



수시 | 21-01

# 지구단위계획 제도 운영실태와 개선과제

The Direction of Improvement of District Unit Planning System in terms of  
Operation Conditions and Problems

최정윤, 이다예, 김동근



수시 21-01

## 지구단위계획 제도 운영실태와 개선과제

The Direction of Improvement of District Unit Planning System in terms of  
Operation Conditions and Problems

최정윤, 이다예, 김동근

## ■ 저자

최정윤, 이다예, 김동근

## ■ 연구진

최정윤 국토연구원 부연구위원(연구책임)

이다예 국토연구원 부연구위원

김동근 국토연구원 연구위원

## ■ 연구심의위원

이왕건 국토연구원 도시연구본부장

김상조 국토연구원 선임연구위원

김중은 국토연구원 연구위원

홍사흠 국토연구원 국토계획평가센터장

# 주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



## 본 연구보고서의 주요 내용

- 1 지구단위계획은 도시설계와 상세계획의 역할과 한계를 보완하고 도시지역과 도시지역 외 지역의 체계적 관리를 도모하기 위해 도입되어 20년간 운용되어 왔으나, 빠르게 변화하는 도시공간의 물리적 여건과 인구감소, 기후변화, 저성장 등 사회적 변화를 반영하기에는 현행 제도상 여러 한계가 존재함
- 2 이에 본 연구에서는 관련 법·제도와 지구단위계획 사례를 토대로 지구단위계획 제도 운영 현황을 점검하고, 최근 논의되고 있는 다양한 이슈를 발굴하고자 함
- 3 현 제도의 주요 이슈와 개선과제를 ‘절차’, ‘내용’, ‘운영·관리’ 세 가지 측면으로 정리함
- 4 절차적 측면의 개선과제는 지구단위계획의 체계적 관리와 수요 관리를 위한 절차 도입 및 강화, 지구단위계획 수립과정 간소화, 주민참여 제고 등이 있으며, 내용적 측면으로는 사회경제적 변화를 고려한 지구단위계획 유형 재편, 계획 요소 및 내용 개선, 인센티브 항목 다양화 및 차등화, 도시지역 외 지역에 대한 지구단위계획 지침 정교화 등이 있음. 마지막으로 운영·관리 측면으로는 지구단위계획 운영·관리 지침 마련, 지구단위계획 구속력 강화가 있음

## 본 연구보고서의 정책제안

- 1 국토의 통합적 공간환경 실현과 입체적 도시관리를 유도하기 위한 계획체계 재정립 및 관련 법·제도 개편 필요성을 제시함
- 2 지구단위계획이 해당 지구단위계획구역의 통합적 관리 수단으로서 충분한 역할을 할 수 있도록 관리·운영기준을 마련하고, 지구단위계획 내용의 구속력을 강화하기 위해 이행강제금 부과 등의 추가적인 제도 도입이 필요함을 제시함

---

# 차례

## CONTENTS

---

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 주요 내용 및 정책제안 ..... | iii |
|--------------------|-----|

---

### 제1장 연구의 개요

|                      |    |
|----------------------|----|
| 1. 연구의 배경 및 목적 ..... | 3  |
| 2. 연구의 범위 및 방법 ..... | 7  |
| 3. 선행연구와의 차별성 .....  | 9  |
| 4. 연구의 기대효과 .....    | 12 |

---

### 제2장 지구단위계획 제도 현황

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 1. 지구단위계획 제도의 개념 및 관련 법·제도 ..... | 15 |
| 2. 지구단위계획 유형별 현황 및 수립기준 .....    | 33 |
| 3. 소결 .....                      | 47 |

---

### 제3장 지구단위계획 제도 운영실태

|                 |    |
|-----------------|----|
| 1. 분석 개요 .....  | 53 |
| 2. 사례지 분석 ..... | 59 |
| 3. 소결 .....     | 96 |

---

제4장 주요 이슈 및 법·제도 개선과제

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 1. 주요 이슈 및 개선 방향 ..... | 103 |
| 2. 법·제도 개선과제 .....     | 112 |

---

제5장 결론 및 향후 과제

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 1. 결론 및 정책 제언 .....    | 117 |
| 2. 연구의 한계와 향후 과제 ..... | 119 |

|               |     |
|---------------|-----|
| 참고문헌 .....    | 121 |
| SUMMARY ..... | 124 |





# CHAPTER 1

## 연구의 개요

|                      |    |
|----------------------|----|
| 1. 연구의 배경 및 목적 ..... | 3  |
| 2. 연구의 범위 및 방법 ..... | 7  |
| 3. 선행연구와의 차별성 .....  | 9  |
| 4. 연구의 기대효과 .....    | 12 |



---

# 01 연구의 개요

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구 배경

#### □ 최근 도시계획은 민간 중심으로 개편 중

- 용도지역제를 비롯한 토지이용규제와 도시계획은 공공성 측면에서 중앙정부 또는 지자체 중심으로 제도가 운용되어 왔으나,
- 최근에는 민간시장의 수요를 적극적으로 반영하고, 지역주민(또는 민간사업자)의 참여를 확대하여 보다 유연한 토지이용과 합리적 도시계획 측면으로 변화하는 추세

#### □ 통합적·입체적 도시관리계획으로서 지구단위계획의 역할이 점차 강조

- 지역 공간이 다양해지고 주민들의 요구가 다양해지면서 지역 특성을 강화하고 입체적 공간 환경 구현을 위한 지구단위계획의 역할 강화
  - 지구단위계획은 특정지역에 대해서 건축이나 기반시설, 경관 측면에서 상세한 계획을 수립하기 위한 계획으로, 각종 개발사업에 수반되거나 특정지역을 관리하기 위하여 운영
- 하지만 민간의 제안을 허용함에 따라 지구단위계획을 활용하여 사업성을 확보하려고 하는 분위기가 확산
  - 지구단위계획은 개발 사업을 위한 수법이 아님에도 불구하고, 도시계획을 민간에서 변경할 수 있다는 점에서 민간사업을 위한 수법으로 인식하는 부작용이 발생 중

- 
- 공공에서도 개발사업의 이익을 지구단위계획 제도 내에서 환수하려는 움직임을 보임
  - 결과적으로, 지구단위계획의 역할이 확대되는 동시에 변질될 가능성이 있음

#### □ 지구단위계획 제도가 가지는 한계

- 빠르게 변화하고 있는 도시공간의 물리적 여건과 저성장 시대 등 사회적 변화를 반영하기에 현행 지구단위계획 제도는 여러 한계가 존재
  - 지구단위계획은 현행 도시관리계획체계에서 가장 하단의 관리계획으로, 도시계획 패러다임 변화 및 사회환경변화에 따른 도시 문제에 즉각적 대응이 가능해야 함
  - 단순 보전·관리 목적의 지구단위계획에도 기반시설 배치, 규모, 건축물 용도, 높이 제한 등을 반드시 포함하도록 의무화하고 있어 정책개입이 필요하다고 판단되는 시점에 즉각적 대응이 어려움
- 당초 지구단위계획이 목표하는 평면적 도시계획과 입체적 건축계획의 조화를 위한 도시 관리수단으로서 지구단위계획의 운영이 필요
  - 지구단위계획 제도 도입 의도와 다르게 누구나 작성할 수 있는 기술적 과정(장경철, 2011: 20)과 과도한 인센티브 및 용도지역 상승 수단 등 개발수단으로 역이용될 수 있음
  - 점차 지역 공간의 특성이 다양해지고 주민들의 요구가 다양해지면서 경관, 역사 등 지역 특성을 고려할 수 있는 방안 마련이 필요

#### □ 그동안 개별 이슈에 단편적으로 대응해옴에 따라 지구단위계획 제도의 성과와 문제점에 대한 연구가 필요한 시점

- 그동안의 연구들은 용도지역지구제 안에서 작동하는 지구단위계획제도의 성격으로 인해 개선 방안들이 주로 용도와 관련해 한정되어 있거나(서원 외, 2010) 부문별·특정 이슈별로 대응해옴
- 지구단위계획 제도 도입 이후 20년이 지남에 따라 제도 전반에 대한 검토 필요

## 표 1-1 | 지구단위계획 관련 언론 기사

### 인천시 풍산금속 이전지 지구단위계획 조건부 가결...특혜 논란 재점화 : 경기일보(2021.03.11.)

인천시 도시건축공동위원회가 특혜 논란(경기일보 2월 15일자 7면)을 받는 인천 계양구 풍산특수금속(주) 이전 부지 공원 내 수영장의 지상화를 위한 지구단위계획 변경안을 승인해 논란이 재점화하고 있다.

11일 인천시에 따르면 시 도시건축공동위원회는 지난 10일 풍산금속 이전지에 대한 지구단위계획 변경안을 조건부 가결했다. 위원회는 수영장 옥상 등에 녹지 공간을 추가로 확보하더라도 녹지 면적과 비율에 대해선 명시하지 않았다.

이에 따라 구는 준주거지역과 제3종일반주거지역으로 이뤄진 기존 풍산금속 이전지 중 3종일반주거지역(3만9천 239㎡)의 일부(1만1천657㎡)를 제2종일반주거지역으로 용도변경할 수 있게 됐다. 용도지역의 종하향으로 건폐율이 높아지면서 구는 지상에 더 넓은 수영장을 지을 수 있게 됐다...(이하 생략)

### "특혜냐 실리냐?... 사전협상 지구단위계획 어찌하오리까?" : 한겨레(2020.08.19.)

부산국제영화제 개·폐막식이 열리는 영화의전당과 벡스코, 백화점 등이 몰려 있는 부산 해운대구 센텀시티 북서쪽에는 5만4480㎡ 규모 널따란 빈 땅이 있다. 1970년대 컨테이너 야적장으로, 2000년대부터 택배 집하장으로 쓰고 있는 이 땅은 동해남부선 재송역을 코앞에 둔데다, 센텀시티와 고급 아파트 단지들을 주변에 두고 있다. 건설사들이 군침을 흘린다 2017년 부산지역 건설업체인 삼미디앤씨(DNC)가 사들여, 이듬해 6월 부산시에 개발계획을 제출했다.

부산시와 삼미디앤씨, 외부전문가가 참여하는 협상조정위원회는 올해 1월부터 지난달 27일까지 8차례 협상을 벌여 최종 개발안을 마련했다. 부산시는 상업지역으로 용도변경을 해줘 49~73층(225m) 6개동 2700가구의 레지던스와 상업·업무시설을 지을 수 있도록 하되, 삼미디앤씨는 용도변경으로 오른 토지가격의 52%(1100억원 예상)를 시에 공공기여금으로 기부하는 내용이었다. 용적률 400%에 숙박시설은 지을 수 없는 준공업지역을 용적률 1000%에 숙박시설을 지을 수 있도록 해주되 부산시가 개발이익 일부를 되돌려받기로 한 셈이다. 이런 식의 '거래'는 사전협상 지구단위계획이라는 행정절차가 있기에 가능했다. 2012년 서울시를 시작으로 지자체들 사이에 퍼지고 있는 사전협상 지구단위계획은 개발이익 환수를 위한 방편이지만, 특혜 논란도 여전하다...(이하생략)

### "업자들 돈벌이 수단으로 전락한 '지구단위계획'?" : 한국일보(2017.10.12.)

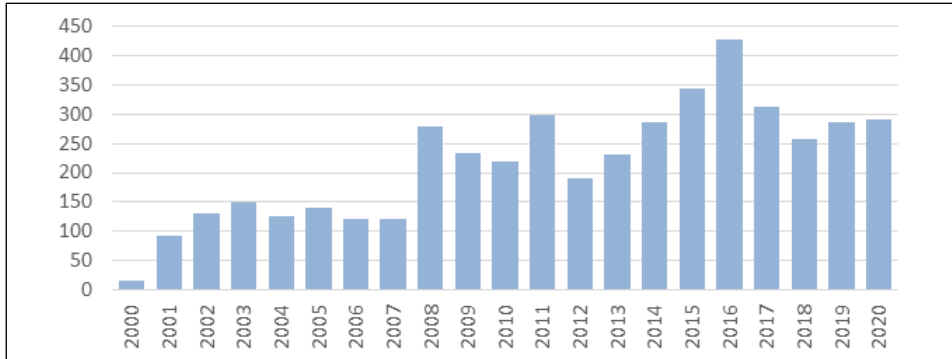
광주시가 도시 내 특정구역의 토지 이용을 합리화하고 양호한 주거환경 확보를 위해 운영 중인 지구단위계획이 개발업체의 돈벌이 수단으로 전락하고 있다는 연구 결과가 나왔다. 지구단위계획 수립이 해당 구역과 주변의 땅값 상승으로 이어지지만 정작 이로 인한 개발이익은 거주민이 아닌 개발사업자와 건설업체들이 가져가고 있다는 것이다...**(중략)**...그 결과 지구단위계획이 수립된 구역의 땅값(공시지가)이 수립 이전과 비교해 최대 6배 이상 폭등한 것으로 나타났다. 한 아파트단지는 개발 이전 100억 원 남짓한 땅값이 지구단위계획 수립 뒤 621억 원에 달했다. 공사가 끝난 26개 구역 중 공시지가가 200억 원 이상 상승한 구역도 13곳으로 조사됐다. 건설업자들이 지구단위계획 수립 과정에서 용적률 상향과 용도지역 종(種) 상향 등을 거쳐 막대한 개발이익을 챙겼다는 얘기다. 실제 조사대상 사업지구 중 26곳이 저층주택이 들어서는 제1종 일반주거지역에서 중·고층 주택 신축이 가능한 제2종 일반주거지역으로, 9곳은 2종에서 제3종 일반주거지역으로 변경됐다. 또 용도지역 중 상향 면적 비중도 1종에서 2종이 평균 76.0%, 2종에서 3종은 평균 64.0%였다. 이로 인해 35개 구역에는 최고층수가 11층에서 23층에 이르는 고층 아파트가 들어섰다.

그러나 건설업체들이 이런 용적률 인센티브를 적용 받기 위해 기부채납한 공공시설의 당연히 개설해야 할 진입도로가 대부분이었다. 지구단위계획 수립도 지역 주민이 제안하는 방식이지만 정작 건설업체(16곳)나 토지신탁회사(18곳)가 대부분을 차지했고, 그나마 절반 이상(20곳)이 외지 업체로 조사됐다.

문제는 지구단위계획이 국토의 계획 및 이용에 관한 법(국토계획법)이 아닌 주택법에 의제하는 방식을 통해 수립되면서 천편일률적인 아파트 건립계획이 반복되고 있다는 점이다. 건설업체들은 지구단위계획의 수립과 개발 구역 지정 등에 대한 심의가 상대적으로 간소하고 신속한 행정절차가 가능하다는 이유로 주택법 의제 처리를 아파트 건립의 주요 수단으로 이용하고 있다. 실제 주택법에 의해 지구단위계획을 처리할 경우 국토계획법에 의한 절차를 별도로 진행하지 않고, 주택법에 의한 사업계획의 인·허가를 얻을 때 지구단위계획이 수립된 것으로 본다. 광주시가 공공을 위한 개발권을 건설업자에게 넘겨주면서 개발이익의 환원, 경관 개선, 주변 지역과의 조화 등을 위한 조치를 게을리했다는 비판이 나오는 대목이다...(이하생략)

자료: 각 기사를 참조하여 저자 작성.

그림 1-1 | 연도별 '지구단위계획 개선' 관련 기사 수



자료: 빅카인즈(BigKinds) '지구단위계획 개선' 기사 분석 결과(2021.01.25 검색).

- ☐ 따라서 본 연구를 통해 지구단위계획 제도가 도입 취지에 맞게 잘 운영되고 있는지 그 운영 현황과 실태를 점검하고,
- ☐ 인구·지역·경제·환경 등 변화된 도시의 문제에 더욱 유연하게 대응할 수 있는 도시관리 수단으로서 실효성 있게 운영되기 위한 개선과제를 발굴할 필요가 있음

## 2) 연구 목적

- ☐ 지구단위계획 제도 운영 현황 및 실태 파악
  - 지자체에 위임되어 있는 제도의 지정 및 운영기준, 운영 현황 등을 조사하고 애로 상황과 문제점을 분석
- ☐ 지구단위계획 제도 개선과제 발굴
  - 현행 지구단위계획 제도의 개선 필요성과 개선과제를 발굴함

---

## 2. 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구 범위

□ 공간적 범위: 지구단위계획이 수립된 전국 지자체 (시·군·구)

□ 시간적 범위: 2000년 지구단위계획 제도 도입 이후

□ 내용적 범위

- 지구단위계획 제도 검토
- 지구단위계획 지정 현황 및 실태 조사·분석
- 지구단위계획 운영 문제점 진단 및 분석
- 지구단위계획 제도 개선과제 도출

### 2) 연구 방법

□ 관련 문헌고찰

- 지구단위계획 관련 선행연구 검토 및 분석
- 지구단위계획 수립 현황 및 운영 체계 분석

□ 사례조사 및 현장조사

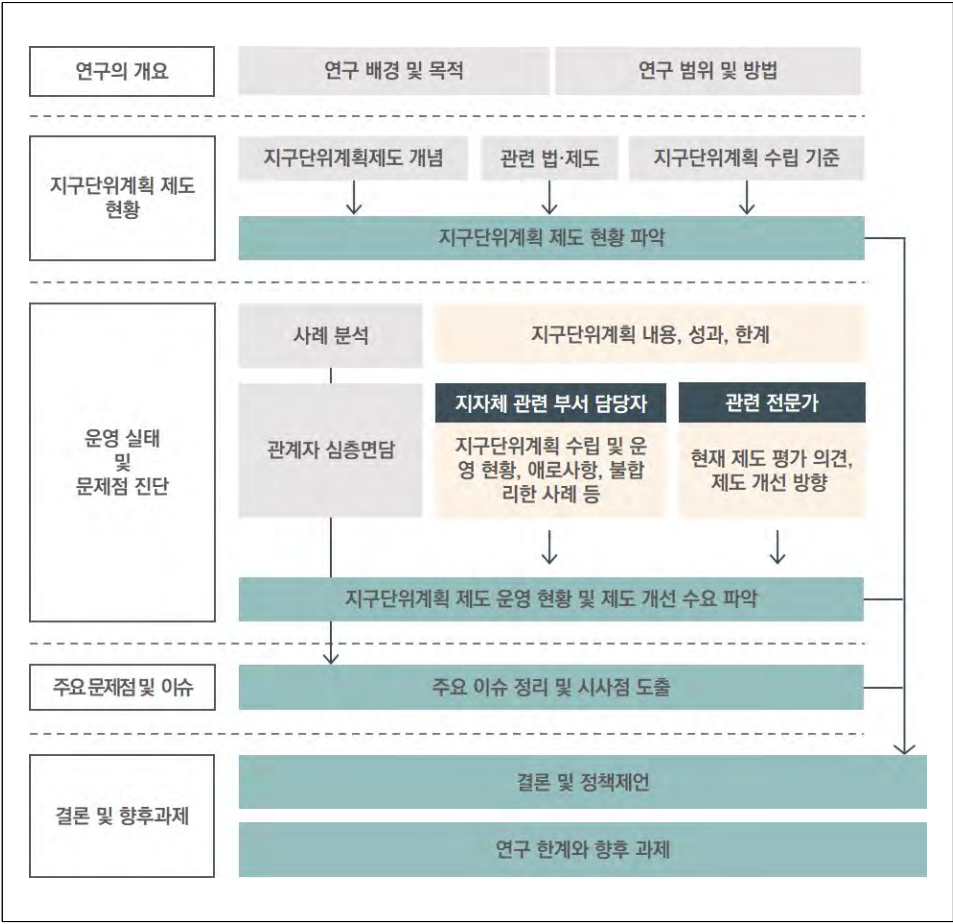
- 국내 지구단위계획구역 사례를 통한 지구단위계획제도의 성과와 한계 분석
- 지구단위계획 운영실태 파악을 위한 관계자 심층면담

□ 전문가 자문 및 관계자 인터뷰

- 지자체·전문가 의견수렴 등을 통해 현재 대두되고 있는 다양한 도시계획 수요를

파악하고, 현재 지구단위계획 운영 현황과 실태, 지구단위계획 제도 개선 필요성 및 개선과제를 도출

그림 1-2 | 연구 흐름도



자료: 저자 작성.

---

### 3. 선행연구와의 차별성

#### 1) 선행연구 현황

□ 도시계획체계이자 도시설계 수단으로서 지구단위계획에 대해 그동안 여러 연구가 진행되어 왔음

- 박태원 외(2020)는 도시설계 수단 중 하나인 지구단위계획 중 도시지역에 대한 관리를 목적으로 하는 지구단위계획의 실태를 파악하고 해외 사례를 통해 해결 방안을 모색하였으며, 장소기반의 입체적 공간계획이 가능하도록 하기 위해 총괄계획가 제도 도입, 관련 심의위원회 전문성 강화, 계획 수립비용 현실화, 지구단위계획 기초조사 항목 조정 등과 같은 개선 방안을 제시함
- 오성훈 외(2018)는 기존 도시계획체계에 대한 현황조사를 통해 장소만들기 관점에서 도시기본계획 및 관리계획이 갖는 한계를 도출하고 장소 기반 전략 계획의 필요성과 제도화에 대한 방안을 제시함
- 박성남 외(2016)는 지구단위계획의 경미한 사항 변경 대상의 범위 및 기준을 재검토하고 이에 대한 제도개선 방안을 제시함
- 김동근 외(2016)는 용도지구의 운용실태를 현황분석과 사례조사를 통해 파악하고 개선 방안을 모색하였으며, 여러 용도지구가 중첩되어 있는 경우 지구단위계획을 활용하는 방안을 제안함
- 윤정중 외(2015)는 LH 공동주택단지를 대상으로 지구단위계획의 계획요소, 세부내용의 문제점을 사례조사를 통해 파악하고 LH 사업지구 내 공동주택단지의 지구단위계획수립시 개선방안을 제시함
- 이우중 외(2014)는 국토이용과 도시계획 체계 전반에 대한 검토를 통해 도시재생사업과 도시기본계획간의 정합성 강화, 농어촌정비형 등 지구단위계획 유형을 다양화하는 등의 법·제도 개선 방안과 실현수단을 제안함.

---

## 2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

□ 선행연구들은 주로 지구단위계획의 개별 이슈에 대해 다루고 있으며, 전반적인 현황에 대한 실제적 검토가 부족함

- 대부분 사례가 서울이나 수도권 등의 도시지역에 맞춰져 있어 비도시 지역이나 지방도시의 실질적인 문제와 정책의 효과 파악이 어려움
- 지구단위계획 수립 이후인 2000년대 초반에는 다양한 연구가 있었으나 2010년 이후에는 도시계획 수단의 일부로써 국소적으로 다루는 경향이 있으며 지구단위계획을 직접적으로 다룬 연구는 소수임

□ 본 연구는 지구단위계획의 운영 현황을 점검하고 가장 최근에 논의 중에 있는 다양한 관련 문제를 발굴하는 연구임

- 지구단위계획이 변화된 도시 여건을 충분히 반영하고 있는지, 도시계획·설계 수단으로서 잘 작동하고 있는지 등 현황을 파악하고,
- 지구단위계획 제도의 한계점과 여건 분석 결과를 토대로 개선이 필요한 과제를 도출하고자 함

표 1-2 | 선행연구와의 차별성

| 구 분            |   | 선행연구와의 차별성                                                                                                                                                                              |                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                              |
|----------------|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                |   | 연구목적                                                                                                                                                                                    | 연구방법                                                                                                                    | 주요 연구내용                                                                                                                                                                                      |
| 주요<br>선행<br>연구 | 1 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 지역특성 강화 및 입체적 공간환경 구현을 위한 도시설계 제도개선 방안 연구</li> <li>• 연구자: 박태원 외 (2020)</li> <li>• 연구목적: 입체적 공간계획이 가능하도록 하기 위한 지구단위계획 제도개선방안 제시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌 및 제도 검토</li> <li>• 해외사례 검토</li> <li>• 설문조사</li> <li>• 관계자 심층 인터뷰</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시 설계 제도 개선의 필요성 도출</li> <li>• 해외 도시설계 우수 사례 검토</li> <li>• 도시설계 제도개선을 위한 개선방안 제시</li> </ul>                                                         |
|                | 2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 장소기반 전략계획을 위한 도시계획체계 개선방안 연구</li> <li>• 연구자: 오성훈 외 (2018)</li> <li>• 연구목적: 장소만들기 관점에서 도시기본계획 및 관리계획체계의 개선 방향 제시</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 현황조사</li> </ul>                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 도시계획체계를 통한 도시공간 개선의 한계 도출</li> <li>• 장소기반 전략계획안 도출</li> <li>• 장소기반 전략계획의 제도화 방안 제시</li> <li>• 장소기반 전략계획의 운영 및 관리방안 제시</li> </ul>                 |
|                | 3 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 지구단위계획 변경제도 합리화 방안:경미한 사항 변경을 중심으로</li> <li>• 연구자: 박성남 외 (2016)</li> <li>• 연구목적: 지구단위계획 경미한 사항의 범위 및 규정 방식 재검토 및 제도개선안 제시</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 현황조사</li> <li>• 설문조사</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시관리계획 및 지구단위계획 제도 관련 법·제도 분석</li> <li>• 지구단위계획 변경 현황 조사</li> <li>• 지구단위계획 경미한 변경 관련 제도 개선 수요 파악</li> <li>• 경미한 변경 사항 범위 평가 및 제도 개선방안 제시</li> </ul> |
|                | 4 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 용도지구 제도의 합리적 운용을 위한 제도 개선 방안 연구</li> <li>• 연구자: 김동근 외 (2016)</li> <li>• 연구목적: 용도지구의 합리적 운영을 위한 개선방안 제시</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 현황조사</li> <li>• 해외 사례 검토</li> <li>• 관계자 심층 인터뷰</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지구 현황 및 운용실태 분석</li> <li>• 용도지구 이슈도출</li> <li>• 용도지구별 세부 검토</li> </ul>                                                                            |
|                | 5 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 인구·사회변화에 따른 공공주택 단지의 지구단위계획 평가 및 개선방안 연구</li> <li>• 연구자: 윤정중 외 (2015)</li> <li>• 연구목적: LH 사업지구 내 공동주택단지의 지구단위계획수립시 개선방안 제시</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌고찰</li> <li>• 국내외 사례 검토</li> <li>• 현황조사</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구사회 및 계획 패러다임 고찰</li> <li>• 공동주택단지의 지구단위계획 관련 법령 및 제도 분석</li> <li>• 국내 및 해외사례 검토</li> <li>• 패러다임 변화에 대응한 공동주택단지 계획수립기준 및 적용 방안 제시</li> </ul>       |
| 본 연구           | 6 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 국토이용 및 도시계획체계 개편 연구</li> <li>• 연구자: 이우종 외 (2014)</li> <li>• 연구목적: 국토이용과 도시계획 체계 전반에 대한 검토 및 법·제도 개선방안 제안</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌고찰</li> <li>• 해외 사례 검토</li> <li>• 관계자 워크숍</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 「국토계획법」 운용 평가</li> <li>• 해외 우수 사례 검토</li> <li>• 부문별 개정방안</li> <li>• 장단기 개정안</li> </ul>                                                              |
|                |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지구단위계획 제도 운영 현황 및 실태 파악을 통한 제도 개선과제 도출</li> </ul>                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌고찰</li> <li>• 사례조사</li> <li>• 전문가 자문</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지구단위계획 지정 현황 및 실태 조사·분석</li> <li>• 지구단위계획 운영 문제점 진단 및 분석</li> <li>• 지구단위계획 제도 개선과제 도출</li> </ul>                                                    |

자료: 저자 작성.

---

## 4. 연구의 기대효과

### □ 학술적 기대효과

- 지구단위계획 제도의 변천, 타법과의 관계 등 지구단위계획 제도를 전반적으로 이해하는데 도움이 됨

### □ 정책적 기대효과

- 지구단위계획 제도 개선을 위한 기초자료로 활용
  - 지구단위계획 제도 도입 후 20년이 지남에 따라 계속되고 있는 개선 요구에 대한 선제적 대응과 향후 대응방안 제시에 이바지
  - 다양한 문제점에 효과적으로 대응할 수 있는 제도 개편 방안 마련의 기초자료로 활용



## CHAPTER 2

# 지구단위계획 제도 현황

- 1. 지구단위계획 제도의 개념 및 관련 법·제도 ..... 15
- 2. 지구단위계획 유형별 현황 및 수립기준 ..... 33
- 3. 소결 ..... 47



## 02 지구단위계획 제도 현황

### 1. 지구단위계획 제도의 개념 및 관련 법·제도

#### 1) 지구단위계획 제도의 개념 및 연혁

##### □ 지구단위계획의 개념

- 지구단위계획이란 ‘도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획’ (「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제5호)
- 토지이용계획과 건축물계획의 중간에 위치하는 계획으로서 일부 지역을 대상으로 평면적 토지이용계획과 입체적 건축물계획이 조화롭게 맞물리도록 하는데 중점을 둠(서울특별시 도시계획국, 2016: 217)

그림 2-1 | 지구단위계획의 개념



자료: 서울특별시 도시계획국, 2016: 289.

---

## □ 지구단위계획 제도의 도입

- 지구단위계획(이전 도시설계 및 상세계획)은 거시적이고 평면적인 용도지역·지구 제도 기반의 도시계획과 개별 건축물을 제한하는 건축계획을 매개하기 위해 도입됨(박태원 외, 2020: 35)
- 1980년, 「건축법」 내에 도심부 및 간선도로변 등의 토지이용계획을 구체화하고 건축물이나 공공시설의 위치·규모·용도·형태와 공간 활용 등을 계획적으로 결정하기 위해 도시설계 제도를 도입<sup>1)</sup>
  - 도시설계는 장기적 관점에서 도시의 기능 및 미관 증진을 목적으로 수립되어야 하며, 도시설계 구역 안의 건축물은 수립된 계획 내용에 부합하게 건축되도록 규정(「건축법(1980. 4. 5. 시행)」 제8조의2)
- 1991년에는 「도시계획법」 내에 토지이용의 합리화와 도시의 미관 증진을 목적으로 특정 지역의 건축물에 대한 용도와 용적을 정하는 상세계획 제도를 도입<sup>2)</sup>
  - 토지이용 합리화와 도시 기능·미관·환경의 효율적 유지·관리를 위해 상세계획구역을 지정할 수 있으며, 구역 내 기반시설의 수용능력이 건축물의 용적과 조화를 이룰 수 있게 계획을 수립하도록 규정(「도시계획법(1992. 6. 15. 시행)」 제20조의3)
- 현재 운영 중인 지구단위계획 제도는 2000년에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’으로 지칭)」에 도입되었고, 「건축법」의 도시설계제도와 「도시계획법」의 상세계획 제도가 통합된 제도임
  - 「건축법」에 따른 도시설계제도와 「도시계획법」에 따른 상세계획 제도가 유사한 형태로 중복 운영되던 문제를 해소하고자 이를 도시계획체계 안으로 통합하여 지구단위계획 제도를 신설(박태원 외, 2020: 35)
  - 지구단위계획 제도의 전신인 도시설계 제도와 상세계획 제도는 각각 1980년, 1991년에 처음 도입되어 운영되었으나 2000년 지구단위계획이 도입되면서 폐지되었음

---

1) 도시설계 제도 도입 당시의 건축법(1980. 4. 5. 시행) 개정이유를 참고하여 작성함.

2) 상세계획 제도 도입 당시의 도시계획법(1992. 6. 15. 시행) 개정이유를 참고하여 작성함.

