

# 복합용도 유도·형태기반조닝으로 전환하는 추세 서울, 유연한 토지이용관리 위한 방향 모색 필요

## 용도지역제, 시대변화 대응에 한계 있어…미래지향적 공간 위해 유연한 변화 필요

현대의 용도지역제는 근대 산업사회에서의 안전, 위생 등의 문제를 해결하기 위해 20세기에 전 세계적으로 보급된 미국의 ‘유클리드 조닝(Euclidean Zoning)’을 기본으로 한다. 유클리드 조닝은 토지이용(용도)의 배타적 기능 분리를 특징으로 하는데, 각 용도지역에 부여된 허용용도 이외의 토지이용에 대해서는 원칙적으로 입지를 금지한다.

우리나라는 1934년 「조선시가지계획령」에 근거해 ‘용도지역제’를 제도적으로 도입하였으며, 현재까지 전 도시의 토지이용을 관리하는 주요한 수단으로 용도지역제를 활용하고 있다. 그러나 배타적 용도 분리를 기본으로 하는 현재의 용도지역제로는 다양성을 전제로 빠르게 변화하는 미래의 수요를 유연하게 담아내기 힘들다. 인구감소 및 인구구조 변화, 기후변화와 같은 이슈는 물론이고 디지털 전환의 가속화, 신규 감염병의 발생 등 앞으로는 우리가 예상하지 못했던 새로운 변화가 다가올 것이다. 경직적이고 일률적인 기존의 체계로는 이러한 시대적 여건변화에 대응해서 서울의 경쟁력과 시민의 삶의 질을 높일 수 있는 미래지향적 도시공간을 조성하기에 한계가 있다.

## 유클리드 조닝 한계 넘어 복합적 토지이용 전략 모색 등 다양한 시도

최근 세계 각국(도시)에서는 유클리드 조닝의 한계를 극복하고 복합적 토지이용과 보행에 의한 친근한 생활권 형성을 도모하는 방향으로 토지이용 관리수단의 전환을 모색하고 있다. 미국에서 전개되는 ‘맥락 조닝(Contextual Zoning)’, ‘형태 기반 코드(Form-based Code)’로의 전환 등이 그 일례이다.

미국 뉴욕시(City of New York)는 1980년대 후반 맥락 조닝의 개념을 도입한 이후,

리조닝(Rezoning)을 시행하여 도시 고유의 정체성과 활력을 제고하고 있다. 덴버(Denver)는 기존 체계의 비효율성을 인식하여 2010년 형태 기반 조닝으로 토지이용 관리수단을 전환하였으며, 로스앤젤레스(LA)는 전통적 유클리드형 용도지역제와 형태 기반 조닝을 결합한 하이브리드 형태(Hybrid Zoning)의 리조닝을 추진하고 있다. 용도지역제의 발상지인 독일 또한 일찍이 토지이용계획(F-Plan)과 지구상세계획(B-Plan)으로 토지이용 관리수단을 전환하였으며, 영국에서는 계획허가제(Planning Permit)를 활용하고 있다. 한편 싱가포르와 호주에서는 미국과 영국의 제도를 절충하여 자신들만의 독특한 용도지역제를 운영하고 있다.

## 서울도 새로운 토지이용 관리로 “Beyond Zoning”, ‘新 용도지역체계’ 검토 중

서울도 ‘2040 서울도시기본계획’을 통해 “Beyond Zoning”이라고 통칭되는 ‘신(新) 용도지역체계’로의 전환을 모색하고 있다. 이는 서울의 특성과 잠재력을 고려하여 용도지역제를 유연하게 운용함으로써 유클리드형 용도지역제의 한계를 극복하고, 다양한 도시의 활동을 담아낼 수 있는 다기능 복합지역을 조성하기 위한 것이다. 또한 디지털 전환, 글로벌 팬데믹 등 여건변화에 유연하게 대응하고 질서 있고 매력 있는 도시공간을 조성하기 위함이다.

