

# 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안

## 검 토 보 고

### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 의안번호 : 제2605호
- 나. 제 안 자 : 김길영 의원 외 35명
- 다. 제 안 일 : 2025년 3월 31일
- 라. 회 부 일 : 2025년 4월 02일

### 2. 제안이유

- 경제침체, 온라인 기반 소비 증가 등 사회 여건 변화로 상가 공실이 지속적으로 발생함에 따라 상업지역 주거복합건축물의 비주거비율 완화를 통해 적정 상가 공급을 유도하고자 함
- 제2종·제3종일반주거지역의 경우, 건설경기 침체 등으로 소규모 건축물 공급이 급격히 감소됨에 따라 용적률 완화를 통한 개발 여건을 한시적으로 향상시켜 건축 활성화를 유도하고자 함

### 3. 주요내용

- 가. 상업지역 내 주거복합건물의 비주거 비율을 20퍼센트 이상에서 10퍼센트 이상으로 완화함 (안 별표 16)

- 나. 제2종일반주거지역 및 제3종일반주거지역 내 건축물 건축 시 용적률을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제85조제1항의 해당 용도 지역별 용적률 최대한도 범위까지 3년간 한시적으로 완화함 (안 제51조 제2항제9호 및 부칙 제2조)

## 4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「소규모주택정비법」  
나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상 사유서 별첨)

## 5. 검토 의견

### 가. 개요

- 이번 「서울특별시 도시계획 조례」 일부개정조례안은 건설경기 촉진과 소규모건축물 공급 확대를 위해 제2종 및 제3종일반주거지역에서 조례에서 정한 소규모건축물<sup>1)</sup>을 건축하는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(이하, “국토계획법 시행령”)」 제85조제1항(용도지역 안에서의 용적률)에 따라 용도지역별 용적률을 법적 상한(이하, “법적상한용적률”)까지 3년간 한시적으로 완화(안 제51조제2항제9호, 부칙 제2조)하고,
- 온라인 소비증가 등 사회 여건 변화에 대응하고 적정 상가 공급을 유도하기 위해 상업지역 내 주거복합건물의 비주거비율을 종전의 20퍼센트에서 10퍼센트로 완화하고자 하는 것임(안 별표 16)

### 나. 검토 내용

#### 1) 제2종·제3종일반주거지역 내 소규모건축물 건축 시 용적률의 한시적 완화(안 제51조제2항제9호, 부칙 제2조)

- 이번 일부개정조례안 제51조제2항제9호 및 부칙 제2조는 제2종 및 제3종일반주거지역에서 「건축법」 제11조<sup>2)</sup>에 따른 건축허가, 같은 법 제14조<sup>3)</sup>에 따른 건축신고, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법(이하, “소규모주택정비법”)」 제2조제1항제3호<sup>4)</sup>에 따른 소규모주택정비

1) 이번 일부개정조례안에서 ‘소규모건축물’은 「건축법」에 따른 건축허가 및 건축신고 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 자율주택정비사업, 소규모재건축사업 및 소규모재개발사업에 따라 건축되는 건축물을 의미함

2) 「건축법」 제11조(건축허가) ① 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 21층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 특별시나 광역시에 건축하려면 특별시장이나 광역시장의 허가를 받아야 한다.

3) 「건축법」 제14조(건축신고) ① 제11조에 해당하는 허가 대상 건축물이라 하더라도 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 미리 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 신고를 하면 건축허가를 받은 것으로 본다.

사업 중 자율주택정비사업(36세대 미만), 소규모재건축사업(부지 1만<sup>m</sup> 미만) 및 소규모재개발사업(부지 5천<sup>m</sup> 미만) 유형의 어느 하나를 시행하는 경우 그 용적률을 법적상한용적률까지 3년간('28.5.18일까지) 한시적으로 완화하고자 하는 것임

| 현행                                                                                                               | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제51조(용적률의 완화)<br>① (생략)<br>② 제48조에도 불구하고 다음 지역 안에서의 용적률은 각 호에 따라 정할 수 있다.<br>1. ~ 8. (생략)<br><u>&lt; 신설 &gt;</u> | 제51조(용적률의 완화)<br>① (현행과 같음)<br>② -----<br>-----<br>----.<br>1. ~ 8. (현행과 같음)<br>9. <u>제48조제4호 및 제5호의 지역에서 다음 각 목의 어느 하나의 해당하는 경우 영 제85조제1항의 해당 용도지역별 용적률 최대한도의 범위까지 완화할 수 있으며, 세부 운영기준에 관한 사항은 시장이 별도로 정한다.</u><br>가. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가 및 제14조에 따른 건축신고<br>나. <u>소규모 주택정비법 제2조제1항제3호에 따른 자율주택정비사업, 소규모 재건축사업 및 소규모재개발사업</u> |

