서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안
검 토 보 고

의 안 번 호	1312

2020년 2월 25일
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

○ 2020. 2. 5. 김정태 의원 대표 발의 (2020. 2. 12. 회부)

2. 제안이유

○ 서울시내 준공업지역은 서울시 전체의 3.3% 밖에 안 되는 작은면적이지만, 서울시민의 주요한 일터이자 삶터이며 기존 제조업 및 지식산업, 정보통신산업 뿐만 아니라 미래 신산업공간으로서 중요한 역할을 수행하고 있음

○ 그러나, 산업시설의 노후화, 공장과 주거의 혼재에 따른 열악한 정주환경 등 낙후된 지역이라는 인식의 탈피를 위해 공장이적지 및 주거혼재지 등을 중심으로 지역의 재생 및 활성화가 필요하나 주요 정비사업의 추진이 활발하지 않은 실정임

○ 따라서, 지난 '19.12.16 정부가 발표한 「주택시장 안정화 방안」 중 준공업지역 제도개선 부분의 취지를 반영하는 등 준공업지역 내 정비사업의 추진 동력을 확보하기 위함임

3. 주요내용

○ 한국토지주택공사, 서울도시주택공사가 사업시행자로 참여 등 공공

성 요건을 갖출 경우

가. 산업부지에 지원시설로서 기숙사 외에 오피스텔을 허용 및 용적률 기준 보완 (안 제55조제4항제1-1호, 안 별표 2)

나. 산업복합건물의 대상지 적용 면적을 당초 1만제곱미터 미만에서 2만제곱미터 미만으로 확대·적용 및 산업시설에 일정비율의 기숙사 및 오피스텔을 허용(안 별표 2의2)

4. 검토의견

○ 이 개정조례안은 지난 '19.12.16. 중앙정부가 발표한 '주택시장 안정화 방안'[1] 중 준공업지역의 주택공급 활성화를 위한 사항을 반영하고 기숙사·오피스텔에 관한 용적률 규정을 명확히 하려는 것으로 2020년 2월 5일 김정태 의원이 대표 발의하여 같은 해 2월 12일 우리위원회에 회부된 사안임.

○ 주요 내용은, 한국토지주택공사(이하, LH공사) 또는 서울주택도시공사(이하, SH공사)가 사업시행자로 참여하는 경우에 한하여 산업부지 및 산업복합건물에 각각 산업지원시설 및 산업시설로서 오피스텔을 허용하고 산업복합건물의 대상지 적용면적을 1만㎡에서 2만㎡로 확대하는 것과,

산업부지에 산업지원시설로서 기숙사·오피스텔이 조성되는 경우의

---

1) 주요 내용은 투기적 대출수요 규제 강화, 주택 보유부담 강화 및 양도소득세제 보완, 민간택지 분양가상한제 적용지역 확대, 주택공급 확대, 공정거래 질서 확립 등으로 요약되며, 주택공급 확대에 관하여는 수도권 30만호 계획의 조속한 추진, 관리처분인가 이후 단계 정비사업 추진 지원, 가로주택정비사업 활성화를 위한 제도 개선, 준공업지역 관련 제도개선(산업복합건물 적용 확대 1만㎡→2만㎡, 오피스텔 공급) 등이 포함되어 있음

용적률 400% 적용을 명확히 하는 것임.

“산업(지원)시설로서 오피스텔 허용과 산업복합건물 적용 확대” (안 별표2, 별표2의2)

○ 준공업지역에서 공장부지(이적지 포함)에 공동주택 건축은 원칙적으로 불허하고 있으나, 이 조례 〔별표 2〕에 따라 일정 비율 이상의 산업부지를 확보하거나 〔별표 2의2〕에 따라 산업복합건물로서 일정 비율 이상 산업시설을 조성하는 경우 등에는 기숙사를 포함하여 공동주택[2] 건축을 허용하고 있고[3], 이러한 공동주택 허용 범위 외에도 〔별표 2〕의 산업부지에 기숙사를 일정 비율[4] 허용하

---

2) 건축법 시행령 별표1(용도별 건축물의 종류) 제2호에 따라 기숙사는 공동주택에 포함됨**(공동주택: 아파트, 연립주택, 다세대주택, 기숙사)**

