

# 서울특별시 도시계획 조례 제28조제3항 개정에 관한 청원 검 토 보 고 서

2018. 4. 5  
도시계획관리위원회  
수 석 전 문 위 원

## 1. 경 과

- 청 원 자 : 박재홍 (서울시 노원구 나들로 31 108-1202)
- 소개의원 : 박양숙(보건복지위원회), 김기대(도시계획관리위원회)
- 접수일자 : 2018. 2. 14 (83번)
- 회부일자 : 2018. 2. 19

## 2. 청원요지

- 제2종일반주거지역에서 건축할 수 있는 건축물 중 제조업은 너비 12m 이상 도로에 접한 대지에 건축하는 경우에 한해 허용하는 것으로 2017년 3월 23일 「서울특별시 도시계획 조례」(제28조제3항너목)를 개정하 바 있음.
- 현행 조례에 따를 경우 식육포장가공업을 중심으로 성장한 마장축산물시장의 경우 이 도로 기준을 충족하지 못하는 사례가 다수 발생하여 용도변경을 통한 식육포장가공업 등의 확대 설치 등이 불가하여 영세상인들의 신규 투자가 위축되고 판로 개척도 어려운 상황에 처하게 되어 이의 개정을 요청하는 내용임.

### 3. 소개의원 청원 소개 요지

- 마장축산물시장은 60년 전부터 전통시장이 형성되어 밀집 상권화 되어 있는 서울시의 가장 오래된 축산물 전통시장으로 식육포장가 공업을 중심으로 성장한 시장임. 「서울특별시 도시계획 조례」가 2017년 3월 23일 개정되어 제조업체의 경우 제28조제3항너목의 규제에 따라 너비 12m 이상의 도로에 접한 경우에만 신축이 가능하게 됨에 따라 현재 마장동 축산물 전통시장에 위치한 대부분의 건축물이 그 기준을 충족시키지 못하고 있음. 이에 서울시의회가 전통시장 상권의 활성화와 영세 상인 보호를 위해 조례 개정 에 적극적으로 나서 줄 것을 청원하여 소개함.

### 4. 검토의견

#### □ 청원의 요지

- 이 청원은 제2종일반주거지역에서 폭 12m 이상 도로에 접한 대지에서만 제조업 용도의 건축물의 입지가 가능하도록 정하고 있는 현행 「서울특별시 도시계획 조례」 규정을 개정해 줄 것을 요청 하는 내용임.

#### □ 청원의 배경

- 2017년 3월 서울시는 제2종근린생활시설을 ‘주거생활의 편의성’ 과 ‘위해(危害) 수준의 정도’를 판단 기준으로 시설의 종류를 세부류로 구분<sup>1)</sup>하여 용도지역별 허용 여부를 차등 적용하는 내용으

1) ① 주거생활에 필요하고 위해수준이 낮은 용도, ② 주거생활에 편의성은 도모할 수

로 도시계획 조례를 개정·시행한 바 있음.

- 개정된 조례에 따르면 다음 표의 ②와 ③으로 구분되는 용도는 제1종일반주거지역에서는 불허하고, 제2종일반주거지역에서는 최소 너비 12m (총포판매소, 자동차영업소, 단란주점의 경우는 20m) 이상 도로에 연결하는 경우에 한해 조건부 허용하도록 하였음.

제2종 권 생활 시설	① 주거생활에 필요하고 위해수준이 낮은 용도	② 주거생활에 편의성은 도모할 수 있지만 위해수준이 있는 용도	③ 「건축법 시행령」 별표 1 관련시 설군과 유사한 관리가 필요한 용도
용도 지역	종교집회장(내목), 서점(내목), 사진 관 등(내목), 휴게음식점 등(내목), 일반음식점(내목), 장의사 등(내목), 학원 등(내목), 독서실 등(내목), 테 니스장 등(내목), 금융업소 등(내목)	공연장 등(내목), 청소년게임 제공업소 등(내목), 다중생활시 설(내목), 제조업소 등(내목), 노 래연습장 등(내목)	판매시설(제7호) 준하여 관리 · 자동차영업소(내목) · 총포판매소(내목)  유통시설(제16호)에 준하여 관리 · 단란주점(내목)
제2종 일반주거	허용	불허	불허
제2종 일반주거	허용	12m이상 도로에 접한 대지에 건축한 것에 한하여 허용*	20m이상 도로에 접한 대지에 건축한 것에 한하여 허용**
제2종 일반주거	허용	허용	허용