- 4) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
3. "소규모주택정비사업"이란 이 법에서 정한 절차에 따라 노후·불량건축물의 밀집 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역 또는 가로구역(街路區域)에서 시행하는 다음 각 목의 사업을 말한다.
- 가. 자율주택정비사업: 단독주택, 다세대주택 및 연립주택을 스스로 개량 또는 건설하기 위한 사업
- 나. 가로주택정비사업: 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위한 사업
- 다. 소규모재건축사업: 정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축하기 위한 사업. 이 경우 도심 내 주택공급을 활성화하기 위하여 다음 요건을 모두 갖추어 시행하는 소규모재건축사업을 "공공참여 소규모재건축활성화사업"(이하 "공공소규모재건축사업"이라 한다)이라 한다.
- 1) 제10조제1항제1호에 따른 토지주택공사등이 제17조제3항에 따른 공동시행자, 제18조제1항에 따른 공공시행자 또는 제56조에 따른 사업대행자(이하 "공공시행자등"이라 한다)일 것
- 2) 건설·공급되는 주택이 종전 세대수의 대통령령으로 정하는 비율 이상일 것. 다만, 제27조에 따른 통합심의를 거쳐 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제18조에 따른 도시·군기본계획 또는 정비기반시설 등 토지이용 현황 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 비율 이상 건축할 수 없는 불가피한 사정이 있다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 라. 소규모재개발사업: 역세권 또는 준공업지역에서 소규모로 주거환경 또는 도시환경을 개선하기 위한 사업

| 부 칙     |                                                                                                                                                                                            |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 현 행     | 개 정 안                                                                                                                                                                                      |
| < 신 설 > | <p><u>제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</u></p> <p><u>제2조(제2종일반주거지역 및 제3종일반주거지역의 용적률 완화에 관한 규정의 유효기간) 제51조제2항제9호 규정은 2028년 5월 18일까지 건축허가(건축신고 포함) 및 소규모주택정비사업 사업시행계획인가를 신청하는 경우까지 적용한다.</u></p> |

### < 현행 제2종·제3종일반주거지역 용적률 규정 비교 (붙임2) >

| 구 분       | 용적률             |                        |
|-----------|-----------------|------------------------|
|           | 「서울특별시 도시계획 조례」 | 「국토계획법 시행령」 제85조       |
| 제2종일반주거지역 | <u>200% 이하</u>  | 100% 이상 <u>250% 이하</u> |
| 제3종일반주거지역 | <u>250% 이하</u>  | 100% 이상 <u>300% 이하</u> |

- '24.12월 서울시 건설분야 비상경제회의<sup>5)</sup>에서 대한건축사협회는 500㎡ 미만의 소규모 필지를 대상으로 용적률 상향에 따른 기부채납 등 공공 기여를 하는 경우 사업성이 나오지 않는 경우가 많으며 최근 공사비가 상승하고 PF대출이 어려워지는 등<sup>6)</sup> 사업 여건 변화에 따라 건설경기가 침체하고 있으므로, 소규모건축물 공급 확대 촉진을 위해 기존의 용적률을 법적상한용적률까지 완화할 필요가 있다고 건의한 바 있음
- '25.3월 시<sup>7)</sup>는 대규모 재개발·재건축 사업과 달리 빌라와 같은 소규모 재개발·재건축 사업이 건설경기 악재에 더 큰 영향을 받는다고 보았으며 이번 일부개정조례안 제51조제2항제9호에 따라 소규모 재건축 추진이

5) 서울신문, 오세훈 “신속한 공사 발주로 건설 업계에 유동성 공급, '24.12.16.

6) 서울특별시 건설분야 비상경제회의에서 대한건축사협회는, “지가는 변동이 없으나 공사비가 지속적으로 상승하는 등 사업성이 악화되어 PF대출이 어려워지고 건축주 투자가 위축되었다”고 분석함  
- 24년 3월 건설공사비지수 (130.05)는 20년 3월 건설공사비지수(99.53) 대비 131% 증가

7) 서울특별시 소통공간 시정뉴스, 소규모건축물 용적률 한시적 완화 본격 시동... 하반기 착공 가능, '25.3.19.

