

도시 토지이용통제수단으로서의 용도지역제*

Zoning as Instrument of Urban Land Use Control

민태욱 (Min, Tae Uk)**

<Abstract>

Zoning has been accepted as fundamental means of controlling land use in Korea. But it is needed to be proved whether zoning is suitable and efficient means of controlling land use. The suitable and efficient means of controlling land use should be contributed actively to form urban in accordance with the comprehensive plan. Zoning in Korea is not sufficient to be effective means because of land condition, simplicity of rules. The size and shape of land which located in traditional urban area is so different that it is difficult to form an uniform urban image and efficiency, with only use and bulk regulations for buildings. Also regulations for buildings is so simple. And zoning is too rigid to meet to changing community needs and development pressures. So it is desirable that zoning is supplemented or replaced with other control system, which eventually leads to efficient land use control.

주 제 어 : 용도지역제, 토지이용규제, 적합성, 효율성, 유연성

Keyword : zoning, land use control, suitability, efficiency, flexibility

* 이 논문은 2006년 한성대학교 학술연구과제임.

** 한성대학교 부동산학과 교수, min@hansung.ac.kr

I. 서론

토지는 물리적으로 그 양이 제한되어 있고 생산이 불가능한 반면, 인간의 주거생활 및 경제활동에는 필수적으로 요구되는 귀중한 자원이다. 또한 개별토지의 이용은 인근 토지 및 사람에게 영향을 미치는 관계로 단순히 토지소유자의 개인적 문제로 그치지 않는다. 이러한 토지의 물리적 특성, 상린성, 외부성으로 인하여 어떤 국가든지 토지이용을 소유자에게 전적으로 맡겨두지는 않고 공익을 위해서 통제하고 있다. 그런데 귀중한 토지자원의 '합리적·효율적 이용'이라는 목적은 국가를 불문하고 기본적으로 차이가 없지만 이를 달성하기 위한 구체적인 통제방법 및 효과는 동일하지 않다. 각 국은 국토면적·토지 및 도로여건·경제발전정도·인구·도시밀집도·법제도·건축문화 및 전통 등의 제반 여건이 상이하어 적합한 통제방법 및 그 효과도 차이가 있다. 각 국은 자신의 여건을 반영한 토지이용통제방법을 발전시켜 왔는데, 이 중에서 대표적인 것으로 용도지역제¹⁾·건축상세계획제·계획허가제를 들 수 있다. 용도지역제는 독일에서 탄생하였으나 미국에서 가장 발달되어 있고 건축상세계획제는 독일, 계획허가제는 영국에서 각각 채택된 것이다.²⁾

용도지역제는 독일에서 처음 채택된 이후 미국으로 건너가 미국에서 기본적으로 전통적인 토지이용통제체도로 확고히 자리를 잡고 있다.³⁾ 우리나라에서도 1934년 도시계획을 도입한 조선시가지계획령에서 용도지역제의 기법을 사용한 이후 도시지역의 토지이용통제체도로 정착되었으며, 현재는 그 적용범위를 더욱 확대하여 도시지역은 물론이고 전체 국토에까지 용도지역제의 기법이 적용되고 있다. 우리나라는 용도지역제 외에도 독일의 건축상세계획제·영국의 계획허가제를 참고하여 실정법에서 지구단위계획·개발행위허가라는 명칭으로 유사한 제도를 도입하고 있지만, 이들 중에서 용도지역제가 가장 기본적인 체도로 인식되고 있다. 이렇듯 용도지역제는 우리나라에서 기본적으로 전통적인 체도로 수용되었지만 이것으로 토지이용의 통제문제가 해결된 것은 아니다. 용도지역제는 포괄적인 도시계획을 달성하는 수단인 성격이므로, 전 국토에 걸쳐 보편적인 통제체도로 운영되고 있는 이 제도가 과연 목적에 적합하고 아울러 효율적인 수단인지 여부를 검토하는 것이 필요하다. 기본적인 체도로 채택되고 있는 것이라면 당연히 그 추구하는 목적에 적합하고 효율적인 것으로 추측되지만, 이것이 검증된 것은 아니다. 제도로서의 용도지역제는 장점도 있지만 동시에 단

1) '용도지역제'에서 토지이용의 통제는 용도에 대한 통제 및 용적에 대한 통제로 구성되므로, 용도규제만을 강조하는 듯한 '용도지역제' 대신 '지역제'라는 명칭을 사용하기도 하고 (노경수, "도시 토지이용 규제에 관한 비교연구", 「토지연구」 제7권 제1호, 1996, 127면), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 용도지역외에 용도지구도 두고 있는 것을 감안하여 '지역·지구제'라는 명칭을 널리 사용하기도 하지만(건설교통부, 「용도지역·지구제도의 개선방안연구」, 2000.: 김정전, 「토지경제학」, 박영사, 1991. 382면.), 우리나라에서는 '용도지역제'라는 명칭이 오랫동안 사용되고 있으므로(유혜웅, 「토지공법론」, 삼영사, 2006, 352면) 본 논문에서는 현행 법률의 '용도지역'과 '용도지구'의 개념을 포괄하는 의미에서 '용도지역제'라는 명칭을 그대로 사용하기로 한다.

2) 이런 점에서 토지이용을 통제하는 개별제도는 인류의 보편적인 제도라기보다는 당해 제도를 발전시킨 국가의 제반 상황이 반영된 특수한 제도라고 한다(노경수, 전제논문, 127면).

3) 미국에 있어서 주요 토지이용통제체도로는 용도지역제(zoning), 대지분할규제(subdivision regulation), 건축법규(building codes), 성장관리제(growth controls) 등이 있으나 이중에서도 용도지역제가 가장 기본적이고 전통적인 체도로 간주된다.

점도 존재한다. 용도지역제를 최초로 고안하고 채택한 독일이 1962년 토지이용통제의 주된 방법을 용도지역제에서 건축상세계획제(Bebauungsplan)로 전환한 사실,⁴⁾ 용도지역제가 가장 잘 활용되고 있는 미국에서도 제도 자체에 대한 비판이 학계에서 잇달아 제기되는 사실은 단점의 존재를 뒷받침한다. 용도지역제가 지닌 장점 및 단점의 구체적인 효과는 각 국이 처한 여건에 따라 다르게 나타난다.

기존의 토지이용통제방법이 각 국의 고유상황이 반영된 특수제도라는 점을 감안한다면, 우리나라 실정에 맞는 제도를 개발·발전시키는 것이 토지이용과 관련하여 당면한 중요한 과제라고 할 수 있다. 우리나라의 실정에 적합한 토지이용통제방법을 모색함에 있어서는 우선적으로 현재 운용중인 제도에 대한 평가가 그 출발점이 된다고 하겠다. 기존의 제도에 대한 정확한 평가를 바탕으로 하여 보다 나은 제도의 모색이 가능하기 때문이다. 이에 본 논문에서는 우리나라 토지이용통제의 기본이 되는 용도지역제의 적합성·효율성 등을 검토하여 토지이용통제제도의 개선 및 발전에 이바지하고자 한다.

II. 용도지역제의 구조와 기능

1. 구조

용도지역제는 도시를 수개의 지역(zone)으로 나누고 각 지역마다 이용용도 및 용적규제를 달리 적용하는 제도이다. 용도지역제에서 개별 토지는 토지의 이용용도에 관한 용도규제와 건축물의 높이·용적밀도 등에 관한 용적규제를 동시에 받는다. 첫째, 용도규제는 도시를 주거·상업·공업·녹지 등과 같은 수 개의 지역으로 구분하고, 구분된 각 지역별로 허용되는 이용용도를 사전에 설정하게 된다. 국가 또는 지방자치단체는 종합적·장기적인 관점에서 토지이용의 기본계획을 세우고 이에 근거하여 개별지역을 구획한다. 개별지역에서는 허용되는 용도가 구체적으로 설정되는데, 이때 기준이 되는 것은 용도간의 양립가능성이다. 서로 간에 조화할 수 있는 용도들은 동일지역에 허용되는 반면, 주택과 공장처럼 상호 악영향을 미치는 것은 분리되어 다른 지역에 배치된다.⁵⁾ 용도지역제에서 구체적인 지역의 설정, 지역별로 허용되는 용도, 상호 배제되는 용도 등은 개별 국가마다 차이가 있다.⁶⁾ 독일이나 우리나라와 같은 자연발생적인 도시에서는 기존의 도시지역이 이미 여러 용도로 혼합되어 있

4) 이것이 독일에서 용도지역제의 기법이 폐기되었다는 의미는 아니다. 건축상세계획제를 채택하고 있는 독일에서도 용도지역제는 행정청이 건축상세계획을 효율적으로 작성·운영하는 기법으로서 이용되고 있다. 즉 독일의 건축이용령은 용도지역을 구분하고 개별 용도지역별로 적용용도 및 용적 등에 관한 것을 규정하고 있다. 이것은 용도지역별 적용용도 및 용적 등을 제시함으로써 각 지방자치단체가 효율적으로 건축상세계획을 작성할 수 있도록 도움을 주고자 하는 것이다. 그렇지만 지방자치단체는 주어진 내용대로 건축상세계획을 작성하여야 하는 것은 아니고, 해당지역의 상황을 감안하여 건축이용령의 내용과 다르게 작성할 수도 있다. 이것이 건축상세계획제와 용도지역제가 다른 점이다. 건축상세계획제에서 용도지역제는 행정청의 업무를 효율적으로 수행하기 위한 수단이라고 볼 수 있다.

