2025 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 변경 의견청취안

심 사 보 고 서

의 안 번 호	2714

2021. 9. 8.
도시계획관리위원회

Ⅰ. 안건명 : 2025 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 의견청취안

Ⅱ. 심사경과

의안 번호	제출일자	회부일자	상 정 내 역 (상정일자)	심사결과
2714	2021.8.11.	2021.8.18.	제302회 임시회 제4차 도시계획관리위원회(2021.8.18.)	원안 동의

Ⅲ. 제안설명의 요지 (김성보 주택정책실장)

○ 서울특별시고시 제2015-376호(2015.11.26)로 고시한 「2025 서울특별시 도시·주거환경정비 기본계획(이하 '정비 기본계획'이라 함)」에 대하여 사회·경제적 여건 변화에 따른 양질의 주택공급 확대 요구와 낙후된 노후주거지의 합리적인 주거환경개선을 위하여 정비 기본계획 변경(안)을 수립하였기에, 도시 및 주거환경정비법 제6조제2항에 따라 서울특별시 의회의 의견을 청취하고자 함

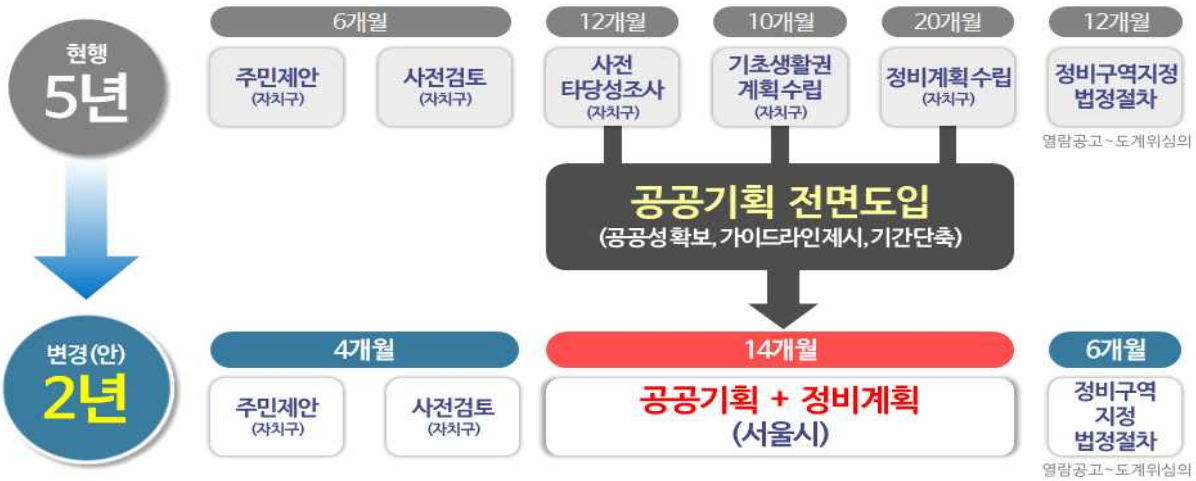
Ⅳ. 주요내용

○ **(주거정비지수)** 법적요건(법령/조례) 외에 구역지정 통과기준으로 '15년 정비 기본계획에서 도입되었던 주거정비지수제 폐지

- 폐지시 향후 정비구역 지정은 법적요건만 충족하면 추진 가능

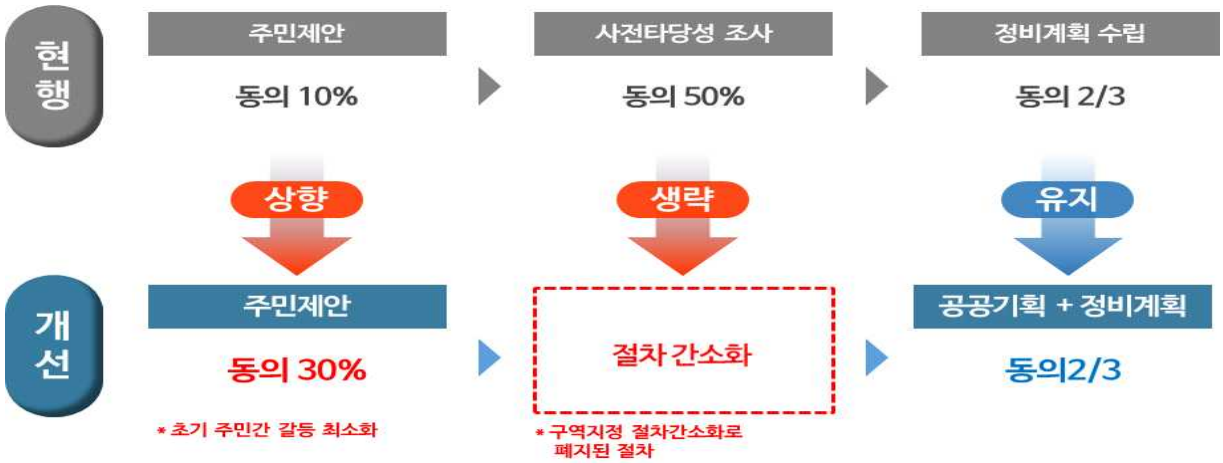
○ **(신규 구역지정 절차)** 시 주도 공공기획 도입하여, 그간 자치구 주도의 정비계획 수립 절차로 장기간 소요되었던 재개발 구역지정 기간 단축

- 기존 사전타당성조사, 기초생활권계획 수립에 준하는 검토와 정비계획 수립까지 공공기획을 통해 일괄 추진
- 공공기획을 통해 공공성이 확보된 합리적인 정비계획 수립 추진