---

## □ 지구단위계획 관련 제도의 변천

- 1980년 「건축법」에 ‘도심부내의 건축물에 대한 특례’ 규정(제8조의2)이 신설되며 도시설계 제도 법제화
  - 1986년에 지자체 조례로 도시설계구역 내 건폐율·용적률 완화 범위를 결정할 수 있도록 하는 규정(제8조의2)이 추가되었으며, 이후 1990년대까지 도시설계구역 내 완화 규정이 지속적으로 변경됨
  - 1992년에 전부 개정된 새로운 「건축법」이 시행되었고, 도시설계 장이 신설되었으며, 도시설계 제도와 관련된 규정(제60~63조)들이 재정비되었음
- 1992년 시행된 「도시계획법」에 상세계획구역과 상세계획에 대한 규정(제20조의3)이 추가됨에 따라 도시계획체계 안에서 처음으로 토지와 건축물에 대한 포괄적 규제를 시도
  - 1994년에는 상세계획의 내용에 기존 지역·지구의 지정 및 변경, 시설의 배치·규모, 가구·획지의 규모와 조성계획, 건축물 용도·건폐율·용적률 외에도 건축물의 배치·형태·색채 등과 경관계획, 교통처리계획 등이 추가되어 건축물의 조화를 통한 도시경관·미관의 효율적 관리를 더욱 강화함
- 2000년에 「도시계획법」을 전부 개정하며 유사 제도인 도시설계와 상세계획을 통합하여 지구단위계획 제도 관련 규정(제42~45조)을 신설
  - 지구단위계획의 실행력을 높이기 위해 구역 지정 후 3년 이내에 계획이 미 수립된 경우 구역 지정의 효력을 상실하도록 하는 실효제도(제44조)를 도입
- 2003년에 「도시계획법」이 폐지되고 「국토계획법」이 제정·시행됨에 따라 지구단위계획 제도 관련 규정(제49~55조) 재정비
  - 2003년 개정 당시 제1종과 제2종으로 지구단위계획 유형을 구분하고, 의무지정 구역을 명시하였으며, 지구단위계획구역 내 인센티브 확대 조항을 추가함
  - 2000년대에는 관리지역 택지 공급을 위해 제2종 지구단위계획구역 면적 기준을 완화하고(2005년), 장기미집행시설사업 추진을 위해 제1종 지구단위계획구역 내 공공시설부지 제공 시 용적률 완화를 확대하였으며(2005년), 민간주택공급 확대를 위

- 해 제2종 지구단위계획구역 용적률을 상향(2007년)하는 등 현안에 따라 제도 변경
- 2012년에는 효율적 국토관리를 위해 제도를 유연하게 개편하고자 지구단위계획의 형식적 구분을 폐지하고 구역 지정 목적 및 기능, 용도지역 특성 등을 고려하여 지구단위계획을 수립하도록 하였으며, 이 외에도 구역 지정 대상을 확대하고 도시지역 내 유휴토지의 효율적 개발을 위해 1만㎡ 이상의 이전 부지 및 복합용도개발이 필요한 경우 지구단위계획을 통해 용도지역 변경을 가능케 규정함
  - 이후에도 지구단위계획구역 지정 대상 확대, 주민 입안 가능사항 변경, 심의 관련 사항 변경 등 지속적으로 제도를 수정·보완하여 왔으며, 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

표 2-1 | 지구단위계획 제도 관련 주요 법·제도적 변화

| 시행 시기     | 관련법령          | 조항               | 주요 내용                                                              |
|-----------|---------------|------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 1980. 04. | 건축법           | 제8조의2            | '도심부내의 건축물에 대한 특례' 규정 신설(도시설계 제도 도입)                               |
| 1980. 11. | 건축법 시행령       | 제11조의2           | '도시설계의 작성기준' 규정 신설                                                 |
| 1986. 12. | 건축법           | 제8조의2            | 도시설계구역내 건폐율·용적률 완화 규정 신설(조례로 결정)                                   |
| 1988. 03. | 건축법 시행령       | 제13조의2           | 도시설계구역내 공공용지 제공시 건축기준 완화 규정 신설                                     |
| 1990. 02. | 건축법 시행령       | 제13조<br>제13조의2   | 도시설계 대상구역 면적 확대(1만5천㎡ → 5만㎡), 도시설계 재정비(10년) 내용 추가, 건축기준 완화 규정 등 변경 |
| 1992. 06. | 건축법           | 제60~63조          | 건축법 전부개정에 따른 도시설계 규정 재정비<br>- 도시설계 장의 신설(제8장), 도시설계지구 관련 규정 신설     |
| 1992. 06. | 도시계획법         | 제20조의3           | 상세계획구역 지정 및 상세계획 관련 규정 신설                                          |
| 1992. 07. | 도시계획법<br>시행령  | 제19조의8<br>제19조의9 | 상세계획구역 지정대상 및 상세구역으로 정할 도시계획시설 명시                                  |
| 1994. 01. | 도시계획법<br>시행규칙 | 제6조의3            | 상세계획 포함 사항 추가 명시<br>- 건축물 배치·형태·색채 등, 도시경관조성계획, 교통처리계획             |
| 2000. 07. | 건축법           | 제60~63조          | 도시계획법 개정(지구단위계획 신설)에 따른 도시설계 규정 삭제                                 |

| 시행 시기     | 관련법령                  | 조항                         | 주요 내용                                                                                              |
|-----------|-----------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2000. 07. | 도시계획법                 | 제42~45조                    | 도시계획법 전부개정에 따른 지구단위계획 제도 도입<br>- 도시설계·상세계획 통합, 지구단위계획 규정 신설(제4장 제5절)                               |
| 2003. 01. | 국토계획법<br>국토계획법<br>시행령 | 제49~55조<br>제43~50조         | 국토계획법 제정에 따른 지구단위계획 제도 정비<br>- 제1,2종 지구단위계획 구분, 의무지정 구역 명시, 지구단위계획<br>구역내 인센티브 확대 조항 신설 등          |
| 2005. 01. | 국토계획법<br>시행령          | 제44조                       | 제2종 지구단위계획구역 면적 기준 완화(관리지역 택지공급 위함)                                                                |
| 2005. 09. | 국토계획법<br>시행령          | 제46조                       | 제1종 지구단위계획구역 공공시설부지 제공에 따른 용적을 완화<br>확대(제1종지구단위계획구역내 장기미집행시설사업 추진 위함)                              |
| 2007. 04. | 국토계획법<br>시행령          | 제47조                       | 제2종 지구단위계획구역 용적을 상향(민간주택공급 확대 위함)                                                                  |
| 2009. 08. | 국토계획법<br>시행령          | 제45조                       | 지구단위계획 수립 내용 간소화 대상 명시<br>- 타법에 따른 농공단지, 공장, 물류시설 등                                                |
| 2011. 03. | 국토계획법<br>시행령          | 제46조                       | 제1종 지구단위계획구역 인센티브 부여 대상 확대<br>- 공공시설 및 기반시설 설치·제공하는 경우 인센티브 부여                                     |
| 2012. 04. | 국토계획법<br>국토계획법<br>시행령 | 제49, 51조<br>제42조의2,<br>43조 | 지구단위계획의 구분(제1,2종) 폐지, 구역 지정 대상 확대,<br>지구단위계획을 통한 용도지역 변경 일부 허용                                     |
| 2014. 01. | 국토계획법<br>시행령          | 제25조<br>제42조의2             | 지구단위계획구역 면적의 경미한 변경 범위 확대, 비도시지역에서<br>지구단위계획으로 지정 가능한 용도지역 확대                                      |
| 2016. 05. | 국토계획법<br>시행령          | 제25조<br>제44조               | 인센티브 반영을 위한 지구단위계획 변경 절차 간소화, 지구단위계<br>획구역 내 보전관리지역 포함 비율 확대                                       |
| 2018. 04. | 국토계획법                 | 제26조,<br>제29~30조           | 지구단위계획의 용도지구 대체와 관련하여 용도지구 폐지에 대한<br>도시군관리계획의 주민 입안 제안 허용, 심의 관련 사항 추가<br>(용도지구 제도를 합리적으로 정비하기 위함) |
| 2019. 01. | 국토계획법<br>시행령          | 제43조                       | 지자체 권한으로 지정할 수 있는 지구단위계획구역 지정 대상 확대<br>(면적 요건 1만㎡ → 5천㎡)                                           |
| 2019. 06. | 국토계획법<br>시행령          | 제42조의3                     | 지구단위계획에 따른 인센티브 부과시 제공받을 수 있는 시설 확대<br>- 공공임대주택·가속사 등 조례로 정하는 시설 및 부지                              |
| 2021. 07. | 국토계획법                 | 제52조의2                     | 공공시설 등의 설치비용 활용 범위 확대(구역이 속한 행정구역에<br>일부 귀속), 납부액 일부는 장기미집행시설에 우선 사용                               |

자료: 이범현 외. 2019: 79-84 내용을 참고하여 보완·재정리.

표 2-2 | 도시설계·상세계획·지구단위계획의 비교

| 구분   | 도시설계<br>(1999. 5. 9. 관련법 기준)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 상세계획<br>(1999. 5. 24. 관련법 기준)                                                                                                                                                                                                              | 지구단위계획<br>(2020. 7. 30. 관련법 기준)                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 도입   | 1980년                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1991년                                                                                                                                                                                                                                      | 2000년                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 법적근거 | 건축법 제60~63조                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | (구)도시계획법 제20조의3                                                                                                                                                                                                                            | 국토계획법 제24~35조, 제49~55조                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 입안권자 | 국가·지자체·주공·토공 등                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 시장·군수                                                                                                                                                                                                                                      | 시장·군수                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 결정권자 | 건설교통부장관(시·도 위임)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 건설교통부장관(시·도 위임)                                                                                                                                                                                                                            | 시·도지사                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 대상지역 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획적 개발이 필요한 신개발지</li> <li>• 문화적 보존가치가 있는 지역</li> <li>• 특정 건축물 유치를 위한 특성화 지역</li> <li>• 외국인투자 유치 개발지역</li> <li>• 관광특구</li> <li>• 일단의 주택지조성사업지구</li> <li>• 복합단지·광역개발권역 및 개발촉진지구</li> <li>• 산업단지, 농공단지</li> <li>• 대지조성사업지구</li> <li>• 택지개발예정지구</li> <li>• 토지구획정리사업 시행지</li> <li>• 재개발구역</li> <li>• 주거환경개선지구 등</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 택지개발예정지구</li> <li>• 공업단지</li> <li>• 재개발구역</li> <li>• 토지구획정리사업시행지구</li> <li>• 시가지조성사업시행지구</li> <li>• 철도역을 중심으로 반경 500미터 이내 지역</li> </ul>                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시·군관리계획상 용도지구</li> <li>• 도시개발구역</li> <li>• 정비구역</li> <li>• 택지개발지구</li> <li>• 대지조성사업지구</li> <li>• 산업단지 및 준산업단지</li> <li>• 관광단지 및 관광특구</li> <li>• 개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역·공원에서 해제되는 구역·녹지지역에서 변경되는 구역</li> <li>• 도시지역 편입 구역 중 계획적 개발·관리가 필요한 지역 등</li> </ul> |
| 계획내용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지이용계획</li> <li>• 구역·주변지역 교통처리계획</li> <li>• 건축물의 위치·규모·용도·형태·색채 등 규제계획</li> <li>• 도로·상수도·하수도 설치, 에너지공급 등 계획</li> <li>• 구역·주변지역 조경계획</li> <li>• 기존건축물 처리 및 대지 정리 계획</li> <li>• 세부시행계획</li> </ul>                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역·지구의 지정 및 변경</li> <li>• 도시계획시설 배치·규모</li> <li>• 가구·획지의 규모, 조성계획</li> <li>• 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이의 최고·최저한도</li> <li>• 건축물 배치·형태·색채, 대지 안의 공지·건축선</li> <li>• 도시경관조성계획</li> <li>• 교통처리계획</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지역·지구 세분 및 변경</li> <li>• 기반시설의 배치·규모</li> <li>• 가구·획지의 규모, 조성계획</li> <li>• 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이 최고·최저한도</li> <li>• 건축물 배치·형태·색채·건축선</li> <li>• 환경관리계획 및 경관계획</li> <li>• 교통처리계획 등</li> </ul>                                                               |
| 심의   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 구역: 도시계획위원회</li> <li>• 설계: 건축위원회</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시계획위원회</li> </ul>                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시계획위원회, 건축위원회</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                   |
| 수립시한 | 구역지정 후 2년 이내<br>(미수립시 효력 규정 없음)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 구역지정 후 2년 이내<br>(미수립시 효력 규정 없음)                                                                                                                                                                                                            | 구역지정 후 3년 이내<br>(미수립시 구역 실효)                                                                                                                                                                                                                                                                         |

자료: 이범현 외. 2019: 73 내용을 참고하여 보완·재정리.

## 2) 지구단위계획제도 현황

### □ 현행 지구단위계획 관련 법의 주요 내용

- 지구단위계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」에 법적 근거를 두며, 도시·군관리계획의 일종으로 규정(「국토계획법」 제2조 제4호)
- 지구단위계획의 대상지역과 계획내용 등은 「국토계획법」과 시행령에 명시되어 있고, 지구단위계획수립지침에 수립 절차와 기준에 대한 세부사항 제시

표 2-3 | 지구단위계획 관련 법·제도의 주요 내용

| 구분          | 국토계획법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 국토계획법<br>시행령                                                                                                                                                                                                   | 지구단위계획<br>수립지침                                                                                                                                                                                                              |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 정의          | • (제2조) 지구단위계획 정의                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | -                                                                                                                                                                                                              | <b>제1장 총칙</b><br>• 지구단위계획 성격·법적 근거                                                                                                                                                                                          |
| 계획수립<br>절차  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• &lt;제24~35조&gt; 도시관리계획 수립 절차</li> <li>• (제24조) 계획 입안권자</li> <li>• (제25조) 계획 입안</li> <li>• (제26조) 계획 입안 제안               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민의 계획 입안 제안 가능</li> </ul> </li> <li>• (제27조) 기초조사</li> <li>• (제28조) 주민·지방의회 의 건청취</li> <li>• (제29조) 계획 결정권자</li> <li>• (제30조) 계획 결정</li> <li>• (제31조) 계획 결정 효력</li> <li>• (제32조) 지형도면 고시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제19조의2) 계획 입안의 제안               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법 제26조에 따른 주민제안 시 토지면적의 2/3 이상 소유자 동의 필요</li> </ul> </li> <li>• (제20조) 제안서 처리 절차</li> </ul> | <b>제2장 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획의 수립</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지구단위계획구역 지정 원칙 및 절차</li> <li>• 지구단위계획 수립의 원칙 및 절차</li> <li>• 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 수립을 위한 기초조사</li> <li>• 지구단위계획구역 및 지구단위계획 관련 주민제안</li> </ul> |
| 계획수립        | • (제49조) 지구단위계획 수립                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | • (제42조의3) 지구단위계획 수립기준 등                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                             |
| 구역·계획<br>결정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제50조) 지구단위계획구역 및 지구단위계획 결정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지구단위계획구역 및 지구단위계획은 도시관리계획으로 결정</li> </ul> </li> <li>• (제51조) 지구단위계획구역 지정</li> </ul>                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제43조) 도시지역 내 지구단위계획구역 지정대상지역</li> <li>• (제44조) 도시지역 외 지역에 서의 지구단위계획구역 지정 대상지역</li> </ul>                                                                             |                                                                                                                                                                                                                             |

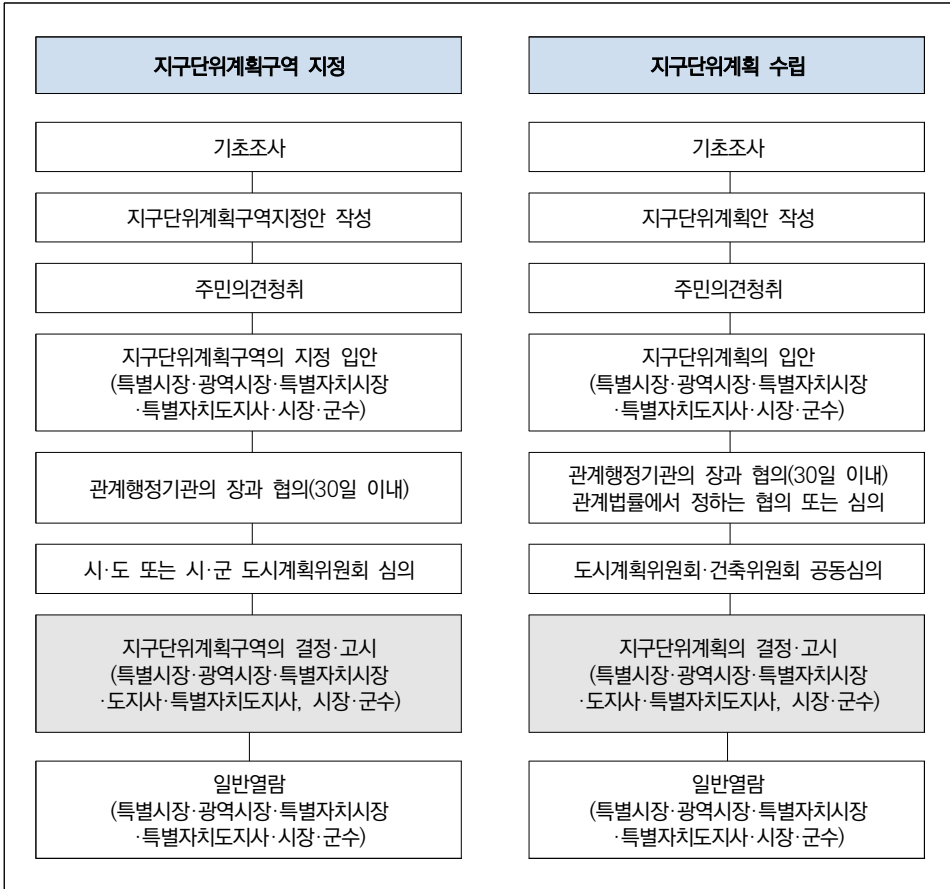
| 구분      | 국토계획법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 국토계획법<br>시행령                                                                                                                                                         | 지구단위계획<br>수립지침                                                                |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 계획내용    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제52조) 지구단위계획 내용</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제45조) 지구단위계획 내용</li> <li>• (제46조) 도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등 완화적용</li> <li>• (제47조) 도시지역 외 지구단위계획구역에서의 건폐율 등 완화적용</li> </ul> | <b>제3장 지구단위계획 수립기준 (도시지역 내)</b><br><br><b>제4~8장 지구단위계획 수립기준(도시지역 외)</b>       |
| 실효      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제53조) 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획에 관한 도시관리계획결정 실효</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제50조) 지구단위계획구역 지정의 실효고시</li> </ul>                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (2-2-12) 지구단위계획구역 지정결정 실효</li> </ul> |
| 건축제한 규정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제54조) 지구단위계획구역에서의 건축</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                          | -                                                                                                                                                                    | -                                                                             |
| 계획위반 처분 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제133조) 법률 등 위반자에 대한 처분               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지구단위계획구역에서 지구단위계획에 맞지 않게 건축 또는 용도변경하거나 공작물을 설치한 경우 허가·인가 등의 취소, 공사 중지 등 필요한 처분 가능</li> </ul> </li> <li>• (제141조) 벌칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지구단위계획에 맞지 않게 건축 또는 용도변경한 경우 정역 또는 벌금 부과</li> </ul> </li> </ul> | -                                                                                                                                                                    | -                                                                             |

자료: 저자 작성.

## □ 지구단위계획의 구역 지정 및 계획 수립 절차

- 지구단위계획구역의 지정과 지구단위계획의 수립은 도시·군관리계획 수립을 통해 이루어지므로 도시·군관리계획의 수립 절차와 동일함
  - 지구단위계획구역의 지정 절차: 기초조사, 지구단위계획구역지정안 작성, 주민의견청취, 지구단위계획구역의 지정 입안, 관계행정기관의 장과 협의, 지방도시계획위원회 심의, 지구단위계획구역 지정 결정·고시
  - 지구단위계획의 수립 절차: 기초조사, 지구단위계획안 작성, 주민의견청취, 지구단위계획의 입안, 관계행정기관의 장과 협의, 관계법률에서 정하는 협의 또는 심의, 지방도시계획위원회 및 지방건축위원회 공동심의, 지구단위계획 결정·고시

그림 2-2 | 지구단위계획의 구역 지정 및 계획 수립 절차



자료: 저자 작성.

#### □ 지구단위계획 수립 대상 지역

- 「국토계획법」 제51조에서는 지구단위계획 수립이 가능한 지구단위계획구역 지정 대상 지역을 <표 2-4>와 같이 제시하고 있음
  - 도시지역/도시지역 외로 구분하여 대상 지역을 제시하며, 도시지역 내에서는 반드시 지구단위계획구역으로 지정하여 계획을 수립하여야 하는 지역이 있음

표 2-4 | 지구단위계획구역 지정 대상 지역

| 구분     | 대상 지역                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 도시 지역  | <div> <div>가능 지역</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시·군관리계획에 의해 지정된 용도지구</li> <li>• 「도시개발법」 제3조에 따라 지정된 도시개발구역</li> <li>• 「도시 및 주거환경정비법」 제8조에 따라 지정된 정비구역</li> <li>• 「택지개발촉진법」 제3조에 따라 지정된 택지개발지구</li> <li>• 「주택법」 제15조에 따른 대지조성사업지구</li> <li>• 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호의 산업단지와 같은 조 제12호의 준산업단지</li> <li>• 「관광진흥법」 제52조에 따라 지정된 관광단지와 같은 법 제70조에 따라 지정된 관광특구</li> <li>• 개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역 또는 공원에서 해제되는 구역, 녹지지역에서 주거·상업·공업지역으로 변경되는 구역과 새로 도시지역으로 편입되는 구역 중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역</li> <li>• 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 역세권, 고속버스 및 시외버스 터미널, 간선도로의 교차지 등 양호한 기반시설을 갖추고 있어 대중교통 이용이 용이한 지역</li> <li>- 역세권의 체계적·계획적 개발이 필요한 지역</li> <li>- 세 개 이상의 노선이 교차하는 대중교통 결절지(結節地)로부터 1킬로미터 이내에 위치한 지역</li> <li>- 역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발구역, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 고밀복합형 재정비촉진지구로 지정된 지역</li> </ul> </li> <li>• 도시지역 내 유휴토지를 효율적으로 개발하거나 교정시설, 군사시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 이전 또는 재배치하여 토지이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역(5천㎡ 이상의 유휴토지 또는 대규모 시설의 이전부지인 경우)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대규모 시설의 이전에 따라 도시기능의 재배치 및 정비가 필요한 지역</li> <li>- 토지의 활용 잠재력이 높고 지역거점 육성이 필요한 지역</li> <li>- 지역경제 활성화와 고용창출의 효과가 클 것으로 예상되는 지역</li> </ul> </li> <li>• 도시지역의 체계적·계획적인 관리 또는 개발이 필요한 지역</li> <li>• 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역: 시범도시, 개발행위허가제한지역, 재건축사업에 의해 공동주택을 건축하는 지역, 지구단위계획구역 지정 토지와 접하여 공공시설을 설치하려는 자연녹지지역 등</li> </ul> </div> <div> <div>의무 지역</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정비구역 및 택지개발지구 사업 완료 후 10년이 지난 지역</li> <li>• 상기의 대상지역 중 체계적·계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역(30만㎡ 이상인 경우)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시가화조정구역 또는 공원에서 해제되는 지역</li> <li>- 녹지지역에서 주거지역·상업지역 또는 공업지역으로 변경되는 지역</li> <li>- 그 밖에 도시·군계획조례로 정하는 지역</li> </ul> </li> </ul> </div> |
| 도시지역 외 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 면적의 100분의 50 이상이 계획관리지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획관리지역 외에 지구단위계획구역에 포함하는 지역은 생산관리지역 또는 보전관리지역</li> <li>- 지구단위계획구역으로 지정하고자 하는 토지의 면적이 다음 각목의 어느 하나에 규정된 면적 요건에 해당                   <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정하고자 하는 지역에 「건축법 시행령」 [별표 1] 제2호의 공동주택중 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 경우에는 30만제곱미터 이상일 것</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

| 구분 | 대상 지역                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정하고자 하는 지역에 「건축법시행령」[별표 1] 제2호의 공동주택중 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 경우로서 「수도권정비계획법」에 따른 자연보전권역 또는 지구단위계획구역 안에 초등학교 용지를 확보하거나 통학거리 내에 초등학교 위치하여 교육청의 동의를 얻은 경우에는 10만제곱미터 이상일 것</li> <li>· 가옥 및 나목의 경우를 제외하고는 3만제곱미터 이상일 것</li> <li>- 당해 지역에 도로·수도공급설비·하수도 등 기반시설을 공급할 수 있을 것</li> <li>- 자연환경·경관·미관 등을 해치지 아니하고 문화재의 훼손우려가 없을 것</li> <li>· 개발진흥지구로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시행령 제44조 제1항제2호부터 제4호까지의 요건에 해당할 것</li> <li>- 당해 개발진흥지구가 다음 각 목의 지역에 위치할 것                 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거개발진흥지구, 복합개발진흥지구(주거기능 포함), 특정개발진흥지구 : 계획관리지역</li> <li>· 산업·유통개발진흥지구, 복합개발진흥지구(주거기능 비포함) : 계획관리지역, 생산관리지역, 농림지역</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>· 관광·휴양개발진흥지구 : 도시지역 외의 지역</li> <li>· 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 행위 제한 등을 지구단위계획으로 대체하려는 지역</li> </ul> |

자료: 저자 작성.

## □ 지구단위계획의 주요 내용

- 「국토계획법」 제52조에서는 지구단위계획구역의 지정 목적을 달성하기 위해 계획 수립 시 <표 2-5>에 제시된 사항을 포함할 것을 명시하고 있음
  - 지구단위계획에는 용도지역·용도지구, 기반시설, 가구 및 획지, 건축물, 환경·경관, 교통 등과 관련된 계획 내용이 포함되어야 함

표 2-5 | 지구단위계획에 포함되어야 하는 내용

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 용도지역이나 용도지구를 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항</li> <li>· 기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항</li> <li>· 대통령령으로 정하는 기반시설의 배치와 규모</li> <li>· 도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 계획적인 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획</li> <li>· 건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도</li> <li>· 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획</li> <li>· 환경관리계획 또는 경관계획</li> <li>· 교통처리계획</li> <li>· 그 밖에 토지이용의 합리화, 도시나 농·산·어촌의 기능 증진 등에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항</li> </ul> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

자료: 저자 작성.

### 3) 지구단위계획 제도의 인센티브 사항

#### □ 도시지역 내 지구단위계획구역

- 「국토계획법 시행령」 제46조에서는 도시지역 내 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하는 자가 대지 일부를 공공시설 등의 부지로 제공하거나 공공시설 등을 설치하여 제공하는 경우 해당 건축물에 대해 건폐율, 용적률, 높이에 대한 완화 적용이 가능함을 명시
- 공공시설 등의 부지를 제공하는 경우 건폐율, 용적률, 높이는 다음의 <표 2-6>과 같은 산식에 따라 완화 적용할 수 있으며, 공공시설 등을 직접 설치하여 제공(부지 제외)하는 경우에는 비용을 산정하여 그에 상응하는 부지를 제공한 것으로 보고 완화 정도를 결정(「국토계획법 시행령」 제46조제1항)
  - 공공시설 등을 설치하여 부지와 함께 제공한 경우에는 제공한 부지와 공공시설 설치 비용에 따른 완화 가능 비율을 각각 산정한 후 이를 합산한 비율까지 완화 적용

표 2-6 | 도시지역 내 지구단위계획구역의 건폐율·용적률·높이 제한 완화 기준

| 구분  | 완화 기준                                                                                                          |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 건폐율 | • 해당 용도지역에 적용되는 건폐율 $\times$ [1 + 공공시설 등의 부지로 제공하는 면적 $\div$ 원래의 대지면적] 이내                                      |
| 용적률 | • 해당 용도지역에 적용되는 용적률 + [1.5 $\times$ (공공시설 등의 부지로 제공하는 면적 $\times$ 공공시설 등 제공 부지의 용적률)/공공시설 등의 부지 제공 후의 대지면적] 이내 |
| 높이  | • 「건축법」 제60조에 따라 제한된 높이 $\times$ (1 + 공공시설 등의 부지로 제공하는 면적 / 원래의 대지면적) 이내                                       |

자료: 저자 작성.

- 한편, 지구단위계획구역 안에서 건축물을 건축하는 자가 「건축법」 제43조제1항에 따른 공개공지 또는 공개공간의 의무면적을 초과하여 설치한 경우 다음의 <표 2-7>과 같이 용적률과 높이를 완화하여 적용(「국토계획법 시행령」 제46조제3항)

표 2-7 | 도시지역 내 지구단위계획구역의 건폐율·용적률·높이 제한 완화 기준

| 구분  | 완화 기준                                                                                        |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 용적률 | • 「건축법」 제43조 제2항에 따라 완화된 용적률 + (당해 용도지역에 적용되는 용적률 × 의무면적을 초과하는 공개공지 또는 공개공간의 면적의 절반÷대지면적) 이내 |
| 높이  | • 「건축법」 제43조 제2항에 따라 완화된 높이 + (「건축법」 제60조에 따른 높이 × 의무면적을 초과하는 공개공지 또는 공개공간의 면적의 절반÷대지면적) 이내  |

자료: 저자 작성.

- 그 외에도 도시지역에 개발진흥지구를 지정하고 지구단위계획구역으로 지정 한 경우에는 용도지역 적용 용적률의 120%, 「건축법」 제60조에 따라 제한된 건축물 높이의 120% 이내에서 완화할 수 있으며, 지구단위계획상의 내용에 근거하여<sup>3)</sup> 시장·군수 등의 권고로 공동개발을 하는 경우에는 용도지역 적용 용적률의 120% 이내에서 완화 가능(「국토계획법 시행령」 제46조제7~8항)
- 그러나 건폐율 및 용적률은 용도지역 또는 용도지구에 적용되는 건폐율의 150%, 용적률의 200%를 초과할 수는 없으며, 일부 경우에 한하여 완화 규정을 적용할 수 없음<sup>4)</sup>(「국토계획법 시행령」 제46조제9~10항)

#### □ 도시지역 외 지구단위계획구역

- 「국토계획법 시행령」 제47조에서는 지구단위계획으로 용도지역 또는 개발진흥지구에 적용되는 건폐율의 150%, 용적률의 200% 이내에서 건폐율 및 용적률을 완화하여 적용할 수 있음을 명시
- 또한, 지구단위계획을 통해 건축물의 용도·종류·규모 등을 완화하여 적용할 수 있지만, 개발진흥지구(계획관리지역에 지정된 경우 제외)에 지정된 지구단위계획구역에 대해서는 아파트 및 연립주택이 허용되지 않음

3) 지구단위계획에 2필지 이상의 토지에 하나의 건축물을 건축하도록 되어 있거나 합벽건축을 하도록 되어 있는 경우, 주차장과 보행자통로 등을 공동으로 사용하도록 되어 있어 2필지 이상의 토지에 건축물을 동시에 건축할 필요가 있는 경우(「국토계획법 시행령」 제46조제7항).

4) 개발제한구역·시가화조정구역·녹지지역 또는 공원에서 해제되는 구역과 새롭게 도시지역으로 편입되는 구역 중 계획적 개발 또는 관리가 필요한 지역인 경우, 기존의 용도지역·지구가 용적률이 높은 용도지역·지구로 변경되는 경우로 기존 용도지역·지구의 용적률을 적용하지 않는 경우(「국토계획법 시행령」 제46조제9항).

