

논문 / ARTICLE

최근 국토교통부가 발표한 도시계획 혁신방안에 대한 小考*

이재훈**

국문초록

현행 용도지역제는 토지의 용도를 주거, 상업, 공업을 위주로 엄격하게 구분하고, 용도의 구분에 따라 건축물의 종류와 건폐율·용적률을 정하기 때문에 토지의 활용성을 제한하는 측면이 있다. 최근 국토교통부는 이러한 용도지역제의 경직성을 탈피하고 공간에 대한 대폭적인 자율성 부여를 골자로 하는 “도시계획 혁신방안”을 발표하였다.

국토교통부가 발표한 “도시계획 혁신방안”의 주요 내용은 공간규제를 완화하는 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설입체복합구역을 도입하여 공간의 자율성을 높이고자 하는 것이다.

우선, 도시혁신구역은 창의적이고 혁신적인 도시공간의 개발을 목적으로 지정하는 용도구역이다. 도시혁신구역은 현행 입지규제최소구역을 전면 개편한 것으로, 용도지역제에 따른 건축제한, 건폐율, 용적률 규제가 적용되지 않고, 구역지정과 계획내용에도 별도 제한을 두지 않아 자유로운 공간활용이 가능하다. 또한, 도시혁신구역 지정 및 계획수립을 제안한 경우, 해당 제안자에게 「도시개발법」상 사업시행 자격까지 부여하여 민간 참여를 활성화하였다.

다음으로, 복합용도구역은 주거·상업·산업·교육·문화·의료 등 다양한 도시기능이 융·복합된 공간의 조성을 목적으로 지정하는 용도구역이다. 까다로운 용도지역 변경 절차 없이 구역 지정만으로 다양한 시설들이 입지할 수 있고, 건폐율과 용적률도 해당 용도지역의 법정 최대한도까지 완화할 수 있다는 점이 특징이다.

셋째로, 도시계획시설 입체복합구역은 도시계획시설의 기능을 고도화·복합화하기 위해 도시계획시설부지의 건축제한과 건폐율·용적률 제한을 완화하는 용도구역이다. 도시계획시설 입체복합구역 내에 비도시계획시설도 설치할 수 있고, 건폐율과 용적률도 2배까지 완화된다.

넷째로, 신설된 3가지 용도구역 중에서 도시혁신구역과 복합용도구역은 공간재구조화계획을 통해 지정한다. 공간재구조화계획은 기존 도시계획절차의 특례로서, 도시·군기본계획과 도시군관리계획을 동시에 변경하지 않고, 공간재구조화계획을 결정·고시한 후에는 소멸한다.

이와 같은 도시혁신구역, 복합용도구역 및 도시계획시설 입체복합구역 지정 등으로 발생한 개발이익은 현행 국토계획법 제52조의2에 따른 공공시설등 설치의무를 부과함으로써 환수한다.

주제어 : 도시계획 혁신방안, 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설 입체복합구역, 공간재구조화계획

목차

- I. 서론
- II. 우리나라의 용도지역제
- III. 도시계획 혁신방안 및 국토계획법 개정안의 내용
- IV. 결론

* 이 글은 국토교통부의 공식입장이 아님을 밝힙니다.

** 국토교통부 사무관



Open Access


DOI: <https://doi.org/10.12972/CUDLA.20230006>

Received: August 25, 2023

Revised: September 06, 2023

Accepted: September 11, 2023

Copyright © 2023 Construction & Urban Development Law Association.

 This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

I. 서론

지난 1월 5일 국토교통부는 “도시계획 혁신방안”(이하 ‘혁신방안’이라 함)을 발표하였다. 현행 도시계획 체계가 제4차 산업혁명, 디지털 전환 등 경제·사회구조의 변화를 제대로 담아내지 못하기 때문에 직주근접, 고밀·복합 개발 등 새로운 공간 전략이 요구된다는 것이 그 배경이다.

사실 우리나라 도시계획 또는 토지이용규제의 기초를 이루는 용도지역제는 토지의 용도를 주거, 상업, 공업을 위주로 엄격하게 구분하고, 용도의 구분에 따라 건축물의 종류와 건폐율·용적률을 정하기 때문에 토지의 활용성을 제한하는 측면이 있다.

이러한 용도지역제는 과거처럼 일터와 집, 여가 공간 등이 구분된 생활양식에 적합하였을지는 모르나, 일과 여가, 주거공간이 융합되어가고 있는 최근의 추세에는 맞지 않는 측면이 있다. 가령 정보통신기술의 발달로 이제는 업무처리도 직장이라는 고정된 공간이 아닌 집, 카페 등 언제 어디서나 처리할 수 있다. 이제 공간이 시민의 활동을 규제하는 것이 아니라, 시민이 필요한 공간을 만들고 소비하는 시대가 온 것이고, 이번 혁신방안은 이러한 사회적 수요에 부응하기 위하여 마련된 것이다.

물론, 현재도 고밀·복합공간을 위한 제도가 없지는 않다. 뒤에서도 보겠지만, 2015년에 도입된 “입지규제최소구역”이 용도지역제를 뛰어넘어 자유로운 공간 활용을 가능하게 하는 수단으로 도입되었고, 그 외에도 지구단위계획구역, 준주거지역, 준공업지역, 복합용도 지구 등도 그러한 역할을 부분적으로 수행하고 있다.

그러나, 기대와 달리 입지규제최소구역은 활용도가 낮고, 지구단위계획을 포함한 다른 수단들은 기본적으로 용도지역의 틀 안에서 부분적 완화수단이지, 공간에 대한 전면적인 자율성을 허용하는 제도가 아니라는 점에서 근본적인 한계를 보인다.

이번 혁신방안은 공간의 자율성을 높이기 위해 여러 제도들을 고치고 도입하는데, 기존 용도지역제의 한계를 조금씩 고치는 ‘땀질식 처방’이 아니라, 용도지역제의 한계를 일거에 뛰어넘어 새로운 공간의 장을 열어주는 ‘구조적 개편’이라는 점에서 혁신적이라 할 수 있다.

이 글은 이러한 배경과 관점 하에서, 이번 혁신방안 및 이에 대한 후속 입법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라 함) 일부개정법률안(의안번호 2120320, 김정재 의원 대표발의, 이하 ‘개정안’이라 함)의 내용을 살펴볼 것이다.¹⁾

주요 내용은 다음과 같다.

우선, 이번 혁신방안이 현행 용도지역제의 문제점에서부터 출발한 만큼 현행 용도지역제 체계를 간략하게 개관한다.

다음으로, 이 글의 핵심내용인 혁신방안에 대하여 살펴본다. 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설 입체복합구역(이하 3개 구역을 묶어 ‘공간혁신구역’이라 함)을 도입하는 것이 혁신방안의 주된 내용으로, 개정안 내용을 중심으로 지정요건, 절차, 내용 등을 살펴볼 것이다. 또한 공간혁신구역 중 도시혁신구역, 복합용도구역의 경우 공간재구조화계획을 통해 지정하고 계획을 수립하도록 하였는데 이에 대하여도 살펴보기로 하고, 공간혁신구역에 확대적용되는 공공시설등 설치의무의 내용도 소개하기로 한다.

마지막으로, 이번 혁신방안의 기대효과를 살펴봄으로써 글을 마무리하고자 한다.

II. 우리나라의 용도지역제

1. 용도지역 현황

우리나라의 도시계획은 용도지역을 빼놓고 이야기할 수 없다. 용도지역은 “토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율(「건축법」 제55조의 건폐율을 말한다. 이하 같다), 용적률(「건축법」 제56조의 용적률을 말한다. 이하 같다), 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역”을 말한다(국토계획법 제2조제15호).

용도지역은 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 크게 나누어지고, 도시지역은 주거, 상업, 공업, 녹지로, 관리지역은 계획관리, 보전관리, 생산관리로 각각 나누어지는데, 국토전체에 중복 없이 지정되어 있다. 즉 전 국토(약 11만km²)는 위 용도지역 중 하나에 해당하고, 그 용도에 해당하는 건축제한(건축물 종류제한 혹은 입지), 규모제한(건폐율·용적률·높이)을 가지고 있게 되는 것이다.

1) 개정안은 올해 2. 27.에 발의되었고, 같은 해 4. 20. 국토교통위원회 회부되어 현재 계류 중에 있다. 개정안은 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)에서 확인가능하다.

이러한 용도지역의 목적은 무분별한 토지이용혼용의 방지이다. 즉, 용도지역제는 열악한 주거환경 및 주변 환경과의 부조화를 막거나, 2) 주거지역에 외부불경제를 야기할 수 있는 건축물의 침해를 막아 주거환경을 보호하는³⁾ 등 토지이용혼재를 막는 배타적인 제도이다.⁴⁾

이처럼 용도지역제는 토지이용혼재 방지를 주된 임무로 하다 보니, 토지에 부여된 용도에 위배될 수 있는 건축물이나 구조물의 설치를 허용하지 않고, 그 규모도 제한하는 것이다.

<표 1> 용도지역별 건폐율과 용적률.

구분		건폐율(%)	용적률(%)
도시지역	주거지역	제1종전용	50 ~ 100
		제2종전용	50 ~ 150
		제1종일반	100 ~ 200
		제2종일반	100 ~ 250
		제3종일반	100 ~ 300
		준주거지역	200 ~ 500
	상업지역	중심상업	200 ~ 1,500
		일반상업	200 ~ 1,300
		근린상업	200 ~ 900
		유통상업	200 ~ 1,100

구분		건폐율(%)	용적률(%)
도시지역	공업지역	전용공업	150 ~ 300
		일반공업	150 ~ 350
		준공업	150 ~ 400
	녹지지역	보전녹지	50 ~ 80
		생산녹지	50 ~ 100
		자연녹지	50 ~ 100

구분		건폐율(%)	용적률(%)
관리지역	보전관리지역	50 ~ 80	
	생산관리지역	50 ~ 80	
	계획관리지역	50 ~ 100	
	농림지역	50 ~ 80	
	자연환경보전지역	50 ~ 80	

우리나라 용도지역의 현황(2022년 기준)을 보면, 도시지역이 전 국토에서 차지하는 면적은 16.7%, 관리지역이 25.7%, 농림지역이 46.4%, 자연환경보전지역이 11.2%로 농림지역이 차지하는 비율이 높다.

<표 2> 용도지역별 현황(2022년말 기준).

구분	내용	면적(k㎡) (비율)		
도시지역	인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되는 지역에 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역	17,792 (16.7%)		
주거지역	거주안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위해 필요한 지역	2,753 (2.6%)		
	전용주거	양호한 주거환경 보호를 위해 필요한 지역	50	
		1종	단독주택 중심의 양호한 주거환경보호 위해 필요한 지역	37
		2종	공동주택 중심의 양호한 주거환경보호 위해 필요한 지역	13
	일반주거	편리한 주거환경을 조성하기 위해 필요한 지역	2,505	
		1종	저층 주택 중심으로 편리한 주거환경조성 위해 필요한 지역	755
		2종	중층 주택 중심으로 편리한 주거환경조성 위해 필요한 지역	1,228
		3종	중고층 주택 중심으로 편리한 주거환경조성 위해 필요한 지역	522
	준주거	주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업·업무기능을 보완하기 위해 필요한 지역	198	
	상업지역	상업이나 기타 업무의 편익증진을 위해 필요한 지역	343 (0.3%)	
중심상업		도심부도심의 상업·업무 기능의 확충 위해 필요한 지역	35	

2) 정원욱, “도시 내 토지이용혼재의 특성분석”, 건국대학교 석사논문, 2011, 2면.
 3) 민태욱, “도시 토지이용통제수단으로서의 용도지역제”, 『부동산학연구』, 제13호 제1집(2007), 10면.
 4) 김동근 / 김중은, 『비도시지역 개별입지시설의 집합적 개발 유도 방안 연구』, 국토연구원, 2016, 61면.

