

지구단위계획 실행력 강화 촉구 건의안

심사보고서

의안 번호	1089
----------	------

2023년 9월 7일
도시계획균형위원회

1. 심사경과

- 가. 발 의 자 : 김영철 의원(찬성자 50명)
- 나. 제 안 일 : 2023년 8월 14일
- 다. 회 부 일 : 2023년 8월 21일
- 라. 상 정 일 : 제320회 서울시의회 임시회 제4차 도시계획균형위원회
2023년 9월 7일 상정·의결(원안가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 김영철 의원)

가. 주문

- 지구단위계획으로 사업 완료한 구역이 지구단위계획 목적에 부합되게 운영·관리되고 있는지를 주기적으로 파악하도록 하는 규정을 마련하고, 지구단위계획 목적과 다르게 운영되고 있는 경우에 대한 처분을 강화하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 과 「지구단위계획수립지침」 의 개정을 건의함

나. 제안이유

- 지역의 체계적·계획적 관리를 위해 수립하는 지구단위계획은 20년 이상 도시관리의 지침으로 활용되어왔으나, 현행 제도 내에는 실제 지구단위계획 목적에 부합되게 운영·관리되고 있는지를 파악하는 관리방안이 부재하여, 지속적인 도시관리가 이루어지지 못하고 있다는 문제점이 제기돼 왔음
- 서울시에서는 2020년 지구단위계획 수립지침 전면 개정을 통해 지구단위계획 수립 이후 모니터링을 시행할 수 있도록 모니터링 관리 운영기준의 내용을 담아 지구단위계획의 지속 가능한 실행력 확보를 도모하였으나, 지자체 차원의 지침 개정이어서 실행력과 구속력에는 한계가 있는 실정임
- 또한 지구단위계획 목적과 다르게 운영되고 있는 경우에 대한 처분 규정도 미흡하여 구속력을 강화할 필요성도 있는바, 지구단위계획이 통합적·최종적 도시관리 수단으로서 역할을 할 수 있도록 관리·운영 체계를 마련하고 구속력을 강화를 위한 제도를 도입할 것을 국회와 관계부처인 국토교통부에 건의함

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「지구단위계획수립지침」

나. 기타 : 없음

4. 이송처

- 국회, 국토교통부

5. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 조성준)

가. 건의안 개요

- 이번 지구단위계획 실행력 강화 촉구 건의안은 지구단위계획 사업이 완료된 구역을 대상으로 해당 필지 내 건축물과 공간 등이 지구단위계획의 목적에 부합하게 운영·관리되고 있는지를 점검하고, 목적과 다르게 운영되고 있는 경우 구속력과 처분 내용을 강화하도록 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 국토계획법)」과 「지구단위계획수립지침」의 개정을 국회 및 국토교통부에 건의하기 위해 우리 위원회에 회부 되었음

나. 검토 내용

“지구단위계획 제도 도입 및 운영”

- 지구단위계획 제도는 「구(舊) 도시계획법」(1999.8.9. 시행)의 상세 계획구역¹⁾ 및 「건축법」(1999.8.9. 시행)의 도시설계²⁾ 제도를 통합하여, 2000년 「구(舊) 도시계획법」(2000.7.1. 시행)에 ‘도시계획 체계’의 하나로 ‘지구단위계획’을 지정함으로써 유사 제도의 중복 운영에 따른 혼선과 불편을 해소하고자³⁾ 하였음
- 이는 현행 「국토계획법」 제2조제5호⁴⁾에서 지구단위계획을 정의하고

1) 「구(舊) 도시계획법」(1999.8.9. 시행) 제20조의3(상세계획구역의 지정) ①건설부장관은 도시계획구역안에서 토지이용을 합리화하고 도시의 기능·미관 및 환경을 효율적으로 유지·관리하기 위하여 필요한 때에는 상세계획구역의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다. (1999.8.9. 시행)

2) 「건축법」(1999.8.9. 시행) 제60조(도시설계) 도시설계는 도시계획에 의한 도시계획시설 및 토지이용등에 관한 계획, 건축물 및 공공시설의 위치·규모·용도·형태등에 관한 장기적인 종합계획으로서 도시의 기능 및 미관의 증진을 그 목적으로 한다.

3) 「구(舊) 도시계획법」에 따른 상세계획 제도와 「건축법」에 따른 도시설계 제도가 유사한 형태로 중복·운영되는 문제를 해소하고자 해당 내용을 도시계획체계로 통합하여, 2000년 「구(舊) 도시계획법」에 반영하였으며 이후 「국토계획법」(2002.2.4. 제정, 2003.1.1. 시행)에 지구단위계획 관련 규정을 재정비하였음

4) 「국토계획법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. (생략)

5. “지구단위계획”이란 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획을 말한다.

