

공업지역 도시관리를 위한 산업시설 관련 법·제도 개선방안 연구: 서울시 준공업지역을 중심으로*

A Study on the Improvement of Laws and Regulations Related to Industrial Facilities for Urban Management in Industrial Areas, Focusing on the Quasi-Industrial Area in Seoul

백세나 Baik, Cena**, 이희정 Lee, Heechung***

Abstract

The Special Act on the Management and Promotion of Urban Industrial Areas was enacted in 2021 to lay the legal basis for systematic urban management of industrial areas. This study derived problems that may arise in the urban management of industrial areas due to differences in industrial facility regulations under industrial laws and urban management laws, and proposed measures to improve these laws and ordinances. If the method of calculating the industrial land area ratio applied to urban management in industrial areas is not clear, it is difficult to reach a consensus among residents in reconstruction projects. Regulations related to industrial facilities may not control functional conflicts between uses or may become excessively regulatory. Therefore, when presenting an urban management plan for industrial areas based on industrial facilities, it is necessary to define them as industries based on the standard industrial classification system rather than the use of buildings.

Keywords: Industrial Area, Urban Management, Industrial Facilities

I. 서론

도시 공업지역의 체계적인 관리와 활성화로 도시경쟁력을 제고하고 도시환경을 개선하기 위하여 「도시공업지역의 관리 및 활성화에 관한 특별법」(이하 도시공업지역법)이 2021년 1월에 제정, 2022년 1월부터

시행되었다. 부칙 제2조에 따라 시장·군수 등은 시행일부 3년 이내에 공업지역기본계획을 수립해야 한다. 2023년 3월 말 기준, 현재는 공업지역이 지정되어 있는 시·군별로 공업지역기본계획을 수립하고 있다.¹⁾ 공업지역 중에서 준공업지역만 지정되어 있는 서울시는 도시공업지역법이 지정되기 이전인 1996년부터

* 이 논문은 2023년 대한민국 산업통상자원부의 재원으로 지식서비스산업 핵심기술개발사업(20015152)의 지원을 받아 수행된 연구임.

** 서울시립대학교 도시공학과 박사과정(제1저자) | Ph.D. Candidate, Department of Urban Planning and Design, University of Seoul | Primary Author | cena100@hanmail.net

*** 서울시립대학교 도시공학과 교수(교신저자) | Professor, Department of Urban Planning and Design, University of Seoul | Corresponding Author | leeworld@uos.ac.kr

1) 2023년 3월 말 기준, 국가종합전자조달시스템(나라장터)에 공업지역기본계획 용역 발주 공고를 낸 시·군은 총 24개이며, 계획(안)에 대한 공청회를 추진한 도시는 부산이 유일하다.

「서울특별시 건축 조례」(이하 건축조례) 및 「서울특별시 도시계획 조례」(이하 도시계획조례), 「공동주택입지 심의기준」, 「준공업지역 종합발전계획」 등으로 서울시 준공업지역의 산업기반을 유지·확보하고 지역 환경을 개선하기 위한 도시관리 방안을 마련하고 있다.

서울시가 선제적으로 준공업지역을 관리한 것은 수도권 과밀억제 정책과 산업구조 변화로 준공업지역의 산업기반이 약화되고 있었기 때문이다. 1994년 「수도권정비계획법」 개정 시 도입된 공장총량제로 인해 서울시에 대한 공장 신규진입과 공업지역 신규지정이 제한되었다. 이와 함께 서울시의 지가 및 인력비 상승으로 준공업지역 내 대규모 공장은 지방으로 이전하고, 대규모 공장 이적지는 서울의 높은 주택수요에 부응하여 주로 아파트단지로 개발되었다.

서울시는 준공업지역의 산업기반을 유지하여 산업 경쟁력을 상실하지 않도록 1996년부터 2000년까지는 건축조례, 2000년 7월부터는 도시계획조례로 준공업지역 내 공장 이적지에 대한 공동주택 개발을 제한하였다. 조례와 더불어, 1996년부터 2000년까지는 공동주택입지 심의기준으로, 2000년부터는 행정계획인 준공업지역 종합정비계획을 수립하여 대규모 공장부지 및 이적지가 무분별하게 공동주택으로 전환되지 않도록 하였다. 이후 준공업지역 낙후화를 방지하는 차원에서 공장 이적지의 공동주택 개발 허용에 대한 요구가 제기되었고,²⁾ 2008년 7월 개정된 도시계획조례는 공장비율에 따라 산업부지를 확보하는 조건으로 공장부지 및 이적지에 대한 공동주택 개발을 허용하

였다. 한편 2000년 준공업지역 종합정비계획에서 제시한 정비 관련 시책은 제도적 수단 및 후속 조치 미흡으로 추진되지 않았기에,³⁾ 2009년 수립된 준공업지역 종합발전계획에서는 지역 정비 방안을 마련하여 준공업지역에 대한 종합적인 관리체계의 토대를 구축하였다. 이후 2015년 수립된 2030 준공업지역 종합발전계획은 지역산업 생활권계획을 도입하고 지역산업 보호·육성 및 장소단위 재생 방향을 생활권 단위로 마련하여 종합적 관리체제로 전환하였다.

도시 공간구조와 산업구조가 변화함에 따라 서울시 준공업지역 도시관리 대상 범위는 ‘공장부지’에서 ‘준공업지역 내 전체 부지’로 확대되었으나, 산업기반 확보 기준인 공장비율과 공장 범위는 2009년 준공업지역 종합발전계획 수립 이후로도 유지되고 있다. 단일부지에서는 공장비율 산정이 단순한 것과 달리, 다수의 소규모 필지를 대상으로 하는 도시정비형 재개발구역에서는 공장비율 산정 시 공장 범위에 대한 해석이 달라 논란이 발생했다.⁴⁾ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 및 도시계획조례에 따른 용도지역의 용도 제한은 건축법 시행령 [별표 1]에 따른 용도별 건축물의 종류(이하 건축물 용도)로 제시된다. 반면 도시계획조례의 공장 범위 규정은 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 산업집적법)에 따른 공장을 제시하고 있다. 산업집적법의 ‘공장’은 건축법 시행령 [별표 1] 제17호 ‘공장’과 동일하지 않고 건축물 용도와의 관계도 명확하지 않기 때문에 공장 범위 해석에 논란이 발생했다. 도시공업지역법에 의한

2) 준공업지역 규제로 대규모 공장 이적지가 방지되어 지역을 슬럼화하고 국가산업단지가 첨단 IT산업 중심으로 변경되면서 배후 주거지가 부족하므로 준공업지역 내 공장 이적지에 지구단위계획을 수립하여 공동주택 건립이 가능하도록 허용해달라는 주민의 청원에 따라, 시의회 의원이 서명 발의하여 2006년 8월부터 2008년 6월까지 도시계획조례 일부개정 논의를 진행하였다. <https://www.smc.seoul.kr>. (2023년 4월 5일 검색).

3) 서울특별시 2015, 18.

4) 2012년에 정비구역으로 지정된 서울시 구로구 신도림동 293번지 일대는 이후 주민들이 2012년 정비계획 수립 시 공장비율의 과다 산정과 과도한 산업부지 확보로 인한 사업추진의 어려움을 호소하며 공장비율 재산정과 정보공개를 요청하였다. <https://www.seoul.go.kr>. (2023년 4월 7일 검색).

산업정비구역계획 수립 시 반영해야 하는 종전산업비율도 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 산업입지법)에 따른 산업시설을 기준으로 제시하고 있어, 서울시에서 도시계획조례에 따른 공장 범위 해석 및 적용 시 발생하는 논란이 산업정비구역계획에서도 동일하게 발생하여 공업지역 정비가 지연될 우려가 있다.

공업지역의 도시관리를 위해 산업정책과 공간계획을 연계한 법정계획인 공업지역기본계획이 수립된 이후에는 지역별로 산업정비구역계획이 수립될 것이며, 산업 활성화와 환경 정비를 위한 사업 추진이 가능하게 된다. 산업정비사업의 본격적인 추진을 앞두고, 이 연구는 산업 진흥과 공간계획 관련 법·제도 간 산업시설 정의에 대한 차이 및 연계성 미흡으로 인하여 공업지역 도시관리에서 발생할 수 있는 법·제도적인 문제점을 도출하고 개선방안을 마련하고자 한다.

