

# 김포시 도시계획 조례 일부개정조례안 재의요구안

의안 번호	제3480호
----------	--------

제출년월일 2024. 7. .  
제출자 김포시장

2024년 6월 28일 김포시의회가 보내 온 김포시 도시계획 조례 일부 개정조례안에 대하여 다음과 같은 이유로 「지방자치법」 제32조제3항 및 제120조제1항에 따라 재의를 요구합니다.

## 1. 재의요구 이유

- 「김포시 도시계획 조례」 제20조의2는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정한 용도지역에서의 개발행위에 대하여 같은 법 시행령 제56조 관련 별표 1의2 제2호가목(3) 위임 규정에 따라, 자원순환 관련시설(수집·운반업 제외)로 적합한 용도의 건축물에 대한 세부 허가 기준으로 김포시의 급격한 도시화 과정에서 주민들의 환경권 보장하고 폐기물 유입 등으로 인한 환경피해를 예방하고자 신설(2021.7.30.)한 규정입니다.
- 금번 개정안인 「김포시 도시계획 조례」 제20조의2제4항은 기존 건축물 및 시설에 위해가 발생하여 기존 건축물 및 시설의 용도변경 등으로 환경피해 예방 및 개선할 수 있다고 인정되는 경우, 상기 같은 조 제1항에서 정한 기준을 배제하여 적용하는 사안으로
- 개정안이 적용될 경우, 제1항과 제4항을 동등하게 만드는 효과를 가져오며 이로써 제1항의 건축물에 대한 세부기준이 무력화되어 주거지 인근에 산재한 공장 등 시설의 무분별한 개별행위허가 요구가 예상됩니다.
- 따라서, 주변환경에 위해를 끼칠수 있고, 다수인 민원이 잠재되어 있는 시설인 자원순환시설의 개발행위로 인근 주민들의 환경피해가 우려되고 조항간 모순 및 충돌로 법적분쟁이 우려되어 재의를 요구하는 바입니다.

## 2. 첨부 서류

- 김포시 도시계획 조례 일부개정조례안
- 관계법령 발췌서
  - 「국토의 계획에 관한 법률 시행령」 제56조 관련 별표 1의 2
- 실무부서 의견서(자원순환과)

김포시 조례 제 호

## **김포시 도시계획 조례 일부개정조례안**

김포시 도시계획 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제20조의2제4항 중 “발생했거나”를 “발생하여”로, “환경오염이나 위해(危害)를 예방”을 “환경피해예방 및 개선”으로, “도시계획위원회”를 “제1항에도 불구하고 도시계획위원회”로 한다.

### **부 칙**

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제20조의2(자원순환 관련 시설의 개발행위허가의 기준) ① ~ ③ (생략)</p> <p>④ 기존 건축물 및 시설에 위해(危害)가 발생했거나 기존 건축물 및 시설의 용도변경 등으로 <u>환경오염이나 위해(危害)를 예방할 수 있다고 인정되는 경우에는 도시계획위원회 심의를 거쳐 허가할 수 있다.</u></p>	<p>제20조의2(자원순환 관련 시설의 개발행위허가의 기준) ① ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ -----            ----- 발생하여 -----            ----- <u>환경피해예방</u>  <u>및 개선</u>-----            ----- <u>제1항에도 불구하고</u>  <u>도시계획위원회</u> -----.</p>

**국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 [별표 1의2]**  
**개발행위허가기준 (제56조관련)**

1. 분야별 검토사항

검토분야	허 가 기 준
가. 공통분야	(1) 조수류·수목 등의 집단서식지가 아니고, 우량농지 등에 해당하지 아니하여 보전의 필요가 없을 것 (2) 역사적·문화적·향토적 가치, 국방상 목적 등에 따른 원형보전의 필요가 없을 것 (3) 토지의 형질변경 또는 토석채취의 경우에는 다음의 사항 중 필요한 사항에 대하여 도시·군계획조례(특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례를 말한다. 이하 이 표에서 같다)로 정하는 기준에 적합할 것 (가) 국토교통부령으로 정하는 방법에 따라 산정한 개발행위를 하려는 토지의 경사도 및 임상(林相) (나) 삭제 <2016. 6. 30.> (다) 표고, 인근 도로의 높이, 배수(排水) 등 그 밖에 필요한 사항 (4) (3)에도 불구하고 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위해 방지, 환경오염 방지, 경관 조성, 조경 등에 관한 조치가 포함된 개발행위내용에 대하여 해당 도시계획위원회(제55조제3항제3호의2 각목 외의 부분 후단 및 제57조제4항에 따라 중앙도시계획위원회 또는 시·도도시계획위원회의 심의를 거치는 경우에는 중앙도시계획위원회 또는 시·도도시계획위원회를 말한다)의 심의를 거쳐 도시·군계획조례로 정하는 기준을 완화하여 적용할 수 있다. (가) 골프장, 스키장, 기존 사찰, 풍력을 이용한 발전시설 등 개발행위의 특성상 도시·군계획조례로 정하는 기준을 그대로 적용하는 것이 불합리하다고 인정되는 경우 (나) 지형 여건 또는 사업수행상 도시·군계획조례로 정하는 기준을 그대로 적용하는 것이 불합리하다고 인정되는 경우
나. 도시·군 관리계획	(1) 용도지역별 개발행위의 규모 및 건축제한 기준에 적합할 것 (2) 개발행위허가제한지역에 해당하지 아니할 것
다. 도시·군 계획사업	(1) 도시·군계획사업부지에 해당하지 아니할 것(제61조의 규정에 의하여 허용되는 개발행위를 제외한다)