있으며, 지구단위계획의 지정과 수립에 관한 법적 근거는 「국토계획법」 제24조~제35조 및 제49조~제54조와 같은 법 시행령 제45조에 해당하며, 세부 지침은 국토교통부의 「지구단위계획수립지침」으로 정하고 있음

- 지구단위계획은 토지이용계획과 건축계획의 중간 단계 성격을 가진 계획으로서, 평면적인 토지이용계획과 입체적인 건축계획이 서로 조화를 이루도록 하며, 개발이 예상되는 지역의 개발 및 수요를 예측하여 체계적으로 개발·관리하기 위한 목적을 가지고 있음

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제49조(지구단위계획의 수립) ① 지구단위계획은 다음 각 호의 사항을 고려하여 수립한다.

1. 도시의 정비·관리·보전·개발 등 지구단위계획구역의 지정 목적
2. 주거·산업·유통·관광휴양·복합 등 지구단위계획구역의 중심기능
3. 해당 용도지역의 특성
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 지구단위계획의 수립기준 등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관이 정한다.

제50조(지구단위계획구역 및 지구단위계획의 결정) 지구단위계획구역 및 지구단위계획은 도시·군관리계획으로 결정한다.

「지구단위계획수립지침」

제1절 지침의 의의

1-1-1. 이 지침은「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제4장 제4절 제49조부터 제52조까지의 규정에 따른 지구단위계획구역의 지정, 지구단위계획의 입안 및 결정, 지구단위계획의 내용 등에 관한 사항을 제시하여 지구단위계획제도의 원활한 운영을 도모하고자 하는데 있다.

1-1-2. 지구단위계획과 관련하여 법,「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 "영"이라 한다),「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」(이하 "규칙"이라 한다) 및 이 지침에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)·시 또는 군의 지역여건에 따라 별도의 지침을 마련하여 운영할 수 있다.

1-1-3. 이 지침은 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획을 수립함에 있어서 필요한 사항을 정한 것으로서 지침의 내용을 종합적으로 고려하여 적용하도록 하고, 지역실정 또는 당해 구역여건 등으로 인하여 지침의 세부내용 중 일부에 대하여 이를 그대로 적용하는 것이 불합리한 경우에는 법령의 범위안에서 그 사유를 명백히 밝히고 다르게 적용할 수 있다.

“지구단위계획 수립 후 운영·관리 방안 마련 현황”

① 법령의 운영·관리 조항

- 지구단위계획 결정 이후 운영·관리와 관련된 조항은 「국토계획법」 제54조가 있으며, 건축물의 건축, 용도변경, 공작물 설치에 대해서만 행정조치가 가능하며 나머지 규정 위반에 대해서는 조치 방안이 없는 것을 확인하였음
- 「지구단위계획수립지침」에서는 지구단위계획 수립 방향은 제시하고 있으나, 지구단위계획 결정 이후의 운영·관리와 관련한 내용은 확인할 수 없었음
- 아울러, 관련 법령과 지침에서는 지구단위계획이 그 목적에 부합하게 운영되고 있는지, 지구단위계획 내용에 관한 기준이 적정한지 일정 기간 마다 검토할 수 있는 근거를 명시하고 있지 않음을 확인하였음

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제54조(지구단위계획구역에서의 건축 등) 지구단위계획구역에서 건축물(일정 기간 내 철거가 예상되는 경우 등 대통령령으로 정하는 가설건축물은 제외한다)을 건축 또는 용도변경하거나 공작물을 설치하려면 그 지구단위계획에 맞게 하여야 한다. 다만, 지구단위계획이 수립되어 있지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 법령의 위반 행위 적발 시 처분 조항

- 지구단위계획은 「국토계획법」 내 제도로서 원칙상 같은 법에 규정되어 있는 벌칙조항을 적용해야 하나 현행법상 지구단위계획 결정 이후 위반사항에 대한 구체적인 벌칙조항은 존재하지 않으며, 계획에 따른 개발행위 허가 이후 인센티브 항목을 실제로 이행하지 않더라도 이를 제재하거나 환수할 수 있는 근거가 없는 것으로 보임

