

도시의 새로운 미래를 여는 열쇠, 공간혁신구역

정진훈

국토교통부 도시정책과 과장

들어가며

도시의 풍경은 늘 변화해 왔다. 자동차의 등장, 고층 빌딩의 확산, 그리고 디지털 기술의 발전까지, 우리의 도시는 시대의 변화에 맞춰 진화해 왔다. 그리고 이제는 그 어느 때보다 급격한 전환점에 서 있다. 자율주행차, 스마트 빌딩, AI 등 첨단 기술이 우리 삶에 스며들기 시작하면서 도시는 단순한 거주지에서 창의성과 효율성, 지속가능성을 담아내는 복합적인 플랫폼으로 변화하고 있다. 이러한 변화를 만들어 가는 중심에 ‘공간혁신구역’이 있다.

공간혁신구역은 올해 2월 6일 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」) 개정으로 도입되어 8월 7일부터 시행 중이다. 이 제도는 경직된 용도지역 규제를 뛰어넘어 도시를 창의적이고 유연하게 개발할 수 있게 한다. 새로 도입된 공간혁신구역은 지정 요건이나 사업 여건을 개선하여 지역의 잠재력을 극대화하고 도시 발전의 새로운 장을 여는 열쇠가 될 것이다.

올해 7월 1일, 전국 16곳의 공간혁신구역 선도 사업 후보지가 선정되며 첫발을 내디뎠다. 앞으로 계획 입안과 결정, 사업 시행 등에서 각종 법적·제도적인 문제를 극복하고 이해관계자 간의 갈등을 조정해야 하는 어려움도 분명 존재한다. 하지만 공간혁신구역이 가진 잠재력과 가능성을 생각한다면, 이 새로운 도전이 가져올 도시의 변화는 기대해 볼 만하다.

공간혁신구역 도입 배경

용도지역 제도의 성과와 한계

오늘날 우리가 도시계획이라고 부르는 근대적 개념이 짹트기 시작한 시기는 산업혁명 전후라고 보는 것이 일반적이다. 일자리를 찾아 사람들이 도시로 몰리는 가운데 당시 도시는 상하수도 시설이 갖춰지지 않아 저지대는 웅덩이가 되기 쉬웠고, 음식물 찌꺼기 등이 썩어 위생 문제가 매우 심각하였다. 이에 영국은

1848년 ‘공중보건법(The Public Act)’을 만들어 상하수도 설치와 인동간격 확보 등 위생적인 부분을 고려하였으며, 이는 세계 최초의 도시계획법으로 인정받고 있다. 그러나 도시의 문제는 위생 문제뿐만 아니라 주택이나 도로와 같은 기반시설 부족 문제 등으로 복잡화되었으며, 공중보건법처럼 단순하고 단기적 처방이 아닌 중장기적인 시각에서 기반시설을 공급하고 용도를 어떻게 나누어 개발 방안을 제시할 것인가까지, 즉 용도지역 제도로 발전하였다.

용도지역 제도는 20세기 중반 이후 급속한 산업화와 도시화를 겪은 우리나라에 개발과 보전을 균형 있게 실현하고 도시공간을 체계적으로 관리하는 데 중요한 역할을 해 왔다. 전 국토를 인구·산업 밀집 정도와 개발·보전 필요성에 따라 도시지역(주거·상업·공업·녹지 지역)과 비도시지역(관리·농림·자연환경보전 지역)으로 구분하여 용도와 밀도를 정하고 개발해 왔다. 그러나 용도지역 제도하에서는 다양한 기능이 융복합된 건축물을 설치하기 어렵고 한정된 도시공간을 압축적으로 활용하기에 한계도 있다. 특히 한곳에서 거주하고 일하고 소비하려는 경향이 강해지고 있는 최근에는 이러한 복합적인 요구를 충족시키기에 기존 제도로는 부족한 점이 있다.

입지규제최소구역 도입과 정착 실패

용도지역의 경직성을 극복하고 다양한 기능을 융복

합하려는 시도는 과거에도 있었다. 정부는 2014년 9월 제2차 규제개혁장관회의에서 ‘도시 및 건축규제 혁신 방안’의 하나로 입지규제최소구역을 제시하였고, 이후 「국토계획법」을 개정하여 2015년에 제도가 도입되었다. 그러나 여러 가지 장애물과 제도에 대한 이해 부족으로 활성화에 실패하였다. 용도지역제도의 근간을 훼손할 수 있다는 두려움, 민간 참여가 불편한 구조와 복잡한 절차, 특혜 시비를 우려한 지자체의 기피 현상이 합쳐지면서 지난 10년간 총 다섯 곳을 지정하는 데 그쳤다.