5) 개별지역의 용도를 설정하는 방법에는 여러 용도의 혼합이 인정되는 누적적 방법(cumulative system)과 단일 또는 극히 제한된 용도만이 인정되는 배타적 방법(exclusive system)이 있다. 누적적 방법은 지역 간에 보호 정도를 기준하여 우열의 순위를 설정하고, 상위 지역에서는 하위 지역의 용도를 허용하지 않으나 하위 지역에서는 상위 지역의 용도가 허용하는 방식이다. 미국의 예를 들면 통상 주거지역 중 단독주택지역이 최상위의 지역이 되고 다음으로 공동주택지역, 상업지역, 공업지역의 순으로 내려간다. 최상위 지역인 단독주택지역에는 오로지 단독주택만 허용되고, 상업지역에는 주거와 상업용도가 허용되며 공업지역에는 모든 용도가 허용된다.

는 현실을 감안하여 허용되는 용도의 범위가 넓다. 반면에 비교적 새롭게 개발된 미국의 도시에서는 용도를 엄격하게 적용하여 각 지역에 허용되는 용도의 범위가 좁다. 둘째, 용적규제 등은 용도지역별로 건축물의 높이·용적·밀도 등의 한계를 사전에 설정하게 된다. 건축물에 대한 규제는 우리나라의 경우 건폐율·용적률·높이에 치중되어 있지만, 원칙적으로 높이(height)·용적(bulk)·밀도(density)측면에서 자세하게 정할 수 있다. 이들 용적규제 등은 원래 일조통풍·전망의 확보, 재해시 안전확보, 과밀방지 등을 위한 것이나, 최근에는 도시미관 또는 경관확보를 위한 목적으로도 널리 사용되고 있다. 높이통제에는 최고높이를 정하는 일반적인 방식과 미관·경관확보를 위하여 최저높이를 정하는 방식이 있다. 최고높이의 제한은 구체적으로 건축 가능한 최고높이를 직접 정하는 방식, 최고층수를 정하는 방식, 양자를 동시에 정하는 방식이 있다.⁷⁾ 용적에 대한 통제에서는 건축이 가능한 최소규모 토지, 건폐율, 건물앞면·옆면·뒷면에서 띄워야 할 공지조건(yard requirement), 용적률 등을 정한다. 밀도통제는 인구의 과밀화에 대한 직접적인 규제

인데, 좁은 지역에 인구가 과밀화되는 것을 방지하기 위하여 일정면적 당 거주할 수 있는 가족수가 구 또는 인구의 한도를 정한다. 밀도규제는 주거환경의 보호에 있어서 중요한 수단이 된다.

이렇게 용도지역제에서는 허용될 수 있는 토지용도 및 건축물의 용적 등에 대한 규제가 정해지면 개별토지의 구체적인 이용은 사전에 정해진 용도 및 용적 등에 합치하는 범위 내에서만 가능하다. 사전에 설정된 용도 및 용적 등에서 벗어나는 것은 허용되지 않으므로, 용도지역제는 토지이용에 대한 매우 강력한 통제수단이 된다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 용도지역제의 기법을 기존의 도시가 아닌 전 국토에 채택한 것도 이러한 강력한 통제효과를 인정하여서 이다.

2. 기능

큰 시각에서 보면 용도지역제는 토지이용을 통제하는 수단이지만, 보다 세밀하게 보면 용도지역제 자체도 운용과정에서 여러 기능을 다양하게 추구하고 있다.⁸⁾ 이들 중에서 가장 빈번하게 거론되고

6) 미국은 독일의 용도지역제를 도입하였지만 그 운용에서는 양 국간에 차이가 있었다. (i) 독일에서는 통상 가장 규제가 심한 주거지역에서도 다세대주택이 허용된 반면 미국에서는 허용되지 않았으며 (ii) 독일에서는 상업시설도 주거지역에 허용되었지만 미국에서는 행정편의 또는 용도통합에 대한 불신으로 인하여 허용되지 않았고 (iii) 독일에서는 밀도제한을 주로 하였지만 미국에서는 최소면적·공지조건 등으로 강화되었으며 (iv) 독일의 용도지역제는 경직적인 반면 미국은 비교적 유연성이 있었고 (v) 독일은 도시가 근교의 시골로 무질서하게 확장되는 것을 방지하는 것이 주요 목적이었으나 국토가 넓은 미국에서 이것은 최근에 와서야 관심의 대상이 되었을 뿐이고 (vi) 독일은 지정된 도시의 개발을 도모하는 것이 주요 목적이었으나 미국에서는 주민 및 이웃에 대한 배려로 이미 건설된 도시에서 기존의 현상을 방어하는 것에 주력하였다(George W. Liebman, "The Modernization of Zoning: Enabling Act Revision as a Means to Reform", 23 Urb. Law 1 (1991), pp.9-10).

7) 우리나라에서 일조권확보를 위한 높이제한의 경우 건축법 제53조에서는 건축물 자체의 높이제한으로 규정되고 있으나 건축법시행령 제86조에서는 건축물 자체의 높이제한이 아닌 건축물과 인접대지경계선과의 이격거리의 확보형태로 바뀌어 규정되고 있다. 이 때문에 이격거리의 확보도 건축물의 높이제한의 일종으로 보아야 할 것이다. 이격거리의 확보제도는 독특하기는 하나 입법기술적인 미비점이 문제된다(김종보, 「건축행정법」, 도서출판 학우, 2005, 122면).

8) 용도지역제는 (i) 개발을 질서 있게 추진하여 도시내의 토지 및 건축물에 대한 재산가치를 전체적으로 보호 또는 증식시키며 (ii) 사회변화에 적절히 대응하여 근린주거환경을 안정시키거나 특성을 보전하며 (iii) 각 용도지역별로 동질 지역을 형성하고 (iv) 통행을 고려한 용도지역을 운용하여 도로혼잡을 완화시키고 도로용량을 적정하게 유지하며 (v) 경쟁적 입지가 바람직하지 않은 건축물 또는 시설물 입지에 대한 경쟁을 조정하고 (vi) 최소필지, 인구밀도, 건축물 위

아울러 용도지역제의 정당성에 대한 주된 근거로 제시되는 것은 토지의 재산가치보전, 주거환경의 보호, 포괄적인 도시계획의 수단이다. 이러한 주장들은 주로 용도지역제가 발달한 미국을 배경으로 하는 것인데, 우리나라와 미국은 사회적·경제적·문화적 배경이 달라 설득력에서는 차이가 있다. 이런 관점에서 용도지역제의 기능을 검토하기로 한다.

첫째, 용도지역제는 재산가치를 보전하거나 또는 증대시킨다. 재산가치의 보전 또는 증대는 용도지역제의 목적에 대한 설명에서 보편적으로 거론되고 있다.⁹⁾ 이 견해는 교외의 단독주택지역을 상위 용도지역으로 보고 그 보호에 중점을 두었던 미국 사회를 배경으로 하고 있다. 주거지역에 공장이나 도축장과 같은 용도의 건물이 침입하게 되면 외부불경제로 인하여 주택가격이 하락하는 결과를 야기하게 된다. 용도지역제로서 지역을 구분하여 외부불경제를 야기하는 용도의 건축물의 침입을 막으면 주거지역은 쾌적한 주거환경을 계속 유지할 수 있으므로 결과적으로 주거지역의 재산가치는 계속 유지되거나 높아진다. 용도지역제가 단독주택의 가치를 보호하는 수단이라는 정치적인 호소는 단독주택 소유자의 적극적인 지지를 확보함으로써 미국에서 용도지역제가 정착하는데 큰 역할을 하였다.

그렇지만 이 주장은 교외 단독주택지역의 보호문제가 그다지 제기되지 않는 우리나라의 상황에서

는 설득력이 높지 않다. 우리나라 역시 주거환경의 보호가 필요한 것에는 이의가 없으나, 주거환경의 보호정도가 높은 주거전용지역이 일반주거지역·준주거지역보다 토지소유자의 선호도가 낮은 것에서 볼 수 있듯이, 주거지역을 상위용도지역으로 인정하는 사고는 미약하다. 토지가격도 규제가 심한 주거전용지역보다 허용용도가 넓고 개발밀도가 높은 일반주거지역 또는 준주거지역이 높게 형성된다. 이 때문에 용도지역제가 토지가치를 보전하거나 높인다는 주장은 특히 우리나라의 상황에서 보면 보편성을 지닌다고 하기 어렵다. 나아가 미국의 경우에도 용도지역제의 도입초기에는 쾌적한 주거환경을 침해하고 외부불경제를 야기하는 용도의 건축물침입을 막는 것이 주택가치의 보전이나 상승에 도움이 되었지만, 현재의 시점에서 보면 이것이 미국에서 일반적으로 입증된 사실이라고 할 수는 없다. 미국 역시 여러 용도가 존재하는 도시에서는 아파트나 상업용도와 같이 고밀도의 이용이 가능할수록 토지가치가 높게 되는 것이 일반적이다. 용도지역제를 통하여 저밀도의 이용만이 가능한 지역으로 지정되면 토지가격이 하락하게 된다.

둘째, 용도지역제는 주거환경을 보호하는 기능을 수행한다. 주거환경의 보호는 용도지역제 도입의 계기가 되었을 뿐만 아니라 그 발전에 중요한 역할을 하였다. 독일에서 용도지역제가 최초로 도입된 것은 열악한 주거환경의 개선이 중요한 계기가 되

치를 제한하여 일조 및 통풍을 확보하고 인구유입과 과밀화를 방지하며 (vii) 산업체 유치 등을 통해 지자체 세수기반을 증대시키고 (viii) 불건전한 상업행위 등을 배제함으로써 도덕성을 유지하는 기능을 수행한다(건설교통부, 전계 보고서, 30면).

