

2012-03

기본연구

# 지구단위계획 문제점과 개선방안

이성용 · 안정근

Jeju Development Institute 제주발전연구원

기본연구 2012-3

# 지구단위계획 문제점과 개선방안

이 성 용·안 정 근



## 발 간 사

제주는 유네스코가 인정하는 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원으로 지정되었고 트리플크라운의 명예를 얻었다. 또한 2011년 11월에는 세계7대 자연경관으로도 인정되어 제주의 경관을 어떻게 유지 및 관리해 나갈 것인가에 대해 관심이 증가하고 있다. 뿐만 아니라 기후변화가 심해지고 탄소저감을 위한 전세계적인 노력도 이루어지고 있고 계획 및 개발에 있어서도 친환경적이며 지속가능한 환경적인 건전성이 요구되고 있다.

현재 제주지역에 필요한 관광숙박시설 및 관광시설의 대부분이 지구단위계획을 통하여 공급되고 있다. 따라서 현재 이루어지고 있는 지구단위계획의 문제점을 찾아내고 개선방안을 제시하는 것은 시의적절하다고 판단된다. 지구단위계획의 문제점과 개선방안 마련을 목적으로 한 본 연구에서는 몇가지 관점에서 개선방안을 제시하고 있다.

제주지역이 가지는 자연경관 및 환경적인 가치를 훼손하지 않고 세계자연유산 등의 세계적인 브랜드를 계속 유지해 나갈 뿐만 아니라 적극 활용할 수 있도록 할 필요가 있다. 관광숙박시설의 수요관리가 필요하다는 개선안과 주변지역과의 환경 및 경관과 조화를 이룰 수 있도록 지침을 만들 필요가 있다고 제시하고 있는 것은 실효성 있는 도시관리의 근거가 될 것이라고 판단된다.

따라서 본 연구가 이러한 분석을 위한 시작으로 제주지역의 자연경관 유지와 꼭 필요한 개발사업의 추진의 상호간의 시각차를 줄일 수 있는 연구가 되기를 기대한다.

2012. 6.

제주발전연구원  
원장 양 영 오



<요 약>

## <요 약>

### I. 서론

- 제주가 가진 경관 및 자연자원의 우수함을 유지 관리하고, 지구단위 계획제도 운영에서 나타나는 문제점을 확인하고 개선방안을 제시
- 지구온난화 및 기후변화에 대응하고 친환경건축물 및 건폐율이나 용적율에 대한 인센티브 부여방안 등이 요구되고, 국제관광지인 제주의 명품경관을 유지하고 관리해 나가기 위해서는 지구단위계획에서 큰 가이드라인의 제시가 필요

### II. 지구단위계획의 위상 및 주요내용

- 지구단위계획은 도시기본계획과 도시관리계획 등 상위계획에 나타난 도시정책기조를 반영하고 현실여건에 맞게 구체화하여 조정하는 역할
- 건축계획의 상위계획으로서 개별건축계획을 규제하는 역할을 담당하는 중간단계의 계획

### III. 지구단위계획 현황 및 관련내용

- 제주지역의 지구단위계획 지정현황은 1985년 일도택지개발지구 사업을 최초로 2011년 말 기준으로 120건의 지구단위계획사업이 시행되었음
  - 행정구역별로는 제주시 79개소, 서귀포시 41개소이며 제1종지구단위 계획구역이 50개소, 제2종지구단위계획구역이 70개소로 나타났음
- 2010년말 기준 도시계획 현황통계 자료에 의하면 전국의 개발행위 허가는 총 83,246건이 신청되었고 그중에서 제주지역의 경우는 687건으로 전국대비 0.82%임
  - 개발행위허가 세부내역 중에서 토지형질 변경이 67.6%로 가장 많았음

### IV. 지구단위계획 문제점

- 지구단위계획과 도시기본계획 및 도시관리계획의 관계 등 제도의 성격 및 위상관계의 불명확 문제를 들 수 있음. 이러한 문제는 제1종, 제2종

지구단위계획 모두 다양한 지구단위계획이 급격히 늘어나면서 그 문제가 더욱 심화되었음

- 계획수립 기준의 불명확 문제를 지적할 수 있음. 즉 제1종, 제2종 지구단위계획간의 차별화, 구역여건 및 특성반영, 관련사업과의 연계, 주민제안 등 구역지정 대상·목적·사업방식 등이 점점 다양해지고 있으나, 각 계획요소별 적용기준에 있어서 구역특성이 반영되지 못하고 있는 등 계획요소에 차이가 없음
- 관리방안과 관련하여 입안·결정 등 절차 이행과정과 결정 후 관리에 있어서 절차 이행의 각 단계별 업무처리 등의 원칙이 확립되어 있지 못하였으며 구체적인 운영상의 문제가 있음

## V. 지구단위계획 제도의 개선방안

- 현재 지구단위계획 구역지정에 대해서는 제약이 없는 상황이며 용도지역제에 근거한 제한이 필요함
  - 자연경관 및 환경을 보전하고 세계자연유산 등을 유지해 나가기 위해서는 선별적이며 제한적인 범위내에서 지구단위계획 구역이 선택되어야해야 할 것임
- 적정입지를 검토하기 위한 사전과정으로 사전입지검토제도를 도입하여 활용하고 있으며 사전입지검토 대상지역을 규모(10m<sup>2</sup>이상)와 공간적인 규제를 통해 선택적 지구단위계획구역 설정이 가능하도록 함
  - 한라산국립공원 등을 포함하여 개발사업이 실제로 불가능한 모든 지역을 포함하고 있어 이를 해발고도를 기준으로 공간적인 위치를 규제하여 개발 불허지역, 선택적 개발가능지역, 개발가능지역으로 구분하여 지정하도록 함
- 지구단위계획의 계획구역은 도로 등 도시계획시설의 구획선을 기준으로 정형화되도록 하는 것을 원칙으로 하고 있음
  - 구역계 설정의 기본원칙을 준수하여 필지단위로 구역계는 지양하고

정형으로 하되 불가피한 경우에는 주요지형지물을 근거로 설정하는 것이 바람직할 것임

- 제2차 국제자유도시 종합계획에서 숙박시설의 경우 2010년 12월 기준 108개소, 11,782실이 있지만 2021년까지 관광객 1,334만 명을 수용하기 위해서는 추가적으로 11,439실이 필요할 것으로 추정하고 있음
  - 따라서 지구단위계획의 입안제안이 있을 때 총량 범위내인지를 먼저 검토해보아야 하지만 현재는 총량 범위를 준수하고 있는지에 대한 확인과정이 없음
- 지구단위계획을 통한 개발사업이 이루어진 지역과 주변지역의 조화와 경관적으로 어울리는 계획이 되기 위해서는 계획의 구상단계에서부터 지침이 될 수 있는 (가칭)제주특별자치도 지구단위계획 수립지침이 필요함
- 2011년 5월부터 도시관리계획을 입안하거나 개발사업시행승인 대상에 해당하는 경우 사전에 입지의 타당성을 검토하여 선투자에 따른 투자자의 경제적 손실을 보호하고, 우수한 자연환경을 보호하기 위하여 실시함
  - 사전입지검토 기준 제2조(대상지역)의 경우 관리보전지역 2등급 이상 지역을 언급하고 있지만 원칙적으로 관리지구가 1, 2등급인 경우는 개발법령에서 정해진 규모이하로 제한함
- 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원, 세계7대 자연경관 등 세계적인 브랜드를 가진 제주는 이러한 자연자원의 가치를 보전하고 유지관리해 나가야 할 것임
  - 특히 생물권보전지역, 세계자연유산 등은 지역으로 설정되어 있고 행위제한 등이 이루어져야 하기 때문에 개발행위 허용 및 금지 등에 대한 관리방안을 마련해 나가야 할 것임
- 지구단위계획 구역의 경계선이나 구역내의 영역구분 등에 제주의 돌

담을 활용하거나 돌담을 모티브로 한 시설로 대체한다면 지역성을 확보하고 조경 및 경관측면에서 바람직할 것임

- 지구단위계획 수립지침 작성시 계획구역내의 일정비율이나 건축물에 대해 제주의 전통형식을 도입하도록 유도할 필요가 있음. 주변 지형과 지문에 순응하는 공간이 만들어질 수 있도록 해야 함

○ 현재 지구단위계획을 통해서 확보되는 도로나 기부채납되는 공원 등에 대한 관리와 공공시설에 대한 관리가 명확하지 못함

- 타 시도에서는 도로나 공원, 기타 기부채납하는 시설을 공공에서 관리하고 있지만, 제주도의 경우 공공시설인 도로도 사업자들이 유지관리하도록 하고 있음

- 유지관리의 어려움 등으로 인해 사업자들이 기부채납을 하고자 해도 공공에서 수용하지 않고 있는 실정임. 향후 지하수의 관리 등을 위해서도 일정부분 공공에서 관리 및 유지하는 방안이 필요함

○ 개발사업시행승인(지구단위계획 포함)과 관련하여 관련법규 등에 따라 개별 인허가 절차 등을 진행하고 있음. 이에 따른 도시계획, 경관, 환경, 교통, 사전재해 등의 각종 심의를 별도로 진행하고 있음

- 각종 심의를 관련법규 및 제도개선 등을 통한 도시계획, 경관, 환경, 교통, 사전재해 분야들을 통합심의로 전환하여 일체적·일관된 계획수립이 가능하도록 함

- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제229조 규정에 따른 개발사업시행승인 인허가 절차시 간소화하여 각종 심의를 개별심의에서 통합심의로 전환하여 행정절차 인허가 기간을 단축함

- 이에 따른 인허가 행정절차 등의 간소화로 행정과 민원인의 시간적·경제적 비용부담이 감소될 것임

# 목 차

<b>I. 서론</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
3. 연구의 필요성	3
4. 주요 연구내용 및 활용효과	6
<b>II. 지구단위계획 위상 및 주요내용</b>	<b>7</b>
1. 지구단위계획의 정의 및 위상	7
2. 지구단위계획의 목적 및 지정대상	9
3. 지구단위계획 제도의 역사	13
4. 지구단위계획 유사사례 분석	17
5. 관련연구 및 선행연구	29
<b>III. 지구단위계획 현황 및 관련내용</b>	<b>37</b>
1. 지구단위계획 지정현황	37
2. 개발행위허가 현황	41
3. 사전입지검토 제도운영 실적	42
4. 고도·경관 관리 사례 검토	47
5. 고도관리 법·제도 검토	54
<b>IV. 지구단위계획 문제점</b>	<b>66</b>
1. 지구단위계획의 전반적 문제점	66
2. 제1종지구단위계획의 문제점	68

3. 제2종지구단위계획의 문제점 .....	70
4. 제1종 및 제2종지구단위계획 개선의 필요성과 방안 .....	72
5. 국토계획법상 지구단위계획 관련 법률 개정시행 .....	76

## V. 지구단위계획 제도의 개선방안 ..... 89

1. 계획적이며 선택적인 구역 지정 .....	89
2. 계획구역계의 정형화 .....	90
3. 관광 숙박시설 수요관리 .....	92
4. 주변지역과의 환경 및 경관 부조화 .....	93
5. 지구단위계획 심의기준 .....	95
6. 전문성과 독립성을 가진 전담조직 필요 .....	96
7. 사전입지검토 제도의 보완 운영 .....	98
8. 제주의 틀을 잡는 도시기본계획 .....	100
9. 관리보전지역 통합적 운용 .....	101
10. 세계적 브랜드 지속적인 유지관리 필요 .....	106
11. 에너지절약형 건축계획 및 무장애도시 조성 .....	113
12. 제주다움을 확보하기 위한 최소한의 의무 .....	114
13. 공공시설의 기부채납을 통한 계획관리 필요 .....	115
14. 개별 인허가 간소화 등에 대한 통합심의 필요 .....	116

## VI. 결론 ..... 119



# 표 목 차

<표 1> 용도지역 변경 .....	16
<표 2> Performance Zoning의 기준 .....	22
<표 3> 지구단위계획구역 지정 현황 .....	37
<표 4> 제1종지구단위계획구역 지정 현황 .....	38
<표 5> 제1종지구단위계획 지정 세부내용 .....	39
<표 6> 제2종지구단위계획구역 지정 현황 .....	40
<표 7> 개발행위허가 내역 .....	41
<표 8> 개발행위허가 신청 용도지역별 현황 .....	42
<표 9> 사전입지제도 운용현황 .....	45
<표 10> 제주특별자치도 고도제한의 변화 .....	58
<표 11> 건축물 고도기준 .....	61
<표 12> 고도지구에 의한 높이관리 .....	65
<표 13> 고도지구 지정현황 .....	65
<표 14> 관리형 지구단위계획 .....	80
<표 15> 사업형 지구단위계획 .....	81
<표 16> 지구단위계획에서 복합용도개발 운용방안 .....	84
<표 17> 관리보전지역 지정 및 관리 현황 .....	101
<표 18> 지하수자원보전지구 안에서의 행위제한 .....	102
<표 19> 생태계보전지구 안에서의 행위제한 .....	103
<표 20> 경관보전지구 안에서의 행위제한 .....	104
<표 21> 생물권보전지역 지정 현황 .....	106
<표 22> 세계자연유산 지정 현황 .....	108
<표 23> 세계지질공원 지정 내역 .....	109

# 그 립 목 차

<그림 1> 국토계획 체계 개편 .....	5
<그림 2> 지구단위계획의 위상 .....	5
<그림 3> 지구단위계획구역 입안 및 결정절차 .....	11
<그림 4> 지구단위계획제도의 도입과정 .....	13
<그림 5> 제2종지구단위계획 사업유형 현황 .....	38
<그림 6> 제1종지구단위계획의 지정 세부현황 .....	39
<그림 7> (좌)이도지구 도시개발, (우)삼화지구 택지개발 현황 .....	39
<그림 8> 제2종지구단위계획 유형 변화 .....	40
<그림 9> 전국 개발행위허가 세부내역 .....	41
<그림 10> 사전입지제도 진행절차 .....	44
<그림 11> 웰링턴 중심부 시각회랑 위치도 .....	48
<그림 12> Viewshaft 보호규정과 현황 및 조망구간 .....	48
<그림 13> 웰링턴시의 스카이라인형성 개념도 .....	49
<그림 14> 웰링턴시의 스카이라인 .....	49
<그림 15> 웰링턴시의 건축물 높이 규제도 .....	49
<그림 16> 세인트폴 대성당주변의 거리별 높이규정 .....	50
<그림 17> 세인트폴 대성당의 경관보호 심의영역 다이어그램 .....	50
<그림 18> RPG3A에서 제안된 10개 경관 영역 .....	50
<그림 19> 주의사당 조망 코리더 범위 .....	51
<그림 20> 주의사당조망 코리더지구의 높이 계산 공식도 .....	51
<그림 21> View Cones의 현황 .....	52
<그림 22> View Cone내 건축물 높이 결정 예시도 .....	52
<그림 23> 주요 조망점 선정 알림도 .....	54

<그림 24> 제주의 주요 조망점 .....	55
<그림 25> 제주 시가지 지역 .....	56
<그림 26> 원추표면 및 수평표면 .....	57
<그림 27> 제주공항의 항공고도 .....	58
<그림 28> 제주공항의 현황 .....	58
<그림 29> 비도시지역 지구단위계획 지정대상 변경(안) .....	87
<그림 30> 제주특별자치도 도시관리계획 총괄도 .....	92
<그림 31> 제주특별자치도 도시디자인본부 조직 현황 .....	97
<그림 32> 제주의 해안과 중산간 및 한라산의 원경 .....	100
<그림 33> 지하수보전지구 현황도 .....	102
<그림 34> 생태계보전지구 현황 .....	103
<그림 35> 경관보전지구 현황도 .....	104
<그림 36> 환경용량총량관리도 .....	105
<그림 37> 생물권보전지역 현황도 .....	107
<그림 38> 세계자연유산 현황도 .....	108
<그림 39> 세계지질공원 현황도 .....	109
<그림 40> 위요성과 경계성을 가지는 제주의 돌담 .....	115



# I. 서론

## 1. 연구의 배경

- 우리나라에 지구단위계획 제도가 도입된 것은 1980년 건축법에 의한 도시설계제도부터라고 할 수 있으며, 1990년에 도시계획법에 의한 상세계획제도가 도입되었고, 2000년에는 도시계획법의 개정을 통해 지구단위계획제도로 통합됨
- 2003년 1월부터 도시지역을 대상으로 했던 도시계획법과 비도시지역에 대한 국토이용관리법이 통합된 “국토의계획및이용에관한법률(이하 국토법)”이 시행됨에 따라 기존 도시지역에 대한 제1종지구단위계획과 비도시지역 중 계획관리지역에 대한 제2종지구단위계획제도가 신설
- 제주는 지난 2007년 자치권을 가진 특별자치도로 되면서 각종 권한이양을 받고, 현재도 단계별 제도개선을 통하여 중앙정부가 가진 권한을 이양받고 있으며 도시계획 관련 분야도 포함되고 있음
- 따라서 제주특별자치도에서는 국토법의 시행과 이양된 권한을 근거로 도시계획조례를 제정하여 운용 중에 있음
- 특히 제주지역은 국제적인 관광지이다 보니 관람시설 및 사설박물관 및 관광지들이 많이 있고 이러한 시설들이 입지하기 전 사전절차로서 지구단위계획 제도를 통하여 절차를 이행하고 있는 실정임
- 또한 도민들에게 필요한 택지나 주택 공급 등을 위한 도시개발사업도 지구단위계획제도를 통해 입지하고 있어 실질적으로 도내 주요개발사업이 지구단위계획 제도를 통해서 입지하고 있다고 해도 과언이 아님
- 따라서 현재의 지구단위계획 제도 운영에서 나타나는 문제점 등을 개선

하고 청정제주의 자연환경을 보전하고 세계자연유산에 걸맞은 도시관리를 위해서는 어떻게 지구단위계획 제도를 운용하는 것이 바람직 할 것인지를 제시하고자 필요성이 대두됨

- 특히 제주지역은 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원으로 유네스코가 인정하는 트리플크라운 지정과 함께 2011년 11월에는 세계7대자연경관으로도 인정되어 제주의 경관을 어떻게 유지 및 관리해 나갈것인가에 관심이 급증하고 있음
- 더불어 탄소저감 및 기후변화 대응과 관련하여 지구단위계획제도에서 보완할 것과 반영해야 될 것은 무엇인지에 대한 과제가 부각되고 도시계획, 건축 분야 등에서 기후변화에 대비가 필요함

## 2. 연구의 목적

- 제주가 가진 경관 및 자연자원의 우수함을 유지 관리하고, 지구단위계획 제도 운영에서 나타나는 문제점을 확인하고 개선방안을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 목적임
- 지구온난화 및 기후변화에 대응하고 친환경건축물 및 건폐율이나 용적율에 대한 인센티브 부여방안 등이 요구되고 있으며 국제관광지인 제주의 명품경관을 유지하고 관리해 나가기 위해서는 지구단위계획에서 큰 가이드라인의 제시가 필요해지고 있음
- 또한 2010년에 발표된 ‘제주특별자치도 경관 및 관리계획’이 큰 틀이 되고 도시계획조례에 의해서 세부적인 적용이 이루어지고 있음
- 따라서 제주지역을 명품경관을 유지해 나가기 위해서는 현재 운용중인 지구단위계획 제도가 어떻게 적용되고 어떻게 개선할 것인지를 연구하고자 함
- 제1종지구단위계획 운영기준(2008.5.22제정, 2009.6.15개정)이 마련되어 운

영 중에 있으며, 도시관리계획 사전입지검토 기준(2011.5.25)이 마련되었음. 또한 제주특별자치도 도시계획조례상에 개발행위 허가기준을 정하고 운용 중에 있음

- 또한 2009년 10월 마련된 제주특별자치도 경관 및 관리계획에서 정하고 있는 내용과의 연관성도 고려해야 할 것이며 이러한 적용이 지구단위계획 수립시에도 고려되고 있음
- 지구단위계획제도를 통하여 이루어지고 있는 공동주택 건설사업과 관광지 개발사업이 주변경관과 조화되지 못하는 경우가 나타남. 따라서 이러한 지구단위계획제도 운영에서 나타나는 문제점을 확인하고 개선방안을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 목적임

### 3. 연구의 필요성

- 지구단위계획은 토지이용을 합리화하고 도시 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적이며 계획적으로 관리하기 위해 수립하는 도시관리계획임
- 지구단위계획은 주민들이 살고 있는 도시와 마을에 대하여 입체적인 건축물 계획과 평면적인 토지이용계획을 모두 고려하여 수립하는 계획임. 도시관리계획의 하나인 지구단위계획은 해당지역의 성장 및 발전 등 여건변화와 미래모습을 고려하여 수립함
- 또한 주민참여를 적극적으로 유도하기 위하여 ‘주민제안’에 의한 지구단위계획을 수립할 수 있도록 하고 있음. 주민 스스로 문제를 진단하고 해결방안을 모색하도록 권장하며 행위완화 등의 인센티브를 제공하여 활성화를 유도하는 제도임
- 지구단위계획은 도시지역인 경우는 제1종지구단위계획, 비도시지역에는



## 제2종지구단위계획을 수립함

- 제1종지구단위계획은 도시지역내 일정구역을 대상으로 인간과 자연이 공존하는 환경친화적 도시환경을 조성하고 지속가능한 도시개발 또는 도시관리가 가능하도록 하기 위한 계획. 토지이용을 구체화·합리화하고 도시의 기능 및 미관을 증진시키기 위하여 도시기반시설 및 건축물 등을 정비하고 가로경관을 조성하기 위해 수립함
- 제2종지구단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구에서의 난개발을 방지하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 구역의 정비 및 기능을 재정립하고 주변지역 및 시·군 전체의 기능과 미관을 개선하여 친환경·지속가능형의 도시를 만들기 위하여 수립함
- 국제관광지라는 지역적 특성과 경관관리 측면에서 관리, 지구단위계획의 실효성을 확보하고 효율적 운영을 위해서는 지구단위계획과 관련한 법·제도와 관련계획의 정비 등이 요구됨
- 선보전 후개발 체계를 확립하고 도시개발사업을 추진할 경우 사전입지제도 자율적이며 실효성 있는 계획과 제도가 요구되고 있음
- 지구단위계획을 수립하는 경우 기반시설 확충에 중점을 두고 구역제안에서는 지침 및 방향만 제시되다 보니 주변지역에 대한 배려가 부족하였고 구역내 도로나 녹지 등의 공공시설이 확보됨에도 불구하고 주변지역과의 부조화가 나타나곤 했음
- 주변지역과의 연관성에 대한 계획 원칙이나 방법의 제시가 부족했음
- 따라서 공공 공간 및 지구단위계획 수립의 통합수립지침(안) 등이 요구되고 있음

○ 국토계획체계개편(2003.1 시행)



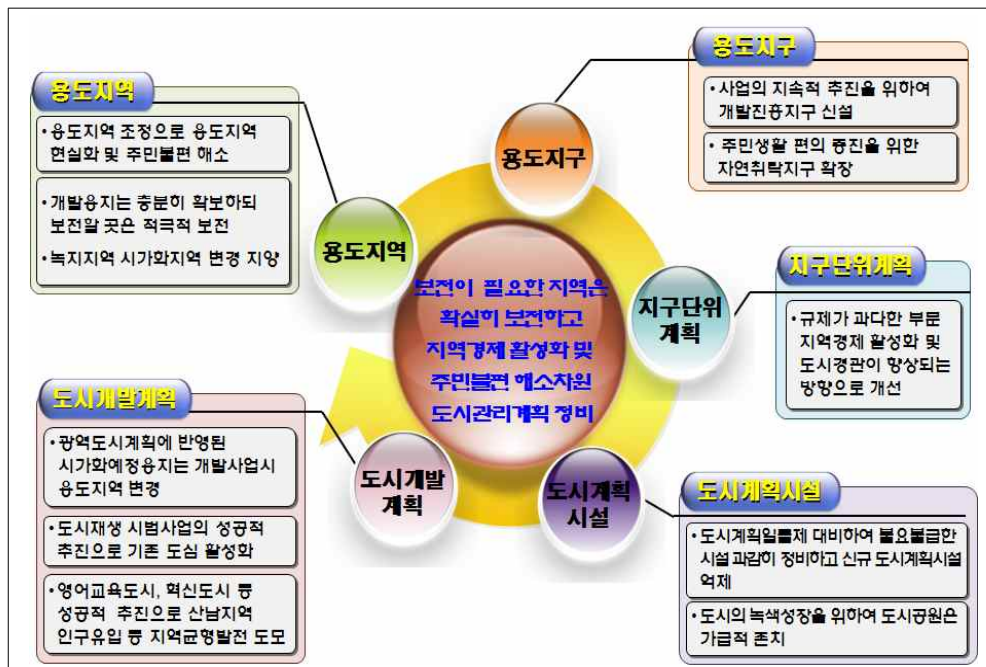
○ 제주특별자치도 출범(2006.7.1)

- 도전체를 단일권으로 하는 법정 도시관리계획 수립

○ 2025년 광역도시계획 수립(2007.6.29)

- 광역도시계획에서 제시된 계획을 도시공간에 구체화

<그림 1> 국토계획 체계 개편



<그림 2> 지구단위계획의 위상

#### 4. 주요 연구내용 및 활용효과

- 제1장에서는 연구의 배경 및 목적 등을 제시하였고, 제2장에서는 지구단위 계획의 연혁, 위상과 법제도의 변화, 관련연구의 검토 등에 대해서 검토하였음
- 제3장에서는 제주지역 지구단위계획의 지정현황 및 개발행위허가 현황, 사전입지검토 제도 운영 실적, 고도·경관 관리 사례, 고도관리법·제도에 대한 검토를 시도하였음
- 제4장에서는 제주지역의 지구단위계획의 문제점을 제시하고 마지막 장인 제5장에서는 개선방안을 제시하는 것으로 연구의 주요내용을 구성하였음
- 제주가 가진 장점을 최대한 활용하고 기존의 자연자원을 유지관리해 나가기 위해서는 지구단위계획 제도의 개선안이 필수적임. 따라서 현행 제도 운영의 문제점을 근거로 개선안을 도출하고자 하였음
- 따라서 본 연구를 통하여 제주지역의 도시개발사업의 방향 등을 정립하는 계기로 삼고자 정책적 시사점을 도출하고자 함
- 또한 본 연구를 제주지역이 명품도시가 되고 세계 속의 관광지가 될 수 있도록 하는데 도움이 되고자 지구단위계획 제도 개선안 마련에 주안점을 두었음

## II. 지구단위계획 위상 및 주요내용

### 1. 지구단위계획의 정의 및 위상

#### 1) 지구단위계획의 정의

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 “지구단위계획”은 도시계획 수립 대상 지역안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획임
- 지구단위계획은 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획으로 구분되며, 제1종지구단위계획은 토지이용을 합리화·구체화하고 도시 또는 농·산·어촌의 기능·미관을 증진시키며 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하며, 제2종지구단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 용도지역의 건축물과 기타 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한, 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획으로 구분됨

#### 2) 지구단위계획의 위상

- 지구단위계획은 도시기본계획과 도시관리계획 등 상위계획에 나타난 도시정책기조를 반영하고 더욱 현실여건에 맞게 구체화하여 조정하는 역할을 하고 건축계획의 상위계획으로서 개별건축계획을 규제하는 역할을 담당하는 중간단계의 계획
- 도시관리계획에 의한 토지이용계획은 도시전체에 대한 평면적 토지이용과 일반적인 계획기준을 갖는 보편적 계획으로서, 다양한 지역특성을 반영하기에는 곤란하지만 지구단위계획은 특정지역에 대한 입체적인 토지

이용과 개별적인 계획기준을 갖는 구체적인 계획

- 즉 국지적인 지역특성에 따라 적정개발 밀도와 도시의 형태를 구상하고 도시기반시설과 건축물의 용적률 등의 조화를 꾀하여 물적 환경을 정비하고 건축 외부공간 등의 계획을 통해 다양한 지역특성을 반영하여 도시관리계획의 한계를 보완하는 역할을 하는 계획
- 한편 제2종지구단위계획은 이러한 기존의 지구단위계획 위상을 바탕으로 국토이용체계내에서 종전의 준도시지역과 준농림지역을 대상으로 상위계획인 도시관리계획에서 결정되는 계획관리지역과 개발진흥지구를 구체적으로 계획·관리하는 역할을 담당

### 3) 도시계획과 지구단위계획의 차이

- 지구단위계획은 도시계획과 비교하여 다음과 같은 특징이 있음. 첫째, 지구단위계획은 도시기본계획, 광역도시계획, 그리고 일반도시계획의 하위계획이며, 지구단위계획은 도시계획의 일종이면서 도시계획절차에 의해 수립되므로 반드시 상위계획과 부합하여야 함
- 둘째, 일반 도시계획보다 구체화된 특수계획이며, 지구단위계획은 일반 도시계획이 정할 수 없는 건축물의 용도·건폐율·용적률·건물높이·형태·색채·건축선 등을 결정하고 조정할 수 있으므로 일반 도시계획 보다 구체화된 특수계획
- 셋째, 일반 도시계획은 보편적이고 획일적인 건축행위를 제한하는 평면 계획이지만 지구단위계획은 구체적인 3차원의 집합형태와 공공활동에 관심을 가지는 입체계획임
- 넷째, 다양한 인센티브를 통해 계획에서 정하여진 내용대로 건축행위를 유도하는 실천계획임. 일반 도시계획은 건축물의 면적과 규모의 상한 범위 내에서 추진되는 소극적 계획이라면 지구단위계획은 다양한 인센티브

를 통해 더욱 발전적인 계획내용을 추진할 수 있는 적극적이고 실천적인 계획이라 할 수 있음

- 다섯째, 지구단위계획은 지역특성의 반영이 가능하고 미래의 개발패턴을 조절 가능한 조정계획임

## 2. 지구단위계획의 목적 및 지정대상

### 1) 상위계획의 구체화를 통한 도시 미래상의 적극적인 실현

- 지구단위계획은 계획위계상 도시기본계획과 도시관리계획의 하위계획으로 상위계획의 내용과 취지를 특정지구의 특성에 따라 구체화, 상세화하기 위한 계획으로 도시기본계획을 바탕으로 도시관리계획에서 결정된 지역과 개발에 대하여 보다 세밀한 계획방향과 구체적인 시설계획 및 토지이용규제요소를 적용하여 상위계획의 목표를 적극적으로 유도하는데 목적이 있음

### 2) 즉지적 여건을 감안한 총체적 개발·관리

- 법정도시계획으로서의 도시관리계획은 도시전체에 대하여 일률적으로 적용되는 계획기준을 적용하고 있어 국지적인 지역특성에 대한 배려가 부족하므로 개발압력이 높은 특정지역에 대해 지구단위계획을 통하여 당해 지구의 개발환경을 적극 활용하여 포괄적인 상위계획의 미비점을 보완하는 등 도시계획의 탄력성을 확보하는데 목적이 있음

### 3) 구체적인 미래상의 제시를 통한 개발행위간의 조화 유도

- 상위계획에서 제시하는 도시전체의 미래상을 보다 구체화하여 특정 지구단위로 보여줌으로서 개별 건축행위 등에 있어 주변여건의 변화를 구체

적으로 예측할 수 있도록 하고 개별 건축행위간의 조화를 이루도록 하는데 목적이 있음

- 따라서 도시관리계획에서 결정된 지역과 지구에 대하여 세부적인 개발방향과 기반시설의 설치, 개발밀도 등을 구체적으로 제시하고 향후 당해지역이 어떻게 개발될 것인지 국지적인 미래 개발상을 제시함으로써 주변과 조화를 전제로 한 개발행위를 유도

