

서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 의안번호 : 제519호
- 나. 제 안 자 : 이용균 의원(찬성자 22명)
- 다. 제 안 일 : 2023년 2월 6일
- 라. 회 부 일 : 2023년 2월 9일

2. 제안이유

- 2015. 7. 30.자 「서울특별시 도시계획 조례」에서는 준공업지역 내의 공장부지에서 공동주택 건축이 허용되는 산업부지 확보 비율을 개정하였으나, 개정규정에 대한 경과조치를 두지 않음
- 이에 따른 조례 적용 상의 혼선을 최소화하고, 개정규정의 시행(2015. 7. 30.) 전 결정된 정비계획 및 지구단위계획 사업자의 신뢰를 보호하기 위하여 경과조치를 신설하고자 함

3. 주요내용

- 2015 7. 30.자 「서울특별시 도시계획 조례」(서울특별시 조례 제 5981호)의 부칙에 경과규정을 신설함
- 조례의 시행(2015. 7. 30.) 이전에 산업부지 확보비율을 포함하여 정비계획 또는 지구단위계획이 결정된 경우에는, 개정 전의 산업부지 확보비율을 적용하도록 함

4. 검토의견

- 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안은 ‘15년에 개정된 산업부지 확보비율 관련 경과조치를 마련하려는 것으로 2023년 2월 6일 이용균 의원이 대표 발의하여(찬성자 22명) 같은 해 2월 9일 우리위원회에 회부된 사안임

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|---|
| <p>부칙 <제5981호, 2015. 7. 30> 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</p> <p><신 설></p> | <p>부칙 <제5981호, 2015. 7. 30> 제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조(산업부지 확보비율에 따른 준공업지역 내 공장부지의 공동주택 건축 허용 기준에 관한 경과조치) 이 조례 시행 이전에 산업부지 확보비율이 포함되어 정비계획 또는 지구단위계획이 결정된 경우는 종전의 규정을 적용한다.</p> |

- 준공업지역 공장부지에서 공동주택은 원칙적으로 불허하고 있으나, 기숙사·임대주택 등은 허용하고 있고, 지구단위계획·정비사업·도시개발사업에서도 현행 조례 <별표2>의 산업부지 확보비율에 따라 일정 비율 이상의 산업부지를 확보하는 경우에는 공동주택을 허용하는 가운데1),

1) 제35조(준공업지역안에서 건축할 수 없는 건축물) 준공업지역안에서는 영 별표 14 제1호의 각 목의 건축물과 영 별표 14 제2호에 따라 다음 각 호의 건축물을 건축할 수 없다.

1. 「건축법 시행령」 별표1 제2호의 공동주택 중 공장부지(이적지 포함)에 건축하는 공동주택. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 그러하지 아니하다.

가. 「건축법 시행령」 별표 1 제2호의 공동주택 중 기숙사

나. 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목의 공공임대주택, 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호의 공공지원민간임대주택 및 제5호의 장기일반민간임대주택(단, 임대주택이 아닌 시설이 포함된 경우는 제외한다)

다. 지구단위계획, 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호 각 목의 정비사업 또는 「도시개발법」 제2조제1항의 도시개발사업은 별표 2에서 정하는 비율 이상의 산업시설의 설치 또는 산업부지를 확보하고 산업시설을 설치하는 경우

이번 일부개정조례안은 '15년 현행 조례 <별표2> 산업부지 확보비율이 개정되기 전에 정비계획 또는 지구단위계획이 결정된 경우에는 개정 전 규정을 적용토록 하려는 것임

| 개정 전 | | 개정 후 ('15.7.30.) | | 입법영향대상 |
|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|------------------------------|
| 사업구역내 공장비율 ('08.1.31기준) | 사업구역 면적대비 산업부지 확보비율 | 사업구역내 공장비율 ('08.1.31기준) | 사업구역 면적대비 산업부지 확보비율 | |
| 10~30% 미만 | 20% 이상 | 10~20% 미만 | 10% 이상 | |
| | | 20~30% 미만 | 20% 이상 | |
| | | 30~40% 미만 | 30% 이상 | |
| 30~50% 미만 | 30% 이상 | 40~50% 미만 | 40% 이상 | 신도림동293 문래동4가 양평 제13구역 |
| | | 50% 이상 | 40% 이상 | 구로구 C |

