

서울특별시 도심 복합개발 지원에 관한 조례안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 의안번호 : 제2963호
- 나. 제 안 자 : 민병주 의원 외 21명
- 다. 제 안 일 : 2025년 8월 11일
- 라. 회 부 일 : 2025년 8월 14일

2. 제안이유

- 서울시는 도심지역의 저밀도 개발과 노후 건축물 증가로 인한 도시 공간의 비효율적 이용 문제와 시민의 주거 안정 요구 증가라는 과제에 직면하고 있음
- 정부는 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」(시행 2025.2.7.) 제정 하여 도심 내 노후 지역을 복합적으로 개발할 수 있는 제도적 틀을 마련하였고 이에 따라 서울시 역시 지역 여건에 부합하는 도심복합개발 사업을 본격적으로 추진할 필요가 있음
- 이에 본 조례안은 도시의 전략적 공간을 체계적으로 개발함으로써 주거 안정과 생활 인프라 확충, 도시의 활력 회복이라는 정책목표를 실현하고 시민 삶의 질 향상과 지역 균형발전에 크게 이바지하고자 함

3. 주요내용

- 가. 성장거점형 도심복합개발지구의 지정 요건에 관한 사항 (안 제4조)
- 나. 주거중심형 도심복합개발혁신지구의 지정 요건에 관한 사항 (안 제5조)
- 다. 도심복합개발혁신지구의 지정 신청 및 해제에 관한 사항 (안 제6조, 안 제7조)
- 라. 복합개발에 관한 사항 (안 제8조 ~ 제10조)
- 마. 사업 시행에 관한 사항 (안 제11조 ~ 제18조)
- 바. 용도지역 조정, 규제 특례 적용, 국민주택규모 주택의 공급 등에 관한 사항 (안 제19조 ~ 안 제23조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령: 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행령」, 같은 법 시행령, 같은 법 시행규칙
- 나. 예산조치 : 비용추계서 참조

5. 검토 의견

가. 개요

- 이번 「서울특별시 도심 복합개발 지원에 관한 조례안」은 도시 공간의 복합 이용과 혁신적 활용을 촉진하여 도시 경쟁력을 제고하고 도심 내 원활한 주택공급으로 국민경제 활성화에 기여하고자 '25.2월 제정된 「도심 복합개발 지원에 관한 법률(이하, “도심복합개발법”)」¹⁾ 및 같은 법 시행령에서 조례로 위임된 사항을 규정하고자 하는 것임
- 이번 제정조례안은 총 23개의 조항과 1개의 부칙으로 구성되어 있고 제1장 총칙에 해당하는 부분(안 제1조~제3조)은 목적과 정의를 규정하여 조례의 기본방향을 제시하고 제2장 지구지정(안 제4조~제7조)은 성장거점형·주거중심형 도심복합개발혁신지구의 지정 및 해제 절차를 규정하며, 제3장 복합개발계획(안 제8조~제10조)은 혁신지구로 지정된 지역 복합개발계획의 입안·제안·철회·변경 절차를 규정하고, 제4장 사업 시행(안 제11조~제18조)은 사업시행자 지정, 심의위원회 설치, 분양신청 등 실행에 필요한 사항을 구체화하며, 제5장 지원 등(안 제19조~제23조)은 용도지역 조정, 규제 특례, 국민주택규모 주택의 공급 등 성공적인 사업 수행을 위한 행정적·재정적 지원을 규정하고자 하는 것임

1) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 [시행 2025. 2. 7.] [법률 제20235호, 2024. 2. 6., 제정]
(제정·개정이유) 도시지역에서 도심복합개발혁신지구의 지정 및 운영에 필요한 사항과 규제특례를 규정함으로써 도시공간을 복합적이고 혁신적으로 활용하여 도시 경쟁력을 제고하고 주거안정에 이바지함

〈 이번 제정 조례안의 조문 체계 및 주요 내용 〉

조문 체계	주요 내용
제1장 총칙 : 목적과 정의를 규정하여 조례의 기본방향을 제시	
제1조(목적)	조례 제정 목적 명시
제2조(정의)	용어 정의 (도심복합개발, 성장거점형·주거중심형 지구 등)
제3조(다른 조례와의 관계)	다른 조례와의 관계 규정
제2장 지구 지정 : 도심복합개발혁신지구의 지정 및 해제 절차를 규정	
제4조(지구 지정 신청)	도심복합개발혁신지구 지정 신청 절차
제5조(지구 지정 해제)	지구 지정 해제에 관한 사항
제6조(성장거점형 혁신지구)	성장거점형 지구 지정 기준·내용
제7조(주거중심형 혁신지구)	주거중심형 지구 지정 기준·내용
제3장 복합개발계획 : 계획의 입안·제안·철회·변경 절차를 규정	
제8조(복합개발계획 입안)	복합개발계획 입안에 관한 사항
제9조(복합개발계획 제안·철회)	계획 제안·철회에 관한 절차
제10조(복합개발계획 변경)	계획 변경 절차 및 요건
제4장 사업 시행 : 사업시행자 지정, 심의위원회 설치, 분양신청 등 실행 관련 사항 구체화	
제11조(사업시행자)	사업시행자 지정에 관한 사항
제12조(심의위원회 설치·구성)	심의위원회 설치, 구성, 기능
제13조(사업 시행 절차)	사업 시행 절차 전반
제14조(분양신청)	분양신청 절차 및 기준
제15조(공급기준)	국민주택규모 주택 공급 기준
제16조(용도지역 조정)	용도지역 조정 관련 사항
제17조(규제 특례)	규제 특례 적용 사항
제18조(주민지원)	주민지원 관련 규정
제5장 지원 등 : 용도지역 조정, 규제 특례, 국민주택규모 주택의 공급 등 규정	
제19조(공공기여)	공공기여 사항 명시
제20조(기반시설 설치)	기반시설 설치 관련 규정
제21조(운영 지원)	사업 운영 관련 지원 사항
제22조(재정 지원)	재정 지원 근거 규정
제23조(기타 사항)	기타 지원 및 행정 사항
부칙 : 공포 및 시행일 규정	

나. 검토 내용

“입법취지 및 필요성”

- 이번 제정조례안은 「도심복합개발법」²⁾, 같은 법 시행령³⁾ 및 시행규칙⁴⁾이 '25.2월 시행됨에 따라 관련 법령에서 조례로 위임한 사항을 규정하고자 하는 것임
- 서울시는 역세권 활성화사업, 준공업지역 제도 개선방안, 저층 노후 주거지 정비(모아타운 등) 등 다양한 주택공급·정비 사업을 개별적으로 추진해왔으나 사업별 근거 규정이 분산되어 도심 복합개발을 통합적으로 규율하는 법적 기반은 부족한 상황임
- 따라서 「도심복합개발법」의 위임사항을 구체적으로 규정하고 서울의 정책 여건과 도심 특성을 반영한 실효성 있는 기준을 마련하기 위해 조례 제정이 필요하다고 판단됨
- '21.2월 국토교통부⁵⁾ 등 관계기관 합동으로 발표된 ‘공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안’은 2020~2021년 서울 및 수도권 집값 급등과 공급 부족 우려 확산을 배경으로 마련되었으며 2025년까지 전국 83만 호 이상의 신규 주택공급 계획을 제시함
- 이에 따라 역세권·준공업지역·저층 노후주거지 등 도심 내 저활용 부지를 공공(LH·SH)이 주도하여 용적률 상향, 기부채납 완화 등의 인센티브를 제공하며 신속히 복합 개발하는 ‘도심 공공주택 복합사업’이 신설·도입⁶⁾되었음

2) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 [시행 2025. 2. 7.] [법률 제20235호, 2024. 2. 6., 제정]

3) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행령」 [시행 2025. 2. 7.] [대통령령 제35244호, 2025. 2. 6., 제정]

4) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행규칙」 [시행 2025. 2. 7.] [국토교통부령 제1447호, 2025. 2. 7., 제정]

5) 관계기관 합동, 「공공주도 3080+」 대도시권 주택공급 획기적 확대방안, 2021.2.4., p.3

6) 관계기관 합동, 「공공주도 3080+」 대도시권 주택공급 획기적 확대방안, 2021.2.4., p.5

- 그러나 '22.8월 국토교통부⁷⁾가 발표한 '국민 주거안정 실현방안 (8.16 대책, 주택 250만호 공급계획)'은 기존의 공급대책에도 불구하고 도심 내 선호 입지 공급 위축, 집값 급등, 청년·무주택자 주거 불안이 심화되고 취약계층 주거 위기 지속을 진단하며 공공은 주거복지 등 본연의 역할에 집중하고 민간의 공급 활력을 강화하는 방향으로 정책 기조를 전환하였음
- 이에 따라 기존 '도심 공공주택 복합사업⁸⁾'을 개선하여 신탁사·리츠 등 민간 전문기관이 토지주와 협력하여 도심·부도심·노후역세권 등에서 주거·상업·산업 기능이 결합된 복합개발을 신속히 추진할 수 있는 새로운 사업모델이 도입⁹⁾되었음
- 이에 따라 이러한 정책을 제도적으로 뒷받침¹⁰⁾하기 위해 제정된 것이 「도심복합개발법」이며 사업유형, 지구 지정 절차, 규제 특례, 공공 기여 범위, 민간 전문기관의 참여요건 등을 포괄적으로 규정하여 도심 복합개발이 안정적이고 지속적으로 추진될 수 있는 법적 기반을 마련하였음

7) 국토교통부, 「국민 주거안정 실현방안」 발표 -향후 5년간 270만호 주택공급 등 공급 청사진 마련-, 2022.8.16., p.2

8) 일부 언론 기사, 정책 토론, 지자체 자료에서 간략히 줄여 비공식으로 '공공도심복합사업'이라고 부르기도 함 (이번 검토보고서에서는 '도심 공공주택 복합사업'으로 명칭을 통일함)

9) 국토교통부, 「국민 주거안정 실현방안」 발표 -향후 5년간 270만호 주택공급 등 공급 청사진 마련-, 2022.8.16., p.6

10) 대한민국 정책브리핑, '도심복합개발법' 7일 본격 시행... 건폐율·용적률 특례부여, 2025.2.7.

“주요 조문별 검토”

① 목적(안 제1조)

제1조(목적) 이 조례는 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」, 같은 법 시행령 및 같은 법 시행규칙에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함으로써, 도시공간의 효율적 활용과 시민의 주거안정을 도모하며 복합개발사업의 원활한 추진을 목적으로 한다.

- 이번 제정조례안 제1조는 「도심복합개발법」 및 같은 법 시행령에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 내용을 규정함으로써 입법 취지를 명확히 하고자 하는 것임
- 조례의 목적은 도시공간의 효율적 활용, 주거안정 도모, 복합개발사업의 원활한 추진을 핵심 목표로 제시하였으며 이러한 목적 규정은 ‘자치법규 정비사례집’¹¹⁾에서 제시하는 자치법규 구성 원칙에 부합한다고 볼 수 있음
- 이는 「대한민국헌법」 제117조제1항¹²⁾, 「지방자치법」 제28조제1항¹³⁾ 및 같은 법 제29조¹⁴⁾에 따라 법령의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관한 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있음을 감안할 때 적절하다고 보임

② 정의 (안 제2조)

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공동주택단지”란 「주택법」 제2조제12호에 따른 주택단지를 말한다.
2. “공공기여”란 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다)제38조에서 정하는 시설을 설치 또는 이에 필요한 비용 등을 제공하는 것을 말한다.
3. “생활권의 중심지역”이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제18조에 따른 서울시 도

11) 행정안전부, 2024 자치법규 정비사례집, 2024.6.4., p.1 : 「대한민국헌법」 제117조제1항 및 「지방자치법」 제28조제1항 및 같은 법 제29조에서는 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장은 법령의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 대하여 조례 또는 규칙, 즉 자치법규를 제정할 수 있다고 규정하고 있음

12) 「대한민국헌법」 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

13) 「지방자치법」 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

14) 「지방자치법」 제29조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령 또는 조례의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

시기본계획에서 정하는 도심, 광역중심을 말한다.

4. "대중교통 결절지"란 지하철, 국철 및 경전철 등 2개 이상의 철도노선이 교차하는 환승역(사업계획 또는 실시계획을 승인받아 개통이 예정된 역을 포함한다)을 말한다.
5. "역세권"이란 지하철, 국철 및 경전철 등의 역(사업계획 또는 실시계획을 승인받아 개통이 예정된 역을 포함한다)을 중심으로 다음 각 목 중 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.
 - 가. 승강장 경계로부터 350미터 이내인 지역
 - 나. 승강장 경계로부터 가목의 범위를 초과하며 500미터 이내의 범위에서 규칙으로 정한다.
6. "보류지"란 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제44조에 따른 건축물 또는 토지 등을 말한다.

- 이번 제정조례안 제2조는 도심복합개발 추진에 필요한 공동주택단지, 공공기여, 생활권의 중심지역, 대중교통 결절지, 역세권, 보류지 등 주요 개념을 정의하고자 하는 것임
- 법제처 ‘알기 쉬운 법령 장비기준’¹⁵⁾은 해당 조례에서 쓰고 있는 중요한 용어나 어구에 대해 조례 자체에서 그 의미를 명확하게 함으로써 조례의 해석과 적용상의 의문점을 없애기 위해 두는 입법기술의 한 방식으로 정의 조항을 두는 것은 조례 해석의 명확성, 집행 통일성, 다른 조례와의 관계 정립 등을 확보할 수 있다는 측면에서 타당하다고 생각함

③ 다른 조례와의 관계 (안 제3조)

제3조(다른 조례와의 관계) ① 이 조례는 도심복합개발혁신지구 지정 및 복합개발사업의 시행에 관하여 다른 조례에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 조례에 이 조례에 따른 규제특례의 내용보다 완화된 규정이 있으면 그 조례가 정하는 바에 따른다.

- ② 이 조례에서 규정하지 않은 사항은 「서울특별시 도시계획 조례」, 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 및 기타 관련 법령과 조례를 따른다.

15) 법제처, 알기 쉬운 법령 정비 기준 -열번째 판-, 2021년 12월, p.101

- 이번 제정조례안 제3조는 도심복합개발혁신지구 지정 및 복합개발사업의 시행에 관하여 다른 조례와의 관계를 명확하게 하고자 하는 것임
- 이번 제정조례안은 다른 조례의 규정 내용보다 우선 적용되도록 하되, 다른 조례에 더 완화된 규정이 있는 경우 그 규정을 적용하도록 하여 권리자 보호와 행정 집행의 유연성을 확보하고자 하였음
- 이번 제정조례안에서 규정하지 않은 사항은 「서울특별시 도시계획 조례」, 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 등 관련 규정을 적용하도록 하여 자치법규 간 정합성을 유지하고자 하였음
- 이는 서로 다른 조례 간 상충 가능성을 최소화하고 복합개발사업 추진에 있어 유리한 규정을 우선 적용할 수 있도록 함으로써 법적 안정성과 행정적 실효성을 동시에 확보할 수 있다는 점에서 타당하다고 판단됨

④ 성장거점형 도심복합개발혁신지구 요건 (안 제4조)

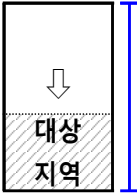
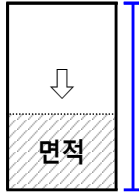
제4조(성장거점형 도심복합개발혁신지구 요건) 성장거점형 복합개발사업지역은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하여야 한다.