#### 4) 평면적·입체적 통합관리를 통한 합리적인 도시환경 조성

- 상위계획인 도시기본계획 및 도시관리계획은 토지에 대한 총괄적 계획과 규제로 최종적인 도시환경을 관리하지 못하고 있어 특정지역을 대상으로 하여 최종적으로 완공될 지역의 도시환경을 종합적으로 염두에 두면서 토지 및 건축물 등 도시를 구성하는 평면적·입체적 요소들의 총체적인 계획과 관리를 함으로써 합리적인 토지이용과 도시경관을 조성

#### 5) 지구단위계획 지정대상

- 지구단위계획은 도시관리계획에 의하여 지구단위계획구역으로 지정된 지역을 대상으로 수립하게 되며 지구단위계획구역의 지정 대상지역은 특정지역의 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며 당해 지역의 체계적·계획적인 관리가 필요한 지역의 전부 또는 일부를 대상으로 제1종지구단위계획구역과 제2종지구단위계획구역으로 구분하여 지정
- 제1종지구단위계획은 명칭만 변경되었을 뿐 종전 지구단위계획과 동일한 내용으로 구역지정 대상지역은 주로 도시지역내의 특정지역이 대상이 됨
- 반면, 제2종지구단위계획은 기존 준도시지역 및 준농림지역 등 비시가화지역의 난개발방지와 비도시지역의 체계적·계획적인 개발과 관리를 위하여 도입된 제도로써 계획관리지역 중 개발압력이 높아 난개발 진행되

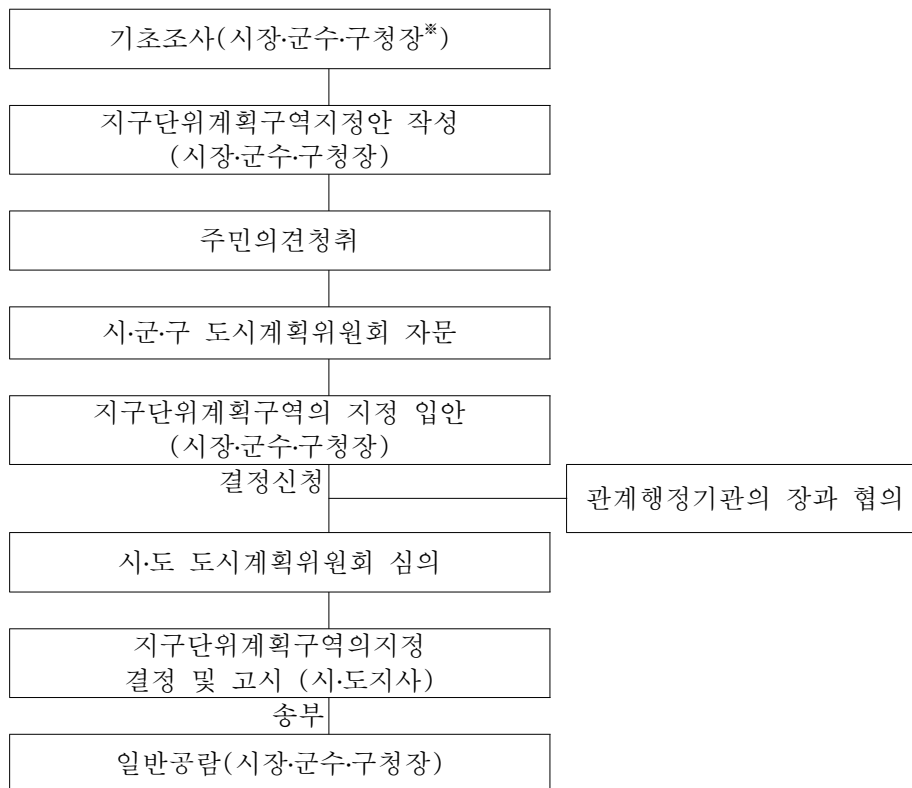


고 있거나 우려가 되는 지역과 개발진흥지구를 대상으로 함

- 계획관리지역은 종전 국토이용관리법상 준도시지역과 준농림지역 중 개발이 예상되거나 개발이 필요한 지역이 대상이 되며 개발진흥지구는 종전 도시계획법상 용도지구인 개발촉진지구의 개념을 도시지역과 함께 비도시지역으로 확대한 것으로 종전 국토이용관리법상 준도시지역의 취락지구, 시설용지지구, 산업촉진지구 등이 대상이 됨

## 6) 구역지정 절차

- 지구단위계획구역의 지정은 도시관리계획으로 결정하며 그 결정절차는 아래 <그림 3>과 같이 도시관리계획 결정절차를 따르게 됨



<그림 3> 지구단위계획구역 입안 및 결정절차

※ 특별시·광역시에서 구청장에 권한을 위임하는 경우

## 7) 구역지정 규모

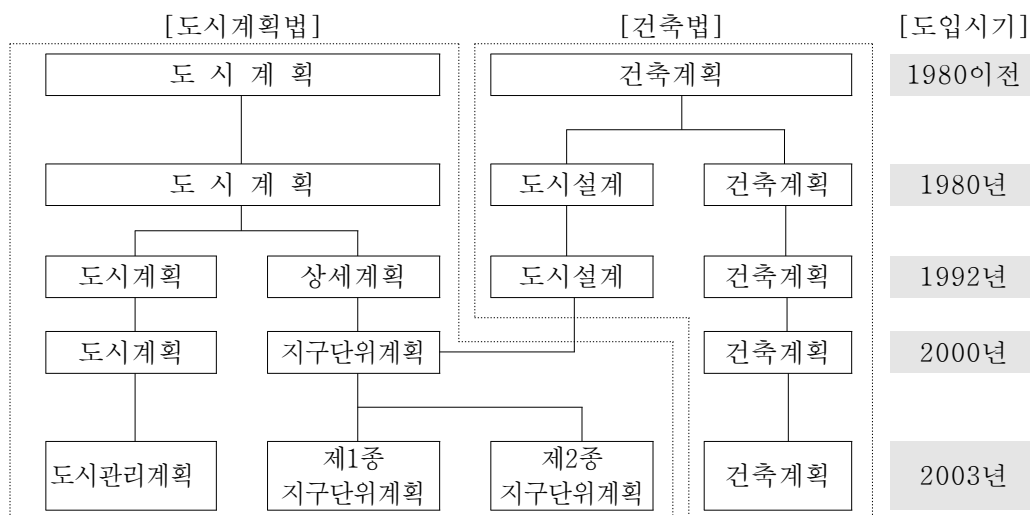
- 도시지역내에서 필요한 지역에 수립되는 제1종지구단위계획은 별도의 최소규모를 정하지 않고 계획대상지역의 여건에 따라 탄력적으로 지정할 수 있으나 비시가화지역을 대상으로 하는 제2종지구단위계획의 구역은 기반시설의 확충이 전제되어야 하므로 체계적·계획적 개발을 유도할 수 있는 적정규모의 설정이 필요하게 됨
- 과거 준농림지역의 난개발로 인한 국토이용의 혼란은 산발적인 소규모단위의 개발에 기인한 것으로 계획적인 개발을 유도할 수 있는 일정규모 이상의 지역을 대상으로 제2종지구단위계획이 수립될 필요가 있음
- 공동주택 중 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 경우에는 제2종지구단위계획구역을 지정하고자 하는 일단의 토지의 면적이 30만 $\text{m}^2$  이상이어야 함. 다만, 다음의 사항에 해당하는 경우에는 그러하지 아니함
  - 첫째, 일단의 토지의 면적이 각각 10만 $\text{m}^2$  이상이고 각 구역의 면적 중심간의 최장거리가 1.5km 이내인 경우로서 그 총면적이 30만 $\text{m}^2$  이상이고 각 구역이 15m 이상의 도로로 연결되는 경우
  - 둘째, 종전 국토이용관리법에 따라 지정된 취락지구(10만 $\text{m}^2$  이하인 경우에 한함)와 연접하여 개발하는 경우로서 기존의 취락지구를 포함한 지구단위계획구역의 면적이 30만 $\text{m}^2$  이상이며 기존 취락지구내 또는 신규 지구단위계획구역내의 초등학교에서 전체 취학예상 아동수를 충분히 수용할 수 있다고 판단되는 경우
  - 셋째, 수도권정비계획법에 따른 자연보전권역에서 10만 $\text{m}^2$  이상으로 구역을 지정하는 경우
  - 넷째, 구역면적이 10만 $\text{m}^2$  이상으로서 지구단위계획구역 안에 초등학교 용지를 확보하여 관할 교육청의 동의를 얻거나 지구단위계획구역 안 또는 지구단위계획구역으로부터 통학이 가능한 거리에 초등학교가 위치하

고 학생 수용이 가능한 경우로서 관할 교육청의 동의를 얻은 경우

- 한편 아파트 또는 연립주택을 건설하는 경우를 제외하고는 제2종지구단위 계획구역을 지정하고자 하는 일단의 토지의 면적은 3만㎡ 이상이어야 함

### 3. 지구단위계획 제도의 역사

- 지구단위계획은 <그림 4>와 같이 1980년 건축법에 도입된 도시설계제도와 1992년 도시계획법에서 상세계획제도를 2000년 도시계획법 개정하면서 통합하면서 도입 되었으며 2003년 국토계획법이 제정되면서 지구단위 계획은 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획으로 구분됨
- 하지만 도시의 계획 및 개발상황이 점진적으로 변화되어 변화된 도시환경에 적합한 국토계획법 개정안이 2011년 4월 14일 개정되고 2011년 4월 15일 시행되면서 통합관리될 것임



<그림 5> 지구단위계획제도의 도입과정

## 1) 도시설계 제도

- 1970년대 경제발전과 더불어 도시의 규모가 급격하게 증대되어 도시의 기능적 질서 유지가 무엇보다 중요한 도시계획의 목표가 됨. 따라서 도시 전체를 대상으로 하는 도시계획과 개별건축물을 대상으로 하는 건축계획의 이원적 계획체계는 계획 서로간의 긴밀한 연계체계 구축에 한계가 있었으며 한 지역의 환경을 기능적 측면뿐만 아니라 형태적 측면까지를 종합적으로 관리하기에는 어려움이 있었음
- 이러한 문제 인식하에 1980년 건축법의 개정을 통하여 대로변 등의 도시경관을 개선할 목적으로 도시설계제도를 도입하면서 도시계획과 건축계획을 연결하는 중간단계의 계획제도가 출발하게 되었음
- 하지만 도시설계제도의 한계는 첫째, 도시설계의 내용이 주로 민간 건축물의 규제에만 치우치는 경향이 있었고, 둘째, 규제지침이 적실성이 부족하고 도시설계의 내용을 실현할 제도적 실현수단이 미흡했으며, 셋째, 도시설계 내용이 일부 규제에만 집중되어 있고 내용은 획일적이었음

## 2) 상세계획 제도

- 도시설계제도 도입이후 도시관리에 있어서 개별사업법에 의한 일관성 없는 도시개발체계에 대한 보완의 필요성이 제기 되었고 소극적 유도계획에서 공익을 위한 적극적 규제의 필요성이 부각되어 건축적 접근방식의 도시설계제도에 대한 도시계획적 차원에서의 한계성을 인식하게 되었음
- 따라서 1992년 도시계획법 개정 시 <그림 4>과 같이 도시계획과 건축계획의 중간단계 계획으로 상세계획을 제도화하게 됨
- 상세계획은 기존의 도시설계와 달리 지역, 지구의 지정과 변경, 도시계획시설의 배치와 규모 등 도시계획적 조치 사항까지 다룰 수 있어 도시설계제도의 한계를 보완할 수 있게 되었음

- 상세계획의 지정대상은 택지개발사업지구, 공업단지 조성사업지구, 도시재개발구역 등 5개 도시개발사업지구와 철도역 주변지역(반경 500m 이내)내 일반 기성시가지로 한정함

### 3) 지구단위계획 제도

- 도시설계 제도는 도시의 환경정비나 미관 증진을 위한 건축적 조치가 주로 필요한 지역에 적용 할 수 있고 상세계획 제도는 도시의 기능, 미관, 환경의 유지, 관리와 토지이용의 합리화가 필요한 도시계획사업지구에 주로 적용할 수 있게 됨
- 하지만 2개의 제도는 지정목적이 크게 다르지 않고 지정대상에 있어서도 큰 차이가 없는 것으로 인식되었으며 지자체에서는 두 제도를 원칙적 구분 없이 혼용하여 지정함. 이로 인해 건축법과 도시계획법이 이원적으로 분리되어 운영된 의미를 상실하게 됨
- 따라서 2000년 도시계획법과 건축법의 개정을 통하여 건축법에서 규정하고 있던 도시설계제도는 폐지되고 도시계획법에서 규정하고 있던 상세계획제도를 도시설계제도와 통합 보완하여 지구단위계획으로 재정립함
- 지구단위계획이 기존의 도시설계와 상세 제도를 통합하였음에 따라 지정대상도 기존의 도시설계와 상세계획에서 지정 가능했던 지역을 포함하였으며 새로이 주민제안지역, 시범도시, 학교 및 공장 이전적지, 기타 조례로 정하는 지역 등으로 확대
- 이는 1981년 이후 도시설계 제도를 도입하여 운영하여 본 경험과 1991년 이후 상세계획 제도를 운영한 경험의 산실임

### 4) 제1종지구단위계획 및 제2종지구단위계획 제도

- 지구단위계획의 도입과정과는 별도로 도시의 광역화와 농촌지역의 도시

화, 그리고 '94년 도입된 준농림지역 제도가 계획기법의 부족으로 난개발을 초래하게 되는 등 시가화지역과 비시가화지역으로 분리하여 관리하던 국토이용체계의 한계성이 인식되었음

- 비시가화지역은 시가화지역과 달리 개발이 이루어지지 않았거나 향후 개발이 기대되는 지역으로 도시지역에서의 개발 수요(압력)에 대하여 계획적 개발이 절대적으로 필요한 지역임
- 하지만 국내에서의 대표적 비시가화지역인 준농림지역은 그간 소규모 주거단지, 공장, 위락시설, 음식점, 숙박시설 등이 무계획적으로 개발되어 정부에서는 2003년 국토의계획및이용에관한법 제정을 통해 지구단위계획을 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획으로 구분하였음
- 제1종지구단위계획은 종전의 지구단위계획을 계승한 계획이며 제2종지구단위계획은 <표 1>와 같이 준농림지역을 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분되고 계획관리지역 중 개발압력이 높은 일정규모 이상 지역과 개발진흥지구<sup>1)</sup>를 대상으로 함

<표 1> 용도지역 변경

현행 용도지역		개정 용도지역	
대분류	소분류	대분류	소분류
도시 지역	주거지역	도시 지역	주거지역
	상업지역		상업지역
	공업지역		공업지역
	녹지지역		녹지지역
준도시지역		관리 지역	보전관리지역
준농림지역			생산관리지역
농림지역			계획관리지역
자연환경보전지역		자연환경보전지역	

1) 국토이용관리법상 준도시지역의 취락지구, 시설용지지구, 산업촉진지구와 도시계획법상의 개발촉진지구

## 4. 지구단위계획 유사사례 분석

### 1) 지역규제보상제도(Incentive Zoning)

#### □ 개념

- 지역규제보상제도는 용도지역제도상 개발자에게 허용된 개발한도 이상의 개발권을 유인책(Bonus)으로 부여하고, 그 대신에 공공재의 공급을 유도하는 제도로 도시의 개발을 통제할 수 있는 바람직한 수단으로 인정되고 있는 제도
- 본 제도는 전통적인 용도지역제도가 내용과 방법면에서 불합리한 개발을 예방하는데는 효과적이었으나 필요한 개발을 유도하는데는 성공적이지 못했다는 비판에서 출발하였으며, 현재까지 대도시내의 적절한 개발을 유도하기 위하여 부분적으로 적용됨

#### □ 주요 내용

- 본 제도에서 부여하는 보너스는 주로 개발밀도의 상호교환(trade-off)에 따라 일부지역의 용적률 규정을 완화해주는 것임. 개발사업자는 지자체의 유도에 따라서 공공을 위하여 개발지역의 용적률을 낮춤으로서 쾌적한 환경조성 여건을 제공하고, 지방정부는 공정한 판단에 의해 개발 용적률에 대하여 개발사업자에게 조례가 허용하는 이상의 고밀개발이 가능하도록 해주는 것임
- 제공된 보너스는 쾌적요소의 제공으로 인해 야기되는 파장까지도 고려한 후(부정적 요소는 공공이 갖는 혜택에 의해 반드시 상쇄되어야 함) 그 규모가 정해지며, 이 경우 개발사업자에게 공공의 이익을 위해 적절한 비용지불을 요구할 수 있으며 이를 제도화함으로써 주민의 이익을 위해



필요한 오픈스페이스, 광장, 아케이드 등 쾌적요소의 개발을 유도

- 이때 개발사업자가 부담하는 비용의 일부는 보너스에 의해 경감되며, 개발사업자가 얻는 경제적 이익이 쾌적요소의 개발비용보다 커야 제도의 실효성을 확보할 수 있음

#### □ 보너스 여부를 위한 공정한 판단 과정

- 지역규제보상제도에서 보너스는 매 단계마다 매우 중요한 결정을 거쳐서 이루어지게 되는데, 이를 위해 1)보너스 부여에 대한 목표수립 2)필요한 쾌적요소의 선정 3)부여할 보너스의 내용 결정 4)관리체계 수립의 4단계 작업수행이 이루어짐
- 1단계 : 목표수립(보너스를 주어 무엇을 성취할 수 있는가)
  - 통풍, 일조, 조망 등의 확보 및 향상으로 건강생활의 질 제고
  - 녹지공간 확보에 의한 쾌적환경의 질 제고
  - 보행동선의 개선, 교통시설에 대한 접근성 향상으로 편의생활의 질 제고
- 2단계 : 쾌적요소(상세히 규정하여 법적 분쟁의 소지를 줄이도록 함)
  - 공지확보를 위한 쾌적요소 : 건축선의 후퇴, 광장제공, 전망대설치 등
  - 차량 및 보행교통상의 쾌적요소 : 내·외부 아케이드, 승하차공간 등
  - 용도개발을 통한 쾌적요소 : 특별한 용도의 개발
- 3단계 : 보너스 내용 결정
  - 쾌적요소 개발단위에 대응하여 일정 면적씩 건물의 바닥면적을 증가시킴
  - 보너스 대상토지에 적용되는 용적률을 일정량 또는 일정률을 증가시킴
  - 용적률 산정시 근간이 되는 필지면적을 가상적으로 증가시켜 적용
  - 기타 층고를 증가하거나 최소필지면적을 완화하는 방안 등

- 4단계 : 관리체계의 수립

- 보너스 조항의 절대법적 지위 확보
- 모든 개발사업자에게 동등한 권익의 보호

□ 지역규제보상제도 적용의 전제조건 및 문제점

- 보너스를 부여하고자 하는 대상지역이 개발 잠재력을 지니고 있거나 개발압력이 있어야 함. 즉 보너스란 개발이 결정된 후에 선택할 수 있는 것이지 그 자체만으로 개발을 유치할 수 있는 것은 아니며, 보너스에 의한 경제적 이익이 발생하여야 함
- 하지만 보너스를 위한 계획이 수립되면 보너스 유형에 대한 임의선택이 가능하기 때문에 개발사업자는 주로 보너스로서 용적률의 추가를 선택하게 되고, 이 결과 시설물의 대형화 또는 고층화를 초래하게 되기 때문에 계획의 질이 저하될 가능성이 있음
- 이는 경우에 따라 개발지역 전체에 부정적 영향을 미치게 되며 일정 장소에 대해 공공의 쾌적성 확보를 위하여 마련된 본 계획기법이 결국 다른 장소의 쾌적성을 저하시키게 되어 쾌적요소의 연속적인 개발을 어렵게 할 수도 있음

**2) 퍼포먼스 조닝(Performance Zoning)**

□ 개념

- 퍼포먼스 조닝은 일조, 소음, 진동, 기반시설 용량 등과 같은 물리적인 기준이 최적화되도록 설계하는 제도로써 개발의 총량과 환경을 고려한 계획을 수행할 수 있는 수단을 제공함
- 또한 토지소유자로 하여금 허용된 범위내에서 자신의 토지를 보다 다양

한 형태로 개발할 수 있도록 설계의 융통성을 부여하는 반면에 제도의 집행자에게는 과도한 주관적 판단이 개입될 수 없도록 행위규제 과정을 객관화시키고자 하는 제도

#### □ 목적

- 기존 지역지구제(zoning)의 경직성을 완화하고, 지자체 공무원의 재량권을 감소시키며, 자유로운 디자인 설계가 가능하도록 하고, 농지, 유수지, 습지 등의 자연을 보호하는데 목적이 있음

#### □ 등장 배경

- 1950년대 초반에 기존의 지역지구제(zoning)가 갖는 경직성을 최소화함으로써 토지시장 수요의 변화에 적절하게 대응할 수 있고, 공공기관의 자유 재량권을 최소화하기 위해 국가산업용도(National Industrial Zoning) 위원회에서 처음으로 사용된 개념

#### □ 전통적인 지역지구제(zoning)와의 차별성

- 전통적 조닝은 정태적이어서 사회환경의 변화에 적절히 대응하지 못한다는 단점이 있음
- 하지만 퍼포먼스 조닝은 기존의 조닝 시스템보다 새로운 토지이용기법이나 새로운 용도혼합, 다양한 사이트 설계 등 시장에서 요구하는 빠른 변화에 민첩하게 대처할 수 있음
- 전통적 조닝은 지역전체의 이익보다 국지적으로 제한된 이해만을 반영하고 있음
- 전통적 조닝에는 행정적 문제가 개입되며 개발사업자들은 공무원들에게

특정 예외조항이나 지역지구제 변경(rezonings) 등을 자주 요구함

- 공공의 재정적 부담을 감소시켜주면 개발사업자는 용적률 보너스를 받기도 하는 등 융통성 있는 개발계획이 가능
- 기존 지역지구제보다 복잡한 요구사항, 지자체와 주민의 합의 유도, 그리고 많은 증빙서류들이 요구되어 개발승인과정이 장기화됨
- 행정을 담당하는 공무원들에게 창조적이고 능동적인 업무처리능력을 갖도록 요구

## □ 내용

### (1) 집약 지역(Intensity Zones)

- ① 구역분할(division of district) : 지역을 8개 구역으로 구분(3개 주거지역, 산업지구, 도심구역, 보존구역, 개발구역, 유보구역)
- ② 퍼포먼스 기준(Performance standards): 퍼포먼스 조닝에서는 <표 2>와 같이 공지율(open space ratio), 밀도(density), 용적률(floor area ratio) 등 여러 변수를 기초로 개발을 허용 또는 규제하고 있음
  - 이 중 공지율은 모든 토지에 적용되고 있는 반면, 밀도는 주거용 토지에 적용하고 용적률은 비주거용 토지에 적용하며 용적률 보너스나 개발권 이양 등의 추가적 기법이 활용됨
- ③ 퍼포먼스 요소(Performance factors): 퍼포먼스 기준 수립시 교통발생, 소음, 진동, 일조, 악취, 위험, 야생동식물의 손실, 건축 스타일 등의 요인들이 고려됨

<표 2> Performance Zoning의 기준

주택형태/기준	공지율	비고(주택의 특징)
Single-Family Detached	0.00	획지 가운데 위치, 넓은 정원, 대가족용
Lot-Line House	0.55	획지 경계선에 위치
Village house	0.65	소획지
Twin House	0.72	2개의 단독주택, 오픈스페이스 더 확보
Patio House	0.75	스페인식 고정주택, 담 없음
Atrium House	0.78	Patio house와 유사하나 획지와 정원이 더 작음
Weak-Link House	0.80	Town House 변형, 단층 혹은 2층주택이 연결
Multiplex	0.82	다가구, 임대용
Town House	0.85	가로로 디자인, 인접한 단독주택이 서로 벽을 공동으로 이용
Apartment	0.90	공동주택

## (2) 융통성 있는 설계(Flexible Design)

- 기존 조닝에서 최소 대지면적 등의 제한이 있는 것과 달리 퍼포먼스조닝에서는 주거지 개발의 밀도나 획지의 규제에 있어서 유연한 디자인이 가능하도록 유도

## (3) 완충지대

- 퍼포먼스 조닝은 개발과정에서 완충지대(Buffer yard)의 설치를 명문화하고 있음. 산지개발시 완충지대는 산림준치지역으로 운용 가능하며 이는 가시적 방벽 역할과 소음차단, 공기정화, 우량 경관형성과 자연의 효과음 제공 등의 역할을 수행함. 완충지대 설치시에는 설치기준의 융통성을 부여하는 것이 가장 중요함

## (4) 퍼포먼스 조닝은 보너스 또는 인센티브 조닝(Bonus or Incentive Zoning) 제도와 연계하여 기반시설, 훌륭한 건축디자인, 에너지 효율화 건축 등에 대한 인센티브를 제공

- (5) 퍼포먼스 조닝은 경직적인 행위제한을 수반하는 세분화된 용도지역지구를 설정하는 대신, 객관적이고 상세한 여러 종류의 수행 가능한 행위기준(Performance Standards)를 제시함으로써 모든 개발행위를 통제함
- (6) 필지 단위의 규제보다는 단지규모단위의 총체적인 토지이용에 초점을 맞추므로써 개별 토지이용에 따른 환경 외부효과를 줄이는데도 도움을 줌
- (7) 퍼포먼스 조닝은 단지(Site)를 기본단위로 보는 시각에서 출발하고 있음.  
즉 획지의 수용능력보다는 단지의 수용능력에 대한 분석을 통해 자연환경을 보존하려고 함
- 퍼포먼스조닝에서는 용도지역안에서 모든 형태의 주택건설이 가능하도록 하는 대신에 각 형태에 대한 주거단위별 허용기준을 제시하여 이에 따르도록 함
  - 퍼포먼스 조닝은 기 개발된 지역보다는 도시주변의 신개발지, 농촌취락지 등 세밀하고 경직적인 토지이용규제가 적합하지 않은 지역에서의 산발적인 개발을 통제하고자 할 때 적용할 수 있음
  - 퍼포먼스 조닝은 환경을 보호하기 위하여 매우 불안정하거나 희귀한 자원은 침해하지 않는 범위에서 개발이 허가되고 어느 정도 안정된 지형에서는 침해가 허용되기도 하는 등 개발대상자원을 기본계획의 단위로 보는 시각에서 개발의 한계를 규정함
  - 이 방법은 개발지내의 건축 가능한 부분을 최대한 이용하게 함으로써 보다 더 저밀도로 개발된 인접 토지소유자와의 갈등을 해소함

### 3) 계획단위개발(Planned Unit Development; PUD)

#### □ 개념

- 계획단위개발(이하 PUD)은 도시개발시 융통성을 부여하여 개발지구 전체의 조화를 이루어 쾌적한 주거단지를 창조하기 위해 채택되는 개발규제방식의 일종임
- PUD는 지자체에서 마련한 개발밀도, 녹지율 등 개발에 관한 일반지침에 따라 개발사업자가 전체 사업지를 한 단위로 보고, 융통성있는 토지이용계획과 단지계획을 자체적으로 마련하여 지자체로부터 심사를 받고 상호협상을 통해 보완, 인가받아 개발하는 방식
- PUD는 주거단위를 밀집하고 일정량의 오픈 스페이스를 확보하며 대부분이 연립이거나 아파트로 구성되며 토지의 일부분이 쇼핑, 사무실 센터로 사용됨

#### □ 의의

- PUD는 공공과 민간 개발사업자간의 상호이익의 조화를 추구할 수 있음. 즉, PUD는 도시개발에 있어서 시장기능이 가진 효율성을 활용하면서 사회적 공익성을 추구하는 제도적 장치임

#### □ 주요내용

- PUD에서의 주요내용은 최소면적 규정, 혼합된 토지이용, 공공용지 비율 규정, 층고, 용적률, Set back 등의 제한, 재정적, 기술적 능력에 의한 개발사업자의 제한, 그리고 인허가와 관련된 사항
- PUD는 일정규모의 지구개발에 대한 지역제, 택지분할규제와 같은 일반적 규제 대신에, 지구전체의 조화를 갖추기 위해서 밀도규제의 완화, 혼

합용도 등 유연한 토지이용규제를 도입한 것으로 개발사업자는 개발계획안을 작성하고, 공청회나 개발영향평가조사 등 엄격한 과정을 거쳐 지자체의 승인을 얻고, 그 내용을 등기하여야 함

## □ 특징

- 토지이용의 혼합 : PUD는 주거지 개발이 목적이거나 상업, 위락, 공공서비스와 경우에 따라서 공업시설이 포함되기도 함
- 설계의 융통성 : 다양한 주택유형 혼합, 단지설계, 층고, 용적률에 융통성을 부여 공공공지를 최대한 확보하도록 유도함
- 지자체 검토와 공청회를 거쳐 확정된 마스터플랜에 의해 개발을 실시
- 개발규모가 크므로 단계별로 개발일정을 확정하여 지자체로부터 인가를 받고 이에 따라 계획을 추진하며, 이때 기반시설이 우선적으로 건설되도록 유도함
- 공공시설의 공동 소유권과 주민비용부담과 관리, 개발사업자의 적극적인 역할과 인식이 요구됨
- 공공과 민간 개발사업자간 상호이익의 조화를 추구하는 제도로써 “사전협의 - 예비계획 - 최종계획” 등 다단계 승인절차를 통해 지자체가 계획과정에 적극적으로 참여 할 수 있음
- 조직·제도에 있어서는 계획위원회 (planning commision)의 심의 기능과 주민의견을 반영키 위한 공청회를 계획과정에 적극 반영시키며 지자체 계획담당 공무원의 전문성이 매우 중요시됨
- 설계의 융통성을 보장할 수 있는 성과주의적 경향이 두드러지며 유인보상적 성격을 가지고 있음



## □ PUD 계획시행 과정

- 계획단위개발(PUD)의 시행절차는 개발사업자의 개발지구 타당성 조사를 거쳐 개발 구상안이 만들어지면 개발계획 신청을 위한 사전검토 및 지자체 협의 → 지자체관계자와의 사전청취회 → 지자체 도시계획위원회 협의 및 토의 → 주민의견청취 공청회 → 지역위원회 협의 토론 및 승인여부 결정 → 지자체 담당부서 실무자급으로 구성된 단지계획심의위원회의 심사 → 개발계획 승인 및 인가에 의한 법적 구속력 부여 → PUD지역으로의 지정의 과정을 거치게 됨
- 개발사업자가 인가를 받아야 하는 계획 및 자료는 개발기본계획, 단지계획, 단계별 개발계획, 세부설계계획, 지역영향평가보고서 등이 있음

## □ PUD의 장단점

- 용도지역과 지구별로 도시계획법이나 건축법에서 적용하고 있는 엄격한 토지이용 및 건축규제를 따르지 않고 융통성을 부여하므로, 공공용지의 확보가 용이하고 변화있는 건축 및 조경이 가능
- 또한 건물의 높이제한 등에 융통성을 부여하므로 개발지역의 건축물을 적절히 군집시켜 배치 할 수 있어 기반시설의 비용절감이 가능
- 그러나 많은 부분이 협상을 통하여 이루어짐에 따라 개발사업자의 이익만을 옹호할 수 있으며, 일정 규모 이상을 전제로 하기 때문에 개발사업자의 자금유통에 압박을 줄 수 있고, 자금이나 기술면에서 영세한 소규모 개발업자의 참여가 불가능하게 될 소지가 있음
- 또한 PUD 개발이 주로 기존 도시의 외곽에서 발생되기 때문에 수요를 유인할 수 있는 충분한 제반시설에 대한 투자가 요구되어 개발비용이 많이 투자되며, 주거기능과 이에 수반되는 상업, 공공서비스 기능만 갖추는 것이 일반적이므로 베드타운화되고 출퇴근시 교통량을 대거 발생시키게

