

새로운 공간조성을 위한 도시계획의 혁신

윤의식

국토교통부 도시정책과장

도시계획 혁신방안의 추진 배경

우리나라 전체 인구의 90% 이상이 도시에 살고 있으며, 유엔(UN)은 미래 인류의 대부분이 도시에 거주할 것이라고 내다보았다. 도시 인구가 증가하고 도시가 공간적으로 팽창하면서 도시는 인간이 거주하는 지역이라는 물리적 의미를 넘어서고 있다. 이제 도시는 사람들이 모여 살고 싶은 바람직한 공간으로서 체계적인 관리가 필요하다.

현대사회에서 많은 국가는 도시가 지향하는 목표를 설정하고, 그 목표를 달성하기 위한 수단으로 ‘도시계획’을 활용한다. 우리나라 역시 도시계획을 통해 전 국토를 체계적으로 관리하고 다양한 도시 문제에 대응하고 있다. 현행 도시계획체계는 2002년에 「도시계획법」과 「국토이용관리법」이 통합된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」이 제정되면서 확립되었다. 「국토계획법」이 제정되면서 급격한 도시화로 인해 부족한 도시용지를 계획적으로 공급하여 개발수요를 충족시키는 한편 무질서한 개발을 방지하기 위한 선계획-후개발 체계가 확립된 것이다. 그리고 토지 용도(주거·상업·공업 등)와 밀도(용적률·건폐율)를 엄격하게 구분하여 운용하는 용도지역제에 기반한 도시계획체계는 고성장·개발 시기에 양호한 주거환경을 조성하기 위한 수단으로 활용되었다.

그러나 2023년 현재 우리는 4차 산업혁명의 등장, 코로나19의 유행, 저성장 도래, 지역소멸 위험 증가, 기후위기 등 변화된 환경에 직면하고 있으며 이에 맞게 ‘도시’라는 공간에 변화를 요구한다. 지식 노동 중심의 4차 산업은 주거·문화·여가 등이 어우러지는 복합공간과 정보교환 및 인재유입에 유리한 직주근접형 공간에 대한 선호를 증가시켰고, 온라인 쇼핑과 재택근무가 증가하면서 시민들의 생활중심지가 주거지 인근으로 이동하였다. 이와 함께 인구가



노후 항만 배후단지를
주거, 국제업무,
관광 등 복합단지로 재개발한
싱가포르 마리나베이
출처 : shutterstock

감소하고 산업이 침체함에 따라 소멸위기에 처한 지방도시가 증가하면서 도시기능이 모인 거점 육성에 대한 수요가 높아졌다. 또한 기후위기가 가속화되면서 탄소중립 실현을 위해 도시 내 에너지 소비와 통행 거리를 줄이는 압축적인 도시 구조가 주목받고 있다.

이처럼 도시가 지향하는 목표가 바뀌면 목표 달성을 위한 수단인 도시계획도 변화해야 한다. 도시화가 진행되는 과정에서 확립된 현행 도시계획체계는 새로운 수요에 대응하고 변화된 환경에 유연하게 적용될 수 있도록 바뀌어야 한다. 이러한 흐름에 맞춰 지난 1월 국토교통부는 새로운 공간 수요에 맞게 도시계획체계를 개편하는 ‘도시계획 혁신방안’을 발표하였다.

도시계획 혁신방안에 따르면, 국토교통부는 용도지역제에 기반한 현행 도시계획 체계에서 용·복합 도시공간을 조성할 수 있도록 ‘공간혁신구역’을 새롭게 도입하고, 다양한 시민의 삶이 도시계획에 반영될 수 있도록 시민의 활동공간이 중심이 되는 ‘생활권 계획’을 제도화한다.

도시계획 혁신방안의 주요 내용

공간혁신구역의 도입

공간혁신구역이란 지역 실정에 맞게 자유롭고 창의적으로 공간을 조성할 수 있도록 하는 ‘도시혁신구역’, ‘복합용도구역’, ‘도시계획시설 입체복합구역’ 등 3가지의 용도구역을 말한다.

