

붙임

도시계획 혁신 방안

2023. 1.

국토교통부

||| 목 차 |||

I. 필요성	1
II. 도시계획 혁신 과제	2
III. 기대효과	9
IV. 향후 추진계획	10

I. 필요성

- 現 도시계획 체계는 20세기 제조업 시대에 마련된 것으로 토지의 용도(주거·상업·공업 등)와 밀도(용적률·건폐율)를 엄격하게 구분*·운용
 - * 주거환경 보호를 위해 주거지역을 분리하고, 상업지역과 제조업 중심의 공장지역도 구분
- 그러나, 경제·사회구조 변화로 인해 새로운 공간전략 요구
 - 지식노동 중심의 4차산업은 주거·문화·여가 등이 어우러져 정보 교환·인재유입에 유리한 직주근접형 산업공간 선호
 - 도시공간을 고밀·복합 개발하여 도시 내에서 이동시간을 줄이고, 한정된 공간*을 효율적으로 활용하는 압축도시(Compact City) 부상
 - * 도시지역에 인구의 92%가 거주하나, 사용면적(주거·상업·공업)은 전 국토의 4.1%에 불과
 - 현재 공공주도의 도시계획은 디지털 전환 등 여건변화에 신속한 대응이 곤란하여 민간의 혁신성·창의성을 적극 활용할 필요
- 이에, 도시계획 체계를 최근 시대변화에 맞게 적극 개편할 필요
 - 다만, 국민의 재산권과 직접적 이해관계가 있는 만큼 기존 틀을 유지하면서도 새로운 공간 수요를 뒷받침하는 특례구역 도입
 - * 국토도시계획학회 주관 '국토도시계획 개편방안' 용역('21.2~'22.2)
 - * 전문가 협의회(6회), 지자체 협의회('22.6, 10), 업계 간담회('22.8) 등을 통해 의견 수렴
 - * 국정과제(38번 과제 미래형 국토도시 공간 실현을 위한 도시계획 체계 개편)

도시계획 혁신 방향

1. 필요에 따라 토지 용도에 대한 칸막이 제거 → 도시기능 복합화

* 시설 특성상 타 기능에 문제가 없는 곳은 주거, 상업, 공업 등 용도간 구분을 없애거나 복합 허용

2. 기반시설 등을 고려한 토지이용 밀도 상향 → 도시의 집적화

* 한정된 도시공간을 감안하여, 기반시설이 수용 가능한 곳은 고밀개발 허용

3. 행정구역에서 생활권 중심으로 계획범위 확대 → 도시계획 광역화

* 정주 인구가 아닌 생활 중심의 유동인구를 고려한 도시기본계획 수립이 가능하도록 근거 마련

4. Bottom-up 방식 도시계획 변경 허용 → 도시계획 수립의 유연화

* 빠르게 변화하는 시대에 맞게 신속한 도시개발이 가능하도록 도시계획 변경 절차 간소화

Ⅱ. 도시계획 혁신 과제

1

융복합 도시공간 조성을 위한 “공간혁신구역(3종)” 도입

1. 도시혁신구역

□ (현황) 경직적인 현재 도시계획 체계는 민간의 창의적 계획수립과 융복합이 필요한 대규모 프로젝트 추진에 한계

○ 도시규제가 적용되지 않는 입지규제최소구역(15)을 도입했으나, 공공중심, 민간 참여유인 부족 등으로 활용성 저조(그간 5곳 지정)

* 4곳(부산, 고양, 포항, 경주)은 공공시행(LH, 지자체)이며, 1곳(인천)은 민간사업자 공모중

< 입지규제최소구역 문제점 >

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 5곳중 민간제안이 한 건도 없음) ▸ 공공선정부지와 민간선호부지의 불일치

□ (개선) 민간이 제약 없이 창의적인 개발이 가능하도록 기존의 입지규제최소구역을 개편하여 ‘도시혁신구역’(한국형 White-Zone) 도입

① (적용대상) 도시내 혁신적 공간 조성을 위해 지정요건을 폐지하고, 창의적 계획이 필요한 지역에 자유롭게 지정(대상지역 제한 無)

