

2021
11. 1

KRIHS POLICY BRIEF
No. 839

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

지구단위계획 제도 운영실태와 개선과제



주요내용

- 1 지구단위계획은 20년간 운용되어 왔으나 빠르게 변화하는 도시공간의 물리적 여건과 인구감소, 기후변화, 저성장 등 사회적 변화를 적절하게 반영하지 못하고 있음
 - 2019년 기준 전국 지구단위계획구역은 총 1만 394개소(2,717.8km²)로 도시지역과 도시지역 외 지역을 모두 포괄하면 경기도가 2,246개소(718.8km²)로 가장 많고, 다음으로 경상남도(1,023개소), 충청남도(828개소) 순서임
 - 도시지역의 경우 기존 시가지 정비형 지구단위계획이 가장 많으며 도시지역 외의 경우 주거형 지구단위계획이 가장 많은 것으로 나타남
- 2 관련 법·제도와 지구단위계획 사례를 검토·분석한 결과 절차, 내용, 운영·관리 측면에서 다음과 같은 문제점이 나타남
 - (절차적 측면) 지구단위계획구역 지정 및 계획 수립의 실효성 부족, 복잡한 절차로 인한 지구단위계획 수립 장기화, 계획 과정에서의 주민참여 여건 미흡 등
 - (내용적 측면) 지구단위계획 유형별 차별성 부족, 다소 경직되고 제한된 인센티브 수단, 도시지역 외 지역의 부실한 지구단위계획 내용과 미흡한 인센티브 제도로 인한 난개발 우려
 - (운영·관리 측면) 지구단위계획구역 지정 및 계획 결정 이후 관리에 대한 기준 부재, 지구단위계획 위반사항에 대한 제재 등 구속력 부재, 계획 내용의 공유와 홍보 부족

제도 개선과제

- 1 (절차적 측면) 지구단위계획의 체계적 관리와 수요 관리를 위한 절차 도입 및 강화, 지구단위계획 수립과정 간소화, 주민참여 제고
- 2 (내용적 측면) 사회경제적 변화를 고려한 지구단위계획 유형 재편, 계획 요소 및 내용 개선, 인센티브 항목 다양화 및 차등화, 도시지역 외 지역에 대한 지구단위계획 지침 정교화
- 3 (운영·관리 측면) 지구단위계획 운영·관리 지침 마련, 지구단위계획 구속력 강화

최정윤 부연구위원
이다예 부연구위원
김동근 연구위원

1

지구단위계획 관련 제도와 현황

지구단위계획이란 ‘도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진, 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획’(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제5호)임

지구단위계획 제도의 도입과 변천

지구단위계획(이전 도시설계 및 상세계획)은 거시적이고 평면적인 용도지역·지구 제도 기반의 도시계획과 개별 건축물을 제한하는 건축계획을 매개하기 위해 도입됨(박태원 외 2020, 35)

현재 운영 중인 지구단위계획 제도는 2000년에 「도시계획법」 전면 개정에 따라 도입됐고, 「건축법」의 도시설계제도와 「도시계획법」의 상세계획 제도가 통합된 제도임

- 「건축법」에 따른 도시설계 제도와 「도시계획법」에 따른 상세계획 제도가 유사한 형태로 중복 운영되던 문제를 해소하고자 이를 도시계획체계 안으로 통합하여 지구단위계획 제도를 신설(박태원 외 2020, 35)

이후 지구단위계획구역 지정 대상 확대, 주민 입안 가능사항 변경, 심의 관련 사항 변경 등 지속적으로 제도를 수정·보완해옴

- 최근에는 지구단위계획에 따른 인센티브 부과 시 제공받을 수 있는 시설의 범위를 더욱 확대(임대주택·기숙사 등 포함)하고, 공공시설 등의 설치비용의 활용 범위를 지구단위계획구역 외 지역으로 넓히고 장기미집행 시설에 우선 사용할 수 있도록 하는 등의 제도 개선을 수행함

지구단위계획구역 지정 현황 및 계획수립 기준

2019년 기준 전국 지구단위계획구역은 총 1만 394개소(2,717.8km²)로 도시지역과 도시지역 외 지역을 모두 포괄하면 경기도가 2,246개소(718.8km²)로 가장 많고, 다음으로 경상남도(1,023개소), 충청남도(828개소) 순서임