* 기숙사: 학교 또는 공장 등의 학생 또는 종업원 등을 위하여 쓰는 것으로서 1개 동의 **공동취사시설** 이용 세대 수가 전체의 50퍼센트 이상인 것(「교육기본법」 제27조제2항에 따른 학생복지주택을 포함한다)

3) 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

4) 이 조례 별표 2에 따라, 산업부지에서 산업지원시설은 연면적 30% 이하로 한정되고, 기숙사는 산업지원시설 연면적 1/3 이하인 경우만 허용

고 있는 가운데,

이 개정조례안은 LH공사 또는 SH공사가 사업시행자로 참여할 경우에는, 산업부지에 기숙사 외에 오피스텔을 허용하고(안 별표2제3호나목 및 라목), 산업복합건물에는 산업시설 면적의 10%까지 기숙사·오피스텔을 허용하며, 산업복합건물 사업구역 면적도 1만㎡에서 2만㎡로 확대하려는 것임(안 별표2의2제1호나목 및 제2호가목).

○ 공장부지(이적지 포함)를 산업부지와 공동주택부지로 운영하는 것은 서울시의 산업기반을 유지·육성함과 동시에 공동주택을 허용하여 개발사업을 활성화하려는 취지이고, 비교적 부지 규모가 작은 경우에는 획지 구분이 어려울 수 있다는 점을 감안하여 부지면적 3천㎡이상 1만㎡까지인 경우에는 산업복합건물을 허용하여 입체적으로 산업시설과 공동주택이 조성되도록 하고 있음.

이에 따라, 공장부지(이적지 포함)에서 산업시설[5]과 산업지원시설[6]이 조성되는 산업부지는 용적률 400%를 적용하고 공동주택부지는 용적률 250%를 적용하되 임대주택 등을 공급하는 경우 용적률 300%를 적용하고 있으며(이 조례 제55조제1항제13호 및 제4항, 붙임), 산업복합건물은 임대주택 공급을 유도하는 별도의 규정 없이 대체로 분양주택과 산업시설로 운영되고 있음.

○ 이러한 제도 취지 및 운영 현황을 고려해 볼 때, 산업기반 유지·육성을 위한 산업부지 또는 산업시설에 사실상 주거시설인 오피

5) 「서울특별시 전략산업 육성 및 기업지원에 관한 조례」 제2조 제10호의 산업시설

6) 「산업집적 활성화 및 공장 설립에 관한 법률 시행령」 제36조의4제2항에 따른 산업지원시설(해당 건축물의 바닥면적 합계의 100분의 30이하에 한정한다). 단, 기숙사는 산업지원시설 바닥면적 합계의 3분의 1 이하인 경우만 허용한다.

스텔[7]을 허용하고, 임대주택 등이 확보되지 않는 산업복합건물을 확대토록[8] 하는 것은, 제도 취지와 공공성 측면에서 다소 논란의 여지가 있을 수 있고, 별도의 공공기여 조건이 추가되지 않은 채 공기업에만 개정 규정을 적용함에 있어 형평성 문제도 제기될 수 있다고 보여짐.

○ 그러나, 산업기반 육성은 개발사업이 이루어질 때에 실현되게 됨에도 준공업지역에서 개발사업 자체가 활발하지 않은 실정을[9] 감

---

7) 오피스텔은 건축법상 업무시설, 주택법상 준주택으로 분류됨

건축법 시행령 [별표1]

14. 업무시설

나. 일반업무시설: 다음 요건을 갖춘 업무시설을 말한다.

2) **오피스텔(업무를 주로 하며, 분양하거나 임대하는 구획 중 일부 구획에서 숙식을 할 수 있도록 한 건축물로서 국토교통부장관이 고시하는 기준에 적합한 것을 말한다)**

주택법 제2조제4호

준주택이란 주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용 가능한 시설 등을 말하며, 그 범위와 종류는 대통령령으로 정한다.