- ※ [노란색] 조례개정 대상 항목, 단란주점은 기존 기준(불허) 유지
- \* 현행 12m이상 접도조건이 있는 건축물 : 일반주거지역에 입지하는 운동시설, 제1·2종일반주거지역에 입지하는 전시장 등
- \*\* 현행 20m이상 접도기준이 있는 건축물 : 제2종일반주거지역(소매시장), 제3종일반주거지역(상점, 오피스텔, 공연장, 집회장) 등

●시행령 허용, ■시행령 불허, ○조례 허용, △조례 부분허용, ×:조례 불허

제1종 전용	제2종 전용	제1종 일반	제2종 일반	제3종 일반	준 주거	중심 상업	일반 상업	근린 상업	유통 상업	준 공업	보전 녹지	생산 녹지	자연 녹지
		×	△ <sup>1)</sup>	○	●	●	●	●	○	●		×	●

1) 12m이상 도로에 접한 것에 한함

있지만 위해수준이 있는 정도, ③ 「건축법 시행령」 별표1 관련 시설군과 유사한 관리가 필요한 용도로 구분함.

- 그러나, 마장축산물 시장내 대부분의 건축물은 너비 12m 정도 규정을 충족하지 못해 축산 관련 시설의 확대나 신축 등을 할 수 없게 됨에 따라 각종 민원과 관련 규정 개정을 요구하는 주민들의 의견이 잇따르고 있음.

## □ 청원대상지 개요

- 대상지는 주거와 축산유통 관련 업종이 혼재하고 있는 제2종일반 주거지역으로서 1982년 1월 도시계획시설 시장(1,861㎡)으로 결정<sup>2)</sup>되었으며, 2017년 2월 도시재생활성화구역(근린재생형, 55만㎡)으로 선정('17.2)되어 현재 도시재생활성화 실행계획을 수립 중('17.6~'18.12)에 있는 지역임.



- 축산물시장 내부는 주로 제1종 및 제2종근린생활시설(제조업소 포함)이 입지하고, 창고시설과 주거시설이 일부 위치하고 있음.

2) '82.1.19, 서고 21

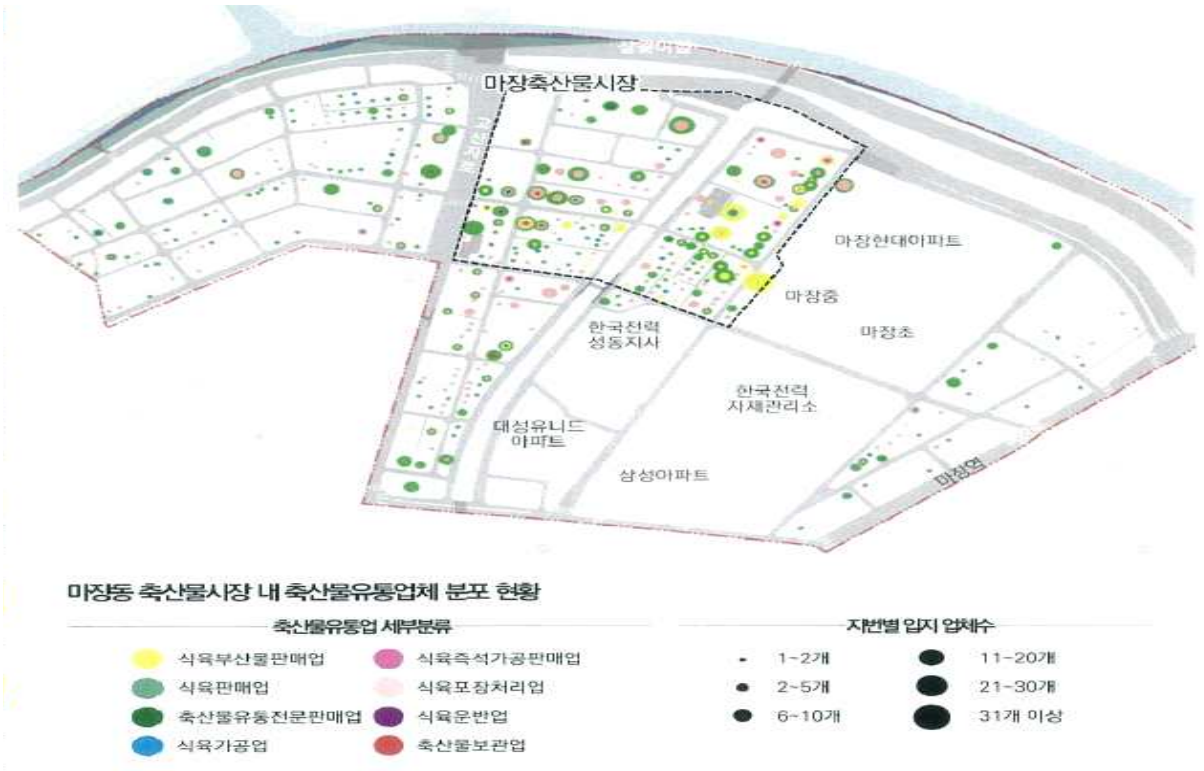
도로는 폭 10m~15m로 이루어져 있으며 블록 안쪽으로는 차량진입이 어려운 폭 4m 미만의 도로가 대다수이며 노후 주택과 접해 있음.