---

#### 4) 지구단위계획에 대한 타법 의제 사항<sup>5)</sup>

##### (1) 개발사업 관련

###### □ 「도시개발법」 의제 사항

- 「도시개발법」 제9조 제2항에서는 도시개발구역의 지정·고시가 있는 경우 그 내용이 지구단위계획 내용에 부합한다면 지구단위계획구역 지정·고시 및 지구단위계획 결정·고시한 것으로 본다는 의제 사항 제시
- 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 실시계획 작성 시에는 지구단위계획이 포함되어야 하며, 실시계획이 승인·고시된 경우 지구단위계획이 결정·고시된 것으로 봄(같은법 제17조 제1항, 제18조 제2항)

###### □ 「택지개발촉진법」 의제 사항

- 「택지개발촉진법」 제3조 제8항에서는 택지개발지구가 지정·해제된 경우 해당 지구가 지구단위계획구역으로 지정·해제된 것으로 본다는 의제 사항을 제시
- 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업 실시계획 작성 시에는 지구단위계획이 포함되어야 하며, 실시계획이 승인·고시된 경우 도시·군관리계획이 결정·고시된 것으로 봄(같은법 제9조 제2항, 제11조 제1항)

###### □ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 의제 사항

- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제23조 제1항에서는 산업단지(국가산업단지, 일반산업단지, 첨단산업단지, 농공단지 등)가 지정·고시된 경우 지구단위계획구역으로 지정·고시된 것으로 본다는 의제 사항을 제시

###### □ 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 의제 사항

- 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제16조 제3항에서는 지역개발사업구역이 지정·

---

5) 본 연구에서는 도시계획과 관련한 의제사항을 정리함

---

고시된 경우 관계 행정기관의 장과 협의를 하였다면 지구단위계획구역이 결정·고시된 것으로 본다는 의제 사항 제시

- 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발사업에 관한 실시계획이 승인된 경우 관계 행정기관의 장과 협의를 하였다면 지구단위계획이 결정된 것으로 봄(같은법 제24조 제1항, [별표] 제9호)

□ 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 의제 사항

- 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제7조 제4항에서는 혁신도시개발 예정지구로 지정·고시된 지역을 지구단위계획구역으로 지정·고시된 것으로 본다는 의제 사항 제시
- 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 따른 혁신도시개발사업에 관한 실시계획 작성 시에는 지구단위계획이 포함되어야 하며, 실시계획이 승인·고시된 경우 도시·군관리계획이 결정·고시된 것으로 봄(같은법 제12조 제3항, 제14조 제1항)

(2) 정비사업 관련

□ 「도시 및 주거환경정비법」 의제 사항

- 「도시 및 주거환경정비법」 제17조 제1항에서는 정비구역이 지정·고시된 경우 지구단위계획구역으로 지정·고시된 것으로 보며, 정비계획 내용 중 지구단위계획 내용에 해당하는 사항은 지구단위계획으로 본다는 의제 사항 제시

□ 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 의제 사항

- 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제13조 제1항에 따라 재정비촉진계획이 결정·고시된 경우 도시·군관리계획(지구단위계획 포함)이 결정·고시된 것으로 본다는 의제 사항 제시

---

### (3) 주택사업 관련

#### □ 「주택법」 의제 사항

- 「주택법」 제19조 제1항 제5호에 따르면 사업계획승인권자가 주택건설사업 또는 대지조성사업의 사업계획을 승인·고시하는 경우 관계 행정기관의 장과 협의 하였다면 지구단위계획구역 및 지구단위계획이 결정·고시된 것으로 봄

#### □ 「공공주택 특별법」 의제 사항

- 「공공주택 특별법」 제12조 제4항에서는 주택지구가 지정·변경된 경우 지구단위계획구역이 지정·변경된 것으로 본다는 의제 사항 제시
- 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택지구계획의 승인·고시가 있는 경우 지구단위계획이 결정·고시된 것으로 보며, 주택건설사업계획의 승인·고시가 있는 경우에도 지구단위계획이 결정·고시된 것으로 봄(같은법 제18조 제1항 제8호, 제35조 제4항 제5호)

#### □ 「민간임대주택에 관한 특별법」 의제 사항

- 「민간임대주택에 관한 특별법」 제26조 제9항에서는 공공지원민간임대주택 공급촉진지구가 지정·고시된 경우 해당 지구가 지구단위계획구역으로 결정·고시된 것으로 본다는 의제 사항 제시
- 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 공공지원민간임대주택 공급촉진지구계획의 승인·고시가 있는 경우 지구단위계획이 결정·고시된 것으로 인정(같은법 제29조 제1항 제6호)

표 2-8 | 타 법에 따른 지구단위계획 관련 의제 사항

| 구분             |                            | 조항                               | 내용                                                                                                                                                                            |
|----------------|----------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 개발<br>사업<br>관련 | 도시개발법                      | 제9조 제2항<br>제17조 제1항<br>제18조 제2항  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시개발구역 지정·고시 → 지구단위계획구역 지정·고시</li> <li>• 도시개발사업 실시계획 작성 시 지구단위계획 포함</li> <li>• 도시개발사업 실시계획 승인·고시 → 도시·군관리계획(지구단위계획) 결정·고시</li> </ul> |
|                | 택지개발<br>촉진법                | 제3조 제8항<br>제9조 제2항<br>제11조 제1항   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 택지개발지구 지정·해제 → 지구단위계획구역 지정·해제</li> <li>• 택지개발사업 실시계획 작성 시 지구단위계획 포함</li> <li>• 택지개발사업 실시계획 승인·고시 → 도시·군관리계획 결정·고시</li> </ul>         |
|                | 산업입지 및 개발에<br>관한 법률        | 제23조 제1항                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업단지 지정·고시 → 지구단위계획구역 지정·고시</li> </ul>                                                                                               |
|                | 지역 개발 및<br>지원에 관한 법률       | 제16조 제3항<br>제24조 제1항             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역개발사업구역 지정·고시 → 지구단위계획구역 결정·고시</li> <li>• 지역개발사업 실시계획 승인·고시 → 지구단위계획 결정·고시</li> </ul>                                               |
|                | 혁신도시 조성 및<br>발전에 관한<br>특별법 | 제7조 제4항<br>제12조 제3항<br>제14조 제1항  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신도시개발예정지구 지정·고시 → 지구단위계획구역 지정·고시</li> <li>• 혁신도시개발사업 실시계획 작성 시 지구단위계획 포함</li> <li>• 혁신도시개발사업 실시계획 승인·고시 → 도시·군관리계획 결정·고시</li> </ul> |
| 정비<br>사업<br>관련 | 도시 및<br>주거환경정비법            | 제17조 제1항                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정비구역 지정·고시 → 지구단위계획구역 지정·고시</li> <li>• 정비계획 내용 중 지구단위계획에 해당하는 사항이 있다면 지구단위계획으로 인정</li> </ul>                                         |
|                | 도시재정비 촉진<br>을 위한 특별법       | 제13조 제1항                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정비촉진계획 결정·고시 → 지구단위계획 결정·고시</li> </ul>                                                                                              |
| 주택<br>사업<br>관련 | 주택법                        | 제19조 제1항                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택건설사업계획 또는 대지조성사업계획 승인·고시 → 지구단위계획(구역) 결정·고시</li> </ul>                                                                             |
|                | 공공주택 특별법                   | 제12조 제4항<br>제18조 제1항<br>제35조 제4항 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택지구 지정·변경 → 지구단위계획구역 지정·변경</li> <li>• 공공주택지구계획 승인·고시 → 지구단위계획 결정·고시</li> <li>• 주택건설사업계획 승인·고시 → 지구단위계획 결정·고시</li> </ul>             |
|                | 민간임대주택에<br>관한 특별법          | 제26조 제9항<br>제29조 제1항             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공지원민간임대주택 공급촉진지구 지정·고시 → 지구단위계획구역 결정·고시</li> <li>• 공공지원민간임대주택 공급촉진지구계획 승인·고시 → 지구단위계획 결정·고시</li> </ul>                              |

자료: 관련 법령을 참고하여 저자 작성.

#### (4) 사업유형별 지구단위계획 의제 사항 및 역할

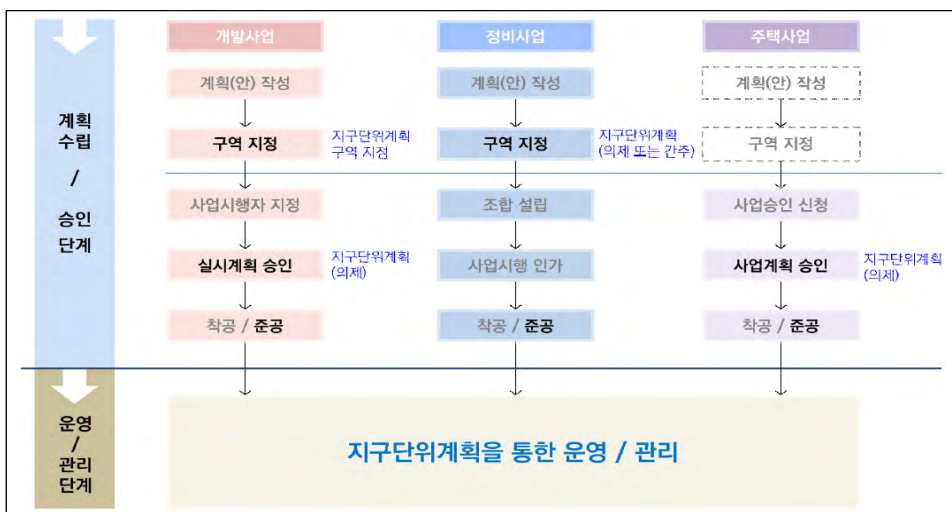
##### □ 사업유형별 지구단위계획 의제 사항

- 도시개발법, 택지개발촉진법 등에 근거한 개발사업의 경우 사업구역의 지정·고시가 곧 지구단위계획구역 지정·고시로 인정되며, 실시계획의 승인·고시를 지구단위계획 결정·고시로 인정함
- 정비사업과 주택사업의 경우에도 정비구역 및 사업지구 지정·고시를 지구단위계획구역 지정·고시로 보며 정비계획 및 사업계획 수립(승인)·고시를 지구단위계획 결정·고시로 인정함

##### □ 타법에 따른 사업에서 지구단위계획의 역할

- 개발사업, 정비사업, 주택사업 관련 법에 따라 사업을 시행하는 경우 지구단위계획은 개발사업의 구체적인 지침으로 작동하며, 사업 완료 후에도 해당 지구단위계획에 기반하여 사업구역을 지속적으로 관리(서울특별시, 2020c: 97)

그림 2-3 | 사업유형별 추진 과정에서의 지구단위계획 의제



자료: 서울특별시, 2020c: 98.

---

## 2. 지구단위계획 유형별 현황 및 수립기준

### 1) 지구단위계획의 유형 구분

□ 국토교통부는 ‘지구단위계획수립지침’에서 도시지역과 도시지역 외 지역을 포함한 전국차원의 지구단위계획에 대한 유형을 제시

- 지구단위계획 유형은 지역 특성, 계획 목적, 주변 여건 등 그 구분 기준에 따라 다양하게 구분될 수 있음

□ 도시지역의 경우 지정목적별로 구분하고, 도시지역 외 지역은 당해 구역의 중심기능에 따라 구분하고 있음

- 제1종과 제2종 지구단위계획이 통합되면서 유형이 점차 세분화되었고, 특히 도시지역의 경우 도시 내 특정지역의 관리에 대한 요구가 높아지면서 9개로 유형이 세분화됨
- 도시지역은 기존시가지 정비, 기존시가지 관리, 기존시가지 보존, 신시가지 개발, 복합용도 개발, 유희토지 및 이전적지 개발, 비시가지 관리개발, 용도 지구대체, 복합구역으로 유형이 세분화되었으며,
- 도시지역 외 지역은 주거형, 산업유통형, 관광휴양형, 특정형, 복합형, 용도 지구 대체형으로 세분화 됨

표 2-9 | 지구단위계획수립지침상의 유형 구분

| 유형                | 대상 지역                                                                           |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 도시지역<br>(지정목적별)   | 기존시가지의 정비                                                                       |
|                   | 기존 시가지에서 도시기능을 상실하거나 낙후된 지역을 정비하는 등 도시재생을 추진하고자 하는 지역                           |
|                   | 기존시가지의 관리                                                                       |
|                   | 도시성장 및 발전에 따라 그 기능을 재정립할 필요가 있는 곳으로서 도로 등 기반시설을 재정비하거나 기반시설과 건축계획을 연계시키고자 하는 지역 |
|                   | 기존시가지의 보존                                                                       |
|                   | 도시형태와 기능을 현재의 상태로 유지·정비하는 유지관리에 초점을 두고자 하는 지역                                   |
|                   | 신시가지의 개발                                                                        |
|                   | 도시안에서 상업 등 특정기능을 강화하거나 도시팽창에 따라 새로운 시가지를 개발하고자 하는 지역                            |
| 도시지역 외<br>(중심기능별) | 복합용도 개발                                                                         |
|                   | 도시지역내 복합적인 토지이용의 증진을 목표로 공공의 목적에 부합하고, 낙후된 도심의 기능회복과 도시균형발전을 위해 중심지 육성이 필요한 지역  |
|                   | 유희토지 및 이전적지개발                                                                   |
|                   | 도시지역내 유희토지 및 교정시설, 군사시설 등의 이전·재배치에 따른 기능의 재배치가 필요한 지역                           |
|                   | 비시가지 관리개발                                                                       |
|                   | 녹지지역의 체계적 관리 및 개발(체육시설의 설치 등) 필요 지역                                             |
|                   | 용도지구대체                                                                          |
|                   | 기존 용도지구 폐지 후 용도, 종류 및 규모 대체 필요 지역                                               |
|                   | 복합구역                                                                            |
|                   | 지정목적중 2 이상의 목적을 복합하여 달성하고자 하는 지역                                                |
| 도시지역 외<br>(중심기능별) | 주거형                                                                             |
|                   | 주민의 집단적 생활근거지로 이용되고 있거나 개발예상 지역                                                 |
|                   | 산업유통형                                                                           |
|                   | 농공단지, 근로자주택, 물류시설, 물류단지, 집배송시설, 대규모점포 등의 계획적 개발이 필요한 지역                         |
|                   | 관광휴양형                                                                           |
|                   | 관광산업시설, 체육시설 등의 개발이 필요한 지역                                                      |
| 도시지역 외<br>(중심기능별) | 특정형                                                                             |
|                   | 준도시지역의 시설용지지구 내 시설 설치 등                                                         |
|                   | 복합형                                                                             |
|                   | 중심기능별 지구단위계획중 2개 이상을 동시에 진행하는 경우                                                |
| 도시지역 외<br>(중심기능별) | 용도지구 대체형                                                                        |
|                   | 기존 용도지구 폐지 후 대체할 계획이 필요한 지역                                                     |

자료: 「지구단위계획수립지침」 국토교통부훈령 제1131호(2018.12.21.) 재구성

## 2) 지구단위계획구역 지정 현황

### □ 전국 지구단위계획구역 지정 현황

- 2019년 기준 전국 지구단위계획구역은 총 10,394개소(2,717.8㎢)로 도시지역과 도시지역 외 지역을 모두 포괄하면 경기도가 2,246개소(718.8㎢)로 가장 많고, 다음으로 경상남도(1,023개소), 충청남도(828개소) 순서임
- 전국 도시지역 지구단위계획구역은 총 6,446개소(1,791.0㎢)이며, 경기도가 1,693개소(553.8㎢)로 가장 많은 지구단위계획구역을 지정하고 있고, 구역 수 기준 경상남도 600개소(153.1㎢), 면적 기준 인천광역시 182.2㎢(238개소)로 많음
- 도시지역 외의 경우 지구단위계획구역이 총 3,948개소(926.8㎢)이며, 경기도 553개소(164.9㎢), 충청남도 540개소(103.6㎢), 강원도 319개소(152.7㎢) 등으로 광역시를 제외한 도 지역들은 비교적 유사한 수준임

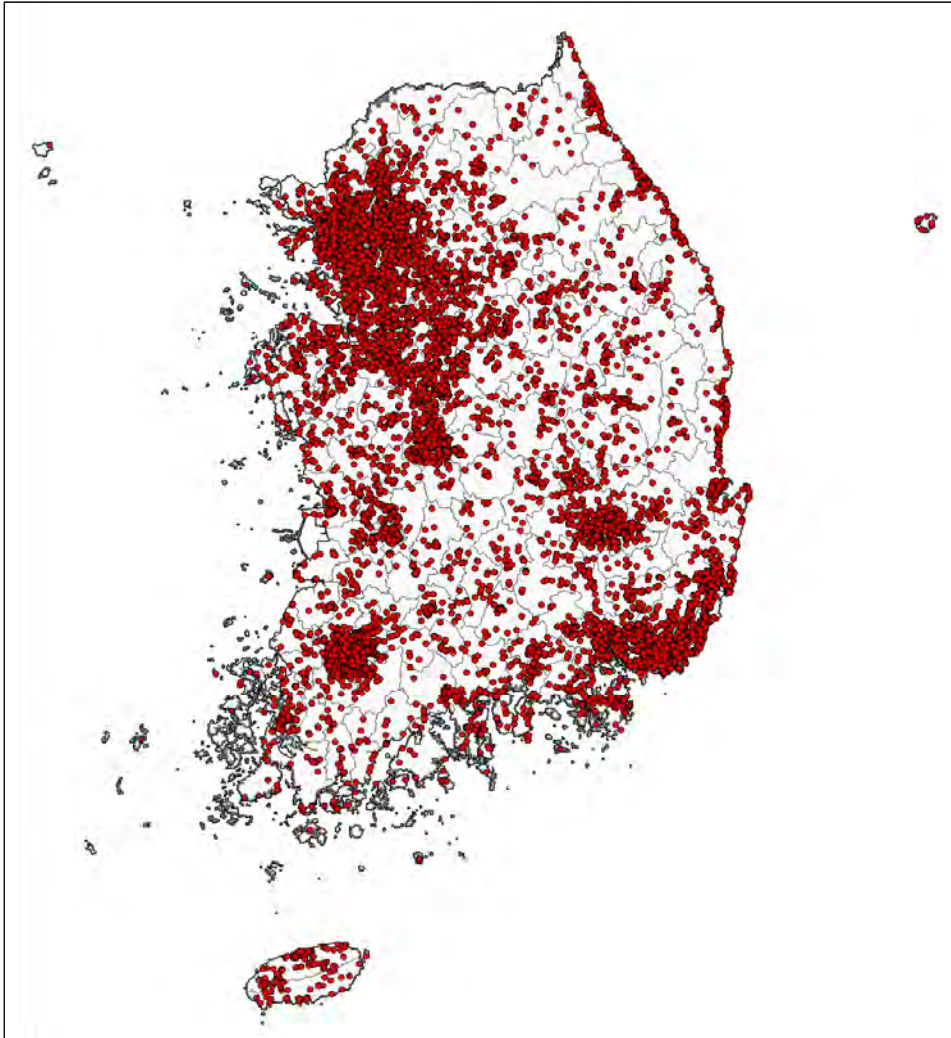
표 2-10 | 2019년 지구단위계획구역 지정 현황: 종합

| 구분 | 총계     |         | 도시지역  |         | 도시지역 외 |       |
|----|--------|---------|-------|---------|--------|-------|
|    | 개소     | 면적(㎢)   | 개소    | 면적(㎢)   | 개소     | 면적(㎢) |
| 총계 | 10,394 | 2,717.8 | 6,446 | 1,791.0 | 3,948  | 926.8 |
| 서울 | 328    | 93.9    | 296   | 91.3    | 32     | 2.6   |
| 부산 | 583    | 108.2   | 580   | 108.2   | 3      | 0.1   |
| 대구 | 448    | 80.4    | 446   | 80.3    | 2      | 0.1   |
| 인천 | 273    | 191.8   | 238   | 182.2   | 35     | 9.5   |
| 광주 | 730    | 104.2   | 308   | 64.2    | 422    | 40.0  |
| 대전 | 354    | 55.3    | 316   | 51.8    | 38     | 3.5   |
| 울산 | 232    | 48.4    | 230   | 47.1    | 2      | 1.3   |
| 세종 | 48     | 12.3    | 7     | 1.5     | 41     | 10.8  |
| 경기 | 2,246  | 718.8   | 1,693 | 553.8   | 553    | 164.9 |
| 강원 | 584    | 200.6   | 265   | 47.9    | 319    | 152.7 |
| 충북 | 692    | 153.3   | 202   | 72.1    | 490    | 81.2  |
| 충남 | 828    | 199.8   | 288   | 96.2    | 540    | 103.6 |
| 전북 | 476    | 103.8   | 230   | 54.6    | 246    | 49.2  |
| 전남 | 623    | 174.7   | 377   | 100.5   | 246    | 74.2  |
| 경북 | 804    | 169.3   | 316   | 73.4    | 488    | 96.0  |
| 경남 | 1,023  | 236.9   | 600   | 153.1   | 423    | 83.8  |
| 제주 | 122    | 66.1    | 54    | 12.7    | 68     | 53.5  |

자료: 국토교통부·한국토지주택공사. 2020: 179-191.

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

그림 2-4 | 전국 지구단위계획구역 분포



주: 국가공간정보포털에서 제공하는 지구단위계획구역 현황 자료는 부동산종합공부시스템에 기반한 자료로서 국토교통부·한국토지주택공사에서 조사·발표하는 도시계획현황 통계와 다소 차이가 있음.  
 자료: 국가공간정보포털, 용도지역지구정보 국토계획/구역 자료(2021.3.8. 검색) 활용하여 작성.

---

## □ 도시지역 지구단위계획구역 유형별 현황

- 도시지역의 경우 기존시가지 정비 목적의 지구단위계획구역이 3,287개소(448.7㎢)로 가장 많으며, 다음으로 신시가지 개발 1,572개소(1,075.1㎢), 기존시가지 관리 1,084개소(172.7㎢) 순서임
  - 신시가지 개발을 위한 지구단위계획구역 지정은 수 자체로는 기존시가지의 정비 및 관리 목적의 구역 지정보다 적지만, 구역 면적 기준으로는 가장 큰 비중(60.0%)을 차지하는 것으로 나타남
  - 비시가지 관리개발(59개소, 5.1㎢), 유희토지 및 이전적지 개발(27개소, 11.9㎢), 복합용도 개발(18개소, 5.3㎢) 등을 위한 지구단위계획구역 지정은 상대적으로 적은 것으로 나타나며, 용도지구 대체를 위한 구역 지정은 없는 것으로 파악됨
  - 서울시와 부산시를 비롯한 광역시의 경우 신시가지 개발보다는 기존시가지 정비·관리·보전을 위한 구역 지정이 다수를 차지하는 반면, 경기도, 충청북도, 충청남도, 경상북도, 경상남도 등은 기존시가지 정비·관리와 신시가지 개발이 유사한 수준

## □ 도시지역 외 지구단위계획구역 유형별 현황

- 도시지역 외의 경우 주거형 지구단위계획구역이 1,635개소(188.6㎢)로 가장 많고, 산업유통형 1,401개소(280.3㎢), 관광휴양형 648개소(374.2㎢) 순서로 구역 지정이 이루어짐
  - 특정한 요건의 시설 설치를 목적으로 지정하는 특정 지구단위계획구역(194개소)과 주거형·산업유통형·관광휴양형·특정 지구단위계획 중 2개 이상의 목적을 가진 복합형 구역(43개소), 용도지구 대체형 구역(27개소)은 상대적으로 비중이 적음
  - 주거형 지구단위계획구역은 광주광역시(389개소, 25.8㎢)와 경상북도(253개소, 37.7㎢)에 가장 많이 분포되어 있으며, 산업유통형 지구단위계획구역은 충청남도(307개소, 52.8㎢)와 충청북도(270개소, 33.6㎢) 내 지정 수가 많음
  - 특정 지구단위계획구역은 경기도(66개소, 22.6㎢)에 주로 분포하며, 용도지구 대체형 지구단위계획구역은 경기도 평택시(20개소, 3.8㎢)와 경상남도 거제시(7개소, 0.6㎢)에만 지정되어 있는 것으로 파악됨

표 2-11 | 도시지역 지구단위계획구역 유형별 지정 현황(2019)

(단위: 개소, km<sup>2</sup>)

| 구분 | 총계      |         | 기존시가지 정비       |       | 기존시가지 관리  |       | 기존시가지 보전 |      | 신시가지 개발 |         |
|----|---------|---------|----------------|-------|-----------|-------|----------|------|---------|---------|
|    | 개소      | 면적      | 개소             | 면적    | 개소        | 면적    | 개소       | 면적   | 개소      | 면적      |
| 총계 | 6,446   | 1,791.0 | 3,287          | 448.7 | 1,084     | 172.7 | 250      | 31.4 | 1,572   | 1,075.1 |
| 서울 | 296     | 91.3    | 213            | 50.1  | 62        | 21.7  | 12       | 11.3 | 7       | 6.5     |
| 부산 | 580     | 108.2   | 340            | 30.4  | 181       | 21.8  | 0        | -    | 59      | 55.9    |
| 대구 | 446     | 80.3    | 79             | 7.7   | 188       | 13.0  | 124      | 6.8  | 48      | 50.5    |
| 인천 | 238     | 182.2   | 141            | 30.5  | 13        | 19.4  | 2        | 0.6  | 66      | 125.5   |
| 광주 | 308     | 64.2    | 220            | 12.5  | 27        | 3.6   | 0        | -    | 61      | 48.0    |
| 대전 | 316     | 51.8    | 180            | 17.6  | 21        | 2.1   | 0        | -    | 21      | 14.9    |
| 울산 | 230     | 47.1    | 187            | 29.2  | 6         | 2.4   | 0        | -    | 37      | 15.6    |
| 세종 | 7       | 1.5     | 1              | 0.0   | 3         | 1.0   | 0        | -    | 1       | 0.2     |
| 경기 | 1,693   | 553.8   | 745            | 111.2 | 330       | 46.0  | 2        | 0.8  | 558     | 388.9   |
| 강원 | 265     | 47.9    | 107            | 11.3  | 82        | 21.1  | 1        | 0.1  | 57      | 10.3    |
| 충북 | 202     | 72.1    | 97             | 23.8  | 21        | 0.9   | 2        | 1.8  | 81      | 45.5    |
| 충남 | 288     | 96.2    | 121            | 6.8   | 10        | 1.0   | 1        | 0.2  | 141     | 82.9    |
| 전북 | 230     | 54.6    | 150            | 18.7  | 19        | 4.7   | 14       | 1.0  | 43      | 29.4    |
| 전남 | 377     | 100.5   | 241            | 38.5  | 32        | 6.7   | 28       | 5.0  | 60      | 40.4    |
| 경북 | 316     | 73.4    | 144            | 21.7  | 57        | 2.8   | 0        | -    | 112     | 47.9    |
| 경남 | 600     | 153.1   | 285            | 36.1  | 32        | 4.6   | 64       | 3.6  | 203     | 102.7   |
| 제주 | 54      | 12.7    | 36             | 2.5   | 0         | -     | 0        | -    | 17      | 10.0    |
| 구분 | 복합용도 개발 |         | 유휴토지 및 이전적지 개발 |       | 비시가지 관리개발 |       | 용도지구 대체  |      | 복합구역    |         |
|    | 개소      | 면적      | 개소             | 면적    | 개소        | 면적    | 개소       | 면적   | 개소      | 면적      |
| 총계 | 18      | 5.3     | 27             | 11.9  | 59        | 5.1   | 0        | -    | 149     | 40.8    |
| 서울 | 0       | -       | 0              | -     | 1         | 0.1   | 0        | -    | 1       | 1.7     |
| 부산 | 0       | -       | 0              | -     | 0         | -     | 0        | -    | 0       | -       |
| 대구 | 2       | 0.5     | 4              | 0.7   | 0         | -     | 0        | -    | 1       | 1.0     |
| 인천 | 0       | -       | 6              | 2.2   | 1         | 0.7   | 0        | -    | 9       | 3.4     |
| 광주 | 0       | -       | 0              | -     | 0         | -     | 0        | -    | 0       | -       |
| 대전 | 6       | 0.0     | 0              | -     | 0         | -     | 0        | -    | 88      | 17.3    |
| 울산 | 0       | -       | 0              | -     | 0         | -     | 0        | -    | 0       | -       |
| 세종 | 0       | -       | 0              | -     | 0         | -     | 0        | -    | 2       | 0.3     |
| 경기 | 1       | 0.5     | 1              | 0.0   | 49        | 3.3   | 0        | -    | 7       | 3.0     |
| 강원 | 1       | 0.0     | 13             | 4.3   | 1         | 0.6   | 0        | -    | 3       | 0.2     |
| 충북 | 0       | -       | 0              | -     | 0         | -     | 0        | -    | 1       | 0.2     |
| 충남 | 0       | -       | 0              | -     | 1         | 0.0   | 0        | -    | 14      | 5.3     |
| 전북 | 0       | -       | 1              | 0.6   | 2         | 0.1   | 0        | -    | 1       | 0.1     |
| 전남 | 4       | 2.3     | 1              | 3.1   | 0         | -     | 0        | -    | 11      | 4.4     |
| 경북 | 0       | -       | 0              | -     | 0         | -     | 0        | -    | 3       | 0.9     |
| 경남 | 4       | 1.9     | 1              | 1.0   | 4         | 0.4   | 0        | -    | 7       | 2.8     |
| 제주 | 0       | -       | 0              | -     | 0         | -     | 0        | -    | 1       | 0.2     |

자료: 국토교통부·한국토지주택공사. 2020: 179-191.

표 2-12 | 도시지역 외 지구단위계획구역 유형별 지정 현황(2019)

(단위: 개소, km<sup>2</sup>)

| 구분 | 주거형   |       | 산업유통형 |       | 관광휴양형 |       | 특정  |      | 복합형 |      | 용도지구 대체형 |     |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|------|-----|------|----------|-----|
|    | 개소    | 면적    | 개소    | 면적    | 개소    | 면적    | 개소  | 면적   | 개소  | 면적   | 개소       | 면적  |
| 총계 | 1,635 | 188.6 | 1,401 | 280.3 | 648   | 374.2 | 194 | 46.7 | 43  | 32.6 | 27       | 4.5 |
| 서울 | 32    | 2.6   | 0     | -     | 0     | -     | 0   | -    | 0   | -    | 0        | -   |
| 부산 | 3     | 0.1   | 0     | -     | 0     | -     | 0   | -    | 0   | -    | 0        | -   |
| 대구 | 0     | -     | 2     | 0.1   | 0     | -     | 0   | -    | 0   | -    | 0        | -   |
| 인천 | 4     | 0.4   | 3     | 3.9   | 10    | 4.1   | 18  | 1.1  | 0   | -    | 0        | -   |
| 광주 | 389   | 25.8  | 29    | 12.8  | 2     | 0.1   | 2   | 1.3  | 0   | -    | 0        | -   |
| 대전 | 38    | 3.5   | 0     | -     | 0     | -     | 0   | -    | 0   | -    | 0        | -   |
| 울산 | 1     | 0.0   | 1     | 1.3   | 0     | -     | 0   | -    | 0   | -    | 0        | -   |
| 세종 | 16    | 2.1   | 24    | 7.4   | 1     | 1.3   | 0   | -    | 0   | -    | 0        | -   |
| 경기 | 178   | 24.0  | 187   | 47.3  | 93    | 56.5  | 66  | 22.6 | 9   | 10.7 | 20       | 3.8 |
| 강원 | 101   | 13.7  | 78    | 16.7  | 118   | 114.8 | 13  | 1.3  | 9   | 6.2  | 0        | -   |
| 충북 | 138   | 17.2  | 270   | 33.6  | 46    | 18.1  | 27  | 3.3  | 9   | 8.9  | 0        | -   |
| 충남 | 159   | 17.0  | 307   | 52.8  | 53    | 28.7  | 20  | 4.5  | 1   | 0.6  | 0        | -   |
| 전북 | 63    | 9.4   | 120   | 19.0  | 44    | 18.3  | 15  | 1.7  | 4   | 0.8  | 0        | -   |
| 전남 | 68    | 10.8  | 74    | 29.3  | 92    | 32.7  | 7   | 0.9  | 5   | 0.5  | 0        | -   |
| 경북 | 253   | 37.7  | 130   | 20.7  | 87    | 29.8  | 15  | 5.2  | 3   | 2.7  | 0        | -   |
| 경남 | 192   | 24.3  | 166   | 34.5  | 51    | 22.3  | 5   | 0.5  | 2   | 1.5  | 7        | 0.6 |
| 제주 | 0     | -     | 10    | 0.8   | 51    | 47.6  | 6   | 4.4  | 1   | 0.7  | 0        | -   |

자료: 국토교통부·한국토지주택공사, 2020: 179-191.

