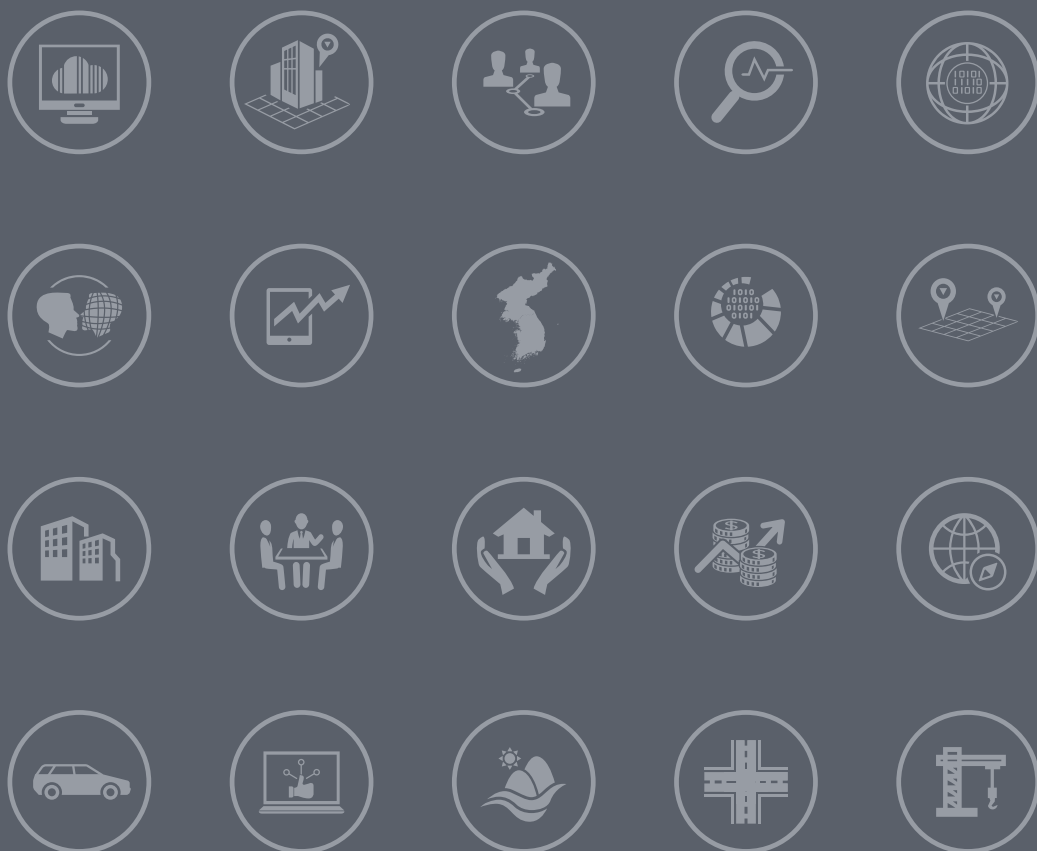




수시 | 17-16

도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안

Alternative Systems for Flexible Land Use Regulation

김동근 외

수시 17-16

도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안

Alternative Systems for Flexible Land Use Regulation

김동근 외

■ 연구진

김동근 국토연구원 책임연구원(연구책임)

김상조 국토연구원 연구위원

송지은 국토연구원 연구원

장용혁 국토연구원 인턴

■ 외부연구진

양재섭 서울연구원 선임연구위원

김용진 한국교통대학교 교수

■ 연구심의위원

김명수 국토연구원 도시연구본부장

이왕건 국토연구원 선임연구위원

최 수 국토연구원 연구위원

김중은 국토연구원 책임연구원

박용선 국토교통부 서기관

최봉문 목원대학교 교수



1. 연구의 배경 및 목적

❶ 도시를 둘러싼 경제사회 여건은 지속적으로 변하고 있음

- 사회경제적 변화, 기술적 변화에 따른 위협요인과 기회요인은 한국사회의 미래모습을 바꾸고 대표적인 정주공간인 도시에도 영향을 미침 (이왕건 외, 2016:3)
- 우리나라 경제 저성장 기조가 당분간 지속될 것으로 예상되며, 장기적으로는 총인구 감소, 고령화 등으로 인해 토지이용 수요 감소 공간적 양극화 심화가 예상됨

❷ 경제사회적 변화 속에 도시경쟁력을 끌어올리기 위한 다양한 도시전략이 도입 중

- 쇠퇴하는 도시지역에 활력을 불어넣기 위하여 물리적 정비 뿐만 아니라 경제적, 사회적, 환경적으로 개선하고자 하는 도시재생 전략(김현수 외, 2014:15),
- 도시기능을 지역거점에 집중시키고 집약적 도시구조를 형성하며, 도시간 기능연계와 역할분담을 시도하는 압축도시 전략 등이 연구 중 (이왕건 외, 2016:41)
- 또한 혁신, 초연결 등의 개념을 도입한 초연결도시 전략(김종욱, 2015:12), 사물인터넷 기술 등 정보통신기술을 활용하여 도시문제를 해결하고자 하는 스마트 도시 전략(이왕건 외, 2016:47) 등의 도시전략이 대두됨

❸ 도시경쟁력 확보를 위한 전략이 적절하게 기능하고 작동하기 위해서는 토지이용제도 상의 뒷받침이 필요함

- 도시에서 일어나는 모든 활동은 토지 위에서 이루어지므로, 이를 관리하는 토지이용관리제도와 불가분의 관계에 놓여 있음
- 따라서 새로운 도시전략을 도입하고, 여건 변화에 능동적으로 대응하기 위해서 토지이용관련 제도 상의 지원책이 필요하며, 때로는 예외적 조치에 대한 요구가 발생

4 **현행 토지이용관리제도에서도 용도지역제의 한계를 보완하고 유연한 토지이용을 위한 제도가 다수 운영되고 있음**

- 우리나라는 원칙적으로 용도지역제도를 중심으로 토지이용에 대한 관리가 이루어지고 있으나, 토지 용도의 사전결정으로 인한 경직성, 시장수요와의 괴리에 대응 등의 문제가 제기됨
- 이를 보완하기 위한 제도로 특별건축구역, 특별계획구역 등이 운용 중이며, 최근에는 입지규제최소구역, 복합용도지구 등의 제도가 도입되었음

5 **반면, 토지이용 유연화를 위한 각종 현 제도가 도입취지와는 다르게 운영된다는 비판에 직면하고 있음**

- 토지이용 유연화를 위한 제도는 용도지역제도와 보완적 관계를 형성하여야 하나, 당초의 도입취지와는 다르게 작동하여 기존의 토지이용체계나 도시질서를 혼란시킨다는 비판도 있음
- 따라서 토지이용규제에 대한 보완적 제도가 적절하게 운영되고 있는지에 대한 검토가 필수적

6 **특히, 도시경쟁력 확보차원에서 경제사회적 변화와 새로운 도시발전전략에 능동적 대처할 수 있는지에 대해서 검토 필요**

- 토지이용규제를 보완하고 유연화하기 위한 현행 제도가, 경제사회적 변화에 따른 새로운 토지이용 수요에 유연하게 대처하고, 도시의 기능의 변화와 새로운 도시발전전략에 대응할 수 있는 지에 대해 검토 필요
- 이를 위하여 본 연구에서는 용도지역제의 문제점을 보완하기 위하여 도입된 토지이용관리 제도를 다각적으로 검토하고,
- 지역특성을 고려하여 한정된 토지자원을 효율적으로 이용하고 도시경쟁력을 높일 수 있도록 유연한 토지이용을 위한 제도의 개선방안을 모색하고자 함

2. 용도지역제도의 한계와 토지이용 유연화의 필요성

1 용도지역제도는 성장하는 도시의 관리를 위한 제도

- 도시가 성장하는 시기에는 개발수요에 능동적으로 대응하고, 부적절한 개발에 선제적으로 대응하기 위한 청사진적인 관리체계가 필요
- 이러한 점에서 토지이용의 목적과 한계를 사전에 명시해 놓은 용도지역제는 성장사회에서는 적합한 제도로 볼 수 있음
- 성장사회에서는 용도지역제의 장점이 극대화 될 수 있음
 - 명확성 : 공공의 목적에 부합하지 않거나 지역여건에 부합하지 않는 개발에 대해서 사전에 명시적으로 비허용
 - 공공성 : 행정기관 주도로 토지이용계획을 수립하므로, 도시기본계획이나 관련계획과의 연계성을 높이고 정부 주도의 개발을 추진 가능
 - 사전결정 : 개발가능 또는 허용여부를 사전에 명시하기 때문에 민간이 개발가능여부를 신속하게 판단이 가능
 - 비배제성 : 모든 토지에 대하여 용도지역 속성을 부여하여, 공공의 입장에서 보다 청사진적 계획을 수립 가능
 - 비복합성 : 원칙적으로 둘 이상의 용도지역 속성을 동시에 부여하지 않으므로, 보다 명료한 계획 수립이 가능
- 즉, 용도지역제는 공공이 주도적으로 청사진적 토지이용계획을 수립하고, 민간이 이를 따라오도록 하고 있음

❷ 도시가 쇠퇴 기초를 보일 때에는 용도지역제가 제 역할을 하기 어려움

- 용도지역제도는 해당 지역에 용도지역을 부여하여 건축물의 용도와 개발밀도의 한계를 규정
- 이미 토지이용간의 혼합이 이루어져 있는 기성시가지에 대해서는 명확한 목적 용도의 설정이 사실상 무의미함
 - 이러한 혼합적 토지이용이 이미 이루어진 공간에 대해서 명확한 토지특성을 제시하는 것은 현재 이용 중인 토지이용상황에 대해 부정하는 상황이며, 이는 토지이용의 방향성 제시가 아니라 현행 토지이용용도에 대한 규제로 작동하게 됨
 - 특히, 개발압력이 낮은 지역에서는 입지 제한이 걸린 기존건축물이 용도지역에 적합한 용도로 변경되는 것이 아니라, 개보수가 안되는 상태에서 슬럼화 될 우려
- 개발밀도 허용한계 내에서는 별다른 제약이 없기 때문에, 개발압력이 낮은 쇠퇴 사회에서는 밀도에 대한 규정이 효력을 상실하게 됨
 - 결과적으로, 최대 개발밀도 규정은 개발의 한계까지 이용하고자 하는 개발수요가 없다면 토지이용 관리지침으로서 역할을 못함
 - 이러한 현상은 지방 중소도시에서 두드러지는데, 건축물 통계현황에서도 허용밀도와 실현밀도간의 괴리가 큰 것으로 나타남
 - 주거지역의 실현용적률은 대도시의 경우 137%이나, 중소도시는 81.2%에 불과함 (장운배, 2012:14)
- 결과적으로, 과거보다 용도지역제의 효과가 낮아진 상황이므로, 용도지역제의 약점을 보완하고 여건변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 유연한 토지이용정책의 중요성이 높아졌다고 보임

3. 용도지역을 보완하기 위한 제도 현황 및 진단

❶ 용도지역제를 대체하거나 보완하기 위한 다양한 제도가 운용 중임

- 국토계획법에서 정하고 있는 용도지역을 비롯한 토지이용관리제도 이외에도, 토지이용을 규제하는 다수의 제도가 운영 중임
- 이중 토지이용의 유연화를 위한 대표적인 제도는 다음과 같음
 - 입지규제최소구역, 복합용도지구, 개발진흥지구, 특별계획구역, 특별건축구역 및 특별가로구역 등
- (도입목적) 대체로 공통적으로, 다양한 기능을 수용하고, 창의적 토지이용을 위하여 도입되었으나, 특별건축구역, 특별계획구역, 특별가로구역은 경관관리 나 우수한 건축 등을 위하여, 개발진흥지구나 입지규제최소지구는 경제 활성화 목적이 강함
- (완화내용) 입지규제최소구역은 용도지역 및 건축규제 모두 완화하는 반면, 특별계획구역은 타이밍조닝, 특별건축구역은 건축규제, 복합용도지구는 용도와 관련된 사항만을 다룸
- (수립주체) 민간의 제안이나 참여는 제한적임
- (현황) 입지규제최소구역은 2017년 기준 전국 2개소에 불과한 반면, 특별건축구역이나 개발진흥지구는 상대적으로 활성화¹⁾

❷ 토지이용 유연화 관련 제도의 주요 문제점

- 용도지역제도와와의 관계성 미흡
 - 용도지역제도의 문제점을 해소하기 위한 보완적 접근 보다는 특정 대상 또는 특정 지역을 대상으로 규제완화 차원에서 접근
 - 용도지역제를 기초로한 현 토지이용제도의 기틀을 흔든다는 지적

1) 복합용도지구는 2017년 법령도입 및 시행령 제정 예정이므로 2017년 8월 기준 지정 실적 없음

- ▷ 용도지역의 단점(또는 한계)에 매칭하여 보완적 제도를 도입
- 지정 근거의 부족
 - 상위계획, 관련 계획 등의 지정 근거 부족
 - 해당지역에 유연한 토지이용을 해야 하는 필요성에 대한 의문
 - ▷ 관련계획과의 연계성 확보를 위한 체계 구축 방안 마련
- 지정 효과의 부족
 - 제도 도입으로 실질적으로 토지이용이 유연해졌는가 의문
 - (주체) 여전히 정부기관 주도로 계획이 수립되며, 민간의 참여 폭은 크지 않음
 - (지정) 제도가 대도시를 중심으로 한정적으로 운영됨
 - ▷ 지정목적에 비추어 실질적인 효과를 가지도록 개선
- 공감대 부족
 - 특혜 시비 및 재량권 남용 논란
 - 어디까지 허용해 줄 수 있는지에 대한 사회적 합의가 부족
 - 지정 절차에 대한 지역주민의 동의 또는 참여 필요
 - ▷ 제도의 공공성을 확보할 수 있는 방안 마련
- 시대적 특성을 미반영
 - 개발수요가 높은 특정 지역을 대상으로 규제를 완화하여 시장수요에 대응하기 위한 성격이 강함
 - 따라서 개발압력이 낮은 쇠퇴도시나, 중소도시에서 이용이 가능한 도시전략으로서의 제도로 보기 어려움
 - 개발진흥지구를 제외한 나머지 지구, 구역은 중소도시에서는 운용사례를 찾기 어려움

4. 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안

1 도시계획체계와 연동된 토지이용 유연화 제도 운용

- 토지이용 유연화 제도가 적합한 대상지에 적절한 강도로 운용되기 위해서는 합리적이고 계획적 근거가 필요하며, 따라서 현행 도시계획체계와 연동하여 각 단계별로 토지이용 유연화 전략이 운용되어야 함
- 용도지역 지정 및 변경 단계에서의 유연화
 - (사무위임 확대) 계획수립역량이 갖추어진 자자체는 중소도시라고 하더라도 용도지역의 지정권한의 사무위임의 확대하는 등, 자자체의 계획수립 자율성을 강화하여 토지이용의 유연성을 확보하도록 함
 - (맞춤형 용도지역 기준 마련) 조례에 위임된 용도지역 내 허용용도의 종류와 개발밀도(용적률, 건폐율 등)에 대한 지자체 위임 범위를 확대하여 각 지자체가 필요에 따라 맞춤형으로 운영할 수 있도록 함
 - (새로운 용도지역 도입 또는 세분화) 복합화된 새로운 용도지역이 필요하거나, 특화된 용도지역이 필요한 경우에는 지자체 조례에 의해 법정 용도지역 이외의 용도지역을 세분화하거나 신설하도록 함
- 특정지역의 계획/관리 단계에서의 유연화
 - 특정지역에 한하여 건축물의 용도나 개발밀도를 선택적으로 완화하는 등의 유연화가 필요할 경우, 용도지구 또는 용도구역을 통해 유연화
 - (복합용도지구 도입) 특정용도지역에서 특정 용도의 건축물에 대해서 추가적 허용이 필요한 경우에는 복합용도지구로 지정하여 보완
 - (개발진흥지구 개선) 개발진흥지구가 도시지역에 적용되었을 경우 일정 범위 내에서 건폐율, 용적률 등의 완화를 받을 수 있는 방안 마련
 - (입지규제최소구역 개선) 복합용도지구, 개발진흥지구가 선택적 유연화의 개념인 반면, 입지규제최소구역은 특정지역에 대한 전면적 규제 완화를 위한 제도로 운영

- (도시기본계획 역할강화) 도시기본계획은 도시공간구조 구상, 토지이용계획, 각 생활권별 계획 등을 통해 복합용도지구, 개발진흥지구, 입지규제최소구역 등의 지정 필요성과 도입기능 및 역할 등을 정립
- 사업화 또는 개발 단계에서의 유연화
 - 복합용도지구나 개발진흥지구의 경우 용도지역에 비해 규정이 완화되었다고 하더라도 그 내용을 사전에 결정하여 고시하므로, 실제 개발시점과는 여전히 괴리가 있음
 - 따라서 개발시점에 맞추어 개발계획이 합리적이며 공공적 측면에서도 충분한 가치가 있다고 판단될 때에는 예외적으로 허용해주는 토지이용의 유연화 방안이 필요(특별계획구역, 용도지역 협상제 등)

2 저성장 시대에 맞는 계획적 유연화 수단의 도입

- 용도지역제가 도시가 쇠퇴하고 있는 상황에서는 점차 그 효력이 줄어들고 있는 가운데, 입지규제최소구역을 비롯한 토지이용 유연화 관련 현 제도 또한 효과가 크지 않을 것으로 예상됨
- 따라서, 토지이용유연화 관련 제도 또한 여건 변화를 감안하여 유연화 방식의 개편이 필요함
- 용도규제 : 업종, 행위 위주의 규정에서 성능 위주의 규정으로 유연화
 - 기반시설이나 환경 등에 미치는 영향력을 따져 허용여부를 결정하는 성능규제(performance zoning) 방식의 도입을 검토
 - 예를 들어, 복합용도지구 또는 개발진흥지구를 업종에 대하여 추가적으로 완화하기 보다는 성능규제방식으로 전환하는 용도지구로서 활용
- 밀도규제 : 한계치 위주의 단순 규정에서 지역특성 연동형으로 유연화
 - 중소도시, 쇠퇴도시일수록 용적률 보다는 건폐율 관리 위주 제도 운용이 필요하며, 토지이용의 유연화 방안도 지역 특성을 감안하여 건폐율 인센티브에 집중

3 주민제안과 민간참여의 확대

- 토지이용유연화 관련 제도의 상당부분은 공공 주도로 이루어지고 있음
- 민간의 창의성을 존중하고, 시장수요에 능동적으로 대응하기 위하여, 수립, 승인 기관 이외에 민간에서 제안할 수 있는 절차가 도입되어야 함
 - (계획허가제 적용 지구 도입) 용도지역 협상제와 유사하게, 개발계획안의 공성, 경제사회적 기여도 등을 감안하여 용도지역 상의 제한을 완화하고 예외적으로 허용 받을 수 있는 권리를 민간에게 부여
 - (주민제안확대) 입지규제최소구역, 복합용도지구 등의 제도 또한 장기적으로는 주민제안을 통하여 운영할 수 있는 방안 검토 필요

4 토지이용 유연화와 공공성간의 균형

- 토지이용 유연화는 용도지역 등의 경직성이 문제가 되어 적용되는 예외적 상황이며, 토지이용의 유연화가 토지이용의 원칙이 되어서는 안됨
- 토지이용 유연화 제도 또한 토지이용체계 내에서 운용되어야 함
 - 입지규제최소구역, 규제프리존을 비롯한 각종 특수목적의 지역지구가 특정 산업 육성 목적으로 도입되고 있으나, 해당 지역이 왜 토지이용 유연화가 필요한지에 대해서는 도시계획적 접근이 필요
- 공익과 사익간의 균형 추구를 위한 협의제도 필요
 - 현행 제도는 공공주도 하에서 공익성을 판단하고 지구지정 등을 검토하게 되나, 향후에는 지역주민(시민기획단)-공공기관-개발업자간 협의체 등을 통해 이해관계자간 조정이 필요
- 토지이용 유연화 제도에 대한 모니터링 체계 구축
 - 토지이용유연화 제도가 예외적인 토지이용임을 감안하여, 목적이 달성되었거나 더 이상 실효가 없다고 판단될 때에는 즉시 해제가 이루어질 수 있도록 모니터링 체계가 필요함

차례

CONTENTS

요 약	i
-----------	---

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	8
3. 선행연구 검토 및 차별성	11
4. 연구의 정책·학술적 기대효과	16

제2장 용도지역제도의 한계와 토지이용 유연화의 필요성

1. 우리나라 토지이용 관리제도와 용도지역제	19
2. 현 시대에서의 용도지역제도의 문제점과 보완 제도의 필요성	23

제3장 토지이용 유연화 관련 제도 현황 및 진단

1. 토지이용 유연화 관련 국내 제도 현황	31
2. 토지이용 유연화 관련 제도의 문제점 및 개선과제	37
3. 해외 유사 제도 분석 및 시사점	40

제4장 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안

1. 바람직한 토지이용 유연화란? 55
2. 토지이용 유연화를 위한 제도 개선 방향 57

제5장 결론

1. 합리적인 토지이용 유연화를 위한 정책 제언 73
2. 연구의 한계와 향후 과제 76

참고문헌 79

SUMMARY 84

부 록 86



CHAPTER 1

연구의 개요

- 1. 연구의 배경 및 목적 | 3
- 2. 연구 범위 및 방법 | 8
- 3. 선행연구 검토 및 차별성 | 11
- 4. 연구의 정책 | 16

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

□ 도시경쟁력의 의미는 시대적 상황과 밀접한 관련이 있음

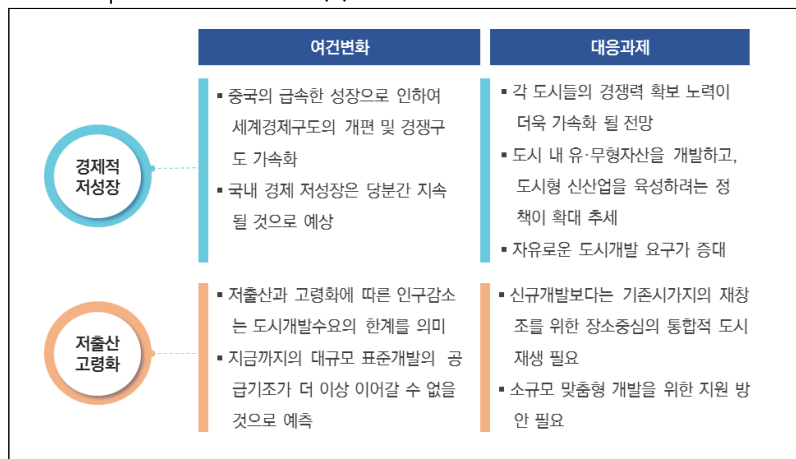
- 도시경쟁력의 의미는 연구자와 연구 시기에 따라 다르게 정의
- 이는 도시의 경쟁력이 그 시대에서 요구하는 조건을 도시가 얼마나 반영하고 있는가를 보기 때문
 - 예를 들어, 90년대처럼 주택공급이 필요한 시기에서는 양질의 주택과 우수한 정주환경에 대한 지표가 중요하며, 2000년대 초반에는 경제사회적 이슈가 국제화에 맞추어져 있었기 때문에 도시의 경쟁력 지표의 하나로서 문화적 개방성을 드는 경우도 있음
- 도시경쟁력은 그 시대상을 반영하므로, 오늘날의 도시경쟁력의 개념과 요건 또한 과거와는 다름
 - 도시의 경쟁력의 구성요소는 매우 다차원적이지만, 기본적으로 그 시대의 경제사회적 여건 속에서 도시가 가져야 할 목표와 가치관을 담게 됨
 - 따라서 현 시대의 경제사회적 여건 변화를 고찰하여 도시경쟁력의 의미를 생각해보아야 함

□ 도시를 둘러싼 경제사회 여건은 지속적으로 변하고 있음

- 사회경제적 변화, 기술적 변화에 따른 위협요인과 기회요인은 한 국가의 미래모습을 바꾸고 우리의 대표적인 정주공간인 도시에도 영향 미침(이왕건, 2016:3)

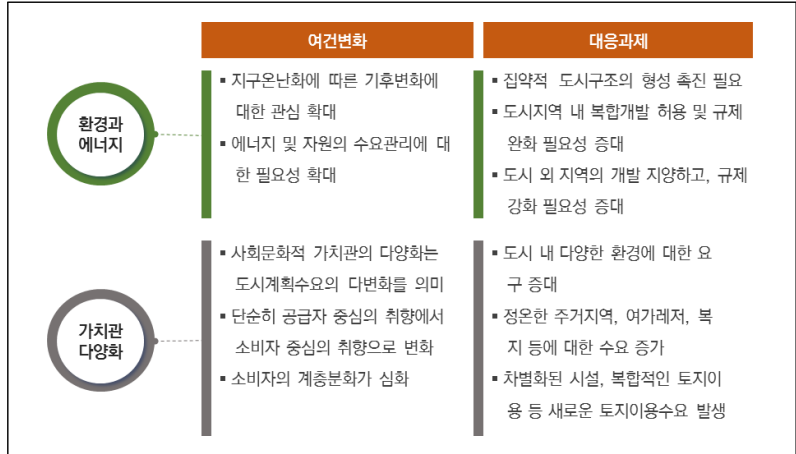
- 우리나라 경제 저성장 기조가 당분간 지속될 것으로 예상되며, 성장동력 약화, 잠재성장률 하락 등에 따른 사회경제적 영향이 우려
- 총인구 감소, 생산가능인구 비중이 줄어드는 인구절벽 시기 도래
- 특히 세계에서 가장 빠른 고령화 추세로, 2026년경 초고령 사회 진입 전망
- 4차산업혁명 등 산업구조의 변화와 더불어, 기존 성장방식의 한계와 신성장 동력에 대한 요구에 직면
- 소득과 고용불평등 문제와 중산층 감소 등, 사회적 양극화 심화
- 수도권과 비수도권, 구도심지역과 신사가지 지역, 도시와 농촌 등 공간적 양극화 심화

그림 1-1 | 여건변화와 대응과제(1)



자료: 저자 작성

그림 1-1 | 여건변화와 대응과제(2)



자료: 저자 작성

□ 이러한 경제사회적 변화속에 도시경쟁력을 끌어올리기 위한 다양한 도시전략이 도입 중

- 인구감소, 지역경제 침체, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시지역에 활력을 불어넣기 위하여 물리적 정비 뿐만아니라 경제적, 사회적, 환경적으로 개선하고자 하는 도시재생 전략(김현수 외, 2014:15)
- 도시인구 감소에 대응하여 도시기능을 지역거점에 집중시키고 집약적 도시구조를 형성하며, 도시간 기능 연계와 역할분담을 시도하는 압축도시 전략(이왕건 외, 2016:41)
- 저성장 시대를 극복하기 위한 새로운 도시전략으로서 창조, 혁신, 초연결 등의 개념을 도입한 초연결도시 전략(김종욱, 2015:12)
- 사물인터넷 기술 등 정보통신기술을 활용하여 도시문제를 해결하고 도시경쟁력 및 시민의 삶의 질을 향상시키는 동시에 도시의 지속가능성을 추구하는 스마트 도시 전략(이왕건 외, 2016:47) 등을 꼽을 수 있음

□ 도시경쟁력 확보를 위한 다양한 전략이 적절하게 기능하고 작동하기 위해서는 토지이용제도 상의 뒷받침이 필요함

- 도시에서 일어나는 모든 활동이 토지 위에서 이루어지며, 이를 관리하는 토지이용관리제도와 불가분의 관계에 놓여 있음
- 따라서 새로운 도시전략을 도입하고, 여건 변화에 능동적으로 대응하기 위해서 토지이용관련 제도에 대한 예외적 조치에 대한 요구가 발생
- 예를 들어, 도시재생을 위해서는 인구가 현저히 감소하거나 산업이 이탈하여 쇠퇴가 우려되는 지역에 대해서 정비사업 시행과 인센티브 등을 부여
- 또한 도시재생이나 도시경쟁력 확보를 위하여 일정지역에 대해서 예외적으로 토지이용 상 법적 제한에 대한 완화를 추진하는 전략을 도입하고 있음

□ 현행 토지이용관리제도에서도 용도지역제의 한계를 보완하고 유연한 토지이용을 위한 제도가 다수 운영되고 있음

- 우리나라는 원칙적으로 용도지역제도를 중심으로 토지이용에 대한 관리가 이루어지고 있으나, 용도지역제의 사전결정으로 인한 경직성, 시장수요와의 괴리에 대응 등의 문제가 제기됨
- 이를 보완하기 위한 제도로써 입지규제최소구역, 특별건축구역, 특별계획구역 등이 운용 중이며, 최근에는 복합용도지구 등의 제도가 도입되었음

□ 반면, 토지이용 유연화를 위한 각종 제도가 도입취지와는 다르게 운영된다는 비판에 직면하고 있음

- 용도지역제를 중심으로 한 토지이용규제에 대한 보완적 제도가 제 역할을 수행하지 못하고 있거나, 또는 당초의 도입취지와는 다르게 작동하여 기존의 토지이용체계나 도시질서를 혼란시킨다는 비판도 있음
- 따라서 토지이용규제에 대한 보완적 제도가 적절하게 운영되고 있는지에 대한 검토가 필수적

□ 특히, 도시경쟁력 확보차원에서 경제사회적 변화와 새로운 도시발전 전략에 능동적 대처할 수 있는지에 대해서 검토 필요

- 토지이용규제를 보완하고 유연화하기 위한 현행 제도가 도시를 둘러싼 경제사회적 변화에 따른 새로운 토지이용 수요에 유연하게 대처하고, 도시의 기능의 변화와 새로운 도시발전전략에 대응할 수 있는 지에 대해서도 검토 필요

□ 본 연구에서는 용도지역제의 문제점을 보완하기 위하여 도입된 토지이용관리 제도를 검토하고, 지역특성을 고려하여 한정된 토지자원을 효율적으로 이용하고 도시경쟁력을 높일 수 있도록 유연한 토지이용을 위한 제도의 개선방안을 모색하고자 함

2) 연구의 목적

- 용도지역제의 사전결정으로 인한 경직성, 시장수요와의 괴리에 대응하여 도입된 토지이용 유연화를 위한 제도를 검토
- 향후 한정된 토지자원을 효율적으로 이용하고, 지역특성을 배려하며, 더 나아가 도시경쟁력을 높일 수 있도록 관련 제도의 개선방안을 모색하고자 함

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

☐ 공간 범위

- 유연한 토지이용이 필요한 도시지역을 중심으로 현황과 제도를 분석하되, 비교분석 및 정책적 대안 모색을 위하여 도시지역 외 지역 및 제도도 일부 대상으로 함

☐ 시간 범위

- 관련 법 제도 : 국토계획법이 도입된 2002년 이후 ~ 현재
- 관련 지표 및 운영 현황 : 원칙적으로 2016년 말 기준으로 하되, 자료획득이 어려운 경우, 가장 최근 자료를 활용

☐ 내용 범위

- 용도지역제도의 문제점과 토지이용 유연화의 필요성
- 용도지역 제도를 보완하기 위한 국내외 제도 현황 및 분석
- 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화의 개념
- 합리적인 토지이용 유연화를 위한 정책 제언

2) 연구의 방법

☐ 관련 법제도 분석

- 용도지역제 등의 우리나라 토지이용관리체계를 분석하여, 용도 지역제를 대체하거나 보완하기 위한 국내 토지이용관리 제도 현황을 분석
- 도시경쟁력 측면에서의 기존 제도의 실효성, 합리성, 공공성, 유연성 등을 검토

☐ 관련 제도의 운영실태 분석

- 토지이용 유연화 관련 제도의 운영실태를 통계적으로 검토
- 도시계획현황통계, 관련 부처 내부자료 등을 수집하여 과학적으로 분석

☐ 관련 부처 및 외부 전문가 등의 의견수렴

- 도시경쟁력의 의미와 토지이용체계와의 관계 논의
- 계획수립, 정책집행, 사후 관리 등 제도 전반에 대한 문제점을 파악
- 전문가포럼 운영, 심층인터뷰 등을 통하여 제도 개선을 위한 방안 모색

