

서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 의안번호 : 제1712호
- 나. 제안자 : 도문열 의원 외 15명
- 다. 제안일 : 2024년 4월 3일
- 라. 회부일 : 2024년 4월 8일

2. 제안이유

- 현행 조례에 따르면 상업지역 내 상권 유지와 활성화를 위해 주거복합건물의 주거용 외 용도를 일정 비율 이상 확보하도록 규정하고 있음
- 상업지역 내 주거복합건물은 주거공간 외 문화·오락·편의·상업시설 등 복합적 용도의 건축물로 도심공동화 현상을 막고 생활 편의 시설을 함께 제공할 수 있다는 장점이 있으나, 최근 상업지역의 높은 공실률로 인한 지역 침체 및 상업지역의 공동화 문제가 지적되고 있음
- 이에 도심 지역의 기능회복과 상권 활성화 유도를 위해 필요한 경우 상업지역 내에서 '도시정비형 재개발구역' 이외에도 도시·주거환경정비기본계획에 따라 주거복합건물의 비(非)주거 비율을 낮추고자 하는 것임

3. 주요내용

- 도시정비형 재개발구역 이외의 구역에서도 도시·주거환경정비기본계획에 따라 주거용 외의 용도로 사용되는 부분의 면적을 10퍼센트 이상으로 할 수 있도록 함 (안 별표3 제1호 나목 1))

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상 사유서 별첨)
- 다. 기 타 : 신·구조문 대비표

5. 검토 의견

가. 개요

- 이번 「서울특별시 도시계획 조례」 일부개정조례안은 최근 상업지역 내 집합상가의 공실률 증가로 인한 지역경제 침체 및 상업지역 공동화 문제가 제기됨에 따라 상업지역 내 주거복합건물의 주거용 외의 용도로 사용되는 부분(이하, 비(非)주거비율)을 낮추기 위한 것으로,
- 도시·주거환경정비기본계획에 따라 시장이 주거기능의 입지가 필요하다고 인정하는 지역에서는 비주거비율의 면적을 전체 연면적의 10퍼센트 이상으로 할 수 있도록 개정하고자 하는 것임

현 행	개 정 안
[별표3] 상업지역내 주거복합건축물의 용도 비율 및 용적률 (제31조제1항제1호, 제32조제1항제2호, 제33조제1항제1호, 제55조제3항 관련)	
1. 상업지역 내에서 주거복합 건물의 주거 외 용도 비율 가. (생 략) 나. (각 호외 부분 생략) 1) <u>도시정비형 재개발구역 중 도시·주거환경정비기본계획에 따라 시장이 주거기능의 입지가 필요하다고 인정하여 선정한 지역</u> 2)~5) (생 략)	1. 상업지역 내에서 주거복합 건물의 주거 외 용도 비율 가. (현행과 같음) 나. (각 호외 부분 생략) 1) <u>도시·주거환경정비기본계획</u> ----- ----- ----- ----- 2)~5) (현행과 같음)

나. 검토 내용

“개정 배경”

(1) 서울시 상업지역 주거복합건물 비주거 용도 관리 현황

- 서울시는 상업지역을 본래 지정 목적¹⁾에 부합하는 방향으로 개발하고 과도한 주거 기능의 유입으로 발생하는 기반시설의 부족 문제 등의 영향을 최소화하고자 「서울특별시 도시계획 조례(이하, 도시계획 조례)」를 제정(2000.7.15. 시행)하여 상업지역 내 주거복합건물²⁾에 대한 용도용적제³⁾를 도입하였고, 이후 '21.12월까지 3번에 걸친 조례 개정을 통해 상업지역 주거복합건물에 대한 비주거비율의 관리를 지속해왔음
- 서울시는 필요에 따라 저이용 상업지역 활성화를 유도하거나(「도시계획 조례」 2017.7.13. 개정), 도심 내 주택공급을 활성화(「도시계획 조례」 2019.3.28. 개정)를 위해 주거복합건물의 비주거비율을 탄력적으로 조정하며 부동산 시장의 환경변화에 대응해 왔음