구분	내용	면적(k㎡) (비율)	
	일반상업	일반적 상업업무 기능을 담당하게 하기 위해 필요한 지역	277
	근린상업	근린지역에서의 일용품 및 서비스 공급 위해 필요한 지역	16
	유통상업	도시내 및 지역간 유통기능 증진 위해 필요한 지역	15
공업지역	공업지역	공업의 편익증진을 위해 필요한 지역	1,253 (1.2%)
	전용공업	주로 중화학·공해성공업 등을 수용 위해 필요한 지역	85
	일반공업	환경을 저해하지 않는 공업의 배치 위해 필요한 지역	961
	준공업	경공업·기타 공업을 수용하되 주거·상업업무 기능 보완 필요지역	207
	녹지지역	자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산 방지를 위해 녹지보전이 필요한 지역	12,581 (11.8%)
	보전녹지	도시 자연환경·경관·산림·녹지공간 보전 필요지역	1,691
	생산녹지	주로 농업적 생산을 위해 개발 유보 필요지역	965
자연녹지	녹지공간 확보, 도시확산 방지, 장래 도시용지 공급 등을 위한 보전 필요지역으로 불가피한 경우에 한해 제한적 개발 허용	9,925	
	관리지역	도시지역의 인구·산업 수용을 위해 체계적 관리 및 농림업 진흥, 자연환경·산림보전 등을 위해 관리가 필요한 지역	27,304 (25.7%)
농림지역	도시지역에 속하지 않는 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산림법에 의한 보전임지 등	49,244 (46.4%)	
자연환경보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원·문화재 보전과 수산자원 보호·육성 등을 위해 필요한 지역	11,871 (11.2%)	

출처: 국토교통부

한편, 도시지역 중 대부분의 실질적인 생활공간에 해당하는 주거지역, 상업지역, 공업지역은 전 국토의 4.1%에 불과한데, 이 점은 도시공간을 보다 효율적이고 압축적으로 사용할 필요가 있다는 점을 시사한다.

2. 용도지역과 중층적 토지이용규제 체계

위와 같이 용도지역은 전국에 걸쳐 지정되어 있지만, 용도지역별로 토지의 이용, 건축물의 용도, 건폐율, 용적률만을 대략적으로 규정하는 탓에 다양한 토지이용 수요를 충족할 수 없고, 토지이용을 구체화하고 세밀화 하는데 한계가 있다.

이러한 한계를 보완하기 위해 국토계획법에서는 용도지구와 지구단위계획 등의 장치가 있고, 각 개별법에서는 보전, 개발사업 등 개별법이 추구하는 목적에 따라 각종 지역·지구를 신설한다. 즉 용도지역 자체는 없앨 수 없기 때문에, 용도지역 위에다 그 때 그 때 필요한 지역·지구를 얹는 이른바 중층적 규제구조가 발생하는 것이다. 이러한 중층적 규제구조에 동원되는 지역지구 수는, 국토계획법상 용도지역을 포함해서 336개에 달한다(토지이용규제기본법 [별표] 참고).

3. 공급자 중심의 규제에서 수요자 중심의 규제

이처럼 전국을 뒤덮고 있는 용도지역은 행정기관(국가 또는 지방자치단체)이 결정하는 하향적 규제이다. 즉, 행정기관이 공동체의 이익을 위해 토지용도를 부여하고 행위를 제한하는 것이고, 해당 토지의 소유자나 이해관계자는 행정기관이 내려주는 범위에서만 토지를 이용할 수 있다.

그러나, 틀에 박힌 하향식 규제는 시민의 창의와 활력을 억제한다. 주어진 공간이 아니라, 시민 스스로가 공간을 선택하고, 그 안에서 필요한 규율을 만드는 토지이용제도가 요청된다. 이를 위해서는 공간에 대한 자율성 부여가 필요하고, 용도지역제의 한계를 뛰어 넘는 혁신적인 조치가 필요하다. 이번 혁신방안은 바로 시민이 공간을 선택하고 설계할 수 있도록 제도적 길을 터주려는 것이다. 다음에서 이러한 혁신방안과 혁신방안을 담은 개정안을 살펴보고자 하겠다.

III. 도시계획 혁신방안 및 국토계획법 개정안의 내용

1. 개요

도시계획 혁신방안의 핵심은 달라진 사회·경제적 환경변화에 걸맞은 도시공간을 제공하는 것이다. 개정안의 제안이유에서도 보듯이 현행 “용도지역제는 일, 주거, 여가의 경계가 허물어지고 있는 최근 추세에 맞지 않을 뿐 아니라, 코로나 19로 인한 주거지 중심의 생활 양상과, 4차 산업혁명 등 기술진보로 인한 직주복합적 경제활동 등 시민 생활의 다양성을 담아내는데 적지 않은 제약요소로 작용”하고 있다. 그 이유는 현행 용도지역제가 토지용도(도시지역의 경우 주거·상업·공업·녹지지역)와 밀도(용적률·건폐율)를 엄격하게 구분하여 운영하고 있기 때문이다.

이번 혁신방안은 이러한 현행 용도지역제의 경직성을 탈피하기 위하여 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설 입체복합구역이라는 특례적 구역을 도입하였다. 이하에서는 각 용도구역의 내용을 살펴본다.

2. 도시혁신구역

(1) 개념 및 도입배경

도시혁신구역은 “창의적이고 혁신적인 도시공간의 개발을 목적으로” 지정하는 용도구역이다(개정안 제2조 제5의5 참고). 도시혁신구역은 민간의 자유롭고 창의적인 개발이 가능하도록 기존 입지규제최소구역을 개편한 것으로 ‘한국형 화이트 존(White-Zone)’⁵⁾이라 할 수 있다.

2015년에 도입된 입지규제최소구역(국토계획법 제40조의2)⁶⁾은 토지를 압축적·효율적으로 이용하고 창의적인 도시공간을 조성할 수 있도록 토지이용규제를 보다 유연하게 하는 것을 목적으로 도입되었지만, 제약적 성격의 지정기준과 민간이 참여할 인센티브가 부족하여 활용이 저조하다는 평가를 받고 있다(2022년 기준으로 총 5곳이 지정되었으며, 이 중 4곳이 해당 지방자치단체나 LH 등 공공이 시행하고 있다).

<표 3> 입지규제최소구역 문제점⁷⁾

지정요건	· 도심, 철도역사 등 지역거점, 대중교통 결절지 등 공급자 중심의 지정요건을 규정하고 있어, 제도 도입취지와 달리 민간의 창의성 제약
사업성	· 전체 연면적 중 주거 비율이 40%로 제한되어 있어 사업성 확보에 제약
민간 참여유인	· 민간기업도 입지규제최소구역 제안이 가능하나, 개발사업과 연계되지 않아 제안실익이 적음(그간 지정된 5곳 중 민간제안이 한 건도 없음) · 공공선정부지와 민간선호부지의 불일치

출처: 국토교통부

이에, 입지규제최소구역의 문제점을 보완하고 보다 자유롭고 창의적인 공간활용을 위해 도시혁신구역을 도입하게 되었다.

(2) 지정대상

입지규제최소구역이 지정대상을 세세하게 열거⁸⁾하여 활용성을 저해하였던 점을 고려하여 도시혁신구역에서는 별도의 지정요건을

- 5) 화이트존이란, 민간자본을 통해 주거, 상업, 업무 등 다용도 융복합 개발이 가능하도록 지정한 지역으로, 싱가포르의 마리나베이샌즈와 일본의 롯폰기힐스가 대표적인 사례이다(네이버 지식백과).
- 6) 입지규제최소구역으로 지정되면, 용도지역 등에 따른 입지규제를 적용받지 않고 건축물의 허용용도, 용적률, 건폐율, 높이 등을 별도로 정할 수 있다(국토계획법 제80조의3).
- 7) 국토교통부 보도자료(2023. 1. 6.자) 인용.
- 8) 제40조의2(입지규제최소구역의 지정 등) ① 제29조에 따른 도시·군관리계획의 결정권자(이하 “도시·군관리계획 결정권자”라 한다)는 도시지역에서 복합적인 토지이용을 증진시켜 도시 정비를 촉진하고 지역 거점을 육성할 필요가 있다고 인정되면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역과 그 주변지역의 전부 또는 일부를 입지규제최소구역으로 지정할 수 있다.
 1. 도시·군기본계획에 따른 도심·부도심 또는 생활권의 중심지역
 2. 철도역사, 터미널, 항만, 공공청사, 문화시설 등의 기반시설 중 지역의 거점 역할을 수행하는 시설을 중심으로 주변지역을 집중적으로 정비할 필요가 있는 지역
 3. 세 개 이상의 노선이 교차하는 대중교통 결절지로부터 1킬로미터 이내에 위치한 지역

나열하지 않았다. 다만, 도시혁신구역의 경우, 도시혁신구역 및 계획을 제안한 사업자에게 시행자격을 부여하는 만큼, 철도정비창 등 민간이 선호하는 도심 내 유희부지 등에 업무, 호텔, 주거, 병원, 공원 등을 개발하는데 도시혁신구역이 이용될 것으로 기대된다.

(3) 도시혁신구역 내 계획기준

도시혁신구역 내에 용도지역등 규제는 없다. 즉, 용도지역, 용도지구에 따른 토지용도, 건폐율, 용적률, 높이 등의 각종 제한이 적용되지 않고, 도시계획을 수립·결정하는 주체(관할 지방자치단체의 장)가 자유롭게 정할 수 있다. 개정안에서도 ‘도시공간의 창의적이고 혁신적인 개발이 필요하다고 인정되는 지역’이라는 표현 외에 다른 별도의 지정기준을 규정하지 않고 있다(개정안 제40조의3 참고).⁹⁾ 다만, 구체적인 계획내용은 중앙도시계획위원회의 심의를 받기 때문에 극단적이고 무분별한 토지이용규제 완화는 사실상 어려울 것으로 판단된다.

한편, 민간의 자유롭게 창의적인 개발을 도모한다는 도입취지에 맞지 않게 수익성이 좋은 주택만 들어서는 이른바 ‘주거혁신구역’이 되지 않도록, 중심기능 2개 이상이 복합되도록 하고, 단일용도는 최대 70%까지 제한하도록 향후 지침에서 정할 계획이다. 또한 입지규제최소구역은 주거비율을 연면적의 40%로 제한하였으나, 도시혁신구역은 주거비율을 연면적 50%를 기준으로 하되, 필요시에 50%를 초과할 수 있도록 한다. 도시혁신구역의 취지를 살리기 위한 필요최소한의 규제라고 생각한다.

