

서울특별시 지역균형발전 지원 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 의안번호 : 제2385호
- 나. 제 안 자 : 송재혁 의원(발의자 36명)
- 다. 제 안 일 : 2025년 2월 3일
- 라. 회 부 일 : 2025년 2월 6일

2. 제안이유

- 서울의 산업·일자리·교통·주거 등 전 분야에 지역간 격차가 심화됨에 따라 균형발전과 지역활성화를 실현하기 위하여 대규모 유희부지에 직·주·락 복합개발을 통한 일자리 창출이 필요한 상황임
- 이에, 저개발권역에 민간의 투자를 촉진하여 지역의 경제거점을 조성하고자 입지여건, 지역 특성을 고려한 유연한 도시계획을 적용하는 균형발전형 사전협상 제도를 도입한 바,
- 시장이 정하는 지역에 균형발전형 사전협상 대상지를 선정·운영하기 위한 근거 규정을 마련하여 서울의 균형발전을 도모하고자 함

3. 주요내용

- “균형발전형 사전협상”과 “균형발전형 사전협상 대상지 선정”에 대해 정의함(안 제2조제3호 및 제2조제4호 신설)
- 서울특별시균형발전위원회에서 균형발전형 사전협상 대상지 선정에 관

한 사항을 심의·자문할 수 있도록 함(안 제8조제4호 신설)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」

나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 기 타 : 신·구조문 대비표 참조

5. 검토 의견

가. 개요

- 이번 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 일부개정조례안은 “균형발전형 사전협상” 및 “균형발전형 사전협상 대상지 선정”의 용어 정의 규정을 신설하고 서울특별시균형발전위원회(이하 “균형발전위원회”)의 심의 대상에 “균형발전형 사전협상 대상지 선정에 관한 사항”을 포함하고자 하는 것임
- 이는 도시·건축공동위원회의 자문을 거쳐 선정하는 일반형 사전협상 대상지와 달리 새롭게 도입된 ‘균형발전형 사전협상 제도’의 운영체계를 반영하여 균형발전위원회가 ‘균형발전형 사전협상 대상지’의 선정에 관한 사항을 심의하도록 하는 근거를 마련하고자 하는 것임

현행	개정안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. ~ 2. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의)----- -----. 1. ~ 2. (현행과 같음) <u>3. “균형발전형 사전협상”이란 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」에 따른 사전협상 제도를 보완하여 지역균형발전 실현을 위하여 시장이 정하는 지역의 개발계획 등을 협의하여 수립하는 것을 말한다.</u>
<u><신설></u>	<u>4. “균형발전형 사전협상 대상지 선정”이란 균형발전형 사전협상으로 선정을 요청한 부지에 대하여 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」 제9조제2항에 따라 서울특별시균형발전위원회의 심의를 통해 협상대상지를 선정하는 것을 말한다.</u>

현행	개정안
제8조(위원회의 설치 및 기능) 시장은 지역균형발전을 위한 시책 및 사업에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·자문하기 위하여 서울특별시균형발전위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둘 수 있다.	제8조(위원회의 설치 및 기능) ----- ----- ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>4. 균형발전형 사전협상 대상지 선정에 관한 사항</u>
4. (생략)	5. (현행 제4호와 같음)

나. 검토 내용

□ 제안 배경

- 2009년부터 서울시는 저이용 부지의 활용도를 높이고 협력과 신뢰를 바탕으로 공공성 있는 개발을 위해 ‘도시계획변경 사전협상제도’를 도입하여 운영해 오고 있음¹⁾
- ‘도시계획변경 사전협상 제도’는 개발이익 환수를 통해 균형발전을 도모하는 새로운 도시계획 제도로써 서울시가 선도적으로 시행하고 안정적으로 정착하고자 하였으나, 도로 및 교통 등 사회기반시설이 부족한 저개발 지역은 상대적으로 사업 실적이 저조하였음
- 이번 일부개정조례안은 저개발 지역에 지속가능한 일자리·산업 경제거점 개발을 유도할 수 있도록 입지여건과 지역특성을 고려한 유연한 도시계획 운용의 필요성을 인식하여 기존 ‘도시계획변경 사전협상 제도’를 보완한 새로운 유형의 ‘균형발전형 사전협상 제도’를 도입하고자 함

1) 「도시계획변경 사전협상 운영지침(서울특별시 행정2부시장 방침 제63호, 2009.2.16.)」을 통해 최초 도입하여 운영되다가, 2019년 12월 31일 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」가 제정·시행됨

〈 균형발전형 사전협상 신설 사항 〉



□ 용어의 정의 (안 제2조)

