

건축물 용도분류와 용도변경 기준에 관한 연구

A study on the Building Use code and Use change

심재현* 이원근** 이재국***
Shim, Jae-Heon Lee, Won-Geun Lee, Jae Hee

Abstract

Now we using purpose area rule of city planning code in city planning areas for efficient, economical use of land and increasement of common welfare. Architectural code restrict building purpose after each division of area and this aimed for making more comfortable and convenient living atmosphere in city environment. Through this research we extracted conclusion about purpose area distinction system and restriction of building purpose after examined changes and tendencies of these rules. And the conclusion is the changes of purpose area distinction system issued from 32 kinds of distinctions in 1978, 28, 30, 32 kinds of distinctions in 1992 to 21kinds of distinctions in 1999 are caused by demand of enabling different purposes of programs can exist within one building possible.

키워드 : 건축법, 용도, 용도분류, 용도변경

Keyword : Architectural code, Use, Use code, Use change

1. 서론¹⁾

1.1. 연구의 목적

현재 우리 나라에서는 도시계획구역 안에서 토지의 경제적이고 효율적인 이용과 공공의 복리 증진을 도모하기 위하여 도시계획법으로 용도지역제를 시행하고 있으며, 건축법에서는 각 지역 안에서의 건축물에 대한 용도를 규제하고 있다. 이러한 용도지역제에 따른 용도규제는 지역환경의 순화와 쾌적한 생활환경의 제공 등과 밀접한 관계를 목적으로 하고 있다.

그리고 용도지역제는 토지의 경제적이고 효율적인 이용과 공공의 복리증진을 도모하기 위하여 필요할 때 지역을 도시계획으로 지정 할 수 있다. 지역은 도시계획상 최소한의 기본적인 생활권으로 구분되며 주로 용도규제가 주된 목적으로 용도규제를 통해서 지역순화를 추구하고자 한다. 이러한 용도지역제는 현실 적용상에 있어 많은 문제점²⁾들

이 지적되고 있다. 용도지역의 지정에 있어 용도는 필요한 요소들이며, 이러한 용도들은 복합용도의 출현과 새로운 용도의 생성과정에서 용도의 무질서한 혼란으로 거주환경의 악화가 발생되었다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 건축물의 용도와 관련된 규정들을 연구 할 필요성이 요구되었다.

본 연구는 건축물의 용도분류에 관한 전반적인 사항과 용도분류의 변천을 통하여 용도의 개정시에 나타난 상황을 조사하였다. 그리고 또 건축물의 용도에 관련하여 나타나는 건축허가와 용도변경제도가 올바르게 적용되어 있는지에 대해서 고찰하고, 개선방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

1.2. 연구의 범위 및 방법

이 연구의 목적을 달성하기 위하여 이 연구의 내용적 범위는 건축법규상에 나타나는 건축물 용도로 한정하였고, 공간적 범위는 건축허가와 용도변경시에 나타나는 제도나 사례로 한정하기로 한다.

한편, 이 연구의 목적에서 제시한 사항들을 분석하기 위한 방법은 문헌 및 규정의 검토, 용도변경이나 건축허가 사례조사 등으로 구성되며 다음과 같은 순서에 따라 진행한다.

문헌 및 규정의 검토는 건축물 용도에 관한 제반 특성을 파악하기 위해 먼저 건축물의 용도분류, 용도변경, 건

* 정회원, 동국대학교 건축공학과 석사

** 정회원, 서울대학 건축과 조교수

*** 정회원, 서울대학 건축과 조교수

※ 본 연구는 2002년 서울대학 교내연구비의 지원을 받아 연구되었음.

1) 단적인 예로 일반공업지역, 전용공업지역에서도 적어도 근린생활시설의 규모의 제한이나 허용용도의 축소가 필요하다. 주거용도가 제한되고 있음에도 불구하고, 근린생활시설은 제한을 받지 않는다고 하는 것에서 계속해서 문제점을 나타내고 있다.

축허가에 관한 기존의 연구결과를 검토하여 그 동안의 연구성과와 미비점을 파악함으로써 이 연구의 의의와 필요성을 밝힌다.

조사방법은 먼저 서울시 내에서 용도변경이나 건축허가를 받은 사례를 선정하여 용도변경제도에 대해서 고찰하고 개선방향을 모색하여 종합적으로 분석한다.

1. 용도의 이론적 고찰

1.1. 건축물 용도의 개념

일반적으로 용도란 사용용도를 뜻하나 건축법에서는 동시행령 별표1.에서와 같이 대분류와 중분류, 소분류로 한정하여 규정하고 있다. 이것은 관련법이나 일반적인 용도분류 예에 비하여 용도의 종류를 광범위하게, 즉 건축물의 모든 용도를 포괄시킨 것으로 되어있다. 다음 표 1.은 각국의 용도의 개념을 정리해 본 것이다.

표 1. 각국의 용도 개념

	용도의 개념
한국	쓰이는 곳, 사용되는 곳이나 길, 쓸데, 쓰임새. ¹
일본	사용하다. 쓰다. ²
미국	습관적으로 이용하는 관습 등. ³

¹새우리말 큰사전, 1988, 삼성이데아, page 2501에서 발췌

²‘よう-と’ 시사 엘리트 일한사전, 1994

³Webster's New international Dictionary, page 2806에서 발췌
"To make use of, esp habitually or customarily"

표1.에서 보는 바와 같이 각 나라마다 용도의 개념은 거의 비슷하게 나타났으며 한국과 일본의 경우는 쓰이는 곳이나 사용하는 것의 개념으로 사용되는 반면에 미국의 경우는 비슷한 개념이긴 하나 좀 다른 형태의 개념으로 사용되고 있는 것을 알 수 있었다.

