서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

가. 의안번호 : 제3684호

나. 제 안 자 : 이상욱 의원(찬성자 9명)

다. 제 안 일 : 2026년 5월 26일

라. 회 부 일 : 2026년 5월 27일

2. 제안이유

○ 도시자연공원구역 내 장기 방치 및 훼손 등으로 당초 지정 목적인 생태환경 보전 기능을 상실한 지역에 대하여 합리적인 규제 완화와 체계적 관리 방안 마련이 필요한 실정임. 특히 역세권 주변의 훼손지는 도시계획적 활용 가치가 높음에도 일률적인 규제로 인해 역세권 활성화 사업 등 효율적인 토지이용에 한계가 있는 실정임

○ 이에 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시자연공원구역 중 해제 기준에 부합하는 구역을 지구단위계획구역 지정 대상에 명시하여 훼손지 복구, 역세권 연계 개발 등 계획적 토지이용을 도모하고 난개발을 사전에 방지하고자 함

3. 주요내용

○ 지구단위계획구역 지정 대상에 도시자연공원구역 중 해제 기준에 부합하는 지역에 대해 토지이용의 체계적 관리가 필요한 지역을 추가함 (제17조제1항 제9호 신설)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 같은 법 시행령

나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

5. 검토 의견

가. 개요

○ 이번 「서울특별시 도시계획 조례」(이하, ‘조례’) 일부개정조례안은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하, ‘공원녹지법’)에 따른 도시자연공원구역 중 해제 기준에 부합하는 구역으로서 훼손지 복구, 완충기능 회복, 부지활용 등 토지이용의 체계적 관리가 필요한 지역을 지구단위계획구역 지정대상에 추가하고자 하는 것임

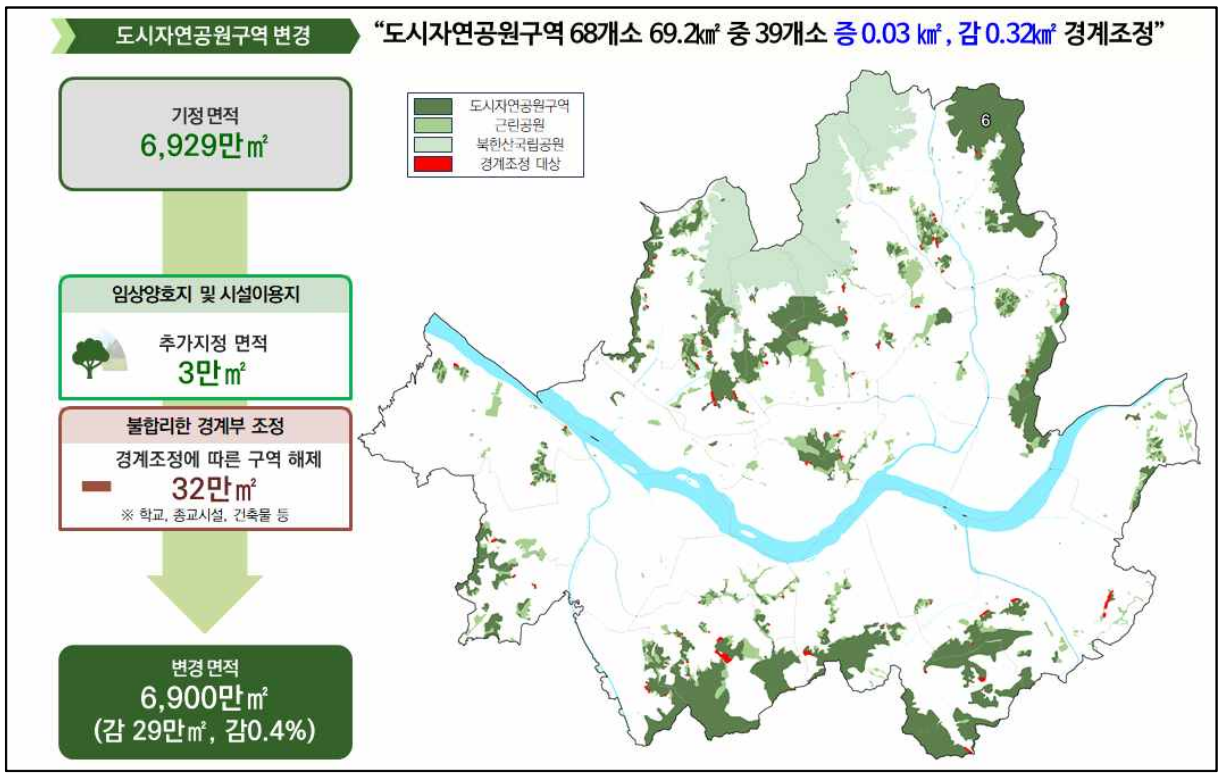
현 행	개 정 안
제17조(지구단위계획구역의 지정대상) ① 시장은 영 제43조제4항제8호에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 지구단위계획구역으로 지정할 수 있다.	제17조(지구단위계획구역의 지정대상) ①----------.
1. ~ 8. (생 략)	1. ~ 8. (현행과 같음)
<신 설>	9.「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시자연공원구역 중 해제 기준에 부합하는 구역으로서, 토지이용의 체계적 관리(훼손지 복구, 완충기능 회복, 부지활용 등)가 필요한 지역
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)

