

도시계획 혁신방안 무엇이 문제인가 토론회



목 차

인 사 말

심상정 국회의원	06
박상혁 국회의원	08
조오섭 국회의원	10
허 영 국회의원	12

발 제

‘도시계획 혁신방안’ 계획법률의 가치를 버리고 대도시 개발특별법으로 탈바꿈하는가? 황지욱 경실련도시개혁센터 운영위원장 전북대 도시공학과 교수	16
---	----

토 론 좌장:최성진 경실련도시개혁센터 운영위원, 원광대 도시공학과 교수

성장환 LH 토지주택연구원 선임연구위원	26
이창무 한양대 도시공학과 교수	30
이창수 가천대 도시계획학과 교수	32
이재민 국토부 도시정책과 사무관	38

인사말





국회의원 심상정
(정의당, 경기 고양시갑)

안녕하세요, 정의당 고양시갑 국회의원 심상정입니다.

오늘 <도시계획 혁신방안 무엇이 문제인가> 토론회를 함께 해주신 조오섭, 박상혁, 허영 의원님과 경실련 도시개혁센터 여러분 고맙습니다.

더불어 토론회 좌장을 맡아주신 최성진 경실련 도시개혁센터 운영위원님, 발제를 해주실 황지욱 도시개혁센터 운영위원장님을 비롯하여 여러 토론자분께도 감사의 말씀드립니다.

윤석열 정부는 올해 초 지난 20년간 유지해 온 ‘도시공간계획의 근본 체계’를 흔드는 “도시계획 혁신방안”을 발표하고, 현재는 발표 방안을 반영한 국토계획법 개정을 강하게 추진하고 있습니다.

정부는 현행 국토계획법의 도시계획 체계를 4차 산업혁명·디지털 전환 등 경제·사회 구조 변화에 맞도록 개편하겠다고 밝히고 있습니다. 이를 위해서 “도시계획 혁신방안”에 고밀·복합 개발이 가능하도록 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설 입체 복합구역 등 3가지 새로운 공간혁신 용도구역을 도입하고 용적률과 건폐율 등의 사용 용도에 따른 도시계획 규제를 과감하게 완화하는 내용을 담았습니다.

공간혁신구역이 도입되면 도시 내에서 민간이 기존 도시계획 체계를 벗어나 토지의 용도와 밀도에 구애받지 않고 해당 구역을 자유롭게 개발하는 것이 가능해집니다. 그러나 정부 혁신방안이 정말 우리의 사회·경제변화를 제대로 반영한 도시공간계획인지에 대해서는 여러 우려와 의문이 제기되고 있습니다.

첫째, 지난 20년간 견지해 온 국토에 대한 ‘선계획 후개발’에 대한 국토계획법의 취지를 무력화시키고 우리나라 도시계획의 근간을 무너뜨릴 수 있다는 우려입니다.

선계획 후개발 원칙은 토지이용의 공공성을 강화를 위해 필수적입니다. 기반시설 용량이 허용하는 범위의 용적률, 건폐율 등의 밀도 계획과 주변환경과의 조화 등을 고려한 계획에 따라 개발이 이뤄져야 합니다. 이러한 원칙을 무시하고 도심 안 특정한 구역에 구멍을 뚫어 고밀 개발할 경우 교통, 재난, 하수 등의 다양한 밀도 적정성 문제가 발생할 것입니다.

둘째, 혁신계획법이 수도권과 대도시 편중의 개발법이 될 것이라는 우려입니다.

국토계획법은 개발 중심의 특별법이 아니고, 우리나라 전체를 놓고 국토 및 도시를 계획하기 위한 기본법입니다. 그러나 혁신방안 내용의 대부분이 혁신, 복합, 입체라는 말로 포장되어 수도권과 대도시를 대상으로 다루고 있습니다. 이에 서울시는 용산과 여의도 등을 도시계획 혁신구역을 적용해 고밀개발을 하겠다는 발표를 연이어 내놓고 있습니다.

셋째, ‘개발이익 환수’에 대한 제도적 장치가 충분하지 않다는 우려입니다.

공간혁신 구역으로 지정되면 도시계획 규제가 대폭 완화되어 토지가치가 상승할 가능성이 높습니다. 따라서 이러한 개발이익에 대한 철저한 환수 방안 마련이 필요하지만, 구체적인 대책 마련이 미비하다는 우려의 목소리가 높습니다.

마지막으로 규제 때문에 개발이 억제되는 지역과 규제 완화로 개발이 가능 지역 간에 격차가 확대될 가능성이 있으며, 구역 지정으로 주변 지역에 부정적 외부효과가 파급되고 도시의 불균형을 야기할 수 있다는 우려도 제기됩니다.

이런 의문과 우려를 불식시킬 수 있는 시대변화에 맞는 도시공간의 변화 요구를 답을 수 있는 도시계획, 국토계획이 필요한 때입니다. 아무쪼록 오늘 토론회가 정부가 추진하는 도시계획 혁신방안의 문제점을 정확하게 진단하고 디지털 전환, 기후위기 등 변화된 환경에 맞는 먼 미래를 내다보는 도시 공간계획의 바람직한 대안을 모색하는 계기가 되길 바랍니다. 감사합니다.



국회의원 박상혁

(더불어민주당, 경기 김포시을)

안녕하십니까? 더불어민주당 경기도 김포시을 국회의원 박상혁입니다.

오늘 존경하는 심상정, 조오섭, 허영 의원님과 경실련 도시개혁센터와 함께 <도시계획 혁신방안 무엇이 문제인가> 토론회를 개최하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

토론회 좌장을 맡아주신 최성진 경실련 도시개혁센터 운영위원님, 발제를 해주실 황지욱 도시개혁센터 운영위원장님, 그리고 토론자로 참여하신 성장환 LH 선임연구위원님, 이창무 한양대 교수님, 이창수 가천대 교수님, 이재민 국토부 사무관님에게 감사의 말씀을 드립니다.

현대 사회에 들어서면서 급속한 도시화와 함께 대부분의 인구는 도시에 거주하고 있습니다. 이에 따라 도시의 발전방향과 운영방안을 결정하는 도시계획의 중요성은 날로 증대되고 있습니다. 도시계획을 어떻게 수립하고 추진하느냐에 따라 국민의 일상 생활에도 지대한 영향을 미치고 있습니다.

