

서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의 안 번 호	1946
------------	------

2020. 12. 17.
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

- 2020. 10. 16. 장상기 의원 대표 발의 (2020. 10. 26. 회부)

2. 제안이유

- 서울의 준공업지역은 기존 제조업 및 지식산업, 정보통신산업 뿐만 아니라 미래 신산업공간으로서 중요한 역할을 수행하고 있는 한편,
- 산업시설의 노후화, 공장과 주거의 혼재에 따른 열악한 정주환경 등 여전히 낙후된 지역이라는 인식의 개선을 위해 지역의 정비가 필요함
- 이에 '20.5.6 정부가 발표한 「수도권 주택공급 기반 강화방안」 중 준공업지역 제도개선 부분의 취지를 반영하여 준공업지역 내 대규모 공장부지 등을 대상으로 정비사업의 추진 동력을 확보하기 위함임

3. 주요내용

- 한국토지주택공사, 서울주택도시공사가 공공임대주택을 공급하면서 사업시행자로 참여할 경우, [별표 2] 제2호에 따른 산업부지 확보 비율의 상한을 40%까지 완화할 수 있도록 함(안 [별표 2]제2호 마목 신설)

4. 검토의견

- 이 개정조례안은 지난 '20.5.6. 중앙정부가 발표한 '수도권 주택 공급 기반 강화 방안'¹⁾ 중 준공업지역의 공장 이전 부지를 활용하여 주택 공급을 확대하는 사항을 반영하는 것으로, 한국토지주택공사(이하, LH공사) 또는 서울주택도시공사(이하, SH공사)가 사업시행자로 참여하여 공공임대주택을 공급하는 경우에는 한시적으로 산업부지 확보비율을 완화하려는 것임.
- 준공업지역에서 공장부지에(이적지 포함) 공동주택 건축은 원칙적으로 불허하고 있으나, 기숙사·임대주택 등은 허용하고 있고, 지구단위계획·정비사업·도시개발사업에서도 이 조례 [별표 2]의 산업부지 확보비율에 따라 일정 비율 이상의 산업부지를 확보하거나, [별표 2의2]에 따라 산업복합건물로서 일정 비율 이상 산업시설을 조성하는 경우에는 공동주택을 허용하는 가운데(붙임2), 이 개정조례안은 준공업지역내 공장부지에(이적지 포함) LH공사 또는 SH공사가 사업시행자로 참여하여 공공임대주택을 공급하는 경우에는 3년간 한시적으로 산업부지 확보비율을 40%까지 완화하여, 사업구역내 공장비율이 50% 이상인 경우에도 산업부지를 40%만 확보하고 나머지 60%는 공동주택 건설을 허용하려는 것임.

1) 주요 내용은 공공재개발사업 활성화, 소규모 주택정비사업 보완, 역세권 민간 주택사업 활성화, 1인용 주거 공급 활성화, 도심 내 유휴부지 추가 확보, 준공업지역 내 공장이전 부지 활용(산업시설 의무확보 비율 완화 등, 붙임1) 등으로 요약됨

[별표 2] 준공업지역내 공장부지(이적지 포함)에 대한 공동주택 허용기준

사업구역내 공장비율 (2008.1.31 기준)	사업구역 면적대비 산업 부지 확보비율	개 정 안
10~20% 미만	10% 이상	10% 이상
20~30% 미만	20% 이상	20% 이상
30~40% 미만	30% 이상	30% 이상
40~50% 미만	40% 이상	40% 이상
50% 이상	50% 이상	40% 이상

