

서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

의 안 번 호	706
------------	-----

2019년 6월 18일
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

- 2019. 5. 24. 서울특별시시장 제출 (2019. 5. 30. 회부)

2. 제안이유

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」의 개정에 따라 지구단위계획구역 내에서 용적률 및 건축 등 행위제한 완화의 기준이 되는 기부채납 대상 시설을 조례로 규정하고,
- 대학 기숙사의 용적률을 완화하고, 역사도심 내에서의 건폐율 완화 대상을 확대하고자 함.

3. 주요내용

- 지구단위계획구역 내에서 용적률·건축 등의 행위제한 완화시 고려하는 기부채납 대상 시설로 공공임대주택과 기숙사 외에 ① 공공임대산업시설 ② 공공임대점포 ③ 기타 공공 필요성이 인정되어 규칙으로 정한 시설을 추가로 규정함(안 제19조제2항)
- 소단위 및 보전정비형 정비구역의 건폐율을 도시환경정비 기본계획에서 법적 건폐율의 범위에서 완화할 수 있도록 함 (안 제54조제5항)
- 도시계획시설인 학교 부지 내·외의 기숙사의 용적률을 조례상 용적률

의 20% 이하의 범위에서 완화할 수 있도록 함(안 제25조제23항)

- 준공업지역 역세권(500m) 내 직주근접 지원을 위해 임대주택 및 기숙사 건축 시 용적률 완화된 조항을 삭제함

4. 참고사항

가. 관계법령: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 시행령

나. 예산조치: 협의완료

다. 기 타

(1) 신·구조문 대비표: 별도 첨부

(2) 입법예고: 의견없음

- 기숙사의 용적률 완화(2019. 3. 28. ~ 4. 17.): 의견없음

- 기부채납 대상시설 신설(2019. 4. 11 ~ 5. 1.): 의견없음

(3) 비용추계서 미첨부사유서: 별도 첨부

5. 검토의견

- 이 개정조례안은 지구단위계획구역 내 기부채납 가능시설을 확대하고, 도시정비형 재개발구역의 건폐율 완화대상을 확대하며, 학교 부지 내·외의 기숙사 용적률을 완화하고, 유효기간이 지난 규정을 삭제하려는 것으로 2019년 5월 24일 서울특별시장이 제출하여 같은 해 5월 30일 우리위원회에 회부된 사안임.

“기부채납 가능시설 확대”

- 지구단위계획구역 내 기부채납 가능시설은, 국토의 계획 및 이용

에 관한 법률 시행령(이하, 시행령) 개정('19.3.)에 따라, 지구단위 계획에서 용도지역이 상향되거나 행위제한이 완화되는 경우에 공공시설·기반시설 외에 공공임대주택·기숙사 등 공공필요성이 인정되어 조례로 정하는 시설도 부지 제공 또는 설치·제공이 가능토록 되어, 지난 회기 우리위원회 심사를 거쳐 공공임대주택과 기숙사가 기부채납 가능시설에 포함된 가운데, 이번 개정조례안은 기부채납 가능시설에 공공임대산업시설과 공공임대점포를 추가하고, 규칙으로 기부채납 가능시설을 정할 수 있도록 하려는 것임.

- 기부채납 가능시설의 확대는, 기반시설이 양호한 지역에서는 꼭 필요치 않은 도로·공원·공공시설 등을 조성하는 것보다는 사회적으로 확충이 필요한 시설을 공급하기 위한 취지로서, 기부채납 가능시설은 사회적으로 공공성과 필요성이 공인되는 시설로 전제될 필요가 있고, 이 조례 개정을 통해 기 추가된 공공임대주택과 기숙사는 이러한 전제에 부합한다고 할 수 있음.
- 이번에 기부채납 가능시설에 추가코자 제안된 시설 중, 공공임대 산업시설은 해당 지역사회의 산업 유지 및 육성을 위해서는 필요하지만 시장논리만으로는 한계가 있을 수 있으므로 기부채납 시설로 확보하여 공공이 직접 운영하거나 임대로 공급하는 등 공공의 개입이 인정될 수 있는 사안이라고 판단됨.
- 반면, 공공임대점포는 그 유형이 근린생활시설 또는 판매시설로 추정되는 가운데, 해당 시설들은 전통적으로 민간시장의 영역으로서, 이러한 민간시장 영역에 공공이 개입해야 할 필요성과 당위성에 재고의 여지가 있다고 사료됨.

