

- 회 실무분과위원회 운영비로 11백만원,
- 2002년 10월 청계천복원사업추진본부 신설조직에 대한 직원 기본급 지급 8억 42백만원,
- 2002년 12월 왕십리 뉴타운 시범구역에 대한 도시개발사업 기본 계획수립 용역비로 6 억원을 지출하였는 바,
- 이는 민선시장의 교체에 따라 제도 및 기구의 개편 공약의 이행과 역점사업의 변경에 따른 불가피성도 있다고 사료되나,
- 예비비란 예산편성 당시에는 전혀 예측할 수 없었던 사건이 발생하여 경비를 지출하거나, 사정 변경으로 예산액에 부족이 생겨 경비를 초과 지출하고자 할 경우 이용되는 제도라 할 수 있으므로
 - '왕십리 뉴타운 기본계획수립 용역비'의 경우 이에 해당된다고 보기는 어렵고,
 - 더구나, 예산의 투명성 확보와 사전 통제기능 강화를 위해서는 추경편성을 통해 의회의 심의·의결을 거친 후 집행하던가, 2003년도 예산에 편성·집행하였어야 함에도 예비비제도란 편법을 이용하여 의회의 심의·의결을 거치지 않고 용역사업비를 집행하였다고 사료되는 바,
 - 향후 이러한 사례가 발생하지 않도록 예산편성 및 집행에 적정을 기하여야 할 것으로 판단됨.
- 이상으로 2002회계년도 도시계획국 소관 일반회계 세입세출 결산 및 예비비 지출 승인안에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

서울특별시도시계획조례개정조례안 검토보고서

2003. 6.
도시관리위원회
전 문 위 원

1. 경 과

- 제출자 : 서울특별시장
- 제출일자 : 2003. 5. 9 (의안번호 217번)
- 위원회 회부일자 : 2003. 5. 12

2. 제안이유

- 국토이용관리법과 도시계획법을 통합한 「국토의계획및이용에관한법률」이 제정·공포시행 (2003.1.1) 됨에 따라 환경친화적이며, 지속가능한 도시 성장·관리 및 지역간 균형발전을 위하여 조례로 위임한 사항과 시행에 필요한 사항을 규정하려는 것임

3. 주요골자

- 가. 주민이 제안하는 도시관리계획설명서에 기초조사결과, 자원조달방안 및 환경성 검토결과 외에 토지적성평가, 경관계획을 추가하여 도시경관을 유지하고 보호하도록 함. (안 제6조)
- 나. 제1종지구단위계획구역의 지정대상에 균형발전사업지구와 민자역사계획지역을 추가하고, 그동안 조례시행규칙으로 정한 일정규모 이상의 공동 주택(아파트)을 건립하는 경우 지구 단위계획을 수립하도록 한 규정을 조례로 격상시켜 정함. (안 제16조)
- 다. 제1종지구단위계획구역을 지정하고자 할 때에는 의무적으로 시 도시계획위원회의 자문을 거치도록 하였으나, 용도지역·용도지구의 변경, 면적 10만제곱미터 이상 대규모개발, 단독주택지의 재건축(아파트)사업 등의 경우에만 사전 자문을 받고, 그 이외에는 선택적으로 받도록 하여 절차를 간소화함. (안 제17조)
- 라. 주요 산 및 하천변의 경관유지와 보호를 위해 조망 및 수변경관지구안에서 건축제한을 정함. (안 제41조, 안 제42조)

- 수변경관지구안에서 건축할 수 있는 건축물은 높이 12층 이하로서 40m 이하로 정함.
 - 지구단위계획구역, 아파트지구, 도시개발구역, 정비구역 등의 경우 도시계획위원회 심의를 거쳐 완화 가능하도록 함.
 - 건축위원회 심의를 거친 경우 높이완화 가능하도록 함.
 - 조망경관지구안에서 건축할 수 있는 건축물은 도시관리계획으로 정하는 높이제한에 따르도록 함.
 - 지구단위계획구역, 아파트지구, 도시개발구역, 정비구역 등의 경우 도시계획위원회 심의를 거쳐 1.2배 범위내에서 완화 가능함.
 - 건축위원회 심의를 거쳐 높이 1.2배 범위내에서 완화 가능함.
 - 마. 상업지역 안에서 건축할 수 있는 주거복합건물의 주거용 비율을 현행 90%까지 하던 것을 70%로 낮추어 상업기능의 잠재력 저하와 기반시설 부족에 따른 부담을 완화함. (안 제31조 내지 제33조)