- 올 상반기에도 준공업지역의 주택공급 활성화를 위해, LH공사 또는 SH공사가 사업시행자로 참여할 경우에는 산업부지에 오피스텔을 허용하고, 산업복합건물에는 산업시설 면적의 10%까지 기숙사·오피스텔을 허용하며, 산업복합건물 사업구역 면적도 1만㎡에서 2만㎡로 확대하는 내용으로 이 조례가 개정되었으나(의안번호 1312, '20.3. 공포, 붙임3) 아직 입법 효과가 전무한 상황에서²⁾, 이 개정조례안은 정책 효과를 위해 산업부지 확보비율까지 완화하려는 것으로서, 이 조례가 개정되면 민관합동사업 공모를 통해 1~2개소 시범사업을 추진할 계획임(12월 말 공모 예정)³⁾.
- 산업부지 및 산업복합건물의 용도 완화에 대하여(의안번호 1312), 산업기반 유지·육성을 위한 산업부지·산업시설에 사실상 주거시

2) 올 상반기 이 조례 개정 추진시, LH공사 또는 SH공사가 개정 규정 적용 대상지로 아래 3개소를 검토하였으나, 조례 개정 후에도 사업 추진이 안 됨

- 공장 이적지이자 지구단위계획구역 중 추진 지연중단된 2개소
- 20.7. 실효예정인 장기미집행 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)

3) 구로구 CJ공장부지 등 시범사업지 검토 중(LH공사, SH공사)

설인 오피스텔을 허용하고 이를 공기업 참여로 제한하는 것은 제도 취지와 형평성 측면에서 논란의 여지가 있을 수 있음에도 이 조례가 개정되었던 것은,

준공업지역에서 개발사업 자체가 활발하지 않은 실정을⁴⁾ 감안하여, 우선 공기업을 중심으로 사업성 제고와 이를 통한 개발사업활성화·주택공급활성화를 도모하려는 취지로 이해됨.

○ 따라서, 이 개정조례안의 ‘산업부지 확보비율 완화’도 이와 동일한 맥락에서 이해될 수 있다고 사료됨.

특히, 산업부지 확보비율은 ‘15년 7월 개정되어, 공장비율이 작은 구간은 산업부지 확보비율을 축소한 반면 공장비율이 큰 구간은 산업부지 확보비율을 확대하였는데⁵⁾,

당시 입법 취지는 공장비율이 낮은 지역의 산업부지 비율을 경감하려는 뜻이 우선하고⁶⁾ 산업부지의 총량적 측면에서 공장비율이 높은 지역의 산업부지 확보비율을 수치적으로 높인 것으로서⁷⁾,

4) 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 C공장부지, 구로구 C공장부지, 구로구 신도림동 도시환경정비사업, 영등포 문래동 도시환경정비사업

· 기타 : 영등포 양평동 도시환경정비사업 11·13·14구역

5) 공장비율이 10~20% 미만일 경우 당초 산업부지 확보비율이 20%에서 10%로 줄어든 반면 공장비율이 40~50% 미만인 경우와 50%이상인 경우에는 산업부지 확보비율이 각각 종전 기준보다 10% 증가

6) ‘15. 7.30 도시계획조례 별표2(산업부지 비율) 개정(김정태의원 대표발의) 취지 : 공장비율이 20%미만인 지역에 대해서는 산업부지 확보비율 완화

7) (도시계획과) ‘15.7. 개정 당시, 산업부지 확보면적 10.8% 증가 예상

산업시설 수요 대비 산업부지 확보비율의 적정성, 산업부지 비율 증가가 사업성에 미치는 영향 등 실질적인 입법 영향이 면밀히 검토되지 않은 채 개정되어, 이 개정규정이 오히려 준공업지역 개발사업을 저해하는 요인 중의 하나로 언급되고 있음⁸⁾.