지난 1월 윤석열 정부는 <도시계획 혁신방안>을 발표했습니다. 정부가 발표한 혁신방안의 주요 내용은 도시규제로부터 자유롭고 융복합적 개발이 가능한 도시혁신구역·복합용도구역·도시계획시설 입체복합구역 등 혁신 3종 구역을 도입

하는 것입니다. 특히 도시 내 혁신적인 공간 조성이 필요한 곳에 기존 도시계획 체계를 벗어나 토지·건축의 용도 제한을 두지 않고, 용적률과 건폐율 등을 자유롭게 지자체가 정할 수 있는 도시구역 혁신지역 도입을 통해 한국형 ‘White Zone’을 도입하는 것이 핵심 내용입니다.

우리나라의 경우 서울과 부산 등 대도시와 수도권에 위치한 도시로 인구가 집중되면서 주거, 교통, 환경, 기반시설 등 도시의 성격도 빠르게 변화함에 따라 이에 맞춰 신속하고 효율적인 도시계획 수립을 통한 도시개발이 필요한 것은 사실입니다. 저의 지역구인 김포의 예를 들더라도 인구가 급속하게 늘어나고 도시구역도 확대되고 있지만, 도시계획과 도시행정이 이를 뒷받침하지 못해 도시문제가 발생하고 있으며 시민들이 많은 불편을 겪고 있습니다.

이러한 면에서 새로운 <도시계획 혁신방안>은 불필요한 규제완화와 절차 간소화 등을 통해 신속한 도시개발을 할 수 있다는 점에서 일부 긍정적인 의미가 있다고 생각합니다.

그러나 <도시계획 혁신방안>에 대해 ▲입지규제최소지역 등 현행 제도로도 충분히 혁신적인 도시개발이 가능하다는 점 ▲과도한 규제완화로 인해 난개발이 우려된다는 점 ▲수도권과 대도시 위주의 편중 개발로 국토균형발전의 취지를 훼손한다는 점 ▲개발이익 환수에 대한 제도적 장치가 미약하다는 점 등의 문제에 대한 우려와 지적이 제기되고 있습니다.

서울과 바로 인접한 수도권에 위치해 있고, 인구증가로 인해 대도시로 발돋움하고 있는 김포시를 지역구로 둔 저 개인적으로도 <도시계획 혁신방안>은 장단점에 대해 고민할 지점이 많습니다.

마침 오늘 토론회는 <도시계획 혁신방안>의 내용을 살펴보고 문제점에 대한 지적을 통해 바람직한 도시계획 수립 방안과 도시개발 방향을 모색할 수 있다는 점에서 매우 중요한 자리라고 생각합니다.

국회 국토교통위 소속 의원으로서 오늘 토론회에서 제기된 의견과 대안을 의정활동에 반영하여 우리나라 도시가 갖고 있는 문제점을 극복하고 합리적이고 균형잡힌 도시개발이 이루어질 수 있도록 노력하겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참석해주신 분들에게 감사드립니다.



국회의원 조오섭
(더불어민주당, 광주 북구갑)

안녕하십니까, 더불어민주당 광주 북구갑 국회의원 조오섭입니다.

정부가 지난 1월 발표한 ‘도시계획 혁신방안’을 우려하는 동료 의원님들과 경실련 도시개혁센터와 <도시계획 혁신방안 무엇이 문제인가> 토론회를 개최하게 되었습니다. 국회 국토교통위원회 위원으로서 국토 및 도시의 ‘혁신’과 ‘균형’ 사이에서 바람직한 대안을 찾아야 한다는 마음을 모으게 되어 기쁩니다.

아울러 오늘 토론회의 좌장을 맡아주실 최성진 원광대 도시공학과 교수님과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 대한 종합적인 고찰과 도시계획의 방향에 대해 고견을 나눠주실 발제자 황지욱 전북대 도시공학과 교수님께 감사드립니다.

또한 열띤 논의를 이끌어가실 토론자 성장환 LH 토지주택연구원 선임연구위원님, 이창무 한양대 도시공학과 교수님, 이창수 가천대 도시계획학과 교수님, 이재민 국토부 도시정책과 사무관님 모두 고맙습니다.

윤석열 대통령은 지난해 3월 당선 직후 ‘지방시대’라는 모토로 새 정부를 운영하겠다고 했지만, 균형발전은 후퇴에 후퇴를 거듭하고 있습니다.

특히 이번 도시계획 혁신방안과 이에 따른 국토계획법 개정은 공간혁신 구역으로 지정된 입지를 다양한 형태로 신속하게 개발하겠다는 외양을 갖추고는 있지만, 결국은 수도권과 대도시에 편중된 개발을 촉진할 가능성이 농후합니다.

대한민국의 국토와 도시를 계획하기 위한 기본법이 개발 중심의 특별법이 되도록 두는 것이 맞는지 숙고해야 합니다. 가뜰이나 기업과 인력이 모두 수도권으로 쏠리는 상황에서 지방소멸이 가속화되지는 않을지 심히 우려스럽습니다.

국가균형발전은 더 이상 시혜나 배려가 아닌 국가 존속을 위한 사명입니다. 새 정부가 들어서도 특히 국토와 도시에 관한 국가균형발전 정책만큼은 일관되게 추진되어 대한민국 균형발전이 단단히 뿌리내리도록 해야 합니다.

오늘 토론회를 통해 시대의 변화에 따른 바람직한 제도개선의 필요성에 대한 이해와 공감을 공유하고 현 정부의 정책 방향과 추진 과정상 문제점을 파악하고 대안을 마련해 나가겠습니다. 감사합니다.



국회의원 허영

(더불어민주당, 강원 춘천시철원군화천군양구군갑)

안녕하십니까, 국회 국토교통위원회 소속 더불어민주당 춘천·철원·화천·양구갑 국회의원 허영입니다.

‘도시계획 혁신방안 - 무엇이 문제인가’토론회를 국회에서 개최하게 되었습니다. 우리 국토의 지속 가능한 개발과 고른 발전을 위해 국토교통위원회에서 함께 활동 중인 정의당 심상정 의원님, 더불어민주당 박상혁, 조오섭 의원님, 그리고 경실련 도시개혁센터가 함께 뜻을 모았습니다. 진심으로 감사드립니다.

국토교통부는 지난 1월 6일 「도시계획 혁신 방안」을 발표했습니다. 민간이 개입하는 대규모 프로젝트를 통해 기존 방식과는 다른 개발이 가능하도록, 용도 제한·용적률·건폐율 등 도시관련 규제의 제약을 벗어난 ‘도시혁신구역’을 도입하겠다고 강조했습니다. 일종의 ‘도시규제 치외법권(Zero) 지역’을 만들겠다는 발상입니다.

일례로 개발이익 환수에 대한 구체적 대책은 아직 마련되지 않은 채 그간 민간 주도의 과잉 개발 경고가 있었던 용산 철도정비장 부지가 이번 정부 발표에 특정적으로 언급이 되었습니다. 지금 방향대로라면 도시는 더욱 과밀화될 것입니다. 시민이 함께 누려야 할 도시공간은 소수 개발사업자에게 독점될 것입니다.

