

서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 의안번호 : 제1560호
- 나. 제안자 : 서준오 의원(찬성자 12명)
- 다. 제안일 : 2024년 2월 5일
- 라. 회부일 : 2024년 2월 7일

2. 제안이유

- 폭염 등 기후위기 대응 도시계획 기법으로서의 생태면적률 중요성 부각
 - 생태면적률 : 전체면적 중 자연순환기능을 가진 공간 비율(녹지·투수면 등)
 - 미기후 조절 및 물순환 기능 통한 도시열섬·홍수 완화, 대기질 개선 등 기여
 - ▶ 제도연혁 : 시장방침 수립(최초도입, '04.5.)
市 환경영향평가 기준 포함('05.10.)
환경성검토 항목 포함('07.7.)
개발행위허가 기준 포함('10.6. 시행)
 - ▶ 적용대상 : 정비계획, 지구단위계획, 기반시설 계획, 개발행위허가* 등
 - * 건축물을 건축하는 경우 지목이 변경되는 토지 형질변경 허가 대상에 한해 적용
 - ▶ 적용기준 : 업무시설 20%, 공동주택 30%, 공공시설 30% 등

- 도시계획 정책활용성 개선을 위한 생태면적률 제도 정비계획 수립('23.10.)
 - 市 생태면적률 운영지침 개정('23.11.20. 시행), 실행력 제고·사후관리 강화 등 추진
- 제도 정비사항 등 반영 위한 서울시 도시계획 조례 개정 필요
 - 도시계획·개발행위허가 기준상의 생태면적률 적용대상 명확화, 용어 교정 등

3. 주요내용

- 도시관리계획 수립 시 생태면적률 적용 및 市 지침 운영 근거 강화
 - 생태면적률 계획의 적정성 여부 검토토록 조례상에 직접 명시
- 개발행위허가 생태면적률 적용대상의 신설 및 명확화
 - 개발행위허가 대상이 아닌 도시계획시설사업 적용기준 삭제
 - 지침에만 명시되어 있던 주택용도 외의 건축물에 대한 기준을 조례에 반영
- 생태면적률 적용 완화 가능 규정 신설
 - 사업수행 상 기준 적용이 어려운 경우 도시계획위원회 심의 통해 완화
- 공공기관 생태면적률 확보 의무 규정 신설
 - 공공기관 건축 시에는 지목변경이 없어도 생태면적률 확보토록 의무 부여

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상 사유서 별첨)
- 다. 기타 : 신·구조문 대비표

5. 검토 의견

가. 개요

- 이번 「서울특별시 도시계획 조례」 일부개정조례안은 도시관리계획 수립 등에 적용되는 생태면적률 제도의 효율적 운영을 위해 세부 기준을 정비하고자 하는 것으로, 안 제6조제2항제7호에서 생태면적률 계획의 적정성 여부를 판단할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것임
- 안 별표1제2호가목(3)에서는 생태면적률의 공간적 범위 및 기능에 대한 정의를 명확히 하며, 같은 목(3)의 (가)부터 (다)에서는 주택 용도 이외의 건축물에 대해서도 생태면적률 적용대상을 확대하여 개발행위허가 비대상인 도시계획시설을 생태면적률 적용대상 항목에서 제외하고자 하는 것임
- 또한, 안 별표1제2호가목(4)를 신설하여 생태면적률 제도 적용이 어려운 경우에는 서울시 도시계획위원회 심의를 통해 지역 여건을 고려하여 판단하도록 하고, 공공기관에 대해서는 생태면적률을 확보하도록 의무규정을 부여하고자 하는 것임(붙임1)

현 행	개 정 안
제6조(제안서의 처리절차 등) ① (생 략)	제6조(제안서의 처리절차 등) ① (현행과 같음)
② 제1항에 따른 도시관리계획 입안의 제안서를 받은 시장은 다음 각 호의 사항에 대하여 검토하여야 한다.	② ----- ----- -----.
1. ~ 6. (생 략)	1. ~ 6. (현행과 같음)
7. 도시생태의 <u>훼손가능성</u> 여부	7. ----- <u>훼손가능성 여부 및 생태면적률 계획의 적정성</u> -----
8. (생 략)	8. (현행과 같음)
③ (생 략)	③ (현행과 같음)

나. 검토 내용

“생태면적률 제도의 운영 근거1)”

- 자연은 인간의 힘이 더해지지 아니하고 에너지와 물질 등의 지속적 순환 활동으로 생겨난 지리적·지질적 환경이라고 볼 수 있으며, 이러한 순환 체계 과정에서 생겨난 물리적·화학적 환경과 생물 군집을 생태계²⁾라고 정의할 수 있음
- 이러한 생태계는 과밀 건축행위나 넓은 면적의 도로포장 등의 개발 행위 등 도시화가 진행된 공간에서 불투수 면적이 넓어짐으로 인해 에너지와 물질 순환이 차단되어 생태적 기능이 상실되고 있으며, 그에 따른 대기오염·도시홍수·도시열섬과 같은 문제가 발생하고 있음
- 도시개발 과정에서 불가피하게 생태적 기능이 일부 상실되는 것은 불가피한 측면도 있다고 볼 수 있으나, 생태적 기능과 관련한 연구³⁾에 따라 인위적으로 재생이 가능한 것으로 판단하고 있음
- 개발행위 등으로 훼손되거나 훼손될 여지가 있는 자연환경에 대해서 복원·복구하거나 생태면적률 제도와 관련한 운영 근거가 마련되어 있으며, 이는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (이하, ‘국토계획법’)」 제3조 및 같은 법 시행령 제19조, 제56조, 「자연환경보전법」 제4조에서 찾아볼 수 있음

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제3조(국토 이용 및 관리의 기본원칙) 국토는 자연환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각 호의 목적을 이룰 수 있도록 이용되고 관리되어야 한다.