1. 위치: 생활권의 중심지역이면서 폭 20m 이상의 간선도로에 접하는 지역 또는 생활권의 중심지역이 아닌 지역 중 대중교통 결절지로부터 500미터 이내에 위치한 지역
2. 면적: 5천제곱미터 이상
3. 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제2조제1항제1호다목에 의거 해당 사업을 시행하려는 지역에 위치한 각 공동주택단지의 면적이 2만 제곱미터 이하이면서 해당 사업을 시행하려는 지구 면적의 100분의 30이하
4. 영 제2조제1항제1호라목에서 "시·도조례로 정하는 사항"은 아래 각 호와 같으며, 구체적인 사항은 규칙으로 정할 수 있다.
 - 가. 도심복합개발혁신지구 제안이 가능한 용도지역에 관한 사항
 - 나. 접도 요건 등 도심복합개발혁신지구 지정 적정성에 관한 사항
 - 다. 복합개발사업 대상지에서 제외하는 지역에 관한 사항

- 이번 제정조례안 제4조는 「도심복합개발법 시행령」 제2조제1항제1호16)를 근거로 성장거점형 도심복합개발혁신지구 지정요건을 서울시 특성에 맞게 위치, 면적, 공동주택단지의 비율 및 면적 제한 등 구체적인 사항을 정하고자 하는 것임
- 이번 제정조례안 제4조제1호 '위치요건'은 생활권 중심지역인 경우 폭 20미터 이상 간선도로 접도 요건을 추가하고 생활권 중심지역이 아닌 경우에는 대중교통 결절지 반경 500미터 이내로 규정함으로써 생활권 중심으로 기존 도심을 고도화하고 새로운 성장거점 조성을 통한 지역 활성화를 유도하고자 한 것으로 이는 「도심복합개발법 시행령」은 도시·군기본계획에 따른 도심·부도심 또는 생활권의 중심지역, 또는 두 개 이상의 노선이 교차하는 대중교통 결절지 반경 500미터 이내 지역으로 규정 내용을 근거로 한 것임
- 이번 제정조례안 제4조제2호 '면적 요건'은 5천제곱미터 이상으로 규정하고 있으며 「도심복합개발법 시행령」과 동일하게 하여 정합성을 유지하고 있음
- 이번 제정조례안 제4조제3호 '공동주택단지 비율 요건'은 공동주택단지 면적을 2만제곱미터 이하, 지구 전체 면적의 30퍼센트 이하로 하였으며 별도의 변경 없이 「도심복합개발법 시행령」 규정 내용을 수용하였음

-
- 16) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행령」 제2조(도심복합개발혁신지구 등) ① 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호에서 "역세권 노후지역, 준공업지역 등 대통령령으로 정하는 지역"이란 다음 각 호의 구분에 따른 지역을 말한다.
1. 법 제2조제3호가목에 따른 성장거점형 복합개발사업(이하 "성장거점형 복합개발사업"이라 한다)을 시행하려는 지역의 경우: 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 지역
- 가. 다음의 어느 하나에 해당하는 지역일 것
- 1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시·군기본계획에 따른 도심·부도심 또는 생활권의 중심지역
 - 2) 두 개 이상의 노선이 교차하는 대중교통 결절지(結節地)로부터 500미터 이내에 위치한 지역
- 나. 면적이 5천제곱미터 이상일 것
- 다. 해당 사업을 시행하려는 지역에 위치한 각 공동주택단지의 면적이 2만제곱미터 이하이면서 해당 사업을 시행하려는 지역 면적의 100분의 30 이하일 것. 다만, 각 공동주택단지의 면적 및 해당 사업을 시행하려는 지역 면적 대비 각 공동주택단지 면적의 비율의 범위는 본문에서 정하는 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 조례(이하 "시·도조례"라 한다)로 달리 정할 수 있다.
- 라. 그 밖에 용도지역의 종류 등 시·도조례로 정하는 사항에 부합할 것

〈 주택단지 면적 제한기준 〉

상대기준(면적비율)		절대기준(면적)	
30%		2만㎡	
25% (예시)		1.5만㎡ (예시)	

- 이번 제정조례안 제4조제4호 ‘조례로 정하는 사항’은 도심복합개발혁신지구 제안에 가능한 용도지역, 접도 요건 등 지정 적정성, 제외 대상 지역 등 관련 내용을 구체적으로 명시하여 이를 규칙으로 정할 수 있도록 적용 기준을 명확히 하고자 하였으며, 이는 「도심복합개발법 시행령」에서 용도 지역의 종류 등을 조례로 정하는 사항에 부합하도록 포괄적으로 규정하고 있는 것을 근거로 한 것임
- 이번 제정조례안 제4조는 「도심복합개발법 시행령」의 기본 틀을 준수 하면서도 서울시 도심의 특수성을 반영하여 일부 요건을 보완·강화한 것으로 사업 추진과정에서 일관성과 법적 안정성을 확보할 수 있다는 점에서 타당함. 다만, 규칙 제정이 지연될 경우 세부 규정 미비로 인해 사업 추진이나 행정 집행이 지연되는 상황이 발생할 수 있으므로 조례 시행과 동시에 규칙 마련을 병행할 필요가 있음

⑤ 주거중심형 도심복합개발혁신지구 요건 (안 제5조)

제5조(주거중심형 도심복합개발혁신지구 요건) ① 주거중심형 복합개발사업 지역은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하여야 한다.

1. 위치: 사업을 시행하려는 지역 면적의 과반이 역세권인 지역 또는 준공업지역은 사업을 시행하려는 지역 면적의 전체가 역세권이면서 「서울특별시 도시계획 조례」 제33조제11호 및 같은 조례 별표 17 제1호에 따라 공장비율 10퍼센트 미만인 지역

2. 노후도: 영 제2조제1항제2호나목에 의거 전체 건축물 중 준공 후 20년 이상이 지난 노후건축물의 비율은 100분의 60 이상
3. 면적: 5천제곱미터 이상
4. 영 제2조제1항제2호라목에 의거 해당 사업을 시행하려는 지역에 위치한 각 공동주택단지의 면적이 2만제곱미터 이하이면서 해당 사업을 시행하려는 지구 면적의 100분의 30이하
- ② 영 제2조제1항제2호마목에서 "시·도조례로 정하는 사항"은 아래 각 호와 같으며, 구체적인 사항은 규칙으로 정할 수 있다.
 1. 도심복합개발혁신지구 제안이 가능한 용도지역에 관한 사항
 2. 도심복합개발혁신지구 면적의 범위에 관한 사항
 3. 접도 요건 등 도심복합개발혁신지구 지정 적정성에 관한 사항
 4. 복합개발사업 대상지에서 제외하는 지역에 관한 사항

○ 이번 제정조례안 제5조는 「도심복합개발법 시행령」 제2조제1항제2호¹⁷⁾ 규정을 근거로 주거중심형 도심복합개발지구 지정 요건을 서울시 특성에 맞게 위치, 노후도, 면적, 공동주택단지 비율 등 구체적인 사항을 정하고자 하는 것임

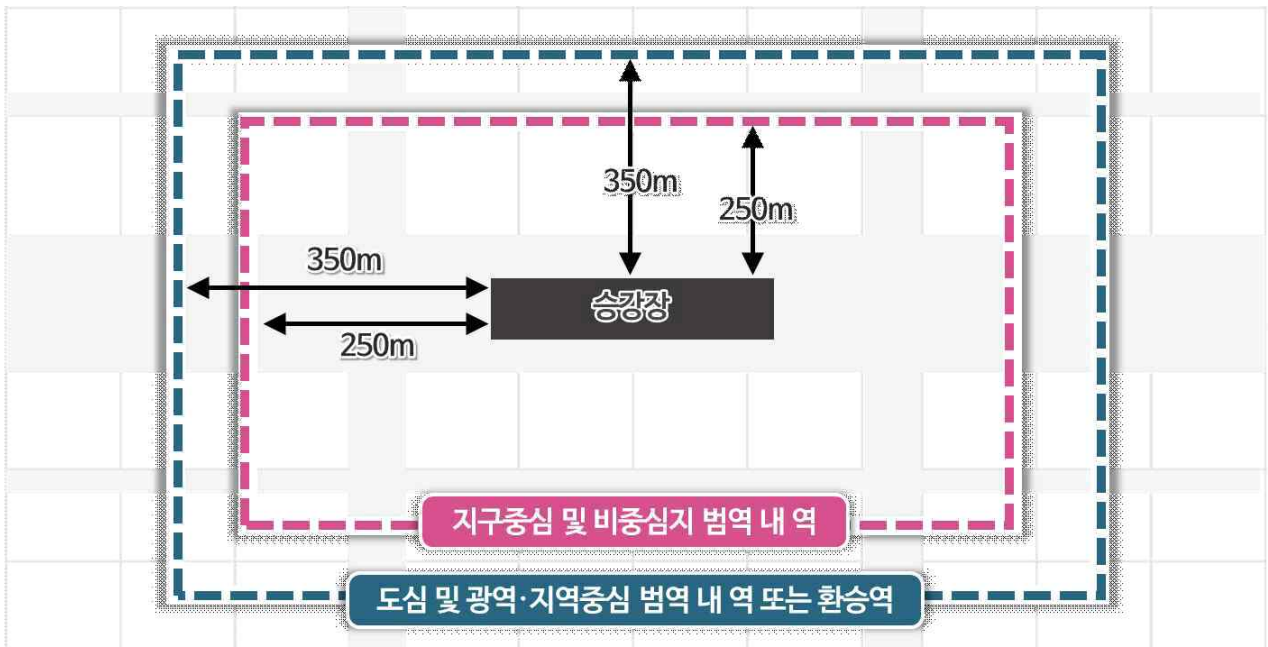
○ 이번 제정조례안 제5조제1항제1호 '위치 요건'은 역세권 지역의 경우 사업 대상 면적의 과반이 역세권에 포함되어야 하며 역승강장 경계로부터

-
- 17) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행령」 제2조(도심복합개발혁신지구 등) ① 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호에서 "역세권 노후지역, 준공업지역 등 대통령령으로 정하는 지역"이란 다음 각 호의 구분에 따른 지역을 말한다.
2. 법 제2조제3호나목에 따른 주거중심형 복합개발사업(이하 "주거중심형 복합개발사업"이라 한다)을 시행하려는 지역의 경우: 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 지역
 - 가. 다음의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 주거지 인근에 위치하거나 공장, 산업시설 등이 낙후되어 정비가 필요할 것
 - 1) 해당 사업을 시행하려는 지역 면적의 과반이 역승강장 경계로부터 500미터 이내에 있는 지역
 - 2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조제1항제3호다목에 따른 준공업지역
 - 나. 전체 건축물 중 준공 후 20년 이상이 지난 노후건축물의 비율이 100분의 40 이상의 범위에서 시·도 조례로 정하는 비율 이상일 것
 - 다. 면적이 5천제곱미터 이상일 것
 - 라. 해당 사업을 시행하려는 지역에 위치한 각 공동주택단지의 면적이 2만제곱미터 이하이면서 해당 사업을 시행하려는 지역 면적의 100분의 30 이하일 것. 다만, 각 공동주택단지의 면적 및 해당 사업을 시행하려는 지역 면적 대비 각 공동주택단지 면적의 비율의 범위는 본문에서 정하는 범위에서 시·도 조례로 달리 정할 수 있다.
 - 마. 그 밖에 용도지역의 종류 등 시·도조례로 정하는 사항에 부합할 것
 - ② 법 제2조제3호나목에서 "대통령령으로 정하는 비율 이상의 주택"이란 복합개발사업으로 건축하는 전체 건축물 연면적의 100분의 50 이상에 해당하는 주택을 말한다.

350미터 이내 지역을 기본 범위로 정하고 시장이 인정하는 경우 350미터~500미터 이내 지역까지 확대할 수 있도록 하고, 준공업지역은 전체 면적이 역세권에 해당하면서 공장 비율이 10퍼센트 미만이어야 사업대상지로 지정할 수 있도록 규정하고자 하는 것으로,

- 「도심복합개발법 시행령」에 따라 주거지 인근이거나 공장·산업시설이 낙후된 지역 중 사업대상지 면적의 과반이 역 승강장 경계로부터 500미터 이내에 위치한 지역 또는 준공업지역으로 규정하고 있는 내용을 근거로 한 것임
- 이는 기존의 역세권 정비사업이 역세권을 350미터 이내 기준으로 운영되는 점을 고려해 사업 간 충돌을 방지하고 동시에 역세권 장기전세주택 건설 사업과의 정합성을 확보하기 위해 공장 비율을 10퍼센트 미만으로 동일하게 제한한 것으로 이해됨

< 역세권 정비사업 “역세권등” 정의¹⁸⁾ >



18) 서울특별시, 서울특별시 역세권 활성화사업 운영기준, 2024.12.26., p.2.

- 이번 제정조례안 제5조제1항제2호 ‘노후도 요건’은 노후건축물 비율을 60퍼센트 이상으로 상향하여 규정하고자 하는 것임
- 「도심복합개발법 시행령」 제2조제1항제2호나목¹⁷⁾은 전체 건축물 준공 후 20년 이상이 지난 노후건축물 비율이 40퍼센트 이상의 범위에서 조례로 정하도록 규정하고 있으나, 실제 정비 수요가 높은 지역을 선별하여 사업 지정 남용을 방지하고자 20퍼센트 기준을 강화한 것으로 보임
- 서울시에서 추진되고 있는 ‘주거중심형 복합개발사업’과 ‘도심 공공주택 복합사업’의 추진 요건을 살펴보면 이번 제정 조례안에서 규정하고자 하는 건축물 준공 후 20년 이상이 지난 노후건축물의 비율이 60퍼센트 이상으로 동일한 기준을 적용함
- 반면 ‘역세권 장기전세주택 건립사업(정비계획형)’은 이보다 강화된 조건인 건축물 준공 후 30년 이상이 지난 노후건축물의 비율이 60퍼센트 이상 및 추가적인 조건을 만족해야 하므로 역세권 장기전세주택으로 추진이 어려운 지역에 대해 도심복합개발사업이 대체 수단으로 활용될 수 있음

〈 주요 사업별 건축물 노후도 및 동의율 요건 〉

구분	주거중심형 복합개발사업	도심 공공주택 복합사업	역세권 장기전세주택 건립사업(정비계획형)
건축물 노후도 (건축물 비율)	20년 이상 (60% 이상)	20년 이상 60% 이상	- 30년 이상 60% 이상, - 과소 필지 150㎡ 미만 필지 40% 이상 또는 2층 이하 건축물 50% 이상 - 10년 이내 신축 15% 이내
동의율	면적 1/2, 소유자 2/3	면적 1/2, 소유자 2/3	면적 1/2, 소유자 3/4

- 이번 제정조례안 제5조제1항제3호 ‘면적 요건’과 제4호 ‘공동주택 단지 비율 요건’은 사업 대상 면적을 5천제곱미터 이상으로 하고 공동주택 단지 면적을 2만제곱미터 이하, 지구 전체 면적의 30퍼센트 이하로 제한하도록

규정하였으며, 이는 「도심복합개발법 시행령」에 따른 제4조 성장거점형 도심복합개발혁신지구와 동일한 규정임

- 이번 제정조례안 제5조제2항 ‘조례로 정하는 사항’은 도심복합개발혁신지구 제안이 가능한 용도지역, 면적 범위, 접도 요건 및 지정 적정성, 제외 대상 지역 등을 조례에 구체적으로 명시하고 세부 집행 기준은 규칙으로 정할 수 있도록 하였음
- 이번 제정조례안 제5조는 「도심복합개발법 시행령」 범위 내에서 서울시 특성을 반영하고 일부 항목은 사업 추진 요건을 강화하여 정비사업 수요가 높은 지역에 집중하고자 하였으며 ‘역세권 장기전세주택 건립사업’보다 완화된 사업 추진 요건을 마련해 대안적 활용이 가능하다는 점은 타당하다고 하겠음.
- 다만, 이번 제정조례안 제4조와 마찬가지로 규칙 제정이 지연될 경우 세부 규정 미비로 인해 사업 추진이나 행정 집행이 지연되는 상황이 발생할 수 있으므로 조례 시행과 동시에 규칙 마련을 병행할 필요가 있음

⑥ 도심복합개발혁신지구의 지정 신청 등 (안 제6조)

제6조(도심복합개발혁신지구의 지정 신청 등) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행규칙」(이하 “시행규칙”이라 한다) 제3조제6호에 따라 구청장이 도심복합개발혁신지구 등의 지정을 신청하는 경우 그 필요성에 대한 설명자료로서 시장에게 제출해야할 자료는 다음 각 호와 같다.

