

비도시지역 관리방안으로서 제2종지구단위계획의 운영실태 및 제도개선방안

The Operational Status and the System Improvement of Second District Unit Plan as the Management Method of Non-Urbanized Area

이삼수 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(제1저자)
Lee Samsu Research Fellow, Land & Housing Institute,
Korea Land and Housing Corporation(Primary Author)
(leesamsu@hotmail.com)

유현지 국토연구원 연구원(교신저자)
Yu Hyeonji Assistant Research Fellow, Korea Research
Institute Human Settlements(Corresponding Author)
(sotgggy@hanmail.net)

목 차

- I. 서론
 - 1. 연구의 배경 및 목적
 - 2. 연구의 내용 및 방법
- II. 선행연구 및 관련 법제도 검토
 - 1. 선행연구 검토
 - 2. 관련 법제도 검토
- III. 제2종지구단위계획구역의 지정현황 및 사례분석
 - 1. 제2종지구단위계획의 지정현황
 - 2. 제2종지구단위계획 사례분석(경기도)
- IV. 제2종지구단위계획의 운용실태 문제점 및 제도개선 방안
 - 1. 제2종지구단위계획의 운용실태 설문분석
 - 2. 제2종지구단위계획의 문제점 분석
 - 3. 제2종지구단위계획의 제도개선 방안
- V. 결론

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

비도시지역인 준농림지역은 1994년 도입되어 택지와 주택을 공급하는 방편으로 이용되었으나, 개발이 소규모·산발적으로 이루어짐에 따라 기반시설 부족, 환경훼손, 소규모 개별 공장입지, 취약지구 개발계획에 의존한 준도시지역 관리 등의 문제가 난개발의 주원인으로 지적되었다.

이와 같은 문제인식에 따라 2003년 1월 1일 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 「국토계획법」)이 제정되었으며, 도시의 과밀화와 비도시지역의 난개발을 최대한 억제하기 위한 「선계획-후개발」의 개념을 갖는 새로운 관리체계가 도입되었다. 이와 관련하여 준농림제도를 대체하여 비도시지역(계획관리지역 및 개발진흥지구)을 보다 상세하게 계획하여 체계적으로 개발할 수 있는 새로운 계획기법인 제2종지구단위계획이 도입되었다.

제2종지구단위계획을 통해서 「국토이용관리법」에 의한 용도지역이나, 행위제한에 의해 느슨하게 운용되어 오던 비도시지역의 관리를 도시지역과 같이 체계적인 틀 속에서 계획적 관리체제로 전환할 수 있도록 하였다. 또한 계획구역 밖의 개발행위를 계획구역 안으로 유도하기 위하여 법규상 허용된 개발밀도나 행위제한 기준을 넘어서까지 완화할 수 있도록 하였다. 하지만 비도시지역에서 유일한 계획적 관리수단이라 할 수 있는 제2종지구단위계획은 제도의 도입취지와는 달리 도입된 후 지금까지 그다지 활발하게 운용되지 못하는 등 제도운영상 많은 한계점을 드러내고 있다(김태경 외, 2009).

또한 「국토계획법」의 제정으로 공간계획의 수립범위가 도시지역뿐만 아니라 비도시지역으로 확장되었으나, 단순한 공간적 범위의 확대일 뿐 내용

에 있어서는 여전히 도시지역 위주의 관리에 치중하여 비도시지역의 체계적 관리에는 크게 미흡한 실정이다. 또한 현행 비도시지역의 관리방법인 용도지역·지구 및 토지적성평가를 통한 관리지역의 세분화, 제2종지구단위계획, 기반시설연동제(기반시설부담구역), 개발행위허가제 등도 비도시지역을 보다 체계적으로 관리하기에는 많은 미흡함을 보이고 있다.

한편 2009년 정부는 ‘국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안’에 따라 효율적인 국토관리체계의 구축과 함께 유연한 토지공급시스템의 마련을 위해 국토이용계획 수립방식의 개편, 용도지역제도의 통합·단순화, 토지개발·이용규제의 합리화, 산업·도시용 토지공급능력 확충 등 「국토계획법」 개정안을 발표하였으며, 이는 현 비도시지역 관리방안의 커다란 변화를 요구하고 있다.

이와 연계하여 제2종지구단위계획은 비도시지역의 체계적이고 계획적인 관리를 위한 중요한 수단이다. 따라서 비도시지역의 계획적이고 체계적인 관리를 도모하고자 제2종지구단위계획의 활성화를 위한 운영실태 및 제도개선방안 등을 제시하는 것이 본 연구의 목적이라 할 수 있다.

2. 연구의 내용 및 방법

본 연구는 도시계획체계 내에서의 비도시지역 관리 방안으로서 제2종지구단위계획의 법적 위상을 살펴보고, 전국 및 경기도 차원의 제2종지구단위계획의 지정 및 운영실태를 분석하였다. 구체적인 운영실태 분석을 위하여 경기도의 화성시, 안성시, 여주군의 현장조사 및 공무원 설문조사를 실시하였고, 이를 통하여 도출된 제2종지구단위계획의 운용상의 문제점 및 제도개선방안을 도출하고자 하였다.

본 연구의 방법은 크게 기존 문헌연구, 지자체

공무원 설문조사 및 현장조사를 통하여 이루어졌다. 제2종지구단위계획의 전국적인 추진현황 및 경기도의 경우, 국토계획법이 제정된 후 실제 제2종지구단위계획으로 지정된 사례지역의 운영실태를 분석하였다. 또한 제2종지구단위계획을 실제 최일선에서 운용하고 있는 전국 248개 지자체의 담당공무원을 대상으로 제2종지구단위계획의 지정 및 계획수립의 목적, 운영실태 등에 관한 구체적인 설문조사를 실시하였다.¹⁾ 이러한 방법을 통하여 제2종지구단위계획의 제도적인 개선방안 및 향후 위상 재정립을 통한 발전방향을 도출하고자 하였다.

II. 선행연구 및 관련 법제도 검토

1. 선행연구 검토

「국토계획법」의 시행 이후 지구단위계획이 세분화되어 비도시지역에까지 적용되면서 국토계획법 시행을 전제로 시행된 이전에 비해 비교적 많은 연구가 이루어졌다. 문채(2002)의 연구가 「국토계획법」 시행을 전제로 수행된 연구이며, 이연태·배웅규·류중석(2004), 장영민·양윤재(2004), 이희정(2006), 박원철·박천보(2007)의 연구는 2003년 「국토계획법」 도입 이후 제2종지구단위계획에 대한 실태 분석과 개선방안을 제시하고 있다.

문채(2002)는 현행 준농림지역이나 준도시지역의 실태를 조사하고, 향후 구체적인 운용방안 마련의 지침이 될 수 있도록 제2종지구단위계획이 가져야 할 역할과 성격을 제시하였다. 따라서 제2종지구단위계획은 민간개발사업을 제어하는 데 주요 목표를 정해야 할 것을 강조했으며, 향후 제2종지구단위계획의 활용성을 높여야 함을 제시하고 있

다. 「국토계획법」시행 이후 진행된 연구인 이연태·배웅규·류중석(2004)은 서울시를 제외한 전국을 대상으로 제2종지구단위계획 제도를 조사하였다. 그 결과, 제1종지구단위계획과의 차별성이 없고 일률적이며 비현실적인 개발사업의 문제를 지적하고 있다. 따라서 유형별 특성의 계획요소에 대한 정비가 필요하며, 현실적이고 융통성 있는 지침들의 세부 기준을 확보해야 함을 강조하였다. 장영민·양윤재(2004)는 제2종지구단위계획의 주거형이 활성화되지 못하고 있는 원인으로, 제1종지구단위계획과의 유사성 및 제도운영상의 복잡한 협의와 심의절차를 지적했다. 따라서 제2종지구단위계획이 활성화되기 위해서는 관리와 개발사업의 기능을 동시에 부여하거나 관리기능만 수행할 것을 강조하였다. 또한 계획기준의 차등적용, 협의 및 심의절차 일원화 등의 대안을 제시했다. 이희정(2006)은 「국토계획법」 이후 시행되고 있는 지구단위계획 제도의 운영실태를 조사하고, 지구단위계획의 관련법 제도 정비 및 검토가 필요함을 제시하고 있다. 또한 지구단위계획의 세분화 및 제도시스템의 개선을 통한 효율적인 토지이용관리 방안을 모색하였다. 또한 박원철·박천보(2007)는 지구단위계획에 의한 산업형 공장의 계획입지와 개별입지가 확실적인 입지 및 토지이용규제를 보이며, 복잡한 행정절차 등의 문제가 있음을 지적했다. 따라서 세부적인 지침수립과 함께 기존 법제도와와의 피드백을 통해 지속적인 개선이 필요함을 강조하였다.

이상과 같이 대부분의 선행연구에서는 제2종지구단위계획 제도의 실제 적용사례나 실태를 파악하여 문제점을 도출하고 개선방향을 모색하는 측면으로 연구가 진행되었다. 그러나 기존 연구는 주

1) 전국의 248개 기초지자체 담당자를 대상으로 2009년 4월~5월까지 496부의 설문조사를 실시하였음.

표 1_ 선행연구 특징 및 본 연구의 차별성

구분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	문채 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> 비도시지역을 대상으로 한 지구단위계획제도의 운영방안에 관한 연구 제2종지구단위계획을 대상으로 하여 적용 대상지역인 현행 준농림지역이나 준도시지역의 실태조사 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 현지조사 	<ul style="list-style-type: none"> 비도시지역의 관리방안 비도시지역 개발사업 사례 외국 비도시지역 지구레벨 계획제도 파악 제2종지구단위계획의 구체적 운용방안 제시
	이연태 외 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> 제2종 지구단위계획제도의 문제점과 개선방향 연구 제2종지구단위계획의 수립현황, 개발 실태 분석을 통해 문제점 도출 및 개선방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 법제도 및 문헌연구 현지조사 	<ul style="list-style-type: none"> 지구단위계획제도의 변천과정 제2종지구단위계획제도제 내용 및 운영 현황, 지정대상 분석 지구단위계획 개발실태 분석
	장영민 외 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> 제2종지구단위계획(주거형)의 제도개선 방안에 관한 연구 제2종지구단위계획의 주거형에 관한 방향설정, 계획지침과 제도운영상의 문제점 분석을 통한 개선방향 제안 	<ul style="list-style-type: none"> 법제도 및 문헌연구 현지조사 	<ul style="list-style-type: none"> 제2종지구단위계획(주거형)의 역할 및 성격을 검토하여 방향 재정립 상위 및 관련법과 제2종지구단위계획(주거형)의 운영사항 비교·검토
	이희정 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> 제2종지구단위계획 제도 운영실태와 문제점 개선방향 연구 지구단위계획의 제도운영실태를 조사하고, 시행과정 시 나타난 어려움을 정리하여 바람직한 제도의 활용과 정착 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 전문가 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 지구단위계획제도 변화양상 지구단위계획제도 시행과정 점검 제2종지구단위계획제도의 제도개선 필요성 제기
	박원철 외 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> 제2종 산업형 지구단위계획의 특성에 관한 연구 지구단위계획에 의한 산업형 공장의 계획 입지와 개별입지의 제도적 보완점을 도출, 효율적인 토지 이용계획 및 공장입지 결정의 기초자료 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 현지조사 	<ul style="list-style-type: none"> 산업형 공장의 계획입지와 개별입지 비교·검토 기존의 법제도로 피드백할 수 있는 방안 제안
본 연구		<ul style="list-style-type: none"> 비도시지역의 계획적이고 체계적인 관리틀의 정비를 통하여 제2종지구단위계획의 활성화 방안 제안 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 현지조사 전문가 협의 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> 제2종지구단위계획의 지정 및 계획수립 목적, 운영실태 조사 제2종지구단위계획 지정된 사례지역 운영실태 분석 제2종지구단위계획 제도적 개선방안 및 향후 위상 재정립을 통한 발전방향 도출

로 도시지역의 제1종지구단위계획에 집중되어 비도시지역인 제2종지구단위계획에 대한 연구가 활발히 이루어지지 못했다. 또한 구체적인 사례보다는 원론적이거나 이론적인 접근으로 대상을 한정시켜, 특정사례를 통한 문제점이나 개선방안의 제시에 있어서도 한계를 보여주고 있다.

