

용도지구(아파트지구) 및 아파트지구 개발기본계획 결정(변경) 의견청취안

검 토 보 고

의 안 번호	362
-----------	-----

2022. 12. 19.
주택공간위원회
수석전문위원

1. 제안경위

- 2022. 10. 17. 서울특별시상 제출(2022. 10. 21. 회부)

2. 제안이유

- 1970년대 아파트 집중공급을 위해 지정되었으나 용지중심의 평면적 토지이용 등 현실에 맞지 않는 도시관리수단인 아파트지구(14개 지구) 및 개발기본계획을 단계별 폐지코자 함(지구단위계획으로 전환 중)

3. 주요내용

- 용도지구(아파트지구) 폐지 및 구역계 변경(축소)
 - 3개 아파트지구 폐지 및 11개 아파트지구 구역계 및 개발기본계획 변경(구역계 축소)
 - ※ 용도지구(아파트지구) 폐지시 추진중인 정비사업에 영향이 있는 54개 주택단지는 추후 사업 추진경과에 따라 개별 폐지(구역계 제척) 추진
 - * 현재 아파트지구에 근거하여 추진위원회 및 조합 설립·운영 중인 54개 단지는 아파트지구 폐지시, 추진위원회 및 조합은 자동해산(국토부 해석)

○ 아파트지구 개발기본계획 변경

- 11개 아파트지구 구역계 축소에 따른 개발기본계획 변경

4. 결정조서

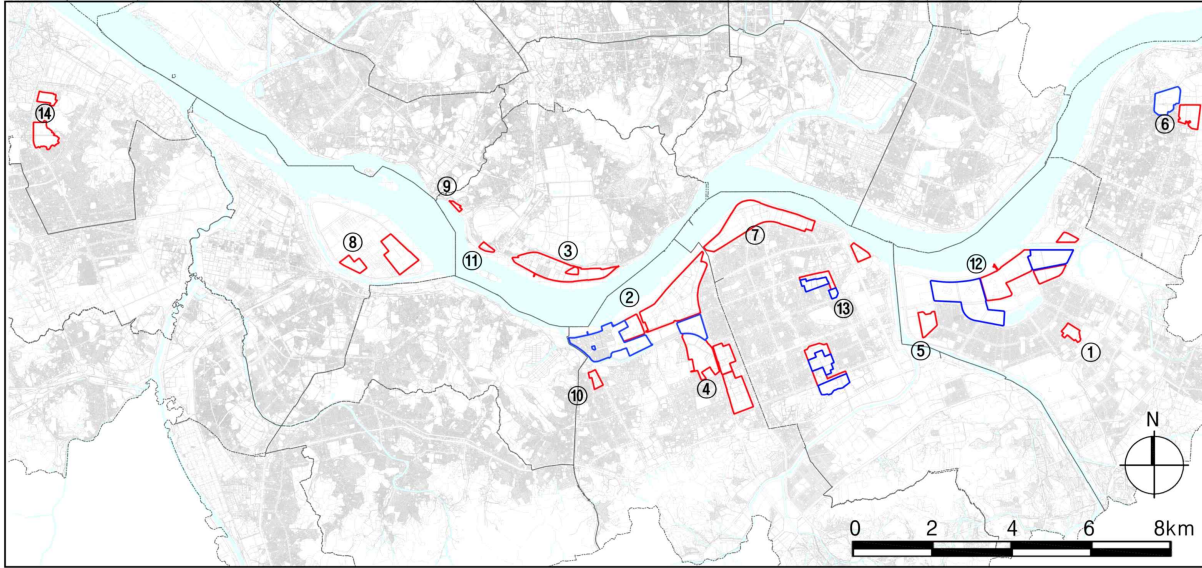
○ 용도지구(아파트지구) 결정(변경) 조서

도면 번호	구분 ^{주1)}	아파트 지구명	면적(㎡)			비고 (존치대상 ^{주2)})
			기정	변경	변경 후	
①	변경	가락	117,715.5	감) 55,408.2	62,307.3	한양2차
②	변경	반포	2,694,626.5	감) 2,259,401.7	435,224.8	-
		저밀	1,145,696.8	감) 996,599.3	149,097.5	반포주공(3주구)/신반포15차
		고밀	1,548,929.7	감) 1,262,802.4	286,127.3	신반포2차/신반포4차/신반포7차/신반포18차(337동)/신반포20차/신반포22차/신반포13차/신반포14차/반포우성
③	변경	서빙고	816,003.5	감) 701,747.5	114,256.0	신동아
④	변경	서초	1,187,273.7	감) 1,013,820.9	173,452.81	삼호가든5차/진흥/무지개/신동아1·2차
⑤	폐지	아시아선수촌	183,195	감) 183,195	0	-
⑥	변경	암사·명일	539,894.9	감) 389,980.9	149,914.0	-
