

용도지역지구제 지구단위계획

용도지역지구제 (Zoning)

정의

- 토지의 경제적·효율적 이용과 공공의 복지증진을 도모하기 위하여 토지이용을 규제·유도하기위한 수단

용도지역제

- 용도지역제 - 토지의 이용 및 건축물의 규모를 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용 하고 공공복리의 증진을 도모
- 19세기 후반 미국에서 발전 - 1898년 보스턴에서 광장 주위의 건물 높이 제한 법률 통과, 1909년 로스엔젤레스의 공업지구와 주거지구를 나누는 조레 채택 -> 유클리드 판례 이후 미국 전역으로 퍼짐.
- 1924년 표준주용도지역 수권법 공포 - 지역제의 모든 규제는 종합 계획에 합치해서 작성되어야 하므로, 지역제는 도시기본계획에 대해 합치성이 요구되며, 지역제 계획은 도시기본계획의 가장 중요한 구성요소로 규정

용도지역지구제 (Zoning)

*유클리드 판례 - 1922년 클리블랜드시에 인접한 유클리드 마을은 거주환경을 유지하기 위해 지역제 조례를 제정해서 마을의 전역을 지구로 구분하고, 각 지구에 대해 용도, 최소대지면적 등을 상세하게 규제했다.

앰블러 부동산회사는 공업용지로 개발할 목적으로 많은 토지를 소유하고 있었는데, 조례제정으로 인해 토지의 약 $\frac{1}{2}$ 이 주택지구로 지정되어 토지가격이 75% 하락하자, 유클리드 마을을 상대로 이 조례는 재산권을 침해하고 있다는 위헌소송을 제기했다.

1926년 연방최고재판소는 지역제는 공공의 복지에 기여하는 경찰권의 행사라고 인정해서 유클리드 마을에 승소판결을 내렸으며, 지역제의 합헌성이 확립되었다.

유클리드 판결은 지방정부가 지역제를 행사하는 타당성의 역사적 근거

용도지역지구제 (Zoning)

법적 근거

- 「국토의계획및이용에관한법률」에서 용도지역은 크게 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하며, 이중 도시지역과 관리지역은 각각 주거·상업·공업·녹지지역과 보전·생산·계획관리지역으로 분류
- 동법 시행령에서는 주거·상업·공업·녹지지역에 대하여 용도를 세분하여 도시관리계획으로 지정·변경하도록 규정
- 용도지구는 용도지역의 실효성을 높이기 위한 제도적 보완책으로 운용되고 있으며, 역시 동 법 시행령 및 시·군조례에서 세분하여 도시관리계획결정으로 지정·변경하도록 규정
- 지역지구제는 지구단위계획과 같이 개별 건축설계에 대한 강제적인 규제가 아니라, 지역을 단위로 하는 포괄적이며 일반적인 용도지역 규제의 의미를 가진다.

표 14.3 용도지역의 종류와 지정목적
(국토의계획및이용에관한법률 시행령 2002. 12. 26 제정)

용도지역			지정목적	
도시지역	주거지역	제1종 전용주거지역	단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호	
		제2종 전용주거지역	공동주택 중심의 양호한 주거환경을 보호	
		제1종 일반주거지역	저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성	
		제2종 일반주거지역	중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성	
	준주거지역	제3종 일반주거지역	중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성	
		준주거지역	주거기능에 일부 업무·상업기능 보완	
		상업지역	근린상업지역	근린지역에서의 일용품 및 서비스 공급
			일반상업지역	일반적인 상업 및 업무기능 담당
	중심상업지역		도심, 부도심의 업무 및 상업기능 확충	
	유통상업지역		도시내 및 지역 간 유통기능의 증진	
	공업지역	준공업지역	경공업, 기타 공업 수용 및 일부 주거·상업기능 보완	
		일반공업지역	환경을 지해하지 아니하는 공업 배치	
		전용공업지역	중화학공업, 공해성 공업 등의 수용	
	녹지지역	자연녹지지역	녹지공간의 보전을 해치지 않는 범위 안에서 제한적 이용	
		생산녹지지역	농업적 생산을 위해 개발 유보	
		보전녹지지역	도시의 자연환경, 경관, 산림 및 녹지공간 보전	
관리지역	관리지역	보전관리지역	주변 용도지역과 관계를 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역	
		생산관리지역	주변 용도지역과 관계를 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역	
		계획관리지역	도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는, 제한적 이용개발을 하려는 지역으로 계획적 체계적인 관리가 필요한 지역	
농림지역			농림업의 진흥과 산림의 보전	
자연환경보전지역			자연환경 수자원 해안 생태계 상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호 육성 등	