먼저 도시혁신구역은 기존 도시계획 체계를 벗어나 토지와 건축물의 용도를 제한하지 않고 계획 수립권자가 용적률과 건폐율 등을 자유롭게 정할 수 있는 구역이다. 싱가포르는 1997년 개발사업자가 토지의 용도를 자유롭게 결정할 수 있는 화이트 존(white zone)을 도입하였고, 이를 활용하여 2008년 노후 항만 배후단지를 주거·국제업무·관광 등이 어우러진 세계적인 복합단지로 재개발하였다. 도시혁신구역은 이를 벤치마킹한 한국형 화이트존으로서, 기존 ‘입지규제최소구역’을 전면 개편해서 도시규제에 제약받지 않고 창의적인 개발이 가능하도록 구역 지정 요건(지역 거점, 대중교통 결절지 등)과 주거 용도 비율 제한(40%) 등을 대폭 완화하는 방향으로

개선한다. 그리고 민간사업자가 아이디어 수준이 아니라 실제 사업계획을 혁신구역 계획으로 제안하면 제안자에게 「도시개발법」상 사업시행 자격을 부여하여 민간 참여를 활성화할 예정이다.

두 번째, 복합용도구역은 업무(work), 주거(live), 생활(play) 등 다양한 도시기능이 융·복합된 공간을 만들기 위해 기존의 용도지역을 변경하지 않고 다른 용도시설을 설치할 수 있는 구역을 말한다. 예컨대 주거지역에 상업시설을 설치하고, 공업지역에도 상업시설과 아파트를 허용하는 방식이다. 「국토계획법」은 용도지역별로 설치할 수 있는 시설과 밀도를 각각 다르게 허용하고 있어 체계적인 용도 복합에 한계가 있다. 이와 달리 미국은 기존 용도지역에 유연성을 부여하는 복합용도지구를 1997년 도입하였고, 이를 활용하여 항만, 물류창고 등이 있던 지역을 주거, 업무, 공공·문화시설, 공원 등 다양한 용도가 복합된 수변지역으로 재개발하면서 ‘보스턴 혁신지구’가 탄생하였다. 복합용도구역의 도입으로 우리나라에서도 노후 공업단지나 쇠퇴한 구도심이 용도지역 변경이라는 까다로운 절차를 거치지 않고 업무·상업·문화·주거 기능이 다양하게 어우러진 복합지역으로 변화할 수 있을 것이다.

세 번째, 도시계획시설 입체복합구역은 도시계획시설의 기능을 고도화하고 융·복합된 지역 거점으로 활용하기 위해 시설 입지 가능지역을 확대하고 밀도를 높여 입체적 활용과 복합화를 촉진하는 구역이다. 시민들은 체육시설, 대학교, 터미널 등 다중 이용시설이 복합적인 공공서비스를 제공할 것을 기대하지만 용적률·건폐율·입지제한 등으로 인해 도시계획시설은 단일용도 또는 평면적 활용에 그치고 있다. 입체구역에서는 도시계획시설들의 복합이 이루어질 수 있도록 용도지역별로 설치가 제한된 도시계획시설도 설치를 허용하고, 도시계획위원회 심의

를 거쳐 용적률과 건폐율을 1.5~2배까지 상향해 줄 계획이다. 이렇게 되면 주거지역 버스정거장에 상업지역 위주로 허용되던 쇼핑센터나 물류시설을 함께 설치하여 복합환승센터 기능을 하게 만들 수 있다. 또한 공공시설에 대한 민간투자를 활성화하기 위해 민간의 국공유재산 장기사용 등 특례 부여도 추진한다.

이러한 공간혁신구역은 창조적이고 혁신적인 도시공간을 조성하기 위해 민간사업자에게 특례를 부여하고 용도와 밀도를 대폭 완화하는 수단이기 때문에 무분별한 남용을 방지하고, 도시공간을 체계적으로 변화시키도록 운용될 예정이다. 이를 위해 정부는 공간혁신구역을 지정할 때 ‘공간재구조화계획’을 수립하도록 해서 혁신구역 지정 위치와 공간계획 변화를 종합적으로 담도록 하고, 도시계획위원회 심의를 통해 도시 전체에 미치는 영향을 검토할 계획이다.

