

서울특별시 세운녹지축 조성·관리 및 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 의안번호 : 제2439호
- 나. 제 안 자 : 옥재은 의원(찬성자 30명)
- 다. 제 안 일 : 2025년 2월 3일
- 라. 회 부 일 : 2025년 2월 6일

2. 제안이유

- 2022년 4월 서울시는 ‘녹지생태도심 재창조 전략’을 발표하면서 세운 재정비촉진지구 일대에 녹지공간 확보, 정비사업 활성화, 다양한 지역 활성화 활동 등을 통해 녹지생태공간과 고밀·복합개발을 동시에 확보하는 종묘~퇴계로 일대를 녹지생태도심 재창조 선도사업을 추진중에 있음
- 이에, 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 따른 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획을 기반으로 추진되는 종묘~퇴계로 일대에 녹지생태도심을 조성하는 사업의 근거를 마련함과 동시에 사업의 활성화를 도모하고자 이 조례를 제정하려는 것임

3. 주요내용

- 조례에 사용하는 용어에 대해 정의함(안 제2조)
- 시장 등의 책무를 규정함(안 제3조)
- 세운녹지축 조성 및 지원에 관한 사항을 규정함(안 제5조)
- 세입자 대책에 관한 사항을 규정함(안 제6조)
- 세운녹지축 통합관리 시행 및 협의체 구성·기능에 관한 사항을 규정함
(안 제7조~제9조)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 등

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨)

5. 검토 의견

가. 조례안 개요

- 이번 「서울특별시 세운녹지축 조성·관리 및 지원에 관한 조례안」은 서울 도심 내 대표적인 낙후지역으로 꼽히는 세운재정비촉진지구 일대에 녹지공간 확보, 정비사업 활성화, 다양한 지역활성화 활동 등을 통해 녹지생태공간과 고밀·복합개발을 동시에 확보하기 위한 ‘녹지생태도심 재창조 전략’이 추진됨에 따라, 종묘에서 퇴계로 일대에 다양한 녹지공간을 조성하고 이에 대한 지속적인 관리 및 지원에 필요한 기본적인 사항을 규정하고자 하는 것임
- 이번 제정조례안은 총 9개의 조항과 1개의 부칙으로 구성되어 있고, 총칙에 해당하는 부분(안 제1조~제4조)은 목적, 정의, 책무 등을 규정하고 있으며, 본칙에 해당하는 부분(안 제5조~9조)은 세운녹지축의 조성·통합관리에 관련된 사항 등을 규정하고 있고, 시행일에 관한 사항은 부칙으로 하고자 함

〈 제정 조례안의 조문체계 및 주요 내용 〉

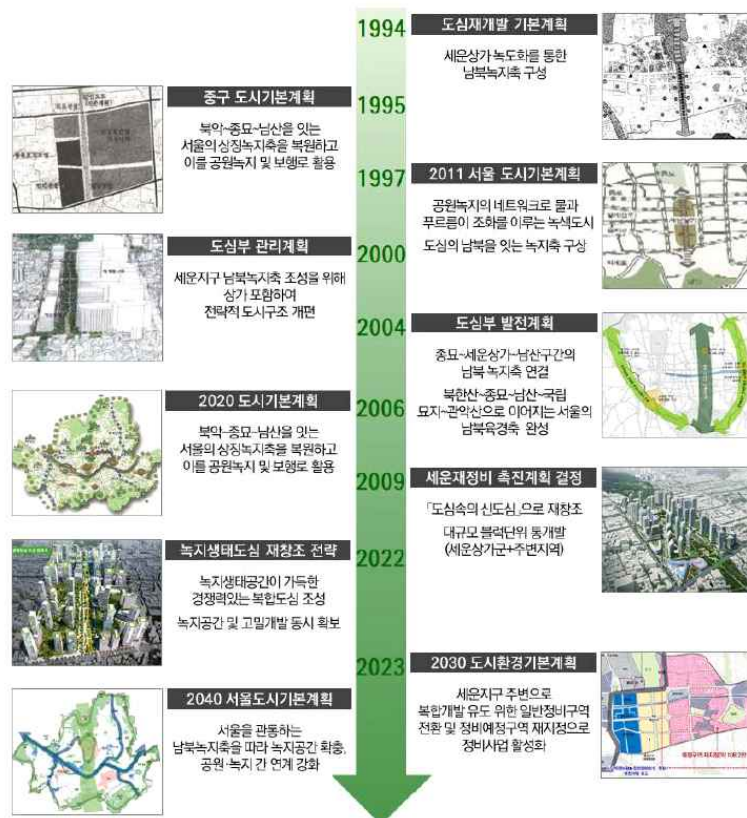
조문 체계	주요 내용
제1조(목적)	세운녹지축의 조성·관리 및 지원에 필요한 사항을 규정함
제2조(정의)	“세운녹지축”, “개방형녹지”, “세운녹지축 통합관리” 등 용어 정의
제3조(시장 등의 책무)	세운녹지축 조성 및 관리를 위한 시장 및 사업시행자 등 책임 부과
제4조(다른 법령 등과의 관계)	다른 법령과의 관계 규정
제5조(세운녹지축 조성 및 지원)	세운녹지축의 원활한 조성·지원에 대한 재정비촉진구역 사업시행자 및 시장의 역할 규정
제6조(세입자 대책)	세운녹지축 조성·관리와 관련한 세입자 지원 대책 명시
제7조(세운녹지축 통합관리의 시행)	세운녹지축 통합관리를 위한 기준 등 사항 명시
제8조(세운녹지축 통합관리 협의체의 구성)	세운녹지축 통합관리의 효율적 시행방안 명시
제9조(세운녹지축 통합관리 협의체의 기능)	협의체의 기능 명시
부 칙	공포한 날부터 시행

나. 검토 내용

“조례 제정 배경”

- '22.4월 서울시는 도심 내 충분한 녹지생태공간 확보와 고밀·복합개발을 동시에 구현하고자 ‘녹지생태도심 재창조 전략’을 발표하고 이에 따른 선도사업으로 종묘에서 퇴계로 일대에 세운재정비촉진사업과 연계한 녹지축 조성사업을 추진 중에 있음
- 서울의 남북녹지축 구성에 관한 논의는 1994년 도심재개발기본계획을 시작으로 약 30년간 지속되어 오고 있으나 여전히 실현되지 못하고 있는 실정으로, 최근 서울시는 ‘2040 서울도시 기본계획’, ‘2030 도시·환경정비 기본계획’, ‘서울도심 기본계획’ 등에 녹지생태도심 조성을 실현하기 위한 계획을 포함하는 등 보다 전략적인 도시개발 정책을 수립하여 추진하고 있음

〈 서울시 남북녹지축 논의 변천 과정 〉



자료 : '세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 결정(변경)도서'(24.06.)

