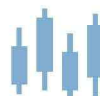


WP 22-25

대도시 도심의 고밀·복합 용도지구 운영사례와 시사점

미국 뉴욕·일본의 계획법령 사례를 중심으로

박대근 도시연구본부 전문연구원 (dkpark@krihs.re.kr)



※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.

차례

01	대도시 도심의 고밀·복합용도 지구의 필요성	05
02	뉴욕의 고밀·복합용도 관련 지구 지정·운영사례 분석	09
03	일본의 고밀·복합용도 관련 지구 지정·운영사례 분석	19
04	해외 사례의 시사점과 정책 제언	33

01 대도시 도심의 고밀·복합용도 지구의 필요성

■ 4차 산업혁명 시대 도시공간은 인공지능, 빅데이터 등 지식기반서비스산업의 중요성이 부각됨에 따라 새로운 공간에 대한 수요가 증가하는 추세임

- 지식기반서비스산업의 업종은 기술혁신에 따른 시장과 고객 요구 변화에 유연하게 대응할 수 있는 지역으로 입지를 선호
 - 데이터 지식기반의 특성을 고려하여 산업과 기업 간 연계 기능이 강조된 혁신클러스터 형태로 입지하는 경향을 보임
- 정보통신업, 전자상거래 사업서비스, R&D 및 엔지니어링, 게임, 디자인, 방송 분야 전문 과학 기술서비스, 교육, 보건사회복지 등 관련 업종의 가파른 상승세로 일자리 수요도 상승 중임
 - 따라서 관련 산업군이 밀집한 지역으로 유입 인구도 증가하고 있고, 그 증가세는 향후 지속될 전망

■ 공간적으로 지식기반서비스산업군의 입지는 주로 대도시에 집중되고 있으며, 고용 중심지는 도심으로 이동하고 있음

- 지식기반의 혁신기업은 수도권 내에서도 서울의 도심권, 금천, 강서, 마포, 영등포, 강남/서초, 경기 성남의 분당/판교 지역에 집중적으로 입지
 - 향후 입지 지역은 서울 동북권의 강동구, 성수, 경기권은 안양, 평촌, 광교, 용인, 화성 등 남서부 지역으로 확대될 전망
- 비수도권에서는 광역시, 대도시의 도심, 역세권, 터미널 등 접근성이 좋은 지역에 입지

■ 이러한 도심 내 혁신기업의 입지와 수요 증가로, 주거, 상업, 산업 등 토지이용의 고밀·복합화에 대한 필요성이 더욱 강조되고 있음

- 청년층의 직주근접 선호, 도심 내 주택공급 확대 등 고밀·복합용도 개발에 대한 요구가 지역별로 다양하게 나타나고 있음

〈고밀복합 개발에 대한 신문 보도〉

“용산도 맨해튼처럼... 철도정비창 연계 공원-초고층 복합 개발 필요”(조선일보 2022)
 “美 뉴욕·日 도쿄는 ‘도심 개발’ 앞서가는데...뒤늦게 뛰어든 서울”.... 세운지구, 용산 등...매경신문)
 “성동구 신금호역 일대 준주거지 상향 복합개발 추진”.... 신금호 역세권 지구단위계획구역(안)
 도시관리방안 제시”(아시아경제 2022)

- 도시공간의 복합화와 혁신적인 토지이용을 위해 스마트도시법, 지역특구법이 제정되었으며, 도심 복합개발 추진을 위한 특례법안, 최근 지방 대도시를 중심으로 운영하고 있는 ‘도심융합특구’의 법적 기반 마련을 위한 대안도 등장

■ 하지만 이러한 공간적 수요 변화에도 토지이용계획의 실현 수단인 지역지구제는 여전히 획일화된 제도로 운용되고 있어 대응에 한계가 있음

- 국토계획법에 고밀개발과 복합적 토지이용을 위한 제도가 신규 도입했으나, 도시관리는 ‘지역지구제’를 기반으로 공간배치와 건축물의 용도와 밀도, 높이의 범위를 제한하거나 완화하는 형태로 추진되었음
- 현재는 도시관리제도가 생산기반의 체제로 주거·상업·산업 등의 용도 분리가 명확하여 도시기능 복합화에 한계가 있음
 - 다양한 토지이용을 위해 용도복합 차원에서 준주거, 준공업, 일반상업 지역을 활용했으나, 오히려 용도혼재, 주거지역 내 상업시설 침투 등 부작용 발생
 - 신규 도입한 복합용도지구, 입지구제최소구역은 각각 제한적인 완화¹⁾, 사업성의 제약 등으로 활용이 저조

■ 미국, 일본 등 해외에서는 대도시 중심으로 고밀·복합개발을 위한 지구(District) 정책을 추진하고 있음

- 뉴욕의 특별복합 용도지구, 보스턴의 혁신지구, 샌프란시스코의 특별용도지구, 일본의 특례용적률 지구 등 관련 제도를 시행하고 있음

■ 따라서 이 페이퍼의 목적은 도시공간의 혁신을 위해서 해외의 고밀·복합용도 지구 관련 제도와 사례를 분석하여 국내 제도의 개선 방향 등의 시사점을 제시하고자 함

- 이 페이퍼는 해외의 대도시 중심으로 기존 용도지역 체계에서 어떻게 고밀·복합용도 관련 지구를 지정·운영하고 있는지 사례를 분석하고 시사점을 도출하는 연구임
- 연구의 내용과 흐름은 아래와 같음

1) 동일 용도 내 용도완화(1종 주거→준주거).

- 첫째, 대도시 중심의 고밀·복합용도 관련 지구의 필요성을 관련 보도자료나 선행연구를 통해서 제시
- 둘째, 미국에서 고밀·복합용도 관련 지구의 지정·운영한 사례를 뉴욕을 중심으로 문헌자료 조사를 통해 제시
- 셋째, 일본에서 고밀·복합용도 관련 지구의 지정·운영한 사례 분석을 도쿄 등 관련 문헌 조사를 통해 제시
- 넷째, 사례 분석을 통하여 시사점 도출과 국내 제도 개선 방향을 제시함
- 연구 방법은 문헌조사, 인터넷 검색을 통한 전자문헌 조사 등으로 수행

■ 기존의 선행연구들은 고밀·복합용도 관련 지구를 분석함에 있어서 용도지역제 중심으로 제도 운용에 차별성을 두어 거시적인 관점에서 연구를 진행함

- 김동근 외(2017)는 용도지역제를 중심으로 ‘도시경쟁력 강화’, ‘토지이용체계의 유연화’를 도모하기 위한 목적으로 해외의 용도지역제를 거시적인 관점에서 분석함
- 서수정 외(2010)와 최봉문 외(2015)는 각각 ‘특별건축구역’과 ‘입지규제최소구역’ 등 관련 제도의 틀을 다시 설정하고, 효율성을 높이하고자 해외 관련 사례를 분석함
 - 서수정 외(2016)는 정비사업, 재생사업 등을 기반으로, 사업 대상지 선정요건, 사업방식 등을 미국 뉴욕과 일본의 특례 관련 지구사례를 통해 파악
- 최막중 외(2016)는 용도지역제 체계를 재편하고자 미국, 일본, 영국의 사례를 분석함으로써 기존 용도지역제 경직성에 대한 개선방안을 제시
- 특히 김동근 외(2016)는 연구의 대상과 범위 ‘용도지구’로 설정하여 합리적인 제도의 운용을 강조하기 위해 미국의 복합용도지구 사례를 분석하였음

표 1 선행연구 검토

구분	연도	연구 목적	사례 국가
김동근 외	2017	• 도시경쟁력, 토지이용체계의 유연화 차원에서 해외 사례 검토	미국, 일본, 프랑스
서수정 외	2010	• 특별건축구역의 효율적 운용을 위한 시사점 제시	뉴욕, 샌프란시스코, 일본
최봉문 외	2015	• 입지규제최소구역 제도의 활성화 도모를 위해 특별용도지구 중심으로 해외사례 검토	미국, 싱가포르, 영국, 일본
최막중 외	2016	• 서울시 용도지역 체계 재편을 위해 용도지역제 중심으로 조닝 체계 분석	미국, 일본, 영국
김동근 외	2017	• 복합용도지구의 적용과 시사점 도출을 위해 해외사례 검토	미국, 일본

출처: 저자 작성.

- 관련 선행연구들은 미국, 일본, 영국, 프랑스에서 운영하는 고밀·복합용도 관련 지구를 용도지역제 내에서 지구의 역할, 지구 유형 등을 개별 연구의 목적에 맞게 개괄적으로 파악했다는 점에서 이 페이퍼와 연관성이 있음
- 전체적으로 ‘용도지역제’라는 큰 범주에서 고밀·복합용도 관련 지구의 특성과 역할을 고찰한 선행연구와 달리 이 페이퍼는 연구의 대상, 범위, 방법에서 기존 연구와 차별성이 있음
 - 연구의 대상은 용도지구로 한정하되, 지구 유형 중에서 ‘용도지역의 제한을 완화’하는 성격의 지구를 선정하여 분석을 수행하여 기존 연구들과 상이함
 - 사례지역은 다수의 선행연구를 검토하여 미국의 뉴욕과 일본이 이 페이퍼의 주요 요인인 다양성, 유연성, 구체성을 지닌 것으로 판단하여 연구의 대상으로 선정하였음
 - 연구의 범위는 ‘고밀·복합용도 관련 지구’의 운영과 실제 지자체 적용사례를 중심으로 구체성과 세밀함을 강조하여 분석을 수행
 - 단순히 제도의 전반적인 특성에 국한되지 않고, 유연성, 다양성, 구체성 등을 고려하여 지정목적, 지정 효과, 건축물의 허용용도 적용 기준, 밀도(건폐율/용적률) 적용 기준, 주변 지역의 연계성, 지구 내 주요 지구와 하부 지구의 고밀·복합용도 지정기준 제시 등을 종합적으로 파악하였다는 차원에서 차별성이 존재함
 - 해외의 적용사례 분석과 국내 제도 비교를 통해서 새로운 도시공간의 수요에 대응할 수 있는 용도지구를 제안함으로써 독창성을 강조하였음

02 뉴욕의 고밀·복합용도 관련 지구 지정·운영 사례 분석

1) 뉴욕의 용도지역제

■ 뉴욕의 조닝(Zoning)체계

- 뉴욕은 주거, 상업, 공업(산업) 등 3개 용도지역으로 구분하고, 주거지역은 10개(R1~R10), 상업지역은 8개(C1-C8), 공업지역은 3개(M1~M3) 등으로 세분화
 - 주거지역은 R1 구역의 단독 주택에서 R10 구역의 고층 주거용 주택으로 표현되고, 맥락지역의 적용여부, 주거질 프로그램 등으로 총 44종류의 세세분화
 - 상업지역은 8개의 세분화된 지역에서 맥락조닝 등을 적용하여 총 63개로 세분
 - 공업지역은 성능기준(Performance Standard)에 의해 구분
- 용도지역의 경직성을 탈피하고자 도시설계 개념의 관리하고자 1969년에 “특별 목적 지구(Special Purpose Districts)”를 도입(최막중 외 2016)

표 2 뉴욕의 조닝(Zoning)체계

용도지역	세분화	세부내용
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 지역 업무지구로 지정되며, 맥락지역, 비맥락지역으로 구분(A, B, X)
상업	C1-C8	• C1-C2 : 소매업과 서비스업 시설 등(특정 주거: 일부는 주거지역내에 중복지구, overlay)로 지정이 가능함 • C3 : 워터프론트의 위락시설 • C4 : 중심업무지구 외곽 쇼핑센터 등 • C5-C6 : 중심업무지구 • C7 : 위락시설 • C8 : 백화점 등 대규모 판매시설 및 자동차 관련시설 등이 입지함
산업(제조)	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
특별 목적 지구		• 지역 고유의 조건을 해결하기 위해 일부 지역의 조닝체계를 수정 · 보완 • 가로 및 상업지역 활성화 / 경관, 문화재, 생태보호

출처: 대한민국토도시계획학회 2010, 97; 김동근 외 2017, 106; 최막중 외 2016, 124 참고하여 저자 작성.

2) 뉴욕의 고밀·복합용도 관련 지구

■ 특별 목적 지구(Special Purpose Districts)

- 뉴욕시는 도시계획위원회를 통해 ‘특별 목적 지구(Special Purpose Districts)’를 지역적 특성과 목적에 맞게 세분하여 지정·운영
- 세부적으로 특별해안위험지구, 특별강화 상업지구, 특별제한 상업지구, 특별복합 용도지구, 특별경관지구, 특별자연지역지구 등으로 분류함

표 3 특별 목적 지구의 유형

구분	세부내용	조닝역할	고밀	복합
특별 해안 위험지구	• 홍수로 인한 예외적인 위험을 예방하고 관리	■	×	×
특별 강화 상업지구	• 상업지역 및 상업가로변 활성화	□	●	●
특별 제한 상업지구	• 역사 지구와 양립할 수 있는 상업적 용도만 허용	■	◎	×
특별 복합 용도지구	• 용도복합을 통한 커뮤니티 활성화 촉진	□		●
특별 경관지구	• 공공 공원, 산책로 또는 공공장소에서 보이는 경관보호	■	×	×
특별 자연 지역 지구	• 자연 환경 보호 극대화	■	×	×
자치구별 특별 목적 지구	• 5개 자치구별로 특수한 목적을 위한 지정 - 총 53개의 지구가 지정·운영 중임	각 지역적 특성에 맞게 지구 지정하여 운영		

주: ■ 강화, □ 완화 / ● 가능, ◎ 일부 가능, × 불가, 공란(규정상항 없음).

출처: 뉴욕시 도시계획국 홈페이지. <https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/special-purpose-districts.page>
(2022년 6월 18일 검색).

- 용도의 복합과 고밀개발을 통한 신수요 공간 창출을 위해서 ‘특별 목적 지구’를 자치구별로 ‘장소 이름’을 사용해 지정·운영 중이며, 총 53개 지구가 운영 중임
 - 대표적으로 맨해튼의 허드슨 야드 지구(Special Hudson Yards District: HY), 브루클린의 다운타운 브루클린 지구(Special Down town Brooklyn District: DB), 퀸즈의 롱 아일랜드 시티 지구(Special Long Island City Mixed-use District: LIC) 등이 있음
- 토지이용의 복합화를 위한 지구는 특별 목적 지구 내에서 ‘특별 복합 용도지구(Special Mixed Use District: MX)’로 지칭하고 세부 유형별로 운영 중임
 - 지정현황은 2022년 기준, 자치구별로 총 22개의 지구가 지정되어 운영 중임²⁾
 - 자치구별로 보면, 브롱크스 6개 지구, 브루클린 11개 지구, 맨해튼 2개 지구, 퀸즈 3개 지구가 운영 중임

2) 뉴욕시 도시계획국 홈페이지. Special Purpose Districts: Bronx.