1. 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급
2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원

1) 서울시 차원의 생태면적률 제도의 운영 근거를 법적·제도적 측면에서 검토

2) 생태계(ecosystem) : 지구로 유입된 태양에너지와 땅 그리고 물로 대표되는 물질의 순환 활동으로 생명 활동이 일어나는 체계. 즉, 생태계는 자연의 순환 체계를 말하며 물·토양·공기·에너지로 구분하기도 함

3) 김현수, 생태면적률의 의미와 전망, 건축사, 한국건설기술연구원 건축도시연구부, 2006.4월, p.081

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」

제19조(도시·군관리계획의 수립기준) 국토교통부장관(법 제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부 장관을 말한다)은 법 제25조제4항에 따라 도시·군관리계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.

7. 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 문화재 및 역사문화환경 등을 고려하여 토지이용계획을 수립하도록 할 것

10. 도시의 개발 또는 기반시설의 설치 등이 환경에 미치는 영향을 미리 검토하는 등 계획과 환경의 유기적 연관성을 높여 건전하고 지속가능한 도시발전을 도모하도록 할 것

제56조(개발행위허가의 기준) ①법 제58조제3항에 따른 개발행위허가의 기준은 별표1의2와 같다.

[별표1의2 제1호 가목의 허가기준란 (3)]

(3) 토지의 형질변경 또는 토석 채취의 경우에는 다음의 사항 중 필요한 사항에 대하여 도시·군계획조례(특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례를 말한다. 이하 이 표에서 같다)로 정하는 기준에 적합할 것

「자연환경보전법」

제4조(국가·지방자치단체 및 사업자의 책무) ①국가 및 지방자치단체는 제1조에 따른 목적 및 제3조에 따른 자연환경보전의 기본원칙에 따라 다음의 조치를 마련하여 시행할 책무를 진다.

1. 국토의 개발 및 이용 등으로 인한 자연환경의 훼손방지 및 자연환경의 지속가능한 이용을 위한 자연환경보전대책의 수립·시행
2. 자연생태·자연경관 등 자연환경과 조화를 이루는 토지의 이용, 개발계획 및 개발사업의 수립·시행

(중략)

②사업자는 사업활동을 할 때 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 자연생태·자연경관을 우선적으로 고려할 것
2. 사업활동으로부터 비롯되는 자연환경 훼손을 방지하고, 훼손되는 자연환경에 상응하도록 스스로 복원·복구하거나 환경부령으로 정하는 생태면적률(개발면적 중에서 생태적 기능 또는 자연순환기능이 있는 토양면적이 차지하는 비율을 말한다)을 확보하는 등의 필요한 조치를 할 것

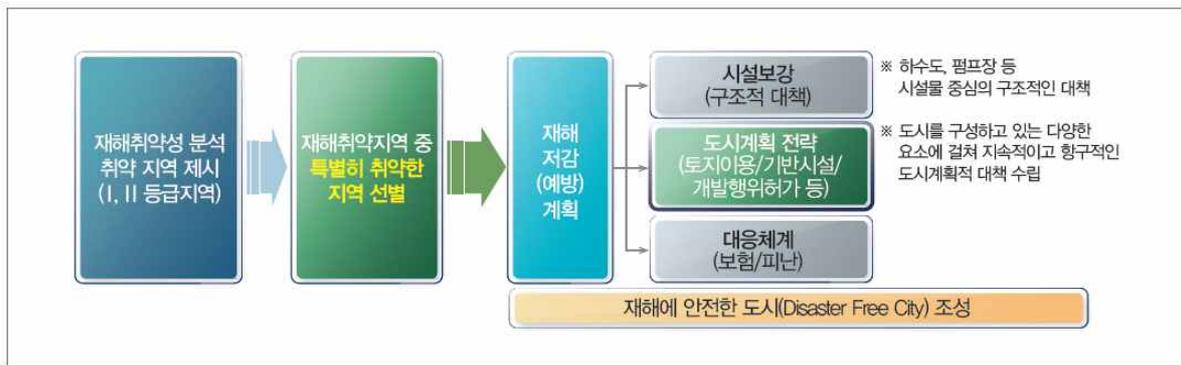
- 2016년 이후 기후변화에 따라 발생하고 있는 재해 대응을 위한 도시 복원력 제고 방안 마련을 위한 연구⁴⁾가 실시되고 있으며, 특히 도시 계획적 관점에서 도시피해 저감·회복·복원력 강화 등의 방향으로 재해에 안전한 도시 조성을 위한 노력이 지속되고 있음

4) 국토연구원, 한우석, 기후변화 홍수재해 대응을 위한 도시 복원력 강화방향, 국토정책 Brief, 2018.7.2.

국토연구원, 기후위기사대 도시침수 예방대책 : 2022년 수도권 집중호우의 교훈, 국토이슈 리포트, 2022.9.7.