가능한 사업지 총 2,620곳의 용적률이 법적상한용적률까지 완화되면 사업지별 비례율<sup>8)</sup>이 평균 30퍼센트 증가하는 등 사업성이 획기적으로 개선될 것으로 예상됨

- 소규모주택정비사업의 유형 중 하나인 가로주택정비사업은 이번 용적률 완화 대상에서 제외되었는데, 이는 해당 사업이 부지 면적 2만<sup>m</sup>까지 사업 추진이 가능하여 소규모건축물 건축 활성화를 목표로 하는 이번 일부개정조례안의 취지에 맞지 않다고 보았기 때문임. 또한, 그간 가로주택정비사업에서는 용적률 완화를 기존 세입자 이주대책 마련을 위한 임대주택 공급 물량 확보 수단으로 활용해왔으므로, 법적상한용적률 적용 시 임대주택 물량 확보가 어려워 세입자 이주 갈등이 발생하는 등 부작용이 예상(붙임3)된다는 측면을 고려한 것으로 보임
- 이번 일부개정조례안 부칙 제2조는 안 제51조제2항제9호의 용적률 완화 규정을 2028년 5월 18일까지 3년간 한시적으로 적용하고자 하는 것으로, 이는 현재의 일시적인 소규모건축물 공급 부족 현상에 대응하고 향후 변경이 예상되는 수요·공급량에 대응하고자 한다는 측면에서 타당하다고 보임
- 다만, 용적률 완화에 따른 사업성 개선으로 난개발 및 소규모건축물 과잉 공급 등의 발생 가능성이 있으므로, 관련 부작용을 최소화할 수 있도록 지속적인 모니터링을 통해 대응할 필요가 있다고 보임

---

8) 비례율 : 재건축, 재개발 등 정비사업을 추진할 때 개발이익 유무를 백분율로 나타내는 지표로 개발이익률, 추정개발 이익률이라고도 함

## 2) 상업지역 내 주거복합건물의 비주거비율 완화 등(안 별표 16)

- 이번 일부개정조례안 별표 16은 상업지역 내 주거복합건물의 비주거비율을 20퍼센트 이상에서 10퍼센트 이상으로 완화하고 일부 자구수정을 하고자 하는 것임

| [별표16] 상업지역 내 주거복합건축물의 용도 비율 및 용적률<br>(별표 8 제1호가목, 별표 9 제1호나목, 별표 10 제1호가목, 제50조제1호 관련)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 현 행                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>[별표16] 상업지역 <u>내</u> 주거복합건축물의 용도 비율 및 용적률 (별표 8 제1호가목, 별표 9 제1호나목, 별표 10 제1호가목, 제50조제1호 관련)</p> <p>1. 상업지역 <u>내에서</u> 주거복합건물의 주거 외 용도 비율</p> <p>가. 주거용 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)은 전체 연면적의 20퍼센트(의무 비율) 이상으로 한다. 이때 주거용 외의 용도 비율(의무 비율)에서 「주택법 시행령」 제4조에 따른 준주택은 제외한다.</p> <p>나. 가목에도 불구하고 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시도시계획위원회·시도시재정비위원회 또는 시시장정비사업심의위원회 등 해당 위원회의 심의를 거쳐 주거용 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)을 전체 연면적의 10퍼센트 이상으로 할 수 있다.</p> <p>1) 도시·주거환경정비기본계획에 따라</p> | <p>[별표16] 상업지역 <u>안에서</u> <b>주거복합건물</b>의 용도 비율 및 용적률 (별표 8 제1호가목, 별표 9 제1호나목, 별표 10 제1호가목, 제50조제1호 관련)</p> <p>1. 상업지역 <u>안에서</u> <b>주거복합건물 건축 시 주거용 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)은 전체 연면적의 10퍼센트(의무 비율) 이상으로 한다. 이 경우 주거용 외의 용도 비율(의무 비율)에서 「주택법 시행령」 제4조에 따른 준주택은 제외한다.</b></p> <p><u>&lt;삭 제&gt;</u></p> <p><u>&lt;삭 제&gt;</u></p> |

시장이 주거기능의 입지가 필요하다  
고 인정하여 선정한 지역

2) 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에  
따른 재정비촉진지구

3) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특  
별법」에 따른 시장정비사업 추진계획  
승인대상 전통시장

4) 「민간임대주택에 관한 특별법」에 의  
한 공공지원민간임대주택 공급촉진지구

5) 시장이 임대주택 공급을 위해 필요하  
다고 인정하여 선정한 지역

2. 상업지역 내에서 주거복합건물의 용적률  
상업지역 내에서 주거복합건물의 용적  
률은 제48조제7호부터 제9호까지 정한  
용적률 이하로 하되 주거용 용적률은 다  
음과 같이 한다.

가. ~ 다. (생 략)

라. 가목과 나목에도 불구하고 1호 나목의  
어느 하나에 해당하는 경우에는 시도시  
계획위원회·시도시재정비위원회 또는  
시시장정비사업심의위원회 등 해당 위원  
회의 심의를 거쳐 주거용으로 사용되는  
부분의 용적률(주거용 부대시설의 용적  
률을 포함한다)을 가목과 나목에서 정한  
주거용 용적률 이상으로 할 수 있다.

< 신 설 >

2. 상업지역 내에서 주거복합건물의 용적률

-----  
-----  
-----  
-----.