<https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/special-purpose-districts-bronx.page> (2022년 6월 3일 검색).

■ 특별 복합 용도지구(Special Mixed Use District)

- 도입 배경은 기존에 지정된 조닝체계(Zoning System)에서 제한적인 용도의 복합을 더욱 활성화하기 위해 1997년에 최초로 도입된 제도
- 지정 원칙은 특별한 목적에 의해 새로 지정하는 지구, 기존 용도지역에 복합용도 특별지구를 지정하는 방법으로 운영
- 특별 복합 용도지구는 주거용도와 비주거용도(상업용도, 커뮤니티시설, 경공업용도)로 구분하여 기존 조닝지역 체계 내에서 건축물의 허용용도를 규정하되, 일부 예외 조항을 둠
 - 용도는 동일 조닝지역이나 개발 특정 조건에서 지역적 특성에 맞게 허용함. M1(경공업)지역은 주거지역인 R3~R10 지역의 시설과 복합을 허용해 유연성을 최대한 고려
 - 건축물의 경우, 복합용도는 제조, 상업, 커뮤니티 시설로 부분적으로 주거용도를 허용함. 특히 주거용도 중심의 건축물에서 비주거용도는 주거용도의 최하층보다 아래 위치하고 주거용도와와의 접근은 최대한 배제하도록 함
 - 철저히 주거용도와 비주거용도와는 분리 원칙을 강조하되, 복합용도는 적극 유도하여 토지이용의 유연화 도모

표 4 뉴욕의 특별 복합 용도지구의 주요 특성

구분	세부내용	
정의	• 기존 용도지역에서 제한적인 용도의 복합을 더욱 적극적으로 추진하기 위해 도입 • 중첩 조닝의 개념으로 기존 조닝에 우선하여 적용 • 특별 목적 지구에 의하여 지정되거나 기존 용도지역에 중첩하여 지정	
지정목적	• 지역을 이용하는 사람들의 건강과 안전을 보장하는 방식으로 다양한 용도의 확장과 새로운 개발을 허용함으로써 복합 주거 및 산업 지역에 대한 투자 장려 • 근로자에 대한 직주근접의 기회 촉진 • 복합용도 지역에 대한 새로운 기회 창출 • 기존 및 잠재적인 복합용도 지역의 활력과 특성을 인식하고 강화 • 신중히 고려된 계획에 따라 토지의 가장 바람직한 사용 촉진, 이를 통해 토지와 건물의 가치를 보존하여 시의 세금 수입 보호	
지정효과	• 수익증대에 따른 경제 활성화 투자 장려 • 토지이용의 유연성과 제어력 강화를 통해 도시디자인 향상 • 복합마을을 조성 가능(마을소매점, 식당, 회사, 다가구 주택 등) • 지역 고유의 정체성과 개발잠재력 향상 • 복합적인 토지이용으로 자동차 의존성, 도로혼잡, 대기오염 저감	
용도복합	• 주거용도와 비주거용도의 인접하여 입지 허용 - 산업지역 : R지역(R3~10)의 시설용도 허용(R1, R2: 불가) - 상업지역 : 맥락조닝에 의해 주거용도 허용 - 주거지역 : 산업용도, 커뮤니티 시설을 중심으로 인접 허용	조건부 허용

출처: 뉴욕 조닝계획 제12조 제3항. <https://zr.planning.nyc.gov/article-xii/chapter-3> (2022년 6월 3일 검색).

3) 뉴욕의 고밀·복합 관련 용도지구 운영사례

■ 허드슨 야드 지구(Special Hudson Yards District: HY)³⁾ : 특별 목적 지구사례 (1)

- 허드슨 야드 지구(Special Hudson Yards District: HY)는 고밀, 복합용도를 통해 상업·업무 지구를 육성하고 새로운 주거공간을 조성하기 위한 지구임
- 고밀도 주거공간을 조성을 위해서 관련 지구는 주요 지구(A)와 하위 지구(A를 제외한 지구: B~G)로 구분하여 주요 지구(A)를 중심으로 고밀개발 추진

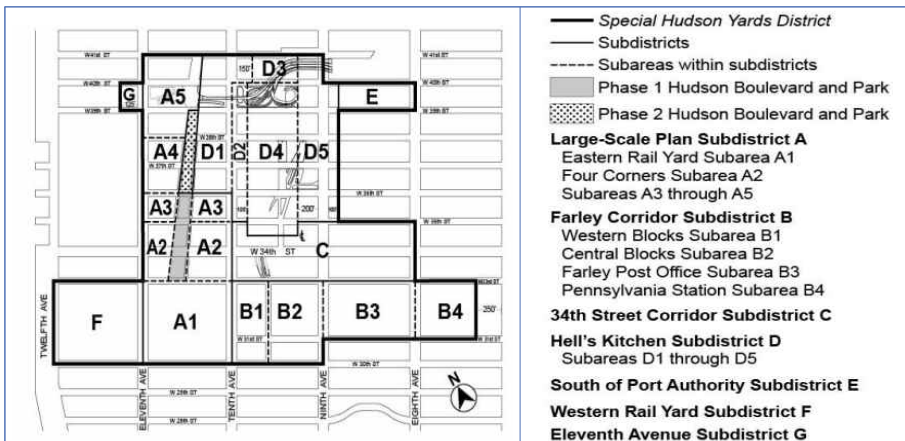
표 5 허드슨 야드 지구의 주요 개념

구분	세부내용				
정의	• 고밀, 복합용도를 통해 상업·업무지구를 육성하고 새로운 주거공간을 조성				
지정목적	• 고밀도 개발을 조정하여 환경적으로 유익한 교통 지향적 비즈니스 및 주거지역 개발을 촉진 • 인센티브를 통한 공원 등 오픈스페이스 확보와 네트워크 강화 • 1층 사용의 보행자 방향을 보존하여 시의 전통적인 품질을 보호 • 헬스키친(Hell's Kitchen)지역의 중소 주거 특성을 보존				
고밀 복합 여부	<table border="1"> <tr> <td>고밀</td><td> • 메인 지구인 A 지구(A1~A5) 용적률 차등 적용 • 지구개선부담금, 분배위원회에 의한 인증(대로변 공원조성)에 의한 용적률 인센티브 </td></tr> <tr> <td>용도 복합</td><td> • 지구별 허용용도 규정 • 상업용: F, G 지구를 제외한 지구 허용 • 주거용: B4 지구를 제외한 지구 허용 </td></tr> </table>	고밀	• 메인 지구인 A 지구(A1~A5) 용적률 차등 적용 • 지구개선부담금, 분배위원회에 의한 인증(대로변 공원조성)에 의한 용적률 인센티브	용도 복합	• 지구별 허용용도 규정 • 상업용: F, G 지구를 제외한 지구 허용 • 주거용: B4 지구를 제외한 지구 허용
고밀	• 메인 지구인 A 지구(A1~A5) 용적률 차등 적용 • 지구개선부담금, 분배위원회에 의한 인증(대로변 공원조성)에 의한 용적률 인센티브				
용도 복합	• 지구별 허용용도 규정 • 상업용: F, G 지구를 제외한 지구 허용 • 주거용: B4 지구를 제외한 지구 허용				

주: ● 해당함, × 해당하지 않음.

출처: 뉴욕 조닝계획 제9조 제3장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-ix/chapter-3> (2022년 6월 3일 검색).

그림 3 허드슨 야드 지구의 구역계



출처: 뉴욕 조닝계획 제9조 제3장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-ix/chapter-3> (2022년 6월 3일 검색).

3) 허드슨 야드(Hudson Yards)는 맨해튼 미드타운 웨스트사이드에 위치한 동네로 남쪽으로는 30번가, 북쪽으로는 41번가, 서쪽으로는 웨스트 사이드 하이웨이, 동쪽으로는 8번가와 경계를 이루고 있음. 맨해튼 서부 맨해튼 미드타운의 서쪽 하이라인 파크에 위치하고 있음. 대표적인 건물은 퍼블릭 스퀘어 앤 가든스에 위치한 베슬(Vessel)이 유명함(뉴욕. 뉴욕 허드슨 야드. <https://www.newyork.kr/hudson-yards-in-new-york/> 2022년 11월 18일 검색).

- 주요 지구(A)에서의 최대용적률
 - (주거용) A1에서 1,900%를 적용하고, A2~A3에서 1,800%, A4에서 1,560%, A5는 1,400% 적용하는 등 상황에 따라 달리 적용

표 6 허드슨 야드 지구 내 A 지구의 최대 허용용적률 분포(주거용)

구분	A1 지구	A2 지구	A3 지구	A4 지구	A5 지구
기본 최대용적률 (주거용)	총 1,900%	총 1,800%	총 1,800%	총 1,560%	총 1,400%
93-34조항 ²⁾ 에 의한 최대허용 용적률	이스턴 레일 야드 하위지역 (Eastern Rail Yard Subarea) A1의 용적률 분배	총 3,300%	총 2,400%	총 2,160%	총 2,000%
		상업용 3,300%	상업용 2,400%	상업용 2,160%	상업용 2,000%
		주거용 600%	주거용 600%	주거용 600%	주거용 600%
		커뮤니티 200%	커뮤니티 200%	커뮤니티 200%	커뮤니티 200%

출처: 뉴욕 지구계획 제9조 제3장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-ix/chapter-3> (2022년 6월 17일 검색).

- (비주거용) 최대용적률은 지구별로 특성에 따라 적용
 - A1의 최대용적률은 상업용 1,900%, 주거용 300%, 커뮤니티 시설용 200%이며, A2~A5의 허용용적률 1,800%로 적용하고, ‘특별층 규정’, ‘대규모 계획 주요지구의 인증’ 등 인센티브 적용 시 지구별로 최대 허용용적률 적용
 - A2의 경우, 허용용적률은 900%이며 최대 1,200% 범위에서 적용 가능

표 7 허드슨 야드 지구 내 A 지구의 최대허용용적률 분포(비주거용)

구분	A1 지구	A2 지구	A3 지구	A4 지구	A5 지구
기본 최대용적률	총 1,900%	총 1,000%	총 1,000%	총 1,000%	총 1,000%
	상업용 1,900%	상업용 1,000%	상업용 1,000%	상업용 1,000%	상업용 1,000%
	주거용 300%	주거용 300%	주거용 300%	주거용 300%	주거용 300%
	커뮤니티 200%	커뮤니티 200%	커뮤니티 200%	커뮤니티 200%	커뮤니티 200%
인센티브 최대용적률 ¹⁾	해당 사항 없음	총 1,800%	총 1,800%	총 1,800%	총 1,800%
		상업용 1,800%	상업용 1,800%	상업용 1,800%	상업용 1,800%
		주거용 240%	주거용 240%	주거용 240%	주거용 240%
		커뮤니티 200%	커뮤니티 200%	커뮤니티 200%	커뮤니티 200%
93-34조항 ²⁾ 에 의한 최대허용 용적률	이스턴 레일 야드 하위지역 (Eastern Rail Yard Subarea) A1의 용적률 분배	총 3,300%	총 2,400%	총 2,160%	총 2,000%
		상업용 3,300%	상업용 2,400%	상업용 2,160%	상업용 2,000%
		주거용 600%	주거용 600%	주거용 600%	주거용 600%
		커뮤니티 200%	커뮤니티 200%	커뮤니티 200%	커뮤니티 200%

주 1: 93-31조항(지구개선부담금에 대한 추가 인센티브), 93-32조항(분배위원회의 인준), 93-33조항(2단계 Hudson Boulevard 및 Park 내의 구역 계획의 잔여 부분에 대한 특별 규정).

2: 93-34조항(대규모 계획 A지구의 연면적 분포)에 따라 A1지구의 A2-A5로 용적률 배분에 의한 최대허용용적률.

출처: 뉴욕 지구계획 제9조 제3장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-ix/chapter-3> (2022년 6월 3일 검색).

- B, C, D, E지구의 최대용적률
 - 지구별로 적용되는 최대용적률은 주거용과 비주거용을 구분으로 차이를 둠
 - B, D지구는 각각 세부 유형으로 구분하여 최대용적률 규정

표 8 허드슨 야드 지구 내 B, C, D, E 지구의 최대 허용용적률 분포

구분	B지구				C 지구	D 지구			E 지구
	웨스턴 블럭 (Western Blocks)	센트럴 블럭 (Central Blocks)	팔리 우체국 (Farley Post Office)	펜실베 니아역 (Penn. Stn.)		하부지구 (Subarea D1)	하부지구 (Subarea D2)	하부지구 (Subarea D3)	
기본 최대 용적률 (비주거용)	총 1,000%				총 1,000%	총 750%			총 1,000%
	상업용 1,000%				상업용 1,000%	상업용 200%		상업용 600%	상업용 1,000%
	커뮤니티 200%				커뮤니티 200%	커뮤니티 750%			커뮤니티 200%
기본 최대 용적률 (주거용)	-	총 1,000%	-	총 650%	총 650%			-	
		상업용 1,000%		상업용 650%		상업용 750%			
		주거용 600%		주거용 650%					
		커뮤니티 200%		커뮤니티 650%		커뮤니티 750%			
인센티브 적용 최대 용적률	총 2,160%	총 1,900%	-	총 1,950%	총 1,300%	총 1,500%	총 1,300%	총 1,200%	총 1,800%
	상업용 2,160%	상업용 1,900%	-	상업용 1,950%	상업용 1,300%	상업용 1,200%	상업용 1,200%	상업용 720%	상업용 1,800%
	주거용 600%	주거용 400%	-	-	주거용 1,200%			주거용 720%	
	커뮤니티 200%				커뮤니티 1,200%			커뮤니티 200%	

출처: 뉴욕 지구계획 제9조 제3장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-ix/chapter-3> (2022년 6월 3일 검색).

