

구기현대·궁전빌라 재건축 정비사업에 관한 청원

심 사 보 고

청 원 번 호	33
------------	----

2025. 9. 2.
주택공간위원회

I. 심사경과

1. 청 원 인 : 서울특별시 종로구 비봉길 김치경 외 103명
2. 소개의원 : 윤종복 의원(도시계획균형위원회)
3. 접수일자 : 2025. 8. 11.
4. 회부일자 : 2025. 8. 14.
5. 상정 및 의결일자
- 제332회 임시회 제2차 주택공간위원회(2025.9.2. 상정·채택)

II. 청원요지

- 구기현대·궁전빌라 주민들은 빌라 단지가 1986년~1988년 사용승인 후 40여년이 경과하여, 배관 부식과 누수 등으로 인해 일상생활 안전에 심각한 지장을 받고 있어 재건축이 시급한 상황임
- 그러나 동일 단지내 제1종일반주거지역과 제1종전용주거지역으로 용도지역이 나뉘어 있어 재건축이 불가능한 실정임
- 이에 잘못된 행정으로 주민들이 불이익을 받지 않고 재건축이 이루어질

수 있도록 정비지침을 마련하여 제도적 조치를 추진해 주 것을 청원함

Ⅲ. 소개의원 청원소개 요지(윤종복 의원)

- 구기현대·궁전빌라 주민들은 1986년~1988년 사용승인 이후 40여 년이 경과함에 따라 배관 부식과 누수가 상시 발생하는 등 일상생활과 안전에 심각한 지장을 받고 있어, 재건축이 시급한 상황임
- 그러나 동일 단지 내에 제1종일반주거지역과 제1종전용주거지역이 혼합 지정되어 있어, 용도·밀도·높이 규제의 불일치로 인해 재건축 설계와 사업 추진에 중대한 제약이 발생하고 있음
- 이에 이러한 규제 불일치를 해소하고 실질적인 정비가 가능하도록, 단지 경계에 부합하는 용도·밀도·높이의 정합화, 제1종전용주거지역에 대한 구체적 정비지침 마련 등 제도적 조치를 신속히 추진해 줄 것을 청원함

Ⅳ. 검토의견 요지(윤은정 수석전문위원)

- 이 청원은 2025년 8월 11일 윤종복 의원(도시계획균형위원회)의 소개로, 종로구 비봉길 김치경 외 103명으로부터 제출되어 우리위원회에 회부되었음.

가. 대상지 현황 및 청원 취지

- 청원 대상지인 구기현대·궁전빌라는 종로구 구기동 130번지 일대(면적 $19,301.0m^2$)에 위치한 총 9개 동, 148세대의 연립주택임.

<구기현대·궁전빌라 위치도>



<구기현대·궁전빌라 건축물 현황>

(출처: 서울시 내부자료)

구분		현황	비고
동 수		9개 동	구기빌라 8동 / 궁전빌라 1동
건축면적 / 건폐율		5,021.71 m ² / 26.02%	-
층 수		3층	-
연면적	전체	17,243.48 m ²	-
	지상	13,879.18 m ²	-
용적률		71.91%	-
세대수		148세대	-
구 조		연와조 / 철근콘크리트조	-
노후도		(현대구기빌라~3동 : 38년, 1~4동 : 37년/ 궁전빌라 : 34년)	-