또한 기존의 제2종지구단위계획과 관련된 연구는 지구단위계획의 유형별 특성 등 제도자체의 지정실태 및 문제점에 초점을 두고 있다. 주거형, 산업형 등으로 범위를 한정하여 분석하는 연구에서는 유형별로 발생할 수 있는 문제점을 분석하기 어려운 한계를 보인다. 따라서 기존의 연구는 제2종

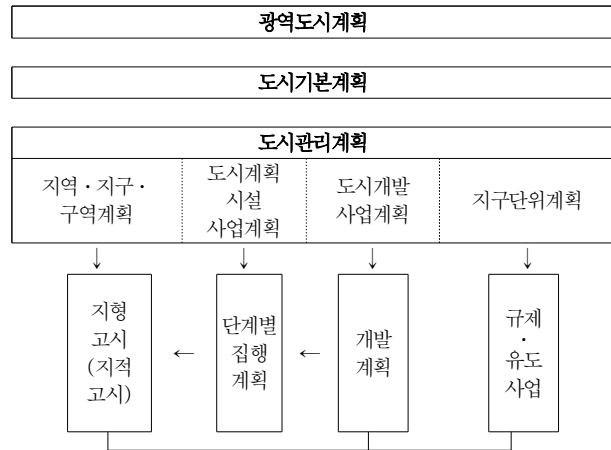
지구단위계획이 비도시지역에서 담당하는 체계적이며 계획적인 관리수단으로서의 역할, 지구지정 및 계획수립 절차, 국토계획 및 도시계획 체계와의 연계성 등 제도 및 정책적인 평가와 연계가 부족하였다고 할 수 있다. 결과적으로, 제2종지구단위계획이 비도시지역에서 담당하는 관리수단의 역할에 대해서는 그다지 활발한 연구가 진행되지 못하였다.

이러한 의미에서 본 연구는 기존 제2종지구단위계획의 연구결과 및 지자체의 사례조사 등을 통하여 문제점 및 제도개선방안을 이론적으로 제시하였다. 또한 이론적인 분석을 통한 제2종지구단위계획의 연구결과에 더하여 지자체 담당자의 설문조사 및 전문가 협의를 통해 보다 실질적인 결과로 도출하고자 하였다. 이러한 종합적인 연구는 제2종지구단위계획과 비도시지역 체계와의 연계성에 대한 방향을 제시하는 과정이 될 수 있을 것이다. 따라서 비도시지역의 관리방안으로서 제2종지구단위계획의 성격과 역할을 보다 분명히 밝히고자 하는 것이 본 연구의 차별성이라고 할 수 있다.

2. 관련 법제도 검토

제2종지구단위계획은 「국토계획법」에 의해 도입된 제도로 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발하기 위하여 용도지역의 건축물과 기타 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한, 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획이다(「국토계획법」 제49조 2호). 또한 제2종지구단

그림 1_ 도시계획 체계



자료: 대한민국도·도시계획학회, 2008. 도시계획론. p196.

위계획구역의 지정과 지구단위계획 수립에 관한 법적근거는 「국토계획법」 제4장 제1절 제24조 내지 제35조 및 제4장 제4절 제49조 내지 제55조에 의해 규정하고 있다.

제2종지구단위계획은 도시기본계획과 도시관리계획 등 상위계획에 나타난 도시정책 기초를 반영하고 현실여건에 맞게 더욱 구체화하여 조정하는 역할을 하며, 건축계획의 상위계획으로서 개별 건축계획을 규제하는 역할을 담당하는 중간단계의 계획이라 할 수 있다.2)

제2종지구단위계획수립지침 2-2-6(6)에 따라 도시기본계획에서 정하는 제2종지구단위계획에 대한 목표연도 총량 및 단계별 토지 수용량 범위 안에서 지정하도록 하고 있으므로, 현행 도시기본계획에서 정한 제2종지구단위계획의 총량 범위 안에서 제2종지구단위계획구역의 지정이 가능하도록 하고 있다. 또한 제2종지구단위계획구역 및 지구단위계획은 도시관리계획으로 결정하도록 하고

2) 국토계획법 개정안에서는 '도시계획'을 '도시·군계획'으로 표기하여 도시(군)계획이 행정구역상 도시뿐만 아니라 농촌지역도 포함하는 시군종합계획임을 명확히 하고자 하였음. 따라서 도시기본계획을 도시·군기본계획, 도시관리계획을 도시·군관리계획으로 변경하고 있음.

있다.

제2종지구단위계획과 다른 계획과의 관계(제2종지구단위계획 수립지침 제3절)를 살펴보면, 제2종 지구단위계획은 광역도시계획·도시기본계획 등의 상위계획, 도시관리계획 및 수도권정비계획 등 관련계획의 내용과 취지를 반영하여야 하며, 지구단위계획에 의하여 다른 도시관리계획이 변경되거나 다른 도시관리계획에 의하여 지구단위계획이 변경되는 경우에는 가급적 양자를 동시에 입안하도록 하고 있다.

제2종지구단위계획 수립지침에 따라 제2종 지구단위계획의 유형은 주거형, 유통형, 산업형, 관광휴양형, 복합형, 특정형 등으로 구분된다. 주거형은 향후 5년 내 개발수요가 크게 증가할 것으로 예상되는 지역, 주택이 소규모로 연담화하여 건설되어 있거나 건설되고 있는 지역, 기반시설과 개발여건이 양호하여 개발이 예상되는 지역, 공공사업의 시행으로 인하여 이주단지를 조성할 필요가 있는 지역으로서 계획적인 개발이 필요한 경우에 지정하도록 하고 있다. 산업형은 농공단지, 공장과 이에 부수되는 근로자 주택, 기타 농어촌 관련시설 지역으로서 계획적인 개발이 필요한 경우에 지정하도록 하고 있다.

또한 관광휴양형은 관광산업을 영위하기 위하여 설치하는 시설, 체육시설과 관련 지역으로서 계획적인 개발이 필요한 경우에 지정하도록 하고 있다. 유통형은 물류시설, 유통단지, 공동집배송단지 및 집배송센터와 그 관련시설, 「유통산업발전법」에 의한 시장·대형점·대규모소매점 관련 지역으로서 계획적인 개발이 필요한 경우에 지정하도록 하고 있는 지역이다. 특정형은 2002년 12월 31일 이전에 종전의 「국토이용관리법」에 의하여 지정된 준도시지역 안의 시설용지지구 안에 설치하는 시설로서 위에 해당하지 않거나, 위에 해당하지 아니

하고 도시계획시설로 설치할 수 없는 시설로서 특별시장·광역시장·시장·군수가 당해 지역의 발전 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 지정하도록 하고 있다. 복합형은 위의 지구단위계획 중 2개 이상을 동시에 지정하는 경우 해당한다.

III. 제2종지구단위계획구역의 지정현황 및 사례분석

제2종지구단위계획구역의 지정실태는 국토해양부, 한국토지주택공사가 공동으로 매년 발간하는 도시계획현황을 근거로 1차 현황조사를 실시하였다. 또한 경기도에서 실제 제2종지구단위계획을 수립하여 운용하고 있는 3개 지자체(화성시, 안성시, 여주군)의 사례지역을 분석하였다.

1. 제2종지구단위계획구역의 지정현황

1) 전국

2003년 「국토계획법」 제정 이후 선계획-후개발 원칙에 의해 제2종지구단위계획구역으로 지정되어 지구단위계획이 결정되었거나 구역지정 및 계획수립 중인 곳은 2007년 12월 말 현재 전국적으로 2,155개소가 지정되어 운영되고 있다(<표 2> 참조).

제2종지구단위계획구역의 지정현황을 지역별로 살펴보면, 경기도가 396개로 가장 많고, 그 다음으로 경북이 375개, 충남이 307개가 지정되어 있다. 또한 지정면적별로는 강원이 1억 4,166만 6천㎡로 가장 많으며, 그 다음으로 경기도가 1억 1,552만㎡, 경북이 7,238만 5천㎡로 나타났다. 각 유형별로 살펴보면, 전체적으로 주거형이 948개로 가장 많고, 산업형 614개소, 유통형 24개소, 관광휴양형 445개소로 지정되어 있다. 각 유형별로 가장 지정현황이

표 2_ 전국 시도별 제2종지구단위계획구역 지정현황

도시명	전체		주거형		산업형		유통형		관광휴양형	
	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)
계	2,155	599,009,835	948	144,869,419	614	79,074,090	24	1,811,476	445	319,455,456
인천	8	1,391,418	4	73,760	0	0	0	0	4	1,317,658
경기	396	115,519,750	233	35,159,952	38	4,170,077	12	1,082,862	61	47,751,998
강원	241	141,665,799	75	14,794,458	61	14,495,139	2	242,594	101	111,866,708
충북	272	38,560,317	93	11,834,282	123	9,123,737	3	174,454	36	16,068,219
충남	307	58,687,113	80	6,784,008	167	22,298,816	2	67,000	38	24,513,578
전북	154	29,502,242	94	14,384,907	25	3,764,363	1	34,643	23	10,304,174
전남	156	65,526,755	70	15,994,071	36	5,868,127	0	0	43	30,056,772
경북	375	72,385,092	202	30,084,038	94	9,734,029	3	177,870	65	28,198,085
경남	186	33,274,110	96	15,704,448	57	8,666,745	1	32,053	29	8,624,987
제주	60	42,497,239	1	55,495	13	953,057	0	0	45	40,753,277

자료: 국토해양부·한국토지공사. 2008. 2008년 도시계획현황.

많은 지역을 살펴보면, 주거형은 경기도가 233개소, 산업형은 충남이 167개소, 유통형은 경기도가 12개소, 관광휴양형은 강원도가 101개소로 지정되어 운영되고 있다. 각 지역의 지리적 특성과 지역별로 시행하고 있는 지역계획사업에 따라 제2종지구단위계획은 유형별 차이를 보이고 있다. 특히 산업형의 경우 수도권의 공장입지규제로 인한 충청권이 공장입지로 각광을 받았으며, 관광휴양형의 경우에는 관광산업이 특화된 강원도에 콘도미니엄 및 골프장 등 다양한 관광시설 건설을 위해 제2종지구단위계획을 활용하고 있기 때문으로 판단된다.