- 이와 관련하여 「국토계획법」 제54조가 준용되지 않는 건축물의 용도변경 등에 대해 이행강제금 부과 처분을 할 수 없다는 대법원 판결⁵⁾ 사례에 비추볼 때, 지구단위계획 결정 이후 계획의 목적에 부합하는 운영·관리와 위반 시 처분을 담보할 수 있는 제도보완이 필요할 것⁶⁾으로 판단됨
- 반면, 「건축법」 제79조제5항과 제80조제1항에 위반 건축물 등에 대한 조치를 위해 실태 조사 및 이행강제금을 부과할 수 있는 근거가 마련되어 있으므로, 효과적인 도시계획 관리를 위해 이와 유사한 근거를 지구단위계획 내용에 포함해야 한다는 의견⁷⁾이 있음

「건축법」

제79조(위반 건축물 등에 대한 조치 등) ① 허가권자는 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 건축물에 대하여 이 법에 따른 허가 또는 승인을 취소하거나 그 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자 또는 점유자(이하 "건축주등"이라 한다)에게 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 해체·개축·증축·수선·용도변경·사용금지·사용제한, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다.

② 허가권자는 제1항에 따라 허가나 승인이 취소된 건축물 또는 제1항에 따른 시정명령을 받고 이행하지 아니한 건축물에 대하여는 다른 법령에 따른 영업이나 그 밖의 행위를 허가·면허·인가·등록·지정 등을 하지 아니하도록 요청할 수 있다. 다만, 허가권자가 기간을 정하여 그 사용 또는 영업, 그 밖의 행위를 허용한 주택과 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제2항에 따른 요청을 받은 자는 특별한 이유가 없으면 요청에 따라야 한다.

④ 허가권자는 제1항에 따른 시정명령을 하는 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 건축물대장에 위반내용을 적어야 한다.

⑤ 허가권자는 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 **건축물에 대한 실태를 파악하기 위하여 조사를 할 수 있다.**

⑥ 제5항에 따른 실태조사의 방법 및 절차에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제80조(이행강제금) ① 허가권자는 제79조제1항에 따라 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니한 건축주등에 대하여는 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 다음 각 호의 **이행강제금을 부과**한다. 다만, 연면적(공동주택의 경우에는 세대 면적을 기준으로 한다)이 60제곱미터 이하인 주거용 건축물과 제2호 중 주거용 건축물로서 대통령령으로 정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 금액을 부과한다.

5) 대법원 2017. 8. 23. 선고 2017두42453 (이행강제금부과처분취소)

6) 내일신문, '지구단위계획구역' 구속력 강화 필요, 2021.6.15.

7) 최정윤 외 2인, 지구단위계획 제도 운영실태와 개선과제, 국토정책 Brief, No.839, 국토연구원, 2021.11.

③ 서울시 지구단위계획 수립기준·관리운영기준 및 매뉴얼

- 서울시는 2000년 「구(舊) 도시계획법」(2000.7.1. 시행)의 지구단위 계획 제도 신설 이후 이의 통합적 관리 및 운영 필요성을 인식하고 2010년 ‘서울시 지구단위계획 수립기준·관리운영기준 및 매뉴얼’을 마련한 것을 시작으로, 지속적인 내용 보완을 통해 현재까지 서울시만의 맞춤형 비법정·행정계획⁸⁾을 수립한 것을 확인할 수 있음
- 이러한 서울시 자체 기준이 법적 구속력을 가지지는 못하지만, 지구단위계획의 취지를 살려 계획의 관리 및 운영을 위한 체계를 제안하고 합리적인 단계별 집행계획을 제시하고자 노력했다는 점이 특징적이라고 볼 수 있음

“지구단위계획 수립 후 운영·관리 방안 마련의 필요성”

- 2022년을 기준으로 전국의 지구단위계획⁹⁾ 지정 개소는 총 1만 1,026개소(구역 면적 약 2,996.9 km^2)이며, 2012년의 7,943개소(구역 면적 약 2135.5 km^2)와 비교했을 때 지정 구역은 3,083개소, 구역 면적은 861.4 km^2 가 증가한 것으로 나타남
- 이러한 전국적인 지구단위계획 지정 개소와 구역 면적의 증가추세를 고려했을 때, 보다 체계적인 지구단위계획의 운영·관리를 위해서 구속력을 가진 계획의 사후 관리에 대한 정기적인 모니터링 도입을 검토할 필요가 있다고 판단됨

8) 서울특별시, 서울특별시 지구단위계획 수립기준·관리운영기준 및 매뉴얼, 2023.3.

