

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2023. 2. 27.
No. 906



발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr

이다예 국토연구원 부연구위원
김중은 국토연구원 연구위원
박소영 국토연구원 연구위원
이용훈 국토연구원 연구위원

도시계획시설 입체·복합활용 현황과 제도개선 방안

주요 내용

- 1 사회·경제적 여건 변화와 더불어 미래형 도시공간 형성 및 도시기능 융·복합을 강조하는 정부의 정책으로 인해 도시계획시설 입체·복합에 대한 수요가 증가하는 추세이므로 시설 입체·복합의 현실을 진단하고 제도 개선방안을 모색할 필요
- 2 도시계획시설 입체·복합이란 특정 부지 위에 서로 다른 용도의 도시계획시설 또는 일반건축물을 함께 설치하는 것을 의미하며, 관련법상의 중복결정, 입체적 결정(공간적 범위 결정 포함), 편익시설 설치를 포괄하는 개념으로 정의 가능
- 3 집계 불가한 도로와 하천을 제외하면 전체 도시계획시설의 약 3.4%가 중복결정, 0.09%가 입체적 결정되어 있어 입체·복합이 제한적으로 시도되고 지역별 격차가 큰 것으로 파악
- 4 민·관원 분석 및 관계자·전문가 의견수렴 결과 도시계획시설 입체·복합을 저해하는 주요 원인은 ①입체·복합 개념 및 법적 근거 미흡, ②입체·복합 추진상의 제약 존재, ③중복·입체적 결정 세부 지침 부재, ④편익시설 허용용도 규정의 모호함 네 가지로 나타남

정책 제언

- 1 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 도시계획시설 중복결정과 입체적 결정에 대한 법적 근거를 마련하고(제43조 개정) 관련된 상세 규정을 제시함으로써 시설 입체·복합활용의 기반 강화
- 2 도시계획시설 입체·복합개발을 지원하기 위해 토지이용규제(건폐율·용적률 제한)를 일부 완화하고, 민간주체의 참여를 촉진하기 위해 국·공유지 활용제도 개선(대부기간 확대, 영구건축물 축조 등)
- 3 주민편의를 증진하되 공공성을 충분히 확보할 수 있도록 일반 대중의 이용 빈도가 높은 시설(자동차정류장, 시장, 공공청사, 문화시설 등)을 중심으로 편익시설 허용용도 범위 확대

01. 도시계획시설 입체·복합의 개념과 필요성

도시계획시설 입체·복합의 개념 및 유형 구분

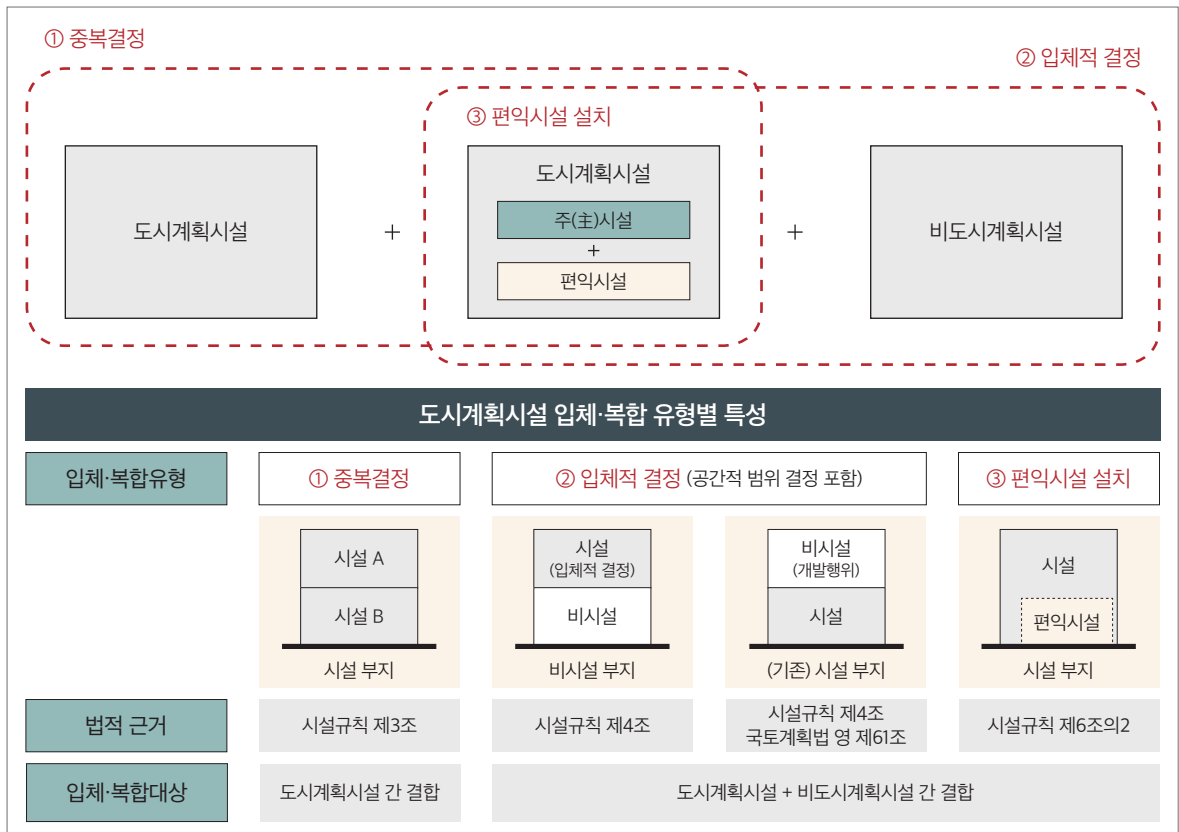
도시계획시설 입체·복합이란 하나의 부지 위에 특정한 기능을 담당하는 도시계획시설을 단독으로 설치하지 않고, 다른 용도의 도시계획시설이나 그 외의 시설물을 함께 설치하는 것을 의미

