

# 서울특별시 건축 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

의 안 번 호	364
------------	-----

2019. 4. 24.  
도시계획관리위원회  
수 석 전 문 위 원

## 1. 제안경위

- 2019. 1. 31. 채인묵 의원 발의 (2019. 2. 7. 회부)

## 2. 제안이유

- 소규모 필지 밀집지역은 보행로, 휴식공간 등의 기반시설이 부족하여 그 기능을 대체할 수 있는 공개공지 확보가 절실하나, 「서울특별시 건축 조례」에 의한 공개공지의 최소 폭·면적 기준 충족이 어려워 확보에 한계가 있음.
- 이에 「서울특별시 건축 조례」에서 규정한 공개공지 설치기준을 개선하여 기반시설이 열악한 지역에 공개공지를 체계적·연속적으로 확보하고 그 안에 보행로 및 휴식공간을 설치하고자 하는 취지임.

## 3. 주요내용

- 공개공지 설치기준에 관한 일부 조항에 대하여 지구단위계획으로 공개공지 확보계획이 수립된 구역에서는 예외를 인정하도록 함(안 제26조제2항).

## 4. 참고사항

- 관계법령 : 「건축법」 제43조, 「건축법시행령」 제27조의2  
「서울특별시 건축 조례」 제26조
- 예산조치 : 해당없음(비용추계 비대상 사유서 별첨)
- 기 타 : 신·구조문대비표 참조

## 5. 검토의견

### □ 개정취지 및 주요 내용

- 이 개정조례안은 「서울특별시 건축 조례」에서 규정한 공개공지 설치기준을 완화하여 기반시설이 열악한 지역에 공개공지를 체계적·연속적으로 확보하고 그 안에 보행로 및 휴식공간을 설치하고자 하는 취지로, 2019년 1월 31일 채인묵 의원이 발의하여 같은 해 2월 7일 우리위원회에 회부된 사안임.
- ‘공개공지’는 지역의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 사유대지 안에 시민의 보행·휴식, 녹지공간의 연속적 조성 등을 위해 일반 대중에게 상시 개방되는 대지안의 공지로서 「건축법」 제43조 및 같은 법 시행령 제27조의2, 「서울특별시 건축 조례」(이하 ‘건축 조례’) 제26조에서 정의하는 공지를 말하며,
- 우리시에서는 공개공지의 무분별한 설치를 방지하고, 효용성을 높이기 위하여 시행령 제27조의2제3항에 따라 조례 제26조제2항제1호~제5호에서 위치, 면적, 최소폭, 필로티 유효높이, 시설물 설치 기준을 구체적으로 명시하고 있음.

#### <건축 조례 상 공개공지 설치 기준 주요 내용>

1. 위치 : 가장 넓은 도로변(한 면이 4분의 1 이상 접할 것)에 설치  
※ 불합리할 경우 심의를 통해 완화가능
2. 면적 : 2개소 이내로 설치하되, 1개소의 면적이 최소 45㎡ 이상
3. 최소폭 : 5미터 이상
4. 필로티구조 : 유효높이가 6미터 이상
5. 조경·벤치·파고라 등 다종의 이용에 편리한 시설을 설치

- 개정조례안의 주요 내용은, 공개공지 설치기준에 관한 일부 조항(제1호~제5호)에 대해 지구단위계획으로 공개공지 계획이 수립된 구역에서는 예외를 인정하려는 것으로, 현재에는 지구단위계획으로

공개공지를 계획하여도 관련 규정에 부합하여야 하는 것에 대해 완화 적용 받고자 하는 사항임. (공개공지 설치 대상 및 인센티브 관련 규정은 붙임 자료 참조.)

- 금천구의 경우, 지역 내 기반시설 부족 문제를 해소를 위해 보도, 전면공지 등을 설치할 목적으로 연속적 공개공지를 계획하고 있으나, 소규모 주택 및 공장이 밀집한 지역의 경우, 현행 규정을 적용하면 토지구모가 작아 공개공지 확보가 곤란하므로 개정이 필요하다는 입장임.