본래 “용도”란 쓰임새 또는 쓸데를 말하므로 “건축물의 용도”는 건축물의 쓰임새 또는 쓸데를 말한다고 할 것이나 이러한 뜻에서의 “건축물의 용도”는 워낙 다양하므로 이를 유형화하지 않으면 건축물의 용도규제는 사실상 불가능하게 된다. 이에 건축법에서 건축물의 용도를 몇 가지 유형으로 분류하고 이 분류에 따라 각종의 건축제한을 가하고 있는 바, 건축법 이외의 다른 법령에서도 건축물의 용도를 규제하고자 할 때에 건축법에 의한 용도분류를 기준으로 삼고 있다.

“건축물의 용도”의 의미를 보면 토지상호간의 이용을 조절하고 양호한 생활환경을 확보하기 위하여 토지이용규제를 하는 경우 우선적으로 건축물의 용도를 규제하게 된다. 현행 건축법상의 건축물의 용도의 정의는 ‘건축물의 종류를 유사한 구조·이용목적 및 형태별로 묶어 분류한 것을 말한다’²⁾라고 규정하고 있는데 구조 및 형태에 따른 용도분류를 용도분류표에서 찾을 수 없고, 그것에 대한 의미가 추상적으로 규정되어 있어 명확한 규정이 필요하다. 그리고 건축법에서는 용도분류가 동시행령 별표1.에서와

같이 규정하고 있다.³⁾

용도분류의 목적은 용도들을 구분하려는 기본적인 배경에서 시작하여 용도들이 필요이상으로 무질서하게 되는 것을 억제하기 위한 방편이라고 할 수 있다.

용도분류는 용도들을 하나의 것으로 보지 않고 서로 공통된 기능을 갖는 용도별로 묶어 분류하는데 그 이유는 복잡하게 나열되어 있는 용도들을 단순화하고 간단하게 법에 적용하고, 용도들이 가지고 있는 특성을 자연스럽게 나타내기 위해서이다.

그리고 건축법 외에 규정되는 요소를 살펴보면 기능적인 요소, 이용적 요소, 성능적인 요소로 구분하며, 같은 요소 일지라도 면적적인 기준에 따라 나누기도 한다.⁴⁾ 용도가 하나의 요소에 의해서 분류되는 것이 아니라 여러 개의 요소가 복합적으로 적용되어 분류된다. 또한 이들 중에서 기능분류는 가장 단순하고 초보적인 것이라 할 수 있고 성능분류는 복잡한 반면 과학적이고 진일보된 방법이라 할 수 있으며 기능분류는 두 방법의 중간에 속한다고 볼 수 있다. 그리고 또 용도는 하나의 요소에 의해서 분류되는 것이 아니라 여러 개의 요소가 복합적으로 적용되어 분류되고 있었다.

다음 표 2.은 용도분류체계와 용도가 갖는 제반특성들을 종합적으로 고려해 용도분류방식의 방법과 유형을 비교해 보았다.

표 2. 용도분류체계

용도분류유형	방법
기능분류	용도자체의 기능이 유사한 것끼리 분류
이용분류 (속성분류)	용도의 입지특성이나 이용특성이 유사한 것끼리 분류
성능분류	용도가 갖고 있는 물리적인 특성별로 분류

2.2 용도규제의 의미

일반적으로 건축법령의 규정을 살펴보면 운용규정, 개체규정, 집단규정으로 구성되어 있는데 개체규정에서의 용도는 건축물의 안전과 기능의 향상을 위하여 규정하고 있고 집단규정에서의 용도는 지역제와 연관되어 용도규제, 형태규제를 하고 있지만 건축물의 용도를 살펴보면 개체규정(피난, 방화, 위생 등)에서도 좌우되고 있다.

용도규제의 목적은 토지이용의 순화를 실현시키는 방향, 그리고 혼재를 허용하면서 규제를 하여, 현실과 제도간의 격차를 방지하기 위함이다.

입지허용방식은 허용되는 용도만을 나열하고 나머지 용도는 자동적으로 불허되는 형태가 허용용도 방식(positive system)으로, 금지되는 용도만을 나열하고 나머지는 자동적으로 허용하는 것을 불허용도 방식(negative system)으로 구분하고 있다. 전자의 경우는 통상 용도에 대한 규제가 강력해서, 융통성을 결여한 경직된 운영이 되기 쉬운

3) 일반적으로 대분류, 중분류, 소분류로 규정하고 있지만, 소분류상에서의 세분화가 이루어지므로 순차적인 분류에 의한 1차분류, 2차분류, 3차분류 등으로 분류할 필요성이 요구된다.

4) 김홍재, ‘주거지역내 건축물 용도분류방식의 평가에 관한 연구’ 1995에서는 기능분류, 속성분류, 성능분류로 구분하고 있다.

2) 건축법 제2조 2의 2. 신설. 1999년 2월 개정에서 새롭게 규정.

반면에, 후자의 경우는 새로운 용도의 출현에 대한 방어력을 전혀 갖추고 있지 못하기 때문에 지나친 용도의 혼합이 초래될 수 있다는 문제를 지니고 있으나 융통성이나 운영의 면에서는 장점을 가지고 있다.

용도규제방식은 각 지역별 용도를 분리하여 배타적으로 적용하는 전용적인(exclusive zoning)방식과 각 지역별 용도를 누적적 체계에 의해 포용적으로 적용하는 누적적인(cumulative zoning)방식이 있다.⁵⁾

3. 건축물의 용도분류

3.1 용도분류의 변천

건축법시행령 별표1. [용도별 건축물의 종류]의 대분류 변천내용을 살펴보면 다음의 표 4.과 같다.

