서울특별시의회 최고고도지구 합리적 개선 특별위원회 구성결의안

심 사 보 고 서

의안 번호	1022

2012년 10월12일
운 영 위 원 회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2012. 9. 20. 김정중 의원 외 48명

나. 회부일자 : 2012. 9. 26.

다. 상정일자 : 제241회 임시회 제2차 운영위원회

(2012. 10. 12 상정)

2. 제안설명

(제안설명자 : 김정중 의원)

□ **제안이유**

○ 서울시는 주요 산 및 문화재의 환경·경관 보호, 국가 주요시설 보호 등을 목적으로 총 89.63㎢에 해당하는 지역을 최고고도지구로 지정하여 관리하고 있으나, 개별 최고고도지구마다 지정목적에 비추어 높이 제한이 일률적으로 적용되고 있어 최고고도지구내 토지주간 형평 논란이 야기되고 있는가 하면, 최고도지구

밖 인접지역이 일부 고층으로 개발된 경우 상대적으로 불이익을 받고 있다는 인식이 팽배한 실정으로 이러한 문제가 지속되는 한 대상지내 주거환경 낙후는 물론 불균형 발전도 더욱 심화될 것임은 자명해 보임.

○ 주요산·문화재·국가주요시설 보호 목적의 최고고도지구 운영 필요성 자체를 부정할 수는 없음. 다만 천만 시민을 위한 공익목적의 도시계획이 지속가능하기 위해서는 최고고도지구내 재산권자에 대한 다양한 형태의 행정적·재정적 지원방안이 뒤따라야 함은 물론 지구 내 혹은 지구내외 간 형평 문제 등 보다 섬세한 도시관리방안 개선이 필요한 시점임.

○ 이에 우리 시의회는 서울시 최고고도지구에 대한 정확한 실태조사는 물론 실질적인 지원방안이 무엇인지 구체적으로 조사·연구할 필요가 있다고 보아 우리 시의회에 최고고도지구 합리적 개선을 위한 특별위원회의 구성을 결의하고자 함.

□ 주요내용

1) 서울시 최고고도지구에 대한 정확한 실태조사 및 문제분석을 토대로 행·재정적 지원방안 등 합리적 개선을 위해 「지방자치법」 제56조 및 같은법 시행령 제56조, 「서울특별시의회 기본조례」 제38조의 규정에 따라 '서울특별시의회 최고고도지구 합리적 개선 특별위원회'를 구성한다.

2) 위원수는 15인 이내로 하고, 그 활동기간은 선임일로부터 6개월로 하되 필요시 본회의의 의결로 연장할 수 있다.

3. 전문위원 검토보고

(수석전문위원 : 박 노 수)

□ 검토요지

○ 특별위원회는 「지방자치법」 제56조제2항 및 같은법 시행령 제56조, 「서울특별시의회 기본조례」 제38조 등에 근거하여 구성되는 것으로,

○ 본 결의안은 서울시가 최고고도지구로 지정되어 고통 받는 주민들의 민원 해소 및 대상지내 주거환경 낙후에 대한 실질적인 문제해결에 적극적이지 않은 상황에서, 서울시의회 차원에서 서울시 최고고도지구의 합리적 개선을 지원하고자 “서울특별시의회 최고고도지구 합리적 개선 특별위원회” 구성을 제안하는 것임.

○ 고도지구는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제3호에 의해 규정된 용도지구 중 하나[1]로서, 쾌적한 환경 조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물 높이의 최저한도 또는 최고한도

---

1) 제37조(용도지구의 지정) ① 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.
1. 경관지구: 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구
2. 미관지구: 미관을 유지하기 위하여 필요한 지구
3. 고도지구: 쾌적한 환경 조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물 높이의 최저한도 또는 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구
4. 방화지구: 화재의 위험을 예방하기 위하여 필요한 지구
5. 방재지구: 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴, 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 필요한 지구
6. 보존지구: 문화재, 중요 시설물 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
7. 시설보호지구: 학교시설·공용시설·항만 또는 공항의 보호, 업무기능의 효율화, 항공기의 안전운항 등을 위하여 필요한 지구
8. 취락지구: 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역·개발제한구역 또는 도시자연공원구역의 취락을 정비하기 위한 지구
9. 개발진흥지구: 주거기능·상업기능·공업기능·유통물류기능·관광기능·휴양기능 등을 집중적으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
10. 특정용도제한지구: 주거기능 보호나 청소년 보호 등의 목적으로 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구
11. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지구

를 규제할 필요가 있는 지구를 말함. 특히 최고고도지구는 건축물의 높이의 최고한도를 정해 놓은 지구로서, 건물 등의 일정한 층수나 높이를 정해 놓고 그 이상 높은 건물 등은 규제하는 것으로 공항근처의 토지이용 등을 그 예로 들 수 있음.

