

수원특례시 우수지 복합개발 가능성 검토

황지현 · 김진희

도시공간연구실 연구위원, hjh@suwon.re.kr
도시공간연구실 위촉연구원, jinheek@suwon.re.kr

요약

- 우수지는 도시계획시설 중 필수시설로서 복개 후 복합개발을 추진하기 위해서는 도시계획시설 간 복합을 가능하게 하는 '중복결정' 또는 도시계획시설에 비(非)도시계획시설의 복합을 가능하게 하는 '공간적 범위결정'과 같은 제도적 수단이 필요
- 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」을 바탕으로 복개 가능 조건 및 복개 후 도입 가능 용도가 규정되어 있는 우수시설과 달리 저류시설은 관련 규정이 부재하나, 이에 대한 국토교통부의 질의회신 결과를 토대로 저류시설에는 본래의 기능을 유지하는 범위 내에서 도입 가능 용도에 제한이 없음을 확인
- 수원특례시 관내 세 개 저류시설 부지를 대상으로 복합개발 가능성을 검토한 결과 기업 유치를 위한 시설을 도입하기 위해서는 현재 우수지에 중복결정 되어 있는 근린공원의 해제가 수반되어야 하며, 이와 함께 산업단지 토지이용계획 변경 또는 용도지역 변경 등도 함께 고려될 필요가 있음

정책제안

- 「수원특례시 도시계획시설 중복·복합화에 따른 운용기준」, 「수원특례시 우수지 내 건축물 가이드라인」을 마련하여 우수지의 구조·규모 등에 따라 복개 가능 범위, 복개 후 도입 가능한 용도 및 시설 규모 등을 명확히 함으로써 우수지 복합개발을 위한 제도적 근거를 보완하고 우수지 복합개발에 따른 안전·환경 상의 문제를 사전에 방지
- 우수지의 복합개발을 위해 공원을 해제하고자 할 경우, 공원 해제의 필요성과 당위성에 대해 면밀한 검토가 전제되어야 하며, 건축물 녹화, 대지 내 조경, 공공공지 등을 바탕으로 녹지와 주민 편의시설을 확보함으로써 해제되는 공원을 일부라도 보완할 수 있는 방안 마련
- 우수지에 특정 시설을 복합하기 위해 도시기본계획 변경 등을 수반하는 용도지역 상향이 필요할 경우, 「도시·군계획시설 입체복합구역」 등 용도지역 변경 없이도 허용 용도 범위를 확장할 수 있는 별도의 제도적 수단을 함께 활용

01 서론

연구의 배경

□ 한정된 토지자원을 효율적으로 이용하기 위한 수단으로써 복합개발의 필요성 증대

- 토지의 활용 가치 극대화, 도시기능 고도화 등의 측면에서 복합적인 토지이용은 꾸준히 강조되어 있음
- 수원특례시의 경우, 기업 유치에 위한 신규 개발이 지속적으로 요구되고 있음에도 불구하고 가용 토지가 한계에 다다름에 따라 복합개발에 대한 수요가 더욱 큰 상황임

□ 저류시설의 복합개발을 위한 제도적 수단 및 활용 범위에 대한 검토 필요

- 도시계획시설이 결정된 부지의 경우 해당 시설 외 타 용도로의 사용은 원칙적으로 허용되지 않으나, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서는 ‘도시·군계획시설의 중복결정’, ‘입체적 도시·군계획시설결정’, ‘공간적 범위결정’ 등을 통해 제한적으로 복합화를 허용함
- 우수지는 우수시설과 저류시설로 구분되며, 이 중 우수시설의 경우 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」을 바탕으로 복개하여 타 용도로 사용하고자 할 때 충족되어야 하는 조건과 허용 용도가 규정되어 있으나, 저류시설의 경우 이에 대한 별도의 규정이 부재함
- 이에 현행 법·제도 하에서 저류시설의 복합개발을 가능하게 하는 제도적 수단에는 무엇이 있으며, 복합개발을 통해 도입할 수 있는 용도는 무엇인지에 대한 검토가 필요함

□ 저류시설 복합개발 시 발생할 수 있는 부정적 영향과 대상지 현황 특성에 대한 종합적인 검토 필요

- 저류시설은 시민의 안전 문제와 직결되는 중요한 방재시설 중 하나이므로 복합개발 시 저류시설 본래의 기능을 유지하는 것이 중요하며, 복합개발로 인해 야기될 수 있는 안전·환경 등의 영향을 종합적으로 검토해야 함
- 더불어 저류시설 부지의 규모, 이용 행태, 관리 상태 등 기본적인 특성, 주변 현황 및 입지 특성, 용도지역·지구 등 도시계획 현황 등을 종합적으로 고려하여 복합개발의 기회요인과 장애요인을 파악하고, 복합개발을 위한 전제조건을 검토할 필요가 있음

연구의 목적

□ 본 연구는 저류시설 부지를 대상으로 현행 법·제도 내에서 기업 유치 목적의 복합개발 가능성을 검토함

- (질문 1) 도시계획시설의 복합개발을 가능하게 하는 제도적 수단은 무엇이며, 이 중 저류시설에 기업유치를 위한 시설을 복합하고자 할 때 활용할 수 있는 것은 무엇인가?
- (질문 2) 수원특례시 관내 저류시설 부지 3개소의 현황 특성을 고려했을 때, 기업유치를 위한 시설을 복합하는 것이 가능한가? 가능하다면, 어떤 전제조건이 성립되어야 하는가?

02 우수지 복합개발을 위한 관련 법령

도시계획시설로서 우수지의 법적 개념 및 성격

□ 우수지는 태풍, 집중호우 등으로 인한 범람에 대비하여 물을 일시적으로 저장하는 시설로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 규정하고 있는 기반시설 중 하나이자 방재시설에 속함

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조에서는 기반시설을 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설 등 7가지로 규정하고 있으며, 동법 시행령 제2조에서는 방재시설을 하천, 우수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비로 구분함

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “기반시설”이란 다음 각 목의 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.
 - 가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설
 - 나. 광장·공원·녹지 등 공간시설
 - 다. 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설
 - 라. 학교·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설
 - 마. 하천·우수지(遊水池)·방화설비 등 방재시설
 - 바. 장사시설 등 보건위생시설
 - 사. 하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설 등 환경기초시설

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제2조(기반시설)

① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제6호 각 목 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 시설”이란 다음 각 호의 시설(당해 시설 그 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설을 포함한다)을 말한다.

1. 교통시설 : 도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·차량 검사 및 면허시설
2. 공간시설 : 광장·공원·녹지·유원지·공공공지
3. 유통·공급시설 : 유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유통·저장 및 송유설비
4. 공공·문화체육시설 : 학교·공공청사·문화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설
5. 방재시설 : 하천·우수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비
6. 보건위생시설 : 장사시설·도축장·종합의료시설
7. 환경기초시설 : 하수도·폐기물처리 및 재활용시설·빗물저장 및 이용시설·수질오염방지시설·폐차장

□ 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서는 우수지를 우수시설과 저류시설로 세분함

- 우수시설은 “집중강우로 인하여 급증하는 제내지 및 저지대의 배수량을 조절하고 이를 하천에 방류하기 위하여 일시적으로 저장하는 시설”을 의미함 (「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제118조)
- 저류시설은 “빗물을 일시적으로 모아 두었다가 바깥수위가 낮아진 후에 방류하기 위한 시설”을 의미함 (「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제118조)

□ 우수시설과 저류시설은 기반시설 중 도시관리계획을 통한 결정이 의무 사항인 필수시설에 해당함

- 기반시설 중 도시관리계획의 결정을 통해 설치되는 시설을 도시계획시설이라 정의하며, 도시계획시설 중 도시계획시설로 설치하는 것이 의무인 시설을 '필수적 도시계획시설(필수시설)', 도시계획시설로 설치하는 것이 의무가 아닌 시설을 '임의적 도시계획시설(임의시설)'이라 지칭
 - 주차장, 공공청사, 문화시설 등 임의시설은 도시관리계획의 결정 없이 일반적인 개발행위 허가를 통해서도 설치할 수 있으며, 필요에 따라 선택적으로 도시관리계획 결정으로 설치할 수 있음

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조(도시·군계획시설의 설치·관리)

① 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 기반시설을 설치하려면 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시·군관리계획으로 결정하여야 한다. 다만, 용도지역·기반시설의 특성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제35조 제1항 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제6조에서는 임의시설의 종류를 제시하고 있는 바, 이에 포함되지 않는 우수지는 필수시설에 해당함 ([표 1])