II. 선행연구 검토 및 분석의 틀

1. 선행연구 검토

공업지역 도시관리에 관한 연구는 공업지역 관리 및 정책 개선방안 연구, 관리 방안을 마련하기 위한 공업지역 토지이용 특성 분석 연구, 산업기반 현황을 진단하기 위한 평가모델 연구, 공업지역 도시관리 관련 법·제도 개선방안 연구 등으로 구분할 수 있다. 이 연구는 공업지역 도시관리 관련 법·제도 개선방안 연구에 해당한다. 관련 선행연구로는 서울시 영등포구 준공업지역의 산업기반이 약화되는 원인을 파악하기 위하여 도시관리 관련 법·제도를 분석하고 산업기반을

유지하는 데 있어 법·제도 전반적인 문제점을 도출하며 개선방향을 제시한 연구(김지엽, 손동욱, 진린 2014)가 있다.

이 연구는 공업지역 도시관리의 주요 대상인 산업시설에 초점을 맞추고 있다. 산업시설에 대한 산업 및 도시관리 관련 법·제도상 차이점을 분석하고 공업지역 도시관리 시 발생하는 법·제도적 문제점을 도출하며 개선방안을 제시했다는 점이 공업지역 도시관리 관련 법·제도를 다루는 선행연구와 차별된다.

표 1_공업지역 도시관리 관련 선행연구

구분	주요 내용	선행연구
공업지역 관리·정책 개선방안 연구	준공업지역 관리실태·현황 분석에 따른 정책적 문제점 도출, 정책적 발전방향 제시	이범현, 박은관, 김상조, 장철순, 김유란(2014)
	해외사례 분석에 의한 주공 공생방안 도출	민승현(2014)
	준공업지역 활성화와 공장 이적지 개발에 대한 정책 특성 영향 분석	이명의(2014); 오규식, 김상균, 정승현(2012)
	준공업지역 물리·사회·경제적 측면 진단지표를 적용한 평가와 유형화 및 유형별 관리방안 마련	장영호, 지남석, 여홍구(2009)
공업지역 토지이용 특성 분석 연구	준공업지역 공동주택 허용 여부에 따른 유형별 관리방안 개선 제시	정천용, 이명훈(2009); 이홍배(2012)
	주공 혼재경향 변화 분석	이현주(2011)
	공장부지 토지이용변화에 영향을 주는 요인을 규명	정혜영(2007); 황혜진(2018)
공업지역 진단을 위한 평가모델 연구	공업지역 계획적 관리를 위해 제조업 산업기반을 파악할 수 있는 산업기반평가모델 개발과 적용	권영필, 남진(2018)
공업지역 도시관리 관련 법·제도 연구	준공업지역 산업기반 유지를 위한 도시관리 관련 법·제도의 문제점을 파악하고 준공업지역 특성 유지를 위한 개선방향 제안	김지엽, 손동욱, 진린(2014)

5) 이 연구에서 검토하는 법·제도의 기준시점은 2022년 12월 말이다.

6) 해당 연구는 산업단지가 아닌 준공업지역의 산업기반이 약화되는 원인으로 국토계획법상 용도지역제에 의한 건축물 용도 제한의 한계, 산업입지법에 따른 산업 활성화 관련 제도의 실질적인 적용 어려움, 상위계획 및 중앙정부의 정책과 연구 대상지 산업 공간 유지정책 간 상충 등을 제시하고 있다.

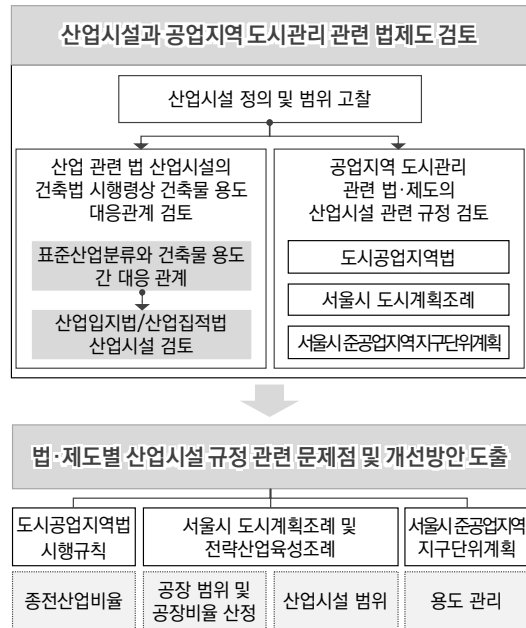
2. 분석의 틀

연구내용은 산업시설에 대하여 산업과 도시관리 관련 법제도 간 정합성을 검토하여 공업지역 도시관리에서 발생할 수 있는 제도적 문제점을 도출하고 개선방안을 제시한다. 이를 위해 연구 분석의 틀은 다음과 같다.

공업지역 도시관리 관련 법제도의 경우 공간관리 측면에서는 국토계획법에 의거하여 건축법상 건축물 용도를, 산업 진흥 측면에서는 산업집적법 및 산업입지법, 산업 관련 개별법 등을 수용하고 있다. 이때 건축법의 건축물 용도와 산업집적법·산업입지법 등에 따른 산업시설 간 연계성이 명확하게 정의되지 않았다. 따라서 문헌 고찰을 통해 산업과 도시관리 관련 법제도 간 산업시설의 연계성 및 정합성을 검토하는데, 먼저 여러 가지 법령, 조례 등이 규정하고 있는 산업시설 정의와 범위를 고찰하였다. 둘째, 다양한 법에서 정의하고 있는 산업시설이 공업지역 도시관리에 적절하게 반영될 수 있는지에 대한 여부를 파악할 수 있는 기준으로서 산업입지법 등에 의한 산업시설과 건축물 용도의 대응 관계를 도출하였다. 공업지역 도시관리에서 용도는 기본적으로 국토계획법에 따라 건축법의 건축물 용도가 기준이 되므로, 산업시설을 건축물 용도로 파악하고자 한다. 이를 위해 선행적으로 산업의 종류와 건축물 용도의 관계를 검토하였다. 산업의 종류는 통계청이 고시하며 산업정책 및 산업영역에 범용되는 한국표준산업분류(이하 표준산업분류)에 의한 업종을 기준으로 하였다. 셋째, 표준산업분류와 건축물 용도 간 연계성 검토 내용을 기준으로 산업입지법 및 산업집적법에 따른 산업시설 정의 범위를 건축물 용도로 치환하여 파악하였다.

이와 함께 도시공업지역법, 서울시의 도시계획조례 및 지구단위계획 등 도시관리 관련 법·제도·계획의 산업시설 규정사항을 검토하였다. 이 중 지구단위계획에 대해서는 서울시 준공업지역 내 산업기능이 밀집한 지역의 지구단위계획상 건축물 용도 중 산업시설 관련 제시 방식을 검토하였다. 검토 대상 지구단위계획은 지역 특성에 따라 산업단지, 용도지구(산업·유통개발진흥지구), 기성시가지, 특별계획구역으로 구분하여 각각 선정하였다. 2022년 말 기준으로 서울시 준공업지역 내에 지정된 지구단위계획구역은 총 47개소이다. 이 중 한국 수출(서울디지털) 국가산업단지(이하 G밸리), 성수IT 산업·유통개발진흥지구(이하 성수IT지구), 독산역 주변 지구단위계획구역(이하 독산역 주변구역), 기양 CJ 공장부지의 지구단위계획이 검토 대상이다.

그림 1_분석의 틀



7) 한국표준산업분류는 산업 활동에 의한 통계 자료의 수집, 제표, 분석 등에 적용되는 활동 분류 및 범위를 제공하기 위하여 사업체 및 기업체 단위 등의 생산단위가 주로 수행하는 산업 활동을 그 유사성에 따라 체계적으로 유형화한 기준이다. 통계법에 따라 모든 통계작성기관이 의무적으로 표준산업분류를 사용하고 있으며, 일반 행정 및 산업정책 관련 법령에서도 적용 대상 산업영역을 한정하는 기준으로 이를 준용하고 있다(통계청 2017, 14).

법·제도 분석을 바탕으로 도시공업지역법 시행규칙의 종전산업비율, 서울특별시 도시계획조례의 공장 범위 및 공장비율 산정 방식, 서울특별시 전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례(이하 전략산업육성조례)의 산업시설 범위, 준공업지역 대상 도시관리계획의 용도관리 등 산업시설과 연관된 공업지역 도시관리 방안의 법·제도에 상 문제점을 도출하고 개선방안을 제안하였다.