- 이번 일부개정조례안 제2조는 안 제8조제4호에 균형발전위원회 심의·자문 사항을 신설하면서 도입된 용어를 설명하기 위해 “균형발전형 사전협상”과 “균형발전형 사전협상 대상지 선정”에 대한 정의 조문을 신설하고자 하는 것임
- “균형발전형 사전협상”이란 서울시가 운영하는 도시계획변경 사전협상에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있는 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」 (이하, “사전협상 조례”) 제2조²⁾에 규정된 사전협상 제도를 보완하는 것으로서 특히, 균형발전을 위해 지역활성화가 필요한 지역에 대하여 규제완화를 통해 사업성 개선을 지원해주는 유형을 의미함

2) 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」 제2조(정의) ① 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “도시계획변경 사전협상(이하 “사전협상”라 한다)”이란 제2호의 협상대상지에 대하여 복합적인 토지이용 증진 및 효율적인 토지 개발 또는 시설 이전·재배치를 통한 토지이용 합리화 등을 위해 개발계획 등을 협의하여 수립하는 것을 말한다.

- 따라서, 새롭게 사용되는 용어의 개념을 정의함으로써 해당 용어가 사용된 조례의 이해도를 제고하고 조례 운용을 명확하게 하고자 하는 것은 타당한 조치라 판단됨

□ 균형발전위원회 심의 대상(안 제8조)

- 「사전협상 조례」 제9조3)에 따르면 협상대상지 선정은 도시·건축공동위원회 자문을 거쳐야 함에도 불구하고 시장이 공익실현 또는 정책적 개발 등을 위해 필요하다고 인정한 경우에는 도시·건축공동위원회의 자문을 거치지 않고 협상대상지를 선정할 수 있음
- 사전협상 대상지는 그 규모가 5천 m^2 이상으로 중·대규모의 부지이며, 용도지역 또는 도시계획시설 변경이 수반됨에 따라 부지 개발 시 지역 사회 또는 도시공간구조에 미치는 파급효과가 크다고 볼 수 있음
- 특히, 균형발전과 지역활성화를 촉진하기 위해 도입한 ‘균형발전형 사전협상 대상지’의 경우, 일자리 창출 용도 도입시 공공기여 완화를 통한 민간의 사업성이 대폭 개선될 전망으로 지역균형발전 차원에서 합리적인 기준에 따라 대상지가 선정되어야 할 것임

□ 균형발전형 사전협상 대상지 선정효과(인센티브)

- (공공기여) 공공기여 비율 완화를 통한 일자리 및 지역경제 활성화 유도
- (용 적 율) 상한용적률 인센티브 적용 활성화를 통한 저개발지역 개발 유도
- (허용용도) 민간이 원하는 용도와 규모로 개발제안(화이트사이트) 우선 적용

3) 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」 제9조(협상대상지 선정) ① 시장은 제8조에 따라 민간이 제출한 신청서를 검토한 후 협상대상지로 선정하고자 할 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 '영'이라 한다) 제25조제2항에 따른 공동위원회(이하 "공동위원회"라 한다) 자문을 거쳐야 한다.
② 제1항에도 불구하고 시장이 공익실현 또는 정책적 개발 등을 위해 필요하다고 인정한 경우에는 공동위원회 자문을 거치지 아니하고 협상대상지를 선정할 수 있다.

- 현재 사전협상 대상지 선정에 대한 자문을 수행하는 도시·건축공동위원회는 도시계획(5명), 도시설계(3명), 주택정책(1명), 건축계획(6명), 교통(2명) 분야 전문가로 구성되어 있는 반면, 균형발전위원회는 재정(1명), 복지(1명), 산업경제(4명), 환경·녹지(2명), 교통(3명), 교육·문화(2명), 도시계획(2명), 건축(2명) 등 보다 다양한 분야의 전문가로 구성되어 지역균형발전을 위한 시책 및 사업에 관한 전반적인 사항을 심의·자문하는 기구임
- 종합적 균형발전 정책과의 정합성을 확보하고, 지역 간 균형 있는 발전이라는 정책적 취지를 반영하기 위해 균형발전위원회의 심도 있는 검토를 거쳐 ‘균형발전형 사전협상 대상지’를 선정할 수 있도록 법적 근거를 마련하는 데 그 목적이 있음을 고려할 때 이번 일부개정조례안 제8조는 정책적 타당성과 실효성을 갖추었다고 판단됨
- 다만, 새롭게 도입된 ‘균형발전형 사전협상 제도’가 성공적으로 정착되기 위해서는 객관적이고 공정한 대상지 선정 심의 기준 마련이 중요하다 할 것이며, ‘지역 불균형 해소’와 ‘자립적 발전’의 정책 목표를 면밀히 검토하고 일관된 심의 기준을 확립하여 행정의 신뢰도를 높여야 할 것임
- 서울시는 현재 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영지침」을 개정⁴⁾하여 우선적으로 ‘균형발전형 사전협상 대상지’를 서북·동북권의 8개 구에 한정하고 있으며, 이는 자치구별 경제지수를 종합적으로 고려한 결과로 이해되나 관련 자료(붙임3 참조)를 살펴보면 일자리(사업체수,

