	1	1	5	4	3	5	3	1	4	5
단독주택	4	5	4	△	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	×	△	●	×	●	●	△	×
공동주택	3	2	4	×	×	△	●	●	●	●	●	●	●	●	△	△	×	×	×	×	×		×	×
제1종근린생활시설	2	4	2	×	×	×	△	△	△	●	●	●	●	●	△	△	×	×	×	×	×	△	×	×
제2종근린생활시설	2	3	2	×	×	×	△	△	△	●	●	●	●	●	△	△	×	×	×	×	×	×	×	×
문화 및 집회시설	2	3	5	×	△	△	●	●	●	●	●	●	●	●	△	△	×	×	×	×	×	×	×	×
종교시설	4	3	5	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	×	×	△	×	△	△	×	×
판매시설	1	1	2	×	×	×	×	×	×	●	●	●	△	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
운수시설	2	3	2	×	×	×	△	△	△	●	●	●	●	●	△	△	×	×	×	×	×	×	×	×
의료시설	2	1	3	×	×	×		△	△	●	●	●	●	△	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
교육연구시설	4	2	5	△	△	△	●	●	●	●	●	●	●	●	△	△	×	×	△	×	△	△	×	×
노유자시설	3	4	3	×	△	△	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	×	×	△	×	×	△	×	×
수련시설	4	3	4	×	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	×	×	×	×	×	×	×	×
운동시설	4	4	3	△	△	△	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	×	×	●	×	△	●	×	×
업무시설	2	1	3	×	×	×	×	△	△	●	●	●	●	△	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
숙박시설	2	2	4	×	×	×	●	●	●	●	●	●	●	●	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
위락시설	1	3	2	×	×	×	×	△	×	●	●	●	△	△	△	△	×	×	×	×	×	×	×	×
공장	3	4	1	×	△	△	△	△	△	△	△	△	△	●	●	●	×	×	×	×	×	△	×	×
창고시설	5	5	5	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
위험물 저장 및 처리시설	3	5	1	×	△	△	△	△	△	△	△	△	△	●	●	●	×	×	×	×	×	△	×	×
자동차 관련 시설	5	2	4	×	×	△	●	●	●	●	●	●	●	●	△	△	×	△	△	×	△	△	△	×
동식물 관련 시설	5	5	5	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
분뇨 및 쓰레기 처리시설	5	2	1	×	×	×	△	△	△	△	△	△	△	●	△	△	×	×	×	×	×	△	×	×
교정 및 군사시설	5	4	4	△	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	×	●	●	×	△	●	△	×
방송통신시설	3	1	3	×	×	×	×	△	△	●	●	●	●	△	△	△	×	×	×	×	×	×	×	×
발전시설	5	4	1	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	●	●	●	×	△	△	×	×	●		×
도지 관련 시설	4	5	5	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	△	△	●	△	●	●	△	△
관광휴게시설	1	5	2	×	×	×	×	△	×	●	●	●	△	△	△	△	×	×	×	×	×	△	×	×
장례식장	4	2	3	×	×	×	△	●	●	●	●	●	●	●	△	△	×	×	△	×	△	△	×	×

주: ● 허용, △ 조건부 허용, × 불허.

