

서울특별시 2025 도시·주거환경정비기본계획 (도시정비형 재개발사업부문) 변경 의견청취안 심 사 보 고

의안 번호	3159
----------	------

2022. 3. 31.
도시계획관리위원회

I. 안건명 : 서울특별시 2025 도시·주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발사업부문) 변경 의견청취안

II. 심사경과

의안 번호	제출일자	회부일자	상 정 내 역 (상정일자)	심사결과
3159	2022.3.10.	2022.3.16.	제306회 임시회 제2차 도시계획관리위원회(2022.3.31.)	원안 동의

III. 제안설명의 요지 (여장권 균형발전본부장)

- 國·市 공동발표한 「2차 수도권 주택공급 계획('18.12.19)」 및 市에서 발표한 「8만호 추가 공급의 세부계획('18.12.26.)」에 따라
- 재개발구역(도시정비형)내 '주거 주용도' 허용 및 상업지역 주거비율 완화 (50%→90%), 준주거지역 용적률(400%→500%) 상향을 '19.10.17. 부터 3년 한시로 운영 중으로
- 주택공급 확대에 대한 사회적 요구에 따라 기본계획의 유효기간 연장이 필

요하여 관련 기본계획의 변경에 앞서

- 「도시 및 주거환경정비법」 제6조에 제2항에 의거 서울특별시의회 의견을 청취하고자 하는 것임.

IV. 주요내용

- 주택공급확대를 위한 3년 한시 기본계획 변경사항의 유효기간 연장
 - 유효기간 : '22.10.16.까지 적용 → '25.3.27.까지 적용
 - ※ 동일 취지로 '21.12. 개정·공포된 도시계획조례 연장기한과 동일
- 주택공급이 저조한 한양도성도심부는 공공주택 확보의무 배제

V. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

제출배경

- 도시정비형 재개발사업 부문의 “도시·주거환경정비 기본계획”(이하 “기본계획”)은 서울시 도시정비형 재개발사업에 대한 정책방향을 제시하고 정비예정구역 지정을 포함하고 있는 등 사업시행의 기초가 되는 계획으로서, 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”) 제4조¹⁾에 따라 수립되는 법정계획임.
- 이 기본계획 변경(안)은 지난 2019년 10월 변경·고시²⁾된 기본계획에서,

1) 「도시 및 주거환경정비법」

제4조(도시·주거환경정비기본계획의 수립) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장은 관할 구역에 대하여 도시·주거환경정비기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 10년 단위로 수립하여야 한다. 다만, 도지사가 대도시가 아닌 시로서 기본계획을 수립할 필요가 없다고 인정하는 시에 대하여는 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.

② 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장(이하 “기본계획의 수립권자”라 한다)은 기본계획에 대하여 5년마다 타당성을 검토하여 그 결과를 기본계획에 반영하여야 한다.

도시정비형 재개발사업구역 내 주택공급 확대를 위한 ‘주거 주용도 허용 및 상업지역 주거비율 완화, 준주거지역 용적률 상향 조치’에 대해 3년 한시로 운영 중인 상황에서, 주택공급 확대에 대한 사회적 요구를 반영하여 기본계획의 유효기간을 연장³⁾하고, 그간 제도 운영과정에서 발생한 미비점을 보완하고자 2022년 3월 10일 서울특별시장의 제출하여 3월 16일 우리 위원회에 회부된 사안임.

□ 기본계획 변경(안) 세부내용과 검토사항

첫째, 유효기간의 연장 및 구속력

- 주택공급 확대를 통한 주택시장 안정화와 직주근접 실현을 위해 2019년 10월 기본계획 변경에 따른 규제완화 조치로, 한양도성 도심부의 상업지역과 준주거지역에서 재개발사업은 활발히 추진 중임.
- 2019년 기본계획 변경 이후 정비계획 변경 및 사업시행 인가 현황에 따르면, 사업시행계획 인가 7개 지구(518세대), 정비계획의 변경을 추진 중인 곳은 4곳, 정비계획 변경이 완료된 곳은 5곳으로(검토보고서 붙임 2 참고), 정비계획의 결정·고시부터 사업시행 인가신청까지 걸리는 기간이 평균 7.9개월인 상황에서, 잔여 유효기간 내에 사업계획 승인을 신청하 기란 사실상 어렵다는 점을 감안할 때, 기 추진 중인 정비사업의 안정성 확보와 주택공급 확대, 그리고 도시정비형 재개발 활성화를 위해 유효기간의 연장은 필요하다고 보임.

