

함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울

서울특별시 용도지역 관리방향 및 조정기준

2013. 01.

서울특별시
(도시계획국)

목 차

I . 추진배경 및 목적	1
II . 위상 및 적용범위	2
III . 용도지역 관리방향	3
☐ 주거지역	3
☐ 상업지역	4
☐ 준공업지역	4
☐ 녹지지역	5
IV . 용도지역 조정기준	6
☐ 공통기준	6
☐ 용도지역별 조정기준	7
○ 주거지역	7
○ 상업지역	8
○ 준공업지역	9
○ 녹지지역	9
☐ 용도지역 조정시 체크리스트	10

서울특별시 용도지역 관리방향 및 조정기준

I 추진배경 및 목적

□ 추진배경

- 용도지역제(Zoning)는 합리적 도시관리를 위한 토지이용계획의 근간이 되는 도시관리 제도임에도 불구하고,
- 각종 도시개발 및 정비사업 시행 지원을 위해 개별적이고 점적으로 관리되면서, 자연경관 및 주변지역 여건을 고려하지 않은 고층·고밀 개발로 인한 도시경관 훼손, 기반시설 과부하, 획일적인 용도와 밀도 관리로 인한 중심지 체계의 혼란, 지역특성 반영 미흡 등 많은 도시 문제가 야기됨에 따라,
- 합리적인 도시관리 및 지속가능한 도시발전을 위하여 용도지역 관리의 통합적인 기준 마련에 대한 필요성이 대두됨

□ 목 적

- 대도시권 서울의 지속가능성을 지향하고, 도시기본계획의 미래상 구현 등 장래의 새로운 변화에 능동적이고 선제적으로 대응할 수 있도록
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 규정에 의한 “도시관리계획” 중 용도지역 관리 및 조정에 관한 계획의 구체적인 방향을 제시하고, 「도시관리계획 수립지침」의 용도지역별 관리원칙 등을 서울의 특성에 맞게 구체화하여, 각종계획 및 사업지침의 통합적인 기준으로 활용하고자 함

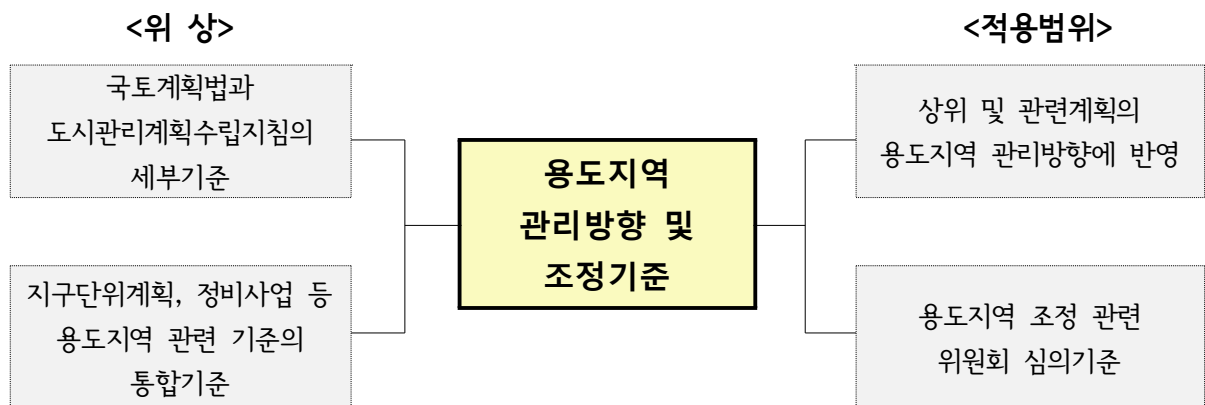
II 위상 및 적용범위

□ 위 상

- 본 기준은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제25조부터 제28조 및 제30조 규정에 따라 훈령으로 작성된 「도시관리계획 수립지침」 중 용도지역 관리에 관한 우리시 자체 세부기준이며,
- 지구단위계획, 도시·주거환경정비기본계획 등 각종 수립기준 및 사업계획에서 개별적으로 제시하고 있는 용도지역 관리 및 조정에 관한 통합기준임

