

# 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의 안 번 호	1961
------------	------

2020. 12. 17.  
도시계획관리위원회  
수 석 전 문 위 원

## 1. 제안경위

- 2020. 10. 16. 고병국 의원 대표 발의 (2020. 10. 26. 회부)

## 2. 제안이유

- 서울시는 인구가 밀집되어 있음에도 개발 가능한 대규모 택지가 부족한 상황이며, 최근 주택공급량과 수요의 불일치로 주택가격이 급등함에 따라 도심 내 용적률 상향을 통해 주택공급을 늘려야 한다는 의견이 제시되고 있음
- 또한, 최근 정부가 발표한 ‘서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안’(8.4)에 따른 ‘공공참여형 고밀재건축 사업’ 등을 통해 일반주거지역의 용적률을 초과(300%~500%)하는 고밀도의 공동주택의 도입을 위해서도 이에 대응한 용도지역 운영이 필요함
- 이에 최근 개정된 국토계획법 시행령(’19.08)을 근거로, 준주거지역을 세분하여 고밀의 공동주택 건립 기반을 마련하고자 함

## 3. 주요내용

- 준주거지역을 세분하여 ‘고밀주거형 준주거지역’ 신설(안 제8조 신설)
- 기존 준주거지역의 불허용도에 안마시술소, 자동차 경기장, 공장

등 거주환경에 부정적 외부효과를 미칠 수 있는 용도 추가 불허(안 제30조의2 신설)

- 고밀 공동주택의 건립에 대응하여 용적률은 500%이하, 건폐율은 50%이하 적용(안 제54조제1항제6의2호 신설, 안 제55조제1항제6의2호 신설)

#### 4. 검토의견

- 이 개정조례안은, 지난 '20.8.4. 중앙정부가 발표한 '서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안'<sup>1)</sup>에 따른 공공참여형 고밀재건축사업을 비롯한 고밀의 공동주택 건립을 위해 준주거지역을 세분하여 고밀주거형 준주거지역을 신설하려는 것임.
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 국토계획법) 시행령 개정으로('19.8.)<sup>2)</sup> 용도지역의 추가 세분화가 가능하고, 서울시는 주거지역·상업지역 추가 세분화를 위해 용역을 수행하고 있는 가운데('20.3.~'21.12.),

---

1) 주요 내용은 신규택지 발굴(도심 내 군부지, 공공기관 이전·유휴부지, 공공기관 미매각 부지 등), 3기 신도시 용적률 상향 및 기존사업 고밀화, 공공참여형 고밀재건축 도입(붙임1), 정비 예정 및 해제구역의 공공재개발 활성화, 규제완화(역세권 주거지역 복합개발, 지분적립형 분양주택 도입 등) 등으로 요약됨

2) 국토계획법 시행령 제30조제2항 신설에 따라('19.8.), 서울시는 주거지역·상업지역 추가 세분화를 위해 '서울형 용도지역 체계재편 실행계획 수립' 용역을 수행 중임('20.3.~'21.12.)

#### 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령

**제30조(용도지역의 세분)** ② 시·도지사 또는 대도시 시장은 해당 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 도시·군관리계획결정으로 제1항에 따라 세분된 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역을 추가적으로 세분하여 지정할 수 있다.

이 개정조례안은 관련 용역이 수행 중에 있음에도 주택공급 확대의 시급성을 토대로 고밀주거형 준주거지역을 우선 신설하려는 것으로, 용적률은 준주거지역의 법적 상한선인 500% 이하로 하되, 건폐율 및 용도는 제3종일반주거지역에 준하여 건폐율 50% 이하로 하고 불허용도를 추가함.

	제3종일반주거지역			준주거지역			고밀주거형 준주거지역
	법	령	조례	법	령	조례	조례안
용적률	500% (주거지역)	100~ 300%	250%	500% (주거지역)	200~ 500%	400%	500%
건폐율	70%	50%	50%	70%	70%	60%	50%
용도		허용용도	허용용도		불허용도	불허용도	불허용도 추가3)

○ 서울시는 공공참여형 고밀재건축사업 외에도, 공공재개발사업이나 고밀의 주택건설사업, 역세권 고밀주거 복합개발 사업<sup>4)</sup> 등에 고밀주거형 준주거지역을 적용할 계획이며,

입지기준·지정면적 등 지정 요건은 ‘서울특별시 용도지역 관리방향 및 지정·조정 가이드라인’에 명시하고, 신설 용도지역으로 변경시 적용할 공공기여율, 용적률 체계 및 비주거비율 등을 마련하여

3) 이 개정조례안의 고밀주거형 준주거지역 건축물 용도 규정은(안 제30조의2) 제3종일반주거지역에서는 허용되지 않으나 준주거지역에서는 허용되는 용도를 불허하는 내용으로 마련됨.

