



都市計劃에 있어서 土地利用規制의 合理化方案

The Study of Control on Land Use Patterns in Urban Planning

閔 泳 輝*
Min, Young Hooi

I. 序 論

「都市計劃」이란 都市라는 空間에 대하여 人間의 政治, 經濟, 社會, 文化등의 諸活動이 合理的으로 이루어 질 수 있도록 土地利用과 都市施設들에 秩序를 賦與하고 組織化하는 綜合的인 物的 計劃(physical planning)이다.

이와같이 都市計劃이 人間의 諸活動이 安全하고 健全하며 快適하고 能率의으로 遂行되게 하기 위하여는 物的 側面만을 강조하여서는 안되며 人間生態學이나 社會生態的(human and social ecology) 要素까지 考慮되어야 할 것이다.

그러나 이러한 要素를 綜合的으로 수용한 종합계획으로서의 都市計劃은 都市活動이나 機能이 都市施設과 더불어 空間의 實像인 土地에 平面的 또는 立體的으로 配定(allocation)하는 것이라고 한다면 都市計劃은 土地利用計劃에 綜合的으로 投影되는 것이라고 할 수 있다.

따라서 都市計劃에 있어서 土地利用計劃이란 都市計劃區域內 토지를 가장 效率的으로 이용하기 위하여 物理的인 效用성과 空間的인 機能에 따라 合理的인 方案을 마련하는 것으로서 結果的으로는 用途地域指定으로 나타난다. 물론 토지이용계획이 용도지역계획과 혼동하여서는 아니되며 토지이용계획은 그의 樹立

過程에서 科學性和 合理性이 확보되어야 하며 計劃案을 實現시키기 위한 方案으로서 用途地域의 指定등의 規制 및 誘導手段이나 開發事業手段등이 提示되어야만 한다.

目標指向的인 土地利用計劃을 具體的으로 實現하는 法的 行政的 方案中的 하나인 用途地域地區制는 여러가지 制度的 缺陷이 있기는 하나 가장 積極的인 실현수단이라는 데는 이론했다. 이러한 用途地域에 가해지는 規制內容은 現행법체계하에서는 都市計劃法, 建築法 및 地方自治團體의 條例에 規定하고 있다.

現行 用途地域制에 의한 土地利用計劃은 規制의 內容이 大部分이고 實行手段과 體系的으로 連繫되지 못하고 있으며 多樣한 都市機能을 수용하지 못하는 등 都市計劃의 目標을 實現하기 위한 現代的 計劃技法에서도 문제점을 가지고 있다.

그러므로 本稿에서는 都市計劃에 있어서 土地利用計劃의 現代的 計劃技法을 說明하고 우리나라 用途地域地區制의 問題를 分析하며 部分的으로 導入되고 있는 地區詳細計劃制度가 既存의 土地利用計劃과 相衝되는 점을 分析하여 그의 對策方案 즉 合理的 土地利用規制方案을 導出하고자 한다.

II. 都市計劃과 土地利用計劃

1. 土地利用計劃의 目的

* 都市計劃技術士. (株)惟信設計公團 專務理事

都市計劃에 있어서 土地利用計劃이란 都市區域內의 土地를 가장 效率的으로 利用하기 위하여 物理的인 效用성과 空間的인 機能에 따라 合理的인 方案을 마련하는 것으로서 보는 관점에 따라 그 내용을 달리하고 있다. 즉 土地利用計劃을 交通計劃이나 都市施設計劃을 綜合的인 基本計劃 내지 구체적인 土地의 利用計劃으로 봄으로서 土地利用計劃을 都市計劃의 內容과 同一하다고 보는 유럽型 認識과 土地利用計劃을 交通計劃, 施設計劃과 상호 밀접한 관계를 갖고 있는 광범위한 도시계획의 한 분야라고 보는 견해로서 이는 주로 美國型이라고 한다.

一般的으로 都市計劃에서 사용하는 「土地利用」이란 말은 단순한 實存現象을 뜻하는 경우를 제외하고 計劃的 土地利用(Planned Land Use)의 개념과 연결되어 있다. 都市計劃의 目標에는 都市라고 하는 空間領域에 대하여 본래 市民生活과 都市活動을 特定範圍에 局限시키려는 規範을 취급하는 측면이 있고 이 규범의 技術的 形態가 특히 토지이용에 表現된다. 이와같은 目標과 規範을 表現한 것이 土地利用計劃이며 그것을 實現하는 것이 多樣한 都市計劃 實現의 手法이다.