- F·G지구의 최대용적률 규정은 각각 주거용 800%, 1,200%이며, 상업용은 800%, 1,200%, 커뮤니티시설용 200%, 1,200%임

표 9 허드슨 야드 지구 내 F, G 지구의 최대허용용적률 분포(주거용)

구분	F 지구		G 지구	
기본 최대용적률	주거용	800%	주거용	1,200%
	상업용	800%	상업용	
	커뮤니티	200%	커뮤니티	
인센티브 적용 최대용적률	총 1,000%		총 1,000%	

출처: 뉴욕 지구계획 제9조 제3장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-ix/chapter-3> (2022년 6월 3일 검색).

- 용도는 7개의 세부지구에서 주거용과 비주거용을 구분하여 허용용도 규정
 - 주거용은 법 개정으로 도시계획위원회 인증을 통해 A, B, E지구에 한해서 허용함
 - 비주거용은 F, G지구를 제외한 지구에서는 입지 가능

표 10 허드슨 야드 지구별 허용용도

구분	A 지구	B 지구	C 지구	D 지구	E 지구	F 지구	G 지구
주거용	◎	◎ (B4: x)	●	●	◎	●	●
상업용	●	●	●	●	●	×	×
커뮤니티	●	●	●	●	●	×	×

주: ● 허용, ◎ 예외적으로 허용, × 불허

출처: 뉴욕 지구계획 제9장 제3조. <https://zr.planning.nyc.gov/article-ix/chapter-3> (2022년 6월 17일 검색).

■ 다운타운 브루클린 지구(Special Down town Brooklyn District: DB)⁴⁾: 특별 목적 지구사례 (2)

- 다운타운 브루클린 지구(Special Down town Brooklyn District)는 브루클린 도심의 지속적인 성장과 지원을 위해 지정
 - 브루클린 자치구 경제·상업중심지인 다운타운 지역에 고밀 주거 조성과 대중교통 결점 지역에 대한 고밀·복합개발의 방향을 제시
 - 다양한 중·고밀도 주거 및 상업지역에 유연한 높이 등의 규제를 통해 불규칙한 블록형태를 극복하고 고밀·복합개발 유도

표 11 다운타운 브루클린 지구의 주요 개념

구분	세부내용			
정의	• 브루클린 도심의 지속적인 성장 촉진과 지원			
지정 목적	• 근구 및 생활환경을 개선을 통한 브루클린의 비즈니스 핵심 기능 강화			
	• 다운타운 중심상업지와 인근지역의 주거 커뮤니티 환경의 개선			
	• 특정 거리와 도로를 따라 개발된 역사적 건축적 특성과 1층 사용의 보행자 방향을 보존			
	• 적절한 위치에 특정 공공 편의 시설을 제공함으로써 다운타운 브루클린의 개발 품질을 개선			
고밀 복합 여부	고밀	●	• 고밀구역: 주거용 건축물(높이제한규정 존재) / 상업용 건축물(높이제한 없음)	
			• 높이제한구역 설정: Schermerhorn Street 및 Flatbush Avenue Extension	
	용도 복합	●	• R10 프로그램 운영: 고밀을 통한 저렴한 주택 제공	
			공통	• 기본적인 건축물 용도규정: 포지티브(positive) 규제 방식 적용
			지구별	• Flatbush Avenue, Atlantic Avenue 지구: 네거티브(negative) 규제 방식 적용

주: ● 해당함, × 해당하지 않음.

출처: 뉴욕 지구계획 제10조 제1장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-x/chapter-1> (2022년 6월 3일 검색).

4) 다운타운 브루클린은 미국 뉴욕시에서 미드타운 맨해튼, 로어 맨해튼에 이어 세 번째로 큰 중심 비즈니스 지구이며, 브루클린 자치구의 북서쪽에 위치하고, 플러 스트리트 중심으로 브루클린 버로우 홀 같은 랜드마크 건물과 유명 상업시설, 고층 아파트 건물이 입지한 지역임(위키피디아: Downtown Brooklyn. https://en.wikipedia.org/wiki/Downtown_Brooklyn#cite_note-3, 2022년 11월 18일 검색).

- 허용 용도는 건축물 높이와 함께 특별 지상승(1층)에 대한 허용 용도를 별도로 규정
 - 지구 내 기본적으로 적용되는 건축물의 용도 제시
 - 지구별 용도규정은 기본적으로 적용되는 용도의 그룹에서 불허용도로 제시

표 12 다운타운 브루클린 지구의 허용용도

구분	세부내용	
기본 적용	〈연석 높이 5피트 이내, 가로선 50피트 이내 건축물 용도〉 • Use Groups 5, 6A, 6C, 6D, 7A, 7B, 8A, 8B, 8D, 9, 10, 11, 12A, 12B and 12C 허용	
플랫부시 에비뉴 (Flatbush Avenue: FA)	• Use Group 6A: 우체국, 드라이클리닝, 세탁소, 신발 및 모자 수리 시설. • 6C: 자동차 공급 시설, 전기분해 스튜디오, 냉동식품 보관함, 대출 또는 자물쇠 제조 공조실 • 8A: 당구장, 당구장, 볼링장 또는 모형 자동차 취미 센터 • 6D, 7A, 7B, 8B, 8D, 11, 12A 및 12C • 1층 정면에서 30피트 이상	불허
아틀란틱 에비뉴 (Atlantic Avenue: AA)	• 주유소 • 은행, 대출 사무소, 비즈니스 또는 전문 사무소 또는 Use Group 9의 개인용도는 Atlantic Avenue에서 선형 전면의 50피트 이상	불허

출처: 뉴욕 지구계획 제10조 제1장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-x/chapter-1> (2022년 6월 3일 검색).

그림 4 다운타운 브루클린 지구의 구역계(좌)와 특별1층 소매시설 정면(우)



출처: 뉴욕 지구계획 제10조 제1장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-x/chapter-1> (2022년 6월 3일 검색).

- 밀도는 지구 지정 당시의 조닝체계의 규정을 적용하되, 주거용과 상업용, 복합용도로 구분하여 적용함
 - 저렴한 주택을 제공하기 위해 ‘R10프로그램’의 운영을 통한 인센티브 제공

인센티브 내용

- ☞ 인센티브 적용 시 최대 허용 용적률: 주거용 바닥 면적의 최대 20%에 해당
기존 1,000% → 1,200% 적용

표 13 다운타운 브루클린 지구의 허용 용적률

지구권 내 세부	허용 용적률	
R7-1 지구	R6~R9에서 정하는 용적률 적용	• Zoning regulations 23-151조항에 의해 주거용/ 복합용도 건축물 밀도규정 • 다만, 최대 허용용적률: 주거용/복합용도 건축물: 400%로 적용
C6-1 지구		• Zoning regulations 23-151조항에 의해 주거용/ 복합용도 건축물 밀도규정 • 다만, 최대 허용용적률: 주거용/복합용도 건축물: 344%로 적용
C6-4, 5 지구	• 최대용적률: 1,200% (주거용/복합용도)	
C6-6 지구	• 최대용적률: 1,500% (주거용/복합용도)	
C6-9 지구	• 최대용적률: 1,800% (주거용/복합용도)	

출처: 뉴욕 지구계획 제10조 제1장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-x/chapter-1> (2022년 6월 3일 검색).

■ 롱 아일랜드 시티 지구(Special Long Island City Mixed-use District: LIC): 특별 목적 지구사례 (3)

- 롱 아이슬란드 시티 지구(Special Long Island City Mixed-use District)는 주거, 상업, 산업 그리고 문화 용도의 혼합을 다양한 밀도를 통해 추진
 - 코트 스퀘어(Court Square), 퀸즈 플라자(Queens Plaza), 헌터 포인트(Hunters Point) 및 더치 킬(Dutch kill)의 4개 하위 지구로서 세분화하여 각각 허용용도와 밀도를 차등적으로 규정
 - 용도와 밀도는 “특별 복합 용도지구(MX1)”로서의 기능과 함께 기존의 맥락 조닝체제와 한 쌍으로 연계되어 운영됨

표 14 롱 아일랜드 시티 지구의 주요 개념

구분	세부내용	
정의	• 주거, 상업, 산업, 문화 용도의 복합화 도모와 중·고밀형태의 다양성 확보	
지정 목적	• 대중교통 중심의 지역 내 고밀도 상업용도 개발 촉진	
	• 새로운 주거와 상업용도의 개발을 통해 Hunters Point의 전통 상업가로를 강화	
	• 롱 아일랜드 시티(Long Island city)개발을 위한 기회 제공, 뉴욕에서의 직주근접 실현	
	• 가장 유용한 용도 장려 부지 내 건물가치 보전하여 세입 유지	
고밀 복합 여부	고밀	● • 4대 지구로 세분화하여 그 중 퀸즈 플라자(QP)와 코트 스퀘어(CS) 고밀지구 지정
	용도 복합	● • 특별 복합 용도지구로서 기존의 맥락조닝과 연계 [예시: M1-4 ↔ R6A] ☞ M1(특별 복합 용도지구 규정에 의한 세부 용도) ☞ R6A(주거지역의 맥락조닝에 의한 용도)

주: ● 해당함, × 해당하지 않음.

출처: 뉴욕 지구계획 제11조 제7장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-xi/chapter-7> (2022년 6월 3일 검색).

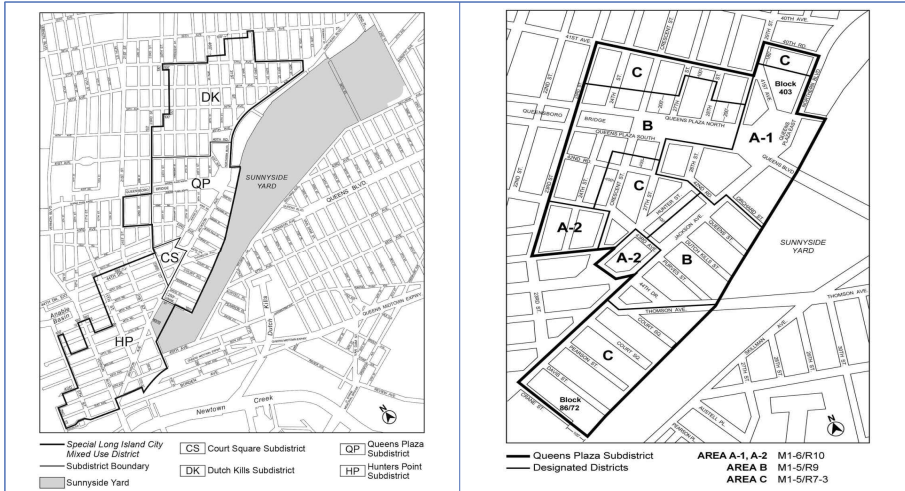
- 용도는 4개 지구(LIC의 구역계 참조)로 세분하여 규정
 - 주거용도 상업, 산업 용도의 점유 총보다 가장 높은 층 이상에 유치하도록 하고,
 - 복합용 건축물은 지구별로 “특별 복합 용도지구”의 용도 규정(제 XII조 3장)과 대응하여 주거용도와 분리
 - 주거용 건축물의 경우, 1층은 비주거용 및 로비 공간만으로 제한

표 15 롱 아일랜드 시티 지구의 지구별 허용용도

지구권 내 세부	허용 용도
기본적인 허용용도	<42-12 조항> 사용 그룹 3A, 6A, 6B, 6D, 6F, 7B, 7C, 7D, 7E, 8, 9B, 9C, 10A, 10B, 10C, 11, 12A, 12C, 12E, 12D, 1 사용 그룹 6A와 관련된 13, 14 및 16
코트 스퀘어 (Court Square)	M1-4 ↔ R6B
퀸즈 플라자 (Queens Plaza)	① A-1, A-2: M1-6 ↔ R10, ② B: M1-5 ↔ R9, ③ C: M1-5 ↔ R7-3 • 대형소매점: 입지 허용
헌터 포인트 (Hunters Point)	• M1-4 ↔ R6A, M1-4 ↔ R6B, M1-4 ↔ R7A, M1-5 ↔ R7X, M1-5 ↔ R8A
더치 킬 (Dutch kill)	• M1-2 ↔ R5B, M1-2 ↔ R5D, M1-2 ↔ R6A, M1-3 ↔ R7X.

출처: 뉴욕 지구계획 제11조 제7장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-xi/chapter-7> (2022년 6월 3일 검색).

그림 5 롱 아일랜드 시티 지구의 구역계(좌), 하위지구(QP)의 구역계(우)



출처: 뉴욕 지구계획 제11조 제7장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-xi/chapter-7> (2022년 6월 3일 검색).

- 밀도는 지구별로 세분하여 최대용적률 규정
 - 고밀도 지구인 퀸즈 플라자(QP)와 코트 스퀘어(CS) 최대용적률은 1,200%, 그 외 지구는 800% 적용
 - 복합용도 개발은 퀸즈 플라자, 코트 스퀘어 중심으로 주거용과 비주거용도는 분리하여 저층부는 비주거용 중심, 고층부 주거용 중심으로 적용

표 16 롱 아일랜드 시티 지구의 허용 용적률

지구권 내 세부	허용 용적률
코트 스퀘어(Court Square)	• 최대 용적률: 1,200%(주거용/ 복합용도)
퀸즈 플라자(Queens Plaza)	• 인센티브 적용: 1,500%
헌터 포인트(Hunters Point)	• 최대용적률: 800%(주거용/ 복합용도)
더치 킬(Dutch kill)	

출처: 뉴욕 지구계획 제11조 제7장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-xi/chapter-7> (2022년 6월 3일 검색).