		저밀	303,734.9	감) 303,734.9	0	-
		고밀	236,160.0	감) 86,246.0	149,914.0	삼익그린2차
⑦	변경	압구정	1,151,188.7	감) 232,292.6	918,896.1	미성1차/미성2차/현대9차/현대11차/현대12차/현대1·2차/현대3차/현대4차/현대5차/현대6·7차/현대10차/현대13차/현대14차/현대8차/한양3차/한양4차/한양6차/한양1차/한양2차/한양5차/한양7차/한양8차
⑧	변경	여의도	550,734.4	감) 248,903.5	301,830.9	목화/삼부/한양/시범/미성/광장(여의도동28)
⑨	폐지	원효	27,117.3	감) 27,117.3	-	-
⑩	변경	이수	81,633.6	감) 35,107.9	46,525.7	삼호
⑪	변경	이촌	44,910.5	감) 41,135.2	3,775.3	강변/강서
⑫	변경	잠실	2,347,112.2	감) 2,065,185.4	281,926.8	-
		저밀	1,379,535.2	감) 1,379,535.2	-	-
		고밀	967,577.0	감) 685,650.2	281,926.8	장미1차/장미2차/장미3차
⑬	변경	청담·도곡	1,064,794.0	감) 978,808.7	85,985.3	-
		저밀	571,816.1	감) 571,816.1	-	-
		고밀	492,977.9	감) 406,992.6	85,985.3	청담삼익/개나리4차
⑭	폐지	화곡(저밀)	384,517.1	감) 384,517.1	-	-
전체 아파트지구			11,190,716.9	감) 8,616,621.9	2,574,095.0	

※ 주1) 변경 : '존치대상' 외 아파트지구에서 제척

주2) 존치대상 : 54개 재건축단지 (해당 단지의 재건축 사업구역 내 건축물도 함께 존치)

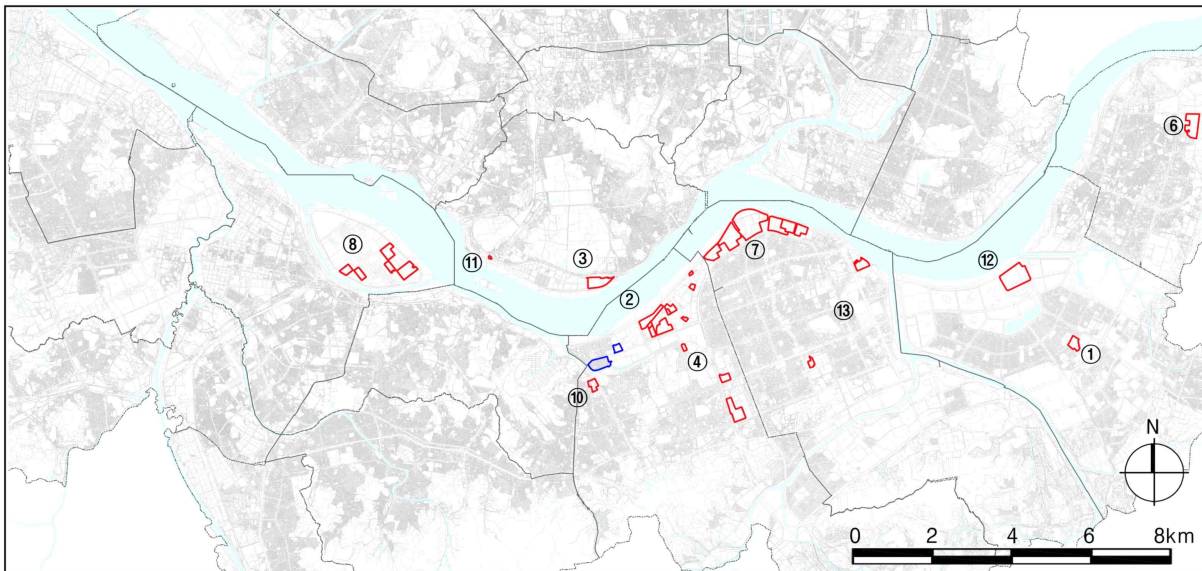
○ 용도지구(아파트지구) 결정(변경)도



 아파트지구(고밀)
 아파트지구(저밀)

- | | |
|---------------|--------------|
| ① 가락아파트지구 | ⑧ 여의도아파트지구 |
| ② 반포아파트지구 | ⑨ 원효아파트지구 |
| ③ 서빙고아파트지구 | ⑩ 이수아파트지구 |
| ④ 서초아파트지구 | ⑪ 이촌아파트지구 |
| ⑤ 아시아선수촌아파트지구 | ⑫ 잠실아파트지구 |
| ⑥ 암사·명일아파트지구 | ⑬ 청담·도곡아파트지구 |
| ⑦ 압구정아파트지구 | ⑭ 화곡아파트지구 |

