

서울특별시 2030 도시·주거환경정비기본계획(안) (도시정비형 재개발사업부문) 의견청취안 검 토 보 고

1. 제안경위

- 가. 의안번호 : 제209호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2022년 8월 29일
- 라. 회부일자 : 2022년 9월 2일

2. 제안이유

- 가. 「도시 및 주거환경정비법」 제4조에 따라 도시기능의 회복과 도시산업 및 상권 활성화, 도시환경 정비 등을 통해 도시경쟁력을 강화하고, 녹지생태도심 재창조를 통해 쾌적하고 활력 넘치는 도시공간 조성을 위하여 「서울특별시 2030 도시·주거환경정비 기본계획」을 수립하고,
- 나. 「도시 및 주거환경정비법」 제6조 제2항에 의거 서울특별시의회의 의견을 청취하고자 하는 것임

3. 주요내용

- 가. 도시경쟁력 강화를 위한 중심지 기능 고도화 유도
 - 정비 활성화를 위해 서울도심 정비예정구역 확대, 그 외 지역 정비가능구역 신규 지정
 - 중심지별 전략육성 기능 유도를 위한 주용도 지정, 유도용도 허용용적률 인센티브 도입

나. 풍부한 녹지와 빌딩이 어우러진 쾌적한 녹색도시 구현

- 공원·녹지 등 개방형 녹지공간 확보와 연계한 밀도 체계 마련 및 허용용적률 인센티브 도입
- 블록별 최소 1개 이상 공원·녹지공간 조성, 오픈스페이스 집적화, 연결녹지 등을 통한 순환형 녹지네트워크 구축

다. 공동화 및 직주 불균형 해소를 위한 서울도심 주거공급 확대

- 도심 거주인구의 특성을 고려한 다양한 주거 공급
- 한시 운영중인 서울도심 주거비율 완화(50% → 90%) 지속 유지
- 서울도심 주거 도입 및 생활SOC 공급 시 허용용적률 인센티브 확대
- 대중교통 접근성 등 고려 주차장 설치기준 개선

라. 구역별 특성에 맞게 기반시설계획 및 용적률 인센티브 기준 정비

- 구역별 기반시설 확보현황 고려 기반시설 부담률 재정비
- 공원·녹지 우선부담 등 기반시설 확보 우선순위 원칙 정립
- 공공시설 기부채납에 따른 상한용적률 계수 합리화

3. 추진경위

- '19.05.10. : 2030 서울특별시 도시·주거환경정비 기본계획(도시정비형 재개발사업부문) 수립 방침
- '19.08.01. : 용역 착수
- '19.12.~22.07. : 기본계획(안) 수립 및 전문가 자문(6회)
- '22.08.30.~09.13. : 주민공람

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「도시 및 주거환경정비법」 제4조 및 제6조

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 : 해당사항 없음

5. 검토의견

□ 2030 도시·주거환경정비기본계획(안) 수립 및 제출배경

- 「서울특별시 2030 도시·주거환경정비기본계획(안)(도시정비형 재개발사업부문) 의견청취안」은 「도시 및 주거환경정비법」 제6조제2항¹⁾에 따라 서울특별시가 수립한 ‘2030 도시·주거환경정비기본계획(안)’에 대해 서울특별시의회의 의견을 듣고자 하는 것임
- 도시·주거환경정비기본계획은 「도시 및 주거환경정비법」 제4조 제1항²⁾에 따라 10년 단위로 수립하는 「도시정비형 재개발사업 부문」에 해당하는 법정계획이고 도시정비형 재개발사업의 기본적인 정책방향과 물리적인 골격을 정하는 계획이며, 도시정비형 재개발사업구역의 지정 및 정비계획 수립의 기본방향을 제시하는 것으로 그간의 추진경위는 다음과 같음

< 2030 도시·주거환경정비기본계획 추진경위 >

- '19.05.10.	2030 도시·주거환경정비 기본계획수립 방침
- '19.08.01.	용역착수
- '19.12월 ~ '22.07월	기본계획(안) 수립 및 전문가 자문(6회)
- '22.08.30. ~ '22.09.13.	주민공람

- 1) 제6조(기본계획 수립을 위한 주민의견청취 등) ② 기본계획의 수립권자는 제1항에 따른 공람과 함께 지방의회의 의견을 들어야 한다. 이 경우 지방의회는 기본계획의 수립권자가 기본계획을 통지한 날부터 60일 이내에 의견을 제시하여야 하며, 의견제시 없이 60일이 지난 경우 이의가 없는 것으로 본다.
- 2) 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.

