2030 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 (주거환경정비사업 부문) 변경 의견청취안

검 토 보 고

의 안 번 호	2665

2025. 04. 21.
주택공간위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

○ 2025. 3. 31. 서울특별시장 제출 (2025. 4. 2. 회부)

2. 제안이유

○ 최근 건설경기 침체 등으로 인해 정비사업 여건이 악화됨에 따라 규제혁신을 통해 주택정비형 재개발 및 재건축사업을 지속적으로 지원하고자 「2030 서울특별시 도시·주거환경정비 기본계획(주거환경사업부문)」 변경(안)을 마련하고

○ 「도시 및 주거환경정비법」 제6조제2항에 따라 서울특별시의회 의견을 청취하고자 함

3. 주요내용

○ 역세권 준주거 종상향 기준 구체화

- 역세권임에도 지가가 서울시 평균 공시지가 이하인 구역 등 사업성 낮은 정비구역에 대해 지하철역 경계로부터 250m(위원회 심의를 통해 350m까지 완화 가능) 이내 해당 면적 준주거로 종상향 원칙 제시

- 신속통합기획 등 계획 수립 과정에서 지역특성과 사업여건을 종합적으로 고려하여 종상향 적용구역이나 면적범위를 조정할 수 있도록 함

○ 입체공원 설치 및 제공에 따른 상한 용적률 적용기준

- 사업여건이 불리한 지역에 대해 신속통합기획 등을 통해 입체공원을 적용할 수 있도록 하고, 입체공원 조성 및 제공 시 조성비용과 구분지상권 설정에 따른 용적률 인센티브 제공

○ 높이규제지역 재개발 사업 종상향 시 공공기여율 완화

- 고도·경관지구 및 국가유산 주변 등 법령 등에 의해 건축물 최고높이가 제한된 지역 및 구릉지 지형, 도시자연공원 등에 인접해 실질적으로 높이계획 제한을 받는 지역을 높이규제지역으로 명시

- 높이규제지역에 대해서는 용도지역 상향 시 10%의 일률적인 공공기여 비율 적용이 아닌 실제 추가 확보된 용적률에 비례한 비율

○ 재개발 사업의 입안동의율 용어 및 동의서 서식 변경

- 정비구역 지정을 위한 주민동의서 징구와 정비계획 관련 위원회 심의를 병행 이행할 수 있도록 입안동의 → 정비구역 지정 동의 용어 변경, 동의서 서식 개정

○ 기타 합리적인 기준 운용을 위한 경과규정 보완

- 재건축 사업의 현황용적률 관련 사업시행자가 원하는 경우 종전의 「2025 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(주거환경사업부문」을 적용할 수 있도록 경과규정 보완

4. 검토의견

가. 제출배경

○ 2030 서울특별시 도시ㆍ주거환경정비기본계획(주거환경정비사업 부문)은 「도시 및 주거환경정비법」(이하 "법")제4조[1]에 의해 시·도지사가 10년 단위로 수립하는 법정기본계획으로, 지난 2024년 9월 26일 결정 고시된 이후 노후 주거지를 신속히 정비하기 위한 정비사업 분야의 규제철폐 실행방안을 반영(변경)하고자 제출되었음.

▲ '25.01.09. : 높이규제지역 종상향 의무 공공기여 완화 발표
▲ '25.01.20. : 입체공원 시범사업 및 선(先)심의제 현장 발표
▲ '25.02.25. : 정비사업 역세권 준주거 적극 종상향 발표

나. 사안별 검토

1) 역세권 준주거 종상향 기준 구체화

○ 현행 기본계획은 역세권[2] 위주로 준주거지역으로의 용도지역 상향을 검토할 수 있도록 선언적으로 제시하고 있으나, 종상향 대상지의 명확한 선정 기준과 구체적인 계획 원칙이 부재한 상황에, 무분별한 종상향이 초래할 주택시장 과열 우려 등으로 인해 사실상 역세권 고밀개

---

1) 제4조(도시ㆍ주거환경정비기본계획의 수립) ① 특별시장ㆍ광역시장ㆍ특별자치시장ㆍ특별자치도지사 또는 시장은 관할 구역에 대하여 도시ㆍ주거환경정비기본계획(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.
② 특별시장ㆍ광역시장ㆍ특별자치시장ㆍ특별자치도지사 또는 시장(이하 "기본계획의 수립권자"라 한다)은 기본계획에 대하여 5년마다 타당성을 검토하여 그 결과를 기본계획에 반영하여야 한다.