○ **(주민동의율)** ① 정비계획 입안까지 3번의 동의절차 2번으로 간소화, ② 사전검토 요청시 동의율 10%에서 30%로 상향, ③ 정비계획(안) 수립 단계에서의 주민동의 기준(토지등소유자의 2/3 이상 및 토지면적 1/2) 유지

- 동의절차 간소화로 효율적이고 신속한 사업추진을 도모하는 반면, 주민동의의 민주적 절차 유지를 위해, 사전검토 요청시 동의율을 상향하여 사업초기 주민간 갈등 및 무분별한 정비구역 지정 신청을 최소화하고, 정비계획(안) 수립 단계까지의 주민동의 기준은 유지함



Ⅴ. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

○ 이 의견청취안은 「도시 및 주거환경정비법」(이하 '**법**') 제4조제1항에 따라 수립된 '2025 도시·주거환경 정비기본계획(주거환경정비사업 부문)'(이하 '**정비기본계획**')의 일부 내용을 변경하고자 같은 법 제6조제1항에 따라 시의회 의견을 청취하고자 2021.8.11. 서울시장이 제출하여 우리 위원회에 회부된 사안임.

□ 제안배경 및 주요내용

○ 이 의견청취안은 최근 부동산 시장 불안정에 따른 집값 상승과 서민 주거 불안이 확산됨에 따라 서울시가 신속하게 주택을 공급하기 위해 주거지수제 폐지, 공공기획을 통한 정비사업 기간 단축, 사전 주민동의 절차 간소화 등을 통해 주택정비형 재개발사업(이하 '**재개발사업**')을 촉진하고자 정비기본계획을 변경하려는 것으로 이해됨.

- 지난 5월 6일 기자회견을 통해 「재개발 활성화를 위한 6대 규제완화 방안」을 발표하고 이에 대한 후속대책으로 정비기본계획 관련 내용을 변경하려는 것으로, 지난 6월 3일부터 15일간의 주민열람 공고와 6월 24일부터 7월 5일까지의 관계부서(기관) 협의[1]를 거친 후 시의회로 의견청취안이 제출되었음.