용도지구(아파트지구)
결정(안)도
- 기 정 -



 아파트지구(고밀)
 아파트지구(저밀)

- | | |
|---------------|--------------|
| ① 가락아파트지구 | ⑧ 여의도아파트지구 |
| ② 반포아파트지구 | ⑨ 원효아파트지구 |
| ③ 서빙고아파트지구 | ⑩ 이수아파트지구 |
| ④ 서초아파트지구 | ⑪ 이촌아파트지구 |
| ⑤ 아시아선수촌아파트지구 | ⑫ 잠실아파트지구 |
| ⑥ 암사·명일아파트지구 | ⑬ 청담·도곡아파트지구 |
| ⑦ 압구정아파트지구 | ⑭ 화곡아파트지구 |

용도지구(아파트지구)
결정(안)도
- 변 경 -

5. 검토의견(수석전문위원 오정균)

가. 의견청취안 제출 경위

- 이 의견청취안은 아파트지구내 토지의 효율적·입체적 활용과 지속가능한 도시관리를 위해 14개 아파트지구 및 개발기본계획을 단계적으로 폐지하고 이를 지구단위계획으로 전환하기에 앞서, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제28조제6항에 따라 시의회 의견청취를 받고자 금년 10월 17일 제출된 사안임.
- 1970년대 정부는 대도시로의 심각한 인구과밀에 따른 주택의 양적 부족 문제를 시급히 해결하기 위한 대안으로 아파트를 집단적으로 건설할 수 있도록 1976년 「도시계획법」에 의한 용도지구의 하나로 ‘아파트지구’를 최초 도입하였음.
- 과거 아파트지구는 대규모 아파트 단지를 신속하게 건설할 수 있도록 제도적인 기반을 제공하였으며, 그 결과 당시 서울의 주택난을 일부 해소하는데 일정부분 역할을 담당하였으나, 최근 다양한 용도를 결합한 도시계획 수립에 적용하는데 적합하지 않는 등 운영상 한계에 직면한 실정임.
- 이에 서울시는 기존 아파트지구의 한계를 극복하고, 변화하는 도시계획 패러다임에 부합하는 도시정비 방안의 마련이 시급하게 필요함에 따라, ‘용지’ 중심의 평면적 토지이용과 폐쇄적 주거단지로 계획하는 아파트지구를 단계별로 폐지¹⁾하고 복합적·입체적인 토지이용이 가능한 지구단위 계획으로 전환²⁾하는 정책을 추진 중에 있음.

1) 「아파트지구 폐지 추진계획」(2022.10.5. 공동주택지원과-2681), 「아파트지구 도시관리체계개선 시행계획」(2017.4.7. 행정2부시장)

2) “서울시, ‘아파트지구’ 지구단위계획으로 전환돼 재건축 더 유연해진다.” 2022.12.09. 보도자료

나. 아파트지구 현황

1) 제도 현황

- 아파트지구 지정에 관한 사항은 「(舊)도시계획법」³⁾에서, 아파트지구 개발기본계획 수립 및 사업시행에 관한 사항은 「(舊)주택건설촉진법」(이하 ‘주축법’)⁴⁾에서 규정하고 있었으며, 이후 1999년 「주축법」 개정으로 아파트지구 개발기본계획 수립에 관한 사항이 시·도 조례로 위임되어 2000년 「서울특별시 아파트지구개발기본계획 수립에 관한 조례」(이하 ‘서울시 아파트조례’)가 제정되어 운용 중임.
- 이후 아파트의 집단적인 건설이라는 아파트지구의 지정목적이, 충분한 아파트의 공급과 함께 주거유형 다양화 요구를 반영하지 못하는 등으로 퇴색하면서 2003년 11월 이후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’) 용도지구에서 아파트지구가 삭제되었음.
- 이와 관련하여 「주택법」에서는 아파트지구 관련 조항을 삭제하고 부칙 제19조⁵⁾에 경과조치를 마련하였으며, 「도시 및 주거환경 정비법」(이하 ‘도시정비법’) 부칙 제5조⁶⁾에서는 「주축법」의 종전 규정에 의해 재건축을 추진하는 구역으로서 「국토계획법」에상 지구단위계획으로 결정된 구역은 「도시정비법」에 의한 ‘주택재건축구역’으로 보며, 아파트지구개발

3) 「도시계획법」은 2002.02. 「국토의계획및이용에관한법률」로 대체되었음.

4) 「주택건설촉진법」은 2003.05. 「주택법」으로 개정되었음.

5) 「주택법」 부칙 제19조(아파트지구개발사업에 관한 경과조치) 법률 제6916호 주택법 전부개정법률 시행 당시 도시계획법에 의하여 지정된 아파트지구의 개발에 대하여는 같은 개정법률에도 불구하고 종전의 규정을 적용한다.

