

논문

공공청사의 중복·입체적 결정방안 연구: 부대·편익시설을 중심으로

A Study on Duplicate, Multi-dimensional Determination of Public Office building: Focused on the Incidental Convenience Facilities

이일희* · 조미정**

Lee, Il-Hee · Cho, Mi-Jeong

Abstract

The importance of complexation of Infrastructure is increasing in terms of depletion of available land, rise in land price and utilization of local resources. In this regard, this research suggest a regulation reform according to analyze domestic and foreign case, legal system, survey research and interview. To offer a regulation reform, we verify and complement the survey research and interview conducted by 50 experts and people concerned in accordance with domestic and foreign case and Multi-Dimensional Land Use Planning in Japan. Based on findings from these analyses, we come to a ultimate conclusion and offer a law revision. First, this is the simplification of complexation Decision procedure by enlargement of Public Office convenience facilities. The types of enlarged Convenience Facilities are Office Buildings(with the exception of officetel), Culture & Gathering Facilities(limited to theater, exhibition center). Second, the size of convenience facilities maintains the existing regulations, but when the local city planning committee is deliberated, convenience facilities can be installed in excess of the main facility area.

주제어: 기반시설 복합화, 공공청사, 복합화, 편익시설, 사례, 전문가

Keywords: The Complex of Infrastructure, Public Office Building, Complexation, Case, Experts

* (주)제일엔지니어링종합건축사사무소 팀장(주저자: fw48@naver.com).

** 한양대학교 부동산융합대학원 겸임교수(교신저자: cmj2816@hanyang.ac.kr).

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2000년대에 접어들면서 우리나라 주요 도시는 이미 성숙단계(도시화율 91.8%, 2016)에 도달하였다. 즉 이전의 도시화 과정에서 이루어졌던 도시계획과 시가지확장과는 다른 모습의 도시 수요가 발생하였다. 2020년 실효를 앞두고 있는 장기 미집행 도시·군계획시설의 규모가 단적인 예인 것이다. 기존의 일자리와 생활인프라가 밀집되어 있는 기성시가지 중심지로 더 많은 수요가 발생하고 있으며, 그 수요를 반영할 수 있는 도시 내 물리적 공간은 갈수록 고갈되고 있다.

이는 도시·군계획시설의 집행에도 동일하게 적용되며, 사회여건 변화 및 수요에 대응하기 위한 시설의 종류에 대한 검토가 지속적으로 필요해짐과 동시에 높은 지가에 따른 시설의 설치방안에 대한 해법도 찾아야 하는 과제에 직면한 것이다. 갈수록 열악해지는 공공 재정 부족으로 도시·군계획시설의 집행이 어려워지고 있기 때문이다.

이 같은 당면과제에 도시·군계획시설의 복합화는 도시계획이 대응할 수 있는 범위를 확대해주는 적절한 방안 중 하나이다. 즉, 둘 이상의 시설 또는 기능을 동일한 토지에 복합하여 설치함으로써 토지를 효율적으로 활용할 수 있으며 막대한 재정 없이도 공공서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 또한 적절한 복합화는 당해 부지뿐만 아니라 주변지역에까지도 양의 파급효과를 기대할 수도 있다. 최근에는 기반시설 입체복합화 관련하여 도로공간의 입체적 활용에 관한 법률안, 하천법, 도시개발법 등 시설별 개별법령의 제·개정이 추진되고 있어 이에 대한 도시계획적 관리방안이 요구되고 있다. 또한, 도시재생 관점에서 주거환경 개선, 상권 회복, 문화·교육·복지·여가 증진의 가치를 달성하기 위한 전략으로써 기존 자산의 적극적인 활용 및 기성시가지 내 공공서비스 제공 확대가 중요하며 이는 곧 기반시설 등 공공자산의 복합화가 불가피하다.

이에 도시·군계획시설의 복합화를 효율적으로 활용하기 위한 중복결정 및 입체적 결정에 관한 구체적인 사항과 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하 ‘시설규칙’이라 한다) 제6조의 2에 따른 부대시설 및 편익시설에 대한 복합화 기능 확대의 검토 필요성이 증대되고 있다.

이 연구는 기반시설 복합개발을 촉진하고 활성화하기 위해 부대시설 및 편익시설을 중심으로 복합화 방안을 검토하되, 우선적으로 공공청사 복합화에 대한 합리적 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 즉, 공공청사의 중복결정, 입체적 도시·군계획시설 결정 그리고 부대·편익시설에 관한 운영의 제도개선 방안 등을 마련하여 정책제언을 하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

기반시설 복합화 관련 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다) 또는 「시설규칙」 등 현행 규정에서는 중복·입체적 결정이 가능한 도시·군계획시설의 종류를 한정하고 있지 않다. 이에, 기본적으로 52개 도시·군계획시설 전부에 대하여 기본 검토대상으로 삼되, 최근 복합화에 대한 다양한 시도가 이루어지고 있는 공공청사를 중점적으로 연구대상으로 하고자 한다.

국내의 사례 연구는 공공청사 복합화를 중심으로 하되, 국내의 경우 부대·편익시설에 대하여 심층 분석을 실시하며, 국외 사례의 경우 다양한 복합화 시설에 대하여 살펴보고자 한다. 국외의 유사제도에 대한 연구로는 일본의 도시계획법(한국법제연구원, 일본법령번역서비스 참조)을 검토하여 국내 제도와 비교하고자 한다. 관련 법령에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」, 「도시·군관리계획 수립지침」 등이 있다.

연구의 방법으로는 우선 국내·외 문헌연구 및 사례조사와 현행 법·제도 분석을 토대로 국내의 기반시설과 공공청사 복합화의 개선방안을 귀납적 방식으로 제시하고자 한다. 즉, 일본의 입체도시계획제도와 국내 제도와의 비교를 통한 시사점 그리고 국·내외 공공청사 복합화 사례분석을 통한 시사점을 종합한다. 복합화 사례의 경우 실제 현상에 입각하여 복합화로 판단되는 경우를 제도측면과 함께 분석한다. 이를 바탕으로 전문가 설문조사와 관계자 인터뷰를 통하여 제도개선 방안에 대한 검증과 보완을 진행한다. 전문가 집단은 도시·군계획시설과 관련된 업무 또는 연구의 경험이 있는 공무원, 교수 및 연구원, 엔지니어 등을 대상으로 하였으며, 관계자 집단은 공공청사 복합화와 직접 관련된 공무원, 시설관리자 등에게 인터뷰를 실시하였다. 그 결과를 종합하여 최종적인 연구결과를 도출하고 관련 법령의 개정(안)을 제시하였다.

3. 선행연구 고찰 및 연구의 차별성

도시·군계획시설의 복합화에 관련된 연구는 도시·군관리계획 결정사항인 도시·군계획시설 중복·입체적 결정에 대한 개념과 기준, 절차 등을 연구한 유형과 포괄적 입체도시계획제도 중심으로 국외 제도 및 사례 등을 통한 제도개선 방안을 연구한 유형으로 구분되며, 대부분 입체도시계획에 대한 연구가 주로 이루어지고 있다.

중복·입체적 결정에 대한 연구로는 「국토계획법」과 「시설규칙」에 기초하여 도시·군계획시설의 중복결정, 입체적 도시·군계획시설 결정, 도시·군계획시설부지에서의 개발행위허가 등과 관련된 기준과 사례를 단순 설명한 서울특별시(2006)의 “도시계획시설 중복·입체적 결정 허용범위 기준정비”와 서울특별시의 공공·문화체육시설을 대상으로 사례조사를 통한 유형화 및 설문조사를 통해 복합화 정책을 제시하였으나 서울시라는 공간적 한계가 있는 이성로(2012)의 “도시계획시설 복합화에 대한 유형 특성 연구” 그리고 기반시설 복합화에 대한 개념, 요건, 범위, 절차 등을 검토하여 제도의 활성화방안을 제시한 국토교통부(2015)의 “기반시설 복합화 가이드라인 수립 연구”가 있다.