9) 서울시 지구단위계획과 관련한 근거는 「서울특별시 도시계획 조례」 제16조부터 제19조의7에 해당함

< 전국 지구단위계획 지정 구역 및 면적¹⁰⁾ 변화 추이 >



참고 : 2023.8월 기준

- 일례로 세종시의 ‘행정중심복합도시 2-3생활권 지구단위계획’의 계획 내용 위반사례를 보면¹¹⁾, 전면공지에 주·정차나 보행 지장물 설치를 할 수 없도록 하고 있음에도 불구하고 에어컨 환풍기나 가판 등을 적치하는 사례가 다수 발생하고 있으나 이행 강제 규정 근거가 없어 조치가 어려우며, 공동주택 외벽에 건설업체명이나 브랜드명을 기재할 수 없도록 가이드라인에서 제시하고 있음에도 불구하고 지침을 어기는 사례가 발생하는 등 조치 방안이 없음을 확인함
- 이러한 사례는 다른 지구단위계획에서도 흔하게 발생하는 문제¹²⁾로서 계획의 취지에 맞는 관리가 가능하도록 관련 벌칙조항을 추가하고 구체화하여 적용하는 것이 필요하다고 판단됨

10) KOSIS, e-지방지표, 지구단위계획구역 (전국)

11) 최정윤 외 2인, 지구단위계획 제도 운영실태와 개선과제, 수시 21-01, 제2017-9호, 국토연구원, 2021.3.

12) 최정윤 외 2인, 지구단위계획 제도 운영실태와 개선과제, 수시 21-01, 제2017-9호, 국토연구원, 2021.3. : 행정중심 복합도시 지구단위계획 내용 및 관계자 인터뷰(2021.3.16.) 내용을 바탕으로 작성됨

< 세종시 행정중심복합도시 2-3생활권 지구단위계획 결정도 >



자료: 행정중심복합도시건설청, 2020b: 5

다. 종합 의견

- 이번 건의안은 ‘지구단위계획’ 사업 완료 구역을 대상으로 취지에 맞는 운영·관리를 위한 정기 점검 내용, 지침 위반 시 처분할 수 있는 내용의 보완 및 구속력 강화를 할 수 있도록 「국토계획법」 및 「지구단위계획 수립지침」의 개정을 국회와 국토교통부에 촉구하기 위한 것으로,
- 현행 법령상 지구단위계획 사업 종료 후 해당 구역의 운영·관리 현황 및 위반사항에 대한 모니터링과 구속력 있는 처분 관련 내용이 없어 실제 올바른 관리가 이루어지지 못하는 사례가 존재한다는 점을 감안할 때, 이번 건의안의 타당성과 그 필요성이 인정된다고 하겠음

- 다만, 이번 건의안에 따라 상위법령을 개정하는 과정에서 과도한 모니터링 및 처분 관련 근거를 두지 않도록 철저한 현장 기반의 사전 조사가 필요할 것으로 보이며, 지구단위계획과 밀접하게 연관된 법령과 관련 지침 등과의 내용 연계 및 정합성 측면에서 면밀하게 검토하여 내용이 중복되지 않도록 해야 할 것으로 판단됨
- 끝으로, 이번 건의안이 실질적으로 통합적인 도시계획 관리 수단으로서 역할을 할 수 있도록 관계부처와 관련 기관의 의견을 반영하고 협조를 요청하는 것이 병행되어야 할 것임

6. 질의 및 답변요지 : 생 략.

7. 토 론 요 지 : 없 음.

8. 심 사 결 과 : 원안 가결.

9. 소수의견의 요지 : 없 음.

10. 기타 필요한 사항 : 없 음.

지구단위계획 실행력 강화 촉구 건의안

(김영철 의원 발의)

의안 번호	1089
----------	------

발 의 년 월 일: 2023년 08월 14일

발 의 자: 김영철 의원(1명)

찬 성 자: 강석주, 고광민, 김경훈,
김규남, 김길영, 김동욱,
김영옥, 김용일, 김용호,
김원중, 김원태, 김재진,
김지향, 김태수, 김형재,
김혜영, 김혜지, 남궁역,
남창진, 민병주, 박상혁,
박 석, 박성연, 박영한,
박춘선, 박환희, 서상열,
소영철, 송경택, 신동원,
신복자, 유만희, 유정인,
윤기섭, 윤영희, 윤종복,
이병도, 이병윤, 이봉준,
이상욱, 이성배, 이종배,
이종태, 이종환, 임춘대,
장태용, 최민규, 허 훈,
홍국표, 황철규 의원(50
명)