III. 산업시설과 공업지역 도시관리 관련 법·제도 검토

1. 법·제도별 산업시설 검토

1) 산업시설 고찰

국립국어원 표준국어대사전은 산업을 “인간의 생활을 경제적으로 풍요롭게 하기 위하여 재화나 서비스를 생산하는 사업으로 농업·목축업·임업·광업·공업을 비롯한 유형물(有形物)의 생산 이외에 상업·금융업·운수업·서비스업 따위와 같이 생산에 직접 결부되지 않으나 국민 경제에 불가결한 사업도 포함하며, 좁은 뜻으로는 공업만을 가리키기도 한다”고 정의한다. 즉 산업이란 유형 여부와 상관없이 생산하는 일 전체를 포괄하고 있으며, 공업은 산업의 좁은 뜻이라기보다 산업의 한 종류라고 볼 수 있다. 공업의 산업 분류에 대한 명확한 법적 정의는 없지만 관련 법률을 종합하면⁸⁾ 공업은 표준산업분류체계상 제조업에 해당한다.

따라서 산업시설의 종류는 제조업을 위한 시설인 공장에 한정되지 않고 산업의 종류만큼 다양할 것이

다. 이런 이유로 실제 산업시설의 종류 또는 범위를 규정하고 있는 법·제도는 많지 않고 정의하는 산업시설 범위도 제한적이다. 대표적인 해당 법·제도는 산업입지법과 전략산업육성조례가 있다(<표 2> 참조). 이 외에 도시공업지역법 시행규칙과 도시계획조례에도 산업시설 범위에 관한 규정이 있으나, 도시공업지역법 시행규칙은 산업입지법에 따른 산업시설을, 도시계획조례는 전략산업육성조례의 산업시설을 각각 준용하고 있다.

산업입지법은 산업단지의 산업시설용지를 정의하면서 산업시설의 범위를 제시하고 있다. 즉 산업입지법에 따른 산업시설은 ‘산업단지에 입주 가능한 산업·관련시설이며 전반적인 산업시설은 아니다. ‘공장’으로 한정하여 입주할 수 있는 공업단지가 1995년 12월 말 산업집적법 및 산업입지법의 개정으로 산업단지로 변경되면서 입주 대상이 제조업에서 지식산업, 정보통신업 등으로 확대된 것도 산업입지법의 산업시설 범위가 매우 한정적인 것을 보여준다.

한편 국토계획법에 따른 공업지역은 “공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역”(제36조 제1항 제1호 다목)으로 정의된다. 국토계획법 시행령 제30조 제1항 제3호에 따른 공업지역 종류별⁹⁾로 차이는 있지만 공업지역의 주요 대상 산업은 공업이다. 공업지역은 산업입지법·산업집적법의 산업단지와 같이 산업 범위를 명확히 규정하고 있지는 않다. 국토계획법에 따른 공업지역 내 허용·불허용도로 볼 때 공업지역의 산업시설은 건축법 시행령 분류상 제1종 및 제2종 근린생활시설, 판매시설, 운수시설, 공장, 창고시설, 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설, 발전시설 등이다.¹⁰⁾

8) 1995. 12. 31. 개정 이전 「공업배치및공장설립에관한법률」(산업집적법의 기존 명칭)과 「산업입지법」에서 ‘공업단지’의 입주 대상을 ‘공장’으로 규정한다. 「산업집적법」 제2조 제1호에서 ‘공장’은 ‘제조업을 하기 위한 사업장’으로 정의하고 있다.

9) 전용공업지역은 주로 중화학공업, 공해성 공업 등을 수용하기 위하여 필요한 지역, 일반공업지역은 환경을 저해하지 아니하는 공업의 배치를 위하여 필요한 지역, 준공업지역은 경공업 그 밖의 공업을 수용하되, 주거기능·상업기능 및 업무기능의 보완이 필요한 지역으로 정의하고 있다.

산업시설 범위 규정 방식에 있어 산업입지법은 지식산업, 정보통신산업 등 산업의 종류와 공장, 물류시설 등 관련 법에 따른 특정 산업시설을 혼합하여 포괄적으로 제시하고 있다. 이때 산업의 종류는 산업입지법이 정의한 산업으로 표준산업분류체계를 따르는 것은 아니다. 국토계획법에 따른 공업지역을 대상으로 하는 도시공업지역법 시행규칙은 산업시설 범위 규정시 산업입지법을 준용하며 건축물 용도로 제시하지 않는다. 전략산업육성조례는 국토계획법에 따른 용도지구인 개발진흥지구와 연계하여 전략산업육성 및 기업지원 대상을 규정하기 위해 산업시설 범위를 규정한다. 여기서 산업시설 범위는 건축물 용도로 나열된다. 국토계획법 관련 제도이자 전략산업육성조례의 산업

시설을 준용하는 도시계획조례에도 산업시설 범위가 건축물 용도로 제시된다(<표 2>, <표 3> 참조).

2) 한국표준산업분류와 건축물 용도의 관계

건축물 용도는 주로 시설명을 나열하는 방식으로 정의되며 표준산업분류와 연관성을 정의하지는 않는다. 29가지 종류로 세분되며, 산업 업종과 연관된 용도와 함께 바닥면적 기준으로 구분된다.¹¹⁾ 즉 동일한 업종 이더라도 규모가 다르면 입지하는 건축물 용도가 다르다. 예를 들어, 동일 업종의 제조업체가 규모가 500㎡ 미만의 시설에 입주한다면 이 시설은 제2종 근린생활시설에 해당하고, 제2종 근린생활시설보다 규모

표 2_관련 법·제도의 산업시설 정의 및 범위

구분	내용
산업 입지법	법 제2조 7의2. "산업시설용지"란 공장, 지식산업 관련 시설, 문화산업 관련 시설, 정보통신산업 관련 시설, 재활용산업 관련 시설, 자원비축시설, 물류시설, 교육·연구시설 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설의 용지를 말한다. 시행령 제1조의2 대통령령으로 정하는 시설
	1. 「에너지법」 제2조제6호에 따른 에너지공급설비 2. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제3호에 따른 신·재생에너지 설비 3. 「대학설립·운영 규정」 제2조의7에 따라 산업단지 안으로 위치를 변경하는 대학시설 4. 국토교통부장관이 인정하여 고시하는 시설
전략산업 육성조례 제2조	산업시설용지 입주허용 시설 고시 제1조 1. 전기업 2. 폐수처리업 3. 금속·비금속 원료재생업 4. 운송업 (여객운송업 제외) 5. 전기통신업 6. 비 주거용 건물 임대업 7. 산업용 기계 및 장비 임대업 8. 경영컨설팅업 (재정·인력·생산·시장관리나 전략기획에 관한 전문업무 및 지원을 하는 기업체로 한정한다) 9. 기타 과학기술 서비스업 10. 전문디자인업 11. 번역 및 통역 서비스업 12. 전시 및 행사대행업 13. 포장 및 충전업 14. 직원훈련기관 15. 기타 기술 및 직업 훈련학원(산업단지내 주요 유치업종에서 필요로 하는 기술 및 직업훈련을 수행하는 기관에 한정한다)
	10. "산업시설"이란 다음 각 호의 시설을 말한다. 가. 「건축법 시행령」 별표1 제4호 나목(제2종 근린생활시설 중 제조업소, 수리점 등 물품의 제조·가공·수리 등을 위한 시설) 나. 「건축법 시행령」 별표1 제5호 라목(문화 및 집회시설 중 전시장) 다. 「건축법 시행령」 별표1 제10호 나목(교육·연구시설 중 연구소) 라. 「건축법 시행령」 별표1 제14호 나목(업무시설 중 일반업무시설). 다만, 오피스텔은 제외한다 마. 「건축법 시행령」 별표1 제17호(공장) 바. 그 밖에 진흥지구별 진흥계획에서 정하는 산업시설

10) 「국토계획법 시행령」 공업지역안에서 건축제한 관련 [별표 12], [별표 13], [별표 14]

11) 건축법의 목적은 건축물의 안전·기능·환경·미관을 향상시키는 것이며(제1조), 건축물 용도란 건축물의 종류를 유사한 구조·이용목적 형태 별로 묶어 분류한 것(제2조 제1항 제3호)으로, 분류의 우선 기준은 '용도'보다는 '안전'을 위한 '구조'라 할 수 있다.

표 3_산업시설 정의 관련 법·제도

관련 법·제도	조항	정의 방식	산업시설 범위 특성	산업시설 정의 목적
산업입지법	법 제2조, 제7의2호, 시행령 제1조의 2, 국토교통부고시 제1조	산업시설용지를 정의	업종 관련 사실 + 개별법에 따른 시설명	산업단지의 토지이용 규정
도시공업지역법 시행규칙	제19조 제1항	산업입지법에 따른 산업시설용지에 허용되는 시설		산업정비구역의 산업기반 확보
전략산업육성 조례	제2조 제10호	산업시설 범위 규정	건축법 시행령상 건축물 용도	지원 대상 제시
도시계획조례	[별표 2] 제3호 가목	전략산업육성 조례 제2호, 제10호의 산업시설		기존 공장부지 개발 시 산업기반 확보

가 큰 시설에 입주하면 해당 시설은 공장이다. 건축법 시행령 [별표 1] 제3호 및 제4호인 제1종 근린생활시설과 제2종 근린생활시설은 근린을 서비스 대상으로 하여 작은 규모의 각종 산업을 위한 시설이며, 건축법 제2조 제2항 제5호 이하 시설은 서비스 공간 범위가 근린보다 상대적으로 크고 시설 규모도 큰 시설이다.

