

기본연구 2007-09

제2종지구단위계획의 운용실태 및 개선방안

- 산업형과 관광휴양형을 중심으로 -

오용준 · 홍경구 · 이용혁 · 송학주

발 간 사

지구단위계획은 도시설계와 상세계획이 통합된 제도이다. 도시설계 제도도입은 1980년 아시안게임과 올림픽게임과 같은 국제적 행사를 앞두고 도시미관 및 환경개선이 사회적 관심사로 대두되면서 부터이었다. 상세계획은 1991년 건축물 규제 중심의 도시설계를 도시계획사항까지 다룰 수 있도록 하는 제도로써 도시계획법을 통해 도입되었다. 이후 도시설계와 상세계획의 이원적 운용에 따른 문제는 2000년 도시계획법 개정을 통해 양 제도를 통합하게 되면서 해소된다. 하지만, 2003년 국토계획법이 제정되면서 새로운 국면을 맞이하게 되고, 도시지역에 적용되어 오던 기존의 지구단위계획은 제1종으로 하고, 비도시지역에서는 제2종지구단위계획으로 하는 제도가 마련되어 지구단위계획제도가 그 어느 때보다 활성화된 상태이다. 특히, 충남의 산업형 제2종지구단위계획 수요는 2007년 3월 현재 전국 지구단위계획의 31%에 달할 만큼 많은 실정이다.

제2종 지구단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발하기 위하여 용도지역의 건축물과 기타 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한, 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획이다. 제2종지구단위계획은 개발의 성격에 따라 주거형, 산업형, 유통형, 관광·휴양형, 그리고 복합형의 5가지 유형으로 구분하여 무계획적으로 산재하는 소규모 개발을 사전에 예방하고 경관이 우수한 녹지·구릉지 등을 보존하기 위한 지침을 마련하여 시행하고 있다. 하지만, 현행 제2종지구단위계획수립지침은 종합적으로 기본적인 사항만을 제시하고 있어 실질적인 계획수립기준으로 활용하기에는 많은 어려움이 예상된다.

본 연구는 국토계획법의 개정으로 지구단위계획의 역할 및 기능이 확대됨에 따라 법·제도 환경변화와 수요증가에 효과적으로 대응할 수 있도록 충청남도 차원에서 제2종지구단위계획의 효율적 운영을 위한 기본 방침을 제시하는데 목적이 있다. 다행히 본 연구의 시사점과 제시된 방안들이 건설교통부의 지구단위계획수립지침 개정단계에 제공되어 실질적인 정책결정에 기여할 수 있을 것으로 기대한다. 그리고 상대적으로 수요가 많은 산업형과 관광휴양형 제2종 지구단위계획의 문제점을 사례분석과 함께 지침상의 측면과 운영상의 측면에서 접근하여 개선

방향을 도출하였기 때문에 일선 시·군의 제2종지구단위계획 가이드라인으로 활용할 수 있을 것이다.

이 연구는 제2종지구단위계획의 운영현황을 분석하여 문제점을 개선하고 보완하는 방안을 제시하였다는 점에서 그 시의성과 가치가 있는 연구이다. 그 동안 이 연구를 맡아 성실하게 추진해 온 오용준 책임연구원, 홍경구 교수, 이용혁 상무, 송학주 이사의 노고를 치하하며, 도 관계자, 자문위원에게 감사의 뜻을 전하는 바이다.

2007년 10월 31일

충남발전연구원장 김 용 응

목 차

제1장 서 론

1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구범위 및 방법	4
3. 연구과정	8
4. 선행연구와의 차별성	9

제2장 비도시지역 관리제도 고찰 및 분석틀 설정

1. 비도시지역 관리제도	15
1) 우리나라의 비도시지역 관리제도	15
2) 외국의 비도시지역 관리정책 및 제도	22
2. 제2종지구단위계획의 성격과 내용	26
3. 분석틀 설정	43
1) 계획작성 실태조사	43
2) 제도운영 실태조사	44
3) 분석틀	45

제3장 제2종지구단위계획의 운용실태 분석

1. 제2종지구단위계획 수립현황	47
2. 제2종지구단위계획 운용실태 분석	50
1) 산업형 제2종지구단위계획 운용실태 분석	50
2) 관광휴양형 제2종지구단위계획 운용실태 분석	83
3. 제2종지구단위계획 제도운영실태 분석	116

제4장 제2종지구단위계획의 개선방안

1. 세부 계획수립기준별 지침 개선방안	133
2. 제2종지구단위계획 제도운영 개선방안	139
1) 계획추진 검토단계	139
2) 구역지정단계	142
3) 계획수립단계	144
4) 계획운영단계	145

제5장 결론 및 정책제언

147

1. 요약 및 정책제언	147
2. 연구의 의의 및 향후과제	149

참고문헌

151

부 록

155

※ 부록1. 제2종지구단위계획 개선방안 전문가 설문조사지	157
※ 부록2. 제2종지구단위계획 개선방안 전문가 설문조사 분석내용	165
※ 부록3. 제2종지구단위계획 관련 질의회신자료	183

표 목 차

<표 1-1> 이론 중심의 선행연구와의 차별성	10
<표 1-2> 실증분석 선행연구와의 차별성	12
<표 2-1> 국토이용관리법상의 용도지역과 토지이용관리 내용	15
<표 2-2> 국토계획법 이전 국토이용체계 현황	16
<표 2-3> 토지적성평가의 구분	21
<표 2-4> 개발행위허가 규모	22
<표 2-5> 지구단위계획제도의 도입과정	26
<표 2-5> 제1종, 제2종지구단위계획의 비교	32
<표 2-6> 제2종지구단위계획구역 지정대상	36
<표 2-7> 제2종지구단위계획구역 지정불가지역	37
<표 2-8> 주거기능이 포함된 사업의 제2종지구단위계획구역 지정대상	38
<표 2-9> 제2종지구단위계획 유형별 행위규제완화 내용	40
<표 2-10> 제2종지구단위계획구역의 인센티브	40
<표 2-11> 제2종지구단위계획으로 결정할 수 있는 도시계획시설	41
<표 3-1> 제1종·제2종 중별 전국 지구단위계획 수립현황	48
<표 3-2> 충청남도 시·군별 제2종지구단위계획 수립현황(2007년 7월 현재)	49
<표 3-3> 분석사례의 기초조사 내용	53
<표 3-4> 사례 1 : 기반시설계획	68
<표 3-5> 사례 2 : 기반시설계획	69
<표 3-6> 기반시설 확보기준 비교	96
<표 3-7> 관광휴양형 제2종지구단위계획의 층수기준의 적정성	111
<표 3-8> 제2종지구단위계획 인·허가 소요기간	118
<표 3-9> 제2종지구단위계획과 상위계획과의 정합성 정도	124
<표 3-10> 제2종지구단위계획 수립시 기반시설 비용분담	128

그림목차

<그림 1-1> 사례분석대상	5
<그림 1-2> 응답자의 직업	8
<그림 1-3> 정책결정 참여유형	8
<그림 1-4> 연구흐름도	9
<그림 2-1> 국토계획체계 개편	17
<그림 2-2> 도시지역과 비도시지역 계획체계의 통합 개념도	18
<그림 2-3> 국토계획법의 도시계획체계	20
<그림 2-4> 제2종지구단위계획의 입안 및 결정절차	35
<그림 2-5> 가구 및 획지계획의 흐름	42
<그림 2-6> 단계별 제도운영 실태조사항목	44
<그림 2-7> 분석의 틀	45
<그림 3-1> 사례 1 : 소유자 동의 현황도	56
<그림 3-2> 사례 2 : 소유권 동의 현황도	57
<그림 3-3> 사례 2 : 고속국도 500m이내 지역	60
<그림 3-4> 산업형 제2종지구단위계획의 토지이용계획 개선사항	62
<그림 3-5> 사례 1 : 토지이용계획도	64
<그림 3-6> 사례 2 : 토지이용계획도	64
<그림 3-7> 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 개선사항	66
<그림 3-8> 사례 1의 토지이용계획과 가구 및 획지계획	72
<그림 3-9> 사례 2의 토지이용계획과 가구 및 획지계획	72
<그림 3-10> 높이관련 계획	74
<그림 3-11> 스카이라인 변화결과	75
<그림 3-12> 사례 1 : 조망점 선정도	77
<그림 3-13> 사례 1 : 경관변화 예측결과	78
<그림 3-14> 사례 2 : 경관변화 조감도	78
<그림 3-15> 산업형 제2종지구단위계획의 환경계획 개선사항	80

<그림 3-16> 사례1 : 상위계획과의 적합성 검토	86
<그림 3-17> 사례2 : 연수원조성 대상지역 사전검토	86
<그림 3-18> 공적규제지역분석도 사례	88
<그림 3-19> 사례 1 : 소유자 동의 현황도	91
<그림 3-20> 사례 2 : 소유권 현황도	92
<그림 3-21> 사례 1 : 지구단위계획구역 지정에 따른 구역 변화	94
<그림 3-22> 사례 2 : 골프장부지에 별장형단독주택지가 포함된 경우	95
<그림 3-23> 사례 3 : 고속국도변 500m 이내지역	95
<그림 3-24> 사례 1 : 토지이용계획도	99
<그림 3-25> 사례 2 : 토지이용계획도	99
<그림 3-26> 사례 1 : 토지이용계획과 가구 및 획지계획과의 비교	105
<그림 3-27> 사례 2 : 토지이용계획과 가구 및 획지계획과의 비교	106
<그림 3-28> 관광휴양형 제2종지구단위계획의 건축계획 개선사항	108
<그림 3-29> 사례 1 : 건축물에 관한계획도	109
<그림 3-30> 사례 2 : 비치타워 건설계획	110
<그림 3-31> 사례 1 : 3D-MeshModeling에 의한 경관 검토	113
<그림 3-32> 사례 2 : 주요 조망점에 의한 경관 검토	113
<그림 3-33> 사례 1 : 생태계보전 기준 검토	116
<그림 3-34> 제2종지구단위계획구역 획정과 검토범위	119
<그림 3-35> 제2종지구단위계획의 지정목적과 성격	120
<그림 3-36> 제2종지구단위계획 수립시 문제점	123
<그림 3-37> 제2종지구단위계획과 관련사업법과의 정합성 정도	125
<그림 3-38> 제2종지구단위계획의 결정권한 위임	127
<그림 3-39> 제2종지구단위계획의 주민참여제도	130
<그림 3-40> 제2종지구단위계획의 주민참여범위	130
<그림 3-41> 제2종지구단위계획의 주민참여 개선부문	131

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적

1) 연구배경

■ 비도시지역 관리체계 정립 요구

도시용지 공급을 확대하기 위하여 1994년 개정된 『국토이용관리법』에 의해 준농림지역이 도입된 이후, 도시주변부 비도시지역에서는 무분별한 난개발로 인한 환경훼손과 기반시설 부족 등의 도시관리 문제가 대두되었다. 이에 대해 정부는 ‘제4차 국토종합계획’에서 제시한 선계획·후개발 체계를 확립하기 위하여 2000년 5월에 ‘국토의 난개발방지 종합대책’을 발표하였다. 그 후속조치 일환으로 그해 8월에는 기존의 5개 용도지역 중 준도시지역과 준농림지역을 관리지역으로 통합하여 용도지역을 합리화하는 조치로써 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 개편하였다. 이후, 정부는 국토관리체계를 『국토이용관리법』과 『도시계획법』으로 이원화하여 관리해 오던 것을 2003년 1월부터 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 국토계획법)』으로 일원화함으로써 합리적인 국토 및 도시관리를 도모하고자 하였다.

『국토계획법』은 종래 난개발의 온상지였던 준농림지역과 준도시지역을 관리지역으로 통합하고, 이를 다시 토지적성에 따라 계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역 등 3개 용도지역으로 세분하는 용도지역 개편을 통하여 계획적 관리의 기본틀을 마련하였다. 이와 함께 국토의 계획적 이용과 개발을 유도하기 위해 도시지역과 비도시지역을 통합하여 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획을 수립하도록 하였으며, 제2종지구단위계획제도, 토지적성평가제도, 개발행위허가제도, 기반시설연동제도 등 비도시지역 정비를 위한 새로운 제도를 도입하였다.

특히, 관리지역내 계획관리지역과 개발진흥지구(종전 국토이용관리법 상 준도시지역의

취락지구, 시설용지지구, 산업촉진지구와 도시계획법상의 개발촉진지구)를 대상으로 선계획·후개발 원칙에 따라 상세한 계획을 수립하여 개발할 수 있는 제2종지구단위계획이라는 도시관리계획수법이 새롭게 제도화되었으며, 도시지역을 중심으로 하여 적용되어온 기존 지구단위계획은 제1종지구단위계획으로 변경되었다.

제2종지구단위계획은 비도시지역의 도시관리체계에서 중요한 계획적 수단으로 평가받고 있다. 종전 『국토이용관리법』에 의한 용도지역의 지정·변경이나 행위제한에 의하여 느슨하게 운용되어온 비도시지역은 제2종지구단위계획이라는 제도를 통하여 도시지역과 같이 도시계획 차원의 체계적인 틀 속에서 엄격한 도시관리가 가능하게 되었다. 그럼에도 불구하고, 공간적 입지측면과 동일 용도지구의 계획관리측면에서 종별 지구단위계획의 명확한 역할구분이 필요한 실정이다. 먼저, 공간적인 입지측면에서는 성격이 비슷한 도시지역내 녹지지역과 비도시지역내 관리지역에 각각 제1종, 제2종으로 하는 종별 지구단위계획으로 구분하여 적용하고 있다¹⁾. 용도지구의 계획관리측면에서 보면, 도시지역에 지정되는 개발진흥지구는 제1종지구단위계획을 적용하고, 계획관리지역과 같은 비도시지역에 지정하는 개발진흥지구는 제2종지구단위계획을 적용하도록 하고 있는 등 제1종 및 제2종지구단위계획의 역할이 명확하게 구분되어 있지 않은 실정이다. 따라서, 『국토계획법』 제정 이후 국토전반에 대한 계획관리체계의 기틀이 마련되었다면, 이제는 종별 지구단위계획의 운영실태를 점검하여 그 역할을 명확히 정립하여야 한다.

2) 연구 필요성

(1) 계획유형별 제2종지구단위계획 가이드라인 필요

기존 도시지역을 위주로 한 제1종지구단위계획의 경우에는 2000년에 도입되어 7년 정도의 기간이 지났고, 제2종지구단위계획의 경우에는 2002년에 도입되어 현재 5년 정도의 기간이 지났으나, 관련연구는 제1종지구단위계획 위주로 진행되고 있다.

현행 건설교통부의 「제2종지구단위계획수립지침」은 종합적이고 기본적인 사항만을 제

1) 제2종지구단위계획 제도도입 과정에서 계획관리지역과 개발진흥지구 뿐 아니라 녹지지역도 구역지정 대상에 포함시켜야 한다는 의견이 있었지만, 녹지지역의 난개발을 우려하는 일부 반대 목소리로 인해 법안에 반영되지 못하였다고 함

시하고 있어, 사업시행자가 실제 계획을 수립하는 기준으로 활용하기에는 어려움이 예상된다. 그동안 『국토계획법』 시행과정에서 제2종지구단위계획은 계획수립이 복잡하고 오랜 시간이 소요된다는 문제점이 드러나고 있으며, 제1종지구단위계획과의 차별성 문제, 지침의 융통성 및 사업기준과 연계성 문제, 운영상의 문제, 관리지역 미세분 등으로 사업추진 실적이 저조한 실정이다.

더욱이 지방도시의 경우, 지구단위계획에 대한 연구 자체가 미흡하고, 실제 적용사례에 대한 검토를 통해 문제점과 개선방안을 도출한 연구는 다양하게 이루어지지 않고 있다.

또한 새로운 제도 시행에 따른 행정업무 경험의 많지 않아 일선 시·군에서는 법령상의 해석차이가 발생하는 등 제도관리가 원활하게 이루어지지 못하고 있으며, 기존 법령과 개별법에 의한 국토이용관련제도가 정합성이 떨어지는 문제까지도 제기되고 있다.

그럼에도 불구하고 제2종지구단위계획의 유형이 주거형, 산업형, 복합형 등의 단지개념과 특정지구단위계획과 같이 시설개념이 복합되어 있는 만큼 다양한 유형의 계획가이드라인이 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되고 있다.

(2) 충청남도내 제2종지구단위계획 추진실태 점검 필요

최근 충청남도는 과거의 국가성장의 배후지역에서 국가성장의 선도지역으로 부상하고 있다. 충청남도의 인구, 지역내총생산(GRDP), 1인당 지역내총생산(GRDP), 제조업체수(5인 이상 제조업체 기준), 제조업 생산액 연평균 증가율은 전국의 증가율을 상회하고 있으며, 전국의 제조업 종사자수는 감소한 반면 충청남도의 제조업 종사자수는 증가하고 있다. 이러한 지역적 특성으로 인해 충남의 산업형 제2종지구단위계획 수요는 2007년 3월 현재 전국 지구단위계획의 31%에 달할 만큼 많은 실정이다.

이에 비하여 주거형 제2종지구단위계획은 비도시지역의 난개발을 막고 주택공급에 기여하는 것이 목적이나, 계획관리지역의 개발수요에 비해 개발된 사례가 전국적으로 거의 없어 비도시지역의 체계적인 개발 및 관리라는 당초 목적이 실현되지 못하고 있다²⁾.

본 연구는 제2종지구단위계획제도가 본래의 도입목적에 따라 지역의 특성을 반영하고 체계적이고 계획적인 관리를 도모하는지에 대한 종합적인 분석과 이에 따른 평가가 제대로

2) 최근 비도시지역 내 주택건설사업의 수익성 감소 등의 이유로 수도권 민간 택지공급이 급격히 감소하고 있는 추세를 감안하여, 정부는 '부동산시장 안정화방안(2006.11.15)' 및 후속대책에서 제2종지구단위계획구역의 용적률을 현행 150%에서 200%까지 상향하는 방안을 확정하여 『국토계획법』 시행령을 2007년 4월에 개정하였다.

이루어지지 못하고 있다는 판단 하에 진행하게 되었다.

이러한 맥락에서 충청남도의 제2종지구단위계획 운용실태를 점검함으로써 법제도의 환경 변화와 개발수요 증가에 효과적으로 대응하기 위한 계획수립기준별 개선방향과 제도개선방안을 모색할 필요가 있다.

3) 연구목적

본 연구는 『국토계획법』 제정에 따라 새롭게 도입된 제2종지구단위계획의 안정적인 제도 정착에 초점을 두고 운용실태와 문제점을 분석한다. 또한 제2종지구단위계획의 계획유형별로 충청남도 차원의 계획수립 가이드라인을 제시하고 계획수립지침 개선을 정책적으로 제안하는 것을 목적으로 한다. 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 지구단위계획 관련이론과 선행연구 검토, 제도운영 사례를 분석하여 지구단위계획 제도 정비를 위한 시사점을 도출한다.

둘째, 충청남도과 타지역의 제2종지구단위계획 운용실태와 문제점을 분석하여 계획수립기준별 개선방향을 도출한다.

셋째, 충청남도 비도시지역의 지구단위계획 수립기준과 함께 제2종지구단위계획제도의 중·단기적인 개선방안을 제시한다.

2. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

(1) 공간범위

본 연구대상 범위는 2007년 3월 현재까지 『국토계획법』에 의해 승인되거나 사업자체가 무산된 타지역의 9개 제2종지구단위계획서와 충청남도의 11개 제2종지구단위계획서를 대상으로 한다. 사례대상 제2종지구단위계획서의 계획유형은 현재 충청남도의 개발수요 증가함에 따라 계획수립이 이루어지고 있는 산업형 제2종지구단위계획과 관광휴양형 제2종지구단위

계획으로 한정한다.

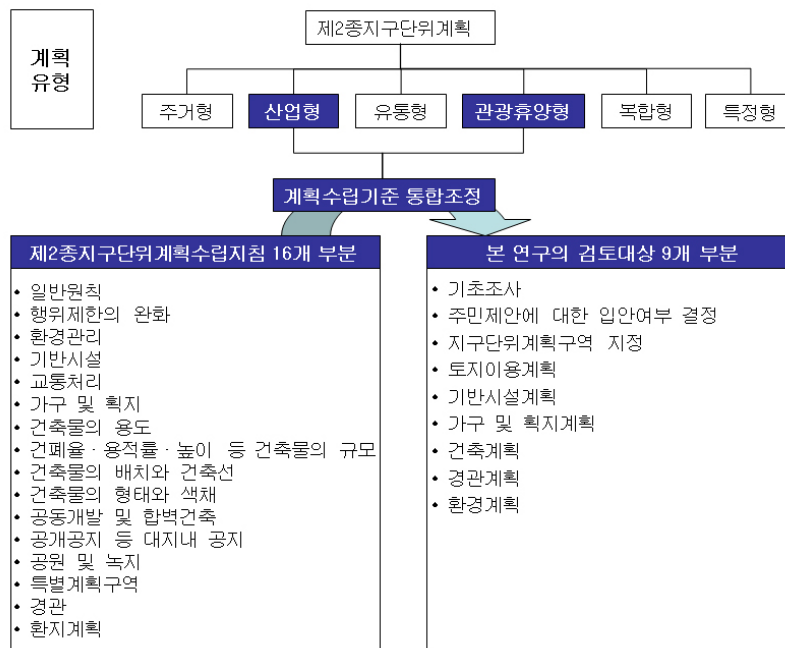
(2) 내용범위

본 연구는 제2종지구단위계획의 계획수립기준별 개선방향을 도출하기 위한 검토기준을 설정하고 이에 대한 개선방향을 도출하는 운용실태 조사를 통해 문제점과 개선방향을 분석하는 내용적 범위를 갖는다. 검토기준인 제2종지구단위계획의 계획수립기준은 「제2종지구단위계획수립지침」에서 제시하고 있는 일반원칙, 행위제한, 환경관리, 교통처리, 가구 및 획지, 건축물에 관한 사항 등의 16개 공통기준을 부문별 계획차원으로 통합조정한 9개 부문이다.

본 연구의 부문별 계획차원의 9개 부문 계획수립기준은 ‘기초조사, 주민제안에 대한 입안여부 결정, 지구단위계획구역 지정, 토지이용계획, 기반시설계획, 가구 및 획지계획, 건축계획, 경관계획, 환경계획’로 한다.

또한, 제2종지구단위계획제도의 운용실태 조사를 위하여 제도운영단계를 계획추진검토단계, 구역지정단계, 계획수립단계, 계획운영단계의 4단계로 구분하여 17개 항목에 대하여 문헌조사를 실시한다.

〈그림 1-1〉 사례분석대상



2) 연구방법

본 연구의 목적달성을 위한 핵심은 제2종지구단위계획의 작성사례 분석을 통하여 지역특성에 입각한 운용실태 위주의 문제점을 도출하고, 보완과제로서 부문별 계획수립기준의 문제점을 진단하고 개선방안을 제시하는데 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 ① 제도운영실태 조사, ② 사례분석대상의 계획작성실태조사, ③ 전문가 조사를 연구방법으로 채택하였으며, 이를 위한 개략적인 분석방향은 다음과 같다.

(1) 제도운영실태 조사분석

제2종지구단위계획의 제도운영실태 조사는 지구단위계획 관련이론과 선행연구 검토, 제도운영 문헌조사를 실시하여 비도시지역 지구단위계획의 제도 정비를 위한 시사점을 도출한다. 이를 위하여 제2종지구단위계획의 계획수립기준의 특성을 조사·분석하고 이슈를 정리한다. 특히, 토지적성평가를 이용한 관리지역 세분이 지연되면서 계획관리지역내 제2종지구단위계획구역의 지정이 어려워진 충청남도 상황을 분석하고, 이에 대한 대응방안으로서 사전검토항목(checklist)를 마련하여 개발가능여부를 사전에 타진해 볼 수 있도록 한다. 조사자료는 건설교통부의 「2005 도시계획현황(2006년)」, 건설교통부에 접수된 「지구단위계획 관련 민원 및 질의회신내용(2004~2007년)」, 「충청남도 지구단위계획 관련 내부자료(2007년)」 등을 토대로 2007년 3월 현재까지 충청남도에서 지정·운영된 지구단위계획구역의 지정현황 특성을 조사·분석하는데 활용한다.

(2) 계획작성실태 조사분석

제2종지구단위계획의 계획유형별 사례분석대상의 계획작성 실태분석은 계획내용을 검토하여 운용실태를 파악함으로써 제2종지구단위계획 제도집행의 실효성을 분석하는 것이다. 사례조사는 20개 제2종지구단위계획서를 대상으로 하고 통합·조정된 계획수립기준 9개 부문인 기초조사, 주민제안에 의한 입안여부 결정, 지구단위계획구역 지정, 토지이용계획, 기반시설계획, 가구 및 획지계획, 건축계획, 경관계획, 환경계획의 내용을 검토하고, 계획수립기준별 문제점을 분석한다. 또한 사례분석대상의 제2종지구단위계획 수립내용을 토대로 계획입안 및 결

정절차의 개선방향을 모색한다.

(3) 전문가 조사분석

① 조사목적 및 내용

본 전문가 설문조사는 지구단위계획의 주요 이슈를 파악하고 계획수립기준에 대한 전국 도시계획 관련 전문가의 의견을 수렴하기 위한 목적으로 설계되었다. 설문조사는 2007년 7월 3일부터 7월 9일 기간 동안 우편 및 팩스, 이메일을 통해 시행되었다.

본 전문가 설문조사의 내용은 응답자의 일반현황(근무지역, 도시계획 분야 종사경력, 충청남도 정책실행 관련 참여여부, 참여유형), 지구단위계획의 성격(제2종지구단위계획과 관련계획과의 정합성, 지구단위계획구역의 적정성, 결정권한의 위임정도 등), 제2종지구단위계획의 공동내용(필수계획수립항목, 기반시설 비용분담문제 등), 주민제안 및 참여부문, 산업형 제2종지구단위계획의 문제점과 개선방안(토지이용계획의 문제점, 기반시설 설치기준의 문제점, 환경부문의 개선방안 등), 관광휴양형 제2종지구단위계획의 문제점과 개선방안(토지이용계획 수립시 고려사항, 건축계획 기준, 경관·환경·방재기준 등) 등 크게 다섯 부분으로 구성된다.

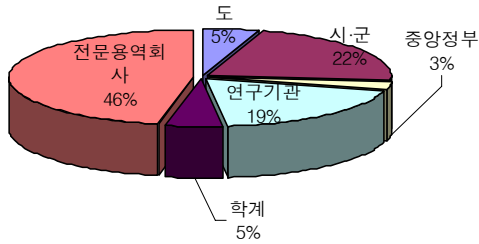
② 조사대상 및 응답자 일반현황

주요 조사대상은 도시계획 관련 전문가집단으로서 대학 교수, 연구원, 중앙부처 및 지자체 공무원, 도시계획 엔지니어링업체 실무자 등 150명이다. 이들 조사대상에게 설문조사표를 발송하였으며, 최종 회수된 79명(회수율 52.7%)의 조사표를 통계분석하였다.

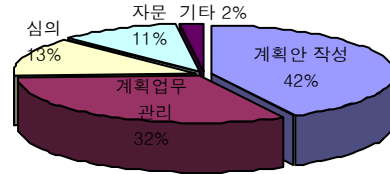
본 조사에는 건설교통부 제2종지구단위계획 담당 공무원 2명, 충청남도 지구단위계획 관련 공무원 4명, 시·군 지구단위계획 담당공무원 17명, 대학교수 4명, 연구기관 15명, 전문기술인 37명이 답변을 주었다.

전체 응답자 중 도시계획분야 종사경력이 5년 이하가 28.2%, 5~20년이 38.5%, 20년 이상 9.0%로 조사되었으며, 전체의 57.7%가 충청남도 시·군의 각종 정책결정과 관련하여 어떠한 형태로든 참여한 경력이 있다고 응답하였다. 정책결정 참여유형은 계획안 작성이 전체의 42.6%, 계획업무 관리가 31.9%, 심의 12.8%, 자문이 10.6%로 분류되었다.

〈그림 1-2〉 응답자의 직업



〈그림 1-3〉 정책결정 참여유형



3. 연구과정

본 연구는 모두 5장으로 구성되고 각 장별 주요내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

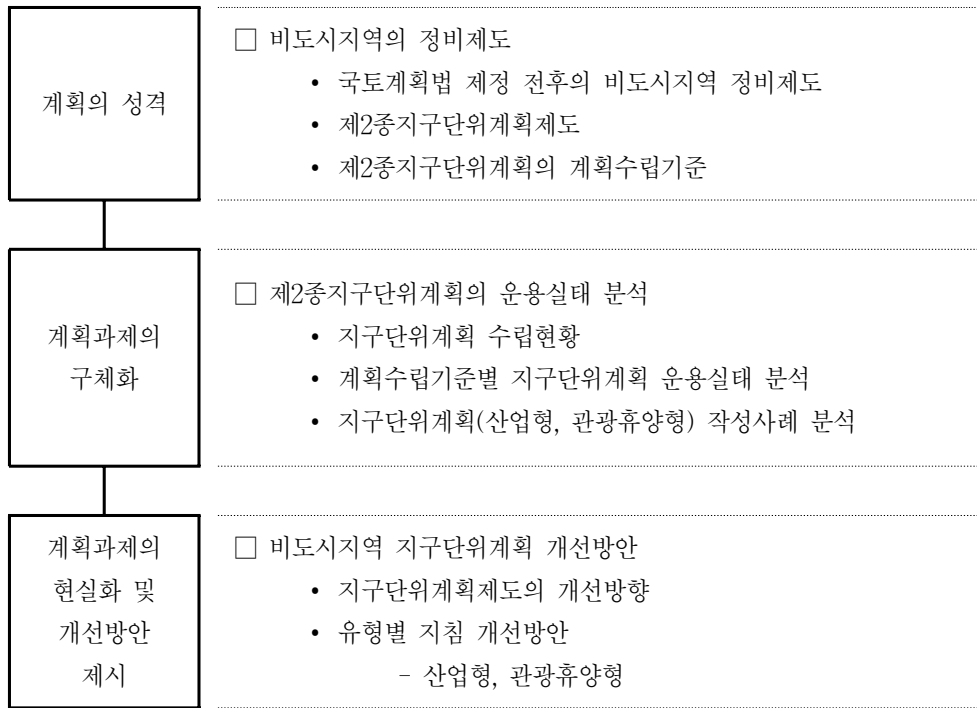
서론에서는 연구의 배경 및 필요성, 목적, 범위 및 방법을 제시하고, 제2장에서는 비도시지역의 정비제도를 고찰하기 위하여 『국토계획법』 시행 전후의 정비수단과 지구단위계획 제도 전반에 대한 내용을 살펴보고 제2종지구단위계획의 계획수립기준을 분석한다.

제3장에서는 제2종지구단위계획의 현황 및 운용실태 분석을 위한 전국 시·군을 대상으로 한 지구단위계획서를 건설교통부의 「제2종지구단위계획수립지침」에 의거한 계획체계 및 각 부문별 계획수립내용의 부합여부를 검토한다.

제4장 비도시지역 지구단위계획의 개선방안에서는 비도시지역의 특성을 반영한 지구단위계획 수립방안과 계획의 정체성 및 실효성 제고방안을 강구하고자 한다. 그리고 지자체별로 공통적으로 해결하여야 할 계획과제를 정리하여 제2종지구단위계획 수립방안을 강구한다. 마지막으로 유형별 지구단위계획 수립지침 개선방안을 제시하고자 한다.

제5장에서는 앞의 각장에서 도출된 연구결과의 요약과 필요한 정책개선사항을 제시하였다.

〈그림 1-4〉 연구흐름도



4. 선행연구와의 차별성

기존 지구단위계획에 관한 선행연구는 지구단위계획제도의 도입과 성격에 관련한 제도운영의 개념정립과 필요성에 대한 이론적 근거 제시를 중심으로 한 연구와 우리나라 지구단위계획제도의 실태분석과 운영 개선방안을 제시하고 있는 실증 분석 연구로 구분할 수 있다.

지구단위계획 제도운영의 이론 중심 연구는 문채(2002a), 정찬대(2002), 안정근(2002), 장성화·채병선(2004), 이희정·배웅규(2004), 장성화(2005) 등이 있으며, 각각의 연구내용은 다음 표와 같다. 이 중에서 사례연구는 대부분 일본 지구계획의 분석을 통한 시사점을 제시하고 있으며, 기초연구는 『국토계획법』 시행 직후 지구단위계획의 성격을 설명하고 제도 시행의 연착륙을 지원하는 이론 연구가 대부분이다.

〈표 1-1〉 이론 중심의 선행연구와의 차별성

구분		선행연구와의 차별성			
		연구명	연구목적	연구방법	연구결론
주요 선행 연구 주요 선행 연구	1	• 제2종 지구단위계획의 도입과 적용방안	• 제2종지구단위계획 도입배경 및 내용 • 향후 검토사항 제시	• 문헌연구	• 검토사항 -지구단위계획 역할 재정립 -계획관리지역내 기존취락 배려 -개발밀도 기준 탄력 적용
	2	• 지구단위계획 제도의 정착화방안 연구	• 지구단위계획의 효율적 운용방안 제시 • 지구단위계획의 실효성 제고방안 제시	• 문헌 및 사례조사 • 외국사례(독일, 일본, 미국)	• 지구단위계획 정착화방안 -유형구분 -인센티브제도 정비 -도시기반시설 확보 -주민참여 활성화
	3	• 제2종 지구단위계획의 운영방안	• 제2종지구단위계획의 개념 및 필요성 • 내용 및 현안에 대한 고찰	• 문헌조사	• 적정규모의 필요성 • 구역경계부분과 상충에 따른 해결방안 • 지침의 상세성 등 주요현안 정리
	4	• 일본 지구계획의 활용실태 분석을 통한 지구단위계획 개선에 관한 연구	• 일본 지구계획의 운용 및 적용실태 분석 • 우리나라 제도와 비교 • 향후 지구단위계획운용상 개선방안 제시	• 문헌 및 사례조사 • 일본 사례조사 및 담당자 면담	• 제도의 개선 -계획목적에 따른 제도의 세분화 -인센티브 적용 확대 -도시개발사업 시행 도입 • 운용측면의 발전방안 -주민참여 위상 제고 -자치단체 권한 및 자율권 확대
	5	• 제2종 지구단위계획제도의 정착방안	• 제2종지구단위계획의 제도개선과제도출	• 문헌 및 사례조사 • 추진현황검토	• 제도·운영상·유형별 문제점 제시 • 단기적·장기적 개선과제 도출
	6	• 일본 지구계획의 운용특성 연구	• 일본 지구계획의 제도적 특징 및 정비방향 고찰 • 제도적 운용실태 및 특성 분석 • 향후 적용 확대 및 제도적 개선방향 제시	• 문헌 및 통계조사 • 사례도시 조사(센다이, 요코하마시)	• 일본 사례 검토 후 특징 및 시사점 제시 • 법·제도적 측면의 구조적 안정성 및 지속성 유지, 다양성 확보 • 제도 운용 측면에서 적용의 융통성 부여, 지원성 확보 제안
본 연구		• 충청남도 제2종 지구단위계획의 수립실태 및 개선방안	• 비도시지역 지구단위계획 제도 정비를 위한 시사점 도출 • 비수도권 제2종지구단위계획 운용실태와 개선과제 도출 • 지구단위계획 제도 개선방안 제시	• 문헌조사 및 충청남도내·외사례조사 • 전문가 설문조사	• 제2종지구단위계획 9개 부문의 계획수립기준 도출 및 제2종지구단위계획 유형별 지침 개선방안 • 제2종지구단위계획 제도개선을 위한 기본방향

한편, 제2종지구단위계획에 관한 실증 연구는 제도 도입 후 5년여의 시간이 지났음에도 불구하고 연구가 활발하지 않고 있다. 이는 현재 지방 중소도시의 비도시지역에 지구단위계획 수립이 활발하지 않기 때문에 실제 운영실태를 검토하기 어렵기 때문에 나타난 현상으로 판단된다. 실증 중심의 주요 연구로는 문채(2002b, 2002c), 대한주택공사(2004), 류종현(2004), 장영민(2005), 김영진(2006), 박승기 외(2007) 등이 있으며, 각각의 연구내용은 다음 표와 같다.

제2종지구단위계획의 사례연구는 제1종지구단위계획 제도연구에 비하여 연구사례가 많지 않고 제2종지구단위계획의 사례지역 또한 대부분이 경기도와 강원도 지역이다.

따라서, 본 연구는 선행연구들의 한계를 극복하기 위해서 지구단위계획의 제도운영에 대한 이론중심 연구와 실제 운영실태를 분석하는 실증연구를 통합하여 종합적이고 현실적인 개선 방안을 도출하고자 하였고 다음과 같이 선행연구와의 차별성을 두고자 하였다.

이론연구 측면에서는 제2종지구단위계획의 부문별 계획수립기준을 9개 부문으로 통합·조정하여 각각에 대한 주안점과 개선방안을 제시하였다.

실증분석연구 측면에서는 『국토계획법』 시행 이후에 나타난 비수도권의 중소도시를 대상으로 한 비도시지역 관리제도의 운용실태 분석을 통한 계획유형별 지침의 개선방안을 계획수립기준과 연계하여 제시하였다.

〈표 1-2〉 실증분석 선행연구와의 차별성

구분		선행연구와의 차별성			
		연구명	연구목적	연구방법	연구결론
주요 선행 연구	1	• 비시가화지역 지구단위계획의 운영방안에 관한 연구	• 제2종지구단위계획의 운영에 대한 합리적 방안 도출	• 문헌 및 사례조사 • 현지, 면접조사	• 비시가화지역 관리 제도적 틀 형성·보완 필요 • 다양한 취락 유형·지역특성에 맞는 정비방안 마련 • 비시가화지역 관리제도 보완 및 새로운 제도로입 등
	2	• 비도시지역을 대상으로 한 지구단위계획제도의 운영방안에 관한 연구	• 제2종지구단위계획의 역할·성격 제시 • 구체적 운용방안 마련 지침 제시	• 문헌 및 사례조사 • 사례지(용인시 구성면)	• 제2종지구단위계획의 역할 -종합적·장기적 관리방안 제시 -기반시설 확보 -탄력적 개발밀도 제시 -계획구역 최소구역 설정 -유형별 대처 • 개발사업과의 관계 검토
	3	• 지구단위계획 수립기준 개선 연구-제2종지구단위계획 중심	• 제2종지구단위계획의 운영실태 및 개선과제 도출 • 지구단위계획지침 개정방안	• 문헌 및 사례조사	• 다양한 경관연출을 위해 평균층수 개념 도입 • 융통성 있는 지구단위계획 운영을 위해 경미한 변경 규정 확대 • 효과적 제도운영을 위해 기초자치단체로 권한위임 • 시·군에서 도시계획 및 건축의 공동위원회 운영
	4	• 강원도 비도시 지역 지구단위계획 효율적 운영방안	• 제2종지구단위계획의 적용사례 분석 • 강원도 특성에 맞는 효율적인 제도 운영 방안 및 세부운영기준 마련 등	• 문헌 및 사례조사	• 제2종지구단위계획의 공통기준 및 유형별 중점 고려사항 제시 • 지방자치단체의 자율성과 융통성 보장 • 차별적인 기반시설 부담방안 검토 • 각종 기초조사 최소화 등

구분		선행연구와의 차별성			
		연구명	연구목적	연구방법	연구결론
주요 선행 연구	5	• 주거형 제2종 지구단위계획의 운영실태 및 개선방향 연구	• 제2종지구단위계획 도입이후 방향설정에 따른 제도의 운영과 개선방향	• 문헌 및 사례조사	• 최소면적기준 하향조정 • 공공시설 확보의 중첩시행 • 토지이용기준(원형보전율 등) 설정 • 건축물 평균층수개념 도입 등
	6	• 지구단위계획 실태 분석에 따른 제도개선방안에 관한 연구-전라북도 사례를 중심으로	• 제1·2종지구단위계획의 지방도시의 적용실태 분석 • 제도 개선방안 제시	• 문헌 및 사례조사	• 구체적인 건축 및 경관계획 수립 • 구역의 입지적정성에 대한 사전검토 가능토록 지침 개정 • 지방도시의 여건에 맞도록 지침의 유연화 필요 등
	7	• 관광휴양형 지구단위계획 제주 심포지엄 자료	• 관광휴양형 제2종지구단위계획 사례 • 관광사업 변화에 대응한 제2종지구단위계획의 개선방향	• 문헌조사 • 사례지역 조사	• 계획수립과정을 중심으로 단계별 착안사항 및 실무적 개선방향 제시 • 토지의 공익적 이용을 위한 명확한 기준 제시 • 절차(승인절차, 심의 등)의 간소화 • 자율성과 융통성 보장(인센티브 등)
본 연구		• 충청남도 제2종 지구단위계획의 수립실태 및 개선방안	• 비도시지역 지구단위계획 제도정비를 위한 시사점 도출 • 도내 제2종지구단위계획 추진 실태와 개선과제 도출 • 지구단위계획 제도개선방안 제시	• 문헌조사 및 충청남도 내·외 사례조사 • 전문가 설문조사	• 제2종지구단위계획 계획수립기준별 주안점 및 개선방안과 연계한 산업형 및 관광휴양형의 종합적·현실적 지침 개선방안 제시

제2장 비도시지역 관리제도 고찰 및 분석틀 설정

1. 비도시지역 관리제도

1) 우리나라 비도시지역 관리제도

(1) 국토계획법 도입 이전의 비도시지역 관리

『국토계획법』 도입 이전 우리나라 국토는 토지이용 측면에서 도시지역과 비도시지역으로 구분되었다. 『국토이용관리법』에 의해 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 5개 용도지역으로 구분되어, 도시지역은 『도시계획법』에 의한 도시계획을 통해 계획적으로 관리되었지만, 나머지 4개 용도지역은 토지이용계획 없이 『농지법』, 『산지법』, 『자연환경보전법』 등 개별법에 의해 관리되었다.

이 중에서 준농림지역은 개발가능지를 늘려 용지를 공급하고 지가를 안정시킬 목적으로 도입되었는데, 1993년 당시 높은 지가로 인해 서민주택과 공장용지를 제대로 공급하기 어렵다는 사회적인 요청 때문이었다.

〈표 2-1〉 국토이용관리법상의 용도지역과 토지이용관리 내용

용도지역	획정 또는 설치할 구획 등
도시지역	• 도시계획법 및 각 개별법 적용
준도시지역	• 세분된 용도지구의 지정목적 범위 안에서 이용 • 취락지구 : 개발계획 수립지역은 개발계획, 미수립 지역은 특정대기오염 및 폐수배출시설, 일부 위험물 제조소 및 취급소 입지제한 • 산업촉진지구 : 산업입지및개발에관한법을 적용 • 운동·휴양지구, 집단묘지지구, 시설용지지구: 개발계획 적용
농림지역	• 각 개별법 적용
준농림지역	• 국토이용관리법 적용 • 특정 대기오염배출시설 및 폐수배출시설 입지제한 • 부지면적 3만 m^2 이상의 시설, 건축물 등의 입지와 개발제한 • 기타 지자체 조례에서 정하는 식품접객업 및 숙박업 제한
자연환경보전지역	• 각 개별법 및 국토이용관리법 적용 • 건축물, 시설 등의 신·증축, 개간·매립·준설 또는 간척, 토지의 형질변경, 야생동·식물(수산 동·식물 제외)의 포획 또는 채집·흙·모래·자갈·돌 등의 채취와 광물의 채굴등을 금지

동 지역은 국토이용 관리체계를 당초 10개의 용도지역에서 5개 지역으로 개편하여 보전과 개발의 완충역할을 할 수 있도록 토지이용의 신축성을 가지고 있었으며, 효율적 이용을 위하여 행위제한을 제한행위 열거방식으로 전환하여 시행되었다. 준농림지역은 <표 2-2>와 같이 전국토의 26%를 차지하고 위치에 따라 대도시 주변지역과 개발압력이 높은 수도권에서는 주거·공업·상업용도와 같은 도시적 토지이용으로 활용되고, 기타 지역에서는 주로 농업용 토지로 활용하였다.

〈표 2-2〉 국토계획법 이전 국토이용체계 현황

구분	계	도시지역	준도시지역	농림지역	준농림지역	자연환경보전지역
면적(km ²)	99,774	14,767	1,061	51,175	25,716	7,060
비율(%)	100.0	14.8	1.0	51.3	25.80	7.1
적용법규	-	도시계획법 등	국토이용관리법 등	농지법, 산림법	국토이용관리법	자연공원법, 수도법 등

자료: 안정근외 3인, 제2종지구단위계획제도의 의의와 성격, 대한국토도시계획학회, 2002.6

그런데 1990년대 후반에 수도권 준농림지역을 중심으로 국토의 난개발 문제가 대두되었다. 준농림지역에서의 개발이 준도시지역 취락지구, 산업축진지구, 시설용지지구로 변경되고 소규모로 산발적으로 개발되면서 기반시설이 부족하고 환경훼손을 유발하였다. 뿐만 아니라 소규모 개별 공장입지가 대폭 허용되고 경관이 수려한 지역에 숙박시설과 음식점 등의 난립하면서 무질서한 개발이 이루어지고 농지가 무분별하게 잠식되었다. 이러한 준농림지역 난개발의 원인 중 하나는 국토의 이용 및 관리를 제어하는 법제도 장치의 문제라고 할 수 있다.

계획체계가 『도시계획법』과 『국토이용관리법』으로 이원화되다 보니 도시주변지역과 농촌 지역에 있어서 공간계획시스템이 불합리하게 운용되었다. 더구나 종합적인 공간계획으로서 국토건설종합계획과 국토이용계획이 불완전한 체제를 갖추면서 계획기능과 집행기능이 연계되지 않아, 비도시지역의 국토이용계획은 용도지역의 지정근거를 제외하고는 구체적인 행위제한을 위한 제도적 수단을 갖추지 못하여 계획의 실효성을 담보하지 못하였다.

이로 인해 비도시지역에서의 토지이용은 개별 사업단위의 개발계획 수립 차원에서 관리되었으며, 법적근거가 희박한 「준농림지역 운용관리 및 준도시지역 취락지구 개발계획수립지침」과 같은 지침에 의해 운영되었다. 결국 비도시지역에 대한 토지이용계획의 부재로 용도지역·지구

지정의 근거가 불분명하였고, 이에 따라 국토이용계획 변경이 쉽게 이루어지는 상황이 초래되었다³⁾).

사실상 이때까지 우리나라 비도시지역의 관리는 근본적으로 국토계획체계의 모순으로 인하여 비효율적으로 관리되었다.

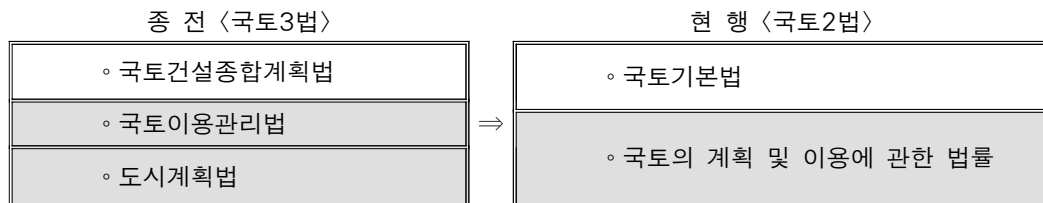
(2) 효율적 국토관리를 위한 국토계획체계 개편

① 국토계획체계

비도시지역 관리의 난맥상을 해결하고 국토의 난개발을 방지할 수 있도록 법과 제도를 재정비하여 효율적 국토관리를 위한 국토계획체계를 개편해야 한다는 논의가 증폭되었다. 특히 수도권 준농림지역 난개발이 이러한 논의를 출발시키는 기폭제가 되었고, 공장설립 및 주택공급을 위한 개발수단에서 환경 및 경관적 가치를 증대시키는 수단으로서의 토지관리로 변화하여야 한다는 사회적 요구가 이를 뒷받침하였다.

국토계획체계는 『국토계획법』 제정을 계기로 국토 3법에서 국토 2법 체계로 개편되었다. 이에 따라 비도시지역의 관리제도는 종전의 『국토이용관리법』에서 2003년부터는 기존의 『국토이용관리법』과 『도시계획법』을 통합한 『국토계획법』이 도입되기에 이르렀으며, 준농림지역을 보다 상세하게 계획하여 체계적으로 개발할 수 있는 새로운 계획기법인 제2종지구단위계획제도가 도입되었다.

〈그림 2-1〉 국토계획체계 개편

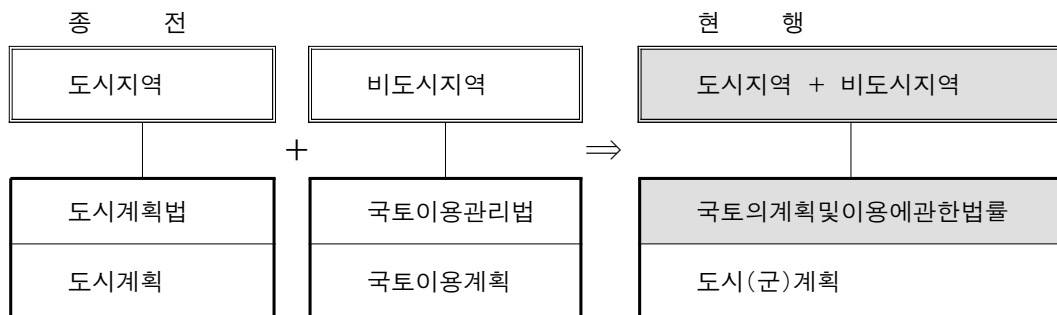


『국토계획법』은 기존의 국토 및 도시계획 체계를 획기적으로 전환시키는 중요한 계기를 마

3) 건설교통부·국토연구원, 2002. 「국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구」, P.13.

련하였다. 종전의 『국토이용관리법』과 『도시계획법』에 의하여 별개로 운영되던 도시지역과 비도시지역의 관리를 국토계획의 차원에서 일괄 계획하도록 하고 있어, 종전의 도시지역은 물론 비도시지역까지도 선계획-후관리라는 계획적 관리의 개념을 전 국토에 도입하고 국토계획으로 일원화하였다.

〈그림 2-2〉 도시지역과 비도시지역 계획체계의 통합 개념도



비도시지역은 도시지역과 달리 개발이 이루어지지 않았거나 향후 개발이 기대되는 지역으로 도시지역에서의 개발압력에 대하여 계획적 개발 또는 보전이 절대적으로 필요한 지역이다.

『국토계획법』은 형식적으로 종전의 『국토이용관리법』과 『도시계획법』을 통합하고 있지만, 내용적으로는 도시계획의 수법을 비도시지역에 확대하여 적용하고 있다는 의미를 지니고 있다. 이는 국토이용계획이 도시계획보다 상위계획이기 하였지만, 실제 국토이용계획은 계획기능이나 집행수단에 있어 공간계획체계로서는 미흡한 점이 많았기 때문이다.

이러한 점에서 『국토계획법』은 비도시지역에 도시계획의 수법을 적용함으로써, 과거 국토이용계획에 의해 관리되어 왔던 비도시지역에 종합계획과 집행수단이 없었던 문제를 해소하고 있다.

② 도시계획체계

『국토계획법』에 의한 계획체계는 공간수준에 따라 광역도시계획-도시계획-지구단위계획이라는 3층계로 구성된다. 『국토계획법』에서 도시계획은 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획을 포괄하는 의미로 사용된다. 이러한 맥락에서 국토이용계획과 도시계획은 도시관리계

획 차원에서 통합되고 일원화되었다.

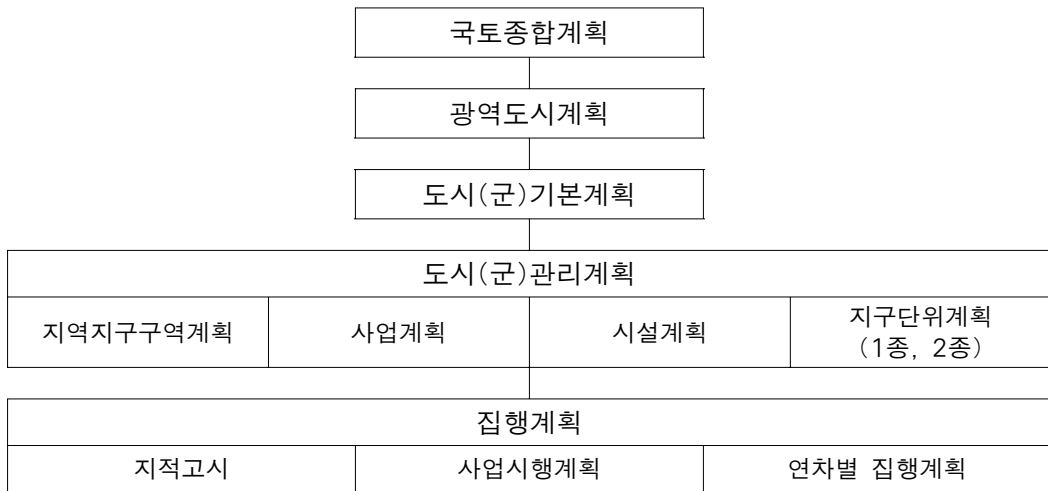
지구단위계획은 아래 그림에서와 같이 도시관리계획의 하나로서, 도시계획체계상 광역도시계획이나 도시기본계획의 하위계획으로 이들 상위계획에서 나타난 도시정책 방향을 특정지역의 국지적 여건에 맞게 구체화하여 하위의 집행계획이나 건축계획 등에 지침을 제시하는 계획이다. 도시관리계획은 그 범위가 특별시, 광역시, 시 또는 군 전체에 미치고 용도지역·용도지구 등 토지이용계획과 기반시설의 정비 등에 중점을 두며, 건축계획은 그 범위가 특정필지에 미치고 건축물 등 입체적 시설계획에 주안점을 두고 있다. 이에 비하여, 지구단위계획은 관할 행정구역내의 일부 지역을 대상으로 토지이용계획과 건축물계획이 서로 환류되도록 함으로써 평면적 토지이용계획과 입체적 시설계획이 서로 조화를 이루도록 하는데 있다.

지구단위계획은 2000년 『도시계획법』 개정 당시 상세계획과 도시설계를 통합하면서 신설된 제도로써, 이 때 지구단위계획은 하나의 계획체계로서 자리를 잡으면서 그 위상이 강화되었다. 즉, 종전의 상세계획과 도시설계는 상세계획구역과 도시설계지구에 한해 적용될 수 있었기 때문에 사실상 용도지역·지구·구역제에 종속된 하위의 개념이었으나, 『도시계획법』 개정을 통해 용도지역제상의 지구나 구역과 상관없이 지구단위계획을 수립할 수 있게 됨으로써 용도지역제의 틀에서 벗어나게 되었다. 그리고 『국토계획법』에 의해 지구단위계획은 비도시지역까지 확대되게 되었는데, 이는 우리나라의 국토이용 관리방식이 용도지역제 중심에서 지구단위계획 중심으로 전환되고 있는 추세를 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다⁴⁾.

지구단위계획은 공간적 범위가 비도시지역으로 확장되면서 제2종지구단위계획이 도입됨으로써, 지구단위계획은 제1종과 제2종지구단위계획으로 구분되었다. 제2종지구단위계획은 『국토계획법』상 계획관리지역을 비롯하여 개발진흥지구에 대해 적용하도록 되어 있으며, 용도지역·지구제를 보완하여 특정지역을 보다 상세하게 계획하고 체계적으로 관리하기 위한 제도로 새로이 자리 잡게 되었다.

4) 건설교통부·국토연구원, 2002. 「국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구」.

〈그림 2-3〉 국토계획법의 도시계획체계



③ 비도시지역 관리

『국토계획법』 개편에 따라 새롭게 도입된 비도시지역의 관리제도는 제2종지구단위계획제도, 기반시설부담구역제도, 토지적성평가제도, 비도시지역의 개발행위허가제도 확대 적용 등을 들 수 있다.

앞서 설명하였듯이 제2종지구단위계획은 계획관리지역이나 개발진흥지구를 대상으로 개발수요가 많은 지역에 대하여 행위제한을 완화하되, 토지의 효율적 이용을 도모하고 고밀개발에 따른 기반시설 부족, 환경훼손 등을 방지하기 위해 미리 계획을 수립하도록 하는 것이다. 제2종지구단위계획 수립시 기반시설의 배치와 규모계획, 가구 또는 구획된 일단의 토지조성계획, 건축물의 건폐율·용적률·높이계획, 그리고 교통처리계획에 대하여는 필수적으로 계획내용에 포함하도록 하고 있다. 또한, 제2종지구단위계획구역은 개발유형에 따라 주거·산업·유통·관광휴양·복합·특정형의 6개 개발유형으로 구분하고, 유형별로 계획기준을 차등화하고 있다. 본 연구에서는 6개 유형 중 산업형과 관광휴양형 개발사업의 계획수립기준을 가지고 분석하였다.

이와 별도로 개발행위에 따른 수용능력의 부족을 해소하고 또한 기반시설의 설치를 담보하기 위하여 개발밀도관리구역과 기반시설부담구역을 지정하고 있다. 개발밀도관리구역은 주거·상업·공업지역에서 개발행위로 인하여 기반시설이 부족할 것으로 예상되는 지역 중 기반시설 설치가 곤란한 지역을 개발밀도관리구역으로 지정하여 건폐율, 용적률의 제한범위를 강화하기

위하여 지정한다. 이에 비하여 기반시설부담구역은 개발밀도관리구역 이외의 지역으로서 개발행위가 집중되거나 대규모의 형질 변경이 예상되는 지역 및 주변 지역을 지정하여 부담기준에 따라 부담계획을 수립하여 기반시설을 설치 또는 확보하기 위해 지정한다. 특히, 제2종지구단위계획구역의 개발에는 개발사업자에게 기반시설부담을 의무화하고 있으나 비도시지역의 개발 사업은 대부분 공공성이 강하고 사업성이 낮아 사업자의 부담이 높아지면 사업을 성공적으로 실행하기가 매우 어려운 현실이다. 따라서 개발형태나 입지특성 등과 사업성을 종합적으로 고려하여 기반시설의 부담에 대하여 지자체가 일정부분 지원하거나 다양한 인센티브를 부여하는 등 제도의 합리적인 운영방안이 모색되어야 할 것이다.

『국토계획법』에 의해 도입된 새로운 제도 중 하나인 토지적성평가제도는 토지의 토양·입지·활용가능성 등에 따라 토지의 보전 및 이용가능성에 대한 등급을 분류하여 토지용도 구분의 기초를 제공하고 있으며 도시관리계획의 기초조사 중 하나로 활용되고 있다. 토지적성평가는 관리지역 세분을 위한 평가와 기타 도시관리계획의 입안을 위한 평가로 구분된다. 이 중에서 관리지역 세분을 위한 토지적성평가는 준농림지역을 개발이 가능한 계획관리지역과 보전목적의 생산 및 보전관리지역으로 구분하기 위한 기초조사로 활용되고 있다.

〈표 2-3〉 토지적성평가의 구분

구 분	내 용
평가체계 I	• 관리지역을 법 부칙 제8조의 보전관리지역·생산관리지역 또는 계획관리지역으로 세분하는 경우
평가체계 II	<ul style="list-style-type: none"> • 용도지역·지구를 지정하거나 변경하기 위한 계획을 입안하는 경우. 다만, 세부 용도지역 지정이 수반되는 경우 평가체계 I 을 적용할 수 있다. • 도시계획시설을 설치·정비 또는 개량하기 위한 계획을 입안 • 도시개발사업 또는 정비사업에 관한 계획을 입안하는 경우 • 지구단위계획구역을 지정·변경하거나 지구단위계획을 입안

자료: 건설교통부(2005. 6), 「토지의적성평가에관한지침」 1-3-3

마지막으로 『국토계획법』에 의해 개발행위허가의 대상지역은 종전의 도시지역 뿐만 아니라 전국토로 확대되었다. 개발행위허가제는 계획의 적정성, 기반시설의 확보여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 개발행위에 대한 허가여부를 결정함으로써 난개발을 방지하기 위한 제도이다. 특히, 개발행위허가제도는 제2종지구단위계획 등에 의해 계획적 개발이 이루어지지 않는 소규모 단위의 개별 개발행위를 제어하고 있다. 『국토계획법』에서는 개발행위허가의 요건을 보다 강화하여 개발행위가 법령에 위배되지 않더라도 계획의 적정성, 기반시설 확보여부, 주변 환경과의 조화 등을 고려하여 허가·불허가 또는 조건부허가를 내릴 수 있도록 하고 있다.

〈표 2-4〉 개발행위허가 규모

구 분		내 용
도시지역	주거지역, 상업지역 자연녹지지역, 생산녹지지역	1만m ²
	공업지역	3만m ²
	보전녹지지역	0.5만m ²
관리지역, 농림지역		3만m ²
자연환경보전지역		0.5만m ²

자료: 건설교통부, 「국토계획법」 제55조

2) 외국의 비도시지역 관리정책 및 제도

앞서 검토한 우리나라 비도시지역의 관리제도인 제2종지구단위계획제도, 기반시설부담구역제도, 토지적성평가제도, 개발행위허가제도 등과 유사한 외국의 사례로서 일본의 지구정비계획제도, 미국의 개발영향부담금제와 일본의 택지개발지도요강제도, 영국의 계획허가제와 일본의 개발허가제를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 일본의 지구정비계획제도

일본의 도시계획 체계는 도시계획의 기본방침, 도시계획, 지구계획의 3단계 체계로 이루어져 있다. 도시계획은 구축적 토지이용계획으로 구역구분제와 용도지역제가 주요 내용이다. 구역구분제는 계획적 시가지 정비를 위한 시가지구역과 시가지 외역을 목적으로 하는 시가지조정구역으로 구분·관리하고 있으며, 구역지정의 목적을 달성하기 위한 수단으로서 개발허가제도를 채택하고 있다. 용도지역제는 용도지역을 기본으로 하여 다른 보완적인 지역지구제를 도시의 성격에 맞게 부가하여 시행하는 방법으로 건축물의 용도·용적·높이 등을 각 용도지역의 취지에 맞게 규제하고 있다⁵⁾.

일본의 『도시계획법』 제12조에서 지구계획은 지구를 단위로 하는 계획으로 해당지구에 적합한 토지이용의 실현을 목적으로, 건축물의 용도·형태 등에 대한 제한과 도로·공원 등의 공공시설 배치 및 규제 등의 일체적이고 종합적인 계획을 수립하고, 지구 주민의 참여를 적극적으로

5) 장성화, 2005, 「일본 지구계획의 운용 특성 연구」, 전북대학교 대학원 박사학위논문.

유도하여 합의형성을 도모하는 계획이라고 정의하고 있다. 이 법령에서 지구계획은 일반형지구계획과 특정지구계획으로 구분되어 있고, 특정지구계획은 집락지구계획, 연도지구계획, 방재가구정비지구계획 등으로 세분되며, 지구정비계획 특례제도로서는 유도용적형지구계획, 용도별용적형지구계획 등 6종의 제도가 있다.

우리나라의 제2종지구단위계획과 유사한 측면은 일반형지구계획이 용도지역 지정에 관계없이 지정이 가능하고, 특정지구계획의 경우 특수한 목적으로 적용되기 때문에 적용대상지역이 한정된다는 점에서 그러하다. 다만, 일본의 지구계획은 규제가 약한 신고·권고 제도로 운용되고 결정권한이 시정촌에 위임되어 있는데 비해, 우리나라의 지구단위계획의 집행력은 상대적으로 강하고 시도지사가 결정권한을 가지고 있다는 차이가 있다.

지구계획에서는 상위계획을 수용하고 건축계획과 같은 하위계획의 지침을 제시하는 역할을 하는데, 역할 수행을 위하여 지구계획의 방침을 설정하고 세부적인 내용에 대한 지구정비계획을 수립하도록 하고 있다.

지구정비계획은 도시주변지역에 몰리고 있는 주거수요와 지역활성화 차원에서 개발압력을 수용하는 한편, 질서 있는 토지이용을 위해 지역 실정에 부응한 토지이용규제와 공공시설의 배치 등을 주목적으로 하고 있다. 또한 일본의 중앙정부는 시가화조정구역 가운데 지구계획 수립의 대상을 유형화하여 지방정부의 지구계획 수립을 돕고 있다.

다만, 제2종지구단위계획제도와 같이 일본의 지구계획 역시 농촌취락 단위에서 발생하고 있는 난개발의 방지와 농촌취락의 토지이용계획의 문제는 아직까지 해결하지 못하고 있다.

(2) 미국의 개발영향부담금제와 일본의 택지개발지도요강제도

우리나라의 기반시설부담금제와 유사한 제도로써 미국의 기반시설 비용부담방식이 있다. 이 제도는 토지의 기부채납(Land Dedication)과 기부채납에 갈음하는 부담금(Fees in the Lieu of Land), 그리고 개발영향부담금(Development Impact Fees)의 형태가 있다.

개발영향부담금제는 캘리포니아, 플로리다, 워싱턴 등 개발압력이 높은 지역에서 활용되고 있는 제도로써 기반시설의 설치에 따른 재정적 부담을 완화하기 위하여 개발사업의 원인자에게 개발부담의 비용을 부과하는 제도이다. 그러나 모든 개발에 개발영향부담금이 부과되는 것이 아니다. 이 부담금을 부과하기 위해서는 신규개발과 개발에 따른 공공시설 수요간의 합리적 연관성이 있음을 지자체가 입증하여야 한다. 또한 개발업자가 부담한 부담금과 개발지역 주민들이

향유하는 편익간에도 합리적인 연관성이 있음을 입증하여야 한다⁶⁾.

이를 위해 신규개발이 필요로 하는 추가적인 시설의 소요를 산정한다. 이와 더불어 비용배분을 위한 기준을 산출한다. 즉 기존시설에 투자된 비용을 단위면적당 원단위로 산정하고, 1인당 시설비용을 산출하여 부담금 부과기준으로 삼는다. 이때 개발업자가 제공하는 공공시설의 건설 비용 등은 부담금에서 공제한다⁷⁾.

이와 더불어 일본의 택지개발지도요강을 통한 기반시설 확보방안은 개발허가제의 한계에서 비롯되었다. 즉 개발허가제만으로는 대도시 주변지역의 급격한 개발로 인한 기반시설의 적기공급에 한계가 있었기 때문이다. 따라서 일본정부는 택지개발지도요강이라는 지침을 통해 일정규모 이상의 개발에 대해 개발방향, 공공시설의 설치, 개발부담금 징수 등에 대한 기준을 제시하고 있다.

일본 하치오우지(八王子)시 택지개발지도요강을 보면, 기반시설별로 이의 설치에 관한 구체적인 지침을 제공하고 있다. 진입도로의 경우, 개발규모에 비례한 진입도로를 설치하도록 되어 있다. 공원은 개발규모별로 공원 및 녹지비율과 규모를 정하며, 0.2ha 미만의 소규모 개발은 부담금을 부과하고 있다. 교육시설은 300호 이상의 경우에 부담금을 시에 납부하도록 되어 있다⁸⁾.

(3) 미국의 LESA와 일본의 백지지역의 토지평가지침

우리나라 토지적성평가제도와 유사한 제도로 미국의 LESA와 일본 백지지역의 「토지평가지침」을 들 수 있다.

미국에서는 1920년대부터 과세목적의 평가와 농업의 생산성 제고를 위한 방편으로 토지분류를 시작하였다. 미국의 농무성에서 1930년에 개발한 토지능력구분체계는 국가차원에서 이루어진 최초의 물리적 토지분류방법의 하나로서 가장 광범위하게 사용되고 있는 방법이다. 그러나 이러한 조사는 대부분 토양 및 경사도 등의 한정된 지표로 이루어졌기 때문에 토지이용계획 등의 기초자료로 활용되는 데에는 한계가 있었다.

결국 주정부나 지방정부에서 농지전용의 타당성을 검토하고 토지이용을 결정할 때 기초로 할 수 있는 평가수단이 없다는 인식하에 기초하여 토지평가 및 지역평가(Land Evaluation and Site

6) 조철주, 2003, “성장관리의 구성요소와 운영: 미국 플로리다의 경우”, 「충북개발연구」, 제14권 제1호.

7) 박현주, 2002, “국토의계획및이용에관한법률 하위규정 제정방안”, 건설교통부·국토연구원 주최 공청회 「국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안」, 국토연구원.

8) 상계서.

Assessment: LESA)방법이 강구되었다. LESA는 토지의 생산성만이 아니라 토지가 지닌 공간적 입지성과 인문사회적 환경을 종합적으로 고려하여 토지의 적성을 평가하는 방법이다. LESA는 우리나라 토지적성평가제도의 평가지표를 구성하는 근간이 되었던 제도이기도 하다.