○ 현재 서울시 최고고도지구는 89.6㎢로, 서울시 전체면적 605㎢의 14.8%를 차지하고 있음. 이렇게 서울시의 적지 않은 면적을 차지하고 있는 최고고도지구와 관련하여 시민을 위한 공익목적의 도시계획이 지속가능하기 위해서는 현재 최고고도지구내 재산권자에 대한 다양한 형태의 행정적·재정적 지원방안이 뒤따라야 함은 물론 지구 내 혹은 지구내외 간 형평 문제 등 보다 섬세한 도시관리방안 마련이 필요한 상황임.

[표-1] 서울시 최고고도지구 현황

지정취지	지구명	행정구역	면적(㎡)	비율(%)
국가시설보호	국회의사당	영등포구	883,700	1.0
	서초동 법조단지 앞	서초구		
	김포공항주변	강서, 양천, 구로, 영등포, 금천, 관악구	80,193,000	89.5
주요산 및 문화재의 환경·경관 보호	남산주변	중구, 용산구	8,463,439	9.4
	북한산주변	도봉구, 강북구		
	구기, 평창동주변	종로구		
	경복궁 주변	종로구		
	어린이대공원주변	광진구		
	배봉산 주변	동대문구		
무질서한 확산방지	온수동일대	구로구	94,130	0.1
합 계			89,634,269	100.0

○ 동 안건에 따른 특별위원회 구성은 최고고도지구의 일률적 지정이 지구내 주거환경 낙후와 불균형 발전을 가져오는 측면이 있는 반면, 최고고도지구에 대한 제도적 완화가 자칫 보호해야 할 지역에 대한 난개발을 불러올 수 있다는 우려가 함께 제기되고 있

는 실정에 서울시의회 차원에서 서울시 최고고도지구에 대한 정확한 실태조사와 문제분석을 토대로 행·재정적 지원방안 등을 모색하고 최고고도지구내 재산권자에 대한 다양한 형태의 행정적·재정적 지원방안이 추진될 수 있도록 합리적 개선 방안을 마련하고자 하는 것으로 특별위원회의 구성 취지는 시의적절하다고 판단됨.

○ 다만, 동 안건과 관련하여 최고고도지구 등 용도지역·지구의 지정·운용에 관한 사항의 업무는 「서울특별시 행정기구 설치조례」 제14조[2]에 따라 도시계획국 도시계획과에서 총괄적으로 담당하고 있는 바, 해당 부서를 소관으로 하는 상임위원회의 활동범위와 동 특별위원회의 활동범위에 대한 정립을 고려해야 할 필요가 있음.

○ 동 안건과 관련하여 「서울특별시의회 기본조례」 제38조제2항[3]에 따른 관련 상임위원회 의견조회 결과, 도시계획관리위원회는 동 특별위원회의 구성·운영에 대하여 찬성하는 의견을 제시함.

---

2) 제14조(도시계획국) 도시계획국장은 다음 사항을 분장한다.
1. 생활권계획 수립·운용 및 대규모 부지 도시계획적 활용방안 수립 등에 관한 사항
2. 도시계획, 광역도시계획, 도시발전종합대책 및 경관계획 수립·조정에 관한 사항
3. 용도지역·지구의 지정·운용에 관한 사항
4. 역사문화도시 관리 및 도심활성화에 관한 사항
5. 지구단위계획구역 지정·운용에 관한 사항
6. 도시계획시설 결정, 세부시설 조성계획 수립·운용에 관한 사항
7. 도시환경정비 사업에 관한 사항
8. 도시개발사업에 관한 사항
9. 전통시장정비사업에 관한 사항
10. 입체도시 조성 등 도시공간계획 수립?시행에 관한 사항
11. 토지조사·관리, 지적에 관한 사항

3) 제38조(특별위원회) ② 제1항에 따라 운영위원회가 특별위원회 구성안을 심사할 경우 관련된 상임위원회와 사전에 협의하여야 한다.

4. 질의 및 답변요지 : 없 음

5. 토론요지 : 없 음

6. 심사결과 : 원안가결

7. 소수 의견의 요지 : 없 음

8. 기타 필요한 사항 : 없 음

서울특별시의회 최고고도지구 합리적 개선 특별위원회 구성 결의안

의 안 번 호	1022

제안년월일 : 2012년 9월 20일
발 의 자 : 김정중 의원 외 48명

1. 주 문

○ 서울시 최고고도지구에 대한 정확한 실태조사 및 문제분석을 토대로 행·재정적 지원방안 등 합리적 개선을 위해 「지방자치법」 제56조 및 같은 법 시행령 제56조, 「서울특별시의회 기본조례」 제38조의 규정에 따라 '서울특별시의회 최고고도지구 합리적 개선 특별위원회'를 구성한다.

