서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제안자 및 제안경과

가. 의안번호 : 제1329호

나. 제 안 자 : 윤종복 의원

다. 제 안 일 : 2023년 10월 16일

라. 회 부 일 : 2023년 10월 23일

2. 제안이유

○ 현행 도시계획 조례 제39조는 자연경관지구 내 건축물의 높이는 3층 이하로서 12m 이하로 제한하고, 예외적으로 소규모주택정비사업 추진 시 5층 이하로서 20m 이하로 규정하고 있음

○ 이처럼 소규모주택정비사업 추진 시 일정 부분 높이 제한을 완화하고 있으나, 높이 제한은 사업성 확보에 걸림돌이 되어 모아타운 사업을 비롯한 소규모주택정비사업의 활성화에 방해 요소로 작용하고 있음

○ 이에 높이 규제를 완화하는 방안으로서 높이 최고 한도 20m는 유지하되, 층수 제한을 없애 1~2개 층의 추가 건설이 가능하게 함으로써 사업의 실행력을 확보하고자 함

3. 주요내용

○ 자연경관지구 내 소규모주택정비사업 등의 경우 건축물 높이 제한을 5층 이하로서 20m 이하에서 20m 이하로 하고, 층수 제한(5층) 부분을 삭제함 (안 제39조 7항)

4. 참고사항

가. 관계법령: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제 72조, 「도시 및 주거환경정비법」 제2조, 「 소규모주택정비법」 제48조, 제49조

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상 사유서 별첨)

다. 입법예고(2023. 10. 26. ~ 10. 30.) 결과 : 의견 없음

라. 기타: 신·구조문 대비표

5. 검토 의견

가. 개요

○ 이번 「서울특별시 도시계획 조례(이하, 도시계획 조례)」 일부개정조례안은 현행 조례상 자연경관지구 내 정비사업 또는 소규모주택정비사업(이하, 정비사업 등)추진 시 일정 조건을 만족하는 경우 건축물 층수는 5층, 높이는 20m까지 완화되나, 건축물 층수를 삭제하여 현실적으로 사업이 추진될 수 있도록 세대수를 늘려 사업성을 확보하고자 하는 것임

현 행	개 정 안
제39조(자연경관지구안에서의 건축제한) ①~⑥ (생 략)	제39조(자연경관지구안에서의 건축제한) ①~⑥ (현행과 같음)
⑦ 제4항 본문의 규정에도 불구하고, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역에서는 시도시계획위원회 또는 시도시재생위원회(이 항 제2호에 한함)의 심의를 거쳐 건축물의 높이를 5층 이하로서 20미터 이하로 할 수 있다.	⑦ ----------**20미터** ----------
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)

나. 검토 내용

1) 자연경관지구 내 건축 제한 범위

○ 경관지구는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (이하, 국토계획법)」 제37조에 의해 경관을 보호·형성하기 위해 지정하는 용도지구 중의

하나로서 지정 및 변경 절차는 도시관리계획의 결정에 따라 이루어지고 있음

○ 이에 더해, 경관지구 안에서의 건축 제한 행위는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 (이하, 국토계획법 시행령)」 제72조에서 규정하고 있으며, 도시·군 계획조례가 정하는 기준에 따라 건축 제한 범위를 두고 있음

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제37조(용도지구의 지정) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.
1. **경관지구: 경관의 보전·관리 및 형성을 위하여 필요한 지구**

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」

제72조(경관지구안에서의 건축제한) ① **경관지구안**에서는 그 지구의 경관의 보전·관리·형성에 장애가 된다고 인정하여 도시·군계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 **지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위안에서** 도시·군계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 해당 지방자치단체에 설치된 **도시계획위원회의 심의를 거친 경우**에는 그러하지 아니하다.
② **경관지구**안에서의 **건축물의 건폐율·용적률·높이·최대너비·색채 및 대지안의 조경 등**에 관하여는 그 지구의 경관의 보전·관리·형성에 필요한 범위안에서 **도시·군계획조례로 정한다.**