### 3) 유형별 지구단위계획 수립기준

#### □ 지구단위계획구역의 지정 목적과 유형에 따라 계획 필수 항목을 제시

- 지구단위계획수립지침에서 제시하는 내용은 지역 실정에 따라 선택적으로 추가하거나 제외 가능함
- 기반시설과 건축물에 관한 사항은 법적으로 필수사항이며 모든 유형에 공통적으로 해당됨
- 준도시지역 취락지구 중 기존 취락의 정비를 위해 지구단위계획을 수립하는

경우, 또는 산업유통형 지구단위계획을 수립하는 경우에는 마을의 정비 및 산업시설 유지에 필요한 최소한의 기반시설, 건축물 용도, 건폐율, 용적률만을 필수적인 수립항목으로 하고 있음

표 2-13 | 도시지역 지구단위계획 유형별 계획 항목

| 구분                | 계획 포함 사항                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 기존시가지의 정비         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기반시설</li> <li>• 교통처리</li> <li>• 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모</li> <li>• 공동개발 및 맞벽건축</li> <li>• 건축물의 배치와 건축선</li> <li>• 경관</li> </ul>                                                         |
| 기존시가지의 관리         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지역·용도지구</li> <li>• 기반시설</li> <li>• 교통처리</li> <li>• 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모</li> <li>• 공동개발 및 맞벽건축</li> <li>• 건축물의 배치와 건축선</li> <li>• 경관</li> </ul>                                    |
| 기존시가지의 보존         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모</li> <li>• 건축물의 배치와 건축선</li> <li>• 건축물의 형태와 색채</li> <li>• 경관</li> </ul>                                                                                         |
| 신시가지의 개발          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지역·용도지구</li> <li>• 환경관리</li> <li>• 기반시설</li> <li>• 교통처리</li> <li>• 가구 및 획지</li> <li>• 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모</li> <li>• 건축물의 배치와 건축선</li> <li>• 건축물의 형태와 색채</li> <li>• 경관</li> </ul> |
| 기존 취락의 정비 / 산업유통형 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기반시설</li> <li>• 건축물의 용도, 건폐율, 용적률</li> </ul>                                                                                                                                                 |
| 복합구역              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적별로 해당되는 계획사항을 포함하되, 나머지 사항은 지역 특성에 맞게 필요한 사항을 선택</li> </ul>                                                                                                                                |

자료: 「지구단위계획수립지침」 국토교통부훈령 제1131호(2018.12.21.) 재구성

---

□ 행위제한, 용도지역·지구, 기반시설, 건축물 등 계획 항목별로 수립기준을 제시하고 유형에 따라 계획 내용의 상세 정도에 차등을 두도록 함

- 일반원칙을 포함한 행위제한의 완화, 용도지역·지구, 환경관리, 기반시설, 교통처리, 가구 및 획지, 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모, 건축물의 배치와 건축선, 건축물의 형태와 색채, 공동개발 및 합벽건축, 대지내 공지 등 총 18가지 항목에 대한 목표, 원칙 및 기준을 제시

□ 도시지역 외는 유형별로 수립기준을 제시하고 있음

- 주거형, 산업유통형, 관광휴양형, 복합용도개발형 등 도시지역 외 유형별 지구 단위계획에 필수적으로 포함되어야 할 항목들에 대한 기준을 제시
  - 주거형의 경우 토지이용계획, 기반시설, 가구 및 획지, 경관, 환경, 교통에 대한 원칙과 기준을 제시하고 있으며, 특히 공원 및 녹지의 경우 구역면적 30만㎡를 기준으로 면적 확보 기준을 제시<sup>6)</sup>
  - 산업유통형의 경우 토지이용계획, 기반시설, 건축, 경관, 환경에 대한 기준을 제시
  - 관광휴양형은 토지이용계획, 기반시설, 건축, 경관, 환경, 체육시설에 대한 기준을 제시하고 있으며, 특히 건축물의 높이(10층이하)와 시설물 높이(40m)에 대한 제한을 두고 있으나 다만, 공동위원회가 인정하는 경우 층수 또는 높이를 완화할 수 있도록 함
  - 복합용도 개발형은 용도지역·지구, 토지이용계획, 건축물 용도에 대한 원칙 및 기준을 제시
- 복합형, 특정형, 용도지구 대체형 지구단위계획의 경우 계획항목과 수립기준을 따로 제시하고 있지 않음

---

6) 구역면적이 3만㎡이상 30만㎡미만인 경우 전체구역면적의 15%이상 확보  
구역면적이 30만㎡이상인 경우 전체구역면적의 20%이상 확보  
(주거용지 내 조성된 녹지공간은 포함되지 않음)

표 2-14 | 도시지역 외 지구단위계획 유형별 계획 항목

| 구분       | 계획 포함 사항                                                                                                                                                                                             |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 주거형      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지이용계획</li> <li>• 기반시설</li> <li>• 가구 및 획지</li> <li>• 경관</li> <li>• 환경</li> <li>• 교통</li> </ul>                                                              |
| 산업유통형    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지이용계획</li> <li>• 기반시설</li> <li>• 건축계획</li> <li>• 경관</li> <li>• 환경</li> <li>• 교통</li> </ul>                                                                 |
| 관광휴양형    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지이용계획</li> <li>• 기반시설</li> <li>• 건축계획</li> <li>• 경관</li> <li>• 환경</li> <li>• 체육시설의 설치가 포함된 경우</li> </ul>                                                   |
| 복합용도개발형  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지역·용도지구</li> <li>• 토지이용계획 및 건축물의 용도</li> </ul>                                                                                                            |
| 복합형      | • 개별 지구단위계획기준에 따름                                                                                                                                                                                    |
| 특정형      | -                                                                                                                                                                                                    |
| 용도지구 대체형 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지구를 대체하고자 하는 지구의 명칭</li> <li>• 지구의 범위 및 면적</li> <li>• 용도지구를 대체하고자 하는 지구의 목적과 그 필요성</li> <li>• 지구의 안에서의 행위제한 내용 및 절차</li> <li>• 향후 지구단위계획의 관리방안</li> </ul> |

자료: 「지구단위계획수립지침」 국토교통부훈령 제1131호(2018.12.21.) 재구성

□ 대부분의 지자체는 국토교통부 지구단위계획수립지침상의 유형을 그대로 적용

- 지구단위계획수립지침을 작성하여 운영하고 있는 도시 중 서울시를 제외한 대부분의 도시에서 국토교통부의 지구단위계획수립지침상의 유형을 그대로 적용하고 있음

□ 지역 여건에 따라 별도의 지구단위계획수립지침을 마련하고 있지 않은 지자체가 대부분임

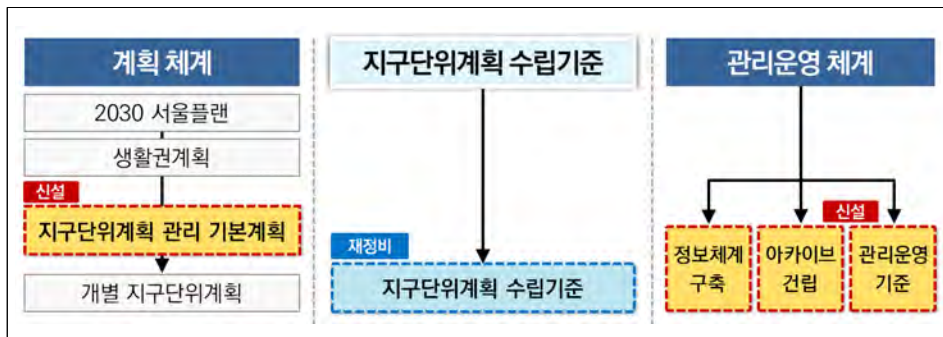
- 별도의 수립지침 또는 기준을 마련하거나 지자체 예규로 제정하고 있는 지자체는 총 13곳으로<sup>7)</sup> 파악됨

#### 4) 서울시 지구단위계획 수립기준

□ 서울시는 최근 지구단위계획의 체계적이고 단계적인 추진을 위한 기준 마련을 위해 기존 지구단위계획 수립기준을 전면 개정함

- 기존 ‘지구단위계획 수립기준’에 계획체계와 관리·운영체계를 추가
- 지구단위계획 관리 기본계획 신설, 지구단위계획 수립기준 재정비, 정보체계 구축, 아카이브 건립, 관리운영과 같은 관리운영체계 신설
- 특히 지구단위계획 수립기준이 지나치게 요소별 기준에 국한되어 있는 문제를 극복하기 위해 지구의 구체적인 목표 및 전략을 제시하는 마스터플랜 성격의 지구통합계획을 신설해 계획의 전반적 내용을 파악할 수 있도록 함

그림 2-5 | 서울시 지구단위계획 개편 방안



자료: 서울특별시. 2020b: 11.

□ 개정된 지구단위계획 수립기준은 계획수립기준과 관리운영기준으로 구성됨

- 계획수립기준은 지구통합기본계획, 도시관리 계획수립기준, 건축유도 계획수립기준, 유형별 수립기준으로 구성되어 있으며, 도시관리 방향 및 통합적 공간환경 조성을 위한 유도 방향과 기준을 제시

7) 서울특별시, 대전광역시, 광주광역시, 대구광역시, 하남시, 이천시, 평택시, 화성시, 용인시, 양평군, 청주시, 충주시, 원주시 (<https://www.elis.go.kr>. 2021.01.22. 검색)

- 관리운영기준은 계획 관리운영기준과 기타관리운영기준으로 구성되어 있으며, 지구단위계획의 실행력 확보를 위한 평가·관리 체계를 제시

□ 서울시는 이번 개편을 통해 지구단위계획 유형을 3개 분류, 8개의 유형으로 재편함

- 재편된 8가지 유형에 따라 지구단위계획 수립기준을 재정비하고, 각 유형별로 차별화된 지구단위계획 수립기준을 적용할 수 있는 틀을 마련
  - 계획 수립의 목적 및 특성에 따라 ‘계획관리형’, ‘보전재생형’, ‘개발정비형’으로 구분하고, 개별구역의 특성에 따라 8개의 유형으로 구분함
  - 하나의 구역이 둘 이상의 유형 특성을 갖는 경우 계획 목적에 우선하여 계획유형을 적용

표 2-15 | 서울시 지구단위계획 유형

| 구분    |                 | 대상지역                                                                                    |
|-------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 계획관리형 | 중심지형(신설)        | • 도심, 광역중심, 지역중심, 지구중심, 그 외 역세권 지역                                                      |
|       | 일반 시가지형(신설)     | • 기성시가지 중에서 계획적 관리 및 재생이 필요한 지역<br>• 대규모 개발사업에 의해 조성된 지역 중 재건축 시기가 도래하는 지역 등 관리가 필요한 지역 |
|       | 준공업지재생형         | • 준공업지역으로서 재생 관점으로 계획적 정비가 필요한 지역                                                       |
| 보전재생형 | 역사문화 보전·재생형(신설) | • 역사도심 내 역사문화 특성 보유지역, 역사문화 관련 용도지구, 지역(역사)자산 부유지역 등 역사문화적 특성에 대한 보전과 재생이 필요한 지역        |
|       | 저층주거지 보전·재생형    | • 성곽·주요 산 주변 구릉 지형에 형성된 저층 주거지<br>• 재정비 촉진지구·정비구역 해제지역 등 노후저층주거지역                       |
| 개발정비형 | 개발사업형           | • 민간 및 공공 개발사업 시행                                                                       |
|       | 사전협상형           | • 사전협상 기준에 의한 대상지                                                                       |
|       | 의제처리형           | • 다른 법령에 의한 사업 시 지구단위계획 의제                                                              |

자료: 서울특별시. 2020b: 299.

- 계획관리형은 기성시가지의 계획적 관리 및 재생 유도를 목적으로 하는 유형으로 중심지형, 일반시가지형, 준공업지재생형으로 구분됨
  - 중심지형은 도심, 광역중심, 지역중심, 지구중심, 중심지 외 역세권과 같은 세분 유형으로 다시 구분
  - 일반시가지형은 상가 밀집지역, 기타 관리가 필요한 일반 시가지, 택지개발사업 등 대규모 개발 사업 완료 지역으로 세분
- 보전재생형은 역사문화 특성 및 저층주거유형의 보전과 재생을 목적으로 하는 유형으로 역사문화 보전·재생형과 저층주거지 보전·재생형으로 구분됨
  - 역사문화 보전·재생형은 역사도심지역과 일반 역사문화특성지역으로 세분되며, 저층주거지 보전·재생형은 구릉지 저층주거지와 일반 저층주거지로 세분
- 개발정비형은 민간과 공공의 개발사업 시행시 지구단위계획 수립이 필요한 경우로 개발사업형, 사전협상형, 의제처리형이 이에 해당됨
  - 개발사업형은 주거, 비주거, 복합 개발로 세분되며, 의제처리형은 주택사업 의제, 도축법 의제, 도시계획사업 의제 등으로 세분됨

□ 서울시는 지구단위계획 유형별 특성에 따라 차별화된 계획 요소를 적용하여 맞춤형 계획을 수립하도록 유도하고 있음

- 지구단위계획 유형별 특수성을 고려해 도시관리 계획수립기준과 건축유도 계획수립기준 외 필요한 사항을 별도로 정하고 있음
- 유형별로 계획 유도 방향과 목표, 중점 계획요소, 인센티브 항목을 차등 적용함으로써 지역맞춤형 계획을 수립할 수 있도록 유도
- 총 20개로 세분된 유형에 따라 적절한 예시와 메뉴얼을 제시함으로써 수요자 입장에서 쉽게 이해하고 활용할 수 있도록 함

표 2-16 | 서울시 지구단위계획 유형별 중점 계획항목

| 구분      | 계획관리형                                   | 보전재생형                                                      | 개발정비형                                                     |
|---------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 계획유도방향  | 기성시가지의 계획적 재생 관리 유도                     | 역사도심 및 주요 특성지의 보전재생 유도                                     | 신규 개발지, 복합용도개발 및 중심지 육성 등 균형발전 유도                         |
| 중점 계획요소 | 지구통합기본계획/기반시설 계획/획지계획/용도계획/건폐율계획/인센티브계획 | 지구통합기본계획/지역(역사)자산보전·활용계획/획지계획/용도계획/건폐율계획/주민참여계획/젠트리피케이션 대책 | 용도지역계획/공공기여계획/친환경계획/획지계획/용도계획/용적률계획/높이계획/건축물 배치·형태 및 경관계획 |
| 중점 인센티브 | 용도관리, 건폐율                               | 용도관리, 건폐율, 젠트리피케이션 대책                                      | 공공기여, 친환경, 대지 내 공지                                        |

자료: 서울특별시. 2020b: 297.

□ 서울시 전체 지구단위계획의 원활하고 통합적인 관리운동을 위해 계획 관리운영기준과 매뉴얼을 제시

- 서울시 시가지면적의 약 27%에 해당하는 지역이 지구단위계획구역으로 지정되어 관리되고 있는만큼 상위계획 및 정책을 실현하는 수단으로서 지구단위계획의 역할을 강화하기 위해 「지구단위계획 관리 기본계획」을 수립하고 통합적 관리체계를 마련(서울특별시, 2020b: 375-376)
- 주민협정, 지역매니지먼트, 주민제안 등 지구단위계획 수립 및 관리운영단계에서의 주민 참여 확대를 위한 요건과 운영 방안들을 제시
- 지구단위계획 수립 이후 계획목적에 부합하게 관리·운영될 수 있도록 모니터링 관리운영 기준을 제시

□ 지구단위계획 수립 시 도서작성 및 절차 이행에 관한 사항을 명확히 제시

- 지구단위계획 수립 및 결정에 따른 심의, 자문, 보고회, 각종 영향성 검토 등 운영에 대한 내용을 제시하고, 효율적 운영을 통해 계획결정 기간이 지나치게 지연되지 않을 수 있는 방안 제시

---

### 3. 소결

#### 1) 관련 법·제도

□ 지구단위계획제도는 「국토계획법」에 법적 근거를 둔 제도로 2000년 도입됨

- 지구단위계획의 대상지역과 계획내용 등은 「국토계획법」과 시행령에 명시되어 있으며, 지구단위계획수립지침을 통해 수립 절차와 기준에 대한 세부사항을 제시

□ 「국토계획법」에서는 지구단위계획 수립이 가능한 지역을 도시지역/도시지역 외로 구분하고 계획 수립시 포함되어야 하는 내용들을 명시함

- 2012년 효율적 국토관리를 위해 기존에 1종과 2종으로 구분했던 지구단위계획의 형식적 구분을 폐지하고 지정목적 및 기능, 용도지역 특성을 고려해 수립하도록 함

□ 도시계획과 관련한 지구단위계획 의제처리가 가능한 타법은 크게 개발사업, 정비사업, 주택사업 관련법이 있음

- 도시개발법, 택지개발촉진법 등에 근거한 개발사업의 경우 사업구역의 지정·고시가 곧 지구단위계획구역 지정·고시로 인정되며, 실시계획의 승인·고시를 지구단위계획 결정·고시로 인정함
- 정비사업과 주택사업의 경우에도 정비구역 및 사업지구 지정·고시를 지구단위계획구역 지정·고시로 보며 정비계획 및 사업계획 수립(승인)·고시를 지구단위계획 결정·고시로 인정함
- 개발사업, 정비사업, 주택사업 관련 법에 따라 사업을 시행하는 경우 지구단위계획은 개발사업의 구체적인 지침으로 작동하며, 사업 완료 후에도 해당 지구단위계획에 기반하여 사업구역을 지속적으로 관리

---

## 2) 지구단위계획 유형별 현황 및 수립기준

### ☐ 국토교통부 지구단위계획수립지침상 지구단위계획을 총 15개 유형으로 구분

- 도시지역에 해당하는 유형으로는 기존시가지 정비형, 기존시가지 관리형, 기존시가지 보존형, 신시가지 개발형, 복합용도 개발, 유희토지 및 이전적지 개발, 비시가지 관리개발, 용도지구대체, 복합구역형이 있음
- 도시지역 외 지역은 주거형, 산업유통형, 관광휴양형, 특정형, 복합형, 용도지구 대체형으로 구분됨

### ☐ 도시지역의 경우 기존시가지 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)가 상대적으로 비중이 적은 것으로 나타남

### ☐ 지구단위계획수립지침을 통해 지구단위계획구역의 지정 목적과 유형에 따라 계획 필수 항목을 제시

- 행위제한, 용도지역·지구, 기반시설, 건축물 등 계획 항목별로 수립기준을 제시하고 유형에 따라 계획 내용의 상세 정도에 차등을 두도록 함
- 도시지역 외에 해당하는 주거형, 산업유통형, 관광휴양형, 복합용도 개발형은 별도의 계획 항목별 수립기준을 제시하고 있음

### ☐ 대부분의 지자체는 지구단위계획수립지침상의 유형을 그대로 적용하고 있으며, 별도의 지구단위계획수립지침을 마련하고 있지 않음

- 서울시의 경우 최근 지구단위계획수립기준 개정을 통해 계획체계와 관리운영 체계를 추가하고 지구단위계획 유형을 재편함
  - 서울시는 지구단위계획 유형별 특수성을 고려해 중점 계획항목을 차등 적용함으로써 지역맞춤형 계획을 수립할 수 있도록 유도함
  - 또한 지구단위계획의 역할 강화와 통합적 관리를 위해 모니터링 관리 운영 방안 등을 담은 지구단위계획 관리운영기준을 마련

### 3) 시사점

□ 제1종과 제2종 지구단위계획이 통합되면서 유형이 점차 세분화 되었으나 계획 수립이 미미하거나 실제로 운영되지 않고 있는 유형들이 있음

- 여건 변화에 따라 실제로 활용이 미미한 유형들을 통·폐합하고 필요한 유형을 신설하는 등 지구단위계획 유형 재편 필요
  - 용도지구대체형과 같이 실제 지정된 곳이 없거나 복합용도개발형, 유희토지 및 이 전적지개발형 등 상대적으로 지정 비중이 적은 유형들에 대한 검토가 필요
  - 또한 개발제한구역 해제지역이나 취락지구 등 지구단위계획이 도입되었지만 실효성이 없거나 실제 운영되고 있지 않은 사례에 대한 검토도 필요
- 계획 수립의 주요 목적에 따라 계획관리형, 보존재생형, 개발정비형 등으로 분류 가능
  - 계획 수립 목적과 특성에 따라 유형을 최소화하고 지역 실정에 맞게 지역맞춤형으로 수립·운영하는 방안 고려 필요
- 현재 도시관리 패러다임에 부합하지 않는 개발진흥구역의 인센티브 부여 사항에 대해서도 고민해볼 필요가 있음

---

□ 지자체 지구단위계획 내용은 주로 중앙정부의 수립지침을 반영하는 수준이나, 서울시의 경우 최근 지구단위계획 수립기준 개정을 통해 유형별 특성에 따라 차별화된 계획요소를 적용하여 맞춤형 계획을 수립하도록 유도하고 있음

- 서울시는 유형별로 계획 유도 방향과 목표, 중점 계획요소, 인센티브 항목을 차등 적용함으로써 지역맞춤형 계획을 수립할 수 있도록 유도

□ 서울시는 지구단위계획의 지속가능한 실행력 확보를 위해 지구단위계획 수립 이후 관리체계를 마련하고 이에 대한 가이드라인을 제시

- 지구단위계획의 수립부터 실행까지 원활한 관리운영을 위해 주민참여계획, 주민제안 운영기준, 경미한 변경 등 운영기준, 모니터링 관리운영기준, 젠트리피케이션 관리기준, 심의·자문·각종 영향성 검토 등에 대한 대상과 시기를 정리해 제시한 점에서 의미



## CHAPTER 3

# 지구단위계획 제도 운영실태

|                 |    |
|-----------------|----|
| 1. 분석 개요 .....  | 53 |
| 2. 사례지 분석 ..... | 59 |
| 3. 소결 .....     | 96 |



---

## 03 지구단위계획 제도 운영실태

### 1. 분석 개요

#### 1) 분석틀 설정

□ 지구단위계획을 통한 도시관리가 얼마나 유효한지를 사례지역의 지구단위계획 내용 분석과 참여주체 면담을 통해 밝히고자 함

- 실제 운영 체계에서 발생하는 성과와 한계를 도출하기 위해 지구단위계획 제도 작동 과정에 따라 내용을 파악하고 그 과정에서 제도를 운영하는 주체를 중심으로 분석 기준을 설정

□ 선정된 사례지를 대상으로 주요 지구단위계획 내용과 주체 현황을 고려하여 분석

- 지구단위계획 내용은 지구단위계획의 작동 과정에 따라 지정단계, 작성단계, 실현단계으로 구분될 수 있음
  - 사례지역의 지구단위계획 개요 및 목표, 계획 내용, 과정상의 이슈를 분석하여 문제점 도출
- 지구단위계획 제도를 운영하는 참여주체는 공공부문, 민간부문, 전문가로 구분
  - 관계자 심층 면담과 전문가 자문을 통해 지구단위계획 작동 과정에서의 이슈와 한계를 도출

그림 3-1 | 사례 분석틀



자료: 저자 작성.

## 2) 심층 면담 개요

### □ 심층 면담 대상 및 기간<sup>1)</sup>

- 심층면담은 해당지역 지구단위계획에 대한 이해도가 높고 실제 장기간에 걸쳐 해당 분야의 업무를 수행한 경험이 있는 지자체 공무원, 지구단위계획 작성에 참여한 건축 및 엔지니어링 실무자를 대상으로 함
- 이외에도 지구단위계획과 관련한 연구를 수행하였거나 연구를 수행 중인 도시 및 건축학계 전문가, 도시계획위원회 위원도 심층면담 대상에 포함
- 2021년 3월 15일부터 22일까지 7인을 대상으로 총 6회 실시

### □ 심층 면담 목적

- 지구단위계획 운영 현황 파악, 지구단위계획 수립 및 운영단계에서 발생하고 있는 이슈 또는 문제점, 운영 현황 및 개선 필요성, 개선과제 등에 대한 의견 수렴

1) 각 사례별로 해당 지구단위구역에 대해 가장 잘 파악하고 있는 담당자 및 전문가와 서면자문, 직접 면담 등을 통하여 분석 내용을 보완·정리하였으며, 개인정보 보호를 위해 면담 대상의 성명은 보고서에 표기하지 않음

## □ 기본 방향

- 지구단위계획에 대한 절차적 측면, 내용적 측면, 운영적 측면 총 3가지 분야를 마련하고 하위 세부 질문을 구성
- 지자체 담당자 인터뷰는 ①지구단위계획 운영현황 ②개선 필요성 ③개선 방향의 문항으로 구성
  - 지구단위계획수립 지침 제정 여부, 지구단위계획 유형별 수립 현황 등 문헌조사 결과 확인
  - 지역특성 반영 여부, 행위제한의 유사성 여부, 인센티브 내용의 유사성 여부 등 내용적 문제점
  - 지정목적에 부합하는 운영 여부, 실행화 가능성, 민원 및 개선의견 제기 여부 등 지구단위계획 수립 및 운영과정에서의 문제점
- 관련 전문가 인터뷰는 ①개선 필요성 ②개선 방향의 문항으로 구성

표 3-1 | 심층면담 주요 질의사항

| 구분            |      | 조사내용                                                                                                                                                                                            |
|---------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 지구단위계획 운영현황   | 정보확인 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지구단위계획수립 지침이 제정되어 있는가?</li> <li>• 법적 지정목적에 부합하게 운영되고 있는가?</li> <li>• 전체 지구단위계획 중 의제처리 비율이 얼마나 되는가?</li> </ul>                                          |
| 지구단위계획 개선 필요성 | 절차   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 제도에 대한 평가 의견은 어떠한가?</li> <li>• 지구단위계획구역 지정, 작성, 운영단계에서 영향을 미치는 것은 무엇인가?</li> <li>• 불합리한 사례가 있는가?</li> <li>• 제도적 개선 사항으로는 무엇이 있는가?</li> </ul>        |
|               | 내용   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지구단위계획은 지역 특성을 반영하고 있는가?</li> <li>• 지구단위계획 수립 당시 주요 이슈와 쟁점이 충분히 반영되었는가?</li> <li>• 계획 수립기준과 계획요소는 충분한가?</li> <li>• 행위제한과 인센티브가 실효성이 있는가?</li> </ul>    |
|               | 운영   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제적·사회적 이슈를 감안할 때 향후 실행될 가능성이 높은가?</li> <li>• 지구단위계획 용역기간과 예산은 얼마인가?</li> <li>• 다수 시민 또는 지자체에서 민원, 개선의견을 제안하고 있는가?</li> <li>• 불합리한 사례가 있는가?</li> </ul> |
| 지구단위계획 개선 방향  | 절차   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위 문제점을 개선하기 위한 절차 측면의 개선 방향은 무엇인가?</li> </ul>                                                                                                          |
|               | 내용   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위 문제점을 개선하기 위한 내용 측면의 방향은 무엇인가?</li> </ul>                                                                                                             |
|               | 운영   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위 문제점을 개선하기 위한 운영·관리 측면의 방향은 무엇인가?</li> </ul>                                                                                                          |

자료: 저자 작성.

---

### 3) 사례지 선정

#### □ 사례지 선정 기준

- 본 연구에서는 다음과 같이 지구단위계획의 유형과 입지적 특성 등을 고려하여 사례지역을 선정함
- 먼저, 지구단위계획의 다양한 유형 중에서도 주거지역 개발 및 관리를 목적으로 수립된 지구단위계획에 초점을 두고 사례를 선정함
  - 지구단위계획은 지침상에서 제시하는 유형이 매우 다양하며 동일 유형이라 하더라도 수립 지역이나 목적에 따라 계획 특성이 매우 상이한 특성을 보임
  - 모든 유형을 살펴보는 것에 한계가 있으므로 본 연구에서는 가장 많은 비중을 차지하는 주거지역 개발 및 관리 목적의 지구단위계획에 집중하여 분석을 진행하고자 함
- 또한, 입지적 특성에 따라서도 지구단위계획의 성격이 상이하므로 각각의 문제를 살펴보고자 도시지역과 도시지역 외 사례를 고르게 선정함
  - 주거지역의 개발 및 관리라는 유사한 목적을 가지더라도 계획 수립 지역이 도시지역인지 도시지역 외 지역인지에 따라 계획의 목표와 내용이 구체화(기성시가지 관리, 신시가지 개발, 비도시지역 주거지 관리 등)되므로 이를 고려하기 위함
  - 도시지역의 경우 기성시가지 관리와 신시가지 개발을 위해 지구단위계획을 수립한 곳을 사례지로 선정하였으며, 도시지역 외 지역의 경우 주거지 관리 및 난개발 방지를 위해 지구단위계획을 수립한 곳을 대상으로 함
- 이 외에도 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 수립의 효과를 살펴보기 위해 구역 지정 및 계획 수립 이후 충분한 시간이 소요되었는지를 고려함

#### □ 사례지 선정 결과

- 본 연구에서는 사례 분석의 대상지역으로 서울시 북촌 지구단위계획구역과 세종시 행정중심복합도시 2-3생활권, 노장지구 지구단위계획구역을 선정함

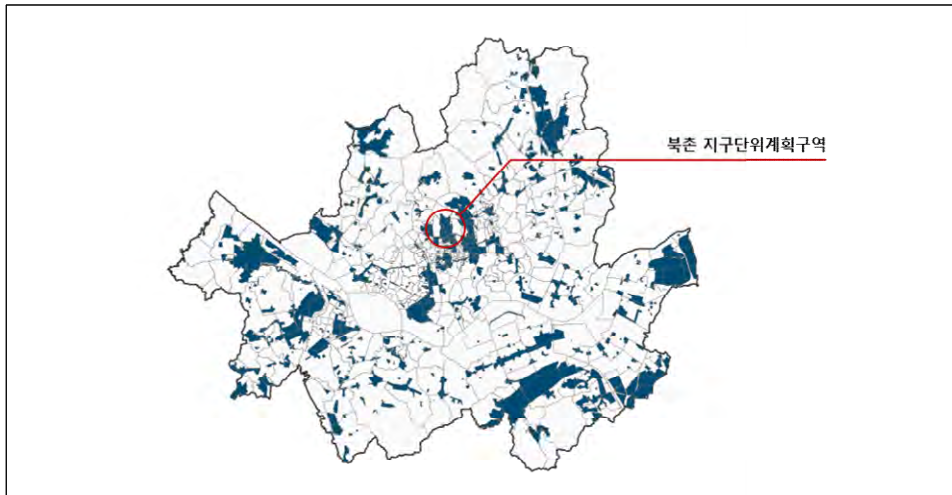
- 서울시는 지역 특성에 맞는 지구단위계획 유형을 구축하고 수립지침을 구체화하는 등 지구단위계획제도를 가장 잘 운영하고 있는 것으로 평가됨
  - 서울시 지구단위계획구역 중에서도 구시가지 주거환경개선, 건축물 보존, 주민 참여를 통한 계획 수립 및 운영 등 지구단위계획의 다양한 특성을 살펴볼 수 있는 북촌 지구단위계획구역을 대상으로 선정함
- 세종시는 행정중심복합도시 건설에 따른 신시가지 개발 지구단위계획(도시지역)과 비도시지역 주거지역의 계획적 관리를 위한 주거형 지구단위계획(도시지역 외)이 모두 수립되어 있고 근거리에 위치하여 특성을 비교하기에 적합함
  - 특히, 세종시의 경우 비도시지역 개발수요가 증가하고 있다는 점에서 지구단위계획을 통한 난개발 방지 및 주거지역 관리의 효과를 보기에 적절한 것으로 판단됨
  - 행정중심복합도시 안에서도 가장 먼저 개발되어 지구단위계획에 의한 도시관리 성과를 살펴보기에 적합한 2-3생활권 지구단위계획구역과 비도시지역 주거형 지구단위계획의 문제점을 보기에 적합한 노장지구 지구단위계획구역을 대상으로 선정함

표 3-2 | 사례지(지구단위계획구역) 개요

| 대상지       | 서울시 북촌지구                                                                                             | 세종시 행복도시<br>2-3생활권                                                                                | 세종시 노장지구                                                                                               |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 위치        | 서울시 종로구 북촌 일대<br> | 세종시 한솔동 일대<br> | 세종시 전동면 노장리 일대<br> |
| 지구 지정일    | 2008. 6. 12.                                                                                         | 2005. 5. 24.                                                                                      | 1981. 4. 30.<br>(취락지구 지정)                                                                              |
| 계획결정(변경)일 | 2020. 12. 24.                                                                                        | 2021. 2. 18.                                                                                      | 2016. 3. 21.                                                                                           |
| 구역 면적(㎡)  | 1,128,372.2                                                                                          | 1,232,949.9                                                                                       | 160,476                                                                                                |

자료: 서울특별시. 2020; 행정중심복합도시 홈페이지; 세종특별자치시 고시 제2016-33호 내용을 바탕으로 저자 작성.

그림 3-2 | 서울시 지구단위계획구역 현황 및 사례지 위치



자료: 국가공간정보포털, 용도지역지구정보 국토계획/구역 자료(2021.3.8. 검색) 활용하여 작성.

그림 3-3 | 세종시 지구단위계획구역 현황 및 사례지 위치



자료: 국가공간정보포털, 용도지역지구정보 국토계획/구역 자료(2021.3.8. 검색) 활용하여 작성.

## 2. 사례지 분석

### 1) 서울시 북촌 지구단위계획구역

#### (1) 계획 개요

□ 북촌은 2008년 6월 지구단위계획구역으로 최초 결정되었으며, 2010년 지구단위계획 변경을 통해 구체적인 계획을 수립함<sup>2)</sup>

- 이후 몇 차례의 경미한 변경을 통해 관리해오다가 2020년 12월 도시계획시설 실효됨에 따라 지구단위계획 변경을 완료함
  - 북촌 지구단위계획구역과 일치시켜 건축자산진흥구역을 신설하고, 북촌지역의 건축 자산에 대한 관리계획을 수립함
- 북촌 지구단위계획구역은 종로구 북촌(가회동, 계동, 원서동, 안국동, 재동, 화동, 시간동, 소격동, 송현동, 팔판동, 삼청동) 일대를 포함하는 지역으로 전체 면적 1,128,372.7㎡ 임(서울특별시, 2020a: 225)

표 3-3 | 북촌지구단위계획 결정 및 변경 연혁

| 날짜         | 내용                                                       | 비고    |
|------------|----------------------------------------------------------|-------|
| 2008.06.12 | • 북촌 제1지구단위계획(신설) 결정 및 지형도면고시                            |       |
| 2010.01.21 | • 북촌 제1지구단위계획(변경) 결정 및 지형도면고시(재정비)                       |       |
| 2011.01.27 | • 북촌 제1종지구단위계획구역내 국군기무사령부 특별계획구역 세부개발계획 결정(변경) 및 지형도면 고시 |       |
| 2012.03.02 | • 도시계획시설(학교)에 대한 측량결과에 따른 단순 면적 정정                       | 경미한변경 |
| 2013.12.12 | • 삼청동 157-83번지 외 4필지 획지계획 및 대지분할가능선 결정(변경) 및 지형도면 고시     |       |
| 2014.03.06 | • 지구단위계획 민간부문 시행지침(건축물 증축시 완화대상) 변경                      |       |
| 2015.05.21 | • 북촌·경복궁 서측 특별건축구역 지정 및 지형도면 고시                          |       |

2) 최초결정 시 지구단위계획구역 면적은 1,076,302.7㎡였으나 2010년 북촌에 인접한 군부대 및 남북회담본부 부지가 추가됨(약 4.8% 증가)(서울특별시, 2010: 8)

| 날짜          | 내용                                                                                                                                            | 비고         |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2015.11     | • 북촌지구단위계획구역 실태조사 및 운용평가                                                                                                                      |            |
| 2016.08.18  | • 삼청동 산2-28번지 일대 도시계획시설(공공청사) 지정 및 와룡근린공원 면적 감소                                                                                               | 도시계획시설 변경  |
| 2016.09.13  | • 가회동 210-3번지 북촌2구역으로 편입 및 가회로변 건축한계선 신설                                                                                                      | 경미한변경      |
| 2016.12     | • 북촌지구단위계획 재정비 용역 착수                                                                                                                          |            |
| 2017.04.06  | • 삼청동 62-13번지 외 4필지 건축한계선 변경                                                                                                                  | 건축한계선 변경   |
| 2017.04.20  | • 안국동 175-2 외 1개 필지 도시계획시설변경(학교)문화시설) 및 잔여지 가구 및 획지 지정                                                                                        |            |
| 2018.02.08  | • 안국동 175-2번지 외 1필지 제한적 차량진출입구 변경                                                                                                             | 경미한변경      |
| 2018.10.25  | • 안국동 175-2번지 외 1필지 제한적 차량진출입구 변경                                                                                                             | 경미한변경      |
| 2019.07.11  | • 삼청동 28-37번지 일대 북촌지구단위계획 및 주한베트남대사관 특별계획구역 세부개발계획 변경결정                                                                                       |            |
| 2019.08.01  | • 오기 정정 (서울특별시_제2019-227호_고시)                                                                                                                 |            |
| 2019.09.19  | • 「서울특별시 도시계획조례」 개정에 따른 "건축물의 용적률계획" 변경(상업지역의 주거용적률 등 완화하는 사항 변경)<br>• 「서울특별시 도시계획조례」 개정에 따른 "건축물의 용적률계획" 변경(준주거지역 내 공공임대주택 확보시 용적률 적용 기준 완화) | 건축물 용적률 완화 |
| 2020.01     | 북촌지구단위계획(재정비) 변경(안) 열람공고, 관련부서 및 기관 협의                                                                                                        |            |
| 2020.12.24. | • 북촌 지구단위계획 결정(변경), 건축자산진흥구역 지정 및 관리계획 수립 (서울특별시_제2020-589호_고시)                                                                               |            |

자료: 서울도시계획포털 및 북촌지구단위계획 내용을 바탕으로 저자 작성.