지구단위계획구역은 개발·정비 사업이 활발한 수도권과 광역시에 집중적으로 분포하며, 관광·휴양 개발이 잦은 동해안을 따라 다수 분포하는 경향을 보임

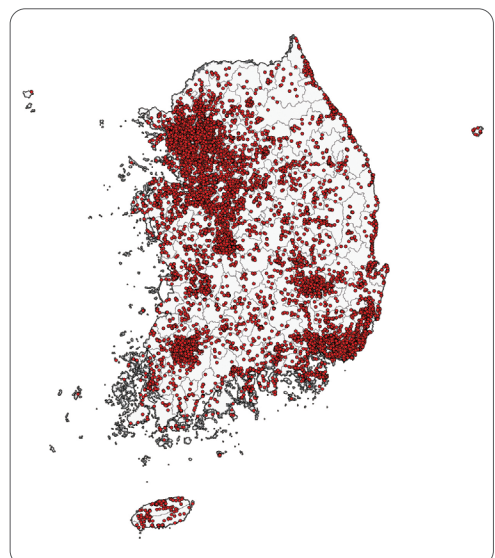
도시지역의 경우 기존 시가지 정비형 지구단위계획이 가장 많으며 도시지역 외의 경우 주거형 지구단위계획이 가장 많은 것으로 나타남

- 도시지역의 경우 비시가지 관리개발형(59개소), 유희토지 및 이전적지 개발형(27개소), 복합용도 개발형(18개소)은 상대적으로 매우 적었으며, 용도지구 대체형은 지정된 곳이 없는 것으로 나타남
- 도시지역 외의 경우 복합형(43개소), 용도지구 대체형(27개소)이 상대적으로 비중이 적은 것으로 나타남

‘지구단위계획수립지침’을 통해 지구단위계획구역의 지정 목적과 유형에 따라 계획 필수 항목을 제시

- 도시지역 외에 해당하는 주거형, 산업유통형, 관광휴양형, 복합 용도 개발형은 별도의 계획 항목별 수립기준을 제시하고 있음

그림 1 전국 지구단위계획구역 분포



출처: 최정윤 외 2021, 36 (원자료 국가공간정보포털, 용도 지역지구정보 국토계획/구역 자료 활용해 작성)

2

지구단위계획 제도 운영실태

지구단위계획의 다양한 유형 중 주거지역 개발 및 관리를 목적으로 수립된 지구단위계획에 초점을 두고 사례 검토

- 모든 유형을 살펴보는 것에 한계가 있으므로 이 연구에서는 가장 많은 비중을 차지하는 주거지역 개발 및 관리 목적의 지구단위계획에 집중하여 분석을 진행
- 입지적 특성에 따라서도 지구단위계획의 성격이 상이하므로 각각의 문제를 살펴보고자 도시지역과 도시지역 외 사례를 고르게 선정
- 이 외에도 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 수립의 효과를 살펴보기 위해 구역 지정 및 계획 수립 이후 충분한 시간이 소요되었는지를 고려함

각각의 사례에 대한 주요 지구단위계획 내용과 주체 현황을 고려하여 지구단위계획 개요 및 목표, 계획 내용, 과정상의 이슈를 분석하고 주요 쟁점을 절차적 측면, 내용적 측면, 운영·관리적 측면에서 도출