2) 경기도

경기도의 구체적인 제2종지구단위계획 운영실태를 살펴보면, 2008년 말 현재 제2종지구단위계획구역으로 지정된 곳은 396개이며, 2003년 1월 1일 「국토계획법」 시행 이후 제2종지구단위계획구역

으로 실제 지정된 곳은 126개소로 전체의 1/3 정도다. 또한 구역지정 후 제2종지구단위계획이 수립되어 운용 중인 곳은 18개소로 구역지정대비 계획수립 실적은 10% 정도에 그치고 있다. 시군별로는 가평군 5개소, 안성시 3개소 양평군 3개소, 파주시 2개소, 포천시 2개소, 남양주시 1개소, 화성시 1개소 등에 불과하다.

대부분의 경기도 제2종지구단위계획구역은 2003년 「국토계획법」 시행 이전의 준도시지역에 의한 사업이 연계된 것으로, 「국토계획법」 시행 이후 실제로 지정되어 운영되는 사례는 매우 제한적이다. 또한 2003년에 도입된 제2종지구단위계획은 비도시지역의 계획적 관리체계로서 제도가 도입된 지 6년이 지났으나, 관리지역 세분화가 2008년 말에 전국적으로 완료되는 등 제2종지구단위계획이 활발하게 운용되기에는 제도적인 한계가 있었다. 따라서 2009년 이전보다는 제2종지구단위계획이 보다 활발하게 추진될 수 있는 제도적 장치가 마련되었다.

이와 같이 제2종지구단위계획의 제도도입 이후 제도운용이 활발하지 못한 이유에 대해서는 관계 공무원 설문조사 및 지자체의 현장조사(화성시, 이천시, 여주군)결과를 근거로 제도개선 방안을 도출하고자 하였다.

2. 제2종지구단위계획 사례분석(경기도)

경기도의 제2종지구단위계획구역은 대부분 2003년 「국토계획법」 시행 이전의 준도시지역에 의한 사업이 연계된 것으로 「국토계획법」 시행 이후 실제로 지정되어 운영되는 곳은 그 수가 제한적이다. 2008년 현재 운영되고 있는 제2종지구단위계획지역 중 실제 제2종지구단위 계획수립이 이루어지고 있는 지역은 안성시 3개소, 화성시 1개소로 조사되었으며, 여주군의 경우는 46개로 가장 많은 구역이 지정·운용되고 있다. 따라서 현재 제2종지구단위 계획이 수립되었거나 실제로 운용되고 있는 지역으로 대표적인 화성시, 안성시, 여주군의 제2종지구단위계획 구역을 선정하여 현장조사를 하였으며, 그 결과를 토대로 문제점 및 향후 제도 개선방향을 제시하고자 한다.

1) 화성시

화성시의 제2종지구단위 계획구역은 2003년 「국토계획법」 시행 이전의 준도시지역에 의한 사업이 연계된 것이 대부분이며, 「국토계획법」 시행 이후 실제로

지정되어 운영되는 곳은 관광휴양형 1개소에 불과하였다.³⁾ 구체적인 사례분석은 관광휴양형인 황초지구와 유통형인 석포지구를 대상으로 하였다.

화성시 황초 지구는 관광휴양형 제2종지구단위 계획구역으로 관광호텔을 조성하고자 계획된 곳이다. 주요 시설로는 관광휴양시설용지(건축물, 도로 및 주차장, 운동시설, 보행자도로, 조경휴게지), 녹지용지(원형보전녹지, 조경녹지)로 구성되어 있으

그림 2_ 화성시 제2종지구단위계획 지정현황

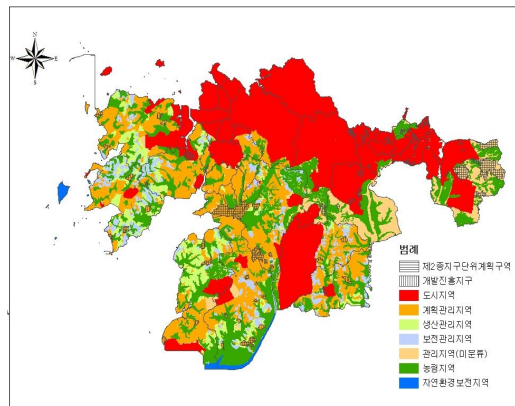


표 3_ 화성시 제2종지구단위계획구역 현황

구분 (유형)	「국토이용관리법」 (국토이용계획변경)		국토계획법 (제2종지구단위계획 구역 및 계획수립)		비고 (국토계획법 부칙 제17조 경과조치)
	지구수	면적(㎡)	지구수	면적(㎡)	
계	40	117,276,907	2	177,431	
주거형	11	2,952,283			궁평지구 외 10
산업형	7	461,394			독정지구 외 6
유통형	1	123,084	1	112,013	수춘지구
관광 휴양형	13	9,649,741	1	65,418	월문지구 외 12
특정형	8	4,090,405			문학지구 외 7

3) <표 3>에서는 2008말 현재 화성시의 실제 운용현황은 1개소였으나, 사례조사 시에는 유통형 1곳이 추가지정되어 조사하였음.

표 4_ 화성시 제2종지구단위계획의 주요 사례

구분	황초지구			석포지구		
유형	관광휴양형			유통형		
위치	화성시 황초동 4-21번지 일원			화성시 장안면 석포리 718-13번지 일원		
면적	65,418㎡			112,013㎡		
사업목적	관광호텔 조성			집배송시설 조성		
지정일	2008.12.3			2009.4.16		
토지 이용 비율	관광 휴양 시설 용지	건축물	11.3%	유통 용지	건축용지	22.3%
		도로 및 주차장	11.3%			
		운동시설	2.9%			
		보행자통로	6.0%			
		조경휴게지	34.0%		주차장용지	57.3%
	녹지 용지	원형보전녹지	19.9%	공공시설 용지	휴게시설	3.9%
		조경녹지	14.6%		수질오염방지시설	0.9%
건축 기준	관광 호텔	건폐율 40% 이하 용적률 80% 이하 높이 5층 이하		집배송 시설	건폐율 30% 이하 용적률 30% 이하 높이 4층(15m) 이하	
		완충녹지	15.6%		녹지 용지	완충녹지

자료: 화성시. 2008. 화성시 지구단위계획(제2종) 구역.

며, 관광휴양시설용지의 비율이 65.5%로 대부분을 차지한다. 또한 건축기준은 건폐율 40%, 용적률 80%, 높이 5층 이하로 규정하고 있다. 석포지구는 유통형 제2종지구단위계획구역으로 집배송시설로 개발·관리하고자 계획된 곳이다. 세부시설로는 유통용지(건축용지, 주차장용지, 휴게시설), 공공시설용지(수질오염방지시설), 녹지용지(완충용지)로 구성되며 유통용지가 83.5%의 큰 면적을 차지하고 있다. 또한 건축기준은 건폐율 30% 이하, 용적률 30% 이하, 높이 4층(15m) 이하로 지정되어 있다.

화성시 제2종지구단위계획구역 현장조사 결과, 제2종지구단위계획의 유형별 물량산정이 이루어졌으나 실제 산업형의 경우에는 수요에 비해 물량

이 부족하여 구역지정에 많은 제약이 있었다. 또한 농지나 산지는 개별법의 허가기준으로 인한 무분별한 개발로 인해 문제가 발생하고 있다. 제도상으로는 「국토계획법」과 개별법과의 상충성으로 인해 적용의 기준이 모호하여 지역의 실정에 부합할 수 있는 규정이 요구되고 있다.

2) 안성시

안성시의 2003년 「국토계획법」 시행 이후 지정된 제2종지구단위계획구역은 양성 도곡지구, 삼죽 덕산지구, 일죽 방초지구 등 3개 지구로 조사되었다(2008년 기준). 전체 8개의 제2종지구단위계획구

역의 사례 중 나머지 5개소는 과거 국토이용계획 변경으로 준도시 지역개발계획이 경과 규정에 의해 제2종지구단위계획으로 변경·처리된 구역이다.

안성시 양성 도곡지구는 특정형 제2종지구단위

계획구역으로 체육시설 및 전원단독주택을 계획적으로 개발·관리하고자 신설된 곳이다. 주요 시설로는 주거용지, 체육시설용지(코스시설, 건축시설, 관리시설), 녹지용지, 도시계획시설로 구성되어 있

표 5 안성시 제2종지구단위계획의 주요 사례

구분	양성 도곡지구				삼죽 덕산지구				일죽 방초지구		
유형	특정형				관광휴양형				유통형		
위치	안성시 양성면 도곡리 산34번지				안성시 삼죽면 덕산리 산1번지 일원				안성시 일죽면 방초리 207-8일원		
면적	157,293㎡				173,092㎡				119,332㎡		
사업 목적	체육시설 및 단독주택용지 개발				관광휴양형 부대시설 조성				유통형 창고시설용지 조성		
지정일	2008.8.13				2008.7.7				2007.7.5		
토지 이용 비율	주거 용지 4.5%	4.5%			체육 시설 용지 83.83%	코스시설	34.49%	유통 용지 64.19%	창고시설	60.5%	
	체육 시설 용지 19.0%	코스시설	7.1%	휴양 시설 용지 16.17%		건축시설	0.89%		공간시설 용지 30.77%	지원시설	3.68%
		건축시설	3.9%			공공시설	5.84%				
		관리시설	8.0%		녹지시설 42.61%	건축시설	8.56%	공공시설 용지 5.04%		원형녹지	22.9%
	녹지 용지 76.5%	조성녹지	40.2%	공공시설					2.76%	조경녹지	6.78%
			원형 보전 녹지	36.3%	녹지시설	4.85%	도로	5.04%	완충녹지	1.09%	
도로 규모	일반도로 폭 8m, 연장 415m				일반도로 폭 6m, 연장 751m				일반도로 폭 10m, 연장 600m		
건축 기준	주거 용지	건폐율 40% 이하 용적률 100% 이하 높이 3층 이하		골프 연습장	건폐율 20% 이하 용적률 40% 이하 높이 4층 이하		창고 시설	건폐율 35% 이하 용적률 120% 이하 최고높이 45m 최저높이 5m 경사지붕 설치, 샌드위치 패널 색채 원색 지양			
	체육 시설 용지	건폐율 40% 이하 용적률 100% 이하 높이 3층 이하		창고동	건폐율 40% 이하 용적률 60% 이하 높이 2m 이하						
				휴양 콘도 미니엄	건폐율 40% 이하 용적률 150% 이하 높이 4층 이하						

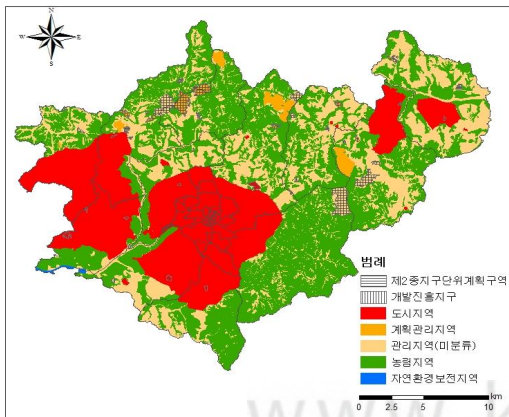
자료: 안성시, 2008. 안성시 지구단위계획(제2종) 구역.