② (토지이용) 토지의 용도와 밀도(용적률·건폐율)를 자유롭게 계획

▪ 민간 사업성 제고를 위하여 전체 연면적 중 단일용도 비율(60→70%)과 주거용도 비율(40→50%+a) 제한을 완화

* 단일용도 고밀개발 등 악용 방지를 위해 적정 상한 유지

▪ 국공유부지에는 사권(私權) 설정이 제한되어 민간활용이 불가능한 점을 감안, 국공유재산 장기임차 허용 등 규제특례 부여 추진

③ (지정절차) 지자체가 **공간재구조화 계획**(제도신설)을 수립하여 구역을 지정하되, **남용방지를 위해 공간재구조화계획은 중앙도시계획위원회 심의**

- 특히, 민간참여 **활성화**를 위해 **민간이 제안하는 경우 도시개발 구역 지정 의제*** → **제안자에 시행자격을 부여**하여 즉시 착수

* 도시개발법 적용 협의기간 단축을 위해 도시개발법에 통합심의(경관·교통 등) 도입 병행

④ (기대효과) 철도정비창 등 민간이 선호하는 도심 내 유휴부지 등에 업무, 호텔, 주거, 병원, 공원 등 **고밀 융복합 개발**

【유사사례】

< 싱가포르 마리나베이 >

- 개발사업자가 토지용도를 자유롭게 복합적으로 결정(공장은 제외)하는 **'화이트존'** 도입('97)
- 노후 **항만 배후단지**를 주거·국제업무·관광 등 세계적인 **복합단지로 재개발**('08~)



* 출처 : marina-bay.com

2. 복합용도구역

□ (현황) 도시관리 목적에 따라 주거·상업·공업 등 용도지역을 지정하고, 그에 맞게 설치 가능한 시설과 밀도를 각기 다르게 허용

- 근무형태 **다양화**(원격근무, 워케이션 등)에 따른 주거지역내 거점 오피스, 융복합 신산업 단지 등 시대상 반영에 한계

* (주거) 업무시설 제한, (상업) 아파트 제한, (준공업) 아파트 총량 제한(부지 50%)

□ (개선) 업무(Work)·주거(Live)·생활(Play)이 융합된 **'복합용도구역'** 도입

① (적용대상) 노후·쇠퇴 등으로 기존 용도지역의 변화가 필요하나, 전면 재개발보다는 **점진적·융합적 전환이 필요한 지역**

* 주거·공업·녹지환경 보호를 위해 '전용주거, 전용공업, 녹지지역' 등 적용 제한

② (토지이용) 복합용도계획(기능별 비율, 배치 등)을 적용하여, 기존 용도지역의 변경 없이도 타 용도시설 설치 허용

- * 공업지역에 주거·상업지역 시설 설치, 주거지역에 상업지역 시설 설치 가능
- * 단일용도 70% 상한, 주거는 50%+a(임대 등 공공사업 추가시)

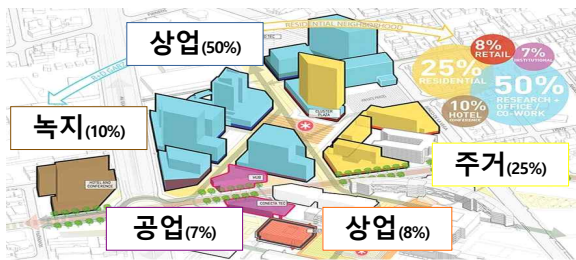
▪ 밀도의 경우 주변과 조화로운 경관, 복합화 촉진 등을 고려하여 기존 용도지역의 용적률 범위내에서 적용

- * 구체적 용적률 등 세부사항은 시뮬레이션 등을 통하여 국토부 지침으로 결정

[적용예시]