이 개정조례안에 따르면, 창업 및 영세상인 지원 등을 위한 시설로 공공임대점포를 설명하고 있으나, 창업은 오히려 공공임대산업

시설에 포함될 사안이라고 판단되고, 영세상인 지원은 그 대상이 매우 포괄적인 반면, 영세상인 지원 대상의 조건·기준 및 선정방법 등은 아직 검토 전이며 지구단위계획구역 중 공공임대점포의 필요성이 제기된 대상지도 현재 부재한 상태로서 그 필요성과 시급성에 설득력이 부족하다 할 수 있음.

따라서, 공공임대점포의 추가 여부는 이후 그 수요가 제기될 때 상세히 재검토할 사안이라고 판단되며, 추가하더라도, 그 지원대상은 정비사업으로 점포 이전을 해야 할 영세상인 등 사회적으로 공공성이 인정될 수 있는 대상으로 한정할 필요가 있다고 사료됨.

또한, 공공임대산업시설과 공공임대점포가 공급·운영 주체와 목적 상으로만 기술되어 있어서 시설 자체는 포괄적으로 해석될 수 있는 바, ‘산업시설’과 ‘점포’ 자체의 용어 정의(또는 인용 근거) 및 범위가 명시될 필요가 있다고 판단됨¹⁾.

- 규칙으로 기부채납 가능시설을 정할 수 있도록 한 사항은, 기부채납 가능시설 지정의 재량권을 집행부가 행사하여 필요 시설을 적기에 기부채납 받으려고 하는 취지로 파악되나,

시행령에서²⁾ 해당 시설의 지정은 조례에 위임한 사항이고, 공공

1) 산업시설의 경우, 서울특별시 전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례 제2조제10호에 정의되어 있으므로, 해당 조례 조항을 인용 기술하는 것이 필요

2) 제42조의3(지구단위계획의 수립) ② 국토교통부장관은 법 제49조제2항에 따라 지구단위계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

12. (본문 생략)

가. 공공시설

나. 기반시설

다. 「공공주택특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택 또는 「건축법 시행령」 별표 1 제2호라목에 따른 기숙사 등 공공필요성이 인정되어 해당 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 시설(해당 지구단위계획구역에 가목 및 나목의 시설이 충분히 설치되어 있는 경우로 한정한다)

시설·기반시설, 그리고, 이 조례 개정을 통해 기 추가된 공공임대 주택·기숙사, 그리고, 이번에 조례가 개정되면 공공임대산업시설 등이 추가될 수 있어서 기부채납 가능시설로서 주요 시설들이 대부분 검토되었다고 볼 수 있으므로, 집행부에 재량권을 부여하는 이 규정은 삭제가 필요하다고 판단되며,

향후 기부채납 가능시설로 새롭게 추가할 시설들이 제기될 경우, 조례 개정 절차를 거쳐 해당 시설의 필요성과 공공성이 심사받아야 할 것으로 사료됨.

- 참고로, 기부채납으로 확보된 시설은 국유재산 또는 공유재산으로 관리토록 되어 있는 가운데, 이 개정조례안은 서울시 뿐 아니라 필요시 자치구도 기부채납 시설을 소유·운영할 수 있도록 하였고, 서울시가 기부채납을 받을 경우에는 SH공사를 통해 위탁관리를 할 계획임.

“도시정비형 재개발구역의 건폐율 완화 확대”

- 도시정비형 재개발구역³⁾의 건폐율 완화 대상 확대에 관해서는, 2025 도시·주거환경정비기본계획(이하, 2025 기본계획)(‘16.8. 고시)에서 도시정비형 재개발구역 중 소단위 정비형과 보전 정비형 등은 건폐율을 완화할 수 있도록 한 반면, 이 조례에서는 한양도성 역사도심(이하, 역사도심)의 소단위 정비형만 건폐율을 완화할 수 있도록 되어 있어, 이 조례 개정을 통해 2025 기본계획과 조례 규정의 정합성을 확보코자 하는 것으로 파악됨.