으며, 녹지용지의 비율이 76.5%로 대부분을 차지하고 있다. 또한 건축기준은 건폐율 40%, 용적률 100%, 높이 3층 이하로 규정하고 있다. 삼죽 덕산지구는 관광휴양형 제2종지구단위계획구역으로 관광휴양형 부대시설로 개발·관리하고자 구역을 신설하였다. 세부시설로는 체육시설(코스시설, 건축시설, 공공시설, 녹지시설)과 휴양시설(건축시설, 공공시설, 녹지시설)로 구성되며 체육시설이 83.8%의 큰 면적을 차지한다. 또한 건축기준은 건폐율 최소 20%, 용적률 최대 150%, 높이 4층 이하로 지정되어 있다. 또한 유통형 제2종지구단위계획구역인 일죽 방초지구는 중부권역의 새로운 물류메카로서 주변 및 장래여건 변화에 대비한 사업의 효율적 추진방안을 강구하기 위해 지정된 곳이다. 주요 시설은 유통용지(창고시설, 지원시설), 공간시설용지(원형녹지, 조경녹지, 완충녹지), 공공시설용지(도로)로 구성되어 있으며, 유통용지의 비율이 64.19%로 큰 비중을 차지한다. 또한 건축기준은 건폐율 35%, 용적률 120% 이하이며, 창고시설의 높이·색채·형태를 세부적으로 규정하고 있다.

안성시 제2종지구단위계획구역 현장조사 결과, 산지와 농지전용의 형평성 결여 및 녹지·공공시설·용지비율 등이 획일적으로 적용되어 문제가

그림 3_ 안성시 제2종지구단위계획구역 지정현황



발생하고 있다. 물류창고 설치 시 전용문제로서 농지의 진흥지구는 용도지역 변경을 전제로 사전 협의가 가능하다. 그러나 산지의 보전임지는 산림청의 사전협의 없이는 용도지역 변경이 불가능하여, 물류창고 설치 시 많은 제약이 있는 것으로 조사되었다. 또한 용도지역 수립절차상의 의회의 의견청취 및 주민공람공고의 문제가 지적되었는데, 의회의 의견청취 과정에서 과도한 요구 및 청취거부 등이 있어 수립에 어려움이 있는 것으로 나타났다. 따라서 이러한 의회의 의견청취와 용도지역 변경의 협의가능성에 관한 규정을 새롭게 정비할 필요성이 있다.

3) 여주군

여주군은 2003년 「국토계획법」 시행 이후 실제 지정되어, 2008년 말 현재 제2종지구단위계획구역으로 계획된 곳은 특정형의 예림식물원 1곳으로 조사되었다. 전체 40여 개의 제2종지구단위계획구역 사례는 과거 국토이용계획 변경으로 준도시 지역 개발계획이 경과 규정에 의해 제2종지구단위계획으로 변경·처리된 곳이 대부분이다.

여주군의 경우는 「국토계획법」에 의해 제2종지구단위계획구역으로 변경·운영되고 있는 기존 준도시 지역개발계획의 대표적인 두 지역의 사례를 살펴보았다. 두 지역의 사례를 통해 여주군 제2종지구단위계획의 운영실태 및 문제점을 분석하였다.

본두지구(KCC공장)는 총 31만 1,153m²의 면적으로 산업의 개발 및 진흥을 위해 산업형 제2종지구단위계획으로 구획된 곳이다. 주요 시설로는 공업용지, 물류시설용지, 공공시설용지, 녹지로 구성되어, 공업용지가 56.5%로 가장 넓은 면적을 차지하고 있으며, 건축기준은 건폐율 57.8%, 용적률 62.2%, 높이 최고 25m로 규정하고 있다. 또한 가

업지구(신세계물류센터)는 총 19만 9,950㎡로 여주읍 가업리 140번지 일원에 유통형 제2종지구단위계획구역으로 계획된 곳이다. 주요 시설은 물류시설용지(건축시설, 주차장등), 공공시설용지(오수정화조, 도로, 소하천등), 녹지시설용지(조경녹지)등으로 구성되어 있다. 물류시설용지가 56.5%로 가장 큰 면적을 보이며, 건축기준은 건폐율 60%이하, 용적률 150% 이하, 건축물 길이는 최고 364m 이하, 높이는 4층 이하로 규제하고 있다. 가업지구는 2004년 1월 15일 국토이용계획으로 변경 결정(경기도)되었고, 2007년 4월 23일에 제2종지구단위계획구역으로 결정고시가 이루어졌다.

여주군의 제2종지구단위계획구역 현장조사 결과, 제2종지구단위계획 구역의 경우 계획관리지역 내에서만 적용을 받으나 계획관리지역은 기개발지역에서만 허용하므로 가능 지역이 거의 전무한 실정인 것으로 나타났다. 또한 제2종지구단위계획의 수립지침이 제1종지구단위계획과 크게 차별화되지 않고 있으며, 계획관리지역 중 농지의 경우는 국토계획법의 적용을 받는 산지와 달리 적용을 받지 못하여 관리상의 어려움도 있었다. 특히 지구단위계획구역 경계에서 도로올이나 도로폭 규정의 경우

에는 지역 여건과 상치되는 문제도 발생하고 있다. 따라서 제2종지구단위계획의 합리적인 운용을 위해서는 명확한 기준 및 지역 실정에 맞게 기준이 융통성 있게 적용되어야 할 필요성이 있는 것으로 조사되었다.

이상의 경기도 3개 시군의 사례분석 결과로는 계획 및 지침, 수립절차, 그리고 관리운용 등과 관련한 문제점이 제시되었다. 이러한 사례지역 분석 및 제4장의 공무원의 설문조사 분석 결과를 토대로 제2종지구단위계획의 운용상의 문제점 및 이에 대

그림 4_ 여주군 제2종지구단위계획 지정현황

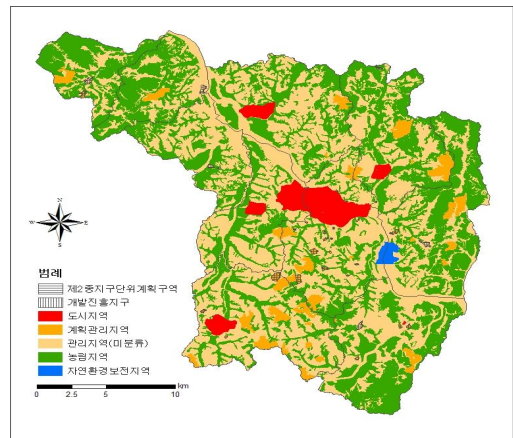


표 6_ 여주군 제2종지구단위계획구역 현황

구분 (유형)	국토이용관리법 (국토이용계획 변경)		「국토계획법」 (제2종지구단위계획구역 및 계획수립)		비고 (「국토계획법」 부칙 제17조 경과조치)
	지구수	면적(㎡)	지구수	면적(㎡)	
계	42	4,391,156	1	163,111	
주거형	23	1,273,529	-	-	강남아파트 외 22
산업형	3	397,359	-	-	KCC공장 외 2
유통형	2	464,351	-	-	신세계물류센터외 1
관광휴양형	-	-	-	-	-
특정형	14	2,255,917	1	163,111	예림식물원 외 14

자료: 여주군. 2009. 제2종지구단위계획구역 및 계획 수립 현황.

표 7_ 여주군 제2종지구단위계획의 주요 사례

구분	본단지구(KCC공장)		가업지구(신세계물류센터)		
유형	산업형 제2종지구단위계획구역		유통형 제2종지구단위계획구역		
위치	여주군 가남면 본두리 1-2 번지 등 5필지		여주군 여주읍 가업리 140번지 일원		
면적	311,153㎡		199,950㎡		
사업목적	산업개발진흥지구		유통형개발진흥지구		
지정일	2004.9.22(변경)		2004.1.15(변경)		
토지 이용 비율	공업용지	56.5%	물류시설용지 56.5%	건축시설	26.9%
	물류시설용지	22.0%		주차장	9.4%
	공공시설용지	1.5%		기타	20.2%
	녹지	20.0%	녹지시설용지 33.4%	오수정화조	지하매설
				단지 내 도로	10.1%
			소하천	1.5%	
			조경녹지	31.9%	
건축 기준	건폐율	57.8%	건폐율	60% 이하	
	용적률	62.17%	용적률	150% 이하	
			높이	4층 이하	
	높이	최고 25m	건축물 길이	WET동	320m 이하
DRY동				364m 이하	

자료: 여주군. 2008. 여주군 지구단위계획(제2종)구역.

한 제도개선방안은 제4장에서 구체적으로 제시하였다.

고 제도개선방안을 제시하였다.

IV. 제2종지구단위계획의 운영실태 문제점 및 제도개선 방안

본 장에서는 실제 제2종지구단위계획을 담당하고 있는 지자체 공무원의 설문조사를 통해 제2종지구단위계획의 현황 및 계획수립의 목적과 성격, 운영실태 등을 분석하였다. 또한 경기도의 사례지역 분석 및 설문조사 결과를 토대로 제2종지구단위계획에서 공통적으로 지적되고 있는 문제점을 도출하

1. 제2종지구단위계획의 운영실태 설문분석

1) 설문조사 개요

지자체 공무원 관련 설문조사는 제2종지구단위계획에 관한 전반적인 문제인식 정도를 파악하기 위하여 전국의 248개 지자체(각 2부)의 제2종지구단위계획 담당자를 대상으로 496부의 설문을 실시하였으며, 이 중에서 206부의 설문지를 회수하였다(회수율 34.4%).⁴⁾ 또한, 제2종지구단위계획 관

표 8_ 지정 및 계획수립 목적 및 성격

구분	비도시지역에서 민간 및 공공영역의 난개발 방지	비도시지역에서 바람직한 토지이용유도 및 계획적 관리	비도시지역의 난개발 방지 및 바람직한 토지이용 유도와 계획적 관리	무응답	합계
수도권	0 (0.0)	6 (25.0)	18 (75.0)	0 (0.0)	24 (100.0)
비수도권	6 (3.3)	59 (32.4)	113 (62.1)	4 (2.2)	182 (100.0)
계	6 (2.9)	65 (31.6)	131 (63.6)	4 (1.9)	206 (100.0)

련 설문내용⁵⁾은 국토계획법에서 비도시지역의 관리를 위한 관리수단⁶⁾의 인지여부 및 실제 관리수단의 효과를 비교분석하고, 제2종지구단위계획의 지정 및 계획수립의 목적과 성격, 운영실태와 관련한 내용(상위계획과의 연계 및 정합성, 수립지침, 지정기준 및 대상, 유형과 개발사업과의 연계성, 지정 및 계획수립절차와 기간, 기반시설 설치기준 및 비용부담, 지정 및 계획수립상의 권한위임, 계획수립과정상의 업무처리 및 소관부서의 협조, 그리고 주민참여정도)등이 대상이었다.

2) 설문조사 결과분석

제2종지구단위계획과 관련한 설문조사 결과분석은 통계분석 프로그램인 SPSS 10.0을 활용하여 분산분석(ANOVA) 및 T-test를 통하여 통계적 유의

성을 검증하였으며⁷⁾, 분석결과는 다음과 같다.