될 소지가 높음

- 또한 개발인허가 과정에 장시간이 소요되며 유지관리가 주민에게 맡겨지기 때문에 그에 따른 관리와 비용문제, 타 지역과의 고립 문제 등이 발생할 소지가 있음

## □ PUD의 계획기준

- 허용용도
  - 대단위 주거단지에서 요구되는 도시성이 큰 시설에 대해 도시계획 등의 번거로운 절차를 거치지 않고 계획단위개발제도의 이점을 최대한 이용
  - 도심에 위치한 주거지역에서의 PUD 개발은 주민에게 편의를 주고 고용 기회를 제공하는 용도를 허용
  - 도시계획상의 허용용도 이외의 추가용도는 도시계획위원회의 심의를 거쳐 허가하도록 함
- 밀도
  - 계획단위개발제도에서 밀도를 규제하는 방식의 특징은 밀도전이제(density transfer system)와 밀도보너스제임
  - 밀도전이제는 기존 용도지역제에서 허용하는 밀도를 지구내 총 밀도가 넘지않는 한도에서 각 획지별 밀도의 기준에 규제를 받지않고, 입지별로 상황을 감안하여 초고밀에서 저밀도까지 다양한 밀도계획을 할 수 있게 함
  - 밀도보너스제는 인센티브조닝과 유사한 제도로 소규모의 필지를 합병하여 개발할 경우에 용적률에 보너스를 주거나, 공동오픈스페이스를 일정 규모 이상 마련할 경우와 현재의 오픈스페이스를 보전 할 경우, 그리고 밀도에 보너스를 주어 바람직한 환경과 설계를 유도함

○ 오픈스페이스

- PUD에서 상당히 강조되는 요소로써, 오픈스페이스는 PUD개발 지구의 쾌적한 환경조성에 가장 중요한 요소
- 기존 법규에서는 오픈스페이스의 양적규제만을 해왔는데 PUD에서는 도시계획위원회와의 심의 등을 통하여 양적규제와 질적 규제를 함께 병행

○ 교통

- PUD 개발로 인하여 주변 교통의 혼잡, 인접도시에 부정적 영향을 주어 서는 안됨
- 계획지구내 통과교통은 배제하고, 되도록 보차분리를 하며, 각 가구로 서비스 교통 및 각 주거로 출입이 용이하도록 함
- 주차시설은 주차장 설치기준에 따라 주차장법 및 조례기준에 따라 계획함

□ 사업성

- PUD는 일반개발 사업보다 넓은 토지와 숙련된 기술이 요구되고 장시간이 소요됨. 일반 개발사업은 존녕과 획지분할의 요구사항을 충족시키면 자동적인 절차로 개발할 수 있으나 PUD는 지자체와 협의를 통한 특별허가를 받아야 하며 개발에 대한 합의시까지 개발사업자는 토지를 비생산적으로 계속 보유하고 있어야 하며 모든 주택 및 조경이 완공되어서야 주택을 임대하거나 판매할 수 있음
- 하지만 개발사업자가 일반개발 사업방식보다 여러 가지로 절차가 복잡한 PUD를 선호하는 이유는 PUD 개발이 일반개발 사업방식에 의한 개발보다 더 많은 수익을 얻을 수 있기 때문임
- PUD는 입주민을 위해 대부분의 생활편익시설을 갖추고 양호한 공공용지 및 녹지를 확보하고 있어 주민들이 선호하기 때문에 분양이 손쉽고 고밀개발은 일반개발 사업방식보다 같은 면적에서 높은 이득을 얻을 수

있기 때문임. 따라서 PUD는 개발사업자에게 높은 소득을 돌려주지만 그만큼의 투자를 요구함

## 5. 관련연구 및 선행연구

- 지구단위계획에 대한 연구는 지구단위계획제도에 대한 연구와 지구단위계획기준에 대한 연구로 크게 구분됨
- 지구단위계획제도에 대한 연구는 이희정(2006), 원종석 등(2007), 윤혁경(2007), 홍경구 등(2007), 이삼수 등(2010)이 대표적이며 지구단위계획기준에 대한 연구는 안정근 등(2007, 2008, 2009), 김도윤 등(2008)이 대표적임

### 1) 지구단위계획 제도 연구

- 이희정(2006)은 제2종지구단위계획제도 운영실태와 문제점 개선방향 연구에서 제2종지구단위계획은 법체계에 있어서 도시기본계획 및 관련사업계획체계와 연계성이 미흡하고 계획지침에 있어서 제1종지구단위계획과 같이 도시관리계획에 치중된 운영으로 특성에 부합되는 차별적 운영에 한계가 있다고 주장하였음
- 이에 따른 개선방안으로 단기적으로는 제1종과 제2종 지침의 차별화 뿐만 아니라 지침의 합리성 및 유연성 보완이 요구되며, 장기적으로는 국토의 선계획체계에 대한 정비가 필요하고 비도시지역을 대상으로 간이지구단위계획제도 도입과 함께 선 구상계획체계와 후 상세계획체계 구축이 요구됨을 제시하였음
- 또한 상위계획과 관련하여 구역지정 및 사전검토제도에 대한 개선이 필요하고 사업 유형별 제도 및 인센티브에 대한 차별화 운영이 요구됨을 주장함

- 이희정 등(2006)은 서울시 지구단위계획 구역지정 및 계획지침 요소의 운영특성 분석 연구를 통해 서울시 지구단위계획구역이 주로 어떤 성격의 구역으로 지정되고 있으며, 계획지침 요소의 운영특성은 어떻게 나타나는지를 분석하여 지구단위계획 운영에 대한 정책적 시사점을 다음과 같이 제시하였음
  - 첫째, 지구단위계획의 지정목적은 다양하게 활용하여 기성시가지의 보편적 문제해결을 위한 관리계획적 성격의 제도 이외에도 한강변이나 구릉지 등 자연환경이 우수한 지역 및 역사 문화적 환경이 우수한 지역의 환경 특성을 보전하거나 강화할 수 있는 제도로서의 활용을 좀 더 적극적으로 강화할 필요가 있음
  - 둘째, 토목직 위주로 되어 있는 지구단위계획 관련 담당자의 전문화가 필요함. 즉 도시계획과 같이 지구단위계획을 전공한 전공자의 인력확충이 필요하고, 아울러 공무원 전문화를 위해서 해당 업무 담당기간의 정기화 및 지속적인 교육이 필요
  - 셋째, 현실성이 낮음에도 불구하고 일부 구역에서 과도하게 지정된 계획지침에 관해서는 조금 더 현실성을 고려한 수립지침 마련이 필요하다고 주장
- 원종석 등(2007)은 공공시설확충을 위한 지구단위계획 인센티브제도 개선방안 연구에서 지구단위계획에서 공공시설부담제도의 부담대상과 공공시설 종류의 개선방안을 제안하고 모의실험을 통해 공공·문화시설 등 건축물의 바닥면적으로도 공공시설을 제공할 수 있는 인센티브 방식을 제안
  - 그리고 새로운 인센티브 산식에서 개발규모를 조정할 수 있는 가중치를 모의실험하여 제시된 가중치( $B = 3$ )인 경우에 공공시설 부지 제공과 공공·문화시설 등 건축물의 바닥면적 제공에 대한 인센티브가 동일하게 산정됨을 확인

- 윤혁경(2007)은 제1종지구단위계획 운영현황 및 과제에 대한 연구에서 제1종지구단위계획의 문제점은 지정원칙 및 대상이 불분명하기 때문에 개선방안으로 구역지정 기준을 주택재건축기준으로 완화하고 준주거지역으로의 용도지역 상향에 따른 기준마련이 필요함을 제시함
  - 또한 제1종지구단위계획이 재정비기준의 필요성 및 총체적 마스터플랜이 부재함에 따라 지구단위계획 수립 재정비기준을 합리화하고 서울시 230여개 재정비대상 구역에 대한 전체적인 서울시 지구단위계획 재정비 마스터플랜 마련이 시급함을 주장
  - 지구특성이나 정비목적이 간과된 계획의 획일성 문제는 지구단위계획구역 지정 당시부터 당해 지구단위계획 목표에 맞는 필요한 최소한의 항목만 계획요소에 부여하여 계획의 실현 가능성을 제고하고 다양한 유형으로 구분하여 차별적인 기준과 지침 제시가 필요함을 제시
  - 한편 제반영향평가에 따른 결정 절차의 지연 및 비용추가 요소에 대하여 제반영향평가 대상의 완화가 필요하고 국토의계획및이용에관한법률 개정이 요구됨을 주장함. 또한 도시·건축공동위원회 심의와 건축위원회 중복심의에 따른 문제는 심의절차를 간소화하고 도시·건축공동위원회 심의 대상을 확대할 것을 제시
- 홍경구 등(2007)은 제2종지구단위계획 운영현황 및 과제연구에서 제2종지구단위계획 수립시 문제점으로 상위계획과의 정합성이 부재하여 계획수립시 상위계획과의 정합성을 높여야 한다고 주장
  - 또한 지구단위계획구역은 사업구역과 동일하게하고 검토범위는 사업구역보다 넓게 설정하여야 하며 계획수립시 관련사업법과 조화를 유지해야 한다고 제시
  - 지구단위계획의 결정권한은 일정면적 이하는 시·군에게 위임하는 것이 적절하며 계획의 규제내용 중 기반시설 부담은 반드시 포함하되 기반시

설의 비용부담은 사업구역내 시설은 사업자가 부담하고 구역 외 시설은 지자체가 부담하는 것이 적절하다고 제시

- 한편 지구단위계획 수립기간은 6개월~1년 이내가 적정하며 계획수립시 주민참여제도의 활성화가 필요하고 주민참여범위는 일정한 생활권을 공유하는 주민으로 한정할 것을 제안
- 이삼수 등(2010)은 비도시지역 관리방안으로서 제2종지구단위계획의 운영 실태 및 제도개선방안에서 제2종지구단위계획이 비도시지역에서 유일한 계획적 관리수단이지만 제도가 도입된 이후 지금까지 도입목적과 달리 활발하게 운용되지 못하였음을 제시하고 다음과 같은 개선 방안을 제시
- 첫째, 도시기본계획상에서 관리지역의 시가화예정용지에서 제2종지구단위계획의 유형별 면적총량과 개발계획 수요량의 사전산정으로 인한 문제점 보완이 필요
- 둘째, 비시가화지역의 계획적 관리 및 개별법과의 형평성을 유지하기 위해 제2종지구단위계획구역의 적용대상 지역과 면적기준의 유연화가 필요
- 셋째, 비도시지역에서 개발사업을 전제로 한 제2종지구단위계획의 수립 시에는 지구지정 권한 위임의 확대, 지자체 담당자의 정기적인 전문교육 및 실질적인 주민참여가 필요
- 넷째, 비도시지역의 근본적인 토지이용상의 문제 해결을 위해서는 장기적으로 제2종지구단위계획과 개발행위허가제를 계획허가제의 틀 속으로 통합하는 전환이 필요하다고 제시

## 2) 지구단위계획기준 연구

- 안정근 등(2007)은 제2종지구단위계획구역에서 기반시설부담금제 적용에 따른 사업성 분석연구에서 제2종지구단위계획구역에서 주택개발 사업을 대상으로 현행 기반시설부담금제와 종전 기반시설연동제에서의 사업성을

비교 분석하여 현행 기반시설부담금제의 작동성 여부를 검증하여 다음과 같은 결과를 도출

- 기반시설부담금제는 기반시설연동제에 비하여 사업성이 높아 개발사업자의 참여를 유도하여 종전의 기반시설연동제에 비하여 제도의 작동성이 높은 것을 밝혔다. 기반시설부담금제는 할인율을 5% 적용하였을 경우 247억 원의 수익이 발생하였으나 기반시설연동제에서는 54억 원의 수익이 발생하여 약 5배의 차이가 있는 것으로 나타남
- 또한 내부수익률에 있어서도 기반시설부담금제에서는 18.7%로 나타났으나 기반시설연동제에서는 7.5%로 나타나 약 2배 이상의 차이가 있는 것으로 나타남
- 기반시설연동제는 사업초기 투입비용에 있어서 개발자가 부담하는 기반 시설 비용의 비중이 커서 사업수지 확보가 용이하지 않았으며, 토지 및 주택의 회수가격을 결정하는 조건, 즉 토지이용 및 건폐율·용적률 등의 인센티브 내용이 사업수지의 확보를 보장하기에는 부족했던 것으로 나타남
- 따라서 제2종지구단위계획구역에서 기반시설부담을 종전 기반시설연동제에서 현행 기반시설부담금제로 대체한 것은 제2종지구단위계획의 작동성을 향상시킬 뿐 아니라 개발사업자의 초기 투자비용 감소로 공공 및 민간의 사업 참여 확대에 따라 비도시지역에서의 개발에 대한 계획적 관리가 가능할 것임을 제시하였음
- 김도윤 등(2008)은 지속가능한 관광·휴양형 제2종지구단위계획 개발을 위한 부문별 수립기준에 관한 연구를 통해 관광·휴양형 제2종지구단위계획의 수립기준으로 지속가능한 관광·휴양형 단지개발을 구현하기에는 계획 수립기준이 아직 미흡한 것을 밝혔다
- 따라서 지속가능한 관광·휴양형 단지조성을 위해 다양한 계획 부문 중



- 토지이용계획 부문을 가장 중요시하여 계획을 수립하고 특히 용지배분의 적절성(관광휴양시설용지·녹지·공공시설용지)이 가장 중요한 요소임을 주장
- 또한 계획수립기준 중 환경계획에서는 오픈스페이스가 연계되도록 계획하는 것이 가장 중요하며 경관계획에서는 건물의 주조색은 주변경관에 맞도록 결정하는 것이 가장 중요함을 주장함
  - 또한 건축계획에서는 기존 지형을 고려하여 건축물을 배치하되 양호한 조망을 확보하는 것이 가장 중요함을 주장
- 안정근 등(2008)은 제2종지구단위계획과 PUD의 비교·분석을 통하여 제2종지구단위계획의 발전방향을 다음과 같이 제시함
- 첫째, 주민 및 도시계획위원회의 계획참여 기회 및 권한을 확대하고 계획과정을 사전계획단계와 실시계획단계 등으로 구분하여 심도있는 평가체계 구축이 필요
  - 둘째, 지역적 특성과 다양한 개발수요에 대처하기 위해서는 유연한 용도지역제 수준의 융통성 있는 계획지침 제시가 필요
  - 셋째, 개발단지가 복합개발 및 클러스터화 될 수 있도록 관련 계획지침 개선이 요구됨
  - 넷째, 오픈스페이스에 대한 확보에 대한 구체적이 공급기준 제시가 요구되며 오픈스페이스 공급을 휴양적 오픈스페이스와 자연적 오픈스페이스로 구분하여 공급
  - 다섯째, 오픈스페이스, 공공시설 등 공공을 위한 양호한 환경과 시설공급을 장려하기 위해 다양한 인센티브 방안 제시가 필요
  - 여섯째, 주민들의 삶의 질과 환경의 질을 향상시킬 수 있는 구체적인 공간 계획지침 마련이 시급함을 주장함
- 안정근 등(2008)은 지속가능한 개발을 위한 주거형 제2종지구단위계획의 계획기준 연구에서 제2종지구단위계획 수립기준이 다양한 계획분야의 지

표로 제시되어 있으나 비도시지역에서의 난개발 방지를 위한 기반시설 공급에 치중해 있어 상대적으로 지속가능한 개발 개념이 미흡함에 따라 21세기의 새로운 도시개발 패러다임인 지속가능한 개발 개념 측면에서 다음과 같은 제2종지구단위계획의 지속가능한 개발 방향을 제시함

- 첫째, 계획내용에 포함되어야 할 토지이용계획, 기반시설계획, 가구 및 획지계획, 교통계획에서는 용지배분, 공공시설, 동선체계, 획지분할, 가구규모, 보행자도로, 교통동선, 공동주차장 등 주민의 생활편의를 위한 계획기준이 중요한 요인임을 밝혔음
- 한편 제2종지구단위계획 내용으로 필수적이지 않은 경관계획 및 환경계획에서는 지속가능성, 지붕형태 및 옥상계획, 경관계획 수립, 옥외물 설치, 조망점 계획, 자연요소 활용, 자연자원보존, 자연녹지공간, 주변여건 고려, 수자원활용, 바람길 조성이 중요한 요인임을 제시함
- 이들 요인들은 직접적으로 주민편의 시설과는 관계는 없으나 미래 세대의 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대 요구를 삶의 질을 향상시킬 수 있는 지속가능한 개발 요인들이라 할 수 있기 때문에 이들 요인들이 포함된 경관계획과 환경계획을 필수 계획 분야로 포함시킬 필요가 있음을 주장
- 안정근 등(2009)은 지속가능한 개발을 위한 산업형 제2종지구단위계획의 계획기준연구에서 산업형 제2종지구단위계획의 계획기준을 개발 수요자 및 공급자 측면에서 고찰하여 비시가화지역에서의 지속 가능한 산업단지 구현을 위한 계획기준을 다음과 같이 제시
- 토지이용계획에서는 제2종지구단위계획지침에서 제시되지 않은 환경친화적 적정밀도가 지속 가능한 산업단지 구현을 위하여 매우 중요한 계획기준이며 기반시설계획에서는 계획지침에서 제시하고 있는 구역면적이 9만㎡ 이상 15만㎡ 미만 도로 폭 10m 이상 확보에 대한 계획기준이 기반시설계획 중요도에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나 이에 대한 지속적인 관심과 강화가

### 필요함을 주장

- 건축계획에서는 제2종지구단위계획지침에서 제시하지 않은 자원의 효율적 이용을 극대화시키고 오염을 최소화 할 수 있는 설계에 대한 계획기준이 가장 건축계획 중요도에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나 계획지침에 필히 포함시켜야 한다고 주장함
- 또한 환경계획에서는 제2종지구단위계획지침에서 제시하고 있는 공장시설 냉각장치 및 CO<sub>2</sub> 처리방안 계획기준이 환경계획 중요도에 큰 영향을 미쳐 향후 지속적인 관심과 계획기준 강화가 요구되며 제2종지구단위계획지침에서 제시되지 않은 표토자원 재활용에 대한 계획기준이 환경계획 중요도에 크게 영향을 미침에 따라 계획지침에 반영되어야 함을 제시
- 비시가화지역에서의 지속가능한 산업단지개발 구현을 위하여 다양한 계획부문 중에서 건축계획 및 환경계획이 가장 중요한 부문으로 나타나 이에 대한 계획기준을 수정·보완이 우선적으로 필요함을 제시
- 추용욱(2008)은 강원도 제1종지구단위계획의 효율적 운용방안 연구에서 지구단위계획의 효율적 운용을 위한 관련제도의 개선방안과 계획요소의 다양화와 차별화를 시도하였음
- 강원도의 경우 기존(2004)에 마련되어 있는 강원도 제1종지구단위계획 심의기준에서 제시된 것을 지역적 특성과 환경 등을 고려하고 사회적 변화와 요구에 탄력적으로 운용가능토록 방안을 제시하고 있음
- 강원도의 경우에도 시·군 도시계획조례상 건폐율·용적율·높이 기준은 국계법에서 정한 최고상한선을 따르고 있음
- 변혜선(2008)은 충북 지구단위계획 현황 및 실태조사연구에서 제2종지구단위계획 수립지침 마련의 필요성, 지역의 특성을 고려한 신중한 인센티브에 대한 검토, 지구단위계획 운영매뉴얼 제작이 필요함을 제시

## Ⅲ. 지구단위계획 현황 및 관련내용

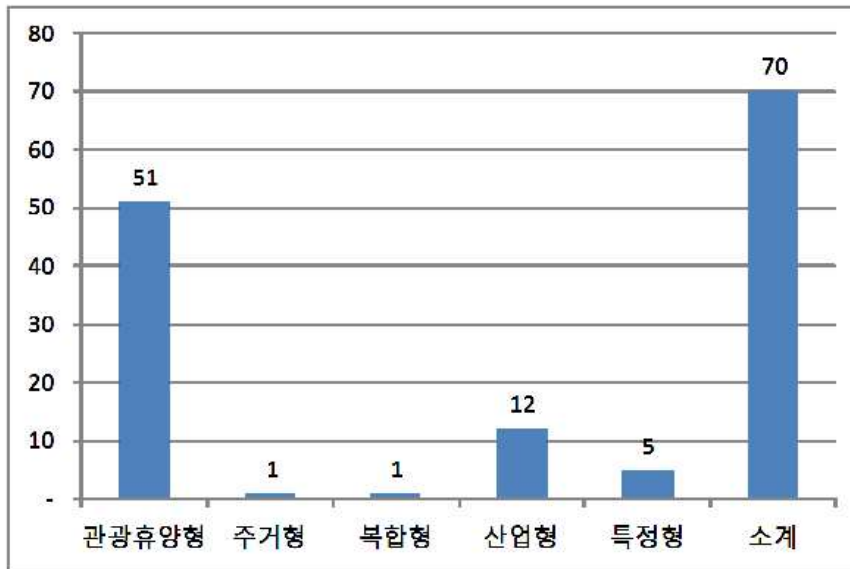
### 1. 지구단위계획 지정현황

- 제주지역의 지구단위계획 지정현황은 1985년 일도 택지개발지구 사업을 최초로 2011년 말 기준으로 120건의 지구단위계획사업이 시행되었음
- 행정구역별로는 제주시에 79개소, 서귀포시에 41개소이며 제1종지구단위 계획구역이 50개소, 제2종지구단위계획구역이 70개소로 나타났음
- 제1종지구단위계획은 총 50개소이며 제주시에 33개, 서귀포시에 17개가 지정되었음
- 제2종지구단위계획의 사업유형은 총 70개 중에서 관광휴양형 51개소 (72.9%), 산업형 12개소(17.1%), 특정형 5개소(7.1%), 주거형과 복합형이 각각 1개소(1.4%)를 차지하고 있음
- 제주의 지구단위계획 지정현황에서는 관광도시라는 특성이 반영되어 관광휴양형 지구단위계획을 통하여 관광숙박시설 및 인프라 등이 공급되고 있는 것이 확인되었음

<표 3> 지구단위계획구역 지정 현황(2011.12.31 현재)

구 분	계		제주시		서귀포시		비고
	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	
합 계	120	65,795,867	79	40,061,815	41	25,536,748	
제1종지구단위계획구역	50	11,449,325	33	8,335,369	17	3,113,956	
제2종지구단위계획구역	70	54,346,542	46	31,726,446	24	22,422,792	
관광휴양형	51	48,330,105	34	30,699,420	17	17,433,381	
주거형	1	55,000	1	55,000	-	-	
복합형	1	735,410	-	-	1	735,410	
산업형	12	898,319	8	567,249	4	331,070	
특정형	5	4,327,708	3	404,777	2	3,922,931	

자료 : 제주특별자치도 내부자료



<그림 5> 제2종지구단위계획 사업유형 현황

### 1) 제1종지구단위계획

#### □ 건수 및 면적

- 제1종지구단위계획구역의 지정은 2011년 12월말 기준 50개소이며 제주시에 33개소 8,335,369㎡, 서귀포시에 17개소 3,113,956㎡가 지정됨

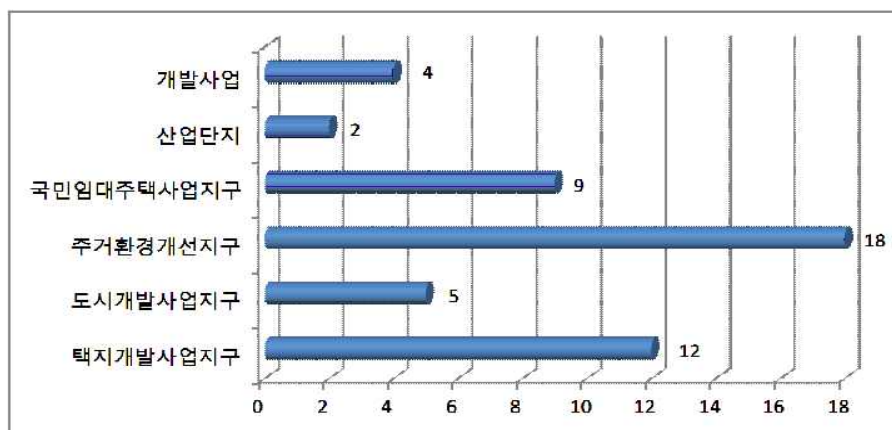
<표 4> 제1종지구단위계획구역 지정 현황(2011.12.31 현재)

계		제주시		서귀포시		비고
개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	
50	11,449,325	33	8,335,369	17	3,113,956	

- 개발의 유형으로는 주거환경개선사업, 택지개발사업, 국민임대주택사업, 도시개발사업 순으로 시행되었음

<표 5> 제1종지구단위계획 지정 세부내용

구 분	합계		제주시		서귀포시		비고
	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	
합계	50	11,449,325	33	8,335,369	17	3,113,956	
택지개발사업지구	12	5,314,294.3	8	3,886,364.3	4	2,442,700	
도시개발사업지구	5	3,059,763.4	5	3,059,763.4	-	-	
주거환경개선지구	18	813,204	9	276,955	9	536,249	
국민임대주택사업지구	9	237,787	5	102,780	4	135,007	
산업단지	2	855,594	2	855,594	-	-	
개발사업	4	23,300.9	4	99,127.8	-	-	



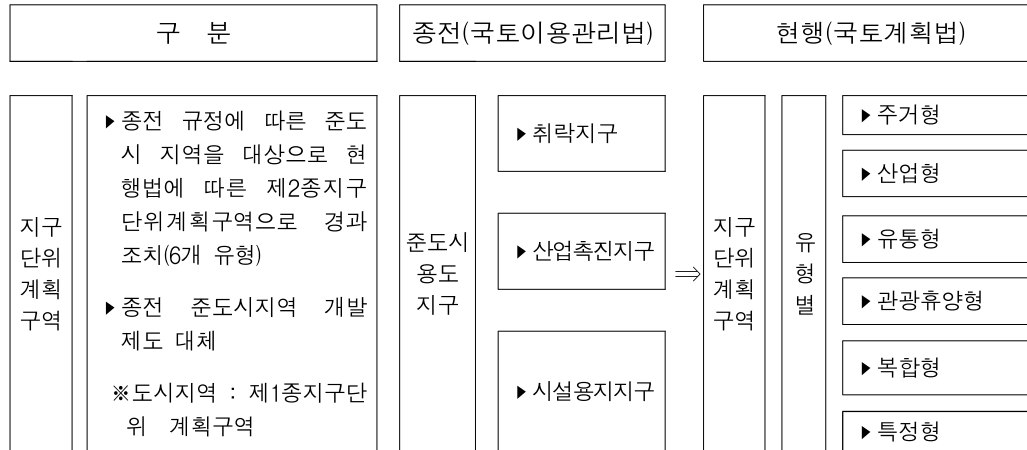
<그림 6> 제1종지구단위계획의 지정 세부현황



<그림 7> (좌)이도지구 도시개발, (우)삼화지구 택지개발 현황(출처:다음지도)

## 2) 제2종지구단위계획

- 2003년 1월부터 종전 국토이용관리법에 의한 준도시지역안의 취락지구, 산업촉진지구 및 시설용지지구는 제2종지구단위계획으로 결정된 것으로 봄



<그림 8> 제2종지구단위계획 유형 변화

### □ 지정 건수 및 지정 면적

- 제2종지구단위계획구역 지정 건수는 70건이며 제주시에 46건, 서귀포시에 24건이 지정됨
- 지정된 유형으로는 관광휴양형이 51건으로 대부분을 차지하고 산업형이 12건, 특정형 5건의 순으로 지정됨

<표 6> 제2종지구단위계획구역 지정 현황(2011.12.31 현재)

구 분		계		제주시		서귀포시		비고
		개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	
제2종지구단위계획구역		70	54,346,542	46	31,726,446	24	22,422,792	
	관광휴양형	51	48,330,105	34	30,699,420	17	17,433,381	
	주거형	1	55,000	1	55,000	-	-	
	복합형	1	735,410	-	-	1	735,410	
	산업형	12	898,319	8	567,249	4	331,070	
	특정형	5	4,327,708	3	404,777	2	3,922,931	

## 2. 개발행위허가 현황

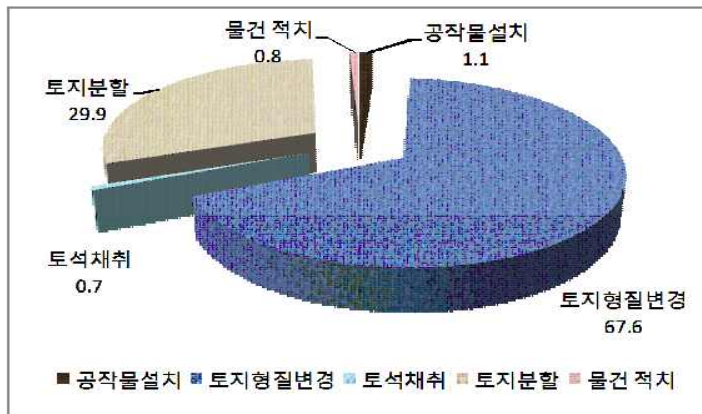
- 2010년말 기준 도시계획 현황통계 자료에 의하면 전국의 개발행위허가는 총 83,246건이 신청되었고 그중에서 제주지역의 경우는 687건으로 전국 대비 0.82%임
- 개발행위허가의 세부내역 중에서 토지형질 변경이 67.6%로 가장 많았음

<표 7> 개발행위허가 내역

(단위 : 개, m<sup>2</sup>)

도시명	합계		공작물의 설치		토지형질변경		토석채취		토지분할		물건의 적치	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
총계	83,246	395,430,232	876	1,163,950	56,265	135,640,352	601	5,540,673	24,853	250,319,593	651	2,765,664
서울특별시	49	99,734	0	0	24	47,288	0	0	13	32,099	12	20,347
부산광역시	1,197	3,258,848	12	1,950	1,146	3,019,606	0	0	29	217,429	10	19,863
대구광역시	436	11,592,524	0	0	420	11,547,354	0	0	9	12,485	7	32,685
인천광역시	3,236	9,961,482	22	1,074	1,876	2,573,700	2	1,456	1,316	6,969,048	20	416,204
광주광역시	313	442,662	2	92	308	429,690	2	9,866	0	0	1	3,014
대전광역시	327	5,255,583	6	3,435	259	2,476,162	0	0	61	2,775,413	1	573
울산광역시	262	590,554	0	0	244	577,305	0	0	18	13,249	0	0
경기도	22,294	94,883,496	109	43,957	16,709	32,228,501	18	535,685	5,111	61,325,823	347	749,530
강원도	7,070	40,970,134	83	123,829	3,988	7,625,359	90	847,265	2,875	32,205,274	34	168,407
충청북도	7,244	39,868,826	286	382,825	4,619	11,339,238	27	489,920	2,297	27,580,336	15	76,507
충청남도	9,108	36,982,694	42	31,519	6,182	12,809,422	55	627,189	2,823	23,480,128	6	34,436
전라북도	5,201	29,036,823	86	110,307	2,238	4,719,483	97	736,539	2,736	23,393,952	44	76,542
전라남도	8,078	35,622,580	54	69,684	5,635	16,092,038	174	1,096,937	2,173	18,165,630	42	198,291
경상북도	7,765	41,179,450	80	219,661	4,932	11,748,472	87	683,779	2,608	27,741,977	58	785,561
경상남도	9,979	44,105,645	71	154,556	7,035	16,939,037	48	454,556	2,776	26,405,598	49	151,898
제주특별자치도	687	1,579,197	23	21,061	650	1,467,697	1	57,481	8	1,152	5	31,806