주택법 시행령 제4조제4호

건축법 시행령 별표1 제14호나목2)에 따른 오피스텔

8) 현재 준공업지역 사업구역 중, 이 개정조례안으로 산업복합건물을 조성할 수 있는 구역은 1개 구역(영등포 양평동 도시환경정비사업 14구역, 11,082㎡)으로 파악되나, 향후 새로운 사업구역 지정시 추가될 수 있을 것임. 예를 들어, 현재 LH공사 또는 SH공사가 검토 중인 대상지 중 1개소가(구로구 구로본공원, 10,360㎡), 이 조례가 개정되면, 추가적으로 산업복합건물을 조성할 수 있을 것임

9) 2030 준공업지역 종합발전계획(2015)을 토대로, 이 조례에서 준공업지역 관련 규정을 정비하였으나(2016), 그 동안 준공업지역에서 개발사업이 추진되고 있는 현황은 10건이 전부임(도시계획과)

· 정상 추진 : 강서구 등촌동 복합시설 신축사업(산업복합건물), 영등포 부도심권 지구단위계획구역 내 I-3 특별계획구역(GS 부지), 금천구 대한전선부지 특별계획구역

· 사업 중단 또는 지연 : 강서구 CJ공장부지, 구로구 CJ공장부지, 구로구 신도림동 도시환경정비사업, 영등포 문래동 도시환경정비사업

· 기타 : 영등포 양평동 도시환경정비사업 11·13·14구역

안하면 개발사업의 추진동력이 다각적으로 모색될 필요가 있으므로, 이 개정조례안은 우선 공기업을 중심으로[10] 사업성 제고와 이를 통한 개발사업활성화·주택공급활성화를 도모하려는 취지로 이해됨.

○ 한편, 2030 준공업지역 종합발전계획과 이를 토대로 조례 입법된 규정들에 실효성 문제가 제기되고 있는 상황에서, 현재 수립 중인 2040 준공업지역 종합발전계획에서는 준공업지역 실정에 보다 적합한 계획 마련이 요구된다 하겠고, 이 일환으로, 이 조례가 개정되면 현장에서의 입법 효과 및 한계 등을 면밀히 모니터링하여 보다 종합적이고 체계적인 관점에서 개발사업의 활성화 방안 및 규정이 마련되어야 할 것으로 사료됨.

“기숙사·오피스텔이 포함된 경우의 용적률 명확화”(안 제55조제4항제1호)

○ 준공업지역에서 용적률은 산업(지원)시설에는 400%를 적용하고, 공동주택은 기본적으로 250%를 적용하는[11] 가운데, 기숙사는 공동주택에 포함되면서도 이 조례에 따라 산업지원시설로도 건립될 수 있는 바, 기숙사 용적률 적용에 혼선이 있을 수 있으므로,

---

10) LH공사 또는 SH공사가 현재 검토 중인 개정 조례 적용 대상지 (자료: 도시계획과)
- 공장 이적지이자 지구단위계획구역 중 추진 지연·중단된 2개소
- 20.7월 실효예정인 미집행 도시계획시설로 도시관리방안 필요 1개소

사업구분		구역면적	공장비율	추진사항 및 특이사항
1	강서구 CJ공장부지	105,762㎡	100%	· 구역지정(‘12.10)/민간에 매각 결정(‘19,12)
2	구로구 CJ공장부지	34,443㎡	100%	· 구역지정(‘14.10)/세부개발계획 수립중단(‘19,1)
3	구로구 구로본공원	10,360㎡	-	· 도시계획시설(공원) 결정(‘98.3)/실효예정(‘20.7)

11) 공동주택에서, 임대주택이나 임대산업시설 등 공공성 있는 시설을 공급할 경우에는 용적률 300% 적용

이 개정조례안은 산업지원시설로 기숙사를 건립할 경우에는 용적률 400% 적용을 명확히 하고, 더불어, 산업부지에 산업지원시설로 허용코자 하는 오피스텔도 용적률 400% 적용을 명시하려는 것임.

○ 앞에서 언급한 바와 같이, 사실상의 주거시설을 산업(지원)시설로 인정할 수 있느냐의 논란은 있을 수 있으나, 이 조례를 개정하여 산업(지원)시설로 기숙사·오피스텔이 허용된다면 해당 용적률 적용을 명확히 하는 이 개정규정은 필요하다고 판단됨.