다만, 도심공동화 방지를 위해 4대문안의 도심재개발구역중 도심재개발기본계획에서 주거기능 입지가 필요하다고 인정된 지역은 종전과 같이 90%로 하며, 도심재개발의 활성화를 위해 주거복합건물의 주택연면적 비율에 따른 용적률(용도용적제) 적용은 배제할 수 있도록 함. (안 제55조제3항)
 - 바. 4대문안 도심재개발구역 중 수복재개발 방식으로 사업을 시행하는 경우 건폐율은 도시계획위원회의 심의를 거쳐 국토의계획및이용에관한법률시행령이 정하는 범위 안에서 도심재개발기본계획으로 정할 수 있도록 완화함. (안 제54조)
 - 사. 토지이용의 과밀화를 방지하기 위하여 건폐율을 낮추어야 할 필요가 있는 구역에서는 도시계획위원회의 심의를 거쳐 그 구역에서 적용할 건폐율의 최대한도의 50%까지 낮출 수 있도록 정함. (안 제54조)
 - 아. ‘중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법’ 규정에 따라 중소기업청장으로 부터 시장재개발·재건축사업시행구역으로 지정받은 일반주거지역 및 준주거지역에 위치한 재래시장의 용적률 및 건축물 층수를 정함. (안 제55조, 안 제28조)
 - 일반주거지역의 경우 용적률 400%, 준주거지역의 경우 용적률 450%로 하되, 구도시계획위원회·건축위원회 및 시도도시계획위원회 심의를 거쳐 일반주거지역은 500%까지, 준주거지역은 600%까지 허용함.
 - 제2종일반주거지역안에서 도시계획위원회 심의를 거쳐 15층까지 완화할 수 있도록 함.
 - 자. 도심지 재개발사업의 활성화를 위해 일반상업지역안의 도심재개발구역은 도시계획위원회의 심의를 거쳐 2003.6.30까지 용적률을 완화(600% → 800%) 적용하여 왔으나, 이를 3년간 연장(2003.6.30 → 2006.6.30)함. (안 부칙 제3조)
 - 차. 현재, 시장이 갖고 있는 도시계획시설의 입안권 중 “주간선도로 및 그에 접하는 교통광장”을 자치구에서도 입안할 수 있도록 위임함. (안 별표3)
4. 참고법령
- 가. 국토의계획및이용에관한법률, 같은법 시행령, 같은법 시행규칙
 - 나. 건축법, 같은법 시행령, 서울특별시건축조례
5. 검토의견(전문의원)
- 먼저, 본 조례안의 제안배경 및 사유를 말씀드리면
 - 종전의 도시계획법이 폐지되고 「국토의계획및이용에관한법률」이 2003.1.1부터 제정·시행됨에 따라 법령에서 위임한 사항과 시행에 필요한 사항을 규정하고자 2003. 4. 7 ~ 4. 27까지 20일간의 입법예고와 2003. 5. 1 규제 개혁위원회 규제심사를 거친 후 전문개정 형식으로 제출된 것임.
 - 다음으로 조례안의 주요 특징을 말씀드리면,