입체도시계획제도에 대한 연구로는 정중대(2005) “입체도시계획제도의 현황과 국내 적용방안에 관한 연구”는 입체도시계획 적용 사례와 현황을 분석한 후 도시계획시설로 입체적 적용이 가능한 유형을 구분하여 제시하였다. 그리고 적용방안으로 입체도시계획구역 범위를 설정하고, 구분지상권의 사권행사 및 공중권과 TDR 개념 도입을 제안하였다. 이선형(2007)의 “입체 도시계획제도의 유형별 특성에 관한 연구”는 외국의 입체도시계획제도 적용사례를 통해 문제점 및 시사점을 도출하고 국내의 중복·입체적 결정 사례 및 유형별 특성을 분석하여 입체도시계획 문제점 및 개선방안을 도출하였다. 주요 개선방안으로 「건축법」과 「토지보상법」 등의 제도개편과 시설결정에 따른 세부적인 지침의 보완이 필요하다고 하였다. 하지만 구체적인 개선방안이 제시되지 않은 한계가 있다. 임정호(2014)의 “입체도시계획 활성화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구”는 국내·외 입체도시계획 적용 사례를 통해 국내 입체도시계획의 문제점 및 개선점을 파악하고 제도의 활성화 방안을 제시하였다. 주요 내용으로 다른 선행연구와 유사한 구분재산권의 사권행사, 개발권 양도제 등이다. 홍석호외(2013)의 “중복이용구역 지정을 통한 입체도시계획기법에 관한 연구”는 일본의 입체도로제도, 입체도시공원법, 점용제도를 분석하고 사례를 조사하여 입체도시계획기법의 유형 정립과 국내 관련 제도개선 사항을 도출하였다. 주요 내용으로

공중권 도입, 중복이용구역 지정 등이었다.

선행연구 대부분은 국내의 복합화 또는 입체도시계획 관련 제도의 구체적 이해가 부족한 가운데 국외 제도와 사례를 적용하기 위한 개략적인 제도 개선방안을 제시함으로써, 연구의 실증적 한계가 드러나며 그 결과로 사권행사 등 유사한 내용의 결론을 맺고 있는 한계가 있다.

선행연구와의 차별성으로 첫째, 선행연구의 대부분은 특정사업지 또는 기반시설 전체를 대상으로 입체도시계획 제도에 대한 연구를 하였으나 본 연구는 기반시설(도시·군계획시설) 중 공공청사를 중심으로 복합화에 대한 연구를 하였다.

둘째, 기반시설의 기능과 실제적 이용 측면에서 부대·편익시설은 분명 도시·군계획시설 안의 주(主)시설과 구분된다. 때문에, 공간적 범위를 정하여 도시·군계획시설을 결정하고 개발행위허가를 통해 설치된 비도시·계획시설인 건축물 또는 공작물과 도시·군계획시설 범위 안에 설치된 편익시설은 복합화를 통한 이용 효과측면에서는 차이가 없다.

하지만 입체도시계획 또는 기반시설 복합화 등의 주제로 작성된 지금까지의 선행연구 중에서는 부대시설 및 편익시설을 내용적으로 검토하거나 분석하여 다루고 있지 않았다.

이에, 본 연구에서는 2014. 12. 「시설규칙」 개정을 통해 도입된 부대시설 및 편익시설 중심으로 기반시설 복합화에 대한 연구를 진행하는 점이 선행연구와 가장 큰 차이점이다.

또한, 공공청사 복합화에 대한 국내·외의 구체적 사례와 제도를 비교·분석하고, 전문가 설문조사와 담당공무원 등 실제 관계자들의 인터뷰를 통하여, 제도개선 방안을 마련하였는 바, 해당 제도에서는 가장 핵심이 되는 관련 규정(국토계획법, 지침 등)의 개선방안(세부운영방안 등)을 제시한다는 점에서 차별성을 갖는다.

II. 이론 및 법·제도 고찰

1. 도시·군계획시설 중복·입체적 결정

도시·군계획시설은 1934년 「조선시가지계획령」과 1962년 「도시계획법」에서 살펴보았듯이, 지역·지구제와 더불어 공고의 도시계획 한 축이었다. 기능적으로는 도시의 기본 골격을 형성하고, 도시민의 일상생활을 영위하기 위한 필수적인 공공서비스와 삶의 질 향상을 위한 생활서비스를 제공하고 있다. 이러한 가운데 2000년대에 접어들면서 우리나라 주요 도시는 이미 성숙단계(도시화율 91.8%, 2016)에 도달하였고, 이전의 도시화과정에서

이루어졌던 도시계획과 시가지확장과는 다른 모습의 도시 수요가 발생하였다. 기존의 일자리와 생활인프라가 밀집되어 있는 기성시가지를 중심으로 더많은 수요가 발생하고 그에 대한 대응방안으로 도시·군계획시설의 복합화는 중요한 수단이 되어가고 있고 현재 관련 시도들이 늘어나고 있다. 도심 내 가용지 고갈과 그에 따른 지가상승 그리고 재정부족 심화 등을 고려하면 더욱 그러하다.

도시·군계획시설의 복합화 관련 규정을 살펴보면, 1979년 「시설규칙」 제정을 통한 중복결정을 시작으로 1994년 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 설치 전부 허용하고 2000년 「시설규칙」 전부개정에서 일반건축물 설치 폐지 및 입체적 결정을 도입하였다.

2003년 「국토계획법」 시행으로 개발행위허가를 통한 일반건축물을 재허용하고 2014년 「시설규칙」 개정을 통해 부대시설 및 편익시설을 체계화하였다. 하지만, 특혜시비, 세부운영 기준 미비 등의 사유로 복합화에 대한 제도활용이 미흡한 실정이며 운영 중인 지자체의 경우에도 통일된 조서양식이나 기준이 없이 혼재되고 있는 것을 발견할 수 있다(국토교통부, 2015). 예를 들어, 중복결정 및 입체결정은 도시·군관리계획의 변경이 필요한 바, 도시·군관리계획 결정권자의 정책적 의지가 필요하나 전례가 적고 특혜의혹 등의 우려로 소극적이며, 일부 제도화하여 운영 중인 지자체는 과도한 공공기여¹⁾를 요구하고 있는 실정이다.

표 1. 도시계획시설 복합화에 따른 서울시 기부채납(공공기여) 비율

구분	시설결정 당시 변경내용	공공기여율
도시계획시설 폐지(복합화)	일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	35% 내외
	일반주거지역 ⇒ 준주거지역	25% 내외
	용도지역 변경 없음	20% 내외

자료: 사전협상 운영지침(개정) (서울시, 2015)

이에 따라 사업자는 인허가에 과도한 기간 및 비용이 소요되고 있으며, 그럼에도 정치적 변화에 따라 행정적 일관성을 확보하기 어려워 「국토계획법」이 제정된 2003년 이후 자동차 정류장에 판매시설 등이 중복·입체적 결정된 사례는 부천터미널 및 대전터미널 2개소에 불과하다.

결론적으로, 현행 제도상 도시·군계획시설의 중복결정 및 입체적 결정으로 복합화가 가능하긴 하나, 도시·군관리계획의 변경이 수반되는 과정에서 앞서 살펴본 많은 문제점으로 인하여 당장의 실질적인 대안으로 한계가 있다.

