

서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

의 안 번 호	2772
------------	------

2025. 6. 17.
주택공간위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

- 2025. 5. 26. 김종길 의원 발의 (2025. 5. 29. 회부)

2. 제안이유

사전협상 대상지 선정절차를 간소화하여 사전협상을 통한 민간개발 활성화로 지역 전략거점 육성 및 지역활성화를 도모하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 협상대상지 선정 시 시장이 도시계획적 정합성, 개발의 적정성, 기대·편익 등을 종합적으로 고려하여 협상대상지를 선정함(안 제9조제1항 및 제2항).

4. 검토의견 (수석전문위원 윤은정)

- 이 개정조례안은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”) 제 51조제1항8호의2, 8호의3 및 같은 법 제52조의2¹⁾에 따른 ‘도시

계획변경 사전협상'을 위해 협상대상지 선정 단계에서 거쳐야 했던 도시건축공동위원회(이하 “공동위원회”) 자문 절차를 생략하려는 사항임.

현행	개정안
제9조(협상대상지 선정) ① 시장은 제8조에 따라 민간이 제출한 신청서를 검토한 후 협상대상지로 선정하고자 할 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 ‘영’이라 한다) 제25조제2항에 따른 공동위원회(이하 “공동위원회”라 한다) 자문을 거쳐야 한다. ② 제1항에도 불구하고 시장이 공익실현 또는 정책적 개발 등을 위해 필요하다고 인정한 경우에는 공동위원회 자문을 거치지 아니하고 협상대상지를 선정할 수 있다.	제9조(협상대상지 선정) ① 시장은 제8조에 따라 민간이 제출한 신청서에 대하여 도시계획적 정합성, 개발의 적정성, 기대·편익 등을 종합적으로 고려하여 사전협상 대상지를 선정한다. ② 시장은 민간이 제출한 신청서에 대하여 전문적 검토 등을 위하여 필요한 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제25조제2항에 따른 공동위원회의 자문을 거쳐 협상대상지를 선정할 수 있다.

1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제51조(지구단위계획구역의 지정 등) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 지구단위계획구역을 지정할 수 있다.

8의2. 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역

8의3. 도시지역 내 유허토지를 효율적으로 개발하거나 교정시설, 군사시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 이전 또는 재배치하여 토지 이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역

52조의2(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 상승분의 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 해당 지구단위계획구역 안에 다음 각 호의 시설의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하도록 하여야 한다.

○ 사전협상은 민간에서 사업제안서를 제출하면, 공동위원회²⁾ 자문을 거쳐 협상대상지를 선정하고, 선정된 대상지에 대한 ‘협상조정협의회’를 구성하여 사업제안자와 서울시 간 협상을 진행한 후 최종적으로 공동위원회 심의를 거쳐 개발계획인 지구단위계획(안)을 결정하는 절차로 진행됨에 따라, 공동위원회에 두 번 상정하고 있음.

- 당초 2015년에는 협상대상지 선정을 평가의 신뢰성과 도시계획의 일관성 견지를 위해 ‘도시계획위원회’의 자문을 거치도록 하였으나³⁾, 협상대상지 선정을 위한 위원회(도시계획위원회)와 지구단위계획 결정을 위한 위원회(공동위원회)가 이원화됨에 따라 효율적 절차이행 등을 위해 ‘18년부터 협상대상지 선정도 공동위원회에서 하도록 변경⁴⁾하였음.

○ 또한, 도시계획변경 사전협상 대상지 규모가 축소⁵⁾(당초 1만 m^2 →5천 m^2 이상) 되고 관련 부서가 확대됨에 따라, 서울시는 종합적 검토와 신속한 협상대상지 선정을 위해 ‘21. 9월 관계부서가 참여하는 ‘대규모부지 개발정책 TF’를 구성하였음⁶⁾. 그러나, TF 운영 이후는 공동위원회에서

2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조(도시·군관리계획의 결정) ③ 국토교통부장관은 도시·군관리계획을 결정하려면 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하며, 시·도지사가 도시·군관리계획을 결정하려면 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 시·도지사가 지구단위계획이나 제52조제1항제1호의2에 따라 지구단위계획으로 대체하는 용도지구 폐지에 관한 사항을 결정하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 「건축법」 제4조에 따라 시·도에 두는 건축위원회와 도시계획위원회가 공동으로 하는 심의를 거쳐야 한다.