경미한 도시계획규제를 완화하기 위해 활용되거나, 사업성이 낮아 장기간 지연되는 곳이 대부분이다. 올해 말 준공 예정인 고양 성사 입지규제최소구역도 사업비 대부분을 국비·지방비와 주택도시기금 출·융자로 충당한 것으로, 민·관이 협력하여 지역 거점 을 조성한다는 입지규제최소구역의 취지와는 거리가 있다.

글로벌 트렌드: 도시의 융복합 개발과 규제 완화
세계적으로도 경직된 도시 개발 방식을 넘어서는 새로운 시도가 이루어지고 있다. 싱가포르 마리나베이 샌즈(Marina Bay Sands)는 낙후된 항구 지역에 개발사업자가 토지용도를 자유롭게 복합적으로 결정할 수 있는 ‘화이트존(white zone)’을 도입하여 주거·상업·여가 기능이 결합된 고밀도 복합단지로 개발한

입지규제최소구역 지정 현황

연번	지역	지정시기	면적(m ²)	개발용도	주요특례
1	포항 운하 유원지	2015.11.	24,693	업무, 판매, 숙박	부설주차장, 대지 내 공지
2	인천역 일원	2016.7.	96,331	복합역사, 업무, 판매	용도·규모 완화 건폐율 60% → 80% 용적률 250% → 600%
3	경주 학백컨벤션센터	2019.5.	42,775	문화, 업무, 판매	건폐율 20% → 40%, 용도 완화
4	고양 성사 도시재생혁신지구	2019.12.	12,355	업무, 판매, 주택	용도지역 변경(자연녹지 → 일반상업)
5	부산 삼락중, 솔빛학교 부지	2022.1.	17,621	공장, 근로자주거, 업무, 판매	용적률 400% → 480% 주택, 업무 허용 등



해외 사례: 마리나베이샌즈(싱가포르)

곳이다. 일본의 롯본기힐스(Roppongi Hills)도 용도지역에 따른 용적률과 고도지구의 높이제한을 완화하고, 사선제한과 일조규제 등 건축제한 적용을 배제하여 기성 시가지를 새로운 문화도심으로 조성한 곳으로, 랜드마크인 모리타워를 중심으로 주거·상업·문화·업무 등 다양한 기능이 집적되어 있다. 이러한 곳의 공통점은 주거·상업·산업 기능을 유연하게 결합해 도시공간의 융복합 개발을 촉진하여 도시의 활력을 증대시키려는 것이며, 우리나라의 공간혁신구역 제도 역시 이러한 글로벌 트렌드에 부합한다고 볼 수 있다.

공간혁신구역 주요 내용

개념

전술하였듯이 공간혁신구역은 도시 내 다양한 기능을 융합하고, 규제를 완화함으로써 도시 경쟁력을 극

대화하고자 하는 목적에서 기존 용도지역 구분에 얹매이지 않고 특정 구역을 정하여 규제를 완화하는 제도이다. 이 구역에서는 주거·상업·공업·녹지 등 다양한 기능이 융합된 복합 개발이 가능하며, 이를 통해 제한된 도시공간을 압축적이고 효율적으로 활용할 수 있다. 공간혁신구역은 활용 목적이나 규제 완화의 수준에 따라 세 가지 유형으로 구분하였으며, 이를 활용해 지역 특성에 맞는 맞춤형 개발이 가능하다.

첫 번째 유형, 도시혁신구역

도시혁신구역은 용도지역에 따른 용도 및 밀도(건폐율·용적률) 규제를 전면 완화하여 도시공간을 자유롭게 조성할 수 있는 구역이다. 이 구역은 일종의 ‘화이트존’으로, 해외 사례 중 하나인 싱가포르의 마리나베이샌즈와 같이 낙후된 항구나 유휴부지를 고밀도 복합개발하는 데 활용될 수 있다. 용도 제한이 없고, 법정 용적률 상한인 1,500%를 초과할 수 있기 때문에 용산정비창과 같은 유휴부지에 고밀도 복합개발이 가능하다. 도시혁신구역은 입지규제최소구역을 보완하여 정비한 것으로 지정 요건도 보다 완화되었다. 예를 들어 지정 요건을 대중교통 결절지로부터 1km 이내에 한정하지 않고, 지역 거점 역할을 수행할 수 있는 포괄적인 기준을 적용한다. 또한 단일용도 및 주거용도 비율 제한을 완화하여 토지의 용도와 밀도를 보다 자유롭게 계획할 수 있다. 민간이 개발계획을 제안할 경우에는 「도시개발법」에 따라 요건을 충족하면 사업시행 자격도 부여되는 등 계획의 실행력도 갖추고 있다.