2. 도시·군계획시설의 부대·편익시설

2014년 「시설규칙」개정의 기본방향은 부대시설과 편익시설의 개념을 명확히 설정하여 업무 추진시 혼란 방지하고자 하였다. 부대시설은 도시·군계획시설의 기능을 증대시키거나 원활한 작동을 위해 필요한 시설로서 주시설인 도시·군계획시설의 지정 목적에 부합하는 용도를 지닌 시설의 목적과 성격을 지녔고, 편익시설은 시설 이용자 및 주변지역 주민의 편익 증진을 위해 주시설 용도 이외에 설치하는 각종 시설을 구상하였다(국토교통부, 2014). 그리고 부대편익시설의 이용범위 및 허용용도를 확대하여 도시계획시설의 융복합화 유도하고자 하였다. 부대편익시설의 허용용도를 건축법 시행령 별표1에 의한 건축물 용도분류로 결정함으로써 용어의 혼용에 따른 혼란 해소하고자 하였다. 부대·편익시설은 도시·군계획시설사업 실시계획인가를 통하여 설치 가능토록 절차 간소화하고자 하였다. 당시 입법 경위는 편익시설 확대 및 설치기준 마련을 목표로 2014.09.18.~2014.10.28. 입법예고와 2014.12.10~2014.12.20 재입법예고를 거쳐 2014.12.31 규칙 개정 및 시행에 이르렀다.

「시설규칙」 제6조의 2에 의거, 부대시설은 ‘주시설의 기능 지원을 위하여 설치하는 시설’로 규정하고 있다. 이는, 도시·군계획시설의 설치 목적 및 기능과 관련되는 용도로 부대시설의 범위를 정하고 있다. 같은 조에 의거, 편익시설은 ‘도시·군계획시설의 이용자 편의 증진과 이용 활성화를 위하여 설치하는 시설’로 규정하고 있다. 부대시설과 비교하여 편익시설은 주시설과의 상관성이 낮다. 즉, 편익시설은 주시설인 도시·군계획시설의 이용자뿐만 아니라 시설의 주변지역 주민들이 이용가능한 용도로 그 범위를 확대하여 도시·군계획시설의 복합개발이 가능하도록 하였다.

부대 및 편익시설의 설치 규모는 「시설규칙」에 따라 부대시설과 편익시설을 합한 면적이 주시설의 면적을 초과하여서는 아니 되며, 부대시설은 주시설의 기능 및 설치 목적에 부합하여야 한다. 「시설규칙」 제6조의 2 제2항에 의거, 편익시설의 설치기준에는 주시설 및 부대시설의 기능 발휘 및 이용에 지장을 초래하여서는 아니되며, 「국토계획법 시행령」 제71조부터 제80조까지 및 제82조에서 정하는 용도지역·용도지구에 따른 건축제한에 적합하여야 한다. 즉, 편익시설의 경우 주시설 및 부대시설과는 다른 기능이라는 점을 알 수가 있다.

기타 사항으로, 전술한 규정한 사항 외에 부대시설 및 편익시설의 구조 및 설치기준에 관하여는 해당 도시·군계획시설의 구조 및 설치기준에 따른다. 허용되는 부대시설 및

편익시설의 건축물 용도 등 구조 및 설치기준에 관하여는 해당 도시·군계획시설의 구조 및 설치기준에 따르며, 총 52개 도시·군계획시설 중 15개 도시·군계획시설이 편익시설에 대한 규정이 마련되어 있다. 그리고 자동차정류장, 유통업무설비, 공공청사는 부대시설 규정 또한 「시설규칙」에서 정하고 있어 향후 다른 도시·군계획시설의 적용에 대한 검토가 가능하다.

편익시설 설치가 가능한 15개의 도시·군계획시설은 자동차정류장, 자동차 및 건설기계 검사시설, 유원지, 유통업무설비, 시장, 학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 종합의료시설 등이다.

이에, 장기적으로는 기반시설 복합화의 활성화 측면에서 기존 규정들 간의 체계 및 세부기준 확립이 필요할 것이며, 단기적으로는 일정규모 이상의 복합화는 현재와 같이 중복결정 및 입체적 결정을 활용하되 주시설의 일정 범위 이내에서 해당 용도지역에서 허용하는 용도의 도입은 부대·편익시설의 범위 확대를 통해 제도화하는 것이 바람직하다고 판단된다.

Ⅲ. 일본 관련제도 및 공공청사 복합화 사례

1. 일본의 입체도시계획제도

일본의 입체도시계획은 「도시계획법」에 근거하지는 않지만 「도시재생특별법」의 ‘중복이용구역’을 지정하여 중심시가지 재생을 위해 개발시설의 통합적 관리 및 종합계획이 가능하도록 적극적인 조닝제도를 운영하고 있다. 이와 관련 국내 제도를 살펴보면, 「국토계획법」에서 지구단위계획구역지정대상 중에 지하 및 공중공간을 효율적으로 개발하고자 하는 지역 (영제43조제4항제3호) 을 규정하고 있으나 지정사례와 건축에 관한 사항 등 세부계획 기준이 없는 실정으로 사실상 입체도시계획 관련 조닝이 없다고 볼 수 있으며, 「도로법」에 의한 ‘입체적 도로구역’ 과 ‘도로보전입체구역’ 또한 개별 시설 중심의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 이에, 「국토계획법」에 면적인 계획적 관리를 위한 ‘입체도시계획구역’ 신설하거나 도시·군계획사업인 도시개발사업과 정비사업에 ‘입체개발 또는 정비’의 개념이 정립될 수 있도록 「도시개발법」과 「도시 및 주거환경정비법」의 개정을 검토할 필요가 있다. 또한 복합화 측면에서 국토교통부령으로 복합화에 대한 기본 원칙만 제시되어

있으며, 법률에서는 입체계획에 대한 내용이 없으며, 대통령령에서는 도시·군계획시설부지에서의 개발행위허가 성격으로 다루고 있어 일본의 입체도시계획에 비하여 훨씬 소극적이다. 또한, 일본의 도시계획 결정사항 중에 ‘최소 이격거리’와 ‘하중의 최대한도’ 등을 포함하는 사항은 국내 제도개선에 중요한 시사점 중에 하나이다.

표 2. 일본 입체도시계획제도와의 비교

구분	한국 (도시·군계획시설 복합화)	일본 (입체도시계획)
관련규정 및 접근인식	<ul style="list-style-type: none"> · 개별 시설단위별 중복·입체결정 · 시설과 비시설 간의 복합화는 - 시설부지에서의 개발행위 예외적인 단서사항으로서 취급하는 수준임 	<ul style="list-style-type: none"> · 필요한 경우, 조닝(면적개념)으로 접근 · 합리적 토지이용 도모 등 입체도시계획의 별도 목적 등을 전제로 한 규정 확립
관련법령	<ul style="list-style-type: none"> · 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 · 도시계획시설의 결정구조 및 설치에 관한 규칙 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시계획법 · 도시재생특별조치법
대상	<ul style="list-style-type: none"> · 중복·입체적 결정이 가능한 시설 종류에 대하여 따로 제한하고 있지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> · 입체도시계획 적용가능한 도시계획 시설 명시(도시계획법 제11조 제3항)
입체적 범위	<ul style="list-style-type: none"> · 도시·군관리계획수립시침상 관련조서 없는 실정 · 이에 따라, 조서의 서식과 결정내용의 범위가 제각각임 	<ul style="list-style-type: none"> · 구체적인 입체적 범위 결정 · 입체적 범위로부터의 최소 이격거리, 하중의 최대한도
관련 Zoning	<ul style="list-style-type: none"> · 도로법: 입체적 도로구역 등 · 지구단위계획구역1) 	<ul style="list-style-type: none"> · 중복이용구역 (도시재생특별법 제36조의 2)
부대편의 시설	<ul style="list-style-type: none"> · 국토교통부령으로 부대·편의시설의 개념과 설치기준 등이 규정 	-
지하공간 활용	<ul style="list-style-type: none"> · 관련 제도 없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 이격거리 및 적재하중 명시 · 지하이용에 대한 가이드플랜 운영 중

주) 지구단위계획구역 지정대상 중에 지하 및 공중공간을 효율적으로 개발하고자 하는 지역(영 제43조 제4항 제3호)을 규정하고 있으나 지정사례와 세부계획 기준이 없는 실정으로 사실상 입체도시계획 관련조닝이 없다고 볼 수 있음.

