



도시계획 혁신방안과 수원시의 대응

요약

□ 새로운 도시환경의 요구 등장

- 도시는 단순한 주거지와 업무공간이 아니라 창조적이고 혁신적인 '생산장소'로 전환
- 인구규모에 따른 교통망, 문화환경이 입체적·복합적으로 연결된 도시환경에 대한 요구 등장
- 쾌적하고 혁신적인 도시환경을 창조하여 도시경쟁력을 강화하는 방향으로 도시정책 변화
- 국토교통부는 2023년 1월 '도시계획 혁신 방안'에 따른 '공간혁신구역 3종' 도입 발표
 - 도시혁신구역: 용도·밀도 제약없이 자유로운 개발이 가능한 구역(한국형 White Zone)
 - 복합용도구역: 기존 용도지역 변경 없이 다양한 용도의 시설 설치가 가능한 구역
 - 도시계획시설 입체복합구역: 도시계획시설 복합화를 위한 용도·밀도 완화(최대 2배)

<공간혁신구역 개발 예시¹⁾>



도시혁신구역(대규모 이전적지 복합개발)



복합용도구역(도심 내 준공업지역 개발)



입체복합구역(도시계획시설의 입체복합화 개발)

□ 수원시의 대응방안

- 역사 및 역세권
 - ⇒ 수원역환승센터, 주변역세권 개발을 위한 창의적인 사업방식 도입 촉진: 도시혁신구역 지정
 - ⇒ 주변지역의 정비사업과 도심공간 재창조: 복합용도구역 지정
- 이전 적지
 - ⇒ 공공청사 이전 적지의 첨단산업단지, 주거·문화 복합시설 조성: 도시혁신구역 지정
 - ⇒ 인근 지역 활성화: 복합용도구역 지정
- 구도심 재창조
 - ⇒ 청사 이전 부지 복합개발: 도시혁신구역 지정
 - ⇒ 인근 노후 상권의 활성화를 위한 용도복합화: 복합용도구역 지정
 - ⇒ 공영주차장(노후터미널) 상부를 복합문화공간으로 조성: 입체복합구역 지정

1) 최창규, 2023, 도시계획 혁신방안으로서 공간혁신3종 도입의 배경, 대한국토도시계획학회 춘계학술대회

[1] 새로운 도시환경 요구 등장

- AI경제의 고도화, 모빌리티 기술의 발달, 기후변화 위기 고조에 따라 도시는 단순한 주거지나 업무공간이 아니라 창조적인 경제활동, 연구개발 혁신이 일어나는 '생산장소'로 전환 중
- 특히 인구규모가 크고 고속 교통망이 연결되며, 쾌적하고 문화적인 환경을 갖춘 '장소'로 혁신인력과 혁신기업이 집중, 입체화되고 복합화된 새로운 도시환경에 대한 요구 등장
- 미이용 이전적지, 철도와 도로부지, 역사나 터미널 부지 등을 활용하여 도시경쟁력을 강화하고 쾌적하고 혁신적인 도시환경을 창조해가는 것이 미래의 도시정책 방향으로 자리잡음
- 뉴욕의 허드슨야드, 보스톤의 혁신지구, 싱가포르의 마리나베이 등 대표적 사례
- 국내에서는 복합환승센터, 철도 및 고속도로 지하화, 터미널 복합화, 공공청사 이전 적지 활용 등 다양한 사업추진이 논의 중에 있음

[2] 기존방식의 한계

- 이전적지 개발 : 군공항, 군사시설, 교정시설, 환경기초시설, 공공청사 등 도심 부적합시설에 대한 이전 요구와 후적지를 도시환경 수준과 경쟁력이 높은 시설로 활용하자는 요구 커짐
- 기반시설의 입체적 이용 : 향후 2030년까지 GTX-A,B,C노선, 월판선, 신안산선, 대소선, 대홍선, 경강선 연장 등 신설노선과 환승역이 등장함에 따라 환승센터, 역세권 활용, 철도 지하화 사업의 필요성 대두. 도심을 통과하는 도로와 철도로 시가지가 양분되고 주변 환경 저해 심각
- 노후공업지역의 정비 : 노후 제조업체의 정비는 주택정비보다 어려움. 공업지역 중간에 혁신경제활동의 창발을 촉진할 수 있는 연구센터, 첨단기업, 주상복합, 쾌적한 어메니티시설 등을 도입하여 주변환경을 개선하고, 공업지역의 혁신환경을 유도해갈 필요가 있음
- 그러나 사업성 부족에 따른 민자유치 실패, 철도부지 등 국공유지 활용의 제약, 지자체-토지점유기관-시행자-주민간 거버넌스 구축의 어려움, 복잡한 인허가절차 등 다양한 이유로 사업이 지체 중에 있음
- 이와 같은 사업의 촉진을 위하여 도입된 입지규제최소구역은 입지제약성, 민간의 창의성 제약, 공공기여 산정 기준의 모호함, 주거 비율 40% 제한 등의 제약으로 제대로 작동하지 못함