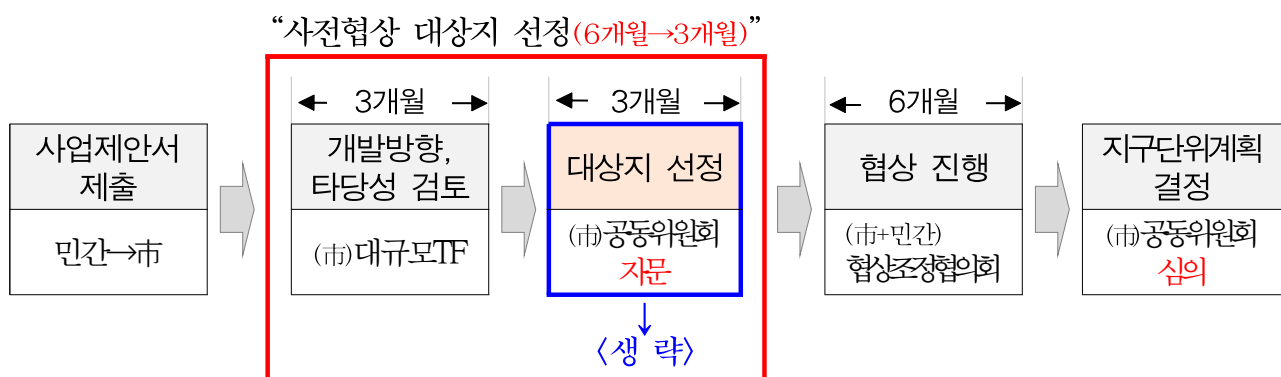
3) ‘도시계획변경 사전협상제도 개선시행’(공공개발센터-2281호, 2015. 3. 13.)

4) ‘도시계획변경 사전협상제도 개선시행’(공공개발센터-10483호, 2018. 11. 13..)

5) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령[시행 2019. 1. 18.] [2018. 7. 17., 일부개정]

의 대상지 선정 자문 절차가 형식적으로 이루어지는 경향이 발생하게 되었음.

- 이에, 이 개정조례안은 협상대상지 선정 과정에서의 형식적인 절차를 생략⁷⁾하여 사전협상 절차를 간소화하려는 것으로, 조례가 개정되면 대상지 선정 기간을 절반(6개월→3개월)으로 단축할 수 있어 사전협상 활성화에 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 사료됨.



- 참고로 서울시는 조례 개정 즉시 시행할 수 있도록 ‘도시계획변경 사전협상 운영지침’을 개정하는 등 시행에 필요한 후속 업무를 완료한 것으로 확인됨⁸⁾.

6) 대규모부지 개발정책 TF 운영계획 (공공개발기획단-7678호, 2021. 9. 10.)

- 역 할 : 개발구상(안)에 대한 서울시 개발방향 논의
- 심의사항 : 개발구상(안) 타당성 검토, 사업방식 및 주요 도입용도, 사업주관부서 논의, 기타 개발시 市 주요 정책방향 제시 등
- 구 성 일 : ‘21. 9월
- 구 성 : 행정2부시장, 총괄건축가, 주택실장, 미래공간기획관, 도시공간본부장, 균형발전본부장 등

7) (규제철폐 96호) 사전협상 대상지 선정 절차 간소화

〈까다로운 노후 전통시장 정비 쉽게! 규제철폐 100건 넘어서〉(내손안의 서울, 2025. 3. 31.)>

8) 서울특별시 행정2부시장 방침 제124호(2025. 5. 15.)