두 번째 시사점은 일본 「도시계획법」에서 입체도시계획 결정이 가능한 도시·군계획시설의 종류와 범위를 규정한 점이다. 즉, 지구전체에 대하여 입체도시계획으로 정비하고자 했기 때문에 체계적인 계획 수립을 위하여 지구 안에 대상이 되는 도시·군계획시설의 종류를 법령에서 정할 필요가 있는 것이다. 우리나라 현행 규정에서는 52개 도시·군계획시설에 대하여 중복 결정이나 입체적 결정의 대상, 범위, 관리, 결정도서 등이 제대로 마련되어

있지 않아 제도의 운영에 걸림돌로 작용하고 있으며, 제4장의 전문가 설문조사 결과에서도 확인하였다. 이와 관련한 제도개선의 검토가 필요하겠다.

세 번째 시사점은 일본과 달리 국내에는 부대시설과 편익시설에 대한 개념과 기본적인 설치기준 등이 제도화 되어있는 점이다. 도시·군계획시설로 포함되면서 주(主)시설의 규모만큼 설치가 가능하기 때문에 기반시설 복합화 측면에서 활용 잠재력이 높다고 판단된다.

2. 공공청사 복합화 사례

공공청사는 공공업무를 수행하기 위하여 설치·관리하는 국가 또는 지방자치단체의 청사이며, 「건축법 시행령」 [별표1]에 따른 제3호 제바목의 지역자치센터, 파출소, 우체국 등 그리고 동법 동시행령 [별표1]의 제14호 제가목의 공공업무시설과 제23호 제가목의 교정시설에 해당한다.

공공청사 복합화는 청사 건립에 대한 기획단계부터 복합화를 전제로 한 건축·운영·관리 등으로 지속하는 경우와 수요 변화 또는 과다 추정으로 인하여 발생한 청사 내 유휴공간의 활용을 위한 경우에 행해진다(국토교통부, 2015). 공공청사를 대상으로 공공청사의 편익시설 종류와 설치범위를 초과한 복합화 사례는 거의 찾아보기 어렵다. 이 경우는 당연히 「국토계획법」에 의한 입체적 결정 등이 포함된 도시·군관리계획이 결정되어야 하나, 사실상 공공청사의 설치와 운영주체가 행정청임에 따라 제대로 이행되지 않는 경우도 발생하고 있다.

1) 국내 사례 분석

서울시 명동에 소재한 서울 중앙우체국(포스트타워)은 도시계획시설로 결정된 공공청사이며, 부지는 명동관광특구 지구단위계획구역 안에 있다. <표 3>에서 보듯, 현재 우체국사의 이용현황은 지상 5층까지의 저층부는 우체국(공공업무시설)으로 이용되고 있으며 전체층수의 절반 이상인 중·고층부는 신한카드 본점(일반업무시설)이 임차하여 이용 중으로 공공청사와 일반업무시설이 복합되어 있다. 기반시설 복합화 측면에서 대규모 국유재산(공공청사)의 유휴공간에 일반업무시설을 설치하여 공간이용의 효율성과 도심기능의 강화 등을 도모할 수 있는 긍정적인 사례라고 평가할 수 있다. 이 외에도, 서울강남구체국, 수락산우체국, 도봉동우체국 등이 업무시설 등의 임대 등을 통한 수익창출 및 공공청사 유휴공간을 활용한 사례가 있다.

표 3. 서울 중앙우체국사 일반 현황

구분	내용
위치	서울특별시 중구 충무로 1가 21-1
도시계획	지구단위계획구역, 일반상업지역, 공공청사
주용도	공공업무시설
대지 면적/규모	6,134㎡/지하7층, 지상21층
이용 현황	지하2층~5층 : 우정사업본부/8,9층, 12~21층 : 신한카드 본점
복합화 종류	공공청사+일반업무시설+근린생활시설

자료: 명동관광특구 지구단위계획, 현장조사.

국토교통부 보도자료(2017.9.28.) 따르면, 국토교통부는 도심에 위치한 지자체 소유(공유재산)의 노후 공공청사를 임대주택·청사·수익시설로 개발하는 ‘노후 청사 복합 개발 사업’ 선도사업지를 선정하였으며, 국유재산 내 선도사업 지역은 기획재정부가 별도 선정하였다.

국토교통부는 노후 청사 복합개발사업을 통하여 도심 재생 측면에서 지역에 활력을 더하고, 입지가 양호한 공공임대주택 공급을 확대하는 한편 공공서비스의 질을 제고한다는 내용으로 기대효과를 밝히고 있다.

표 4. 노후 공공청사 복합개발 공모 선정 시 평가항목

평가항목	배점	세부 평가항목
사업성	40	수익시설 임대료(30년 기준)
		지자체 재정부담 정도(수익시설 임대료 부족 시)
청년주택 입지여건 적정성	40	연면적 대비 공공임대주택 비율
		청년·신혼부부 입주수요
		주변 편의시설 등 생활환경, 소음·공해 등 주거지 위해 요소, 교통 여건, 직주 근접도
추진체계 적정성	20	도시계획 부합 여부
		지역여론·지자체 협의
도시재생뉴딜연계(가점)	(5)	공모 선정 시

자료: 국토교통부(2017).

<표 4>의 선정기준 내 평가항목 중에는 ‘청년주택 입지여건 적정성’이 포함되어 있어 공공청사의 복합화 시설로서의 공공임대주택을 중요하게 다루고 있음 알 수 있었다.

그리고 선정된 사업대상의 복합화 시설을 살펴보면 임대주택은 전부 포함되어 있으며, 그 외로는 문화·복지시설과 근린생활시설을 공공청사와 함께 복합 개발하는 것으로 파악되었다. 이에 대한 제도적 뒷받침의 검토가 필요할 것으로 보인다.

2) 국외 사례 분석

일본 도쿄도에 소재한 도시마 구청은 청사의 노후화로 인해 안정성 문제가 대두되었지만 당시 재정 여건상 신청사 건립은 어려운 상황이었다. 이에 구청장은 부족한 예산은 민간자본을 활용하는 방법으로 신청사 건립을 추진하였고 폐교부지 등을 포함한 재개발 사업지를 청사 부지로 활용하고 기존 청사부지는 장기임대를 하였다(광진구의회, 2016). 민관협력을 통해 공공시설이지만 일체의 세금을 걷지 않고 건립한 사례이며, 총사업비 435억엔 중 절반이상을 주거용 맨션 부담금으로 충당하고 재개발 관련 국가 보조금 106억엔, 부지임대료(70년 정기 자치권을 인정)를 통해 일반예산의 지출은 최소화하여 사업을 완료하였다(광진구의회, 2016).

표 5. 도시마 구청사 일반 현황

구분	내용
위치	일본 도쿄도 도시마구 미나미 2-45-1
부지면적	8,324㎡
밀도	건폐율 63.8% / 용적률 790%
규모	지하 3층 / 지상 49층, 높이 189m
복합화 종류	청사+판매+주거용맨션(주택)

자료: 광진구의회 연수보고서(2016).

건축물 구조는 1층 일부 및 3~9층은 도시마구청으로 사용되며, 저층부(1~2층)는 상업시설, 10층은 정원, 그리고 11층~49층까지는 분양 맨션(아파트)로 건축되었다. 10층의 정원은 휴게기능 뿐만 아니라, 구청사와 맨션과의 용도간 분리 및 중간내진층의 기능을 하고 있다(광진구의회, 2016). 기타 환경친화적 요소로 외벽에 설치된 태양광 패널과 빗물을 이용한 물 순환 시스템으로 기존 건물에 비해 이산화탄소 배출량을 30%이상

줄이고 있고, 4층에서 10층까지 정원은 옥상녹화 및 입면녹화로 구성되어 훌륭한 휴식공간을 제공하고 있다(광진구의회, 2016).