[표 1] 필수시설과 임의시설의 종류 (도시지역 또는 지구단위계획구역 내 기반시설 대상)

구분	필수시설	필수시설+임의시설 ¹⁾	임의시설
교통시설	도로, 철도, 항만	공항, 자동차정류장	주차장, 궤도, 차량 검사 및 면허시설
공간시설	공원(점용허가 대상이 되는 공원 안 기반시설 제외), 녹지, 유원지	광장	점용허가 대상이 되는 공원 안 기반시설, 공공공지
유통·공급시설	유통업무설비, 공동구	수도공급설비, 전기공급설비, 가스공급설비, 유류저장 및 송유설비	열공급설비, 방송·통신시설, 시장
공공·문화체육시설	-	학교	공공청사, 문화시설, 공공필요성이 인정되는 체육시설, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설
방재시설	하천, 우수지	-	저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비
보건위생시설	-	도축장	장사시설, 종합의료시설
환경기초시설	하수도	폐기물처리 및 재활용시설, 수질오염방지시설	빗물저장 및 이용시설, 폐차장

1) 필수시설+임의시설이란, 시설의 종류를 세분하였을 때 일부는 필수시설에 해당하고 일부는 임의시설에 해당하는 기반시설을 의미함

유수지의 복합개발을 위한 제도적 수단

1) 도시계획시설의 복합개발을 가능하게 하는 제도적 수단은 무엇인가?

□ 도시계획시설을 타 용도와 복합하기 위해서는 별도의 제도적 수단을 활용해야 함

- 도시계획시설이 결정된 부지에서는 해당 도시계획시설 외에 타 용도로의 개발행위 및 토지의 매각·양도가 원칙적으로 제한되는데, 이는 선(先)계획 - 후(後)개발의 논리에 따라 장래 필요한 시점에서 도시계획시설을 설치하기 위한 토지의 확보·이용을 용이하게 하기 위한 것임
- 따라서 도시계획시설을 타 시설과 복합하기 위해서는 관련 법 내에서 별도의 제도적 수단을 활용해야 함

□ 도시계획시설 관련 법 체계 상 도시계획시설의 설치에 관한 규정은 기본적으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에 근거하며, 그 외의 사항들은 각 시설과 관련된 개별법 또는 건축법을 따름

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 도시계획시설의 정의 및 종류, 설치 및 관리, 결정의 실효 및 해제, 사업시행 등 도시계획시설의 결정과 사업에 대한 전반적인 사항을 규정함
- 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서는 도시계획시설의 세부 종류 및 정의, 시설별 결정 기준(입지, 배치, 규모 등), 구조 및 설치기준 등을 규정함
- 「도로법», 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 등 각 도시계획시설과 관련된 개별법에서도 해당 도시계획시설의 세부 종류 및 정의, 결정 기준, 구조 및 설치기준에 관한 사항들을 다루고 있으며, 도시계획시설 중 건축물에 해당하는 시설의 경우 「건축법」의 규정을 따름

□ 이러한 현행 법들 내에서 도시계획시설의 복합개발에 활용할 수 있는 제도적 수단에는 ① 도시·군계획시설의 중복결정, ② 입체적 도시·군계획시설결정, ③ 공간적 범위결정, ④ 점용허가, ⑤ 부대시설 및 편익시설이 있음

① 도시·군계획시설의 중복결정

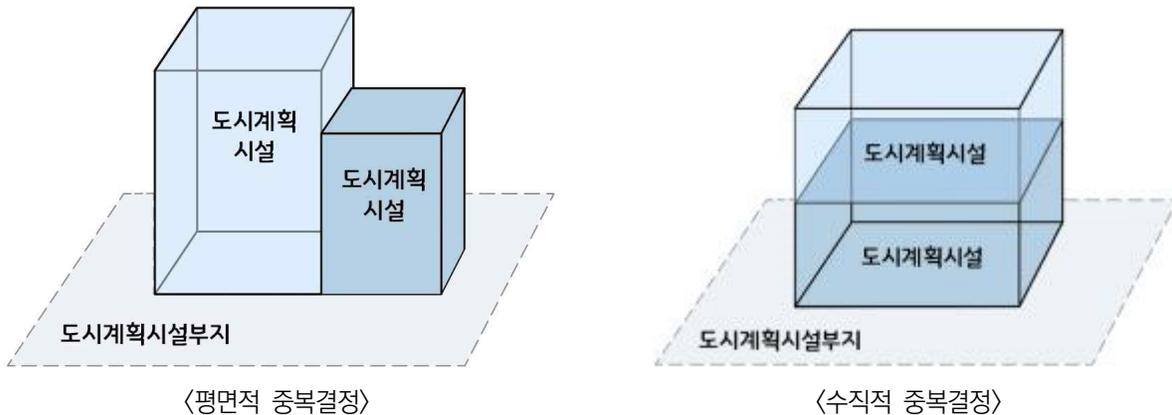
□ 도시·군계획시설의 중복결정(이하 중복결정)은 하나의 부지에 서로 다른 2개 이상의 도시계획시설 설치를 가능하게 함

- 중복결정은 도시계획시설 간의 복합화를 가능하게 하는 수단으로 복합이 이루어지는 물리적 형태에 따라 크게 평면적 중복결정과 수직적 중복결정으로 구분됨 ([그림 1])
 - 평면적 중복결정 : “둘 이상의 도시계획시설이 같은 토지에 평면적으로 복합되는 형태로서 모든 시설이 같은 토지의 지표면을 공유하고 있는 형태” (서울특별시, 2011)
 - 수직적 중복결정 : “둘 이상의 도시계획시설이 같은 토지에 상·하의 형태로 복합되어 있는 형태로 건물의 상·하층, 같은 토지의 지상·지하나 공중, 인공구조물을 이용한 경우 등을 의미” (서울특별시, 2011)

「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제3조(도시·군계획시설의 중복결정)

- ① 토지를 합리적으로 이용하기 위하여 필요한 경우에는 둘 이상의 도시·군계획시설을 같은 토지에 함께 결정할 수 있다. 이 경우 각 도시·군계획시설의 이용에 지장이 없어야 하고, 장래의 확장 가능성을 고려하여야 한다.
- ② 도시지역에 도시·군계획시설을 결정할 때에는 제1항에 따라 둘 이상의 도시·군계획시설을 같은 토지에 함께 결정할 필요가 있는지를 우선적으로 검토하여야 하고, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 사회복지시설 및 청소년수련시설 등 공공·문화체육시설을 결정하는 경우에는 시설의 목적, 이용자의 편의성 및 도심활성화 등을 고려하여 둘 이상의 도시·군계획시설을 같은 토지에 함께 설치할 것인지 여부를 반드시 검토하여야 한다.

[그림 1] 중복결정의 개념도



② 입체적 도시·군계획시설결정

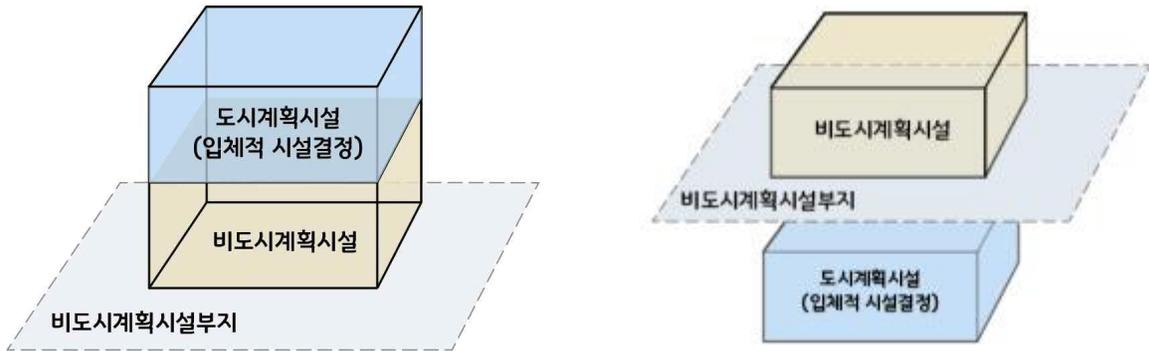
□ 입체적 도시·군계획시설결정(이하 입체적 결정)은 비(非)도시계획시설 부지에 도시계획시설의 설치를 가능하게 함