○ 그 밖에 안 제2조 및 제22조는 조항을 정비하는 사항임.

현행	개정안
제2조(정의) ① (생략)	제2조(정의) (현행 제1항과 같음)
제22조(운영지침) ① (생략)	제22조(운영지침) (현행 제1항과 같음)

의안심사지원팀장 강대만	02-2180-8204
입법조사관 신아현	02-2180-8216

[붙임1] 관계 법령(p.6)

[붙임2] 도시계획변경 사전협상 총괄표(p.9)

[붙임3] 도시계획변경 사전협상 사업 추진 절차(p.10)

[붙임4] 도시계획변경 사전협상 운영지침 개정현황(p.11)

[붙임5] 사전협상대상지 도시건축공동위원회 자문 결과(p.12)

□ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제51조(지구단위계획구역의 지정 등) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 지구단위계획구역을 지정할 수 있다.

1. 제37조에 따라 지정된 용도지구
2. 「도시개발법」 제3조에 따라 지정된 도시개발구역
3. 「도시 및 주거환경정비법」 제8조에 따라 지정된 정비구역
4. 「택지개발촉진법」 제3조에 따라 지정된 택지개발지구
5. 「주택법」 제15조에 따른 대지조성사업지구
6. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호의 산업단지와 같은 조 제12호의 준산업단지
7. 「관광진흥법」 제52조에 따라 지정된 관광단지와 같은 법 제70조에 따라 지정된 관광특구
8. 개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역 또는 공원에서 해제되는 구역, 녹지지역에서 주거·상업·공업지역으로 변경되는 구역과 새로 도시지역으로 편입되는 구역 중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역

8의2. 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역

8의3. 도시지역 내 유휴토지를 효율적으로 개발하거나 교정시설, 군사시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 이전 또는 재배치하여 토지 이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역

9. 도시지역의 체계적·계획적인 관리 또는 개발이 필요한 지역
10. 그 밖에 양호한 환경의 확보나 기능 및 미관의 증진 등을 위하여 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역

② 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 지구단위계획구역으로 지정하여야 한다. 다만, 관계 법률에 따라 그 지역에 토지이용과 건축에 관한 계획이 수립되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제1항제3호 및 제4호의 지역에서 시행되는 사업이 끝난 후 10년이 지난 지역
2. 제1항 각 호 중 체계적·계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역

③ 도시지역 외의 지역을 지구단위계획구역으로 지정하려는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여야 한다.

1. 지정하려는 구역 면적의 100분의 50 이상이 제36조에 따라 지정된 계획관리지역으로

서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역

2. 제37조에 따라 지정된 개발진흥지구로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역
3. 제37조에 따라 지정된 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 행위 제한 등을 지구단위계획으로 대체하려는 지역

④ 삭제

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

② 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지구단위계획구역 안의 공공시설등이 충분한 것으로 인정될 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군에 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업에 필요한 비용을 납부하는 것으로 갈음할 수 있다.

1. 도시·군계획시설결정의 고시일부터 10년 이내에 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니한 도시·군계획시설의 설치
2. 제1항제3호에 따른 시설의 설치
3. 공공시설 또는 제1호에 해당하지 아니하는 기반시설의 설치

③ 제1항에 따른 지구단위계획구역이 특별시 또는 광역시 관할인 경우에는 제2항에 따른 공공시설등의 설치 비용 납부액 중 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액은 해당 지구단위계획구역의 관할 구(자치구를 말한다. 이하 같다) 또는 군(광역시의 관할 구역에 있는 군을 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 귀속된다.

④ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 제2항에 따라 납부받거나 제3항에 따라 귀속되는 공공시설등의 설치 비용의 관리 및 운

용을 위하여 기금을 설치할 수 있다.