都市計劃에 있어서 土地利用計劃은 土地의 空間需要를 正確히 推定하고 合理的으로 配定하는 것으로 다음과 같은 目的을 가지고 있다.

첫째 制限된 土地空間에서 市民이 安寧을 유지하고 秩序있는 생활을 향유할 수 있게 多樣한 都市活動과 施設을 合理的으로 組合·配列하여 活動케 하는데 있다.

둘째 土地空間에 立體空間을 造成하여 市民이 能率的이고 安정한 경제·사회·문화활동을 할 수 있도록 都市를 造成하는데 있다.

셋째 土地資源의 價値를 賦與하고 都市의 未來像을 부합시킴으로써 항구적인 도시생활을 기약하는데 있다.

이와같은 目的을 達成하기 위하여는 都市計劃의 目標과 一致하도록 規制하고 誘導하지 않으면 안되는 것으로 이때의 規制 내지 誘導는

安全性, 健全性, 便宜性, 快適性 및 經濟性を 綜合的으로 考慮하여야 할 것이다.

2. 都市機能分化和 土地利用計劃

土地利用計劃에 있어서 用途地域의 指定은 都市地域內에서 特화된 機能을 담당하는 地域을 指定하는 것이다. 이러한 意味에서 機能地域이라고 부르는데 都市內에서 特殊한 機能을 가진 등질적인 여러 기능지역의 形成과정을 都市土地利用의 機能分化(functional differentiation)라고 한다.

일반적으로 都市는 하나의 有機體로서 多元的인 機能을 가지게 되는데 같은 機能 또는 類似한 機能은 集中 또는 集積이라는 과정을, 그리고 서로 다른 機能間에는 分離라는 과정을 거쳐서 몇개의 機能集團이 나타나게 되는데 이를 都市內部的 機能地域分化 現象이라고 한다.

이러한 都市機能分化는 한 都市의 經濟的·社會的·文化的 要素에 依하여 나타나지만 土地利用과 관련된 基本的인 都市機能은 住居, 作業, 餘暇, 中心機能으로 分類되며 이러한 機能間에 分離, 混在, 交合등이 나타나기도 한다. 그리하여 이러한 機能을 土地利用計劃에 反映하는 것이 우리나라 都市計劃法體系下에서는 用途地域地區이다. 따라서 土地利用計劃의 用途區分은 都市機能의 分化를 適切히 反映하므로써 都市機能의 活性化를 가져올 수 있다.

3. 土地利用規制制度

가. 利用規制의 意義와 性格

土地利用計劃은 土地利用의 歷史的 發展過程을 거쳐서 制度化되었으며 土地利用에 대한 公的 介入에 의하여 행해지는 것이 一般的인 현상이다. 土地利用에 公共이 介入하는 土地利用規制는 土地利用을 적극적으로 誘導, 規制, 管理하여 현재와 미래의 連續線上에 土地의 計劃的 利用을 도모함을 목적으로 한다.

土地利用에 대한 計劃手段을 크게 구분하면 用途地域制(Zonning)와 計劃에 의한 土地利用制度(독일의 建設基本計劃 : Bauleitplan)으로

나누어 진다. 地域地區制는 都市計劃을 實現한다는 측면에서 規制手段이라고 볼 수 있으나, 다시말해서 土地利用計劃制度라기 보다는 土地利用規制制度에 해당되나 地區詳細計劃과 같이 個別的인 建築設計에 대한 強制的인 規制가 아니라 地域을 단위로 하는 地域規制라는 의미를 가지고 있다.

土地利用計劃制度는 나라마다 각기 特性을 가지고 있기는 하나 이를 대별하여 보면 첫째 우리나라와 일본은 用途地域制를 基本的인 土地利用規制의 手段으로 하면서 地區詳細計劃制度를 補完的으로 도입하고 있는데 반하여 둘째 독일은 建設基本計劃 즉 準備的인 計劃으로서 土地利用計劃과 拘束的인 計劃으로서 地區詳細計劃을 토지이용계획으로 하는 철저한 계획제도를 채택하고 있으며 셋째 영국에서는 기본계획(structure plan)과 地方實施計劃(local plan)으로 구성되는 土地利用計劃制度를 채택하고 있다.