## (2) 기본 방향

### □ 지정 목적

- 2010년 북촌 지구단위계획구역이 고시된 이후 사회적, 물리적 환경의 변화로 재정비에 대한 필요성이 대두됨
  - 오버투어리즘, 급격한 관광·산업화로 인한 주거환경 훼손, 젠트리피케이션 등에 대한 주민들의 민원이 다수 제기되어 옴
  - 한옥의 형태적 보전이라는 물리적 제한과 주거로만 한정된 용도계획이 중첩된데 따른 주민 재산권 침해에 대해 서울시와 주민이 합의점을 찾고자 재정비 시행
- 북촌 지역 고유의 경관 특성과 정주환경을 유지·강화하기 위한 기반을 마련하고 객관적인 건축 기준을 수립하는 것을 목적으로 함

## □ 지정 목표

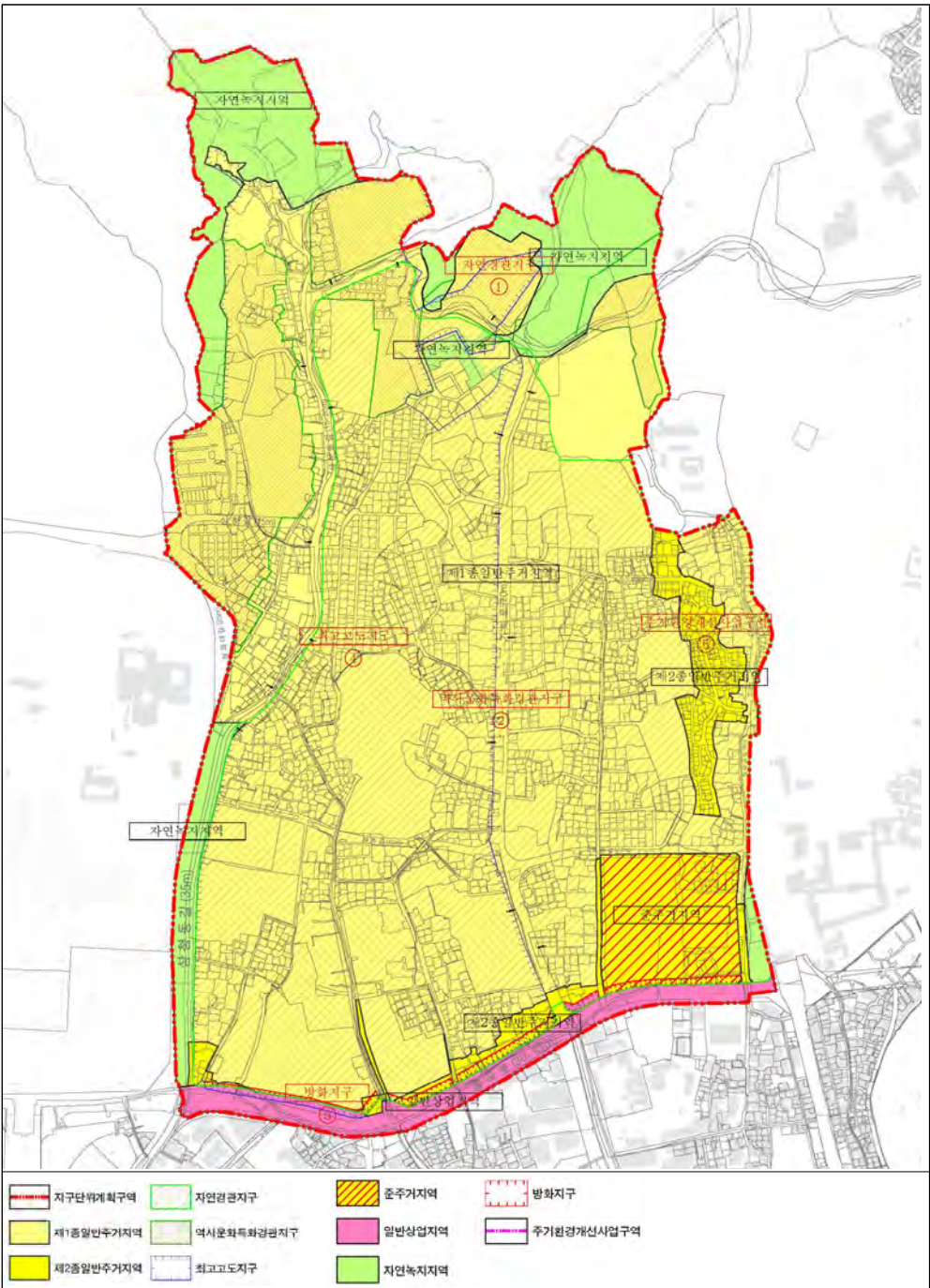
- 북촌 고유의 경관특성 유지 및 강화
  - 기존 도시 및 가로조직 유지
  - 역사적 장소성을 고려한 경관 형성, 한옥과 조화를 이루는 경관 관리
- 살기 좋은 도심주거지의 보전
  - 주거지의 보호 및 지역별 특성을 고려한 용도 관리
  - 주민 생활편의를 위한 기반시설 확보
- 대규모 부지 및 관광문화거점의 특화·관리
  - 북촌의 가치를 향상시킬 수 있는 시설 유도
  - 관광문화 거점의 장소성 반영, 활용방안 제안
- 한옥구역에 대한 실효성 있는 유도방안 모색
- 지속적인 주민참여를 통한 지역환경 개선

그림 3-4 | 북촌지구단위계획 기본 구상



자료: 서울특별시, 2020a: 259.

그림 3-5 | 북촌 지구단위계획구역 범위 및 토지이용계획



자료: 서울특별시, 2020a: 8.

### (3) 주요 내용

#### □ 용도지역·지구

- (용도지역) 북촌은 대부분이 제1종 일반주거지역이며(76.8%), 자연녹지지역(11.5%), 제2종 일반주거지역(4.9%), 준주거지역(3.8%), 일반상업지역(3.0%)임
  - 제1종 일반주거지역이 약 281㎡ 증가했으며, 자연녹지지역은 약 281㎡ 감소함
- (용도지구) 용도지구의 경우 자연경관지구, 역사문화특화경관지구, 최고고도지구(16m 이하), 방화지구로 지정되어 있음

표 3-4 | 북촌지구단위계획 재정비 전후 용도지역 비교

| 구분       |                 | 기정          |       | 변경 후        |       |
|----------|-----------------|-------------|-------|-------------|-------|
|          |                 | 면적(㎡)       | 비율(%) | 면적(㎡)       | 비율(%) |
| 주거<br>지역 | 제1종일반주거지역       | 866,020.3   | 76.7  | 866,301     | 76.8  |
|          | 제2종일반주거지역(7층이하) | 55,592.3    | 4.9   | 55,592.3    | 4.9   |
|          | 준주거지역           | 42,731.3    | 3.5   | 42,731.3    | 3.8   |
| 일반상업지역   |                 | 33,266.3    | 3.0   | 33,266.3    | 3.0   |
| 자연녹지지역   |                 | 130,762.5   | 11.6  | 130,481.8   | 11.5  |
| 총계       |                 | 1,128,372.7 | 100   | 1,128,372.7 | 100   |

자료: 서울특별시. 2010: 28 ; 서울특별시. 2020a: 6.

#### □ 건축물 용도

- 북촌의 경우 적용구역 또는 부지별로 허용용도, 불허용도, 권장용도를 구체적으로 정하고 있음
  - 주거기능이 밀집되어 있는 북촌1·2·3·5구역은 주거환경을 보호하고, 쾌적한 주거지를 유지하기 위해 주거 및 주거환경을 저해하지 않는 시설을 제한적으로 허용
  - 가로변 및 방문객 관련시설이 밀집되어 있는 지역(북촌4·6·7구역, 계동길, 창덕궁길,

가회로, 삼청동길 1·2구역, 북촌길 및 진입가로구역, 율곡로구역)에 대해서는 보행상업가로 및 전통한옥밀집지역으로서의 특성을 유지·관리하기 위해 인접 주거환경 또는 가로 경관에 영향을 미치는 용도를 불허함

그림 3-6 | 북촌지구단위계획 구역 전경

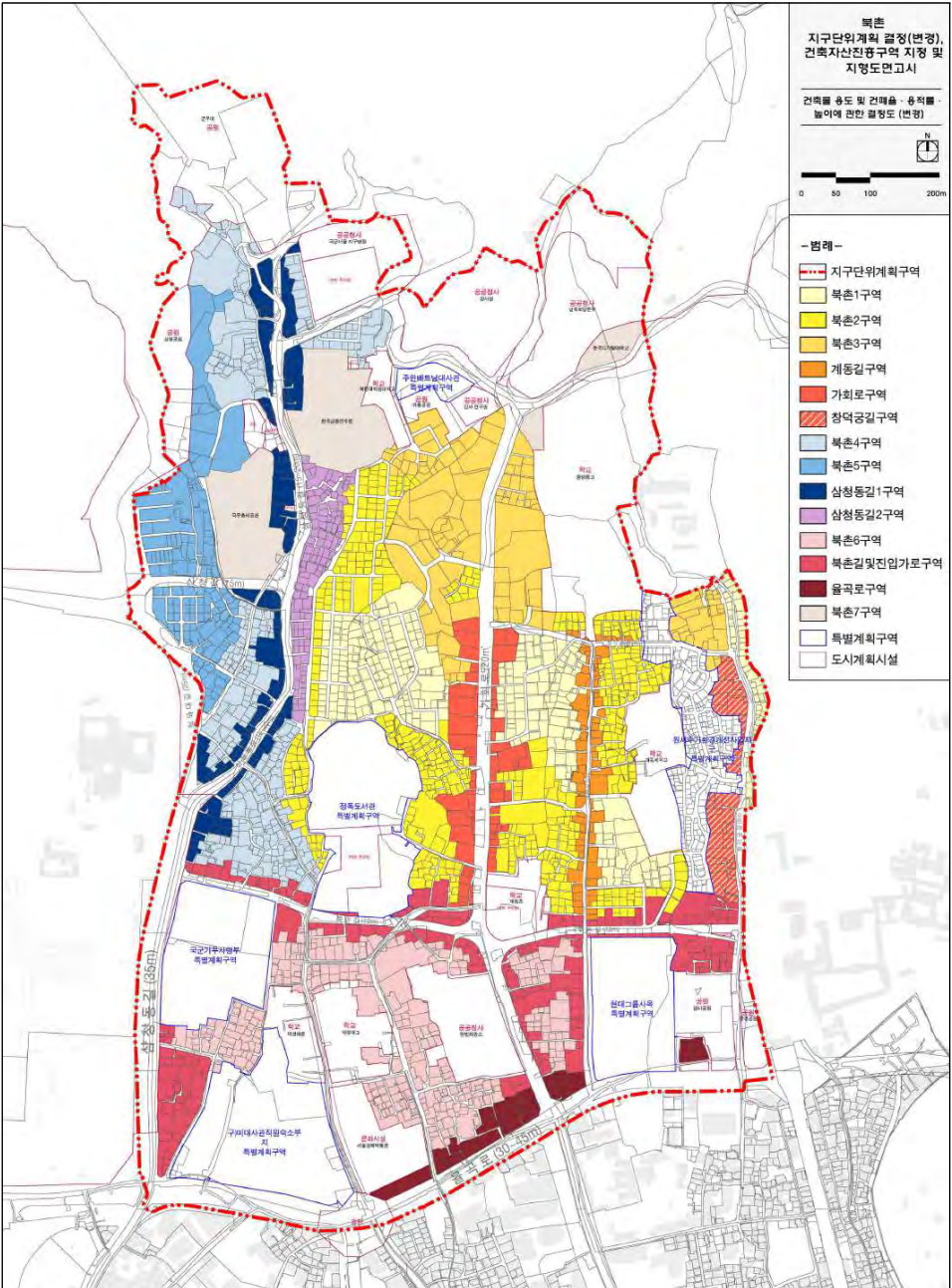


자료: 저자 촬영 (2021.03.17.)

- 재정비시 주민 의견등을 종합하여 북촌1구역(한옥밀집지역 및 비한옥신축불가 구역)에서도 전통공방, 한옥체험업 등의 전통관련시설과 소매점(100㎡), 이용원, 의원 등 주민 생활편의시설을 일부 허용
  - 북촌지구단위계획 재정비 당시 용도완화와 층수완화가 주요 쟁점이었으며 주민 민원해결이 주안점이었던 것 만큼 건축물 용도에 관해 많은 의견 수렴 과정을 거쳐 주민들과 협의해 결정함
- 또한 지역의 자생력 확보를 위해 근린생활시설 허용 범위를 확대함
  - 허용 용도는 확대하되 거주자에 한해서 전통음료·차, 음식, 떡 등 전통음식 판매만 가능하도록 하고, 일반휴게음식점, 프랜차이즈를 불허하는 사항을 추가함
  - 제1종근린생활시설 중 휴게음식점, 제과점, 소매점과 제2종근린생활시설 중 일반음식점 대해 가맹사업을 통해 개설된 프랜차이즈 업종과 체인사업을 통해 개설되어 운영(직영)하는 업종의 전층 입지를 불허하는 사항을 신설함<sup>3)</sup>
- 북촌의 경우 지구단위구역내 각 구역별 토지등소유자의 2/3 이상 동의를 구할 경우 주민협정을 통해 건축물의 용도를 정할 수 있도록 함
  - 북촌1구역에서 제2종근린생활시설 중 사무소(100㎡ 미만), 북촌2, 3, 5구역에서 제1종근린생활시설 중 휴게음식점·제과점이 전시장과 함께 설치되지 않는 경우, 제2종근린생활시설 중 일반음식점(한정식집), 계동길 구역에서 일반음식점(한정식집)을 설치하는 경우

3) 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 및 「가맹사업진흥에 관한 법률」에서 정하는「가맹사업」을 통해 개설된 프랜차이즈 업종과 「유통산업발전법」에서 정하는「체인사업」을 통해 개설되어 운영(직영)하는 업종 전층 입지 불허 (단, 한옥 등 건축자산전문위원회에서 인정하는 건축자산을 보전·활용하는 경우로서, 북촌 고유의 정서와 어울리는 전통관련 제조, 및 판매업종은 서울시 건축자산전문위원회 심의를 통해 허용여부 결정)」(서울특별시, 2020a: 36-38)

그림 3-7 | 북촌 지구단위계획구역 획지 및 건축물(용도, 건폐율, 용적률, 높이)에 관한 결정도



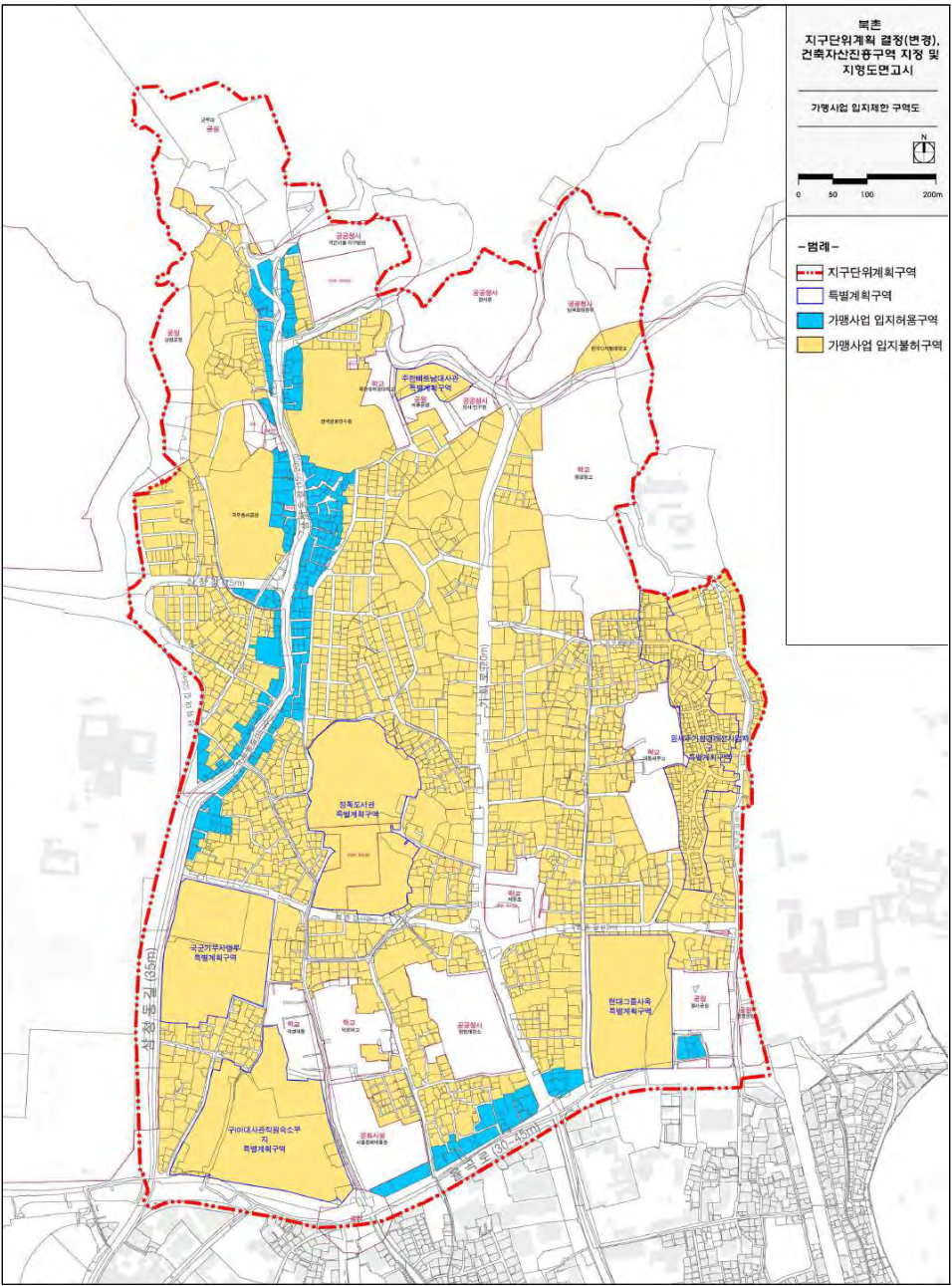
자료: 서울특별시. 2020a: 57.

표 3-5 | 북촌 구역별 허용·불허·권장용도

| 구분     | 해당 구역                       | 변경 사유                                                                                                                        | 변경내용                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 비고                                                                                                                                  |
|--------|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 허용1    | 북촌1                         | 현재 건축물 용도를 기준으로 주거용도비율이 90% 이상인 지역은 주거환경의 보호를 위해 주거용도 및 공공서비스시설과 한옥의 외관을 유지하는 경우 주민생활편의시설과 지역 정체성을 강화하는 전통관련 시설 일부 허용        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 단독주택 중 전통공방, 한옥체험업(한옥에 한하여 허용) 허용</li> <li>• 제1종 근생 중 휴게음식점, 제과점, 소매점(100㎡미만), 미용원, 미용장, 목욕장, 세탁소, 주민의 진료·치료 등을 위한 시설 허용</li> <li>• 제2종 근생 허용(서점, 사진관, 표구점, 학원, 독서실, 기원, 일반업무시설 중 사무소(100㎡미만), 전통공방, 한옥체험업)</li> <li>• 문화 및 집회시설 허용(전시장)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 별도시설이 필요하지 않은 거주목적에 한해(한옥의 형태 및 외관지침) 준수시 허용</li> <li>- 가맹사업 및 체인사업 업종 전종 입지 불허</li> </ul> |
| 허용2    | 북촌 2·3·5                    | 현재 건축물 용도를 기준으로 주거용도비율이 80%이상인 지역은 주거용도 및 공공서비스시설, 주거환경을 저해하지 않는 사무소와 한옥의 외관을 유지하는 경우 주민 생활편의 시설과 지역 정체성을 강화하는 전통관련 시설 일부 허용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1종 근생 중 휴게음식점, 제과점, 소매점(100㎡미만), 미용원, 미용장, 목욕장, 세탁소, 주민의 진료·치료 등을 위한 시설 허용</li> <li>• 제2종근생 중 일반음식점(한정식집), 서점, 사진관, 표구점, 학원, 독서실, 기원 허용</li> <li>• 문화 및 집회시설 허용(전시장)</li> </ul>                                                                    |                                                                                                                                     |
| 불허1    | 북촌 4·6                      | 주거 서비스용도 외에 인근 주거환경에 영향을 미치는 용도를 제어하기 위해 불허용도 설정                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1종 근생 중 소매점(300㎡이상) 불허</li> <li>• 제2종근생 중 제조업소 전종불허</li> </ul>                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가맹사업 및 체인사업 업종 전종 입지 불허(단 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제3조(적용배제)에 해당하는 경우 제외)</li> </ul>           |
| 불허 1-1 | 계동길 창덕궁길                    | 주거 및 문화재 인접지역에 대해 불허1의 용도에서 일반음식점은 전면 불허                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1종근생 중 휴게음식점 허용, 소매점(300㎡이상)만 불허</li> <li>• 일반음식점 전면 불허(계동길의 경우 일반음식점은 제외. 단, 한정식집에서 한하며 북촌주민형정에서 허용한 건축물에 한함)</li> <li>• 공방, 공공한옥은 일부 허용</li> </ul>                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가맹사업 및 체인사업 업종 전종 입지 불허(단 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제3조(적용배제)에 해당하는 경우 제외)</li> </ul>           |
| 불허2    | 가회로 삼청동길1 삼청동길2 북촌길 진입가로울곡로 | 주요가로 주변 및 용도혼재지역에 대해 가로경관에 영향을 미치는 용도 제어                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1종근생 중 세탁소 허용</li> <li>• 공방, 공공한옥은 일부 허용</li> </ul>                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가맹사업 및 체인사업 업종 전종 입지 불허(단 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제3조(적용배제)에 해당하는 경우 제외)</li> </ul>           |
| 불허3    | 북촌7                         | 북촌 내사산 자락에 위치한 부지 및 대규모 부지의 개발규모 및 경관에 대한 영향을 고려하여 불허용도 설정                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1종근생 중 세탁소 허용</li> <li>• 공방, 공공한옥은 일부 허용</li> </ul>                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가맹사업 및 체인사업 업종 전종 입지 불허(단 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제3조(적용배제)에 해당하는 경우 제외)</li> </ul>           |
| 권장     | 북촌 2·3·5                    | 북촌의 역사성 및 지역정체성과 지역의 콘텐츠를 발굴함으로써 마을 경쟁력의 제고를 위해 적용범위 및 용도 확대                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화 및 집회시설 중 전시장 권장</li> <li>• 12m 이상 접도 규정 삭제</li> <li>• 연면적(주차장 제외)의 80% 이상 입지</li> </ul>                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제 완화를 위해 권장용도 적용 대지 범위 확대</li> </ul>                                                      |

자료: 서울특별시. 2020a: 266-267.

그림 3-8 | 북촌 지구단위계획구역 가맹사업 입지제한 구역도



자료: 서울특별시. 2020a: 46.

## □ 건축물 밀도

- 북촌은 용도지역·지구에서 정하는 건폐율 기준을 그대로 적용하고, 일부 조건에 대해 완화하여 적용함
  - 대규모 부지인 학교 이적지에 한옥건축을 유도하기 위해 건축면적 50%이상 한옥으로 건축시 건폐율을 60%로 완화
  - 부지 기부채납시 「국토계획법」 및 동법 시행령에 의한 산식에 따라 건폐율에 인센티브 부여
  - 건축자산진흥구역 내 한옥 등 건축자산일 경우 건폐율 90%이하로 완화

표 3-6 | 북촌 용도지역·지구별 건폐율 및 용적률

| 적용구역      | 서울시 도시계획조례 |      | 북촌지구 |      |
|-----------|------------|------|------|------|
|           | 건폐율        | 용적률  | 건폐율  | 용적률  |
| 제1종일반주거지역 | 60%        | 150% | 60%  | 150% |
| 제2종일반주거지역 |            | 200% |      | 200% |
| 준주거지역     |            | 400% |      | 400% |
| 일반상업지역    |            | 600% |      | 600% |
| 자연녹지지역    | 20%        | 50%  | 20%  | 50%  |
| 자연경관지구    | 30%        | -    | 30%  | -    |

자료: 서울특별시, 2020a: 47-49.

표 3-7 | 북촌 건폐율 및 용적률 완화 기준

| 구분               | 건폐율                        |                                                                                        | 용적률         |                                                                                  | 변경사유                                            |
|------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
|                  | 건폐율<br>완화조건                | 건폐율<br>완화기준                                                                            | 용적률<br>완화조건 | 용적률<br>완화기준                                                                      |                                                 |
| 지구단위계획구역<br>전체   | 부지 기부채납시                   | 당해 용도지역에<br>적용되는 건폐율<br>$\times [1 + \text{공공시설등의 부지로 제공하는면적} \div \text{당초의대지면적}]$ 이내 | 부지<br>기부채납시 | 기준용적률 $\times$<br>( $1 + 1.3 \times \text{가중치} \times \alpha$ ) 이내 <sup>4)</sup> |                                                 |
| 학교 이적지           | 건축면적 50%<br>이상 한옥으로<br>건축시 | 60%로 완화                                                                                | -           | -                                                                                |                                                 |
| 건축자산진흥구역<br>(신설) | 한옥 등<br>건축자산일 경우           | 90%로 완화                                                                                | -           | -                                                                                | 「한옥 등 건축자<br>산의 진흥에 관한<br>법률」의 제정에<br>따른 건폐율 완화 |

자료: 서울특별시, 2020a: 82.

## □ 건축물 배치 및 형태

- 주요 가로변의 한옥 및 비한옥에 대해 건축한계선을 차등하여 적용해 적극적인 한옥건축 유도
- 2020년 7월 1일 장기미집행시설(도로)이 실효됨에 따라 도로 기능 유지를 위해 현황 도로로 사용하고 있으나 현황도로 내 사유지가 포함된 경우 건축한계선을 지정하는 관리방안을 신설

그림 3-9 | 북촌지구단위계획구역 내 장기미집행 시설 폐지구간 관리방안(예시)



자료: 서울특별시. 2020a: 273.

- 한옥의 경우 지붕, 구조, 외벽, 담장, 마당 등의 항목에 대한 규제사항과 권장사항을 구분하여 구체적으로 제시하고 있으며, 비한옥의 경우 지구단위계획구역 전체에 공통적으로 적용하는 공통지침과 각 구역별로 적용하는 구역별 지침으로 구분하여 구체적으로 제시

4) 기준용적률: 용도지역·지구별 도시계획 조례에서정하는 용적률

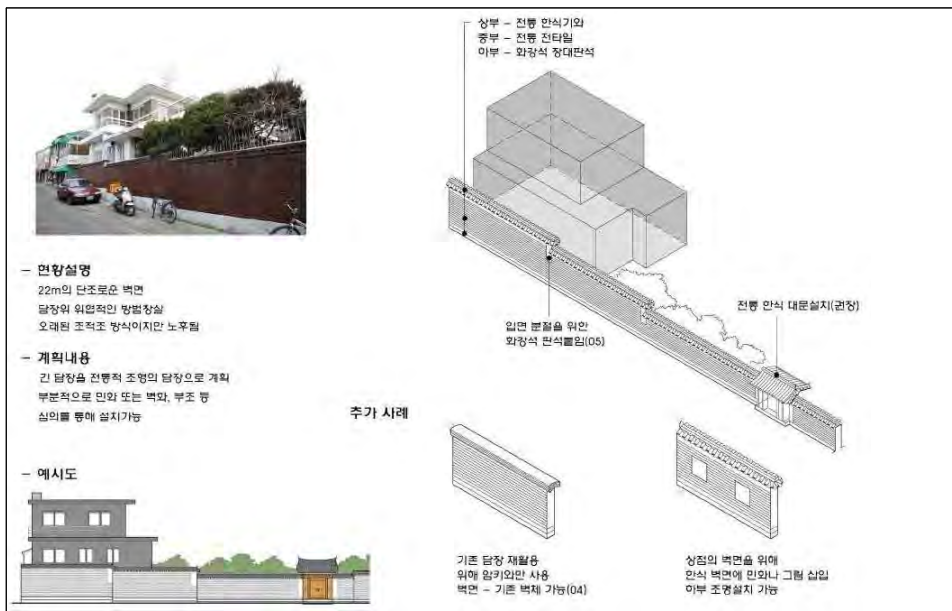
가중치: 사업부지 용적률에 대한 공공시설 제공 부지의 용적률(2개 이상의 용도지역인 경우에는 면적대비 가중 평균한 용적률)

$\alpha$ : 공공시설부지 제공 후의 대지면적에 대한 공공시설부지로 제공하는 면적의 비율

## □ 주민 협정

- 지구단위계획에서 정하는 계획지침의 범위 내에서 건축물의 용도, 건축물의 형태, 옥외광고물, 환경개선 프로그램 등을 주민협정으로 정하여 운영하도록 해 주민 참여를 강화
- 주민 스스로의 약속에 의해 탄력적으로 운영하되, 공공사업과 연계하여 지역별 여건에 따라 다르게 적용
- 주민협정 체결 단위는 구역별 체결을 원칙으로 하되 구역별 체결 요건 충족시 타구역과 통합하여 운영·구성 가능
  - 지구단위구역 내 각 구역별 토지등 소유자의 2/3이상 동의로 해당구역에 대한 주민 협정을 체결
  - 주민협정을 체결하는 경우 주민협정서를 작성하여야 함

그림 3-10 | 주민협정에 의한 건축물 지침 예시



자료: 서울특별시, 2020a: 142.

## □ 인센티브

### • 최대개발규모

- 한옥 건축시(대지 내 한옥건축면적 50%이상, 도로에 면하여 배치 시) 구역별 최대 개발규모 제한 미적용

### • 용도완화

- 일상생활에 필요한 소매점, 세탁소 등 최소한의 생활편의시설을 허용하고, 정주환경을 저해하지 않고 지역 정체성을 강화할 수 있는 일부 전통 관련 시설의 도입기준 완화
- 문화 및 집회시설, 교육연구시설, 수련시설, 업무시설 등 주민요구시설 및 지역필요시설에 대해 인센티브의 한 요소로서 용도기준을 완화하여 적용하도록 하여 복촌 전체에 도입을 유도

표 3-8 | 용도완화 인센티브

| 구분       | 적용구역            | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 용도<br>완화 | 지구단위계획<br>구역 전체 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화 및 집회시설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전통공연장, 박물관, 미술관, 화랑(갤러리), 문화관, 체험관, 기념관, 전통공방, 전통체험시설</li> </ul> </li> <li>• 교육연구시설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화관련 입시학원 및 어학학원, 한옥연구센터, 한옥건축학교(전수학교)</li> </ul> </li> <li>• 수련시설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전통체험시설, 청소년시설</li> </ul> </li> <li>• 업무시설(지정된 부지에 한함)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공업무시설, 일반업무시설(오피스텔, 신문사 제외)</li> </ul> </li> </ul> |

자료: 서울특별시. 2020a: 81.