○ 정비기본계획 변경의 주요내용은,

- 법 제5조제2항[2]에 따른 '주거지관리계획[3]' 부문의 **'주거정비지수제'를 폐지**하고,

- 법 제5조에 따른 정비기본계획에 의무포함될 사항은 아니지만

---

1) 협의 부서(기관) : 국토교통부, 자치구 정비사업부서, 서울시 사업소, 서울연구원, SH공사

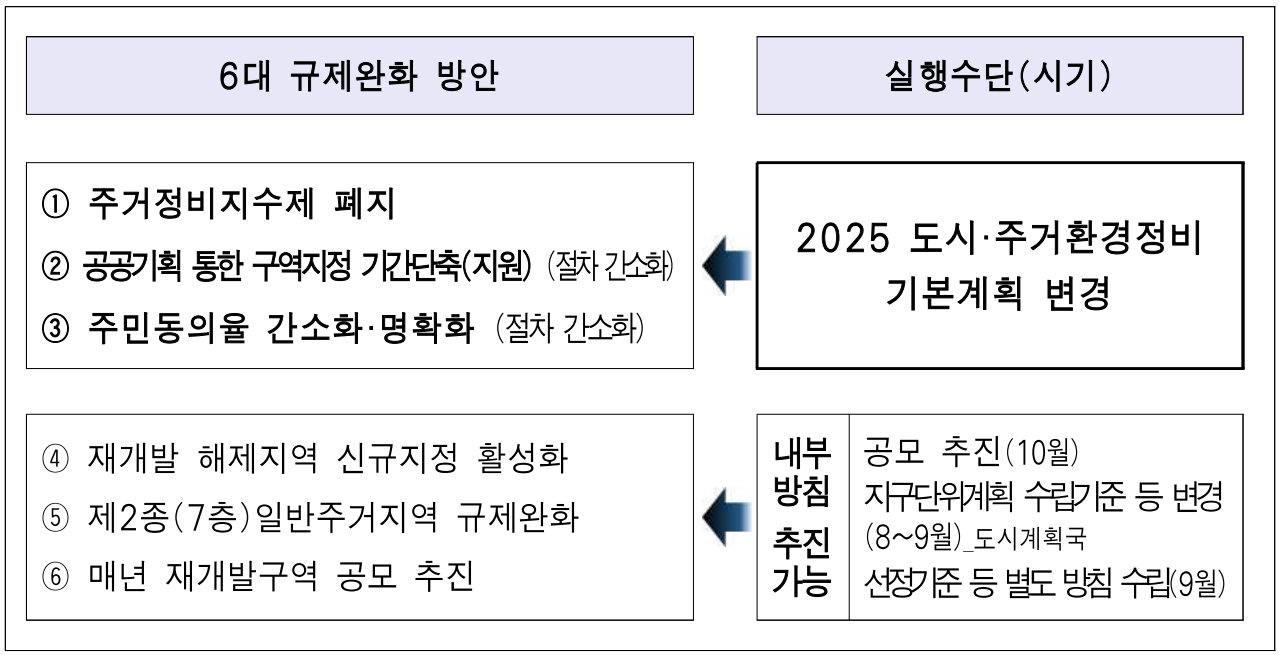
2) **도시정비법 제5조(기본계획의 내용)**
② 기본계획의 수립권자는 기본계획에 다음 각 호의 사항을 포함하는 경우에는 제1항제9호 및 제10호의 사항을 생략할 수 있다.
1. 생활권의 설정, 생활권별 기반시설 설치계획 및 주택수급계획
2. 생활권별 주거지의 정비·보전·관리의 방향

3) 2025정비기본계획 본보고서 제5장 주거지관리계획, 145~204pp.

'공공기획[4]'을 도입하되, 사전타당성조사 및 시·구 합동보고회와 같은 절차를 생략하는 등 **구역지정기간 단축 방안을 추가**하며,

- 정비기본계획의 부속도서인 '정비사업 실무 매뉴얼'에서 정해온 **사전검토 요청시 필요한 주민동의율** 10% 이상을 30% 이상으로 변경하는 것임.

〈**재개발 규제완화 방안 시행 계획 추진방향** (주거정비과-8638, 2021.6.2.)〉



〈**정비기본계획 변경 세부내용**[5]〉

(주거정비지수)
정비구역을 지정하는 기준으로 활용하고 있는 주거정비지수 및 대상지 선정기준 중 노후도 연면적 60% 이상 기준은 폐지하되, 주거정비지수는 필요시 '정비구역 우선순위 평가지표'로 활용한다. 정비구역 우선순위 평가지표의 활용을 위한 구체적인 방법 및 절차는 시장이 별도 세부 지침으로 운영할 수 있다.