나. 用途地域地區制

用途地域地區制는 土地利用計劃을 구체적으로 실현하는 法的, 行政的인 方案중의 하나로서 土地利用을 特化 또는 純化하기 위하여 土地用途를 區分하여 利用目的에 符合하지 않는 建築行爲는 規制하고 符合하는 建築行爲는 誘導하는 制度的인 裝置이다. 따라서 用途地域地區制는 土地의 用途 및 構造物의 形態를 規制함으로써 市民의 利益을 保障하며 結果的으로 公共의 利益을 도모하고자 하는 것이다.

(1) 用途地域

우리나라 現行法體制下에서는 都市計劃區域 안에서 土地의 經濟的이며 效率的인 利用과 公共의 福利增進을 도모하기 위하여 필요할 때에는 地域의 指定을 都市計劃으로 決定할 수 있다. (都市計劃法 第17條)

用途地域의 種類는 表1에서 보는 바와 같이 住居, 商業, 工業, 綠地 등 4個地域으로 나누며

〈表 1〉 用途地域의 區分

區分(法17條)	細分(施行令 第15條)
住居地域	① 專用住居地域 1種 一般住居地域 ② 一般住居地域 2種 一般住居地域 ③ 準住居地域 3種 一般住居地域
商業地域	① 中心商業地域 ② 一般商業地域 ③ 近隣商業地域 ④ 流通商業地域
工業地域	① 專用工業地域 ② 一般工業地域 ③ 準工業地域
綠地地域	① 保全綠地地域 ② 生産綠地地域 ③ 自然綠地地域

※ 一般住居地域의 細分은 서울特別市, 直轄市 또는 人口 50萬 以上 都市計劃區域에서 할 수 있다.

이를 다시 15個地域으로 細分 指定하고 있다. 이러한 用途地域의 細分은 各各의 指定目的에 따라 나누어지나 個別的인 機能·環境을 保護하고 便益을 增進하기 위하여 指定한다.

都市計劃에서는 地域 地區 區域만을 指定하고 建築 기타 행위의 制限 및 禁止에 관하여는 建築法 및 기타 法律이 정하는 바에 의한다라고 規定하고 있다. 따라서 建築法에서 規定하고 있는 建築物의 形態와 規模規制는 用途地域에 따른 建築物의 用途規制의 核心을 이루고 있으며 規制의 種類는 用途地域內에서 建築할 수 있는 建築物, 容積率, 建蔽率, 垜地面積의 最小限度, 建築物의 높이, 垜地안의 空地 등을 들 수 있다.

(2) 用途地區

用途地區制는 都市計劃區域 안에서 公共의 安寧秩序와 都市機能의 增進을 위하여 필요하다고 인정할 때에 指定할 수 있다. 다만 地區는 用途地域의 指定만으로 소기의 目的을 달성할 수 없을 때 이를 補完하기 위하여 지정할 수 있다. 따라서 用途地區는 都市의 全般的인 發展方向에 따라 土地利用의 입지배분을 위해 지

정하는 用途地域과는 달리 都市에 있어서 局部的이거나 特別한 目的을 달성하기 위하여서나 또는 具體的인 事業을 圖謀하기 위하여 指定할 수 있다.

또한 地區制에서는 建築物의 用途規制뿐만 아니라 建築物의 높이와 形態, 構造와 設備 및 空地의 比率등과 같이 보다 詳細하게 規制하고 있다.

우리나라 現行 都市計劃에서 指定할 수 있는 用途地區는 다음 表2와 같다.

〈表 2〉 用途地區의 區分

區分(法18條, 施行令 16條)	細分(施行令 第16條의 2)
① 風致地區	第1種 美觀地區 第2種 美觀地區 第3種 美觀地區 第4種 美觀地區 第5種 美觀地區
② 美觀地區	
③ 高度地區	
④ 防火地區	
⑤ 保存地區	
⑥ 停車場整備地區	最低高度地區
⑦ 空港地區	最高高度地區
⑧ 施設保護地區	學校施設保護地區
⑨ 都市設計地區	公用施設保護地區
⑩ 아파트 地區	港灣施設保護地區
⑪ 防災地區	
⑫ 慰樂地區	
⑬ 自然聚落地區	

(3) 區域의 指定

都市計劃法에 의하면 特定한 目的을 達成하기 위하여 區域을 指定하고 그 區域안에서 建築 기타 行爲의 制限 및 禁止를 할 수 있도록 規定하고 있다.