□ 2030 도시·주거환경정비기본계획(안)의 특징과 의의

- 도시·주거환경정비기본계획은 도심을 정비하는 방향과 기준을 정립하는 강력한 실현수단으로, 지난 50여년 간 도심에 현대적 업무공간을 공급하고 기반시설을 확충하여 도심환경을 개선하는데 기여해 왔음
- 그러나 지난 10년간 보존 중심의 계획 추진으로 인한 도심정비 시행이 저조한 결과, 도시정비의 정체와 기반시설확보를 고려하지 않은 난개발, 획일적인 높이의 차폐된 경관 형성 등 다양한 문제점이 드러났으며, 이는 도시의 성장과 경쟁력 강화를 저해하는 요소로 작용하였음
- 이번 의견청취안은 이런 한계점을 극복하기 위해 「2040 서울도시기본계획 및 녹지생태도심재창조전략」을 바탕으로, 업무·상업·주거 등 용도복합형 중심지를 육성하고, 인구변화와 가구구조변화, 기후변화, 감염병위기(팬데믹), 디지털전환 등 새로운 도시환경 여건 변화에 대응하여, 도시경쟁력을 제고하는데 방점을 두고 있다고 할 수 있음

□ 2030 도시·주거환경정비기본계획(안)의 주요 내용

- 이번 의견청취안에서는 도시경쟁력 제고를 위해 ① 중심지 기능 복합화로 성장하는 도시, ② 녹지와 빌딩이 어우러진 쾌적한 녹색도시, ③ 일과 주거, 여가가 공존하는 활력있는 직주혼합도시를 조성하는 것을 목표로 두고 있으며 이를 살펴보면 다음과 같음

【 중심지 기능 복합화로 성장하는 도시 】

- 지난 10년간 보존중심의 규제, 정비사업 저조, 난개발 등으로 저하된 도시의 활력을 되살리기 위해서는 중심지 기능을 고도화하는 것이 무엇보다 중요함
- 이번 의견청취안에서는 중심지 기능을 고도화 하기 위한 전략으로
① 정비예정구역 확대, ② 지역별 유도용도 조정, ③ 공공기여의 합리적 조정 등 3가지 방안을 제안하고 있음
- (정비예정구역 확대) 서울도심 전체 활성화와 패션·뷰티산업 허브 육성을 위해 2016년에 정비구역지정을 해제한 지역 중 동대문 일대를 정비예정구역으로 재지정하고, 서울도심 외 지역은 동북·서북·서남권 등 권역별로 정비예정구역 가능구역으로 11곳³⁾을 선정하여 중심지 정비를 유도하고자 하였음

○ 정비예정구역

- “정비구역”이란 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제1호에 따라 정비사업을 계획적으로 시행하기 위해 지정·고시된 구역을 일컬음

○ 정비예정구역 가능구역

- 2030 도시정비 기본계획에서 처음 도입한 개념으로, 향후 정비구역으로 지정 가능한 곳을 지칭함
- 그동안은 도시정비 기본계획에 정비예정구역으로 지정돼야만 재개발 사업이 가능했으나, ‘정비예정구역 가능구역’ 도입에 따라 노후도 등 세부기준을 충족하면 기본계획 변경없이 정비구역으로 지정가능함

- (지역별 유도용도 조정) 현재 수립 중인 2040 도시기본계획상 중심지별 전략방향으로 제시된 지역별 유도용도⁴⁾ 도입시,

3) 영등포, 청량리·왕십리, 용산, 가산·대림, 신촌, 연신내·불광동, 사당·이수, 성수, 봉천, 천호·길동, 동대문

허용용적률 인센티브를 최대 100%까지 제공하고자 함

- (공공기여 합리적 조정) 구역별 여건과 필요한 공공시설 등에 따라 공공기여 부담률을 조정하고, 도심의 높은 지가와 업무시설 개발 특성, 다양한 공공시설 공급 필요성 등을 고려하여 기부채납 상한용적률 인센티브 계수를 합리적으로 조정함