더 높고, 더 화려한 도시 개발이 마치 ‘정답’인 듯 추진되면, 시민을 위한 공간, 서민의 주거 안정, 공공을 위한 정책이 뒷전으로 밀리는 것은 자명한 일입니다. 도시는 점점 더 숨쉬기 어려운 공간이 되어 갈 것입니다.

어디 그뿐입니까? 국토의 균형과 조화로운 발전은 요원한 일이 될 것입니다. 현 정부 들어 지방소멸은 더욱 가속화되고 있습니다. 제 고향 강원도는 약 90%가 이미 소멸 위험 지역에 해당됩니다. 우리나라 전체 228개 시군구의 절반 이상은 ‘없어질 수 있다’는 두려움에 직면하고 있습니다.

헌법 제120조 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 정하고 있습니다. 국가 균형 발전은 헌법적 가치입니다. 그러나 윤석열 정부의 이번 도시계획 개편 방안은 지금도 충분히 과밀과 집중화로 인해 몸살을 앓고 있는 수도권은 더욱 불편하게 할 가능성이 높으며, 국가적으로도 지역소멸이 가속화되어 국토와 자원의 불균형을 심화시키는 결과를 낳게 될 것입니다.

휘둘리지 않아야 합니다. 우리 모두의 자원을 정의롭게 나누기 위해 오늘 이 문제를 제기하고 여러분과 함께 대안을 모색하고자 합니다. 그러한 취지에서 오늘 여러분과 함께 합니다.

도시는 우리 모두의 삶의 터전입니다. 도시의 바람직한 발전 방향과 시민들의 실제적 삶에 주목해온 분들의 고견을 듣고, 정부의 정책이 더욱 공공의 이익을 중시하는 방향으로 추진될 수 있는 계기가 되길 바랍니다. 저 역시 국회 국토교통위원회 위원으로서 관련 정책의 추진 과정에 끊임없이 관심을 기울이며 민생을 챙겨나가겠습니다. 감사합니다.

발제

‘도시계획 혁신방안’

계획법률의 가치를 버리고 대도시 개발특별법으로 탈바꿈하는가?

황지욱 경실련도시개혁센터 운영위원장
전북대 도시공학과 교수



‘도시계획 혁신방안’

계획법률의 가치를 버리고 대도시 개발특별법으로 탈바꿈하는가?

발제: 황지욱 경실련 도시개혁센터 운영위원장/전북대학교 교수

2023년 08월23일 대한민국 국회 의원회관

Contents

1. 발제의 의미

2. 윤석열 정부의 도시계획 혁신방안 발표

3. 공간재구조화계획의 취지와 핵심적 사안

- 첫째, ‘도시혁신구역’의 도입
- 둘째, ‘복합용도구역’의 도입
- 셋째, ‘도시계획시설 입체복합구역’의 도입

4. 종합적 고찰

- 첫째, ‘도시혁신구역, 복합용도구역 그리고 입체복합구역’, 계획법이 수도권과 대도시 편중의 개발법으로 탈바꿈?
- 둘째, ‘도시혁신구역, 복합용도구역 그리고 입체복합구역’, 삼자구별이 불명확한 ‘혁신과 복합’
- 셋째, ‘계획고관’이 무너지다.
- 넷째, ‘개발이익 환수’에 대한 제도적 장치 미약
- 다섯째, 정부가 담당해야할 갈등관리는 어디로 가버렸나?

5. 결론: 도시계획 근간의 붕괴

1. 발제의 의미

'도시계획 혁신방안' 발표

- ▶ 2023년 1월 6일 정부는 '도시계획 혁신방안'을 발표하고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 개정을 추진.
- ▶ 혁신구역 지정을 통해 용도제한에 대한 입지규제 최소화화 **용도지역별 부처간 칸막이를 해소**하여 다양한 형태의 신속개발이 가능하도록 법적 유연성을 확보.
- ▶ 용적률과 건폐율, 사용용도에 관한 **도시계획에 따른 규제를 받지 않는 자유로운 개발을 허용**.

서울시와 국토부의 대응

- ▶ 서울시는 용산개발, 그레이트 한강 프로젝트 등 각종 사업에 도시계획 혁신방안을 추진.
- ▶ 국토부는 지난 3월 도시정책협의회를 개최해 공간혁신구역 선도사업 후보지 선정 논의 등을 본격적으로 추진.

발제의 취지와 논의의 방향설정

- ▶ 정책 전환과 사회적 대응에 따라 예상되는 파장 및 파급효과 예측해 보면서, 정부 제시 도시계획 혁신방안의 요구사항을 파악하고, 진정으로 현행의 법률은 '제조업시대의 산물'로 진정 정부(안)을 충족시킬 수 없는 것인지, 궁극적으로 도시계획은 어떤 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것인지 논의해 보고자 함.

2. 윤석열 정부의 도시계획 혁신방안 발표

- ▶ 2023년 1월 5일 국토교통부가 대통령 업무보고에서 '도시계획 혁신방안'을 발표.
- ▶ 대한민국정책브리핑 기사 제목은 "융복합 도시공간 조성... '도시혁신구역' 등 3종 공간혁신 도입"이었음.
- ▶ '도시계획 혁신 방안' 발표로 복합용도구역·도시계획시설 입체복합구역 등 도시규제로부터 자유롭고 융합적 도시 개발 가능하도록 '대폭적 규제완화' 를 부제로 설정함.



출처: <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148910238>

3. 공간재구조화계획의 취지와 핵심적 사안

- ▶ 정부가 발표한 '도시계획 혁신방안'은 도시규제로부터 자유롭고 융복합적 개발이 가능한 도시혁신구역·복합용도구역·도시계획시설 입체복합구역 등 공간혁신 3종 구역을 도입하는 것.
- ▶ 기존 도시계획 체계의 경직성을 지적하며, **제조업 시대에 마련된 국토계획법**이 주거환경 보호 위해 토지의 용도와 밀도를 **엄격하게 구분**해 운영하고 있는데 -> 4차 산업혁명과 디지털 전환 등 경제·사회구조 변화로 인해 직주근접, 고밀·복합 개발 등 **새로운 공간전략이 요구**됨.
- ▶ 기존 규제를 해체하는 것이 새롭게 정부가 제안하는 도시혁신구역 제도의 핵심사항임.