- 입체적 결정은 비(非)도시계획시설과 도시계획시설 간의 복합화를 가능하게 하는 수단으로 이를 위해서는 사전에 토지소유자 등 비(非)도시계획시설에 관한 권리를 가진 자와 협의를 통해 구분지상권을 설정해야 함 ([그림 2])

「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제4조(입체적 도시·군계획시설결정)

- ① 도시·군계획시설이 위치하는 지역의 적정하고 합리적인 토지이용을 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 도시·군계획시설이 위치하는 공간의 일부만을 구획하여 도시·군계획시설결정을 할 수 있다. 이 경우 당해 도시·군계획시설의 보전, 장래의 확장가능성, 주변의 도시·군계획시설 등을 고려하여 필요한 공간이 충분히 확보되도록 하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 도시·군계획시설을 설치하고자 하는 때에는 미리 토지소유자, 토지에 관한 소유권외의 권리를 가진 자 및 그 토지에 있는 물건에 관하여 소유권 그 밖의 권리를 가진 자와 구분지상권의 설정 또는 이전 등을 위한 협의를 하여야 한다.
- ③ 도시지역에 건축물인 도시·군계획시설이나 건축물과 연계되는 도시·군계획시설을 결정할 때에는 도시·군계획시설이 위치하는 공간의 일부만을 구획하여 도시·군계획시설결정을 할 수 있는지를 우선적으로 검토하여야 한다.
- ④ 도시·군계획시설을 결정하는 경우에는 시설들을 유기적으로 배치하여 보행을 편리하게 하고 대중교통과 연계될 수 있도록 하여야 한다.

[그림 2] 입체적 결정의 개념도



③ 공간적 범위결정

□ 공간적 범위결정은 도시계획시설 부지에 비(非)도시계획시설의 설치를 가능하게 함

- 공간적 범위결정은 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 일정한 공간적 범위를 정하여 도시계획시설을 결정함으로써 해당 부지 내에서 도시계획시설이 아닌 건축물이나 공작물의 설치를 허용함 ([그림 3])

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위)

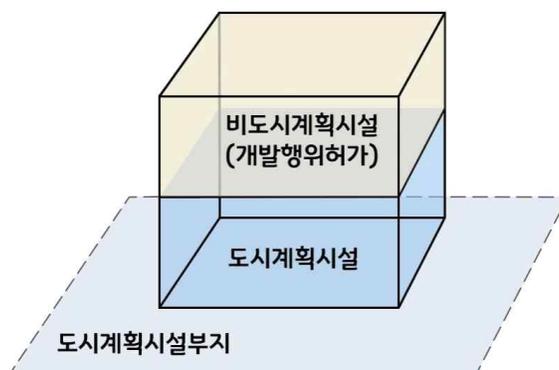
- ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제61조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위)

법 제64조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 일정한 공간적 범위를 정하여 도시·군계획시설이 결정되어 있고, 그 도시·군계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위에서 도시·군계획시설이 아닌 건축물 또는 공작물을 그 도시·군계획시설인 건축물 또는 공작물의 부지에 설치하는 경우

[그림 3] 공간적 범위결정의 개념도



④ 점용허가

□ 도로, 공원 등 일부 도시계획시설의 경우 「도로법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 등 각 도시계획시설과 관련된 개별법에서 정하는 바에 따라 점용허가를 통해 해당 도시계획시설 부지 내에 예외적으로 비(非)도시계획시설을 설치할 수 있음

○ 점용허가가 가능하기 위해서는 해당 도시계획시설의 설치 및 관리에 관해 규정하고 있는 개별법을 바탕으로 점용허가에 대한 근거가 마련되어 있어야 함

- 예: 공원의 경우 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제24조 및 동법 시행령 제20조에 관련 규정이 존재

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위)

① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제61조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위)

법 제64조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

3. 「도로법」 등 도시·군계획시설의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 의하여 점용허가를 받아 건축물 또는 공작물을 설치하는 경우

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제24조(도시공원의 점용허가)

① 도시공원에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시공원을 관리하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 점용허가를 받아야 한다. 다만, 산림의 숲아베기 등 대통령령으로 정하는 경미한 행위의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 공원시설 외의 시설·건축물 또는 공작물을 설치하는 행위

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령」 제20조(도시공원 점용허가의 신청 등)

① 법 제24조의 규정에 의하여 도시공원에 대한 점용허가를 받고자 하는 자는 도시공원점용허가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 공원관리청에 제출하여야 한다. 이 경우 공원관리청은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 지적도를 확인하여야 한다. <개정 2008. 12. 31., 2010. 5. 4.>

1. 사업계획서(위치도 및 평면도를 포함한다)
2. 공사시행계획서
3. 원상회복계획서

② 공원관리청은 공원관리자가 관리하는 도시공원에 대하여 법 제24조의 규정에 의한 도시공원의 점용허가를 하고자 하는 때에는 미리 공원관리자의 의견을 들어야 한다.

⑤ 부대시설 및 편익시설

□ 도시계획시설의 부대시설 및 편익시설로서 도시계획시설 부지 내에 비(非)도시계획시설을 설치할 수 있음

- 부대시설은 주(主)시설에 해당하는 도시계획시설의 기능을 지원하기 위한 시설, 편익시설은 도시계획시설 이용자의 편의 증진 및 이용 활성화를 위한 시설로 정의됨
- 부대시설 및 편익시설 설치의 기본 조건으로서 주(主)시설의 기능 및 이용을 저해하지 않아야 하며, 용도지역·지구별 허용 건축물에 포함되어야 함
- 더불어 관계 법령에 따라 설치가 의무화되어 있는 경우를 제외하고, 모든 부대시설 및 편익시설은 합산 면적이 주시설 면적을 초과하지 않는 범위 내에서 설치가 가능함

「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제6조의2(부대시설 및 편익시설의 설치)

- ① 도시·군계획시설에는 주(主)시설의 기능 지원 및 이용자 편의 증진 등을 위하여 다음 각 호의 구분에 따른 부대시설 및 편익시설을 설치할 수 있다
 1. 부대시설: 주시설의 기능 지원을 위하여 설치하는 시설
 2. 편익시설: 도시·군계획시설의 이용자 편의 증진과 이용 활성화를 위하여 설치하는 시설
- ② 부대시설 및 편익시설의 구조 및 설치기준은 다음 각 호와 같다.
 1. 부대시설과 편익시설을 합한 면적은 주시설 면적을 초과하여서는 아니된다. 이 경우 「주차장법」에 따른 부설주차장, 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」에 따른 환경친화적 자동차 충전시설 및 전용주차구역, 「영유아보육법」에 따른 직장어린이집 등 관계 법령에 따라 주시설에 의무적으로 설치하여야 하는 시설은 주시설과 부대시설 및 편익시설의 면적에 산입하지 아니한다.
 2. 부대시설은 주시설의 기능 및 설치 목적에 부합하여야 한다.
 3. 편익시설은 다음 각 목의 요건에 적합하여야 한다.
 - 가. 주시설 및 부대시설의 기능 발휘 및 이용에 지장을 초래하지 아니할 것
 - 나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제71조부터 제80조까지 및 제82조에서 정하는 용도지역·용도지구에 따른 건축제한에 적합할 것
- ③ 도시·군계획시설을 다기능 복합시설로 활용할 수 있도록 도시·군계획시설 내에 다양한 편익시설의 설치를 고려하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 부대시설 및 편익시설의 구조 및 설치기준에 관하여는 해당 도시·군계획시설의 구조 및 설치기준에 따른다.

- 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서는 일부 도시계획시설에 대해 설치 가능한 부대시설 및 편익시설의 종류를 제시하고 있음
 - 부대시설 : 자동차정류장, 유통업무설비, 공공청사에 대해 설치 가능한 부대시설의 세부 종류를 제시
 - 편익시설 : 도로, 자동차정류장, 차량 검사 및 면허시설, 유원지, 유통업무설비, 시장, 학교, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 종합의료시설에 대해 설치 가능한 편익시설의 세부 종류를 제시

2) 우수지의 복합개발을 가능하게 하는 제도적 수단은 무엇인가?

