용도지역제 개편 및 허용용도 정비방향
정책세미나 제2주제

용도지역별 허용용도의 정비방향

2006. 12. 19

서울시정개발연구원
양재섭 (연 구 위 원)
이주일 (부연구위원)

순서

1. 용도규제 관련제도 현황/변화
2. 용도지역별 허용용도의 문제양상
3. 현행 용도규제 및 관리상의 문제점
4. 외국 대도시의 허용용도 운영사례
5. 용도지역별 허용용도 개선방향

1
용도규제 관련제도 현황/변화

용도규제 관련제도 현황

국토계획 및 이용에 관한 법률

- 용도지역별 허용용도 열거
  - positive system
  - 시행령 / 조례 위임

건축법 / 시행령

도시계획시설 규칙
건축물 관련 개별법

- 건축물 용도분류: 9개 시설군/27개 용도
- 건축물 용도변경: 허가/신고제

- 용도지역별 허용 도시계획시설
- 각종 건축물의 시설기준/운영사항

용도규제 관련제도의 변화 (1990년이후)

- 1992년 용도규제방식 전환
  - 불허용도 → 허용용도 열거방식
- 2000년 행위제한 도시계획법 이관
  주거지역 종세분화
  - 주거지역: 단란주점 입지제한
  - 숙박/위락시설과 이격거리 신설

- 1993년 이후 근린생활시설
  포함용도 및 면적규정 완화
- 1999년 건축물 용도변경방식 완화
  (허가제 → 신고제/임의변경)
- 2005년 건축물 용도변경방식 환원
  (허가/신고제로 환원)

용도규제: 용도순화 추구
허용용도 열거방식

VS.

현실/건축: 혼합적 토지이용
용도변경 관리미흡

2
용도지역별 허용용도의 문제 양상

1. 용도문제 관련 신문기사 (1990-2005년)

1996.12.16 조선일보

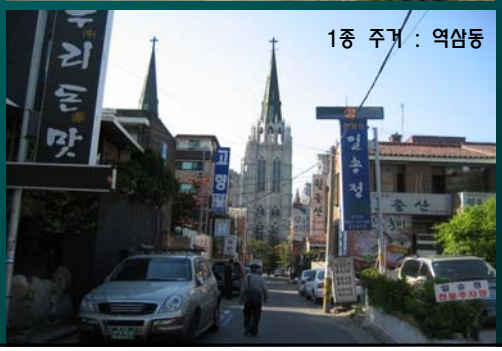
2001. 3.3 조선일보

2005. 12.21 중앙일보

2. 용도관련 민원조사 (18개구, 256건.'02-04)

- 종교집회장, 음식점, 골프연습장, 장례식장 등

	민원용도	민원계
1종 전용주거	미술관(1), 종교시설내 납골당(1)	3
1종 일반주거	2종근생 중 종교집회장(4)	23
2종 일반주거	음식점(5), 2종근생 중 종교집회장(7), 주차장(6)	68 (27%)
3종 일반주거	음식점(8), 골프연습장(6), 장례식장(4)	56 (22%)
준주거	종교시설 중 종교집회장(3)	14
일반상업	음식점(4), 장례식장(3), 모텔(2)	26
준공업	공장(15), 정비공장(8)	56 (22%)
자연녹지	정비공장(2)	11
계		256



3. 현장조사 : 전용주거지역

- 역삼동 국기원 일대

  - 주택→근생으로의 용도변경 : 사무소, 음식점 등으로 전환
  - 380개 건물 중 118건 (31%) 타용도 전환

사무소(전용주거)

일반음식점(전용주거)