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 최 정 희
연 락 처	02-2180-8206
이 메 일	rienrien@seoul.go.kr

<붙 임> 관련 법규

서울특별시 도시계획 조례

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

1의2. 제1호의 본문규정에 불구하고 2008. 7. 30현재 주택지 등으로 둘러싸여 산업부지의 활용이 어렵고, 주변과 연계하여 개발이 불가능한 3천제곱미터 미만의 공장이적지의 경우 공동주택(아파트는 제외한다)을 건축할 수 있다.(허가권자가 해당 도시계획위원회의 심의를 거치는 경우에 한한다)

제55조(용도지역안에서의 용적률) ① 법 제78조제1항·제2항 및 영 제85조제1항에 따라 용도지역별 용적률은 다음 각 호의 비율 이하로 한다.

13. 준공업지역 : 400퍼센트

④ 제1항제13호에도 불구하고 준공업지역안에서 공동주택 등의 용적률은 다음 각 호 이하로 한다.

1. **공동주택·노인복지주택·오피스텔·다중생활시설**(그 밖의 용도와 함께 건축하는 경우도 포함한다)의 **용적률은 250퍼센트**로 한다. 다만, **전략적인 산업재생이 필요하다고 인정되고 임대산업시설**(시장이 영세제조시설, 산업시설 등을 지원하기 위하여 임대로 공급하는 시설물 또는 그 시설물을 설치하기 위한 부지를 말한다. 이하 같다)**이 포함된 경우에는 400퍼센트**로 한

다.

2. 제1호 본문에 불구하고「공공주택 특별법」제2조제1호가목의 공공**임대주택**,「민간임대주택에 관한 특별법」제2조제4호의 공공지원민간임대주택 및 제5호의 장기일반민간임대주택은 임대분과 임대분의 3분의1에 해당하는 용적률을 추가 허용할 수 있으며, 이 경우 **용적률은 300퍼센트**로 한다.

3. 제1호 본문에 불구하고「공공주택 특별법 시행령」제2조제1항제2호의 국민**임대주택**, 제3호의 행복주택이나 제4호의 장기전세주택 또는 **임대산업시설을 확보**하는「민간임대주택에 관한 특별법」제2조제4호의 공공지원민간임대주택 및 제5호의 장기일반민간임대주택이 포함된 공동주택노인복지주택오피스텔(그 밖의 용도와 함께 건축하는 경우도 포함한다)의 **용적률은 300퍼센트**로 한다.

4. 삭제 <2019. 7. 18.>

5. 제1호 본문에도 불구하고「산업입지 및 개발에 관한 법률」제2조제8호의 각 목에 해당하는 산업단지인 경우,「산업입지 및 개발에 관한 법률」및「산업집적 활성화 및 공장 설립에 관한 법률」의 각종 계획에 의하여 기숙사를 **건축할 경우의 용적률은 400퍼센트**로 한다.(공동주택, 노인복지주택, 오피스텔, 다중생활시설 이외의 용도와 함께 건축하는 경우도 포함한다)

6. 제1호 본문에도 불구하고 준공업지역안에서 제35조제1호다목에 따른 **산업복합건물**(별표 2 제3호에 따른 산업시설과 공동주택 등의 용도가 복합된 건축물)을 건축하는 경우에는 **별표 2의2의 용적률**을 적용한다.

[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.

3. 산업부지에 설치할 수 있는 산업시설의 범위

가. 「서울특별시 전략산업 육성 및 기업지원에 관한 조례」 제2조 제10호의 산업시설

나. 「산업집적 활성화 및 공장 설립에 관한 법률 시행령」 제36조의4제2항에 따른 산업지원시설(해당 건축물의 바닥면적 합계의 100분의 30이하에 한정한다). 단, 기숙사는 산업지원시설 바닥면적 합계의 3분의 1 이하인 경우만 허용한다.

다. 정비사업, 지구단위계획, 도시개발사업의 시행을 위한 시도시계획위원회 또는 도시·건축공동위원회의 심의를 거쳐 산업시설 또는 산업지원시설로 인정하는 경우

4. 기타

가. 공동주택 건립을 위한 노후건축물 적용기준은 시행규칙으로 정한다.

