

서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

의 안 번 호	404
------------	-----

2019년 4월 25일
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

- 2019. 2. 1. 장상기 의원 발의 (2019. 2. 7. 회부)

2. 제안이유

- 자연경관지구는 산지·구릉지 등의 자연경관을 보호하거나 도시의 자연 풍치를 유지하기 위해 지정하는 용도지구이나, 건폐율 및 높이, 조경면 적 등에 대한 과도한 규제로 시민의 재산권 제약과 주거환경이 악화되는 문제를 야기하면서 지구 해제 등의 민원이 다수 발생하고 있는 실정임. 이에 따라 현행 높이 등의 규제를 완화하여 주거환경개선을 도모하여 시민 삶의 질을 개선하고자 함.
- 서울시는 현재 자연경관지구 내 건축은 3층 12m, 건폐율 30% 이하의 건축물만을 허용하고 있으며, 예외적으로 「서울특별시 도시계획 조례」 제39조제2항부터 제5항까지에 해당하는 지역과 도시계획시설에 한하여 완화 규정을 적용하고 있음.

3. 주요내용

- 가. 서울특별시 도시계획 조례 제39조제4항 본문 중 “3층 이하로서 12미터”를 “4층 이하로서 16미터”로 개정하고 단서 조

항 삭제(안 제39조제4항)

나. 서울특별시 도시계획 조례 제39조제7항 본문 중 “5층 이하로서 20미터”를 “7층 이하로서 28미터”로 개정함(안 제39조제7항)

4. 참고사항

가. 관계법규 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
「도시 및 주거환경정비법」
「건축법 시행령」

나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 기 타 : 신·구조문대비표

5. 검토의견

- 이 개정조례안은 자연경관지구의 높이 규제를 완화하려는 것으로 2019년 2월 1일 장상기 의원이 발의하여 같은 해 2월 7일 우리위원회에 회부된 사안임.
- 자연경관지구는 기본적으로 3층이하·12m이하로 건축물 높이를 제한하되, 인접지역과의 높이차이, 도로현황, 노후·불량 수준 등을 고려하여 4층이하·16m이하로 완화할 수 있고, 학교·청사·종합병원 등 일부 도시계획시설은 7층이하·28m이하로, 도시 및 주거환경정비법(이하, 도정법)의 정비구역에서는 5층이하·20m이하로 완화할 수 있으며, 이와 같이 건축물 높이를 완화할 경우에는 도시계획위원회 심의를 받도록 한 가운데,

- 이 개정조례안은 조건없이 기본적으로 자연경관지구의 높이를 4층 이하·16m이하로 완화하고, 정비구역에서는 도시계획시설의 높이 규정을(제39조제5항) 준용하여 높이 7층이하·28m이하로 완화코자 하는 것으로,

	현 행	개 정 안
기 본	3층 이하, 12m 이하(제39조제4항)	4층 이하, 16m 이하
완 화	4층 이하, 16m 이하 (제39조제4항단서)	삭 제
	7층 이하, 28m 이하 (제39조제5항)	현행과 같음
	5층 이하, 20m 이하 (제39조제7항)	7층 이하, 28m 이하

1) 도시 및 주거환경정비법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

이는 자연경관지구의 층수 규제를 완화함으로써 민간의 건축행위를 활성화하여 노후화되고 열악한 정주환경을 개선코자 한 것으로 파악됨.

- 이에 대하여 집행부는, 자연경관의 보호·유지를 위한 자연경관지구 지정 취지가 감안되어야 하고, 현행 제도에서도 완화조건에 부합한다면 4층이하·16m이하, 또는, 5층이하·20m이하로 완화할 수 있으며, 자연경관지구의 80%가 제1종일반주거지역인 가운데 제1종일반주거지역의 건축물 높이가 4층 이하(완화시 5층 이하)로 제한되어 있으므로²⁾ 자연경관지구의 높이를 4층 이하로 완화할 경우 용도지역의 높이 규제와 차별성이 없어 자연경관지구 지정이 무력화될 수 있음을 들어 이 조례 개정에 부정적 입장임.

3. "노후·불량건축물"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물을 말한다.