- 마장동의 주요 산업별 현황을 보면, 사업체 대다수가 마장축산물시장과 관련된 업종으로 마장동 전체 사업체 수의 절반 이상을 차지하는 ‘육류 도·소매업’과 ‘육류 가공식품 도매업’이 전체 ‘도매 및 소매업’의 약 80%가 축산물유통업에 종사하고 있으며, ‘제조업’으로 분류되는 ‘기타 육류 가공 및 저장처리업’이 마장축산물시장을 구성하는 주요 업종으로 보여짐. 이러한 업종들은 공간적으로는 축산물시장 일대에 집중적으로 분포하고 있으나, 고산자로 서측 저층주거지 및 아파트 단지(상가동 등)로도 침투하고 있는 것으로 나타나고 있음.

마장축산물시장내 축산물관련 업체수는 약 1,956개소로 판매업이 1,651개소로 84%를 차지하며, 나머지는 식육포장처리업이 14.4%(278개소)임.

마장동 축산물시장 내 축산물유통업 유형별 업체 현황

구분		업체수(개소)	비율(%)
판매업	식육부산물판매업	297	15.2
	식육판매업	954	49.6
	축산물수입판매업	395	20.5
	축산물 유통전문판매업	5	0.2
	식육가공업	27	1.4
	식육포장처리업	278	14.4
합계		1,956	100.0



## □ 검토사항

- 지난 2017년 3월 23일 일반주거지역내 허용용도와 관련하여 도시계획 조례를 개정한 취지는 입지여건 등이 상이한 세 종류의 일반주거지역에서 제2종근린생활시설 44개 용도(단란주점과 안마시술소 미포함)가 모두 허용되고 있는 문제점을 개선하고자 근린생활시설을 보다 정교하게 세분화하여 용도지역별로 관리하기 위함이었음.
- 이에 따라 해당 주거지역 이면부의 주거환경보호 등을 위해 제2종근린생활시설 중 제조업소 뿐만 아니라 공연장, 청소년게임제공업소, 노래연습장 등 주거환경 위해 우려 시설에 대하여, 제2종일반주거지역에서는 중로(폭 12m)이상의 도로에 연접한 경우에 한해 조건부로 허용하도록 한 것임. 이는 주거환경에 영향

을 미치는 용도의 신규 입지를 제한한 것으로, 기존의 건축물에는 영향을 미치지 않도록 함으로써 타 용도로 사용하고 있는 건축물 내 제조업소의 신규입점은 어려우나, 기존과 같은 용도의 경우 사업영위, 명의이전이 가능하도록 하였음.

- 그러나, 조례 개정의 취지를 감안하더라도 특히 도로 여건을 충족하지 못해 식품안전관리인증기준(HACCP)<sup>3)</sup> 적용을 위한 위생 안전 시설 및 설비 구비를 위한 신규투자를 할 수 없어 판로개척과 시장활성화를 저해함에 따라 60여년 전부터 형성된 마장축산물시장의 집단적 문제로 비화될 우려가 있음.

또한, 개정조례 시행 이전에 조례 개정 진행 절차 등을 인지하지 못하고 제조업 시설 확대나 변경, 신축 등을 위한 공사를 진행한 사례 등 선의의 피해자가 발생하고 있음.