(4) 지정절차

원래 용도구역은 도시·군관리계획으로 지정한다(국토계획법 제2조제4호, 제17호). 도시혁신구역도 용도구역의 일종(개정안 제2조제4호 사목)이므로 도시·군관리계획으로 지정해야 하나, 개정안은 공간재구조화계획의 입안과 결정을 통해서 도시혁신구역의 지정하고 계획을 수립하도록 하고 있다(개정안 제35조의2 참고). 뒤에서 설명하겠지만, 공간재구조화계획은 도시·군기본계획과 도시·군관리계획을 통합하여 변경하는 절차 특례적 성격도 가지고 있다.

공간재구조화계획에 대해 조금만 덧붙이면, 도시혁신구역처럼 도시·건축 규제가 대폭 완화되어 파급력이 큰 경우에 해당 구역 외에 다른 지역에 미치는 영향, 즉 도시혁신구역 지정으로 인근 지역의 주거·교통·기반시설 등에 미치는 영향을 검토하여 해당 도시혁신구역 및 계획의 타당성 등을 검토하는 절차로서, 무분별한 구역지정으로 인한 난개발등을 방지하기 위한 절차이다. 또한, 민간제한도 허용된다(개정안 제35조의3).

이러한 공간재구조화계획은 도시·군계획처럼 계속 존속하는 계획이 아니라, 도시혁신구역과 복합용도구역 및 그에 따른 계획 수립 후 사라지는 절차적·수단적 계획으로, 공간재구조화계획 수립 후에 도시혁신구역 등에 변경 등 관리는 도시·군기본계획과 도시·군관리

4. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제3호에 따른 노후·불량건축물이 밀집한 주거지역 또는 공업지역으로 정비가 시급한 지역
5. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제5호에 따른 도시재생활성화지역 중 같은 법 제2조제1항제6호에 따른 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 지역
6. 그 밖에 창의적인 지역개발이 필요한 지역으로 대통령령으로 정하는 지역
- 9) 개정안 제40조의3(도시혁신구역의 지정 등) ① 제35조의6제1항에 따른 공간재구조화계획 결정권자(이하 “공간재구조화계획 결정권자”라 한다. 이하 이 조 및 제40조의4에서 같다)는 도시공간의 창의적이고 혁신적인 개발이 필요하다고 인정되는 지역을 도시혁신구역으로 지정할 수 있다.
 - ② 도시혁신계획에는 도시혁신구역의 지정 목적을 이루기 위하여 다음 각 호에 관한 사항이 포함되어야 한다.
 1. 용도지역·용도지구, 도시·군계획시설 및 지구단위계획의 결정에 관한 사항
 2. 주요 기반시설의 확보에 관한 사항
 3. 건축물의 건폐율·용적률·높이에 관한 사항
 4. 건축물의 용도·종류 및 규모 등에 관한 사항
 5. 제83조의3에 따른 다른 법률 규정 적용의 완화 또는 배제에 관한 사항
 6. 도시혁신구역 내 개발사업 및 개발사업의 시행자 등에 관한 사항
 7. 그 밖에 도시혁신구역의 체계적 개발과 관리에 필요한 사항
 - ③ 제1항에 따른 도시혁신구역의 지정 및 변경과 제2항에 따른 도시혁신계획은 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 공간재구조화계획으로 결정한다.
 1. 도시혁신구역의 지정 목적
 2. 해당 지역의 용도지역·기반시설 등 토지이용 현황
 3. 도시·군기본계획 등 상위계획과의 부합성
 4. 주변 지역의 기반시설, 경관, 환경 등에 미치는 영향 및 도시환경 개선·정비 효과
 5. 도시의 개발 수요 및 지역에 미치는 사회적·경제적 파급효과
 - ④ 다른 법률에서 제35조의6에 따른 공간재구조화계획의 결정을 의제하고 있는 경우에도 이 법에 따르지 아니하고 도시혁신구역의 지정과 도시혁신계획을 결정할 수 없다.
 - ⑤ 공간재구조화계획 결정권자가 제3항에 따른 공간재구조화계획을 결정하기 위하여 제35조의6제2항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하는 경우 협의 요청을 받은 기관의 장은 그 요청을 받은 날부터 10일(근무일 기준) 이내에 의견을 회신하여야 한다.
 - ⑥ 도시혁신구역 및 도시혁신계획에 관한 도시·군관리계획 결정의 실효, 도시혁신구역에서의 건축 등에 관하여 다른 특별한 규정이 없는 한 제53조와 제54조를 준용한다. 이 경우 “지구단위계획구역”은 “도시혁신구역”으로, “지구단위계획”은 “도시혁신계획”으로 본다.
 - ⑦ 도시혁신구역의 지정 및 변경과 도시혁신계획의 수립 및 변경에 관한 세부적인 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.

계획의 결정절차에 따른다(개정안 제37조의7 제5항). 공간재구조화계획의 위상, 절차, 효력에 대하여는 뒤에서 따로 살펴보기로 한다.

(5) 도시개발사업과 연계

파격적인 규제완화와 함께 도시혁신구역의 주요 특징이 바로 사업시행과 연계이다. 입지규제최소구역의 경우, 규제완화만 있을 뿐 규제완화를 제안한 제안자에게는 아무런 인센티브가 없었다. 즉 민간이 입지규제최소구역과 계획을 제안한다고 하더라도, 제안한 민간이 사업을 시행한다는 보장이 없었다. 뿐만 아니라, 제안자는 입지규제최소구역을 지정하는 절차를 밟고, 다시 사업시행자 지정절차를 밟는 이중의 절차를 거쳐야 하므로, 시간과 비용 소모가 크다.

이러한 문제점을 해소하기 위하여, 도시혁신구역에서는 민간이 도시혁신구역 지정과 계획을 제안하고, 그 제안이 받아들여지는 경우에는 도시혁신구역 지정 및 계획을 도시개발구역의 지정과 도시개발계획 수립으로 의제하고, 제안자를 사업시행자로 의제하도록 하였다(개정안 제83조의3 제4항).¹⁰⁾ 도시개발법에 따른 개발사업만 의제한 이유는 도시개발사업은 국토계획법에 따른 도시·군계획사업(국토계획법 제2조 제11호 나목)의 하나로, 국토계획법과의 연계성이 높고, 개발대상도 협소하지 않아 활용성이 높기 때문이다.

이와 관련하여, 같은 도시·군계획사업인 도시·군계획시설사업, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업의 경우에는 구역지정 및 사업시행자를 의제하지 않는지에 대한 의문이 있을 수 있다. 그러나, 도시·군계획시설사업의 경우, 대부분 공공성 높은 시설로서 민간제안의 범위가 상대적으로 제한적이고, 또한 뒤에서 서술할 도시계획시설 입체복합구역(이하 ‘입체복합구역’이라 함)에 연계하여 시행될 가능성이 높아 굳이 의제할 필요가 없다. 또한, 정비사업은 도시기능 회복, 노후 주택개량 등을 목적으로 하므로 도시혁신구역의 취지에 다소 부합하지 않는 측면이 있어 의제하는 것이 타당하지 않으므로, 제외하는 개정안의 태도가 옳다.

(6) 각종 도시·건축 규제의 배제 및 완화 특례

도시혁신구역은 현행 입지규제최소구역이 정한 특례를 그대로 물려받았을 뿐 아니라, 추가로 공원녹지법상의 녹지확보기준, 학교시설기준 등 적용제외에 관한 특례도 규정하였다.¹¹⁾ 한편 개정안에는, 입지규제최소구역에서 인정되고 있는 도시계획위원회 심의 시의 학교환경위생정화위원회, 문화재위원회와 공동심의를 통한 학교환경위생 정화구역에서의 행위제한과 역사문화환경 보전지역에서의 행위제한 완화에 관한 특례(제83조의2 제2항)¹²⁾가 빠져있는데, 향후 추가가 필요해 보인다.

(7) 입지규제최소구역과의 비교

도시혁신구역은 현행 입지규제최소구역 개편한 것이다. 그런 이유로 개정안에서는 도시혁신구역을 신설하면서 입지규제최소구역

10) 개정안 제83조의3(도시혁신구역에서의 다른 법률의 적용 특례) ①~③ (생략)
 ④ 도시혁신구역에서 「도시개발법」에 따라 사업을 추진할 경우에는 도시혁신구역의 지정·변경 및 도시혁신계획 결정의 고시를 「도시개발법」 제9조 제1항에 따라 도시개발구역의 지정 및 도시개발계획 수립(「도시개발법」 제5조에 따른 개발계획의 내용에 부합하는 경우에 한한다)의 고시로 본다. 이 경우 도시혁신계획에서 정한 시행자가 「도시개발법」 제11조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 도시개발사업의 시행자로 지정된 것으로 본다.

11) 개정안 제83조의3(도시혁신구역에서의 다른 법률의 적용 특례) ① 도시혁신구역에 대하여는 다음 각 호의 법률 규정에도 불구하고 도시혁신계획으로 따로 정할 수 있다.
 1. 「주택법」 제35조에 따른 주택의 배치, 부대시설·복리시설의 설치기준 및 대지조성기준
 2. 「주차장법」 제19조에 따른 부설주차장의 설치
 3. 「문화예술진흥법」 제9조에 따른 건축물에 대한 미술작품의 설치
 4. 「건축법」 제43조에 따른 공개 공지 등의 확보
 5. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제14조에 따른 도시공원 또는 녹지 확보 기준
 6. 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제3조에 따른 학교용지의 조성·개발기준

12) 제83조의2(입지규제최소구역에서의 다른 법률의 적용 특례) ① 입지규제최소구역에 대하여는 다음 각 호의 법률 규정을 적용하지 아니할 수 있다. <개정 2016. 1. 19., 2021. 1. 12.>
 1. 「주택법」 제35조에 따른 주택의 배치, 부대시설·복리시설의 설치기준 및 대지조성기준
 2. 「주차장법」 제19조에 따른 부설주차장의 설치
 3. 「문화예술진흥법」 제9조에 따른 건축물에 대한 미술작품의 설치
 4. 「건축법」 제43조에 따른 공개 공지 등의 확보

② 입지규제최소구역계획에 대한 도시계획위원회 심의 시 「학교보건법」 제6조제1항에 따른 학교환경위생정화위원회 또는 「문화재보호법」 제8조에 따른 문화재위원회(같은 법 제70조에 따른 시·도지정문화재에 관한 사항의 경우 같은 법 제71조에 따른 시·도문화재위원회를 말한다)와 공동으로 심의를 개최하고, 그 결과에 따라 다음 각 호의 법률 규정을 완화하여 적용할 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 완화 여부는 각각 학교환경위생정화위원회와 문화재위원회의 의결에 따른다.
 1. 「학교보건법」 제6조에 따른 학교환경위생 정화구역에서의 행위제한
 2. 「문화재보호법」 제13조에 따른 역사문화환경 보전지역에서의 행위제한

③ 입지규제최소구역으로 지정된 지역은 「건축법」 제69조에 따른 특별건축구역으로 지정된 것으로 본다.
 ④ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「건축법」 제70조에 불구하고 입지규제최소구역에서 건축하는 건축물을 「건축법」 제73조에 따라 건축기준 등의 특례사항을 적용하여 건축할 수 있는 건축물에 포함시킬 수 있다.