< 상업지역 주거복합건물 용도관리 연혁 >

2000. 7. 15. (도시계획조례 제정 시 도입)	2017. 7. 13.개정 (18.1.14. 시행)	2019. 3. 28.개정 (3년 한시)	2021.12.30. 개정 (3년 연장)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 연면적 30% 비주거 의무 - 비주거 의무 준주택(오피스텔) 인정 ▶ 공동주택 비율에 따라 용적률 600%~800% 차등적용 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 연면적 30% 비주거 의무 - 지구중심이하는 20% - 비주거 의무 준주택(오피스텔) 제외 ▶ 공동주택 400% 일괄 허용, 주거비율과 무관하게 용적률 800% 허용 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 비주거 의무 일괄 20%로 완화 - 비주거 의무 준주택(오피스텔) 제외 ▶ 공동주택 400% 일괄허용, 증가용적률의 1/2 임대주택 도입시 주거 600% 허용 (역사도심, 근린상업은 500%) 	(좌동)
	<ul style="list-style-type: none"> ※ 개정사유 : 저이용 상업지역 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 개정사유 : 도심내 주택 공급 활성화 ※ 부칙 : 3년간 한시 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 개정사유 : 도심내 주택 공급 활성화 ※ 부칙 : 3년간 연장 (2025. 3. 27.)

자료 : 도시계획과 도시계획혁신팀

- 1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호에서는 상업지역은 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역으로 정의하고 있음
- 2) 주거복합건물은 : 공동주택(아파트, 연립주택, 다세대주택)과 주거외의 용도가 복합된 건축물을 의미
- 3) 용도용적제 : 상업지역의 지정 목적을 달성하기 위해 건축물의 용도별 비율에 따라 용적률을 차등하여 적용하는 제도

(2) 상업지역 재건축에 따른 비주거비율 완화 요구 제기

- 최근 서울시는 도심 내 주택공급 활성화 관점에서 상업지역 주거복합 건물의 비주거비율을 기존 30%에서 20%로 완화하였고, '23.1월 신속통합기획 자문방식 도입으로 재개발·재건축 사업이 속도를 내면서 상업지역에서의 재건축 사업이 빠르게 추진됨
- 사업자가 상업지역에서의 재건축 사업 추진 시 현행 조례에 따라 비주거비율을 20%로 유지해야 하는 바, 이는 재건축 단지 내 상업용 오피스·상가 등의 형태로 공급되어야 하는 물량에 해당함
- 이와 관련하여 최근 부동산 경기 침체에 따른 아파트 상가 공실률⁴⁾ 증가로 인해 인근 상권이 침체되는 등의 문제가 대두됨에 따라, 상업지역 재건축 시 비주거비율 20% 의무적용에 따라 상가 물량을 공급할 경우 상가 미분양에 대한 우려와 함께 상권 공동화로 이어질 수 있다는 우려가 제기되고 있음
- 실제로 서울시의 분기별 집합상가⁵⁾의 공실률 현황⁶⁾을 보면 2022년 4분기 8.1%에서 2023년 4분기 9.1%로 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 서울시 지역별 집합상가 공실률 현황⁷⁾(2023년 4분기 기준)을 살펴보면 영등포역⁸⁾의 공실률(25.5%)은 서울시 평균(9.1%)보다 16.4% 높은 것으로 확인되므로,
- 상업지역 재건축 시 인근 집합상가 공실률 현황과 주택 수요 등을 종합적으로 고려하여, 주택공급을 확대하고 주거기능을 강화하는 방향으로 비주거 비율을 관리할 필요가 있다 하겠음

4) 중앙일보, 송파 헬리오시티까지... 곳곳이 비었다 '아파트 상가' 굴욕 왜, 2023.4.11.