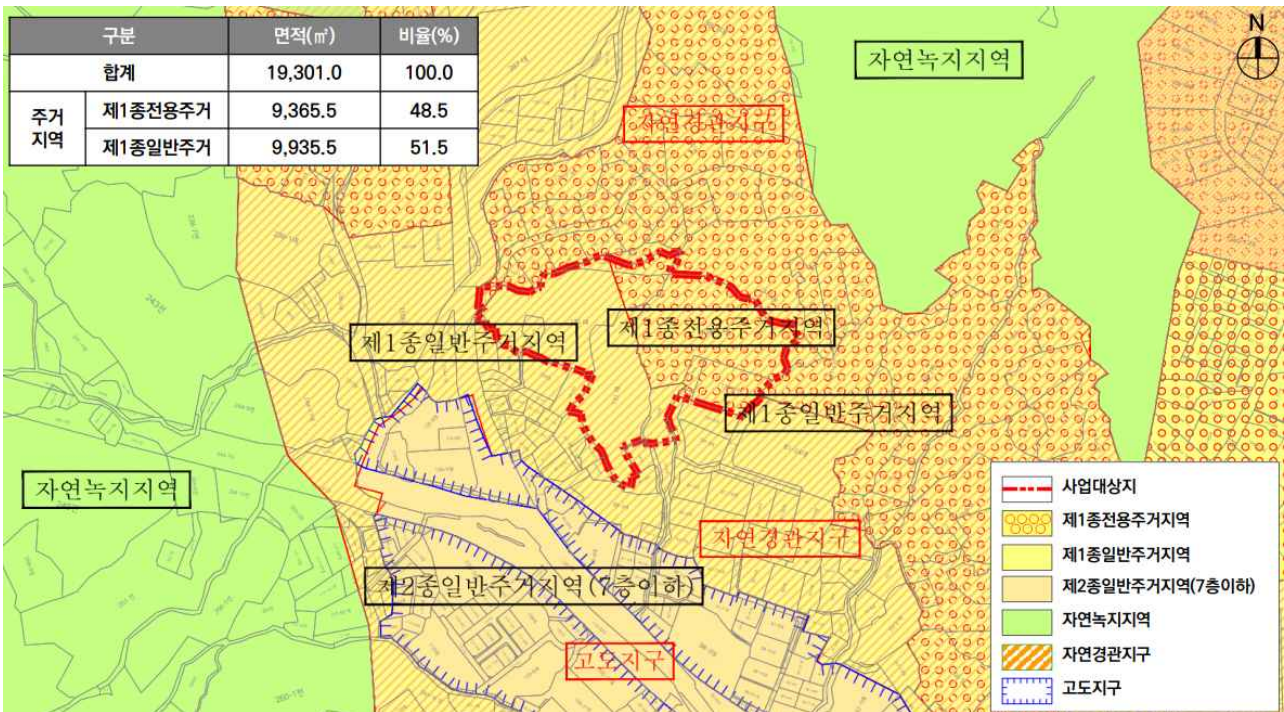
- 청원인은 건축물의 노후화로 인해 재건축사업을 희망하고 있으나, 대상지 일대 도시관리계획이 제1종전용주거지역, 제1종일반주거지역, 자연경관지구로 지정되어 있어, 아파트 등 일정규모 이상의 공동주택의 건축이 불가한 상황으로, 원활한 정비사업 추진을 위해 도시관리계획 조정 등을 요청하는 사안임.

<제1종전용주거지역 및 제1종일반주거지역의 용도제한>

구분	제1종전용주거지역		제1종일반주거지역	
건축가능 용도	국토계획법 시행령	서울시 도시계획 조례	국토계획법 시행령	서울시 도시계획 조례
	연립주택 및 다세대주택으로서 조례로 정하는 건축물	19세대 이하 다세대주택*	4층 이하 공동주택 ¹⁾ (아파트 제외)	-
비고	주거용건축물 2층 이하, 8m 이하 (「서울특별시 건축 조례」 제33조제1호)		-	

※ 허가권자가 해당 도시계획위원회 심의를 거치는 것에 한함

<청원 대상지 일대 도시관리계획 현황>



나. 청원 내용 검토

- 대상지 건축물은 사용승인 이후 30년이 경과하였고, 청원인이 제출한 자료 상 주민동의율이 55.3%(구청확인 49.3%)로, 신속통합기획 자문사업

- 1) 「주택법 시행령」 제10조제1항제2호에 따른 단지형 연립주택 및 같은 항 제3호에 따른 단지형 다세대주택인 경우에는 5층 이하를 말하며, 단지형 연립주택의 1층 전부를 필로티 구조로 하여 주차장으로 사용하는 경우에는 필로티 부분을 층수에서 제외하고, 단지형 다세대주택의 1층 바닥 면적의 2분의 1 이상을 필로티 구조로 하여 주차장으로 사용하고 나머지 부분을 주택 외의 용도로 쓰는 경우에는 해당 층을 층수에서 제외함

(Fast-Track) 신청을 위한 노후도 및 동의요건(30% 이상, 반대율 10% 미만)은 충족한 것으로 보임²⁾).