2) 서울특별시고시 제2019-343호(2019.10.17.)

3) 당초 : 조례 공포·시행일(2019.3.28.)로부터 3년(2022.3.27.)
변경 : 조례 공포·시행일(2019.3.28.)로부터 2025년 3월 27일까지

<정비계획 결정 및 인가 신청시까지 소요기간>

구분	평균 소요기간	소요기간별 사업건 수				
		소계	6개월 미만	6개월이상~ 12개월미만	13개월이상~ 18개월미만	19개월 이상
정비계획 결정기간 (주민제안~결정·고시)	13.6개월	12건	-	6건	2건	4건
사업시행계획인가 (정비계획 결정·고시~인가신청)	7.9개월	7건	3건	3건	1건	-

자료 : 도시활성화과-2101(2022.2.28.) "2025 서울특별시 도시·주거환경정비 기본계획(도시정비형 재개발부문) 중 주택공급확대 유효기간 연장 및 개선방안 보고

- 기본계획의 유효기간 연장은 도심 내 주택공급 확대⁴⁾를 위해 2021년 12월 개정된 「서울특별시 도시계획 조례」(이하 “도시계획 조례”)의 준주거지역 및 상업지역 내·외의 용적률 완화 규정⁵⁾(검토보고서 붙임1 참고)에 대한 유효기간과의 정합성 확보를 위해 2025년 3월 27일까지로 정하였음.⁶⁾

<상업·준주거지역 용적률 완화 등(3년 한시 운영)>

용도지역		개 정 전	개 정 후	비 고
상업	비주거 의무비율	지구중심이하 (20%이상) 지역중심이상 (30%이상)	일괄 20%이상	-
	주거용 용적률	400%이하	600%이하 ※ 근린상업, 역사도심 내 일반상업(500%이하)	증가하는 주거용 용적률의 2분의 1을 공공·민간임대주택 확보
준주거	용적률	400%	500%	증가하는 용적률(100%)의 2분의 1을 공공임대주택 확보

출처 : 제303회 정례회 (의안번호 2768) 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 검토보고서, p.10

- 4) 지난 2018년 12월 국토부와 서울시 등 관계 시·도가 합동으로 발표한 2차 수도권 주택공급계획 및 서울시 8만호 추가공급 계획의 일환으로 추진된 정책사업임
- 5) 도시계획 조례 제55조(용도지역안에서의 용적률)
 - ㉔ 제1항제6호 규정에도 불구하고 준주거지역에서는 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 임대주택 추가 확보시(증가하는 용적률의 2분의1에 해당하는 용적률) 500퍼센트 이하로 한다.
- 6) 도시계획 조례 부칙 <제7093호, 2019.3.28.>
 - 제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.
 - 제2조(준주거지역의 용적률 변경 및 상업지역내 주거복합건축물의 용도 비율 및 용적률 변경에 관한 규정의 유효기간) 제55조제22항 및 별표 3(제1호나목을 제외한다)의 개정규정은 2025년 3월 27일 까지 건축허가를 신청(건축허가가 의제되거나 건축허가 또는 사업계획 승인을 신청하는 경우를 말한다)하는 경우까지 적용한다.

- 또한, 변경되는 유효기간('25.3.27) 도래 전 현재 수립 중인 “2030 도시·주거환경정비 기본계획”(이하 “2030 기본계획”)이 시행될 경우를 감안하여, 유효기간은 2030 기본계획의 결정·고시일까지 하는 것으로 경과조치를 두었음.
- 그러나, 도시정비형 재개발사업의 정비계획 결정기간과 사업시행인가까지 걸리는 평균 기간을 감안할 때, 용역시행 중인 2030 기본계획의 확정시기가 불명확한 상황에서, 이러한 경과조치는 도시정비형 재개발사업 추진에 불안 요인으로 작용할 수 있으므로, 경과규정 등을 면밀히 검토하여 2030 기본계획에 반영하는 노력이 병행되어야 할 것임.

둘째, 공공주택 등 확보기준 등

- 2019년 기본계획 변경 당시 도심부외 지역의 주거주용도를 완화(50→90%)하면서 증가하는 주거부분의 용적률 증가분에 대한 임대주택 의무확보비율을 정했는데, 기본계획이 변경되기 전 주거주용도 허용 및 주거비율 90%가 조건 없이 적용되었던 한양도성 도심부에도 공공주택 확보 의무가 추가되면서 오히려 주택공급 위축이라는 부작용을 낳는 결과를 초래하였음.

