

도시계획체제의 새로운 패러다임 모색

- 도시계획체제의 핵심적 구성 요소는 「도시기본계획 - 도시관리계획 - 도시개발사업」이며, 도시계획체제는 오랫동안 「도시기본계획 → 도시관리계획 → 도시개발사업」의 하향 일방적인 수직관계로 인식되어 옴
- 도시계획체제의 기존 패러다임으로는 도시계획 결정 및 예고로 우발이득이 발생하고, 도시기본계획 · 도시관리계획 · 도시개발사업이 제대로 기능을 수행하지 못하는 상황임
 - 도시기본계획은 미래 비전을 담는 장기계획이 되기보다, 용도지역지정의 도시관리계획을 합리화시켜주는 사전적 장치로 운용됨
 - 도시관리계획은 토지이용을 관리하는 데 효과적인 수단이 되지 못하고, 도시개발사업에도 하향적으로만 작용함으로써 비효율 발생
- 도시계획체제를 둘러싼 사회환경은 1960년대와 같은 정부주도의 경제개발에 힘쓰던 ‘공리주의 가치관’ 시대에서 개개인들의 권리와 삶의 질이 강조되고 대화와 타협을 중시하는 ‘사회계약론적 가치관’의 시대로 변화
- 새로운 도시계획체제는 다음과 같은 패러다임을 전제로 재구축될 필요가 있음
 - 도시계획으로 우발이득 및 손실이 발생하지 않고, 선계획 - 후개발이 제대로 정착할 수 있는 체제로의 전환
 - 종래의 「도시기본계획 → 도시관리계획 → 도시개발사업」의 하향 일방적 「수직 패러다임」에서 도시계획체제의 3가지 구성요소 각각이 본연의 기능을 온전히 수행하며 환류조정되는 「삼각패러다임」으로 전환

1. 도시계획체제의 구성요소

- 도시계획체제란 도시계획 및 이에 근거한 토지이용관리와 도시개발사업을 전체적으로 연결된 하나의 구조로 본 것이며, 도시계획체제가 사회적으로 보다 유용한 제도가 되기 위해서는 체제내 구성요소간에 바람직한 관계 정립이 필요
- 현행 법률이 규정하는 도시계획체제의 핵심적 요소는 “국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법)”의 도시기본계획, 도시관리계획과 각종 개별법에서 규정하는 도시개발사업으로 되어 있음
 - 도시기본계획: 도시의 장기 발전방향과 미래상을 제시하는 계획으로 개별 토지의 재산권을 직접적으로 구속하지는 않으나, 도시관리계획에 대해서는 지침으로 작용
 - 도시관리계획: 용도구역, 용도지역 및 용도지구, 지구단위계획, 도시계획시설, 도시개발사업 또는 정비사업에 관한 계획의 5가지 종류로 개별 토지의 재산권을 직접적으로 규제
 - 도시개발사업: 인원, 장비, 기술 등을 투자하여 토지의 형상을 변경시키거나 구조물을 설치하는 등의 행위로 도시계획사업과 비(非)도시계획사업으로 구분됨
- 따라서, 도시계획체제를 구성하는 핵심적 제도 요소를 「도시기본계획-도시관리계획-도시개발사업」으로 규정할 수 있음

2. 도시계획체제의 기존 패러다임

- 구성요소간의 관계로 볼 때 도시계획체제는 「도시기본계획→도시관리계획→도시개발사업」의 하향 일방적 수직관계로 오랫동안 인식되어 옴
- 도시기본계획은 개발수요를 양적으로 추정하여 이에 대응하는 일에 중점을 두고, 각 부문별 세부항목도 대부분 「현황분석 및 과제→수요추정→기본방향→공급 및 개발계획」으로 구성됨
 - 계획결과는 도면중심으로 결정되고, 계획서 기술내용은 장황한 설명자료에 불과