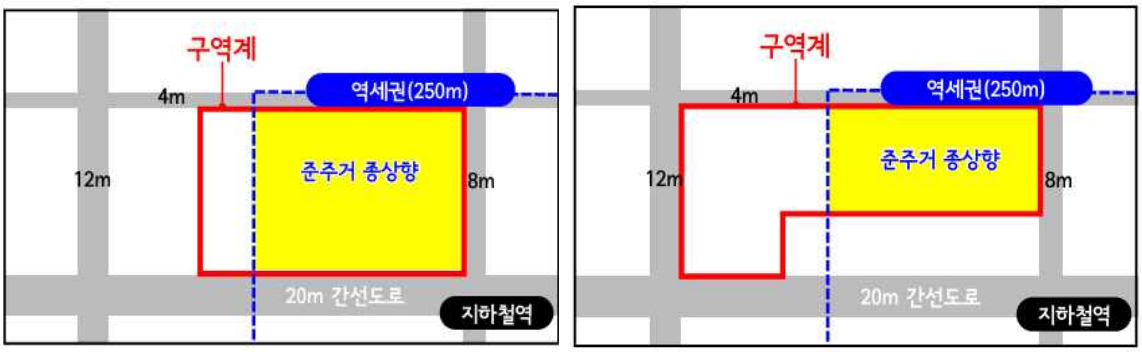
2) 지하철역 승강장 경계로부터 250m 이내(위원회 심의 통해 350m 이내까지 완화 가능) 지역

발이 작동되지 못하고 있었음.[3]

- 이에, 서울시는 ▲ '구역의 전부 또는 일부가 역 반경 250미터 이내에 위치하고 20미터 이상 도로에 접한 지역 중 평균 공시지가 대비 낮은 지가를 가진 사업성 부족 지역'으로 종상향 가능 사업지 기준을 명확히 하고, ▲ 상향할 수 있는 공간적 범위도 역 경계 250미터 이내를 포함하는 면적으로 한정하며, ▲ 이 경우 공공기여를 전제로 하는 개발계획을 수립하도록 기본계획을 변경하려는 사안임.

- 특히, 공공기여의 내용에 공공임대주택 공급, 일자리 창출, 노인 및 육아 돌봄시설 등 시 정책과 연계된 기반시설 도입을 원칙으로 한 것은 역세권의 고밀개발과 입체적 공간활용 등 물리적 도시관리뿐 아니라 저출생·초고령화 등 사회변화에 대응하려는 취지로 이해됨.