표 4. 연도별 용도분류 변천과정(대분류 기준)

연도 대분류	78.10.30	80.11.12	90. 1.18	92. 5.30	99. 4.30
단독주택	○	○	○	○	○
공동주택	○	○	○	○	○
기숙사		◇	○	○	
근린공공	○	○	○	○	○
근생	1종	○	○	○	○
	2종	○	○	○	○
근린운동	○	-	-	-	-
종교	○	○	○	○	○
관람집회	○	○	○	○	○
전시	○	○	○	○	○
판매	○	○	○	○	○
운수		◇	○	○	○
의료	○	○	○	○	○
장례				◇	
교육연구	○	○	○	○	○
노유자	○	○	○	○	○
청소년				◇	
운동	○	○	○	○	○
업무	○	○	○	○	○
숙박	○	○	○	○	○
위락	○	○	○	○	○
공장	○	○	○	○	○
공해공장	○	-	-	-	-
경도공해	○	-	-	-	-
작업장	○	-	-	-	-
창고	○	○	○	○	○
위험물	○	○	○	○	○
자동차	○	○	○	○	○
공항	○	-	-	-	-
동물관련	○	○	○	○	○
식물관련			◇	○	
분뇨처리	○	○	○	○	○
발전소			◇	○	
교정	○	○	○	○	○
군사	○	○	○	○	○
방송,통신		◇	○	○	

5) 김홍재, '주거지역내 건축물 용도분류방식의 평가에 관한 연구' 1995 에서는 용도규제방식을 전용지역제방식과 적중지역제방식으로 표현했다.

촬영소	○	-	-	-	-
묘지관련		◇	○	○	○
장의관련	○	-	-	-	-
관광휴게		◇	○	○	○
공원	○	-	-	-	-
유원지	○	-	-	-	-
합계	32	28	30	32	21

종전에 100여 개의 용도가 단순 나열되어 있었던 것을 1978년 10월 건축법시행령개정에서는 용도를 32개로 분류, 규정한 용도분류표가 처음으로 추가되었다. 또한 유사한 용도를 계열화하기 위해 종래의 용도명칭을 단위로 하여 '시설'이란 용어를 도입하여 용도의 성격상 용도가 위치하여야 할 범위나 기존의 용도규제 등의 사항을 고려하여 주택, 근린시설, 사회시설, 교육문화시설, 상업시설, 도시공장시설로 대분류하고 이를 다시 나누어 세분화하였다.

1980년 11월 개정에서는 건축물의 용도분류가 여러 가지 세분화되어 있던 용도를 유사한 용도끼리 묶어 28개의 용도로 조정, 현행의 용도분류와 유사한 체계를 갖추게 되었다. 운수, 방송·통신, 묘지관련, 관광휴게시설 등도 당시에 신설된 것이다.

1990년 1월 개정에서는 지방화에 대응한 법령 정비를 위해 조례제정범위의 확대 등을 하면서, 식물관련시설과 발전소가 추가되어 30개로 재분류되었다.

1992년 5월 개정에서는 용도지역에 따른 건축물의 용도 제한에 관한 사항 기타 건축에 관한 권한을 지방자치단체의 장에게 대폭 위임함으로써 지역실정에 맞는 건축행위를 할 수 있도록 하는 등 현행 건축에 관한 제도의 운용상 나타난 일부 미비점을 전반적으로 개선·보완하려 하였다. 그리고 근린생활시설이 제1·2종으로 세분되고 장례식장과 청소년시설이 독립된 용도그룹으로 분리되어 32개로 늘어났다.

위의 내용으로 살펴보면 표 5.와 같은 이론을 얻을 수 있다.

표 5. 1992년도 전후의 행위제한 관계

	92년 이전	92년 이후	현 재
조례	×	○	○
규제사항	금지	허용	허용
규제방식	소극적	적극적	적극적
대분류	28	32	21
시대적상황	6공화국	문민정부	국민의 정부

1992년을 기준으로 건축물의 용도분류는 지방화에 대응한 법령체제의 정비를 위한 조례제정범위의 확대 등 커다란 변화가 있었다. 규제사항도 금지에서 허용으로 바뀌었다.

1999년 4월 개정에서는 IMF체제의 영향과 행정규제기본법에 의한 규제정비계획에 따라 국민에게 불편을 주고 있는 건축규제를 폐지 또는 완화하고, 기타 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다. 그리고 용도분류가 21개로 유사한 용도끼리 묶어 간소화시켰다.

3.2 세부용도의 변천

건축물의 용도는 형태에 비하여 그 변화에 있어서 유동적인 특성을 지녀왔으면 특히 이용자의 요구와 시대적 상황에 따라 지속적으로 변화하여 왔다고 할 수 있다.

이러한 상황에 맞게 건축법에서의 용도들의 분류도 그 특성에 따라서 개정되어 왔다. 이러한 용도들의 변천을 세부적으로 살펴보면 용도분류의 경향을 살펴보았다. 또 용도 하나하나에 대해서 알아보고, 이러한 세부용도의 변천을 가지고 용도들의 특성에 대해서 알아보려고 한다.

표 6.은 용도분류의 변천빈도수를 연도별로 체크하여 정리한 표이다.