○ 서울시는 「국토계획법」 제37조제1항 및 같은 법 시행령 제72조제2항에서 위임된 바에 따라 현행 조례 제39조제4항에서 건축물의 높이를 3층 이하로서 12미터 이하로 하여야 한다고 규정하고 있으나,

○ 같은 조례 제39조제7항에서는 「도시 및 주거환경정비법(이하, 도시정비법)」 제2조제1호에 따른 정비구역 중 재개발사업 또는 재건축을 사업을 시행하거나, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법(이하, 소규모주택정비법)」에 따른 가로주택정비사업 또는 소규모재건축사업을 하는 경우에는 예외적으로 건축물의 높이 제한을 5층 이하로서 20미터 이하로 할 수 있도록 규정하고 있음

「서울특별시 도시계획 조례」

제39조(자연경관지구안에서의 건축제한) (생략) ④ 영 제72조제2항에 따라 **자연경관지구 안에서 건축하는 건축물의 높이는 3층 이하로서 12미터 이하**로 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 **구청장이 시도시계획위원회 또는 시도시재생위원회(이 항 제4호에 한함)의 심의를 거쳐 지정·공고한 구역안에서는 건축물의 높이를 4층 이하로서 16미터 이하**로 할 수 있다. (생략)

⑦ 제4항 본문의 규정에도 불구하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에서는 시도시계획위원회 또는 시도시재생위원회(이 항 제2호에 한함)의 심의를 거쳐 **건축물의 높이를 5층 이하로서 20미터 이하**로 할 수 있다.

1. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제1호에 따른 **정비구역 중 재개발사업 또는 재건축사업**을 시행하는 구역
2. 소규모주택정비법에 따른 **가로주택정비사업 또는 소규모재건축사업**을 시행하려는 지역으로서 같은 법 제48조 또는 제49조에 따라 용적률을 완화받는 경우

2) 자연경관지구 내 정비사업 사업성 확보 측면

○ 현재 서울시에서 추진하고 있는 신속통합기획[1] 사업 후보지를 대상으로 한 선정심사 내용[2]을 살펴보면,

○ **'강북구 수유동 486 번지'**의 경우 구역 전체가 고도지구로 지정되어 있어 최대높이 20m 이하로 건축이 가능하고, 사업성 등을 고려할

1) 서울특별시장, 2025 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(주거환경정비사업 부문) 변경, 2021.9.23., (서울특별시 고시 제2021-530호)

2) 2021년 주택재개발사업 후보지 공모 관련- 후보지 선정위원회 개최결과, 2021.12.27.

때 사업 추진 실현 가능성이 낮을 것이라고 평가하여 탈락시킨 사례가 있으며,

< 북한산 주변 고도지구 제한 내용[3] >

지구명	지구의 세분	위 치	고도제한 내용	면적 (㎡)	최초 결정일
북한산 주변	고도지구	강북구 미아1·2동, **수유**1·4·5·6동 일대 도봉구 도봉1동, 방학2·3동, 쌍문1동 일대	**20m이하 (완화시 28m)**	3,557,000	'90.12.10. (서울특별시 고시 제404호)

○ **'양천구 신월3동 159~192일대'**는 김포공항 인접 지역으로 고도제한 등 도시관리계획 상 규제가 있는 지역이기 때문에, 재개발 실현 가능성이 낮다고 평가한 바 있음

○ 선정위원회 심의 결과를 종합해 보면, 고도지구 등 높이 제한으로 건축물의 높이가 최대 20m 이하이면 현실적으로 사업성이 나오지 않음을 지적하고 있으며,

○ 자연경관지구 역시 높이 20m 이하로만 건축이 가능하다는 점을 고려할 때, 자연경관지구 내 정비사업 등을 추진하고 있는 지역의 경우 고도지구 지정 구역과 동일한 조건이므로 사업성이 나오지 않을 가능성이 매우 크다는 것을 짐작할 수 있음

3) 주거환경 및 규제 형평성 측면

○ 이번 일부개정조례안 제39조제7항은 현행 조례에서 명시하고 있는 자연경관지구 내 건축물의 층수 제한 5층을 삭제하고자 하는 것으로, 건축물의 1~2개 층을 추가할 수 있도록 하여 사업 실행력을 확보하고자 하는 것임

3) 서울특별시, 도시관리계획(용도지구:역사문화특화경관지구)결정(변경)(안), 2023.7.