<재건축사업 추진을 위한 노후·불량건축물 요건>

구분			노후도 기준	비고
철근콘크리트 구조	준공년도 (4층 이하)	1986	25년	구기빌라 4~8동 / 궁전빌라
		1988	27년	
		1990	29년	
그 외 구조			20년	구기빌라 1~3동: 연와조

- 그러나, 대상지는 현행 용도지역·지구에 의한 건축제한에 따라 제1종전용 주거지역에 해당하는 부분은 19세대 이하, 2층·8m 이하의 단독 또는 다세대주택만 건축이 가능하므로, 재건축사업을 통한 연립주택 또는 아파트 건립이 불가한 실정임³⁾).

구분	제1종전용주거지역	제1종일반주거지역	자연경관지구
건폐율	50%	60%	40%
용적률	100%	150%	-
높이	2층, 8m 이하 ※ 비주거는 2층 11m이하	4층 이하 ※ 단지형 연립주택 및 단지형 다세대는 5층 이하	4층, 16m 이하 ※ 재건축사업시행 구역은 24m 이하

- 그러나 제1종전용주거지역 지정 시점이 건축물 9개 동이 모두 사용승인 된 이후인 1993년 4월, 북한산 국립공원 주변의 무분별한 난개발 및 녹지 훼손을 방지하기 위해⁴⁾ 용도지역 조정이 이루어진 것으로 확인되어, 청원 대상지는 기존 건축물인 연립주택이 존재하는 상태임에도 해당 단지

2) 재건축진단(舊 안전진단)은 사업시행계획인가 전까지 실시하는 것으로 「도시 및 주거환경정비법」이 개정('24.12.3. 개정, '25.6.4. 시행)되었음(제12조)

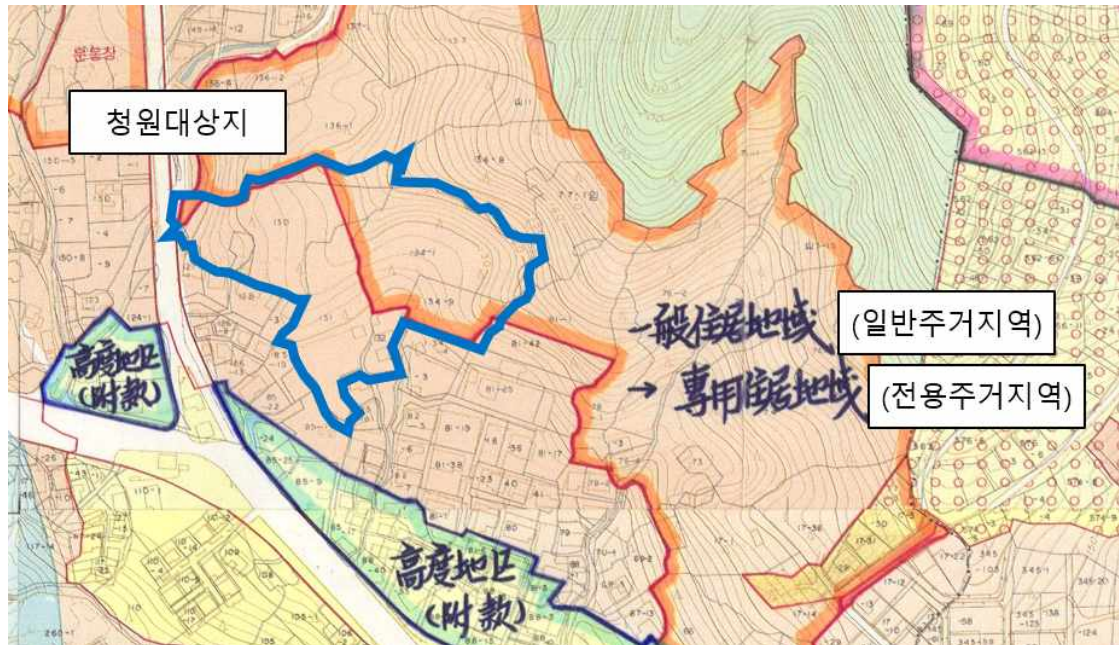
3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제84조 규정에 따라 둘 이상의 용도지역에 걸친 대지가 최소면적 기준(330㎡)을 초과하는 경우, 건폐율과 용적률은 가중평균을 적용하지 않고, 각 용도지역별 건폐율·용적률 기준을 적용해야 함.