⑤ 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군은 제2항에 따라 납부받은 공공시설등의 설치 비용의 100분의 10 이상을 제2항제1호의 사업에 우선 사용하여야 하고, 해당 지구단위계획구역의 관할 구 또는 군은 제3항에 따라 귀속되는 공공시설등의 설치 비용의 전부를 제2항제1호의 사업에 우선 사용하여야 한다. 이 경우 공공시설등의 설치 비용의 사용기준 등 필요한 사항은 해당 시·도 또는 대도시의 조례로 정한다.

⑥ 제2항에 따른 공공시설등의 설치 비용 납부액의 산정기준 및 납부방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2021. 1. 12.]

□ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」

제46조의2(공공시설등의 설치비용 납부 등) ① 법 제52조의2제2항에 따라 지구단위계획 구역에 공공시설등의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 것을 갈음하여 공공시설등의 설치비용을 납부하게 하려는 경우 지구단위계획구역 안의 공공시설등이 충분한지는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 「건축법」 제4조에 따라 해당 지방자치단체에 두는 건축위원회와 도시계획위원회의 공동 심의를 거쳐 인정한다. 이 경우 심의 및 인정여부의 결정을 할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려해야 한다.

1. 현재 지구단위계획구역 안의 공공시설등의 확보 현황

2. 개발사업에 따른 인구·교통량 등의 변화와 공공시설등의 수요 변화 등

② 법 제52조의2제2항에 따라 납부해야 하는 비용은 감정평가법인등이 지구단위계획에 관한 도시·군관리계획 결정의 고시일을 기준으로 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 전·후에 대하여 각각 감정평가한 토지가액 차이의 범위에서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 금액에서 법 제52조의2제1항에 따라 지구단위계획구역 안에 공공시설등의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 데 소요된 비용을 공제한 금액으로 한다.

③ 제2항에 따른 비용은 착공일부터 사용승인 또는 준공검사 신청 전까지 납부하되, 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 분할납부할 수 있다.

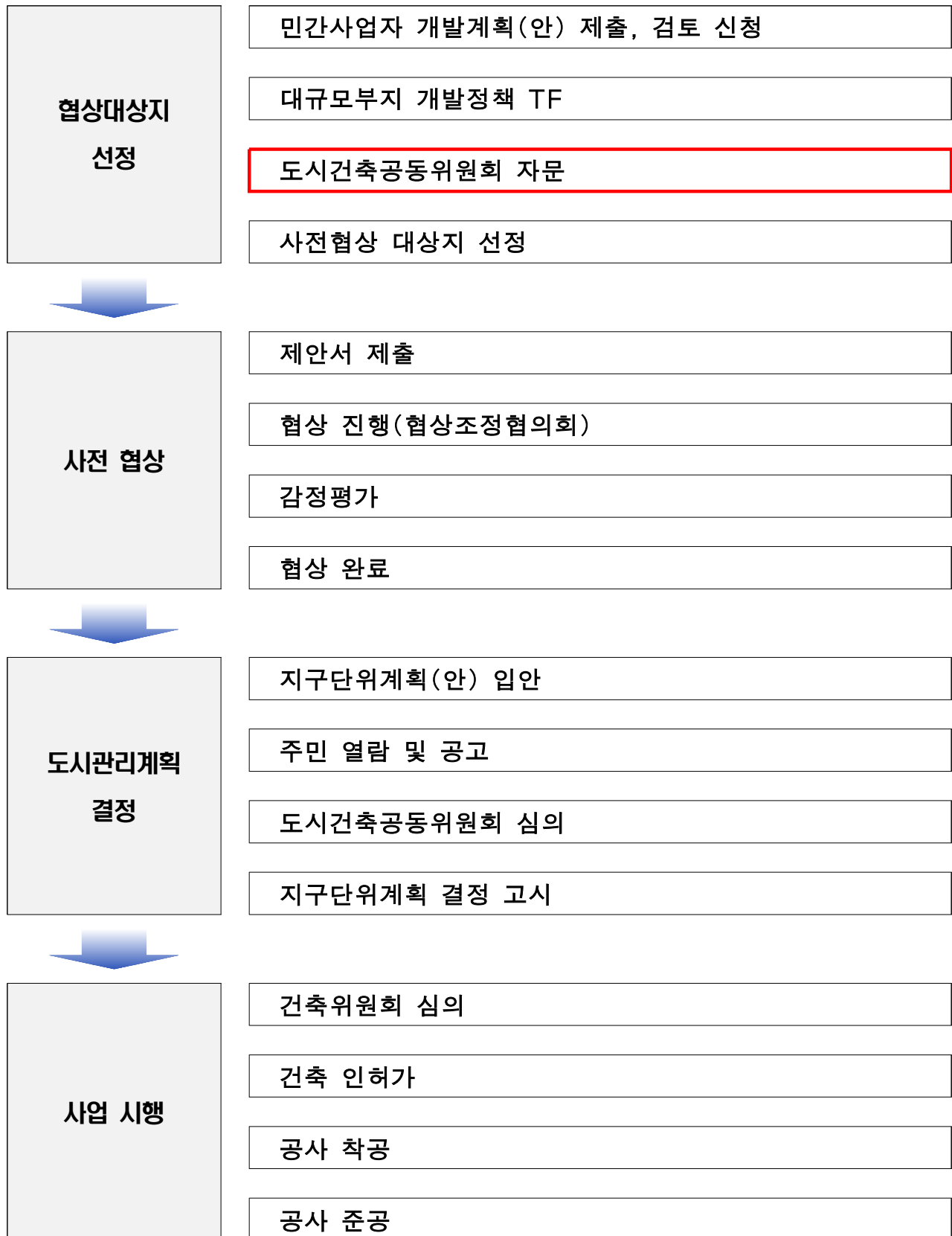
④ 법 제52조의2제3항에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 100분의 20 이상 100분의 30 이하의 범위에서 해당 지구단위계획으로 정하는 비율을 말한다.