- ▶ 도시혁신구역 제도의 3구역 방안
 1. '도시혁신구역'의 도입
 2. '복합용도구역'의 도입
 3. '도시계획시설 입체복합구역'의 도입

3. 공간재구조화계획의 취지와 핵심적 사안

첫째, '도시혁신구역'의 도입

- ▶ 입지규제최소구역 개편을 통해 **'도시혁신구역'**(한국형 'White Zone')을 도입하는 것.
- ▶ 2023년 2월 법률개정안에서 도시혁신구역 지정 및 **입지규제최소구역 폐지**를 제안.
- ▶ 도시혁신구역은 도시 내 혁신적인 공간 조성이 필요한 곳에 기존 도시계획 체계를 벗어나 토지·건축의 용도 제한을 두지 않고, 용적률과 건폐율 등을 **자유롭게 지자체가 정할 수 있는 공간**임.
- ▶ 다만 **단일용도 비율은 70%, 주거용도는 50+α 이하**로 한정.
- ▶ 민간 사업자의 도시혁신구역 제안 시 도시개발 사업구역으로 지정된 것으로 **의제**하고, 사업시행 자격 부여할 계획임.
- ▶ “이를 통해 철도정비창 부지 등 민간이 선호하는 도심 내 유휴부지에 **업무, 호텔, 주거, 병원, 공원 등의 다양한 시설이 고밀 융복합되는 개발사업이 활성화될 것**”이라는 기대감 표출.

3. 공간재구조화계획의 취지와 핵심적 사안

둘째, '복합용도구역'의 도입

- ▶ 도시 관리 목적에 따라 주거·상업·공업지역 등 용도지역을 지정하고 그에 맞게 설치 가능한 시설과 밀도를 각기 다르게 허용하고 있어 주거지역내 오피스, 융복합 신산업 단지 조성 등 시대상 반영에 한계가 있음.
- ▶ **기존 용도지역의 변경 없이도 다른 용도시설의 설치를 허용하는 복합용도구역을 도입**하는 것임.
- ▶ 복합용도구역의 밀도는 주변을 고려해 기존 용도지역의 용적률 **상한의 범위** 내에서 적용하고 도시 변화가 필요하나 전면 재개발보다는 점진적·융합적 전환이 필요한 지역에 지정함.
- ▶ 이를 통해 노후 공업단지, 쇠퇴 구도심 등을 주거·문화·업무 복합지역으로 점진적 전환하여 직주근접 수요 등에 부응할 것"이라는 기대감 표출.

3. 공간재구조화계획의 취지와 핵심적 사안

셋째, '도시계획시설 입체복합구역'의 도입

- ▶ 다중 이용 도시계획시설(체육시설, 대학교, 터미널 등)은 복합적인 공공서비스 수요 증가에도 단일·평면적 활용에 그치고 있음.
- ▶ 도시계획시설을 융복합 거점으로 활용하고 기능 강화를 위해 '도시계획시설 입체복합구역'을 도입함.
- ▶ 시설 복합화 또는 지하화 등 추진 시 용도지역별 제한된 도시계획시설도 설치를 허용하고, **도시계획위원회 심의를 통해 용적률·건폐율을 1.5~2배까지 높일 계획**임.
- ▶ **민간투자 활성화**를 위해 국공유재산 장기사용 등 특례 부여도 추진, 이를 통해 **도시계획시설을 입체적으로 복합화하며 다양한 기반시설을 확보**도 가능할 것으로 기대됨.
- ▶ 이러한 제도개혁을 통해 나타나는 개발효과로 **싱가포르의 마리나베이에서 이뤄진 복합단지 재개발 사례와 복합용도구역으로 미국 보스톤의 혁신지구 사례**를 보여주고 7~8 가지의 추가적 보완사안도 언급함.

3. 공간재구조화계획의 취지와 핵심적 사안

넷째, 추가보완사항 제시

- ① 특정 지역에 도시혁신구역과 복합용도구역을 적용할 경우 인근의 주거·교통 계획, 기반시설 등에 변화가 예상되므로 **사전 영향 검토**가 필요하다.
- ② 특히 **공간재구조화계획에 대한 민간 사업자 제안을 허용**하고,
- ③ 재구조화계획 승인 때에는 기존 도시계획 변경 효과도 부여해 빠르게 변화하는 시대에 맞게 **신속한 도시개발이 가능토록 절차도 간소화**한다.
- ④ 아울러 규제완화 효과가 큰 만큼 남용 방지를 위해 **중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 공간재구조화계획을 승인**하도록 절차를 마련하고, 일반적인 도시군관리계획 수립·변경 절차를 적용하도록 한다.
- ⑤ 또한 기존에 **지구단위계획 지정·변경을 통한 이전부지·역세권 개발 등에만 적용되던 공공기여를 공간혁신구역까지 확대 적용**한다.
- ⑥ **환수방식**은 기존과 같이 토지가치 상승 범위에서 지자체와 사업자간 사전협상으로 결정하도록 하고, 지자체의 원활한 공공기여 제도 운영을 지원하기 위해 **공공기여 가이드라인도 마련**할 계획이다.
- ⑦ 이밖에도 생활권 단위의 도시계획 활성화를 위해 현재 도시군기본계획상 부문계획인 **생활권계획을 생활권 도시계획으로 제도화**한다. 지역내 관광, 산업 등 일정기간 동안 체류하는 생활인구를 고려해 계획을 수립하고, 상위계획인 도시군기본계획상 계획인구 및 토지개발물량 등을 조정할 수 있는 특례를 부여한다.

4. 종합적 고찰

첫째, '도시혁신구역, 복합용도구역 그리고 입체복합구역', 계획법이 수도권과 대도시 편중의 개발법으로 탈바꿈.

- ▶ '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'은 개발 중심의 특별법이 아니고, 우리나라 전체를 놓고 국토 및 도시를 계획하기 위한 기본법임.
- ▶ 그런데 단편적인 개발방식을 법체계 내에 부각시킴으로써 **계획법이 갖춰야 할 공공성 기반의 계획체계가 무너지게 됨**. 무엇보다 개발사업 내용이 대부분 수도권과 대도시를 대상으로 다루는 사항으로 혁신, 복합, 입체라는 미명 아래 국토의 균형발전은 더욱 요원한 결과물이 되어 버림. 마치 수도권정비계획법에서 금지하였던 사안들을 국토계획법으로 해결하겠다는 발상처럼 보임.
- ▶ 이렇게 되면 대도시의 편중은 더욱 심각한 사회문제로 대두될 것이며, **지방시대를 외치는 정부정책과는 완전히 배치되는 자가당착적 정책**이라고 볼 수 있음.
- ▶ 계획법과 개발법은 근본적으로 다름. 국토계획법은 국민 모두와 국토 전체를 균형적이고 지속가능하도록 관리하는 법.