<역세권 준주거 종상향 범위 예시>



3) 2030 기본계획 수립('24.9.26.) 이후 역세권 종상향 적용대상지 없음

현 행	변 경
• 그동안 역세권은 기반시설이 잘 갖추어진 입지조건에도 불구하고 준주거지역 상향에 소극적이였으나, 기반시설이 양호한 역세권 주변을 주거·상업·업무 기능으로 고밀복합 개발하여 지역에 활력을 제공함과 동시에 다양한 주거수요를 담는 지역 거점공간으로 전환을 추진함	• (현행과 같음)
• 지하철역 승강장 경계로부터 250m 이내(위원회 심의 통해 350m 이내까지 완화 가능) 지역* 위주로 준주거지역으로 상향을 우선 검토하되, 대상지의 중심지 위계, 인근지역의 용도지역, 개발계획안 등을 고려하여 정비계획 관련 위원회 심의를 통해 용도지역 상향 여부와 대상지 범위를 결정함	• ---------- 원칙으로하며, 용도지역 상향여부 및 범위에 대해 대상지의 중심지 위계, 인근 용도지역, 개발계획안, 서울특별시 용도지역 관리방향 및 지정 · 조정 가이드라인의 방향 등을 고려하여 조정가능함
* 해당 지역은 간선도로변에 접한 경우로 한정하며, 간선도로변에 접한 범위는 주변 개발여건(현황), 대상지 규모(면적), 교통계획 및 용도지역 상향에 따른 부영향화 등을 고려하여 관련 위원회 심의를 통해 결정함	* (변경없음)
• 이 경우 역세권 용도지역 상향은 일자리 창출, 노인·육아 돌봄 등 시 정책과 연계된 시설* 도입을 전제로 하며 서울특별시 용도지역 관리방향 및 지정·조정 가이드라인의 방향을 고려하여 상향 여부를 검토함	• 역세권 준주거 용도지역 상향은 해당구역 평균공시지가*가 서울시 평균 공시지가*보다 낮아 사업여건이 불리한 구역에 적용하는 것을 원칙으로 하며 (서울시 평균 공시지가 이상인 경우에는 지역특성을 감안하여 신통기획 등을 통해 조정 가능), ---------- 시설** 도입을 전제로 함

2) 입체공원 설치 및 제공에 따른 상한 용적률 인센티브

○ 현재 도시공원법에 따라 정비사업 시 확보해야하는 공원을 토지로 제공하여야 하나, 변경안에는 입체적 도시계획시설(공원)로 결정 · 조성하여 제공할 수 있게 하면서, 상한용적률 인센티브 산정방식 등을 구체적으로 제시하고, 적용해야 할 관련 기준을 명확히 규정하고 있음.

- 입체공원에 대한 상한용적률 인센티브는 '공원 조성 및 제공에 따른 인센티브'와 '구분지상권 설정에 따른 인센티브'를 각각 산정하여 합산하도록 하였으며, 공원 조성 시에는 공공시설 부지로 제공된 대지면적에 대해 입체공원 설치비용에 해당하는 환산부지 면적 비율(α입체공원)을 곱하여 인센티브를 산정함. 또한, 구분지상권 설정에 따른 인센티브는 공원면적을 전체 대지면적으로 나눈 비율을 기준으로 산정하도록 규정함.

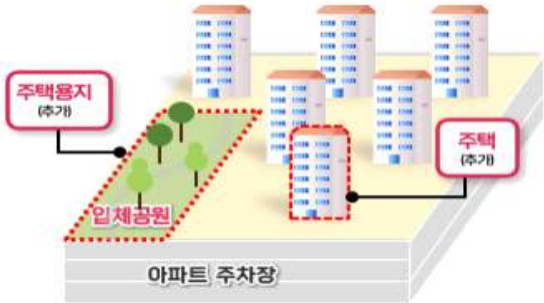
[입체공원 상한 용적률 적용기준]
• 공원 시설 조성 및 제공에 따른 상한 용적률(%p) = (기준)허용용적률 × 0.7×α입체공원
• 구분지상권 설정에 따른 상한 용적률(%p) = (기준)허용용적률 × (공원면적/대지면적)
※ α입체공원 : 공공시설 등 부지(토지 및 대지지분)로 제공한 후의 대지면적에 대해 입체공원 설치비용 환산부지로 제공하는 면적의 비율

- 아울러 상한용적률 산정 시 적용하는 '기준 · 허용용적률'은 기준용적률 완화, 현황용적률, 사업성 보정계수 등을 적용하지 않은 기본값을 사용하며, 향후 사회적·정책적 여건 변화에 따라 시장 방침에 따라 조정이 가능하도록 규정함.

- 이 밖에 입체공원 조성에 관한 세부 사항은 「서울특별시 지속가능한

입체공원 조성·운영기준」(`25.2.28.)을 따르도록 하였으며, 해당 기준이 개정되는 경우에는 변경된 내용을 반영할 수 있도록 하였음. 또한, 입체공원의 도입은 지역 여건과 개발 수요 등을 고려하여 신속통합기획 등 제도적 절차를 통해 계획되도록 명시함.

