

# 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의안 번호	2304
----------	------

2021. 09. 07  
도시계획관리위원회  
수 석 전 문 위 원

## 1. 제안경위

- 2021. 4. 2. 장상기 의원 발의 (2021. 4. 6. 회부)

## 2. 제안이유

- 자연경관지구 내 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 공공참여 가로주택정비사업 또는 소규모재건축사업을 시행할 경우 건폐율을 상향함으로써 저층주거 밀집지역의 주거환경 개선 여건을 마련하고자 함.

## 3. 주요내용

- 구청장이 시도시계획위원회 또는 시도시재생위원회의 심의를 거쳐 지정·공고한 구역은 자연경관지구라 하더라도 건폐율을 50% 이하로 완화할 수 있도록 함(안 제39조제2항).

## 4. 검토의견

- 이 개정조례안은 자연경관지구의 건폐율을 완화하려는 것으로, 현행 조례에서는 자연경관지구 안에서 건폐율은 원칙적으로 30% 이하이나, 예외적으로 너비 25미터 도로변에 위치하거나, 노후·불량건축

물이 밀집한 지역, 그리고 가로주택정비사업(공사 단독시행 또는 조합등과 공동시행 경우) 또는 소규모재건축사업을 시행하려는 자연경관지구를 대상으로 구청장이 해당 사업과 관련하여 시 도시계획위원회나 시 도시재생위원회의 심의를 거쳐 지정·공고한 구역에 한해 건폐율을 40% 이하로 완화가 가능한 가운데, 이를 50% 이하로 완화폭을 확대하려는 것임.

〈자연경관지구의 건폐율 관련 조례 개정안〉(제39조제2항 관련)

현 행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기본건폐율 : 30%</li> <li>○ 예외적 적용 : <b>건폐율 40% 허용</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 구청장이 시도시계획위원회 또는 시도시재생위원회의 심의를 거쳐 지정·공고한 구역안</li> </ul> </li> <li>1. 너비 25미터 이상인 도로변에 위치하여 경관지구의 기능을 유지하면서 토지이용의 효율성 제고가 필요한 지역</li> <li>2. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제3호에 따른 노후·불량건축물이 밀집한 지역으로서 건축규제 완화하여 주거환경 개선을 촉진할 수 있고 주변지역의 경관유지에 지장이 없는 지역</li> <li>3. 소규모주택정비법에 따른 가로주택정비사업 (서울주택도시공사 또는 한국토지주택공사가 단독으로 시행하거나, 토지등소유자나 조합과 공동으로 시행하는 경우에 한한다) 또는 소규모재건축사업을 시행하려는 지역으로서 건축규제를 완화하여 주거환경 개선을 촉진할 수 있고 주변지역의 경관유지에 지장이 없는 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기본건폐율 : 현행과 같음</li> <li>○ 예외적 적용 : <b>건폐율 50% 허용</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행과 같음</li> </ul> </li> <li>1. ~ 3. (현행과 같음)</li> </ul>

○ 최근 1년간 2차례에 걸친 조례 개정('20.7., '20.10.)을 통해 자연경관지구의 자율적 주거환경정비 여건 마련을 도모할 목적으로 정비사업 등 사업특성과 지역여건을 고려한 규제 완화가 이루어져 왔음.

〈현행 조례상 자연경관지구 내 건축제한 요약〉

구분	건폐율(%) : 기본 30%이하	층수(높이) : 3층(12m)이하
소규모 토지(330㎡미만), 단독주택 건축시	· 40%이하	-
건축규제 완화 구역 (구청장이 심의 거쳐 지정·공고한 구역)	· 40%이하 - 25m도로변 - 노후불량건축물밀집지역 - 공공시행 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업  50~60% : 주거환경개선사업 지구단위계획구역 2층(8m) 건축시	· 4층(16m) 이하 - 25m도로변 - 노후불량건축물밀집지역 - 인접지역과 현저한 높이차이 - 소규모재건축사업  · 5층(20m) 이하 - 재개발사업 또는 재건축사업 시행구역 - 공공시행 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업(용적률 완화시)
건폐율 또는 층수(높이)를 따로 정하는 경우	· 용도지역 내 건폐율(50~60%) - 주거환경개선사업 정비구역 - 지구단위계획을 통해 2층(8m) 이하로 높이제한하여 건축시	· 4층(16m) - 주거환경개선사업 정비구역

○ 이에 따라, 자연경관지구안에서 건폐율(40%)과 층수 완화(4~5층, 16~20m)가 이루어져 법리상 제1종일반주거지역에서 법적 상한용적률(200%) 달성이 가능한 것으로 보이나, 실제 현장에서는 대상지별 여건에 따라 공동주택의 경우 건축규제(인동간격, 대지안의 공지 등)로 인해 법적 상한용적률을 달성할 수 없는 지역이 많아 주거환경개선이 어려운 실정임.