이에 비하여 일본에서는 백지지역(토지이용규제가 상대적으로 느슨한 지역)의 토지이용계획의 내실화를 위해 「토지평가지침」을 작성하였다. 「토지평가지침」에서는 지역환경을 유지하고 보전하는 관점에서 토지보전기능, 수자원 보전기능, 생태계 보전기능, 경관 보전기능 등 네 가지 측면에서 2~3개의 평가항목을 설정하고 있다. 평가항목별 평가구분을 합하여 기능별 등급 기준을 설정하며 그 기준에 의해 지역을 구분한다⁹⁾. 그러나 일본의 「토지평가지침」은 보전기능에 초점을 맞추고 있기 때문에 토지가 가지고 있는 주변지역의 특성이나 개발압력 등의 공간적 입지성은 고려되지 못하고 있어 매우 제한적이라고 할 수 있다.

(4) 영국의 계획허가제와 일본의 개발허가제

우리나라 개발행위허가제와 유사한 제도로써 영국의 계획허가제와 일본의 개발허가제가 있다. 영국의 계획허가제는 토지이용 및 개발의 허가와 관련되는 시스템으로 정의할 수 있으며 도시계획의 중심을 이루고 있는 부분이다. 계획허가제의 가장 큰 목적은 공익차원에서 효율적이면서도 효과적인 토지이용을 보장하는 것이다.

영국은 개발권과 소유권을 분리하여 토지소유자에게 현재의 상태로 토지를 이용할 수 있는 권한만을 부여하고 토지개발권은 국가에 귀속시켜, 민간이 토지의 사용을 원하는 경우에는 정부로부터 개발계획허가를 얻도록 강제하는 방식을 취하고 있다. 이처럼 계획허가제는 개발권 국유화와 공무원에 대한 신뢰를 바탕으로 성립된 영국의 가장 직접적이고 결정적인 계획집행 및 개발통제의 수단이라고 할 수 있다.

이에 비하여 일본의 개발허가제도란 택지조성 등의 개발행위를 허가받도록 하여 개발에 따른 소요시설의 정비 등 양호한 시가지 수준을 확보함과 동시에 시가지조정구역내의 개발을 억제함으로써 계획적인 시가지 형성을 도모하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 개발행위를 하려고 하는 자는 원칙적으로 개발허가신청을 하고, 허가권자는 신청내용이 법적 허가기준에 적합한가를 판단하여야 한다. 『도시계획법』에서는 개발행위에 해당하더라도 허가를 받지 않아도 되는 경

9) 오용준, 2003, “토지적성평가의 외국사례”, 「도시문제」 제39권 제419호, 대한지방행정공제회.

우를 열거하고 있다¹⁰⁾.

『도시계획법』 제34조의 개발허가제도는 개발행위에 대하여 도시확산을 방지하기 위해 지장이 없는 경우와 있다하더라도 그 필요성이 인정되는 경우에 개발허가를 하도록 정하고 있다. 이 규정은 일반적이면서도 포괄적인 규정으로서 상당한 재량권을 두고 있어 개별개발의 수요는 우리나라처럼 상당히 많은 실정이다.

2. 제2종지구단위계획의 성격과 내용

1) 제2종지구단위계획의 성격

『국토계획법』 제2조에서 지구단위계획이라 함은 도시계획 수립대상 지역안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획을 말한다.

종전의 도시설계는 당해 구역에 지정되어 있는 용도지역·지구 등의 도시계획의 범위 내에서 작성되는 도시계획의 하위계획이었다. 이에 비하여 상세계획은 상세계획구역의 지정 또는 변경계획이라는 도시계획에 수반되어 수립되는 계획으로서 그 위상이 모호하였다. 그러나 지구단위계획은 도시계획운영체계 속에서 광역도시계획, 도시기본계획 하에서 입안·결정되는 독립된 도시관리계획으로 자리매김한 제도적 장치이다¹¹⁾.

〈표 2-5〉 지구단위계획제도의 도입과정

도입시기	도시계획법			건축법	
1980년 이전	도시계획			건축계획	
1980년	도시계획			도시설계	건축계획
1992년	도시계획	상세계획		도시설계	건축계획
2000년	도시계획	지구단위계획		건축계획	
2003년	도시관리계획	제1종지구단위계획	제2종지구단위계획	건축계획	

10) 1,000㎡ 이하의 소규모 개발행위, 농림어업관련 건축물의 건축, 학교 등 공익상 필요한 건축물의 건축, 국가 등 공공단체가 행하는 행위, 도시계획사업 등 공공사업, 재해에 의한 응급조치, 경비한 행위 등은 허가가 면제된다.

11) 2000년 1월 『도시계획법』이 개정되어, 종전의 『건축법』상의 도시설계제도와 『도시계획법』상의 상세계획제도가 통합되어 지구단위계획이라는 도시계획제도로 2000년 7월부터 시행되었다.

『국토계획법』 제49조에서는 지구단위계획을 제1종과 제2종지구단위계획을 구분하고 있다. 제1종지구단위계획은 토지이용을 합리화·구체화하고, 도시 또는 농·산·어촌의 기능의 증진, 미관의 개선 및 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 계획이다. 이에 비하여 제2종지구단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 용도지역의 건축물 및 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하기 위하여 다음과 같은 목적으로 계획을 수립한다고 할 수 있다.

첫째, 지구단위계획은 도시(군)관리계획의 하나로서, 도시계획체계상 광역도시계획이나 도시(군)기본계획의 하위계획으로 이들 상위계획에서 나타난 도시정책 방향을 특정지역의 국지적 여건에 맞게 구체화하여 하위의 집행계획이나 건축계획 등에 지침을 제시하는 계획이라고 할 수 있다.

둘째, 지구단위계획은 도시계획과 건축계획의 중간적 계획으로 현행 제도상 도시계획을 기존시가지의 특정지역에 적용하여 구체화하기 위한 제도로써 상세한 도시계획이면서 집합적 건축계획에 관한 입체적 계획이라 할 수 있다. 즉, 지구단위계획은 관할 행정구역내의 일부지역을 대상으로 토지이용계획과 건축물계획이 서로 환류되도록 함으로써 평면적 토지이용계획과 입체적인 시설계획이 서로 조화를 이루도록 하는데 중점을 두고 있다. 이를 통하여 개별 건축이 이룰 수 없는 바람직한 지구전체의 수준 높은 환경을 조성하고 도시전체에 대한 개략적인 도시계획을 지구특성에 맞게 구체화가 가능하다.

셋째, 제2종지구단위계획은 비도시지역의 계획적 개발을 유도하는 계획이다. 관리지역에서 이루어지는 일정규모 이상의 개발사업을 대상으로 기반시설을 설치하고 주변 토지이용과의 조화를 꾀하는 등 비도시지역을 계획적으로 개발하는데 목적이 있다. 즉, 지구단위계획은 난개발 방지를 위하여 개별 개발수요를 집단화하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 계획이다

넷째, 지구단위계획은 구역의 정비 및 기능 재정립 등의 개선효과가 지구단위계획구역 인근까지 미쳐 시·군 전체의 기능이나 미관 등의 개선에 도움을 주기 위한 계획이다.

다섯째, 지구단위계획은 인간과 자연이 공존하는 환경친화적 환경을 조성하고 지속가능한 개발 또는 관리가 가능하도록 하기 위한 계획이다.

여섯째, 지구단위계획은 향후 5년 내외에 개발이 예상되는 일단의 토지 또는 지역과 그 주변지역의 미래모습을 상정하여 수립하는 계획이다.

2) 상위계획 및 관련계획과의 관계

지구단위계획은 광역도시계획·도시기본계획 등의 상위계획, 도시관리계획 및 수도권정비계획 등 관련계획의 내용과 취지를 반영하여야 한다. 지구단위계획에 의하여 다른 도시관리계획이 변경되거나 다른 도시관리계획에 의하여 지구단위계획이 변경되는 경우에는 가급적 양자를 동시에 입안하도록 하고 있다. 그리고 지구단위계획구역을 지정하는 경우에는 기반시설부담구역이 지정된 것으로 간주하므로, 가급적 지구단위계획의 입안과 기반시설부담계획의 수립을 동시에 하여 양 계획간 상충이 발생하지 않도록 해야 한다.

(1) 도시기본계획 및 도시관리계획과의 관계

지구단위계획은 도시관리계획의 하나이므로 당연히 상위계획인 도시기본계획과 정합성을 유지해야만 한다. 따라서 제2종지구단위계획구역의 지정은 도시기본계획상에서 개발이 가능한 용지, 즉 시가화용지(관리용지)나 시가화예정용지에 한하여 지정이 가능하다. 『국토계획법』에 의한 도시기본계획은 기본구상도에 구역을 표현하고 있지 않으므로¹²⁾, 도시기본계획에서 배정하고 있는 제2종지구단위계획 물량에 따라 입안 및 결정이 제한된다¹³⁾.

도시기본계획에서는 전략개발사업 위주의 시가화예정용지를 제외한 향후 소규모 공공 및 민간개발위주의 수요에 대처하기 위한 제2종지구단위계획 물량을 제시하고 있다. 소규모 공공 및 민간개발위주의 시가화예정용지는 위치개념에 상관없이 총량적으로 계획하도록 하고 있는데, 이는 향후 개별 개발사업의 수요에 대처하기 위한 개발사업 부지를 확보하고 개발단계에서 적정 용도를 부여하기 위해 총량규모를 계획하는 것이다.

또한, 주거형 제2종지구단위계획을 수립하는 경우에는 도시기본계획상 생활권별·단계별 인구배분계획과 정합성을 유지해야 한다. 「도시기본계획수립지침」에서는 생활권별 인구배분계획의 총량을 유지하면서 생활권별·단계별 인구배분계획의 30% 범위 내에서 조정할 수 있다. 단, 조정범위는 단계별로 계획인구를 가져오되 총량은 유지할 수 있고, 생활권별로는

12) 「도시기본계획수립지침」 5-43(용도구분 및 관리)에 의하면, 시가화예정용지의 개발은 목표연도 및 단계별 총량을 토지수요량 범위 내에서 유지하되, 제2종지구단위계획구역으로 지정되는 토지는 위치표시를 하지 않도록 하고 있다.

13) 제2종지구단위계획 물량을 확보하지 못할 경우에는 계획관리지역을 활용하여 개발할 때 시가화예정용지로 계획된 지역 물량을 잠식하게 되어 시가화예정용지의 개발이 그만큼 불가능해진다.

10% 범위안에서 인구이동을 허용하도록 하고 있다¹⁴⁾.

제2종지구단위계획구역의 결정은 관리지역의 세분과 밀접한 연관을 가지고 있다. 관리지역의 세분 의무시한 이전에 해당 도시관리계획상 관리지역의 세분이 이루어지지 않을 경우, 『국토계획법』 부칙 제9조(제2종지구단위계획구역의 지정에 관한 특례)의 규정에 의하여 적용을 받는다. 즉, 관리지역 세분시한을 경과한 지역의 경우에는 관리지역 세분이 완료될 때까지 제2종지구단위계획구역 지정이 제한된다.

(2) 관광지 및 관광단지 조성계획과의 관계

2004년 10월에 개정 공포된 『관광진흥법』 제 55조(인·허가 등의 의제)의 규정에 의하면, 동법 제52조 제1항의 규정에 의하여 관광지 또는 관광단지 조성계획의 승인을 득하면, 『국토계획법』 제49조 제2호의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 결정·의제하도록 규정하고 있다. 『국토계획법』 제30조의 규정에 의한 도시관리계획(동법 제2조 제4호 다목의 계획 중 대통령령이 정하는 시설 및 동호 마목의 계획 중 동법 제49조 제2호의 규정에 의한 제2종지구단위계획에 한함)의 결정, 동법 제32조 제2항의 규정에 의한 지형도면의 승인, 동법 제86조의 규정에 의한 도시계획시설사업 시행자의 지정 및 동법 제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가가 의제하도록 규정되어 있다.

『관광진흥법』 제3조 제1항 제2호 내지 제7호의 규정에 의한 관광사업을 영위하기 위하여 설치하는 시설과 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』에 의한 체육시설¹⁵⁾을 함께 설치하는 경우 도시계획시설결정 절차를 이행하는 것이 아니라 제2종지구단위계획 결정절차를 따라야 한다.

(3) 농공단지 조성계획과의 관계

비도시지역에 농공단지를 지정할 경우에는 제2종지구단위계획구역이 지정가능하고, 도시지

14) 2007년 6월 개정된 「도시기본계획수립지침」에서는 생활권별로 배분된 계획인구를 동일한 계획단계 내에서 연접생활권간 10%범위내에서 조정이 가능토록 하고, 특별시·광역시에는 대생활권 범위내에서 계획인구를 운용하도록 하고 있다.

15) 기반시설로서의 체육시설은 공공용으로 사용하기 위하여 설치하는 체육시설로서 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제91조의 규정에 의한 운동장[국민의 건강증진과 여가선용에 기여하기 위하여 설치하는 종합운동장(국제경기종목으로 채택된 경기를 위한 시설 중 육상경기장과 1종목 이상의 운동경기장을 함께 갖춘 시설 또는 3종목 이상의 운동경기장을 함께 갖춘 시설에 한한다)을 제외한다. 다만, 관람석의 수가 1천석 이하인 소규모 실내운동장을 제외한다.]과 골프장(9홀 이상인 것)을 말한다.(동 규칙 제99조. 체육시설의 정의)

역 내에서 시행하는 경우에만 제1종지구단위계획으로 지정이 가능하다. 비도시지역에 설치하는 농공단지의 경우 계획수립기준 또한 「제2종지구단위계획수립지침」을 적용하는 것이 아니라, 「농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침」을 따르면 된다고 해석 내린 바 있으며(건설교통부 홈페이지 전자민원검색 : 접수번호 84553, 회신일자 2004. 12. 23), 「제2종지구단위계획수립지침」 3-1-1.(3)에서도 농공단지에서는 이 지침에 의한 수립기준을 적용하지 아니하도록 규정하고 있다.

(4) 종전 국토이용관리법상 준도시지역 취락지구 개발계획과의 관계

종전 『국토이용관리법』에 의하여 지정된 준도시지역의 취락지구는 『국토계획법』 부칙 제17조(준도시지역의 개발에 관한 경과조치 등) 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 제2종지구단위계획구역(주거형 제2종지구단위계획구역)으로 지정된 것으로 본다. 취락지구 개발계획 중 동법 제52조 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의한 제2종지구단위계획으로 보며, 『국토계획법』 부칙 제14조의 규정(지역·지구 등에 관한 경과조치)에 의하면 종전 『국토이용관리법』 취락지구는 이 법률에 의한 주거형 개발진흥지구로 본다고 규정되어 있다.

그리고 『국토계획법』 시행 당시 취락지구로 지정만 되어 있고 개발계획이 수립되지 않은 경우 이법 시행일로부터 3년 이내에 제2종지구단위계획에 대한 도시관리계획이 결정되지 아니하면, 이 법 시행일로부터 3년이 경과한 익일부터 제2종지구단위계획구역 지정의 효력이 상실된다.

『국토계획법』 부칙 제17조 제3항에 의하면, 『국토계획법』 시행일 이전에 『국토이용관리법』에 의한 국토이용계획변경 및 취락지구 개발계획 입안에 대한 공람절차를 거친 경우 당해 계획의 수립에 관하여는 종전 『국토이용관리법』을 따라 결정절차를 이행해야 한다. 『국토계획법』 시행당시, 종전의 『국토이용관리법』에 의하여 준도시지역 취락지구 개발계획을 수립하였으나 개발이 완료되지 아니한 경우에도 그 개발에 대하여는 종전 개발계획을 따르면 된다. 또한, 『국토계획법』 부칙 제19조 경과조치에 의하면, 취락지구 내 건축제한, 용적률의 경우 동법률 제76조 내지 78조의 규정에 불구하고, 종전 『국토이용관리법』, 『건축법』, 「준도시지역 취락지구 개발계획수립지침」에 따르도록 하고 있다.

(5) 기타 다른 법률에 의한 관련계획과의 관계

도시개발사업을 위한 『도시개발법』에서는 도시개발구역이 지정되면 지구단위계획구역으로 결정된 것으로 보고, 도시개발사업실시계획이 결정되면 지구단위계획이 결정된 것으로 보고 있다. 물론 이 경우도 지구단위계획구역 및 지구단위계획 결정도서를 첨부, 관련기관과 협의를 이행해야 한다¹⁶⁾.

3) 지구단위계획의 유형 및 절차

(1) 지구단위계획의 구분

지구단위계획은 중세분된 2개의 유사한 계획인 제1종과 제2종 지구단위계획으로 구분되나, 수립목적에 있어 차이가 있다. 제1종 지구단위계획은 토지이용의 합리화·구체화 및 기능·미관의 증진이 주요 목적인데 비하여, 제2종 지구단위계획은 도시화가 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 것이다.

또한, 종별 지구단위계획은 계획의 수립대상지역이 다르다는 특징을 가지고 있다. 제1종 지구단위계획은 수립 대상지역이 특정 용도지역지구에 한정되어 있지 않지만, 제2종 지구단위계획은 계획관리지역과 개발진흥지구라는 비도시지역의 특정 용도지역지구에 한정되어 있다.

그리고 제1종지구단위계획이 계획구역내의 법규상 허용된 개발밀도나 행위제한 기준을 강화하여 계획수립의 목적을 달성하고자 하는 반면, 제2종지구단위계획은 계획구역 밖의 개발행위를 계획구역 안으로 유도하기 위하여 법규상 허용된 개발밀도나 행위제한 기준을 넘어서까지 완화할 수 있도록 하고 있다.

이밖에 종별 지구단위계획의 차이점은 <표 2-5>에서와 같이 지정면적, 계획내용, 대상지역 여건, 인센티브, 실현성 등에서 크게 나타난다.

16) 비도시지역에서도 도시개발사업이 가능해짐에 따라 계획관리지역 등에 지정이 가능한 "제2종지구단위계획구역"의 경우에 대하여 예외 규정을 신설하였으며, 용도지구의 하나인 "취락지구"의 경우 또한 지구단위계획으로 관리할 필요성이 없는 지역도 있으므로 이 또한 예외조항으로 삽입하였다(『도시개발법』 제9조 제2항 개정 2002.12.30, 시행 2003.7.1).

〈표 2-5〉 제1종, 제2종지구단위계획의 비교

구 분	제1종지구단위계획	제2종지구단위계획
수립목적	• 토지이용의 합리화 · 구체화 및 기능 · 미관의 증진	• 도시화가 예상되는 지역을 체계적으로 개발관리
대상지역	• 기성시가지나 대규모 신개발사업지구, 용도지역 해제지구 등 집약적 토지이용이 발생하는 곳	• 계획관리지역 • 개발진흥지구
지정면적	• 구역지정 면적기준 없음*	• 최소면적기준 제시
계획내용	• 의무적 수립 항목에 관한 규정 없음	• 도로 등 기반시설과 건축물 용도제한, 건폐율, 용적률, 높이, 교통처리 계획 등 계획 필수
대상지역 여건	• 기반시설의 골격은 조성되거나 계획되어 있으나 세부적인 내용은 미흡	• 소규모 저밀개발지역 또는 미개발지역으로 기반시설의 설치 또는 설치방향 등이 정하여져 있지 않음
개발규모, 행위제한	• 용도지역내의 허용개발규모 및 행위제한 범위내에서 완화	• 용도지역내 허용개발규모 및 행위제한 범위를 넘어 완화
인센티브	• 법에서 정한 용도지역 허용용도중 조례로 정하지 아니한 용도까지 허용가능 • up-zoning이 아닌 경우에 한하여 도로, 공원 등 공공시설을 제공한 비율에 따라 건폐율, 용적률 및 건축물의 높이 완화	• 특정용도외의 건축물 모두 허용가능 • 용도지역 허용범위를 넘어 건폐율, 용적률 완화 • 용도지역에서 적용하는 건폐율(40%)와 용적률(100%)의 1.5배에서 완화
기반시설 설치주체	• 공공	• 공공 또는 민간(사업과 연계)
실현성	• 관리차원의 계획	• 직접 개발사업과 연계

주: 제1종지구단위계획의 경우, 기본적으로 지정면적에 대한 기준은 없으나 예외적으로 시가화조정구역, 공원해제지역, 용도지역변경지역 등으로서 30만㎡ 이상인 지역에 대해서는 의무적으로 지정하도록 하고 있음

자료: 1. 한국도시계획학회, 2004, 「지구단위계획의 이해와 활용」.

2. 한정근외2. 2002, “제2종지구단위계획제도의 의의와 성격”, 대한국토도시계획학회.

(2) 제2종지구단위계획의 유형

건설교통부의 「제2종지구단위계획지침(2007. 5)」에 따르면, 제2종지구단위계획은 구역의 중심기능에 따라 주거형 · 산업형 · 유통형 · 관광휴양형 · 복합형 · 특정형으로 구분한다.

그 중에서 주거형은 ① 토지이용현황 및 추이를 감안할 때 5년내 개발수요가 크게 증가할 것으로 예상되는 지역, ② 주택이 소규모로 연담화하여 건설되어 있거나 건설되고 있는 지역,

③ 도로·상하수도 등 기반시설과 개발여건이 양호하여 개발이 예상되는 지역, ④ 댐건설·공유수면매립 등 공공사업의 시행으로 인하여 이주단지를 조성할 필요가 있는 지역에 지정하도록 하고 있다. 이러한 주거형 제2종지구단위계획은 이전 준농림지역 공동주택의 건설사업에서 발생한 난개발의 문제를 해결하고 비도시지역의 주거환경을 체계적으로 개발·관리하고자 하는 의도로 도입된 제도이다.

산업형 지구단위계획은 ①『산업입지 및 개발에 관한 법률』에 의한 농공단지, ②『공업배치 및 공장 설립에 관한 법률』에 의한 공장과 이에 부수되는 근로자 주택, ③ 기타 농어촌 관련시설(도시계획시설로 설치가 가능한 것을 제외) 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우에 수립하는 계획이다.

유통형 지구단위계획은 ①『화물유통촉진법』에 의한 물류시설, ②『유통단지개발촉진법』에 의한 유통단지, ③『유통산업발전법』에 의한 공동집배송단지 및 집배송센터와 그 관련시설, ④『유통산업발전법』에 의한 시장·대형점·대규모소매점 등의 시설의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우에 수립하는 계획이다.

관광형 지구단위계획은 ①『관광진흥법』 제3조 제1항 제2호 내지 제7호의 규정에 의한 관광사업을 영위하기 위하여 설치하는 시설, ②『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』에 의한 체육시설(제1항의 시설과 함께 설치하는 것에 한함) 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우에 수립하는 계획이다.

복합형 지구단위계획은 주거형, 산업형, 유통형, 관광휴양형 지구단위계획 중에서 2개 이상을 동시에 지정하고자 하는 경우에 수립하는 계획이다.

마지막으로 특정 지구단위계획은 ① 2002년 12월 31일 이전에 종전의 『국토이용관리법』에 의하여 지정된 준도시지역안의 시설용지지구(법 부칙 제15조 제2항의 규정에 의하여 도시계획시설로 보는 시설용지지구를 제외)안에 설치하는 시설로서 주거형, 산업형, 유통형, 관광휴양형 지구단위계획구역에 해당하지 아니하는 것, ② 주거형, 산업형, 유통형, 관광휴양형 지구단위계획구역에 해당하지 아니하고 도시계획시설로 설치할 수 없는 시설로서 특별시장·광역시장·시장·군수가 당해 지역의 발전 등을 위하여 필요하다고 인정하는 시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우에 수립하는 계획이다.

(3) 제2종지구단위계획의 수립 및 결정절차

지구단위계획구역의 입안 및 결정절차는 『국토계획법』 제4장 제1절 제24조 내지 제35조에 의거하여 다음 <그림 2-4>와 같으며, 지구단위계획구역의 입안 및 지정과 관련하여 이 지침에서 정하지 아니한 사항은 「도시관리계획수립지침」의 도시관리계획 입안 및 결정절차에 따른다.

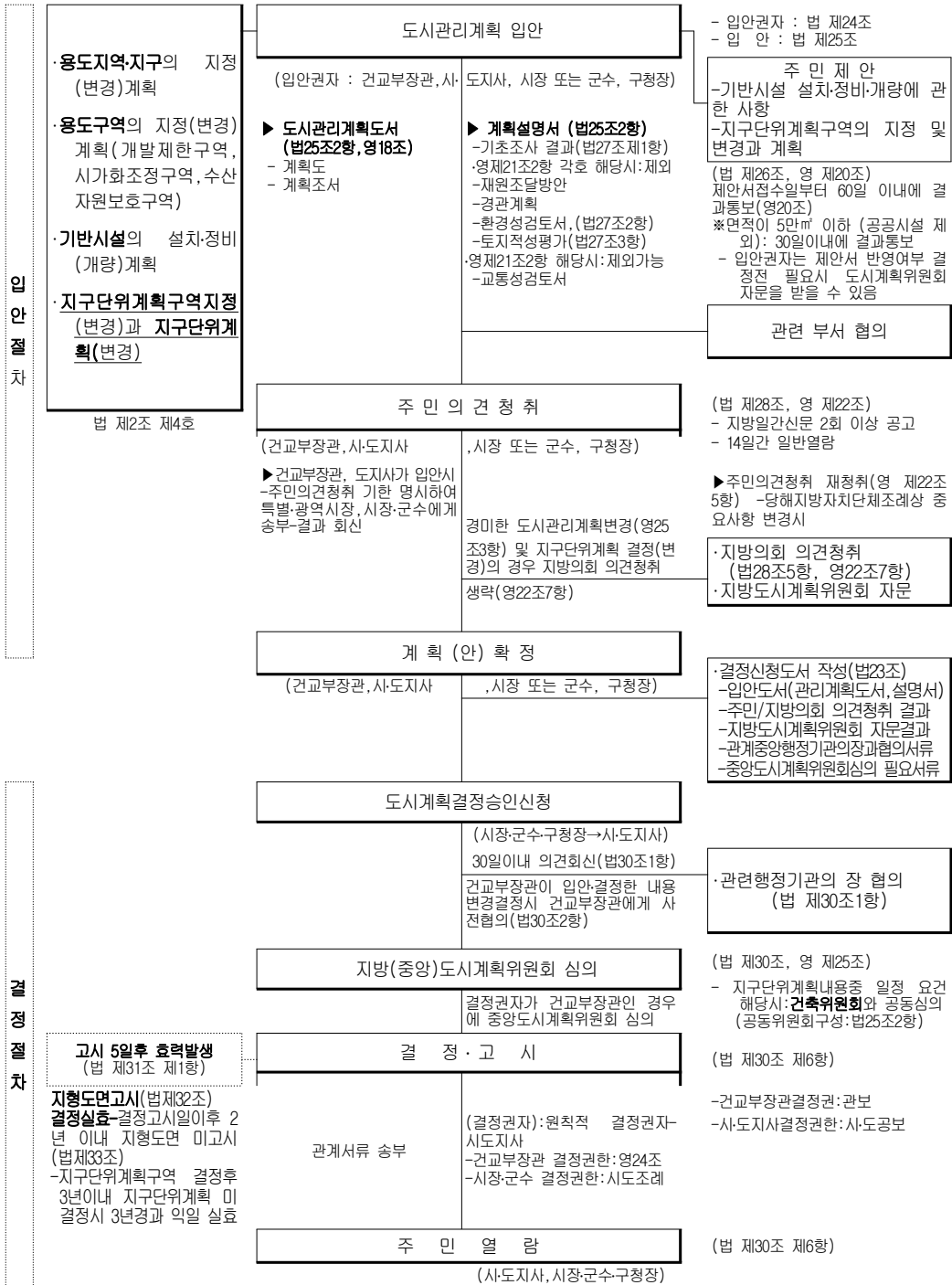
지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 수립을 위한 기초조사는 일반기초조사·환경성검토·토지적성평가로 구성되며, 다음의 기준에 따라 조사를 시행한다. 우선, 일반기초조사는 「도시기본계획수립지침」 중 기초조사에 따르는 것을 원칙으로 하되, 대상구역의 특성과 계획수준에 따라 필요시 조사내용 및 수준을 차등적으로 적용할 수 있다. 이에 비하여 환경성검토는 「도시관리계획수립지침」의 환경성 검토방법중 적합한 사항에 대하여 시행하며, 토지적성평가는 「토지의 적성평가에 관한 지침」에 따라 시행한다.

제2종지구단위계획은 계획수립 대상지역이 비시가화지역으로 기반시설이 갖추고 있지 않아 계획수립시 기반시설의 배치와 규모, 가구 또는 구획된 일단의 토지규모와 조성계획, 건축물의 건폐율, 용적률, 건축물의 높이, 그리고 교통처리계획에 대하여는 필수적으로 계획내용에 포함하도록 하고 있다.

제2종지구단위계획의 심의절차는 시·군의 도시(군)계획위원회의 자문을 받아 시·도 지방도시계획위원회의 심의를 받아야 한다. 특히 계획내용 중 건축물의 높이의 최고한도 또는 최저한도에 관한 사항과 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획과 경관계획이 포함되어 있는 경우에는 시·도 지방도시계획위원회와 『건축법』 제4조의 규정에 의하여 시·도에 두는 건축위원회가 공동으로 심의를 하여야 한다.

지구단위계획구역의 지정에 관한 도시관리계획 결정 고시일로부터 3년이내에 지구단위계획이 결정·고지되지 않을 경우 지구단위계획구역은 자동적으로 실효된다. 반면, 지구단위계획구역으로 지정되어 지구단위계획을 수립하고 있는 지역은 개발행위허가 제한이 가능하다.

〈그림 2-4〉 제2종지구단위계획의 입안 및 결정절차



4) 지구단위계획구역의 지정요건

(1) 제2종지구단위계획의 지정대상

제2종지구단위계획구역은 계획관리지역, 개발진흥지구를 대상으로 지정할 수 있다. 여기서 개발진흥지구라 함은 ① 계획관리지역안에 지정된 개발진흥지구, ② 계획관리지역·생산관리지역 및 농림지역안에 지정된 산업개발진흥지구·유통개발진흥지구 및 복합개발진흥지구(주거기능이 포함되지 아니한 경우에 한함), ③ 도시지역외의 지역안에 지정된 관광·휴양개발진흥지구로 구분된다.

〈표 2-6〉 제2종지구단위계획구역 지정대상

구 분	대상지역
계 획 관 리 지 역	<ul style="list-style-type: none"> • 제2종지구단위계획구역을 지정하고자 하는 지역에 건축법시행령의 공동주택중 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 경우에는 30만m^2(수도권정비계획법에 의한 자연보전권역인 경우에는 10만m^2)이상이어야 하며, 다음요건에 해당하는 때에는 일단의 토지를 통합하여 하나의 제2종지구단위계획구역으로 지정할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 각각의 토지의 면적이 10만m^2이상이고, 그 총면적이 30만m^2 이상이며 - 위의 각 토지는 일정한 범위 안에 위치하고, 일정한 규모 이상의 도로로 서로 연결되어 있거나 연결도로의 설치가 가능할 것 • 이외의 경우에는 3만m^2 이상일 것 • 당해 지역에 도로·수도공급설비·하수도 등 기반시설을 공급할 수 있어야 함 • 자연환경·경관·미관 등을 해치지 아니하고 문화재의 훼손우려가 없어야 함
개 발 진 흥 지 구	<ul style="list-style-type: none"> • 당해 개발진흥지구가 다음의 지역에 위치할 것 <ul style="list-style-type: none"> - 주거개발진흥지구 및 복합개발진흥지구(주거기능이 포함된 경우에 한한다) : 계획관리지역 - 산업개발진흥지구·유통개발진흥지구 및 복합개발진흥지구(주거기능이 포함되지 아니한 경우에 한한다) : 계획관리지역·생산관리지역 또는 농림지역 - 관광·휴양개발진흥지구 : 도시지역외의 지역

자료: 건설교통부, 「국토계획법」 제51조제3항, 시행령 제44조

제2종지구단위계획구역의 지정대상은 계획관리지역과 개발진흥지구 중 기반시설 확보가 가능하고 자연환경 침해 등의 문제가 없는 지역으로 하여야 하고, 환경적으로 문제 유발이 우려되는 지역은 원칙적으로 제외해야 하나, 입안권자가 지역적 특성을 감안하여 불가피하다고 인정하는 경우에는 예외적으로 허용하고 있다.

우선, 개발진흥지구는 자연환경보전지역, 자연생태계보전지역, 상수원보호구역 등에는 지정할 수 없다. 특히, 관리지역에 지정하는 개발진흥지구는 자연환경보전이나 수질보전 차원에서 자연환경보전지역, 상수원보호구역, 국가하천 및 지방1급 하천으로부터 일정거리 이내의 지역에는 지정할 수 없다. 또한 철도, 고속철도, 고속국도 등의 경계에서 500m 이내 지역이나 재해발생위험지역 등에도 지정할 수 없다.

〈표 2-7〉 제2종지구단위계획구역 지정불가지역

구 분	대 상 지 역
지 정 불 가 지 역	<ul style="list-style-type: none"> • 자연환경보전지역(관광·휴양개발진흥지구는 제외한다) • 문화재보호법에 의한 문화재 및 문화재보호구역 • 자연환경보전법에 의한 자연생태계보전지역 • 도로법에 의한 접도구역*, 수도법에 의한 상수원보호구역 • 지방상수도의 상수도보호구역인 경우에는 상수원보호구역으로부터 수계상 10km 이내(광역상수도의 상수도보호구역인 경우에는 20km이내)인 지역 • 환경정책기본법 제22조의 규정에 의한 특별대책지역 • 산림법에 의한 보안림 및 천연보호림 • 군사시설보호법에 의한 군사시설보호구역 • 해군기지법에 의한 해군기지구역 • 군용항공기지법에 의한 기지구역 • 농지법에 의한 농업진흥지역안의 농지와 경지정리·수리시설 등 농업생산기반이 정비된 농지
관 리 지 역 내 지 정 불 가 지 역	<ul style="list-style-type: none"> • 자연환경보전지역의 경계에서 200m 이내에 있는 지역(관광·휴양개발진흥지구는 제외한다) • 수질보호를 위하여 필요한 다음의 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 상수원보호구역의 경계에서 500m 이내에 있는 지역 - 광역상수원으로 이용하는 댐 및 상수원보호구역으로 유입하는 하천의 경계로부터 1km 및 500m 이내의 지역 • 철도·고속철도·고속국도(계획을 포함한다)의 경계에서 500m 이내에 있는 지역 • 상습침수지역 또는 침수가 예상되는 지역 • 산사태 위험지역

주: 접도구역이란 도로구조의 손괴를 방지하고 도로의 미관을 보존하며 교통에 대한 위험을 방지할 목적으로 도로관리청이 도로의 양경계선에서 일정거리를 이격하여 지정하는 구역을 말하는데 접도구역의 지정 및 행위규제는 『도로법』 제50조·동법시행령 제27조·동법 시행규칙 제23조와 『고속국도법』 제8조에 규정하고 있고, 그 대상도로는 고속국도·일반국도·지방도·군도로써 고속국도는 양측 각 30m(서울~부산선, 중부선)와 20m(기타), 일반국도는 전구간 양측 각 5m, 지방도 및 군도는 전구간 또는 일부구간 양측에 각 5m로 지정하도록 「접도구역관리지침(도관 58710-903, 개정 2001. 10. 17)」에 규정하고 있다. 다만, 도시지역 내의 구간과 준도시지역 취락지구(현행 규정: 주거형 제2종지구단위계획구역, 주거개발진흥지구) 등에서는 지정하지 않는 예외규정(상기 지침 참조)이 있음

자료: 건설교통부(2007.5), 「제2종지구단위계획수립지침」 2-2-5

(2) 제2종지구단위계획의 입안기준

제2종지구단위계획의 입안기준은 다음과 같은 적절한 기반시설 설치가 가능한 일정규모 이상이어야 한다.

우선, 공동주택중 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 1개 사업단지인 경우에는 제2종지구단위계획구역 지정하고자 하는 일단의 토지면적이 초등학교 1개가 설치되는 근린주구 규모인 30만㎡ 이상이어야 한다. 다만, 2개 이상의 사업단지인 경우에는 일단의 토지의 면적이 각각 10만㎡ 이상, 총면적이 30만㎡이고 각 구역의 면적중심간의 최장거리가 1.5km 이내인 경우로서 각 구역이 15m 이상의 도로로 연결되는 경우에는 하나의 구역으로 지정을 허용하고 있다.

둘째, 종전 『국토이용관리법』에 의하여 지정된 취락지구(10만㎡ 이하인 경우에 한함)와 연결하여 개발하는 경우로서 기존의 취락지구를 포함한 지구단위계획구역 면적이 30만㎡ 이상이며 기존취락지구내 또는 신규 지구단위계획구역내의 초등학교에서 전체 취학예상아동수를 충분히 수용할 수 있다고 판단되는 경우에도 구역지정을 허용하고 있다.

〈표 2-8〉 주거기능이 포함된 사업의 제2종지구단위계획구역 지정대상

구분	아파트·연립주택의 건설계획이 포함되는 경우		기타의 경우
	1개사업단지인 경우	2개 이상의 사업단지인 경우	
일단의 토지면적	30만㎡	<ul style="list-style-type: none"> - 각각 10만㎡ 이상으로 총 30만㎡ 이상 ① 일단의 토지의 면적이 각각 10만㎡ 이상이고 각 구역의 면적중심간의 최장거리가 1.5km 이내인 경우로서 그 총면적이 30만㎡ 이상이고 각 구역이 15m 이상의 도로로 연결되는 경우 ② 종전 국토이용관리법에 의하여 지정된 취락지구(10만㎡ 이하인 경우에 한함)와 연결하여 개발하는 경우로서 기존의 취락지구를 포함한 지구단위계획구역의 면적이 30만㎡ 이상이며 기존취락지구내 또는 신규지구단위계획구역내의 초등학교에서 전체 취학예상아동수를 충분히 수용할 수 있다고 판단되는 경우 	3만㎡ 이상
비고	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권정비계획법에 의한 자연보전권역에서 10만㎡ 이상으로 구역을 지정하는 경우 - 지구단위계획구역 안에 초등학교 용지를 확보하여 관할 교육청의 동의를 얻거나 지구단위계획구역 안 또는 지구단위계획구역으로부터 통학이 가능한 거리에 초등학교가 위치하고 학생수용이 가능한 경우로서 관할 교육청의 동의를 얻은 경우 10만㎡ 이상 		

자료: 한국도시설계학회, 2005, 「지구단위계획의 이해」, 기문당.

셋째, 아파트 또는 연립주택을 건설하는 경우를 제외하고는 지구단위계획구역을 지정하고자

하는 일단의 토지의 면적이 3만㎡ 이상이어야 한다.

마지막으로 제2종지구단위계획구역은 도시기본계획에서 정하는 제2종지구단위계획에 대한 목표년도 총량 및 단계별 토지수요량 범위안에서 지정해야 한다. 다만, 목표년도의 총량을 유지하면서 단계별 토지수요량의 30%내에서 조정할 수 있다.

5) 지구단위계획의 수립기준

지구단위계획은 지구단위계획구역의 지정목적 및 유형에 따라 계획내용의 상세정도에 차등을 두되, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 당해 구역의 지정목적의 달성에 필수적인 항목 이외의 사항이 계획에 필요 이상으로 포함되지 않도록 하여야 한다. 종전의 준도시지역 취락지구 중 기존 취락의 정비를 위하여 지정된 지역에서 지구단위계획을 수립하는 경우나 산업형 지구단위계획을 수립하는 경우에는 마을의 정비 및 산업시설 유지에 필요한 최소한의 기반시설과 건축물의 용도, 건폐율 및 용적률만을 필수적인 수립항목으로 한다. 농공단지에서는 이 지침에 의한 수립기준을 적용하지 않고 「농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침」에 의거하여 수립한다.

지구단위계획의 내용은 당해 지구단위계획구역에 대한 도시관리계획의 내용, 현황조사 및 분석, 기본구상, 부문별계획, 집행계획 등을 고려하여 작성하되, 각 작성단계별로 환류과정을 거침으로써 계획내용이 조화를 이루도록 한다.

그리고 각 부문별 계획 중 다음 부분에 대하여는 스케치모델을 제시하여 당해 구역에 거주하는 주민과 방문객이 어떠한 생활환경과 기능을 제공받을 수 있는지를 명확히 하고, 각 부문별계획의 집행에 가이드라인 역할을 하도록 한다.

(1) 행위기준의 완화

지구단위계획구역안에서는 『국토계획법』 제76조의 규정에 의한 건축물의 행위제한 기준을 다음 기준에 따라 이를 완화하여 적용할 수 있다. 다만, 계획관리지역에 지정된 개발진흥지구 제외한 개발진흥지구에 지정된 지구단위계획구역에서는 공동주택 중 아파트와 연립주택을 허용하지 아니한다.

〈표 2-9〉 제2종지구단위계획 유형별 행위규제완화 내용

구분	규제완화내용
주거형 지구단위계획	주거지역 허용행위 범위 내에서 완화
산업형 지구단위계획	공업지역 허용행위 범위 내에서 완화
유통형 지구단위계획	공업지역·상업지역 허용행위 범위 내에서 완화
관광휴양형 지구단위계획	녹지지역 허용행위 범위 내에서 완화 - 관광진흥법 제3조제1항제2호~제7호 규정 시설 - 체육시설의설치이용에관한법률 제3조 규정 시설 (위시설과 함께 설치하는 것에 한함)
복합형 지구단위계획	각 지구단위계획의 유형별로 기준을 적용
특정 지구단위계획	당해 용도지역에서 허용되는 행위

자료: 건설교통부(2007.5), 「제2종지구단위계획수립지침」 3-2-1

특히, 제2종지구단위계획구역에서는 『국토계획법』 시행령 제47조에 의거하여 계획수립 및 기반시설 부담에 대한 대가로 당해 용도지역에 적용되는 건폐율 및 용적률을 150% 이내에서 완화하는 인센티브를 부여하고 있었으나, 비도시지역의 주택경기 활성화를 위하여 제2종지구단위계획구역의 용적률을 현행 150%에서 200%까지 상향하는 내용으로 『국토계획법』 시행령을 2007년 4월 개정하였다¹⁷⁾.

〈표 2-10〉 제2종지구단위계획구역의 인센티브

구 분	준도시 취락지구	계획관리지역	제2종지구단위계획구역
건폐율	60%	40%	150%
용적률	200%	100%	200%

17) 『국토계획법』 시행령 제47조(제2종지구단위계획에서의 건폐율 등의 완화적용) ①제2종지구단위계획구역안에서는 법 제52조제3항에 따라 제2종지구단위계획으로 당해 용도지역 또는 개발진흥지구에 적용되는 건폐율의 150퍼센트 및 용적률의 200퍼센트 이내에서 건폐율 및 용적률을 완화하여 적용할 수 있다.

(2) 기반시설계획

계획적 개발을 위하여 계획에 필수적인 기반시설은 도로, 공원, 녹지, 학교, 상수도, 하수도, 폐기물처리시설, 기타 시장 또는 군수와 기반시설부담 개발행위를 하는 사업자가 서로 협의하여 기반시설부담계획에서 정하는 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지 확보로 구분하도록 하고 있다.

그리고 지구단위계획구역에 설치하는 기반시설의 용량을 산정하는 경우에는 당해 구역의 수용계획인구와 시설사용인구를 참작하여 이에 맞도록 하고, 도로, 상·하수도, 전기 등 공급처리시설의 용량은 건축물의 용도·용적률·높이 등과 연계하여 산정해야 한다.

〈표 2-11〉 제2종지구단위계획으로 결정할 수 있는 도시계획시설

구 분	대상지역
교통시설	• 도로 · 주차장
공간시설	• 광장 · 공원(도시공원 및 녹지 등에 관한 법률)에 의한 묘지 · 도시자연공원 제외) · 녹지 · 공공공지
유통 · 공급시설	• 수도공급설비 · 공동구
공공 · 문화 체육시설	• 시장 · 학교(대학제외) · 공공청사 · 문화시설 · 도서관 · 연구시설 · 사회복지 시설 · 공공직업훈련시설 · 청소년수련시설
보건위생시설	• 종합의료시설
환경기초시설	• 하수도 · 폐기물처리시설
기타시설	• 개발사업으로 설치하는 기반시설(농공단지) • 기반시설부담계획에서 정하는 시설

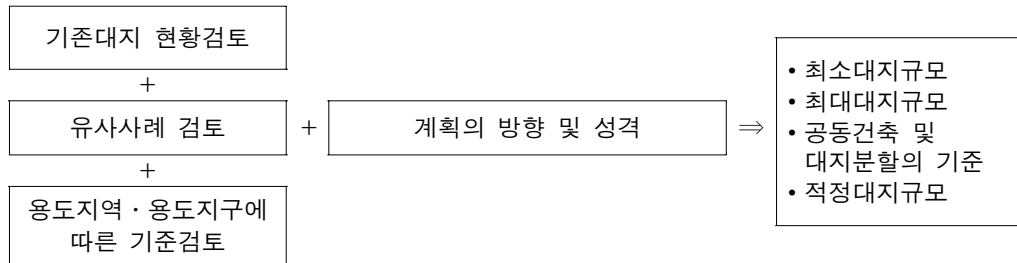
자료: 건설교통부(2007.5), 「제2종지구단위계획수립지침」 3-4-2

과거 『국토이용관리법』에 의한 무계획적인 단위개발사업의 시행으로 인하여 기반시설이 부족한 문제가 심각하게 제기된 바 있어 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획 수립 시에는 기반시설의 설치계획을 의무수립항목으로 규정하였다. 제도적으로도 제2종지구단위계획구역으로 지정된 경우 기반시설부담구역으로 지정된 것으로 보도록 『국토계획법』 제67조 제4항에서 규정하고 있다. 그러나 제2종지구단위계획은 민간제안에 의한 것이 대부분임을 고려해 볼 때, 동 규정에 대하여 탄력적인 적용을 검토해 볼 필요가 있다.

(3) 가구(block) 및 획지(lot)계획

가구 및 획지는 다음과 같이 보행 및 차량교통소통·경제성·경관 등을 고려하여 적정하게 분할되도록 계획하고, 지반에 높낮이 차이가 있는 경우에는 계단식 배치 등을 통하여 경관이 유지될 수 있도록 하며 건축물을 배치하는 경우 조망·경관·일조권 등에 문제가 없도록 유의한다.

〈그림 2-5〉 가구 및 획지계획의 흐름



가구계획은 토지이용의 효율을 높이고 부근의 통행과 각 필지로의 접근 및 서비스가 잘 이루어지도록 하며 장래변화에 적응할 수 있는 방향으로 계획한다. 보조간선도로 이상의 도로에서는 교통소통에 방해가 되지 않도록 도로에 인접한 대지로 직접 차량이 진출입되는 것을 피하고 뒷면에 차량진입을 위한 도로를 따로 계획한다. 만약, 가구길이가 길어 보행거리가 길어질 때에는 필요한 곳에 가구를 횡단하는 보행자전용도로를 계획하여 보행자가 편리하게 다닐 수 있도록 한다.

(4) 기타계획

앞서 제시한 계획수립 공통기준 이외의 항목으로는 환경관리, 교통처리, 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모, 건축물의 배치와 건축선, 건축물의 형태와 색채, 공동개발 및 합벽건축, 공개공지 등 대지내 공지, 공원 및 녹지, 특별계획구역, 경관, 환지계획 등이 있으며, 구체적인 계획수립기준은 제3장의 사례분석에서 다루기로 한다.

3. 분석틀 설정

1) 계획작성 실태조사

(1) 필요성 및 대상

제2종지구단위계획은 일반적으로 특정 목적의 사업을 위하여 수립되는 경우가 많으며, 특히 관광휴양형과 산업형은 민간주도의 관광사업과 공장설립을 위하여 수립되는 경우가 대부분으로 그에 따라 계획의 내용이 다양한 형태로 나타나서 일률적 기준 또는 지침으로 제어하기가 곤란한 내용이 빈번하게 발생되고 있다. 그러나, 지구단위계획은 도시(군)관리계획의 일부분으로서 계획의 입안권이 시장·군수에게 있으므로, 주로 민간사업을 위한 다양한 형태로 계획되는 관광휴양형·산업형 제2종지구단위계획 수립에는 자체적 한계가 존재한다고 할 수 있다.

이는 입안권자와 사업시행자의 불일치로 인하여 발생하는 것으로서 계획수립시 사업시행자의 요구의 미반영 또는 지나친 공공성 강조에 따른 사업성 저하 등으로 이어져 계획실현을 저해하는 요인으로 작용하고 있는 실정이다.

따라서, 기준 또는 지침적용 및 운영과정에서 발생되고 있는 문제점들에 대한 적절한 대응방안을 모색하여 도시(군)관리계획으로서 공공성과 민간주도의 사업성을 적절히 확보할 수 있도록 관광휴양형 및 산업형 제2종지구단위계획 사례의 검토가 필요하다.

(2) 검토조사항목

본 연구의 사례대상은 2007년 3월 현재까지 『국토계획법』에 의해 승인되거나 사업자체가 무산된 전국의 제2종지구단위계획 9개 계획서와 충청남도 시·군의 제2종지구단위계획서 11개를 대상으로 한다. 사례대상의 유형은 현재 충청남도에서 개발수요가 있는 산업형 제2종지구단위계획과 관광휴양형 제2종지구단위계획으로 한정하였다.

이 연구에서 지구단위계획의 부문별 계획의 수립기준은 「제2종지구단위계획수립지침」에서 제시하고 있는 공통기준인 16개 부문을 9개 부문으로 통합·조정하여 분석하고자 한다. 즉, 검토기준은 ‘기초조사, 주민제안에 대한 입안여부 결정, 지구단위계획구역 지정, 토지이

용계획, 기반시설계획, 가구 및 획지계획, 건축계획, 경관계획, 환경계획'로 한다. 단, 검토기준 중에서 주민제안에 대한 입안여부 결정 부문과 지구단위계획구역 지정 부문은 산업형과 관광휴양형의 분석내용이 다르지 않기 때문에 관광휴양형 제2종지구단위계획 사례에서 다루었다.

2) 제도운영 실태조사

제2종지구단위계획 제도운영 실태는 지구단위계획의 전반적인 문제점을 중심으로 다음 그림과 같이 계획수립검토단계, 구역지정단계, 계획수립단계, 계획운영단계로 구분하여 조사한다.

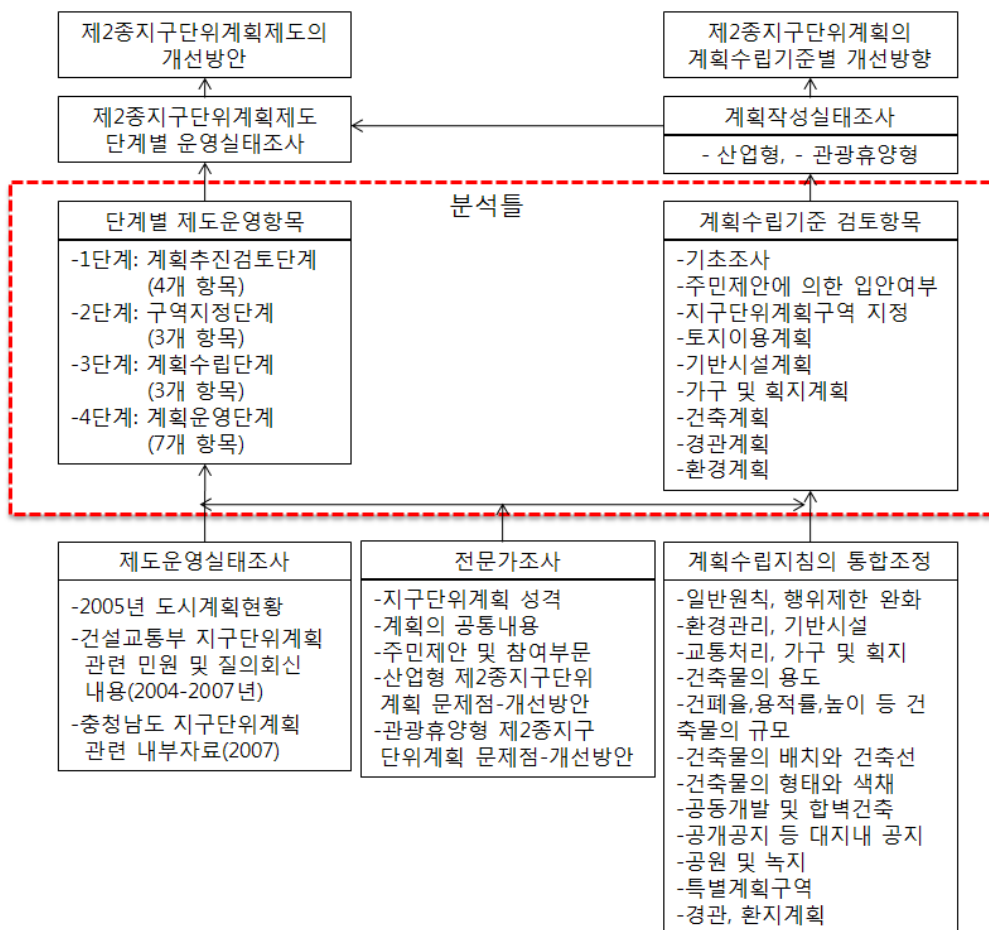
〈그림 2-6〉 단계별 제도운영 실태조사항목

1단계: 계획수립검토단계	
① 개발사업법과의 위상 및 역할관계	② 계획수립절차 간소화
③ 검토범위 부재	④ 개발사업의 특성 반영
2단계: 구역지정단계	
① 구역지정대상의 융통성 및 정형성	
② 면적요건의 성능규제	
③ 계획유형의 다양성	
3단계: 계획수립단계	
① 상위계획과의 정합체제	
② 개발사업 규정 및 내용의 정합성	
③ 수립지침의 경직성과 차별성	
4단계: 계획운영단계	
① 결정권한의 지역특성 고려	② 기반시설 비용부담기준
③ 통제규정의 현실 적용	④ 주민참여 실제성
⑤ 주민제안요건의 차별화	⑥ 구역경계 부분의 연계관리
⑦ 소관부서 업무관계 효율성	

3) 분석틀

분석의 틀은 제2종지구단위계획의 제도개선방안과 계획수립기준별 개선방향을 도출하기 위하여 제도운영실태를 조사하고 계획수립지침을 통합조정하여 전문가 설문조사를 거치는 과정으로 구축하였다. 이 중에서 제도운영실태 조사는 4단계의 제도운영항목을 도출하여 분석하고, 계획수립기준은 제2종지구단위계획수립지침상 16개 부문은 9개 부문으로 통합하여 계획작성실태를 조사한다.

〈그림 2-7〉 분석의 틀



제3장 제2종지구단위계획의 운용실태 분석

1. 제2종지구단위계획 수립현황

2007년 3월 현재 전국적으로 약 3,350개소의 지구단위계획구역이 지정되어 운영되고 있다. 이 중에서 제1종지구단위계획구역이 약 1,492개소이고 제2종지구단위계획구역이 약 1,858개소에 지정되어 있다.

제2종지구단위계획구역의 지정을 유형별로 살펴보면, 전체적으로 주거형이 883개소로 가장 많고, 산업형 448개소, 유통형 22개소, 관광휴양형 354개소, 복합형 69개소이며 특정형의 경우가 82개소로 나타났다. 주거형 제2종지구단위계획의 경우, 『국토계획법』에 의해 추진되는 민간제안의 지구단위계획보다는 과거 『국토이용관리법』상의 준도시지역 개발계획에 의한 국토이용계획 변경사업이 지구단위계획으로 변경되어 처리되는 경우나 개발제한구역 해제에 따른 단순한 지구단위계획구역 지정이 대부분이다.

지역별로는 경기도, 전라도, 경상도 등에 주거형 제2종지구단위계획구역의 지정이 많은 편이며, 상대적으로 강원도, 충청도, 경기도 등의 경우는 관광휴양형 제2종지구단위계획구역의 지정이 많은 것을 알 수 있다. 특이할 만한 점은 전국에서 충청남도가 산업형 제2종지구단위계획구역이 가장 많이 지정되어 있다는 것이다.

충청남도의 지구단위계획 현황은 도시정보지에 게재된 건설교통부 자료와 충청남도 내부 자료가 약간 상이한데, 조사방법 및 기준시점의 차이에 기인한다.

〈표 3-1〉 제1종·제2종 종별 전국 지구단위계획 수립현황

구분		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
제1종 지구단위계획	개발	34	63	55	37	13	32	24	219	24	16	55	33	10	6	15	11	647
	관리	52			2			1	12		1	1			3	1		73
	정비	62	9	14	1		1	5	10	13			13	6		6		140
	보전	2																2
	복합	81	6		34	37		3	149	48		53	31	40		148		630
	계	231	78	69	74	50	33	33	390	85	17	109	77	56	9	170	11	1,492
제2종 지구단위계획	주거형				6				250	46	43	93	151	69	38	185	2	883
	산업형								39	38	60	140	69	34		56	12	448
	유통형								13		2	2	1	1		3		22
	관광휴양형				5				63	89	11	32	32	43	10	23	46	354
	복합형								21	20	3	12	6	1			6	69
	특정								39	4	12	10	10	4	2	1		82
	계	-	-	-	11	-	-	-	425	197	131	289	269	152	50	268	66	1,858
계		231	78	69	85	50	33	33	815	282	148	398	346	208	59	438	77	3,350

자료: 대한민국토·도시계획학회, 2007, “사회여건 변화와 지구단위계획”, 「도시정보」 제301호 4월호.

충청남도에서는 『국토계획법』 시행이후 2007년 7월까지 422개소가 제2종지구단위계획구역으로 지정되었고, 계획이 미결정이거나 진행 중인 계획구역이 53개소이다. 그리고 과거 『국토이용관리법』 상의 준도시지역 개발계획에 의한 국토이용계획 변경사업이 지구단위계획으로 변경되어 처리되는 경우는 총 390개소이고 『국토계획법』에 의한 지구단위계획구역 지정은 총 84개소로 파악된다.

시·군별 지구단위계획구역 수립현황은 천안시가 96개소(20.3%), 아산시 95개소(20.0%), 당진군 62개소(13.1%), 당진군이 20개소(16.2%), 서산시 31개소(6.5%), 예산군 28개소(5.9%), 태안군 25개소(6.3%), 연기군·부여군이 21개소, 공주시 19개소(4.0%), 보령시 13개소(2.7%), 논산시·금산군 12개소, 서천군 10개소(2.1%), 청양군 10개소(1.9%)로 나타나고 있다. 이 중에서 『국토계획법』 시행 이후 제2종지구단위계획 수립이 가장 활발한 지역은 천안시·서산시, 아산시, 홍성군, 예산군 순이었고, 가장 수립실적이 저조한 지역은 공주시·보령시·금산군·연기군·부여군·서

천군이다. 계룡시는 비도시지역이 없기 때문에 제2종지구단위계획 수립실적이 없다.

〈표 3-2〉 충청남도 시·군별 제2종지구단위계획 수립현황(2007년 7월 현재)

구 분	시·군	유 형 별					계획결정여부			
		주거형	산업형	관 류양형	광 양형	복합형	특정형	결 정	진행중	총 계
종전 준도시지역 개발계획 수립현황	천안시	14	46	7		9	5	81	-	81
	공주시	7	8	2		-	1	18	-	18
	보령시	2	5	3		-	2	12	-	12
	아산시	25	48	5		1	5	76	8	84
	서산시	14	2	-		-	-	16	-	16
	논산시	4	7	1		-	-	12	-	12
	계룡시	-	-	-		-	-	-	-	-
	금산군	4	5	1		-	1	11	-	11
	연기군	9	8	1		-	2	20	-	20
	부여군	9	8	3		-	-	20	-	20
	서천군	1	4	3		-	1	9	-	9
	청양군	1	6	1		-	-	8	-	8
	홍성군	7	6			-	-	13	-	13
	예산군	10	11	2		-	-	23	-	23
	태안군	14	2	5		-	-	21	-	21
	당진군	14	23	5		-	-	42	-	42
	소계	135	189	39		10	17	382	8	390
국토계획법 에 의한 지구단위 계획 수립현황	천안시	-	11	2		-	2	1	14	15
	공주시	-	1	-		-	-	1	-	1
	보령시	-	1	-		-	-	1	-	1
	아산시	1	10	-		-	-	4	7	11
	서산시	9	4	2		-	-	7	8	15
	논산시	-	-	-		-	-	-	-	-
	계룡시	-	-	-		-	-	-	-	-
	금산군	-	1	-		-	-	1	-	1
	연기군	-	-	-		-	1	1	-	1
	부여군	-	1	-		-	-	1	-	1
	서천군	-	-	1		-	-	1	-	1
	청양군	-	-	-		-	1	-	-	1
	홍성군	-	5	3		-	-	6	2	8
	예산군	1	4	-		-	-	5	-	5
	태안군	-	-	4		-	-	2	2	4
	당진군	-	19	1		-	-	8	12	20
소계	11	57	13		0	4	39	45	85	
계		146	246	52		10	21	422	53	475

자료: 충청남도, 제2종지구단위계획 수립현황 내부자료, 2007.

2. 제2종지구단위계획 운용실태 분석

1) 산업형 제2종지구단위계획

(1) 사례검토 개요

① 검토대상

산업형 제2종지구단위계획 작성사례 분석의 대상은 현재 수립중이거나 기 수립된 계획을 대상으로 하되, 좀 더 근본적이고 적극적인 대응방안 모색을 위하여 계획(안) 작성단계에서부터 문제점 발생 등으로 인하여 원안폐기 또는 변경된 계획을 대상에 포함하였다. 또한, 산업형 제2종지구단위계획 결정이 의제처리되는 농공단지 개발계획과 기타 농어촌관련시설 조성계획이 포함된 특정형 제2종지구단위계획도 검토대상에 포함하였다.

② 검토방법 및 내용

사례에 대한 검토방법은 기초조사에서부터 부문별 계획으로 이어지는 산업형 제2종지구단위계획을 확정하기까지의 계획수립과정을 중심으로 하였다.

「제2종지구단위계획계획수립지침」에서 제시하고 있는 16개 부분은 궁극적으로 계획수립을 위한 내용이므로 계획수립을 위한 절차를 중심으로 9개 부분으로 통합하여 검토하였으며, 계획(안) 확정 이후 행정절차(주민의견청취, 도시계획위원회의 심의, 관계부서/기관 협의 등)상 도출되는 문제점들은 계획(안) 수립단계에서 사전검토되어야 할 사항이므로, 별도의 항목으로 분류하여 검토하지 않았다.

③ 검토대상지 개요

구 분	위 치	면 적	내 용
사례1	충청남도 A시	약 51,000㎡	<ul style="list-style-type: none"> • 기 운영중인 공장 증설 • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례2	충청남도 B군	약 240,000㎡	<ul style="list-style-type: none"> • 기 조성완료된 공장 및 부대시설(행정계획 미수립) • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례3	충청남도 D군	약 33,000㎡	<ul style="list-style-type: none"> • 기 운영중인 공장 증설 • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례4	충청남도 A군	약 200,000㎡	<ul style="list-style-type: none"> • 농공단지 개발계획 변경 • 산업입지및개발에관한법을 살시계획에 의한 의제
사례5	충청남도 C군	약 140,000㎡	<ul style="list-style-type: none"> • 기타 농어촌관련시설 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획(특정형)
사례6	충청남도 D군	약 90,000㎡	<ul style="list-style-type: none"> • 공장신규 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례7	충청남도 D군	약 30,000㎡	<ul style="list-style-type: none"> • 공장신규 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례8	충청남도 D군	약 30,000㎡	<ul style="list-style-type: none"> • 공장신규 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획

(2) 기초조사

① 착안사항

기초조사는 지구단위계획 수립을 위한 준비단계로서 계획대상지역의 각종 현황을 조사분석하여 적절한 계획이 수립할 수 있도록 하는 과정이다. 『국토계획법』에서 제2종지구단위계획은 제1종지구단위계획과 같이 일반기초조사·환경성검토·토지적성평가 등의 기초조사를 수행하도록 하고 있어서 현황조사의 중요성을 강조하고 있다.

특히, 제2종지구단위계획은 난개발 방지를 위하여 개별 개발수요를 집단화하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 계획으로 상위 및 관련계획과의 정합성이 가장 우선시 되어야 하며, 이를 위해서는 지구단위계획과 상위계획과의 관계를 명확히 설정할 필요가 있다. 현황조사시에는 해당지역 뿐만 아니라 주변지역의 환경적 특성을 철저히 파악하여 개발용량이나 경관 등이 조화를 이룰 수 있도록 할 필요가 있다.

또한, 제2종지구단위계획의 경우 사업시행을 전제로 수립되는 계획이므로 제2종지구단위계획 결정 후 진행될 공장승인 및 개별법(농지 및 산지 등) 전용기준에 문제가 없는지 여부도 병행하여 확인할 필요가 있다.

② 수립기준

산업형 제2종지구단위계획의 기초조사는 「제2종지구단위계획수립지침」과 관련법에서 명시하고 있다. 우선, 도시관리계획 입안을 위한 기초조사는 일반기초조사·환경성검토·토지적성평가로 구성된다. 일반기초조사는 원칙적으로 「도시기본계획수립지침」 준용하도록 하고 있으며, 환경성검토는 「도시관리계획수립지침」의 환경성검토방법 중 적합한 사항에 대하여 시행해야 한다. 그리고 토지적성평가는 「토지의 적성평가에 관한 지침」에 따라 시행하도록 하고 있다.

이에 비하여 관련법인 『환경정책기본법』과 『자연재해대책법』에서는 도시관리계획 입안 시 사전환경성검토와 사전재해영향성검토를 시행하여 협의토록 하고 있으며, 작성형태 및 내용은 관련법에 의거 적합한 항목을 이용하여 작성하도록 하고 있다.

③ 사례검토 내용

기초조사의 수행범위를 살펴보기 위하여 2가지 사례를 비교해 본 결과, 우선 사례지역 모두 도시기본계획이 수립되지 않아 상위관련계획과의 정합성 여부는 검토할 수 없었으며, 기초조사가 지구단위계획구역의 성격에 따라 서로 다르게 이루어졌다.

사례 1의 경우, 현재 운영 중인 공장으로 개발현황 중심의 기초조사를 실시하고 토지적성평가 제외대상에 해당되어 토지적성평가는 수행하지 않았으나, 사전환경성검토 및 사전재해영향성검토는 작성하였다. 이에 비하여 사례 2는 「도시기본계획수립지침」 준용하여 일반 기초조사를 실시하고, 토지적성평가와 사전환경성검토, 사전재해영향성검토를 모두 작성하였다.

사례 1은 대상구역의 특성과 계획수준에 따라 조사내용 및 수준에 차등을 두고 있었으며, 사례 2는 관련지침상의 기초조사는 실시하였지만, 사업시행을 전제로 관련법상의 검토는 이루어지지 않았다.

〈표 3-3〉 분석사례의 기초조사 내용

구 분	사례 1	사례 2
개요	<ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 00군 00읍 • 면적 : 240,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 00군 00읍 • 면적 : 33,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 운영 중인 공장으로 개발현황 중심의 기초조사 실시 • 토지적성평가 제외대상에 해당되어 토지적성평가 미시행 • 사전환경성검토 및 사전재해영향성검토 작성하였음 	<ul style="list-style-type: none"> • 「도시기본계획수립지침」 준용하여 일반 기초조사 실시 • 토지적성평가 결과 개발적성인 C등급으로 분류 • 사전환경성검토 및 사전재해영향성검토 작성하였음

④ 운영시 고려사항

제2종지구단위계획의 경우 사업시행을 전제로 수립되는 행정계획이므로, 도시관리계획 결정을 위한 관련법령 및 지침에서 제시한 기준에 적합성을 확인할 필요가 있다. 또한, 개발사업 시행단계 시 고려되어야 할 공장승인기준, 농지 및 산지전용협의기준 등 제2종지구단위계획 결정 후 진행될 사업계획 상 문제점이 없는지 여부도 병행하여 체크할 필요가 있다.

특히, 산업형 제2종지구단위계획의 경우, 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서 제시하는 개별공장입지의 선정기준에 대한 적합성 여부를 반드시 확인하여야 한다.

⑤ 개선방향

제2종지구단위계획의 기초조사 단계에서 현황조사가 미비할 경우 원만한 사업진행을 저해할 뿐만 아니라, 계획의 무산 등으로 나타날 수 있다. 따라서, 해당 지자체에서 행정계획 결정 기준 및 개발사업 시행기준을 통합한 체크리스트를 마련하여 민간사업자에게 제공하여 사업의 적정성 여부를 판단하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 토지이용과 관련된 지역·지구 등의 지정과 관리에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 토지이용규제의 투명성을 확보하여 국민의 토지이용상의 불편을 줄이기 위한 「토지이용규제기본법」이 시행되고 있으며, 현재 구축중인 국토이용정보체계(KLIS) 데이터를 이용하여 향후 관할구역내 사업가능지역에 대한 정보를 제공할 수 있도록 하여야 한다.