나. 검토 내용

1) 제안 배경

○ 서울시는 2020년 7월 1일 도시공원 일몰제 시행에 따른 장기미집행 공원의 대량 실효에 대응하여 해당 부지 일부를 '도시자연공원구역'으로 지정[1]하였으며 2025년 재정비를 통해 구역 조정 및 관리 기준을 정비한 바 있음

< 2025년 도시자연공원구역 결정(변경) 현황 >



(자료: 서울특별시 시설계획과)

○ 도시자연공원구역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하, "국토계획법")상 용도구역의 하나로서 공원녹지법 제27조[2]에 따라 건축물의

---

1) 2020. 6. 29 도시자연공원구역 지정 (국토계획법 제38조의2 및 공원녹지법 제26조)
- 자연환경 및 경관보호, 도시민에게 여가·휴식공간 제공(식생이 양호한 산지의 개발을 제한할 필요가 있는 경우)

2) 「**도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」제27조(도시자연공원구역에서의 행위 제한)** ① 도시자연공원구역에서는 **건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 흙과 돌의 채취, 토지의 분할, 죽목의 벌채, 물건의 적치** 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 **도시·군계획사업(**이하 "도시·군계획사업"이라 한다)**의 시행을 할 수 없다.** 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 특별시장·광역시장·특별자치

건축, 형질변경, 도시·군계획사업 시행 등 각종 개발행위가 원칙적으로 제한되는 보전 목적의 규제구역임

○ 시장은 공원녹지법 시행령 제25조[3]에 따라 녹지 훼손 등으로 자연환경 보전 기능이 현저하게 저하된 지역 또는 도시민의 여가·휴식공간으로서의 기능을 상실한 도시자연공원구역을 변경 또는 해제할 수 있도록 규정하고 있음

○ 현행 조례에는 지구단위계획구역 지정 대상에 도시자연공원구역과 관련된 사항을 별도로 명시하고 있지 않아 역세권 인근 등에 위치한 도시자연공원구역의 경우 입지여건이 양호하고 실제로는 해제 기준에 부합하는 구역임에도 불구하고 구역 해제와 연계한 종합적인 토지이용계획을 선제적으로 검토하거나 수립할 수 없는 실정임

○ 이번 일부개정조례안은 이러한 현실적 한계를 개선하기 위한 방안으로 도시자연공원구역 해제 기준에 부합하는 지역을 조례상 지구단위계획구역 지정 대상에 명시하고자 하는 것임

시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 받아 할 수 있다.

3) **「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령」제25조(도시자연공원구역의 지정 및 변경의 기준)** ① 시·도지사 또는 대도시 시장은 법 제26조에 따라 도시자연공원구역을 지정하거나 변경할 때에는 다음 각 호의 구분에 따른 기준에 따라야 한다.

1. 지정에 관한 기준
   가. 도시지역 안의 식생이 양호한 수림의 훼손을 유발하는 개발을 제한할 필요가 있는 지역 등 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공할 수 있는 지역을 대상으로 지정할 것
   나. 「환경정책기본법」에 따른 환경성평가지도, 「자연환경보전법」에 따른 생태·자연도, 녹지자연도, 임상도 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 토지적성에 대한 평가 결과 등을 고려하여 지정할 것
2. 경계설정에 관한 기준
   가. 보전하여야 할 가치가 있는 일정 규모의 지역 등을 포함하여 설정하되, 지형적인 특성 및 행정구역의 경계를 고려하여 경계를 설정할 것
   나. 주변의 토지이용현황 및 토지소유현황 등을 종합적으로 고려하여 경계를 설정할 것
   다. 도시자연공원구역의 경계선이 법 제28조제1항에 따른 취락지구(이하 "취락지구"라 한다), 학교, 종교시설, 농경지 등 기능상 일체가 되는 토지 또는 시설을 관통하지 아니할 것