표 6. 용도분류의 변천빈도

년도		92	93	95	97	99	00	합계
분류	단독주택					1	2	3
공동주택	공동주택						3	3
	기숙사					1	1	2
제1종 근린생활	1종근생	2	1					3
	근린공공			1		1		2
제2종 근린생활		3	4	3	3	2	1	16
문화 및 집회	종교					2		2
	관람집회			2		4		6
	전시					1		1
판매 및 영업	판매		1	1	1	2		5
	운수					1		1
의료	의료							0
	장례식장					1		1
교육연구 및 복지	교육연구			1		2		3
	노유자			2		1	1	4
	청소년	1				1		2
운동						2		2
업무					1	2		3
숙박						2		2
위락		2	1	2		1		6
공장						1		1
창고				1				1
위험물저장 및 처리		1				2	1	4
자동차관련				1	1	1		3
동물 및 식물관련	동물관련				1	1		2
	식물관련					2		2
분뇨 및 쓰레기처리				1				1
공공용	발전소					1		1
	교정			1		1		2
	군사					1		1
	방송·통신			1		3	1	5
묘지관련						1		1
관광휴게								0
합계		9	7	17	7	41	10	91

변천빈도수가 다른 용도들에 비해 높은 용도를 중심으로 살펴보면, 가장 잦은 변화를 보인 것은 제2종 근린생활 시설이다. 특히 매 번의 건축법령 개정에서 꾸준히 2~3 건씩 개정되는 것을 알 수 있다. 근린생활시설의 경우 사람들의 일상생활과 관련이 많은 용도들이 집중되어있다. 이러한 것으로 미루어 볼 때 용도의 변천빈도는 사람들의 일상생활에 밀접한 관계가 있는 것들의 변경·변화가 가장 많은 결과를 보였다.

표 7. 세부용도의 연도별 변경현황

	92이전	93	95	99
당구장	위락시설		제2종 근린생활시설로 분류개정	바닥면적합계가 500㎡미만인 것은 제2종 근린생활시설 그외에 것은 운동시설
노래연습장	위락시설		제2종 근린생활시설로 분류개정	
단란주점	위락시설		바닥면적의 합계가 150㎡미만인 것은 제2종 근린생활시설로 분류개정 이외의 것은 위락시설	
총포판매소	위험물저장시설		제2종 근린생활시설로 분류개정	
납골당	묘지관련시설			바닥면적합계가 300㎡미만인 종교집회장에 설치하는 것은 제2종 근린생활시설 그 이상의 종교집회장에 설치하는 문화 및 집회시설 위의 두 가지에 해당하지 않는 묘지관련시설로 각각 분류개정
종교집회장	바닥면적합계가 300㎡ 미만인 것은 제2종 근린생활시설로 분류개정 이외의 것은 종전과 같이 종교로 분류됨			문화 및 집회시설로 분류개정

표 7.의 내용을 보면, 당구장·노래연습장·단란주점 등의 용도는 처음에 위락시설로 분류되었는데, 생활문화에 있어서 이러한 시설들에 대한 이질감보다는 일상생활에서의 급격한 수요증가(6)나 관련법령의 변경으로 인한 것으로 생각된다. 이러한 변화로 상업지역뿐 아니라 조례에 의해 일반주거지역 등에서도 건축할 수 있게 되었다. 이는 국민생활의 편의를 도모하려는 명분 아래에서 나타난 것으로 보인다. 납골당의 경우는 화장문화 장려(7)를 위한 방편으로 주거시설에 소규모종교시설의 납골당설치를 허용하여 주거지역내에 설치할 수 있도록 길을 터놓았다. 그리고 일반건축물 내에 입주한 임대교회의 경우 1992년 이전까지는 종교시설로 분류되어 주거지역에 불법으로 입지하고 있었으나 해당 종교연합회의 잇따른 민원제기(8)로 인해 바닥면적 300㎡미만의 종교집회장일 경우 제2종 근린생활시설로 분류되어 종교시설이 아닌 건축물에도 자유로이 입주할 수 있게되었다.

다음 표 8.는 바닥면적에 의해서 용도분류가 어떻게 변하고 있는지를 잘 보여주고 있는 표이다.

표 8.에서 보는 바와 같이 바닥면적의 크기에 의해서 건축물의 용도가 변화되는 용도들은 거의 근린생활시설들이다. 우선 근린생활시설은 ‘그 기능상 일상적인 주거생활과 매우 밀접하고 필요한 시설중에서 시설 이용 거리가 짧고 이용빈도가 높은 것과 대체로 그 규모가 작은 주거지원시설을 말한다. 이러한 시설들은 주거기능과 상호 유

- 6) 중앙일보 기사 표출 1992년 4월 30일자
【2월말까지는 70여개에 불과했으나 두달동안 기하급수적으로 3백 50여개로 증가】
- 7) 중앙일보 기사 표출 1998년 9월 19일자
- 8) 중앙일보 기사 표출 1991년 4월 9일자

기적인 관련을 가지고 있으며, 주거생활의 편리성을 추구하기 위해 시간적·공간적 개념을 고려한 일상생활에 있어 매우 편리한 시설'로 정의하고 있다. 이렇게 바닥면적의 크기에 의해서 변화가 심한 용도들의 거리가 근린생활시설인 이유는 주거지내에 근린생활시설이 해당하고, 주거편익시설은 도시계획법내에서 상세히 규제되어 있지 않고 도시전체의 범위내에서 공공시설에 해당하는 시설을 주로 다루고 있기 때문이다.

납골당과 고시원의 경우는 바닥면적에 의한 분류에 의해서 분류되지만 이러한 분류에 속하지 않는 것은 묘지관련시설과 기숙사로 따로 분류되고 있는 특징이 나타났다.

그리고 용도들이 분류되는 바닥면적의 크기인 150㎡, 300㎡, 500㎡, 1000㎡의 기준에 대한 명시가 없기 때문에 바닥면적이 크다는 이유로 근린생활시설이 아닌 다른 시설로 가야한다는 용도분류 자체가 모호한 것 같다. 하지만 거의 모든 용도가 분류되는 500㎡와 1000㎡의 의미는 다시 정의 될 필요가 있을 것으로 생각된다.