(3) 주민제안에 대한 입안여부 결정

① 착안사항

제2종지구단위계획에 대한 입안권은 시장·군수에게 있으므로 민간사업자가 사업을 위한 제2종지구단위계획을 수립할 경우 주민제안의 절차를 이행하여야 한다. 민간사업자의 입장에서는 해당 지자체가 제출된 주민제안에 대하여 도시(군)관리계획으로의 반영여부를 신속하게 결정하여 통보하는 것이 매우 중요한 사항이다. 사업가능여부 확인을 위하여 방문한 민간사업자와의 최초 접촉단계에서부터 신속하고 명확한 입장제시가 필요하다.

그러나, 사업의 적정성 여부는 앞서 ‘기초조사’에서 언급한 체크리스트 등으로 확인하여 대응이 가능한 사항이므로, 민간사업자가 시행할 경우 시행자가 행정청이 아닌 관계로 발생가능한 문제점에 대하여는 검토가 요구된다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획수립지침

주민이 제2종지구단위계획구역 및 제2종지구단위계획에 대하여 제안하려고 하면, 우선 계획의 내용이 관계법령 및 지구단위계획수립지침에 적합하여야 하고, 지구단위계획의 수립과 사업시행이 전제되어야 한다. 그리고, 제안한 지역의 대상 토지면적(국공유지의 면적을 제외) 및 대상필지의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있어야 한다. 국공유지가 포함되어 있을 경우에는 해당 재산관리청과의 사전협의를 있어야 한다.

■ 관련법 상의 내용

국공유지에 대하여 『국토계획법』 및 관련지침상에 언급된 해당 재산관리청과의 협의는 향후 사업계획 승인을 위한 토지의 사용 및 취득에 관한 사항이다. 이는 계획이 결정된 이후에 계획내용과 적합하게 사업이 가능한지에 대한 사항을 사전에 확인하고자 하는 것으로써 관련 법령 및 지침상의 사용 및 취득에 관한 조항의 사전 검토가 필요하다. 따라서, 관련 법령상에서 사업시행자에게 직접 대상토지의 사용 및 취득을 허용하여야 하므로 사용 및 수익계약 가능여부에 대한

기준을 검토하여야 한다.

국공유지에 대한 검토기준은 국유지와 공유지를 각각 확인하여야 하며, 국유재산은 『국유재산법』, 「국유재산관리계획」 등의 기준으로, 공유재산은 『공유재산 및 물품관리법』 및 당해 지자체의 「공유재산 관리조례」 등의 기준을 검토하여 판단하여야 한다.

③ 사례검토내용

주민제안은 계획구역내 사유지의 2/3이상만 취득하면 가능하도록 되어 있다. 그러다 보니 지구 단위계획 결정 후 전체구역에 대한 소유 및 사용동의가 확보되지 않을 경우 사업이 무산되거나, 확보된 토지만을 대상으로 사업을 시행하는 폐단이 발생하고 있다. 그리고 사업 미시행으로 인한 구역 폐지 및 제척 조항이 없어 편입토지 소유자들의 사권제한이 방치되거나, 구역제척 및 폐지 등을 위하여 불필요한 행정 및 비용이 발생되고 있다.

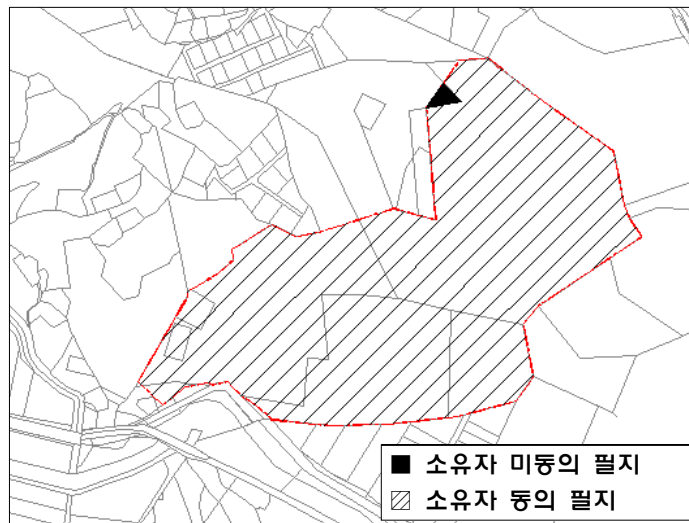
주민제안시 계획구역내 국공유지가 편입될 경우 사전협의에 대한 명확한 기준이 없어 계획 진행에 문제점으로 나타나고 있다. 국·공유재산은 행정재산, 보존재산, 잡종재산으로 구분하여 관리하고 있으며, 행정재산 및 보존재산은 사용수익 및 허가를 할 수 있고, 잡종재산의 경우에는 대부·매각·교환·양여 또는 신탁할 수가 있다. 해당 재산관리청과의 사전협의 시에는 행정계획 수립에 대한 재산관리청의 재산관리계획 등과의 부합 유무의 확인 수준인 점을 명확히 할 필요가 있다.

사례 1의 경우, 대상구역내 국공유지는 포함되어 있지 않으며, 주민제안 시 대상토지 면적 및 대상필지의 소유권을 2/3이상 확보하여 입안을 제안한 경우로서, 사업시행을 전제로 한 계획이므로 계획 결정시 까지 미동의 필지에 대한 소유권 확보 또는 당해 필지에 대한 구역에서의 제척을 입안권자가 조건으로 제시하고 있다.

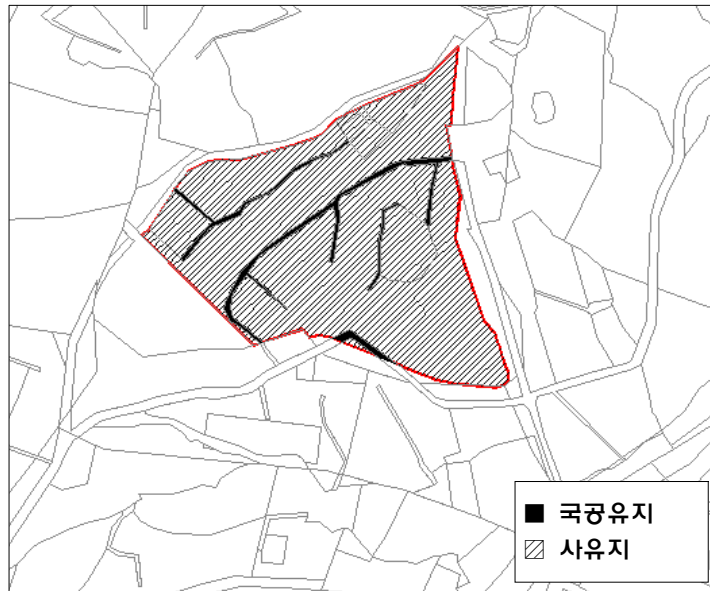
사례 2의 경우, 대상구역내 국공유지를 포함하고 있어 해당 재산관리청과 국공유 재산의 유형에 따라 사용수익허가 및 매각가능을 근거로 주민제안을 실시하였다.

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 00군 00면 • 면 적 : 약 90,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 00군 00읍 • 면 적 : 약 30,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 계획구역내 국공유지 전무 • 계획구역내 사유지 면적 및 필지의 2/3 이상 소유권 확보 • 입안권자가 사업시행 전제를 위한 사유토지에 대한 소유권 확보 요구 	<ul style="list-style-type: none"> • 계획구역내 국공유지 일부 편입 • 주민제안 당시 해당 재산관리청과 협의를 통한 사용·수익 허가 및 매각가능여부 회신
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 구역전체 소유권이 미확보된 구역은 지구단위계획 결정 후 사업진행이 곤란하므로 지구단위계획 결정전 소유권 확보가 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 국공유지에 대한 사전협의 절차를 취득(수익계약)가능 여부로 해석하는 문제 발생 • 국공유지에 대한 명확한 사전협의기준 필요

〈그림 3-1〉 사례 1 : 소유자 동의 현황도



〈그림 3-2〉 사례 2 : 소유권 동의 현황도



④ 개선방향

제2종지구단위계획의 경우 사업시행을 전제로 수립되는 계획이므로 주민제안 당시의 토지 소유권 확보기준에 맞추어 입안을 제안할 수 있도록 하되, 지구단위계획 결정 이전에 미확보된 토지에 대해서는 구역에서 제척하는 등의 지침 개선이 필요하다. 또한, 국공유지는 ‘해당 재산 관리청과의 사전협의’에 대한 명확한 기준 제시가 필요하다.

(4) 지구단위계획구역 지정

① 착안사항

현재 국토의 난개발 방지 및 선계획·후개발 체계 확립을 위하여 관리지역내 일정규모 이상의 개발행위허가는 불가하여, 관리지역내 30,000㎡ 이상의 개발행위허가는 제2종지구단위계획 등을 수립하여야만 가능하도록 되어 있다.

제2종지구단위계획구역은 당해 구역의 중심기능에 따라 주거·산업·유통·관광휴양·복

합기능 등으로 구분한다. 이 중에서 산업형 제2종지구단위계획구역은 ① 『산업입지및개발에 관한법률』에 의한 농공단지, ② 『공업배치및공장설립에관한법률』 18)에 의한 공장과 이에 부수되는 근로자 주택 ③ 기타 농어촌관련시설(도시계획시설로 설치가 가능한 것을 제외한다) 등의 시설을 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우에 지정할 수 있다.

한편, 「도시관리계획수립지침」에서 제한하고 있는 개발진흥지구 지정 불가지역 및 관리지역내 개발진흥지구 지정 불가지역에는 원칙적으로 지구단위계획구역을 지정할 수 없으나, 입안권자가 지역적 특성을 감안하여 불가피하다고 인정하는 경우에는 예외조항을 두고 있다.

특히, 산업형 제2종지구단위계획의 경우, 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서 제시하는 개별공장입지의 선정기준에 대한 적합성 여부를 확인하여 관계 행정기관의 협의과정에서 발생 가능한 문제점에 대한 사전 검토가 반드시 필요하다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획구역 입안기준

제2종지구단위계획구역은 관련법령 지침에 의거하여 아파트 또는 연립주택을 건설하는 경우를 제외하고는 지구단위계획구역을 지정하고자 하는 일단의 토지의 면적이 3만㎡ 이상이어야 한다. 그리고 당해 지역에 도로, 상·하수도 등 기반시설을 공급할 수 있어야 하고, 자연환경·경관·미관 등을 해치지 아니하고 문화재의 훼손우려가 없어야 하며, 도시기본계획에서 정하는 제2종지구단위계획에 대한 목표년도 총량 및 단계별 토지수요량 범위안에서 지정하여야 한다. 다만, 토지수요량 부분은 목표년도의 총량을 유지하면서 단계별 토지수요량의 30%내에서 조정이 가능하다.

■ 관련법 상의 수립기준

산업형 제2종지구단위계획구역 지정에 대한 관련법 상의 수립기준으로는 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서 제시하는 개별공장입지의 선정기준으로 다음의 지역에는 구역지정 자체가 불가하다.

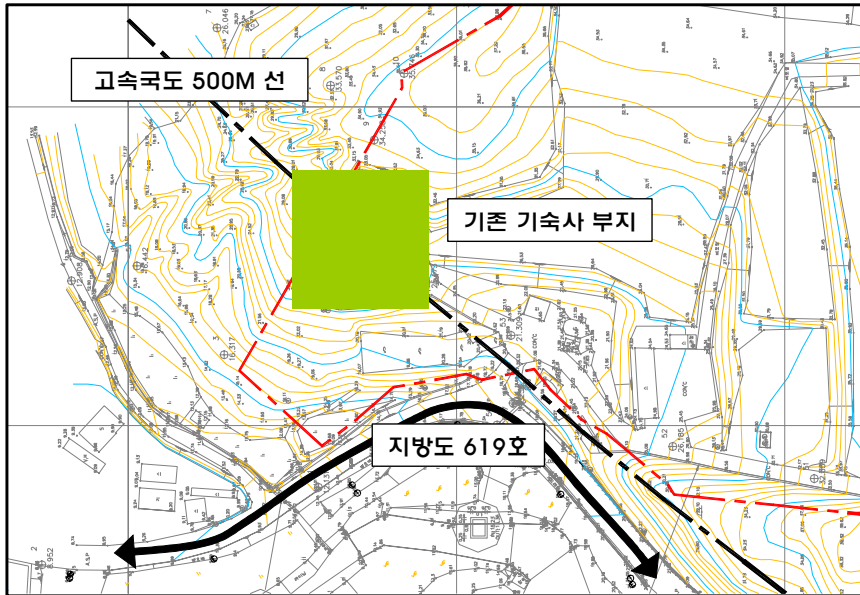
18) 산업집적활성화및공장설립에관한법률로 개정, 2002. 12. 30

- 「국토계획법」에 의한 자연환경보전지역, 「자연환경보전법」에 의한 생태계보전지역 및 생태자연도 1등급지역과 「문화재보호법」에 의한 문화재 및 문화재보호구역
- 「도로법」에 의한 점도구역·연도구역 및 고속교통구역
- 「수도법」에 의한 상수원보호구역, 「한강수계상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」, 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」, 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」, 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」에 의한 수변구역
- 광역상수도는 상수원보호구역으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리(상수원관리규칙 제2조의 용어정의를 준용한다. 이하 같다) 20킬로미터이내인 지역, 지방상수도는 상수원보호구역으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리 10킬로미터이내인 지역, 상수원보호구역이 고시되지 아니한 경우에는 취수장으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리 15킬로미터이내인 지역과 하류방향으로 유하거리 1킬로미터이내인 지역
- 농업용저수지로부터 수계상 상류방향으로 유하거리 5킬로미터이내(다만, 폐수배출시설이 아닌 공장은 유하거리 2킬로미터이내)인 지역
- 「산림법」에 의한 요존국유림·보안림·산림유전자원보호림·채종림·시험림, 「산지관리법」에 의한 산지전용제한지역, 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」에 의한 임업진흥권역 및 「야생동·식물보호법」에 의한 조수보호구
- 「군사시설보호법」에 의한 군사시설보호구역과 해군기지법 및 공군기지법에 의한 기지구역내
- 「환경정책기본법」 제22조의 규정에 의하여 대기오염특별대책지역으로 지정·고시된 지역, 「지하수법」 제2조의 규정에 의한 지하수를 상수원으로 취수하는 경우 상수원보호구역의 취수장으로부터 1킬로미터이내인 지역

③ 사례 검토 내용

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 00군 00면 • 면 적 : 약 30,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 00군 00면 • 면 적 : 약 90,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획구역 지정에 제한사항 없음 • 입안 이후 관할 환경관리청과 협의과정에서 농업용저수지 수질보전을 위해 개별공장입지 부적정 통보(원안폐기) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획구역 지정이 제한된 고속국도 500m이내 지역을 포함하여 산업형 지구단위계획 검토 • 입안권자가 경관 재해 등 문제가 없다고 판단하여 입안검토 <ul style="list-style-type: none"> - 지역적 특성상 불가피할 경우 적용
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 지침내용의 사전확인 미비로 인한 행정 및 비용 낭비 초래 	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 법·지침의 탄력성있는 적용 및 운영이 필요

〈그림 3-3〉 사례 2 : 고속국도 500m이내 지역



④ 개선방향

산업형 제2종지구단위계획구역 지정시에는 현재 사례에서도 알 수 있듯이 개별공장 입지의 선정기준과의 부합성 여부를 병행 검토할 수 있는 유형별 구역지정 기준 등의 지침개선이 필요하다고 할 수 있다.

한편, 지역적 특수성을 감안하여 시장·군수가 불가피하다고 인정하는 지역들에 대하여는 지구단위계획구역 지정을 금하는 목적에 대한 충분한 사전검토가 수행될 경우 구역지정이 가능하도록 하는 등 법·지침의 탄력적 운영도 필요하다. 상수원보호구역으로 유입되는 하천의 수계상 상류방향으로 유하거리 10km 이내인 하천의 양안 500m 이내인 지역에 대한 기준은 집수구역에 대하여 한정하는 것이 타당하며, 집수구역내에라도 하수종말처리장으로 인입하는 등 발생오수처리에 대한 계획 또는 오수처리구역내에 있는 경우 등은 구역으로 지정가능 하도록 하는 것이 합리적일 것이다.

또한, 철도·고속철도·고속국도의 경계에서 500m 이내에 있는 지역은 지형적 여건상 산림 등으로 시야가 차폐되고, 환경·재해 등의 위험이 없을 경우 구역으로 지정가능 하도록 하는 것이 합리적이다.

(5) 토지이용계획

① 착안사항

토지이용계획은 지구단위계획구역 전체의 토지이용에 관한 계획으로서, 구역특성을 감안하여 가구 또는 획지의 개념적용에 탄력성이 필요하다. 왜냐하면, 단일 실수요 기업이 직접 개발하는 방식을 취할 경우에는 일반적으로 제2종지구단위계획 결정 후 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제13조의 규정에 의거 공장설립 승인절차 이행 시 단일 공장부지 전체를 하나의 대지로 간주함으로써, 토지이용계획과 가구 및 획지계획의 일치가 곤란하다.

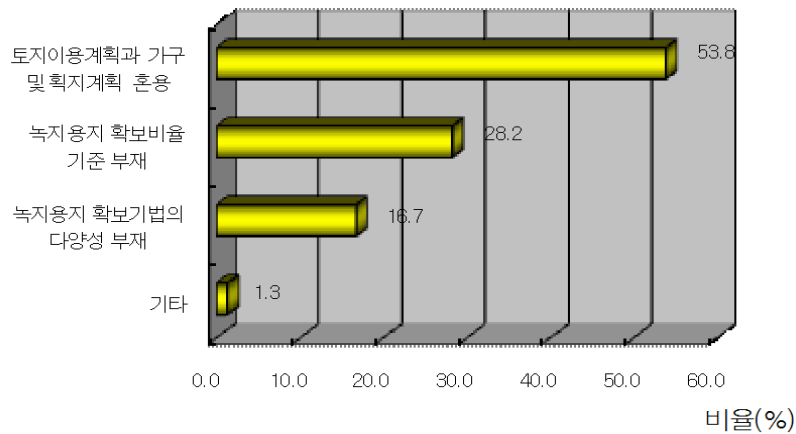
녹지용지의 확보기준의 경우, 구역면적에 따른 기준 없이 획일적으로 구역면적의 20% 이상을 확보하도록 규정함으로써 토지이용의 효율성이 저하되고 있다. 한편, 유통형 제2종지구단위계획의 경우 2007년 3월 개정된 지침에 따라 구역면적이 30만㎡미만인 경우에는 15% 이상, 구역면적이 30만㎡이상인 경우에는 20% 이상으로 구분을 두어 확보하도록 하고 있다.

또한, 녹지용지 확보방법에 있어서는 구역경계의 완충녹지 계획을 통한 일률적인 방법보다는 구역특성 및 개발계획을 고려하여 원지형보전녹지, 완충녹지, 경관녹지 등 다양한 녹지확보기법을 활용하는 방안이 필요하다.

산업형 제2종지구단위계획의 토지이용계획에 대한 전문가조사에서도 유사한 의견이 제시되었는데, 관련지침의 적용상 개선되어야 할 사항으로는 토지이용계획과 가구 및 획지계획 혼용(53.8%), 녹지용지 확보비율기준 부재(28.2%), 녹지용지 확보기법의 다양성 부재(16.7%)의 순으로 나타났다. 이 응답결과에 의하면, 공장설립 승인절차 이행 시 단일 공장의 경우, 부지 전체를 하나의 대지로 간주함으로써 토지이용계획과 가구 및 획지계획의 일치가 곤란한 문제가 가장 심각한 것으로 나타났다.

기타의견으로 산업형 지구단위계획은 구역설정에서 합목적성을 감안하여 적절한 구역을 설정하고, 구역내 토지이용계획은 사업실현성을 유도할 수 있는 방향으로 유도할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

〈그림 3-4〉 산업형 제2종지구단위계획의 토지이용계획 개선사항



② 수립기준

산업형 제2종지구단위계획의 토지이용계획 수립기준은 「제2종지구단위계획수립지침」과 관련법에서 명시하고 있다.

「제2종지구단위계획수립지침」에서 구역내의 토지는 공업용지·녹지용지·공공시설용지로 구획하되, 필요한 경우 사택·기숙사의 설치를 위한 주거용지를 구획이 가능하도록 하고 있다. 공장 등에서 배출되는 오염물질의 종류 및 정도에 따라 주요 유치업종을 결정하며, 공업용지 면적의 30% 이상은 주요 유치업종의 부지면적으로 계획해야 한다.

공업용지는 주요 유치업종용 공업용지와 그 밖의 공업용지로 구획하여야 하며, 필요한 경우 주차장 및 창고 등 물류시설용지를 구획이 가능하다. 그리고, 녹지용지는 원칙적으로 구역면적의 20% 이상(공업용지에 조성된 녹지공간은 제외)을 확보해야 하며, 공업용지와 그 밖의 용지 사이에는 구역내 주변여건을 감안하여 완충용 녹지용지를 구획할 수 있다.

이에 비하여 관련법상의 수립기준으로는 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』과 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」을 들 수 있다.

「산업입지의 개발에 관한 통합지침」 제13조 산업단지개발계획의 작성에서는 산업단지의 토지이용계획은 산업시설공간·지원시설공간·공공시설공간·녹지공간·주거 및 상업시설공간 등의 배치구상과 그에 따른 『국토계획법』 제36조의 규정에 의한 용도지역계획을 포함하도록 하고 있다. 산업단지에 유치하고자 하는 주요업종은 한국표준산업분류에 의한 중분류항목에

따라 분류된다.

『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제2조에서 "공장"이라 함은 건축물 또는 공작물, 물품제조공정을 형성하는 기계·장치 등 제조시설과 그 부대시설(이하 "제조시설등"이라 한다)을 갖추고 대통령령이 정하는 제조업을 영위하기 위한 사업장을 말한다.

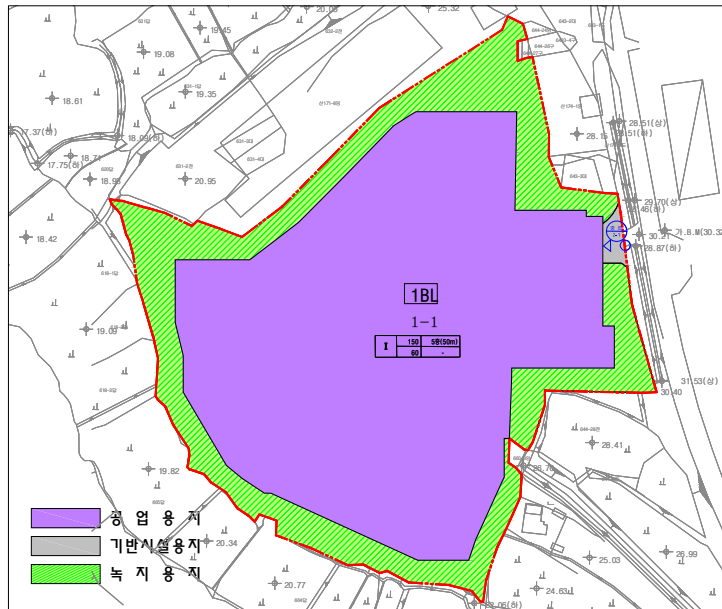
동법 시행령 제2조에서 공장의 범위는 제조업을 영위함에 필요한 제조시설(물품의 가공·조립·수리시설을 포함한다. 이하 같다) 및 시험생산시설과 제조업을 영위함에 있어서 그 제조시설의 관리·지원, 종업원의 복지후생을 위하여 당해 공장부지안에 설치하는 부대시설로서 산업자원부령이 정하는 것, 그리고 제조업을 영위함에 있어서 관계법령에 의하여 설치가 의무화된 시설을 말한다. 또한, 동법 시행규칙 제2조에서 부대시설의 범위¹⁹⁾는 별도로 규정하고 있다.

③ 사례검토 내용

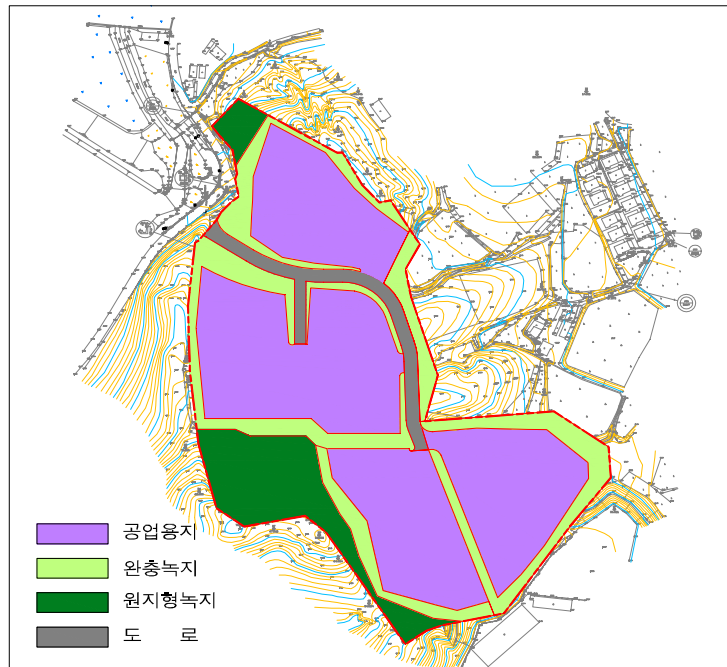
구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 00군 00면 • 면 적 : 약 33,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 00군 00면 • 면 적 : 약 90,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 단일 실수요 기업의 용지 직접개발 • 구역경계의 완충녹지 구획, 기존도로 연결부지를 기반시설용지로 구획 • 토지이용계획과 가구 및 획지계획을 일치시키려고 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획구역 내 공업용지, 녹지용지, 공공시설용지로 토지이용계획 수립 • 녹지용지의 확보방법의 경우, 임상이 양호한 지역은 원지형보전녹지 계획 • 민가위치 감안한 완충녹지 계획 • 단지내도로 및 공업용지간 완충녹지 계획
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 단일 공장의 경우 가구 및 획지계획과의 무리한 일치는 불합리 	<ul style="list-style-type: none"> • 구역특성 및 개발계획을 고려한 녹지 확보기법의 다양성 필요

19) 사무실·창고·경비실·전망대·주차장·화장실 및 자전거보관시설, 수조·저유조·싸이로 및 저장조등 저장용 옥외건축물(지하 저장용 시설을 포함한다), 유관, 옥외주유시설, 급·배수시설, 변전실, 기계실 및 펌프실, 폐기물처리시설 및 환경오염방지시설, 시험연구시설 및 에너지이용효율 증대를 위한 시설, 공동산업안전시설 및 보건관리시설, 식당·휴게실·목욕실·세탁장·의료실·옥외체육시설 및 기숙사등 종업원의 복지후생증진에 필요한 시설, 제품전시·판매장(당해 공장의 생산제품을 전시·판매하는 시설에 한한다), 원자재 및 완제품등의 적하차를 위한 호이스트, 기타 당해제조시설의 관리·지원, 종업원의 복지후생을 위하여 필요하다고 산업자원부장관이 인정하는 시설

〈그림 3-5〉 사례 1 : 토지이용계획도



〈그림 3-6〉 사례 2 : 토지이용계획도



④ 개선방향

우선, 토지이용계획과 가구 및 획지계획을 등식화하여 운영하는 방식은 지양하여야 한다. 농공단지 개발계획, 협동화단지 사업계획 등 토지이용계획과 가구 및 획지계획이 일치가능한 계획과 단일기업의 실수요를 반영한 개발계획에 지침을 적용하는데 있어 탄력성이 필요하다.

녹지용지의 경우, 구역면적에 따라 그 확보기준을 달리하는 등 지침의 완화적용이 필요하다. 유통형 제2종지구단위계획의 경우 2007년 3월 개정된 「제2종지구단위계획수립지침」에서는 구역면적이 30만 m^2 미만인 경우에는 15% 이상, 구역면적이 30만 m^2 이상인 경우에는 20% 이상으로 구분을 두어 확보하도록 하고 있다.

또한, 녹지용지 확보방법에 있어서는 구역경계의 완충녹지 계획을 통한 일률적인 방법보다는 구역특성 및 개발계획을 고려하여 원지형보전녹지, 완충녹지, 경관녹지 등 다양한 녹지확보기법을 활용하는 방안이 필요하다.

(6) 기반시설계획

① 착안사항

산업형 제2종지구단위계획 수립시 기반시설 확보기준이 「제2종지구단위계획수립지침」에서 확일적으로 제시되어 다음과 같이 구역의 여건 및 계획의 특성에 대하여 탄력적 대응이 곤란하다는 지적이 있다.

첫째, 도로율의 경우 입주기업의 규모와 업체수 및 진입도로 여건 등에 따라 달라질 수 있고, 단일기업일 경우 기업내부 공장부지에 대한 도로를 공공시설로 결정할 수 없는 문제가 발생할 수 있다.

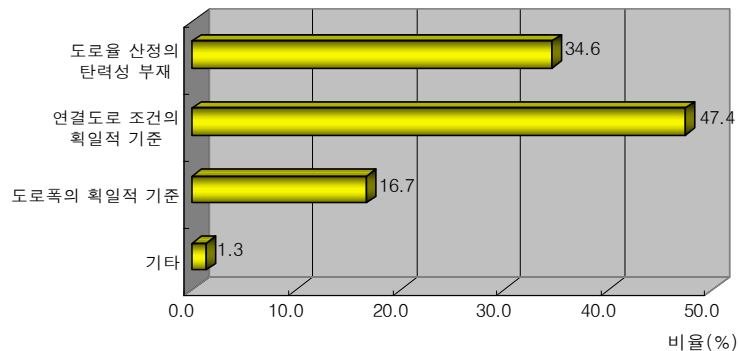
둘째, 진입도로의 경우 국도·지방도·시도·군도 기타 12m 이상 도로에 연결하도록 되어 있어 구역에 따라 수 km 이상의 연결도로를 설치하여야 하는 경우도 발생할 수 있다.

셋째, 진입도로 폭원을 구역면적 기준으로 확보토록 하고 있으나, 도로의 폭원을 결정하는 주요 인자는 교통유발량이므로 기준적용이 불합리한 것으로 판단된다. 구역내 도로 폭은 최소 8m 이상이 바람직하나, 화물차 통행이 거의 없을 것으로 예상되는 구역 외곽도로, 기존마을 연결도로 등에 대한 기준의 탄력적 적용이 필요하다.

산업형 제2종지구단위계획의 기반시설계획에 대한 전문가조사에서는 관련지침의 적용상

개선되어야 할 사항으로 구역경계 연결도로 조건에 대한 확일적 기준이 47.4%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 구역내 도로율 산정에 대한 탄력성 부재(34.6%), 구역내 도로폭에 대한 확일적 기준(16.7%) 순으로 나타났다.

〈그림 3-7〉 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 개선사항



② 수립기준

산업형 제2종지구단위계획의 기반시설계획 수립기준은 「제2종지구단위계획수립지침」과 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서 명시하고 있다.

「제2종지구단위계획수립지침」에서 구역내 도로율은 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제11조 제1항 제3호의 규정에 의한 공업지역의 도로율 기준에 따르며, 도로의 규모산정은 도시계획도로의 규모로 하고 있다. 도로는 구역의 경계에서 국도·지방도·시도·군도 기타 12m 이상 도로에 연결되는 진입도로를 다음 기준에 따라 계획하고, 구역내 도로는 폭 8m 이상으로 하여야 한다²⁰⁾.

상수도는 수도법에 의한 일반상수도를 설치하는 것을 원칙으로 하되 지형여건상 일반상수도의 공급이 어려울 경우에는 『지하수법 및 먹는물 관리법』에 의한 음용수의 수질기준에 적합하게 지하수 등을 이용하여 사용할 수 있다. 이에 비하여 하수도시설은 하수종말처리장을 통하여 하수처리를 하는 것을 원칙으로 하되 입안권자가 지역여건상 불가피하다고 인정하는

20) 구역면적이 9만㎡ 미만인 경우에는 폭 10m 이상
 구역면적이 9만㎡ 이상 15만㎡ 미만인 경우에는 폭 12m 이상
 구역면적이 15만㎡ 이상 33만㎡ 미만인 경우에는 폭 15m 이상

경우에는 마을하수도과 오수처리시설을 통한 하수처리를 할 수 있다.

그리고, 주요유치업종이 『수질환경보전법상』 1종 내지 4종 사업장인 경우 또는 특정수질유해물질을 배출하는 사업장인 경우에는 폐수종말처리장을 계획하여야 하며, 다만 폐수를 인근 지역의 하수종말처리장 또는 폐수종말처리장으로 유입하여 처리할 수 있는 경우 또는 폐수배출량이 극히 적어 폐수종말처리장에서 처리하기에는 경제성이 없다고 환경관서에서 판단하여 당해 폐수배출 사업장에서 자체적으로 폐수처리시설을 설치하거나 인근 시설과 공동으로 시설을 설치하는 경우에는 예외를 두고 있다.

폐기물처리시설은 『폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률』 제5조의 산업단지에 대한 규정을 준용하며, 당해 지방자치단체에 폐기물처리계획이 수립된 경우 이와 연계하여 폐기물처리대책을 마련하고, 필요시 폐기물소각시설의 설치를 계획하여야 한다. 다만, 위탁처리가 가능한 경우에는 예외를 두고 있다.


마지막으로 공원 및 녹지는 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』에 의한 공원 및 녹지의 설치기준에 따라 설치하여야 한다.

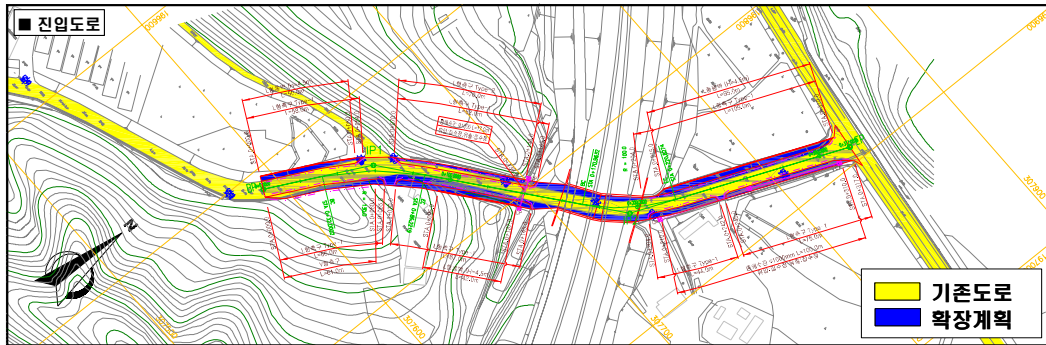
「산업입지의 개발에 관한 통합지침」 제39조에서는 개별공장입지의 개발기준을 제시하고 있다. 개별공장입지에서의 도로확보기준으로는 개별공장입지와 인접하여 지역간 연결도로가 통과하는 경우에는 그 확장등에 소요되는 비용의 전부를 해당기업에서 부담하도록 하고 있고, 개별공장입지로 인한 교통수요 유발로 도로교통관리상 기존도로의 개선이 필요한 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 해당기업에서 부담하도록 하고 있다. 개별공장입지에서 공장폐수 배출량이 『수질환경보전법』에 의한 배출허용기준을 초과하는 경우에는 수질오염방지시설을 설치하여야 한다.

③ 사례검토 내용


사례 1의 경우, 공장 운영계획상 구역면적 대비 발생교통량이 적어, 구역면적 기준의 진입도로 확보기준 불합리한 것으로 판단된다. 이에 비하여 사례 2는 구역내 도로 폭을 최소 8m 이상으로 획일적으로 규정하고 있어, 기존 마을 연결도로에 대한 확장계획을 수립하고 있다.

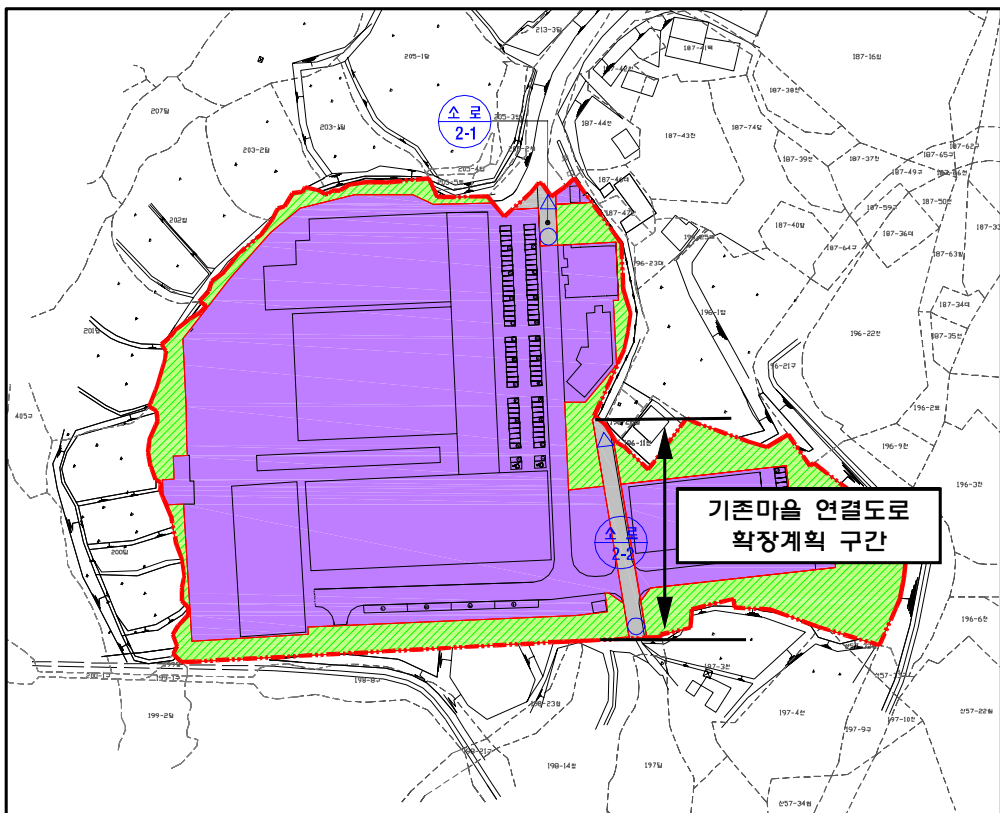
〈표 3-4〉 사례 1 : 기반시설계획

개요	<ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 00군 00읍 • 면적 : 240,000㎡ 	<p>진입도로 현황</p> 
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 도로 <ul style="list-style-type: none"> - 진입도로 현재 8~12m로 2차선 운영 중 구역면적 15만㎡이상으로 진입도로 폭 15m로 확장할 계획임 - 구역내 도로 : 8m 이상 확보 <ul style="list-style-type: none"> • 상수도 : 일반상수도 인입 사용 • 하수도 : 오·폐수종말처리장 설치 	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 공장 운영계획상 구역면적 대비 발생교통량이 적어, 구역면적 기준의 진입도로 확보기준 불합리 	



〈표 3-5〉 사례 2 : 기반시설계획

개요	<ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 00시 00면 • 면적 : 51,000㎡ 	<p>기존마을 연결도로 현황</p> 
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 도로 <ul style="list-style-type: none"> - 진입도로 현재 6~8m로 2차선 운영 중 구역면적 9만㎡ 이하로 진입도로 폭 10m로 확장공사 중(공공부담) - 구역내 도로 : 8m 이상 확보 • 상수도 <ul style="list-style-type: none"> - 현재는 지하수를 이용 - 2008년 상수도 급수 예정 • 하수도 : 오·폐수종말처리장 설치 	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 구역내 도로 폭을 최소 8m이상으로 획일적으로 규정하고 있어, 기존 마을 연결도로에 대한 확장계획 수립 	



④ 개선방향

도로율의 경우 입주기업의 규모와 업체수 및 진입도로 여건 등에 따라 달라질 수 있고, 단일 기업일 경우 기업내부 공장부지에 대한 도로를 공공시설로 결정할 수 없는 문제가 발생할 수 있다. 따라서, 도로율에 대한 비율을 삭제하거나 공장내 도로를 도로율에 포함하여 산정하는 등 지침운영의 탄력성이 요구된다.

진입도로의 경우, 국도·지방도·시도·군도 기타 12m 이상 도로에 연결하도록 되어 있어 구역에 따라서는 수 km 이상의 연결도로를 설치하여야 하는 경우도 발생할 수 있고, 12m 미만의 군도 등이 입지할 경우에는 개발규모에 비하여 과소한 진입도로만으로 계획수립이 가능한 문제가 발생하고 있다. 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설계획에 대한 전문가조사 결과 개선되어야 할 사항으로 구역경계 연결도로 조건에 대한 획일적 기준이 가장 높게 나타난 결과에서 알 수 있듯이 구역경계 연결도로 조건을 현재 2차선의 경우도 적용 가능하도록 지침의 개정이 필요하다.

또한, 화물차의 통행을 감안하여 구역내 도로 폭은 최소 8m 이상이 바람직하나, 화물차 통행이 거의 없을 것으로 예상되는 구역 외곽도로나 기존마을 연결도로 등에 대한 기준의 탄력적 적용이 필요하다.

(7) 가구 및 획지계획

① 착안사항

제2종지구단위계획은 개발사업과 연계되어 수립되는 계획임에도 불구하고, 제1종지구단위계획처럼 도시관리계획에 치중된 운영으로 그 차별화에 한계가 있다. 또한, 비도시지역을 대상으로 하는 특수성을 담아내지 못하고 일률적인 관리계획으로 운영될 우려가 있다. 가구 및 획지계획은 도로로 둘러 쌓인 일단의 지역 또는 계획적 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획을 의미하나, 산업형의 경우 구획되는 토지 등이 도로로 둘러 쌓이는 경우가 개발방식에 따라 다르기 때문에 토지이용계획상의 각각의 용지들을 가구 및 획지계획에서 수용하기 곤란한 경우가 많은 것이 현실이다.

② 수립 기준

산업형은 가구 및 획지에 대한 별도의 지침이 없으며, 공통지침만 존재한다. 가구 및 획지는 보행 및 차량교통소통·경제성·경관 등을 고려하여 적정하게 분할되도록 계획하도록 하고 있다.

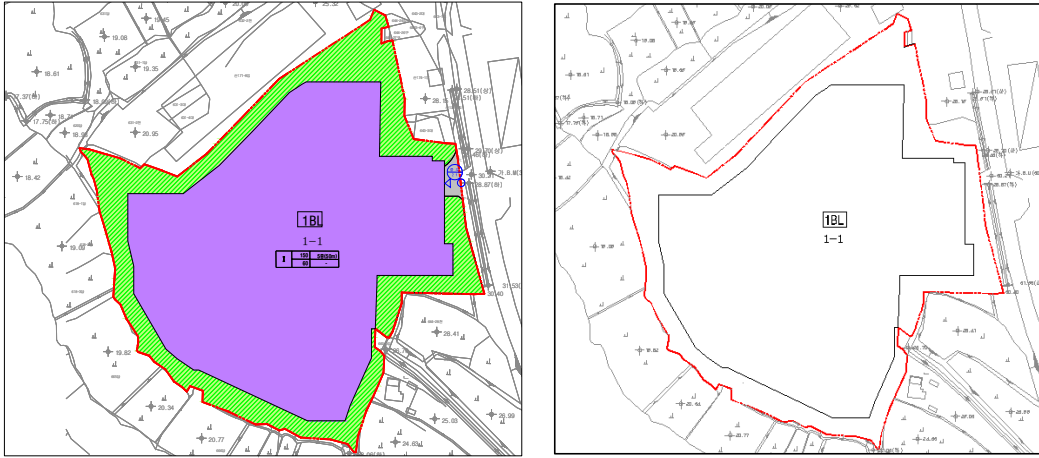
우선, 가구계획은 토지이용의 효율을 높이고 부근의 통행과 각 필지로의 접근 및 서비스가 잘 이루어지도록 하며 장래변화에 적응할 수 있는 방향으로 계획하도록 하고 있다. 보조간선 도로 이상의 도로에서는 교통소통에 방해가 되지 않도록 도로에 인접한 대지로 직접 차량이 진출입되는 것을 피하고 뒷면에 차량진입을 위한 도로를 따로 계획해야 한다. 가구길이가 길어 보행거리가 길어질 때에는 필요한 곳에 가구를 횡단하는 보행자전용도로를 계획하여 보행자가 편리하게 다닐 수 있도록 계획한다.

획지계획에서는 건축물의 용도에 맞게 적절한 규모가 되도록 획지구도를 결정한다. 조화로운 가로경관 조성을 위하여 가구별로 비슷한 규모로 획지를 정함으로써 가로를 따라 고른 규모의 건축물이 건축되도록 유도한다. 지반에 높낮이 차이가 있는 경우에는 계단식 배치 등을 통하여 경관이 유지될 수 있도록 하고, 건축물을 배치하는 경우 조망·경관·일조권 등에 문제가 없도록 유의한다.

③ 사례검토 내용

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 00군 00면 • 면적 : 33,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 00군 00면 • 면적 : 200,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 토지이용계획을 그대로 가구 및 획지 계획으로 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지이용계획을 그대로 가구 및 획지 계획으로 적용
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 단일 공장부지내 조성가능한 도로, 녹지 등을 공공시설용지 및 녹지이용지 등으로 구획함으로써 사업계획상 불용지 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 농공단지 개발계획에 의거 가구 및 획지계획 적용

〈그림 3-8〉 사례 1의 토지이용계획과 가구 및 획지계획



〈그림 3-9〉 사례 2의 토지이용계획과 가구 및 획지계획



④ 개선방향

지구단위계획에서는 계획구역에 대한 개발규모 설정 등을 위하여 가구 및 획지규모 등을 정하는 것으로 제어범위 안에서는 창의적인 개발을 위한 자유로운 사업계획변경이 가능하도록 계획이 수립되어야 한다. 사업계획상의 토지이용계획 및 건축물 배치계획 등을 반영하여 계획하되, 지나치게 세분화된 획지계획을 지양하고 적정 입지지역 선정 및 개발가능규모 결정 위주로 계획의 수립이 필요하다고 할 것이다.

산업형 제2종지구단위계획에서의 가구 및 획지계획은 실제로 제1종지구단위계획과 같이 명확한 형태로 나타나기 곤란하므로 기존의 개념을 벗어날 필요가 있다. 단일 실수요기업의 직접 개발시 공장용지 전체를 하나의 대지로 간주함으로써 토지이용계획상의 용지구획에 대한 부문 및 가구 및 획지계획의 일치가 곤란하다. 물론, 협동화 사업계획이나 농공단지 개발계획, 그리고 산업형을 포함한 복합형 또는 특정형 제2종지구단위계획에서는 토지이용계획과 가구 및 획지계획의 일치가 가능하다. 이 처럼 개발방식에 따라 지침적용에 탄력성이 필요하다고 판단된다.

(8) 건축계획

① 착안사항

현행 「제2종지구단위계획수립지침」의 일반원칙에 의하면, 산업형 제2종지구단위계획을 수립하는 경우, 건축계획은 건축물의 용도, 건폐율 및 용적률만을 필수적인 수립항목으로 하고 있다. 산업형 제2종지구단위계획은 공장설립을 목적으로 수립되는 경우가 대부분이므로 건축계획 수립시 공장입지기준고시(산업자원부고시 제2004 - 98호)에 의거 업종별 기준공장면적율에 적합하게 건축물을 계획하는 것이 원칙이다.

구역내 건축물의 층고는 원칙적으로 5층 이하로 하고, 시설물 그 밖의 공작물의 높이는 20m(구역 외부의 국도·지방도 기타 12m 이상의 도로에서 보이지 않는 경우에는 30m) 이하로 규정하고 있으나, 시설물의 특성상 입안권자가 불가피하다고 인정하는 경우에는 예외조항을 두고 있다. 건축물 높이를 설정할 때는 업종별 제조공정에 따라 1개 층이 적게는 5m, 많게는 수십 미터까지 차지하는 경우도 있기 때문에 지침을 운영하는데 있어 이에 대한 면밀한

검토가 필요하다.

② 수립기준

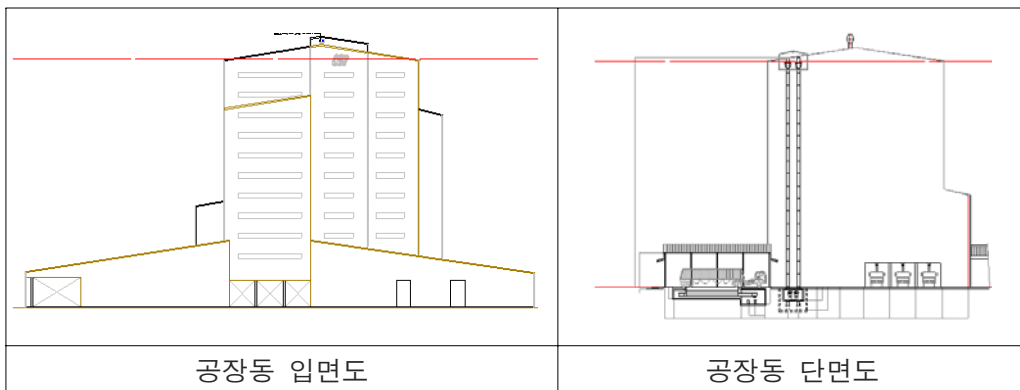
산지의 경우, 부지 경사도는 20도 미만이고, 입안지역안에서 표고가 가장 낮은 지역인 산자락 하단으로부터 높이 200m 이하인 지역에 배치하도록 하고 있다. 건축물의 길이는 경사도가 15도 이상인 산지에서는 100m 이내로 하고, 그 밖의 지역에서는 150m 이내로 하고, 경사도가 15도 이상인 산지에 2개 이상 건축물 등을 설치하는 경우에는 길이가 긴 건축물을 기준으로 그 건축물 길이의 1/5분 이상을 이격해야 한다.

원칙적으로 건축물의 높이는 5층 이하, 시설물의 높이는 20m 이하로 제한(다만, 시설물의 특성상 입안권자가 불가피하다고 인정하는 경우에는 예외)하고 있다.

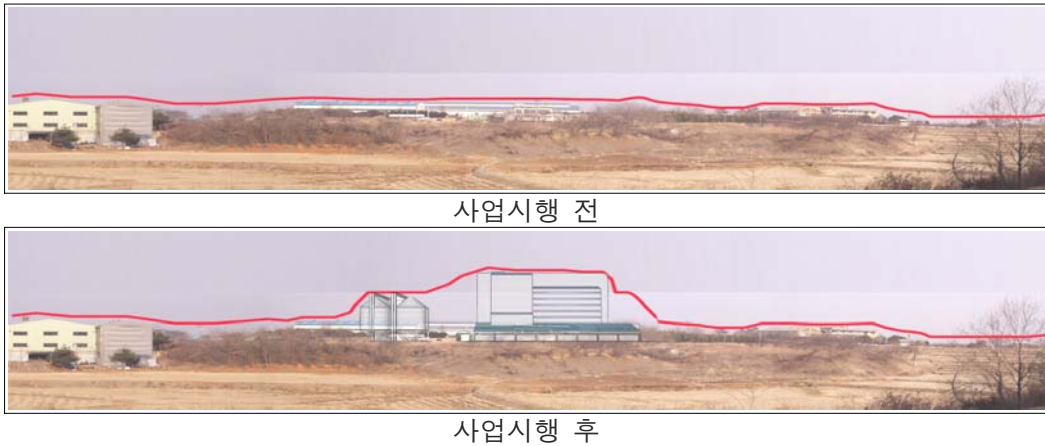
③ 사례검토 내용

사례분석 대상은 생산공정의 특성 및 주변지역의 현황을 고려하여 높이제한의 완화규정을 적용하고 있었다.

〈그림 3-10〉 높이관련 계획



〈그림 3-11〉 스카이라인 변화결과



④ 개선방향

산업형 제2종지구단위계획에서의 건축계획은 대부분 저층위주의 건축계획이지만, 업종의 특성에 따라서는 몇 십미터의 높이가 요구되는 건축계획 또한 포함될 수 있으며, 이에 대한 예외조항은 입안권자가 판단하도록 하고 있다. 건축계획은 대상구역 및 사업의 특성을 고려하되 건축물의 전반적인 경관특성에 대한 검토를 면밀히 하여 완화적용 여부를 결정하는 형태로 수립하는 것이 바람직할 것이다.

(9) 경관계획

① 착안사항

산업형 제2종지구단위계획에 대한 경관계획에 대한 특별한 검토기준이 없어, 건축물 색채계획이 주요 경관계획으로 수립되고 있다. 경관에 대한 검토는 건축물의 외관뿐만 아니라 스카이라인 등 주변 경관과의 연계 검토가 필요하나, 산업형의 경우 대부분이 저층의 건물구조로 형성되는 경우에는 스카이라인 제시가 무의미할 수도 있다. 따라서 구체적인 기준보다 실제배치 및

경관에 미치는 영향을 판단할 수 있는 조망점별 시뮬레이션 결과제시가 필요할 것으로 판단된다. 또한, 관리계획 입안시 시행하여야 하는 사전환경성검토 내용에 자연경관심의가 포함되어 있는 등 경관에 대한 관련법 개정사항이 「제2종지구단위계획수립지침」에는 반영되지 않아 개별 계획과의 괴리가 발생하고 있다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획수립지침

경관계획에서는 가로계획, 건물의 색채, 담장, 스카이라인 등의 가이드라인을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 가로계획은 공장건물의 위압감을 줄이기 위해 건물과 설비의 분산배치, 지붕이나 벽면의 분절화를 유도하고 있다. 또한, 건축부지와 도로경계부가 접할 경우, 그 사이에 반드시 오픈스페이스 공간을 확보하며 일체감 있는 식재 등으로 부드럽게 구획한다.

둘째, 건축물의 색채와 관련해서는 건물의 주조색은 주변경관과 조화되도록 그 범위를 결정하고 건물의 부차색은 주조색과 같은 계통의 색으로 명도·채도·색상에 크게 차이가 없는 가까운 색중에 선택하도록 하며, 건물의 강조색은 원색도 사용가능하나 전체면적의 20%를 넘지 않도록 하며, 특히 굴뚝과 같이 랜드마크적인 요소에 강조색을 적용하되 검정색 등 산업시설의 특성을 나타내는 저채도의 무채색은 지양한다.

셋째, 담장의 형태와 관련해서는 전통적인 공업시설은 그 외관이 노출되지 않도록 담장을 의무화하며, 가시철조망이나 유리조각보다는 친환경적 재료나 수목을 이용하고, 담의 색채나 재료의 유형화를 통하여 구역 전체적으로 통일감을 부여하도록 한다.

넷째, 스카이라인과 관련해서는 고지대에는 위압감을 주는 시설물 입지를 억제하고, 공장의 굴뚝은 상징성있는 디자인으로 유도하고, 계획구역내 통일감을 줄 수 있도록 배치한다.

■ 관련법 상의 수립기준

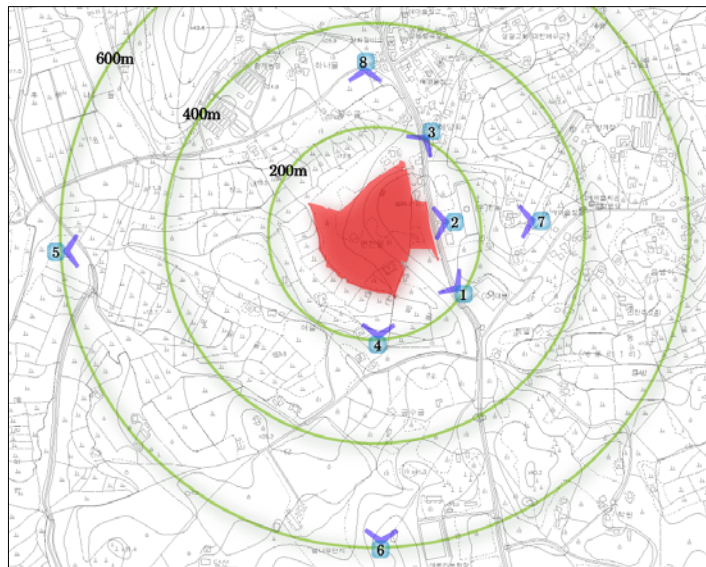
지구단위계획 입안시 『환경정책기본법』 상 사전환경성검토를 시행하도록 하고 있으며, 그에 따라 『자연환경보전법』 상의 자연경관심의 이행해야 한다. 개발사업 등에 대한 자연경관 심의 지침(환경부예규 제270호)에 의거 수립하여야 하며, 환경영향평가 대상사업이 아닐 경우 도시관리계획 입안시 사전환경성검토에 따른 자연경관심의 대상에 포함된다. 개발행위허가 기준상의

“비도시지역 경관관리기준” 준용이 가능하다.

③ 사례 검토 내용

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 00군 00면 • 면적 : 33,000 m² 	<ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 00군 00면 • 면적 : 51,000 m²
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 조망점에 의한 경관성검토를 통하여 계획의 적정성 설명 • 주요 조망점을 선정하여 조망점별로 계획에 따른 경관 변화 이미지화 • 건축물 높이에 대한 스카이라인 변화결과 제시 • 색채계획에 대한 부문 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 조망점에 의한 경관성검토를 통하여 계획의 적정성 설명 • 주요 조망점을 선정하여 조망점별로 계획에 따른 경관 변화 이미지화 • 사진합성에 의한 사업전후 경관 비교 검토 • 조감도 제시
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 조망경관 및 가로경관에 대한 내용은 검토하였지만, 색채계획에 대한 부문 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 스카이라인 변화에 대한 부문 미흡

〈그림 3-12〉 사례 1 : 조망점 선정도



〈그림 3-13〉 사례 1 : 경관변화 예측결과



〈그림 3-14〉 사례 2 : 경관변화 조감도



④ 개선방향

현재는 개별법상의 경관 검토기준을 준용하여 계획을 수립하고 있으나, 종합적인 경관검토가 가능하도록 경관에 대한 명확한 방법 및 기준제시가 필요하다. 개발사업의 경우, 입지선정과 관련되어 주로 구체적인 개발의 규모와 형태 및 배치가 가변적이므로 스카이라인, 보전해야 할 경관자원, 조망축 등의 기본적인 항목을 검토한 후, 주로 기본계획도·경관현황분석도와 같은 평면적인 계획안을 토대로 진행하되, 필요한 경우 주요 조망점에서의 경관시뮬레이션으로 경관영향을 검토하는 등 개별법상의 경관검토 기준을 반영하여 일원화된 경관 검토 기준이 마련되어야 한다. 그러나, 경관 등에 대한 심미적 기준은 주관적이기 때문에 너무 획일적이고 과도한 계획기준 계획의 탄력성과 현실성을 저하시킬 수 있으므로 기준수립시에는 객관적 판단이 가능하도록 하여야 할 것이다.

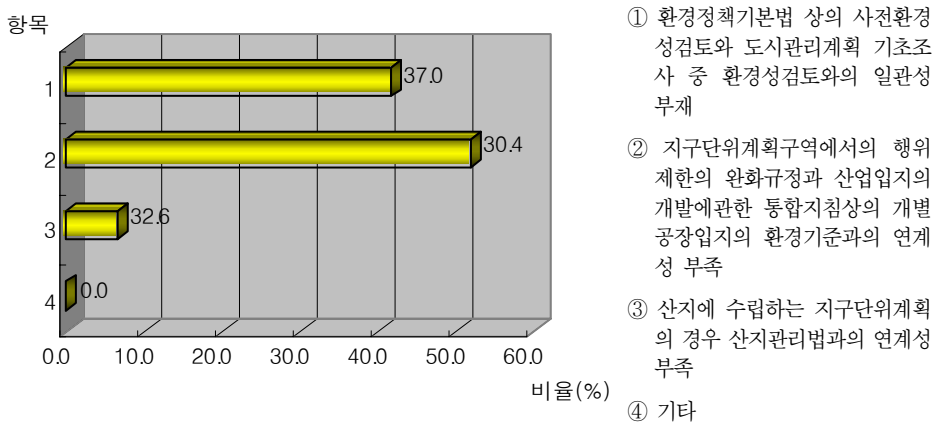
(10) 환경계획

① 착안사항

현재 지구단위계획 수립과 관련하여 환경성검토, 사전환경성검토 및 사전재해영향성검토를 시행하고 있고 작성기준 및 방법은 개별법에 의거 계획내용에 따라 별도 적용토록 하고 있으나, 지구단위계획상의 환경계획과 연계가 미흡하다. 『환경정책기본법』의 개정으로 행정계획의 사전환경성검토의 경우, 검토서의 작성내용 및 방법, 의견수렴 절차 등이 새로이 시행되고 있다. 한편, 산업형 제2종지구단위계획구역의 경우, 공업지역에서 허용되는 행위의 범위안에서 건축물의 행위제한 기준을 완화하고 있지만, 비도시지역에서 수립되는 계획임을 감안하여 원만한 사업시행을 위해서는 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서 제시하는 개별공장의 환경기준에 대한 검토결과를 포함하여 환경계획에 반영하여야 한다.

전문가 설문조사에서도 산업형 제2종지구단위계획상 환경계획 관련부분의 개선사항으로 지구단위계획구역에서의 행위제한 완화규정과 산업입지의 개발에 관한 통합지침상 개별공장의 환경기준과의 연계성 부족에 대한 지적이 51.9%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 『환경정책기본법』상의 사전환경성검토와 도시관리계획 기초조사 중 환경성검토와의 일관성 부재(41.6%) 순으로 나타났다.

〈그림 3-15〉 산업형 제2종지구단위계획의 환경계획 개선사항



② 수립기준

■ 제2종지구단위계획수립지침

산업형 제2종지구단위계획의 환경부문에서는 자연환경보전, 녹지 및 공원 확보, 기후조절, 환경오염 방지, 생태계의 보전과 관련하여 다음과 같이 가이드라인을 제시하고 있다.

첫째, 자연환경보전과 관련해서는 절토를 최소화시키고 절토면이 드러나지 않게 대지를 조성하여 전체적으로 양호한 경관을 유지하며, 하천과 하수로를 분리하여 하천이 오염되는 것을 방지하도록 한다.

둘째, 녹지 및 공원 확보와 관련해서는 구역 진입도로와 구역의 경계도로 주변에는 폭 10m 이상의 완충녹지를 설치하며, 계획상 도로나 보행도로로 인하여 오픈스페이스가 단절되는 것이 더 효과적인 경우에도 가급적 이를 지양하여 계획구역 전반에 걸쳐 오픈스페이스가 연계되도록 한다.

셋째, 기후조절과 관련해서는 개구부는 여름철 바람이 불어오는 쪽을 향하게 하며 자연환기가 잘 되도록 하며, 열기가 발산되는 공장시설의 경우 충분한 냉각장치를 마련토록 하고, 간헐적인 홍수지역으로서 홍수주기가 10년 이내인 지역은 시설물을 설치하지 않고 홍수방재구역으로 이용하도록 한다.

넷째, 환경오염 방지와 관련해서는 자동차 도로와 건물 사이에 건축선 후퇴로 완충공간을 두고 그 사이에 방음식재하여 분리시키며, 주변에 주거지역이 있는 경우에는 굴뚝의 높이를

높게 한다.

다섯째, 생태계의 보전과 관련해서는 산자락 하단을 기준으로 최소한 8부 능선 이상 지역은 원형대로 보전하여야 하며, 진입도로 및 사업부지내 도로로 인하여 녹지축 또는 산림연결축이 단절되지 않도록 한다. 또한, 사업부지내 조경은 되도록 기존 수목과 조화를 이룰 수 있도록 향토수종을 선정하는 등 생태적 배식을 하며, 토지의 형질변경에 따라 발생하는 법면(옹벽을 포함한다)의 높이는 16m 이하로 하되, 5m 이하의 소단(폭은 2m 이상으로 한다)을 조성하고 가급적 구역 밖에서 보이지 않도록 한다.

■ 관련법 상의 수립기준

「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서는 개별공장입지를 결정하는 환경상의 기준으로 대기오염 및 수질오염과 관련하여 가이드라인을 제시하고 있다.

첫째, 대기오염과 관련해서는 연간 대기오염물질 발생량의 합이 10톤 이상인 사업장, 특정 대기유해물질 배출업종, 금속의 용융·제련 또는 열처리시설 및 금속의 표면처리시설, 화학제품의 제조 및 정제시설, 석유정제 및 석유화학제품의 제조시설의 개별공장 입지를 불허하고 있다.

둘째, 수질오염과 관련해서는 1일평균 폐수배출량이 500입방미터이상인 사업장, 특정 수질 유해물질 배출업종, 산업용 화학물질제조시설, 기타 화학제품제조시설, 염색시설, 제1차 금속 제조시설, 석유정제시설, 종이제조시설, 가죽 및 모피제조시설(가죽 및 모피를 이용하는 가공 시설은 제외)의 개별공장 입지를 불허하고 있다.

또한, 동지침에서는 입지금지업종의 해당 여부판단 및 환경상 안전대책 수립에 대하여 관할 환경관리청과 협의할 수 있는 근거를 마련해 두었다.

③ 사례 검토 내용

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 00군 00읍 • 면적 : 240,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 00군 00면 • 면적 : 51,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 임상이 양호한 7부능선 이상지역은 원지형 보전 • 개별공장 환경기준에 저촉되지만, 환경상의 안전대책 수립후 관할 환경관리청과 협의 • 지구단위계획에 환경 및 재해검토 내용 반영 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 별도 보고서 작성 협의에 따라 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 기 운영중인 공장의 증설로 인한 자연환경상의 위해요인 적음 • 구역외곽부에 완충녹지 설치 • 개별공장 환경기준과 부합되며, 사전환경성검토 협의 완료 • 지구단위계획에 환경 및 재해검토 내용 반영 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 별도 보고서 작성 협의에 따라 발생
시사점	• 사전환경성검토 등과의 연계계획 미흡	• 사전환경성검토 등과의 연계계획 미흡

④ 개선방향

산업형 제2종지구단위계획의 경우, 공업지역에서 허용되는 행위의 범위안에서 건축물의 행위제한 기준을 완화하고 있지만, 비도시지역에서 수립되는 계획임을 감안하여 원만한 사업시행을 위해서는 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서 제시하는 개별공장의 환경기준에 대한 검토결과를 포함하여 환경계획에 반영하여야 한다. 또한, 산지의 경우 산지전용허가기준상 산자락하단부의 개념 및 5부 능선이상의 지역에 대한 산지전용금지 원칙이 있음에도 불구하고, 산자락하단을 기준으로 8부 능선 이상지역에 대한 원형보전 원칙 등은 기준의 경직성으로 인해 개별사업법에서 강조될 수도 있는 부분이 제약될 수도 있으며, 오히려 불필요한 부분으로 인해 장애가 될 수도 있다. 따라서, 개별법상의 검토 및 협의 기준을 준용하여 지구단위계획을 수립하도록 하고, 계획의 적정성 검토를 위하여 지침상의 기준 준수 확인 도면을 첨부하도록 의무화하여야 한다.

2) 관광휴양형 제2종지구단위계획

(1) 사례검토 개요

① 사례검토 대상

관광휴양형 제2종지구단위계획 작성사례 분석의 대상은 현재 수립중이거나 기 수립된 계획을 대상으로 하되, 좀 더 근본적이고 적극적인 대응방안 모색을 위하여 계획(안) 작성단계에서부터 문제점 발생 등으로 인하여 원안폐기 또는 변경된 계획을 대상에 포함하였다. 또한, 단일 관광시설물 조성에서 복합용도의 시설물 조성으로 변화하고 있는 관광사업의 추세를 반영하여 관광시설 조성이 포함된 복합형 또는 특정형 제2종지구단위계획도 검토대상에 포함하였다.

충청남도의 경우 『국토계획법』에 의거하여 신규로 계획 결정된 사례의 수집이 곤란하여 경과조치 및 의제처리(『관광진흥법』상 관광(단)지 조성계획의 제2종지구단위계획 의제)된 지역을 중심으로 사례를 검토하고, 타 시도에 비하여 상대적으로 관광산업이 활성화된 강원도지역의 사례를 포함하여 신규결정 및 개별 관광시설에 대한 내용을 보완하였다.

② 사례검토 방법 및 내용

사례에 대한 검토방법은 기초조사에서부터 부문별 계획으로 이어지는 관광휴양형 제2종지구단위계획을 확정하기까지의 계획수립과정을 중심으로 하였다.

「제2종지구단위계획계획수립지침」에서 제시하고 있는 16개 부분은 궁극적으로 계획수립을 위한 내용이므로 계획수립을 위한 절차를 중심으로 9개 부문으로 통합하여 검토하였으며, 계획(안) 확정 이후 행정절차(주민의견청취, 도시계획위원회의 심의, 관계부서/기관 협의 등)상 도출되는 문제점들은 계획(안) 수립단계에서 사전검토되어야 할 사항이므로, 별도의 항목으로 분류하여 검토하지 않았다.