자료 : <http://www.city.go.kr/> 도시계획현황통계(2010년 12월 31일 기준)



<그림 9> 전국 개발행위허가 세부내역



- 개발행위허가 신청 용도지역별 현황을 살펴보면 관리지역, 농림지역의 순으로 신청되었음
- 제주지역인 경우 도시지역, 관리지역, 농림지역의 순으로 나타났음

<표 8> 개발행위허가 신청 용도지역별 현황

(단위 : 개, m<sup>2</sup>)

도시명	용도지역 합계		도시지역		관리지역		농림지역		자연환경보전 지역		개발제한구역		수산지원보호 구역		도시자연공원 구역	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
총 계	83,246	395,430,232	22,764	89,341,507	48,249	189,041,071	11,285	107,468,143	948	9,579,511	3,247	54,356,355	160	321,384	2	60,708
서울특별시	49	99,734	49	99,734	0	0	0	0	0	0	166	508,330	0	0	0	0
부산광역시	1,197	3,258,848	1,197	3,258,848	0	0	0	0	0	0	383	1,892,964	0	0	0	0
대구광역시	436	11,592,524	434	11,590,625	1	1,289	0	0	1	610	78	11,123,938	0	0	0	0
인천광역시	3,236	9,961,482	1,019	3,724,389	1,946	4,517,945	271	1,719,148	0	0	233	1,296,754	0	0	0	0
광주광역시	313	442,662	305	433,267	8	9,395	0	0	0	0	45	389,855	0	0	0	0
대전광역시	327	5,255,583	298	5,224,960	28	30,008	0	0	1	615	167	2,417,943	0	0	2	60,708
울산광역시	262	590,554	232	559,808	29	30,328	1	418	0	0	79	285,639	0	0	0	0
경기도	22,294	94,883,496	6,359	23,211,328	13,424	49,530,347	2,428	22,022,976	83	118,845	1,763	34,410,626	0	0	0	0
강원도	7,070	40,970,134	1,068	6,564,420	5,137	19,672,698	768	14,207,719	97	525,297	0	0	8	12,384	0	0
충청북도	7,244	39,868,826	1,597	4,846,522	4,498	19,358,295	988	12,158,613	161	3,505,396	79	545,586	15	9,841	0	0
충청남도	9,108	36,982,694	1,259	4,043,021	6,388	24,670,343	1,343	7,673,571	118	595,759	33	476,854	0	0	0	0
전라북도	5,201	29,036,823	1,462	7,060,686	2,507	10,989,399	1,129	7,628,935	103	3,357,803	0	0	0	0	0	0
전라남도	8,078	35,622,580	2,179	6,696,487	3,983	17,135,865	1,681	11,173,276	235	616,952	120	425,778	78	155,577	0	0
경상북도	7,765	41,179,450	1,784	6,264,510	4,623	20,658,042	1,309	13,834,737	49	422,161	20	8,269	6	41,955	0	0
경상남도	9,979	44,105,645	3,029	5,031,329	5,485	21,589,624	1,365	17,048,619	100	436,073	81	573,819	53	101,627	0	0
제주도	687	1,579,197	493	731,573	192	847,493	2	131	0	0	0	0	0	0	0	0

자료 : <http://www.city.go.kr/> 도시계획현황통계(2010년 12월 31일 기준)

### 3. 사전입지검토 제도운영 실적

#### 1) 개요 및 현황

- 2011.5월부터 도시관리계획을 입안하거나 개발사업시행승인 절차에 의하

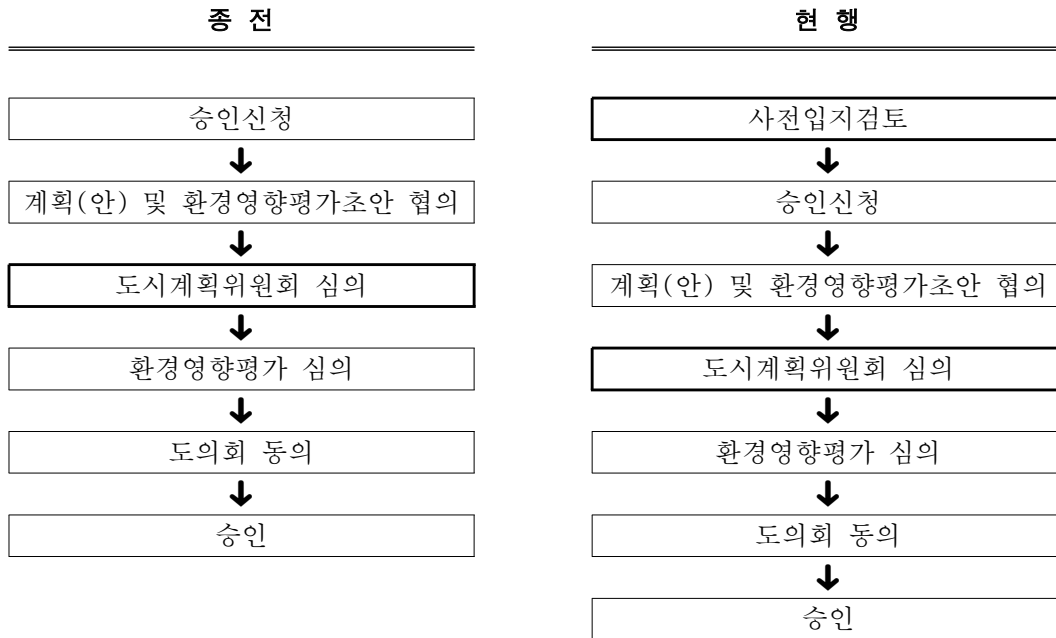
면 종전의 승인신청 이후의 절차를 진행함에 있어서 적정입지에 대한 논의가 도시계획심의위원회 등에서 제기된 이후에 사업자들의 불필요한 시간 및 비용을 절감하기 위한 방안으로 사전입지검토제도를 도입하게 되었음

- 사전입지검토는 2011.12.7, 2012.3.7 개정을 거쳐 현재 운영 중이며 도시관리계획 입지검토를 요청할 수 있는 대상사업은 계획면적 10만 제곱미터 이상으로 대상지역은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역으로 함

- 제주도 생물권보전지역 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역
  - 가. 핵심지역 : 한라산 국립공원, 영천·효돈천 천연보호구역과 섯섬, 문섬, 범섬 천연보호구역, 서귀포 시립해양공원
  - 나. 완충지역 : 한라산 국립공원 인접 국유림 및 국립공원 북측 일부
  - 다. 전이지역 : 중산간 지역(개략 고도 200미터 부터 600미터 이내의 지역, 도시 지역 제외)과 하천변 양측 500m 구간
- 관리보전지역 2등급 이상 지역
- 오름 및 해안선에서 1.2킬로미터 이내의 지역
- 평화로·번영로·산록도로·남조로의 경계로부터 1.2킬로미터 이내의 지역

- 신청시 필요한 내용은 위치도, 재원조달계획 및 개략 사업계획서 등 사전입지검토에 필요한 서류, 전체면적의 50%이상에 해당하는 토지를 확보하거나 토지소유자의 사전입지검토 등의 동의서를 첨부하여 적합성 여부를 판단하고 있음
- 사전입지 검토시기는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제26조에 따른 도시관리계획 입안제안 전, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제229조에 따른 개발사업시행승인 신청 전으로 규정하고 있음
- 사전입지검토서에 대하여 도시계획위원회에서는 사업계획에 대한 의견, 토지이용계획에 대한 의견, 기반시설 확보방안에 대한 의견, 환경보전방안에 대한 의견 등을 도지사에게 의견을 제시할 수 있음

- 사전입지검토제도를 통하여 적정입지를 판단하게 되며 진행절차는 다음과 같음



<그림 10> 사전입지제도 진행절차

## 2) 사전입지검토 제도 운영 현황

- 사전입지제도 운용 이후에 2건이 부적합 판정을 받았고 적합과 유보 등의 판정을 받았음
- 사전입지검토 제도의 실효성여부에 대한 논란이 있으며, 이에 따라 사전입지 검토제도의 기본취지를 살리고 체계적이며 계획성 있는 입지검토를 위해서는 기존의 제도를 보완 및 유지해 나가야 할 것임
- 2012.3.7 개정된 도시관리계획 사전입지검토 기준에 의하면 도시계획위원회에서 결과를 통보하던 것을 계획의 타당성을 검토하여 도지사에게 의견을 제시하도록 하고 있음

- 개정기준에서는 위원회에서 종합적으로 판단한 기존의 입지의 타당성을 검토하여 그 결과를 신청한 부서의 장에게 통보하도록 함
- 2011년에 사전입지제도가 도입된 이후에 실제 적용에서는 부적합, 적합, 유보로 판정되었고, 자문사항인데 부적합이라 판정하는데 대한 불만이 많아서 2012.3.7 개선안에서는 도시계획위원회가 도지사에게 자문하는 것으로 변경함

<표 9> 사전입지제도 운용현황

명칭	위치	면적(㎡)	용도지역	도입시설	검토결과
베이스캠프 한라	제주시 오등동 산180번지 일원	144,383	보전관리지역	산악박물관, 휴양콘도미니엄(단독형, 타원형), 산악용품 판매장/대여소, 웨딩채플 등	부적합
제주 로즈랜드	서귀포시 표선면 성읍리 2428번지 일원	108,425	계획관리지역	식물원, 실내승마장, 스파시설 등	적합
제주 신재생에너지 생산단지	제주시 애월읍 어음리 산 68-4번지 일원	365,430	보전·생산 관리지역	태양열발전기 12MW, 바이오가스 15MW 등	유보
효천휴양리조트	제주시 구좌읍 덕천리 산 48번지	226,612	보전·생산 관리지역	가족호텔(50실), 판매장, 수영장 등	부적합
백통신원 제주 리조트	서귀포시 남원읍 위미리 산69번지 일원	577,542	보전·생산·계획관리지역	맥주박물관, 호텔, 휴양콘도미니엄	적합
제주레일바이크	제주시 애월읍 어음리 3912번지 일원	124,853	생산·계획 관리지역	유원시설업(레일바이크, 썰라인 등)	적합
심양스포츠허브 제주 애월리조트	제주시 애월읍 소길리 산 223번지 일원	1,086,000	보전·생산 관리지역	관광숙박시설, 휴양문화시설, 외국인학교, 운동 및 오락시설 등	유보
심양스포츠허브 제주 덕천리조트	제주시 구좌읍 덕천리 산64-1번지 일원	1,288,411	계획관리지역	관광숙박시설, 휴양문화시설, 외국인학교, 운동 및 오락시설 등	유보

- 사전입지제도를 도입하여 제도를 시행중에 있지만 아직까지 제도 마련의 기본취지를 제대로 발휘하고 있지는 못함, 사업주의 입장에서는 중복적이고 또 하나의 절차를 추가했다는 인식이 있음
- 또한 사전입지검토를 통과했다고 해서 차후의 과정에서 인센티브나 절차가 간소화되는 등의 혜택이 없는 것도 제도 정착이 완전하지 못한 이유가 된다고 판단됨

- 따라서 개정된 기준(2012.3.7)에서는 사전입지검토가 완료되면 도시관리 계획 입안 제안시 입안여부 결정전에 실시하는 도시계획위원회의 자문의 경우 생략할 수 있도록 정하고 있음

### 3) 개발행위허가 업무매뉴얼

#### □ 매뉴얼의 작성배경 및 목적

- 제주특별자치도 출범이후 특별자치도의 성공적인 조기정착과 국제자유도시 구현을 위하여 지속적·단계적 제도개선을 통해 중앙사무가 권한 이양되었으며, 2단계 제도개선으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”이라 함)에서 정하고 있는 개발행위허가와 관련된 사항에 대하여 권한 이양됨
- 이에 따라 제주특별자치도에서는 「제주특별자치도 도시계획 조례(이하 “조례”라 한다)」를 개정(2008. 3. 5, 2010. 1. 13 시행)하였고, 법령에서 운영하고 있는 개발행위허가제도와 차별화된 내용이 대폭 도입

#### □ 매뉴얼의 의의

- 개발행위허가제는 계획의 적정성, 기반시설의 확보여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 개발행위에 대한 허가여부를 결정함으로서 난개발을 방지하기 위한 제도
- 개발행위허가 업무 매뉴얼은 조례에 근거한 사항에 대하여는 국토해양부의 「개발행위허가운영지침」에 우선함. 다만, 법령에 근거한 사항에 대하여는 지침을 우선 적용

## □ 법적근거

- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 “특별법”이라 한다) 제243조 제11항 제243조(국토의 계획 및 이용에 관한 특별법) ⑪ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항, 제56조 제2항 단서, 제56조 제4항 제3호, 제57조 제2항·제4항, 제58조 제1항 제1호·제3항, 제60조 제1항·제2항, 제76조 제1항·제2항·제5항 제1호, 제77조 및 제78조 제1항부터 제4항까지에서 대통령령 또는 건설교통부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “법”이라 한다)」 제58조제3항 제58조(개발행위허가의 기준) ③ 개발행위허가의 기준 등에 관하여 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.
- 「제주특별자치도 도시계획 조례」 제16조 제16조(개발행위허가의 기준) ① 특별법 제243조제11항 및 법 제58조제3항에 따른 개발행위허가의 기준은 별표 1과 같다. ② 도지사는 제1항의 개발행위허가기준에 대한 세부적인 검토기준을 정할 수 있다.

## 4. 고도·경관 관리 사례 검토

### 1) 뉴질랜드 웰링턴

## □ 조망축(Viewshaft) 제도 도입배경

- 뉴질랜드 웰링턴은 항구를 중심으로 발달한 도시로 항구에 면한 구릉지에 주거지가 형성됨
- 도시의 확장과 도심(CBD)지역의 고층화가 일어나 구릉지에서 바다로의

조망이 훼손됨

- 구릉지에서 형성된 주거지에서 바다로의 조망을 확보하고자 조망축 (Viewshaft)제도를 도입함

## □ 조망축(Viewshaft) 설정 기준

- 시민과 관광객이 많이 모이는 쇼핑지구
- 주요 CBD 지역에서 항구가 조망되는 지역
- 주요한 관광지역에서 해변이 조망되는 지역
- 이 기준에 의거하여 22개 조망점에서 27개의 조망축이 설정되어 운영됨

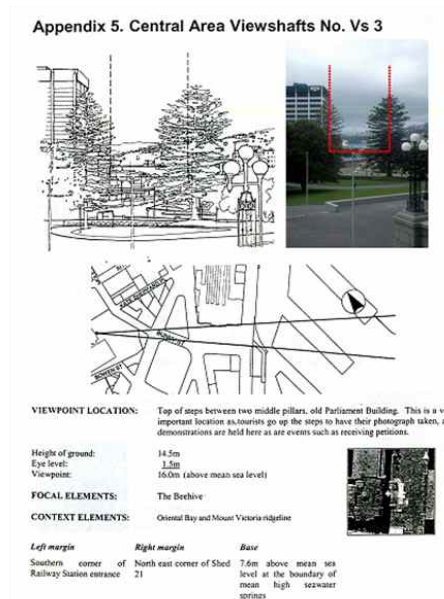


<그림 11> 웰링턴 중심부 시각회랑

위치도

출처 : 강복구(2008). 삼각산 주변 경관 합리화 방안, p.64

광주발전연구원(2008). 체계적 경관관리를 위한 조망점 선정 기준에 관한 연구, p.3

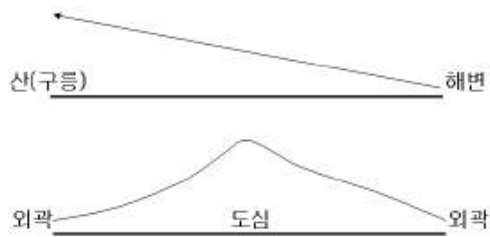


<그림 12> Viewshaft 보호규정과

현황 및 조망구간

## □ 건축물 높이 규제제도

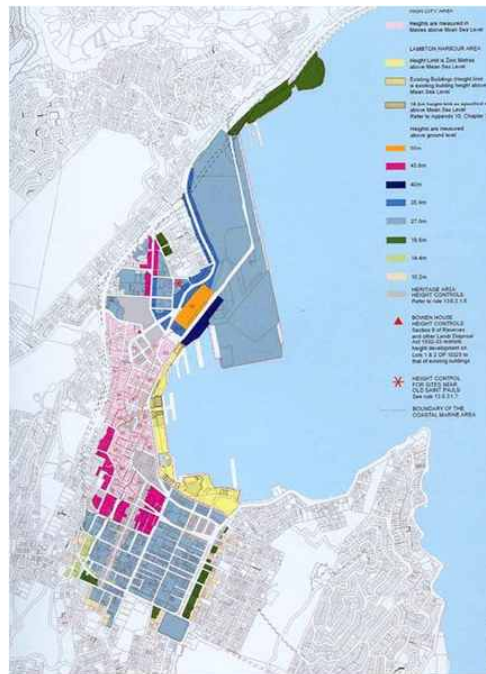
- 해변에서 산쪽으로 갈수록 높아지고, 도심지역이 높게 외곽으로 갈수록 낮아지도록 건축물 높이규제 실시
- 중심지역은 고층도시지구(95m,해수면 기준), 저층 도시지구(2~12층, 지반 고 기준)로 나누고 엄격한 건축물 행위제한을 실시



<그림 13> 웰링턴시의 스카이라인  
형성 개념도



<그림 14> 웰링턴시의 스카이라인



<그림 15> 웰링턴시의 건축물 높이  
규제도

## 2) 영국 런던

### □ 랜드마크 경관보호 정책 도입 배경

- 런던의 주요 이미지와 도시경관을 형성하는 세인트폴 대성당의 상징성 보호를 위하여 경관관리를 시작함

### □ 조망축 설정 기준

- 1991년 런던정부에 의해 전략적 경관의 보호에 대한 Regional Planning Guidance 3A(RPG3A)를 제정하여 고층건축물이 경관에 주는 영향에 대

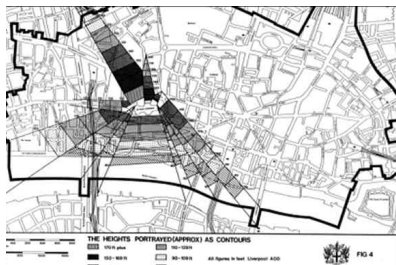


한 구체적 방침을 규정함

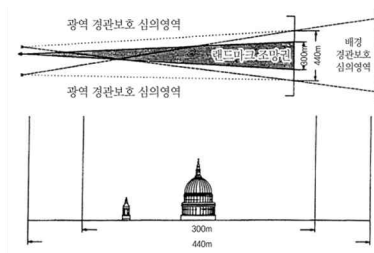
- 세인트폴 대성당, 웨스트민스터 궁전으로의 조망확보를 위해 8개의 조망점, 10개의 조망지구 설정을 통한 높이 제한

#### □ Regional Planning Guidance 3A(RPG3A)

- 조망점과 대상물(폭 300m)을 맺는 쐐기형 구역을 설정하여 조망의 보호 범위를 극대화함
- 광역 경관보호 심의영역과 배경 경관보호 심의영역으로 쐐기형의 경관보호 영역을 확장하여 주변 경관까지 규제 실시
- 영역내 개발되는 건물의 높이, 색, 재료 등에 제한을 두고 랜드마크의 조망을 극대화
- 랜드마크를 입체적, 종합적 관리하기 위한 적극적인 방법



<그림 16> 세인트폴 대성당주변의 거리별 높이규정



<그림 17> 세인트폴 대성당의 경관보호 심의영역 다이어그램

출처 : 강복구(2008). 삼각산 주변 경관 합리화 방안, p.63

광주발전연구원(2008). 체계적 경관관리를 위한 조망점 선정 기준에 관한 연구, p.31



<그림18> RPG3A에서 제안된 10개 경관 영역

### 3) 미국 오스틴

#### □ 오스틴의 'Capitol View Corridor' 조례

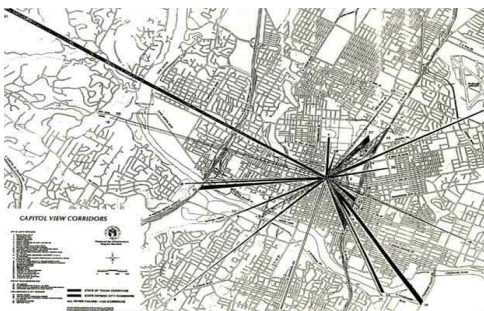
- 오스틴시의 주 의사당에 대한 조망확보를 위해 '주의사당 조망 코리더 지구(Capitol View Combining District)' 및 '다운타운 조망규제(Downtown Overlay Combining)'지구를 설정함

#### □ 주 의사당 조망 코리더 지구(Capitol View Combining District)

- 공원, 도시 진입부, 주요 간선도로, 강, 공항, 주요 공공건축물 등과 같이 시의 중요한 지점에서 주 의사당의 조망을 확보하기 위해 지정된 지역이 조망 코리더 지구임
- 시 전역에 걸쳐 중심으로 28개의 조망 코리더 지구가 설정됨
- 지구 내 건축물 높이는 주의사당 돔의 베이스(Dome-base)에 조망기점(Viewpoint)을 설정하고 각 적용지점에서 최고높이를 구함

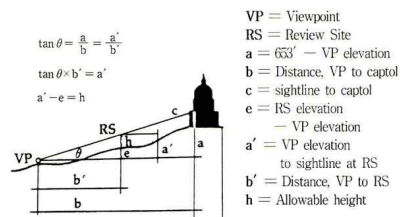
#### □ 다운타운 조망규제 지구(Downtown Overlay Combining District)

- 주 의사당의 시각적 상징성과 다운타운의 특성을 보호하고 향상시키기 위해 주 의사당 주변지역에 건축물 높이를 제한함
- 주 의사당의 돔을 중심으로 반경 1,320ft(약400m)이내의 지구에 높이규제가 설정됨



<그림 19> 주의사당 조망 코리더 범위

출처 : 서울시 강북구(2008) 삼각산 주변 경관 합리화 방안 p.58



<그림 20> 주의사당조망

코리더지구의 높이 계산 공식도

#### 4) 캐나다 밴쿠버

##### □ 자연경관의 조망을 보호하기 위한 건축물 높이 제한

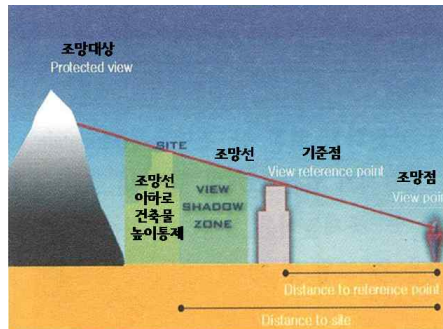
- 조망경관의 주요 대상이 되는 중심지구는 기존 절대고도 300ft(약91m) 이하로 높이 제한, 조망경관라인에 의해서 100~280ft(약 34~85m)로 제한
- 북 해안(North Shore)의 산들과 수변의 조망을 보호하기 위해 27개의 View cones를 지정

##### □ View cone 내 건축물 높이 통제

- View cone에 포함된 지역은 용도지역제와 개발조례에 명시된 것 외에 조망을 보호하기 위해 건축물 높이가 추가적으로 제한
- 조망점은 인간의 눈높이를 더한 표고값으로 하고 그 위치는 교량, 공원, 도로로 크게 구분하고 있음
- View cone 내 건축물 높이는 양각의 조망선을 이용하여 설정됨
- 조망선은 조망점과 조망대상 사이에 기준점을 선정하고 조망점에서 기준점을 지나 조망대상을 이어 작성함
- 기준점과 조망대상 사이에 위치한 지역의 건축물 높이는 조망선 이하로 통제받음



<그림 21> View Cones의 현황



<그림 22> View Cone내 건축물 높이 결정 예시도

출처 : <http://www.city.vancouver.bc.kr>

서울시(2002) 서울의 주요 산 주변 조망경관 보전계획, p.15

## 5) 고도관리 사례의 시사점

### □ 도시 중심부의 스카이라인 관리

- 외국과 타지역의 사례를 기준으로 볼 때 도시 중심부의 스카이라인 관리를 위하여 도심지역 스카이라인의 급격한 변화를 방지하고 있음
- 도시 중심부의 스카이라인을 관리하기 위하여 지역별로 차등하여 절대높이 규제를 두고 운용함

### □ 도시의 주요 경관자원 보호

- 사례분석에서는 도시의 자연경관 및 주요 건축물에 대한 조망훼손을 방지하고 있음
- 조망점을 지정하여 일정 범위에서 주요 경관자원에 대해 조망을 훼손하지 않도록 높이규제를 하고 있음
- 조망대상이 되는 건축물 주변에는 높이규제가 설정되어 있고, 설정된 높이에 근거하여 운용됨

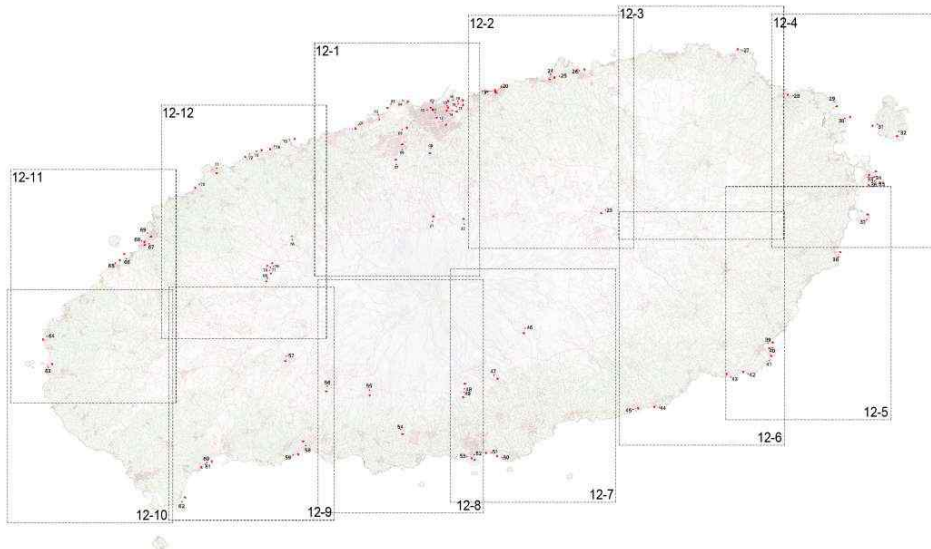
### □ 도시디자인을 위한 관리요소로 건축물 높이제한을 활용

- 건축물 높이제한을 도시디자인을 위한 관리요소의 하나로 인식
  - 효과적이고 탄력적인 운용을 하는 여지를 마련
  - 단, 외국의 경우 높이 제한을 변경하고자 할 경우 매우 까다로운 지침을 통과해야 가능함
- 기존의 도시구조에 어울리도록 지침(고도제한+건축물배치+건축물 외형)을 통하여 관리하고 있음

## 5. 고도관리 법·제도 검토

### □ 제주특별자치도 경관 및 관리계획상 조망점

- 제주특별자치도 경관 및 관리계획에서는 지역별로 주요 조망점을 선정하고 경관관리를 도모하고 있음
- 제주 조망경관의 현황 및 문제점, 주요 조망점 선정을 통한 일반적인 경관관리 방식을 고려하여 제주도 전 지역을 시가지와 주요 도로의 노선과 경승지, 해안선을 따라 총 100개의 대표 조망점을 선정함



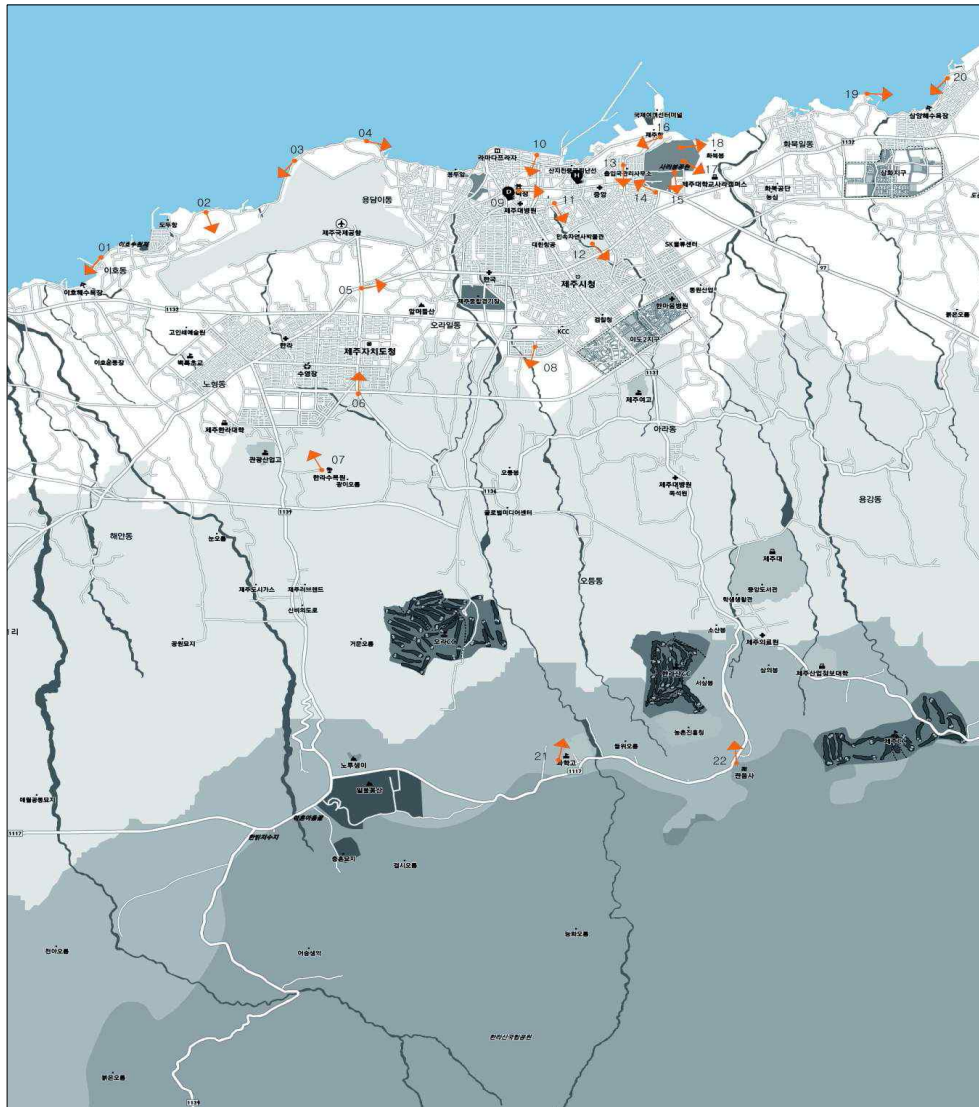
<그림 23> 주요 조망점 선정 알림도(\*일부 조망점은 지도간 중복표기)

출처: 제주특별자치도 경관 및 관리계획(경관관리지침)

- 향후 해당지역의 경관관리를 위한 경관 통제점으로 함
- 선정된 지역별 대표 조망점들은 향후 해당지역의 도시계획의 스카이라인 통제의 기준점, 지구단위계획의 경관계획, 그리고 각종 관광개발 계획시



경관통제거점으로 활용함



<그림 24> 제주의 주요 조망점(●→: 조망점 위치와 조망방향을 표시함)