- 이번 일부개정조례안의 발의 배경을 살펴보면, 구로구 신도림동 293 도시정비형 재개발구역의 사업시행계획인가 과정에서 해당 정비계획은 현행 조례 <별표2> 개정 전 결정된('12.10.) 반면, 사업시행계획은 현행 조례 <별표2> 개정 후 수립되고 있어('22.9. 사업시행계획 인가 신청) 현행 조례 <별표2> 개정규정의 적용 시차에 따른 민원이 발생함에 따라, 현행 조례의 부칙(제5981호, 2015. 7. 30.)에 경과조치를 마련하여 현행 조례 개정 전 결정된 정비계획과 지구단위계획은 현행 조례 개정 후 후속 계획(변경 포함)에서도 현행 조례 개정 전 규정을 적용토록 하려는 것으로 이해됨
- 현행 조례 <별표2> 개정규정의 적용 시차에 따른 논란은 지난 '19년에도 발생하여, 당시 이번 일부개정조례안과 동일한 내용으로 서울특별시장이 의안을 제출한 바 있음(제289회 임시회, 의안번호 910)2)

2) 강서구 가양동 C공장부지 특별계획구역의 세부개발계획에 대한 도시건축공동위원회 심의에서('18.12.26.) 신법우선의 원칙에 의해 개정 후 산업부지 확보비율(50%)을 적용해야 한다는 의견이 제시된 반면, 사업자 측은 신뢰 보호의 원칙에 의해 기결정된 지구단위계획, 즉, 개정 전 산업부지 확보비율(40%) 적용을 주장함에 따라 집

〈'15년 산업부지 확보비율 개정 취지〉

- '15년 7월 현행 조례 〈별표2〉의 개정된 사항을 살펴보면, 공장비율의 구간을 보다 세분화하고, 공장비율이 작은 구간은 산업부지 확보비율을 축소한 반면 공장비율이 큰 구간은 산업부지 확보비율을 확대하되³⁾, 공장비율이 상대적으로 낮은 지역에 대한 산업부지 비율을 경감시키려는 뜻이 우선하고⁴⁾ 산업부지의 총량 면에서 공장비율이 높은 지역에 대한 산업부지 확보비율을 높인 것으로 파악됨

〈'15년 경과조치 누락과 영향 범위〉

- '15년 조례 개정 당시 입법과정에서 경과조치 규정을 누락한 것으로 확인하여 서울특별시장이 '15년 개정 조례의 부칙에 경과조치를 마련하고자 '19년에 의안을 제출한 바와 같이,
'15년 조례 개정 당시 경과조치를 마련하지 않은 것은, 현행 조례 개정 전 기결정된 지구단위계획·정비계획의 경우에 신뢰 보호의 원칙에 따라 현행 조례 개정 전 규정이 적용되는 것으로 판단했기 때문으로 확인되었고,
- 현행 조례 개정 전 결정된 정비계획·지구단위계획과 현행 조례 개정 후 사업시행계획·세부개발계획 수립 간에 산업부지 확보비율의 불일치가 발생하는 경우는 신도림동을 포함하여 총 4건이 있음⁵⁾(붙임3).

행부가 이 규정의 개정 경위를 추적하게 되었고, 그 결과 당시('15년) 입법과정에서 경과조치 규정을 누락한 것으로 확인하여 서울특별시장이 의안을 제출하여 '15년 개정 조례의 부칙에 경과조치를 마련하여 소급 적용을 하고자 하였음. 그러나, '19년 당시 특정기업에 대한 특혜 의혹이 쟁점화되면서 서울시의회에서 부결되었음.

이후, 강서구 C 부지는 인창개발에 매각되었고('20.2.), 인창개발은 부지 전체(공장비율 100%)를 지식산업센터(아파트형 공장)·업무·판매·문화집회·근린생활시설 등으로 개발할 계획임(붙임2)

- 3) 공장비율이 10~20% 미만일 경우 당초 산업부지 확보비율이 20%에서 10%로 줄어드는 반면, 공장비율이 40~50% 미만인 경우와 50%이상인 경우에는 산업부지 확보비율이 10% 이상 증가
- 4) '15. 7.30 도시계획 조례 별표2(산업부지 비율) 개정(김정태의원 대표발의, 의안번호 456) 취지 : 공장비율이 20% 미만인 지역에 대해서는 산업부지 확보비율 완화
- 5) 신도림동 293 도시정비형 재개발구역, 문래동4가 도시정비형 재개발구역, 양평 제13 도시정비형 재개발구역(공