③ 사례검토 대상지 개요

구 분	위 치	면 적	내 용
사례1	충청남도 C시	약 748,000㎡	• 종합휴양관광지(호텔, 콘도미니엄 등) 조성 • 관광진흥법 조성계획에 의한 의제
사례2	충청남도 B시	약 2,150,000㎡	• 해수욕장(관광호텔, 콘도미니엄, 테마파크 등) 조성 • 국토이용관리법 경과조치
사례3	충청남도 S시	약 149,000㎡	• 관광지(산림욕장, 워터파크, 가족호텔 등) 조성 • 관광진흥법 조성계획에 의한 의제
사례4	강원도 W시	약 34,000㎡	• 관광호텔 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례5	강원도 W시	약 12,000,000㎡	• 종합휴양관광지(골프장, 콘도미니엄 등) 조성 • 국토계획법에 의한 변경 계획(관광진흥법 개정 전)
사례6	강원도 W시	약 46,000㎡	• 관광휴양콘도미니엄 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례7	강원도 H군	약 100,000㎡	• 연수원 등 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례8	강원도 H군	약 500,000㎡	• 골프장과 연계한 단독주택 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례9	강원도 H군	약 296,000㎡	• 드라마세트장과 연계한 종합휴양관광지 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례10	강원도 H군	약 390,000㎡	• 종합휴양관광지(콘도미니엄, 연수원 등) 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례11	강원도 H군	약 286,000㎡	• 종합휴양관광지(박물관, 생태공원 등) 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획
사례12	강원도 P군	약 36,000㎡	• 관광휴양콘도미니엄 조성 • 국토계획법에 의한 신규 계획

(2) 기초조사

① 착안사항

기초조사는 지구단위계획 수립을 위한 준비단계로서 계획대상지역의 각종 현황을 조사분석하여 적절한 계획이 수립될 수 있도록 하는 과정이다. 또한, 대상지역에 대한 지구단위계획 수립 가능 여부를 판단하는 단계로서 개별법상의 각종 규제내용에 대한 현황조사가 미비할 경우 원만한 진행을 저해할 뿐만 아니라 계획의 무산 등으로 나타날 수 있다.

따라서, 기초조사단계에서는 계획의 수립 및 협의·결정 단계에서 도출될 수 있는 개별법상의 각종 기준들의 검토가 병행되어야 하며, 그에 대한 적절한 대처방안의 제시가 필요하다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획수립지침

『국토계획법』에 의하여 제2종지구단위계획 수립을 위한 기초조사는 일반기초조사·환경성 검토·토지적성평가로 구성된다.

일반기초조사는 원칙적으로 「도시기본계획 수립지침」 준용하여 작성하며, 환경성검토는 「도시관리계획수립지침」의 환경성 검토방법 중 적합한 사항에 대하여 시행하도록 되어 있으며, 토지적성평가는 「토지의 적성평가에 관한 지침」에 따라 시행하도록 되어 있다.

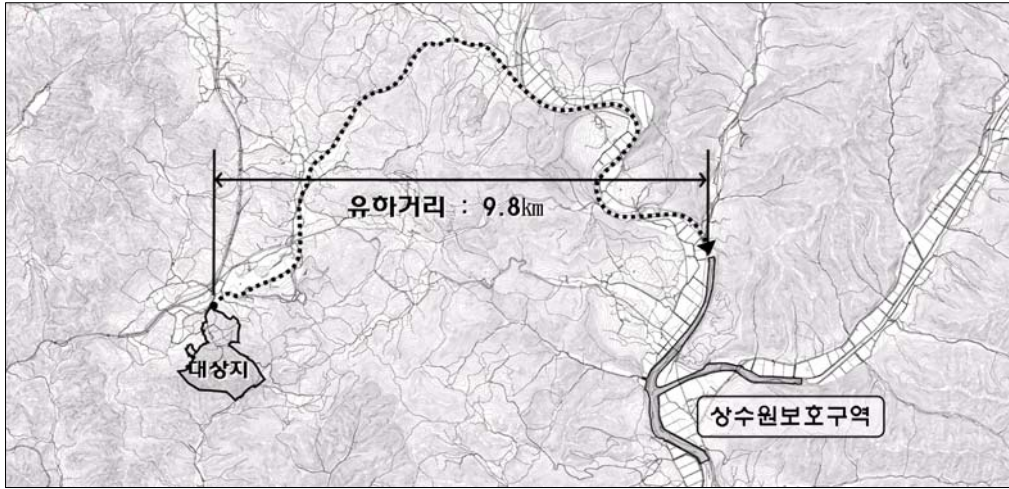
■ 관련법 상의 기초조사

도시(군)관리계획 입안시 『환경정책기본법』에 의한 사전환경성검토와 『자연재해대책법』에 의한 사전재해영향성검토를 시행하여 협의토록 하고 있으며, 작성형태 및 내용은 관련법에 의거 적합한 항목을 적용하여 작성하도록 되어 있다.

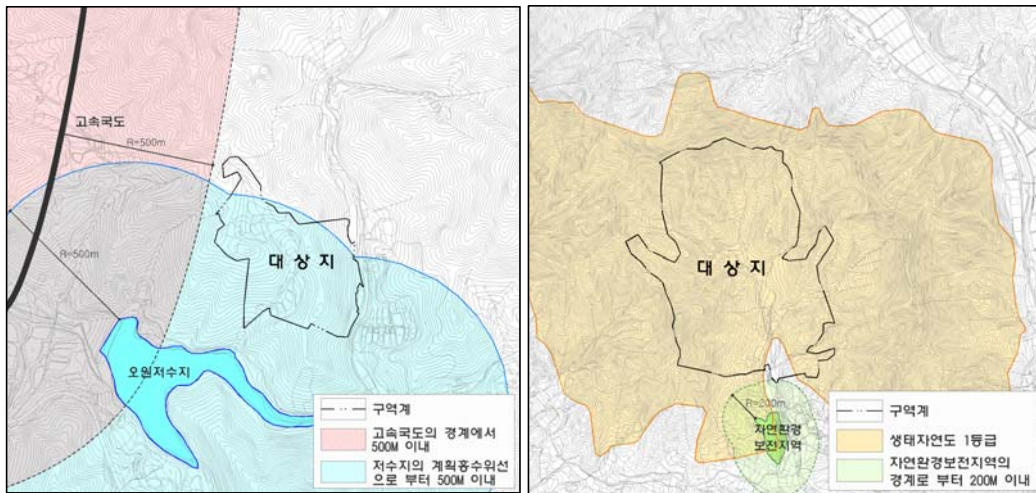
③ 사례 검토 내용

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 40,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 100,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 공장 및 부대시설 설치를 위하여 제2종지구단위계획 추진 • 산업입지의 개발에 관한 통합지침상의 개별공장입지 불가지역인 상수원보호구역 상류방향으로 유하거리10km이내인 지역에 해당되어 검토단계에서 원안폐기 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시관리계획 및 제2종지구단위계획수립지침상 계획수립 가능 지역으로 연수원설치를 위한 제2종지구단위계획 추진 • 토지적성평가 기준상 우선보전대상지역(저수위 만수위선으로부터 500m 이내)으로 확인되어 검토단계에서 원안폐기
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 지침내용의 사전 확인을 통한 불필요한 행정 및 예산낭비 방지 	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 지침내용의 사전 확인을 통한 불필요한 행정 및 예산낭비 방지

〈그림 3-16〉 사례1 : 상위계획과의 적합성 검토



〈그림 3-17〉 사례2 : 연수원조성 대상지역 사전검토



④ 운영시 고려사항

첫째, 상위 및 관련계획과의 적합성 확인이 필요하다. 계획대상지의 토지이용과 개별법 등 별도의 저촉사항이 없다고 하더라도 도시(군)기본계획 등에서 개발이 가능한 지역인지에 대한 사전검토가 선행되어야 한다. 현재 도시(군)기본계획상 보전용지(구. 녹지용지)에서의 제2종지구단위계획 수립가능 여부에 대한 논란²¹⁾이 있으나, 일부 지역에서는 도시(군)기본계획상 보전용지

에서의 제2종지구단위계획 입안을 제한하고 있기 때문이다.

둘째, 관련 법령 및 지침에서 제시한 기준과 적합한지 여부를 확인하여야 한다. 도시(군)관리 계획(제2종지구단위계획) 결정을 위한 기준뿐만 아니라 지구단위계획 결정 이후 진행될 사업계획 승인시 수반되는 농지 및 산지 등의 협의 기준 등과의 적합여부를 확인하여야 한다. 제2종지구단위계획은 행정계획이나 사업을 전제로 수립되는 계획이므로 제2종지구단위계획 결정 후 진행될 사업계획상 문제점이 없는지 여부도 병행하여 확인할 필요가 있다.

⑤ 개선방향

먼저, 도시(군)기본계획상 보전용지에 대해서는 좀 더 면밀한 검토가 필요하다. 현행 「도시기본계획수립지침」 상 제2종지구단위계획을 수립할 지역은 별도의 도면표시 없이 물량으로만 관리하도록 되어 있다는 점을 감안한다면 보전용지내 제2종지구단위계획의 입안을 무조건적으로 제한할 것이 아니라 전체개발 총물량, 생활권별, 단계별 개발물량과 비교 검토하여 결정하는 것이 타당할 것이다.

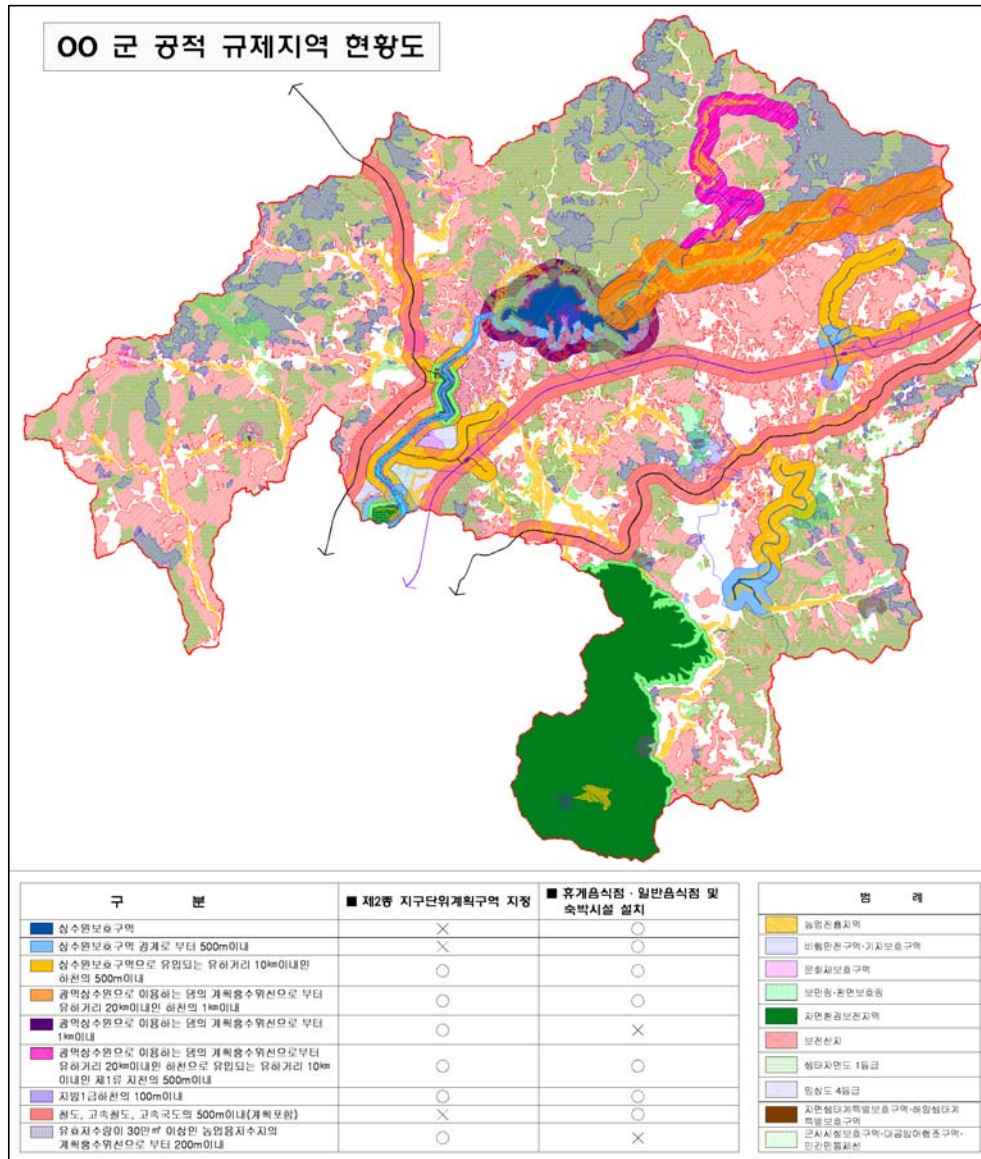
각종 개별법상의 기준에 대하여는 건교부 및 지자체에서 사전 검토 체크리스트를 작성하여 제시하는 것이 바람직하다. 관광휴양형 제2종지구단위계획 뿐만 아니라 타법에 의한 계획수립 및 사업진행시 해당 전문가들조차도 자칫 각종 개별법에 의한 저촉사항에 대한 확인을 놓치기 쉬운 게 현실인 점을 감안한다면 일반인들의 경우 사전에 어떤 사항을 검토하여야 하는지조차 알 수 없기 때문이다. 작성된 체크리스트에 의하여 관광사업을 희망하는 민간사업자가 사업의 적정성 여부를 사전에 판단 및 검토한다면 계획의 실현성 제고는 물론 행정에서의 검토기간 단축 등 행정편의도 가능할 것이다.

장기적 관점에서는 개별법상의 각종 규제현황을 종합적으로 정리하여 관할구역내 사업가능 지역을 도면화하여 관리·운영하여야 한다. 현재 전국적으로 토지종합정보망(LMIS: Land

21) 제2종지구단위계획을 수립하고자 하는 경우에 도시기본계획상 보전용지에 입안을 제한하는 것에 대하여 다음과 같이 3가지 의견간에 대립되고 있다. 첫째, 도시관리계획은 도시기본계획에 부합되어야 하므로 보전용지에 입안을 불허해야 한다. 충청남도에서는 주거형 제2종지구단위계획의 경우, 보전용지에 입지를 허용하지 않도록 하는 「지구단위계획통합지침(안)」을 마련하고 있다. 둘째, 보전용지라 할지라도 지구단위계획이 도시기본계획의 도시공간구조·생활권·토지이용계획 등의 방향을 벗어나지 않는다면 입안이 가능하도록 해야 한다. 셋째, 도시기본계획상 토지이용과 상관없이 입안이 가능하다.

Management Information System) 구축을 통한 토지이용에 관한 종합도를 작성 중에 있으므로 이를 활용하면 될 것이다.

〈그림 3-18〉 공적규제지역분석도 사례



(3) 주민제안에 대한 입안여부 결정

① 착안사항

제2종지구단위계획에 대한 입안권은 시장·군수에게 있으므로 민간사업자가 사업을 위한 제2종지구단위계획을 수립할 경우 주민제안의 절차를 이행하여야 한다. 제출된 주민제안에 대하여 도시(군)관리계획으로의 반영여부에 대한 신속한 결정통보는 민간사업자의 입장에서는 매우 중요한 사항으로, 사업가능여부 확인을 위하여 방문한 민간사업자와의 최초 접촉단계에서부터 신속하고 명확한 입장제시가 필요하다.

그러나, 사업의 적정성 여부는 앞서 “기초조사”에서 언급한 체크리스트 등으로 확인하여 대응 가능한 사항이므로, 민간사업자가 시행할 경우 시행자가 행정청이 아닌 관계로 발생가능한 문제점에 대하여 검토가 요구된다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획수립지침

제2종지구단위계획구역 및 제2종지구단위계획에 대하여 주민이 제안하려고 하면 우선, 계획의 내용이 관계법령 및 지구단위계획수립지침에 적합하여야 하고, 지구단위계획의 수립과 사업시행이 전제되어야 한다. 그리고, 제안한 지역의 대상 토지면적(국공유지의 면적을 제외) 및 대상필지의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있어야 하며, 국공유지가 포함되어 있을 경우에는 해당 재산관리청과의 사전협의를 있어야 한다.

■ 관련법 상의 내용

국공유지에 대하여 『국토계획법』 및 관련지침상에 언급된 해당 재산관리청과의 협의는 향후 사업계획 승인을 위한 토지의 사용 및 취득에 관한 사항으로 향후 계획 결정이후 계획된 내용과 적합하게 사업이 가능한지에 대한 사항을 사전에 확인하고자 하는 것으로 관련 법령 및 지침상의 사용 및 취득에 관한 조항의 사전 검토가 필요하다. 따라서, 관련 법령상에서 사업시행자에게 직접 대상토지의 사용 및 취득을 허용하여야 하므로 사용 및 수익계약 가능여부에 대한 기준을 검토하여야 한다.

국공유지에 대한 검토기준은 국유지와 공유지를 각각 확인하여야 하며, 국유재산은 『국유재산법』, 「국유재산관리계획」 등의 기준으로, 공유재산은 『공유재산 및 물품관리법』 및 당해 지자체의 「공유재산 관리조례」 등의 기준을 검토하여 판단하여야 한다.

③ 사례검토내용

주민제안이 계획구역내 사유지의 2/3 이상만 취득하면 가능하도록 되어 있어, 지구단위계획 결정 후 전체구역에 대한 소유 및 사용동의가 확보되지 않을 경우 사업이 무산되거나, 확보된 토지만을 대상으로 사업을 시행하는 폐단이 발생하고 있다. 그리고 사업 미시행으로 인한 구역 폐지 및 제척 조항이 없어 편입토지 소유자들의 사권제한이 방지되거나, 구역제척 및 폐지 등을 위하여 불필요한 행정 및 비용이 발생되고 있다.

관광(단)지는 『관광진흥법』 상 사유지의 2/3 이상을 취득한 경우 수용이 가능하여 큰 문제점은 없으나 관광(단)지의 경우 조성계획에 의거하여 제2종지구단위계획이 의제되는 사항이므로 주민제안에 의한 제2종지구단위계획 수립과는 별개의 문제이며 개별 관광시설물인 경우 수용이 불가능하여 구역에 포함되는 사유토지에 대한 사전확보가 요구되고 있는 실정이다.

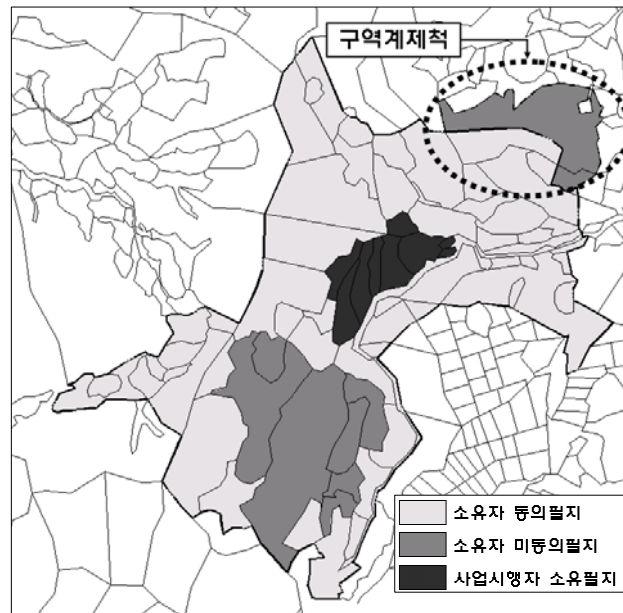
계획구역내 국공유지가 편입될 경우 협의에 대한 명확한 기준이 없어 계획 진행에 문제점으로 나타나고 있다. 관광휴양형 제2종지구단위계획이 행정계획임에도 불구하고 사업을 전제로 수립된다는 점을 감안하여 해당 재산관리청과의 협의절차를 “지구단위계획상 사업시행자에 대한 취득가능 협의”로 인식하고 있는 것이 현실이다. 행정계획의 경우 계획수립 가능여부에 대한 협의만 가능하며, 사용 및 취득에 관한 협의는 관련법상 근거가 미약하여 현실적으로 곤란하여 계획 진행의 문제점으로 작용하고 있다.

그러나, 관광(단)지가 아닌 단일 관광시설물의 경우 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』에 의한 공공사업으로 인정되지 않아 지구단위계획상 사업시행자에 대한 수의계약 등이 곤란하여 사업의 신뢰성 문제가 발생되기 때문에 국공유지에 대한 사전 확보 가능여부 확인도 중요하다고 할 수 있다.

또한, 계획주체와 사업시행주체의 상이에 따라 계획 수립 및 입안 주체가 지자체임에도 불구하고 당해 지자체 소유의 필지(공유지)에 대한 사용 및 수의매각에 대한 근거가 필요하게 되는 모순점이 발생되고 있으며, 사업시행자에 대한 특혜여부 논란이 존재한다.

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 45,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 286,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 대필지 소유자들의 동의로 지구단위계획이 결정되었으나, 사업계획에서 전체구역에 대한 소유 및 동의 미확보로 사업시행 지체 • 사업시행이 지체됨에 따라 일부 필지 소유자들이 별도의 사업계획승인 절차를 진행코자 했으나, 기존 사업시행자가 지구단위계획 결정을 전체구역에 대한 사업권 인정이라고 주장하여 민원제기(사업진행 불가) 	<ul style="list-style-type: none"> • 계획구역내 국공유지 일부 편입 • 공유지는 입안권을 가진 당해 지자체 소유의 군유지로서 계획구역 편입의 불가피성이 인정되어 해당 지자체에서 지구단위계획 수립에 대한 행정절차 이행 후 결정 신청 • 결정권자로부터 공유지 확보 가능성에 대한 근거 자료 보완 요구 • 군유지 확보를 위하여 1년여 기간 지체
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 구역전체 소유권이 미확보된 구역은 지구단위계획 결정 후 사업진행이 곤란하므로 지구단위계획 결정전 소유권 확보가 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 국공유지에 대한 사전협의 절차를 취득(수의계약)가능 여부로 해석하는 문제 발생 • 국공유지에 대한 명확한 사전협의기준 필요

〈그림 3-19〉 사례 1 : 소유자 동의 현황도



〈그림 3-20〉 사례 2 : 소유권 현황도



④ 개선방향

주민제안 요건에 대한 명확한 기준 제시가 필요하다. 사유지의 경우 “사유지의 2/3 동의” 요건의 조정이 필요하며, 국공유지는 “해당 재산관리청과의 사전협의”에 대한 명확한 기준 제시가 필요하다.

또한, 지구단위계획은 행정계획으로서 현행법상 사전 또는 사후에 국공유지 대부 및 취득에 대하여 협의할 수 있는 근거가 미약하므로, 현행 사업계획 진행시 협의하는 사항을 행정계획(지구단위계획) 수립시 진행이 가능하도록 조정하고, 관광시설물의 경우 특례인정 등 완화조항 신설도 검토할 필요가 있다.

(4) 지구단위계획구역 지정

① 착안사항

현재 국토의 난개발 방지 및 선계획·후개발 체계 확립을 위하여 관리지역내 일정규모 이상

의 개발행위허가는 불가하여, 관리지역내 30,000㎡ 이상의 개발행위허가는 제2종지구단위계획 등을 수립하여야만 가능하도록 되어 있으며, 현행법상 휴양콘도미니엄 등 관광숙박시설은 관리지역내 입지가 불가하므로 개발규모에 관계없이 관광휴양형 제2종지구단위계획 수립이 필요하다고 할 수 있다.

그러나, 휴양콘도미니엄 등 개별 관광시설물들은 30,000㎡ 미만의 토지에서도 충분히 조성 가능하나, 관련법상의 제약으로 인하여 주변지역의 불필요한 토지가 편입되어 과다개발을 유발하거나 면적규제 등으로 인하여 관리지역내에서 30,000㎡ 미만의 관광펜션 등이 난립하여 난개발이 이루어지고 있으나, 규제할 방안이 없어 관광휴양형의 경우 구역지정에 대한 면적기준의 조정이 필요하다.

또한, 제2종지구단위계획구역 지정시 관광시설물내 일부 주거시설의 복합화에 대한 고려사항이 없어 개발에 대한 걸림돌로 작용하고 있다. 관광패턴변화 및 소득수준 향상 등에 따라 구역내에 회원권분양이 아닌 주택건설을 위한 별장형전원주택지를 일부 계획할 경우 관광휴양형으로 지정하기 곤란한 문제가 발생되며, 그럴 경우 진입도로 등의 확보기준이 강화된 주거형 제2종지구단위계획구역으로 결정하여야 하는 문제가 발생하고 있다. 골프장내 고급 전원주택 입지의 검토는 이미 도입되고 있으나, 현행법상 설치가 곤란하여 일부 경제자유구역의 경우 특례조항을 통하여 설치하고 있는 실정이다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획구역 입안기준

관련법령 지침에 의거 제2종지구단위계획구역은 아파트 또는 연립주택을 건설하는 경우를 제외하고는 지구단위계획구역을 지정하고자 하는 일단의 토지의 면적이 3만㎡ 이상(연접개발 및 초등학교 등과 관련된 예외를 제외하고 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 경우에는 면적이 30만㎡ 이상)이어야 하며, 당해 지역에 도로, 상·하수도 등 기반시설을 공급할 수 있어야 하며, 자연환경·경관·미관 등을 해치지 아니하고 문화재의 훼손우려가 없어야 하며, 도시기본계획에서 정하는 제2종지구단위계획에 대한 목표년도 총량 및 단계별 토지수요량 범위안에서 지정하여야 한다. 다만, 토지수요량 부분은 목표년도의 총량을 유지하면서 단계별 토지수요량의 30%내에서 조정이 가능하다.

③ 사례 검토 내용

구 분	사 례 1	사 례 2	사 례 3
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 36,000 m² 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 50,000 m² 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 390,000 m²
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 과거 관광진흥법에 의거 휴양콘도미니엄 사업계획 승인 <ul style="list-style-type: none"> - 면 적 : 약 28,000 m² - 계획내용 : 13층, 용적률 113% • 이후 IMF로 인하여 사업 계획승인 취하 • 현재 주변지역의 토지를 추가 편입하여 관광휴양형 제2종지구단위계획 수립 중 <ul style="list-style-type: none"> - 면 적 : 약 36,000 m² - 계획내용 : 10층, 용적률 127% 	<ul style="list-style-type: none"> • 골프장부지에 별장형단독주택지가 포함된 관광휴양형 제2종지구단위계획 검토 • 단독주택지가 포함될 경우 복합형(관광휴양형 + 주거형)으로 구역지정을 하여야 하는 문제 발생 <ul style="list-style-type: none"> - 복합형의 경우 복합된 각각의 유형중 강화된 계획기준을 적용하여야 함 - 관광휴양형에 비하여 강화된 주거형의 진입도로 기준 미충족으로 사업 포기 	<ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획구역 지정이 제한된 고속국도 500m이내 지역을 포함하여 관광휴양형 지구단위계획 검토 • 입원권자가 경관 재해 등 문제가 없다고 판단하여 도에 입안 신청 <ul style="list-style-type: none"> - 지역적 특성상 불가피할 경우 적용 • 결정권자가 불가피성에 대한 명확한 근거자료 보완 요구로 고속국도 500m 이내지역 계획구역에서 제척
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 개발규모의 축소에도 불구하고, 사업에 필요없는 주변토지 편입이 필요하는 등 지나친 사권 규제 및 과다개발 유발 	<ul style="list-style-type: none"> • 복합되는 규모 또는 형태에 따라 적용 기준 완화 방안 및 일부 다른 용도가 포함될 경우 관광휴양형으로 적용 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 법·지침의 탄력성 있는 적용 및 운영이 필요 • 충청남도 00시 사례에서는 구역 지정됨(관광진흥법에 의한 의제)

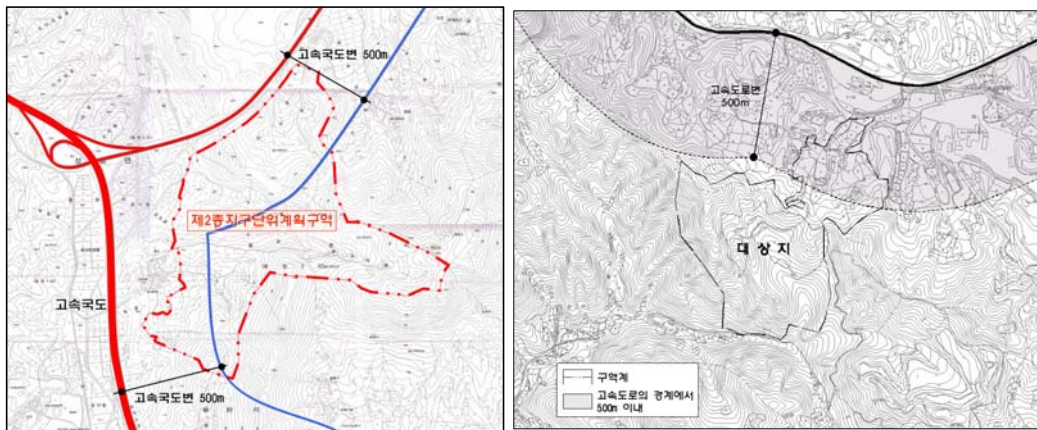
〈그림 3-21〉 사례 1: 지구단위계획구역 지정에 따른 구역 변화



〈그림 3-22〉 사례 2 : 골프장부지에 별장형단독주택지가 포함된 경우



〈그림 3-23〉 사례 3 : 고속국도변 500m 이내지역



④ 개선방향

관광휴양형의 경우 구역면적이 30,000㎡ 미만이라도 구역지정이 가능하도록 기준의 조정이 필요하다. 구역지정 기준면적 조정은 과다개발 방지뿐만 아니라, 소규모 펜션 등의 난개발 방지를 위하여 필요하며, 그럴 경우 지자체별로 난개발 상황을 고려하여 구역지정 가능규모를 조례로 정하는 방법이 있을 수 있다.

또한, 일부 단독주택을 포함하는 경우 계획세대수 등을 고려하여 복합형이 아닌 관광휴양형으로 구역지정이 가능하도록 조정할 필요가 있다. 『주택법』에 의한 주택건설사업계획 승인 규

모(20세대) 또는 일정 비율 이하로 편입될 경우 관광휴양형으로 구역지정 가능하도록 하는 방안이 있을 수 있다.

〈표 3-6〉 기반시설 확보기준 비교

구 분	관광휴양형	주 거 형
녹지용지 확보기준	<ul style="list-style-type: none"> • 구역면적의 30%이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 구역면적이 30만㎡미만인 경우: 구역면적의 15%이상 • 구역면적이 30만㎡이상인 경우: 구역면적의 20%이상
진입도로 확보기준	<ul style="list-style-type: none"> • 간선도로에서 구역으로 연결되는 도로 <ul style="list-style-type: none"> - 구역면적 30만㎡미만 : 8m이상 - 구역면적 30만㎡이상 60만㎡미만 : 10m이상 - 구역면적 60만㎡이상 : 12m이상 • 구역내 도로는 폭6m이상으로 하되, 보도를 설치하여야 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 간선도로에서 구역으로 연결되는 도로 <ul style="list-style-type: none"> - 총세대수 2,000미만 : 15(20)m이상 - 총세대수 2,000이상 : 20(25)m이상 • 진입도로가 2이상으로 폭4m이상의 진입도로 중 2개의 폭의 합계가 위 ()의 기준에 적합하여야 함
간선도로 기 준	<ul style="list-style-type: none"> • 구역의 경계에서 국도·지방도·시도·군도 기타 12m이상 도로 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권, 광역시 및 광역시와 연결한 시·군에서는 폭25m이상을 원칙으로 하되, 구역인근에 25m이상 도로가 없고 교통소통에 지장이 없다고 인정되는 경우 4차로 이상의 도로

지역적 특수성을 감안하여 시장·군수가 불가피하다고 인정하는 지역들에 대하여는 지구단위계획구역 지정을 금하는 목적에 대한 충분한 사전검토가 수행될 경우 구역지정이 가능하도록 하는 등 법·지침의 탄력적 운영도 필요하다. 상수원보호구역으로 유입되는 하천의 수계상 상류방향으로 유하거리 10km 이내인 하천의 양안 500m 이내인 지역에 대한 기준은 집수구역에 대하여 한정하는 것이 타당하며, 집수구역내에라도 하수종말처리장으로 인입하는 등 발생오수처리에 대한 계획 또는 오수처리구역내에 있는 경우 등은 구역으로 지정가능 하도록 하는 것이 합리적일 것이다.

또한, 철도·고속철도·고속국도의 경계에서 500m 이내에 있는 지역은 지형적 여건상 산림 등으로 시야가 차폐되고, 환경·재해 등의 위험이 없을 경우 구역으로 지정가능 하도록 하는 것이 합리적이다. 현재 사례에서도 알 수 있다시피 『관광진흥법』에 의한 관광지로 지정될 경우 제2종지구단위계획구역으로 지정되므로 관광휴양형의 경우 구역지정요건에 대한 조정이 필요하다.

(5) 토지이용계획

① 착안사항

토지이용계획상 무리한 용지의 구획에 따라 문제가 발생하고 있다. 이는 개별 관광시설물과 관광(단)지를 동일한 성격의 계획 대상으로 보는데서 기인하는 것으로 개별 관광시설물의 경우 토지이용계획상 원형보전지 등의 녹지용지가 일반적으로 『관광진흥법』 상의 사업계획 승인대상 지역에서 제척되는 등 개별법상의 각종 협의대상 면적이 모호해 지는 문제가 발생하고 있다. 관광(단)지가 아닌 개별 관광시설물의 경우 지구단위계획구역 자체가 사업계획구역으로 적용가능한 계획대상지들이 존재하며, 그럴 경우 관광휴양시설용지내에 녹지 및 공공시설의 설치가 가능하여 토지이용계획상 별도로 구획하는 것은 불합리한 것으로 판단된다.

또한, 토지이용계획과 가구 및 획지계획을 혼용하여 사용하는 경우가 많다. 관광휴양형은 성격상 가구 및 획지의 구분이 곤란한 경우가 많은데도 불구하고 토지이용계획과 가구 및 획지계획을 일치시키려는 경향이 있다. 토지이용계획은 지구단위계획구역 전체의 토지이용에 관한 계획으로서, 가구 또는 획지의 개념과의 분리가 필요하다. 특히, 『관광진흥법』에 의거하여 조성계획으로 제2종지구단위계획을 의제한 경우에 있어서 토지이용계획을 도시(군)관리계획으로 결정하는 경향을 보이고 있으며, 이럴 경우에 동일한 성격의 용도가 지나치게 세분화되어 토지이용계획의 변경이 지구단위계획의 변경으로까지 이어지는 경우가 발생되고 있다.

마지막으로 녹지용지 등을 별도로 구획하도록 하여 구역내 녹지가 과다하게 확보되는 경향이 있으며, 지침상 녹지용지에는 원칙적으로 시설물 및 공작물 설치가 금지되어 활용도가 떨어지고 있다. 이는 앞서 언급한 개별시설물의 경우 관광(단)지와는 달리 녹지 등이 별도로 구획되는 것이 불합리한 경우가 많기 때문이다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획수립지침

구역내 토지는 관광휴양시설용지, 공공시설용지, 녹지용지로 구획하되, 필요한 경우 용지구획 추가 가능하며, 관광·휴양시설용지는 관광휴양시설의 특성, 입지여건, 지형여건을 고려하여 구획한다.

구역의 면적은 지역적 특성·입지여건·경사도·표고 등의 지형여건, 시설의 특성 등을 감안하여 결정하도록 되어 있으며, 녹지용지는 원지정보전면적과 용지사이에 설치하는 완충용 녹지, 기타 녹지로 계획하되, 원칙적으로 구역 면적의 30% 이상 확보하도록 하고 있다. 공공시설용지는 도로·주차장·환경오염방지시설 등으로 구획하여야 한다.

■ 관련법 상의 수립기준

관광휴양형 제2종지구단위계획에 대한 관련법 상의 수립기준으로는 휴양콘도미니엄업의 경우 『관광진흥법』으로, 체육시설의 경우 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙」에 규정되어 있다.

휴양콘도미니엄업의 경우, 『관광진흥법』에서는 동일 단지안에 객실이 50실 이상으로 관광객의 취사·체재 및 숙박에 필요한 설비를 갖추고 있어야 하며, 매점 또는 간이매장이 있어야 한다. 다만, 수개의 동으로 단지를 구성할 경우에는 공동으로 설치가 가능하다. 그리고 공연장·전시관·미술관·박물관·수영장·테니스장·축구장·농구장 기타 관광객의 이용에 적합한 문화체육공간을 1개소 이상을 갖춰야 하며, 수개의 동으로 단지를 구성할 경우에는 공동으로 설치할 수 있다.

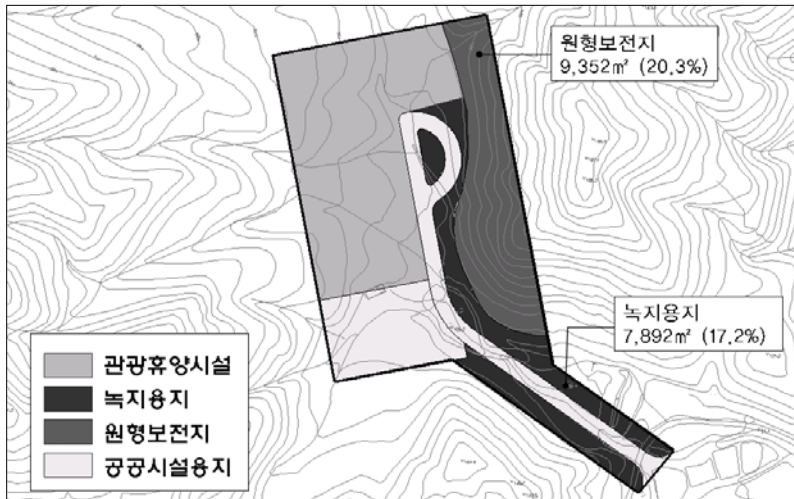
체육시설의 경우, 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙」에서는 체육시설용지는 원칙적으로 전체부지 면적의 60퍼센트 미만으로 해야 하며, 체육시설이 아닌 건축시설의 용지는 원칙적으로 전체부지 면적의 5퍼센트 미만으로 해야 한다.

이에 비하여 녹지용지는 원지정보전녹지, 복원녹지, 완충용녹지 등으로 구획하고, 전체부지 면적의 40퍼센트 이상으로 하며, 기반시설용지에는 도로·주차장·환경오염방지시설 등을 설치해야 한다.

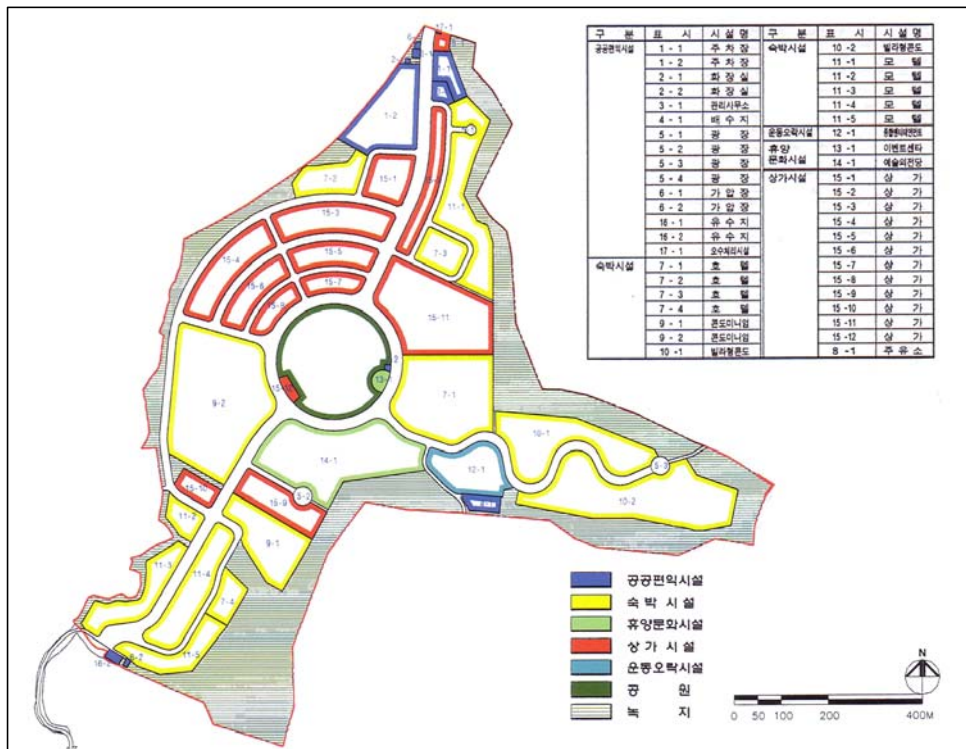
③ 사례검토내용

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 46,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 충청남도 00시 • 면 적 : 약 784,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획구역내 녹지용지, 공공시설용지 등이 단위 사업구역내에 설치 가능하여 별도의 용지구획이 불합리 • 지구단위계획 수립을 위하여 추가 취득한 주변 토지를 녹지용지로 구획함으로써 사업성 저하 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광지 조성계획에 의거 제2종지구단위계획 의제 처리 • 토지이용계획을 도시관리계획(지구단위계획)으로 결정 고시 • 세분화된 토지이용계획의 고시 및 건축계획상의 용도계획으로 반영
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 단일 시설물의 경우 별도로 구획되는 녹지용지에 대한 활용방안 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획은 관리계획으로 개발의 방향과 범위를 결정하여야 하나 지나치게 사업계획화되는 것은 바람직하지 않음

〈그림 3-24〉 사례 1 : 토지이용계획도



〈그림 3-25〉 사례 2 : 토지이용계획도



④ 개선방향

토지이용계획과 가구 및 획지계획을 등식화하여 운영하는 방식을 지양하고, 필요한 경우 가구 및 획지계획에서 토지이용계획을 수용하는 형태로 계획이 수립되어야 한다.

『관광진흥법』에 의한 사업구역을 토지이용계획상 관광휴양시설용지와 혼동되지 않도록 계획이 수립되어야 한다. 『관광진흥법』에 의한 사업계획 승인시 녹지용지를 포함한 전체 부지에 대한 조성계획 수립을 감안하여 운용되어야 할 것이다.

녹지용지 확보는 계획구역의 특성을 감안하여 적용토록 하고, 별도의 용지구획 없이 시설부지내에서 확보가 가능하도록 기준의 완화 적용이 필요하다. 관광(단)지 등은 별도의 녹지용지로 구획하도록 하고, 단일 시설물의 경우 녹지용지 확보 비율은 유지하되, 관광휴양시설용지내에서 확보가능하도록 조정(대지내 공지계획 등을 활용하여 확보 가능)하는 방안 등이 있을 수 있다.

(6) 기반시설계획

① 착안사항

현재의 「제2종지구단위계획수립지침」상의 기반시설 확보기준은 획일적으로 제시되고 있어 다양한 형태로 계획되는 관광휴양형에 대하여 탄력적 대응이 곤란한 실정이다. 상수도의 경우 4인 1실 1,200리터 등의 기준으로는 각종 부대시설이 함께 조성되는 관광휴양형의 경우 적정 상수 사용량에 대한 검토가 곤란하다. 또한, 진입도로는 구역면적 기준으로 확보하도록 하고 있으나, 도로의 폭원을 결정하는 주요 인자는 교통유발량이므로 기준의 적용이 불합리하다고 할 수 있다. 휴양콘도미니엄 등을 단일 시설물로 조성할 경우 교통영향평가대상 규모 이하가 대부분이며, 그럴 경우 진입도로 등의 적정성 여부 확인이 곤란하여 필요이상의 도로를 확보해야 하거나, 그 반대의 경우도 발생할 수 있다.

관광휴양형의 경우 대부분 도로에서 일정거리가 떨어진 산지에 수립되는 경우가 많다는 점을 감안한다면 진입도로 연결기준이 너무 과다하다고 할 수 있다. 진입도로를 국도·지방도·시도·군도 기타 12m 이상 도로에 연결하도록 하고 있어 구역에 따라서는 수 km이상의 연결도로를 설치하여야 하는 경우도 발생하고 있으며, 계획구역과 인접하여 12m 미만의 군도 등이 입지할 경우 개발규모에 비하여 과소한 진입도로만으로 계획 수립이 가능한 문제가 발생되고 있다.

또한, 구역내 설치되는 도로가 진입도로 폭원과 무관하게 설치 가능하도록 되어 있어, 관광(단지 등 대규모 관광사업지에 대한 기준으로 부적절하다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획수립지침

도로는 구역의 경계에서 국도·지방도·시도·군도 기타 12m 이상 도로에 연결되는 진입도로를 구역면적이 30만 m^2 미만인 경우에는 폭 8m이상, 구역면적이 30만 m^2 이상 60만 m^2 미만인 경우에는 폭 10m 이상, 구역면적이 60만 m^2 이상인 경우에는 폭 12m 이상으로 계획하고, 구역내 도로는 폭 6m 이상으로 하되, 보도를 설치하여야 한다.

상수도시설은 숙박시설의 경우 1실(4인 기준)에 1,200리터 기준으로 설치하여야 하며, 구역안에서 발생하는 하수는 최소한 BOD 10ppm 이하로 처리할 수 있는 하수처리시설을 설치하여야 한다. 공원 및 녹지는 『도시공원 및 녹지등에 관한 법률』에 의한 공원 및 녹지의 설치기준에 따라 설치한다. 구역내 폐기물 발생시설이 있는 경우에는 『폐기물관리법』에 의한 처리시설(소각장 포함)을 계획하여야 한다.

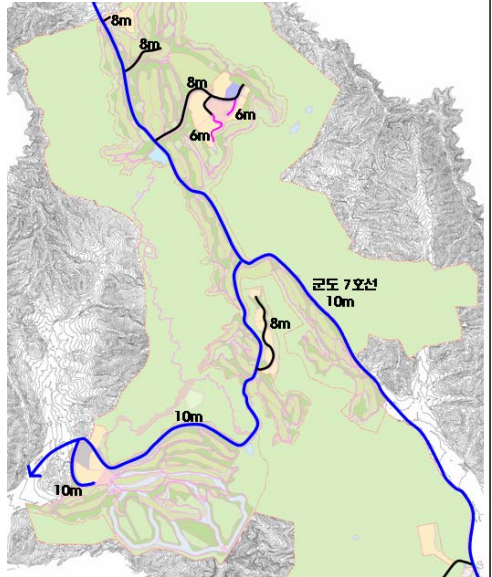
■ 관련법 상의 수립기준

『오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률』상 ‘건축물의 용도별 오수발생량 및 단독정화조 처리대상인원 산정방법(환경부, 2006. 6.26)’은 다음과 같다.

- 관광호텔 : 205 ℓ /인, 산정인원= $0.04 \times \text{연면적}(\text{m}^2)$
- 가족호텔, 콘도미니엄, 관광펜션 : 300 ℓ /인, 산정인원=정원

③ 사례 검토 내용

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 36,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 충청남도 00시 • 면 적 : 약 784,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 급수량 산정 내용 없음 • 급수는 인근 배수지에서 하는 것으로 계획하였으나, 계획에 따른 급수량산정 및 급수계획이 미비하여 적정성 검토 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> • 상수도 기본계획상의 지표 사용 • 숙박객의 급수기준을 240ℓ/인으로 산정(지구단위계획 수립기준과 상이) • 숙박시설외의 급수기준은 지구단위계획 수립기준상에 없어 검토 곤란
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 계획수립에 대한 명확한 기준제시 및 그에 따른 계획의 적정성 검토 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별법에 의한 시설 기준과 상이하거나 다양한 시설에 대한 기준이 없음

구 분	사 례 3	가로망계획도
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00시 • 면 적 : 약 12,000,000㎡ 	
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 체육시설(골프장)과 휴양콘도미니엄 조성을 위한 관광휴양형 제2종 지구단위계획 • 계획구역을 10m 폭원의 군도가 관통하여 별도의 연결도로 없이 진입도로로 사용 • 개발 규모와 지침상의 기준과 진입도로 폭원 부적절 <ul style="list-style-type: none"> - 지침 기준 : 12m 이상 - 계 획 : 10m 	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 골프장 등이 설치되는 관광휴양형은 구역면적에 비하여 발생교통량이 적어, 면적에 의한 진입도로 확보기준 불합리 	

④ 개선방향

『관광진흥법』에 의거 조성계획으로 수립되는 관광휴양형 제2종지구단위계획의 경우 대부분 지구단위계획 수립지침상의 기준과는 별개의 기준으로 기반시설 계획을 수립하고 있으며, 지구단위계획 수립지침상에도 다양한 시설에 대한 기준이 없어 계획의 적정성 검토가 곤란하다. 또한, 상하수도 등의 기반시설은 주로 관련실과에서 적정성에 대한 검토가 이루어지는 것이 일

반적이므로 그에 따라 상·하수도 등에 대한 기준은 개별법상의 확보 기준을 준용하도록 조정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

진입도로 확보 기준은 구역면적이 아닌 조성되는 시설물의 규모(연면적 등) 또는 유발교통량을 기준으로 확보토록 조정하는 것이 필요하다. 현재 교통영향평가도 유발되는 교통량에 의거하여 교통계획의 적정성 여부를 판단하고 있으므로 지구단위계획상 계획용적률에 의한 최대 개발가능규모 등에 의한 방식 등으로 변경하는 방안이 있을 수 있다. 진입도로와 연결되는 도로 및 내부도로 확보기준 역시 진입도로를 기준으로 확보토록 조정하는 것이 바람직하다. 진입도로와 연결되는 도로의 폭원이 부적절 할 경우 진입도로 확보기준은 무의미하기 때문이다. 진입도로 확보기준이 10m 이상일 경우 연결도로는 12m 이상으로 하고 진입도로와 연결되는 구역내 도로 는 8m 이상으로 하는 등으로 조정될 필요가 있다.

(7) 가구 및 획지계획

① 착안사항

계획의 성격상 가구 및 획지의 구분이 모호하여 토지이용계획을 가구 및 획지계획으로 사용하는 사례가 많다. 가구 및 획지계획은 도로로 둘러 쌓인 일단의 지역 또는 계획적 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획을 의미하나 관광휴양형의 경우 구획되는 토지 등이 도로로 둘러 쌓이는 경우가 드물어 토지이용계획상의 각각의 용지들을 가구 및 획지계획에서 수용하기 곤란한 경우가 많은 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 가구 및 획지계획시 정형화된 형식(이들테면 조서양식 등)에 무리하게 맞추려고 할 경우 가구 및 획지계획의 기본취지와 불부합되는 계획이 수립될 수밖에 없다. 이는 가구 및 획지계획 수립기준이 제1종지구단위계획 수립기준을 반영한 결과로 나타나는 현상으로 관광휴양형 제2종지구단위계획에서는 근본적인 변화가 요구된다.

과거 준도시 시설용지 등 경과조치에 의거 제2종지구단위계획으로 보도록 하는 구역과 신규로 수립하는 구역에 대하여 동일 지침을 적용함에 따라 혼란이 야기되고 있다. 과거 사업계획상의 토지이용계획 위주로 수립되던 준도시 시설용지(제2종지구단위계획구역)와 신규로 수립하는 계획구역을 동일한 기준으로 운영함에 따른 문제가 발생되고 있는 것이다.

또한, 사업을 전제로 수립되는 계획이라는 이유로 지나치게 사업계획(안)과 일치시키려고 하

는 경향이 있다. 지구단위계획에서의 가구 및 획지계획을 사업계획상의 건축물 배치계획 등과 일치화할 경우 사업계획 변경에 따라 지구단위계획의 빈번한 변경이 수반되는 문제가 발생할 수 있다.

토지이용계획상 별도로 구획된 녹지용지에 대한 가구 및 획지계획의 수립이 곤란하다. 단일 관광시설물의 경우 녹지는 부지내의 부대시설 개념으로 활용되어야 하나, 별도의 가구 또는 획지로 구획시 부대시설로서의 활용이 곤란하다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획수립지침

관광휴양형은 가구 및 획지에 대한 별도지침이 없으며, 공통지침만 존재하며, 가구 및 획지는 보행 및 차량교통소통·경제성·경관 등을 고려하여 적정하게 분할되도록 계획하도록 하고 있다.

우선, 가구계획은 토지이용의 효율을 높이고 부근의 통행과 각 필지로의 접근 및 서비스가 잘 이루어지도록 하며 장래변화에 적응할 수 있는 방향으로 계획하도록 하고 있다. 보조간선도로 이상의 도로에서는 교통소통에 방해가 되지 않도록 도로에 인접한 대지로 직접 차량이 진출입되는 것을 피하고 뒷면에 차량진입을 위한 도로를 따로 계획해야 한다. 가구길이가 길어 보행거리가 길어질 때에는 필요한 곳에 가구를 횡단하는 보행자전용도로를 계획하여 보행자가 편리하게 다닐 수 있도록 계획한다.

획지계획에서는 건축물의 용도에 맞게 적정한 규모가 되도록 획지규모를 결정한다. 조화로운 가로경관 조성을 위하여 가구별로 비슷한 규모로 획지를 정함으로써 가로를 따라 고른 규모의 건축물이 건축되도록 유도한다. 지반에 높낮이 차이가 있는 경우에는 계단식 배치 등을 통하여 경관이 유지될 수 있도록 하고, 건축물을 배치하는 경우 조망·경관·일조권 등에 문제가 없도록 유의하여야 한다.

■ 관련법 상의 수립기준

『관광진흥법』상 관광숙박 사업계획의 경우, 부지 및 대지면적의 변경으로서 그 변경하고자 하는 연면적이 당초의 승인을 얻은 계획면적의 100분의 10 이상이 되는 경우 변경승인이 필요하며, 관광지 등의 조성계획인 경우 토지이용계획 및 건축연면적의 100분의 30 이내의 변경은 경미한 변경사항이다.

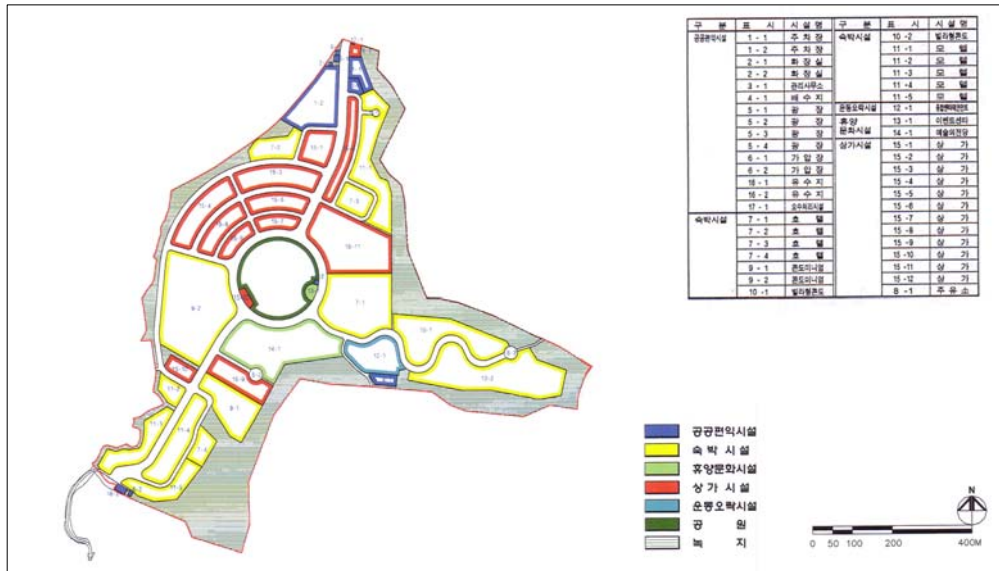
③ 사례검토내용

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 46,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 충청남도 00시 • 면 적 : 약 748,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 토지이용계획을 그대로 가구 및 획지 계획으로 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지이용계획을 그대로 가구 및 획지 계획으로 적용
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 단일 관광시설물로서 사업부지내 조성가능한 도로, 녹지 등을 공공시설용지 및 녹지지용지 등으로 구획함으로써 사업계획상 불용지 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 도로로 둘러싸인 단일 부지에 대하여 토지이용계획을 반영하여 2개의 가구로 계획하는 불합리 발생

〈그림 3-26〉 사례 1 : 토지이용계획과 가구 및 획지계획과의 비교



〈그림 3-27〉 사례 2 : 토지이용계획과 가구 및 획지계획과의 비교



④ 개선방향

지구단위계획에서는 계획구역에 대한 개발규모 설정 등을 위하여 가구 및 획지규모 등을 정하는 것으로 제어범위 안에서는 창의적인 개발을 위한 자유로운 사업계획변경이 가능하도록 계획이 수립되어야 한다. 사업계획상의 토지이용계획 및 건축물 배치계획 등을 반영하여 계획하되, 지나치게 세분화된 획지계획을 지양하고 적정 입지지역 선정 및 개발가능규모 결정 위주로 계획의 수립이 필요하다고 할 것이다.

단일 관광시설의 경우 녹지용지 및 공공시설용지 등을 포괄하여 하나의 가구 또는 획지로 계획 가능하도록 운영하는 것도 필요하다. 이 경우 수립지침상의 기준을 변경하는 것이 아닌 적용에 관한 문제로 계획의 수립 및 결정시 좀 더 탄력적인 운영이 필요한 사항이다.

관광휴양형 제2종지구단위계획에서의 가구 및 획지계획은 실제로 제1종지구단위계획과 같이 명확한 형태로 나타나기 곤란하므로 기존의 개념을 벗어날 필요가 있다. 관광휴양형 제2종지구단위계획에서의 가구 및 획지계획은 기존의 가구개념을 탈피하여 분리된 몇 개의 단위대지를 하나의 가구개념으로 보거나 또는 하나의 단위부지를 몇 개의 가구로 분리하여 계획하여야 할 경우도 발생할 수 있다.

(8) 건축계획

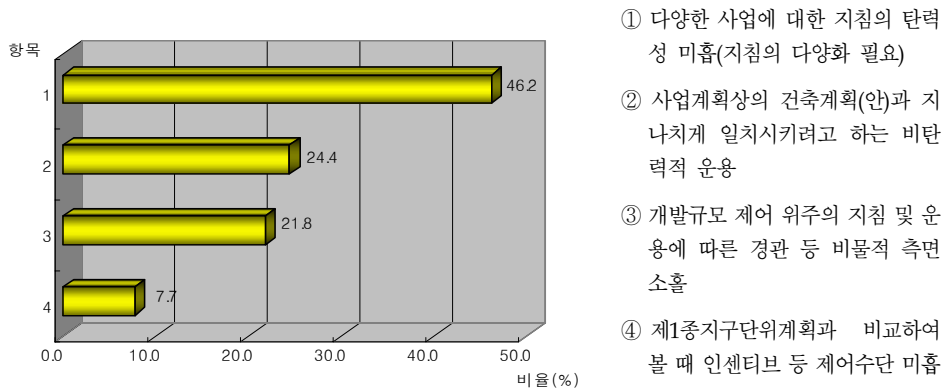
① 착안사항

사업계획상의 건축계획을 기준으로 지구단위계획상의 건폐율, 용적률을 결정하는 경향이 많다. 지구단위계획에서의 건축계획(안)을 사업계획상의 건축계획 기준으로 제어할 경우 『관광진흥법』 상의 변경 기준과 상이하여 창의적 건축계획 수립에 제약조건으로 작용하는 부작용이 발생하고 있다. 제2종지구단위계획에서는 건폐율 및 용적률의 경미한 변경이 불가능하나 『관광진흥법』 상의 사업계획은 일정 규모 범위내에서는 가능하며, 사업계획변경에 따라 지구단위계획을 변경하거나, 지구단위계획 수립시 추진 중인 개발규모 이상의 건축계획을 제시하는 등의 폐단이 발생되고 있다.

전문가 설문조사에서도 관광형 제2종지구단위계획상 건축계획 관련부분의 개선사항으로 다양한 사업에 대한 지침의 탄력성이 미흡하다기 때문에 지침을 다양화할 필요가 있다는 지적이 46.2%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 사업계획상의 건축계획(안)과 지나치게 일치시키려고 하

는 비탄력적 운용(24.4%), 개발규모 제어 위주의 지침 및 운용에 따른 경관 등 비물적 측면 소홀 (21.8%), 제1종지구단위계획과 비교하여 볼 때 인센티브 등 제어수단 미흡(7.7%) 순으로 나타났다.

〈그림 3-28〉 관광휴양형 제2종지구단위계획의 건축계획 개선사항



현행 지침상 현재의 경사도를 기준으로 건축규모를 판단하도록 하고 있으나, 경사도 판단 대상 지역이 구역 전체와 관광휴양시설용지인지에 대한 기준이 모호하다.

또한, 랜드마크 등 별도의 층고계획을 통한 10층 이상의 건축계획 수립가능 여부에 대한 명확한 기준이 없어 현실적으로 적용이 곤란하다. 이는 창의적인 건축계획 수립에 제약을 주어 획일적인 건축물 형태를 유발하는 요인으로 작용될 가능성이 크다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획수립지침

산지의 경우, 부지 경사도는 25도 이하이고, 입안지역안에서 표고가 가장 낮은 지역인 산자락 하단으로부터 높이 250m 이하인 지역에 배치하도록 하고 있다. 건축물의 길이는 경사도가 15도 이상인 산지에서는 100m 이내로 하고, 그 밖의 지역에서는 150m 이내로 하고, 경사도가 15도 이상인 산지에 2개 이상 건축물 등을 설치하는 경우에는 길이가 긴 건축물을 기준으로 그 건축물 길이의 1/5분 이상 이격해야 한다.

건축물의 높이는 원칙적으로 10층 이하, 시설물의 높이는 40m 이하로 제한(다만, 사전경관분석을 통하여 랜드마크 등 관광휴양지에 필요한 경우로 인정되는 경우 예외적으로 허용가능한 층고계획 별도로 수립)하고 있다. 녹지용지에는 특별한 사유가 없는 한 시설물 또는 공작물 등

설치가 금지된다.

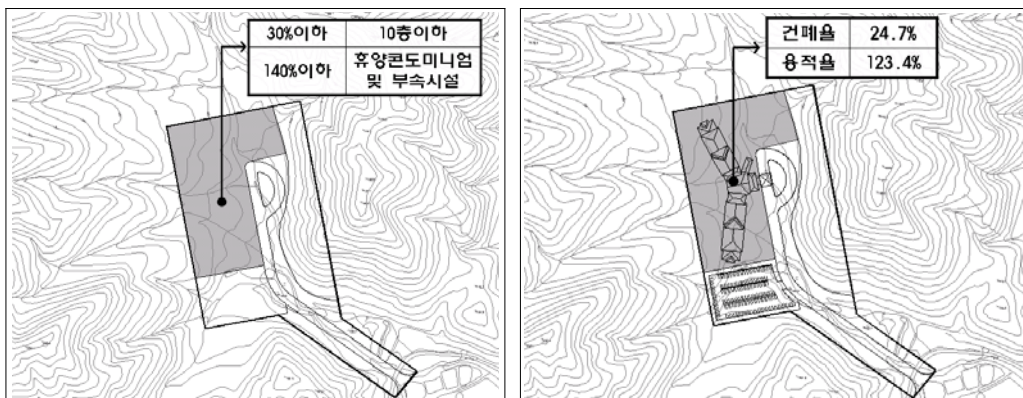
■ 관련법 상의 수립기준

『관광진흥법』상 사업계획 변경승인 기준으로는 건축연면적의 변경으로서 그 변경하고자 하는 연면적이 당초의 승인을 얻은 계획면적의 100분의 10 이상이 되는 경우를 들 수 있다.

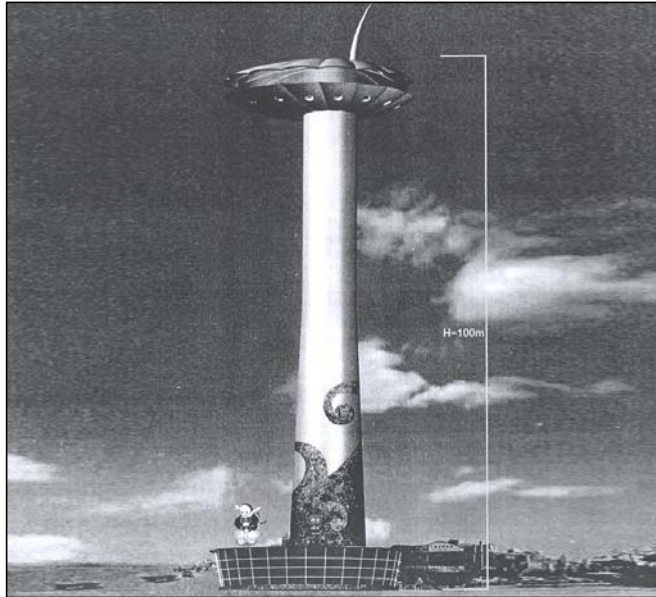
③ 사례 검토 내용

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 46,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 충청남도 00시 • 면 적 : 2,150,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 건축계획(안)의 10% 범위까지 건폐율과 용적률 계획 수립 • 건축계획(안) <ul style="list-style-type: none"> - 건폐율/용적률 : 18%/127% • 지구단위계획 <ul style="list-style-type: none"> - 건폐율/용적률 : 20%/140% 이하 	<ul style="list-style-type: none"> • 수립지침상의 기준을 상회하는 높이계획 수립 • 비치타워(상징탑과 놀이시설)의 높이를 100m로 계획 • 별도의 경관 검토없이 지침기준을 상회하는 시설 도입
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 구역의 특성 및 주변지역 현황을 고려한 건축계획 수립이 필요함 - 지구단위계획으로 의도된 범위내에서 제어가 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 랜드마크의 도입 등을 위하여 일괄적인 층고제한 규정은 바람직하지 않으므로 층고에 대한 확인적 기준의 조정이 필요함

〈그림 3-29〉 사례 1 : 건축물에 관한계획도



〈그림 3-30〉 사례 2 : 비치타워 건설계획



④ 개선방향

지구단위계획에서는 계획구역내에서 건축가능한 규모를 정하도록 하고, 의도된 제어범위안에서는 창의적인 개발을 위한 자유로운 사업계획변경이 가능하도록 계획을 수립하여야 한다. 제2종지구단위계획에서의 건축계획(안)은 지구단위계획 수립을 위한 참고자료로만 활용하도록 하고, 건축계획은 대상지 및 사업의 특성을 고려하여 개발가능한 규모나 건축물의 전반적인 경관 특성에 대한 지침을 결정하는 형태로 수립되는 것이 바람직할 것이다.

전문가 설문조사에서도 현행 관광휴양형 제2종지구단위계획수립지침상 10층을 초과하는 건축계획이 현실적으로 곤란한 점에 대하여 어떻게 생각하느냐는 질문에 전체응답자의 53.2%가 심의 등을 통하여 제어가 가능한 사항이므로 창의적 건축계획 수립을 위하여 일률적인 제어가 불필요하다고 생각한다고 답하였다. 그러나, 지침을 작성한 중앙정부의 입장과 지방 그리고 전문가 집단의 입장이 상이하게 타났는데, 중앙정부에서는 현재 기준에 문제가 없다는 입장인데 반하여 일선 시·군이나 연구기관에서는 일률적인 제어가 불필요하다는 의견이 다수를 차지하고 있다.

〈표 3-7〉 관광휴양형 제2종지구단위계획의 층수기준의 적정성

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	1	25.0	1	5.9	0	0.0	2	13.3	1	25.0	4	10.8	9	11.4
②	1	25.0	1	5.9	1	50.0	3	20.0	1	25.0	2	5.4	9	11.4
③	1	25.0	6	35.3	1	50.0	0	0.0	0	0.0	11	29.7	19	24.1
④	1	25.0	9	52.9	0	0.0	10	66.7	2	50.0	20	54.1	42	53.2
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	79	100.0

주: ① 비도시지역인 점을 감안하여 좀 더 강화하여야 한다, ② 현재의 기준(10층 이하)이 적정하다고 생각한다, ③ 별도의 경관검토를 통하여 10층이상이 가능하므로 큰 문제 없다고 생각된다, ④ 심의 등을 통하여 제어가 가능한 사항이므로 창의적 건축계획 수립을 위하여 일률적인 제어가 불필요하다고 생각한다

랜드마크 등 창의적 건축계획을 위하여 별도의 층고계획 수립이 원활할 수 있도록 층고계획에 대해 기준을 수정하거나 탄력적으로 운영할 필요가 있다. 관광사업은 도심내 개발사업과는 달리 해당 지역을 대표할 만한 경관 및 문화자원의 주변으로 조성되거나, 그 지역의 새로운 명소로 발전될 가능성이 많으므로 랜드마크적 건축물 또는 조형물의 설치가 자유로울 필요가 있다. 따라서, 획일적 기준에 의한 제한으로는 계획이 추구하고자 하는 목표를 달성하기 어렵다. 도심내에서도 과거와는 달리 고층의 랜드마크 건축물을 적극 도입하는 추세 등을 감안하더라도 관광휴양지에서의 랜드마크 건축물과 조형물은 더욱 필요하다고 하겠다.