가. 건축물이 훼손되거나 일부가 멸실되어 붕괴, 그 밖의 안전사고의 우려가 있는 건축물

나. 내진성능이 확보되지 아니한 건축물 중 중대한 기능적 결함 또는 부실 설계·시공으로 구조적 결함 등이 있는 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물

다. 다음의 요건을 모두 충족하는 건축물로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 또는 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시(이하 "대도시"라 한다)의 조례(이하 "시·도조례"라 한다)로 정하는 건축물

1) 주변 토지의 이용 상황 등에 비추어 주거환경이 불량한 곳에 위치할 것

2) 건축물을 철거하고 새로운 건축물을 건설하는 경우 건설에 드는 비용과 비교하여 효용의 현저한 증가가 예상될 것

2) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제71조제1항제3호에 따른 별표4에 규정

[별표 4] 제1종일반주거지역안에서 건축할 수 있는 건축물

1. 건축할 수 있는 건축물[4층 이하(「주택법 시행령」 제10조제1항제2호에 따른 단지형 연립주택 및 같은 항 제3호에 따른 단지형 다세대주택인 경우에는 5층 이하를 말하며, 단지형 연립주택의 1층 전부를 필로티 구조로 하여 주차장으로 사용하는 경우에는 필로티 부분을 층수에서 제외하고, 단지형 다세대주택의 1층 바닥면적의 2분의 1 이상을 필로티 구조로 하여 주차장으로 사용하고 나머지 부분을 주택 외의 용도로 쓰는 경우에는 해당 층을 층수에서 제외한다. 이하 이 호에서 같다)의 건축물만 해당한다. 다만, 4층 이하의 범위에서 도시·군계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물만 해당한다.]

2. 도시·군계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위안에서 도시·군계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다)

※ 자연경관지구의 용도지역 현황 (자료: 도시계획과)

구 분	계	녹지 지역	전용 주거	제1종 일반주거	제2종 일반주거	제3종 일반주거	상업 지역
면적 (천㎡)	12,406.6	285.1	1,983.8	9,824.0	270.5	43.1	0.1
비율 (%)	100	2.3	16.0	79.2	2.2	0.3	0.0

또한, 용도지구 재정비 용역³⁾을 현재 수행 중으로, 자연경관지구의 규제 사항 및 구역계 등을 전반적으로 검토하여 필요시 개선 또는 조정할 수 있다는 입장임.

“자연경관지구 지정 취지 vs. 정주환경 개선”

- 자연경관지구는 서울의 주요 산지·구릉지 등 자연경관을 보전해 오는데 주요하게 기여해 왔고 그 역할과 기능은 지속적으로 유지되어야 할 것임. 반면, 자연경관지구의 층수·건폐율 등 건축규제는 해당 용도지역의 용적률 확보도 어렵게 하여⁴⁾ 노후화된 건축물의 신축 또는 개량 행위를 제약하고 있는 실정임.
- 특히, '62년 용도지구 제도가 정착된지(도시계획법 제정) 60년이 되어가는 현재, 자연경관지구의 노후화되고 열악한 환경 개선이 시급한 상황으로서 자연경관지구의 지정 취지를 유지함과 동시에 건축제한 규정의 현실화를 통해 해당 정주환경 개선도 도모해야 할 시점이라고 할 수 있으며, 이러한 필요성을 집행부도 체감하여

3) 토지이용 합리화를 위한 용도지구 조정 용역('18.5.~'20.5.) 중 자연경관지구 관련 과업내용

- 도시의 시대적 여건변화를 반영한 자연경관지구 합리적 조정방안 마련 : '77년 자연경관지구 전면 재정비 이후 50여년 경과, 도시관리정책의 시대적 여건변화 및 현황분석을 통해 합리적인 구역계 조정 및 행위제한 개정 검토

4) 제1종 일반주거지역의 경우에 용적률이 150%이나, 자연경관지구 건폐율 30%, 층수 3층일 경우 용적률 100% 확보가 사실상 어려움

관련 용역을 수행 중이라고 사료됨.

- 자연경관지구의 건축규제 완화시, 경관적 측면과 기반시설 측면에서 신중한 접근은 불가피하다고 판단됨. 즉, 자연경관 보전의 용도지구 지정 취지를 감안할 때, 자연경관지구 전체적으로 층수를 완화하기보다는 해당 지역의 경관 시뮬레이션 등을 통해 완화 정도를 개별적으로 계획할 수 있는 유연성이 필요하다고 보여지며, 또한, 건축규제 완화시 밀도가 증가될 것이므로 자연경관지구의 난개발 우려를 불식시키기 위해서는 기반시설 부담의 범위에서 민간의 건축행위 활성화 방안이 논의될 필요가 있음.
- 자연경관지구 중 수유지구 일부지역을 대상으로 이 개정조례안대로 1개층을 완화할 경우 시뮬레이션을 해 본 결과, 세대수 및 호수밀도가 80% 이상 증가하는 것으로 분석되어, 자연경관지구 행위제한 완화는 기반시설 확충 가능성과 맞물려 검토되어야 할 것임.