그러나 현재 우리나라에서 운영하고 있는 용도지역제는 전국 모든 도시에 획일적으로 적용되는 중앙집권적이고 경직적인 체계이면서 또한 용도지역과 개발밀도가 일차원으로 연동된 단선적 위계 구조이다. 건축물 용도분류체계는 토지이용 및 이용행태를 반영하지 못할 뿐 아니라, 광범위한 근린생활시설의 범위로 용도지역 간 차이도 미미하다. 이와 같은 산재된 문제들을 해결하면서 여건변화에 유연하게 대응하는 개선방안을 단기간에 마련하는 것은 매우 어려운 일이다. 다양한 요인이 복합적으로 연계되어 있어 단순히 하나의 규정만을 고친다고 해결될 수 있는 문제도 아니다.

이 연구는 세계 대도시의 토지이용 관리체계 특징(규제요소 및 운용방식)과 변화의 방향을 각국의 역사와 발전경로, 정치·행정시스템, 도시계획체계 등과 함께 비교·분석하였다. 이를 통해 향후 미래 서울의 토지이용 관리수단을 더 효율적이고 유연한 방향으로 전환하기 위한 발전방향을 제시하였다.

## 6개국 11개 도시의 토지이용 관리체계·특징 분석 실시, 다양성·유연성 추구 필요

국가(도시)별 정치·행정시스템, 도시계획체계 등 차이를 토대로 비교 대상 국가(도시)를 6개국 11개 도시로 선정하였다. 미국은 대다수 도시가 용도지역제를 채택하여 활용하고 있지만, 그 형태나 운용방식은 다양하다. 특히 덴버와 LA는 형태 기반 코드에 기반한 조닝을 활용하고 있다. 즉 도시환경의 맥락(context)을 이해하면서 주변 환경과 조화가 수반되는 도시공간 창출을 목적으로 기존과 다른 새로운 방식으로 전환하였다. 기존 조닝에서 규제하지 않던 건물의 형태, 디자인 등을 상세히 규제하며, 보행 친화적인 환경 조성을 위해 주변 환경 및 거리 경관과의 조화를 고려한다.

일본 도쿄도는 「용도지역 등에 관한 지정방침 및 지정기준」을 마련하여 중심지 위계, 기반시설 여건 등 지역 특성에 따라 규제에 차등을 주는 형태로 정교하게 관리하고 있다. 싱가포르의 개발 규제의 유연성을 확보하면서 복합용도 개발을 추진하기 위해 White Site뿐만 아니라 민간과 협력을 위한 다양한 보완 수단을 활용하고 있다. 호주 시드니와 멜버른은 토지이용 관리 툴(tool)로써 용도지역제를 활용하나 개발행위 시 대부분 계획허가를 받도록 하여 용도지역제와 계획허가제를 병행하여 운용한다.

영국 런던은 모든 개발에 개별(case by case) 허가 절차를 거쳐야 하는 계획허가 시스템을 운용한다. 허가 여부는 지역계획과 이전의 허가 결정 내용을 근거로 판단한다. 독일 베를린은 F-Plan과 B-Plan을 통해 체계적이고 지속가능한 공간을 조성한다. F-Plan은 규제의 직접적인 수단이라기보다는 도시의 발전 방향을 나타내는 계획 도구로 기능한다. B-Plan을 통한 도시설계와 건축은 그 방향성을 공간적·입체적으로 구현하여 사회적 합의를 이루는 데 일조한다.



