

<도시 확장 과정에서 용도지역제의 한계와 개선방향>

도시계획부동산학부

32235002 황성희

I. 서론

우리 사회는 산업화와 도시화를 거치며 급격한 공간적 팽창을 경험해왔다. 특히 최근 몇 년 동안 도시는 경제성장과 인구집중에 따라 지속적으로 확장되어 도시 외곽의 개발이 가속화되었다. 이러한 도시의 확장은 토지이용의 구조적 변화를 초래하기에, 토지이용의 효율적 이용과 조화를 위해 체계적인 관리가 필수적이다.

특히, 용도지역제는 균형 잡힌 도시 개발을 위한 필수 요소로 토지를 합리적으로 이용하고 공공복리를 증진하기 위한 핵심 제도라고 정의 내릴 수 있다. 우리나라의 용도지역제는 1934년 「조선시가지계획령」을 통해 처음 도입된 이후 여러 차례의 법률 제정과 개정을 거치며 개선이 이루어진 것처럼 보이나, 도시의 급속한 확산과 사회·경제적 변화 속도에 비해 제도 운영이 뒤처지고 있다는 비판이 꾸준히 제기된다.

최근, 수도권과 지방 도시 모두에서 용도지역제의 경직성과 불균형 문제가 드러나고 있다. 특히 도심지역은 과도한 규제로 인해 개발이 정체되는 현상이 대표적이다. 이러한 현상은 용도지역제가 빠르게 변화하는 시대를 따라가지 못한 채, 도시 확장의 현실과 괴리되어 있음을 보여준다.

이에 따라 본 보고서에서는 도시의 확장 과정에서 나타나는 용도지역제의 한계와 문제점을 분석하고, 이를 보완하기 위한 제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

작성은 다음과 같은 순서로 진행된다. 먼저 도시 확장과 용도지역제의 개념 및 현황에 대해 살펴보고, 이어 제도의 주요 한계와 법적 문제점을 논의한 뒤, 마지막으로 개선방안과 향후 발전 방향을 제안한다.

II. 본론

1. 도시 확장과 토지이용의 현황

(1) 외곽지역 개발 현황

도시 외곽은 인구 증가와 산업 발달로 개발 수요가 집중되는 지역이다. 수도권 신도시인 용인시 사례에서 ¹보듯, 기존의 농지와 임야가 주거지와 상업지 등으로 전환되며 토지이용 구조가 빠르게 변화하고 있다. 그러나 단독 개발 위주로 진행

¹ 김평석. (2023.6.21). 용인서 난개발 재현되나…이번엔 물류발 녹지 400만m²사라질 듯. 뉴스1. <https://www.news1.kr/local/gyeonggi/5081737>

되어 기반시설 부족, 교통 혼잡, 녹지 훼손 등의 문제가 발생하고 있다.

(2) 도심지역 개발 현황

반면, 도심지역은 과도한 규제와 개발 제한으로 인해 추가 개발이 어려운 상황이다. 특히 2025년 10.15 주택시장 안정화 대책²에서 서울 전역과 경기 12개 지역이 투기과열지구, 조정대상지역, 토지거래허가구역으로 지정되면서 재건축 및 재개발 규제 등으로 개발 여건이 더욱 제한되었다. 이에 따라 도심지역의 재개발 및 재건축 사업이 지연되고 있다. 결과적으로 도심 내 토지이용 효율성과 개발 잠재력이 제한되며, 도시 성장과 균형 발전에 제약을 주고 있는 현황이다.

2. 용도지역제의 개념과 주요 내용

용도지역제는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 토지를 주거, 상업, 공업, 녹지 등으로 구분하고 관리하는 제도이다. 용도지역은 토지의 기본 이용 목적을 규정하고, 용도지구는 경관, 보호, 개발 제한 등 세부 목적을 설정한다. 마지막으로 용도구역은 도시개발구역, 개발제한구역 등 특정 행위를 규제한다. 그러나 도심과 외곽 모두에서 용도지역제는 도시 계획과 토지이용의 효율성을 목표로 하지만, 실제 운영은 도시 확장 속도와 사회·경제적 변화에 뒤쳐지는 경우가 많다.

3. 문제점 및 한계

(1) 외곽지역 난개발

도시 외곽 지역의 개발은 주로 단독 개발과 단기적 수요 중심으로 이루어지면서 도시 계획적 관점에서 비효율적인 토지 이용이 발생한다. 이러한 개발 방식은 기반시설 구축이 충분히 이루어지지 않은 상태에서 진행되기에 도로·상하수도·전력 등 필수 인프라가 부족하게 된다. 또한, 녹지와 농지가 훼손되면서 생태계가 파괴되고, 토지이용 효율이 낮아지는 문제가 발생하기도 한다. 결과적으로 외곽지역은 지속 가능하지 않은 형태로 확장되며, 장기적으로 도시 전체의 불균형을 초래한다.

(2) 도심지역 개발 정체

도심지역은 10.15 대책 등 과도한 규제와 기준 용도지역제의 경직성으로 인해 재개발·재건축 사업이 지연되고 있다. 이로 인해 도심 내 토지이용 효율성이 제한되고, 신산업과 복합용도 개발 등 새로운 수요를 반영하기 어렵다. 결과적으로 도심지역의 잠재적 개발 이익이 충분히 실현되지 못하고, 도시 재생과 기능 개선이 늦어지는 문제가 발생한다.

² 국토교통부. (2025, 10월 15일). 「주택시장 안정화 대책」 발표.

https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95091308

(3) 법적 및 제도적 한계

용도지역은 그 변경 절차가 복잡하고, 정보의 공개와 주민 참여가 제한되어 있어 투명성이 낮다는 특징을 가지고 있다. 개발이익환수제와 연계 부족으로 일부 민간 개발업체가 과도한 이익을 얻는 등 지역 간 규제와 혜택의 편차로 인해 형평성 문제가 발생한다. 이로 인해 도시계획과 토지 이용의 효율적 관리가 어렵다.

III. 결론: 개선방안 및 향후 발전 방향

도시 확장은 불가피하지만, 외곽지역 난개발과 도심지역 개발 정체, 제도적 한계는 지속 가능한 도시 발전을 저해하는 상황이다. 이를 개선하기 위해 다음과 같은 방안이 필요하다.

첫째, 외곽지역의 개발은 기반시설, 교통, 녹지 등을 종합적으로 고려한 계획적 개발로 전환 시행해야 한다. 이를 통해 장기적으로 토지이용 효율을 높이고 도시 불균형을 완화할 수 있게 된다.

둘째, 도심지역은 용도지역제 경직성과 과도한 규제를 완화하여, 신산업 및 복합용도 개발과 재개발·재건축 사업이 원활히 이루어지도록 해야 한다. 이를 통해 도심 내 토지이용 효율성을 높이고 도시 재생을 촉진할 수 있게 될 것이다.

셋째, 제도 개선을 통해 용도지역 변경 절차를 간소화하고, 주민 참여와 정보 공개를 확대해야 한다. 또한 개발이익환수제와 연계하여 과도한 민간 이익 집중을 방지하고 지역 간 형평성을 확보할 필요가 있다.

마지막으로, 외곽과 도심을 아우르는 통합적 도시계획과 토지이용 관리 체계를 구축함으로써, 지속 가능한 도시 성장과 균형 발전을 실현해야 할 것이다.