6) 「도시정비법」 부칙 제5조(주거환경개선지구 등에 관한 경과조치) ③국토의계획및이용에관한법률에 의한 용도지구중 대통령령이 정하는 용도지구 및 주택건설촉진법의 종전 규정에 의하여 재건축을 추진하고자 하는 구역으로서 국토의계획및이용에관한법률에의하여 지구단위계획으로 결정된 구역은 이 법에 의한 주택재건축구역으로 보며, 주택건설촉진법 제20조의 규정에 의하여 수립된 아파트지구개발기본계획과 지구단위계획은 부칙 제4조의 규정에 의하여 수립된 정비계획으로 본다.

기본계획은 ‘정비계획’으로 보는 경과조치가 신설되었음.

- 현재 아파트지구 운용의 근거가 되는 법률 개정과 부칙 규정 등으로 인해 아파트지구 유지·관리에 어려움을 겪고 있는 실정임(붙임1. 아파트지구 관련법 규 연혁).



(출처: ‘아파트지구 관리방안 수립’ 용역보고서, 2014년)

2) 지구 지정 및 단지 현황

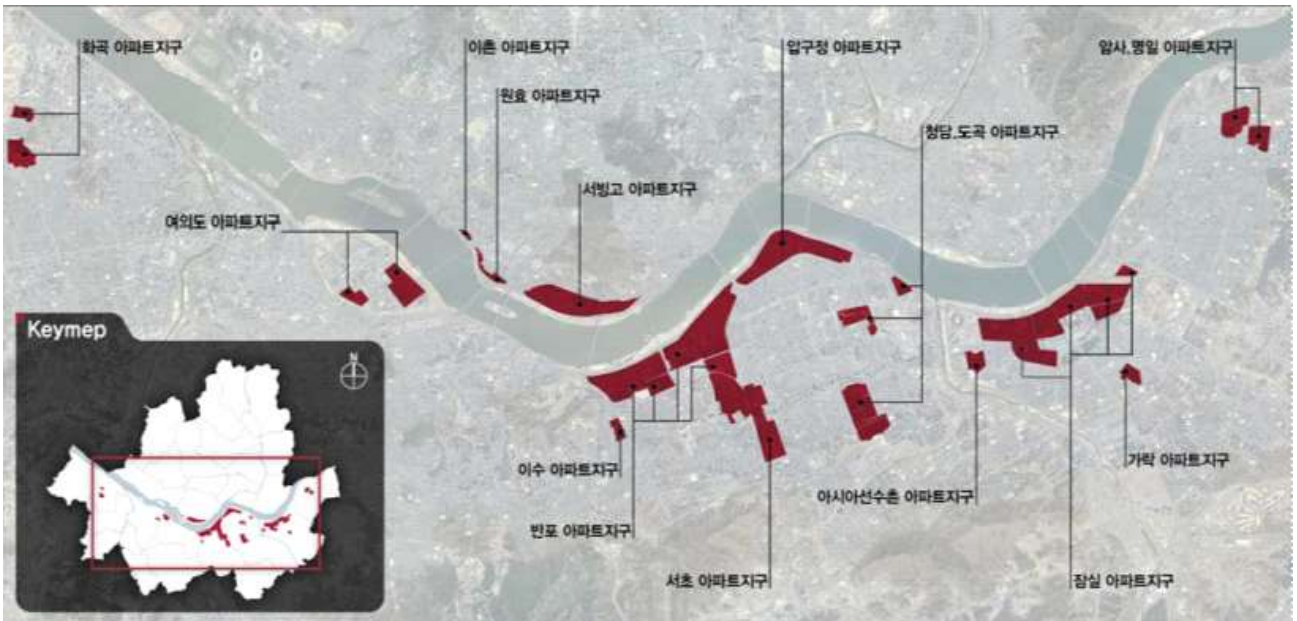
- 서울시는 토지이용 제고와 주거생활 보호를 위하여 아파트를 집단적으로 건설할 필요가 있는 지역에 아파트지구를 지정하여 운용 중에 있는데,
 - 1976년에는 잠실, 반포, 청담·도곡 등 11개 지구를, 1979년에는 가락, 암사·명일지구를, 1983년에는 아시아선수촌 지구 등 총 14개 지구(11.2km²)를 지정하였는데, 지구 내 아파트 단지는 총 208개로, 이 중 현재 재건축사업이 추진 중(안전진단~준공인가 전)인 단지는 81개인 것으로 파악됨⁷⁾.

7) 제출된 의견청취안에는 재건축 추진 단지가 48개소로 표시되어 있는데, 이는 정비계획 결정 이전 단계의 단지만 산정한 것으로서, 사실관계는 변화 없음.