---

4) **공공기획** : 정비계획 수립 전에 정비계획의 공공성을 담보하기 위해 공공이 주도하여 정비계획 가이드라인 제시(성냥갑아파트 개선, 지역 특화디자인 및 지형순응형 단지계획 유도 등)

5) 시의회 의견청취 제출한 원안에는 상세 내용이 포함되어 있지 않으며, 본 내용은 열람공고 자료를 토대로 작성한 것임.

(신규 구역지정 절차)

주택정비형 재개발사업에서 신규 정비구역 지정에 대한 절차 간소화와 공공성이 확보된 정비계획 수립을 위해 공공기획 제도를 도입하며, 기존의 사전타당성 조사에 준하는 내용과 약식 기초생활권 계획[6]을 포함하여 검토하고, 검토내용을 반영하여 정비계획(안)을 수립한다. 공공기획과 정비계획(안) 수립을 병행하여 추진할 수 있으며, 구역지정기간 단축을 위해 아래 사항을 준수하는 것을 원칙으로 한다.

- 사전타당성조사와 사전타당성조사에서 실시하는 주민의견조사는 폐지한다.
- 자치구의 기초생활권계획 수립절차는 생략하되, 공공기획시 검토하는 약식 기초생활권계획으로 대체한다.
- 정비계획(안) 수립 후 실시하는 시·구 합동보고회는 폐지한다.

※ '공공기획'은 구역 규모, 현황 등을 고려, 시장이 별도방침으로 공공기획 제외 또는 간소화 대상 등을 따로 정하여 운영할 수 있으며, 이 경우 공공기획을 통한 정비계획(안)을 수립한 것으로 본다.

(주민동의율) 사업 초기에 주민갈등을 최소화하고 사업의 실현가능성을 제고하기 위해 신규 주택정비형 재개발구역 지정을 위한 사전검토 요청시 주민동의율은 10% 이상에서 30% 이상으로 변경하며, 정비계획(안) 수립 단계의 주민동의 기준(토지등소유자의 2/3 이상 및 토지면적 1/2)은 유지한다.

○ 참고로 이번에 변경하려는 사항은 민간재개발과 공공재개발에 모두 적용되는 사항이지만, 공공재개발 관련사항은 조례 개정이 되어야 사업 진행이 가능함[7].

□ 변경내용별 검토

첫째, 주거정비지수제 폐지

○ '주거정비지수제'는 '2010 정비기본계획' 상의 정비예정구역 제도를 폐지하면서, 신규 정비구역지정을 위해 다양한 주거환경을 고려한 주거정비 필요성을 판단하는 기준으로 '2025 정비기본계획'에 도입되었으나, 법령에서 정한 구역지정 요건에 보다 강화된 규정으로 인해 그동안 문제제기가 있어 왔음.

---

6) **약식 기초생활권계획** : 주거생활권계획의 정합성 검토, 주변지역과 연계성을 고려한 생활기반시설, 커뮤니티, 생활가로 등에 관한 계획 수립 등

7) 공공재개발과 관련된 개정조례안이 발의되어 있으며, 이번에 함께 논의될 예정임(의안번호 2641, 이경선 의원 발의).