3) 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 제3조(재개발사업의 구분) 법 제2조제2호나목에 따른 재개발사업은 다음 각 호에 따라 구분한다.

1. 주택정비형 재개발사업: 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 재개발사업
2. 도시정비형 재개발사업: 상업지역·공업지역 등에서 도시 기능의 회복 및 상권 활성화 등 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 재개발사업

- 2025 기본계획에 따르면, 도시정비형 재개발사업은 일반·소단위·보전 정비형으로 구분되고, 일반 정비형은 전면 철거형, 소단위 정비형은 기존 필지·도로구조를 존중하여 필지합병보다 기존 건축물을 존치하거나 최대개발 규모 이내에서 개발하는 유형이며, 보전 정비형은 역사·문화적 유산과 역사도심기본계획에 따른 근현대건축자산 등을 보전하는 사업 유형이라고 할 수 있음⁴⁾.

〈도심부(한양도성) 높이계획(자료: 도시재생실 도시활성화과)〉

	구역	소단위 정비형		보전 정비형 (입안·검토중)		일반 정비형	
		지구	면적(m ²)	지구	면적(m ²)	지구	면적(m ²)
한양도성 역사도심 내	42	111	115,473.46	(3)	(9,797.5)	258	1,243,627.74
한양도성 역사도심 외	19	17	7,909.10	(1)	(18,963.0)	190	1,560.981.45
계	61	128	123,382.56	(4)	(28,760.5)	448	2,804,609.19

- 종전(2010) 기본계획에서는 이 조례의 용도지역별 건폐율을 적용한 가운데 한양도성 도심부의 소단위 정비형만 건폐율 80%(상업지역 60%→80%)로 완화할 수 있도록 하였으나, 2025 기본계획에서는 역사도심의 일반 정비형, 역사도심 내외 소단위·보전 정비형에 건폐율 80%로 완화할 수 있도록 함.
- 상업지역·준공업지역·준주거지역에서 추진되는 도시정비형 재개발 사업에서, 역사도심 외의 소단위 정비형까지 건폐율을 완화하고 보전 정비형의 건폐율도 완화하려는 것은, 소단위·보전 정비형 성격상 일반 정비형보다 사업성이 낮아질 수 밖에 없으므로 사업여건을 개선해주고자 하는 취지로 이해되며, 더불어 휴먼스케일의

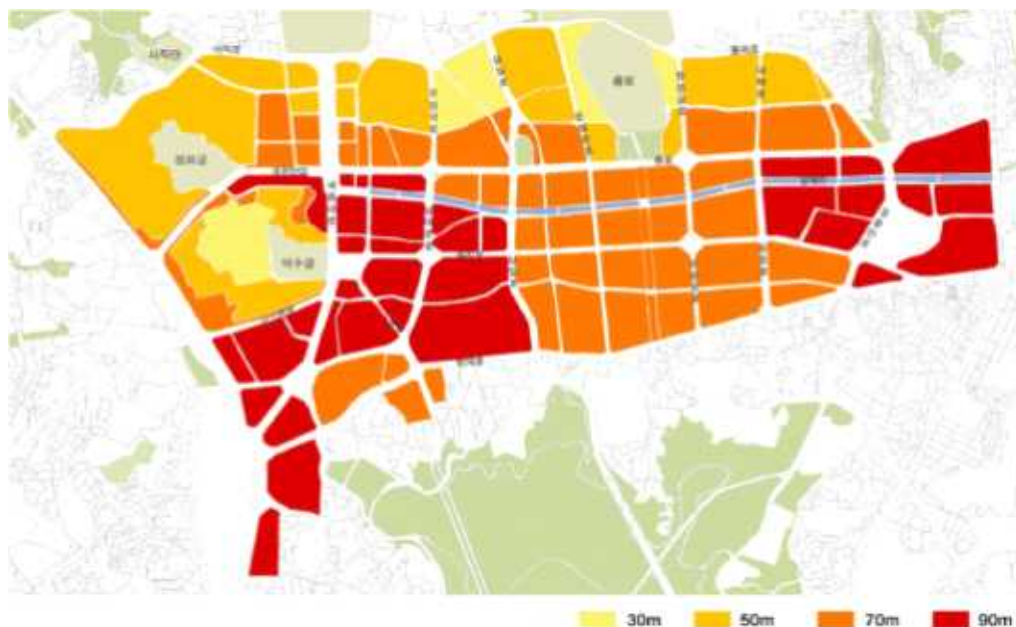
4) 종전 기본계획 대비 2025 기본계획에서, 전면 철거형 정비사업은 '일반 정비형'으로, 철거를 전제로 하되 정비 단위를 소규모로 하여 기존 도로망과 필지 패턴을 보전하는 수복형은 '소단위 정비형'으로, 역사문화유산 보존을 전제로 하는 철거형 정비는 '보전 정비형'으로 정비수법 용어를 재정립함