〈'15년 입법 시정 필요〉

- 신법 우선의 원칙에 따라 조례 개정 후에는 현행 조례 개정 사항을 반영하여야 하고, 신법 우선을 적용치 않을 경우에는 부칙에 경과조치를 두는 것이 필요하나, '15년 현행 조례 개정 당시 기결정된 계획의 신뢰 보호를 당연시하여 입법 누락이 되었던 만큼, 입법 시정의 차원에서 '15년 현행 조례의 경과조치 마련이 필요하다고 판단됨

<붙임1> 서울특별시 도시계획 조례

[별표 2]

준공업지역내 공장부지(이적지 포함)에 대한 공동주택 허용기준 (제35조제1호 관련)

1. 공장의 범위

- 가. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 및 같은 법 시행령상의 공장
- 나. 「건축법시행령」 별표 1 제18호의 창고시설 및 제20호 바목의 자동차관련시설 중 자동차정비공장
- 다. 현재 공장기능을 수행하지 않고 있더라도 지목이 “공장용지”로서 나대지이거나 주차장 등으로 사용하고 있는 토지

2. 산업부지 확보비율

- 가. 도시계획조례 제35조제1호의 단서에서 정하는 산업부지 확보비율은 다음과 같다. **다만 사업구역내 공장비율이 10% 미만인 경우 이를 적용하지 않는다.**

| 사업구역내 공장비율 (2008.1.31 기준) | 사업구역 면적대비 산업 부지 확보비율 | 비 고 |
|------------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| 10~20% 미만 | 10% 이상 | 사업구역은 준공업지역만을 대상으로 산정한다. |
| 20~30% 미만 | 20% 이상 | |
| 30~40% 미만 | 30% 이상 | |
| 40~50% 미만 | 40% 이상 | |
| 50% 이상 | 50% 이상 | |

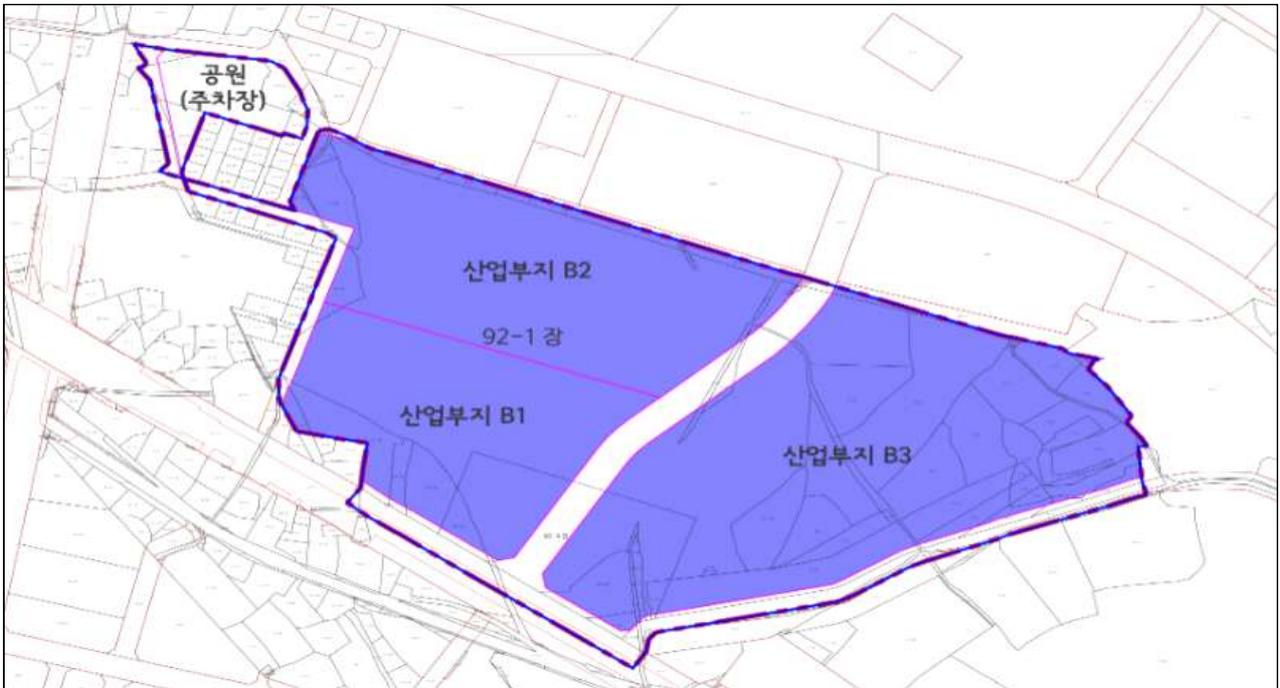
- 나. 산업부지에 설치하는 산업시설의 용적률은 공동주택 부지의 용적률 이상으로 한다.
- 다. 산업부지중 공공시설로 제공 또는 지방자치단체가 매입하는 부지는 산업시설을 설치한 것으로 볼 수 있다.
- 라. 제3호다목에 따른 산업시설 중 「의료법」 제3조의3의 종합병원 또는 「초·중등교육법」 제2조의 학교를 설치하는 경우에는 가목의 산업부지 확보비율을 1단계(10%) 하향하여 조정할 수 있다.