에 관한 조항은 삭제하였다. 양자의 내용을 비교하면 아래 표와 같다.

<표 4> 입지규제최소구역과 도시혁신구역의 비교

	입지규제최소구역(현행법)	도시혁신구역(제정안)
지정대상	• 대중교통 결절지로부터 1km 이내, 도시재생활성화지역, 소규모주택정비사업시행구역 등 구체적이고 제한적 열거	• 별도 지정요건 없음
지정절차	• 국토계획법 절차에 따라 도시·군관리계획으로 결정 • 타 사업법을 통해 의제 불가	• 국토계획법 절차에 따라 공간재구조화 계획으로 결정
사업연계	• 구역지정 및 계획 입안 제안 가능 • 별도 사업연계 없음	• 민간이 제안시 구역지정 이후 도시개발사업법상 사업시행자 지정 및 개발구역 지정 의제
계획기준 (지침)	• 주거비율상한(연면적의 40%) • 임대주택 확보의무(30%) • 중심기능 2개이상 복합(단일기능 최대 60%)	• 주거비율상한(연면적의 50%+a) • 중심기능 2개 이상 복합(단일기능 최대 70%)
인센티브	• 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등의 제한 완화 또는 배제 • 특별건축구역 지정의제 및 주차장 설치기준, 주택건설기준 등 완화특례	• 기존 인센티브(좌동) • 추가로 공원녹지법상 녹지확보기준, 학교시설기준 등 인센티브 추가

출처: 국토교통부

3. 복합용도구역

(1) 개념 및 도입배경

복합용도구역은 “주거·상업·산업·교육·문화·의료 등 다양한 도시기능이 융·복합된 공간의 조성을 목적으로” 지정하는 용도구역이다 (개정안 제2조 제5의6 참고). 현재 용도지역은 도시관리 목적에 따라 주거·상업·공업 등 용도지역을 지정하고, 그에 맞도록 설치가능한 건축물과 밀도(건폐율, 용적률)를 다르게 허용하고 있다.

그러나, 경제활동 형태가 다양해지는 만큼, 주거와 업무, 문화생활이 복합된 공간 수요가 늘어나고 있는 추세이다. 이는 코로나 19 이후 재택근무 증가, 워케이션 등 예전과 달리 직(Work)·주(Live)가 분리되지 않은 상황에서는 더욱 그러하다.

이러한 시대적 변화를 반영하여 도입한 것이 복합용도구역이다. 복합용도구역은 도시혁신구역과 달리, 생활상의 변화에 따른 점진적 도시계획의 변화를 염두에 두었다. 그래서 도시혁신구역과 달리 사업을 연계하지 않고, 현행 용도지역제의 용도와 규모를 완화하는데 초점을 맞추었다.

(2) 지정대상

개정안에서는 복합용도구역도 세세한 지정요건을 개정안에 정해 놓지 않았다. “융·복합된 공간 조성이 필요”한 경우라면 어디든지 지정할 수 있다고 규정할 뿐이다(개정안 제40조의4).¹³⁾ 그러나 이렇게 요건을 개방할 경우 오히려 일선 지방자치단체 등 현장에서는 어

13) 제40조의4(복합용도구역의 지정 등) ① 공간재구조화계획 결정권자는 융·복합된 공간 조성이 필요하다고 인정되는 지역을 복합용도구역으로 지정할 수 있다.

② 복합용도계획에는 복합용도구역의 지정 목적을 이루기 위하여 다음 각 호에 관한 사항이 포함되어야 한다.

1. 용도지역·용도지구, 도시·군계획시설 및 지구단위계획의 결정에 관한 사항
2. 주요 기반시설의 확보에 관한 사항
3. 건축물의 용도별 복합적인 배치비율 및 규모 등에 관한 사항
4. 건축물의 건폐율·용적률·높이에 관한 사항
5. 제83조의4에 따른 특별건축구역계획에 관한 사항
6. 그 밖에 복합용도구역의 체계적 개발과 관리에 필요한 사항

③ 제1항에 따른 복합용도구역의 지정 및 변경과 제2항에 따른 복합용도계획은 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 공간재구조화계획으로 결정한다.

1. 복합용도구역의 지정 목적
2. 해당 지역의 용도지역·기반시설 등 토지이용 현황
3. 도시·군기본계획 등 상위계획과의 부합성
4. 주변 지역의 기반시설, 경관, 환경 등에 미치는 영향 및 도시환경 개선·정비 효과

④ 복합용도구역 및 복합용도계획에 관한 도시·군관리계획 결정의 실효, 복합용도구역에서의 건축 등에 관하여 다른 특별한 규정이 없는 한 제53

느 곳을 지정해야 하는지 예측할 수 없어 혼란이 발생할 수 있으므로, 입법과정 또는 향후 지침 마련을 통해 어느 정도의 가이드라인을 주는 것이 필요할 것으로 보인다.

다만, 복합용도구역의 도입취지를 고려하면, 복합용도구역이 지정될만한 곳은 산업구조 또는 경제활동의 변화로 복합적 토지이용이 필요하거나 노후 건축물 등의 밀집하여 단계적 정비가 필요한 곳 정도가 되지 않을까 한다. 즉, 노후 공장 또는 상가 밀집지역처럼 경제적 여건 변동되어 기존보다 용·복합된 공간이 필요할 경우가 복합용도구역이 지정하면 적정할 것이다.

(3) 복합용도구역 내 계획기준

복합용도구역 내에서는 용도지역을 바꾸지 않고, 건축물 등 시설물을 설치할 수 있다. 가령, 공업지역을 복합용도구역을 지정할 경우에 주거지역이나 상업지역에서만 설치할 수 있는 시설들로 설치할 수 있게 된다. 아래의 표에서 보는 바와 같이, 개별 용도지역에 설치할 수 없는 시설들이 있는데, 복합용도구역 지정을 통해 복합용도계획으로 해당 시설 설치가 가능하다. 이 경우 원래 용도지역은 변경되지 않는다.

<표 5> 용도지역별 입지제한 예시

일반주거지역 불가시설	일반상업지역 불가시설	일반공업지역 불가시설	준공업지역 불가시설
-(자동차) 폐차장, 매매장, 정비공장 등 -(산업등 시설) 여객자동차터미널, 철도역 -(문화시설) 관람석 바닥면적 1,000㎡ 이상 관람장·체육관·운동장, 야외 음악당, 어린이회관, 관광휴게시설 -(영업시설) 도매시장, 숙박시설 -(교육·복지시설) 격리병원(전염병원, 마약진료 등)	-관광숙박시설, 공장 -조례로 단독주택, 공동주택(주상복합 제외), 수련시설 등 불허 -(서울시 사례) 다른 용도와 복합되지 않은 단독·공동주택 불허	-(문화시설) 공연장, 집회장, 관람석 바닥면적 1,000㎡ 이상 관람장·체육관·운동장, 동·식물원, 관광휴게시설 -(영업시설) 운동시설, 숙박시설 -(교육·복지시설) 격리병원(전염병원, 마약진료 등) -(주택) 기숙사만 가능	-위락시설, 묘지관련 시설 -조례를 통해 주택, 문화, 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운동시설, 숙박시설, 동물·식물 관련 시설, 교정시설, 국방·군사시설, 관광휴게시설 등 제한가능 -(서울시 사례) 준공업지역 공장부지(이적지)에는 공동주택 원칙적 불허 -> 지구단위계획으로 공동주택은 50%이내로만 가능

출처: 국토교통부

복합용도구역 내의 건폐율과 용적률은 국토계획법에 따른 용도지역(주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등)의 최대한도까지 완화된다(개정안 제80조의5 제2항 참고).¹⁴⁾ 아래의 표에서 보듯이, 현재 제1종일반주거지역에 용적률은 100~200%인데, 복합용도구역을 지정할 경우 복합용도계획으로 500%까지 용적률이 완화된다.

<표 6> 용도지역별 입지제한 예시

구분	국토계획법	국토계획법 시행령	조례(서울특별시)
주거지역	용적률 500%이하	제1종전용주거지역	100% 이하
		제2종전용주거지역	120% 이하
		제1종일반주거지역	150% 이하
		제2종일반주거지역	200% 이하
		제3종일반주거지역	250% 이하
		준주거지역	400% 이하

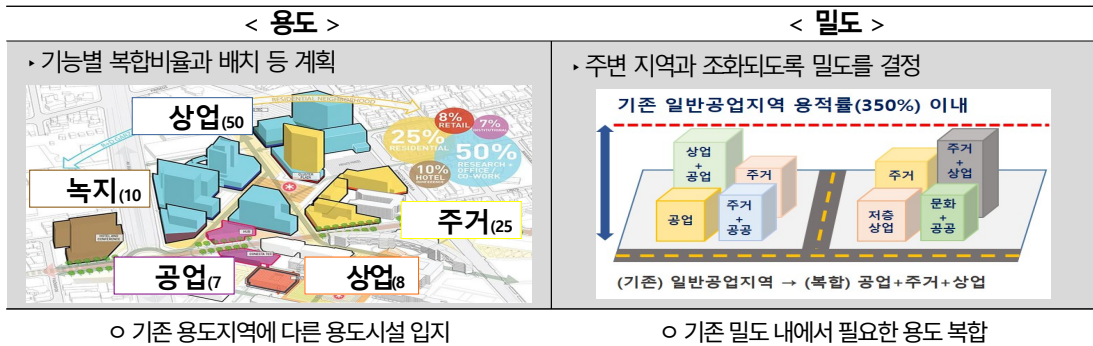
출처: 국토교통부

조와 제54조를 준용한다. 이 경우 “지구단위계획구역”은 “복합용도구역”으로, “지구단위계획”은 “복합용도계획”으로 본다.
 ⑤ 복합용도구역의 지정 및 변경과 복합용도계획의 수립 및 변경에 관한 세부적인 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.
 14) 제80조의5(복합용도구역에서의 행위 제한) ① 용도지역 및 용도지구에 따른 제한에도 불구하고 복합용도구역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 복합용도계획으로 따로 정한다.
 ② 복합용도구역에서의 건폐율과 용적률은 제77조제1항 및 제78조제1항 각 목에 따른 용도지역별 건폐율과 용적률의 최대한도의 범위에서 복합용도계획으로 정한다.

이처럼, 복합용도구역은 기존 용도지역을 변경하지 않고도 용도혼합, 밀도 완화를 통하여 공간의 활용성을 높인다는 점이 특징적이다. 다만 도시혁신구역과 마찬가지로, 복합용도구역이 주택용도를 위한 용적률 완화 수단으로 오용되는 것을 방지하기 위해, 하위법령이나 지침으로 단일용도에 70% 상한을 두되, 주거용도는 50%로 제한하고 임대사업 등 공공사업을 추가할 경우에만 주거용도의 허용비율을 추가하도록 할 방침이다.