- 둘 이상의 도시계획시설 또는 도시계획시설과 타 시설이 기능적으로 유사한 성격을 갖거나 상호 보완하여 시너지 효과를 낼 수 있는 경우, 도시계획시설의 역할과 형태를 고려하였을 때 기능의 저해 없이 다른 시설과의 물리적 결합이 가능한 경우, 공공 또는 민간의 설치·운영 측면에서 복합하는 것이 유리한 경우 등이 해당됨

도시계획시설 입체·복합의 유형에는 중복결정, 입체적 결정이 있으며, 도시계획시설 내 편익시설 설치도 용도 복합으로 볼 수 있다는 점에서 편익시설 설치까지 입체·복합의 유형으로 포함 가능

- (중복결정) 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(이하 도시계획시설규칙)」 제3조에 근거하여 둘 이상의 도시계획시설을 동일 토지에 함께 결정하는 것을 의미
- (입체적 결정) 「도시계획시설규칙」 제4조에 근거하여 도시계획시설이 위치하는 공간의 일부만 구획하여 도시계획시설을 결정하는 것을 의미
 - (비시설부지 내 시설 설치) 도시계획시설로 결정되지 않은 토지 일부를 구획하여 시설을 결정하고 설치하는 것을 의미하며, 토지의 지상부나 건축물의 일부 공간 외에도 지하와 공중 공간을 활용하는 것이 가능
 - (시설부지 내 비시설 설치: 공간적 범위 결정) 도시계획시설로 결정된 토지에 일반건축물을 설치(국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법) 시행령, 제61조에 따라 개발행위허가를 받아야 함)하는 것을 의미하며, 공간적 범위 결정이라는 용어를 사용하여 별도 유형으로 구분하는 경우 존재
- (편익시설 설치) 「도시계획시설규칙」 제6조의2에 따라 도시계획시설 부지에는 주(主)시설에 해당하는 도시계획시설 이용자의 편의를 증진하고 시설 이용을 더욱 활성화하도록 편익시설의 설치 가능

그림 1 도시계획시설 입체·복합의 유형 및 특성



자료: 저자 작성.