<붙임2> 강서구 CJ공장부지 지구단위계획(자료: 도시계획과)

□ 개 요

- 위 치 : 강서구 가양동 92-1번지 일대 / 면 적 : 112,587㎡
- 도시계획 : 준공업지역, 지구단위계획구역(특별계획구역)
- 추진현황 : 건축심의 완료 및 건축허가 진행중
- 산업부지비율(공장비율 : 100%)

| 구분 | '15.07.30. 조례 개정 前 | '12.10.25. 계획 수립 | '15.07.30. 조례 개정 후 | '22.03.31. 계획 변경 |
|------|-----------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| 산업비율 | 40% 이상 | 40.5% | 50% 이상 | 100% |



□ 추진경위

- '12.10.25. : 가양동 CJ부지 지구단위계획(특별계획구역) 결정고시
⇒ 산업부지 확보비율 40% 적용
- '15.07.30. : 「도시계획조례」 별표2 개정
⇒ 산업부지 확보비율 50%이상(산업구역 내 공장비율 50% 이상시)
- '22.03.31. : 가양동 CJ 특별계획구역 세부개발계획 결정고시
⇒ 산업부지 비율 변경 : 40% → 100%
- '22.08.23. : 건축위원회심의(조건부 의결)

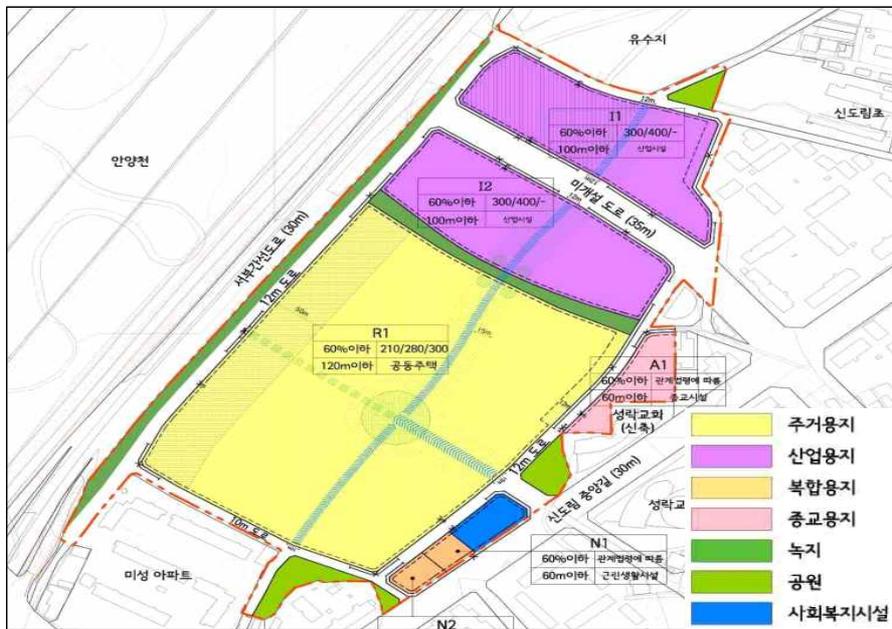
<붙임3> '15년 조례 개정 전 결정된 지구단위계획·정비계획(자료: 도시계획과)

