

건물 없는 토지이용 등 행태 기반 용도분류체계 ‘국토계획법’에 도입해 용도지역제 효율적 운용

기존 형태 위주 한계 극복하려면 행태 기반 용도분류체계 도입 필요

우리나라의 용도지역제는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」에서 용도지역지구의 지정, 건축물의 규모, 층수, 허용용도 등을 규정하고, 「건축법」에서 허용용도와 관련된 건축물의 용도분류를 규정하는 이원적 시스템으로 되어 있다. 그러나 「건축법 시행령」 별표에 명시된 용도별 건축물의 종류는 명칭에서도 알 수 있듯이 주로 건축물만을 대상으로 하고 있다. 또한 「건축법」에 의한 용도분류는 기본적으로 건축물의 구조와 안전을 위하여 구분되기 때문에 용도지역제에서 목표로 하는 도시관리 및 주변 환경에 대한 충분한 고려가 결여되어 있다.

또한 도시에는 건축물이 없는 상태로 이용되는 토지가 다수 존재하고 있으나, 건축물만을 대상으로 하는 「건축법」에서는 이를 포함하기 어려운 구조이다.

결과적으로 현재의 「건축법 시행령」 별표의 용도분류체계로는 도시계획 및 용도지역제가 목표로 하는 바람직한 토지이용을 실현하는 데 지장을 초래할 수 있다. 용도지역제의 효율적 운용을 위해서는 건축물이 없는 토지이용을 포함한 행태 기반의 새로운 용도분류체계를 「국토계획법」에서 별도로 마련할 필요가 있다.

서울시 조사결과, 기존 용도분류체계와 다른 다양한 토지이용이 존재

서울시를 대상으로 도시 내 토지이용을 조사한 결과, 기존 용도분류체계와는 다른 다양한 종류의 토지이용이 존재하는 것을 확인하였다. 즉, 건축물대장에 등록된 용도와 실제로 이용되는 용도가 다른 경우, 또는 건축물대장에 동일한 용도로 등록되었어도 실제 이용되는 기능, 활동 등 행태가 상이한 사례가 상당히 많았다. 뿐만 아니라 하나의 건축물 내에서 수직적으로 동일한 용도로 이용되는 경우도 있지만, 다양한 용도가

복합적으로 활용되는 사례도 다수였다.

가설·임시건축물을 포함해 건축물 없이 토지 자체를 이용하고 있는 경우(주차장, 텃밭, 과수원 등)도 많았다. 동일한 기능, 활동 등 행태로 이용되고 있어도 실내에서 이용되는 경우와 실외(야외)에서 이용되는 사례도 확인되었다.

또한 현장조사 결과, 카페라는 이름으로 다양한 활동이 이루어지고 있는 OO카페, 쿠킹클래스·체험형 팝업스토어·가상현실(VR) 체험방 등 놀이·체험 공간, 파티하우스·공유연습실·공유부엌·공유오피스 등으로 대표되는 대여 공간 등 「건축법」 용도분류 체계에 포함시키기 어렵고 애매한 신규 용도가 상당히 많이 파악되었다.

선진 대도시에서는 도시계획 차원의 행태 기반 용도분류체계가 있어

미국 대다수의 도시는 IBC(International Building Code)의 건축물 용도분류체계와는 별개로 용도지역제 차원에서 용도를 분류하고 이를 용도지역별 용도규제와 연계하고 있다.

IBC의 건축물 용도분류는 재실자의 점유 특성에 따라 Assembly, Business, Educational 등을 포함한 10개 대분류로 구성되지만, 용도지역제에서는 토지이용의 관점에서 크게 주거, 공공, 상업, 공업 용도로 Use Group을 구분하고 있다. 도시 특성에 따라 농업, 보조 용도, 부설 용도를 별도로 분류하기도 한다.

또한 주거, 공공, 상업, 공업 등 각 용도들은 기능의 공통성과 유사성, 활동 등을 토대로 세부적으로 분류된다. 세부 분류 시, 동일한 기능과 활동으로 이용되더라도 실내와 실외를 구분하고 있고, 주변 지역에 미치는 환경 부하 등 부정적 영향이 큰 용도와 이용 강도가 높은 용도는 별도로 분리하고 있다.

특히 대체적으로 공원·놀이터·오픈스페이스 등 건축물이 없는 토지이용과 구조물도 분류체계 내에 포함하고 있다.

이렇게 분류된 용도는 명칭만 나열하고 있는 것이 아니라 용도별로 어떠한 기능, 행태로 이용되는지 구체적으로 기술하고 있어 새로운 용도가 등장하더라도 비교적 체계 내에 유연하게 받아들일 수 있는 구조를 형성하고 있다.