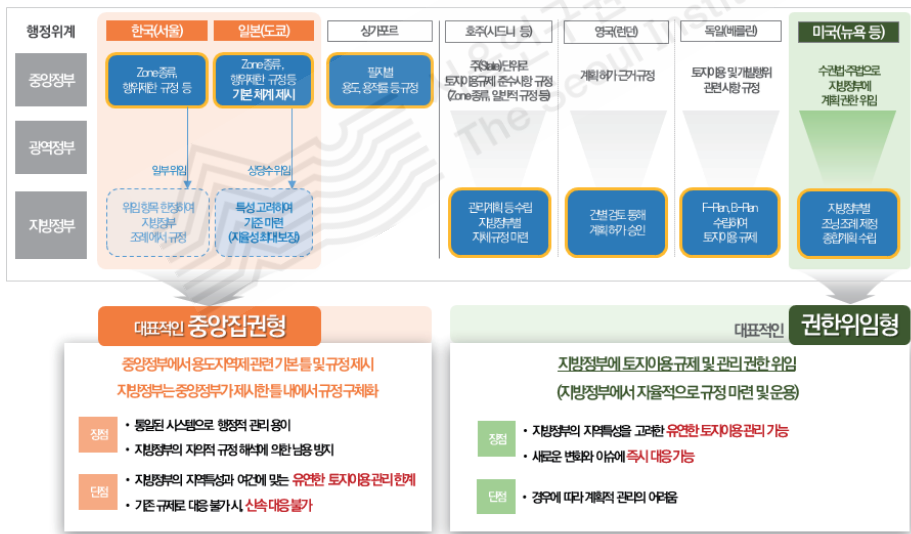
[그림 1] 비교대상 국가(도시)

## 토지이용 관리, 중앙집권형·권한위임형 비교…권한위임형 국가(도시) 많아

행정위계에 따른 토지이용 관리 주체/권한을 도시별로 살펴보면 [그림 2]와 같이 크게 중앙집권형과 권한위임형으로 구분된다.

중앙집권형에는 한국(서울), 일본(도쿄)이 해당된다. 이 국가(도시)들은 대체로 중앙정부에서 용도지역제와 관련된 기본 틀과 규정을 제시하고, 지방정부에서는 중앙정부가 제시한 틀 내에서 규정을 구체화하고 있다. 우리나라(서울)는 「국토계획법」에서 위임한 일부 항목을 「서울시 도시계획 조례」에서 구체화하고 있다. 그러나 중앙정부에서 규정한 사항을 대부분 그대로 수용해야 하는 상황이다. 반면 우리나라와 법·제도 구조가 유사한 일본(도쿄)은 지방정부에 일정 부분 재량을 허용하거나 규정의 적용에 여지를 제공하는 등 지방정부의 자율성을 유연하게 보장하고 있다.

미국(뉴욕시 등), 호주(시드니 등), 영국(런던), 독일(베를린)은 지방정부에 토지이용 규제 및 관리 권한을 위임하는 권한위임형이다. 각 지방정부는 도시별 특성에 따라 토지이용(용도지역제)을 관리하기 위한 규정을 자율적으로 마련하고 운용한다.