- 이번 제정조례안은 세운지구¹⁾ 내 재정비촉진구역의 개방형녹지 조성 단계에서 필요한 지원 사항과 조성 후 통합관리에 필요한 사항을 규정함으로써 세운지구에서 추진되는 녹지생태도심 선도사업이 성공적으로 실현될 수 있도록 제도적 기반을 마련하고자 하는 것으로 판단됨

“주요 조문 내용 검토”

□ 제1장 총칙(안 제1조~제4조)

제1조(목적) 이 조례는 세운재정비촉진지구 일대를 다양한 녹지공간이 조성되어 있는 쾌적한 녹지생태도심으로 재창조하고자, 세운녹지축의 조성·관리 및 지원에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

- 이번 제정조례안 제1조는 세운지구 일대에 조성되는 녹지공간의 조성, 관리, 지원에 필요한 사항을 규정하기 위한 조례의 제정 목적을 밝힘으로써 녹지생태도심 재창조 선도사업 활성화를 위한 입법 취지를 명확히 하고 있음

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “세운녹지축”이란 세운재정비촉진지구 내 세운상가가동, 청계상가, 대림상가, 삼풍상가, 호텔PJ, 신성상가, 진양상가(이하 “상가군”이라 한다) 부지에 조성되는 공원과 인근 재정비촉진구역에 조성되는 개방형녹지를 말한다.
2. “개방형녹지”란 「서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발사업)」에 따라 민간대지 내 공공이 자유롭게 이용할 수 있는 상부가 개방된 녹지공간으로서 도시계획위원회 등의 심의에서 인정받은 공간을 말한다.
3. “세운녹지축 통합관리”란 세운재정비촉진지구 내 조성되는 공원과 인근 개방형녹지 등의 공적공간을 통합적으로 관리하고, 해당 공간을 활용하여 여가 및 문화 프로그램 등 다양한 지역활성화 활동을 추진하는 것을 말한다.

1) 2006년 10월 최초 결정고시 된 ‘세운재정비촉진지구’는 세운상가 주변 일대 낙후된 지역에 대한 토지의 효율적 이용과 기반시설의 확충 및 도시기능 회복을 위하여 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 따라 재정비촉진지구로 지정되었으며, 광역적인 ‘세운재정비촉진계획’을 수립함으로써 도시의 균형발전을 통한 도심활성화를 도모하고자 함

- 이번 제정조례안 제2조는 정의 규정으로서 조례 본문에 사용되는 용어의 의미를 규정하여 조례의 해석을 명확하게 하고 조례 적용시 불필요한 혼란을 방지할 수 있다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음
- 종묘에서 퇴계로 일대에 시행 중인 녹지축 조성사업은 세운재정비촉진사업과 연계하여 추진되는 장기적인 사업으로, '24.6월 세운재정비촉진계획(이하, '촉진계획')이 변경·결정²⁾됨에 따라, 녹지중심의 도시공간 조성을 위한 도시계획시설사업 및 재개발사업이 본격적으로 추진 중임
- 안 제2조제1호에서는 종묘에서 퇴계로 일대에 조성되는 녹지공간을 “세운녹지축”으로 규정하고 구체적으로는 ‘세운재정비촉진지구(이하, ‘세운지구’) 내 상가군³⁾ 부지에 조성되는 공원과 인근 재정비촉진구역에 조성되는 개방형 녹지’ 라고 정의하고 있음
- 이와 관련하여 상가군 내 ‘신성상가’의 경우 촉진계획에서는 ‘인현상가’로 표현하고 있고, 해당 건축물⁴⁾은 ‘인현상가와 신성아파트’로 이루어진 집합건축물임을 감안할 때 조문 해석의 명확성을 높이고 행정의 일관성 확보를 위해 촉진계획과 용어를 통일하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
- 안 제2조제2호의 “개방형녹지”는 「도시 및 주거환경정비법」(이하, ‘도시정비법’)에 따른 ‘2030 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발사업부문)’ 및 ‘녹지생태도심 개방형녹지 조성 및 운영관리 기준’⁵⁾의 정의를 준용한 것으로, 관련 계획 및 지침과의 정합성을 고

2) 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 결정 변경(서울특별시고시 제2024-316호(2024.6.27.))

3) 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “세운녹지축”이란 세운재정비촉진지구 내 세운상가^{가동}, 청계상가, 대림상가, 삼풍상가, 호텔P, 신성상가, 진양상가(이하 “상가군”이라 한다) 부지에 조성되는 공원과 인근 재정비촉진구역에 조성되는 개방형녹지를 말한다.

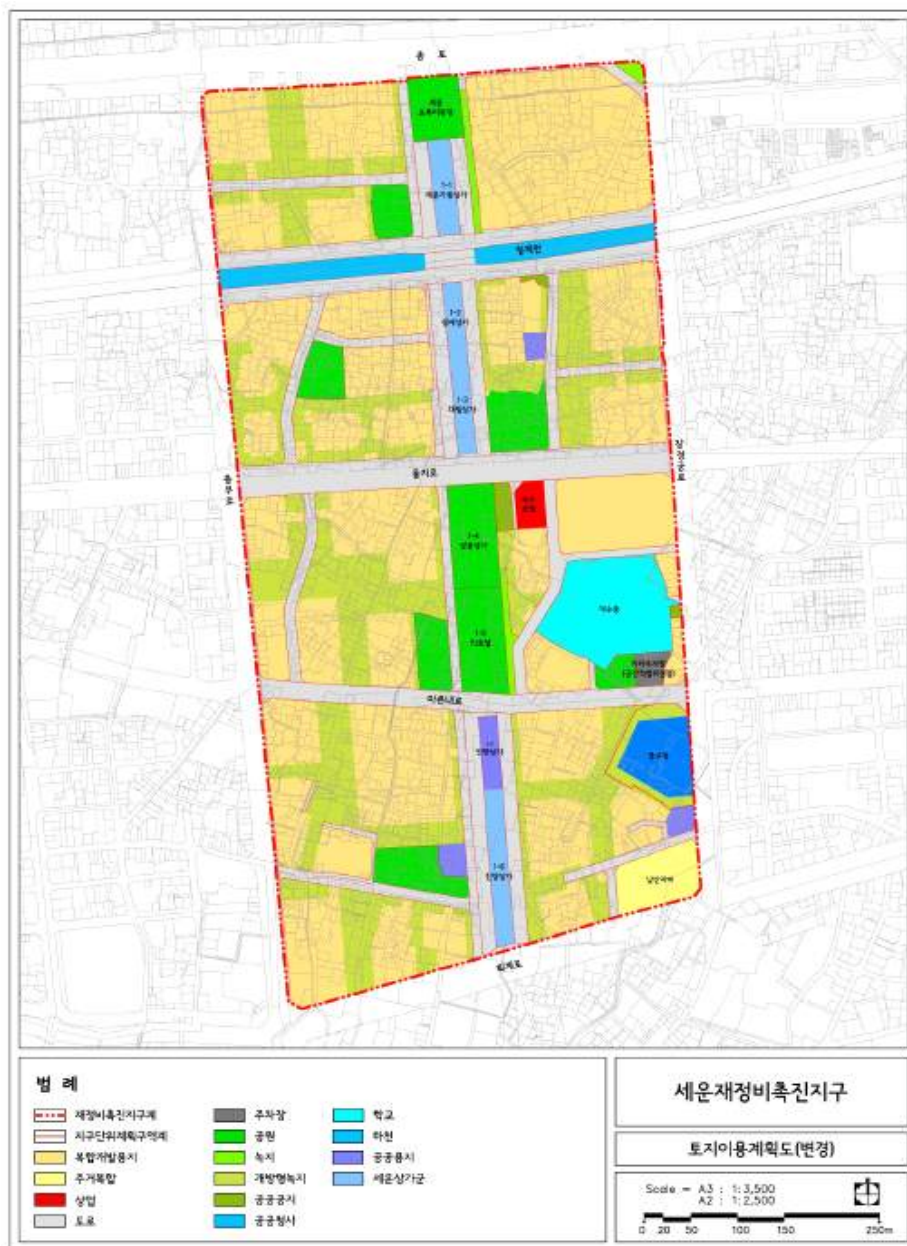
4) 건축물 명칭: 인현상가/신성아파트, 연면적: 19,471.38㎡, 주용도: 근린생활시설, 업무시설, 점포, 주택, 사용승인일: 1968.05.30. 주구조: 철근콘크리트조 (중구 인현동2가 192-30 건축물대장)