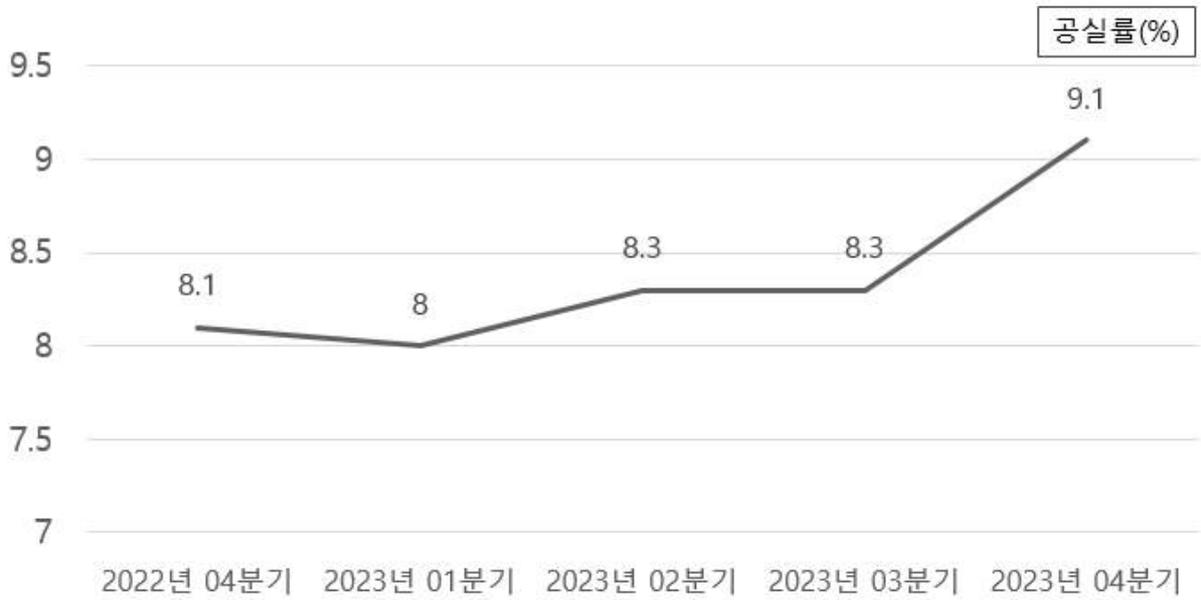
5) 집합상가 : 집합건축물대상상 주용도가 상가(제1,2종 근린생활시설, 판매시설, 위락시설)인 집합건축물을 의미하며, 건물 내 점포마다 소유권이 다른 상가로 아파트나 오피스텔 단지 내 상가를 포함

6) 한국부동산원, 상업용부동산 임대동향조사, 지역별공실률 집합상가, 2022년 4분기~2023년 4분기

7) 한국부동산원, 상업용부동산 임대동향조사, 지역별공실률 집합상가, 2023년 4분기

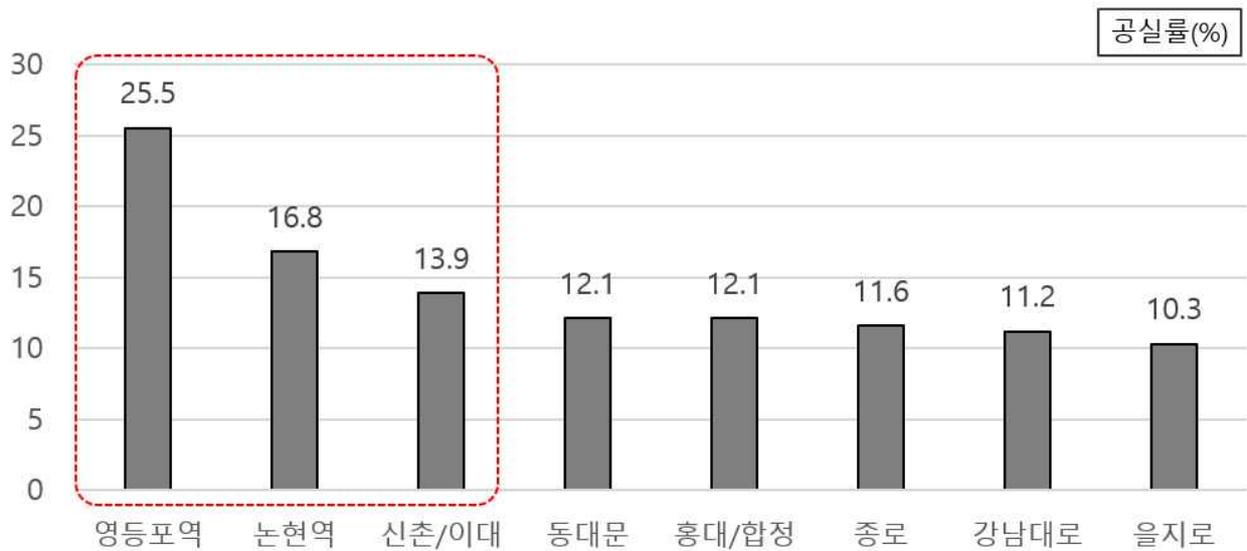
8) 통계자료 작성 시 한국부동산원이 정한 영등포역 상권의 일정 영역을 의미

< 서울시 집합상가 공실률 현황 >



자료 : 한국부동산원

< 서울시 지역별⁹⁾ 집합상가 공실률 현황(2023년 4분기) >



자료 : 한국부동산원

9) 한국부동산원, 지역별 공실률(집합 매장용), 2023년 4분기

「서울특별시 도시계획 조례」

[별표 3] 상업지역내 주거복합건축물의 용도 비율 및 용적률

(제31조제1항제1호, 제32조제1항제2호, 제33조제1항제1호, 제55조제3항 관련)

1. 상업지역 내에서 주거복합건축물의 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·도시재정비위원회 또는 시장정비사업심의위원회 등 해당 위원회의 심의를 거쳐 주거용 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)을 전체 연면적의 10퍼센트 이상으로 할 수 있다.