용도지역에 따른 건축물의 용도규제

구분	주거지역						자연환경보전지역				공업지역			녹지지역			관리지역			농림지역	자연환경보
	제1종저	제2종저	제1종인	제2종인	제3종인	준주거	중심	일반	근린	유통	전용	일반	준	보전	생산	자연	보전	생산	계획		
1. 단독주택	○	◎	◎	◎	◎	◎	△	□	◎	X	X	□	□	△	◎	◎	◎	◎	◎	○	○
2. 공동주택	△	◎	○	◎	◎	◎	△	△	○	X	□	□	○	X	△	△	X	△	△	X	X
3. 제1종근린생활시설	○	○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	△	◎	◎	△	○	○	○	△
4. 제2종근린생활시설	△	△	△	△	△	○	◎	◎	◎	□	○	○	○	△	△	○	△	△	○	△	△
5. 문화 및 집회시설	△	△	△	△	△	□	◎	◎	□	□	△	△	□	△	△	□	X	X	□	△	X
6. 종교시설	△	△	□	◎	◎	◎	◎	◎	◎	□	X	□	□	□	X	□	△	X	□	□	△
7. 판매시설	X	X	△	△	△	□	◎	◎	○	◎	△	○	○	X	△	△	X	△	X	X	X
8. 운수시설	X	X	X	X	X	□	◎	◎	○	◎	□	◎	◎	X	X	□	X	X	□	X	X
9. 의료시설	X	X	△	△	△	○	□	◎	○	□	△	□	◎	□	□	○	□	□	○	□	X
10. 교육연구시설	△	△	○	○	○	◎	□	□	◎	□	△	□	◎	○	○	○	○	○	○	○	○
11. 노유자시설	□	□	◎	◎	◎	◎	□	□	◎	□	□	□	○	□	◎	◎	□	□	◎	X	X
12. 수련시설	X	X	△	△	△	◎	□	□	◎	□	X	□	◎	X	◎	◎	X	□	◎	□	X
13. 운동시설	X	X	△	□	□	◎	□	□	◎	X	X	X	□	X	○	◎	X	○	○	X	X
14. 업무시설	X	X	△	△	△	□	◎	◎	□	□	X	X	□	X	X	X	X	X	X	X	X
15. 숙박시설	X	X	X	X	X	X	○	○	○	△	X	X	□	X	X	△	X	X	△	X	X
16. 위락시설	X	X	X	X	X	X	○	○	△	△	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
17. 공장	X	X	△	△	△	△	△	△	△	X	◎	◎	○	X	△	△	X	△	○	X	X
18. 창고시설	X	X	□	□	□	□	□	◎	□	◎	◎	◎	◎	○	○	○	△	○	○	○	X
19. 위험물저장및처리시설	X	X	△	△	△	△	△	△	△	△	◎	◎	◎	△	○	□	□	□	X	△	X
20. 자동차관련시설	△	△	△	△	△	△	△	△	△	□	◎	◎	◎	X	△	□	X	△	X	X	X
21. 동물및식물관련시설	X	X	△	△	△	△	X	△	△	X	X	□	□	△	○	◎	△	○	◎	○	△
22. 분뇨 및쓰레기처리시설	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	◎	◎	◎	X	□	◎	X	□	◎	□	X
23. 교정및군사시설	X	X	□	□	□	□	○	○	□	□	□	□	□	◎	◎	◎	◎	○	◎	□	X
24. 방송통신시설	X	X	□	□	□	□	◎	◎	□	□	□	□	□	X	◎	◎	□	□	◎	□	X
25. 발전시설	X	X	□	□	□	□	◎	◎	□	□	◎	◎	◎	X	◎	◎	□	◎	◎	◎	□
26. 묘지관련시설	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	□	□	◎	□	□	◎	□	□
27. 관광휴게시설	X	X	X	X	X		X	□	X	X	X	X	X	X	X	◎	X	X	X	X	X

자료: 대한국토.도시계획학회, 『도시계획론』, 보성각, 2008, p411

주: ◎: 「국토의계획및이용에관한법률」시행령에서 모두 허용

○: 「국토의계획및이용에관한법률」시행령에서 일부 허용

X: 「국토의계획및이용에관한법률」시행령에서 금지

△: 도시계획조례에 일부 허용여부 위임

□: 도시계획조례에 모두 허용여부 위임

용도지역별 건축물 밀도 규제

구 분			건폐율	용적률	대지의 분할제
도시지역	주거지역	제1종전용 주	50%이하	50%이상	60m ²
		도시지역주거	50%이하	100~150	
		60m ² 도시지역	60%이하	100~200	
		60m ² 도시지역	60%이하	150~250	
		60m ² 도시지역	50%이하	200~300	
		60m ² 도시지역	70%이하	200~500	
	60m ² 도시지역 상업지역	중심상업	90%이하	400~1500	150m ²
		도시지역상업	80%이하	300~1300	
		150m ² 도시지	70%이하	200~900	
		150m ² 도시지	80%이하	200~1100	
	150m ² 도시지 역공업징역	전용공업	70(80*2)%이	150~300	150m ²
		도시지역공업	70(80*2)%이	200~350	
		150m ² 도시지	70(80*2)%이	200~400	
	150m ² 도시지 역녹지지역	보전녹지	20(40*1)%이	50~80	200m ²
		도시지역녹지	20(40*1)%이	50~100	
		200m ² 도시지	20(40*1)%이	50~100	
200m ² 관리지 역	보전관리	20%이하	50~80	-	
	관리지역생산	20%이하	50~80	-	
	관리지역계획	40%이하	50~100	-	
농림지역	20%이하	50~80	-		
자연환경보전	20%이하	50~80	-		

자료: 대한민국토.도시계획학회, 『도시계획론』, 보성각, 2008, p412를 보완

용도지역지구제 (Zoning)

용도지역별 건축물 형태, 규모 규제

- 용적률
- 건폐율
- 대지의 분할제한
- 건축물의 높이제한

용도지역지구제 (Zoning)

대지의 분할 제한 (건축법 제 49조)