새 용도분류체계, 건물 있는 경우·없는 경우 나누고 행태에 기반해야

도시의 용도분류체계는 건축물이 ‘있는’ 경우와 ‘없는’ 경우를 구분하여 분류하여야 한다. 건축물이 ‘있는’ 경우에는 건축물의 형태뿐 아니라 기능, 활동 등 건축물 내부에서 일어나고 있는 실질적인 이용 행태에도 초점을 두어야 한다. 건축물의 용도는 Building, Occupancy, Operation(Activity)의 3가지 구성요소가 통합된 개념이다. Building은 기능을 담은 그릇으로서 설계·건설되는 ‘건축물’의 ‘종류·형태’를, Occupancy는 건물 내부의 ‘공간’을 ‘점유’하는 ‘기능’을, Operation (Activity)은 기능의 달성을 위해 행해지는 ‘활동과 운영’을 의미한다.

반면, 건축물이 없더라도 공원, 놀이터 등 지표면이 직접적으로 이용되는 경우도 상당히 많다. 도시관리 차원에서는 건축물이 없어도 지표면의 이용 상태가 굉장히 중요하다. 건축물이 없는 경우의 토지이용은 지표면에서 행해지고 있는 기능, 활동 등을 고려하여야 한다.

도시·지역에서의 필요성, 주변 ‘위해 정도’ 고려해 용도 분류 바람직

행태의 공통성·유사성을 토대로 용도를 분류하더라도, 해당 용도가 도시·지역에서 필요한 용도인지 아닌지, 주변 지역에 미치는 위해 정도가 있는지 없는지를 고려하여 일부 용도는 별도로 구분하거나 분류하여야 한다.

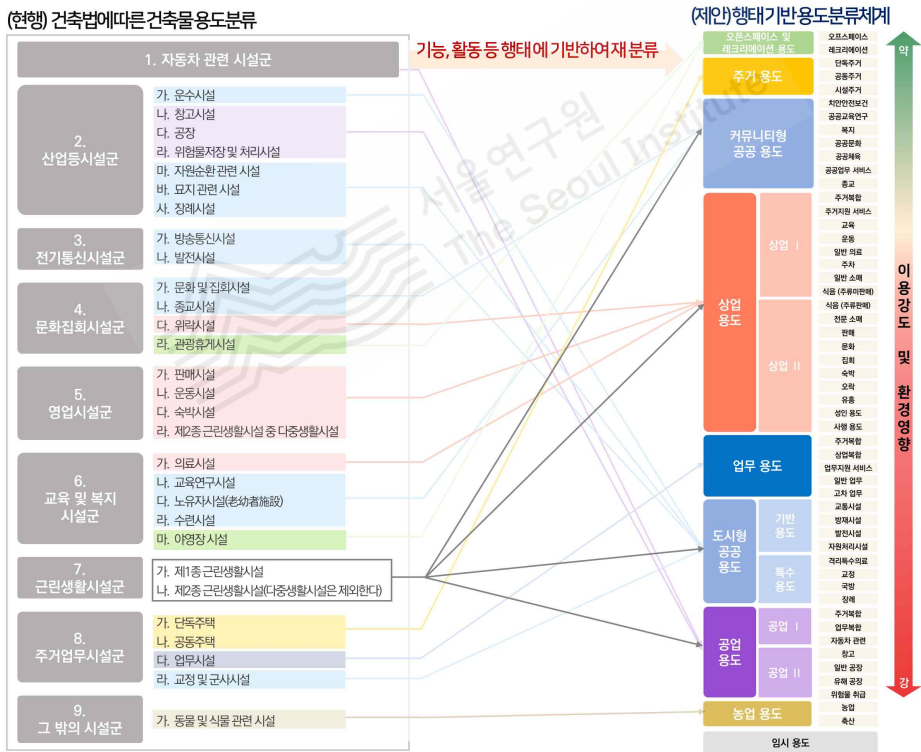
즉, 동일하게 병원으로 이용되고 있더라도 세부적인 기능과 성격이 일반병원, 격리병원, 정신병원인지에 따라, 지역에서의 필요성과 주변에 미치는 위해 정도는 다를 수 있다. 주류를 판매하는 음식점과 판매하지 않는 음식점도 마찬가지로이다.

동일한 기능, 활동 등 행태로 이용되고 있는 용도일지라도 각 지역에서 실질적으로 해당 용도를 허용할 때에는 도시·지역에서의 필요성이 높고 주변에 미치는 위해 정도가 적은 용도는 적극적으로 유도하지만, 필요성은 낮고 위해 정도도 높은 용도는 입지를 억제할 필요가 있다.