5) ‘녹지생태도심 개방형녹지 조성 및 운영관리 기준’(2024.8.30.), 개방형녹지는 민간 대지 내 공공(公共)이 자유롭게

려하여 용어를 규정한 것은 타당하다고 생각함

- 다만, 관련 계획에서 규정한 개념을 조례에 반영하는 경우 조례의 입법 취지와 적용범위를 고려하여 개념의 명확성을 확보할 필요가 있다고 하겠으며, 재정비촉진지구 내 조성되는 “개방형녹지”는 재정비촉진계획의 수립·시행·변경 등에 대한 심의를 담당하고 있는 ‘도시재정비위원회’의 심의를 거쳐 인정된 공간으로 규정하는 것이 합리적일 것으로 판단됨

〈 세운재정비촉진지구 토지이용계획도 〉



이용할 수 있는 상부가 개방된 녹지공간으로서 도시계획위원회 심의에서 인정받은 공간이다.

제3조(시장 등의 책무) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 세운녹지축 조성 및 관리를 위하여 노력하여야 한다.

② 재정비촉진구역의 사업시행자 또는 사업시행자로부터 건물 또는 부지의 소유권을 양도 또는 이전받은 자 등(이하 “양도받은 자 등”이라 한다)은 관련 법령에 따라 세운녹지축을 조성하고 본래의 사용목적에 맞게 유지 및 관리하여야 한다.

- 이번 제정조례안 제3조는 입법 목적을 효과적으로 달성하기 위해 시장(안 제3조제1항)과 재정비촉진구역 사업시행자 또는 사업시행자로부터 건물 또는 부지의 소유권을 양도받은 자(안 제3조제2항)가 세운녹지축을 조성, 유지 및 관리할 수 있도록 책무를 규정하고자 하는 것임
- 「지방자치법」 제28조⁶⁾에 따르면 조례 제정 시 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 규정하기 위해서는 법률의 위임이 필요하고, 법률에서 일정한 범위를 정하지 않고 조례로 정하도록 포괄적으로 위임하는 것이 가능하며, 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 실정에 맞게 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있는 바⁷⁾, 재정비촉진구역 사업시행자 또는 사업시행자로부터 건물 또는 부지의 소유권을 양도받은 자의 책무를 규정한 안 제3조제2항은 법률유보의 원칙에 위배되지 않는 것으로 판단됨

제4조(다른 법령 등과의 관계) 세운녹지축 조성·관리 및 지원과 관련하여 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

6) 「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.

7) ‘서울시 세운녹지축 조성·관리 및 지원에 관한 조례(안) 검토’ 법률자문의견서

“조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없고, 법률이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하지 않은 채 조례로 정하도록 포괄적으로 위임한 경우나 법률규정이 예정하고 있는 사항을 구체화·명확화한 것으로 볼 수 있는 경우에는 지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 각 지역의 실정에 맞게 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있다” (대법원 2017. 12. 5. 선고 2016추5162 판결 / 대법원 2021. 4. 29. 선고 2020추5152 판결 / 대법원 2021. 8. 12. 선고 2017추5022 판결 등 참조)

- 이번 제정조례안 제4조는 규율하려는 대상이나 사항에 대해 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우에는 해당 법령이나 조례를 우선 적용하고, 특별한 규정이 없는 경우에는 제정조례안을 적용하도록 하기 위해 다른 법령 등과의 관계를 규정하고자 하는 것임
- ‘세운녹지축’은 「도시재정비 촉진법」(이하, ‘도시재정비법’) 제2조제2호8) 각 목의 해당 사업별로 결정된 구역에서 세운지구 촉진 계획에 따라 상가군 부지에 조성되는 ‘공원’과 인근 재정비촉진구역에 조성되는 ‘개방형녹지’를 의미하고 있음
- 「도시재정비법」, 「도시정비법」과 같은 법 시행령 및 시행규칙으로부터 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하는 「서울특별시 도시재정비 촉진법」, 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」가 이미 제정·시행 중인 점을 감안할 때, 이번 제정조례안은 관련 조례와의 상충을 피하고 조례 상호 간의 조화를 도모해야 할 것임
- 또한, 관련 법령의 위임에 따라 제정되는 조례 또는 조례규칙보다 우선하는 내용을 별도의 조례로 새롭게 규정하는 것은 법령 위반의 소지가 있을 수 있으므로 주의가 필요하다고 생각함

8) 「도시재정비 촉진법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “재정비촉진사업”이란 재정비촉진지구에서 시행되는 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업, 재개발사업 및 재건축사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」에 따른 가로주택정비사업, 소규모재건축사업 및 소규모재개발사업

나. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업

다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 주거재생혁신지구의 혁신지구재생사업

라. 「공공주택 특별법」에 따른 도심 공공주택 복합사업

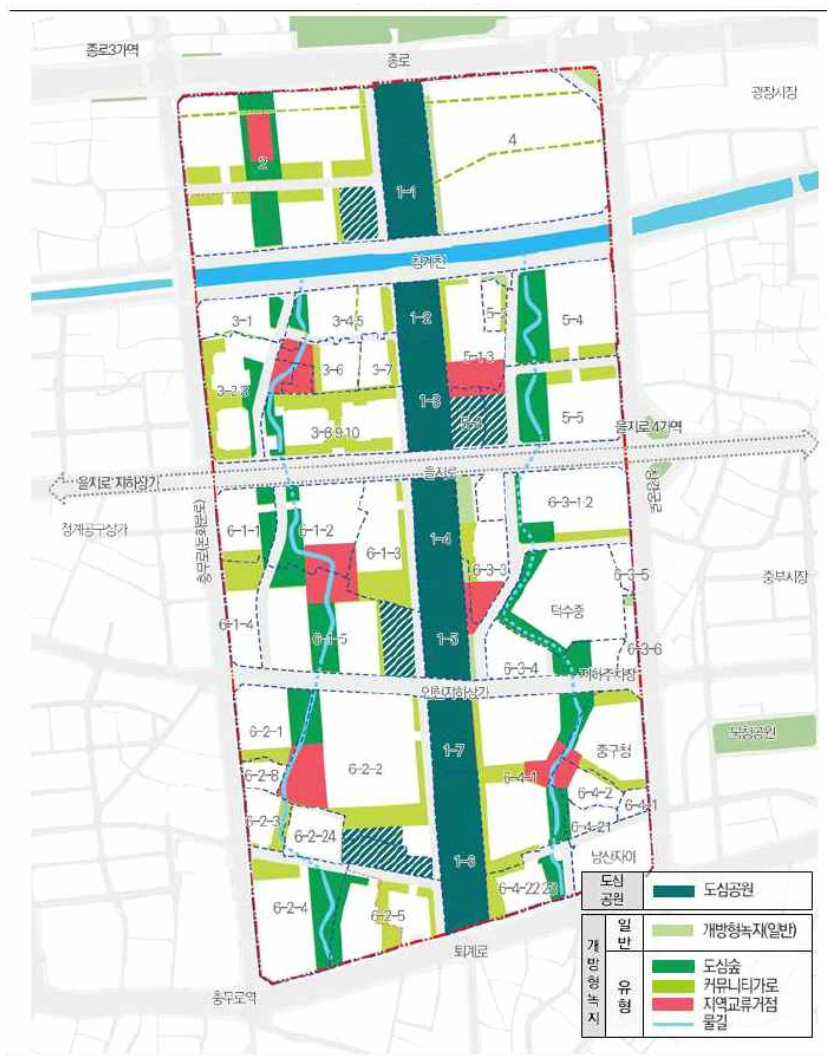
마. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 시장정비사업

바. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업

□ 제2장 세운녹지축의 조성 (안 제5조~제6조)

- 「도시재정비법」 제9조9)에 따라 재정비촉진계획에는 ‘공원·녹지 조성 및 환경보전계획’이 포함되어야 하고, '24.6월 서울시가 고시한 세운지구 촉진계획에 수립된 공원·녹지 확보계획에 따라 녹지생태도심 조성을 위한 도시계획시설사업 및 재개발사업이 본격적으로 추진될 예정임

< 세운지구 공원·녹지 및 개방형녹지 구상도 >



※ 본 공원·녹지 종합구상(안)은 예시인으로 세부 사항은 계획내용에 따라 변경 될 수 있음.

- 9) 「도시재정비촉진을 위한 특별법」(재정비촉진계획의 수립 등) ④시장·군수·구청장은 다음 각 호의 사항을 포함한 재정비촉진계획을 수립하여 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 결정을 신청하여야 한다. 이 경우 재정비촉진지구 가 둘 이상의 시·군·구의 관할지역에 걸쳐 있는 경우에는 관할 시장·군수·구청장이 공동으로 이를 수립한다.
 1. 위치, 면적, 개발기간 등 재정비촉진계획의 개요
 2. 토지 이용에 관한 계획
 3. 인구·주택 수용계획
 4. 교육시설, 문화시설, 복지시설 등 기반시설 설치계획
 5. 공원·녹지 조성 및 환경보전 계획

- 이번 제정조례안 제2장(안 제5조~제6조)은 재정비촉진구역별 사업시행과 연계하여 추진되는 ‘세운녹지축 조성’에 대한 지원과 세입자대책에 관한 사항을 규정하고 있음

제5조(세운녹지축 조성 및 지원) ① 시장은 재정비촉진사업을 통해 세운녹지축 조성사업을 단계별로 시행하고, 재정비촉진구역의 기반시설 비용분담계획 등과 연계를 통해 세운녹지축 조성사업이 조속히 시행될 수 있도록 지원하여야 한다.

- ② 재정비촉진구역의 사업시행자가 상가군을 매입하여 기부채납하는 경우에는 공공시설 등을 제공한 것으로 보며, 이 경우 공공시설 등 설치·제공에 따른 용적률 완화는 「공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준」 등을 준용한다.
- ③ 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제11조 제4항에 따라 시장 또는 구청장이 기반시설을 설치하는 경우에 시장 또는 구청장으로부터 토지 또는 건축물 등에 관한 보상을 받은 자에게는 다음 각 호를 부여할 수 있다.
 1. 보상금액에 이자를 더한 금액을 시장 또는 구청장에게 반환하는 경우 : 해당 또는 인접한 재정비촉진구역의 토지등소유자 자격
 2. 보상금액을 반환하지 아니한 경우 : 해당 또는 인접한 재정비촉진구역에서 매각되는 토지 또는 건축물에 대한 우선 매수 청구권
- ④ 제3항제1호에 따라 시장 또는 구청장으로부터 토지 또는 건축물 등에 관한 보상을 받은 자가 해당 또는 인접한 재정비촉진구역의 토지등소유자가 될 경우 해당 재정비촉진구역 사업시행자가 기반시설의 설치에 필요한 부지를 제공한 것으로 본다.
- ⑤ 제3항제2호에 따라 우선 매수를 청구한 토지 또는 건축물에 대한 공급가액은 해당 재정비촉진구역의 사업시행자가 시장과 협의하여 결정할 수 있다.
- ⑥ 재정비촉진구역 사업시행자는 제2항부터 제5항에 따른 상가군 공원화 계획을 해당 재정비촉진계획(정관, 시행규정 등 포함)에 반영하여야 한다.
- ⑦ 재정비촉진구역 사업시행자 등이 개방형녹지를 조성하고자 하는 때에는 세운녹지축이 원활히 구현되도록 녹지 면적, 각종 시설의 유지·관리, 이용목적 등을 고려하여야 한다.
- ⑧ 시장은 개방형녹지의 확보를 위해 「도시 및 주거환경정비법」에 근거하여 수립하는 「서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발사업)」에 따라 용적률 및 높이 완화 등의 인센티브를 제공할 수 있다.

- 이번 제정조례안 제5조제3항 및 안 같은 조 제4항은 재정비촉진계획에 따라 시장 또는 구청장이 기반시설을 설치하는 경우 토지 또는 건축물 등에 관한 보상을 받은 자에게 부여하는 권리와 기반시설 부담에 관한 사항을 규정하고자 하는 것으로, 세운지구 촉진계획에 수립된 세운

상가군 공원화를 위한 관리방안을 고려한 규정으로 판단됨

- 이는 「도시재정비법」 제11조제4항¹⁰⁾에서 정하고 있는 기반시설 설치비용의 분담 등의 내용을 재기재한 것으로, 상위 법령에 위배되는 것은 아니나 조례에 다른 법령에서 이미 규정하고 있는 사항을 확인하고 재기재하는 것은 합리적인 입법형식은 아니라고 판단됨
- 이와 관련하여 재기재한 다른 법령의 내용이 개정되거나 폐지되었음에도 불구하고 조례가 이를 적시에 반영하여 정비되지 못하는 경우에는 조례의 효력에 관한 다툼이 있을 수 있으므로 법 체계 및 운용 측면에서도 적절하지 않다고 할 수 있겠음¹¹⁾

제6조(세입자 대책) ① 시장은 세운녹지축 구성에 따라 퇴거하는 세입자에 대해 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 및 「재정비촉진계획 수립지침」에 따라 보상 및 이주대책을 지원할 수 있다.