- 첫째, 도시관리계획의 입안에서 주민이 제안할 경우 계획설명서에 토지 적성평가, 경관계획, 교통성 검토결과를 추가하여 제출토록 되어 있음
 - 둘째, 제1종지구단위계획구역 지정대상에 균형발전촉진지구, 민자역사를 개발하고자 하는 지역, 조례시행규칙으로 정하는 일정규모 이상의 공동 주택(아파트) 건립대상지를 포함 추가하였음.
 - 셋째, 제1종지구단위계획구역 지정시 시 도시계획위원회 자문대상을 용도지역·용도지구의 변경, 면적 10만제곱미터 이상의 대규모 개발, 단독주택지의 재건축(아파트)사업 건축의 경우에만 사전 자문받도록 제한하였음.
 - 넷째, 상업지역안의 주거복합건물의 주거면적 비율을 현행 90% 미만에서 70% 미만을 적용하되, 4대문안 도심재개발 기본계획에서 주거기능 입지가 필요하다고 인정되는 지역은 90%로 하며, 도심재개발의 활성화를 위해 용도용적계 적용은 배제할 수 있도록 하였으며, 또한 4대문안 도심재개발구역안에서 수복재개발 방식으로 사업을 시행할 경우, 시행령의 범위내에서 도심재개발기본계획으로 정할 수 있도록 완화하였음.
 - 다섯째, 주요 산 및 하천변의 경관유지와 보호를 위해 조망 및 수변경관지구 안에서의 건축제한을 규정하였음.
 - 수변경관지구안에서 건축물의 높이를 12층이하, 40m이하로 하되 지구단위 계획구역, 아파트지구, 도시개발구역, 정비구역, 21층이상 건축(시장허가) 등에 대해 시 도시계획위원회 심의를 거쳐 완화하고, 그 이하는 건축 위원회에서 심의하여 완화할 수 있도록 하였고,
 - 조망경관지구에서는 도시관리계획으로 정하는 높이로 제한하되, 지구단위계획구역, 아파트지구, 도시개발구역, 정비구역에서는 도시계획위원회 심의를 거쳐 1.2배 완화 가능하고, 그 외는 건축위원회 심의로 완화 가능토록 하였음.
 - 여섯째, 토지이용의 과밀화 방지를 위해 도시계획위원회 심의를 거쳐 당해지역 건폐율의 50%까지 낮출 수 있도록 강화하였음.
 - 일곱째, 시장 재개발·재건축사업에 대한 용적률 및 층수를 완화하였음.
 - 「중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법」 규정에 따라 재래시장의 경우, 일반주거지역은 400%, 준주거지역은 450%이하로 하되, 구 도시계획위원회 및 건축위원회의 자문과 시 도시계획위원회의 심의를 거쳐 일반주거지역 500%, 준주거지역 600%이하까지 허용함.
 - 제2종일반주거지역안에서 도시계획위원회 심의를 거쳐 15층까지 완화할 수 있도록 하였음
 - 여덟째, 도시계획위원회 분과위원회가 제1분과위(용도지역변경), 제2분과위(개발행위허가 등), 제3분과위(지구단위계획)로 구성되어 각 분과위원회는 5~9인 위원으로 하되, 위원장은 호선하도록 제도개선이 있었음.
 - 아홉째, 4대문안 일반상업지역의 용적률에 대한 경과조치를 3년 연장하였음.
 - 2003년 6월 30일에서 2006년 6월 30일까지 도시계획위원회 심의를 거쳐 800% 적용토록 하였음
- 동 조례안에 대해 종합적인 검토결과를 말씀드리면,
- 과거 도시계획법이 2000.7.1 전문 개정됨에 따라 제정된 도시계획조례가 시행된 지 불과 2년이 경과하였지만, ‘선 계획 - 후 개발’ 체계를 확립하기 위한 방안으로 국토이용관리법과 도시계획법을 통합한 「국토의계획및이용에관한법률」이 새로이 제정·공포되었음. 금번 전면 개정되는 도시계획조례는 모법의 제정취지를 반영하고, 환경친화적이며 지속가능한 도시성장과 관리는 물론, 지역간 균형발전을 도모하기 위한 정책구상이 담겨 있다고 사료됨.