표 8_ 현행법과 본 연구 결과와의 비교

용도지역 건축물 용도	1종전용		2종전용		1종일반		2종일반		3종일반		준주거		중심상업		일반상업		근린상업		유통상업		
	통계분석	현행법령	통계분석	현행법령	통계분석	현행법령	통계분석	현행법령	통계분석	현행법령	통계분석	현행법령	통계분석	현행법령	통계분석	현행법령	통계분석	현행법령	통계분석	현행법령	
단독주택	△	●	△	●	△	●	●	●	●	●	●	●	●	△	●	●	●	●	●	●	×
공동주택	×	△	×	●	△	△	●	●	●	●	●	●	●	△	●	△	●	△	●	●	×
제1종근린생활시설	×	△	×	△	×	●	△	●	△	●	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
제2종근린생활시설	×	×	×	×	×	△	△	△	△	△	△	△	△	●	●	●	●	●	●	●	●
문화 및 집회시설	×	△	△	△	△	△	●	△	●	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
종교시설	△	△	●	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
판매시설	×	×	×	×	×	△	×	△	×	△	×	●	●	●	●	●	●	●	●	△	●
운수시설	×	×	×	×	×	×	△	×	△	×	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
의료시설	×	×	×	×	×	△	×	△	△	△	△	△	●	●	●	●	●	△	●	×	●
교육연구시설	△	△	△	△	△	△	●	△	●	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
노유자시설	×	●	△	●	△	●	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
수련시설	×	×	△	×	●	△	●	△	●	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
운동시설	△	×	△	×	△	△	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
업무시설	×	×	×	×	×	△	×	△	△	△	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
숙박시설	×	×	×	×	×	×	●	×	●	×	●	×	●	△	●	△	●	△	●	△	△
위락시설	×	×	×	×	×	×	×	△	×	×	×	×	●	△	●	△	●	△	△	△	△
공장	×	×	△	×	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	×
창고시설	●	×	●	×	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
위험물 저장 및 처리시설	×	×	△	×	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
자동차 관련 시설	×	△	×	△	△	△	●	△	●	△	●	△	●	△	●	△	●	△	●	●	●
동식물 관련 시설	●	×	●	×	●	△	●	△	●	△	●	△	●	×	●	△	●	△	●	×	×
분뇨 및 쓰레기 처리시설	×	×	×	×	×	×	△	×	△	×	△	×	△	×	△	×	△	×	△	×	×
교정 및 군사시설	△	×	△	×	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
방송통신시설	×	×	×	×	×	●	×	●	△	●	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
발전시설	△	×	△	×	△	●	△	●	△	●	△	●	△	●	△	●	△	●	△	●	●
모지 관련 시설	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	×
관광휴게시설	×	×	×	×	×	×	×	×	△	×	×	△	●	×	●	●	●	×	△	×	×
장례식장	×	×	×	×	×	×	△	×	●	×	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

표 8_현행법과 본 연구 결과와의 비교(계속)

용도지역 건축물 용도	전용공업		일반공업		준공업		보전녹지		생산녹지		보전관리		자연녹지		생산관리		계획관리		농림		자연환경 보전	
	통계 분석	현행 법령	통계 분석	현행 법령	통계 분석	현행 법령	통계 분석	현행 법령	통계 분석	현행 법령	통계 분석	현행 법령	통계 분석	현행 법령	통계 분석	현행 법령	통계 분석	현행 법령	통계 분석	현행 법령	통계 분석	현행 법령
단독주택	●	×	●	●	●	●	×	△	△	●	●	●	×	●	●	●	●	△	△	×	△	
공동주택	●	△	△	△	△	●	×	×	×	△	×	△	×	×	×	△	×	△	×	×	×	×
제1종근린생활시설	●	●	△	●	△	●	×	△	×	●	×	●	×	△	×	△	△	●	×	△	×	△
제2종근린생활시설	●	●	△	●	△	●	×	△	×	△	×	△	×	△	×	△	×	△	×	△	×	△
문화 및 집회시설	●	△	△	△	△	●	×	△	×	△	×	●	×	×	×	×	×	●	×	△	×	×
종교시설	●	×	●	●	●	●	×	●	×	×	△	●	×	△	△	×	△	●	×	●	×	△
판매시설	×	△	×	△	×	△	×	×	×	△	×	△	×	×	×	△	×	×	×	×	×	×
운수시설	●	●	△	●	△	●	×	×	×	×	×	●	×	×	×	×	×	●	×	×	×	×
의료시설	△	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	×
교육연구시설	●	△	△	●	△	●	×	△	×	△	△	●	×	△	△	△	△	●	×	△	×	△
노유자시설	●	●	●	●	●	△	×	●	×	●	△	●	×	●	×	●	△	●	×	×	×	×
수련시설	●	×	●	●	●	●	×	×	×	●	×	●	×	×	×	●	×	●	×	●	×	×
운동시설	●	×	●	×	●	●	×	×	×	●	●	●	×	×	△	△	●	●	×	×	×	×
업무시설	△	×	×	△	×	●	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
숙박시설	●	×	×	×	×	●	×	×	×	×	×	△	×	×	×	×	×	×	●	×	×	×
위락시설	△	×	△	×	△	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
공장	●	●	●	●	●	●	×	×	×	△	×	△	×	×	×	△	△	△	×	×	×	×
창고시설	●	●	●	●	●	●	×	●	△	●	△	●	△	●	△	●	△	●	△	●	△	×
위험물 저장 및 처리 시설	●	●	●	●	●	●	×	△	×	●	×	●	×	●	×	△	●	×	△	×	×	×
자동차 관련 시설	●	●	△	●	△	●	×	×	△	△	△	●	×	×	△	△	△	●	△	×	×	×
동식물 관련 시설	●	×	●	●	●	●	●	△	●	●	●	●	●	△	●	●	●	●	●	●	●	△
분뇨 및 쓰레기 처리시설	●	●	△	●	△	●	×	×	×	●	×	●	×	×	×	●	△	●	×	●	×	×
교정 및 군사시설	●	●	●	●	●	●	×	●	●	●	●	●	×	●	△	●	●	●	△	●	×	△
방송통신시설	△	●	△	●	△	●	×	×	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	●	×	×
발전시설	●	●	●	●	●	●	×	×	△	●	△	●	×	●	×	●	●	●	×	●	×	●
모지 관련 시설	●	×	●	×	●	×	△	●	△	●	●	●	△	●	●	●	●	●	△	●	△	●
관광휴게시설	△	×	△	×	△	×	×	×	×	×	×	●	×	×	×	×	△	●	×	×	×	×
장례식장	●	×	△	●	△	●	×	×	×	●	△	●	×	●	△	●	△	●	×	●	×	×