1. 주택 수요, 지역 여건 등 도심복합개발혁신지구 지정의 필요성에 관한 조사서류
2. 대상지 및 인근 지역의 현황을 알 수 있는 위치도, 지형도, 현황사진 또는 이에 준하는 자료
3. 토지이용, 주택건설 및 기반시설의 설치 등에 관한 기본방향을 적은 서류
4. 사용할 토지등의 소재지, 지번, 지목, 면적, 소유권 및 소유권 외의 권리의 명세와 그 소유자·권리자의 성명과 주소(법인인 경우에는 명칭과 사무소 소재지로 한다)를 적은 서류

- 이번 제정조례안 제6조는 「도심복합개발법 시행규칙」 제3조제6호¹⁹⁾에 근거하여 구청장이 도심복합개발혁신지구 지정을 신청하는 경우 시장에게 제출해야 하는 설명자료의 종류와 범위를 규정하고자 하는 것임
- 해당 제출자료는 주택 수요 및 지역 여건 등 지정 필요성에 관한 조사서류, 대상지 및 인근 지역의 위치도·지형도·현황사진 등 현황자료, 토지이용·주택건설·기반시설 설치 기본방향을 담은 서류, 토지의 소재지·지번·지목·면적·소유권 및 권리관계 명세 등이 포함됨
- 이러한 자료 제출 의무화는 도심복합개발혁신지구 지정의 필요성과 타당성을 사전에 객관적으로 검증할 수 있도록 하고 사업대상지의 현황과 권리 관계를 명확히 파악함으로써 행정효율을 향상하고 사업절차 지연이나 분쟁 발생을 예방하는 효과²⁰⁾가 있다고 하겠음
- 이번 제정조례안 제6조는 관련 법령에 따라 신청 절차에 필요한 자료를 구체적으로 열거하여 행정 절차의 명확성·투명성·예측 가능성을 높이고 도심복합개발사업의 안정적 추진 기반을 마련하고자 한다는 측면에서 타당 하다고 판단됨

19) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행규칙」 제3조(도심복합개발혁신지구의 지정 신청) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제8조제4항에서 “토지등소유자의 동의서 등 국토교통부령으로 정하는 서류”란 다음 각 호의 서류를 말한다.

6. 그 밖에 도심복합개발혁신지구의 지정 필요성에 대한 설명 자료로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지방자치단체의 조례(이하 “시·도조례”라 한다)로 정하는 자료

가. 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도

나. 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시

20) 국토교통부, 도심복합개발법 조례 제정 가이드라인, 2025.4., p.20.

- 「도심복합개발법」 및 시행규칙은 각 지자체가 원활한 지구지정 및 계획 확정을 위해 필요한 상세자료를 추가하도록 시·도조례 위임

- 시·도지사등이 신청내용을 충분히 검토할 수 있도록 복합개발계획 수립절차에서 기검토된 사항을 종합 제출 받음으로써 행정효율 향상

⑦ 도심복합개발혁신지구의 지정 해제 등 (안 제7조)

제7조(도심복합개발혁신지구의 지정 해제 등) 법 제11조제3항제1호에서 “조례로 정하는 비율”이란 도심복합개발혁신지구 지정에 동의한 토지등소유자의 2분의 1 이상이며, 법 제11조제3항제1호에 따른 도심복합개발혁신지구의 지정 해제를 요청하는 자는 별지 제3호서식의 도심복합개발혁신지구 지정 해제 요청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 구청장에게 제출하여야 한다. 이 경우 구청장은 지정 해제 요청서류 및 동의자 수 등의 적정 여부를 확인하고 그 결과를 시장에게 통보하여야 한다.

1. 복합개발혁신지구 지정에 동의한 토지등소유자의 명부
2. 복합개발혁신지구 지정 해제에 동의한 토지등소유자의 명부
3. 별지 제4호서식의 복합개발혁신지구의 지정 해제 동의서

- 이번 제정조례안 제7조는 「도심복합개발법」 제11조제3항제1호²¹⁾ 위임 사항에 따라 도심복합개발혁신지구 지정 해제 요건과 절차를 구체적으로 규정하고자 하는 것임
- 지구 지정 해제는 지정에 동의한 토지등소유자의 2분의 1 이상 동의를 요건으로 하고 해제를 요청하는 자는 지정 동의자 명부, 해제 동의자 명부, 별지 서식의 해제 동의서를 구청장에게 제출하는 한편, 구청장은 제출된 서류와 동의자 수의 적정성을 확인한 뒤 그 결과를 시장에게 통보하도록 하였음
- 이번 제정조례안 제7조는 일정 비율 이상의 토지등소유자의 동의를 요건으로 주민 의사를 반영하면서도 지정 해제 요청 서류 제출 항목을 두어 사업추진의 안정성을 보장하고 구청장의 명확한 서류 요건과 검증 절차를 거쳐 사업의 절차 지연과 분쟁을 사전 예방하고자 한다는 측면에서 타당하다고 판단됨

21) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 제11조(도심복합개발혁신지구 등의 지정해제 등) ③ 시·도지사등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 도심복합개발혁신지구의 지정을 해제할 수 있다.

1. 도심복합개발혁신지구 지정에 동의한 토지등소유자의 2분의 1 이상 3분의 2 이하의 범위에서 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 및 대도시의 조례(이하 “시·도조례”라 한다)로 정하는 비율 이상의 동의로 지구 지정의 해제를 요청하는 경우(사업시행계획의 인가를 신청하지 아니한 경우로 한정한다)

⑧ 복합개발계획의 내용 (안 제8조)

제8조(복합개발계획의 내용) ① 영 제3조제1항제10호에 따라 구청장이 복합개발계획을 입안할 때 포함해야 할 사항 중 조례로 정하는 사항은 다음 각 호와 같다

1. 가구 또는 획지에 관한 계획
2. 공공주택의 건설에 관한 계획
3. 환경성 검토결과(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제27조제2항을 준용한다)
4. 인구 및 주택의 수용계획

② 그 밖에 필요한 복합개발계획 세부내용은 다음 각 호와 같다.

1. 영 제3조제1항제4호에 따른 기존건축물의 정비·개량에 관한 계획은 건축물의 경과연수, 용도, 구조, 규모, 입지, 허가유무 및 노후·불량 정도를 고려하여 존치, 개수, 철거 후 신축, 철거이주 등으로 구분하여 계획하도록 할 것
2. 종교부지, 분양대상 복리시설 부지는 필요한 경우 획지로 분할하고 적정한 진입로를 확보하도록 할 것
3. 영 제3조제1항제3호에 따른 복합개발사업 시행 예정시기는 사업시행자별 사업시행 계획인가 신청 준비기간을 고려하여 도심복합개발혁신지구 지정·고시 예정일부터 4년 이내의 범위에서 정할 것

- 이번 제정조례안 제8조는 「도심복합개발법 시행령」 제3조제1항제10호22)의 위임에 따라 구청장이 복합개발계획을 입안할 때 포함해야 할 사항과 필요한 세부 사항을 규정하고자 하는 것임
- 이번 제정조례안 제8조제1항은 복합개발계획 내용에 가구 또는 획지계획, 공공주택 건설계획, 환경성 검토 결과, 인구 및 주택 수용계획 등을 포함하도록 하고, 제2항은 기존 건축물의 존치·개수·철거 후 신축 및 이주 계획을 마련하는 한편, 필요 시 종교 및 복리시설 부지 분할과 진입로 확보 방안을 포함하고 지구 지정일부터 4년 이내 범위에서 사업 시행 예정 시기를 규정하고 있음
- 복합개발계획은 도시기본계획과의 정합성 속에서 사업시행계획 및 관리

22) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행령」 제3조(복합개발계획의 내용 등) ① 법 제5조제1항제17호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

10. 그 밖에 복합개발사업의 원활한 추진을 위하여 시·도조례로 정하는 사항

처분계획의 기초가 되므로 관련 사항을 조례에서 명확히 규정하여 이해 관계를 균형있게 반영하고 주요 사항을 사전에 검토하여 계획수립의 내 실을 확보하고 사업 시행과정에서의 일관성을 유지하여 심의·인허가 절 차의 불필요한 지연을 예방할 수 있을 것임

- 이번 제정조례안 제8조는 복합개발계획 수립 시 포함해야 할 사항을 규정 하여 사업추진의 투명성을 높이고 기존 건축물 정비방안, 종교·복지시설 활용계획, 사업 시행 시기 등을 체계적으로 반영하여 계획의 실효성을 강화할 수 있다는 점에서 타당하다고 판단됨

⑨ 복합개발계획의 입안 제안 및 철회 등 (안 제9조)

제9조(복합개발계획의 입안 제안 및 철회 등) ① 복합개발계획의 입안을 제안하려는 사업시 행예정자는 영 제5조제1항에 따라 제안서는 별지 제1호서식을, 토지등소유자의 서면 동의서는 별지 제2호서식을 작성하여야 한다.

- ② 영 제5조제3항에 따른 “복합개발계획 입안의 제안에 필요한 세부사항”은 다음 각 호와 같으며, 토지등소유자는 복합개발계획 입안의 제안 시 다음 각 호를 포함한 조사내용 및 그 밖의 필요한 서류를 첨부하여 구청장에게 제출하여야 한다.

1. 주민 또는 산업의 현황
2. 토지 및 건축물의 이용과 소유자·규모별 현황
3. 도시·군계획시설 및 기반시설의 설치현황
4. 도심복합개발혁신지구 및 주변지역의 교통상황
5. 건축물의 허가유무 및 노후·불량 현황
6. 건축물의 용도, 구조, 규모 및 건축경과(준공) 연도별 현황

③ 법 제11조제1항제1호에 의거 입안 제안의 철회는 별지 제5호서식으로 하고, 토지 등소유자의 서면 동의서는 별지 제6호서식으로 한다.

④ 구청장이 입안 제안 시 공고해야할 사항 중 조례로 정하는 사항이란 다음 각호와 같다.

1. 건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이에 관한 계획
2. 복합개발사업 시행 예정시기

⑤ 구청장은 법 제5조제1항에 따라 복합개발계획을 입안하는 경우에는 제2항 각 호의 사항을 조사하여 복합개발사업의 대상지역 요건에 적합한지 여부를 확인하여야 하며, 복합개발계획의 입안 내용을 변경하려는 경우에는 변경내용에 해당하는 사항을 조사·확인하여야 한다. 이 경우 구청장은 사업시행예정자(사업시행예정자가 둘 이상인 경우에는 그 대표자를 말한다)에게 제2항 각 호의 내용을 조사하게 할 수 있다.

- 이번 제정조례안 제9조는 「도심복합개발법」 제11조제1항제1호²³⁾와 같은 법 시행령 제5조제1항 및 제3항²⁴⁾의 위임에 따라 복합개발계획의 입안 제안 절차와 철회 절차, 구청장의 공고 및 조사 의무를 구체적으로 규정하고자 하는 것임
- 이번 제정조례안 제9조제1항 및 제2항은 사업시행예정자와 토지등소유자가 복합개발계획의 입안 제안을 하는 경우 작성해야 하는 서류와 조사내용을 명시하고 있음. 사업시행예정자는 규정에 따라 제안서와 동의서를 작성해야 하며 토지등소유자는 주민·산업 현황, 토지·건축물 이용 및 소유 현황, 기반시설과 교통상황, 건축물의 허가 여부와 노후·불량 현황, 구조·규모·준공연도 등 조사내용과 필요한 서류를 작성하여 구청장에게 제출할 것을 규정하고 있음
- 이는 복합개발계획이 원칙적으로 행정청이 수립하는 공공계획임에도 불구하고 토지등소유자의 동의를 받은 사업시행예정자가 우선적으로 기초조사 등 입안에 필요한 사항을 제안²⁵⁾할 수 있도록 하여 계획수립의

-
- 23) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 제11조(도심복합개발혁신지구 등의 지정해제 등) ① 시장·군수등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 복합개발계획의 입안을 취소할 수 있으며, 복합개발계획의 입안을 취소하는 경우 그 사실을 공고하여야 한다.
1. 제6조제2항에 따라 복합개발계획 입안 제안의 사실이 공고된 후 1년이 되는 날부터 토지면적 과반수의 토지소유자의 동의로 입안 제안의 철회를 요청하는 경우(도심복합개발혁신지구 지정되지 아니한 경우로 한정한다)
- 24) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행령」 제5조(복합개발계획의 입안 제안의 절차 등) ① 법 제6조제1항에 따라 복합개발계획의 입안을 제안하려는 사업시행예정자는 시·도조례로 정하는 제안서에 다음 각 호의 서류 및 도면을 첨부하여 시장·군수등에게 제출해야 한다.
1. 복합개발계획도서 및 복합개발계획설명서
 2. 토지등소유자의 서면 동의서 및 신분증명서 사본
 3. 제1호 및 제2호의 서류 외에 복합개발계획의 입안 제안에 필요한 서류로서 시·도조례로 정하는 서류
- ② 시장·군수등은 제1항에 따른 제안을 복합개발계획에 반영하는 경우에는 해당 제안서에 첨부된 복합개발계획도서와 복합개발계획설명서를 복합개발계획의 입안에 활용할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 복합개발계획 입안의 제안에 필요한 세부사항은 시·도조례로 정한다.
- 25) 「복합개발계획 수립지침」 제21조(방법 및 관리) ① 기초조사는 각종 문헌이나 통계자료의 수집, 현장답사 등의 방법을 활용하되 문헌이나 각종 통계자료를 조사한 후 현장답사 등을 통하여 현지 확인 및 검증함으로써 신뢰도를 높여야 한다.
- ② 기초조사 결과는 추이·현황·향후전망 등을 쉽게 파악할 수 있도록 종합적으로 분석하여 책자 또는 전자문서의 형태로 보관·관리하여야 한다.
 - ③ 기초조사 결과는 정보공개 관련 법령에 저촉되지 않는 범위 내에서 이를 이용하고자 하는 자에게 제공

수용성을 높이고 입안권자인 서울시장의 행정부담을 완화할 수 있을 것으로 판단됨

- 이번 제정조례안 제9조제3항은 복합개발계획 입안 제안을 철회하는 경우의 절차를 규정하여 계획 철회 시 관련 서식에 따라 동의서를 제출하도록 하고자 하는 것으로 토지등소유자의 이해관계자 간 불필요한 분쟁을 줄일 수 있을 것으로 생각됨
- 이번 제정조례안 제9조제4항 및 제5항은 구청장이 복합개발계획 입안 제안 시 건축물의 주용도, 건폐율, 용적률, 높이 및 복합개발사업 시행 예정 시기를 공고하고, 이번 제정조례안 제9조제2항의 조사사항을 확인하여 적합성을 검증하도록 하였으며 입안 내용 변경 시에도 해당 사항을 재조사·확인하도록 하고자 하는 것으로 행정 절차의 투명성과 효율성을 확보하고자 하는 의도로 파악됨
- 이번 제정조례안 제9조는 사업시행예정자와 토지등소유자의 제안 절차를 규정하여 계획의 수용성과 정당성을 높이고 철회 절차를 명문화해 의사표시의 진정성을 확보하며 구청장의 공고와 조사 및 검증을 통해 행정의 투명성과 책임성을 강화하고 분쟁과 지연을 예방하고자 한다는 점에서 적절하다고 판단됨

⑩ 복합개발계획의 경미한 변경 (안 제10조)

제10조(복합개발계획의 경미한 변경) ① 영 제7조제8호에 따라 복합개발계획 중 다음 각 호의 사항을 변경하려는 경우에는 주민에 대한 서면통보, 주민설명회, 주민공람 및 지방의회 의견청취 절차를 거치지 아니할 수 있다.

1. 도심복합개발혁신지구 명칭의 변경
2. 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제14조에 따라 도로모

할 수 있다.

- ④ 시장·군수등은 기초조사 업무를 사업시행예정자가 대행하게 할 수 있다.