종 전		현 행		
사업구역내 공장비율 (2008.1.31기준)	사업구역 면적대비 산업부지 확보비율	사업구역내 공장비율 (2008.1.31기준)	사업구역 면적대비 산업부지 확보비율	적용 사례 (자료: 도시계획과)
10~30% 미만	20% 이상	10~20% 미만	10% 이상	없음
		20~30% 미만	20% 이상	없음
30~50% 미만	30% 이상	30~40% 미만	30% 이상	없음
		40~50% 미만	40% 이상	1건(금천구 대한전선부지)
50% 이상	40% 이상	50% 이상	50% 이상	1건(강서구 등촌동 산업복합건물)

- 공장부지를(이적지 포함) 산업부지와 공동주택부지로 운영하는 것은 서울시의 산업기반을 유지·육성함과 동시에 공동주택을 허용하여 개발사업을 활성화하려는 취지이고 산업기반 육성은 개발사업이 이루어질 때 실현될 수 있으므로, 산업부지 확보비율은 단순한 수치적 접근이 아닌, 현장에 기반한 수요와 공급의 실질적이고 균형된 접근이 요구된다 하겠음.
- 따라서, 이 조례를 개정하여 공기업이 참여하는 경우에 우선적으로 산업부지 확보비율을 완화하더라도, 현재 수립 중인 2040 준공업지역 종합발전계획을(20.6.~21.9.) 통해 산업부지 확보비율

8) (도시계획과) '15.7월 조례개정 시 경과규정을 두지 않아, 조례개정 전 지구단위계획을 통해 산업비율을 정하였던 강서C공장부지와 구로C공장부지 사업이 세부개발계획 수립 과정에서 좌초되었고 금천 대한전선부지의 경우, 산업시설로서 병원을 건립하는 조건으로 산업부지 비율 완화를 적용받 아(의안번호 517, '19.5, 개정조례 공포) 사업을 추진 중에 있음

을 전면 재검토하여 산업시설 수요와 개발 활성화의 실효적 비율을 정립하고 모든 시행자에 적용함으로써, 산업부지 확보비율 규정의 합리성을 높이고 규정 적용의 형평성을 회복할 필요가 있다고 판단됨.

- 더불어, 2030 준공업지역 종합발전계획과 이를 토대로 조례 입법된 규정들에 실효성 문제가 제기되고 있는 상황에서⁹⁾, 2040 준공업지역 종합발전계획에서는 준공업지역 실정 및 산업 동향·추세에 보다 적합한 계획과 개발사업의 추진동력이 다각적으로 모색될 필요가 있고, 이 일환으로, 공기업 참여를 전제로 마련된 완화 규정들의 입법 효과 및 한계 등을 면밀히 모니터링하여, 종합적이고 체계적인 관점에서 준공업지역 계획과 규정이 마련되어야 할 것임.

담당자	도시계획관리위원회 입법조사관 최정희
연락처	02-2180-8206
이메일	rienrien@seoul.go.kr

9) 2030 준공업지역 종합발전계획에 따른 도시계획 조례 개정 사항과 적용 현황(자료: 도시계획과)

- 제55조 : 용적률 완화
 - 임대산업시설을 포함하는 민간임대주택의 용적률 300% 적용(개정규정 적용 0건)
 - 공장비율 10% 미만인 역세권(500m) 임대주택기숙사 용적률 400% 적용(실효성이 낮아 규정 삭제)
- [별표 2] : 산업지원시설
 - 기숙사를 산업지원시설 연면적의 1/3 범위 내 허용(개정규정 적용 0건)
- [별표 2의2] : 산업복합건물 신설 (개정규정 적용 1건, 강서구 등촌동 산업복합건물)
 - 산업복합건물의 구역면적, 용적률 적용방법
 - 산업복합건물에 설치할 수 있는 시설의 범위

