

서울특별시 도시계획 조례 일부 개정조례안

검토보고

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 의안번호 : 제3217호
- 나. 제안자 : 임규호 의원 외 16명
- 다. 제안일 : 2025년 10월 20일
- 라. 회부일 : 2025년 10월 23일

2. 제안이유

- 증가하는 관광객 수요에 대응하기 위해 관광숙박시설 건립에 대한 용적률 완화 등으로 숙박 인프라를 확충하고자 함

3. 주요내용

- 가. 상업지역 내 관광숙박시설을 건립하는 경우, 서울도심 내·외 구분 없이 용적률을 30% 이하의 범위에서 완화할 수 있도록 함 (안 제51조제2항1호 다목 및 사목)

4. 참고사항

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

5. 검토 의견

가. 개요

- 이번 「서울특별시 도시계획 조례」 일부개정조례안은 관광숙박시설을 건축하는 경우 용적률 완화대상을 준주거지역과 상업지역에서는 기존 관광호텔업, 한국전통호텔업에 신규로 가족호텔업과 호스텔업을 추가하고(안 제51조제2항제1호다목) 상업지역 안에서는 관광숙박 특화를 목적으로 지구단위계획을 수립하지 않은 지역에서 도심과 비도심의 구분 없이 용적률을 기준 120퍼센트 이하에서 130퍼센트 이하의 범위로 완화(안 제51조제2항제1호사목)하며 이를 2029년 1월 4일까지 한시적으로 적용하고자 하는 것임

현 행	개 정 안
<p>제51조(용적률의 완화) ① (생 략)</p> <p>② 제48조에도 불구하고 다음 지역 안에서의 용적률은 각 호에 따라 정할 수 있다.</p> <p>1. 지구단위계획으로 고시하거나 시도 계획위원회의 심의를 거쳐 그 용적률을 다음 각 목의 규정에 따라 완화 가능</p> <p>가. · 나. (생 략)</p> <p>다. 제48조제6호부터 제10호까지의 지역(서울도심 지역을 포함한다)에서 「관광진흥법 시행령」 제2조제1항제2호 <u>가목 및 다목의 관광호텔업, 한국전통호텔업을 위한 관광숙박시설</u>을 건축할 경우 제48조에 따른 해당 용도지역 용적률의 120퍼센트 이하</p>	<p>제51조(용적률의 완화) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- ---.</p> <p>1. ----- ----- ----- ---</p> <p>가. · 나. (현행과 같음)</p> <p>다. ----- ----- --- --- 가목, 다목부터 마목까지의 관광호텔업, 한국전통호텔업, 가족호텔업, 호스텔업을 ----- -----</p>

나. 검토 내용

1) 가족호텔업, 호스텔업을 위한 관광숙박시설 건축 시 용적률 완화 (안 제51조제2항제1호다목)

- 이번 일부개정조례안 제51조제2항제1호다목은 관광숙박시설 건축 시 용적률을 준주거지역과 상업지역에서는 120퍼센트 이하로 하고 상업지역에서는 관광특화를 목적으로 지구단위계획 수립 시 130퍼센트 이하로 완화할 수 있도록 기존 관광호텔업, 한국전통호텔업에 신규로 가족호텔업과 호스텔업을 추가하고자 하는 것임

현 행	개 정 안
<p>제51조(용적률의 완화) ① (생 략)</p> <p>② 제48조에도 불구하고 다음 지역 안에서의 용적률은 각 호에 따라 정할 수 있다.</p> <p>1. 지구단위계획으로 고시하거나 시도 계획위원회의 심의를 거쳐 그 용적률을 다음 각 목의 규정에 따라 완화 가능</p> <p>가. · 나. (생 략)</p> <p>다. 제48조제6호부터 제10호까지의 지역(서울도심 지역을 포함한다)에서 「관광진흥법 시행령」 제2조제1항제2호 <u>가목 및 다목의 관광호텔업, 한국전통호텔업을 위한 관광숙박시설</u>을 건축할 경우 제48조에 따른 해당 용도지역 용적률의 120퍼센트 이하의 범위. 다만, 관광숙박 특화를 목적으로 지구단위계획을 수립하는 제48조제7호부터 제10호까지의 지역(서울도심 지역을 포함한다)에서</p>	<p>제51조(용적률의 완화) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- ----</p> <p>1. ----- ----- ----- ----</p> <p>가. · 나. (현행과 같음)</p> <p>다. ----- ----- ----- <u>--- 가목, 다목부터 마목까지의 관광호텔업, 한국전통호텔업, 가족호텔업, 호스텔업을 -----</u> ----- ----- ----- -----</p>

현 행	개 정 안
는 130퍼센트 이하의 범위에서 완화할 수 있다.	----- -----.