통이를 잘라내기 위한 변경

3. 영 제3조제1항제4호에 따른 기존건축물의 정비·개량에 관한 계획의 변경
 4. 도심복합개발혁신지구가 접하여 있는 경우 상호 경계 조정을 위한 혁신지구 범위의 변경
 5. 도심복합개발혁신지구 범위의 변경이 없는 단순한 착오에 따른 면적 등의 정정을 위한 변경
 6. 법 제5조제1항제11호에 따른 건축물의 주용도·건폐율·용적률 및 높이에 관한 계획의 변경을 수반하지 않는 획지의 변경
 7. 복합개발계획에서 정한 건축계획의 범위에서 주택건립 세대수를 30퍼센트 이내로 증가하는 변경 또는 10퍼센트 이내로 축소하는 변경
 8. 관계 법령의 개정으로 인한 복합개발계획의 변경 또는 법 제22조에 따른 통합심의 결과에 따른 복합개발계획의 변경
- ② 구청장이 처리할 수 있는 복합개발계획의 경미한 변경사항은 다음 각 호와 같다.
1. 영 제7조제1호의 경우 중 도심복합개발혁신지구 면적 5퍼센트 미만의 범위에서 축소하는 변경
 2. 영 제7조제2호의 경우 중 기반시설 규모 5퍼센트 미만의 변경
 3. 영 제7조제3호, 제4호 및 제7호의 경우
 4. 영 제7조제5호의 경우 중 건축물의 건폐율 또는 용적률을 5퍼센트 미만의 범위에서 축소하는 변경
 5. 영 제7조제6호의 경우 중 건축물의 최고 높이를 낮게 변경하는 경우
 6. 제1항제1호부터 제6호까지에 해당하는 경우

○ 이번 제정조례안 제10조는 「도심복합개발법 시행령」 제7조제8호²⁶⁾의 위임에 따라 복합개발계획 중 주민에 대한 서면통보, 주민설명회, 주민공람 및 지방의회 의견청취 절차를 거치지 않아도 되는 경미한 변경사항을 구체적으로 규정하고자 하는 것임

○ 경미한 변경은 복합개발계획의 비본질적인 사항을 바꾸거나 변경 범위가 작은 경우 신속한 입안을 위해 「도심복합개발법」 제7조제1항²⁷⁾에 따른

26) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행령」 제7조(복합개발계획의 경미한 변경) 법 제7조제3항에서 “대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

8. 그 밖에 도심복합개발혁신지구 명칭의 변경 등 시·도조례로 정하는 사항을 변경하는 경우

27) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 제7조(복합개발계획의 입안을 위한 주민의견청취 등) ① 시장·군수 등은 복합개발계획을 입안하거나 변경하려면 주민에게 서면으로 통보한 후 주민설명회 및 주민 의견청취를 위한 공고를 통하여 30일 이상 주민에게 공람하여 의견을 들어야 하며, 제시된 의견이 타당하다고

의견청취를 다시 거치지 않을 수 있도록 인정하고자 하는 것임

- 「도시 및 주거환경정비법(이하, “도시정비법”)」 제15조제3항²⁸⁾은 경미한 사항을 변경하는 경우에 주민에 대한 서면통보, 주민설명회, 주민공람 및 지방의회의 의견청취 절차를 거치지 아니할 수 있다고 규정하고 있어 입법 취지와 맥락을 같이하며 그 정당성을 뒷받침한다 할 수 있음
- 이번 제정조례안 제10조제1항은 지구 명칭 변경, 도로 모퉁이 절단, 기존 건축물 정비·개량계획 변경, 지구 경계 조정, 단순 착오 정정, 주요 계획에 영향을 주지 않는 획지 변경, 주택전립 세대수 $\pm 30\%$ 이내 증감, 법령 개정이나 통합심의 결과에 따른 변경 등을 경미한 변경사항으로 규정하고 있음
- 이번 제정조례안 제10조제2항은 구청장이 자체적으로 처리할 수 있는 경미한 변경사항을 규정한 것으로, 혁신지구 면적 5% 미만 축소, 기반 시설 규모 5% 미만 변경, 건폐율·용적률 5% 미만 축소, 최고 높이 하향 변경 등 주민 권익에 중대한 영향을 주지 않는 사항을 포함하고 있음
- 이번 제정조례안 제10조는 주민 권익 침해를 최소화하면서 경미한 변경 사항에 대해 절차를 간소화하여 행정의 효율성과 신속성을 제고하고, 도시 계획 및 정책적 요소를 지역 실정에 맞게 반영하여 유연한 사업 추진을 할 수 있다는 측면에서 적절하다고 생각함

인정되면 이를 복합개발계획에 반영하여야 한다.

28) 「도시 및 주거환경정비법」 제15조(정비계획 입안을 위한 주민의견청취 등) ③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 주민에 대한 서면통보, 주민설명회, 주민공람 및 지방의회의 의견청취 절차를 거치지 아니할 수 있다.

⑪ 사업시행인가의 경미한 변경 (안 제11조)

제11조(사업시행계획의 경미한 변경) 사업시행자는 복합개발사업의 사업시행계획 인가를 받은 후 경미한 사항을 변경하려는 때에는 구청장에게 신고하여야 하며, 영 제15조제12호에서 “조례로 정하는 경미한 사항”이란 다음 각 호와 같다.

1. 법 제20조에 따른 시행규정 중 착오·오기 또는 누락임이 명백한 사항
2. 영 제16조제1호에 따른 사업시행자의 성명 및 주소
3. 영 제16조제6호에 따른 토지 또는 건축물 등에 관한 권리자 및 그 권리의 명세

- 이번 제정조례안 제11조는 「도심복합개발법 시행령」 제15조제12호²⁹⁾에 따라, 사업시행자가 사업시행계획 인가를 받은 이후 경미한 사항을 변경하려는 경우의 절차를 규정하고자 하는 것임
- 이번 제정조례안 제11조제1호부터 제3호까지는 착오·오기·누락과 같은 단순 오류의 정정, 사업시행자의 성명 및 주소 변경 등 행정적 사항, 그리고 토지 또는 건축물 등에 대한 권리자 및 그 권리명세와 같은 사항을 구청장 신고로 처리할 수 있도록 규정하는 내용을 포함하고 있음
- 이는 사업시행단계에서 불가피하게 발생할 수 있는 경미한 오류나 단순 행정사항을 신속히 정정할 수 있도록 하여 불필요한 인가 절차를 반복하지 않게 하고, 행정자원의 낭비를 줄이며 사업추진의 안정성과 효율성을 높일 수 있다는 측면에서 타당함

⑫ 사업시행계획의 내용 (안 제12조)

제12조(사업시행계획의 내용) 사업시행자가 복합개발계획에 따라 사업시행계획서 작성 시 포함해야 할 사항 중 영 제16조제14호에서 “조례로 정하는 사항”이란 다음 각 호와 같다.

29) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행령」 제15조(사업시행계획인가의 경미한 변경) 법 제18조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 때”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때를 말한다.
12. 그 밖에 시·도조례로 정하는 경미한 사항을 변경하는 때

1. 도심복합개발사업의 종류·명칭 및 시행기간
2. 도심복합개발혁신지구의 위치 및 면적
3. 주택 및 상가 등 빈집 관리에 관한 사항, 비산먼지·소음·진동 등 방지대책 및 공사장 주변 안전관리 대책(통학로에 대한 사항을 포함한다) 등에 관한 사항(영 제16조제10호에 따른 기존주택의 철거계획서를 작성하는 경우에 한정한다)
4. 사업시행자에게 무상으로 양도되는 국·공유지의 조서

- 이번 제정조례안 제12조는 「도심복합개발법 시행령」 제16조제14호³⁰⁾에서 “조례로 정하는 사항”으로 위임한 범위에 따라, 사업시행자가 복합개발계획에 근거하여 사업시행계획서를 작성할 때 포함해야 할 사항을 구체적으로 규정하고자 하는 것임
- 이는 지방정부가 필요하다고 판단하는 사항을 사업시행계획에 추가할 수 있도록 임의적 위임을 두어 법령에서 규정하지 않은 세부계획을 지역 실정에 맞게 반영³¹⁾할 수 있도록 하려는 의도로 파악됨
- 이번 제정조례안 제12조제1호부터 제4호까지는 사업시행계획서에 도심복합개발사업의 종류·명칭 및 시행기간, 혁신지구의 위치와 면적을 기재하고, 주택 및 상가 등 빈집 관리 방안, 비산먼지·소음·진동 등에 대한 방지대책과 통학로를 포함한 공사장 주변 안전관리 대책을 포함하도록 하며 사업시행자에게 무상으로 양도되는 국·공유지의 조서를 첨부하도록 규정하고 있음
- 이러한 규정은 사업시행계획 수립 단계에서 사업의 성격과 범위를 명확히 하고 주민 생활환경 및 안전대책을 강화하며 국·공유지의 투명성을 확보함으로써 사업추진의 신뢰성과 실효성을 높이려는 것으로 타당하다고 판단됨

30) 「도심 복합개발 지원에 관한 특별법 시행령」 제16조(사업시행계획서의 작성) ① 법 제19조제11호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

14. 그 밖에 복합개발사업구역의 안전관리 대책 등 시·도조례로 정하는 사항

31) 국토교통부, 도심복합개발법 조례 제정 가이드라인, 2025.4., p.24

⑬ 시행규정에 포함할 사항 (안 제13조)

제13조(시행규정에 포함할 사항) 사업시행자가 복합개발사업을 시행하는 경우 시행규정에 포함해야하는 내용 중 법 제20조제11호에서 "조례로 정하는 사항"이란 다음 각 호와 같다.

1. 건축물의 철거에 관한 사항
2. 주민 이주에 관한 사항
3. 토지 및 건축물의 보상에 관한 사항
4. 주택의 공급에 관한 사항

- 이번 제정조례안 제13조는 「도심복합개발법」 제20조제11호³²⁾의 위임에 따라 사업시행자가 복합개발사업을 시행하는 경우 시행규정에 포함해야 하는 구체적 사항을 규정하고자 하는 것임
- 이번 제정조례안에서 규정하고자 하는 시행규정은 사업시행자가 법령에서 정한 규율 외에도 복합개발사업의 원활한 추진을 위해 토지등소유자와의 법률관계 및 업무처리 기준 등을 명확히 하는 기능을 가지며, 이번 제정조례안 제13조제1호부터 제4호까지 건축물의 철거, 주민 이주, 토지 및 건축물의 보상, 주택의 공급에 관한 사항을 명시³³⁾하고 있음
- 해당 내용은 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제29조³⁴⁾에서 동일하게 규정되어 있으며 이는 정비사업이나 복합개발사업과 같이 주민 재정착, 보상, 주택공급 등 사업추진에 공통적으로 요구되는 절차 및 기준임을 알 수 있으며 이를 통해 제도의 신뢰성을 확보하려는 것으로 이해됨

32) 「도심 복합개발 지원에 관한 특별법」 제20조(시행규정의 작성) 사업시행자는 복합개발사업을 시행하는 경우 다음 각 호의 사항을 포함하는 시행규정(이하 "시행규정"이라 한다)을 작성하여야 한다.

11. 그 밖에 시·도조례로 정하는 사항

33) 국토교통부, 도심복합개발법 조례 제정 가이드라인, 2025.4., p.25

34) 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제29조(시행규정에 정할 사항) 법 제53조제12호에서 "그 밖에 시·도조례로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 건축물의 철거에 관한 사항
2. 주민 이주에 관한 사항
3. 토지 및 건축물의 보상에 관한 사항
4. 주택의 공급에 관한 사항

- 이번 제정조례안 제13조는 시행규정을 조례에서 구체화함으로써 복합개발 사업의 예측 가능성과 투명성을 높이고 주민 갈등을 예방하며 지자체의 관리·감독 기능을 지원하는 등 사업의 안정적이고 원활한 추진을 도모할 수 있다는 점에서 타당하다고 판단됨

⑭ 도심복합개발통합심의위원회의 설치 및 구성 (안 제14조)

제14조(도심복합개발통합심의위원회 설치 및 구성) ① 법 제21조제1항에 따라 시장은 복합 개발사업의 인가와 관련하여 다음 각 호의 사항을 검토 및 심의하기 위하여 도심복합개발통합심의위원회(이하 "시통합심의위원회"라 한다)를 둔다. 다만, 법 제21조제8항에 의거 같은 법 제21조제3항에 따라 적합하게 구성 및 운영 중인 기존 통합심의위원회를 대체 활용할 수 있다.

1. 「건축법」에 따른 건축물의 건축 및 특별건축구역의 지정 등에 관한 사항
 2. 「경관법」에 따른 경관 심의에 관한 사항
 3. 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 교육환경평가
 4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획 및 개발행위에 관한 사항
 5. 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향평가에 관한 사항
 6. 「자연재해대책법」에 따른 재해영향평가 등에 관한 사항
 7. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하여 시통합심의위원회의 회의에 부치는 사항
- ② 시통합심의위원회는 위원장 1명 및 부위원장 1명을 포함하여 33명 이하의 위원으로 각 호의 사람 중에서 성별을 고려하여 구성한다.
1. 해당 시·도등 소속의 관계 부서의 장으로서 시·도지사등이 추천하는 공무원
 2. 도시계획·건축·교통·환경·재해 분야 등의 전문가로서 도시개발 및 주택사업에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중 시·도지사등이 위촉한 사람
 3. 「건축법」에 따른 지방건축위원회의 위원 중 해당 위원회의 위원장이 추천한 사람
 4. 지방도시계획위원회의 위원 중 도시계획전문가·설계전문가·환경전문가 각 1명 이상을 포함하여 해당 위원회의 위원장이 추천한 사람
 5. 「도시교통정비 촉진법」에 따른 시·도지사 소속의 교통영향평가심의위원회의 위원 중 해당 위원회의 위원장이 추천하는 사람
 6. 「자연재해대책법」에 따른 재해영향평가심의위원회의 위원 중 해당 위원회의 위원장이 추천하는 사람
 7. 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 시·도교육환경보호위원회의 위원 중 해당 위원회의 위원장이 추천하는 사람

8. 「경관법」에 따른 시·도지사등 소속의 경관위원회의 위원 중 해당 위원회의 위원장이 추천하는 사람
9. 삭제
- ③ 통합심의위원회의 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 제2항 각 호에 해당하는 사람 중 위원들이 호선하는 사람으로 하며, 위원장은 원활한 심의를 위하여 필요한 경우 같은 항 제1호의 사람을 부위원장으로 임명할 수 있다.
- ④ 위원장은 제2항제3호부터 제8호까지에 해당하는 위원이 속한 위원회의 위원장에게 위원의 추천을 요청하여야 하며, 위원의 추천을 요청받은 위원장은 그 요청을 받은 날부터 7일 이내에 위원을 추천하여야 한다.
- ⑤ 제2항 각 호에서 정한 위원별 최소 구성인원은 다음과 같다.
 1. 제2항제1호에 해당하는 사람: 1명
 2. 제2항제2호에 해당하는 사람: 5명
 3. 제2항제3호에 해당하는 사람: 3명
 4. 제2항제4호에 해당하는 사람: 3명
 5. 제2항제5호부터 제8호까지에 해당하는 사람: 각 호별 2명
- ⑥ 제2항제2호부터 제8호까지의 규정에 따른 위원의 임기는 2년으로 한다.
- ⑦ 시장은 제2항제2호에 따라 위촉된 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다.
 1. 심신쇠약 등으로 장기간 직무를 수행할 수 없게 된 경우
 2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
 3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 위원으로 적합하지 않다고 인정되는 경우
 4. 제9항 각 호의 제척사유에 해당하거나 본인에게 심의의 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있다고 판단되는 경우에 해당하는데도 불구하고 회피하지 않은 경우
 5. 위원 스스로 직무를 수행하기 어렵다는 의사를 밝히는 경우
- ⑧ 제2항제3호부터 제8호까지의 규정에 따라 위원을 추천한 자는 해당 위원이 제7항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 추천을 철회할 수 있다.
- ⑨ 통합심의위원회의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 통합심의위원회의 심의·의결에서 제척된다.
 1. 위원 또는 그 배우자나 배우자였던 사람이 해당 안건의 당사자(당사자가 법인·단체 등인 경우에는 그 임원을 포함한다. 이하 이 호 및 제2호에서 같다)가 되거나 그 안건의 당사자와 공동권리자 또는 공동의무자인 경우
 2. 위원이 해당 안건의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우
 3. 위원이 해당 사건에 대하여 자문, 연구, 용역(하도급을 포함한다), 감정 또는 조사를 한 경우
 4. 위원이나 위원이 속한 법인·단체 등이 해당 사건 당사자의 대리인이거나 대리인이었던 경우
 5. 위원이 임원 또는 직원으로 재직하고 있거나 최근 3년 내에 재직했던 기업 등이 해

당 안건에 대하여 자문, 연구, 용역(하도급을 포함한다), 감정 또는 조사를 한 경우

- ⑩ 안건의 당사자는 제9항 각 호에 따른 제척 사유가 있거나 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 통합심의위원회에 기피 신청을 할 수 있고, 통합심의위원회는 의결로 기피 여부를 결정한다. 이 경우 기피 신청의 대상인 위원은 그 의결에 참여할 수 없다.
- ⑪ 통합심의위원회의 위원이 제9항 각 호의 제척사유에 해당하거나 본인에게 심의의 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있다고 판단되는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피해야 한다.