\* 개정안 중 국방·군사시설은 이 조례에서 제3종, 준주거에서 모두 허용되나, 고밀주거형 준주거지역은 고층고밀의 아파트 단지가 조성될 성격이므로, 불허용도에 추가한 것으로 이해됨.

4) 국토계획법 시행령 개정 예정에 따라(‘20.9. 입법예고, ’21.1. 개정 예정), 일반주거지역에서 준주거지역으로 변경하는 지역을 포함하여, 준주거지역에서 임대주택 건설 비율에 따라 용적률을 법적상한용적률 1.4배까지 완화할 수 있게 됨에 따라(최대 700%), 서울시는 현재 ‘역세권 고밀주거 복합개발 지구단위계획 운영기준’을 수립 중에 있음

‘서울특별시 지구단위계획 수립기준·관리운영기준 및 매뉴얼’을 개정할 예정이다(붙임2).

〈준주거지역과 고밀주거형 준주거지역(안) 비교(자료: 도시계획과)〉

구분	준주거지역	고밀주거형 준주거지역(안)
근거	국토계획법 시행령	도시계획 조례
목적	주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 필요한 지역	효율적 주택공급을 목적으로 전략적 토지이용을 위하여 필요한 지역
지정 대상	주거·상업 혼재하지만 주거기능 보호지역, 중심시가지 또는 역주변 상업지역에 접한 주택지, 주택지를 통과하는 주요 간선도로 및 철도역 주변 주택지 등	간선도로에 접한 주택지 (구체적 요건, 기준 등은 용도지역 가이드라인 및 지구단위계획 수립기준에 마련할 계획) ※ 공공참여형 고밀재건축, 공공재개발, 역세권 고밀주거 복합개발 지구단위계획, 고밀의 주택건설사업 등에 적용 예정
용적률	500%(시행령), 조례(400%)	조례(500%)
건폐율	70%(시행령), 조례(60%)	조례(50%)
불허 용도	생 략	기존 준주거지역 불허용도에 안마시술소, 자동차 경기장, 공장 등 추가 불허
비주거 비율	10%(지구단위계획 수립기준)	5%(지구단위계획 수립기준)

“용도지역 신설 필요성과 준주거지역 부합성”

- 이 개정조례안은, 기존 세대수 2배 이상 공급을 도모하는 공공참여형 고밀재건축을 실현하기 위해서는 용적률 300~500% 확보가 필요하여 일반주거지역의 준주거지역으로 상향 변경이 불가피한 상황에서, 공동주택 단지에 적합한 주거환경 조성 및 보호를

위해, 준주거지역과(용적률) 제3종일반주거지역이(건폐율, 용도) 혼합된 고밀주거형 준주거지역을 신설하려는 것으로 파악됨.

- 즉, 용적률 규모만 고려한다면, 용도지역을 신설하지 않더라도 준주거지역으로 상향 변경하여 소형주택 또는 공공임대주택 공급을 통해<sup>5)</sup> 법적상한용적률 500%까지 가능하나, 이 개정조례안은 주택공급 확대와 주거환경의 질을 융합하고자 용도지역을 신설하려는 것으로서, 밀도를 최대화한 공동주택 단지 조성을 위함으로 이해됨.
- 그러나, 일반주거지역이 편리한 주거환경 조성이 중심이라면, 준주거지역은 주거기능을 위주로 하되 상업·업무기능이 지원되는 지역으로서 주거지역과 상업지역의 완충 지역이라고 할 수 있으므로<sup>6)</sup>, 고밀의 공동주택 조성을 위해서는 오히려 일반주거지역을 추가 세분화하여 고밀주거형을 신설하는 것이 토지이용 취지에 보다 부합할 것으로 사료됨.
- 시행령에서 일반주거지역의 최대 용적률이 300%이기 때문에, 준주거지역을 추가 세분화한 것으로 이해되나, 용도지역 추가 세분

---

5) 정비사업은 소형주택 공급으로 법적상한용적률(500%) 적용 가능(도시 및 주거환경정비법 제54조), 일반 공동주택은 공공임대주택 공급시 500% 적용 가능(이 조례 제55조제22항(한시규정))

6) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제30조(용도지역의 세분) ① 국토교통부장관, 시도지사 또는 대도시의 시장(이하 "대도시 시장"이라 한다)은 법 제36조제2항에 따라 도시·군관리계획결정으로 주거지역·상업지역·공업지역 및 녹지지역을 다음 각 호와 같이 세분하여 지정할 수 있다.