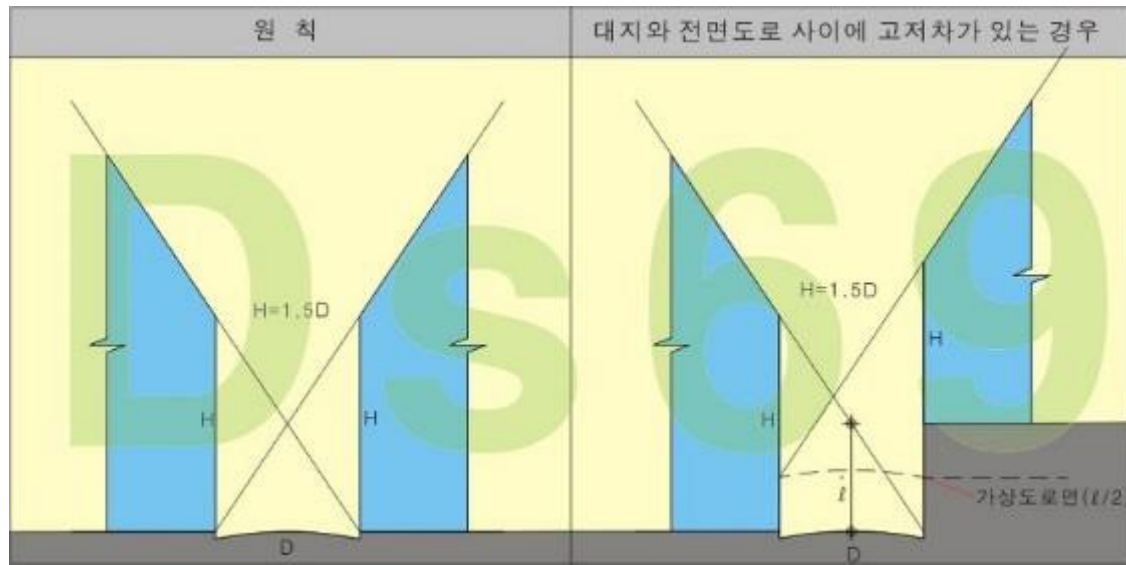
가. 밀도는 대지면적을 기본으로 하여 설정되므로 대지면적의 최소한도를 규정하는 것은 효율적인 밀도규제를 하기 위한 것이다. 건폐율의 제한으로 영세한 대지에는 소규모의 건축물 밖에 건축할 수 없으므로 자연적으로 소규모 건축물이 밀집하게 되어 일조, 채광, 통풍, 소방, 교통 등에 지장을 초래하게 되고 생활환경 및 도시미관을 악화시키게 된다. 이와 같은 문제를 방지함이 대지면적의 최소한도를 제한하는 주목적이라고 할 수 있다.

나. 건축법시행령 제80조에 의한 건축물이 있는 다음 각호의 규정에 의한 지역별 구분에 따른 면적의 범위 안에서 건축조례가 정하는 규모 이상이어야 한다.

- ① 주거지역에서는 60m² 이상
- ② 상업지역에서는 150m² 이상
- ③ 공업지역에서는 150m² 이상
- ④ 녹지지역에서는 200m² 이상
- ⑤ 제1호 내지 제4호에 해당되지 아니하는 지역에서는 60m² 이상

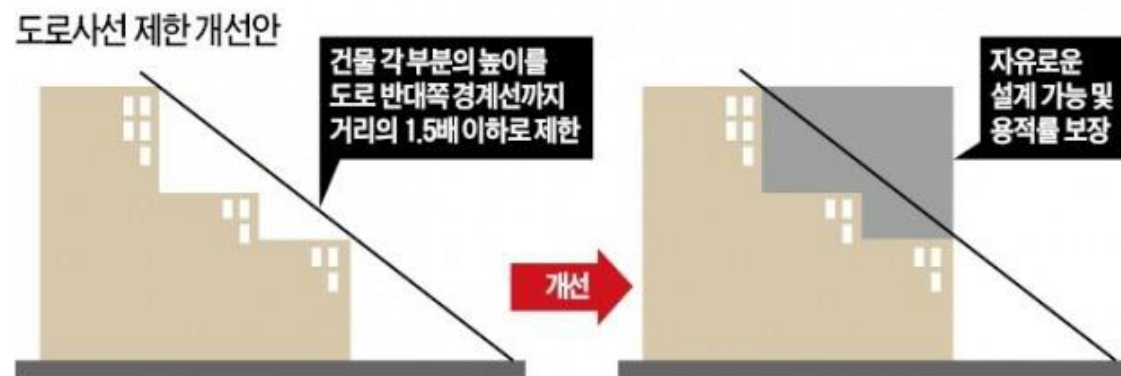
용도지역지구제 (Zoning)

건축물높이규제



- 국토교통부는 도로사선제한을 폐지하고 건축허가 절차 간소화하는 내용 등을 담은 건축법 개정안이 국회 본회의를 통과했다고 1일 발표했다. 도로 사선제한은 도로폭에 의한 건축물 높이 제한 방법이다. 건물 각 부분의 높이를 도로 반대쪽 경계선까지 거리의 1.5배 이하로 제한하는 규정이다. 도시 내 개방감과 시야, 일조권을 확보하기 위해 도입됐다. 이 규정으로 인해 도심 도로변에는 계단형·대각선 모양의 빌딩이 지어졌다. 법을 피하기 위해 준공 후 빈 공간에 발코니를 설치하는 등의 불법 행위도 적지 않았다.

- 최근 건축·도시·경관 등과 관련된 다른 법령의 규제가 다양하게 도입되며 사선제한을 하지 않고 건축물의 개방감, 시야 확보 등 경관 확보가 가능한 경우가 많아지면서 획일적 규제를 폐지해야 한다는 주장이 제기돼왔다.