주: ● 허용, △ 조건부 허용, × 불허. 음영 표시된 부분은 현행법이 더 완화되어 있는 경우임.

V. 결론

본 논문은 우리나라가 용도지역제를 시행한 이래 단 한 번도 용도지역별 허용용도를 건축물의 특성과 용도지역의 특성을 고려하여 정한 사례가 없다는 것에서 문제의식을 느끼고 접근하였다. 물론 인간의 활동은 매우 다양하고 범위가 넓어 이 모든 것을 짜인 틀로 판단한다는 것은 거의 불가능에 가깝다. 그러나 적어도 건축물이 종류에 따라 인간의 환경에 어떠한 영향을 줄 것인지를 고려하여 그것을 목적에 맞는 용도지역에 배분하는 것이 바람직한 처사라 하겠다. 또한 그것이 시대의 흐름에 따라 조금씩 혹은 대폭 변화하는 것에 대비하여 주기적으로 평가하고 점검하는 것이 필요하다 하겠다.

그런 의미에서 본 논문은 건축물을 기반시설, 경관·미관, 즉 높이와 이미지 악화 요소, 폐기물 배출 정도 등을 분석하여 건축물의 특성으로 규정하고, 지자체 용도지역 담당자를 대상으로 용도지역별로 각 건축물의 허용 적정성을 설문하였다. 그 결과에 따라 현행 법률에서 허용하고 있는 건축물의 수준과 차이를 비교하였다.

본 논문의 결과는 각 용도지역별 수용 능력의 한계치를 도출한 것이기 때문에 현행 법률보다 더 많이 완화된 건축물들은 기반시설과 미관·경관적인 측면, 환경적인 측면에서 해당 용도지역에 입지해도 큰 무리는 없다는 것을 뜻한다. 즉 법률에서 금지하고는 있지만 수용 능력에는 부족하지 않다는 것을 의미한다는 것이다. 반대로 법보다 강화되어 나타난 것은 법에서 용도지역에서의 수용 능력을 초과하여 운영하고 있다는 것을 뜻한다. 따라서 이런 부분들은 깊이 있는 검토가 필요하다.

그러나 앞서 언급하였듯이 본 논문에서 적용한 방법은 절대적 기준에 가깝기 때문에 여건 변화에 따른 정책적 판단이나 변수들을 배제하고 있다. 용도지역

이라는 것은 주민의 다양한 개발행위를 수용하는 것이기 때문에 절대적 판단 기준은 참고만 하는 것이 바람직할 것이다. 이를 바탕으로 여건의 변화를 고려하고, 또 지자체 차원에서는 도시의 규모, 수도권 여부, 성장 추이 등을 고려한 지역 맞춤형 기준 도출이 바람직할 것으로 보인다. 그러나 본 논문에서 지자체의 다양한 상황을 고려하여 허용용도 설정기준을 분석하는데 여러 가지 여건상 한계가 있고, 이러한 맞춤형 분석의 틀을 만드는 것은 후속 연구의 주제로 넘긴다.

끝으로 기반시설의 유발계수라든지 환경적인 측면에서의 데이터가 건축물 종류별로 충분치 않아 정확한 환경적 부담 정도를 도출하는데 한계가 있었다. 또한 공장의 경우 폐기물 배출수준이 아주 미미한 것부터 화학제품제조시설, 1차 금속 및 기계류 등 매우 큰 업종까지 다양함에도 불구하고 건축물 분류에는 단순하게 공장으로만 구분되어 있어 정확한 수준을 정하는 데 어려움이 있었다. 이는 근린생활시설에서도 마찬가지여서 다양한 업종의 시설들이 포함되어 있어 표준화하기에 많은 어려움이 있었다.