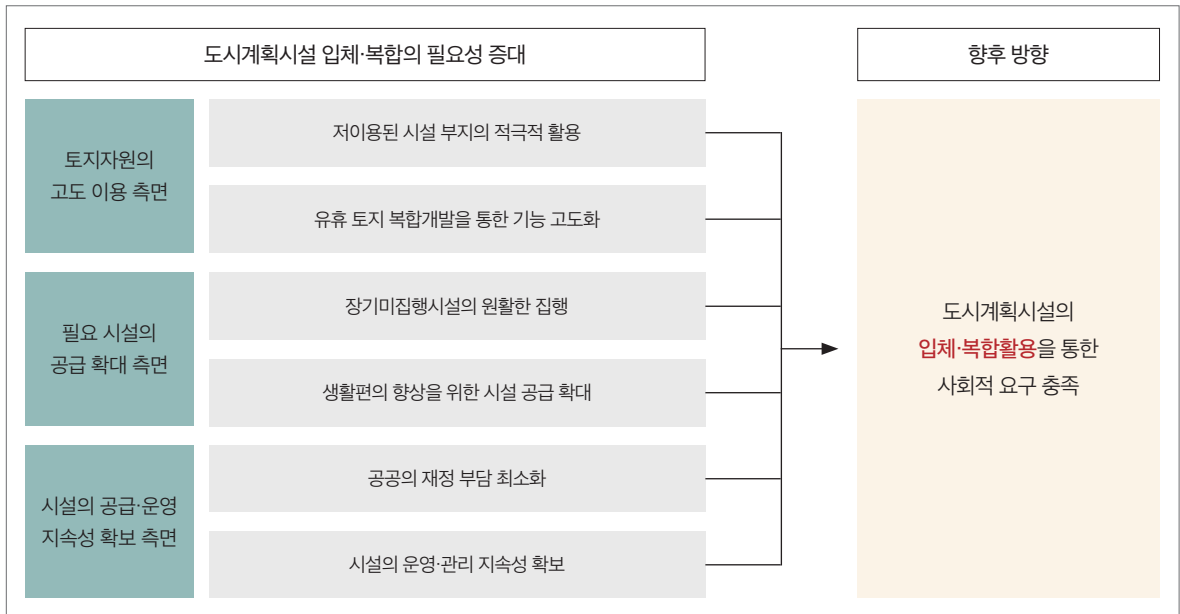
도시계획시설 입체·복합의 필요성

선행연구를 고찰하여 도시계획시설 입체·복합의 필요성을 검토하였으며, ❶ 토지자원의 고도 이용, ❷ 장기 미집행시설과 생활SOC의 공급 확대, ❸ 도시계획시설의 공급·운영 지속성 확보라는 세 가지 측면으로 구분

- (토지자원의 고도 이용) 기성시가지의 한정된 토지자원을 효율적으로 활용하기 위해 미이용 또는 저이용된 도시계획시설 부지를 더욱 적극적으로 활용할 필요가 있으며, 시설 활용도와 이용자 편의를 높이기 위해 지역 중심지 및 접근성이 좋은 유효 토지를 대상으로 다양한 도시서비스를 복합할 필요
- (필요시설의 공급 확대) 공공의 열악한 재정 여건과 토지확보의 어려움 등이 원인이 되어 발생하는 장기 미집행시설, 양적인 성장보다 삶의 질을 더욱 중시하게 됨에 따라 필요성이 높아진 생활편익시설을 기존 시가지 안에 수요 맞춤형으로 추가 공급할 필요
- (시설의 공급·운영 지속성 확보) 인구감소·저성장 시대에 공공의 노력만으로 시설을 공급하고 운영·관리하는 것은 불가능하므로 민간시설이나 편익시설 복합개발을 도모하여 자체적인 수익 창출과 시설 운영이 가능한 체계를 마련하는 방안을 검토할 필요

도시계획시설 입체·복합을 통해 접근성은 우수하나 저이용된 도시계획시설 부지를 더욱 효율적으로 활용할 수 있고, 토지확보의 어려움으로 장기간 공급되지 못한 시설이나 수요 대비 공급이 부족한 생활SOC를 효과적으로 설치할 수 있으며, 도시계획시설과 수익시설을 함께 설치함으로써 시설 공급 및 운영·관리상의 재정적 부담을 최소화하고 지속적인 유지관리를 가능케 하는 체계 구축 가능

그림 2 도시계획시설 입체·복합의 필요성



자료: 저자 작성.