두 번째 유형, 복합용도구역

복합용도구역은 현재의 용도지역을 유지하면서 용도 제한만 완화하여 다양한 기능을 도입할 수 있는 구역으로, 낙후되거나 쇠퇴한 지역에 새로운 활력을 불어넣을 수 있다. 용적률 상향이 지가상승으로 인한 젠

트리피케이션을 유발할 수 있기 때문에 이를 최소화하면서도 특색 있는 공간을 조성하는 데 목적이 있다. 예를 들어 제2종 일반주거지역인 곳을 복합용도구역으로 지정하게 되면, 준주거지역의 용적률(500%)과 건폐율(70%) 상한이 적용되어 보다 고밀개발이 가능해진다. 용도 제한을 상업지역 허용 시설까지 완화하면 제2종 일반주거지역임에도 불구하고 대형 쇼핑몰과 같은 시설까지 입지가 가능하다. 또한 준공업지역을 복합용도구역으로 지정할 경우 임대료가 저렴한 폐공장을 개조하여 음식점, 숙박시설, 업무시설을 복합적으로 활용함으로써 핫플레이스로 재탄생시킬 수 있다. 복합용도구역은 상업과 주거·문화 기능이 조화를 이루는 복합적 개발을 가능하게 하며, 지역경제 활성화와 독창적인 도시공간을 조성할 것으로 기대된다.

세 번째 유형, 도시계획시설 입체복합구역

입체복합구역은 철도역, 터미널, 공공청사 등 주요 도시계획시설에 다양한 시설을 복합적으로 배치하여 공공시설의 활용도를 높이는 구역이다. 입체복합구역은 종전에도 「국토계획법 시행규칙」에 근거가 있었다. 그러나 법적 위상이 약해 활용이 저조한 상황을 감안하여 이번에 「국토계획법」 개정으로 그 근거를 법률로 상향하였으며, 건폐율과 용적률을 최대 2배까지 완화할 수 있도록 인센티브도 부여하여 보다 적극적인 개발을 촉진하도록 개선하였다. 도시계획시설은 상당수가 교통의 결절지나 유동인구가 많은 곳에 위치한다. 따라서 도시계획시설 본연의 공공재 기능에 주택과 업무시설 등 다른 기능을 복합하면 그 파급효과는 배가될 것이다. 예를 들어 노후 공공청사에 주거와 상업 기능을 결합하거나, 철도 상부에 상업 및 업무시설을 복합적으로 개발하는 방식으로 활용될 수 있다. 이를 통해 도시 내 공간의 효율성을 극대화하고, 공공시설의 경제적·사회적 가치를 증

대시키는 데 중요한 역할을 할 것이다.

지정 절차와 공공기여

공간혁신구역의 지정 절차는 지자체가 해당 구역의 위치와 개발 방향, 주변 지역에 미치는 영향을 종합적으로 검토한 '공간재구조화계획'을 수립하는 것으로 시작한다. 주민 등 이해관계자가 토지소유자의 동의를 받아 입안을 제안할 수도 있다. 입안된 계획안은 주민과 지방의회의 의견청취를 거치며 최종적으로는 중앙도시계획위원회와 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 최종 결정된다. 중앙도시계획위원회는 입지의 타당성에 한정하여 심의하고, 지방도시계획위원회는 구체적인 개발계획을 심의하게 되는데, 이는 남용을 예방하면서도 지역별로 자율적이고 특색 있는 개발을 유도하기 위한 것이다.

또한 규제 완화로 인해 상승한 지가의 일부를 환수하여 공공시설 확보에 재투자하는 '공공기여' 제도가 적용된다. 도시계획 변경에 따른 지가상승분을 감정평가를 통해 산정한 후 지자체와 사업자가 협상을 통해 공공기여 규모를 결정하게 되는데, 이는 대규모 이전적지 개발 등에서 이미 활용되고 있는 방식이다. 개발사업에서 아주 어려운 부분 중 하나가 합리적인 공공기여 수준을 정하는 것이며, 때때로 각 종 특혜 시비와 논란의 중심이 되기도 한다. 국토교통부는 전국적인 공공기여 사례를 살펴보고 포괄적인 기준을 수립하기 위해 전문 연구용역을 진행 중이며, 앞으로 용역 결과와 이해관계자 의견 등을 감안하여 '공공기여 가이드라인'을 마련할 예정이다.