- 우수지의 경우 복합개발을 위한 제도적 수단으로써 중복결정, 입체적 결정, 공간적 범위 결정을 활용할 수 있음
 - 우수지의 경우 「도로법」이나 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」과 같은 개별법이 존재하지 않으며, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 내에서도 점용허가에 대한 별도 규정이 존재하지 않으므로 점용허가를 통한 복합개발은 불가함
 - 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서는 각 도시계획시설 별로 설치가 가능한 부대시설 및 편익시설을 제시하고 있는데, 우수지의 경우 이에 대한 별도 규정이 존재하지 않으므로 부대시설 및 편익시설을 통한 복합개발은 불가함

[표 2] 우수지 복합개발을 위해 활용 가능한 제도적 수단

중복결정	입체적 결정	공간적 범위결정	점용허가	부대시설 및 편익시설
가능	가능	가능	불가능	불가능

3) 저류시설 부지에서 기업유치 목적의 복합개발을 가능하게 하는 제도적 수단은 무엇인가?

- 공간적 범위결정을 활용하여 저류시설 부지에 기업유치를 위한 시설을 복합할 수 있음
 - [표 3]에서 확인할 수 있듯이 기업의 입주가 가능한 대표적인 시설에는 「건축법」에 따른 교육연구시설(연구소), 업무시설, 공장 등이 있으며, 이러한 비(非)도시계획시설을 도시계획시설 부지에 복합하기 위해서는 공간적 범위결정을 활용해야 함

[표 3] 기업 입주 건축물 사례

구분	위치	건축물 주용도	용도지역
삼성전자 본사	경기도 수원특례시 영통구 매탄동 416	교육연구시설, 공장, 제1종근린생활시설, 제2종근린생활시설	준주거지역
GS건설 본사	서울특별시 종로구 종로 33	업무시설, 근린생활시설, 문화및집회시설	일반상업지역
NC소프트	경기도 성남시 분당구 대와판교로644번길 12	교육연구시설, 업무시설, 문화및집회시설	준주거지역

4) 우수지의 복합개발을 통해 도입 가능한 용도는 무엇인가?

① 우수시설에 도입 가능한 용도

□ 우수지 부지에는 비(非)건축물로서 도로·광장·주차장·체육시설·자동차운전연습장 및 녹지를 설치할 수 있음

- 우수시설은 원칙적으로 복개를 불허하나, 건축물의 건축을 수반하지 않으면서 건축물의 우수지관리기본계획을 수립하여 이를 관리하고, 홍수 등 재해발생에 영향이 없다고 판단되는 경우에는 복개를 허용함
- 복개된 우수시설의 활용 범위는 도로, 광장, 주차장, 체육시설, 자동차운전연습장, 녹지로 제한됨

□ 우수지 부지에는 건축물로서 공공청사, 대학생용 공공기숙사, 문화시설, 사회복지시설, 체육시설, 평생학습관, 임대를 목적으로 하는 공공주택을 설치할 수 있음

- 우수시설은 원칙적으로 복개를 불허하나, 우수시설에 건축물을 건축하려는 경우로서 다음 조건을 모두 충족하는 경우 복개를 허용함
 - 건축물 건축 이전의 우수용량 이상을 유지하며, 재해발생 가능성을 고려하여 재해예방시설을 충분히 설치
 - 약취, 안전사고, 건축물 침수 등을 방지
 - 집중강우에 대비하여 건축물 사용자 및 인접 지역 주민의 안전확보 대책을 수립
 - 해당 도시·군계획시설결정권자 소속 도시계획위원회의 심의를 통과

② 저류시설에 도입 가능한 용도

□ 저류시설 부지에는 용도지역·지구 등이 허용하는 범위 내에서 건축물, 비(非)건축물 구분 없이 모든 시설과 복합이 가능함

- 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제120조를 바탕으로 저류시설 설치에 적합한 장소, 구조 등이 규정되어 있으나, 복개 조건 및 복개 후 건축 허용 범위에 대한 규정은 부재함
- 이와 관련하여 국토교통부에서는 “저류시설의 경우 복개 및 복개지 건축과 관련하여 별도의 금지규정이 없으므로 방재시설로서의 기능을 유지한다는 전제 하에 복개 및 복개지 건축이 가능하다.”는 해석을 도출하였음
- 이를 토대로 법령상으로는 용도지역·지구에서 허용하는 범위 내에서 별도의 제한 없이 모든 도시계획시설과 비(非)도시계획시설을 건축할 수 있을 것으로 판단됨
 - 국토교통부의 해석을 근거로 성남시는 공간적 범위결정을 활용하여 저류시설 복개지에 공공주택이 주 용도인 복합시설을 설치하고자 계획 수립 중
- 단, 중복결정, 입체적 결정, 공간적 범위 결정의 기본 전제조건으로서 도시·군계획시설의 설치·이용·보전 등에 지장이 없어야 함을 고려했을 때, 법령 상 가능 여부와 별개로 복합되는 시설로 인해 기존 시설 및 신규 시설의 기능이 저해되거나 축소되지는 않을지 관련 부서 간 협의 과정이 반드시 수반되어야 할 것으로 판단됨

03 우수지 복합개발 현황 및 사례

1) 우수지 복합개발 현황

- 2024년 5월 기준 토지이용규제정보서비스 토지이음에서 도시계획시설 결정에 대한 고시 정보를 통해 시설의 세부 종류(우수시설, 저류시설)를 확인할 수 있는 전국의 우수지 276개 사례를 분석한 결과, 우수지와 타 시설 간의 복합은 우수시설보다 저류시설에서 더 빈번하게 이루어진 것으로 확인됨
 - 115개 우수시설 중 타 시설과 복합이 이루어진 사례는 19개(약 16.5%)로 조사됨
 - 161개 저류시설 중 타 시설과 복합이 이루어진 사례는 69개(약 42.9%)로 조사됨
- 복합화를 위해 사용된 제도적 수단을 살펴보면, 우수시설과 저류시설 모두 중복결정을 활용한 사례가 대부분을 차지함
 - 복합이 이루어진 19개 우수시설 중 중복결정을 활용한 사례는 17개(약 89.5%)임
 - 복합이 이루어진 69개 저류시설 중 중복결정을 활용한 사례는 68개(약 98.6%)임
- 중복결정을 통해 복합된 용도를 살펴보면, 우수시설의 경우 주로 도로, 주차장과 복합이 이루어졌으며, 저류시설의 경우 주로 공원, 도로와 복합이 이루어짐
 - 중복결정이 이루어진 17개 우수시설 사례에서 복합된 도시계획시설의 종류를 살펴보면, 공공청사(1개 사례), 문화시설(1개 사례), 하수도(1개 사례), 항만(1개 사례), 공원(2개 사례), 체육시설(2개 사례), 하천(3개 사례), 광장(4개 사례), 주차장(5개 사례), 도로(8개 사례)로 나타남
 - 중복결정이 이루어진 68개 저류시설 사례에서 복합된 도시계획시설의 종류를 살펴보면, 공공청사(1개 사례), 광장(1개 사례), 자동차정류장(1개 사례), 청소년수련시설(1개 사례), 철도(2개 사례), 하천(2개 사례), 학교(6개 사례), 주차장(8개 사례), 공원(38개 사례), 도로(38개 사례)로 나타남
- 공간적 범위결정의 경우 저류시설에 적용된 사례는 없으며, 우수시설의 경우에도 2개의 사례만 확인됨
 - 공간적 범위결정이 적용된 2개의 우수시설 모두 체육센터가 복합되었음

[표 4] 우수지 복합개발의 유형별 사례 수

구분	단독 결정	중복결정	입체적 결정	공간적 범위결정	합계
우수시설	96개 (83.5%)	17개 (14.8%)	0개 (0.0%)	2개 (1.7%)	115개 (100.0%)
저류시설	92개 (57.1%)	68개 (42.2%)	17개 (0.6%)	0개 (0.0%)	161개 (100.0%)

2) 공간적 범위결정을 통한 저류시설 복합개발 사례 : 판교 봇들저류지

□ 성남시는 저류시설에 공공주택을 복합하는 계획을 수립 중 (2024.05 기준)

- 봇들저류지는 판교테크노밸리와 남측에서 인접하고 있으며, 약 500m 거리에 판교역이 위치하는 등 개발 잠재력이 매우 높은 부지임
- 이에 성남시는 판교테크노밸리의 공동화 문제를 해결하고, 청년들의 주거 수요에 대응하기 위해 저류시설을 복개한 후 공공주택(청년 일자리연계형 지원주택)을 주용도로 하는 복합시설을 도입하고자 함