【 녹지와 빌딩이 어우러진 쾌적한 녹색도시 】

- 이미 전세계 주요 대도시들은 대규모 개발시 전략적으로 풍부한 녹지와 시민들이 활용 가능한 개방형공간(오픈스페이스)을 동시에 확보하려고 노력하고 있음
- 일과 주거, 쉼터가 공존하는 풍부한 녹지공간 조성을 위해
 - ① 도심 녹지 조성원칙 수립, ② 개방형 녹지 건축규제완화, ③ 녹지공간의 체계적 관리 등 3가지 실행방안을 제시하고 있음
- (도심 녹지 조성원칙) 서울도심 내 신규 정비구역의 지상부에 녹지공간을 확보하고, 구역별 및 지구별 유기적인 연계를 위한 정비계획 수립 원칙⁵⁾을 마련함과 동시에, 구역별 공원·녹지 의무 부담량을 확대하고 기부채납 우선순위를 부여하여 공원·녹지 공간 확보에 우선순위를 두고자 함

4) 2040 도시기본계획에서는 기존 3도심 7광역중심 12지역중심을 유지하는 한편, 서울도심, 여의도, 강남 등 3도심을 중심으로 그 기능을 강화하는 전략을 수립하였으며, 각 중심지는 지역 특성에 맞는 용도 설정을 제시하였음

5) 도심녹지조성 4원칙: 1.구역별로 공원·녹지 공공기여 확대 및 우선확보 2.지상부 녹지공간 단절 최소화 3.개방형 녹지공간 최대확보 4.개방형 녹지와 공원·녹지는 유기적으로 연계하여 하나의 완결된 도심 녹지공간 조성

〈 2030 도시·주거환경정비기본계획 도시 녹지 조성 원칙 〉

구역별 공원·녹지 의무 부담량		기부채납 우선순위를 부여	
기존 정비구역	구역면적이 5만㎡이상인 경우 구역면적의 5%이상	1순위	공원·녹지
신규 정비구역	구역면적에 관계없이 5~10% 이상	2순위	공원·녹지외 토지
공공의 역할 확대	구역별 공원·녹지 확보를 위해 공공선투자 활용	3순위	공원·녹지조성을 위한 현금
* 구역별 대지내 개방형 녹지조성계획이 충분할 경우 도시계획심의위원회 심의를 통해 부담량 조정가능		4순위	건축물

- (개방형 녹지 건축규제완화) 민간대지 내 지상부에 일반대중이 자유롭게 이용 가능한 ‘개방형 녹지’를 도입하여, 민간개발 시 개방형 녹지율을 30% 이상 적용하고, 개방형 녹지 확보 면적에 따라 허용용적률 및 상한용적률 인센티브를 도입하고자 함
- (녹지공간의 체계적 관리) 도시계획결정단계에서부터 공공조경가를 투입하여 녹지공간의 적절한 배치와 더불어 조경설계 및 시공에 적절한 뒷받침을 할 수 있도록 하고, 녹지공간 조성 후 유지관리 단계에서는 통합플랫폼을 구축하여 시민들이 손쉽게 이용할 수 있도록 함

【 일과 주거, 여가가 공존하는 활력있는 직주혼합도시 】

- 서울도심의 주말·야간 공동화, 출퇴근시 이동시간 증가로 인한 사회적 비용이 가중되는 가운데, 직주불균형을 해소하고 포스트 코로나 시대에 대응하기 위한 도심주거 공급확대가 필요함

- 이번 의견청취안은 서울도심에 다양한 주택공급 확대를 통해서 직주혼합 도시를 조성하고자 하며, 세부실행방안으로 ① 다양한 도심형 주거유형 도입, ② 서울도심 주거비율완화, ③ 주거공급 확대 인센티브 부여를 제안하고 있음
- (다양한 도심형 주거유형 도입) 1~2인가구 직장인, 대학생, 취업준비생 등 도심부 특성에 맞는 거주자를 대상으로 소호(SOHO, Small Office Home Office), 메디텔(Meditel, Medicine+Hotel) 등 다양한 문화·여가 활동을 할 수 있도록 도심형 주거를 공급함
- (서울도심 주거비율완화) 주말·야간의 도심공동화와 직주불균형을 해소하기 위해 상업지역 주거비율을 최대 90%까지 적용하여, 일과 주거, 여가가 공존하는 도시생활환경을 마련함으로써 ‘24시간 도시(24hour city)’ 서울의 활력을 도모함
- (주거공급확대 인센티브) 주거 및 편의시설·문화시설 도입시 허용 용적률 인센티브를 기존 최대 50%에서 100%로 상향하고, 서울도심 내 상업지역 주차장 설치기준을 완화⁶⁾하고자 함