표 1 사례지별 특성과 주요 쟁점

구분		○○시 A지구	○○시 B지구	○○시 C지구
지구지정 연도		2008년	2005년	1981년(취락지구 지정)
계획결정(변경) 연도		2020년	2021년	2016년
구역 면적(㎡)		112만 8,372.2	123만 2,949.9	16만 476
주요 특성		• 지역 경관 특성과 정주 환경을 유지·강화하기 위한 기반 마련 목적 • 주민참여 기반 계획 수립, 젠트리피케이션 해소와 한옥 보전을 위한 규제 장치 마련	• 행정중심복합도시 건설에 따른 실시 계획으로 수립 • 현재까지 지속적인 재정비 • 행정중심복합도시 건설 목표에 맞춰 생활권별 특성에 맞춘 계획 수립	• 개발이 예상되는 면 소재지 지역의 계획적 개발과 관리를 유도하고 정주 여건을 개선하고자 계획 수립
주요 쟁점	절차적 측면	• 계획 과정의 장기화 - 장기간의 협의 절차 소요 - 계획 수립의 장기화로 변화와 문제에 빠르게 대응할 수 없는 한계 • 적극적인 주민 의견 수렴 - 민원에 의한 재정비 추진 - 주민들과 충분한 협의 거침	-	• 구역 지정 및 계획 수립의 실효성 부족 - 개발수요에 대한 파악 없이 구역을 지정하고 계획을 수립한 결과 계획 실효성 부족 - 불필요한 지구단위계획은 지방 정부의 부담으로 작용
	내용적 측면	• 맞춤형 계획 수단 도입 - 주차장 확보, 한옥 보존, 빈집 활용 등 현안 해소를 위한 다양한 계획 수단 활용 • 주민 협정제도 활용 - 건축물 용도 형태, 옥외 광고물 등에 대한 사항을 주민협정에 의해 정함	• 상세한 규정을 통한 관리 - 가구 및 획지, 건축물 밀도 및 형태 등에 대한 규정을 상세히 제시 - 도시 관리를 위한 지속적인 지침 개정	• 부실한 계획 내용 - 계획 내용에 대한 지침이 부재하여 내용이 상당히 미흡 • 미흡한 인센티브 제도로 인한 난개발 우려 - 특정 조건 없이 인센티브를 부여하므로 공동주택 건설 등의 난개발 발생 가능
	운영관리 측면	-	• 지구단위계획 구속력 부족 - 계획 자체는 상세하나 계획 이행에 대한 구속력 부족 • 계획 내용의 공유·홍보 부족 - 민간기업이나 주민들은 계획 내용 이해·이행 어려움	-

출처: 최정윤 외 2021, 96.

3

지구단위계획 제도 개선과제

기본 방향

특색 있는 도시공간 조성을 유도하는 3차원 도시건축계획으로의 전환

- 새로운 수요에 대응하기 위한 지구단위계획 유형 통·폐합 및 다양화와 그에 따른 인센티브 등 계획 요소 유연화

난개발 방지를 위한 도시지역 외 지역 관리방안 실효성 제고

- 도시지역 외 지역의 체계적인 관리와 합리적 운영을 위한 지구단위계획 지침 및 내용 정교화

주요 개선과제

① 절차적 측면

- 지구단위계획의 체계적 관리와 수요 관리를 위한 절차 도입 강화
 - 구역 지정 및 계획수립 기준에 근거하여 지구단위계획구역을 지정하고 지구단위계획을 수립했으나 구역 지정의 필요성이 없거나 개발 수요가 부재하여 계획이 작동하지 않는 경우 발생
 - 전체 지구단위계획구역의 체계적 관리와 수요 관리를 위한 제도적 장치 마련 필요
- 지구단위계획 수립과정 절차 간소화
 - 지구단위계획 수립 시 타법에 근거한 각종 영향평가 시행이나 보고회의 및 자문 등으로 계획 수립과 결정이 장기화되는 경우가 많아 현안에 대한 즉각적인 대응이 어려움
 - 지구단위계획 수립 시 타법에 근거한 각종 영향평가 등에 대한 절차를 간소화하는 등 절차적 합리성에 대한 논의 진행 필요
- 주민참여 제고
 - 계획 과정에서 주민 설문조사 등의 의견 수렴 절차를 진행하지만 지구단위계획에 대한 주민 이해도가 높지 않고 참여율도 낮아 의견을 충분히 반영할 수 없는 한계
 - 지구단위계획구역 지정부터 지구단위계획 수립 및 운영·관리까지 각각의 단계에서 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치를 비롯하여 주민참여 지구단위계획에 대한 인식 개선과 정보 공유 방안 마련

