

## 부동산과 용도지역

성 백 준

(주)에이원감정평가법인 울산양산지사장



용도지역은 그 부동산(토지)의 성격과 운명을 좌우하는 결정적인 요소이다. 용도지역을 정확하게 이해하면 그 부동산(토지)에 대하여 많은 부분을 파악하고 있다고 해도 과언이 아니다.

용도지역이란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 않게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다. 토지(전국토)는 반드시 어떤 용도지역에든지 속해 있다. 1 필지의 토지에는 하나의 용도지역이 지정된다. 1 필지의 토지에 2 이상의 용도지역이 중복되어 지정되는 일은 결코 없다.<sup>1)</sup>

용도지역을 지정하는 주체는 국가나 지방자치단체(행정기관)이다. 토지소유자나 이해관계인은 용도지역의 지정이나 변경절차에 의견을 제출할 수 있을 뿐, (예를 들어 헌법상 기본권인 재산권 행사 차원에서라도) 그 지정 과정에 개입할 여지는 없다. 이는 강행규정이다. 용도지역에 대하여는 선택의 여지가 없고, 다만 지정된 용도지역에 대한 규정을 공동체의 일원(국민)으로서 준수해야 할 의무가 있다.

한정된 자원인 국토의 효율적인 이용이란 측면에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」이라 함)이 제정·시행되고 있으며, 용도지역에 관한 규정은 「국토계획법」에서 여러 가지 측면에서 중추적인 역할을 하고 있다.<sup>2)</sup>

### 보전이냐, 개발이냐

용도지역은 국토를 적극적으로 개발할 것이냐, 아니면 소극적으로 보전할 것인가의 측면에서 우선 구분된다.

1) 1필지의 토지의 각부분이 서로 다른 용도지역에 지정되어 그 필지에 2 이상의 용도지역이 지정될 수는 있지만 용도지역이 중첩되어 지정되지는 않는다.  
2) 용도지역은 '토지이용계획확인서'를 행정기관에서 발급 받아서 확인할 수 있다. (발급 받기 전에 인터넷에서 검색하여 용도지역을 손쉽게 알아 볼 수 있다.) 토지이용계획확인서에서는 용도지역 뿐만 아니라 용도지구, 용도구역 및 「국토계획법」에서 규정하고 있는 도시·군계획시설, 지구단위계획 등 토지이용계획제한사항을 점검할 수 있다. 그리고 그 밖에도 토지이용계획확인서는 대략 100여개 정도로 알려진 모든 부동산공법에 규정된 각종 지역·지구·구역·단지·권역 등의 공법상제한을 적시하고 있다.

인류의 생존에는 식량·물·공기가 필수불가결하다. 사랑·행복·인격·명예·자유·민주 등 어떠한 숭고한 가치나 이념도 생명체인 사람으로서 살아남아 있지 않으면 아무런 의미가 없다. 용도지역도 먼저 이 식량·물·공기를 보전을 위한 토지에 농림지역과 자연환경보전지역을 지정한다. 생명 유지라는 1차원적이고 근본적인 목적을 훼손하지 않아야 하기 때문에, 농림지역과 자연환경보전지역에서는 보전 위주의 다양한 규제가 따르고 반대로 개발을 엄격하게 제한하고 있다.

반면에 인구와 산업이 밀집한 도시는 고밀도의 개발이 필요하다. 국토는 좁은데다가 산지가 많아 가용토지의 면적이 적고 인구는 많은 우리나라는 도시의 계획적이고 효율적인 개발이 절실하다. 여기에 도시지역이 지정된다.<sup>3)</sup>

도시지역은 다시 그 용도에 따라서 주거지역, 상업지역, 공업지역 및 녹지지역으로 지정된다. 그리고, 이들은 지정 목적에 따라 더욱 세분된다.

‘보전이나, 개발이나’의 기준으로 용도지역이 지정되는데, 보전과 개발의 구분이 용이하지 않고 그 둘의 조화를 이루어야 하는 토지는 관리지역으로 지정된 후 다시 세분된다.