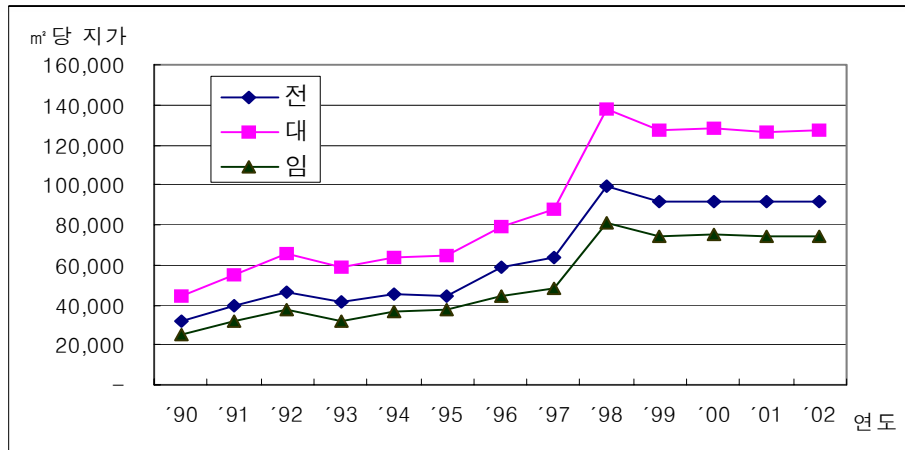
- 도면 중심의 청사진적 계획으로 용도지역변경 등의 도시관리계획을 세부적으로 통제
- 도시관리계획 중 특히 용도지역제(zoning system)는 토지 용도간의 상충방지를 목적으로 하나, 우리나라에서는 주로 토지이용계획을 실현시키기 위한 수단으로 간주되어 있음
- 그러나, 용도지역의 종류가 적고 각 용도지역별 허용범위가 지나치게 넓어 토지이용 계획을 실현하는 직접적 수단이 되기에는 미흡
- 또한, 변화에 경직적인 전통적 유클리드 용도지역제(Euclidean zoning system)로 운용되면서 1990년대 중반의 준농림지역 규제완화와 같은 문제를 초래
- 도시계획사업을 하고자 할 경우 일반적으로 지정 용도지역의 도시관리계획에 부합되지 않을 경우가 자주 발생하나, 사업시행 전 절차로 용도지역 변경을 추진하면서 지가양등을 초래
- 비도시계획사업의 택지개발 및 산업단지개발은 사업실시계획을 도시관리계획으로 의제하여 추진할 수 있으나, 도시기본계획과 무관하게 이루어져 도시공간구조를 왜곡

3. 기존 도시계획체제의 문제점

1) 계획결정 및 계획예고에 의한 지가상승

- 기존의 「수직적 패러다임」의 도시계획체제는 도시개발수요에 탄력적으로 대응하기 어려우며, 계획결정에 따라 해당 토지에 우발이익과 우발손실을 발생시킴
- 도시개발사업이 지정 용도지역에 부적합할 경우 도시관리계획과 도시기본계획 변경을 거치면서 시간이 지체되고 지가도 상승
- 1990년대 중반 개발붐이 일었던 수도권 H시의 경우 구체적 개발행위 없이 자연녹지 지역에서 일반주거지역으로의 용도지역 변경만으로 토지가격이 지목별로 50%~70% 상승

용도지역 변경에 따른 지가변동 사례(일반녹지지역→일반주거지역)



- 이러한 체제하에서 정부의 주요 관계자나 언론 등의 계획발표나 예고가 오히려 해당 지역의 지가를 급등시켜 오히려 계획실현을 저해하게 됨
 - 2003년 한 해 동안 전국의 표준지 공시지가는 평균 20% 상승하였으나, 실행정수도 이전 지역으로 언론에 거론된 곳은 최고 83% 상승(충남 연기군)
 - 공영개발사업이 시행될 예정지역은 공시지가 기준의 낮은 보상가격을 우려하는 반면, 그 주변지역은 지가가 급등
- 한편, 현행 제도부터 해당 토지에 아무런 여건 변화가 없음에도 용도지역 변경에 따라 토지가격을 달리 평가하고 있음
 - 공시지가 산정의 토지가격 비준표에서 자연녹지지역이 주거지역, 상업지역으로 용도지역 변경이 이루어지면 토지가격을 각각 2.8배, 4.7배로 높게 평가(2003년 토지가격비준표)

용도지역변경 유형별 토지가격비준표 예시(중소도시)

변경전후	일반 주거지역	일반 상업지역	일반 공업지역	자연 녹지지역	개발 제한구역
일반주거지역	1.00	1.51	0.75	0.36	0.24
일반상업지역	0.66	1.00	0.49	0.24	0.16
일반공업지역	1.34	2.02	1.00	0.48	0.33
자연녹지지역	2.77	4.19	2.07	1.00	0.67
개발제한구역	4.10	6.21	3.07	1.48	1.00