② 내용적 측면

- 사회경제적 변화를 고려한 지구단위계획 유형 재편
 - 지구단위계획은 도시 공간을 대상으로 하는 실제적 계획으로서 사회경제적 이슈와 트렌드를 반영할 수 있어야 하나 획일적 계획만 이루어지는 문제
 - 다양한 도시문제와 여건 변화에 대응할 수 있는 여러 유형에 관한 고찰 및 각 유형에 따른 구체적 접근방식 도출이 필요하며, 목적별·주체별·규모별로 다양하고 면밀한 접근이 필요
- 인센티브 항목 다양화 및 차등화
 - 현행 「국토계획법」상 지구단위계획구역 안에서 건폐율, 용적률, 높이를 완화할 수 있는 인센티브 규정이 마련되어 있지만 지역의 다양한 상황에 맞춰 관리를 유도하기에는 다소 경직된 부분이 존재
 - 지역의 특수한 상황에 대응하는 인센티브 항목을 다양화하고 지역 특성이나 수요에 따라 인센티브를 차등화하여 지구단위계획의 실효성을 증대할 필요

• 도시지역 외 지역에 대한 지구단위계획지침 및 내용 정교화

- 도시지역 외의 경우 지구단위계획구역 지정과 지구단위계획 수립이 이뤄졌으나 실효성을 갖지 못하거나 오히려 난개발의 수단이 되는 경우가 발생
- 도시지역과 유사한 수준으로 도시지역 외 지역의 지구단위계획 수립 시 포함해야 하는 계획 항목, 인센티브 등 최소한의 기준이나 지침을 마련해 실효성 있는 계획이 수립될 수 있도록 유도 필요

표 2 '지구단위계획수립지침'상 도시지역, 도시지역 외 인센티브 비교

구분		도시지역	도시지역 외
제공조건		• 공공시설 또는 기반시설 기부채납	-
일반 사항	건폐율	• (해당 용도지역에 적용되는 건폐율) × [1+(공공시설 등의 부지로 제공하는 면적)/(당초의 대지면적)] 이내	• 공공시설 등의 부지나 공공시설 등의 설치제공 여부와 관계없이 건폐율 및 용적률을 각각 150% 및 200% 까지 완화
	용적률	• (해당 용도지역에 적용되는 용적률) × [1+1.5×가중치×(공공시설 등의 부지로 제공하는 면적)/(공공시설 등의 부지 제공 후 대지면적)] 이내	
	높이	• (「건축법」 제60조에 따라 제한된 높이) × [1+(공공시설 등의 부지로 제공하는 면적)/(원래의 대지면적)] 이내	
의무면적 초과 시	용적률	• 「건축법」 제43조제2항에 따라 완화된 용적률 + (조례로 정하는 용적률×의무면적을 초과하는 공개공지 또는 공개공간의 면적의 절반÷대지면적) 이내	-
	높이	• 건축법 제43조제2항에 따라 완화된 높이 + (건축법 제 60조에 따른 높이×의무면적을 초과하는 공개공지 또는 공개공간의 면적의 절반÷대지면적) 이내	
기타		• 도시지역 개발진흥지구, 공동개발 시 용적률 120% 이내 완화 • 도시지역 개발진흥지구 건축물 높이 120% 완화	• 주거형: 주거지역에 허용되는 행위 안에서 완화 • 산업유통형: 공업지역 및 상업지역에 허용되는 행위 범위 안에서 완화 • 관광휴양형: 상업지역에 허용되는 행위 범위 안에서 완화. 다만 관광지 및 관광단지에 수립 시 관광지 및 관광단지 조성계획에 따른 건축물 설치 가능 • 복합형: 주거형~관광휴양형 기준 적용 • 특정형: 해당 용도지역에서 허용되는 행위 • 개발진흥지구의 경우 공동주택 중 아파트와 연립 주택은 불허

출처: 최정윤 외 2021, 110 (원자료는 '지구단위계획수립지침' 국토교통부훈령 제1131호[2018년 12월 21일 일부 개정] 재구성).