3. 현장조사 : 1종 일반주거지역

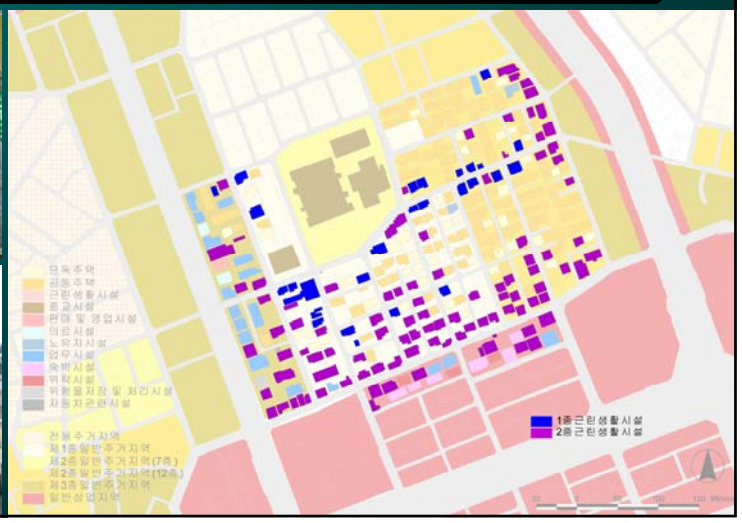
- 역삼동. 연희동 일대
  - 주택 → 음식점으로의 용도변경
  - 대형 점포(근린생활시설) 입지

일반음식점 (역삼동)

대형점포 (연희동)

1종 일반주거지역

- 역삼동 : 2종 근생시설(음식점) 분포 현황



3. 현장조사 : 일반주거지역

- 1-2-3종 일반주거지역간 차별성 부재

  - 근린생활시설의 폭넓은 허용으로 종간 차별성 부재
  - 근린생활시설의 주거지 침투

3종과 1종 주거지역 (역삼동)

2종과 3종 주거지역 (연신내)

3. 현장조사 : 일반주거지역

- 2-3종 일반주거지역

  - 주거 위해용도 입지, 신규 출현용도 관리 미흡

상업지역과 2종 주거 (건대입구)

성인용전화방(2종: 건대입구)

단란주점(3종: 연신내)

3. 현장조사 : 준공업지역

- 준공업지역의 주거지화, 주공혼재 양상
- 산업구조 변화에 대응하지 못함

영등포구 양평동5가

성동구 성수동2가

문제양상 종합

전용주거	• 주택 → 근생시설로의 용도전환 • 대형 1종 근생시설(1천㎡) 허용
일반주거	• 주거지내 근린생활시설 침투 경향 • 1-2-3종간 차별성 부족 • 신규 출현용도 대응 및 관리 필요
준주거	• 성격 모호, 상업용도 위주로 이용 • 주거-상업지역간 완충역할 미흡
준공업	• 준공업지역의 주거지화, 주공 혼재 양상 • 산업구조 변화에 대응하지 못함
녹 지	• 근생시설의 폭넓은 허용 • 녹지지역 성격에 따른 차별성 미흡

3
현행 용도규제 및 관리상의 문제점

1. 구조적인 문제

- 면적(面的)으로 광범위하게 지정된 용도지역
  - 지역특성을 반영한 세밀한 용도관리 곤란
- 혼합적 토지이용 양상 + 소극적 용도규제
  - 1992년 이전 불허용도 열거방식 적용, 느슨한 용도규제
- 용도지역과 용적률 동반 규제
  - 용도지역 관리(변경)의 경직성
- 용도지역 지정(변경) 및 운영에 대한 원칙 부재
  - 도시관리계획 수립지침(건교부)의 용도지역 관리원칙 없음

2. 법제도상의 문제

- 근린생활시설내 규모/성격이 다른 다양한 용도 포함
  - 제2종 근린생활시설
    - 일반음식점, 휴게음식점, 제과점에서부터
    - 서점(1천㎡이상), 의약품도매점, 자동차영업소(1천㎡이상)
    - 단란주점, 안마시술소, 총포판매사, 게임제공업소 등 판매, 위락적 성격의 용도 포함
  - 일반주거지역에서 대부분 허용되어 용도혼재 양상 초래

전문가 설문조사

- 주거지역내 입지제한이 필요한 근린생활시설 (327부, 복수응답)

2. 법제도상의 문제

• 일반주거지역 종간 허용용도의 차별성 부족

- 2종 vs. 3종 일반주거 : 오피스텔, 공장, 교정 및 군사시설 차이

용도지역별 용도군 허용현황(2006.5. 현재)