출처: 제주특별자치도 경관 및 관리계획(경관관리지침)

☐ 제주특별자치도 경관 및 관리계획상 높이 관련 연구

- 경관 및 관리계획의 전체 경관단위별 적용사항에서 높이와 관련된 것은 ‘경관관리지침’에서 규정
- 오름의 하부경계선으로부터 1.2Km 이내 구역의 구조물의 높이는 오름 높이의 3/10 이내로 함
- 2층 이하 또는 8m 이하의 구조물은 행위제한에서 제외한다고 정하고 있음
- 현재 도내에는 368개의 오름이 있지만 최근의 「경관심의대상 및 경관관리지침 적용기준」에 의하면 제주시 연동 삼무공원 안에 있는 베두리오름(비고 10m) 및 오라동 개새끼오름(비고 20m)은 시가지 안에 있고 오름으로서의 기능이 상실되어 위의 규정을 제외함



<그림 25> 제주 시가지 지역

출처: 제주특별자치도 경관 및 관리계획(경관관리지침)

## □ 항공법

- 제주국제공항으로 인하여 구제주 및 신제주 일원에는 항공법에 의한 고도제한을 받고 있음
- 항공법 시행규칙 개정(05.3.11) 및 제주공항 육상비행장 변경 고시(05.3.15)됨에 따라 고도제한 범위 축소 및 고도제한 높이 완화
- 고도제한 범위 축소 : 각 활주로마다 따로 기준을 적용할 수 있도록 항공법 시행규칙이 개정됨에 따라 남북 활주로의 경우 고도제한 범위가 공항에서 수평거리 1.3km가 축소됨
  - 수평표면: 남북활주로 3km, 동서활주로 4km
  - 원추표면: 남북활주로 0.8km, 동서활주로 1.1km
- 제주특별자치도의 항공고도 제한 현황 : 제주공항의 비행장시설은 동서방향 활주로 길이 3,000m(확장사업 후 3,180m)와 남북방향 활주로 1,910m로 2개의 십자 활주로로 시설되어 있음
- 고도제한 범위는 동서방향 긴 착륙대에서 반경 4.0km(남북 활주로는 3.0km)까지 수평표면, 수평표면에서 반경 1.1km(남북 활주로는 0.8km)까지 원추표면으로 설정되어 있으며, 고도제한은 공항에서 수평거리 3.8km가 적용되는 지역임
- 이에 따라 제주여고 남측 일원 및 아라동 도시개발사업지구 등 아라동 녹지지역 대부분 지역을 고도제한 대상에서 제외



<그림 26> 원추표면 및 수평표면

출처: 제주특별자치도 제주특별자치도 내부자료



- 종전 고도제한 높이 : 구제주 일원은 칼호텔 높이(123.5m)를 기준으로 하고 신제주 일원은 한국통신 철탑(146m)의 기준을 적용
- 변경 고도제한 높이
  - 구제주 일원은 종전 123.5m에서 항공기운항 자연장애물인 사라봉 높이(해발 148m)를 적용하여 완화
  - 신제주 일원은 종전 146m에서 항공기운항 자연장애물인 남조순 오름 높이(해발 296m)를 적용하여 완화

<표 10> 제주특별자치도 고도제한의 변화

구분	종전	변경
구제주	칼호텔 높이(123.5m)	한국통신 철탑(146m)
신제주	사라봉 높이(해발 148m)	남조순 오름(해발 296m)



<그림 27> 제주공항의 항공고도

출처: 제주특별자치도 내부자료



<그림 28> 제주공항의 현황

출처: 구글(Google)지도

## □ 건축법

- 건축물의 높이제한
  - 가로구역별로 건축물의 최고높이를 지정할 수 있으며, 지정되지 않은 가로구역의 경우 건축물의 각 부분의 높이는 전면도로의 반대쪽 경계선까

지 1.5배를 초과할 수 없음

○ 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한

- 전용주거지역 및 일반주거지역안에서 건축물의 높이는 일조 등의 확보를 위하여 정북방향인 인접대지경계선으로부터 일정거리 이상 이격해야 함

○ 적용

- 정비계획, 재정비촉진계획, 제1종지구단위계획(상업지역, 35m이상 도로)인 지역은 「건축법」 제60조와 제61조의 건축물 높이제한에 해당되지 않음

□ 2025년 제주광역도시계획

○ 제주광역도시계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제10조 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제243조 제4항에 근거하는 장기적이고 종합적인 계획이며 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 19조에서 제시하고 있는 도시기본계획의 내용을 포함하는 도시 기본계획의 성격을 동시에 지님

○ 2006년 7월 제주특별자치도(이하 제주도) 출범에 따라 제주도 전체를 단일도시계획 체계로의 전환을 위해 제주도 전체를 대상으로 장기발전방향 및 도시기반시설 정비 방향을 제시함

○ 도시기본계획의 성격을 동시에 지니고 있으며, 계획의 주요내용을 다음과 같음

- 광역계획권의 현황 및 특성, 광역도시계획의 목표와 전략, 공간구조의 구상, 토지이용계획, 주거환경계획, 교통물류계획, 정보통신계획, 광역기반시설계획, 산업진흥계획, 환경보존계획, 집행 및 관리계획
- 계획의 주요내용 중 건축물의 고도관리에 관한 내용은 토지이용계획과 경관·미관 계획을 통해 반영됨

- 환경적 문제가 발생하지 않는 범위 내에서 토지이용 및 건축 규제가 대폭 완화된 특정지구(regulation-free zone)를 지정 가능토록 도시계획 조례 반영
- 랜드마크적 시설 설치, 선도적 전략사업 민가유치추진 등의 경우 입지나 부지면적을 특정하지 않고 용도지역별 또는 제2종지구단위계획이 수요 최대 범위 내에서 허용할 수 있도록 함
- 제주도의 자연경관 및 미관의 보호를 위해 건축물 고도관리가 필요함
- 경관관리계획 수립시 경관형성의 타당성(시뮬레이션 등) 검토를 통하여 건축물의 고도에 대한 가이드라인을 제시하고 도시관리계획 정비 또는 지구단위계획 수립 과정에서 도시관리계획으로 결정하여 건축물의 고도를 탄력적으로 운용할 필요가 있음
- 주요 도심부의 랜드마크적 건축물의 입지 및 재개발사업, 관광지 개발계획 등에 의한 건축물 등의 높이제한 완화 요청시 도시관리계획 결정 또는 가로구역지정 등을 통한 고도완화의 검토
- 제주시의 경우 경관고도 이외에 항공고도가 지정되어 있으므로 랜드마크적 건축물의 입지 및 기타 사업 등에 의한 고층화에 대비하여 가로구역지정 또는 제1종지구단위계획 수립 등에 의한 방법으로 항공고도 내에서 부분적 고도완화 검토
- 특히 읍면지역에서의 고도완화에 있어서는 환경적 저해요인에 대한 규정을 엄격히 설정하고 사전에 가이드라인 제시

#### □ 제주국제자유도시종합계획(2002~2011)

- 환경생태도시 추진전략 중에서 경관자원의 보전·관리를 위한 건축물의 고도기준 설정하고 있음
- 제주도의 건축물 고도는 일반적으로 용도지역별로 최고높이를 두어 건축

물의 고도를 관리함. 제주국제자유도시종합계획은 제주특별자치도의 최상위 법정계획이므로 원칙적으로 제주도의 모든 지역은 종합계획에 의한 높이기준을 적용받음

<표 11> 건축물 고도기준

시 군 별	지 역 별		건축물의 최대높이(m)	경관고도 규제계획(m)
제주시 도시계획구역	신제주	상업지역	35	35~55
		준주거지역	35	25~45
		주거지역	20	25~45
		녹지지역	15	15
	신제주 이외 지역	상업지역	35	30~55
		준주거지역	20	30
		주거지역	20	8~30
		공업지역	20	20
서귀포시 도시계획구역		녹지지역	15	15
		상업지역	30	20~40
		준주거지역	20	15~30
		주거지역	20	12~30
		공업지역	20	
읍, 면 도시계획구역		녹지지역	15	
		상업지역	25	
		준주거지역	20	
		주거지역	20	
		공업지역	20	
비도시지역			15	
관광단지, 관광지구 및 개발진흥지구			20	

○ 예외사항

- 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」에 의한 개발사업의 승인을 얻은 경우에는 그 계획에 의하면 경관고도규제계획이 이미 수립된 지역은 기 수립된 경관고도규제계획에 따르고 있음
- 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의거 도시관리계획(지구단위계획 또는 도시계획시설)으로 건축물의 높이를 결정하는 경우에는 도시관리계획에 의하여 결정된 건축물의 높이에 의함으로 용도지역별 건축물 고도기준을 적용받지 않음

- 단, 교육, 문화, 체육시설 등의 공용시설과 철탑·고가수조·싸이로시설·관망탑 등과 같은 특수시설은 제주도 건축위원회 심의결과에 의해 탄력적으로 운영됨
- 경관고도규제계획에 따라 제주시 상업지역이 최고 55m, 주거지역이 최고 45m, 서귀포시 상업지역이 최고 40m, 주거지역이 최고 30m로 지정됨

#### □ 제2차 제주국제자유도시종합계획(2012~2021)

- 한라산·중산간·해안으로 이어지는 제주다운 경관자원의 체계적 보전 관리
- 1차 종합계획 수립시 마련된 건축물의 고도기준을 경관계획으로 관리하고, 경관계획이 마련되기 전까지는 기존 계획의 범위에서 운영하되, 1차 종합계획 보완계획에서 제시된 건축물 고도기준의 예외기준<sup>2)</sup>은 이미 절차 등이 진행 중인 사업(도와 MOU를 체결하여 예정된 사업 포함)에 한하여 적용하며, 이 경우에도 과도한 완화는 지양함
- 제주다운 경관을 훼손할 우려가 있는 초고층 건축물의 도입은 지양
- 경관자원이 우수한 해안지역 등 관리보전지역내의 경관등급을 상향 조정함
- 제주를 상징하는 랜드마크형 건축물, 시설물 등의 설립 추진
- 제주의 한라산, 바다, 오름, 돌하르방, 바람 등의 상징적 랜드마크 구상
- 제주다움의 유지를 위한 한라산 중산간 경관 보전 기준 마련
- 관광개발에 따른 고도 완화에 대한 기준을 마련하여 중산간 자연경관이 보전될 수 있도록 관리

2) 제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획, 2006: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의거 도시관리계획(지구단위계획 또는 도시계획시설)으로 건축물이 높이를 결정하는 경우에는 도시관리계획에 의하여 결정된 건축물의 높이에 의함

□ 2015 제주특별자치도 도시관리계획

- 제주특별자치도 출범이후 최초로 제주특별자치도 전 지역을 단일권으로 하는 도시관리계획을 정비하는 법정계획임
- 상위계획인 제주광역도시계획을 구체화하고 달성하기 위한 현실적인 법정계획으로 전환하는 수단으로 종전 3개 시·군 도시관리계획의 문제점을 검토, 정비하여 지속가능하고 환경 친화적인 도시환경을 조성함
- 주요내용으로 용도지역계획, 용도지구·구역계획, 지구단위계획, 도시계획시설계획, 도시개발사업계획 등으로 구성됨
- 건축물 높이와 관련된 주요내용은 용도지구계획 중 경관·미관지구에서의 높이제한과 고도지구에서의 최고고도지구와 최저고도지구를 통해 건축물에 대한 높이관리가 이루어짐
  - 경관지구 : 도시의 자연경관 및 인공경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지역에 지정하고, 자연경관, 수변경관, 시가지경관지구로 세분화됨
  - 건축물 높이관리 : 자연 및 수변경관지구는 2층(10미터)이하이고, 시가지경관지구는 3층(12m)이하임
  - 미관지구 : 도시의 미관을 유지할 필요가 있는 지역에 지정하고 중심지미관지구, 역사문화미관지구, 일반미관지구로 세분화 됨
  - 건축물의 높이제한 : 중심지미관지구는 3층 이상, 역사문화미관지구는 3층 이하(20m 이상 도로에서는 4층 이하)의 건축물을 세울 수 있음
  - 고도지구 : 도시의 환경조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물의 최저한도 또는 최고한도를 규제할 필요가 있는 지역에 지정함
  - 최고고도지구 : 도시환경의 조성과 경관유지 및 제고
- 지구지정기준
  - 공원, 녹지대 등의 경관을 차단함을 방지하기 위하여 필요한 지역

- 문화재 및 문화재적 가치가 있다고 인정되는 시설물 또는 기타 주요 시설물의 시설 및 경관보호를 위하여 필요한 지역
- 시가지 내 관광도로 등으로부터 조망되는 시가지 경관 차단을 방지하기 위하여 필요한 지역
- 이미 설치되었거나 계획된 도로, 상하수도, 학교 등 기반시설의 적정 이용량 유지를 위하여 단위지역내 전체건물의 용도·인구밀도 등을 일정 수준으로 제한할 필요가 있는 지역
- 시가지내 공기 흐름의 차단방지 또는 바람의 통로확보를 위하여 필요한 지역
- 그 밖에 시가지 경관 및 미관조성 등을 위하여 건축물 높이를 제한할 필요가 있는 지역

○ 지정 현황

- 제주시 구제주 일원 : 8m~55m
- 제주시 신제주, 연동, 이호동, 외도동 일원 : 25m~55m
- 제주시 화북동, 삼양동, 도련동, 봉개동 일원 : 20m~35m
- 서귀포시 동지역, 시가화지역 : 12m ~ 40m
- 서귀포 신시가지 : 8m~18m

○ 최저고도지구 : 도시환경의 조성, 토지의 고도이용과 증진

○ 지구지정기준

- 도심 주요부 등 특히 고층화가 필요한 지역
- 아파트 건설 등 토지이용의 고도화가 필요한 지역
- 스카이라인 계획에 의하여 고층화가 필요한 지역
- 토지의 고도이용, 미관조성 등을 위하여 일정높이 이상의 건축물을 건축

할 필요가 있는 지역

○ 지정 현황

- 제주시 연동택지개발지구내 3층 이상

<표 12> 고도지구에 의한 높이관리

구분	내용	
고도지구	-쾌적한 환경조성 및 토지의 고도이용과 증진	
최고고도지구	-환경과 경관을 보호하고 과밀을 방지하기 위하여 건축물 높이의 최고한도	-제주시 동지역 시가화용지: 8~55m -서귀포시 동지역 시가화용지: 12~40m -서귀포시 신시가지 8~18m
최저고도지구	-토지이용을 고도화하고 경관을 보호하기 위하여 건축물 높이의 최저한도	-연동택지개발 상업용지 3층 이상

<표 13> 고도지구 지정현황

구분	시설별	제주특별자치도		제주시 동지역		서귀포시 동지역	
		개소	면적	개소	면적	개소	면적
고도지구	소계	86	29,059,834.1	24	17,172,193.1	62	11,887,641
	최고	85	28,890,400.1	23	17,002,759.1	62	11,887,641
	최저	1	169,434	1	169,434	-	-



## IV. 지구단위계획 문제점

### 1. 지구단위계획의 전반적 문제점

- 2000년 지구단위계획이 도입되고 2003년 국토의계획및이용에관한법률에 따라 제1종, 제2종지구단위계획이 도입된 이후 지구단위계획의 제도적 틀도 사업적 수단을 연계할 수 있고, 주민이 계획을 발의 할 수 있게 하는 등 획기적인 변화를 이루었음
- 하지만 2003년 제1종 및 제2종지구단위계획 도입 이후 다음과 같은 문제점들이 나타났음
  - 첫째, 지구단위계획과 도시기본계획 및 도시관리계획의 관계 등 제도의 성격 및 위상관계의 불명확 문제를 들 수 있음. 이러한 문제는 제1종, 제2종지구단위계획 모두 다양한 지구단위계획이 급격히 늘어나면서 그 문제가 더욱 심화되었음
  - 둘째, 계획수립 기준의 불명확 문제를 지적할 수 있음. 즉 제 1종, 제2종 지구단위계획간의 차별화, 구역여건 및 특성반영, 관련사업과의 연계, 주민제안 등 구역지정 대상·목적·사업방식 등이 점점 다양해지고 있으나, 각 계획요소별 적용기준에 있어서 구역특성이 반영되지 못하고 있는 등 계획요소에 차이가 없음
  - 셋째, 관리방안과 관련하여 입안·결정 등 절차 이행과정과 결정 후 관리에 있어서 절차 이행의 각 단계별 업무처리 등의 원칙이 확립되어 있지 못하였으며 구체적인 운영상의 문제점은 다음과 같음

#### □ 도시기본계획과의 문제

- 도시기본계획은 도시공간의 정비 및 환경조성에 이어서 기본적인 원칙만을 제시하므로 지구단위계획이 이를 구체화하기에는 한계가 있음

☐ 도시관리계획과의 관계

- 지구단위계획 내용에 당해 용도지역의 종세분, 도시기반시설 설치 등 도시관리계획 사항이 포함됨

☐ 계획요소의 획일성

- 구역지정 목적, 구역지정 대상 등의 주변여건 등을 고려하지 못하며 대부분의 구역이 유사한 계획요소가 도입됨

☐ 지역적 특성 반영 미비

- 제1종·제2종으로 구분한 이외에는 일률적으로 지침을 적용한 각 지역의 특성을 반영하지 못함

☐ 민간사업 시행시 공공성 확보

- 공공성 확보를 위한 계획요소 및 실현방식에 대한 명확한 기준이 없음

☐ 도시관리계획 변경 수반시 기준 미비

- 지구단위계획으로 용도지역, 도시기반시설 등 도시관리계획을 변경해야 하는 경우의 기준이 미비함

☐ 각종 개발사업과의 관계

- 사업 실행수단 또는 관리수단으로서 지구단위계획의 역할 및 개별 사업법과의 관계가 불명확함

☐ 의제 지구단위계획 관리

- 기존 지구단위계획 적용취지 등과의 정합성 관계 및 향후 재정비등 유지관리의 문제가 발생함

## 2. 제1종지구단위계획의 문제점

### □ 지나친 양적 팽창과 총체적 마스터플랜의 부재

- 국토계획법 제 51조에 규정된 지구단위계획구역의 지정대상에는 계획적 개발 또는 체계적 관리가 필요한 거의 모든 경우에 지구단위계획이라는 도구를 사용할 수 있음
- 도정법, 주택법 등 관련법에 의해 구체적인 계획이 별도로 수립되는 경우 지구단위계획을 의제처리하는 규정이 마련되어 있으나, 몇몇 특별한 경우를 제외하고는 지구단위계획 수립이 의무화되어 있지 않지만 국내 행정 관례상 이 법들에서 규정되어 대부분의 경우에는 사실상 지구단위 계획이 수립되고 있는 실정임
- 또한 지역의 여건변화를 감안치 않고 지구단위계획 5년 재정비 의무화에 의한 일률적인 재정비 추진으로 예산 및 행정낭비를 초래하고 있음
- 보다 효율적인 재정비를 위하여 재정비의 시급성, 관련 계획과의 정합성, 개발현황 등을 고려하여 일괄 재정비가 아닌 단계별 기준에 따른 부문별 재정비를 추진하기 위한 전체적인 재정비 마스터플랜이 필요

### □ 지정원칙 및 대상의 불분명

- 공동주택 건립시 원칙적으로 구역지정을 하도록 되어 있으나 주택법 또는 건축법에 의한 아파트 건립시와 도시 및 주거환경정비법(이하 도정법)에 의한 재건축 사업시 대상기준이 상이하고 중요한 이슈 없는 지역에 용도지역 상향조정 수단으로 지구단위계획을 활용하는 폐단이 발생하고 있음
- 한편 구역 면적이 작으며 주거비율이 높고, 개발여건 변화나 중심지 형성이 예상되지 않음에도 불구하고, 지구단위계획을 통하여 용도지역을 상승시키려 하며, 간선도로변 미관지구와 관련하여 건축선을 후퇴하고,

용적률을 상승시키기 위해 지구단위계획구역을 지정하는 문제점이 발생하고 있음

#### □ 지구특성이나 정비목적이 간과된 계획의 일관성

- 지구단위계획의 가장 큰 의의는 거시적 도시계획에서 다루지 못하는 세부적인 지구환경의 특성을 파악하고 도시계획의 내용을 지구특성에 맞게 구체화하고 특화하는 데에 있으나 여러 요인들이 특징 없는 지구단위계획을 양산하고 있음
- 지역의 특성이나 계획요소의 적정성을 간과하고 제1종지구단위계획수립 지침 및 매뉴얼상의 계획요소가 획일적으로 적용<sup>3)</sup>되고 있음. 행정부서의 지침이 오히려 획일적 계획을 유도하였고 지나치게 복잡한 밀도에 관련된 계획(기준, 허용, 상한 용적률 등)과 인센티브 규정들이 중요시 되면서 지구단위계획 과정을 지구특성 살리기에 초점을 맞추기 보다는 밀도 계획 위주도 집중하게 만드는 원인이 되었음

#### □ 도시건축공동위원회 심의와 건축위원회 중복심의에 따른 문제

- 지구단위계획 중 일부사항에 대해 각 지자체는 도시건축 공동위원회 심의를 거쳐 건축위원회 심의를 생략하고 있으나, 나머지 사항은 다시 건축위원회의 심의를 거치도록 되어 있어 시간, 비용이 중복적으로 소요되고 있음

#### □ 인센티브 부여사항 사후관리를 위한 관계규정의 미비

- 지구단위계획을 통하여 확보된 공개공지, 보행통로 등의 설치 및 건축물의 권장 용도 수용 등으로 인센티브를 받은 경우 건축물 준공 후 타 용도로 전용되거나 방치되는 경우 이를 제재할 제도적 장치가 마련되지 않

3) 제주의 경우 제1종지구단위계획 운영기준이 마련되어 운용중이지만 지역의 특성 반영 등이 어려운 실정임

아 사후 관리에 어려움이 나타나고 있음

- 현재의 기준, 허용, 상한 용적률제는 용도지역 상향 조정시 변경 전 용적률로 적용하는데 용도지역 변경 후 상당히 시간이 흘러 지구단위계획구역의 기반시설 여건이 현저히 향상되고 개발 수요가 충분할 경우에도 용적률 산정의 출발점이 과거 용도지역 변경이전의 법적 용적률을 적용해야 한다는 경직성과 모순이 해결되어야 함
- 현재 지구단위계획에서는 공공시설제공(기부채납)시 상한용적률을 적용받는데 공공시설 제공 이후 실질적인 사용대지면적 기준으로 환산된 용적률은 법정 용적률을 초과하게 되는 경우가 발생함
- 상한 용적률을 적용받은 대지가 장래 재건축 시점에 도래할 때 이전의 상한 용적률이 인정되는지, 상한 용적률을 받기 위해서 다시 대지의 일부를 기부채납해야 하는지 문제가 분명하지 않아 가까운 장래에 지구단위계획 구역내 많은 필지에서 상한 용적률의 승계 및 관리에 대한 문제가 대두될 것으로 예상됨

### 3. 제2종지구단위계획의 문제점

#### □ 제1종 수립지침과의 차별성

- 제도가 아직 정착되지 못하였고 운영경험이 미숙하여 지침에 대한 방향 모색에 한계가 나타나고 있음. 지침 작성시 각종 관련 기준을 단순 취합 정리한 수준에 그쳐 제2종지구단위계획만의 특성에 부합되는 지침 마련과 운영기법을 마련하는데 한계가 있음
- 제2종지구단위계획 도입취지에도 불구하고 제1종 수립지침의 골격과 내용을 크게 벗어나지 못하여 차별성이 약하고, 개발사업과 연계되어 있음에도 불구하고 제1종지구단위계획 처럼 도시관리계획에 치중된 운영으로

특성에 부합되는 차별적 운영에 한계가 있어 비시가화지역을 대상으로 하는 특수성을 담아내지 못하고 일률적이고 비실용적인 관리계획으로 운영될 우려가 있음

- 제주지역에는 관광휴양형 지구단위계획이 많이 이루어지고 있으며, 전국적인 상황과 유사함

#### □ 지침의 상세성 및 적절성 문제

- 제2종지구단위계획 수립지침은 실무 적용 부문 및 유형별 관련 법규에만 국한된 면적, 도로폭, 요구시설 등 일괄적으로 적용하여 지역 상황에 적합한 적용에 어려움이 있음
- 현 지침은 다소 포괄적인 규정으로 계획결정에 어려움이 있고 제2종지구단위계획에서 제시된 기준 등에 대한 적정성 논란이 남아 있음
- 향후 통합지침의 근거와 지침이 마련되어야 할 것임

#### □ 지침의 융통성 및 사업기준과의 연계성

- 제2종지구단위계획 대상의 경우 기반시설 제공 등의 일괄적인 완화 이외엔 공공기여도 및 용적률, 높이, 건폐율 등 인센티브 요소별 차별적인 운영수단이 마련되지 않고 있어 당해 사업특성을 적절하게 유도할 수 있는 유연한 지침적용에 어려움이 있음
- 제2종지구단위계획 대상의 경우 다양한 관련 사업법에서 제시되는 용어와 기준 등이 있음에도 수립지침에서 제시된 기준을 중심으로 경직되게 적용함으로 인한 혼란과 융통성있는 운영에 한계가 있으며, 사업법을 근거로 지구단위계획을 회피하거나 지구단위계획 작성과 관련한 민원의 주요 원인으로 작용하고 있음. 무질서한 개발억제라는 초기의 목적과는 다르게 개발자체를 억제하는 규제로 작용할 소지가 있음

#### □ 개발사업과 연계성 미흡

- 제2종지구단위계획제도는 개발사업과 연계되어 있음에도 불구하고 제1종 지구단위계획처럼 도시관리계획의 성격으로 운영됨에 따라 개발사업에 효과적으로 대응하지 못하고 있음
- 제2종지구단위계획이 수립되어야 개별법 규정에 따라 지구단위계획이 다시 변경될 뿐 아니라 개별법에 의한 계획이 구성된다 하더라도 지구단위 계획을 통과하지 못하면 사업이 불가능함
- 제2종지구단위계획이 비도시지역의 개발사업의 주요 추진수단이 되고 있음

#### □ 불합리한 용도지역 변경

- 제2종지구단위계획을 계획관리지역 및 개발진흥지구로 지정하게 되어 있어 개발진흥지구 지정목적과 부합되지 않고, 상대적으로 지가가 낮은 생산관리지역 및 보전관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역을 선택하여 지구단위계획 수립이 가능한 개발진흥지구 지정을 요청하여 기존 용도지역의 지정취지를 무시한 개발사업의 수단으로 이용되고 있음
- 이에 기존의 용도지역제(zoning)의 취지를 잘 살려 선택적으로 허용해야 할 것임

### 4. 제1종 및 제2종지구단위계획 개선의 필요성과 방안

#### 1) 개선의 필요성

#### □ 지구단위계획의 지정대상의 다양성

- 본래 기존 간선도로변과 역세권 중심지 정비, 그리고 택지개발예정지역,

공업지역, 재개발구역, 토지구획정리사업지구, 시가지조성 시행지구 등 5대 도시개발 사업지구에 대해 지정되던 제1종지구단위계획 대상지가 택지개발사업 10년 경과지역, 공동주택 개발예정지역, 관광특구, 시범도시, 역사문화지구, 경관지구, 개발제한구역 해제지는 물론 최근에는 도시재생사업지구에 이르기까지 그 범위가 다양해졌음

- 비도시지역에 적용되는 제2종지구단위계획도 주거단지 외에 관광 위락단지, 산업단지, 유통단지 등 계획의 대상과 범위가 다양하게 확대되고 있음

#### □ 지구단위계획의 지정목적과 성격이 변화

- 종래에는 개발 잠재력이 높은 대상으로 개발 억제, 건축관리 등 관리적 성격이 강하였지만 최근에는 도시재생, 노후 시가지 정비, 상권 활성화 등 도시정비사업, 유도적 성격 내지는 사실상의 개발허가 목적으로 지구단위계획이 활용되는 등 그 성격과 목적이 크게 변화되고 있음

#### □ 지구단위계획을 수립하는 과정에서 고려 요소의 다양성

- 지구단위계획의 성격이 다변화되면서 계획의 고려 요소 또한 종래의 관리적 계획요소 뿐만 아니라 사업성이나 재정적 측면, 지역의 역사나 문화, 지역공동체에 대한 고려, 환경기본계획이나 환경성 검토, 나아가 도시미관의 질적 측면에 이르기까지 매우 다양해지고 있음
- 제주의 독특한 자연자원으로 인해 생물권보전지역, 세계자연유산, 경관관리계획, 환경자원총량관리방안 등과 연계 및 연동시켜서 관리해 나갈 필요가 있음

#### □ 지구단위계획의 수단의 다양성

- 종래의 지구단위계획이 규제위주의 계획수단과 제한된 인센티브를 활용하였으나 최근에는 세금 감면이나 저리융자 알선 등 다양한 계획수단들



이 동원되고 있음

- 제주의 경우 투자진흥지구 등에 외국인(특히 중국인)의 직접적인 투자가 이루어지고 있으며, 주로 숙박시설 및 관광지 등의 개발이 많음

#### □ 지구단위계획에서 민간의 역할의 확대

- 종래에는 주로 공공이 지구단위계획을 수립하고 집행하여 왔으나 최근에는 점차 주민협정, 주민제안, 민간참여, 민간주도 등 지구단위계획의 운영주체가 다양해지는 추세임

#### □ 지구단위제도에 대한 인식 개선

- 과거 도시설계제도 시절에는 건축행위에 대해 중복 규제하는 부정적 인식이 강했던 적도 있었고, 그 후 도입된 상세계획제도 또한 주로 용도지역의 상향을 위한 수단으로 활용되는 경우가 많다는 비난 여론도 있었음
- 그러나 지구단위계획제도 도입 이후에는 국토의 난개발 억제 뿐만 아니라 점차 다양한 측면에서 도시관리계획을 구체화하는 실질적 관리의 기본틀로 인식하는 등 지구단위계획의 유용성에 대한 인식이 크게 개선되고 있음
- 이처럼 지구단위계획은 매우 빠른 속도로 다양하게 진화하고 있지만 변화된 제도에 대한 이해와 정보부족, 그리고 시행상의 경험미숙에 따른 혼란 등으로 인해 이 제도의 올바른 정착과 발전에 많은 한계점이 노출되고 있음
- 글로벌 경쟁시대에 맞는 효율적인 공간구조의 창출을 위해 국토를 통합 관리할 수 있도록 국토이용체계의 통합단순화가 요구됨

## 2) 개선 방안

- 도시기본계획상에서 관리지역의 시가화예정용지에서 제2종지구단위계획의 유형별 면적 총량과 개발계획 수요량의 사전 산정으로 인한 문제점 보완이 필요함
  - 제주의 경우 광역도시계획에서 총량만 제시하고 있어 향후 수요와 개발 현황을 고려하여 총량관리가 필요함
- 정부에서 추진하고 있는 법률 개정과 부합하고 비시가화지역의 계획적 관리를 도모하기 위해 시가화용도, 보전용도의 구분에 따라 지구단위계획의 적용대상 지역을 확대 개편하는 것이 필요함
  - 구체적으로 제1종지구단위계획은 기존의 도시지역에서 시가화용도(주거지역, 상업지역, 공업지역), 제2종지구단위계획은 비도시지역에서의 개발진흥지구에서 유보용도(계획관리지역, 생산녹지지역, 보전관리지역, 자연환경보전지역)에 추진되고 있음
- 국토계획법 전면 개정(2012. 4. 15)에 따라 연접개발과 관련하여 당해 용도지역에 설치 가능한 단일시설을 경우 개발행위허가 심의인 도시계획위원회 심의시 면적제한이 없으며, 복합시설이거나 건축물 용도완화시 지구단위계획 수립 대상임
- 비도시지역의 경우 관광단지, 산업단지 등 개발사업을 전제로 한 지구단위계획의 수립시에는 지구지정 및 계획수립절차의 간소화 및 통합이 필요함
  - 구체적인 세부사업내용이 결정되기 이전에는 우선 사전입지검토제를 보완하여 사업계획이 구체화 된 이후 필요한 범위에 대해 사후 관리적인 차원에서 상세한 지구단위계획으로 확정하고 있음
- 제2종지구단위계획의 특성을 고려한 지자체의 역할 및 기반시설 설치의 합리성 부여가 필요함
  - 예를 들어 지자체의 자율성과 융통성을 보장하기 위하여 시장, 군수의