02. 도시계획시설 입체·복합 현황 및 특성

도시계획시설 중복·입체적 결정 현황

2022년 8월 말 기준으로 도로와 하천을 제외하면, 전국 도시계획시설 중 중복결정 시설은 3,776개소(3.40%), 입체적 결정 시설은 103개소(0.09%)로 집계되어 입체·복합활용이 제한적이고 지역별 격차가 큰 것으로 파악

- 지역별로 보면 중복결정 수는 경기도(1,290건), 서울특별시(474건), 인천광역시(312건), 입체적 결정 수는 서울특별시(35건), 경기도(22건), 경상남도(14건) 순서

도시계획시설 중복결정의 주요 형태와 특성

물리적 형태로 인한 중복결정이 많은 도로, 철도, 하천 등 선형시설을 제외하면 중복결정 대상은 주차장, 광장, 공원, 공공청사, 유수지 정도로 한정

- 주차장, 광장, 공원, 공공청사, 유수지 등은 타 시설의 기능을 지원하는 특성이 있고, 입체·복합 시 운영·관리 갈등이 크게 발생하지 않는다는 점에서 중복결정 빈도가 상대적으로 높은 경향
- 주차장과 공원은 대부분의 시설과 중복결정되는 반면, 광장과 녹지는 주로 교통시설이나 공급시설(도로, 철도, 주차장, 수도공급설비 등), 공공청사와 문화시설은 특성이 유사한 공공·문화체육시설(공공청사, 문화시설, 사회복지시설 등), 방재시설인 유수지는 주차장, 공원, 녹지 등과 중복결정되는 빈도가 많은 것으로 파악

도시계획시설 입체적 결정의 주요 형태와 특성

입체적 결정의 대부분은 도시계획시설과 공동주택(행복주택), 근린생활시설, 판매시설, 주차장이 결합된 형태

- 도로, 철도, 주차장, 자동차정류장 등의 교통시설이 입체적 결정의 다수를 차지하며, 이 중 도로와 철도 부지는 공공이 공급하는 공공주택(행복주택)의 대상지로 활용되는 반면, 자동차정류장은 수익시설과 복합개발되는 형태가 대부분
- 이 외에도 방송통신시설, 시장, 공공청사 등은 해당 시설의 기능을 지원하거나 주민의 편의를 높이는 차원에서 근린생활시설 및 주차장(도시관리계획으로 결정되지 않는 임의시설)과 결합

표 1 도시계획시설 중복·입체적 결정 현황 (2022년 8월 기준)

구분	시설 결정 개소 (전체 시설 수)	중복결정		입체적 결정	
		개소	비율(%)	개소	비율(%)
합계	110,915	3,776	3.40	103	0.09
서울특별시	8,896	474	5.33	35	0.39
부산광역시	5,305	123	2.32	12	0.23
대구광역시	3,364	78	2.32	1	0.03
인천광역시	5,513	312	5.66	2	0.04
광주광역시	2,227	101	4.54	1	0.04
대전광역시	2,664	47	1.76	2	0.08
울산광역시	2,692	91	3.38	2	0.07
세종특별자치시	1,871	0	0.00	1	0.05
경기도	29,681	1,290	4.35	22	0.07
강원도	4,599	55	1.20	1	0.02
충청북도	5,271	198	3.76	0	0.00
충청남도	6,489	249	3.84	5	0.08
전라북도	4,525	202	4.46	1	0.02
전라남도	8,238	99	1.20	3	0.04
경상북도	8,537	177	2.07	0	0.00
경상남도	9,820	231	2.35	14	0.14
제주특별자치도	1,223	49	4.01	1	0.08

주: 도로와 하천은 현황을 전부 파악할 수 없어 집계 시 제외하였고(시설 결정 개소 역시 도로와 하천을 제외한 수치), 그 외 시설에 대한 중복·입체적 결정 현황을 파악. 자료: 국토교통부 내부자료(2022.8.31., 지자체 전수조사를 통해 작성한 자료)를 활용.

그림 3 도시계획시설 중복·입체적 결정 사례



자료: 뉴시스(2021b); 한국일보(2021); 뉴시스(2021a).