가. ~ 다. (현행과 같음)

라. 가목과 나목에도 불구하고 다음 요  
건의 -----

-----  
-----  
-----  
-----  
-----.

1) 도시·주거환경정비기본계획에 따라  
시장이 주거기능의 입지가 필요하다  
고 인정하여 선정한 지역

2) 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에  
따른 재정비촉진지구

3) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특  
별법」에 따른 시장정비사업 추진계획  
승인대상 전통시장

4) 「민간임대주택에 관한 특별법」에 의한  
공공지원민간임대주택 공급촉진지구

5) 시장이 임대주택 공급을 위해 필요하  
다고 인정하여 선정한 지역

## “상업지역 주거복합건물 비주거비율 완화”

- 현행 조례 별표 16 제1호9)는 상업지역 내에서 주거 외의 용도로 사용되는 주거복합건물의 면적을 전체 연면적의 20퍼센트 이상의 비율로 하도록 규정하고 있으며, 시장이 주거 기능의 입지가 필요하다고 인정하여 선정한 지역, 재정비촉진지구 등 특정 지역 및 사업에 한정하여 해당 위원회의 심의를 거쳐 전체 연면적의 10퍼센트 이상으로 완화할 수 있도록 하고 있음
- 「국토계획법」 제36조제1항제1호10)는 상업지역을 상업이나 그 밖의 업무 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역이라고 규정하고 있고, 서울시는 상업지역을 본래의 지정 목적에 부합하는 방향으로 개발하고 과다하게 주거 기능이 유입되지 않도록 관리해 왔음
- 그러나, 서울연구원11)의 시 소매업 상업공간 필요면적에 대한 수요추정 결과를 살펴보면 인구감소·대규모점포 성장 정체·온라인 플랫폼 소비

9) 「서울특별시 도시계획 조례」 [별표 16] 상업지역 내 주거복합건축물의 용도 비율 및 용적률 (별표 8 제1호가목, 별표 9 제1호나목, 별표 10 제1호가목, 제50조제1호 관련)

1. 상업지역 내에서 주거복합건물의 주거외 용도 비율

가. 주거용 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)은 전체 연면적의 20퍼센트(의무 비율) 이상으로 한다. 이때 주거용 외의 용도 비율(의무 비율)에서 「주택법 시행령」 제4조에 따른 준주택은 제외한다.

나. 가목에도 불구하고 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시도시계획위원회·시도시재정비위원회 또는 시시장정비사업심의위원회 등 해당 위원회의 심의를 거쳐 주거용 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)을 전체 연면적의 10퍼센트 이상으로 할 수 있다.

- 1) 도시·주거환경정비기본계획에 따라 시장이 주거기능의 입지가 필요하다고 인정하여 선정한 지역
- 2) 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 따른 재정비촉진지구
- 3) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 시장정비사업 추진계획 승인대상 전통시장
- 4) 「민간임대주택에 관한 특별법」에 의한 공공지원민간임대주택 공급촉진지구
- 5) 시장이 임대주택 공급을 위해 필요하다고 인정하여 선정한 지역

10) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조(용도지역의 지정) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.

1. 도시지역: 다음 각 목의 어느 하나로 구분하여 지정한다.

가. 주거지역: 거주자의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역

나. 상업지역: 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역

다. 공업지역: 공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역

라. 녹지지역: 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역

11) 허자연 외 4, 서울시 상업공간 수급현황과 입지행태 변화, 2019-BR-28,서울연구원, 2020.11.30., p.53

증가·펜데믹 등으로 상업공간 필요면적은 2020년 2,180,550 $m^2$  대비 2045년 647,290 $m^2$ 로 70.32퍼센트( $\Delta$ 1,533,280 $m^2$ ) 감소할 것으로 예상되므로, 상업공간 수요 감소에 따른 도시계획 정책 변화가 필요한 것으로 보임

### < 서울시 소매업 상업공간의 수요추정 결과 (2020년~2045년) >

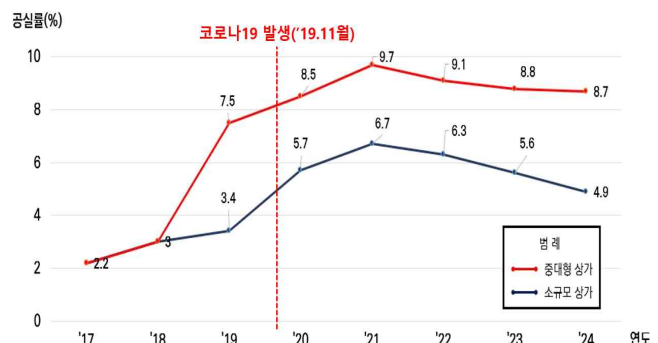
| 추정<br>연도 | 서울시<br>소매지출액(백만 원) | 서울시 오프라인<br>소매지출액(백만 원) | 무점포소매 제외<br>소매매출액(원)/매장면적( $m^2$ ) | 상업공간<br>필요면적( $m^2$ ) |
|----------|--------------------|-------------------------|------------------------------------|-----------------------|
| 2020년    | 24,105,230         | 19,046,043              | 8,734,514                          | <b>2,180,550</b>      |
| 2025년    | 22,261,033         | 16,427,831              | 9,924,705                          | 1,655,246             |
| 2030년    | 20,703,545         | 14,252,163              | 11,114,896                         | 1,282,258             |
| 2035년    | 19,345,983         | 12,403,927              | 12,305,087                         | 1,008,032             |
| 2040년    | 18,199,936         | 10,848,324              | 13,495,278                         | 803,861               |
| 2045년    | 17,192,190         | 9,505,754               | 14,685,469                         | <b>647,290</b>        |