□ 2030 도시·주거환경정비기본계획(안)에 대한 평가

- 이번 의견청취안은 2025 도시·주거환경정비기본계획의 보존중심에 따른 도시경쟁력 약화, 경직된 밀도체계로 인한 사업 침체와 도시경관의 차폐와 같은 한계를 보완하고, 세계 대도시의 도

6) ▶ 전용30제곱미터 이하 : 0.5대/세대→0.25대/세대 이상 ▶ 전용60제곱미터 이하 : 0.8대/세대→0.4대/세대 이상

시정책 경향과 코로나19 이후 사회변화상에 발맞춰 그간 침체되었던 도심에 활력을 불어넣고 녹지공간을 확대하여 서울의 도시경쟁력을 제고하는 것을 목표로 한다고 할 수 있음

- 이번 의견청취안과 관련하여 그간 우리 위원회 보고과정에서 논의된 사항을 토대로 아래와 같이 검토의견을 제시함
 - 첫째, 중심지 기능 고도화를 통한 서울도심의 고밀도 복합개발과 도심녹지 조성에 따라 교통체계변화가 예상되므로, 이에 대한 선제적인 대응책 마련이 필요함
 - 둘째, 인구감소, 노령인구의 증가 등 인구변화에 따라 서울시 거주인구의 감소가 예상되는 바, 도심주거 공급확대 정책이 향후 주택시장에 미치는 영향에 대한 검토가 필요함
 - 셋째, 기본계획 수립시 국토교통부 지침에 따라 탄소중립과 관련된 기준을 포함할 필요가 있음. 최근 국토교통부는 도시 차원의 탄소중립을 실현하기 위해 도시기본계획과 도시개발계획을 수립할 때 탄소중립 계획 요소 등을 반영토록 「도시·군기본계획수립지침」 및 「도시개발업무지침」을 개정('21.12.30.)한 바 있으므로 관련 조례 및 지침에 이를 반영할 필요가 있음
 - 넷째, 개방형녹지 적용에 따라 1층 상업용도 시설의 축소와 건물 간 거리 확대가 예상되므로, 이와 같은 조치가 향후 상권 활성화에 미치는 영향을 검토할 필요가 있음
 - 마지막으로, 주거인센티브 제공의 수단으로 제시된 역사도심 내 상업지역 주차장 설치기준 완화로 인해 발생하는 시민 생활 불편 사항과 민원을 고려하여 관리계획을 수립할 필요가 있음

- 아울러 이번 의견청취안에 대한 전문가 자문 의견으로 ① 주거 보급률, 공기질, 교통 등 글로벌 도시경쟁력 평가 지표를 감안한 목표 조정, ② 기후변화에 대응하는 건축기준 등 계획내용 제시, ③ 규제완화적 측면이 아니라 미래비전을 담아내는 합리적인 계획 수립, ④ 걷기 좋은 도시, 재미있는 도시 등 서울도심 녹지축과 연계한 보행, 녹지, 상업의 유기적 연계방안 제시, ⑤ 서울도심 녹지공간 확보 실현가능성 검토 등이 제시되었으므로, 우리 위원회에서 논의된 사항과 더불어 추후 기본계획에 반영될 수 있도록 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임

- 결론적으로 이번 의견청취안은 지난 10년간 보존규제로 인해 침체되었던 도심개발을 재개하여 도심의 중심지 기능을 강화할 뿐만 아니라 시민들이 누릴 수 있는 개방형녹지 등 공공공간을 확보하기 위한 강력한 실현 수단으로 보임에 따라, 위에서 언급한 몇 가지 사항에 대한 추가 검토를 통해 이번 의견청취안의 완성도와 실현가능성을 높일 수 있는 방안 마련이 필요하다 하겠음

담 당 자	도시계획균형위원회 입법조사관 노 태 학
-------	--------------------------