(4) 지정절차

복합용도구역도 도시혁신구역과 마찬가지로 용도구역이지만, 공간재구조화계획으로 구역을 지정하고 계획을 입안·결정한다(개정안 제35조의2 참고). 이에 대하여는 도시혁신구역 부분에서 논의한 내용과 같으므로 여기에서는 생략한다.



<그림 1> 적용예시. 출처: 국토교통부

(5) 도시·건축 규제 배제 및 완화 특례

복합용도구역이 지정되면 건축법에 따른 특별건축구역(건축법 제69조)으로 지정된 것으로 보고, 건축기준의 특례사항(건축법 제73조)을 적용한다.

(6) 복합용도지구와 비교

복합용도구역은 전면적인 개발보다는 점진적이고 융합적인 전환이 필요한 지역에 적합한 용도구역이다. 사실 이러한 요구에 부응하는 용도지구가 현재 있기는 하다. 바로 2017년에 도입한 복합용도지구가 그것인데, 적용대상이 제한적이고, 지정기준이 협소해 현재 크게 활용되지 못하고 있다.¹⁵⁾ 아래의 표를 보면 복합용도지구와 복합용도구역의 차이가 드러난다.

<표 7> 복합용도지구와 복합용도구역 비교

구분	복합용도지구(현행)	복합용도구역(개정안)
지정대상	· 일반주거, 일반공업, 계획관리지역으로 해당 용도지역 면적의 1/3 미만	· 주거, 상업, 공업 등 시가지지역 중심
지정기준	· 교통 결절지(結節地) 등 토지이용 및 교통 여건 변화가 큰 지역 · 용도지역 간의 경계지역, 가로변 등 효율적 토지 활용 필요성이 있는 지역	· 산업구조 또는 경제활동의 변화로 복합적 토지이용이 필요한 지역 등
입지구제	· 일반주거는 준주거, 일반공업은 준공업에서 입지 가능한 시설 허용 · 계획관리는 음식점, 숙박시설, 판매시설, 유원시설 허용	· 다른 용도지역의 가능 허용 - 단일 기능은 70% 이내 (주거는 50%+a)
밀도규제	없음	· 해당 용도지역별(주거지역 등) 최대한도 내에서 건폐율·용적률 결정

자료: 국토교통부

15) 구리시에 4건 정도 지정되어 있다.

4. 도시계획시설 입체복합구역

(1) 개념 및 도입배경

도시·군계획시설(이하 ‘도시계획시설’이라고만 함)은 각종 생산·경제활동 지원 및 국민의 생활편익 증진을 위해 요구되는 기반시설 중 도시공간구조나 도시환경에 중대한 영향을 미칠 수 있어 도시·군관리계획으로 결정할 필요가 있는 시설을 의미한다.¹⁶⁾

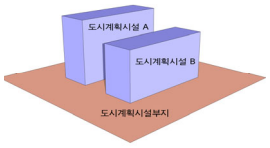
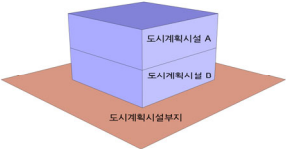
현재 국토계획법에는 아래 표에서 보는 바와 같이 46종의 기반시설을 열거하고 있는데, 이러한 기반시설 중에서 도시·군관리계획으로 결정한 시설을 도시계획시설이라고 한다.

<표 8> 국토계획법상 기반시설 종류

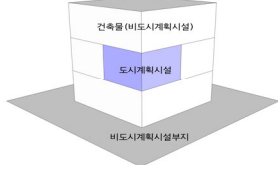
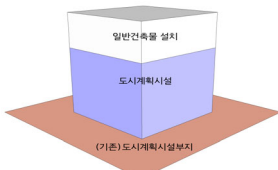
구분	종류
교통시설(8)	도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차 정류장, 궤도, 차량검사 및 면허시설
공간시설(5)	광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지
유통공급시설(9)	유통업무설비, 수도공급설비, 전기공급설비, 가스공급설비, 열공급설비, 방송통신시설, 공동구, 시장, 유통저장 및 송유설비
공공문화체육시설(8)	학교, 공공청사, 문화시설, 공공필요성이 인정되는 체육시설, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설
방재시설(8)	하천, 유수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비
보건위생시설(3)	장사시설(화장장·공동묘지·봉안시설 등), 도축장, 종합의료시설
환경기초시설(5)	하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설, 수질오염방지시설, 폐차장

위 표에서 보는 바와 같이, 도시계획시설은 주로 교통시설, 공간시설, 공공·문화체육시설 등 시민들의 접근과 활용도가 높은 공공재로서 입지조건이 우수한 경우가 많다. 현행 국토계획법도 도시계획시설의 활용성을 높이기 위해 중복·입체결정제도(도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제3조, 제4조)와 공간적 범위 결정(국토계획법 시행령 제61조) 제도를 두고 있는데, 장황한 설명을 피하기 위해 아래 표로 설명을 대신한다.

<표 9> 중복·입체결정과 공간적 범위 결정

구분	내용	비고
중복 결정	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획시설 + 도시계획시설 - 둘 이상의 도시계획시설을 같은 토지에 함께 결정 - 도시계획시설간의 복합화 ※ 평면적 중복결정: 둘 이상의 도시계획시설이 같은 토지에 평면적으로 복합 예) 면형시설(공원 등)에 건축물 형태의 시설이 지상에 동시에 입지하는 경우 ※ 수직적 중복결정: 둘 이상의 도시계획시설이 같은 토지에 상·하의 형태로 복합 예) 동일한 건축물에서 하부는 청사가 입지하고 상부는 문화시설 등이 입지하는 경우 	<p><평면적></p> 
		<p><수직적></p> 

16) 김중은 외 3명, 『사회적 요구를 반영한 도시계획시설 제도개선 방안 연구』, 국토교통부, 2016, 32-33면.

구분	내용	비고
입체적 결정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 일반토지 + 도시계획시설 <ul style="list-style-type: none"> - 도시계획시설이 비도시계획시설의 일부공간에 설치되어 복합되는 형태 예1) 비도시계획시설인 일반건축물의 일부 공간에 문화시설이나 체육시설 등을 도시계획시설로 결정하는 경우 예2) 지하철이나 지하도로 등이 민간부지의 지하를 통과하는 경우 	
공간적 범위 결정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 도시계획시설부지 + 일반건축물 <ul style="list-style-type: none"> - 도시계획시설 부지 내에 일반건축물 설치 - 도시계획시설 부지 내에서는 일반건축물 원칙상 불가(개발행위허가 필요) 예) 철도차량기지의 상부에 인공지반을 설치하여 임대아파트 등을 건축하는 경우 	

출처: 서울특별시, 2011.

이처럼 도시계획시설에 대한 입체·복합적 활용제도가 마련되어 있음에도, 그 활용은 매우 저조하다. 조사결과(2022년 8월 기준)에 따르면 도로, 하천을 제외한 도시계획시설 110,915개 중 중복·입체결정(공간적 범위결정 포함)은 3,879개로 3.5%에 불과하다.¹⁷⁾ 활용이 저조한 이유로는 입체·복합 개념에 대한 법률적 근거가 미흡하고, 입체·복합적 활용에 대한 세부적인 규정이나 지침이 부족하다는 점 등을 들 수 있다.¹⁸⁾ 물론 도시계획시설이 가지는 공공성 때문에 다양한 시설, 특히 수익시설의 설치가 제한되고, 도시계획시설이 가지는 고유한 기능과 관계없이 해당 용도지역의 건폐율, 용적률의 제한을 받는 점도 간과할 수 없을 것이다. 어쨌든 입지가 좋고 시민들의 이용도가 높은 도시계획시설을 방치하는 것은 사회적 후생을 증대시킬 수 있는 좋은 기회를 스스로 저버리는 행위로서 반드시 개선해야 할 부분이다.

지금 소개할 도시계획시설 입체복합구역(이하 ‘입체복합구역’이라고만 함)은 바로 이러한 도시계획시설의 한계를 극복하기 위해 도입된 용도구역이다. 입체복합구역은 도시계획시설 부지의 용도와 밀도를 완화함으로써 도심 내 가용공간을 확충하고, 공공서비스를 비롯하여 시민이 필요로 하는 다양한 수요에 대응하는데 목적이 있다.

(2) 지정대상

입체복합구역은 도시계획시설 부지에만 지정할 수 있다(개정안 제40조의5).¹⁹⁾ 따라서 도시계획시설 부지가 아닌 토지는 입체복합구역으로 지정할 수 없고, 먼저 도시계획시설 결정절차를 거쳐야 한다. 이러한 입체복합구역의 특성은 도시계획시설이라는 공공적 공간을 시민에게 더 개방하겠다는 목적에서 비롯된 것이다.

한편, 개정안에서는 입체복합구역의 경우 일정한 지정기준을 규정하고 있다. 부분별한 지정 남발을 예방하기 위한 것인데, 준공 후 10년이 경과하여 시설의 개량과 정비가 필요한 경우, 도시계획시설 주변지역의 정비 및 복합적 활용이 필요한 경우, 첨단기술을 적용한

17) 이다에 외 3명, 『도시계획시설 입체·복합화를 위한 제도 개선방안 연구』, 국토연구원, 2022, 44면.

18) 이다에 외 3명, 앞의 연구서, 59면.

19) 개정안 제40조의5(도시계획시설입체복합구역의 지정) ① 제29조에 따른 도시·군관리계획의 결정권자(이하 “도시·군관리계획 결정권자”라 한다)는 도시·군계획시설의 입체복합적 활용을 위하여 다음 각 호 중 어느 하나에 해당하는 경우에 도시·군계획시설이 결정된 토지의 전부 또는 일부를 도시·군계획시설입체복합구역(이하 ‘입체복합구역’이라 한다)으로 지정할 수 있다.

1. 도시계획시설 준공 후 10년이 경과한 경우로서 해당 시설의 개량 또는 정비가 필요한 경우
2. 주변지역 정비 또는 지역경제 활성화를 위하여 기반시설의 복합적 이용이 필요한 경우
3. 첨단기술을 적용한 새로운 형태의 기반시설 구축 등이 필요한 경우
4. 그 밖에 효율적이고 복합적인 도시계획시설의 조성을 위해 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

새로운 형태의 기반시설 구축이 필요한 경우 등을 열거하고 있다(개정안 제40조의5 제1항).



<그림 2> 적용예시. 출처: 국토교통부

(3) 지정절차

입체복합구역의 지정은 도시·군관리계획으로 한다(개정안 제40조의5 제4항).²⁰⁾ 이 점은 앞선 도시혁신구역, 복합용도구역과 다른 점이다. 입체복합구역의 경우 도시혁신구역, 복합용도구역과 달리 도시계획시설 부지에만 지정할 수 있는데, 도시계획시설 대부분이 국·공유재산일 뿐 아니라, 도시계획시설이 가지는 공공성 때문에 도시·군관리계획으로도 충분히 무분별한 개발을 방지할 수 있다는 점이 고려된 것이다. 그 결과, 입체복합구역은 공간재구조화계획절차에서 거쳐야 하는 중앙도시계획위원회 심의를 받지 않아도 된다.