복합화 측면에서 일본 내에서도 공공청사와 아파트를 복합화하여 건립한 최초의 복합청사로서 약 49층에 달하는 대규모의 공동주택과 공공청사간의 복합화가 가능하다는 것을 보여주고 있다. 또한 공공청사 복합화 시 기능간의 수직적 공간배분과 기능 간 완충공간 설정 그리고 별도의 동선계획 등은 건축 및 배치계획 측면에서 중요한 선진사례이다.

3) 사례 시사점

이미 정부에서는 노후 청사 복합개발사업을 통하여 임대주택과 문화시설 등의 복합화가 추진되고 있다. 그리고 국내의 우체국의 임대현황과 일본사례를 통하여 알 수 있었듯이, 기존에 편익시설로 허용되던 용도뿐만 아니라 아파트 등 주택이나 일반업무시설, 판매시설 등과 같은 건축물의 종류도 충분히 공공청사와 복합개발이 가능하다는 사실을 확인하였다. 또한, 공공청사의 복합화 측면에서 초기 건축기획단계부터 고려하여야 할 건축적 계획요소가 있으며, 이 점은 성공적인 복합개발을 위한 중요한 확인사항 중에 하나로 여겨진다. 그리고 공공청사의 복합화를 통한 원도심 활성화 및 상권 회복 등의 도시재생 전략의 하나로서 그 가능성을 인정받고 있으며, 천안시 동남구청 복합개발사업과 같이 Reits방식과 접목한 부동산금융 상품으로도 전개되고 있다. 이러한 도시성숙 단계에서의 도시재생 관련정책과 사업 그리고 부동산금융의 발전 등은 공공청사의 복합개발사업을 더욱 촉진시킬 것이며, 그 대상과 수요를 확대해 나갈 것이다. 이와 연계할 수 있도록 복합화 허용 건축물 확대 등의 도시·군계획시설 복합화 제도 개선이 뒤따라야 하겠다.

IV. 전문가 설문조사 및 분석 등

1. 전문가 설문조사 분석

본 조사는 전문가를 대상으로 한 설문을 통해 도시·군계획시설의 복합화 제도에 대한 일반적인 인식과 제도개선 방향을 알아보고, 구체적으로 공공청사의 중복·입체적 결정과 부대·편익시설의 종류 등에 대하여 분석하였다. 설문조사는 설문지 작성 후 예비조사를

거쳐 약 2주 동안 직접 방문조사를 하거나 전자우편을 통해 전문가 50명을 대상으로 실시하였다.

설문 대상의 전문가는 도시·군계획시설 관련 업무 또는 연구를 담당하거나 수행한 경험이 있는 것을 전제로 하여, 공무원(7명), 교수 및 연구원(12명), 민간(엔지니어링 등)(29명), 공기업(2명)으로 다양하게 구성하였다.

공무원의 경우 국가, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체 등 다양한 소속의 대상자들을 선정하여, 실제 제도의 운영 및 집행에 대한 사항을 기초로 실효적인 개선방안이 검토될 수 있도록 하였다. 교수 및 연구원은 관련 연구영역을 수행하였거나 자문을 한 경험을 바탕으로 한 응답을 유도하였으며, 공기업 종사자는 기반시설 복합화가 포함된 개발사업을 시행하는 담당자에게 설문하였다. 끝으로 민간기업의 경우 대다수가 도시계획·건축 엔지니어링회사의 종사자를 대상으로 실시하였다.

2. 주요 설문결과 분석

기본적으로 대다수의 전문가들이 기반시설 제도개선에 대한 필요성에 인정하였다(96%). 그 중에서 복합화가 가능한 기반시설의 종류(42%)과 복합화를 위한 도시·군계획시설 결정·구조 및 설치기준(36%)에 대한 제도 개선이 필요하다고 답하였다. 응답자의 직업에 따른 답변의 차이도 없었다. 공공청사 복합화 시 공공청사의 기능유지가 가장 중요하게 고려되어야 한다고 답변이 매우 우세하였다(48%). 기본적으로 복합화의 전제는 해당 시설의 이용과 기능에 지장이 없는 범위라는 판단이다.

공공청사의 편익시설과 관련하여, 그 종류의 확대에 대하여는 약 82% 전문가가 필요하다고 답변하였으며, 그 이유는 다양한 복합화의 수요에 대응하기 위함이라고 대다수(68%)가 응답하였다. 앞에 기반시설 복합화의 제도개선이 필요하다고 응답한 전문가의 약 85%가 공공청사 편익시설의 확대 필요성에 동의하였고, 복합화가 가능한 기반시설 종류를 법령에 규정하는 것이 제도 활성화에 기여한다고 생각하는 전문가의 92%가 편익시설 확대 필요성에 동의하였다. 즉, 기반시설 복합화의 활성화 측면에서 규정을 통해 도시·군계획시설과 일반 건축물의 종류를 구체적으로 다양하게 다루는 것이 필요하다고 판단된다. 편익시설을 확대할 경우 필요한 건축물의 종류에 대한 복수응답에는 문화및집회시설(42%), 업무시설(28%), 임대주택(18%), 판매시설(12%) 순으로 조사되었다.

편익시설 설치 시 허용범위에 대해서는 현행을 유지하되 도시·군계획위원회 심의를

거칠 경우 주시설 면적을 초과하여 설치할 수 있도록 완화하자는 답변이 우세하였다(56%).

요컨대, 대부분의 전문가들이 기반시설 제도개선에 대한 필요성에 인식하고 있는 가운데 제도개선 사항에 복합화가 가능한 기반시설의 종류의 규정을 우선하여 답하였다. 이는 일본의 입체도시계획에서의 도시시설 종류를 한정된 것과 비교할 수 있는 대목이다. 또한 계획적 관리를 위한 면적 계획단위는 지구단위계획구역의 한 유형으로 규정하는 것에 가장 많이 응답하였다.

공공청사 복합화 시 공공청사의 기능유지가 가장 중요하게 고려되어야 하며, 그 배경에는 복합화의 전제는 해당 시설의 이용과 기능에 지장이 없는 범위 안이어야 한다는 것이 있다.

공공청사의 편익시설과 관련하여, 대다수의 전문가가 다양한 복합화의 수요에 대응하기 위하여 그 종류의 확대가 필요하다고 답변하였다. 편익시설을 확대할 경우, 건축물의 종류에 대한 복수응답에는 문화및집회시설(42%), 업무시설(28%), 임대주택(18%), 판매시설(12%) 순으로 조사되었으며, 편익시설 설치 시 허용범위에 대해서는 현행을 유지하되 도시·군계획위원회 심의를 거칠 경우 주시설 면적을 초과하여 설치할 수 있도록 완화하자는 답변이 우세하였다.

기타 사항으로, 공공청사의 중복·입체적 결정 내용은 현행을 유지하자는 답변이 우세하였으며, 일부 의견에서 도시·군계획시설과 비도시·군계획시설간의 설치면적의 비율을 결정하자는 답변도 있었다. 그리고 국·공유재산에 대한 사용, 처분 등에 관한 규정의 개선이 필요하다고 대다수가 인식하였다.