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>[별표 2] 준공업지역내 공장부지(이적지 포함)에 대한 공동주택 허용기준 (제35조제1호 관련)</p> <p>1. (생략) 2. 산업부지 확보비율 가. ~ 라. (생략)</p> <p><신설></p> <p>3. ~ 4. (생략)</p>	<p>[별표 2] 준공업지역내 공장부지(이적지 포함)에 대한 공동주택 허용기준 (제35조제1호 관련)</p> <p>1. (현행과 같음) 2. 산업부지 확보비율 가. ~ 라. (현행과 같음) <u>마. 한국토지주택공사 또는 서울주택도시공사가 「공공주택 특별법 시행령」 제2조제1항제2호부터 제4호까지의 공공임대주택을 공급하면서 단독 또는 민간 사업자와 공동으로 사업을 시행하는 경우에는 가목의 산업부지 확보비율 상한을 40%까지 완화할 수 있다.</u></p> <p>3. ~ 4. (현행과 같음)</p> <p style="text-align: center;">부 칙</p> <p>제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조(산업부지 확보비율 완화 규정의 유효기간) [별표 2] 제2호마목의 개정규정은 이 조례 시행일로부터 3년이 되는 날까지 건축허가를 신청(건축허가가 의제되는 경우와 건축허가 또는 사업계획 승인을 신청하기 위한 건축위원회 심의를 받은 경우를 포함한다)한 경우까지 적용한다.</p>

<붙임 1> 준공업지역 내 공장이전 부지 활용방안(수도권 주택공급 기반 강화 방안 '20.5.6.)

□ 현황 및 문제점

- 준공업지역은 일자리 거점의 역할 유지를 위해 관리하고 있으나, 일부 산업시설 노후화, 공장-주거 혼재 등에 따라 지역 정비 필요

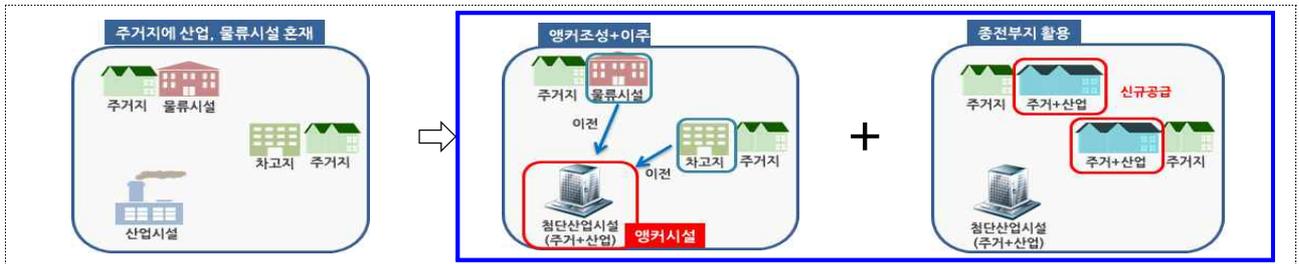
* 서울 내 준공업지역은 서울 전체면적의 3.3%인 19.98km²

** (자치구별 현황, 7개 자치구) 성동(2,051천 m²)·도봉(1,489천 m²)·양천(93천 m²)·강서(2,920천 m²)·구로(4,277천 m²)·금천(4,122천 m²)·영등포구(5,025천 m²)

□ 개선방안

① 공공이 참여하는 순환정비 방식 도입

- 민관합동 공모사업을 통해 대규모 공장이전 부지에 앵커산업시설(주거 + 산업)을 조성한 후, 순차적으로 정비 추진



- ☞ '20.下까지 서울시 조례개정을 마치고, 국토부·서울시·LH·SH 합동공모를 통해 시범 사업지 1~2곳 확보

② 산업시설 의무확보 비율 완화(서울시 조례 개정)

- 민관합동 사업에 대해서는 기존 산업부지 확보 의무비율을 최대 50%→40%로 하향 조정 (3년 한시 적용)

* 현재는 공장이전 부지를 주택+산업 복합단지로 개발하려면 산업부지 50%, 주택부지 50%로 나누어야 하나, 산업부지 50%→40% 하향 및 주택 50%→60%로 상향



③ 산업시설 매입지원 및 기금융자

- 민관합동 사업을 추진하는 경우 공공에서 산업시설을 일부 매입하여 영세 공장주, 청년 벤처 등에 지원 (공간지원리츠 활용)
- 기금에서 민관합동 사업의 총사업비 50%까지 年 1.8% 용자 지원

<붙임 2> 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」 제2조 제4호의 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)

[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 도시건축공동위원회의 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 대하여는 정비사업, 지구단위계획, 도시개발사업의 시행을 위한 시 도시계획위원회 또는 도시건축공동위원회 심의를 거쳐 정한다.