現行 都市計劃法에는 ① 特定施設制限區域(法20條), ② 市街化調整區域(法20條의 2), ③ 詳細計劃區域(法20條의 3), ④ 廣域計劃區域(法20條의 4), ⑤ 開發制限區域(法21條), ⑥ 都市開發豫定區域(法22條) 등을 都市計劃으로 指定할 수 있도록 하고 있다.

4. 都市計劃에 있어서 土地利用計劃의 새로운 「패턴」

都市計劃에 있어서 土地利用計劃의 規制는 用途地域制가 基本이기는 하지만 이것만으로 計劃的인 土地利用을 實現시키기에는 不充分하다. 즉 規制는 敷地 또는 建築物 單位의 用途, 安全, 環境등의 최저기준을 保證하려는 것에 불과하며 地區, 街區水準의 空間像을 積極的으로 誘導할 수는 없다. 또한 用途地區制는 최근의 都市成長過程에서 規制의 劃一的인 精密化를 낳고 오히려 모순된 效果를 가져왔으며 보다 나은 都市空間의 質을 要求하는 社會的 欲求를 充足시키지 못하였다. 더욱이 土地의 形態의 條件과 道路의 存在를 前提로 하여 建築物의 規模, 形象, 配置가 用途地域制下에서는 集團的인 建築配置나 建築物과 道路와의 關係는 計劃과는 전혀 關係가 없는 空間形態가 만들어 지고 있다. 또한 地域의 個別性은 認定되지 않고 全國의 一律公平主義의 一般的 劃一的인 기준은 오히려 특징있는 市街地의 空間形態를 붕괴시키게 되었다.

이러한 用途地域制의 問題를 해결하기 위하여 1960年代부터 地區詳細計劃에 基礎를 둔 計劃規制(Planning Control)라는 都市計劃 「시스템」을 着眼하게 되었다.

地區詳細計劃은 都市計劃過程에서 地區의 空間像을 具體的 內容으로 構成하여 그것을 誘導하는 土地利用規制方法이다. 더욱이 都市의 計劃的 土地利用을 實現하기 위하여 地區單位로 일정한 具體的 個別的 計劃을 미리 작성하여 그에 적합한 土地利用을 허용하거나 유도하는 空間規制는 地區를 基準으로 다양한 계획과 제를 해결할 수 있다는 점에서 종합적인 도시 계획체제라 할 수 있다.

이러한 動向은 독일에 있어서는 1960년에 制定된 聯邦建設法에 의하여 確立된 建設基本計劃에 포함되는 土地利用計劃(Flächennutzungsplan)과 地區詳細計劃(Bebauungsplan)에 그리고 英國의 基本計劃(structure plan)이나 地方計劃(local plan)등에 의하여 制度化되고 있다.

Ⅲ. 土地利用規制制度의 問題點과 合理化方案

1. 都市計画法體系의 問題點과 整備方向

우리나라 都市計画法은 1962年度 制定된 이후 수차례 걸친 部分的인 改正이 있었으나 1971年과 1981年의 大幅的인 改正을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

이러한 都市計画法은 日本의 都市計画法의 影響을 많이 받았으며 수차례의 改正에도 불구하고 經濟·社會發展과 市民의 欲求에 副應할 수 없고 급속한 都市發展에 따라 야기되는 都市生態 및 環境보호등의 問題를 적극적으로 해결하여 機能하지 못하고 있다.

都市計画法은 都市의 基本이 되는 事項을 규정하고 이의 運營에 대하여는 個別法에 規定하고 있어 分散現象을 나타내고 있다. 따라서 基

〈表 3〉 都市計劃 關聯 法律

- 都市計劃制限 : 建築法 등
- 都市計劃事業 : 土地區劃整理事業法, 都市再開發法, 宅地開發促進法 등
- 都市計劃施設 : 上水道法, 下水道法, 河川法, 駐車場法, 道路法 등

本法인 都市計画法에 依하여 計劃된 都市計劃이 個別法에 依하여 變更(宅地開發促進法에 의한 用途地域決定)되는 法體系上的 모순을 가지고 있다.