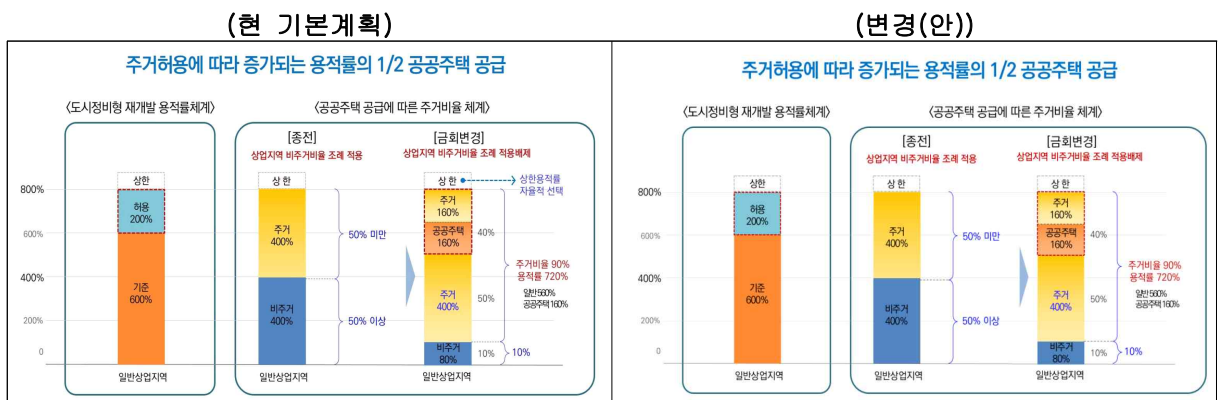
<2019년 10월 이후 주용도별 정비사업 추진현황>

구분	주거주용도 사업비율	합계	주거주용도	업무 주용도
한양도성 도심부	12.5%	16건	2건 남대문 7-1, 을지로 3-9	14건 공평15,16, 수송 1-2, 1-3, 1-7, 양동6, 양동11, 무교다동 16, 31, 을지로 3-6, 3-12, 을지로2 1·3·6·18, 서서1-2 1지구, 서소문 10, 서소문 11·12
한양도성 도심부 외	100%	14건	14건 신용산북측1, 대선제분1-1, 영진시장, 연신내, 신촌마포 3-3, 1-2, 4-9, 4-15, 마포로1 10, 34, 28·29, 58-2, 마포로3-1, 마포로5 10-11	-

자료 : 도시활성화과-2101(2022.2.28.) “2025 서울특별시 도시·주거환경정비 기본계획(도시정비형 재개발부문) 중 주택공급확대 유효기간 연장 및 개선방안 보고

- 이에, 이번 기본계획 변경(안)에서는 2019년 기본계획 변경 전인 2016년 기본계획과 동일하게 한양도성 도심부에서는 공공주택 등 의무확보 기준 적용을 배제한다는 계획과 관련하여, 사업자에 대한 부담을 완화하여 완화용적률에 따른 도심공동화 억제와 주택공급을 확대하려는 취지로 이해됨.

구분	기정 기본계획(2016)	기본계획 변경(2019)	기본계획 변경(안)(2022)
한양도성 도심부	<ul style="list-style-type: none"> 용도용적제 배제시책으로 인해 주거 90% 이하 가능 (비주거 10% 이상 의무) 	<p>주거비율 적용기준</p> <ul style="list-style-type: none"> 도시정비형 재개발사업에서 주거주용도 도입 시 주거 90%(비주거 10%이상 의무) ※주거완화비율은 90% 범위 내에서 도시계획위원회 심의를 통해 결정 ※400%를 기준으로 완화되는 용적률의 1/2은 공공주택 공급 ※<u>공공시설 기부채납에 따른 상한용적률은 공공주택 확보비율 제외, 사업시행시 용도 자율적 선택</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 용도용적제 배제시책으로 인해 주거 90% 이하 가능 (비주거 10% 이상 의무)
한양도성 도심부 이외지역	<ul style="list-style-type: none"> 주용도가 주거가 아닌 경우 비주거 50%이상 확보 - 주거주용도일 경우 해당 지구단위계획 내용에 따라 운영·관리 	<ul style="list-style-type: none"> 도시정비형 재개발사업에서 주거주용도 도입 시 주거 90% 이하 적용(비주거 10% 이상 의무) ※주거완화비율은 90% 범위 내에서 도시계획위원회 심의를 통해 결정 ※400%를 기준으로 완화되는 용적률의 1/2은 공공주택 공급 ※<u>공공시설 기부채납에 따른 상한용적률은 공공주택 확보의무 제외</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 도시정비형 재개발사업에서 주거주용도 도입 시 주거 90% 이하 적용(비주거 10% 이상 의무) ※주거완화비율은 90% 범위 내에서 도시계획위원회 심의를 통해 결정 ※400%를 기준으로 완화되는 용적률의 1/2은 공공주택 공급 ※<u>공공시설 기부채납에 따른 상한용적률은 공공주택 확보의무 제외</u>