① 신도림동 293 도시정비형 재개발구역

□ 대상지 개요

- 위치 : 구로구 신도림동 293번지 일대 / 면적 : 196,648㎡
- 도시계획 : 준공업지역, 도시환경정비구역
- 추진주체 : 한복순 외 토지등소유자 965명(토지등소유자 방식)
- 추진현황 : 사업시행계획인가 접수(구)
- 산업부지비율(공장비율 : 42.1%)

| 공장비율 | '08.07.30. 도시계획조례 개정 | '12.10.25. 정비계획 수립 | '15.07.30. 도시계획조례 개정 | 경과규정 개정시 |
|--------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|-------------|
| 산업부지비율 | 30% 이상 | 30.8% | 40% 이상 | 구법 적용 |



□ 추진경위

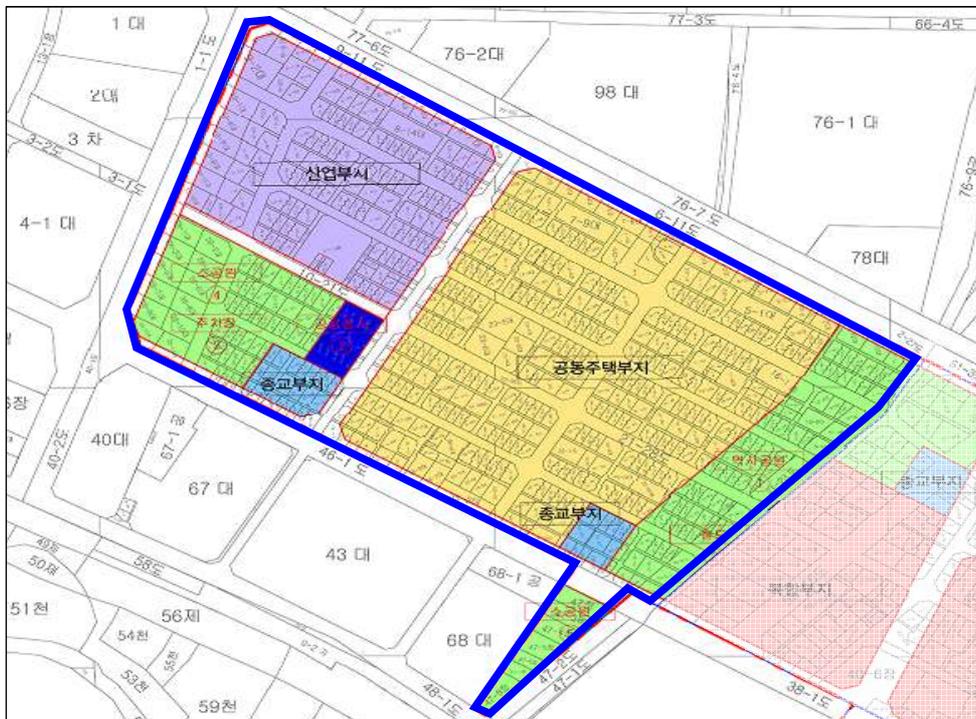
- '08.07.30. : 「도시계획조례」 별표2 개정
 - 산업부지 확보비율 30%이상(산업구역 내 공장비율 30~50% 시)
- '12.10.25. : 도시환경정비구역 지정
 - 산업부지 확보비율 30% 적용
- '15.07.30. : 「도시계획 조례」 별표2 개정
 - 산업부지 확보비율 40%이상(산업구역 내 공장비율 40~50% 시)
- '23. 현재 : 사업시행계획인가 신청

② 문래동4가 도시정비형 재개발구역

□ 대상지 개요

- 위 치 : 영등포구 문래동 1가 일대 / 면 적 : 279,472㎡
- 도시계획 : 준공업지역, 도시환경정비구역
- 추진현황 : 조합설립추진위원회 승인
- 산업부지비율(공장비율 : 40.9%)

| 공장비율 | '08.07.30. 도시계획조례 개정 | '13.07.11. 정비계획 수립 | '15.07.30. 도시계획조례 개정 | 경과규정 개정시 |
|--------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|-------------|
| 산업부지비율 | 30% 이상 | 30% | 40% 이상 | 구법 적용 |