土地利用規制에 대하여도 都市計画法과 建築法에 규정하는 二元化體系를 채택하고 있다. 즉, 一般的인 都市計劃制限과 市街化調整區域, 開發制限區域에서의 行爲制限은 都市計画法에서 規定하고 地域地區에서의 行爲制限은 建築法과 기타 法律(文化財保護法, 住宅建設促進法)에 규정하고 있다. 따라서 地域地區의 指定을 규정한 都市計画法에서는 原則的인 基準도 규정하지 않고 技術法이라고 할 수 있는 建築法에 그의 모든 것을 委讓한 것은 法理上으로도 不合理하며 土地利用計劃自體를 歪曲시킬

수도 있다.

또한 1991年度 都市計画法改正에 따라 導入된 詳細計劃制度도 制度自體의 長點에도 不拘하고 部分的 또는 限定的 適用으로 말미암아 制度定着을 어렵게 하고 있으며 既存에 規定되어 있던 都市設計를 그대로 存置하므로서 類似制度를 二重的으로 規定하고 있으며 計劃相互間의 모순(決定權者의 相衡)을 가져오고 있다.

그러므로 建築法에서 規定하고 있는 地域地區에 대한 行爲制限은 都市計画法에 悉수 整備하고 二重的으로 規定하고 있는 詳細計劃과 都市設計를 統合하여 規制計劃으로서만이 아니라 施行計劃으로서의 機能을 擔當할 수 있도록 發展시켜야 할 것이다.

2. 土地利用計劃體系의 確立

現代 都市計劃에 있어서는 都市全體나 地區單位에 있어서 拘束力이 있는 計劃이 存在하며 市街地에 생기는 모든 建築物, 開發行爲, 利用變更등은 都市計劃主體가 그 計劃의 適合性 여부에 따라 허용하고 안하는 것을 決定하여야 할 것이다.

그러나 우리나라의 土地利用制度는 建築自由에서 출발하기 때문에 計劃이 없으면 아무런 制限이 없이 土地利用行爲를 할 수 있고 土地利用計劃이 수립될 때 비로소 土地利用이 制限된다.

또한 土地利用計劃이 用途地域에 의한 土地利用規制制度를 導入하므로서 “計劃된 개발”이란 計劃法으로서의 機能을 다하지 못하고 있다.

따라서 우리나라의 土地利用計劃制度도 先進國들이 現代의 發展된 土地利用計劃制度를 채택하고 있는 추세에 맞추어 計劃에 의한 土地의 開發과 利用을 圖謀하도록 制度的 改編이 바람직 하다. 이는 현재 부분적으로 채택하고 있는 地區詳細計劃制度를 擴大 發展시켜 用途地域制와 詳細區域制度를 獨逸式的 土地利用計劃과 地區詳細計劃으로 轉換하여야 할 것이다.

3. 用途地域制의 限界와 改編方案

都市計劃에 있어서는 用途地域 등을 決定하고 집행은 建築法에 의하여 확보되는 制度하에서는 地域制의 基本的 作用이 일정한 區域單位로 異質要素를 排除하고 土地利用의 同質化를 행하여 나가는 것이다. 따라서 市街地의 物的 狀況도 一定한 地域單位로 用途, 形態 등의 物的 條件의 同質的인 것이 效果的이다.

그러나 우리나라의 市街地는 混合土地利用이 特徵이고 建物에 있어서 形象, 用途도 混合利用하고 있는 상황하에서는 地域制의 效果는 자연히 限界가 있다.

우리나라 大都市는 물론 中心都市에 있어서 現行 用途地域制下에 住居地域, 準住居地域, 近隣商業地域을 엄격하게 區分하여 適用할 수 있는 地域이 있느냐 하는 것은 매우 의문시되고 있다. 또한 建築物의 用途制限의 差異도 속박시설, 위락시설, 운수시설 등 극히 일부에 지나지 못하고 있다.

이와같이 實際로 建物用途가 混在하고 있고 用途地域間에 用途도 별로 차이가 없음에도 不拘하고 다음 表4에서 보는 바와 같이 建物密度

인 建蔽率, 容積率에 있어서는 큰 차이를 두고 있다. 즉 容積率을 기준으로 보면 일반주거지역보다 準주거지역은 1.75倍, 近隣商業地域은 2.25倍등의 特惠를 줌으로서 用途別 土地所有者的 不均衡을 招來하는 모순이 있으며 用途地域指定에 있어서 市民의 不滿과 민원을 야기시키고 있다.