- 국토부는 도시 미관이 개선될 뿐만 아니라, 신규 건축 활 성화 등 연간 1조원 이상의 투자 유발 효과가 나타날 것으로 예상했다. 서울 대치동 은마아파트와 반포동 미도아파트 등 사선제한으로 인해 사업성이 낮아져 재건축이 지연된 단지들이 직접적인 수혜를 볼 것으로 전문가들은 예상한다. 이 밖에 좁은 도로에 인접한 토지와 건축물 가치도 올라갈 전망이다. (2015년 5월 1일 기사)

용도지역지구제 (Zoning)

문제점

- **획일성** – 지역특성에 관계없이 용도지역별 광범위한 허용용도와 개발밀도를 적용 -> **획일적**
- 공간조성
- **경직성** – 여건변화에의 탄력적 대응 어려움 / 기능주의와 분리주의 지향으로 과도한 집적과 분리에 의한 도시문제 야기
- **복잡성** – 행정부서, 부처별로 다양한 행정수요로 규제 목적이 유사한 용도지역이 중복지정 -> 이용과 개발, 관리의 혼선 초래

탄력적 대응기법

적용의 특례

- 적용 특례의 대상은 토지, 건물관 등의 위치, 규모, 형질에 관한 수치상의 경미한 완화로 한정되고, 용도에 관해서는 적용되지 않는 것이 보통

특례조치

- 지역의 용도를 다소 해치는 면이 있더라도 특정용도의 사용이 바람직하다고 인정하면 조례 에 항목을 삽입하여 허가하는 제도

부동 지역제

- 지역제의 결정에 탄력성을 부여할 목적으로 용도지역의 차원에서 이루어지는 특례조치가부동지역제

혼합지역제 (inclusive zoning)

특징

- 업무와 주거, 주거와 상업, 일반주택과 저소득계층을 위한 주택 등 일정 기능의 혼합을 의무화하는 방식



유도지역제 (incentive zoning)

배경

- 민간소유자들이 자신이 건축물 내에 광장이나 조경, 예술품 등 여러 사람들에게 혜택을 주는 시설물을 설치할 경우 용적률 제한 등의 규제를 완화해 주는 수법
- 전통적 지역제에서는 확보되지 않는 쾌적성, 예를 들어 광장, 아케이드에 의한 공개공지나 보행자공간 기타 냉난방시설이나 방재시설 등 비수익적 시설이 제공됨으로써 기존의 규제조건을 완화하거나 특전을 부여함으로써 특정한 목적을 유도하고자 하는 것임