③ 운영·관리 측면

• 지구단위계획 관리 운영에 대한 지침 마련

- 지구단위계획은 상위 계획 및 정책을 실현하는 수단으로써 주기적으로 내용을 재정비하고 도시의 체계적 관리를 위한 지침으로 활용되어야 하지만, 수립 이후 실제로 그 내용에 부합하게 관리되지 않는 문제들이 발생
- 지구단위계획 수립 이후 계획 목적에 부합하게 운영될 수 있도록 모니터링 관련 기준을 마련하는 것에 대한 논의 필요

• 지구단위계획 구속력 강화

- 지구단위계획은 「국토계획법」 내 제도로써 원칙적으로 「국토계획법」의 벌칙조항을 적용하는 실정으로 이에 따라 「건축법」에 의거한 위반사항이 있지 않은 한 지구단위계획 위반사항에 대해서는 이행강제금 부과 불가
- 지구단위계획을 통해 정한 규정에 따라 도시가 효과적으로 관리될 수 있도록 「건축법」상 이행강제금과 같은 벌칙조항을 두는 등 구속력 강화를 위한 제도 도입이 필요

표 2 개선과제와 관련 법·제도 조항

개선사항		「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령	지구단위계획수립지침
절차적 측면	구역 지정 기준 강화	• (제50조) 지구단위계획구역 및 지구단위계획 결정 • (제51조) 지구단위계획구역 지정	• (제43조) 도시지역 내 지구단위 계획구역 지정대상지역 • (제44조) 도시지역 외 지역에서의 지구단위계획구역 지정대상지역	• (제2장2절) 지구단위계획구역의 입안 및 지정
	수립 절차 간소화	-	-	• (제2장4절) 지구단위계획 입안 및 결정절차 • (제2장5절) 기초조사
	주민 참여 제고	• (제26조) 계획 입안 제안 • (제28조) 주민·지방의회 의견 청취	• (제19조의2) 계획 입안의 제안 • (제49조) 지구단위계획안에 대한 주민 등의 의견	• (제2장4절) 지구단위계획 입안 및 결정절차 • (제2장6절) 주민 제안
내용적 측면	유형 구분 간소화	-	• (제42조의3) 지구단위계획 수립	• (제2장1절-2) 도시지역 지구단위 계획 유형 • (제2장1절-2-1) 도시지역 외 지역 지구단위계획 유형
	계획 요소 유연화	• (제52조) 지구단위계획 내용	• (제42조의3) 지구단위계획 수립 • (제45조) 지구단위계획 내용	• (제3장) 지구단위계획 수립기준 • (제4장~8장) 도시지역 외 지구 단위계획 수립기준
	인센티브 수단 다양화	• (제52조) 지구단위계획 내용	• (제42조의3) 지구단위계획 수립 • (제46조) 도시지역 내 지구단위 계획구역에서의 건폐율 등 완화 적용 • (제47조) 도시지역 외 지구단위 계획구역에서의 건폐율 등 완화 적용	• (제3장2절) 행위제한의 완화
	도시지역 외 수립지침 정교화	-	• (제47조) 도시지역 외 지구단위 계획구역에서의 건폐율 등 완화 적용	• (제3장2절) 행위제한의 완화 • (제4장~8장) 도시지역 외 지구 단위계획 수립기준
운영 관리 측면	운영관리 지침 마련	• 운영관리 관련 조항(신설)	• 운영관리 관련 조항(신설)	• 운영관리 지침(신설)
	구속력 강화	• (제133조) 법률 등 위반자에 대한 처분 • (제141조) 벌칙	-	-

출처: 최정윤 외 2021, 113.

참고문헌

국가공간정보포털. 용도지역지구정보 국토계획/구역 자료. (2021년 3월 8일 검색).

국토교통부·한국토지주택공사. 2020. 2019 도시계획현황. 세종: 국토교통부.

박태원·손동욱·김충호·김준우·원종석·송기황. 2020. 지역특성 강화 및 입체적 공간환경 구현을 위한 도시설계제도개선 방안 연구. 서울: 국가건축정책위원회.

지구단위계획수립지침. 국토부훈령 제 1131호. (2018년 12월 21일 일부 개정).

※ 본 브리프는 국토연구원에서 수시과제로 수행한 '최정윤·이다예·김동근. 2021. 지구단위계획 제도 운영실태와 개선과제. 세종:국토연구원'의 내용을 발췌·정리한 것임.

• **최정윤** 국토연구원 도시연구본부 부연구위원
(jychoi@krihs.re.kr, 044-960-0213)• **이다예** 국토연구원 도시연구본부 부연구위원
(dylee@krihs.re.kr, 044-960-0208)• **김동근** 국토연구원 도시연구본부 연구위원
(dkkim@krihs.re.kr, 044-960-0166)

KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

공공누리

공공 저작물 자유이용허락