제2종지구단위계획구역의 지정 및 계획수립의 목적과 성격과 관련해서는 전체의 63.6%인 131명이 “비도시지역의 난개발 방지 및 토지이용유도와 계획적 관리”라고 응답했으며, 31.6%인 65명은 “비도시지역에서 바람직한 토지이용유도와 계획적 관리”라고 응답하였다. 따라서 제2종지구단위계획의 목적 및 성격은 비도시지역에서의 바람직한 토지이용 유도 및 계획적 관리를 위한 수단의 성격으로 인식되고 있다.

비도시지역의 관리수단으로서의 인지 여부 및 관리수단의 효과는 7점 척도(① 효과적 ↔ ⑦ 비효과적)로 조사하였으며, 관리수단별 인지여부 및 효과는 분산분석결과 전반적으로 관리수단 인지여부(2.78)에 비해 관리수단의 효과(3.30)가 낮은 것으로 나타났다.⁸⁾ 비도시지역의 관리수단으로서의 인

4) 전체 496부 중에서 206부가 회수되어 회신률은 34.4%였음. 206개의 응답자 중 수도권은 24개(11.7%), 비수도권은 182개(88.3%)로 나타났다. 또한 95%신뢰수준에서 신뢰구간은 ±6.56%로 나타났다.

5) 설문조사와 관련한 주요 설문항목은 기존연구 등에서 문제로 제기되었던 내용을 정리하여 구성하였음.

6) 비도시지역의 관리수단은 도시기본계획, 도시관리계획, 용도지역지구제, 관리지역의 세분화, 국토계획법 제2조에 의한 기반시설과 이에 따른 도시계획시설 결정, 제2종지구단위계획, 개발행위허가제, 기반시설연동제 등을 대상으로 하였음.

7) 분산분석(ANOVA)은 <표 3>의 비도시지역의 관리수단별 관리수단의 인지여부 및 관리수단의 효과가 유의한지, 그리고 <표 4>의 운영실태 평가항목의 평가결과가 유의한지를 분석하였음. 또한 t-test는 <표 4>의 제2종지구단위계획의 운영실태 평가결과가 수도권과 비수도권 간의 평가결과가 유의한지를 분석하였음.

8) 분산분석(ANOVA) 결과 $p < 0.05$ 에서 비도시지역의 관리수단별 관리수단의 인지여부($p=0.000$) 및 관리수단의 효과($p=0.000$)가 유의한 것으로 분석되었음.

지역부와 관련해서는 전체적으로 인지수준이 높은 것으로 판단되었으며, 특히 관리지역 세분화(2.26), 용도지역지구제(2.49), 개발행위허가제(2.56) 등이 인지도가 높으며 제2종지구단위계획(2.71)의 경우 전체 8개의 관리수단 중 6번째로 나타났다. 또한 관리수단의 효과와 관련해서는 용도지역지구제(2.89), 도시관리계획(2.99), 도시계획시설 결정(3.03) 등이 관리수단의 효과가 높게 나타났다으며, 제2종지구단위계획(3.08)은 4번째로 나타났다. 또한 기반시설연동제 및 도시기본계획은 관리수단의 인지여부 및 효과 측면에서 8번째 및 7번째로서 비도시지역의 관리수단으로서 인지여부 및 효과가 가장 낮음을 알 수 있다.

제2종지구단위계획의 경우 척도의 평균점수는

비도시지역의 관리수단의 인지여부(2.71)가 관리수단의 효과(3.08)보다 높게 나타났으나, 순위로는 관리수단의 인지여부(6위)가 관리수단의 효과(4위)보다 낮게 나타나 차이를 보이고 있다. 하지만 다른 비도시지역 관리수단에 비해 제2종지구단위계획은 그다지 관리수단의 인지여부 및 효과가 높지 않음을 알 수 있다.

제2종지구단위계획의 운영실태 평가는 9개의 항목에 대하여 7점 척도(①효과적 ↔ ⑦비효과적)로 조사하였으며, 전체 평균은 3.67로 약간 비효과적으로 평가되었다(<표 10> 참조).⁹⁾ 9개의 평가항목중 제도의 운영실태가 가장 양호한 것으로는 제2종지구단위계획의 수립지침(3.38), 제2종지구단위계획구역의 지정기준 및 대상(3.44), 상위계획과 제2종지구단위계획과의 연계 및 정합성(3.45) 등으로 나타났다. 이와 반대로 제도의 운영실태가 가장 나쁜 것으로 평가된 항목은 제2종지구단위계획상의 주민참여 정도(4.25), 기반시설 설치기준 및 비용부담(3.97), 구역의 지정 및 계획수립절차와 기간(3.79) 등으로 나타났다.

또한 수도권과 비수도권의 운영실태를 비교분석하면¹⁰⁾, 수도권(3.83)이 비수도권(3.65)보다 전반적으로 제2종지구단위계획의 운영실태가 더 비효과적인 것으로 나타났다.

표 9_비도시지역 관리수단의 인지 및 효과

비도시지역 관리수단	관리수단 인지 여부			관리수단의 효과		
	Mean	Std. Dev.	순위	Mean	Std. Dev.	순위
전체 평균	2.78	1.28		3.30	1.12	
도시기본계획	2.80	1.28	7	3.55	1.09	7
도시관리계획	2.65	1.29	5	2.99	1.04	2
용도지역지구제	2.49	1.13	2	2.89	0.96	1
관리지역의 세분화	2.26	1.08	1	3.19	1.24	5
도시계획시설 결정	2.61	1.26	4	3.03	1.05	3
제2종지구단위계획	2.71	1.35	6	3.08	1.16	4
개발행위허가제	2.56	1.32	3	3.20	1.20	6
기반시설연동제	4.13	1.50	8	4.48	1.24	7
ANOVA 유의도	p=0.000*			p=0.000*		

주: *p < 0.05에서 유의함.

9) 분산분석(ANOVA) 결과 p<0.05에서 운영실태 평가항목간 유의도(p=0.000)는 유의한 것으로 분석되었음.

10) t-test 분석결과 p<0.05에서 수도권과 비수도권의 전체 제2종지구단위계획의 운영실태의 차이(p=0.046)는 유의한 것으로 분석되었음.

표 10_ 제2종지구단위계획의 운영실태 평가 결과

운영실태 평가항목	ANOVA test			t-test					
	Mean	Std. Dev.	순위	수도권		비수도권		유의도	
				Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.	t	p
전체 평균	3.67	0.98		3.83	1.287	3.65	1.253		
상위계획과 제2종지구단위계획과의 연계 및 정합성	3.45	0.92	3	3.58	1.176	3.43	1.161	0.586	0.558
제2종지구단위계획의 수립지침	3.38	0.98	1	3.50	1.103	3.36	1.243	0.575	0.570
제2종지구단위계획구역의 지정기준 및 대상	3.44	0.98	2	3.71	1.334	3.40	1.175	1.190	0.235
제2종지구단위계획의 유형과 개발사업과의 연계성	3.58	0.96	5	3.58	1.316	3.58	1.185	0.006	0.995
제2종지구단위계획구역의 지정 및 계획수립절차와 기간	3.79	0.91	7	3.71	1.083	3.80	1.154	-0.352	0.725
기반시설 설치기준 및 비용부담	3.97	0.93	8	4.13	1.329	3.95	1.276	0.621	0.535
제2종지구단위계획구역의 지정 및 계획수립상의 권한위임	3.53	1.01	4	3.58	1.100	3.52	1.259	0.219	0.827
계획수립과정상의 업무처리 및 소관부서의 협조	3.68	1.05	6	3.92	1.412	3.64	1.263	0.979	0.329
제2종지구단위계획상의 주민참여 정도	4.25	1.11	9	4.79	1.351	4.17	1.335	2.117	0.036*
통계적 검증치	p=0.000*							1.997	0.046*

주: *p < 0.05에서 유의함.

수도권과 비수도권의 운영실태 평가항목 간 순위는 비슷하였지만, 수도권의 경우 다른 평가항목에 비해 특히 주민참여(4.79), 기반시설 설치기준 및 비용부담(4.13), 그리고 업무처리 및 소관부서의 협조(3.92) 등의 평가결과가 비수도권에 비해 효과가 낮음을 알 수 있다.

제2종지구단위계획과 관련한 공무원의 의식실

태 분석결과를 정리하면, 제2종지구단위계획의 목적 및 성격은 비도시지역의 난개발 방지 및 바람직한 토지이용 유도와 계획적 관리로 정리될 수 있다. 비도시지역의 관리수단 및 효과 측면에서는 인지역부가 관리수단의 효과에 비해 높게 나타났으나, 다른 제도에 비해 그다지 관리수단의 인지역부 및 효과가 높지 않음을 알 수 있다. 또한 제

도운영 측면에서는 상대적으로 운영실태가 양호하다고 나타난 항목은 계획체계의 측면이 강하며, 운영실태가 나쁘다고 나타난 항목은 실제 추진절차 및 관리운용상에서 나타나는 문제점으로 지적되고 있다.

2. 제2종지구단위계획의 문제점 분석

제2종지구단위계획의 운영상 문제점은 사례분석 및 공무원설문조사 결과를 토대로 계획체계, 추진절차, 그리고 관리운용상의 문제점으로 정리하였다.¹¹⁾

1) 지구단위계획 계획 및 지침상의 문제점

① 상위계획과의 연계 및 정합성

도시기본계획상에서 제2종지구단위계획은 목표연도 총량 및 단계별 수요량의 범위에서 지정하도록 하고 있다. 또한 도시기본계획상 관리지역의 시가화예정용지에서 제2종지구단위계획은 유형별 면적 총량이 정해지며, 개발계획의 수요량이 사전에 산정되는 등의 문제가 지적되고 있다. 상위계획에서 기존 토지이용을 변경할 필요가 있을 때 시가화용지 중 제2종지구단위계획구역은 관리용지로 계획된다.

따라서 실제 개발은 원칙적으로 개별사업의 유형별 관련 법규에만 국한된 면적, 도로폭, 요구시설 등의 단계별 총량을 토지수요량 범위 내에서 유지해야 한다. 이러한 과정에서 민간제안이 많은 제2종지구단위계획은 사전에 산정된 유형별 총량에 대비하여 실제 개발된 규모를 예측할 수 없을 뿐만

아니라 계획상의 유형별 총량이 실제 유형별 수요와의 괴리로 인하여 혼란을 야기하는 경우가 발생하고 있다.

또한 제2종지구단위계획이 제대로 운용되지 않는 가장 큰 원인 중의 하나로는 「국토계획법」에 근거한 관리지역의 세분화를 통하여 계획관리지역에서 제2종지구단위계획을 운영하고자 하였으나, 관리지역 세분화가 계획보다 늦은 2008년 12월 말에 전국적으로 이루어진 점도 중요한 이유라고 할 수 있다.

② 지정기준 및 대상

제2종지구단위계획은 계획관리지역 및 개발진흥지구에 지정하게 되어 있다. 따라서 상대적으로 지가가 낮은 농림지역 등을 계획관리지역으로 용도를 변경해달라는 요구가 빈번히 발생하고 있다. 제2종지구단위계획 수립만으로는 용도변경이 불가능하기 때문에 농림지역을 계획관리지역으로 용도변경 후 지구단위계획을 수립하는 등 계획관리지역 및 개발진흥지구인 지정대상에 관한 범위조정의 필요성을 제기하고 있다.¹²⁾ 또한 구역지정 기준에 있어서도 지역의 인구규모 등을 고려하여 현재 3만㎡ 이상인 최소면적기준의 경직성 역시 문제점으로 지적되고 있다. 인구규모 및 지역에 따라 최소면적기준의 합리적인 조정이 필요하다.

