

# 요약 및 정책건의

## 1 연구 개요

### 1.1 배경 및 목적

- 용도지역제는 토지이용을 중심으로 용도지역을 지정함으로써 서로 양립하기 어려운 토지용도를 분리하고 바람직한 토지이용을 유도하기 위한 규제방식
- 현행 용도지역제는 토지이용의 순화와 분리가 기본원칙으로서 신도시 개발 등 신규 개발 시에는 적절하지만 다양한 지역특성을 보이며 여러 가지 용도가 혼재된 서울의 기성 시가지 관리에는 근본적인 한계가 존재
- 서울은 경제성장이 둔화하고 성숙기에 들어서면서 높았던 개발열기가 다소 진정되었고 고층고밀 위주의 양적 개발에서 지역의 특성과 정체성을 살리는 도시 관리 방식에 대한 관심도 점차 높아지고 있음
- 이러한 배경하에 이 연구의 목적은 지역의 정체성과 기성시가지의 다양성을 살릴 수 있는 맞춤형 용도지역제의 대안을 모색하는 데 있음
- 이를 통하여 용도지역제가 단순히 경직된 토지이용규제 수단일 뿐이라는 부정적인 인식에서 벗어나 지역 주민에게 유용한 정책 수단으로 자리매김할 수 있는 여건을 만들고자 함

## 2 주요 연구결과

### 2.1 현행 용도지역제의 한계

- 총량밀도 중심의 단순한 관리 방식으로 중심지 위계 및 지역특성이 상이한 지역들이 획일적인 규정에 따라 관리되고 있음. 또한 용도, 건폐율, 용적률, 높이가 서로 연동하여 일괄적으로 적용되고 있어 다양한 지역특성을 반영하기 어려움
- 여의도 업무중심, 인사동 전통상업지역, 연신내 지역 중심 등 지역특성이 다양한 상업지역의 89.4%가 용도지역상 일반상업지역으로 관리되고 있음
- 용도, 건폐율, 용적률, 높이가 일괄적용되어 명동상업지역에서 건폐율 완화를 위한 용도상향이 용적률 상향으로 이어져 도시관리 목표와 충돌하는 모순이 발생
- 개발형태에 대한 제어수단의 미흡으로 정온한 주거지역의 분위기 훼손
- 격자형 저밀 주거지인 방배동 주거지역에서 아파트가 돌출 개발
- 용도 지역 간 허용 용도의 차별성 부족으로 주거지역의 비주거용도 침투가 빈번
- 창신동은 용도 지역상 주거지역이나 동대문 시장의 배후지 역할을 하는 봉제거리

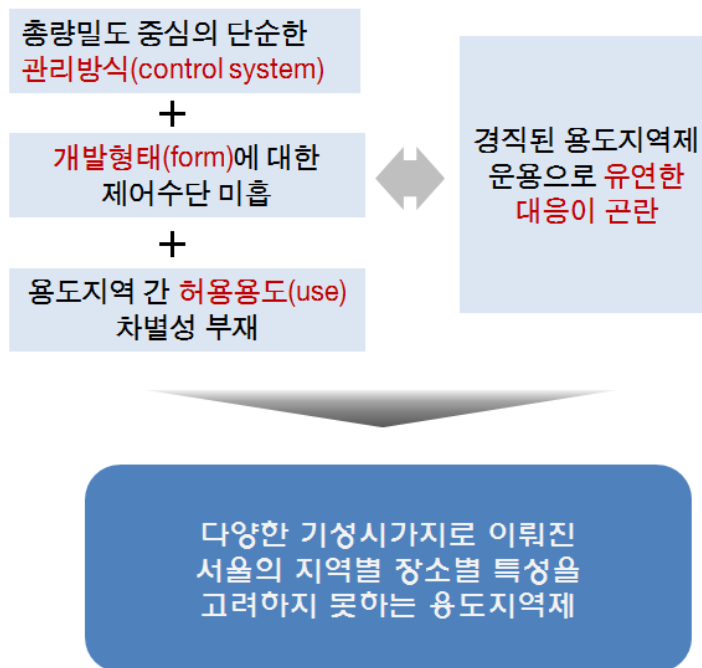


그림 1 현행 용도지역제의 한계 재정리

## 2.2 기존의 제도적 개선 노력

- 주거지역의 종 세분화는 지금까지 용도지역제에서 가장 과감한 개선 노력
  - 종 세분화는 과도한 개발 밀도를 일정 부문 제어하는 데는 기여
  - 형태 관리 수단의 미흡으로 종별 특성을 관리하는 수단으로는 여전히 미흡
- 도시적 차원의 관리수단으로서 용도지역제의 역할이 미흡하여 상업지역의 54.8%는 지구단위계획을 별도로 수립하여 관리
  - 중심지 위계와 다른 개발 역전현상 등이 나타나 도시 차원의 공간구조 고려 미흡
  - 지구단위계획 본연의 역할인 가로 활성화나 장소 만들기는 상대적으로 소홀

