

서울특별시 서대문구 연희로11길 일대 불합리한 용도지역 체계 개선
(제1종전용주거지역에서 제1종일반주거지역 이상으로 상향)에
관한 청원
검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 청원번호 : 제42호
- 나. 청 원 자 : 서울시 서대문구 연희로 김성희 외 77명
- 다. 소개의원 : 문성호 의원 (교통위원회)
- 라. 접수일자 : 2026년 3월 30일
- 마. 회부일자 : 2026년 3월 31일

2. 청원요지

- 이 청원은 서대문구 연희로11길 일대 제1종전용주거지역의 용도지역을 제1종일반주거지역 이상으로 상향 조정해 줄 것을 요청하는 사항임
- 청원인은 경관 보호가 필요한 인접 산지(궁동산) 측은 제1종일반주거지역으로 지정되어 3~5층 건축이 가능한 반면 평탄지인 청원 대상지는 2층 이하로 제한되는 ‘용도지역 역전 현상’이 발생하고 있으며, 제1종전용주거지역에서는 일반음식점 입점이 불허됨에 따라 인접 지역 대비 영업권 차별 및 상권 침체가 심화되고 있고, 현행 규제가 노후 주택 정비

를 가로막아 주거환경 악화가 우려된다는 점을 주된 근거로 제시하고
있음

- 이와 같은 취지에 동의한 주민 77명의 동의서를 첨부해 청원을 제출함

3. 소개의원 청원소개 요지

- 청원 대상 지역의 용도지역 설정이 지형적 특성에 반하며, 평탄지임에도 가장 강한 규제인 제1종전용주거지역이 적용되어 주민들이 오랫동안 인접 지역 대비 상대적 박탈감을 겪어 왔음
- 이에 불합리한 용도지역 경계로 인한 재산권·영업권 침해가 명백한 만큼 서울시의회 차원의 현장 조사를 통해 용도지역 경계를 재정비하고 주민의 정당한 권리를 보장할 것을 강력히 권고하며 이 청원을 소개함

4. 검토 의견

가. 청원 개요

- 이번 “서울특별시 서대문구 연희로11길 일대 불합리한 용도지역 체계 개선(제1종 전용주거지역에서 제1종 일반주거지역 이상으로 상향)에 관한 청원”은 문성호 의원의 소개로 서울특별시 서대문구 연희로 11길 김성희 외 77명으로부터 '26.3.30일 제출되어 '26.3.31일 우리 위원회에 회부되었음
- 이번 청원은 서대문구 연희로11길 일대의 용도지역을 현행 제1종 전용주거지역에서 제1종일반주거지역 이상으로 상향조정하여 줄 것을 요청하는 사항임
- 청원인은 ①평탄지임에도 산지보다 강한 규제를 받는 ‘용도지역 역전 현상’문제, ②불합리한 영업권 제한 및 상권 차별로 인한 지역 경제 침체, ③시대착오적 규제로 인한 노후 주택 정비 제약 및 슬럼화 우려를 주된 근거로 제시하고 있음
- 이번 청원은 2020년 제298회 정례회에서 같은 대상지역에 대하여 같은 취지로 제출되어 도시계획관리위원회에서 심사·채택¹⁾되고 서울시로 이송되었으나 이후 구체적인 후속 조치 없이 같은 취지의 청원이 약 6년 만에 다시 제출된 것임

1) 「서대문구 연희동 112번지 일대 종상향(용도지역조정) 추진에 관한 청원」(청원번호10-00030)

- 서울특별시의회 제298회 정례회 '채택' 의결(2020.12.22.)