3. 변경 또는 해제에 관한 기준

가. 녹지가 훼손되어 자연환경의 보전 기능이 현저하게 떨어진 지역을 대상으로 해제할 것

나. 도시민의 여가·휴식공간으로서의 기능을 상실한 지역을 대상으로 해제할 것

2) 상위법령과의 정합성

○ 국토계획법 제51조제1항제8호에 따르면 “개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역 또는 공원에서 해제되는 구역”을 지구단위계획구역 지정 대상으로 규정하고 있어 해제된 구역에 대한 지구단위계획구역 지정의 법적 근거는 마련되어 있음

「 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 」

제51조(지구단위계획구역의 지정 등) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 다음 **각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 지구단위계획구역을 지정할 수 있다**

1. ~ 7. (생략)
8. **개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역 또는 공원에서 해제되는 구역**, 녹지지역에서 주거·상업·공업지역으로 변경되는 구역과 새로 도시지역으로 편입되는 구역 중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역

8의2. ~ 9. (생략)

10. 그 밖에 **양호한 환경의 확보나 기능 및 미관의 증진 등을 위하여 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역**

○ 한편, 같은 조 제10호는 “양호한 환경의 확보나 기능 및 미관의 증진 등을 위하여 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역”을 시행령에 위임[4]하고 있으며, 현행 조례 제17조제1항은 이러한 위임 체계에 따라 지구단위계획구역 지정 대상을 구체화하는 방식으로 구성되어 있음

○ 이번 일부개정조례안은 도시자연공원구역 중 “해제 기준에 부합하는 구역”이라고 규정하여 국토계획법의 “도시자연공원구역에서 해제되는

4) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」제43조(도시지역 내 지구단위계획구역 지정대상지역) ④법 제51조제1항제10호에서 "대통령령으로 정하는 지역"이란 다음 각 호의 지역을 말한다

1.~7. (생략)

8. **그 밖에 양호한 환경의 확보 또는 기능 및 미관의 증진 등을 위하여 필요한 지역으로서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례가 정하는 지역**

구역”과 개념적으로 구별하여 명시하였으며 이러한 개념적 차이는 도시관리계획 수립 과정의 현실적 제약에서 비롯된 것으로 판단됨

○ 도시자연공원구역은 공원녹지법 제27조에 따라 도시계획사업 등을 시행할 수 없는 행위 제한이 적용되므로 해당 구역이 포함된 지역에 대해서는 지구단위계획구역 지정이 실무적으로 실행되지 않는 경우가 일반적임

○ 이로 인해 상위법에서 규정한 “해제되는 구역”에 대한 일반 규정만으로 해제 기준에 부합하나 아직 해제가 되지 않은 구역에 대해 선제적으로 계획하고 관리하기 어려운 실정이라 하겠음

○ 이에 이번 일부개정조례안은 이러한 계획 관리의 공백을 해소하기 위하여 공원녹지법 시행령 제25조의 객관적 해제 기준[5]에 부합하는 구역 중 토지이용의 체계적 관리가 필요한 도시자연공원구역을 조례상 지구단위계획구역 지정 대상으로 명시하려는 것으로 그 필요성이 인정된다 할 것임

○ 또한 신설되는 제9호는 “훼손지 복구, 완충기능 회복, 부지활용 등 토지이용의 체계적 관리”를 목적으로 하고 있어 상위법 제51조제1항제10호가 규정한 “양호한 환경의 확보나 기능 및 미관의 증진”이라는 위임 취지에 부합하는 것으로 판단됨

---

5) **< 도시자연공원구역 지정·해제기준 > (공원녹지법 시행령 제25조, 도시자연공원구역 지침)**

▸ 지정기준 : 도시 자연환경·경관 보호, 시민여가·휴식공간 제공을 위해 환경성평가지도, 생태·자연도, 녹지자연도, 임상도 및 토지적성평가 결과 등 고려하여 지정

▸ 해제기준 : 녹지 훼손으로 자연환경 보전 기능이 현저하게 떨어진 지역, 시민 여가·휴식공간 기능 상실 지역

※ 도시자연공원구역의 지정·변경 등에 관한 지침 세부기준

구 분	국토환경성평가	생태자연도	임상도	비 고
우선지정 대상	1등급	1등급	4영급 이상	
지 정 대 상	2등급	2등급	식생 양호	훼손 우려 지역
해 제 대 상	3~5등급	3등급	3영급 이하	기능상실 등

3) 정책적 타당성

○ 국토계획법 제51조제1항제8호는 도시자연공원구역에서 해제되는 구역에 대해 지구단위계획구역을 지정할 수 있도록 규정하고 있으나 이는 계획구역 지정의 가능성을 부여하는 임의규정에 그치고 있어 해제 이후 토지이용 관리를 위한 구체적 절차나 기준은 별도로 마련되어 있지 않음