4) “경실련 등 시민단체, ‘북한산 살리기 결의’”(1991.4.20. 동아일보), “북한산 주변 건축규제 대폭 강화”(1991.5.21. 동아일보)

일부가 일반주거지역에서 전용주거지역으로 변경된 것으로 파악됨⁵⁾.

- 또한, 제1종전용주거지역 이외의 지역의 경우 2003년 일반주거지역 세분화로 인해 일반주거지역에서 제1종일반주거지역으로 지정되어 재건축 시 4층 이하의 단독·공동주택만 허용되는 상황임.

<1993년 용도지역 변경결정 지형도면(서울특별시고시 제1993호-122호)>



- 이에 따라, 대상지 일부지역은 현재에도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 용도지역별 건축규정에 부합하지 않게 되어, 종전 건축물

5) 서울특별시고시 제1993-122호(1993.4.30.)

가. 용도지역 변경결정 조서

					(단위 : ㎡)
구 분	기 정	변 경	증 감	비 고	
합 계	665,984,000	665,984,000			
일반주거지역	292,191,393	291,849,441	감 341,952	종로구 구기동·평창동 일대의 자연경관 보전을 위하여 일반주거지역을 전용주거지역으로 변경	
준주거지역	4,051,640	4,051,640			
전용주거지역	5,001,159	5,343,111	증 341,952		
상업지역	21,475,333	21,475,333			
준공업지역	29,076,533	29,076,533			
자연녹지지역	310,507,707	310,507,707			
생산녹지지역	3,680,235	3,680,235			

의 건폐율·용적률이 증가하지 않는 범위내에서의 재축 또는 대수선 정도의 행위 대신, 오히려 신축 또는 재건축을 추진할 시에는 현행 밀도를 낮추어야 하는 상황이 발생하였음⁶⁾).

다. 관련부서 의견

- 본 청원과 관련하여, 주관부서(주택실 공동주택과)에 현재 신속통합기획 자문(Fast-Track) 신청이 접수된 것으로 확인되며, 주관부서는 노후도 및 주민동의율, 재건축진단 결과 등 정비사업 추진에 필요한 요건 충족시 사업추진이 가능할 것으로 판단하고 있으나, 도시관리계획을 소관하는 부서(도시공간본부 도시계획과)는 구체적인 사업계획을 토대로 당초 용도지역 변경의 취지와 건축계획 및 경관영향 등을 종합적으로 고려하여 도시관리계획 조정 여부를 검토할 필요가 있다는 입장인 것으로 확인됨.
- 참고로, 서울시가 수립한 「2030 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(주거환경정비사업 부문)」에는 대상지가 구릉지⁷⁾, 중점경관관리구역, 고도지구 및 자연경관지구 등에 해당하거나 저층·저밀로 관리되는 용도지역·지구(녹지지역 등)에 인접한 경우에는 가급적 현재 용도지역 유지를 원칙으로 하고, 토지이용계획 및 주변 여건 등을 고려하여 조정이 필요한 경우 위원회 심의를 통하여 결정하도록 운영하고 있는 점도 참고할 필요가 있음.

6) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제93조(기존의 건축물에 대한 특례) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 인하여 기존의 건축물이 제71조부터 제80조까지, 제82조부터 제84조까지, 제84조의2, 제85조부터 제89조까지 및 「수산자원관리법 시행령」 제40조제1항에 따른 건축제한·건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우에도 재축(「건축법」 제2조제1항제8호에 따른 재축을 말한다) 또는 대수선(「건축법」 제2조제1항제9호에 따른 대수선을 말하며, 건폐율·용적률이 증가되지 아니하는 범위로 한정한다)을 할 수 있다.