03 일본의 고밀·복합용도 관련 지구 지정·운영 사례 분석

1) 일본의 토지이용체계

■ 일본은 ‘국토 이용 계획법’과 ‘도시계획법’을 기반으로 토지이용 기본계획체계를 설정함

- 국토 이용 계획법은 “토지이용계획 등”(제3장)에서 도시지역, 농업지역, 삼림 지역, 자연공원 지역, 자연보전지역 등으로 구분하고, 지역별 토지이용규제는 개별법에 위임
- 도시계획법은 도도부현에 해당 설정 요건에 맞는 지역을 ‘도시계획구역⁵⁾’으로 지정하고, 도시계획구역은 세부적으로 구역구분, 지역지구(zoning), 지구계획 등으로 구분함

표 17 일본의 토지이용기본계획 상의 지역지구 구분

구 분	구역구분 지역지구 지구계획	지역 세분	지정 가능 구역	세부 사항
국토 이용 계획법	지역	도시지역	-	-
		농업지역	-	농업진흥지역의 정비에 관한 법률에 의해 농업진흥 지역으로 지정된 지역
		삼림지역	특별 지역, 특별 보호지구	자연공원법에 의해 자연공원으로 지정된 지역
		자연공원지 역	원생자연환경 보전지역, 특별 지구	자연환경보전법에 의해 후생자연환경보전지역, 자 연환경보전지역, 도도부현 자연환경보전지역으로 지정된 지역
		자연보전지역	-	-
도시 계획법	구역	도시계획구역	시가화구역	이미 시가화를 형성하고 있는 구역 및 대체로 10년 내에 우선적이고 계획적으로 시가화를 도모해야 하는 구역
			시가화 조정구역	시가화를 억제해야 하는 구역
		준도시계획 구역	-	도시계획구역 외의 구역

5) 일본의 도시계획법 제5조

1. 도도부현은, 시 또는 인구, 취업자수 그 외의 사항이 정령으로 정하는 요건에 해당하는 마을촌의 중심의 시가지를 포함하고, 또한 자연적 및 사회적 조건 및 인구, 토지 이용, 교통량 그 외 국토교통성령으로 정하는 사항에 관한 현황 및 추이를 감안하여 일체의 도시로서 종합적으로 정비하고 개발하고 보전할 필요가 있는 구역을 도시계획구역으로 지정하는 것으로 한다.
2. 도도부현은, 전항의 규정에 의한 것 외, 수도권 정비법(쇼와 31년 법률 제83호)에 의한 도시 개발 구역, 지방권정비법(쇼와 38년 법률 제129 호)에 의한 도시개발구역, 중부권 개발정비법(쇼와 41년 법률 제102호)에 의한 도시개발구역 그 외 새롭게 주거도시, 공업도시 그 외의 도시로서 개발하고, 보전할 필요가 있는 구역 을 도시계획구역으로 지정한다.

구 분	구역구분 지역지구, 지구계획	지역 세분	지정 가능 구역	세부 사항
	지역	용도지역	-	제1종 저층주거 전용지역, 제2종 저층주거전용지역, 제1종 중고층주거전용지역, 제2종 중고층주거전용지역, 제1종주거지역, 제2종주거지역, 준주거지역, 시골 주거지역, 근린상업지역, 상업지역, 준공업지역, 공업지역 또는 공업전용지역
	지구	용도지구	-	특별 용도 지구, 고층주거 유도지구, 고도지구, 고도이용 지구, 특정가구(지구), 특례용적을 적용 지구, 방화지역, 풍치지구, 임항지구
타법	지구	용도지구	-	도시재생특별지구, 특정 방재지구 정비 지구, 경관지구, 주차장 정비 지구, 풍토 특별 보존 지구, 역사적 풍토 보존 지구(제1, 2종), 특별 녹지 보존 지구 또는 녹화지역, 유통 업무 지구, 전통적 건조물군 보존 지구, 항공기소음장해방지(특별)지구

출처: 일본의 도시계획법, <https://elaws.e-gov.go.jp/> (2022년 5월 2일 검색)에서 제시한 내용을 기반으로 저자 작성.

2) 일본의 고밀·복합용도 관련 지구

■ 일본의 용도지구는 도시계획법에서 용도, 형태, 밀도, 높이 등을 규제 정도에 따라 지역적 특성에 맞게 세부 지구 지정이 가능하도록 규정하고 있음

- 지정에 관한 세부 사항은 건축기준법에서 해당 지방공공단체 조례로 정하도록 규정하고, 도시계획법 이외에 다른 법에서 정하는 용도지구는 관련 개별법에서 지정요건을 제시

■ 용도 차원에서 고밀·복합용도 관련 지구는 ‘특별 용도 지구’로 지정하여 운영이 가능

- 특별용도지구는 기존에 지정된 용도지역에서 기능과 역할을 강화하기 위해 지정
 - 관련된 세부 지구 유형은 1) 특별공업지구, 2) 중고층주거전용지구, 3) 상업전용지구, 4) 특별 업무 지구, 5) 엔터테인먼트 및 레크리에이션(recreation) 지구, 6) 연구개발지구 등이 해당함
- 그밖에 지역적 특성에 따라산업구조적 성격, 문화적 특성 등 지자체 발전방향등을 고려하여 계획적으로 지정할 수 있도록 규정하며, 기능적으로 주거계, 상업계, 공업계 용도를 세분화하여 관리

■ 밀도·형태 차원에서 고밀·복합용도 관련 지구는 특례성격으로 4개 유형의 지구로 지정하여 운영

- 1) 고층주거유도지구, 2) 고도지구, 3) 고도이용지구, 4) 특례 용적률 적용지구로 유형을 구분할 수 있으며, 대부분 대도시 지역을 중심으로 도심부에 지구 지정이 가능

표 18 특별 목적 지구의 유형

구분		세부내용	조닝역할	고밀	복합
도시 계획법	특별용도지구	• 특별한 목적의 실현을 도모하기 위해 해당 용도지역의 지정 보완	□	◎	●
	특별용도제한지역	• 용도지역이 정해져 있지 않은 토지의 구역에 합리적인 토지이용을 위해 제한할 특정건축물 용도규정	■	×	×
	특례 용적을 적용지구	• 건축물의 용적 활용을 촉진하여 토지의 고도이용 도모	□	●	◎
	고층주거용도지구	• 용도복합을 통한 커뮤니티 활성화 촉진	□	●	●
	고도지구	• 용도지역 내에서 시가지의 환경 유지	■	×	×
	고도이용지구	• 용도지역 내 시가지 토지이용의 고도화	□	●	
	특정지구	• 시가지 정비 및 개선	■	×	×
	방화지구	• 시가지에 있어서의 화재의 위험을 방제	■	×	×
	풍치지구	• 도시의 풍치를 유지	■	×	×
	임항지구	• 항만지역의 관리 운영	■	×	×
도시재생 촉진법	도시재생특별지구	• 도시재생을 추진을 위해 기존 규제에 특례 적용	□	●	●

주: ■ 강화, □ 완화, ● 가능, ◎ 일부 가능, × 불가, 공란(규정상항 없음).

출처: 일본의 도시계획법 제9조. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=343AC0000000100> (2022년 6월 18일 검색).

■ 용도지역 규제는 계획법 이외에 도시재생 차원에서 지구 지정

- 관련 지구는 ‘도시재생촉진법’에 의한 도시재생특별지구 지정을 통해 관리

표 19 용도지역 규제의 특례지구

성격	명칭	지정요건	지정효과	근거법
용도지역 규제의 특례지구	도시재생특별지구	• (지정목적) 도시재생을 추진하기 위해 기존의 용도지역 등에 근거한 규제를 적용 외로 하기 위해 지정	• 도시재생사업 촉진	도시재생촉진법

출처: 일본의 도시계획법. <https://elaws.e-gov.go.jp/> (2022년 5월 2일 검색)에서 제시한 내용을 기반으로 저자 작성.

3) 용도지구별 주요 특성

■ 특별용도지구

- 특별용도지구의 지정요건은 해당 용도지역 내에 설정된 일정 지구에만 지정 가능
- 지정권자는 해당 지구의 지정목적에 위배하는 건축물의 건축 제한 또는 금지에 필요한 규정을 지방 공공단체의 조례로 정함(건축기준법 제49조)
 - 지방 공공단체장은 해당 지구를 지정할 시, 필요한 경우에 국토교통 대신의 승인을 받아 조례로 용도지역에 규정된 건축물의 용도 제한을 완화할 수 있음

표 20 용도 차원의 고밀·복합 관련 용도지구

지정요건	지정효과	근거법	
• (지정목적) 용도지역 내의 일정한 지구에 있어서 해당 지구의 특성에 어울리는 토지이용의 증진, 환경보호 등의 특별한 목적의 실현을 도모하기 위해 해당 용도지역의 지정을 보완해 정하는 지구 • (세분 지구) 중고층주거전용지구, 상업전용지구, 특별공업지구, 문교지구, 소매점포지구, 사무소지구, 후생지구, 오락·레크레이션지구, 경관지구, 특별업무지구, 연구개발지구, 그 외 특별용도지구	• 기존에 지정된 용도지역의 기능과 역할을 보전하거나 강화 • 지자체 현황에 맞는 관리체계 마련 • 지역의 특화산업 등 육성 • 지구 지정의 자율권 보장	도시계획법 제9조 제14항 건축기준법 제49조	용도 규제

출처: 일본의 도시계획법. <https://elaws.e-gov.go.jp/> (2022년 5월 2일 검색)에서 제시한 내용을 기반으로 저자 작성.

- 특별용도지구는 세부적으로 11개 지구로 세분하고, 그중에서 고밀·복합적 토지이용을 위한 용도지구는 5개 지구로 구분 가능

표 21 특별용도지구의 지정목적과 역할

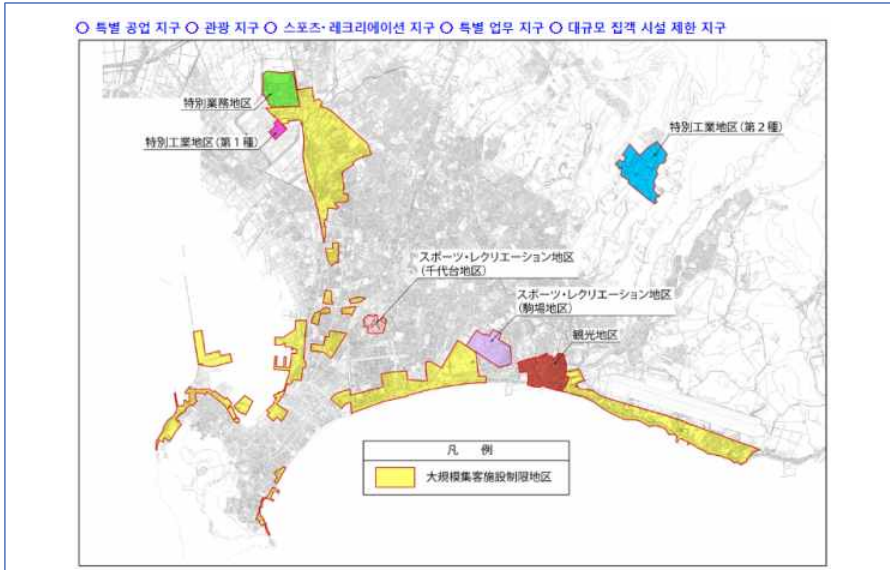
구 분	세부내용
특별공업 지구	• 공해방지형: 공업지역·공업전용지역, 준공업지역 내의 업종을 제한 • 지역 산업 보호형: 준공업지역과 상업지역, 주거계의 용도지역에 있어서 제한 완화
특별업무 지구	세 부 유 형 • 도매업무형: 상업지역을 대상으로 도매점포를 중심으로 한 높은 도매업무 기능을 갖춘 지구로 설정 • 터미널·창고형: 준공업지역을 대상으로, 트럭 터미널이나 창고와 같은 유통 관련 시설의 집결지역 → 길가 서비스형: 간선도로를 따라 있는 주유소나 자동차수리공장이 입지한 지역에 지정
중고층 주거전용 지구	• 대도시의 도심부에 설정 ☞ 야간 인구가 과소화하기 쉬운 지역이 대상임 ☞ 일정 지역에 있는 빌딩의 중고층 사용을 주택에 제한(주민의 정주화와 증가를 도모하고 야간 인구의 과소화를 방지하는 것이 목적)
상업전용 지구	• 사무소나 점포 등이 집중하는 시가지에 있어서, 그 이외의 용도를 규제하는 지구 ☞ 쇼핑센터와 같은 대형의 상업 시설이나 업무 빌딩·상업 빌딩 등의 집약적인 입지의 보호를 하는 것이 목적
연구개발 지구	• 연구개발과 관련된 공장이나 연구시설 등을 대상으로 한 지구 ☞ 상품개발의 연구를 목적으로 한 제조를 주로 맡는 공장이나, 상품개발을 위한 연구소나 시설 등을 집적함

출처: 일본의 도시계획법. <https://elaws.e-gov.go.jp/> (2022년 5월 16일 검색)에서 제시한 내용을 기반으로 저자 작성.

- 지정사례는 홋카이도의 하코다테시와 도쿄도 내 아라카와 구임
 - 하코다테시(函館市)는 시내에 특별 공업 지구와 관광 지구, 레크레이션·스포츠 지구, 특별업무 지구, 대규모 집객 시설 제한 지구의 5종류의 특별용도지구를 설정

6) 하코다테시(函館市, はこだて)는 일본 홋카이도 남부에 있는 시로서, 삿포로시, 아사히카와시와 함께 홋카이도 남부의 행정·경제·문화의 중심지 역할을 하고 있음. 인구는 24만 5,006명으로 주요 산업은 어업과 관광업임 (하코다테시. <https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014020600063/>, 2022년 5월 3일 검색).

그림 6 하코다테시 특별용도지구 지정사례



출처: 하코다테시 홈페이지. <https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014012200042/> (2022년 5월 2일 검색).

- 아라가와 구⁷⁾는 특별용도지구 내 세부 유형인 중고층 주거 전용 지구로서, 대도시 주거 지역 중심으로 지정되었으며, 지구 유형은 클래스 i 지구, 클래스 ii 지구, 클래스 iii 지구 등 3가지 유형으로 세분하여 허용용도 제한

표 22 아라가와구 중고층주거전용지구 건설조례

구 분		세분 지구별 불허 건축물 규정 내용
중고층 주거 전용 지구	클래스 i	1. 법 부속표 제2항 (a)호에 열거된 건물 이외의 건축물에 3층 이상의 일부를 사용하는 경우 (3층 이상의 일부에 대한 부지면적에 대한 바닥면적의 비율이 12/10 이상인 경우에는 제외)가 제2항에 열거된 목적으로 사용되는 경우, 법 부속표의 (a)에 열거된 목적으로 사용되는 경우는 제외 2. 법 제2호 부록 제2항 제2항 및 제3항에 열거된 목적으로 사용되는 것
	클래스 ii	1. 법 부속표 제2항 (a)호에 열거된 건물 이외의 건축물에 4층 이상의 일부를 사용하는 경우 (4층 이상의 일부에 대한 부지면적에 대한 바닥면적의 비율이 10/10 이상인 경우는 제외한다, 법 부속표의 (a)에 열거된 용도에 있어서는 제외) 2. 법 제2호 부록 제2항 제2항 제2항 및 제3항에 열거된 목적으로 사용되는 것
	클래스 iii	1. 법 부속표 제2항(a)호에 열거된 건축물 이외의 목적으로 층수가 5층 이상인 건축물 (5층 이상의 건축물의 부지면적 비율이 10/10 이상인 경우에는 제외한다. 법 부속표의 (a)호에 열거된 용도에 대해서는 제외) 2. 법 제2호 부록 제2항 제2항 제2항 및 제3항에 열거된 목적으로 사용되는 것

출처: 아라가와 구 중고층 주거지구 건설조례
https://www.city.arakawa.tokyo.jp/reiki_int/reiki_honbun/p800RG00000526.html (2022년 5월 31일 검색).