○ 이를 통해 그간 사업성 부족으로 추진이 어려웠던 정비사업 등의 추진 가능성이 일정 부분 확보될 것으로 보이나, ‘주거환경 측면’과 ‘규제 형평성 측면’에서 다소 우려되는 부분이 있는 것으로 보임

“주거환경 측면”

○ 현행 「주택건설기준등에 관한 규칙(이하, 주택건설기준규칙)」 제3조제4호에 따르면 주택 내부의 거실 및 반자[4]높이는 최소 2.4미터 이상[5]으로 하도록 규정하고 있음

「주택건설기준 등에 관한 규칙」

제3조(치수 및 기준 척도) 영 제13조에 따른 주택의 평면과 각 부위의 치수 및 기준척도는 다음 각 호와 같다.

4. **거실 및 침실의 반자높이(반자를 설치하는 경우만 해당한다)는 2.2미터이상으로 하고 층높이는 2.4미터이상**으로 하되, 각각 5센티미터를 단위로 한 것을 기준척도로 할 것
5. 창호설치용 개구부의 치수는 한국산업규격이 정하는 창호개구부 및 창호부품의 표준모듈호칭치수에 의할 것. 다만, 한국산업규격이 정하지 아니한 사항에 대하여는 국토교통부장관이 정하여 공고하는 건축표준상세도에 의한다.
6. 제1호 내지 제5호에서 규정한 사항외의 구체적인 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기준에 적합할 것

○ 이러한 최소 기준에 따라 자연경관지구 내 층수 규정이 삭제되었을 경우 시뮬레이션을 통해 높이 20m 이내 최대 1~2개 층을 추가로 확보 가능하다는 것은 확인할 수 있었음

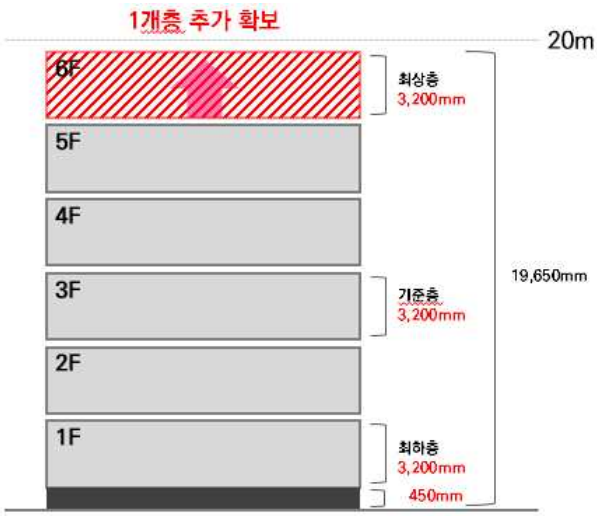
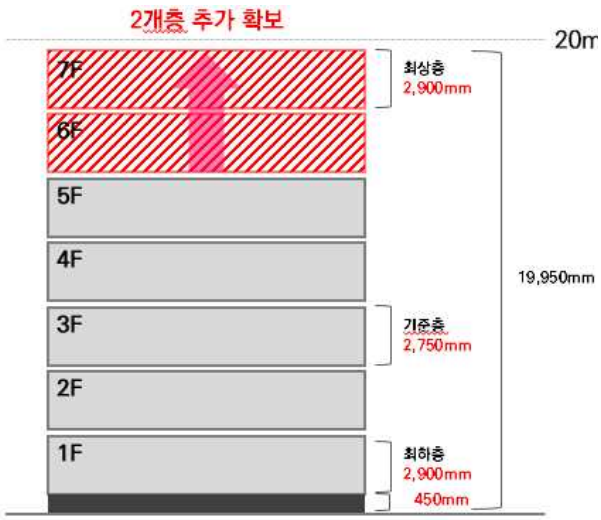
○ 하지만, 건축물의 층고 사이에 전기, 가스, 배관 등 설비 설치를 위