표 8. 바닥면적에 의한 용도분류 변화현황

건축물의 종류	바닥면적				
	150㎡미만	300㎡미만	500㎡미만	1000㎡미만	1000㎡이상
수퍼마켓, 일용품	-	-	-	제1종근생	판매및영업
휴게음식점	-	제1종근생	제2종근생	-	-
탁구장,체육도장	-	-	제1종근생	운동시설	-
공공시설	-	-	-	제1종근생	업무
서점	-	-	-	제1종근생	제2종근생
태니스,골프연습, 에어로빅, 체력단련,볼링,당구,실내 낚시,	-	-	제2종근생	운동시설	-
종교집회,공연장	-	제2종근생	문화및집회	-	-
소개업소,출판사	-	-	제2종근생	업무	-
제조업, 수리점, 세탁소	-	-	제2종근생	공장	-
게임제공업소	-	-	제2종근생	판매및영업	-
학원	-	-	제2종근생	교육및복지	-
고시원 ¹	-	-	제2종근생	교육및복지	-
단란주점	제2종근생	위락	-	-	-
의약품도매점, 자동차영업소	-	-	-	제2종근생	판매및영업
납골당 ²	-	제2종근생	문화및집회	-	-

¹독서실에 해당하는 경우가 아니라면 그 구조, 기능, 면적과 이용형태가 및 관계법령에 따라 학생 또는 직장인 등 다수인이 장기간 거주할 수 있는 구조로 된 것은 다중주택으로, 한정된 기숙인 전체가 공동취식의 형태로 운영되는 것은 기숙사로 분류

²납골당으로 제2종근생시설과 문화및집회시설에 속하지 않는 것은 묘지관련시설로 분류

3.3 용도분류 개정과정 고찰

건축법의 용도분류개정과정의 요인을 나타내는 것은 어려운 문제로 보이긴 하나 그 문제를 4가지 정도로 구분해

보기로 한다.

표 9. 용도분류 요인의 표현 예

요인	예
제도적 요인	정책, 규제완화, 관련법규변경 등
문화적 요인	전통, 관습, 유행, 예술, 종교 등
경제적 요인	개발여건, 소득수준, 금리수준 등
기타 요인	사상, 자연재해 등

4가지요인에 대한 표 9.의 적용여부는 단적인 예로 교육연구시설의 경우 영육아보육법의 개정으로 인한 용도의 변화가 일어나 관련법규의 변경으로 인한 원인으로 보고 제도적인 요인으로 포함시켰다.

표 10. 용도분류개정 요인고찰

용도(대분류) \ 요인	제도	문화	경제	기타	계
단독주택	1	1	1	-	3
공동주택	1	-	-	-	1
제 1종 근생	2	1	1	-	4
제 2종 근생	6	7	-	1	14
문화 및 집회	3	2	1	2	8
판매 및 영업	2	-	-	1	3
의료	-	1	-	-	1
교육연구	4	1	-	2	7
운동	1	-	-	1	2
업무	2	1	-	-	3
숙박	-	1	1	1	3
위락	3	4	1	-	8
공장	1	-	-	-	1
창고	1	-	-	-	1
위험물저장	2	-	-	1	3
자동차관련	1	-	1	2	4
동·식물관련	1	2	-	-	3
분뇨	1	1	-	-	2
공공용	4	1	-	2	7
묘지관련	-	1	-	-	1
관광휴게	-	-	-	-	0
합계	36	24	6	13	79

위락시설의 경우 식품위생법 및 시행령 개정에 의한 것은 제도적인 요인에, 주민들의 의견이나 다른 가치관의 변화에 의한 것은 문화적인 요인으로 구분해서 중복된 요소로 나타났다.

용도는 주로 제도적 요인에 의해 변경되었다고 보는데, 그 주된 명분은 사람들의 편익을 향상시키는데 명분을 두고 있다. 그 다음으로 문화적 요인에 의해 많이 변경되었는데, 그 주된 이유는 사회적 구성원들의 가치관 변화에 근거하고 있었다.

4. 건축물 용도변경

4.1 용도변경의 개념

4.1.1 용도변경의 개념

건축물의 용도는 용도분류 외에도 표 11과 같이 용도변경(건축법 제14조)을 위한 6개의 시설군과 도시계획법상의 지역·지구 및 구역 안에서의 행위제한이 있고, 이렇듯 건축물의 용도는 건축법과 도시계획법에서 이원화된 규제를 하고 있다.

표 11 용도변경을 위한 시설군 분류

시설군 명칭	분류내용
1. 영업및판매시설군	위락시설
	판매 및 영업시설
	숙박시설
2. 문화및집회시설군	문화 및 집회시설
	운동시설
	관광휴게시설
3. 산업시설군	공장
	위험물저장 및 처리시설
	자동차 관련시설
	분뇨·쓰레기 처리시설
	창고시설
4. 교육및의료시설군	교육연구 및 복지시설
	의료시설
5. 주거및업무시설군	단독주택
	공동주택
	업무시설
	공공용시설
6. 기타 시설군	제1종 근린생활시설
	제2종 근린생활시설
	동·식물관련시설
	묘지관련시설

4.2.2 용도변경제도의 변천

상단기간동안 건축물의 용도분류(30개항 117호) 각항 각호간 변경시마다 (근린생활시설, 근린공공시설, 상호간 변경제외) 미리 허가를 득하도록 규정·운용하였으며, 95.12.30일 건축법을 개정하면서 용도를 10개 시설군으로 축소 및 신고제로 전환하고 신고대상도 건축기준이 약한 시설군에서 강한 시설군으로 변경시에만 신고하도록 상당부분 완화하였으나, 용도변경신고 의무사항이 아닌 경우라도 상당부분이 건축물대장의 기재사항변경 신청을 이행하도록 규정하고 있는 실정이다.