지구명	지정년도	면적 (m ²)	단지수	재건축 진행중	지구명	지정년도	면적 (m ²)	단지수	재건축 진행중
가락	1979	117,715	2	1(1)	여의도	1976	55,734	12	10(12)
반포 (고밀·저밀)	1976	2,694,626	57	25(11)	원효	1976	27,117	1	1(0)
서빙고	1976	816,003	23	4(1)	이수	1976	81,633	4	1(1)
서초	1976	1,187,273	22	5(3)	이촌	1976	44,910	4	2(2)
아시아 선수촌	1983	183,195	1	0(0)	잠실 (고밀·저밀)	1976	2,347,112	13	7(3)
암사명일 (고밀·저밀)	1979	539,894	5	1(1)	청담도곡 (고밀·저밀)	1976	1,064,794	39	2(0)
압구정	1976	1,151,188	22	22(22)	화곡 (저밀)	1976	384,517	3	0(0)
합계	1976~1983	11,190,716	208	81(57)					

〈아파트지구별 재건축단지 현황〉

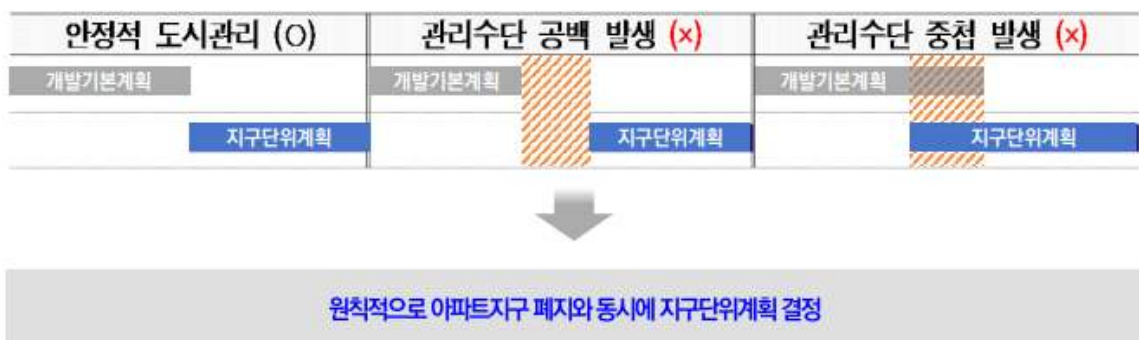
※ () : 존치단지



다. 아파트지구의 문제점 및 추진방안

- 아파트지구는 과거 초등학교 중심으로 인구·면적·공공시설 등의 규모를 결정하는 근린주구이론을 토대로 대상지를 ‘주택용지’와 ‘중심시설용지’로 구분하고, 주택용지 내 근린생활시설을 불허하는 등 용도순화 중심의 토지이용계획을 도모하기 위한 제도임.
- 현재 아파트지구에서 발생하는 문제를 살펴보면,

- 첫째, 1900년대 초반 도시설계기법인 근린주구이론에 기반함에 따라 단순하고 평면적인 토지이용계획이라는 한계로, 복합적·입체적 개발을 추구하는 현재의 용도지역제 및 공동주택 단지계획의 추세와 부합하지 않고,
 - 둘째, 아파트지구 내·외에서 적용되는 용적률이 서로 달라 지구 포함 여부에 따른 재건축사업 간 형평성의 문제가 제기되며,
 - 셋째로, 리모델링에 대한 관리수단이 없어 실효성이 부족한 정비계획이라는 문제가 지적되고 있음.
- 이에 서울시는 2017년 ‘아파트지구 개발기본계획’을 ‘지구단위계획’으로 전환하는 방침⁸⁾을 수립한 이래, 그 간의 법·제도 변화에 대응하고 입체적 토지이용을 도모하기 위해 지구단위계획으로 전환하는 작업을 진행 중에 있음.