4) 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영지침」 제3장 협상절차 Step 1. 협상대상지 선정
3.2 균형발전과 지역활성화를 촉진하기 위한 사전협상(이하 “균형발전형 사전협상”이라 한다)은 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구에 한한 부지를 대상으로 한다.

지역내총생산(GRDP)) 및 저개발(상업지역 면적) 측면에서 향후 서남권 등 다른 권역에 대한 적용 확대도 검토가 필요할 것으로 생각됨

다. 종합 의견

- 이번 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 일부개정조례안은 산업·일자리·교통·주거 등 전 분야에 걸쳐 지역 간 격차가 심화됨에 따라 저개발 권역에 민간의 투자를 촉진하여 균형발전과 지역활성화를 실현하기 위한 ‘균형발전형 사전협상 제도’가 도입되면서 시장이 정하는 지역에 ‘균형발전형 사전협상 대상지’를 선정·운영하기 위한 근거 규정을 마련하고자 하는 것임
- 이번 일부개정조례안은 “균형발전형 사전협상”과 “균형발전형 사전협상 대상지 선정”의 용어를 신규로 정의함으로써 조례의 이해도를 제고하고 조례의 운용을 명확하게 하고자 하는 것으로 적절하다고 판단됨
- 또한, 일반 사전협상과는 별도로 균형발전을 도모하고 지역활성화를 실현하기 위해 ‘균형발전 사전협상 제도’를 도입한 취지에 공감하며, 균형발전 시책 및 사업에 관한 전반적인 사항을 심의·자문하는 균형발전위원회에서 체계적이고 종합적인 검토를 통해 ‘균형발전형 사전협상 대상지’ 선정에 관한 사항을 심의하는 것은 타당하다 하겠음

붙임 1 서울특별시 균형발전위원회 위원 명단

연번	분 야	성 명	소속 및 직위	비고
1	총 합	김성보 (1968)	행정2부시장	
2		김창규 (1968)	균형발전본부장	
3		양병현 (1980)	균형발전기획관	
4		강 석 (1977)	재정기획관	
5		임종국 (1964)	시의회 도시계획균형위원회 위원 (시의회 후반기 출범에 따른 변경 위촉, '24.10.31)	
6	재 경	신가희 (1988)	서울연구원 부연구위원	
7	복 지	현명이 (1973)	서울시복지재단 정책연구실 팀장	
8	산업경제	이세구 (1956)	(사)한국창의경제연구소 소장	
9		유병준 (1971)	서울대학교 경영학과 교수	
10		김효정 (1967)	세종사이버대학교 컴퓨터시공학과 교수	
11		홍진기 (1961)	산업연구원 명예연구위원	
12	환경·녹지	이나운 (1971)	(주)어스에코 대표이사	
13		황상일 (1964)	한국환경연구원 선임연구위원	
14	교 통	김정화 (1985)	경기대학교 도시교통공학과 교수	
15		김진희 (1983)	연세대학교 도시공학과 교수	
16		이청원 (1963)	서울대학교 건설환경공학부 교수	
17	교육·문화	김한나 (1983)	총신대학교 교수	
18		윤소영 (1965)	한국문화관광연구원 선임연구위원	
19	도시계획	이주일 (1964)	서울연구원 선임연구위원	
20		한지혜 (1989)	서울연구원 부연구위원	
21	건 축	김충호 (1979)	서울시립대학교 도시공학과 교수	
22		이현희 (1964)	가천대학교 건축공학과 교수	

붙임2 서울특별시 도시·건축공동위원회 위원 명단

☐ 총 25명(위원장1, 도시계획위원 12, 건축위원 12)