다음 표 12는 용도변경제도를 간략하게 요약한 표이다.

표 12 용도변경제도의 변천

구분	주요내용	비고
용도변경허가 (95년이전)	- 부표 각항 각호간(제4, 5항 각호간 변경 제외)의 용도변경시 허가 - 30항 11호 용도분류	- 위반자 처벌불가 판정(죄형법정주의 위헌 판결 : 헌법 재판소, 99.5.29)
용도변경허가 (95년~99년)	- 10개 용도시설군의 상호간 상향 변경시 허가 - 32개호 용도분류	상 동
용도변경신고 (99년~현재)	- 6개 용도시설군중 상위 시설군으로 변경시 신고 - 21개호 용도분류	법률로 신고 의무화

4.2 용도변경과 관계되는 사항

4.2.1 용도변경 허가제의 내용

용도규제 절차 및 내용은 1999년 4월 건축법 개정을 통하여 허가제에서 신고제로 일부 변경됨으로써 그 내용을 살펴볼 때도 당초의 허가제 내용과 변경된 신고제 내용으로 구분하여 볼 필요가 있다. 우선 1999년 4월 현재 용도변경 허가제 해당내용을 살펴보면 용도의 허용·불허에 대한 처리는 주로 신축과 증·개축 등을 중심으로 다음과 같은 절차에 따라 이루어진다. 먼저 해당용도가 도시계획시설에 포함되는지 여부를 확인한 후 해당되지 않는 시설은 건축법 용도분류 과정을 거치게 되는데, 여기서 분류된 시설은 용도지역별 용도규제 기준에 따라 일차적으로 허용여부가 결정되고 이차적으로 환경, 소방관련법과 관계를 살펴본 후 시설허용 여부를 가리게 된다. 이때 건축법상 용도분류 과정에서 조건부로 허용해야 하는 것은 서울시 건축조례로 위임하여 다루게 된다.

그림 1은 용도변경의 절차를 도식화한 그림이다.

시설군	용도군	세부용도
영업 및 판매시설군	위락시설	단란주점, 유키장, 카지노, 무도장
	판매 및 영업시설	철도역사, 공항, 항만, 도·소매시장
	숙박시설	호텔, 여관, 여인숙
문화 및 집회시설군	문화 및 집회시설	교회, 예식장, 경마장, 동·식물원
	운동시설	볼링장, 헬스클럽, 테니스장, 체육관
	관광휴게시설	관광탑, 휴게소
산업시설군	공장	공장
	위험물저장 및 처리	주유소, 충전소, 저장소
	자동차 관련시설	주차장, 세차장, 폐차장, 검사장
	분뇨·쓰레기 처리	고물상, 폐기물 처리시설
	창고시설	창고, 하역장
교육 및 의료시설군	교육연구 및 복지	학교, 교육원, 학원, 연구소, 도서관
	의료시설	병원, 진료소, 장례식장
주거 및 업무시설군	단독주택	단독주택, 다가구주택, 공관
	공동주택	아파트, 연립주택, 다세대주택
	업무시설	청사, 신문사, 오피스텔
	공공용시설	교도소, 감화원, 발전소, 방송국
기타 시설군	제1종 근린생활시설	식당, 의원, 탁구장, 세탁소
	제2종 근린생활시설	사건점, 문구점, 학원
	동·식물관련시설	축사, 관리사, 제배사, 배양장
	묘지관련시설	화장장, 납골당

- ① ← 방향으로 용도변경시 : 시장·군수·구청장에게 신고+영업허가 변경
 - ② ← 방향으로 용도변경시 : 건축물대장 변경+영업허가 변경
 - ③ ← 동일용도군내 용도변경시 : 영업허가 변경
- ☞ 위락시설용도군내의 대형 단란주점을 유키장으로 상호 용도변경하는 경우는 영업허가변경만 받으면 된다.

그림 1 용도변경의 절차

4.2.2 개정 용도변경 신고제의 내용

한편 1999년 4월 개정 건축법에서는 기존 건축물에서의 용도변경 허가제를 신고제로 전환하고 또한 신고대상도 대폭 축소하여 적용하는 방안을 제시하고 있다. 이에 따르면 용도분류 등급에서의 6개 시설군 중 건축기준이 약한 시설군에서 강한 시설군으로의 변경만 신고하면 되고,

그 반대의 경우는 특별한 용도변경절차나 신고절차 없이 임의로 변경할 수 있게 되어 있다. 특히 일반주거지역의 주거환경에 큰 영향을 줄 수 있는 근린생활시설과의 변경도 사실상 아무런 제약없이 이루어질 수 있게 되어 있다. 그러나 단지 건축물 대장상의 기재사항 변경 신청에 대해서는 21개 대분류 용도군간의 변경인 경우 신고대상이 아니더라도 이를 신청하도록 하는 정도이다.

기존은 건축물의 세부용도를 10개 시설군으로 분류하여 10개 시설군간의 용도변경은 허가하던 방식이었다. 그러나 개정 내용에서는 이를 6개 시설군으로 축소하고, 피난·구조기준이 약한 시설군에서 강한 시설군으로 변경시에만 시설하도록 완화하고 기타의 경우 신증축 등의 경우가 아닌 기존 건축물의 경우에는 별도의 신고없이 용도변경이 가능하게 하였다.