[별표 2의2]

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 시도시 계획위원회 또는 도시·건축공동위원회에서 인정하는 시설로 한다.
- 나. 산업시설 외의 시설은 제35조에 따라서 공동주택 등 준공업지역내 허용되는 시설로 한다.

<붙임 3> 준공업지역 주택 공급 확대를 위한 도시계획 조례 개정('20.3.) 사항

신 · 구조문대비표

종 전	현 행
<p>[별표 2]</p> <p>준공업지역내 공장부지(이적지 포함)에 대한 공동주택 허용기준 (제35조제1호 관련)</p> <p>1.~2. (생략)</p> <p>3. 산업부지에 설치할 수 있는 산업시설의 범위</p> <p>가. (생략)</p> <p>나. 「산업집적 활성화 및 공장 설립에 관한 법률 시행령」 제36조의 4제2항에 따른 산업지원시설(해당 건축물의 바닥면적 합계의 100분의 30이하에 한정한다). 단, <u>기숙사는</u> 산업지원시설 바닥면적 합계의 3분의 1 이하인 경우만 허용한다.</p> <p>다. (생략)</p> <p><신 설></p>	<p>[별표 2]</p> <p>준공업지역내 공장부지(이적지 포함)에 대한 공동주택 허용기준 (제35조제1호 관련)</p> <p>1.~2. (현행과 같음)</p> <p>3. -----</p> <p>가. (현행과 같음)</p> <p>나. -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p><u>기숙사 및 오피스텔은</u> -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>다. (현행과 같음)</p> <p>라. <u>한국토지주택공사 또는 서울주택도시공사가 「공공주택 특별법 시행령」 제2조제1항제2호부터 제4호까지의 공공임대주택을 공급하면서 단독 또는 민간 사업자와 공동으로 사업을 시행하는 경우에는 나목에 따른 기숙사를 「</u></p>

종 전	현 행
<p>4. (생략)</p> <p>[별표 2의2] 준공업지역내 공장부지(이적지포함)에 대한 공동주택 허용기준 (제35조제1호 관련)</p> <p>1. 준공업지역내 산업복합건물의 용적 률 적용방법</p> <p>가. (생략)</p> <p>나. 사업구역의 면적이 3천제곱미 터 이상부터 1만제곱미터까지인 경우에 적용한다. <단서 신설></p> <p>다. (생략)</p> <p>2. 산업복합건물에 설치할 수 있는 시 설의 범위</p> <p>가. 산업시설은 별표 2 제3호에 따른 산업부지에 설치할 수 있는 산 업시설 중 「건축법 시행령」 별표 1 제5호 문화 및 집회시설 중 전시장, 제10호 교육연구시설 중 연구소, 제14호 업무시설 중</p>	<p><u>건축법 시행령」 [별표 1]제14호 나목2)에 따른 오피스텔로 대체 할 수 있다.</u></p> <p>4. (현행과 같음)</p> <p>[별표 2의2] 준공업지역내 공장부지(이적지포함)에 대한 공동주택 허용기준 (제35조제1호 관련)</p> <p>1. ----- -----</p> <p>가. (현행과 같음)</p> <p>나. ----- ----- ----- . <u>다만, 한국 토지주택공사 또는 서울주택도 시공사가 단독 또는 민간 사업 자와 공동으로 사업을 시행하 는 경우에는 면적을 2만제곱미 터까지 완화할 수 있다.</u></p> <p>다. (현행과 같음)</p> <p>2. ----- -----</p> <p>가. ----- ----- ----- ----- ----- -----</p>