이렇게 「국토계획법」은 전국토를 21개의 용도지역으로 구분하고 있다.(이하 [별표2] 참조)

### 용도지역별의 지정 목적

<신문 기사 1> OO시는 공원일몰제<sup>4)</sup>로 난개발에 노출된 1010공원의 용도지역을 변경해 보전하는 방안을 추진한다고 밝혔다.<sup>5)</sup> 도시관리계획상 용도지역이 자연녹지지역인 1010공원을 보전녹지지역으로 변경해 개인의 사적 개발을 제한하기로 한 것이다.

도시 녹지공간의 확보, 도시 확산 방지 등을 위해 녹지를 보전하되 불가피한 경우에 한해 제한적 개발이 허용되는 자연녹지지역과 달리, 보전녹지지역은 도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역에 지정해 개발을 엄격히 제한하는 용도지역이다.(2020. 6. 24.)

위 기사는 공원과 관련하여 용도지역별 그 지정 목적을 강조한 내용이다. 도시지역 중에서 녹지지역은 상대적으로 개발보다는 도시의 자연환경 등의 보전에 중점을 두는 용도지역이다.

한편, 주거지역 중 준주거지역과 공업지역 중에서 준공업지역처럼 ‘준~지역’은 다른 주거지역이나 공업지역보다도 건폐율이나 용적률과 건축물의 제한을 많이 완화하여 적용되고 있다.<sup>6)</sup>

3) 「국토계획법」은 도시지역을 규정하고 있다. 법규정에서 ‘비도시지역’이란 용어는 사용하지는 않지만, 일반적으로 도시지역이 아닌 농림지역, 자연환경보전지역 및 관리지역을 비도시지역이라 한다.

4) 정부나 지방자치단체가 공원·도로 등 도시계획시설로 지정한 뒤 20년이 지나도록 당해 사업을 시행하지 않는 경우 그 도시계획시설을 해제하는 제도이다. 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 2020년 7월 1일부터 당해 부지에 대해서는 토지소유자의 재산권 보호를 위해서 지정시효가 해제(일몰)된다.

5) 공원일몰제와 관련하여 이처럼 용도지역을 변경하는 방안 이외에, 도시자연공원구역으로 다시 지정하기도 하고, 우선은 사유지를 보상하는 절차가 진행 중이나 막대한 예산이 소요되어 난항을 겪고 있다.

6) ‘준~’이 붙은 부분을 유의해 볼 필요가 있다. 준보전산지는 보전산지에 비하여 규제가 덜 하고 상대적으로 개발이 가능하다. 과거에 준농림지역은 개발이 허용되다 못해 지나쳐서 난개발의 우려로 없어진 사례도 있다.

## 용도지역과 부동산가격

<신문 기사 2> 표준부동산 표본에 용도지역을 배제하고 있는데, 감사원은 “용도지역은 부동산가격을 형성하는데 핵심적인 요소”라며 용도지역을 적용할 것을 주문했다. 용도지역은 건축물의 용도<sup>7)</sup>와 건폐율, 용적률<sup>8)</sup>, 높이 등을 제한한다.(2020. 5. 20.)

용도지역에 따라서 건폐율과 용적률이 결정되므로 그 중요성은 새삼 언급할 필요가 없을 정도이다. 또한 건축할 수 있는 건축물(29개의 용도별 분류)도 제한된다. 예를 들어 아파트의 건축이 전면적으로 허용되는 용도지역은 21개 용도지역 중 어느 것일까? 제2종전용주거지역, 제2종일반주거지역, 제3종일반주거지역 및 준주거지역의 넷뿐이다. 그리고, 아파트의 건축이 부분적으로 허용되는 용도지역이 일부 있다. 용도지역별 건축제한의 규율방식도, 건축할 수 없는 건축물을 규정하고 나머지는 허용하는 것<sup>9)</sup>과 그 반대의 경우가 있으므로 유의하여야 한다. 이런 규제 때문에 용도지역은 그 토지의 가격 결정에 핵심적인 요소가 된다.<sup>10)</sup>

## 용도지역의 확대 개편 예상

<신문 기사 3> 이번 준주거지역 세분화를 시작으로 서울시 내 용도지역 재편 작업도 본격화된다. 용도지역은 토지를 효율적으로 이용하기 위해 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등을 제한하는 도시관리계획이다. 사실상 도시계획을 위한 밑그림이다.