(9) 경관계획

① 착안사항

경관계획에 대한 특별한 검토기준이 없어, 건축물 색채계획이 주요 경관계획으로 수립되고 있다. 경관에 대한 검토는 건축물의 외관뿐만 아니라 스카이라인 등 주변 경관과의 연계 검토가 필요하나, 조감도 및 건축입면도 형태의 검토에 그치고 있는 실정이다. 또한, 관리계획 입안시 시행하여야 하는 사전환경성검토 내용에 자연경관심의회가 포함되어 있는 등 경관에 대한 관련법 개정사항이 지구단위계획 수립 지침에 반영되지 않아 개별 계획과의 괴리가 발생하고 있다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획수립지침

경관계획에서는 건축물의 색채, 담장, 스카이라인 등의 가이드라인을 제시해야 한다. 우선, 건물의 주조색은 주변경관에 맞도록 그 범위를 결정하고, 건물의 부차색은 주조색과 같은 계통의 색으로 명도·채도·색상에 크게 차이가 없는 가까운 색중에서 선택해야 한다. 건물의 강조색은 원색도 사용가능하나, 전체면적의 30%이하로 계획한다.

담장은 가시철조망이나 유리조각보다는 친환경적 재료나 수목을 이용하고, 색채나 재료의 유형화를 통해 구역 전체적으로 통일감을 부여한다. 스카이라인(skyline) 형성을 위하여 고층건물의 고지대 입지를 억제하고, 건축억제선을 설정하거나 표고에 따라 건축물 높이를 규제하고 있다.

■ 관련법 상의 수립기준

지구단위계획 입안시 『환경정책기본법』 상 사전환경성검토를 시행하도록 하고 있으며, 그에 따라 『자연환경보전법』 상의 자연경관심의 이행해야 한다. 개발사업 등에 대한 자연경관 심의 지침(환경부예규 제270호)에 의거 수립하여야 하며, 환경영향평가 대상사업이 아닐 경우 도시관리계획 입안시 사전환경성검토에 따른 자연경관심의 대상에 포함된다. 개발행위허가 기준상의 “비도시지역 경관관리기준” 준용이 가능하다.

③ 사례 검토 내용

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 00도 00군 • 면 적 : 약 36,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 충청남도 00시 • 면 적 : 약 149,800㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 00도경관형성기본계획 및 00군경관형성기본계획을 반영하여 작성 • 개발행위허가 기준상의 “비도시지역 경관관리기준”을 준용하여 검토 • 3D-MeshModeling 기법 및 사진합성 기법을 사용하여 경관에 대한 적정성 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 별도의 경관계획은 없으나, 조망점에 의한 경관성검토를 통하여 계획의 적정성 설명 • 주요 조망점을 선정하여 조망점별로 계획에 따른 경관 변화 이미지화 • 사진합성에 의한 사업전후 경관 비교 검토
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 경관 검토에 대한 방법 및 기준 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 선정된 조망점에 대한 경관은 검토가 가능하나, 조망점 선정에 대한 기준이 없어 선정된 조망점 자체의 적정서에 대한 검토가 곤란함

KEY MAP 1

대성지 전경

조망점1 스카이라인 분석

- 해안에서 시립대성지를 바라볼 경우 서쪽 아산과 호텔 간의 스카이라인은 완만한 곡선을 이루고 있어 호텔 입지에 인한 조망과 맞물려 건축 훼손은 크게 발생하지 않는 것으로 분석됨
- 시설물별 스카이라인 분석결과 우편부 아산과 호텔시설간의 고차차가 10m이내이며, 호텔시설과 현면부 상가시설 간은 약20m의 고차차를 보이며 주변 지형 및 경관에 대한 처리 정도는 낮은 것으로 분석됨

KEY MAP 2

대성지 전경

조망점2 스카이라인 분석

- 동측에서 시립대성지를 조망할 경우 주 스카이라인은 상가 시설과 호텔시설로 남측부처 북측으로 높아지는 스카이라인을 형성
- 주변으로 저층부 상가시설의 분포로 호텔시설이 랜드마크적 효과를 얻을 것으로 파악됨
- 우천임도(서양도96호선)에서 조망할 경우 우천임부 일대에 호텔시설로 인해 일부 구간이 저층에서 중층까지 차이를 보이며 그 지역별 차등된 상가시설의 분포로 호텔시설이 오히려 랜드마크적 효과를 줄 수 있을 것으로 판단됨

④ 개선방향

현재는 개별법상의 경관 검토기준을 준용하여 계획을 수립하고 있으나, 종합적인 경관검토가 가능하도록 경관에 대한 명확한 방법 및 기준제시가 필요하다. 개별법상의 경관검토 기준을 반영하여 일원화된 경관 검토 기준이 마련되어야 한다. 「서울시 지구단위계획수립지침」상의 경관성검토 방법 및 기준은 좋은 사례가 될 것이며, 그와 같이 경관검토에 대하여 조망점의 위치 및 거리, 방법 등의 기준을 지침으로 제시할 필요가 있다.

그러나, 경관 등에 대한 심미적 기준은 주관적이기 때문에 너무 획일적이고 과도한 계획기준(이들테면, 색채계획에서의 특정색 명기 요망 등)은 계획의 탄력성과 현실성을 저하시킬 수 있으므로 기준수립시에는 객관적 판단이 가능하도록 하여야 할 것이다. 현재도 일부지역에서는 관광휴양형 제2종지구단위계획 수립시에 색채계획에서 특정색(미색, 하늘색 등)을 명기하도록 하고 있으나, 이는 현실성이 떨어지는 기준이라고 말할 수 있을 것이다.

(10) 환경계획

① 착안사항

별도의 환경성검토, 사전환경성검토 및 사전재해영향성검토를 시행하고 있으나, 지구단위계획상의 환경계획과 연계가 미흡하다. 현재 『환경정책기본법』 및 『자연재해대책법』으로 인하여 도시관리계획(지구단위계획 포함) 수립시 사전환경성검토 및 사전재해영향성검토를 시행하도록 하고 있으며, 그럴 경우 『국토계획법』상의 환경성검토는 시행되지 않고 있는 실정으로 별도의 보고서 작성 및 협의절차 때문에 적장 지구단위계획에서의 환경계획 등에는 소홀히 하고 있다.

또한, 환경 및 방재에 대한 검토를 계획 결정신청 후 관계기관(환경청 등) 협의를 통하여 검증하고 있어 계획의 변경 등을 유발하고 있으나, 지침상의 기준이 미흡하여 계획 수립단계에서의 사전검토가 곤란한 문제점이 있다.

② 수립 기준

■ 제2종지구단위계획수립지침

관광휴양형 제2종지구단위계획의 환경부문에서는 녹지 및 공원 확보, 환경오염 방지, 생태계

의 보전과 관련하여 다음과 같이 가이드라인을 제시하고 있다.

첫째, 생태계의 보전과 관련해서는 산자락 하단을 기준으로 최소한 8부 능선 이상의 지역은 원형 보전하도록 하고 있으며, 법면(옹벽을 포함한다)의 높이는 20m 이하로 하되, 5m 이하의 소단(폭은 1m 이상으로 한다)을 조성하도록 하고 있다.

둘째, 녹지 및 공원 확보와 관련해서는 구역 경계도로 주변은 폭 10m 이상의 완충녹지를 설치(폭원의 1/3 높이로 마운딩을 설치)하도록 하고 있다.

셋째, 환경오염 방지를 위하여 자동차 도로와 건물 사이에 건축선 후퇴로 완충공간을 두고 녹지를 이용하여 분리하도록 한다.

넷째, 방재계획은 입안대상지역안에서 발생 가능한 재해를 예방함으로써 구역내 거주자 또는 이용자의 안전을 도모하도록 한다.

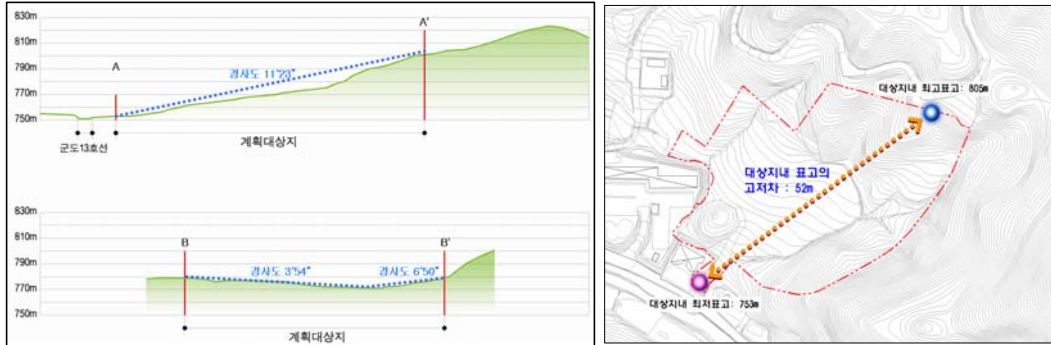
■ 관련법 상의 수립기준

지구단위계획 입안시 『환경정책기본법』에 의한 사전환경성검토 및 『자연재해대책법』에 의한 사전재해영향성검토를 시행하여야 하며, 작성기준은 방법은 개별법에 의거하여 계획내용에 따라 별도로 적용한다.

③ 사례 검토 내용

구 분	사 례 1	사 례 2
개 요	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 강원도 00군 • 면 적 : 약 36,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> • 위 치 : 충청남도 00시 • 면 적 : 약 748,000㎡
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 지침에 의거 생태계 보전기준 준수 도면 첨부 • 사전환경성검토 및 사전재해영향성검토 시행 • 지구단위계획에 환경 및 재해검토 내용 반영 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 별도 보고서 작성 협의에 따라 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 과거('96년)에 환경영향평가를 득한 지역으로 '06년에 변경 협의 실시 • 환경에 대한 개략적 검토내용만 있고, 지구단위계획상 환경기준에 대한 특별한 계획 내용이 없음 • 환경영향평가 내용에 대한 지구단위 계획 반영 미흡
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 사전환경성검토 등과의 연계계획 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 생태계 보전 기준 준수 확인을 위한 자료가 미흡하여 검토 곤란

〈그림 3-33〉 사례 1 : 생태계보전 기준 검토



④ 개선방향

개별법상의 검토 및 협의 기준을 준용하여 지구단위계획을 수립하도록 하고, 계획의 적정성 검토를 위하여 지침상의 기준을 준수한 확인도면을 첨부하도록 의무화하여야 한다.

또한, 별도 보고서로 작성되는 사전환경성 검토서 및 사전재해영향성검토서의 내용 반영여부를 확인하여야 하며, 필요시 반영내용 확인에 필요한 자료의 첨부를 의무화할 필요가 있다.

계획의 협의단계에서 발생 가능한 사항에 대하여는 개별법상의 검토 기준을 반영한 지구단위 계획 수립지침의 개정을 통하여 계획수립단계에서 적정성을 검토할 수 있도록 하여야 한다.

3. 제2종지구단위계획의 제도운영실태 분석

1) 계획추진 검토단계

(1) 개발사업법과의 위상 및 역할관계

제2종지구단위계획의 대상이 되는 각 사업은 국토의 계획 및 개발이 종전의 『국토이용관리법』 상의 용도지역 변경이나 환경부, 문화관광부, 산업자원부 등의 개별사업법에 의한 개발사업인·허가 등 다른 법제도의 운영관행이 남아있기 때문에 국토이용과 관련한 관련법간의 상호 위

상과 역할관계를 명확히 할 필요가 있다.

현재까지 사례를 통해서 검토해 볼 때, 제2종지구단위계획 구역이 지정되고 계획이 수립된다고 해도 개별법에 의해 개발이 가능하다는 것을 의미하지는 않는다. 즉, 개별법 규정에 따라 지구단위계획을 다시 변경하는 경우도 있으며, 개별법에 의해 개발계획이 구상된다 하더라도 지구단위계획을 통과하지 못하면 사업시행이 어려워지는 경우도 있다.

이처럼 두 체제간의 병행구도 하에서 민간사업자나 지방자치단체가 사업을 구상하고 추진하기에는 많은 불확실성이 존재하게 되어 사실상 추진자체가 어려워지고 동일 규제내용이 중복되고 상이하게 적용되며, 반복되는 행정절차가 발생할 수 있다.

(2) 계획수립절차 간소화 시급

현재 제2종지구단위계획의 절차는 지구단위계획구역의 지정절차와 계획수립 절차를 분리하고 있고 이 또한 모든 도서목록과 지구단위계획 심의자료를 구축하여 진행됨으로써 심의기간과 절차가 복잡하고 사업기간이 길어져 개발사업의 리스크가 매우 높다고 할 수 있다.

제2종지구단위계획은 주로 사업계획을 전제로 수행되고 있다. 따라서 사업계획을 제안하는 지자체나 민간사업자가 사전에 토지의 개발가능 여부를 판단하기 위한 절차가 필요하다. 이 때 제출하는 도서목록 및 항목은 토지의 개발가능 여부 및 핵심사항만 제출할 수 있도록 목록을 간소화하여 민간제안을 활성화시킬 필요가 있다.

즉, 개발사업을 전제로 한 제2종지구단위계획의 경우에는 필수적인 항목에 한해 우선적으로 검토할 수 있는 과정을 도입하여 개발의 리스크와 걸림돌을 확인할 수 있도록 하며, 이와 함께 계획대상지의 환경성 검토 및 토지적성평가에서 개발 가능여부를 사전에 검토할 수 있는 기준을 마련하여 계획수립절차의 간소화 및 계획기간의 단축을 요구하고 있는 것이 현 상황²²⁾이다.

22) 민간에서 제안한 제2종지구단위계획을 수립할 때 소요되는 적정기간을 묻는 질문에는 전체응답자의 51.9%가 6개월에서 1년 미만이라고 답하였으며, 6개월 미만도 20.3%에 달하였음. 그러나, 계획의 인·허가 기간에 있어서는 관리자 입장과 실무적 입장이 상이하게 나타났는데, 지자체에서는 1년 미만이 바람직하다는 의견이 다수를 차지하고 있으나 실무자인 전문용역회사에서는 2년 미만까지도 생각하고 있었음. 이는 응답대상 대부분이 제도운영의 신속성에는 공감하고 있지만 실제 계획의 인·허가 기간은 그러하지 못하기 때문인 것으로 판단됨

〈표 3-8〉 제2종지구단위계획 인·허가 소요기간

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
6개월 미만	0	0.0	7	41.2	0	0.0	2	13.3	2	50.0	5	13.5	16	20.3
6개월 이상~1 년 미만	4	100.0	8	47.1	1	50.0	9	60.0	1	25.0	18	48.6	41	51.9
1년 이상~ 1년6개월 미만	0	0.0	1	5.9	1	50.0	4	26.7	0	0.0	8	21.6	14	17.7
1년6개월 이상~2 년 미만	0	0.0	1	5.9	0	0.0	0	0.0	1	25.0	5	13.5	7	8.9
2년 이상	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.7	1	1.3
기타	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	79	100.0

(2) 검토범위의 부재

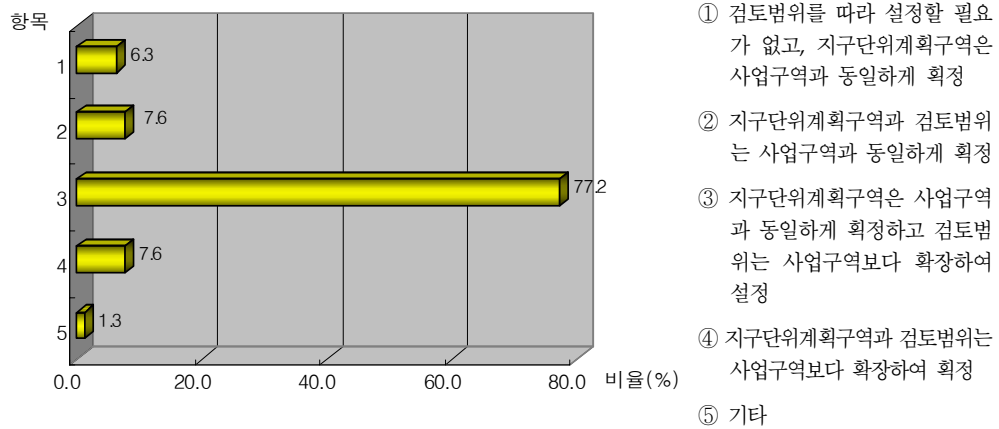
제2종지구단위계획은 개발계획적 성격과 관리계획적 성격을 모두 수용하고 있다. 관리계획적 성격이라 함은 당해 지역을 체계적이고 계획적으로 관리하여 토지이용을 합리화하여 그 기능을 증진시키며, 미관을 개선하는 것으로 제1종지구단위계획의 목적과 유사하다고 할 수 있다.

그러나, 「제2종지구단위계획수립지침」 상 검토범위에 대한 명확한 기준이 없어 대부분 사업대상지에 한정되어 현황분석이 이루어지고 있는 실정이다.

따라서, 주변지역과의 조화로운 개발을 유도하기 위하여 현재의 시스템으로는 주변지역과의 조화 및 바람직한 토지이용을 유도하는 데 한계가 있을 수 있으므로 검토범위를 사업구역보다 확장하여 설정할 필요가 있다. 또한, 전문가의 설문조사²³⁾에서 나타난 바와 같이 검토범위는 시가화가 연결된 지역과 아닌 지역을 구분하여 검토범위를 설정할 필요가 있다.

23) 지구단위계획구역의 획정과 검토범위에 대한 질문에는 전체응답자의 77.2%가 지구단위계획구역은 사업구역과 동일하게 획정하고 검토범위는 사업구역보다 확장하여 설정하는 것이 바람직하다고 답하였음

〈그림 3-34〉 제2종지구단위계획구역 확정과 검토범위



(4) 개발사업의 특성 반영 미흡

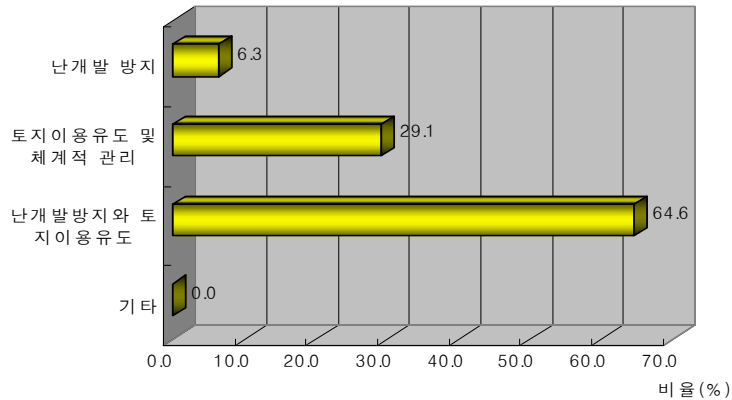
제2종지구단위계획은 사업계획을 전제로 하는 것이 대부분이다. 따라서 제1종지구단위계획과는 적용대상지의 특성과 관련법과의 관계에서 많은 차이를 나타내고 있어 제2종지구단위계획의 목적과 지향점은 어디에 둘 것인지 등을 명확히 할 필요가 있다.

기존의 관리계획 성격의 제1종지구단위계획과는 달리 사업계획 성격이 강한 제2종지구단위계획은 현재 운영방향 정립에 있어서 개별사업법에 의해 작성되는 사업계획에 대한 도시관리적 계획성격을 부여하고 있다. 그러나, 이 과정에서 제2종지구단위계획의 개발사업을 전제로 한 개발계획적 성격도 함께 갖추어야 함에도 불구하고 이것은 개별법에 의지하도록 하고 있어 사업적 특성 반영이 어려운 것이 현실이다²⁴⁾. 또한, 개별법 규정에 따라 지구단위계획을 다시 변경하는 경우도 있으며, 개별법에 의해 개발계획이 구상된다 하더라도 지구단위계획을 통과하지 못하면 사업시행이 어려워지는 경우도 있다. 따라서, 현재 제기되고 있는 제2종지구단위계획은 지정 목적이나 대상지역이 개발사업과 연계되어 있다는 점을 고려하여 제2종지구단위계획

24) 제2종지구단위계획의 지정목적과 성격을 어디에 초점을 두어야 한다고 생각하느냐는 질문에는 전체응답자의 64.6%가 난개발 방지와 바람직한 토지이용유도 및 체계적 관리에 있다고 응답하였음

은 개발계획적 성격과 관리계획적 성격을 모두 수용할 수 있도록 관련 개별법과의 관계를 조정해야 한다.

〈그림 3-35〉 제2종지구단위계획의 지정목적과 성격



2) 구역지정단계

(1) 구역지정대상의 융통성 및 정형화 미흡

제2종지구단위계획구역은 계획관리지역과 개발진흥지구로 지정하도록 하고 있고 과거 준도시지역의 취락지구와 산업촉진지구, 시설용지지구 등 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 본다.

그러나, 제2종지구단위계획구역의 대상이 계획관리지역과 개발진흥지구로만 한정되어 있어 실제 토지매입과정이나 구역의 정형성 확보를 위해서 일부 농림지역이 대상지에 일부 포함될 경우가 있다.

이 경우에 제2종지구단위계획을 수립하기 위해서는 농지전용허가를 동시에 진행하거나 제척시켜야 한다. 이 과정에서 사업기간이 길어지거나 구역계가 부정형으로 되는 등 실제 적용에 있어서 많은 문제점을 노출시킬 수 있다.

따라서, 바람직한 토지이용 및 지역특성에 맞는 제2종지구단위계획을 수립하기 위해서는 전체면적의 일정 비율정도에 한하여 농림지역 등을 대상지에 포함하여, 보다 융통성 있는 구역지정과 체계적 관리가 가능하도록 해야 할 것으로 판단된다.

(2) 면적요건의 성능규제 미흡

제2종지구단위계획구역의 면적요건은 적절한 기반시설 설치가 가능하도록 일정규모 이상으로 규정하고 있는데, 주거형을 제외하고는 개발행위의 기준이 되고 있는 3만 m^2 이상을 기준으로 하고 있다.

주거형 지구단위계획은 구역지정을 위한 면적기준을 두 가지로 구분하고 있는데 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 경우에는 일단의 토지의 면적이 초등학교 1개가 설치되는 근린주구 규모인 30만 m^2 이상이 되어야 하고²⁵⁾, 그 외의 주택을 건설하기 위해서는 일단의 토지의 면적이 3만 m^2 이상이어야 한다.

위와 같은 기준은 결국 초등학교 등 도시기반시설의 설치가 가능하도록 하기 위한 획일적인 기준을 적용하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 일률적인 지시적 면적요건 규제는 기반시설에 전혀 문제가 없는 데에도 불구하고 개발사업을 하기 어려운 경우가 나타날 수 있고 이로 인해 실제적인 개발수요를 충족하기 어렵게 된다.

따라서 현재의 획일적인 구역지정에 대한 면적 요건의 개선을 통해 기반시설이 전혀 문제가 없는 지역의 경우에는 지구단위계획을 수립할 수 있도록 학교, 상하수도, 공공시설 등의 기반시설 설치에 관한 성능기준을 제시할 필요가 있으며, 규제정책 또한 지시적 규제에서 보다 융통성과 효율성을 담보할 수 있는 성능적 규제정책으로 나아가야 한다.

(3) 계획유형의 다양화 미흡

제2종지구단위계획은 당해구역의 중심기능에 따라 주거형, 산업형, 유통형, 관광휴양형, 복합형, 특정형으로 구분하고 있다. 이는 제2종지구단위계획이 주거시설, 산업시설, 유통시설, 관광휴양시설(체육시설 포함)이 아닌 경우에는 지역의 특성에 맞는 개발유형이 있다고 하더라도 지구단위계획의 유형구분의 한계로 인하여 계획수립이 불가능하다. 특히, 농촌 마을 재정비 수요를 배제한 신개발 위주의 계획이다 보니, 농촌지역에 적합한 계획기법보다는 도시계획의 기법을 그대로 준용하고 있는 등 지침의 다양성이 결여되어 있다.

따라서, 지역의 특성에 맞는 다양한 개발사업이 유도될 수 있도록 위의 유형 이외의 사업계획

25) 다만, 일단의 토지의 면적이 각각 10만 m^2 이상, 총면적이 30만이고 각 구역의 면적중심간의 최장거리가 1.5km 이내인 경우로서 각 구역이 15m 이상의 도로로 연결되는 경우에는 하나의 구역으로 지정을 허용하고 있다. 또한, 종전 『국토이용관리법』에 의하여 지정된 취락지구(10만 m^2 이하인 경우에 한함)와 연결하여 개발하는 경우로서 기존의 취락지구를 포함한 지구단위계획구역의 면적이 30만 m^2 이상이어야 함.

에 대해서도 제2종지구단위계획 수립과 행위제한의 완화가 적용될 수 있도록 유형 구분의 융통성 부여가 필요하다.

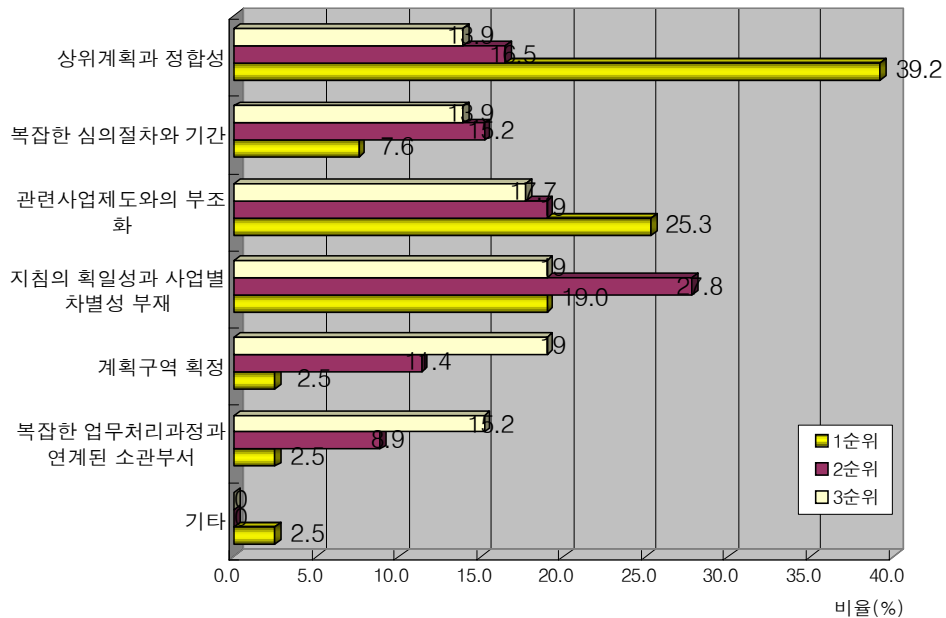
3) 계획수립 단계

(1) 상위 계획과의 정합성 미흡

전문가 조사에서 제2종지구단위계획 수립시 가장 문제가 되는 항목에 대한 질문에는 전체 응답자의 39.7%가 상위계획과의 정합성 문제를 1순위로 꼽고 있다²⁶⁾. 이러한 문제의 원인은 크게 비도시지역의 상위계획으로 도시기본계획이 수립되어 있지 않거나 토지적성평가 등을 통한 관리지역 세분화가 추진되지 않은 지역에 대한 제2종지구단위계획구역의 제안 시 위치 및 면적 등이 부정합하여 개발사업 및 제2종지구단위계획이 추진되지 못하는 문제 등으로 나타나고 있다. 또한, 제2종지구단위계획의 권한이 실질적으로 많은 한계를 노정시키고 있어 지자체 및 민간사업자는 제2종지구단위계획을 규제로 인식하고 있는 것이 현실이다.

26) 기타 의견으로는 사안별 지구단위계획 수립으로 주변지역에 대한 검토 및 토지이용에 대한 배려를 위한 기준이 미비하다는 의견과 지역특성을 고려하지 않고 관련규정에 의한 획일적 계획수립 추진을 유도하고 있다는 점이 제시되었음

〈그림 3-36〉 제2종지구단위계획 수립시 문제점



뿐만 아니라 현재의 상위계획이 제2종지구단위계획을 수행하는 데 전혀 도움이 되지 않는다는 의견도 있다. 이는 전문가 조사²⁷⁾에서 나타난 바와 같이 제2종지구단위계획 수립시 상위계획과의 정합성을 유지하는 것에 대해서 부정적인 견해가 있다²⁸⁾.

이는 지구단위계획의 상위계획이라 할 수 있는 도시기본계획이나 도종합계획 등이 개발사업을 전제로 하는 제2종지구단위계획수립에 제 역할을 다하지 못하고 있다는 반증일 것이라고 판단된다. 이러한 상위계획은 개발사업의 추진을 어렵게 하는 한 요인이 되고 있으므로 지구단위계획과 상위계획과의 관계를 명확히 설정할 필요가 있다.

따라서, 상위계획은 제2종지구단위계획이 당해 사업의 실현성을 높이고 계획적 지침이 될 수 있도록 그 내용을 명확하게 해야 하고, 제2종지구단위계획은 위임할 수 있는 사항을 적극 활용할 수 있는 권한이나 용도지구(개발진흥지구)부여와 같은 계획지침을 융통성 있게 제시함으로써 개

27) 제2종지구단위계획 수립시 상위계획과의 정합성이나 다른 사업법과의 조화를 어느 정도 유지해야 하느냐는 질문에는 전체응답자의 79.3%가 높아야 한다고 응답하였음

28) 상위계획과의 정합성 정도는 직종별로 약간 상이한 응답패턴을 보임

발계획적 성격을 지닌 제2종지구단위계획이 제1종지구단위계획과 차별화된 권한을 부여해야 한다고 판단된다.

〈표 3-9〉 제2종지구단위계획과 상위계획과의 정합성 정도

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
매우 높아야 한다	2	50.0	6	35.3	1	50.0	6	40.0	2	50.0	9	25.7	26	33.8
다소 높아야 한다	2	50.0	10	58.8	1	50.0	6	40.0	2	50.0	14	40.0	35	45.5
중간	0	0.0	1	5.9	0	0.0	3	20.0	0	0.0	10	28.6	14	18.2
다소 낮아도 된다	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	5.7	2	2.6
상관없다	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	35	100.0	77	100.0

(2) 개별사업 규정 및 내용의 정합성 미흡

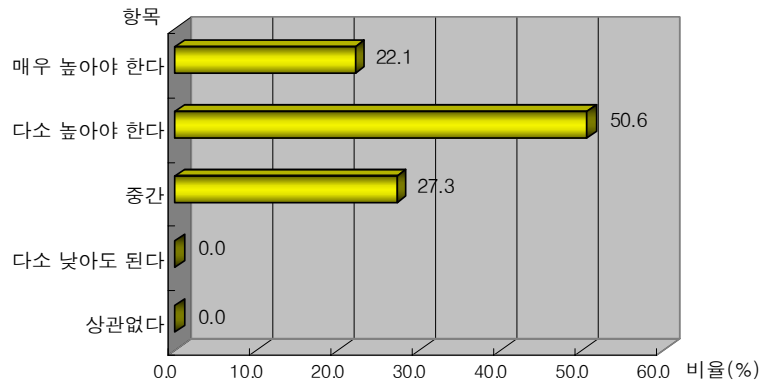
전문가 조사에서 제2종지구단위계획 수립시 관련사업법과의 정합성 정도를 묻는 질문에는 전체응답자의 72.7%가 높아야 한다고 응답하였다. 이는 제2종지구단위계획이 사업계획을 전제로 하여 도시관리계획이 진행됨으로써 해당 개별사업의 관련법과 높은 정합성을 유지해야 한다.

그러나, 제2종지구단위계획 수립시 가장 문제가 되는 항목 중에 하나가 각 사업유형별 관련사업제도와 제2종지구단위계획이 부조화되는 문제를 지적하고 있다.

이는 제2종지구단위계획의 각 유형별 관련 사업제도의 규정과 제2종지구단위계획의 관련규정이 상충되거나 부정합되고 있어 비도시지역에서 개발사업 추진시 어려움과 효과적인 국토관리가 불가능해질 우려가 있다.

즉, 개별사업법에 의한 세부기준에도 불구하고 지침상의 유형별 수립기준을 중심으로 경직되게 적용되어 시행상의 불합리와 혼란이 발생하고 있다. 무질서한 개발억제라는 초기목적은 벗어나 개발자체를 억제하는 규제로 오작동되는 우려가 있다. 또한, 당해 사업법과 연계성 없이 지침이 작성되고 이를 적용함에 따라 사업법을 근거로 지구단위계획을 회피하거나 지구단위계획 작성과 관련한 민원의 주요 원인으로 작용한다.

〈그림 3-37〉 제2종지구단위계획과 관련사업법과의 정합성 정도



따라서 제2종지구단위계획은 각 유형별 개발사업법과 많은 관계가 있으므로 개발사업이 바람직하게 유도될 수 있는 역할을 해야 할 것이다. 즉, 제2종지구단위계획은 개발사업의 연계계획 성격이 강한 만큼 해당 사업이 국토관리측면에서 적절하게 관리되도록 하는 가이드라인을 제시해야 하며, 이에 적합하게 각 개별사업법을 고려하여 제2종지구단위계획에서는 이에 부합하는 지침항목과 내용을 보완해야 할 것이다.

(3) 수립지침상의 경직성과 차별성 부재

전문가 조사에서 제2종지구단위계획 수립시 대표적인 문제가 되는 항목은 지침의 경직성과 각 사업별 차별성 부재를 들고 있다. 이는 제2종지구단위계획수립지침을 실제 지구단위계획에 적용할 때 유형별 관련 법규에만 국한된 면적, 도로, 요구 시설 등을 일괄적으로 적용하고 있어, 지역 상황에 맞는 적용에 어려움이 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 차별성 미흡

국토의 난개발을 방지하려는 목적 및 비도시지역에 대한 체계적 관리를 수행하기 위해서 도입된 제2종지구단위계획의 도입취지에도 불구하고 「제2종지구단위계획수립지침」이 제1종 수립지침의 골격과 내용을 상당부분 따르고 있어 실제 비도시지역의 관리를 위한 차별성이 약하다.

특히, 제2종지구단위계획은 개발사업과 연계되어 있음에도 불구하고 제1종지구단위계획처럼 도시관리 계획적 성격에 치중된 운영으로 각 유형별 사업들이 갖는 특성에 부합되는 차별적 운영

에 한계가 있다. 또한, 비시가지지역을 대상으로 하는 특수성을 담아내지 못하고 일률적이고 실용적이지 못한 관리계획으로 운영되고 있는 것이 현실이다.

② 상세성 미흡 및 융통성 부족

「제2종지구단위계획지침」은 계획지침이 지나치게 일반적이고 상세성이 부족하여 실제 적용하는 과정에서 해석이 매우 어려운 것이 현실이다. 따라서 현재의 「제2종지구단위계획지침」이 지침으로서의 의미를 상실하게 될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

한편, 다양한 관련 사업법에서 제시되는 용어와 기준 등이 있음에도 불구하고 「제2종지구단위계획지침」에서 제시된 기준의 경직성으로 인해 융통성 있는 운영에 한계가 있다. 이로 인해 개별사업에서 강조할 수도 있는 부분이 제약될 수 있으며, 오히려 불필요한 부분으로 인해 장애가 될 수도 있다. 그리고 일괄적 완화규정으로 용적률, 높이, 건폐율 등 지구단위계획에서 운영할 수 있는 차별적인 보상이 없다.

이는 공공기여에 따라 사업주체의 기여에 따른 보상이라는 측면이 약화되고 당연히 받는 것이라는 잘못된 인식을 주어 지침 운용의 융통성을 크게 줄이는 역할을 한다. 또한, 당해 사업의 시행 특성을 감안하여 적절하게 유도할 수 있는 유연한 지침적용에 어려움이 있다. 지침이 융통성을 가질 수 있도록 관련 규정의 보완이 필요하다.

③ 관련 지침의 준비 및 홍보 부족 문제

「제2종지구단위계획지침」은 세부적인 운영에 대한 준비나 지침 내용에 대한 충분한 검토가 부족한 상태에서 제시된 것이 현실이다. 현시점에서 제2종지구단위계획의 운영수준을 검토한다면, 세부적인 제2종지구단위계획 수립기준과 계획안 예시 및 구체적 운영방향 등이 성숙되지 않는 단계이므로 많은 한계점이 노정되고 있다는 사실을 인식해야 한다. 또한, 모범적으로 참고할 수 있는 우수한 사례가 부족할 뿐만 아니라 바람직한 방향으로 유도할 수 있는 지침조차도 미흡하여 계획수립과 실천단계에서 혼란이 야기되고 있다.

뿐만 아니라 제2종지구단위계획에 대한 정보제공이나 교육, 홍보 등이 제대로 이루어지지 못해 원활한 운영에 상당한 한계를 가지고 있다. 이러한 결과는 총체적으로 제2종지구단위계획을 일종의 불필요한 절차적 걸림돌 정도로 이해하고 가능한 한 피해가고자 하는 현상이 나타나고 있는 것이 실제 현장에서의 위상이라고 할 수 있다.

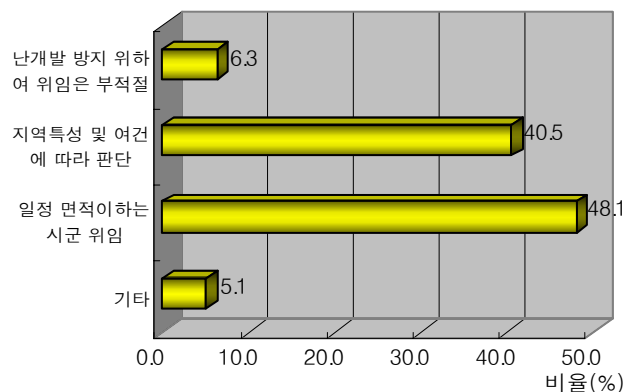
4) 계획운영단계

(1) 획일적인 지구단위계획 결정권한 이행 문제

광역자치단체가 지구단위계획의 결정권한을 대부분 행사함에 따라 기초자치단체가 상당한 계획의 자율성을 잃고 있는 것이 사실이다.

전문가조사에서도 나타난 바와 같이, 제2종지구단위계획구역의 지정 및 계획수립에 대한 결정권한의 위임에 대한 생각을 묻는 질문에는 전체응답자의 48.1%가 과거 국토이용계획변경 권한을 고려할 때 일정 면적 이하는 시·군으로 위임하는 것이 적절하다고 응답하였으며, 전체의 40.5%는 지역적 특성 및 여건에 따라 판단할 사항이라고 답하였다²⁹⁾.

〈그림 3-38〉 제2종지구단위계획의 결정권한 위임



이는 비도시지역의 관리가 중앙정부의 획일적 관리와 지역특성 및 여건 판단에 대한 미흡함에 대한 반작용으로 해석된다. 따라서, 현재 일부 광역자치단체에서 방침으로 마련하는 결정권한으로 위임하여 명실상부한 권한위임이 이루어져 지구단위계획 제도의 운영상의 효율성을 높이고 있으므로 이를 적극 확대할 필요가 있다.

29) 기타의견으로는 주거형을 제외하고 15만㎡이하의 지구단위계획구역지정 및 계획수립에 대한 결정권을 위임하여 지자체별 특성에 맞는 유형의 지구단위계획이 수립되도록 하여야 한다는 의견과 지구단위계획구역의 면적지정 기준 자체의 산정에 의문이 간다는 의견, 제2종지구단위계획의 결정권한은 면적에 상관없이 모두 위임해야 한다는 의견이 제시되었음

(2) 기반시설 비용분담 기준 미흡

제2종지구단위계획을 통한 민간영역의 개발사업이 진행될 때, 도로, 공원, 상·하수도 등 기반시설의 비용분담에 대한 문제는 제2종지구단위계획과 함께 개발사업을 수행하는 데 매우 중요한 요소이다.

그러나 현재에는 뚜렷한 기준이 없어 지방자치단체와의 협상에 따라 달라지는 결과를 양산하고 있다. 그 결과, 실제로 기반시설은 대부분 민간이 담당하고 있어 제2종지구단위계획이 규제로서의 역할만 하고 있어 기피하는 경향이 양산되고 있다.

한편 전문가의견 조사결과³⁰⁾, 전체응답자의 62.0%가 사업구역내 도시계획시설은 사업자가 부담하고 사업구역의 시설은 국가나 지방자치단체가 부담하는 것이 바람직하다고 응답하였다. 이는 보다 바람직한 비도시지역의 환경을 창출하기 위해서는 지방정부의 적극적인 지원이 필요하다고 판단하였기 때문에 나타난 결과이며, 개발사업 단위로 진행되는 제2종지구단위계획에서 보다 적극적인 공공기관 및 지방자치단체의 기여가 필요하다고 판단된다.

〈표 3-10〉 제2종지구단위계획 수립시 기반시설 비용분담

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	0	0.0	0	0.0	1	50.0	1	6.7	0	0.0	3	8.1	5	6.3
②	2	50.0	8	47.1	1	50.0	9	60.0	4	100.0	25	67.6	49	62.0
③	1	25.0	8	47.1	0	0.0	5	33.3	0	0.0	2	5.4	16	20.3
④	1	25.0	1	5.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	18.9	9	11.4
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	79	100.0

주: ① 도시계획시설로 지정되는 사업구역내 시설과 구역의 시설을 모두 국가나 지방자치단체가 마련, ② 사업구역내 도시계획시설은 사업자가 부담하고 사업구역의 시설은 국가나 지방자치단체가 부담, ③ 사업구역내와 사업구역외에 건설되는 도시계획시설은 모두 사업시행자가 부담, ④ 기타

30) 전체의 20.3%는 사업구역내와 사업구역외에 건설되는 도시계획시설은 모두 사업시행자가 부담해야 한다고 답하였음
응답패턴을 분석해 보면, 일선 시·군에서는 사업구역내와 사업구역외에 건설되는 도시계획시설은 모두 사업시행자가 부담해야 한다는 의견이 상당부분 차지하고 있어 다른 전문가 집단과 다른 입장을 취하고 있는 것으로 나타났다. 기타 의견으로 사업구역내 도시계획시설은 사업자가 부담하고, 사업구역의 시설은 사업성격을 고려하여 지자체와 협의하여 처리하는 것이 바람직하다는 의견이 많았으며, 사업구역내 사업자가 부담하고 구역외는 사업자와 지자체 공동부담하자는 의견도 있었음. 추가로 사업규모의 증대에 따른 추가 발생되는 기반시설 수요부분은 사업자가 부담하자는 의견도 있었음

(3) 5년 통제규정의 현실성 결여

제2종지구단위계획은 제1종과 달리 개발계획에 대한 관리적 성격이 강함에 따라 개발의 단계적 개발시행에 따른 변화된 여건 수용을 위한 계획변경과 시장환경 등이 변화에 따라 사업계획의 수시 변경 등 제2종지구단위계획의 특유의 잦은 변경이 많다.

특히, 산업형과 관광휴양형 지구단위계획은 사업의 확장에 따라 시설의 확장 및 증설이 필수 불가결하다. 그러나, 현재의 제2종지구단위계획은 계획의 결정이후 5년간 계획의 변경이 사실상 어려워 보다 융통성 있고 현실적인 측면이 반영되지 못하고 있다.

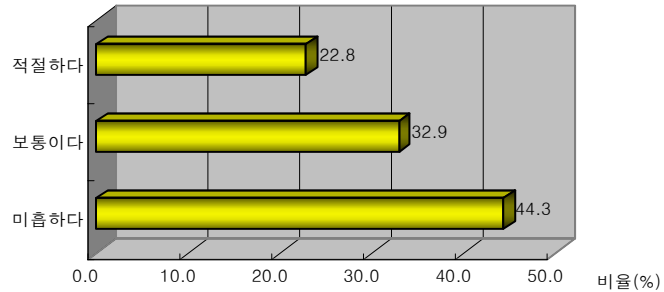
따라서, 제2종지구단위계획의 계획적 특성을 보다 잘 수용하기 위해서는 「도시관리계획수립지침」 내 제7장 제2절의 변경제한의 예외 규정내에 제2종지구단위계획의 특성에서 연유하는 변경 부분에 대한 예외조항을 마련하는 등 적극적인 대응이 요구되고 있다.

(4) 주민참여 실제성 미흡

제2종지구단위계획은 개발사업을 전제로 사업이 진행되고 있다. 따라서 구역경계내의 주민들은 개발과 관련되어 적극적인 주민참여가 이루어지는 반면에 개발이 이루어진 후 구역경계 밖에 거주하는 주민들에게는 개발에 대한 주민의견반영의 정도가 미흡한 것이 사실이다.

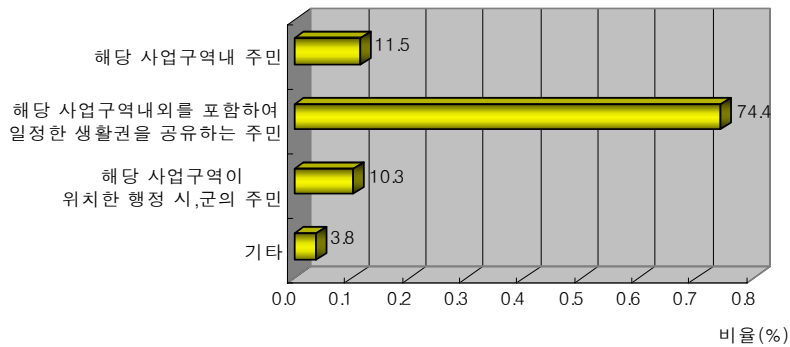
특히, 제2종지구단위계획에 의한 개발사업을 할 경우에는 이것에 대한 파급효과가 계획구역내 뿐만 아니라 구역외의 주민들까지 영향을 받는 것이 일반적이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 전문가의 주민참여정도를 묻는 질문에는 전체응답자의 44.3%가 미흡하다고 응답하여 주민참여제도 활성화대책이 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 3-39〉 제2종지구단위계획의 주민참여제도



따라서, 제2종지구단위계획 수립시 주민참여는 해당 사업구역내외를 포함하여 일정한 생활권을 공유하고 있는 주민(74.4%)으로 확대하여 개발의 파급효과를 순화시킬 수 있도록 참여방법과 기회를 높일 필요가 있다.

〈그림 3-40〉 제2종지구단위계획의 주민참여범위



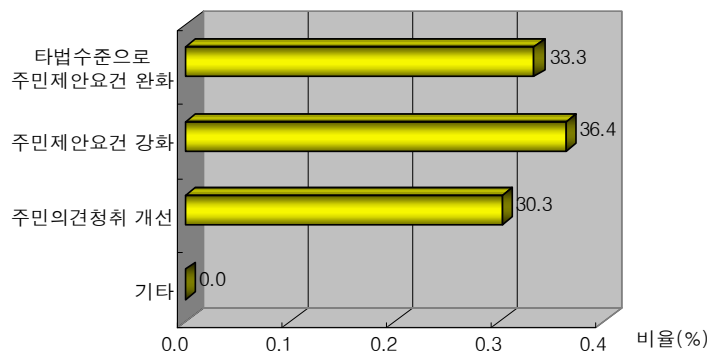
(5) 주민제안요건의 차별화 미흡

제2종지구단위계획은 난개발을 방지하기 위해서 개별 개발수요를 집단화하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 계획이다. 따라서 제2종지구단위계획은 개발사업의 실현성 제고를 위해서 지구단위계획 유형에 따라 주민제안 요건의 차별화가 필요하다고 판단된다.

특히, 주민제안에 대한 전문가의 설문조사 결과, 획일적인 제안요건에 변화가 필요하다고 판단

하고 있다. 즉, 전체응답자의 36.4%가 사업의 실현성 제고를 위하여 주민제안요건이 더욱 강화되어야 한다고 응답하였고 전체의 33.3%는 반대로 다른 법령(도시개발법 등) 수준으로 주민제안요건이 완화되어야 한다고 답하였다. 이는 지구단위계획의 계획유형이 각 사업별 특성을 감안하여 주민제안요건의 차별화가 필요하다는 것을 알 수 있다.

〈그림 3-41〉 제2종지구단위계획의 주민참여 개선부문



(6) 구역경계 부분의 연계관리 미흡

제2종지구단위계획이 지정되는 구역의 경우 해당 개발사업이 적정한 관리규정에 따라 개발되는 반면, 구역경계 바깥의 경우 상세한 관리규정이 적용되지 않아 부조화의 문제가 발생할 수 있다. 특히, 시가지 및 취락지역과 인접한 지역에서 이러한 문제가 대두되고 있다.

이는 제2종지구단위계획의 지정목적에도 부합되지 않으며, 또한 바람직한 비도시지역의 관리도 어렵게 하고 있다. 따라서, 구역경계의 난개발 및 부조화가 예상 될 시에는 구역 경계부에 있어 주변 지역과의 조화를 고려할 수 있도록 검토범위의 확대와 지구단위계획구역을 사업구역을 넘어서 지정할 수 있도록 해야 할 것으로 판단된다.

(7) 소관부서 업무의 효율성 미흡

각 지자체는 관광지개발, 산업단지개발, 유통단지개발 등 성격에 따라 담당부서를 구분하여

업무분장하고 있다. 제2종지구단위계획의 복합적 성격에 따라 주무부서 외의 해당 사업 담당 부서를 거쳐야하므로 복잡한 업무처리과정을 거치게 되는 예가 많으므로 이를 합리화할 수 있는 방안이 필요하다. 이는 지침으로 해결할 수 있는 성격이라기 보다는 각 지자체의 여건에 맞춘 운영개선이 필요하다고 판단된다.

제4장 제2종지구단위계획의 개선방안

1. 세부계획수립기준별 지침 개선방안

1) 기초조사

기초조사는 지구단위계획 수립을 위한 최초의 단계로서 상위 및 관련계획과의 정합성이 가장 우선되어야 하며, 이를 위해서는 관련법령의 내용에 맞게 관련지침의 개정이 필요하다.

도시(군)기본계획상 보전용지내에 제2종지구단위계획의 입안을 무조건 제한할 것이 아니라 전체개발 총물량, 생활권별, 단계별 개발물량 범위안에서 지정이 가능하도록 해야 하며, 이는 「도시기본계획수립지침」 개정 이후 현재 수립중인 시·군 도시기본계획이 완료되면 어느 정도 해소될 것으로 생각된다.

또한, 제2종지구단위계획 결정 이후 진행되는 개별법상의 사업계획 승인 및 그에 따른 각종 의제처리사항(산지관리법, 농지법 등)에 대하여 개별법상에서 제시하는 기준을 제2종지구단위계획 수립시 사전에 검토될 수 있도록 지침에 수용해야하며, 장기적으로는 개별법상의 각종 규제현황을 종합적으로 관리하는 LMIS 자료를 활용하여 계획을 수립토록 지침에 명시하는 것도 필요하다.

2) 주민제안에 대한 입안여부 결정

현재 주민제안에 대한 동의기준이 유형별 구분없이 획일화 되어있는데, 이는 계획의 성격에 따라 강화 또는 완화할 필요가 있다. 현재 사유지의 경우 “사유지의 2/3 동의” 요건을 사업을 전제로 하는 관광휴양형 제2종지구단위계획은 “대상지 전체 소유자의 동의”로 강화하여 개정함으로써 향후 소유자들의 분쟁을 사전에 방지하여 조속한 사업시행을 도모할 필요가 있다.

또한, 국공유지에 대해서는 “해당 재산관리청과의 사전협의”에 대한 명확한 해석의 제시가 필요하다. 지구단위계획 수립시 국공유지 협의에 대한 사항은 행정계획 수립에 대한 재산관리청의 재산관리계획 등과의 부합 유무의 확인 수준인 점을 명확히 할 필요가 있다. 지구단위계획은 행정계획으로서 사후 사업법상에서 검토하여야할 모든 내용을 사전에 검토한다는 것은 불합리할 뿐만 아니라 지구단위계획에 대한 결정을 국공유지 취득 및 사용여부를 기준으로 판단하는 것 또한 불합리하기 때문이다. 만약, 사업의 실현성 제고를 위한 수단으로써 사전에 국공유지의 취득 및 사용가능 유무까지도 협의코자 한다면, 사업이 전제되는 행정계획의 경우에는 사업계획 승인신청시 협이가 가능한 사항을 사전에 협의할 수 있도록 하거나, 관광시설물의 경우 지구단위계획 수립을 전제로 특례를 인정(수의계약 사항 적용)하는 등의 완화조항을 신설토록 할 필요가 있다.

3) 지구단위계획구역 지정

산업형 제2종지구단위계획구역 지정시에는 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서 제시하는 개별공장입지의 선정기준과의 부합성 여부를 병행 검토할 수 있는 유형별 구역지정 기준 등의 지침개선이 필요하다.

이에 비하여 관광휴양형 제2종지구단위계획구역 지정시에는 관광휴양시설 유형의 다양화와 복합화를 고려하여 구역면적기준의 조정이 필요하다. 현재 제2종지구단위계획구역의 최소 면적 기준 30,000㎡을 관광휴양형의 경우 지자체별 조례로 구역지정 가능규모를 정하도록 지침을 개정하여 산발적으로 일어나는 소규모 개발사업에 따른 난개발을 방지토록 하여야 한다.

또한, 2개이상의 시설 입지시 주용도를 감안하여 복합형이 아닌 관광휴양형으로 구역지정이 가능하도록 지침을 조정할 필요가 있다. 용도별 면적비율의 일정기준을 제시하여 주용도면적이 일정기준 이상일 경우 하나의 유형으로 간주하고 그 유형에 맞는 계획기준을 적용토록 함으로써 기반시설의 과다설치 및 중복설치의 불필요한 요인을 제거 할 수 있다. 이 경우 주용도 외의 시설들에 대한 세부적인 기준은 각각의 유형별 기준을 따르도록 지침에 명시할 필요가 있다.

수질보호를 위하여 구역지정을 제한하는 지역의 경우에도 지역적 특수성을 감안하여 상수원 보호구역으로 유입되는 하천의 수계상 상류방향으로 유하거리 10km 이내인 하천의 양안 500m

이내인 지역에 대한 기준은 「토지의 적성평가에 관한 지침」 개정취지를 반영하여 “집수구역에 대하여 한한다”라고 개정하여야 하며, 집수구역내에라도 하수처리구역 또는 하수처리에정구역의 경우는 제외하는 조항을 두는 것도 필요하다.

또한, 철도·고속철도·고속국도의 경계에서 500m 이내에 있는 지역은 지형적 여건상 산림 등으로 시야가 차폐되고, 환경·재해 등의 위험이 없을 경우 구역으로 지정가능 하도록 지침을 개정하는 것이 필요하다.

4) 토지이용계획

토지이용계획과 가구 및 획지계획을 등식화하여 운영하는 방식은 지양하여야 한다. 「제2종 지구단위계획지침」을 적용하는데 있어 토지이용계획과 가구 및 획지계획이 일치가능한 계획(농공단지 개발계획, 협동화단지 사업계획 등)과 단일기업의 실수요를 반영한 개발계획간에 탄력성이 필요하다.

관광휴양형의 경우, 『관광진흥법』에 의한 사업구역을 토지이용계획상 관광휴양시설용지와 혼동되지 않도록 관광휴양시설용지, 공공시설용지, 녹지용지로 구획하는 획일화된 지침내용을 삭제하고, 관광휴양시설의 특성에 맞도록 전체 부지에 대한 토지이용계획을 수립토록 하여야 한다.

특히, 녹지용지는 별도의 용지구획 없이 시설부지내에서 확보가능하도록 하고 구역면적에 따라 그 확보기준을 달리하는 등 기준의 완화 적용이 필요하다. 유통형 제2종지구단위계획의 경우, 2007년 3월 개정된 「제2종지구단위계획수립지침」에서는 구역면적이 30만㎡ 미만인 경우 15% 이상, 구역면적이 30만㎡ 이상인 경우에는 20% 이상으로 구분을 두어 확보하도록 하고 있다. 이에 비하여 관광휴양형의 경우, 계획구역의 특성을 감안하여 30% 이상 확보하여야 하는 기준을 시설별 기준으로 관광숙박시설 등 개별시설은 20% 이상, 관광숙박시설을 포함한 복합시설은 30% 이상, 골프장 등 체육시설을 포함한 시설은 40% 이상의 차별적 기준을 제시하여 「제2종지구단위계획수립지침」과 『관광진흥법』, 『체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률』, 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙」 등 개별법과의 일치된 기준이 필요하다.

녹지용지 확보방법에 있어서는 구역경계의 완충녹지 구획을 통한 일률적인 방법보다는 구역특성 및 개발계획을 고려하여 원지형보전녹지, 완충녹지, 경관녹지 등 다양한 녹지확보기법

을 활용하는 방안이 필요하다.

다만, 지구단위계획에 의해서 획지계획 및 도시계획시설로 결정하지 않은 녹지에 대해서는 타용도로 전용하지 못하도록 건축한계선 지정, 대지내 공지, 대지내 조경 등 적극적인 녹지 확보기법을 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

5) 기반시설계획

진입도로 확보 기준은 시설물의 규모(연면적 등) 또는 유발교통량을 기준으로 확보토록 조정하는 것이 필요하다. 현재 구역면적기준으로 진입도로 폭원을 확보하도록 되어 있는 지침상의 조항을 관광숙박시설, 체육시설, 복합시설 등으로 구분하여 조정하고, 관광숙박시설의 경우 연면적기준으로 세분하여 진입도로를 확보하도록 지침을 조정하는 것이 필요하다. 진입도로와 연결되는 도로 및 내부도로 확보기준 또한 일률적으로 6m 이상이 아니라, 진입도로의 폭원과 연계하여 진입도로가 8m 이상일 경우 내부도로는 6m 이상, 10m 이상일 경우 8m 이상으로 하는 등 지침 조항의 수정이 필요하다.

상·하수도의 경우 또한 입지시설과 무관하게 획일적인 기준을 제시하고 있어 개별법에서 정하는 기준과 부합하지 못하고 있으므로, 시설별 세부기준 제시가 필요하다. 따라서, 공원 및 녹지는 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』에 의한 설치기준을 따르도록 하고 있듯이 상수도의 경우 지자체의 상수도기본계획 및 상수도관련 법령의 기준을 따르도록 하고, 하수도의 경우 『오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률』 등 개별법상의 확보기준을 준용하도록 한다는 조항의 신설이 필요하다.

6) 가구 및 획지계획

지구단위계획에서는 계획구역에 대한 개발규모 설정 등을 위하여 가구 및 획지규모 등을 정하는 것으로 제어범위 안에서는 창의적인 개발을 위한 자유로운 사업계획변경이 가능하도록 계획이 수립되어야 한다. 사업계획상의 토지이용계획 및 건축물 배치계획 등을 반영하여 계획하되, 지나치게 세분화된 획지계획을 지양하고 적정 입지지역 선정 및 개발가능규모 결정 위주로 계획의 수립이 필요하다.

산업형 제2종지구단위계획에서의 가구 및 획지계획은 실제로 제1종지구단위계획과 같이 명확한 형태로 나타나기 곤란하므로 기존의 개념을 벗어날 필요가 있다. 단일 실수요기업의 직접 개발시 공장용지 전체를 하나의 대지로 간주함으로써 토지이용계획상의 용지구획에 대한 부문 및 가구 및 획지계획의 일치가 곤란하다. 협동화 사업계획이나 농공단지 개발계획, 그리고 산업형을 포함한 복합형 또는 특정형 제2종지구단위계획에서는 토지이용계획과 가구 및 획지계획의 일치가 가능하며, 개발방식에 따라 지침적용에 탄력성이 필요하다.

관광휴양형 제2종지구단위계획에서의 가구 및 획지계획은 실제로 명확한 형태로 나타나기 곤란하므로 지침상의 공통사항의 조항 외에 관광휴양형 제2종지구단위계획 수립기준에 가구 및 획지계획에 관한 기준의 신설이 필요하다. 가구는 지구단위계획구역의 특성에 맞도록 공공시설 용지로 구획되는 도로를 기준으로 하나의 가구로 설정하거나, 시설용지별로 분리된 몇 개의 단위대지를 하나의 가구개념으로 설정하는 등 새로운 개념의 가구계획의 기준을 제시하는 것이 필요하다.

또한, 사업계획상의 토지이용계획 및 건축물 배치계획 등을 반영하여 가구 및 획지계획을 수립하도록 하되, 골프장이나 스키장 등 대규모 체육시설의 경우 지나치게 세분화된 획지계획이 수립되지 않도록 하나의 체육시설용지 안에 건축물에 관한 계획, 녹지율 등 개발가능규모 위주의 규제사항만을 계획토록 하고, 그 안에서 창의적 시설배치계획이 이루어 질 수 있도록 예외 조항을 둘 필요가 있다.

단일 관광시설의 경우 녹지용지 및 공공시설용지 등을 포괄하여 하나의 가구 또는 획지로 계획 가능하도록 운영하는 것도 필요하다.

7) 건축계획

건축계획은 지침상 대상지 및 사업의 특성을 고려하여 개발규모를 설정하고, 건축물의 색채, 형태 등을 계획하도록 하고 있으나, 제2종지구단위계획구역의 경우 건폐율 및 용적률의 경미한 변경이 불가능 하여 사업계획상 일정규모내의 변경을 수반할 경우 지구단위계획의 변경이 불가피하므로, 법적 한도 내에서 건폐율 및 용적률의 변경 가능범위를 신설하는 것이 필요하다.

랜드마크 등 창의적 건축계획을 위하여 별도의 층고계획 수립이 원활할 수 있도록 건축물 층고계획에 대한 완화적용 가능기준을 제1종지구단위계획과 같이 법의 개정과 지구단위계획 수립

지침 조항의 신설할 필요가 있다. 이때 공공시설의 기부채납으로 완화가 가능하나 비도시지역에 지정되는 지구단위계획구역임을 감안하여 지역경제 활성화를 위한 시설의 설치나, 대상지 주변 거주민들을 위한 시설의 설치시 완화할 수 있는 조항의 신설도 고려해야 할 것이다.

산업형 제2종지구단위계획에서의 건축계획은 대부분 저층위주의 건축계획이지만, 업종의 특성에 따라서는 몇 십미터의 높이가 요구되는 건축계획 또한 포함될 수 있으며, 이에 대한 예외조항은 입안권자가 판단하도록 하고 있다. 건축계획은 대상구역 및 사업의 특성을 고려하되 건축물의 전반적인 경관특성에 대한 검토를 면밀히 하여 완화적용 여부를 결정하는 형태로 수립하는 것이 바람직할 것이다.

8) 경관계획

현재는 개별법상의 경관 검토기준을 준용하여 계획을 수립하고 있으나, 종합적인 경관검토가 가능하도록 경관에 대한 명확한 방법 및 기준제시가 필요하다. 개발사업의 경우, 입지선정과 관련되어 주로 구체적인 개발의 규모와 형태 및 배치가 가변적이므로 스카이라인, 보전해야 할 경관자원, 조망축 등의 기본적인 항목을 검토한 후, 주로 기본계획도·경관현황분석도와 같은 평면적인 계획안을 토대로 진행하되, 필요한 경우 주요 조망점에서의 경관시뮬레이션으로 경관영향을 검토하는 등 개별법상의 검토 기준을 반영하여 일원화된 경관 검토기준이 마련되어야 한다. 「서울시 지구단위계획수립지침」 상의 경관성검토 방법 및 기준은 좋은 사례가 될 것이며, 그와 같이 경관검토에 대하여 조망점의 위치 및 거리, 방법 등의 기준을 지침으로 제시할 필요가 있다.

그러나, 경관 등에 대한 심미적 기준은 주관적이기 때문에 너무 획일적이고 과도한 계획기준(이들테면, 색채계획에서의 특정색 명기 요망 등)은 계획의 탄력성과 현실성을 저하시킬 수 있으므로 기준수립시에는 객관적 판단이 가능하도록 하여야 할 것이다. 현재도 일부지역에서는 관광휴양형 제2종지구단위계획 수립시에 색채계획에서 특정색(미색, 하늘색 등)을 명기하도록 하고 있으나, 이는 현실성이 떨어지는 기준이라고 말할 수 있을 것이다.

9) 환경계획

산업형 제2종지구단위계획의 경우, 공업지역에서 허용되는 행위의 범위안에서 건축물의 행위제한 기준을 완화하고 있지만, 비도시지역에서 수립되는 계획임을 감안하여 원만한 사업시행을 위해서는 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서 제시하는 개별공장의 환경기준에 대한 검토결과를 포함하여 환경계획에 반영하여야 한다. 또한, 산지의 경우 산지전용허가기준상 산자락 하단부의 개념 및 5부 능선이상의 지역에 대한 산지전용금지 원칙이 있음에도 불구하고, 산자락 하단을 기준으로 8부 능선 이상지역에 대한 원형보전 원칙 등은 기준의 경직성으로 인해 개별사업법에서 강조될 수도 있는 부분이 제약될 수도 있으며, 오히려 불필요한 부분으로 인해 장애가 될 수도 있다. 따라서, 개별법상의 검토 및 협의기준을 준용하여 지구단위계획을 수립하도록 하고, 계획의 적정성 검토를 위하여 지침상의 기준 준수 확인도면을 첨부하도록 의무화하여야 한다.

또한, 별도 보고서로 작성되는 사전환경성 검토서 및 사전재해영향성검토서의 내용 반영여부를 확인하여야 하며, 필요시 반영내용 확인에 필요한 자료의 첨부를 의무화하여야 한다. 계획의 협의 단계에서 발생 가능한 사항에 대하여는 개별법상의 검토 기준을 반영한 지침 개정을 통하여 계획수립단계에서 적정성을 검토할 수 있도록 하여야 한다.

2. 제2종지구단위계획 제도운영 개선방안

1) 계획추진 검토단계

(1) 개발계획적 성격과 도시관리적 성격을 유지하기 위한 계획유형의 이원화

제2종 지구단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적, 계획적으로 개발 및 관리하기 위해서 기능의 증진, 미관의 개선 및 양호한 환경을 확보하기 위한 계획이다. 즉, 제2종 지구단위계획은 개별사업에 대한 난개발 방지와 함께 토지이용을 체계적으로 관리하기 위한 성격을 모두 지녀야 한다. 이러한 모순된 성격으로 인하여 도시관리적 성격과 개발계획적 성격 모두 저하시키는 현상이 나타나고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 개발계획적 성

격과 도시관리계획적 성격을 이원화해서 작성할 필요가 있다.

도시관리적 성격의 지구단위계획은 먼저 구축력이 없는 계획으로서 이는 도시지역에서 노후시가지나 도시재생이 필요한 지역, 향후 많은 개발이 예상되는 지역에 지정하여 도시관리적 측면에서 계획구상을 하고 시행주체는 공공이나 지자체가 한다. 반면, 개발계획적 성격의 계획은 현재 사업을 전제로 한 계획유형으로 관광휴양형, 주거형, 산업형, 특정형, 복합형 등을 들 수 있으며, 주로 현재의 시스템처럼 민간이 한다. 이는 현재 하나의 계획으로서 두 가지의 목적을 달성하는 데 한계가 있기 때문에 장기적으로는 이렇게 이원화한 운영이 필요할 것이다.

(2) 제2종지구단위계획과 관련사업법과 역할을 구분

제2종지구단위계획은 개발사업을 전제로 이루어지는 것이 대부분이다. 특히, 제2종지구단위계획은 이전 준농림지역의 난개발문제를 해결하고 비도시지역의 환경을 체계적으로 관리하고자 도입되었다. 그럼에도 불구하고 과거 개별법에 의한 사업에 진행되는 것과 함께 제2종지구단위계획이 함께 관리됨으로 인해서 개별사업법과 많은 부조화가 일어나고 있다. 뿐만 아니라 개별법에 의한 세부기준에도 불구하고 지침상의 유형별 수립기준을 중심으로 경직되게 적용되어 시행상의 불합리와 혼란이 발생하고 있다. 이러한 결과는 무질서한 개발억제라는 초기 목적을 벗어나 개발자체를 억제하는 규제로 오작동되는 우려가 있고 당해 사업법과 연계성 없이 지침을 적용함에 따라 사업법을 근거로 지구단위계획을 회피하거나 지구단위계획 작성과 관련한 민원의 주요 원인으로 적용한다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 관련사업법과 지침의 통일을 위한 협의가 필요하다. 가령 산업형 지구단위계획 지침은 『산업입지및개발에관한법률』, 『공업배치및공장설립에관한법률』과, 유통형은 『화물유통촉진법』, 『유통단지개발촉진법』, 『유통산업발전법』, 관광위락형은 『관광진흥법』과 『체육시설의설치및이용에관한법률』상의 하위지침과 통합이 필요하다.