가로공간을 형성하여 보행 활성화를 도모하는 측면에서도 이해될 수 있다 사료됨.

- 다만, 2025 기본계획과 달리, 이 개정조례안에서 건폐율 완화대상에 역사도심의 일반 정비형을 포함하지 않았는데, 도심부의 고밀 환경에서 개방감을 높이고 역사도심이 역사문화적 장소인 만큼 일반 정비형보다는 소단위·보전 정비형을 유도코자 하는 취지로 추정되나,

역사도심에 위치한 경우에는 역사도심기본계획에서 정한 높이가 최고높이로 적용되어 사업여건이 불리한 실정이고(용적률 200~300% 감소, 붙임) 어느 지역보다도 보행 활성화가 필요한 상황이므로, 소단위·보전 정비형 보다는 낮은 수준에서라도 역사도심의 일반 정비형도 건폐율을 완화하여 오랜 기간 정체되어 있는 도심부 재개발사업을 활성화하여 도심부 공간·환경을 개선하는 것이 필요하다고 사료되며, 높은 건폐율 적용으로 인한 도시공간의 개방감 약화는, 저층부와 상층부를 구분하여 저층부에만 건폐율 완화 사항을 적용토록 하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임.

〈도심부(한양도성) 높이계획〉



- 정리하면, 소단위·보전 정비형 재개발사업 추진을 위해서는 건폐율을 완화를 통한 사업 여건 개선이 필요하다고 판단되며, 다만, 다른 상업지역보다 높이 규제가 강한 역사도심의 경우에는 일반 정비형 재개발사업도 사업 활성화를 위해서는 일정 수준의 건폐율 완화가 검토될 필요가 있다고 사료됨.

“기숙사 용적률 완화”

- 시행령 개정(‘15.7., ’19.1.) 따라⁵⁾ 학교⁶⁾ 부지 내·외에 기숙사⁷⁾를 건설하는 경우 조례로 해당 용도지역의 법정 용적률까지 완화할 수 있도록 되어 있는 가운데, 이 개정조례안은 주거지역에 한

5) 제85조(용도지역 안에서의 용적률)

③ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지역의 용적률을 다음 각 호의 구분에 따라 완화할 수 있다.

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자가 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 학생이 이용하도록 해당 학교 부지 외에 「건축법 시행령」 별표 1 제2호라목에 따른 기숙사(이하 이 항에서 “기숙사”라 한다)를 건설하는 경우: 제1항 각 호에 따른 용도지역별 최대한도의 범위에서 도시·군계획조례로 정하는 비율

가. 국가 또는 지방자치단체

나. 「사립학교법」에 따른 학교법인

다. 「한국사학진흥재단법」에 따른 한국사학진흥재단

라. 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」에 따른 한국장학재단

마. 가목부터 라목까지의 어느 하나에 해당하는 자가 단독 또는 공동으로 출자하여 설립한 법인

3. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 학생이 이용하도록 해당 학교 부지에 기숙사를 건설하는 경우: 제1항 각 호에 따른 용도지역별 최대한도의 범위에서 도시·군계획조례로 정하는 비율