※ 참조 : 서울연구원

- 2017년부터 2024년까지의 상가 공실률 변화를 살펴보면, 2024년 소규모상가 공실률은 2017년 2.2퍼센트 대비 2.7퍼센트 증가한 4.9퍼센트로 나타났고, 중대형상가 공실률은 2017년 2.2퍼센트 대비 6.5퍼센트 증가한 8.7퍼센트인 것으로 나타남에 따라<sup>12)</sup> 상가 공실률 감소 유도를 위한 관련 대책이 필요한 것으로 보임

### < 서울시 상가규모별 공실률 변화 추이 (2017년~2024년) >

| 년도    | 공실률(%)    |           | 비고                                                    |
|-------|-----------|-----------|-------------------------------------------------------|
|       | 소규모<br>상가 | 중대형<br>상가 |                                                       |
| 2017년 | 2.2       | 2.2       | 전국 평균<br>('24.3분기)<br>소규모상가<br>6.5%<br>중대형상가<br>12.7% |
| 2019년 | 3.4       | 7.5       |                                                       |
| 2021년 | 6.7       | 9.7       |                                                       |
| 2023년 | 5.6       | 8.8       |                                                       |
| 2024년 | 4.9       | 8.7       |                                                       |



12) 서울시 내부자료

- 이번 일부개정조례안 별표 16 제1호는 향후 서울시의 상업공간 수요 감소가 예측됨에 따라 상업지역 내 주거복합건물의 비주거비율을 완화하여 도심공동화 현상을 방지하고 상주인구 증가 등을 유도할 수 있다는 측면에서 적절하다고 보임
- 다만, 서울시는 '00.7월 「서울특별시 도시계획 조례」 제정<sup>13)</sup>을 통해 최초로 상업지역 내 주거복합건물에 대한 용도용적제<sup>14)</sup>를 도입하여 비주거비율을 30퍼센트 이상 확보하도록 규정하였으나, '19.3월 조례 개정<sup>15)</sup>을 통해 주택공급 활성화를 위해 3년간 한시 규정을 두어 주거복합건물의 비주거비율을 20퍼센트 이상으로 완화하고, 이후 2차례 추가 조례 개정<sup>16)</sup>을 통해 한시 적용 기한을 '28.3.27일까지로 연장한 바 있음
- 따라서, 6년이라는 단기간에 상업지역 내 주거복합건물의 비주거비율을 20퍼센트에서 일괄 10퍼센트로 완화하는 것이 상업공간의 축소, 주거기능 확대 등에 따른 생활 인프라 부족, 상업지역의 기능 약화 등 부정적 결과를 초래할만한 요소는 없는지 신중한 검토와 대응이 필요하다고 보임
- 현행 조례 별표 16 제2호 라목은 이번 일부개정조례안을 통해 삭제되는 현행 조례 별표 16 제1호나목의 각호의 내용을 포함하고 있으므로, 이번 일부개정조례안 별표 16 제2호 라목에 1)부터 5)를 신설하는 것은 조례의 정합성을 도모하고자 한다는 차원에서 볼 때 적절하다고 하겠음

13) 「서울특별시 도시계획 조례」 [시행 2000. 7. 15.] [서울특별시조례 제3760호, 2000. 7. 15., 제정]

14) 용도용적제 : 상업지역 내 용적률 기준에도 불구하고 상업지역에서 공동주택과 주거가 아닌 용도가 복합된 주거복합건물을 건설할 때 적용하는 별도의 용적률 체계로서, 주거복합건물의 전체 연면적에서 차지하는 주거용도 연면적의 비율에 따라 용적률을 차등 적용하는 제도를 의미

15) 「서울특별시 도시계획 조례」 [시행 2019. 3. 28.] [서울특별시조례 제7093호, 2019. 3. 28., 일부개정]