권한 위임의 확대 및 지역상황에 적합한 기반시설 설치 등의 개선 노력이 필요

- 현행 제2종지구단위계획의 효율적 운영을 위해서는 제1종과 제2종지구단위계획의 통합·유형화하여 구역의 지정목적 및 중심기능, 용도지역의 특성 등에 따라 구분하는 것이 필요하며 중장기적으로는 지구단위계획과 개발행위허가제를 계획허가제의 틀 속으로 통합 흡수하는 방안을 고려해 볼 수 있음

## 5. 국토계획법상 지구단위계획 관련 법률 개정시행(2012.4.15)

### 1) 개정의 필요성 및 방향

- 1990년 후반 들어서 시작된 국토이용관리체계의 개편 논의는 난개발을 방지하고 각 부처의 개별법에 분산되어 관리되던 토지이용관리체계를 일원화하기 위한 목적
- 이를 위하여 도시계획의 수립대상구역에 비도시지역을 포함하게 되었고 난개발을 방지하기 위한 기반시설연동제, 제2종지구단위계획을 도입하였으며 개발행위허가제를 비도시지역에도 확대 적용하여 2003년 “국토의계획적관리체계”를 구축하게 되었음
- 하지만 2003년 이후 현 시점에서 계획적 국토이용관리체계가 다소 경직적이어서 좀 더 유연하고 탄력적으로 운영될 필요와 더욱이 난개발을 방지하기 위한 여러 제도들이 제대로 작동되지 못한다는 점도 지적되고 있음
- 이에 따라 정부에서는 2008년 10월 30일 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율적 방안을 발표하여 각 부처별로 분산되어 있는 국토관리를 통합조정하고 중앙정부에 의한 획일적인 국토관리를 지방정부의 자율과 책임에 기초한 방식으로 전환이 필요하게 되었음

- 국토이용통합지침 개편방안은 도시계획지침을 계획수립지침과 정책지침으로 구분하여 구성하는데 계획수립지침은 현재와 같이 도시계획수립의 형식적, 절차적 요소를 규정하고, 정책지침은 도시계획의 내용적 요소를 규정하게 됨
- 현행 국토계획법에 의한 도시(군)계획은 도시지역 위주의 계획이므로 비도시지역의 체계적 관리에는 크게 미흡한 실정이며, 관리지역의 세분화 등 지역지구제와 지구단위계획, 개발행위허가제 등 현행 비도시지역 관리방법도 비도시지역을 효율적으로 관리하기에는 많은 한계와 문제점을 보이고 있음
- 따라서 정부의 국토계획법 개정 방향은 광역계획과 도시기본계획이 전략계획화 됨에 따라 비도시지역의 체계적 관리를 위해 비도시지역관리지침을 각 지자체가 수립·운용토록하며 비도시지역관리지침을 기반으로 하여 비도시지역의 핵심적 관리수단인 지구단위계획과 개발행위허가제 등을 운영할 계획임
- 또한 일정개발 이상은 지구단위계획으로, 소규모 개발은 개발행위허가제로 관리하되 지구단위계획 주변지역과 소규모개발이 집단적으로 발생하는 지역은 기반시설부담구역제를 통해 관리할 예정임
- 장기적으로는 비도시지역의 난개발이 심화되고, 현행의 획일적인 토지관리체계로는 토지이용 및 개발을 관리하는데 한계가 있으므로, 계획체계의 개편방향을 지역별 특성에 따라 탄력적으로 토지이용 및 개발을 허용하는 정책수단으로서 영국의 계획허가제를 지향하고 있음
- 계획허가제는 토지이용 및 개발수단, 분권형 토지관리수단, 지방 거버넌스에 부합한 정책수단으로서의 의미를 지니며, 계획허가제 도입을 위해서는 계획체계개편, 규제방식의 전환, 관리기구 개편 등이 동시에 검토되고 있음

- 특히 국토계획법 개정은 비도시지역 관리방안으로서의 지구단위계획의 역할을 재정립하여 적용대상지역 및 면적기준을 합리적으로 조정하고, 타 계획수단과의 정합성 및 합리적 연계 방안을 제시하고 있음
- 상위계획인 도시(군)기본계획과 지구단위계획을 연계하고 지구단위계획 수립지침 및 운영체계를 조정하는 한편 적용대상지역은 현행의 계획관리지역 및 개발진흥지구를 유지하되, 향후 비도시지역관리지침을 수립하는 지자체에 대해서는 생산녹지지역, 생산관리지역, 자연녹지지역, 계획관리지역으로 확대·개편할 계획임
- 또한 비도시지역의 계획적 관리를 위한 적용면적 기준을 재조정하도록 하고, 지구단위계획 수립절차의 간소화 및 비도시지역관리지침의 수립 및 적용대상지역에 따라 용적률 등 인센티브의 차등화를 추구함
- 지구단위계획의 수립절차의 간소화는 약식지구단위계획제도(기존 지구단위계획의 수립절차 및 운용의 경직성을 보완하기 위하여 수립절차 및 기초지자체의 관한을 강화하기 위한 제도)의 도입 및 평가절차의 통합간소화를 추진하고, 용적률 등 인센티브의 차등화는 지구단위계획 수립시 용적률 인센티브를 기존용적률의 3배~4배 이내로 확대할 예정임
- 또한 기존의 제1종과 제2종지구단위계획의 통합으로 지정목적, 중심기능 등의 특성을 조합하여 재유형화하며, 중장기적으로 지구단위계획과 개발행위허가제를 계획허가제의 틀 속으로 통합, 흡수하여 개발체계를 일원화를 계획하고 있음

## 2) 주요개정 내용

- 국토계획법의 주요개정 사항은 지구단위계획의 구분폐지, 지구단위계획 구역지정의 확대, 그리고 지구단위계획 내용의 축소 등을 들 수 있음
- 지구단위계획의 형식적 구분 폐지 및 지구단위계획구역의 지정대상의 확

대는 지구단위계획을 제1종과 제2종으로 구분함에 따라 도시지역과 계획관리지역의 개발수단으로만 인식하는 한계를 극복하고, 기후변화에 대응한 기준의 시가지의 압축도시(Compact City)개발, 용도지역상의 제한을 넘는 복합용도개발, 유희지 및 입지 부적격시설의 이전, 재배치를 통한 도심재개발 등 새로운 도시개발 방식을 수용하기 위한 제도적 근거를 마련할 필요가 있기 때문임

- 또한 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획의 형식적 구분을 폐지하는 대신 지구단위계획구역의 지정 목적 및 중심기능, 해당 용도지역의 특성 등을 고려하여 지구단위계획을 수립하도록 하고 준산업단지, 관광단지, 도시지역 내 복합적인 토지이용 증진을 위한 체계적인 개발이 필요한 지역, 도시지역 내 유희토지의 효율적 개발 등을 위한 정비가 필요한 지역에도 지구단위계획구역을 지정할 수 있도록 하였음

### 3) 제1종, 제2종지구단위계획의 통합

#### ① 지구단위계획의 구분 폐지

- 현행 국토계획법상 제1종 및 제2종지구단위계획은 지정목적과 중심기능에 따라 분리되어 지정·운용되고 있음. 그동안 이러한 구분은 경직된 운용을 야기하였고 사용자의 불편을 초래하였음
- 이에 지구단위계획의 형식적 구분을 폐지하고 구역의 지정목적 및 중심기능, 용도지역의 특성 등을 고려하여 구분하도록 하여 유연한 토지이용을 위한 지구단위계획이 될 수 있도록 하였음

#### □ 관리형 지구단위계획

- 관리형 지구단위계획은 도시기본계획과 도시관리계획 등에서 펼치고 있는 도시의 관리정책이나 도시공간상을 구체적으로 구현하고 도시를 일관

성 있게 계획적, 체계적으로 관리하기 위하여 주로 공공이 수립하는 지구단위계획을 말함

- 관리형 지구단위계획은 첫째, 기존시가지의 정비, 보전, 관리의 구분을 없애고 새로운 시가지 관리방안을 모색함
- 둘째, 신규 수요에 대응하고, 국토계획법 상의 지구단위계획의 위상 및 역할을 재정립함
- 셋째, 용도지역지구제의 보조적, 보완적 성격의 지구단위계획을 도입하고, 넷째, 특수한 목적의 지구단위계획 활성화를 도모함

<표 14> 관리형 지구단위계획

구 분	대 상	특 징
관리목적	○기존 시가지의 정비/보전/관리가 필요한 지역	○기존 제1종지구단위계획과 유사
특정목적	○간판, 가로수 등 특정 목적으로만 지구단위계획이 필요한 지역 ○토지이용규제(용도지구)의 단순화를 필요로 하는 지역	○특정목적 이외의 계획내용 수립 불필요
공공목적	○복합용도를 필요로 하는 지역, 역세권, 고밀도 개발 필요지, 이전적지, 유허토지 등 공공의 도시적 측면에 개입이 필요한 지역	○특별계획구역 활용

## □ 사업형 지구단위계획

- 사업형 지구단위계획이라 함은 구역 전체 또는 구역의 대부분이 하나의 사업단위 또는 구역의 대부분이 여러 개의 단계별 사업단위로 구성되어 공동주택, 주상복합건축물, 업무시설 등 건축물을 건축하거나 토지를 개발하기 위해 주로 민간에서 수립하는 지구단위계획을 말함
- 사업형 지구단위계획은 첫째, 개발사업과 연계한 의제처리 대상 사업의

특성에 맞추어 활성화를 도모

- 둘째, 지구단위계획에 대한 간소 절차를 추가하여 지구단위계획의 위상을 도모
- 셋째, 개발사업이 가능한 지역 외에 대하여 환경, 역사, 문화, 경관 등의 의미와 가치가 있는 지역 등에 지구단위계획을 수립하여 이를 체계적 개발·보전하면서 활성화 할 수 있는 방안을 도모함
- 넷째, 비도시지역의 난개발 방지와 체계적 개발을 위하여 기존 제2종의 유형은 그대로 유지함

<표 15> 사업형 지구단위계획

구분	대상	특징
관리목적	택지개발사업, 정비사업 등 개별법에 의하여 의제처리 되는 지구단위계획구역	약식의 문서화된 절차를 활용하여 주관 부처와 협의함
특정목적	개별사업법이 존재하지 않는 지역에 대하여 지구단위계획을 수립하고자 할 경우	주민제안 등에 의한 지구단위계획 등
공공목적	기존 제2종지구단위계획 구역	비도시지역에 해당

## ② 지구단위계획의 수립기준

- 새롭게 개정되는 국토계획에서 지구단위계획의 수립은 도시의 정비, 관리, 보전, 개발 등 지구단위계획구역의 지정 목적, 주거, 산업, 유통, 관광휴양, 복합 등 지구단위계획구역의 중심기능, 해당 용도지역의 특성, 그리고 그 밖의 대통령이 정하는 사항으로 정하고 있음
- 그 밖에 대통령이 정하는 사항은 합리적 토지이용의 실현, 도시경관 및 미관기능의 증진, 친환경적 관리 및 개발, 구역내 및 주변지역의 기반시설 연계 및 정합성을 고려해야 한다는 것임



#### 4) 지구단위계획구역 지정 확대

- 개정되는 법안에서는 복합적인 토지이용을 위한 복합용도 개발 및 도시 지역내 유휴토지 및 이전적지 관리를 지구단위계획 구역지정 대상으로 확대하였음
- 또한 기존의 제2종지구단위계획이 계획관리지역 및 개발진흥지구에서는 구역지정이 가능하였으나, 지정하려는 구역면적의 100분의 50이상이 계획관리지역으로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 지역으로 확대하였음

#### ① 복합용도개발

##### □ 도입의 필요성

- 탈 산업사회 이후 정보화 시대가 도래함에 따라 토지이용에 대해서도 새로운 패러다임이 도입되게 되었고 복합용도에 따른 고밀복합의 개발 수요에 대응하기 위한 도시관리차원으로서의 지구단위계획의 역할이 중요시 되었음
- 복합용도 개발도입의 필요성이 대두하게 됨에 따라 도시의 여건 변화에 따른 다양한 사회적 수요에 대응하기 위한 제도가 필요하게 됨. 제조업 중심에서 첨단지식산업 및 고도 서비스 산업으로 산업구조가 개편됨에 따라 토지이용 분리에서 나타나는 문제점이 등장하게 됨
- 그러나 엄격한 용도지역제를 근간으로 하는 현행 제도상 복합개발 수요에 대응하는 한계가 있으므로 도시개발에 새로운 트렌드로 대두되고 있는 계획적인 복합용도 개발을 위한 새로운 제도 마련이 필요

##### □ 기본방향

- 복합용도개발은 지역개발의 활성화에 많은 기여를 할 것으로 기대되고, 특히 사업용도의 건물일 경우, 유동인구의 흡수로 신규수요를 창출하며 매출증가를 가질 수 있으며 역세권 또는 주거와 연계됨으로써 도심공동

화를 방지하고 건물의 인지도를 높이고 직주 근접과 거주민의 생활 편의와 같은 직접적인 효과를 가져 올 수 있음

- 도시개발법, 택촉법 등에서 사업방식과 수의계약에 대한 조건으로 복합개발시행자 선정에 대한 명문화에 대하여 언급하고 있지만, 용도에 대한 정의가 제시되지 않고 있음
- 또한 특별계획구역 지정을 통한 지구단위계획 수립시 허용용도와 도입기능을 명시하여 복합용도개발을 시행하기 위한 세부적인 용도에 대한 규정을 제시하고 있음
- 그러나 지구단위계획 수립시 용도지역 안에서 정하는 허용용도 이외의 용도가 허용 가능하긴 하지만 복합용도개발의 활성화를 위해서는 토지이용의 중복지정을 허용하도록 제도 개편이 이루어져야 함
- 복합용도 개발시 시설별 또는 용도별 이용가치가 저하된 건물용도의 이용가치에 대한 평가를 하고 전문가들의 자문과 이용객들의 다양한 만족도 조사를 통해 복합용도개발의 필요한 시설을 사전에 검토
- 이의 적극적인 실천을 위하여 지구단위계획 수립시 필요시설에 대한 수요조사를 실시하도록 함
- 또한 건축계획, 세부시설에 대한 조성계획, 사업의 특정내용, 기타시설 결정시 도시계획 결정이 필요 없는 시설에 대하여서도 토지 소유자와 입주자가 지침의 내용을 인지할 수 있도록 별도의 공람 규정을 만들어 보다 투명한 제도 운용을 도모하도록 하고 계획결정 이전에 시설과 용도에 대하여 토지 소유자에게 통보할 수 있는 제도를 만들도록 함

#### □ 운영방안

- 복합용도개발을 하고자 하는 지역은 다음의 요건을 충족하여야 함. 도시지역내 복합적인 토지이용의 증진을 목표로 공공의 목적에 부합하고, 도시 토지이용 효율성을 위해 특별한 관리가 필요한 지역으로 복합용도개발을 통한 거점적 역할을 수행하여 주변지역에 긍정적 파급효과를 미칠 수 있는 지역으로 함

- 예를 들어 복합용도의 경우 주용도의 개념 및 개수(3개 이상), 그리고 전체 건물연면적의 일정비율 이상으로 규정하여야 함. 지정대상으로는 첫째, 도시기능쇠퇴로 인한 기능회복이 필요한 지역, 둘째, 도시균형발전을 위한 중심지 육성이 필요한 지역, 셋째, 거점 역세권 등 고도의 토지이용이 필요한 지역 및 다음의 법률(역세권개발및이용에관한법률에 의한 역세권개발사업구역, 국가통합교통체계효율화법에 의한 복합환승센터개발구역, 도시재정비촉진법을위한특별법에 의한 고밀복합형재정비촉진지구를 지정하도록 한다)에서 정하는 개발사업구역으로 함
- 지정기준으로는 국가 및 지자체의 지역특성에 맞는 기준을 작성하도록 하며, 개별사업법의 지정기준을 준용하여 민간사업의 활성화를 도모함. 그리고 복합용도개발을 위한 지구단위계획(복합용도형 지구단위계획)을 수립할 경우에는 지구단위계획구역 안에서는 용도지역안에서의 건축제한을 적용받지 않도록 함

<표 16> 지구단위계획에서 복합용도개발 운용방안

구분	내용
지정요건	도시지역내 복합적인 토지이용의 증진을 목표로 공공의 목적에 부합하고, 도심 토지이용 효율성을 위해 특별한 관리가 필요한 지역으로 복합용도개발을 통한 거점적 역할을 수행하여 주변지역에 긍정적 파급효과를 미칠 수 있는 지역
지정대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도심기능 쇠퇴로 인한 기능 회복이 필요한 지역</li> <li>○ 도시균형발전을 위한 중심지 육성이 필요한 지역</li> <li>○ 역세권개발및이용에관한법률 제4조에 따라 지정된 역세권개발구역</li> <li>○ 국가통합교통체계효율화법 제45조에 따라 지정된 복합환승구역</li> <li>○ 도시재정비촉진법을위한특별법 제5조에 따라 지정된 고밀복합형 재정비촉진지구</li> <li>○ 특별시, 광역시, 시 또는 군이 도시계획 조례가 정하는 지역</li> </ul>
지정기준	국가 및 지자체의 지역특성에 맞는 기준을 작성하도록 하거나 개발사업법의 지정기준을 준용함

## ② 유휴토지 및 이전적지 관리

### □ 관리의 필요성

- 지금까지의 대규모 이전적지는 민간의 경제적 가치증진을 추구하는 방향

으로 활용되어 왔기 때문에 대부분의 지역들이 주상복합건물로 개발되거나 고층아파트로 개발되어 교통, 환경 등 주변 기반시설에 대한 부담을 가중시켰고 그 결과 지역 특성이나 공익성이 충분히 고려되지 못하고 무분별하게 개발되어 왔다는 비판을 받아 왔음

- 이는 대규모 이전적지의 활용과 관리에 대한 제도적 기반이 미흡하였기 때문이며, 현행 국토계획법 시행령(제43조)에서는 공장, 학교, 군부대, 시장 등 대규모 시설물의 이전 또는 폐지로 인해 발생하는 부지와 그 주변 지역을 지구단위계획으로 지정할 수 있도록 되어 있음
- 이전적지를 지구단위계획구역으로 지정 할 수 있는 법적 근거는 마련되어 있으나 대규모 이전적지 활용이 도시공간구조에 미치는 영향을 비추어 볼 때 법이 아닌 시행령에서 규정하고 있으며 이전적지 대상 및 기준이 모호하기 때문에 체계적인 관리가 어려운 실정임
- 또한 지구단위계획구역내 이전적지의 경우에도 준주거지역 또는 상업으로 용도지역 변경을 통해 고층고밀도의 공동주택 또는 주상복합건물로 개발되고 있어 보다 체계적으로 이전적지의 활용 및 관리를 위한 보완책 마련이 요구되고 있음. 도시가 발전함에 따라 쇠퇴하는 지역이 발생하게 되고 기성 시가지의 재생 및 관리를 위한 이전적지의 중요성이 대두되고 있음
- 기성시가지내의 이전적지는 대부분 대규모 부지로서 도시중심부에 입지하여 개발 잠재력이 매우 높은 입지적 특성을 가짐. 이러한 토지들에 대해 효율적인 이용이 이루어 지지 않을 경우 기존 시가지의 쇠퇴를 가속화시킬 우려가 있기 때문에 이전 적지 및 유휴토지의 개발은 기성 시가지의 재활성화에 기여할 수 있는 방향으로 유도 관리가 필요한 이유임
- 또한 이전 적지들은 공공적 가치가 큰 경우가 많고, 공공적 가치를 지닌 토지로 공공성 및 도시공공시설로서의 효율성과 편리성에 큰 영향을 주기 때문에 대규모 공장, 학교, 공공시설, 군부대와 같은 이전적지들이 부주의하게 개발될 경우에는 오래된 역사와 장소성으로 인해 형성되어진 공공적 가치를 단편적인 개발로 멸실될 우려가 있음

## □ 기본방향

- 지구단위계획 수립지침상 지구단위계획구역의 지정대상을 보면 도시의 형태와 기능의 재정립, 특정기능의 강화 또는 완화, 난개발 방지 등을 통해 도시의 기능 및 미관을 증진시키고 양호한 환경을 확보하기 위해 공장, 학교 군부대, 시장 등 대규모 시설의 이전 또는 재배치로 인하여 토지이용의 변화가 예상되는 부지와 그 주변지역을 대상으로 하고 있음

## □ 운영방안

- 도시지역내 유휴토지 및 시설의 이전, 재배치에 따른 구시가지의 쇠퇴를 예방하기 위해 특별한 관리가 필요한 지역으로 유휴토지 및 이전적지의 관리를 통하여 그 기능을 증진시킬 수 있는 지역을 대상으로 지정하도록 함
- 지정대상 지역으로는 토지의 활용 잠재력이 높고 전략적 지역으로 거점육성이 가능한 지역, 지역 경제 활성화와 고용효과가 있을 것으로 예상되는 지역, 도시공간구조 및 도시관리계획의 방향성과 부합하는 지역, 해당 지역의 기능이 쇠퇴하여 기능의 재배치가 필요하다고 인정되는 지역, 지역의 균형발전을 위해 필요한 지역으로 함
- 이러한 지역은 도시지역 내에 위치하며, 1만㎡이상의 시설이 이전 또는 이전이 예상되는 지역으로 도시관리계획에서 정한 지역으로 하여야 함

## ③ 계획관리지역 50% 이상으로 지정대상 확대

- 현재 정부에서 추진하고 있는 법률 개정과 부합하고 비도시지역의 계획적관리를 도모하기 위하여 시가화 용도, 유보용도, 보전용도의 분류에 따라 지구단위계획구역의 적용대상지역의 확대개편이 필요
- 하지만 계획관리지역의 구역면적 50% 이상인 부지를 지구단위계획구역으로 지정하더라도 보전용도에 속하는 토지는 제외하도록 하여야 함
- 시가화용도, 유보용도, 보전용도라는 새로운 용도유형의 재편에 따라 비

도시지역의 지구단위계획 지정범위를 유보용도로 확대하여 계획관리지역의 구역면적 50% 이상인 부지를 지구단위계획으로 지정하더라도 보전용도에 속하는 토지는 제외하도록 함

- 따라서 지정하려는 구역면적의 100분의 50 이상이 계획관리지역이라 하더라도 지구단위계획 구역의 부지 정형화나 특별한 사항일 경우에만 생산관리지역, 보전관리지역, 농림지역으로 확대할 필요가 있음

구분	기존		변경
비도시 지역	계획관리지역, 개발진흥지구	→	계획관리지역(50% 이상), 개발진흥지구 + 생산관리지역, 보전관리지역, 농림지역(50% 미만)

<그림 29> 비도시지역 지구단위계획 지정대상 변경(안)

#### 4) 지구단위계획 내용 축소

- 2009년 법률 개정안에서 지구단위계획이 내용은 지구단위계획의 지정목적을 이루기 위해 필요한 사항을 기존의 4가지 이상에서 2 이상으로 축소하였음
- 또한 기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도, 종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항과 관련한 관리방안을 제시하였음

##### ① 기존 용도지구의 폐지 대체 방안

#### □ 도입배경

- 2009년 4월 30일 국토이용체계 통합추진단(위원장 국토해양부장관) 회의를 개최하고 지역, 지구 일원화 및 통합 단순화 방안을 확정함. 이 방안에서 용도지구는 용도지역의 토지규제 강화·완화를 위해 운용중이나,

지구단위계획으로 목적이 달성 가능하므로 점차 흡수하고 지구단위계획이 수립된 용도지구부터 흡수해 나가며 장기적으로 용도지구를 폐지하는 것을 검토하고 있음

- 현재 145개에 이르는 용도지구의 경우 용도지역의 토지규제 강화, 완화를 위해 운용중이나 그동안 경직된 운용으로 수요자의 불편을 야기
- 따라서 지구단위계획이 수립된 용도지구부터 점차 흡수하여 장기적으로는 용도지구를 지구단위계획으로 전면 대체하고자 하였으며 이에 따라 지구단위계획의 내용에 기존용도지구 폐지·대체에 관한 사항을 추가하였음

#### □ 운영방안

- 특정목적 지구단위계획은 공공만이 입안하도록 하고 주민제안은 불허하며, 특별시, 광역시, 도지사에게 결정권한을 부여하도록 함. 용도지구 대체시 지구단위계획은 당초 용도지구가 가지고 있던 규제내용만을 포함하여 계획을 수립할 수 있도록 하며, 용도지구가 중복되는 경우에 대해서는 계획내용을 추가하도록 함
- 또한 용도지구 폐지에 따른 오용이나 남용의 우려가 있으므로 도시관리 차원의 강력한 규제를 수반하도록 함. 용도지구 폐지란 지역지구제 자체를 폐지하는 것이 아닌, 규제 내용 있는 사항에 대하여 지구단위계획으로 수립 운용되는 것으로 이해되어야 함
- 따라서 용도지구를 폐지하지 아니하고 당초 용도지구에 적용되었던 규제 내용만을 계획요소로 포함하여 계획을 수립하여야 함

## V. 지구단위계획 제도의 개선방안

### 1. 계획적이며 선택적인 구역 지정

#### 1) 현황 및 문제점

- 현재 지구단위계획 구역지정에 대해서는 실질적인 제약이 없는 상황이며 용도지역제에 근거한 기존의 용도를 고려한 제한이 없는 실정임
  - 관광개발사업의 경우 개발사업시행 승인을 얻은 때에는 개발진흥지구 및 제2종지구단위계획구역 지정이 의제(특별법 제230조제1항제17호)
  - 관광·휴양개발진흥지구는 보전관리지역 등 도시지역외의 지역에 지정 가능(국토계획법 시행령 제44조제2항)
  - 즉 보전관리지역이라도 개발사업시행 승인을 얻으면 관광·휴양개발진흥지구 및 제2종지구단위계획구역 지정이 가능함
- 따라서 지구단위계획 제안시 생산관리지역, 녹지지역 등 제약 없이 제안되고 있고, 제안된 계획안에 대해서 도시계획심의위원회에서 적정 여부를 판단하고 있음
  - 별도의 심의지침이나 기준이 마련되어 있지 못하거나, 기준이 있는 경우에도 명확하지 못해 도시계획심의위원들이 계획안의 적정성 여부를 판단하기 힘든 경우가 많음
- 현재 지구단위계획으로 제안되는 사업내용들은 창의적이며 지역특성을 반영하여 다양한 사업을 할 수 있도록 한 본 취지와는 다르게 유사하거나 지역특성이 반영되지 못한 계획안들이 제시되고 있음
  - 제주에만 한정적으로 나타나는 문제점은 아니지만 현재의 지구단위계획제도 운영상에서 유사하고 비슷한 계획이 만들어지고 있음



## 2) 개선방안

- 따라서 향후에는 기존의 용도지역(zoning)에 근거한 구역지정에 대한 판단이 이루어져야 할 것임
- 적절한 입지와 관련규정을 준수한 계획안인 경우에는 지구단위계획을 통하여 용도지역에서 정하고 있는 것을 변경하여 사업을 추진할 수 있음. 따라서 세계적인 자연환경을 보전하고 세계자연유산을 유지해 나가기 위해서는 선별적이며 제한적인 범위 내에서 지구단위계획 구역이 선택되어야 할 것임
- 사전입지검토 대상지역을 규모(10m<sup>2</sup> 이상)와 공간적인 규제를 통해 선택적 지구단위계획구역 설정이 가능하도록 함
  - 현재 운영하고 있는 사전입지검토 대상지역은 대부분 개발사업이 중산간 지역에 이루어지는 점에서 거의 모든 개발사업이 해당됨
  - 한라산국립공원 등을 포함하여 개발사업이 실제로 불가능한 모든 지역을 포함하고 있어 이를 해발고도를 기준으로 공간적인 위치를 규제하여 개발불허지역, 선택적 개발가능지역, 개발가능지역으로 구분하여 지정하도록 함

## 2. 계획 구역계의 정형화

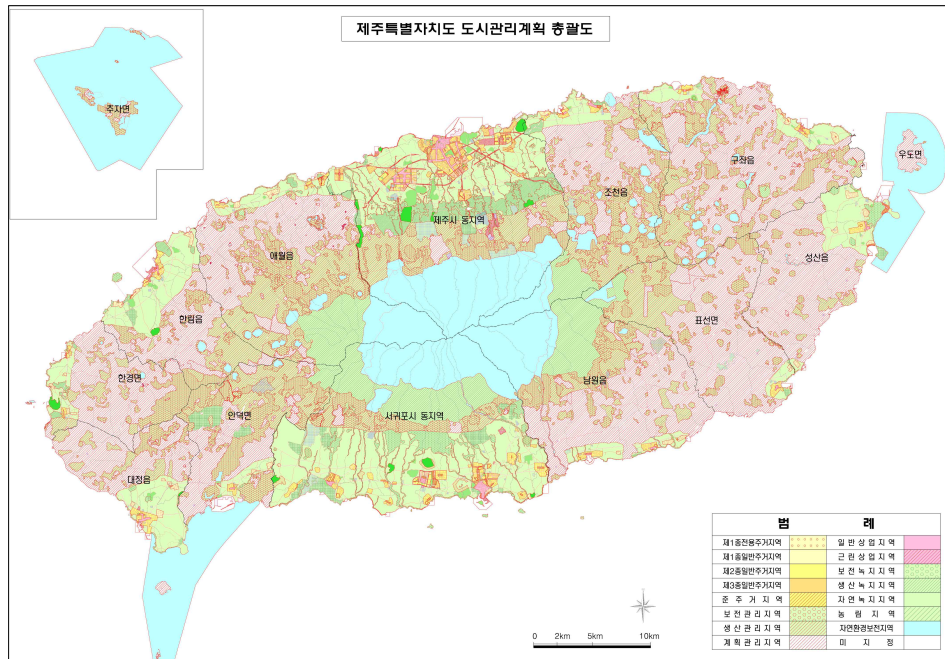
### 1) 현황 및 문제점

- 지구단위계획의 계획구역은 도로 등 도시계획시설의 구획선을 기준으로 정형화되도록 하는 것을 원칙으로 하고 있음
- 그러나 실제 사업주가 토지를 매입하는 과정에서 토지주들이 매도를 하지 않는 경우 등으로 인해 정형이 아닌 비정형의 구역들이 입안되고 있는 실정임

- 정형의 토지인 경우 주변과의 조화 및 기반시설 확보 등이 용이하고 꼭 필요한 토지를 이용하여 훼손을 최소화 가능하지만, 현실적으로 제안되고 있는 계획안들은 비정형인 경우가 많음
- 비도시지역인 경우에는 도시의 전체적인 용도지역에 근거한 계획성을 가지기 어렵고, 사업자들의 의도에 의해 개구리 뿔뛰기(frog-leaping) 식의 개발이 발생할 소지가 있음
- 제안되고 있는 지구단위계획의 경우 입지가 중산간인 경우가 많아 도시관리계획 등에서 정하고 있는 용도지역에 부합되지 못하는 측면이 있음