따라서 실제 허용 측면까지 고려하여 도시·지역에서의 ‘필요성’과 주변에 미치는 ‘위해 정도’를 감안하여 용도를 분류하도록 한다.

선진도시 벤치마킹, 서울시 실태 감안 행태 기반 용도분류체계 제안

해외 주요 도시의 용도분류체계, 서울시 건축물 및 토지이용 실태를 고려하여 크게 오픈스페이스 및 레크리에이션, 주거, 공공, 상업, 업무, 공업, 농업, 임시 용도의 8가지로 구성하였다. 이 중 상업, 공업 용도는 이용 강도와 환경영향을 고려하여 강도와 환경영향이 비교적 적은 용도는 I로, 강도와 환경영향이 상대적으로 높은 용도는 II로 분류하였다. 공공 용도는 커뮤니티형 공공 용도와 도시형 공공 용도로 구분하였다. 또한 다양한 용도의 복합에 유연하게 대응하기 위하여 상업, 업무, 공업 용도 내에 주거복합상업, 주거복합업무, 주거복합공업 등 복합용도를 별도로 분류하였다. 그리고 동일한 행태로 이용되고 있는 용도들도 이용인원, 이용시간 등 행태적 특성과 위험 정도 등에 따라 별도의 용도로 분리하였다.



[그림 1] 기존 용도분류체계와 행태 기반 용도분류체계의 비교

특히 계속해서 등장하는 가상현실(VR) 체험방, 방탈출게임방, 공유공간 등 특정 목적이나 활동을 수행하는 새로운 용도들은 우선 임시 용도로 분류하여 관리하되 모니터링을 통해 지속성과 행태적 특성이 판단되면 추후 용도분류체계 내에 반영하도록 구성하였다.

한편 농업 용도, 임시 용도는 분류 중 하나로 분류는 하되, 이용 강도 및 환경영향은 다양할 수 있어 별도로 배치하였다.

단기: 신규 용도의 행태 변화 파악 위해 심의기구·모니터링 체계 도입

「국토계획법」 체계 내에 용도지역제의 관리 목표에 걸맞은 행태 기반 용도분류체계(안)를 도입하기 위해서는 국토교통부, 관련 관계부처와 충분한 협의 및 논의과정이 필요하다. 따라서 단기적으로는 「국토계획법 시행령」의 위임조항을 확대하여 「도시계획조례」를 통하여 실현할 수 있는 방안을 중심으로 검토한다.

첫 번째는 용도지역 추가 세분 권한이 지방정부에 위임됨에 따라 허용용도의 결정도 세분된 용도지역의 성격에 따라 달리 규정할 수 있도록 위임조항을 확대하는 방안이다. 즉, 현재 「국토계획법 시행령」 별표에 제시된 용도지역별 허용용도의 범위 내에서 지방정부가 자율적으로 용도를 재분류하여 허용 여부를 결정할 수 있도록 위임조항을 대폭 확대할 것을 적극적으로 제안한다. 두 번째는 신규 용도의 등장에 신속하고 유연하게 대응하기 위하여 「도시계획조례」에서 일부 용도를 추가하여 허용 여부를 결정할 수 있도록 재량권 강화를 요구할 필요가 있다. 이를 위해서는 용도를 분류·관리할 수 있는 자체 전담 심의 기구 마련, 신규 용도의 행태 변화를 파악하고 위해성을 평가하는 모니터링 체계의 마련이 필요하다. 한편, 이 외에도 「건축법」 별표의 수정을 통해 근린생활시설 중 위해성이 높아 제한적으로 허용할 필요가 있는 일부 용도를 ‘제3종 근린생활시설’로 별도 분류하여 관리하는 방안을 제안한다.

장기: 국토계획법에 용도지역제 관리목표에 맞는 새 용도분류체계 도입

장기적으로는 위에서 제안한 용도분류체계(안)를 「국토계획법」 체계 내에 도입할 것을 제안한다. 즉, 「국토계획법」 체계 내에 용도지역제의 관리 목표에 걸맞은 용도분류체계를 도입하고, 이를 토대로 용도지역별 허용용도도 규제·관리할 것을 건의한다. 다만, 이 연구는 서울시 건축물 및 토지이용 현장조사를 토대로 기초적인 차원에서

용도분류체계(안)를 제안한 것으로, 전 국토에 보편적으로 적용될 수 있는 용도분류체계를 마련하기 위해서는 다양한 특성을 지닌 지방도시의 건축물 및 토지이용 행태도 다각적으로 조사하고, 국토교통부와 충분한 협의도 거쳐야 할 것이다.