○ 이번 제정조례안 제14조는 「도심복합개발법」³⁵⁾ 제21조제1항 및 제8항의 위임에 따라 복합개발사업 인가와 관련된 주요 사항을 심의하기 위한 ‘도심복합개발통합심의위원회(이하, ‘심의위원회’)' 설치와 구성 관련 내용을 규정하는 한편, 같은 법 제21조제3항에 따라 적법하게 운영 중

35) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 제21조(도심복합개발통합심의위원회 설치 등) ① 시·도지사등은 복합개발사업 시행계획의 인가와 관련하여 다음 각 호의 사항을 통합하여 검토 및 심의(이하 “통합심의”라 한다)하기 위하여 각 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 및 대도시(이하 이 조에서 “시·도등”이라 한다)에 도심복합개발통합심의위원회를 둔다.

1. 「건축법」에 따른 건축물의 건축 및 특별건축구역의 지정 등에 관한 사항
2. 「경관법」에 따른 경관 심의에 관한 사항
3. 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 교육환경평가
4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획 및 개발행위에 관한 사항
5. 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향평가에 관한 사항
6. 「자연재해대책법」에 따른 재해영향평가 등에 관한 사항
7. 그 밖에 국토교통부장관, 시·도지사등 또는 시장·군수등이 필요하다고 인정하여 통합심의에 부치는 사항

③ 통합심의위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 되고, 위원장은 제2호에 해당하는 사람 중 위원들이 호선하는 사람으로 하며, 위원장은 원활한 심의를 위하여 필요한 경우 제1호의 사람을 부위원장으로 임명할 수 있다.

1. 해당 시·도등 소속의 관계 부서의 장으로서 시·도지사등이 추천하는 공무원
2. 도시계획·건축·교통·환경·재해 분야 등의 전문가로서 도시개발 및 주택사업에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중 시·도지사등이 위촉한 사람
3. 「건축법」에 따른 지방건축위원회의 위원 중 해당 위원회의 위원장이 추천한 사람
4. 지방도시계획위원회의 위원 중 도시계획전문가·설계전문가·환경전문가 각 1명 이상을 포함하여 해당 위원회의 위원장이 추천한 사람
5. 「도시교통정비 촉진법」에 따른 시·도지사 소속의 교통영향평가심의위원회의 위원 중 해당 위원회의 위원장이 추천하는 사람
6. 「자연재해대책법」에 따른 재해영향평가심의위원회의 위원 중 해당 위원회의 위원장이 추천하는 사람
7. 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 시·도교육환경보호위원회의 위원 중 해당 위원회의 위원장이 추천하는 사람
8. 「경관법」에 따른 시·도지사등 소속의 경관위원회의 위원 중 해당 위원회의 위원장이 추천하는 사람

⑧ 시·도등에 제1항 각 호의 사항에 대한 통합심을 수행하고 제3항에 따라 적합하게 구성되는 위원회가 있는 경우 시·도조례로 정하는 바에 따라 그 위원회가 통합심의위원회의 기능을 대신할 수 있다.

인 기존의 통합심의위원회가 있는 경우 이를 대체 활용할 수 있도록 하
고자 하는 것임

- 현행 「주택법」 제18조³⁶⁾, 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 제24조³⁷⁾, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제27조³⁸⁾ 등은 통합심의를 운영하고 있음. 이는 개별 인허가 절차의 중복을 줄여 지연을 방지하고 비용 절감 및 사업 효율성을 제고³⁹⁾ 하기 위한 것임. 따라서 다른 법령에서도 이미 통합심의 제도를 운영하고 있다는 점을 고려할 때, 이번 제정조례안에 통합심의를 규정하고자 하는 것은 적절하다고 판단됨
- 이번 제정조례안 제14조제1항 각 호에서는 건축, 경관, 교육환경, 도시·군 관리계획, 교통영향평가, 재해영향평가 등 관련 법령에서 요구하는 심의사항을 통합적으로 검토하도록 규정하여 인허가 과정에서의 개별 심의 절차의 중복을 줄여 효율성을 높이하고자 하는 것임
- 이번 제정조례안 제14조제2항부터 제5항은 위원회의 구성 및 위원 추천 절차, 최소 구성인원 등을 구체적으로 규정함으로써 위원회의 전문성과 대표성을 확보하려는 것임
- 이번 제정조례안 제14조제6항부터 제8항은 위원의 임기와 해촉 사유를 규정하여 위원회의 책임성과 지속성을 보장하는 한편, 부적격 위원에 대한 해촉 및 추천 철회 근거를 마련하여 위원회의 건전한 운영을 확보하고

36) 「주택법」 제18조(사업계획의 통합심의 등) ① 사업계획승인권자는 필요하다고 인정하는 경우에 도시계획·건축·교통 등 사업계획승인과 관련된 다음 각 호의 사항을 통합하여 검토 및 심의(이하 “통합심의”라 한다)할 수 있다.

37) 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 제24조(통합심의) ① 지정권자는 특별정비구역에서 다음 각 호의 사항 중 둘 이상의 심의가 필요한 경우에는 이를 통합하여 심의(이하 “통합심의”라 한다)할 수 있다.

38) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제27조(통합심의) ① 시장·군수등은 소규모주택정비사업과 관련된 다음 각 호 중 둘 이상의 심의가 필요한 경우에는 이를 통합하여 심의(이하 “통합심의”라 한다)하여야 한다. 다만, 제2호에 따른 도시·군관리계획 중 용도지역·용도지구를 지정 또는 변경하는 경우 또는 제49조제1항 및 제49조의2제1항·제3항에 따라 법적상한용적률까지 건축하거나 제49조의2제4항에 따라 법적상한용적률을 초과하여 건축하는 경우에는 시·도지사에게 통합심의를 요청하여야 하며, 시·도지사의 통합심의를 거친 경우에는 시장·군수등의 통합심의를 거친 것으로 본다.

39) 국토교통부, 도심복합개발법 조례 제정 가이드라인, 2025.4., p.26

자 하는 것임

- 이번 제정조례안 제14조제9항부터 제11항은 위원회의 제척, 기피, 회피 사유를 규정하여 심의 공정성과 투명성을 확보하고자 하는 것으로 이해충돌을 방지하고 위원회의 심의 결과에 대한 신뢰성을 높이고자 하는 것임
- 이번 제정조례안 제14조는 복합개발사업 인가에 필요한 심의를 통합 처리하기 위해 심의위원회를 설치·운영하고, 위원구성의 전문성을 확보하며 제척·기피·회피 규정을 두어 객관성과 투명성을 보장하려는 것임
- 이에 더해 기존 통합심의위원회를 대체 활용할 수 있도록 근거를 마련하여 행정 효율성을 높이고, 다른 법령과 같이 중복 심의를 줄여 사업의 신속성과 효율성을 확보하려는 것으로 타당하다고 판단됨
- 통합심의 운영 과정에서 개별 분야의 전문성 약화, 책임 소재 불명확, 이해충돌 관리 한계, 주민 참여 축소 등의 한계가 있으므로 운영 관련 규정을 구체화할 필요가 있다고 생각함

⑮ 도심복합개발통합심의위원회 운영 등 (안 제15조)

제15조(도심복합개발통합심의위원회 운영 등) ① 시통합심의위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 사업시행계획의 변경인가를 심의하는 경우 위원장과 사업시행계획의 변경사항과 관련이 있는 위원으로 재적위원을 계산하여 운영할 수 있다.

② 시통합심의위원회는 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 시장 또는 위원장이 소집한다.

③ 시장 또는 위원장이 시통합심의위원회를 소집하려는 경우에는 회의개최 15일 전까지 회의일시·장소 및 회의에 부치는 안건을 각 위원에게 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우에는 예외로 한다.

④ 시통합심의위원회의 회의는 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 시통합심의위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 관계공무원 또는 관계전문가를 출석시켜 의견을 들을 수 있다.

- ⑥ 위원장은 시통합심의위원회의 업무를 총괄하며, 시통합심의위원회의 의장이 된다.
- ⑦ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사정으로 그 직무를 수행하지 못하는 경우에는 그 직무를 대행한다. 또한 위원장 및 부위원장이 모두 부득이한 사정으로 그 직무를 수행하지 못하는 경우에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.
- ⑧ 시통합심의위원회에 간사 1명과 서기 약간 명을 두되, 간사는 위원회 주관부서의 담당 사무관이 맡는다. 이 경우, 간사는 위원장의 명을 받아 서무를 담당하며 서기는 간사를 보좌한다.
- ⑨ 시통합심의위원회는 회의내용을 녹취하고 회의록을 작성하여야 하며, 회의는 비공개로 원칙으로 한다. 다만, 회의록 공개는 「서울특별시 도시계획 조례」 제61조제2항 및 제3항을 준용한다.
- ⑩ 공무원이 아닌 시통합심의위원회 위원 및 관계전문가 등에 대해서는 예산의 범위에서 수당, 여비 및 그 밖의 필요한 경비를 지급할 수 있다

- 이번 제정조례안 제15조는 시통합심의위원회의 운영 절차와 회의 진행 방식에 관한 사항을 규정하고자 하는 것임
- 주요 내용은 회의 개의 및 의결 요건(재적위원 과반수 출석·찬성), 위원회 소집 절차(회의 15일 전 통지, 긴급 시 예외), 관계공무원·전문가 의견 청취 가능, 위원장·부위원장 역할, 간사·서기 지정 및 사무 담당, 회의 비공개 원칙 및 회의록 관리, 수당·여비 지급 근거 등을 정하고 있음
- 이번 제정조례안 제15조제9항은 회의내용을 녹취하고 회의록을 작성·관리하도록 의무화하면서 「서울특별시 도시계획 조례」 제61조제2항 및 제3항⁴⁰⁾을 준용하여 일정 기준에 따라 공개하도록 규정함으로써 공정

40) 「서울특별시 도시계획 조례」 제61조(회의록) ② 시장은 법 제113조의2 및 영 제113조의3의 규정에 따라 시 도시계획위원회 회의록 및 심의자료의 공개요청이 있을 경우 다음 각 호의 기준에 따라 공개하여야 한다.

1. 심의 종결된 안건의 경우 심의 후 30일이 경과한 날부터 공개
2. 보류된 안건의 경우 최초 심의한 날부터 3개월이 경과한 날부터 공개
3. 제2호의 기간이 지나 재상정된 보류 안건의 경우 심의 종결 또는 보류에도 불구하고 심의 후 30일이 경과한 날부터 공개
4. 제1호부터 제3호까지의 규정에도 불구하고 심의자료는 심의결과에 상관없이 심의 후 바로 공개. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 그러하지 아니하다.
 - 가. 부동산 투기 유발 등 공익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정하는 경우
 - 나. 심의·의결의 공정성을 침해할 우려가 있다고 인정되는 이름·주민등록번호·직위 및 주소 등 특정 인임을 식별할 수 있는 정보

성과 투명성을 제고하고자 하였음

- 이번 제정조례안 제15조제10항은 공무원이 아닌 관계 전문가에게 수당·여비 등을 지급할 수 있도록 하여 적극적인 참여를 유도하고 전문성을 강화할 수 있도록 하려는 것으로 이해됨
- 이번 제정조례안 제15조는 위원회의 개의·의결 요건부터 직무대행, 간사·서기 운영, 회의록 관리 및 공개, 위원 수당 지급에 이르기까지 위원회 운영 전반을 구체화한 것으로 절차적 안정성과 행정적 효율성을 확보하고 공정하고 투명한 심의가 이루어질 수 있도록 한 점에서 타당하다고 판단됨

⑯ 관리처분계획의 내용 (안 제16조)

제16조(관리처분계획의 내용) 사업시행자가 법 29조에 따른 분양신청 기간이 종료된 후, 관리처분계획을 수립할 시 포함해야할 사항 중 조례로 정하는 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 법 제26조제1항제1호의 분양설계(다음 각 목의 사항을 포함한다)
 - 가. 관리처분계획 대상물건 조서 및 도면
 - 나. 임대주택의 부지명세와 부지가액·처분방법 및 임대주택 입주대상 세입자명부 (임대주택을 건설하는 도심복합개발혁신지구로 한정한다)
 - 다. 환지에정지 도면
 - 라. 종전 토지의 지적 또는 임야도면
2. 법 제16조제1항제4호에 따른 관리처분계획의 토지등소유자 전체회의 의결서 사본 및 법 제29조제1항에 따른 분양신청서(권리신고사항 포함) 사본
3. 법 제26조제1항제8호에 따른 세입자별 손실보상을 위한 권리명세 및 그 평가액과 영 제24조제2항제1호에 따른 현금으로 청산하여야 하는 토지등소유자별 권리명세 및 이에 대한 청산방법 작성 시 법 제40조에 따른 복합개발사업 지원기구 운영 또는 조정 결과 등 토지등소유자 및 세입자와 진행된 협의 경과
4. 법 제38조제1항에 따른 비용납부액 산정을 위한 감정평가서, 납부방법 및 납부기한 등을 포함한 협약 관련 서류
5. 그 밖의 관리처분계획 내용을 증명하는 서류

다. 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 경우

- ③ 제2항에 따른 회의록 및 심의자료의 공개는 열람 또는 사본을 제공하는 방법으로 한다.