3. 소결: 공공청사 복합화에 대한 종합

일본의 입체도시계획제도와 국내·외 공공청사 복합화 사례를 분석한 결과를 바탕으로 제4장의 전문가 설문조사와 관계자 인터뷰를 실시하였다. 즉, 일본 제도는 면적인 조닝 개념으로 입체도시계획을 수립하였기 때문에 지구 안에 입체도시계획 결정이 가능한 도시·군계획시설의 종류와 범위를 법령에서 정할 필요가 있었고, 그 도시계획 결정 사항에 ‘최소 이격거리’와 ‘하중의 최대한도’ 등을 포함하여 입체 결정의 부영향을 최소화하였다. 이러한 세부사항은 일본과 비교하였을 때 우리나라의 규정은 많이 미비하며, 관계자 인터뷰에서도 공통된 답변으로도 확인된 사항이다. 하지만 우리나라의 부대시설과 편익시설 규정은 일본과 달리 복합화 수단의 하나로서 잠재력이 높다고 평가되었다. 그리고 국내·외

공공청사 사례에서 우선 정부의 노후 청사 복합개발사업을 통하여 임대주택과 문화시설 등의 복합화가 추진되고 있고, 일본사례에서는 기존에 편익시설로 허용되던 용도뿐만 아니라 아파트 등 주택이나 일반업무시설, 판매시설 등과 같은 건축물의 종류도 충분히 공공청사와 복합개발이 가능하다는 사실을 확인하였다. 또한, 공공청사의 복합화 측면에서 초기 건축기획단계부터 고려하여야 할 건축적 계획요소가 있으며, 이 점은 성공적인 복합개발을 위한 중요한 인자 중에 하나였다.

이와 같은 제3장의 시사점을 기초하여 전문가 설문조사를 실시한 결과, 대부분의 전문가와 관계자들이 기반시설 제도개선에 대한 필요성에 인식하고 있는 가운데 제도개선 사항에 복합화가 가능한 기반시설의 종류의 규정을 우선하여 답하였다. 당장 입체적 결정을 위한 도시·군관리계획의 제도개선이 쉽지 않은 가운데 부대시설 및 편익시설의 제도개선을 통한 공공청사의 복합화 활성화는 바람직하다는 의견이 우세하였다. 이 경우, 공공청사 복합화 시 공공청사의 기능유지가 가장 중요하게 고려되어야 하며, 그 배경에는 복합화의 전제는 해당 시설의 이용과 기능에 지장이 없는 범위 안이어야 한다는 것에 있다.

그리고 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 과도한 설치에 따른 복합화는 자칫 도시·군계획시설에 대한 도시계획 결정의 공공성을 훼손할 수 있으므로 신중한 접근이 필요하겠다.

1) 편익시설의 종류 확대

일본의 입체도시계획제도와 공공청사 복합화 사례를 분석하여 공공청사의 복합화 방안에 대한 기본방향을 설정하고 전문가 설문조사와 관계자 인터뷰를 통해 검증과 보완과정을 거쳤다. 현행 규정 상 편익시설의 종류와 허용범위를 초과하는 공공청사에 복합화되어 설치되는 도시·군계획시설 아닌 건축물의 종류의 수요를 반영하기 위해서는 도시·군관리계획을 결정하여야만 한다. 이 경우, 도시·군관리계획 입안·결정 절차가 수반되어야 하며, 현실적으로 지방도시계획위원회에서 심의를 하기 위해서 구체적인 건축계획(사업계획) 필요로 하게 된다. 이 때 발생하게 되는 시간과 행정 비용 등이 과도하여 제대로 도시계획적 관리가 안 되는 이유이다. 또한 복합화되는 일반 건축물이 변경되는 경우에도 현행 규정에서는 경미한 사항이 없기 때문에 잦은 도시·군관리계획 변경을 해야 하는 부담도 크게 작용하고 있다. 따라서, 공공청사의 편익시설의 종류를 확대하여 실시계획 인가변경 절차로서 복합화 결정절차 등을 단순화·간소화 할 필요가 있다. 편익시설 종류의 확대는 다양한 복합화 수요에 탄력적으로 대응이 가능하다는 제도개선의 효과를 기대할 수 있다.

확대되는 편익시설의 종류로는 앞서, 복합화 사례와 설문조사 그리고 인터뷰의 결과로서, <표 6>과 같이 「건축법 시행령」 [별표1]의 용도별 건축물 종류 중 일반업무시설(오피스텔 제외), 문화 및 집회시설(공연장, 전시장에 한정한다), 공동주택(임대를 목적으로 하는 공공주택에 한정한다)이 검토 가능하며, 제도 개선사항으로 <표 6>의 「시설규칙」 신·구조문 대조표를 제시하였다.

표 6. 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 신·구조문 대조표

현행	개정안
제95조(공공청사의 결정기준 및 구조·설치기준) ① 공공청사의 결정기준 및 구조·설치기준은 다음 각호와 같다.	제95조(공공청사의 결정기준 및 구조·설치기준) ①----- -----.
② 공공청사에는 다음 각 호의 편익시설(제1항 제6호의 편익시설은 제외한다)을 설치할 수 있다.	②----- -----.
<신설>	1. 「건축법 시행령」별표1의 제3호의 시설. 다만, 임대를 목적으로 하는 공공주택에 한정한다.
1. 2. (생략)	2. 3. (현행 1. 2.와 같음)
<신 설>	4. 「건축법 시행령」별표1의 제5호 가목·라목
3.~5. (생략)	5.~7. (현행 3.~5.와 같음)
<신설>	8. 「건축법 시행령」별표1의 제14호 나목(오피스텔은 제외한다)
6. (생략)	9. (현행 6과 같음)

숙박시설에 대하여는 공공청사와 복합화하였을 때의 부영향에 대한 검증사례가 없으며, 전문가 설문조사에서도 편익시설로서의 포함에 대한 답변이 없었다. 그리고 관계자 인터뷰 중 공공청사 업무시간 이후의 청사의 관리에 중요하다는 점에서 일반 주민들이 야간에 주로 이용하는 숙박시설의 특성을 고려할 때 편익시설의 포함은 적합하지 않다고 판단하였다.

판매시설의 경우는 일본의 복합화 사례에 일부 확인하였으나, 전문가 설문조사의 답변도 저조하였으며, 관계자 인터뷰에서도 공공청사의 관리 측면에서 아직 시기상조라는 의견을 제시하여 확대되는 편익시설로서의 건축물 종류에서 제외하였다.

표 7. 공공청사의 편익시설 확대 검토표

건축물 구분 (건축법 시행령 별표1-용도별 건축물의 종류)		주시설	편익시설		비고
			현행	확대(안)	
2.공동주택	가. 아파트			●	임대를 목적으로 하는 공공주택 및 이와 비슷한 것에 한정
	나. 연립주택			●	
	다. 다세대주택			●	
	라. 기숙사			●	
3.제1종 근린생활 시설	가. 소매점(1,000㎡ 미만)		◎	◎	
	나. 휴게음식점, 제과점 등(300㎡ 미만)		◎	◎	
	다. 이용원, 미용원, 목욕장, 세탁소 등		◎	◎	
	라. 의원, 치과 등		◎	◎	
	마. 탁구장, 체육도장(500㎡ 미만)		◎	◎	
	바. 지역자치센터, 파출소 등(1,000㎡ 미만)	●			
	사. 마을회관, 마을공동작업소 등		◎	◎	
	아. 변전소, 도시가스배관시설, 양수장, 정수장 등				
4.제2종 근린생활 시설	가. 극장, 영화관, 음악당(500㎡ 미만)		◎	◎	극장, 영화관, 음악당, 비디오물소극장에 한정
	나. 종교집회장(500㎡ 미만)				
	다. 자동차영업소(1,000㎡ 미만)				
	라. 서점(제1종 근린생활시설 외의 것)		◎	◎	
	바. 사진관, 표구점		◎	◎	
	사. 청소년게임 제공장소 등(500㎡ 미만)				
	아. 휴게음식점, 제과점 등(300㎡ 이상)				
	자. 일반음식점				
	차. 장의사, 동물병원, 동물미용실 등				
	카. 학원, 교습소, 직업훈련소(500㎡ 미만)				
	타. 독서실, 기원				
	파. 테니스, 체력단련, 에어로빅, 볼링장(500㎡ 미만)		◎	◎	골프연습장 제외
	하. 금융업소 등 일반업무시설(500㎡ 미만)		◎	●	금융업소 → 전부 허용
	거. 다중생활시설(고시원, 500㎡ 미만)				
너. 제조업, 수리업 등(500㎡ 미만)					
5.문화 및 집회 시설	가. 공연장			●	
	나. 집회장				
	라. 전시장			●	
10.교육연구 시설	바. 도서관		◎	◎	
11.노유자 시설	가. 아동관련시설		◎	◎	어린이집, 아동복지관, 지역아동센터에 한함
	나. 노인복지시설		◎	◎	노인여가복지시설에 한함
	다. 사회복지시설, 근로복지시설		◎	◎	사회복지관에 한함
13.운동시설	가. 탁구장, 체육도장 등		◎	◎	골프연습장 제외
	나. 체육관 (관람석 없거나 1,000㎡ 미만)		◎	◎	
	다. 운동장 (관람석 없거나 1,000㎡ 미만)		◎	◎	골프장 제외
14.업무시설	가. 공공업무시설	●			
	나. 일반업무시설			●	오피스텔 제외
27.관광휴게 시설	다. 어린이회관		◎	◎	