- 최근 K-콘텐츠 체험관광 확대, 혼자서도 여행하기 편리한 관광인프라 구축, 도심 곳곳 지역관광 매력 발굴 등으로 '25.7월 기준 서울을 방문한 외국인 관광객 수는 136만 명으로 역대 최고치를 기록했으며 1월~7월 누적 외국인 관광객 수는 828만 명으로 전년 대비 15.9% 증가¹⁾한 것으로 나타남
- 서울시 전체 호텔 객실 수는 2021년 61,483실에서 2024년 60,708실로 오히려 약 1.3%(775실) 감소하였으며 서울도심²⁾(종로구, 중구, 용산구) 지역의 객실 수도 2021년 26,643실에서 2024년 25,929실로 약 2.7%(714실) 감소한 것으로 분석³⁾됨

〈 서울시 · 서울도심 호텔 수 변화 추이(2021년~2024년) 〉

년도	서울시 전체		서울도심 (종로, 중구, 용산)	
	호텔 수	객실 수	호텔 수	객실 수
2021년	463	61,483	162	26,643
2022년	458	59,932	162	26,075
2023년	463	59,928	161	25,542
2024년	482	60,708	176	25,929

자료 : 서울특별시 기본통계, 관광호텔 등록현황, 25.11.28. 2020~2024년

- 서울시 가족호텔 객실 수는 2021년 3,122실에서 2024년 2,909실로

1) (보도자료) 서울특별시, 7월 서울 찾은 외국인관광객 136만 명... 케데현 열풍 더해 역대 최대 기록, 관광체육국 관광정책과, 2025.9.3.

2) 「서울특별시 도시계획 조례 시행규칙」[별표5] 서울도심 범역 확정 도면(제19조 관련)

3) 서울열린데이터광장, 서울시 관광호텔 등록현황 통계, (데이터 갱신일 2025.5.22.)
- 2021~2024년 : 서울시 전체 호텔 및 객실 수 정보

6.8%(213실) 감소한 반면 호스텔은 2021년 3,286실에서 2024년 4,182실로 약 27.3%(896실) 증가한 것으로 확인⁴⁾됨

〈 서울시 가족호텔 · 호스텔 수 변화 추이(2021년~2024년) 〉

년도	가족호텔		호스텔	
	호텔 수	객실 수	호텔 수	객실 수
2021년	20	3,122	100	3,286
2022년	18	2,938	112	3,772
2023년	18	2,938	112	3,772
2024년	19	3,025	119	3,756

자료 : 서울특별시 기본통계, 관광호텔 등록현황, 25.11.28. 2020~2024년

- 최근 외국인 관광객 수의 증가에도 불구하고 서울시 전체 및 서울도심 모두 객실 수가 감소하고 있으며 관광호텔·가족호텔·호스텔 등 숙박시설 공급이 수요 증가 속도를 따라가지 못하고 있는 실정임
- 관광객 수요가 밀집되는 도심권에서 객실 공급 감소가 지속될 경우 관광객 체류 환경 악화, 관광 소비 감소, 도심 상권 위축 등 경쟁력 저하로 이어질 가능성이 높으므로 향후 증가할 것으로 예상되는 관광수요 대응과 도시경쟁력 확보를 위해서는 도심권 중심의 호텔 공급 확대와 용적률 완화 등 규제 개선을 통한 숙박 인프라 확충이 필요한 실정임
- 현행 조례는 관광호텔업과 한국전통호텔업만을 용적률 완화 대상 관광 숙박시설⁵⁾로 규정하고 있으나 이번 일부개정조례안은 가족호텔업과 호

4) 서울열린데이터광장, 서울시 관광호텔 등록현황 통계, (데이터 갱신일 2025.5.22.)

- 2021~2024년 : 서울시 가족호텔, 호스텔 및 객실 수 정보

5) 「관광진흥법 시행령」 제2조(관광사업의 종류) ①「관광진흥법」(이하 "법"이라 한다) 제3조제2항에 따라 관광사업의 종류를 다음 각 호와 같이 세분한다.

2. 호텔업의 종류

- 가. 관광호텔업 : 관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하고 숙박에 달린 음식·운동·오락·휴양·공연 또는 연수에 적합한 시설 등(이하 "부대시설"이라 한다)을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업(業)
- 나. 수상관광호텔업 : 수상에 구조물 또는 선박을 고정하거나 매어 놓고 관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추거나 부대시설을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업

스텔업을 추가하는 것으로 다양한 숙박시설 유형 도입을 통해 관광객의 체류 환경 개선과 도심 상권을 활성화하고자 한다는 측면에서 그 필요성이 인정됨