7) 아라가와 구(荒川 区)는 일본 도쿄도에 있는 특별구의 하나로서 아라가와 구의 이름은 아라가와 강에서 유래. 도쿄의 북동부에 위치하며, 북쪽으로 아다치구, 서쪽으로 기타구, 남서쪽으로 분쿄구, 남쪽으로 다이토구, 남동쪽으로 스미다구와 각각 접하고 있음. '미카와시마'(三河島) 역 주변으로 도쿄를 대표하는 코리아 타운이 입지함(위키피디아). 아라가와 구. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%95%84%EB%9D%BC%EC%B9%B4%EC%99%80%EA%B5%AC> 2022년 11월 18일 검색.

특별공업지구

- 지역 내 전통적으로 전해온 산업의 보존과 육성을 위해 지정되는 고유산업 육성형 특별공업지구와 산업활동으로 인한 공해를 방지하고 주거환경 보호와 산업활동의 편리를 증진하기 위한 1종, 2종, 3종, 주공공생형으로 세분화하여 규제(최막중 외 2015, 108)
- 세부 지구는 유형별(공해방지형/ 지역 고유산업 육성형)로 구분하여 지역적 특색에 맞게 지정할 수 있도록 유도
 - 세부 유형

구분	종세분	지정목적	정책수단	사례 대상지
공해 방지형	1종	산업 환경보전 및 주거환경 보호를 위한 주택건축관리	공장아파트 건설 집단주택건설사업에 관한 개발자침	도쿄도 오타구
	2종		지구계획, 개발행위 등에 관한 지도 요강, 건축조례 제정	도쿄도 고코구
	주공 공생형	산업과 주거 기능의 상생	주거환경정비조례 제정 산업 활성화 정책 운영	효고현 아마가사키시
지역 고유 산업육성형	3종	주거지역 내 입지한 지역고유산업의 보 호와 육성	특별공업지구의 건축제한 등에 관 한 조례 제정 및 운영	도쿄도 고코구
		지역 고유산업의 보 호와 육성	특별공업지구의 건축완화 등에 관 한 조례, 산업지원 정책 운영	사이타마현 가와구치시

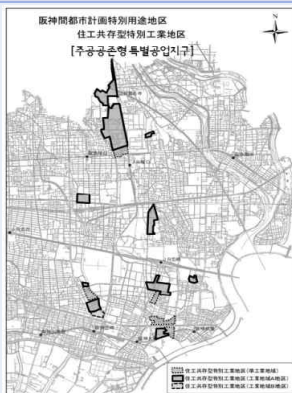
제1종(도쿄도 오타구)



제2종(도쿄도 고코구)



주공공존형(효고현 아마가사키시)



제3종(사이타마현 가와구치시)



출처: 민승현 외 2013 내용을 인용하여 저자 재작성.

■ 특례 용적률 적용지구

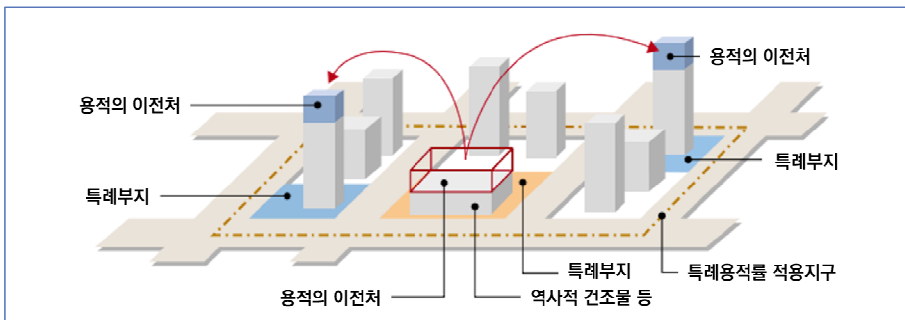
- 특례 용적률 적용지구로 지정된 동일 지구 내에서는 용적률을 이전하는 부지가 인접하고 있지 않아도 건축부지의 용적률 일부를 복수의 건축부지로 이전이 가능함
- 2004년 법 개정으로, 기존의 특례 용적률 적용구역에서 ‘특례 용적률 적용지구’로 명칭 변경

표 23 밀도·형태 차원의 세부 용도지구

지정요건	지정효과	근거법	성격
• (지정목적) 용도지역 내의 적절한 배치 및 규모의 공공시설을 갖춘 토지구역에 있어서, 건축기준법 제52조 제1항부터 제9항까지의 규정에 의한 건축물의 용적률 한도로부터 미이용된 건축물의 용적률 활용을 촉진하여 토지의 고도 이용 도모 • (지정 가능한 용도지역) 제1종 중고층주거전용지역, 제2종중고층주거전용지역, 제1종주거지역, 제2종주거지역, 준주거지역, 근린상업지역, 상업지역, 준공업지역 또는 공업지역	• 미사용 건축물의 용적률 이전으로 노후 주거지의 재개발 효과 • 역사적 건축물 등을 보존하면서 추가적인 개발 가능	도시계획법 제9조 제16항	고밀

출처: 일본의 도시계획법. <https://elaws.e-gov.go.jp/> (2022년 5월 2일 검색)에서 제시한 내용을 기반으로 저자 작성.

그림 7 특례 용적률 적용지구



출처: 다케노우치 2019, 15를 참고하여 저자 재작성.

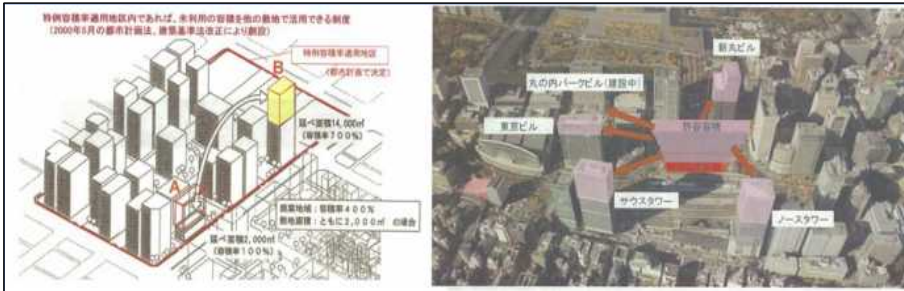
- 지정사례⁸⁾는 도쿄역 오테마치⁹⁾·마루노우치¹⁰⁾·유락 지구임
- 도쿄역은 개업 당시 모습으로 복원하여 고층화하지 않음
- 이에 도쿄역 인근 부지는 당시 ‘특례 용적률 적용지구’로 지정하여 미이용된 토지의 용적률은 다른 부지에 사용

8) 2021년 12월 기준으로 지정사례는 도쿄역 오테마치·마루노우치·유락 지구가 유일한 것으로 파악됨.

9) 오테마치(大手町)는 치요다 동쪽의 주요 중심가로, 마루노우치와 함께 일본의 금융, 경제의 중심지로서, 기업들의 본사, 일본 특급 호텔 중 하나인 도쿄 팰리스 호텔이 입지하고 있음. 또한 각 신문사와 언론사가 밀집한 일본 언론의 중심지임(위키피디아, 오테마치. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%98%A4%ED%85%8C%EB%A7%88%EC%B9%98>, 2022년 11월 13일 검색).

10) 마루노우치(Marunouchi, 丸の内)는 도쿄도 지요다구에 있는 비즈니스 거리이자 상업 지구임. 마루노우치의 뜻은 “원 안”, “동그라미 안”이라는 뜻으로서, 황궁의 바깥쪽 해자 내에 위치하면서 유래함. 현재 흔히 오테마치와 함께 일본에서 가장 중요한 심장이라고 불리는 곳으로 명실상부한 일본의 금융과 경제를 넘어 세계 경제의 가장 중요한 역할을 담당함(위키피디아, 마루노우치. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%A7%88%EB%A3%A8%EB%85%B8%EC%9A%B0%EC%B9%98>, 2022년 11월 18일 검색).

그림 8 특례 용적률 적용지구 지정 사례(도쿄역)



출처: 오재학 외 2010, 50.

■ 고층주거유도지구

- 고층주거유도지구는 도심에 고층 주택(맨션)의 건축을 유도해, 도심 회귀를 촉구하기 위한 지구임
 - 교외 거주자의 도심으로의 환호, 도심에서의 거주 기능의 확보, 직주 근접에서 편리성이 높은 고층 주택의 건설이 주목적임(1997년 최초 도입)

표 24 고층주거유도지구 주요 특성

지정요건	지정효과	근거법	성격
• (지정목적) 주거와 주거 이외의 용도를 적절하게 배분하고 편리성이 높은 고층주택의 건설을 유도 • (적용 용도지역) 제1종 주거지역, 제2종 주거지역, 준주거지역, 근린상업지역, 준공업지역내의 고층주택 건설 유도 • (적용 대상) 건축기준법 제52조제1항제2호에 규정하는 건축물 중 용적률 400% 또는 500%로 정해진 건축물 • (세부 적용 사항) 건축물의 용적률의 최고한도, 건축물의 건축률의 최고한도 및 건축물의 부지면적의 최저한도 규정	• 주거 기능과 결합한 복합적 토지 이용 도모 • 고층·고밀개발을 통한 토지이용의 효율성 제고 • 교외 거주자의 도심으로의 환호 • 도심에서의 거주 기능 확보 • 직주근접에 의한 편리성 추구	도시계획법 제9조 제17항 건축기준법 제49조	고밀

출처: 일본의 도시계획법. <https://elaws.e-gov.go.jp/> (2022년 5월 2일 검색)에서 제시한 내용을 기반으로 저자 작성.

- 인센티브는 정해진 최대 허용용적률 내에서 용적률 완화하는 적용

용적률 설정

- ☞ **(용적률 완화)** 고층 주거 유도 지구로 지정된 지구 내에서 주택 부분의 바닥 면적이 전체 면적의 3분의 2 이상의 건물의 용적률 완화(모두 주택의 경우 최대 600%)
- ☞ 추가 인센티브
 - 1) 도로 폭원에 의한 용적 비율 제한 완화
 - 2) 도로 사선 제한 및 인접지 사선 제한 완화
 - 3) 일영 규제(일조를 확보하기 위한 건축물 높이 제한)의 일부 적용 제외

- 지정사례는 시바우라 아일랜드, 시노노메 캐널 코트 등 2가지 사례임(2016년 3월 기준)
 - 시바우라 아일랜드¹¹⁾는 도쿄도 미나토구의 시바우라 시초메 지구로서, 일본 최초의 고층주거유도지구임

그림 9 고층주거유도지구 지정 사례(시바우라 아일랜드)



출처: 미쓰이 부동산 건설회사. https://www.mitsufudosan.co.jp/corporate/news/2008/0916_01/ (2022년 7월 16일 검색)을 참고해
자자 정리.

- 시노노메 캐널 코트¹²⁾는 도쿄도 고토구 히가시구마 잇쇼메 지구로서, 용도지역이 제2
종 주거지역(건폐율 60%, 용적률 400%)의 곳을, 고층주거유도지구의 지정을 받아, 용적률
600%로 완화

그림 10 고층주거유도지구 지정 사례(시노노메 캐널 코트)



출처: 고토구 홈페이지. <https://www.city.koto.lg.jp/390111/machizukuri/toshi/chiku/kekaku/7729.html> (2022년 5월 2일 검색).

11) 시바우라 아일랜드는 도쿄도 미나토구에 있는 초고층·고밀 주거단지로서 단지배치는 4개의 초고층 아파트를 중심으로 4개의
블록에 총 약 4천 가구의 주거단지와 6만㎡의 공공시설로 구성.

(<https://www.realestate-tokyo.com/rent/BG0000035/shibaura-island/> 2022년 11월 18일 검색)

12) 시노노메 캐널 코트는 도쿄도 시노노메 공장이전지대에 주택, 상업, 공공시설을 접목하여 조성한 주거단지임(LH 2014).

■ 고도(高度)이용지구

- 고도이용지구는 토지 병합하여 일체적인 재개발을 위해 고층 빌딩 등 높은 건물을 지을 수 있도록 유도하는 역할

표 25 고도이용지구 주요 특성

지정요건	지정효과	근거법	성격
• (지정목적) 용도지역 내의 시가지에서 토지의 합리적이고 건전한 고도이용과 도시기능의 갱신을 도모 • (세부 적용 사항) 건축물 용적률의 최고한도 및 최저한도, 건축물의 건폐율의 최고한도, 건축물의 건축면적의 최저한도 및 벽면 위치의 제한	• 건축물의 대규모화 도모 • 건축물의 공동화를 도모하여 주변 공간에 공개공지 확보 • 도시기능 활성화 촉진 • 용적률 완화를 통한 고층고밀 건축 입지 유도 • 오픈스페이스 확보	도시계획법 제9조 제16항	고밀

출처: 일본의 도시계획법. <https://elaws.e-gov.go.jp/> (2022년 5월 2일 검색)에서 제시한 내용을 기반으로 저자 작성.