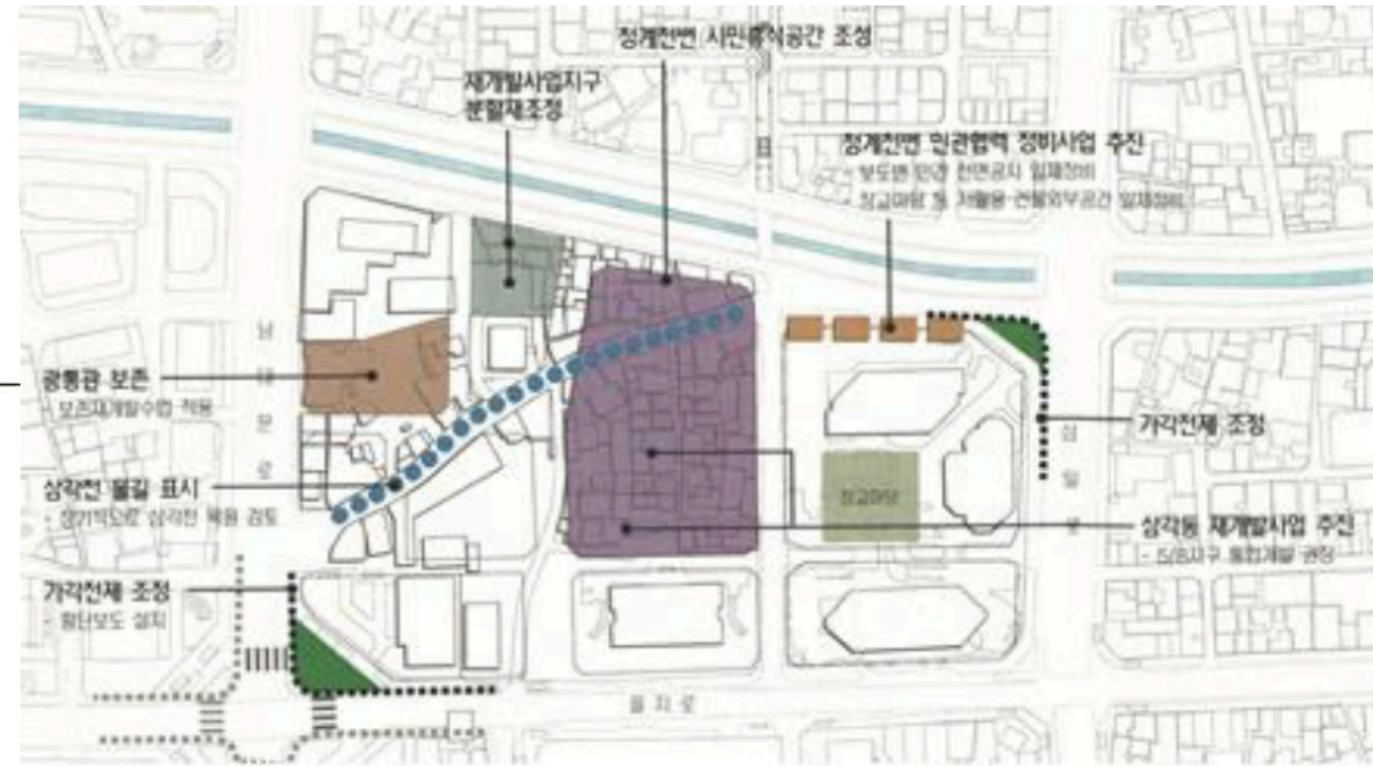
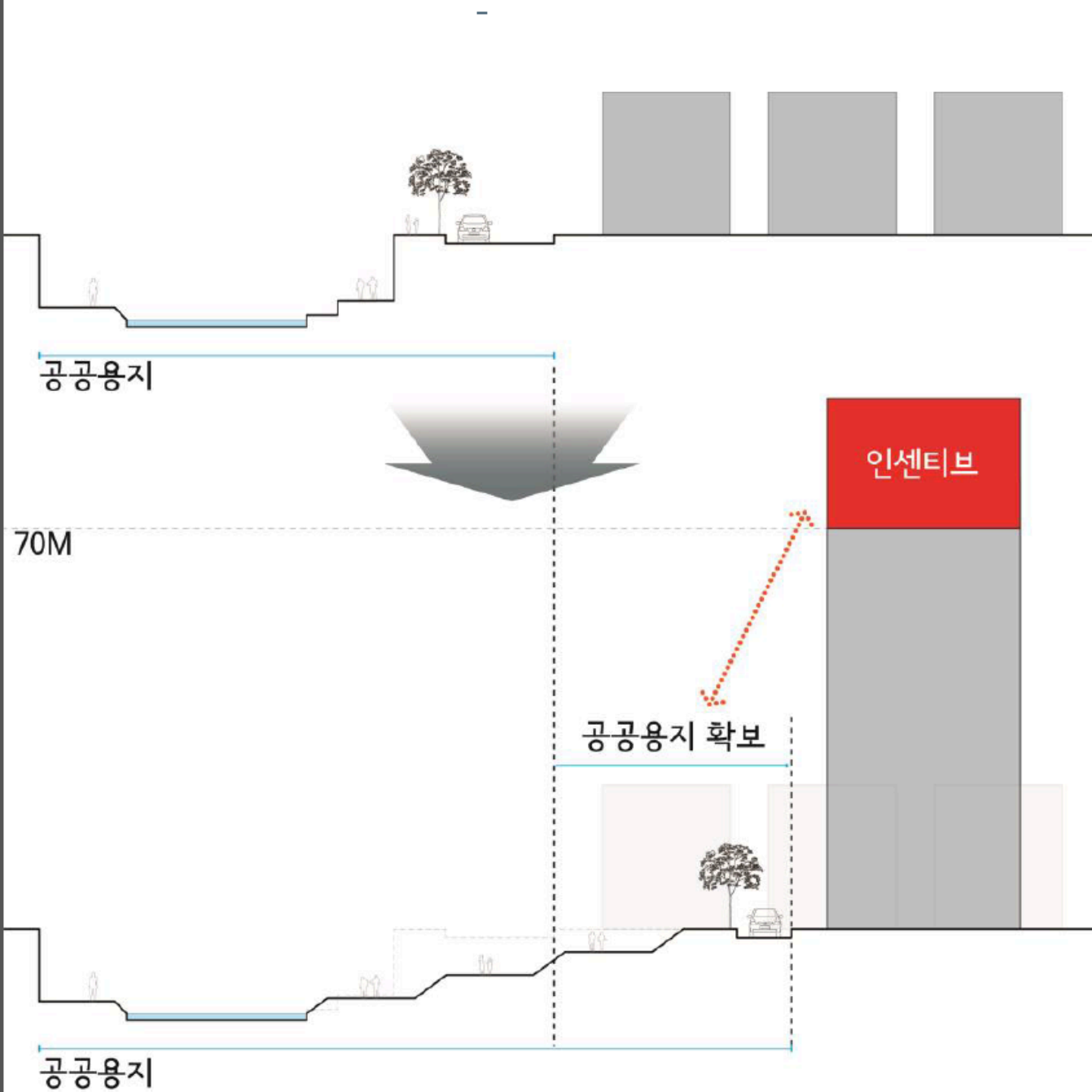
장점

- 지자체는 민간개발업자들을 통하여 녹지, 광장, 아케이드 등의 공익시설을 확보, 개선하여 생활환경의 질을 높일 수 있고, 지구의 특성에 맞는 특정용도의 개발을 유도할 수 있으며, 민간 개발업자는 지자체가 정하는 조례이상의 밀도완화, 용도 및 형태 규제의 완화를 얻을 수 있음

단점

- 지자체와 민간개발업자간의 보상지역에 관한 정보 및 협의과정 공개 등을 통한 정책결정 상의 투명성이 확보되지 않을 경우 특정 민간개발업자에 대하여 규제완화의 특혜시비에 휩싸일 우려가 있다.

Incentive 적용의 예



성능지역규제 (performance zoning)