〈주거정비지수 세부 구성〉

구분			정비구역 지정기준	지정요건
대상지 선정 기준	주민동의		토지등소유자의 2/3 및 토지면적의 1/2이상	필수 충족
	구역면적		면적 10,000㎡ 이상	
	노후도		동수의 2/3이상, 연면적 60%이상	
주거 정비 지수	주민동의		토지등소유자 2/3~4/5	기준 점수 이상 충족 필요
			토지면적 1/2~4/5	
	노후도		동수 2/3~4/5	
			연면적 60%~4/5	
	도로연장률		6m이상 도로연장률 25%~75%	
	세대밀도		세대밀도 150~250	
심의 제출 자료	거주자 및 세입자 현황	거주자 분포	거주 현황, 가구구성, 거주기간	심의 시 참고 자료 활용
		거주형태	건축물 동수, 유형별, 규모별 거주현황	
		주민 생활수준	최소주거면적 미달가구 현황, 토지등소유자 분양희망, 세입자 임대주택희망 현황	
		거주자 의향 조사 기준	토지등소유자의 동의 현황, 주민의견, 거주자 만족도, 거주자 재정착 대책	
			전체 거주자(2년이상 거주자) 중 응답자 조사비율 60% 이상 권장	
	지역 특성	장소적 특성	유·무형 문화재 및 보호수 등, 기타 특수사항	
		주변입지 특성	주변환경, 관리계획상 토지이용계획, 도시계획시설 및 정비기반시설, 교통상황, 교육시설 현황 등 기초생활권 내용 첨부	
		일반특성	토지, 건축물, 호수밀도, 도로연장, 신규건물, 기존수목	
	신축건물비율		10년 이하 건축물	
	자가평가자료		심의제출자료에 대한 자가의견서	

〈현행 서울시 재개발 정비구역 지정요건〉

구분	「도시 및 주거환경 정비 **법·령**」	「도시 및 주거환경 정비 **조례**」	정비기본계획 (**주거정비지수제***)	**종합적용기준**
필수 항목	• 노후불량건축물 수 2/3 이상 ※ 조례로 10%p 완화 가능	• 면적 1만㎡ 이상	• 노후불량건축물 수 2/3 이상 • 노후불량건축물 연면적 60% 이상 • 면적 1만㎡ 이상	• 노후불량건축물 수 2/3 이상 • **노후불량건축물 연면적 60% 이상** • 면적 1만㎡ 이상
선택 항목 (1개 이상 충족)	• **노후불량건축물 연면적 2/3 이상** ※ 조례로 10%p 완화 가능 (과소토지) (기반시설 불량) (인구 과도 밀집)	• 과소필지 40% 이상 • 주택접도율 40% 이상 • 호수밀도 60 이상		(노후불량건축물 연면적 2/3 이상) • 과소필지 40% 이상 • 주택접도율 40% 이상 • 호수밀도 60 이상

* 그 외 주민동의(40점), 노후도(30점), 도로연장률(15점), 세대밀도(15점) 중 70점 이상인 경우 가능

○ 특히 주거정비지수제 시행 이후 이 제도를 적용하여 주택정비형 재개발 구역이 지정된 곳은 한 곳도 없고, 주택시장 안정화를 위한 주택공급 필요성이 지속 제기되고 있는 상황을 감안하여, 서울시는 주거정비지수제를 과감하게 폐지하고 법령에서 정한 정비구역 지정요건만 운영함으로써 구역지정과 관련된 법규정체계를 단순화하고 재개발사업의 활성화를 도모하려는 취지로 이해됨.

○ 그러나 주거정비지수제의 도입 취지[8]와, 2025 정비기본계획에서 마련한 주거지의 계획적관리 시스템[9]을 감안할 때, 주거정비지수만 삭제할 경우 정비사업을 부추겨 주거지가 개발 일변도로 변화될 우려도 있는데,

- 이는 정비기본계획이 '도시기능의 보존·회복·정비 차원에서 정비구역별 정비사업의 방향과 지침을 정하여 무질서한 개발을 방지하고, 적정한 밀도로 주변지역과 조화되는 정비를 유도'하여야 하는 근본적 역할[10]을 소홀히 하는 결과를 초래할 수 있으나, 금번 변경안에 이에 대한 조치는 포함되어 있지 않음.

둘째, 공공기획 도입을 통한 구역지정 기간 단축

○ 금번 변경안에는 그 동안 사전검토부터 정비구역 지정 고시까지 평균 5년 걸리던 기간을 평균 2년으로 단축하고, 이 과정에 서울시 주도의

---

8) '단순 물리적 환경이 아닌 복합적 주거환경 요소를 반영하고, 거주자의 의견을 고려하여 정비구역을 지정함' (2025정비기본계획 본보고서 182~183pp.)