- 지정 시 고려 요소는 건축면적 최저한도와 건폐율 최대한도를 규정하여 입지 제한
 - (건축면적 최저한도 적용) 지구 내에서는 건축면적의 최저한도를 제한함. 소규모 토지에서의 건축은 불가함. 이를 통해 토지를 병합하여 고도이용에 의한 재개발을 촉진
 - (건폐율 최대한도 적용) 토지병합을 위해서 건폐율 최대한도로 적용
 - (용적률 최고/최저한도 동시 적용) 용적률은 최고한도 설정을 통해 용도지역에 의한 용적률을 완화하여 고층건물 입지 유도, 최저한도는 저층 건축물 입지를 제한

용적률 설정

☞ 최고한도 설정 ➡ 고층 건물 입지 유도, **최저한도 설정** ➡ 저층 건물 입지 제한

- (건축 벽면선 제한) 부지 내에 오픈스페이스를 확보하고 정주환경을 개선하고 건축기준법 제59조에서 세부 조건 제시

건축기준법 제59조

고도이용지구 내에서는 건축물의 용적률 및 건축률 및 건축물의 건축면적(동일 부지 내에 2개 이상의 건축물이 있는 경우에는 각각의 건축면적)은 고도이용지구에 관한 도시계획에 있어서 정해진 내용에 적합해야 한다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 건축물에 대해서는 그러하지 아니하다.

1. 주요 구조부가 목조, 철골조, 콘크리트 브로츠크조 그 외 이들과 유사한 구조로서, 층수가 2 이하로, 또한, 지층을 갖지 않는 건축물로, 용이하게 이전, 또는 제거할 수 있는 것
2. 공중변소, 순사 파출소 그 외 이것들과 유사한 건축물로 공익상 필요한 것
3. 학교, 역사, 도매 시장 그 외 이것들과 유사한 공익상 필요한 건축물로, 특정 행정청이 용도상 또는 구조상 부득이하다고 인정하고 허가한 것

- 도시개발법에서는 고도이용지구를 도시재생특별지구, 특정용도유도지구 또는 특정지구 계획 등과 함께 낙후된 밀집 시가지 개발사업을 위해 지정(도시개발법 제3조제1항제1호)

- 지정사례는 하코다테시, 후루카와(古河)시, 아시아시에서 지정·운영
 - 하코다테시는 하코다테역 앞 인근에 3개 지구와 스에히로마치 5번가 1개 지구 지정 등 총 4개 지구를 지정하여 운영

표 26 하코다테시의 고도이용지구 지정사례

지구명	면적(ha)	용적률(%)		건폐율의 최고한도(%)	건축면적 최저한도(㎡)
		최고	최저		
하코다테역 앞 동쪽 지구	약 1.0	600	300	(내화 건축물은 90)	(내화 건축물은 90)
하코다테역 앞 남쪽 지구	약 0.6	650	300	(내화 건축물은 90)	
하코다테역 앞 와카마츠 지구	약 0.5	600	300	(내화 건축물은 90)	
스에히로마치 5번 A 지구	약 0.6	400	150	(내화 건축물은 90)	

출처: 하코다테시 홈페이지(<https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014012201094/>) (2022년 5월 3일 검색).

그림 11 고도이용지구 지정 사례



출처: 하코다테시 홈페이지, <https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014012201094/> (2022년 5월 3일 검색).

- 후루카와(古河)시¹³⁾는 후루카와역 인근에 고도이용지구를 지정

표 27 후루카와시 고도이용지구 지정 사례(1989년 11월 3일 최초 지정)

지구명 (위차: 이바라키현 후루카와시)	면적(ha)	용적률(%)		건폐율의 최고한도(%)	건축면적 최저한도(㎡)
		최고	최저		
후루카와역 서쪽 출입구 제1지구	약 0.7	550	200	50	200

출처: 후루카와시 홈페이지, <https://www.city.ibaraki-koga.lg.jp/soshiki/toshi/15/2333.html> (2022년 5월 3일 검색을 참고해 저자 작성)

13) 후루카와(古河)시는 일본 간토 지방의 중앙, 이바라키현의 서단에 위치한 도시이며, 국도 4호선(닛코 가도)나 우쓰노미야 선(도호쿠 본선)의 연선에 위치해 경제나 교육면에서 도치기현, 사이타마현과의 연계가 강하고 후루카와역으로 도교토와도 연결성이 있음 (위키피디아, 고가사(이바라키현). [https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B3%A0%EA%B0%80%EC%8B%9C_\(%EC%9D%B4%EB%B0%94%EB%9D%BC%ED%82%A4%ED%98%84](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B3%A0%EA%B0%80%EC%8B%9C_(%EC%9D%B4%EB%B0%94%EB%9D%BC%ED%82%A4%ED%98%84), 2022년 11월 18일 검색).

그림 12 후루카와시 고도이용지구



출처: 후루카와시 홈페이지. <https://www.city.ibaraki-koga.lg.jp/soshiki/toshi/15/2333.html> (2022년 5월 3일 검색).

- 아시야시¹⁴⁾는 시가지 개발사업을 위해 JR 아시야역 인근 지역에 JR 아시야역 기차지구, 오히라 지구, JR 아시야역 남지구 등 3개 지구를 고도이용지구로 설정

그림 13 아시야시 고도이용지구 지정사례



출처: 아시야시 홈페이지. <https://www.city.ashiya.lg.jp/toshikeikaku/koudoriyou.htm> (2022년 5월 3일 검색).

14) 아시야시(芦屋市)는 효고현의 남동부, 오사카와 고베의 거의 중간에 위치해, 면적 약 1,857ha, 동서 약 2.5km, 남북 약 9.6km과 남북에 출중한 거리에서, 북쪽은 롯코의 산맥 남은 오사카 만을 면해, 기후 온화한 자연 환경과 편리한 교통 환경 등, 생활 조건에 양호한 주택도시임.
(<https://www.city.ashiya.lg.jp.k.akj.hp.transer.com/toshikeikaku/gaiyou.html>, 2022년 11월 18일 검색)

표 28 고도이용지구

고도이용지구명칭	지구 구분	면적 (ha)	부피 비율		건설페리		벽면의 위치제한
			최고한도	최소한도	최고한도	건축면적	
J 아시아역 기타지구 (면적 4.2ha) 〈구역계〉 	역북 A	약 2.6	500% 이하	250% 이하	80% 이하	200㎡ 이상	2.5m
	역북 B	약 1.4	400% 이하	200% 이하	80% 이하	200㎡ 이상	-
	역북 C	약 0.2	200% 이하	100% 이하	40% 이하	200㎡ 이상	-
오하라 지구 (면적 4.1ha) 〈구역계〉 	오하라 A	약 1.4	400% 이하	200% 이하	80% 이하	200㎡ 이상	-
	오하라 B	약 1.5	550% 이하	250% 이하	80% 이하	200㎡ 이상	2.0m
	오하라 C	약 0.3	350% 이하	150% 이하	80% 이하	200㎡ 이상	2.0m
	오하라 D	약 0.3	250% 이하	100% 이하	60% 이하	200㎡ 이상	40m/20m
	오하라 E	약 0.6	300% 이하	150% 이하	80% 이하	200㎡ 이상	-
J 아시아역 미나미 지구 (면적 1.4ha) 〈구역계〉 	역남	약 1.4	400% 이하	200% 이하	80% 이하	200㎡ 이상	-

다만, 역북A지구, 역북B지구, 오하라A지구, 오하라B지구, JR아시아역남지구의 건축률의 최고 한도는 건축기준법 제53조제3항 각호의 어느 하나에 해당하는 건축물에 있다 는 10%, 동항 각호의 어느 것에도해당하는 건축물, 또는 동조 제4항제1호에 해당하는 건축물에 있어서는 20%를 더한 수치로 한다

[건축물 벽면 제한선]

벽면 위치 제한선 범례	제한선 위치	비고
	2.0m	지상 높이까지의 부분
	2.5m	1층 부분
	4.0m	

출처: 아시아시 홈페이지. <https://www.city.ashiya.lg.jp/toshikeikaku/koudoriyou.html> (2022년 5월 3일 검색을 참고해 저자 작성)

04 해외사례 시사점과 정책제언

1) 해외의 고밀·복합용도 관련 지구 정책의 시사점

■ 기존 용도지역 체계를 기반으로 지역 특성을 최대한 고려한 고밀·복합용도 관련 지구를 운영하고 있음

- 해외에서는 뉴욕, 도쿄 등 대도시 중심으로 기존 zoning 체계를 유지하면서 지역적 특성과 주변 지역을 최대한 고려하여 고밀·복합용도 관련 지구를 운영하고 있음
 - 뉴욕은 1961년 zoning 체계 개편을 통해서 용도지구의 역할을 명확적으로 용도지역의 보완적 수단만으로 부여한 것이 아닌 지역의 다양한 이슈들을 최대한 반영할 수 있도록 역할을 강화한 것이 특징임
 - 특히, 5개의 자치구별로 기존 zoning 체계를 기반으로 한 ‘특별 목적 지구’를 지정·운영하면서 동시에 토지이용의 고도화와 복합화를 위한 ‘특별 목적 지구’ 내 세부 유형으로 ‘특별 복합 용도지구(Special Mixed use district: MX)’를 운영하여 관리함
 - 일본은 도시계획법에서 특별용도지구를 5개 유형으로 세분화하였으며, 추가로 도심기능의 강화를 위해 “고밀·복합용도” 관련 지구를 5개 유형으로 구분함
- 미국과 일본은 지역맞춤형 용도지구의 운영 기초는 같지만, 운영방식에서는 차이가 존재
 - 뉴욕은 각각 특수한 목적을 위해 지정관리는 용도지구를 별도로 마련하고 세부적으로 ‘복합용도’에 대한 용도지구는 세분화하여 관리
 - 일본은 도시계획법, 건축기준법 등 국토교통성에서 세부 용도지구의 유형을 세분화하여 제시하고 실질적인 운영은 기초지자체에서 선택적으로 관리하는 체계임
- 뉴욕은 지역적 특성을 최대한 고려하기 위해 특별 목적 지구와 특별 복합 용도지구 지정시 장소적 특성을 지구 명칭에 반영하였음
 - 맨해튼의 허드슨 야드 지구(Special Hudson Yards District: HY)는 압축적 토지이용을 도모하기 위해서 지역 이름을 지구 명칭으로 사용한 사례임

■ 지구 지정과 운영 체계에서 유연성을 확보하고 있음

① 토지이용 체계를 기반으로 지구 지정의 유연한 구조를 지님

- 뉴욕의 지구 체계는 주거(R1~R10), 상업(C1~C8), 공업지역(M1~M3)을 크게 세분화한 zoning 체계를 기반으로 운영되기 때문에 용도와 밀도 차원에서 유연한 대응이 가능함
 - 복합용도 특별지구는 건축물의 주거 용도를 R3~R10의 범주 안에서 동일 용도 내 허용이 가능하게 규정하고 있음
 - 고밀개발을 위한 '특별 목적 지구'는 인접한 도로 등 기반시설 조건에 따라 허용 용도와 밀도를 분리하여 적용
 - 또한 고밀개발에 의한 저렴한 주택을 제공하기 위해 특화된 주거 제공 프로그램(R10 프로그램)도 운영하여 경제적 요소도 고려
- 일본도 도시계획법의 지역지구를 바탕으로 유연한 체계를 마련하였음
 - 도쿄의 '특례 용적률 적용지구' 사례는 지구 내 밀도(용적률)와 용도를 달리 적용하여 용적률 이전으로 개발 수요를 유연하게 대응한 사례라고 판단됨
 - 고밀개발로 추진할 경우, 특례용적률 적용지구를 지정하면 동일 지구 내에서 특례부지의 용적률을 다른 건축부지의 용적률로 이전할 수 있게 유도

▶ 도쿄 역사는 역사적 건물의 보존 가치에 중점으로 두어 고밀개발을 지양하는 한편, 지구 내 인접 건축물에 용적률을 이전 적용함으로써 지역 내 고밀개발 수요에 대응

▶ 특히 대도시 역세권의 공간적 수요를 고려하여 고밀개발이 필요하나, 장소적 가치의 중요성도 지닌 도심 역세권의 무분별한 개발의 예방도 고려하여 관리

- 고층주거유도지구는 주거 기능과 결합한 복합적 토지이용을 위해 제1·2종 주거지역, 준주거지역, 근린상업지역, 준공업 지역에도 지정할 수 있도록 규정

도쿄 등 대도시 중심으로 지정한 고층주거유도지구는 도심기능의 거주 기능을 확보하고 직주근접에 의한 편리성을 목적으로 최대용적률 500%에서 용적률 100%를 추가로 적용하여 최대 600%로 고밀 주거지 조성

② 지구 운영 과정에서 합의를 통한 유연성 확보를 강조하고 있음

- 뉴욕은 조건부 완화 심의 등을 통해 용도와 밀도 차원에서 유연하게 운영
 - 특별 복합 용도지구에서는 용적률 완화 적용, 용도변경 등에 사항에 대해 지역 주민 등, 다양한 주체들의 의견을 수렴하여 지구 지정과 계획수립 과정에 활용
 - 특히, 고밀개발이나 복합용도의 적용 시, 도시계획위원회 등 관련 기관의 심의를 통해 기존 규제사항을 완화하여 적용할 수 있는 제도적 장치도 마련함
- 일본은 용도지구의 지정운영과에서 사전협상제를 통해 기반시설과 절차적 간소화 추진

■ 지구 지정의 목적과 기준(요건)에서 명료성과 다양성을 동시에 추구하고자 하였음

- 해외의 특별 목적 지구, 복합용도지구는 지정목적이 단순하면서도 명백한 기준을 가지고 있으며, 동일 성격의 지구 내에서도 추진 방향에 따라 다양한 형태로 관리 가능
- 뉴욕은 고밀·복합을 위해 장소적 특성을 기반으로 지구 명칭에서부터 지구 지정목적을 강력하고도 명료하게 제시

표 29 뉴욕의 특별 목적 지구의 지구 명칭

지구	지정목적	지구명칭	자치구
특별목적 지구	• 고밀 복합개발 • 도심기능 강화	• 다운타운 브루클린 지구 (Special Down town Brooklyn District)	브루클린
	• 고밀, 복합용도	• 허드슨 야드 지구(Special Hudson Yards District)	맨해튼
	• 고밀 복합개발 • 직주근접 • 역세권 개발	• 롱 아이슬란드 시티 지구 (Special Long Island City Mixed-use District)	퀸즈

- 일본의 특별용도지구는 도시계획법에서 지정요건과 목적이 단순·명료함과 동시에 용도 지역별로 다양한 형태의 지구를 지정할 수 있도록 유도
 - 주거지역에는 ‘중고층주거전용지구’와 ‘특별공업지구’와의 연계, 상업지역과 공업지역에는 ‘특별업무지구’와 ‘특별공업지구’와의 연계가 가능한 구조임