실례로 독산 지구단위계획구역 내 범안로(20m)변에 공개공지를 폭 5m로 연속 지정할 경우, 전체 370m 구간에 위치한 15개 필지 중 공개공지 비율이 대지비율의 20%를 초과하는 필지가 절반 이상(8개소) 발생함에 따라 이러한 경우에 대해 공개공지 설치기준의 완화를 주장하고 있음.



연번	위치	대지면적 (㎡)	공개공지 면적(㎡)	공개공지 비율
①	독산동 332-24	419.8	121.33	29%
②	독산동 332-22	161	53.67	33%
③	독산동 332-41	418.7	133.67	32%
④	독산동 331-43	568.3	122.67	22%
⑤	독산동 331-40	446.9	93.33	21%
⑥	독산동 331-39	332.6	72.33	22%
⑦	독산동 293-23	438.3	97.00	22%
⑧	독산동 293-19	602	133.33	22%

<독산 지구단위계획 : 공개공지 연속 지정(5m) 시 대지 20%초과 필지>

- 그러나 개정조례안이 시행될 경우, 지구단위계획으로 소규모(45㎡ 미만), 세장형(폭원 5m 미만) 등 공지도 공개공지로 결정이 가능해지며, 이와 연동하여 공개공지 설치에 따른 용적률 및 높이 완화 인센티브도 적용받게 됨. 또한 그 적용 범위가 서울 전체 지구단위계획임에 따라 조례 개정의 파급효과가 상당할 것으로 예상되며, 특히 가로변에

연속하여 공개공지를 설치하지 않는 경우에도 설치기준을 완화하는 결과를 초래하는 바, 이에 대해서는 신중한 검토가 필요하겠음.

- 주관부서인 건축기획과에서는 실효성 있는 공개공지의 기능을 위하여 면적, 폭 등과 관련해서는 지구단위계획구역이라 하더라도 최소한의 설치기준에는 적합하여야 한다는 의견을 제시하였음.
- 또한 금회 상정된 김용연 의원외 10인이 공동발의한 서울특별시 건축 조례 일부개정조례안(의안번호 350)의 경우는 공개공지의 무분별한 설치를 방지하기 위하여 같은 규정 제1호~제4호를 강화하기 위한 개정안을 발의하였음을 감안할 때 공개공지 설치기준의 완화에 대해서는 신중한 접근이 필요해 보임.

○ 이에 개정조례안의 발의 취지를 감안하여, 모든 지구단위계획에 대해 적용하기보다, 지구단위계획 중에서도 공개공지 완화의 시급성과 필요성이 인정되는 지역에 한해 적용하도록 범위를 한정할 필요가 있겠음.

- 독산 지구단위계획구역과 같이 연속적 공개공지의 설치가 필요한 지역이라고 판단되는 경우는, 일자리거점이거나, 기존의 산업 또는 상업의 재활성화가 필요한 경우라고 보여지며, 이는 '2025 서울시 도시재생 전략계획' 상 서울형 도시재생 중 '일자리거점 육성형(경제기반형)'과 '생활중심지 특화형(근린재생형 중 중심시가지형)'에 해당되는 지역임. 따라서 공개공지 설치기준의 완화는 이 두가지 도시재생 유형에 한하여 적용하는 방안을 검토해볼 수 있음.

○ 한편, 설치기준 완화내용(제26조제2항제1호~제5호) 중 설치규모와 관련해서는 최소면적과 최소폭 모두를 적용배제하기 보다는 최소면적은 유지한 채 최소폭에 대해서만을 적용하여 최소한의 설치기준은 현행을 유지토록 할 필요가 있겠음.

## □ 종합의견

- 이 개정조례안은 지구단위계획으로 공개공지 확보계획이 수립된 구역에 대하여 공개공지 설치기준(조례 제26조제2항제1호~5호)의 예외를 인정함으로써 해당 기준의 충족이 여의치 않는 지역에 대한 환경 개선과 지역활성화를 도모하려는 것으로, 소규모 필지가 밀집되고 가로변 활성화가 필요한 지역에 대해서는 개정의 필요성이 존재함.
- 다만, 서울시 전체 지구단위계획구역에 일괄 적용할 경우 발생하는 부정적 파급효과를 감안하여 설치기준 완화요건을 보다 구체적으로 명시할 필요가 있겠음. (예: 보도가로변에 연속하여 공개공지 설치계획을 수립하는 경우)
- 또한, ‘2025 서울시 도시재생 전략계획’ 상 ‘일자리거점 육성형’ 또는 ‘생활중심지 특화형’에 해당하는 지구단위계획의 경우에만 적용하도록 한정하는 방안을 제안함.