3) 연구의 흐름

☐ 용도지역제의 문제점과 토지이용 유연화의 필요성 도출

- 용도지역제 중심의 토지이용관리제도의 문제를 검토하고, 이를 보완하기 위한 토지이용 유연화 방안의 필요성을 검토

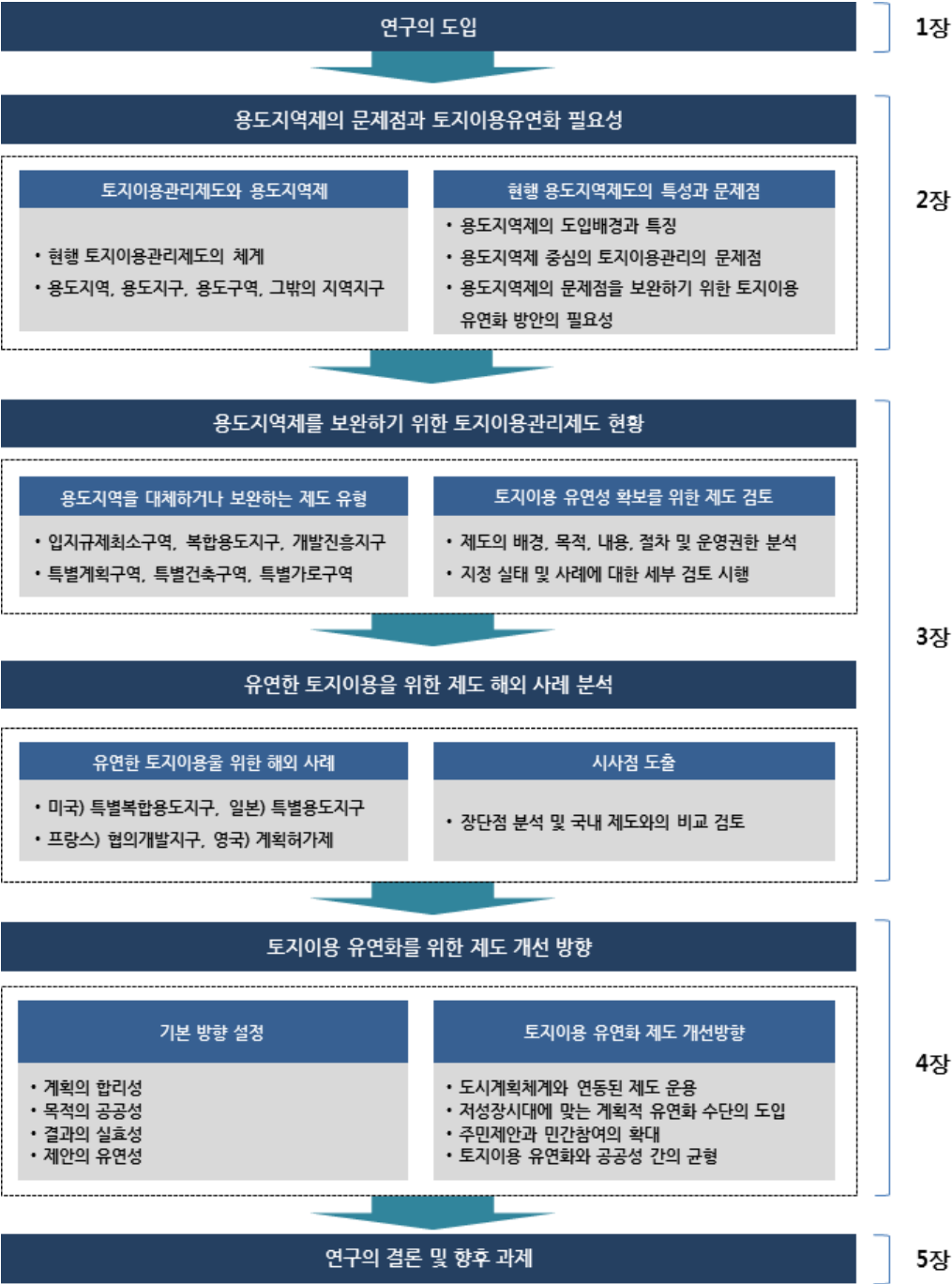
☐ 용도지역제를 보완하기 위한 토지이용 관리제도의 현황

- 입지규제최소구역, 복합용도지구 등 현 제도의 도입배경, 내용, 실적 및 사례를 검토하고, 해외의 제도와의 비교 검토

☐ 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화를 위한 제도 개선방향

- 합리적인 토지이용 유연화의 방향성을 재정립하고, 향후 제도 운영시의 개선방안과 정책 운용 시 제언 논의

그림 1-3 | 연구의 흐름



3. 선행연구 검토 및 차별성

1) 토지이용 유연화 관련 선행 연구 현황

- 용도지역제도의 법제도 개선과 관련해서는 국토부의 ‘여건변화에 따른 도시건축관련 개발제도 개선 연구(2011)’, ‘국토품질향상을 위한 용도지역 등에서의 입지행위제한 기준에 관한 연구(2013)’와, ‘입지규제최소구역 지정 및 관리방안 연구(2015)’가 있음
- 국토부의 일련의 연구에서는 용도지역제도의 행위제한 기준의 문제점을 지적하고, 제도의 합리적인 개선을 모색하는 한편, 규제완화 차원에서 입지규제최소구역 등의 도입을 검토하였음. 다만 이러한 제도가 도입되거나 개선된 이후에 적절히 작동하는지에 대한 사후 모니터링이 이루어지지 않음
- 또한 각 지자체 산하 연구원을 중심으로 용도지역제의 문제점을 해소하기 위하여 일련의 연구가 최근에 진행되었음
- 서울시는 정희윤 외(2013)의 연구를 통하여 기성시가지에 적합한 용도지역제의 대안을 모색하였으며, 이를 바탕으로 맹다미 외(2014)의 연구에서는 서울시의 용도지역을 지역상황에 맞게 재편하고, 용도 및 밀도에 대해서 세분화하고자 하였음
- 경기도에서는 이성룡 외(2015)의 연구를 통해 경기도의 용도지역제를 검토하고, 지역맞춤형 도시관리를 위한 유연적 지역제 운용방안에 대해 검토하였음
- 이러한 연구는 해당 지자체의 상황에 맞는 용도지역제도의 운영방안을 모색한다는 점에서 의미가 있으나, 현행 제도의 틀 내에서 지자체의 제도운영에는 한계가 있으며, 특히 각 지역별 상황이 다르기 때문에 이를 반영한 제도적 대안 마련에 미비하다고 판단됨

표 1-1 | 선행연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 •과제명: 여건변화에 따른 도시건축관련 개발제도 개선 연구 •연구자(년도): 국토교통부(2011) •연구목적: 향후 여건변화와 관련하여 용도지역제의 개선 방향을 설정하고, 규제를 개선하여 할 대상과 개선방안을 도출	•국내 건축심의 사례 분석 •해외사례조사 •전문가 인식조사	•여건변화에 따른 규제개선의 환경 - 여건변화 전망 - 규제완화 노력과 한계 •제도의 운용실태 및 진단 •제도개선대안 - 덩어리과제의 발굴과 개선대안 모색 - 중세분과 행위제한
	2 •과제명: 국토품격향상을 위한 용도지역 등에서의 입지행위제한 기준에 관한 연구 •연구자(년도): 국토교통부(2013) •연구목적: 국토 및 도시분야의 계획여건변화에 따라 현행 용도지역제가 합리적이고 효율적으로 운용될 수 있도록 검토	•관련 이론 및 연혁 고찰 •운용실태 및 문제점 분석 •해외사례조사 •입지행위제한 적정성 검토 •제도개선방안	•용도지역별 입지 행위제한 규정의 적정성 여부를 검토 •용도지역제 변천 추이와 운영현황 검토 •국가별 용도지역제 사례 분석 •개선대안 마련 - 용도지역내 또는 용도지역간 형평성 - 허용행위의 범위 및 기준 보완 - 중앙 및 지방정부의 역할 재정립
	3 •과제명: 입지규제최소구역 지정 및 관리방안 연구 •연구자(년도): 국토교통부(2015) •연구목적: 도시의 다양한 수요에 적극적으로 대응하고 융복합개발로 도시공간의 압축, 효율적 이용 유도	•입지규제 관련 국내외 제도검토 •복합개발 사례분석	•입지규제 관련 국내외 제도 검토 •입지규제최소구역 지정방안 •입지규제최소구역 운영방안
	4 •과제명: 기성시가지에 적합한 용도지역제 대안 모색에 관한 연구 •연구자(년도): 정희윤 외(2013) •연구목적: 지역의 정체성과 기성시가지의 다양성을 살릴 수 있는 맞춤형 용도지역제의 대안 모색	•국내외 문헌 검토 •상업지역 특성분석 •사례지역을 대상으로 모의실험	•현행 용도지역의 한계 도출 •모듈러조닝기법의 도입가능성 •정당한 주거지를 유지하기위한 방안 •바람직한 용도혼합을 위한 성능규제 방식등의 검토
	5 •과제명: 중심지 용도지역의 재편방향 기초연구 •연구자(년도): 맹다희 외(2014) •연구목적: 단핵구조에서 다핵구조로 개편됨에 따라, 지역별 밀도 용도 차등화 가이드라인 도입	•서울의 상업지역 특성분석 •해외 대도시의 상업지역 관리방향	•서울시 상업지역의 쟁점 발굴 •지속적인 용도지역제 보완을 통한 여건변화 대응 방향 •지역특성에 따른 밀도용도 차등적 관리방안
	6 •과제명: 지역맞춤형 도시관리를 위한 경기도 지역제 운용방안 •연구자(년도): 이성룡 외(2015) •연구목적: 도시관리 수단으로서 지역제의 종류 및 기능을 살펴보고, 경기도 내에서 문제점과 한계를 파악하여 지역제의 바람직한 적용을 위한 과제를 제시	•현황분석 •맞춤형 도시관리방안 검토	•도시관리계획으로서의 지역제 •지역제 운용실태 및 문제점 •맞춤형 도시관리를 위한 유연적 지역제 적용방안
본 연구	•용도지역제의 사전결정으로 인한 경직성, 시장수요와의 괴리에 대응하여 도입된 토지이용 유연화를 위한 제도를 검토하고, 향후 한정된 토지자원을 효율적으로 이용하고, 지역특성을 배려하며, 더 나아가 도시경쟁력을 높일 수 있도록 관련 제도의 개선방안을 모색	•관련 법제도 분석 •관련 제도의 운영실태 분석 •관련 부처 및 외부 전문가 등의 의견수렴	본 연구에서는 국토계획법 도입 이후에 용도지역제를 보완하기 위한 제도의 운영실태와 문제점을 모니터링한다는 점에서 차이가 있으며, 지역별 상황을 고려한 종합적 제도 개선방안을 모색한다는 점에서도 일련의 연구와 차이가 있음

2) 도시경쟁력 관련 선행 연구 현황

- 도시경쟁력의 의미는 연구배경, 연구목적 및 도시전략에 따라 달라지는 경향을 보임.
 - 이는 도시의 경쟁력이 그 시대에서 요구하는 조건을 도시가 얼마나 반영하고 있는가를 보기 때문
 - 예를 들어, 90년대처럼 주택공급이 필요한 시기에서는 양질의 주택과 우수한 정주환경에 대한 지표가 중요하며, 2000년대 초반에는 경제사회적 이슈가 국제화에 맞추어져 있었기 때문에 도시의 경쟁력 지표의 하나로서 문화적 개방성을 드는 경우도 있음
- 대부분의 연구가 기존에 제시된 도시경쟁력 개념을 인용한 뒤, 연구목적에 맞춰 도시경쟁력 지표를 조작적으로 정의한 후, 통계 분석으로 도출된 수치로 비교·분석하는 경우가 대부분임.

표 1-2 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 창조도시의 도시경쟁력 메카니즘에 관한 연구 • 연구자(년도): 김정호(2013) • 연구목적: 창조도시로 분류되는 도시들이 어떤 메카니즘을 가지고 도시경쟁력을 확보하는지 분석	• 도시경쟁력과 창조도시에 대한 이론적 전개과정을 정리(담론·논의) • 분석틀을 설정하여, 도시경쟁력의 메카니즘 모형을 창조도시 개념과 결부시켜 설계	• 도시경쟁력의 개념정의 - 도시경쟁력이란 어떤 한 도시가 가지고 있는 생산과 삶의 질에 관계된 총체적인 역량으로 여타 도시에 대한 상대적 우위정도 • 도시경쟁력의 측정지표 - 창조계급과 도시의 문화·예술적 자산이 혁신적이고 유연한 도시경제시스템과 만나 도시경쟁력으로 표출됨. 그 결과, 창조도시는 개방성과 다양성으로 도시경쟁력을 갖추게 됨
	2	• 과제명: 도시경쟁력 평가체계 비교 분석 • 연구자(년도): 변미리(2013) • 연구분야: 도시사회학 • 연구목적: 서울을 중심으로 한국적 맥락의 도시경쟁력 지표를 설계. 이 지표를 통해, 서울의 도시경쟁력을 합리적으로 관리하고자 함. 도시경쟁력에 삶의 질을 구성하는 사회적 지표를 반영하였음	• 기존의 도시경쟁력 지표체계 자료수집 • 도시경쟁력 지표체계 담당자와 심층인터뷰 • 각 지표체계 비교분석(포지셔닝 맵) 후 서울인덱스 도출	• 도시경쟁력의 개념정의 - 도시가 갖고 있는 자원과 도시를 더욱 매력적인 공간으로 만들어내는 제도나 시스템, 인적 요소들을 포괄하는 능력의 총합 • 도시경쟁력의 측정지표(서울인덱스) - 인구, 인구밀도, 1인당 GDP를 기본 지표로 하고 있음. 서울의 상황을 반영하여, ①주거, ②일자리, ③문화여가, ④기술혁신과 교육, ⑤교통 및 환경 ⑥사회통합, ⑦건강과 안전, ⑧참여와 관용 을 중심으로 하위항목을 구성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
	3	- 과제명: 도시경쟁력과 창조도시 - 연구자(년도): 이상대(2014) - 연구분야: 도시경제학 - 연구목적: 경기도의 도시경쟁력을 제고하기 위해, 경기도 내 창조산업 및 창조계층에 대한 지원정책을 제안	- 행정통계자료를 바탕으로 연구지역(경기도) 현황파악 - 해외의 창조도시 전략 사례 파악 - 해외사례에 경기도 현황을 반영하여 정책제안	- 도시경쟁력의 개념정의 - 한 지역이 보유하고 있으면서 동원 가능한 인적·물적 자원과 이를 바탕으로 지방정부, 기업, 도시 주민이 개별적으로 혹은 삼위일체가 되어 만들어 내는 창출요소로 도시의 산업경쟁력, 도시사회의 인적자원과 통합력 등 도시의 총체적 잠재력 - 도시의 내부효율과 외연능력이 다른 도시보다 우월한 상태 - 도시경쟁력의 측정지표 - 도시경제 경쟁력, 인프라 경쟁력, 삶의 질 경쟁력을 중심으로 세부지표 설정
	4	- 과제명: 우리나라 도시경쟁력 평가 연구 - 연구자(년도): 권창기 외(2008) - 연구분야: 도시경쟁력 평가 - 연구목적: 기존에 논의되고 있는 도시경쟁력 개념을 통해, 도시경쟁력의 측정지표를 산출. 이후, 한국의 도시들이 갖추고 있는 도시경쟁력을 정량적으로 파악하고자 함	- 선행연구를 통해, 도시경쟁력의 개념과 지표를 추출 - 통계분석(요인분석)을 통해, 도시경쟁력 점수를 도출 - 도시 스케일에 따라 도시경쟁력 평가	- 도시경쟁력의 개념정의 - 선행연구 정리를 통해, 지표를 도출 할 뿐, 해당연구에서 구체적으로 언급하는 개념정의가 없음 - 도시경쟁력의 측정지표 - 물리적 지표, 경제적 지표, 사회문화지표를 중심으로 정량적 요소에 의거하여 선정
	5	- 과제명: 평택시의 도시경쟁력과 삶의 질 - 연구자(년도): 이근수 외(2011) - 연구분야: 도시경쟁력 평가 - 연구목적: 평택시의 도시경쟁력을 파악하기 위해, 도시경쟁력의 개념을 정립하고 지표를 선정 한 뒤, 중간규모 도시와 비교함으로써 평택시의 나아갈 지점을 도출하고자 함	- 선행연구를 통해, 도시경쟁력의 개념과 지표를 추출 - 통계분석(요인분석)을 통해, 도시경쟁력 점수를 도출 - 각 지표별 순위에 입각하여, 평택시의 현황과 나아갈 지점 제언	- 도시경쟁력의 개념정의 - 인구와 자본을 유지하기 위한 비교 우위와 유인력 - 도시경쟁력의 측정지표 - 물리적 부문, 경제적 부문, 사회문화적 부문으로 구분해서 세부지표를 설정. 3개의 경쟁력을 합산하여, 도시경쟁력을 측정
	6	- 과제명: 사회적 자본이 도시경쟁력에 미치는 영향분석 - 연구자(년도): 권태형 외(2010) - 연구분야: 행정학 - 연구목적: 사회적 자본이 도시역량에 영향을 미치고 그것이 다시 생산성을 통한 소득수준에 영향을 줌으로써, 궁극적으로 도시경쟁력에 영향을 미친다는 점을 통계적 기법으로 증명	- 사회적 자본과 도시경쟁력의 개념과 관련해서 이론적 정리 - 사회적 자본과 도시경쟁력 간의 연구모형을 설정한 후, 다중회귀분석을 실시 - 유의미한 변수에 입각하여, 정책방향 제시	- 도시경쟁력의 측정지표 - 도시경쟁력을 종속변수, 사회적 자본을 독립변수로 놓았음. 사회적 자본은 신뢰(대출구), 규범(법규위반율), 네트워크(민간단체수), 집단협력(투표참가율), 개방성(외국인수비율), 지식기반환경(독서율)으로 구성
	7	- 과제명: 전문가 설문에 기초한 도시경쟁력의 모의적 평가 - 연구자(년도): 임병호 외(2008) - 연구분야: 도시경쟁력 평가(도시계획학) - 연구목적: 도시경쟁력 평가과정에서	- 선행연구를 통해, 도시경쟁력 관련 지표를 목록화 - 전문가 집단에 의한 가중치 설정방법(AHP)으로	- 도시경쟁력의 개념정의 - 일반적으로 도시의 경제 여건을 개선하고 주민의 삶을 지속적으로 향상시키며, 인간개발로 연계시킬 수 있는 능력이 타 도시에 비하여 비교 우위가 있는 정도

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
8	평가지표의 선정과 지표의 가중치 설정의 객관성을 전문가 설문조사에 의해 확보하고, 이를 기초로 모의적인 도시의 경쟁력 평가를 실시하고자 함	적절한 척도만 추출 7개 도시를 사례로 추출된 척도를 기준으로 점수를 매긴 후, 평가지표 값을 표준화(Z-Score) 함	- 도시경쟁력의 측정지표 ①인구, ②도시경쟁력, ③연구개발역량, ④교육, ⑤문화여가, ⑥도시기반, ⑦사회복지, ⑧환경 및 안전, ⑨국제화, ⑩시민의식으로 구분하여 71개의 지표를 설정
	- 과제명: 시군통합 후보 도시 선정에 관한 연구 — 도시경쟁력 관점에서 - 연구자(년도): 최유진(2011) - 연구목적: 시 정부와 군 정부를 각각 도시경쟁력의 관점에서 유형화하여, 도시경쟁력이 높은 시 정부를 선별한 뒤, 선택된 시 정부와 통합이 가능한 군 정부를 새로운 시군통합 후보지로 선정하는데 있음	- 선행연구를 통해, 도시경쟁력의 개념과 측정지표를 이론적으로 정리한 뒤, 시군통합의 필요성 설명 - 지역할당의 개념을 통해, 도시경쟁력 지표를 선정 4분위로 그룹을 구분한 뒤, GIS를 통해 통합후보 선정 6가지 시나리오로 도시경쟁력 관점에서 시군 통합방안 제시	- 도시경쟁력의 개념정의 - 경제력이 다른 도시에 비하여 비교우위에 있을 뿐만 아니라 다른 도시에 비하여 산업, 인구, 관광객 등을 유인하는 흡입력이 비교우위에 있어야 한다. 즉, 도시경쟁력은 큰 틀에서 경제의 경쟁력과 정주여건, 즉 삶의 질의 경쟁력에 관한 함수이다 - 도시경쟁력의 측정지표(지역할당) - 지역경제와 정주여건으로 구분. 지역경제는 인구, 사업체, 종사자, 자동차, 금융기관, 도로 포장률로 구성. 정주여건은 사설학원, 도시공원, 문화공간, 문화재로 구성
	- 과제명: 도시경쟁력 제고를 위한 살고싶은 도시 정책의 발전방안 연구 - 연구자(년도): 국토해양부(2009) - 연구목적: 주민참여와 지자체 주도의 특화발전전략 수립을 통한 도시경쟁력 확보를 위하여, 제도 개선 및 시범사업 지원체계 구축. 기후변화, 도시재생 및 녹색성장 등 최근의 국가적 이슈에 대응하여 「살고싶은 도시」 정책의 종합적이고 체계적인 개편방안을 마련하고자 하는 것임		- 도시경쟁력의 개념정의 - 이 연구는 크게 6가지 범주로 구분됨(활력, 녹색, 재생, 문화, 복지, 참여). 6가지 범주를 통해, 도시경쟁력이 있는 살기 좋은 도시의 덩어리 정책과제를 발굴하고 있음. 이 과제에서는 도시경쟁력을 살기좋은도시의 개념으로 사용되고 있음(삶의질 측면) - 도시경쟁력의 측정지표(토지이용) - 토지이용과 관련해서는, ‘활력’ 부분에서 언급되고 있음(산업경쟁력, 기반시설정비)
본 연구	- 과제명: 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안 - 연구목적: 용도지역제의 사전결정으로 인한 경직성, 시장수요와의 괴리에 대응하여 도입된 토지이용 유연화를 위한 제도를 검토하고, 향후 한정된 토지자원을 효율적으로 이용하고, 지역특성을 배려하며, 더 나아가 도시경쟁력을 높일 수 있도록 관련 제도의 개선방안을 모색	- 관련 법·제도 분석 - 관련 제도의 운영실태 분석 - 관련 부처 및 외부전문가 등의 의견수렴	- 본 연구에서는 국토계획법의 토지이용규제체계를 다루고 있다는 점에서는 흐름을 같이 하나, 용도지역제를 보완하기 위한 토지이용 유연화 관련 제도에 대해서는 연구가 매우 부족한 상태 - 따라서 본 연구를 통해 도시경쟁력 측면에서의 토지이용 유연화 관련 제도의 운영실태와 개선점을 모색하고자 함

3) 선행연구와 본 연구와의 차별성

- 본 연구에서는 국토계획법의 토지이용규제체계를 다루고 있다는 점에서는 흐름을 같이 하나, 용도지역제를 보완하기 위한 토지이용 유연화 관련 제도에 대해서는 연구가 매우 부족한 상태
- 따라서 본 연구를 통해 도시경쟁력 측면에서의 토지이용 유연화 관련 제도의 운영실태와 개선점을 모색하고자 함
- 특히, 최근 들어 인구저성장 사회, 경기 침체 등 대외외적 여건이 변화하고, 토지이용행태 또한 변화 가능성이 예상되는 만큼, 이에 맞추어 용도지역제를 보완하는 일련의 토지이용 유연화 제도 또한 종합적으로 재검토하고 개선하여야 할 것으로 판단됨

4. 연구의 정책 · 학술적 기대효과

1) 정책적 기대효과

- (사회문화적) 도시를 둘러싼 경제사회적 변화에 따른 도시의 기능의 변화에 능동적으로 대응하고, 기술 발전, 시민의식, 가치관의 변화 등을 고려하여 미래 도시의 경쟁력을 강화
- (경제적) 국내외의 경제 상황 급변, 외국인 관광객의 유입, 다국적 기업 증가 등 경제 글로벌화와 경기 변화에 따른 다양한 형태의 토지수요에 대응하기 위한 제도 개선
- (행정적) 유연한 토지이용을 위한 각종 제도간의 불합리한 면을 개선하고, 도시계획 체계 내에서 합리적인 제도운영과 공공성을 확보하기 위한 방안 마련

2) 학술적 기대효과

- (제도 체계화) 현행 토지이용규제체계에서 용도지역을 보완하기 위한 제도를 재정립하고 체계화
- (사례연구) 토지이용 유연화와 관련된 각종 해외제도 및 국내제도의 실제 사례를 비교분석하여 유사 연구의 자료로 활용



CHAPTER 2

용도지역제도의 한계와 토지이용 유연화의 필요성

1. 우리나라 토지이용 관리제도와 용도지역제 | 19

2. 현 시대에서의 용도지역제도의
문제점과 보완 제도의 필요성 | 23

용도지역제도의 한계와 토지이용 유연화의 필요성

1. 우리나라 토지이용 관리제도와 용도지역제

1) 현행 토지이용 관리제도

□ 현행 토지이용관리제도는 통상적으로 용도지역체계, 계획체계, 심의 허가체계로 구성되어 있음 (김동근 외, 2016:59)

- 용도지역제도(zone)는 모든 지역 전체에 대하여 수립하게 되어 있으며, 대체로 계략적인 수준에서 용도와 밀도에 대해 관리
- 계획제도(plan)는 특정 지역을 대상으로 구체적으로 경계를 두어 세부 내용을 수립
- 심의허가제도(permit)는 지역을 특정하지 않으며(전 국토에 대하여 운영), 구체적으로 허가여부를 명시하기 보다는 보다 재량을 발휘할 수 있도록 함

□ 우리나라에서는 용도지역제도를 중심으로 운영

- 우리나라는 용도지역체계를 중심으로 계획과 심의허가제도가 상호보완적으로 운영(김동근 외, 2014:77)
- 다만, 비시가화지역에서는 심의허가제도가 중심적인 역할을 수행
- 이는 1960년대 도시계획법을 통하여 용도지역을 비롯한 도시계획은 도시지역을 대상으로 수립한 반면, 비도시지역은 국토이용 관리법 및 각 개별법에 의한 심의허가로 관리되어 오다, 2000년대 들어서야 국토계획법으로 통합되면서 도시지역과 마찬가지로 관리되기 시작해왔기 때문

표 2-1 | 현행 토지이용관리제도 체계

	용도지역체계(zone)	계획체계(plan)	심의허가체계(permit)
유형	용도지역·지구·구역 (국토계획법 및 시군구 도시관리계획), 개발제한구역 등	지구단위계획, 성장관리방안, 기반시설부담구역, 준산업단지, 공장입지유도지구, 도시계획시설계획등	건축허가, 개발행위허가, 농지·산지전용허가 등
공간적 범위	전지역	특정 구역	전지역
규정의 수준	계략적	세세함	계략적
재량 여부	경직적 운영 (법령, 조례 명시)	경직적 운영 (계획 내용 명시)	재량적 판단에 의한 운영
특징	모든 지역에 대하여 수립하게 되어 있으며, 보다 계략적인 수준에서 용도와 밀도에 대한 관리	특정 지역을 대상으로 구체적으로 경계를 두어 세부 내용을 수립	지역을 특정하지 않으며(전 국토에 대하여 운영), 구체적으로 허가여부를 명시하기 보다는 보다 재량을 발휘할 수 있도록 마련

자료: 김동근(2016:59)의 내용을 바탕으로 재작성

**2) 용도지역제도의
특징**

☐ 용도지역제는 토지이용혼재를 막는 배타적인 수단

- 용도지역제는 본래 토지이용의 통제(land use control)와 포괄적 인 도시계획(comprehensive urban planning)을 실행하는 수단으 로서, 열악한 주거환경 및 주변 환경과의 부조화를 개선하는 것 이 주요 목적 중 하나 (정원욱, 2011:2)
- 당초 용도지역제는 주거지역에 외부불경제를 야기할 수 있는 건 축물의 침해를 막아 주거환경을 보호하고자 한 것(민태욱, 2007: 10)
- 따라서, 용도지역제는 원칙적으로 토지이용혼재를 막는 가장 배 타적인 성격의 제도임(김동근 외, 2016:61)

☐ 용도지역제는 개발 가능한 토지이용행위를 사전에 규율

- 용도지역은 기본적인 토지이용규제인 동시에, 가장 선도적으로 운용되고 있음
 - 용도지역은 해당 토지에서 토지개발 수요와 상관없이, 할 수 있는 토 지이용행위와 그렇지 않은 행위를 선도적으로 규정하고 있음

- 따라서, 용도지역제는 개발수요에 능동적으로 대응하기 위한 제도라기 보다는 개발에 앞서 토지의 이용목적을 규정해 놓는 성격이 강함

☐ 용도지역제는 모든 토지에 빠짐없이 속성을 부여

- 모든 토지는 하나의 용도지역 속성을 가지고 있으며, 용도지역 간에는 서로 중첩되지 아니함
- 우리나라의 용도지역은 국토를 전체를 대상으로 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하여 관리하고 있음
- 즉, 용도지역은 특정지역만을 대상으로 운용되는 것이 아니라, 모든 토지의 이용행태를 규정하고 있음
- 반면, 용도지구·용도구역은 용도지역과 중첩될 수 있을 뿐만 아니라, 용도지구·용도구역 간에도 중첩될 수 있다는 점에서 차이를 보임

3) 용도지역제의 장단점

☐ 용도지역제의 특성으로 인해 타 제도와는 다른 장단점이 발생

☐ 용도지역제의 장점은 다음과 같음

- 명확성 : 개발가능 또는 허용여부를 명문화
- 공공성 : 행정기관 주도로 계획목적에 맞게 부여
- 사전결정 : 모든 토지에 대해서 사전에 용도지역을 부여
- 비배제성 : 모든 토지에 대하여 용도지역 속성을 부여
- 비복합성 : 둘 이상의 용도지역 속성을 동시에 부여하지 않음

☐ 용도지역제의 단점은 다음과 같음

- 경직적 : 개발행위 등이 있더라도, 용도지역이 바뀌지는 않음. 개발 목적이나 내용, 지역여건 등을 감안한 재량적인 판단이 이루어지지 않음

- 시장과의 괴리 : 민간의 의견 반영이 어려우며 용도지역 지정 권한이 공공(지자체) 중심으로 설정
- 낮은 적시성 : 용도지역 지정 시점과 개발시점간의 괴리가 발생
- 유보 개념이 없음 : 용도지역 지정 시점에서 모든 토지에 대해 토지이용 방향을 이미 결정
- 복합개발이 어려움 : 두가지 이상의 목적으로 가진 토지이용이 이루어지지 않음

표 2-2 | 토지이용관리제도 간 장단점 비교

	용도지역체계(zone)	계획체계(plan)	심의허가체계(permit)
장점	- 명확성 : 개발가능 또는 허용여부를 명문화 - 공공성 : 행정기관 주도로 계획목적에 맞게 부여 - 사전결정 : 모든 토지에 대해서 사전에 용도지역을 부여 - 비배제성 : 모든 토지에 대하여 용도지역 속성을 부여 - 비복합성 : 둘 이상의 용도지역 속성을 동시에 부여하지 않음	- 구체적으로 세부 내용을 수립 가능 - 계획 목적에 맞는 맞춤형 계획 수립 - 공공 뿐만아니라 민간 주도의 계획수립이 가능 - 개발사업과 연계하여 실행력 확보 - 주민참여, 민관협력 등 다양한 방식으로 수행가능	- 개발목적, 토지이용현황 등에 맞추어 유연하게 결정가능 - 주민의견청취, 심의 과정에서 주민참여 가능 - 전략적인 토지이용과 개발 가능
단점	- 경직적 : 용도지역이 쉽게 바뀌지 않으며, 개발 목적이나 내용, 지역여건 등을 감안한 재량적인 판단이 이루어지지 않음 - 시장과의 괴리 : 민간의 의견 반영이 어려우며, 권한이 없음 - 낮은 적시성 : 계획시점과 개발시점간의 괴리 - 유보 개념이 없음 : 지정 시점에서 모든 토지에 대해 관리방향을 제시 - 복합개발이 어려움 : 두가지 이상의 목적으로 가진 토지이용이 이루어지지 않음	- 특정지역에 한정 - 계획수립 비용이 부담 - 계획수립 내용이 복잡하고, 절차가 까다로움 - 민간 주도의 계획수립시 공공성 문제 발생 가능성	- 개발 허용 여부를 사전에 파악하기 어려움 - 심의허가 근거가 명확치 않을 수 있음 - 심의허가에 장기간 시일 소요 - 심의허가에 따른 비용 및 절차가 복잡 - 재량적 판단에 대한 부담감 - 관점에 따라 이견이 갈리는 사업에 대해서는 허가 여부를 판단하기 쉽지 않음

자료 : 저자 작성

2. 현 시대에서 용도지역제도의 문제점과 보완 제도의 필요성

1) 용도지역제도는 성장하는 도시의 관리를 위한 제도

□ 도시가 성장하는 시기에는 개발수요에 대해 선제적인 대응책 필요

- 도시가 성장하는 시기에는 높은 개발수요에 능동적으로 대응하고, 부적절한 개발에 선제적으로 대응하기 위한 청사진적인 관리 체계가 필요
- 이러한 점에서 토지이용의 목적과 한계를 사전에 명시해 놓은 용도지역제는 성장사회에서는 적합한 제도
 - 성장도시에서의 용도지역제의 역할은 적절한 방향성 제시와 개발의 한계를 명시