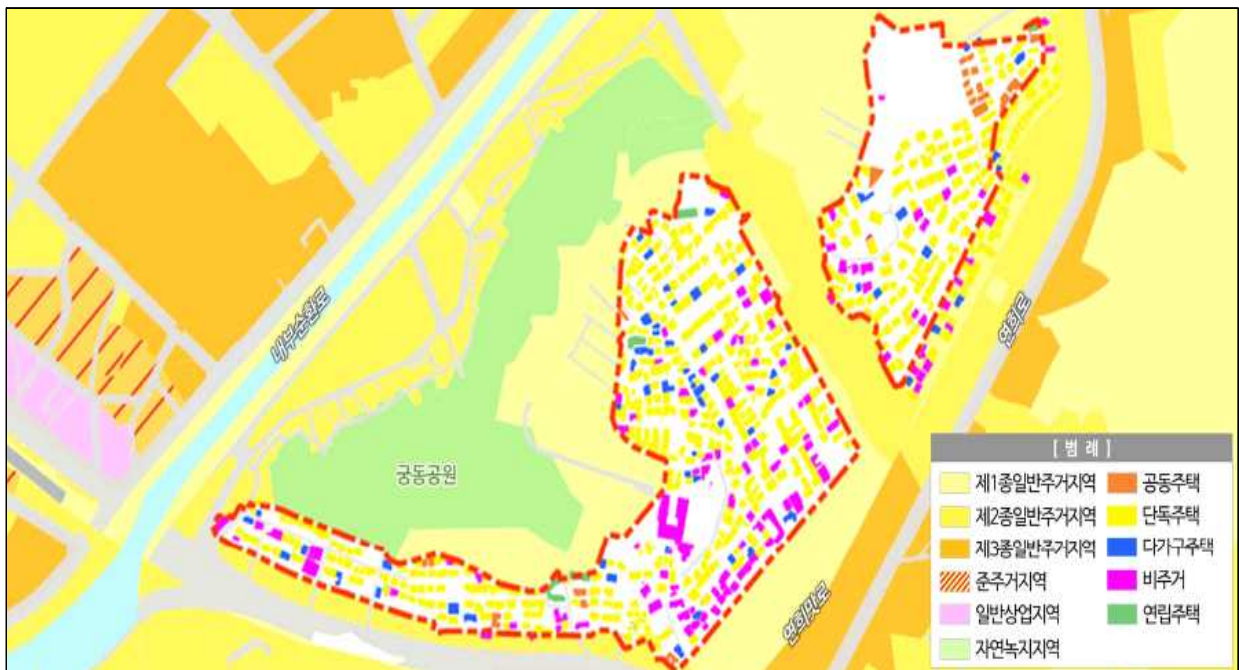
- 집행기관 처리결과 : 심사내용 미반영

나. 검토 내용

“ 청원대상지 용도지역 지정 경위 및 현황 ”

- 청원대상지인 연희로11길 일대는 1967년부터 1971년까지 시행된 연희 토지구획정리사업²⁾을 통해 계획적으로 조성된 저층 중심의 정온한 주거지역으로, 1976년 8월 건설부고시 제139호³⁾에 따라 ‘순수한 주택지로서의 이용’을 목적으로 주거지역에서 주거전용지역(435,671 m^2)으로 지정된 이후, 2000년 7월 도시계획법 시행령 부칙⁴⁾에 따라 제1종전용주거지역으로 일괄 조정되어 현재에 이르고 있음

< 연희동 용도지역 현황 >



2) 1960년대 후반 서울의 급격한 인구 증가와 무질서한 시가지 확산 방지를 위해 서울시 전역에서 대대적인 토지구획정리사업이 시행되었으며, 연희지구도 이 시기에 계획적인 고급 단독주택지 조성을 목적으로 정형화된 필지와 도로망, 기반시설이 체계적으로 구획된 사례임

3) 서울 도시계획 용도지역 일부 변경 결정(건설부고시 제139호-1976.8.26.)

4) 「도시계획법 시행령」부칙(대통령령 제16891호, 2000.7.1.시행) 제6조 (전용주거지역에 관한 경과조치) ①이 영 시행 당시 종전의 규정에 의한 전용주거지역은 제29조제1호 가목(1)의 개정규정에 의하여 지정된 제1종전용주거지역으로 본다.

< 전용주거지역 해제 현황 >



- 이후 전용주거지역 전체 중 성산로 간선가로변⁵⁾(①)은 1991년 배후 전용주거지역의 생활환경 및 주거 기능 제고를 목적으로 일반주거지역으로 상향되었고, 연희로·증가로 이면블록⁶⁾(②)은 1997년 서울시 전용주거지역정비기준에 따라 제1종일반주거지역으로 상향 조정되었으나 이번 청원대상지는 이러한 조정에서 제외되어 현재까지 제1종전용주거지역으로 유지되고 있는 상황임
- 연희동 제1종전용주거지역의 현황을 살펴보면 면적은 약 35만 m^2 , (894필지, 818개동) 규모로, 용도는 단독주택 73.3%, 다가구주택 8.2%, 공동주택 3.5%, 비주거 15%로 구성되어 있으며, 층수는 1층 16.1%, 2층 73%, 3층 10.9%로 대부분이 저층 건축물이며 30년 이상 경과한 건축물이 589개동(72%)으로 나타나 전반적인 노후도가 높은 것으로 파악됨