담당자	도시계획관리위원회 입법조사관 윤은정
연락처	02-2180-8208
이메일	urbanth@seoul.go.kr

## 【붙임 1】 공개공지 관계규정

### ○ 건축법

#### 제43조(공개 공지 등의 확보)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 **대통령령**으로 정하는 용도와 규모의 건축물은 일반이 사용할 수 있도록 **대통령령**으로 정하는 기준에 따라 소규모 휴식시설 등의 공개 공지(空地: 공터) 또는 공개 공간을 설치하여야 한다. <개정 2014. 1. 14., 2018. 8. 14.>

1. 일반주거지역, 준주거지역
  2. 상업지역
  3. 준공업지역
  4. 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장, 군수, 구청장이 도시화의 가능성이 크거나 노후 산업단지의 정비가 필요하다고 인정하여 지정, 공고하는 지역
- ② 제1항에 따라 공개 공지나 공개 공간을 설치하는 경우에는 제55조, 제56조와 제60조를 대통령령으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

### ○ 건축법 시행령

#### 제27조의2(공개 공지 등의 확보)

① 법 제43조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 대지에는 공개 공지 또는 공개 공간(이하 이 조에서 "공개공지등"이라 한다)을 확보하여야 한다. <개정 2009. 7. 16., 2013. 11. 20.>

1. 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설(「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따른 농수산물유통시설은 제외한다), 운수시설(여객용 시설만 해당한다), 업무시설 및 숙박시설로서 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 5천 제곱미터 이상인 건축물

2. 그 밖에 다중이 이용하는 시설로서 **건축조례**로 정하는 건축물

② 공개공지등의 면적은 대지면적의 100분의 10 이하의 범위에서 건축조례로 정한다. 이 경우 법 제42조에 따른 조경면적과 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 제14조제1항제1호에 따른 매장문화재의 현지보존 조치 면적을 공개공지등의 면적으로 할 수 있다. <개정 2014. 11. 11., 2015. 8. 3., 2017. 6. 27.>

③ 제1항에 따라 공개공지등을 확보할 때에는 공중(公衆)이 이용할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다. 이 경우 공개 공지는 필로티의 구조로 설치할 수 있다. <개정 2009. 7. 16., 2013. 3. 23.>

1. 삭제 <2014. 10. 14.>
2. 공개공지등에는 물건을 쌓아 놓거나 출입을 차단하는 시설을 설치하지 아니할 것

3. 환경친화적으로 편리하게 이용할 수 있도록 긴 의자 또는 파고라 등 건축조례로 정하는 시설을 설치할 것

④ 제1항에 따른 건축물(제1항에 따른 건축물과 제1항에 해당되지 아니하는 건축물이 하나의 건축물로 복합된 경우를 포함한다)에 공개공지등을 설치하는 경우에는 별제43조제2항에 따라 다음 각 호의 범위에서 대지면적에 대한 공개공지등 면적 비율에 따라 **법 제56조 및 제60조를 완화하여 적용**한다. 다만, 다음 각 호의 범위에서 **건축조례**로 정한 기준이 완화 비율보다 큰 경우에는 해당 **건축조례**로 정하는 바에 따른다. <개정 2014. 11. 11.>

1. 법 제56조에 따른 용적률은 해당 지역에 적용하는 용적률의 1.2배 이하

2. 법 제60조에 따른 높이 제한은 해당 건축물에 적용하는 높이기준의 1.2배 이하

⑤ 제1항에 따른 공개공지등의 설치대상이 아닌 건축물(「주택법」 제15조제1항에 따른 사업계획승인 대상인 공동주택 중 **주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 것** 외의 공동주택은 제외한다)의 대지에 제2항 및 제3항에 적합한 공개공지를 설치하는 경우에는 제4항을 준용한다. <개정 2014. 11. 11., 2016. 8. 11., 2017. 1. 20.>

⑥ 공개공지등에는 연간 60일 이내의 기간 동안 **건축조례**로 정하는 바에 따라 주민들을 위한 문화행사를 열거나 판촉활동을 할 수 있다. 다만, 울타리를 설치하는 등 공중이 해당 공개공지등을 이용하는데 지장을 주는 행위를 해서는 아니 된다. <신설 2009. 6. 30.>

[전문개정 2008. 10. 29.]