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

- 현행 조례 별표3제1호나목1)에 의하면 도시정비형 재개발구역 중 「도시·주거환경정비기본계획」에 따라 시장이 주거기능의 입지가 필요하다고 인정하여 선정한 지역에 한해 비주거비율을 10% 이상으로 할 수 있으며, 이에 따라 영등포·마포 등 도시정비형 재개발구역 일부 지역(일반상업지역·주거주용도)에는 비주거비율 10% 이상을 적용하여 사업을 추진하고 있음
- 상업지역 재건축의 경우 도시정비형 재개발구역 일부 지역(일반상업지역·주거주용도)과 비교하여 용도지역과 토지이용계획이 상이하지 않음에도 불구하고 현행 조례에서 규정하고 있는 비주거비율 완화 대상에 포함되지 않고 있음에 따라 개선 요구가 지속되어 왔음

- 이번 일부개정조례안은 상업지역 재건축도 「도시·주거환경정비기본 계획」에 따라 시장이 주거기능의 입지가 필요하다고 인정하는 지역으로 선정되는 경우 비주거비율을 10% 이상으로 할 수 있는 대상에 포함될 수 있도록 하고자 하는 것임
- 재건축은 노후 주거환경 개선과 주택공급을 주 목적으로 하고 있는 바, 도심 내 주택공급이 필요하다고 인정되는 지역에 한해 상업지역 주거복합건물의 비주거비율을 10% 이상으로 할 수 있도록 하는 이번 일부개정조례안은 주택공급 확대에 따른 주택 부족 문제 해결과 상가 공실 등을 예방하는데 기여할 수 있을 것으로 예상됨

(2) 상업지역 주거복합건물의 비주거 비율 완화 시 우려사항

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, '국토계획법)」 제36조제1항 제1호에서 상업지역은 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역으로 정의하고 있으므로, 법에서 규정한 본래의 취지에 맞게 용도지역을 지정·운영하는 것이 마땅하다고 보이는 바, 상업지역 주거복합건물의 비주거비율을 10% 이상으로 완화할 수 있는 예외 규정을 추가·신설할 때에는 면밀한 검토를 통해 상업지역 본래의 기능이 훼손되지 않도록 해야 할 것임

「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: 거주의 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

- 이번 일부개정조례안은 상업지역 재건축 시 비주거비율을 10% 이상으로 완화할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것으로, 해당 지역이 「도시·주거환경정비기본계획」에 따라 시장이 주거기능의 입지가 필요하다고 인정하는 지역으로 선정되는 경우 기본계획에서 제시하는 요건에 따라 주택공급지로서의 기능을 충실히 이행할 수 있어야 할 것임

다. 종합 의견

- 현행 조례에서 상업지역 내 재건축은 도시정비형 재개발구역과 비교하여 용도지역과 토지이용계획이 상이하지 않음에도 불구하고 비주거비율을 10% 이상으로 완화할 수 있는 대상에 포함되지 않고 있음을 고려할 때,
- 이번 「서울특별시 도시계획 조례」 일부개정조례안은 상업지역 내 재건축 시 상가 미분양 및 상가 공실에 따른 지역경제 침체와 상권 공동화 문제를 예방하기 위해 「도시·주거환경정비기본계획」에 따라 주거 기능의 입지가 인정된 지역에서 비주거비율의 면적을 전체 연면적의 10% 이상으로 할 수 있도록 근거를 마련하고자 하는 것임
- 이는 도심 내 주택 공급 확대를 통한 주택 부족 문제 해결과 상가 공실 문제를 예방하는데 기여할 것으로 예상되는 반면, 상업지역 내 재건축 시 비주거비율을 완화하는 경우 「국토계획법」에서 정의한 상업지역 본래의 기능이 훼손되지 않도록 면밀한 주의를 기울여야 할 것이며, 「도시·주거환경정비기본계획」에 따라 시장이 주거 기능의 입지가 필요한 지역을 선정할 시에는 면밀한 검토를 통해 신중을 기해야 할 것임