□ 적용범위

- 서울시 행정구역 전역의 용도지역 관리에 적용하고, 도시계획위원회 및 도시·건축공동위원회, 도시재정비위원회(이하 “위원회”)의 심의대상이 되는 도시관리계획에서 용도지역을 새로이 결정하거나 조정하는 등 용도지역 관리 전반에 걸친 안건 논의 시 심의기준으로 활용하고,
- 서울시 도시기본계획, 생활권계획, 중심지발전계획 등 상위 및 관련 계획에서는 이 기준에서 정한 용도지역 관리방향 등이 반영될 수 있도록 계획함



III

용도지역 관리방향

□ 주거지역 - 입지특성, 종세분화 취지를 고려 밀도·높이관리

〈전용주거지역〉

- 전용주거지역은 자연환경과 조화된 저층·저밀의 양호한 주거지 보호, 주택유형의 다양화 등을 위해 현행 용도지역 유지를 원칙으로 함

◆ 전용주거지역 : 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

- 제1종전용 : 단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역
- 제2종전용 : 공동주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

〈일반주거지역〉

- 일반주거지역 종세분화 기본원칙과 지정취지에 부합하는 적정 주거 밀도 및 높이기준을 고려하여 관리하며 층수완화를 위한 조정은 지양
- 관련 계획에 의한 용도지역 조정 시 자연환경 및 경관의 훼손, 기반시설 과부하 등이 최소화하도록 밀도 및 높이관리
- 양호한 주거환경에 저해되는 용도유입으로 인한 주거지 동질성이 상실되지 않도록 관리

◆ 일반주거지역 : 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

- 제1종일반 : 저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
- 제2종일반 : 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
- 제3종일반 : 중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

〈준주거지역〉

- 준주거지역은 대중교통 등 기반시설 여건이 양호한 역세권을 중심으로 도심형 주거와 상업·업무기능 보완을 위한 복합 용도지역으로 관리
- 서민주거 안정을 위한 임대주택 공급을 목적으로 하는 역세권 장기 전세주택은 지구중심 이하 1차 역세권을 중심으로 용도지역 관리

◆ 준주거지역 : 주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 필요한 지역

□ 상업지역 - 상업지역 지정목적에 부합하도록 관리

- 업무·상업기능 도입을 통한 고용창출, 중심지 육성 및 기능강화 등 상업지역 지정취지에 부합하는 개발을 유도
- 기존의 일반상업지역 위주에서 탈피, 중심지 체계를 고려하여 중심·일반·근린상업 등 다양한 상업지역 도입

◆ 상업지역 : 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역

- 중심상업 : 도심·부도심의 상업기능 및 업무기능의 확충을 위하여 필요한 지역
- 일반상업 : 일반적인 상업기능 및 업무기능을 담당하게 하기 위하여 필요한 지역
- 근린상업 : 근린지역에서의 일용품 및 서비스의 공급을 위하여 필요한 지역
- 유통상업 : 도시내 및 지역간 유통기능의 증진을 위하여 필요한 지역

□ 준공업지역 - 미래산업 유치, 일자리 창출기능 유지

- 준공업지역은 미래 신산업 공간으로서 역할을 담당할 수 있는 기반을 조성하기 위해 면적총량이 유지될 수 있도록 관리

- 준공업지역 종합발전계획에 근거하여 공간구조, 토지이용현황, 공장 비율, 밀도 등 지역여건을 종합적으로 고려하여, 정비발전 · 계획관리 · 존치관리구역 등으로 구분하여 계획적인 관리 유도
- 개발압력이 높은 정비발전구역은 입지특성과 성장잠재력을 고려하여 공공지원형, 산업정비형, 지역중심형으로 정비유형을 구분하고 지역 특성에 맞는 관리계획 및 정비방안 제시
- 공장부지 또는 이전지에 부득이하게 주거용 건물이 건립될 경우에는 지구단위계획, 도시환경정비사업 등을 통해 계획적인 개발을 유도