1. 주거지역

나. 일반주거지역 : 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

(3) 제3종일반주거지역 : 중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

다. 준주거지역 : 주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 필요한 지역

화가 해당 용도지역의 지정 취지를 토대로 운영되어야 함을 고려할 때, 일반주거지역의 최대 용적률을 상향토록 시행령 개정 건의가 필요하다고 보여짐.

- 정리하면, 주택 공급 확대를 위한 고밀의 공동주택 조성이 불가피한 상황에서, 밀도를 높이면서도 주거환경의 질적 보호를 위한 용도지역 신설은 타당하다고 사료됨.

다만, 정책의 시급성으로 우선 고밀주거형 준주거지역을 신설한다 하더라도, 추후 시행령 개정 건의를 통해 일반주거지역에 고밀주거형이 포함되도록 하는 것이 토지이용 취지에 보다 부합할 것임.

- 또한, 공동주택 단지의 용적률이 거의 2배 급증하게 되면 과도한 밀도로 주거환경의 악화가 우려될 수 밖에 없으므로, 주택공급 확대를 위해 용적률을 500%까지 허용하더라도 주택 공급과 주거환경의 균형된 측면에서 공동주택의 적정 규모가 계획되도록 해야 할 것임.

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

## 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제4장 <u>용도지구의 지정</u>  <u>&lt;신 설&gt;</u></p>           <p><u>&lt;신 설&gt;</u></p>	<p>제4장 <u>용도지역 및 용도지구의 지정</u>  <u>제8조(용도지역의 세분) 영 제30조제2</u>  <u>항에 따라 도시관리계획 결정으로 세분</u>  <u>하여 지정할 수 있는 용도지역은 다음 각</u>  <u>호와 같다.</u></p> <p><u>1. 고밀주거형 준주거지역 : 효율적 주택</u>  <u>공급을 목적으로 전략적 토지이용을 위하</u>  <u>여 필요한 지역</u></p> <p><u>제30조의2(고밀주거형 준주거지역에</u>  <u>서 건축할 수 없는 건축물) 제8조제1호에</u>  <u>따른 고밀주거형 준주거지역 안에서는</u>  <u>제30조를 적용하되, 추가로 다음 각 호</u>  <u>의 건축물을 건축할 수 없다.</u></p> <p><u>1. 「건축법 시행령」 별표 1 제4호의 제</u>  <u>2종근린생활시설 중 안마시술소</u></p> <p><u>2. 「건축법 시행령」 별표 1 제5호의</u>  <u>문화 및 집회시설 중 자동차 경기</u>  <u>장</u></p> <p><u>3. 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의</u>  <u>공장</u></p> <p><u>4. 「건축법 시행령」 별표 1 제19호라</u>  <u>목의 액화가스 취급소</u></p> <p><u>5. 「건축법 시행령」 별표 1 제20호라</u>  <u>목의 검사장</u></p> <p><u>6. 「건축법 시행령」 별표 1 제20호마</u></p>

제54조(용도지역안에서의 건폐율)

① 법 제77조 및 영 제84조제1항에 따라 용도지역별 건폐율은 다음 각 호의 비율 이하로 한다.

- 1. ~ 6. (생략)

<신설>

- 7. ~ 16. (생략)

- ② ~ ⑭ (생략)

제55조(용도지역안에서의 용적률)

① 법 제78조제1항·제2항 및 영 제85조제1항에 따라 용도지역별 용적률은 다음 각 호의 비율 이하로 한다.

- 1. ~ 6. (생략)

<신설>

- 7. ~ 16. (생략)

- ② ~ ⑳ (생략)

목의 매매장

7. 「건축법 시행령」 별표 1 제20호사

목의 운전학원 및 정비학원

8. 「건축법 시행령」 별표 1 제23호라

목의 국방·군사시설

9. 「건축법 시행령」 별표 1 제28호

의 장례시설

제54조(용도지역안에서의 건폐율)

① -----  
-----  
-----.