지난해 8월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정이 이뤄지면서 서울시가 용도지역 재편을 할 근거가 마련됐다. 부동산 전문가들은 최종 재편 결과에 따라 같은 용도지역이라도 땅의 가치가 크게 달라져 시장에 상당한 반향을 일으킬 것으로 예상하고 있다.

서울시가 2017년 시행한 ‘용도지역 체계 재편방안 연구용역’에 따르면 현재 11개인 용도지역을 최대 19개로 세분화하는 방안이 거론된다. 보고서는 준주거지역을 총 4개의 복합주거지역으로 나눠 용적률을 200~600%로 차등화하는 방안을 제시했다. 일반상업지역도 1·2·3종으로 나눠 400~800%로 용적률을 달리 적용한다. 여의도와 삼성역 같은 중심상업지역은 지역에 따라 용적률을 최대 1,500%(현재는 1,000%)까지 늘리는 방안도 제시됐다.(2020. 10. 12.)

서울시는 최종 재편 내용이 확정되기까지는 상당한 시간이 걸리겠지만 부동산시장 안정화 필요에 따라 선제적으로 준주거지역 세분화 작업부터 하려는 것으로 알려졌다.

정부의 각종 부동산대책이 시행되고 있다. 특히 ‘8·4 공급 대책’에서 도입된 공공주도형 고밀재건축(공공재건축)을 위하여 위 기사와 같이 용도지역이 재편되면 이는

7) [별표1] 참조

8) [별표2] 참조

9) 이를 네거티브규제라 하고 준주거지역과 모든 상업지역·준공업지역 및 계획관리지역이 해당하며, 반대의 경우 그 외의 용도지역은 포지티브규제에 해당된다. 현재는 이 두 규제가 혼재되어 있으며, 규제 개혁 차원에서 후자에서 전자로 이행되는 과정에 있다.

10) 예를 들어, 건폐율과 용적률이 높은 중심상업지역(90% 이하, 400%~1,500%)이 부동산가격이 가장 높고, 농림지역·자연환경보전지역(20% 이하, 50~80%)이 지가가 가장 낮다.

전국적으로 연쇄적인 영향을 끼칠 전망이다. 부동산활동을 하는 관계자나 전문가뿐만 아니라 일반시민들도 용도지역의 개편에 대하여 예의주시하여야 한다.

### 용도지역과 유사한 ‘~지역’

부동산과 관련된 공법에 관련된 많은 법령들에 규정된 ‘~지역’은 용도지역과 직접적인 관련이 없다. 예를 들어, 농업진흥지역, 수출자유지역, 과밀억제지역, 투기지역, 조정대상지역, 집단에너지공급지역 등의 ‘~지역’은 「국토계획법」상의 용도지역의 지정 목적과는 상관관계가 없고, 각 개별법의 제정 방향에 따라 임의적으로 붙여진 명칭임을 유의할 필요가 있다.

### 용도지역과 용도지구 · 용도구역

앞에서 밝힌 대로 「국토계획법」은 토지의 용도에 따라 우선 용도지역을 지정하는데, 이 용도지역에 의하여 달성할 수 없는 목적을 위하여 추가적으로 용도지구와 용도구역을 지정한다.

용도지구는 용도지역의 제한을 강화 또는 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키는 등의 부가적인 목적으로 지정된다. 또한 2 이상의 용도지구가 1 필지에 중첩되어 지정되기도 한다. 용도지구에는 경관지구, 방화지구, 방재지구, 보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구, 복합용도지구, 고도지구가 있다.<sup>11)</sup>

용도구역은 용도지역 또는 용도지구의 제한을 강화 또는 완화하여 따로 정함으로써 시가지의 무질서한 확산 방지, 계획적이고 단계적인 토지 이용의 도모 등 특수한 목적을 위하여 지정된다. 용도구역에는 개발제한구역(그린벨트), 도시자연공원구역, 시가화조정구역, 수산자원보호구역, 입지규제최소구역이 있다. 즉, 용도지구나 용도구역은 용도지역을 보완하기 위하여 지정되어 시행되고 있다.

### 맺음말

용도지역(용도지구·용도구역)이 이처럼 중요하고 다양한 역할을 하고 있다. 부동산(토지)의 현재와 미래를 좌우하는 것이 용도지역이라고 해도 지나치지 않다. 부동산(토지)의 관리와 이용 및 개발을 하려는 사람은 무엇보다 앞서 그 부동산(토지)의 용도지역(용도지구 · 용도구역)에 대하여 면밀한 검토와 분석이 꼭 필요하다.