5) 서대문구 연희동 446일대 간선도로변, 29,539 m^2 (전용주거→일반주거지역) <서울시고시 제206호(1991.7)>
※ 2003년 10월 제2종일반주거지역으로 종세분화됨

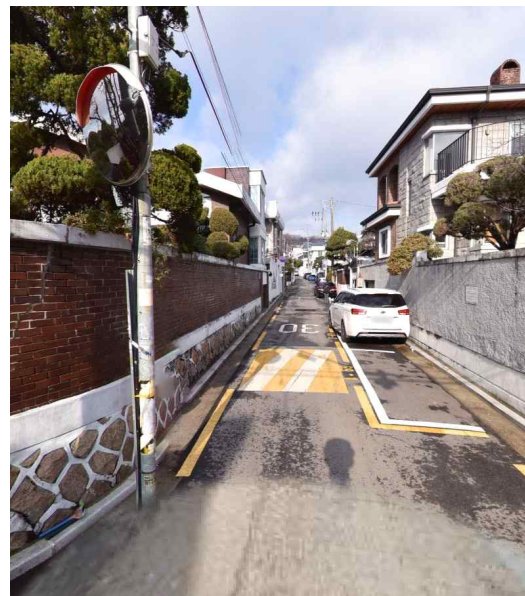
6) 서대문구 연희동 133일대, 42,607 m^2 (전용주거지역→1종일반주거지역) <서울시고시 제1997-392호(1997.12)>

< 연희로 11길 일대 용도지역 현황 및 항공도 >



※ 연희동 제1종전용주거지역 건축물 현황

- 위 치 : 서대문구 연희동 112-31 주변 (약35.0㎡, 894필지, 818개동)
 - 용 도 : 단독주택(73.3%), 다가구주택(8.2%), 공동주택(3.5%), 비주거(15.0%)
 - 층 수 : 1층(132개동, 16.1%), 2층(597개동, 73.0%), 3층(89개동, 10.9%)
 - 노후도 : 30년 이상(589개동, 72.0%), 20~30년(82개동, 10.0%), 20년 미만(96개동, 11.8%)
- ※ 정보없음: 51개동(6.2%)



<현황자료 : 서울특별시 도시계획과>

“ 청원사유에 관한 검토 ”

① 용도지역 역전 현상 문제

- 이번 청원대상지는 분지형 평탄지임에도 불구하고 제1종전용주거지역으로 지정되어 있고, 자연경관 보호가 필요한 궁동산(공원) 인접 구릉지 사면부는 제1종일반주거지역으로 3~4층 규모의 단독주택·공동주택 등이 입지해 있는 상황으로 구릉지가 평지보다 높기와 밀도가 높은 용도지역으로 관리되고 있는 실정임
- 이와 관련하여 궁동산 인접 지역은 1970년대부터 아파트 등 공동주택이 입지하고 있어 기존부터 일반주거지역으로 관리되어 온 경위가 확인되나 이러한 역사적 경위가 현재의 결과적 불합리성을 완전히 해소한다고 보기는 어려울 것으로 판단됨

〈 과거 항공사진 〉



- 2020년 청원 당시 검토보고서⁷⁾에서도 ‘분지형 저층 주거지보다 구릉지변 일반주거지역의 높이·밀도가 더 높은 도시계획적 불합리

7) 서울특별시의회 제298회 정례회 「서대문구 연희동 112번지 일대 종상향(용도지역조정) 추진에 관한 청원 검토보고서」 (2020.12.17.)