○ 변경안에 따라 사업이 시행될 경우 입체공원 지하공간의 활용성이 제고되고 주민편익이 향상될 것을 기대할 수 있으며, 공원면적이 대지면적으로 인정됨에 따라 주동배치 등에 있어 유연한 건축계획이 가능해지게 되고, 주택용지 증가 및 공급세대수 증가로 인한 사업성 개선효과도 기대할 수 있겠음.

일반공원	입체공원
	
■ 토지소유권(공공) → 주택용지 제외(대지면적 감소) ■ 하부공간 민간활용 불가	■ 토지소유권(민간) → 주택용지 포함(대지면적 유지) ■ 하부공간 민간활용 가능

현 행	변 경
다) 상한용적률	다) 상한용적률
▌ 상한용적률 확대	▌ (현행과 같음)
▌ 공공시설 등 기부채납	▌ (현행과 같음)
▌ (신 설)	▌ 입체공원 조성 및 제공 • 공원을 입체적 도시계획시설로 결정·조성하여 제공하는 경우 상한용적률은 시설조성과 구분지상권 설정에 따른 인센티브를 아래 산식에 따라 계산

현 행	변 경
	하여 타 공공시설등 기부채납에 따른 상한용적률에 합산함 **[입체공원 상한 용적률 적용기준]** • 공원 시설 조성 및 제공에 따른 상한 용적률(%p) = (기준)허용용적률 × 0.7×α입체공원 • 구분지상권 설정에 따른 상한 용적률(%p) = (기준)허용용적률 × (공원면적/대지면적) ※ α입체공원 : 공공시설 등 부지(토지 및 대지지분)로 제공한 후의 대지면적에 대해 입체공원 설치비용 환산부지로 제공하는 면적의 비율 – 상한 용적률 산정 시 적용하는 (기준)허용용적률은 기준용적률 완화, 현황용적률 및 사업성 보정계수를 적용하지 않았을 때의 값으로 함 – 정비사업 입체공원 상한용적률 적용기준은 사회· 정책적 여건 변화에 신속한 대응을 위해 필요시 향후 시장이 별도 방침으로 정하여 운영할 수 있음 • 이 외에 입체공원 조성에 관한 사항은 「서울특별시 지속가능한 입체공원 조성·운영기준」을 따르며, 해당 기준이 변경되는 경우에는 변경된 기준을 따름 – 입체공원은 지역여건을 고려하여 신속통합기획 등을 통해 계획함

3) 높이규제지역 종상향 시 공공기여율 완화

○ 현재 정비사업에서 종상향이 이루어지는 경우(일반주거지역 → 준주거지역) 공공기여율은 10~30% 범위에서 정해진 비율을 일률적으로 적용하고 있음.

<용도지역 변경에 따른 공공기여 계획>

변경 / 기정	일반주거지역			준주거 지역
	제2종 (7층)	제2종	제3종	
제1종일반	10%이상	10%이상	20%이상	30%이상
제2종(7층)	-	-	10%이상	20%이상
제2종일반	-	-	10%이상	20%이상
제3종일반	-	-	-	10%이상

- 이에 고도지구, 경관지구, 국가유산 주변 등 높이 제한으로 상향된 용도지역의 용적률을 모두 확보하지 못하는 지역(이하 높이규제지역)에도 동일한 비율을 적용해야 함에 따라, 사업성 확보를 저해하는 과도한 규제라는 지적이 존재했음.

- 이번 변경안에서는 높이규제로 인해 사실상 법적상한용적률만큼의 개발이 불가능한 지역에 대하여, 실제 개발이 가능한 범위만큼의 공공기여율을 비례 적용하도록 개선하려는 것임.

- 예를 들어, 제1종 일반주거지역을 제2종으로 상향하는 경우, 법적상한 용적률은 200%에서 250%로 증가하지만, 높이규제로 인해 실제 개발가능 용적률이 220%에 그치게 될 경우, 추가 용적률 50%p 중 20%p만 활용한 것으로 보아 공공기여율을 10%가 아닌 4%로 적용하려는 것임.