이는 적법하게 허가를 받고 사용승인된 건축물을 타 용도로 사용할 경우 신축경우와 동일한 절차를 거쳐 허가를 받아야 하는 절차상의 번거로움을 해소한 것이다. 그러나 신고라 하더라도 입지나 피난 등 각종 건축기준에는 적합하여야 하며, 적합여부는 건축사가 확인하여야 한다.

한편 근린생활시설 등 동일 용도군내의 세부용도(약국·다방·음식점 등) 건축물대장에 기재하지 않고 영업허가 신청만으로 용도변경이 가능하도록 완화되었다.

10개 시설군	6개 시설군
주거시설군	
영업·업무시설군	
숙박시설군	1등급 : 영업및판매시설군
공장산업시설군	2등급 : 문화및집회시설군
여객운송시설군	3등급 : 산업시설군
관람집회시설군	4등급 : 교육및의료시설군
판매유통시설군	5등급 : 주거및업무시설군
교육시설군	
의료및요양시설군	
위험물저장및처리시설군	

그림 2 시설군 분류기준 변경

4.3 용도변경의 사례

용도변경 제도를 파악하기 위해서는 모든 건축물 용도에 대한 용도변경의 사례를 조사하고 분석하는 것이 가장 이상적이겠지만, 현실적으로 시간적으로나 공간적으로 많은 제약이 있다. 따라서 본 연구에서는 용도변경이 가장 빈번한 근린생활시설의 용도를 중심으로 용도변경사례를 살펴보았다.

다음은 근린생활시설의 용도변경사례를 정리한 것이다.

4.3.1 근린생활시설에서 사무실로 용도변경

건축물대장상 용도가 "근린생활시설(중국음식점)"으로 되어 있는 건물을 "사무실"로 용도변경을 하고자하면, 건축물의 용도변경은 변경하고자 하는 용도의 건축기준에 적합하여야 하는 것이며, 건축법시행령 별표1의 용도분류상 동일한 건축물안에서 당해 용도로 쓰이는 바닥면적의 합계가 500㎡미만인 사무소는 '제2종근린생활시설'이며 500㎡를 초과할 경우는 '업무시설'에 해당되는 바, '사무

실'이 건축법시행령 별표1의 제4호바목의 규정에 의한 제2종근린생활시설에 해당되는 경우라면 동법시행령 제14조 제5항제2호의 규정에 의하여 용도변경신고 및 건축물대장 기재사항변경의 절차없이 가능한 것이나 만일 사무실이 동법시행령 별표1의 제10호나목의 규정에 의한 업무시설에 해당되는 경우라면 동법 제14조제2항의 규정에 의하여 용도변경신고를 하여야 한다.

4.3.2 근린생활시설에서 학원으로 용도변경

근린생활시설로 등록되어 있는 건물을 학원으로 용도변경을 하고자하면, 동일한 건축물안에서 당해 학원 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 500㎡미만이었으나 용도변경 등으로 500㎡이상인 되는 경우 건축법시행령 별표1 제8호 라목의 규정에 의한 교육연구 및 복지시설로 용도변경하여야 하며 동일한 건축물안의 학원용도 전부를 용도변경하여야 하는 것이며, 근린생활시설에서 교육연구 및 복지시설로 용도변경하고자 하는 경우 건축법 제14조의 규정에 의하여 용도변경신고를 하여야 하는 것이며, 제1종근린생활시설과 제2종근린생활시설의 상호간의변경은 동법 제14조제2항 단서 및 동법시행령 제14조제2항의 규정에 의하여 건축물기재사항 변경의 절차를 거쳐야 하는 것이며 이 경우 건축물의 용도변경은 변경하고자 하는 용도의 건축기준에 적합하게 하여야 한다.

아울러 건축법시행령 별표1의 제3호, 제4호에서 근린생활시설별 건축물의 종류에 대하여 규정하고 있는 것도 참고하여야 한다.

4.3.3 근린생활시설에서 다가구로 용도변경

다가구와 근린생활시설이 복합으로 있을 경우 근린생활시설 165㎡(약50평)을 다가구의 용도로 용도변경을 하고자 할 경우, 2001.9.15개정된 건축법시행령 제14조제5항제2호의 규정에 의하여 단독주택을 제1종근린생활시설 또는 제2종근린생활시설로 변경하는 경우는 용도변경신고나 건축물대장의 기재사항변경신청 없이 용도변경가능하며, 질의의 경우와 같이 용도변경하고자 하는 부분의 바닥면적의 합계가 100㎡이상인 근린생활시설(기타시설군)에서 주택(주거및업무시설군)으로 용도변경하고자 할 경우 건축법 제14조의 규정에 의하여 용도변경신고의 절차를 거쳐야 한다.

4.3.4 근린생활시설에서 카센타로 용도변경

근린생활시설로 현재 사용되고 있는 건축물을 카센타로 용도변경을 할 경우 건축법시행령 별표1 제4호나목의 규정에 의해 카센타, 카인테리어, 밧테리상 등 자동차경수리업용 건축물의 바닥면적의 합계가 200㎡미만이고, 환경관계법령에 의하여 배축시설 설치허가 대상이 아니라면 제2종 근린생활시설에 해당하므로 용도변경신고의무가 없으나 바닥면적의 합계가 200㎡이상인 근린생활시설에서 카센타로 용도변경하고자 할 경우 건축법 제14조의 규정에 의하여 용도변경신고의 절차를 거쳐야 한다.

4.3.5 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 용도변경의 사례를 종합해 본 소결은 다음 표 13과 같다.