<주거비율 완화기준 및 공공주택 등 확보기준>

출처 : 2025 도시 및 주거환경정비 기본계획(도시정비형 재개발사업 부문) 변경(안)

○ 한편, 이번 기본계획 변경(안)의 공공시설 등 기부채납 시 용적률 적용과

관련하여, 그간 용적률 인센티브 운영은 관계법령⁷⁾에 근거해 서울시 도시계획국의 내부방침⁸⁾으로 도시정비형 재개발구역에도 적용되어 왔으나⁹⁾, 최근 균형발전본부에서는 이와 별도의 내부방침¹⁰⁾을 통해 상한용적률 산출내역을 달리 정하고 있음.

구 분	기본계획(2019)	기본계획 변경(안)(2022)
상한용적률 적용사항	도시정비형 재개발구역의 공공시설 등 기부채납에 따른 상한용적률은 1개 구역 내 다수의 지구가 지정되어 있는 도시정비형 재개발구역의 특수성을 고려하여 2020.7.1.부터 ‘공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준(개정 2019.1.16.)을 적용한다.(2020.6.30. 까지 주민공람 공고를 완료한 경우 종전 운영기준 적용) ※ 단, 구역 내 지구 구분이 없는 구역(역세권 공공임대주택 건립을 위한 도시정비형 재개발 등)은 개정기준을 바로 적용하는 것을 원칙으로 한다.	삭 제

<p>「공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준」</p> <p>▲ 상한용적률 = 기준(허용)용적률 X (1 + 1.3 X 가중치 X $\alpha_{\text{토지}} + 0.7 \times \alpha_{\text{현금·건축물}}$)이내</p> <p>「도시정비형 재개발사업 기부채납 유형별 인센티브 운영기준」</p> <p>▲ 상한용적률 = 기준(허용)용적률 X (1 + 1.3 X 가중치 X α) 이내</p>

- 이는 주택재개발사업 시행 시 건축물 등을 기부채납 할 경우 대지면적 증가로 인한 연면적 증가효과를 함께 기대할 수 있으나, 도시정비형 재개발사업 시행 시에는 건축물 또는 현금을 기부채납하더라도 대지면적의 증가효과는 없어, 상한용적률 산출 시 사업지구 간 형평성 문제가 발

7) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제46조제1항, 도시계획 조례 제19조의2 및 시행규칙 제7조제4항

8) “공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준”(2011년 10월 제정)

9) 2020년 6월 30일까지 주민공람 공고를 완료한 경우, 기존 2014년 8월 기준 “공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준(도시계획국)”을 적용하고, 2020년 7월 1일부터는 2019년 1월 기준 용적률 인센티브 운영기준(도시계획국)을 적용해왔으며, 균형발전본부 내부방침 수립일인 2021년 2월 26일부터는 자체적인 상한용적률 인센티브 운영기준을 적용하고 있음.

10) 도시활성화과-2155(2021.2.26.) “도시정비형 재개발사업 기부채납 유형별 상한용적률 인센티브 운영기준 조정방안”

생활 수 있기 때문으로 이해됨.11).



자료 : 도시활성화과-2155(2021.2.26.) “도시정비형 재개발사업 기부채납 유형별 상한용적률 인센티브 운영기준 조정방안”

- 이에, 균형발전본부는 도시계획국과 이원화된 “상한용적률 적용사항”을 현 기본계획에서는 삭제하되, 현재 수립 중인 “2030 도시·주거환경정비 기본계획”이 확정될 때까지는 내부방침에 근거하여 운영할 계획임.