○ 이 변경안은 그간 구릉지, 도시자연공원 또는 학교시설 인접 등 높이 규제로 인해 장기간 사업이 정체된 지역의 사업 실현성을 높이는데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

<table>
<tr><th>현 행</th><th>변 경</th></tr>
<tr>
<td>

▌공공기여 계획 수립기준

• 용도지역 상향 시 아래의 공공기여 부담률 기준에 적합한 공공시설등을 조성하여 기부채납하는 것을 원칙으로 함

• 1단계 용도지역 상향 시 용도지역별 구분 없이 공공기여율 10% 이상으로 동일하게 운영함

– 제3종일반주거지역에서 준주거지역으로 상향 시 공공기여는 기존 15%에서 10%로 완화함

– 제2종(7층)일반주거지역과 제2종일반주거지역은 정비사업 추진 시 동일한 여건으로 간주하여 계획함에 따라 제1종일반주거지역에서 제2종일반주거지역으로 상향 시 공공기여는 기존 15%에서 10%로 합리적으로 조정함

표 55 용도지역 변경에 따른 공공기여 계획

변경 / 기정	일반주거지역			준주거지역
	제2종(7층)	제2종	제3종	
제1종일반	10%이상	10%이상	20%이상	30%이상
제2종(7층)	–	–	10%이상	20%이상
제2종일반	–	–	10%이상	20%이상
제3종일반	–	–	–	10%이상

• (신 설)

</td>
<td>

▌공공기여 계획 수립기준

• (현행와 같음)

• (현행와 같음)

– (생략)

– (생략)

표 55 용도지역 변경에 따른 공공기여 계획

변경 / 기정	일반주거지역			준주거지역
	제2종(7층)	제2종	제3종	
제1종일반	10%이상	10%이상	20%이상	30%이상
제2종(7층)	–	–	10%이상	20%이상
제2종일반	–	–	10%이상	20%이상
제3종일반	–	–	–	10%이상

• 표55에도 불구하고, 고도·경관지구 및 국가유산 주변에 해당하여 높이제한을 받는 지역(이하 “높이규제지역”)으로서 1단계 용도지역 상향에도 불구하고 높이규제에 따라 최대 개발가능 용적률이 상향된 법적상한 용적률 미만인 경우에는 용도지역 상향에 따라 추가 확보된 용적률에 비례하여 공공기여율을 적용함

</td>
</tr>
</table>

<table>
<tr><th>현 행</th><th>변 경</th></tr>
<tr><td></td><td>[적용예시] (제1종→2종 일반주거지역 상향 시)
◦ 1단계 용도지역 상향에 따라 법적상한용적률이 200% → 250%로 증가되었으나 높이규제에 따라 해당구역의 개발가능용적률이 220%인 경우
<table><tr><th>구 분</th><th>일반지역</th><th>높이규제지역</th></tr><tr><td>(용도지역 상향 전) 법적상한</td><td>200%</td><td>200%</td></tr><tr><td>(용도지역 상향 후) 법적상한</td><td>250%(+50%)</td><td>250%(+50%)</td></tr><tr><td>개발가능 용적률</td><td>250%(+50%)</td><td>220%(+20%)</td></tr><tr><td>공공기여율</td><td>10%</td><td>4%</td></tr></table>
– 구릉지 지형이거나 도시자연공원 또는 학교시설 인접지역 등 기획 과정에서 실질적으로 높이계획에 제한을 받는 지역이라고 인정하는 구역에도 적용할 수 있음

– 신통기획 등 과정에서 지역여건을 고려하여 사업실현성 확보를 위해 필요하다고 인정되는 경우에는 공공기여율을 추가 완화 적용할 수 있음</td></tr>
</table>