[3] 새로운 공간정책의 방향

□ 압축도시(Compact City) 개념과 '복합화', '집적화', '광역화', '간소화' 중요

- 도시공간을 고밀·복합 개발하여 이동시간을 줄이고, 한정된 공간을 효율적으로 활용하는 압축도시 (Compact City) 실현을 위한 '복합화', '집적화', '광역화', '간소화' 제시
- 토지 용도간의 분리 칸막이를 제거하여 타기능에 문제가 없는 곳은 주거, 상업, 공업 등 용도 간 구분을 없애는 기능의 '복합화'
- 철도역세권 등 기반시설 용량이 충분한 곳은 고밀개발을 허용하여 대중교통이용을 촉진, 시설이용의 편리성 촉진, 경제활동의 혁신잠재력을 높이는 '집적화'
- 행정구역단위가 아닌 실제 생활권 중심의 생활기반시설 이용이 편리한 정주활동 단위를 설정, 상주 인구가 아닌 생활인구 중심의 도시계획이 가능하도록 하는 '광역화'
- 조닝(Zoning)과 같이 허용용도나 밀도를 사전에 확정하여 경직적이거나, 복잡한 인허가 절차로 시간을 소요하지 않도록 하는 유연하고 신속한 계획절차의 '간소화'

□ 한편 '용도지역 변경'은 개인의 재산권과의 직접적 이해관계를 고려, 기존 틀을 유지하면서도 새로운 공간 수요를 뒷받침하는 '특례구역'을 도입하도록 함

[4] 공간혁신구역 3종²⁾

□ 도시혁신구역

- (개요) 도시 내 혁신적 공간 조성을 위해 입지요건을 없애고, 창의적 계획이 필요한 지역에 자유롭게 지정하도록 하며, 민간의 창의와 투자를 적극 활용함
- (토지이용) 기존 용도지역 규제 적용을 배제, 사업계획 고려하여 용도·건폐율·용적률·높이 등을 계획으로 결정
- (지정대상) 도로와 철도의 상부공간, 환승역세권, 대규모 이전적지, 유휴지, 저활용 국공유지 등 유연하게 규정
- (개발사업 연계) 도시혁신구역 지정 시 도시개발법의 개발구역 지정 및 사업시행자로 지정된 것으로 간주
- (사업시행자) 유휴지, 이전적지 등의 대상지에 창의적 개발을 하고자 하는 사업자(공공과 민간)의 제안으로 개별 사업법에 근거하여 시행
- (통합심의) 구역 지정단계와 개별사업법에 의한 실시계획 수립단계(도시개발법 등)에서 일괄심의
- (타법특례) 주택법, 주차장법, 문화예술진흥법, 건축법, 공원녹지법, 학교용지법 등의 적용특례

<도시혁신구역 예시>



도로철도 지하화 후 개발 예시

환승역세권 복합 개발 예시

도심융합특구 개발 예시

대규모 이전적지 복합개발 예시

[출처 : 최창규, 2023, 도시계획 혁신방안으로서 공간혁신3종 도입의 배경, 대한국토도시계획학회 춘계학술대회]