16) 「서울특별시 도시계획 조례」 2021. 12. 30. 개정 (3년 연장, 2025. 3. 27.까지),  
「서울특별시 도시계획 조례」 2025. 1. 3. 개정 (3년 연장, 2028. 3. 27.까지)

## “자구수정”

- 현행 조례 별표 16의 제목 중 ‘내’를 ‘안에서’로 변경하고자 하는 것은 조례상 일반적으로 사용되고 있는 표현으로 통일하고자 한다는 측면에서 타당하고, ‘주거복합건축물’을 ‘주거복합건물’로 수정하고자 하는 것은 현행 조례 제50조제1호<sup>17)</sup>에서 정의된 표현과 정합성을 도모하고자 한다는 측면에서 적절하다고 판단됨

## 다. 종합 의견

- 이번 「서울특별시 도시계획 조례」 일부개정조례안은 제2종 및 제3종 일반주거지역 안에서 조례에서 정하는 소규모건축물을 건축하는 경우 용적률을 법적상한용적률까지 완화하고 상업지역 내 주거복합건축물의 비주거비율을 20퍼센트에서 10퍼센트로 완화하고자 하는 것임
- 이번 일부개정조례안 제51조제2항제9호는 제2종 및 제3종일반주거지역 안에서 관련 법령에 따라 건축허가, 건축신고, 자율주택정비사업, 소규모 재건축사업과 소규모재개발사업 유형의 어느 하나를 시행하는 경우 그 용적률을 법적상한용적률까지 완화하고자 하는 것으로, 관련 법령에서 규정하고 있는 허용 범위 안에서 용적률을 완화하여 사업성을 개선하고 일시적인 소규모건축물 공급 부족 현상에 대응하고자 한다는 측면에서 타당하다고 생각함. 다만, 난개발 및 소규모건축물 과잉 공급 등 부작용 발생 가능성이 있으므로 지속적인 모니터링을 통해 대응할 필요가 있음

---

17) 「서울특별시 도시계획 조례」 제50조(용적률의 강화) 제48조 규정에도 불구하고 다음 지역 안에서의 용적률은 다음 각 호에 따라 정할 수 있다.

1. 제48조제7호부터 제9호까지의 상업지역 안에서 별표 8 제1호가목, 별표 9 제1호나목, 별표 10 제1호가목에 따른 주거복합건축물(공동주택과 주거외의 용도가 복합된 건축물)을 건축하는 때에는 별표 16의 용적률을 적용할 것

- 이번 일부개정조례안 부칙 제2조는 안 제51조제2항제9호의 용적률 완화 규정을 '28.5.18일까지 3년간 한시적으로 적용하고자 하는 것으로 현재의 일시적인 소규모건축물의 공급 둔화 현상에 대응하고 향후 변경이 예상되는 수요·공급량에 따라 조정하고자 한다는 측면에서 타당하다고 보임
- 이번 일부개정조례안 별표 16은 상업지역 안에서 주거복합건물의 비주거 비율을 20퍼센트에서 10퍼센트로 완화하고자 하는 것으로, 향후 서울시의 상업공간 수요 감소예측 결과에 대응하여 도심공동화 현상을 방지하고 상주인구 증가 등을 유도할 수 있다는 측면에서 적절하다고 생각됨. 다만, 상업공간의 축소 및 주거 기능 확대 등에 따른 생활 인프라 부족, 상업기능 약화 등 부정적 결과를 초래할만한 요소는 없는지 신중한 검토와 대응이 필요하다고 보임

| 현행                                                                                                               | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제51조(용적률의 완화)<br>① (생략)<br>② 제48조에도 불구하고 다음 지역 안에서의 용적률은 각 호에 따라 정할 수 있다.<br>1. ~ 8. (생략)<br><u>&lt; 신설 &gt;</u> | 제51조(용적률의 완화)<br>① (현행과 같음)<br>② -----<br>-----<br>----.<br>1. ~ 8. (현행과 같음)<br>9. <u>제48조제4호 및 제5호의 지역에서 다음 각 목의 어느 하나의 해당하는 경우 영 제85조제1항의 해당 용도지역별 용적률 최대한도의 범위까지 완화할 수 있으며, 세부 운영기준에 관한 사항은 시장이 별도로 정한다.</u><br>가. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가 및 제14조에 따른 건축신고<br>나. <u>소규모 주택정비법 제2조제1항제3호에 따른 자율주택정비사업, 소규모 재건축사업 및 소규모재개발사업</u> |