(4) 입체복합구역 내 도시규제 완화

입체복합구역으로 지정되면, 용도지역에 따른 건폐율과 용적률 제한을 받지 않는다. 개정안은 건폐율과 용적률 상한을 대통령령에 위임하고 있다(개정안 제40조의5 제2항). 2023. 1. 6.자 국토교통부 보도자료에 따르면 최대 2배까지 완화할 것으로 예상된다.²¹⁾

또한, 원래 도시계획시설에는 국토계획법상 건축제한 규정이 적용되지 않는다.²²⁾ 그러나, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙」(이하 ‘도시계획시설규칙’이라고 함)에는 도시계획시설에 대한 용도지역별로 건축제한 규정을 두고 있을 뿐 아니라, 편익시설의 경우에는 해당 용도지역의 적용을 받도록 하고 있다(도시계획시설규칙 제6조의2 제2항 제3호). 입체복합구역은 이러한 규제의 적용을 배제하고 있고, 구역 내에 비도시계획시설의 건축도 허용하고 있다. 다만, 비도시계획시설을 어느 정도 허용해 줄 수 있을 것인지는 개정안 국회통과 후 하위법령을 기다려 보아야 할 것으로 생각된다.



<그림 3> 적용예시. 출처: 국토교통부

20) 개정안 제40조의5(도시계획시설입체복합구역의 지정) ③ 제1항에 따른 입체복합구역의 지정 또는 변경과 제2항에 따른 입체복합구역 내 건축제한, 건폐율, 용적률, 높이 등에 관한 사항은 도시·군관리계획으로 결정한다.
 21) 개정안 제40조의5(도시계획시설입체복합구역의 지정) ② 이 법 또는 다른 법률의 규정에도 불구하고 입체복합구역에서의 도시계획시설과 도시계획시설이 아닌 시설에 대한 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한(이하 이 조에서 ‘건축 제한’이라 한다), 건폐율, 용적률, 높이 등은 대통령령으로 정하는 범위에서 따로 정할 수 있다. 다만 다른 법률에 따라 정해진 건축제한, 건폐율, 용적률, 높이 등을 완화하는 경우에는 미리 관계기관의 장과 협의하여야 한다.
 22) 국토계획법 제83조(용도지역·용도지구 및 용도구역안에서의 건축제한의 예외 등) ①용도지역·용도지구안에서의 도시·군계획시설에 대하여는 제71조 내지 제82조의 규정을 적용하지 아니한다.

(5) 기타

입체복합구역은 기반시설인 도시계획시설의 활용성을 제고하여 시민 편익을 증대시킨다는 목적으로 도입되었다. 이와 별개로, 설치 후 유지·보수비가 지속 소요되는 도시계획시설은 국가 및 지자체의 재정 부담으로 작용한다. 기반시설의 지속가능한 유지관리를 위해서는 입체복합구역을 통한 수익성 제고도 고려해 볼만하다. 즉, 입체복합구역의 지정을 통해 적절한 수익시설을 설치하여 시민 편익을 확대를 도모하는 동시에, 시설 자체의 수익성 제고로 국가와 지자체 등의 재정부담을 완화하는 계기로 삼을 필요가 있다.

한편, 입체복합구역 내 소유·사용관계도 세밀하게 규율될 필요가 있다. 시설 내 국·공유시설과 사유시설이 혼재되어 있을 경우, 각 시설에 적용하는 법률과 관리청이 서로 다를 것이므로, 구역 내 사고나 시설물의 하자 등이 발생할 경우, 소유·사용 주체 간의 복잡한 분쟁이 발생할 가능성이 높다. 따라서 미리 권한과 책임을 규정하여 분쟁상황을 방지하는 것이 필요하다. 입체복합구역 내 소유·사용주체 간의 권리·의무관계를 규율할 공동관리지침 마련도 생각해 볼만 하다.

또한, 이번 개정안에서는 도시계획시설규칙에 규정된 중복·입체적 결정에 관한 규정도 국토계획법에 명시하였다(개정안 제43조 제2항).²³⁾

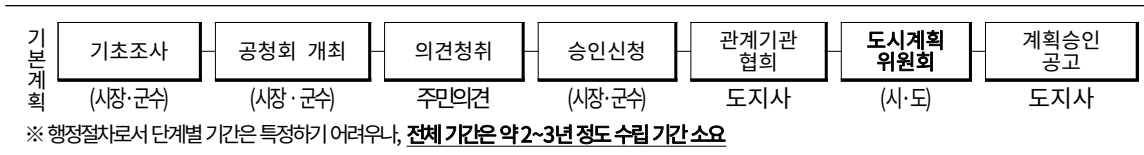
5. 공간재구조화계획

(1) 개념 및 도입배경

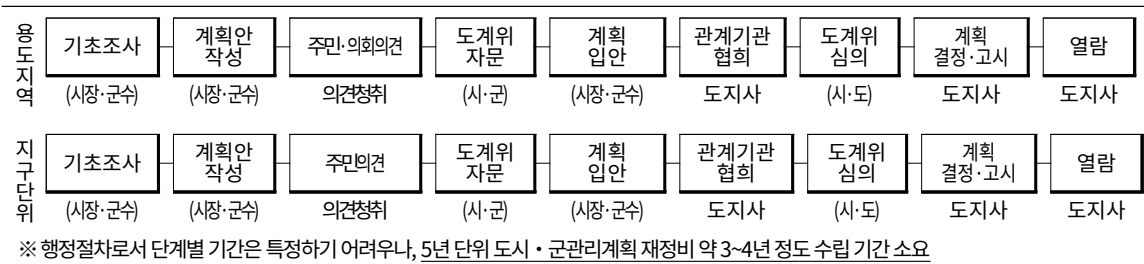
앞에서도 언급했듯이, 도시혁신구역과 복합용도구역은 용도구역의 일종이지만, 도시·군관리계획이 아닌 공간재구조화계획으로 지정하고 계획을 수립한다.²⁴⁾ 사실 도시혁신구역과 복합용도구역은 규제완화 효과가 파격적이어서 주변에 미치는 영향도 상당할 것이다. 그렇기 때문에 위 용도구역 지정에 따른 주거·교통계획, 기반시설 등 변화를 미리 검토하고 타당성을 평가할 필요가 있는데, 검토범위가 도시·군관리계획을 넘어서 도시·군기본계획까지 확장될 수도 있다.

절차적 신속성도 제고할 필요가 있다. 만약 도시혁신구역 및 복합용도구역의 지정과 계획수립을 현행 도시·군관리계획 절차로 진행하는 경우, 상위계획인 도시·군기본계획의 변경이 필요한 경우가 발생할 수 있다. 이 경우 도시·군기본계획과 도시·군관리계획의 각 변경이 필요한데, 여기에 소요되는 기간이 실무상 짧게는 4년, 길게는 6년 정도로 예상된다. 이렇게 기간이 많이 소요되면 아무리 좋은 제도라도 활용하기가 꺼려진다. 특히, 이는 신속한 사업추진을 위해 제안자에게 도시개발구역 지정 및 계획, 사업시행자 자격까지 의제하고 있는 도시혁신구역의 도입 취지와도 맞지 않다.

<도시·군기본계획 절차>



<도시·군관리계획 절차>



<그림 4> 도시군 기본계획 및 관리계획 절차. 출처: 국토교통부

23) 제43조(도시·군계획시설의 설치·관리) ① (현행과 같음)
 ② 효율적인 토지이용을 위하여 둘 이상의 도시·군계획시설을 같은 토지에 함께 결정하거나 도시·군계획시설이 위치하는 공간의 일부를 구획하여 도시·군계획시설을 결정할 수 있다.
 24) 개정안 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
 5의4. “공간재구조화계획”이란 토지의 이용 및 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·건폐율·용적률·높이 등을 완화하는 용도구역의 효율적이고 계획적 관리를 위하여 수립하는 계획을 말한다.

이러한 제도 운영상의 문제점을 개선하고 도시계획의 유연성을 부여하기 도입된 것이 공간재구조화계획이다. 이번 개정안에서 공간재구조화계획 내용은 별도의 절(제1절의2)을 만들어 총 8개 조문으로 구성되었다.

(2) 대상

공간재구조화계획은 도시혁신구역과 복합용도구역을 대상으로 한다(개정안 제35조의2 제1항). 즉 도시혁신구역의 지정과 그 계획의 입안과 결정, 복합용도구역의 지정과 그 계획의 입안과 결정은 반드시 공간재구조화계획 절차에 따라야 한다.²⁵⁾

(3) 입안 및 입안의 제안

공간재구조화계획 절차는 대부분 도시·군관리계획 절차를 준용한다(개정안 제35조의2 제2항). 따라서 입안권자도 도시·군관리계획의 입안권자(특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수, 예외적으로 국토교통부장관, 도지사)와 동일하다. 다만, 개정안은 지방자치단체의 장이 요청하는 경우에도 공간재구조화계획을 입안할 수 있도록 하고 있다(개정안 제35조의2 제3항). 지방자치단체의 공간재구조화계획 수립을 지원하기 위한 조항이다.

민간은 공간재구조화계획의 입안을 제안할 수 있다(개정안 제35조의3). 도시혁신구역과 복합용도구역은 공간재구조화계획을 통해서만 지정되고 계획을 수립할 수 있으므로, 도시혁신구역과 복합용도구역의 지정 등을 제안하려는 자는 공간재구조화계획의 입안을 제안해야 한다. 아울러, 개정안은 공간재구조화계획의 입안을 제안하는 경우, 제3자 공고절차를 거치도록 하고 있다.²⁶⁾ 그 구체적인 대상과 절차 등은 하위법령에 위임하고 있으나, 토지소유자가 해당 소유토지에 대하여 공간재구조화계획 입안을 제안하는 경우와 같이 제3자 공고의 필요성이 없는 경우에는 제외하는 것이 타당할 것이다.

(4) 결정 효력

입안된 공간재구조화계획은 기초조사, 의견청취, 관계기관의 장과 협의 및 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 시·도지사(예외적으로 국토교통부장관)가 결정한다(개정안 제35조의6).

공간재구조화계획 결정의 효력은 지형도면을 고시한 날부터 발생하고(개정안 제35조의7 제1항), 고시한 내용에 따라 도시·군기본계획의 수립·변경과 도시·군관리계획의 결정을 고시한 것으로 본다(같은 조 제2항). 이 조항은 공간재구조화계획의 절차특례적 성격을 나타낸 것으로 도시계획 변경에 신속성과 유연성을 부여하기 위해 신설한 조항이다.

또한, 공간재구조화계획을 고시할 당시에 이미 사업이나 공사에 착수한 자(이 법 또는 다른 법률에 따라 허가·인가·승인 등을 받아야 하는 경우에는 그 허가·인가·승인 등을 받아 사업이나 공사에 착수한 자를 말한다)는 그 공간재구조화계획 결정과 관계없이 그 사업이나 공사를 계속할 수 있다(같은 조 제4항).