□ 성장사회에서는 용도지역제의 장점이 극대화 될 수 있음

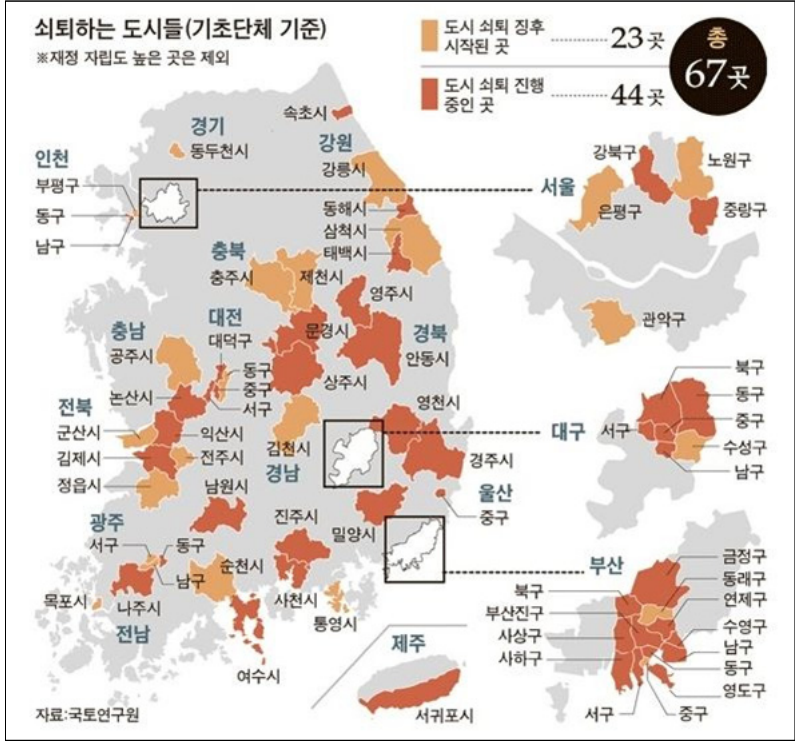
- 용도지역제가 가진 장점은 성장사회에서는 효과적으로 작용함
 - 명확성 : 공공의 목적에 부합하지 않거나 지역여건에 부합하지 않는 개발에 대해서 사전에 차단
 - 공공성 : 행정기관 주도로 토지이용계획을 수립하므로, 도시기본계획이나 관련계획과의 연계성을 높이고 정부 주도의 개발을 추진할 수 있음
 - 사전결정 : 개발가능 또는 허용여부를 사전에 명시하기 때문에 민간이 개발가능여부를 신속하게 판단이 가능함
 - 비배제성 : 모든 토지에 대하여 용도지역 속성을 부여하여, 공공의 입장에서 보다 청사진적 계획을 수립할 수 있음
 - 비복합성 : 원칙적으로 둘 이상의 용도지역 속성을 동시에 부여하지 않으므로, 보다 명료한 계획 수립이 가능
- 즉, 용도지역제는 공공이 주도적으로 청사진적 토지이용계획을 수립하고, 민간이 이를 따라오도록 하고 있음

2) 도시가 쇠퇴
기조를 보일
때에는
용도지역제가
제 역할을 하기
어려움

□ 과거와는 달리, 도시 성장이 둔화되고 쇠퇴가능성이 대두

- 우리나라 경제 저성장 기조가 당분간 지속될 것으로 예상되며, 성장동력 약화, 잠재성장률 하락 등에 따른 사회경제적 영향이 우려
- 총인구 감소, 생산가능인구 비중이 줄어드는 인구절벽 시기 도래
- 전국 시군의 38%가 도시쇠퇴가 진행중임(국토해양부 외, 2013:6)

그림 2-1 | 쇠퇴하는 도시들



자료 : 국토교통부 · 도시재생사업단, 2013, 함께하는 희망, 도시재생, p7

□ 토지이용이 혼합된 기성시가지에서는 명확한 용도지역 부여가 어려우며, 지나치게 규제 위주로 작동할 우려

- 용도지역제도는 해당 지역에 용도지역을 부과하여 건축물의 용도와 개발밀도의 한계를 규정
- 용도지역제에서는 입지가능한 건축물의 용도를 나열하거나 불허하는 용도를 명시하며, 이때 건축물의 용도는 통상적으로 업종과 규모를 기준으로 함
- 이미 토지이용간의 혼합이 이루어져 있는 기성시가지에 대해서는 명확한 목적 용도의 설정이 사실상 무의미함. 대표적으로 제2종일반주거지역으로서, 특정 용도가 주도하지 못하고 주거와 상업적 토지이용이 혼합된 공간
- 이러한 혼합적 토지이용이 이미 이루어진 공간에 대해서 명확한 토지특성을 제시하는 것은 현재 이용 중인 토지이용상황에 대해 부정하는 상황이며, 이는 토지이용의 방향성 제시가 아니라 현행 토지이용용도에 대한 규제로 작동하게 됨
- 예를 들어 주거-상업이 이미 혼재된 공간에 대해서 정주환경 보호를 목적으로 전용주거지역으로 계획한다면 상업시설은 반대로 규제대상이 됨
- 특히, 개발압력이 낮은 지역에서는 입지 제한이 걸린 기존건축물이 용도지역에 적합한 용도로 변경되는 것이 아니라, 개보수가 안되는 상태에서 슬럼화 될 우려

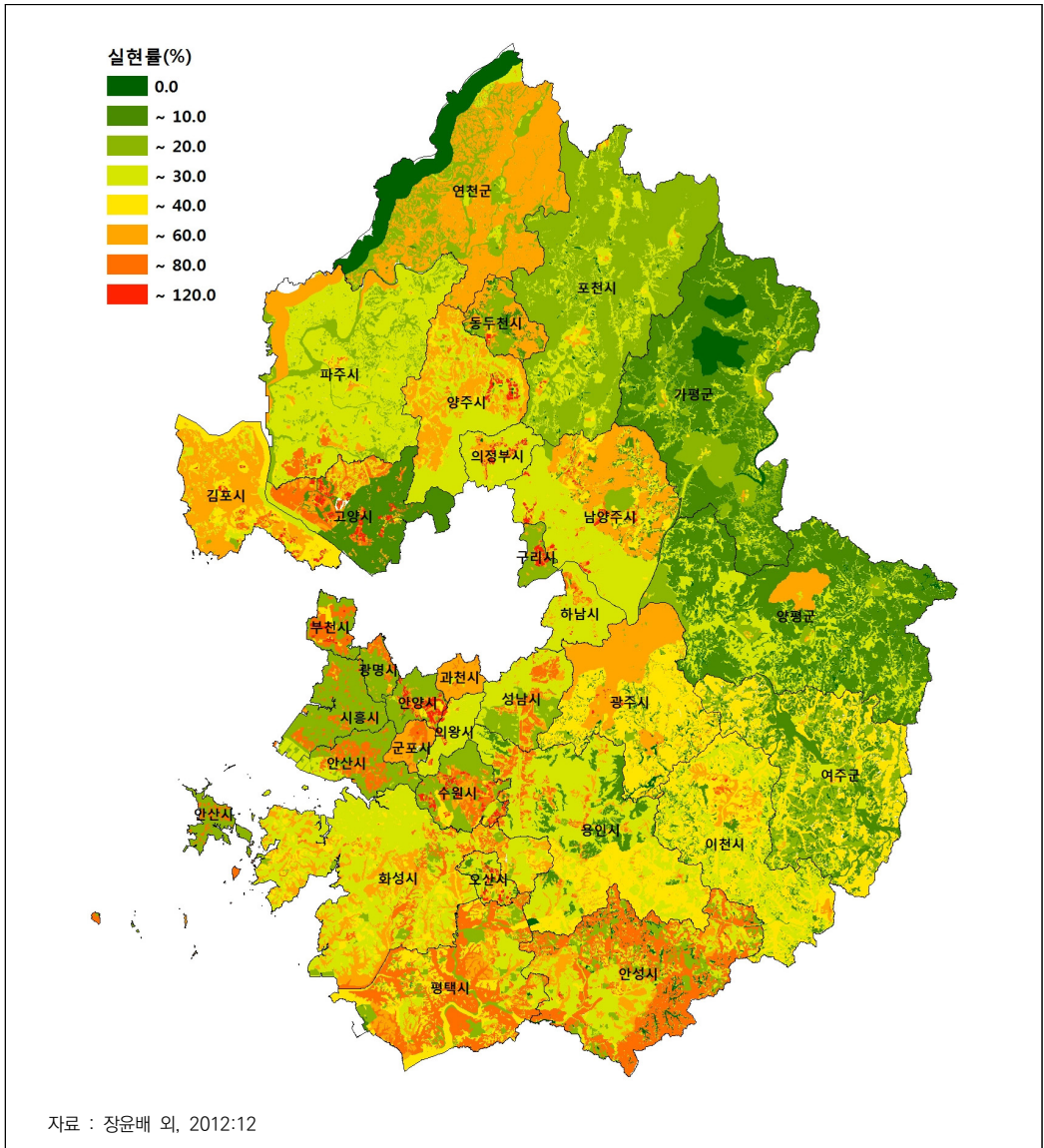
□ 개발압력이 낮은 지역에서는 용도지역 지정 효과가 미약

- 용도지역제에서는 용적률과 건폐율의 최대허용치를 기준으로 개발밀도를 설정

- 통상적으로 도로나 상하수도, 도심과의 거리, 입지하는 시설의 이용강도 등을 감안하여 개발밀도를 설정함
- 성장사회에서는 개발이익을 최대화하기 위해서 가능한 고밀개발을 추구하기 때문에, 최대 개발밀도에 대한 규정이 효과를 얻을 수 있음
- 반면, 개발밀도 허용한계 내에서는 별다른 제약이 없으며, 이 때문에 개발압력이 낮은 쇠퇴사회에서는 밀도에 대한 규정이 효력을 상실하게 됨
- 결과적으로, 최대 개발밀도 규정은 개발의 한계까지 이용하고자 하는 개발수요가 없다면 토지이용 관리지침으로서 역할을 못함
- 이러한 현상은 지방 중소도시에서 두드러지는데, 건축물 통계현황에서도 허용밀도와 실현밀도간의 괴리가 큰 것으로 나타남
- 주거지역의 실현용적률은 대도시의 경우 137%이나, 중소도시는 81.2%에 불과함(그림2-2) (장윤배 외, 2012:22)

- ☐ 용도지역제는 개발압력이 높은 성장하는 도시를 관리하기에는 효율적이나, 쇠퇴하는 사회에서는 제도의 효율성이 떨어지게 됨
- ☐ 도시가 쇠퇴하고 있는 현 상황에서는 용도지역제의 장점 보다는 단점이 더욱 부각될 우려
- ☐ 결과적으로, 과거에 비해 용도지역제의 효율성이 떨어질 것으로 예상되므로, 용도지역제의 약점을 보완하고 여건변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 유연한 토지이용정책의 중요성이 높아졌다고 보임

그림 2-2 | 경기도 용적실휴비 분포 (법정용적률 대비 실휴용적률)





CHAPTER 3

토지이용 유연화 관련 제도 현황 및 진단

1. 토지이용 유연화 관련 국내 제도 현황 | 31
2. 토지이용 유연화 관련 제도의
문제점 및 개선과제 | 37
3. 해외 유사 제도 분석 및 시사점 | 40

토지이용 유연화 관련 제도 현황 및 진단

1. 토지이용 유연화 관련 국내 제도 현황

1) 개요

□ 용도지역제를 대체하거나 보완하기 위한 다양한 제도가 운용 중임

- 국토계획법에서 정하고 있는 사항에 대하여 추가적으로 토지이용을 규제하는 다수의 제도가 운영 중임
- 현재 토지이용규제기본법에서는 297개의 토지이용규제를 하는 지역지구를 다루고 있음(2017.7 기준, 법에서 254개, 시행령에서도 43개의 지역지구)

□ 이중 토지이용의 유연화를 위한 대표적인 제도는 다음과 같음

- 입지규제최소구역 : 광역도시계획, 도시기본계획 등 상위계획에서 제시한 도시개발 및 관리 방향을 달성하기 위하여 특정 공간을 별도로 관리할 필요가 있는 지역¹⁾
- 복합용도지구 : 지역의 토지이용 상황, 개발 수요 및 주변 여건 등을 고려하여 효율적이고 복합적인 토지이용을 도모하기 위하여 특정시설의 입지를 완화할 필요가 있는 지구²⁾
- 복합개발진흥지구 : 주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능중 2 이상의 기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구³⁾

1) 입지규제최소구역 지정 등에 관한 지침 1-2-1, (국토교통부고시 제2016-17호, 2016.1.18.)

2) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제37조 1항 (법률 제14795호, 2017.4.18.)

3) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제31조 2항 (대통령령 제28326호, 2017.9.19.)

-
- 특별계획구역 : 지구단위계획구역중에서 현상설계 등에 의하여 창의적 개발안을 받아들일 필요가 있거나 계획의 수립 및 실현에 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상되어 충분한 시간을 가질 필요가 있을 때에 별도의 개발안을 만들어 지구단위계획으로 수용 결정하는 구역⁴⁾
 - 특별건축구역 : 조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준향상 및 건축 관련 제도개선을 도모하기 위하여 일부 규정을 적용하지 아니하거나 완화 또는 통합하여 적용할 수 있도록 특별히 지정하는 구역⁵⁾
 - 특별가로구역 : 도로에 인접한 건축물의 건축을 통한 조화로운 도시경관의 창출을 위하여 일부 규정을 적용하지 아니하거나 완화하여 적용할 수 있도록 도로에 접한 대지의 일정 구역을 지정⁶⁾
- ※ 특정지역의 개발과 관련이 높은 제도(예를 들어 경제자유구역)나, 특별법에 의해 운영되는 제도(예를 들어 연구개발특구, 해양산업클러스터 등)은 분석에서 제외

4) 지구단위계획수립지침 3-15-1, (국토교통부훈령 제835호, 2017.5.1.)

5) 건축법 제2조 1항 (법률 제14792호, 2017.4.18.)

6) 건축법 제77조의 2 (법률 제14935호, 2017.10.24.)

표 3-1 | 토지이용 유연화 관련 제도

		복합용도지구	복합개발진흥지구	입지규제 최소구역	지구단위계획구역 (복합용도개발형)	특별건축구역
정의		지역특성 및 산업발전 등에 따라 토지를 복합적이고 효율적으로 이용하기 위하여 특정시설의 입지를 완화할 필요가 있는 지구	주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능 중 2 이상의 기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구	광역도시계획, 도시기본계획 등 상위계획에서 제시한 도시개발 및 관리 방향을 달성하기 위하여 특정 공간을 별도로 관리할 필요가 있는 지역	도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 복합적 토지 이용의 증진이 필요한 지역	조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준향상 및 건축 관련 제도 개선을 도모하기 위하여 특별히 지정하는 구역
목적		토지의 복합적 효율적 이용	두가지 이상의 기능을 중심으로 개발정비	특정공간을 별도로 관리	복합적 토지이용 증진	창의적 건축수용 도시경관의 향상
대상지 요건	용도 지역	- 일반주거지역 - 일반공업지역 - 계획관리지역	- (주거기능이 포함)계획관리지역 - (주거기능 미포함)계획관리지역·생산관리지역 또는 농림지역 - 자연환경보전지역 불가		<도시지역 내 복합용도개발 목적> - 준주거지역, - 준공업지역 - 상업지역	
	입지	- 접근성이 우수한 지역	<입지불가지역> - 자연환경보전지역 - 문화재보호구역 - 자연생태계보전지역 - 접도구역 - 상수원보호구역 및 주변 지역 - 특별대책지역 - 산림보호구역 - 군사시설보호구역 - 농업진흥지역 - 하천주변지역 - 상습침수지역 및 산사태 위험지역 등	- 도심, 부도심, 중심지 - 지역거점지역 - 대중교통 결절지 - 노후불량주거지, 공업지역 - 도시재생대상지	- 역세권, 터미널 - 대중교통결절지 - 고밀복합형 재정비촉진지구	- 주거, 상업, 업무 등 다양한 기능을 결합하는 복합적인 토지이용을 증진시킬 필요가 있는 지역
	면적			- 1만㎡ 이상 (주상공 지역 면적의 0.5~1% 이내)		
수립 기준	기반 시설			- 기반시설부담 의무 부여 - 기반시설확보방안 마련	- 기반시설부담 의무 부여 - 기반시설확보방안 마련	
	허용 밀도	- 용도지역 상 허용밀도 유지	- (건폐율) 개발진흥지구 가. 도시지역 외의 지역에 지정된 경우: 40 퍼센트 나. 자연녹지지역에 지정된 경우: 30퍼센트 - (도시지역) 도시지역에 개발진흥지구를 지정	- 건폐율, 용적률, 높이 등의 완화 - 기반시설확보와 연동하여 계획	- 도시지역내 지구단위계획구역에서 대지면적의 일부가 공공시설 또는 기반시설 중 학교와 해당 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 기반시설의 부지로 제공	- 건축법상 틀레 적용(대지 내 조경, 건폐율, 대지안의 공지, 건축물의 높이제한, 일조권, 녹색건축물 지원 등)

		복합용도지구	복합개발진흥지구	입지규제 최소구역	지구단위계획구역 (복합용도개발형)	특별건축구역
			하고 당해 지구를 지구 단위계획구역으로 지정 한 경우에는 제한된 건축물높이의 120퍼센트 이내에서 높이제한을 완화 - (비도시지역) 지구단위 계획구역에서는 당해 용도지역 또는 개발진흥지구에서 적용되는 건축물의 150퍼센트 및 용적률의 200퍼센트 이내에서 건축물 및 용적률을 완화하여 적용		되는 것으로 계획되는 경우에는 당해 대지의 건축물의 건축물·용적률·높이를 각각 완화하여 지구단위계획을 수립할 수 있다.	
	업종	- 국토계획법에서 용도지역별 추가적으로 허용가능한 건축물 용도 나열 - 지자체 조례에 위임하여 선택적으로 운용하도록 함	- (비도시지역) 개발진흥지구(계획관리지역에 지정된 개발진흥지구를 제외한다)에 지정된 지구단위계획구역에 대하여는 공동주택중 아파트 및 연립주택은 허용되지 아니한다. - (개발진흥지구에서 건축제한) 지구단위계획 또는 관계 법률에 따른 개발계획을 수립하는 개발진흥지구에서는 지구단위계획 또는 관계 법률에 따른 개발계획에 위반하여 건축물을 건축할 수 없음 - 지구단위계획 또는 관계 법률에 따른 개발계획을 수립하지 아니하는 개발진흥지구에서는 해당 용도지역에서 허용되는 건축물을 건축할 수 있다.	허용업종, 규모 완화	- 도시지역내 지구단위계획구역안에서는 용도지역상 불허되는 용도라도 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역의 테두리안에서 허용되는 용도·종류·규모의 건축물을 지구단위계획으로 허용할 수 있다(예 : 제2종전용주거지역이라도 제3종일반주거지역에서 허용되는 건축물을 허용할 수 있음).	불가
지정 절차	지정 권자	시도지사, 시장, 군수	시도지사, 시장, 군수	국토교통부장관	시도지사, 시장, 군수	국토교통부장관 또는 시·도지사
	심의 허가	시도도시계획 위원회	시도도시계획위원회	중앙도시계획위원회	시도 또는 시군 도시계획위원회	건축위원회 심의
	민간 제안	불가	불가	불가	가능	불가

자료 : 국토교통부, 2016a:424

2) 각 제도의 주요 내용 및 비교

□ 도입 시기

- 대체로 국토계획법체계가 마련된 2000년 후반에 도입되었으며, 개발진흥지구만 종전 법체계에서 넘어옴
- 이는 도시 공간의 다양성이 강조되고 토지이용유연화의 필요성이 제기된 시기와 대체로 일치

□ 도입 목적

- 대체로 공통적으로, 다양한 기능을 수용하고, 창의적 토지이용을 위하여 도입
- 특별건축구역, 특별계획구역, 특별가로구역은 경관관리 또는 우수한 건축 등을 위하여 도입
- 반면, 개발진흥지구나 입지규제최소지구, 복합용도지구는 개발촉진을 통해 경제활성화 목적이 강함

□ 완화 내용

- 입지규제최소구역은 용도지역 및 건축규제 모두 완화
- 특별계획구역은 규제완화 목적보다는 타이밍 조닝의 성격이 강함(지구단위계획구역 지정 시점이 아니라 실제 개발 시점에서 계획수립을 할 수 있도록 하기 위함)
- 특별건축구역 및 특별가로구역은 건축 규제 완화에 초점
- 복합용도지구는 용도와 관련된 사항만을 다룸
- 개발진흥지구는 용도지역 관련 사항에 대해 인센티브를 부여하나 그 효과는 크지 않음

□ 수립주체 또는 지정권자

- 제도에 따라 지자체 또는 국토부장관이 지정
- 지정단계에서 민간의 제안이나 참여는 제한적임
 - 다만 입지규제최소구역, 개발진흥지구 등은 실제 사업과의 연계성을 강조하고 있음⁷⁾

□ 운영 현황

- 입지규제최소구역은 2017년 6월 기준 전국 2개소에 불과함
- 복합용도지구는 2017년 법령도입 및 시행령 제정 예정
- 개발진흥지구는 상대적으로 가장 많아서, 2016년 기준 2,747개 소이며, 이 중 복합개발진흥지구는 30개소 (한국토지주택공사, 2016 도시계획현황통계, 2017)
- 특별건축구역은 2014년 기준 25개소에서 운영 중이며 대체로 신 도시계획에서 적용⁸⁾

※ 특별계획구역, 특별가로구역은 현황자료가 집계되지 않고 있음

7) 예를 들어, 입지규제최소구역 수립지침 6-4항에서는 사업계획서(사업 시행자·시행기간 및 시행방법, 개략적인 토지이용구상 및 건축구상 등)를 첨부하도록 하고 있음

8) 국토교통부 내부자료

2. 토지이용 유연화 관련 제도의 문제점 및 개선과제

□ 용도지역제도와와의 관계성 미흡

- 용도지역은 장점이 많으나, 운용의 경직성, 시장과의 괴리, 낮은 적시성, 유보개념의 부족, 복합개발의 어려움 등의 단점도 아울러 존재
- 따라서 토지이용 유연화 관련 제도는 원칙적으로 용도지역의 단점을 보완하기 위한 제도로 운영이 되어야 함
 - 예를 들어 용도지역 지정시점과 개발시점간의 차이로 인하여, 용도지역의 규정이 현실과 안 맞다고 판단되는 경우, 토지이용 유연화 관련 제도를 통하여 적시성을 높여야 함
- 반면, 현재의 토지이용 유연화 관련 제도는 용도지역제도의 문제점을 해소하기 위한 보완적 접근 보다는, 정책적·경제적 논리에 따라 특정 지역을 대상으로 규제완화 차원에서 접근하고 있음
 - 예를 들어, 입지규제최소구역의 경우 용도지역 상의 문제점의 보완적 차원으로 접근하는 것이 아니라, 상위계획(광역도시계획, 도시기본계획)에서 제시한 도시개발 및 관리방향을 달성하기 위한 수단으로 이용하고 있음
 - 복합용도지구 또한 특정지역을 대상으로 용도지역 내 행위제한을 선택적으로 완화하는 목적으로 운영하게끔 되어 있음
- ▷ 따라서, 토지이용 유연화 관련 제도는 도입배경에 맞게 도시계획체계 내에서 용도지역의 단점(또는 한계)에 매칭하여 보완적 제도로서의 기능을 강화할 필요가 있음

□ 지정 근거의 부족

- 토지이용 유연화 관련 제도는 용도지역제의 원칙 하에서 예외적으로 운영되는 제도로 볼 수 있음

- 따라서 이러한 예외적인 제도가 지정 운영되기 위해서는 관계법령, 상위계획 등에서 지정할 수 있는 요건이나 관련 사업계획 등이 마련되어야 함
- 법령에서는 용도지역, 입지 등의 대상지요건을 규정하고 있으나, 특정 지역에 유연한 토지이용을 해야 하는 당위성에 대해서는 모호하게 규정
 - 이러한 어려움 때문에, 입지규제최소구역 수립지침에서는 광역도시계획, 도시기본계획 등 상위계획에서 필요성을 인정하는 경우에 입지규제최소구역을 지정하도록 규정하는 방식을 적용(입지규제최소구역 지정 등에 관한 지침 1-2-1)
- ▷ 따라서, 토지이용 유연화 제도로 특정 지역이 지정되는 경우에는 관련 계획과의 연계성을 확보하고, 지정에 따른 공익성이 큰 경우로 한정하는 등, 요건을 구체화할 필요가 있음

□ 지정 효과의 부족

- 용도지역의 문제점을 보완하기 위한 제도로써 도입되었으나, 실질적으로 토지이용이 유연해졌는가에 대해서 의문
- (주체) 여전히 정부기관 주도로 계획이 수립되며, 민간의 참여 폭은 크지 않음
- (내용) 제도별로 제공하는 인센티브가 차이가 크기 때문에 상대적으로 인센티브가 실효성이 부족한 제도의 활용도가 낮음
- (지정) 제도가 대도시를 중심으로 한정적으로 운영됨
- ▷ 따라서, 각 제도의 운용 실태를 점검하고, 지정목적에 맞는 효과가 발생하고 있는 지에 대해서 지속적으로 평가 시행 필요

□ 공감대 부족

- 용도지역제를 보완하기 위한 제도로써 도입하였으나, 결과적으로 용도지역제를 기초로한 현 토지이용제도의 기틀을 흔들다는 지적에서 자유로울 수 없음
 - 특히, 특정 지역에 대해서 특별히 토지이용 관련 규정을 완화해 준다는 개념은 특혜 시비 및 재량권 남용 논란을 불러일으킴
 - 예를 들면, 입지규제최소구역이 지정되면 학교 주변에 호텔이 입지할 수 있게 되어 교육환경 저해에 대한 우려가 있음⁹⁾
 - 이는 어디까지 허용해 줄 수 있는지에 대한 사회적 합의가 부족하기 때문
- ▷ 따라서 지정의 필요성과 규제완화 등을 감안하여 향후 운영 등 지정 절차에서 지역주민의 동의 또는 참여를 유도할 필요가 있음

□ 시대적 특성을 미반영

- 토지이용 유연화 제도는 개발수요가 높은 특정 지역을 대상으로 규제를 완화하여 시장수요에 대응하기 위한 성격이 강함
- 따라서 개발압력이 낮은 쇠퇴도시나, 중소도시에서 이용이 가능한 도시전략으로 사용하기에는 한계가 있음
- 개발진흥지구를 제외한 나머지 지구, 구역은 중소도시에서는 운용사례를 찾기 어려움

9) 연합뉴스, 입지규제최소구역 지정되면 학교 주변에도 호텔. 2014.6.30.,

3. 해외 유사 제도 분석 및 시사점

1) 미국의 토지이용 □ 용도지역 제도의 한계 유연화 제도

- 미국의 용도지역은 주거환경의 보호 차원에서 1900년대 초 시작
- 1960년대 이후 주거, 상업, 공업의 3가지의 용도지역으로는 복잡해지는 사회제도와 도시의 다양성에 적절히 대응하기에 한계
- 이에 따라 뉴욕을 비롯한 미국의 용도지역제는 복잡하고 다양한지는 인간 활동들에 대하여 용도지역을 세분화하여 대응하였음
 - 예를 들어, 뉴욕의 주거지역은 10종(R1~R10)으로 구분되며, 이를 다시 세분하여 R1-1, R2X등 40여 종으로 나뉨¹⁰⁾
- 그럼에도 불구하고 미국의 용도지역 제도는 그 경직성과 배타성으로 인해 구도심의 쇠퇴, 도시지역의 확산을 야기했으며, 교통혼잡, 대기오염을 유발했다는 비판을 받게 됨(Sonia Hirt, 2010:1)

□ 용도지역 제도의 변화와 새로운 제도 도입

- 용도지역 제도의 경직성에 대한 불만으로 지방정부들은 유연성을 부여하는 다양한 형태의 토지이용제도를 찾게 됨
 - 유동적 용도지역제 (Floating Zoning) : 조례에서는 특정용도지역을 설정하지만, 그러나 그것이 어디에 배치된 것인지의 위치에 대해서는 규정하지 않고 차후에 특정 개발자의 구체적 제안을 기다렸다가 자치체 의회와 협의를 거쳐서 배치하는 방법(대한국토·도시계획학회, 2013:404-405)
 - 성과 용도지역제 (Performance Zoning) : 주거, 상업, 공업 등의 용도에 따른 규제가 아니고 실제의 토지이용에 기초하여 발생하는 각종 결과를 기준으로 주변에 대한 영향에 따라 규제하고자 하는 방식(대한국토·도시계획학회, 2013:406)

10) Residence Districts Zoning Data Tables, NYCPLANNING, 뉴욕시 도시계획국 홈페이지 (www1.nyc.gov/site/planning)

- 인센티브 용도지역제 (Incentive Zoning) : 특정개발을 강압적으로 억제 또는 촉진하는 것이 아니고, 기존의 규제조건을 완화하거나 특전을 부여함으로써 특정개발로 유도하는 기법(대한국토·도시계획학회, 2013:405)
- 중첩 용도지역제 (Overlay Zoning) : 용도중심의 전통적인 용도지역이 갖는 결함을 보완하고자 기존의 용도지역에 규제를 완화 또는 강화하는 용도지역을 추가로 지정하는 것을 말함(김승중, 2014 :85)
- 포함적 용도지역제 (Inclusionary Zoning) : 토지이용 용도의 혼합에서 나아가 사회·경제적 계층의 혼합을 가능하게 하는 수단(이원준 외, 2015:3-4)
- 맥락 용도지역제(Contextural Zoning) : 기존 근린지역의 특성과 어울리는 건축물 개발을 유도하는 용도지역제으로써 주변 지역의 맥락을 반영하는 제도(배웅규 외, 2010:71)

표 3-2 | 미국 토지이용제도의 변화

		1916	1960	1970	1980	1990	2000	2010	현재
용도의 다양성 확보		용도지역 세분화	R(1)	R(14)		R(38)			
			C(1)	C(48)		C(83)			
			M(1)	M(12)		M(21)			
		복합용도지구 Mixed-use District							18개
도시맥락 고려		도시설계 개념 도입 (Special Purpose District)							42개
		맥락조닝(Contextual zoning)활성화							
도심부 OpenSpace 확보		공개 공지 도입 (인센티브제도 + 용적률 개념)							
운영상 유연성확보 &주민참여		ULURP 도입 (커뮤니티 보드와 연계) 커뮤니티 계획(197-a Plan)과 연동				Rezoning 활성화 (2010년까지 113개 Rezoning)			
도시경제적 변화 대응		개발가능지(공장이전적지등) 용도지역 상향 Down zoning							
정책 목표	저렴주택 확보	Inclusionary Zoning 활성화							
	Zoning 실현	TDR 활용							

자료 : 정희윤, 2015:11

□ 특별목적지구 (Special Purpose District)

- 뉴욕의 경우 1969년부터 독특한 특성을 지닌 지역에 대하여 계획 및 도시설계 목표를 달성하기 위해 특별목적지구를 지정하여 운영하고 있음
- 특별목적지구에는 특별상업진흥지구, 특별상업제한지구, 특별복합용도지구, 특별자연지역지구, 특별계획커뮤니티보존지구, 특별경관지구 등이 있음
- Bronx 지역, Brooklyn 지역, Manhattan 지역, Queens 지역, Staten Island 지역 등 각 지역의 특성 및 목적에 적합하도록 특별목적지구를 지정하여 운영하고 있음 ¹¹⁾
- 이 중 특별복합용도지구는 주거와 산업의 복합을 통해 기존 지역의 투자를 장려하고 활력을 높이기 위해 1997년부터 지정·운영 중에 있음. 새로운 주거 용도와 상업, 커뮤니티 시설, 경공업 등의 비주거 용도의 혼합이 가능함

□ 복합용도특별지구(Mixed Use Special Districts)

- 복합용도특별지구는 주거지역과 공업지역의 혼합적 토지이용을 보이는 지역들에서 지역발전을 위한 투자를 권장하고 활력을 높이기 위한 의도와 함께 다양한 용도들이 혼합된 새로운 혼합용도 커뮤니티를 형성하기 위한 목적을 가짐 (국토교통부 외, 2010:103)
- 예를 들어, 동일 용도지역이더라도 특정조건하에서는 주거용도와 비주거용도가 나란히 연접하여 위치할 수 있으며, 동일 건물 내에도 입지할 수 있음

11) 뉴욕시 도시계획국 홈페이지 참조

(<http://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/special-purpose-districts.page>)