11) 미관지구, 보존지구, 시설보호지구, 아파트지구, 리모델링지구, 위락지구 등은 과거에 존재했던 용도지구이지만, 현재는 통폐합되거나 삭제된 용도지구이다.

[별표1] 건축물의 용도

건축물의 용도	시설군
1.자동차관련시설	<1>자동차관련시설군
2.운수시설 3.창고시설 4.공장 5.자원순환관련시설 6.위험물저장 및 처리시설 7.묘지관련시설 8.장례시설	<2>산업시설군
9.방송통신시설 10.발전시설	<3>전기통신시설군
11.문화 및 집회시설 12.종교시설 13.위락시설 14.관광휴게시설	<4>문화집회시설군
15.판매시설 16.운동시설 17.숙박시설	<5>영업시설군
18.의료시설 19.교육연구시설 20.노유자시설, 21.수련시설 22.야영장시설	<6>교육 및 복지시설군
23.제1종근린생활시설 24.제2종근린생활시설	<7>근린생활시설군
25.단독주택 26.공동주택 27.업무시설 28.교정 및 군사시설	<8>주거업무시설군
29.동물 및 식물관련시설	<9>그 밖의 시설군

[별표2] 용도지역별 지정 목적·건폐율·용적률

용도지역		지정 목적	건폐율	용적률	
도시지역 (개발)	주거지역	1.제1종전용주거지역	단독주택 중심	50%이하	50~100%
		2.제2종전용주거지역	공동주택 중심	50%이하	100~150%
		3.제1종일반주거지역	저층주택 중심	60%이하	100~200%
		4.제2종일반주거지역	중층주택 중심	60%이하	150~250%
		5.제3종일반주거지역	중·고층주택 중심	50%이하	200~300%
		6.준주거지역	상업기능 보완	70%이하	200~500%
	상업지역	7.중심상업지역	도심·부도심의 상업기능	90%이하	400~1500%
		8.일반상업지역	일반적인 상업기능	80%이하	300~1300%
		9.근린상업지역	일용품 및 서비스의 공급	70%이하	200~900%
		10.유통상업지역	유통 기능의 증진	80%이하	200~1100%
	공업지역	11.전용공업지역	중화학공업	70%이하	150~300%
		12.일반공업지역	환경을 저해 않는 공업	70%이하	200~350%
		13.준공업지역	주거기능, 상업기능의 보완	70%이하	200~400%
	녹지지역	14.보전녹지지역	도시의 자연환경 등 보전	20%이하	50~80%
		15.생산녹지지역	농업 등 생산	20%이하	50~100%
		16.자연녹지지역	제한적인 개발	20%이하	50~100%
관리지역 (개발과 보전)	17.보전관리지역	녹지 공간의 확보	20%이하	50~80%	
	18.생산관리지역	농업 등 생산	20%이하	50~80%	
	19.계획관리지역	제한적 이용·개발	40%이하	50~100%	
(보전)	20.농림지역	농·임업의 진흥	20%이하	50~80%	
(보전)	21.자연환경보전지역	자연환경 등 보호	20%이하	50~80%	

신뢰와 희망을 주는 부동산 동향 정보

신불명원의 역사

01 ~ 05 전문가 칼럼 / (주)에이원감정평가법인 울산양산지사장 성 백 준  
부동산과 용도지역

06 ~ 22 월간 부동산시장 동향 (2020년 10월)  
부동산 시장 동향분석 (부동산 및 주택 전·월세 거래량, 토지·주택·전세  
가격, 아파트 매매 대비 전세가격 비율, 부동산 소비심리지수 등)

23 ~ 27 새로운 도전 100년 역동의 현장  
I. 울산시, 지역 부동산 시장 안정화 대책 적극 추진  
II. 울산외곽순환고속도로 2027년 개통목표로 추진

28 ~ 40 부동산 정책 동향  
I. 「부동산 공시가격 현실화 계획」 및 「재산세 부담 완화 방안」 발표  
II. 조정대상지역 지정을 통한 시장안정 기조 강화

41 ~ 43 부동산 관련 Q & A  
주택세금(양도소득세 관련) Q&A