## 2.3 주요 이슈별 개선 대안의 모색

- 앞에서 살펴본 한계를 바탕으로 주요 이슈를 도출하고 각각의 개선 방안을 모색

	<주요 이슈>	<검토 사례>	<현행제도의 개선방안>	<선진사례기법>
이슈1	다양한 상업지의 특성 및 유형을 살릴 수 있는 용도지역제는 어떤 것인가?	명동 상업지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중심상업, 근린상업지역의 적극적 활용방안</li> <li>• 기본적인 도시설계요소 도입</li> <li>• 용도지구의 적극 활용</li> </ul>	Modular zoning Contextual zoning
이슈2	주변 맥락을 무시한 돌출 건축물 입지의 제어 방안은?	방배동 일반주거 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적인 도시설계요소 도입</li> <li>• 일정규모 이상개발 허가시 주민의견 청취 의무화</li> </ul>	Form-based code
이슈3	지식기반경제시대에서도 직장가 주거가 분리되어야 하는가? 용도혼합의 원칙은?	창신동 붕제골목	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제2종 근생시설의 범위 검토</li> <li>• 불허용도 중심의 접근</li> <li>• 규모 중심의 접근</li> </ul>	Performance standard
이슈4	용도지역제와 지구단위계획 간의 적절한 역할 분담 방안 모색			

그림 2 용도지역제 개선에 관한 주요 이슈

### 2.3.1 상업지역의 특성을 살리는 맞춤형 용도지역제로서 모듈러 조닝기법을 제시

- 지역별 특성 및 중심지 위계 등에 따라 용도, 밀도, 건폐율을 분리하고 각각 다양한 모듈을 만들어 선택적으로 적용할 수 있는 모듈러 조닝기법을 대안으로 제시
- 상업지역의 지역별 특성구명을 위해 전체 상업지역을 중심지 위계에 따라 96개

- 로 구분하고 토지이용특성, 건축물대장 등을 이용한 군집분석을 통해 유형 분류
- 7개의 대분류, 16개의 소분류로 지역특성별 유형을 구분
- o 자료분석을 바탕으로 용도-용적률(높이)-건폐율의 모듈을 개발하여 적용
- 8개의 용도 모듈, 5개의 용적률(높이) 모듈, 선택적 건폐율 완화를 제안
- 개발된 모듈의 조합으로 적용 가능한 유형은 40개 이상이 되나 현재 서울시의 상업지역은 지역특성별로 16개 유형으로 분류되므로 지역의 특성을 충분히 반영
- o 모듈러 조닝기법을 적용할 경우 상업지역의 특성을 대부분 반영할 수 있는 용도 지역제 대안이 가능함. 또한 여건 변화로 지역의 특성이 변모할 경우에도 모듈 간 이동이 가능하므로 향후의 변화를 반영할 수 있는 유연한 제도

표 1 상업지역의 용도와 용적률 모듈러 조닝 적용 예시

구분		지역별 특성규명을 통한 유형별 용도 모듈							
		A (도심용도)	B (대형업무)	C (중소업무 밀집)	D (업무판매복합)	E (쇼핑위락중심)	F (근린중심)	G (근린지원)	H (기타)
용 적 률 및 높 이 모 듈	C1 (800% 이하)	여의도, 강남	상암·수색, 마곡, 잠실, 창동·상계		영등포, 용산, 왕십리, 청량리, 신도림, 가산·대림				
	C2 (700% 이하)		목동	마포·공덕	사당·이수, 수서·문정, 신촌, 천호·길동, 동대문, 미아, 망우	연신내·불광, 봉천			
	C3 (600% 이하)			교대사거리, 남부터미널, 양재, 구의, 건대입구, 화양, 중곡, 수유		독산, 노량진, 반포, 신천, 고덕, 홍대, 이태원, 한남, 동선, 방학 양재유통업무설비	신정, 신길, 금천구청, 난곡, 신림, 신대방, 상도, 응암, 가좌, 홍제, 합정, 면목, 목동, 쌍문	신월, 신정네거리, 당산, 아현, 금호, 군자, 전농, 석관	
	C4 (500% 이하)					공항, 답십리	강서구청, 오류, 구로구청, 강남구청, 장안동사거리	가양택지, 개포택지, 개포, 대치택지, 일원역, 응암역, 하계택지, 상계택지, 당산영등포노선, 노량진로노선, 서울역공덕노선, 서대문노선, 왕십리로노선, 청계천로노선, 동소문로노선	
	C5 (별도계획 에 따름)	한양도성							서부 화물터미널, 보라매, 도곡, 장충동, 성수, 성북 차량기지

) C1-A

- 800% , 51 ( 35 ) 가  
- 600~700% 가  
- 가 가  
- -

- 신촌과 쌍문 지역을 대상으로 모듈러 조닝을 실제 적용하는 모의실험을 한 결과, 개발밀도는 지구단위계획을 수립하여 제시된 결과와 거의 유사한 수준으로 관리가 가능
- 모듈러 조닝기법은 도시 전체 공간관리 차원의 고려가 가능하고 소요시간 및 비용 측면에서도 지구단위계획에 위임하는 관리방식보다 유리
- 따라서 개발밀도의 관리 등 용도지역제 본연의 역할은 모듈러 조닝기법으로 회복하고 지구단위계획은 원래 역할인 상세한 도시설계나 장소 만들기 등에 집중할 수 있도록 하는 역할 분담이 필요