○ 위원수는 15인 이내로 하고, 그 활동기간은 선임일로부터 6개월로 하되 필요시 본회의의 의결로 연장할 수 있다.

2. 제안이유

○ 서울시는 주요산 및 문화재의 환경·경관 보호, 국가 주요시설 보호 등을 목적으로 총 89.63㎢에 해당하는 지역을 최고고도지구로 지정하여 관리하고 있으나, 개별 최고고도지구마다 지정목적에 비추어 높이 제한이 일률적으로 적용되고 있어 최고

고도지구내 토지주간 형평 논란이 야기되고 있는가 하면, 최고도지구 밖 인접지역이 일부 고층으로 개발된 경우 상대적으로 불이익을 받고 있다는 인식이 팽배한 실정으로 이러한 문제가 지속되는 한 대상지내 주거환경 낙후는 물론 불균형 발전도 더욱 심화될 것임은 자명해 보임.

○ 주요산·문화재·국가주요시설 보호 목적의 최고고도지구 운영 필요성 자체를 부정할 수는 없음. 다만 천만 시민을 위한 공익목적의 도시계획이 지속가능하기 위해서는 최고고도지구내 재산권자에 대한 다양한 형태의 행정적·재정적 지원방안이 뒤따라야 함은 물론 지구 내 혹은 지구내외 간 형평 문제 등 보다 섬세한 도시관리방안 개선이 필요한 시점임.

○ 이에 우리 시의회는 서울시 최고고도지구에 대한 정확한 실태조사는 물론 실질적인 지원방안이 무엇인지 구체적으로 조사연구할 필요가 있다고 보아 우리 시의회에 최고고도지구 합리적 개선을 위한 특별위원회의 구성을 결의하고자 함.

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「항공법」

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 기　　타 : 결의문 붙임자료 참고

서울특별시의회 최고고도지구 합리적 개선 특별위원회 구성 결의안

○ 서울시는 주요산 및 문화재의 환경·경관 보호, 국가 주요시설 보호 등을 목적으로 총 89.63㎢에 해당하는 지역을 최고고도지구로 지정하여 관리하고 있으나, 개별 최고고도지구마다 건축할 수 있는 건축물의 높이를 각각 규제하고 있는데 지정목적에 비추어 높이 제한이 일률적으로 적용되고 있어 최고고도지구내 토지주간 형평 논란이 야기되고 있는가 하면, 최고도지구 밖 인접지역이 일부 고층으로 개발된 경우 상대적으로 불이익을 받고 있다는 인식이 팽배한 실정이며, 과도한 고도제한에 따라 노후한 주거지 정비사업에 어려움이 뒤따라 주거환경도 점차 악화되는 양상이다.

○ 일례로 북한산주변, 경복궁 주변, 구기·평창동 주변, 남산 주변에 지정된 최고고도지구만 보더라도 필지별로 표고, 경사에 차이가 있고 각각 지역여건도 차이가 있으나 해당 지구별로 상당한 범위를 동일한 높이로 규제하고 있어 높이제한의 타당성이 부족하다는 의구심이 야기되는 실정이고, 유사한 입지임에도 불구하고 최고고도지구로 지정되어 있지 않은 인근지역에는 고층개발이 이루어져 재산권 향유에 대한 상대적 박탈감도 높아짐에 따라 끊임없이 민원이 야기되고 있다.