- 이와 관련하여 정부는 '20.7월 「2050 탄소중립 추진전략」을 발표⁵⁾하였으며, 급변하는 기후변화에 대응하기 위해 범국가적인 탄소중립을 선언하고 특히 훼손된 생태계의 복원을 통한 그린 인프라의 보전·재생을 확보하고자 하는 내용을 담고 있음

< 재해 저감(예방)형 도시계획 개념 >



참고 : 국토연구원

“생태면적률 제도의 운영 경과⁶⁾”

- 「자연환경보전법」 등 관련 법령의 근거에 따라 서울시는 현행 조례 제6조제2항에 도시관리계획 입안 시 제안서 내용에 자연 및 생활환경의 훼손 가능성과 도시생태 훼손 가능성 여부를 검토하도록 규정하고 있고,
- '04.5월 전국 최초로 서울의 기반시설 설치 및 정비에 관한 사업·지구단위계획·도시개발·정비사업·국가 및 지방자치단체와 공공기관이 건설하는 주택과 건축사업에 생태면적률 활용계획⁷⁾을 수립하였음
- '09.11월에는 현행 조례 별표1제2호가목(3)의 개발행위허가 기준을 개정하고, 지목이 변경되는 토지의 형질변경 허가대상에 한하여 주택

5) 관계부처합동, 2050 탄소중립 추진전략, 2020.12.7., p.9

6) 서울시 차원의 생태면적률 제도의 운영 경과를 검토

7) 서울특별시, 생태면적률 도시계획 활용계획, 2004.5.29. (시장방침 제345호) : 서울시는 해당 방침 수립을 위해 2003.4월~2004.1월까지 1억 원의 예산을 투입하여 '생태기반 지표의 도시계획 활용방안' 연구 용역을 공간 유형에 따른 생태지표의 가중치 설정 및 활용방안 내용으로 수행하였음

및 유통·방송통신·종합의료·교통·문화 체육시설에 대해 20~50% 범위에서 생태면적률을 확보하도록 하였음

「서울특별시 도시계획 조례」

제6조(제안서의 처리절차 등) ② 제1항에 따른 도시관리계획 입안의 제안서를 받은 시장은 다음 각 호의 사항에 대하여 검토하여야 한다.

2. 자연 및 생활환경의 훼손가능성 여부

7. 도시생태의 훼손가능성 여부

「서울특별시 도시계획 조례」 [서울특별시조례 제4878호, 2009.11.11., 일부개정]

[별표1] 개발행위허가 기준 (제24조 관련)

2. 개발행위별 검토사항

가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

(3) 건축법의 적용을 받는 건축물을 건축하는 경우 대지 면적 중 자연순환기능을 가진 토양 면적의 비율인 생태면적률을 지목이 변경되는 토지의 형질변경 허가대상에 한하여 다음과 같이 적용한다.

(가) 단독주택 20% 이상

(나) 공동주택 30% 이상

(다) 유통업무설비, 방송통신시설, 종합의료시설, 교통시설(주차장, 자동차정류장, 운전학원) 20% 이상

(라) 공공문화체육시설 및 공공기관이 건설하는 시설 또는 건축물 30% 이상

(마) 녹지지역 내 시설 및 건축물 50% 이상

○ 또한, '10.4월에는 현행 조례 시행규칙 제10조의2를 신설하여 생태면적률 산정방법(붙임2)과 공간유형을 구분하고 공간별 가중치를 두어 산정표를 마련하였으며, '16.4월 생태면적률 운영지침을 수립⁸⁾하고, '23.5월에는 그간의 생태면적률 제도 현황분석⁹⁾을 통해 문제점을 도출하였으며 이를 바탕으로 개선방향을 검토하는 등의 노력을 지속해 옴

○ 이러한 생태면적률 제도의 운영 노력으로 도심 내 생태면적 비율의 확대 및 체계적인 유지·관리를 할 수 있는 근거를 마련하였으나, 「자

8) 서울특별시, 서울특별시 생태면적률 운영지침, 2016.4. (시설계획과-4851)

9) 서울특별시, 도시계획 정책활용성 개선을 위한 생태면적률 기준정비 용역, 2023.5.

연환경보전법」 개정¹⁰⁾ 및 이상 기상현상 등으로 녹지생태 환경 조성의 필요성이 대두됨에 따라, 보다 구체적이고 실행력 제고가 가능한 대안 마련의 필요성이 제기됨

「서울특별시 도시계획 조례 시행규칙」

제10조의2(생태면적률 산정방법 등) ① 조례 별표 1 제2호가목(3)의 생태면적률에 대한 산정은 별표 3의2에 따른다.

② 생태면적률 산정표는 별지 제2호의2서식과 같다. (붙임3)

“생태면적률 제도 정비의 필요성”

- 이번 일부개정조례안에서는 생태면적률 계획의 적정성 여부를 판단하는 근거를 추가로 확보하여 생태면적률 제도의 운영 근거를 마련하고자 하였으며,
- 기존의 불분명하고 기준에 맞지 않는 개발행위허가 기준을 재정비하여 적용대상을 명확히 하고, 생태면적률 제도의 적용이 어려운 특수한 상황이나 지역 여건을 고려한 예외적 상황에 대해 서울시 도시계획위원회의 심의를 통해 판단하도록 규정을 추가하였음
- 이에 더해, 생태면적률의 제도 확산 및 녹지생태도심의 실현을 위해 지방정부 등 공공기관이 선도적으로 생태면적률을 확보하도록 관련 규정을 신설함