#### 2.4 정온한 주거지역의 맥락을 유지하는 방안을 제시

- 저밀 주거지역의 맥락을 훼손하는 주요 원인은 필지 합필을 통한 대형 건물입지와 정비사업 시 높이 완화규정을 이용한 고층 건물들의 개발
- 형태 관리의 기본이 되는 최대 획지구모 규정의 도입을 적극 검토
  - 건물의 기본 형태는 획지구모가 가장 큰 역할을 하며 획지구모는 사선제한과 결합하여 최대 높이를 결정하고 개발밀도를 규정하는 요소로 작용
- 일정규모 이상의 개발 사업 시 주민설명회 개최 및 주민의견 수렴 의무화
  - 보전해야 할 주거지의 특성에 관한 주민의 공감대 형성이 선결
  - 일정 규모 이상의 개발에 대하여 주민설명회 및 주민의견 수렴절차의 제도화

#### 2.5 바람직한 용도 혼합을 위해 성능규제 방식을 강화

- 주거지역에서 주거환경을 현저히 저해하는 용도는 분리
- 비주거용도 침입의 주원인으로 지목되는 제2종 근린생활시설의 범위를 조정
  - 제2종 근린생활시설에서 근린생활과 큰 연관성이 없거나 소음 발생 우려가 큰 용도는 관련 용도로 재분류하거나 3종 근린생활시설로 새롭게 분류하고 주거지역에서는 종 세분에 따라 차등 적용하는 방안을 검토
- 용도혼합으로 다양성을 획득하는 것이 바람직한 상업지역과 업무지역에서는 개별적인 용도를 허용·불허하는 방식보다 형태와 규모를 중심으로 관리하는 방식으로 전환을 적극 검토

- 소음 및 진동, 분진, 폐수 등 환경 관련 문제는 성능규제 방식을 강화하여 관리
- 환경 관련 규제는 토지이용과 연계가 부족하므로 앞으로는 토지이용과 연계하여 규제하는 방식의 확충이 필요
- 지속적인 관리 감독이 어려우므로 민원제기 지역을 집중 관리하는 방안을 모색

### 3 정책제언

#### 3.1 모듈러 조닝기법은 현행법이 허용하는 범위에서 단계적으로 접근

- 맞춤형 용도지역제의 개편은 관련 법 제도의 개정을 의미하나 이는 지나치게 많은 노력과 비용이 수반되므로 현행법상 서울시가 운용할 수 있는 범위 내에서 모듈을 세분화하고 적절히 조합하는 모듈러 조닝방식을 우선적으로 검토
- 모듈러 조닝방식도 한꺼번에 제도화를 시도하기보다 용도지역의 조정 요구가 있을 시에 검토할 수 있는 가이드라인으로 활용하는 등 단계별, 사안별로 접근
- 모듈러 조닝을 본격적으로 실현하기 위해 ‘(가칭)상업지역 용도지역 관리 종합계획’을 수립하여 이 연구에서 제시한 용도, 밀도, 건폐율 모듈을 다시 엄밀하게 검증하고 용도지역 조정의 가이드라인으로 활용
- 용도지역은 대개 지구단위계획을 통해 조정되므로 지구단위계획 수립 시 개발밀도를 조정하는 내부지침으로 우선 활용
- 다만, 건폐율은 필요시 상위 법상 허용되는 최대 범위를 적극 활용하는 방안을 검토하되 가로 활성화나 지역정체성 강화 등 정책목표가 분명할 때 제한적으로 사용

#### 3.2 주민 참여형 용도지역제를 위한 제도적 기반을 마련

- 여건 변화에 의한 지역특성의 규명이나 지역의 미래상 설정은 주민의 공감대 형성이 기본 전제
- 현행 도시관리 절차에서 주민참여의 폭은 제한적이며 그 의견이 구체적으로 반영되기는 어려운 실정
- 정온한 주거지역에서 일정규모 이상의 개발 시행 시 주민설명회와 더불어 주변 지역 주민의견 수렴을 의무화하는 방안을 적극 검토

- 나아가 지역의 미래상과 토지이용 방향을 결정하는 데 있어 주민 스스로 계획할 수 있는 주민참여 방안의 강화를 적극 검토

### 3.3 현재 수립 중인 생활권 계획과 연계하여 추진

- 이 연구에서 제시한 대안적 용도지역제는 현재의 지역특성을 반영할 수 있는 제도적 수단이 될 수 있으나, 용도지역제 자체에서 지역의 미래상을 제시하는 것은 불가능
- 따라서 현재 2030 서울 도시기본계획의 후속 계획으로 수립되고 있는 생활권 계획과 연계하여 추진하는 방안을 적극 고려
- 새로이 출발하는 생활권 계획이 물리적 공간에 효과적으로 실행될 수 있도록 지원할 수 있는 맞춤형 용도지역제로 자리매김이 필요