[본조신설 2021. 7. 6.]

붙임2

도시계획변경 사전협상 총괄표

1. 결정고시 이후	2. 협상완료	3. 협상진행	4. 대상지선정
12개소	3개소	4개소	4개소
[준공 -3개소] ①서울승합, ②홍대역사 ③용산관광버스터미널 [착공-2개소] ④GBC부지(추가협상) ⑤서울역북부역세권 [결정고시-7개소] ⑥성동구치소 ⑦코오롱 (추가협상 예정) ⑧용산철도병원 ⑨광운대역 물류 부지 ⑩르메르디앙호텔 ⑪목동CBS ⑫리버사이드호텔	①동서울터미널 ②송파ICT ③삼표레미콘	①더케이호텔 ②舊 한국감정원 ③동부화물터미널(추가협상) ④서울레미콘	①노량진수산물시장 ②DMC역세권 ③롯데칠성 ④성대야구장

붙임3**도시계획변경 사전협상 사업 추진 절차(현행)**

붙임4

도시계획변경 사전협상 운영지침 및 조례 개정 현황

- 2009. 2. 16. : (지침 제정)서울특별시 행정2부시장 방침 제63호
 - (최초 협상절차) 검토신청서 접수 ⇒ 평가: 내부검토 자문단 구성·운영 ⇒ 협상대상지 선정
 - 2011. 9. 9. : (지침 전문개정)서울특별시 행정2부시장 방침 제10113호
 - 검토신청서 접수 ⇒ 평가: 타당성 평가단 구성·운영 ⇒ 협상대상지 선정
 - 2015. 3. 13. : (지침 일부개정)서울특별시 행정2부시장 방침 제85호
 - 명칭변경 : 타당성평가 ⇒ 협상대상지 선정을 위한 평가
 - 협상신청 방식 변경 : 일괄신청 ⇒ 개별신청
 - 검토신청서 접수 ⇒ 평가: 도시계획위원회 자문(또는 협상정책회의) ⇒ 협상대상지 선정
 - 2016. 8. 5. : (지침 일부개정)서울특별시 행정2부시장 방침 제220호
 - 협상대상지 선정 절차 변경 없음
 - 2018. 11. 13. : (지침 일부개정)서울특별시 행정2부시장 방침 제247호
 - 위원회 일원화 : 도시계획위원회 ⇒ 도시건축공동위원회
 - 검토신청서 접수 ⇒ 평가: 도시·건축공동위원회 자문(또는 협상정책회의) ⇒ 협상대상지 선정
 - 2019. 12. 31. : (조례 제정) '서울시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례'
 - 검토신청서 접수 ⇒ 평가: 도시·건축공동위원회 자문(의무) ⇒ 협상대상지 선정
 - 2022. 10. 4. : (일부개정)서울특별시 행정2부시장 방침 제224호
 - 협상대상지 선정 절차 변경 없음
 - 2023. 7. 14. : (일부개정)서울특별시 행정2부시장 방침 제182호
 - 협상대상지 선정 절차 변경 없음
 - 2024. 3. 29. : (일부개정)서울특별시 행정2부시장 방침 제73호
 - 협상대상지 선정 절차 변경 없음