9) 미국에서는 용도지역제가 추구하는 중요한 목적으로 '재산가치의 보전'이 흔히 제시되고 있다. 비록 '재산가치의 보전'이라는 목적이 법률에 명확히 표시되지는 않았지만 누구도 그것의 정당성에 대해서 다룰 수 없을 것이라고 한다 (Juergensmeyer & Roberts, Land Use Planning and Development Regulation Law, West Group, 2003, p.56). 우리나라에서도 용도지역제의 목적으로 재산가치이론과 계획이론 두 가지를 들고 있으며(유해웅, 전계서, 343면; 손성태·이성근, 전계논문, 146면), 건설교통부의 보고서에서는 '재산가치의 보전'을 제일 앞에서 설명하고 있다(건설교통부, 전계 보고서, 30면).

었다. 19세기 독일에서 인구가 도시에 대량으로 유입되어 주택수요가 증가하자, 토지소유자들은 이익의 극대화를 위하여 도시내 또는 교외에서 고밀도의 대형임대주택들을 공급하였다. 그런데 고밀도의 대형임대주택은 주거의 질이 형편없었을 뿐 아니라, 지가가 싼 교외에 지어진 것들은 주변환경과 조화를 이루지 못하였다. 이러한 열악한 주거환경 및 주변환경과의 부조화를 개선하기 위한 수단으로 용도지역제가 사용되었다. 즉 도시를 몇 개의 지역으로 구분하여 각 지역내에서는 상호 악영향을 주는 건축물들을 분리하고, 각 지역별로 건축밀도를 차등적으로 적용하였다. 주거지역에서는 주거에 악영향을 미칠 수 있는 공장 등의 건축물을 제한하고 저밀도의 이용만을 허락하였다. 독일에서 용도지역제를 전수한 미국의 도시들 역시 가장 중점을 둔 것은 주거지역의 주거환경보호였다. 주거지역에 외부불경제를 야기할 수 있는 건축물의 침해를 막아 주거환경을 보호하고자 한 것이다. 이 때문에 미국의 일반적인 Euclid용도지역제는¹⁰⁾ 용도지역 간에 피라미드식의 서열구조를 가지고 있는데, 최상단에 위치하는 최고의 지역은 단독주택 지역이고 다음으로 공동주택지역, 상업지역, 산업

지역의 순서를 지닌다.¹¹⁾

그렇지만 오늘날의 입장에서 보면 용도지역제가 주거환경의 보호역할을 수행하는 것은 부인할 수 없지만 이것이 주된 기능이라고 할 수는 없다. 용도지역제는 도시를 주거·상업·공업·녹지 등의 여러 지역으로 구분하고 있으며, 주거지역 뿐 만 아니라 상업지역·공업지역·녹지지역을 포함하는 전체 토지의 합리적 이용을 중시한다. 주거환경의 보호는 용도지역제가 추구하는 목적의 일부에 지나지 않는다. 이점에서 보면 용도지역제의 기능을 주로 주거환경의 보호만으로 설명하는 것은 설득력이 떨어진다.

셋째, 용도지역제는 포괄적인 도시계획(comprehensive urban planning)을 실행하는 수단이다. 토지이용통제는 먼저 토지의 이용에 관한 계획을 사전에 수립하고 개별토지의 이용은 수립된 계획에 따라 이루어지도록 통제하는 구조를 갖고 있다. 토지이용을 통제하는 수단으로는 여러 종류가 있을 수 있으며, 용도지역제는 그 유력한 수단의 하나이다.¹²⁾ 용도지역의 설정은 토지이용의 기본계획에 따라 이루어지는데, 오늘날 토지이용의 기본계획은 종래의 물적인 토지이용계획은 물론이고 장기

10) 미국에서는 1916년 뉴욕시에서 최초로 종합적인 용도지역제를 채택하였고, 1926년 미국의 연방대법원이 용도지역제를 채택한 유크리드마을(Village of Euclid)의 조례를 합헌으로 판정한 것을 계기로 미국전역으로 확대되었다. Euclid판결은 미국의 용도지역제에 있어서 기념비적인 판례이다. 용도 및 용적규제를 특징으로 하는 통상적인 용도지역제는 이 판례의 이름을 따 Euclid용도지역제라고 일컬어진다. 이 사건의 개요는 다음과 같다. 오하이오주 클리브랜드의 인근에 위치한 유크리드마을은 클리브랜드의 공업지역이 마을까지 확대되자 이를 저지하기 위하여 조례를 제정하였다. 동 조례는 마을을 여러 지역으로 나누고 각 지역마다 용도고도면적을 달리 규제하였다. 이로 인하여 자신의 토지를 가격이 높은 공업용으로 사용할 수 없게 된 원고는 동 조례가 헌법을 위반하였다고 소송을 제기하였다. 연방대법원은 당해 조례가 명백히 자의적이거나 불합리하지 않는 한 법원은 입법부의 결정을 존중하여야 한다고 판결하였다(Village of Euclid v. Ambler realty., Co., 272 U.S. 365(1926)).

11) Juergensmeyer & Roberts, 전거서, p.71. 여기서 최고의 지역이라 함은 가장 보호를 받아야 하는 대상이어서 토지이용에 관한 규제가 가장 심한 지역을 의미한다.

12) 용도지역제를 수단으로 설명하는 것에 거부감을 갖는 견해도 있다. 즉 용도지역제를 개발을 수행하는 도구로 사용하려 할 때 잘못을 범할 위험이 있다는 이유로 용도지역제는 그 자체의 유일한 목적은 없고 정부의 통치상의 과정의 한 부분으로 보아야 한다는 것이다(손성태·이성근, 전거 논문, 146면). 그렇지만 도시계획이 지니는 포괄적인 성격을 감안하면 수단이라고 지칭하는 것이 단순한 '도구'로 낮추는 의미는 아니다.

적·종합적인 관점에서 다양한 사회적·경제적·문화적 목적을 반영하고 있다. 즉 토지의 물리적인 이용계획에 주안점이 있기는 하지만 여기에 국한되지 않고 아름다운 도시미관의 형성, 저소득자에 대한 주택정책, 지역사회의 보전, 지역산업의 진흥 등과 같은 다양한 정책들이 기본계획에 반영되고 있다. 이렇듯 장기적·종합적인 관점에서 설정된 다양한 사회적·경제적·문화적인 목적을 구체적으로 실행하는 수단이 용도지역제인 것이다.

결론적으로 현대에 있어서 용도지역제의 주된 기능은 포괄적인 도시계획을 실행하는 수단이라고 할 수 있다.

III. 용도지역제의 비판과 검토

1. 비판

포괄적인 도시계획을 실행하는 수단인 용도지역제에는 장점도 있는 반면 여러 문제점도 지적된다.¹³⁾ 비판의 내용은 다양하나 주로 불평등성·배타성·비효율성·경직성에 집중된다.¹⁴⁾

1) 불평등성

용도지역제는 다른 토지소유자의 희생에 근거하여 특정한 토지소유자가 이익을 얻고 있으므로 불평등하다. 용도지역제를 도입하여 허용용도를 지정하면 개별 토지가치는 상승하거나 하락한다. 2

개의 토지가 인근에 위치하고 물리적 형상 역시 동일하더라도 허용된 용도에 따라 토지가치는 달라진다. 고밀도의 개발이 가능하거나 또는 선호도가 높은 용도지역의 토지가치는 증가하나, 개발이 제한되거나 선호되지 않는 용도지역의 토지가치는 상대적으로 하락한다. 예를 들면 상업지역의 토지소유자는 높은 토지가치를 향유하는 반면, 보전지역의 토지소유자는 고밀도의 개발가능성이 박탈되어 토지가치의 하락을 감수하여야 한다. 고밀도개발지역 또는 선호되는 용도지역의 토지소유자가 받는 이익은 다른 지역의 토지소유자들의 희생에 근거한 것으로 볼 수 있다. 고밀도개발지역 또는 선호도가 높은 용도지역의 토지가 높은 가격을 유지하는 것은, 용도지역제로 인하여 다른 용도지역의 토지가 이들 용도로 공급되는 것이 봉쇄되어 발생하는 것이고, 이것은 이들 용도로의 공급이 봉쇄된 다른 지역 토지소유자의 희생을 의미한다. 결국 고밀도 또는 선호도가 높은 지역의 토지소유자는 저밀도 또는 선호도가 낮은 지역의 토지소유자의 희생에 근거하여 이익을 취하는 것이어서 불평등한 것이다. 만일 모든 사람들이 이익·손실에 대해서 동일한 기회를 갖거나 또는 특정한 용도가 장기적으로는 모든 사람의 이익을 위해서 폐지된다고 희생자가 인식할 경우에는 불평등하다고 할 수 없지만,¹⁵⁾ 이런 요건을 충족시키는 것은 많지 않다. 또한 상반되는 이익·손실을 조정하는 제도적 장치도 없다. 즉 토지가치가 상승한 토지소유자로부터

13) 용도지역제가 발달한 미국도 예외가 아니어서 용도지역제에 대한 학문적 비판이 계속 되었다. 이러한 비판에 대해서 다음의 논문을 참조.

Jan Z. Krasnowiecki, "Abolish zoning," 31 Syracuse L. Rev. 719 (1980) ; Douglas W. Kmiec, "Deregulating Land Use : An Alternative Free Enterprise Development System," 130 U. Pa. L. Rev. 28 (1982) ; Robert C. Ellickson, "Alternative to Zoning: Covenants, Nuisance Rules, and Fines as Land Use Controls," 40 U. Chi. L. Rev. 683 (1973).

14) Bradley C. Karkkainen, "Zoning: A Reply To The Critics," 10 J. Land Use & Envtl L. 45(1994), p.52.

15) Douglas W. Kmiec, 전제논문, p.41.

이익을 환수하거나 또는 토지가치가 상승한 토지 소유자의 이익으로 하락한 토지소유자의 손실을 보전하는 제도 역시 존재하지 않는다.