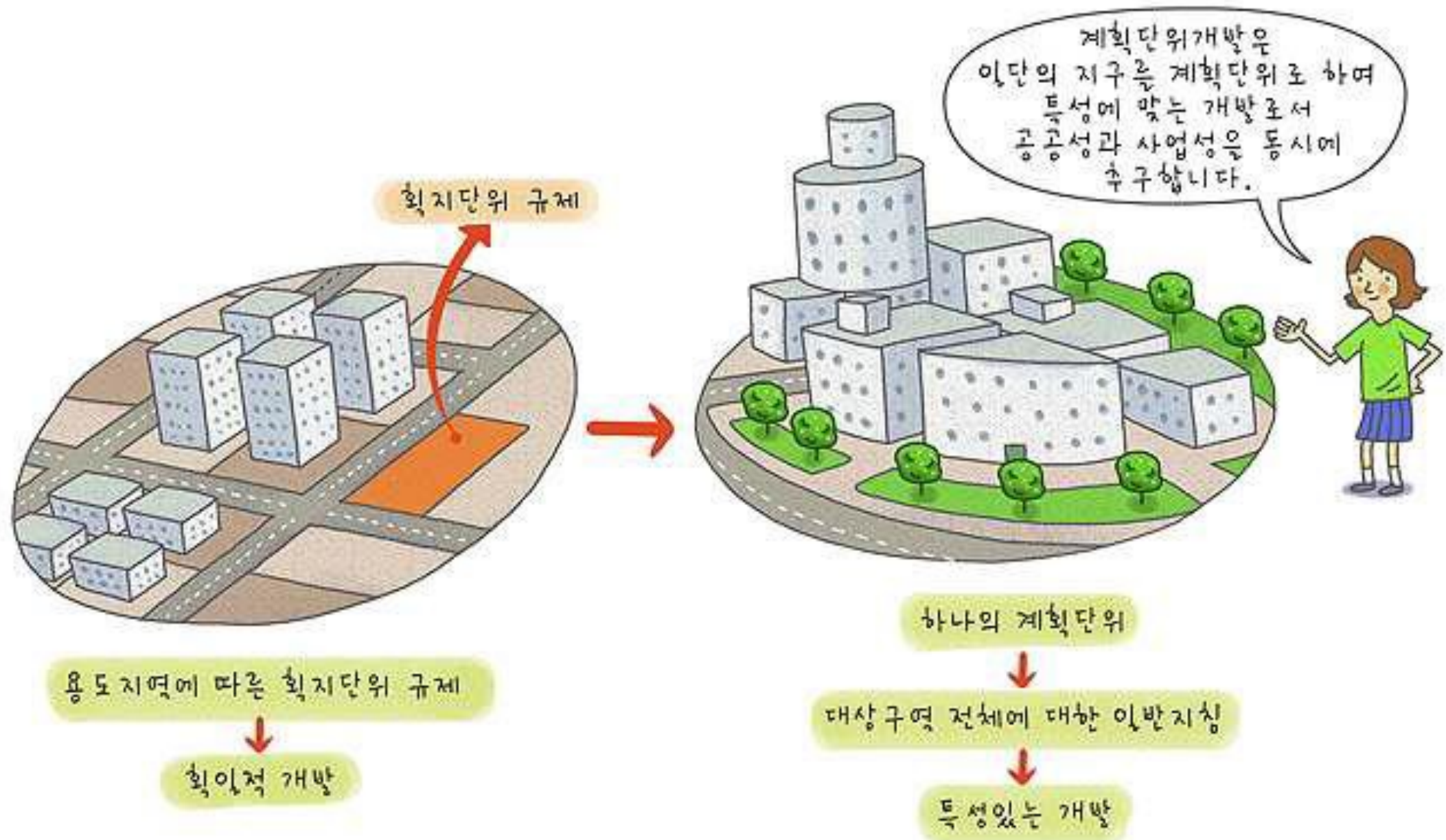
특징

- 용도에 따른 규제가 아니라 실제 토지이용에서 발생하는 각종 결과를 기준으로 주변에 대한 영향에 따라 규제
- **소음, 진동, 냄새, 매연** 등의 항목에 대해 미리 일정기준을 설정해야함
- 산업공원의 출현과 밀접한 관련
- 용도규제를 완전히 대신할 수는 없기 때문에 미국의 경우 대부분의 지역제 조례에서 성능기준은 공업지역에 한정하여 적용
- 예) Tianjin Eco-city의 Key Performance Indicators

계획단위 규제 (PUD)

특징

- 일정규모 이상의 단지개발에 있어 단지전체를 규제단위로 하여 지역제와 같은 일반적인 규제를 적용하지 않고, 단지 전체의 조화를 꾀하면서 밀도 규제, 용도의 혼합 등 유연한 토지이용규제를 도입



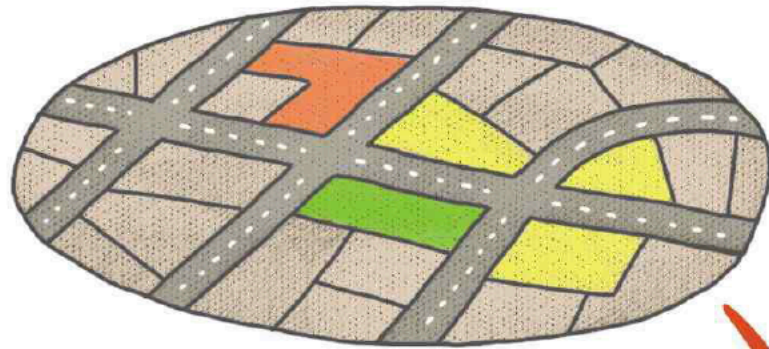
개발권양도제(TDR – Transfer of Development Rights)