◎: 주시설에 해당하는 시설 / ◎: 현행 편익시설 / ●: 연구결과로서 편익시설 확대(안)

2) 편익시설 설치의 허용범위 조정

다양한 복합화 수요에 대응하기 위하여 필요한 경우 편익시설 설치규모에 대한 기준 조정의 검토가 가능하다. 살펴보건대, 도시·군계획시설의 공공성 측면에서 토지수용권에 대한 관련 판례²⁾ 그리고 관계자 인터뷰 결과 등을 고려할 때 주(主)시설의 면적을 초과하지 않는다는 현행규정을 유지하는 것은 합당하다고 판단된다. 다만, 도시·군계획시설의 공공성에 저해를 초래하지 않는다는 전제로 지방도시계획위원회의 거칠 경우 주시설 면적을 초과하여 설치할 수 있도록 하는 완화규정 도입이 검토 가능하다. 이는 전문가 설문조사의 우세한 답변이기도 하다.

<표 7>에서 「시설규칙」 신·구 조문 대조표를 제시하였다.

표 8. 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 신·구 조문 대조표

현행	개정안
제6조의2(부대시설 및 편익시설의 설치) ① 도시·군계획시설에는 주(主)시설의 기능 지원 및 이용자 편의 증진 등을 위하여 다음 각 호의 구분에 따른 부대시설 및 편익시설을 설치할 수 있다.	제6조의2(부대시설 및 편익시설의 설치) ①----- ----- -----.
② 부대시설 및 편익시설의 구조 및 설치기준은 다음 각 호와 같다.	②----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
<신설>	2. 제1호의 규정에도 불구하고 이용자의 편의 증진 등을 위하여 부대시설과 편익시설을 합한 면적은 도시·군계획시설의 보전·이용에 지장이 없는 범위 안에서 도시·군계획시설사업 실시계획 인가권자 소속 도시계획위원회의 심의를 거쳐 주시설 면적을 초과할 수 있다.
2. 3. (생략)	3. 4. (현행 2. 3.과 같음)
③. ④. (생략)	③. ④. (현행과 같음)

3) 기타 정책 제언

기반시설 복합화 제도의 장기발전 방안에 대한 정책 제언을 하고자 한다.

입체도시계획에 대한 체계적인 관리와 정비를 위해서는 면적인 계획단위가 필요하다. 「국토계획법」에서 지구단위계획구역 지정대상 중에 지하 및 공중공간을 효율적으로 개발하

고자 하는 지역(영 제43조 제4항 제3호)을 규정하고 있으나 지정사례와 건축에 관한 사항 등 세부계획 기준이 없는 실정으로 사실상 입체도시계획 관련 조닝이 없다고 볼 수 있으며, 「도로법」에 의한 ‘입체적 도로구역’ 과 ‘도로보전입체구역’ 또한 개별 시설 중심의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 이에, 국토계획법」에 면적인 계획적 관리를 위한 ‘입체도시계획구역’ 신설하거나 도시·군계획사업인 도시개발사업과 정비사업에 ‘입체개발 또는 정비’의 개념이 정립될 수 있도록 「도시개발법」과 「도시 및 주거환경정비법」의 개정을 검토할 필요가 있다. 그리고 지구단위계획과 같은 구체적인 계획지침 등이 마련되어야 한다. 구역단위의 계획적 관리를 위해서는 복합화가 가능한 도시·군계획시설과 일반건축물의 종류를 규정하는 것이 필요하다. 위 사항들은 개인의 재산권을 제한할 수 있기 때문에 법률에서 규정되어야 한다. 또한, 재산권의 제한과 동시에 그에 대한 보상규정의 확대도 필요하다. 현재는 「국토계획법」 제46조에 규정되어 있으나, 기본원칙만 제시하고 세부사항은 「도시철도법」, 「철도건설법」 등 개별 기반시설의 법률에 정하고 있는 바, 그 종류와 내용의 검토가 필요하겠다. 부대시설 및 편익시설을 보다 적극적으로 활용하여 기반시설 복합화에 기여토록 하여야 한다. 공공청사 외 다른 도시·군계획시설의 편익시설의 종류 확대 등을 검토한다. 현행 규정은 건축물 형태의 공공·문화·체육시설 중심으로 편익시설이 규정되어 있으나, 기반시설의 주시설이 주차장, 공원 등 건축물이 아닌 경우에도 편익시설 설치를 확대 검토하며, 해당 용도지역별 허용용적률의 일정 범위 내에서 설치될 수 있도록 검토한다.

V. 결론

1. 연구의 요약 및 시사점

공공청사의 복합화는 이미 편익시설과 도시·군계획시설로 결정되지 아니한 기반시설 복합화 형태로 다양하게 이루어져 오고 있으며, 최근에는 도시재생사업과 노후 공공청사 복합개발사업 그리고 시설별 입체개발을 위한 개별법 개정 등과 같이 정부 정책차원에서도 적극적으로 추진 중에 있다. 이러한 기조는 기성시가지 내 가용지 고갈과 다양한 공공·생활 서비스의 요구 그리고 토지이용 고도화 등에 의해 지속적으로 유지·강화될 것으로 예상된다.

하지만 사례에서 확인하였듯이, 실제 공공청사 안에 공공업무시설과 도시·군계획시설이 아닌 일반 건축물이 복합하여 사용되고 있음에도 입체적 결정 등의 도시계획 결정이나 실시계획 인가를 득하지 아니한 채 방치되어 도시계획적으로 관리가 안되고 있는 문제점이

발견되었다. 즉, 공간적 범위를 정하여 도시·군관리계획(도시·군계획시설)을 결정하고 도시·군계획시설 아닌 건축물 또는 공작물 설치되어야 하나, 이러한 도시계획 결정없이 이루어진 공공청사 복합화는 법령 위반이라 할 수 있다. 이는 공공청사의 복합화되어 설치되는 도시·군계획시설 아닌 건축물의 종류가 다양해지고 있으며 지속적으로 수요가 증가하고 있으나, 현행 규정 상 그 수요를 반영하기 위해서는 도시·군관리계획을 결정하여야만 한다. 이 경우, 도시·군관리계획 입안·결정 절차가 수반되어야 하며, 현실적으로 지방도시계획위원회에서 심의를 하기 위해서 구체적인 건축계획(사업계획) 필요로 하게 된다. 이 때 발생하게 되는 시간과 행정 비용 등이 과도하여 제대로 도시계획적 관리가 안되는 이유이다. 또한 복합화되는 일반 건축물이 변경되는 경우에도 현행 규정에서는 경미한 사항이 없기 때문에 잦은 도시·군관리계획 변경을 해야 하는 부담도 크게 작용하고 있다. 이에 공공청사 복합화에 대한 사회적·도시계획적 필요성에 대한 점검이 필요하며 관리와 활성화 측면에서 제도개선이 필요하다