- 다만 이번 일부개정조례안은 기존의 준공업지역과 상업지역에 관광숙박 시설인 가족호텔업과 호스텔업을 추가하려는 것으로 준공업지역에서는 교통 혼잡, 소음 발생, 환경 오염 등 발생 우려를 검토해야 할 것이며 상업지역에서는 관광숙박시설 도입에 따른 경제적 긍정적 효과를 검토하는 동시에 지역 균형발전 측면의 영향도 고려하여 필요한 경우 지구 단위계획 수립 등을 통해 적정한 개발 밀도를 유지하는 방안이 마련되어야 할 것임

2) 상업지역(도심, 도심외지역) 관광숙박시설 건축 시 용적률 완화 및 한시 적용 (안 제51조제2항제1호사목, 부칙 제2조)

“용적률 완화”

- 이번 일부개정조례안 제51조제2항제1호사목은 현행 조례 제51조제2항 제1호다목에도 불구하고 상업지역 안에서 관광숙박시설을 건립하는 경우 도심과 비도심의 구분 없이 용적률을 120퍼센트 이하에서 130퍼센트 이하의 범위로 완화하며 이를 2029년 1월 4일까지 한시적으로 적용하고자 하는 것임

-
- 다. 한국전통호텔업 : 한국전통의 건축물에 관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추거나 부대시설을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
 - 라. 가족호텔업 : 가족단위 관광객의 숙박에 적합한 시설 및 취사도구를 갖추어 관광객에게 이용하게 하거나 숙박에 딸린 음식·운동·휴양 또는 연수에 적합한 시설을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
 - 마. 호스텔업: 배낭여행객 등 개별 관광객의 숙박에 적합한 시설로서 샤워장, 취사장 등의 편의시설과 외국인 및 내국인 관광객을 위한 문화·정보 교류시설 등을 함께 갖추어 이용하게 하는 업
 - 바. 소형호텔업: 관광객의 숙박에 적합한 시설을 소규모로 갖추고 숙박에 딸린 음식·운동·휴양 또는 연수에 적합한 시설을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
 - 사. 의료관광호텔업: 의료관광객의 숙박에 적합한 시설 및 취사도구를 갖추거나 숙박에 딸린 음식·운동 또는 휴양에 적합한 시설을 함께 갖추어 주로 외국인 관광객에게 이용하게 하는 업

현 행	개 정 안
제51조(용적률의 완화) ① (생 략) <신 설>	제51조(용적률의 완화) ① (현행과 같음) <u>사. 다목에도 불구하고 제48조제7호부터 제10호까지의 지역(서울도심 지역을 포함한다)에서 다목에 따른 관광숙박 시설을 건축하는 경우 다음 항목에서 정하는 범위까지 용적률을 완화한다.</u> 1) 서울도심 외 지역은 제48조제7호부터 제10호까지의 용적률 기준에서 최대 130퍼센트 이하의 범위 2) 서울도심 지역은 제48조제7호부터 제10호까지의 용적률 기준에도 불구하고, 서울도심 외 지역에 대한 용적률 기준을 준용하여 최대 130퍼센트 이하의 범위
<신 설>	부 칙 제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다. 제2조(상업지역 내 관광숙박시설 용적률 완화에 관한 규정의 유효기간) 제51조 제2항제1호사목 규정은 2029년 1월 4일 까지 건축허가를 신청(건축허가가 의제 되거나 건축허가 또는 사업계획 승인을 신청하는 경우를 말한다)하는 경우까지 적용한다.

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(이하, “국토계획법 시행령)」 제85조⁶⁾는 법령에서 정하고 있는 범위를 초과하지 않는 한도 내에서 관할구역의 면적, 인구 규모 및 용도지역의 특성 등을 고려하여 용도지역

6) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제85조(용도지역 안에서의 용적률) ①법 제78조제1항 및 제2항에 따른 용적률은 다음 각 호의 범위에서 관할구역의 면적, 인구규모 및 용도지역의 특성 등을 고려하여 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례가 정하는 비율을 초과할 수 없다.

안에서의 용적률을 조례로 정할 수 있도록 규정하고 있음

- 현행 조례 제48조⁷⁾는 용도지역별 용적률을 규정하고 있고 제51조제1항⁸⁾은 조례에서 정하는 용적률 규정에도 불구하고 용적률을 완화할 수 있는 근거를 마련하고 있음
- 이번 일부개정조례안에서 관광호텔업, 한국전통호텔업, 가족호텔업, 호스텔업 관광숙박시설을 건축하는 경우 상업지역에서 용적률을 도심과 비도심 구분 없이 120퍼센트에서 130퍼센트로 완화하려는 것으로 「국토계획법」 상 용적률 허용 범위를 초과하지 않아 법적 정합성이 확보되었다 할 것임