- 복합용도특별지구의 지정은 특별목적지구에 의한 지정과 용도 지역 변경을 통해 기존 용도지역 위에 복합용도지구를 지정하는 방법이 있으며, 다른 특별목적지구와 같이 기존 용도지역과 중복 지정 시 복합용도특별지구 규정을 따르게 됨 (국토교통부 외, 2010:103)
- 뉴욕에서 적용한 복합용도특별지구의 사례¹²⁾를 살펴보면, 기존 용도지역제에서 허용하고 있는 상업(근린상업 성격)과 주거의 중복 지정 외에도 제조업과 주거의 복합 용도를 허용함
 - 복합용도특별지구 지정을 통해 허용용도, 용적률을 상향하여 개발을 유도하는 것이 일반적이나, 건물의 최대높이와 가로벽 형성을 위한 규제를 통해 복합용도개발의 효과를 높이고 있음
 - 저렴주거의 유지 및 보존, 기존 도시 맥락의 보존 등을 목적으로 용적률을 하향하는 계획이 진행되기도 하였음¹³⁾

□ 형태기반코드 (Form-Based Code)

- 용도지역의 부작용에 대한 반성으로 뉴어바니즘에서 출발한 형태기반코드는 도시의 정체성을 확립하고 보행친화적인 환경을 조성하며, 나아가 도시 내 사회적 활력을 도모하는데 그 목적이 있음 (Brad Broberg, 2007:46-48)
- 형태기반코드의 특징을 정리하면 다음과 같음 (이승지 외, 2012 : 22)
 - 특정 도시 형태를 달성하기 위한 규제수단으로 정의하며, 구성 원칙으로서 용도의 분리가 아닌 물리적인 형태를 활용함
 - 규제계획과 관련기준들로 구성됨

12) 뉴욕시의회 홈페이지, 2017.04.20.
<https://council.nyc.gov/land-use/plans/east-new-york-plan/>

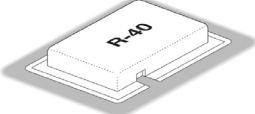
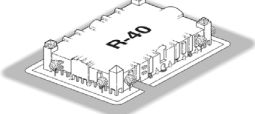
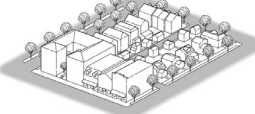
13) 뉴욕시 도시계획국 홈페이지, 2017.04.20.
<http://www1.nyc.gov/site/planning/plans/east-new-york/east-new-york-1.page>

- 건물 및 도시공간의 형태에 집중하고 사용과 허가를 중점을 두어 구체적인 결과를 얻도록 설계되었음
- 설계지침은 단순한 가이드라인이 아닌 법에 근거한 실행력을 갖춘 규정이며 기존 용도지역제도를 대체함
- 형태기반코드는 용도를 분리하기보다 바람직한 도시 형태를 창출하고 다양한 활동을 혼합하는데 초점을 두고 있음
 - 형태기반코드는 주거, 상업, 제조업을 비롯한 다양한 토지이용에 제약이 없는 반면, 건축물의 형태와 크기, 거리와 블록의 규모, 형태, 공공영역 등에 대하여 매우 구체적이고 세밀하게 관리함
 - 내쉬빌에 적용한 형태기반코드의 사례를 살펴보면, 각 지구별로 보존해야 하는 특성 또는 형성해야 하는 도시의 특성을 정하여 각 지구별로 건축물의 높이와 형태, 공공공간의 구성과 성격 등을 구체적으로 제시하였음¹⁴⁾
- 형태기반코드는 더 많은 유연성을 제공하면서 건물 내에서 훨씬 더 많은 용도를 활용할 수 있다는 장점이 있음¹⁵⁾
 - 형태기반코드는 용도 중심의 용도지역제와는 달리 도시의 공공영역과 사적 영역으로 인한 형태에 초점을 두고, 각 건축물에 적용될 수 있는 용도에는 상당한 자유를 부여하였음
 - 이를 통해, 형태기반코드는 바람직한 도시 형태를 창출하고 다양한 활동을 혼합하여 활기차고 매력적인 도시 공간을 조성하고자 하였음
 - 종전 용도지역이 밀도 등의 수치로 된 기준을 제시하여 도시형태의 예측이 불가능한 반면, 형태기반코드는 언어와 그래픽으로 표현하여 사용자가 활용하기에 쉽다는 장점도 있음

14) 자료 : Nashville Downtown Code, Form-Based Code Institute, 2010.02

15) 자료 : The Divisions of Land-Use Review & Comprehensive Planning, Why Form-Based Code?; A new code for the heart of Downtown Colorado Springs, City of Colorado Springs, 2008: 5-6

표 3-3 | 용도지역과 형태기반코드의 비교

	일반적인 용도지역제 Conventional Zoning	용도지역제 + 건축법규 Zoning Design Guidelines	형태기반코드 FBCs
요소	밀도, 용적률, 건축물후퇴, 주차요구사항, 건물최대높이	밀도, 용적률, setback, 주차요구사항, 건물최대높이, 개구부 빈도, 표면의 표현	가로와 건물 유형 및 혼합, 건축선, 층수, 건폐율 등
이미지			
특징	용도지역과 토지구획에 초점 수치로 된 기준을 제시 관념적이어서 도시형태의 예측이 불가능함		보행위주의 설계, 휴먼스케일을 위한 세부사항을 다룸 명료하고 간결한 기준 제시 언어와 그래픽으로 표현하여 사용자가 활용하기에 쉬움

자료 : FBCI홈페이지(<http://formbasedcodes.org/definition/>)

2) 일본의 토지이용 ☐ 일본의 용도지역제
유연화 제도

- 일본의 토지이용규제는 크게 구역구분, 지역지구(zoning), 지구계획으로 구분됨(정희윤 외, 2015:80)
 - (구역구분) 시가화구역, 시가화조정구역
 - (지역지구) 용도지역, 특별용도지구, 특별용도제한지역, 고도지구, 도시재생특별지구, 고도이용지구 등 총 21개 지역지구로 구성됨
 - 용도지역은 지역지구의 하나로, 용도혼재 방지를 위해 크게 주거, 상업, 공업으로 분류됨
 - 도시계획법에 의해 용도지역이 지정되면 각각의 목적에 따라 건폐율, 용적률, 높이제한, 도로사선제한, 일조규제 등을 정함
- 1998년 도시계획법 개정으로 용도지역 내 특별한 용도에 대해 규제를 완화할 수 있는 특별용도지구 지정이 가능해 졌으며, 지방자치단체가 자유롭게 정할 수 있게 됨 (정희윤 외, 2013:80)

표 3-4 | 일본 지역지구의 종류 및 근거법

1. 용도지역	2. 특별용도 지구	3. 특례용적률 적용지구	4. 특정용도 제한지역	5. 고층주거 유도지구	6. 고도이용 지구	7. 특정가구
도시계획법 (2002, 2004 지침)	도시계획법 (1998 개정)	건축기준법 (2000 창설)	도시계획법 (2000창설)	도시계획법	도시계획법	도시계획법
8. 도시재생 특별지구	9. (준)방화 지역	10. 특정방재 가구정비 지구	11. (준)경관 지구	12. 풍치지구	13. 주차장 정비지구	14. 임항지구
도시재생 특별법 (2002창설)	도시계획법	밀집시가지정 비법 (1997년)	경관법 제정 (2004년)	도시계획법 (1919)	주차장법	도시계획법
16. 제 1·2종 역사정 풍치보존 지구	17. 특별녹지 보전지구	18. 유통업무 지구	19. 생산녹지 기구	20. 전통적건 조물군 보존지구	21. 항공기소 음방해 방지지구	
역사적풍토 보전 및 생활환경보 존에 관한 특별조치법	도시녹지법	유통업무시가 지정비법	생산녹지법	문화재 보호법	특정공항주 변항공기소 음대책특별 조치법	

자료 :정희윤 외(2013:81) 내용을 재구성함

□ 일본의 특례제도 분류 및 특징

- 일본의 특례제도는 크게 세 가지로, ① 도시계획상 특정 토지의 고도이용을 목적으로 지정하는 특례지구제도 ② 고도이용을 피하는 목적으로 지정하는 지구계획 ③ 건축기준법에 근거한 제도로 분류할 수 있음 (서수정 외, 2010:62)
 - 도시계획상 특례지구제도는 특례 용적률 적용지구, 고층 주거유도지구, 고도이용지구, 특정가구, 도시재생특별지구 총 5개의 제도가 있음
 - 고도이용 목적의 지구계획으로는 유도용적형 지구계획, 가로유도형 지구계획, 고도이용형 지구계획 등이 있음
 - 건축기준법에 근거한 제도로 총합설계제도, 일단지종합적설계제도, 연담건축물설계제도 등이 있음
- 일본의 특례제도는 공공시설 정비, 공개공지의 확보 등을 수반하는 프로젝트에 한해 용적률 및 사면제한 등 건축기준법, 도시계

획법에서 정하고 있는 건물의 형태에 관한 규제를 완화하는 제도임
(서수정 외, 2010:61)

- 도시재생정책 이전의 특례제도는 지역 특성에 맞는 제도 적용에 목적이 있었다면, 이후에는 도심부의 고도이용 실현을 위해 민간 기업 프로젝트의 원활한 유도 및 지원하는 방향으로 제도가 변화하였다고 볼 수 있음 (서수정 외, 2010:61)

□ 도시재생특별지구

- 도시재생특별지구는 도시재생특별조치법(2002년)에 대응하여 긴급정비지역으로 지정된 지역에서 필요하다는 인정되는 경우 지정할 수 있음 (정희윤 외, 2013:85)
- 도시재생긴급정비지역 내에서 기존 용도지역의 규제 적용을 제외하고, 자유도가 높은 계획수립이 가능토록 도시계획제도를 신설함(서수정 외, 2010:73)
- 도시재생특별지구는 일본 대도시를 중심으로 약 65개 지구가 지정되어 있으며 도쿄가 가장 많이 지정되어 있음 (서수정 외, 2010:73)

<도시재생특별지구 운영 기본방침>

- 민간사업자의 창의적 시도를 최대한 발휘하기 위해 사업자로부터 제안 수용
- 특별한 심사검토 체제에 따라 6개월 내에 신속하게 행정절차를 처리
- 일률적인 기준이 아닌 개별 심사를 통해 도시계획 결정토록 함
- 용적률 한도 등을 설정 할 것

자료 :서수정 외, 2010:73

- 도시재생특별지구의 주요 특징으로는 민간사업자의 참여를 적극 권장하고 있으며, 민간도시개발추진기구의 설치 및 지원, 건축물 규제의 완화 등이 있음(국토교통부, 2015b:39)
- (민간사업자를 적극 참여) 도시재생긴급정비지역 내에서 추진되는 도시개발사업에 민간사업자의 참여가 가능하며, 민간사업자는 계획을 작성하여 허가를 신청할 수 있음

- (민간도시개발추진기구 설치 및 지원) 민간사업자의 참여를 원활하게 하기 위해 사업구성, 추진절차, 비용 등을 지원하는 민간도시개발추진기구 설치
- (규제내용) 기존의 용도지역에 따른 규제와 상관없이 유도용도, 용적률의 최고한도(400% 이상) 및 최저한도, 건폐율의 최고한도, 건축면적의 최저한도, 높이의 최고한도 등의 사항을 지정할 수 있음
- 특별지구 제안 심사 과정은 광역 지방자치단체에 의해 정해지거나 또는 제안제도를 설치하여 도시개발사업자에 의한 제안이 가능함 (국토교통부, 2015b:39)

□ 가로유도형 지구계획

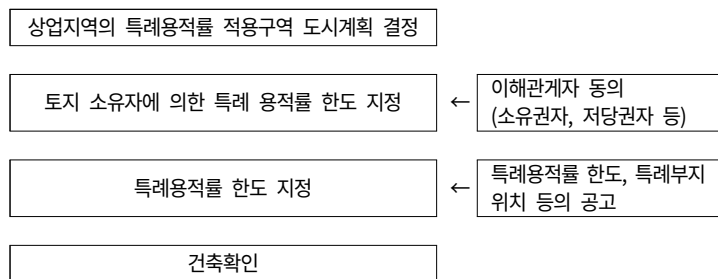
- 가로 유도형 지구계획은 일본 도심부의 야간 인구 감소, 공동화 현상에 대응하기 위해 대도시 도심의 거주를 촉진하기 위한 규제 개선, 지역 특성에 맞는 건축형태 실현의 필요성에 의해 만들어진 집(임유경 외, 2012:38)
- 지역에 어울리는 건축활동을 유도, 시가지 환경을 적극적으로 만들어 도심의 효율적인 이용을 촉진하고자 1995년 도시계획법, 건축기준법 개정을 통해 도입됨 (임유경 외, 2012:38)
- 도로 사선에 따른 재건축 제한 문제를 해결하고, 가로 건축물로의 재건축 행위를 활성화하는 것을 목적으로 함 (임유경 외, 2012:38)

□ 특례용적률 적용지구

- 2005년에 도입된 특례용적률 적용지구는 도시계획법을 근거로 기존의 용적률이 아닌 특례 부지에 적용되는 특례용적률을 새로이 지정함 (서수정 외, 2010:64)

- 상업지역 내 특례용적률 적용구역의 도시계획이 결정되면 지정 절차를 통해 실제 특례용적률 한도를 부지별로 지정하게 됨
- 제도의 목적은 시가지의 방재기능을 확보하기 위해 화재로부터 보호하기 위해 방풍림 또는 시민녹지 등의 미이용 용적률을 이전하여 건축물의 공동화, 원활한 노후주택을 개발하기 위함임 (서수정 외, 2010:64)
- 제도를 적용하기 위해서는 기본적으로 상업지역 중 도시기반시설이 충분하게 정비되어있고, 미이용 용적률을 활발하게 개발을 통한 고도이용의 필요성이 있는 지역이어야 함 (서수정, 2010:65)

표 3-5 | 특례용적률 적용구역의 지정 절차



자료 : 서수정 외, 2010:65

3) 유럽의 토지이용 ☐ 영국의 계획허가제를 통한 유연한 관리 유연화제도

- 영국과 그 연방에 포함되어 있는 몇몇 국가에서 계획허가제 (Planning Permission)를 시행하고 있음
- 법정규정은 아예 존재하지 않는 반면, 계획과 허가절차가 매우 세분화되고 발달되어 있음
 - 영국은 법적으로 용도지역을 구분하지 않고 있으며, 허용용도나 밀도, 높이 등을 정해 놓은 지침, 매뉴얼 같은 것들이 없으나 그러나 계획체계는 상당히 체계적이고 다양하다고 볼 수 있음

- 토지이용자는 일정 시점에서 기존 용도로 사용하는 것이 가능하나, 타용도로 개발할 경우 지방계획청의 허가 및 심사를 통해 허가 여부가 결정됨 (국토교통부, 2015b:57)
- 사전에 지방계획청에 허가 신청을 하고, 개별적인 심사 후 허가 여부가 결정되기 때문에 많은 시간과 노력이 필요하나, 시장 수요에 따른 유연한 개발이 가능하다는 장점이 있음

□ 프랑스의 협의개발지구(ZAC)

- 기존의 토지이용지침을 초월하는 강력한 지구단위의 개발사업을 이끄는 협의개발지구(ZAC)는 다양한 실험적인 사업을 시도하게끔 유도함 (국토교통부, 2010:130)
 - 파리의 대표적인 사례로 ZAC Citroen, ZAC Paris Bercy, ZAC Paris Rive Gauche 등이 있음
- 프랑스의 용도제한과 물리적 규정 지침으로는 유연하고 민간의 도시개발사업을 이루기 어려웠기 때문에 이를 보완하기 위해 도입됨 (국토교통부, 2010:130)
- 협의개발지구의 장점은 민간투자를 유도 및 활성화를 유도하기 위해 이해관계자 협의에 의해 해당도시의 토지이용지침과 별도로 특수개발계획을 수립하여 예외적으로 그 지구에 적용되는 용적률 등 도시계획규제를 정할 수 있음 (국토교통부, 2010:131)
- 협의개발지구는 지구지정과 계획수립과정에 거쳐 약 2년 정도의 기간이 소요됨 (국토교통부, 2010:133)
 - 사전 도시연구 검토 → 사전영향평가 시행 → 협의개발지구 지정 → 협의개발지구 사업시행계획서 작성 → 시민의견수렴 → 도시지역계획(PLU) 재조정 → PLU 계획결정

4) 해외 관련제도의 시사점 ☐ 복합적 개발·정비를 위한 특수목적 용도지구가 운영 중

- 미국, 일본은 용도지역제도를 근간으로 토지이용제도가 운영되고 있으나, 용도지역제도의 문제점을 보완하기 위한 예외적 제도가 병행하여 운영 중임
 - 뉴욕을 비롯한 미국의 용도지역은 복잡하고 다양해지는 인간 활동들에 대하여 당초 용도지역을 세분화하여 대응하였으나, 세분화한 용도지역들 역시 배타적이며 경직되어 있어 지구의 특성에 따라 다양한 용도를 통한 개발 및 기존 도시 특성의 보존·유지가 필요할 때 특별용도지구를 지정하여 운영하였음
 - 뉴욕에서 적용한 복합용도특별지구의 사례를 살펴보면, 기존 용도지역에서 허용하고 있는 상업(근린상업 성격)과 주거의 중복 지정 외에도 제조업과 주거의 복합 용도를 허용하였음
 - 일본 또한 용도지역과 용도지구를 근간으로 하나, 특례제도를 도입하여 도심부야간인구 감소, 공동화현상 등의 문제에 대응
 - 이는 원래 용도지역에서 규제하고 있던 내용을 배제하고, 지역 정비 목적에 맞게 지역맞춤형 용도지역을 도입하는 것으로서, 국내의 입지 규제최소구역의 성격과 유사함

☐ 규제의 배제가 아니라, 규제 방식을 변경하는 유연화 제도를 도입

- 용도지역 상 규제(밀도, 허용용도)를 완화하여, 지역 특성에 맞는 개발 또는 복합적 개발을 유도하는 방식의 제도와 더불어, 규제 방식을 변경하는 유연화 제도가 아울러 운영 중임
- 대표적인 사례로 미국의 형태기반코드는 건축물 용도 중심의 용도지역과는 달리 도시의 공공 영역과 사적 영역으로 인한 형태에 초점을 두고, 각 건축물에 적용될 수 있는 용도에는 상당한 자유를 부여하였음
 - 형태기반코드는 주거, 상업, 제조업을 비롯한 다양한 토지이용에 제약

이 없는 반면, 건축물의 형태와 크기, 거리와 블록의 규모, 형태, 공공 영역 등에 대하여 매우 구체적이고 세밀하게 관리함

- 이는 건축물의 형태는 규제하되, 주거, 상업, 공업을 비롯한 오락, 여가, 문화, 유통 등의 다양한 용도 활용은 복합의 개념에서 나아가 사용자가 선택하여 활용할 수 있도록 상당한 자유를 부여하는 것으로 볼 수 있음

□ 민간의 참여를 확대하기 위한 유연화 제도도 아울러 운영 중임

- 일본의 도시재생특별지구, 영국의 계획허가제, 프랑스의 협의개발지구는 민간의 적극적 참여로 이루어지는 제도로서, 이해관계자와 공공의 협의에 의해 해당 토지의 토지이용지침과 계획을 수립하게 됨
- 이는 용도지역제를 비롯한 대부분의 토지이용관리제도가 공공이 주도적으로 수립하여 생기는 문제들(예를 들어 시장과의 괴리, 개발시점과의 괴리 등)을 해소
- 즉, 규제완화를 통해 복합적인 토지이용수요를 계획에 반영하는 수준이 아니라, 규제방식을 다양화하고, 다 나아가 민간이 계획에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 모색하고 있다고 할 수 있음

4

CHAPTER

도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안

1. 바람직한 토지이용 유연화란? | 55

2. 토지이용 유연화를 위한 제도 개선 방향 | 57

도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안

1. 바람직한 토지이용 유연화란?

- 토지이용 유연화 관련 제도의 주요 문제점을 바탕으로 다음 네 가지의 문제의식을 도출하고 각각에 대하여 바람직한 토지이용 유연화 방안을 모색하고자 함

1) 계획의 합리성

☐ 적합한 대상지에 적절하게 지정운영하고 있는가?

- 토지이용 유연화는 특정지역에 대하여 규제 없이 자유롭게 개발하는 것이 아님
- 토지이용 유연화는 무계획적 개발을 허용하는 것이 아니며, 오히려 어떤 목적으로 어떤 내용으로 개발을 하는가를 보는 계획의 중요성이 커짐
- 따라서 토지이용 유연화를 하고자 하는 계획을 사전에 수립하고, 이에 맞추어 제도적 요건을 완화하거나 대안을 모색하여야 함
- 또한 토지이용 유연화에 앞서 타 계획과의 연계성을 강화하고, 상호보완적 체계를 구축하여야 함

2) 목적의 공공성

☐ 지역주민 또는 도시를 위한 공공성을 확보하고 있는가?

- 토지이용 유연화를 해야 하는 목적이 가진 공공성 또한 중요
- 여기에는 토지이용을 어떤 목적으로 누가 하는가를 보아야 함. 토지이용은 특정인 또는 특정단체가 하게 되나, 그 토지이용으로 인한 영향은 주변 지역 뿐만아니라 도시 전체까지 해당하기 때문

- 따라서 토지이용의 유연화로 인한 혜택이 특정인이나 단체가 아니라 도시민 전체가 누릴 수 있는 공공성 확보가 중요
- 다만 여기서 공공성은 계획의 공공성을 의미하며, 공공 주도의 개발을 의미하는 것이 아님. 도시경쟁력 차원에서의 토지이용 유연화를 위해서는 민간의 차율과 창의성에 대한 존중이 필요함

3) 결과의 실효성

☐ 시대상과 사회경제적 요구에 맞게 규제를 충분히 개선하거나 보완할 수 있는가?

- 도시는 끊임없이 변화하고 있으며, 그 시대와 여건에 따라 토지이용의 유연화의 정도와 방향 또한 달라지게 됨
- 따라서 유연한 토지이용을 추구하게된 사회경제적 배경, 시장의 반응 등을 합리적으로 판단하여 적절한 수준에서 적절한 방안으로 규제를 완화하거나 보완하는 방안을 모색하여야 함

4) 제안의 유연성

☐ 수립, 승인기관 이외에 민간에서 제안할 수 있는가?

- 토지이용관리제도와 각종 토지이용계획 등은 기본적으로 지자체 등의 공공기관이 합리적인 토지이용과 더불어 공공의 안녕과 질서를 위하여 수립하게 됨
- 반면 토지 위에서 일어나는 각종 개발행위 또는 건축행위 등은 대부분 민간이 중심이 되고 있음.
- 즉, 토지이용의 결과물을 만들어 내는 것은 결국 지역주민과 민간기업이므로, 토지이용의 유연화의 중심에는 민간이 있어야 함
- 따라서 바람직한 토지이용 유연화에는 시장수요를 반영하고, 민간이 적극적으로 계획이나 제도운용에 참여할 수 있도록 하여야 함

2. 토지이용 유연화를 위한 제도 개선 방향

1) 도시계획체계와 연동된 토지이용 유연화 제도 운용

(1) 기본방향

- 용도지역제도는 해당 토지에서 개발행위가 일어나기도 전에, 할 수 있는 토지이용행위와 그렇지 않은 행위를 선도적으로 규정하고 있기 때문에 태생적으로 경직적이며, 개발시점의 시장수요와도 거리가 있음
- 따라서 용도지역제도를 보완하고 경직성을 개선하기 위한 토지이용 유연화 관련 제도 또한 필수적임
- 다만 우리나라에서의 토지이용 유연화 제도가 정치 경제 사회적 필요에 따라 개별적으로 도입이 되어 체계적이지 못하다는 문제가 노출
 - 특히 토지이용 유연화 제도가 적합한 대상지에 적절한 강도로 운용되기 위해서는 합리적이고 계획적 근거가 필요함
- 따라서 현행 도시계획체계와 연동하여, 각 단계별로 토지이용 유연화 전략이 운용되어야 함

(2) 용도지역 지정 및 변경 단계에서의 유연화

- 현행 용도지역은 도시군기본계획 및 도시군관리계획에 의거하여 수립되며, 국토계획법 제34조에서는 5년 단위로 지속적으로 재정비하도록 하고 있음
- 실제로는 용도지역 변경을 하기 위해서는 관계기관 협의 등으로 상당기간이 소요되어, 용도지역의 적시성 문제가 더욱 부각됨
 - 50만 이상의 특광역시 및 대도시는 도시군관리계획수립권한이 있으나, 그밖의 중소도시는 아직 승인권한이 없음

- 국토교통부(2017a:15)에 따르면, 도시기본계획은 약 2년, 도시관리계획은 최소 6개월의 시간이 소요됨
- 국토부(2017a:246)의 설문조사에서도 용도지역 설정에서 상위기관과의 협의에 상당시간이 소요되는 것을 문제점을 꼽음

□ 제도 개선 방향

- **(사무위임 확대)** 계획수립역량이 갖추어진 자자체는 중소도시라고 하더라도 용도지역의 지정권한의 사무위임의 확대하는 등, 자자체의 계획수립 자율성을 강화하여 토지이용의 유연성을 확보하도록 함
- **(맞춤형 용도지역 기준 마련)** 조례에 위임된 용도지역 내 허용용도의 종류와 개발밀도(용적률, 건폐율 등)에 대한 지자체 위임 범위를 확대하여 각 지자체가 필요에 따라 맞춤형으로 운영할 수 있도록 함
- **(새로운 용도지역 도입 또는 세분화)** 지자체 여건에 따라 복합화된 새로운 용도지역이 필요하거나, 특화된 용도지역이 필요한 경우에는 지자체 조례에 의해 법정 용도지역 이외의 용도지역을 세분화하거나 신설할 수 있도록 하여, 용도지역 지정 단계에서 보다 유연하게 활용할 수 있도록 함

(3) 특정지역의 계획/관리 단계에서의 유연화

- 용도지역은 종하향이 어려운 하방경직적인 특성을 지니고 있을 뿐만 아니라, 잘못된 판단에 의해 용도지역의 변경이 이루어지더라도 되돌리기도 어려움. 따라서 용도지역의 변경에는 신중히 할 필요가 있음
- 특히 우리나라의 용도지역제의 특성상 개발밀도와 허용용도가

하나의 체제로 묶여있어, 개발밀도의 부분적 상향이나 허용용도의 부분적 추가허용이 필요하다고 하더라도 일괄로 변경되는 문제가 있음

- 따라서, 특정지역에 한하여 건축물의 용도나 개발밀도를 선택적으로 완화하는 등의 유연화가 필요할 경우, 용도지구 또는 용도구역을 통해 유연화하도록 함
- 이들 제도는 기존 용도지역제와 중첩 운영하되, 기존 도시계획체계 내에서 운영하도록 도시기본계획과의 연계성을 강화

□ 제도 개선 방향

- **(복합용도지구)** 특정용도지역에서 특정 용도의 건축물에 대해서 추가적 허용이 필요한 경우에는 복합용도지구로 지정하여 보완
- **(개발진흥지구)** 현행 제도에서는 건폐율, 용적률 등에 대해서는 보수적으로 접근하고 있으나, 향후 개발진흥지구가 도시지역에 적용되었을 경우 일정 범위 내에서 건폐율, 용적률 등의 완화를 받을 수 있는 방안 마련
- **(입지규제최소구역)** 복합용도지구, 개발진흥지구가 선택적 완화를 위한 제도로 운영하며, 입지규제최소구역은 특정지역에 대한 전면적 규제 완화를 위한 제도로 운영하도록 함. 다만, 입지규제최소구역의 위상을 감안하여 입지규제최소구역의 지정시에는 현행처럼 입지규제최소구역계획의 수립하도록 함
- **(도시기본계획)** 도시기본계획은 도시공간구조 구상, 토지이용 계획, 각 생활권별 계획 등을 통해 복합용도지구, 개발진흥지구, 입지규제최소구역 등의 지정 필요성과 도입기능 및 역할 등을 정립
 - 예를 들어, 복합용도지구나 입지규제최소지구의 지정기준을 명시하

고, 용도지역에 따라 차등적으로 운용하는 방안 등을 도시기본계획이나 시군 고시를 통해 알림

(3) 사업화 또는 개발 단계에서의 유연화

- 복합용도지구나 개발진흥지구, 입지규제최소구역 등은 용도지역제의 경직성을 보완하기 위한 제도로써 공공주도의 성격이 여전히 강함
 - 복합용도지구나 개발진흥지구의 경우 용도지역에 비해 규정이 완화되었다고 하더라도 그 내용을 사전에 결정하여 고시하므로, 실제 개발시 점과는 여전히 괴리가 있음
 - 다만, 필요에 따라 지역주민이나 사업자의 제안 등을 통해 지자체가 지구지정 하는 것을 검토할 수 있을 것으로 예상
- 따라서 개발시점에 맞추어 개발계획이 합리적이며 공공적 측면에서도 충분한 가치가 있다고 판단될 때에는 예외적으로 허용해주는 토지이용의 유연화 제도가 필요

□ 제도 개선 방향

- **(특별계획구역)** 지구단위계획 내 특별계획구역은 대표적인 유연화제도로써, 지구단위계획 수립시점에는 유보지 개념으로 비워두었다가 개발계획 확정된 이후에 지구단위계획에 반영하도록 함. 다만 특별계획구역을 지구단위계획구역 내로 한정하기보다는 도시지역 전역으로 확대할 필요가 있음
- **(특별건축구역, 특별가로구역)** 특별건축구역 및 특별가로구역은 건축물의 형태와 배치의 유연성을 높이는 제도로 활용하도록 함
- **(용도지역 협상제)** 지역 특성, 개발계획안의 공공성, 경제사회적 기여도 등을 감안하여 용도지역에 대한 조정 신청할 수 있는 권리를 민간에게 부여

2) 저성장 시대에 맞는 계획적 유연화 수단의 도입

(1) 기본방향

- 김명수 외(2015)는 과거 성장사회의 임기응변식 대응, 강제적 규제, 사전적 규정 등의 규제방식이 성숙사회에 들어오면서 성숙사회에서는 시스템에 의한 규제, 자율과 책임, 불확시설의 인정과 유연한 규제로 전환 될 것으로 예측
- 이에 따라 유도적 규제의 확대, 지역특성을 반영한 규제방식의 도입, 네거티브 규제방식의 확대, 용도지역과 토지이용규제 위계에 대한 개선, 규제의 모든과정에서 사회적 합의 강화가 필요하다고 보았음(김명수 외, 2015:vi)

그림 4-1 | 성장사회와 성숙사회의 토지이용규제 변화

	성장사회	성숙사회
성장방식	• 고성장 • 2차 산업 위주의 성장 • 양적 성장	• 저성장 • 서비스산업 위주 성장 • 질적 성장(성장 + 복지)
지향점 (목표)	• 기본욕구 충족 • 개도국 진입	• 행복추구(삶의 질) • 경제적 + 사회·문화적, 정치적 선진사회 진입
규제의 목표와 방식	• 임기응변식 대응(규제) • 강제적 규제 • 사전적 규정(규제)	• 시스템에 의한 규제 • 자율과 책임 • 불확실한 인정(유연한 규제)

자료: 김명수 외, 2015:vi

- 용도지역제가 도시가 쇠퇴하고 있는 상황에서는 점차 그 효력이 줄어들고 있는 가운데, 입지규제최소구역을 비롯한 토지이용 유연화 관련 현 제도 또한 효과가 크지 않을 것으로 예상됨
- 용도지역제는 재건축을 하지 않는 한 이미 입지한 건축물에 대해서는 관리가 어려우며, 점차 도시가 쇠퇴하는 상황에서는 이러한 현상이 가속화
- 개발밀도 또한 실현용적률이 허용용적률보다 한참 못미치는 상황에서는 허용용적률 관련 기준이 무의미
- 특히 이러한 문제는 대도시보다는 중소도시 일수록 더 심각할 것으로 예상됨

- 따라서, 토지이용유연화 관련 제도 또한 여건 변화를 감안하여 유연화 방식의 개편이 필요함

(2) 용도규제 : 업종, 행위 위주의 규정에서 성능 위주의 규정으로 유연화

- 현행 용도지역제에서는 입지가능한 또는 입지불가능한 건축물을 나열하고 있으며, 용도지역제를 보완하기 위한 제도 또한 특정 시설의 입지를 완화하거나 허용하는 등의 규제 방식을 이용하고 있음
- 반면, 주택의 경우에는 단위면적 당 거주민 숫자가 다르며, 산업 시설은 환경오염물질배출 또는 도로기반시설의 부하량이 차이가 있는 등, 동일한 건축물 유형이라고 하더라도 차이가 존재