- 개발권양도제는 재산의 일부를 매매하거나 양도할 수 있다는 단순한 원리에 근거하고 있으며, 토지개발권을 하나의 재산권으로 보아 이를 다른 필지로 이전하여 그 필지를 추가로 개발 하는 것을 인정하는 제도
- 특정지역의 개발을 해당 법규보다 강하게 제한할 필요성이 있을 때 제한에 따른 재산권 침해 에 대한 보상으로 제한되는 개발권(법적용적률과 현재 이용용적률의 차이)을 매매 또는 양도 할 수 있도록 허용되므로 토지소유자는 재산상의 손실부분을 만회할 수 있게 된다.
- 예) 기준용적률이 300%로 지정된 구역에 400m²의 부지가 있다고 하면, 당해 부지의 개발 가능한 용적은 1,200m²이며, 이 때 현존하고 있는 건축물의 사용용적이 1,000m²이라면, 기준 용적률에 의한 개발 가능한 용적과 실제 용적과의 차이인 200m²가 바로 양도 가능한 개발권
- 개발권양도제는 주로 문화재 보호나 환경보전 등에 활용되는 방식으로 1970년대 초에 미국의 뉴욕에서 고안되어 미국의 일부 도시에서 채용하고 있으며, 재정의 부담 없이 개인의 재산권을 보호할 수 있는 장점이 있어 독일 영국 프랑스 등 수많은 국가가 도입하고 있다.
- 개발권양도제를 적용하기 위해서는 개발권에 대한 법률적 정의와 이에 따른 새로운 등기 제도 의 도입이 필요하며, 구릉지와 같이 엄격한 규제가 적용되고 있는 지역의 개발권은 그렇지 않은 지역에 비해 근본적으로 저평가 된다는 점, 대규모 개발이나 정비사업에는 적용하기 어렵다는 점 등의 문제가 있어 현실적으로 우리나라에 활용되지 못하고 있다.

지구단위계획

특징

- 지구단위계획은 종전의 「건축법」에 의한 도시설계와 도시계획법에 의한 상세계획을 통합하면서 생긴 제도로써 도시 내 일정구역을 대상으로 **인간과 자연이 공존하는 환경친화적 도시환경을 조성하고 지속가능한 도시개발 또는 도시관리가 가능하도록 하기 위한 세부적인 계획**으로 광역도시계획, 도시기본계획 등 상위계획과 관련계획의 취지를 살려 토지이용을 구체 화·합리화하기 위해 수립한다.
- 지구단위계획은 지구단위계획구역이나 정비사업구역 등을 대상으로 계획수립 시점으로부터 10년 내외의 기간 동안에 나타날 여건변화를 고려하여 해당 구역과 주변의 미래상을 상정하고 이를 구체적으로 표현하며, 계획에서 기존 시가지의 정비·관리·보존 또는 신시가지의 개발 등 그 목표를 분명하게 정하고, 목표에 따라 도시기반시설의 설치, 건축기준의 제시 등 부문 별 계획이나 상세정도를 달리하여 정하게 된다.
- 도시관리계획은 도시 전반의 행정구역 대한 용도지역·용도지구 등 보다 거시적인 토지이용계획과 기반시설의 정비 등에 중점을 두며, 건축계획은 특정 필지에서의 건축물 등 입체적 시설 계획에 중점을 두나, 지구단위계획은 도시의 일부지역을 대상으로 토지이용계획과 건축물계획을 같이 고려하여 평면적인 토지이용계획과 입체적인 건축계획이 서로 조화를 이루도록 하는데 중점

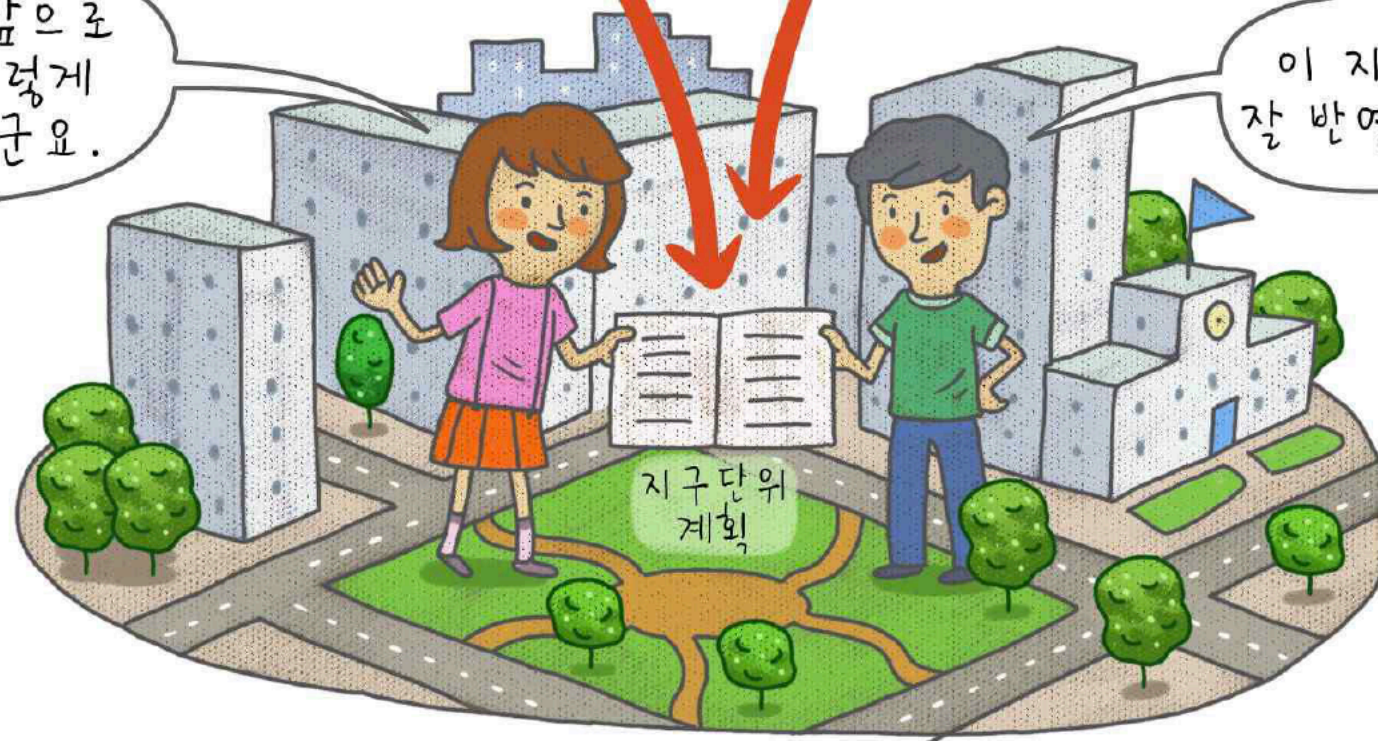


평면적 계획 : 토지이용 계획



입체적 계획 : 건축물 계획

우리지역이 앞으로
10년동안 이렇게
변하게 되는군요.