① 도시관리계획의 생태면적률 지침 강화(안 제6조제2항제7호)

- 현행 조례에 따르면 도시관리계획 입안을 위해 제안서에 도시생태의 훼손 가능성만을 작성하도록 명시하고 있으나, 이번 일부개정조례안은 제6조제2항제7호에 도시생태의 훼손 가능성뿐만 아니라 생태면적률 계획에 대한 적정성 여부를 추가로 포함하고자 하는 사안임

10) 「자연환경보전법」 제4조제2항제2호 : '21.4월 자연환경·생태계서비스의 유지·증진을 위해 자연환경의 복구 수준에 대해 훼손을 방지함과 동시에 훼손된 자연환경에 상응하도록 복구하는 내용으로 개정함

- 「자연환경보전법」 제4조제2항제2호에 따르면, 사업 등으로 훼손된 자연환경의 복원을 위해 그에 상응하는 생태면적률을 확보하도록 규정하고 있어 이를 근거로 생태면적률 제도 운영에 대한 당위성을 확보하였다고 판단되며,
- 이번 일부개정조례안을 통해 개발행위로 인한 도시생태 훼손 가능성의 점검뿐만 아니라, 조성한 생태면적률 계획의 적정성 판단을 위한 기준을 마련할 수 있게 되었다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음

현 행	개 정 안
제6조(제안서의 처리절차 등) ① (생 략) ② 제1항에 따른 도시관리계획 입안의 제안서를 받은 시장은 다음 각 호의 사항에 대하여 검토하여야 한다. 1. ~ 6. (생 략) 7. 도시생태의 <u>훼손가능성</u> 여부 8. (생 략) ③ (생 략)	제6조(제안서의 처리절차 등) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. ----- 훼손가능성 여부 및 생태면적률 계획의 적정성 ---- 8. (현행과 같음) ③ (현행과 같음)

「자연환경보전법」

제4조(국가지방자치단체 및 사업자의 책무) ②사업자는 사업활동을 할 때 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 자연생태·자연경관을 우선적으로 고려할 것
2. 사업활동으로부터 비롯되는 자연환경 훼손을 방지하고, 훼손되는 **자연환경에 상응하도록 스스로 복원·복구하거나 환경부령으로 정하는 생태면적률(개발면적 중에서 생태적 기능 또는 자연순환기능이 있는 토양면적이 차지하는 비율을 말한다)을 확보하는 등의 필요한 조치를 할 것**

② 개발행위허가 기준의 생태면적률 검토사항 개정(안 별표1제2호가목)

1) 안 별표1제2호가목(3)은 생태면적률의 정의를 「자연환경보전법」 제43조의2제1항제3호에 따라 생태면적률 정의를 정비하고자 하는 사항으로, 공간계획 대상 면적 중 생태적 기능이 있는 경우에 생태면적률에 포함하도록 하여 적용대상을 명확히 하고자 함

[별표1] 개발행위허가 기준(제24조 관련)

2. 개발행위별 검토사항

현 행		개 정 안	
검토 분야	허 가 기 준	검토 분야	허 가 기 준
가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치	(3) 건축법의 적용을 받는 건축물을 건축하는 경우 <u>대지 면적 중 자연순환기능을 가진 토양면적의 비율인 생태면적률</u> 을 지목이 변경되는 토지의 형질변경허가 대상에 한하여 다음과 같이 적용한다.	가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치	(3) ----- ----- 공간계획 대상 면적 중 생태적 기능 또는 자연순환기능이 있는 토양면적이 차지하는 비율인 생태면적률 ----- ----- -----.

「자연환경보전법」

제43조의2(도시생태 복원사업) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 도시지역 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 생태계의 연속성 유지 또는 생태적 기능의 향상을 위하여 특별히 복원이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여 도시생태 복원사업을 할 수 있다. 이 경우 도시생태 복원사업 지역이 둘 이상의 지방자치단체에 걸치는 경우에는 그 지역을 관할하는 지방자치단체의 장이 공동으로 도시생태 복원사업을 할 수 있다.

1. 도시생태축이 단절·훼손되어 연결·복원이 필요한 지역
2. 도시 내 자연환경이 훼손되어 시급히 복원이 필요한 지역
3. 건축물의 건축, 토지의 포장(鋪裝) 등 도시의 인공적인 조성으로 **도시 내 생태면적(생태적 기능 또는 자연순환기능이 있는 토양면적을 말한다)의 확보**가 필요한 지역
4. 그 밖에 환경부령으로 정하는 지역

2) 안 별표1제2호가목(3)의 (가)부터 (다)는 개발행위허가 기준 항목에서 생태면적률 적용을 받는 대상이 현재 주택 용도에 한정되어 있으며 주택 이외의 업무시설, 근린생활시설 등은 예외로 규정하고 있어 생태면적률 적용대상을 확대하고자 하고,

국토계획법 시행령 제2조제1항에서 규정하고 있는 개발행위허가 대상이 아닌 도시계획시설 일부(현행 별표1제2호가목(3)의 (다))가 현행 조례의 개발행위허가 대상에 포함되어 있어 국토계획법 시행령과의 정합성을 맞추고자 하는 사항으로,

주택 용도 이외의 건축물에 대해서도 생태면적률 적용대상을 확대하고 개발행위허가 비대상인 도시계획시설¹¹⁾을 생태면적률 적용대상 항목에서 제외하고자 하였음