 - 2024. 10. 23. : (일부개정)서울특별시 행정2부시장 방침 제291호
 - 협상대상지 선정 절차 변경 없음(단, 균형발전형 사전협상의 경우 별도 절차 이행)
 - 2025. 5. 15. : (일부개정)서울특별시 행정2부시장 방침 제124호
 - 검토신청서 접수 ⇒ 평가: 대규모부지 개발정책 TF(또는 협상정책회의) ⇒ 협상대상지 선정
- ※ 단, 협상대상지 선정 절차 간소화를 위한 조례 개정 이후 시행

붙임5

사전협상대상지 도시건축공동위원회 자문 결과('19~)

연번	자치구	대상지	면적 (㎡)	용도지역 (변경)	공동위원회 자문결과	대상지 선정일
1	송파구	성동구치소	78,758	제2종 →3종·준주거	자문 생략*	'19. 4.
2	서초구	코오롱 부지 *추가협상중	8,900	2종일반 → 준주거	조건부	'19.10.
3	중구	서울역 북부역세권	33,920	제3종·상업 →상업	자문 생략*	'20. 4.
4	양천구	목동 CBS	6,730	방송통신시설 폐지	조건부	'20. 5.
5	동대문구	동부화물터미널 *추가협상중	49,988	유통상업 →상업,준주거	조건부	'21. 3.
6	강남구	르메르디앙호텔	10,363	제3종 →일반상업	조건부	'22. 4.
7	성동구	삼표레미콘 부지	28,106	1종 →일반상업	원안 동의	'22.12.
8	서초구	더케이호텔	98,821	자연녹지 → 준주거	원안 동의	'23. 2.
9	서초구	리버사이드호텔	8,775	3종 →일반상업	원안 동의	'23. 7.
10	서초구	서울레미콘	9,472	자연녹지 →제3종일반	조건부	'24. 4.

* 성동구치소, 서울역 북부역세권 사전협상은 조례 제9조제2항에 따라 공동위원회의 자문 생략

[참고] 서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례

제9조(협상대상지 선정) ① 시장은 제8조에 따라 민간이 제출한 신청서를 검토한 후 협상대상지로 선정하고자 할 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 ‘령’이라 한다) 제25조제2항에 따른 공동위원회(이하 “공동위원회”라 한다) 자문을 거쳐야 한다. <개정 2021.12.30.>

② 제1항에도 불구하고 시장이 공익실현 또는 정책적 개발 등을 위해 필요하다고 인정한 경우에는 공동위원회 자문을 거치지 아니하고 협상대상지를 선정할 수 있다.

③ 시장은 제8조에 따라 민간이 제출한 신청서의 내용에 조건을 부과하여 협상대상지로 선정할 수 있으며, 이 경우 민간은 통보를 받은 날로부터 30일 이내에 수용여부를 시장에게 통보하여야 한다.