□ 종합

- 이 기본계획 변경(안)은 도심 내 주택공급 확대를 통한 부동산 가격 안정화를 도모하고, 도심 내 직주근접형 주택공급과 민간임대 및 공공임대 주택의 공급확대 등을 목표로 하고 있어, 서울시민의 주거안정에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것으로 판단됨.
- 특히, 서울시의 추가 8만호 공급계획에서 도시정비형 재개발사업의 공급목표물량은 570호로서, 현재 사업시행계획을 인가받은 공급물량은 7개 지구 518호, 사업시행계획 인가 전 정비계획의 변경결정이 진행 또는 완료된 곳은 9개 지구 777호로 총 1,295호가 공급될 예정이므로 당초 공급 목표를 초과 달성할 예정임.(검토보고서 붙임 2, 3 참고)

11) 균형발전본부 도시활성화과

- 한양도성 도심부의 경우 2016년 기본계획 수립 이후 임대주택 의무비율이 적용되지 않았으나, 2019년 기본계획의 변경으로 완화되는 용적률의 절반을 임대주택으로 공급하게 되면서, 애초 목표와는 반대로 도심 내 주거공급이 위축되는 효과가 있었던 바, 과거에도 상업 및 준주거지역 내 임대주택 의무비율 적용기준이 여러 번 변경되어왔다는 점(검토보고서 붙임 4 참조)에서, 이번 2016년 기본계획으로의 회귀는 행정의 신뢰에 부정적 영향을 미칠 수 있어 각별한 주의가 요망됨.
- 한편, 이번 기본계획 변경을 통해 2019년 이후 한양도성 도심부에 적용되던 공공주택 등 확보기준이 다시 제외되는 사항은 중요한 변경사항임에도, 관련 조례 및 별표에서는 이를 반영하고 있지 않고 기본계획과 내부방침으로만 관리하고 있어, 향후 투명한 제도운영을 위해서는 관련 규제 또는 완화조치 사항은 조례로 규정하는 것이 바람직하다고 사료됨.

VI. 질의 및 답변 요지 : 생략

VII. 토론요지 : 없음

VIII. 심사결과 : 원안 동의 (출석위원 전원 찬성)

IX. 소수의견의 요지 : 없음

서울특별시 2025 도시·주거환경정비기본계획 (도시정비형 재개발사업부문) 변경 의견청취안

의안 번호	3159
----------	------

제출년월일 : 2022년 3월 10일
제출자 : 서울특별시장

1. 제안이유

- 가. 國·市 공동발표한 「2차 수도권 주택공급 계획('18.12.19)」 및 市에서 발표한 「8만호 추가 공급의 세부계획('18.12.26.)」에 따라
- 나. 재개발구역(도시정비형)내 '주거 주용도' 허용 및 상업지역 주거비율 완화(50%→90%), 준주거지역 용적률(400%→500%) 상향을 '19.10.17.부터 3년 한시로 운영 중으로
- 다. 주택공급 확대에 대한 사회적 요구에 따라 기본계획의 유효기간 연장이 필요하여 관련 기본계획의 변경에 앞서
- 라. 「도시 및 주거환경정비법」 제6조에 제2항에 의거 서울특별시의회 의견을 청취하고자 하는 것임.

2. 주요내용

- 가. 주택공급확대를 위한 3년 한시 기본계획 변경사항의 유효기간 연장
- 유효기간 : '22.10.16.까지 적용 → '25.3.27.까지 적용
 - 동일 취지로 '21.12. 개정·공포된 도시계획조례 연장기한과 동일
- 나. 주택공급이 저조한 한양도성도심부는 공공주택 확보의무 배제

3. 추진경위

- '19. 1.25. 2025 기본계획 변경방침 수립(도시재생실장)
- '19. 2.~6. 주민·시의회 의견청취 및 관계부서 협의
- '19. 7.~9. 도시계획위원회 개최(본위원회 2회, 소위원회 1회)
- '19.10.17. 주택공급관련 2025 기본계획 변경고시(서고2019-42호)
- '22. 2.28. 주택공급확대 유효기간 연장방침 수립(도시재생실장)
- '22. 3. 3. 2025 기본계획 변경을 위한 주민의견청취

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「도시 및 주거환경정비법」 제4조 및 제6조
- 나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음
- 다. 합 의 : 해당사항 없음
- 라. 기 타 : 의견청취사항

※ 작성자 : 도시활성화과 도시활성화정책팀 배현경 (☎2133-4635)