용도	전용주거		일반주거			준주거	상업				준공업	녹지		
	1종	2종	1종	2종	3종		중심	일반	근린	유통		보전	생산	자연
단독주택	●	●	●	●	●	●	◑	◑	●	▩	●	●	●	●
공동주택	×	●	●	●	●	●	◑	◑	◑	▩	◑	▩	●	●
제1종근린생활시설	◑	◑	●	●	●	●	●	●	●	●	●	◑	●	●
제2종근린생활시설	▩	▩	◑	○	○	●	●	●	●	●	●	▩	◑	●
종교시설	◑	◑	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▩	●
교육연구시설	▩	▩	●	●	●	●	●	●	●	▩	●	▩	○	●
노유자시설	△	△	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
수련시설	▩	▩	△	△	△	●	●	△	●	●	●	▩	●	●
운동시설	▩	▩	◑	◑	◑	●	●	●	●	▩	●	▩	●	●

● : 전반적 허용, ○ : 대체로 허용, ◑ : 조건부 허용, △ : 허용□불허 혼재, × : 대체로 불허, ▩ : 전반적 불허

2. 법제도상의 문제

• 녹지지역 지정목적과 배치되는 용도 허용

- 생산녹지 : 집회장(문화 및 집회시설)
- 자연녹지 : 안마시술소(제2종 근생), 대형할인점(판매시설 등)

용도지역별 용도군 현황(2006.5. 현재)

용도	전용주거		일반주거			준주거	상업				준공업	녹지		
	1종	2종	1종	2종	3종		중심	일반	근린	유통		보전	생산	자연
문화 및 집회시설(집회장)	▩	▩	×	△	△	○	●	●	○	○	○	▩	○	○
2종 근생(안마시술소)	▩	▩	▩	▩	▩	○	●	●	●	○	○	▩	×	○
판매시설(대형할인점)	▩	▩	▩	△	△	○	●	●	●	●	●	▩	△	△
의료시설	▩	▩	▩	△	△	○	○	●	○	×	●	●	●	●
수련시설	▩	▩	△	△	△	●	●	△	●	●	●	▩	●	●
위험물저장 및 처리시설	▩	▩	▩	×	×	△	○	○	○	○	●	×	●	●
방송통신시설	▩	▩	×	●	●	●	●	●	●	●	●	▩	●	●
발전시설	▩	▩	▩	◑	◑	◑	●	●	◑	◑	●	▩	●	●

● : 전반적 허용, ○ : 대체로 허용, ◑ : 조건부 허용, △ : 허용□불허 혼재, × : 대체로 불허, ▩ : 전반적 불허

2. 법제도상의 문제

- 시행령 및 조례상 조건부 허용조항 (면적, 접도조건) 과다

국토법 시행령상 조건부 허용조항

용도 \ 용도지역		전용		일반			녹지		
		1종	2종	1종	2종	3종	보전	생산	자연
제1종 근생		1천㎡미만					500㎡미만		
제2종 근생								500㎡미만	
문화/집회	전시장	1천㎡미만							
종교		1천㎡미만							
판매	도매시장					재건축시 이전 용도면적 4배, 대지면적 2배 이하			1만㎡미만 농수산물 공판장
	소매시장				재건축시 이전 용도면적 3배, 대지면적 2배 이하, 또는, 20m이상 인접, 2천㎡미만				
	상점								
수련시설	생활권			15m이상도로, 20m이상 인접대지 (유스호스텔)					
업무	공공				3천㎡미만				
	일반				2천㎡미만				

3. 관리운영상 문제

- 신규출현 용도에 대한 관리 및 대응 미흡
  - 건축법상 용도분류 : 27개 용도군-세부용도 열거
  - 고시원, 아파텔, 수면방, 콜라텍 등 신규용도 관리문제
- 법규정의 잦은 개편으로 인한 정책 일관성 부재
  - 용도분류 관련 법규정: 90년 이후 24회 개정 (연평균 1.4회)
- 용도변경에 대한 관리 미흡
  - 임의 변경에 대한 관리문제