(3) 상위계획과의 정합성 확보를 위한 주요사항 제시

지구단위계획은 도시계획의 일종으로서 당연히 상위계획인 도시기본계획과 정합성을 유지해야 한다. 도시기본계획은 전략개발사업 위주의 시가화용지를 제외한 민간수요에 대처하기 위한 제2종지구단위계획의 물량을 제시해야 한다. 그럼에도 불구하고 일부 중소도시의 지자체

에서는 도시기본계획상에 제시된 것이 불합리하거나 계획제시의 미흡으로 인하여 실제로 지구단위계획을 수행하는 데 많은 한계가 있다.

따라서, 현재 제2종지구단위계획은 도시기본계획에서 정한 바에 따라서 구역지정이 이루어지게 되어 있으므로 상위계획에서 제시되는 총량범위 내에서 지구단위계획의 구역지정 및 개발계획을 수립하도록 제안할 필요가 있다. 또한, 상위계획이 미수립되어 있는 경우에 발생하는 문제에 대해서는 협의를 통해 상위계획의 정합성을 해소할 수 있는 여지의 마련이 필요하다고 판단된다.

(4) 지역적 특성을 발현하기 위해 지시적 규제보다는 성능적으로 규제 방향으로 전환

제2종지구단위계획의 주요지침은 초기의 계획정착을 위해 지시적 규제의 지침이 위주였다. 즉, 일률적인 높이제한이나 면적규정에 의한 기반시설설치 등 실제적 성능보다는 획일적인 기준에 의해서 작동되도록 지침이 많들어 졌다. 그러다 보니 일률적으로 지시적 규제는 융통성이 결여되어 규제의 합리성을 저하시키는 원인이 될 뿐만 아니라, 획일적이고 다양성이 결여된 지구단위계획 보고서의 창출이 될 수밖에 없었다.

따라서, 보다 지역특성에 맞는 제2종 지구단위계획이 되기 위해서는 획일적인 규제보다는 성능적 규제위주로 지침의 개정이 필요하고 이때 성능적 규제의 혼란을 막기 위해 각 유형별 예시안을 함께 제시할 필요가 있다.

(5) 지구단위계획의 결정권한의 위임을 통한 지방분권의 실현

제2종지구단위계획은 제1종지구단위계획과 달리 비도시지역의 성격이 매우 다양하다. 특히 같은 지방이라도 도시의 활력과 변화양상은 천차만별이다. 그럼에도 불구하고 지구단위계획의 결정권한을 상위기관이 갖은 것은 결국 획일적인 지구단위계획과 지역특성을 없애는 지구단위계획이 양산될 수 밖에 없다. 뿐만 아니라 광역자치단체가 지구단위계획의 결정권한을 대부분 행사함에 따라 기초자치단체에 상당한 자율성을 잃고 있는 것이 사실이다.

따라서, 일정규모 이하에 대해서는 광역자치단체에서 기초자치단체장으로 권한을 위임할 필요가 있다. 현재 일부 광역자치단체에서 방침으로 마련하는 결정권한으로 위임하여 명실상부한 권한위임이 이루어져 지구단위계획 제도의 운영상의 효율성을 높이고 있으므로 이를 적

극 확대할 필요가 있다.

주요 지침의 예시로는 먼저 시·도지사가 시장·군수에게 일정부분에 대해 결정권한을 위임하는 경우 시장·군수는 시·도지사와 협의를 거쳐 구역지정 및 계획을 결정할 수 있어야 하고 시·군·구 도시계획위원회 자문은 생략하고, 시·도 도시계획위원회의 심의는 시·군·구 도시계획위원회의 심의로 대체할 수 있어야 한다. 또한, 구역지정 입안 후 시·군·구 도시계획위원회 심의 이전에 시·도지사와 협의 하도록 하고 시장·군수는 지구단위계획구역의 지정결정·고시하고 그 내용은 시·도지사에게 통보해야 한다.

뿐만 아니라 지방자치단체의 자율성 및 융통성을 부여할 수 있도록 운영지침의 개선도 필요하다. 기초 지자체는 당해 지역의 여건에 가장 정통한 측면이 있으므로 일정범위 이하에 대해서는 과감한 자율성 부여가 요구된다. 또한, 비도시지역에 적용된다는 특성에 따라 다수의 관련제도와 다양한 유형적용이 불가피하여 절차가 복잡하고 최적화되어 있지 않으므로 수립절차를 간소화하여 불필요한 점을 개선하고, 최적화함으로써 효율성을 높일 수 있을 것이다.

2) 구역지정 단계

(1) 체크리스트를 작성

제2종지구단위계획이 본격적으로 시작된 것은 불과 수년 전이다. 따라서 제2종지구단위계획의 계획작성 및 운영에 대해서는 아직도 연구결과 및 계획수준이 일천한 것이 사실이다. 이는 결국 제2종지구단위계획의 실효성을 떨어뜨리고, 또한 사업시행자에게는 사업의 불확실성을 증폭시키며, 지방자치단체에게는 행정력의 낭비를 초래하게 된다.

따라서 이러한 문제를 없애기 위해서는 꾸준한 홍보와 함께 제2종 지구단위계획을 실행하기 위한 체크리스트 작성이 필요할 것이다. 이 때의 체크리스트는 2단계로 분류해서 사업시행자가 사업 가부를 곧바로 결정할 수 있는 ‘예비적 체크리스트’와 사업의 진행시 필요한 ‘계획적 체크리스트’의 작성이 필요하다고 판단된다.

‘예비적 체크리스트’는 사업시행자나 지방자치단체가 사업을 시행하는 데 주요 제한 요인을 확인하여 사업시행의 리스크를 줄 일 수 있는데 목적을 두며, ‘계획적 체크리스트’는 계획의 질(quality)을 높이는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

구역지정시와 계획수립시에 기초조사의 수준과 내용이 차이가 있으나, 제도적으로 차등적으로 운영하는데 한계가 있다. 예를 들어 환경성검토 및 토지적성평가가 구역지정과 계획수립시 동시에 하도록 되어 있어 중복 규제로 인식되고 있고, 기초조사 내용을 구역지정시와 계획수립시로 구분하여 규제를 단순화하고 운영의 명료화할 수 있도록 개선함으로써 절차간소화와 사업시행 용이성 개선이 필요하다.

(2) 유형별 모범 사례를 비치하여 홍보 및 교육

제2종지구단위계획은 제도 시행 초기로 인하여 운영경험이 일천하고 계획유형별로 사례가 부족한 것이 현실이다. 이는 결국 계획을 수립하는 전문가들이 실제로 계획을 수립할 때 사례의 부족으로 초기의 시행착오가 반복되는 경향이 있고 이 또한 행정에서도 동일하게 반복되는 경향이 있다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 각 유형별로 현재까지 우수사례를 선정하여 각 지역의 대표적인 모범사례를 비치해 두고 동일한 사업유형이 있을 경우에는 이를 참조토록 한다. 또한 제2종지구단위계획의 실효성을 높이고 계획의 질을 높이기 위해서 일정 주기로 우수사례를 선정하여 인센티브를 주게 함으로써 계획의 질을 높일 필요가 있다.

(3) 효율적인 운영을 위한 협의규정 등의 확대

지구단위계획의 성격에서 비추어볼 때 지구단위계획은 민간의 개발행위를 공공이 마련하고 있는 일정한 계획적 틀에 맞도록 협의·조정하는 과정의 결과물이라고 할 수 있다. 실제로도 제2종 지구단위계획에서 기반시설에 관한 내용을 협의하거나 건축물의 용도 및 경관에 관해서 일을 할 때 많은 협의가 이루어지고 있다. 이처럼 현실적인 지구단위계획 운영에 있어 개발주체와 공공부문이 많은 협의가 이루어지고 그에 따라 주요내용이 상당부분 조정되는 것이 현실이나, 지구단위계획 관련 지침에는 이 같은 협의에 의한 제도운영이 명시되어 있지 않고 있다. 이는 곧 제도운영의 경직성을 드러내는 것이고 계획의 획일화를 양산시킬 수밖에 없으며, 또한 지역적 특성은 발현될 수 없다.

따라서 일부 항목에 관해서는 협의규정을 도입하여 관련지침을 유연하게 운영할 필요가 있다. 특히, 경미한 변경에 관련규정 미흡으로 경미하게 다루어져야할 사안임에도 불구하고 중

대하게 간주되어 불필요한 민원 발생의 원인이 되고 있으므로 경미한 변경이나 지역여건에 따른 주요 요소에 관해서는 협의규정을 뒤서 운영의 묘를 피하는 것이 바람직할 것이다.

(4) 주민제한 요건의 강화

제2종지구단위계획은 난개발을 방지하기 위해서 개별 개발수요를 집단화하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 계획이다. 따라서 제2종지구단위계획은 개발사업의 실현성 제고를 위해서 지구단위계획 유형에 따라 주민제한 요건의 차별화가 필요하다고 판단된다.

특히, 주민제한에 대한 전문가의 설문조사 결과와 같이 개발사업을 전제로 한 제2종지구단위계획은 계획의 실현성 제고를 위하여 주민제한요건이 더욱 강화되어야 하고 반면에 지자체에서 수행하거나 도시관리적 성격의 주민제한형 지구단위계획은 주민제한 요건을 완화하여 사안에 맞게 주민제한요건의 차별화가 필요하다고 판단된다.

3) 계획수립단계

(1) 사업절차를 간소화

현재 제2종 지구단위계획의 인·허가 기간은 관련 경험의 부족으로 2년 이상 소요되는 것이 현실이다. 그러다 보니 실제적으로 사업을 시행하기 위해서는 인·허가의 소요기간과 사업을 통한 건설기간을 포함한다면 5년 이상 걸리는 것이 일반적이라고 볼 수 있다. 이는 각 해당사업에 있어서의 사업시행초기와 사업완료시점의 경제적 상황이 달라지기 때문에 행정적 문제로 인하여 사업의 존폐에 심각한 영향을 미치기도 한다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 사업의 인·허가 절차를 축소시킬 필요가 있다. 특히 전문가가 조사에서 밝힌 바와 같이 제2종지구단위계획의 적정 인·허가 기간은 1년 미만이 적정하다고 71.9%가 찬성하여 사업기간의 축소가 매우 중요한 사안임을 알 수 있다.

이를 위해서는 공동위원회를 설치함으로써 상당부분 인·허가 절차를 간소화시킬 수 있고 광역자치단체에서 기초자치단체로 상당부분 권한 위임이 이루어질 경우에는 이같은 공동위원

회의 운영은 매우 효과적일 것으로 판단된다.

(2) 계획수립 후 5년 통제규정의 유연적 적용

제2종지구단위계획은 제1종과 달리 개발계획적 성격이 강함에 따라 개발의 단계적 개발시행에 따른 변화된 여건 수용을 위한 계획변경과 시장환경 등의 변화에 따라 사업계획의 수시 변경 등 제2종지구단위계획 특유의 잦은 변경이 많다.

특히, 산업형과 관광휴양형 지구단위계획은 사업의 확장에 따라 시설의 확장 및 증설이 필수 불가결하다. 그러나, 현재의 제2종지구단위계획은 계획의 결정이후 5년간 계획의 변경이 사실상 어려워 보다 융통성있는 현실적인 측면이 반영되지 못하고 있다.

따라서, 제2종지구단위계획의 계획적 특성을 보다 잘 수용하기 위해서는 도시관리계획수립시 첨내 제7장 제2절의 변경제한의 예외 규정내에 제2종지구단위계획의 특성에서 연유하는 변경부분에 대한 예외조항을 마련하는 등 적극적인 대응이 요구되고 있다.

4) 계획운영단계

(1) 기반시설 부담기준의 명확화

제2종지구단위계획은 제1종지구단위계획과 달리 비도시지역에서의 계획적 관리를 위해 수행하는 도시계획이다. 또한, 개발사업을 전제로 하기 때문에 기반시설의 계획과 건설이 대부분 함께 진행되고 있으며, 관련 지침으로도 기반시설계획을 수립하도록 되어 있다.

그럼에도 불구하고 실제적으로 기반시설을 부담할 주체에 관해서는 아직도 불명확하게 나타나 있다. 앞에서의 전문가조사에서 기반시설의 부담주체에 대한 기준은 사업구역내는 사업시행자가, 구역외 시설은 지방자치단체가 부담하는 것이 적절하다고 62%가 제시되었고 사업구역 내외 모두 사업시행자가 부담하는 것이 20.3% 등이 제시되었다.

이는 결국 사업구역내는 사업시행자가 부담하는 것이 적절하다고 판단되지만 사업구역외의 기반시설은 이용주체가 해당사업자 외 다수이고 이에 대한 긍정적 외부효과(세수증대, 지역의 활성화 등)가 발생한다면 지방자치단체가 부담하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 반면, 사업구역외

기반시설이라도 이용주체가 사업시행자가 다수이고 긍정적인 외부효과가 없다면 사업시행자가 전적으로 부담하는 것이 타당할 것이므로 이에 대한 부담주체의 명확화가 필요하다고 판단된다.

(2) 관련사업법 및 지역특성을 고려한 지침의 작성

다양한 관련 사업법에서 제시되는 용어와 기준 등이 있음에도 불구하고 제2종 지구단위계획 수립 지침에서 제시된 기준의 경직성으로 인해 융통성 있는 운영에 한계가 있다. 이로 인해 개별사업에서 강조할 수도 있는 부분이 제약될 수 있으며, 오히려 불필요한 부분으로 인해 장애가 될 수도 있다.

또한, 일괄적 완화규정으로 용적률, 높이, 건폐율 등 지구단위계획에서 운영할 수 있는 차별적인 보상이 없다. 이는 공공기여에 따라 사업주체의 기여에 따른 보상이라는 측면이 약화되고 당연히 받는 것이라는 잘못된 인식을 주어 지침 운용의 융통성을 크게 줄이는 역할을 한다.

유형별로 제시되는 용지별 용어와 비율이 관련 사업법에서 제시하는 기준과 상이한 부분이 발생하고 있어 이를 해결하기 위해서는 ‘관련 사업법과 지침에서 나타나는 용지의 다양한 용어에 대한 정리’ 와 ‘각 용지 비율과 적용기준의 불합리한 부분 보완’, ‘지형에 따른 건축물관련 규정을 합리적으로 운영할 수 있도록 지침 보완’이 필요할 것으로 판단된다.

이와 함께 적용대상에 따라 매우 상이한 개발과정을 거친다는 현실적 측면을 고려하여 합리적 사업시행과 효과적 제도시행 목적 달성을 위해 관련 지침을 유연하게 운영할 수 있는 방안을 마련한다.

(3) 지구단위계획의 소관부서 일체화유도

제2종 지구단위계획을 통해 인·허가를 얻기 위해서는 각 사업의 유형, 즉 관광지개발, 산업단지개발, 유통단지개발 등 성격에 따라 담당부서를 구분하여 업무분장하고 있다.

이는 해당 사업이 완료되기 위해서는 각 사업별로 실과 협의가 들어가야 되고, 이때 각 사업 부서별로 상이한 의견이 들어와 계획수립을 어렵게 하는 것이 대부분이다. 또한, 제2종 지구단위계획의 복합적 성격에 따라 주무과 외 해당 사업 담당부서를 거쳐야하므로 복잡한 업무처리 과정을 거치게 되는 예가 많으므로 이를 합리화할 수 있는 방안이 필요하다.

이를 위해서는 현재 제2종지구단위계획의 주무부서에서 인·허가와 관련된 부서의 사항을 일체화시킴으로써 보다 효율적으로 계획관리가 이루어 질 수 있도록 해야 한다.

제5장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 정책제언

이 연구는 『국토계획법』 제정에 따라 새롭게 도입된 제2종지구단위계획의 안정적인 제도 정착에 초점을 두고 운용실태와 문제점을 점검하여 도 차원의 계획수립 가이드라인을 제시하고 계획수립지침 개선을 정책적으로 제안하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 충청남도과 강원도의 산업형 및 관광휴양형 제2종지구단위계획의 운용실태를 분석·평가하여 보완과제를 도출한 후, 전문가 조사를 바탕으로 계획수립기준별 제2종지구단위계획 수립방안을 마련하고자 하였다. 현장 위주의 문제점과 보완과제를 도출하였기 때문에 주로 단기적인 지구단위계획수립 지침 개선방안 마련에 주력하였다.

지구단위계획의 부문별 계획의 수립기준은 「제2종지구단위계획수립지침」에서 제시하고 있는 공통기준인 16개 부문을 9개 부문으로 통합·조정하여 분석하였다. 따라서, 검토기준은 ‘기초조사, 주민제안에 대한 입안여부 결정, 지구단위계획구역 지정, 토지이용계획, 기반시설계획, 가구 및 획지계획, 건축계획, 경관계획, 환경계획’ 등을 중심으로 검토하였다. 이를 위한 앞에서의 논의를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제2종지구단위계획의 대상이 되는 각 사업은 국토의 계획 및 개발이 종전의 『국토이용관리법』상의 용도지역 변경이나 환경부, 문화관광부, 산업자원부 등의 개별사업법에 의한 개발사업 인·허가 등 다른 법제도 운영관행이 남아있기 때문에 국토이용과 관련한 관련법간의 상호 위상과 역할관계를 명확히 할 필요가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 개발계획적 성격과 도시관리계획적 성격을 이원화해서 작성할 필요가 있다.

둘째, 제2종지구단위계획은 상위계획인 도시기본계획과 정합성을 유지해야 한다. 제2종지구단위계획은 도시기본계획에서 정한 바에 따라서 구역지정이 이루어지게 되어 있으므로 상위계획에서 제시되는 총량범위 내에서 지구단위계획의 구역지정 및 개발계획을 수립하도록 제안할 필요가 있다. 또한, 상위계획이 미수립되어 있는 경우에 발생하는 문제에 대해서는 협의를 통해

상위계획의 정합성을 해소할 수 있는 여지의 마련이 필요하다고 판단된다.

셋째, 제2종 지구단위계획을 실행하기 위한 체크리스트 작성이 필요하다. 체크리스트는 2단계로 분류해서 사업시행자가 사업 가부를 곧바로 결정할 수 있는 ‘예비적 체크리스트’와 사업의 진행시 필요한 ‘계획적 체크리스트’의 작성이 필요하다. ‘예비적 체크리스트’는 사업시행자나 지방자치단체가 사업을 시행하는 데 주요 제한 요인을 확인하여 사업시행의 리스크를 줄일 수 있는데 목적을 두며, ‘계획적 체크리스트’는 계획의 질(quality)을 높이는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

넷째, 비도시지역에서 지구단위계획을 수반하는 사업의 인·허가 절차를 축소시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 공동위원회를 설치함으로써 상당부분 인·허가 절차를 간소화시킬 수 있고 광역자치단체에서 기초자치단체로 상당부분 권한 위임이 이루어질 경우에는 이 같은 공동위원회의 운영은 매우 효과적일 것으로 판단된다.

다섯째, 제2종지구단위계획은 개발사업을 전제로 하기 때문에 기반시설 부담기준을 명확히 하는 것이 계획행정의 예측성을 높이는 중요한 요소이다. 사업구역내는 사업시행자가 부담하는 것이 적절하다고 판단되지만 사업구역외의 기반시설은 이용주체가 해당사업자 외 다수이고 이에 대한 긍정적 외부효과가 발생한다면 지방자치단체가 부담하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 반면, 사업구역외 기반시설이라도 이용주체가 사업시행자가 다수이고 긍정적인 외부효과가 없다면 사업시행자가 전적으로 부담하는 것이 타당할 것이므로 이에 대한 부담주체의 명확화가 필요하다고 판단된다. 특히, 진입도로 확보 기준은 시설물의 규모 또는 유발교통량을 기준으로 확보토록 조정하는 것이 필요하다. 현재 구역면적 기준으로 진입도로 폭원을 확보하도록 되어 있는 지침상의 조항을 관광숙박시설, 체육시설, 복합시설 등으로 구분하여 조정하고, 관광숙박시설의 경우 연면적기준으로 세분하여 진입도로를 확보토록 지침을 조정하는 것이 필요하다.

여섯째, 관련사업법 및 지역특성을 고려한 제2종지구단위계획지침이 마련되어야 한다. 유형별로 제시되는 용지별 용어와 비율이 관련 사업법에서 제시하는 기준과 상이한 부분이 발생하고 있어 이를 해결하기 위해서는 ‘관련 사업법과 지침에서 나타나는 용지의 다양한 용어에 대한 정리’와 ‘각 용지 비율과 적용기준의 불합리한 부분 보완’, ‘지형에 따른 건축물관련 규정을 합리적으로 운영할 수 있도록 지침 보완’이 필요할 것으로 판단된다.

일곱째, 주민제안 요건에 대한 명확한 기준 제시가 필요하다. 현재 주민제안에 대한 동의기준이 유형별 구분없이 획일화 되어있는데, 이는 계획의 성격에 따라 강화 또는 완화할 필요가 있다. 현재 사유지의 경우 “사유지의 2/3 동의” 요건을 사업을 전제로 하는 관광휴양형 제2종지구

단위계획은 “대상지 전체 소유자의 동의”로 강화하여 개정함으로써 향후 소유자들의 분쟁을 사전에 방지하여 조속한 사업시행을 도모할 필요가 있다.

여덟째, 토지이용계획과 가구 및 획지계획을 등식화하여 운영하는 방식은 지양하여야 한다. 「제2종지구단위계획지침」을 적용하는데 있어 토지이용계획과 가구 및 획지계획이 일치가능한 계획(농공단지 개발계획, 협동화단지 사업계획 등)과 단일기업의 실수요를 반영한 개발계획 간에 탄력성이 필요하다. 관광휴양형의 경우, 『관광진흥법』에 의한 사업구역을 토지이용계획상 관광휴양시설용지와 혼동되지 않도록 관광휴양시설용지, 공공시설용지, 녹지용지로 구획하는 획일화된 지침내용을 삭제하고, 관광휴양시설의 특성에 맞도록 전체 부지에 대한 토지이용계획을 수립토록 하여야 한다.

아홉째, 지구단위계획에서는 계획구역에 대한 개발규모 설정 등을 위하여 가구 및 획지구모 등을 정하는 것으로 제어범위 안에서는 창의적인 개발을 위한 자유로운 사업계획 변경이 가능하도록 계획이 수립되어야 한다. 사업계획상의 토지이용계획 및 건축물 배치계획 등을 반영하여 계획하되, 지나치게 세분화된 획지계획을 지양하고 적정 입지지역 선정 및 개발가능규모 결정 위주로 계획의 수립이 필요하다.

마지막으로, 종합적인 경관검토가 가능하도록 경관에 대한 명확한 방법 및 기준제시가 필요하다. 개발사업의 경우, 입지선정과 관련되어 주로 구체적인 개발의 규모와 형태 및 배치가 가변적이므로 스카이라인, 보전해야 할 경관자원, 조망축 등의 기본적인 항목을 검토한 후, 주로 기본계획도·경관환경분석도와 같은 평면적인 계획안을 토대로 진행하되, 필요한 경우 주요 조망점에서의 경관시뮬레이션으로 경관영향을 검토하는 등 개별법상의 검토 기준을 반영하여 일원화된 경관 검토 기준이 마련되어야 한다.

2. 연구의 의의 및 향후과제

비도시지역은 도시지역과 달리 개발이 이루어지지 않았거나 향후 개발이 기대되는 지역으로 도시지역에서의 개발압력에 대하여 계획적 개발 또는 보전이 절대적으로 필요한 지역이다. 『국토계획법』은 형식적으로 종전의 『국토이용관리법』과 『도시계획법』을 통합하고 있지만, 내용적으로는 도시계획의 수법을 비도시지역에 확대하여 적용하고 있다는 의미를 지니고 있다. 그러나, 이와 같은 『국토계획법』이 기존 도시지역의 계획적 틀을 유지하면서 본 연구에서 제기한

바와 같이 다양한 한계를 가지고 있다.

따라서, 『국토계획법』의 제정 취지를 극대화하기 위해서는 이와 같은 한계를 극복할 필요가 있으며, 이를 위하여 상대적으로 수요가 많은 산업형과 관광휴양형 제2종지구단위계획의 문제점을 사례분석과 함께 지침상의 측면과 운영상의 측면에서 접근하고 분석하여 개선방향을 도출했다는 점이 본 연구의 의의라 할 수 있다.

향후 주거형 제2종지구단위계획이나 복합형 제2종지구단위계획의 다양한 사례에서 발생하는 문제점들에 대한 연구가 지속적으로 진행되어야 할 것이며, 제도의 올바른 정착을 위해서는 문제점의 개선뿐만 아니라, 장기적인 측면에서 비도시지역의 관리방향 설정에 관한 후속 연구가 필요하다고 판단된다.

참고문헌

■ 단행본

- 건설교통부, 2004, 「지속가능한 신도시계획 기준」.
- 건설교통부, 2006, 「2005 도시계획현황」.
- 건설교통부·국토연구원, 2002, 「국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구」
- 건설교통부·대한주택공사·대한국토·도시계획학회, 2005, 「지구단위계획 수립기준 개선연구: 제2
종지구단위계획 중심」
- 경기개발연구원, 2002, 「경기도 지구단위계획 운영방안」.
- 김광임외3인, 2005, 「농촌의 경관가치 평가와 관리방안」, 한국환경정책·평가연구원.
- 김광임외4인, 2005, 「농촌토지이용구조변화와 환경영향」, 한국환경정책·평가연구원.
- 농림부, 2006, 「농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침」.
- 대한국토·도시계획학회, 2004, 「국토계획법 시행 이후 지구단위계획 운영실태와 발전적 개선방
향」 세미나 자료집.
- 류종현, 2004, 「강원도 비도시지역 지구단위계획 효율적 운영방안」, 강원발전연구원.
- 문채, 2001, 「특별지구단위계획제도의 도입방안에 관한 연구」, 국토연구원.
- 문채, 2002, 「비시가화지역 지구단위계획의 운영방안에 관한 연구」, 국토연구원.
- 박은관, 2002, 「지구단위계획의 효율적 운용방안 연구(II)」, 국토연구원.
- 송미령외3인, 2003, 「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구」, 한국농촌경제연구
원.
- 안건혁, 2001, 「지구단위계획: 제도의 이해와 계획수립방법」, 한국도시설계학회.
- 이성룡, 2002, 「경기도 지구단위계획 운영방안」, 경기개발연구원.
- 채미옥외, 2004, 「계획적 국토관리를 위한 정책수단의 운용실태 및 개선방안 연구」, 국토연구원.

■ 논문

- 문채, 2002, “제2종지구단위계획의 도입과 적용방안”, 「도시문제」 Vol.37, 대한지방행정공제회.
- 문채, 2003, “비도시지역을 대상으로 한 지구단위계획제도의 운영방안에 관한 연구”, 「국토계획」 제37권, 대한국토·도시계획학회.
- 박승기·이용혁·김상조, 2007, “제2종지구단위계획의 사례와 개선방향”, 「관광휴양형 지구단위계획」 제주 심포지엄 자료집, 한국도시설계학회.
- 박현주, 2002, “국토의 계획 및 이용에 관한 법률 하위규정 제정방안”, 건설교통부·국토연구원 주최 공청회 「국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안」, 국토연구원.
- 신태형·최정선·이희정, 2006, “제2종지구단위계획과 개발행위허가제의 개선방안에 관한 연구 -비도시지역에서의 적용을 중심으로», 「도시설계」 제7권, 한국도시설계학회.
- 안정근, 2002, “제2종지구단위계획의 운영방안”, 「국토」 Vol.245, 국토연구원.
- 안정근외3인, 2003, “제2종지구단위계획구역에서의 주거개발 사업성연구”, 「국토계획」 제38권 제2호, 대한국토·도시계획학회.
- 오용준, 2003, “토지적성평가의 외국사례”, 「도시문제」 제39권 제419호, 대한지방행정공제회.
- 이연태·배웅규·류중석, 2004, “제2종지구단위계획제도의 문제점과 개선방향 연구”, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집.
- 이희정, 2005, “제2종지구단위계획의 변화와 발전”, 「지구단위계획의 새로운 변화와 발전방향」 세미나자료집, 한국도시설계학회.
- 이희정, 2006, “제2종지구단위계획 제도 운영실태와 문제점 개선방향 연구”, 「국토계획」 제41권 제3호, 대한국토·도시계획학회.
- 이희정·배웅규, 2005, “제2종지구단위계획제도의 정착방안”, 「국토」 Vol.284, 국토연구원.
- 장성화·채병선, 2004, “일본 지구계획의 활용실태 분석을 통한 지구단위계획의 개선에 관한 연구”, 「도시설계」 제5권, 한국도시설계학회.
- 장영민·양운재, 2004, “제2종지구단위계획의 제도개선 방안에 관한 연구”, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집.
- 정대석·서민석, 2005, “도시개발사업의 수익성 분석 연구”, 「국토계획」 제40권 제7호, 대한국토·도시계획학회.
- 조철주, 2003, “성장관리의 구성요소와 운영: 미국 플로리다의 경우”, 「충북개발연구」 제14권 제1호.

피석훈외, 2003, “국토기본법과 국토계획법에 의한 국토계획체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 「국토연구」 제37권, 국토연구원.

한봉호외3인, 2005, “2종지구단위계획구역의 친환경도시개발을 위한 환경생태계획기법연구-성남시 대장동을 사례로”, 대한국토·도시계획학회 2005 정기학술대회 자료집.

■ 학위논문

김영진, 2006, 「지구단위계획 실태 분석에 따른 제도 개선방안에 관한 연구」, 전북대학교 대학원 석사학위논문.

임동빈, 2004, 「계획관리지역(준농림지역)내 공동주택단지의 밀도분포 및 옥외공간환경 특성에 관한 연구: 용인시 비도시지역 공동주택단지를 사례로」, 한양대학교 대학원 석사학위논문.

장성화, 2005, 「일본 지구계획의 적용 특성 연구」, 전북대학교 대학원 박사학위논문.

장영민, 2005, 「주거형 제2종지구단위계획의 운영실태 및 개선방향 연구」, 서울대학교 대학원 석사학위논문.

정찬대, 2002, 「지구단위계획제도의 정착화방안 연구」, 호남대학교 대학원 석사학위논문.

■ 기타

건설교통부, 2006. 「도시관리계획수립지침」.

건설교통부, 2007. 「도시기본계획수립지침」.

건설교통부, 2007. 「제2종지구단위계획수립지침」.

충청남도, 2007, 「제2종지구단위계획 수립현황」 내부자료.

부록

1. 제2종지구단위계획 개선방안 전문가 설문조사지
2. 제2종지구단위계획 개선방안 전문가 설문조사 분석내용
3. 제2종지구단위계획관련 질의회신자료

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는
절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록
통계법(제13조 및 제14조)에 규정되어 있습니다.

일련번호

「충청남도 제2종 지구단위계획 개선방안」 마련을 위한 전문가 의식조사

안녕하십니까?

충청남도의 발전을 위해 항상 관심과 협력을 아끼지 않는 도시계획 관련 전문가
여러분들께 진심으로 감사드립니다.

충남발전연구원은 지방자치단체의 중장기 정책개발과 도민의 삶의 질을 향상
시키기 위한 연구를 수행하기 위하여 충청남도 16개 시·군이 출연하여 설립한
공익연구기관입니다.

본 연구원에서는 “충청남도 제2종 지구단위계획의 수립실태 및 개선방안”에
관한 기본연구과제를 수행하고 있으며, 보다 많은 전문가의 의견을 반영하고자
전문가·의식 조사를 실시하고 있습니다.

본 조사는 『국토계획법』에 의한 지구단위계획 제도의 본래 도입목적에 맞게
지역의 특성을 반영하고 체계적이고 계획적인 관리를 도모하고자 제2종 지구단
위계획의 운용실태를 분석·평가하는데 그 목적이 있습니다.

바쁘시더라도 본 조사의 취지를 이해하시어 성실한 응답을 부탁드립니다. 본
조사의 결과는 통계법의 규정에 따라 비밀이 보장되며 연구목적 이외에는 사용
되지 않음을 알려드립니다. 조사지는 7월 9일까지 메일(yjuno@cdi.re.kr) 또는 팩스
(042-820-1129)로 전송하여 주시면 고맙겠습니다.

2007년 6월

충남발전연구원장

본 조사와 관련하여 문의사항이 있으면 아래로 연락하여 주십시오.

- 충남발전연구원 지역정책연구팀 오 용 준 / 전화 042-820-1252
/ 팩스 042-820-1129
/ 이메일 yjuno@cdi.re.kr

■ 다음의 문항을 읽어보시고 해당하는 번호에 ✓표 해주시기 바랍니다.

〈관련계획과의 정합성 및 구역설정의 적정성 부문〉

1. 제2종지구단위계획 수립시 가장 문제가 되는 항목을 3개만 선택해 주시기 바랍니다.

1순위() 2순위() 3순위()

- ① 도시기본계획, 도종합계획 등 상위계획과의 정합성 문제
- ② 복잡한 심의절차와 기간의 문제
- ③ 각 사업유형별 관련사업제도와 제2종 지구단위계획의 부조화 문제
- ④ 지침의 적절성 문제(지침의 확실성과 각 사업별 차별성이 부재)
- ⑤ 계획구역의 확정과 관련된 문제(사업단위로 지정)
- ⑥ 복잡한 업무처리과정과 연계된 소관부서 문제
- ⑦ 기타 _____

2. 제2종지구단위계획의 지정목적과 성격은 어디에 초점을 두어야 한다고 생각하십니까?

- ① 민간 및 공공영역에서의 난개발 방지
- ② 바람직한 토지이용유도 및 체계적 관리
- ③ 난개발 방지와 바람직한 토지이용유도 및 체계적 관리
- ④ 기타 _____

2-1. 위에서 답하신 지정목적과 성격에 맞게 제2종지구단위계획구역 확정과 검토범위는 어떤 것이 적정하다고 판단하십니까?

- ① 검토범위를 따라 설정할 필요가 없고, 지구단위계획구역은 사업구역과 동일하게 확정
- ② 지구단위단위계획구역과 검토범위는 사업구역과 동일하게 확정
- ③ 지구단위계획계획구역은 사업구역과 동일하게 확정하고 검토범위는 사업구역보다 확장하여 설정
- ④ 지구단위계획구역과 검토범위는 사업구역보다 확장하여 확정
- ⑤ 기타 _____

3. 제2종지구단위계획 수립시 상위계획과 정합성 및 타 사업법과의 조화를 어느 정도 유지해야 한다고 판단하십니까?

구분	매우 높아야한다	다소 높아야 한다	중 간	다소 낮아도 된다	상관없다
상위계획과의 정합성 (도종합계획 및 도시기본계획등)					
타 개발사업법과의 조화 (산업입지법, 관광진흥법 등)					

4. 제2종지구단위계획구역 지정 및 계획수립에 대한 결정권의 위임에 대한 귀하의 생각은 어떻습니까?(경기도의 경우 30만㎡이하 시·군으로 위임, 충남도의 경우 15만㎡ 이하 산업형은 시·군으로 위임)

- ① 난개발 방지 등을 위하여 위임은 부적절하다고 생각한다
- ② 지역적 특성 및 여건에 따라 판단할 사항이라고 생각한다
- ③ 과거 국토이용계획변경 권한을 고려할 때 일정 면적 이하는 시·군으로 위임하는 것이 적절하다고 생각한다
- ④ 기타 _____

〈지구단위계획의 내용 부문〉

5. 제2종지구단위계획의 규제내용 중 반드시 들어가야 할 공통적 지침으로 적정한 것에 체크해 주시기 바랍니다(5개 항목까지 선택 가능합니다).

행위제한의 완화	()	환경관리	()
기반시설	()	교통처리	()
가구 및 획지	()	건축물의 용도	()
건폐율, 용적률, 높이 등 건축물의 규모	()		()
건축물의 배치와 건축선	()	건축물의 형태와 색채	()
공동개발 및 합벽건축	()	공개공지 등 대지내공지	()
공원 및 녹지	()	특별계획구역	()
경관	()	환지계획	()

6. 제2종지구단위계획을 통한 민간영역의 개발사업이 진행될 때, 도로 등 기반시설의 비용분담문제는 누가 하는 것이 적절하다고 판단하십니까?

- ① 도시계획시설로 지정되는 사업구역내 시설과 구역외시설을 모두 국가나 지방자치단체가 마련
- ② 사업구역내 도시계획시설은 사업자가 부담하고 사업구역외 시설은 국가나 지방자치단체가 부담
- ③ 사업구역내와 사업구역외에 건설되는 도시계획시설은 모두 사업시행자가 부담
- ④ 기타 _____

〈주민제안 및 참여 부문〉

7. 민간에서 제안된 제2종지구단위계획을 수립시 총 소요되는 기간은 어느 정도가 적정한다고 판단하십니까?

- ① 6개월 미만
- ② 6개월 이상~1년 미만
- ③ 1년 이상~1년 6개월 미만
- ④ 1년 6개월 이상~2년 미만
- ⑤ 2년 이상
- ⑥ 기타 _____

8. 제2종지구단위계획의 주민참여제도에 대하여 귀하의 생각은 어떻습니까?

- ① 적절하다
- ② 보통이다
- ③ 미흡하다

8-1. 주민참여제도가 미흡하다면 가장 개선하여야 할 부분은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 다른 법령(도시개발법 등) 수준으로 주민제안요건이 완화되어야 한다
- ② 사업의 실현성 제고를 위하여 주민제안요건이 더욱 강화되어야 한다
- ③ 주민의견청취 개선(주민설명회 또는 공청회 의무화 등)
- ④ 기타 _____

8-2. 제2종지구단위계획 수립시 주민참여에 대해서 가장 적절한 범위는 어디까지라고 생각하십니까?

- ① 해당 사업구역내 주민
- ② 해당 사업구역내외를 포함하여 일정한 생활권을 공유하고 있는 주민
- ③ 해당 사업구역이 위치한 행정 시·군의 주민
- ④ 기타 _____

〈산업형 제2종지구단위계획 관련 부문〉

9. 산업형 제2종지구단위계획 수립기준 중 토지이용계획 부문에서 관련지침의 적용상 개선되어야 할 점은 어떠한 것이라고 생각하십니까?

- ① 토지이용계획과 가구 및 획지계획 혼용(공장설립 승인절차 이행 시 단일 공장의 경우, 부지 전체를 하나의 대지로 간주함으로써, 토지이용계획과 가구 및 획지계획의 일치가 곤란함)
- ② 구역의 규모 및 여건을 감안한 녹지용지 확보비율 기준 부재(유통형 지구단위계획의 경우, 녹지용지는 구역면적이 30만㎡미만인 경우에는 15% 이상, 구역면적이 30만㎡ 이상인 경우에는 20% 이상으로 정하고 있음)
- ③ 녹지용지 확보기법(원지형 보전녹지, 완충녹지 등)에 대한 다양성 부재
- ④ 기타 _____

10. 산업형 제2종지구단위계획 수립기준 중 기반시설 부문에서 관련지침의 적용상 개선되어야 할 점은 어떠한 것이라고 생각하십니까?

- ① 구역내 도로율 산정에 대한 탄력성 부재
- ② 구역경계 연결도로 조건에 대한 획일적 기준
- ③ 구역내 도로폭에 대한 획일적 기준
- ④ 기타 _____

11. 산업형 제2종지구단위계획 수립기준 중 환경 부문에서 관련지침의 적용상 개선되어야 할 점은 어떠한 것이라고 생각하십니까?

- ① 환경정책기본법 상의 사전환경성검토와 도시관리계획 기초조사 중 환경성검토와의 일관성 부재
- ② 지구단위계획구역에서의 행위제한의 완화규정과 산업입지및개발에관한통합지침상의 개별공장 입지기준과의 연계성 부족
- ③ 산지에 수립하는 지구단위계획의 경우 산지관리법과의 연계성 부족
- ④ 기타 _____

〈관광휴양형 제2종지구단위계획 관련 부문〉

12. 관광휴양형 제2종지구단위계획의 토지이용계획 수립시 가장 우선적으로 고려할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 도로, 주차장, 공원 등 공공기반시설의 확충
- ② 계획의 성격을 고려하여 양호한 경관 및 환경 조성
- ③ 사업의 실현성 제고를 위한 가용토지 확대 등 사업성 확보
- ④ 기타 _____

13. 관광형 제2종지구단위계획상의 건축계획 기준(용적률, 건폐율, 최고층수 등)은 적정하다고 생각하십니까?

- ① 계획관리지역내 행위제한과 비교하여 볼 때 과도하게 완화되는 경향이 있다
- ② 지구단위계획으로 제어되는 사항으로 적정하다
- ③ 지구단위계획을 통한 제어를 전제로 좀 더 완화가 필요하다
- ④ 창의적 건축계획 수립을 위하여 완화가 필요하다

14. 관광형 제2종지구단위계획상 건축계획 관련부분의 개선이 필요하다면 어떤 부분이라고 생각하십니까?

- ① 다양한 사업에 대한 지침의 탄력성 미흡(지침의 다양화 필요)
- ② 사업계획상의 건축계획(안)과 지나치게 일치시키려고 하는 비탄력적 운용

- ③ 개발규모 제어 위주의 지침 및 운용에 따른 경관 등 비물적 측면 소홀
- ④ 제1종지구단위계획과 비교하여 볼 때 인센티브 등 제어수단 미흡

15. 현행 관광휴양형 제2종지구단위계획수립지침상 10층을 초과하는 건축계획이 현실적으로 곤란한 점에 대한 귀하의 생각은 어떻습니까?

- ① 비도시지역인 점을 감안하여 좀 더 강화하여야 한다
- ② 현재의 기준(10층 이하)이 적정하다고 생각한다
- ③ 별도의 경관검토를 통하여 10층이상이 가능하므로 큰 문제 없다고 생각된다
- ④ 심의 등을 통하여 제어가 가능한 사항이므로 창의적 건축계획 수립을 위하여 일률적인 제어가 불필요하다고 생각한다

16. 현행 관광휴양형 제2종지구단위계획수립지침상 경관, 환경 및 방재기준에 대한 귀하의 생각은 어떻습니까?

- ① 미흡하므로 강화할 필요가 있다
- ② 개별법에 의하여 검토되는 사항이므로 현재의 기준으로도 문제 없다
- ③ 계획의 성격상 별도의 지침제시가 곤란한 사항이므로 어쩔 수 없다고 생각한다
- ④ 기타_____

< 일반사항 >

17. 귀하께서는 어디에 근무하고 계십니까?

- | | | |
|--------|-------|----------|
| ① 도 | ② 시·군 | ③ 중앙정부 |
| ④ 연구기관 | ⑤ 학계 | ⑥ 전문용역회사 |
| ⑥ 공사 | ⑦ 기타 | |

18. 귀하께서는 도시계획분야에 종사하신지 얼마나 되십니까?

- | | | | |
|---------|---------|----------|----------|
| ① 5년 미만 | ② 5~10년 | ③ 11~20년 | ④ 21년 이상 |
|---------|---------|----------|----------|

19. 귀하는 충청남도 시·군의 각종 정책결정과 관련하여 어떠한 형태로든 참여하신 적이 있으십니까?

① 있다

② 없다

19-1. 참여하셨다면, 대표적인 참여유형을 선택하여 주십시오.

① 계획안 작성

② 계획업무 관리

③ 심의

④ 자문

⑤ 기타 _____

♣ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 ♣

※ 부록2. 제2종지구단위계획 개선방안 전문가 설문조사 분석내용

1. 조사 개요

1) 조사목적

- 제2종지구단위계획에 대한 도시계획 전문가의 문제의식을 파악하여, 충청남도 제2종지구단위계획의 효율적 운영과 지구단위계획수립지침의 개선방안 도출

2) 조사방법 및 기간

- 조사방법: 우편 및 이메일, 팩스조사
- 조사기간: 2007년 7월 3일 ~ 7월 9일

3) 조사대상 및 절차

- 조사대상: 건설교통부·충남도청·16개 시·군의 제2종지구단위계획 담당자, 연구원, 대학교수, 도시계획엔지니어링 실무자
- 조사절차: 조사대상목록 작성 → 조사표 작성 및 보완 → 조사표 발송 → 통계분석(SPSS 11.0) 및 정리

4) 조사주요내용

- 응답자의 일반현황: 근무지역, 도시계획 분야 종사경력, 충청남도 정책실행 관련 참여 여부, 참여유형
- 지구단위계획의 성격: 제2종지구단위계획과 관련계획과의 정합성, 지구단위계획구역의 적정성, 결정권한의 위임정도 등
- 제2종지구단위계획의 공통내용: 필수계획수립항목, 기반시설 비용분담문제 등

- 주민제안 및 참여부문
- 산업형 제2종지구단위계획의 문제점과 개선방안: 토지이용계획의 문제점, 기반시설 설치기준의 문제점, 환경부문의 개선방안 등
- 관광휴양형 제2종지구단위계획의 문제점과 개선방안: 토지이용계획 수립시 고려사항, 건축계획 기준, 경관·환경·방재기준 등

2. 조사 분석내용

1) 조사대상의 일반적 사항

(1) 조사표 배포·회수현황

- 주요 조사대상은 도시계획 관련 전문가집단으로서 대학 교수, 연구원, 중앙부처 및 지자체 공무원, 도시계획 엔지니어링업체 실무자 등 150명임
- 이들 조사대상에게 설문조사표를 발송하였으며, 최종 회수된 79명(회수율 52.7%)의 조사표를 통계분석 처리하였음

〈표 1〉 조사표 배포 및 회수현황

구분	배포부수(부)	회수부수(부)	회수율(%)
계	150	79	52.7

(2) 조사대상의 직업분포현황

- 조사에 응답한 전문가의 직업별 분포는 건설교통부 제2종지구단위계획 담당 공무원 2명, 충청남도 지구단위계획 관련공무원 4명, 시·군 지구단위계획 담당공무원 17명, 대학교수 4명, 연구기관 15명, 전문기술인 37명으로 나타났음

〈표 2〉 응답자의 직업

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
계	4	5.1	17	21.5	2	2.5	15	19.0	4	5.1	37	46.8	79	100.0

(3) 조사대상의 도시계획분야 종사기간

- 전체 응답자 중 도시계획분야 종사경력이 5년 이하가 28.2%, 5~20년이 62.9%, 20년 이상 9.0%로 조사되었음

〈표 3〉 응답자의 도시계획분야 종사기간

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
5년미만	1	25.0	11	64.7	1	50.0	1	6.7	0	0.0	8	22.2	22	28.2
5~10년	1	25.0	5	29.4	1	50.0	10	66.7	1	25.0	12	33.3	30	38.5
11~20년	1	25.0	1	5.9	0	0.0	3	20.0	1	25.0	13	36.1	19	24.4
20년이상	1	25.0	0	0.0	0	0.0	1	6.7	2	50.0	3	8.3	7	9.0
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	36	100.0	78	100.0

(4) 조사대상의 충청남도 시·군의 각종 정책결정에 참여여부

- 전체 응답자의 57.7%가 충청남도 시·군의 각종 정책결정과 관련하여 어떠한 형태로든 참여한 경력이 있다고 응답하였음

〈표 4〉 충남지역 정책결정 참여여부

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
있다	4	100.0	11	64.7	2	100.0	10	66.7	2	50.0	16	44.4	45	57.7
없다	0	0.0	6	35.3	0	0.0	5	33.3	2	50.0	20	55.6	33	42.3
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	36	100.0	78	100.0

(5) 조사대상의 정책결정 참여유형

- 조사대상자가 충남도 시·군의 정책결정에 참여한 유형으로는 계획안 작성이 전체의 42.6%, 계획업무 관리가 31.9%, 심의 12.8%, 자문이 10.6%로 분류되었음

〈표 5〉 정책결정 참여유형

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
계획안 작성	0	0.0	4	36.4	0	0.0	7	70.0	0	0.0	9	50.0	20	42.6
계획업무 관리	4	100.0	7	63.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	22.2	15	31.9
심의	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	10.0	2	100.0	3	16.7	6	12.8
자문	0	0.0	0	0.0	1	50.0	2	20.0	0	0.0	2	11.1	5	10.6
기타	0	0.0	0	0.0	1	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.1
계	4	100.0	11	100.0	2	100.0	10	100.0	2	100.0	18	100.0	47	100.0

2) 제2종지구단위계획 전반의 문제점과 개선방안 평가

(1) 제2종지구단위계획 수립시 문제점

- 제2종지구단위계획 수립시 가장 문제가 되는 항목에 대한 질문에는 전체 응답자의 39.7%가 상위계획과의 정합성 문제를 1순위로 꼽았고, 전체의 25.6%는 각 사업유형별 관련사업제도와 제2종지구단위계획이 부조화되는 문제를 지적하였으며, 그 다음으로는 지침의 확실성과 각 사업별 차별성이 없다는 문제를 꼽았음
- 기타의견으로는 사안별 지구단위계획 수립으로 주변지역에 대한 검토 및 토지이용에 대한 배려를 위한 기준이 미비하다는 의견과 지역특성을 고려하지 않고 관련규정에 의한 획일적 계획수립 추진을 유도하고 있다는 점이 제시되었음

〈표 6〉 제2종지구단위계획 수립시 문제점

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	2	50.0	7	41.2	1	50.0	3	20.0	1	25.0	17	47.2	31	39.7
②	0	0.0	2	11.8	0	0.0	1	6.7	0	0.0	3	8.3	6	7.7
③	1	25.0	3	17.6	1	50.0	7	46.7	2	50.0	6	16.7	20	25.6
④	1	25.0	2	11.8	0	0.0	4	26.7	0	0.0	8	22.2	15	19.2
⑤	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	25.0	1	2.8	2	2.6
⑥	0	0.0	1	5.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.8	2	2.6
⑦	0	0.0	2	11.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	2.6
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	36	100.0	78	100.0

주: ① 도시기본계획, 도종합계획 등 상위계획과의 정합성 문제, ② 복잡한 심의절차와 기간의 문제, ③ 각 사업유형별 관련사업제도와 제2종 지구단위계획의 부조화 문제, ④ 지침의 적절성 문제(지침의 확실성과 각 사업별 차별성이 부재), ⑤ 계획구역의 확정과 관련된 문제(사업위로 지정), ⑥ 복잡한 업무처리과정과 연계된 소관부서 문제, ⑦ 기타

(2) 제2종지구단위계획의 지정목적과 성격

○ 제2종지구단위계획의 지정목적과 성격을 어디에 초점을 두어야 한다고 생각하느냐는 질문에는 전체응답자의 64.6%가 난개발 방지와 바람직한 토지이용유도 및 체계적 관리에 있다고 응답하였음

〈표 7〉 제2종지구단위계획의 지정목적과 성격

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	0	0.0	1.0	5.9	0.0	0.0	1.0	6.7	0.0	0.0	3.0	8.1	5.0	6.3
②	0	0.0	4.0	23.5	0.0	0.0	4.0	26.7	0.0	0.0	15.0	40.5	23.0	29.1
③	4	100.0	12.0	70.6	2.0	100.0	10.0	66.7	4.0	100.0	19.0	51.4	51.0	64.6
계	4	100.0	17.0	100.0	2.0	100.0	15.0	100.0	4.0	100.0	37.0	100.0	79.0	100.0

주: ① 민간 및 공공영역에서의 난개발 방지, ② 바람직한 토지이용유도 및 체계적 관리, ③ 난개발 방지와 바람직한 토지이용유도 및 체계적 관리, ④ 기타

(3) 제2종지구단위계획구역 획정과 검토범위

- 지구단위계획구역의 획정과 검토범위에 대한 질문에는 전체응답자의 77.2%가 지구단위 계획구역은 사업구역과 동일하게 획정하고 검토범위는 사업구역보다 확장하여 설정하는 것이 바람직하다고 답하였음
- 기타의견으로는 시가화가 연접된 지역과 아닌 지역을 구분하여 검토범위를 설정해야 한다는 의견이 있었음

〈표 8〉 제2종지구단위계획구역 획정과 검토범위

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	0.0	0.0	1.0	5.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	10.8	5.0	6.3
②	0.0	0.0	2.0	11.8	0.0	0.0	1.0	6.7	0.0	0.0	3.0	8.1	6.0	7.6
③	4.0	100.0	13	76.5	1.0	50.0	130	86.7	3.0	75.0	270	73.0	61.0	77.2
④	0.0	0.0	1.0	5.9	1.0	50.0	1.0	6.7	1.0	25.0	2.0	5.4	6.0	7.6
⑤	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	2.7	1.0	1.3
계	4.0	100.0	17	100.0	2.0	100.0	150	100.0	4.0	100.0	370	100.0	790	100.0

주: ① 검토범위를 따라 설정할 필요가 없고, 지구단위계획구역은 사업구역과 동일하게 획정, ② 지구단위계획구역과 검토범위는 사업구역과 동일하게 획정, ③ 지구단위계획구역은 사업구역과 동일하게 획정하고 검토범위는 사업 구역보다 확장하여 설정, ④ 지구단위계획구역과 검토범위는 사업구역보다 확장하여 획정, ⑤ 기타

(4) 제2종지구단위계획과 상위계획과의 정합성 정도

- 제2종지구단위계획 수립시 상위계획과의 정합성이나 다른 사업법과의 조화를 어느 정도 유지해야 하느냐는 질문에는 전체응답자의 79.3%가 높아야 한다고 응답하였음
- 그러나, 제2종지구단위계획과 상위계획과의 정합성 정도는 직종별로 약간 상이한 응답 패턴을 보이고 있는데, 도시계획엔지니어링 실무자 중 34.3%가 부정적 입장을 취하는 이유는 지구단위계획의 상위계획이라 할 수 있는 도시기본계획이나 도종합계획 등이 제 역할을 다하지 못하고 있다는 반증일 것이라고 판단됨
- 이에 비하여 제2종지구단위계획 수립시 관련사업법과의 정합성 정도를 묻는 질문에는 전체 응답자의 72.7%가 높아야 한다고 응답하였으며, 전체의 27.3%는 중간 정도라고 답하였음

〈표 9〉 제2종지구단위계획과 상위계획과의 정합성 정도

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
매우 높아야 한다	2	50.0	6	35.3	1	50.0	6	40.0	2	50.0	9	25.7	26	33.8
다소 높아야 한다	2	50.0	10	58.8	1	50.0	6	40.0	2	50.0	14	40.0	35	45.5
중간	0	0.0	1	5.9	0	0.0	3	20.0	0	0.0	10	28.6	14	18.2
다소 낮아도 된다	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	5.7	2	2.6
상관없다	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	35	100.0	77	100.0

〈표 10〉 제2종지구단위계획과 관련사업법과의 정합성 정도

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
매우 높아야 한다	1	25.0	3	17.6	0	0.0	6	40.0	0	0.0	7	20.0	17	22.1
다소 높아야 한다	2	50.0	10	58.8	2	100.0	7	46.7	3	75.0	15	42.9	39	50.6
중간	1	25.0	4	23.5	0	0.0	2	13.3	1	25.0	13	37.1	21	27.3
다소 낮아도 된다	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
상관없다	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	35	100.0	77	100.0

(5) 제2종지구단위계획의 결정권한 위임

- 제2종지구단위계획구역의 지정 및 계획수립에 대한 결정권한의 위임에 대한 생각을 묻는 질문에는 전체응답자의 48.1%가 과거 국토이용계획변경 권한을 고려할 때 일정 면적 이하는 시·군으로 위임하는것이 적절하다고 응답하였으며, 전체의 40.5%는 지역적 특

성 및 여건에 따라 판단할 사항이라고 답하였음

- 특히, 제2종지구단위계획의 결정권한 위임은 관리자 입장과 실무적 입장이 상이하게 나타났는데, 충남도나 시·군 공무원은 결정권한 위임에 대하여 부정적 입장을 표명한데 반하여 중앙정부의 제2종지구단위계획 담당자나 도시계획엔지니어링 실무자들은 결정권한을 위임하는 것이 바람직하다고 판단하고 있었음
- 기타의견으로는 주거형을 제외하고 15만㎡이하의 지구단위계획구역지정 및 계획수립에 대한 결정권을 위임하여 지자체별 특성에 맞는 유형의 지구단위계획이 수립되도록 하여야 한다는 의견과 지구단위계획구역의 면적지정 기준 자체의 산정에 의문이 간다는 의견, 제2종지구단위계획의 결정권한은 면적에 상관없이 모두 위임해야 한다는 의견이 제시되었음

〈표 11〉 제2종지구단위계획의 결정권한 위임

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	1	25.0	1	5.9	0	0.0	2	13.3	0	0.0	1	2.7	5	6.3
②	2	50.0	7	41.2	0	0.0	6	40.0	3	75.0	14	37.8	32	40.5
③	1	25.0	7	41.2	2	100.0	7	46.7	1	25.0	20	54.1	38	48.1
④	0	0.0	2	11.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	5.4	4	5.1
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	79	100.0

주: ① 난개발 방지 등을 위하여 위임은 부적절하다고 생각한다, ② 지역적 특성 및 여건에 따라 판단할 사항이라고 생각한다, ③ 과거 국토이용계획변경 권한을 고려할 때 일정 면적 이하는 시·군으로 위임하는 것이 적절하다고 생각한다, ④ 기타

(6) 제2종지구단위계획의 주요 규제내용

- 제2종지구단위계획의 규제내용 중 반드시 들어가야 할 공통적 지침으로 적정한 항목을 묻는 질문에는 기반시설에 가장 많은 응답을 하였고, 그 다음으로는 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모, 교통처리, 건축물의 용도, 가구 및 획지, 공원 및 녹지, 경관, 환경관리 등의 순으로 나타났음

〈표 12〉 제2종지구단위계획의 주요 규제내용

구 분			구 분			구 분			계	
항목	수	비율 (%)	항목	수	비율 (%)	항목	수	비율 (%)	수	비율 (%)
행위제한의 완화	39	10.0	공동개발 및 합벽건축	27	7.1	건축물의 용도	62	16.2	382	100.0
기반시설	63	16.5	공원 및 녹지	27	7.1	건축물의 형태와 색채	7	1.8		
가구 및 획지	29	7.6	경관	23	6.0	공개공지 등 대지내공지	4	1.0		
건축물의 규모	16	4.2	환경관리	43	11.3	특별계획 구역	5	1.3		
건축물 배치와 건축선	1	0.3	교통처리	62	8.6	환지계획	3	0.8		

(7) 제2종지구단위계획 수립시 기반시설 비용분담

- 제2종지구단위계획을 통한 민간영역의 개발사업이 진행될 때, 도로 등 기반시설의 비용 문제는 누가 하는 것이 적절한지를 설문하였음
- 조사결과, 전체응답자의 62.0%가 사업구역내 도시계획시설은 사업자가 부담하고 사업구역외 시설은 국가나 지방자치단체가 부담하는 것이 바람직하다고 응답하였으며, 전체의 20.3%는 사업구역내와 사업구역외에 건설되는 도시계획시설은 모두 사업시행자가 부담해야 한다고 답하였음
- 응답패턴을 분석해 보면, 일선 시·군에서는 사업구역내와 사업구역외에 건설되는 도시계획시설은 모두 사업시행자가 부담해야 한다는 의견이 상당부분 차지하고 있어 다른 전문가 집단가 다른 입장을 취하고 있는 것으로 나타났음
- 기타의견으로 사업구역내 도시계획시설은 사업자가 부담하고, 사업구역외 시설은 사업성격을 고려하여 지자체와 협의하여 처리하는 것이 바람직하다는 의견이 많았으며, 사업구역내에 사업자가 부담하고 구역외는 사업자와 지자체 공동부담하자는 의견도 있었음. 추가로 사업규모의 증대에 따른 추가 발생하는 기반시설 수요부분은 사업자가 부담하자는 의견도 있었음

〈표 13〉 제2종지구단위계획 수립시 기반시설 비용분담

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	0	0.0	0	0.0	1	50.0	1	6.7	0	0.0	3	8.1	5	6.3
②	2	50.0	8	47.1	1	50.0	9	60.0	4	100.0	25	67.6	49	62.0
③	1	25.0	8	47.1	0	0.0	5	33.3	0	0.0	2	5.4	16	20.3
④	1	25.0	1	5.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	18.9	9	11.4
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	79	100.0

주: ① 도시계획시설로 지정되는 사업구역내 시설과 구역외시설을 모두 국가나 지방자치단체가 마련, ② 사업구역내 도시 계획시설은 사업자가 부담하고 사업구역외 시설은 국가나 지방자치단체가 부담, ③ 사업구역내와 사업구역외에 건설 되는 도시계획시설은 모두 사업시행자가 부담, ④ 기타

(8) 제2종지구단위계획 인·허가기간

- 민간에서 제안한 제2종지구단위계획을 수립할 때 소요되는 적정기간을 묻는 질문에는 전체응답자의 51.9%가 6개월에서 1년 미만이라고 답하였으며, 6개월 미만도 20.%에 달 하였음
- 그러나, 계획의 인·허가 기간에 있어서는 관리자 입장과 실무적 입장이 상이하게 나타 났는데, 지자체에서는 1년 미만이 바람직하다는 의견이 다수를 차지하고 있으나 실무자 인 전문용역회사에서는 2년 미만까지도 생각하고 있었음. 이는 응답대상 대부분이 제도 운영의 신속성에는 공감하고 있지만 실제 계획의 인·허가 기간은 그러하지 못하기 때 문인 것으로 판단됨

〈표 14〉 제2종지구단위계획 인·허가 소요기간

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
6개월 미만	0	0.0	7	41.2	0	0.0	2	13.3	2	50.0	5	13.5	16	20.3
6개월 이상~1 년 미만	4	100.0	8	47.1	1	50.0	9	60.0	1	25.0	18	48.6	41	51.9
1년이상~ 1년 6개월 미만	0	0.0	1	5.9	1	50.0	4	26.7	0	0.0	8	21.6	14	17.7
1년6개월 이상~2 년 미만	0	0.0	1	5.9	0	0.0	0	0.0	1	25.0	5	13.5	7	8.9
2년 이상	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.7	1	1.3
기타	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	79	100.0

(9) 제2종지구단위계획의 주민참여제도

- 제2종지구단위계획의 주민참여정도를 묻는 질문에는 전체응답자의 44.3%가 미흡하다고 응답하여 주민참여제도 활성화대책이 필요한 것으로 나타났음

〈표 15〉 제2종지구단위계획의 주민참여제도

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
적절	2	50.0	7	41.2	0	0.0	3	20.0	0	0.0	6	16.2	18	22.8
보통	2	50.0	4	23.5	1	50.0	2	13.3	0	0.0	17	45.9	26	32.9
미흡	0	0.0	6	35.3	1	50.0	10	66.7	4	100.0	14	37.8	35	44.3
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	79	100.0

(10) 제2종지구단위계획의 주민참여제도 개선방안

- 제2종지구단위계획의 주민참여제도의 개선방안에 대한 설문조사 결과, 전체응답자의 36.4%가 사업의 실현성 제고를 위하여 주민제안요건이 더욱 강화되어야 한다고 응답하였으나, 전체의 33.3%는 반대로 다른 법령(도시개발법 등) 수준으로 주민제안요건이 완화되어야 한다고 답하였음

〈표 16〉 제2종지구단위계획의 주민참여 개선부분

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	0	0.0	4	36.4	0	0.0	3	20.0	1	25.0	14	43.8	22	33.3
②	1	50.0	4	36.4	0	0.0	6	40.0	2	50.0	11	34.4	24	36.4
③	1	50.0	3	27.3	2	100.0	6	40.0	1	25.0	7	21.9	20	30.3
④	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
계	2	100.0	11	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	32	100.0	66	100.0

주: ① 다른 법령(도시개발법 등) 수준으로 주민제안요건이 완화되어야 한다, ② 사업의 실현성 제고를 위하여 주민제안요건이 더욱 강화되어야 한다, ③ 주민의견청취 개선(주민설명회 또는 공청회 의무화 등), ④ 기타

(11) 제2종지구단위계획의 주민참여범위

- 제2종지구단위계획 수립시 주민참여의 적절한 범위는 해당 사업구역내외를 포함하여 일정한 생활권을 공유하고 있는 주민(74.4%), 해당 구역내 주민(11.5%), 해당 사업구역이 위치한 행정 시·군의 주민(10.3%)의 순으로 응답하였음
- 기타의견으로는 사업의 내용(또는 유형)에 따라 달라질 수 있다는 의견과 관련토지 등을 확보하였다면 지역에 관계없이 가능하다는 의견이 제시되었음

〈표 17〉 제2종지구단위계획의 주민참여범위

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	0	0.0	4	25.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	13.5	9	11.5
②	3	75.0	9	56.3	2	100.0	14	93.3	3	75.0	27	73.0	58	74.4
③	1	25.0	3	18.8	0	0.0	0	0.0	1	25.0	3	8.1	8	10.3
④	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	6.7	0	0.0	2	5.4	3	3.8
계	4	100.0	16	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	78	100.0

주: ① 해당 사업구역내 주민, ② 해당 사업구역내외를 포함하여 일정한 생활권을 공유하고 있는 주민, ③ 해당 사업구역이 위치한 행정 시·군의 주민, ④ 기타

3) 산업형 제2종지구단위계획 전반의 문제점과 개선방안 평가

(1) 산업형 제2종지구단위계획의 토지이용계획 개선사항

- 산업형 제2종지구단위계획 수립기준 중 토지이용계획 부분에서 관련지침의 적용상 개선되어야 할 사항으로는 토지이용계획과 가구 및 획지계획 혼용(53.8%), 녹지용지 확보비율기준 부재(28.2%), 녹지용지 확보기법의 다양성 부재(16.7%)의 순으로 나타났다
- 이 응답결과에 의하면, 공장설립 승인절차 이행 시 단일 공장의 경우, 부지 전체를 하나의 대지로 간주함으로써 토지이용계획과 가구 및 획지계획의 일치가 곤란한 문제가 가장 심각한 것으로 나타났다
- 기타의견으로 산업형 지구단위계획은 구역설정에서 합목적성을 감안하여 적절한 구역을 설정하고, 구역내 토지이용계획은 사업실현성을 유도할 수 있는 방향으로 유도할 필요가 있다는 의견이 제시되었음

〈표 18〉 산업형 제2종지구단위계획의 토지이용계획 개선사항

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	2	66.7	10	58.8	2	100.0	8	53.3	1	25.0	19	51.4	42	53.8
②	1	33.3	4	23.5	0	0.0	2	13.3	3	75.0	12	32.4	22	28.2
③	0	0.0	3	17.6	0	0.0	5	33.3	0	0.0	5	13.5	13	16.7
④	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.7	1	1.3
계	3	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	78	100.0

주: ① 토지이용계획과 가구 및 획지계획 혼용, ② 구역의 규모 및 여건을 감안한 녹지용지 확보비율 기준 부재, ③ 녹지용지 확보기법에 대한 다양성 부재, ④ 기타

(2) 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 개선사항

- 산업형 제2종지구단위계획 수립기준 중 기반시설 부문에서 관련지침의 적용상 개선해야 하는 부문으로 구역경계 연결도로 조건에 대한 획일적 기준이 47.4%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 구역내 도로율 산정에 대한 탄력성 부재(34.6%), 구역내 도로폭에 대한 획일적 기준(16.7%) 순으로 나타났다

〈표 19〉 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 개선사항

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	1	25.0	3	17.6	0	0.0	8	53.3	0	0.0	15	40.5	27	34.6
②	3	75.0	13	76.5	2	100.0	5	33.3	2	66.7	12	32.4	37	47.4
③	0	0.0	1	5.9	0	0.0	2	13.3	1	33.3	9	24.3	13	16.7
④	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.7	1	1.3
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	3	100.0	37	100.0	78	100.0

주: ① 구역내 도로율 산정에 대한 탄력성 부재, ② 구역경계 연결도로 조건에 대한 확일적 기준, ③ 구역내 도로폭에 대한 확일적 기준, ④ 기타

(3) 산업형 제2종지구단위계획의 환경부문 개선사항

- 산업형 제2종지구단위계획 수립기준 중 환경 부문에서 관련지침의 개선사항으로는 전체 응답자의 30.4%가 지구단위계획구역에서의 행위제한 완화규정과 「산업입지및개발에관한통합지침」 상의 개별공장 입지기준이 연계성이 부족하다는 문제를 지적하였음. 그 다음으로는 『환경정책기본법』 상의 사전환경성검토와 도시관리계획 기초조사 중 환경성검토가 일관성이 없는 문제를 해결해야 한다고 응답하였음

〈표 20〉 산업형 제2종지구단위계획의 환경부문 개선사항

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	2	50.0	8	47.1	0	0.0	6	40.0	0	0.0	16	44.4	32	41.6
②	2	50.0	6	35.3	2	100.0	9	60.0	3	100.0	18	50.0	40	51.9
③	0	0.0	3	17.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	5.6	5	6.5
④	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	3	100.0	36	100.0	77	100.0

주: ① 환경정책기본법 상의 사전환경성검토와 도시관리계획 기초조사 중 환경성검토와의 일관성 부재, ② 지구단위계획 구역에서의 행위제한의 완화규정과 산업입지및개발에관한통합지침상의 개별공장 입지기준과의 연계성 부족, ③ 산지에 수립하는 지구단위계획의 경우 산지관리법과의 연계성 부족, ④ 기타

4) 관광휴양형 제2종지구단위계획 전반의 문제점과 개선방안 평가

(1) 관광휴양형 제2종지구단위계획의 토지이용계획 우선고려사항

- 관광휴양형 제2종지구단위계획의 토지이용계획을 수립할 때 가장 우선적으로 고려할 사항으로는 전체응답자의 46.8%가 계획의 성격을 고려하여 양호한 경관 및 환경 조성이 필요하다고 응답하였음. 다음으로 공공기반시설 확충(29.1%), 가용토지 확대 등 사업성 확보(21.5%)의 순으로 나타났음
- 기타의견으로 주변의 기개발지와 연계성 있는 계획수립이 필요하다는 지적과 보다 유연하게 적용할 수 있도록 지침을 개선하자는 의견이 제시되었음

〈표 21〉 관광휴양형 제2종지구단위계획의 토지이용계획 우선고려사항

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	2	50.0	6	35.3	0	0.0	4	26.7	0	0.0	11	29.7	23	29.1
②	1	25.0	6	35.3	2	100.0	7	46.7	3	75.0	18	48.6	37	46.8
③	1	25.0	4	23.5	0	0.0	3	20.0	1	25.0	8	21.6	17	21.5
④	0	0.0	1	5.9	0	0.0	1	6.7	0	0.0	0	0.0	2	2.5
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	79	100.0

주: ① 도로, 주차장, 공원 등 공공기반시설의 확충, ② 계획의 성격을 고려하여 양호한 경관 및 환경 조성, ③ 사업의 실현성 제고를 위한 가용토지 확대 등 사업성 확보, ④ 기타

(2) 관광휴양형 제2종지구단위계획의 건축계획기준의 적정성

- 관광형 제2종지구단위계획상의 건축계획 기준(용적률, 건폐율, 최고층수 등)은 적정성을 묻는 질문에 전체응답자의 32.9%는 지구단위계획을 통한 제어를 전제로 좀 더 완화가 필요하다고 응답하였음
- 그러나, 직종별로 약간 상이한 응답패턴을 보이고 있는데, 전문용역회사 실무자 중 43.2%가 기준완화를 제시한 반면, 중앙정부 및 일선 시·군에서는 계획관리지역내 행위 제한과 비교하여 과도하게 완화되고 있다고 우려하고 있었음

〈표 22〉 관광휴양형 제2종지구단위계획의 건축계획기준의 적정성

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	1	25.0	4	23.5	2	100.0	0	0.0	3	75.0	5	13.5	15	19.0
②	0	0.0	1	5.9	0	0.0	3	20.0	1	25.0	9	24.3	14	17.7
③	1	25.0	3	17.6	0	0.0	6	40.0	0	0.0	16	43.2	26	32.9
④	2	50.0	9	52.9	0	0.0	6	40.0	0	0.0	7	18.9	24	30.4
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	79	100.0

주: ① 계획관리지역내 행위제한과 비교하여 볼 때 과도하게 완화되는 경향이 있다, ② 지구단위계획으로 제어되는 사항으로 적정하다, ③ 지구단위계획을 통한 제어를 전제로 좀 더 완화가 필요하다, ④ 창의적 건축계획 수립을 위하여 완화가 필요하다

(3) 관광휴양형 제2종지구단위계획의 건축계획 개선사항

○ 관광형 제2종지구단위계획상 건축계획 관련부분의 개선사항으로는 다양한 사업에 대한 지침의 탄력성이 미흡하다기 때문에 지침을 다양화할 필요가 있다는 지적이 46.2%로 가장 높게 나타났음. 다음으로 사업계획상의 건축계획(안)과 지나치게 일치시키려고 하는 비탄력적 운용(24.4%), 개발규모 제어 위주의 지침 및 운용에 따른 경관 등 비물적 측면 소홀(21.8%), 제1종지구단위계획과 비교하여 볼 때 인센티브 등 제어수단 미흡(7.7%) 순으로 나타났음

〈표 23〉 관광휴양형 제2종지구단위계획의 건축계획 개선사항

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	2	50.0	11	64.7	0	0.0	6	40.0	0	0.0	17	47.2	36	46.2
②	1	25.0	4	23.5	0	0.0	5	33.3	0	0.0	9	25.0	19	24.4
③	1	25.0	1	5.9	2	100.0	3	20.0	4	100.0	6	16.7	17	21.8
④	0	0.0	1	5.9	0	0.0	1	6.7	0	0.0	4	11.1	6	7.7
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	36	100.0	78	100.0

주: ① 다양한 사업에 대한 지침의 탄력성 미흡(지침의 다양화 필요), ② 사업계획상의 건축계획(안)과 지나치게 일치시키려고 하는 비탄력적 운용, ③ 개발규모 제어 위주의 지침 및 운용에 따른 경관 등 비물적 측면 소홀, ④ 제1종지구단위계획과 비교하여 볼 때 인센티브 등 제어수단 미흡

(4) 관광휴양형 제2종지구단위계획의 층수기준의 적정성

- 현행 관광휴양형 제2종지구단위계획수립지침상 10층을 초과하는 건축계획이 현실적으로 곤란한 점에 대하여 어떻게 생각하느냐는 질문에 전체응답자의 53.2%가 심의 등을 통하여 제어가 가능한 사항이므로 창의적 건축계획 수립을 위하여 일률적인 제어가 불필요하다고 생각한다고 답하였음
- 그러나, 지침을 작성한 중앙정부의 입장과 지방 그리고 전문가 집단의 입장이 상이하게 타났는데, 중앙정부에서는 현재 기준에 문제가 없다는 입장인데 반하여 일선 시군이나 연구기관에서는 일률적인 제어가 불필요하다는 의견이 다수를 차지하고 있음

〈표 24〉 관광휴양형 제2종지구단위계획의 층수기준의 적정성

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	1	25.0	1	5.9	0	0.0	2	13.3	1	25.0	4	10.8	9	11.4
②	1	25.0	1	5.9	1	50.0	3	20.0	1	25.0	2	5.4	9	11.4
③	1	25.0	6	35.3	1	50.0	0	0.0	0	0.0	11	29.7	19	24.1
④	1	25.0	9	52.9	0	0.0	10	66.7	2	50.0	20	54.1	42	53.2
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	37	100.0	79	100.0

주: ① 비도시지역인 점을 감안하여 좀 더 강화하여야 한다, ② 현재의 기준(10층 이하)이 적정하다고 생각한다, ③ 별도의 경관검토를 통하여 10층이상이 가능하므로 큰 문제 없다고 생각된다, ④ 심의 등을 통하여 제어가 가능한 사항이므로 창의적 건축계획 수립을 위하여 일률적인 제어가 불필요하다고 생각한다

(5) 관광휴양형 제2종지구단위계획의 경관, 환경 및 방재기준의 적정성

- 현행 「제2종지구단위계획수립지침」 상 경관, 환경 및 방재기준에 대해서는 개별법에 의하여 검토되는 사항이므로 현재의 기준으로도 문제 없다는 의견(46.2%)과 미흡하므로 강화할 필요가 있다는 의견(42.3%)이 상반되고 있었음
- 이 응답 결과에 의하면, 중앙정부와 일선 시·군에서는 현재 기준으로도 문제가 없다는 의견이 주류를 이룬 반면, 충청남도·연구기관·학계에서는 기준을 강화해야 한다고 응답하였음
- 기타의견으로는 보다 다양한 기준이 필요하나 도시계획위원회의 심의에 의해 지킬 것은 반드시 지키도록 유도하는 것이 바람직하다는 의견, 경관상의 기준을 명확히

제시하여 강화할 필요성이 있다는 의견, 경관·환경 및 방재 등의 개별법으로 인한 상호 연계성이 부족하다는 의견, 너무 일률적 과도한 제어도 사업실현성을 약화시키므로 지침의 탄력적 운영이 필요하다는 의견 등이 제시되었음

〈표 25〉 관광휴양형 제2종지구단위계획의 경관, 환경 및 방재기준의 적정성

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	75.0	5	29.4	0	0.0	10	66.7	3	75.0	12	33.3	33	42.3
②	0	0.0	11	64.7	1	50.0	2	13.3	1	25.0	21	58.3	36	46.2
③	1	25.0	1	5.9	1	50.0	1	6.7	0	0.0	1	2.8	5	6.4
④	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	13.3	0	0.0	2	5.6	4	5.1
계	4	100.0	17	100.0	2	100.0	15	100.0	4	100.0	36	100.0	78	100.0

주: ① 미흡하므로 강화할 필요가 있다, ② 개별법에 의하여 검토되는 사항이므로 현재의 기준으로 문제 없다, ③ 계획의 성격상 별도의 지침제시가 곤란한 사항이므로 어쩔 수 없다고 생각한다, ④ 기타

※ 부록3. 제2종지구단위계획 관련 질의회신자료

2004년 1월부터 2007년 6월 사이에 건설교통부에 제2종지구단위계획과 관련하여 질의·회신된 내용을 아래와 같이 정리하였다. 제2종지구단위계획 관련민원은 크게 절차에 관련된 항목과 계획의 내용에 해당하는 항목으로 구분할 수 있으며, 각각의 세부항목별·유형별 현황은 다음 표와 같다. 질의항목은 지구단위계획 절차와 관련된 내용이 많았으며, 그 중에서도 관련계획과의 관계(타법률에 의한 계획과의 관계, 도시기본계획과의 관계 등)와 계획구역의 입안기준에 관한 항목이 상대적으로 많았다. 지구단위계획의 내용과 관련해서는 기반시설(진입로 관련질)과 관련된 항목이 전체의 1/3을 차지하고 있다. 유형별로는 주거형과 관광휴양형 지구단위계획에 관한 질의내용이 대부분을 차지하였다.