### • 건폐율 및 용적률 완화

- 기부채납, 한옥 유무, 건축자산진흥구역 유무에 따라 관련 산식에 의하여 완화

### • 높이 완화

- 한옥의 경우 건축물의 높이 기준을 비한옥과 차별하여 적용
- 기부채납을 통한 경우 관련 산식에 의하여 완화 가능하되 최대 16m 까지 완화

---

- 기타

- 한옥 등 건축자산진흥구역 지정에 따라 4m 도로확보 의무에 따른 건축선 지정완화 (건축법 제46조 관련)
- 출입구 등이 건축선의 수직면을 넘어설 수 있도록 건축선에 따른 건축제한 완화 (건축법 제47조 관련)
- 건축선으로부터 건축물 외벽선 까지 띄어야 하는 거리 완화 (건축법 제58조 관련)
- 한옥 등 건축자산일 경우 「주차장법」 및 동법 시행령, 서울시 관련조례에 따라 부설 주차장 설치기준 100% 완화
- 한옥에 대한 세금 감면, 한옥 건축 시 보조금 지원 등

#### (4) 주요 쟁점 및 이슈<sup>5)</sup>

- 기존 지구단위계획에 대한 조사 및 평가, 주민 의견을 바탕으로 현재 북촌이 직면한 현안 과제를 심도있게 진단하여 이를 위한 실천과제들을 도출
  - 북촌지구단위계획 재정비 용역 착수 이전에 북촌지구단위계획구역에 대한 실태조사 및 운용평가를 시행하여 2010년 지구단위계획 수립 이후 북촌 내부의 지역현황 및 변화 추세, 주민 요구들을 면밀히 검토함
  - 2010년 지구단위계획 수립 이후 오버투어리즘, 급격한 관광·산업화로 인한 주거환경 훼손, 급격한 상업화<sup>6)</sup>, 젠트리피케이션, 강한 규제 등에 대한 주민들의 반발과 민원이 다수 제기되어 옴
- 지구단위계획 재정비 착수 이후 구체적인 계획 내용 도출 및 합의까지 약 4년 소요

---

5) 북촌지구단위계획 내용 및 관계자 인터뷰(2021.3.17.)를 바탕으로 작성함.

6) 북촌지역의 경우 2010년 이후 주거용도가 16.4% 감소한 것으로 나타난 반면 소규모 상업용도는 9.2%, 문화용도는 3.5%, 기타용도는 1.3% 증가함. 이전에 비해 주거 이외의 용도가 많이 침투되었다고 볼 수 있음(김어진 외, 2018: 23)

- 주민 불편사항 및 갈등 해소와 대규모 부지의 합리적 개발을 위한 의견 수렴에 많은 시간이 소요됨
- 주민 워크숍(5회), 구역별 주민협의체(5개구역, 44회), 민관협의체(10회), 북촌 포럼, 주민열람 등 다양한 방식으로 실시(서울특별시, 2020a: 226)
- 급격한 상업화, 젠트리피케이션 등 지역의 변화에 대한 대책 방안 마련
  - 최근 급격히 이루어지고 있는 구역 내 상업용도 증가, 급격한 관광·산업화, 젠트리피케이션 등 사회적 영향에 대한 변화를 관리하기 위해 가맹사업 및 체인사업 업종의 입지 제한 구역을 신설

그림 3-11 | 북촌 관광 허용 시간제 안내표지판(좌)와 골목길 상업화(우)



자료: 저자 촬영(2021.03.17.)

- 지역 특수성이 반영되지 못한 관행적인 인센티브 수단
  - 북촌의 경우 주차장 시설 부족, 빈집 정비 등 지구단위계획으로 관리하기 어려운 부분들을 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률(이하 건축자산법)」을 통한 건축자산 진흥구역 지정, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)」을 통한 도시재생활성화지역 지정 등 타법과 연계하여 보완하고 있음
  - 지구단위계획 한계를 극복하기 위해서는 실행과 집행계획이 연동되어야 하며, 그러기 위해서는 지역의 소득 수준, 필요 시설 수요 등 지역의 특성을 고려한 지역 관리가 필요

- 용적률, 건폐율 등 그동안 관행적으로 행해오던 인센티브가 아닌, 주차장, 공원 등 그 지역에서 필요로 하는 시설에 대한 수요를 예측하고 그에 맞는 인센티브 수단을 다양화하여 실효성 있게 운영할 필요가 있음

그림 3-12 | 북촌 한옥마을 내 주차 현황



자료: 저자 촬영(2021.03.17.)

#### • 주민 협정제도 강화

- 지구단위계획에서 정하는 계획지침의 범위 내에서 건축물의 용도, 건축물의 형태, 옥외광고물, 환경개선 프로그램 등을 주민협정으로 정하여 운영하도록 해 주민 참여를 강화
- 주민들이 원하는 용도가 있을 경우 토지등소유자의 2/3이상 동의를 받으면 허용해주는 제도를 신설

## 2) 세종특별자치시 2-3생활권(첫마을) 지구단위계획구역

### (1) 계획 개요

□ 행정중심복합도시 2-3생활권(첫마을) 지구단위계획구역은 세종특별자치시 한솔동 961번지(대지) 일원을 포함하며 전체 면적 1,232,949.9㎡임 (행정중심복합도시건설청, 2020a: 1)

- 2003년에 신행정수도 건설이 처음 추진되었으며, 충청남도 연기군 남면과 금남면, 동면, 공주시 장기면, 반포면 일원(72.91㎢)을 대상으로 2006년에 행정중심복합도시의 개발계획이 고시되었고, 이를 바탕으로 실시계획인 지구단위계획(당시 제1종 지구단위계획)이 수립되어 2007년 6월 29일에 승인<sup>7)</sup>
  - 「행정중심복합도시 건설 특별법」에 근거하여 행정중심복합도시 예정 지역 전체를 지구단위계획구역 지정 대상으로 인식하고 지구단위계획을 수립함
  - 행정중심복합도시시는 총 6개의 생활권(1~6생활권)으로 구분되며, 각각의 생활권별로 구역을 다시 세분화하여 총 21개의 지구단위계획구역을 아래의 <그림 3-13>과 같이 설정

그림 3-13 | 행정중심복합도시 지구단위계획구역 설정



자료: [https://www.happycity2030.or.kr/plan/?act=sub2\\_3\\_3](https://www.happycity2030.or.kr/plan/?act=sub2_3_3) (2021.03.10. 검색)

7) 행정중심복합도시 홈페이지(<https://www.happycity2030.or.kr>) 내용 참조하여 작성(2021.03.10. 검색)

- 2-3생활권은 행정중심복합도시에서 가장 처음 지구단위계획(실시계획)이 수립된 곳으로서 2007년에 지구단위계획 시행지침과 결정조서가 마련되었고, 2021년 초까지 약 30여 차례 이상의 수정을 거침

– 2-3생활권(첫마을)의 경우 2009년에 착공하여 2012년에 첫 입주를 시작하였으며, 행정중심복합도시 실시계획이 변경됨에 따라 지속적인 지구단위계획 변경을 거쳐 왔음

표 3-9 | 행정중심복합도시 2-3생활권 지구단위계획(구역) 결정 및 변경 연혁

| 날짜         | 내용                          | 비고                    |
|------------|-----------------------------|-----------------------|
| 2005.05.24 | 지구단위계획구역 지정                 | 행정중심복합도시 예정지역 선정      |
| 2007.07.04 | 지구단위계획 수립(결정조서·시행지침·결정도 고시) | 행정중심복합도시 실시계획 작성      |
| 2007~2021  | 지구단위계획 시행지침 및 결정조서의 지속적인 수정 | 제51차 실시계획(2021.2.18.) |

자료: 행정중심복합도시 홈페이지(<https://www.happycity2030.or.kr>).

## (2) 기본 방향

- (지정 목적) 행정중심복합도시 기본계획 및 개발계획에 근거하여 각 생활권별 특성화 개발을 유도할 수 있도록 지구단위계획구역을 설정하고 계획을 수립
  - 기본계획 및 개발계획에 기반하여 도시 기능 배치, 생활권 구분, 경관 권역 구분이 효과적으로 이루어지고 단계별 개발계획에 맞춰 건설되도록 지구단위계획구역을 설정함
  - 2-3생활권(첫마을) 역시 이러한 배경에서 적정 규모의 지구단위계획구역으로 지정됨
- (계획 목표) 행정중심복합도시 건설 목표(조화로운 민주도시, 편리한 선진도시, 시민중심 열린도시, 역사와 문화가 살아있는 아름다운 도시, 환경이 보전되는 지속가능한 도시, 재해에 안전한 도시)를 달성하기 위한 계획 수립
  - 행정복합중심도시 지구단위계획의 주요 고려사항으로는 환상형 도시공간구조, 주요 녹지축 보존, 6개의 주요 기능 배치를 위한 토지이용 구상, 복합커뮤니티센터를 중심으로 하는 21개 생활권 및 주거지 계획 수립, 녹지축, 하천축, 중심부의 오픈스페이스 구상, 주요 지점 경관 관리, 대중교통중심도로체계 구축 등이 있음<sup>8)</sup>

8) 행정중심복합도시 홈페이지(<https://www.happycity2030.or.kr>) 내용 참조하여 작성(2021.03.10. 검색)

### (3) 주요 내용

#### □ 용도지역·지구

- (용도지역) 제2종일반주거지역의 비중이 52.5%로 가장 높고, 다음으로 자연녹지지역(29.7%), 제1종전용주거지역(12.5%), 준주거지역(5.3%) 순서로 분포함
- (용도지구) 지구단위계획구역 내에 특화경관지구(금강)와 시가지경관지구(대중교통중심도로)가 지정되어 있음

표 3-10 | 행정중심복합도시 2-3생활권 용도지역

| 구분   |           | 면적(㎡)       | 비율(%) |
|------|-----------|-------------|-------|
| 주거지역 | 제1종전용주거지역 | 153,806.5   | 12.5  |
|      | 제2종일반주거지역 | 647,803.4   | 52.5  |
|      | 준주거지역     | 65,248.1    | 5.3   |
| 녹지지역 | 자연녹지지역    | 366,091.9   | 29.7  |
| 총계   |           | 1,232,949.9 | 100.0 |

자료: 행정중심복합도시건설청. 2020a: 1

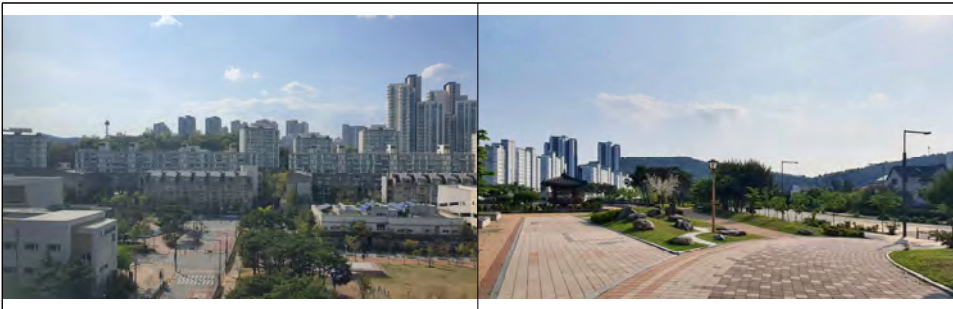
표 3-11 | 행정중심복합도시 2-3생활권 용도지구

| 지구명      | 유형      | 위치                   | 면적(㎡)                | 연장(m)             | 폭원(m)   |
|----------|---------|----------------------|----------------------|-------------------|---------|
| 금강       | 특화경관지구  | 세종특별자치시 세종리 1057공 일원 | 19,764<br>(123,940)  | 19,764<br>(1,166) | 100     |
| 대중교통중심도로 | 시가지경관지구 | 세종특별자치시 세종리 1052공 일원 | 3,357,222<br>(1,810) | 22,986<br>(40)    | 140~385 |

\*주: 괄호 ( ) 안은 2-3생활권 내 면적을 의미함.

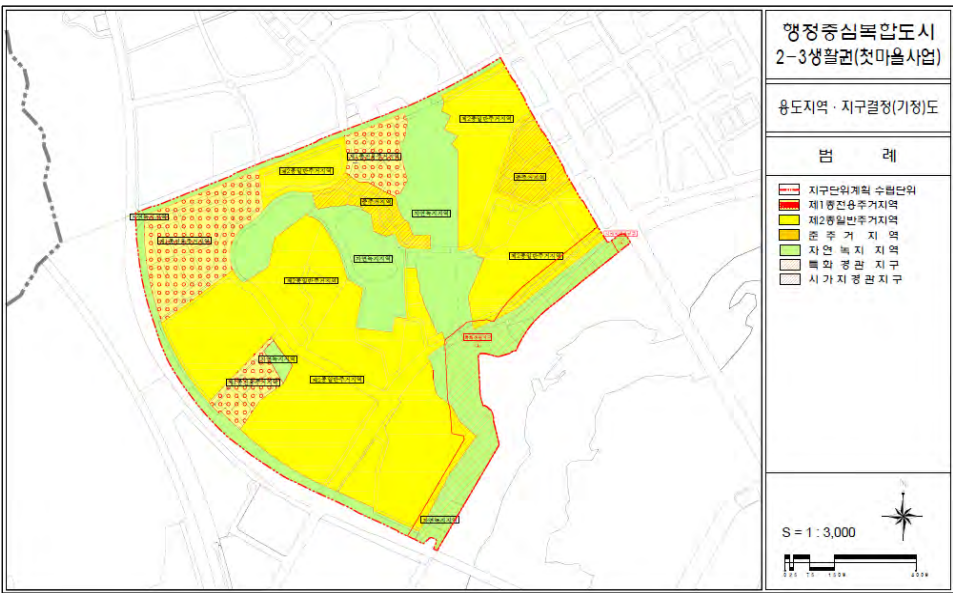
자료: 행정중심복합도시건설청. 2020a: 2

그림 3-14 | 행정중심복합도시 2-3생활권 전경



자료: 저자 촬영(2021.03.16.)

그림 3-15 | 행정중심복합도시 2-3생활권 용도지역·지구 결정도



자료: 행정중심복합도시건설청. 2020b: 2.

## □ 도시계획시설

- (교통시설) 총 46개 노선의 일반도로(대로 3, 중로 12, 소로31)와 15개 노선의 보행자전용도로(중로 1, 소로 14), 4개소의 주차장이 분포함(행정중심복합도시건설청. 2020a: 2)
- (공간시설) 총 9개소의 공원과 41개소의 녹지(경관녹지 22, 완충녹지 19), 1개소의 공공공지가 도시계획시설로 결정됨<sup>9)</sup>(행정중심복합도시건설청. 2020a: 5-8)
- (기타) 이 외에도 공동구 1개소, 학교 5개소, 공공청사 5개소, 문화시설(도서관) 1개소, 사회복지시설 2개소, 유수지 3개소 등이 도시계획시설로 결정되어 있음(행정중심복합도시건설청. 2020a: 8-10)

그림 3-16 | 행정중심복합도시 2-3생활권 기반시설 결정도



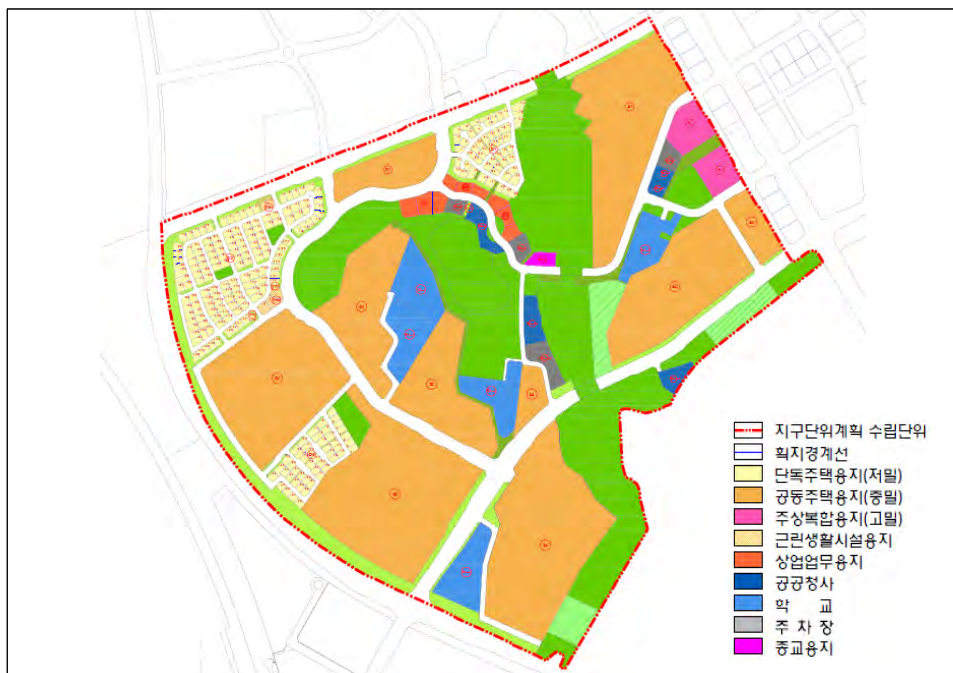
자료: 행정중심복합도시건설청. 2020b: 3.

9) 제51차 실시계획 변경(2020.12.) 시 4개소의 문화공원과 17개소의 경관녹지가 추가되었으며, 21개소의 공공공지가 폐지되었음. 행정중심복합도시 실시계획이 지속적으로 조정되는 과정에서 공공공지 중 일부가 경관녹지로 변경 결정됨.

## □ 가구 및 획지

- 행정중심복합도시 내 지구단위계획의 경우 신도시 개발을 기초로 하고 있으므로 가구 및 획지에 대한 내용이 구체적으로 제시되어 있음
- 토지의 활용 용도와 개발 밀도를 고려하여 가구와 획지를 상세히 구획
  - 모든 용지(단독주택, 공동주택, 근린생활시설, 주상복합, 상업업무, 공공시설, 교육시설용지 등)에서 필지의 분할 및 합병을 불허한다는 내용이 제시되어 있음(행정중심복합도시건설청, 2020a: 11-20)
  - 공공청사 부지 일부만 필요한 경우 필지 분할이 가능함을 명시하고 있으며, 주상복합용지의 경우 주거비율을 90% 이하로 정하고 있음(행정중심복합도시건설청, 2020a: 18, 19)

그림 3-17 | 행정중심복합도시 2-3생활권 가구 및 획지 결정도



자료: 행정중심복합도시건설청, 2020b: 4

## □ 건축물 밀도

- 2-3생활권 지구단위계획 시행지침(결정도)에서 각 용지(블록)별 건폐율, 용적률, 건축물 높이의 상한을 구체적으로 제시하고 있으며, 각각이 속한 용도 지역 특성에 부합하게 밀도를 규제하고 있음
  - 세종특별자치시 도시계획 조례에 부합하는 수준에서 건폐율, 용적률, 건축물 높이 결정
  - 2-3생활권(첫마을) 지구단위계획은 행정중심복합도시 개발의 실시계획으로서 건축행위에 대한 상세한 규정을 담고 있으며, 옥상 조경 조성에 따른 건축기준 완화(시행지침 1-3-2) 외에 다른 인센티브 내용은 제시되어 있지 않음

표 3-12 | 행정중심복합도시 2-3생활권 용도지역별 용지별 건폐율 및 용적률

| 구분            |                       | 도시계획 조례 |      | 2-3생활권 지구단위계획 |      |               |
|---------------|-----------------------|---------|------|---------------|------|---------------|
|               |                       | 건폐율     | 용적률  | 건폐율           | 용적률  | 층수(높이)        |
| 제1종<br>전용주거지역 | 단독주택용지                | 50%     | 100% | 40%           | 80%  | 3층            |
|               | 근린생활시설용지              |         |      | 50%           | 80%  | 3층            |
| 제2종<br>일반주거지역 | 공동주택용지                | 60%     | 250% | 30%           | 200% | 30층<br>(100m) |
|               | 공공시설용지<br>(공공청사)      |         |      | 60%           | 200% | 4층            |
|               | 공공시설용지<br>(사회복지시설)    |         |      | 60%           | 200% | 5층            |
|               | 공공시설용지<br>(주차장)       |         |      | 80%           | 300% | 4층            |
|               | 교육시설용지                |         |      | 60%           | 200% | 5층            |
| 준주거지역         | 주상복합용지                | 70%     | 400% | 60%           | 300% | 30층<br>(100m) |
|               | 상업업무용지                |         |      | 60%           | 200% | 4층            |
|               | 공공시설용지<br>(문화시설, 주차장) |         |      | 60%           | 200% | 4층            |
|               | 기타시설용지<br>(종교시설)      |         |      | 60%           | 200% | 4층            |
| 자연녹지지역        | 공공시설용지<br>(공공청사)      | 20%     | 100% | 20%           | 40%  | 2층            |

자료: 행정중심복합도시건설청. 2020a: 37, 43, 47, 49, 61, 68, 71, 72, 75, 78.

그림 3-18 | 행정중심복합도시 2-3생활권 지구단위계획 결정도



자료: 행정중심복합도시건설청. 2020b: 5

## □ 건축물 용도

- 지구단위계획 시행지침(결정조서)에서 용지(블록)별 허용·불허 용도를 제시하고 있으며, 각각에 부합하는 용도만 허가하도록 엄격한 기준을 두고 있음
  - 토지이용이 구체화 된 신도시 계획이므로 허용·불허 용도가 매우 엄격하게 제시됨
  - 공공청사의 경우 주민복합센터, 우체국, 경찰지구대, 소방파출소 등 정해진 용도 외의 다른 용도는 전부 불허 용도로 분류하며, 교육시설 역시 계획에 맞춰 초등학교 부지에는 초등학교만, 중학교 부지에는 중학교만 입지 가능하게 허용 용도를 구체화 함

표 3-13 | 행정중심복합도시 2-3생활권 용지별 허용·불허 용도

| 구분                    |         | 허용용도                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 불허용도                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 단독주택용지 (D1~D3)        |         | <ul style="list-style-type: none"> <li>「건축법 시행령」 별표 1(용도별 건축물의 종류)에 의한 다음의 용도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단독주택(다중주택, 다가구주택 제외)</li> </ul> </li> <li>건축물의 지하층은 주거용도 불허</li> </ul>                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>허용용도 외의 용도</li> </ul>                                                                                                                                                                                   |
| 공동주택용지 (A1~A2, B1~B4) |         | <ul style="list-style-type: none"> <li>「건축법 시행령」 별표 1(용도별 건축물의 종류)에 의한 다음의 용도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제2호 공동주택 중 아파트</li> </ul> </li> <li>「주택법」 및 「주택법 시행령」이 정하는 부대복리시설</li> </ul>                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>허용용도 외의 용도</li> </ul>                                                                                                                                                                                   |
| 근린생활시설용지 (근생1~2)      |         | <ul style="list-style-type: none"> <li>「건축법 시행령」 별표 1(용도별 건축물의 종류)에 의한 다음의 용도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>「건축법 시행령」 별표 1(용도별 건축물의 종류)에 의한 다음의 용도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제2종 근린생활시설 중 장의사, 총포판매소, 단란주점, 안마시술소, 안마원, 수리점(차량)</li> </ul> </li> <li>허용용도의 용도</li> </ul> |
| 주상복합용지 (H)            |         | <ul style="list-style-type: none"> <li>「건축법 시행령」 별표 1(용도별 건축물의 종류)에 의한 다음의 용도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제2호 공동주택 중 아파트</li> </ul> </li> <li>「주택법」 및 「주택법 시행령」이 정하는 부대복리시설</li> <li>「건축법」에 의한 1, 2종 근린생활시설, 업무시설(일반업무시설)</li> </ul>                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>장의사, 총포판매소, 단란주점, 안마시술소</li> <li>허용용도 외의 용도</li> </ul>                                                                                                                                                  |
| 상업업무용지 (RC1~RC3)      |         | <ul style="list-style-type: none"> <li>「건축법 시행령」 별표 1(용도별 건축물의 종류)에 의한 다음의 용도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제1종 및 제2종 근린생활시설</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>제2종 근린생활시설 중 안마시술소, 단란주점, 장의사, 총포사, 수리점(차량)</li> <li>허용용도 외의 용도</li> </ul>                                                                                                                              |
| 공공 시설 용지              | 공공청사    | * 주민복합센터/우체국/경찰지구대/소방파출소/세종보사업소(홍보관)/일반 공공청사 등 용지별로 입지 시설에 맞춘 구체적인 허용용도 제시                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>허용용도 외의 용도</li> </ul>                                                                                                                                                                                   |
|                       | 주차장     | <ul style="list-style-type: none"> <li>「주차장법」 제2조의 규정에 의한 노외주차장(주차 전용 건축물 및 부속용도)에 한하며, 해당 용도지역에서 건축할 수 있는 건축물 중 「건축법 시행령」 별표1의 제1,2종 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 판매시설, 운동시설, 업무시설과 복합적으로 건축할 수 있으며, 건축면적의 30%이내의 범위에서 저층부에 적용한다.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 위험물 안전관리법 시행규칙 별표13에 해당하는 시설 중 자동차 등의 점검 및 간이정비를 위한 작업장, 자동차 등의 세정을 위한 작업장</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>제2종 근린생활시설 중 안마시술소, 단란주점, 장의사, 총포판매소, 수리점(차량수리점에 한함. 다만, 판매시설내 수리점(차량)은 허용)</li> <li>허용용도 외의 용도</li> </ul>                                                                                              |
|                       | 문화시설    | <ul style="list-style-type: none"> <li>공공시설(우체국, 주민생활지원시설, 경찰지구대, 소방파출소, 보건지소, 문화의집, 도서관 기타 이와 유사한 시설)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>허용용도 외의 용도</li> </ul>                                                                                                                                                                                   |
|                       | 사회복지 시설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>건축법 시행령 별표 1에 의한 다음의 용도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육연구시설 중 유치원, 초등학교</li> <li>- 노유자 시설 중 아동관련시설</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>허용용도 외의 용도</li> </ul>                                                                                                                                                                                   |
|                       | 교육시설용지  | <ul style="list-style-type: none"> <li>「도시·군계획시설의 결정구조 및 설치기준에 관한 규칙」에 따른 학교 중 초등학교/중학교/고등학교</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>허용용도 외의 용도</li> </ul>                                                                                                                                                                                   |
| 기타시설 (종교시설)용지         |         | <ul style="list-style-type: none"> <li>건축법 시행령 별표1 제6호의 종교시설 중 가목에 해당되는 시설(납골당 제외)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>허용용도 외의 용도</li> </ul>                                                                                                                                                                                   |

자료: 행정중심복합도시건설청. 2020a: 37, 43, 47, 49, 61, 68, 71, 72, 75, 78.

---

## □ 건축물 배치 및 형태

- 지구단위계획 시행지침에서는 일반적인 건축물 배치 및 형태에 관한 사항 외에도 용지(블록)별로 건축물의 배치나 형태에 대한 사항을 제시
- 단독주택의 경우 지붕, 담장, 대문에 대한 사항을 제시하고 있으며, 공동주택의 경우 배치나 부대복리시설 설치, 외관 및 형태에 대한 사항을 구체적으로 제시
  - 공동주택의 효과적 배치를 위해 ‘탑상형 배치구간’, ‘직각 배치구간’, ‘중저층 배치구간’ 기준을 두며, 건축물 외관 관리를 위해 실외기실 설치에 대한 기준 마련
  - 공동주택은 담장 및 울타리를 설치하지 말아야 하고, 보행통로 연결을 위한 필로티 구조와 단지 내외 시설 연결을 위한 공공보행통로 설치를 권장
  - 공동주택 외벽에는 건설업체명이나 브랜드명 등을 제외한 마을 이름과 동번호만 표기할 수 있으며, 지구단위계획에서 제시하는 ‘동호수 및 마을명 표기 가이드라인 (표기 위치, 규격, 서체, 색채 등 제시)’을 따르도록 함

## □ 기타 사항

- 건축한계선은 「건축법 시행령」 제80조의2, 「세종특별자치시 건축조례」에 근거하여 공동주택·주상복합용지 3m, 상업업무·공공시설·기타시설용지 2~3m로 정함
- 전면공지의 경우 주·정차를 금지하고 ‘보행 지장물’을 설치할 수 없도록 정하고 있으며, 폭 3m 이상의 전면공지에 대한 교목 식재 기준도 두고 있음
- 이 외 공공보행통로, 차량 진·출입동선, 부설주차장 설치, 필로티, 스마트도시 조성을 위한 시설물 설치, 전기자동차 충전시설, 태양광 발전시설 등의 내용 제시
  - 공공시설물의 색채 및 재질, 태양광 발전시설의 디자인 등은 ‘행복도시 공공시설물 디자인 가이드라인’을 따르도록 유도함

---

#### (4) 주요 쟁점 및 이슈<sup>10)</sup>

- 행정중심복합도시 2-3생활권 지구단위계획은 도시개발사업 실시계획으로서 가구 및 획지, 건축물의 밀도 및 형태 등에 대한 규정을 매우 상세하게 정해놓고 있으며, 현재까지 30번 이상의 재정비 과정을 거침
- 지구단위계획 내용에 맞춰 도시개발이 이루어졌으며, 개발이 완료된 후에도 주기적으로 내용이 재정비되며 도시관리의 지침으로 활용된다는 점에서 계획 수립의 성과가 큰 것으로 평가할 수 있음
- 이처럼 지구단위계획 내용에 부합하게 도시가 개발되었으나 개발 완료 이후에는 지구단위계획에 맞춰 도시가 관리되지 않는 문제 발생
- 효과적인 도시관리를 위한 지구단위계획의 구속력 강화 필요
  - 지구단위계획은 「국토계획법」상의 제도이며 건축법상의 이행강제금과 같은 벌칙조항이 없기 때문에 계획 내용을 위반하더라도 이를 제한할 방안 부재
  - 지구단위계획 내용에 따르면 전면공지에서는 주·정차나 보행 지장물을 설치할 수 없도록 하고 있으나 실제로 에어컨 환풍기나 가판 등을 적치하는 사례가 다수 발생하며, 이행 강제에 대한 규정이 없기 때문에 문제를 해소할 수 없음
  - 또한, 지구단위계획상에서 공동주택 외벽에 건설업체명이나 브랜드명을 기재할 수 없도록 하며 구체적인 가이드라인을 제시하고 있으나 실제로 시행 지침을 어기는 사례가 발생하였고 조치할 방안이 없음
  - 이러한 사례는 다른 지구단위계획에서도 흔히 발생하는 문제로서 지구단위계획에 따른 지속적 관리가 가능하도록 관련 벌칙조항을 추가하고 구체화하여 적용하는 것이 필요

---

10) 행정중심복합도시 지구단위계획 내용 및 관계자 인터뷰(2021.3.16.) 내용을 바탕으로 작성함.

그림 3-19 | 전면공지 현황(좌) 과 건축물 외벽 현황(우)



자료: 저자 촬영(2021.03.16.)