4. 종합적 고찰

둘째, '도시혁신구역, 복합용도구역 그리고 입체복합구역', 삼자구별이 불명확한 '혁신과 복합'이라는 표현의 남발.

- ▶ 단어만 다를뿐 제시된 내용은 모두가 '융복합'임. 용적률과 건폐율을 상향시키겠다는 내용을 담고 있음. 게다가 이를 '의제처리'하여 신속하게 처리하겠다는 내용을 담고 있음. 정말 **세가지 구역이** 뚜렷이 어떻게 달라야 하며, 어느 곳을 대상으로 해야 하는지 그 **명확한 지정필요성, 지정대상 그리고 지정목적에 대한 구체적 차별성이 없음.**
- ▶ 개정법률안에서는 일명 'white zone'의 도입을 제시하며 '입지규제최소구역'을 폐지함. 그런데 입지규제최소구역은 2015년 1월6일 개정·시행된 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 도입됨. 광역도시계획, 도시·군기본계획 등 상위계획에서 제시한 도시개발 및 관리 방향을 달성하기 위하여 특정 공간을 별도로 관리할 필요가 있는 지역에 대해 도시·군관리계획으로 지정하는 용도구역의 하나였음.
- ▶ 현행 국토계획법제2조5항2에 따르면 "입지규제최소구역계획"이란 입지규제최소구역에서의 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등의 **'제한에 관한 사항'**등 입지규제최소구역의 관리에 필요한 사항을 정하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획을 말한다."라고 정의되어 있음. 즉 이미 **입지규제최소구역 제도를 통해 용도지역·지구**에 따른 **일률적인 기준을 특정 공간에 대해 유연하게 적용할 수 있도록 하여 공간 맞춤형 도시계획을 허용**함으로써 개성있고 창의적인 도시 공간을 조성하도록 유도하고 있음.

4. 종합적 고찰

- ▶ 이와 같은 제도적 장치에도 불구하고 제도개편을 추진하고자 하는데, 그렇다면 "현행의 제도보다 도시혁신구역이 더욱 정밀하게 제시되고 있느냐?"하는 점임. 다음의 표는 경실련 도시개혁센터에서 국토계획법 개정안에 대한 국토위 검토보고서를 파악한 '입지규제최소구역과 도시혁신구역의 제도비교'에 해당함.

[표1] 입지규제최소구역과 도시혁신구역의 비교

자료 : 국토계획법 개정안 국토위 검토보고서

	입지규제최소구역	도시혁신구역
지정대상	• 대중교통 결절지로부터 1km 이내 , 도시재생활성화지역, 소규모주택정비사업시행구역 등 구체적이고 제한적 열거	• 별도 지정요건 없음
지정절차	• 국토계획법 절차에 따라 도시군관리계획으로 결정하도록 하여 지방계획위원회의 심의 • 타 사업법을 통해 의제 불가	• 국토계획법 절차에 따라 공간재구조화 계획으로 결정 하도록 하여 중앙도시계획위원회 심의
사업연계	• 구역지정 및 계획 입안 제한 가능 • 별도 사업연계 없음	• 민간이 제안시 구역지정 이후 도시개발사업법상 사업시행자 지정 및 개발구역 지정 의제
계획기준 (지침 규정)	• 주거비율상한(연면적의 40%) • 임대주택 확보의무(30%) • 중심기능 2개이상 복합 (단일기능 최대 60%)	• 주거비율상한(연면적의 50%+a) • 중심기능 2개이상 복합 (단일기능 최대 70%)
인센티브	• 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등의 제한 완화 또는 배제 • 특별건축구역 지정의제 및 주차장 설치기준, 주택건설기준 등 완화특례	• 기존 인센티브(좌동) • 추가로 공원녹지법상 녹지확보기준, 학교시설기준 등 인센티브 추가

4. 종합적 고찰

- ▶ 앞서 기술하였듯이 입지규제최소구역은 구체적으로 대상구역을 상대적으로 명확히 제시하고 있음. 이에 따라 입지부적합 지역에 대한 무분별한 개발을 예방하면서 개발의 요충지와 적지를 신중하게 지정하도록 하였으며, 개발과정에서 충분히 혁신적 개발이 이뤄질 수 있도록 제도적 장치를 마련해 두고 있음. 그리고 현행 제도로도 충분히 혁신적 개발이 가능하도록 하고 있음.
- ▶ 이에 반해 '도시혁신구역'은 현행 제도와 '혁신적으로' 구별할만한 뚜렷한 차이가 없이 일부 세부적인 사항을 개편하거나 보완하는 정도임. 문제는 도시공간 내의 어디든지 개발이 가능하게 하였고, 주거비용을 높여줌으로써 분양효과가 커지게 하는, 즉 민간 개발사업자의 이익을 극대화하는 방식을 취하고 있다는 것임.
- ▶ 개정 발의된 법률에도 '공간재구조화계획'을 설명하면서 '토지의 이용 및 건축물이나 그밖의 시설의 용도·건폐율·용적률·높이 등을 **완화**하는...'으로 제시하고 있음. **결국 법개정의 핵심적 관심은 '규제완화'로 귀착함.**
- ▶ 이를 굳이 '도시혁신구역'이라는 새로운 제도로 제시해야 하는지 납득이 가지 않음. 사업성 보장에 초점을 맞춘 것을 놓고 '4차산업 또는 혁신'이라고 포장하는 것은 어불성설이라고밖에 느껴지지 않음.

- ▶ 전통적인 토지이용과 용도구분이 경직되고 구시대적인 발상으로 간주될 수도 있음. 하지만 현재의 제도개편 의도에 따르면 '혁신과 복합'을 가장한 무분별한 개발이 대도시 전역에서 우후죽순처럼 일어날 수 있음이 우려됨. 이런 상황에서 수도권외의 불균형 격차는 더욱 커질 것이며, 지방 중소도시는 더욱 심각한 개발소외지역으로 빠져들 것임.

4. 종합적 고찰

셋째, '계획고권'이 무너지고 있다.