1. 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정
2. 도시·군관리계획의 결정·변경 또는 행정구역의 변경
3. 도시·군계획시설의 설치, 도시·군계획사업의 시행 또는 「도로법」에 의한 도로의 설치
7) 대상지는 최저표고 99.8m, 평균 경사는 14°로 나타나 구릉지에 해당함.

<정비계획 용도지역 상향 기준>

(「2030 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(주거환경정비사업 부문)」 p.249)

- 단, 대상지가 구릉지, 중점경관관리구역, 고도지구 및 자연경관지구 등에 해당하거나 저층·저밀로 관리되는 용도지역·지구(녹지지역 등에 인접한 경우에는) 긴급적 현재 용도지역 유지를 원칙으로 하고, 토지이용계획 및 주변 여건 등을 고려하여 조정이 필요한 경우 위원회 심의를 통하여 결정하도록 함

표 53 경관관리 및 보전이 필요한 지역

아래에 해당하는 지역	아래의 지역·지구와 인접한 지역
• 구릉지(표고40m 이상, 경사도10도 이상) • 중점경관관리구역 중 역사도심, 한강변(표고 40m 이상), 주요산(표고40m 이상) • 고도지구, 자연경관지구 내	• 녹지지역, 전용주거지역 • 개발제한구역, 도시자연공원구역 • 고도지구(16m이하), 자연경관지구

라. 종합의견

- 청원 대상지인 구기현대·궁전빌라의 노후도 및 주민동의 현황을 감안할 때 재건축사업의 요건은 갖추었으나, 용도지역 등 도시관리계획의 변경은 원칙적으로 대상지 일대 기반시설 현황 및 경관영향 등 주변 여건을 고려하여 신중하게 검토되어야 할 것임.
- 그러나, 공공에서 건축허가 및 건축물의 사용을 승인해 준 이후 대상지 일대에 현황에 맞지 않는 강화된 규제의 용도지역을 지정함으로써 건축물이 현행 도시관리계획에 부합하지 않는 불합리한 상황이 발생한 점을 감안하여, 대상지 주변의 경관 훼손을 최소화하는 범위에서 현재 거주하고 있는 주민들의 주거환경을 개선할 수 있도록 합리적인 도시관리계획의 조정방안을 전제한 신속통합기획 가이드라인을 검토할 필요가 있겠음.

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음

VI. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함(출석위원 전원 찬성)

VII. 소수의견 요지 : 없음

IX. 의견서 : 별첨

의견서

□ 청원명 : 구기현대·궁전빌라 재건축 정비사업에 관한 청원

□ 처리하여야 할 기관 : 서울특별시(주택실)

□ 채택의견

- 주택공간위원회는 구기현대·궁전빌라 재건축 정비사업에 관한 이 청원을 심사한 결과
- 대상지 주변의 경관 훼손을 최소화하는 범위에서 현재 거주하고 있는 주민들의 주거환경을 개선할 수 있도록 합리적인 도시관리계획의 조정방안을 전제한 신속통합기획 가이드라인을 검토할 필요가 있다고 사료되어, 이 청원을 채택하여 본회의에 부의하기로 함.

청 원 요 지 서

접수번호	33		접수연월일	2025. 8. 11.
청원인	주 소	서울시 종로구 비봉길		
	성 명	김치경 외 103명		
소개의원	윤종복		소속위원회	도시계획균형
건 명	구기현대·궁전빌라 재건축 정비사업에 관한 청원			
소관위원회		주택공간		
○ 구기현대·궁전빌라 재건축 정비사업에 관한 청원 - 구기현대·궁전빌라 주민들은 빌라 단지가 1986년~1988년 사용승인 후 40여년이 경과하여, 배관 부식과 누수 등으로 인해 일상생활 안전에 심각한 지장을 받고 있어 재건축이 시급한 상황임 - 그러나 동일 단지내 제1종일반주거지역과 제1종전용주거지역으로 용도지역이 나뉘어 있어 재건축이 불가능한 실정임 - 이에 잘못된 행정으로 주민들이 불이익을 받지 않고 재건축이 이루어질 수 있도록 정비지침을 마련하여 제도적 조치를 추진해 줄 것을 청원함				