2) 배타성

용도지역제는 사전에 설정된 특정한 용도의 이용만 인정하고 다른 용도의 이용은 금지하는 것으로 본질적으로 배타적이다. 배타성으로 인하여 용도지역제가 특정한 인종, 경제계층, 경제활동을 배제하는 수단으로 사용될 수 있다. 이러한 논의는 주로 주거지역의 보호에 중점을 둔 미국의 교외지역을 배경으로 한 것인데, 용도지역제가 인종 등의 차별수단으로 사용될 수 있음을 지적한다. 기득권을 가진 기존의 주민이 용도지역제를 타인을 차별하는 수단으로 이용할 수 있는 것이다. 예를 들면 주거지역의 규제에 있어서 건축이 가능한 최소대지면적 또는 건물의 최소규모를 높게 설정하거나, 국가 등으로부터 보조를 받아 건설되는 소형임대주택 등의 용도를 금지하게 되면, 이런 지역에는 가난한 경제계층의 유입이 사실상 배제된다.

3) 비효율성

용도지역제는 비효율적이다. 효율성 문제에 있어서는 정통경제학적 접근과 비용측면에서의 접근이 있다. 정통경제학에 의하면 자원의 배분은 자유로

운 시장을 통해서 하는 것이 효율적이다.¹⁶⁾ 토지 자원의 경우에도 마찬가지인데, 토지용도의 배분을 자유로운 시장이 아닌 행정청이 결정하는 것은 시장의 왜곡을 초래하여 비효율적이라는 것이다. 정통경제학에서도 시장의 실패가 발생할 경우에는¹⁷⁾ 국가의 개입이 오히려 효율을 달성할 수 있다고 본다. 그렇지만 토지의 경우 외부효과가 존재하는 것은 틀림없지만, 외부효과가 영향을 미치는 범위는 제한되어 있으므로 전체 토지가 영향을 받는 것은 아니며, 외부효과에 대한 해결도 당사자 간의 협의나 사법상의 수단으로 하는 것이 효과적이라는 것이다. 효율에 대한 비용측면에서의 접근 역시 유사하다. 예를 들면 토지의 외부효과로 인하여 비용이 발생하며, 이를 방지하기 위하여 용도지역제를 실시하면 이에 따른 예방비용 및 행정비용이 발생한다. 효율은 이들 전체비용을 최소화하는 것으로 달성할 수 있는데, 일반적으로 외부효과에 따른 비용보다 예방비용 행정비용이 높아 용도지역제는 비효율적이다.¹⁸⁾

4) 경직성

용도지역제는 경직성을 가진다. 용도지역제는 허용되는 용도를 사전에 정하여 획일적으로 규제하고 있으므로 특수한 용도 또는 사회발전에 부응하는 새로운 용도가 나타나더라도 이를 수용하기가

16) 효율은 중요한 문제이지만 엄밀한 의미에서 보면 효율에 대한 확정적 정의는 없다고 할 수 있다. 그렇지만 통상 경제학에서는 파레토최적(Pareto optimality)라는 개념으로 기준을 삼는다, 파레토최적이란 「적어도 어떤 한사람의 행복을 감소시키지 않고는 다른 사람의 행복을 더 이상 증가시킬 수 없는」 그러한 자원배분의 상태를 말한다. 이러한 상태는 소비와 생산의 파레토최적이 동시에 이루어질 때 달성된다. 파레토 최적은 (i) 각 재화의 생산에 있어서 생산요소들 사이의 기술적 한계대체율이 같아야 하고 (ii) 각 소비자의 재화간 한계대체율이 같아야 하고 (iii) 두 재화의 한계변환율이 두 재화에 관한 소비의 한계대체율과 같아야 한다. 이것은 보이지 않는 손의 이론(invisible hand)에 의하면, 완전경쟁하에서 가격구조의 작용으로 충족될 수 있다. 즉 경쟁적 시장기구의 작용으로 경제적 효율성이 달성된다는 것이다(박영명, 「경제정책론」, 숭실대학교출판부, 1990, 87면).

17) 시장의 실패를 가져오는 원인으로서의 불완전 경쟁규모에 대한 수확체증공공재외부성 불완전 시장 불완전 정보 등이 있다(나성림 전영섭, 「공공경제학」, 박영사, 2005, 23-26면).

18) Robert C. Ellickson, 전계논문, p.699.

어렵다. 사회경제의 변화에 따른 새로운 용도 및 특수한 용도는 불가피하게 발생하기 마련인데 용도지역제는 사전에 정해진 용도만을 허용하는 것이어서 사회·경제적인 발전에 유연하게 적응할 수 없다.¹⁹⁾

2. 비판에 대한 검토

용도지역제에 대한 비판은 용도지역제가 발달한 미국을 배경으로 발생한 것이지만 오늘날 미국에서도 일반적인 현상으로 간주하기에는 다소 미진한 점이 있고 더구나 우리나라의 상황과는 차이가 있다. 이런 관점에서 용도지역제에 대한 비판을 검토하기로 한다.

1) 불평등성

불평등에 근거한 주장에 대해서는 헌법의 영역에서 검토된다. 용도지역의 설정으로 특정 지역의 토지가치는 상승하는 반면 수익성이 높은 용도로 사용할 권리가 제한된 지역의 토지가치는 상대적으로 하락하는 것이 헌법상의 평등원칙에 위배되는지 여부이다.

우리나라 헌법은 ‘모든 국민은 법 앞에 평등하다.

누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.’라고 하여 평등원칙을 선언하고 있지만(헌법 제11조 제1항), 헌법에서 요구하는 평등은 절대적 평등이 아니라 상대적 평등을 뜻한다.²⁰⁾ 헌법은 일체의 차별을 금지하는 것이 아니라 합리성이 없는 차별 또는 자의성이 있는 차별만을 금지시키는 것이다. 용도지역을 설정하는 것은 공익을 목적으로 토지이용의 적정배분을 추구하는 것이므로 합리성이 없다든지 또는 자의적이라든지 할 수 없다. 이 때문에 용도지역을 달리 설정한 결과 토지가치의 차이가 발생하였다더라도 이것이 헌법의 평등원칙에 위배된다고는 볼 수 없다.²¹⁾ 이점은 용도지역제가 발달한 미국 역시 마찬가지이다. 미국 수정헌법 제14조는 ‘평등’을 요구하고 있으므로 토지이용규제에 있어서도 평등원칙은 당연히 적용된다. 그렇지만 토지규제가 (i) 건강, 안전, 공동체의 복리와 같은 공익을 추구하고 (ii) 자의적이거나 변덕스럽거나 또는 불합리하지 않으며 (iii) 동일한 처지의 모든 토지소유자에게 통일적으로 적용되는 한, 정당한 것으로 인정된다.²²⁾ 설사 토지규제로 인하여 토지가치가 감소되더라도, 당해 토지를 토지소유자의 경제적 활동에

19) 또한 용도지역제의 운용과정에서도 (i) 용도지역제 자체의 경직성으로 인한 잦은 변경 (ii) 환경악화 (iii) 단조로운 도시경관 창출 (iv) 다른 지방자치단체에 대한 배타성 (v) 기성시가지 관리의 한계 등이 문제점으로 지적된다. 즉 사회·경제적 여건의 변동에 따른 새로운 용도에 적응하기 위해서 용도지역의 변경이 잦고, 주거환경보호를 위한 저밀도 규제 또는 양립하기 어려운 토지이용의 배제로 인하여 신규개발이 교외로 확산되어 교통체증 등의 환경오염을 가중시키고, 일률적인 건축물규제로 도시경관이 단조롭고 무미건조하게 되고, 개별 지방자치단체 위주로 용도지역이 설정되다보니 인근의 지방자치단체에 미치는 영향을 고려하지 않고, 대도시와 같이 지역별로 다양한 정비과제를 안고 있는 기성시가지의 문제를 해결하는 데에는 한계가 있다는 것이다(건설교통부, 전계 연구서, 32면).

20) 허영, 「헌법이론과 헌법(중)」, 박영사, 1989, 176면.

21) 다음의 헌법재판소결정을 참조. 「개발제한구역의 지정으로 인한 개발가능성의 소멸과 그에 따른 지가의 하락이나 지가상승률의 상대적 감소는 토지소유자가 감수해야 하는 사회적 제약의 범주에 속하는 것으로 보아야 한다. 자신의 토지를 장래에 건축이나 개발목적으로 사용할 수 있으리라는 기대가능성이나 신뢰 및 이에 따른 지가상승의 기회는 원칙적으로 재산권의 보호범위에 속하지 않는다.」(헌법재판소 1998.12.24 선고, 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합))

22) Wright & Gitelman, 「Land Use」, West Group, 2000, p.83.

계속 사용할 수 있다면, 정당한 것으로 인정된다.²³⁾ 즉 용도지역제로 인하여 토지가치가 \$800,000에서 \$60,000로 감소되거나,²⁴⁾ 토지가치의 75%가 감소되어도²⁵⁾ 당해 규제는 정당하다. 다만, 토지이용규제로 인하여 해당 토지의 경제적 가치가 완전히 박탈되는 것은 수용(takings)에 해당되어 보상의 대상이 된다.²⁶⁾

2) 배타성

용도지역제가 특정한 인종, 경제계층, 경제활동을 배제하는 수단으로 이용된다는 주장은 우리나라의 경우 설득력이 미약하다. 우리나라는 비교적 단일인종으로 형성되어 있어 인종차별이 발생할 여지가 적으며, 미국의 교외 단독주택지역과 같은 강력한 규제가 시행되는 주거지역이 사실상 존재하지 않는다.