	(2) 개발시기와 가설시설의 설치 등이 도시·군계획사업에 지장을 초래하지 아니할 것
라. 주변지역과의 관계	(1) 개발행위로 건축 또는 설치하는 건축물 또는 공작물이 주변의 자연경관 및 미관을 훼손하지 아니하고, 그 높이·형태 및 색채가 주변건축물과 조화를 이루어야 하며, 도시·군계획으로 경관계획이 수립되어 있는 경우에는 그에 적합할 것 (2) 개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변지역에 대기오염·수질오염·토질오염·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염·생태계파괴·위해발생 등이 발생할 우려가 없을 것. 다만, 환경오염·생태계파괴·위해발생 등의 방지가 가능하여 환경오염의 방지, 위해의 방지, 조정, 녹지의 조성, 완충지대의 설치 등을 허가의 조건으로 붙이는 경우에는 그러하지 아니하다. (3) 개발행위로 인하여 녹지축이 절단되지 아니하고, 개발행위로 배수가 변경되어 하천·호소·습지로의 유수를 막지 아니할 것
마. 기반시설	(1) 주변의 교통소통에 지장을 초래하지 아니할 것 (2) 대지와 도로의 관계는 「건축법」에 적합할 것 (3) 도시·군계획조례로 정하는 건축물의 용도·규모(대지의 규모를 포함한다)·층수 또는 주택호수 등에 따른 도로의 너비 또는 교통소통에 관한 기준에 적합할 것
바. 그 밖의 사항	(1) 공유수면매립의 경우 매립목적이 도시·군계획에 적합할 것 (2) 토지의 분할 및 물건을 쌓아놓는 행위에 입목의 벌채가 수반되지 아니할 것.

## 2. 개발행위별 검토사항

검토분야	허가 기준
가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치	(1) 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치에 해당하는 경우 그 건축 또는 설치의 기준에 관하여는 「건축법」의 규정과 법 및 이 영이 정하는 바에 의하고, 그 건축 또는 설치의 절차에 관하여는 「건축법」의 규정에 의할 것. 이 경우 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경, 토지분할 또는 토석의 채취에 관한 개발행위허가는 「건축법」에 의한 건축 또는 설치의 절차와 동시에 할 수 있다. (2) 도로·수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축(건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경을 포함한다)을 허가하지 아니할 것. 다만, 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 범위안에서 도시·군계획조례가 정하는 경우에는 그러하지 아니하다