본 연구는 기반시설의 복합화 개념과 관련 법규와 제도 검토를 바탕으로 부대시설 및 편익시설 중심으로 공공청사 복합화의 제도개선 방안을 연구하였다. 그 연구 방법에 있어 일본의 입체도시계획제도와 공공청사 복합화 사례를 분석하여 공공청사의 복합화 방안에 대한 기본방향을 설정하고 전문가 설문조사와 관계자 인터뷰를 통해 검증과 보완과정을 거쳤다. 그리고 공공청사 복합화의 활성화 방안을 제시하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전술한 바와 같은 문제점을 해결하는 방안으로, 공공청사의 편익시설의 종류를 확대하여 실시계획 인가변경 절차로서 복합화 결정절차 등을 단순화·간소화 하는 사항이다. 편익시설 종류의 확대는 다양한 복합화 수요에 탄력적으로 대응이 가능하다는 제도개선의 효과를 기대할 수 있으며, 확대되는 편익시설의 종류로는 앞서, 복합화 사례와 설문조사 그리고 인터뷰의 결과로서, <표 6>과 같이 일반업무시설(오피스텔 제외), 문화 및 집회시설(공연장, 전시장에 한정한다), 공동주택(임대를 목적으로 하는 공공주택에 한정한다)이 검토 가능하다.

둘째, 다양한 복합화 수요에 대응하기 위하여 필요한 경우 편익시설 설치규모에 대한 기준 조정의 검토가 가능하다. 살펴보건대, 도시·군계획시설의 공공성 측면에서 토지수용권에 대한 관련 판례 그리고 관계자 인터뷰 결과 등을 고려할 때 주(主)시설의 면적을 초과하지 않는다는 현행규정을 유지하는 것은 합당하다고 판단되며, 도시·군계획시설의 공공성 저해를 초래하지 않는 범위에서 지방도시계획위원회의 심의를 거칠 경우 주시설 면적을 초과하여 설치할 수 있도록 하는 완화규정 신설이 검토 가능하다. 이는 전문가

설문조사의 상세한 답변이기도 하다.

연구 결과로서 기반시설 복합화의 활성화를 위한 단기적 방안으로 편익시설을 활용한 사항으로, 제도의 장기발전 방안에 대해 덧붙여 제언을 하고자 한다.

첫째, 부대시설 및 편익시설을 보다 적극적으로 활용하여 기반시설 복합화에 기여토록 하여야 한다. 공공청사 외 다른 도시·군계획시설의 편익시설 종류 확대 등을 검토한다.

둘째, 입체도시계획에 대한 체계적인 관리와 정비를 위해서는 면적인 계획단위가 필요하다. 현재, 「국토계획법」에서 지구단위계획구역은 사실상 입체도시계획 관련 조닝으로서 작동하지 않고 있다. 이에, 「국토계획법」에 면적인 계획적 관리를 위한 ‘입체도시계획구역’ 신설하거나 도시·군계획사업인 도시개발사업과 정비사업에 ‘입체개발 또는 정비’의 개념이 정립될 수 있도록 「도시개발법」과 「도시 및 주거환경정비법」의 개정을 검토할 필요가 있다. 그리고 지구단위계획과 같은 구체적 계획지침 등이 마련되어야 한다.

셋째, 구역단위의 계획적 관리를 위해서는 복합화가 가능한 도시·군계획시설과 일반건축물의 종류를 규정하는 것이 필요하다. 위 사항들은 개인의 재산권을 제한할 수 있기 때문에 법률에서 규정되어야 한다.

넷째, 또한, 재산권의 제한과 동시에 그에 대한 보상규정의 확대도 필요하다. 현재는 「국토계획법」 제46조에 규정되어 있으나, 기본원칙만 제시하고 세부사항은 「도시철도법」, 「철도건설법」 등 개별 기반시설의 법률에 정하고 있는 바, 그 종류와 내용의 검토가 필요하겠다.

2. 연구의 한계

본 연구는 편익시설 중심으로 기반시설 복합화에 대한 연구를 하였기 때문에 공간적 범위를 정하고 개발행위허가로 설치된 도시·군계획시설이 아닌 건축물 또는 공작물을 고려한 연구는 미흡하였다는 한계를 가지고 있다.

또한, 국·공유재산에 대한 사용, 처분 등에 관한 「국유재산법」 등의 법령 개정에 대한 연구는 이루어지지 않았다.

향후 연구에서는 편익시설 설치와 입체적 결정이 전부 해당하는 복합화 사례를 대상으로 연구도 이루어져야 할 것이다.

주1. 도시계획시설 복합화 시 공공기여 : 서울시(20~35%), 부천시(10~15%) 등

주2. 제주 유원지 시설에 대한 대법원 판례(2011두3746, 토지수용재결처분취소 등).

인용문헌

- 서울특별시, 2006. 도시계획시설 중복·입체적 결정 허용범위 기준정비.
- 광진구의회, 2016. 복지건설위원회 국외연수 보고서.
- 이명훈, 2005. “입체도시계획의 필요성과 법적 기초검토”, 대한국토·도시계획학회 입체도시계획 연구위원회 제1차 정기 학술워크샵.
- 서울시보, 2014. 도시관리계획(명동관광특구 지구단위계획) 결정(변경) 및 지형도면고시.
- 국토교통부, 2017. 보도자료 “전국 11곳 청사 복합개발 선도사업 선정”.
- 서울특별시, 2014. “민간운영 도시계획시설 관리방안 연구”.
- 국토교통부, 2007. “도시계획시설 제도개선방안 연구”.
- 국토연구원, 2007. “공공성을 고려한 도시계획시설의 합리적 공급방향”.
- 국토교통부, 2014. “사회·경제 환경변화를 반영한 도시계획시설 제도개선 연구 수립 연구”.
- 국토교통부, 2015. “기반시설 복합화 가이드라인 수립 연구”.
- 국토교통부, 2015. “도시계획시설 입지·구조기준 정비방안 연구”.
- 국토교통부, 2015. “장기 미집행 도시·군계획시설 해소 방안 연구”.
- 서울특별시, 2010. “도시계획시설 중복·복합화에 따른 효율적 운용방안 연구”.
- 이선형, 2007. “입체 도시계획제도의 유형별 특성에 관한 연구” 서울시립대학교 석사학위논문: 17-21.
- 임정호, 2014. “입체도시계획 활성화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 석사학위논문.
- 이성로, 2012. “도시계획시설 복합화에 대한 유형 특성 연구”, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- 유태철, 2007. “국유재산의 수익성 창출 방안에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문.
- 이종원 외, 2011. “입체도시계획 활성화를 위한 제도개선에 관한 연구”, 『국토계획』, 46(2): 30-31.
- 정중대 외, 2005. “입체도시계획제도의 현황과 국내 적용방안에 관한 연구”, 2005 정기학술대회.
- 홍석호 외, 2013. “중복이용구역 지정을 통한 입체도시계획기법에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, 29(12): 210.
- 김민규, 2010. “토지의 입체 공간개발을 한 한국의 법제와 그 과제”, 『토지법학』, 26-1.
- 김정은 외, 2007. “일본 복합용도개발 재정비 사업의 특성분석”, 『추계정기학술대회』.
- 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>.
- 서울도시계획포털, <http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/index.do>.
- 국가공간정보유통시스템, <https://www.nsic.go.kr/ndsi/main.do>.
- 국토교통부, <http://www.molit.go.kr/>.
- 한국법제연구원, <https://www.klri.re.kr/jsp/popup/janlaw.jsp>.
- 서울특별시, 「서울부동산 정보광장」, <http://land.seoul.go.kr/land/>.
- 서울시 한국토지정보시스템, <http://klis.seoul.go.kr/sis/main.do>.
- 통계청, <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>.