생활권 계획의 제도화

현행 도시계획 체계에서는 도시를 물리적 공간으로 보며 인구에 기반한 도시 규모에 따라 공간구조와 기반시설의 배치 등을 결정한다. 그런데 전 세계적으로 시민들의 삶의 질과 도시의 지속가능성이 중요해지면서 도시를 시민들의 일상공간으로 보면 도시계획에 시간 개념을 더한 ‘n분 생활권’이 확산되고 있다. 대표적인 예시로, 카를로스 모레노(Carlos Moreno) 교수가 주창하고 안 이달고(Anne Hidalgo) 파리 시장이 채택한 ‘15분 도시’ 개념을 들 수 있다. 파리의 15분 도시는 보행과 자전거 중심의 친환경 도시로서, 15분 이내에 일상생활에 필요한 공공서비스에 접근할 수 있는 도시를 의미한다. 또 호주 멜버른은 도보 및 자전거, 대중교통을 통한 ‘20분 동네’를 내세웠다. 20분 동네를 만들기 위해 일상 서비스를 제공하는 거점 시설을 설치하고 오픈스페

이스를 조성하여 문화예술 활동, 팝업공원 등 다양하게 공간을 활용한다. 부산과 제주 등 국내 도시들도 15분 도시 비전과 전략을 내세워 생활권 기반의 도시 조성 사업을 추진하고 있다. 지역 실정에 맞게 생활권을 설정해 근린 생활에 필요한 생활 SOC를 공급하고 교통시설을 확충하여 도시를 연결해 15분 도시를 구현하려는 것이다.

이에 국토교통부는 지자체들이 도시의 다양한 문제와 이슈를 지역 맞춤형 계획으로 풀어낼 수 있도록 생활권 도시계획을 제도화할 계획이다. 도시기본계획의 부문별 계획이었던 ‘생활권 계획’을 별도의 생활권 도시계획으로 법정화하는 것이다. 현행 도시 기본계획은 도시의 기본적인 공간구조와 장기발전 방향을 제시하는 거시적인 장기 계획으로 지역의 생활상을 반영하는데 한계가 있다. 도시기본계획에는 생활권별 현안과 새로운 요구 그리고 이에 대한 공간적 대응방안 등 상세계획 수단이 담겨 있지 않다. 이에 앞으로는 생활권 계획에 권역 내 개발 방향, 생활 인프라, 밀도·높이 관리방안 등 생활권 중심의 도시 발전을 위한 공간계획을 담을 예정이다. 또한 도시 기본계획에서 정해진 계획인구 및 시가지 개발물량의 총량과 배분을 조정할 수 있는 기능을 부여해서 도시계획의 유연성을 발휘할 수 있게 할 예정이다.

생활권 계획은 대도시뿐만 아니라 지방도시들도 적극적으로 활용할 것으로 기대된다. 특히 인구 감소 및 지역소멸 위기에 처해 있는 지방도시들은 15분·20분 등 가까운 생활권 내로 공간을 압축하고, 필요 없는 지역은 비우는 ‘스마트 축소 계획’을 생활권 계획을 통해 실현해 낼 수 있을 것이다. 또한 거주인구 중심의 계획에서 탈피하여 생활권 내 인구, 즉 ‘생활인구’를 기반으로 한 새로운 도시계획을 수립할 수 있을 것이다.

도시계획 혁신방안 도입을 위한

향후 계획 및 기대효과

국토교통부는 새롭게 도입된 도시계획 혁신방안이 연착륙할 수 있도록 「국토계획법」을 신속하게 개정하고 하위법령을 정비할 계획이다. 민간 부문에까지 제도가 정착되어 확산될 수 있도록 노후 공업지역 재정비나 스마트도시 개발사업 등에 공간혁신구역을 활용한 선도 사업을 추진할 방침이다. 또한 지자체, 전문가, 민간기관 등이 참여하는 도시정책협의회를 통해 다양한 의견을 청취하여 지속적으로 제도를 개선해 나갈 예정이다.

국토 이용의 제도적 근간인 도시계획이 변화하면 다양한 도시의 모습이 나타난다. 도시계획을 유연하게 적용하는 공간혁신구역을 활용한다면 기존 틀에 박힌 도시개발에서 벗어나 자유롭고 창의적이며 민간의 개발 역량이 최대로 발휘되는 랜드마크가 우리나라에도 조성될 수 있다. 또한 생활권 단위로 공간계획을 수립하게 되면 ‘내가 사는 곳’ 중심으로 경제·생활 여건을 도시계획에 포함시킬 수 있어 사람들이 모이는 ‘살고 싶은 도시’가 조성될 것으로 기대된다.