- 그러나, 수변경관지구와 조망경관지구의 신설과 관련, 과도한 규제에 의하여 재건축을 추진하는 지역주민이나 이해관계인, 건설업체 등의 강한 반발이 예상되며, 건설경기의 위축으로 이어져 사회경제 전반에 미치는 파급효과가 클 것으로 예상된다 지적이 있음.
 - 또한, 경실련 등 시민단체들은 동 개정조례안은 과도한 도심개발을 유도, 인구증가에 따른 과밀화와 난개발을 초래할 수 있으며, 용적률 완화 등에 따른 고층·고밀개발은 주변 주거지역의 생활환경을 더욱 악화시킬 것이므로 허용 용적률을 최소화해야 한다고 주장하고 있어 서울시와의 의견이 상충됨.
 - 한편, 동 조례의 효율적인 심사를 위한 공청회를 개최(2003.6.10)한 결과, 주요 쟁점사항으로는 수변 및 조망경관지구의 건축제한, 시장재개발·재건축사업의 용적률 및 층수완화 문제, 4대문안의 도심재개발을 위한 상업지역안의 주거복합건물의 주거연면적 비율, 용적률, 건폐율 문제, 개발행위허가 기준 문제 등으로 크게 구분됨.
- 다만, 수정 또는 보완의 여지가 있어 세심한 검토가 필요한 사항은
- 조례안 제8조(경관지구의 세분)과 제9조(용도지구의 지정)에서 각종 문화 및 문화재 관련 지구가 나름대로의 지정목적이 있겠으나, 지나치게 세분되어 있어 바람직하지 않으므로, 유사한 것끼리 통합하여 용도지구를 단순화 할 필요가 있다고 사료됨.
 - 법에 의한 구역 : 문화재 보호구역(문화재보호법)
 - 시행령에 의한 지구 : 역사문화 미관지구, 문화자원 보존지구
 - 조례에 의한 지구 : 문화재주변 경관지구, 사적건축물 보전지구 문화지구
 - 조례안 제16조제2항에서 지구단위계획구역 지정 대상지역을 규칙에서 정하기보다는 조례에서 정하도록 하는 것이 행정의 투명성 제고와 대시민의 이해·실득을 위하여 타당하다고 사료되며, 균형발전 사업지구는 지정대상에서 제외시키는 것을 검토할 필요가 있고, 또한 지구단위계획구역으로 지정하지 않는 미대상지역을 신설하고, 지구단위계획구역 지정시 일정 규모 이하는 자치구에 위임토록 하는 것도 검토할 필요가 있다고 사료됨.
 - 조례안 제17조(도시계획위원회의 자문)에서 용도지역의 변경과 대규모 개발사업 등에 대하여는 지구단위계획구역 지정 입안전 반드시 도시계획위원회에 사전 자문토록 하고 있으나, 사전 자문에 대한 단서규정을 삭제하고, 입안권자가 필요한 경우에 자문하도록 하는 방안을 검토할 여지가 있다고 사료됨.
 - 조례안 제18조제2항의 단서조항에서 ‘특별계획구역’은 공동위원회의 공동심의를 거치도록 규정하고 있으나, 이 단서조항은 삭제할 필요가 있다고 사료되며, 특히 법령에서 경미한 사항이라고 규정한 사항은 조례에서도 마땅히 경미한 사항으로 규정하여야 함에도 불구하고, 경미한 사항의 범위를 더 축소하여 공동위원회의 공동심의를 대상을 강화하여 정하고 있는 바, 이는 법령의 취지에 맞도록 공동위원회 심의를 생략할 수 있는 대상을 확대할 필요가 있다고 사료됨.
 - 조례안 제24조(개발행위허가의 기준 등)에 토지형질변경 허가기준을 완화하는 단서조항으로 ‘일단의 주택지 조성사업이 시행 준공되어 지목이 “대”로 변경된 토지에 대하여는 토지형질변경 행위허가가 가능’토록 하는 조항을 신설하는 방안을 검토할 여지는 있다고 사료됨.
 - 조례안 제28조의 제2종일반주거지역안에서 건축할 수 있는 건축물의 층수(12층 이하)를 시행령에서 정하고 있는 바와 같이 ‘15층 이하’로 상향조정하는 방안을 검토할 필요가 있다고 사료됨.
 - 조례안 제31조 내지 제33조의 상업지역 안에서 주거복합건물 건축시 주거비율 70% 이하까지 허용하고, 4대문안의 도심재개발구역은 90% 미만까지 허용토록 하는 것은 법상 상업지역에는 공동주택이 불허되고 있고, 용도용적제 적용에도 불구하고 최근 도심재개발은 주거복합건물 중심으로 개발되고 있는 문제점과 한편으로는 이 조항이 도심공동화 방

지에 기여할 수 있다는 점 등을 종합적으로 비교 검토하여야 할 것으로 사료되고, 주거화되고 있는 오피스텔의 건립규제를 위하여 주거면적에 오피스텔을 포함하는 것도 검토할 필요가 있다고 사료됨.

또한, 조례안 제32조제2항에 단서조항을 신설하여 일반상업지역안의 지구단위계획구역내 판매 및 영업시설, 위락시설에 대하여는 허가권자가 당해 도시계획위원회 심의를 거쳐 건축 또는 용도변경을 할 수 있도록 하는 사항을 삽입하는 방안에 대하여 검토할 필요가 있다고 사료됨.