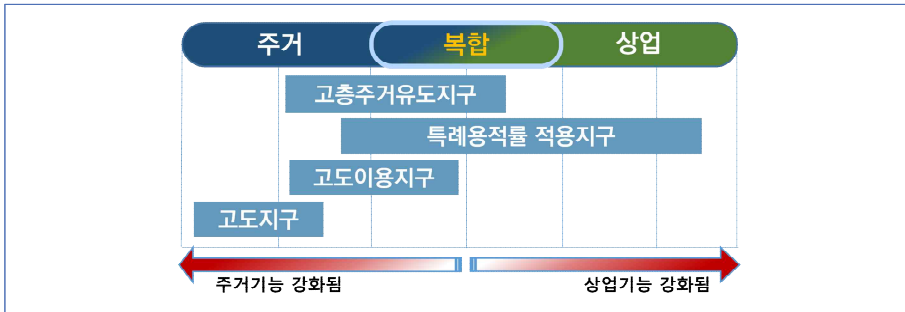
그림 14 일본의 특별용도지구 세부 유형의 연계 구조



출처: 저자 작성

- 밀도, 높이 등의 완화를 고려한 용도지구는 주거와 상업 기능의 역할을 명확하게 규명하기 위해서 4가지 유형으로 세분화하여 지정기준과 요건, 적용 가능한 용도지역을 제시
 - 고밀·복합으로 지정 관리할 경우, 시가지 정비를 목적으로 ‘고층주거용도지구’나 ‘고도이용지구’로, 장소적 가치의 중요성을 고려할 경우, ‘특례용적률 적용지구’로 지정하는 등 지자체에서 관리가 가능하도록 제도적 기틀을 마련하고 있음

그림 15 복합 기능 정도에 따른 고밀 관련 용도지구의 위상



출처: 저자 작성

- 36
- 종합해보면 해외 우수 도시의 고밀·복합용도 관련 지구는 지역맞춤형, 획일화된 운영을 탈피한 유연한 체계 유지, 명료하면서도 다양한 지구의 목적과 계획기준을 마련하여 추진함
 - 이처럼 지구 지정과 운영의 유연한 체계는 지구 지정 시, 사전적으로 시행되는 대상 지역과 주변 지역의 면밀한 실태조사가 전제되어야 함을 강조하고 있음

표 30 뉴욕과 일본의 고밀·복합용도 관련 지구 제도 비교 종합

구분	뉴욕	일본
지정 원칙	• 기존 용도지역 체계 준수	• 기존 용도지역 체계 준수
근거법	• 관련 지자체 조례	• 도시계획법에서 세부 유형으로 제시 • 일부 용도와 밀도는 건축기준법에서 제시
고밀·복합 관련용도지구의 유형	• 특수한 목적을 위해 지구 지정 (뉴욕의 특별 목적 지구) • 복합용도 관련 지구는 ‘특수한 목적을 위해 지구’의 세부 유형으로 지정 (뉴욕의 특별 복합 용도지구)	• 용도, 밀도, 높이를 등을 고려하여 기초지 자체에서 세부 유형 지정 가능 • (복합) 특별용도지구와 세부 유형 • (고밀복합) 고층주거용도지구, 고도지구, 특정지구, 특례용역을 적용지구
용도/밀도	• 용도 순화 원칙 준수 (주거용도와 비주거용도 분리 원칙 강조) • 용도 혼재 예방 프로그램 시행 (주거용과 상업용도 용도 혼재 방지)	• 용도 순화를 위한 지구를 세부적으로 명시 (고도이용지구, 고층주거용도지구) • 지구별 지정기준을 명확히 하여 중복기능 을 최대한 배제
유연성 확보	• 심의를 통해 조건부 완화 적용	• 사전협상제를 통한 운영체계 도입
지정목적의 명료성	• 특별 목적 지구의 지구 명칭에서 장소성을 반영하여 지구 지정의 목적을 암시	• 특별용도지구의 세부 유형을 통해 지정목적과 기준을 명확하게 규정
다양성	• 뉴욕 자치구별로 특별 목적 지구(총 53개 지구와 특별복합용도지구로 지정 관리, 총 22개 지구지정)	• 명확한 지정기준에 의해 유형 세분화

출처: 저자 작성

2) 국내 제도 여건과 해외 제도와의 비교

■ 국내 용도지구는 용도지역과 함께 도시 전역을 관리하는 체계로서, 용도지역의 보완적 수단의 역할을 담당함과 동시에 도시공간을 관리하는 데 긍정적으로 이바지함

- 도시관리 역할은 일반적인 용도지역 규제만으로 달성하기 어려운 지구별 특성을 유지·관리하기 위해 용도, 밀도, 형태 등으로 용도지역의 제한을 완화하거나 강화로 추진
- 최근 급변하는 도시공간으로 인해 용도지역의 기능 증진과 경관, 안전, 도시공간의 활성화를 위해 ‘용도지구제’의 중요성이 재조명되고 있음

■ 우리나라의 국토계획법에서 고밀·복합용도로 관리 가능한 지역지구제는 용도지구의 ‘복합 개발진흥지구’와 ‘복합용도지구’, 용도구역의 ‘입지규제최소구역’ 그리고 지구단위계획 차원에서 ‘복합용도 개발유형’과 ‘특별계획구역’이 존재

표 31 우리나라의 국토계획법상 고밀·복합용도지구 관련 제도

구분	복합용도지구	복합 개발진흥지구	입지규제 최소구역	지구단위계획구역	
				복합용도 개발형	특별계획구역
정의	지역 특성 및 산업발전 등에 따라 토지를 복합적이고 효율적으로 이용하기 위하여 특정시설의 입지를 완화할 필요가 있을 시 지정	비도시지역에서 주거, 산업, 유통·물류, 관광·휴양 기능 중 2개 이상의 개발 효과가 기대될 경우 지정	도시지역에서 복합적인 토지 이용을 증진시켜 도시정비의 촉진, 지역 거점 육성이 필요한 지역에 지정	도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 복합적 토지이용의 증진이 필요할 경우에 지정	현상설계 등에 의하여 창의적 개발안을 받아들이 필요하나 계획의 수립 및 실현에 장기적인 시간 소요가 예상되어 충분한 시간이 필요할 경우 지정
지정 목적	토지의 복합적 효율적 이용	2가지 이상의 기능으로 개발정비	특정 공간을 별도로 관리	복합적 토지이용 증진	창의적 개발안 수용
용도 지역	- 일반주거지역 - 일반공업지역 - 계획관리지역	(주거 기능 포함) 자연녹지, 생산녹지 지역, 계획관리지역 (주거 기능 미포함) 계획관리, 생산관리 또는 농림지역	- 도심 - 상업지역 위주로 지정	- 준주거지역 - 준공업지역 - 상업지역	현재 적용된 지구단위계획구역
업종	- 용도지역별 추가로 허용 가능한 건축물 용도 나열 - 지자체 조례에 위임하여 선택적으로 운용	(계획관리지역 외 지구단위계획구역 지정 시) 아파트 및 연립주택 불허 (계획수립 미 지역) 해당 용도지역에서 건축 가능한 용도 제시	- 주거기능 비율 제한 완화(40%) 2개 이상 기능을 복합계획 수립 (주거, 업무·판매, 산업, 문화, 관광 기능 중 한가지 기능은 최대 비율(60%) 제한 완화)	(도시지역 내 지구단위계획구역) 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역의 테두리 안에서 허용되는 용도·종류·규모의 건축물을 지구단위계획으로 허용 가능	-

출처: 서수정 외 2010; 김동근 외 2017를 참고하여 저자 재작성.

■ (구체적인 규정 제시) 해외에서는 고밀·복합용도와 관련된 지구를 관련 법에서 '규제 완화' 차원의 지구 유형으로 구분하여 구체적으로 명시

- 뉴욕은 조례에서 고밀·복합용도를 위해 '특별 목적 지구'와 '특별용도지구'로 지정하여 지역적 특성에 맞게 반영하여 운영 중임
 - '특별 목적 지구'와 '특별용도지구'는 5개 자치구에서 독자적으로 주거, 상업, 산업 등 용도지역을 기반으로 용도와 밀도를 다양하게 지정할 수 있는 구조임
- 일본에서는 도시계획법에서 고밀·복합용도와 관련 지구를 특성에 따라 세부 유형으로 규정하고 운영은 지자체에 위임
 - 도시계획법에는 고밀·복합용도로 '특별용도지구', 밀도 등의 규제 특례 차원에서 '특례 용적률 적용지구', '고층주거 유도지구', '고도이용지구' 등으로 규정하여 제시

■ (다양한 유형 제시) 해외의 고밀·복합용도 관련 지구는 기존 용도지역 체계를 준수하면서도 지정목적과 추진 방식에 따라 다양하게 운영할 수 있는 구조임

- 고밀주거 중심, 복합용도 중심, 고밀·복합 동시 추진 등 다양한 측면에서 지구 운영 가능
 - 뉴욕은 '특별용도 복합지구'의 지정으로 허용 용도와 용적률을 상향하여 고밀 개발을 추가하면서도 주거용과 비주거용도의 분리를 통해 복합용도 개발 효과도 동시 추구
 - 일본은 주거지역에 '특별용도지구' 지정을 통해 '특별공업지구', '중고층주거전용지구'로 고밀·복합개발을 추진하거나 고도이용지구, 고층주거 유도지구 지정으로 고밀 개발로 추진 가능

■ 국내에서는 도시지역에 고밀·복합용도를 위해 지정할 수 있는 용도지구는 '복합용도지구'가 유일하나, 지정목적과 규제 완화 측면에서 제한적임

- 복합용도지구는 일반주거, 일반공업지역을 중심으로 지정이 가능하지만, 규제 완화사항이 허용용도만을 한정되어 있음
- 복합용 개발진흥지구는 비도시지역을 중심으로 지정할 수 있어서 대도시 중심의 고밀·복합용도 관련 지구의 운영과는 내용상 부합하지 않음
- 고밀주거를 위한 지구나 뉴욕의 '특별 목적 지구'와 같이 고밀·복합용도를 동시에 고려할 수 있는 지구는 명시되어 있지 않음

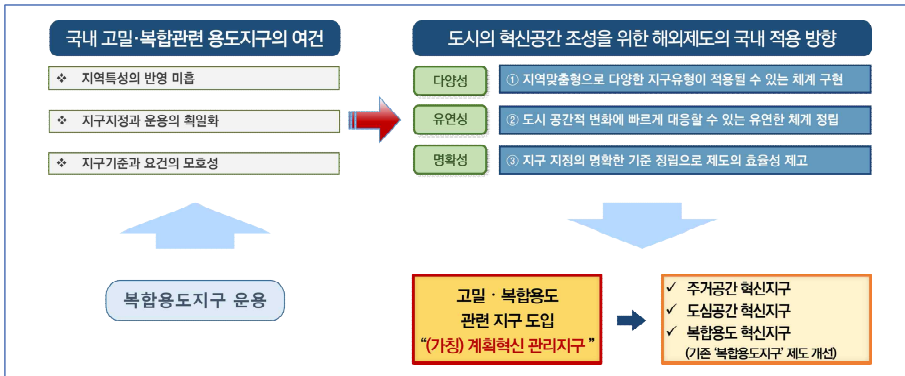
■ 따라서 국내에서도 뉴욕이나 일본과 같이 도시공간의 혁신을 위해 고밀·복합용도 동시 추진을 위한 용도지구, 고밀주거를 위한 용도지구는 추가하여 제도의 구체성과 다양성을 고려할 필요

3) '계획혁신 관리지구(가칭)' 적용 방향 논의

■ 해외의 고밀·복합용도 관련 지구에 대한 국내 적용의 기본 방향은 '지구 유형의 다양성'과 '지구 지정·운영의 유연성', '지정 원칙의 명확성' 등 3가지 원칙을 고려하여 용도지역, 지구, 구역 중 용도지구 차원에서 검토

■ 이에 국내에서는 고밀·복합용도 관련 지구를 '계획혁신관리지구(가칭)'로서 명시하고, 고밀 중심 기능과 고밀·복합용도 두 가지 기능을 다 수용할 수 있는 규제완화 제도로 추가 도입 필요

그림 16 해외 제도의 국내 적용 방향



출처: 저자 작성

■ 국내 적용 방향의 원칙에 의한 세부 내용

① (다양성) 지역맞춤형으로 다양한 유형이 적용될 수 있는 체계로 개선

- 국내에서 운영하는 용도지구는 대부분 용도지역의 제한을 강화하는 방향으로 추진되고 있으며, 제한의 완화를 위한 용도지구는 개발진흥지구와 복합용도지구로 한정

※ 뉴욕과 도쿄는 대도시 중심으로 지정된 ‘특별 목적 지구’, ‘특별용도지구’ 등 유형을 기능별로 세분화하여 추진

- ▶ 도쿄는 역세권과 도심의 고밀 주거 수요 지역에도 다양한 지구 유형을 통해서 지정·운영이 가능함. 따라서 경직된 용도지구 운영체계를 지닌 국내에 시사하는 바가 큼

지역특성을 고려하여 지정 가능 용도지구 예시

- ① 역세권: 특례용역을 적용지구
- ② 고밀주거 수요지역: 특별용도지구의 ‘중고층주거용도지구’, 고층주거용도지구 등

- 따라서 기존 규제 완화 성격의 ‘복합개발진흥지구’와 ‘복합용도지구’는 지역 특성을 고려한 지역맞춤형 용도지구로 개선하여 각각 자립성과 유형의 다양성을 추구할 필요가 있음
- 국내 적용 시, 장기적 차원에서 뉴욕과 같이 ‘(가칭)계획혁신관리지구’의 신규 도입을 통해 거시적인 차원에서 지정 요건을 제시하고 지자체별로 별도의 세부 지구를 유형화하여 관리할 수 있도록 유도
 - 다만, 현재 국내 용도지역 체계는 뉴욕의 zoning 체계와는 달리 배제성을 띠는 관리 수단으로, 추후 용도지역 개선도 함께 추진하여야 제도의 실효성이 있다고 판단됨