또한, 안 별표1제2호가목(3)의 (다)에서 대상지의 지형 여건 및 사업 수행상 생태면적률 적용기준이 불합리하다고 인정되는 경우 도시계획위원회 심의를 거쳐 생태면적률 적용기준을 완화할 수 있도록 한 것은, 대상지별 특성을 고려하여 생태면적률 기준을 유연하게 적용하고자 한 측면에서 의의가 있다고 하겠음

11) 서울특별시 도시계획 조례 별표1 제2호 가목의 허가기준란 (3))

(3) 건축법의 적용을 받는 건축물을 건축하는 경우 대지 면적 중 자연순환기능을 가진 토양 면적의 비율인 생태면적률을 지목이 변경되는 토지의 형질변경 허가대상에 한하여 다음과 같이 적용한다.

	건축유형	기준
(가)	단독주택	20% 이상
(나)	공동주택	30% 이상
(다)	유통업무설비, 방송통신시설, 종합의료시설, 교통시설(주차장, 자동차정류장, 운전학원)	20% 이상
(라)	공공문화체육시설 및 공공기관이 건설하는 시설 또는 건축물	30% 이상
(마)	녹지지역 내 시설 및 건축물	50% 이상

[별표1] 개발행위허가 기준(제24조 관련)

2. 개발행위별 검토사항

현 행		개 정 안	
검토 분야	허 가 기 준	검토 분야	허 가 기 준
가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치	(가) <u>단독주택 20% 이상</u>	가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치	(가) <u>공동주택(다세대주택 제외) 30% 이상, 그 이외 용도의 건축물 20% 이상</u>
	(나) <u>공동주택 30% 이상</u>		(나) <u>녹지지역 내 건축물 50% 이상</u>
	(다) <u>유통업무설비, 방송통신시설, 종합의료시설, 교통시설(주차장, 자동차정류장, 운전학원) 20% 이상)</u>		(다) (가) 및 (나)에도 불구하고 지형 여건 또는 사업수행상 기준을 그대로 적용하는 것이 불합리하다고 인정되는 경우에는 도시계획위원회 심의를 거쳐 완화하여 적용할 수 있다.
	(라) <u>공공문화체육시설 및 공공기관이 건설하는 시설 또는 건축물 30% 이상</u>		<삭 제>
	(마) <u>녹지지역 내 시설 및 건축물 50% 이상</u>		<삭 제>

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」

제2조(기반시설) ①「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제6호 각 목 외의 부분에서 “**대통령령으로 정하는 시설**”이란 다음 각 호의 시설(당해 시설 그 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편의시설을 포함한다)을 말한다.

1. **교통시설** : 도로·철도·항만·공항·**주차장·자동차정류장**·궤도·차량 검사 및 **면허시설**
2. **공간시설** : 광장·공원·녹지·유원지·공공공지
3. **유통·공급시설** : **유통업무설비**, 수도·전기·가스·열공급설비, **방송·통신시설**, 공동구·시장, 유류저장 및 송유설비
4. **공공·문화체육시설** : 학교·공공청사·문화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설
5. **방재시설** : 하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비
6. **보건위생시설** : 장사시설·도축장·**종합의료시설**
7. **환경기초시설** : 하수도·폐기물처리 및 재활용시설·빗물저장 및 이용시설·수질오염방지시설·폐차장

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제43조(도시·군계획시설의 설치·관리) ① 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 **기반시설**을 설치하려면 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 **도시·군관리계획으로 결정**하여야 한다. 다만, 용도지역·기반시설의 특성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

3) 안 별표1제2호가목(4)는 생태면적률의 제도 확산 및 녹지생태도심 실현을 위해 공공기관이 선도적으로 생태면적률을 확보하도록 유도하고자 하는 사항으로, 중앙정부, 지방정부, 공공기관, 지방공기업 등이 토지의 형질변경을 수반하는 경우 녹지지역 내 건축물은 50% 이상, 그 외 지역의 건축물에 대해서는 30%의 생태면적률을 확보하도록 의무규정을 신설하였음

[별표1] 개발행위허가 기준(제24조 관련)

2. 개발행위별 검토사항

현 행		개 정 안	
검토 분야	허 가 기 준	검토 분야	허 가 기 준
가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치	<신 설>	가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치	(4) 국가, 지방자치단체 및 공공기관, 지방공기업 등이 토지의 형질 변경을 수반하는 건축물을 건축하는 경우 생태면적률은 다음과 같이 적용한다. (가) 녹지지역 내 건축물 50% 이상 (나) 그 외 지역의 건축물 30% 이상

“생태면적률 제도 정비 시 유의사항”

- 생태면적률 제도는 도시화에 따른 생태계 복원을 위해 강우의 지표 침투량을 늘려 높은 불투수 면적 비율로 인한 취약한 침수 여건을 개선하고자 하는데 그 목적이 있으나, 서울시의 생태면적률 산정