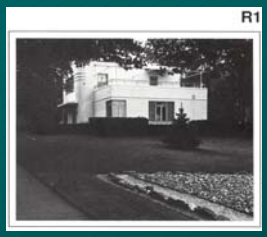
4
외국 대도시의 허용용도 운영사례

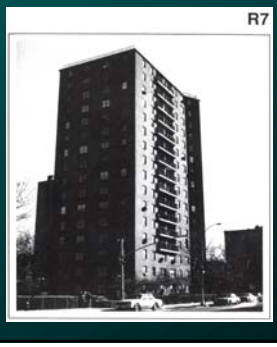
1. 뉴욕

- Zoning Code와 Zoning Map
- 세분화된 용도지역 : 주거 R1-R10, 상업 C1-C8, 공업 M1-M3
- 엄격한 용도분리, 세분된 용도지역별로 용적률 차등 적용
- 죠닝제도의 엄격함과 유연성의 조화(복합, 특별용도지역 등)
  - PUD, MXD, TDR
  - Floating, Performance, Incentive Zoning

토지이용 현황도 / Zoning Map

세분화된 주거지역 (R1-R10)





건축물 용도분류

6개 용도군/18개 소분류
: 주거, 커뮤니티, 상업,
여가, 자동차관련, 공업

New York Zoning Handbook (1990)

구분 용도군		건축물의 종류
Residential	1	1가구 단독주택과 그 부속용도
	2	1가구 단독주택이외의 모든 형태의 주거용도(아파트, 호텔, 비영리단체 노인시설 등)와 그 부속용도
Community facilities	3	Local 커뮤니티시설(대학, 학교 기숙사, 성인요양시설, 도서관, 박물관, 미술관, 수도원, 수녀원, 수련원, 비영리 병원 등)
	4	Regional 커뮤니티시설(보행 환자를 위한 건강관리시설, 비영리클럽, 예배당, 사제관, 커뮤니티센터, 비영리병원, 묘지, 골프코스, 옥외테니스장 등)
Retail and Commercial	5	호텔과 그 부속용도
	6	개인서비스점(빵집, 이발소, 약국, 드라이크리닝, 식품가게, 공구상, 주류가게, 우체국, 사무실, 동물병원, 서점, 옷가게, 법원, 클럽 등)
	7	주택관리 또는 수리서비스시설(모텔, 관광객용 오두막, 자전거 대여점, 장례업, 타이어 판매업, 종기 수리점 등)
	8	놀이 또는 서비스업(당구장, 볼링장, 극장, 전당포, 가전제품 수리업 등)
	9	사업서비스업(자동차영업, 사진업, 경영대학원 또는 대학, 체육관, 연구목적의 연구소, 악기 수리업, 인쇄업, 관광용 선착장, 출장 연회업 등)
	10	2차 소매업(백화점, 바닥재 매장, 페리용 선착장, 건조식품 판매점, 가구점, 사무실, 사무용 기기 판매업, 사진 스튜디오, 전자제품 가게 등)
	11	단체본부, 혼합용도건물(소매점+주거)
Recreation	12	극장
	13	대규모 호텔
	14	물가휴양시설(계류장, 보트수리장)
	15	사업유휴지(볼링장, 자동차대여점)
General Service	16	자동차관련시설(세차장, 자동차서비스점)
Manufacturing	17	의류, 섬유, 연구실험실, 전자기기, 가구
	18	화학, 발전소, 주물공장, 농기계생산

용도지역별 허용용도

조재성 (2005)

USE GROUP		Residential		Community facilities		Retail and Commercial							Recreation				General Service	Manu-facturing	
DISTRICT		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
RESI-DENCE	R1	●		●	●														
	R2	●		●	●														
	R3~R10	●	●	●	●														
COMM-ERCIAL	C1	●	●	●	●	●	●												
	C2	●	●	●	●	●	●	●	●	●					●				
	C3	●	●	●	●										●				
	C4	●	●	●	●	●	●		●	●	●		●						
	C5	●	●	●	●	●	●			●	●	●							
	C6	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●						
	C7												●	●	●				
	C8				●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●		
MANU-FACTU RING	M1				●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	
	M2					●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	M3					●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