□ 추진경위

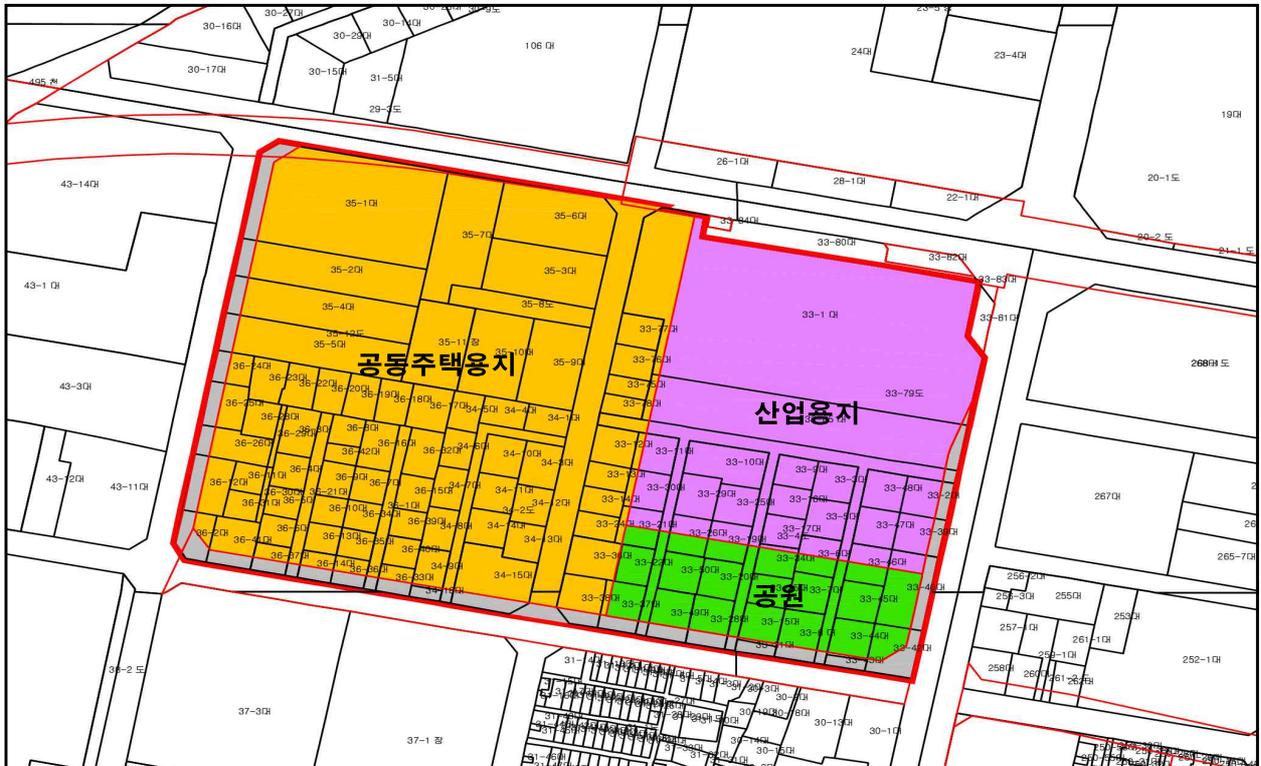
- '08.07.30. : 「도시계획조례」 별표2 개정
 - 산업부지 확보비율 30%이상(산업구역 내 공장비율 30~50% 시)
- '13.07.11. : 도시환경정비구역 지정
 - 산업부지 확보비율 30% 적용
- '15.07.30. : 「도시계획 조례」 별표2 개정
 - 산업부지 확보비율 40%이상(산업구역 내 공장비율 40~50% 시)
- '23. 현재 : '23. 상반기 조합설립인가 예정

③ 양평 제13 도시정비형 재개발구역(공공재개발)

□ 대상지 개요

- 위 치 : 영등포구 양평동2가 33-20번지 일대 / 면 적 : 27,441.7㎡
- 도시계획 : 준공업지역, 도시환경정비구역
- 추진주체 : SH-조합 공동시행방식
- 추진현황 : 정비계획 변경 추진중(관계부서 사전 협의중)
- 산업부지비율(공장비율 : 42.3%)

| 공장비율 | '08.07.30. 도시계획조례 개정 | '13.07.11. 정비계획 수립 | '15.07.30. 도시계획조례 개정 | 경과규정 개정시 |
|--------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|-------------|
| 산업부지비율 | 30% 이상 | 33.9% | 40% 이상 | 구법 적용 |