[별표16] 상업지역 내 주거복합건축물의 용도 비율 및 용적률  
(별표 8 제1호가목, 별표 9 제1호나목, 별표 10 제1호가목, 제50조제1호 관련)

| 현행                                                                                                                                                                                                             | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| [별표16] 상업지역 <u>내</u> 주거복합건축물의 용도 비율 및 용적률 (별표 8 제1호가목, 별표 9 제1호나목, 별표 10 제1호가목, 제50조제1호 관련)<br>1. 상업지역 <u>내에서</u> 주거복합건물의 주거 외 용도 비율<br><br>가. 주거용 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)은 전체 연면적의 20퍼센트(의무 비율) 이상 | [별표16] 상업지역 <u>안에서</u> 주거복합건물의 용도 비율 및 용적률 (별표 8 제1호가목, 별표 9 제1호나목, 별표 10 제1호가목, 제50조제1호 관련)<br>1. 상업지역 <u>안에서</u> 주거복합건물 건축 시 주거용 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)은 전체 연면적의 10퍼센트(의무 비율) 이상으로 한다. 이 경우 주거용 외의 용도 비율(의무 비율)에서 「주택법 시행령」 제4조에 따른 준주택은 제외한다.<br><u>&lt;삭제&gt;</u> |

으로 한다. 이때 주거용 외의 용도 비율(의무 비율)에서 「주택법 시행령」 제4조에 따른 준주택은 제외한다.

나. 가목에도 불구하고 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시도시계획위원회·시도시재정비위원회 또는 시시장정비사업심의위원회 등 해당 위원회의 심의를 거쳐 주거용 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)을 전체 연면적의 10퍼센트 이상으로 할 수 있다.

- 1) 도시·주거환경정비기본계획에 따라 시장이 주거기능의 입지가 필요하다고 인정하여 선정한 지역
- 2) 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 따른 재정비촉진지구
- 3) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 시장정비사업 추진계획 승인대상 전통시장
- 4) 「민간임대주택에 관한 특별법」에 의한 공공지원민간임대주택 공급촉진지구
- 5) 시장이 임대주택 공급을 위해 필요하다고 인정하여 선정한 지역

2. 상업지역 내에서 주거복합건물의 용적률  
상업지역 내에서 주거복합건물의 용적률은 제48조제7호부터 제9호까지 정한 용적률 이하로 하되 주거용 용적률은 다음과 같이 한다.

가. ~ 다. (생략)

라. 가목과 나목에도 불구하고 1호 나목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시도시계획위원회·시도시재정비위원회 또는 시시장정비사업심의위원회 등 해당 위원회의 심의를 거쳐 주거용으로 사용되는 부분의 용적률(주거용 부대시설의 용적률을 포함한다)을 가목과 나목에서 정한 주거용 용적률 이상으로 할 수 있다.

< 신 설 >

## <삭 제>

2. 상업지역 내에서 주거복합건물의 용적률  
-----  
-----  
-----  
-----.

가. ~ 다. (현행과 같음)

라. **가목과 나목에도 불구하고 다음 요건의** -----  
-----  
-----  
-----  
-----.

1) 도시·주거환경정비기본계획에 따라  
시장인 주거기능의 입지가 필요하다

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p><u>고 인정하여 선정한 지역</u></p> <p>2) 「<u>도시재정비 촉진</u>을 위한 특별법」에<br/><u>따른 재정비촉진지구</u></p> <p>3) 「<u>전통시장 및 상점가 육성</u>을 위한 특<br/><u>별법</u>」에 따른 시장정비사업 추진계획<br/><u>승인대상 전통시장</u></p> <p>4) 「<u>민간임대주택에 관한 특별법</u>」에 의<br/><u>한 공공지원민간임대주택 공급촉진지</u><br/><u>구</u></p> <p>5) 시장이 임대주택 공급을 위해 필요하<br/><u>다고 인정하여 선정한 지역</u></p> |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| 부 칙     |                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 현행      | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                |
| < 신 설 > | <p><u>제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시</u><br/><u>행한다.</u></p> <p><u>제2조(제2종일반주거지역 및 제3종일반주</u><br/><u>거지역의 용적률 완화에 관한 규정의 유</u><br/><u>효기간) 제51조제2항제9호 규정은 2028</u><br/><u>년 5월 18일까지 건축허가(건축신고 포</u><br/><u>함) 및 소규모주택정비사업 사업시행계</u><br/><u>획인가를 신청하는 경우까지 적용한다.</u></p> |