○ 도시자연공원구역은 장기간 행위제한이 적용되고 있는 보전 목적의 용도구역으로 해제 이후 해당 지역에 대한 체계적인 토지이용 관리 방안이 사전에 마련되지 않을 경우 개별적·산발적 개발이 이루어지거나 주변 지역의 환경에 부정적 영향을 미칠 우려가 있다는 점에서 규제 해제 구역에 대해 사전 계획수립을 통한 관리가 필요하다 할 것임

○ 개발제한구역의 경우 해제 시 해제대상지역에 대한 활용방안(개발계획 및 재원조달계획 등)과 주변 구역에 대한 관리방안을 사전에 검토하도록 하는 국토교통부 지침[6]이 마련되어 있으나 도시자연공원구역은 국토계획법에 따라 용도구역 변경 고시만 할 뿐 해제 이후 체계적 관리에 대한 법적 제도가 없는 상황임

○ 이번 일부개정조례안은 규제 해제 구역에 대한 체계적 관리를 위해 향후 토지이용계획 수립 과정에서 완충녹지 조성, 기반시설 정비, 공공기여확보 등 공익적 요소를 계획에 반영토록 하여 방치된 훼손지의 효율적 활용과 함께 도시환경 개선이라는 공공성을 함께 달성할 수 있다는 점에서 정책적 타당성이 인정된다 할 것임

---

6) 「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립 지침」 2-2. "2-1의 규정에 따라 개발제한구역의 해제를 추진하고자 할 때에는 해제대상지역에 대한 활용방안(개발계획 및 재원조달계획 등) 뿐만 아니라, 주변 개발제한구역에 대한 관리방안 등을 종합적으로 검토하여야 한다."

○ 다만, 이번 일부개정조례안의 시행과 관련하여 향후 개발 가능성에 대한 기대감으로 도시자연공원구역 내 녹지를 고의로 훼손하여 해제를 요구하는 제도 남용 행위가 발생할 우려가 있으므로 이에 대한 명확한 제재 기준과 정기적인 모니터링 체계 마련이 필요할 것으로 판단됨

○ 또한, 실제 지구단위계획구역 지정 과정에서 하나의 계획구역 내에 해제 기준 부합 토지와 보전 대상 토지가 혼재하는 경우 구역 설정 및 관리 방향에 대한 명확한 기준이 없으면 이해관계자 간 갈등 및 행정적 혼선이 발생할 가능성이 있어 지구단위계획구역 설정의 객관적 기준, 존치 대상 구역에 대한 보전·관리 원칙, 해제 구역과의 완충·연계 방안 등을 세부 운영지침으로 사전에 제도화 할 필요가 있음

다. 종합 의견

○ 이번 「서울특별시 도시계획 조례」 일부개정조례안은 도시자연공원구역 중 공원녹지법 시행령에 따라 해제 기준에 부합하는 구역 중 토지이용의 체계적 관리가 필요한 지역에 대하여 지구단위계획구역으로 지정할 수 있도록 조례상 근거를 마련하고자 하는 것으로 상위법령과의 정합성이 확보되고 구역 해제 이후의 토지이용을 계획적으로 관리하여 난개발을 방지한다는 점에서 그 필요성과 타당성이 인정됨

○ 다만, 개발 가능성에 대한 기대로 인한 도시자연공원구역 내 녹지의 의도적 훼손 우려와 실제 지구단위계획구역 지정 과정에서 해제 기준 부합 토지와 보전 대상 토지가 혼재하는 경우 구역 설정 및 관리 방향에 대한 명확한 기준 부재 등의 문제가 존재함

○ 따라서 서울시는 조례 시행과 함께 해제 기준 부합 여부에 대한 객관적 판단 절차 및 지구단위계획구역의 구체적 설정 기준, 고의적 훼손 행위에 대한 제재 등 실무 적용 과정에서 혼란이 야기되지 않도록 세부 운영지침을 마련하여 제도의 공익성이 실질적으로 확보될 수 있도록 하여야 할 것임

붙임1 비용추계 비대상사유서

서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안
비용추계 비대상 사유서

1. 판단 근거

○ 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안은 장기 방치 및 훼손으로 생태환경 보전 기능을 상실한 도시자연공원구역 중 해제 기준에 부합하는 구역을 지구단위계획구역 지정 대상에 명시하여, 계획적 토지이용을 도모하고 난개발을 사전에 방지하고자 하는 것으로,

○ 이는 토지이용의 합리적 규제 완화와 도시의 계획적 관리를 위한 행정적·제도적 기준을 신설하는 절차적 규정에 해당하므로 별도의 비용이 발생하지 않아 비용추계 대상에서 제외함

2. 작성자

시의회사무처	재정분석과
재정분석과장	이 선 희
입법재정지원1팀장	김 선 희
추 계 분 석 관	김 경 명

☏ 02-2180-7955

e-mail : kimkmi0809@seoul.go.kr