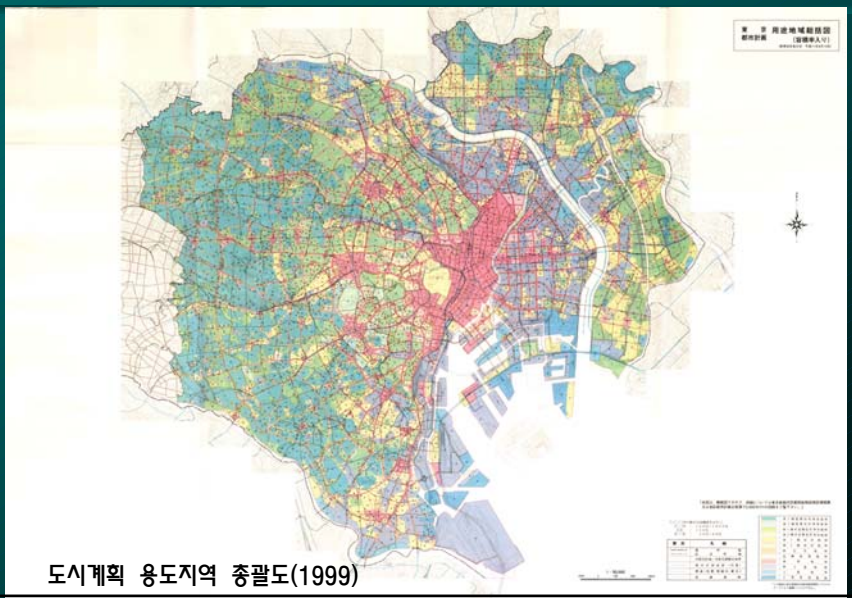
용도지역별 허용용도

- 용도지역별 엄밀한 용도순화 추구
  - 주거지역 : 주거 용도군과 커뮤니티 용도군만 허용
  - 상업지역 : 상업지역 성격에 부합하는 상업, 판매용도 허용
  - 공업지역 : 주택 및 커뮤니티 관련시설의 입지 제한
- Special Zoning제도를 통해 용도복합 등 유연성 확보

2. 동경

- 1919년 용도지역제 도입(주거, 상업, 공업지역)
- 1968-70년 도시화에 대응하는 용도지역제 확립
- 1980년 지구계획제도 도입(지역특성 반영)
- 1990년대이후 용도지역 세분화(12개 지역)
  - 주거 : 1.2종 저층전용, 1,2종 중고층전용, 1.2종 주거, 준주거
  - 상업 : 근린, 상업
  - 공업 : 준공업, 공업, 공업전용