② 시장은 재정비촉진구역 사업시행자가 세입자 대책을 수립할 경우에는 건축규제 완화, 시설 조성 비용 등을 지원할 수 있다.

③ 제2항에 따라 세입자 지원을 위한 공공임대산업시설 등을 조성하는 경우에 해당 시설의 임차 대상, 자격 등 입주 기준은 해당 재정비촉진구역의 사업시행자가 시장 및 구청장과 협의하여 정할 수 있다.

- 이번 제정조례안 제6조는 세운녹지축 구성에 따라 퇴거하는 세입자에 대한 대책을 규정하고자 하는 것으로, 「도시재정비법」 제30조의 2¹²⁾에서는 세입자 보호 대책 마련을 위하여 노력하여야 한다고 규정

10) 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제11조(기반시설 설치비용의 분담 등) ④ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 재정비촉진계획에 따라 기반시설을 설치하게 되는 경우에 시·도지사또는 시장·군수·구청장으로부터 토지 또는 건축물 등에 관한 보상을 받은 자가 그 보상금액에 국토교통부령으로정하는 이자를 더한 금액을 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 반환하는 경우에는 해당 재정비촉진구역 또는 인접한 재정비촉진구역의 토지 등소유자로 보며, 이 경우 해당 재정비촉진구역 사업시행자가 기반시설의 설치에필요한 부지를 제공한 것으로 본다. 또한 토지 또는 건축물 등에 관한 보상을 받은 자가 보상금액을 반환하지 아니한 경우에는 해당 재정비촉진구역 또는 인접한 재정비촉진구역에서 매각되는 토지 또는 건축물에 대하여 우선 매수를 청구할 수 있다

11) 법제처 2023. 3. 17. 의견제시 23-0115; 법제처 2022. 4. 12. 의견제시 22-0103 참조

12) 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제30조의2(영세 상인 및 상가 세입자 대책) 사업시행자, 특별자치시장, 특별자치도지사 및 시장·군수·구청장은 재정비촉진지구의 영세 상인 및 상가 세입자 보호 대책 마련을 위하여 노력하여야 한다

하고 있는 반면, 구체적인 지원 방식이나 절차는 명확히 규정되어 있지 않으므로, 이번 제정조례안을 통해 세부적인 지원 근거를 마련하여 정책의 실효성을 담보하려는 것으로 생각됨

□ 제3장 세운녹지축 통합관리(안 제7조~제9조)

제7조(세운녹지축 통합관리의 시행) ① 시장, 구청장 및 재정비촉진구역의 사업시행자 또는 양도받은 자 등 세운녹지축의 시설소유자는 해당 시설의 공공성을 확보하고 지역이 활성화 될 수 있도록 세운녹지축 통합관리를 시행할 수 있다.
② 시장 및 구청장은 세운녹지축 통합관리를 위한 공공공간 사용, 제도개선 등에 대하여 행정적으로 지원하여야 한다.
③ 세운녹지축 통합관리 시행에 관하여 조례에서 정하지 않은 사항은 시장이 별도로 정하는 세운녹지축 통합관리 실행기준(이하 "실행기준")에 따른다.

- 이번 제정조례안 제7조는 종묘에서 퇴계로에 이르는 녹지생태도심 선 도사업을 통해 조성된 대규모 공적공간¹³⁾인 '세운녹지축'이 지속가능하고 효율적으로 운영될 수 있도록 통합관리하기 위한 제도적인 근거를 마련하려는 것임
- 공공시설인 '공원'과 민간 소유로 공적 기능을 수행하는 '개방형녹지'의 특성을 고려하여, 시장·구청장 및 세운녹지축의 시설소유자(사업시행자 또는 양도받은 자 등)가 '세운녹지축'을 시민을 위한 다양한 여가·문화 공간으로 활용할 수 있도록 통합적으로 관리하고 이를 통해 지속가능한 지역활성화를 도모하고자 하는 입법 취지는 타당한 것으로 판단됨
- 「도시재정비법」에 따라 '24.6월 서울시가 고시한 촉진계획¹⁴⁾을 살펴보면 세운지구 정비목표 달성을 위해 실질적으로 필요한 항목에 허용 용적률 인센티브를 부여하고 있으며, 개방형녹지 등 공적공간의 통합적

13) 공적공간 : 개방형녹지 및 공개공지 등 불특정 일반시민들이 이용할 수 있는 공공적 성격의 공간을 통칭함
(자료: 세운재정비촉진지구 지구통합관리 업무협약서)

14) 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 결정 변경(서울특별시고시 제2024-316호(2024.6.27.))

활용 및 관리·운영을 위한 ‘지구통합관리운영’ 의무이행 항목이 신설됨

- 이에 따라 재정비촉진구역의 사업시행자는 사업시행인가 전 서울시·자치구 및 사업시행자 간 ‘지구통합관리·운영 업무협약’(붙임2 참조)을 의무적으로 체결¹⁵⁾해야 하며, 협약서에는 개별 구역의 개방형녹지 등 공적공간의 통합관리를 위한 각각의 역할과 통합관리 재원 확보, 재정 집행, 협약 양도 등에 대한 사항을 포함으로써 세운지구 내 개별 구역의 개방형녹지 등 공적공간에 대한 통합관리가 가능하다고 할 수 있음
- 이번 제정조례안 제7조는 시장·구청장 및 세운지구 내 모든 구역의 세운녹지축의 시설소유자(사업시행자 또는 양도받은 자 등)가 참여하는 통합관리 정책 추진 기반을 마련한다는 데 그 의미가 있음

제8조(세운녹지축 통합관리 협의체의 구성) ① 시장, 구청장 및 재정비촉진구역의 사업시행자 또는 양도받은 자 등 세운녹지축의 시설소유자는 세운녹지축 통합관리의 효율적 시행을 위해 세운녹지축 통합관리 민관협의체(이하 “협의체”)를 구성하여야 한다.
② 협의체는 실행기준에 따라 세운녹지축 통합관리계획을 수립하고 사업 시행방안을 마련하여야 한다.
③ 협의체는 세운녹지축 통합관리의 기능 및 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 별도의 실무기관을 구성할 수 있다.

- 이번 제정조례안 제8조는 시장·구청장 및 세운녹지축의 시설소유자(사업시행자 또는 양도받은 자 등)가 세운녹지축 통합관리 민관협의체(이하, “협의체”)를 구성하고, 세운녹지축 통합관리 실행기준(이하, “실행기준”)에 따라 통합관리계획 수립, 사업 시행방안 등을 마련하도록 규정함으로써

15) 「지구통합관리 업무협약서 체결 현황」

연번	일자	구역명	협약 당사자
1	2024.5.31	5-1,3	서울시, 중구, 세운5구역피에프비이(주)
2	2024.8.19	3-2,3	서울시, 중구, 더센터시티제삼차(주), 한국투자부동산신탁(주)
3	2024.11.15	6-3-3	서울시, 중구, 우리자산신탁(주), 더유니스타제3차(주)
4	2025.1.15	3-8,9,10	서울시, 중구, 더센터시티삼차(주), 신한자산신탁(주), 더블록파트너스(주)

정책의 실효성을 담보하고자 하는 것임

- 그러나, 개방형녹지를 조성한 세운녹지축의 시설소유자(사업시행자 또는 양도받은 자 등)에게 통합관리 '협의체' 구성을 강제하거나, 법적 구속력을 가진다고 보기 어려운 '실행기준'에 따라 계획을 수립하고 사업 시행 방안을 마련하도록 하는 것이 「도시재정비법」에서 위임한 사항이 아닌 경우 법률유보의 원칙에 위배 될 가능성이 있다고 할 수 있음
- 안 제8조제1항 및 안 같은 조 제2항에서 강행규정(~하여야 한다)으로 명시한 협의체 구성과 실행기준에 따른 통합관리계획 수립 및 사업 시행방안 마련을 임의규정(~할 수 있다)으로 수정하는 방안도 신중하게 검토해 볼 필요가 있다고 생각함

제9조(세운녹지축 통합관리 협의체의 기능) ① 협의체는 세운녹지축 통합관리를 시행하기 위하여 다음 각 호의 사항을 검토·의결한다.