1. 주문

- 지구단위계획으로 사업 완료한 구역이 지구단위계획 목적에 부합되
게 운영·관리되고 있는지를 주기적으로 파악하도록 하는 규정을 마
련하고, 지구단위계획 목적과 다르게 운영되고 있는 경우에 대한 처
분을 강화하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「지구단위
계획 수립 지침」의 개정을 건의함

2. 제안이유

- 지역의 체계적·계획적 관리를 위해 수립하는 지구단위계획은 20년 이상 도시관리의 지침으로 활용되어왔으나, 현행 제도 내에는 실제 지구단위계획 목적에 부합되게 운영·관리되고 있는지를 파악하는 관리방안이 부재하여, 지속적인 도시관리가 이루어지지 못하고 있다는 문제점이 제기돼 왔음
- 서울시에서는 2020년 지구단위계획 수립지침 전면개정을 통해 지구단위계획 수립 이후 모니터링을 시행할 수 있도록 모니터링 관리운영기준의 내용을 담아 지구단위계획의 지속가능한 실행력 확보를 도모하였으나, 지자체 차원의 지침 개정이어서 실행력과 구속력에는 한계가 있는 실정임
- 또한 지구단위계획 목적과 다르게 운영되고 있는 경우에 대한 처분 규정도 미흡하여 구속력을 강화할 필요성도 있는 바, 지구단위계획이 통합적·최종적 도시관리수단으로서 역할을 할 수 있도록 관리·운영 체계를 마련하고 구속력을 강화를 위한 제도를 도입할 것을 국회와 관계부처인 국토교통부에 건의함

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
- 다. 기타 : 없음

4. 이송처

- 국회, 국토교통부

지구단위계획 실행력 강화 촉구 건의안

지구단위계획은 도시설계와 상세계획의 역할과 한계를 보완하고 도시지역과 도시지역 외 지역의 체계적 관리를 도모하기 위해 2000년 도입되어 20년 이상 운용되어 오면서 그동안 도시관리의 지침으로 활용되어왔다.

그러나 빠르게 변화하는 도시공간의 물리적 여건과 인구감소, 기후변화, 저성장 등 사회적 변화를 반영하기에는 현행 제도상 여러 한계가 존재한다. 특히 지구단위계획에 의한 사업 진행 이후의 관리방안이 부재하기 때문에 계획 이행에 대한 구속력이 부족하여 지속적인 도시관리가 이루어지지 못하는 문제점이 발생해 왔다.

예를 들어 일반인이 보행통행에 이용할 수 있도록 24시간 개방되어야 하는 공공보행통로에 담장을 설치하는 등의 인센티브 항목을 실제 이행하지 않는 행위나, 전면공지에는 주·정차나 보행 지장물을 설치할 수 없음에도 불구하고 불법 주·정차 및 가판 등을 설치하는 규정 위반 행위 등에 대하여 이를 주기적으로 모니터링하면서 제재하거나 환수할 시스템이 없기 때문에 지구단위계획의 운영·관리 측면에서의 실행력 및 구속력의 강화 필요성이 꾸준히 제기되어 온 실정이다.

이에 서울시는 2020년, 지구단위계획의 체계적이고 단계적인 추진을 위한 기준 마련을 위해 지구단위계획 수립기준을 전면 개정하였다. 이를 통해 유형별 특성에 따라 차별화된 계획 요소를 적용하여 맞춤형 계획을 수립하도록 유도하는 한편, 지구단위계획의 지속 가능한 실행력 확보를 위해 지구단위계획 수립 이후 관리체계를 마련하고 이에 대한 가이드라인을 제시하였다.

특히 관리체계 단계에서 지구단위계획의 역할 강화와 통합적 관리를 위해 지구단위계획의 모니터링 관리 운영기준을 담아 통합적·실효적 운영·관리 방안을 마련하였다.

그러나 이는 지자체 차원의 지침 개정이어서 실행력과 구속력에 한계가 있으므로, 중앙정부 차원에서의 법과 제도 개선을 통해 지구단위계획 운영·관리에 대한 지침을 마련하여 실효적인 도시관리방안을 마련할 필요성이 매우 요구된다.

그러므로 지구단위계획의 결정 내용을 기준으로 개발이 완료된 경우, 해당 필지 내 건축물과 공간 등이 지구단위계획 목적에 부합되게 운영·관리되고 있는지를 주기적으로 파악하도록 하는 한편, 지구단위계획 목적과 다르게 운영되고 있는 경우에 대한 처분을 강화하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 과 「지구단위계획 수립 지침」 개정을 강력히 촉구한다.

2023년 8월

서울특별시의회 의원 일동