3) 비효율성

시장기구가 아닌 국가가 토지자원을 배분하는 관계로 용도지역제가 비효율적이라는 정통경제학의 견해는 사회국가원리를 채택하고 있는 현대국가의 성격을 감안하지 않은 것이다. 전통경제학에 의하더라도 자원의 최적배분이 되기 위해서는 완전경

쟁시장과 아울러 일정한 시장요건을 갖추어야 한다.²⁷⁾ 토지라는 재화가 이러한 전제를 충족시키지 못한다면,²⁸⁾ 시장기구를 통한 자원이용이 반드시 효율성을 보장하는 것은 아니다. 또한 효율성의 차원을 넘어 사회국가원리를 채택하고 있는 현대국가의 구조원리상 토지이용에는 국가의 개입이 불가피하다. 사회국가원리는 국가에게 사회적 대립을 조정하고 정당한 사회질서를 형성할 것을 요구하고 있다. 그런데 토지는 물리적으로 그 양이 제한되어 있고 생산이 불가능한 반면에 인간이 삶을 영위하기 위해서는 반드시 필요하다. 토지의 부분별한 사용은 주변토지의 피해, 환경파괴 등을 야기할 수 있다. 또한 도시화산업화로 토지가격이 상승하면 그 과실은 아무런 노동투입이 없는 소유자가 독점하게 되는데 이 결과 근로의욕상실, 빈부격차 심화, 토지투기만연, 계층간의 갈등증폭 등이 야기될 수 있다. 이렇듯 토지이용문제는 단순히 개인적인 문제에 그치지 않고 전 국민의 생존발전에 영향을 미치는 까닭에 국가가 토지이용에 개입하여 사익과 공익을 조정하는 것은 불가피하다.

한편 효율을 미시적으로 그 추구하는 목적에 '적합하고 능률적'이라는 의미에서 볼 때 토지이용통제제도의 효율성은 항상 문제된다. 왜냐하면 국가

23) Penn Central Transportation Co. v. New York City, 438 U.S. 104(1978).

24) Hadacheck v. sebastine, 239 U.S. 394(1915).

25) Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365(1926).

26) Lucas v. South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1003(1992).

27) 완전경쟁시장이 되기 위해서는 (i) 다수의 수요자와 공급자가 시장에 존재하며 (ii) 거래되는 재화는 동질적이며 (iii) 시장참가자는 모두 정확한 정보를 가지고 있고 (iv) 공급자의 수가 이윤의 정도에 따라 신축성 있게 변할 수 있어야 한다. 또한 시장요건으로는 (i) 규모의 경제가 존재하지 않아야 하며 (ii) 외부효과나 공공재가 없어야 하며 (iii) 경제여건의 변화에 수요와 공급이 신속히 대응함으로써 시장이 안정적 균형을 유지할 수 있어야 한다(이정전, 「토지경제학」, 박영사, 1991, 351-357면).

28) 토지는 (i) 위치의 고정으로 인하여 개별성이 강하며 그 양도 제한되어 있어 독점적 성격을 지니며 (ii) 토지는 지역화되어 있고 또한 용도별로 시장이 분화되어 있어 필요한 정보를 쉽게 얻을 수 없으며 (iii) 토지시장에의 진입과 진출이 원활하지 못하고 (iv) 외부효과나 공공재가 존재하고 있다

가 선택할 수 있는 토지이용통제수단으로는 여러 종류가 존재하고 있으므로, 국가는 이들 제도들 중에서 가장 효율적인 수단을 선택하여야 하기 때문이다.

4) 경직성

기본적으로 용도지역제는 경직성을 갖게 마련이고 이러한 경직성이 용도지역제가 해결하여야 하는 중요한 과제이다.

결론적으로 용도지역제에 대한 비판들을 우리나라의 상황에서 검토할 때 용도지역제의 주된 근거로 삼는 불평등성은 헌법해석으로 해결되었으며, 배타성은 적용이 되지 않는다고 볼 수 있다. 단순히 국가가 토지이용에 개입하였다는 이유로 비효율적이라는 견해 역시 사회국가원리를 감안하면 타당하지 않다. 남은 문제는 수단으로서의 용도지역제의 적합성·효율성과 경직성이다. 용도지역제는 국토의 합리적인 이용을 추구하는 여러 수단 중의 하나이므로, 이것이 다른 수단들과 비교하여 볼 때 적합하고 효율적인 수단인지 여부와 유연성의 확보가 문제된다.

IV. 우리나라 용도지역제의 평가

1. 현황

용도지역제는 원래 토지문제가 심각한 도시지역을 대상으로 한 것인데, 우리나라 역시 용도지역제의 도입은 도시지역의 토지이용통제를 위한 것이었다.²⁹⁾ 현재 우리나라 도시의 용도지역제에는 용도지역과 용도지구가 존재한다. 용도지역이 원래의 용도지역제에 해당하는 것이지만, 용도지역만으로는 합리적인 토지이용을 달성할 수 없다는 경험에 근거하여 별도의 용도지구를 두어 용도지역을 보완하고 있다. 도시의 용도지역은 1차적으로 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역으로 구분된다. 이들 각 지역은 다시 세밀한 통제를 위하여 주거지역은 6종, 상업지역은 4종, 공업지역은 3종, 녹지지역은 3종으로 세분된다.³⁰⁾ 구분된 각 지역 별로 허용되는 용도 및 용적제한이 설정된다. 용도 제한에 있어서 허용되는 용도의 구체적인 설정은 건축법의 건축물용도분류를 이용한다. 건축법은 건축물의 종류를 유사한 구조·이용목적 및 형태별로 묶어서 28종류로 분류하고 있으므로(건축법 제 2조 제2항) 이것을 기준으로 하고 있다. 허용되는 용도는 법률상 허용되는 용도와 조례가 정할 경우 허용되는 용도로 나뉜다.³¹⁾ 용적통제는 주로 건폐율·용적률을 사용한다. 법률에서는 허용되는 건폐율·용적률의 일정범위를 제시하고 구체적인 율은

29) 우리나라에서는 1934년 일본의 시가지건축물법과 도시계획법을 혼합한 조선시가지계획령에서 최초로 용도지역제를 도입하였다. 이 조선시가지계획령은 해방후 시가지계획령으로 명칭이 바뀌었으며 1962년에는 건축법과 도시계획법으로 분화되었다. 도시계획법은 다시 2003년 국토이용관리법과 통합되어 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 되었다. 조선시가지계획령 이후 용도지역제는 우리나라에서 핵심적인 토지이용통제체제로 존속하여 왔다.

30) 주거지역은 전용·일반·준주거지역으로 나뉘며, 전용주거지역은 다시 1종과 2종으로 일반주거지역은 1종·2종·3종으로 세분된다. 상업지역은 중심·일반·근린·유통·상업지역으로, 공업지역은 전용·일반·준공업지역으로, 녹지지역은 보전·생산·자연녹지로 나뉜다.

31) 예를 들면 제2종 전용주거지역에서는 법률상 단독주택·공동주택·제1종 근린생활시설(당해 용도에 쓰이는 바닥 면적의 합계가 1천 제곱미터 미만의 것에 한함)이 허용되며, 해당 지방자치단체의 조례가 정할 경우에는 제2종 근린생활시설 중 종교집회장·문화 및 집회시설 중 박물관·미술관 및 기념관으로서 바닥면적의 합계가 1천 제곱미터 미만인 것·초등학교·중학교·고등학교·노유자시설·자동차관련시설 중 주차장이 허용된다. 이러한 2분적 태도는 용도제한을 설정함에 있어서 지방자치단체의 재량을 허용하기 위해서이다.

지방자치단체가 조례로 정하고 있다.

용도지구는 기존의 용도지역으로는 달성하기 어려운 기능적·국지적 문제에 대응하거나, 용도지역의 미세분을 보완하기 위해서 설정된다. 용도지구는 전 도시지역을 대상으로 하는 용도지역과는 달리 필요한 토지에 대해서만 지정되며, 동일한 토지에 복수의 용도지구를 설정하는 것도 가능하다. 현재 용도지구로는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구, 위락지구, 리모델링지구가 있다. 용도지구에 대해서는 조례로서 건축용도, 종류 또는 규모 등을 제한할 수 있다. 제한의 내용에 있어서는 용도지구가 용도지역을 보완하는 것인 만큼 부족한 행위제한을 다양하게 설정하는 것이 이론상 가능하다. 그렇지만 현실에서는 용도지구에 의한 행위제한은 충분히 활성화되지 않고 있다. 예를 들면 경관지구, 미관지구에서는 여러 행위제한내용을 규제하고 있지만³²⁾ 다른 용도지구는 대부분 용도제한을 위주로 한 두 가지 요소의 활용에 머물고 있다.

한편 우리나라에서는 용도지역제의 기법이 도시지역을 넘어서 전 국토에 대한 토지이용통제의 수단으로 확대되어 있다. 용도지역제는 원래 도시지역의 토지이용을 통제하는 수단이지만, 국토의 난개발에 대응하여 도시지역외의 국토에 대해서도 적절한 수준의 관리를 위하여 용도지역제의 기법을 도입하고 있는 것이다.³³⁾ 전국의 모든 토지는 도시지역, 관리지역,³⁴⁾ 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분되며(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제5조) 각 지역에서는 용도지역제의 특징인 용도규제와 용적규제가 시행된다. 또한 이러한 일반적인 용도규제외에도 개별법에서 특별히 토지용도를 지정하여 통제하는 것도 많다. 이들 특별법은 이용통제가 특히 중요하다고 인정되는 토지에 대해서 직접 용도를 결정하여(예를 들면 상수원보호구역, 군사시설보호구역 등) 엄격한 통제를 실시하는 것이다. 개별 법률에서 각각 지역지구를 설정하다 보니³⁵⁾ 중복규제 및 혼선이 지적되고 있다.³⁶⁾

32) 미관지구에서는 건축물의 높이 및 규모, 부속건축물의 규모, 건축물담장 및 대문의 형태 및 색채, 건축물의 바깥쪽으로 돌출하는 건축설비 기타 유사한 것의 형태색채 또는 그 설치의 제한 및 금지 등을 규정할 수 있다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률시행령 제73조). 반면 방재지구, 취락지구, 위락지구 등과 같이 구체적인 행위제한이 설정되지 않은 것도 있다.