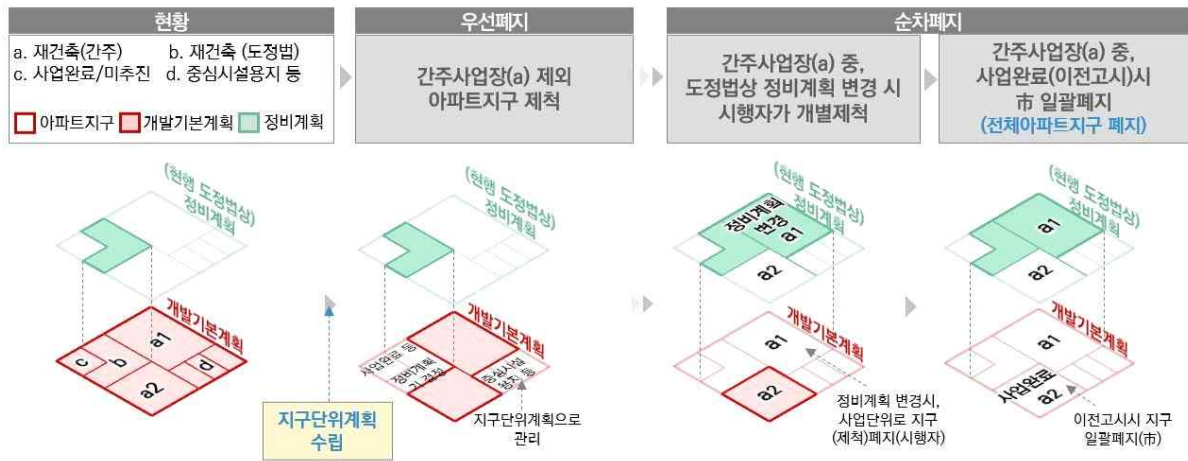


[아파트지구 폐지 추진 방안]

- 이 과정에서 서울시는 지구 해제에 따라 발생할 수 있는 문제점을 최소화하기 위해 대상지를 ‘우선폐지 대상’과 ‘순차폐지 대상’으로 구분하고, 각 아파트단지의 추진현황을 고려하여 개별적으로 폐지절차를 추진할 계획임.

8) 「아파트지구 도시관리체계 개선 시행계획」, 행정2부시장 방침, 2017.4.7.

- 이와 관련하여 서울시는 아파트지구내 208개 주택단지 중 아파트지구 폐지시 추진위나 조합이 자동해산되는 문제⁹⁾가 있는 54개 단지에 대해서는 ‘순차폐지’ 절차를 진행하면서 추후 정비계획 수립 후 또는 준공 후에 아파트지구를 폐지¹⁰⁾할 예정이며,
- 이와 달리 아파트지구를 즉시 폐지해도 정비사업 등 개발사업에 지장이 없는 154개 단지와 기존 중심시설용지, 개발잔여지 및 공공시설용지에 대해서는 아파트지구를 ‘우선폐지’하는 절차를 진행할 계획임.
- 두 경우 모두 아파트지구 폐지는 지구단위계획 결정과 동시에 실시할 계획으로, 이는 도시관리계획의 중첩이나 공백이 발생하지 않도록 하기 위한 조치로 이해됨.



[폐지 방안 개념도]

- 이번에 제출된 의견청취안에 따르면, 지구 전체가 폐지되는 곳은 ‘아시아 선수촌’, ‘원효’, ‘화곡(저밀)’ 등 3개 지구이며, ‘가락’, ‘반포(고밀·저밀)

9) 「도시정비법」(법률 제6852호) 부칙 제5조, 부칙 제18조 따라 아파트지구 및 지구개발계획(정비구역 및 정비계획으로 간주)에 근거하여 추진위, 조합 등이 설립된 단지(54개)는 아파트지구 폐지시 조합 등이 자동 해산 됨(국토부 질의회신)

10) 추후 「도시정비법」에 따른 정비계획을 수립할 예정인 단지(54기소)는 정비계획 수립시 지구를 폐지하고, 개발기본계획만으로 사업이 추진될 예정인 단지(11개소)는 사업 준공후 서울시가 일괄적으로 폐지할 예정임.

등 나머지 11개 지구는 부분적으로 폐지하고자 함.

지구명	면적(㎡)	단지수	우선폐지	존치	지구명	면적(㎡)	단지수	우선폐지	존치
가락	117,715	2	1	1	여의도	550,734	12	6	6
반포 (고밀저밀)	2,694,626	57	46	11	원호	27,117	1	1	0
서빙고	816,003	23	22	1	이수	81,633	4	3	1
서초	1,187,273	22	18	4	이촌	44,910	4	2	2
아시아선수촌	183,195	1	1	0	잠실 (고밀저밀)	2,347,112	13	10	3
압사명일 (고밀저밀)	539,894	5	4	1	철담도곡 (고밀저밀)	1,064,794	39	37	2
압구정	1,151,188	22	0	22	화곡(저밀)	384,517	3	3	0
합계	11,190,716	208	154	54					

〈아파트지구별 현황(출처: 서울시 공동주택지원과 내부자료)〉

- 집행기관은 이 의견청취안을 의회에 제출(‘22.10.17.)한 후 주민열람공고 및 관계기관 협의를 완료(‘22.10.7.~10.20.)하였는데, 이에 따라 기 제출된 의견청취안에 주민열람공고 시 제출된 주민의견을 반영하여 지구전체 폐지대상을 추가하고 존치대상 단지를 변경한 후 향후 절차를 이행할 계획으로 파악되었음.
- 변경(예정)사항을 검토한 결과 해당단지별 사업추진 상황과 개발여건을 감안한 조치로 이해되는 바, 주민열람공고 시 제출된 주민의견을 반영하여 향후 절차를 이행하는 것은 타당하다고 판단됨.