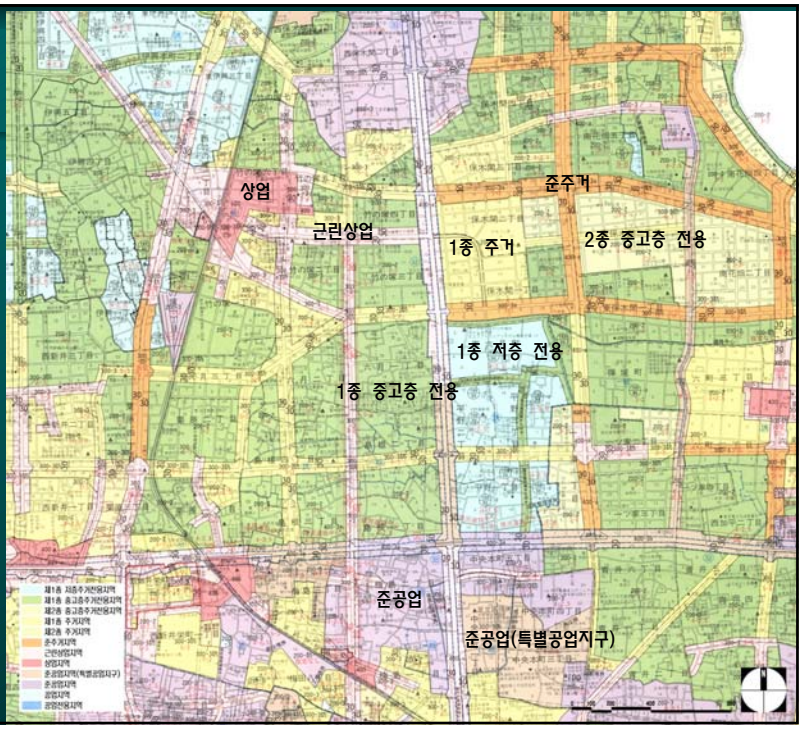
용도지역 총괄도



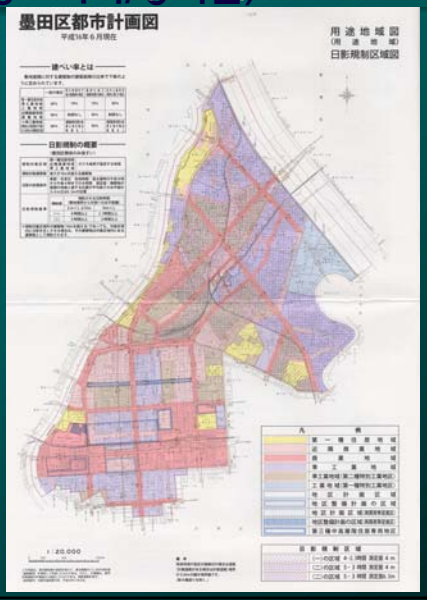
도시계획 용도지역 총괄도(1999)

동경도 足立區 일대 (아다치)

세분화된 용도지역 지정



동경도 스미다(墨田)구 도시계획도 (용도지역/용적률)



용도지역제의 운용

- 세분화된 용도지역 지정 : 용도간 분리추구(주거지역)
- 동일 용도지역내 용적률 차등 적용 (기반시설 고려)
- 특별용도지구, 특정용도제한, 지구계획 → 지역특성 반영
- "용도지역 등의 지정방침 및 기준" 운영 (東京都)

용도지역별 허용용도

- 제1종 중고층 주거전용: positive / 그외 지역: negative방식
- 제1.2종 저층주거전용: 겸용주택, 학교/병원/일부 공공시설 제한

	구분	저층주거전용		중고층주거전용		주거		준주거	근린상업	상업	준공업	공업	공업전용	비고
		1종	2종	1종	2종	1종	2종							
주거계	주택, 공동주택, 기숙사, 학숙	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	소규모 점포·사무소 등 겸용주택	※	※	●	●	●	●	●	●	●	●	●		※규모,용도제한
공공공익시설	유치원, 소학교, 중학교, 고등학교	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●			
	대학, 고등전문학교, 전수학교 등			●	●	●	●	●	●	●	●			
	도서관, 향토자료관 등	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	신사, 사찰, 교회 등	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	진료소, 보육소, 보통공중욕장 등	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	병원			●	●	●	●	●	●	●	●			
	노인홈(home),신체장애자복지홈(home) 등	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	노인복지센터, 아동후생시설 등	※	※	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	※600㎡이하
	순사파출소, 공중전화소 등	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	우편국	※	※	※	※	●	●	●	●	●	●	●	●	※규모,층수제한
	세무서, 경찰서, 보건소, 소방서 등			※	※	●	●	●	●	●	●	●	●	※4층이하
	자동차교습소					※	●	●	●	●	●	●	●	※3천㎡미만

●: 건축 허용, ※: 조건부 허용, □: 건축 불허

용도지역별 허용용도

- 주거전용지역: 판매.음식, 업무, 위락시설의 입지 제한
  - 주거이외 용도에 대한 엄격한 입지 제한
  - 2종 저층주거전용(150㎡), 1종 중고층 주거전용(500㎡) 소형점포 허용