- 공공과 민간이 함께 사용하는 기반시설에 대한 관리 주체 명시 필요
  - 전면공지는 공공에 개방된 부지인 동시에 사유지라는 점에서 유지관리를 공공과 민간 중 어느 쪽에서 담당하여야 하는지에 대한 문제 제기
  - 도시계획시설인 주차장을 민간에서 운영하는 경우 역시 동일한 문제 발생
- 지구단위계획(재정비)과 개발행위에 대한 정보공유 필요
  - 민간에서 계획 내용을 쉽게 이해하고 이행할 수 있도록 지구단위계획의 내용을 공유하고 홍보하는 것에도 노력을 기울여야 함
  - 나아가 주민들이 지구단위계획을 통한 도시관리에 관심을 갖도록 교육과 홍보를 진행하고 재정비 과정 등에서 의견을 수렴하는 것도 고려할 수 있음

### 3) 세종특별자치시 노장지구 지구단위계획구역

#### (1) 계획 개요

□ 노장지구 지구단위계획구역(도시지역 외 지역, 과거 제2종지구단위계획구역)은 세종시 전동면 노장리 583번지 일원을 포함하며 전체 면적 160,476㎡임(세종특별자치시, 2016: 122)

- 해당 지역은 1981년 국토이용관리법에 의한 취락지구로 지정되었으나 2003년 「국토계획법」 제정 이후 개발진흥지구로 전환되었으며 제2종지구단위계획구역(현재 도시지역 외 주거형 지구단위계획구역)으로 결정됨<sup>11)</sup>
- 1996년에 수립된 개발계획 이후 몇 차례 계획 변경을 거쳤으나 내용상의 큰 변화 없이 현재에 이름(2025 세종시 도시관리계획이 가장 최근 내용을 포함하고 있음)

11) 「국토계획법」 부칙[법률 제6655호, 2003. 2. 4. 제정]

| 제14조 (지역·지구 등에 관한 경과조치)                                                                                                      |                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| ① 이 법 시행 당시 종전의 국토이용관리법 및 도시계획법에 의하여 결정·고시된 다음 표의 오른쪽칸의 지역·지구는 이 법에 의한 다음 표의 왼쪽칸의 용도지역·용도지구 또는 용도구역으로 결정·고시된 것으로 본다. (이하 생략) |                                                                     |
| 용도지역·용도지구·용도구역                                                                                                               | 종전의 지역·지구                                                           |
| 1. 관리지역                                                                                                                      | 1. 준도시지역 및 준농림지역                                                    |
| 2. 취락지구                                                                                                                      | 2. 도시계획법 제33조제8호의 규정에 의한 취락지구                                       |
| 3. 개발진흥지구                                                                                                                    | 3. 개발촉진지구, 국토이용관리법령에 의한 취락지구, 시설용지지구중 제2항에 해당하지 아니하는 시설용지지구, 산업촉진지구 |
| 4. 수산자원보호구역                                                                                                                  | 4. 수산자원보전지구                                                         |

|                                                                                                                                                                          |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| 제17조 (준도시지역의 개발에 관한 경과조치 등)                                                                                                                                              |  |
| ① 이 법 시행 당시 종전의 국토이용관리법에 의하여 지정된 준도시지역안의 취락지구, 산업촉진지구 및 시설용지지구(부칙 제15조제2항의 규정에 의하여 도시계획시설로 보는 시설이 포함된 시설용지지구를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 제51조의 규정에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 본다. |  |
| ② 이 법 시행 당시 종전의 국토이용관리법에 의하여 수립된 준도시지역안의 취락지구, 산업촉진지구 및 시설용지지구에 대한 개발계획중 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 본다. (이하 생략)                       |  |

표 3-14 | 노장지구 지구단위계획(구역) 결정 및 변경 연혁

| 날짜          | 내용                                   | 비고              |
|-------------|--------------------------------------|-----------------|
| 1981.04.30. | • 노장리 일대 취락지구 지정                     | 충남 토지이용시행계획     |
| 1996.12.20. | • 노장리 취락지구(준도시지역) 개발계획 수립            | (현재의 면적으로 결정)   |
| 2011.09.30. | • 노장리 주거형 제2종지구단위계획 결정(변경) 및 지형도면 고시 |                 |
| 2016.03.21. | • 노장리 주거형 제2종지구단위계획 결정(변경) 및 지형도면 고시 | 2020 도시관리계획 재정비 |

자료: 세종특별자치시의 고시문을 참고하여 작성

## (2) 기본 방향

### □ 지정 목적

- 면 소재지 지역인 전동면 노장리를 지구단위계획구역(개발진흥지구)로 지정함으로써 계획적 개발과 관리를 유도
  - 세종시에서는 전동면 노장리를 비롯한 연기면 연기리, 연서면 봉암리, 연동면 내판·송용리(2016), 소정면 소정리, 장군면 도계리(2016) 일원을 지구단위계획구역으로 지정하여 면지역의 계획적 개발 및 관리를 유도하고자 함

### □ 지정 목표

- 주민들이 집단적으로 생활하는 면 소재지 지역을 계획적으로 정비하여 정주여건을 개선하고 주민 민원을 해소
  - 지역의 상황에 적합한 건축물의 용도와 밀도 등을 지정하고 도시기반시설을 계획적으로 정비함으로써 쾌적한 정주여건을 조성하고 향후 개발수요에 대비

## (3) 주요 내용

### □ 용도지역·지구

- 해당 지구단위계획구역 전체가 계획관리지역(160, 476㎡)으로 구성되어 있으며, 주거형 개발진흥지구(舊 토지이용관리법상 취락지구)로 지정되어 있음

## □ 토지이용 및 시설

- (토지이용계획) 주거용지가 96,227㎡로 전체 지구단위계획구역 면적의 60.0%를 차지하며, 그 외 상업용지(5.5%), 공업용지(2.3%), 공공시설용지(32.2%) 순으로 계획됨
- (도시계획시설) 1996년 개발계획에서 결정된 13개의 도로(중로 2, 소로 11)가 있으며, 2009년에 결정된 전동초등학교(기존 시설을 도시계획시설로 결정)와 2016년 도시관리계획으로 결정된 노외주차장 1개소, 소공원 2개소 등의 시설이 존재함(세종특별자치시, 2020: 134-135)

표 3-15 | 노장지구 지구단위계획구역 토지이용계획

| 구분     | 면적(㎡)   | 구성비(%) | 비고     |
|--------|---------|--------|--------|
| 합계     | 160,476 | 100.0  |        |
| 주거용지   | 96,227  | 60.0   |        |
| 상업용지   | 8,827   | 5.5    |        |
| 공업용지   | 3,638   | 2.3    |        |
| 공공시설용지 | 51,784  | 32.2   |        |
| 도로     | 28,179  | 17.6   |        |
| 학교     | 12,754  | 7.9    | 전동초등학교 |
| 공원     | 9,847   | 6.1    |        |
| 주차장    | 1,004   | 0.6    |        |

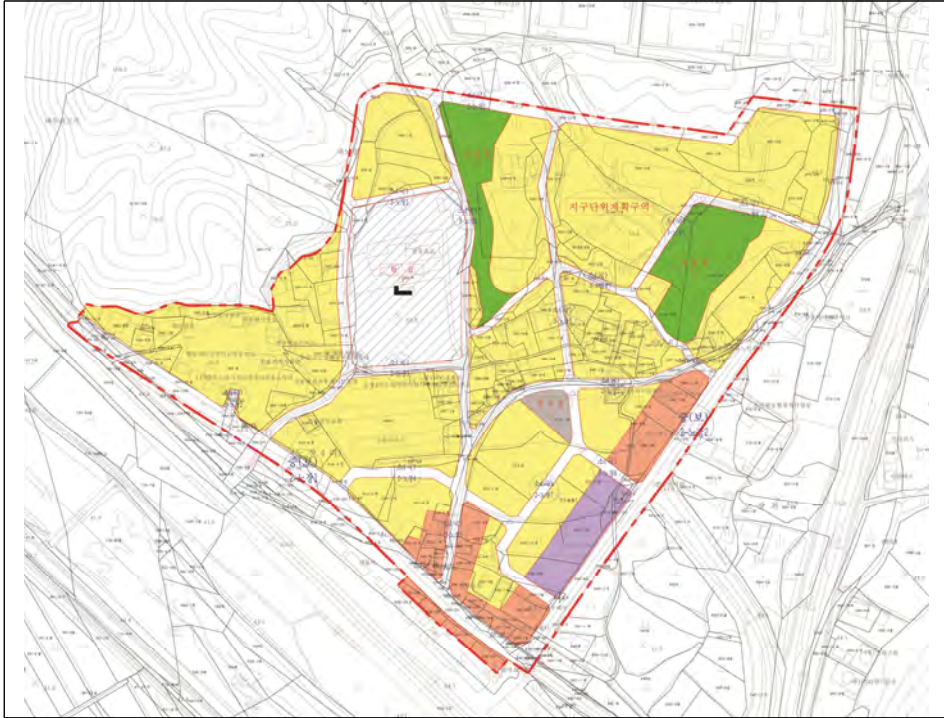
자료: 세종특별자치시. 2020: 136

그림 3-20 | 노장지구 전경



자료: 저자 촬영(2021.03.16.)

그림 3-21 | 노장지구 지구단위계획구역 토지이용계획



자료: 세종특별자치시. 2016

#### □ 건축물 밀도 및 용도

- (건폐율·용적률) 지구단위계획구역 내 주거용지, 상업용지, 공업용지의 경우 건폐율 60% 이하, 용적률 150% 이하로 건축 행위가 제한되며, 녹지용지의 경우 건폐율 20% 이하, 용적률 100% 이하로 제한됨<sup>12)</sup>
- (허용용도) 용도지역과 토지이용계획에 맞춰 건축법 시행령 [별표 1]을 토대로 허용용도를 제시하고 있고, 계획관리지역임에도 공동주택 중 아파트 건축을 제한<sup>13)</sup>하지 않으며 그 외의 특이사항은 없는 것으로 파악됨

12) 「국토계획법」에서는 계획관리지역 건폐율 한도를 40%, 용적률 한도를 100%로 정하고 있으나 개발진흥지구의 경우 건폐율 80%, 용적률 200% 범위까지 완화하여 적용할 수 있음(같은 법 제77조제3항, 제78조제3항)

표 3-16 | 노장지구 지구단위계획 건축물 밀도 및 허용용도

| 구분                        | 밀도 / 허용용도                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 〈주거용지·상업용지·공업용지〉          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 건폐율                       | 60% 이하                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 용적률                       | 150% 이하                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 건축물의<br>용도·종류·<br>규모 등 제한 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「건축법 시행령」별표1 제1호 단독주택</li> <li>2. 「건축법 시행령」별표1 제2호 공동주택</li> <li>3. 「건축법 시행령」별표1 제3호 제1종근린생활시설</li> <li>4. 「건축법 시행령」별표1 제4호 제2종근린생활시설(단란주점, 안마시술소 제외)</li> <li>5. 「건축법 시행령」별표1 제5호 문화 및 집회시설(관람장 제외)</li> <li>6. 「건축법 시행령」별표1 제6호 종교시설</li> <li>7. 「건축법 시행령」별표1 제7호 판매시설(너비 15미터이상의 도로에 접한 대지에 건축하는 것에 한함)</li> <li>8. 「건축법 시행령」별표1 제8호 운수시설(너비 15미터이상의 도로에 접한 대지에 건축하는 것에 한함)</li> <li>9. 「건축법 시행령」별표1 제9호 의료시설(격리병원 제외)</li> <li>10. 「건축법 시행령」별표1 제10호의 교육연구시설</li> <li>11. 「건축법 시행령」별표1 제11호 노유자시설</li> <li>12. 「건축법 시행령」별표1 제12호 수련시설(유스호스텔의 경우 너비 15미터이상의 도로에 20미터이상 접한 대지에 건축하는 것에 한함)</li> <li>13. 「건축법 시행령」별표1 제13호 운동시설</li> <li>14. 「건축법 시행령」별표1 제18호 창고시설</li> <li>15. 「건축법 시행령」별표1 제19호 위험물저장 및 처리시설 중 주유소, 석유판매소, 액화가스 취급소·판매소, 도료류판매소, 「대기환경보전법」에 따른 저공해자동차의 연료공급시설과 시내버스차고지에 설치하는 액화석유가스충전소 및 고압가스충전·저장소</li> <li>16. 「건축법 시행령」별표1 제20호 자동차관련시설(폐차장 제외)</li> <li>17. 「건축법 시행령」별표1 제21호 동물 및 식물관련시설 중 마목 내지 아목에 해당하는 것</li> <li>18. 「건축법 시행령」별표1 제23호 교정 및 군사시설(같은 호 가목의 교도소, 같은 호 나목의 갯생보호시설 및 같은 호 다목의 소년원 제외)</li> <li>19. 「건축법 시행령」별표1 제24호 방송통신시설</li> <li>20. 「건축법 시행령」별표1 제27호 관광휴게시설 중 야외음악당, 야외극장 및 어린이회관</li> <li>21. 「건축법 시행령」별표1 제28호 장례식장</li> </ol> |

13) 「국토계획법」에 근거하여 계획관리지역 안에서는 공동주택 중 아파트 건축이 허용되지 않음(같은법 제71조제1항 제19호 및 「국토계획법 시행령」 [별표 20])

| 〈녹지용지〉                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 건폐율                       | 20% 이하                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 용적률                       | 100% 이하                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 건축물의<br>용도·종류·<br>규모 등 제한 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「건축법 시행령」별표1 제1호 단독주택</li> <li>2. 「건축법 시행령」별표1 제3호 제1종근린생활시설</li> <li>3. 「건축법 시행령」별표1 제4호 제2종근린생활시설(단란주점, 안마시술소 제외)</li> <li>4. 「건축법 시행령」별표1 제9호 의료시설(격리병원제외)</li> <li>5. 「건축법 시행령」별표1 제10호의 교육연구시설</li> <li>6. 「건축법 시행령」별표1 제13호 운동시설</li> <li>7. 「건축법 시행령」별표1 제18호 창고시설</li> <li>8. 「건축법 시행령」별표1 제21호 동물 및 식물관련시설 중 마목 내지 아목에 해당하는 것</li> <li>9. 건축법 시행령」별표1 제27호 관광휴게시설 중 야외음악당, 야외극장 및 어린이화관</li> </ol> |

자료: 세종특별자치시. 2020: 138

#### (4) 주요 쟁점 및 이슈<sup>14)</sup>

- (계획내용) 노장지구 지구단위계획은 서울시의 지구단위계획이나 세종시의 행복도시 지구단위계획과 비교하였을 때 계획 내용이 빈약하며, 최초 계획 수립 이후 수십 년이 지났음에도 계획 내용의 재정비가 거의 이루어지지 않음
  - 노장지구 지구단위계획은 ‘2025 세종 도시관리계획 재정비 결정조서’ 기준으로 5페이지 정도의 간략한 내용으로 이루어져 있으며, 관계자 인터뷰 결과 그 이상의 자세한 내용은 없는 것으로 파악됨
  - 지구단위계획 수립 이후 도로 변경 및 폐지, 주차장과 공원 신설 등 도시계획시설에 대한 재정비만 1~2번 정도 진행되었으나, 개발수요가 적고 시급성이 높지 않아 집행 불투명
  - 이는 노장지구 외에도 세종시 내 도시지역 외 지구단위계획구역(2012년 「국토계획법」 개정 이전의 ‘제2종지구단위계획구역’)에서 동일하게 나타나는 문제임

14) 노장지구 지구단위계획 내용 및 관계자 인터뷰(2021.3.16.) 내용을 바탕으로 작성함.

- (계획성과) 노장지구의 경우 지구단위계획이 수립된 이후 신규 개발이 거의 이루어지지 않았기 때문에 계획의 성과를 판단하기 다소 어려운 상황이며, 오히려 구역 지정 및 계획 수립의 실효성 문제를 제기하는 것이 적절
- 세종시의 경우 행정중심복합도시가 성장하며 비도시지역의 개발수요가 높아지는 추세이므로 지구단위계획의 실효성을 높이기 위해 제도 보완이 요구되는 상황
- 불필요한 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 수립 지양
  - 난개발을 방지하고자 지구단위계획구역으로 지정하고 관리계획을 수립하였으나 실제로 개발수요가 없어 계획이 작동하지 않는 경우가 많음
  - 과거 성장 시대와 달리 기반시설 예산 확보가 되지 않은 상태에서 시급성이 없는 지역에 지구단위계획을 수립하는 것이 지방정부의 부담으로 인식되고 있음
  - 시급한 관리가 필요한 지역이 아니라면 구역 지정을 최소화하는 것이 바람직하며, 개발수요에 대한 기초조사나 도시계획위원회 심의 강화 등의 방안 마련이 필요
  - 향후의 개발수요를 알 수 없는 상황이라면 성장관리방안으로 먼저 접근하고, 개발수요가 명확해진 이후에 지구단위계획구역으로 지정하여 필요한 기반시설을 조성하고 계획적으로 관리하는 것이 필요
- 도시지역 외 지구단위계획에 대한 최소한의 지침 마련 필요
  - 노장지구 사례와 같이 향후 개발이 예상되는 계획관리지역에서 난개발을 방지하고 해당 지역을 계획적으로 관리할 목적으로 지구단위계획구역을 지정하여 계획을 수립하곤 하나 실제로 계획이 작동하지 않는 경우가 다수
  - 도시지역 외 지역에 수립되는 지구단위계획의 경우 중앙정부나 지자체 차원의 계획 수립지침이 없는 것은 물론이고, 계획 내용에 대한 최소한의 기준이나 지침도 부재하여 내용이 상당히 미흡한 수준이며, 그 결과 실효성을 갖추지 못한 경우가 대부분
  - 따라서 도시지역과 유사한 수준으로 도시지역 외 지역에 대한 지구단위계획수립지침을 마련하여 계획 내용에 대한 최소한의 기준을 제시함으로써 내실 있는 계획을 수립하도록 유도하는 것이 필요

- 도시지역 외 지구단위계획 규제 완화(인센티브) 제도의 정교화를 통한 효과적 계획 작동 유도 필요
  - 도시지역 외 주거형 지구단위계획의 경우 「국토계획법 시행령」 제47조에 따라 특정한 조건 없이도 허용용적률을 높여주거나 허용용도를 완화하는 것이 가능하므로 공동주택 건설 등 난개발이 쉽게 일어날 수 있음
  - 즉, 완화 규정은 있지만 기부채납 등 완화 적용을 위한 조건이 제시되어 있지 않아 개발자로부터의 이익 환수가 불가하며, 이에 따라 지구단위계획구역을 지정하고 계획을 수립하는 것이 그대로 지방정부의 기반시설 건설 부담으로 이어짐
  - 실제로 세종시에서는 주거형 지구단위계획이 비도시지역 공동주택(아파트) 건설의 사전 요건으로 인식되고 있다는 의견이 제시될 정도이며, 연구 사례지인 노장지구에서는 민간 주택조합이 지구단위계획 수립에 따른 허용용도 완화 규정을 이용하여 공동주택(아파트) 건립 추진을 시도한 적도 있음
  - 이처럼 현재의 지구단위계획 제도가 비도시지역 개발수단으로 악용되고 있으므로 도시지역과 마찬가지로 규제 완화와 공공기여 관련 규정을 구체화하고, 사전협상제 시행 및 용도용적제 도입 등을 통해 난개발을 방지하는 것이 필요
- 이 외에도 계획관리지역을 중심으로 하는 구역 지정 요건이나 구역 외부의 여건을 고려하지 않는 계획 수립 등의 문제 등의 논의 필요
  - 지구단위계획구역 지정이 가능한 계획관리지역은 이미 지가가 높이 형성되어 개발 수요가 적은 반면, 보전관리지역(임야)에서 개발행위가 많이 일어나고 있다는 점에서 지구단위계획구역 지정의 실효성에 대해 검토할 필요가 있음
  - 지구단위계획 수립 시 구역 외부에 대한 영향은 검토하지 않기 때문에 추후 기반시설 부족이나 주변지역과의 연계성 부족 등의 문제가 발생할 가능성이 존재하며, 이런 이유로 광역적 시설 수요 검토 절차의 도입에 대해서도 논의하여야 함

### 3. 소결

- 앞서 살펴본 3개의 사례지에 대한 주요 쟁점 및 이슈를 종합하면 다음과 같음

표 3-17 | 사례지별 특성과 주요 쟁점 및 이슈 종합

| 구분            |                 | 서울시 북촌                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 세종시 행복도시 2-3생활권                                                                                                                                                                                                                                                               | 세종시 노장지구                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 주요<br>특성      |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008 구역 지정</li> <li>• 2020 계획 재정비</li> <li>• 북촌의 경관 특성과 정주 환경을 유지·강화하기 위한 기반 마련 목적</li> <li>• 주민참여 기반 계획 수립, 젠트리피케이션 해소와 한옥 보전을 위한 규제 장치 마련</li> </ul>                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정중심복합도시 건설에 따른 실시계획으로 수립</li> <li>• 2007 구역 지정</li> <li>• 현재까지 지속적인 재정비</li> <li>• 행정중심복합도시 건설 목표에 맞춰 생활권별 특성에 맞춘 계획 수립</li> </ul>                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1981 구역 지정(취락지구)</li> <li>• 2016 계획 재정비</li> <li>• 개발이 예상되는 면 소재지 지역의 계획적 개발과 관리를 유도하고 정주여건을 개선하고자 계획 수립</li> </ul>                                                                                                                                    |
| 쟁점<br>및<br>이슈 | 절차적<br>측면       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>계획 과정의 장기화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기간의 협의 절차 소요</li> <li>- 계획 수립의 장기화로 변화와 문제에 빠르게 대응할 수 없는 한계</li> </ul> </li> <li>• <b>적극적인 주민 의견 수렴</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민원에 의한 재정비 추진</li> <li>- 주민들과 충분한 협의 거침</li> </ul> </li> </ul> | -                                                                                                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>구역 지정 및 계획 수립의 실효성 부족</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발수요에 대한 파악 없이 구역을 지정하고 계획을 수립한 결과 계획 실효성 부족</li> <li>- 불필요한 지구단위계획은 지방정부의 부담으로 작용</li> </ul> </li> </ul>                                                                        |
|               | 내용적<br>측면       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>맞춤형 계획 수단 도입</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주차장 확보, 한옥 보존, 빈집 활용 등 현안 해소를 위한 다양한 계획수단 활용</li> </ul> </li> <li>• <b>주민 협정제도 활용</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축물 용도, 형태, 옥외광고물 등에 대한 사항을 주민협정에 의해 정함</li> </ul> </li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>상세한 규정을 통한 관리</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가구 및 획지, 건축물 밀도 및 형태 등에 대한 규정을 상세히 제시</li> <li>- 도시 관리를 위한 지속적인 지침 개정</li> </ul> </li> </ul>                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>부실한 계획 내용</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획 내용에 대한 지침이 부재하여 내용이 상당히 미흡</li> </ul> </li> <li>• <b>미흡한 인센티브 제도로 인한 난개발 우려</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 조건 없이 인센티브를 부여하므로 공동주택 건설 등의 난개발 발생 가능</li> </ul> </li> </ul> |
|               | 운영·<br>관리<br>측면 | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>지구단위계획 구속력 부족</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획 자체는 상세하나 계획 이행에 대한 구속력 부족</li> </ul> </li> <li>• <b>계획 내용의 공유·홍보 부족</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간기업이나 주민들은 계획 내용 이해·이행 어려움</li> </ul> </li> </ul> | -                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

자료: 저자 작성.

---

## 1) 절차적 측면

### □ 실효성을 고려한 구역 지정 및 계획 수립기준 마련

- 노장지구의 경우 개발수요에 대한 정확한 진단 없이 구역을 지정하고 계획을 수립한 결과 지구단위계획이 제대로 작동하지 않고 실효성을 지적받는 상황
- 불필요한 지구단위계획은 지방정부의 부담만 가중할 뿐이므로 지구단위계획 구역 지정의 필요성을 충분히 검증하고 실효성 있는 계획을 수립할 수 있도록 구역 지정 기준이나 계획 을 강화할 필요가 있음

### □ 현안 대응을 위한 계획 수립 절차 개선

- 통상 지구단위계획구역 결정 이후 구체적 계획 내용을 도출하기까지 최소 2년 이상의 시간이 소요되며, 북촌과 같이 주민들과의 협의 절차를 지속하는 경우에는 최대 4~5년까지도 소요될 수 있음
- 특히, 기존시가지 관리형 지구단위계획 수립 과정에서 재산권 침해 등에 대한 주민들의 반발로 계획 수립과 결정이 지연되는 경우가 많으며, 이로 인해 정책 개입이 필요하다고 판단되는 시점에서 문제에 대한 즉시 대응이 어려움
- 계획 과정상의 불필요한 절차를 줄이고 효율적 주민 협의 방안을 모색하여 지구단위계획이 도시관리 측면에서 즉각적이고 충분한 효과를 가져오도록 개선할 필요가 있음

### □ 맞춤형 계획 수립을 위한 다양한 주민참여제도 도입

- 북촌의 경우 지구단위계획 수립 과정에서 여러 차례 주민 협의를 거쳤으며, 계획지침의 범위 안에서 건축물의 용도, 건축물의 형태, 옥외광고물, 환경개선 프로그램 등을 주민협정으로 정하고 운영하도록 하여 주민참여를 독려
- 주민참여의 활성화는 지역 현안을 해소하는 맞춤형 계획의 수립을 가능케 할 뿐 아니라 주민들이 계획에 기반한 도시관리에 관심을 가지고 의견을 제시하거나 계획이 지속적으로 운영·작동하는데 도움을 줄 수 있음

- 
- 지구단위계획구역 지정, 지구단위계획 작성 및 실현, 운영·관리까지의 각 단계에서 주민들의 참여를 이끌 수 있는 다양한 방안을 모색하는 것이 바람직

## 2) 내용적 측면

### □ 지역 현안 해소를 위한 다양한 계획 수단 적용

- 북촌의 경우 주요 가로변에 분포하던 비주거용 건축물이 주거지역까지 확대되는 등 지역이 급격히 상업화되는 문제가 발생하자 가맹사업 및 체인사업 입지 제한 구역을 신설하여 대응함
- 또한, 주민들이 직접 경험하는 현안에 대응하는 것인 만큼 주민 의견을 적극적으로 수렴하여 협정을 체결하고 건축물 용도, 형태, 옥외 광고물 등에 대한 사항을 관리하도록 함
- 이 외에도 거주자 주차장 확보나 한옥 보존, 한옥 빈집의 활용 등 현행 지구단위계획제도 안에서 해소하기 어려운 문제들에 대응하기 위해 건축자산법, 도시재생법 등의 제도들을 연계하여 활용함
- 젠트리피케이션과 같은 새로운 이슈와 지역 현안에 대응하기 위해서는 다양한 계획 수단을 도입하고, 더 나아가 다른 제도와의 연계를 모색하는 등 지구단위계획의 유연성을 확대하는 것이 바람직

### □ 효과적 도시관리를 위한 계획 내용의 구체화와 재검토

- 행정중심복합도시 지구단위계획의 경우 가구 및 획지, 건축물의 밀도와 형태 등에 대한 규정을 매우 상세히 제시하고 있어 도시개발 및 관리에 대한 명확한 지침으로 작용하고 있으며, 지속적인 재검토를 통해 계획 내용이 개선됨을 짐작할 수 있음
- 이처럼 지구단위계획이 효과적인 도시관리 지침으로 작용하기 위해서는 지역 특성이나 계획 목표에 맞춰 필요한 내용을 충분히 갖추는 것이 필요하며, 주기적인 재검토를 통해 계획이 실효성을 갖도록 점검하는 것이 요구됨

---

□ 도시지역 외 지구단위계획에 대한 가이드라인 마련

- 노장지구의 경우 지구단위계획구역으로 지정되어 계획이 수립되었으나 내용이 미흡하여 제대로 작동하지 않으며, 구역 지정의 필요성이나 계획 내용의 재검토도 거의 이루어지지 않는 상황
- 실제로 도시지역 외 지구단위계획의 경우 계획 내용에 대한 지침이 부재하고 인센티브제도가 정교하게 마련되어 있지 않아 부실한 계획이 수립되거나 난개발 수단으로 전락하는 등의 문제가 발생함
- 따라서, 도시지역 외 지구단위계획의 특성을 고려하여 제도를 정교화하고 관련 지침을 마련하여 실효성 있는 계획이 수립되도록 유도할 필요가 있음
- 특히, 불필요한 구역 지정에 의한 행정력 낭비를 지양하고, 개발 이익을 환수하여 난개발을 방지하도록 장치를 마련하는 것이 바람직

### 3) 운영·관리 측면

□ 지구단위계획의 실행력 및 구속력 강화

- 행복중심복합도시 지구단위계획의 경우 상세한 계획 내용에 맞춰 도시가 개발되었으나 이후 운영·관리 측면에서 구속력이 부재하여 문제가 발생하고 있음
- 특히, 부적합한 건축물을 신축하거나 용도를 변경하는 등의 중대 사항 외에 전면공지에서의 지장물 설치나 공동주택 외벽 규정 위반과 같은 사항에 대해서는 조치 방안이 아예 부재함
- 지구단위계획을 통해 정한 규정에 따라 도시가 효과적으로 관리될 수 있도록 건축법상 이행 강제금과 같은 벌칙조항을 두는 등 구속력 강화를 위한 제도 도입이 필요함

---

□ 지구단위계획 내용의 공유·홍보 강화

- 지구단위계획이 수립되어 있더라도 해당 구역 안에서 개발을 시행하는 민간기업이나 주민들이 계획 내용에 공감하지 못하거나 세부 내용을 이해하지 못한다면 계획이 제대로 작동하지 못하는 문제가 발생할 수 있음
- 지구단위계획에 따른 도시관리가 충실히 이루어지도록 지구단위계획에 대한 이해도를 높이고, 수립된 계획 내용을 공유하고 홍보하는 방안이 추가적으로 마련될 필요가 있음



## CHAPTER 4

# 주요 이슈 및 법·제도 개선과제

- 1. 주요 이슈 및 개선 방향 ..... 103
- 2. 법·제도 개선과제 ..... 112



---

## 04 주요 이슈 및 법·제도 개선과제

### 1. 주요 이슈 및 개선 방향

#### 1) 절차적 측면

##### □ 지구단위계획구역 지정 및 계획 수립의 실효성 부족

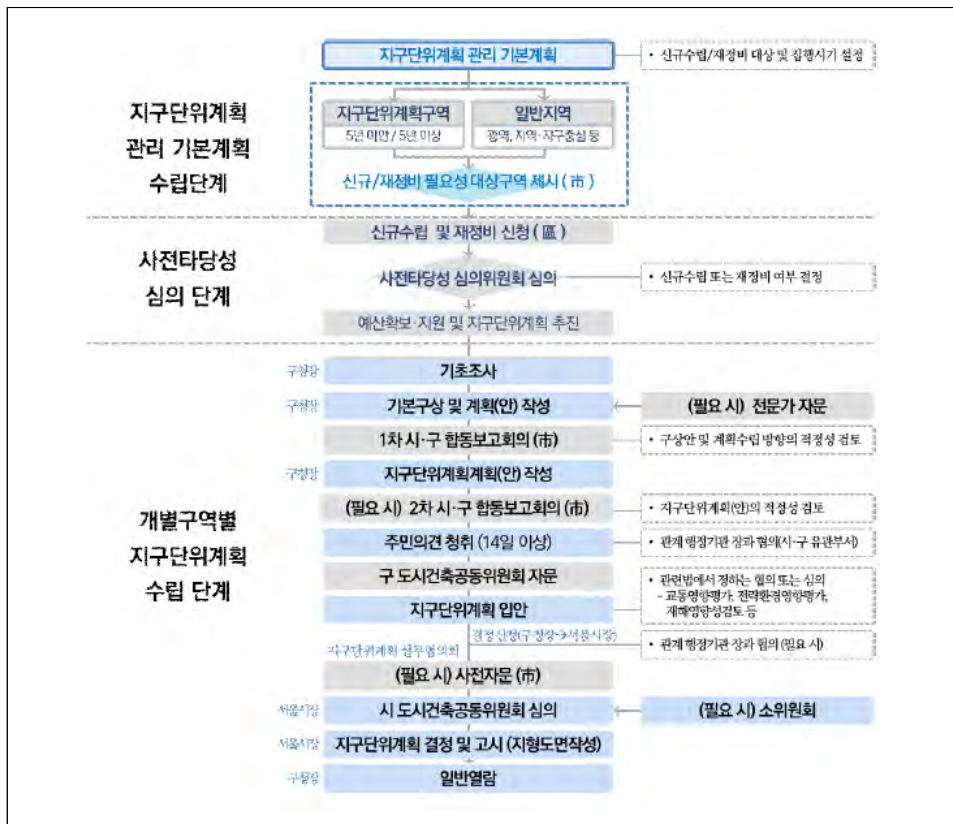
- 구역 지정 및 계획 수립기준에 근거하여 지구단위계획구역을 지정하고 지구단위계획을 수립하였으나 구역 지정의 필요성이 없거나 개발수요가 부재하여 계획이 작동하지 않는 상황 발생
- 불필요한 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 수립에 따른 행정력 낭비를 막고 지구단위계획의 실효성을 강화하기 위해 구역 지정 및 계획 수립의 필요성을 검토하는 절차를 도입·강화하는 것이 필요
- 또한, 이미 지정 완료된 지구단위계획구역에 대해서도 필요성을 재검토하여 지구단위계획의 필요성이 낮은 곳은 재정비 또는 해제하는 것을 고려
  - 특히, 개발제한구역 해제 지역이나 비도시지역의 취락지구 등 지구단위계획구역으로 지정되어 계획을 수립하였으나 실효성이 없는 사례에 대해 검토할 필요

##### □ 복잡한 절차로 인한 지구단위계획 수립 장기화

- 지구단위계획 수립 시 타법에 근거한 각종 영향평가 시행이나 보고회의 및 자문 진행, 주민과의 협의 등으로 계획 수립과 결정이 장기화되는 경우가 많아 최소 2~3년 이상의 기간이 소요되고 현안에 대한 즉각적인 대응이 어려움

- 「국토계획법」에 근거하여 계획 수립 시 주민의견 청취, 관계행정기관 협의, 도시계획위원회·건축위원회 심의 절차를 거치게 되어 있으나 지자체 차원에서 추가적인 절차를 진행하는 경우도 존재
  - 서울시의 경우 계획(안) 작성 이후 시·구 합동보고회의를 진행하도록 하고 있으며, 계획 입안 전 구 도시건축공동위원회 자문, 계획 결정 전 사전자문이나 도시건축공동위원회 소위원회 자문 등의 절차를 추가로 진행
  - 지구단위계획의 수준을 높이기 위해 마련한 제도이나 지구단위계획 수립에 상당한 시간이 소요되고 지역 현안에 즉각적으로 대응하지 못하는 것은 문제로 지적

그림 4-1 | 서울시 지구단위계획 수립절차



자료: 서울특별시. 2020b: 16.