□ 제도 개선 방향

- (성능규제방식) 이러한 동일 용도지역-동일 시설군이라 하더라도 기반시설이나 환경 등에 미치는 영향력을 따져 허용여부를 결정하는 성능규제(performance zoning) 방식의 도입을 검토하여야 함
 - 예를 들어, 일반적으로 공장입지가 불가능한 녹지지역이더라도 일괄적으로 공장설립을 불허하기 보다는 소음, 매연, 폐수 등 각종유해물질의 배출 여부와 도로, 상하수도, 경관에 미치는 영향이 미미하다고 판단하는 경우 선택적으로 허용이 가능하도록 함
- 이러한 성능규제 방식은 비도시지역의 비율이 높은 농촌형 지자체나 성장속도가 느린 저성장 도시일수록 적합한 제도
 - 이는 비도시지역이 통상적으로 도시지역에 비해 개발의 제약이 많은 반면¹⁾, 현행 용도지역 체계 내에서는 비도시지역의 세밀한 용도지역의 수립이 어려워 일괄적인 규제를 받고 있기 때문

1) 다만, 계획관리지역의 경우 허용되는 업종이 100여종으로서 도시지역에 준하는 수준으로 허용되고 있음 (김동근 외, 2016:63)

-
- 따라서, 비도시지역의 비율이 높은 지자체에서는 비도시지역 내 불허 업종의 전면 허용보다는, 비도시지역 내에서의 개발의 융통성을 부여하여 선택적으로 허용해줄 수 있는 수단으로 사용가능할 것을 기대
 - 예를 들어, 복합용도지구 또는 개발진흥지구를 업종에 대하여 추가적으로 완화하기 보다는 성능규제방식으로 전환하는 용도지구로서 활용하는 방안 등

(3) 밀도규제 : 한계치 위주의 단순 규정에서 지역특성 연동형으로 유연화

- 용도지역제에서는 개발밀도를 용적률과 건폐율로 나누어 관리함²⁾
 - 각 지자체에서는 국토계획법 시행령 범위 내에서 위임을 받아 도시계획조례에 다시 용적률과 건폐율을 규정
- 현행 법에서 규정된 용적률과 건폐율은 국내의 모든 도시에서 고루 적용이 가능할 수 있도록 매우 높게 설정되어 있음
 - 원칙은 지자체의 여건에 맞추어 조례에서 다시 설정하도록 하고 있으나, 많은 지자체, 특히 중소도시일수록 법적 상한치를 그대로 인용하고 있음

2) 다만, 저밀 주거지역, 비도시지역에서는 경관관리 등의 목적으로 추가적으로 4층으로 제한

표 4-1 | 지차체 급별 조례상 밀도허용한도 비교

(단위: %)

구 분			국계법		서울특별시		광역시		대도시		중소도시	
			건폐율	용적률	건폐율	용적률	건폐율	용적률	건폐율	용적률	건폐율	용적률
도시 지역	주거 지역	1종전용	50	100	50	100	48	93	45	95	48	95
		2종전용	50	150	40	120	43	125	48	133	49	143
		1종일반	60	200	60	150	60	167	60	185	60	193
		2종일반	60	250	60	200	60	212	60	232	60	243
		3종일반	50	300	50	250	50	275	49	268	50	292
		준주거	70	500	60	400	62	375	65	402	69	458
	상업 지역	중심상업	90	1500	60	1000	78	1300	81	1,038	87	1,269
		일반상업	80	1300	60	800	67	1050	74	869	79	1,092
		근린상업	70	900	60	600	63	717	65	677	69	756
		유통상업	80	1100	60	600	65	850	66	638	76	875
	공업 지역	전용공업	70	300	60	200	70	300	68	262	69	272
		일반공업	70	350	60	200	68	350	67	300	70	326
		준공업	70	400	60	400	66	400	65	350	69	360
	녹지지역	보전녹지	20	80	20	50	20	62	20	58	20	75
		자연녹지	20	100	20	50	20	83	20	91	20	96
		생산녹지	20	100	20	50	20	82	20	82	20	92
비도시 지역	관리지역	계획관리	40	100	-	-	30	73	22	54	39	97
		생산관리	20	80	-	-	17	60	11	43	20	76
		보전관리	20	80	-	-	22	63	11	39	20	76
	농림지역		20	80	-	-	17	62	11	38	20	76
	자연환경보전지역		20	80	-	-	20	70	11	33	20	74

※ 주 1 : 광역시 이상(6개) : 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산

인구 50만 이상 대도시(13개) : 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 남양주, 용인, 청주, 천안, 전주, 포항, 창원소도시(145개)

※ 주 2 : 광역시, 대도시, 중소도시의 건폐율, 용적률 지정값은 각 시의 지정값을 더하여 평균한 것임

※ 자료 : 국토해양부, 2009년 도시계획현황

- 특히 도시의 성장속도가 느린 성숙도시, 쇠퇴도시일수록 허용용적률과 실현용적률간의 격차가 더욱 커지고 있음(장윤배 외, 2012:22)

- 이는 용적률 인센티브를 기반으로하는 토지이용 유연화제도들이 실질적으로는 기능을 하지 못한다는 의미임

- 반면, 건폐율의 경우, 개발수요가 낮은 도시일수록 고층의 개발이 이루어지지 않기 때문에, 건폐율의 영향력은 더욱 커지고 있음
- 같은 연면적의 건축물이라고 하더라도, 층수를 낮추고 건폐율을 높이면 개발비용이 저렴해지기 때문에 중소도시, 저상장도시일수록 저층 건축물이 많이 분포
- 건축비용의 부담 때문에 건축물을 증축하더라도 수직증축이 아니라, 수평증축을 하는 경향이 있으나, 건폐율 제약 때문에 불법건축물화 하는 사례가 발생하며, 이 때문에 결과적으로 건축물의 수선 및 대수선이 불가능해지고 건축물이 노후화됨

□ 제도 개선 방향

- 중소도시, 쇠퇴도시일수록 용적률 보다는 건폐율 관리 위주 제도 운용이 필요하며, 토지이용의 유연화 방안도 지역 특성을 감안하여 건폐율 인센티브에 집중 할 필요가 있음
- 예를 들어, 도시재생이 필요한 지역에 대해서는 입지규제가 전면적으로 완화되는 입지규제최소구역의 지정보다는 주택재정비 규제 완화와 불법증축 건축물의 양성화를 위한 건폐율 규정 완화 등의 정책이 도입될 필요가 있음
- 나아가, 중소도시, 쇠퇴도시에서는 개발의 한계치 위주의 규제에서 벗어나 기반시설, 지역여건 등을 감안하여 선택적으로 허용하는 계획허가체계로의 전환도 검토 필요

3) 주민제안과 민간참여의 확대

(1) 기본방향

- 현행 용도지역은 도시군관리계획을 통하여 국가 또는 지자체가 수립 및 승인하도록 하고 있음
- 또한 용도지역은 원칙적으로 타 법에 의해 변경 원인이 발생하더라도, 의제 처리되기 보다는 해당 계획에 맞추어 도시군관리계획에서 용도지역을 변경하도록 하고 있음

- 이는 용도지역이 토지이용계획의 근간이기 때문에 적합한 절차와 충분한 논의를 거쳐 조정 변경이 이루어지도록 하는 효과가 있음
- 반면, 이러한 공공주도의 경직적 특성을 보완해주기 위한 토지이용 유연화 제도 또한 동시에 운영되어야 함
 - 용도지역에 대한 변경에 대한 제한 권한이 공식적으로 민간에 없기 때문에, 시장수요에 능동적으로 대응하기 위한 보완적 체계는 민간 중심으로 운영되어야 함

(2) 토지이용 유연화 제도의 민간 중심 운영

- 현재 토지이용유연화 관련 제도의 상당부분은 공공 주도로 이루어지고 있음
 - (입지규제최소구역) 자체체의 신청을 받아 국토부 장관이 결정³⁾
 - (복합용도지구) 모든 용도지구는 원칙적으로 자자체장이 도시군관리계획으로 결정
 - (지구단위계획) 국토계획법에서는 지구단위계획에 대해 민간제안을 허용하고 있으나, 그 대상을 가로경관개선, 기반시설의 설치, 환경정비, 용도지구의 정비 등에 한하고 있으며, 용도지역의 변경 목적으로의 제안에 대해서는 보수적으로 운영
 - (특별계획구역) 지구단위계획과 동일하게 운영
 - (특별건축구역 및 특별가로구역) 주민 제안 불가능
 - (개발진흥지구) 산업유통형 개발진흥지구에 대해서는 주민 제안을 부분적으로 허용
- 따라서 민간의 창의성을 존중하고, 시장수요에 능동적으로 대응하기 위하여, 수립, 승인기관 이외에 민간에서 제안할 수 있는 절차가 도입되어야 함

3) 2018년경 시도지사에게 권한 위임 예정임

□ 제도 개선 방향

- **(계획허가제 적용 지구)** 용도지역 협상제와 유사하게, 지역 특성, 개발계획안의 공공성, 경제사회적 기여도 등을 감안하여 용도지역 상의 제한을 완화하고 계획 내용에 따라 예외적으로 허용 받을 수 있는 권리를 민간에게 부여
- **(입지규제최소구역, 복합용도지구 등의 민간제안)** 입지규제최소구역 등의 제도 또한 장기적으로는 주민제안을 통하여 운영할 수 있는 방안 검토 필요
- 다만 민간의 제안에 대하여 공개적으로 논의하고, 평가 및 심사할 수 있는 절차 또한 보완되어야 함

4) 토지이용 유연화와 공공성간의 균형

(1) 기본방향

- 토지이용체계는 모든 개발행위의 근간이 되기 때문에, 토지이용 유연화에 앞서 토지이용체계의 확립이 필요함
- 토지이용 유연화는 용도지역 등의 경직성이 문제가 되어 적용되는 예외적 상황이며, 토지이용의 유연화가 토지이용의 원칙이 되어서는 안됨
- 현행 용도지역제가 지난 십수년간 경제활성화를 위한 규제완화 차원에서 상당히 느슨해진 상황임
- 따라서 원칙의 재정립 후에 사회적 합의를 거쳐 보완적 제도가 운용되어야 함

(2) 토지이용 유연화 제도는 기본적으로 예외적 상황임에 대한 인식 개선 필요

- 용도지역제를 비롯한 토지이용관리제도는 효율적인 토지이용을

추구하고, 부적절한 개발로 인한 사회적 비용을 줄이고자 하는데 있음

- 따라서 토지이용관리제도를 단순히 규제로 볼 것이 아니라, 경제적, 사회적 질서 확립을 위한 규칙으로 보아야 함
 - 용도지역제가 건축자유를 침해하는 규제가 아니라, 건축질서를 확립하기 위한 규칙으로 보는 시각이 필요
- 지역주민이 공감할 수 있는 토지이용체계의 원칙 확립 필요
 - 현재 용도지역제는 해방이후에 줄곧 운영되어 왔으나, 용도지역 지정의 원칙 또는 용도지역 변경의 원칙에 대해서는 여전히 과학적 기준이 미비
 - 따라서 유연화 제도의 논의에 앞서 합리적인 용도지역 기준의 정립과 이에 대한 사회적 공감대 형성이 필요
- 토지이용 유연화 제도 또한 토지이용체계 내에서 운용되어야 함
 - 입지규제최소구역, 규제프리존을 비롯한 각종 특수목적의 지역지구가 도시계획적 차원이 아닌 특정 산업 육성 또는 특정 사업의 목적으로 도입되고 있음
 - 특정 지역에 대해서 토지이용의 유연화를 추구한다면, 해당 지역이 왜 토지이용 유연화가 필요한지에 대해서는 도시계획적 접근이 필요
 - 예를 들어, 허용용도 외 시설의 입지를 위하여 복합용도지구의 지정이 필요한 경우에는 해당 지역이 도시공간 전체에 미치는 영향을 고려하고, 해당지역의 토지이용특성 등을 감안하여 한정적으로 지정하도록 하여야 함
 - 또한 토지이용 유연화 방안의 적용에 앞서 용도지역의 조정으로 해소될 수 있는 사안인지에 대한 검토가 필요할 것임

(2) 공익과 사익간의 균형 추구를 위한 협의제도

- 모든 토지이용관리제도는 기본적으로 공공의 이익을 추구하는 제도이며, 토지이용 유연화의 제도 또한 공공의 이익이 우선시되어야 함

-
- 즉, 토지이용 유연화의 목적이 특정인의 이익추구가 되어서는 안되며 크기의 차이는 있더라도, 가능한 모든 사람이 이익을 얻을 수 있도록 운영
 - 토지이용 유연화는 기본적으로 개발사업이나 계획이 공공에게 바람직하다라는 전제를 두고 있음
 - 토지이용 유연화의 목적은 새로운 개발수요의 창출이 아니라, 토지이용의 경직성을 해소하고, 민간의 창의성을 확보하기 위함임
 - 따라서 토지이용 유연화 제도의 운영에는 시민기획단 등의 지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 장치가 필요함
 - 현행 제도는 공공주도 하에서 공익성을 판단하고 지구지정 등을 검토하게 되나, 향후에는 지역주민(시민기획단)-공공기관-개발업자간 협의체 등을 통해 이해관계자간 조정이 필요

(3) 토지이용 유연화 제도에 대한 모니터링 체계 구축

- 토지이용유연화 제도가 예외적인 토지이용임을 감안하여, 목적이 달성되었거나 더 이상 실효가 없다고 판단될 때에는 즉시 해제가 이루어질 수 있도록 모니터링 체계가 필요함



CHAPTER 5

결론

1. 합리적인 토지이용 유연화를 위한 정책 제언 | 73

2. 연구의 한계와 향후 과제 | 76

1. 합리적인 토지이용 유연화를 위한 정책 제언

□ 경제사회적 여건변화와 도시경쟁력 강화의 의미

- 경제성장 둔화, 고령화, 총인구감소, 4차산업혁명의 대두, 소득 불평등, 고용불안 등의 사회경제적, 기술적 변화로 인하여 우리의 도시공간 또한 변화가능성이 대두
- 이러한 변화속에 도시재생전략, 압축도시전략, 스마트도시전략, 지속가능한 도시전략 등 도시경쟁력을 끌어올리기 위한 다양한 도시전략이 도입 중

□ 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 제도

- 도시경쟁력 확보를 위한 다양한 전략이 적절하게 기능하고 작동하기 위해서는 토지이용제도 상의 뒷받침이 필요하며, 경우에 따라서는 토지이용관련 제도에 대한 예외적 조치에 대한 요구가 발생함
- 현행 토지이용관리제도에서도 이러한 경제사회적, 도시전략적 요구에 맞추어 유연한 토지이용을 위한 제도가 운영 중임
- 반면, 토지이용 유연화를 위한 각종 현 제도가 도입취지와는 다르게 운영된다는 비판과 더불어, 이러한 제도가 현 시대에서 요구하는 도시경쟁력 강화 측면에서 효과적으로 대응할 수 있는지에 대해서도 의문이 제기됨

- 따라서 본 연구에서는 토지이용유연화 제도가 도시경쟁력 확보 차원에서 경제사회적 변화와 새로운 도시발전전략에 에 능동적 대처할 수 있는지에 대해서 검토하고, 개선책을 모색하고자 하였음

□ 현 시대에 맞는 토지이용 유연화 제도 도입 필요

- 도시가 성장하는 시기에는 개발수요에 능동적으로 대응하고, 부적절한 개발에 선제적으로 대응하기 위한 청사진적인 관리체계가 필요하며, 용도지역제의 장점이 극대화 될 수 있음
- 반면, 토지이용간의 혼합이 이루어져 있는 기성시가지에 대해서는 명확한 목적 용도의 설정이 사실상 무의미하며, 도시가 쇠퇴 기조를 보일 때에는 용도지역제가 제 역할을 하기 어렵기 때문에 용도지역제의 대안적 역할을 할 수 있는 제도의 중요성이 높음
- 이에 따라 국내에서는 입지규제최소구역, 복합용도지구, 개발진흥지구, 특별계획구역, 특별건축구역 및 특별가로구역 등의 제도가 운영 중임
- 반면, 이러한 제도는 용도지역제도와 연계성 미흡, 지정 근거의 부족, 지정 효과의 부족, 공감대 부족, 시대적 특성을 미반영 등의 문제점을 보이고 있음

□ 도시계획체계와 연동된 토지이용 유연화 제도 운용 필요

- 토지이용 유연화 제도가 적합한 대상지에 적절한 강도로 운용되기 위해서는 합리적이고 계획적 근거가 필요함
- 이를 위해서는 용도지역 지정 및 변경단계에서 용도지역 지정권한의 위임범위를 확대하고, 필요시 새로운 용도지역을 도입하는 등의 유연화 전략을 도입하여야 함

- 특정지역에 한하여 건축물의 용도나 개발밀도를 선택적으로 완화하는 등의 유연화가 필요할 경우, 복합용도지구, 개발진흥지구, 입지규제최소구역 등을 통해 위임하되, 도시기본계획이나 광역도시계획과의 정합성을 강화하여야함
- 용도지역 지정시점과 개발시점과의 괴리를 줄이기 위하여 개발계획이 합리적이며 공공적 측면에서도 충분한 가치가 있다고 판단될 때에는 예외적으로 허용해주는 토지이용의 유연화 방안이 필요(특별계획구역, 용도지역 협상제 등)

□ 저성장 시대에 맞는 계획적 유연화 수단의 도입

- 용도지역제가 도시가 쇠퇴하고 있는 상황에서는 점차 그 효력이 줄어들고 있는 가운데, 입지규제최소구역을 비롯한 토지이용 유연화 관련 현 제도 또한 효과가 크지 않을 것으로 예상되므로, 여건 변화를 감안하여 유연화 방식의 개편이 필요함
- 업종, 행위 위주의 규정에서 성능 위주의 규정으로 유연화하고, 한계치 위주의 단순 규정에서 지역특성 연동형으로 유연화 필요

□ 주민제안과 민간참여의 확대

- 민간의 창의성을 존중하고, 시장수요에 능동적으로 대응하기 위하여, 수립, 승인기관 이외에 민간에서 제안할 수 있는 절차가 도입되어야 함
- 용도지역 협상제와 유사하게, 개발계획안의 공공성, 경제사회적 기여도 등을 감안하여 용도지역 상의 제한을 완화하고 예외적으로 허용 받을 수 있는 권리를 민간에게 부여 필요
- 입지규제최소구역 등의 제도 또한 장기적으로는 주민제안을 통하여 운영할 수 있는 방안 검토 필요

□ 토지이용 유연화와 공공성간의 균형

- 토지이용 유연화는 용도지역 등의 경직성이 문제가 되어 적용되는 예외적 상황이며, 토지이용의 유연화가 토지이용의 원칙이 되어서는 안됨
- 따라서 각종 특수목적의 지역지구가 특정 산업 육성 목적으로 도입되고 있으나, 해당 지역이 왜 토지이용 유연화가 필요한지에 대해서는 도시계획적 접근이 필요
- 현행 제도는 공공주도 하에서 공익성을 판단하고 지구지정 등을 검토하게 되나, 향후에는 지역주민(시민기획단)-공공기관-개발업자간 협의체 등을 통해 이해관계자간 조정이 필요
- 토지이용유연화 제도가 예외적인 토지이용임을 감안하여, 목적이 달성되었거나 더 이상 실효가 없다고 판단될 때에는 즉시 해제가 이루어질 수 있도록 모니터링 체계가 필요함

2. 연구의 한계와 향후 과제

□ 토지이용 유연화 제도의 경제적 사회적 편익 분석 필요

- 토지이용 유연화제도는 도시경쟁력 확보, 도시재생 등 전략적으로 필요한 상황에 대응하여 예외적으로 운용되어야 함
- 이러한 제도가 올바르게 운용되는 가를 판단하기 위해서는 도시 공간에 구현될 때 발생하는 긍정적인 효과와 부정적인 효과에 대해서 지속적으로 모니터링하여야 함
- 특히, 도시를 둘러싼 경제사회적 여건이 끊임없이 변하고, 도시 경쟁력을 정의하는 가치관 또한 변하기 때문에, 제도가 타당성을 지니기 위해서는 사회적 공감대 형성이 중요함

□ 토지이용관리체계의 개선 방향과 연계한 정책 대안 마련 필요

- 2003년 국토계획법을 도입된 이후로 용도지역제를 중심으로 하는 토지이용관리체계가 지속되어 왔음
- 지난 15년간 관리지역의 세분화, 지구단위계획의 도입, 개발행위허가제의 확대, 계획수립권한의 지방 이양 등의 변화가 있었으나, 용도지역제를 중심으로 하는 큰 틀은 유지되어 왔음
- 최근 들어 현행 토지이용관리체계의 문제점을 인식하고 여건변화를 감안하여 향후 제도 운용에 대한 논의가 진행 중임
- 본 연구는 용도지역제 그 자체는 연구의 범위에 포함하여 다루지는 않았으나, 향후 토지이용 유연화를 위한 제도의 개선 또한 최근의 제도 변화 움직임과 개선방향에 발맞추어 진행되어야 함
 - 예를 들어, 용도지역제의 유연성 확보는 입지규제최소구역이나 복합용도지구 등을 통해 달성할 수도 있지만, 계획권한 위임범위를 확대하는 등의 방식으로 달성할 수 있음
- 따라서 일련의 연구과제 진행을 통하여 예상되는 문제점 등을 검토하고 균형잡힌 시각에서 진행할 필요가 있음



□ 국내 연구 문헌

- 국토해양부. 2009. 도시경쟁력 제고를 위한 살고 싶은 도시 정책의 발전방안 연구
- 국토해양부·서울시. 2010. 도시계획체계 유연화방안 연구
- 국토해양부. 2011. 여건변화에 따른 도시건축관련 개발제도 개선 연구. 국토연구원
- 국토교통부. 2013. 국토품격향상을 위한 용도지역 등에서의 입지행위제한 기준에 관한 연구.
- 국토교통부·도시재생사업단. 2013. 함께하는 희망, 도시재생, 홍보자료
- 국토교통부. 2015a. 입지규제최소구역 계획·입안 등에 관한 매뉴얼
- 국토교통부. 2015b. 입지규제최소구역 지정 및 관리방안 연구
- 국토교통부. 2015c. 포항 해도수변지역 일대 입지규제최소구역 최초지정. 2015. 11. 29. 보
도자료
- 국토교통부. 2016a. 용도지구 제도의 합리적 운용을 위한 제도개선 방안 연구
- 국토교통부. 2016b. 인천역. 복합역사로 개발. 입지규제최소구역 지정 고시. 2016. 7. 28. 보
도자료
- 국토교통부. 2017. 여건변화에 대응한 국토 및 도시계획 관리제도 개선연구
- 국토교통부. 2017 도시업무편람
- 권창기 외. 2008. 우리나라 도시경쟁력 평가 연구, 국토연구. 21-38. 국토연구원
- 권태형 외. 2010. 사회적 자본이 도시경쟁력에 미치는 영향분석, 지방정부연구, 14(3),
97-116. 한국지방정부학회
- 김동근 외. 2014. 도시계획 규제방식 전환에 대응하기 위한 비도시지역 개발행위허가에 관한
연구, 국토연구원
- 김동근 외. 2016. 비도시지역 개별입지시설의 집합적 개발 유도 방안 연구, 국토연구원
- 김명수 외. 2015. 성숙사회를 향한 국토도시분야 규제개선 방향 연구. 국토연구원
- 김승중. 2014. 미국의 토지이용규제에 관한 연구. 국토연구원

- 김옥연, 이주형. 2009. 복합용도개발 실태 분석 및 복합용도지구 도입방안 연구. 공간과사회. 2009. 11.
- 김정호. 2013. 창조도시의 도시경쟁력 메카니즘에 관한 연구, 도시행정학보, 26(1), 219-240.
- 김종욱. 2015. 저성장 시대 극복을 위한 새로운 도시전략 필요. 부산발전포럼. 156호. 부산발전연구원
- 김현수 외. 2014. 도시재생과 도시계획체계 간 정합성 강화방안. 국토연구원
- 맹다희 외. 2014. 중심지 용도지역의 재편방향 기초연구. 서울연구원
- 민태욱. 2007. 도시 토지이용통제수단으로서의 용도지역제, 부동산학연구, 제13호 1집, 5-23.
- 배용규 외. 2010. 뉴욕시 주거지역의 재생과 보전을 위한 조닝변경(Rezoning)의 특징과 시사점 연구. 서울도시연구. 2010. 12
- 변미리. 2013. 도시경쟁력 평가체계 비교 분석. 서울연구원 정책과제연구보고서
- 서수정 외. 2010. 특별건축구역의 효율적 운영방안 연구, 건축도시공간연구소
- 서원 외. 2010. Form-Based Codes를 활용한 지구단위계획제도 개선방안 연구. 한국도시설계학회 2010년 추계학술대회 발표논문. 2010. 10
- 이곤수 외. 2011. 평택시의 도시경쟁력과 삶의 질, EAI 거버넌스 연구보고서, (4), 1-23.
- 이상대. 2014. 도시경쟁력과 창조도시, 이슈&진단, (152), 1-27. 경기연구원
- 이성룡 외. 2015. 지역맞춤형 도시관리를 위한 경기도 지역제 운용방안. 경기연구원
- 이승지 외. 2012. 도시설계지침으로서 형태기반코드(Form-Based Code)의 계획적 특성 및 적용 가능성 연구. 서울도시연구. 2012. 12
- 이왕건 외. 2016. 미래의 도시와 한국의 선택. 국토연구원
- 이원준 외. 2015. 美 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)의 우리나라 도입에 관한 연구. 한국부동산학회. 2015. 12
- 임병호 외. 2008. 전문가 설문에 기초한 도시경쟁력의 모의적 평가, 국토계획, 43(3), 55-69, 대한국토·도시계획학회
- 임유경·임강륜. 2012. 근린생활환경 향상을 위한 건축물 규제 개선 기본방향 연구. 건축도시공간연구소.
- 장운배 외. 2012. 경기도 용적률 현황과 관리방안. 경기개발연구원

정원옥. 2011. 도시 내 토지이용혼재의 특성분석, 건국대학교 대학원, 지리학과 석사논문
정희윤 외. 2013. 기성시가지에 적합한 용도지역제 대안 모색에 관한 연구. 서울연구원
정희윤. 2015. 서울시의 지역 맞춤형 용도지역제 도입을 위한 정책제언. 정희윤. 서울연구원
정책리포트 192. 서울연구원. 2015. 04
최유진. 2011시군통합 후보 도시 선정에 관한 연구 - 도시경쟁력 관점에서. 한국행정학회
학술대회 발표논문집, 1183-1206, 한국행정학회
대한국토·도시계획학회. 2013. 토지이용계획론.
한국토지주택공사. 도시계획현황, 각년도
연합뉴스, 입지규제최소구역 지정되면 학교 주변에도 호텔. 2014. 6. 30.,
<http://www.yonhapnews.co.kr/economy/2014/06/29/0304000000AKR20140629052200003.HTML>, 2017. 6. 15. 검색

□ 해외 연구 문헌

Brad Broberg, 2007, Making Smart Growth Possible With Form-Based Codes, National Association Of Realtors
Charlottesville Tomorrow, Planner Describes How “Form-Based” Zoning Changed Nashville, 2017.06.11.,
<Http://Www.Cvilletomorrow.Org/News/Article/25049-Nashville-Planner-On-Form-Based-Zoning/>
City Planning Commission, Zoning Resolution , The City Of New York , 2016.4
Department Of City Planning, West Harlem Rezoning, City Of New York, 2012.05
FBCI홈페이지, 2017.06.19.,
<http://formbasedcodes.org/definition/>
<https://formbasedcodes.org/blog/why-fbcs/true-effectiveness-form-based-codes/>
http://formbasedcodes.org/content/uploads/2017/04/Driehaus2017_Images_The-Downtown-Code.Pdf
Metropolitan Area Planning Council, 2006, Mixed Use Zoning A Planner’S Guide

Nashville Downtown Code, Nashville, 2017.04

Nashville, Nashville Downtown Code, 2010.02.02.,

Nycplanning, East New York Community Plan, 2016.04.20.

Nycplanning, East New York Neighborhood Plan : Progress Report, 2017.6

Nycplanning, East New York Community Plan, 2016.04.20.

Nycplanning, East New York Community Plan : Zoning Proposal, 2016.04.20.

Nycplanning, Spectrum News Ny1, Public Hearing Held To Review Mayor'S Rezoning Plans
For East New York, 2016.01.07.,

<http://www.ny1.com/nyc/all-boroughs/news/2016/01/6/public-hearing-held-to-review-mayor-s-rezoning-plans-for-east-new-york.html>

뉴욕시 도시계획국 홈페이지 <http://www1.nyc.gov>, 2017.04.20.

<http://www1.nyc.gov/site/planning>

<http://www1.nyc.gov/site/planning/plans/east-new-york/east-new-york-1.page>

<http://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/special-purpose-districts.page>

<https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/special-purpose-districts-citywide.page>

<https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/manhattan.page>

뉴욕시의회 홈페이지, 2017.04.20.

<https://council.nyc.gov/land-use/plans/east-new-york-plan/>

Placemakers, Form-Based Codes? You'Re Not Alone, 2017.06.11.,

<http://www.placemakers.com/how-we-teach/codes-study/>

Sonia Hirt, To Zone Or Not To Zone? Comparing European And American Land-Use
Regulation, Pndonline, 2010

The Divisions Of Land-Use Review & Comprehensive Planning, Why Form-Based Code?; A
New Code For The Heart Of Downtown Colorado Springs, City Of Colorado Springs,
2008

The Real Deal, City Seeks Developer To Build 200 Affordable Units On East New York Lot,
2017.06.15.,

<https://therealdeal.com/2016/12/22/city-seeks-developer-to-build-200-affordable-units-on-east-new-york-lot/>

□ 법령

건축법, 법률 제 14535호, 2017.1.17. 개정

건축법 시행령, 대통령령 제28005호, 2017.5.2., 일부개정

국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 법률 제14829호, 2017.7.26. 일부개정

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령, 대통령령 제27744호, 2017.7.1. 일부개정

토지이용규제 기본법, 법률 제14839호, 2017.7.26., 타법개정

입지규제최소구역 지정 등에 관한 지침, 국토교통부고시 제2016-17호, 2016.1.18., 일부개정

지구단위계획수립지침, 국토교통부 훈령 제835호, 2017.5.1. 개정

SUMMARY



Alternative Systems for Flexible Land Use Regulation

Kim Dongkun, Kim Sangjo, Song Jieun, Jang Yonghyuk, Yang Jaeseob, Kim Yongjin

Keywords: Flexible Land use, Landuse regulation, Urban competitiveness

Socio-economic and technological changes such as slowing economic growth, aging population, declining total population, the rise of fourth industrial revolution, income inequality are also transform our urban space. Various urban strategies have been introduced to enhance urban competitiveness such as urban regeneration strategy, compressed urban strategy, smart urban strategy and sustainable urban strategy.

For various strategies to secure urban competitiveness, there is sometimes a demand for exceptional measures on land use related systems. In the current land use management system, a system for flexible land use is being operated in accordance with these economic, social and urban strategic needs. On the other hand, in addition to the criticism that the system for land use flexibility operates differently from that of the introduction, there is also a question about whether such a system can effectively respond to the demands for strengthening urban competitiveness in the current era. Therefore, this study examined whether the land use flexibility system can cope with the economic and social change and the new urban development strategy in order to secure the urban competitiveness.

The advantage of using area can be maximized during the growth of cities. On the other hand, for the old urban areas where the land use is mixed and declined, the zonig

system is difficult to play a role. Therefore, we introduced an alternative system such as Minimum zone of regulation, mixed use zone, development promotion zone, special planning zone, etc. On the other hand, these systems show problems such as insufficient relation with use local system, lack of designation basis, effect and consensus.

A reasonable and planned basis is required for the land use flexibility system to operate at a suitable level in a suitable site. To this end, it should be possible to extend the delegation of zoning designation authority and to introduce a new use area when necessary. If flexibility is required to selectively mitigate the use of buildings or development density for a specific area, the current system could be used but linked to the city's basic plan. It is necessary to review the rationality and the publicity in order to reduce the gap between the designation time and the development time.

Change from land-use-oriented regulation to performance-oriented regulation or change from a simple rule based on the limit value to a local characteristic interlocking type is need. In order to respect the creativity of the private sector and actively respond to market demand, procedures that can be proposed by the private sector other than public sector should be introduced.

Land use flexibility is an exceptional situation that is applied due to the problem of rigidity, and the flexibility of land use should not be the principle of land use. Therefore, a city-planning approach is needed to determine why land use flexibility is necessary. Through Landuse monitoring, if the objective is achieved or is no longer valid, it can be released immediately.