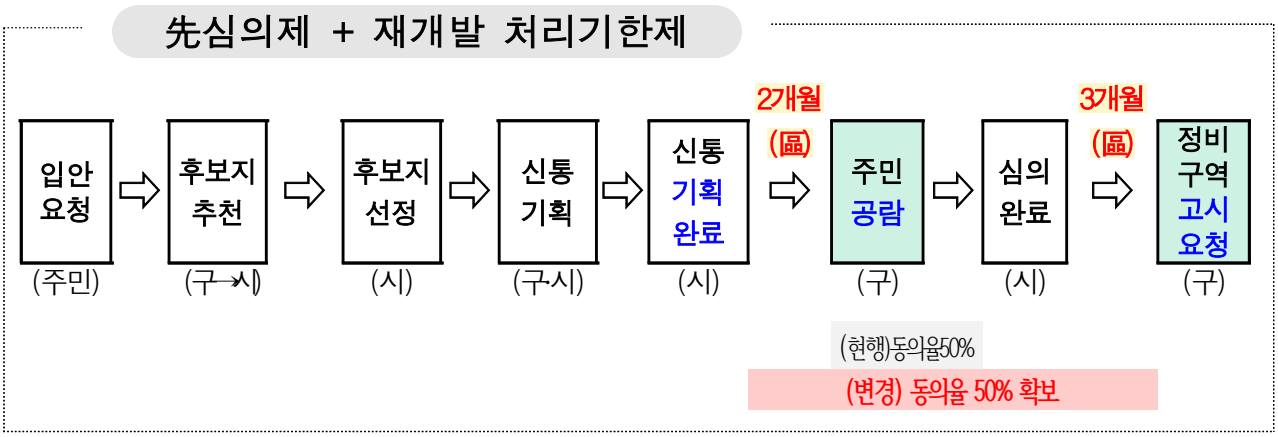
4) 선(先)심의제 도입 및 용어변경 등

○ 현재 재개발사업은 신속통합기획 완료 이후 정비계획 입안 요청까지 최소 6개월 이상의 기간이 소요되고 있는데, 이 변경안은 기본계획에서 정하고 있는 정비계획 입안동의율(50%)을 충족하지 못하였더라도, 입안을 요청하여 도시계획위원회 심의를 우선 진행할 수 있도록 하는 '선(先)심의제'를 도입하려는 것임.

○ 선심의제가 도입되면, 정비계획(안)이 마련되었음에도 동의율을 충족

하지 못하여 추가 동의를 확보하느라 심의 시점이 연기되는 상황을 방지할 수 있어, 재개발사업의 정비구역 지정에 소요되는 기간을 일부 단축하는데 기여할 수 있을 것으로 판단됨.

- 다만, 심의 통과 이후에도 주민 간 갈등 또는 반대로 인해 최종적으로 동의요건(50%)을 충족하지 못할 경우, 후보지 지정 해제를 위한 명확한 근거가 부재하여 주민 갈등이 야기될 소지가 있는바, 이에 대한 대책마련 등 제도적 보완이 필요할 것으로 사료됨.



○ 한편, 정비구역 결정을 위한 주민동의 절차와 관련하여, 현재 '정비계획 입안 동의서'(정비구역 내 토지등소유자 1/2 이상 및 토지면적 1/2 이상 동의 필요)와 '정비계획 입안 반대동의서'의 두 가지 양식이 사용되고 있으나, 동의서 사용자 간 '정비계획 입안'이라는 용어에 대한 혼란이 발생하고 있는 바, 동의서 상 해당 용어를 '정비구역 지정'으로 일괄 정비하고자 하였음.

- 이와 함께, 「2030 도시 및 주거환경정비 기본계획」에 포함된 주요 사항 중 ▲ 현황용적률이 「도시계획조례」 상 용적률을 초과하는 경우 이를 인정하는 기준 마련, ▲ 사업성 보정계수 신설을 통해 상대적으

로 사업성이 낮은 구역의 사업성 확보 가능, ▲ 주택재개발사업 추진 시 공공임대주택을 전략육성 용도시설로 공급할 경우 상한용적률 산정식 내 건축물 기부채납 계수를 0.7에서 1.0으로 상향 조정하여 공공기여를 확대 인정하는 사항 등이 있으며, 이에 대한 경과 규정을 두어 정비사업구역의 상황에 따라 이전 기본계획 또는 현행 기본계획을 선택할 수 있도록 하였음.