- 이에 대해, 관련부서(도시재생본부 공공개발센터/도시활성화과, 도시계획국 도시계획과)에서는 민원 등의 해소를 위해 서울시 전역에 적용되는 조례를 다시 개정하여 특정지역과 특정용도를 위한 완화 규정 마련 시, 타지역과 타용도와의 형평성 결여 및 특혜시비 발생 우려가 있고, 조례 안정성과 시 정책의 일관성 유지가 어려울 수 있으므로, 다소 시간이 걸리는 단점이 있기는 하나, 조

---

3) “식품안전관리인증기준(HACCP: Hazard Analysis and Critical Control Point)”이란 식품의 원료관리, 식품의 원료관리 및 제조·가공·조리·소분·유통의 모든 과정에서 위해한 물질이 식품에 섞이거나 식품이 오염되는 것을 방지하기 위하여 각 과정의 위해요소를 확인·평가하여 중점적으로 관리하는 기준(이하 “식품안전관리인증기준”이라 한다)으로서 식품의약품안전처장이 식품별로 고시한 기준을 말함. 식품을 제조·가공·조리·소분·유통하는 영업자는 식품안전관리인증기준을 지켜야 함(식품위생법 제48조 제1항 및 제2항).

레 개정보다는 대상지의 특성을 반영한 대안 검토가 가능한 바, 상생협의체, 주민공청회 등을 통해 다수가 공감하는 재생활성화 계획을 바탕으로 지구단위계획 수립 등을 통해 용도완화를 검토하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있음.

- 관련부서의 의견은 아직까지 지역 재생활성화를 위한 기반시설 추가 확보 및 용도완화 필요성 등 종합적인 검토가 되지 않은 상황과 민원해소 및 절차 단기화를 위하여 도시관리계획( (붙임) 대안별 검토 참조)을 이행하는 경우, 관련 위원회 설득이 어려울 것이라는 현실적 한계를 고려한 판단인 것으로 사료됨.
- 따라서, 식품안전관리인증기준을 맞추기 위한 신규투자 등 마장 축산물 시장 영업자들의 현실적 문제를 당장 해결할 수 없다 하더라도 지구단위계획으로 용도완화가 가능한 바 원천적으로 용도제한이 아님을 조례에 담을 수 있는 방안과, 위에서 언급한 선의의 피해자처럼 구체적 민원에 대해서는 신뢰보호의 원칙에 준하여 개별 건별 지출내역 및 기타 사정 등을 고려하여 관할 관청의 공적 견해 표명 등 적극적으로 구제할 수 있는 방법을 강구할 필요가 있다고 사료됨.



## [붙임] 대안별 검토

구 분	1 안 (지구단위계획 수립)	2 안 (복합용도지구 지정)	3 안 (용도지역 상향)	4 안 (도시계획조례 개정)
추진 방안	· 도시재생활성화계획을 반영한 지구단위계획 수립을 통한 용도 완화	· 복합용도지구 지정을 통해 3종주거 이상에 해당하는 용도 허용	· 용도지역을 상향하여 용도허용 (2종→3종·준주거)	· 일부개정(안) 의원 발의를 통해 대상지 접도규정 배제
관련 용역	도시재생활성화계획 수립 ('17.6~'18.12)	용도지구 조정 ('18.4~'19.12)	용도지역 재정비 ('17.5~'18.12)	-
장 점	· 지역산업 재생 관점에서 지역의 다양한 의견수렴 가능 · 용도완화 및 권장용도 등의 도입으로 지속적 도시관리 도모 가능	· 용도지역 변경시 수반되는 기반시설 부족 등의 문제해소가능 · 제조업소 등 특정용도에 대한 허용으로 지역 산업생태계 보호	· 용도지역 변경 외에 다른 계획요소가 없어 비교적 신속한 계획수립 가능 · 허용용도 완화로 용도 복합화 가능	· 의원발의 시 입법예고 제외 가능, 비교적 조기에 용도 허용 가능
단 점	· 도시재생활성화계획 수립에 따른 지구 단위계획 수립까지 절대기간 소요	· 市 복합용도지구지정 최초사례 · 타지역 복합용도지구 지정 필요성, 해당 지구지정 범위 및 타당성 검토 필요	· 밀도증가시 기반시설 부족문제 발생 · 지가상승 및 추가용도 유입에 따라 지역 산업 생태계 변질 우려	· 市 전역에 적용되는 조례에서 특정용도 및 특정지역에 대한 완화규정 마련 시, 타용도·타지역과의 형평성 결여 및 특혜 시비 우려 · 조례 안정성 및 시정책의 일관성 결여
소요 기간	약 1년 · 지구단위계획 수립 및 결정고시	약 1년 · 지구지정 범위결정 · 도시관리계획 변경	약 6개월 · 도시관리계획 변경	약 3~4개월 · 조례개정 공포