③ 계획 수립지침

제2종지구단위계획 수립지침의 경우 운영실태 평가 설문조사 결과는 가장 효과적인 것으로 나타났지만, 사례조사 결과에서는 지자체뿐만 아니라 유형별로

11) 제2종지구단위계획의 운영실태 설문조사에서 지자체 담당공무원들이 제시한 문제점 및 제도개선방안 등을 반영하였음.

12) <그림 2>와 같이 관리지역 세분화 결과 계획관리지역이 비정형화된 형태로 세분화될 경우 계획관리지역만으로 면적기준을 충족시킬 수 없을 경우도 발생할 수 있음. 또한 법률 개정안에서 시가화용도, 유보용도, 보전용도의 분류에 따라 제2종지구단위계획구역의 적용대상지역도 유연하게 대응할 필요가 있음.

제도운영상의 다양한 문제가 발생하고 있다.¹³⁾수립 지침은 실제 지구단위계획구역의 지정, 계획의 입안 및 결정, 그리고 지구단위계획의 내용 등의 구체적인 기준을 제시하기 때문에 조항이 다소 모호할 경우 문제점으로 지적된다. 하지만 기본적으로 수립지침상 기준이 미흡한 부분은 있으나, 지자체가 지역 실정에 부합하게 운용할 수 있는 운용상 융통성의 부족도 큰 원인이라 할 수 있다.

구체적으로 주거형의 경우 「국토이용관리법」상 준도시지역 취락지구 개발계획 수립기준이 제2종 지구단위계획(주거형)의 지침으로 많은 부분이 그대로 흡수 반영되면서, 녹지확보 비율 및 용적률에 대한 종전 기준의 적절성에 대한 논란이 지속되고 있다. 유통형은 허용 용도가 광범위하여 당해 계획용도가 다른 유형에 해당됨에도 불구하고 특정형으로 분류되어 시행될 우려가 있다. 또한 유통형 및 산업형의 대규모 공장이나 물류창고에 적용되는 건축물의 길이 관련 규정¹⁴⁾으로 건축물의 길이는 150m를 초과할 수 없도록 되어 있지만 실제로는 건축물의 길이가 150m를 초과하는 경우가 대부분을 차지한다는 점이다.¹⁵⁾ 또한 유형별로 녹지비율, 공공시설비율, 용지비율 등이 모두 획일적인 기준으로 적용되고 있으며, 지구단위계획구역 내 도로율을 10%이상으로 규정함으로써 단지 내 도로율 확보가 오히려 단지의 효율성을 떨어뜨리는 문제를 발생시키고 있다.

④ 기반시설 설치 및 비용부담

비도시지역의 경우 기반시설이 도시지역에 비해 열악한 지역이므로 진입도로의 개설 등 기반시설에 대한 정비의 필요성은 인정된다. 그러나 지방중소도시의 지역상황에 맞지 않는 과도한 기반시설의 요구로 인해 많은 문제가 발생하고 있다. 특히 지구단위계획구역 경계에서 국도·지방·시도·군도 기타 12m 이상 도로에 연결되어야 하는 부분이 비도시지역의 특성을 반영하지 못한 채 적용되고 있는 것이 대표적인 사례다.¹⁶⁾ 여주군의 경우 대부분의 도로규모가 도로 폭 10m(2차선)로 이 규정을 적용할 경우 기존 도로를 2m 확장해야 하는 등 기존 도로의 규모와 상치되는 문제가 발생하고 있다.

산업형의 경우 녹지용지는 수립지침상 원칙적으로 구역면적의 20% 이상을 확보하도록 되어있다. 그러나 「산업입지 개발에 관한 통합지침」상 산업단지 녹지 확보 및 설치기준은 산업단지의 규모가 1km² 미만의 경우에는 산업단지 면적의 5% 이상, 7.5% 미만으로 규정하고 있다. 이러한 기준은 산업단지 안의 녹지확보 및 설치기준이 지침상 녹지용지 비율의 기준 및 형평성 등과 상치하는 문제가 발생하고 있다. 따라서 지침에서 제시하는 과도한 녹지용지 확보 비율로 인해 획지를 구획하고 남은 자투리 토지나 절토면 등을 형식적으로 지정하는 문제가 발생하고 있다.

13) 특히 제2종지구단위계획의 수립지침상 가구 및 획지에 대한 정의에 있어서도 제1종지구단위계획과 차이가 없으며, 이는 또한 비도시지역의 상황과는 맞지 않아 각 지자체마다 자체 기준을 마련하여 운영되고 있음.

14) 산업형·유통형제2종지구단위계획의 수립지침에서 구역면적이 9만m²이상, 15만m²미만인 경우, 진입도로의 도로폭을 12m이상으로 규정하고 있음.

15) 건축물의 길이가 150m를 초과할 경우에도 도시계획위원회 의견을 반영하여 완화할 수 있다는 규정으로 인하여 지침과 실상과는 많은 괴리를 보여주고 있음.

16) 제2종지구단위계획 수립지침상 건축물 길이는 '경사도가 15도 이상인 산지에서는 100m 이내로 하고, 그 밖의 지역에서는 150m 이내로 한다' 라고 규정하고 있음.

2) 지구단위계획 추진절차상의 문제점

① 유형 및 개발사업과의 연계성

제2종지구단위계획은 개발사업과 연계되어 있음에도 불구하고, 제1종 지구단위계획처럼 도시관리계획의 성격으로 운영됨으로 인해 실제 개발사업에 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 따라서 제2종지구단위계획이 수립되더라도 개별법 규정에 따라 개발사업을 추진하는 과정에서 지구단위계획이 다시 변경될 뿐 아니라, 개별법에 의한 계획이 수립되더라도 지구단위계획이 통과하지 못하면 사업 자체가 불가능하게 되는 문제가 발생한다. 개별법과 제2종지구단위계획 체계 간의 병행구도하에서는 민간 사업자나 지방행정청이 사업을 구상하고 추진하기에는 많은 불확실성이 존재하게 되며, 이로 인해 사실상 사업추진 자체가 어려워지고 불필요한 행정절차만 양산시키고 있다.

제2종지구단위계획은 개별법에 의한 개발사업의 기본계획적인 성격을 지니고 있음에도 불구하고 대규모 개발사업으로 인해 순차적인 개발이 이루어진다. 따라서 개발시기에 따른 여건변화로 계획을 수정해야 하는 경우, 지구단위계획을 변경해야 하는 사안이 빈번히 발생하기 때문에 사업기간이 장기화될 우려가 있다.

② 구역지정 및 계획수립절차와 기간

제2종지구단위계획은 구역지정 및 계획수립 절차가 분리되어 있기 때문에, 모든 도서목록과 지구단위계획의 심의자료를 구축하여 진행하고 있다. 따라서 지구단위계획의 심의기간 및 절차가 복잡해지고 사업기간이 장기화되어 실제 지구단위계획이 제대로 운영되지 못하고 있다. 또한 절차의 복잡성 및 사업기간의 장기화로 인해 개발사업의 리스크가 증가하여 제2종지구단위계획에 의한 사업추진

을 회피하는 요인으로 작용하고 있다.

또한 구역지정 절차상에서 의회의 의견청취 거부에 따라 다소 오랜 시간이 소요되는 문제가 있다. 특히 의회의 의견청취는 주민공람공고와 같은 의견청취가 목적이나 의회에서 과도한 요구나 의견청취를 거부하는 사례가 있기 때문에, 의회의 의견청취에 관한 규정을 명확하게 할 필요가 있다.

3) 지구단위계획의 관리운영상의 문제점

① 구역지정 및 계획수립상의 권한위임

지구단위계획구역의 지정 및 계획결정은 특별시장, 광역시장 및 도지사가 결정권한을 가지고 있다. 따라서 지구단위계획의 구역지정 및 계획수립상 기초자치체의 권한이 상대적으로 축소되어 있다. 특히 유형별로 일정면적 이하의 경우에는 구역지정 및 계획결정의 권한을 기초자치체로 이양하려는 사례가 빈번히 발생하고 있기 때문에, 광역 및 기초자치체 간의 역할분담 및 권한위임을 보다 명확히 할 필요가 있다.

② 업무처리 및 소관부처의 협조

제2종지구단위계획구역의 구역지정 및 계획수립시 해당부처의 업무협회가 필요하나, 지구단위계획 소관부처 담당자 이외의 관계부처 담당자에 대한 지구단위계획의 홍보 및 전문교육 부족으로 해당업무에 대한 특성 및 연계성을 인지하고 못하고 있다. 또한 업무담당자의 잦은 인사이동 및 타 업무 과중으로 인해 충분한 협회가 어려우며, 이로 인해 협의 소요기간이 길어지고 있다. 또한 업무처리 과정에서 소관부처의 협의를 전제로 한 과도한 조건제시도 제도운영상의 문제점으로 제시되고 있다.

③ 주민참여 정도

제2종지구단위계획의 수립 절차상의 주민참여의 제한은 설문조사 결과에서도 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 등 제도개선이 요구되고 있다. 행정 절차상 주민공람 및 공고를 하도록 하고 있으나 홍보가 부족하여 주민참여가 사실상 거의 이루어지지 않고 있다.

이러한 주민참여가 낮은 원인으로는 비도시지역인 농촌의 특성상 주민의 이해도 부족 및 과도한 규제로 인해 참여의지가 결여되고 있는 등의 문제

들을 지적하고 있다.

3. 제2종지구단위계획의 제도개선 방안

지구단위계획의 제도개선은 크게 계획체계, 지구단위계획제도체계, 지침 및 운영 등의 측면을 고려하여 단기/중장기적 관점에서 제도개선방향으로 접근하여야 한다. 이를 통하여 비도시지역의 계획적 개발 및 관리수단으로서 제2종지구단위계획의 역할 및 방향을 제시하였다.