- 이번 제정조례안 제16조는 사업시행자가 분양신청 기간 종료 후 관리처분 계획을 수립할 때 포함해야 할 사항을 구체적으로 규정하고자 하는 것임
- 「도심복합개발법」 및 같은 법 시행령에서는 분양신청 현황에 기초하여 토지등소유자의 재산상 권리·의무 등⁴¹⁾을 정하는 관리처분계획⁴²⁾에 필수적으로 포함되는 필수사항을 규정하고 있으나 이는 지역별 여건이나 실무적 상황을 반영하기에 한계가 있음
- 이에 따라 조례 위임을 통해 분양설계자료(대상물건, 임대주택, 환지·종전 토지 도면), 분양신청 관련서류, 세입자·현금청산 권리명세, 비용 산정 및 납부 관련 서류 등 세부 사항을 규정하는 것은 필요하다고 하겠음

〈 관리처분계획 법령의 주요 내용 및 조례 위임사항 〉

법률	시행령	조례
▶ 분양설계 ▶ 분양대상자 주소·성명 ▶ 분양대상자 소유권 외 권리명세 ▶ 분양예정 대지·건축물 추산액 ▶ 종전 토지·건축물 명세, 가격 ▶ 사업비 추산액, 분담규모·시기 ▶ 세입자별 권리명세, 평가액	▶ 현금청산자 권리명세·청산방법 ▶ 보류지 등의 명세·처분방법 ▶ 기존 건축물 철거 예정시기	▶ 그 밖에 복합개발사업의 권리배분 등에 관한 사항 (종전 토지등의 지적도면 또는 임야도면 등)
관리처분계획에 대한 기본적이고 필수적인 틀 규정		지역 여건을 반영한 세부사항 규정

- 관리처분계획은 “누가 새 아파트를 받고, 누가 현금청산을 받는지”를 결정하는 핵심 절차로 이해관계 충돌과 주민 갈등이 집중되는 단계이므로, 세부 규정을 명확히 제시하는 것은 분쟁을 예방하고 이해관계자 간 신뢰를 확보하며, 사업 추진 과정의 일관성과 투명성을 강화하는 데 기여할 것으로 판단됨

41) 복합개발사업으로 조성되는 대지·건축물의 권리귀속, 토지등소유자의 비용분담에 관한 사항 등

42) 토지등소유자 전체회의 의결(1개월 전 개별통지, 법 제26조)로 계획을 수립하고, 인가 신청 전 30일 이상 토지등소유자 공람을 의무화(법 제29조)하는 등 관리처분계획에 대한 의견청취 중시

- 이번에 규정하고자 하는 주요 내용은 관리처분계획 대상 물건 조서 및 도면, 임대주택 부지명세와 처분방법, 환지에정지 도면, 종전 토지의 지적 도면 등 분양설계 관련 자료를 포함하도록 하고 있음
- 또한 토지등소유자 전체회의 의결서와 분양신청서 사본, 세입자별 손실 보상 권리명세 및 평가액, 현금청산 대상자의 권리명세와 청산방법, 협의 경과 자료를 제출하도록 규정함
- 아울러 비용납부액 산정을 위한 감정평가서, 납부방법·기한 등이 포함된 협약 관련 서류 및 그 밖에 관리처분계획 증명자료를 포함하도록 하는 내용이 포함되어 있음
- 이번 제정조례안 제16조는 지역의 실정에 맞추어 사업시행자가 관리처분 계획을 수립하고 관리처분계획인가, 부지확보 및 대지·건축물 공급 등이 원활히 진행되도록 유도하고 이해관계자 간 신뢰도를 제고할 수 있다는 측면에서 적절함

⑪ 감정평가업자의 선정 절차 및 기준 등 (안 제17조)

제17조(감정평가업자의 선정 절차 및 기준 등) ① 법 제26조제2항제2호에 따라 구청장은 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」(이하 "감정평가법"이라 한다) 제2조제4호의 감정평가업자 중 같은 법 제29조에 따라 인가를 받은 감정평가법인으로부터 신청을 받고, 다음 각 호의 항목을 평가하여 감정평가업자를 선정한다. 이 경우, 세부 평가 기준은 별표와 같다.

1. 감정평가업자의 업무수행실적
2. 소속 감정평가사의 수
3. 기존 평가 참여도
4. 법규 준수 여부
5. 감정평가수수료 적정성
6. 감정평가계획의 적정성

② 감정평가업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 선정에서 제외한다.

1. 감정평가법 제32조에 따른 업무정지처분 기간이 만료된 날부터 6개월이 경과되지 아니한 자
2. 감정평가법 제41조제1항에 따른 과징금 또는 같은 법 제52조에 따른 과태료 부과 처분을 받은 날부터 6개월이 경과되지 아니한 자
3. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제95조, 감정평가법 제49조 또는 제50조에 따른 벌금형 이상의 선고를 받고 1년이 경과되지 아니한 자

- 이번 제정조례안 제17조는 관리처분계획 수립 시 필요한 감정평가업자의 선정기준과 절차를 구체적으로 규정하고자 하는 것이며, 이는 「도심복합개발법」 제26조제2항제2호⁴³⁾의 위임에 따른 것임
- 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조제2호⁴⁴⁾는 감정평가를 토지등의 경제적 가치를 판정하여 그 결과를 가액(價額)으로 표시하는 것으로 정의하고 있으며, 이번 제정조례안을 통해 감정평가와 그에 기초한 관리처분계획의 신뢰성을 높이는 방향으로 감정평가업자 선정기준을 명확히 하려는 것임
- 이번 제정조례안 제17조제1항은 구청장이 감정평가업자를 선정할 때 고려해야 할 항목으로 업무수행실적, 소속 감정평가사의 수, 기존 평가 참여도, 법규 준수 여부, 수수료 적정성, 평가계획의 적정성을 명시하는 등 평가과정의 객관성과 투명성을 확보하려는 것임
- 이번 제정조례안 제17조제2항은 업무정지, 과징금·과태료 처분, 벌금형 선고 등 일정한 결격사유에 해당하는 감정평가업자는 선정에서 제외하도록 규정하여 평가 과정에서의 공정성과 신뢰성을 강화하고자 한 것임

43) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 제26조(관리처분계획의 인가) ② 복합개발사업에서 제1항제3호·제5호 및 제8호에 따라 재산 또는 권리를 평가할 때에는 다음 각 호의 방법에 따른다.

2. 시장·군수등은 제1호에 따라 감정평가법인등을 선정·계약하는 경우 감정평가법인등의 업무수행능력, 소속 감정평가사의 수, 감정평가 실적, 법규 준수 여부, 평가계획의 적정성 등을 고려하여 객관적이고 투명한 절차에 따라 선정하여야 한다. 이 경우 감정평가법인등의 선정 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 시·도조례로 정한다.

44) 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "감정평가"란 토지등의 경제적 가치를 판정하여 그 결과를 가액(價額)으로 표시하는 것을 말한다.

- 이번 제정조례안 제17조는 감정평가업자 선정기준과 절차를 구체화하여 토지등소유자의 권리 보호와 분쟁 예방에 기여하고 사업의 합리적·투명한 추진을 담보할 수 있다는 점에서 타당하다고 판단됨

⑱ 분양신청의 절차 등 (안 제18조)

제18조(분양신청의 절차 등) ① 사업시행자는 사업시행계획인가의 고시가 있는 날부터 120일 이내에 분양의 대상이 되는 대지 또는 건축물의 내역 등을 해당 지역에서 발간되는 일간신문에 공고하여야 하며, 이때 포함하여야 하는 사항 중 영 제24조제1항제9호에서 “조례로 정하는 사항”이란 다음 각 호와 같다.

1. 재분양공고 안내(해당하는 경우에 한정한다)
2. 보류지 분양 처분 내용(해당하는 경우에 한정한다)

② 사업시행자가 사업시행계획인가의 고시가 있는 날부터 120일 이내에 토지등소유자에게 통지하여야 하는 사항 중 영 제24조제2항제3호에서 “조례로 정하는 사항”이란 다음 각 호와 같다.

1. 분양신청 안내문
2. 철거 및 이주 예정일

③ 법 제29조제3항에 따라 분양신청을 하고자 하는 자는 영 제24조제2항제2호에 따른 분양신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 종전의 토지 또는 건축물에 관한 소유권의 내역
2. 분양신청권리를 증명할 수 있는 서류
3. 법 제20조 및 이 조례 제13조에 따른 시행규정에서 분양신청자격을 특별히 정한 경우 그 자격을 증명할 수 있는 서류
4. 분양예정 대지 또는 건축물 중 관리처분계획 기준의 범위에서 희망하는 대상·규모에 관한 의견서

- 이번 제정조례안 제18조는 「도심복합개발법 시행령」 제24조제1항 제9호와 제24조제2항제3호⁴⁵⁾의 위임에 따라 분양신청 절차에서 공고

45) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행령」 제24조(분양신청의 절차 등) ① 법 제29조제1항 각 호 외의 부분 본문에서 “분양의 대상이 되는 대지 또는 건축물의 내역 등 대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

9. 그 밖에 시·도조례로 정하는 사항
- ② 법 제29조제1항제4호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.
3. 그 밖에 시·도조례로 정하는 사항

및 통지사항과 신청 시 첨부할 서류를 구체적으로 규정하고자 하는 것임

- 「도심복합개발법」 제29조⁴⁶⁾는 사업시행자가 사업시행계획인가 고시 후 120일 이내에 분양 대상 대지 또는 건축물 내역 등 대통령령으로 정하는 사항을 지역 일간신문에 공고하고 토지등소유자에게 분양 관련 사항을 통지하도록 규정하고 있음
- 이는 지구지정과 사업시행계획 동의 이후 토지등소유자의 사업 참여 의사를 다시 확인하는 절차⁴⁷⁾로서, 분양신청 결과를 기초로 관리처분계획을 수립하게 되며, 분양신청을 하지 않은 자에 대해서는 이후 손실보상 협의나 매도청구 절차로 이어지는 중요한 단계로 사업의 합리적 진행을 위한 필수적인 절차임
- 이에 따라 사업시행자는 토지등소유자가 적절한 시기에 분양신청을 할 수 있도록 충분한 정보를 제공해야 할 필요가 있으므로 각 지방정부가 지역 현황을 고려하여 사전 안내할 사항을 조례로 규정하려는 것으로 이해됨
- 이번 제정조례안 제18조제1항은 사업시행자가 사업시행계획인가 고시 후 120일 이내에 분양대상 대지·건축물 내역을 지역 일간신문에 공고하도록

46) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 제29조(분양신청 및 관리처분계획의 인가절차 등) ① 사업시행자는 제18조제6항에 따른 사업시행계획인가의 고시가 있는 날부터 120일 이내에 다음 각 호의 사항을 토지등소유자에게 통지하고, 분양의 대상이 되는 대지 또는 건축물의 내역 등 대통령령으로 정하는 사항을 해당 지역에서 발간되는 일간신문에 공고하여야 한다. 다만, 토지등소유자 1인이 시행하는 복합개발사업의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 분양대상자별 종전의 토지 또는 건축물의 명세 및 사업시행계획인가의 고시가 있는 날을 기준으로 한 가격
2. 분양대상자별 분담금의 추산액
3. 분양신청기간
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 제1항제3호에 따른 분양신청기간은 통지한 날부터 30일 이상 60일 이내로 하여야 한다. 다만, 사업시행자는 제26조제1항에 따른 관리처분계획의 수립에 지장이 없다고 판단하는 경우에는 분양신청기간을 20일의 범위에서 한 차례만 연장할 수 있다.

47) 국토교통부, 도심복합개발법 조례 제정 가이드라인, 2025.4., p.29

- 복합개발사업 절차상 분양신청은 지구지정, 사업시행계획에 대한 동意的 의사표시 이후에 다시 사업의향을 확인하는 단계에 해당

* 분양신청을 기초로 관리처분계획을 수립하게 되며, 분양신청을 아나한 자 대상으로 관리처분계획인가 이후에 손실보상 협의 및 매도청구소송(협의 미성립 시) 진행

하고 재분양공고 안내와 보류지 분양 처분 내용을 포함하도록 하여 분양 관련 정보 전달의 투명성을 높이하고자 하였음

- 이번 제정조례안 제18조제2항은 같은 기간 내 토지등소유자에게 분양 신청 안내문과 철거·이주 예정일을 통지하도록 규정하여 권리 행사 기회를 보장하고 이주 준비를 용이하게 하려는 것임
- 이번 제정조례안 제18조제3항은 분양신청자가 제출해야 할 서류를 소유권 내역, 권리 증빙서류, 자격증빙서류, 희망 분양 대상·규모 의견서로 구체화하여 신청 절차의 명확성과 공정성을 확보하려는 것임
- 이번 제정조례안 제18조는 분양신청의 공고·통지·신청 서류를 체계적으로 규정함으로써 주민 권리 보호와 절차적 분쟁 예방, 사업추진의 신뢰성과 투명성을 제고할 수 있다는 점에서 타당하다고 판단됨

⑬ 용도지역 조정 및 공공시설등 설치제공 (안 제19조)

제19조(용도지역 조정 및 공공시설등 설치제공) ① 법 제5조제1항제11호에 따른 계획에 있어 용도지역 변경은 상업지역 또는 준주거지역까지 허용할 수 있으며, 용도지역이 변경되어 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조의2에 의거 용도지역의 변경 또는 도시관리계획 결정의 변경 등으로 인한 토지가치 상승분의 범위에서 공공시설등을 설치하여 제공해야 한다.

② 제1항에 따른 공공시설등의 설치 제공할 경우, 공공시설의 종류, 설치비용 산정 및 납부 등에 대해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조의2 제1항부터 제6항까지, 「서울특별시 도시계획 조례」 제20조부터 제22조까지를 준용하며, 이 경우 "지구단위계획구역"은 "도심복합개발 혁신지구"로 "지구단위계획"은 "복합개발계획"으로 본다.

- 이번 제정조례안 제19조는 「도심복합개발법」 제5조제1항제11호48)에

48) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 제5조(복합개발계획의 입안) ① 특별자치시장, 특별자치도지사(특별자치도의 관할구역 안에 지방자치단체인 시·군·구가 있는 경우 시장·군수·구청장을 말한다), 시장, 군수 또는 자치구의 구청장(이하 "시장·군수등"이라 한다)은 다음 각 호의 사항이 포함된 복합개발계획을 입안할 수 있다.

다른 건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이에 관한 계획과 관련하여
복합개발계획 수립 시 용도지역 조정 및 이에 따른 공공시설 설치·제
공에 관한 사항을 명확히 하고자 하는 것임

- 이번 제정조례안 제19조제1항은 복합개발계획에서 용도지역 변경을 상업
지역 또는 준주거지역까지 허용하되 이로 인해 용적률이 상승하거나 건축
제한이 완화되어 토지가치가 증가하는 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한
법률」 제52조의2(49)에 따라 그 상승분의 범위 내에서 공공시설을 설치·
제공하도록 규정하고 있음. 이는 개발이익을 공공에 환원하여 기반시설
확충과 주민 편익 증진에 기여하려는 취지로 이해됨
- 이번 제정조례안 제19조제2항은 공공시설의 종류, 설치비용 산정 및 납부
등 세부 절차에 관해 관련 법령을 준용하도록 하고, 지구단위계획 관련
용어를 도심복합개발계획에 맞게 적용하도록 규정함으로써 제도의 일관
성과 적용 가능성을 높이고 있음
- 이번 제정조례안 제19조는 용도지역 조정으로 발생하는 개발이익을 공공
시설 설치·제공으로 환원하도록 하여 공공성과 형평성을 확보하고 관련
법령 및 기존 도시계획 제도의 기준을 준용함으로써 행정의 일관성과 실
효성을 담보한다는 점에서 타당하다고 판단됨

11. 건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이에 관한 계획

- 49) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조의2(공공시설등의 설치비용 등) ① 제51조제1항제8호의2 또
는 제8호의3에 해당하는 지역의 전부 또는 일부를 지구단위계획구역으로 지정함에 따라 지구단위계획으
로 제36조제1항제1호 각 목 간의 용도지역이 변경되어 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 경우
또는 제52조제1항에 따른 지구단위계획으로 제43조에 따른 도시·군계획시설 결정이 변경되어 행위제한
이 완화되는 경우에는 해당 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려는 자(제26조제1항제2호에 따라 도
시·군관리계획이 입안되는 경우 입안 제안자를 포함한다)가 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결
정의 변경 등으로 인한 토지가치 상승분(「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등
이 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 전·후에 대하여 각각 감정평가한 토지가액의
차이를 말한다)의 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 해당 지구단위계획구역 안에 다음 각 호
의 시설의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하도록 하여야 한다. <개정 2024. 2. 6.>

1. 공공시설
2. 기반시설
3. 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택 또는 「건축법」 및 같은 법 시행령 별표 1 제
2호라목에 따른 기숙사 등 공공필요성이 인정되어 해당 시·도 또는 대도시의 조례로 정하는 시설

② 규제특례 적용 및 공공기여 기준 (안 제20조)

제20조(규제특례 적용 및 공공기여 기준) ① 법 제37조에 따른 규제특례를 적용하는 경우 법 제38조제1항에 의거 토지가치 상승분 범위내에서 공공기여를 해야 하며, 건설·설치하는 공공기여 시설의 범위와 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제13호에 따른 공공시설
3. 「도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 지침」 제17조제1항에 따른 생활인프라
4. 국민주택규모 주택

② 법 제38조제1항 후단에 따른 조례로 정하는 바에 따라 개발하는 경우란 복합개발 사업을 통해 다음의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 도시기본계획 상의 중심지 육성방향에 부합하거나, 지역의 전략적 육성 및 시 정책 목표 달성 등을 위한 용도로서 서울특별시 도시계획위원회(이하 "시도시계획위원회"라 한다)에서 인정하는 용도를 개발하는 경우
2. 공연전시장의 건설 및 스마트 도시기반시설의 설치 등으로 주변지역이나 불특정 다수의 공공복리 증진에 기여도가 높다고 시도시계획위원회에서 인정하는 경우

③ 법 제38조제1항에 따른 비용을 납부할 시 설치비용의 산정 및 납부에 대해서는 「서울특별시 도시계획 조례」 제21조에 따른다.