[표 5] 판교 봇들저류지 현황

구분		내용
일반 현황	위치	경기도 성남시 분당구 삼평동 667번지
	면적	15,222.9㎡
	지목	유지
	소유자	성남시
	개별공시지가	511,800원/㎡ (2024년 1월 기준)
도시계획현황	용도지역·지구·구역	• 자연녹지지역
	타 법령에 따른 지역·지구 등	• 과밀억제권역 (「수도권정비계획법」) • 도시교통정비지역 (「도시교통정비촉진법」) • 비행안전제2구역(전술) (「군사기지 및 군사시설 보호법」) • 대기환경규제지역 (「대기환경보전법」)
	지구단위계획구역	• 판교지구
	도시계획시설	• 유수지(저류시설)
이용 현황	• 공원으로 결정된 것은 아니나, 봇들저류지공원이라는 명칭으로 농구장, 족구장이 설치되어 있어 점심시간이나 휴식시간에 테크노밸리 근로자들의 휴식공간으로 활용되고 있음	



□ 도시계획시설에 비(非)도시계획시설의 복합을 가능하게 해주는 제도적 수단으로 '공간적 범위결정'을 활용

- 성남시는 국토교통부 질의를 통해 저류시설의 경우 중복결정, 공간적 범위결정 등을 통해 복개 및 복개지 건축이 가능하며, 허용 용도 범위에 제한이 없음을 확인
- 이에 더해 국토교통부 공공주택 관련 부서들과 별도의 질의회신 및 협의를 통해 저류시설에 공공주택을 복합하는 계획이 가능할지에 대해 추가적인 검토를 거침

□ 공공주택 도입을 위해 자연녹지지역에서 준주거지역으로 용도지역 변경을 진행 중

- 저류시설에 공공주택을 복합할 수 있는 제도적 수단(공간적 범위결정)이 마련되었다 하더라도 용도지역에 따른 건축제한에 저촉될 경우 공공주택을 건설할 수 없음
- 이에 성남시에서는 지정 자연녹지지역에서 준주거지역으로 용도지역 상향 절차를 진행 중 (도시기본계획 수립 및 도시관리계획 변경)
- 이와 함께 저류시설 복개에 따른 안전·환경 등의 문제를 사전에 검토하기 위해 전략환경영향평가 및 재해영향평가에 대한 별도 용역을 수행 중

□ 용도지역 변경 외에 추가적인 수단으로써 '도시·군계획시설 입체복합구역' 적용을 고려

- 자연녹지지역에서 준주거지역으로의 용도지역 변경은 그 절차가 복잡하고 소요 시간도 오래 걸리기 때문에 이에 대한 보완책으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정을 통해 시행 예정(2024.8.7.)인 '도시·군계획시설 입체복합구역'을 대상지에 적용하는 방안을 함께 검토함
 - 도시·군계획시설 입체복합구역 내에서는 건축제한, 건폐율, 용적률, 높이 등에 대한 기준을 별도로 설정 가능하기 때문에 용도지역 변경 없이도 해당 용도지역에서 허용하지 않는 건축물의 복합적 활용이 가능할 것으로 판단

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2024.8.7. 시행 예정)」 제40조의5(도시·군계획시설입체복합구역의 지정)

① 제29조에 따른 도시·군관리계획의 결정권자(이하 "도시·군관리계획 결정권자"라 한다)는 도시·군계획시설의 입체복합적 활용을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 도시·군계획시설이 결정된 토지의 전부 또는 일부를 도시·군계획시설 입체복합구역(이하 "입체복합구역"이라 한다)으로 지정할 수 있다.

1. 도시·군계획시설 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 도시·군계획시설의 조성을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

② 이 법 또는 다른 법률의 규정에도 불구하고 입체복합구역에서의 도시·군계획시설과 도시·군계획시설이 아닌 시설에 대한 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한(이하 이 조에서 "건축제한"이라 한다), 건폐율, 용적률, 높이 등은 대통령령으로 정하는 범위에서 따로 정할 수 있다. 다만, 다른 법률에 따라 정하여진 건축제한, 건폐율, 용적률, 높이 등을 완화하는 경우에는 미리 관계 기관의 장과 협의하여야 한다.

③ 제2항에 따라 정하는 건폐율과 용적률은 제77조 및 제78조에 따라 대통령령으로 정하고 있는 해당 용도지역별 최대한도의 200퍼센트 이하로 한다.

04 대상지 현황 및 복합개발 가능성 검토

대상지별 현황 특성

1) 유수지 A

□ 일반 현황 및 도시계획 현황

[표 6] 유수지 A의 일반 현황 및 도시계획 현황

구분		내용
일반 현황	면적	20,928.8㎡ (유수지 면적은 7,998.3㎡)
	지목	공원
	소유자	수원특례시
	개별공시지가	342,200원/㎡ (2024년 1월 기준)
도시계획 현황	용도지역·지구·구역	<ul style="list-style-type: none"> • 일반공업지역 • 시가지경관지구(일반)
	타 법령에 따른 지역·지구 등	<ul style="list-style-type: none"> • 과밀억제권역 (「수도권정비계획법」) • 도시교통정비지역 (「도시교통정비촉진법」) • 비행안전제5구역(전술) (「군사기지 및 군사시설 보호법」)
	지구단위계획구역	• 없음
	도시계획시설	• 근린공원, 유수지(저류시설) 중복결정

□ 시설 및 이용 현황

- 1개 필지 전체가 근린공원으로 조성되어 있으며, 근린공원 내 일부 구역에 저류시설이 조성되어 있음
- 저류시설 바깥 구역에는 공중화장실, 자전거보관소, 벤치 등이 설치되어 있고, 저류시설 구역에는 족구장, 이동형 농구골대, 간이 파라솔 등이 설치되어 있음
- 유지관리 상태가 양호한 편이나, 주로 인근 근로자들의 휴게공간으로 기능하기 때문에 휴식시간을 제외한 업무시간이나 주말에는 활발한 이용을 기대하기 어려움

□ 입지 특성

- 유수지 A는 종로1류(폭 20m~25m), 종로2류(폭 15m~20m)와 5면에서 접하고 있으며, 반경 500m 이내에 버스정류장 4개소가 위치하며, 수원역과 연결되는 5개의 마을버스 노선이 존재함
- 반경 500m 이내에는 산업시설과 지식산업센터가 주를 이룸
- 북측에는 저층주거지 밀집지역이 위치하며 서측으로는 군공항이 위치하고 있음
- 반경 2km 이내 주요 시설로서 지하철 수인분당선 고색역이 대상지 북서쪽으로 약 1.2km 거리에 위치함

2) 유수지 B

□ 일반 현황 및 도시계획 현황

[표 7] 유수지 B의 일반 현황 및 도시계획 현황

구분		내용
일반 현황	면적	11,863.9㎡
	지목	유지
	소유자	수원특례시
	개별공시지가	445,800원/㎡ (2024년 1월 기준)
도시계획 현황	용도지역·지구·구역	• 자연녹지지역
	타 법령에 따른 지역·지구 등	• 과밀억제권역 (「수도권정비계획법」) • 도시교통정비지역 (「도시교통정비촉진법」) • 상대보호구역 (「교육환경 보호에 관한 법률」) • 절대보호구역 (「교육환경 보호에 관한 법률」)에 일부 포함 • 가축사육제한구역 (「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」) • 택지개발지구 (「택지개발촉진법」)
	지구단위계획구역	• 광고지구
	도시계획시설	• 근린공원, 유수지(저류시설) 중복결정

□ 시설 및 이용 현황

- 1개 필지 전체가 근린공원이자 저류시설로 결정되어 있으나, 실질적으로 유지(流地) 상태로 관리되지 않은 자연식생의 특성을 보임
- 집중호우로 인한 인명 사고를 방지하기 위해 대상지 경계를 따라 펜스가 설치되어 있으며, 시설물 출입 및 이용이 금지되어 있는 상태임

□ 입지 특성

- 유수지 B는 서측에서 광로2류(폭 50m~70m)와 접하고 있으나, 이를 통한 차량의 직접 진입은 불가함
- 인접한 고등학교 부지를 거쳐 대상지 동측으로 차량 접근이 가능함
- 대상지 동측, 서측, 남측이 보행로로 둘러싸여 있으나, 현재 보행을 통한 대상지 내로의 직접 진입은 불가함
- 반경 300m 이내에 버스정류장 2개소가 위치하며 광교중앙역, 수원컨벤션센터 등과 연결되는 8개의 일반버스 노선과 강남, 사당, 성남과 연결되는 6개의 직행버스 노선이 존재함
- 북동쪽으로 2km 떨어진 곳에서 동수원IC를 통해 영동고속도로와 연결되는 등 광역교통접근성이 양호함
- 반경 500m 이내에 대학 등 주요 인구유발시설이 위치하고 있으며, 대상지와 인접하여 향후 더블역세권이 조성될 예정임