나. 공공시설부지의 위치·용도·비율과 공공시설 제공에 따른 용적률 완화 등에 대하

여는 정비사업, 지구단위계획, 도시개발사업의 시행을 위한 시 **도시계획위원회 또는** 도시·건축공동위원회 심의를 거쳐 정한다.

[별표 2의2] <신설 2016.3.24.>

준공업지역내 공장부지(이적지포함)에 대한 공동주택 허용기준 (제35조제1호 관련)

1. 준공업지역내 산업복합건물의 용적률 적용방법

가. 전체 바닥면적의 합계에 대한 산업시설 바닥면적의 합계의 비율에 따라서 산업복합건물의 용적률을 차등 적용한다.

나. 사업구역의 면적이 3천제곱미터 이상부터 1만제곱미터까지인 경우에 적용한다.

다. 산업시설 바닥면적의 합계 비율은 별표 2에 따른 산업부지 확보 비율 이상이 되도록 한다.

전체 바닥면적 대비 산업시설 바닥면적의 합계 비율	용적률
30% 미만	250% 이하
30~40% 미만	270% 이하
40~50% 미만	290% 이하
50~60% 미만	310% 이하
60~70% 미만	330% 이하
70~80% 미만	350% 이하
80~90% 미만	370% 이하
90% 이상	400% 이하

2. 산업복합건물에 설치할 수 있는 시설의 범위

가. 산업시설은 별표 2 제3호에 따른 산업부지에 설치할 수 있는 산업시설 중 「건축법 시행령」 별표 1 제5호 문화 및 집회시설 중 전시장, 제10호 교육연구시설 중 연구소, 제14호 업무시설 중 일반업무시설(오피스텔 제외), 그 밖에 시도시계획위원회 또는 도시·건축공동위원회에서 인정하는 시설로 한다.

나. 산업시설 외의 시설은 제35조에 따라서 공동주택 등 준공업지역내 허용되는 시설로 한다.

산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령

제36조의4(지식산업센터에의 입주)

② 법 제28조의5제1항제3호에 따른 입주업체의 생산 활동을 지원하기 위한 시설은 다음 각 호의 시설로 한다. 다만, 시장·군수 또는 구청장이나 관리기관이 해당 지식산업센터의 입주자의 생산 활동에 지장을 줄 수 있다고 인정하는 시설은 제외한다.

1. 금융·보험·교육·의료·무역·판매업(해당 지식산업센터에 입주한 자가 생산한 제품을 판매하는 경우만 해당한다)을 하기 위한 시설
2. 물류시설, 그 밖에 입주기업의 사업을 지원하거나 어린이집·**기숙사** 등 종업원의 복지증진을 위하여 필요한 시설
3. 「건축법 시행령」 별표 1 제3호 및 제4호에 따른 근린생활시설(면적제한이 있는 경우에는 그 제한면적범위 이내의 시설만 해당한다)
4. 「건축법 시행령」 별표 1 제5호에 따른 문화 및 집회시설 또는 같은 표 제13호에 따른 운동시설로서 산업통상자원부령으로 정하는 시설
5. 「건축법 시행령」 별표 1 제7호다목에 따른 상점(음·식료품을 제외한 일용품을 취급하는 상점만 해당한다)으로서 다음의 기준에 적합한 시설

가. 산업단지 안의 지식산업센터에 설치하는 경우: 보육정원이 50명 이상인 어린이집(「영유아보육법」 제10조제1호에 따른 국공립어린이집은 제외한다)이 해당 지식산업센터에 설치(「영유아보육법」 제13조에 따라 어린이집의 설치인가를 받은 경우를 포함한다)되어 그 용도로 유지되고 있고 해당 상점의 건축연면적이 3천제곱미터(보육정원이 60명 이상인 경우에는 4천제곱미터) 이하인 시설

나. 산업단지 밖의 지식산업센터에 설치하는 경우: 해당 상점의 건축연면적이 해당 지식산업센터에 설치되는 지원시설의 바닥면적 총합계의 100분의 10 이하인 시설

6. 「건축법 시행령」 별표 1 제14호나목2)에 따른 **오피스텔**(산업단지 안의 지식산업센터에 설치하는 경우로서 해당 산업단지의 관리기본계획에 따라 허용되는 경우만 해당한다)