④ 제3항에 따른 설치비용은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조의2제4항에 따라 설치한 기금에 귀속한다.

⑤ 그 밖의 공공기여 계획 수립의 세부 기준 및 설치비용의 사용 등 운영에 대한 구체적 기준은 규칙으로 정한다.

○ 이번 제정조례안 제20조는 「도심복합개발법」 제37조⁵⁰⁾에 따라 복합개발수립 시 규제특례가 적용되는 경우 같은 법 제38조제1항⁵¹⁾에 근거

50) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 제37조(복합개발계획 수립 시 규제특례) ① 시·도지사등은 성장거점형 복합개발사업이 시행되는 도심복합개발혁신지구를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의3에 따른 도시혁신구역으로 지정할 수 있다. 이 경우 지정절차에 대하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다.

② 시·도지사등은 복합개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 때에는 다음 각 호에 따른 관계 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 완화된 기준을 정하여 시행할 수 있다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에 따른 용도지역 및 용도지구에서의 건축물 건축 제한
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조에 따른 건폐율의 제한
3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에 따른 용적률의 제한
4. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제14조에 따른 도시공원 또는 녹지 확보기준

51) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 제38조(공공기여) ① 사업시행자는 제37조에 따른 규제특례를 적용받는 경우 다음 각 호의 시설을 건설·설치하여야 한다. 다만, 사업시행자가 도시성장기반 구축 및 지역경제 활성화를 위하여 공연전시장의 건설, 스마트도시기반시설의 설치 등 시·도조례로 정하는 바에 따

하여 토지가치 상승분 범위 내에서 공공기여의 범위와 기준을 정하고자 하는 것임

- 공공기여⁵²⁾는 용도지역 변경이나 규제완화 등 특례로 발생한 개발이익 일부를 기반시설·생활SOC 설치, 비용 납부 등 다양한 방식으로 공공에 환원하는 제도임
- 「도심복합개발법」 제38조⁵³⁾에 따라 규제특례를 적용받는 사업시행자에게 기반시설·공공시설·국민주택규모 주택 등 공공기여를 의무화하고 있으며, 특히 주택건설 시 법정 용적률 초과분의 50% 이내에서 국민주택규모 주택을 공급하여 공공분양·임대주택으로 활용하도록 규정하고 있고 지자체가 지역 여건을 고려해 공공기여 유형과 방식을 조례로 구체화⁵⁴⁾할 수 있도록 위임하고 있음(붙임1)

라 개발을 하거나 각 호의 건설·설치에 필요한 비용을 납부할 때에는 이를 일부 대신할 수 있다.

1. 기반시설 및 생활인프라

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제13호에 따른 공공시설(이하 “공공시설”이라 한다)

3. 「주택법」 제2조제6호에 따른 국민주택규모의 주택(이하 “국민주택규모 주택”이라 하며, 복합개발사업의 시행으로 주택을 건설·공급하는 경우에 한정한다)

52) 국토교통부, 도심복합개발법 조례 제정 가이드라인, 2025.4., p.30

53) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 제38조(공공기여) ① 사업시행자는 제37조에 따른 규제특례를 적용 받는 경우 다음 각 호의 시설을 건설·설치하여야 한다. 다만, 사업시행자가 도시성장기반 구축 및 지역 경제 활성화를 위하여 공영전시장의 건설, 스마트도시기반시설의 설치 등 시·도조례로 정하는 바에 따라 개발을 하거나 각 호의 건설·설치에 필요한 비용을 납부할 때에는 이를 일부 대신할 수 있다.

1. 기반시설 및 생활인프라

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제13호에 따른 공공시설(이하 “공공시설”이라 한다)

3. 「주택법」 제2조제6호에 따른 국민주택규모의 주택(이하 “국민주택규모 주택”이라 하며, 복합개발사업의 시행으로 주택을 건설·공급하는 경우에 한정한다)

② 사업시행자는 복합개발사업을 통하여 주택을 건설하려는 경우 복합개발계획으로 정하여진 용적률에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조제1항에 따라 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 100분의 50 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 따라 국민주택규모 주택을 건설하여 국토교통부장관, 관할 지방자치단체의 장, 한국토지주택공사 또는 「지방공기업법」에 따라 주택사업을 수행하기 위하여 설립된 지방공사(이하 “인수자”라 한다)에 공급하여야 한다.

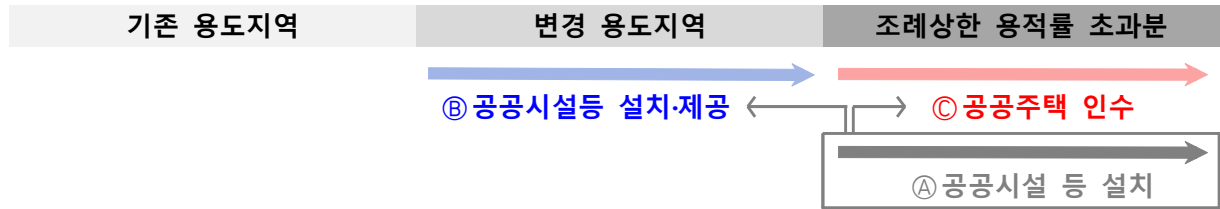
③ 인수자는 제2항에 따라 공급받은 국민주택규모 주택을 대통령령으로 정하는 바에 따라 「공공주택 특별법」에 따른 공공분양주택(이하 “공공분양주택”이라 한다) 및 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택(이하 “공공임대주택”이라 한다)으로 공급하여야 한다.

④ 제2항에 따른 주택의 공급가격은 공공분양주택의 공급을 목적으로 인수하는 경우 「주택법」 제57조제4항에 따라 국토교통부장관이 고시하는 기본형건축비로 하고 부속토지는 감정평가액의 100분의 50 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 가격으로 하며, 공공임대주택의 공급을 목적으로 인수하는 경우 「공공주택 특별법」 제50조의4에 따라 국토교통부장관이 고시하는 공공건설임대주택의 표준건축비로 하고 부속토지는 인수자에게 기부채납한 것으로 본다.

⑤ 그 밖에 국민주택규모 주택의 인수를 위한 절차 및 활용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

54) 국토교통부, 도심복합개발법 조례 제정 가이드라인, 2025.4., p.32

〈 도심복합개발사업 규제특례 적용에 따른 공공기여 구조 〉



- 이번 제정조례안 제20조제1항·제2항은 사업시행자에게 기반시설·공공시설·생활인프라·국민주택규모 주택 등을 공공기여로 부담하게 하고, 도시기본계획의 중심지 육성이나 공연전시장·스마트도시기반시설 등 공공성이 높은 시설을 개발하는 경우 공공기여로 인정하도록 하였음
- 이번 제정조례안 제20조제3항·제4항은 공공기여 비용 산정과 납부 절차 규정하였고, 이는 「서울특별시 도시계획 조례」와 「국토계획법」 제52조의2제1항⁵⁵⁾에 따른 기금 귀속 규정을 준용하여 투명성과 일관성을 확보하고자 하였음
- 이번 제정조례안 제20조제5항은 공공기여 계획수립과 비용 사용·운영 기준을 규칙으로 위임해 지역 상황에 맞게 유연하고 실효성 있는 운영이 가능하도록 하였음
- 이번 제정조례안 제20조는 규제 특례로 발생하는 개발이익을 공공에 환원해 형평성을 강화하고 지자체가 사업성·기반시설 현황·유사사례 등을

55) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조의2(공공시설등의 설치비용 등) ① 제51조제1항제8호의2 또는 제8호의3에 해당하는 지역의 전부 또는 일부를 지구단위계획구역으로 지정함에 따라 지구단위계획으로 제36조제1항제1호 각 목 간의 용도지역이 변경되어 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 경우 또는 제52조제1항에 따른 지구단위계획으로 제43조에 따른 도시·군계획시설 결정이 변경되어 행위제한이 완화되는 경우에는 해당 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려는 자(제26조제1항제2호에 따라 도시·군관리계획이 입안되는 경우 입안 제안자를 포함한다)가 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 등으로 인한 토지가치 상승분(「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인 등이 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 전·후에 대하여 각각 감정평가한 토지가액의 차이를 말한다)의 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 해당 지구단위계획구역 안에 다음 각 호의 시설의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하도록 하여야 한다. <개정 2024. 2. 6.>

1. 공공시설
2. 기반시설
3. 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택 또는 「건축법」 및 같은 법 시행령 별표 1 제2호라목에 따른 기숙사 등 공공필요성이 인정되어 해당 시·도 또는 대도시의 조례로 정하는 시설

고려해 필요한 인프라를 확보하며 개발이익 환원의 실효성을 높일 수 있는 제도적 근거를 마련하고자 한다는 점에서 타당하다고 판단됨

㉑ 국민주택규모 주택의 공급 등 (안 제21조)

제21조(국민주택규모 주택의 공급 등) ① 영 제28조제1항에 의거 복합개발계획으로 정해진 용적률에서 「서울특별시 도시계획 조례」 제48조에서 정한 용적률을 뺀 용적률의 다음 각 호의 비율에 따라 국민주택규모를 건설 및 공급하여야 한다.

1. 법 제2조3호가목에 따른 성장거점형 복합개발사업: 100분의 50. 다만, 건설하는 주택 전체 세대수가 200세대 미만이거나 전체 연면적의 100분의 10 미만 주거용도를 도입하는 경우 100분의 50이하 범위에서 규칙으로 정한다.

2. 법 제2조3호나목에 따른 주거중심형 복합개발사업: 100분의 50

② 영 제28조제5항에서 “시·도조례로 정하는 비율”은 법 제38조제2항에 따라 공급받은 국민주택규모 주택의 100분의 60을 말한다.

③ 법 제38조제2항부터 제4항까지에 따라 인수한 장기공공임대주택의 임차인 자격 및 입주자 선정에 관한 사항은 「서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례 시행규칙」에서 정할 수 있다.

○ 이번 제정조례안 제21조는 「도심복합개발법 시행령」 제28조제1항 및 제5항⁵⁶⁾의 위임에 따라 복합개발계획으로 정해진 용적률에서 「서울특별시 도시계획 조례」 제48조에서 규정하는 용적률 초과분에 대해 국민주택규모 주택을 건설·공급하도록 규정하고자 하는 것임

○ 「도심복합개발법 시행령」 제28조제1항⁵⁶⁾은 사업유형별 국민주택규모

56) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률 시행령」 제28조(국민주택규모 주택의 공급 등) ① 법 제38조제2항에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 다음 각 호의 구분에 따른 비율을 말한다.

1. 성장거점형 복합개발사업: 100분의 50 이하의 범위에서 시·도조례로 정하는 비율

2. 주거중심형 복합개발사업: 100분의 30 이상 100분의 50 이하의 범위에서 시·도조례로 정하는 비율

⑤ 인수자는 법 제38조제2항에 따라 공급받은 국민주택규모 주택을 같은 조 제3항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주택으로 공급하거나 분양해야 한다. 이 경우 제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 주택으로 분양하는 면적은 인수자가 공급받은 국민주택규모 주택의 전체 면적의 100분의 60 이상의 범위에서 시·도조례로 정하는 비율에 해당하는 면적으로 한다.

1. 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택

2. 「공공주택 특별법」 제2조제1호의4에 따른 지분적립형 분양주택

3. 「공공주택 특별법」 제2조제1호의5에 따른 이익공유형 분양주택

4. 「주택법」 제2조제9호에 따른 토지임대부 분양주택(인수자가 「공공주택 특별법」 제4조에 따른 공공주택 사업자인 경우로 한정한다)

주택의 공공분양·공공임대 공급 비율을 조례에 위임하고 있으며 ‘성장거점형’ 50% 이하, ‘주거중심형’은 30~50%에서 구체화하도록 하였음

- 이는 지역별 복합개발 방식과 공공주택 수급 상황을 반영한 자율적 기준 설정이 가능하도록 하였는데 이는 지자체 도시·주거정책과 연계된 합리적 주택공급 체계를 마련하려는 것으로 이해됨
- 이번 제정조례안 제21조제1항은 복합개발계획으로 정해진 용적률에서 「서울특별시 도시계획 조례」 제48조⁵⁷⁾에서 규정하는 용적률을 뺀 초과분에 대해 국민주택규모 주택을 공급하도록 규정하려는 것임
- 성장거점형·주거중심형 복합개발사업 모두 초과 용적률의 50%를 국민주택규모 주택으로 건설·공급하도록 하였으며, 다만 성장거점형의 경우 전체 세대수가 200세대 미만이거나 전체 연면적의 10% 미만이 주거용도인 경우에는 규칙으로 완화할 수 있도록 예외를 두었음
- 이번 제정조례안 제21조제2항은 「도심복합개발법」 제38조제2항⁵⁸⁾에 따른 인수자(국토교통부장관, 지자체, LH, 지방공사 등)가 공급받은 국민주택규모 주택의 60%를 공공주택으로 활용하도록 하였음. 이를 통해 공급된 주택의 일정 부분이 공공분양이나 공공임대주택으로 활용될 수 있도록 하고 있음
- 이번 제정조례안 제21조제3항은 인수한 장기공공임대주택의 임차인 자격 및 입주자 선정 절차를 「서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례 시행규칙」 ⁵⁹⁾에서 정할 수 있도록 하여 세부적인 운영기

57) 「서울특별시 도시계획 조례」 제48조(용도지역 안에서의 용적률) 법 제78조제1항·제2항 및 영 제85조제1항에 따라 용도지역별 용적률은 다음 각 호의 비율 이하로 한다.
(이하 생략)

58) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」 제38조(공공기여) ② 사업시행자는 복합개발사업을 통하여 주택을 건설하려는 경우 복합개발계획으로 정하여진 용적률에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조제1항에 따라 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 100분의 50 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 따라 국민주택규모 주택을 건설하여 국토교통부장관, 관할 지방자치단체의 장, 한국토지주택공사 또는 「지방공기업법」에 따라 주택사업을 수행하기 위하여 설립된 지방공사(이하 “인수자”라 한다)에 공급하여야 한다.

준을 조례 하위 규정에서 유연하게 마련할 수 있도록 하고 있음

- 이번 제정조례안 제21조는 복합개발사업에서 발생하는 초과 용적률의 일정 부분을 국민주택규모 주택으로 환원하고 이를 공공주택으로 활용할 수 있도록 함으로써 주거 안정성과 공공성을 강화하고자 하는 것으로 타당하다고 판단됨

② 관계서류의 열람 및 보관 등 (안 제22조)

제22조(관계서류의 열람 및 보관 등) ① 사업시행자가 토지등소유자와 그 밖의 이해관계인이 알 수 있도록 관보, 해당 지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 홈페이지, 방송 등의 방법으로 공개해야하는 사항 중 영 제32조제8호에서 "조례로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 자료를 말한다.

1. 법 제16조제1항에 따른 토지등소유자 전체회의 운영규정 및 시행규정
2. 설계자·시공사·철거업자 및 정비사업전문관리업자 등 용역업체의 선정계약서
3. 사업시행계획서
4. 관리처분계획서
5. 해당 도심복합개발사업의 시행에 관한 공문서
6. 월별 자금의 입금·출금 세부내역
7. 청산인의 업무 처리 현황
8. 도심복합개발사업의 월별 공사 진행에 관한 사항

② 시행규칙 제11조제1항에 따라 복합개발사업을 준공하거나 폐지한 사업시행자는 다음 각 호의 서류나 도면을 시장에게 인계하여야 한다.