자료 : 건설교통부, 지가형성요인에 의한 표준적인 비준표(토지가격 비준표), 2003

- 결국, 실제로 개발사업을 하고자 할 경우에는 상승된 가격만큼 토지비용이 많이 들기 때문에 국민경제적으로 손실 발생

2) 도시계획체제 구성요소별 문제점

□ 도시기본계획

- 도시기본계획에서 다루는 목표적 성격의 토지이용계획(land use plan)과 토지이용규제 수단인 용도지역(zoning)을 같은 것으로 혼동
 - 용도지역의 주거지역에는 상업용지도 허용하고 있어 용도지역의 ‘○○지역’이 토지이용계획의 ‘○○용지’와 일치하지 않음
 - 용도지역에 보다 민감해지면서 도시기본계획은 미래 비전을 담는 장기 계획이 되기 보다 용도지역 지정의 도시관리계획을 합리화시켜주는 사전적 장치로 운용됨
- 도시기본계획 공청회가 의미없이 운용
 - 공청회 참석 지역주민도 도시 발전방향 및 정책에 관심을 갖기보다 자기 소유 토지의 용도지역 변경 가능성에만 관심을 두고 도시기본계획의 도시기본구상도를 조회

□ 도시관리계획

- 용도지역 등의 도시관리계획은 선(線)으로 토지를 구획하여 양쪽의 토지이용 규제를 차별화함
 - 그러나, 동일한 형상의 토지가 도면상의 선긋기만으로 토지가격에 차이가 크게 발생하게 되어, 사회적으로 정의롭지 못하고 국민들 간에도 위화감 초래
- 실제로 실현되는 건축물의 평균 용적률은 용도지역으로 허용되는 법정 용적률의 1/2 수준에 불과
 - 상당부분의 토지에서 미건축된 여유 용적분의 개발가치가 이미 토지가격에 내재화 되어 사회적 비용이 높아짐

□ 도시개발사업

- 사전에 확정된 도시관리계획에 따라 사업을 경직적으로 추진
 - 개발수요에 탄력적으로 대응하지 못하고 지가도 이미 올라있어 토지비 부담 증대
- 보상대상의 사업예정지 토지와 기반시설 무임승차를 기대하는 주변지역 토지간에 토지가격 차이가 크게 발생
 - 도시개발사업 시행시 토지보상관련 민원이 만성적으로 발생하고 있음

4. 도시계획체제를 둘러싼 사회환경의 변화

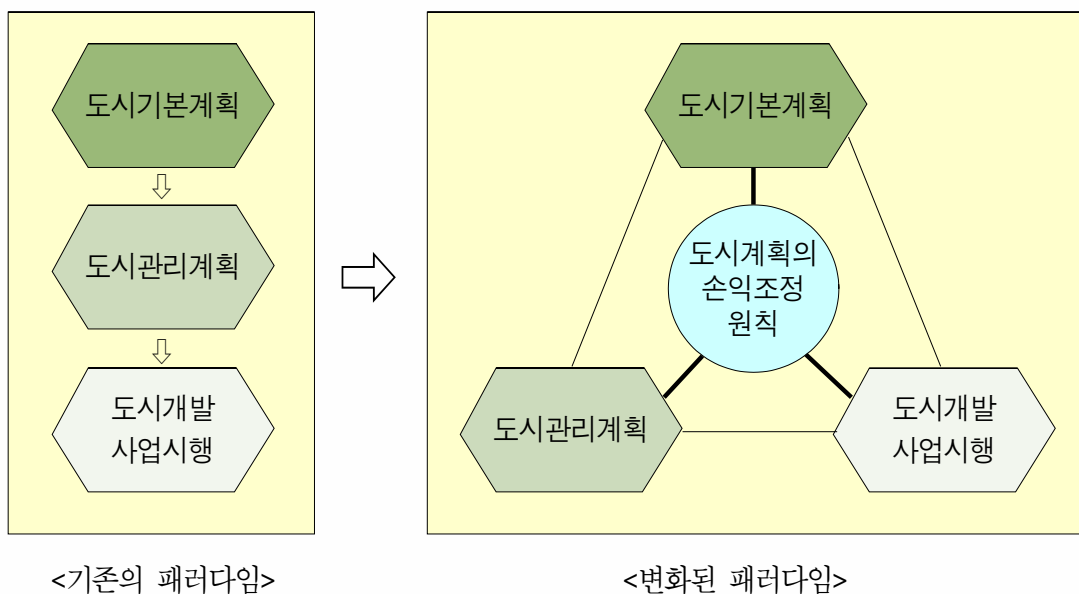
- 도시계획 제도가 시행되어 온 지난 40여 년간 도시계획체제의 배경이 되는 사회환경은 크게 변화해 옴
 - 1960년대~1980년대는 최대 다수의 최대 행복 달성을 목표로 국가가 총량적 경제개발에 힘쓰던 ‘공리주의(utilitarianism) 가치관’이 지배
 - 1990년대 무렵부터 민주화 및 지방자치제 실시와 거버넌스(governance) 변화로 국가 전체의 경제성장에 못지않게 개개인들의 권리와 삶의 질에 대한 중요성이 강조됨
 - 사회를 보는 관점도 과거의 공리주의적 관점을 보완하여 각 개인들의 자유와 평등한 권리를 전제로 대화와 타협을 중시하는 ‘사회계약론적(the theory of social contract) 가치관’이 대두됨
- 그러나, 지금의 도시계획체제는 기본적으로 1960년대의 「수직적 패러다임」에서 변하지 않고 있어 달라진 사회환경과 부조화됨
 - 도시계획집행·도시개발사업의 시행과정에서 사회갈등이 빈발
 - 장기적인 도시계획 목적의 도시기본계획 제도가 형해화(形骸化)하여 미래 비전을 제대로 세우지 못함
 - 도시계획에 의한 손익발생이 방치되어 정부 불신과 사회 위화감이 깊어짐