4) 반자는 천장을 가려서 만든 구조체로서 미관의 목적 외 각종 설비관계 배선·배관을 감추어 실내 환경을 좋게 하기 위해 만드는 부분

5) 반자를 설치하는 경우 2.2m 이상으로 함

한 공간을 고려했을 때, 최소 550m의 공간이 필요하며 이를 반영하면, 6층 계획 시 반자높이가 2,650mm(기준층 높이 3,200mm), 7층 계획 시 2,200mm가(기준층 높이 2,750mm) 된다는 것을 확인할 수 있음

< 높이 20m 이내 6~7층 계획 시 건축물 층고 높이 시뮬레이션 >

20m 내 6층 계획시	20m 내 7층 계획시
	

○ 다만, 2,200mm라는 높이는 「주택건설기준규칙」에서 정한 최저기준이며, 최근 신축 아파트의 경우 층고 높이를 2,850mm 이상으로 계획하는 경우가 많은 것[6]으로 확인되었으며 이 경우 최소 반자높이를 2,300mm 이상으로 확보할 수 있음

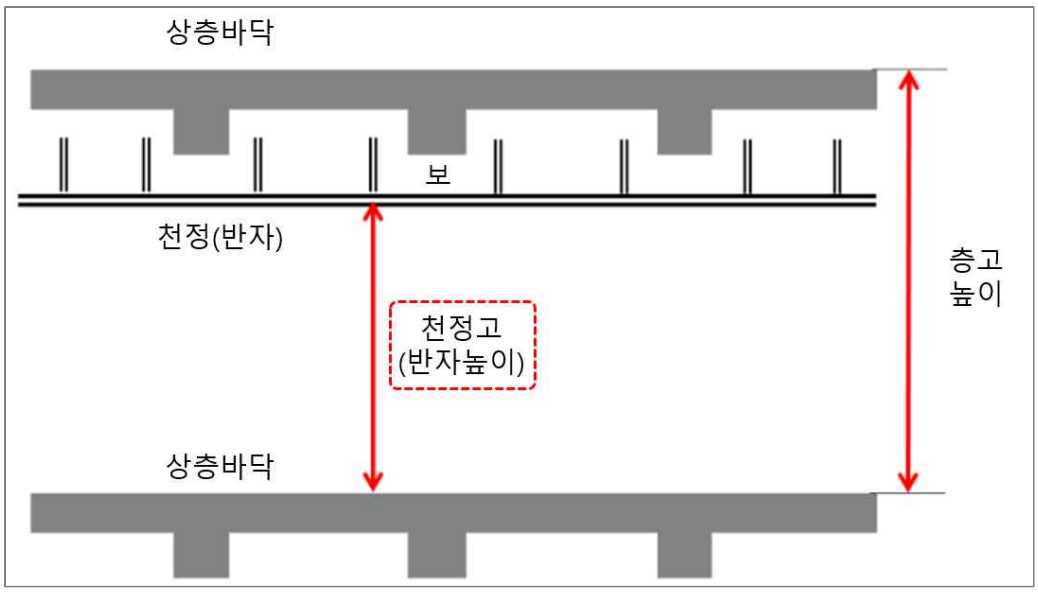
○ 따라서, 높이 제한 20m를 기준으로 6층을 계획할 경우, 일반적인 신축 아파트 높이 기준을 만족하는 것을 알 수 있으나 1개 층만을 높이는 조건으로 사업성을 확보할 수 있는곳이 현실적으로 얼마나 되는지 추가적인 검토가 필요 하다 하겠음