<table>
<tr><th>현 행</th><th>변 경</th></tr>
<tr><td>

▌정비계획(안) 입안 시 주민동의율

• 주택정비형 재개발사업에서 정비구역으로 결정하기 위해서는 주민동의율 기준을 충족해야 되며, 기준은 다음과 같음

– 정비구역 내 토지등소유자의 1/2이상 및 토지면적의 1/2이상 동의

</td><td>

▌정비구역 지정을 위한 주민동의율

• (현행과 같음)

– (생 략)

</td></tr>
<tr><td>

(000구 00번지 일대)
정비계획 입안 동의서

(중 략)

<table>
<tr><td rowspan="2">정비
사업
추진
(정비
계획
입안)</td><td>동의</td><td>반대</td></tr>
<tr><td>( )</td><td>( )</td></tr>
<tr><td colspan="3">※ 정비계획 입안에 대한 동의 또는 반대의 효력은 정비구역 지정 시까지 인정되며, 「도시 및 주거환경정비법」 제8조에 따른 정비구역 지정신청 전까지 철회 가능함
※「도시 및 주거환경정비법」 제9조에 따른 정비계획 내용은 향후 주민 공람 시 또는 정비구역 지정 시 자치구 소관부서에서 열람 가능함
※ 본 동의를 위해 안내된 내용 등은 사업추진과정에서 변경될 수 있음
※ 한 장의 입안 동의서에 동의 ↔ 반대 수정(변경)은 불가하며, 변경하고자 할 경우에는 입안 동의서를 다시 제출하여야 함. (최종 제출한 내용으로 처리)</td></tr>
</table>

</td><td>

(000구 00번지 일대)
정비구역 지정 동의서

(중 략)

<table>
<tr><td rowspan="2">정비
사업
추진
(삭 제)</td><td>동의</td><td>반대</td></tr>
<tr><td>( )</td><td>( )</td></tr>
<tr><td colspan="3">※ 정비구역 지정----------
---------- 제16조------
정비구역 지정고시 전----------
※ (현행과 같음)
※ (현행과 같음)
※ ------ 동의서에----------
- 동의서----------</td></tr>
</table>

</td></tr>
<tr><td>

(000구 00번지 일대)
정비계획 입안 반대 동의서

(중 략)

</td><td>

(000구 00번지 일대)
정비구역 지정 반대 동의서

(중 략)

</td></tr>
</table>

현 행	변 경
2. 반대 동의내용 : 상기 본인은 위 소재지의 토지등소유자로서 위 소재지를 포함한 주택정비형 재개발사업의 정비계획 입안에 반대합니다.	2. 반대 동의내용 : ---------- ---------- ---------- 정비구역 지정에 ---------.

5. 종합의견

○ 이 기본계획 변경 의견청취안은 「도시 및 주거환경정비법」 제4조에 따른 법정계획으로 수립된 '2030 도시·주거환경정비 기본계획(주거환경정비사업 부문)'의 실효성을 높이고, 정비사업을 신속히 추진하기 위한 서울시 규제철폐안을 기본계획에 반영하고자 제출된 것으로 판단됨.

- 특히, 선(先)심의제 도입을 통해 동의율 요건이 충족되지 않았더라도 정비계획 심의를 가능하게 함으로써 사업지연을 최소화하고자 하는 취지는 긍정적이라 사료되며, '정비계획 입안'이라는 용어를 '정비구역 지정'으로 변경하여 행정용어 사용의 혼선을 줄이려는 조치도 시민의 이해도 제고 측면에서 적절한 것으로 판단됨.

○ 아울러, 현황용적률 인정, 사업성 보정계수 도입, 기부채납 계수 상향 등 추가적인 제도 개선 사항에 대한 경과 규정을 마련한 것은 기존 사업과의 연속성과 정합성을 확보하려는 노력으로 이해됨.

○ 다만, 선심의제의 운영과 관련하여, 심의 통과 이후에도 동의율 요건을 충족하지 못할 경우 후보지 해제에 대한 명확한 기준이 없어 주민 간 갈등이나 사업 혼선으로 이어질 우려가 있는바, 이에 대한 제도적 보완이 필요함.

의 안 심 사 지 원 팀 장	강대만	02-2180-8204
입 법 조 사 관	한승윤	02-2180-8207