라. 종합의견

- 이 의견청취안은 현실에 맞지 않는 과거의 도시관리수단인 아파트지구(용도지구)와 개발기본계획을 폐지하고 이를 지구단위계획으로 전환하기 위한 것으로, 토지의 효율적·입체적 활용과 지속가능한 도시관리를 위해 필

요성과 적정성이 인정됨.

- 시의회 의견청취후 서울시 도시계획위원회 심의를 거쳐 지구단위계획 결정 및 아파트지구 폐지 결정 고시를 내년 상반기에 진행할 예정인 바, 주민열람공고시 제출된 주민의견을 반영하여 아파트지구를 폐지·변경하는 것을 조건으로 이 의견청취안을 처리하는 것이 바람직하다고 사료됨.

[붙임1] 관련 법령 (p.14)

[붙임2] 아파트지구 관련법규 연혁(p.15)

[붙임3] 아파트지구 및 재건축 추진현황(p.16)

의안심사지원팀장 김성연	02-2180-8204
입 법 조 사 관 조윤길	02-2180-8208

붙임 1 관련 법령

□ 주택법(법률 제6916호)

부칙 제9조 (아파트지구개발사업 폐지에 따른 경과조치) 이 법 시행 당시 도시 계획법에 의하여 지정된 아파트지구의 개발에 관하여는 종전의 규정에 의한다

※ 주택건설촉진법(법률 제6852호) 제20조(아파트지구개발기본계획의 수립)

① 시장군수는 아파트지구 지정이 있을 때 지구개발계획을 수립하여 도시 사의 승인을 받아야 한다

□ 도정법(법률 제6852호)

부칙 제5조(주거환경개선지구 등에 관한 경과조치) ③ 국토계획법에 의한 용도지구중 아파트지구는 주택재건축구역으로, 아파트지구개발기본계획은 정비계획으로 본다.

부칙 제18조(다른 법률의 개정) ①주택건설촉진법중 다음과 같이 개정한다. 아파트지구개발사업은 정비사업으로 보며, 지구개발계획의 고시가 있을 때 정비 구역의 지정고시가 있는 것으로 본다.

※ 법제처 법령해석상 개별 사업구역이 정비구역으로 지정고시된 것으로 보는 것이 타당

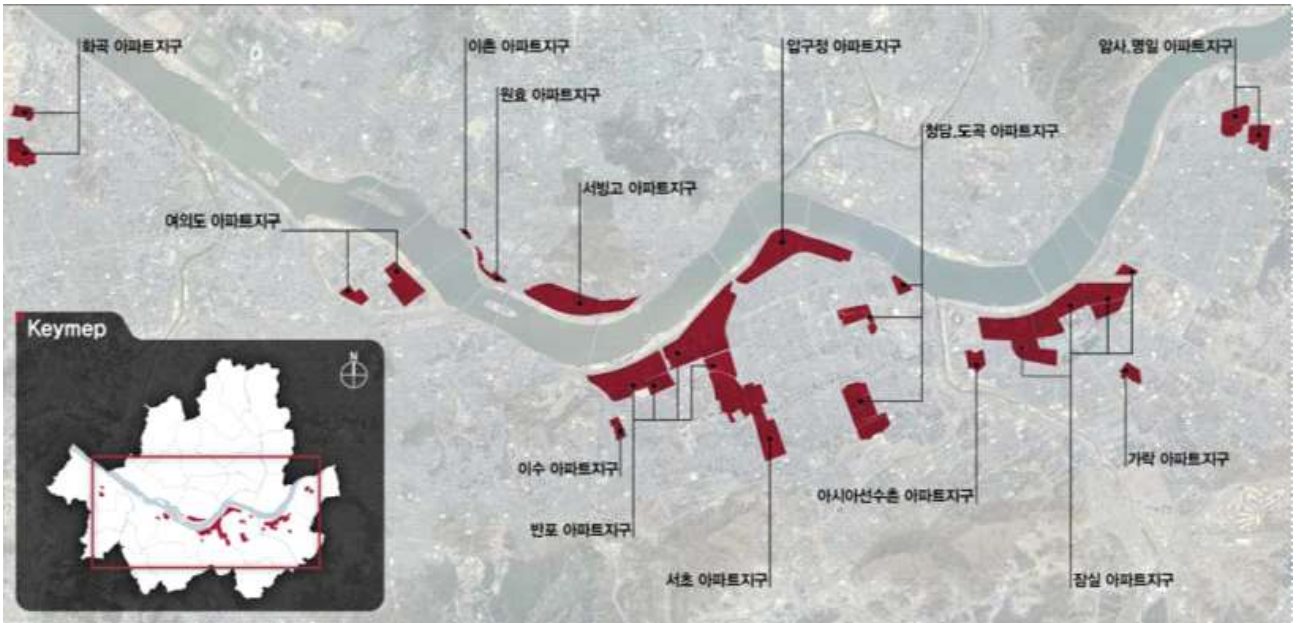


붙임 2 아파트지구 관련법규 연혁(「아파트지구 관리방안 수립」, 2014)