9) 제5장 주거지관리계획에는 **주거생활권계획**을 바탕으로 **주거환경지표, 주거정비지수, 주거관리지수** 등을 상호 연계·관리함으로써 **정비사업과 주변지역과의 조화를 이루도록 주거지를 관리**하는 것을 목적으로 하고 있음. (2025정비기본계획 본보고서 145~204pp.) 예시도는 검토보고서 **붙임-2** 참조

10) 도시·주거환경정비기본계획 수립 지침 1-2-2. (검토보고서 **붙임-1** 참조)

공공기획을 전면 도입하여 정비계획의 공공성을 확보하는 내용이 포함되어 있음.

○ 공공기획은 2019년 도시건축혁신방안의 일환으로 최초 도입된 이래 작년까지 시범사업 4개소 선정 이후, 현재 7개 사업장에서 진행 중인 상황이며, 정비기본계획이 변경되면 공모절차를 거쳐 연말까지 25개소(약 2만 6천호 규모)의 공공기획 민간재개발 후보지를 선정한 후 공공기획을 실시할 계획임[11].

- 그러나 현재 공공기획 전담 인력[12]으로는 민간재개발 공모지역 25개소의 공공기획이 원활하게 이루어지기 어려워 보이는 바, 지원조직 강화 등 구체적 대안 마련이 필요함.

- 주관부서는 구역 규모, 현황 등을 고려하여 공공기획 제외 또는 간소화 대상 등을 별도방침으로 정하여 운영할 계획이라는 입장이지만, 정비계획 수립 일정, 계획수립 예산편성[13] 등을 감안할 때 신속한 운영방침이 수립되어야 할 것으로 보임.

셋째, 동의절차 간소화

○ 끝으로 금번 변경안에는 사전 타당성 조사 시 주민동의를 생략하도록 하여 기존에 필요했던 3번의 주민동의절차를 2번으로 간소화함으로써 행정절차를 단축시키도록 하였음. 대신에 사전타당성 조사 미실시에 따른 불필요한 주민갈등을 최소화할 수 있도록 최초 주민제안시 동의율

11) 참고: 서울시 보도자료, 2021.9.2.

12) 도시계획과 내 1팀 5명(팀장 포함)이 담당하고 있으며, 현재 임기제공무원 2명을 채용 중임.

13) 정비계획 수립과 관련하여 자치구, 주관부서, 공공기획팀 간 역할에 따라 예산편성이 달라질 수 있음.

은 10%에서 30%로 상향조정하였는데, 이는 정비계획 수립시 필요한 동의율 2/3를 감안할 때 적정한 수준인 것으로 판단됨.

☐ 정비기본계획 변경의 영향

○ 공공재개발사업은 올해 두 차례 선정위원회[14]를 개최하여 대상지를 선정하였고, 현재 관련 조례 개정이 진행 중인 상황에서, 이 의견청취안은 민간재개발에 우선 적용하게 될 것으로 예상됨.

○ 공공재개발사업은 정부와 서울시가 작년 5월 발표한 부동산 대책(5·6대책)에 따라 최초 도입된 제도로서, 장기 지연되는 정비구역을 공공이 주도적으로 나서서 지역정비와 주택공급을 동시에 도모하려는 제도로서, 작년 9월부터 대상지 공모절차를 거쳐 현재까지 총 24개소를 선정 완료하였음('21.1.15. 1차 8개소, '21.3.29. 2차 16개소).

○ 공공재개발 발표 후 1년 밖에 경과되지 않았음에도 주민반발과 함께 철회를 요구하는 후보지가 잦아지고 있는 상황에서, 민간재개발 활성화 대책이 발표되고 이를 위한 정비기본계획의 변경이 이루어 질 경우, 공공성과 사업성의 동시 확보가 가능한 공공재개발사업의 장점에도 불구하고 자칫 공공재개발이 상대적으로 위축될 가능성도 존재함.

○ 뿐만 아니라 공공재개발 후보지가 민간재개발로 전환되면서 일대 혼선이 야기할 수 있고, 나아가 공공의 정책에 대한 신뢰도를 하락시킬 수 있는 바, 서울시는 공공재개발과 민간재개발(공공기획 민간재개발 포함)의 장·단점이 정확히 전달될 수 있도록 대시민 홍보 등 사업안내에 보다 세심한 주의를 기울일 필요가 있겠음.