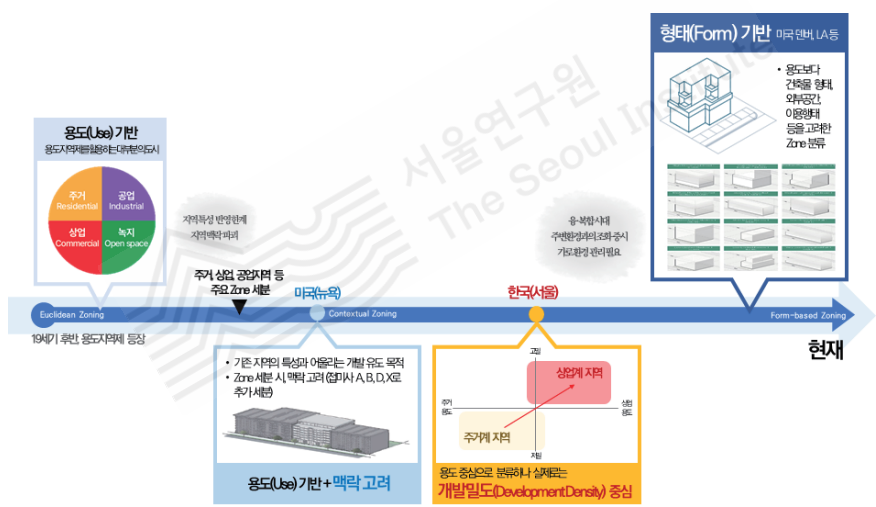
[그림 2] 토지이용 관리 주체/권한 비교

### 용도지역제 활용 도시, 용도 중심에서 형태 기반 체계로 변화해 “도시 맥락” 고려

용도지역제를 활용하는 대부분의 도시는 용도(use)에 기반하여 토지를 여러 유형으로 구획하고, 구획별로 다양한 규제요소들을 규정한다. 그러나 지역특성 반영 한계, 지역 맥락 파괴 등 문제가 제기되면서, 최초로 zoning 조례를 제정하여 운용한 뉴욕시에서는 맥락을 함께 고려하는 맥락 zoning(Contextual Zoning) 기법을 도입하여 기존 지역의 특성과 어울리는 개발을 유도하고자 하였다.

최근 융·복합 시대, 주변 환경과 조화 중시, 가로 및 공공공간의 중요성이 커지면서 미국 덴버시와 LA시 등에서는 물리적 형태(form)를 우선하여 구획(zone)하는 방향으로 전환되고 있다. 즉, 용도보다는 건축물 형태, 외부공간, 이용형태 등을 우선 고려하여 기존과는 다른 방식으로 토지이용을 관리하는 것이다.

기존의 용도지역제는 용도에 기반한 기능 분리에 초점을 두었다면, 형태 기반 코드는 보행 환경 및 가로 활성화를 중시하고 있다.



[그림 3] Zone 분류체계 변화 흐름

### 세계 도시별 용도분류체계, 용도·개발밀도·형태 규제와 관리방식에 차이 나타나

대부분의 국가(도시)는 토지이용 용도 규제 시에 용도분류체계를 활용하고 있는데, 그 구성과 활용방식은 차이점이 있다. 첫 번째 유형은 중앙정부가 제정한 「건축법」 기반의 용도분류체계를 그대로 활용하는 경우이다. 두 번째 유형은 지방정부마다 용도지

역 관련 규정 내에 토지이용 관리를 위한 별도의 용도분류체계를 마련하고 있는 경우이다. 세 번째 유형은 용도분류체계가 없거나, 계획허가 가부를 판단하기 위한 기준으로만 용도분류를 활용하는 경우이다.

용도규제와 관리방식도 차이가 나타난다. 한국(서울), 일본(도쿄)은 용도지역별로 허용/불허용도를 나열하는 등 혼용된 용도 규제 방식을 활용하고 있다. 반면, 미국 도시들은 주거 용도를 순화하거나 용도 복합을 권장하는 등 한국(서울)과 달리 용도 관리의 방향성이 명확하다. 계획허가를 활용하는 호주(시드니, 멜버른), 영국(런던)은 사안별 검토를 통해 용도 입지의 가능 여부를 판단한다.

대부분 국가(도시)는 개발밀도를 관리하는 요소로서 용적률을 주로 활용하고 있지만, 용적률을 활용하는 방식은 차이가 있다. 일본(도쿄)은 중앙정부에서 다양한 건폐율·용적률 범위를 메뉴 형식으로 제시하고, 지방정부가 지역특성, 전면도로 폭원 등에 따라 용적률을 차등 관리한다. 하지만 한국(서울)은 「국토계획법」에서 용적률을 범위(최소~최대)로 규정하고 있음에도 불구하고 ‘동일 용도지역=동일 용적률’이라는 인식이 강하여 「서울시 도시계획 조례」를 비롯한 모든 지방정부의 조례에서는 하나의 용도지역에 하나의 용적률(최대한다)만을 규정하고 있다.