1. 세운녹지축 통합관리 계획 및 실행에 관한 사항
2. 세운녹지축 통합관리 실무기관 구성에 관한 사항
3. 자원조달 및 예산 운영에 관한 사항
4. 그 밖에 협의체 운영 등에 필요한 사항

② 그 외 협의체 운영을 위해 필요한 지원사항은 시장 및 구청장과 협의하여 정할 수 있다.

- 이번 제정조례안 제9조는 세운녹지축의 통합관리를 위해 구성된 협의체가 통합관리 계획 및 실행, 실무기관 구성, 예산 운영 등에 관한 사항을 검토·의결하는 기능을 수행하도록 규정하고 있음
- 현재 서울시와 각 구역별 사업시행자 간 체결된 '지구통합관리·운영 업무협약'(붙임2 참조)에 따르면 사업시행자는 개별 구역의 통합관리 계획 및 예산 집행계획을 중구청에 제출하고, 서울시가 이를 최종 승인하는 것으로 각자의 역할을 분담하고 있음

- 따라서, 시장·구청장 및 세운녹지축 모든 구역의 시설소유자(사업시행자 또는 양도받은 자 등)로 이루어진 협의체의 의결 기능이 개별 구역의 ‘지구통합관리·운영 업무협약’ 상의 절차와 충돌할 가능성이 있으며, 협의체가 실질적으로 어떤 권한을 가지는지 명확하지 않다는 문제가 발생할 수 있음
- 또한, 이번 제정조례안에서는 ‘기능’만을 규정하고 있을 뿐 협의체의 설치방법이나 운영에 대한 구체적인 절차 등을 규정하고 있지 않고, 조례에서 정하지 않은 사항을 오히려 실행기준에 따르도록 정하고 있어 협의체의 법적 지위와 역할이 모호해질 우려가 있음
- 협의체가 서울시·자치구와 민간이 공동으로 참여하는 거버넌스 조직이라는 점을 고려할 때, 세운녹지축 통합관리계획 및 실행, 실무기관 구성 및 예산 운영에 관한 사항 등 통합관리에 필요한 전반적인 사항을 검토·조정하는 공식적인 기구로 기능할 수 있도록 조례에서 협의체의 설치·운영 절차를 명확히 규정하고 세부사항을 실행기준에서 보완하는 방식으로 수정이 필요하다 판단됨

다. 종합 의견

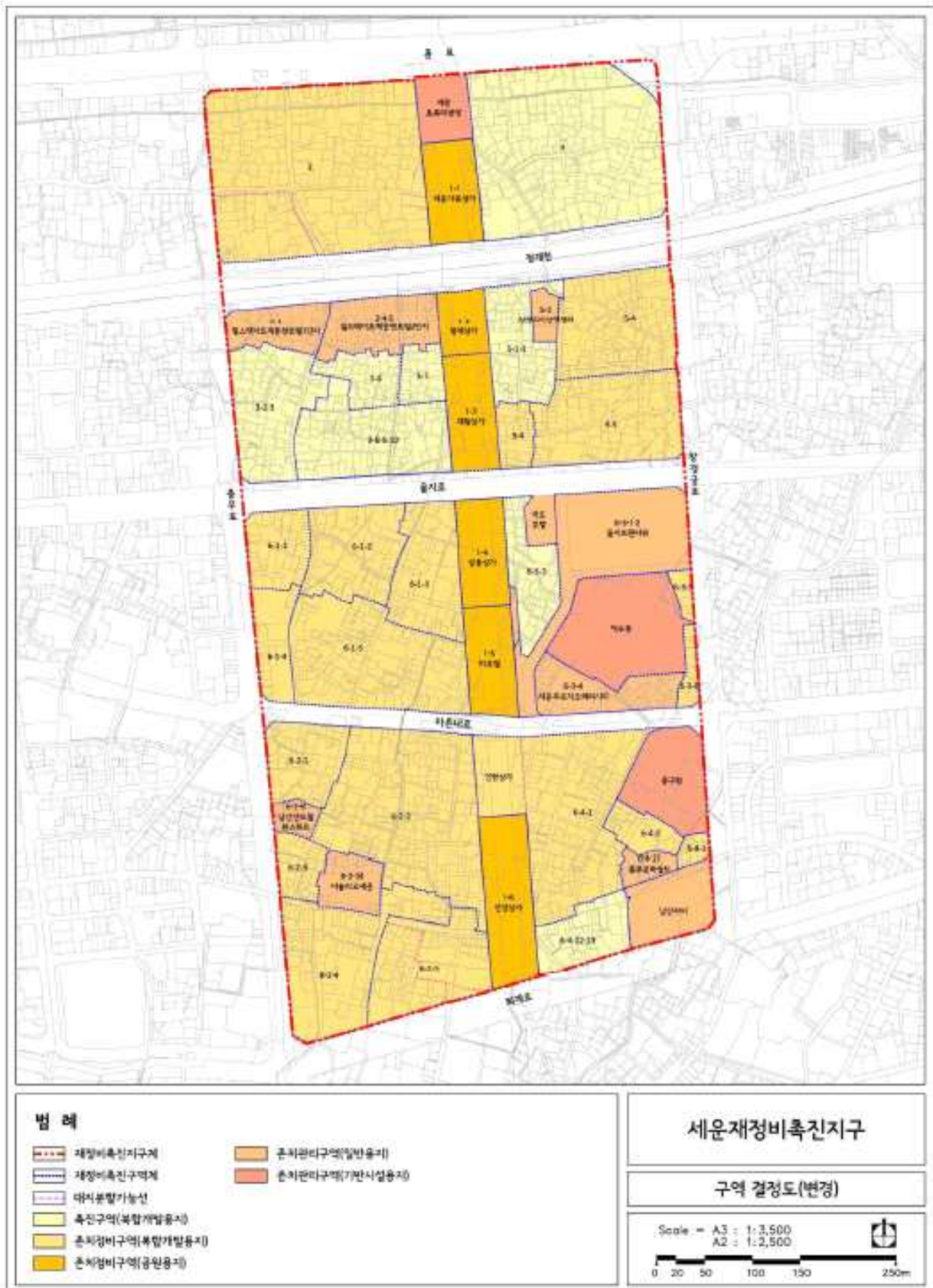
- 이번 「서울특별시 세운녹지축 조성·관리 및 지원에 관한 조례안」은 종묘에서 퇴계로에 이르는 세운재정비촉진지구 내 개방형녹지와 공원으로 이루어지는 ‘세운녹지축’ 조성을 지원하고 지속가능한 관리체계를 구축하기 위해 필요한 사항을 규정하고자 하는 것으로, 이를 통해 녹지생태도심 재창조 전략의 실효성과 실행력이 확보될 수 있도록 제도적 기반을 마련한다는 측면에서 의의가 있다 하겠음
- 이번 제정조례안 제2조는 “세운녹지축”, “개방형녹지”, “세운녹지축 통