1. 국내 토지이용 유연화 관련 제도 현황

1) 입지규제 최소구역

☐ 도입 배경¹⁾

- 용도지역별로 그 기능에 적합한 허용용도와 밀도(건폐율·용적률)가 미리 정해져 있고, 용도지역에 따라 획일적인 기준이 적용됨에 따라
- 다양한 기능을 복합화하여 토지를 보다 효율적으로 이용하는데 한계가 있으며, 지역의 구체적인 특수성을 반영하기 어려움
- 다양한 기능의 융·복합이 활발히 이루어지는 창의적인 도시공간을 조성하기 위해서는 용도지역 규제의 경직성 완화 필요

☐ 지정목적

- 주거·상업·문화·업무 등의 복합적인 토지이용을 통해 도시 정비를 촉진하고 지역 경제 활성화 거점을 조성

☐ 주요 내용²⁾

- (지정기준) 도시·군기본계획과의 부합성, 지역 경제 활성화 효과, 도시환경 개선·정비 효과 등

1) 국토교통부(2015a:2)을 참고하여 정리

2) 국토교통부(2015a:7-11)을 참고하여 정리

- (규제완화사항) 용도지역·용도지구에 따른 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등의 제한 완화 또는 배제
 - 특별건축구역 지정을 의제하여 관련 건축기준* 완화
 - * 건축허가 신청시 특례적용계획서를 제출하면 건축위원회 심의를 거쳐 조경·대지안의 공지·도로사선제한·일조 등 완화 가능
 - 그 밖에, 다른 법률에 따른 토지이용 관련 규제 추가 완화
 - * 주택건설기준(주택의 배치, 부대·복리시설 설치기준, 주택의 규모 및 규모별 건설 비율 및 대지조성기준), 주차장 및 녹지 확보기준, 건축 부지내 미술품 설치의무 등

□ 계획수립원칙³⁾

- 복합적 토지이용을 위해 3개 이상의 중심기능을 포함하고, 특정 기능에 집중되지 않도록 규정
 - 다만, 과도한 주거위주 계획이 되지 않도록, 주거기능은 가용지면적(기반시설 제외면적) 대비 20% 이하(임대주택은 주택 총 연면적의 30% 이상)로 규정
 - * 중심기능은 주거, 업무·판매, 산업, 사회문화, 관광 등 5개로 구분

표 A-1 | 입지규제최소구역 지정 대상

중심기능	해당되는 건축물 용도(건축법 시행령 별표1 기준)
주거	단독주택, 공동주택
업무·판매	업무시설(공공, 일반), 판매시설(도매시장, 소매시장, 상점)
산업	공장, 자동차 관련 시설, 창고
사회문화	문화체육시설, 도서관, 방송통신시설, 교육연구시설, 사회복지시설
관광	관광휴게시설, 운동시설, 숙박시설, 위락시설

- 도시기본계획, 도시재생활성화계획 등 관련 계획에 부합되도록 계획

3) 입지규제 최소구역 지정 등에 관한 지침 3장 내용을 정리

- 토지이용 현황, 개발수요, 기반시설 확보가능성 등을 바탕으로 적정 수준의 규제 완화 또는 강화
- 구역에 녹지지역 또는 역사문화환경 보전지역(문화재보호법)이 포함되는 경우 자연환경 및 역사문화환경 훼손을 최소화
- 기반시설 확보를 위한 자원조달 계획 수립 등 실현가능성 제고
- 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등의 완화 시 구역 내 용지를 세분화거나 기반시설 수준 등에 따라 차등적으로 완화 가능
- 도로, 공원 등 구역 내 설치가 필요한 시설과 주변에 미치는 영향을 고려하여 구역 주변에 설치가 필요한 주요 기반시설 계획을 포함
- 구역 내 또는 주변 지역의 도시관리계획의 내용 변경 또는 결정이 필요한 경우 해당 내용을 계획에 포함하여 절차를 간소화
- 그 밖에, 기반시설 부담의 시기·방법 등 구역의 체계적 관리에 필요한 사항이 있는지 검토하여 계획 내용에 반영
- 다른 법률에 따른 사업구역과 직접 연계되지 않는 경우 기반시설 배치 등 개발계획 수준의 토지이용계획을 포함하여 계획

□ 지정 대상⁴⁾

- 도시지역 중에서 기반시설이 양호하여 지역의 거점이 될 수 있는 지역 또는 노후·쇠퇴 지역의 정비가 필요한 지역
 - 도시기본계획상의 도심·부도심·생활권중심지, 도시재생활성화구역, 역사터미널·항만청사 등 거점시설과 그 주변지역, 대중교통 결절지 등 양호한 기반시설을 갖추고 대중교통이 용이한 지역 등

4) 국토교통부(2015a:7-11)을 참고하여 정리

※ 대상사례 예시

- 지역의 거점이 되는 도시계획시설(교통, 문화시설 등)과 그 주변지역의 복합개발정비 유도
- 노후쇠퇴 주거지역에 해당 지역의 역사문화자산을 적극 활용하기 위해 관광문화근린 상업 기능을 도입 등

• 일반원칙

- 복합적 토지이용, 창의적인 도시공간 조성, 지역 특수성 반영 등을 위해 용도지역 기준의 예외 적용이 필요한 경우에 지정
- 기반시설, 개발수요 등을 고려하여 도시 경쟁력 제고 및 지역경제 활성화의 거점으로서 잠재력이 있는 지역에 지정
- 도시 발전전략, 공간구조, 지정 목적의 달성가능성 등을 종합적으로 고려하여 지정
- 타 법률에 따른 사업구역의 전부 또는 일부에 중첩하여 지정 가능

• (용도지역) 주거·상업·공업·녹지지역에 지정하되, 녹지지역은 전체 구역면적의 10% 범위에서 포함 허용

* 도시 내 시가화용지의 토지이용 제고목적에 부합하도록 설정

- 단, 도시계획시설부지, 거점시설 부지 및 기 지정된 개발구역 부지 내의 녹지지역은 면적 산정 시 제외

• (지정요건) 복합적 토지이용을 증진시켜 도시 정비를 촉진하고 지역 경제를 활성화하기 위한 다음 각 호의 지역

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 결절지부터 1km 이내에 위치한 지역
4. 노후불량 건축물이 밀집한 주거지역 또는 공업지역으로 정비가 시급한 지역
5. 경제기반형 도시재생 활성화지역

- (지역 거점시설) 교통·생활문화경제 3개 유형으로 구분

표 A-2 | 입지규제최소구역 유형별 기반시설 대상

거점시설 유형	해당되는 기반시설의 종류
교통거점형	철도역사, 여객자동차터미널, 복합환승센터, 항만, 공항
생활문화거점형	학교, 공공청사, 문화·체육시설, 사회복지시설, 도서관
경제거점형	유통업무설비, 연구시설, 종합의료시설

- (대중교통 결절지) 지하철·철도·고속버스·시외버스·광역버스·공항·항만 중 세 개 이상의 교통수단 정류장이 반경 500m 이내에 존재하는 지역

- (노후·불량건축물 밀집지역) 「도시 및 주거환경 정비법」에 따른 노후·불량 건축물이 1/2이상인 지역 또는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지 재생사업지구

- (최소규모) 계획적 개발이 가능하도록 최소 규모는 1만㎡* 이상으로 하되, 최대 규모는 별도 제한 없음

* 구체적 개발계획의 사업 타당성 등을 평가할 수 있도록, 타 개발사업의 구역지정(도시개발구역 등) 기준 및 인허가 기준을 준용하여 규모 설정

- (지정면적) 지자체별로 지정 가능한 총 면적을 관할구역 내 시가화지역(주거·상업·공업) 면적을 기준으로 특광역시시는 1%, 일반시·군은 0.5% 이내로 제한*(단, 지자체별로 최소 1만㎡ 허용)

* 관계기관 협의의견 등을 반영하되, 시가화지역을 기준으로 제한(총 27.2km² 수준)

□ 수립권자 및 지정절차

- 제도도입 초기단계임을 감안하여 지자체의 신청을 받아 국토부가 직접 지정(3년간 운영)

* ‘18년부터는 사·도에 지정권한 이양

- 지자체가 주민 의견수렴을 거쳐 도시관리계획(안) 입안→국토부에 결정 신청 → 관계기관 협의→ 중도위 심의 → 국토부 결정

- 입지규제최소구역계획은 입지규제최소구역 지정과 함께 결정
- 도시계획위원회와 학교 및 문화재위원회가 공동심의하는 경우, 발표·토론은 함께 진행하되, 각각 소관사항에 대해서만 의결
- 구역 지정 후 3년이 경과한 때에 개발진행 상황(실시계획 수립 또는 착공 여부)에 따라 지자체가 구역지정 해제 여부를 검토

□ 특별건축구역과의 관계

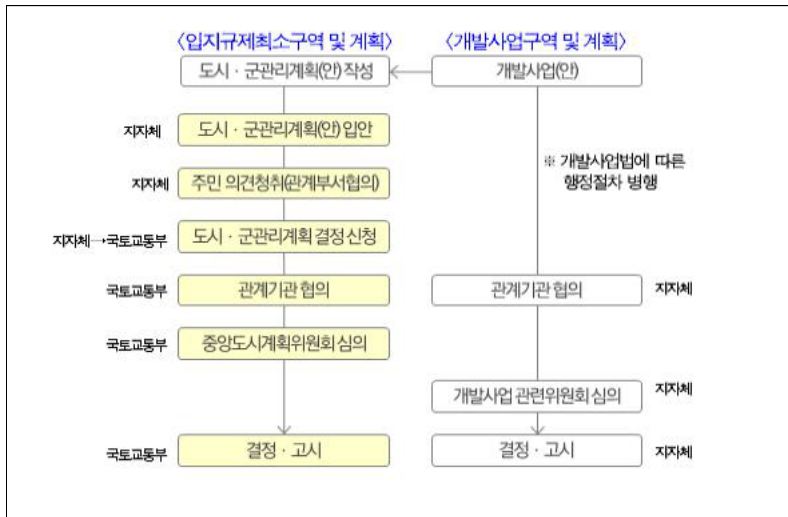
- 입지규제최소구역 지정 결정고시시 「건축법」 제69조에 따른 특별건축구역으로 지정 된 것으로 봄

□ 입지규제최소구역계획과 개발사업계획 간의 관계⁵⁾

- 다른 법률에 의한 개발사업에 따른 입지규제최소구역 지정 시기
 - 사업구역 지정시 지정
 - 사업구역 지정 후 사업계획(실시계획 등)시 지정
 - 사업구역 지정 및 사업계획이 수립된 구역 지정 등
(사업계획 변경 필요시 해당 사업 변경절차 별도 이행)
- 입지규제최소구역계획 : 용도/개발밀도 최대치 결정, 기반시설 규정(현 용도지역·지구제의 위상) 등
- 개발사업계획 : 용도세분, 개발밀도 차등, 건축물 배치·형태 등
- 입지규제최소구역 지정 및 계획수립은 의제 대상이 아니므로, 다른 법률에 의한 개발사업의 인·허가 진행시 도시·군관리계획의 협의시에 입지규제최소구역 지정 절차를 이행한 후 개발사업의 인·허가(승인·인가 등)

5) 국토교통부(2015a:5)의 내용을 정리

그림 A-1 | 입지규제최소구역과 개발사업과의 관계도



자료 : 국토교통부(2015a), 입지규제최소구역 계획입안 등에 관한 매뉴얼, p5

□ 운영 현황

- 입지규제최소구역 도입(‘15.1) 이후, 지자체 관심도 제고 및 독려를 위해 1차 컨설팅(3차례) 등을 진행
- 포항(‘15.11) 및 인천(‘16.07) 입지규제최소구역을 지정하고, 추가 수요조사 및 컨설팅 지속 실시 중⁶⁾

6) 국토교통부 2017:117-118

표 A-3 | 인천 입지규제최소구역

□ 지정배경

- 인천역을 포함하고 있는 인천시 중구 원도심 일대는 현재 지역산업 쇠퇴와 도심 공동화 현상이 심화되고 있어,
- 인천역, 내항 등 다양한 거점시설 개발과 근대문화자산을 연계한 창조·관광산업 중심의 도시 재생을 추진하기 위하여 경제기반형 도시재생활성화계획을 수립 중*에 있다.
- 도시재생을 견인할 앵커사업의 역할을 할 수 있도록 노후화된 인천역을 복합역사로 개발할 필요성이 증가되고 있는 상황
- 인천역 부지가 철도, 플랫폼 등으로 이루어져 지상부 건축면적이 매우 협소한데다가, 용도지역에 따른 건폐율·용적률 제한으로 인하여 복합개발이 어려운 상황으로,
- 해당 부지의 개발여건을 개선하고, 민간의 창의적인 건축계획을 이끌어낼 수 있도록 인천시에서 인천역 일대에 대한 입지규제최소구역 지정계획을 입안

□ 대상지

- 24,693㎡의 부지로, 인천역(부지 10,842㎡)은 복합역사로 개발하고, 복합역사 후면부에는 광장이 신설된다.



□ 계획 내용

- 현재 인천역 부지는 현재 준공업지역과 상업지역과 인접해 있는 제2종일반주거지역으로 지정되어 있으나, 입지규제최소구역 지정을 통해 해당 용도지역에 따른 건축규제를 완화하여 복합역사로 개발할 수 있도록 하였다.

① (복합건축) 역세권이자 도시재생지역의 중심이라는 입지 여건과 해당 지역 일대의 관광객 증가 추세 등을 고려하여 용도지역에 따른 입지제한에도 불구하고 업무판매, 관광, 사회문화 시설 등의 건축을 허용하여 복합개발이 가능하도록 하였다.

② (개발밀도) 협소한 부지여건 등으로 인해 건폐율·용적률을 완화가 필요한 상황이고, 인근 지역도 상업지역이라는 점을 고려하여,

- 현재 제2종일반주거지역의 건폐율 60%, 용적률 250% 제한에도 불구하고 고밀 복합개발 형태의 창의적인 계획을 유도할 수 있도록 건폐율은 80%, 용적률은 600%까지 완화*하였다.

* 주변 지역과 연계한 경관계획 등이 이루어질 수 있도록 높이는 80m 이하로 제한

③ (주차장설치) 환승역 역할을 하고 있는 인천역을 중심으로 다양한 환승정책(모노레일, 개항버스 도입 등)을 인천시에서 강구하고 있고, 해당지역에 대중교통을 이용한 관광수요도 증가하고 있다는 점을 고려하여,

- 복합되는 건축물 용도 중 숙박, 판매 시설에 한정하여 법정 주차대수의 60%에 해당하는 주차장을 설치할 수 있도록 완화하였다.

자료 :국토교통부, 2016b, 인천역, 복합역사로 개발, 입지규제최소구역 지정 고시, 2016.7.28. 보도자료



〈 개발지 현황 〉



〈 개발 구상안 〉

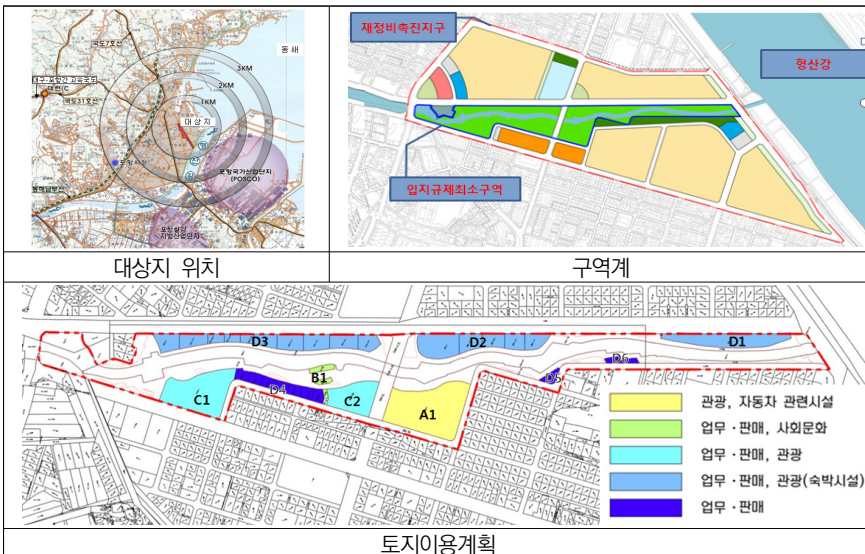
표 A-4 | 포항 입지규제최소구역

□ 지정배경

- 포항 동빈내항 주변에 위치한 해도수변지역 일대는 현재의 건축규제에 따라 저층부의 건축계획이 제약될 수밖에 없어, 투자유치 등을 통한 개발에 난항이 계속
- 舊도심 재정비를 건인하면서 관광휴양의 거점 역할을 할 수 있도록, 동빈내항과 형산강을 잇는 수로를 복원해 워터프론트 형태의 부지를 조성
- 입지규제최소구역 지정에 따라 부설주차장 설치기준, 대지 내 공기기준 등의 건축규제를 완화 받게 되어, 일거에 해당 부지의 개발뿐만 아니라 주변도심 재생을 촉진할 것으로 기대

□ 대상지

- 동빈내항복원 주변지역 재정비촉진지구 내에 위치한 해도수변지역 일대 96,330.8㎡
 - 위치: 포항시 남구 송도동~죽도1동 일원
 - 면적: 96,330㎡(건축부지 33,444㎡, 수변·조경·산책길 등 62,886㎡)
 - 부지현황: 도시계획시설(유원지) 사업으로 포항·NH에서 부지조성('10.5~'14.4)
 - 용도지역: 일반상업지역(건폐율 80%, 용적률 1,300%)

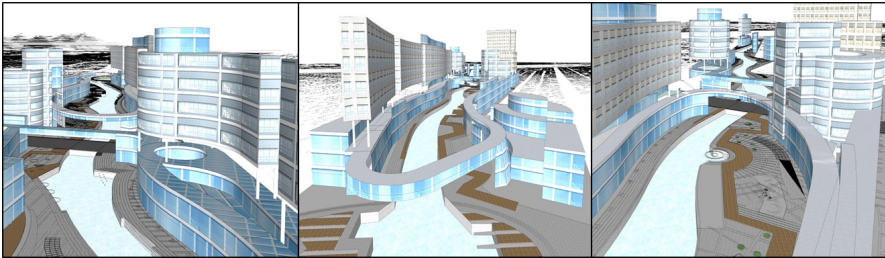


□ 계획 내용

- 하천, 도로, 녹지 등을 제외한 실제 개발부지 면적은 33,999.6㎡로서, 관광(관광호텔, 관광휴게시설 등) 업무판매(사무실, 카페음식점 등), 사회문화(컨벤션 등) 시설 등의 복합용도로 개발
- 포항시의 개발계획에 따라, 건폐율은 80%이하, 용적률은 개발 블록별로 100~400% 이하에서 차등화하여 적용
- * 해당지역 용도지역은 상업지역인 상황으로, 포항시에서 입지규제최소구역 지정에 따른 별도 용적을 완화는 계획하지 않음

□ (규제완화 사항) 주차장 설치기준 및 대지안의 공지 기준 배제 등

- (주차장) 견고 싶은 거리, 창의적인 저층부 공간 창출을 위해 주차장 설치기준 배제(구역 내 주차건물 설치, 인근 주차장 등을 통해 주차문제 해소)
- (공지) 건축물간 연결, 효율적인 토지 활용을 위해 건물의 건축선으로부터 이격거리(3m 이상) 기준 배제



자료 : 국토교통부, 2015c, 포항 해도수변지역 일대 입지규제최소구역 최초지정, 2015.11.29.. 보도자료

□ 평가

- 제도의 실효성 : 용도지역에서 제시하는 규제를 충분히 강화하거나 약화할 수 있는가?
 - 허용용도와 밀도를 국토계획법 상의 용도지역과 다르게 관리하므로, 원칙적으로 제한없이 용도와 밀도를 허용할 수 있음. 건축물의 높이, 공지, 도로사선, 주차장 등에 대해서도 완화가능. 따라서, 규제완화 측면에서는 가장 효과적으로 볼 수 있음
 - 다만, 상업지역으로의 용도지역 변경과 비교해서는 큰 이득이 있다고 보기 어려움. 현행 상업지역의 허용용도와 허용밀도 폭이 넓기 때문에, 입지규제최소구역과 유사한 효과를 얻을 수 있음
 - 일반상업지역에 지정한 포항 입지규제최소구역의 사례를 보면, 건축법상의 규제완화만 받았음(주차장 및 공지)

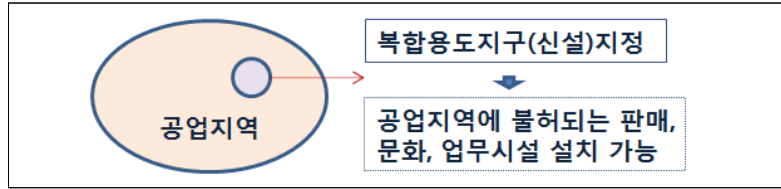
- 제안의 유연성 : 수립, 승인기관 이외에 민간에서 제안할 수 있는가?
 - 입지규제최소구역은 지자체가 입안하여, 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 국토교통부장관이 결정고시함
 - 이 과정에서 주민의견청취와 관계기관협의를 이루어지나, 원칙적으로 민간 제안은 아님
 - 다만, 개발사업과 연계하여 진행하기 때문에, 민간 제안에 의한 사업 구역지정 시 입지규제최소구역의 지정가능성도 아울러 검토할 수 있음
- 운영의 합리성 : 적합한 대상지에 적절하게 지정운영하고 있는가?
 - 현재 2개소가 지정되어 있으며, 도심지 중심으로 운영
 - 현행 법에 의한 지정요건과 대체로 부합
- 결과의 공공성 : 지역주민 또는 도시를 위한 공공성을 확보하고 있는가?
 - 현행 제도에서는 주거기능의 비율, 관련계획과의 정합성, 기반시설과의 균형 등에 대한 기준을 마련하고 있을 뿐 공공성에 대한 규정 미약
 - 실제 계획 내용을 보아, 공공성과 계획이익간의 적절한 균형이 이루어 질 수 있는 지 검토 필요

2) 복합용도지구 □ 도입 목적⁷⁾

- 주거·공업·관리지역 등에 업무·판매·문화 등 복합화를 지원할 수 있도록 용도지역별 건축물 허용용도를 완화*할 수 있는 용도지구 신설
- * 개발밀도(건폐율, 용적률) 완화 없이 행위제한(건축물 허용용도 등)만 완화

7) 국토부 내부자료를 바탕으로 정리

그림 A-2 | 쇼핑단지에 특별계획구역 방식을 적용하는 예시



자료 : 국토교통부 내부자료

□ 지정 대상⁸⁾

- (지정 가능지역) 일반주거지역, 일반공업지역, 계획관리지역 등 검토
- (지정 기준) 면적, 요건 등을 정량적으로 규정하기 보다는 정성적인 기준*을 제시하여 지자체의 유연한 활용을 유도할 예정

* 주변지역 개발, 토지이용 수요 및 교통 여건 등의 변화 등에 따라 해당 토지를 효율적 활용하거나 인접 용도지역의 기능을 보완연계하는 것 등이 필요한 곳 등

□ 주요 내용

- (완화 범위) 일반 주거지역은 준주거지역, 일반공업지역은 준공업지역, 계획관리지역은 자연녹지지역과 비교하여 행위제한 완화범위를 규정(유해시설 제외)하고, 동 범위 내에서 조례로 완화를 정하도록 할 예정⁹⁾

□ 수립권자 및 지정절차

- 미정 (국토계획법 개정 이후 관련 시행령 개정 중)

□ 운영 현황

- 2017.8 기준 미지정

8) 국토부 내부자료를 바탕으로 정리

9) 국토부 내부자료

3) 특별건축구역

☐ 도입 목적¹⁰⁾

- 조화롭고 창의적인 건축을 통한 아름다운 도시경관 창출, 건설기술의 수준 향상 및 건축 관련 제도의 개선을 도모('08.12월 시행)

☐ 주요 내용

- 건축법 일부 규정을 적용 배제 또는 완화
 - (적용배제) 건폐율, 조경, 대지안의 공지, 높이제한, 주택건설기준 등
 - (적용완화) 피난방화기준, 마감재료 제한, 건축설비기준 등

☐ 대상지역¹¹⁾

- 행정중심복합도시, 혁신도시 등 국가중요사업, 국제행사 관련 사업, 지자체에서 도시경관 창출에 필요한 지역 등
- ※ (지정가능 지역) 행정중심복합도시, 혁신도시, 경제자유구역, 택지개발사업구역, 보금자리주택지구, 도시 및 주거환경정비구역, 도시개발구역, 도시재정비촉진구역, 국제자유도시사업구역, 국립아시아문화전당 건설사업구역, 국제행사구역, 건축문화진흥을 위한 건축물·공간환경 조성 지역, 도시경관의 창출 등을 위하여 국토해양부장관 또는 시·도지사가 인정하는 도시·지역

☐ 대상건축물¹²⁾

- 국가지자체가 건축하는 건축물
- 한국토지주택공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국관광공사, 한국농어촌공사가 건축하는 건축물
- 도시경관 창출 등을 위하여 허가권자가 인정하는 다음의 건축물

10) 국토부 내부자료를 바탕으로 정리

11) 국토부 내부자료를 바탕으로 정리

12) 국토부 내부자료를 바탕으로 정리

표 A-5 | 특별건축구역 대상 건축물

용 도	규 모 (연면적)
문화 및 집회시설, 판매시설, 운수시설, 의료시설, 교육연구시설, 수련시설	2천㎡ 이상
운동업무숙박시설, 관광휴게시설, 방송통신시설	3천㎡ 이상
종교시설	-
노유자시설	5백㎡ 이상
아파트, 연립주택	300세대 이상 (복합 건축물 200세대 이상)
그 밖의 용도	5천㎡ 이상

자료 : 국토교통부 내부자료

□ 수립권자 및 지정절차¹³⁾

- (지정권한) 국토해양부장관 (시·도지사에게 위임 ‘10.12.30)
- (구역지정) 중앙행정기관·허가권자 → 국토해양부장관에게 구역 지정 신청 → 중앙건축위원회의 심의 → 관보 게재
 - ※ (신청 내용) 특별건축구역의 위치·범위·면적, 구역의 지정 목적 및 필요성, 건축물의 규모·용도, 도시관리계획에 관한 사항, 건축설계, 공사감리, 시공에 관한 사항, 통합 적용하는 미술장식, 부설주차장, 공원 시설의 운영계획서 등
- (건축물의 건축) 허가신청자 → 허가권자에게 건축허가 신청 → 지방건축위원회의 심의 → 허가
 - ※ (신청내용) 특별건축구역의 지정 요건, 건축기준 완화 요청사항 및 특례적용 사유 및 예상효과, 완화적용의 동등 이상의 성능에 대한 증빙내용, 건축물의 유지관리계획 등
 - ※ (적용배제) 건폐율, 조경, 대지안의 공지, 높이제한, 주택건설기준 등 (적용완화) 피난방화기준, 마감재료 제한, 건축설비기준 등

13) 국토부 내부자료를 바탕으로 정리

- (건축물의 모니터링) 국토해양부장관이 모니터링 대상 건축물 지정 → 지정 건축물의 건축주·소유자는 사용승인일로부터 5년마다 모니터링보고서를 허가권자에게 제출 → 허가권자는 국토해양부장관에게 모니터링보고서 제출

□ 운영 현황

- 신도시 또는 신시가지 내 공동주택 공급과 관련하여 운영 중

표 A-6 | 특별건축구역 현황(2014년 기준)

지 구 명	범위	용도	대지면적 (㎡)	층수	주요내용	비고 (지정일)
경기 화성 동탄 2지구 택지개발사업 (경기도 화성시 동탄면 영천리, 청계리, 중리 외 11개 리 일원)	A 65 블록	공동주택 (임대)	54,073	35층	· 한국전통공간 구성(개별단위 유동 배치)	‘11.11.7
경기 성남 고등 보급자리 주택지구 (경기도 성남시 수정구 고등동 일원)	A-1 블록	공동주택 (임대)	33,238	15층	· 전통가옥 형식 (사랑방과 마당 개념 도입)	‘11.11.7
	S-1 블록	공동주택 (임대)	36,027	15층	· 다양한 테마(자연, 전통)의 마당 조성	‘11.11.7
서울강남 보급자리 (서울특별시 강남구 자곡동 일원)	A-3 블록	공동주택 (임대)	34,400	3-15층	· 전통가옥 형식 (사랑방과 마당 개념 도입)	‘10.11.10
	A-4 블록	공동주택 (임대)	24,180	4-15층	· 7.4평면조합, 단위주거 유닛 디자인 연계 외부공간 계획	‘10.11.10
	A-5 블록	공동주택 (임대)	70,100	4-15층	· 유럽식 중정(마당) 도입	‘10.11.10
부천옥길보급자리 (경기도 소사구 범박동 62 일원)	A-1 블록	공동주택 (임대)	35,890	10-28층	· 블록형 공동주택, 내부마당 계획	‘10.11.10
은평재정비촉진지구 제3-2지구 (은평구 진관동 일대) ※ 서울시 지정	은평재정비 촉진지구 제3-2지구	단독주택	99,219		· 新한옥주거단지 조성	‘12.10.04
신반포1차 재건축아파트 신축공사 (서울시 서초구 반포2동 2-1번지 일원) ※ 서울시 지정	신반포1차 재건축 아파트 정비구역	공동주택	68,753	40층	· 한강변 커뮤니티를 지역사회와 공유	‘13.05.
수원화성 지구단위계획 한옥촉진특별건축구역 ※ 경기도 지정	신평동, 장 안동 일원	단독 주택, 근생 등	165,495	1~2층	한옥건축물 활성화를 위하여 특별건축구역을 지정 건축법 제42조, 제55조, 제58조, 제60조, 제61조 적용배제 등 · 일반건축물 : 기존과 동일 · 한옥 · 용도: 단독주택, 1·2종근생, 문화·숙박시설	‘13.8.7.

지 구 명	범위	용도	대지면적 (㎡)	층수	주요내용	비고 (지정일)
					· 층수: 상업지역 2층, 주거지역 1층이하	
행정중심복합도시 3-2생활권	M4 블록	공동주택 (분양)	50,653	30	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘14.3.12
행정중심복합도시 2-2생활권	M1 블록	공동주택 (분양)	65,538	29층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.10.14
행정중심복합도시 2-2생활권	M1 블록	공동주택 (분양)	87,202	30층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
	M2 블록	공동주택 (임대)	76,879	30층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
	M3 블록	공동주택 (분양)	57,092	30층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
	M4, M5 블록	공동주택 (분양)	49,567	30층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
	M6 블록	공동주택 (분양)	74,260	30층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
	M7 블록	공동주택 (분양)	55,227	30층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
	M9 M10 블록	공동주택 (분양)	40,702	30층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
	L1 블록	공동주택 (분양)	52,603	30층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
	L2 블록	공동주택 (분양)	40,759	30층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
	L3 블록	공동주택 (분양)	34,960	30층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
행정중심복합도시 3-2생활권	M5 블록	공동주택 (임대)	46,609	27층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
행정중심복합도시 3-3생활권	M4 블록	공동주택 (임대)	76,894	29층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30
	M3 블록	공동주택 (분양)	83,196	29층	· 입면적 기준완화(1.5배 범위)	‘13.8.30

자료 : 국토교통부 내부자료

□ 특별건축구역의 향후 운영 방향¹⁴⁾

- 도로에 인접한 건축물의 건축을 통한 조화로운 도시경관의 창출을 위하여 미관지구 내에 특별가로구역을 지정할 수 있도록 하고 있으나 2014년 1월 제도가 도입된 이후 아직까지 활성화되지 못하고 있어 특별가로구역의 활성화를 위해 지정 대상 구역을 경관지구 등으로 확대함.