33) 도시의 토지이용통제를 위하여 채택한 용도지역제를 도시가 아닌 지역에 적용하는 것의 타당성에 대해서는 의문이 있다. 이와 관련하여 국토이용형태의 배열을 자연질서에 따라 도시구역, 농촌구역, 산림구역으로 나누자는 견해도 있다(손성태이성근, 전개논문, 167면).

34) 도시외의 지역에 있어서 가장 문제가 되는 곳이 관리지역이다. 관리지역은 종전의 난개발문제를 야기한 준농림지역과 종전의 준도시지역이 편입된 지역인데, 관리지역은 다시 보전관리지역·생산관리지역·계획관리지역으로 세분된다. 관리지역의 구분은 종래의 준농림지역에 대한 운용상의 실수를 참고하여, 보전이 필요한 것과 개발가능한 곳을 미리 구분하여 합리적인 토지이용을 도모하고 토지이용의 예측가능성을 높이기 위해서이다.

35) 2003년 7월 현재 112개 법률에서 규정하고 있는 지역지구의 종류는 총 315개이다. 이중 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 규정하는 용도지역·용도지구·용도구역이 69개이고 112개 개별법률(국토의 계획 및 이용에 관한 법률포함)에 의한 개별구역이 246개이다(정희남·박동갈·김승중, 「지역지구제의 행위규제분석연구(II)」, 국토연구원, 2003, 10면).

36) 이러한 복잡한 규제에 의한 문제로 (i) 토지이용계획체계의 혼란을 야기하고 (ii) 지역 지구 지정절차상의 비합리성 (iii) 행위규제내용의 불투명 (iv) 사전 및 사후 조정평가미흡이 지적된다(정희남·박동갈·김승중, 전개 보고서, 68-82면).

2. 평가

앞에서 검토하였듯이 용도지역제가 바람직한 토지이용통제수단이 되기 위해서는 적합성·효율성과 유연성을 갖추어야 한다. 오늘날 토지이용계획을 통하여 추구하는 목적은 매우 포괄적이다. 단순한 개별적·물리적 토지이용을 넘어 토지이용의 합리적 배분, 도시미관의 확보, 과밀보호 등과 같은 다양한 목적을 추구하고 있다.³⁷⁾ 이 중에서 특히 도시를 바람직한 모습으로 적극 형성하는 기능이 중시된다. 용도지역제는 이러한 목적을 달성하는데 적합하고 효율적이며, 비용 및 부작용이 적게 소요되어야 한다.

1) 적합성·효율성

용도지역제가 적합하고 효율적인 수단이 되기 위해서는 토지의 여건, 행위제한의 상세성 등이 뒷받침되어야 한다.

(1) 토지조건

도시의 적극적 형성이라는 측면에서 용도지역제가 적합하고 효율적인 수단이 되기 위해서는 기본적으로 토지조건이 중요하다. 용도지역제는 건축물이 건축되는 토지와 도로조건은 이미 주어진 것으로 받아들이고, 이용용도 및 용적에 대한 통제는 건축물만을 대상으로 한다. 그런데 개별 건축물은

주어진 토지의 형태 및 크기에 맞추어 건축될 것이므로 완성된 도시의 모습은 기존토지의 조건에 따라 결정된다. 자연발생적인 도시처럼 개별 토지가 통일성 없이 불규칙하게 구획되었다면 그러한 토지에 맞추어 건축된 도시는 도시계획이 목적으로 하는 질서정연한 모습과 효율성을 갖추기는 어렵다. 즉 불규칙한 토지에 용도지역제로서 동일한 용도의 건축물을 건축한다고 해서 질서정연한 도시가 형성되지는 않는다. 이럴 경우 용도지역제로서 지정된 용도 및 크기를 벗어난 건축물의 출현을 통제할 수는 있지만, 도시를 바람직한 모습으로 적극적으로 형성하는 것은 기대하기 어렵다. 반면에 도시의 토지가 애초부터 도로를 따라 동일한 면적으로 네모 반듯하게 구획되었다면, 용도 및 건축물에 대한 세밀한 규제를 통해서 질서정연한 도시를 형성하는 것은 비교적 수월하다.³⁸⁾

우리나라 도시들은 상당수가 자연발생적인 것이다. 이들 도시는 자연발생적 도시에 뿌리를 두고 확장된 것이어서 토지의 형태 및 크기가 통일적이지 못하며, 도로 역시 불규칙한 것이 많다. 이 때문에 이러한 도시에 용도지역제를 도입하여 허용용도 및 용적범위를 지정하여 건축물을 통제하더라도 질서정연한 도시모습과 효율성을 기대하기는 어렵다. 토지 및 도로 자체를 정리하여 질서정연한 모습으로 조정하지 않는 한, 용도지역제만으로는 역부족인 것이다.

37) 토지의 대표적인 이용으로 볼 수 있는 건축물에 관한 행위제한규정은 개체로서의 건축물에 대한 것과 전체 도시의 구성요소로서의 건축물에 대한 것이 있다. 개체로서의 건축물에 대한 규정은 건축물 자체의 안전·위생요건에 관한 건축법의 규정이 해당된다. 이들 규정은 개별 건축물의 안전기능을 확보하기 위한 기술적인 것이어서 전체 도시에 영향을 미치지 않고 별다른 다툼도 없다. 반면에 도시구성요소로서의 건축물은 전체 도시의 이용 및 구성에 영향을 미치게 된다.

38) 자연발생적인 도시를 배경으로 하는 독일에서는 토지의 형태가 불규칙하고 용도의 혼재가 심하여 용도지역제로서 적극적으로 도시를 형성하는 것이 어려웠으나, 반면에 미국은 애초부터 토지를 측량사가 측량하여 도로를 따라 네모반듯하게 구획되었고 여기에 상세한 용도 및 건축물에 대한 규제를 통하여 도시를 적극적으로 형성하는 것이 수월하였다. 이것이 독일에서 용도지역제가 건축상세계획제로 변경된 일 이유이며 미국에서는 기본적인 체도로 정착한 일 요인이 되었다.

(2) 행위제한조건

용도지역제가 성공하기 위해서는 건축물의 용도 및 용적 등에 대한 상세한 행위제한이 요구된다. 용적통제의 중요수단인 건폐율·용적률은 한계치에 대한 제한만을 의미하는 것이어서, 주어진 범위내에서는 자유롭게 당사자가 선택할 수 있다. 용적 등에 관한 것을 세밀히 규제하지 않고 당사자들에게 일임한다면, 비록 토지의 형태가 네모 반듯하게 구획되었다라도, 형성되는 도시모습은 예상과 다를 수 있다. 개별 토지소유자의 선택에 따라 건축물의 크기·형태의 차이가 크다면 전체 도시모습은 균형을 달성할 수 없게 된다. 예를 들면 토지형태가 네모 반듯한 지역에서 건폐율 50%, 용적률 200%이 동일하게 적용되더라도, 토지소유자들이 건축물의 크기·형태·층수·위치 등을 임의로 선택하여 제각각 건축하게 되면 질서정연한 도시모습과는 거리가 멀게 된다. 이 때문에 건축물에 대한 규제가 단순히 건폐율·용적률·높이에 그쳐서는 부족하고, 나아가 공지조건·수용가능한 인구 또는 가구수·최소건축면적 등 전반적인 것에 대해서 상세하게 규정할 것이 요구된다. 이러한 상세한 규제에 따라 개별 건축물이 건축되면 전체적인 도시모습 역시 계획대로 형성된다.

이점에서 보면 우리나라의 용도지역제는 통제정도가 약하다고 할 수 있다. 첫째, 용도의 경우 각 용도지역에서 허용되는 범위가 너무 광범하여 용

도지역제의 효과를 반감시키고 있다.³⁹⁾ 용도지역제가 전통적으로 보호대상으로 삼는 주거지역 중에서 대표적인 지역이라고 볼 수 있는 제2종 일반주거지역의 예를 보면, 이 지역에서 법률상 건축할 수 있는 건축물은 단독주택·공동주택·제1종 근린생활시설·종교시설·각종학교·노유자시설이다. 제1종 근린생활시설이라는 것은 개괄적인 표현인데 여기에는 매우 다양한 용도가 포함된다. 1천제곱미터 미만의 슈퍼마켓과 일용품 등의 소매점, 바닥면적 300제곱미터 미만의 휴게음식점, 이용원·미용원·일반목욕장·세탁소, 의원·치과의원·한의원·침술원·접골원·조산소, 바닥면적 500제곱미터 미만의 탁구장 및 체육도장, 바닥면적 1천제곱미터 미만의 동사무소·경찰관파출소·소방서·진신전화국·방송국·보건소·공공도서관·지역건강보험조합, 마을회관·마을공동작업소·마을공동구관장, 변전소·양수장·정수장·대피소·공중화장실, 지역아동센터가 여기에 해당된다. 또한 조례가 정할 경우에는 제2종 근린생활시설(안마시설소 및 단란주점제외), 문화 및 집회시설, 판매시설, 운동시설, 바닥면적 3천 제곱미터 이하의 오피스텔·금융업소·사무소, 일부공장, 창고시설, 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설·주차장·세차장, 교정 및 군사시설, 방송통신시설, 발전시설 등을 건축할 수 있다. 제2종 근린생활시설 역시 개괄적인 표현으로 여기에는 다양한 용도가 포함된다.⁴⁰⁾ 이 결과 근린생활시설의 용도범위 및

39) 용도지역의 허용용도가 광범한 것은 용도지역제가 기존의 자연발생적인 도시를 대상으로 하여 출발하였으므로 최초 설정시에 기존의 도시에서 이용되던 용도를 상당히 수용한 점, 국가가 전국적으로 적용되는 용도지역 및 허용용도를 일괄 제정한 것에 기인한다. 기존의 용도수용 및 읍면과 같은 소규모 지역이나 대도시를 막론하고 동일한 용도지역과 규제를 일률적으로 적용하다보니, 각 지역에 허용되는 용도가 광범하게 된 것이다.