성'이 지적된 바 있으나, 현재까지 인접 구역 간 규제 수준 역전 현상을 시정하기 위한 제도적 보완 조치가 이루어지지 않은 실정임

- 이에 그 동안 지속되어 온 구조적 문제에 대한 근본적 재검토와 함께 이를 해소할 수 있는 실효성 있는 해결방안을 면밀히 검토할 필요가 있다 할 것임

② 불합리한 영업권 제한 및 상권 차별 문제

- 관련 법령⁸⁾에 따라 제1종전용주거지역 내에서는 일반음식점 입점이 금지되고 휴게음식점 등 일부 근린생활시설만 허용되며 휴게음식점⁹⁾은 주류 판매가 불가한 실정임
- 이러한 용도지역 안에서의 건축 제한은 제1종전용주거지역의 법적 취지인 '단독주택 중심의 양호한 주거환경 보호'에서 비롯된 것으로 상업적 기능의 제한이 해당 용도지역의 본질적 특성임은 부인하기 어려우며 서로 다른 용도지역 간 허용 용도의 차이는 현행 제도의 구조적 특성임

8) ▶「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」제71조(용도지역안에서의 건축제한) ①법 제76조제1항에 따른 용도지역안에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한(이하 "건축제한"이라 한다)은 다음 각호와 같다.

1. 제1종전용주거지역안에서 건축할 수 있는 건축물 : 별표 2에 규정된 건축물

▶「서울특별시 도시계획 조례」제33조(용도지역 안에서의 건축제한) 용도지역 안에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한(이하 "건축제한"이라 한다)은 다음 각 호와 같다

1. 제1종전용주거지역 안에서 건축할 수 있는 건축물: 별표 2에 규정된 건축물

※ [별표2] 제1종전용주거지역 안에서는 영 별표2 제1호의 각 목의 건축물과 영 별표2 제2호에 따라 다음 각 호의 건축물을 건축할 수 있다.

3. 「건축법 시행령」 별표 1 제3호의 제1종근린생활시설 중 변전소·양수장·정수장·대피소·공중화장실 그 밖에 이와 유사한 것으로서 해당 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 1천제곱미터 미만인 것

9) 「식품위생법 시행령」제21조(영업의 종류) 법 제36조제1항 각 호에 따른 영업의 세부 종류와 그 범위는 다음 각 호와 같다.

8. 식품접객업

가. 휴게음식점영업: 주로 다류(茶類), 아이스크림류 등을 조리·판매하거나 패스트푸드점, 분식점 형태의 영업 등 음식류를 조리·판매하는 영업으로서 음주행위가 허용되지 아니하는 영업.

나. 일반음식점영업: 음식류를 조리·판매하는 영업으로서 식사와 함께 부수적으로 음주행위가 허용되는 영업

- 청원대상지의 경우 1976년 지정 이후 약 50년이 경과하면서 30년 이상 경과한 노후 건축물이 72%에 이르는 등 물리적 노후화가 진행되었으나 전용주거지역 내 제한적 근린생활시설 허용으로는 개별 필지 단위의 주거환경 개선이 사실상 곤란한 실정이라 할 것임
- 따라서 이번 청원에서 제기된 상권 제한 문제는 단순한 용도지역 간 규제 차이를 넘어 장기간 미정비된 노후 전용주거지역에 대한 현행 관리방식의 한계를 보여주는 사례로서 현행 규제가 해당 지역의 특성과 주민들의 실생활을 충분히 반영하고 있는지에 대한 재검토 필요성은 인정된다 할 것임

③ 노후 주택 정비 제약으로 인한 슬럼화 문제

- 제1종전용주거지역은 ‘단독주택 중심의 양호한 주거환경 보호’라는 명확한 지정 목적을 가지고 있으나, 지정 이후 50여 년이 경과하면서 건축물의 노후화가 심각하게 진행되었음
- 청원대상지와 같이 소규모 부정형 필지가 밀집하고 30년 이상 경과한 노후건축물이 72%에 달하는 지역은 현행 제1종전용주거지역의 엄격한 규제(건폐율 50%, 용적률 100%, 높이 2층 이하)에서는 개별적인 신축이나 증개축 등 자력에 의한 주거환경 개선이 사실상 매우 어려운 상황임
- 2020년 청원 당시에에도 ‘전용주거지역의 노후화된 환경을 개선하기 위한 계획적·사업적 모형이 제시되지 않는 한, 종상향 요구는 지속될 것’¹⁰⁾이라고 서울시의회가 지적한 바 있으며, 그로부터 상당 기

10) 서울특별시의회 제298회 정례회 「서대문구 연희동 112번지 일대 종상향(용도지역조정) 추진에 관한 청원 검토 보고서」 (2020.12.17.)