14) 국토부 내부자료를 바탕으로 정리

4) 특별계획구역

□ 도입 목적¹⁵⁾

- (의미) 지구단위계획구역중에서 현상설계 등에 의하여 창의적 개발안을 받아들일 필요가 있거나 계획의 수립 및 실현에 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상되어 충분한 시간을 가질 필요가 있을 때에 별도의 개발안을 만들어 지구단위계획으로 수용 결정하는 구역

□ 지정 대상¹⁶⁾

- 대규모 쇼핑단지, 전시장, 터미널, 출판단지 등 일반화되기 어려운 특수기능의 건축시설과 같이 하나의 대지안에 여러 동의 건축물과 다양한 용도를 수용하기 위하여 특별한 건축적 프로그램을 만들어 복합적 개발을 하는 것이 필요한 경우
- 순차개발하는 경우 후순위개발 대상지역
- 복잡한 지형의 재개발구역을 종합적으로 개발하는 경우와 같이 지형조건상 지반의 높낮이 차이가 심하여 건축적으로 상세한 입체계획을 수립하여야 하는 경우
- 지구단위계획구역안의 일정지역에 대하여 우수한 설계안을 반영하기 위하여 현상설계 등을 하고자 하는 경우
- 주요 지표물 지점으로서 지구단위계획안 작성 당시에는 대지소유자의 개발프로그램이 뚜렷하지 않으나 앞으로 협의를 통하여 우수한 개발안을 유도할 필요가 있는 경우
- 공공사업의 시행, 대형건축물의 건축 또는 2필지 이상의 토지소유자의 공동개발 기타 지구단위계획구역의 지정목적 달성을 위하여 특별계획구역으로 지정하여 개발하는 것이 필요한 경우

15) 국토부 내부자료를 바탕으로 정리

16) 지구단위계획수립지침 제15절 내용을 정리

□ 순차 개발 시 조건¹⁷⁾

- 특별계획구역의 면적이 전체구역면적의 2/3를 초과하지 않을 것
- 전체구역의 개발방향과 특별계획구역이 조화될 수 있도록 특별 계획구역에 대하여 간선도로의 노선, 허용용도, 용적률·건폐율 등 개발밀도의 규모 및 공원과 녹지의 비율을 제시할 것
- 대상구역내 특별계획구역으로 지정되지 않은 곳의 개발완료 시 점에서 초등학교 등 필수 기반시설의 설치완료가 전제될 것

□ 지정절차¹⁸⁾

- 지구단위계획을 입안할 때 ‘특별계획구역’을 반영하여 함께 지정
 - 특별계획구역에 대한 계획내용은 지구단위계획에 포함하여 결정
- 결정된 특별계획구역의 계획내용을 기준으로 하여 지방자치단체 또는 토지소유자가 적절한 시기에 상세한 계획안 작성
- 작성한 계획내용을 별도의 계획 승인과정을 거쳐 도시·군관리계획으로 결정(이 경우 당해 부분에 대한 지구단위계획이 수립된 것임)
 - 도시·군관리계획으로 결정하는데 있어 건축물의 용도 등은 물론 건축물의 형태·색채 등 법령에서 지구단위계획으로 결정하도록 한 부분이 있는 경우에는 이들 모두를 도시·군관리계획으로 결정하여야 함

□ 수립권자 및 지정절차¹⁹⁾

- 지구단위계획을 결정한 후 특별계획구역의 계획을 수립하는 방안

17) 지구단위계획수립지침 제15절 내용을 정리

18) 지구단위계획수립지침 제15절 내용을 정리

19) 지구단위계획수립지침 제15절 내용을 정리

- 지구단위계획구역 전체에 적용하게 될 건축물의 용도·밀도·동선체계 등 필요한 사항에 대하여 계획을 수립·결정 → 결정된 계획을 토대로 특별계획구역에 대한 세부개발계획을 따로 만들고 지구단위계획의 변경을 통하여 이를 반영

• 지구단위계획과 특별계획구역에 대한 계획을 함께 작성하는 방안

- 지구단위계획을 수립할 때 개발업자가 미리 종합개발계획안을 작성하고 입안권자와 협의하여 지구단위계획에 이를 반영·결정

표 A-7 | 쇼핑단지에 특별계획구역 방식을 적용하는 예시

① 계획 작성	② 종합개발계획 작성				
쇼핑 단지 • 건축물 용도 : 백화점, 호텔, 쇼핑몰, 문화회관 • 개발밀도 : 용적률 300~350% • 차량출입구수 : 3~4개소 • 외부보행축은 입체로 연결	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;">A</td><td style="width: 50%;">B</td></tr> <tr> <td>C</td><td>D</td></tr> </table> A : 백화점/350%/7층 B : 호텔 /700%/20층 C : 쇼핑몰 /150%/3층 D : 문화회관/100%/3층 ○ 면적A×용적률350% + 면적B×용적률700% + 면적C×용적률150% + 면적D×용적률100% ○ 전체면적= 300~350%	A	B	C	D
A	B				
C	D				

자료 : 지구단위계획수립지침 3-15-5

5) 특별가로구역 ☐ 주요 내용

• 국토교통부장관 및 허가권자는 미관지구에서 대통령령으로 정하는 도로에 인접한 건축물의 건축을 통한 조화로운 도시경관의 창출을 위하여 도로에 접한 대지의 일정 구역을 특별가로구역으로 지정할 수 있음 (건축법 제77조의2)

• (특례사항) 특별가로구역 내에서는 이 법 및 관계 법령에 따라 일

부 규정*을 적용하지 아니하거나 완화하여 적용할 수 있음(건축법 제73조)

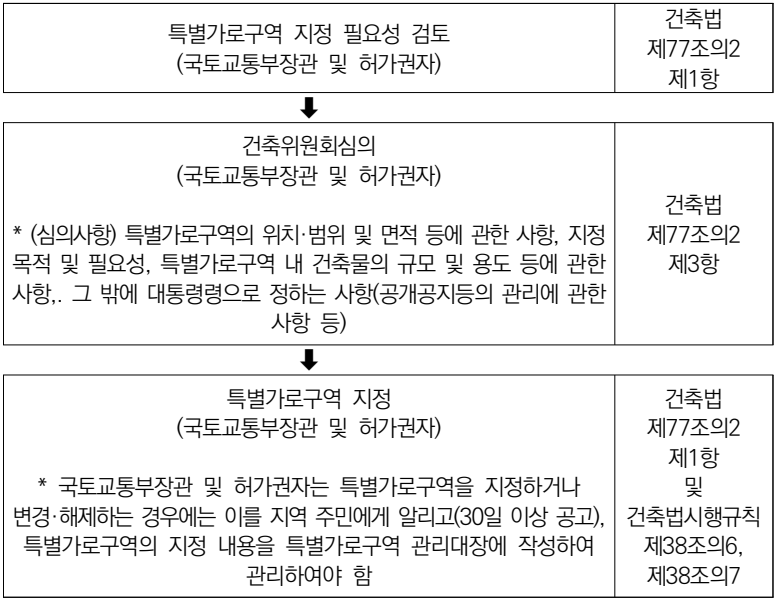
* 제42조(대지의 조경), 제55조(건폐율), 제56조(용적률), 제58조(대지안의 공지), 제60조(건축물의 높이제한) 및 제61조(일조기준) 등

□ 지정 대상

- 건축선을 후퇴한 대지에 접한 도로로서 허가권자가 건축조례로 정하는 도로, 허가권자가 리모델링 활성화가 필요하다고 인정하여 지정·공고한 지역 안의 도로 등(건축법시행령 제110조의2제1항)

□ 수립권자 및 지정절차

표 A-8 | 특별가로구역 지정 절차



자료 : 국토부 내부자료

2. 해외의 토지이용 유연화 관련 제도 현황

1) 뉴욕의 용도지역 ☐ 뉴욕의 용도지역제도

- 뉴욕의 주거, 상업, 공업은 각각 10종의 주거지역, 8종의 상업지역, 3종의 공업지역 등으로 구분되며 각각의 밀도에 따라 세분화
 - 주거지역은 R1(단독주택) ~ R10(고밀주거)으로 표현되며, 이것은 세분되어 맥락지역, 비맥락지역 및 저밀성장관리지역으로 구분하여 R2X, R3A, R7B 등의 44종류의 용도지역으로 세분²⁰⁾
 - 상업지역도 C1(소매업)에서 C8(대형판매시설)으로 세분하며, 해당지역의 특성과 필요 기능에 따라 C1-6, C8-4등 64종으로 세분

표 A-9 | 뉴욕 용도지역 체계

용도지역	세분화	지정목적 및 특징
주거	R1-R10	R1, R2 : 저밀도 지구로 단독주택과 특정 커뮤니티시설만 허용됨. R3 : 저밀도 지구 R4-R5 : 연립주택과 소규모 다세대 주택을 중심으로 이루어짐 R6-R10 : 중고밀도지구로 일반적으로 중심 또는 지역업무지구에 지정됨
상업	C1-C8	C1-C2 : 소매업과 서비스업시설등 C3 : 워터프론트의 위락시설 C4 : 중심업무지구 외곽 쇼핑센터 등 C5-C6 : 중심업무지구 C7 : 위락시설 C8 : 백화점 등 대규모 판매시설 및 자동차 관련시설 등이 입지함 일부 C1과 C2지구는 주거지역내에 중복지구(overlay)로 지정이 가능함
공업	M1-M3	M1 : 경공업과 저밀도 주거보완 M2 : 경공업과 중공업 중간 특성을 지닌 공업 M3 : 중공업 등 공해 및 소음, 교통량이 많은 공장 등이 입지함 기존 산업용도와 새로운 산업용도 이외에도 조건부로 상업용도와 일부 커뮤니티 시설 입지가능
특별목적 용도지구		- 지역발전을 위한 투자를 권장하고 활력을 높이기 위한 의도와 함께 다양한 용도들이 혼합된 새로운 혼합용도 커뮤니티를 형성하기 위한 목적을 가짐 - 기존 용도지역제에서 제한적인 용도의 복합을 적극적으로 추진하기 위해 도입 - 동일 건축물내 상업과 주거를 혼합하는 수직적 용도복합의 형태임

자료 : 국토해양부 외, 2010, 도시계획체계 유연화방안 연구, p97 재정리

- C1-1에서부터 C1-5와 C2-1에서부터 C2-5는 주거 지구와 중복하여 정할 수 있으며, 지역 수요에 기반한 식료품가게, 식당 등이 주로 가능하며 해당 지구의 복합 건축물에서 상업 기능은 1층과 2층으로 제한되어 있음
- 공업지역은 허용용도에서 유발하는 소음, 진동, 연기, 냄새 등 부정적 영향 정도를 나타내는 기준인 성능기준(Performance Standard)에 따라 경공업지역(M1), 공업지역(M2), 중공업지역(M3)로 구분함²¹⁾

□ 특별목적지구 (Special Purpose District)

- 뉴욕의 경우 1969년부터 독특한 특성을 지닌 지역에 대하여 계획 및 도시설계 목표를 달성하기 위해 특별목적지구를 지정하여 운영하고 있음
- 특별상업진흥지구, 특별상업제한지구, 특별복합용도지구, 특별자연지역지구, 특별계획커뮤니티보존지구, 특별경관지구 등이 있음
- Bronx 지역, Brooklyn 지역, Manhattan 지역, Queens 지역, Staten Island 지역 등 각 지역의 특성 및 목적에 적합하도록 특별목적지구를 지정하여 운영하고 있음²²⁾

20) Residence Districts Zoning Data Tables, NYCPLANNING, 뉴욕시 도시계획국 홈페이지 (www1.nyc.gov/site/planning)

21) Residence Districts Zoning Data Tables, NYCPLANNING, 뉴욕시 도시계획국 홈페이지 (www1.nyc.gov/site/planning)

22) 뉴욕시 도시계획국 홈페이지 참조 (<http://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/special-purpose-districts.page>)

그림 A-3 | 뉴욕 특별목적지구

구분	Citywide	Bronx	Brooklyn
1	Special Enhanced Commercial District	Special City Island District	Special Bay Ridge District
2	Special Limited Commercial District	Special Grand Concourse District	Special Coney Island District
3	Special Mixed Use District	Special Harlem River Waterfront District	Special Downtown Brooklyn District
4	Special Natural Area District	Special Hunts Point District	Special Enhanced Commercial District
5	Special Planned Community Preservation District	Special Mixed Use Districts	Special Mixed Use District
6	Special Scenic View District	Special Natural Area District	Special Ocean Parkway District
7		Special Planned Community Preservation District	Special Scenic View District
8			Special Sheepshead Bay District
구분	Manhattan	Queens	Staten Island
1	Special 125th Street District	Special College Point District	Special Hillside Preservation District
2	Special Battery Park City District	Special Downtown Jamaica District	Special Natural Area District
3	Special Clinton District	Special Forest Hills District	Special South Richmond Development District
4	Special Enhanced Commercial District	Special Long Island City Mixed Use District	Special ST. George District
5	Special Garment Center District	Special Mixed Use Districts	Special Stapleton Waterfront District
6	Special Governors Island District	Special Natural Area District	
7	Special Hudson Square District	Special Planned Community Preservation District	
8	Special Hudson Yards District	Special Southern Hunters Point District	
9	Special Limited Commercial District	Willets Point Special District	
10	Special Lincoln Square District		
11	Special Little Italy District		
12	Special Lower Manhattan District		
13	Special Madison Avenue Preservation District		
14	Special Manhattanville Mixed Use District		
15	Special Midtown District		
16	Special Mixed Use District		
17	Special Park Improvement District		
18	Special Planned Community Preservation District		
19	Special Southern Roosevelt Island District		
20	Special Transit Land Use District		
21	Special Tribeca Mixed Use District		
22	Special Union Square District		
23	Special United Nations Development District		
24	Special West Chelsea District		

자료: 뉴욕시 도시계획국 홈페이지
(<http://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/special-purpose-districts.page>)

**2) 복합용도
특별지구**

(1) 복합용도특별지구((Mixed Use Special Districts) 개요

☐ 도입배경

- 복합용도지구는 1997년 도입되었으며, 주거지역과 공업지역의 혼합적 토지이용을 보이는 지역들에서 지역발전을 위한 투자를 권장하고 활력을 높이기 위한 의도와 함께 다양한 용도들이 혼합된 새로운 혼합용도 커뮤니티를 형성하기 위한 목적을 가짐(국토교통부 외, 2010:103)
- 복합용도특별지구의 지정은 특별목적지구에 의한 지정과 리조닝을 통해 기존 용도지역 위에 복합용도지구를 지정하는 방법이 있음(김옥연 외, 2009:145-146)

- 기존 용도지역과 중복지정 시 복합용도지구 용도지역을 따르게 됨

- 이 지역은 새로운 주거용도 및 비주거용도(상업용도와 커뮤니티 시설, 경공업용도)가 허용되는데, 동일 용도지역 또는 개발 특정 조건하에서는 나란히 연접하여 위치할 수 있으며 동일 건물 내에서도 입지할 수 있음. M1지역을 R3에서 R10지역과 함께 짝으로 지정함으로써 근린지역 계획의 목표를 용도지역들과 일치시킬 수 있도록 최대한의 유연성을 발휘할 수 있도록 하고 있음(국토교통부 외, 2010:103)
- 일반적으로 주거용도는 주거지역을 관리하기 위한 용적 규제를 중심으로 제어되어 있으며, 상업용도와 공업용도는 M1지역의 규제사항에 따라 정해짐. 또한 커뮤니티시설은 주거용도 연면적 제한에 의해 크게 영향을 받게 됨. 대부분의 경공업 용도는 이 지역에서 개발이 허용되며, 다른 용도들은 규제조건에 따라 허용용도가 정해지지만 일부는 전혀 허용되지 않기도 함 (국토교통부 외, 2010:103)

□ 복합용도특별지구의 지정 효과²³⁾

- 수익 증대에 따른 경제 활성화 및 경제투자를 장려함
- 토지이용 유연성과 제어력을 강화하여 도시디자인 향상
- 전통마을 보존 및 강화
- 마을 소매점, 식당, 회사, 마을센터, 다가구 주택의 혼합된 마을 조성가능
- 저렴한 주택공급확대와 그에 따른 선택의 기회 제공
- 지역 고유의 정체성과 개발 잠재력을 향상시킴
- 기존 또는 선호하는 주변지역의 성격과 조화로운 개발이 가능함.
- 보행자도로와 자전거도로의 활성화

23) Metropolitan Area Planning Council, 2006, Mixed use zoning a planner's Guide, p2-3

- 혼합된 토지이용으로 자동차 의존성, 도로 혼잡 및 대기오염을 줄임 (스마트 성장 구현)
- 개발도상국에 대한 개발을 유도하고, 시골지역의 자원은 보호함

□ 뉴욕의 복합용도특별지구 지정 현황

표 A-10 | 뉴욕 특별용도지구 현황

	복합용도특별지구	지정일
1	Coney Island Mixed Use District	1975.01.09
2	Tribeca Mixed Use District	1976.11.06
3	Port Morris, the Bronx	1997.12.10
4	Long Island City Mixed Use District	2001.07.26
5	Flushing/Bedford, Brooklyn	2001.09.05
6	Red Hook, Brooklyn	2002.01.30
7	Hudson Square, Manhattan	2003.08.19.
8	Morrisania, the Bronx	2003.08.19
9	Greenpoint-Williamsburg, Brooklyn	2004.09.28
10	Northern Hunters Point Waterfront, Queens	2006.08.16
11	Atlantic and Howard Avenues, Brooklyn	2007.10.29
12	Manhattanville Mixed Use District	2007.12.19
13	Gowanus, Brooklyn	2009.03.11
14	Lower Concourse, the Bronx	2009.06.30
15	DUMBO, Brooklyn	2009.07.29
16	Third Avenue /Tremont Avenue, the Bronx	2010.10.13
17	Borough Park, Brooklyn	2010.10.27
18	West Harlem, Manhattan	2012.11.13
19	Ocean Hill/East New York, Brooklyn	2016.04.20
해제 또는 변경된 지역 (Eliminated or Replaced)		지정일
1	Mixed Use District-2 Fulton Ferry (MX-2) Eliminated & replaced by DUMBO(MX-2)	1999.09.09
2	Mixed Use District-3 (MX-3) Eliminated & replaced by West Chelsea District	1999.03.30
3	Northside Mixed Use District (N) Eliminated 5/11/05, 050110(A) ZRK	1973.09.13 1976.03.18

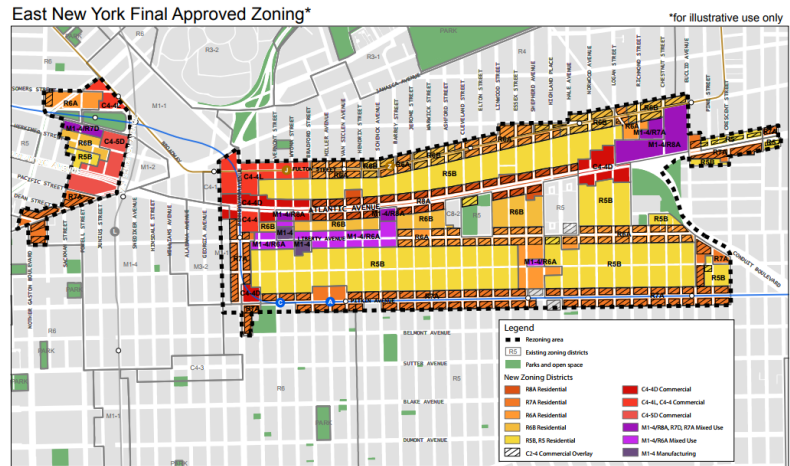
자료 : Index of special purpose districts, NYCPLANNING, 2016.04.20, p2-7

(2) 복합용도 특별지구 최근 사례 1 : Ocean Hill

□ 도입배경 24)

- Bill de Blasio 시장의 주택 계획인 Housing New York 중 일부
- 이 지역은 뉴욕시의 유휴 시유지 중 가장 면적이 넓은 곳이며 대중교통 수단이 양호함
- 용도지역의 변화를 통해 저렴주택을 개발하고 투자를 활성화하여 경제 발전을 촉진하고 지역 사회를 개선하는데 목적이 있음
- 저소득 가정을 위해 최대 200개의 환경 친화적이고 혼용 가능한 저렴주택을 개발하고 보존하고자 함
- 목표 달성을 위해 Atlantic Avenue와 같은 주요 가로를 따라 주거용 및 상업용 구역 지구의 복합개발을 허용함

그림 A-4 | Ocean Hill Plan



자료 : Nycplanning, East New York Community Plan, 2016.04.20.

24) THE REAL DEAL, City seeks developer to build 200 affordable units on East New York lot, 2017.06.15., <https://therealdeal.com/2016/12/22/city-seeks-developer-to-build-200-affordable-units-on-east-new-york-lot/>

□ 지정 : 2016년 4월 20일

□ 주요 계획내용

표 A-11 | 뉴욕 특별용도지구 현황

구 분		종 전	변 경
OCEAN HILL	허용 용도	M1-1	R5B C4-4L R7A/C2-4 M1-4/R7D
	특징	저밀도주거, 경공업 혼재 제조구역은 새로운 주택 개발 불허	다양한 상업적 용도를 장려하는 상업 지구로의 개편 산업 및 기타 용도를 지원하는 복합용도지구 개발 기존 주택의 특성을 보존하고 저렴주택을 중심 개발을 허용함

자료 : Nycplanning, East New York Community Plan, 2016.04.20.

- 기존 용도지역은 개발을 저밀도로 제한하여 새로운 거주 개발이 이뤄지지 않았으나, 이후 계획안은 새로운 주거지와 소매점, 혼합개발성장을 장려함
- 일부 지역을 따라 새로운 혼합용도특별지구를 조성하여 기존 산업이 새로운 주거 및 상업용도와 함께 사용 할 수 있도록 함
- 주거지는 기존 저소득층의 가정을 위해 기존 주거지의 성격을 유지하도록 계획함
- 토지이용과 용도지역, 저렴주택, 경제개발, 커뮤니티자원 등의 4 가지 측면의 목표를 설정하고 계획을 수립함

그림 A-5 | Ocean Hill 계획 목표



자료 : 뉴욕시 도시계획국 홈페이지
(<https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/east-new-york/east-new-york-1.page>)

- 토지이용과 용도지역 : 도시의 성장과 근린의 활성화를 위해 주
요가로변에 중밀도의 저렴주택과 근린상업의 혼합개발을 허용
하였으며, 근린의 기존 주거지역 가로변의 낮은 건물들의 가로
성격을 유지하도록 함

표 A-12 | 주요 가로변 혼합개발 계획

구 분			종 전	변 경
주요 도로	PITKIN AVENUE (Mixed-use corridor)	허용 용도	C8-2 R5/C2-3	C4-5D R7A/C2-4
		특징	저밀도 상업 및 주거용도 주로 저층 2-3층 주거용 건물	8-10층(R7A) 또는 10-12층 (C4-5D) 중밀도 주거 및 소매용도 1층에 소매 및 커뮤니티 시설을 허용
	LIBERTY AVENUE (Local Corridor)	허용 용도	M1-1 R5 R5/C2-3	R6A/M1-4 R6A/C2-4
		특징	저밀도 주거 및 자동차 관련 용도로 구성됨	최대 6-8층 중밀도 주거, 산업 및 상업
	ATLANTIC AVENUE (Growth corridor)	허용 용도	M1-1 C8-1 C8-2	R8A/C2-4 C4-4D R8A/M1-4
		특징	저밀도 제조, 자동차 관련 용도 (주유소, 세차장, 자동차 정비소, 보관시설) 및 패스트 푸드, 식당과 같은 자동차 중심 상업 및 존산업 용도가 혼재되어 있음 새로운 주택 개발은 불허용	최대 12-14층 중밀도주거 및 상업 등의 혼합 개발 허용 1층에 소매 및 커뮤니티 시설을 허용
	FULTON STREET (Mixed-use corridor)	허용 용도	C8-2 R5/C2-3	C4-4L R6A/C2-4
		특징	저밀도 주거, 소매업 중심 대부분 2-3층의 복합건물	최대 6-8층(R6A) 또는 8-10층(C4-4L) 중밀도주거 및 상업 1층에 소매 및 커뮤니티 시설을 허용
주거용		허용 용도	R5	R5B
		특징	주로 2-3층의 저밀도주거 일부 작은 아파트 빌딩	기존 주거 특성을 보존 2-3층의 연립주택 허용

자료 : Nycplanning, 2016.04.20., East New York Community Plan, P12-21



자료 : 뉴욕시 도시계획국
홈페이지

- 저렴주택 : 기존의 저렴주택을 보존·보호하고 세입자를 보호할 수 있도록 법적·제도적 지원 방안을 마련하였으며, 새로운 저렴주택 개발을 위한 지원책을 마련함 (Nycplanning, 2017 : 3-16)²⁵⁾
- 또한, 저렴주택의 공급을 위해 시가 소유한 부지를 저렴주택, 상업 및 커뮤니티 시설 공간으로 재개발하는 사업을 추진 중에 있음
- 경제개발 : 직업교육 및 지역기업 지원을 실시하고 있으며 East New York의 상업가로를 강화하기 위해 재활성화 프로젝트를 계획하였고, 지역산업의 성장을 위한 Industrial Business Zone(IBZ)을 지정하였음 (Nycplanning, 2017 : 18-28)
- 또한, Industrial Business Zone의 기존 사업체들의 상황을 개선하고 새로운 사업체들을 유인할 수 있도록 NYC Economic Development Corporation(EDC)가 해당 지역 내에 투자할 계획에 있음

□ 기타

- 새로운 계획 수립 과정에서 일부 기존 값싼 주거용 건물들에 대하여 기업들의 재건축 지원을 위해 세금 공제가 가능하도록 하였으며, 개발자들이 저렴주택을 건설할 때에는 보조금을 받을 수 있도록 함²⁶⁾

25) Nycplanning, 2017.06, East New York Neighborhood Plan

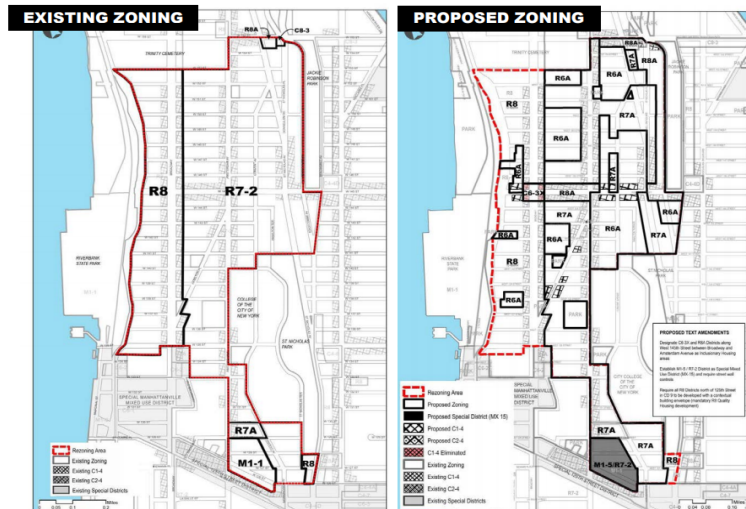
26) Nycplanning, Spectrum News NY1, Public Hearing Held to Review Mayor's Rezoning Plans for East New York, 2016.01.07.,
<http://www.ny1.com/nyc/all-boroughs/news/2016/01/6/public-hearing-held-to-review-mayor-s-rezoning-plans-for-east-new-york.html>

(3) 특별복합용도 지구 사례 2 : West Harlem²⁷⁾

□ 배경 및 목적

- 2007년, 웨스트 할렘에 있는 컬럼비아 대학의 확장 계획으로 개발 압력에 직면함
- 커뮤니티 보드 및 도시 계획 위원회는 이웃, 장기거주자 및 기업을 보호하기 위해 이 지역에 대한 Rezoning 필요성을 강조함 (Department of City Planning, 2012 : 1)
- 1961년도 지정된 용도지역 이후로 수정되거나 개선되지 않아, 다양한 용도 등의 개발이 불가능하며 제조 지역의 확장 금지로 인해 발전이 저해되고 있음
- 따라서 주거지역의 기존 특성을 유지하면서 주요 도로변에 저렴한 주택 공급을 촉진하고 기존 제조지구에 새로운 복합용도개발을 장려하도록 함 (Department of City Planning, 2012:7-8)

그림 A-6 | West Harlem Zoning Map



자료 : Department Of City Planning, West Harlem Rezoning, City Of New York, 2012.05 P78

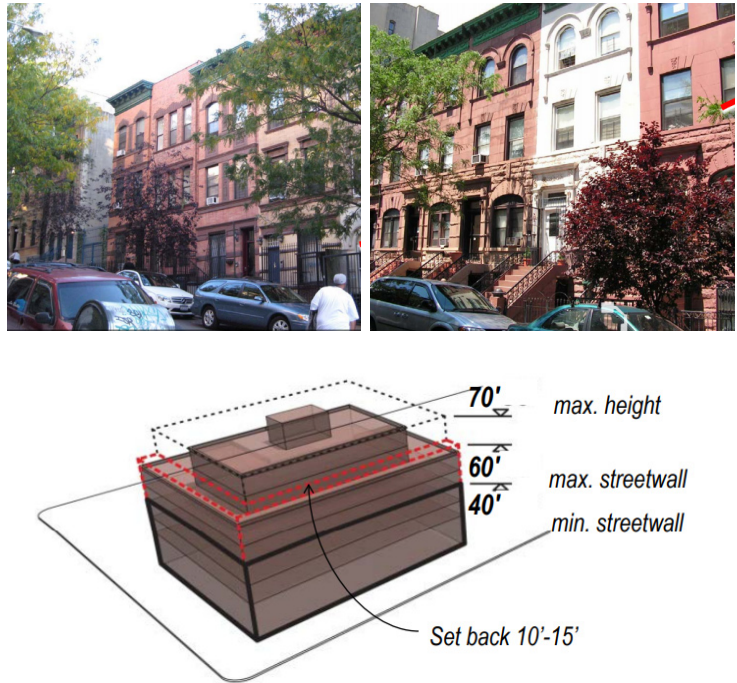
27) 뉴욕시 도시계획국 홈페이지, 2017.06.12.,
<https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/manhattan.page>

□ 지정 : 2012년 11월 13일

□ 주요 계획 내용

- 기존 주거지역의 성격 보존 : 맥락용도지역지구를 지정하여 건축물의 높이를 제한함

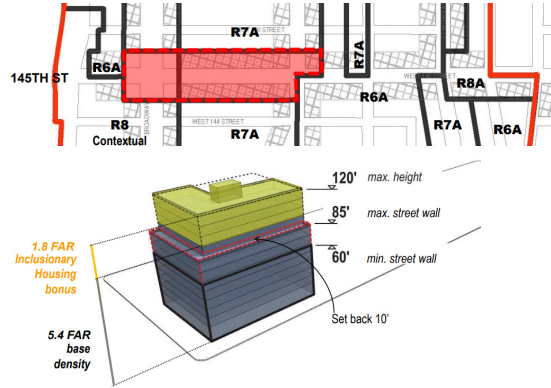
그림 A-7 | West Harlem 건축물 높이 계획



자료 : Department Of City Planning, 2012, West Harlem Rezoning, City Of New York, P53

- 저렴한주택 공급 활성화 : 저렴한주택의 보존 또는 공급을 위해 바닥면적 인센티브를 제공하는 Inclusionary Housing Program 등을 145번가에 지정함

그림 A-8 | West Harlem 건축물 용적을 계획



자료 : Department Of City Planning, West Harlem Rezoning, City Of New York, P66

- 공업지역 활성화 : 제조업지역을 활성화하고 강화하기 위해 제조업 지구에 주거를 비롯하여 타용도와의 혼합개발을 장려함
- 이를 위해 기존 M1-1을 M1-5와 R7-2의 복합용도로 변경함

그림 A-9 | West Harlem 복합용도지구

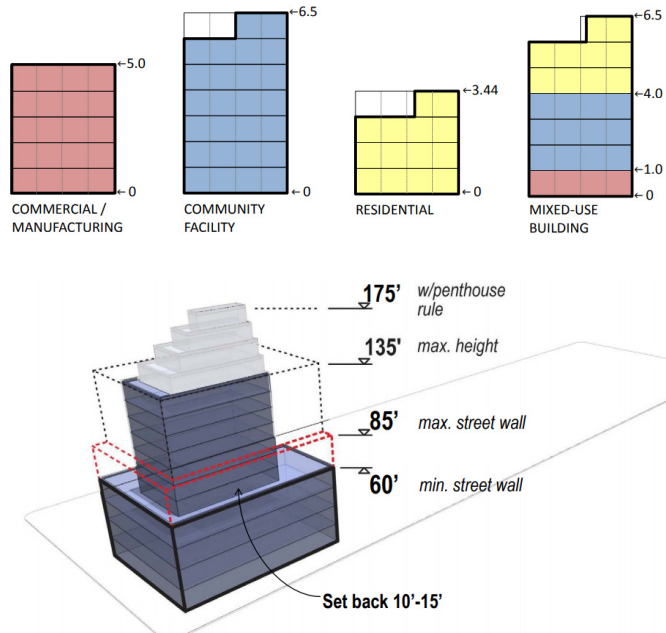


자료 : Department Of City Planning, West Harlem Rezoning, City Of New York, P69

□ 주요 변경사항

- 종전 지역 보다 체계적이고 지역 특성에 맞게 세분화하여 다양한 관리를 하기 위하여 세부 용도지역이 증가됨
- 주거지역의 경우, R7-2는 R6A로, R7-2는 R7A 또는 R8A로, R8은 R7-2 또는 Contextual R8으로 변경되었으며 세부 내용은 다음과 같음

그림 A-10 | West Harlem 건축물 용도 계획(변경안)



자료 : Department Of City Planning, 2012, West Harlem Rezoning, City Of New York, P71-72

- 또한, R8은 C6-3X IH로, R7-2는 R8A IH로 변경되었으며 세부 내용은 다음과 같음

표 A-13 | 용도지역 내용 변경(안)

	종전	변경	종전	변경
용도	R8	C6-3X IH	R7-2	R8A IH
주거용적률	6.02	7.3	3.44	5.4
	7.2	(base)	4.0	(base)
Inclusionary Housing의 주거 용적률	없음	9.7(max)	없음	7.2(max)
	2.4 보너스 용적률		1.8 보너스 용적률	
커뮤니티시설 용적률	6.5	9.0	6.5	6.5
상업시설 용적률	최대 2.0	6.0	최대 2.0	최대 2.0
가로벽	없음	105-120	없음	60-85
건물높이 (최대)	없음	170	없음	120

자료 : Department Of City Planning, 2012, West Harlem Rezoning, City Of New York, P62-66

- 제조업의 경우, M1-1은 복합용도인 M1-5/R7-2로 변경되었으며 세부 내용은 다음과 같음

표 A-14 | 용도지역 내용 변경(안)

	종전	변경
용도	M1-1	M1-5/R7-2
상업과 제조업 용적률	1.0	5.0
커뮤니티시설 용적률	2.4	6.5
주거시설 용적률	불허	3.44
가로벽	없음	60 - 85
건물높이		135
(최대)	없음	175

자료 : Department Of City Planning, 2012, West Harlem Rezoning, City Of New York, P70

(3) 평가

- 뉴욕의 경우 123개로 세분화한 용도지역별로 각각 용적률 등의 기준을 정하여 세밀한 관리를 하고 있음
 - 각각의 용도지역은 배타적인 성격을 지니고 있으나, 식료품가게, 소매점 등의 근린상업에 해당하는 상업용도 지역은 주거용도와의 중복 지정이 가능함. 단, 이와 같이 상업과 주거가 중복 지정된 경우에는 별도의 용적률을 정하여 관리함
- 뉴욕의 특별복합용도지구의 사례를 살펴보면, 뉴욕 용도지역제에서 허용하고 있는 상업-주거의 중복지정에서 한 발 더 나아가 제조업에 대하여 주거와의 복합용도로의 개발을 허용하고 있음.