6) 고등교육법 제2조(학교의 종류) 고등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 대학 2. 산업대학 3. 교육대학 4. 전문대학

5. 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학(이하 “원격대학”이라 한다)

6. 기술대학 7. 각종학교

7) 건축법 시행령」 별표1제2호

라. 기숙사: 학교 또는 공장 등의 학생 또는 종업원 등을 위하여 쓰는 것으로서 1개 동의 공동취사시설 이용 세대 수가 전체의 50퍼센트 이상인 것(「교육기본법」 제27조제2항에 따른 학생복지주택을 포함한다)

해 도시계획위원회 심의를 거쳐 이 조례(제55조) 용적률의 20%까지 용적률을 완화하고자 하는 것임.

〈이 개정조례안의 용적률 완화사항(자료: 시설계획과)〉

(단위 : %)

용도지역 (대학분포율)	도시계획조례	용적률 완화시	국토법 시행령	비 고
제2종전용주거지역(-)	120	144	150	증) 24
제1종일반주거지역(29%)	150	180	200	증) 30
제2종일반주거지역(27%)	200	240	250	증) 40
제3종일반주거지역(4%)	250	300	300	증) 50
준주거지역(-)	400	480	500	증) 80

- 대학교 기숙사 부족⁸⁾과 이로 인한 학생 주거부담이 사회 문제까지 이어지고 있는 상황에서 기숙사 용적률 완화는 타당하다고 판단되며, 주거지역에 한해 용적률을 완화한 것은 대학 분포상 대부분 자연녹지지역(40%)이나 주거지역에 위치하고 자연녹지지역의 경우 이미 용적률을 완화받고⁹⁾ 있기 때문인 것으로 이해됨.
- 다만, 이 개정조례안에는 반영되지 않았으나, 집행부는 기숙사를 신·증축하는 경우 외에, 학교 부지 내 기숙사가 이미 있는 경우에도 이 개정조례안의 용적률 완화분 내 기존 기숙사의 지상 연면적의 50%까지 용적률을 완화하여 대학이 부족한 교육연구시설을 확충할 수 있도록 하려는 것으로 파악됨.

이는 교육연구시설 확충이 필요함에도 기숙사를 건설한 대학들에 보상적 차원으로 이해되는데, 이 개정조례안의 배경이 된 시행령 개정 취지가 기숙사 건설을 유도하기 위함이고 기존 기숙사가 있다

8) 서울시 소재 대학 기숙사 평균 수용률 : 13.5% (전국 시도 평균 : 20.73%)

9) 이 조례 제55조(용도지역안에서의 용적률) ⑤ 제1항제15호 및 제16호의 규정에 불구하고 생산녹지지역 또는 자연녹지지역안에서 법 제2조제6호의 기반시설중 도시관리계획으로 설치하는 시설의 용적률은 시도시계획위원회의 심의를 거쳐 100퍼센트 이하로 할 수 있다.

하여도 기숙사 수용률이 높지 않아 증축이 필요할 수 있으므로, 학교 부지 내 기존 기숙사가 있는 경우에는 이 개정조례안의 용적률 완화분을 적용하되 기숙사 증축을 조건으로 일정 비율의 교육연구 시설 확충을 허용하는 방안도 검토될 필요가 있다고 사료됨.

- 한편, 기숙사 건설을 두고 주변 지역과 이해관계에 따른 갈등이 발생하고 있는데, 대학의 투자비 부담 완화와 지역사회의 갈등 완화 측면에서, 대학이 주변 지역의 주거시설을 임대 또는 매입하여 기숙사로 활용하는 데도 적절한 인센티브를 제공하여 독려할 필요가 있다고 사료됨.

“유효기간 경과규정 삭제”

- 안 제55조제4항제4호는, 준공업지역 내 역세권의 공장비율 10% 미만인 3천제곱미터 이상 지역에 임대주택 또는 기숙사 건축시 용적률을 완화하는 3년 한시규정으로서('16.3.24.~'19.3.23.), 제285회 임시회에서 이 규정의 유효기간 만료를 앞두고 연장여부를 검토한 바 있음(의안번호 428 검토보고서). 이 규정을 활용하여 임대주택이나 기숙사를 건축한 사례가 전무하고, 임대주택의 경우에는 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례(제12조) 및 관련 지침을 통해 용적률 완화가 가능하므로 유효기간을 연장할 사유가 없다고 사료되므로, 유효기간이 지난 이 규정의 삭제는 타당하다고 판단됨.