- ▶ '계획고권'이란 자기가 살고 있는 지역의 문제는 지역민이 스스로 해결해 나간다는 원칙으로 우리나라의 사항은 우리나라의 정부와 국민이 해결해 나간다는 자결주의 또는 헌법정신과 같은 것임.
- ▶ 그런데 해당 지역에서 진행할 혁신구역을 중앙도시계획위원회가 일방적으로 지정할 수 있음. 이렇게 되면 지방자치단체가 수립해 놓은 도시기본계획의 계획체계는 완전히 엉클어질 수 있음. 즉, 도시기본계획은 '땀땀'의 사후조치를 취하느라 제 기능을 상실할 수도 있음.
- ▶ 중앙부처에서 추진하는 혁신구역사업에 대해서뿐만 아니라 지방자치단체에서 추진하는 사업조차도 지방도시계획위원회가 모르는 사이에 중앙도시계획위원회에서 일방적으로 심의·승인될 수 있음. 즉, 도시계획의 '계획고권'이라는 지방자치의 계획은 기능을 상실하고, 예측가능한 도시, 지속가능한 도시를 만들어 가고 관리해 나가려는 도시기본계획이 중앙도시계획위원회의 결정에 예측되는 상황에 빠지는 것임.
- ▶ 물론 정부는 절차적 신속성을 확보하기 위하여 중앙도시계획위원회가 이를 결정할 수 있도록 해야 한다고 말할. 하지만 대상과 범위가 명확히 제시되어 있지 않은 상황에서 어느 곳이든 '도시혁신구역'으로 지정된다면 도시기본계획은 혼란에 빠질 수 있음.

4. 종합적 고찰

넷째, '개발이익 환수'에 대한 제도적 장치가 미약.

- ▶ 앞서 제기한 '사업성'은 **공간재구조화계획에 민간 사업자 제안을 허용**하겠다는 정책설명에서 '사업성'을 강조한 의지를 분명하게 확인할 수 있음. 토건과 특정 권력의 밀착, 소수의 나눠먹기 등이 강하게 느껴지는 대목임.
- ▶ 민간사업자 등을 강조하려면 균형발전을 위한 이익환수 방안에 대해서도 더욱 철저한 장치를 제시할 필요가 있음. **권리와 책임의 양대축이 동시에 제시되어야 하는데, 권리만이 강조됨**. 그런데 이에 대한 고민은 찾아보기 어려움. 혹시 이를 거론하는 순간 민간사업자의 거센 반발에 부딪칠 것이 두려운 것일까?
- ▶ 오랜 기간 개발사업체 참여하여 왔던 토권세력, 이권에 개입하였던 소수 특권층 또는 부유층에 의한 부의 편중이나 양극화가 재발하지 않도록 개발이익에 대한 환수장치는 철저하게 마련되어야 함.

4. 종합적 고찰

다섯째, 정부가 담당해야 할 갈등관리는 어디로 가버렸나?

- ▶ **정부가 법을 제정하여 담당해야 할 중요한 임무 중의 하나가 갈등관리**임. 국가의 균형발전도 지역간 불균형에 대한 갈등관리요, 사회적 충돌을 미연에 방지하는 갈등관리라고 봄. 이런 전체를 보는 국토 및 도시관리 계획이 정부의 가장 핵심적 사안이 되어야 함.
- ▶ 그래서 선계획이 필요한 것이었고, 이 선계획의 과정에서 근본적으로 낙후된 도시를 개선하고, 혁신을 위한 개발을 법을 내에 보조적 장치로 명문화 시켜 두었던 것임. 즉, 현 정부가 추구하는 혁신구역의 개발 등은 현행법으로도 충분히 가능함.
- ▶ 단적인 예를 들어 '지구단위계획' 하나만으로도 수많은 특정용도의 대규모 개발계획까지 수립할 수 있기 때문임. 그럼에도 이렇게 도시계획의 체계를 흔들면서까지 정책을 펼치려는 것은 여러 부작용을 낳을 수 있음. 벌써 지방정부에서도 수요가 없는 상태임에도 과도할 정도로까지 개발계획을 세우고, 개발을 밀어붙이려고 하고 있음. 지방의 도시계획위원회가 무력화된 느낌까지 들 정도이니 중앙정부에서 불어오는 미풍이 지방정부에서는 태풍으로 돌변할 수 있음.
- ▶ 더 큰 문제는 이런 개발이 지방에서는 도시별로, 도시 내에서도 심각한 불균형적 쏠림으로 이어진다는 것임. 개발이 안 되는 곳은 경쟁력을 잃어 더 큰 박탈감에 시달리게 되는 것.

5. 결론: 도시계획 근간의 붕괴

- ▶ 시대가 지나고 사회가 바뀌면 그에 따라 법 규정도 더 나은 미래를 위해 전향적으로 바꾸는 것이 마땅함.
- ▶ 하지만 이 경우에도 사회적 협의와 합의의 과정이 필요함. 그냥 정부의 생각이니 밀어붙이겠다고 혁신방안은 지난 30년의 국토를 '先계획 後개발'에 대한 국토계획법의 취지를 무력화시키고 우리나라 도시계획의 근간을 무너뜨리는 심각한 사안이 될 수 있음.
- ▶ 10년 뒤, 20년 뒤의 도시를 내다보며 장기적인 계획을 세우고, 그 계획에 따라 개발할 수 있도록 하는 기존의 체계를 무시하고 혁신구역을 지정해 무제한 개발을 가능하게 한다면 지금 당장 이익을 보는 사람들은 있겠지만 오랜 시간이 흐르고 무분별한 개발로 망가진 도시의 미래는 누가 책임질 것인가.
- ▶ 큰 틀에서의 도시계획을 무시하고 도심 안에 구멍을 뚫어 고밀 개발할 경우 교통, 재난, 여러 가지 밀도 문제 등이 발생함. 무엇보다 가장 큰 문제는 대도시 집중의 이런 정책이 대도시, 수도권의 인구를 급속히 빨아들이므로써 국가가 근본적으로 추구해야 할 균형발전이나 지역의 혁신에 대한 가치를 근본적으로 훼손해 지방소멸을 더욱 부추길 가능성이 너무 크다는 점임.

5. 결론: 도시계획 근간의 붕괴

- ▶ 이런 우려는 이미 6월19일에 수도권과밀억제권역 10개 지자체가 국회에서 '수도권정비계획법의 개정을 위한 국회 토론회'를 개최한 것에서도 가시적인 후속현상으로 나타나고 있음.
- ▶ 언론보도를 보면 국가성장관리라는 핑계를 들어 또다시 수도권개발과 집중이 되어야 한다는 논리를 펼친 듯함. 국가성장관리가 꼭 수도권을 통해서 이뤄져야 한다는 주장은 도대체 무슨 논리적 당위성을 지닌 말인가? 지금까지 조금 늘려있던 특혜를 다시 내놓고 독차지하겠다는 억지로밖에 들리지 않음.
- ▶ 2010년대에 국토부 수도권정비실무위원회 심의위원을 하면서 느꼈던 바는 아무리 수도권정비계획법이 있어도 결국 뭔가를 하고자 하면 '경미한 변경'이라는 이유를 들어 그리고 위원회의 심의를 거쳐 뭐든 야금 야금 다 할 수 있었던 것을 느꼈기 때문임.
- ▶ 그리고 그런 과정에서 2010년대 말을 지나면서 나타난 지방의 화두는 '지방소멸'이었음.