- 1. ~ 6. (현행과 같음)

6의2. 고밀주거형 준주거지역 : 50퍼센트

- 7. ~ 16. (현행과 같음)

- ② ~ ⑭ (현행과 같음)

제55조(용도지역안에서의 용적률)

① -----  
-----  
-----.

- 1. ~ 6. (현행과 같음)

6의2. 고밀주거형 준주거지역 : 500퍼센트

- 7. ~ 16. (현행과 같음)

- ② ~ ㉓ (현행과 같음)



<붙임 1> 공공참여형 고밀재건축 관련(서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안, '20.8.4.)

**공공참여형 고밀재건축 도입 : 5년간 5만호+  $\alpha$**

○ 공공 참여 시 도시규제 완화를 통해 주택을 획기적으로 공급하는 '공공참여형 고밀재건축' 도입

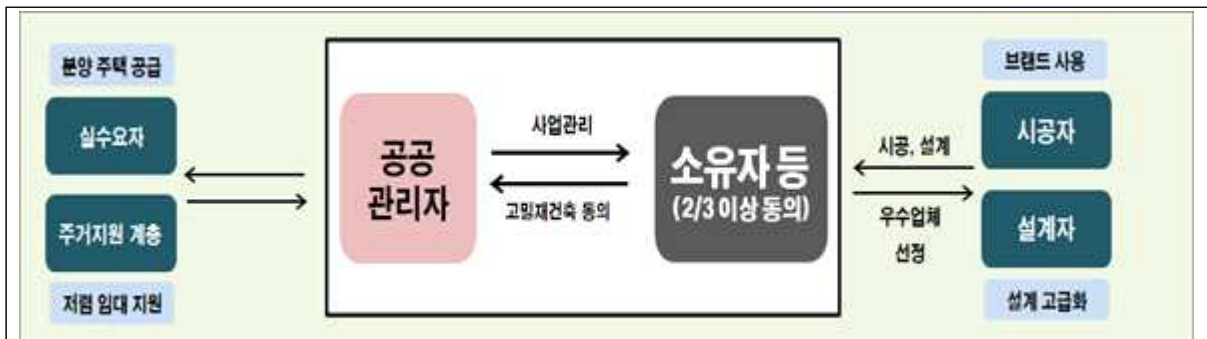
- (개념) ①LH·SH 등 공공이 참여(소유자 2/3 동의)하여, ②도시규제 완화를 통해 주택을 기존 세대수 보다 ③**2배 이상 공급\***하며 개발 이익은 ④**기부채납으로 환수**

\* 단지 구조상 2배 이상 공급이 곤란하더라도, 지자체장이 고밀재건축으로 추진 가능

- (공공참여 유형) ①공공이 자금 조달, 설계 등을 지원하는 **공공관리 방식**, ②조합과 지분을 공유하는 **지분참여 방식\*** 등(조합 등이 선택 가능)

\* 지분참여 방식 도입을 위해 도시정비법 개정 검토

< 공공관리자 방식의 고밀재건축 구조 >



- (규제 완화) 용적률 **300~500%** 수준으로 완화하고, 층수는 **최대 50층까지 허용**(도시정비법 개정)

- 주거공간을 최대한 확보하기 위해 준주거지역의 **주거비율 상한**(현행90%)과 **공원설치 의무**(재건축시 세대당 2m<sup>2</sup>) **완화\***

\* 대지(공원) 대신 임대주택으로 기부채납 가능

- (절차 지원) 서울시·자치구·조합 등이 참여하는 「**공공참여형 고밀재건축사업 지원 TF**」 운영

\* 사업 특성에 따라 수권소위 심의 통한 기간단축도 추진

- (공공성 확보) 증가 용적률의 50~70%를 기부채납으로 환수
  - 서울시가 주택 순증\* · 분담금 등 고려하여 세부기준 마련
  - \* 주택공급 확대를 위해 주택 순증규모와 기부채납율을 반비례로 적용

< 참고 : 공공참여형 고밀재건축 시 기부채납 >

[ 기존 재건축 ]		[ 공공참여형 고밀재건축 ]	
용적률 (250→300%)	배분 구조	용적률 (250→500%)	배분 구조
+50%	기부채납 1/2 : 50호(임대)	+250%	기부채납(임대 1/4) : 125호
	일반분양 1/2 : 50호		기부채납(분양 1/4) : 125호
250%	조합원 및 일반 분양 : 500호	250%	일반분양 1/2 : 250호
			조합원 및 일반 분양 : 500호