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 최 정 희
연 락 처	02-2180-8206
이 메 일	rienrien@seoul.go.kr

<붙임1> 기존 완료건축물의 현행 높이기준 적용시 검토(자료: 도시재생실 도시활성화과)

① 을지로2가구역 제5지구(센터원빌딩)

구 분	결정고시					현행 높이기준 적용시				
	건폐율 (%)	용적률 (%)	지상연면적 (㎡)	높이 (m)	지상 층수(층)	건폐율 (%)	용적률 (%)	지상연면적 (㎡)	높이 (m)	지상 층수(층)
검토 결과	55.8	1,179.8	107,539.7	148	32	55.8	717.4	65,395.7	90	19
	○ 역사도심기본계획상 을지로2가구역의 높이기준 90m적용시 ⇒ 용적률 : 약 462% 감소(1,179.8%⇒717.4%) ⇒ 지상연면적 : 약 42,143㎡감소(107,539.7㎡ ⇒ 65,395.7㎡) ⇒ 지상부 높이 : 58m감소(148m⇒90m) ⇒ 지상층수 : 약 13개층 감소(32층⇒19층)									

② 을지로2가구역 제12지구(페럼타워)

구 분	결정고시					현행 높이기준 적용시				
	건폐율 (%)	용적률 (%)	지상연면적 (㎡)	높이 (m)	지상 층수(층)	건폐율 (%)	용적률 (%)	지상연면적 (㎡)	높이 (m)	지상 층수(층)
검토 결과	55.0	999.3	37,591.1	127.6	28	55.0	704.8	26,514.0	90	19
	○ 역사도심기본계획상 을지로2가구역의 높이기준 90m적용시 ⇒ 용적률 : 약 294% 감소(999.3%⇒704.8%) ⇒ 지상연면적 : 약 11,077㎡감소(37,591.1㎡ ⇒ 26,514.0㎡) ⇒ 지상부 높이 : 37.6m감소(127.6m⇒90m) ⇒ 지상층수 : 약 9개층 감소(28층⇒19층)									

③ 무교다동구역 제35지구(하나은행빌딩)

구 분	결정고시					현행 높이기준 적용시				
	건폐율 (%)	용적률 (%)	지상연면적 (㎡)	높이 (m)	지상 층수(층)	건폐율 (%)	용적률 (%)	지상연면적 (㎡)	높이 (m)	지상 층수(층)
검토 결과	54.9	1,083.0	38,108.6	109.9	26	54.9	886.9	31,208.1	90	21
	○ 역사도심기본계획상 무교다동구역의 높이기준 90m적용시 ⇒ 용적률 : 약 196% 감소(1,083.0%⇒886.9%) ⇒ 지상연면적 : 약 6,900㎡감소(38,108.6㎡ ⇒ 31,208.1㎡) ⇒ 지상부 높이 : 19.9m감소(109.9m⇒90m) ⇒ 지상층수 : 약 5개층 감소(26층⇒21층)									

④ 양동구역 제3지구(트라펠리스)

구 분	결정고시					현행 높이기준 적용시				
	건폐율 (%)	용적률 (%)	지상연면적 (㎡)	높이 (m)	지상 층수(층)	건폐율 (%)	용적률 (%)	지상연면적 (㎡)	높이 (m)	지상 층수(층)
검토 결과	47.7	998.9	53,406.1	111	37	47.7	809.9	43,302.2	90	30
	○ 역사도심기본계획상 양동구역의 높이기준 90m적용시 ⇒ 용적률 : 약 189% 감소(998.9%⇒809.9%) ⇒ 지상연면적 : 약 10,103㎡감소(53,406.1㎡ ⇒ 43,302.2㎡) ⇒ 지상부 높이 : 21m감소(111m⇒90m) ⇒ 지상층수 : 약 7개층 감소(37층⇒30층)									