□ 복합용도구역

- (개요) 용도지역 변경 없이 업무·주거·생활 등 다양한 도시기능을 융·복합하는 용도구역
- (토지이용) 기존 용도지역의 변경없이 국토계획법상의 용도는 계획으로 따로 정할 수 있음. 공업지역에 주거·상업시설, 주거지역에 상업시설 설치 가능
- (밀도) 건폐율·용적률은 기존 용도지역 허용범위에서 계획으로 따로 정할 수 있음
- (지정절차) 공간재구조화 계획을 수립하여 구역 지정, 중앙도시계획위원회 심의로 결정
- (지정대상) 노후·쇠퇴 등으로 용도지역의 변화가 필요하나 전면재개발보다는 점진적·융복합적 전환이 필요한 지역
- (타법특례) 복합용도구역 지정 시 건축법상 특별건축구역으로 지정된 것으로 봄

□ 입체복합구역

- (개요) 도시계획시설을 융복합 거점으로 활용할 수 있도록 입지 및 밀도제한을 완화할 수 있게 도시계획 시설의 중복*·입체적** 결정이 가능한 구역의 입지와 밀도완화 허용
- * 둘 이상의 도시계획시설을 같은 토지에 함께 결정
- ** 도시계획시설이 위치하는 공간 일부를 구획하여 시설 결정(예)도로·철도시설 지하화하고 상부는 다른 용도로 활용)
- (토지이용) 시설의 복합적 활용을 위하여 용도지역에 따라 설치가 제한된 도시계획시설 설치를 허용하거나, 밀도 상향(1.5~2배) 가능. 도시·군관리계획을 활용하여 신속하게 결정

2) 국토교통부, 「도시계획 혁신 방안」 2023.01.05.

- (지정절차) 도시·군관리계획으로 지정
- (지정대상) 도로·철도 등 지하화부지, 노후청사 등 부지에 국민편의 제고, 지역경제 활성화 등을 위한 경우 지정

<복합용도구역 예시>



2개 용도지역의 경계에 지정 예시

도심 내 준공업지역 개발 예시

<입체복합구역 예시>



도시계획시설의 입체복합화 개발 예시

[출처 : 최창규, 2023, 도시계획 혁신방안으로서 공간혁신3종 도입의 배경, 대한국토도시계획학회 춘계학술대회]

□ 공간 재구조화 계획

- (개요) 공간혁신구역 사업을 통해 해당 지역의 도시기본계획(생활권 재설정, 인구 배분 변경 등) 및 도시관리계획(인근 지역 연계 위한 지구단위계획 변경, 용도지역 변경 등) 변화를 종합적으로 검토하는 지역 단위 공간계획
- (계획내용) 도시혁신구역 및 복합용도구역을 지정하고, 구역의 계획, 주변지역 관리방안 제시
- (계획승인 절차) 도시·군관리계획 결정절차를 준용하고, 중앙도시계획위원회 심의 후 결정
- (계획수립) 민간제안도 가능, 국공유지는 제3자 공고절차로 민간특혜시비 방지 및 최적대안 검토
- (결정권자) 시도지사가 결정하되, 예외적으로 국토교통부 장관도 결정 가능
- (의제 간주) 도시·군기본계획, 도시·군관리계획, 개발구역의 지정, 사업시행자 지정
- (효력) 공간재구조화 계획이 결정고시 되면, 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획으로 역할을 대체하고, 공간재구조화계획은 효력을 다하고 소멸

[5] 수원시 대응방안

□ 역사 및 역세권

- 수원역 환승센터 건설과 주변 역세권 개발 사업에 창의적인 계획 및 사업방식도입을 촉진하기 위하여 '도시혁신구역'을 도입. 주변지역의 정비사업과 도심공간 재창조를 위하여 복합 용도구역으로 지정

□ 이전 적지

- 공공청사(군공항) 등의 이전 적지를 첨단산업단지, 주거·문화 복합시설로 조성하기 위하여 도시혁신 구역으로 지정, 인근 지역의 활성화를 위한 복합용도구역 지정

□ 구도심 재창조

- 청사 이전 부지를 복합개발하고(도시혁신), 인근 노후 상권의 활성화를 위한 용도복합화 (복합용도구역), 공용주차장(노후터미널) 상부를 복합문화공간으로 조성(입체복합)함

※ (참조) 서울시 공간혁신구역 선도사업 신청지

①동대문 청량리역 일대, ②동대문 이문차량기지 일대, ③독산동 공군부대용지, ④은평 한국행정연구원 용지

※ 본 간행물은 집필자의 개인의견으로 수원시정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.