표 11 _ 제2종지구단위계획(산업형)의 유사제도 비교

구분	제2종지구단위계획구역 (산업형)	준산업단지	공장입지유도지구
법률	「국토계획법」 제9조	산업입지 및 개발에 관한 법률」 제8조의3(준산업단지의 지정)	산업입지 및 개발에 관한 법률」 제40조의2(공장입지유도지구의 지정)
목적	선계획-후개발에 의한 공장설립	개별공장밀집지역에 공장들이 추가로 들어설 수 있도록 조성하는 단지	공공이 신규로 지정하는 지구
대상지역	계획관리지역, 개발진흥지구	공업지역, 계획관리지역, 개발진흥지구가 전체의 50% 이상인 경우 지정	계획관리지역
면적	3만㎡ 이상	3만㎡ 이상	3만~50만㎡ 이상
계획내용	<ul style="list-style-type: none"> 토지이용, 도로 등 기반시설과 건축물의 용도제한 건폐율(60% 이하), 용적률(160~200%), 높이 계획수립 	<ul style="list-style-type: none"> 기개발지의 밀도가 50% 이상인 경우 지정 가능 건폐율(80% 이하) 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 공장집단화, 기반시설이용, 공장건축 용이한 지역대상 지정 시까지 시장·군수가 사전 환경성, 재해영향성 검토 및 조사계획위원회 심의 등 완료
인센티브	<ul style="list-style-type: none"> 특정용도외의 건축물 모두 허용 가능 용도지역 허용범위를 넘어 건폐율 1.5배, 용적률 2.0배 완화 	<ul style="list-style-type: none"> 사업자와 단지로 지정받으면 토지수용 권리가 부여됨 10만㎡ 이상으로서 국가균형발전을 위해 산업육성이 필요한 지역에 조정되는 경우 재정지원 가능 ※ 지원규모는 관계기관과의 협의 후 결정 민간의 사업 추진 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 면적이 30만㎡ 이상이고 50% 이상 공장을 유치한 경우 산업단지에 준하여 국고지원 연접개발규제 폐지
현황	2,155개(599km ²) (2007.12월 현재)	-	아산시(2008.12), 김해시(2008.11)

1) 지구단위계획의 계획 및 지침 개선방안

먼저 상위계획인 도시기본계획상에서 관리지역의 시가화에정용지에서 제2종지구단위계획의 유형별 면적 총량과 개발계획 수요량에 대한 사전산정의 문제점 보완이 필요하다. 상위계획에서 유형별 면적총량의 제시하는 것은 다양한 유형의 민간제안이 많은 제2종지구단위계획을 과도하게 제약할 수 있으므로 유형별 면적총량보다는 지구단위계획의 전체 면적총량만을 제시하고 계획수요가 있는 유형을 개발하는 것이 바람직하다. 이와 더불어 도시기본계획상 제2종지구단위계획에 대한 목표연도 총량만을 적용하고, 단계별 토지수요량의 적용을 폐지하는 방안도 연계하여 검토할 수 있다.

둘째, 현재 정부에서 추진하고 있는 법률 개정 방향 및 지자체에서 제시된 의견 등을 고려함과 동시에 비도시지역의 계획적인 관리 및 개별법과의 형평성을 위하여 제2지구단위계획구역의 적용대상지역 및 면적기준의 유연화가 필요하다. 기본적으로 비도시지역에서 지구단위계획구역의 지정은 계획관리지역 및 개발진흥지구로 한정하되, 산업형과 같이 대규모 개발면적이 필요할 경우에는 지구단위계획구역 면적의 50% 이상이 계획관리지역이면 생산관리지역 등도 구역으로 지정할 수 있도록 해야 할 것이다.¹⁷⁾ 또한 일정 인구규모 이하의 기초지자체는 지구단위계획의 최소 면적기준을 3

만㎡ 미만으로 조정하는 방안과 공동주택의 경우에도 30만㎡ 이상에서 3만㎡ 이상으로 조정하는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 기초지자체가 자율성과 책임감을 가지고 지역의 특성을 고려한 합리적인 지침개정 및 기반시설의 설치가 필요하다. 특히 수립지침상 지구단위계획구역의 도로는 “구역의 경계에서 국도·지방도·시도·군도 기타 12m 이상 도로에 연결되는 진입도로에 따라 계획하여야 한다”라는 규정이 지역여건을 반영하지 못한다는 문제가 있다.¹⁸⁾ 이를 보완하기 위해 사업구역 면적과 도로폭의 기준에 관한 검토가 필요하며, 시·군의 규모, 지형조건, 토지이용계획, 인구밀도 등을 감안하여 건축법 제44조 및 시행령 제28조¹⁹⁾와 같이 적용하거나 도로의 규모보다는 지역 상황을 고려한 차선 수의 개념의 도입도 검토할 수 있다.

넷째, 지구단위계획에 의한 대규모 개발사업의 경우 지역의 기반시설 여건에 따라 탄력적인 대응이 필요하다. 대규모 개발사업이 지역의 기반시설 용량을 과도하게 초과하거나 기반시설 설치가 어려울 경우에는 입지를 제한하되, 기반시설 설치가 가능할 경우에는 계획적인 개발측면에서 유도할 필요가 있다. 특히 개별입지의 소규모 공장 등의 난개발을 방지하기 위한 수단으로 지구단위계획을 활용할 경우에는 기반시설 설치비용 등 지원방안의 검토도 필요하다.²⁰⁾

17) 유사제도로서 준산업단지의 경우 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 시행령 제10조의 3(개정일: 2009.6.25)의 개정으로 계획관리지역이 지정면적의 100분의 50이상일 경우에는 생산관리지역을 포함하여 지정할 수 있도록 하고 있음.

18) 제2종지구단위계획 수립지침 5-2-2에서 도로는 다음의 요건에 적합하게 계획하여야 함.
 (1) 구역의 경계에서 국도·지방도·시도·군도 기타 12m 이상 도로에 연결되는 진입도로를 다음 기준에 따라 계획하여야 함.
 ① 구역면적이 9만㎡ 미만인 경우에는 폭 10m 이상, ② 구역면적이 9만㎡ 이상 15만㎡ 미만인 경우에는 폭 12m 이상, ③ 구역면적이 15만㎡ 이상 33만㎡ 미만인 경우에는 폭 15m 이상
 (2) 구역 내 도로폭은 8m 이상으로 함.

19) 건축법 제44조 및 시행령 제28조는 대지와 도로의 관계를 규정하고 있음.

20) <표 12>와 같이 준산업단지 및 공장입지유도지구 등과 같이 산업형 제2종지구단위계획과 유사한 제도에서는 일정규모 이상의 대규모 개발에 대해서는 국고 및 재정지원을 실시하고 있음. 따라서 산업형 제2종지구단위계획의 경우 「산업입지 및 개발에

다섯째, 지구단위계획의 수립 시 지역여건과 기반시설 확보 등에 따라 용적률 인센티브의 합리화가 필요하다. 현행 용적률 인센티브를 기준용적률 대비 200%로 획일적으로 제공하는 것보다는 150%로 하향조정하되, 면적에 따라 수립절차 및 재정지원 등을 병행하여 지구단위계획의 인센티브를 다양화할 필요가 있다. 종전 제2종지구단위계획의 용적률 완화가 비도시지역의 관리차원이 아닌 관리지역의 세분화 및 주택공급 활성화차원에서 이루어짐에 따라 비도시지역의 합리적인 관리방안 측면에서 용적률 인센티브의 150%로의 하향조정 등의 재검토가 필요하다.²¹⁾

2) 지구단위계획의 추진절차 개선방안

먼저 민간제안으로 제2종지구단위계획 구역지정 및 계획수립이 동시에 진행될 경우에는 지구지정 및 계획수립절차의 간소화 또는 통합이 필요하다. 지구단위계획구역의 지정과 계획수립이 동시에 추진될 경우 공동위원회에서 일관성의토록 하여 절차를 간소화할 수 있도록 한다.²²⁾

둘째, 구역지정 및 계획수립 절차의 중복적인 절차는 토지이용계획 및 영향평가제도 등을 연계하여 각종 절차를 간소화하는 방안이 필요하다. 지

역의 여건, 주위환경 및 개발상황 등을 종합적으로 고려하여 기초조사, 토지적성평가, 환경성 검토 등의 절차를 이행하는 것이 불필요하다고 입안권자가 판단할 경우에는 절차생략 등의 간소화할 수 있도록 한다.²³⁾ 특히 이러한 절차의 간소화가 이루어지면 개별공장 설립 시 지구단위계획의 수립, 입안 및 결정 등의 절차상 공동위원회의 심의와 제반 영향평가 등의 절차가 중복되는 등의 문제를 최소화할 수 있다. 따라서 구역지정 시와 계획수립 시의 기초조사, 환경성 검토, 계획수립 항목 등의 중복 내용 및 절차의 통합조정 및 차별화가 필요하다.

셋째, 앞에서 설명한 바와 같이 기존 지구단위계획의 수립절차 및 운용의 경직성을 보완하기 위한 제도도입의 검토가 필요하다. 이와 관련하여 본 연구에서는 논의되지 않았지만 최근에 (가칭)약식 지구단위계획의 도입의 필요성이 논의되고 있다.²⁴⁾ 따라서 (가칭)약식지구단위계획은 계획내용 및 수립절차를 간소화하고, 계획수립 주체는 공공 등으로 명확히 제한하는 방안이 필요하며, 이에 심도 있는 논의가 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

3) 지구단위계획의 관리운용 개선방안

먼저, 지구단위계획의 특성을 고려한 지방자치단체

관한 법률」에 의한 준산업단지(제8조의 3) 및 공장입지유도지구(제40조의 2) 등 유사관련제도의 재정지원 인센티브와 형평성을 고려하여야 하며, 이를 위해 일정규모 이상(예: 계획관리지역의 경우 10만㎡)의 대규모 개발 시 기반시설 설치부담금이나 재정을 지원하는 방안도 고려할 수 있음.

21) 2007년 4월 19일 관리지역의 세분을 조속히 추진하고 제2종지구단위계획수립을 통한 주택공급의 활성화를 위해 「국토계획법」 시행령을 개정하였으며, 제2종지구단위계획구역 안에서는 당해 용도지역에서 적용되는 건폐율, 용적률을 종전 150%에서 200% 이내로 완화하여 적용하였음.
 22) 제2종지구단위계획 수립지침(2-4-5)에서는 도시계획위원회에 두는 지구단위계획분과위원회와 건축위원회로 구성된 공동위원회에서 심의할 경우 도시계획위원회의 심의를 거친 것으로 보고 있으나, 지구단위계획구역 지정에 대해서는 공동위원회의 일괄 심의 규정이 없어 구역지정과 계획수립을 동시에 추진하는 경우에도 도시계획위원회의 별도심의를 거쳐야 한다고 되어 있음.
 23) 설문조사 결과 구역지정 및 계획수립과정에서 환경성 검토, 사전환경성 검토 및 사전제해영향성검토 등을 중복된 협의절차로 지적하고 있음.
 24) 김태경 외(2009) 및 최막중 외(2009)에서는 약식(간이)지구단위계획의 도입을 제안하고 있으며, 약식(간이)지구단위계획은 기존 지구단위계획의 수립절차 및 운용의 경직성을 보완하기 위하여 수립절차 및 기초지자체의 권한을 강화하기 위한 제도로서 설명하고 있음.

의 자율성과 융통성을 보장하기 위하여 시장·군수의 권한위임이 확대되어야 한다. 권한위임의 형태는 두 가지 방안을 고려할 수 있다. 먼저 구역지정과 계획수립을 이원화하여 구역지정은 현행대로 시도에서 하고, 계획수립의 경우에는 시·군·구에서 결정하도록 하는 방안이다. 또한 유형별 일정규모 미만²⁵⁾의 지구단위계획에 대해서는 구역지정과 계획수립의 결정권한을 모두 기초지자체에 권한을 위임하는 방안이다. 이를 통하여 기초지자체로 권한 위임된 사항에 대해서는 심의권한도 시·군·구 도시계획위원회로의 위임이 필요하다.

둘째, 지구단위계획의 원활한 업무처리 및 소관 관계부처 간의 의사소통을 위한 지자체 담당공원의 주기적인 전문교육이 필요하다. 지자체에서 지구단위계획 담당자가 활용할 수 있는 세부적인 운용지침 등의 정보제공이 부족하고, 지구단위계획 소관행정부처 담당자 외에는 타 협조부처의 경우 전문교육 역시 부족한 현실이다. 또한 최근의 법·제도적 여건변화에 따라 지구단위계획과 관련된 전문적인 행정수요가 증가하고 전문화된 지식이 요구되고 있으므로, 중앙 및 광역지자체 차원에서는 정기적으로 지자체 관련 담당자의 정기적인 실무교육을 실시하고, 이와 관련하여 타 지자체의 제도 운용사례 등의 정보공유 및 제공이 병행되어야 한다.