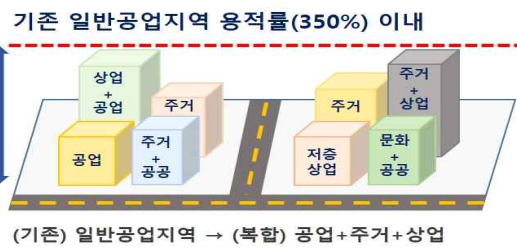
< 용도 >

- ▶ 기능별 복합비율과 배치 등 계획



< 밀도 >

- ▶ 주변 지역과 조화되도록 밀도를 결정



③ (지정절차) 지자체가 도시공간 재구조화 계획(제도신설)을 수립하여 구역을 지정하되, 남용방지를 위해 공간재구조화계획은 중도위 심의

④ (기대효과) 노후 공업단지*, 쇠퇴 구도심 등을 직주근접 수요에 부응하는 업무·상업·문화·주거 복합지역으로 점진적 전환

- * 영세 제조업자가 많아 전면 재개발이 곤란하고, 제조업 기반 유지를 위하여 비산업 용도로의 변경도 소극적 → 점진적인 공업지역 복합정비를 위해 복합용도구역 활용

[유사사례]

< 미국 보스톤 혁신 지구 >

- ▶ 기존 용도지역에 유연성을 부여하는 '복합용도지구('97)'를 도입(주거와 상업·준공업 혼합)
- ▶ 항만 물류창고 등을 주거, 업무, 공공문화시설, 공원으로 구성된 수변지역으로 복합용도 재개발('00~)



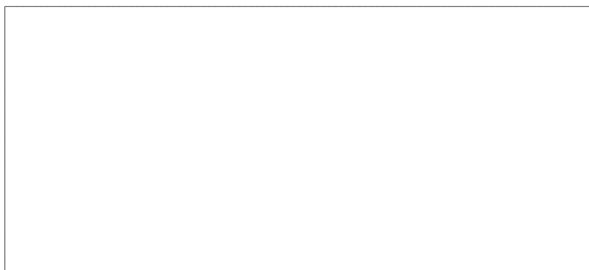
* 출처 : boston.com

3. 도시계획시설 입체복합구역

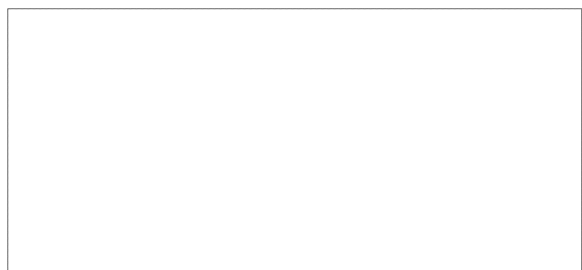
- (현황) 체육시설·공원·터미널 등 도시계획시설은 입지조건이 우수함에도 규모·입지·용도 제한 등으로 단일·평면적 활용에 그침
 - * 도시계획시설(도로·하천 제외) 110,915개 중 중복입체결정은 3,879개(3.5%) 불과('22.8월)
- 일상 공간에서 문화·여가 등 복합적인 공공서비스 수요 증가
- (개선) 도시계획시설을 융복합 거점으로 활용토록 입지가능지역 확대, 밀도 완화를 위한 도시계획시설 입체복합구역 도입
 - (적용대상) 국민편의 제고, 지역경제 활성화 등을 위한 경우 적용
 - * 무분별한 남발 방지를 위해 세부 지정요건은 국토부 지침에 규정
 - (토지이용) 용도지역에 따라 각종 시설 설치가 제한된 도시계획시설*을 도시계획위원회 심의를 거쳐 복합화 허용
 - * (입지제한 시설) 종합의료시설, 전시장 및 국제회의시설, 체육시설, 유원지 등 14종
 - * (입지완화 예시) 전용주거지역에는 체육시설만 허용 → 종합의료시설도 설치 가능
 - 도시계획시설과 다른 시설의 복합 촉진을 위해 밀도 상향(1.5~2배)
 - * (예) 자연녹지지역내 도시계획시설은 건폐율 20%, 용적률 100% 적용 → 도시계획위원회 심의로 완화
 - 민간참여 활성화를 위해 국공유재산 장기사용 특례 부여 추진
- (지정절차) 도시군관리계획을 수립·변경하여 지정
- (기대효과) 도로·철도 지하화 후 상부복합개발, 공공청사-주택-종합의료시설 복합조성 등 기반시설 입체복합화 가능

[적용예시]