1. 이전고시 관계서류
2. 확정측량 관계서류
3. 청산관계 서류

- 59) 「서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례 시행규칙」 제3조(입주자 자격 및 입주자선정 기준) ① 관리주체는 장기전세주택을 공급하는 경우에는 다음 각 호에 따른 소득기준을 적용하여 입주자를 선정하여야 한다. 다만, 「서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례」(이하 "조례"라 한다) 제8조제1항에 따라 공급하는 장기전세주택 중 국가재정과 국민주택기금의 자금을 지원받아 건설·공급되는 주택(국민임대주택 전환분)의 경우에는 「공공주택 특별법 시행규칙」 별표 4 제1호나목의 소득기준에 따른다.
1. 전용면적 60제곱미터 이하 주택: 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100퍼센트 이하(다만, 조례 제8조제1항제1호에 따른 임대주택의 경우에는 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70퍼센트 이하인 사람에게 우선적으로 공급)
 2. 전용면적 60제곱미터 초과 85제곱미터 이하 주택: 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 120퍼센트 이하
 3. 전용면적 85제곱미터 초과 주택: 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 150퍼센트 이하

4. 등기신청 서류
5. 감정평가 관계서류
6. 손실보상 및 수용 관계서류
7. 공동구설치 비용부담 관계서류
8. 회계 및 계약 관계서류
9. 회계감사 관계서류
10. 토지등소유자 전체회의, 운영위원회 및 감사의 감사 관계서류
11. 보류지 및 체비시설의 처분에 대한 분양 관계서류

③ 제2항에 따른 서류나 도면의 인계는 법 제34조에 따른 이전고시일부터 3개월 또는 복합개발사업이 폐지되는 경우 폐지일부터 2개월 이내에 하여야 한다. 다만, 천재지변, 화재 등 시장이 부득이한 사정이 있다고 인정하는 때에는 사업시행자의 신청에 따라 연기할 수 있다.

- 이번 제정조례안 제22조는 「도심복합개발법 시행령」 제32조제8호 및 같은 법 시행규칙 제11조제1항의 위임에 따라, 사업시행자가 이해관계인에게 공개해야 할 사항과 복합개발사업 준공·폐지 시 시장에게 인계해야 할 서류 및 도면의 범위를 구체적으로 규정하고자 하는 것임
- 이번 제정조례안 제22조제1항은 관계서류의 공개 관련 규정을 하고자 하는 것으로 사업시행자가 사업계획서, 관리처분계획서, 자금 집행 내역 등 주요 자료를 공개하도록 하여 토지등소유자와 이해관계인의 알권리를 보장하고 불투명한 사업운영·불법행위를 예방하려는 것으로, 이를 통해 사업 전 과정의 투명성과 신뢰성을 확보하려는 취지로 이해됨
- 이번 제정조례안 제22조제2항 및 제3항은 관계서류 인계 관련 규정을 하고자 하는 것으로 사업 준공·폐지 시 이전고시, 청산·회계 등 중요 서류를 기한 내 지자체에 인계하도록 하여 행정상 사업 종결 절차를 명확히 하고 기록 보존의 책임성을 강화하려는 것임. 이는 불이행 시 과태료를 부과해 실효성을 확보하려는 것으로 이해됨
- 이번 제정조례안 제22조는 사업 전 과정에서의 정보공개와 준공·폐지

이후 서류 보관·인계를 통해 토지등소유자와 이해관계인의 권리를 보호하고 사업 운영의 투명성을 담보하며 장기적으로는 도시계획 및 복합개발 사업 관련 행정자료의 축적과 활용에도 기여할 수 있다는 점에서 타당하다고 판단됨

㉓ 운영기준 (안 제23조)

제23조(운영기준) 시장은 이 조례에서 시장이 정하도록 한 사항 및 복합개발사업 시행과 관련하여 필요한 기준 등을 정하여야 한다.(“서울특별시 복합개발사업 운영기준”으로 칭한다.)

- 이번 제정조례안 제23조는 시장이 복합개발사업 시행과 관련된 세부 운영 기준을 마련하도록 위임함으로써 조례에서 규정한 사항을 구체적이고 실질적으로 적용할 수 있도록 하려는 것임
- 복합개발사업은 사업유형, 입지 특성, 이해관계자 구성 등에 따라 구체적인 운영사항이 달라질 수 있으므로 법령과 조례에서 정하지 못한 세부 절차와 기준을 운영기준으로 보완하는 것이 필요하며 이를 통해 계획수립·심의·인가·분양·관리처분 등 단계별 절차가 명확해져 사업 추진과정에서 발생할 수 있는 혼선과 지연을 방지할 수 있음
- 따라서 이번 제정조례안 제23조는 복합개발사업 시행에 필요한 기준을 시장이 정하도록 하여 행정의 합리성과 사업의 예측 가능성을 높이고 사업 전 과정의 실효성을 확보한다는 점에서 타당하다고 판단됨
- 다만, 운영기준은 조례 제정 시기와 보조를 맞추어 마련되어야 하며 사업 시행 초기부터 적용될 수 있도록 하는 것이 중요함. 이는 제도의 공백을 방지하고, 토지등소유자·세입자·사업시행자 등 이해관계자의 권리·의무를 명확히 하여 행정 집행의 투명성과 신뢰성을 높이는 데 기여해야 할 것임

다. 종합 의견

- 이번 「서울특별시 도심 복합개발 지원에 관한 조례안」은 「도심복합개발법」 및 같은 법 시행령에서 조례로 위임한 사항을 규정하고자 하는 것으로, 복합개발사업의 절차·심의·공공기여·권리보호·서류관리 등 기준을 명확히 하여 공공성과 투명성을 높이고 행정 효율성을 강화하고자 한다는 측면에서 타당하다고 하겠음
- 이번 제정조례안 제4조는 성장거점형 도심복합개발혁신지구 지정요건을 지역 특성에 맞도록 구체적인 사항을 정하고자 하는 것으로, 서울도심의 특수성을 반영하여 일부 요건을 보완·강화한 것으로 새로운 성장거점 조성 및 지역 활성화를 유도하고자 한다는 측면에서 타당하다고 판단됨
- 이번 제정조례안 제5조는 주거중심형 도심복합개발지구 지정요건을 지역 특성에 맞게 위치, 노후도, 면적, 공동주택단지 비율 등 구체적인 사항을 정하고자 하는 것으로, 일부 항목의 사업추진 요건을 강화하여 정비사업 수요가 높은 지역에 집중하도록 하고 현재 추진 중인 ‘역세권 장기전세주택 건립사업’ 등 다른 정비사업과의 차별 또는 완화된 사업추진 요건을 두어 대안적 활용이 가능하다는 점도 타당하다고 하겠음
- 이번 제정조례안 제8조는 구청장이 복합개발계획 입안시 포함해야 할 사항과 필요한 세부 사항을 규정하고자 하는 것으로, 사업추진의 투명성을 높이고 계획의 실효성을 강화할 수 있다는 측면에서 타당하다고 판단됨
- 이번 제정조례안 제9조는 복합개발계획의 입안 제안 절차와 철회 절차, 구청장의 공고 및 조사 의무를 구체적으로 규정하고자 하는 것으로, 계획의 수용성과 정당성을 높이고, 철회 절차를 명문화해 의사표시의 진정성을 확보하는 등 행정의 투명성과 책임성을 강화할 수 있다는 측면에서 적절함

- 이번 제정조례안 제10조는 복합개발계획 중 경미한 변경사항을 구체적으로 규정하고자 하는 것으로, 행정의 효율성과 신속성을 제고하고 도시계획 및 정책적 요소를 지역 실정에 맞게 반영하여 신속하고 유연한 사업추진 근거 마련을 하고자 한다는 측면에서 적절함
- 이번 제정조례안 제14조는 복합개발사업 인가와 관련된 주요 사항을 심의 하기 위한 ‘심의위원회’ 설치와 구성 관련 내용을 규정하는 한편, 기존의 통합심의위원회가 있는 경우 대체 활용할 수 있도록 하고자 하는 것으로, 복합개발사업 인가에 필요한 심의를 통합 처리하기 위한 심의위원회 구성 근거를 마련하고자 한다는 측면에서 타당하다고 생각함. 다만, 통합심의 운영 과정에서 개별 분야의 전문성 약화, 책임 소재 불명확 등 한계가 있는 만큼 관련 규정을 구체화할 필요가 있음
- 이번 제정조례안 제16조는 사업시행자가 분양신청 기간 종료 후 관리처분 계획을 수립할 때 포함해야 할 사항을 구체적으로 규정하고자 하는 것으로, 지역 실정에 맞추어 사업시행자가 관리처분계획을 수립하고 관련 행정 절차가 원활히 진행되도록 유도할 수 있다는 측면에서 적절함
- 이번 제정조례안 제17조는 관리처분계획 수립 시 필요한 감정평가업자의 선정기준과 절차를 구체적으로 규정하고자 하는 것으로, 토지등소유자의 권리 보호와 분쟁 예방에 기여하고 사업의 합리적·투명한 추진을 담보할 수 있다는 측면에서 타당하다고 판단됨
- 이번 제정조례안 제20조는 규제 특례가 적용되는 경우 토지가치 상승분 범위 내에서 공공기여의 범위와 기준을 정하고자 하는 것으로, 규제 특례로 발생하는 개발이익을 공공에 환원해 공공성과 지역 형평성 강화, 필요 인프라 확보, 개발이익 환원 등 관련 근거를 마련하고자 한다는 측면에서 타당하다고 판단됨

- 이번 제정조례안 제21조는 복합개발계획의 용적률 중 도시계획 조례 기준을 초과하는 부분에 대해 국민주택규모 주택을 건설·공급하도록 규정하고자 하는 것으로, 초과 용적률의 일정 부분을 국민주택규모 주택으로 환원하고 이를 공공주택으로 활용할 수 있도록 근거를 마련하여 주거 안정성과 공공성을 강화하고자 한다는 측면에서 타당하다고 판단됨
- 이번 제정조례안은 여러 조항에서 세부 사항을 ‘규칙으로 정한다’고 위임하고 있는 조항이 있는바, 규칙 제정이 지연되는 경우 세부 기준 부재로 사업추진에 차질이 발생할 우려가 있음. 따라서 조례 시행에 맞추어 규칙 제정을 병행하여 세부 절차와 기준을 마련함으로써 제도의 실효성을 확보하고 행정 운영의 예측 가능성과 일관성을 담보할 필요가 있음
- 이번 제정조례안은 도심 내 주거환경 개선과 도시공간의 효율적 활용, 주거안정과 복합개발사업의 원활한 추진을 제도적으로 뒷받침하기 위한 것으로, 이번 제정조례안을 통해 법령 위임사항을 구체화하고 서울시 특성을 반영한 세부 기준을 마련하고자 한 점은 적절하다고 판단됨
- 다만, 이번 제정조례안은 기존 정비사업 및 재개발·재건축 제도와의 관계에서 중복·충돌이 발생하지 않도록 사업방식을 합리적으로 조정할 필요가 있으며 주민 의견을 충분히 수렴하여 이해관계자의 갈등을 최소화하는 등의 노력이 필요할 것으로 보임

1. 법령 주요내용(법 제38조)

□ 공공기여 개념

- 효율적 토지이용을 위한 용도지역 계획(상업지역, 준주거지역 변경 등), 규제특례(건폐율·용적률 상향 등)에 따른 개발이익 일부를 공공 환원
 - 지역의 실정에 맞춰 다양한 방식*의 공공기여 가능
- * 기반시설 및 생활SOC 설치, 건설·설치비용 납부 등도 공공기여로 폭넓게 인정
- 공공기여 계획은 도시·군기본계획, 기반시설 수요조사 등을 토대로 지자체 간 사전협의, 규제특례 사항 등을 종합적으로 고려하여 수립
 - 복합개발사업과 직접 관련이 없거나 지역의 시설용량과 무관한 기반시설, 공공주택 등 과도한 공공기여는 요구하지 않음이 원칙

□ 공공기여 체계

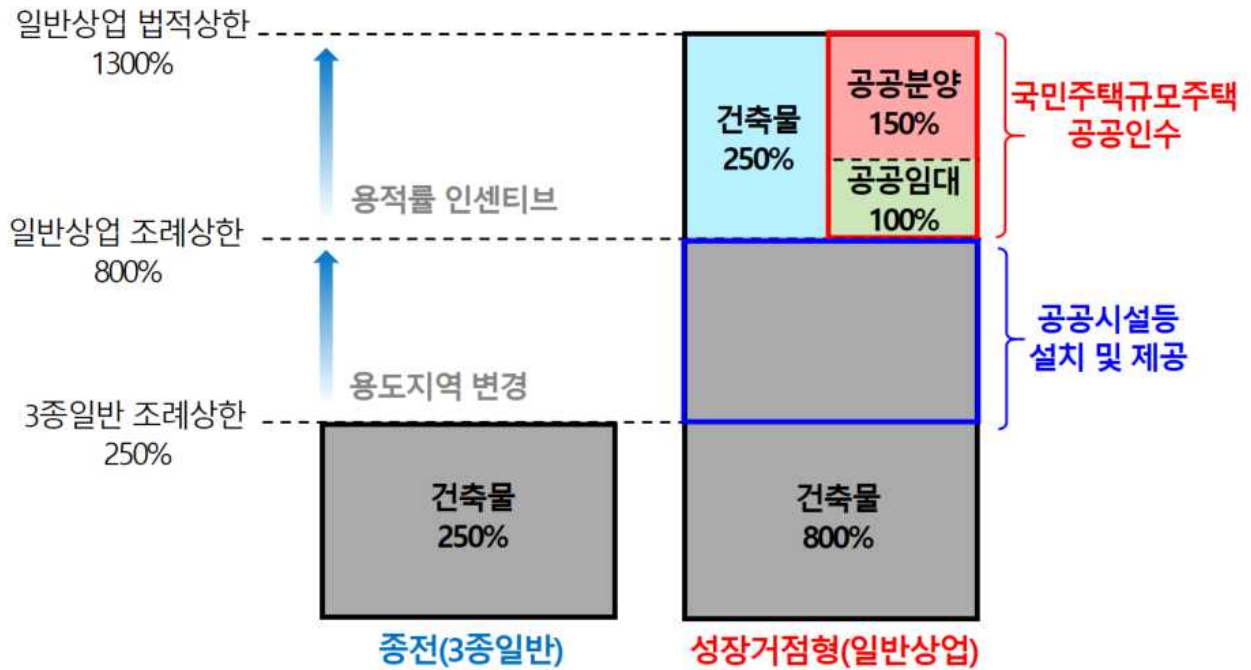
- (용도지역 변경) 「국토계획법」에 따른 지구단위계획으로 용도지역 변경 시 관계법령, 지자체 지침·조례에 따라 공공시설 등 설치·제공
 - 지자체별로 용도지역 상향단계에 상응하여 산정한 공공기여율에 맞춰 공공시설·기반시설·공공임대주택 등을 설치하여 제공
- (규제완화 인센티브) 「도심복합개발법」 제37조에 따른 규제특례 시 같은 법 제38조에 따라 공공시설 등 설치 및 공공주택 공급
 - 복합개발계획 사전검토를 거쳐 지역 내에 필요한 공공시설, 기반시설, 생활SOC, 국민주택규모 주택을 건설하고(제38조제1항),
 - 건설된 국민주택규모 주택 중 증가된 용적률의 50% 이하 범위는 인수자에게 공급*, 인수자는 공공주택**으로 공급(제38조제2항,제3항)

* 공공(국토부, 지자체, LH, 지방공사)이 사업시행자로부터 공개추첨으로 선정된 주택 인수

** 공공분양은 '기본형건축비+토지 감정가 50%', 공공임대는 '표준건축비+토지 무상'으로 인수

□ 공공기여 구조도 예시

① 성장거점형



② 주거중심형