| 구 분       | 「국토계획법 시행령」<br>용적률    | 「서울특별시 도시계획 조례」<br>용적률      |
|-----------|-----------------------|-----------------------------|
| 제1종전용주거지역 | 50퍼센트 이상 100퍼센트 이하    | 100퍼센트                      |
| 제2종전용주거지역 | 50퍼센트 이상 150퍼센트 이하    | 120퍼센트                      |
| 제1종일반주거지역 | 100퍼센트 이상 200퍼센트 이하   | 150퍼센트                      |
| 제2종일반주거지역 | 100퍼센트 이상 250퍼센트 이하   | 200퍼센트                      |
| 제3종일반주거지역 | 100퍼센트 이상 300퍼센트 이하   | 250퍼센트                      |
| 준주거지역     | 200퍼센트 이상 500퍼센트 이하   | 400퍼센트                      |
| 중심상업지역    | 200퍼센트 이상 1천500퍼센트 이하 | 1천퍼센트<br>(단, 서울도심: 800퍼센트)  |
| 일반상업지역    | 200퍼센트 이상 1천300퍼센트 이하 | 800퍼센트<br>(단, 서울도심: 600퍼센트) |
| 근린상업지역    | 200퍼센트 이상 900퍼센트 이하   | 600퍼센트<br>(단, 서울도심: 500퍼센트) |
| 유통상업지역    | 200퍼센트 이상 1천100퍼센트 이하 | 600퍼센트<br>(단, 서울도심: 500퍼센트) |
| 전용공업지역    | 150퍼센트 이상 300퍼센트 이하   | 200퍼센트                      |
| 일반공업지역    | 150퍼센트 이상 350퍼센트 이하   | 200퍼센트                      |
| 준공업지역     | 150퍼센트 이상 400퍼센트 이하   | 400퍼센트                      |
| 보전녹지지역    | 50퍼센트 이상 80퍼센트 이하     | 50퍼센트                       |
| 생산녹지지역    | 50퍼센트 이상 100퍼센트 이하    | 50퍼센트                       |
| 자연녹지지역    | 50퍼센트 이상 100퍼센트 이하    | 50퍼센트                       |

- **세입자 대책(손실보상, 세입자 임대주택) 축소로 이주 갈등 등 부작용 예상**
  - 가로주택정비사업은 세입자 손실보상 의무가 없어 우리시는 조례로 세입자 손실보상시 임대주택을 완화 근거를 마련하여 세입자 대책 유도 중
    - ※ 법적상한 적용시 : 전체 세대수의 20% 임대주택 - 세입자 손실보상액 해당 임대주택
    - 용도지역 상향시 : 증가된 용적률 50% 임대주택 - 세입자 손실보상액 해당 임대주택
  - ▶ 우리시는 세입자 대책 관련 법령 개정을 국토부 지속 건의중('22~)
- 아울러, 기존 세입자 공급할 임대주택이 관련 법상 의무로 확보되지 않아 법상한 임대주택을 확보하여 기존 세입자 임대주택으로 공급 중
- 임대주택 감소시, 세입자 손실보상 유도 물량 축소 및 기존 세입자 임대주택 공급 물량 축소되어 세입자 보호대책 대폭 축소 예상
  - ▶ 용도지역 상향 임대주택은 미리내집, 법상한 임대주택은 기존 세입자 우선 공급중
- **가로주택 사업면적\*이 지속적으로 확대됨에 따라 소규모건축물 공급 활성화를 위한 조례 용적률 완화 취지에 부적합**
  - ※ 사업면적 : 일반지역 1만3천㎡, 모아타운 2만㎡, 공공참여 모아타운 4만㎡

**사례 검토**

- **모아타운 1호 강북구 번동 : 조례 용적률 완화시 임대주택 213세대 축소(245→32)**
  - 대지위치 : 강북구 번동 429-114 일원(모아타운 1호) / 면적 55,572㎡
  - 용도지역 : 제3종일반주거지역 / 건축물용도 : 공동주택
  - 사업규모 : 지상35층/지하2층, 1,242세대(임대 245세대 포함)

| 구분  | 대지면적<br>(㎡) | 연면적<br>(㎡) | 용적률<br>(%) | 층수       | 세대수   | 임대주택              |                   |      |
|-----|-------------|------------|------------|----------|-------|-------------------|-------------------|------|
|     |             |            |            |          |       | 계                 | 매입형 <sup>1)</sup> | 기부채납 |
| 1구역 | 4,517       | 19,275     | 299.5      | 지상28/지하2 | 146   | 27                | 27                | 0    |
| 2구역 | 7,820       | 34,739     | 308.3      | 지상28/지하2 | 254   | 44                | 44                | 0    |
| 3구역 | 6,880       | 30,896     | 308.0      | 지상28/지하2 | 226   | 34                | 34                | 0    |
| 4구역 | 10,208      | 43,870     | 306.4      | 지상35/지하2 | 318   | 56                | 56                | 0    |
| 5구역 | 10,084      | 42,177     | 310.7      | 지상28/지하2 | 298   | 84                | 52                | 32   |
| 합계  | 29,425      | 128,780    |            |          | 1,242 | 245 <sup>2)</sup> | 213               | 32   |

- 1) 기존 세입자 우선 입주물량(신청현황) : 178세대
- 2) 세입자 손실보상액 약 72억원에 대해 임대주택 38세대 완화('24.5)  
[매입형 임대주택 : (기존) 283세대 → (완화) 245세대, 38세대는 일반분양으로 전환]