## 2) 개선방안

- 인허가 주무부서 및 도시계획위원회 심의시 구역계 정형화 요구로 인해서 사업주 입장에서는 불필요하고 효율적이지 못한 토지확보로 인해 비용이 과다하게 들고, 사업추진에도 어려움을 겪고 있음
- 계획의 입안단계나 사전입지검토 단계에서 이러한 비정형의 구역계가 가능하면 정형으로 확보될 수 있도록 최대한 유도해야 할 것임
- 비정형인 계획구역보다는 정형인 계획구역이 가용공간 확보 및 시설배치에 유리함. 또한 정형인 구역계는 불필요한 토지매입을 방지하여 향후 미래 가용지를 확보하는 측면과 사업주들의 부담도 줄일 수 있음
- 구역계 설정의 기본원칙을 준수하여 필지단위로 구역계는 지양하고 정형으로 하되 불가피한 경우에는 주요지형지물을 근거로 설정하는 것이 바람직할 것임



<그림 30> 제주특별자치도 도시관리계획 총괄도

### 3. 관광 숙박시설 수요관리

#### 1) 현황 및 문제점

- 현재 제주도내 주로 이루어지고 있는 관광휴양형 지구단위계획인 경우에는 콘도나 호텔 등 숙박시설을 포함하고 있음. 그러나 이러한 숙박시설에 대한 개연성 있고 명확하게 수요가 산정된 경우가 거의 없음
- 2025년 제주광역도시계획에서 지구단위계획의 총량이 제시된 바 있고 이것이 관리계획 등에 반영되었음
- 제2차 국제자유도시 종합계획에서 숙박시설의 경우 2010년 12월 기준 108개소, 11,782실이 있지만 2021년까지 관광객 1,334만 명을 수용하기 위해서는 추가적으로 11,439실이 필요할 것으로 추정하고 있음

- 평균객실 가동률 및 목표 관광객을 고려할 경우 현재 확보된 숙박시설만큼의 신규 조성이 시급한 상황임
- 따라서 지구단위계획의 입안제안이 있을 때 총량 범위내인지를 먼저 검토해보아야 하지만 현재는 총량 범위를 준수하고 있는지에 확인과정이 없음

## 2) 개선방안

- 따라서 상위계획 및 관련계획상에서 제시하고 있는 목표치를 근거로 지구단위계획의 적정여부를 판단해야 할 것임. 또한 제안된 사업이 제주도내 필요한 수요범위내인지 먼저 검토해야 할 것임
- 관련계획에서 제시된 숙박시설 수요에 대한 검토와 개별지구단위계획에서도 도입시설 결정에 있어서 관련계획상에서 제시된 것을 준용할 필요가 있음
- 제2차 국제자유도시종합계획에서 제시하고 있는 관광객 목표치는 관광객 증가 추이로 볼 때 목표연도 이전에 달성될 것으로 생각됨. 또한 제시되어 있는 숙박시설의 총량을 근거로 숙박시설 도입시 판단근거로 활용해야 할 것임
- 숙박시설을 조성하는 경우 상위계획 및 관련계획상에서 제시된 총량의 범위내에 해당하는지에 대한 자료를 마련하고 이것에 대한 공감대 형성 이후에 사업 추진이 바람직할 것임

## 4. 주변지역과의 환경 및 경관 부조화

### 1) 현황 및 문제점

- 도시내의 지구단위계획을 통한 사업인 경우 기존의 용도지역상에서 제안

된 것보다 고도완화 등을 받기 위해서 주로 이루어져 왔음. 특히 고도완화를 목적으로 한 경우는 용도지역에서 정한 높이보다 완화를 위한 조건으로 공공 공간, 공익성 확보 등을 제시하고 있음

- 그러나 도심인 경우 기존의 기반시설에 미치는 영향이 크고 주변지역과의 부조화 문제, 경관 및 스카이라인의 파괴 등이 나타남
- 제1차 국제자유도시종합계획(2002~2011)에 근거하여 제주시와 서귀포시에 초고층 건물을 제안한 지구단위계획이 통과되었지만, 제2차 국제자유도시종합계획(2012~2021)에서는 고도완화가 어렵게 변경되었음
- 제1차 국제자유도시종합계획에서 제시되었던 고도완화 규정은 제2차 국제자유도시종합계획에서 경관관리로 유도하면서 고층건물이나 고도완화에 대한 근거가 약해졌고 향후에는 고도완화의 근거가 없는 실정임

## 2) 개선방안

- 제주의 자연적, 문화적 특성과 수요 등을 고려할 경우 초고층 건물이나 대형건물은 적절하지 않다는 공감대가 형성되고 있음. 따라서 제2차 국제자유도시종합계획에서 제시하고 있는 바와 같이 대규모 투자유치로 인한 무분별한 고도완화는 없어야 할 것임
- 제주의 자연환경을 고려해서 수립된 제주특별자치도 경관관리계획, 경관관리지침 등이 큰 밑그림이 되고, 기존의 용도지역 및 결정된 고도지구 등에 근거하여 도시를 관리해 나가야 할 것임
- 고도완화를 통해서 필요한 시설이 공급되는 것이 아니라 기존의 용도지역 및 고도지구, 항공고도 등에서 설정하고 있는 규정을 준수해야만 할 것임
- 제주 신공항의 경우에도 현재의 공항이 아닌 신공항으로 결정될 수도 있고 기존의 부지를 활용하면서 신공항이 조성될 수도 있음. 이러한 측면

에서 제주시 도심에서 고도완화는 적절하지 못함

- 특히 제주는 세계자연유산, 세계7대 자연경관 등 자연과 경관의 우수함을 최대한 지키고 보전하기 위해서 노력해야 할 것임. 수요를 고려해서 꼭 필요한 시설은 필요하겠지만 주변과 조화되고 제주의 경관, 자연과 조화를 이룰 수 있도록 유도해야 할 것임
- 지구단위계획을 통한 개발사업이 이루어진 지역과 주변지역의 조화와 경관적으로 어울리는 계획이 되기 위해서는 계획의 구상단계에서부터 지침이 될 수 있는 (가칭)제주특별자치도 지구단위계획 수립지침이 필요함

## 5. 지구단위계획 심의기준

### 1) 현황 및 문제점

- 서울특별시의 경우는 2000년 이후 작성된 지구단위계획 관련 내부지침이 90여개가 있었고, 이것을 통합하여 재정비한 것이 “서울특별시 지구단위계획 수립기준(2010.6)”임
  - 서울의 경우 재산권 행사를 제한하는 과도한 계획수립 지양, 공공성 확보에 대한 분명한 원칙과 기준 제시, 실효성 있는 인센티브 항목 개발, 개발영향을 최소화 할 수 있는 방안 마련, 공공공간의 계획적 기반 및 통합계획의 틀 마련을 기본원칙으로 하고 있음
- 강원도의 경우에도 “강원도 지구단위계획 심의기준”을 정하여 운용 중에 있고, 경기도는 “제1종지구단위계획 수립지침”을 통해 민간제안에 의한 지구단위계획 수립기준을 제시하고 있음
- 현재 제주의 경우에는 제1종지구단위계획 운영기준을 마련되고 활용되고 있지만 종합적이며 수요에 적절하지 못한 측면이 있고, 심의 및 평가시 활용하기 어려움

- 과도한 고도완화에 따른 도심 스카이라인의 훼손과 지역특성을 반영 못한 경관 양산 우려, 제2차 국제자유도시종합계획에서는 경관법에 근거하여 고도완화 등을 결정하도록 유도하고 있음
- 따라서 후속계획 및 절차를 거쳐서 도심인 경우 제1종지구단위계획을 통한 높이 결정시 기존의 용도지역 및 고도지구에서 지정하고 있는 높이 기준을 준용해야 할 것임
- 고도완화로 인해 기존의 용도지역 및 최고고도지구 허용한 범위 이상으로 고도완화를 받는 경우 어떤 형태로든지 공공에 기여해야 할 것이며 이것에 대한 기준이나 범위가 확립되어 있지 못하고 심의위원의 판단에 의존하게 됨. 따라서 객관성과 공정성 및 형평성의 문제 등이 대두될 우려가 상존함

## 2) 개선방안

- 제주지역의 자연적 특성을 반영하고 자연자원 및 경관을 유지관리해 나가기 위해서는 지구단위계획 수립 매뉴얼이 필요하며, 서울특별시의 경우는 지구단위계획 수립기준을 작성하여 활용하고 있음
- 지구단위계획 수립 매뉴얼은 타지역의 사례를 볼 때 마스트플랜 성격의 가이드라인을 잡아주어야 하며, 담당공무원, 도시계획 전문가, 주민 등이 이해하기 쉽고 활용성이 높도록 작성되어야 할 것임
- 따라서 기존의 상위계획 및 관련계획, 관련지침 등을 근거로 (가칭)제주특별자치도 지구단위계획 수립지침을 만들어야 할 것임

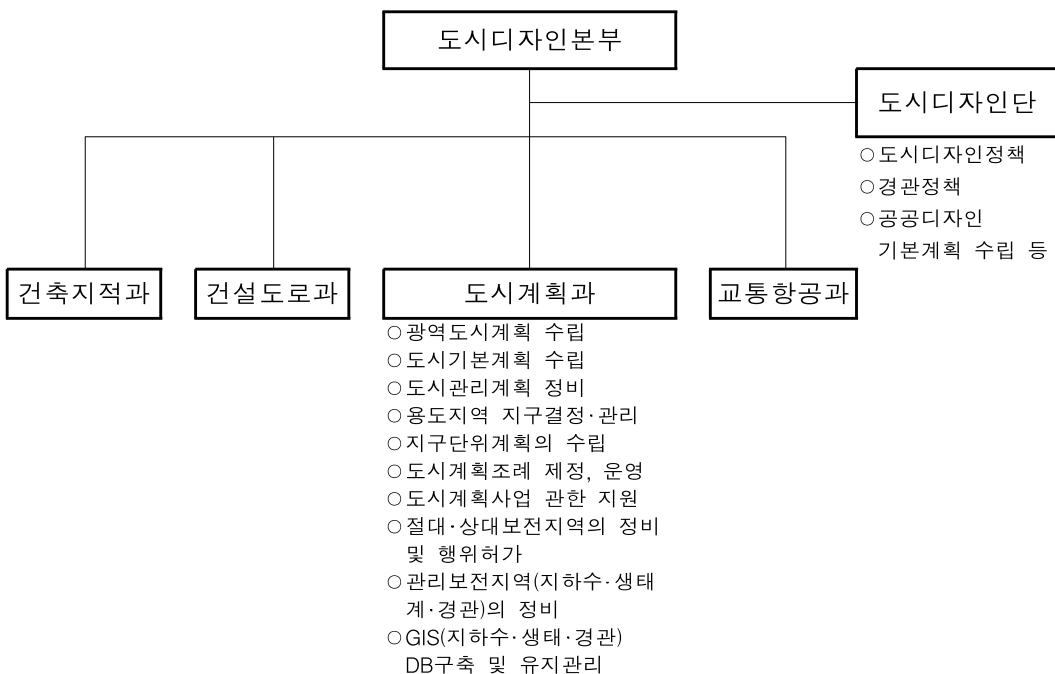
## 6. 전문성과 독립성을 가진 전담조직 필요

### 1) 현황 및 문제점

- 현재 제주도의 지구단위계획 및 개발행위관련 업무는 도시계획과에서 담

당하고 있으며, 경관관련 업무는 도시디자인단에서 담당하고 있음

- 도시계획과에서는 도시기본계획, 관리계획, 지구단위계획 등은 경관정책 및 도시디자인정책은 도시디자인단에서 추진하고 있음
- 유기적이고 통합적인 도시계획 및 경관관리가 아니라 분산되어 있다 보니 같이 고민해야 할 문제가 간과되는 경향이 있음
- 또한 도시계획 분야에 종사하는 업무담당자의 경우에는 관련전공자와 공채 도시계획 관련 전공자들을 뽑아야만 전문성 있고 지속적인 업무 추진이 가능할 것임



<그림 31> 제주특별자치도 도시디자인본부 조직 현황

## 2) 개선방안

- 급변하는 대외 환경변화에 신속하고 적절하게 대응하며, 합리적이고 정책과제 수립 및 대안제시를 위한 전문가 그룹으로서 “도시계획상임기획



단” 운영이 고려되어야 함

- “도시계획상임기획단” 은 도시기본계획 및 도시관리계획 등의 사전검토를 통해 도시계획위원회의 활동을 지원, 도시계획에 관한 기획과 정책수립, 조사 등의 역할을 하도록 함
- 또한 현재 도시계획과와 도시디자인단에서 담당하고 있는 지구단위계획 업무나 경관관련 업무는 통합적인 관리를 위하여 “도시계획상임기획단”에서 담당하면 바람직할 것임

## 7. 사전입지검토 제도의 보완 운영

### 1) 현황 및 문제점

- 2011년 5월부터 도시관리계획을 입안하거나 개발사업시행승인 대상에 해당하는 경우 사전에 입지의 타당성을 검토하여 선투자에 따른 투자자의 경제적 손실을 보호하고, 우수한 자연환경을 보호하기 위하여 실시함
- 운영상의 문제점
  - 도지사가 제출한 자문사항을 신청인이 제출한 심의안건과 유사하게 위원회에서 운영함에 따라 “부적합”시 위원회 부담
  - 사전입지검토 제도의 악용 : 구체적인 사업(투자)계획없이 미확보 토지의 가치 판정을 위하여 신청
  - 소유자 동의없이 타인 재산 악용 우려 및 투자가 아닌 투기 목적으로 활용할 우려
  - 입지상 부적절한 지역임에 불구하고 신청하는 경우가 발생으로 불필요한 행정낭비 등이 발생함
  - 민원인에게 통지할 때 검토결과를 “적합 또는 부적합”으로 확정하여 통보함에 따라 사업계획의 조정 등 유연성이 상실되고 있음

## 2) 개선방안

- 자문의 성격에 맞게 입지여건, 개발구상(안)에 대한 타당성 여부를 결정하는 도지사에게 종합적으로 조언하는 것으로 개선(세부계획 내용에 대해서는 향후 도시계획위원회의 심의 과정을 거침)
- 신청요건 및 절차개선 : 신청요건으로는 전체 면적의 50%이상 동의서 등 첨부, 절차개선으로는 전체면적 50% 이상의 곳자왈·관리보전지역 1등급 지역이거나 기반시설이 충분히 확보되지 아니한 경우 등 자문 생략
- 사전입지검토 결과 통지서는 폐지하고 입지여건, 개발구상(안) 등의 타당성 등에 대하여 종합적으로 통보(행정처리)
  - 향후 성과분석을 통하여 합리적인 개선방안을 마련하고 지속적으로 제도를 보완하도록 함
- 사전입지검토 기준 제2조(대상지역)의 경우 관리보전지역 2등급 이상 지역을 언급하고 있지만 원칙적으로 관리지구가 1, 2등급인 경우는 개발법령에서 정해진 규모이하로 제한하고 또한 현재 관리지구의 경우는 5년 단위로 현황변화를 고려하여 조정되고 있으며 이러한 과정을 활용하여 개발가능지를 판단할 수 있도록 유도하고 심사해야 할 것임
  - 또한 경관보전지구 정비구역 등에서는 도시관리계획 사전입지검토 기준에서 정하고 있는 대상지역에서 제시된 오름 및 해안선에서 1.2km 등을 준용하여 정비되어야 할 것임. 그렇게 정비되어야만 향후 5년 동안 나타날 개발수요에 대비할 수 있음
  - 뿐만 아니라 관리보전지역 정비시 상위법 및 관련계획(제주도경관관리계획 및 경관관리지침) 등에서 제시하고 있는 것들을 잘 고려해야 할 것임

## 8. 제주의 틀을 잡는 도시기본계획

### 1) 현황 및 문제점

- 현재 제주도 상위계획에서 근간이 되는 2025년 광역도시계획은 도시기본계획을 갈음하고 있음. 또한 광역도시계획이 수립된 이후에 후속과정으로 도시관리계획이 수립되었음
- 광역도시계획에서 도시기본계획 준하는 수준으로 작성되었음. 기존의 광역도시계획에서는 토지이용계획 중 관리용지(제2종지구단위계획구역) 중에서 관광휴양형인 2025년까지 30km<sup>2</sup> 추가 허용하는 것으로 정하고 있음

### 2) 개선방안

- 현재 제주도의 상위계획인 국제자유도시종합계획과 광역도시계획의 경우 제주의 틀이 되는 계획임
- 따라서 2025년 이후에 광역도시계획을 다시 수립할 것이 아니라 급변하는 변화와 국제자유도시에서 요구되는 전략사업 등을 적극 유치하고 수용해 나가야 할 것임
- 경관관리계획이나 관련계획들에서 제시된 내용과 변화를 적극 반영하기 위해서는 2015년경에는 도시기본계획의 틀을 다시 짤 필요가 있음. 이러한 과정을 거쳐야만 선보전 후개발 원칙도 실현가능하며 명품경관 및 세계적인 제주로 관리해 나갈 수 있음



<그림 32> 제주의 해안과 중산간 및 한라산의 원경

## 9. 관리보전지역 통합적 운용

### 1) 현황 및 문제점

- 현재 보전관리지역에서 건축할 수 있는 건축물은 다음과 같음
  - 단독주택, 제1종 근린생활시설(300㎡미만), 제2종 근린생활시설 중 종교 집회장, 의료시설, 학교, 노유자시설, 창고(1차산업용)
  - 위험물 저장 및 처리시설, 주차장, 식물관련시설, 교정 및 군사시설, 방송통신시설, 발전시설, 묘지관련 시설, 장례식장
- 제2종지구단위계획에서는 관광진흥법에 관광사업을 영위하기 위한 시설과 녹지지역에서 허용되는 행위의 범위 안에서 시설을 설치할 수 있음
- 제주특별자치도 보전지역 관리에 관한 조례는 특별법에서 조례로 정하도록 위임한 절대보전지역·상대보전지역, 관리보전지역의 관리 및 토지매수청구에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하고 있음
- 2010년 7월 28일 기준 제주도의 보전지구 면적은 1,256.734km<sup>2</sup>으로 도 전체면적의 68%임. 세부적으로 <표 17>과 같음

<표 17> 관리보전지역 지정 및 관리 현황

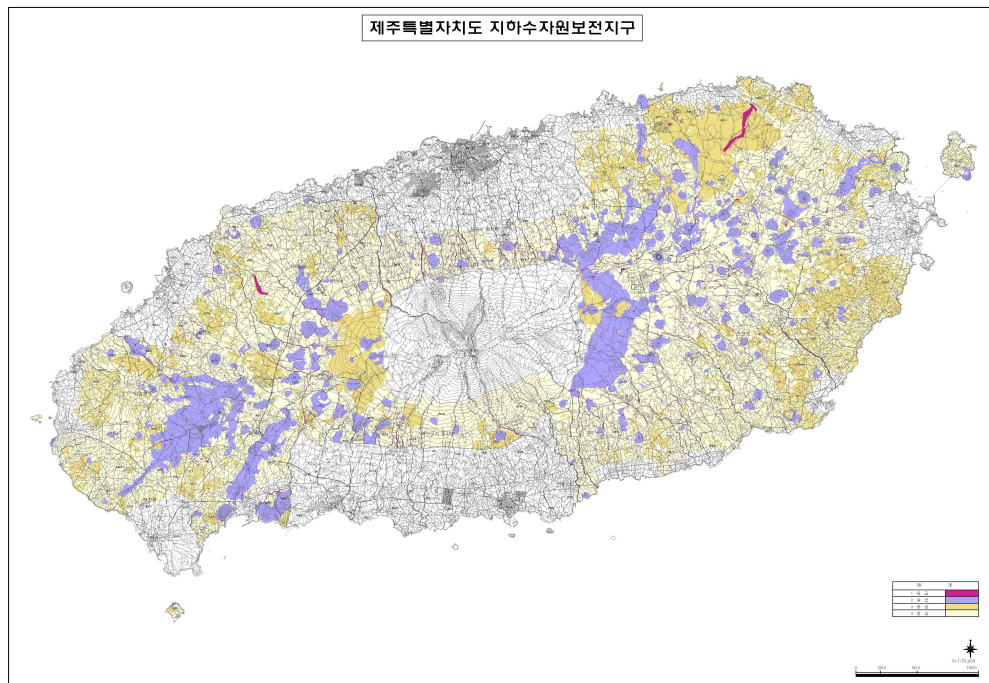
(단위 : km<sup>2</sup>)

구 분	지하수자원보전지구			생태계보전지구			경관보전지구		
	면적(km <sup>2</sup> )		비율 %	면적(km <sup>2</sup> )		비율 %	면적(km <sup>2</sup> )		비율 %
	지형	지적		지형	지적		지형	지적	
계	1,256.734	1,252.746	100	1,256.734	1,252.746	100	1,256.734	1,252.746	100
1등급	27.512	27.499	2.2	29.153	28.544	2.3	83.738	80.122	6.6
2등급	200.259	199.911	15.9	57.729	57.729	4.6	25.982	25.939	2.1
3등급	237.712	237.194	18.9	101.341	101.339	8.1	453.771	453.766	36.1
4등급	791.251	788.142	63.0				326.450	326.430	26.0
4-1등급				161.212	161.212	12.8			
4-2등급				327.541	327.541	26.1			
5등급				579.758	579.758	46.1	366.793	366.489	29.2

※ 도시계획구역내, 한라산국립공원, 추자. 마라도제외

<표 18> 지하수자원보전지구 안에서의 행위제한

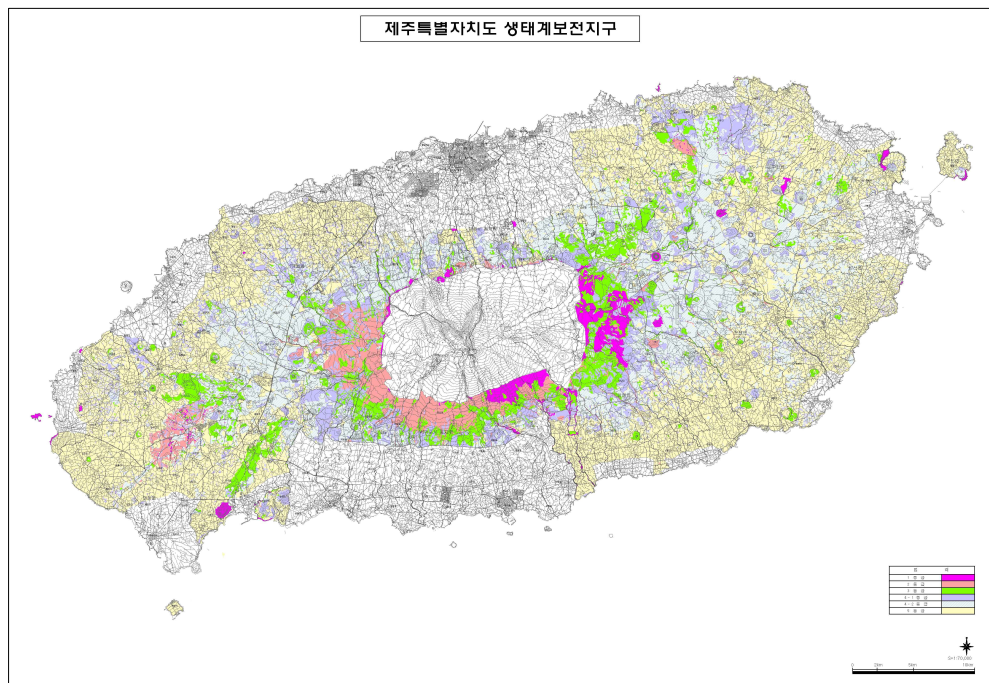
등급	폐수배출시설	폐기물처리시설	생활하수발생시설	가축분뇨배출시설
1등급	· 설치 금지	· 설치 금지	· 설치 금지	· 설치 금지
2등	· 설치 금지	· 설치 금지	· 공공하수도 연결 시 허용 · 개인하수처리시 설(오수처리시설) 설치시 허용	· 설치 금지
3등급	· 특정수질유해물질발생시설 설치 금지 · 수질오염방지시설의 설치가 면제 되는 경우는 설치 허용 · 하수종말처리장까지 하수관을 연 결하거나 처리시설설치시 허용 · 폐수종말처리시설 연결시 허용	· 침출수를 하수 종말처리장까지 하수관거 연결 시 허용 · 침출수처리시 설 설치시 허 용	· 공공하수도 연결 시 허용 · 개인하수처리시 설(오수처리시설) 설치시 허용 · 분뇨처리장 설 치시 허용	· 가축분뇨자원 화시설 설치시 허용 · 정화처리시설 설치시 허용
4등급	· 특정수질유해물질이 함유된 폐수 전량을 위탁처리 할 경우 특정수 질유해물질발생시설 설치 허용 · 수질오염방지시설의 설치가 면제 되는 경우는 설치 허용 · 하수종말처리장까지 하수관을 연 결하거나, 처리시설설치시 허용 · 폐수종말처리시설 설치시 허용	· 침출수를 하수 종말처리장까지 하수관거 연결시 허용 · 침출수처리시 설 설치시 허 용	· 공공하수도 연결 시 허용 · 개인하수처리시설 (오수처리시설) 설치시 허용 · 분뇨처리장 설 치시허용	· 가축분뇨자원 화시설 설치시 허용 · 정화처리시설 설치시 허용



<그림 33> 지하수보전지구 현황도

<표 19> 생태계보전지구 안에서의 행위제한

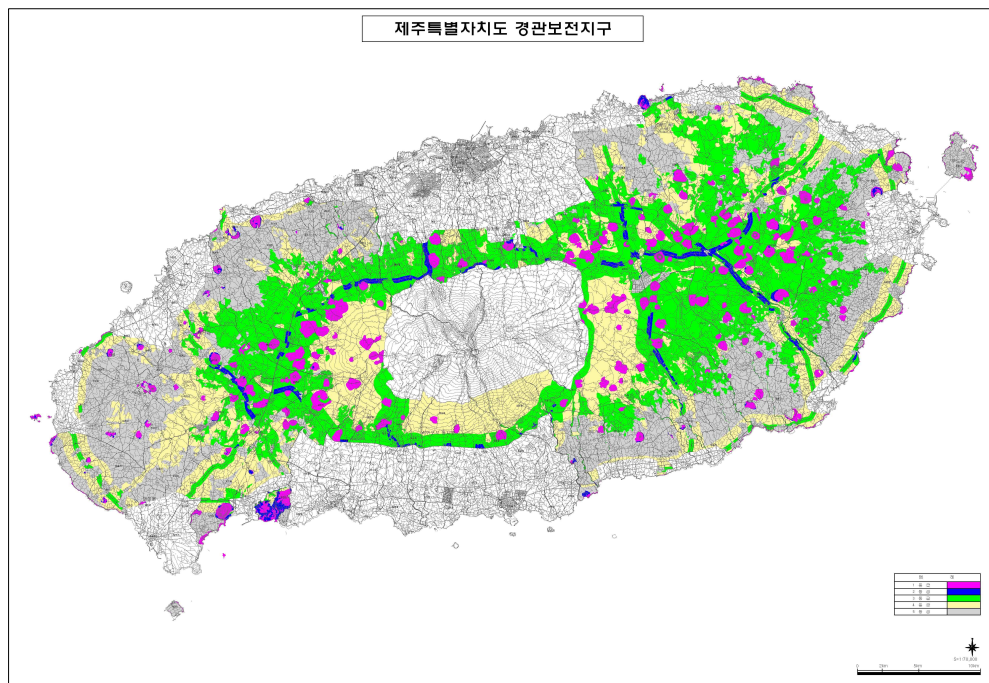
등 급	산 림 및 기 타	
	농·임·축·수산업 용도	기타시설 용도
1등급	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산지전용 및 입목의 모두베기 금지</li> <li>· 토지의 형질변경금지</li> <li>· 외래수종 제거를 위한 벌채허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산지전용 및 입목의 모두베기 금지</li> <li>· 토지의 형질변경금지</li> </ul>
2등급	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1,000㎡ 이하의 산림 산지전용</li> <li>· 입목의 간벌, 택벌, 상수리나무의 맹아 갱신 벌채의 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산지전용 및 입목의 벌채 금지</li> <li>· 토지의 형질변경금지</li> </ul>
3등급	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일단의 토지로서 30,000㎡ 이하의 산지전용·토지의 형질변경 허용(단, 입목벌채는 산림법 적용)</li> <li>· 농지 및 초지조성은 개별법 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1필지의 토지 및 사업대상지역내 해당 등급면적의 30% 이내 산지전용</li> <li>· 토지의 형질변경 및 입목의 벌채 허용</li> </ul>
4-1등급	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일단의 토지로서 50,000㎡ 이하의 산지전용·토지의 형질변경 허용(단, 입목벌채는 산림법 적용)</li> <li>· 농지 및 초지조성은 개별법 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1필지의 토지 및 사업대상지역내 해당 등급면적의 50% 이내 산지전용</li> <li>· 토지의 형질변경 및 입목의 벌채 허용</li> </ul>
4-2등급	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 초지, 잡목지는 개별법 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 초지, 잡목지는 개별법 적용</li> </ul>
5등급	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별법 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 초지, 잡목지는 개별법 적용</li> </ul>



<그림 34> 생태계보전지구 현황

<표 20> 경관보전지구 안에서의 행위제한

등 급	허 용 범 위	비 고
1등급	시설물 설치 금지 및 토지형질 변경금지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해안선 주변(해안선에서 50m이내)은 농·수산업용 시설로서 높이 5m(1층) 이하만 허용하고, 해수욕장부지내는 탈의장, 샤워장, 화장실 등 해수욕을 위한 부대시설은 높이 5m(1층)이하 설치 허용</li> <li>· 기생화산이 아닌 지역에서의 재해복구용 및 공공공사용 가설건축물로서 높이 5m(1층)이하 설치 허용</li> </ul>
2등급	시설물 높이 9m(2층) 이하 시설물 길이 90m 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사찰 등 전통건축물의 높이는 12m 이하로 하되, 1층으로 제한</li> <li>· 기생화산지역내에서는 경작지에 한하여 농·임·축·수산업용시설로서 높이 5m(1층) 이하만 허용하고, 타목적으로의 토지형질 변경은 금지</li> </ul>
3등급	시설물 높이 12m(3층) 이하 시설물 길이 120m 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2층 이하의 농·임·축·수산업용시설은 시설물 길이 제한에서 제외</li> </ul>
4등급	시설물 높이 15m 이하 시설물 길이 150m 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2층 이하의 농·임·축·수산업용시설(생산물의 유통·가공시설 포함)은 시설물 길이 제한에서 제외</li> </ul>
5등급	개별법 적용	개별법 적용