방법(붙임2) 및 생태면적률 산정표(붙임3)를 살펴보면 항목별 피복유형에 따른 투수 능력이 구체적으로 제시되어 있지 않은 것을 알 수 있음

- 이러한 생태면적률 계획의 본래 취지이자 물순환의 핵심 요소인 투수 성능을 공간유형별로 구분하여 가중치를 부여하고 생태면적률 산정 시 반영하는 것이 필요하다고 판단되며, 생태공간 조성 이후에도 정기 점검을 통해 투수 기능이 올바르게 유지되고 있는지 모니터링을 할 필요가 있다 하겠음
- 투수 포장의 경우 기존 사례를 살펴보면 규정에 비해 성능이 떨어지는 투수 블록을 설치하거나 규정에 맞는 투수 블록을 설치한 이후 시간이 경과함에 따라 투수 성능이 떨어지는 등의 문제점이 발생하는 것을 확인¹²⁾하였으며,
- 이에 물순환 촉진을 통한 투수율 확보 및 생태계 보전을 위한 저영향 개발기법(LID)¹³⁾이나 자연기반해법(NBS)¹⁴⁾등 다양한 기법을 생태공간에 적용하여 실질적인 투수 효과가 나타나고 유지될 수 있도록 보완하는 것이 필요하다고 하겠음
- 개발행위가 수반되는 신규 사업 대상지를 포함하여 개발 완료 지역 또는 현재 개발행위가 일어나고 있는 곳 역시 생태면적률 적용이 가능한지 면밀한 검토가 필요하다고 보이며,
- 투수 포장의 경우 빗물을 땅속으로 침투시키는 특별한 기술이 필요한 공법으로 싱크홀이나 지반침하 등 사고¹⁵⁾가 일어날 수 있는 여지가

12) 동아경제신문, [‘생태면적률 시행’ 집중점검②] 신고할때 ‘투수블록’ 현장 가면 ‘불투수’, 2023.3월

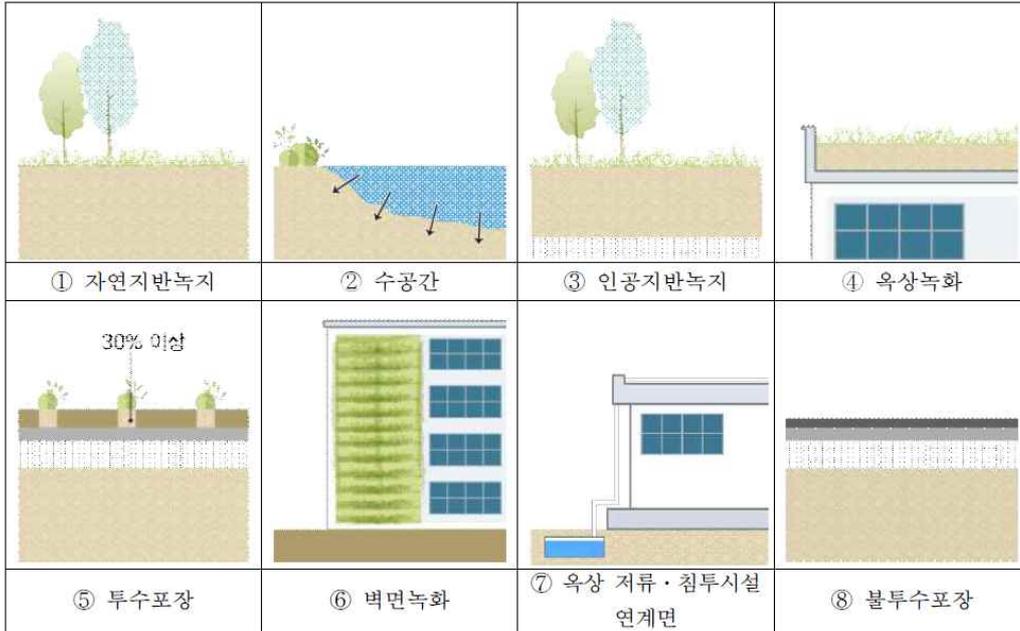
13) 저영향개발기법(Low Impact Development) : 개발 지역 내 침투, 증발산, 저류 등의 과정을 재현할 수 있는 소규모 시설들을 분산 적용하여 강우유출수를 관리하는 방법

14) 자연기반해법(Nature Based Solution) : 생태계를 보호하고 지속가능하게 관리 및 복원해 기후변화, 식량, 물 재해 위험, 건강, 생물다양성 등 사회문제를 효과적으로 해결함과 동시에 인류복지와 생물다양성 혜택을 얻는 것

15) 조경시대, 불편을 감내해야 생태면적률을 높일 수 있다, 2022.09.28.

있는 만큼 시공 시 세심한 주의가 필요하다 하겠음

〈 생태면적률 공간유형 - 회복유형 〉



참고 : 서울특별시 생태면적률 운영지침(2023)

다. 종합 의견

- 그간 도시관리계획의 입안 시 작성하는 제안서에 도시생태 훼손 가능성만을 작성하고 주택 용도에 한정하여 생태면적률을 적용하는 등 적용대상이 명확하지 않고 운영 근거가 모호한 면이 있었으나,
- 이번 「서울특별시 도시계획 조례」 일부개정조례안은 관련 법과의 정합성 여부를 포함하여 다른 사업과의 연계성 및 효과성 등을 검토한바, 서울시의 폭우 등 기후 위기 대응 및 생태환경 조성과 회복 관련 체계를 마련해야 한다는 측면에서 입법 타당성과 그 필요성이 인정된다고 하겠음
- 이번 일부개정조례안 제6조제2항제7호에서는 도시생태의 훼손 가능성 뿐만 아니라 생태면적률 계획에 대한 적정성 여부를 추가함으로써