---

14) 1차 : 1월14일, 2차 : 3월 29일

□ 시의회-집행부 간 소통문제

○ 주거정비지수제의 문제점과 정비기본계획 변경 필요성에 대해서는 작년 8월 이후 조례개정안[15] 심사과정에서 우리위원회에서 지속된 제기가 있어 왔음에도 불구하고, 서울시 집행부서에서는 지역적 영향 등 다각적 검토가 필요하다는 이유를 들어 아무런 진척을 이뤄내지 못했음.

- 이런 상황에서 금년 5월 6일 서울시는 우리위원회와의 사전협의나 공감없이 주거정비지수제 폐지 등을 포함한 6대 재개발 완화대책을 긴급히 발표한 것은 다분히 시의회를 경시하고 시의회와의 협력적 관계를 도외시하는 처사라고 판단되는 바, 향후 중요한 정책결정 시 유사 상황이 재발하지 않도록 유념해야 할 것임.

□ 결론

○ 종합하면, 이 의견청취안은 '15년 이후 주택재개발 사업의 신규 구역지정이 없고 최근 10년간 구역지정이 급감한 상황에서, 「2025 서울특별시 도시·주거환경정비 기본계획」을 변경함으로써 낙후된 노후 주거지의 주거환경을 개선하고 주거안정을 실현하기 위한 것으로서, 정비구역 지정 요건을 완화하고 절차와 동의율 간소화 등을 담고 있음.

○ 2010년 이후 최근 10년간 재개발 정비사업 평균 소요기간은 10년, 입안제안부터 구역지정까지 기간을 포함하면 평균 15년이 소요되는 점을 감안할 때, 금번 정비기본계획의 변경은 신속한 사업추진을 도모하고 최초 사업추진 문턱을 낮춤으로써 주택지 재개발의 활성화와 함

15) 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 일부개정조례안」(의안번호 1836, `20.8.12. 강대호 의원 발의)

께 주택시장 안정화에 기여할 수 있을 것으로 예상됨.

- 다만, 2025 정비기본계획 수립 당시 주거지를 체계적으로 관리하고, 보존과 정비를 조화롭게 관리하기 위한 차원으로 도입했던 '주거정비지수제'를 폐지하는 부분은 주택공급측면에서 유리할 수 있으나 다른 측면에서의 부영향을 야기할 수 있는 바, 이에 대한 대책마련이 필요해 보임.

- 아울러, 공공기획의 원활한 진행을 위하여 자치구, 서울시(사업 주관부서, 공공기획팀) 간 역할을 명확히 하고, 시범 공모사업에 대한 세부 운영기준을 조속히 마련하여 추진체계를 정비하며, 공공재개발과 민간재개발이 조화롭게 추진될 수 있도록 향후 시의회와 긴밀한 소통과 협력에 더욱 유념해야할 것임.

Ⅵ. 질의 및 답변 요지 : 생략

Ⅶ. 토론요지 : 없음

Ⅷ. 심사결과 : 원안 동의 (출석위원 전원 찬성)