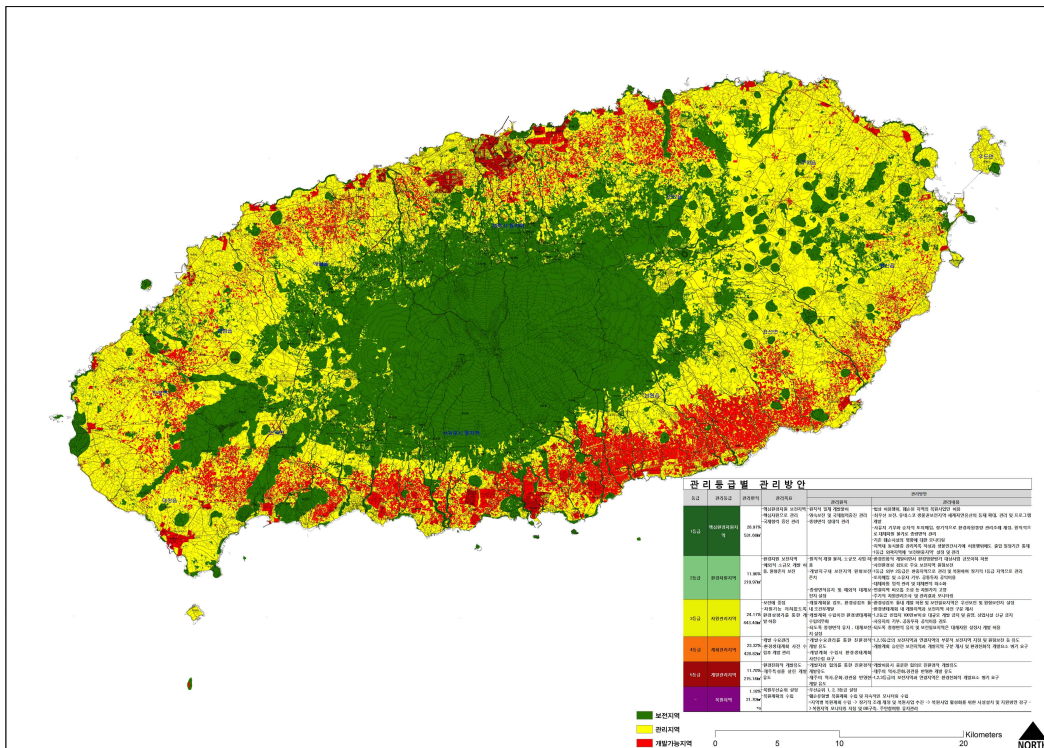
<그림 35> 경관보전지구 현황도



## 2) 개선방안

○ 따라서 관리보전지역에서 정하고 있는 지하수자원보전지구, 생태계보전지구, 경관보전지구의 등급의 상향 및 하향을 엄격히 유지할 필요가 있고, 사업의 적정성을 지구별 특성을 고려하여 엄격히 관리해 나갈 필요가 있음

- 예를 들어 등급별로 허용내용 등을 엄격히 유지 관리해 나가야 할 것임. 그래야만 선보전 후개발 원칙을 고수할 수 있을 뿐만 아니라 자연경관 및 자원이 우수한 제주의 자연경관을 유지해 나갈 수 있을 것임



<그림 36> 환경용량총량관리도(지형포함)



## 10. 세계적 브랜드 지속적인 유지관리 필요

### 1) 현황 및 문제점

#### □ 생물권보전지역(Biosphere Reserve) : 2002년 12월 16일 지정

- 생물권보전지역은 유네스코 인간과 생물권 계획(MAB)에 따라 생물다양성 보전과 자연자원의 지속가능한 이용을 결합시킨 육지 및 연안(해양생태계) 지역을 말함. 생물권 보전지역은 2011년 현재 109개국 564곳이 지정되어 있으며, 우리나라는 설악산(1982년), 제주도(2002년), 신안 다도해(2009년), 광릉숲(2010년)이 포함됨
- 제주도 생물권보전지역은 섬 중앙에 위치한 한라산국립공원과 천연기념물(천연보호구역)로 지정된 2개의 하천(영천과 효돈천), 3개의 부속섬(문섬, 섯섬, 범섬)으로 이루어져 있음

<표 21> 생물권보전지역 지정 현황

핵심지역(151.58km <sup>2</sup> )	육상 : 한라산국립공원, 영천 · 효돈천 천연보호구역
	해양 : 섯섬 · 문섬 · 범섬 천연보호구역, 서귀포 도립해양공원
완충지역(146.01km <sup>2</sup> )	육상 : 한라산국립공원 인접 국유림 및 국립공원 북측 일부
	해양 : 서귀포 도립해양공원 일부
전이지역(533.35km <sup>2</sup> )	· 중산간 지역(해발 고도200~600m, 도시계획구역 제외) · 하천(효돈천 및 영천)변 양측 500m 구간 · 서귀포 도립해양공원(완충지역 제외) 및 효돈천 하구 앞 해상

- 생물권보전지역은 서로 연관되어 있는 3개의 지역을 핵심지역, 완충지역, 전이지역으로 구분함. 제주도 생물권보전지역의 핵심지역에는 고산성 관목림, 상록침엽수림과 낙엽활엽수림 및 난대상록활엽수림이 분포하며, 많은 멸종위기종과 고유종의 동식물이 서식하고 있음. 완충지대는 핵심지역을 둘러싸고 있으며, 국유림으로 산지관리법에 의한 보전산지로 지정

되어 보호됨

- 지정지역은 핵심지역(151.58km<sup>2</sup>), 완충지역(146.01km<sup>2</sup>), 전이지역(533.35km<sup>2</sup>)으로 구분되며 총 830.94km<sup>2</sup> 임



<그림 37> 생물권보전지역 현황도

#### □ 세계자연유산(World Natural Heritage) : 2007년 7월 2일 등재

- 유네스코는 1972년 ‘세계문화 및 자연유산 보호협약’을 채택하고, 인류전체를 위해 보호되어야 할 보편적 가치가 뛰어난 지역을 세계유산으로 등재하기 시작하였고, 세계유산은 문화유산, 자연유산, 복합유산으로 구분되며, 2011년 현재 151개국 911건(문화유산 704건, 자연유산 180건, 복합유산 27)이 등재됨
- 우리나라는 1988년 협약에 가입하여 석굴암과 불국사, 해인사 장경판전, 종묘, 수원화성, 창덕궁, 고창·화순·강화 고인돌, 경주역사유적지구, 조선왕릉, 하회와 양동마을이 세계문화유산으로 등재되었으며, 제주도는 2007년 국내 최초로 “제주 화산섬과 용암동굴”이란 이름으로 세계자연유산에 등재됨
- 제주도는 화산이 폭발해 생긴 섬으로, 경관적으로도 아름답지만 지질학

적으로도 세계적 가치를 가지고 있으며, 뛰어난 자연미를 갖추고 있으면서 독특한 화산지형과 생태계를 인정해 UNESCO에서는 2007년 ‘제주 화산섬과 용암동굴’을 우리나라 최초 세계자연유산으로 등재함

- 세계자연유산으로 지정된 곳은 한라산과 성산일출봉, 그리고 거문오름용암동굴계(거문오름, 벵뒤굴, 만장굴, 김녕굴, 용천동굴, 당처물동굴)로 제주도 전체 면적의 약 10%를 차지하며, 이 가운데 거문오름에서 분출한 용암이 해안까지 흐르면서 다양하게 형성된 용암동굴은 최고의 백미이며 용암동굴이면서도 화려한 석회생성물이 형성된 용천동굴과 당처물동굴은 세계적으로 매우 희귀
- 유산 면적은 핵심지역과 완충지역을 합하여 189.97km<sup>2</sup> (핵심지역 96.05, 완충지역 93.92) 임

<표 22> 세계자연유산 지정 현황

구 분		천연기념물 지정현황(지정연도)
한라산 천연보호구역		제 182호(1966년)
성 산 일 출 봉		제 420호(2000년)
거문오름 용암동굴계	거문오름	제 444호(2005년)
	김녕굴 및 만장굴	제 98호(1962년)
	벵뒤굴	제 490호(2008년)
	당처물동굴	제 384호(1996년)
	용천동굴	제 466호(2006년)



<그림 38> 세계자연유산 현황도

## □ 세계지질공원(Global Geopark) : 2010년 10월 1일 인증

- 세계지질공원은 지질학적으로 뛰어난 가치를 지닌 자연유산 지역을 보호하면서 이를 토대로 관광을 활성화하여 주민소득을 높이는 것을 목적으로 만들어진 유네스코 프로그램
- 2004년 유네스코와 유럽 지질공원망(EGN)의 협력으로 세계지질공원 네트워크가 설립되었으며, 전 세계 25개국 77개소(2011년 기준)가 세계지질공원 네트워크에 가입되어 있음. 제주도는 2010년 10월 유네스코 세계지질공원으로 인증됨

<표 23> 세계지질공원 지정 내역

구 분	천연기념물 지정현황(지정년도)
한 라 산	제182호(1966년)
만 장 굴	제98호(1962년)
성산일출봉	제420호(2000년)
서귀포 패류화석층	제195호(1968년)
천지연폭포	제379호(1966년)
대포동 주상절리대	제443호(1998년)
산 방 산	제376호(1966년)
용머리해안	제526호(2010년)
수 월 봉	제513호(2009년)



<그림 39> 세계지질공원 현황도

## □ 세계7대 자연경관 선정

- 제주도는 2002년 생물권보전지역, 2007년 세계자연유산 2010년 세계 지질공원 인증으로 UNESCO가 지정하는 자연과학 분야 3관왕, 람사르 등록습지 보유, 세계7대 자연경관 지역(7대 자연경관 7가지 테마(섬·화산·폭포·해변·국립공원·동굴·숲)를 모두 갖추고 있음)
- 세계 7대 자연경관 선정 지역으로는 대한민국 제주, 베트남 하롱베이, 필리핀 지하강, 브라질 아마존, 아르헨티나 이과수폭포, 인도네시아 코모도 국립공원, 남아프리카공화국 테이블산이 있음

### ① 대한민국의 제주도(Jeju Island)

- 제주도는 한국 남부의 해안에서 약 130km 떨어진 화산섬으로서, 한국에서 가장 큰 섬이자 가장 작은 자치도임. 제주도의 중앙에는 한라산이 있는데, 남한에서는 가장 높은 휴화산으로서 해발 1,950m에 이름. 한라산을 기준으로 368개의 오름이 있음



### ② Amazon(아마존 열대우림)

- 아마존 정글, 아마존강 유역으로도 알려짐) 아마존강은 그 규모의 측면에서는 세계에서 가장 큰 섬으로서, 지구에서 현존하는 삼림의 절반 이상을 차지하고 있으며, 또한 지구의 열대우림에서 가장 크고 다양한 생물종을 구성하고 있음



③ Halong Bay(베트남의 하롱베이)

- '하(Ha)'는 '내려온다', '롱(Long)'은 '용'이라는 뜻으로, '하롱'이란 하늘에서 내려온 용이라는 의미. 1,600개의 크고 작은 섬 및 석회암 기둥 등을 포함하고 있는 만으로 험준한 자연조건으로 인해 사람이 살지 않는 천연 지역. 많은 종류의 포유동물과 파충류, 조류가 서식하고 다양한 식물상이 존재함



④ (Iguazu Falls)아르헨티나, 브라질의 이과수폭포

- 세계에서 가장 거대한 규모의 폭포. 275개의 작은 폭포들이 모여 이과수 폭포를 형성하는데, "악마의 목구멍"이라고 불리는 이 폭포는 높이 80m에 이름. 부근은 미개발의 삼림으로 뒤덮여 있으며, 폭포수와 삼림과 계곡이 아름답고, 아르헨티나와 브라질 양국이 함께 국립공원으로 지정하여 보호하고 있음



⑤ (Komodo)인도네시아의 코모도 국립공원

- 인도네시아의 코모도 국립공원은 코모도섬과 린카섬, 파다르섬과 같은 Big 3섬과 수많은 작은 섬들을 포함하고 있음. 코모도 왕도마뱀을 보호하기 위하여 1980년에 국립공원으로 지정되었됨. 1986년 세계 자연유산으로 등재됨



⑥ (Puerto Princesa)필리핀의 푸에르토 프린세사 지하강

- 필리핀의 팔라완주, 푸에르토 프린세사 시로부터 북쪽으로 50km 정도 떨어진 곳에 위치. 가장 두드러진 특징은 이 강이 동굴을 따라서 들어가면 곧바로 남중국해로 흘러들어간다는 것



⑦ (Table Mountain)남아프리카의 테이블 산

- 남아프리카의 대명사이자 '테이블'을 뜻하는 Mensa라는 이름에서 유래한 별자리를 볼 수 있는 지구상의 유일한 테이블 산. 풍화작용으로 거의 수평에 가까운 사암층이 드러났기 때문에 꼭대기가 평평하고 책상 모양을 하고 있어 테이블 산이라는 이름이 붙음



## 2) 개선방안

- 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원, 세계7대 자연경관 등 세계적인 브랜드를 가진 제주는 이러한 자연자원의 가치를 보전하고 유지관리해 나가야 하는 곳임
- 특히 생물권보전지역, 세계자연유산 등은 지역으로 설정되어 있고 행위 제한 등이 이루어져야 하기 때문에 개발행위 허용 및 금지 등에 대한 관리방안을 마련해 나가야 할 것임
- 이러한 세계적으로 인정받은 브랜드인 경우에는 지속적인 유지 관리를 위해서 예외적인 경우는 제외하고는 개발을 금지해야 할 것임. 용도지역 및 관리지역의 틀 속에서 개발 가능한 곳만 해야 할 것임. 그래야만 세

계적인 브랜드를 계속 유지하고 세계 속의 제주로 기억될 수 있을 것임

- 면적인 경계를 가지고 있는 생물권보전지역, 세계자연유산인 경우에는 지정된 곳을 유지관리해 나가고 세계7대 자연경관과 같이 특정지역이 아니고 전체가 지정된 경우는 후속작업으로 제주특별자치도 경관관리계획 및 경관관리지침 등에서 정하고 있는 조망점 등을 보완하여 세계적인 자연경관을 유지해 나가야 할 것임

## 11. 에너지절약형 건축계획 및 무장애도시 조성

### 1) 현황 및 문제점

- 기후변화와 저탄소녹색시대에 걸맞은 지구단위계획이 수립되어야 함에도 불구하고 에너지절약형 건축계획 및 무장애공간 형성에 대한 배려와 지침이 부족한 것이 현실임
- 현재는 사업자들이 자의적으로 지구단위계획안에 에너지절약형 등을 제시하고 있는 실정임. 차량 진출입로 계획, 건축물 출입구, 화장실의 배치나 설계 등 무장애도시(barrier free)에 대한 배려도 지구단위계획 수립시 고려되어야 할 것임

### 2) 개선방안

- 건축부문에서는 건물외벽이나 단열을 강화하여 에너지 절감이 필요하며, 우수침투를 저해하지 않는 비건폐지의 투수성 포장재료를 사용 등이 권장되어야 할 것임. 더불어 잔디블럭, 건축의 에너지 손실을 저감하기 위한 패시브 시스템 설계 등이 고려되어야 할 것임
- 전기부문은 고효율 및 에너지 절감형 시설을 설치토록 유도하여 에너지를 절약할 수 있도록 함



- 계획구역내에서 노약자나 장애인들의 이동이 자유스럽도록 불필요한 턱이나 단차를 발생시키지 않도록 설계하는 것이 바람직함
- 특히 용수공급 관련으로는 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제9조의 규정(숙박업 또는 목욕장업에 해당되는 시설로서 건축 연면적이 6만 제곱미터 이상인 시설물)에 따라 사용용수의 10% 이상을 재이용할 수 있도록 중수도의 설치가 의무화되어 있음

## 12. 제주다움을 확보하기 위한 최소한의 의무

### 1) 현황 및 문제점

- 지구단위계획이 수립되는 곳과 주변과의 조화를 고려하여 경계표시를 해야 할 것이나 비도시지역인 경우에는 주변지역과 어울리지 않는 경계표시가 많음
- 사업이 이루어지기 전에는 제주의 지형이라는 것을 알 수 가 있는데, 사업이후에는 시설물만 보아서는 이곳이 어디인지 알 수 없는 현상이 계속되고 있음
- 즉 지구단위계획을 통한 사업을 추진함에 있어서 제주의 특성을 부여하지 못하고 있다는 것임

### 2) 개선방안

- 지구단위계획 구역의 경계선이나 구역 내의 영역구분 등에 제주의 돌담을 활용하거나 돌담을 모티브로 한 시설로 대체한다면 지역성을 확보하고 조경 및 경관측면에서 바람직할 것임
- 지구단위계획 수립지침 작성시 계획구역내의 일정비율이나 건축물에 대해 제주의 전통형식을 도입하도록 유도할 필요가 있음. 주변 지형과 지

문에 순응하는 공간이 만들어질 수 있도록 해야 함



<그림 40> 위요성과 경계성을 가지는 제주의 돌담

### 13. 공공시설의 기부채납을 통한 계획관리 필요

#### 1) 현황 및 문제점

- 현재 지구단위계획을 통해서 확보되는 도로나 기부채납되는 공원 등에 대한 관리와 공공시설에 대한 관리가 명확하지 못함
- 타시도에서는 도로나 공원, 기타 기부채납하는 시설을 공공에서 관리하고 있지만, 제주도의 경우 공공시설인 도로도 사업자들이 유지관리하도록 하고 있음
- 사업대상부지내의 도로 등의 경우에는 사업자들이 유지관리하는 것이 바람직하지만 진입도로나 통과도로 등의 경우에는 공공에서 관리해 나가는 것이 필요함. 현재 유지관리의 어려움 등으로 인해 사업자들이 기부채납을 하고자 해도 공공에서 수용하지 않고 있는 실정임

#### 2) 개선방안

- 도로나 공원의 경우에는 사업들의 전유물이 아닌 주변인들이나 모든 사람들이 이용하는 공공재의 성격이 강하기 때문에 공공에서 기부채납을

받아서 관리해 나가야 할 것임

- 향후 공공에서 관리하지 않는 진입도로 등에서 사고가 발생할 경우 구조적인 문제로 인한 분쟁이 발생할 소지가 있음. 또한 대규모의 사업구역 내 모든 행위를 확인할 수 없는 상황이 발생되어 향후 지하수의 관리 등을 위해서도 일정부분 공공에서 관리 및 유지하는 방안이 필요함
- 또한 공공에서 관리하고 있는 주요도로와의 연결 등에 있어서 보다 면밀하고 안전한 연결이 될 수 있도록 하고, 사업으로 인해서 교차지점이 생기는 곳에서는 교통체계선진화 방안으로 적극 도입되고 있는 회전교차로 설치를 적극 검토해야 할 것임

## 14. 개별 인허가 간소화 등에 대한 통합심의 필요

### 1) 현황 및 문제점

- 개발사업시행승인(지구단위계획 포함)과 관련하여 관련법규 등에 따라 개별 인허가 절차 등을 진행하고 있음
- 이에 따른 도시계획, 경관, 환경, 교통, 사전재해 등의 각종 심의를 별도로 진행하고 있음
- 개별 심의에 각 분야별 전문위원이 중복되어 있어 개별 심의위원들의 주관적인 생각 및 판단 등으로 이에 따른 결과를 반영하여 진행하므로 일관된 계획 진행이 어렵고, 개별 심의 결과를 반영하여 인허가 서류 재작성에 많은 비용과 시간이 소요되고 있음

### 2) 개선방안

- 각종 심의를 관련법규 및 제도개선 등을 통한 도시계획, 경관, 환경, 교통, 사전재해 분야들을 통합심의로 전환하여 일체적·일관된 계획 수립

이 가능하도록 함

- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제229조 규정에 따른 개발사업시행승인 인허가 절차시 간소화하여 각종 심의를 개별심의에서 통합심의로 전환하여 행정절차 인허가 기간을 단축함
- 이에 따른 인허가 행정절차 등의 간소화로 행정과 민원인의 시간적·경제적 비용부담이 감소될 것임

## VI. 결론

- 지구단위계획의 문제점을 확인하고 이것을 개선하기 위하여 앞서 제시한 바와 같이 계획적인 입지 선정과정이 요구되며, 또한 구역계의 정형화 유도 및 필지단위가 아닌 주요지형지물을 이용한 구역계 설정이 향후에는 요구됨
- 지구단위계획을 통한 개발사업을 추진함에 있어서 입지의 적정성에 대한 논란이 많고 적정입지를 검토하기 위한 사전과정으로 사전입지검토제도를 도입하여 활용하고 있음
  - 현재 운영하고 있는 사전입지검토 대상지역은 대부분 개발사업이 중산간지역이며, 한라산국립공원 등을 포함하여 개발사업이 실제로 불가능한 모든 지역을 포함하고 있어 이를 해발고도를 기준으로 공간적인 위치를 규제하여 개발 불허지역, 선택적 개발가능지역, 개발가능지역으로 구분하여 정하는 것이 필요함
- 또한 앞서 제시된 바와 같이 지구단위계획의 계획구역은 도로 등 도시계획시설의 구획선을 기준으로 정형화되도록 하는 것을 원칙으로 하고 있지만 실제로 제안되는 계획안의 경우 토지매입의 어려움 등으로 인해 비정형의 부지가 훨씬 많음
  - 구역계 설정의 기본원칙을 준수하여 필지단위로 구역계는 지양하고 정형으로 하되 불가피한 경우에는 주요지형지물을 근거로 설정하는 것이 바람직할 것임
- 제2차 국제자유도시 종합계획상에서 제시하고 있는 2021년의 숙박시설 수요는 앞서 살펴본 바와 같이 2021년까지 관광객 1,334만 명을 수용하기 위해서는 추가적으로 11,439실이 필요할 것으로 추정하고 있음
  - 따라서 지구단위계획의 입안제안이 있을 때 총량 범위내인지를 검토하

는 과정이 필요함

- 숙박시설을 조성하는 경우 상위계획 및 관련계획상에서 제시된 총량의 범위내에 해당하는지에 대한 자료를 마련하고 이것에 대한 공감대 형성 이후에 사업 추진이 바람직할 것
- 도시내의 지구단위계획을 통한 사업인 경우 기존의 용도지역상에서 제안된 것보다 고도완화 등을 받기 위해서 주로 이루어져 왔음. 특히 고도완화를 목적으로 한 경우는 용도지역에서 정한 높이 보다 완화를 위한 조건으로 공공 공간, 공익성 확보 등을 제시하였음
- 지구단위계획을 통한 개발사업이 이루어진 지역과 주변지역의 조화와景觀적으로 어울리는 계획이 되기 위해서는 계획의 구상단계에서부터 지침이 될 수 있는 (가칭)제주특별자치도 지구단위계획 수립지침이 필요함
- 서울의 경우는 2000년 이후 작성된 지구단위계획 관련 내부지침이 90여개가 있었고, 이것을 통합하여 재정비한 것이 “서울특별시 지구단위계획 수립기준(2010.6)”임
- 2011년 5월부터 도시관리계획을 입안하거나 개발사업시행승인 대상에 해당하는 경우 사전에 입지의 타당성을 검토하여 선투자에 따른 투자자의 경제적 손실을 보호하고, 우수한 자연환경을 보호하기 위하여 실시함
- 사전입지검토 기준 제2조(대상지역)의 경우 관리보전지역 2등급 이상 지역을 언급하고 있지만 원칙적으로 관리지구가 1, 2등급인 경우는 개발법령에서 정해진 규모 이하로 제한함
- 등급별로 허용내용 등을 엄격히 유지 관리해 나가야 할 것이며, 선보전 후개발 원칙을 고수해야 할 것임
- 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원, 세계7대 자연경관 등 세계적인 브랜드를 가진 제주는 이러한 자연자원의 가치를 보전하고 유지관리해 나가야 할 것임

- 특히 생물권보전지역, 세계자연유산 등은 지역(area)으로 설정되어 있고 행위제한 등이 이루어져야 하기 때문에 개발행위 허용 및 금지 등에 대한 관리방안을 마련해 나가야 할 것임
- 지구단위계획 구역의 경계선이나 구역내의 영역구분 등에 제주의 돌담을 활용하거나 돌담을 모티브로 한 시설로 대체한다면 지역성을 확보하고 조경 및 경관측면에서 바람직할 것임
- 또한 지구단위계획 수립지침 작성시 계획구역내의 일정비율이나 건축물에 대해 제주의 전통형식을 도입하도록 유도할 필요가 있음. 주변 지형과 지문에 순응하는 공간이 만들어질 수 있도록 해야 함
- 현재 지구단위계획을 통해서 확보되는 도로나 기부채납되는 공원 등에 대한 관리와 공공시설에 대한 관리가 명확하지 못함
- 타 시도에서는 도로나 공원, 기타 기부채납하는 시설을 공공에서 관리하고 있지만, 제주의 경우 공공시설인 도로도 사업자들이 유지·관리하도록 하고 있음
- 유지관리의 어려움 등으로 인해 사업자들이 기부채납을 하고자 해도 공공에서 수용하지 않고 있는 실정임. 향후 지하수의 관리 등을 위해서도 일정부분 공공에서 관리 및 유지하는 방안이 필요함
- 개발사업시행승인(지구단위계획 포함)과 관련하여 관련법규 등에 따라 개별 인허가 절차 등을 진행하고 있음. 이에 따른 도시계획, 경관, 환경, 교통, 사전재해 등의 각종 심의를 별도로 진행하고 있음
- 각종 심의를 관련법규 및 제도개선 등을 통한 도시계획, 경관, 환경, 교통, 사전재해 분야들을 통합심의로 전환하여 일체적·일관된 계획 수립이 가능하도록 함
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제229조 규정에 따른 개발사업시행승인 인허가 절차시 간소화하여 각종 심의를 개별 심의에서 통합심의로 전환하여 행정절차 인허가 기간을 단축함. 인허가 행정절차 등의 간소화로 행정과 민원인의 시간·경제적 비용부담이 감소함

## □ 참 고 문 헌

1. 구자훈·강동진·이희정, 2005.5, 지구단위계획의 탄생과 이해, 도시정보, 통권 218호, 대한국토·도시계획학회
2. 김형복·최혁재·문채·안정근, 2002.4, 국토의 계획 및 이용에 관한 체계개편과 과제, 도시정보, 통권 241호, 대한국토·도시계획학회
3. 황재훈·박승기·이희정, 2007.4, 계획여건변화와 지구단위계획, 도시정보, 통권 301호, 대한국토·도시계획학회
4. 김태경·이양재·윤원근·서순탁·이창수·이삼수, 2009.7, 비도시지역의 체계적 관리방안, 도시정보, 통권 328호, 대한국토·도시계획학회
5. 최막중·최봉문·이양재·윤원근·서순탁·이창수·김태경·윤희정·장남중·문채, 2009.12, 국토이용관리체계의 개편방향, 도시정보, 통권 333호, 대한국토·도시계획학회
6. 이삼수·이희정·유천용, 2011.02, 국토의계획및이용에관한법률 개정에 따른 지구단위계획 개편방향, 도시정보, 통권 347호, 대한국토·도시계획학회
7. 이삼수·유현지, 2010.9, 비도시지역 관리방안으로서 제2종지구단위계획의 운영실태 및 제도개선방안, 국토연구 제 66권. 국토연구원
8. 이희정, 2006.6, 제2종지구단위계획 제도 운영실태와 문제점 개선방향 연구, 국토계획, 제41권 제 3호, 대한국토·도시계획학회
9. 이희정·구자훈, 2006.4, 서울시 지구단위계획 구역지정 및 계획지침 요소의 운영특성 분석, 국토계획, 제41권 제2호, 대한국토·도시계획학회
10. 원종석·최정희·김기호, 2007.6, 공공시설확충을 위한 지구단위계획 인센티브제도 개선방안 연구, 국토계획, 제42권 제3호, 대한국토·도시계획학회
11. 윤혁경, 2007.10, 제1종지구단위계획 운영현황 및 과제, 2007 지구단위계획 세미나 “지구단위계획제도의 발전적 개선방안”, 대한국토·도시계획학회
12. 홍경구·오용준, 2007.10, 제2종지구단위계획 운영현황 및 과제, 2007 지구단위계획 세미나 “지구단위계획제도의 발전적 개선방안”, 대한국토·도시계획학회
13. 김도운·안정근, 2008.10, 지속가능한 관광·휴양형 제2종지구단위계획 개발을 위한 부문별 수립기준에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회 2008 추계학술대회, 대한국토·도시계획학회



14. 안정근·고재우, 2009.12, 지속가능한 개발을 위한 산업형 제2종지구단위계획의 계획 기준연구, 국토계획 제44권 제7호, 대한국토·도시계획학회
15. 안정근·김영한, 2007.12, 제2종지구단위계획구역에서 기반시설부담금제 적용에 따른 사업성 분석연구, 국토계획 제42권 제7호, 대한국토·도시계획학회
16. 안정근·정오락, 2008.12, 제2종지구단위계획과 계획단위개발(PUD)의 계획지침 비교 연구, 국토계획 제43권 제7호, 대한국토·도시계획학회
17. 안정근·이재희, 2008.2, 지속가능한 개발을 위한 주거형 제2종지구단위계획의 계획 기준 연구, 국토계획 제43권 제1호, 대한국토·도시계획학회
18. 임희지·김상일, 2010.6, 서울특별시 지구단위계획 수립기준, 서울특별시
19. 변혜선, 2008, 충북 지구단위계획 현황 및 실태 조사 연구, 충북개발연구원
20. 추용욱, 2008.12, 강원도 제1종지구단위계획의 효율적 운용방안 연구, 강원발전연구원
21. 왕광익·이범현, 2010.12, 저탄소 녹색도시계획 표준모델(안) 정립방안 정책연구, 국토연구원

## 제주특별자치도 지구단위계획 수립기준(안) 주요내용

### □ 작성방향

- 지구단위계획을 이해하기 쉽고 지구단위계획 작성시 지침이 될 것
- 공공성 확보를 위한 명확한 원칙과 기준의 제시
- 개발로 인한 영향을 최소화 할 수 있는 기준의 마련

### □ 활용방법

- 기준(안)은 지구단위계획 작성시 지침이 되며 도시계획심의위원회나 도시건축공동위원회 심의 기준으로 위상을 가짐
- 따라서 기준(안)은 지구단위계획의 구역지정 및 계획수립, 운영 등 전반적인 내용을 담고 있어 지구단위계획 작성이 반드시 활용

### □ 목차(안)

1. 획지계획
2. 용도계획
3. 건폐율, 용적율 및 높이계획
4. 용도지역 조정
5. 기반시설 확보 계획
6. 인센티브계획
7. 운영 및 심의

## ABSTRACT

### A Study on the Problems and Improvement Schemes of District Unit Plan

Lee, Seong-Yong, Ahn, Jung-Geun

keyword : Jeju Island, District Unit Plan, Landscape Management,  
Integrated Management

The system of district unit planning which has integrated of the detail plan system in 1980 and urban design system in 1990 by the amendment of urban planning law has been introduced to Korea since 2000.

Most of tourist facilities in Jeju Island, an international tourist area, are developed through the district unit plan. Jeju Island is recognized as Biosphere Reserve Area by the UNESCO and designated as World Heritage, World Geological Park, and World's Seven Wilderness Landscapes. Thus, the concern is growing how to manage and maintain the natural landscapes and resources of Jeju Island efficiently.

This study focuses on the problems of current district unit plan and suggests how to improve and maintain the natural beauty of Jeju Island. It also proposes the deliberation standards of district unit plan for the standardization of systems planning areas, pre-review of locational substantiality, total management of tourist accommodation, as well as district unit plan to harmony surrounding areas.

Furthermore, it suggests the necessary of maintenance of organization and integrated management reflecting the aspects of landscape management as well as regional characteristics of Jeju. It also suggests

several alternatives to enhance the image of world natural heritage.

In addition, it is required to promote the integrated management system for the donation of public facilities by the district unit plan.



## 연구진

---

연구책임	이성용	제주발전연구원 연구위원
공동연구	안정근	경상대학교 도시공학과 교수

---

기본연구 2012-3

### 지구단위계획 문제점과 개선방안

---

발행인		양영오
발행일		2012년 6월
발행처		제주발전연구원
		690-029 제주시 아연로 253
		전화: (064) 726-0500 팩스: (064) 751-2168
		홈페이지: <a href="http://www.jdi.re.kr">www.jdi.re.kr</a>
인쇄처		한미기획출판 (064) 753-7891

---

ISBN 978-89-6010-244-6 93530

- 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.