이러한 건축물 용도분류 체계로 인해 산업대분류 업종별로 2가지 이상의 건축물 용도와 연관성을 가진다. 건축물 용도와 표준산업분류의 대응 관계를 검토하면 <표 4>와 같다. 기본적으로는 업종별로 입주 가능한 건축물 용도는 제한적이다. 그러나 건축물 용도가 용도와 함께 규모로 구분되므로, 10가지 세부용

표 4_표준산업분류별(산업대분류 기준) 대응하는 건축물 용도

산업대분류 건축물 용도	농림어업	광업	제조업	전기 가스 증기	수도 하수 폐기	건설업	도소 매업	운수 창고 업	숙박 음식 점업	정보 통신 업	금융 보험 업	부동산	전문 과학 기술	사업 시설 지원	공공 행정	교육 서비스 업	보건 사회 복지	예술 여가	협회 수리
단독주택							○										○		
공동주택							○		○								○		
제1종 근린생활시설	○	○				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
제2종 근린생활시설	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
문화집회시설										○								○	○
종교시설																			○
판매시설							○											○	
운수시설								○											
의료시설																		○	
교육연구시설			○										○			○		○	
노유자시설															○		○		
수련시설																○		○	
운동시설																		○	
업무시설	○	○				○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
숙박시설									○										
위탁시설									○									○	
공장			○																○
창고시설			○					○											
위험물저장·처리시설			○	○			○	○								○			
자동차관련시설					○		○	○											○
동·식물관련시설	○		○				○	○					○						
자원순환관련시설					○														
교정·군사시설															○				
방송통신시설										○									
발전시설				○															
묘지관련시설																			○
관광휴게시설																		○	
장례시설																			○
아영장시설																		○	

주: 한국표준산업분류 세세분류단계에서 용도별 건축물의 세부종류별 해당 업종을 검토하였고, 이 연구에서는 산업대분류로 연관성을 표현함.

도가 있는 제1종 근린생활시설과 18가지 세부용도로 구성된 제2종 근린생활시설은 소음, 악취, 매연 등 각종 공해를 유발하여 주거기능과 공존할 수 없는 일부 업종을 제외하고 대부분 업종의 시설로 적용될 수 있다. 특히 제1종 및 제2종 근린생활시설의 사무소와 업무시설의 일반업무시설은 범용적인 산업시설이다.

구체적인 업종별로 대응되는 건축물 용도를 살펴보면, 제조업은 제2종 근린생활시설 제조업소, 공장을 비롯하여 세세분류업종에 따라 창고시설, 위험물저장·처리시설, 동·식물관련시설과도 대응이 되고 있다. 산업입지법에서 공장의 정의가 제조업의 사업장인 것을 고려할 때 산업입지법상 공장은 건축물 용도상 제조업이 입주한 제2종 근린생활시설, 공장, 창고시설, 위험물저장·처리시설, 동·식물관련시설을 모두 포함한다. 반면에 건축법상 공장은 산업대분류상 제조업과 함께 협회수리업과 대응한다. 도소매업의 경우 점포를 포함하는 제1종 및 제2종 근린생활시설, 판매시설 이외에 위험물, 자동차, 동·식물 도소매와 관련된 시설인 위험물저장·처리시설, 자동차관련시설, 동·식물판매시설에도 입주하는 세세분류업종이 있다. 특히 도소매업의 무점포 소매업 중 통신판매업은 주택에도 적용이 가능한 업종이다. 운수창고업, 보건사회복지업, 예술스포츠여가업, 협회수리업 등은 상이한 업종이 표준산업분류상 동일 산업대분류로 구분되어, 다른 산업대분류 업종보다 대응하는 건축물 용도가 많은 것으로 나타난다.

3) 법·제도별 산업시설 비교

산업시설 범위에 대해 산업입지법은 산업 종류와 개별법의 시설명을 중심으로 나열하고, 전략산업육성조례는 건축물 용도로 제시하고 있어서, 산업과 도시관리법·제도별로 정의하고 있는 산업시설의 차이를 비교하기는 어렵다. 위에서 검토한 업종별 건축물 용도를 기준

으로 하여 주요 산업 관련 법·제도의 산업시설을 건축물 용도로 치환하여 비교·검토했을 때 <표 5>와 같다.

먼저 산업입지법에 의한 산업시설의 건축물 용도 종류는 13가지가 있으며 세부종류는 약 34가지이다. 가장 대표적인 건축물 용도는 근린생활시설의 사무실, 업무시설 중 일반업무시설, 교육연구시설 중 연구소이다.

한편 산업집적법에 의한 지식산업센터는 제조업, 지식산업, 정보통신산업 관련 시설이라고 정의하고 있으며(산업집적법 제2조 제13호), 산업집적법 시행령 제6조에 따른 지식산업과 정보통신산업의 세부 업종을 고려했을 때 지식산업센터의 건축물 용도는 공장, 연구소, 일반업무시설, 방송통신시설이 될 수 있다(<표 6> 참조).

산업입지법 및 산업집적법에 의한 산업시설의 건축물 용도와 전략산업육성조례에 따른 산업시설(건축물 용도 세부종류 5개, <표 2> 참조)을 비교한다면, 전략산업육성조례에서는 방송통신시설, 발전시설 등 기존보다 더 많은 건축물 용도가 산업시설로 정의될 수 있다.

2. 공업지역 도시관리 관련 법·제도의 산업시설 규정 검토

1) 도시공업지역법

도시공업지역법은 산업정비구역의 산업기반을 확보하는 방안으로 산업유지비율을 운용한다. 산업유지비율이란 산업정비구역의 전체 부지면적에서 산업정비구역계획으로 확보해야 하는 산업정비구역 내 산업시설의 부지면적이 차지하는 비율을 의미하며, 종전산업비율로 산정한다. 이때 산업시설은 산업입지법에 따른 산업시설이다. 공업지역의 세분용도지역 및 종전산업비율별로 산업유지비율을 다르게 정한다. 산업정비구역계획 수립 시 산업유지비율에 따라 건폐율·용적률

표 5_산업입지법(제7의2조 관련) 산업시설의 건축물 용도

산업시설·산업대분류코드		건축물 용도	1종 근생	2종 근생	문화 집회	운수	교육 연구	업무	공장	창고	위협 물	자동차	자원 순환	방송 통신	발전
법	공장	C		○			○		○	○	○				
	지식산업 관련 시설	J, M	○	○			○	○							
	문화산업 관련 시설	J, M, N	○	○	○			○						○	
	정보통신산업 관련 시설	J	○	○			○	○	○						
	재활용산업 관련 시설	E, M		○					○			○	○		
	자원비축시설	D									○				○
	물류시설	H				○				○					
시행령	교육·연구시설	M					○								
	에너지공급설비	D									○				
고시	신·재생에너지 설비	D									○				○
	대학시설	M					○								
	전기업	D													○
	폐수처리업	E											○		
	금속 비금속원료재생업	E											○		
	운송업(여객운송업제외)	H				○									
	전기통신업	J												○	
	비주거용건물임대업	L	○	○				○							
	산업용기계·장비임대업	N	○	○				○							
	경영컨설팅업	M	○	○				○							
	기타과학기술서비스업	M	○	○			○								
	전문디자인업	M	○	○				○							
	번역·통역서비스업	M	○	○				○							
	전시·행사대행업	N	○	○				○							
	포장·충전업	N	○	○				○							
직원훈련기관	P						○								
기타기술 직업훈련학원	P						○								