※ 건축물의 높이 제한 완화에 따른 시뮬레이션 (자료: 도시계획과)

대상지 : 수유지구 일부(208,304.2㎡)

구 분	건폐율(%)	층수	세대수 (가구수)	호수밀도 (호/ha)
현 황	33.93	2.08	1,370	65.77
4층 완화시	30	3.4	2,472	118.68

(건축물대장에 건폐율 등 미기재로 누락된 자료는 제외한 개략적인 분석 자료임)

- 따라서, 이 조례 개정의 입법 취지는 충분히 이해되나, 자연경관지구의 층수 규제를 일괄적으로 완화하기 보다는 해당 지역의 경관과 기반시설 계획을 통해 필요시 층수 규제를 완화해 줄 수 있도록 계획 재량을 확대하는 방향으로 이 조례를 개정하는 것이 보다 타당할 것으로 판단됨.

층수 계획 재량의 범위·수준에 대해서는, 현재 집행부가 수행하고 있는 용역을 통해 자연경관지구의 층수·건폐율·조경면적 등 건축규제의 종합적 검토와 종합적 개선방안을 토대로 논의될 필요가 있으므로, 향후 용역결과를 토대로 이 개정조례안에 대하여 재검토할 필요가 있다고 사료됨.

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 최 정 희
연 락 처	02-2180-8206
이 메 일	rienrien@seoul.go.kr

<붙임1> 자연경관지구의 도시재생·주거환경개선·재개발 사업 등 현황(자료: 도시계획과 취합)

소규모주택정비사업 시행구역 : 없음

재개발사업 구역 현황

연번	자치구	구역명	위 치	면적(㎡)	사업 방법	추진단계	자연경관지구 면적(㎡)	지구명
1	종로구	신영1구역	신영동 158-2일대	15,589.3	재개발	사업시행인가	5,920.0	평창
2	성북구	정릉골구역	정릉동 757일대	203,965.0	재개발	조합설립인가	53,599.0	수유
3	성북구	성북2구역	성북동 226-103	74,754.4	재개발	조합설립인가	4,269.0	성북

주거환경개선사업(관리형) 현황

연번	자치구	위 치	마을명	면적(㎡)	특성	추진단계
1	종로구	신영동 214번지 일대	너랑나우리	48,614	재건축(예정) 해제('15.4.9.)	설계/공사
2		옥인동 47-64 일대	옥인1	30,282	재개발 해제('17.3.30.)	계획수립
3		부암동 48-4 일대	창의문백악	36,763	일반지역	설계/공사
4		사직동 311-10 일대	사직2	41,583	도시환경정비 해제('17.3.30.)	계획수립중
5	성북구	정릉동 716-8 일대	삼덕마을	33,443	재건축(예정) 해제('13.1.31.)	완료('17.7)
6		정릉동 894번지 일대	정릉3	55,812	재개발(예정) 해제('16.6.16.)	후보지
7		정릉동 895번지 일대	정릉8	57,461	재개발(예정) 해제('16.6.16.)	후보지
8		상월곡동 24번지 일대	삼태기마을	35,997	일반지역	완료('18.7)
9		성북동 29-51 일대	성북4	54,870	재개발(예정) 해제('15.1.2.)	후보지
10	강북구	수유동 516-21 일대	인수봉 숲길마을	40,446	재건축(예정) 해제('15.6.18.)	설계/공사
11	동작구	흑석동 186-19 일대	흑석 숲마을	26,841	존치지역	완료('13.12)

도시재생활성화지역 현황

연번	지 역	위 치	면 적(㎡)	추진현황	비 고
1	서울역	용산구 서울역일대	1,955,333	활성화계획 고시('17.12.23.)	남산지구
3	4.19사거리	강북구 우이동 일대	630,000	활성화계획 수립 중	수유지구
2	수유1동	강북구 수유1동 일대	510,000	활성화계획 수립 중	수유지구
4	천연·충현동	서대문구 천연·충현동일대	290,000	활성화계획 수립 중	안산지구