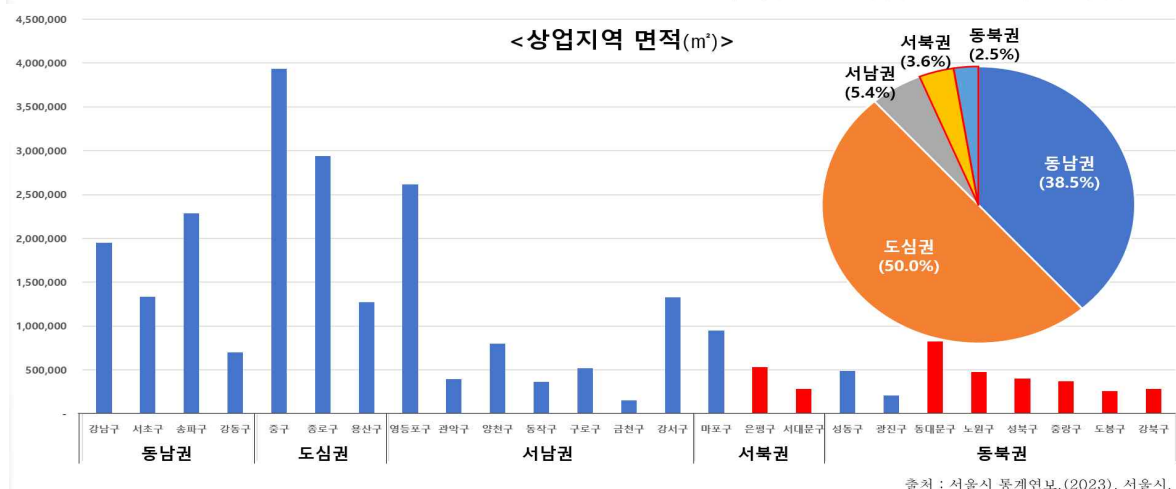
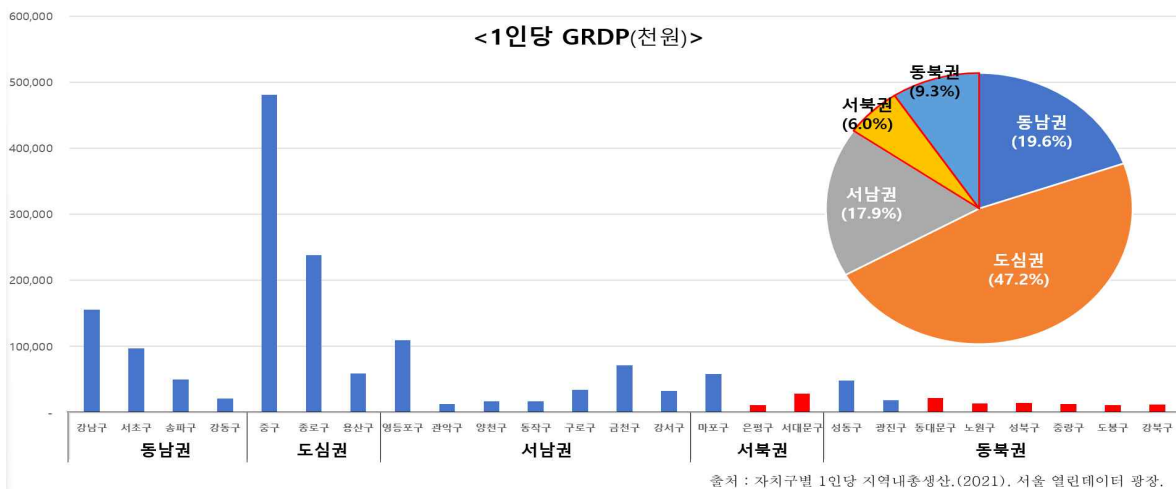
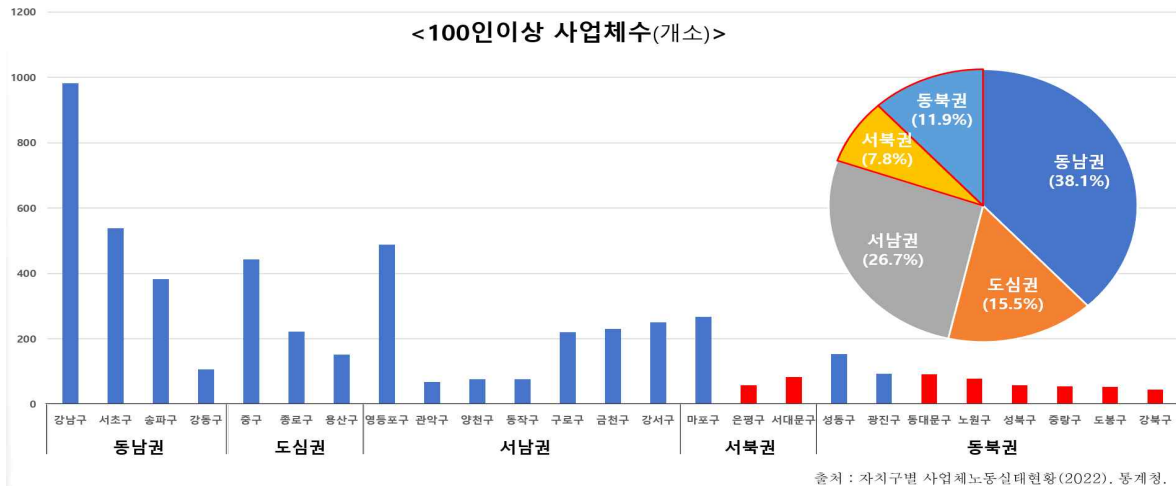
연번	구 분	분야	성 명	소 속 (직 책)	비고
1	위 원 장	시공무원	김 성 보	행정2부시장	
2	도시계획위원 (12명)	시공무원	조 남 준	도시공간본부장	
3		시공무원	김 창 규	균형발전본부장	
4		시의원	허 훈	서울특별시의회 의원	
5		시의원	이 상 욱	서울특별시의회 의원	
6		도시계획	이 제 선	연세대 도시공학과 교수	
7		도시설계	마 강 래	중앙대 도시계획부동산학과 교수	
8		주택정책	이 창 무	한양대 도시공학과 교수	
9		도시계획	김 진 유	경기대 도시·교통공학과 교수	
10		도시계획	맹 다 미	서울연 미래공간연구실장	
11		도시계획	김 지 엽	성균관대 건축학과 교수	
12		도시설계	권 영 상	서울대 건설환경공학과 교수	
13		도시계획	김 준 형	명지대 부동산학과 교수	
14	건축위원 (12명)	시공무원	최 진 석	주택실장	
15		시의원	김 영 철	서울특별시의회 의원	
16		시의원	최 기 찬	서울특별시의회 의원	
17		도시설계	유 나 경	PMA엔지니어링 도시환경연구소 소장	
18		건축계획	허 경 원	종합건축사사무소 예시건 대표	
19		건축계획	이 은 숙	(주)리얼플랜컨설팅 대표	
20		건축계획	이 수 정	마스턴프라퍼티(주) 대표	
21		건축계획	김 인 배	(주)종합건축사사무소 동우건축 대표	
22		건축계획	송 규 만	홍익대학교 교수	
23		건축계획	이 진 형	(주)지아이종합건축사사무소 사장	
24		교통	이 연 형	(주)성우이앤티크 대표이사	
25		교통	이 종 범	(주)에이디엘이앤씨 대표이사	