3) 우수지 C

□ 일반 현황 및 도시계획 현황

[표 8] 우수지 C의 일반 현황 및 도시계획 현황

구분		내용
일반 현황	면적	18,187.5㎡
	지목	유지
	소유자	수원특례시
	개별공시지가	445,800원/㎡ (2024년 1월 기준)
도시계획 현황	용도지역·지구·구역	• 자연녹지지역
	타 법령에 따른 지역·지구 등	• 과밀억제권역 (「수도권정비계획법」) • 도시교통정비지역 (「도시교통정비촉진법」) • 상대보호구역 (「교육환경 보호에 관한 법률」) • 절대보호구역 (「교육환경 보호에 관한 법률」)에 일부 포함 • 가축사육제한구역 (「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」) • 택지개발예정지구 (「택지개발촉진법」)
	지구단위계획구역	• 광고지구
	도시계획시설	• 근린공원, 우수지(저류시설) 중복결정

□ 시설 및 이용 현황

- 1개 필지 전체가 저류시설로 결정되어 있으며, 이와 인접한 2개 필지를 포함하여 총 3개 필지가 근린공원으로 결정되어 있음
- 대상지 경계부에 운동시설이 설치되어 있으며, 대상지 내부에 데크와 정자가 설치되어 있으나, 나머지 대부분은 자연식생 상태로 남겨져 있으며, 지목상 유지(流地)에 해당함
- 집중호우로 인한 인명 사고를 방지하기 위해 대상지 경계를 따라 펜스가 설치되어 있으며, 시설물 출입 및 이용이 금지된 상태임

□ 입지 특성

- 우수지 C는 남측에서 대로3류(폭 25m~30m)와 1면에서 접하고 있으나, 이를 통한 차량의 직접 진입은 불가함
- 반경 300m 이내 버스정류장 3개소가 위치하며, 아주대병원 및 우만동과 연결되는 2개의 마을버스 노선과, 수원역과 오산역 등과 연결되는 2개의 일반버스 그리고 강남역과 서울역으로 연결되는 2개의 직행버스 노선이 존재함
- 북서쪽으로 2km 떨어진 곳에 신분당선 광고중앙역이 위치하며, 동측으로는 2km 떨어진 곳에서 흥덕IC를 통해 영동고속도로와 연결됨
- 대상지와 인접하여 상업시설이 위치하며, 반경 500m 이내 대부분이 고층 주거지임
- 중학교, 초등학교가 대상지 주변에 위치하여 대상지 동측으로 통학로가 조성되어 있음

현황 특성을 고려한 대상지별 복합개발 가능성 검토

- 앞서 살펴본 바와 같이 3개 대상지의 모두 저류시설과 근린공원이 중복결정 되어 있는 상태이며, 용도지역 상 일반공업지역(우수지 A)과 자연녹지지역(우수지 B, 우수지 C)으로 설정되어 있으므로 이러한 특수성이 복합개발의 제약요인으로 작용할 가능성이 있음

1) 근린공원이 중복결정된 상태에서 대상지 내 기업유치 목적의 복합개발이 가능한가?

- 근린공원을 유지한 상태에서 타 시설을 복합할 수 있는 첫 번째 수단으로써 공원시설을 고려해 볼 수 있으나, 기업유치를 위한 시설은 공원시설에 해당하지 않기 때문에 공원시설로는 설치가 불가함
 - 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」 제3조 별표1에 따르면, 공원시설은 크게 조경시설, 휴양시설, 유희시설, 운동시설, 교양시설, 편익시설, 공원관리시설, 도시농업시설, 그 밖의 시설 등 9가지 유형으로 구분
 - 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」 제3조 별표1에서는 상기 9가지 유형별 공원시설의 세부 종류를 제시하면서 그와 유사한 시설까지 공원시설에 포함시키고 있는데, 기업유치를 위한 시설이 이에 포함되는지 여부는 해당 시설이 도시공원의 효용을 다하기 위한 시설인지를 기준으로 판단해야 함
 - 이는 기본적으로 공원시설이 “도시공원의 효용을 다하기 위하여 설치하는 시설”(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조)이라 정의되기 때문
 - 이와 관련한 국토교통부의 질의회신 사례에서 청소년상담복지센터, 육아종합지원센터, 청소년지원센터의 경우 도시공원의 효용을 다하기 위한 시설이라기보다 도시공원 인근 지역의 필요 및 수요를 충족시키기 위해 단순히 공원 내에 설치하는 시설에 해당하기 때문에 공원시설로 볼 수 없다고 판단함 (국토교통부, 2014, p.13; 국토교통부, 2015, p.27)
 - 이러한 관점에서 기업유치를 위한 시설 또한 인근 지역의 필요 및 수요를 충족시키기 위한 시설에 가깝기 때문에 공원시설에 해당하지 않는 것으로 판단할 수 있음
- 근린공원에 타 시설을 복합할 수 있는 두 번째 수단으로써 점용허가를 고려해 볼 수 있으나, 기업유치를 위한 시설은 점용허가 대상에 해당하지 않기 때문에 점용허가로는 설치가 불가함
 - 도시공원의 점용허가 대상은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령」 제22조에 명시되어 있으며, 이 중 사무소(제2종근린생활시설)가 포함되어 있으나 자기 소유의 토지에 설치하는 가설건축물로 한정하고 있음
 - 지자체 조례를 바탕으로 특정 시설을 점용허가 대상으로 정하는 것도 가능하나, 이는 인구 50만 이상 대도시(특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 제외)의 조례로 정하는 주제공원 내에 설치되는 건축연면적 200㎡ 이하인 기반시설에 한정됨

□ 도시공원에 설치할 수 없는 시설은 공간적 범위결정을 활용하더라도 설치가 불가하므로 대상지 내에 기업유치를 위한 시설을 도입하기 위해서는 근린공원 해제가 전제되어야 함

- 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제3조 제1항에서는 중복결정의 전제조건으로서 “각 도시·군계획시설의 이용에 지장이 없어야 하고, 장래의 확장가능성을 고려하여야 한다”고 규정하고 있으며, 제4조 제1항에서는 입체적 결정의 전제조건으로서 “도시·군계획시설의 보전, 장래의 확장가능성, 주변의 도시·군계획시설 등을 고려하여야 한다”고 규정하고 있음
- 따라서 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 상 도시공원에 설치할 수 없는 시설의 경우, 상기 전제조건에 위배되므로 이러한 시설에 대해 중복결정 또는 입체적 결정을 적용하는 것은 원칙적으로 불가함
 - 이와 관련한 국토교통부의 질의회신 사례에서 도시공원과 학교의 중복결정, 어린이공원과 어린이공원 내 설치할 수 없는 시설의 입체적 결정은 불가하다고 판단 (국토교통부, 2014, p.19; 국토교통부, 2018, p.223)
- 이와 유사하게 공간적 범위결정 또한 “도시·군계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위”에서 가능하므로 도시공원에 설치할 수 없는 교육연구시설, 업무시설, 공장 등을 공간적 범위결정으로 설치하는 것은 불가능함

2) 대상지에서 근린공원을 해제하는 것이 가능한가?