합관리”의 개념을 규정하여 조례의 적용범위를 명확히 하려고 하였으나, 조례에서 규정하는 공간의 개념이 일관성을 유지하면서도 실제 사업 시행 과정에서 혼선을 방지할 수 있도록 관련 계획과의 정합성을 갖추어야 할 것으로 판단됨

- 안 제3조는 시장 및 사업시행자 또는 양도받은 자의 책무를 규정하고 자 함으로써 기반시설의 확충 및 도시기능 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 효율적으로 추진하기 위해 제정된 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」의 목적을 구체화·명확화한 것으로 볼 수 있음
- 안 제5조제3항 및 안 같은 조 제4항은 상위 법령에서 규정한 기반시설 설치비용 분담 사항을 조례에 그대로 반영함에 따라 입법 체계상 불필요한 중복 규정이 될 가능성이 있음. 조례는 상위 법령의 취지를 구체화하는 보완적 역할을 해야 하므로 기존 법령에서 이미 명확히 규정된 내용을 반복하는 대신 다른 조항의 적용 가능성을 높일 수 있도록 정비하는 것이 보다 합리적인 입법 방식이라 판단됨
- ‘세운녹지축 통합관리’를 규정하고 있는 안 제7조에서 안 제9조는 공공과 민간이 공동으로 참여하는 협의체를 구성하고 민간 공적공간에 대한 지속가능한 운영체계 마련을 위한 입법 취지의 타당성은 인정되나, 협의체의 운영 효과를 높이는 방안을 마련해야 할 것으로 보임
- 협의체의 설치 방법 및 운영 절차가 조례 안에 충분히 명시되지 않고 실행기준을 통해 보완하도록 규정하고 있어 조례가 규정하는 협의체의 법적 지위와 역할이 모호해질 우려가 있으므로, 조례에서 협의체의 기본적인 설치·운영 절차를 명확히 규정하고 세부 사항을 실행기준에서 보완하는 방식으로 조정한다면 협의체 운영의 법적 안정성을 확보할 수 있을 것으로 판단됨

- 이번 제정조례안은 서울 도심 내 세운녹지축 조성과 관리를 제도적으로 뒷받침하기 위한 중요한 정책적 장치로 기능할 수 있을 것으로 보이나, 사업추진 과정에서의 정책적 실행력을 제고하기 위해서는 일부 조문에 대한 신중한 검토를 통해 관련 계획과의 정합성 및 협의체의 실효성을 보완할 필요가 있다고 생각함

붙임1 세운재정비촉진지구 구역 결정도



세운재정비촉진지구 0-0구역 지구통합관리 협약서

서울특별시(이하 「서울시」라 한다.), 서울특별시 중구청(이하 「중구」라 한다.)과 000 주식회사(이하 「사업시행자」라 한다.)은 세운재정비촉진지구 0-0구역(이하 「대상구역」이라 한다.)의 지구통합관리를 실시함에 있어 다음과 같이 협약을 체결한다.

제1조(목적)

본 협약은 세운재정비촉진계획에 근거하여 대상구역과 세운지구 전체의 지속가능하고 실효성 있는 지구통합관리를 위해 서울시와 중구 및 사업시행자(또는 추후 사업시행자로부터 건물 또는 부지의 소유권을 양도 또는 이전받은 자 등(이하 「양도받은 자 등」이라 한다.)의 책임 있는 역할 분담을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의)

이 협약서에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. ‘지구통합관리’란 세운지구 내 개방형녹지 등 공적공간을 활용한 지역활성화 활동으로, 민간 지역주체 주도로 활성화 프로그램 및 이벤트 등 다양한 활동을 추진하는 것을 의미한다.
2. ‘공적공간’이란 개방형녹지 및 공개공지 등 불특정 일반시민들이 이용할 수 있는 공공적 성격의 공간을 통칭한다.
3. ‘민간 지역주체’란 사업시행자 및 양도받은 자 등을 비롯하여 입주기업과 주민 및 상인 등 대상구역 특성에 따라 유동적인 구성을 갖는 민간영역의 이해관계자들을 의미한다.

제3조(지구통합관리 적용 대상)

지구통합관리의 적용이 가능한 대상은 다음과 같으며, 구체적인 범위 설정은 추후 운영계획 제출 및 승인 단계에서 협의를 통해 확정한다.

1. 「2030 서울시 도시·주거환경정비기본계획」에 의거 지정된 개방형녹지

2. 「건축법」에 따라 설치되는 공개공지 및 공개공간, 대지안의 조정
3. 그 밖에 최상층 및 저층부 개방공간 등 공공적 성격을 지닌 공간

제4조(지구통합관리 활동)

지구통합관리의 주요한 활동은 다음과 같다.

1. 대상구역 내 개방형녹지 등 공적공간을 활용한 지역활성화 활동의 기획과 운영
2. 대상구역 외 세운지구 전체에서의 지구통합관리 활동에 대한 참여와 협력
3. 그 밖에 지구통합관리 활동의 정착 및 운영 활성화를 위한 교육, 홍보, MA 운영, 공적공간 이용실태 점검 등 각종 지원활동

제5조(업무 분담)

서울시와 중구 및 사업시행자(또는 양도받은 자 등)는 다음과 같이 각 당사자의 역할을 정하고 상호 간에 적극적으로 협력한다.

1. 서울시

- 가. 서울시는 세운지구 전체에서 지구통합관리가 원활히 추진될 수 있도록 사업시행자(또는 양도받은 자 등)의 지구통합관리 활동 전반을 관리하며 필요시 제도개선 등 행정적 지원을 한다.
- 나. 서울시는 사업시행자(또는 양도받은 자 등)의 지구통합관리 계획 수립 및 재정집행 등에 대한 중구의 관리·감독사항에 대하여 최종 승인한다.

2. 중구

- 가. 중구는 사업시행자(또는 양도받은 자 등)의 지구통합관리 계획 수립 및 지구통합관리 활동 실행에 따른 재정집행 등에 대해 관리·감독하고 관련 사항을 서울시에 승인요청 한다.
- 나. 중구는 사업시행자(또는 양도받은 자 등)가 지구통합관리 활동을 원활히 추진할 수 있도록 공공공간 사용허가 등 행정적 지원을 한다.