따라서 향후 이 연구를 바탕으로 보다 세부적으로 건축물의 영향을 밝혀내는 연구가 진행된다면 보다 합리적이고 논리적인 용도지역에서의 허용건축물에 대한 기준을 세울 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 국토교통부. 2008. 기반시설부담구역제도 시행 및 운영활성화를 위한 연구. 경기 : 국토교통부.
- _____. 2012. 2011년 건축물 통계연보.
- _____. 2013. 2011년 건축물 현황통계(국토교통부 내부자료).
- 국토연구원. 2007. 행정중심복합도시 주변지역 관리방안 연구. 세종 : 행정중심복합도시건설청.
- 김상조·김성수·김동근. 2013. “우리나라 토지이용규제의 문제점 및 개선과제”. 국토연구 제78권. pp91-104
- 김성배·서순탁. 1993. 용도지역 변경에 따른 개발이익 환수방안. 경기 : 국토연구원.

서울시정개발연구원. 2006. 용도지역별 허용용도 기준정비 연구-허용용도 개선 부문. 서울: 서울시.

조영태. 2010. 주민기피시설 계획기준 및 주민지원방안. 대전: 한국토지주택연구원.

조정제. 1987. “용도지역제(zoning)-용도제한과 융통성”. 국토 2월호, p2.

통계청. 2013a, 2010년 주택총조사.
 _____, 2013b, 2012년 도소매업, 서비스업, 제조업 총조사.

한국교통연구원. 2007. 도시교통정비지역 내외 각종 교통유발 실태 파악 연구. 경기: 한국교통연구원.

한국환경관리공단. 2012. 2011 전국 폐기물 발생 및 처리현황.

환경부. 2012. 건축물의 용도별 오수발생량 및 정화조 처리대상 인원 산정방법(환경부 고시 제2012-144호).

_____. 2013. 전국폐기물 통계조사: 제4차(2011~2012년).

-
- 논문 접수일: 2014. 1. 10
 - 심사 시작일: 2014. 1. 17
 - 심사 완료일: 2014. 2. 10

A Study on the Provision of Setting Permitted Building Use in Land Use Zone

Keywords: Zoning, Use Permits, Building Permits, Regulation Order

Building permission criteria by land use zone in Korea has been modified and changed with time and the change has made the zoning system distorted. This study started with critical thought that consistent basic principles for building permission criteria are needed although building structure types permitted in land use zone could be changed and modified according to contemporary paradigm of urban planning. The theoretical research concluded that the acceptance degree of the elements of planning (inducement coefficient of infrastructure, effects on the landscape and scenery, level of waste emission, and etc.) has to be considered before determining the division of zoning. Using data analysis, these elements were classified into 5 levels according to their degree of effects on the environment. Furthermore, the acceptable degree of the effects on the environment corresponding to each zoning was classified into 5 levels through expert survey. Ultimately, by matching the structures within the acceptance degree of the zoning, qualitative judgments were avoided as much as possible in determining the structures permitted per zoning. It would be reasonable to show the gap, because the result of this study is schematic and normative, so government policy should fill in the gap. Therefore, if government policies control the level of regulation as this study shows, they would achieve their goals within a range of principles.

용도지역별 건축물의 허용용도 설정방법에 관한 연구

주제어: 용도지역제, 허용행위, 허용건축물, 규제강도

우리나라 최초 용도지역제의 적용으로부터 많은 시간이 흐름에 따라 당초에 세웠던 용도지역별 허용 건축물의 기준은 수정되고 변화되었으며, 심지어 왜곡되는 현상이 벌어지고 있다. 본 논문은 비록 용도지역에서 허용하는 건축물의 종류가 시대상의 반영에 따라 수정·보완된다 하더라도 일정하고 기본적인 원칙은 있어야 한다는 문제의식에서 출발하였다. 이론 연구를 통하여 용도지역의 구분은 계획적 요소(기반시설 유발계수, 경관·미관의 부담 정도, 폐기물의 배출 수준 등)의 수용 정도를 감안하여 정하는 것이 바람직하다는 것을 도출하였다. 이들 요소는 데이터 분석을 통하여 환경의 부담 정도에 따라 5개 등급으로 분류하였다. 그리고 용도지역별로 부담할 수 있는 영향의 정도를 전문가 설문조사를 통하여 5개 등급으로 구분하였다. 최종적으로 용도지역의 수용 정도에 맞는 건축물들을 매치시킴으로써 가급적 정성적 판단이 배제된 용도지역별 허용 건축물들을 도출하였다. 본 논문의 결과는 지극히 도식적이고 규범적 결과로 현실과는 많은 차이를 보일 수밖에 없으며 이를 상쇄하는 것이 정부정책이다. 따라서 이 결과를 바탕으로 정부정책의 강도를 조절한다면 큰 원칙은 벗어나지 않는 범위에서 정부의 의지를 관철시킬 수 있을 것으로 기대한다.