## ○ 서울특별시 건축조례

### 제26조(공개 공지 등의 확보)

① **영 제27조의2제1항 및 제2항**에 따라 공개 공지(空地: 공터) 또는 공개 공간(이하 "공개 공지 등"이라 한다)을 확보하여야 하는 대상건축물 및 면적은 다음 각 호와 같다. <개정 2010. 4. 22., 2016. 5. 19., 2018. 1. 4., 2018. 7. 19.>

1. **대상건축물** : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설로서 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 5천제곱미터 이상인 건축물

가. 문화 및 집회시설

나. 판매시설(「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제2조에 따른 농수산물 유통시설은 제외)

다. 업무시설

라. 숙박시설

마. 의료시설

- 바. 운동시설
- 사. 위락시설
- 아. 종교시설
- 자. 운수시설
- 차. 장례식장

2. 면적 : 제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이 확보하여야 하는 공개공지 등의 면적은 대지면적(일반인 출입이 부분적으로 제한되는 공항시설 등에 대하여는 그 출입이 제한되는 부분의 면적 제외)에 대한 다음 각 목의 비율이 상으로 한다. 다만, 영 제31조제2항에 따라 지정한 건축선 후퇴부분의 면적은 공개공지 등의 면적에 포함하지 아니하며, 필로티구조로 구획되거나 제2항제7호에 따라 지하에 설치된 부분의 면적은 2분의 1로 한정하여 공개공지 등의 면적으로 산입한다.

가. 제1호에 따른 바닥면적의 합계가 5천제곱미터 이상 1만제곱미터 미만 : 대지면적의 5퍼센트

나. 제1호에 따른 바닥면적의 합계가 1만제곱미터 이상 3만제곱미터 미만 : 대지면적의 7퍼센트

다. 제1호에 따른 바닥면적의 합계가 3만제곱미터 이상 : 대지면적의 10퍼센트

3. 대지 또는 건물 내에 설치하는 지하철의 출입구나 환기구는 제2항에도 불구하고 공개공지 등의 면적으로 산입한다.

② 영 제27조의2제3항에 따라 공개공지 등은 다음 각 호의 기준에 적합하게 설치 및 관리하여야 한다. <개정 2016. 1. 7., 2016. 5. 19., 2018. 7. 19.>

1. 대지에 접한 도로 중 가장 넓은 도로변(한 면이 4분의 1 이상 접할 것)으로서 일반인의 접근(계단 이용 제외) 및 이용이 편리한 장소에 가로환경과 조화를 이루는 소공원(쌈지공원)형태로 설치한다. 다만, 가장 넓은 도로변에 설치가 불합리한 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 그 위치를 따로 정할 수 있다.

2. 2개소 이내로 설치하되, 1개소의 면적이 최소 45제곱미터 이상

3. 최소폭은 5미터 이상

4. 필로티구조로 할 경우에는 유효높이가 6미터 이상

5. 조경·벤치·파고라·시계탑·분수·야외무대(지붕 등 그 밖에 시설물의 설치를 수반하지 아니한 것으로 한정한다)·소규모 공중화장실(33제곱미터 미만으로서 허가권자와 건축주가 협의된 경우로 한정한다) 등 다종의 이용에 편리한 시설을 설치

6. 공개공지 등이 설치된 장소마다 출입 부분에 별표 3의 설치기준에 따라 안내판(안내도 포함)을 1개소 이상 설치하여야 한다.

7. 공개공지 등은 지상에 설치하도록 하되, 상부가 개방된 구조로 지하철 연결통로에 접하거나 다수 공중이 이용 가능한 공간으로서 위원회의 심의를 거쳐 지하



부분(제1호에 불구하고 계단 이용 가능)에도 설치할 수 있다.