	구분	저층주거전용		중고층주거전용		주거		준주거	근린상업	상업	준공업	공업	공업전용	비고
		1종	2종	1종	2종	1종	2종							
상업업무계시설	점포,음식점 등의 상면적이 150㎡이하		※	※	※	●	●	●	●	●	●	●	※	
	점포,음식점 등의 상면적이 500㎡이하			※	※	●	●	●	●	●	●	●	※	
	점포,음식점 등의 상면적이 1,500㎡이하				※	●	●	●	●	●	●	●	※	※규모,용도제한
	점포,음식점 등의 상면적이 3,000㎡이하					●	●	●	●	●	●	●	※	
	점포,음식점 등의 상면적이 3,000㎡초과						●	●	●	●	●	●	※	
	사무소 등의 상면적이 1,500㎡이하				※	●	●	●	●	●	●	●	●	※2층이하
	사무소 등의 상면적이 3,000㎡이하					●	●	●	●	●	●	●	●	
	사무소 등의 상면적이 3,000㎡초과						●	●	●	●	●	●	●	
	호텔, 여관 등					※	●	●	●	●	●			※3천㎡이하
	볼링장, 스케이트장, 수영장, 골프연습장, 배팅연습장 등					※	●	●	●	●	●	●		※3천㎡이하
	기력오락실 등						●	●	●	●	●	●	●	
	마작방,특정고방,사격장,승마투표권발매소,장외차권판매장 등						●	●	●	●	●	●		
	극장, 영화관, 연예장, 관람(觀覽)장 등							※	※	●	●			※객석200㎡이하
	카바레, 요리점, 나이트클럽, 댄스홀 등									●	●			
	개인실이 있는 욕장 등									●				
	창고업을 포함하는 창고							●	●	●	●	●	●	

시사점

- 세분화된 용도지역 지정, 정교한 관리(용도와 밀도의 분리 등)
- 용도지역 지정원칙 운영, 용도간 분리와 순화 원칙(주거지역)
- Special Zoning, 지구계획 등 용도복합, 지역특성 반영
- 녹지지역 : 도시/건축 관련법이 아닌 별도의 법에서 관리

5
용도지역별
허용용도 개선방향

용도지역별 허용용도 개선방향

- 용도지역 지정(변경)의 운영원칙 마련
- 근린생활시설의 재분류/세분화(3종 신설)
- 주거지역(전용,1종) 및 녹지지역의 용도 순화
- 신규 출현용도에 대한 관리체계 마련
- 용도관리에 대한 지방정부의 권한 강화

1. 용도지역 지정(변경) 운영원칙 마련

- 용도지역 및 종별 추구하는 미래상 구체화
- 용도지역 지정(변경) 등 관리 운영기준 마련
  - 예: 동경도 "용도지역 등의 지정방침 및 기준" (2002)
  - 용도지역 변경을 일정 기간별로 정례화
- 동일 용도지역에서 용적률 차등 적용
  - 기반시설 등 여건에 따라 용적률 차등 적용

2. 2종 근린생활시설의 재분류/세분화

- 2종 근생시설의 성격에 따른 재분류 및 3종 신설
  - 생활편익 : 2종 근생 유지
  - 근린상업 : 3종 근생시설 신설
  - 판매위락 : 일부 대형시설, 단란주점, 안마시술소

건축물의 종류 (현행)		변경(안)	비고
2종 근생 시설	일반음식점, 테니스장, 종교집회장, 사무소, 수리점 등	*현행 유지*	
	서점(1,000㎡ 이상), 총포판매사, 의약품도매점, 자동차영업소(1,000㎡ 미만)	*판매시설로 변경*	
	안마시술소, 단란주점	*위락시설로 변경*	·
	공연장 · 비디오물감상실 · 비디오물소극장 등 (300㎡ 미만), 게임제공업소 · 멀티미디어문화컨텐츠설비제공업소(150㎡ 미만), 노래연습장, 안마원	*제3종 근생시설로 재분류*	*제3종 근생시설 신설*