	(3) 특정 건축물 또는 공작물에 대한 이격거리, 높이, 배치 등에 대한 구체적인 사항은 도시·군계획조례로 정할 수 있다. 다만, 특정 건축물 또는 공작물에 대한 이격거리, 높이, 배치 등에 대하여 다른 법령에서 달리 정하는 경우에는 그 법령에서 정하는 바에 따른다.
나. 토지의 형질변경	(1) 토지의 지반이 연약한 때에는 그 두께·넓이·지하수위 등의 조사와 지반의 지지력·내려앉음·숫아오름에 관한 시험을 실시하여 흠바꾸기·다지기·배수 등의 방법으로 이를 개량할 것 (2) 토지의 형질변경에 수반되는 성토 및 절토에 의한 비탈면 또는 절개면에 대하여는 옹벽 또는 석축의 설치 등 도시·군계획조례가 정하는 안전조치를 할 것
다. 토석채취	지하자원의 개발을 위한 토석의 채취허가는 시가화대상이 아닌 지역으로서 인근에 피해가 없는 경우에 한하도록 하되, 구체적인 사항은 도시·군계획조례가 정하는 기준에 적합할 것. 다만, 국민경제상 중요한 광물자원의 개발을 위한 경우로서 인근의 토지이용에 대한 피해가 최소한에 그치도록 하는 때에는 그러하지 아니하다.
라. 토지분할	(1) 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서 관계법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 토지를 분할하는 경우에는 다음의 요건을 모두 갖추어 (가) 「건축법」 제57조제1항에 따른 분할제한면적(이하 이 칸에서 "분할제한면적"이라 한다) 이상으로서 도시·군계획조례가 정하는 면적 이상으로 분할할 것 (나) 「소득세법 시행령」 제168조의3제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 토지에 대한 투기가 성행하거나 성행할 우려가 있다고 판단되는 지역으로서 국토교통부장관이 지정·고시하는 지역 안에서의 토지분할이 아닐 것. 다만, 다음의 어느 하나에 해당되는 토지의 경우는 예외로 한다. 1) 다른 토지와의 합병을 위하여 분할하는 토지 2) 2006년 3월 8일 전에 토지소유권이 공유로 된 토지를 공유지분에 따라 분할하는 토지 3) 그 밖에 토지의 분할이 불가피한 경우로서 국토교통부령으로 정하는 경우에 해당되는 토지 (다) 토지분할의 목적이 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경인 경우 그 개발행위가 관계법령에 따라 제한되지 아니할 것 (라) 이 법 또는 다른 법령에 따른 인가·허가 등을 받지 않거나 기반시설이 갖추어지지 않아 토지의 개발이 불가능한 토지의 분할에

	<p>관한 사항은 해당 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 정한 기준에 적합할 것</p> <p>(2) 분할제한면적 미만으로 분할하는 경우에는 다음의 어느 하나에 해당할 것</p> <p>(가) 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서의 기존묘지의 분할</p> <p>(나) 사설도로를 개설하기 위한 분할(「사도법」에 의한 사도개설허가를 받아 분할하는 경우를 제외한다)</p> <p>(다) 사설도로로 사용되고 있는 토지 중 도로로서의 용도가 폐지되는 부분을 인접토지와 합병하기 위하여 하는 분할</p> <p>(라) &lt;삭제&gt;</p> <p>(마) 토지이용상 불합리한 토지경계선을 시정하여 당해 토지의 효용을 증진시키기 위하여 분할 후 인접토지와 합필하고자 하는 경우에는 다음의 1에 해당할 것. 이 경우 허가신청인은 분할 후 합필되는 토지의 소유권 또는 공유지분을 보유하고 있거나 그 토지를 매수하기 위한 매매계약을 체결하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 분할 후 남는 토지의 면적 및 분할된 토지와 인접토지가 합필된 후의 면적이 분할제한면적에 미달되지 아니할 것</li> <li>2) 분할전후의 토지면적에 증감이 없을 것</li> <li>3) 분할하고자 하는 기존토지의 면적이 분할제한면적에 미달되고, 분할된 토지 중 하나를 제외한 나머지 분할된 토지와 인접토지를 합필한 후의 면적이 분할제한면적에 미달되지 아니할 것</li> </ol> <p>(3) 너비 5미터 이하로 분할하는 경우로서 토지의 합리적인 이용에 지장이 없을 것</p>
<p>마. 물건을 쌓아놓는 행위</p>	<p>당해 행위로 인하여 위해발생, 주변환경오염 및 경관훼손 등의 우려가 없고, 당해 물건을 쉽게 옮길 수 있는 경우로서 도시·군계획조례가 정하는 기준에 적합할 것</p>

### 3. 용도지역별 검토사항

검토 분야	허가 기준
<p>가. 시가화 용도</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한에 따라 개발행위허가의 기준을 적용하는 주거지역·상업지역 및 공업지역일 것</li> <li>2) 개발을 유도하는 지역으로서 기반시설의 적정성, 개발이 환경에 미치는 영향, 경관 보호·조성 및 미관훼손의 최소화를 고려할 것</li> </ol>

나. 유보 용도	<p>1) 법 제59조에 따른 도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허가의 기준을 강화 또는 완화하여 적용할 수 있는 계획관리지역·생산관리지역 및 녹지지역 중 자연녹지지역일 것</p> <p>2) 지역 특성에 따라 개발 수요에 탄력적으로 적용할 지역으로서 입지타당성, 기반시설의 적정성, 개발이 환경에 미치는 영향, 경관 보호·조성 및 미관훼손의 최소화를 고려할 것</p>
다. 보전 용 도	<p>1) 법 제59조에 따른 도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허가의 기준을 강화하여 적용할 수 있는 보전관리지역·농림지역·자연환경보전지역 및 녹지지역 중 생산녹지지역 및 보전녹지지역일 것</p> <p>2) 개발보다 보전이 필요한 지역으로서 입지타당성, 기반시설의 적정성, 개발이 환경에 미치는 영향, 경관 보호·조성 및 미관훼손의 최소화를 고려할 것</p>