Ⅸ. 소수의견의 요지 : 없음

2025 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 변경 의견청취안

의 안 번 호	2714

제출년월일 : 2021년 8월 11일
제 출 자 : 서 울 특 별 시 장

1. 안 건 명 : 2025 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 변경

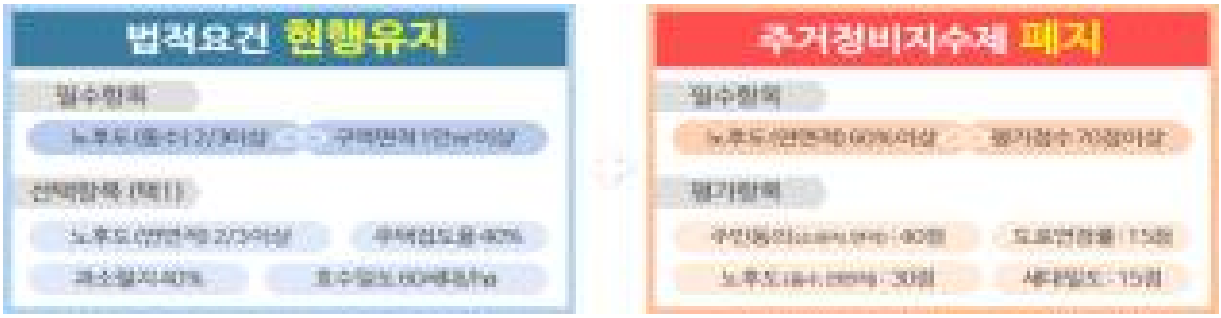
2. 제안이유

○ 서울특별시고시 제2015-376호(2015.11.26)로 고시한 「2025 서울특별시 도시·주거환경정비 기본계획(이하 '정비 기본계획'이라 함)」에 대하여 사회·경제적 여건 변화에 따른 양질의 주택공급 확대 요구와 낙후된 노후주거지의 합리적인 주거환경개선을 위하여 정비 기본계획 변경(안)을 수립하였기에, 도시 및 주거환경정비법 제6조제2항에 따라 서울특별시 의회의 의견을 청취하고자 함

3. 주요내용

○ **(주거정비지수)** 법적요건(법령/조례) 외에 구역지정 통과기준으로 '15년 정비 기본계획에서 도입되었던 **주거정비지수제 폐지**

- 폐지시 향후 정비구역 지정은 법적요건만 충족하면 추진 가능



○ **(신규 구역지정 절차)** 시 주도 **공공기획 도입**하여, 그간 자치구 주도의 정비계획 수립 절차로 장기간 소요되었던 재개발 **구역지정 기간 단축**

- 기존 사전타당성조사, 기초생활권계획 수립에 준하는 검토와 정비계획 수립까지 공공기획을 통해 일괄 추진
- 공공기획을 통해 공공성이 확보된 합리적인 정비계획 수립 추진

○ **(주민동의율)** ① 정비계획 입안까지 3번의 **동의절차 2번으로 간소화**, ② **사전검토 요청시 동의율** 10%에서 **30%로 상향**, ③ **정비계획(안) 수립 단계**에서의 주민동의 기준(토지등소유자의 2/3 이상 및 토지면적 1/2) **유지**

- 동의절차 간소화로 효율적이고 신속한 사업추진을 도모하는 반면, 주민동의의 민주적 절차 유지를 위해, 사전검토 요청시 동의율을 상향하여 사업초기 주민간 갈등 및 무분별한 정비구역 지정 신청을 최소화하고, 정비계획(안) 수립 단계까지의 주민동의 기준은 유지함

4. 의견수렴 및 조치결과: (붙임1,2) 참조

○ 주민 열람공고

- 공람 기간 : 2021. 6. 3. ~ 2021. 6. 17.(15일간)
- 공고 번호 : 서울특별시 공고 제2021-1594호('21.6.3)
- 공람 장소 : 서울시보, 서울시 홈페이지 공시·공고란 게재
- 주민의견 및 조치결과 : 붙임1

○ 관계부서(기관) 협의

- 협의 기간 : 2021. 6. 24. ~ 2021. 7. 5.
- 협의 부서(기관) : 국토교통부, 서울특별시의회(도시계획관리수석전문위원), 자치구 정비사업부서, 서울시 사업소, 서울연구원, SH
- 관계부서(기관) 협의의견 및 조치결과 : 붙임2

5. 추진일정

○ '21. 8. 27. ~ 9. 10. : 시의회 의견청취

○ '21. 9. ~ 10. : 도시계획위원회 심의

○ '21. 9. ~ 10. : 변경 결정고시(예정)

붙임 1. 주민 의견 및 조치결과 1부.

2. 관계부서(기관) 협의의견 및 조치결과 1부.

3. 2025 정비 기본계획 변경 열람공고(수정안)_조치결과 반영 1부.

4. 2025 정비 기본계획 변경(안) PPT 1부. 끝.

※ 작성자 : 주택정책실 주거정비과 주거정비정책팀 유태윤 (☎ 2133-7206)