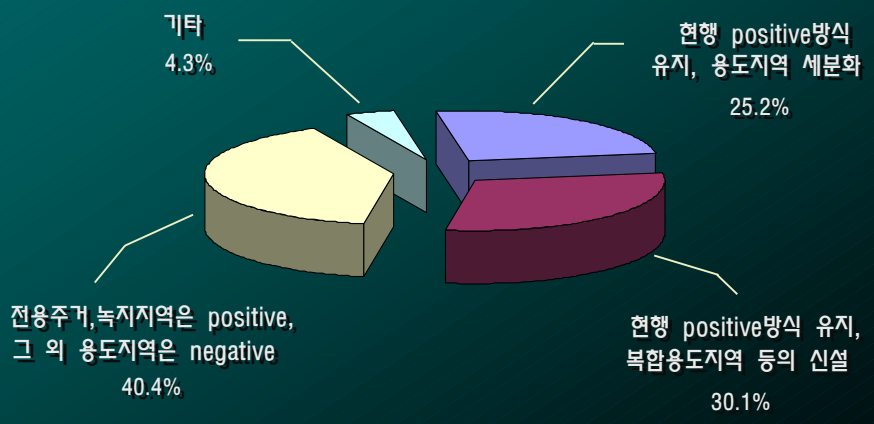
3. 주거지역의 용도순화 / 차별화

- 전용, 1종: 용도순화 / 2종: 조건부 허용/ 3종 : 현행유지
  - 주거지역 종별로 근린생활시설의 허용 차별화
  - 근린생활시설 규모의 하향 조정 (1천㎡→500㎡)

구분	현행				변경(안)			
	전용주거	1종주거	2종주거	3종주거	전용주거	1종주거	2종주거	3종주거
1종근생	△ 1천㎡	●	●	●	△ 500㎡	●	●	●
2종근생	종교집회장	△ 1천㎡	○	○	종교집회장	△ 500㎡	○	○
3종근생					X	X	△ 500㎡	○

전문가 설문조사 (327부)

• 용도규제 개선방향 : 전용주거.녹지지역 → 용도순화



서울시 근린생활시설의 규모 현황(바닥면적 합계)

1종 근린생활시설

면적구분(㎡)	전용주거	1종일반	2종일반	3종일반	준주거
300미만	91.2%	91.4	87.4	71.3	74.5
300~500	6.0	4.0	7.9	14.3	12.5
500~1,000	2.6	3.2	3.9	11.3	9.6
1,000이상	0.3	1.4	0.8	3.1	3.4
계(건물 건수)	781	3,606	55,690	21,096	5,379

2종 근린생활시설

면적구분(㎡)	전용주거	1종일반	2종일반	3종일반	준주거
300미만	97.5%	88.9	81.6	65.1	70.9
300~500	1.4	6.2	10.3	16.7	13.1
500~1,000	1.0	3.4	6.5	13.7	11.0
1,000이상	0.1	1.5	1.6	4.5	5.0
계(건물 건수)	951	3,896	41,603	18,810	4,404

출처 : 서울시 건축물관리대장(2004)

4. 녹지지역의 용도순화

- 녹지지역 지정목적과 배치되는 용도 불허

  - 보전녹지 : 종교집회장(2종 근생) 및 종교시설 불허
  - 생산녹지 : 집회장 (문화집회시설)
  - 자연녹지 : 안마시술소(2종 근생), 대형할인점(판매시설)

구분	현행			변경(안)		
	보전	생산	자연	보전	생산	자연
2종근생 중 종교집회장	○	△	●	불허	△	●
종교시설	○	X	○	불허	X	○
집회장	X	○	○	X	불허	○
안마시술소	X	X	○	X	X	불허
대형할인점	X	△	△	X	△	불허

5. 신규 출현용도에 대한 관리규정 마련

- 건축법 시행령 용도분류상에 포괄 규정 마련

  - 각 용도군별 유사용도에 대한 처리규정 마련

- 신규 출현용도에 대한 지자체 위임규정 마련

  - 위원회에서 정례적으로 심사, 분류할 수 있는 권한 위임
  - 광역 지자체(특별시 및 광역시) 우선 시행

6. 용도관리에 대한 지방정부 역할 강화

- 조건부 허용조항의 단순화
  - 국토법 시행령상 조건부 허용조항(면적,접도조건) 가능한 삭제
  - 조례에서 도시여건에 따른 조건 부가 혹은 단순화
- 특별용도지구의 적극적 활용
  - 필요시 산업활동장려지구, 특정용도제한지구 등
- 건축물 용도변경에 대한 관리감독 강화

감사합니다