토론

성장환 LH 토지주택연구원 선임연구위원



‘도시계획 혁신방안’ 토론회

LH토지주택연구원 선임연구위원 / 성장환

전반적으로 도시혁신제도 3구역에 대한 깔끔한 정리와 기존 입지규제최소구역과의 비교분석은 본 제도를 이해하는데 큰 도움이 되고 있다. 연초에 발표된 본 제도에 대한 발제자의 해석·문제제기 및 우려에는 상당부분 공감하면서도, 관점과 이해 측면에서 다르게 볼 수 있는 몇 가지에 대해 언급하고자 한다.

첫째, 입지규제최소구역은 2015년에 시행되어, 2019년에 다시 2024년까지 연장된 한시적 제도이다(2020.09 완화). 2023년 1월에 발표한 소위 혁신3구역은 이 입지규제최소구역을 계승·확장한 형태로 이해할 필요가 있다고 사료된다.

둘째, 특히 ‘도시혁신지구’는 기존 ‘입지규제최소구역’에 비해 더욱 창의적이고 다양하고 획기적인 용도부여와 투자유도를 위한 특이점을 갖는다. 물론 이에 따른 대도시 집중과 민간 특혜 등의 우려를 불식하기에는 쉽지 않은 면도 있다. 그러나 발전 잠재력이 풍부하지만 개발 여력이 부족한 토지의 투자와 개발을 유도하고, 기존에도 개발 여력이 있는 토지에 대해서는 그 투자와 부가가치를 배가할 수 있는 길을 열어놓았다는데서 그 의의가 있다 하겠다.

셋째, 수도권과 대도시 중심의 제도여서 지방과의 불균형을 가속화 시킬 수 있다는 점은 충분한 주장이라고 사료된다. 그러나 근본적으로 모든 지역에 열려있고, 각 지역 여건에 맞게 3개 제도가 다양하게 접목할 수 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 그리고 국토교통부가 주관하는 ‘공간혁신구역 선도사업’은 지방 중소도시에서 공공이 주도할 수 있는 지원제도의 예로 볼 수 있겠다. 그래도 균형발전을 저해하는 제도라면, 다른 측면의 개선점 모색도 필요한 면은 있다고 본다.

넷째, 혁신3구역은 기본적으로 지자체가 수립·제안하는 형태이다(민간제안 포함). 다만, 그 중 도시혁신구역만 기존 도시기본계획 상의 공간구조 역행의 우려가 높아 ‘공간재구조화 계획’을 제출하여, 중도위에서 심의하는 형태를 취하고 있다. 이는 무분별한 ‘도시혁신구역’추진의 남발을 억제하기 위한 장치로 이해할 필요가 있다. 지역의 계획고권 붕괴문제는, 좀 더 종합적 관점에서 살펴 볼 필요가 있는 부분이다.

마지막으로, 모든 제도는 그 수립과 변정보다도 실행과 관리가 더 중요하다고 사료된다. 발제자가 제시하고 있는 민간특혜나 개발이익의 환수 부분은 사업의 투명성과 철저한 관리가 그 무엇보다 중요하다고 하겠다.

인류사회 발생 이후에 토지의 규제는 ‘공공의 이익’이라는 가치 아래 직간접적으로 제도화 되어 있고, 산업혁명 이후에는 환경문제 부각은 조닝의 철저한 실현만능주의로 치달았다. 그러나 최근의 도시발전은 새로운 토지이용의 패러다임을 요구하고 있다. 이러한 시점에서 본 발제는 매우 중요한 착안점을 제시하고 있다. 이미 많은 학자들이 ‘용적률(밀도)규제의 효율성 문제’를 제기하고 있고, 이의 사회간접비용과 도시의 복지증대에 대한 비교연구도 다수 발표되고 있다.

계획은 정답을 알 수 없는 선택이다. 도시계획에서 용도규제의 정도와 활용은, 우리 선택의 몫이고 그 결과만 알 수밖에 없으니.. -끝-

토론

이창무 한양대 도시공학과 교수



토론

이창수 가천대 도시계획학과 교수



도시계획혁신방안 검토 의견

가천대학교 도시계획학과 이창수

이 도시계획혁신방안은 제도 도입의 필요성이 부분적으로 인정되나 제도의 보편타당성 및 합목적성, 그리고 제도 시행을 통한 부(-)의 영향 측면을 고려할 때 심도있는 검토와 조정이 필요함.

1. 도시혁신구역 필요성과 합목적성에 대한 의문

가. 기성시가지의 공간혁신을 위해 입지규제최소구역 제도를 도입한 바, 그 활용성이 저조하다는 현재의 실적만을 토대로 창의적 계획이라는 명분하에 토지의 용도와 밀도를 자유롭게 할 수 있는 도시혁신구역 제도는 기존의 공간질서를 교란하고 기반시설 문제를 유발하는 시가지 내 난개발을 촉발할 수 있음. 시가지 난개발의 대명사 도시인 서울시의 경우 남산 외인아파트를 철거하는 등 도시성장관리 체계를 강화하고 있음.

그간의 우리 사회가 보여준 창의라는 것은 개발이익의 극대화, 즉, 용적률을 극대화하고 시장성있는 아파트에 치중하는 노력에 다름이 아님. 주상복합아파트 제도를 도입하면서 당초 주거기능 50%에서 70%로, 다시 90%까지 허용하는 제도 개악이 창의라는 이름으로 자행되었음. 도심 공동화에 대응하기 위한 주상복합아파트가 주거지역으로만 둘러싸인 도곡동이나 목동에 건립되었음. 이것은 상업업무 수요는 별로 없는 상황에서 중상층부에서 높은 수준의 거래가격을 보장하는 것이 아파트이기 때문임.