- 조례안 제41조 내지 제42조의 수변경관지구와 조망경관지구안에서의 건축제한과 건축물의 높이 완화규정에 대하여는 이해관계인과 시민단체의 의견이 상충되므로 정합성 있는 근거규정을 마련하는 방안의 검토가 필요하다고 사료되며, 건축제한 완화시 건축위원회가 아닌 도시계획위원회의 심의를 거쳐 완화토록 하는 것이 타당하다고 사료됨.
 - 조례안 제55조 제9항의 재래시장 재개발·재건축사업 시행구역의 용적률 완하는 재래시장 활성화를 위하여 특별법이 제정됨에 따라 새로 규정된 조항이지만, 주거복합건물 중심의 과밀개발에 따른 도시기반시설의 과부하와 도시경관 및 주변지역과의 부조화 문제를 야기시킬 가능성이 있으므로, 주변지역과의 조화를 이루는 높이와 밀도규제, 기반시설 확보 등 종합 검토가 필요하다고 사료됨.
 - 조례안 제56조 내지 제59조와 관련하여 도시계획위원회의 위원수 정수화와 도시설계, 조경분야 등의 인적구성 보강이 필요하고, 위원 해촉규정 신설 및 위원회 심의규정 근거가 마련되어야 된다고 사료되며, 도시계획위원회 제2분과위에 재개발사업을 포함시키고, 회의의 비공개원칙은 투명성·민주성·책임성 확보를 위해 공개원칙으로 변경하는 것을 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 사료됨.
 - 조례안 제63조 내지 제65조의 도시계획상임기획단의 운영에서 단장의 임명을 종전 조례와 같이 시 도시계획위원회의 당연직 위원으로 임명하는 방안에 대하여도 재검토할 필요가 있다고 사료됨.
 - 조례안 부칙 제3조의 4대문안 도심재개발사업에서 용적률 800퍼센트의 적용기간을 2006년 6월 30일까지 연장하는 규정에 대하여도 전문가, 시민단체 및 이해관계인의 의견이 상충되므로 이에 대한 세심한 검토가 필요하다고 사료되며,
 - 조례안 제67조 관련, [별표 3]의 구청장 권한위임사무중 ‘도시관리계획의 결정, 변경결정 및 고시에 관한 사항, 지구단위계획중 경미한 사항의 도시관리계획 변경결정에 관한 사무’, ‘경미한 도시관리계획의 변경결정에 관한 사무’에 대한 추가 위임할 사항에 대하여도 세심하게 재검토할 필요가 있다고 사료되는 데, 특히 공원·녹지사무의 경우 자치구의 행정편의 위주의 권한행사를 방지하기 위해 위임관련 규정을 종전대로 환원하는 것이 타당하다고 사료됨.
- 마지막으로 경과조치 규정상의 보완의 여지가 있는 사항에 관해 말씀 드리면,
- 일반주거지역 중 세분 이전에 이미 지구단위계획, 재개발, 재건축, 조합주택, 민영주택사업 등 절차를 진행중인 지역에 대하여는 제2종으로 세분·지정되었을 경우, 기득권보호, 행정의 일관성·신뢰성 제고, 법적 안정성유지 측면에서 용적률 250%이하, 층고 15층 이하로 완화한다는 경과조치규정 신설 검토와
 - 조례시행 이전에 건축허가 등(허가/승인 신청하기 위해 건축위원회 심의를 득한 경우 포함)을 신청한 건축물에 대하여는 건폐율·용적률·층고 등을 종전의 기준을 적용토록 조정하는 방안과
 - 주택재개발구역 및 주거환경 개선지구는 일반주거지역 세분화에 불구하고 건축물의 층수, 높이, 건폐율, 용적률 등 건축계획을 도시및주거환경정비법에 의한 기본계획으로 따로 정할 수 있도록 하는 등 별도의 경과조치 규정을 두는 방안도 검토할 여지는 있다고

사료됨.

- 국토의계획및이용에관한법률 제31조제2항의 「사업 또는 공사에 착수한 자」의 유권해석과 관련하여 논란이 있었는데, 최근 건설교통부가 개최한 시·도 도시계획관계관회의에서 도시관리계획변경(일반주거지역 세분화)에 따른 용적률 재조정과 관련하여 ① 관할구청에 착공계 제출 ② 시공계약 체결 ③ 감리자 선정 및 감리계약 체결 ④ 부동산 신탁계약 체결 ⑤ 공동주택 거주자의 이주개시와 사업주체의 퇴거요구 내용증명 발송 등에 대해 기존용적률의 인정범위로 정했다고는 하나, 건축허가 또는 사업승인을 이미 받았으나, 사업 착수나 착공이 7월 1일 이후에 이루어진 경우의 허가나 승인의 취소여부, 현재 접수된 건축허가 또는 사업승인을 협의중인 경우 등에 대한 명확한 경과규정 신설을 긍정적으로 검토할 여지는 있다고 사료됨.