8. 공개공지 등을 설치한 건축물의 건축주는 사용승인 신청 시 별지 제4호서식에 따른 관리대장을 제출하고, 구청장은 위법이 발생하지 않도록 연 1회 이상 확인·관리하여야 한다.
9. 제8호에 따라 구청장이 공개공지 등을 확인·관리하는 경우, 2년에 1회 이상 공개공지 등의 관리실태 및 활용방안에 관한 전문가 점검을 실시할 수 있다.

③ 영 제27조의2제4항에 따른 건축기준의 완화는 다음 각 호와 같다. <개정 2015. 10. 8., 2016. 5. 19., 2018. 7. 19.>

1. **용적률의 완화** : 다음 산식에 따라 산출된 용적률 이하  
 $(1 + (\text{공개공지 등 면적} / \text{대지면적})) \times \text{「서울특별시 도시계획 조례」 제55조에 따른 용적률}$
2. **건축물 높이의 제한 완화** : 다음 산식에 따라 산출된 높이 이하  
 $(1 + (\text{공개공지 등 면적} / \text{대지면적})) \times \text{법 제60조에 따른 높이제한 기준}$
3. 제1호 및 제2호의 건축기준 완화적용 시 공개공지 등의 면적은 법 제42조에 따른 조경면적을 제외한 면적으로 산정하며, 필로티구조로 구획되거나 제2항제 7호에 따라 지하에 설치된 공개공지 등의 면적은 2분의 1로 한정하여 산입한다.

④ 시장은 다음 각 호의 경우에 소요 비용의 일부를 지원할 수 있으며, 지원대상과 절차, 지원금액의 한도 및 시·구간 부담비율 등은 시장이 따로 정한다. <신설 2016. 1. 7., 2018. 7. 19.>

1. 설치 후 5년이 경과된 공개공지 등을 리모델링하는 경우
2. 제2항제9호에 따라 전문가가 공개공지 등을 점검하는 경우

⑤ 영 제27조의2제6항에 따라 공개공지 등에서는 연간 60일 이내의 기간 동안 주민들을 위한 문화행사를 열거나 관측활동을 할 수 있다. 다만, 울타리를 설치하는 등 공중이 해당 공개공지 등을 이용하는데 지장을 주는 행위를 해서는 아니되며, 공개공지 등에서 개최되는 행사의 범위 및 관련 절차, 이용시간 및 행위 제한 등 실행에 필요한 사항은 시장이 따로 정한다. <신설 2016. 1. 7., 2016. 5. 19.>

[전문개정 2009. 11. 11.]

[제목개정 2018. 7. 19.]

## 【붙임 2】 ‘2025 서울시 도시재생 전략계획’ 상 유형구분

[ 도시재생 유형별 특성 비교 ]

구분	도시경제 기반형	근린재생형			
		중심시가지형	일반근린형	주거지지원형	우리동네살리기
서울형 도시재생 유형	일자리거점 육성형	생활중심지 특화형	주거지 재생형		
사업규모	산업, 국가(지역)경제	지역특화 산(상)업, 지역상권	주상혼재, 골목상권	주거	소규모 주거
대상지역	역세권, 산단, 항만, 공공기관이전적지 등 기반시설 기능 고도화가 필요한 지역	지역특화산(상)업, 창업, 역사, 관광, 문화예술 특화지역	골목상권과 주거지	저층 주거밀집지역	소규모 저층 주거밀집지역
기반시설 도입	중규모 이상 공공·복지·편의시설	중규모 공공·복지·편의시설	소규모 공공·복지·편의시설	골목길정비 + 주차장, 공동이용시설 등 기초생활인프라	주차장, 공동 이용시설 등 기초생활인프라
권장면적	50만㎡ 내외	20만㎡ 내외	10~15만㎡ 내외	5~10만㎡ 내외	5만㎡ 내외
파급범위	서울시전체	서울시 또는 권역단위	자치구 또는 지역단위		
선정방법	서울시 차원의 공모 선정		자치구(주민) 공모 선정		

\* 국토교통부 도시재생 뉴딜 사업신청 가이드라인(p.19) 참고하여 제작성

※ 출처 - ‘2025 서울시 도시재생 전략계획’, p.134