공간혁신구역의 기대효과

공간혁신구역의 최대 장점은 도시공간을 보다 효율적으로 활용할 수 있다는 점이다. 기존의 규제에서 벗어나 수요에 맞는 다양한 용도의 건축물과 공간을 조성하여 도시 기능을 높인다. 예를 들어 주거지역 내

상업시설과 문화 공간이 결합된 복합단지는 주민의 생활편의를 높일 수 있고, 상업지역 내 혁신적인 공간은 관광객이나 기업 유치에 기여할 수 있을 것이다. 이는 도시의 경쟁력을 높이는 데 큰 도움이 될 것이다. 또한 주택 부족, 일자리 부족 등 사회 문제에 대해 도시적 차원에서의 해결 방안이 될 수 있다. 용도와 규모 제한이 없다는 특징을 활용해 수요가 있는 곳에 주택을 지을 수 있고, 창업 공간과 인큐베이팅 등 지원 공간을 역세권에 넣어 양질의 일자리 창출도 가능하다. 다양한 기능이 결합된 단지를 통해 주민들이 자연스럽게 교류하고 소통할 수 있는 커뮤니티 공간을 조성하여 공동체 의식도 강화될 수 있다고 보는데, 이는 공동체 의식 약화에서 발생하는 사회 문제를 예방할 수도 있다. 교통 혼잡을 줄이고 에너지 효율성을 높이는 데에도 기여할 수 있다고 생각된다. 주거와 업무 공간이 결합하면 통근거리가 줄어들어 교통량과 탄소 배출도 저감하게 되며, 환경친화적인 설계와 기술을 도입함으로써 지속 가능한 도시 발전에 기여할 것이다.

공간혁신구역의 성공을 위한 지자체의 역할

공간혁신구역의 정착과 확산을 위하여 중앙정부는 관련한 기본적인 법령을 마련·보완하고, 선도사업 등을 통해 지자체를 견인해야 한다. 그러나 본질적으로 도시계획 수립·변경은 지자체의 고유권한이므로 지자체의 적극적인 참여와 과감한 결정 없이는 공간혁신구역의 성공을 담보할 수 없다.

먼저, 각 지역의 공간재구조화계획 수립에 앞서 전문가의 객관적이고 건설적인 의견을 충분히 수렴하는 것이 중요하다. 지역마다 잠재력과 꼭 필요한 시설이 다르다. 그런데 제3자의 냉정한 판단을 거치지 않는다면 ‘필요한 것’이나 ‘실현 가능한 것’이 아니라 ‘하고 싶은 것’ 또는 ‘해야 하는 것’ 위주로 계획이 수립될 수 있다. 공간혁신구역은 민간투자가 필수적이라는 점에서 이해관계가 없는 전문가의 견해를 경청해야 할 필요가 있다.

또한 검증된 민간 사업시행자를 최대한 활용하여야 한다. 후보지의 사업 성격상 LH나 지방공사 등 공공디벨로퍼가 적합한 경우도 있을 것이다. 그러나 참신하고 다양한 앵커시설을 도입하기 위해서는 민간의 경험과 창의성을 활용해야 한다. 공간혁신구역의 목적이 결국은 ‘사람들을 모으는 것’이라는 점을 생각하면 흡인력 있는 콘텐츠는 성공 가능성은 높일 것이다.

지자체 담당 공무원들이 사업 전 과정에서 신속하고 합리적인 결단을 내리는 것은 무엇보다 중요하다. 공무원이 개발사업 전 과정을 완벽하게 알기는 사실상 어렵다. 그러나 인허가 권한을 가진 지자체가 쟁점을 파악하고 신속하게 결단해야 사업이 진행된다. 예를 들어 사업부지가 지자체 소유 공유지인 경우의 매각·임대가격과 절차, 사업시행자와의 공공기여 협상 및 기부채납, 지자체 부서 간 협의 등에서 기간을 최대한 단축하고, 어느 한쪽에 치우치지 않는 결정을 해야 한다.

마치며

공간혁신구역은 단순한 제도가 아니라 우리가 도시의 새로운 미래를 열어가는 열쇠이다. ‘콤팩트 & 네트워크’라는 미래 공간구조의 큰 방향성을 구현할 수 있는 유용한 수단이기도 하다. 변화의 문턱에 선 지금, 우리는 창의적인 도시 개발과 규제 완화를 통해 더 나은 도시 환경을 조성할 수 있는 기회를 맞이하고 있다. 물론 그 과정에는 여러 도전과 과제가 따르겠지만, 이러한 노력은 궁극적으로 지속 가능한 도시로 가는 길을 열어줄 것이다. 중앙과 지방정부, 민간, 지역사회가 협력해서 가까운 미래에 공간혁신구역의 성과를 체감할 수 있기를 기대한다.