붙임 1 서울특별시 도시계획 조례 신·구조문 대비표

[별표3] 상업지역내 주거복합건축물의 용도 비율 및 용적률

(제31조제1항제1호, 제32조제1항제2호, 제33조제1항제1호, 제55조제3항 관련)

현 행	개 정 안
[별표3] 상업지역내 주거복합건축물의 용도 비율 및 용적률 (제31조제1항제1호, 제32조제1항제2호, 제33조제1항제1호, 제55조제3항 관련)	
1. 상업지역 내에서 주거복합 건물의 주거 외 용도 비율 가. (생 략) 나. (각 호외 부분 생략) 1) <u>도시정비형 재개발구역 중 도시·주거 환경정비기본계획에 따라 시장이 주거 기능의 입지가 필요하다고 인정하여 선택한 지역</u> 2)~5) (생 략)	1. 상업지역 내에서 주거복합 건물의 주거 외 용도 비율 가. (현행과 같음) 나. (각 호외 부분 생략) 1) <u>도시·주거환경정비기본계획</u> ----- ----- ----- ----- 2)~5) (현행과 같음)

붙임 2 서울특별시 도시계획 조례 별표3

상업지역내 주거복합건축물의 용도 비율 및 용적률

(제31조제1항제1호, 제32조제1항제2호, 제33조제1항제1호, 제55조제3항 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·도시재정비위원회 또는 시장정비사업심의위원회 등 해당 위원회의 심의를 거쳐 주거용 외의 용도로 사용되는 부분의 면적(부대시설의 면적을 포함한다)을 전체 연면적의 10퍼센트 이상으로 할 수 있다.
- 1) 도시정비형 재개발구역 중 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 재래시장
 - 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 제55조제1항7호부터 9호까지 정한 용적률 이하로 하되 주거용 용적률은 다음과 같이 한다.

- 가. 주거용으로 사용되는 부분의 용적률(주거용 부대시설의 용적률을 포함한다)은 400퍼센트 이하로 한다.
- 나. 가목에도 불구하고 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목, 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호 및 제5호에 따른 임대주택 추가 확보시(증가하는 용적률의 2분의1에 해당하는 용적률) 주거용으로 사용되는 부분의 용적률은 중심상업지역 및 역사도심을 제외한 일반상업지역은 600퍼센트 이하, 역사도심 내의 일반상업지역과 근린상업지역은 500퍼센트 이하로 한다.
- 다. 가목 및 나목에도 불구하고 다음의 어느 하나에 해당하는 용도를 도입하는 경우, 해당 용적률과 같은 비율의 주거용 용적률을 추가로 허용할 수 있다.
- 1) 법 제2조제3호에 따른 도시기본계획(생활권계획을 포함한다)상의 중심지 육성방향에 부합하는 용도로 시도시계획위원회, 시도시·건축공동위원회 등 도시계획 심의를 위한 해당 위원회에서 인정하는 용도
 - 2) 그 밖에 지역의 전략적 육성, 시 정책목적 달성 등을 위해 시도시계획위원회, 시도시·건축공동위원회 등 도시계획 심의를 위한 해당 위원회에서 필요하다고 인정하는 용도
- 라. 가목 및 나목에도 불구하고 1호 나목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시도시계획위원회·도시재정비위원회 또는 시장정비사업심의위원회 등 해당 위원회의 심의를 거쳐 주거용으로 사용되는 부분의 용적률(주거용 부대시설의 용적률을 포함한다)은 가목 및 나목에서 정한 주거용 용적률 이상으로 할 수 있다.

서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안

비용추계 비대상사유서

1. 판단 근거

- 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안은 별표3 제1호 나목 1) 중 “도시정비형 재개발구역 중 도시·주거환경정비기본계획”을 “도시·주거환경정비기본계획”으로 변경하려는 것으로 서울시의 재정 수입 순감소나 재정 지출 순증가에 영향을 미치지 않아 비용추계 대상이 아님

2. 작성자

시의회사무처 재정분석담당관

담 당 관 오희선

추계세제팀장 이정수

추 계 분 석 관 김지혜

☎ 02-2180-7953

e-mail : kjh0123@seoul.go.kr