① 우수지 A

□ 근린공원을 해제하더라도 일반산업단지 녹지율 기준을 충족하므로 해제 가능함

- 우수지 A는 일반산업단지 내에 위치하며, 산업단지개발계획 및 관리기본계획의 토지이용계획상 녹지구역으로 설정되어 있음
- 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」 제14조에서는 산업단지의 규모에 따라 확보해야 하는 녹지²⁾ 비율을 제시하고 있으며([표 9]), 이에 따르면 총 면적이 1,257,510.5㎡인 해당 산업단지의 경우 녹지의 면적이 약 94,313.3㎡ 이상, 약 125,751.1㎡ 미만이어야 함

[표 9] 산업단지규모별 녹지비율

산업단지 규모	계획기준
300만㎡ 이상	10% 이상 ~ 13% 미만
100만㎡ 이상 ~ 300㎡ 미만	7.5% 이상 ~ 10% 미만
100만㎡ 미만	5% 이상 ~ 7.5% 미만

- [표 10]에서 확인할 수 있듯이 현재 해당 산업단지의 녹지구역 면적은 139,521.4㎡(11.1%)이므로 대상지에 조성된 근린공원 20,928.8㎡를 해제하더라도 변경 후 녹지구역 면적이 녹지율 기준을 충족하는 118,592.6㎡(9.4%)가 되므로 해당 규정상 근린공원 해제가 가능함

2) 여기서 녹지란 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제1호 및 제5호에 따른 녹지(단, 유원지는 제외)로서 도시공원도 포함됨

[표 10] 우수지 A가 위치한 산업단지 토지이용 현황

총면적	산업시설구역	복합구역	지원시설구역	공공시설구역	녹지구역
1,257,510.5㎡ (100%)	801,802.6㎡ (53.6%)	21,418.2㎡ (1.7%)	33,659.1㎡ (2.6%)	261,109.2㎡ (20.8%)	139,521.4㎡ (11.1%)

□ 근린공원을 해제하고 저류시설과 기업유치를 위한 시설을 복합하고자 하는 경우 산업단지 토지이용계획상 기존의 녹지구역을 복합구역(복합용지)으로 변경하는 과정이 필요함

- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조에 따르면, 복합용지란 산업시설(공장, 교육·연구시설 등)과 우수지 등을 하나의 용지에 설치하기 위한 용지로 정의됨
- 이에 복합용지는 대상지 내에서 저류시설 복개 후 기업유치를 위한 시설을 도입할 수 있음에 대한 법적 근거로 활용할 수 있음
- 또한, 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」 제13조에서 복합용지의 용도지역을 준공업지역이나 준주거지역으로 할 수 있음을 명시하고 있는 바, 필요한 경우 대상지의 용도지역을 변경하여 도입할 수 있는 시설의 범위를 보다 넓히는 것도 가능할 것으로 판단됨

「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7의2. “산업시설용지”란 공장, 지식산업 관련 시설, 문화산업 관련 시설, 정보통신산업 관련 시설, 재활용산업 관련 시설, 자원비축시설, 물류시설, 교육·연구시설 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설의 용지를 말한다.

7의3. “복합용지”란 제7호의2와 제9호나목부터 자목까지의 시설을 하나의 용지에 일부 또는 전부를 설치하기 위한 용지를 말한다.

9. “산업단지개발사업”이란 산업단지를 조성하기 위하여 시행하는 다음 각 목의 사업을 말한다.

- 가. 제7호의2에 따른 시설의 용지조성사업 및 건축사업
- 나. 첨단과학기술산업의 발전을 위한 교육·연구시설용지 조성사업 및 건축사업
- 다. 산업단지의 효율 증진을 위한 업무시설·정보처리시설·지원시설·전시시설·유통시설 등의 용지조성사업 및 건축사업
- 라. 산업단지의 기능 향상을 위한 주거시설·문화시설·의료복지시설·체육시설·교육시설·관광휴양시설 등의 용지조성사업 및 건축사업과 공원조성사업
- 마. 공업용수와 생활용수의 공급시설사업
- 바. 도로·철도·항만·궤도·운하·우수지(溜水池) 및 저수지 건설사업
- 사. 전기·통신·가스·유류·증기 및 원료 등의 수급시설사업
- 아. 하수도·폐기물처리시설, 그 밖의 환경오염방지시설 사업
- 자. 그 밖에 가목부터 아목까지의 사업에 부대되는 사업

「산업입지의 개발에 관한 통합지침」 제13조(산업단지개발계획의 작성)

① 「산업입지법」 제6조·제7조 및 제7조의2에 따른 산업단지개발계획의 주요내용과 작성요령은 다음 각 호와 같다.

1. 토지이용계획

다. 산업단지의 개발을 위한 복합용지를 계획하는 경우 다음 각 목의 사항을 따른다.

- 1) 산업단지 개발계획 수립시 복합용지내 산업시설, 상업시설, 주거시설, 지원시설 등의 세부용도별 비율을 제시하여야 한다.
- 2) 복합용지내 산업시설면적은 100분의 50 이상으로 한다.
- 3) 복합용지내 시설별 면적은 건축물 연면적을 기준으로 한다.
- 4) 복합용지의 용도지역은 「국토계획법」 제36조 및 같은 법 시행령 제30조에 따른 **준공업지역 또는 준주거지역으로 할 수 있다.**
- 5) 지정권자는 개발계획 승인 시 복합용지 반영에 따른 전체 산업단지의 토지이용계획 용도 간 균형 및 제 영향평가 협의가능 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

② 유수지 B, C

□ 법적으로 공원 해제가 불가능하지는 않을 것으로 판단되나, 실질적으로 공원 해제가 이루어지기 위해서는 그에 앞서 **공원 해제의 필요성에 대해 충분한 공감대 형성이 필요함**

- 준공된 택지개발지구는 지구단위계획으로 관리해야 하며, 지구단위계획은 준공일로부터 5년간 변경 없이 유지해야 하는데, 두 대상지의 경우 각각 2013년(유수지 B), 2017년(유수지 C) 준공되었으므로 현 시점에서 지구단위계획 변경이 가능함

「택지개발업무처리지침」 제36조(지구단위계획)

① 실시계획승인권자는 택지개발사업 실시계획승인시에 법 제9조제2항에 따라 지구단위계획이 포함되어 수립되도록 하여야 하며, 법 제9조제3항에 따른 실시계획을 고시할 때에는 지구단위계획에 관한 사항을 함께 고시하여야 한다.

② 준공된 택지개발사업지구는 도시의 기능을 극대화하고 도시의 건전한 발전을 도모할 수 있도록 제1항에 따라 수립된 지구단위계획으로 관리하여야 하며, **준공일로부터 5년간은 준공 당시 수립된 지구단위계획을 유지하여야 한다.** 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제35조에 따른 공공시설용지의 용도 재검토
2. 도시기본계획의 변경 등 다른 계획의 변경에 따른 경우
3. 도시관리계획의 정비
4. 공익목적에 따라 국가·지방자치단체가 관리하는 공공시설의 설치 또는 변경을 위한 경우
5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제25조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경미한 사항의 변경인 경우
6. 제21조제6항에 따른 지구단위계획의 변경
7. 공익목적에 따라 「공공주택특별법 시행령」 제2조제1항제1호부터 제5호까지의 공공임대주택을 공급하기 위한 경우
8. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제3호에 따른 "신에너지 및 재생에너지 설비"의 설치를 위한 경우
9. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교용지를 공급하기 위한 경우
10. 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제2조제1호사목에 따른 주거·복지·체육시설 등의 설치를 위한 경우

3) 현 용도지역·지구 등에서 대상지 내 기업유치 목적의 복합개발이 가능한가?

① 우수지 A

□ 일반공업지역에서는 기업유치 목적의 건축물이 허용됨

- 교육연구시설(연구소)과 공장은 모두 일반공업지역 내에서 건축 가능함
- 업무시설의 경우, 일반업무시설로서 지식산업센터에 입주하는 지원시설에 한정하여 건축 가능함

□ 시가지경관지구에서는 기업유치 목적의 건축물이 허용됨

- 「수원시 도시계획조례」에 따르면, 공장의 경우 시가지경관지구에서 원칙적으로 불허하나, 수원일반산업단지에 한하여 허가할 수 있음

[표 11] 용도지역·지구에 따른 기업유치를 위한 시설의 건축 가능 여부 (우수지 A)

용도지역·지구	기업유치를 위한 시설의 세부 용도			근거법령
	교육연구시설(연구소)	업무시설	공장	
일반공업지역	가능	지식산업센터 지원시설에 한해 가능	가능	「국계법」 시행령 「수원시 도시계획조례」
시가지경관지구	가능	가능	가능	「수원시 도시계획조례」

② 우수지 B, C

□ 자연녹지지역에서는 기업유치 목적의 건축물이 제한적으로 허용됨

- 교육연구시설(연구소)은 4층 이하의 범위에서 건축 가능함
- 업무시설의 경우 건축 불가함
- 공장의 경우, 첨단업종의 공장, 지식산업센터, 도정공장 및 식품공장과 읍·면지역에 건축하는 제재업 공장에 한정하여 4층 이하의 범위에서 건축 가능함
 - 단, 특정대기유해물질, 특정수질유해물질을 기준 이상으로 배출하지 않고, 지정폐기물을 배출하지 않아야 함
 - 또한, 대기오염물질배출시설 및 폐수배출시설에 해당하지 않아야 함