○ 또한, 「건축법」상 특별건축구역을 지정받아 건축기준 특례<sup>1)</sup>(붙임1 참조)를 적용한다 하더라도 자연경관지구내 건축제한(건폐율, 층수(높이))은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조<sup>2)</sup>와 같은 법

1) 공동주택 100세대 이상(300세대→100세대로 완화, '21. 1. 건축법 개정)

- 건폐율, 용적률, 대지안의 공지, 건축물의 높이제한, 일조권 높이제한 등 적용 배제 가능

2) 제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등) ② 제37조에 따라 지정된 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이

시행령 제72조3)에 따라 조례로 정하도록 함에 따라 특별건축구역 지정으로 자연경관지구의 건폐율을 완화할 수 없어, 법적 상한용적률(200%)을 달성하기 위해서는 도시계획 조례를 개정하여 건폐율을 완화하는 방법을 고려해야 함.

○ 이와 같이 자연경관지구의 건폐율과 높이 규제가 용도지역 용적률 확보를 어렵게 하여 건축물의 신축 또는 개량 행위를 제약하고 있는 상황에서, 이 개정조례안은 자연경관지구의 건폐율을 완화함으로써 주거환경을 개선하기 위한 기반을 조성하려는 취지로 이해됨.

- 하나의 사례로, 제1종일반주거지역이며 자연경관지구인 강서구 OO빌라(지하1층/지상3층)를 공공시행 가로주택정비사업 시행을 전제로 건폐율을 40%와 50%로 각각 적용하여 시뮬레이션 한 결과<sup>4)</sup>, 약간의 완화 효과는 있으나, 소규모주택정비사업(가로주택, 자율주택) 심의기준 및 서울특별시 건축물 심의기준을 적용한 실제 계획 수립에서는 현 계획(안)의 건폐율보다 낮아질 것으로 예상됨.

또한, 특별건축구역으로 지정하여 건폐율 50% 적용 및 인동간격 등

---

있는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정할 수 있다.

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제72조(경관지구안에서의 건축제한) ① 경관지구안에서는 그 지구의 경관의 보전·관리·형성에 장애가 된다고 인정하여 도시·군계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위안에서 도시·군계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 해당 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.

4) ①안: OO빌라 부지(13,739.6㎡, 도로확보 789.7㎡) ②안: OO빌라 부지+주변주택지(17,046.0㎡, 도로확보: 800.3㎡)  
- 건폐율 40% 적용 결과, ①안: 건폐율 33%/용적률 155%, ②안: 건폐율 39.55%/용적률 164%(자료: SH공사).  
- 건폐율 50% 완화 적용시 ①안: 건폐율 37.03%/용적률 160%, ②안: 건폐율 41.71%/용적률 184.8%(SH공사).

을 완화하여 적용할 경우, 상한용적률(200%)은 달성<sup>5)</sup>할 수 있을 것으로 예상되나, 경관지구의 지정목적 등 공익적 측면을 고려해야 할 것으로 사료됨.

- '62년 용도지구 제도가 정착된지 60여년이 되어가는 시점에서 자연경관지구내 노후화된 주택<sup>6)</sup>을 정비해야 하는 필요성이 높아지고 있으나, 자연경관지구 지정 취지의 당위성과 주거환경개선 목적을 동시에 충족할 수 있는 현실성 있는 건축제한 완화의 범위에 대해서는 신중하게 논의할 필요가 있다 판단됨.
- 이 개정안은 너비 25미터 도로변, 노후불량건축물 밀집지역, 공공참여 가로주택정비사업 또는 소규모재건축사업 시행시 모두 건폐율을 50% 이하로 완화하는 것으로, 이 경우 단독(중·대규모 토지) 또는 합필을 통해 기존의 단독주택이 다가구·다세대 등 공동주택으로 변경되어 자연경관지구의 단독주택이 밀집된 특성이 훼손될 수 있고, 밀도만 증가시킬 우려가 있으므로 자연경관지구 지정취지와 특성 보전, 기반시설 부담 범위에서 문제가 발생할 소지가 있어 신중한 접근이 필요하다고 판단됨.
- 따라서, 건폐율 50% 완화는 공공참여 가로주택정비사업 또는 소규모재건축사업을 시행하는 지역에서 임대주택 건설 등으로 용적률을 완화받는 경우에 한해 제한적으로 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다 사료됨.

---

5) 특별건축구역 지정 시 건축계획(안): 용적률 199.8%/ 건폐율 45.6% 또는 47.6%.