표 6_산업집적법에 따른 지식산업센터의 주요 산업과 대응하는 건축물 용도

구분	세부업종	건축물 용도
제조업 (법 제2조 제1호, 시행령 제2조, 시행규칙 제2조)	공장의 정의: 건축물 또는 공작물, 물품제조공정을 형성하는 기계·장치 등 제조시설과 그 부대시설을 갖추고 통제장치가 고시하는 표준산업분류에 따른 제조업을 하기 위한 사업장 공장의 범위 1. 제조업을 하기 위하여 필요한 제조시설(물품의 가공·조립·수리시설 포함) 및 시험생산시설 2. 부대시설: 사무실·창고·경비실·전망대·주차장·화장실·자전거보관시설, 수조·저유조·사일로·저장조 등 저장용·옥외구축물, 송유관·옥외주유시설·급배수시설·변전실·기계실·펌프실, 폐기물처리시설·수질오염방지시설·대기오염방지시설·소음진동방지시설, 시험연구시설·에너지이용효율 증대를 위한 시설, 공동산업안전시설·보건관리시설, 보육시설·기숙사, 식당·휴게실·목욕실·세탁장·의료실·옥외체육시설 등 복지후생증진시설, 제품전시장·제품판매장·호이스트 등 3. 제조업을 하는 경우 관계 법령에 따라 설치가 의무화된 시설 4. 제1호부터 제3호까지의 시설이 설치된 공장부지	공장, 연구소
지식산업 (시행령 제6조 제2항)	연구개발업, 건축기술·엔지니어링·과학기술서비스업, 광고·물작성업, 영화·비디오·물·방송프로그램 제작업, 출판업, 전문디자인업, 포장·충전업, 교육서비스업, 경영컨설팅업, 번역·통역서비스업, 전시·행사대행업, 환경정화·복원업, 영화·방송프로그램제작관련서비스업, 음악·오디오물출판업, 시장조사·여론조사업, 사업·무형재산권중개업, 물품광경·계량·건보추출업, 무형재산권임대업, 광고대행업, 옥외·전시광고업, 사업시설·유지관리서비스업, 보안시스템서비스업, 콜센터·텔레마케팅서비스업, 이력관리업 등	업무시설, 연구소, 방송통신 시설
정보통신산업 (시행령 제6조 제3항)	1. 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업 2. 소프트웨어 개발 및 공급업 3. 자료처리, 호스팅 및 관련 서비스업 4. 데이터베이스 및 온라인 정보제공업 5. 전기 통신업	업무시설, 방송통신 시설

완화를 차등 적용할 수도 있다(법 제52조 제2호).

중전산업비율 산정 방식은 도시공업지역법 시행규칙 [별표 2]에서 제시하고 있다. 용도지역별로 중전산업비율 및 산업유지비율을 산정할 때, 둘 이상의 '건축법에 따른 건축물 용도'가 복합된 경우 '산업입지법에 따른 산업시설' 연면적을 부지면적으로 환산하도록 하고 있다.

2) 서울특별시 도시계획 조례

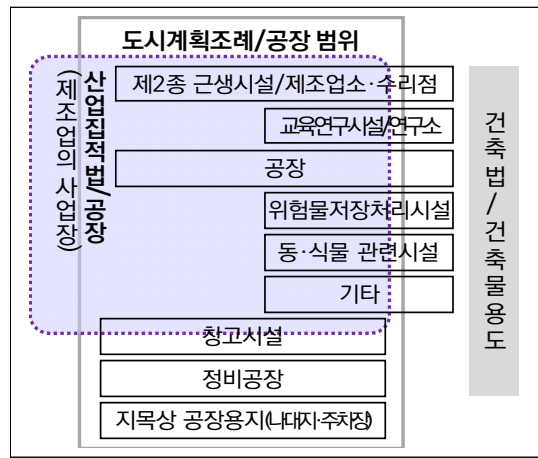
도시계획조례는 준공업지역 내 공장부지(이적지 포함)에서 공동주택을 원칙적으로 불허하되 지구단위계획을 수립하여 산업부지를 확보하거나 산업시설을 설치하는 경우 공동주택 건립을 허용한다(제35조 제1호). 공장부지에서 공동주택 개발 시 확보해야 하는 산업부지면적은 사업구역 내 공장비율(2008. 1. 31. 기준)에 따른 산업부지 확보 비율로 결정된다([별표 2] 제2호).

공장비율을 산정할 때 공장 범위는 산업집적법 시행령상 공장, 건축법 시행령상 창고시설·자동차정비공장, 지목이 공장용지인 나대지·주차장이 해당된다([별표 2] 제1호). 이때 산업집적법 제2조 제1호, 시행령 제2조 제1항은 '공장을 표준산업분류로 정하는 '제조업을 하기 위한 사업장'으로 정의하고 있다. 즉 규모에 따라 제2종 근린생활시설 제조업소와 공장으로 구분하는 건축법 시행령과 달리, 사업장의 규모와 상관없이 표준산업분류에 따른 제조업이 운영되고 있는 시설이 공장이다. 앞에서 검토하였듯이, 표준산업분류 업종에 대응하는 건축물 용도를 보면 제조업에는 제2종 근린생활시설과 공장뿐만 아니라 위험물저장·처리시설, 동·식물관련시설, 창고시설 등의 시설도 경우에 따라 제조업의 사업장이 된다.

산업집적법상 공장은 제조업의 사업장으로 표준산업분류에 따른 협회수리업(S)의 중분류상 개인 및 소

비용품 수리업(95) 사업장을 포함하지 않는다. 즉 건축법상 자동차관련시설인 정비공장은 산업집적법의 공장에 해당하지 않는다. 이런 이유로 도시계획조례는 공장 범위를 건축법 시행령상의 창고시설, 정비공장까지 포함하여 규정하고 있다(<그림 2> 참조).

그림 2_산업집적법의 공장과 도시계획조례의 공장 범위 연관성



한편 도시계획조례의 공장 범위는 2008년 7월 조례 개정 시 도입되었고, 2017년 7월 1일 시행된 표준산업분류 10차 개정 전까지는 산업용 기계·장비수리업이 협회수리업(S)으로 분류되었다. 이때는 산업용 기계·장비수리업이 입주한 제2종 근린생활시설 제조업소나 공장은 도시계획조례의 공장 범위에 제외되었다. 도시계획조례 공장 범위에 대한 개정이 진행되기 전에 표준산업분류가 개정되어(10차 개정) 산업용 기계·장비수리업이 제조업에 포함되면서 실제 사람들이 인식하는 공장과 제도상 공장의 간극이 보다 개선되었다.

3) 서울특별시 준공업지역 내 지구단위계획

G밸리는 1960년대 후반~1970년대에 조성된 노후 산업단지이므로 지속적인 미래 성장을 위해 산업단지

내 기반시설과 지원시설 부족을 해소하고 산업구조 변화에 대응해야 하는 과제를 안고 있다. 2021년 수립된 실시계획(지구단위계획)¹²⁾은 기업 간 교류 연구개발 등 부족한 지원시설을 확충하기 위한 전략거점 선정과 특별계획(가능)구역 지정 등을 주요 내용으로 하고 있다. 산업시설 용지에 대한 건축물 용도계획에서는 업종 제한을 최소화하여 다양한 산업의 융·복합을 촉진할 수 있도록 G밸리 관리기본계획과 산업집적법 등 관련 법상 입주 가능 업종 전체를 산업시설 용지의 허용용도로 지정하였다. 허용용도 규정 방식은 일반적인 지구단위계획의 용도계획 형식을 따르고 관리기본계획과 산업집적법을 준용함에 따라 건축법상 건축물 용도와 개별법에 따른 시설명, 표준산업분류상 업종 관련 시설이 혼용되어 있다.

성수IT지구는 동북권 신경제 거점을 목표로 2013년 성수IT 산업개발진흥계획을 수립하여 권장업종을 유치 및 집적할 수 있도록 건폐율·용적률·높이 등에 대한 완화계획을 마련하였다. 성수IT 지구단위계획의 권장용도는 성수IT 산업개발진흥계획의 권장업종 입주시설로 규정하고 있다. 권장업종 종류는 IT, 연구개발업으로, 세부업종은 한국표준산업분류에 따른 분류로 제시하여 정보통신(IT)산업과 연구개발(R&D)산업의 대분류 및 중분류에 속하는 세세분류인 모든 하위분류까지 선정하여 제시하고 있다.

금천구 독산동 1001번지 일대에 지정된 독산역 주변구역은 2018년 도시재생활성화지역으로 지정되어 2019년 8월에 독산동 우시장 일대 도시재생활성화계획이 고시되었고, 2020년 12월에 지구단위계획이 결정되었다. 면적 1천㎡ 이하의 중소규모 필지 위주로 구

성되고 산업시설과 주거시설이 혼재된 지역으로, 지구단위계획에서는 지역 특성을 고려해 산업우세지역, 저층부 가로활성화, 문화특화, 우시장 주변지역, 주거우세지역 등으로 구분하여 불허용도 및 권장용도를 제시한다. 산업우세지역의 권장용도는 산업시설을 비롯하여 공공용시설, 공공임대주택이 선정되었다. 이 중 산업시설은 건축법 시행령상 제2종 근린생활시설 중 제조업소, 업무시설(오피스텔 제외), 공장과 함께 산업집적법에 따른 지식산업센터로 규정하고 있다. 이는 앞에서 살펴보았듯이 지식산업센터가 산업집적법에 따라 다양한 지원을 받으며 다수의 사업체를 집적하여 매우 효율적으로 토지를 이용하는 대표적인 산업시설이지만 건축법상 건축물 용도가 정의되지 않아 지침 편의상 산업집적법에 따른 지식산업센터를 추가한 것으로 보인다.¹³⁾ 반면에 주거우세지역에 대해서는 불허용도로 산업시설을 규정하고 있는데 건축물 용도와 함께 축산물 위생관리법 시행령에 따른 업종을 제시하고 있다.