< 노후청사 복합개발 >



< 역세권 복합개발 >



4. 지정 절차

- (도시혁신구역 및 복합용도구역) ① 공간재구조화계획(제도신설)을 수립 하여 구역지정 위치와 계획 내용, 도시 전체에 미치는 영향 검토
 - * 구체적 사업을 추진하려는 민간사업자 제안 가능(Bottom-up 방식)
- ② 주민, 지방의회 등 의견수렴, ③ 중앙도시계획위원회* 심의
 - * 규제완화 효과가 매우 크며, 무분별한 남용 방지 등을 위하여 중앙도시계획위원회 심의
- ④ 공간재구조화계획 승인 및 도시혁신·복합용도구역 지정·고시
 - * 절차 간소화를 통한 신속한 재구조화 지원을 위해 공간재구조화계획 승인시 기존 도시계획(도시군 기본계획, 관리계획) 변경효과 부여
- (도시계획시설 입체복합구역) 도시관리계획을 수립·변경하여 지정
 - * 지자체 입안 → 주민 및 지방의회 의견수렴 → 도시계획위원회 심의 → 결정·고시

5. 공공 기여(공공시설 등의 설치비용 등)

- (필요성) 공간혁신구역 등 도시계획 변경으로 인한 규제완화는 지가 상승으로 직결되므로 공공기여* 방안 필요
 - * 개발사업으로 인해 부족한 공공시설을 지자체에 기부채납(국토계획법 제52조의2)
- (추진방안) 기존 지구단위계획 지정·변경에만 적용되는 공공기여를 공간혁신구역까지 확대 적용
 - * 공간혁신구역 의제 사업도 적용(해당 사업법령에 별도로 공공기여를 규정한 경우에는 미적용)

구분		적용범위
현행	지구단위계획 지정·변경	▶ ①유휴부지 또는 이전부지 개발, ②역세권·터미널 등 교통중심지 개발, ③도시계획시설 해제
확대	공간혁신구역	▶ 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설 입체복합구역 ▶ 공간혁신구역을 의제한 사업

- 환수방식은 기존과 같이 토지가치 상승 범위에서 사전협상으로 결정하고, 지자체 적용 지원을 위한 공공기여 가이드라인 마련

참고

도시혁신구역 및 복합용도구역 적용 절차

도시혁신구역

복합용도구역

공간재구조화계획

구역 지정

- ▶ 도시혁신구역 및 복합용도구역 위치 지정 및 계획 수립
 - ▶ 도시기본계획+도시관리계획 통합 변경
(공간혁신구역 지정으로 인한 관련 도시계획 변경 절차 간소화)
 - ▶ (지자체)공간재구조화계획 수립(도시혁신·복합용도구역 지정 등) → **중앙도시 계획위원회 심의** → (지자체)공간재구조화계획승인 및 구역 지정
- * 시장 또는 군수가 계획을 수립하고, 도지사가 승인
특별시·광역시·특별자치시·특별자치도는 수립 및 승인권자 동일

**공공
기여
결정**

- ① **지자체 직권지정** : 계획 수립시 **공공기여 수준 제시** → 이후 사업 시행 단계에서 시행자와 **사전협상 통해 조정**
- ② **민간제안** : 제안자(시행예정자)와 **사전협상**

**사업
시행**

- ① **도시개발법**
- ② **개별사업법**
(도심복합사업법,
철도사업법,
스마트도시법,
도시공업지역법 등)

- 개별인·허가**
(주택법, 건축법,
스마트도시법,
도시공업지역법,
도시개발법,
도시정비법 등)

- (도입 필요성) 전 세계적으로 개인의 삶의 질의 중요성이 커지면서, 일상생활·시간(예; 15분 도시)을 고려한 도시계획 확산 추세
 - 현행 도시기본계획은 도시의 미래 발전상을 수립하는 거시적인 계획으로 지역 생활상 반영에 한계
 - * '14년 도시기본계획 수립지침상 생활권계획 수립 근거를 마련했으나, 세부적인 수립 기준이 없어 비활성화
- (추진방안) 기본계획상 부문 계획인 '생활권계획을 제도화'
 - (수립범위·주체) 실질적인 경제·사회활동이 이루어지는 단위로 구분하고, 생활권 단위 도시관리가 필요한 지자체 수립(의무수립 아님)
 - * 필요시 행정구역 경계를 넘는 광역생활권계획 수립도 가능토록 규정
 - (계획내용) 권역내 개발방향, 생활인프라, 밀도·높이 관리방안 등 생활권 중심의 도시 발전을 위한 공간계획 수립(수립지침 마련)
 - * 도시군기본계획의 내용을 생활권 단위로 상세화, 관리계획에 공간관리 방향성 제시
 - (계획특례) 현재 기본계획을 통해 계획인구 및 시가지개발물량의 총량과 배분 통제 → 생활권계획에 조정 기능 부여
 - * 기본계획상 계획인구는 정주인구 기준으로 산정하는 방식 ⇨ 생활권계획을 통한 인구 조정시 관광·산업 등 생활인구까지 고려 가능토록 개선