◆ 준공업지역 : 경공업 그 밖의 공업을 수용하되, 주거기능·상업기능 및 업무기능의 보완이 필요한 지역

□ 녹지지역 - 도시의 지속가능성을 위해 타 용도지역으로 변경 억제

- 녹지공간의 확보, 무질서한 시가지 확산의 방지, 녹지축 연계 등을 위하여 녹지지역의 감소 최소화
- 기존의 자연녹지지역 위주에서 탈피, 보전이 필요한 곳은 보전녹지, 도시농업기능 제고가 필요한 지역은 생산녹지지역으로 관리

◆ 녹지지역 : 자연환경 · 농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보존이 필요한 지역

- 보전녹지 : 도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역
- 생산녹지 : 주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역
- 자연녹지 : 도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역

IV

용도지역 조정기준

□ 공통 기준

〈조정요건〉

- 법령 제·개정 및 관련 계획에서 조정 필요성을 제시한 경우
 - 관련 법령의 제·개정으로 인해 용도지역 조정이 필요한 경우
 - 도시기본계획 등 상위계획과 지구단위계획 및 도시계획사업 등 도시관리 계획의 실현을 위해 용도지역 조정 필요성을 제시한 경우
 - 중심지발전계획, 생활권계획 등 서울시 차원의 종합계획 성격을 가진 관련 계획에서 용도지역 조정 필요성을 제시한 경우
- 여건변화에 대응하기 위하여 정책적으로 판단한 경우
 - 서울시 주요 도시관리정책 실현을 위해 반드시 필요한 경우
 - 인근의 대단위 개발사업 완료 또는 개발계획 확정, 역세권 형성 등으로 토지이용이 급격하게 변화되거나 변화가 예상되는 경우
 - 반복되는 수해 등 재난방지를 위해 도시관리계획 수립이 필요한 경우 (단, 재해방지 등 목적달성을 위해 필요한 최소한의 범위내 조정)
 - 용도지역 지정현황이 주변의 용도지역, 지역여건 등과 현격하게 차이가 있어 조정의 필요성이 있다고 판단되는 소규모 부지의 경우

〈조정방법〉

- 용도지역 조정은 구체적인 계획수립을 전제로 검토하는 것을 원칙으로 함
- 용도지역 조정시 밀도증가에 따라 추가적으로 필요한 기반시설 용량 등을 종합적으로 고려하여 적절한 규모의 공공기여 방안 제시
 - 공공기여 규모 및 제공 방법은 용도지역 상향에 따라 증가하는 밀도에 비례하여 부담비율을 설정하고, 지역사회에 실질적으로 기여할 수 있는 다양한 공공기여 방안을 제시·논의하여 결정
- 용도지역 조정은 주변에 미치는 영향을 최소화하는 수준으로 계획 하도록 하며, 주변 용도지역과 과도한 차이가 발생하지 않도록 함

◆ 용도지역 조정은 1단계 조정을 원칙으로 하며, 용도지역 조정 이후 연접한 지역과 2단계 이상 차이가 발생하지 않도록 계획 함

※ 용도지역 조정단계 : 1종일반/2종(7층)/2종일반/3종일반/준주거·준공업/상업지역

□ 용도지역별 조정기준

〈주거지역〉

- 재개발, 재건축 등 정비사업 추진시 지역특성 및 주변지역의 환경을 고려하고, 세대수 증가정도, 소형임대주택 확보규모, 기반시설 확충 적정성 여부 등과 연계하여 조정 추진
 - 도시·주거환경정비기본계획에서 정한 밀도, 층수를 초과하는 용도지역 상향 억제
 - 쾌적한 주거환경 확보와 주택유형의 다양성 유지를 위해 제1종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역(7층이하)의 용도지역 변경은 가급적 지양
 - 역세권 형성, 도로개설 등으로 토지이용의 변화가 예상되는 지역에 대하여 도시경관 등을 고려한 고밀개발 검토

- **공익적 목적 또는 정책실현을 위해 용도지역 조정이 필요한 지역**
 - 서민주택 안정을 위한 공공임대주택 건설이 필요한 지역
 - 도시계획시설의 설치가 필요한 지역 및 기타 시책사업 추진지역
 - 결합개발 등에 의한 정비사업 등 공공의 목적에 부합하는 경우
- **상습 침수지역 등 용도지역 조정으로 재해예방이 가능한 지역은 재해 방지의 최소한 범위내에서 조정**
 - 기존 용도지역의 건축규모 및 용도 유지를 전제로 도시관리계획으로 별도의 구역을 지정하는 경우