② (유연성) 도시 공간적 변화에 빠르게 대응할 수 있는 유연한 체계로 정립

- 국토계획법상 ‘입지규제최소구역’이나, ‘복합용도지구’는 도입 당시, 급변하는 도시공간에 대해 적절하게 대응하고자 규제 완화 성격이 강한 관리 수단이었음
- 하지만 지정대상 및 요건의 획일적 적용, 절차적 이행에 따른 시간과 비용 상승, 사업성 저하 등 운영의 경직성으로 제도의 실효성이 저하되는 결과로 나타남
- 지구 운영의 절차를 단순화하고, 도시의 시·공간적 변화에 빠른 대응이 가능하도록 개선 필요
 - 일본의 ‘특례 용적률 적용지구’는 지구 지정과 운영 면에서 이전 용적률에 대한 시간적 비용의 최소화를 강조함(다케노우치 유(竹之内 優) 2019)
- 개발 및 관련 계획수립 과정에서 다양한 의견이 반영될 수 있는 창구도 도입할 필요가 있음
 - 뉴욕은 도시계획위원회의 심의를 통해 밀도 규제 완화 적용, 용도 변경에 등에 관한 사항을 관련 계획수립 과정에서 반영될 수 있도록 플랫폼 구축 등 관련 시스템 구축 필요

③ (명확성) 지구 지정의 취지와 목적을 구체적으로 명확하게 정립하여 제도의 효율성 제고

- 복합형 개발진흥지구는 지정기준의 모호성과 다른 제도와의 중복성이 실효성 차원에서 문제점으로 나타남
 - (지정기준의 모호) 국토계획법의 시행령에서 규정한 기준은 불분명하여 지정 요건 등이 특정개발진흥지구와 유사한 측면도 존재
 - (제도와의 중복) 지구단위계획의 복합형과 지구지정과 요건이 유사하여 중복
- 복합형 개발진흥지구는 기존 개발진흥지구 유형에 벗어나 ‘지구단위계획 복합용도 개발형’ 또는 ‘복합용도지구’의 제도적 상충을 최소화하여 통폐합하는 등 일원화 추진 필요
- 추가 도입할 가칭 ‘계획혁신 관리지구’는 뉴욕, 일본처럼 지역맞춤형으로 지정목적과 요건을 명료하여 추진
 - (주거공간 혁신지구) 고밀주거 중심, 주거지역(제3종, 준주거) 적용 가능
 - (도심공간 혁신지구) 도심부의 고층·고밀과 복합용도 중심, 준주거, 상업지역, 준공업 적용 가능
 - (복합용도 혁신지구) 복합용도 중심, 준공업지역 적용 가능

■ 국내 적용 시 용도지역 등 대상지 지정 요건

- (주거지역) 제3종 주거지역이나, 준주거지역에 ‘주거공간 혁신지구’를 지정하여 최대한 용 용적률 완화 적용
- (공업지역) 주거용과 산업용도의 복합용도 허용
- (상업지역) 일반상업지역에서는 ‘주거공간 혁신지구’를 도입 대상에서 제외함

표 33 (가칭) 계획혁신 관리지구의 지구별 지정 가능한 용도지역

용도지역		(가칭) 계획혁신 관리지구 도입		
		도심공간 혁신지구 (고밀·복합 동시)	주거공간 혁신지구 (고밀 중심)	복합용도 혁신지구 (복합용도 중심)
주거지역	제2종	×	×	◎
	제3종	×	●	●
	준주거	●	●	●
상업지역	일반상업	●	×	◎
	근린상업	●	×	●
공업지역	준공업	●	●	●

주: ● 도입 가능, ◎ 조건부 도입 가능, × (불가).
출처: 저자 작성.

- 국내 적용 시 대상지는 대도시 중심으로 수요가 집중되는 도심부, 역세권 중심으로 적용할 수 있으며, 특히 균형발전을 위해 비수도권 지역에는 주간활동인구를 기반으로 부도심 이상의 거점지역에 적용하는 것이 바람직함

4) 연구의 한계점과 향후 연구과제

(1) 연구의 한계점

■ 국내 적용 시 발생할 수 있는 문제점은 국토계획법 외 타법에서 중용하고 있는 고밀·복합 관련 지구는 기능적 중첩이 발생할 수 있음

- 국토교통부 내 운용하고 있는 도시재생법에 의한 ‘도시(주거)재생 혁신지구’, 공공주택특별법에 의한 ‘도심 공공주택 복합지구’, 발의 중인 도심 복합개발 특별법(안)의 ‘도심융합 특구’ 등이 유사 제도임

[참고]

타 법에서 규정한 고밀·복합용도 지구 관련 제도

구분	특별건축구역	혁신지구	도심 공공주택 복합지구	도심융합특구
정의 (지정 목적)	• 조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준 향상 및 건축 관련 제도개선 을 도모하기 위하여 특별히 지정하는 구역	• 도시재생을 촉진 하기 위하여 산업·상업·주거·복지·행정 등의 기능이 집적된 지역 거점을 우선적으로 조성할 필요가 있는 지역에 지정·고시되는 지구	• 도심 내 기능 강화를 위해 역세권, 준공업지역, 저층 주거지에 공공주택과 업무시설, 판매시설, 산업시설 등을 복합하여 조성하는 거점에 지정·고시하는 지구	• 비수도권 청년 인재를 유출을 막고 정착을 지원하기 위해 기존 도심지역에 여러 기능이 복합적으로 연계된 혁신공간을 조성
근거 법령	• 건축법	• 도시재생법	• 공공주택 특별법	• 도심 복합개발 특별법(안) 추진 중
용도 지역	• 기존에 지정된 용도지역	• 도시재생활성화지역에 지정된 용도지역	• 상업지역 • 준공업지역 • 일반주거지역	• 일반상업지역 • 일반주거지역(제2종) • 도시첨단산업단지

- 최근 정부도 국토계획법 내 기존 제도인 ‘입지규제최소구역’과 ‘복합용도지구’를 개선하고자 추진 중이며, 추가로 재개발·재건축 등 도심주거의 급증한 수요에 대응하고자 고층·고밀 중심의 ‘고밀주거’를 위한 추가 도입도 검토 중임

■ 따라서 국내 적용 시, 유사 제도와 기능적 중복을 최소화하기 위해 관련 부처와 실과의 협의를 통해서 세부적으로 지정기준, 요건 등을 명확하게 규정하여 기존 제도와의 중첩 문제를 사전적으로 예방할 필요

(2) 향후 연구과제

- 이 페이퍼는 대도시 중심으로 증가하고 있는 도시혁신 공간 수요에 대응하여 뉴욕, 도쿄 등에서 운영하는 해외 고밀·복합용도 관련 지구의 사례를 분석하고 시사점을 도출하였음
- 따라서 향후 국내 정책 여건을 충분히 고려하여 추가 도입할 지구에 대한 운영 기준을 더욱 명확하게 정립하고, 제도 도입 시의 파생효과 분석도 연구를 수행하는 등 심도있는 후속 연구를 통해 연구 결과를 일반화할 필요가 있음

참고문헌

- 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr> (2022년 6월 20일 검색).
- 김동근·김상조·김중은·이선용. 2016. 용도지구 제도의 합리적 운용을 위한 제도 개선 방안. 세종: 국토교통부.
- 김동근·김상조·송지은·장용혁. 2017. 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안. 세종: 국토연구원.
- 대한국토도시계획학회. 2010. 도시계획체계 유연화방안 연구. 세종·서울: 국토교통부·서울시.
- 다케노우치 유(竹之内). 2019. 도심 바닥면적의 공급확대를 위한 특례용적을 적용지구의 활용방법에 관한 연구. 도쿄도 정부의 움직임에 요구와 영향 분석. 정책대학원. 도쿄(都心床面積の供給拡大のための特例容積率適用地区の活用方法に関する研究. 東京都区部における容積移転のニーズと影響の分析を通じて. 政策研究大学院大学).
- 매일경제. 2022. '美 뉴욕·日 도쿄는 '도심 개발' 앞서가는데...뒤늦게 뛰어든 서울'. 4월 14일. <https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2022/04/335810/> (2022년 10월 31일 검색).
- 민승연·오정현·박종현. 2013. 일본 준공업지역에서의 주공(主公)공생발전 사례의 시사점 연구. 서울: 서울연구원
- 서수정, 김철영. 2010. 특별건축구역의 효율적 운영방안 연구. 안양: 건축도시공간연구소.
- 아시아경제. 2022. '성동구 성동구 신금호역 일대 준주거지 상향 복합개발'. 3월 13일. <https://www.asiae.co.kr/article/2022031311545067838> (2022년 10월 31일 검색).
- 오재학·최진석·안근원·이주연·안선영 외. 2010. KTX 역세권 중심 지역발전 전략연구. 세종: 한국교통연구원, 국토연구원.
- 조선일보. 2022. "용산도 맨해튼처럼... 철도정비창 연계해 공원-초고층 복합 개발 필요". 4월 1일. https://www.chosun.com/economy/real_estate/2022/04/01/EJVC5J6BYNDQXEDYPKQ3M3ZACM/ (2022년 10월 31일 검색).
- 최막중·김현수·이희정·홍경구·김지영·손동욱·이보람 외. 2016. 용도지역 체계 재편방안 연구. 서울: 서울시·대한국토·도시계획학회.
- 최막중, 남진, 양승우, 우명제, 남기범, 백운수, 여춘동. 2015. 서울시 준공업지역 재생과 활성화 방안. "2030 준공업지역 종합발전계획". 서울: 대한국토도시계획학회
- 최봉문·윤종경·유천용·김형묵·이일희·한인구. 2015. 입지규제최소구역 지정 및 관리방안 연구. 세종: 국토교통부.
- 토지주택연구원. 도시재생 Brief. 2014년 8월 31일. 대전: 한국토지주택공사.

[뉴욕 관련 홈페이지 자료]

- 뉴욕시 도시계획국. Special Purpose Districts: Bronx. <https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/special-purpose-districts-bronx.page> (2022년 6월 3일 검색).
- _____. Special Purpose Districts. <https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/special-purpose-districts.page> (2022년 6월 18일 검색).

[뉴욕 자치법령]

뉴욕 조닝계획 제9조 제3장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-ix/chapter-3> (2022년 6월 3일 검색).

_____. 제10조 제1장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-xii/chapter-3> (2022년 6월 3일 검색).

_____. 제11조 제7장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-xii/chapter-3> (2022년 6월 3일 검색).

_____. 제12조 제3장. <https://zr.planning.nyc.gov/article-xii/chapter-3> (2022년 6월 3일 검색).

뉴욕. 뉴욕 허드슨 야드. <https://www.newyork.kr/hudson-yards-in-new-york/> (2022년 11월 18일 검색).

위키피디아, Downtown Brooklyn. https://en.wikipedia.org/wiki/Downtown_Brooklyn#cite_note-3 (2022년 11월 18일 검색).

_____. Long Island City. https://en.wikipedia.org/wiki/Long_Island_City (2022년 11월 18일 검색).

_____. 오테마치. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%98%A4%ED%85%8C%EB%A7%88%EC%B9%98> (2022년 11월 13일 검색).

_____. 마루노우치. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%A7%88%EB%A3%A8%EB%85%B8%EC%9A%B0%EC%B9%98> (2022년 11월 18일 검색).

_____. 고가시(이바라키현).

[https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B3%A0%EA%B0%80%EC%8B%9C_\(%EC%9D%B4%EB%B0%94%EB%9D%BC%ED%82%A4%ED%98%84](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B3%A0%EA%B0%80%EC%8B%9C_(%EC%9D%B4%EB%B0%94%EB%9D%BC%ED%82%A4%ED%98%84) (2022년 11월 18일 검색).

[일본 홈페이지 자료]

코토구 홈페이지. <https://www.city.koto.lg.jp/390111/machizukuri/toshi/chiku/kekaku/7729.html> (2022년 5월 2일 검색).

미쓰이 부동산 건설회사. https://www.mitsuifudosan.co.jp/corporate/news/2008/0916_01/ (2022년 7월 16일 검색).

아라카와 구 중고층 주거지구 건설조례(荒川区 中高層住居専用地区建築条例)
https://www.city.arakawa.tokyo.jp/reiki_int/reiki_honbun/p800RG00000526.html (2022년 5월 31일 검색).

아시야시(芦屋市). <https://www.city.ashiya.lg.jp/toshikeikaku/koudoriyou.html> (2022년 5월 3일 검색).

_____. <https://www.city.ashiya.lg.jp.k.akj.hp.transer.com/toshikeikaku/gaiyou.html> (2022년 11월 18일 검색).

위키피디아. <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%87%BD%E9%A4%A8%E5%B8%82> (2022년 11월 18일 검색).

_____. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%95%84%EB%9D%BC%EC%B9%B4%EC%99%80%EA%B5%AC> (2022년 11월 18일 검색).

_____. 아라카와 구.
<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%A7%88%EB%A3%A8%EB%85%B8%EC%9A%B0%EC%B9%98>.
(2022년 11월 18일 검색).

_____. <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%87%BD%E9%A4%A8%E5%B8%82> (2022년 11월 18일 검색).

일본 도쿄의 부동산. <https://www.realestate-tokyo.com/rent/BG0000035/shibaura-island/> (2022년 11월 18일 검색).

하코다테시(函館市). <https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014012200042/> (2022. 5월 3일 검색).

후루카와시 홈페이지. <https://www.city.ibaraki-koga.lg.jp/soshiki/toshi/15/2333.html> (2022년 5월 3일 검색).

[일본 법령]

일본. '도시계획법(都市計画法)'. e-GOV 법령검색.

<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=343AC0000000100> (2022년 5월 2일 검색).

_____. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=343AC0000000100> (2022년 6월 18일 검색).

일본. '건축기준법(建築基準法)'. e-GOV 법령검색.

https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC0000000201_20211101_503AC0000000031&keyword=%E5%BB%BA%E7%AF%89%E5%9F%BA%E6%BA%96%E6%B3%95 (2022년 5월 2일 검색).

국토연구원 Working Paper는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구, 창의적 제안 등 국토분야 이론과 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.

투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획·평가팀(044-960-0438, bbmoon@krihs.re.kr)으로 연락주십시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

WP 22-25

대도시 도심의 고밀·복합 용도지구 운영사례와 시사점

미국 뉴욕·일본의 계획법령 사례를 중심으로

연 구 진 박대근
발 행 일 2022년 11월 30일
발 행 인 강현수
발 행 처 국토연구원
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2022, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체가 적용되어 있습니다.