3. 사업시행자

- 가. 사업시행자(또는 양도받은 자 등)는 대상구역의 지구통합관리를 추진하며 이와 관련하여 다음 각 사항에 대한 계획을 수립하여 매년 연말까지 중구에 제출하여야 하고, 최초 계획은 준공검사일까지 제출하여야 한다.
 - 1) 개방형 녹지 등 통합관리를 위한 조직·인력 운영계획
 - 2) 개방형 녹지 등 활성화를 위한 연간 공간 운영계획

3) 개방형 녹지 등 공간 운영에 따른 연간 예산 집행계획

- 나. 사업시행자(또는 양도받은 자 등)는 세운지구 전체의 지구통합관리 활동에 적극적으로 참여하고 관련 협약사항을 준수하여야 한다.
- 다. 사업시행자(또는 양도받은 자 등)는 필요시 서울시 및 중구와의 합의를 통해 지구통합관리 활동을 별도의 공공 또는 민간에 위탁할 수 있다.

제6조(재원 확보)

지구통합관리를 위한 재원 확보는 다음과 같다.

1. 초기재원 : 사업시행자는 허용용적을 인센티브에 따라 초기비용을 확보한다.
 - 가. 비용산출 : $[(\text{용적증가분} \div \text{지상층연면적}) \times \text{대지면적}] \times \text{감정평가액}$
 - 나. 비용관리 : 비용의 안전하고 투명한 관리를 위해 사업시행자는 서울시가 지정하는 지구통합관리 전용 에스크로우계좌에 예치한다.
(단, 지구통합관리 활동을 별도의 공공 또는 민간에 위탁할 경우, 비용 관리방안은 별도로 정할 수 있다.)
 - 다. 예치시기 : 착공 이후 30일 이내 비용을 예치하고, 해당 비용산출을 위한 감정평가는 사업시행계획인가 고시일을 기준으로 실시한다.
2. 추가재원 : 사업시행자(또는 양도받은 자 등)는 이벤트 및 판매 등 지역활성화 활동을 통한 수익금과 민간 지역주체의 회비 및 기부금 등 다양한 방식으로 지속가능한 재원을 확보할 수 있다.

제7조(재정 집행)

지구통합관리 비용 집행에 관한 사항은 다음과 같다.

1. 지구통합관리 비용은 개방형녹지 등 공적공간을 활용한 지역활성화 활동에 쓰여야 하며 서울시와 중구 및 사업시행자(또는 양도받은 자 등) 간의 합의를 통해 집행한다. (단, 수목 및 조경시설물 관리와 청소 및 환경관리 등의 일상적 유지관리 비용은 지구통합관리 비용에 포함하지 아니한다.)
2. 사업시행자(또는 양도받은 자 등)는 다음 연도 지구통합관리 활동에 필요한 예산 집행계획을 수립하여 매년 연말까지 중구에 제출하여야 하며, 계획의 변경이 필요한 경우 집행예정일 1개월 전까지 변경계획을 제출한다.

3. 중구는 제출된 계획을 검토하여 서울시에 승인 요청하며, 승인된 비용은 에스크로우계좌를 활용하여 지급한다. 구체적인 신탁거래에 관한 사항은 에스크로우계약 체결 시 결정한다.
4. 에스크로우계좌의 재원을 활용하여 확보된 수익은 에스크로우계좌에 재예치하여 지역에 재투자될 수 있도록 한다.

제8조(협약의 양도)

협약의 양도에 관한 사항은 다음과 같다.

1. 정비사업이 완료되어 사업시행자가 해산하거나, 사업시행자가 건물 또는 부지의 소유권을 제3자에게 양도 또는 이전하는 경우, 사업시행자는 양도받은 자에게 본 협약에 따른 사업시행자의 의무를 계약서 등에 특약사항으로 명시하여 서울시와 중구 및 양도받은 자는 본 협약을 다시 체결하여야 한다.
2. 제1호의 사유로 변경된 소유자가 건물 또는 부지의 소유권을 제3자에게 재차 양도 또는 이전하는 경우에도, 변경된 소유자는 재차 양도받은 자에게 본 협약에 따른 소유자의 의무를 계약서 등에 특약사항으로 명시하여 서울시와 중구 및 재차 양도받은 자는 본 협약을 다시 체결하여야 한다.

제9조(합의 이행)

위 당사자는 신의성실의 원칙에 입각하여 세운0-0구역 및 세운지구 전체의 활성화를 위해 본 협약서의 내용을 성실히 이행하고 준수하여야 한다.

제10조(협약의 변경 등)

1. 이 협약의 내용은 향후 세운지구 전체의 통합관리방안 및 구역별 구체적인 운영계획 수립에 따라 변경될 수 있다.
2. 그 외 이 협약의 내용을 변경하여야 할 불가피한 사정이 발생하는 경우에는 서울시와 중구 및 사업시행자(또는 양도받은 자 등)의 서면 합의에 따라 이를 변경할 수 있다.
3. 이 협약에서 정하지 아니한 사항은 각 협약체결 주체의 실무자가 참여하는 회의를 통해 결정한다.

제11조(협약의 기간 등)

1. 본 협약의 유효기간은 위 당사자가 본 협약서에 기명날인 또는 서명한 날로부터 효력을 가지는 것으로 본다. 다만, 본 협약체결 이후 어느 한 당사자가 협약을 성실히 이행할 수 없다고 판단될 경우 상호 합의 하에 협약의 전부 또는 일부를 해지할 수 있으며 별도의 해지가 없으면 효력은 존속된다.
2. 이 협약이 성립되었음을 증명하고 협약에서 규정한 제반 의무를 성실히 수행하기 위하여 협약서 3부를 작성하여 날인한 후 각각 1부씩 보관한다.

제12조(준거법 및 분쟁시 처리)

1. 본 협약은 대한민국 법에 의거하여 규율되고 해석된다.
2. 협약당사자는 본 협약과 관련하여 발생하는 분쟁을 신의성실의 원칙에 따라 상호 협의하여 해결하기로 한다.
3. 협약당사자는 본 협약상 분쟁에 관하여 협의로 해결되지 않는 것이 명백할 경우 법원에 소를 제기할 수 있으며, 본 협약상 분쟁의 관할은 서울중앙지방법원으로 한다.

2024. 0. 0.

서울특별시장 000

서울 중구청장 000

000 주식회사 대표이사
000

서울특별시 세운녹지축 조성·관리 및 지원에 관한 조례안 비용추계 비대상사유서

1. 판단 근거

- 서울특별시 세운녹지축 조성·관리 및 지원에 관한 조례안은 제5조(세운녹지축 조성 및 지원), 제6조(세입자 대책) 및 제7조(세운녹지축 통합관리의 시행)를 신설함에 따라 비용이 발생할 수 있으나 관련부서(도시공간본부)에서 예산을 기편성하여 추진 중이므로 비용추계 대상에서 제외함

[참고] 2025년도 세운녹지축 조성·관리 및 지원 관련 분야별 예산 내역

사업명	예산액(천원)
녹지생태도심 재창조 선도(붙임1)	5,450,000

※자료: 2025 서울시 예산서

2. 작성자

시의회사무처	재정분석담당관
담 당 관	주병준
추계세제팀장	김중헌
추 계 분 석 관	김지혜
	☎ 02-2180-7952
	e-mail : kjh0123@seoul.go.kr