셋째, 공무원 설문조사 결과에서도 가장 문제점으로 지적되었듯이 실질적인 주민참여를 위한 제도개선이 필요하다. 실제 비도시지역의 특성상 지구단위계획 구역지정과 계획수립 시 행정절차상 주민공람·공고 등이 의무이나 홍보부족 등으로 주민참여가 제대로 이루어지지 않고 있다. 이를 위해서는 지자체의 지구단위계획의 주민공람·공고

등의 행정절차상의 홍보 강화 등과 더불어 주민이 해도 제고를 위한 주민공청회나 설명회 개최 등의 제도정착을 위한 노력이 필요하다.

V. 결론

지구단위계획은 비도시지역에서 유일한 계획적 관리수단이라 할 수 있으나, 제도가 도입된 이후 지금까지 도입목적과 달리 그다지 활발하게 운용되지 못하는 등 제도운영상 많은 한계점을 드러내고 있다. 국토 및 도시계획의 전반적인 계획체계는 아직 종전의 틀에 기초한 계획 수립의 관성을 유지하고 있는 반면 지구단위계획 제도는 그 접점에 위치해 있으므로 계획 및 지침, 제도 운영상의 미비점을 드러내고 있다. 따라서 국토계획법의 제정 취지를 살리면서 제2종지구단위계획이 비도시지역의 관리방안으로 자리매김하기 위한 제도개선방안을 다음과 같이 간략하게 정리하였다.

첫째, 제2종지구단위계획의 관련계획 및 지침상의 제도개선을 들 수 있다. 이를 위해 상위계획인 도시기본계획과 제2종지구단위계획 유형별 물량제시에서 현실적인 방안으로서 총량만 제시하도록 하였으며, 제2종지구단위계획의 적용대상지역 및 최저면적기준의 유연화 방안을 제시하였다. 또한 지역특성에 맞게 기초지자체의 자율성과 책임감을 가지고 관련 지침 및 기반시설 설치기준의 합리화를 통하여 지자체 특성에 맞는 기반시설의 설치하고, 합리적인 인센티브를 제공하는 방안을 제시하였다.

둘째, 제2종지구단위계획의 수립절차상의 제도개선을 들 수 있다. 이를 위해 구역지정과 계획수립이 동시에 진행될 경우 심의절차의 통합 및 중복

25) 일정규모 이하를 예를 들면, 주거형 및 관광휴양형은 15만㎡ 미만, 산업형 및 유통형은 10만㎡ 미만 등을 제시할 수 있음.

된 행정절차의 간소화 방안을 제시하였으며, 지구단위계획의 수립 및 운용절차의 경직성을 보완하기 위해 (가칭)약식지구단위계획제도의 도입 등을 제시하였다.

셋째, 제2종지구단위계획의 관리운용상의 제도 개선을 들 수 있다. 이를 위해 지구단위계획의 구역지정 및 계획수립에서의 기초지자체의 역할 및 권한을 확대하는 방안을 제시하였다. 또한 제도운영에서 중요한 역할을 담당하고 있는 관계 소관부처 담당자의 전문교육 및 정보제공을 중앙 및 광역지자체가 주기적으로 실시하며, 이와 더불어 비도시지역의 성격상 주민참여의 한계를 극복하기 위한 상시적인 제도 설명회 등의 제도정착 방안을 제시하였다.

이러한 제2종지구단위계획이 관련계획 및 지침, 수립절차상 많은 문제점을 해결하기 위한 제도 개선도 필요하지만, 무엇보다도 정책 및 제도를 이끌어 갈 지자체 담당자의 역량 강화 및 전문성 확보를 통하여 제도 운용의 자율성 및 합리성 확보가 무엇보다도 시급한 과제라고 할 수 있다.

또한 장기적인 과제로서 비도시지역의 계획적 관리를 위해서는 개발행위허가제와 연계한 지구단위계획의 심도 있는 연구가 필요하다. 이러한 측면에서 기존의 최소면적기준이 3만²m²로 개발행위허가제 및 제2종지구단위계획을 이분법적인 판단보다는 주변의 토지이용실태 및 기반시설 등에 관한 도시계획적 관점에서의 접근이 필요하다.²⁶⁾ 이러한 문제점을 보완하기 위하여 장기적으로는 최근 논의되고 있는 대안으로, 우리나라도 영국의 ‘계획허가제’나 일본의 ‘개발허가제’와 같이 일정규모

이상의 개발에 대해서는 도시성장관리 차원에서의 제도정비가 절실히 필요하다.

본 연구는 비도시지역의 관리방안으로 제2종지구단위계획이 바람직한 역할을 수행하기 위한 제도개선방안을 도출하고자 하였다. 하지만 국토계획법 개정안의 제1종 및 제2종 지구단위계획의 통합에 따른 많은 제도변화가 예상되고 있다. 이러한 시점에서 본 연구는 비도시지역의 관리방안으로서 제2종지구단위계획의 역할 및 위치를 재검토하고, 또한 향후 통합된 지구단위계획의 수립지침, 유형화 등의 세부운영방안을 마련하기 위한 기초자료로서 활용되기를 바란다.

참고문헌

- 건설교통부. 2007. 지역·지구 등의 행위제한내용평가 등 운영방안 연구.
- 국토해양부. 2009. 지역·지구 등의 토지이용규제 합리화방안 연구.
- 김상조. 2007.7.2. “관광사업 변화에 대응한 제2종 지구단위계획의 개선방향”. 제주도·한국도시계획학회. 관광휴양형 지구단위계획 제주 심포지엄. 제주도 인력개발원.
- 김태경 외. 2009. “비도시지역의 체계적인 관리방안”. 도시정보 no.328. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp3-13.
- 류종현. 2005. 강원도 비도시지역 지구단위계획 효율적 운영방안. 춘천 : 강원발전연구원.
- 문채. 2002. “비도시지역을 대상으로 한 지구단위계획제도의 운영방안에 관한 연구”. 국토계획 제37권 제5호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp127-141.

26) 현행 지구단위계획구역의 지정 최소 면적기준이 3만²m²로 되어 있어 제2종지구단위계획보다 개발행위허가제에 의한 난개발을 초래하는 원인으로 제기되고 있음. 또한 국토계획법 시행령 개정안에서는 대규모 시설물(단일공장, 체육시설 등)은 그 입지, 주변의 토지이용실태 및 기반시설 등을 도시계획적 관점에서 검토하여 시·도, 대도시 도시계획위원회 심의를 거쳐 개발행위허가규모와 관계없이 개발을 허용하도록 하고 있음.

- 박원철·박천보. 2007. “제2종 산업형 지구단위계획의 특성에 관한 연구”. 대한국토·도시계획학회 정기학술대회 논문집. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp143-150.
- 신태형·최정선·이희경. 2006. “제2종지구단위계획과 개발행위허가제의 개선방안에 관한 연구”. 도시설계 제7권 제4호. 서울 : 한국도시설계학회. pp5-14.
- 이삼수. 2009. “비도시지역의 체계적 관리방안”. 대한국토·도시계획학회 제48차 정기총회 및 학술세미나 발표자료. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp35-53.
- 이연태·배용규·류중석. 2004. “제2종 지구단위계획제도의 문제점과 개선방향 연구”. 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집. 서울 : 한국도시설계학회. pp425-437.
- 이희경. 2004. 국토계획법 시행 이후 지구단위계획 운영 실태와 발전적 개선방향. 서울 : 대한국토·도시계획학회.
- _____. 2006. “제2종지구단위계획 제도 운영실태와 문제점 개선방향 연구”. 국토계획 제41권 제3호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp3-39.
- 장영민·양윤재. 2004. “제2종지구단위계획(주거형)의 제도개선 방안에 관한 연구”. 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집. 서울 : 한국도시설계학회. pp385-397.
- 전경련. 2007. 토지이용 및 공장입지 관련제도 개선과제.
- _____. 2008. 산업입지의 경쟁력 강화를 위한 토지이용·산업용지 공급 관련제도의 개선방안.
- 최대식 외. 2008. “토지이용규제를 위한 지역·지구·구역 등의 명칭에 관한 연구”. 국토연구 제59권. 경기 : 국토연구원. pp247-261.
- 최막중 외. 2009. “국토이용관리체계의 개편방안”. 도시정보 no.333. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp3-12.

- 논문 접수일: 2010. 7.12
- 심사 시작일: 2010. 7.15
- 심사 완료일: 2010. 9. 8

ABSTRACT

The Operational Status and the System Improvement of Second District Unit Plan as the Management Method of Non-Urbanized Area

Keywords : Non-Urbanized Area, Second District Unit Plan, Management Method, Land Use

Second District Units Plan is a unique planned management in non-urbanized area. However, the institution have not been operated in the intended objective. After introducing, district units plan showed several limit points and we researched way out of solving the problem. This study used investigation of local government and also survey from the civil servant. The result of this study is as follows. The first, planned urbanized area of management area should solve their problems according to classified area total amount and advance computation of development plan demand in urban master plan. The second, target application area has composure to manage non-urbanized area and maintain fairness of each legislation in second district unit plan area. The third, district designation and plan establishment should be simplified when second district unit plan was established development plan in non-urbanized area. The last, guide lines and operations should be rationalized and also local government needs to consider property of district units plan. Moreover, in the long term, it is needed to change rational plan that second district unit plan and development permit system will be integrated in planning permission system.

비도시지역 관리방안으로서 제2종지구단위계획의 운영실태 및 제도개선방안

주제어: 비도시지역, 제2종지구단위계획, 관리방안, 토지이용

제2종지구단위계획은 비도시지역에서 유일한 계획적 관리수단이라 할 수 있으나, 제도가 도입된 이후 지금까지 도입목적과 달리 활발하게 운용되지 못하는 등 제도운영상 많은 한계점을 드러내고 있다. 이러한 제2종지구단위계획의 문제점을 해결하기 위하여 지자체 실태조사 및 공무원 설문조사 등을 실시하였다. 본 연구의 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 도시기본계획상에서 관리지역의 시가화예정용지에서 제2종지구단위계획의 유형별 면적 총량과 개발계획 수요량의 사전산정으로 인한 문제점의 보완이 필요하다. 둘째, 비시가화지역의 계획적인 관리 및 개별법과의 형평성을 유지하기 위하여 제2지구단위계획구역의 적용대상지역과 면적기준의 유연화가 필요하다. 셋째, 비도시지역에서 개발사업을 전제로 한 제2종지구단위계획의 수립 시에는 지구지정 및 계획수립절차의 간소화가 필요하다. 넷째, 지구단위계획의 특성을 고려한 지자체의 역할 및 권한 위임의 확대, 지자체 담당자의 정기적인 전문교육 및 실질적인 주민참여가 필요하다. 또한 비도시지역의 근본적인 토지이용상의 문제해결을 위해서는 장기적으로 제2종지구단위계획과 개발행위허가제를 계획허가제의 틀 속으로 통합하는 전환이 필요하다.