2. 복합용도구역 제도에 대한 의문

현행 국토계획법령상 용도지역별 건축물의 용도가 제한되는 사례로 주거지역의 업무, 상업지역의 아파트, 준공업지역의 아파트 총량을 제시하고 있음. 주거지역 내에서도 도로의 폭원이 확보되면 일정 규모의 업무시설의 설치가 가능함. 상업지역에서 아파트를 90% 이상 건립하지 못하는 것이 문제라는 시각은 오히려 복합화에 반하는 사례제시임. 공업지역 사례 또한 동일함. 서울시의 경우 공업지역의 전부가 준공업지역으로서 복합화의 문제가 거의 없음. 복합용도계획시 인접지역뿐만 아니라 광역적 기반시설에 대한 적절성 검토가 반드시 필요함

3. 신규 제도 도입으로 유발될 수 있는 부(-)의 영향

가. 대상지의 문제

- 고층고밀 개발을 통한 일조, 통풍, 바람길, 도시경관, 프라이버시 확산 측면의 문제
- 과밀에 의한 마찰과 갈등문제

나. 주변지역 및 당해 도시의 문제

- 각종 기반시설 서비스의 저하
- 일조, 통풍 도시경관 등의 침해 문제 발생
- 특히 도시 교통문제의 심화
- 기성시가지 기대가치 상승에 의한 투기 확대 및 사업성 저하

다. 국토 균형발전의 문제

- 제반 여건이 상대적으로 강세인 수도권 또는 거대도시가 호혜지역으로서 과도한 수익을 특혜적으로 확보해줌으로써 수도권 주택 투자 수요 증가(양도소득세가 완화된 현시점에는 더욱 심화) 및 수도권 도시의 중심성 강화, 이를 통한 산업 및 인구집중 현상 가속화 지속
- 비수도권의 젊은 연령층 이탈의 지속화 및 수도권-비수도권간의 비가역현상 심화

도시계획 혁신방안 무엇이 문제인가

<표> 가구원수의 변천

단위 : 천가구

구분	가구수	가구원수별 가구수					
		1인	2인	3인	4인	5인	6인 이상
1980	7,969	383	840	1,153	1,619	1,597	1,168
1990	11,355	1,021	1,566	2,163	3,351	2,140	671
2000	14,312	2,224	2,731	2,987	4,447	1,443	345
2010	17,339	4,142	4,205	3,696	3,898	1,078	241
2020	20,927	6,643	5,864	4,201	3,271	761	147
2021	21,448	7,166	6,077	4,170	3,154	716	133

<표> 인구 및 가구의 변천

단위 : 천인, 천가구, 천개소

구분	인구	가구	가구당 인구	주택계	단독	APT
1980	37,436	7,969	4.70	5,319	4,652	374
1990	43,411	11,355	3.82	7,160	4,727	1,628
2000	46,136	14,312	3.21	10,919	4,069	5,231
2010	48,580	17,339	2.76	14,677	4,089	8,576
2020	51,829	20,927	2.47	18,526	3,898	11,662
2021	51,738	21,448	2.41	20,253	6,350	11,138

<표> 적용 용적률 변화에 따른 수도권 1기 신도시의 1인당 공공용지 면적

단위 : m²/인

구분	현재용적률(%)	당초 1인당 면적(가구당 4인)	현재 1인당 면적(가구당 2.5인)	적용용적률별 1인당 공공용지면적(1인당 2.5인)				
				280%	300%	350%	400%	500%
분당	184	29.6	47.4	31.1	29.0	24.9	21.8	17.4
일산	169	32.6	52.2	31.5	29.4	25.2	22.1	17.7
평촌	205	16.9	27.0	19.8	18.5	15.8	13.9	11.1
산본	205	13.2	21.1	15.5	14.4	12.4	10.8	8.7
중동	226	18.1	28.9	23.4	21.8	18.7	16.4	13.1

〈표〉 재건축 및 신도시 적용 용적률 사례

	래미안대치팰리스 1단지아파트	대치아이파크	잠실엘스 아파트	잠실리센츠 아파트
위치	강남구 대치동	강남구 대치동	송파구 잠실동	송파구 잠실동
대지면적(㎡)	78,778	36,229	231,605	219,218
연면적(㎡)	349,568	147,442	969,380	935,031
용적률 산정 연면적(㎡)	203,759	99,609	639,380	603,406
건폐율(%)	15.4	14.4	16.4	15.2
용적률(%)	258.7	274.9	276.0	275.3
최대 층수(층)	35	25	34	33
동수(개동)	13	11	72	65
세대수(호)	1,608	768	5,678	5,562
개별 공시지가(만원/㎡)	2,500	2,753	1,985	1,943

	헬리오시티	분당 서현동 시범현대아파트	과천자이	판교푸르지오 그랑블아파트
위치	송파구 가락동	성남 분당구 서현동	과천 별양동	성남 분당구 백현동
대지면적(㎡)	346,570	122,197	105,501	65,894
연면적(㎡)	1,563,380	293,749	380,635	204,741
용적률 산정 연면적(㎡)	991,121	237,238	233,933	131,671
건폐율(%)	19.4	23.0	16.5	16.4
용적률(%)	286.0	194.1	221.7	199.8
최대 층수(층)	35	30	35	25
동수(개동)	75	31	28	14
세대수(호)	9,510	1,695	2,099	948
개별 공시지가(만원/㎡)	1,433	580	764	762

<표> 세계 주요 대도시권의 인구분포 특성

구분		도시 (서울시 규모)	인접도시권 (동경도 규모)	광역도시권 (수도권 규모)	국토
대한민국	기준	서울시	서울시 및 인접 12개시	수도권 (서울, 인천, 경기)	전국
	면적(km ²)	605	1,958	11,260	100,222
	2021 인구(만인)	967	1,552	2,604	5,174
	인구밀도(인/ha)	160	79	23	5.2
	전국에 대한 비율	18.7	30.0	50.3	100.0
일본	기준	도쿄도 23개 특별구	도쿄도	도쿄도, 치바현, 카나가와현, 사이타마현	일본 전역
	면적(km ²)	628	2,194	13,566	373,974
	2021 인구(만인)	973	1,405	3,680	12,615
	인구밀도(인/ha)	155	64	27	3.3
	전국에 대한 비율	7.7	11.1	29 2	100.0
영국	기준	Inner London	Greater London		United Kingdom
	면적(km ²)	316	1,572		242,500
	2021 인구(만인)	340	880		6,698
	인구밀도(인/ha)	108	56		2.8
	전국에 대한 비율	5.0	13.1		100.0
프랑스	기준	파리 및 인접 3개 Department	Île-de-France 중 Seine-et-Marne 제외	Île-de-France Region	France 전역
	면적(km ²)	762	6,097	12,012	543,941
	2021 인구(만인)	690	1,095	1,227	6,527
	인구밀도(인/ha)	91	18	10	1.2
	전국에 대한 비율	10.6	16.8	18.8	100.0
미국	기준	뉴욕	뉴욕 및 Na ssau, Hudson, essex, Union Country	뉴욕 및 13개 Country	미국
	면적(km ²)	778	2,229	11,634	179,323,175
	2021 인구(만인)	847	1,199	1,900	33,329
	인구밀도(인/ha)	109	54	16	0.02
	전국에 대한 비율	2.5	3.6	5.7	100.0

토론

이재민 국토부 도시정책과 사무관