호주(멜버른), 영국(런던)은 주변 지역의 상황을 감안한 사안별 검토를 통해 개발밀도를 관리하며, 싱가포르의 필지 단위로 용적률을 세분하여 도면상에 수치로 표현한다. 한편 한국(서울)을 제외한 대다수 국가(도시)는 토지이용 관리(용도지역제)를 통해 용도·개발밀도 외에도 건축물의 형태, 디자인, 주차, 가로경관, 공공공간 등 외부공간을 관리할 수 있는 다양한 도시설계 요소를 통합적으로 관리하고 있다.

## 미래 서울의 토지이용 관리를 효율적·유연하게 전환하기 위한 5가지 방향 제시

첫째, 토지이용 관리에 지방정부의 재량권을 폭넓게 인정하여야 한다. 도시의 토지이용 실태와 변화는 해당 도시의 시민들이 가장 먼저 인지하고 반응한다. 중앙정부는 문제가 만연화된 후에야 비로소 사태파악 및 대책 마련에 분주히 움직인다. 최근처럼 급변하는 시대의 토지이용 관리는 지역의 맥락을 이해하는 지방정부에서 대응하는 것이 즉시적이고 효율적이다. 해외 도시들은 토지이용 관리 권한의 상당 부분을 지방정부에 위임하고 있어, 지역 맥락을 고려한 유연한 관리가 가능하다.

둘째, 배타적 용도규제가 아닌 다양한 용도의 복합적 이용을 유도하기 위한 대안 모색



이 필요하다. 기존의 기능 분리를 중심으로 하는 용도지역제로는 점점 더 다양해지는 토지이용 수요를 관리하기에 한계가 있다. 해외 도시들은 시대적 변화 요구에 대응하고, 도시의 미래상을 효과적으로 실현하기 위해 용도지역제를 개편하거나 다양한 관리수단을 활용하고 있다.

셋째, 건물의 물리적 요소를 규제하는 것에서 나아가 주변 지역과의 연계를 중시하여야 한다. 해외 도시는 다양한 형식으로 건축물의 형태, 디자인, 주차, 가로경관, 공공공간 등 외부공간과 설계적 요소까지 관리하고 있다. 이를 통해 매력적인 공간의 창출과 예측 가능한 개발의 유도가 가능하다.

넷째, 민주적이고 합리적인 절차와 방식에 의한 용도지역 조정을 검토하여야 한다. 미국의 대다수 도시는 합리적인 절차와 방식을 중시하기 때문에 용도지역 변경을 일반 시민도 자유롭게 요구하고 추진할 수 있도록 조정방법과 절차를 제도 내에서 규정한다. 서울도 용도지역 관리 및 운용에 요구되는 다양한 요청사항들을 유형화하고, 유형별 절차와 조건, 주체별 권한과 역할을 일반 시민들이 쉽게 파악할 수 있도록 명확히 제시할 필요가 있다. 또한 개발의 영향을 직·간접적으로 받을 가능성이 있는 인근 지역 거주민의 의견 수렴이 반복적이고 빈번하게 이루어질 수 있는 환경 조성체계 마련이 필요하다.

다섯째, 장기적으로 도시계획시설은 별도의 용도지역(Special Purpose Zone)으로 관리하는 방향을 모색해야 한다. 호주와 싱가포르는 도로, 철도, 공공시설 등 도시계획시설이 입지하는 지역을 별도의 용도지역으로 지정하여 관리하고 있다. 서울은 도시계획시설을 용도지역(대부분 주거계 용도지역)과 중첩하여 지정·관리하여, 도시계획시설의 건설 계획이 변경되거나 미집행 상태로 장기간 존치되는 경우 관리에 어려움을 겪고 있다. 도시계획시설을 별도의 용도지역으로 지정하여 그 역할과 형태에 적합한 방식으로 관리하여야 한다.