자료 : 도시계획국 도시계획과 제공

## 참고 1

## 청원인 (나승용, 천일축산 대표) 사업대상지 (마장동 511-20) 현황



### □ 청원 주요내용 ('18. 2.20)

- 마장축산물시장은 60년 전부터 전통시장이 형성되고 밀집 상권화 되어있어, 대부분의 건축물이 개정된 서울시 도시계획 조례에 따른 제조업소 12m 이상의 접도규정을 만족하지 못하므로 전통시장 상권 활성화를 위해 해당 규정 개정요구

☞ (도시계획과 회신) 마장 축산물시장 일대는 서울시 도시재생활성화구역으로 선정되어 재생활성화계획을 수립('17.6~'18.12) 중에 있으므로, 필요 시 이와 병행하여 지구단위계획 수립 등을 통해 용도완화 검토가 가능

### □ 전수조사에 따른 법률자문 결과 ('17.11월)

- 민원인이 조례 개정안에 대한 입법예고 및 조례 시행 사실을 인지하지 못하고 조례 시행(2017. 3. 23.) 이전인 2017. 3. 22. 공사를 진행하였고, 공사대금에 대한 전자세금계산서(영수)가 발행되었다는 점에서 신뢰가 있다고 볼 여지는 있으나, 구체적인 지출 내역 및 기타 사정 등을 고려하여 관할 관청의 공적 견해 표명 등을 판단할 수 있는 자료를 확보한 후에 구제 여부를 판단하시기 바람.

## □ 정의 (국토계획법 제17조)

- 지역의 토지이용 상황, 개발 수요 및 주변 여건 등을 고려하여 효율적이고 복합적인 토지이용을 도모하기 위하여 특정시설의 입지를 완화할 필요가 있는 지구

## □ 지정기준(국토계획법 제31조 7항)

1. 용도지역의 변경 시 기반시설이 부족해지는 등의 문제가 우려되어 해당 용도지역의 건축제한만을 완화하는 것이 적합한 경우에 지정할 것
2. 간선도로의 교차지(交叉地), 대중교통의 결절지(結節地) 등 토지이용 및 교통 여건의 변화가 큰 지역 또는 용도지역 간의 경계지역, 가로변 등 토지를 효율적으로 활용할 필요가 있는 지역에 지정할 것
3. 용도지역의 지정목적이 크게 저해되지 아니하도록 해당 용도지역 전체 면적의 3분의 1 이하의 범위에서 지정할 것
4. 그 밖에 해당 지역의 체계적·계획적인 개발 및 관리를 위하여 지정 대상지가 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기준에 적합할 것

## □ 도시군관리계획 수립지침(3-2-10, '18.1.12)

1. 복합용도지구는 주변지역 개발, 토지이용 수요 및 교통 여건 변화 등에 따라 해당 토지를 효율적으로 활용할 필요가 있거나 인접한 용도지역의 기능을 보완하고 연계하는 것이 필요한 곳에 지정한다.
2. 용도지역 변경 시 기반시설이 부족해지는 등의 문제가 우려되어 해당 용도지역의 건축제한만을 완화하는 적합한 경우에 복합용도지구의 지정을 검토한다.
3. 복합용도지구를 지정하는 경우에는 해당 용도지역의 기능이 크게 저해되는 문제가 없도록 해당 용도지역 전체 면적의 3분의 1 이내의 범위에서 지정 목적에 부합하는 적정한 면적을 계획하여 과도하게 지정되지 아니하도록 한다.
4. 복합용도지구는 소규모 점적으로 지정되지 아니하도록 하며, 주변의 토지이용 상황 및 발전방향과 조화될 수 있도록 인접 지역과 유기적으로 연계될 수 있는 지역(가로변, 용도지역 간의 경계 지역, 특정 건축물 입지 필요 지역 등)에 지정하도록 한다.