< 용도지역별 용적률 허용 범위 비교 >

용도지역	「도시계획 조례」 용적률(서울도심)	130% 증가 용적률	「국토계획법」 용적률	비고
중심상업지역	1,000(800) 퍼센트 이하	1,300(1,040) 퍼센트 이하	200퍼센트 이상 1,500퍼센트 이하	「국토계획법」 허용 범위 내에 있음
일반상업지역	800(600) 퍼센트 이하	1,040(780) 퍼센트 이하	200퍼센트 이상 1,300퍼센트 이하	
근린상업지역	600(500) 퍼센트 이하	780(650) 퍼센트 이하	200퍼센트 이상 900퍼센트 이하	
유통상업지역	600(500) 퍼센트 이하	780(650) 퍼센트 이하	200퍼센트 이상 1,100퍼센트 이하	

7) 「서울특별시 도시계획 조례」 제48조(용도지역 안에서의 용적률) 법 제78조제1항·제2항 및 영 제85조제1항에 따라 용도지역별 용적률은 다음 각 호의 비율 이하로 한다.

1. 제1종전용주거지역: 100퍼센트
2. 제2종전용주거지역: 120퍼센트
3. 제1종일반주거지역: 150퍼센트
4. 제2종일반주거지역: 200퍼센트
5. 제3종일반주거지역: 250퍼센트
6. 준주거지역: 400퍼센트
7. 중심상업지역: 1천퍼센트(단, 서울도심: 800퍼센트)
8. 일반상업지역: 800퍼센트(단, 서울도심: 600퍼센트)
9. 근린상업지역: 600퍼센트(단, 서울도심: 500퍼센트)
10. 유통상업지역: 600퍼센트(단, 서울도심: 500퍼센트)
11. 전용공업지역: 200퍼센트
12. 일반공업지역: 200퍼센트
13. 준공업지역: 400퍼센트
14. 보전녹지지역: 50퍼센트
15. 생산녹지지역: 50퍼센트
16. 자연녹지지역: 50퍼센트

8) 「서울특별시 도시계획 조례」 제51조(용적률의 완화) ① 제48조 규정에도 불구하고 영 제85조에 따라 조례로 정하는 사항은 다음 각 호와 같다.

“용적률 완화 한시적 적용”

- 이번 일부개정조례안 부칙 제2조는 상업지역 내 관광숙박시설 용적률 완화에 관한 규정의 유효기간을 제51조제2항제1호사목 규정에 대해 2029년 1월 4일까지 건축허가를 신청하는 경우로 한시적으로 적용함으로써 특정 지역에 호텔업 개발이 집중되는 것을 방지하고 시장 상황 변화에 따라 정책 효과를 재검토할 수 있도록 하는 안전장치를 마련한 것으로 판단됨
- 다만, 이번 일부개정조례안은 현행 조례 제51조제2항다목의 단서규정인 관광숙박 특화 목적으로 지구단위계획 수립 없이 일괄적으로 상업지역 내 관광숙박시설 용적률을 완화한다는 점에서 상업지역의 기존 상가시설과의 기능적 충돌과 교통혼잡 및 생활환경 악화 우려 등에 대한 종합적 검토가 필요하며 도심권 지역의 경우 고밀 개발지역이 많으므로 기존 시설의 일조권 및 조망권 저하, 기반시설 과부하 등이 발생하지 않도록 면밀한 검토가 필요하다 할 것임

다. 종합 의견

- 이번 「서울특별시 도시계획 조례」 일부개정조례안은 최근 관광객 수요가 증가함에도 서울시 호텔 객실 공급 부족으로 관광객의 체류 환경 악화와 소비 감소, 도심 상권 위축 등 서울의 경쟁력 저하로 이어질 가능성이 높다는 점에서 향후 증가하는 관광객 수요 대응과 도시경쟁력 확보를 위해 호텔업 종류의 다양화와 용적률 완화는 필요한 것으로 판단됨
- 이번 일부개정조례안 제51조제2항제1호다목은 준주거지역과 상업지역에서 관광숙박시설 건축 시 용적률을 120퍼센트 이하로 하고 상업지역

에서 관광특화를 목적으로 지구단위계획 수립 시 130퍼센트 이하로 완화 할 수 있도록 관광숙박시설을 기준 관광호텔업, 한국전통호텔업에서 가족 호텔업과 호스텔업을 추가하고자 하는 것으로 다양한 숙박시설 유형 도입을 통해 관광객의 체류 환경 개선과 도심 상권을 활성화하고자 한다는 측면에서 그 필요성이 인정됨

- 이번 일부개정조례안 제51조제2항제1호사목은 현행 조례 제51조제2항 제1호다목에도 불구하고 상업지역 안에서 관광숙박시설을 전립하는 경우 도심과 비도심의 구분 없이 용적률을 120퍼센트에서 130퍼센트 이하의 범위에서 2029년 1월 4일까지 한시적으로 완화 적용하고자 하는 것으로 특정 지역에 호텔업 개발이 집중되는 것을 방지하고 시장 상황 변화에 따라 정책 효과를 재검토할 수 있도록 하는 안전장치를 마련한 것으로 판단됨