\* 당초 500호 → 기존 재건축 600호  
 ↳ 조합원+일반분양 550호  
 기부채납(임대) 50호

\* 당초 500호 → 공공참여형 고밀재건축 1,000호  
 ↳ 조합원 + 일반 분양 750호  
 기부채납(임대) 125호  
 기부채납(분양) 125호

- (공급) 고밀 재건축을 통해 기부채납 받은 주택은 장기공공임대(50%이상) 및 무주택, 신혼부부 · 청년 등을 위한 공공분양(50%이하)으로 활용
  - 공공임대 · 공공분양의 구체적 공급방식은 지역별 수요 · 여건 등에 따라 지자체가 결정할 수 있도록 자율권을 부여
  - \* (임대방식 예시) 행복주택, 청년층(3040) 위한 장기임대주택 등
  - \* (공공분양 예시 : 지분적립형 분양주택) 초기에는 일정 지분만 매입하고 향후 지분매입규모를 늘려 최종 100% 매입, 나머지는 임대료 지불 (→12pg. 참조)
- (투기방지) 시장 영향을 면밀하게 모니터링하여 시장 과열 발생 시 관계기관 합동 실거래 조사 등을 통해 시장관리
  - \* 재건축 단지 과열, 인근 단지에 대한 가격 영향 등이 지속 관찰될 경우에는 토지거래 허가구역 지정도 검토

< 공공참여형 고밀재건축의 기대효과 >

- ① 인허가 절차 지원, 용역업체 및 시공사 선정 지원 등 → 사업 가속화
- ② 투명한 사업관리, 사업자금 지원 → 갈등을 줄이고 투명성 향상
- ③ 민간 브랜드 사용, 특화설계, 시공품질관리 등 → 주민의견 적극 반영

<붙임 2> 고밀주거형 준주거지역 운영 계획안 (자료: 도시계획과)

<서울특별시 용도지역 관리방향 및 지정·조정 가이드라인 개정(안)>

III. 용도지역 관리방향(안)

<준주거지역>

- 준주거지역은 대중교통 등 기반시설 여건이 양호한 지역을 중심으로 도심형 주거와 상업·업무기능 보완을 위한 복합 용도지역으로 관리
- 역세권은 복합 개발을 유도하며, 지구단위계획 등 계획 수립 시 기반시설(역세권·도로폭원) 및 지역특성에 따라 밀도의 차등 관리 가능

- ◆ 준주거지역 : 주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 필요한 지역
- ◆ 고밀주거형 준주거지역 : 효율적 주택공급을 목적으로 전략적 토지이용을 위하여 필요한 지역(신설)

V. 용도지역 지정·조정 기준(안)

준주거지역

<b>지역의 이미지</b>	○ 주거를 지원하는 상업·업무 용도가 조화된 중·고층 주택가
<b>지정할 수 있는 지역</b>	○ 중·고층 주택과 상업·업무 활동 증진을 위한 용도의 혼재가 허용되나, 조화된 주거환경을 보호할 필요가 있는 지역 ○ 간선도로, 역세권 등 교통 환경이 양호한 지역으로 주거지역과 상업지역 사이에서 완충기능이 요구되는 지역
<b>입지기준</b>	○ 지역중심 이상 역세권(500m), 지구중심 이하 역세권(반경 250m)으로서 간선도로와 연결

고밀주거형 준주거지역(신설)

<b>지역의 이미지</b>	○ 일부 상업·업무 용도가 지원되는 고층 공동주택 단지 중심의 주택가
<b>지정할 수 있는 지역</b>	○ 현재 주거단지를 형성하고 있으나 효율적 주택공급을 위하여 대규모로 고밀의 공동주택 건립 사업을 추진하는 지역 ※ 구체적 기준은 '고밀주거형 준주거지역 지정 세부기준' 참조 ○ 대로변, 역세권 등 교통 환경이 양호한 지역으로 고층의 공동주택 건립에 따라 주변지역에 미치는 영향이 최소화 될 수 있는 지역
<b>입지기준</b>	○ 대로(도로 폭 25m)이상 접도

**[고밀주거형 준주거지역 지정 세부기준]**

- 지정면적 : 1만 $m^2$ (市 도시계획위원회, 도시·건축공동위원회 등 사업계획 수립을 위한 해당 위원회 심의를 통하여 1만 $m^2$  내외에서 용도지역 변경 검토 가능)
- 입지 기준
  - 현재 제3종일반주거지역 이상의 용도지역으로서, 도로 폭 25m이상의 대로에 접한 지역
- 현황 기준
  - 서울 도시기본계획에 따른 중심지에 해당하지 않는 지역으로서, 현재 주거중심의 지역 중 시장이 필요하다고 인정하는 지역