40) 제2종 근린생활시설로는 일반음식점·기원, 휴게음식점, 서점, 테니스장·체력단력장·에어로빅장·볼링장·실내낚시·타·골프 연습장 등으로서 바닥면적 500제곱미터 미만의 것, 종교집회장·공연장이나 비디오품감상실·비디오물소극장 등으로서 바닥면적 300제곱미터 미만의 것, 금융업소·사무소·부동산중개업소·출판사 등으로서 바닥면적 500제곱미터 미만의 것, 제조업소·수리점·세탁소 등으로서 바닥면적 500제곱미터 미만의 것, 게임제공업소·멀티미디어·문화컨텐츠·설비제공업소·복합유통제공업소 등으로서 바닥면적 150제곱미터 미만의 것, 사진관·표구점·학원·직업훈련소·장의사·동물병원·독서실·총포판매소 등, 단란주점으로서 바닥면적 150제곱미터 미만의 것, 의약품도매점 및 자동차영업소로서 바닥면적 1,000제곱미터

허용범위가 너무 넓으며, 또한 근린생활시설의 규모 자체가 규제되지 않고 개별 용도의 허용치만 규제됨으로서 여러 용도가 집합될 경우 거대한 상업 복합시설이 주거지역에 위치할 수 있다. 이것은 지역을 구분하여 지역별 차별화를 시도하는 용도지역제 본래의 취지에 어긋나는 것이다.

용도지역제의 취지를 살리기 위해서는 개별 지역의 용도를 차별화·세분화할 필요가 있다.⁴¹⁾ 물론 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 도시지역에 있어서 주거지역 6종, 상업지역 4종, 공업지역 3종, 녹지지역 3종으로 구분하는 등 세분화를 시도하고 있다. 그렇지만 외형적으로는 용도지역을 세분화하여 세밀한 통제를 시도하고 있으나, 운용상태를 보면 특정지역에 편향되어 있어 사실상 세분화의 효과를 기대하기는 어렵다. 서울특별시의 예를 보면, 전체 주거지역면적 303,791,149제곱미터 중 일반주거지역이 289,276,008제곱미터로서 주거지역의 95.2%에 달하나, 엄격한 보호대상이 되는 전용주거지역은 5,013,164제곱미터로서 전체 주거지역의 1.65%에 불과한 실정이다.⁴²⁾ 이러한 수치는 우리법과 유사하게 주거지역을 세분하고 있는 일본의 경우 7종의 주거지역 중에서 행위제한이 가장 엄격한 1종 저층주거전용지역의 비율이 30.1%에 달하고 각 지역별 면적 역시 고루 배분되어 있는 것과 비교된다.⁴³⁾

둘째, 건축물의 행위제한에 있어서도 현행의 용도지역제는 건폐율·용적률·높이 정도만 간단히 규

제하여 도시의 적극적인 형성역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 건축물에 대한 통제가 상세할수록 토지소유자가 선택할 수 있는 재량이 좁아지므로, 이것을 통하여 결과적으로 도시모습을 도시계획의 구도에 접근시킬 수 있다. 미국의 예를 보면 용적률·최소공지율·건축물의 높이는 물론이고 최소대지면적, 앞·뒤·옆면의 최소공지, 최대주거밀도, 주차면 등에 대해서도 상세히 규제하고 있어, 토지소유자가 당해 규정에 맞추어 건축을 하기만 하면 어느 정도 목표하는 도시를 형성할 수 있다. 반면에 우리나라의 경우 용도지역에서의 행위제한 자체가 건폐율·용적률·높이 정도에 지나지 않고 이들 사항에 대한 규제마저도 주도면밀한 합리성을 결여하고 있다. 대표적인 것이 용적률이다. 용적률은 건축물의 밀도를 규제함으로써 도시기반시설과 조화를 이루고 과도한 개발을 억제하여 적절한 수준의 밀도를 유지하기 위한 것이다. 그런데 법률상 허용될 수 있는 최고한도를 보면 일반주거지역 300%, 일반상업지역 1,300%, 중심상업지역 1,500%, 준주거지역 500%에까지 달한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률시행령 제85조). 용적률의 허용한도 자체가 지나치게 높아 이대로 개발될 경우 과밀화가 우려된다. 그렇지만 통상의 토지는 다른 제약요인으로 인하여 최대의 용적률에 맞추어 활용하는 것은 쉽지 않다. 건축물의 건축은 용적률 이외에 도로사선제한·주차장 확보기준 등과 같은 요건도 충족하여야 하는데, 상당수의 토지는

미만의 것, 안마시술소·안마원 및 노래연습장이 해당된다(건축법시행령 별표 1).

41) 용도지역제가 발달한 미국은 용도가 매우 세분화되어 있다. 뉴욕시의 예를 보면 용도지역을 주거·상업·공업의 3대 지역으로 구분하고 주거지역 10종, 상업지역 8종, 공업지역 3종 총 21종 나누고 있지만, 여기에 다시 여러 침자를 붙여 용도지역을 세분화하고 있다. 이 결과 용도지역의 종류는 주거지역이 35종, 상업지역이 89종, 공업지역이 21종에 이르고 있다. 이 밖에도 35종의 특별목적지구를 운용하고 있다(건설교통부, 전계 보고서, 97면).

42) 건설교통부, 2004 도시계획현황.

43) 건설교통부, 전계 보고서, 99면.

도로사선제한⁴⁴⁾으로 인하여 용적률의 최대한도까지 이용하는 것이 어렵다.⁴⁵⁾ 반면에 넓은 도로에 접하거나 또는 큰 필지의 토지는 건물배치·도로확보 등을 통하여 도로사선제한을 충족할 수 있으므로 최대용적률에 근접하는 아파트 등이 건축가능하다. 이 결과 1-2층 건축물로 형성된 주거지역 중간 중간에 고층 아파트 등이 불쑥 건축되어 주변 환경과의 부조화 및 도시미관을 훼손하는 현상이 널리 발생하고 있다. 이러한 현상은 도시지역을 벗어난 시골에서도 마찬가지이다. 더구나 주거지역의 경우에도 밀도에 대해서는 최소한의 규정도 없다.⁴⁶⁾ 이렇듯 건축물에 대한 주도면밀한 규제가 미비하여 건축물의 모양 및 형태에서 통일성이 결여되어 있고, 주변환경 및 도시미관을 훼손하는 사례가 많다.

용도지역제의 이러한 단점을 보완하기 위해서 용도지구를 설정하고 있으나, 앞에서 보았듯이 용도지구의 설정이 일부지역에 한정되어 있고, 일부 지구는 상세한 규제가 가능하지만 나머지 다수의 지구는 용도제한 등에 치우쳐 한 두개의 행위제한이 존재하는 정도이다. 이 때문에 용도지구가 용도지역의 문제를 일반적으로 보완하기에는 부족하다.

2) 유연성

용도지역제가 지속적으로 발전하기 위해서는 유연성을 확보하여야 한다. 일정시점에 있어서는 적절한 용도설정 및 용적 등의 규제를 통하여 도시를 적극적으로 형성하였다더라도 사회·경제적 발전에 부응하여 새롭게 등장하는 용도를 적절히 반영하지 않으면 장기적으로 도시의 발전은 장애를 받게 된다. 그런데 용도지역제는 허용되는 용도를 사전에 정하여 획일적으로 규제하고 있으므로 사회·경제발전에 부응하는 새로운 용도 또는 특수용도를 수용하기가 어렵다. 사회·경제의 변화에 따른 새로운 용도 및 특수용도는 불가피하게 발생하는 것이므로, 용도지역제가 변화하는 환경에 적응하여 지속적으로 발전하기 위해서는 이러한 변화를 수용할 수 있는 유연성을 확보하여야 한다. 용도지역제가 발달한 미국도 유연성을 확보하기 위하여 다양한 노력을 기울여왔다. 기존의 Euclid용도지역제의 운영과정에서 예외(variance) 또는 특별허가(special permits)를 인정하거나 나아가 전통적인 Euclid용도지역제의 경직성을 보완한 새로운 형태의 비 Euclid용도지역제를 활발히 고안하여 왔다.⁴⁷⁾

44) 건축법상 허가권자는 가로구역을 단위로 건축물의 최고높이를 지정할 수 있다. 건축물의 최고높이가 지정되지 않은 곳은 종전의 건축법규정에 따라 도로사선제한이 적용된다. 도로사선제한의 경우 건축물의 각 부분의 높이는 그 부분으로부터 전면도로의 반대쪽 경계선까지의 수평거리의 1.5배를 초과할 수 없다(건축법 제51조 제3항). 현재 건축물의 최고높이가 지정된 지역은 많지 않으므로 대부분의 토지에는 도로사선제한이 적용되고 있다.

45) 1996년 서울시의 일반주거지역중 16개 지구를 대상으로 실시한 실증연구에 의하면 이들 16개 지역 중 평균용적률이 가장 높은 곳은 123%, 가장 낮은 곳은 86%로서 법정용적률의 20-30%에 불과하였다(권영덕·장남중, 「서울시 용도지역 세분화 기준설정연구」, 서울시정개발연구원, 1996, 158-209면).