(5) 결정고시 후 효력과 불복

이처럼 공간재구조화계획은 절차적 트레이지, 독립적으로 존속하는 실체적 계획이 아니다. 따라서 공간재구조화계획이 결정고시된 후에는 더 이상 유효하게 존속하지 못하고, 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획 절차에 따라야 한다. 개정안은 이를 “고시된 공간재구조화계획의 내용은 도시·군계획으로 관리하여야 한다”라고 표현하고 있다(개정안 제35조의7 제5항). 그래서 개정안에는 공간재구조화계획 변경에 관한 규정이 없다.

한편, 공간재구조화계획이 결정고시된 경우라도 공간재구조화계획의 수립이나 결정과정에 하자가 발견되었다면, 해당 공간재구조화계획 결정의 위법성을 이유로 공간재구조화계획의 취소를 구할 수 있을 것으로 생각된다. 공간재구조화계획 결정고시를 형성된 법률

25) 제35조의2(공간재구조화계획의 입안) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 다음 각 호 중 어느 하나의 용도구역을 지정하고 해당 용도구역에 대한 계획을 수립하기 위하여 공간재구조화계획을 입안하여야 한다.

1. 제40조의3에 따른 도시혁신구역 및 도시혁신계획
2. 제40조의4에 따른 복합용도구역 및 복합용도계획

26) 제35조의3(공간재구조화계획 입안의 제안) ① 주민(이해관계자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)은 제35조의2제1항 각 호의 용도구역 지정을 위하여 공간재구조화계획 입안권자에게 공간재구조화계획의 입안을 제안할 수 있다. 이 경우 제안서에는 공간재구조화계획도서와 계획설명서를 첨부하여야 한다.

② 제1항에 따라 공간재구조화계획의 입안을 제안받은 공간재구조화계획 입안권자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제안자 외의 제3자에 의한 제안이 가능하도록 제안 내용의 개요를 공고하여야 한다.

③ 공간재구조화계획 입안권자는 제1항에 따른 최초 제안자의 제안서 및 제2항에 따른 제3자 제안서에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 검토·평가한 후 제출한 제안서 내용의 전부 또는 일부를 공간재구조화계획의 입안에 반영할 수 있다.

④ 공간재구조화계획 입안권자가 제안서 내용의 채택 여부 등을 결정한 경우에는 그 결과를 제안자와 제3자에게 알려야 한다.

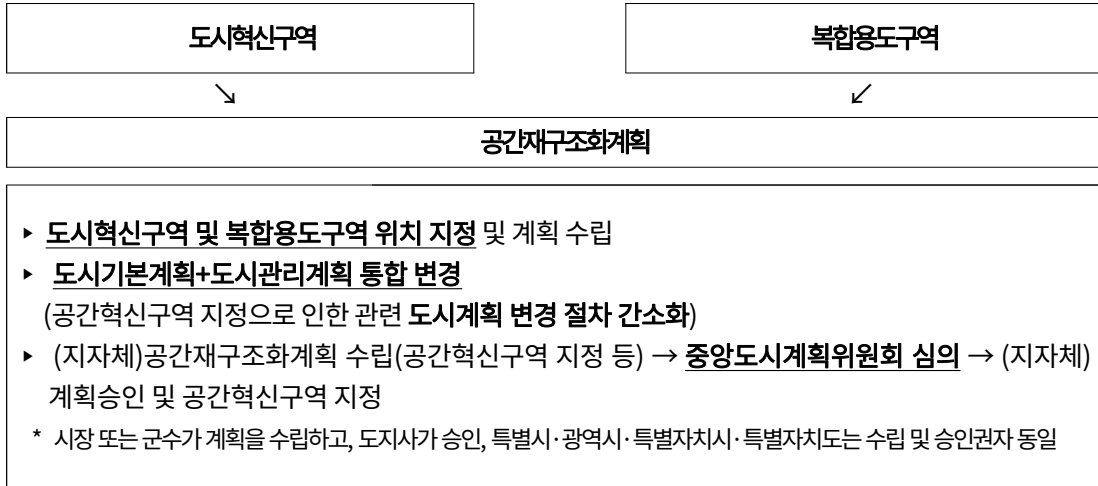
⑤ 공간재구조화계획 입안권자는 제안자 또는 제3자와 협의하여 제안된 공간재구조화계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자 또는 제3자에게 부담시킬 수 있다.

⑥ 제1항부터 제5항까지 규정된 사항 외에 공간재구조화계획 제안의 기준, 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

관계는 존속하고 있는 이상, 해당 공간재구조화계획의 위법성을 소송물로 하여 다룰 실익은 여전히 있기 때문이다.

(6) 참고

도시혁신구역 및 복합용도구역과 공간재구조화계획의 관계를 도식화하면 아래와 같다.



<그림 5> 도시혁신구역·복합용도구역과 공간재구조화계획과 관계

6. 공공시설등 설치의무(국토계획법 제52조의2)의 적용

(1) 적용배경

공간혁신구역은 도시·건축규제를 대폭 완화하기 때문에 지가상승을 수반한다. 또한, 도시공간의 고밀복합적 이용으로 기반시설 수요도 야기한다. 따라서 공간혁신구역의 지정으로 발생하는 (계획) 이익을 적정하게 환수하여 공공시설등 설치에 사용할 필요가 있다.

도시계획의 변경으로 발생하는 이익을 환수하는 전통적인 수단은 기부채납이다. 즉, 인허가자가 인허가를 해주는 대신 인허가를 받은 상대방으로 하여금 필요한 기반시설 등을 설치하도록 하게 하는 것인데, 법적성질은 재량행위이다.

한편, 국토계획법은 지구단위계획 변경에 따른 공공시설등의 설치의무(이하 ‘공공시설등 설치의무’라 함)를 별도로 규정하고 있다(제52조의2). 즉, 지구단위계획으로 용도지역을 변경하여 용적률이 상향되거나 도시·군계획시설결정을 변경하여 행위제한을 완화하는 경우에는 지가상승의 범위에서 공공시설, 기반시설 등을 설치하도록 하고 있다(같은 조 제1항).²⁷⁾ 실무에서 ‘공공기여’라고 널리 불리는 이 규정은 공공시설 등의 기부채납 한도를 ‘지가상승분’으로 정한 점과 해당 지구단위계획구역에 공공시설 등이 충분한 경우 현금

27) 제52조의2(공공시설등의 설치비용 등) ① 제51조제1항제8호의2 또는 제8호의3에 해당하는 지역의 전부 또는 일부를 지구단위계획구역으로 지정함에 따라 지구단위계획으로 제36조제1항제1호 각 목 간의 용도지역이 변경되어 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 경우 또는 제52조제1항에 따른 지구단위계획으로 제43조에 따른 도시·군계획시설 결정이 변경되어 행위제한이 완화되는 경우에는 해당 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려는 자(제26조제1항제2호에 따라 도시·군관리계획이 입안되는 경우 입안 제안자를 포함한다)가 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 등으로 인한 토지가치 상승분(「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인들이 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 전·후에 대하여 각각 감정평가한 토지가액의 차이를 말한다)의 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 해당 지구단위계획구역 안에 다음 각 호의 시설(이하 이 조에서 “공공시설등”이라 한다)의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하도록 하여야 한다.

1. 공공시설
2. 기반시설
3. 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택 또는 「건축법」 및 같은 법 시행령 별표 1 제2호라목에 따른 기숙사 등 공공필요성이 인정되어 해당 시·도 또는 대도시의 조례로 정하는 시설

② 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지구단위계획구역 안의 공공시설등이 충분한 것으로 인정될 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군에 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업에 필요한 비용을 납부하는 것으로 갈음할 수 있다.

1. 도시·군계획시설결정의 고시일부터 10년 이내에 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니한 도시·군계획시설의 설치
2. 제1항제3호에 따른 시설의 설치
3. 공공시설 또는 제1호에 해당하지 아니하는 기반시설의 설치

으로도 납부가능하다는 점에서 통상적인 기부채납과 구분된다(국·공유재산법상 현금은 기부채납 대상이 아니므로,²⁸⁾ 기부채납 명목으로 현금을 지급할 수 없다. 국가나 지방자치단체에 현금을 지급하려면 기부금품법에 따라야 한다).

통상적인 기부채납과 달리, 공공시설등 설치의무는 법령에서 환수범위와 절차를 비교적 상세히 규정하고 있고, 현금대납도 가능하다는 점에서 도시계획으로 발생하는 이익을 환수하기에 기부채납보다 진일보하고, 우수하다. 이러한 이유로, 개정안은 공공시설등 설치의무를 공간혁신구역에도 적용하도록 하였다.

이하에서는 현행 공공시설등 설치의무의 대상, 환수범위, 절차 등에 대하여 간략히 살펴본다.

(2) 현행 공공시설등 설치의무 적용 대상

현행 공공시설등 설치의무(국토계획법 제52조의2)는 지구단위계획과 관련이 있는 제도이다. 즉, ① 지구단위계획으로 용도지역을 변경하여 용적률을 상향하거나 건축제한을 완화하는 경우, ② 지구단위계획으로 도시·군계획시설 결정을 변경하여 행위제한을 완화하는 경우에 적용된다.

여기서 주의할 것은 공공시설등 설치의무가 모든 지구단위계획 변경에 적용되는 것은 아니라는 점이다. 법문을 자세히 살펴보면, 용도지역을 변경하여 용적률을 상향하거나 건축제한을 완화하는 대상은 “제51조제1항제8호의2 또는 제8호의3에 해당하는 지역”에 한정되고, 용도지역 변경도 “제36조제1항제1호 각 목 간의 용도지역” 변경만 대상으로 한다는 점을 알 수 있다. 좀 더 자세히 설명하면 다음과 같다.

우선, 법문에서 적시한 “국토계획법 제51조제1항 제8호의2와 제8호의 3에 해당하는 지역”²⁹⁾은 쉽게 말해서 도시지역 내 역세권(제8호의2)과 교도소·군부대가 이전하고 남은 토지 등 유휴부지(제8호의3)를 말한다. 즉 도심 내 입지가 우수하고, 활용성이 높은 땅을 대상으로 하는 것이다.

다음으로, 이러한 지역에서 용도변경을 하더라도, 주거지역에서 상업지역, 녹지지역에서 공업지역과 같이 “제36조제1항제1호 각 목 간의 용도지역”을 변경해야 공공시설등 설치의무를 부담하는 것이지, “제36조제1항제1호 각 목 내의 용도지역” 변경, 예컨대 제1종 일반주거지역에서 준주거와 같이 주거지역 내 용도변경은 공공시설등 설치의무대상에 포함하지 않는다. 이는 원칙적으로 지구단위계획으로 ‘각 목 간의 용도지역 변경’은 허용되지 아니하나, “제51조제1항제8호의2 또는 제8호의3에 해당하는 지역”만큼은 이 ‘각 목 간의 용도지역 변경’을 허용하고 있다(국토계획법 제45조제2항 단서)는 점과 관련이 있다.

즉, 입지조건이 우수하고, 활용성이 높은 경우 지구단위계획을 통해 규제완화를 하도록 하되, 그에 따른 지가상승분만큼은 환수하겠다는 것이 공공시설등 설치의무의 취지이다.

(3) 공공시설 등 설치 및 비용납부 등

28) 공유재산법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “기부채납”이란 지방자치단체 외의 자가 제4조제1항 각 호에 해당하는 재산의 소유권을 무상으로 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체가 이를 취득하는 것을 말한다.