강서구 가양동 92-1번지 일대의 가양 CJ공장부지는 2012년에 공동주택 건립을 위한 지구단위계획이 결정되고 지구단위계획구역으로 지정되었으나, 2021년에 공동주택부지 없이 산업부지 및 기반시설로만 개발하는 계획으로 변경되었다. 산업부지에 허용되는 산업시설은 업무시설(오피스텔 제외), 공장, 방송통신시설로 건축법 시행령상 건축물 용도로 규정하고 있다.

4) 소결

준공업지역 내 지구단위계획에서 산업시설을 규정 시 다른 계획의 의제처리형인 경우(G밸리, 성수IT지구) 관

12) 2009년 11월 산업입지법 시행령 제49조 제1항 관련 [별표 3] 개정 시 국가산업단지 개발계획 변경 및 실시계획 승인 권한이 국토교통부에서 서울시로 위임되고 2012년 7월에 산업단지 개발계획(국토교통부)이 고시되어 서울시로 권한위임 효력이 발생하였다. 이에 따라 서울시는 2012년 개발계획을 보완 변경하고 G밸리 실시계획(지구단위계획)을 수립하여 2021년 10월에 결정·고시하였다.

13) 「도시계획조례」 용도지역안에서의 행위제한(제29조, 제32조, 제33조, 제38조)에서도 '지식산업센터가 사용되고 있다.

런 계획에 의거하여 업종 위주로 제시하고 있다. 반면에 일반적인 준공업지역 내 지구단위계획인 경우는 건축물 용도 중심으로 제시하고 있지만 산업집적법에 따른 지식산업센터 추가, 건축물 용도에 세부업종을 구체화, 도시계획조례에 따른 산업시설 범위에서 확장한 산업시설(방송통신시설) 제시 등 지역 특성에 따라 다양한 운용 형태를 나타내고 있다(<표 7> 참조). 이는 다른 용도지역과는 달리 공업지역 도시관리 시 건축물 용도만으로는 지침을 제시하기 어렵다는 것을 보여주고 있다.

표 7 서울시 준공업지역 내 지구단위계획의 산업시설 규정방식 특성 비교

구분	지역 특성	산업시설 규정방식 특성	
G밸리	국가 산업단지	산업시설 용지 (허용용도)	건축법의 건축물 용도, 산업집적법 등 관련 개별법에 의한 산업시설, 한국표준산업분류에 따른 업종 관련시설 등을 혼합
성수IT 지구	산업·유통 개발진흥 지구	지구 전체 (권장용도)	한국표준분류상 세세분류까지 제시
독산역 주변구역	기성 시가지	산업우세 지역 (권장용도)	건축법상 건축물 용도 + 산업집적법의 지식산업센터
		주거우세 지역 (불허용도)	건축법상 건축물 용도 + 산업집적법의 지식산업센터/축산물 위생관리법 시행령의 업종
가양 CJ 공장부지	사업구역	산업부지 (허용용도)	건축법상 건축물 용도

IV. 공업지역 도시관리상 산업시설 관련 제도 문제점·개선방안

1. 도시공업지역법 종전산업비율

국토계획법에 따른 용도지역, 지구단위계획 등 도시관리계획이 산업시설 등 용도를 규율할 때 건축법상 건축물 용도를 적용하는 것과 달리, 도시공업지역법에 의한 산업정비구역계획은 산업유지비율을 도출하

기 위한 종전산업비율 산정 시 산업입지법의 산업시설을 준용하고 있다. 그러나 종전산업비율 산정방법에 대한 명확한 기준이 마련되어 있지 않아 산정과정의 혼란과 산정결과에 대한 불복의 소지가 있다.

첫째, 종전산업비율 산정 시 산업시설로 규명할 수 있는 범용적인 표준산업분류상 업종이나 건축물 용도 기준이 없다. 종전산업비율을 산정하기 위해서는 개개의 산업시설별 부지면적 또는 복합용도인 경우 결국 산업시설 건축물의 바닥면적이 파악되어야 한다. 앞서 검토하였듯이, 산업입지법의 산업시설과 건축물 용도의 관계가 정립되지 않았기 때문에, 해당 사업구역 내 시설 중 산업시설을 도출할 때 명확성과 정당성을 확보하기 위해서는 먼저 산업시설에 해당하는 표준산업분류상 사업체 업종이 정의되어야 한다. 이어, 지역 내 해당 사업체를 파악한 후 입주한 건축물 바닥면적을 도출하는 과정이 필요하다. 업종이 아닌 개별법의 산업시설(예를 들어 물류시설 등)에 대해서는 운수시설 또는 창고시설 등 건축물 용도로 재정의 되어야 건축물의 연면적 비율로 산업시설 면적을 산출할 수 있다. 그러나 산업시설에 해당하는 사업체를 조사하기 위한 표준산업분류상 업종과 건축물 용도에 대한 제도적인 표준 규정이 없어서 사업 추진 시 공업지역 정비구역별로 자체적으로 정의할 수밖에 없고 여기서 오류가 발생할 가능성이 있다.

둘째, 산업시설 여부에 대한 기준시점이 없다. 조사시점을 기준으로 할 때 공실인 경우 직전의 사업체 업종을 적용받는지에 대한 여부가 명확하지 않다. 건축물 용도상 제2종 근린생활시설 중 사무실이나 제조업소, 업무시설, 또는 산업입지법의 산업시설 중 개별법에 따른 산업시설에 해당하더라도 사업체가 없는 경우에 대해서는 산업시설로 정의해야 하는지에 대한 지침이 없다. 산업입지법의 산업시설 정의는 산업단지의 산업시설용지를 대상으로 하고 입주업종을 선별할 수 있기 때문에 사업체의 입주 여부가 고려될 필요

가 없다. 반면에 도시공업지역법의 종전산업비율은 기존 산업기반을 유지·확보하는 목적을 가지고 있기 때문에 사업체 입주 여부 또는 실질적인 산업시설 여부에 대한 판단 기준이 고려되어야 한다.

셋째, 산업입지법의 산업시설은 산업단지 산업시설용지가 대상이므로, 산업시설 범위에 서울시 준공업지역에서 전통산업인 자동차수리업 관련시설(자동차관련시설 중 정비공장 등)이 포함되지 않는다. 이로 인해 정비공장 밀집지역을 대상으로 산업정비구역계획 수립 시 산업유지비율이 낮게 산정될 수밖에 없으며 산업기반 확보에 산업정비구역계획의 실효성을 담보하기 어렵다.

2. 서울시 조례의 산업시설 관련 규정

산업집적법상 공장과 건축물 용도인 제조업소 및 공장 간 차이로 인하여 도시계획조례상 공장의 범위가 실질적인 전통산업시설을 반영하지 못한다는 문제는 제조업에 대한 표준산업분류 10차 개정으로 보다 개선되었다. 그렇지만 여전히 도시계획조례의 공장 범위와 사업구역 내 공장비율 산정에는 문제점이 있다.

첫째, 수리업체가 입주한 제2종 근린생활시설 제조업소 등이 공장 범위에 배제된다. 표준산업분류 10차 개정으로 산업용기계·장비수리업은 제조업으로 분류되었지만, 제2종 근린생활시설 제조·수리업소나 공장에도 입주 가능성이 있는 컴퓨터·통신장비수리업은 산업대분류상 협회수리업(S)의 중분류상 개인·소비용품수리업에 여전히 포함되어 있어 도시계획조례의 공장 범위에 포함되지 않는다.

둘째, 산업기능이 없는 창고시설이 공장 범위에 포함된다. 시설부지가 준공업지역의 사업구역 내에 있

다면 제조업과 상관없는 일반업무시설 내 부속창고시설을 비롯하여 산업 용도로 사용되지 않는 단독주택 및 공동주택의 부속창고시설까지 도시계획조례에 따라 공장 범위에 포함되어 공장비율로 산정된다.