混合土地利用이 널리 施行되고 있는 경우에는 失效性없는 用途地域은 無意味하므로 用途地域의 細分化를 지양하고 混合利用에 適合한 用途地域制를 적용하고 用途地域이 商業地域이라 하더라도 住居用建物を 建築할 경우에는 住居地域規制와 同一한 基準을 適用함이 바람직하다.

4. 地區詳細計劃制度的 發展

現在 우리나라에서 施行되는 詳細計劃制度는 用途地域制를 根幹으로 하면서 詳細計劃制를 部分的 補完手段으로 하기 때문에 獨逸의 地區詳細計劃制度에 비하여 매우 不合理하다. 따라서 都市計劃法과 建築法 또한 個別都市開發事業등 法體制的 整備와 더불어 土地利用計劃이 施行計劃으로서의 機能을 갖게 하기 위하여 土地利用計劃과 地區詳細計劃을 包括하는 獨逸式 建設基本計劃이 우리나라에서도 定着되도록 꾸준히 發展시켜 나아가야 할 것이다.

특히 우리가 現在 採擇하고 있는 用途地域制와 詳細區域制를 獨逸式的 土地利用計劃과 地區詳細計劃으로 發展的으로 轉換하여야 할 것이며 既存의 開發보다는 新開發地나 再開發地의 土地利用計劃은 地區詳細計劃을 必須計劃으로 定着시켜야 할 것이다.

IV. 結 論

都市計劃에 있어서 土地利用制度의 計劃的 土地利用을 強調하는 것은 用途地域制보다 效率的인 土地利用이 可能하기 때문이다.

그러나 計劃的 土地利用의 代表인 地區詳細

〈表 4〉 用途地域別 建物密度基準

地 域	建蔽率 (%)	容積率 (%)	最小垆地面積(m ²)	備 考	
住居地域	專用住居	50	100	150	
	一般住居	60	400	60	
	準住居	70	700	70	
商業地域	中心商業	90	1,500	300	
	一般商業	80	1,300	150	
	近隣商業	70	900	150	
	流通商業	80	1,100	200	
工業地域	專用工業	60	300	200	
	一般工業	60	350	200	
	準工業	60	400	150	
綠地地域	保全綠地	20	80	350	
	生産綠地	20	200	150	
	自然綠地	20	100	350	

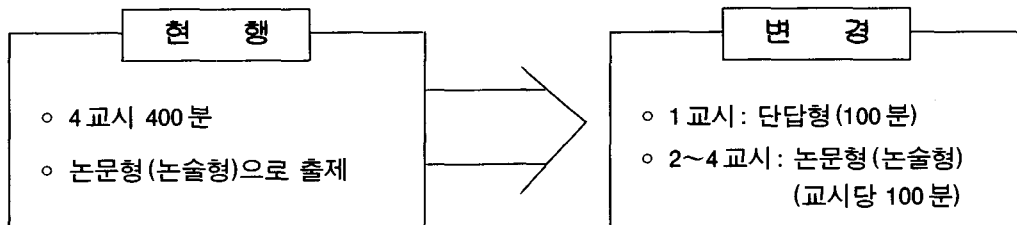
計劃이 보다 效率的인 土地利用이기는 하나 이 制度를 全面 導入하기 위하여는 國民의 居住 觀, 土地觀, 都市計劃의 認識, 財產權의 社會的 拘束, 建築許可制등이 充足되어야 할 것이다. 더욱이 現行 用途地域制에서 부여한 既得權을 포기하고 計劃이 樹立되지 않으면 土地利用의

現狀凍結이라는 不利益을 감당하여야 하므로 많은 저항이 예상되기는 하나 計劃的 土地利用 制度로의 轉換은 必要不可缺한 것이기 때문에 現行制度를 補完發展시켜 나아가는데 꾸준히 努力하여야 할 것이다.



기술사 필기시험 출제방법에 대한 안내

우리공단에서는 국제화, 개방화, 산업사회에 부응하는 산업인력을 배출하기 위해 국가기술자격검정의 기술계 최고의 자격인 기술사 필기시험을 아래와 같이 일부 변경 출제합니다.



한국산업인력관리공단 이사장