03. 도시계획시설 입체·복합 관련 주요 이슈

도시계획시설 입체·복합 관련 이슈 도출 방법

도시계획시설 입체·복합과 관련된 문제를 도출하기 위해 문헌자료(제도 관련 질의회신자료, 법령해석자료 등)를 분석하여 대략적인 내용을 파악하고, 관계자·전문가 인터뷰 및 간담회를 여러 차례 진행하여 다양한 의견을 청취

- (1차 문헌분석) 도시계획시설 입체·복합과 관련된 질의·회신 및 법령해석 자료를 분석하여 주요 논의사항을 파악하고 제도상의 문제 도출
- (2차 의견청취) 도시계획시설 입체·복합을 추진하고 있는 지자체 관계자와 사업 담당자, 도시계획시설 전문가를 대상으로 총 5번에 걸쳐 입체·복합활용 현황과 실태, 주요 이슈 등에 대한 의견을 청취하여 문제를 도출하고 개선 방향을 모색

도시계획시설 입체·복합 관련 이슈 분석 결과

문헌분석 및 관계자·전문가 의견 청취 결과를 종합하여 4가지의 도시계획시설 입체·복합 관련 이슈 도출

- ① 입체·복합 개념 및 법적 근거 미흡) 일반적으로 사용하는 도시계획시설 입체·복합 유형 구분(중복결정, 입체적 결정, 공간적 범위 결정)이 사업추진·관리 측면에서 적절치 않으며, 입체·복합제도의 법적 위계가 모호하고 법률·조문 간 관계가 정리되지 못하여 사업 시행에 한계가 존재하므로 제도 정비 필요
 - 중복결정과 입체적 결정을 부령인 「도시계획시설규칙」에서 규정하고 있어 결정·구조·설치기준을 개별법에 위임하고 있는 시설의 경우 법령상 위계가 맞지 않아 입체·복합에 대한 협의가 용이하지 않은 문제 존재
 - 도시계획시설로 결정된 부지에 비시설을 설치하는 경우는 개발행위로 보며, 입체적 결정과의 연계 없이 「국토계획법」에 별도의 조항으로 규정하고 있어 혼란 초래
- ② 입체·복합 추진상의 제약 존재) 현재는 입체·복합개발을 촉진하거나 지원하는 제도가 부재한 상황이므로 도시계획시설 입체·복합개발을 활성화하기 위해 사업추진을 어렵게 하는 제도적 문제를 개선하고 지원제도를 마련하는 동시에 과도한 입체·복합개발에 따른 부작용을 최소화하는 장치 도입 필요
- ③ 중복·입체적 결정 세부 지침 부재) 입체·복합 적정성 판단 기준, 입지 및 물리적 설치기준, 복합시설의 운영·관리체계 등이 명확히 정립되지 않아 적극적인 사업 추진이 어려우므로 앞서 언급한 법적 근거 강화 외에도 입체·복합사업 시행을 뒷받침할 구체적인 지침을 마련하여 실현 가능성 제고 필요
- ④ 편익시설 허용용도 규정 모호) 「도시계획시설규칙」에 명시된 시설별 편익시설 허용용도는 시대적 상황에 맞지 않으므로 재검토할 필요가 있으며, 주(主)시설의 기능만 저해하지 않는다면 도시계획시설의 활용성을 제고하고 주민들의 생활편의를 높일 수 있는 다양한 편익시설 설치 허용 필요

표 2 도시계획시설 입체·복합 관련 주요 이슈

구분	주요 내용
① 입체·복합 개념 및 법적 근거 미흡	<ul style="list-style-type: none"> • 시설 입체·복합의 개념 및 유형 구분 모호 • 시설 입체·복합의 법적 근거 및 법률 간 관계 정립 미흡
② 입체·복합 추진상의 제약 존재	<ul style="list-style-type: none"> • 복합개발을 어렵게 하는 요인 존재(국·공유지 활용 제약 등) • 시설 입체·복합을 촉진하거나 지원하는 제도 부재
③ 중복·입체적 결정 세부 지침 부재	<ul style="list-style-type: none"> • 중복·입체적 결정과 시설 관리에 대한 구체적 지침 부재 (시설 간 복합 가능성 판단 기준, 시행 절차 및 설치기준 등)
④ 편익시설 허용용도 규정 모호	<ul style="list-style-type: none"> • 시대적 상황에 맞지 않는 편익시설 허용용도 규정 (여건 변화, 시설 운영·관리 측면에서의 조정 요구 존재)

자료: 이슈 분석 결과를 토대로 저자 작성.