46) 1990년대에 주택공급을 확대하기 위해서 도입한 다세대·다가구주택의 경우 밀도에 대한 아무런 규제가 없어 결과적으로 기존의 고급주택단지가 저소득층이 거주하는 과밀주택단지로 변해 버렸다. 주거지역에는 과밀화 및 슬럼화를 방지하기 위하여 어느 정도의 밀도규제가 필요하다고 하겠다.

47) 새로운 형태의 용도지역제로서는 유동지역제(floating zoning), 집중지역제(cluster zoning), 계획단위개발제(Planned Unit Development), 유도지역제(incentive zoning) 등을 들 수 있다. 유동지역제는 어떤 종류의 개발이 당해 지역내에서 발생할 것이 확실하지만 그것이 구체적으로 어디에서 발생할 것인지를 예상할 수 없는 경우 장래의 개발에 대비하여 미리 계획규제를 준비하여 두는 지역제이다. 즉 토지이용에 대한 규제내용은 확정하지만 구체적인 위치는 유보해 두었다가 향후 희망자의 신청이 있을 경우 확정하는 제도이다. 집중지역제는 개발지역에 대한 전체적인

우리나라 용도지역제의 경우 경직성을 탈피하여 유연성을 확보할 제도적 장치는 현재 미비하다. 용도의 혼재가 현실적으로 용도의 경직성을 완화하는 효과를 야기하지만, 사회·경제적 변화에 따른 유연성을 확보할 수 있는 장치는 없다. 이러한 제도적 미비점은 새로운 환경변화에 대한 용도지역제의 적응력을 떨어뜨리고 있다.

V. 결론

우리나라에서 토지이용통제의 전통적·기본적 수단으로 채택되고 있는 용도지역제는 그 나름대로의 유용성은 인정되나 무시할 수 없는 한계도 지니고 있다. 자연발생의 도시가 대부분인 우리나라에서 용도지역제는 예외적인 용도·용적을 지닌 건축물의 출현을 방지할 수 있지만, 도시 자체를 이상적인 모습으로 형성할 것을 기대하기는 어렵다. 이러한 한계는 불규칙한 토지의 형태 및 크기, 건축에 대한 세밀한 규제의 미비에 기인한다. 현재 우리나라는 자연발생의 도시를 질서정연하고 효율적인 도시로 형성하여야 하는 과제를 안고 있지만, 토지의 형태·크기는 주어진 것으로 전제하고 건축물의 용도·용적만을 개별토지 별로 규제하는 현행의 용도지역제로는 해결이 어렵다. 더구나 건축물의 용도 및 용적에 대한 세밀한 규제의 미비로 어

려움은 가중된다. 한계를 극복하기 위한 일환으로 용도지역제내에 용도지구로 도입하는 등의 보완작업이 이루어져 왔으나, 이것으로도 용도지역제가 갖고 있는 기본적인 한계를 극복하기는 역부족이다. 기존의 구도시를 질서정연하고 효율적인 도시로 형성하기 위해서는 토지·도로의 형태와 크기를 적절하게 재구획할 수 있어야 하고 아울러 용도 및 용적 등에 대하여 상세하게 규정하여야 한다. 그렇지만 토지의 형태·크기 자체를 변경하는 것은 용도지역제의 본질상 기대하기 어렵고 또한 기존도시의 용도 및 용적을 새롭게 세밀하게 규정하는 것 역시 현실적으로 기대하기 어렵다. 이 때문에 우리나라의 용도지역제는 그러한 역할을 할 수 있는 제도로 보완되거나 대체될 것이 요구된다고 하겠다. 보완 또는 대체의 역할을 하는 제도는 여러 것이 있겠지만 대표적인 것으로 독일의 건축상세계획제와 영국의 계획허가제⁴⁸⁾ 제시된다. 이 두 제도는 이미 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 지구단위계획, 개발행위허가라는 명칭으로 유사하게 도입되어 있다. 이 중에서 특히 지구단위계획은 토지형태와 크기 등의 토지요건을 실질적으로 변경할 수 있고 아울러 상세한 행위제한도 규정할 수 있어 주목을 받고 있으며 현실적으로도 널리 활용되고 있다. 그렇지만 지구단위계획제도 역시 해결하여야 할 과제를 안고 있다.⁴⁹⁾ 이 결과 기존의 용

밀도규제는 두되 그 범위내에서 구체적인 건물형태 및 배치 등은 개발업자가 자유롭게 결정하는 제도이다. 계획단위개발제는 건물의 형태는 물론이고 여러 용도의 공간을 혼재시켜 자족적인 사회를 달성할 수 있도록 용도규제까지 개발업자가 정할 수 있는 제도이다. 유도적지역제는 특정한 정책목표를 지향하면서 동시에 개발을 장려하기 위하여 공익실현에 이바지 하는 개발에 대해서는 기존의 규제를 완화하여 주는 제도이다.

48) 영국의 계획허가제에서는 개별토지의 용도·용적에 대한 사전의 명확한 기준이 없고 영국사회 특유의 사고를 반영하여 전례·관습·상식이 중요한 결정기준이 된다. 이 때문에 성문법률주의를 기본으로 하고 있고 또한 공무원의 재량통제 또는 특례시비가 사회문제화 되는 우리나라의 현실에서 개발행위허가를 주된 토지이용통제수단으로 채택하는 것은 당분간 어렵다고 판단된다.

49) 지구단위계획은 일정 규모 이상의 개발단지에는 이미 활용되고 있으며 향후에도 그 역할은 계속 증대될 것으로 예상되지만, 이것 역시 해결하여야 할 과제를 안고 있다. 지구단위계획이 제대로 역할하기 위해서는 전체 도시지역에 대해서 상세한 계획이 작성되어야 할 것이나, 소요되는 예산 및 행정력의 문제로 현재에는 개발지역을 중심으로 부분적

도지역제를 향후에도 계속 도시의 주된 토지이용 통제수단으로 유지할 것인지 여부, 대체한다면 어떤 제도로 할 것인지에 대해서 지속적인 연구가 필요하다. 다른 제도로 용도지역제를 보완하는 경우에는 서로 다른 발생 배경을 지닌 제도를 동시에 운영함으로써 발생할 수 있는 충돌 및 복잡성의 해결방안에 대해서 세밀한 검토가 요구된다고 하겠다.

한편 주된 토지이용통제수단인 용도지역제가 우리나라의 여건상 도시를 적극적으로 형성하는 역할을 하기에는 한계가 있다고 하더라도 방법으로서의 용도지역제의 가치가 부인되는 것은 아니다. 토지이용통제의 주된 수단으로서의 용도지역제는 미흡할 지라도 용도지역제 기법 자체는 여전히 유효하다. 토지이용에 대한 기본적인 통제를 용도지역제에서 건축상세계획제로 전환한 독일에서도 용도지역제의 기법 자체는 유효한 수단으로 이용되고 있는 예에서 볼 수 있듯이 용도지역제의 기법 자체는 어떠한 토지이용통제제도에서도 여전히 유용성을 지닐 것이다.

접 수 일 : 2007년 3월 18일
 심사완료일 : 2007년 4월 16일

참고문헌

1. 권영덕·장남중, 「서울시 용도지역 세분화 기준설정연구」, 서울시정개발연구원, 1996,
2. 건설교통부, 「용도지역·지구제도의 개선방안 연구」, 2000.
3. 김종보, 「건축행정론」, 도서출판 학우, 2005.
4. 나설람·전영섭, 「공공경제학」, 박영사, 2005.
5. 노경수, “도시 토지이용규제에 관한 비교연구”, 「토지연구」 제7권 제1호, 1996.
6. 박유영, 「경제정책론」, 송실대학교출판부, 1990.
7. 손성태·이성근. “토지이용규제의 합리적 운영방안에 관한 연구”, 「부동산학보」 제26집, 2006.
8. 유해웅, 「토지공법론」, 삼영사, 2006.
9. 이정진, 「토지경제학」, 박영사, 1991.
10. 정희남·박동길·김승중, 「지역지구제의 행위규제 분석연구(II)」, 국토연구원, 2003.
11. 허영, 「헌법이론과 헌법(중)」, 박영사, 1989.
12. Bradley C. Karkkainen, "Zoning: A Reply To The Critics," 10 J. Land Use & Envtl L. 45 (1994),
13. Douglas W. Kmiec, "Deregulating Land Use : An Alternative Free Enterprise Development System," 130 U.Pa.L. Rev. 28 (1981).
14. George W. Liebman, "The Modernization of Zoning: Enabling Act Revision as a Means to Reform," 23 Urb. Law 1 (1991).
15. Jan Z. Krasnowiecki, "Abolish zoning," 31 Syracuse L. Rev. 719 (1980).

으로 시행하고 있다. 이 결과 지구단위계획이 실시되는 지역내에서는 바람직한 모습을 구현할 수 있으나, 도시전체의 시각에서 보면 지구단위계획지역과 주변지역, 지구단위계획지역과 다른 지구단위계획지역 사이에 통일적인 균형이 미비하다. 용도지역제의 대안이 될 수 있는 지구단위계획에 대해서는 제도의 취지와 우리나라의 현실을 감안하여 지속적으로 연구 보완할 필요가 있다고 하겠다.

16. Juergensmeyer & Roberts, Land Use Planning and Development Regulation Law, West Group, (2003).
17. Robert C. Ellickson, "Alternative to Zoning: Covenants, Nuisance Rules, and Fines as Land Use Controls,"40 U. Chi. L. Rev. 683 (1973).
18. Wright & Gitelman, Land Use, West Group, 2000.