○ 실정이 이러함에도 불구하고, 서울시는 최고고도지구로 지정되어 고통 받는 주민들의 민원 해소를 위한 실질적인 문제해결에 진정

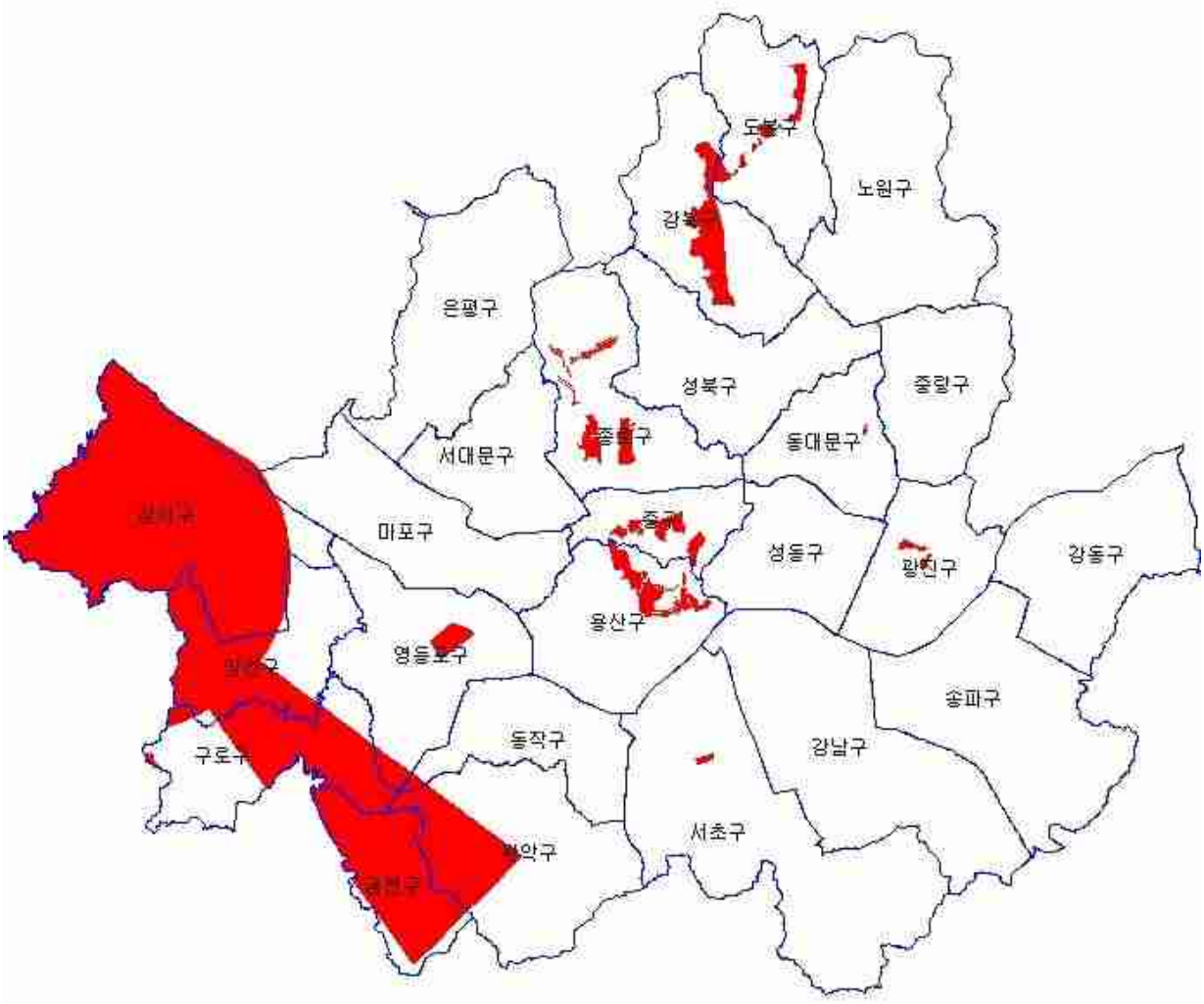
으로 심사숙고하며 앞장서 노력하고 있는지 의문을 갖지 않을 수 없으며, 이러한 문제가 지속되는 한 대상지내 주거환경 낙후는 물론 불균형 발전도 더욱 심화될 것임은 자명해 보인다.

○ 주요산·문화재·국가주요시설 보호 목적의 최고고도지구 운영 필요성 자체를 부정할 수는 없다. 다만 천만 시민을 위한 공익목적의 도시계획이 지속가능하기 위해서는 최고고도지구내 재산권자에 대한 다양한 형태의 행정적·재정적 지원방안이 뒤따라야 함은 물론 지구 내 혹은 지구내외 간 형평 문제 등 보다 섬세한 도시관리방안 마련이 필요한 시점이다. 이에 우리 시의회는 서울시 최고고도지구에 대한 정확한 실태조사는 물론 실질적인 지원방안이 무엇인지 구체적으로 조사연구할 필요가 있다고 보아 우리시의회에 최고고도지구 합리적 개선을 위한 특별위원회의 구성을 결의하고자 한다.

2012. 9.

서울특별시의회 의원 일동

※ 붙임 : 최고고도지구 현황



지정취지	지구명	행정구역	면적(㎡)	비율(%)
국가시설보호	국회의사당	영등포구	883,700	1.0
	서초동 법조단지 앞	서초구		
	김포공항주변	강서, 양천, 구로, 영등포, 금천, 관악구	80,193,000	89.5
주요산 및 문화재의 환경·경관 보호	남산주변	중구, 용산구	8,463,439	9.4
	북한산주변	도봉구, 강북구		
	구기, 평창동주변	종로구		
	경복궁 주변	종로구		
	어린이대공원주변	광진구		
	배봉산 주변	동대문구		
무질서한 확산방지	온수동일대	구로구	94,130	0.1
합 계			89,634,269	100.0