□ 추진경위

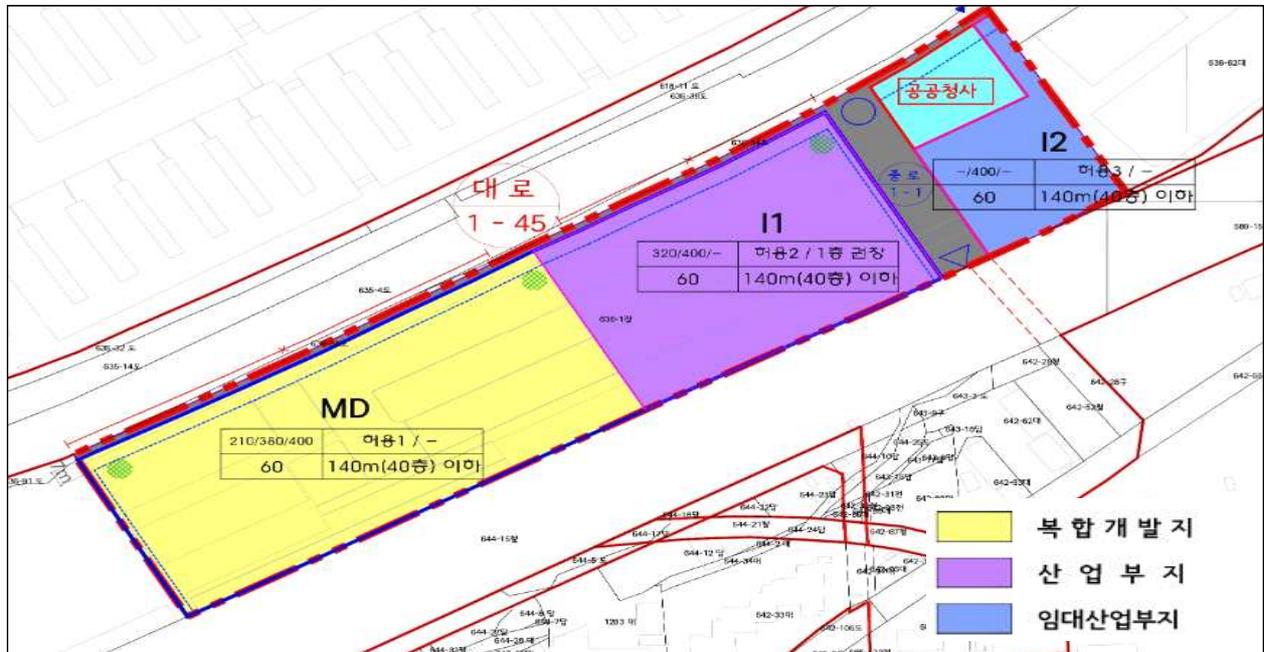
- '08.07.30. : 「도시계획조례」 별표2 개정
 - 산업부지 확보비율 30%이상(산업구역 내 공장비율 30~50% 시)
- '09.09.24. : 양평 제13 도시환경정비구역 지정
 - 산업부지 확보비율 30% 적용
- '15.07.30. : 「도시계획 조례」 별표2 개정
 - 산업부지 확보비율 40%이상(산업구역 내 공장비율 40~50% 시)
- '23. 현재 : 정비계획 변경 추진중

④ 구로구 CJ공장부지 지구단위계획

□ 대상지 개요

- 위 치 : 구로구 구로동 636-1번지 일대 / 면 적 : 34,443㎡
- 도시계획 : 준공업지역, 지구단위계획구역(특별계획구역)
- 추진현황 : 추진시기 미정
- 산업부지비율(공장비율 : 100%)

| 공장비율 | '08.07.30. 도시계획조례 개정 | '14.10.02. 계획 수립 | '15.07.30. 도시계획조례 개정 | 비고 |
|--------|----------------------------|---------------------|----------------------------|-------|
| 산업부지비율 | 40% 이상 | 40.2% | 50% 이상 | 구법 적용 |



□ 추진경위

- '08.07.30 : 「도시계획조례」 별표2 개정
 - 산업부지 확보비율 40%이상(산업구역 내 공장비율 50% 이상시)
- '14.10.02 : 구로동 CJ 부지 지구단위계획(특별계획구역지정) 결정고시
 - 산업부지 확보비율 40% 적용
- '15.07.30. : 「도시계획 조례」 별표2 개정
 - 산업부지 확보비율 50%이상(산업구역 내 공장비율 50% 이상시)