생태면적률 산정을 위한 구체적인 기준을 마련할 수 있는 근거를 마련하였음

- 이번 일부개정조례안 별표1제2호가목(3)에서는 생태면적률의 정의에 대해 적용대상을 명확히 하였고, 주택 용도에 한정된 생태면적률 적용대상을 확대 적용하며, 개발행위허가 비대상인 도시계획시설의 경우 생태면적률 항목에서 제외하여 관련 법과의 정합성을 맞추고자 하였고, 대상지의 지형 여건 및 사업 수행상 생태면적률 적용기준이 불합리하다고 인정되는 경우 대상지의 특성을 고려하여 기준을 유연하게 적용하고자 하였음
- 이번 일부개정조례안 별표1제2호가목(4)에서는 생태면적률 제도의 확산 및 녹지생태도심 실현을 위해 선도적으로 공공기관이 생태면적률을 확보하도록 의무규정을 신설하였음
- 이번 일부개정조례안으로 도심 내 녹지확보 및 보전을 통해 생태계의 보전이 실현되고 불투수 면적이 감소함에 따라 장기적으로는 도시열섬 현상의 완화, 홍수 저감, 대기질 개선 등의 긍정적인 효과 또한 기대해 볼 수 있다 하겠음
- 다만, 도심 내 생태환경 조성 및 물순환 체계 복원에 핵심적 요소가 되는 생태면적과 투수율에 대한 성능 검증 항목을 구체적으로 마련하여 면적 및 성능에 따라 가중치를 부여하는 등 도심 내 생태복원이라는 본래 취지에 맞도록 유지관리 체계를 추가적으로 점검해볼 필요가 있다 하겠음

붙임 1 서울특별시 도시계획 조례 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제6조(제안서의 처리절차 등) ① (생략)</p> <p>② 제1항에 따른 도시관리계획 입안의 제안서를 받은 시장은 다음 각 호의 사항에 대하여 검토하여야 한다.</p> <p>1. ~ 6. (생략)</p> <p>7. 도시생태의 <u>훼손가능성</u> 여부</p> <p>8. (생략)</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제6조(제안서의 처리절차 등) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. ~ 6. (현행과 같음)</p> <p>7. ----- <u>훼손가능성 여부 및 생태면적을 계획의 적정성</u> -----</p> <p>8. (현행과 같음)</p> <p>③ (현행과 같음)</p>

[별표1] 개발행위허가 기준(제24조 관련)

2. 개발행위별 검토사항

현 행		개 정 안	
검토 분야	허 가 기 준	검토 분야	허 가 기 준
가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치	<p>(1)·(2) (생 략)</p> <p>(3) 건축법의 적용을 받는 건축물을 건축하는 경우 <u>대지 면적 중 자연순환기능을 가진 토양면적의 비율인 생태면적률</u>을 지목이 변경되는 토지의 형질변경허가 대상에 한하여 다음과 같이 적용한다.</p> <p>(가) <u>단독주택 20% 이상</u></p> <p>(나) <u>공동주택 30% 이상</u></p> <p>(다) <u>유통업무설비, 방송통신시설, 종합의료시설, 교통시설(주차장, 자동차정류장, 운전학원) 20% 이상</u></p> <p>(라) <u>공공문화체육시설 및 공공기관이 건설하는 시설 또는 건축물 30% 이상</u></p> <p>(마) <u>녹지지역 내 시설 및 건축물 50% 이상</u></p> <p><신 설></p>	<p>(1)·(2) (현행과 같음)</p> <p>(3) ----- ----- 공간계획 대상 면적 중 생태적 기능 또는 자연순환기능이 있는 토양면적이 차지하는 비율인 생태면적률----- ----- -----.</p> <p>(가) 공동주택(다세대주택 제외) 30% 이상, 그 이외 용도의 건축물 20% 이상</p> <p>(나) 녹지지역 내 건축물 50% 이상</p> <p>(다) (가) 및 (나)에도 불구하고 지형 여건 또는 사업수행상 기준을 그대로 적용하는 것이 불합리하다고 인정되는 경우에는 도시계획위원회 심의를 거쳐 완화하여 적용할 수 있다.</p> <p><삭 제></p> <p><삭 제></p> <p>(4) 국가, 지방자치단체 및 공공기관, 지방공기업 등이 토지의 형질 변경을 수반하는 건축물을 건축하는 경우 생태면적률은 다음과 같이 적용한다.</p> <p>(가) 녹지지역 내 건축물 50% 이상</p> <p>(나) 그 외 지역의 건축물 30% 이상</p>	

[별표 3의2] <개정 2016.7.28.>

생태면적을 산정방법 (제10조의2제1항 관련)

1. 생태면적률 계산은 아래 계산식에 따른다.

$$\text{생태면적률 (\%)} = \frac{\text{자연순환기능 면적}}{\text{전체면적}} \times 100 = \frac{\Sigma(\text{피복유형별 환산면적}) + \Sigma(\text{식재유형별 환산면적})}{\text{전체면적}} \times 100$$

2. 생태면적률 계산을 위한 공간유형 구분 및 가중치는 아래와 같다.