셋째, 공장비율 산정 지침에 의한 기준시점에서 실질적인 비공장까지 포함되어 공장비율이 과도하게 산정될 우려가 있다. 2030 준공업지역 종합발전계획에서는 산업부지 확보비율 산정 시의 공장부지의 정의를 “2008. 1. 31. 공부자료(건축물관리대장, 과세대장, 토지대장 등) 기준으로 「서울특별시 도시계획 조례」 별표 2 제1호에 해당하는 시설(토지)”로 명시했다.¹⁴⁾ 이 지침에 따라 표준산업분류상 제조업체가 입주하는 시설(제1종 근린생활시설, 단독주택까지 포함)에, 2008. 1. 31. 기준으로 공실이거나 비제조업체가 입주하고 있지만 용도변경을 하지 않아 건축물 용도로 제2종 근린생활시설 중 제조업소와 공장으로 남아있는 시설, 즉 실질적으로 공장이 아닌 시설까지 공장 범위에 포함될 수 있다.

전략산업육성조례에 있어서는 산업시설 범위 규정이 신성장·첨단산업을 위한 다양한 시설 입지에 제한을 가할 우려가 있다. 전략산업육성조례의 산업시설 범위는 제조업 관련시설(제조업소, 연구소, 공장, 전시장)에서 비제조업 시설(일반업무시설)을 추가한 정도이다. 이로 인해 전략산업육성조례가 지원하는 전략산업 중 그 이외의 건축물 용도를 요구하는 경우 관련 산업 지원과 활성화를 제한할 수 있다.

예를 들어, 2022년 서울시 경제진흥실의 전략산업 중 하나인 뷰티산업에서 요구하는 시설 중 홍보를 위한 방송통신시설, 산업지원을 위한 공공업무시설로 분류될 수 있는 창업지원시설 등은 조례에 따른 산업시설 범위에 포함되지 않는다. 그뿐만 아니라 방송·통신시설이 필요한 문화산업을 비롯하여 도심에도 들어올 수 있

14) 서울특별시 2015, 19.

는 재활용, 자원에너지, 신재생에너지 등 산업 관련 시설은 전략산업육성조례에 따른 산업시설이 아니다. 더욱이 기술발달에 따라 산업공간이 더 소규모화되고 지식기반산업¹⁵⁾의 1인 창업도 활성화되는 상황에서 근린생활시설 사무실 등이 산업시설에서 제외되는 것은 미래 산업공간의 변화에도 대응하지 못하는 규정이다.

도시계획조례의 경우 준공업지역 내 공장부지의 공동주택 개발 시 설치할 산업시설 범위에 전략산업육성조례의 산업시설을 준용하고, 시도도시계획위원회 또는 도시건축공동위원회의 심의를 거쳐 산업시설로 인정하는 경우에 대한 사항을 추가하고 있다. 전략산업육성조례도 제2조 제10호 바목으로 '그 밖에 진흥지구별 진흥계획에서 정하는 산업시설'이라고 추가 시설 도입이 가능함을 규정하고 있지만 실제 진흥계획 수립 시 권장업종이 아닌 건축물 용도에 관한 사항을 고려하기 어렵다. 실제 준공업지역인 성수IT 산업개발진흥계획을 비롯한 다른 진흥계획에서도 산업시설의 추가 종류가 구체화되어 있지 않다.

3. 공업지역 대상 도시관리계획의 건축물 용도 적용

첫째, 건축법의 건축물 용도만으로 용도지역, 지구단위계획 등 도시관리계획의 용도 부문 운용 시 주거기능과 주거환경을 악화하는 산업기능 간 충돌을 제어하기 어렵다. 국토계획법 시행령상 용도지역의 건축제한

에서 준공업지역의 경우 불허용도로 제시되어, 준공업지역 내에서는 일부를 제외한 거의 모든 건축물 용도가 허용된다. 이러한 규정에 의거하여 서울시 준공업지역 중 산업단지를 제외한 지역은 제조업을 비롯하여 도소매업, 지식기반산업 등 다양한 산업이 공존¹⁶⁾하고 있다. 산업 관련 건축물 용도를 네거티브(negative) 방식인 불허용도로 규제하며 포괄적으로 산업기능을 허용하는 것은, 산업생태계의 지속가능성을 위한 산업다각화의 측면에서는 효용성이 있을 것으로 판단된다. 다만 주거시설이 허용되고 있고, 주거기능이 우세해진 준공업지역에서는 건축물 용도의 불허용도 규율에 따른 산업기능과 주거기능 간 충돌이 불가피하다. 준공업지역 내 지구단위계획에서는 주거기능이 우세한 지역에 대해 제2종 근린생활시설 제조업소를 불허하는 경우도 있다. 이러한 경우 앞에서 살펴본 독산역 주변구역과 같이 세부 업종을 제시하지 않는다면, 제2종 근린생활시설 제조업소 내 주거환경을 침해하지 않는 업종까지 과도하게 입주가 제한될 수도 있다.

둘째, 건축법 시행령 [별표 1]이 건축물 용도에 대한 정의 없이 시설 종류만 나열하여, 새로운 산업 발생 또는 새로운 산업시설 발생 시 관련시설의 건축물 용도 분류가 어렵다.¹⁷⁾ 이런 문제로 공업지역뿐만 아니라 다른 용도지역의 건축제한 규정과 지구단위계획에서도 건축법 시행령상 건축물 용도 외의 다른 개별법에 의한 시설을 병기할 수밖에 없고, 이로 인하여 규정의

15) 「산업집적법 시행령」 제4조의4는 지식기반산업의 범위를 제6조 제2항에 따른 지식산업, 「산업발전법」 제5조에 따른 첨단기술을 활용한 산업으로 규정하고 있고, 제6조 제2항에 따른 지식산업을 한국표준산업분류로 구분하면 수도하수폐기업, 정보통신업, 전문과학기술업, 사업시설관리업, 교육서비스업의 일부 업종이 해당하는데, 여기서는 크게 정보통신업 전문과학기술업 사업시설관리업을 지식기반산업으로 구분한다.

16) 서울시 준공업지역의 일반지역(산업단지가 아닌 지역) 내 산업은 종사자 수 기준으로 도소매업 20.9%, 사업시설관리업 14.3%, 제조업 13.6%, 정보통신업 7.8%, 전문과학기술업 7.8%, 건설업 7.1% 등으로 구성되어 있다(서울특별시 2022, 16).

17) 건축물 용도분류체계는 건축물 용도에 대한 별도의 정의 없이 구체적인 건축물의 종류만 명시되어 신종 건축물 유형에 대한 용도분류기준을 적용하는 데 한계가 있다(국토교통부 2014, 1). 국토계획법에 의한 도시관리계획에서 용도 제어를 위한 기준으로 건축물 용도를 적용할 때 건축물 내에서 발생하는 행태(기능, 활동, 운영 등)와 주변 지역에 미치는 영향에 대한 반영이 미흡하다는 문제점이 제기되고 있다(이주일, 윤혜림 2019, 2).

모순이 발생한다. 특히 지식산업센터의 경우 제조업으로 주요 입주업종을 한정하였던 아파트형 공장이었을 때에는 문제가 없었지만, 2010년 7월 개정된 산업집적법에 따라 제조업을 비롯한 지식산업, 정보통신산업 등을 위한 산업시설로 개념이 확대되면서 건축물 용도 분류가 애매하게 되었다. 지식산업센터는 건축물 용도 상으로 공장을 비롯하여 업무시설, 연구소, 방송통신 시설 등으로 분류될 수 있지만, 업종과 건축물 용도 간 관계에 대한 표준화된 기준이 없어 서울시에서는 건축허가 시 일괄적으로 공장으로 분류된다.¹⁸⁾ 이로 인해 지식산업센터에 입주한 사업체 중 제조업이 포함되어 있지 않더라도 지식산업센터는 건축물 용도로 공장이 된다. 도시계획조례 용도지역 안에서의 건축제한과 준공업지역 지구단위계획에서는 공장이 불허되나 지식산업센터(실제 기능상 공장과 동일)가 불허에서 제외되는 경우, 또는 교육연구시설 중 연구소, 업무시설 중 일반업무시설 등이 허용되지 않지만 공장 가운데 지식산업센터(실제 기능상 연구소, 일반업무시설과 동일)가 허용되는 경우 등으로 불합리한 사항이 나타난다.

다른 용도지역과 달리, 공업지역의 용도 관리 측면에서는 산업 업종이 보다 상세하게 고려될 필요가 있다. 그러나 건축물 용도와 산업 업종 간 관계에 대한 명확한 기준이 없이 국토계획법에 의해 건축법의 건축물 용도로 공업지역의 용도를 관리함에 따라 이렇게 여러 가지 제도적 한계가 발생하게 된다.