□ 절대보호구역, 상대보호구역에서는 학습·교육 환경을 침해하는 시설(오염물질·악취·소음·진동 배출시설 등)이 아닌 범위 내에서 기업유치 목적의 건축물을 건축할 수 있음

- 「교육환경 보호에 관한 법률」 제9조에서는 교육환경보호구역(절대보호구역, 상대보호구역)에 내에 설치를 금지하는 시설의 종류를 제시하고 있으며, 이에 해당하지 않는 범위 내에서 기업유치 목적의 건축물을 건축할 수 있음
 - 금지 시설 종류 : 대기오염물질 배출시설 / 수질오염물질 배출시설 및 폐수종말처리시설 / 가축분뇨 배출시설, 처리시설 및 공공처리시설 / 분뇨처리시설 / 악취 배출 시설 / 소음·진동 배출시설 / 폐기물처리시설 / 고압가스, 도시가스 또는 액화석유가스의 제조, 충전 및 저장하는 시설 등

[표 12] 용도지역·지구에 따른 기업유치를 위한 시설의 건축 가능 여부 (유수지 B, C)

용도지역·지구	기업유치를 위한 시설의 세부 용도			근거법령
	교육연구시설(연구소)	업무시설	공장	
자연녹지지역	제한적으로 가능 (4층 이하)	불가능	제한적으로 가능 (4층 이하 + 업종 제한)	「국계법」 시행령 「수원시도시계획조례」
절대보호구역	가능 (금지 시설 아닌 경우)	가능 (금지 시설 아닌 경우)	가능 (금지 시설 아닌 경우)	「교육환경 보호에 관한 법률」
상대보호구역				

05 결론

1) 유수지의 복합개발을 가능하게 하는 제도적 수단

- 유수지 복개 후 복합개발을 추진하기 위해서는 ‘중복결정’ 또는 ‘공간적 범위결정’ 등 제도적 수단을 활용해야 함
 - 단, 유수시설의 경우, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙」에서 정하고 있는 복개 조건 및 복개 후 도입 가능 용도 범위 내에서 시설 복합이 이루어져야 함
 - 저류시설의 경우, 기본적으로 현행 법령상 복합할 수 있는 도시계획시설 및 비(非)도시계획시설의 범위에 제한은 없는 것으로 보이나, 저류시설과 복합하고자 하는 시설 모두에서 본래의 기능을 저해하지 않는다는 조건이 충족되어야 하므로 각 시설 담당 부서들과의 사전 논의 및 협의가 반드시 수반되어야 함

2) 기업유치를 위한 수원특례시 관내 유수지의 복합개발 가능성

- 3개 대상지(유수지 A, B, C) 모두 기업유치 목적의 시설을 도입하고자 할 경우 현재 중복결정 되어 있는 근린공원의 해제가 반드시 선행되어야 함
 - 공원을 유지한 상태로 복합할 수 있는 용도의 범위는 ① 공원시설, ② 점용허가 대상 시설, ③ 그 밖에 도시공원의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장을 주지 않는 시설들에 한정되므로 이에 저촉될 가능성이 높은 기업유치 목적의 시설은 공원과 복합이 어려울 것으로 판단됨
 - 따라서 대상지에 기업유치 목적의 시설을 복합하고자 할 경우 근린공원의 해제가 반드시 수반되어야 하며, 이와 관련된 법적 기준 검토 결과 세 개 대상지 모두 현행 법령상으로는 공원 해제가 가능할 것으로 판단됨
 - 다만, 실제 공원 해제를 위해서는 복잡한 절차를 거쳐야 하며, 이 과정에서 많은 행정 자원과 시간이 소요될 것으로 예상되므로 이에 대한 신중한 판단이 필요함
 - 무엇보다도 법적인 가능 여부와 별개로 공원 해제의 필요성과 당위성에 대한 면밀한 검토가 뒷받침되어야 할 것이며, 시민의 공감대를 형성하는 것 또한 중요할 것으로 판단됨

□ 우수지 A의 경우 근린공원 해제와 함께 산업단지 토지이용계획 변경이 함께 이루어져야 함

- 산업단지 내에 위치한 우수지 A의 경우 산업단지개발계획 및 산업단지관리기본계획을 바탕으로 토지이용계획이 수립되어 있으며, 이에 따르면 대상지는 현재 녹지구역으로 설정되어 있음
- 근린공원 해제가 이루어질 경우 저류시설에 적합한 용도로 토지이용계획 변경이 필요하며, 기업유치 목적의 시설 도입을 고려했을 때, 복합용지로 설정하는 것이 가장 합당할 것으로 판단됨
- 특히, 복합용지의 경우 용도지역을 준공업지역이나 준주거지역으로 할 수 있으므로 이를 활용하여 도입하고자 하는 시설의 범위를 보다 넓히는 것도 가능함

□ 우수지 B, C의 경우 근린공원 해제와 함께 용도지역 변경이 함께 이루어져야 함

- 우수지 B, C에서 기업유치 목적의 시설을 적극적으로 도입하기 위해서는 용도지역 변경이 필요할 것으로 예상되나, 자연녹지지역을 준주거지역 등으로 상향하기 위해서는 해당 내용을 도시기본계획에 반영해야 하므로 그 절차가 까다롭고 오래 걸릴 것으로 판단됨

3) 우수지 복합개발을 위한 수원특례시의 정책과제

□ 우수지 복합개발에 대한 제도적 근거 보안을 위해 향후 ‘수원특례시 도시계획시설 중복·복합화에 따른 운용기준’ 및 ‘수원특례시 우수지 내 건축물 가이드라인’을 마련

- ‘수원특례시 도시계획시설 중복·복합화에 따른 운용기준’을 바탕으로 1차적으로 복합 가능한 도시계획시설, 비(非)도시계획시설의 범위를 제시하여 관련 사업 추진 시 참고할 수 있도록 함
 - 서울특별시에서는 「도시계획시설의 중복·복합화에 따른 운용기준」(행정2부시장 방침제422호)을 마련하여 복합이 가능한 도시계획시설의 구체적인 범위를 제시
- 이에 더해 2차적으로 ‘수원특례시 우수지 내 건축물가이드라인’을 바탕으로 우수지 구조·규모 등에 따른 유형별로 복개 가능 범위, 복개 후 도입 가능한 용도 및 시설 규모를 보다 명확히 함으로써 우수지 복합개발에 따른 안전·환경상의 문제를 사전에 방지하도록 함
 - 서울특별시에서는 「우수지 내 건축물 가이드라인」을 바탕으로 우수지 내 설치 가능시설, 설치기준(우수지 면적에 따른 도입 가능 시설 규모 등), 복개시설의 배치기준, 복개시설의 밀도 및 높이 등에 대한 세부 지침을 마련

□ 공원 해제 후 복합개발 시 개발계획에 녹지 및 주민 편의시설을 확보할 수 있는 방안을 포함

- 건축물 녹화, 대지 내 조경, 공공공지 등을 바탕으로 녹지나 주민 편의시설을 공급함으로써 해제되는 공원의 기능을 일부라도 보완할 수 있는 방안을 마련함

□ 용도지역 변경이 필요할 경우 ‘도시·군계획시설 입체복합구역’의 지정을 함께 고려

- 도시기본계획에의 반영을 수반하는 용도지역 상향은 현실적으로 어려움이 많으므로 이에 대한 보완책으로써 용도지역에 따른 건축제한 완화 규정을 두고 있는 ‘도시·군계획시설 입체복합구역’을 함께 활용함

참고문헌

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2024.05.31.)
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(2024.05.31.)
「교육환경 보호에 관한 법률」(2024.05.31.)
「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(2024.05.31.)
「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령」(2024.05.31.)
「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」(2024.05.31.)
「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(2024.05.31.)
「산업입지 및 개발에 관한 법률」(2024.05.31.)
「산업입지의 개발에 관한 통합지침」(2024.05.31.)
「수원시 도시계획조례」(2024.05.31.)
「택지개발업무처리지침」(2024.05.31.)

- 국토교통부. (2014). 도시공원 및 녹지관련 질의·회신 사례집
국토교통부. (2015). 도시공원 및 녹지관련 질의·회신 사례집
국토교통부. (2018). 도시공원·도시자연공원구역 및 녹지 관련 질의·회신 사례집
서울특별시. (2011). 도시계획시설 중복·복합화에 따른 효율적 운용방안 연구

수원델타플렉스 관리기본계획 (수원시 고시 제2022-320호)

토지이용규제정보서비스 토지이음 <https://www.eum.go.kr/web/am/amMain.jsp>