간 경과 후 같은 취지 청원이 재차 제출되었다는 점은 현행 전용주거지역 관리정책이 해당 지역의 노후 주거환경 개선 과제를 실효적으로 해결하지 못하고 있음을 보여주는 것이라고 판단됨

“ 청원지역 관리 필요성 및 향후 과제 ”

- 서울시의 「용도지역 관리방향 및 지정·조정 가이드라인」(행정2부시장방침 제168호, 2019.06)에 따르면, 용도지역 조정은 지구단위계획, 정비계획 등 구체적인 계획 수립을 전제로 검토하며, 구체적인 계획 수립 없이 주변지역과의 용도지역 격차를 줄이거나 미래의 확정되지 않은 개발을 위한 선 상향 조정은 불가능하다고 명시되어 있으며 제정 이후 현재까지 서울시 용도지역 조정의 기본 원칙으로 적용되고 있음
- 현재 청원대상지에는 용도지역 상향과 연계된 지구단위계획이나 기반시설 확충방안 등 서울시가 요구하는 밀도 증가의 타당성을 검토·논의할 수 있는 계획적 관리방안은 부재한 상황임
- 2020년 동일한 취지의 청원이 의회에서 채택되었고 서울시로 이송되었으나 전용주거지역 보전 원칙과 계획 수립 선행이라는 사유로 ‘수용 불가’¹¹⁾로 처리된 이후 청원대상지의 노후 주거환경 개선을 위한 행정적 대안은 마련되지 못한 채 현재에 이르고 있음
- 자연환경과 조화된 저층·저밀의 양호한 주거지 보호, 주택유형의 다양화 등을 위한 전용주거지역 보전 원칙 자체는 타당하나 건축물의 심각한 노후화와 현행 규제 하에서의 자력 개발 불가능이라는 지역

11) 청원번호10-00030 서대문구 연희동 112번지 일대 종상향(용도지역조정)추진에 관한 청원 처리결과 : 수용불가 (도시계획과-1508호, 2021.2.9.)

현실을 감안할 때 언제까지나 보전 원칙만을 고수하며 현상을 방치할 수는 없는 실정이라 할 것임

- 따라서 집행부는 단순히 ‘구체적 계획 부재’를 이유로 현상 유지에 머무를 것이 아니라, 해당 지역에 대한 지구단위계획 수립을 선제적으로 검토하거나 저층 주거지에 적합한 새로운 관리 모델을 제시하는 등 전용주거지역 보전 원칙과 조화를 이루는 실질적인 개선방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다고 판단됨

다. 종합 의견

- 이번 청원은 서대문구 연희로11길 일대 주민들이 장기간 겪고 있는 용도지역 불합리성과 제한된 상권, 주거환경 악화 문제의 해결을 요구하는 것으로 그 취지를 충분히 이해할 수 있음
- 청원대상지는 전용주거지역 중에서도 30년 이상 노후건축물 비율이 높은 구역으로 소규모·부정형 필지 밀집과 2층 이하 규제로 인해 개별 필지 단위의 자력 정비가 구조적으로 곤란한 상황이며, 분지형 지형 특성상 인근 구릉지 일반주거지역 건축물로 인한 일조권·조망권 갈등 소지가 상존하는 등 현행 용도지역 체계와 관리 방식으로는 노후 전용주거지역 내 발생하는 문제 해결에 한계가 있다 할 것임
- 이에 이번 청원은 단순한 개별 민원 차원을 넘어, 노후 저층 전용주거지역에 대한 서울시의 중장기 관리전략을 재정비할 필요성을 환기하는 계기로서 의미가 있다 할 것임
- 전용주거지역 보전 원칙 자체는 존중되어야 할 정책 방향이나, 건축물의 심각한 노후화와 현행 규제 하에서의 자력 정비 곤란 등 지역

현실을 감안할 때, 현재 추진 중인 ‘저층 주거지 규제 완화 및 형태·필지 단위 관리모델 개발 용역’ 결과를 토대로 저층 주거지에 적합한 관리모델을 제시하거나 해당 지역에 대한 지구단위계획 수립을 선제적으로 검토하는 등 보전 원칙과 조화를 이루는 현실적인 개선 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음