〈표 1〉 제2종지구단위계획 질의회신 내용의 분류

구분	항목	계	제2종지구단위계획					
			공통	주거형	산업형	유통형	관광 휴양형	특정형
1. 지구 단위 계획 절차 관련	관련계획과의 관계	16	3	2	2	2	7	
	경과규정	12	1	6	3		2	
	관리지역 세분시한	5	4			1		
	계획구역의 입안기준	18	7	2	4	1	4	
	주민동의 요건	4	4					
	위원회 심의	1	1					
	기초조사	1			1			
	주민제안	1	1					
	경미한 변경	4	3				1	
	기타	4		1	2		1	
	소계	66	24	11	12	4	15	
2. 지구 단위 계획 내용 관련	행위제한의 완화	9	5	3	1			
	기반시설	11	4	1	4		2	
	건축물의 용도	1			1			
	가구 및 획지계획	3	1				2	
	건축물의 규모	5		2	1		2	
	공원 및 녹지	2		1			1	
	소계	31	10	7	7		7	

1. 지구단위계획 절차관련

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2004. 1

● 질의 내용

- 제2종 지구단위계획 수리지침에 의하면 『관광진흥법』에 의한 관광사업과 『체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률』에 의한 체육시설을 함께 설치할 경우 관광휴양형 제2종지구단위계획구역으로 지정하여 개발 할 수 있다는 규정이 있음
- 또한 관광휴양형 제2종지구단위계획구역은 비도시지역에는 모두 지정가능하다고 규정하고 있음
- 9홀 이상의 골프장과 관광시설을 함께 설치할 때 제2종관광휴양형 지구단위계획구역 지정시 골프장의 입지가 계획관리지역이 아니어도 가능한지
- 『국토계획법』 시행령 83조 및 47조에 의하면 도시계획시설과 제2종지구단위계획구역에 대해서는 용도지역별 행위제한을 받지않는다고 되어 있는데, 위와같이 관광휴양형 제2종 지구단위계획구역내에서는 도시계획시설인 체육시설의 입지제한(비도시지역에서는 계획관리지역에만 가능)도 적용받지 않는지

● 회신 내용

- 『국토계획법』 제51조제3항 및 동법 시행령 제44조제2항에 의하여 도시지역외의 지역에는 관광휴양형 지구단위계획의 수립이 가능하며,
- 「제2종지구단위계획수립지침」 7-6-1.에 의하여 당해 지구단위구역내 일부에 체육시설을 설치하고자 하는 경우 체육시설 용지를 별도로 구획하여 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제99조 내지 제101조의 규정을 적용하여야 함

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2004. 2

● 질의 내용

- 도시계획구역외 지역(용도지역은 자연환경보전지역)에 18홀 규모의 골프장을 조성코자 하는데 이 경우 귀부의 「제2종지구단위계획수립지침」의 내용을 보면 체육시설의 경우에는 관광사업을 영위하기위한 시설과 함께 설치하는 경우에 한하여 관광휴양형 지구단위계획구역을 지정할 수 있다고 되어 있는데 단순히 골프장 및 이와 관련된 부대시설만을 설치 할 경우 토지적성평가등을 거쳐 용도지역변경 후 도시계획시설결정으로 시설의 설치가 가능한지, 아니면 지구단위계획을 수립하여 지구단위계획구역으로 시행하여야 하는지

● 회신 내용

- 『국토계획법』 제43조 및 같은 법률 시행령 제35조와 「제2종지구단위계획수립지침」 2-1-2(4)에 의하여 비도시 지역에서 같은법 시행령 제55조제1항의 규정에 의한 규모이상으로 체육시설을 설치할 경우에는 도시계획시설결정을 통하여 (「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제58조 참조),체육시설을 『관광진흥법』에 의한 관광사업을 영위하기 위하여 설치하는 시설과 함께 설치할 경우에는 제2종지구단위계획을 수립하여 개발할 수 있음

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2004. 3

● 질의 내용

- 제2종 지구단위계획 수립지침중 제7장 관광휴양형 지구단위계획수립기준에서 “제6절 체육시설의 설치가 포함된 경우의 특례” 당해구역내 일부에 체육시설을 설치하고자 하는 경우 체육시설의 용지(이하“체육시설용지”라 한다)를 별도로 구획하여 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제99조 내지 제101조의

규정을 그대로 적용하라 되어있고, 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제99조(체육시설) 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』에서 정하는 체육시설 중 공공용으로 사용하기 위하여 설치하는 시설“로 규정하고 있음

- “체육시설중 공공용으로 사용하기 위하여 설치하는 시설“이라 했는데 공공용이라 하면 단순히 국가나 지방 자치단체가 설치 · 운영하는 것만을 의미하는지 아니면, 국가나 지방자치단체가 아닌 주민이 체육시설을 설치 · 운영하는 체육시설도 포함 되는지

● 회신 내용

- 질의의 경우 공공용이란 특정단체나 특정인이 사용하는 시설이 아닌 시민이 자유롭게 이용할 수 있는 시설물을 말하는 것임

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2004. 9

● 질의 내용

- 관리지역(계획관리지역으로 세분되지 않았음)에 농공단지조성사업을 추진하는 경우 제2종지구단위계획을 수립하면 어떤 장점이 있는지

● 회신 내용

- 지구단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 용도지역의 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획으로 『국토계획법』 시행령 제47조에 의거 건폐율 또는 용적률 완화, 건축물의 용도·종류 및 규모 등을 완화하여 적용할 수 있으며, 개발행위허가 규모의 제한 등을 받지 않게 됨

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2004. 12

● 질의 내용

- 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획수립지침에 공업용지는 50~60%이상, 녹지용지는 20% 이상을 확보 계획하도록 규정하고 있으나 4개 부처(산업자원부, 농림부, 환경부, 건설교통부)에서 통합으로 만든 「농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침」에는 공업용지를 70%이상 확보하도록 하고 있어 두 지침이 상충되어 농공단지 실시설계에 어려움이 있고 「제2종지구단위계획수립지침」에 의하면 공업용지가 줄어 분양가 상승등을 초래하는 바, 「제2종지구단위계획수립지침」에 의한 공업용지 비율은 원칙적인 규정이므로 공공기관에서 조성하는 농공단지에는 예외의 적용이 가능한지

● 회신 내용

- 「제2종지구단위계획수립지침」 3-1-1.(3)에 의하면 농공단지에서는 이 지침에 의한 수립기준을 적용하지 아니하도록 하고 있으므로 질의의 경우 「농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침」을 따르면 될 것임

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2005.06

● 질의 내용

- 개발진흥구역(제2종지구단위계획)에 기존 건물을 반영하기위해 기타시설(상업시설)용지로 구분하여 계획을 수립하였음(지침7-1-12 필요할 시 용지구획을 추가할 수 있음)
- 현재 제2종지구단위계획(관광휴양형)의 행위완화 기준에 의하면 『관광진흥법』 제3조제1항 제2호 내지 제7호의 규정에 의한 시설의 설치가 가능하며 이에 따라 상업시설지내의 유흥주점(단란주점)등이 가능한지

- 현재 계획관리지역, 녹지지역 행위제한규정에 의하면 유흥주점이 가능하지 않음

● 회신 내용

- 관광휴양형 지구단위계획에는 『관광진흥법』 제3조제1항제2호 내지 제7호의 규정에 의한 관광사업을 영위하기 위하여 설치하는 시설을 포함할 수 있을 것이나 이와 같이 입안할지 여부는 그 입안권자가 판단할 사항이므로 구체적인 사항은 해당 지자체에 문의

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2005.09

● 질의 내용

- 관리지역에 『유통단지개발촉진법』에 의한 유통단지로 지정(개발계획 승인)된 사업에 대해 제2종지구단위계획을 수립할 경우, 아래의 조항이 「제2종지구단위계획 수립지침」 중 ‘제6장 유통형 지구단위계획 수립기준’에 미치지 못하는 유통단지개발계획으로 지구단위계획을 수립할 수 있다는 내용인지
- [3-1-5. 지구단위계획구역이 주택단지·농공단지·유통단지·관광특구 등인 경우로서 당해 구역 또는 지구에 대한 개발계획이나 사업계획이 수립되어 있는 경우에는 당해 계획의 내용을 지구단위계획으로 수용하여 개발이나 사업이 끝난 후 도시관리계획 차원에서 사후관리가 되도록 할 수 있다.]

● 회신 내용

- 질의의 경우 「제2종지구단위계획수립지침」 3-1-5.에 의거 유통단지 등의 개발계획 등을 지구단위계획으로 수용하는 경우에는 제2종지구단위계획수립기준에 의한 녹지확보 비율 등을 충족하여야 할 것이므로 구체적인 사항은 그 입안권자인 시장·군수 등에게 문의

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2005.11

● 질의 내용

- 『관광진흥법』 제52조 제1항의 규정에 의한 조성계획의 승인을 얻은 때에는 『국토계획법』 제30조의 규정에 의한 도시관리계획(제2종지구단위계획)의 결정을 의제처리해 주고 있음
- 『국토계획법』 관련규정에 의하면 도시관리계획(제2종지구단위계획) 결정시 주민의견청취, 지방의회 의견청취, 시·군 도시계획위원회 자문, 시·도 도시계획위원회 심의, 공동(도시 및 건축)위원회 심의를 거치도록 규정하고 있음
- 관광단지 조성계획 승인시 도시관리계획(제2종지구단위계획) 결정을 의제처리 받고자 할 경우 『국토계획법』에서 규정하고 있는 행정절차(주민의견청취, 지방의회 의견청취, 시·군 도시계획위원회 자문, 시·도 도시계획위원회 심의, 공동(도시 및 건축)위원회 심의)를 생략하고 도시관리계획(제2종지구단위계획)결정에 필요한 서류를 구비하여 결정권자(시도지사)와 협의만으로 가능한 것인지? 아니면 『국토계획법』에서 규정하고 있는 행정절차(도시계획위원회 심의 등)를 이행하여야 하는지 여부
- 그리고 도시관리계획(제2종지구단위계획)을 의제처리 받고자 하는 경우 『국토계획법』에서 규정하고 있는 제2종지구단위계획구역 지정요건중 동의요건(토지면적 및 필지수의 2/3이상 동의)을 충족하여야 하는지 여부

● 회신 내용

- 『관광진흥법』 제55조에 의하면 동법 제52조제1항의 규정에 의한 조성계획 승인시 제2종지구단위계획이 의제처리되는 바, 동 의제처리시에는 지구단위계획의 입안 및 결정절차 중 주민의견 청취등 절차는 생략할 수 있으나 제2종지구단위계획에 대한 관련서류(지구단위계획 입안제안에 대한 토지소유자 동의요건등 포함)를 첨부하여 관련부서와 협의는 거쳐야 할 것으로 사료됨

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2006. 2

● 질의 내용

- 「도시기본계획수립지침」 5-4-3. (2) ①,②에 의하면 '계획관리지역 중 제2종지구단위계획이 구역으로 지정된 지역'을 관리용지로 계획하도록 하고 있음
- 동지침 별첨2. 라. (3). 에 의하면 '제2종지구단위계획구역은 위치를 표시하지 아니한다'고 되어있음
- 하지만 일부 도시기본계획(안)을 보면 관리용지의 구역계를 표시해놓고 있음
- 도시기본계획수립 완료후 제2종지구단위계획을 신규로 지정코자 할 경우 도시기본계획상 관리용지가 아닌 시가화예정용지 또는 보전용지에도 신규지정이 가능한지 여부
- 물론 제2종지구단위계획구역 결정이 가능한 계획관리지역의 경우를 전제함

● 회신 내용

- 『국토계획법』 제51조제3항 및 동법 시행령 제44조에 제2종지구단위계획의 지정 가능한 지역에 관하여 규정하고 있으며, 참고로 도시기본계획상 시가화예정용지는 「도시기본계획수립지침」 5-4-3(3)-④에 따라 지구단위계획 입안권자가 판단하여야 할 사항임

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2006. 2

● 질의 내용

- 「도시기본계획수립지침」 5-4-3. (2) ②에 의하면 '계획관리지역 중 제2종지구단위계획이 구역으로 지정된 지역'을 관리용지로 계획하도록 하고 있습니다.
- '제2종지구단위계획이 구역으로 지정된 지역' 이라 하면 계획과 구역이 모두 지정된 지역인지, 구역만 지정된 지역인지의 여부?
- 구역만 지정된 지역이라면, 과거 『국토이용관리법』에 의해 지정된 취락지구, 산

축지구, 시설용지지구 지역은 『국토계획법』 부칙 제17조 1항,2항에 의거하여 개발 계획→제2종지구단위계획, 지구지정→제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 경과조치 되었을 때, 기본계획에서 관리용지로 계획할 수 있는지의 여부?

- 계획과 구역 모두 지정된 지역이라면, 산축지구와 시설용지지구와는 달리 과거 관련 법률에 의해 취락지구 지정은 개발계획수립을 수반하지 않았기에 취락지구 지정만 되어 있을시, 기본계획에서 관리용지로 지정할 수 없는지의 여부?

● 회신 내용

- 「도시기본계획수립지침」 5-4-3(2)-②에서 규정하는 ‘제2종지구단위계획이 구역으로 지정된 지역’이란 제2종지구단위계획구역이 지정된 지역이며, 계획관리지역 중 『국토계획법』 제53조제1항 및 동법 부칙 제17조제5항에 의해 제2종지구단위계획구역이 실효되었다면 관리용지로의 지정이 되었다고 보기 어려울 것으로 판단됨

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2006. 6

● 질의 내용

- 「제2종지구단위계획수립지침」 3-4-2. '지구단위계획으로 결정할 수 있는 도시계획 시설'이 열거되어 있는데 추진하려는 사업은 그 외의 시설인 화물터미널임
- 화물터미널 전체부지를 도시계획시설이 아닌 제2종지구단위계획(유통형)으로 결정이 가능한지 여부(제2종지구단위계획구역내의 일부를 화물터미널로 결정하는 것이 아닌 구역 전체를 지구단위계획구역으로 결정하려는 것임)
- 화물터미널 전체부지를 제2종지구단위계획구역(유통형)으로 결정할 수 없다고 한다면 수립지침 2-1-2 (3)-1을 보면 『화물유통촉진법』에 의한 물류시설은 유통형지구단위계획구역으로 결정이 가능하다고 되어 있음. 『화물유통촉진법』 제2조 정의 부분을 보면 화물터미널을 물류시설에 포함되는 것으로 되어 있는데 「제2종지구단위계획수립지침」 3-4-2와 2-1-2. (3)-1이 상충되는 것은 아닌지 여부

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 제52조제1항 및 동법 시행령 제45조제2항에 지구단위계획의 내용에 포함 가능한 기반시설의 종류에 대하여 규정하고 있으나, 질의의 화물터미널은 유통업무설비에 해당하는 시설로써 지구단위계획의 내용에 포함이 불가할 것임
- 그에 따라 질의의 단일 화물터미널시설은 도시계획시설 결정절차를 거쳐야 할 것으로 사료됨

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2006. 10

● **질의 내용**

- 당사는 총부지면적 1,404,500㎡ 에 골프장 27홀과 콘도 56실(6,948㎡)건설을 위하여 국토이용계획변경 결정고시를 받았음. 이후 그간 주무부서인 해당군청 건설도시과에 실시계획 인가신청을 하였더니 제2종지구단위계획지정(신법상)결정된 지역이라 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 체육시설에 관한 법률"에 의한 체육시설승인과(주민지원과), 『관광진흥법』에 의한 콘도시설허가를 받도록 담당부서(문화관광과)에서 분리 사업 인·허가를 받아야하는지, 법적절차가 미숙하여 관할도청과 건설부에 절차를 확인하고 서류를 접수하던지, 다른 과로 이첩하던지 하겠다고 하면서 보류조치를 내렸음
- 국토이용계획변경 결정(2종지구단위계획지정고시)후 시행을 위한 행정절차 인·허가 절차에 대한 문의

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 제54조에 의해 지구단위계획구역 안에서 건축물을 건축하거나 건축물의 용도를 변경하고자 하는 경우에는 그 지구단위계획에 적합하게 건축하거나 용도를 변경하도록 하고 있으며, 질의와 같이 지구단위계획구역내 결정된 도시계획시설의 경우 도시계획 시설 결정 이후 시행자지정 및 실시계획 인가 등의 절차를 거쳐야 할 것이며,

- 또한, 지구단위계획에서 정한 건축물의 건축시 『관광진흥법』 등의 타법에 의한 승인이 필요한 경우 이에 적합하여야 할 것임

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2006. 10

● 질의 내용

- 『관광진흥법』에 따라 지정된 관광지 및 관광단지가 아닌 계획관리지역에서 관광휴양형 제2종지구단위계획구역내에 숙박시설은 바닥면적의 합계가 660㎡ 이하이고 3층 이하로만 건축할 수밖에 없는 건지 여부
- 또 관광휴양형 제2종지구단위계획에서 주거 기능이 입지할 수 있는지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 시행령 제47조제2항에 의하여 제2종지구단위계획구역안에서는 제2종지구단위계획으로 법 제76조의 규정에 의한 건축물의 용도·종류 및 규모 등을 완화하여 적용할 수 있도록 하고 있음
- 그에 따라, 「제2종지구단위계획수립지침」 3-2-1.은 관광휴양형 지구단위계획구역에서는 녹지지역에서 허용되는 행위의 범위에서 건축물의 행위제한을 완화하고, 『관광진흥법』 제3조제1항제2호 내지 제7호의 규정에 의한 시설과 이와 같이 설치하는 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 제3조의 규정에 의한 시설의 설치가 가능하도록 규정하고 있음
- 따라서, 질의의 숙박시설의 경우는 해당용도지역 및 녹지지역에서 설치가능한 숙박시설과 상기 『관광진흥법』에 정한 숙박시설에 한하여 설치가 가능할 것이며, 주거기능은 상기 완화조항의 범위내에서 설치가 가능할 것임

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2007. 1

● 질의 내용

- 제2종지구단위계획 시가화예정용지는 목표 연도의 비도시지역 인구를 고려하여 총물량을 산정하였습니다. 이렇게 산정된 제2종지구단위계획 시가화예정용지의 총물량의 단계별 개발계획을 수립하고자 할 때, 지표 설정에 대한 질문
 - 단계별 개발계획 수립시 지표를 단계별로 유입되는 사회적 증가인구만을 고려하여 산정을 해야 하는 것인지 여부
 - 아니면, 사회적 증가인구 이외에 자연적 증가 등을 포함한 비도시지역의 총인구를 고려하여 단계별 배분을 해야 하는 것인지 여부
- 단계별로 배분된 제2종지구단위계획 시가화예정용지를 실제 도시관리계획 등에서 운영할 때의 질문
 - 도시기본계획 수립지침에서는 시가화예정용지는 목표 연도의 총량을 유지하면서 단계별 수요량의 30%내에서 조정할 수 있다고 명시되었음. 단계별로 배분된 제2종지구단위계획 시가화예정용지의 물량이 당해 단계에서 모두 개발되지 않았을 경우 그 다음 단계에서 남은 물량을 사용할 수 있는지 여부
 - 예를 들면 도시기본계획 상 2, 3단계의 시가화예정용지 물량이 각각 10ha라고 가정할 때, 2단계에서 실제 개발된 물량이 3ha였다면, 3단계에서는 17ha의 물량을 개발할 수 있는 것인가요? (물론 승인된 총 시가화예정용지 물량의 범위내에 의 조정을 말하는 것입니다.)

● 회신 내용

- 「도시기본계획수립지침」 5-3-2.(2)에 의하면 생활권별 인구·가구분포현황 및 인구밀도 변화요인을 분석하여 목표연도의 계획인구(상주인구, 주간인구, 인구구조 등)를 생활권별로 추정하고 단계별 인구배분계획을 수립하도록 하고 있으며, 동지침 5-4-3.(3)에 의하여 시가화예정용지는 인구변동과 개발수요가 해당 단계에 도달함에 따라 개발용도로 용도지역을 부여하도록 하고 있음

- 한편, 「도시관리계획수립지침」 1-5-3-2.(3)에 의하여 도시관리계획 입안시 용도지역 등 토지이용계획은 원칙적으로 도시기본계획상의 단계별 토지이용계획에 따르되, 도시기본계획 수립 후 개발여건의 변화로 차기단계로 개발을 유보하고자 하는 경우 이를 일부 조정이 가능하도록 하고 있음

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2007. 1

● 질의 내용

- 주거형 제2종지구단위계획 시가화예정용지 개발시 도시기본계획상에 제시된 생활권별 사회적 증가인구만을 수용할 수 있는 면적만 개발이 가능한지 여부
- 사회적 증가인구 이외에 자연적으로 증가하는 인구도 있는데, 자연증가인구를 고려하여 생활권별 주거형 제2종지구단위계획 개발 수요를 판단해도 되는지 여부

● 회신 내용

- 「도시기본계획수립지침」 5-4-3.(3)④에 의해 시가화예정용지는 토지수요량과 관계없이 포괄적으로 계획하여 지정할 수 있으나, 실제 개발에 있어서는 원칙적으로 목표연도 및 단계별 총량을 토지수요량 범위내에서 유지하고, 제2종지구단위계획구역으로 지정되는 토지는 위치표시를 하지 아니하도록 하고 있음
- 또한, 『국토계획법』 제25조제1항에 의하여 도시관리계획은 광역도시계획 및 도시기본계획에 부합하여야 할 것인 바, 도시기본계획에서 정하는 생활권별 인구계획 등에도 적합하여야 할 것임

질의 주제	질의년도
관련계획과의 관계	2007. 2

● 질의 내용

- 『국토계획법』 규정에 의하여 제2종지구단위계획구역(산업형)과 지구단위계획으

로 결정·고시된 산림을 개발하려고 할 때, 이 산림의 개발사업은 『국토계획법』 제56조의 규정에 의하여 개발행위허가를 받아야 하는지 또는 도시계획사업으로 보아 동법률 제88조의 규정에 의하여 실시계획인가를 받아야 하는지 산림이기에 『산지관리법』의 규정이 정하는 바에 따라야 하는지 개발사업 시행을 위한 인·허가 절차를 문의

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 제54조에 의해 지구단위계획구역 안에서 건축물을 건축하거나 건축물의 용도를 변경하고자 하는 경우에는 그 지구단위계획에 적합하게 건축하거나 용도를 변경하도록 하고 있는 바, 지구단위계획으로 결정된 도시계획시설의 경우 도시계획시설사업절차, 개별용지의 경우 『산지관리법』 및 『건축법』에 의한 사업 절차를 거쳐야 할 것이니, 질의의 경우가 이에 해당하는 지 여부는 당해 도시관리계획 입안권자인 해당지자체에 문의

질의 주제	질의년도
경과규정	2004. 3

● **질의 내용**

- 중전 『국토이용관리법』 규정상 준도시지역 산업촉진지구로 결정·고시된 지역은 『국토계획법』 부칙 제17조에 의하여 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보기에 「제2종지구단위계획수립지침」 제9장(행정사항)9-8 에 근거하여 관리지역이 세분되기 전까지 계획관리지역으로 보는지 여부

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 부칙 제14조의 규정에 의거 중전 『국토이용관리법』에 의한 준도시지역 및 준농림지역은 관리지역으로, 산업촉진지구는 개발진흥지구로 각각 결정·고시된 것으로 보며, 동 부칙 제17조제1항에 의거 중전 『국토이용관리법』에 의한 준도시지역내 산업촉진지구 등은 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로

보도록 하고 있음. 또한, 동 부칙 제17조 제4항에 의하면 종전의 『국토이용관리법』에 의하여 준도시지역안의 산업촉진지구 등의 개발계획을 수립하였으나 개발이 완료되지 아니한 경우 그 개발에 관하여는 당해 개발계획에 의하도록 하고 있음

- 참고로 「제2종지구단위계획수립지침」 9-8.의 규정은 관리지역이 세분되기 전까지 관리지역에 대하여 동 지침을 적용함에 있어 계획관리지역으로 보도록 하는 것임

질의 주제	질의년도
경과규정	2004. 4

● 질의 내용

- 1997. 6.10, 부지면적 71,622㎡, 건축면적 18,564㎡ 사업계획승인 국토이용관리법에 의하여 부지면적 3만㎡이상이므로 『창업지원법』 및 『기업규제완화에 관한 특별조치법』 등에 의하여 의제 처리되어 국토 이용계획변경 협의된 부지로써
- 1998. 2.19 부지면적 71,622㎡, 건축면적 11,736.03㎡ 공장설립 완료·신고가 되어 가동 중에 있으며, 4,300㎡(약 1,300평)의 공장건축물을 증축하고자할 경우 어떤 절차를 통하여 증축 및 사업계획변경 승인이 가능한지여부

● 회신 내용

- 종전의 『국토이용관리법상』 준도시지역 개발계획이 수립된 경우 『국토계획법』 부칙 제17조에 의하여 동 지역은 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며, 개발계획중 제52조에 의한 지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있음.
- 따라서, 사업계획을 변경할 때 지구단위계획 내용의 변경이 필요하다면 지구단위계획의 변경을 선행하여야 할 것임

질의 주제	질의년도
경과규정	2004. 8

● 질의 내용

- 이 지역은 관광휴양목장으로 조성되어 운영하다가 관광시설 미비로 인한 시설 확충을 위하여 관련법규(국토이용관리법)상 제약 때문에 『국토이용관리법』상 준농림지역에서 준도시지역 시설용지지구로 용도지역 변경 및 개발계획을 2002년 하반기에 승인 받았음. 현재 이 사업을 추진하기 위해 기존 개발계획을 변경하고자 함
- 개발계획에서 주요시설은 숙박시설, 승마장, 축사, 초지관광, 연못, 식당 등이 있음
- 『국토계획법』의 경과조치 및 기존의 개발계획 시설로 볼 때 본 지역을 제2종지구단위계획 관광휴양형 및 관광휴양형 개발진흥지구로 보는 것이 맞는지
- 기존의 개발계획을 변경하기 위해서는 『국토계획법』 및 제2종지구단위계획 관광휴양형 수립기준에 의하여 지구단위계획 변경 승인 후 시설설치가 가능한지

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조에 의하면 종전의 국토이용관리법에 의하여 수립된 준도시지역 안의 시설용지지구 등은 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며,
- 개발계획 중 동법 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있으므로 사업계획을 변경할 때 지구단위계획 내용의 변경이 필요하다면 지구단위계획의 변경을 선행하여야 할 것임

질의 주제	질의년도
경과규정	2005.01

● 질의 내용

- 종전의 『국토이용관리법』 의하여 수립된 개발계획은 모두 『국토계획법』 부칙 제

17조제2항 및 제4항의 경과규정을 적용하여 종전의 개발계획의 내용과 동일하게 개발할 수 있도록 인정하고 용적률에 국한하여 현행의 『국토계획법』을 적용한 제2종지구단위계획 변경절차를 이행하면 되는 것인지 여부

- 아니라면 용적률이 정하여진 바가 없었던 것은 종전의 개발계획은 현행 『국토계획법』 제52조제1항에 부합하지 아니하여 용적률(동법 제4호)을 정하는 내용의 제2종지구단위계획 변경절차를 이행하여야 하고, 그 변경내용은 『국토계획법』 제30조, 동법 시행령 제25조, 동법시행규칙 제3조의 경미한 변경에 해당 하지 아니한 것이기에 종전의 개발계획은 『국토계획법』 제반규정을 모두 적용한 제2종지구단위계획으로 다시 수립되어야 하는지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조에 의하면 종전의 국토이용관리법에 의하여 수립된 준도시지역안의 취락지구 등은 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며, 개발계획 중 동법 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있음
- 따라서, 개발계획의 내용에 용적률이 정하여지지 않은 경우에는 현행 『국토계획법』에 의한 용적률 150% 범위내에서 개발계획의 취지 등을 감안하여 사업 인·허가되어야 할 것이며, 이 경우 동 용적률 범위내에서 아파트건설사업을 추진하고자 할 때 당초 개발계획에서 정한 토지이용계획, 기반시설계획 등(단, 사업시행자, 사업기간, 사업시행 방법은 현행 『국토계획법』에 의한 지구단위계획의 내용이 아님)의 변경이 수반되는 경우에는 지구단위계획의 변경이 선행되어야 할 것이나,
- 당초 개발계획상 정하여진 토지이용계획, 기반시설계획 등의 범위내에서 사업추진하는 경우라면 지구단위계획의 변경은 불필요할 것이므로 구체적인 사항은 그 입안권자인 해당 시장에게 문의

질의 주제	질의년도
경과규정	2005.03

● 질의 내용

- 종전법에 의한 준도시 취락지구가 현행법에서 주거개발진흥지구로 지정되었으며 『국토계획법』 부칙 제17조에 의거 준도시 취락지구가 제2종지구단위계획으로 지정된 것으로 본다고 되어 있는데, 그렇다면 준도시 취락지구는 현재 주거개발진흥지구 및 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 알고 있음
- 부칙 제17조5항에 의거 3년이 지난 내년부터는 제2종지구단위계획의 효력이 상실된다고 되어 있는데 주거개발진흥지구도 같이 자동으로 해제되는 것인지(자동해제된다면 특별히 개발진흥지구 폐지를 위한 심의절차를 하지 않겠지요.)
- 만약 제2종지구단위계획구역만 해제되고 주거개발진흥지구는 그대로 유지 된다면 추후에 개발계획이 수립될 때 제2종지구단위계획구역으로 다시 지정하여 개발계획을 수립해야 하는지

● 회신 내용

- 지구단위계획구역의 지정이 실효된다 하여 용도지역 또는 용도지구 지정사항이 자동실효되는 것은 아니며, 용도지구 지정 등에 대한 도시관리계획의 변경이 필요한지 여부는 그 입안권자가 관련계획과의 부합여부, 도시관리계획의 현황, 개발여건, 주변환경 등 제반요인을 고려하여 판단할 사항이며, 지구단위계획구역 지정 실효 후 다시 구역지정이 필요한지 여부 또한 그 입안권자가 판단할 사항이므로 구체적인 사항은 해당 지자체에 문의

질의 주제	질의년도
경과규정	2005.05

● 질의 내용

- 종전 『국토이용관리법』에 의하여 준도시지역 시설용지지구(골프장)으로 결정고시

가 된 시설로 사업부지의 구역 변경없이 시설물 변경으로 제2종지구단위계획구역으로 결정고시된 후 『국토계획법』 시행령부칙 제11조 제2항에 의거 지형도면 고시를 통하여 도시계획시설 (체육시설: 골프장)로 변경되었음.

- 위의 경우 관광휴양개발진흥지구 및 제2종지구단위계획구역의 해제절차가 필요한지
- 해제절차가 필요 없는 경우 용도지역 및 지구는 어떻게 변하는지
- 도시계획시설 결정에 당초 시설용지지구의 결정고시 또는 제2종지구단위계획구역의 결정고시에 포함된 세부조성계획을 함께 결정된 것으로 보아야 할지, 아니면 도시계획시설의 결정구조 및 설치에 관한규칙에 의거 체육시설(골프장)은 세부조성계획의 결정대상이 아니므로 반영치 않아도 되는지 여부

● 회신 내용

- 귀 질의의 경우 시설물변경으로 제2종지구단위계획을 변경하였으므로 『국토계획법』 시행령 부칙 제111조 제2항에 의거 지형도면 고시를 통하여 도시계획시설(체육시설)로 변경은 불가하며, 도시관리계획 변경절차에 따라 처리 하여야 할 것으로 사료됨

질의 주제	질의년도
경과규정	2005.05

● 질의 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조 1항에 의하면 경과조치에 의하여 종전 국토이용관리법상 준도시지역 취락지구(개발계획수립완료)는 법51조에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보고 있음
- 또한 법67조 4항에 의하면 51조 3항 규정에 의한 제2종지구단위계획구역으로 결정고시된 지역에 대하여는 기반시설부담구역으로 지정된 것으로 보고 있음
- 그렇다면, 이 경우처럼 51조 3항에 의한 2종지구단위계획구역의 신규 지정이 아니고, 경과조치에 의하여 제2종지구단위계획구역으로 지정된 경우 기반시설부담구역으로 지정된 것으로 보는지요? 아니면 신규로 지정하는 제2종지구단위계획구역만

기반시설 부담구역으로 지정된 것으로 보는 것인지

● **회신 내용**

- 질의의 경우 기반시설부담구역으로 지정된 것으로 보아야 할 것임

질의 주제	질의년도
경과규정	2005.10

● **질의 내용**

- 『지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률』에 의거 개발촉진지구로 지정된 지역안에서 국립공원해제 후 개발진흥지구로 제2종지구단위계획구역으로 지정되어 있으면 지구단위계획수립이 가능한지
- 또한 일부 포함된 개발진흥지구는 해제 또는 변경을 하여야 하는지 아니면 별도의 개발계획을 수립해야하는지

● **회신 내용**

- 처리결과 질의의 지구단위계획구역안에서는 당해 구역 지정에 부합하는 지구단위 계획 수립을 위한 입안제안은 가능할 것이며, 제안내용을 받아들여 이를 입안할지 여부는 입안권자인 당해 시장·군수 등이 판단할 사항이며,
- 개발진흥지구 지정 또는 해제 등에 대한 도시관리계획 변경여부는 도시기본계획 등 상위계획 및 관련계획, 당해 도시관리계획의 현황, 개발여건 등을 고려하여 그 입안·결정권자가 판단할 사항임을 알려드리니 구체적인 사항은 해당 지자체에 문의

질의 주제	질의년도
경과규정	2006. 1

● **질의 내용**

- 『국토계획법』 제51조 및 부칙 제9조에 의거 2006년부터 광역시 인근지역의 관리

지역 세분이 완료되지 않은 경우 제2종지구단위계획 구역지정 및 구역확장이 불가능하다는 『국토계획법』에 관하여 2005년 행정절차를 이행(공람공고 등)한 안건에 대해서는 2006년에도 추진이 가능한 사항인지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제8조에 의하면 수도권에 속한 시·군은 이 법의 시행일로부터 3년이내(2005년 말까지) 관리지역을 세분하도록 하고 있으며, 동 기간내 관리지역 세분이 완료되지 아니할 경우에는 『국토계획법』 제51조 및 부칙 제9조에 의하여 2006년부터 관리지역이 세분될 때까지 제2종지구단위계획 지정 및 변경이 금지됨
- 다만, 질의의 경우와 같이 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 수립을 위한 입안·공고를 하였다면(2005년 말까지 공람공고 시작일 기준) 동 구역지정 및 계획수립 절차는 진행이 가능할 것으로 사료됨

질의 주제	질의년도
경과규정	2006. 2

● 질의 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조 제1항 내지 제2항의 규정에 의하면 "중전의 국토이용관리법에 의하여 지정된 준도시지역안의 취락지구는 제51조 규정에 의한 제2종지구단위계획구역으로, 개발계획은 제2종지구단위계획으로 지정된 것으로 본다." 라고 규정되어 있으며, 또한, 동법 동조 제4항의 규정에 의하면 "개발계획을 수립하였으나 개발이 완료되지 아니한 경우 그 개발에 관하여는 당해 개발계획에 의한다."라고 규정되어 있음
- 게다가 동법 부칙 제19조의 규정은 "중전의 국토이용관리법에 의하여 사업승인 등을 신청중인 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모의 제한, 건폐율 및 용적률에 관하여는 제76조 내지 제78조의 규정에 불구하고 중전의 『국토이용관리법』의 규정에 의한다." 라고 되어 있음

- 이 경우 종전 개발계획 당시 6호조합으로 계획되었던 건축배치가 현재는 『건축법』 상 4호조합으로 배치토록 하여 공동주택 단지내 아파트 배치 변경이 불가피한 상황임을 감안할 때 제2종지구단위계획 변경시(단지 배치의 변경) 현재 용도지역상의 용적률 규정에도 불구하고 종전 개발계획에 의한 용적률을 적용할 수 있는지?

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조에 의하면 종전의 『국토이용관리법』에 의하여 수립된 준도시지역안의 취락지구 등은 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며, 개발계획 중 동법 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있음
- 따라서, 사업계획을 변경할 때 지구단위계획 내용의 변경이 필요하다면 지구단위계획의 변경을 선행하여야 할 것이며, 질의의 경우 당해 개발계획에서 정한 건폐율과 용적률의 범위내에서 건폐율 및 용적률을 낮추는 개발계획 변경은 가능할 것임

질의 주제	질의년도
경과규정	2006. 12

● 질의 내용

- 『국토계획법』 부칙에 의하면 도시계획시설로 결정·고시되는 것으로 보고 있는 사항은 부칙 제15조에 의한 종전의 도시계획법에 의한 도시계획시설, 종전 『국토이용관리법』에 의한 공공시설 입지승인 시설 및 부칙 시행령 제11조에 의한 종전의 시설용지지구안에 설치된 시설에 관한 경과조치가 있는 것으로 알고 있음
- 또한, 『국토계획법』 부칙 제17조(준도시지역의 개발에 관한 경과조치)에 의하면 종전 준도시지역 취락지구는 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보고 있으며, 개발계획중 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항 제2종지구단위계획으로 보도록 규정되어 있음
- 이 경우 종전 준도시지역 취락지구 개발계획에 의한 기반시설 등에 대하여 제2종

지구단위계획에 의한 기반시설의 배치와 규모가 수립된 것으로 본다고 할 경우 기반시설에 대하여 도시계획시설로 경과조치된 것으로 보아 기정으로 처리하여야 하는지?

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조에 의하면 종전의 『국토이용관리법』에 의하여 수립된 준도시지역안의 취락지구 등은 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며, 개발계획 중 동법 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있음
- 따라서, 종전의 취락지구의 개발계획 현재 도시계획시설로 볼 수 있는 내용은 제2종지구단위계획구역에 포함된 도시계획시설로 볼 수 있을 것임

질의 주제	질의년도
경과규정	2007. 1

● 질의 내용

- 1996년 6월에 국토이용계획 변경·결정 고시를 받고 사업권의 인수 및 강원도 고성군과의 협의로 인해 약 4년 후인 2003년 12월에 사업계획승인(1차)을 접수했으나 교통영향평가 및 사도개설미비로 인해 반려를 받고 다시금 보완을 통해 2005년 11월에 사업계획승인(2차)을 접수했으나 최초 국토이용계획 변경결정고시를 받았음에도 불구하고 제2종 지구단위계획을 수립하라는 내용을 통보받았음
- 관련법령에서도 국토이용계획 변경·결정 고시 후 경미한 변경일 경우는 지구단위 계획수립은 이행하지 않아도 되는 것으로 알고 있음. 이점에 대해서 유권해석
- 또한, 기존부터 진행되어온 사업에 대해서 2005년 1월에 개정된 법률에 의거 사전 환경성평가를 받아야한다는 것도 부당하다고 생각하며, 개정된 법률의 현재 진행 중인 사업에 적용시켜야하는지의 유권해석

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조에 의하면 종전의 『국토이용관리법』에 의하여 수립된 준도시지역안의 취락지구 등은 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며, 개발계획 중 동법 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있음
- 따라서 질의의 경우가 지구단위계획의 변경에 해당하는 지 여부에 대하여는 사실관계의 확인이 가능한 당해 지구단위계획 입안권자가 판단할 사항임을 알려드리며, 사전환경성 검토에 대한 구체적인 사항은 관련법을 담당하는 환경부에 문의

질의 주제	질의년도
관리지역 세분시한	2005.12

● 질의 내용

- 현재 『국토계획법』 상의 수도권외의 경우 2005년 말까지 관리지역 세분이 시행되고 있는 걸로 알고 있습니다. 그리고 2005년 말까지 미세분시 「도시관리계획수립지침」(3-1-6-1)에 의하여 제2종지구단위계획의 수립이 불가한 것으로 알고 있음
- 그리고 「도시관리계획수립지침」 및 「제2종지구단위계획수립지침」상 제2종지구단위계획의 수립은 도시기본계획에서 제시하는 총량안에 수립을 하도록 되어 있음
- 그러나 현재 대부분의 시·군이 관리지역 세분계획을 수립 중에 있으며 도시기본계획도 또한 수립 중에 있어 제2종지구단위계획 물량이 잡힌 시·군은 없는 줄로 알고 있음
- 도시기본계획상 제2종지구단위계획의 물량이 제시되지 않으면 제2종지구단위계획의 입안 및 결정을 할 수 없는지의 여부. 아니면 지금이라도 제2종지구단위계획을 수립하고 그 물량을 추후에 도시기본계획에서 담아갈 수 있는지의 여부
- 지침상 2005년 말까지 관리지역 세분이 안되면 제2종지구단위계획의 수립이 불가한지 여부. 만약 불가하다면 2005년 말 이후 관리지역 세분이 되면 제2종지구단위계획수립이 가능한지의 여부

- 현재라도 관리지역 세분에 관계없이 제2종지구단위계획을 수립하여 입안할 수 있는지의 여부. 그러하다면 제2종지구단위계획내에서 해당지역내의 관리지역을 세분해야 하는지 아니면 현재의 관리지역의 건폐율·용적률을 적용받으면서 제2종지구단위계획만 수립해도 되는지의 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 제2조제4호에 의거 지구단위계획은 도시관리계획으로 수립하며, 「도시관리계획수립지침」 1-5-2-1 및 1-5-2-2에 의해 도시관리계획은 광역도시계획 및 도시기본계획 등에서 제시한 내용을 수용하고 개별 사업계획과의 관계 및 시·군의 성장추세에 따라 수립하나, 도시기본계획을 수립하지 아니하는 시·군의 도시관리계획에는 당해 시·군의 장기발전구상 및 『국토계획법』 제19조 제1항의 규정에 의한 도시기본계획에 포함될 사항 중 도시관리계획의 원활한 수립을 위하여 필요한 사항이 포함되도록 계획해야 함을 규정하고 있으니, 구체적인 사항은 지구단위계획 입안권자인 당해 시장군수에게 직접 문의하여 주시기 바라며,
- 『국토계획법』 부칙 제8조에 의하면 종전 난개발이 문제되었던 관리지역을 일정기간내(수도권, 광역시, 광역시 인접 시·군의 경우는 2005년 말까지) 세분(계획·생산·보전관리지역)하도록 하고 있으니,
- 동 기간내 관리지역 세분이 완료되지 아니할 경우에는 『국토계획법』 제51조 및 부칙 제9조에 의하여 수도권은 2006년부터 관리지역이 세분될 때까지 제2종 지구단위계획구역 지정 및 구역확장이 금지되고,
- 광역시의 경우 2005년 말까지 관리지역 세분을 하도록 하고 있으나 동 기간까지 관리지역 세분작업이 완료되지 못할 경우에도 2006년에 계속적으로 관리지역 세분작업을 추진할 수 있음을 알려드립니다

질의 주제	질의년도
관리지역 세분시한	2006. 3

● 질의 내용

- 수도권 및 광역시와 인접한 시·군의 경우 2005년까지 관리지역에 대한 세분화작업을 하도록 되어 있으나 민원문제로 인하여 주민공람과정이 몇 차례 시행되는등 아직까지 단 한군데도 완료된 시·군이 없는 것으로 알고 있습니다. 그런데, 문제는 『국토계획법』 부칙 제9조에 의해 관리지역이 세분화되지 않으면 2006년부터는 위의 시·군에 대한 제2종 지구단위계획의 지정 및 변경이 불가능한 것으로 되어 있음
- 『국토계획법』에서 정한 관리지역 세분화 완료시점까지 완료가 되지 않은 상황에서, 즉 1차적으로 해당지자체에서 관리지역 세분화 절차를 완료하지 못한 것이 문제임에도 불구하고 민간에서 제안하는 모든제 2종지구단위계획의 입안 및 지정은 불가능한 것인지 여부
- 임야(준보전산지)인 관리지역에서 초등학교등 기반시설을 제공한다는 전제조건하에 부지면적 10만㎡이상인 부지를 제2종지구단위계획을 통해 개발하고자 할 경우, 『환경·교통·재해 및 인구영향평가법』에 의해 산지훼손면적(산지관리법상 모래, 자갈, 광물등의 채취등)이 10만㎡이상이므로 이에 대해 환경영향평가를 받아야 하는지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제8조에 의하면 수도권에 속한 시·군 및 광역시 또는 광역시와 경계를 같이하고 있는 시·군은 이 법의 시행일로부터 3년이내(2005년 말까지) 관리지역을 세분하도록 하고 있으며,
- 동 기간내 관리지역 세분이 완료되지 아니할 경우에는 『국토계획법』 제51조 및 부칙 제9조에 의하여 2006년부터 관리지역이 세분될 때까지 제2종지구단위계획구역 지정 및 구역확장이 금지됨

질의 주제	질의년도
관리지역 세분시한	2006. 4

● 질의 내용

- 관리지역의 세분전(『국토계획법』 부칙 9조에 해당하는 지역)에 제2종지구단위계획구역을 지정할 때, 령44조 1항 1호 다목, 2호, 3호에 해당하는 경우 관리지역에 제2종지구단위계획구역 지정 가능 여부
- 령44조 2항에 해당하는 경우 관리지역에 제2종지구단위계획구역지정 가능 여부(주거개발진흥지구 지정시)

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제8조에 의하면 수도권에 속한 시·군 및 광역시 또는 광역시와 경계를 같이하고 있는 시·군은 이 법의 시행일로부터 3년 이내(2005년 말까지) 관리지역을 세분하도록 하고 있으며,
- 동 기간내 관리지역 세분이 완료되지 아니할 경우에는 『국토계획법』 제51조 및 부칙 제9조에 의하여 2006년부터 관리지역이 세분될 때까지 제2종지구단위계획구역 지정 및 구역확장이 금지됨
- 다만, 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 수립을 위한 입안·공고를 하였다면 (2005년 말까지 공람공고 시작일 기준) 동 구역지정 및 계획수립 절차는 진행이 가능할 것으로 사료됨

질의 주제	질의년도
관리지역 세분시한	2007. 5

● 질의 내용

- 「도시계획시설의 설치 및 이용에 관한 규칙」 제63조 제7항에 의하면 계획관리지역에서 도시계획시설(유통업무설비)의 설치가 가능하다고 명시되어 있으며, 또한 『국토계획법』 제51조 제3항에 의하면 계획관리지역내에서 3만제곱미터 이상의

유통형 제2종지구단위계획 구역을 지정할 수 있다고 되어 있음

- 그렇다면, 현재 도시기본계획상 시가화예정용지(유통용지)이며 도시관리계획상 현재는 세분전인 관리지역이나 계획관리지역으로 공람, 공고 절차가 진행된 경우, 계획관리지역으로 세분결정 이전이라도 현재 토지적성평가 결과상 개발등급으로 나타나 계획관리지역으로 공고·공람하였다면 상위계획에 부합되는 용도인 유통형 제2종지구단위계획의 행정절차(제안, 입안에 대한 사전자문, 관련실과 협의 등)가 가능한지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제8조에 의하면 수도권에 속한 시·군 및 광역시 또는 광역시와 경계를 같이하고 있는 시·군은 이 법의 시행일로부터 3년이내(2005년 말까지) 관리지역을 세분하도록 하고 있으며, 동 기간내 관리지역 세분이 완료되지 아니할 경우에는 『국토계획법』 제51조 및 부칙 제9조에 의하여 2006년부터 관리지역이 세분될 때까지 제2종지구단위계획구역 지정 및 구역확장이 금지되고 있음
- 다만, 계획관리지역으로 세분변경되는 지역에 대하여는 제2종지구단위계획구역의 지정이 가능할 것으로, 계획관리지역의 세분되는 시점을 감안하여 제2종지구단위계획구역 입안 및 결정절차를 거치는 것에 대하여는 해당지역의 관리지역 세분화 진행 경과 및 관련계획 등을 종합적으로 검토하여 당해 도시관리계획 입안·결정권자가 판단할 사항임

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2004. 3

● 질의 내용

- 관리지역안에서 산림의 경우 개발행위허가의 규모 대상에서 제외되는 것으로 알고 있는데, 관리지역안에서 산림의 경우에 총 부지면적 3만㎡이상을 개발할 경우 제2종지구단위계획으로 하지 않아도 되는 것인지

● **회신 내용**

- 질의내용중 개발하고자 하는 사항이 불분명하여 정확한 답변이 어려우나, 『국토계획법』 시행령 제55조의 규정에 의하면 토지형질변경을 하는 경우에는 용도지역별 개발행위허가 규모(관리지역의 경우 3만평방미터 미만) 및 연접개발에 대한 규정이 적용됨
- 다만, 『국토계획법』 제56조제3항 및 부칙 제18조제2항에 의하여 관리, 농림, 자연환경보전지역의 산림에서의 토지형질변경에 대하여는 산림법의 규정에 의하도록 되어 있음
- 질의의 경우 토지형질변경 및 연접개발의 대상인지 여부에 대하여는 관할 시장·군수와 협의하시기 바라며, 연접개발에 해당하여 용도지역별 개발행위허가 규모를 초과할 경우라도 지구단위계획을 수립할 경우에는 동 면적제한을 적용하지 않도록 하고 있으며, 『국토계획법』 시행령 제44조 제1항 제1호 가목에 의하면 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 경우 제2종지구단위계획구역 면적이 30만평방미터이상 『수도권정비계획법』 제6조 제1항 제3호의 규정에 의한 자연보전권역인 경우 10만 평방미터)이어야 함

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2004. 3

● **질의 내용**

- 용도지역이 관리지역이고 임야인 곳에서 3만제곱미터 이상으로 개발을 하고자 할 때 『국토계획법』에 의한 제2종단위계획수립대상인지 아니면 『산지관리법』에만 적용 하는지

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 시행령 제55조의 규정에 의하면 토지형질변경을 하는 경우에는 용도지역별 개발행위허가 규모(관리지역의 경우 3만평방미터 미만) 및 연접개발에 대한 규정이 적용됨

- 다만, 『국토계획법』 제56조 제3항 및 부칙 제18조 제2항에 의하여 관리·농림·자연환경보전지역의 산림에서의 토지형질변경에 대하여는 『산지관리법』의 규정에 의하도록 되어 있음
- 질의의 경우 토지형질변경 및 연접개발의 대상인지 여부에 대하여는 관할 시장·군수와 협의하시기 바라며, 연접개발에 해당하여 용도지역별 개발행위허가 규모를 초과할 경우라도 지구단위계획을 수립할 경우에는 동 면적제한을 적용하지 않도록 하고 있음

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2004. 5

● 질의 내용

- 관리지역내 5만제곱미터 규모의 단독주택단지를 조성하고자 합니다. 『국토계획법』 시행령 제44조에 의하면 아파트 또는 연립주택시 30만제곱미터 이상의 면적이 되어야만 가능하다고 되어 있는데, 저희 사업대상지와 같이 단독주택지인 경우는 위의 면적제한 조건을 받지 않고 제2종지구단위계획(주거형)으로 사업이 가능한지

● 회신 내용

- 『국토계획법』 제51조 제3항 및 동법 시행령 제44조의 규정에 의거 주거형 제2종지구단위계획은 계획관리지역 또는 주거개발진흥지구에서 가능하며 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되지 않는 경우에는 그 면적은 3만평방미터이상이어야 함

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2004. 5

● 질의 내용

- 종전 『국토이용관리법』에 의한 국토이용계획변경절차를 거쳐 산업촉진지구로 공장설립 승인을 득한 부지내에 공장설립 승인시 득한 동 건축물내에서 승인된 면적

의 변경(증가)이 없고 다만 건축물 배치를 달리하여 건축허가를 득하고자 할 때 제2종지구단위계획변경 대상인지 여부

- 또한, 공장설립 승인을 받을 당시 건축물의 높이를 지정하지 않고 산업촉진지구 지정을 받았을 때 타법에 관련이 없는 경우, 2층으로 건축허가를 득하고자 할 때 제2종지구단위계획변경 대상인지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조에 의하여 종전의 『국토이용관리법』에 의하여 수립된 준도시지역안의 취락지구, 산업촉진지구 및 시설용지지구는 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획 구역으로 지정된 것으로 보며, 개발계획 중 동법 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있으므로 사업계획을 변경할 때 지구단위계획 내용의 변경이 필요하다면 변경하고자 하는 부분에 한하여 변경 절차를 거쳐야 할 것임
- 다만, 『국토계획법』 시행령 제24조제4항 및 「제2종지구단위계획수립지침」 2-4-6.에 의하여 건축물(시설을 포함)의 배치·형태의 변경은 『국토계획법』 제30조 제5항에 의한 지구단위계획의 경미한 변경사항에 해당됨을 알려드리니 질의의 경우가 이에 해당하는지 여부 등 구체적인 사항은 당해 지구단위계획 입안권자인 시장·군수 등에게 문의하시기 바라며,
- 건축물의 높이와 관련하여 지구단위계획 변경이 필요한지 여부는 당초 개발계획의 내용 및 취지 등에 따라 입안권자가 판단할 사항이므로 이에 대하여도 해당 입안권자에게 문의

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2004. 9

● 질의 내용

- 관리지역안에서 제2종지구단위계획을 수립하면 이 구역안에서는 『국토계획법』 시행령 [별표27]에서 규정하고 있는 관리지역안에서 건축할 수 있는 건축물 외의 (예

를들면 위락시설 등)건축물이나 제한규모 이상으로(숙박시설인 경우 3층이하, 660 m²이하) 건축할 수 있는지

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 제52조 제4항 및 동법 시행령 제47조2항, 「제2종지구단위계획수립 지침」 3-2-1.에 의거하여 완화적용할 수 있도록 하고 있음

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2004. 11

● **질의 내용**

- 「도시계획의 결정구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제101조는 체육시설이 아닌 건축시설용지는 전체부지의 면적의 5% 미만으로 하도록 규정하고 있음
- 제2종지구단위계획구역(관광휴양형)내 골프장과 콘도가 있는 경우(가구 및 획지는 체육시설용지와 관광휴양시설용지로 구분되어 있음.), 「도시계획의 결정구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제101조에 의해 건축시설용지 비율을 산정할 때 분모로 들어가는 전체부지는 제2종지구단위계획구역의 일부인 체육시설용지로 보아야 하는지, 아니면 제2종지구단위계획구역 전체(체육시설용지 + 관광휴양시설용지)로 보아야 하는지

● **회신 내용**

- 「제2종지구단위계획수립지침」 7-6-1.에 의하면 지구단위계획구역내 일부에 체육시설을 설치하고자 하는 경우 체육시설의 용지(이하 “체육시설용지”라 한다)를 별도로 구획하여 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제99조 내지 제101조의 규정을 그대로 적용하되, 동규칙 동조에서 정하지 않은 사항에 대하여는 이 장에서 정하는 기준을 적용하도록 하고 규정하고 있고,
- 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제101조 제4항 제2호 나목에 의하면 체육시설이 아닌 건축시설의 용지는 원칙적으로 전체부지 면적의 5%

미만으로 하도록 규정하고 있는 바, 여기에서 ‘전체부지 면적’은 체육시설부지를 의미하는 것으로 관광휴양형 지구단위계획구역의 전체를 의미하는 것이 아님

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2004. 12

● 질의 내용

- 『국토계획법』의 규정에 의거 관리지역내 제2종지구단위계획 구역을 지정을 위한 필요한 면적 30,000㎡ 이상을 확보하여 계획을 변경결정 하여야 하는지 아니면, 기 제2종지구단위계획으로 결정된 사항의 변경으로 30,000㎡ 이하라도 필요한 부지만 확보하여 변경 결정 가능 여부
- 확장부지면적이 30,000㎡ 이하라도 제2종지구단위계획을 변경이 가능할 경우 제2종 지구단위계획 수립지침 중 제5장 산업형 지구단위계획 수립기준에 의한 기반시설중 도로계획에 따라 진입도로 폭10m 이상 확보하여 계획하여야 하는지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조에 의하면 종전의 국토이용관리법에 의하여 수립된 준도지역안의 취락지구 등은 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며,
- 개발계획중 동법 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있으므로 사업계획을 변경할 때 지구단위계획 내용의 변경이 필요하다면 지구단위계획의 변경을 선행하여야 할 것이며, 질의의 경우와 같이 당초 구역면적을 확장하여 지구단위계획을 변경하고자 하는 경우에는 현행 국토계획법령 및 제2종지구단위계획수립지침에 의한 구역면적 및 진입도로를 확보하여야 할 것임

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2005.01

● 질의 내용

- 관리지역과 농림지역(농업진흥지역)에 걸쳐있는 10만평방미터 규모의 부지에 식물 온실, 조경시설, 식물전시관, 주차장 등 관광객 유치시설을 지자체에서 직접 설치하는 사업을, 특정 제2종지구단위계획구역 지정과 계획을 수립코자 함
- 이 경우에 토지적성평가, 환경성검토 등 기초조사를 실시하여 관광휴양 개발진흥지구로 지정한 후에 특정 제2종지구단위계획구역 지정이 가능한지, 아니면 계획관리지역으로 용도지역을 변경하여야만 특정 제2종지구단위계획구역을 지정할 수 있는 것인지의 여부

● 회신 내용

- 『농지법』에 의한 농업진흥지역안의 농지와 경지정리·수리시설 등 농업생산기반이 정비된 농지인 지역에는 제2종지구단위계획구역을 지정할 수 없음(다만, 입안권자가 지역적 특성을 감안하여 불가피하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니함)

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2005.02

● 질의 내용

- 비도시지역내 골프장에 대하여 1단계로 도시계획시설로 결정한 후 통합영향평가를 실시하여 1단계 착공을 하고자 하고 있는 시점에 있는데 2단계사업으로 도시계획시설인 골프장부지내에서 숙박시설(콘도)을 추가하여 제2종 지구단위계획을 수립하고자 하는데 가능한지
- 참고로 도시계획시설로 결정된지 1년이 경과하였으며 통합영향평가 심의가 완료된지는 1개월이 경과되었음

● **회신 내용**

- 질의의 경우 골프장부지내 콘도계획은 불가할 것으로 사료됨

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2005.05

● **질의 내용**

- 『국토계획법』 시행령 제44조 ②의 나항에 의하면 계획관리, 생산관리지역 또는 농림지역에서 제2종지구단위계획구역의 지정을 할 수 있다 하였는데, 전체부지가 농림지역(생산임지)인 토지에 산업개발·유통개발·복합개발진흥지구로 지구단위 지정을 받을 수 있는지

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 제51조 제3항, 동법 부칙 제9조 및 동법률 시행령 제44조의 규정에 의거 제2종지구단위계획구역은 관리지역, 개발진흥지구에서 지정이 가능하며, 농림지역에 산업개발진흥지구, 유통개발진흥지구, 복합개발진흥지구(주거기능 제외)의 지정이 가능(단, 도시관리계획수립지침 3-2-10-1.(3)에 의한 지역에서는 원칙적으로 개발진흥지구 지정 불가)할 것이나 이와 같이 지구지정할 지 여부는 그 입안권자가 판단할 사항이므로 지구단위계획수립 가능 여부 등 구체적인 사항은 해당 지자체에 문의

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2005.10

● **질의 내용**

- 농림지역(38,000㎡)과 관리지역(24000㎡, 참고로 관리지역 세분화가 되지 않은 지역으로 현재 그냥 관리지역 임)에 걸쳐있는 총 62000㎡ 규모의 부지에
- 유통형 제2종 지구단위계획구역 지정과 계획을 수립하고자 함

- 허나 현행 『국토계획법』에 의거 제2종 지구단위계획구역 지정대상지역은 계획관리지역이거나 개발진흥지구에만 입안이 가능한 것으로 알고 있음
- 계획관리지역과 개발진흥지구 모두 해당되지 않는 토지인데 유통형제2종 지구단위계획 수립이 가능한지