**<지구단위계획 수립기준 검토사항>**

**용도지역 변경에 따른 용적률, 공공기여율에 관한 사항**

- 용적률 체계(안)
  - 제2종일반주거지역 이하 용도지역의 고밀주거형 준주거지역으로 변경 필요성에 대한 검토 필요
  - 기존 준주거지역이 고밀주거형 준주거지역으로 세분변경 할 경우 상한용적률 범위에 대한 검토 필요

현행	종전	변경	기준	허용	상한	법상한 (정비사업)
	제2종일반	준주거	준주거	200%	330%	400%
제3종일반	250%			350%	400%	
준주거	준주거	300%	400%	800%*		



변경	제2종일반	준주거	준주거	200%	330%	400%	500%
			고밀주거형	200%	400%	500%	
	제3종일반	준주거	준주거	250%	350%	800%*	
			고밀주거형	250%	410%	500%	
준주거지역	고밀주거형		400%	460%	500%		

\* 법적용적률의 2배 이하

- 공공기여 계획(안)
  - 고밀주거형 준주거지역으로의 변경시 적용할 공공기여율 신설 필요

기존	변경	일반주거지역			준주거
		제2종(7층)	제2종일반	제3종일반	
제1종일반		10%이상	15%이상	20%이상	30%이상
제2종일반(7층)		-	10%이상	15%이상	25%이상
제2종일반		-	-	10%이상	20%이상
제3종일반		-	-	-	15%이상

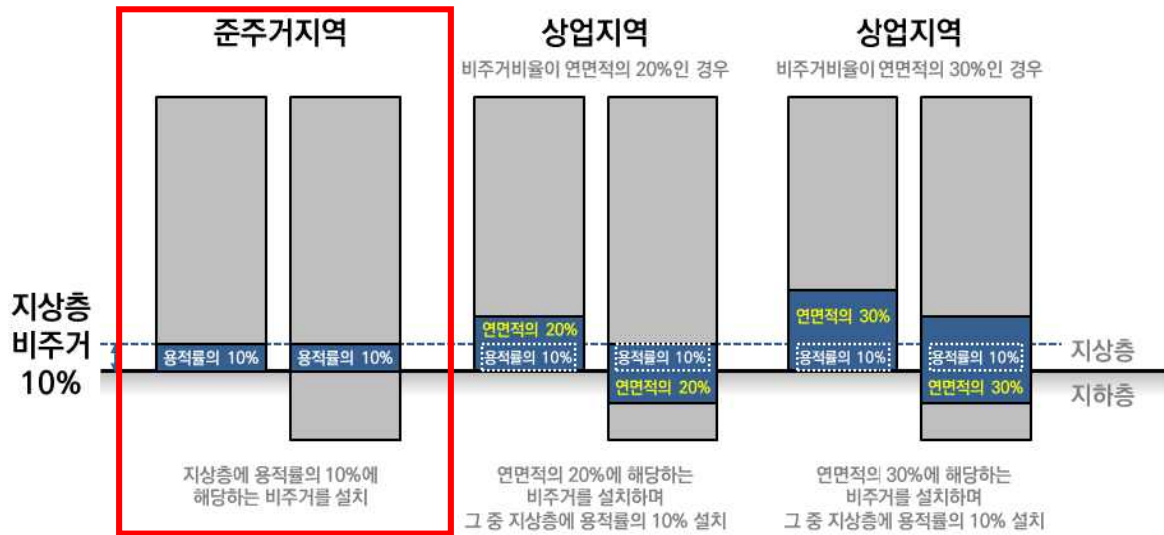


기존	변경	일반주거지역			준주거	
		제2종(7층)	제2종일반	제3종일반	준주거지역	고밀형
제2종일반		-	-	10%이상	〈신설 필요〉	
제3종일반		-	-	-		
준주거지역		-	-	-	-	〈신설 필요〉

○ 비주거 비율(안)

- 주택공급을 위한 단지형 공동주택 계획을 고려한 적정 비주거 비율 (5%) 및 설치기준 마련 필요

※ 비주거용도 설치에 따른 '주거복합'건축물 판단기준 제시 및 기본계획에 따른 높이기준 검토 필요



〈준주거지역 및 상업지역 내 건축물의 비주거용도 비율(현행)〉