- 지구단위계획 수립 시 필요에 따라 영향평가와 자문, 협의 등의 절차를 간소화하거나 효율적인 협의 방안을 발굴하여 적용하는 등 현행 계획 수립 절차에 대한 검토를 바탕으로 절차적 합리성에 대한 논의 진행 필요

#### □ 계획 과정에서의 주민참여 여건 미흡

- 현재의 법·제도상 지구단위계획 과정에서의 주민참여 방법은 주민 입안 제안, 주민의견 청취, 계획서 열람에만 한정되어 주민들의 의견이 충분히 반영되지 못하는 한계
  - 계획 과정에서 주민 설문조사 등의 의견 수렴 절차를 진행하지만 지구단위계획에 대한 주민 이해도가 높지 않고 참여율도 낮아 의견을 충분히 반영할 수 없는 구조
- 최근에는 주민협정제도를 도입하여 주민들이 자체적으로 건축물의 용도 및 형태 등에 대한 규정을 정하고 운영하도록 하는 방안도 활용되는 추세
  - 일부 구역에서는 부족한 주차 공간 확보를 위한 규정이나 건축물 외관 및 옥외광고물 제한 규정 등에 대한 사항을 주민협정으로 정하여 운영하고 있으나 아직은 주민들의 관심이 적고 운영위원회가 제대로 작동하지 않는 문제가 존재
- 지구단위계획에 대한 주민 이해도를 높이고 참여율을 제고할 수 있는 다양한 제도적 장치를 마련하는 것이 필요
  - 지구단위계획구역 지정부터 지구단위계획 수립 및 운영·관리까지 각각의 단계에서 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 다양한 방안과 근거를 마련하여야 함
  - 지구단위계획에 대한 교육·홍보를 진행하고, 주민협정제도를 더욱 활성화하는 등 지구단위계획 수립뿐 아니라 운영·관리단계에서도 주민들의 참여를 유도할 필요
- 한편, 주민 입안 제안의 경우 공동주택 건설, 재개발·재건축 등 경제적 이득을 담보로 하는 경우에만 진행되는 경향
  - 지구단위계획수립지침에서는 입안에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자에게 부담시킬 수 있도록 규정하고 있으며(2-6-11), 실제로 주민제안의 경우 비용 전부를 제안자가 부담하는 게 일반적(최용, 2021: 132)

- 일부 주민과 사업자의 이익 추구를 위해 도시개발을 선도하는 등 지구단위계획 수립 목적에 상치되는 방향으로 악용될 소지가 있으므로 이에 대한 개선이 필요

## 2) 내용적 측면

### □ 지구단위계획 유형 구분의 유연성 부족

- 지구단위계획수립지침에서 제시하고 있는 유형만으로는 급격한 사회변화에 유연하게 대응하기 어렵고 획일화된 지구단위계획을 양산하는 문제가 존재
  - 도시지역의 경우 9개, 도시지역 외 지역의 5개로 유형을 구분하고 있으나 유형에 따른 계획 내용 차이가 두드러지지 않아 유형 구분의 의미가 크지 않음
  - 또한, 기존시가지 정비, 관리, 보전형은 유사 내용을 다루고 있어 구분이 어렵고, 복합용도 개발, 용도지구 대체, 복합형 등은 시행 횟수가 적고 일부 지역에 편중

표 4-1 | 지구단위계획구역 유형별 지정 현황(2019)

| 구분 | 도시지역    |                  |              |            | 도시지역 외 |             |
|----|---------|------------------|--------------|------------|--------|-------------|
|    | 복합용도 개발 | 유희토지 및<br>0존짜지개발 | 비시가지<br>관리개발 | 용도지구<br>대체 | 복합형    | 용도지구<br>대체형 |
| 총계 | 18      | 27               | 59           | 0          | 43     | 27          |
| 서울 | 0       | 0                | 1            | 0          | 0      | 0           |
| 부산 | 0       | 0                | 0            | 0          | 0      | 0           |
| 대구 | 2       | 4                | 0            | 0          | 0      | 0           |
| 인천 | 0       | 6                | 1            | 0          | 0      | 0           |
| 광주 | 0       | 0                | 0            | 0          | 0      | 0           |
| 대전 | 6       | 0                | 0            | 0          | 0      | 0           |
| 울산 | 0       | 0                | 0            | 0          | 0      | 0           |
| 세종 | 0       | 0                | 0            | 0          | 0      | 0           |
| 경기 | 1       | 1                | 49           | 0          | 9      | 20          |
| 강원 | 1       | 13               | 1            | 0          | 9      | 0           |
| 충북 | 0       | 0                | 0            | 0          | 9      | 0           |
| 충남 | 0       | 0                | 1            | 0          | 1      | 0           |
| 전북 | 0       | 1                | 2            | 0          | 4      | 0           |
| 전남 | 4       | 1                | 0            | 0          | 5      | 0           |
| 경북 | 0       | 0                | 0            | 0          | 3      | 0           |
| 경남 | 4       | 1                | 4            | 0          | 2      | 7           |
| 제주 | 0       | 0                | 0            | 0          | 1      | 0           |

자료: 국토교통부·한국토지주택공사, 2020: 179-191.

- 유사 내용의 유형이나 제대로 활용되지 않는 유형들을 통·폐합하고, 유형별 특성을 명확히 구분하여 맞춤형의 지구단위계획이 수립될 수 있도록 개선하는 것이 바람직
  - 지역별 특성이 상이하고 각 지역에서 필요로 하는 계획 내용이 다르므로 서울시와 같이 지자체에서 유형을 설정하고 운영할 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있음
- 또한, 다양한 도시문제와 여건 변화에 대응할 수 있도록 개발/보전형, 재해 대응형 등 특수목적의 지구단위계획을 모색하고 제도화하는 것도 논의할 필요

#### □ 지구단위계획 계획 요소 및 내용의 경직성

- 지구단위계획은 도시 공간을 대상으로 하는 실제적 계획으로서 사회경제적 이슈와 트렌드를 반영할 수 있어야 하나 획일적 계획만 이루어지는 문제
  - 인구감소, 고령화, 1인가구 증가 등 장래 인구변화에 따른 주거 양식의 변화 반영
  - 감염병 확산, 젠트리피케이션, 재해재난, 방법 등의 변화에 대응
  - 4차 산업혁명, 스마트시티, 기후변화, 탄소중립 등 첨단기술과 미래지향 대응
- 사회경제적 변화와 도시계획 패러다임 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 지구단위계획의 계획 요소와 세부 내용 구성을 유연화할 필요
  - 감염병 및 재난에 대한 대응, 젠트리피케이션 방지, 탄소중립 지향, 첨단기술 접목, 지역자산 보전·활용 등 다양한 목적에 맞게 고려해야 할 계획 요소들을 정립
- 한편, 지구단위계획의 적용 대상이 건축법상 건축물 용도, 개발행위 등에만 한정되어 있어 지역에 맞는 섬세한 접근이 어려우므로 이에 대한 개선도 필요
  - 북촌의 경우 지구단위계획구역 내 상업용도 증가, 급격한 관광·산업화, 젠트리피케이션 가속화 등의 변화에 대응하여 공간을 관리하기 위해 건축물 용도에서 더 나아가 가맹사업 및 체인사업 업종의 입지 제한 구역을 신설
  - 건축법상 건축물 용도가 한정되어 있어 표준산업분류표에 따른 용도 분류를 적용하는 경우도 존재하지만 법적 근거가 없어 운영·관리가 어렵다는 한계 존재

- 가설건축물, 건축물 업태, 물건적지, 공작물 등에 대해서도 법적 기준을 마련하고 운영할 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것도 논의할 필요

#### □ 제한적인 지구단위계획 인센티브 수단

- 현행 「국토계획법」상에 지구단위계획구역 안에서 건폐율, 용적률, 높이를 완화할 수 있는 인센티브 규정이 마련되어 있지만 지역의 다양한 상황에 맞춰 관리를 유도하기에는 다소 경직된 부분이 존재
  - 도시지역의 경우 공공시설 등의 부지를 제공하거나 설치하여 제공하는 경우, 공개공지 및 공개공간을 조성하는 경우, 개발진흥지구로 지정하는 경우, 공동개발 또는 합벽건축을 하는 경우로 한정하여 인센티브 제공
  - 지자체 차원에서 도시계획조례나 지구단위계획수립지침에 인센티브 제공 항목을 구체화하여 제시하기도 하지만 대부분은 중앙정부의 법령 및 지침을 따름
- 지역의 특수한 상황에 대응하는 인센티브 항목을 다양화하고 지역 특성이나 수요에 따라 인센티브를 차등화하여 지구단위계획의 실효성을 증대할 필요
  - 서울시의 경우 지구단위계획의 실현성을 높이기 위해 법령상 인센티브 규정 안에서 인센티브 적용 항목을 구체화하여 제시하며, 지구단위계획 수립의 목표를 달성하기 위해 계획 유형 또는 구역별로 인센티브 항목을 조정하고 차등 적용할 수 있도록 함
  - 한편, 공원이 부족한 지역에 공원을 제공하는 경우 인센티브를 추가로 부여하거나, 높이 제한 등의 규제로 인해 허용용적률만큼 개발하지 못하는 경우 이를 환산해서 거래할 수 있도록 하는 등 인센티브 제공을 차등화하는 방안도 고려 가능

표 4-2 | 서울시 지구단위계획 유형별 계획 목표 및 인센티브 제공 항목

| 구분      | 계획관리형               | 보전재생형                  | 개발정비형                             |
|---------|---------------------|------------------------|-----------------------------------|
| 계획 목표   | 기성시가지의 계획적 재생 관리 유도 | 역사도심 및 주요 특성지의 보전재생 유도 | 신규 개발지, 복합용도개발 및 중심지 육성 등 균형발전 유도 |
| 중점 인센티브 | 용도관리, 건폐율           | 용도관리, 건폐율, 젠트리피케이션 대책  | 공공기여, 친환경, 대지 내 공지                |

자료: 서울특별시, 2020b: 297.

---

#### □ 도시지역 외 지구단위계획 실효성 부족

- 도시지역 외의 경우 지구단위계획구역 지정과 지구단위계획 수립이 이루어졌으나 실효성을 갖지 못하거나 오히려 난개발의 수단이 되는 경우가 발생
  - 비도시지역에 대한 공공기여, 개발이익환수 등에 대한 세부지침과 기준이 부재하여 일부 주민이나 사업자가 개발이익을 추구하기 위해 투기적인 도시개발을 선도하거나 지구단위계획 수립 목적에 상치되는 방향으로 악용될 소지가 있음
  - 실제 세종시의 경우 도시지역 외 공동주택을 주민 입안하는 수요가 증가하고 있으며, 지구단위계획이 비도시지역 아파트 건설의 사전요건으로 인식되고 있음
- 도시지역 외의 지역적 특성을 고려하여 제도를 정교화하고 관련 세부 지침을 마련하여 실효성 있는 계획이 수립되도록 유도할 필요
  - 현재 지구단위계획수립지침에서는 도시지역과 다르게 도시지역 외 지역의 경우 공공시설 등의 부지나 공공시설 설치 제공 여부와 상관없이 건폐율과 용적률을 완화할 수 있도록 규정하고 있음
  - 도시지역과 유사한 수준으로 도시지역 외 지역의 지구단위계획 수립 시 포함해야 하는 계획 항목, 인센티브 등 최소한의 기준이나 지침을 마련해 내실 있는 계획을 수립하도록 유도하는 것이 필요
- 특히, 불필요한 구역 지정에 의한 행정력 낭비를 지양하고, 도시지역과 마찬가지로 개발이익을 환수할 수 있는 장치를 만들어서 운영하는 것이 바람직

표 4-3 | 지구단위계획수립지침 상 도시지역, 도시지역 외 인센티브 비교

| 구분   |             | 도시지역                                                                                                                   | 도시지역 외                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 인센티브 | 제공조건        | • 공공시설 또는 기반시설 기부채납                                                                                                    | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|      | 일반사항        | 건폐율                                                                                                                    | • 공공시설등의 부지나 공공시설등의 설치제공 여부와 관계없이 건폐율 및 용적률을 각각 150% 및 200% 까지 완화                                                                                                                                                                                                                                                          |
|      |             | 용적률                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|      |             | 높이                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|      | 의무면적<br>초과시 | 용적률                                                                                                                    | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|      |             | 높이                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|      | 기타          | <ul style="list-style-type: none"> <li>도시지역 개발진흥지구, 공동개발시 용적률 120%이내 완화</li> <li>도시지역 개발진흥지구 건축물 높이 120% 완화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>주거형: 주거지역에 허용되는 행위 안에서 완화</li> <li>산업유통형: 공업지역 및 상업지역에 허용되는 행위 범위 안에서 완화</li> <li>관광휴양형: 상업지역에 허용되는 행위 범위안에서 완화. 다만 관광지 및 관광단지내 수립시 관광지 및 관광단지 조성계획에 따른 건축물 설치 가능</li> <li>복합형: 주거형~관광휴양형 기준 적용</li> <li>특정형: 해당 용도지역에서 허용되는 행위</li> <li>개발진흥지구의 경우 공동주택 중 아파트와 연립주택은 불허</li> </ul> |

자료: 「지구단위계획수립지침」 국토교통부훈령 제1131호(2018.12.21.) 재구성

---

### 3) 운영·관리 측면

#### □ 지구단위계획구역 지정 및 계획 결정 이후 관리에 대한 기준 부재

- 국토부 지구단위계획수립지침을 비롯하여 대부분의 지구단위계획은 계획 방향은 제시하고 있지만 계획 결정 이후 운영·관리에 대한 내용이 부재함
  - 지구단위계획은 상위 계획 및 정책을 실현하는 수단으로써 주기적으로 내용을 재정비 하고 도시의 체계적 관리를 위한 지침으로 활용되어야 하지만 수립 이후 실제로 그 내용에 부합하게 관리되지 않는 문제들이 발생
  - 서울시의 경우 최근 전면개정을 통해 지구단위계획 계획 수립부터 결정 이후 관리까지 통합적으로 관리하기 위한 운영·관리 체계 및 기준을 신설
- 지구단위계획 수립 이후 계획 목적에 부합하게 운영될 수 있도록 모니터링 관련 기준을 마련하는 것에 대한 논의 필요

#### □ 운영·관리 측면의 구속력 부재

- 지구단위계획은 「국토계획법」 내 제도로써 원칙적으로 「국토계획법」의 벌칙 조항을 적용하는 실정
- 이에 따라 건축법에 의거한 위반사항이 있지 않은 한 지구단위계획 위반사항에 대해서는 이행강제금 부과 불가함<sup>1)</sup>
  - 「국토계획법」상 공작물의 설치, 건축물의 건축, 용도변경에 대해서만 행정조치 가능하며 이외 규정 위반 사항에 대해서는 조치 방안이 아예 부재함
  - 특히 개발행위 허가 이후 인센티브 항목을 실제 이행하지 않더라도 제재하거나 환수할 시스템조차 없음
- 지구단위계획을 통해 정한 규정에 따라 도시가 효과적으로 관리될 수 있도록 건축법상 이행강제금과 같은 벌칙조항을 두는 등 구속력 강화를 위한 제도 도입이 필요

---

1) 대법원 판결(2017두16978)에 근거함.

---

## 2. 법·제도 개선과제

□ 주요 이슈 개선을 위해 개편이 필요한 관련 법·제도 조항은 다음과 같음

- (구역 지정기준 강화) 지구단위계획 실효성 강화를 위한 구역 지정 및 계획 수립의 필요성 검토 절차 도입을 위해 「국토계획법」 제50조 및 제51조, 「국토계획법 시행령」 제43조 및 제44조, 지구단위계획수립지침 제2장2절 개편 필요
- (수립절차 간소화) 타법에 근거한 각종 영향평가, 자문, 심의 등 지구단위계획 수립시 필요한 절차 효율화를 위해 지구단위계획수립지침 제2장4절 및 5절 개편 필요
- (주민참여 제고) 주민 이해도를 높이고 참여율을 제고할 수 있는 다양한 제도적 장치 마련을 위해 「국토계획법」 제26조 및 제28조, 「국토계획법 시행령」 제19조의2 및 제49조, 지구단위계획수립지침 제2장4절 및 6절 등 개편 필요
- (유형 및 계획 요소 유연화) 다양한 사회변화에 대응할 수 있는 다양한 유형 마련과 그에 따른 계획 요소 유연화를 위해 「국토계획법」 제52조, 「국토계획법 시행령」 제42조의3 및 제45조, 지구단위계획수립지침 제3~8장 개편 필요
- (인센티브 수단 다양화) 지역의 특수한 상황에 대응하는 인센티브 항목을 다양화하고 지역 특성이나 수요에 따라 인센티브를 차등적용 할 수 있도록 「국토계획법 시행령」 제42조의3·제46조·제47조, 지구단위계획수립지침 제3장2절 개편 필요
- (도시지역 외 수립지침 정교화) 도시지역 외 지구단위계획 실효성 제고를 위해 「국토계획법 시행령」 제47조, 지구단위계획수립지침 제3장2절, 제4장~8장 개편 필요
- (운영관리지침 마련) 지구단위계획 수립 이후 계획 목적에 부합하게 관리·운영될 수 있는 체계 마련을 위해 「국토계획법」, 「국토계획법 시행령」, 지구단위계획수립지침에 운영관리 관련 조항 및 기준을 신설할 필요

- (지구단위계획 구속력 강화) 지구단위계획을 통해 도시가 효과적으로 관리될 수 있도록 「국토계획법」 제133조 및 141조 등 벌칙에 대한 사항 개정 필요

표 4-4 | 개정이 필요한 법·제도 조항

| 개선사항                  | 국토계획법                                                                                                         | 국토계획법<br>시행령                                                                                                                                                             | 지구단위계획<br>수립지침                                                                                                          |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 구역<br>지정<br>기준<br>강화  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제50조) 지구단위계획구역 및 지구단위계획 결정</li> <li>• (제51조) 지구단위계획구역 지정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제43조) 도시지역 내 지구 단위계획구역 지정대상지역</li> <li>• (제44조) 도시지역 외 지역에서의 지구단위계획구역 지정대상지역</li> </ul>                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제2장2절) 지구단위계획구역의 입안 및 지정</li> </ul>                                           |
| 수립<br>절차<br>간소화       | -                                                                                                             | -                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제2장4절) 지구단위계획 입안 및 결정절차</li> <li>• (제2장5절) 기초조사</li> </ul>                    |
| 주민<br>참여<br>제고        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제26조) 계획 입안 제안</li> <li>• (제28조) 주민·지방의회 의견청취</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제19조의2) 계획 입안의 제안</li> <li>• (제49조) 지구단위계획안에 대한 주민 등의 의견</li> </ul>                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제2장4절) 지구단위계획 입안 및 결정절차</li> <li>• (제2장6절) 주민제안</li> </ul>                    |
| 유형<br>구분<br>간소화       | -                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제42조의3) 지구단위계획 수립</li> </ul>                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제2장1절-2) 도시지역 지구단위계획 유형</li> <li>• (제2장1절-2-1) 도시지역 외 지역 지구단위계획 유형</li> </ul> |
| 계획<br>요소<br>유연화       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제52조) 지구단위계획 내용</li> </ul>                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제42조의3) 지구단위계획 수립</li> <li>• (제45조) 지구단위계획 내용</li> </ul>                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제3장) 지구단위계획수립기준</li> <li>• (제4장-8장) 도시지역 외 지구단위계획 수립기준</li> </ul>             |
| 인센<br>티브<br>수단<br>다양화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제52조) 지구단위계획 내용</li> </ul>                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제42조의3) 지구단위계획 수립</li> <li>• (제46조) 도시지역 내 지구 단위계획구역에서의 건폐율 등 완화적용</li> <li>• (제47조) 도시지역 외 지구 단위계획구역에서의 건폐율 등 완화적용</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제3장2절) 행위제한의 완화</li> </ul>                                                    |
| 도시지역 외<br>수립지침<br>정교화 | -                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제47조) 도시지역 외 지구 단위계획구역에서의 건폐율 등 완화적용</li> </ul>                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제3장2절) 행위제한의 완화</li> <li>• (제4장-8장) 도시지역 외 지구단위계획 수립기준</li> </ul>             |
| 운영관리<br>지침<br>마련      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영관리 관련 조항(신설)</li> </ul>                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영관리 관련 조항(신설)</li> </ul>                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영관리 지침(신설)</li> </ul>                                                         |
| 구속력<br>강화             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (제133조) 법률 등 위반자에 대한 처분</li> <li>• (제141조) 벌칙</li> </ul>             | -                                                                                                                                                                        | -                                                                                                                       |

자료: 저자 작성.





## CHAPTER 5

# 결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책 제언 ..... 117
2. 연구의 한계와 향후 과제 ..... 119



---

## 05 결론 및 향후 과제

### 1. 결론 및 정책 제언

#### 1) 연구 요약 및 결론

- 지구단위계획은 도시설계와 상세계획의 역할과 한계를 보완하고 도시지역과 도시지역 외 지역의 체계적 관리를 도모하기 위해 도입된 제도임
  - 지구단위계획은 도시계획적 항목에서부터 건축적 요소에 이르기까지 개발행위를 제한하는 구체적인 실행수단으로서 지침을 제시하는 중요한 계획체계임
  - 하지만 제도 도입 의도와 다르게 지구단위계획이 개발수단으로서 역이용되는 등 개선 요구가 지속적으로 제기됨
- 본 연구는 향후 지구단위계획 제도 개편 방안을 마련하기 위해 현행 지구단위계획 제도의 현황을 파악하고 현 제도의 문제점과 개선과제를 도출한 연구임
  - 지구단위계획제도 현황에 대한 사항은 관련 법의 개정을 기준으로 시대순으로 정리하고 수립기준 및 현황을 파악하여 정리
  - 의제처리 등 지구단위계획과 연관된 타법 사항에 대해 관계를 파악하여 정리
  - 사례조사와 심층 인터뷰를 통해 다양한 관련 전문가들의 의견을 수렴하고 현행 지구단위계획 제도의 문제점을 도출함

---

□ 지구단위계획 제도 개선과제는 크게 ‘절차’, ‘내용’, ‘운영·관리’의 3가지 측면으로 구분하여 정리함

- 절차적 측면에서는 지구단위계획의 체계적 관리와 수요 관리를 위한 절차 도입 및 강화, 지구단위계획 수립과정 절차 간소화, 주민참여 제고 등을 들 수 있음
  - 전체 지구단위계획구역의 체계적 관리와 수요 관리를 위한 제도적 장치 마련
  - 지구단위계획 수립 시 검토되어야 할 각종 영향평가 등에 대한 절차를 간소화하는 등 절차적 합리성에 대한 논의와 개선이 필요
  - 주민들의 실질적 참여를 제고할 수 있는 제도적 장치를 비롯하여 주민참여 지구단위계획에 대한 인식 개선과 정보 공유 방안 마련
- 내용적 측면으로는 사회경제적 변화를 고려한 지구단위계획 유형 재편, 계획 요소 및 내용 개선, 인센티브 항목 다양화 및 차등화, 도시지역 외 지역에 대한 지구단위계획 지침 및 내용 정교화 등을 들 수 있음
  - 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
  - 지역의 특수한 상황에 대응할 수 있도록 인센티브 항목을 다양화하고 지역 수요에 맞게 차등 제공함으로써 지구단위계획의 실효성 증대
  - 도시지역 외 지구단위계획의 경우 계획의 특성을 고려하여 제도를 정교화하고 계획 기준과 계획요소에 대한 최소한의 지침을 마련하여 실효성 있는 계획이 수립될 수 있도록 유도 필요
- 운영·관리 측면에서는 지구단위계획 관리 운영에 대한 지침 마련, 지구단위계획 구속력 강화를 들 수 있음
  - 지구단위계획 수립 후 계획 목적에 부합하고 일관되게 관리·운영될 수 있도록 지구단위계획의 구속력 강화를 위한 제도 도입 필요

---

## 2) 정책 제언

- ☐ 국토의 통합적 공간환경 실현과 입체적 도시관리를 유도하기 위해 계획체계 재정립 및 관련법·제도 개편이 필요
- ☐ 지속가능한 도시관리수단으로서 지구단위계획의 역할 강화 필요
  - 지구단위계획이 도시 정책 목표 실현 수단으로써 작동할 수 있도록 역할 확대
  - 특히 지구단위계획 수립 이후에도 지구단위계획이 다양한 통합적·최종적 관리 수단으로서 역할을 할 수 있도록 관리·운영기준을 마련하고 구속력 강화를 위한 제도 도입 필요

## 2. 연구 한계와 향후 과제

- ☐ 본 연구는 우리나라 현행 지구단위계획 제도의 문제점과 개선점을 고찰하기 위해 지구단위계획 제도의 시작부터 수립, 운영 과정에서의 문제점과 개선과제 도출을 시도함
- ☐ 하지만 주거지 유지관리를 목적으로 수립된 일부 지구단위계획구역에 대상으로 연구를 진행하였기 때문에,
- ☐ 본 연구에서 밝힌 개선과제 이외에도 지자체 및 사업 특성별로 다양한 문제점과 사례들이 존재할 것으로 생각됨
- ☐ 향후 연구를 통해 더욱 많은 사례를 대상으로 지구단위계획의 운영실태를 파악하고 개선 사항들을 발굴할 필요가 있음
- ☐ 또한 지구단위계획 제도가 도시관리 수단으로써 실효성 있게 작동할 수 있도록 구체적 인 법·제도 개편 방안 관련 연구가 후속으로 이루어져야 할 것임



---

## 참고문헌

REFERENCE



### 【인용문헌】

- 국토교통부. 한국토지주택공사. 2020. 2019 도시계획현황. 세종: 국토교통부.
- 김동근, 김상조, 김중은, 이선용. 2016. 용도지구 제도의 합리적 운용을 위한 제도개선 방안 연구. 세종: 국토교통부.
- 김어진, 구자훈. 2018. 지구단위계획 수립 이후 북촌한옥마을의 가로특성별 토지이용 변화특성 분석. 국토계획. 53(5): 21-35
- 박성남, 오성훈, 김승남, 이은석. 2016. 지구단위계획 변경제도 합리화 방안-경미한 사항 변경을 중심으로. 세종: 건축도시공간연구소
- 박태원, 손동욱, 김충호, 김준우, 원종석, 송기항. 2020. 지역특성 강화 및 입체적 공간 환경 구현을 위한 도시설계 제도개선 방안 연구. 서울: 국가건축정책위원회
- 서울특별시. 2010. 북촌 제1종지구단위계획. 서울: 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. 2020a. 북촌지구단위계획. 서울: 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. 2020b. 서울특별시 지구단위계획 수립기준·관리운영기준 및 매뉴얼. 서울: 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. 2020c. 2030 서울특별시 지구단위계획 관리 기본계획. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시 도시계획국. 2016. 알기쉬운 도시계획 용어집. 서울: 서울특별시.
- 서원, 양승우. 2010. Form-Based Codes를 활용한 지구단위계획제도 개선방안 연구. 한국도시설계학회 추계학술대회 발표논문. 532-542.
- 세종특별자치시. 2016. 2020 세종 도시관리계획. 세종: 세종특별자치시
- \_\_\_\_\_. 2020. 2025 세종 도시관리계획(재정비) 결정(변경)조서
- 연기군. 2011. 연기군 고시 제2011-38호. 충남: 연기군
- 오성훈, 손동필, 김충호, 강현미. 2018. 장소기반 전략계획을 위한 도시계획체계 개선 방안 연구. 세종: 건축도시공간연구소

---

윤정중, 최상희, 권영태, 이진희, 윤서연. 인구·사회변화에 따른 공공주택단지의 지구단위계획 평가 및 개선방안 연구. 대전:한국토지주택공사 토지주택연구원  
이범현, 김상조, 김중은, 김동근. 2019. 도시계획변천과 정책이슈 기초연구. 세종: 국토연구원.

이우중, 김현수, 문채, 백운수, 손동욱, 여춘동, 유천용, 윤중경, 이희정, 조경훈, 조완섭, 최봉문. 2014. 국토이용 및 도시계획체계 개편 연구. 세종: 국토교통부.

장경철. 2011. 제도 도시설계의 기능과 역할 재정립 방향 연구. 환경논총. 50: 19-37.

최용. 2021. 국토계획법상 지구단위계획수립 관련 주민참여 제고방안에 관한 연구. 토지공법연구. 93: 115-139

행정중심복합도시건설청. 2020a. 행정중심복합도시건설사업 지구단위계획 변경승인서. \_\_\_\_\_, 2020b. 행복도시 2-3생활권 결정도면.

#### 【법령자료】

「건축법」(1980. 4. 5. 시행, 1999. 5. 9. 시행)

「건축법」(2021. 1. 8. 시행)

「공공주택 특별법」(2021. 3. 23. 시행)

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2003. 1. 1. 시행, 2020. 7. 30. 시행)

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(2021. 1. 26. 시행)

「도시개발법」(2020. 8. 28. 시행)

「도시계획법」(1992. 6. 15. 시행, 1999. 5. 24. 시행)

「도시 및 주거환경정비법」(2021. 3. 16. 시행)

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(2021. 1. 1. 시행)

「민간임대주택에 관한 특별법」(2021. 3. 23. 시행)

「산업입지 및 개발에 관한 법률」(2020. 8. 28. 시행)

「주택법」(2021. 2. 19. 시행)

「지구단위계획수립지침」 국토교통부훈령 제1131호(2018. 12. 21. 일부개정)

---

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」(2020. 10. 8. 시행)  
「택지개발촉진법」(2021. 1. 5. 시행)  
「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」(2020. 7. 30. 시행)  
세종특별자치시 고시 제2016-33호 (2016. 3. 21. 고시)  
연기군 고시 제2011-38호 (2011. 09. 30. 고시)

### 【웹페이지】

국가공간정보포털. <http://www.nsd.go.kr>(2021년 3월 8일 검색)  
국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>(2021년 1월 22일 검색)  
경기일보. 2021. 03. 11. “인천시 풍산금속 이전지 지구단위계획 조건부 가결…특혜 논란 재점화” <https://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=2351922>  
(2021년 3월 17일 검색)  
빅카인즈. <https://www.bigkinds.or.kr/>(2021년 1월 25일 검색)  
서울도시계획포털. <https://urban.seoul.go.kr>(2021년 3월 10일 검색)  
자치법규정보시스템. <https://elis.go.kr>(2021년 1월 22일 검색)  
행정중심복합도시. <https://www.happycity2030.or.kr>(2021년 3월 10일 검색)  
행정중심복합도시 지구단위계획구역 설정. [https://www.happycity2030.or.kr/plan/?act=sub2\\_3\\_3](https://www.happycity2030.or.kr/plan/?act=sub2_3_3)(2021년 3월 10일 검색)  
한겨레. 2020. 08. 19. “특혜냐 실리냐? 사전협상 지구단위계획 어찌하오리까? ”. <https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/958331.html> (2021년 3월 17일 검색)  
한국일보. 2017. 10. 12. “업자들 돈벌이 수단으로 전락한 ‘지구단위계획’? ”. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201710121628440924> (2021년 3월 17일 검색)

---

## SUMMARY

---



### The Direction of Improvement of District Unit Planning System in terms of Operation Conditions and Problems

Choi Jeongyoon, Lee Daye, Kim Dongkun

**Key words:** District Unit Plan, Management of urban and non-urban area, Incentive

The district-unit plan was introduced to address the roles and limitations of urban design and detailed plans and promote a systematic management of urban areas and non-urban areas. It is an important planning system that presents guidelines for limiting development in terms of urban planning items and architectural elements. Despite the original intent of the scheme, however, the district-unit plan has been used as a means of development, and thus the necessity for improvement has been steadily called for.

This study aims to identify the current status and issues of the district-unit plan scheme and derive tasks for its improvement. Toward this end, related records and literature were examined and cases were empirically tested. More specifically, research methods for this study included literature review, on-site investigation, and expert interviews.

This study reached the following findings:

Tasks for improvement of the district-unit planning scheme are listed in terms of the procedures, content, and operational control.

---

First, as for procedures, tasks for improvement include: (i) development of procedures for systematic demand control of the district-unit plan; (ii) enhancement of procedural rationality by simplifying procedures for assessing various impacts that need to be considered when establishing a district-unit plan as well as creating standards and procedures for obtaining approvals by project; and (iii) promotion of the awareness of a district-unit plan through a measure to ensure the active participation of residents and sharing information.

Second, in terms of content, tasks include: (i) reorganization of elements of a district-unit plan in consideration of socio-economic changes; (ii) expansion of areas subject to district-unit planning; (iii) promotion of district-unit plans custom-tailored to a region and diversification of incentives; and (iv) refinement of guidelines and content of district-unit plans for non-urban areas.

Third, with respect to operational management, tasks include: (i) preparation of guidelines for the management and operation of distribution-unit plans; and (ii) strengthening of legally binding forces of district-unit plans.

As this study focused on district-unit plans intended for the maintenance of residential areas, there may be other issues and cases related to different local governments, depending on the characteristics of projects which are not included as tasks for improvement under this study. However, this study is significant in that though issues and improvement tasks for the district-unit plan have been analyzed by individual issue, this paper attempted to address issues and derive tasks for the overall process of the establishment, implementation, and management of the district-unit plan. Future studies may further improve the plan to increase the effectiveness of the district-unit planning scheme by identifying items that require the revision of related laws and ordinances. It is hoped that through continuous supplementation, the district-unit planning scheme will be able to evolve as an effective system that creates valuable urban spaces.



수시 21-01

## 지구단위계획 제도 운영실태와 개선과제

저 자 최정윤, 이다예, 김동근

발 행 인 강현수

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인 쇄 2021년 3월 28일

발 행 2021년 3월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

---

I S B N 979-11-5898-638-4

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2021, 국토연구원

---

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

최정윤, 이다예, 김동근. 2021. 지구단위계획 제도 운영실태와 개선과제. 세종: 국토연구원.

---

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.



# 지구단위계획 제도 운영실태와 개선과제

The Direction of Improvement of District Unit Planning System in terms of  
Operation Conditions and Problems



**제1장** 연구의 개요

**제2장** 지구단위계획 제도 현황

**제3장** 지구단위계획 제도 운영실태

**제4장** 주요 이슈 및 법·제도 개선과제

**제5장** 결론 및 향후 과제



**KRIHS 국토연구원**

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)  
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