6) 서울 00공공주택지구의 경우 층고 높이는 3,150mm

○ 그리고, 7층을 계획하는 경우 반자높이가 2,200mm 이하로 되기 때문에 실내 주거환경 저하, 층간소음, 폐쇄감 등 문제가 발생할 우려가 있는 것으로 보임

○ 따라서, 도시계획위원회 등 관련심의를 거쳐 건축물 관리계획 및 층수 완화 등 기준에 대해 최소한의 거주환경 확보를 위한 장치를 마련해야 할 것으로 보여짐

< 층고 및 반자 높이 개념도 >



“규제 형평성 측면”

○ 현행 조례 제39조제4항의 내용을 살펴보면 자연경관지구 내에서 기본적으로 건축물의 높이를 3층 이하로서 12미터 이하로 하여야 한다고 규정하고 있으며, 개별 예외 사항에 따라 4~5층까지 완화할 수 있다는 규정이 있으나,

○ 이번 일부개정조례안을 통해 정비사업 등만을 대상으로 층수 제한을 삭제하는 경우 다른 조항에서 규정하고 있는 층수 제한 수준과 형평성

문제가 발생할 우려가 있음을 알 수 있으며, 이에 대한 대책 마련 또한 강구해야 할 것으로 보임

다. 종합 의견

○ 이번 「서울특별시 도시계획 조례」 일부개정조례안은 그간 자연경관지구 내 정비사업 등을 추진 시 일정 조건을 만족하는 경우 건축물 층수는 5층, 높이는 20m까지 가능하나,

○ 현실적으로 제한된 높이 내에서 정비사업 등 추진 시 사업성이 나오지 않는 문제를 해결하고자 건축물의 층수 제한을 삭제하여 사업 실행력을 확보하고자 하는 것임

○ 그간 경관지구, 고도지구 등 높이 규제 등으로 사업이 무산된 사례가 많이 발생하고 있으며, 이에 사업성 확보에 가장 영향을 끼치는 요소 중 하나가 세대 수를 추가로 확보하는 것임

○ 이번 일부개정조례안을 통해 층수를 늘려 세대수를 추가로 확보할 수 있다는 점이 일부 이해되는 측면이 있으나, 건축물의 낮은 반자 높이로 실내 주거환경 저하, 층간소음, 폐쇄감 발생 등 문제가 발생할 우려가 있는 것으로 보이므로,

○ 자연경관지구 내 정비사업 등 추진 시 도시계획위원회 등 관련심의를 거쳐 건축물 관리계획 및 층수 완화 등 기준에 대해 거주환경 확보를 위한 안전장치를 마련해야 할 것으로 보여짐

○ 또한, 정비사업 등에 한정하여 건축물의 층수 규제가 완화되는 것은 현행 조례의 다른 조항에서 규정하고 있는 층수 제한 조건에서 형평성 문제가 발생할 우려가 있다는 점 또한 신중한 검토를 통해 보완해야 할 필요성이 있다 하겠음

붙임1 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제39조(자연경관지구안에서의 건축제한) ①~⑥ (생 략) ⑦ 제4항 본문의 규정에도 불구하고, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역에서는 시도시계획위원회 또는 시도시재생위원회(이 항 제2호에 한함)의 심의를 거쳐 건축물의 높이를 5층 이하로서 20미터 이하로 할 수 있다. 1.·2. (생 략)	제39조(자연경관지구안에서의 건축제한) ①~⑥ (현행과 같음) ⑦ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------**20미터** ----------. 1.·2. (현행과 같음)

붙임2 비용추계 비대상 사유서

문 서 번 호	2023100600000022

1. 판단 근거

- 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안은 제39조(자연경관지구안에서의 건축제한) 제7항 중 “5층 이하로서 20미터”를 “20미터”로 개정하려는 것으로 서울시의 재정수입 순감소나 재정 지출 순증가에 영향을 미치지 않아 비용추계 대상이 아님

2. 작성자

시의회사무처 재정분석담당관
담 당 관 오희선
추계세제팀장 이정수
주 무 관 김지혜
☏ 02-2180-7953
e-mail : kjh0123@seoul.go.kr