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 제51조 제3항, 동법 시행령 제44조의 규정에 의거 제2종지구단위계획구역은 계획관리지역(관리지역이 세분되지 아니한 경우 세분의무기간 전에 관리지역에 가능), 개발진흥지구에서 지정이 가능하며, 유통형 개발진흥지구는 농림지역에서도 지정이 가능함

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2005.11

● **질의 내용**

- 도시기본계획상 주거용지이고 도시관리계획상 관리지역, 자연환경보전지역, 수산자원보호구역내에 면적 60,000제곱미터를 계획관리지역으로 변경하고 관광·휴양개발진흥지구로 지정코자하는 제2종지구단위계획구역 및 계획수립이 가능한지 여부

● **회신 내용**

- 수산자원보호구역은 수산자원의 보호·육성을 위하여 지정하는 것임을 감안할 때 동 구역에 대규모 개발을 위한 제2종지구단위계획구역의 지정은 타당하지 아니할 것으로 사료됨

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2006. 8

● **질의 내용**

- 현재 『국토계획법』 상 지구단위계획을 하려면 도시지역은 제1종, 비도시지역은 제2종 지구단위계획을 하도록 하고 있음
- 관광휴양형 지구단위계획을 하기 위해 사업을 추진하고 있으나 일부구역은 관리지역(미세분), 일부구역은 자연녹지지역(구역면적의 1/3가량)으로 지정되어 있음
- 이러한 경우 전체면적에 대해 제2종 지구단위계획으로 사업이 가능한지, 혹은 도시지역은 제1종 지구단위계획으로 별도 진행하여야 하는지 여부

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 제49조 제2호에 의하여 제2종지구단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구에 수립하는 계획이며, 영 제44조 제2항 제3호에 의하여 관광·휴양개발진흥지구로서 도시지역외의 지역에 지구단위계획구역의 지정이 가능한 바 자연녹지지역에는 당해 구역의 지정이 어려울 것으로 사료되며,
- 『국토계획법』 제25조에 의하면 도시관리계획은 도시기본계획 등 상위계획에 부합하여야 하며, 동법 시행령 제30조에 의하면 자연녹지지역은 도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역으로서, 질의의 경우와 같이 자연녹지지역에서는 지구단위계획을 통한 대규모 개발사업은 불가할 것임

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2006. 12

● **질의 내용**

- 다름이 아니오라 집단화된 마을을 취락지구로 지정하고 제2종지구단위계획으로 수립하려고 하는데 상수원보호구역의 경계에서 500m 이내에 있는 지역으로 수립할 수 있는지 여부
- 「사전환경성검토 업무편람」에 의거 저수를 광역상수원으로 이용하는 댐의 계획

홍수위선으로부터 1km 이내인 집수구역으로 수립할 수 있는지 여부

● **회신 내용**

- 「제2종지구단위계획수립지침」 2-2-5.에 의거 「도시관리계획수립지침」 3-2-10-1.(3)에 해당하는 지역에는 지구단위계획구역을 지정할 수 없도록 하고 있는 바, 질의의 상수원보호구역의 경계에서 500m 이내에 있는 지역의 경우 제2종지구단위계획구역의 지정이 어려울 것이나, 입안권자가 지역적 특성을 감안하여 불가피하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하도록 하고 있음

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2007. 1

● **질의 내용**

- 계획대상지는 『국토계획법』 상 농림지역으로 농업진흥지역이며 제2종 지구단위계획 중 산업형개발진흥지구로 축사관련 시설의 설치가 가능한지 여부
- 용도지역은 변경없이 농림지역으로 할 것이며 아직 관리지역은 세분화되지 않음.
『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 시행령 제31조 제2항 제7호 나목에 산업개발진흥지구는 공업기능을 중심으로 개발 정비할 필요가 있는 지구로 규정되어 있고, 같은 법 제49조 제2호 및 같은법 시행령 제44조 제2항 제2호 나목은 산업개발진흥지구는 계획관리지역, 생산관리지역 또는 농림지역에는 지정할 수 있도록 규정하고 있음
- 또한 「제2종지구단위계획수립지침」 (2-1-2)에 의하면 산업형지구단위계획구역에 "기타 농어촌 관련시설"은 설치가 가능하도록 규정하고 「제2종지구단위계획수립지침」 (2-2-6) 입안 기준에 의하면 생산관리지역, 농림지역안에 입안하는 산업형·유통형 지구단위계획은 농업, 임업, 축산업, 수산업을 위한 것일 것으로 규정하고 있음
- 이와 같은 규정에 대하여 갑설과 을설
 - 갑설에서는 축사관련 시설은 농어촌관련 시설로서 축산업을 위한 시설이므로

『국토계획법』 시행령 제44조 및 「제2종지구단위계획수립지침」에 규정하고 있는 시설에 포함되므로 제2종지구단위계획으로 설치가 가능하다

- 을설은 『국토계획법』 시행령 제31조 제2항 제7호 나목에 산업개발진흥지구는 공업기능을 중심으로 개발 정비할 필요가 있는 지구로 규정하고 있어 제2종지구단위계획으로 축사관련 시설은 설치할 수 없다
- 이상과 같은 견해 차이로 인하여 축사시설 설치를 위한 준비를 완료한 저의 입장에서는 어떻게 하여야 설치가 가능한지 여부

● 회신 내용

- 「제2종지구단위계획수립지침」 2-1-2.(2)에 의하면 농어촌관련시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우 산업형 지구단위계획구역을 지정하도록 하고 있으며, 동지침 2-2-6.(5)에는 농림지역안에 입안하는 산업형 또는 유통형 지구단위계획은 농업·임업·축산업 또는 수산업을 위한 것일 것으로 규정하고 있는 바, 질의와 같이 축산산업의 시설을 위한 지구단위계획의 수립이 가능
- 한편 『국토계획법』 시행령 제31조 제2항에서는 산업개발진흥지구를 공업기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구로 규정하고 있으며 산업진흥을 위한 시설이라면 이에 적합하다고 볼 수 있을 것으로 사료됨

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2007. 1

● 질의 내용

- 관리지역의 농지에 대해 개발행위허가를 신청하고자 하는데 인근에 제2종지구단위계획구역이 있을 경우 이 제2종지구단위계획구역의 면적도 『국토계획법』 제55조(개발행위허가의규모)의 제4항의 연접 조항을 적용하여 개발행위허가규모에 합산하여야 하는지 여부
- 질의자 의견 : 『국토계획법』 시행령 제55조 제3항에 의하면 지구단위계획구역은 개발행위허가 규모제한에서 제외된다고 하므로, 제2종지구단위계획구역 인근에 또

다른 개발지가 없다면 제2종지구단위계획구역에 제외한 30,000㎡이내에서 개발이 가능하다고 생각함

● 회신 내용

- 『국토계획법』 제55조 제1항에서는 토지의 형질변경면적에 대하여 개발행위허가의 규모를 용도지역별로 5천제곱미터 미만에서 3만제곱미터 미만까지 규정하며, 녹지지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역안에서 연접하여 개발하거나 수차에 걸쳐 부분적으로 개발하는 경우에는 이를 하나의 개발행위로 보아 그 면적을 산정하도록 동조 제4항에서 규정하고 있고,
- 이는 개발의 양태가 워낙 다양하여 사례별로 적용할 수밖에 없어, 귀 질의의 경우가 연접개발이 적용되는지 「개발행위허가 운영지침」 3-2-2 (3)에 의거 당해 허가권자가 단순히 물리적으로 연접되어 있지 않더라도, 기존 부지와 관계에서 설치하고자 하는 시설의 종류, 지형적 여건 등이 토지이용상 일단의 부지로 볼 수 있는지 종합적으로 검토하여 판단 결정할 사항임

질의 주제	질의년도
계획구역의 입안기준	2007. 6

● 질의 내용

- 「제2종지구단위계획수립지침」 2-1-4. 지구단위계획구역은 원칙적으로 결정된 날부터 5년 이내에는 이를 변경하지 않는 것으로 하되, 관계법령 및 조례의 제·개정 및 도시계획 및 도시계획사업의 변경 기타 당해 구역 및 인근 지역의 여건변화 등으로 필요한 경우에는 이를 변경할 수 있다.
- 2005년에 산업형 제2종 지구단위계획변경결정을 받고 이번에 지구단위구역내에서 녹지용지와 기반시설용지면적을 줄여서 공업용지면적을 늘리려고 할 때, 이러한 경우에도 2-1-4의 조항에 따라 변경이 불가한 것인지 여부

● **회신 내용**

- 「제2종지구단위계획수립지침」 2-3-11.에 의거 지구단위계획은 원칙적으로 결정된 날부터 5년 이내에는 이를 변경하지 않는 것으로 하되, 관계법령 및 조례의 제·개정 및 도시계획 및 도시계획사업의 변경 기타 당해 구역 및 인근 지역의 여건변화 등으로 필요한 경우에는 이를 변경할 수 있도록 하고 있는 바, 지구단위계획이 최종 결정된 이후 5년 이내 동 지구단위계획의 변경이 제한 될 것이나, 여건변화 등의 사유로 5년 이내이라도 변경이 가능할 수 있으니, 질의의 경우가 이에 해당하는 지에 대한 여부는 해당지역 및 지구단위계획 입안 목적에 대해 잘 알고 있는 관할 행정청이 결정할 사항임

질의 주제	질의년도
주민동의 요건	2004. 1

● **질의 내용**

- 「제2종지구단위계획수립지침」 2-6-4.의 (3)에 의하면 주민이 지구단위계획구역 및 지구단위계획을 제안하는 때에는 제안한 지역의 대상 토지면적 및 대상필지의 80% 이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있어야 한다고 되어 있는데, 8만평의 임야 1필지(1인이 7만5천평의 지분을 소유하고, 5천평은 다른 10인이 소유하고 있습니다.)와 인접한 5개의 소필지를 구역지정을 받고자 할 경우 전체소유자 16인의 80% 동의를 얻으면 가능한지 여부

● **회신 내용**

- 질의의 경우 제안한 지역의 토지면적의 80%이상에 해당하는 토지소유자의 동의 및 대상필지의 80%에 해당하는 토지소유자의 동의(예 : 대상필지가 총 10필지라면 8필지 이상의 토지소유자의 동의)를 얻으면 될 것임

질의 주제	질의년도
주민동의 요건	2005.11

● 질의 내용

- 산업형 제2종지구단위계획이 수립되어 운행중인 지역에서 사업확장을 위해 일부 부지확장을 위해 계획을 입안하고자 할 때 민간사업의 계획 수립시 동의를 80%를 받아야하는 요건이 있음
- 이 요건을 충족시키기 위해 현재 구역안의 업체의 동의를 다 받아야 하는지 아니면 추가 편입될 부지의 80%이상의 동의 인지 여부

● 회신 내용

- 「제2종지구단위계획수립지침」 2-6-4 에 의하면 제2종지구단위계획 입안제안시 제안한 지역의 대상 토지면적(국공유지의 면적 제외) 및 대상필지의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있어야 합니다. 다만, 국공유지가 포함되어 있을 경우에는 해당 재산관리청과의 사전협의를 있어야 한다고 규정되어 있음
- 귀 질의는 지구계 변경을 수반한 지구단위계획 변경사항으로 판단되며, 지구단위계획의 입안·변경을 제안하고자 할 때에는 전체의 지구단위계획 구역을 기준으로 동의요건이 충족되어야 함

질의 주제	질의년도
주민동의 요건	2006. 4

● 질의 내용

- 기존 제2종지구단위계획구역 80,000㎡에서 약 6,000㎡의 면적증가를 위한 지구단위계획 변경을 하고자 할 때, 「제2종지구단위계획수립지침」 2-6-4에 의거 2/3의 동의를 얻도록 되어있으나, 면적대비 95% 이상의 동의를 확보하였고, 총15필지 중 국공유지 2필지, 사유지 구거 5필지(250㎡)는 소유자가 국내에 살고 있지 않거나 소유자의 사망(가계도 확인)으로 동의를 얻을 수 없을 경우 지구단위계획 변경을

하려면 어떻게 하여야하는지에 대한 문의

● **회신 내용**

- 「제2종지구단위계획수립지침」 2-6-4.(3)에 의해 주민이 지구단위계획구역 및 지구단위계획을 제안하는 때에는 제안한 지역의 대상 토지면적(국공유지의 면적을 제외한다) 및 대상필지의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있어야 하며, 국공유지가 포함되어 있을 경우에는 해당 재산관리청과의 사전협의를 있어야 함
- 질의의 경우 제2종지구단위계획구역의 확장에 관한 주민제안 시에는 주민제안하는 제2종지구단위계획구역 전체토지의 면적 및 대상필지의 2/3이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있어야 할 것임

질의 주제	질의년도
주민동의 요건	2006. 10

● **질의 내용**

- 『국토계획법』 제26조 및 「제2종지구단위계획수립지침」 2-6-4에 의하면 대상토지면적 및 대상필지의 2/3에 해당하는 토지소유자의 동의가 있어야 된다고 한 바,
- 대상 필지별 면적의 크기에 따라 면적요건은 충족시키나 필지요건은 충족시키지 못하는 경우가 발생할 수도 있는 바, 면적과 필지 모두 충족시켜야하는지 아니면 면적 또는 필지 중 한 가지 요건만 충족시켜도 되는지 여부
- (-- 2/3에 해당하는 토지소유자의 동의가 --)라고 명기된 바 토지소유자의 숫자를 기준으로 하는지 여부
- 여러 명이 소유하는 공유필지의 경우 공유자의 일부분만 동의를 얻었을 경우 해당 필지에 대해 동의를 득한 것으로 간주하는지 아니면 해당비율만큼만 적용되는지 여부
- 지방자치단체에 주민제안서를 접수시킬 때 토지소유주동의서 원본을 제출해야 되는지 아니면 원본 대조필 날인 후 사본을 제출해도 되는지 여부
- 만약 원본을 제출해야 할 경우, 추후 여타 협의부서에서 원본 확인 또는 제출을 요

구할시 이에 응하지 못하거나 다시 동의를 구해야하는 불편이 초래되는 바 이에
갈음할 방법이 있는지 여부

● 회신 내용

- 「제2종지구단위계획수립지침」 2-6-4.(3)에 의하여 주민이 지구단위계획을 제안하
는 때에는 제안한 지역의 대상 토지면적(국공유지의 면적을 제외한다) 및 대상필지
의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 있도록 하고 있으며, 토지면적 및 필
지 요건에 모두 충족하여야 할 것임
- 따라서, 토지면적 요건의 산정시에는 공유지분을 소유한 공유자의 동의가 있는 경
우 그 지분면적에 대하여 토지면적 요건에 포함하는 것이 가능할 것이나, 필지요건
에 대하여는 공유자 전원의 동의가 있어야 하나의 필지요건을 갖추게 됨

질의 주제	질의년도
위원회 심의	2004. 12

● 질의 내용

- 지구단위계획을 입안할 경우 지침의 2-4-4.에서는 "지구단위계획의 내용에 다음 사
항이 포함되어 있는 경우에는 도시계획위원회와 건축위원회가 공동으로 심의한다.
(1)건축물의 높이의 최고한도 또는 최저한도에 관한 사항((2)및(3)과 연관된 경우에 한
한다), (2)건축물의 배치,형태,색채 또는 건축선에 관한 계획, (3)경관계획"
- 여기서 입안할 지구단위계획의 내용에 건축물의 높이의 최고한도는 정해져 있으나
건축물의 배치, 형태, 색채, 건축선에 관한 계획 및 경관계획은 포함이 되어 있지
않을 경우 (1)에 의하여 "(2)및(3)과 연관된 경우"가 아니기 때문에 도시계획위원회
와 건축위원회가 공동으로 심의를 해야되는 경우가 아니라 시·도 도시계획위원회
의 심의만 받아도 되는지

● 회신 내용

- 『국토계획법』 제30조 제3항 단서의 규정에 의한 도시계획위원회와 건축위원회의
공동심의대상인 요건 중 건축물의 높이의 최고한도 또는 최저한도는 제1종지구단

위계획에 한정되는 사항으로 질의의 제2종지구단위계획 내용에 건축물의 높이의 최고한도는 포함하고 있으나 건축물의 배치, 형태, 색채, 건축선에 관한 계획 및 경관계획이 포함되지 아니한 경우라면 공동심의 대상이 아닐 것이므로 구체적인 사항은 관할 행정청에 문의

질의 주제	질의년도
기초조사	2004. 5

● 질의 내용

- 지구단위계획구역 입안제안지역에 대하여 『국토계획법』 제27조 제4항 및 동법시행령 제21조 제2항의 규정에 의하여 기초조사를 생략 할 수 있는지 여부
- 기 조성된 공장 증축(부지확장포함)을 목적으로 지구단위계획구역지역에 대한 원활한 토지이용계획을 수립하기 위하여 계획부지를 공업용지, 녹지용지, 공공시설용지로 세분하여 계획하였고, 「제2종지구단위계획수립지침」 제8절 3-8-1에 의거 세분된 용지를 하나의 대지로 보아 건폐율·용적률을 산정가능여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 제21조 제2항 제6호에 의하면 『국토계획법』 또는 다른 법령에 의하여 조성된 지역에 도시관리계획을 입안하는 경우에는 토지적성평가 대상에서 제외(동조 제2항 본문의 단서규정에 의거 다른 기초조사는 대상)되며, 질의의 경우 증가되는 부분에 대하여는 토지적성평가 등의 대상입니다. 다만, 증가부분이 위 시행령 제21조제2항에 해당되는 경우라면 제외대상일 것이나, 이의 해당여부는 당해 지구단위계획 입안제안 내용에 따라 입안권자가 판단할 사항이므로 구체적인 사항은 해당 시장·군수 등에게 문의하시기 바람,
- 「제2종지구단위계획수립지침」 3-8-1.에 의하면 건폐율과 용적률은 대지별로 산정하되, 스카이라인의 형성, 구역중심지 조성 등을 위하여 필요한 경우 용적률은 3-1-7.의 규정에 의하여 세분된 용지를 하나의 대지로 보아 이를 산정할 수 있도록 규정하고 있음

질의 주제	질의년도
주민제안	2004. 10

● 질의 내용

- 「제2종지구단위계획수립지침」 제6절 주민제안의 2-6-4. (3)제안한 지역의 대상 토지면적(국공유지의 면적을 제외한다) 및 대상필지의 80% 이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있어야한다. 다만, 국공유지가 포함되어 있을 경우에는 해당 재산관리청과의 사전협의를 있어야 한다
- 위의 내용에서 국공유지가 포함되어 있는 경우 사전협의하라는 의미는 지구단위계획수립시 토지에 대한 사용허가를 득하거나, 국공유지에 대한 대부계약 등을 사전에 득해야 하는 사항인지, 아니면 지구단위계획 수립의 제안에 관한 동의를 얻어야 하는 지 여부

● 회신 내용

- 국유재산은 국유재산법령이 정하는 바에 따라 관리됨. 따라서, 지구단위계획의 입안제안과 관련하여 국유재산이 포함되는 경우에는 국유재산법령상 제한이 없는 지 등을 해당 재산관리청과 협의토록 하는 사항임

질의 주제	질의년도
경미한 변경	2006. 1

● 질의 내용

- 제2종지구단위계획에 의해 획지 및 토지이용계획이 수립되어 있는 지역에서 획지계획(20.1%)의 변경에 따라 시설지(토지이용변경)가 변경될 수 있을거라 예상될 경우 경미한 변경으로 볼 수 있을지에 대한 질의

● 회신 내용

- 『국토계획법』 시행령 제25조 제4항에 의하여 관계 행정기관의 장과의 협의, 도시

계획위원회 심의 등을 거치지 않고 지구단위계획을 변경이 가능한 경우를 명시하고 있음

질의 주제	질의년도
경미한 변경	2006. 5

● 질의 내용

- 1996년 10월 16일 운동휴양지구로 지정되어 개발계획이 승인 고시된 부지로 종전 『국토이용관리법』 시행령 부칙(제16766호)제3항 및 『국토계획법』 제17조에 의하여 개발진흥지구 및 제2종 지구단위계획이 결정된 것으로 경과조치되었음
- 금번 해당부지에 대한 계획을 변경하여 사업을 추진하고자 하는데[사업시행자 변경, 구역면적감소(당초 5만평, 변경 2만평), 개발계획 변경 등], 해당 지자체에서는 사업시행자 변경 및 변경내용의 과다로 인하여 당초의 지구단위계획은 실효고시하고 신규로 제2종 지구단위계획구역 및 지구단위계획 입안추진을 권고
- 관련법규 및 지침상 경미한 변경이외에 지구단위계획 변경의 범위 및 개발계획 결정 이후 실효고시에 대한 별도의 규정은 없는 것으로 알고 있는데, 위의 경우 지구단위계획 변경이 가능한지 여부와 만약 불가하다면 이에 대한 법적 근거는 무엇인지

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조에 의하면 종전의 국토이용관리법에 의하여 수립된 준도시지역안의 취락지구 등은 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며, 개발계획 중 동법 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있음
- 따라서, 사업계획을 변경할 때 지구단위계획 내용의 변경이 필요하다면 지구단위계획의 변경을 선행하여야 할 것이며, 질의의 경우 적법한 지구단위계획 변경절차를 통해 변경이 가능할 것이나, 이에 대한 입안여부는 기존 지구단위계획의 입안의 도 및 주변여건 등에 맞추어 지구단위계획 입안권자가 판단하여야 할 것임

질의 주제	질의년도
경미한 변경	2006. 10

● 질의 내용

- 『국토계획법』과 관련하여 건설교통부 「제2종지구단위계획수립지침(개정2005.5.6)」의 행정사항 9-5에 의하면 "9-3. 및 9-4의 규정에 의하여 개발계획의 입안내용을 공고한 후 이를 변경하고자 하는 때에는 이 지침이 정하는 바에 따라 제2종지구단위계획을 입안 및 결정하여야 한다. 다만, 다음의 1에 해당하는 변경인 경우에는 당해 계획의 수립에 관하여는 종전의 국토이용관리법에 의하며, 개발계획이 결정되는 경우에는 제2종지구단위계획으로 결정된 것으로 본다.
(1) 시설·건축물 등의 위치변경, (2) 개발계획 범위안에서 개발용도로 정하여진 토지이용계획면적의 10% 이내(공장의 경우에는 20%이내)의 변경, (3) 건축연면적의 10% 이내(공장의 경우에는 20% 이내)의 변경, (4) 사업시행자의 변경, (5) 사업기간의 변경"이라고 되어 있음
- 위에서 본 바와 같이 "다만, 다음의 1에 해당하는 변경인 경우에는~" 에서 다음의 1을 (1)만 해당되는 사항으로 해석해야 하는지? 또는 (1),(2),(3),(4),(5) 전부 해당되는 사항으로 해석해야 하는지 여부

● 회신 내용

- 「제2종지구단위계획수립지침」 9-5에 의하여 동지침 9-3. 및 9-4의 규정에 의하여 개발계획의 입안내용을 공고한 후 이를 변경하고자 하는 때에는 이 지침이 정하는 바에 따라 제2종지구단위계획을 입안 및 결정하여야 할 것이나, 다음의 1에 해당하는 변경인 경우에는 당해 계획의 수립에 관하여는 종전의 『국토이용관리법』에 의하도록 하고 있으며, 이는 각호에 해당하는 사항에 한하여 경미한 변경이 가능하다는 의미임

질의 주제	질의년도
경미한 변경	2007. 2

● 질의 내용

- 제2종지구단위계획의 경우 최소면적기준인 3만㎡ 이상으로 2/3 이상의 주민동의를 얻어 주민제안방식으로 구역 및 계획결정 신청을 통해 구역 및 계획결정이 이루어진 이후, 사업의 실시단계에서 구역제 일부 토지에 대하여 동의를 얻지 못하였으나, 부지면적의 5% 미만(또는 가구면적의 10% 이내)에 해당되어 이를 부지면적에서 제척하여 경미한 변경절차를 통해 사업시행을 진행하려고 하나, 제척하게 될 경우 최소면적 기준에 미달될 경우 사업이 가능한지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 시행령 제25조 제4항에 의하여 관계 행정기관의 장과의 협의, 도시계획위원회 심의 등을 거치지 않고 지구단위계획을 변경이 가능한 경우를 명시하고 있으나, 질의와 같이 지구단위계획구역 지정요건에 적합하지 아니한 경미한 변경은 불가할 것임

질의 주제	질의년도
기타	2006. 1

● 질의 내용

- 『국토계획법』 제28조 제5항의 규정에 의하여 도시관리계획을 입안하는 경우 대통령이 정하는 사항에 대하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다고 되어 있으며, 같은법 시행령 제22조 7항의 규정에 "대통령이 정하는 사항이라 함은 다음 각 호의 사항을 말한다. 다만, 제25조 제3항의 각호의 사항 및 지구단위계획으로 결정 또는 변경·결정하는 사항을 제외한다. 1. 법 제36조 내지 제40조의 규정에 의한 용도지역·용도지구 또는 용도구역의 지정 또는 변경지정"이라고 규정되어 있음
- 관광휴양형 제2종지구단위계획[체육시설(골프장)]을 주민제안에 의하여 입안시 농

림·관리지역을 계획관리지역으로 용도지역 변경하는 내용을 포함할 경우 시의회 의견을 들어야 하는지 여부

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 제28조 제5항 및 동법 시행령 제22조 제7항에 의해 지구단위계획으로 결정 또는 변경·결정하는 도시관리계획의 입안에 대해서는 해당 지방의회의 의견청취를 제외하고 있으며, 『국토계획법』 제52조 제1호 및 동법시행령 제45조 제1항에 지구단위계획에 포함될 수 있는 용도지역의 변경에 대하여 규정하고 있으니, 질의의 내용이 이에 해당하는지에 대해서는 지구단위계획 입안권자인 시장·군수가 판단할 사항임

질의 주제	질의년도
기타	2004. 7

● **질의 내용**

- 다름이 아니오라 저희가 기존공장에 제2종지구단위계획변경을 득하여 공장증설을 하려고 하는데 반드시 어떠한 자격을 가진 업체에 용역을 의뢰하여야 하는지, 아니면 종전 국변을 받을 시와 동일하게 일반 측량토건회사에 의뢰하여도 되는지 또는 의뢰인이 직접 합당한 서류를 작성하여 제출하여도 되는지

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 상 지구단위계획 수립의 용역업체에 대하여 제한규정을 두고 있지 않음

질의 주제	질의년도
기타	2006. 9

● 질의 내용

- 본 사업인 제2종지구단위계획(주거형)의 결정권자가 「경상남도사무위임조례」에 의해 시장·군수로 위임된 사항으로 「제2종지구단위계획수립지침」 3-4-2. 지구단위계획으로 결정할 수 있는 도시계획시설(녹지, 공원 등)을 결정하고자 할 경우 도시계획시설의 결정권자가 경상남도지사일 때 도시계획시설 결정을 위한 절차를 따로 거쳐야 하는지 아니면 제2종지구단위계획의 결정권자가 시장·군수로 위임되었으므로 지구단위계획구역안의 도시계획시설 결정도 시장·군수 결정사항인지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 제52조 제1항에 의하여 지구단위계획의 내용에는 대통령령이 정하는 기반시설의 배치와 규모를 포함할 수 있도록 하고 있는 바, 당해 도시계획시설 결정권자의 위임 여부와 관계없이 지구단위계획의 결정을 통하여 당해 기반시설의 결정이 가능할 것으로 판단됨

질의 주제	질의년도
기타	2006. 12

● 질의 내용

- 토지거래허가구역으로 지정된 임야, 공장 등의 토지를 제2종지구단위계획(산업형)에 의해 건축물 용도가 공장 등으로 결정·고시된 경우,
- 사업을 시행하려는 법인이 임야에 대해 산지전용허가 전에 토지거래허가 등을 통해 취득이 가능한지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 제119조(허가기준) 제1호 마목 및 「토지거래업무 처리규정」 제9조의 규정에 의하여 토지이용계획이 허가구역을 포함한 지역의 건전한 발전을 위하여 필요하고 관계 법률의 규정에 의하여 지정된 지역·지구·구역 등의 지정목적에 적합하다고 인정되는 사업을 시행하는 자로서,
- 주택건설 또는 공장건설 등을 위하여 토지를 취득하는 경우에는 관계 법령에 의하여 그 사업의 시행이나 입지 등에 관하여 관계 행정기관의 장이 허가·승인 등 행위허가를 하거나 시행하고자 하는 사업이 그 지역의 건전한 발전을 위하여 필요하고 관계 법령이나 토지이용계획상 적절하다고 인정하는 경우에는 토지거래허가가 가능할 것으로 보며,
- 도로, 상·하수도 등 기반시설이 정비되어 있지 아니한 지역에서 공동주택이나 다중이용시설로서 관계법령이나 규정 등에 의하여 도로, 상·하수도 등 기반시설의 설치가 필요한 시설물·건축물의 건설을 목적으로 토지를 취득하고자 하는 경우에는 사실상 당해 시설물·건축물의 설치가 불가능하므로 그 토지의 이용목적에 부적합한 것으로 보나, 당해 시설물·건축물을 건설하고자 하는 자가 건설과 병행하여 기반시설을 설치하여 기부채납하는 경우에는 그 토지의 이용목적에 적합한 것으로 보도록 되어 있음
- 그리고, 관계규정에 의한 기반시설이 정비되지 아니한 농지나 임야의 경우는 『농지법』 또는 『산지관리법』 등 관계법령에 의한 전용허가 또는 전용신고를 완료하거나 전용허가 또는 전용신고 요건에 적합한 것으로 확인된 경우로서 관계법령의 규정에 따라 취득자가 당해 토지를 전용하여 이용할 수 있는 경우이어야 함

2. 지구단위계획 내용관련

질의 주제	질의년도
행위제한의 완화	2004. 1

● 질의 내용

- 관리지역내 1991년에 공공시설입지승인을 받아 현재 사용 중에 있는 연수원에 부지변동 없이 숙박동을 증축하고자 하는데, 당초 개발계획상의 토지이용계획의 일부가 변동(녹지용지가 일부 감되고 건축용지가 증됨)되며 또한 개발계획상의 건폐율 및 용적률을 초과하여 증축하고자 할 경우 제2종지구단위계획을 수립하여야 하는지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조 제1항 및 제2항에 의하면 종전의 국토이용관리법에 의하여 수립된 준도지역안의 시설용지지구 등은 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며,
- 개발계획중 동법 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있으므로 사업계획을 변경할 때 지구단위계획 내용의 변경이 필요하다면 지구단위계획의 변경을 선행하여야 할 것임

질의 주제	질의년도
행위제한의 완화	2004. 6

● 질의 내용

- 「제2종지구단위계획수립지침」에서 제2절 행위제한완화에서 주거형 제2종지구단위계획구역에서 주거지역에 허용되는 행위의 범위 안에서 완화한다는 규정이 있는

데 여기서 주거지역이라 함은 준주거지역도 포함되는지 여부

● **회신 내용**

- 질의의 경우 준주거지역을 포함하는 것임

질의 주제	질의년도
행위제한의 완화	2004. 6

● **질의 내용**

- 제1종지구단위계획에서는 공공부지를 기부채납하거나 공공귀속시킬 경우 건폐율, 용적률을 완화하여 적용하는 것으로 알고 있음. 하지만 『국토계획법』 시행령 제47조에 의하면 제2종지구단위계획으로만 지정되면 건폐율, 용적률을 150% 이내에서 완화한다고 되어 있는데 그렇다면 제2종지구단위계획의 경우 공공시설을 기부채납하거나 공공귀속시키지 않더라도 건폐율, 용적률을 150% 이내에서 완화적용받을 수 있는지

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 시행령 제47조의 규정에 의거 제2종지구단위계획으로 당해 용도지역에 적용되는 건폐율 및 용적률의 150% 이내에서 건폐율 및 용적률을 완화하여 적용할 수 있도록 하고 있음

질의 주제	질의년도
행위제한의 완화	2004. 9

● **질의 내용**

- 과거 『국토이용관리법』의 준도시지역 취락지구 개발계획 미수립된 지역으로 현재 『국토계획법』의 규정에 의거 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보고 있으며 제2종지구단위계획을 아직 수립하지 못하였음

- 이 경우 제2종지구단위계획 미수립지역의 건폐율, 용적률 완화범위

● 회신 내용

- 질의의 경우가 종전 『국토이용관리법』에 의거 준도시지역 취락지구로 지정되었으나 개발계획이 미수립된 경우로서 현행 『국토계획법』에 의거 제2종지구단위계획을 수립하는 경우라면 『국토계획법』 시행령 제47조 제1항에 의거 당해 용도지역에 적용되는 건폐율 및 용적률의 150% 이내에서 완화하여 적용할 수 있도록 하고 있음

질의 주제	질의년도
행위제한의 완화	2005.11

● 질의 내용

- 제2종지구단위계획에서 건축물에 대한 건폐율, 용적률의 10% 이내의 변경인 경우 경미한 변경으로 알고 있습니다. 물론 용적률은 지상층 연면적에 관한 규제이기 때문에 지하층에 관해선 언급을 안했다고 볼 수 있음
- 제2종지구단위계획 변경에서 건축물의 지하층(2개층) 증축에 대해 경미한 변경에 해당하는지 여부
- 경미한 변경에 해당되지 않는다면 건축허가를 기 득한 상황(지하2개층 증축사항)에서도 저촉이 되는지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 제54조 규정에 의하면 지구단위계획구역 안에서 건축물을 건축하거나 건축물의 용도를 변경하고자 하는 경우에는 그 지구단위계획에 적합하게 건축하거나 용도를 변경하도록 하고 있음
- 『국토계획법』 시행령 제25조 제4항에 의하면 동법 부칙 제17조 제2항의 규정에 의하여 제2종지구단위계획으로 보는 개발계획에서 정한 건폐율 및 용적률의 10퍼센트 이내의 변경인 경우(제47조 제1항의 규정에 의한 건폐율·용적률의 한도를 초과하는 경우를 제외)등에는 경미한 변경사항으로 관계 행정기관의 장과의 협의, 도시계획위원회의 심의 등을 거치지 않고 지구단위계획을 변경할 수 있음

질의 주제	질의년도
행위제한의 완화	2005.11

● 질의 내용

- 주거형 제2종지구단위계획수립시에는 「제2종지구단위계획지침」(4-1-1)에 의거 주거용지, 상업용지, 공업용지등으로 구획하도록 되어 있음
- 그렇다면 위의 주거용지가 『국토계획법』에 의한 관리계획으로 결정된 용도지역인 주거지역에 해당하는지 여부
- 계획관리지역(용적률 80%)에서 제2종지구단위계획수립시 용적률 완화는 「제2종지구단위계획지침」(3-2-2)에 의한 150%를 적용하여 $80 \times 1.5 = 120\%$ 까지 완화할 수 있다고 볼 수 있는데, 그렇다면 120%이상으로 완화할 수는 없는지 여부

● 회신 내용

- 주거형 제2종지구단위계획구역의 지정은 비도시지역인 계획관리지역에서 지정이 가능하며, 지구단위계획상 주거용도는 토지이용계획의 용도를 의미하는 것으로서 국토이용체계상 용도지역의 하나인 도시지역인 주거지역과는 다른 것임
- 『국토계획법』 시행령 제47조 제1항에 의하면 제2종지구단위계획구역안에서 제2종지구단위계획으로 당해 용도지역 또는 개발진흥지구에 적용되는 건폐율 및 용적률의 150% 이내에서 건폐율 및 용적률을 완화하여 적용할 수 있도록 하고 있음
- 따라서 계획관리지역(건폐율 40%, 용적률 100%)에서 주거형 제2종지구단위계획을 수립하고자 하는 경우에는 지구단위계획으로 건폐율 60%, 용적률 150% 범위내에서 완화가 가능할 것이나 이와 같이 입안할지 여부는 그 입안·결정권자가 판단할 사항이므로 구체적인 사항은 해당 지자체에 문의

질의 주제	질의년도
행위제한의 완화	2005.12

● 질의 내용

- 『국토계획법』 시행령 제47조 1항에 의하면 ‘ “제2종지구단위계획에서 당해용도지역에 적용되는 건폐율 및 용적률의 150%이내에서 건폐율 및 용적률을 완화하여 적용할 수 있다.”
- 여기서 150% 이내에서의 용적률을 완화한다는 이야기는 계획관리지역의 용적률 100%에서 150%를 완화하여 250% 이내로 완화가 가능한 것인지
- 아니면 100%에서 50%를 완화하여 150%까지 용적률 완화가 가능한 것인지

● 회신 내용

- 『국토계획법』 시행령 제47조 제1항에 의하여 제2종지구단위계획구역 안에서는 당해 용도지역 또는 개발진흥지구에 적용되는 건폐율 및 용적률의 150% 이내에서 적용할 수 있으며, 동법 시행령 부칙 제13조 제2항에 의하면 관리지역에서는 용적률 150% 이하의 범위에서 조례로 정할 수 있도록 하고 있습니다. 여기서 제2종지구단위계획구역에서 최대 용적률은 150%임

질의 주제	질의년도
행위제한의 완화	2006. 12

● 질의 내용

- 제2종지구단위계획수립 입안, 공람공고, 도시계획위원회 자문 등을 거쳐 결정 승인권자에게 신청 중에 있음,
- 아직 결정되지는 않았으나 행정적인 절차를 거치고 있는 중에 개인 토지에 건축신청서, 지구단위계획 예정상 도로에 저촉되어 있을시 행정절차 이행 중에 계획시설로 보고 적용할 수 있는지 여부
- 만일 적용할 수 있다면 건폐율, 용적률의 적용은 지구단위계획구역으로 보고 완화 적용할 수 있는지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 시행령 제47조에 의해 제2종지구단위계획으로 당해 용도지역 또는

개발진흥지구에 적용되는 건폐율 및 용적률 및 『국토계획법』 제76조 등의 규정에 의한 건축물의 용도 등의 완화 적용이 가능할 것이나, 구역지정절차만으로는 완화 적용이 불가함을 알려드리며, 완화적용한 지구단위계획이 수립된 후에 이를 적용할 수 있을 것임

질의 주제	질의년도
행위제한의 완화	2007. 4

● 질의 내용

- 시 도시계획조례에 제2종지구단위계획구역에 대한 건폐율 및 용적률은 각각 60퍼센트 및 150퍼센트 이하로 정해져있습니다.
- 산업형으로 제2종지구단위계획을 변경 받아 사업을 할때 전체부지면적 : 100,000㎡, 공업용지 : 60,000㎡, 녹지용지 : 20,000㎡, 기반시설용지 : 20,000㎡, 건폐율은 전체부지의 60%까지 가능한 것인지 아니면 공업용지의 60%로 계산 하여야 하는지 여부

● 회신 내용

- 질의의 지구단위계획구역내 건폐율의 적용은 당해 건축물을 지을 수 있는 획지를 기준으로 산정되는 것임

질의 주제	질의년도
기반시설	2005.02

● 질의 내용

- 현재 농어촌도로(2차선포장)에 접하여 있는 토지에 제2종지구단위 계획을 수립하여 공장을 신축하려 할 때, 「제2종지구단위계획수립지침」 중 5-2-2 에서 구역의 경계에서 국도, 지방도, 시도, 군도, 기타 12M 이상 도로에 연결되는 진입도로를 다음기준에 따라 계획하여야 한다. 라고 되어있는데, 이 경우 1.농어촌도로(2차선포

장)는 진입도로의 기준에 적합한지

- 12M이상 도로라 함은 실제 도로폭을 의미하는 것인지 또는 지적도상의 도로폭을 의미하는지

● 회신 내용

- 「제2종지구단위계획수립지침」에서 규정하고 있는 기반시설 중 도로요건은 당해 구역에 합당한 도로시설의 공급을 통하여 접근성 향상, 원활한 교통소통, 안전한 차량운행, 교통혼잡 저감 등을 위한 것으로서 「제2종지구단위계획수립지침」 5-2-2.(1)에서 규정하고 있는 산업형 제2종지구단위계획의 도로요건 중 "기타 12m 이상 도로"는 해당법령에 의해 도로구역으로 결정된 전체 도로부지를 의미하는 것이 아니라 실제 도로교통에 활용될 수 있는 도로폭을 의미하는 것이며, 국도, 지방도, 시도, 군도 외의 도로는 기타도로에 해당함

질의 주제	질의년도
기반시설	2004. 6

● 질의 내용

- 대지가 제2종 지구단위계획구역내에 있고, 전면 도로가 지방도에 접해 있을때 가감속 차선을 설치해야 하는지 여부

● 회신 내용

- 『도로법』 제54조의 6(교차방법 및 다른시설의 연결)의 규정에 의거 도로를 점용 또는 다른 도로, 통로, 기타의 시설을 연결시키고자 하는 자는 도로관리청의 허가를 받아야 함
- 도로점용허가, 연결허가의 기준, 절차 등 허가에 필요한 사항은 국도인 경우 건설교통부령으로 정하고, 기타의 도로(지방도 포함)인 경우에는 당해도로의 관리청이 속하는 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있음

질의 주제	질의년도
기반시설	2004. 8

● 질의 내용

- 당초 국토이용변경을 통한 공장신설승인을 받았으나 금번에 공장증축문제로 제2종지구단위계획을 수립하고자함
- 다름이 아니라 당초국토이용변경을 통한 공장신설승인을 받을 때 국도에서 이어지는 폭8M 사도로 진입도로를 허가받았으나, 지구단위수립요건에 구역면적 9만㎡미만일경우 폭 10M 이상의 진입도로를 확보하라고 되어있어 금번 증축 때 사도 2M를 더 추가 전용하여 10M를 확보해야 하는 건지 아니면 기존 8M 사도를 그대로 사용하여도 무방한지

● 회신 내용

- 『국토계획법』 부칙 제17조 제1항 및 제2항에 의하면 종전의 『국토이용관리법』에 의하여 수립된 준도시지역안의 산업촉진지구 등은 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며, 개발계획 중 동법 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있으므로 변경하려는 사업계획 내용이 지구단위계획 내용에 부합되지 않는다면 지구단위계획 변경을 선행하여야 할 것임
- 질의와 같이 지구단위계획구역의 변경이 없는 경우에는 사업내용에 맞게 지구단위계획만 변경하면 될 것으로 사료됨

질의 주제	질의년도
기반시설	2004. 11

● 질의 내용

- 관리지역내에서 전·답상에 농기계 창고(소규모 약20평정도)를 지으려 하는데 연접개발 제한면적에 따라 『도로법』 제11조에 의한 도로까지 너비 8미터의 진입도

로를 확보하여야 하는 것인지 궁금합니다. 현실적으로 농촌(관리지역)에서 특히 전, 답의 경우 군도는 커녕 마을안길에도 연결되어 있는 경우도 거의 없습니다. 그런데도 『도로법』 제11조에 의한 도로까지 너비 8미터의 도로를 확보하여야 하는 것인지(확보해야 한다면, 현실적으로 농촌에 창고를 지을 수 있는 곳은 거의 없을 겁니다)

- 그리고 농기계 창고 같은 소규모 작은 창고의 경우, 건축법상 창고 말고 다른 용도로 볼 수는 없는지 여부(즉 주택 또는 제1종 근생처럼 예외 적용을 받을 수 없는지 여부)
- 『국토이용관리법』에 의하여 지정된 준도시지역안에서의 취락지구의 경우 제2종 지구단위구역으로 지정된것으로 본다고 되어 있는 것으로 알고 있습니다. 그럼 예전의 준도시지역안의 취락지역이었으나, 추후 제2종지구단위계획이 수립된 바는 없다고 하여 관리지역의 건폐율, 용적률을 적용해야 하는지 아니면 제2종지구단위계획의 용적률을 적용해야 하는지 여부

● 회신 내용

- 『국토계획법』 시행령 제55조 제5항 제1호에 의거 개발행위허가 대상인 토지가 개발행위가 완료되었거나 개발행위허가 등에 의하여 개발행위가 진행 중이거나 예정된 다른 토지와 고속국도, 일반국도 또는 너비 20미터 이상의 도로, 하천, 공원 등 지형지물에 의하여 분리되고, 개발행위허가의 대상인 토지의 진입도로가 너비 8미터 이상이고 주간선도로 또는 『도로법』 제11조의 규정에 의한 도로(고속국도 제외)에 직접 연결되는 경우에는 연접규정을 적용하지 아니할 것이므로 질의의 경우가 이에 해당되는지 여부 등 구체적인 사항은 관할 행정청에 문의하시기 바라며,
- 용도별 건축물의 종류는 건축법이 정하는 바에 따라야 할 것이며,
- 『국토계획법』 부칙 제14조 및 제17조 제1항에 의하면 종전 『국토이용관리법』에 의하여 지정된 준도시지역 취락지구, 산업축진지구, 시설용지지구는 제2종지구단위계획구역 및 개발진흥지구로 지정된 것으로 봄
- 질의의 경우 개발계획이 미수립된 경우라면 『국토계획법』 시행령 제79조 및 제84조 제3항 제85조 제3항에 의하여 그 건축제한 및 건폐율·용적률(각각 40%, 100% 범위내에서 해당 도시계획조례가 정하는 바)에 따라야 할 것임

질의 주제	질의년도
기반시설	2005.03

● 질의 내용

- 제2종지구단위계획(산업형)으로 공장을 지을 때 12m이상 도로에서 진입로 폭이 10m인 것으로 알고 있습니다. 그리고 제2종지구단위계획은 자동으로 기반시설부담구역으로 지정되고요. 그런데 진입로를 계획할 때 『국토계획법』 제70조 및 동법 시행령 제67조에 의거 기반시설부담계획을 수립하여야 하는지 아니면 지구단위계획서 상에 어떻게 확보하겠다는 것만 명시하면 되는지 여부
- 위와 같은 상황에서 진입로로 사용할 도로가 이미 군계획시설(8m도로)로 결정되어 2m를 더 늘려야 할 경우에는 지자체에서 늘려줘야 하는지 아니면 사업시행자가 2m폭만큼의 추가비용을 부담해야 하는지
- 부담해야 한다면 어떤 명목(기반시설부담금 등)으로 부담 하는 것인지

● 회신 내용

- 기반시설의 부담계획에는 지구단위계획구역 밖의 간선시설에서 기반시설부담구역까지의 진입도로, 하수도, 수도 등을 포함하여야 함
- 지구단위계획구역이 지정되려면 진입도로요건을 확보하여야 함. 이의 부담은 기반시설부담계획에 포함하여야 함

질의 주제	질의년도
기반시설	2005.08

● 질의 내용

- 이번에 주거형제2종지구단위계획 결정을 하는데 구역 내 향만시설(여객선터미널)을 결정코자 하는데 여객선터미널시설이 입지 가능한 용도지역이나 저촉되는 사항은 없는지
- 도시계획시설결정기준에는 『항만법』이나 『어항법』을 따른다고 하였는데 국토의

계획 및 이용에 관한 사항은 없는지(용도지역이나 용도지구 등)

● **회신 내용**

- 질의의 경우 「제2종지구단위계획수립지침」 3-4-2.에 의거 항만시설은 제2종지구단위계획으로 설치할 수 있는 도시계획시설의 범주에 포함되지 아니함

질의 주제	질의년도
기반시설	2005.08

● **질의 내용**

- 구 『국토이용관리법』에 의한 준도시 산업촉진지구(개별공장)가 『국토계획법』 제정으로 현재의 토지이용계획상 관리지역이면서 제2종지구단위계획구역(산업형) 및 산업형개발진흥지구로 되어 있는 지역임
- 그러나 공장이 폐업되어 해당지역에서 쓰레기 소각장(100ton/1일 이하의 시설)을 하고자 제2종지구단위계획을 해제하고자 하는데 관련 시에서는 지구단위계획 변경(특정형)을 통해서 만이 입안할 수 있고 단순히 지구단위계획만 해제하는 도시계획 입안을 할 수 없다는 의견임(현재의 지구단위계획(산업형)에서는 쓰레기 소각장이 불가하며 쓰레기 소각장은 100ton/1일 이상일 경우에는 도시계획시설임. 따라서 지구단위계획을 해제한 후 개별법으로 쓰레기 소각장을 설치하고자 함)
- 이럴 경우 꼭 지구단위계획 변경을 통해서만이 쓰레기 소각장이 가능하고 지구단위계획 해제를 통해서만 할 수 없는 것인지
- 도시계획시설 규모에 못 미치는 소각장을 특정형 지구단위계획으로 변경수립이 가능한지

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 부칙 제17조 제1항 및 제2항에 의하면 종전의 국토이용관리법에 의하여 수립된 준도시지역안의 취락지구, 산업촉진지구 및 시설용지지구는 『국토계획법』에 의한 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며, 개발계획중 동법 제52조의 규정에 의한 제2종지구단위계획의 내용에 해당하는 사항은 이 법에 의하

여 수립된 제2종지구단위계획으로 보도록 하고 있으므로 변경하려는 용도가 지구단위계획 내용에 부합되지 않는다면 지구단위계획 변경을 선행하여야 할 것임

- 질의의 경우 업종 변경은 『국토계획법』 제52조에 규정한 건축물 용도제한에 저촉이 없어야 할 것이며, 『산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률』, 『하수도법』 등 관련법 규정에도 적합하여야 할 것임을 알려드리니, 지구단위계획 의 변경이 필요한지 여부등 구체적인 사항은 해당 시장·군수 등에게 문의

질의 주제	질의년도
기반시설	2005.11

● 질의 내용

- 골프장 건설과 관련하여 『국토계획법』 제4장 4절 제49조-52조 규정에 의한 관리지역내 제2종지구단위계획을 수립 중에 있으며, 입안을 위한 기초자료 준비중
- 현행 『국토계획법』 제49조 규정에 의거 관광휴양형지구단위계획을 수립하고 있으며 총 조성면적은 787,590㎡으로 회원제 골프장 (18홀)과 콘도미니엄52실을 포함한 관광휴양형 지구단위계획으로 계획 수립 중 건교부지침(제2종지구단위계획수립지침) 중 기반시설 중 도로부분에 대한 사항
- 「제2종지구단위계획수립지침」 중 제7장 제2절 기반시설 기준 중 구역의 경계에서 국도, 지방도, 시도, 군도 기타 12m 도로에 연결되는 도로는 구역면적에 따라 폭이 달라지는 것으로 되어있으나(규정상 개발면적이 60만㎡ 이상일 경우 폭 12m 이상으로 설치), 이번에 조성되는 골프장의 연결 도로는 군도이하의 6m 도로로 아스콘포장이 되어있는 상태입니다. 아울러 본 도로는 골프장 조성계획 이전에 조성된 도로로 골프장 진입로뿐만 아니라, 마을 주민 모두가 이용하는 도로
- 이 경우 기존 도로를 구역 내 연결도로로 인정할 수 있는지 여부
- 인정할 경우 이 도로로부터 구역까지 12m 도로로 연결하여야 하는지 여부
- 인정하지 못할 경우 대안

● **회신 내용**

- 「제2종지구단위계획수립지침」 7-2-1의 관광휴양형 지구단위계획을 수립기준에 의하면 도로를 설치함에 있어 구역면적이 60만㎡인 경우 12m 이상의 진입도로가 국·도·지방도·시도·군도 기타 12m 이상의 도로에 연결되어야 함을 알려드리니 구체적인 사항은 관할 지자체에 문의

질의 주제	질의년도
기반시설	2006. 7

● **질의 내용**

- 종전 『국토이용관리법』에 의해 취락지구로 지정된 곳으로 기결정된 도로의 선형을 변경시 도시계획시설로 보아 도시계획시설변경결정만으로 변경가능한지 아니면 제2종지구단위계획변경을 하여야 하는지 여부

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 제52조 제1항에 의하여 지구단위계획의 내용에 도시계획시설이 포함되어 있는 바, 지구단위계획에 의하여 결정된 도시계획시설의 변경은 지구단위계획의 변경절차를 거쳐야 할 것임

질의 주제	질의년도
기반시설	2007. 1

● **질의 내용**

- 기존 체육시설(골프장 또는 스키장 등)이 설치되어 있는 부지 배후에 콘도 등을 설치하기 위한 관광휴양형 제2종지구단위계획 수립시 진입도로 설치가 원활하지 않아 기존 체육시설의 진입도로를 (관광휴양형 제2종지구단위계획의 진입도로 규정에 적합)체육시설 사업자와 협의한 후 콘도 등의 진입도로로 사용이 가능한지 여부

● **회신 내용**

- 「제2종지구단위계획수립지침」 7-2-1.(1)에 의하여 관광휴양형 지구단위계획구역의 진입도로의 기준을 규정하고 있으나, 질의의 사항에 대하여는 별도로 규정하고 있지 아니함을 알려드리며, 당해 진입도로의 인정여부는 상기규정 등의 관계규정과 해당도로가 당해 진입도로로 계속적으로 사용될 수 있는 지 여부 등을 감안하여 지구단위계획 입안·결정권자가 판단할 사항임

질의 주제	질의년도
기반시설	2007. 2

● **질의 내용**

- 관리지역 개발진흥지구이며, 제2종지구단위계획구역(산업형)으로 지정되었으며, 지구단위계획을 수립하여 결정·고시된 산지. 이 산지에서 토지의 형질변경과 도로(아스콘 포장), 녹지, 하수도, 공업용수도, 오·폐수처리시설 등의 기반시설 설치를 부담하는 개발행위를 하고자 할 경우, 관리지역이므로 『국토계획법』 규정에 의한 개발행위허가 등의 행정처분(도로법, 하수도법, 산지관리법 등의 의제처분) 없이 같은법 부칙 제18조 제2항의 규정에 따라 『산지관리법』에 의한 허가만을 받아 개발행위를 완료가능여부

● **회신 내용**

- 『국토계획법』 제56조 제3항 및 부칙 제18조 제2항에 의거 세분화된 관리지역내 산림안에서 토지의 형질변경 및 토석채취의 개발행위에 관하여 『산지관리법』의 규정에 의하도록 하고 있어, 귀 질의의 경우가 도로, 녹지, 하수도 등의 기반시설을 설치하기 위한 토지의 형질변경에 대하여는 산지관리법의 규정에 의하면 될 것으로 판단됨

질의 주제	질의년도
건축물의 용도	2006. 3

● 질의 내용

- 종전의 『국토이용관리법』 상에서 경과조치로 제2종지구단위계획구역으로 지정되었고, 현재 개발계획이 수립되었으며, 용도지역은 관리지역이며 용도지구는 개발진흥지구
- 부도난 공장으로 이번에 부지를 매수하여 공장설립을 위하여 산업형 제2종지구단위계획을 변경하고자 합니다. 설립하고자 하는 공장은 『대기환경보전법』에 의한 대기오염물질 배출시설 3종에 해당함
- 그러면 건축할 수 있는 건축물 용도는 『국토계획법』 시행령 (별표27)에 의한 관리지역안에서 건축할 수 있는지 여부

● 회신 내용

- 「제2종지구단위계획수립지침」 3-2-1.에 의거 산업형 지구단위계획구역에서는 『국토계획법』 제76조의 규정에 의한 공업지역에 허용되는 행위의 범위 안에서 건축물의 행위제한 기준의 완화가 가능함

질의 주제	질의년도
가구 및 획지계획	2004. 1

● 질의 내용

- 본대상지는 종전의 『국토이용계획법』에 의하여 개발계획이 수립되어 준도시지역, 운동휴양시설지구로 지정된 후 1994년 관광단지로 지정. 단지내 시설을 크게 분류하면 관광휴양시설인 콘도와 체육시설인 골프장, 스키장 등이 있음.
- 제30조 5항 및 시행령 제25조 4항의 지구단위계획의 경미한 변경사항을 적용하는데 있어서 콘도와 같은 건축물은 가구 및 획지로 구분을 할 수 있는데 골프장이나 스키장 같은 체육시설은 가구 및 획지를 골프장이나 스키장을 전체로 하나의 획지

로 구분하여야 하는지, 아니면 각각의 홀 또는 슬로프별로 획지를 구분 하여야 하는지

● **회신 내용**

- 「제2종지구단위계획수립지침」 2-3-10.에 의하면 가구는 도로로 둘러싸인 일단의 지역, 획지는 계획적인 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지로 규정하고 있음

질의 주제	질의년도
가구 및 획지	2005. 3

● **질의 내용**

- 관광휴양형을 포함한 복합형 2종지구단위계획을 추진하고 있으며, 현재 기존 취락 지역 외의 지역을 확장하여 관광형으로 확장하고자 함
- 주거형 지구단위계획에서는 지침4-1-4항에 따라 5% 내외의 상업용지를 계획할 수 있으며, 관광형 지구단위계획구역에 기존 상업시설을 부득이 포함 시켜야 할 사항(주민민원)이며, 관광형 지구단위계획 지침 7-1-1항 에 따라 관광휴양용지 ,공공시설용지, 녹지용지 외의 기타 시설지, 상업시설지등으로 구획하여 기존 상업시설을 관리 할 수 있는지
- 만약 안 된다면 상업시설지를 구역에 포함하여 할 수 있는 대안은 없는지

● **회신 내용**

- 질의의 경우 필요한 경우 추가로 용지를 구획할 수 있도록 하고 있고 있음을 알려드리니 추가로 용지구획이 필요한지 여부 등 개별 지구단위계획 내용에 대하여는 귀 지자체에서 판단할 사항임

질의 주제	질의년도
가구 및 획지계획	2005.07

● 질의 내용

- 『국토계획법』 제52조에 의하면 제2종지구단위계획내용에 기반시설배치와 규모, 토지구획과 조성계획, 건축물용도, 건폐율, 용적률높이, 교통처리계획이 포함되어야 한다고 되어 있으며, 「제2종지구단위계획수립」 지침 3-1-1-(2)에 의하면 종전 준도시지역 취락지구 중 취락정비를 위한 지역에서는 지구단위계획수립내용이 최소한의 기반시설 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률만을 필수적인 항목으로 하고 있는바,
- 종전 준도시지역 취락지구 개발계획이 수립된 지역(기존 마을의 취락을 정비하기 위하여 지정된 지역)에 대하여 지구단위계획을 변경수립하고자 할 경우 가구 및 획지계획은 별도로 수립하지 않아도 되는지 여부

● 회신 내용

- 질의의 경우 『국토계획법』 제52조에 의거 가구 또는 획지 계획은 필수 수립 항목에 해당됨

질의 주제	질의년도
건축물의 규모	2005.05

● 질의 내용

- 『국토계획법』 시행령 제47조 및 「제2종지구단위계획수립지침」 3-2-2에 의거 제2종지구단위계획시에는 건폐율 및 용적률이 각각 150%완화가 가능하지만, 제2종지구단위계획수립기준 7-3-3에 의한 관광휴양형 지구단위계획수립기준 건축계획에 의거 건축물의 높이는 10층 이하, 시설물의 높이는 40m 이하로 제한한다. 라고 규정하고 있는바. 이때 층수 및 높이의 제한을 받는 건축물은 『관광진흥법』 제3조 제1항 제2호 내지 제7호 규정에 의한 시설에 한해 가능한 것인지, 일반 녹지지역에

허용되는 범위안의 건축물에도 적용이 가능한지

● **회신 내용**

- 관광휴양형 제2종지구단위계획수립시 지구단위계획으로 녹지지역에 허용되는 행위의 범위안에서 『관광진흥법』 제3조 제1항 제2호 내지 제7호의 규정에 의한 시설(동시시설과 함께 설치하는 『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 제3조의 규정에 의한 시설 포함 가능)의 설치가 가능할 것이므로 구체적인 사항은 해당 지자체에 문의

질의 주제	질의년도
건축물의 규모	2005.06

● **질의 내용**

- 「제2종지구단위계획수립지침」 4-5-4에 의하면 “20% 이상의 자연경사도가 있는 지역에는 10층 이상의 고층 공동주택단지를 건설 할 수 없도록 한다”라고 되어 있는데
- 경사도 20%이상의 지역이 점적으로 분산되어 분포되어 있는 경우(Patch형태를 보이는 경우) 토지이용의 효율적 이용을 위하여 patch형태를 보이는 곳은 개발하고 경사도 20% 이상 지역이 밀집되어 있는 지역은 10층 이하로 건축물을 건축하도록 개발계획을 수립해도 되는 것인지
- 자연경사도 20% 이상 지역이라 하더라도 공동주택단지의 평균 층수가 10층 이하로만 되면 가능한 것인지
- 「제2종지구단위계획수립지침」 4-5-4의 문구 중 경사도 20%가 경사도 20도인데 잘못 서술된 것은 아닌지(경사도 20%는 경사 11.1도로 완경사지형임)

● **회신 내용**

- 「제2종지구단위계획수립지침」 4-5-4.에 의하면 20% 이상(20도가 아닌 20%이며 잘못 기술된 사항이 아님)의 자연경사도가 있는 지역에는 10층 이상의 고층 공동 주택단지를 건설할 수 없도록 하고 있음을 알려드리니 당해 개별 지구단위계획수

립과 관련한 사항에 대하여는 해당 지자체와 협의하기 바람

질의 주제	질의년도
건축물의 규모	2005.10

● 질의 내용

- 『건축법』 제19조 제1항 제4호 "대통령령이 정하는 단독주택으로서 연면적의 합계가 100 제곱미터를 초과하는 건축물"은 건축사가 아니면 설계를 할 수 없다라고 되어 있는데, 관리지역에 건축하는 면적이 200제곱미터 미만인 건축물은 건축허가나 신고 대상이 아닌 걸로 알고 있음.
- 관리지역에 건축하는 140제곱미터의 단독주택은 건축허가나 신고대상은 아니나 건축물의 설계 및 감리를 하여야 하는지

● 회신 내용

- 『건축법[일부개정 2005. 5. 26 법률 제7511호]』 제19조 제1항 제4호의 규정은 이에 대한 대통령령이 마련되지 아니하여 현재 시행할 수 없으며 따라서 『건축법』 제8조의 규정에 의하여 『국토계획법』에 의한 도시지역 및 제2종지구단위계획구역 이외의 관리지역이면서 『건축법』 제8조 제1항 제2호에 해당하지 아니하는 지역에서 연면적 200㎡ 미만으로서 3층 미만인 건축물의 건축은 건축허가(신고)대상이 아니며, 건축허가(신고)대상이 아닌 건축물은 건축사의 설계 및 감리대상에 해당하지 않는 것으로 판단됨

질의 주제	질의년도
건축물의 규모	2005.11

● 질의 내용

- 당 사업지는 제2종지구단위계획을 수립하여 결정된 단일공장 또는 협동화공단→(별도사업장)공장으로서 토지이용계획은 공업용지(건축물, 옥외작업장, 구축물 등), 녹지용지, 공공용지(도로, 구거, 주차장 등)으로 구획되어 결정되었음

- 위의 결정된 사업지에 건축물중 1개동(소규모기계실)을 1층에서 2층으로 변경하고 자할 때 지침 2-4-6의 5)에 건축물높이의 20% 이내의 변경인 경우에 해당되지 않으므로 경미한 사항에 해당되지 않는 것인지 여부
- 지침 2-4-6의 2) 이미 결정된 도시계획시설의 세부시설의 결정 또는 변경인 경우가 있는데 위의 경우 이항에 해당되는지, 위의 지역 같은 경우 세부시설의 범위
- 당초 『국토이용관리법』 당시 개발계획수립 지침에는 건축물의 10% 이내의 변경은 경미한 사항에 해당되는 항목이 있었던 것으로 알고 있는데 지금의 지침에는 건축물의 소규모 변경인 경우 경미한 사항으로 처리하는 규정은 없는지

● 회신 내용

- 제2종지구단위계획의 내용 중 건폐율, 용적률, 높이 등의 범위내에서 사업계획을 변경하고자 하는 경우에는 제2종지구단위계획 변경이 불필요한 것으로 사료되거나 질의의 경우가 이에 해당되는지 여부등 구체적인 사항은 당해 지구단위계획 입안권자인 해당 시장·군수 등에게 문의하시기 바랍니다

질의 주제	질의년도
건축물의 규모	2007. 6

● 질의 내용

- 제7장 관광휴양형지구단위계획수립기준 제3절 건축계획 7-3-3. 원칙적으로 건축물의 높이는 10층 이하, 시설물의 높이는 40m 이하로 제한한다. 다만, 사전경관분석을 통하여 랜드마크 등 관광휴양지에 필요한 경우로 인정되는 경우 예외적으로 허용가능한 층고계획을 별도로 수립하여 제출한다.
- 이 조문에서 단서조항 사전경관분석을 통하여 랜드마크 등 관광휴양지에 필요한 경우로 인정되는 경우 예외적으로 허용가능한 층고계획을 별도로 수립하여 제출한다.
 - ① 사전경관분석을 통한 경우에 허용가능한 층고의 기준이 있는지의 여부?
 - ② ①에서 기준이 있다면 그 내용은?

③ ①②에서의 결정권자 및 인정 받기위한 절차는?

● **회신 내용**

- 「제2종지구단위계획수립지침」 7-3-3.에 의하면 관광휴양형 지구단위계획구역내에서는 원칙적으로 건축물의 높이는 10층 이하, 시설물의 높이는 40m 이하로 제한하고 있으나, 사전경관분석을 통하여 랜드마크 등 관광휴양지에 필요한 경우로 인정되는 경우 예외적으로 허용가능한 층고계획을 별도로 수립하여 제출하도록 하고 있는 바, 10층 이상의 건축계획이 가능할 것이나, 이와 같이 완화할 지에 대한 여부는 관계규정 및 주변여건 등을 종합적으로 감안하여 당해 지구단위계획 입안·결정권자가 판단할 사항임

질의 주제	질의년도
공원 및 녹지	2004. 9

● **질의 내용**

- 기존의 취락지구를 주거형제2종지구단위계획으로 수립할 때, 기존의 취락지역서 여유가 있는 부지조차도 전, 답, 과수원 등으로 모두 사용 중이라 구역면적 10만 평방미터 이내에서 녹지용지 비율 15%를 적용하기 조금 곤란함. 녹지용지의 비율을 줄일수 없는지 여부

● **회신 내용**

- 질의의 경우가 종전 준도시지역내 취락지구로서 개발계획이 미수립된 상태에서 제2종지구단위계획을 수립하는 경우라면 『국토계획법』 및 「제2종지구단위계획수립지침」이 정하는 바에 따라 계획이 수립되어야 할 것임

질의 주제	질의년도
공원 및 녹지	2004. 10

● 질의 내용

- 제2종지구단위계획 중 관광휴양형지구단위계획 수립지침의 내용에서 관광휴양시설용지(주차장 부지를 포함)는 원칙적으로 구역면적의 60% 미만으로 구획한다고 되어있습니다. 이때 용적률 산정시에 전체대지(원사업대상부지)를 대상으로 용적률을 산출해야 하는지 아니면 관광휴양시설용지(60%)에 대해서만 용적률을 산정해야 하는지 궁금하며 지구단위계획수립지침 또는 법상의 근거
- 또한, 용적률 제한에 대한 지침의 내용은 3-8-1의 건폐율, 용적률, 높이 등 건축물의 규모의 기본원칙에서 보면 3-8-1 (2) 도시계획시설에 해당하는 도로, 광장 및 공원용지의 면적은 건폐율 또는 용적률의 산정을 위한 대지의 면적에 이를 산입하지 아니한다고 되어있고 지침 7-1-5에서 녹지확보공간을 30% 이상을 원칙으로 한다는 규정이 있는데 이때의 녹지가 3-8-1에서 정한 산입하지 않는 면적에 해당하는지요? 그리고 원칙적이라는 말은 상황에 따라 완화가 가능하다는 뜻인지
- 지침의 내용 중 제2절 지구단위계획의 성격에서 지구단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적, 계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 용도지역의 건축물 그 밖의 시설의 용도, 종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획이라고 명시하였으나, 만약 60%의 대지에 대해서만 용적률을 산정한다면 완화라기보다는 규제라는 측면이 더 강한 것 같은데 인센티브를 최고로 받아서 150% 용적률을 받는다 해도 원대지면적의 90%만 받을 수 있는 것인지 아니면 좀 더 완화규정이 있는지

● 회신 내용

- 질의의 경우 건폐율과 용적률의 산정은 전체 구역면적을 기준으로 하는 것이 아니라 전체 구역면적에서 구분된 획지단위로 산정되는 것이며, 관광휴양시설용지가 하나의 획지인지 여부는 개발계획의 내용에 따라 판단하여야 할 것이며, 또한 여기에서 도시계획시설에 해당하는 도로·광장·공원용지의 면적은 제외됨

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 충남발전연구원 지역정책연구팀 오용준 책임연구원

공동연구 · 대구대학교 도시 및 지역계획학과 홍경구 교수

제일엔지니어링 이용혁 상무

송현알앤디 송학주 이사

기본연구 2007-09 · 제2종지구단위계획의 운용실태 및 개선방안

글쓴이 · 오용준, 홍경구, 이용혁, 송학주 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2007년 10월 31일 / 발행 · 2007년 10월 31일

주소 · 대전광역시 중구 용두동 112-1 동아일보빌딩 5-6층 (301-745)

전화 · 042-820-1252(지역정책연구팀) / 팩스 · 042-820-1129

ISBN · 978-89-6124-09-3 93300

<http://www.cdi.re.kr>

©2007. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.