제4조(공유재산의 범위) ① 공유재산의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 부동산과 그 종물(從物)
 2. 선박, 부잔교(浮殘橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물
 3. 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구
 4. 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리
 5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 권리(이하 “지식재산”이라 한다)
 - 가. 「특허법」, 「실용신안법」, 「디자인보호법」 및 「상표법」에 따라 등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권
 - 나. 「저작권법」에 따른 저작권, 저작인접권 및 데이터베이스제작자의 권리 및 그 밖에 같은 법에서 보호되는 권리로서 같은 법 제53조 및 제112조제1항에 따라 한국저작권위원회에 등록된 권리(이하 “저작권등”이라 한다)
 - 다. 「식물신품종 보호법」 제2조제4호에 따른 품종보호권
 - 라. 가목부터 다목까지의 규정에 따른 지식재산 외에 「지식재산 기본법」 제3조제3호에 따른 지식재산권. 다만, 「저작권법」에 따라 등록되지 아니한 권리는 제외한다.
 6. 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권
 7. 부동산신탁의 수익권
 8. 제1호 및 제2호의 재산으로 건설 중인 재산
 9. 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 배출권
- 29) 제51조(지구단위계획구역의 지정 등) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 지구단위계획구역을 지정할 수 있다.
- 8의2. 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역
 - 8의3. 도시지역 내 유휴토지를 효율적으로 개발하거나 교정시설, 군사시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 이전 또는 재배치하여 토지 이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역

지구단위계획변경으로 발생한 지가상승분 만큼 공공시설등 설치의무를 부담한다. 지가상승분은 감정평가로 정하되, 기준시점은 지구단위계획 변경일(도시·군관리계획 결정일)이다.

이렇게 지가상승분이 정해지면, 인허가를 받은 자(보통 사업시행자)는 기반시설, 공공시설, 공공임대주택, 기숙사 등을 설치할 의무를 부담하는데, 지방자치단체에 따라서는 부담규모와 설치할 시설의 종류 및 이행방법 등을 협상을 통해(지구단위계획으로) 정한다. 해당 지방자치단체³⁰⁾는 이러한 협상절차를 조례나 지침으로 정해 운영하고 있다.

또한, 지구단위계획구역 내에 공공시설등이 충분하다고 인정되면, 현금으로도 납부가 가능하다(제52조의2 제2항). 납부한 현금은 장기미집행시설 등에 사용되는데, 특별시와 광역시, 시·군에 귀속되고, 특별시와 광역시에 귀속된 현금 중 20~30%는 자치구에 배분된다.

(4) 기타

공공시설등 설치의무처럼 지가상승분을 환수하는 제도가 바로 개발부담금 제도이다. 지가상승분을 환수대상으로 삼는다는 점에서 목적이 같기 때문이다. 아직까지는 양자 간의 적용상 문제가 크게 드러나고 있지는 않다. 아마도 공공시설등 설치의무 대상이 지구단위 계획 중에서도 일부에만 적용되고 있기 때문일 것이다. 다만, 앞으로 공간혁신구역이 광범위하게 적용될 경우, 양 제도 간 관계설정이 문제될 수 있다. 향후 연구대상이라고 생각한다.

<표 10> 공공시설등 설치의무와 개발부담금 비교

구분	공공기여	개발부담금
목적	▸ 도시계획 변경에 따른 계획이익 환수	▸ 개발사업에 따른 개발이익 환수
대상	▸ 지구단위계획 변경으로 이전적지·복합개발·도시계획시설 해제 등 ▸ 공간혁신구역	▸ 택지·산단·관광단지·교통·물류시설용지·체육시설 부지 등 개발사업 ▸ 지목변경이 수반되는 사업(예, 임야→공장)
환수기준	▸ 도시계획 변경에 따른 지가상승분 ※ 도시계획 변경일 전후 감정평가 차액	▸ 개발사업으로 인해 정상지가상승분을 초과하는 지가상승분 ※ [종료시점 공시지가 - 개시시점 공시지가 - 정상지가상승분 - 개발비용] × 20~25%
비용공제	-	기부채납 등 공제
환수율	협상으로 결정	20~25%
부과시기	도시계획변경일	사업준공일
환수시기	(산정) 도시계획 변경일 (납부) 준공신청 전	(산정) 사업준공일 이후 (부과) 준공일부터 5개월 (납부) 부과일부터 6개월

IV. 결론

이번 혁신방안으로 기대되는 점은 다음과 같다.

첫째, 다양한 도시 모습이 나타날 것이다. 이번 혁신방안 주어진 틀에 민간의 아이디어를 가두는 것이 아니라, 민간이 공간을 계획하고 설계할 수 있도록 하였다. 그에 따라 더 독창적이고 창의적인 건축물, 랜드마크가 될 건축물도 기대해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 공간구조의 신속한 재편이 가능하여, 도시가 보다 역동적으로 변모하게 될 것이다. 앞서 언급하였다시피, 공간재구조화계획은 도시·군기본계획과 도시·군관리계획을 한 번에 변경하도록 하여 도시계획 변경에 소요되는 기간을 단축하였고, 도시혁신구역의 경우에는 도시개발사업과 연계를 통해 신속한 개발이 가능하도록 하였다.

셋째, 도시의 생산성이 높아질 것이다. 압축적인 공간 활용으로 낭비되는 공간없이 도시민의 필요를 충족시킬 수 있게 된다. 가령 상업시설의 옥상 또는 지하정원을 통해 일과 쉼터, 문화 공간이 한데 어우러지는 효율화되고 편리한 공간이 한정된 공간에 조성될 수 있게 된다.

30) 현재 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 세종, 고양, 성남, 화성, 평택, 부천, 포천, 충주, 천안, 나주, 수원, 안성 등 17곳 정도가 관련 조례, 지침을 만들어 운영하고 있다.

넷째, 대폭적인 규제완화로 발생하는 이익은 적정하게 환수하여 다른 지역에 투자하게 함으로써, 도시계획 변경에 따른 특혜시비를 막고 도시 내 고른 발전을 촉진할 것으로 기대한다.

아울러, 이 글의 주제와는 별도로, 행정주체가 공간의 용도와 밀도를 정하거나 부여해 주는 것이 아닌, 사용하지 않는 공간을 자유롭게 거래할 수 있는 이른바 “용적이양제(TDR, Transfer of Development Rights)”도 도시계획의 역동성을 부여할 수 있는 제도로 생각된다. 용적이양제는 ‘개발권양도제’ 또는 ‘개발권이양제’로도 불리는데, 토지상부를 활용할 수 있다는 ‘공중권(Air Rights)’이라는 의미로 볼 수 있다.³¹⁾

우리나라에서도 TDR 도입논의가 있었지만,³²⁾ 공간의 일부를 양도하는 것이 - 공법적 영역과 사법적 영역에서 - 어떤 의미인지, 구분지상권과 같은 제한물권 체계와 어떤 관계를 맺을 것인지, 국가에 전속된 계획고권과의 관계는 어떻게 풀어나갈지, 현행 재산법적 체계에서 어떤 방식으로 자리매김하고, 어떻게 공시할 수 있을지 등 논란도 많아 도입이 그리 쉽지 않아 보인다.

그러나 각종 토지이용규제로 재산권 행사에 제약을 받고 있는 소유자들의 효과적인 보상수단일 뿐 아니라, 공급자(官)중심의 획일적인 토지이용규제에서, 수요자(民) 중심의 시장 원리와 구체적 타당성에 바탕을 둔 토지이용규제로 전환을 꾀할 수 있다 측면에서 단계적인 도입도 검토해 볼 수 있다고 생각한다.

투고일 2023. 8. 25. 심사완료일 2023. 9. 6. 게재확정일 2023. 9. 11.

31) 김지엽 / 송시강 / 남진, “용적이양제 도입을 위한 법적 타당성과 법리구성”, 『국토계획』 제48권 제1호(2013), 83면.

32) 우리나라에는 이러한 개념의 일부를 활용하여 2006년 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」시행령을 통해 ‘결합개발제도’로 도입되기도 하였다.

참고문헌

- 김지엽 / 송시강 / 남진, “용적이양제 도입을 위한 법적 타당성과 법리구성”, 『국토계획』 제48권 제1호(2013).
- 김동근 / 김중은, 『비도시지역 개별입지시설의 집합적 개발 유도 방안 연구』, 국토연구원, 2016.
- 김중은 외 3명, 『사회적 요구를 반영한 도시계획시설 제도개선 방안 연구』, 국토교통부, 2016.
- 민태욱, “도시 토지이용통제수단으로서의 용도지역제”, 『부동산학연구』, 제13호 제1집(2007).
- 정원욱, “도시 내 토지이용혼재의 특성분석”, 건국대학교 석사논문, 2011.
- 이다예 외 3명, 『도시계획시설 입체·복합화를 위한 제도 개선방안 연구』, 국토연구원, 2022.

ABSTRACT

A Study on the Recently Announced Plans for Urban Planning Innovation by the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport

Lee, Jae Hoon*

The current zoning system involves stringent categorization of land use, mostly for residence, commerce, and industry. Additionally, it determines the type, building coverage ratio, and floor area ratio of a building according to categories, thus restricting land utilization.

Recently, the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport announced the “Plans for Urban Planning Innovation.” It mainly increases the autonomy of spaces by introducing urban innovation zones, complex use zones, and mixed use zones for urban planning facilities to mitigate space regulations.

First, the urban innovation zones are designated to develop creativity and innovation in urban spaces. These zones fully reorganize the current minimum site regulation zones and facilitate free space utilizations. This is because there is no application of permissible building, building coverage ratio, and floor area ratio regulations according to the zoning system. Additionally, there are few limitations on the zoning and planning contents. Those who make a proposal to designate and plan an urban innovation zone can obtain the business enforcement qualification based on the Urban Development Act to vitalize private participation.

Next, the complex use zones aim to create spaces featuring the convergence of various urban functions including residence, commerce, industry, education, culture, and medicine. Such zones can accommodate diverse facilities merely through zone designation without a complex procedure to change land use and increase building coverage ratio and floor area ratio up to the legal maximum limit for a given use.

Third, the mixed use zones for urban planning facilities alleviate the restrictions on buildings, building coverage ratios, and floor area ratios at an urban planning facility site for the advanced and complex functions of urban planning facilities. Such zones facilitate non-urban planning facilities and alleviate the building coverage ratio and floor area ratio two-fold.

Finally, the urban innovation zones and complex use zones of the three new zone types are designated through a space restructuring plan, which is a regulation covering special cases based on the old urban planning procedure. Although it changes both the basic urban and country plan and the urban and county management plan, it disappears after the determination and announcement of an urban restructuring plan.

Development gains from the designation of urban innovation zones, complex use zones, and mixed use zones for urban planning facilities will be redeemed by the obligatory installation of public facilities based on Article 52, Clause 2 of the National Land Planning Act.

Key word : Plans for Urban Planning Innovation, Urban Innovation Zones, Complex Use Zones, Mixed Use Zones for Urban Planning Facilities, Urban Restructuring Plan

* Deputy Director, Ministry of Land, Infrastructure and Transport.