표 13 용도변경 사례

결과	100㎡이상	200㎡이상	500㎡이상
근생시설 → 사무실	신고의무없음	신고의무없음	신고
근생시설 → 학원	신고의무없음	신고의무없음	신고
근생시설 → 다가구	신고	신고	신고
근생시설 → 카센타	신고의무없음	신고	신고

표 13에서 보는 바와 같이 사무실과 학원으로 용도변경하는 경우는 바닥면적이 500㎡이상일 때 각각 업무시설과 교육 및 복지시설로 분류되어 용도변경 신고의무가 있으며, 다가구의 경우는 바닥면적이 100㎡이상일 때 주거시설로 분류되어 용도변경 신고의무가 있으며, 또한 카센타의 경우는 바닥면적이 200㎡이상일 경우에 자동차관련시설로 분류되어 용도변경 신고의무가 있다.

5. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 건축물의 분류는 건축규제의 기본적인 수단이며, 건축물의 유지관리 및 통계와 국정지표의 근간으로 용도를 기준으로한 용도분류가 보편적이다. 현행건축법에도 용도별 건축물 분류를 하고 있으나 현행 건축물 용도분류는 건축물 용도의 정의와 분류의 내용이 불일치하는 문제, 용도관련용어의 사용이나 분류내용에 있어, 특정한 기준이나 범위 및 개념의 규정 없고, 관련법에서나 관행상으로 필요에 따라 건축법과 중복되거나 상이한 분류로 행정력의 낭비를 초래하고 있으며, 표준화된 기준이 없으므로 국가경쟁력을 실추하고 있다.

1. 용도분류는 1978년 법으로 처음 시행되던 32가지의 대분류에서 1992년까지 28, 30, 32개로 변화되어 오다가 1999년 개정된 건축법에서 21가지로 크게 통폐합되었다. 이것은 시대적 변화로 인해 한 개의 건축물 내에서 유사 용도시설들을 통합하고자 하는 요구에서 발생되었다고 볼 수 있었으나, 이러한 변화는 적용되는 시대에 따라서 외형적으로는 수가 줄었지만 내형적으로는 소멸되지 않고 용도가 계속해서 유지되고 있는 것을 알 수 있다.
2. 용도분류개정의 빈도는 2종 근린생활시설, 그것에 집중되어 있다. 그 안에서도 종전의 위락시설의 일부가 2종 근린생활시설로, 납골당이 소규모의 것은 2종 근린생활시설로 개정되어 2종 근린생활시설로 변경된 것들이 대부분의 것이다. 따라서 근린생활시설의 개념이 더 넓어지고 많은 용도를 포함하고 있다.
3. 용도분류에 있어서 단란주점과 종교집회장은 바닥면적의 합계를 제한하여 제2종 근린생활시설에 포함되어 주

거지역 안에서의 입지가 자유로워졌다. 이러한 바닥면적에 의해서 용도가 규제되는 경향이 많아지고 있으며 용도들이 분류되는 바닥면적의 크기인 150㎡, 300㎡, 500㎡, 1000㎡의 기준에 대한 명확한 명시가 없기 때문에 바닥면적이 크다는 이유로 근린생활시설이 아닌 다른 시설로 가야한다는 용도분류 자체가 모호하다. 이렇게 바닥면적의 크기에 대한 의미가 다시 고려되어야 한다.

4. 건축관련법에서의 용도의 정의가 각 법률에 적절하게 적용되어 있으며 또 각 법마다의 목적이 다르기 때문에 각각의 목적에 맞는 분류기준을 마련되어져 있다. 하지만 건축법과의 관련되어 있는 용도들은 최대한 통합하여 분류기준이 마련되어야 할 것이며, 이와 함께 용도분류에서 도입한 '시설'개념은 각 법에 존재하는 비건축물 개념인 각각의 시설과 혼용되고 있어 새로운 개념의 정립도 필요하다.

5. 건축물의 용도변경에 대한 법적 내용에 있어서도 건축허가를 원칙으로 하여야 한다. 이는 건축물 용도변경시 그 변경하고자 하는 건축물 용도에 적합한 기준이 되어야만 가능하기 때문에 용도변경후의 건축기준의 확인이 반드시 요구되기 때문이다. 이를 위해서는 건축허가라는 행정절차를 통한 확인이 필요하기 때문이다. 이와 함께 장기적으로 건축물 용도변경에서 구분하고 있는 시설군을 폐지하고 건축법 시행령상의 건축물 용도별 종류를 세분화하여 각 시설물의 종류 상호간 용도변경인 경우 건축허가를 하여 동일한 시설물 안에서는 이를 완화하여 건축신고가 이루어 질 수 있도록 하는 연구가 필요하다.

참고문헌

1. 이문보, 건축물의 형태 및 규모규제에 관한 기준 연구, 건설부, 1987
2. 배종명, 한국의 건축법령변천에 관한 연구, 연세대학교 산업대학원 박사논문, 1986
3. 김영하, 대한민국 건축법의 변천과정에 관한 연구, 대한건축학회논문집, 1998
4. 주종원, 건축물의 용도제한 및 용도분류에 관한 적정화 방안 연구, 건설부, 1979
5. 김홍재, 주거지역내 건축물 용도분류방식의 평가에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사논문, 1995
6. 장영희, 건축물 용도분류기준에 관한 연구, 동국대학교 대학원 석사논문, 1992
8. 동제욱, 도시의 건축규제 제도에 관한 연구, 단국대학교 대학원 박사논문, 1992
9. 이희정, 서울시 일반주거지역 용도규제 기준개선, 서울시정개발연구원, 1999
10. 이경노, 용도제한을 위한 건축물의 용도분류 개선방안에 관한 연구, 경상대학교 산업대학원, 1999
11. 김대희, 일반주거지역내 건축물 용도별 분포특성, 동국대학교 대학원 석사논문, 1999
12. 건축법전 78년~현재