피복유형		가중치	설 명	사 례
1	 자연지반녹지	1.0	자연지반이 손상되지 않은 녹지 식물상과 동물상의 개발 잠재력 보유	자연 상태의 지반을 가진 녹지
2	 수공간 (투수기능)	1.0	자연지반 기초 위에 조성되고, 투수기능을 가지는 수공간	투수기능을 가지는 생태연못 등
			바닥에 차수시설이 설치되어 있는 수공간의 경우 가중치 0.5	
3	 인공지반녹지 ≥ 90cm	0.7	토심이 90cm 이상인 인공지반 상부녹지	지하주차장 상부, 지하실 상부 녹지
			토심이 90cm 미만인 경우 가중치 0.5(단, 최소토심 40cm 이상)	
4	 옥상녹화 ≥ 40cm	0.6	토심이 40cm 이상인 옥상녹화시스템이 적용된 공간	혼합형 녹화옥상시스템 중량형 녹화옥상시스템
			토심이 40cm 미만인 경우 가중치 0.4(단, 최소토심 20cm 이상)	
5	 투수포장	0.4	자연지반 위에 조성되고 공기와 물이 투과되는 포장, 식물생장 필수	잔디블록, 목판 또는 판석 부분포장
			포장재의 투수율은 0.01cm/sec를 확보 미식재 면적이 50% 이상인 경우 가중치 0.2 불투수포장은 가중치 0.0	
6	 벽면녹화	0.3	창이 없는 벽면이나 옹벽(담장)의 녹화, 최대 10m 높이까지만 산정 (단, 최소토심 20cm 이상)	벽면이나 옹벽녹화 공간
7	 침투시설 연계면	0.1	지하수 함양을 위한 우수침투시설 또는 일시적 저류시설과 연계된 면	녹화가 되어 있지 않은 옥상 중 침투시설과 연계된 공간

식재유형		개체당 환산면적	가중치	설 명		대표수종		
8		0.3m≤수고 <1.5m	0.1m ² /주수	0.1	수고 0.3m이상 1.5m미만인 관목, 지피초화의 경우 산정제외		철쭉류, 개나리, 영산홍	
		1.5m≤수고 <4m	0.3m ² /주수		수고 1.5m이상 4m미만인 대관목 및 소교목		관목 : 산수유, 애기동백 교목 : 무궁화, 라일락	
	관목일 경우 환산면적 0.15m ² 적용							
			수고 4m이상인 대교목		소나무, 향나무, 잣나무, 주목, 느티나무, 청단풍, 메타세쿼이아, 은행나무			
			낙엽교목으로 B>12cm or R>15cm 이거나, 상록교목으로 W>2m 인 경우 2주 인정					
			낙엽교목으로 B>18cm or R>20cm 이거나, 상록교목으로 W>3m 인 경우 4주 인정					
	4m≤수고	3m ² /주수		낙엽교목으로 B>25cm or R>30cm 이거나, 상록교목으로 W>5m 인 경우 8주 인정				

(B : 흉고직경, R : 근원직경, W : 수관폭)

※ 인공지반에 설치되는 수공간, 투수포장의 경우는 인공지반 가중치(0.7 또는 0.5)를 해당 공간유형별 가중치에 곱하여 산정함.

※ 해당 수고의 대나무를 식재할 경우 환산면적의 10%만 인정

※ 식재유형 생태면적률은 피복유형 생태면적률의 20% 까지만 인정

[별지 제2호의2서식] <개정 2016.7.28.>

생태면적률 산정표						
□ 대상시설물 개요						
사업명(대상지)						
대상토지	대지면적(m ²)		용적률(%)		자연지반율	
	건축면적(m ²)		건폐율(%)			
□ 생태면적율 산출						
피복유형		가중치	실면적(m ²)	환산면적(m ²)	비 고	
1	자연지반녹지		1.00			
2	수공간	투수가능	1.00			자연지반
		차수	0.50			
3	인공지반녹지	토심 90cm이상	0.70			
		토심 90cm미만	0.50			
4	옥상녹화	토심 40cm이상	0.60			
		토심 40cm미만	0.40			
5	투수포장	식재포함	0.40			자연지반
			0.28			인공지반(≥90)
			0.20			인공지반(<90)
		식재미포함	0.20			자연지반
			0.14			인공지반(≥90)
			0.10			인공지반(<90)
6	벽면녹화		0.30			
7	옥상저류/침투시설연계면		0.10			
식재유형		개 체 당 환산면적	가중치	환산면적(m ²)		비 고
8	0.3m≤수고<1.5m	0.1m ² /주수	0.10			
	1.5m≤수고<4.0m	0.3m ² /주수	0.10			
	4.0m≤수고	3m ² /주수	0.10			
합 계						
생태면적률(%)			환산면적/대지면적 × 100 = %			
비고						
1. 자연지반율이란 생태면적 중 자연지반(자연지반녹지, 침투수공간)이 차지하는 비율을 말한다.						
2. 생태면적도는 자연지반과 인공지반이 구분되도록 작성한다.(인공지반 지하공간선 표시 등)						

1. 비용발생 요인

- 없음

2. 미첨부 근거

- 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안은 제6조제2항제7호 중 “훼손가능성”을 “훼손가능성 여부 및 생태면적률 계획의 적정성”으로 변경하려는 것으로 서울시의 재정 수입 순감소나 재정 지출 순증가에 영향을 미치지 않아 비용추계 대상이 아님

3. 작성자

- 시의회사무처 재정분석담당관
- 담 당 관 오희선
- 추계세제팀장 이정수
- 추 계 분 석 관 김지혜 (02-2180-7953)