〈상업지역〉

- **상업지역 조정은 지역특성과 중심지 위계를 고려하여 조정**
 - 도시기본계획 상 중심지 위계, 권역 및 자치구 차원에서의 중심성 등을 고려하여 검토
 - 대상지 및 자치구 차원의 상업지역 지정면적, 밀도, 용도 등 토지이용 현황 및 변화추세에 대한 관리지표, 상업지역 수요를 고려하여 결정
 - 상업지역의 조정목적, 중심지 위계 및 지역특성에 따라 중심·일반·근린 상업지역을 균형 있게 조정
 - 상업지역 유형 및 중심지 위계에 따라 주거비율의 차별적 관리
- **상업지역 조정 타당성 및 여건변화에 따른 확대 필요성이 있는 경우**
 - 고용창출, 중심기능 강화를 목적으로 고차 업무·상업기능 중심의 구체적인 계획이 수립된 지역
 - 주요 역세권, 대규모 개발사업 실현 등 여건변화에 따른 확대 필요지역
 - 이미 상업화가 진행되어 사실상 광역생활권의 중심기능을 수행하고 있는 지역

- 상업·업무 수요가 많은 도로변에 띠 모양으로 지정된 상업지역은 지구단위계획 수립을 통해 블록단위의 면적형태로 확대 조정 검토
- 고밀주거 개발을 위한 상업지역으로의 조정은 엄격히 제한
 - 중심지 기능강화, 업무·상업용도 도입을 통한 고용창출 등 상업지역 지정 취지와 위배되는 주거용도 개발 제어

〈준공업지역〉

- 산업단지 조성 등으로 인해 준공업지역 추가지정이 필요한 경우 기존 준공업지역 중 공동주택단지로 개발되어 산업기능 회복이 어려운 지역 등을 대상으로 용도지역 조정
 - 공동주택단지로 개발이 완료된 지역 및 학교, 도로, 공원 등 도시계획시설
 - 정비발전구역으로 계획한 구역 중 「지역중심형」에 해당하는 지역

〈녹지지역〉

- 노후건물이 밀집되어 녹지지역 지정 취지를 상실한 지역을 대상으로 도시개발사업 등 공익적 개발을 통한 정비가 필요하다고 도시기본계획에서 제시한 경우 저층저밀의 친환경적인 도시환경으로 개선
- 개발제한구역 해제지역은 원칙적으로 전용주거지역 또는 제1종일반주거지역으로 조정 관리
- 역세권 및 간선도로 등 도심내 지정 취지를 상실한 필지단위의 소규모 지역은 정비사업 시행 및 지구단위계획 수립시 포함 조정
- 국방·군사시설 설치 및 이전사업 추진 등 국방상 목적을 위해 불가피한 경우 조정

□ 용도지역 조정시 체크리스트

〈일반주거지역 종상향〉

검토 항목	판단 기준
조정요건	- 도시·주거환경정비기본계획의 계획용적률, 층수 등과의 부합 여부 - 용도지역 상향 대상지 요건 등 서울시 지구단위계획 수립지침과의 정합성 - 도시계획시설 설치 또는 기타 시책사업 추진을 위한 용도지역 조정 필요성
계획내용의 적정성	- 공공기여방안 제시 여부 - 입지기준 충족여부 (주거지역 조정시 입지기준 참조) - 규모별 유형비율, 임대주택 등의 확보의 적절성
주변지역과의 관계	- 경관 및 주거환경 영향성 검토 (경관 및 주거환경 영향성 검토기준 참조) - 주변 용도지역과의 조화 (과도한 밀도상승 여부, 인접한 용도지역과의 차이 등)