6) 자연경관지구내 노후·불량 건축물 비율은 74.1%임

〈 현행 도시계획 조례 제39조(자연경관지구안의 건축제한) 〉

- 공공참여 가로주택정비사업 또는 소규모재건축사업을 시행할 경우 재생위 심의 거쳐 건폐율, 층수(높이)제한 완화
  - (건폐율) 30%이하 → 40% 이하
  - (층수(높이)) 3층(12m)이하 → 5층(20m 이하)\*
    - \* 정비기반시설, 임대주택 건설 등으로 용적을 완화시

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 임경숙
연 락 처	02-2180-8205
이 메 일	kslinga@seoul.go.kr

## 【붙임1】 특별건축구역 개요

- **정의** : 조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준향상 및 건축 관련 제도개선을 도모하기 위하여 이 법 또는 관계 법령에 따라 일부 규정을 적용하지 아니하거나 완화 또는 통합 적용할 수 있도록 특별히 지정하는 구역
- **지정 대상**(시·도시사가 지정하는 경우) (건축법 제69조)
  - 도시정비법에 따른 정비구역, 도시개발구역 - 택지개발사업구역, 재정비촉진구역
  - 지구단위계획구역 중 특별계획구역 - 경제자유구역, 관광단지(관광특구), 문화지구 등
  - 도시경관 창출, 건축관련 제도개선을 도모하기 위하여 지정할 필요가 있다고 시도시사가 인정하는 지역 등
- **특례 적용 대상 건축물** (건축법 제70조 및 시행령 별표 3)
  - 국가 또는 지방자치단체, 공공기관\*이 건축하는 건축물
    - \* 공공기관 : 토지구획공사, 수자원공사, 도로공사 등 (SH 해당없음)
  - 그 밖에 도시경관 창출, 건축관련 제도개선을 위하여 특례 적용이 필요하다고 허가권자가 인정하는 건축물
    - 공동주택(복합건축물 포함) 100세대 이상, 단독주택 30동 이상 등
- **지정 절차** (건축법 제71조)
  - 지정신청기관(구청장), 지정신청기관 외의 자가 시·도지사에게 지정 신청(제안)하면 건축위원회 심의 거쳐 특별건축구역 지정
- **관계 법령의 적용 특례** (건축법 제73조)
  - 적용 배제 : 건축법 제42조, 제55조, 제56조, 제58조, 제60조 및 제61조 주택건설기준 등에 관한 규정
    - \* 건축법 제42조(대지의 조경), 제55조(건폐율), 제56조(용적률), 제58조(대지안의 공지), 제60조(건축물의 높이 제한), 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)
  - 적용 완화 : 건축법 제49조, 제50조 등, 녹색건축법 제15조, 소방시설법 제9조, 제11조
    - \* 요구 기준 또는 성능 대신할 수 있는 경우 전부 또는 일부 완화
- ※ 자연경관지구내 건축제한(건폐율, 층수(높이))은 국토계획법 제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등) 규정에 따른 것으로 특별건축구역 지정으로 완화 불가

## 【붙임2】 자연경관지구 현황

### 자연경관지구 현황(지구 전체)

○ 용도지역 현황 : 대부분은 제1종일반주거지역 또는 제1종 전용주거지역임

구 분	계	녹지지역	제1종전용주거	제1종일반주거	제2종일반주거	제3종일반주거	상업지역
면적(천㎡)	12,402.6	290.2	2,086.2	9,748.5	245.6	32.0	0.1
비율(%)	100	2.3	16.8	78.6	2.0	0.3	0.0

○ 건축물 용도 현황 : 주택 용도가 61.6%이며, 특히 단독주택 비율이 높음(47.7%)

구 분	계	단독주택	공동주택	그 외
건축물 개수	9,916	4,730	1,382	3,804
비율(%)	100	47.7	13.9	38.4

○ 건축물 노후도 현황 : 노후·불량 건축물이 74.1%임

구 분	계	노후·불량 건축물	그 외	비고
건축물 개수	9,916	7,349	2,567	
비율(%)	100	74.1	25.9	



### 【붙임3】 가로주택정비사업 개요

○ 가로주택정비사업이란?(소규모주택정비법)

- (정의) 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위한 사업(법 제2조)
- (시행방법) 가로구역의 전부 또는 일부에서 사업시행계획인가 후 주택 등을 건설 (법 제16조)

○ 사업 요건(영 제16조)

구 분	내 용
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로 또는 시설로 둘러싸인 일단의 가로구역</li> <li>- 도로 : 도시계획도로, 건축법에 따른 도로로서 폭 6m 이상도로</li> <li>- 시설 : 공용주차장, 광장, 공원, 녹지, 하천, 공공공지</li> </ul>
면 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가로구역 : 1만3천㎡ 미만</li> <li>• 사업시행구역 : 1만㎡ 미만</li> <li>• 다음 요건 모두 충족시 가로구역 및 사업시행구역 2만㎡ 미만               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공사와 공동 또는 공사 단독 시행(공공시행자)</li> <li>- 공공임대주택을 연면적 또는 세대수의 10% 이상 건설</li> <li>- 지구단위계획 수립하여 도시계획위원회 심의</li> </ul> </li> </ul>
노 후 도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노후불량건축물 수가 사업시행구역 전체 건축물 수의 2/3 이상</li> </ul>
사업범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존주택이 모두 단독주택 : 10호 이상</li> <li>• 기존주택이 모두 공동주택 : 20세대 이상</li> <li>• 기존주택이 단독+공동주택 : 20채 이상</li> </ul>

○ 사업추진 절차