- 단, 뉴욕의 복합용도특별지구의 경우 복합용도 지정을 통해 개발을 장려하는 지구와 기존 도시의 역사적 맥락을 보존하거나 저렴 주거 및 양호한 주거 환경의 보존을 위해 용도지역 하향을 진행하기도 함
- 또한 복합용도를 허용하거나 용도를 상향하는 경우에도 건물의 최대높이와 가로벽 형성을 위한 규제를 통해 복합용도개발의 효과를 높이고 있음

4) 형태기반코드 (1) 형태기반 코드 (Form-Based Code) 의 개요

□ 도입 배경

- 20세기 초부터 현재까지 일반적으로 건설경관을 규제하려는 시도는 공동체적 형태를 무시하고 재산의 용도와 규모의 영향에 초점을 맞추어 이루어 졌음
- 이는 도시의 무질서한 확장과 커뮤니티의 붕괴의 대응에 맞지 않은 문제점을 가지고 있음
- 기존 용도지역제도 또한 좋은 도시공간을 만들어내지만, 민간의 차원에서 협의나 설명 없이 일방적으로 개발이 진행되어 공동체 사회 및 커뮤니티가 부족함. 또한 이러한 과정에서 협상이 장기간에 걸쳐 이루어지고 시간과 노력이 비효율적으로 발생함에 따라 구체적인 결과를 얻지 못할 뿐만 아니라 고비용 저효율이라고 평가됨(서원 외, 2010 : 536 ; FBCI, 2017)
- 공공이 유클리드 대안으로 용도지역제도의 개선을 지속적으로 모색하고 있는 동안, 이와 별개로 1970년대 미국의 도시계획가와 건축가에 의해 스마트성장 및 뉴어바니즘 등의 새로운 개념과 이를 실현하기 위한 수단으로서 걷고 싶은 거리, 혼합사용이 가능

하고 사회적으로 통합된 커뮤니티를 만들기 위한 형태기반코드 (Form-Based-Codes)가 출현함. (이승지 외, 2012 : 22)

□ 형태기반코드의 목적

- 이러한 용도지역의 부작용에 대한 반성으로 뉴어바니즘에서 출발한 형태기반코드는 도시의 정체성을 확립하고 보행친화적인 환경을 조성하며, 나아가 도시 내 사회적 활력을 도모하는데 그 목적이 있음 (Brad Broberg, 2007:46-48)
- 이러한 측면에서 형태기반코드는 용도를 분리하기보다 바람직한 도시 형태를 창출하고 다양한 활동을 혼합하는데 초점을 두고 있음

□ 형태기반코드의 특징²⁸⁾

- 형태기반코드는 건물 파사드, 공공 영역, 건물의 형태와 크기, 그리고 거리와 블록의 규모, 형태 사이의 관계를 다룸
- 형태기반코드는 토지이용 차이보다는 개발의 적절한 형태와 규모, 성격 등을 지정함
- 기존 용도지역이 토지이용 및 분리에 초점을 두고 추상적이며 일관되지 않은 개발 강도의 통제와 대조를 이룸

□ 형태기반코드의 주요 요소²⁹⁾

- 규제계획 (Regulation Plan)
 - 다른 건물형식이 허용되는 지역이 지정된 계획 또는 지도

28) FBC홈페이지, The True Effectiveness of Form-Based Codes , 2017.06.19., <https://formbasedcodes.org/definition/>

29) FBC홈페이지, The True Effectiveness of Form-Based Codes , 2017.06.19., <https://formbasedcodes.org/definition/>

- 코드가 적용되는 지역 및 범위를 명시하는 계획도로서, 지역의 물리적 특성 및 커뮤니티의 목적에 근거 구역(zone) 구분 (기존용도지역제도의 조닝맵과 같은 역할) (이승지 외, 2012:22)

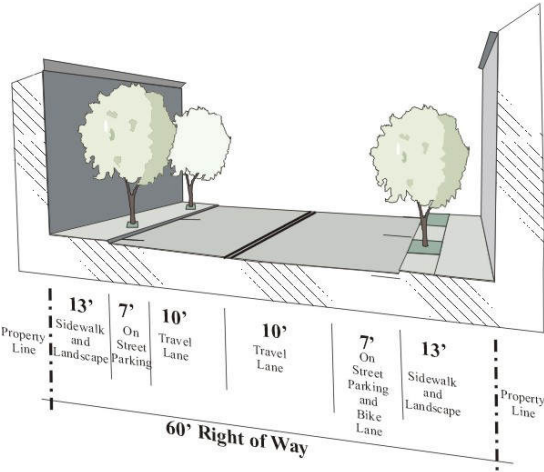
그림 A-11 | 규제계획 (Regulation Plan)



자료 : FBCI홈페이지 (<http://formbasedcodes.org/definition/>)

- 공공공간 지침 (Public Standards) :
 - 가로, 오픈스페이스 등에 대하여 세부적인 계획항목별 기준 제시

그림 A-12 | 공공공간 지침 (Public Standards)

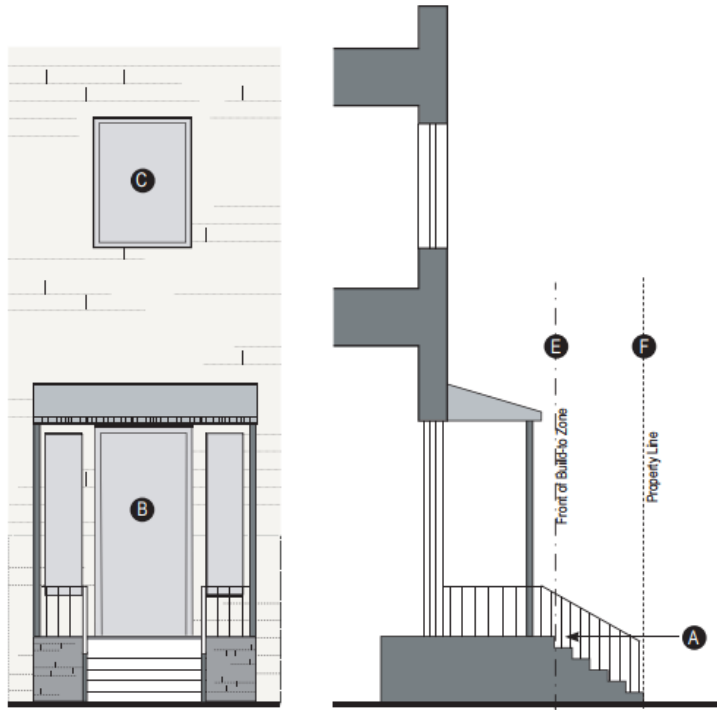


자료 : FBCI홈페이지 (<http://formbasedcodes.org/definition/>)

- 건축물형태 지침 (Building Standards)

- 공공영역을 규정하고 형성하는 건축물의 형태, 배치, 기능 등을 제어하는 규제요소
- 건축물의 배치, 형태, 주차, 용도, 전면부 유형, 건축물 유형을 대분류로 각 세부적인 계획항목별 기준을 제시 (건축지정선 등)

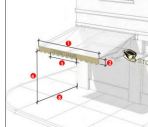
그림 A-13 | 건축물형태 지침 (Building Standards)



자료 : Nashville DOWNTOWN CODE, nashville, 2017.04

□ 형태기반코드의 추가 선택요소

표 A-15 | 형태기반코드의 추가선택요소

				
건축표준	조경기준	간판표준	환경자원표준	주석
- 외부 건축 자재 및 품질 관리를 위한 규정 - 처마 상세 기준 등과 같은 질적 수준 및 스타일 규제	공공공간에 영향을 미치는 사유지의 조경설계 및 식재 등을 통제하는 규정	허용되는 간판의 크기, 재료, 조명 및 배치 등을 통제하는 규정	빗물 배수 및 침투, 경사지 개발, 수목 보호, 일조권 등	특정 코드 조항의 의도 및 의미를 설명하는 글

자료 : FBCI홈페이지(<http://formbasedcodes.org/definition/>)

□ 형태기반코드의 효과

- 용도지역제와는 달리 형태기반코드는 더 많은 유연성을 제공하면서 건물 내에서 훨씬 더 많은 용도를 활용할 수 있음³⁰⁾
- 전통적인 용도지역제 및 가이드라인 등 역시 훌륭한 공간을 조성할 수 있으나, 오랜 협상시간이 필요하며 구체적인 결과를 예측할 수 없음
- 그에 비해 형태기반코드는 보행위주의 가로 환경과 휴먼스케일의 도시 환경 등을 위한 세부사항을 명료하고 간결하게 제시하고 있으며, 글과 삽화를 활용하여 사용자 활용을 지원함
- 보전하고 유지해야 하는 도시 환경과 개선해야 하는 도시 환경 등의 장소에 대한 구체적인 실천 비전을 공공적 합의를 통해 제시함³¹⁾

30) FBCI, The True Effectiveness of Form-Based Codes, 2017.06.19, <https://formbasedcodes.org/blog/why-fbcs/true-effectiveness-form-based-codes/>

31) The Divisions Of Land-Use Review & Comprehensive Planning, Why Form-Based Code?; A new code for the heart of Downtown Colorado Springs, City of Colorado Springs, 2008

-
- 형태기반코드 수립의 초기 단계에서 의견의 합의가 이뤄지면, 규칙이 명료하고 단순하기 때문에 계획 승인 단계는 빠르게 진행될 수 있음(서원, 2010:538)

□ 형태기반코드의 적용 현황

- 형태기반코드는 총 670개의 구역이 지정되어 적용 또는 검토되고 있으며 이 중 승인이 된 형태기반코드는 총 390개가 있음³²⁾
- 이 때, 도시(City) 규모의 형태기반코드는 124개, 지역(Region) 규모의 형태기반코드는 28개, 근린(Neighborhood) 규모의 형태기반코드는 232개가 적용, nation 규모의 형태기반 코드는 2개, neighborhood/city 규모의 형태기반코드는 1개, state 규모의 형태기반코드는 3개가 적용되고 있음
- 적용 기준 년도를 살펴보면 80년대에 5개, 90년대에 24개, 2000년대에 176개, 2010년부터 2016년까지 185개가 적용되었음

(2) 형태기반코드 적용 사례 : Nashville Downtown Code³³⁾

□ 배경 및 목적

- Nashville의 도심지는 Tennessee 지역의 상업·경제 활동의 중심지 역할을 수행하고 있으며, 구역별로 다양하고 독특한 특성을 지니고 있음
- 이에 Nashville의 형태기반코드는 도시 전체에 일관된 도시 형태를 구축하며, 동시에 각 지구별로 독특한 맥락에 따른 상세규제를 마련하였음

32) placemakers, Form-Based codes? You're not alone, 2017.06.11., <http://www.placemakers.com/how-we-teach/codes-study/>

33) Nashville Downtown Code는 2017년 Dridhaus Form-Based Code Awards를 수상하였음

- 주민과 기업이 도심지로 유입할 수 있도록 장려할 수 있는 도시 특성을 보존하고 개선하는 동시에 지속적인 도시 성장의 기회를 마련하고자 함
- 내슈빌의 경우 주민들이 원하는 장소를 만들기 위해 주민이 참여할 수 있는 계획(Downtown Community Plan) 수립 과정을 거쳤으며, 이 과정을 성문화하기 위한 수단으로 형태기반코드를 적용함³⁴⁾

□ 지정일 : 2010.02.02.

□ 주요 내용³⁵⁾

- 활기차고 매력적인 거리와 거리풍경의 조성
- 역사적인 구조물과 구역의 보호 및 재생
- 환경적으로 지속가능하고 에너지 효율적인 개발
- 도심부 전역의 ‘좋은 공간’을 조성하여 시민과 방문객들의 즐거움을 확보
- 형태기반코드와 함께 특정 영역을 오버레이 지역으로 지정함

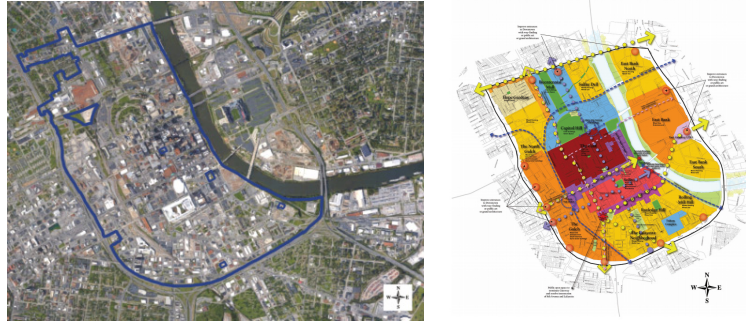
□ Downtown Community Plan

- 내슈빌 지역은 주민참여를 통해 Downtown Community Plan을 수립하여, 2040년까지 30만 개의 일자리, 20만 명의 주민, 10만 호의 주택의 비전을 목표를 수립하였음

34) CHARLOTTESVILLE TOMORROW, Planner describes how “form-based” zoning changed Nashville, 2017.06.11., <http://www.cvilletomorrow.org/news/article/25049-nashville-planner-on-form-based-zoning/>

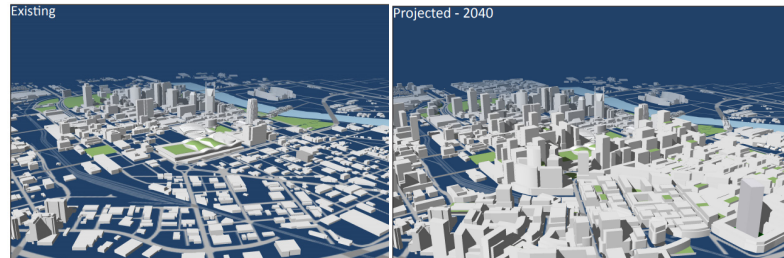
35) nashville, 2010.02.02., Nashville DOWNTOWN CODE, p6-9

그림 A-14 | Downtown Community Plan Concept Map



자료 : FBCI홈페이지 (http://formbasedcodes.org/content/uploads/2017/04/DrieHaus2017_Images_The-Downtown-Code.pdf p3)

그림 A-15 | Downtown Community Plan Concept Map



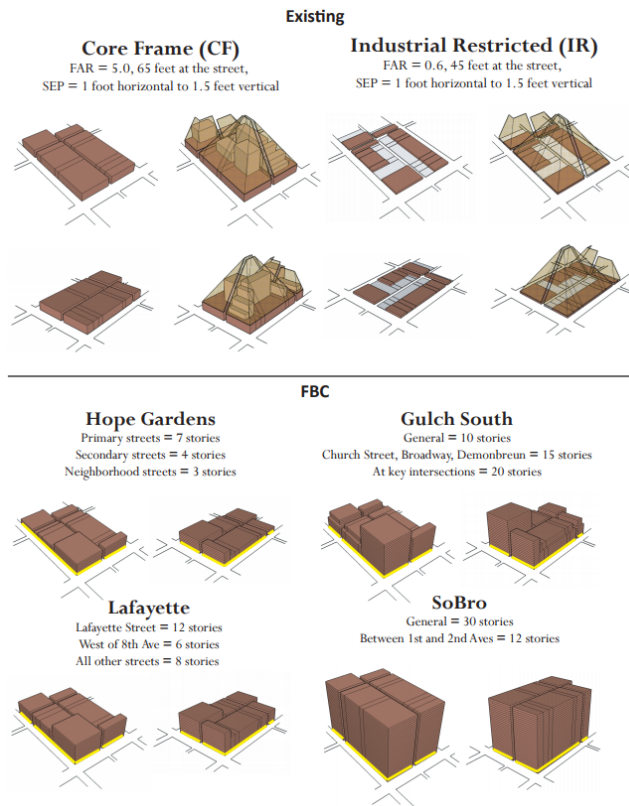
자료 : FBCI홈페이지(http://formbasedcodes.org/content/uploads/2017/04/DrieHaus2017_Images_The-Downtown-Code.pdf p5)

☐ 기존 용도지역제에서 형태기반코드로의 전환

- 2007년에 지정된 용도지역제는 지역 커뮤니티가 “Downtown Community Plan”에서 제시한 비전과 일치하지 않음
 - 도심지 대부분은 Downtown Community Plan의 건축물들을 형성하거나 도시설계적 목표를 달성하기에 적합하지 않은 용도지역으로 구성되어 있음
 - 또한, 복합용도를 허용하지 않음

- 따라서 “Downtown Community Plan”의 비전을 실행하기 위하여 형태기반코드를 설정하였음
- 현재 용도지역 하에서는 도시 형태가 제한되며, 특히 그 형태를 예측 불가
- 반면, 제안된 FBC는 공공영역에 대한 예측이 가능하며 개발이 자유로울 것으로 판단함

그림 A-16 | 건축물 유형별 초기 계획



자료 : FBC 홈페이지(http://formbasedcodes.org/content/uploads/2017/04/Driehaus2017_Images_The-Downtown-Code.pdf p8)

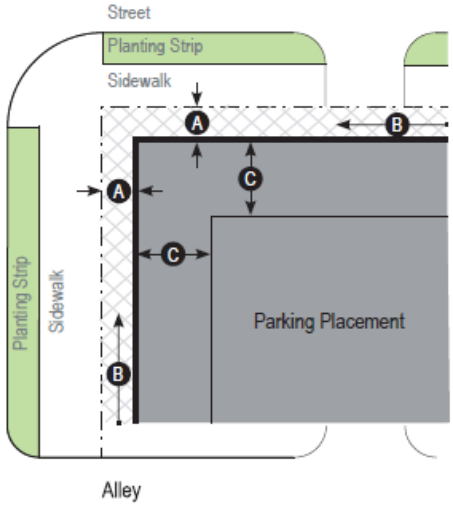
□ FBC내용 : Core Historic Subdistrict³⁶⁾

• 규제계획

- Core Historic 에는 Arcade와 Printers' Alley 2개의 역사적인 공간이 있으며, 이 부근은 역사적인 건물들, 개조된 많은 건물들이 있음
- 역사적인 건축물은 장려되고 새로운 건축물은 적절한 규모와 세부 장식, 기존 상점이 유지되어야 함
- 건축물 최대 높이는 이 지구의 역사적 도시설계 특징인 블록 코너부의 높은 건축물과 블록 중간에 낮은 건축물을 반영함
- 보도영역, 통제된 차량 접근, 보행자활동영역과 함께 보행자의 안전성과 편안함을 우선적으로 고려해야 함

• 건축물 규제

그림 A-17 | 건축물 규제 계획

구분	내용	적용 이미지
전면부	1. 전면부(Ⓐ) - 1차가로 소매점 전면부 : 0' 현관 전면부 : 5'~10' - 2차가로 소매점 전면부 : 0' 현관 전면부 : 5'~10'	 Street Planting Strip Sidewalk A B C Alley Parking Placement Building Plan
	2. 건물 정면 폭(Ⓑ) - 1차가로 전면대지의 최소 95% - 2차가로 전면대지의 최소 95%	
	3. 최소건축물 깊이 (Ⓒ) 건물 전면부로부터 15' 도로와 오픈스페이스를 마주하는 모든 공간에서 주차구역의 구분이 필요함	
보도 및 식재	공공공간 지침에 따라 보도를 향상시킴	

36) Nashville DOWNTOWN CODE, nashville, 2010.02.02.,p22-25

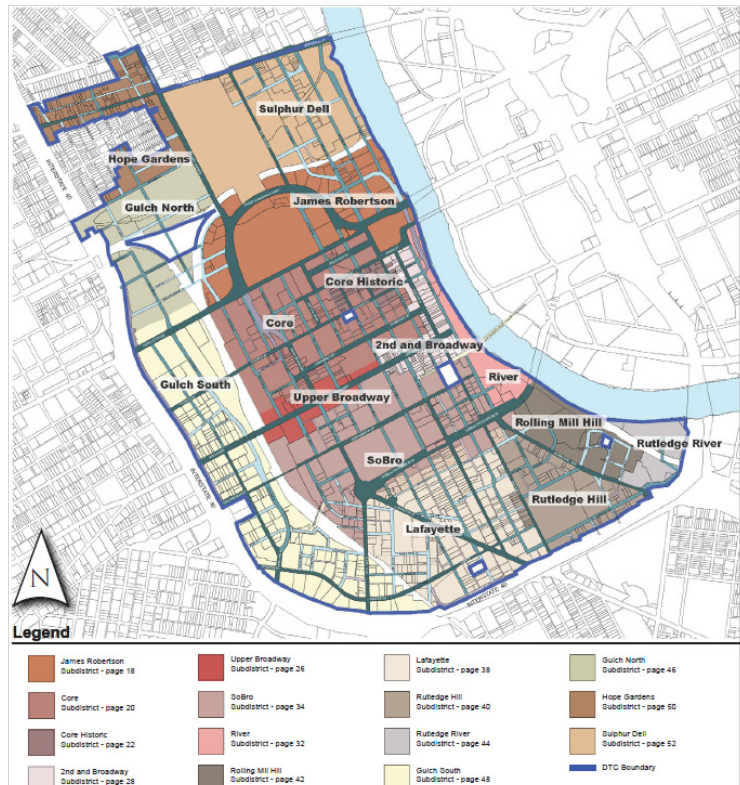
구분	내용	적용 이미지
높이	1. 최대높이(Ⓓ) 블록의 코너부 : 10층 블록의 중간부 : 6층	Block Corner Section Mid-Block Section
	2. Step-back Step back after Printer's Alley(Ⓔ) : 4층 기타(Ⓕ) : 6층	
	3. 깊이 Printer's Alley(Ⓔ) : 최소 10' 기타(Ⓕ) : 최소·최대 10' ※ 교회가로에 있는 건물들은 건축물후퇴가 필요하지 않음 ※ 6층 건물 또는 6층 이하 건물은 건축물후퇴가 필요하지 않음	
	3. 타워 최대높이 90'×90'(Ⓘ)	
건축물 디자인 및 외관	1. 건물폭(Ⓖ) : 20' - 50'	
	2. 보조 건물 폭(Ⓜ) : 5'-25'	
	3. 1층 높이 (Ⓝ) : 최소 16'	
	4. 창문 1층(Ⓢ) 창문 높이(Ⓟ) : 18" - 24" 윗 층(Ⓡ) : 창문은 2:1 이상 비율의 수직적으로 배치	

자료 : Nashville DOWNTOWN CODE, nashville, 2010.02 p23-25

- 허용 용도

- 중앙지구, 북측지구, 서측지구, 남측지구에 대하여 허용용도를 P(허용), PC(조건부 허용), SE(특별제외), A(부대), O(중첩지구)로 구분하여 정함(Nashville, 2015 : 57-58)
- 내쉬빌의 형태기반코드의 허용용도에 따르면, 주거, 상업, 공업을 비롯하여 교육, 교통, 업무 등 다양한 용도를 자유롭게 활용할 수 있음
- 단, 북측지구, 남측지구, 서측지구, 중심지구 등 각 지구의 특성에 따라 허용되는 용도에는 다소 차이가 있음

그림 A-18 | DTC Regulating Plan



자료 : Nashville DOWNTOWN CODE, nashville, 2017.04 p11

표 A-16 | 허용용도 현황

P PC SE A O	Permitted by right Permitted with conditions Special Exception Accessory Overlay District	North	South	West	Central
Residential Uses:					
Single-family		P	P	P	P
Two-family		P	P	P	P
Multi-Family		P	P	P	P
Mobile home dwelling					
Accessory apartment		P	P	P	P
Boarding house		P	P	P	P
Consignment sale		P	P	P	P
Garage sale		A	A	A	A
Historic bed and breakfast homestay		P	P	P	P
Historic home events		P	P	P	P
Home occupation		P	P	P	P
Rural bed and breakfast homestay					
Security residence					
Institutional Uses:					
Correctional facility		P	P	P	P
Cultural center		P	P	P	P
Day care center (up to 75)		P	P	P	P
Day care center (over 75)		P	P	P	P
Day care home		P	P	P	P
Day care--parent's day out		A	A	A	A
School day care		P	P	P	P
Monastery or convent		P	P	P	P
Orphanage		P	P	P	P
Religious institution		P	P	P	P
Educational Uses:					
Business school		P	P	P	P
College or university		P	P	P	P
Community education		P	P	P	P
Dormitory		P	P	P	P
Fraternity/sorority house		P	P	P	P
Personal instruction		P	P	P	P
Vocational school		P	P	P	P
Office Uses:					
Financial institution		P	P	P	P
General office		P	P	P	P
Leasing/sales office		P	P	P	P
Medical Uses:					
Animal hospital		P	P	P	P
Assisted-care living		P	P	P	P
Hospice		P	P	P	P
Hospital		P	P	P	P
Medical appliance sales		P	P	P	P
Medical office		P	P	P	P

P PC SE A O	Permitted by right Permitted with conditions Special Exception Accessory Overlay District	North	South	West	Central
Medical or scientific lab		P	P	P	P
Nonresidential drug treatment facility		P	P	P	P
Nursing home		P	P	P	P
Outpatient clinic		P	P	P	P
Rehabilitation services		P	P	P	P
Residence for handicapped (8 or more)		P	P	P	P
Veterinarian		P	P	P	P
Commercial Uses:					
After-hours establishment		PC	PC	PC	PC
Animal boarding facility		P	P	P	P
ATM		P	P	P	P
Automobile convenience		PC	PC	PC	PC
Automobile parking		P	P	P	P
Automobile repair			P		
Automobile sales, new			P	P	P
Automobile sales, used					
Automobile service		P	P	P	P
Bar or nightclub		P	P	P	P
Bed and breakfast inn		P	P	P	P
Business service		P	P	P	P
Carpet cleaning		P	P	P	
Car wash			PC		
Community garden (commercial)		P	P	P	P
Community garden (non-commercial)		P	P	P	P
Custom assembly		P	P	P	P
Donation center, drop-off		PC	PC	PC	PC
Funeral home		P	P	P	P
Furniture store		P	P	P	P
Home improvement sales		P	P	P	P
Hotel/motel		P	P	P	P
Inventory stock		A	A	A	A
Kennel/stable					
Laundry plants			P	P	
Liquor sales		P	P	P	P
Major appliance repair		P	P	P	
Microbrewery		P	P	P	P
Mobile storage unit		PC	PC	PC	PC
Mobile vendor					
Personal care services		P	P	P	P
Restaurant, fast-food		P	P	P	P
Restaurant, full-service		P	P	P	P
Restaurant, take-out		P	P	P	P
Retail		P	P	P	P
Self-service storage		P	P	P	P
Vehicular rental/leasing		PC	PC	PC	PC

표 A-17 | 허용용도 현황

P Permitted by right PC Permitted with conditions SE Special Exception A Accessory O Overlay District	North	South	West	Central
Vehicular sales & services, limited		P		
Wrecker service		P		
Communication Uses:				
Amateur radio antenna	P	P	P	P
Audio/video tape transfer	P	P	P	P
Multi-media production	P	P	P	P
Printing and publishing	P	P	P	P
Radio/TV/satellite tower	PC	PC	PC	PC
Radio/TV studio	P	P	P	P
Satellite dish	P	P	P	P
Telephone services	PC	PC	PC	PC
Industrial Uses:				
Artisan distillery	P	P	P	P
Building contractor supply	PC	PC	PC	
Distributive business/wholesale	PC	PC	PC	
Fuel storage	A	A	A	
Heavy equipment sales & service				
Hazardous operation				
Manufacturing, heavy				
Manufacturing, medium				
Manufacturing, light	PC	PC	PC	
Research service	P	P	P	
Scrap operation				
Tank farm				
Warehouse	PC	PC	PC	
Transportation Uses:				
Airport/heliport				
Boatdock (commercial)	P	P		P
Bus station/landport	P	P	P	P
Bus transfer station	P	P	P	P
Commuter rail	P	P	P	P
Helistop	SE	SE	SE	SE
Motor freight				
Park and ride lot				
Railroad station	SE	SE	SE	
Railroad yard				
Water taxi station	P	P		P
Utility Uses:				
Power/gas substation	P	P	P	P
Power plant	A	A	A	A
Reservoir/water tank	P	P	P	P
Safety services	P	P	P	P
Waste water treatment	SE	SE	SE	SE
Water/sewer pump station	P	P	P	P
Water treatment plant	SE	SE	SE	SE

P Permitted by right PC Permitted with conditions SE Special Exception A Accessory O Overlay District	North	South	West	Central
Waste Management Uses:				
Collection center				
Construction/demolition landfill				
Medical waste	A	A	A	A
Recycling collection center	P	P	P	P
Recycling facility				
Sanitary landfill				
Waste transfer				
Recreation and Entertainment Uses:				
Adult entertainment	O	O	O	O
Camp				
Club	P	P	P	P
Commercial amusement (inside)	P	P	P	P
Commercial amusement (outside)	P	P	P	P
Country club	P	P	P	P
Drive-in movie				
Driving range				
Fairground				
Golf course				
Greenway	P	P	P	P
Park	P	P	P	P
Racetrack				
Recreation center	P	P	P	P
Rehearsal hall	P	P	P	P
Stadium arena/convention center	P	P	P	P
Temporary festival	P	P	P	P
Theater	P	P	P	P
Zoo				
Other Uses:				
Agricultural activity				
Cemetery	P	P	P	P
Domestic animals / wildlife				
Mineral extraction				
Pond/lake	P	P	P	P

자료 : Nashville DOWNTOWN CODE, nashville, 2010.2, p58

□ 형태기반코드의 사업

- 형태기반코드를 달성하기 위해 2010년 총 84개의 사업이 승인되어 추진 중에 있음 (Nashville, 2017 : 12)

그림 A-19 | 형태기반코드 사업



자료 : FBCI홈페이지(http://formbasedcodes.org/content/uploads/2017/04/Driehaus2017_Images_The-Downtown-Code.pdf)

(3) 평가

- 형태기반코드를 적용하기 이전에 Nashville에 대해 지역 주민들이 직접 참여한 “Downtown Community Plan”을 수립하여 지역의 비전을 설정함
- Downtown Community Plan에서 제시한 도시설계적 목표를 달성하기에 용도지역이 적합하지 않으며, 복합용도 개발에 제약이 있어 형태기반코드를 적용함
- Nashville의 형태기반코드는 공공영역 및 도심에 대한 예측이 가능하며 개발이 상대적으로 자유로워 주거, 상업, 공업을 비롯하여 교육, 교통, 업무 등의 다양한 용도를 자유롭게 활용할 수 있음
- 활용할 수 있는 용도의 유연함에 비해 형태기반코드는 공공영역, 건축물의 외관 등에 대해 매우 구체적이고 세밀한 규제를 하고 있음
- Nashville의 형태기반코드를 바탕으로 2010년 총 84개의 프로젝트가 승인되었으며, 2017년 현재 27개의 프로젝트가 건설 중에 있음 (Nashville, 2017 : 12)

수시 17-16

도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안

지 은 이 김동근, 김상조, 송지은, 장용혁, 양재섭, 김용진

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인 쇄 2017년 11월 27일

발 행 2017년 11월 30일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

ISBN 979-11-5898-258-4

한국연구재단 연구분야 분류코드 B171501

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2017, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안

Alternative Systems for flexible Land Use Regulation



제1장 연구의 개요

제2장 용도지역제도의 한계와 토지이용 유연화의 필요성

제3장 토지이용 유연화 관련 제도 현황 및 진단

제4장 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안

제5장 결론



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