【적용예시】

■ n분 생활권

- ▶ (前) 인프라·자원은 갖추고 있으나, 지역별 접근성 격차 ⇨ 삶의질 차이
- ▶ (後) 시간 개념 도입 ⇨ 일상에서 직장·여가·문화·주거 생활을 누리는 '30분 생활권' 조성

* (생활권계획) 기업공간 조성, 주거·쇼핑 복합타운 조성, 보행·교통망 구축, 연계환승체계, 스마트 모빌리티 공급, 공공시설 이전·재배치, 의료·교육·문화시설 확충 등

Ⅲ. 기대효과

① 도시공간 혁신을 통해 다양한 도시 모습이 나타날 것

- 기존 주어진 틀에 박힌 도시개발에서 벗어나 계획에 입각해 도시계획을 유연하게 적용하여 창의적인 랜드마크 조성
 - * (예) 뉴욕 '허드슨 야드', 싱가포르 '마리나베이', 일본 '롯본기힐스' 등
- 도시계획에서 민간의 제안을 폭 넓게 허용하고, 대폭적인 규제 완화를 통하여 민간이 개발 역량을 최대한 발휘 가능
- 고밀복합 개발에 의한 개발이익은 공공기여를 통해 지역에 환원

② 경제사회 여건 변화에 신속 대응하는 도시계획으로 전환

- 도시개발 추진시 공간재구조화계획을 통해 도시계획 수립·변경에 소요되는 기간을 단축하여 신속한 공간구조 재편 가능
 - * 도시기본계획(20년, 5년마다 재검토) + 도시관리계획(5년마다 재검토) ⇒ 공간재구조화계획(수시)

③ 생활권 단위 계획수립을 통하여 삶의 질과 지속가능성 제고

- 행정구역의 범위를 넘어 '내가 사는 곳'에서 경제·생활 여건이 충족되어 삶의 질을 제고하고, 도시에서의 이동시간을 단축
 - * 도시계획에 시간 개념(15분, 30분) 도입 + 생활권 계획 수립 ⇒ 삶의질과 교통편의 제고 초점
- 압축적인 공간 활용을 통한 집적효과로 생산성을 높이고, 남는 공간은 공원·녹지로 조성하여 경제·사회·환경적 지속가능성 제고

< 도시계획 혁신 효과 >

구 분	현재	개선
도시 기능	용도지역별 용도, 밀도 규정	도시계획으로 유연하게 설정
도시계획시설	본래 목적 외 활용 제한적	입체·복합 활용 촉진
도시계획 수립(변경) 기간	4~6년	2년
도시계획 관점	도시 전체, 물리적 공간	일상 생활공간, 시간적 공간(n분)

IV. 향후 추진계획

- (법개정) 공간혁신구역, 공간재구조화계획 등 도입을 위한 「국토계획법」 개정 추진('23)

* 법개정안 발의('23.1월) → 하위법령 정비('23)

- (선도사업) 노후 공업지역 재정비, 스마트도시 개발사업 활성화 등 공간혁신구역을 활용한 국토부 선도사업 추진('23)

- 선도사업 결과를 분석하여 공간혁신구역 계획수립지침 완비

< 주요과제별 세부 추진일정 >

세부 과제		조치 사항	일 정
◇	공간혁신구역(3종) 도입 * 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설 입체복합구역	국토계획법 개정	'23~
◇	공공기여 연계	국토계획법 개정	'23~
◇	공간재구조화계획 도입	국토계획법 개정	'23~