<’25.1.1.기준>

붙임3 균형발전형 사전협상 대상지 선정 근거

□ 일자리 및 저개발 측면에서 자치구별 경제지수 종합고려

- (일자리) 사업체수 및 GRDP가 가장 열악한 서북·동북권내 최하위 8개 구를 선정
- (저개발) 상업지역 면적이 가장 작게 분포된 서북·동북권내 최하위 8개 구를 선정



<자료: 서울시 균형발전본부>

붙임4 서울특별시 균형발전위원회 심의기준(안)

□ 심의개요

- 근거 : 서울특별시 지역균형발전 지원 조례 제8조(위원회 설치 및 기능)
- 목적 : ‘균형발전형 사전협상’ 대상지 선정 여부 판단·결정
- 대상 : 강북권(동북·서북권) 8개 자치구

□ 심의기준(안)

- 정책목표(불균형 해소 및 자립적 발전) 달성 가능성을 종합검토

정 책 목 표		심 의 기 준	검 토 내 용
지 역 균 형 발 전	불균형 해소	필요성	· 지역간 불균형 및 발전격차 해소를 위해 필요한가? · 대상지 일대는 지역거점 조성이 시급한가?
		입지성	· 대상지 일대는 저개발 되고 일자리가 부족한 지역인가? · 대상지 일대는 지역거점으로 성장할 잠재력이 있는가?
		정합성	· 관련 상위계획 및 균형발전 정책 취지에 적합한가? · 서울시 생활권계획 및 자치구 관련 계획에 부합하는가?
	자립적 발전	실현성	· 사업목표, 비전, 전략이 합리적인가? · 사업비 조달방안 등 사업계획이 적정한가?
		파급성	· 주변 지역과 연계한 시너지 창출 효과가 있는가? · 저발전지역의 일자리 창출 및 발전을 촉진하는가?
		지속성	· 지역의 발전역량을 증진하고 지역사회에 기여하는가? · 지역자원·특성을 활용하여 정체성을 강화하는가?