## 참고 3

# 성동구 마장동 도시재생활성화구역 지정 및 추진현황

### □ 사업 개요

- 위치/규모 : 성동구 마장동 510-3일대(면적 : 55만 $m^2$ )
- 사업 기간 : '16 ~ '21년(※ 단계별 도시재생활성화 사업으로 추진)
- 사업비 : 20,900백만원('16년 300, '17년 170, '18년 430, '19년 이후 20,000)

### □ 추진 경위

- '17. 2.16. 도시재생활성화지역 선정
- '17. 3.24. '마장 도시재생활성화계획수립' 추진계획 수립  
(공공개발센터 지역개발팀)
- '17. 6.30. 1차년도 용역계약 및 착수
- '18. 1.01. 2차년도 용역계약 및 착수

### □ 추진 내용

- '마장 도시재생활성화계획수립' 추진 계획
  - 도시재생활성화 실행계획 수립 용역 시행(계약일~'18.12월, 5억원)
  - 도시재생지원센터 설치 및 운영(지역대학 등과 연계 추진)
  - 시·구 협의체(TF팀) 지속운영(시 정책중심, 구 주민중심 역할분담 운영)
- 민·관 거버넌스 지속 운영('17.4.~)
  - 지역주민, 시·구 거버넌스 회의 6회, 도시재생 선행지역 벤치마킹 7개소 방문
- 악취 저감을 위한 보건환경연구원 협업 지속 추진('16.10.~)
  - 악취가 취약한 5곳에 대하여 매월 대기(악취)검사 실시 추진
- 도시재생활성화 실행계획 수립 용역업체 선정: ('17.6.30, PMA엔지니어링)

### □ 향후 계획

- 도시재생지원센터 설치 및 운영
- 민관 거버넌스 및 악취 저감 지속 운영 및 추진

도시재생활성화 구역 (면적 : 55만 $m^2$ )



축산물시장 현황



## 참고 4

## 용도지역별 제조업소 입지기준

### □ 제2종일반주거지역의 용도관리기준

(용도지역별 허용용도 관리 개선방안, 행정2부시장방침 제302호('16.11. 3))

✓ 일반주거지역의 세분화 취지에 맞도록 차등 관리

용도지역	용도 관리 방향
제2종 일반주거	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 중층 주택을 중심으로 편리한 주거환경 조성</li> <li>▶ 일상생활의 편의성을 도모할 수 있는 교육시설, 복지시설, 생활용품 구매시설, 판매시설, <b>중규모(3,000㎡미만)</b> 사무실, 의료시설, 주유소, 주차장, 소규모 창고 등 허용, 주거 편리성 확보</li> <li>▶ 주거환경을 저해할 우려가 있는 일정 규모 이상 시설의 주거지 내부 침투를 방지할 수 있도록 <b>접도 규정</b> 제시</li> </ul>

### □ 제조업소

- 「건축법 시행령」 별표 1(건축물의 종류)에 따른 '제조업소'의 정의
  - (제4호 제2종근린생활시설의 너목) 제조업소, 수리점 등 물품의 제조·가공·수리 등을 위한 시설로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 500제곱미터 미만이고, 다음 요건 중 어느 하나에 해당하는 것
    - 1) 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 또는 「소음·진동관리법」에 따른 배출시설의 설치 허가 또는 신고의 대상이 아닌 것
    - 2) 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 또는 「소음·진동관리법」에 따른 배출시설의 설치 허가 또는 신고의 대상 시설이나 귀금속·장신구 및 관련 제품 제조시설로서 발생하는 폐수를 전량 위탁처리하는 것

### □ 용도지역별 제조업소의 입지기준

- 기반시설이 양호한 제2종일반주거지역 이상의 지역에서 허용

●시행령 허용, ■시행령 불허, ○조례 허용, △조례 부분허용, ×:조례 불허

제1종 전 용	제2종 전 용	제1종 일반	제2종 일반	제3종 일반	준 주거	중심 상업	일반 상업	근린 상업	유통 상업	준 공업	보전 녹지	생산 녹지	자연 녹지
		×	△ <sup>1)</sup>	○	●	●	●	●	○	●		×	●

1) 12m이상 도로에 접한 것에 한함