5. 새로운 패러다임의 모색

1) 우발이익 근절의 삼각패러다임으로 전환

- 앞으로의 도시계획체제는 도시계획으로 우연히 이득을 얻거나 느닷없이 손실을 보는 일이 없고, 선계획 후개발이 제대로 정착할 수 있는 체제로 바뀌어야 함
 - 개발계획 예고 및 도시계획(도시기본계획 및 도시관리계획)에 의한 부동산가치(浮動價値, floating value) 발생을 방지하는 조치가 필요(영국은 개발권 국유화 제도를 단행)
 - 도시용지로의 지목변경을 허가제로 체계화하고, 기존시가지의 토지이용상황에 적합한 기준용적률을 정하여 현재 상태대로 토지이용을 실효성 있게 관리하는 방안 등을 검토
- 종래의 「도시기본계획 → 도시관리계획 → 도시개발사업」의 하향 일방적 「수직패러다임」에서 아래 그림과 같이 도시계획체제의 3가지 구성요소 각각이 본연의 기능을 온전히 수행하며 환류조정되는 「삼각패러다임」으로 전환
 - 구체적 개발행위와 도시관리계획을 연동시켜 운영하여 도시계획으로 인한 개발이익과 손실을 조정

도시계획체제의 패러다임 변화 방향



2) 도시계획체제 구성요소별 발전방향

□ 도시기본계획

- 도시기본계획은 도시의 지속가능한 발전과 도시민의 삶의 질 향상을 위해 필요한 미래지향적 목표 및 정책과제 중심의 장기계획으로 정착시키고 각 부문계획과도 연계운영
- 지자체, 중앙정부기관, 시민, 기타 이해관계자가 계획수립에 폭넓게 참여함으로써 계획과정을 통해서도 사회통합을 도모

□ 도시관리계획

- 도시관리계획의 주된 기능은 현재의 토지이용, 또는 사업지구의 경우 준공 후 토지이용을 최대한 효과적으로 관리하는 것으로 함
- 지자체와 주민, 토지소유자, 개발자 등이 합의하는 개발계획 및 사업시행을 전제로 기정의 도시관리계획을 변경하는 방안 검토
- 부동용도지역(浮動用途地域, floating zoning), 조건부 용도지역(conditional zoning), 계약용도지역(contract zoning) 및 개발권양도제(TDR) 등 다양한 형태의 비유클리드 용도지역제를 도입·운용

□ 도시개발사업

- 개발수요에 대응하여 적기적소에 도시개발사업을 추진할 수 있는 체제를 구축
 - 도시기본계획의 정책방향을 통해 개발사업을 유도하고, 도시관리계획을 이와 연동시켜 운용
- 도시기반시설확충계획(Capital Improvement Program)에 따라 지자체가 도로·철도·공원 등 기반시설에 선투자할 수 있는 체제를 구축
 - 수익자가 투자비용을 부담하도록 관련 세제를 운용하여, 기반시설로 수혜 받는 토지소유자, 개발사업자로부터 시간을 두고 투자비를 회수

국토연구원 박재길 지역·도시연구실장 (jgpark@krihs.re.kr, 031-380-0398)
국토연구원 조판기 책임연구원 (pkcho@krihs.re.kr, 031-380-0252)