04. 도시계획시설 입체·복합활용을 위한 제도개선 방안

[개선방안 1] 도시계획시설 입체·복합의 법적 근거 및 지침 마련

도시계획시설 중복·입체적 결정의 실효성 확보를 위한 법체계 개편과 사업추진을 위한 시행지침 마련

- 「국토계획법」에 도시계획시설 중복결정과 입체적 결정이 가능하다는 조문을 추가하여(제43조 개정) 중복·입체적 결정의 법률적 기반을 강화하고, 동법 시행령에 도시계획시설 중복·입체적 결정 운용원칙을 명시하여(제35조 개정) 도시계획시설 입체·복합의 필요성 및 가능성 판단 후 적정 규모를 결정할 수 있도록 유도
- 「국토계획법」 제64조와 동법 시행령 제61조(도시계획시설부지에서의 개발행위)에 따라 도시계획시설과 일반 건축물을 입체적으로 결정할 수 있다는 내용을 「도시계획시설규칙」에 추가하여(조문 신설) 사업 추진상의 혼란 최소화
- 이 외에도 「도시계획시설규칙」 또는 자체적 지침을 통해 중복·입체적 결정의 필요성 및 타당성 판단 기준, 시설 간 중복·입체 적합성 및 물리적 설치기준, 사업 시행의 절차와 방법 등 상세한 내용 제시

[개선방안 2] 도시계획시설 입체·복합을 위한 토지이용규제 합리화

도시계획시설 입체·복합개발 지원을 위한 토지이용규제 완화, 민간참여 촉진을 위한 국·공유지 활용제도 개선

- 국가 또는 지자체가 국·공유지에 공익적 목적으로 시설을 설치·운영하는 경우에 한하여 건폐율·용적률 제한을 완화할 수 있도록 하되(「국토계획법」 제84~85조 개정), 부정적 영향이 발생하지 않도록 적정 입지 선정을 유도
 - 민간주체의 도시계획시설 입체·복합개발 시에도 공익성 확보를 조건으로 토지이용규제를 완화하는 방안을 검토할 수 있지만, 이 경우 개발이익 환수를 위한 공공기여 제도를 반드시 함께 도입 필요
- 민간의 입체·복합개발 참여를 유도하여 필요 시설을 공급하고 지속가능한 시설 운영·관리를 실현할 수 있도록 국·공유재산의 대부 기간을 늘리거나 영구건축물 건축을 허용하는 등의 추가적인 법·제도 개선방안 검토

[개선방안 3] 도시계획시설 내 편익시설 허용범위 확대

주민편의 증진과 공공성 확보 차원에서 일반 대중의 이용 빈도가 높은 시설을 대상으로 편익시설 허용범위 확대

- 일반 대중이 이동이나 쇼핑 등 일상생활에서 이용하는 시설(자동차정류장, 시장, 공공청사, 문화시설 등)에 대해서는 이용자 편의 증진과 시설 이용 활성화를 위해 용도지역상 허용건축물 전체로 편익시설 허용범위 완화
- 다만, 지역적 특성이나 주변 여건 등을 고려하여 적합성을 판단하는 것이 중요하므로 도시계획시설 내에 편익시설을 설치하는 경우 시설 종류와 적정 규모 등을 도시계획위원회 심의를 통해 결정하도록 규정

참고문헌

- 뉴스시스. 2021a. 남양주행복주택 청년 공급 32세대에 665명 신청...청년 주택난 심각, 7월 16일. https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20210716_0001516069#_eniple (2022년 9월 23일 검색).
- _____. 2021b. 기장군, 2022년 생활SOC복합화 사업 공모 선정, 9월 30일. https://newsis.com/view/?id=NISX20210930_0001599128 (2022년 9월 20일 검색).
- 한국일보. 2021. '지지부진' 대전 유성복합터미널 건립 사업에 날개 돋았다, 6월 1일. <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2021060114050000681> (2022년 9월 22일 검색).

※ 이 브리프는 “이다예, 김중은, 박소영, 이용훈. 2022. 도시계획시설 입체·복합화를 위한 제도 개선방안 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

- 이다예 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(dylee@krihs.re.kr, 044-960-0208)
- 김중은 국토연구원 도시연구본부 연구위원(jekim@krihs.re.kr, 044-960-0235)
- 박소영 국토연구원 도시연구본부 연구위원(sypark@krihs.re.kr, 044-960-0672)
- 이용훈 국토연구원 도시연구본부 연구위원(yhlee@krihs.re.kr, 044-960-0267)