- '72.12. 「도시계획법」 제23조 [지구지정] 신설
 - 건설부장관은 특히 필요하다고 인정될 경우에는 대통령령이 정하는바에 의하여 전항의 지구를 다시 세분하거나 그 지구이외의 지구지정을 도시계획으로 지정할 수 있다.
- '76.01. 「도시계획법시행령」 제16조 [지구의 지정] 신설
 - 아파트지구 : 토지이용도의 제고와 주거생활의 환경보호를 위하여 아파트의 집단적인 건설이 필요할 때
- '77.12. 「주택건설촉진법」 제20조 [아파트지구개발기본계획의 수립] 신설
- '79.10. 건설부훈령 제464호 [아파트지구개발기본계획수립에관한규정] 제정
- '99.04. 「주택건설촉진법」 제23조 개정
 - 아파트지구개발기본계획의 수립에 관하여 필요한 기준은 시·도의 조례로 정한다.
- '00.07. 「서울특별시아파트지구개발기본계획수립에관한조례」 제정
- '02.12. 「도시 및 주거환경 정비법」 제정 (2003.7.7. 시행)
 - 부칙 제5조(주거환경개선지구 등에 관한 경과조치) ③ 「국토의계획및이용에관한법률」에 의한 용도지구 중 대통령령이 정하는 용도지구 및 주택건설촉진법의 종전 규정에 의하여 재건축을 추진하고자 하는 구역으로서 「국토의계획및이용에관한법률」에 의하여 지구단위계획으로 결정된 구역은 이 법에 의한 주택재건축구역으로 보며, 주택건설촉진법 제20조의 규정에 의하여 수립된 아파트지구개발기본계획과 지구단위계획은 본칙 제4조의 규정에 의하여 수립된 정비계획으로 본다.
 - ④ 이 법 시행 전에 주택건설촉진법시행령 제4조의2제2항의 규정에 의하여 노후·불량주택으로 보아 주택건설촉진법 제44조제1항의 규정에 따라 시장·군수의 인가를 받아 조합이 설립된 경우에는 재건축하고자 하는 지역을 본칙 제4조의 규정에 의하여 지정된 정비구역으로 본다.
- '03.05. 「주택건설촉진법」이 「주택법」으로 개정(2003.11.30. 시행)
 - 부칙 제9조(아파트지구개발사업 폐지에 따른 경과조치) 이 법 시행 당시 도시계획법에 의하여 지정된 아파트지구의 개발에 관하여는 종전의 규정에 의한다.
- '03.11. 「국토의계획및이용에관한법률시행령」 개정(제31조제1항: 아파트지구 삭제)
- '03.11. 「주택법 시행령」 개정(제23조, 제24조 : 아파트지구 관련조항 삭제)

붙임 3 아파트지구 및 재건축 추진현황

○ 총 14개 지구 약 11.2km² (고밀(13), 저밀(5) 구분시 18개소)



○ 총 208개 단지 중 재건축 추진중 : 81개 단지

- 안전진단: 6, 추진위~조합: 40, 정비계획: 9, 사업인가~준공인가: 26

지구명	지정년도	면적 (m ²)	단지수	재건축 진행중	지구명	지정년도	면적 (m ²)	단지수	재건축 진행중
가락	1979	117,715	2	1(1)	여의도	1976	55,734	12	10(12)
반포 (고밀·저밀)	1976	2,694,626	57	25(11)	원효	1976	27,117	1	1(0)
서빙고	1976	816,003	23	4(1)	이수	1976	81,633	4	1(1)
서초	1976	1,187,273	22	5(3)	이촌	1976	44,910	4	2(2)
아시아선수촌	1983	183,195	1	0(0)	잠실 (고밀·저밀)	1976	2,347,112	13	7(3)
암사명일 (고밀·저밀)	1979	539,894	5	1(1)	청담도곡 (고밀·저밀)	1976	1,064,794	39	2(0)
압구정	1976	1,151,188	22	22(22)	화곡 (저밀)	1976	384,517	3	0(0)
합계	1976~1983	11,190,716	208	81(57)					

※ () : 존치단지

- 존치대상(순차폐지 대상) : 57개 단지

- 추진위 · 조합 단계 : 40
- 사업인가 이후 단계 : 9
- 안전진단 단계 : 8 (미통과 2개소 포함)