이 지역의 특성을
잘 반영한것 같아요.

(지구단위계획 구역)

지구단위계획

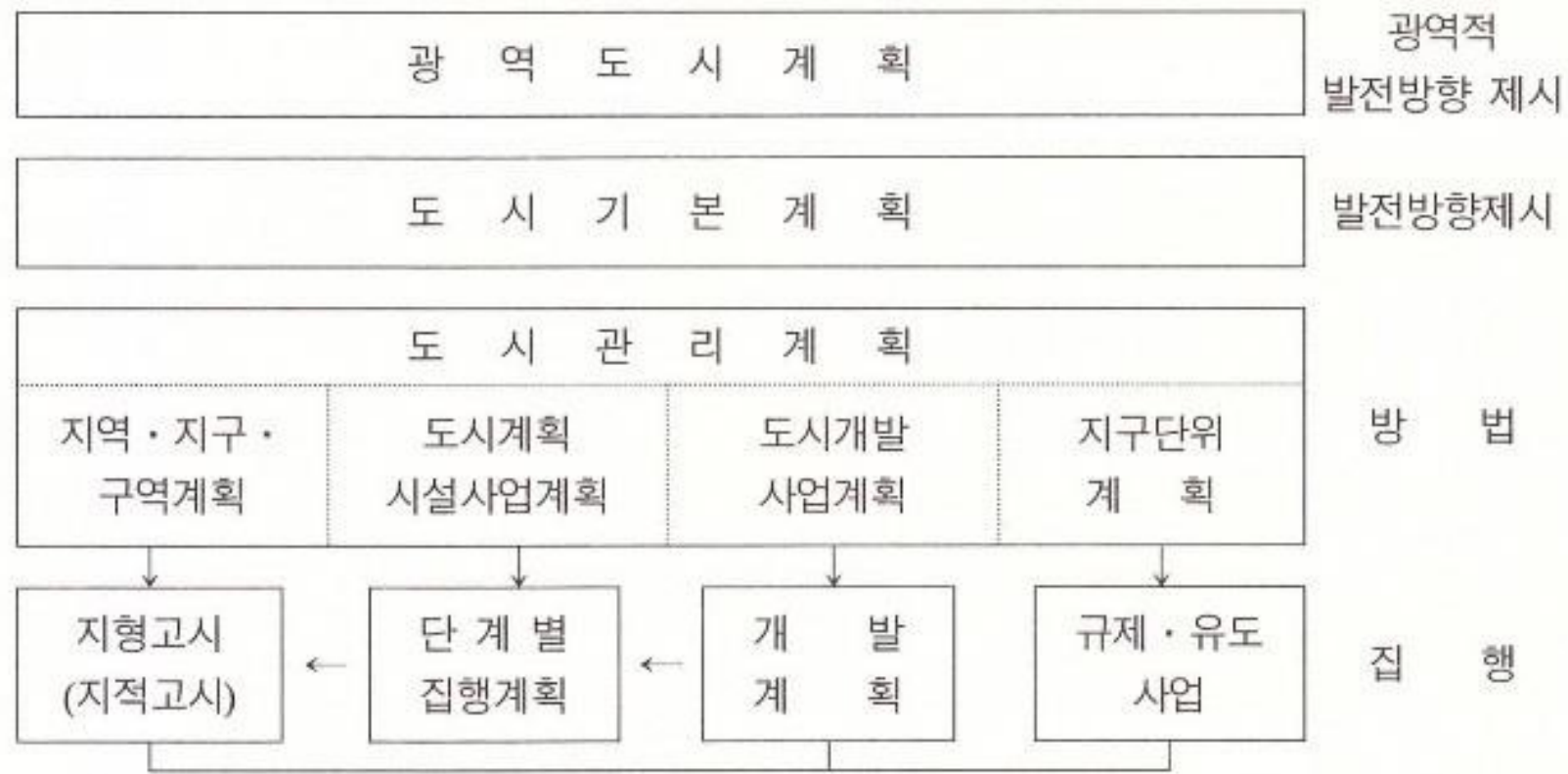


그림 15.1 도시계획 체계와 지구단위계획 관계

구분 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

- 제1종지구단위계획 : 토지이용을 합리화·구체화하고, 도시 또는 농·산·어촌의 기능의 증진, 미 관의 개선 및 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 계획(주로 도시지역에서 수립)
- 제2종지구단위계획 : 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발 또는 관리 하기 위하여 용도지역의 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획(주로 계획관리지역 또는 개발진흥지구에서 수립)

지구단위계획

포함내용

1. 용도지역 또는 용도지구를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」시행령에서 정하는 범위 안에서 세분하거나 변경하는 사항
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」시행령에서 정하는 기반시설의 배치와 규모
3. 도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 계획적인 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획
4. 건축물의 용도제한·건축물의 건폐율 또는 용적률·건축물의 높이의 최고한도 또는 최저한도
5. 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획
6. 환경관리계획 또는 경관계획
7. 교통처리계획
8. 그 밖에 토지이용의 합리화, 도시 또는 농·산·어촌의 기능증진 등에 필요한 사항으로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」시행령에서 정하는 사항