**○ 재의요구 사유**

- 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되는 경우(「지방자치법」 제120조제1항)

**○ 세부 검토의견**

- 「김포시 도시계획 조례」 제20조의2는 김포시가 도시화 진행됨에 따라 주민들의 환경권 보장 요구를 반영하여 2021. 7. 30. 신설된 사항임
- 김포시는 도내 폐기물처리업 수가 2번째로 인근 시군에 비해 월등히 높아 현재도 시민들의 환경권 피해가 발생되고 있고, 개정 시 폐기물처리업의 개발행위허가 요구 쇄도하여 방치폐기물, 외부 폐기물 유입 등 환경피해가 예상됨
- 개정되는 사항은 판단의 기준이 불분명하여 조례 개정 시 인허가 기준 모호 및 법적 분쟁 우려됨에 따라 개정은 적절치 않다고 판단됨

**○ 개정에 따른 문제점 주요 내용**

- 김포시는 관내 전역에 공장, 폐기물처리업체, 주거지역 등이 혼재되어 있고 특히, 폐기물 업종의 사업장 수가 인근 시군에 비해 월등히 높아 타 지역의 폐기물이 유입되는 문제 등으로 인해 김포시민의 환경권이 심각히 침해되고 있음.

※ 도내 시군 중 폐기물처리업 허가 사업장 2위(2024년 7월 기준 277개소)

- 이와 관련, 제20조의2(자원순환 관련 시설의 개발행위허가의 기준)은 폐기물 처리시설의 설치 운영이 현재를 포함해 장래에 주민의 건강이나 주변 환경 영향에 대한 최소한의 판단 기준이며, 인근 지자체도 관련 조례 제정 등을 통해 기준 강화하는 추세임.

※ 도내 시군 지침에서 조례 전환을 통한 기준 명확화 추세

- 제20조의2제4항 내용이 변경될 경우 자원순환시설 인허가 가치를 기대해 주거지에 산재한 공장 등 시설의 무분별한 개발행위허가 요구가 쇄도할 것으로 예상되며,

- ※ 도내 시군 중 자원순환시설 기준 적용 제외 항목 없음(공공처리시설 예외)
- 이로 인한 극심한 법적 분쟁 및 행정력 낭비를 초래할 뿐만 아니라, 사업장 내 방치폐기물 등으로 인해 파생되는 되돌릴 수 없는 환경적 피해가 우려됨.
- ※ (주)오\*\*\*\*, (주)한\*\*\*, (주)성\*\*\*\* 등 무단폐업 또는 허가취소 후 사업장내 다량의 방치폐기물 미처리 적발
- ※ (주)오\*\*\*\* 사업장 내 방치폐기물로 인해 1년동안 3차례 화재 발생하였으며 폐기물은 특성상 자연발화로 인한 화재 위험성 매우 높아 주변환경 피해 위험성 큼
- ※ (주)선\*\*\* 등 폐기물처리업체 2016 ~ 2018년간 구래동 등 악취 민원 3,300여건 발생
- 특히, 김포시가 도농복합에서 도시화로 발전되면서 「폐기물관리법」 제25조제2항제4호 ‘입지의 주변 환경 영향’에 따른 폐기물처리업 입지의 주변 환경이 중요히 고려해야 되는 사항에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되는 경우로서 적절치 않은 것으로 사료됨.
- 「폐기물관리법」 제25조제2항제4호의 ‘입지의 주변 환경 영향’ 규정과 조례 개정에 따른(‘23.12월, ‘24.3월)의 제20조의2제4항의 ‘적용 제외’ 규정 충돌로 폐기물관리법 배치됨.
- 동 조례 제30조(용도지역안에서 건축제한), 별표 제19호(계획관리지역안에서 건축할 수 없는 건축물) 제10호 가목에 따른 제한 업종에 대하여 개정된 조례(‘23.12월, ‘24.3월.)에 따라 폐기물처리업으로 영위 가능.
- 따라서, 조례 개정시 건축물 용도가 공장인 입지제한업종의 경우 주택가 인근 자원순환 관련시설 용도로 건축물 용도변경을 통해 폐기물처리업 입지 가능.
- ※ 우회 가능 업종 예시: 원유 정제처리업, 기타 석유정제물 재처리업, 합성수지 및 기타 플라스틱 물질 제조업, 혼성 및 재생 플라스틱 소재 물질 제조업, 비금속광물 분쇄물 제조업(경인소재), 알루미늄 제련·정련 및 합금 제조업(해림) 등