※ 조정요건은 제시한 요건 중에서 어느 하나에 해당하는 경우 조정요건을 충족

【 주거지역 종상향 및 준주거지역으로 조정시 입지기준 】

검토 항목	판단 기준
2종(7층)	2종(7층)일반주거지역 이상과 연접하고 2차로 이상의 도로와 접할 것
2종	2종일반주거지역 이상과 연접하고 보도·차도가 구분된 2차로 이상의 도로와 접할 것
3종	3종일반주거지역 이상과 연접하고 보도·차도가 구분된 3차로 이상의 도로와 접할 것
준주거	역세권(지역중심 이상 역반경 500m, 지구중심 이하 250m 이내)으로서 간선도로와 접할 것

【 경관 및 주거환경 영향성 검토기준 】

◆ 다음의 지역은 해당지역 특성에 맞는 용도지역으로 관리하도록 함

- 구릉지 및 급경사지 여부(해발40m, 경사도10도 이상)
- 최고고도지구 및 자연경관지구, 문화재보호구역 및 주변지역, 기본경관계획 상 경관중점관리지역 등
- 후면지역의 주요 산 입지 여부(주요 조망점에서 경관시물레이션 실시)
- 전용주거지역 및 그 인접지역 (전용주거지역 경계로부터 반경 50m이내 지역)
- 아파트건립예정지 반경 200m이내 주거지역안 4층이하 건축물수가 전체 70%를 초과하는 지역
- 경관협정, 마을만들기 등 주민들로부터 주거환경 보호를 위한 요구가 있는 곳 등

〈상업지역으로 조정〉

검토 항목	판단 기준
조정요건 (조정근거)	- 도시기본계획상 중심지 기능강화 또는 육성 필요성 제시 여부 - 중심지 발전계획, 생활권 계획 등에서의 상업지역 확대 필요성 제시 여부 - 서울시 주요 정책 실현을 위한 전략적 개발의 필요성 여부
계획내용의 적정성	- 고용 창출, 중심기능 강화를 위한 고차 업무·상업기능 계획 여부 - 중심지 위계 및 지역특성에 부합하는 용도 및 밀도계획 수립여부 (중심지 위계별 용도관리 지표 참조) - 공공기여방안 제시 여부 - 상업지역 입지요건 충족여부 (상업지역으로 조정시 입지기준 참조) - 주변 지역을 고려한 밀도 및 높이계획 수립 여부 - 도시활동인구의 교통수단 및 발생 교통량 예측과 대응방안 제시여부
수요평가	- 인구 및 사업체 기초현황 (인구/가구/사업체·종사자수 증가 등) - 상업지역 지정현황 (상업지역 지정면적, 최근 상업지역 지정 및 변경현황) - 상업지역 내 개발현황 및 변화추이 (최근 10년내 용도, 밀도, 신축비율 등)

※ 조정요건은 제시한 요건 중에서 어느 하나에 해당하는 경우 조정요건을 충족

【 중심지 위계별 용도관리 지표 】

(단위: %)

구 분	2011현재		1995이후 신축경향		2020 관리지표	
	주거	비주거	주거	비주거	주거	비주거
도 심	6.6	93.4	9.3	90.7	10.0	90.0
부도심	10.1	89.9	15.5	84.5	20.0	80.0
지역중심	28.8	71.2	38.3	61.7	30.0	70.0
지구중심	32.9	67.1	42.5	57.5	40.0	60.0
서울시 전체	17.8	82.2	27.1	72.9	30.0	70.0

【 상업지역으로 조정시 입지기준 】

구 분	조정 기준
중심상업	도심·부도심 지역 중에서 전략적 개발이 필요하고 판단된 지역으로 역세권 250m 이내 중심지로서, 주간선도로와 접하고 있는 지역
일반상업	- 지역중심 이상에 해당하는 지역으로 역세권(500m 이내)이고 간선도로와 접하고 있는 지역 - 지구중심에 해당하는 지역으로 역세권 지역(250m 이내)으로 간선도로와 접하고 있는 지역
근린상업	- 지구중심 이하 역세권(250m 이내)으로 간선도로와 접하고 있는 지역 - 지역중심 이상의 경우 지역특성 유지 및 강화를 위해 중·저밀 개발유도가 필요한 지역
유통상업	도시 내 및 지역 간 유통기능의 증진을 위해 필요하다고 판단되는 지역