4. 법·제도 개선방안

공업지역 도시관리를 위한 주요 법령인 도시공업지역

법에 대한 개선방안은 다음과 같다. 산업정비구역계획 수립 시 종전산업비율 산정을 용이하게 하고 기준의 불명확성으로 인한 혼란을 줄일 수 있도록, 도시공업지역법 시행규칙 [별표 2]에 종전산업비율 산정방식을 추가할 필요가 있다. 이때 첫째, 산업시설에 해당하는 업종을 통계법에 의한 한국표준산업분류로 제시하고, 개별법에 의한 산업시설은 건축법 시행령 [별표 1]의 용도별 건축물 종류로 구체화하는 것이 바람직하다. 둘째, 산업시설의 기준시점을 구체화할 필요가 있다. 예를 들어 공업지역기본계획 고시일자 등이 될 수 있다. 조사 시점에 공실이더라도 기준시점에서 해당 사업체가 입주한 시설을 산업시설로 인정하며, 이때 기준시점에 공실이지만 개별법에 의한 산업시설에 해당하는 경우는 산업시설로 인정할지에 대한 여부도 명확히 규정해야 할 것이다. 개별법에 의한 산업시설에 산업입지법의 산업시설과 관련 없는 업종 사업체가 입주하고 있는 경우에 대응하는 규정도 고려해야 한다. 셋째, 도시공업지역법 시행규칙의 산업시설 범위인 산업입지법의 산업시설에 포함되지 않지만 지역에 따라 포함할 필요가 있는 업종에 대하여 조례에서 산업시설로 추가할 수 있도록 관련 규정을 명시하는 것도 필요하다.

서울특별시 도시계획 조례 [별표 2] 제1호 공장 범위는 통계법의 표준산업분류로 규정하는 것이 보다 명확할 것이다. 10차 개정 기준으로 제조업(C), 운수창고업(H)의 소분류인 보관 및 창고업(521), 협회수리업(S)의 중분류인 개인·소비용품수리업(95)¹⁹⁾이 될 수 있다. 표준산업분류로 제시할 경우 누락되거나(협회수리업) 과도하게 포함되는 것(단독주택의 부속창고 등)을 방지할 수 있다.²⁰⁾

18) 공장설립온라인지원시스템(<https://www.factoryon.go.kr>, 2022년 12월 5일 검색)에서 제공하는 지식산업센터 현황자료(2022년 4월 기준)를 기반으로 건축물대장을 확인 조사하였다.

19) 개인·소비용품수리업은 공업지역이 아닌 지역인 경우 공장 범위에 포함되는 것이 부적절할 수 있지만 공업지역에서는 제조업의 서비스 산업에 해당한다.

전략산업육성조례는 앞으로 새로운 산업과 관련 시설 발생 가능성을 고려해야 한다. 산업시설 범위를 건축물 용도로 구체적으로 나열하는 방식에서 '산업 시설이란 권장업종 관련 시설 등 포괄적인 규정방식으로 전환할 필요가 있다.

준공업지역 지구단위계획 수립 시 기존 산업생태계를 유지하거나 양호한 주거환경을 조성하는 방안으로, 권장용도 및 불허용도 규정은 건축물 용도와 산업업종을 연계하는 방식을 고려할 수 있다.²¹⁾ 산업 업종 통계법에 의한 표준산업분류로 제시하며, 필요 시 해당 산업 관련 법에 의한 업종명도 병용할 수 있도록 한다. 서울시의 경우 "서울특별시 지구단위계획 수립 기준 관리운영기준 및 매뉴얼"로 지구단위계획 수립을 위한 상세 지침을 제시하고 있다. 유형별 계획수립 기준에 준공업지재생형이 구분되어 있으며, 준공업지재생형은 준공업지역 종합발전계획에서 제시하는 정비유형²²⁾을 준용하고 있다. 준공업지재생형에는 기존 정비유형과 함께 준공업지역 내 기성시까지 부분을 추가하여 건축물 용도에 관한 상세 지침 보완을 고려해 볼 수 있다.

V. 결론

도시공업지역법이 제정되어 2022년부터 시행됨에 따라, 공업지역이 지정된 지역은 법정계획인 공업지역 기본계획을 수립하여 공업지역을 체계적으로 관리하고 산업 활성화를 위한 기반을 마련할 수 있게 되었

다. 서울시의 경우 수도권 과밀억제 정책과 산업구조 변화로 준공업지역 내 대규모 공장부지를 중심으로 공동주택단지가 개발됨에 따라 준공업지역의 산업기반이 약화되는 것을 제어하기 위해 1996년부터 조례와 행정계획인 준공업지역 종합발전계획으로 준공업지역을 관리해 왔다.

이 연구는 산업정책과 도시관리 관련 법제도 간 산업시설 규정에 대한 차이와 연계성 미흡으로 인해 현재 서울시의 준공업지역 도시관리 시 발생하는 문제점을 비롯하여 향후 산업정비구역계획으로 공업지역 도시관리 시 발생할 수 있는 문제점을 도출하고 법제도 개선방안을 제안하였다.

먼저 도시공업지역법 시행규칙에 따른 종전산업비율 산정 시 문제점은 다음과 같다. 첫째, 산업시설을 구분할 수 있는 범용적인 표준산업분류상 업종이나 건축물 용도 기준이 없어 사업 추진 시 타당성 논란이 발생할 수 있다. 둘째, 산업시설 여부, 즉 해당 업종 사업체 입주 여부에 대한 기준시점이 없다. 셋째, 산업입지법의 산업시설 범위가 실제 지역별 전통산업을 포함하지 못해 종전산업비율과 산업유지비율이 낮게 산정되고 산업정비구역계획의 실효성이 저하될 우려가 있다.

서울시 조례의 경우, 도시계획조례 [별표 2]에 따라 사업구역 내 공장비율 산정 시 서울시 준공업지역 내 주요 산업 중 하나인 수리업체의 제2종 근린생활시설 제조업소가 공장 범위에서 배제된다. 반대로 산업기능이 없는 창고시설이 공장 범위에 포함되고, 건축물

20) 「도시계획조례」 [별표 2] 1. 공장의 범위 개정안: 가. 제조업(C), 운수창고업(H)의 소분류인 보관 및 창고업(521), 수리업(S)의 중분류인 개인·소비용품수리업(95)의 사업장, 나. 현재 공장기능을 수행하지 않고 있더라도 지목이 "공장용지"로서 나대지이거나 노외주차장 등으로 사용하고 있는 토지.

21) 건축물 용도 분류체계를 개선하는 것은 관련 부처 간 의견 조율이 어렵고, 관계법령 적용 및 건축행위 시 많은 혼선을 야기하며 기존 법령이 건축물 용도분류체계 중심으로 이루어져 있는 문제 등의 어려움이 있기 때문에(국토해양부 2008, 98), 이 연구에서는 건축법의 건축물 용도 개선방안은 제시하지 않았다.

22) 「2030 준공업지역 종합발전계획」(2015)은 준공업지역 내 사업방식을 재생유형이라고 명하였으나 「2040 준공업지역 종합발전계획」(2022)에서는 사업방식을 통합 정비하면서 정비유형으로 명칭을 변경하였다.

대상과 토지·과세대상이 모두 반영되어 실질적으로 공장이 아닌 시설까지 공장 범위에 포함되면서 공장 비율이 과도하게 산정될 수 있다. 공장비율 산정에 대한 타당성이 토지등소유자에게 수용되지 않을 경우 불복과 사업 지연으로 이어진다면, 지역 환경 악화와 재산권 침해가 발생하게 될 것이다. 전략산업육성조례의 산업시설 범위는 건축물 용도로 제조업소, 연구소, 공장, 전시장, 일반업무시설 5가지로 한정하고 있어 신성장·첨단산업을 위한 다양한 시설 입지에 제한을 가할 우려가 있다.

산업 업종과 건축물 용도 간 관계에 대한 명확한 기준이 없고 건축물 용도는 새로운 산업 및 시설 도입을 즉시적으로 반영하지 못하고 있다. 이런 특성을 가진 건축물 용도만으로 용도지역, 지구단위계획 등 도시관리계획의 용도 부문 운용 시, 첫째, 주거기능과 주거환경을 악화하는 산업 간 충돌을 제어하기 어렵다. 둘째, 건축물 용도와 함께 다른 개별법에 의한 시설을 병기하게 됨에 따라 용도 규정의 모순이 발생한다.

이런 문제점에 대한 관련 법·제도의 개선방안은 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 도시공업지역법 시행규칙 [별표 2]에 종전산업비율 산정방식을 추가할 필요가 있다. 이때 산업시설에 해당하는 업종을 통계법에 의한 한국표준산업분류로 제시하고, 개별법에 의한 산업시설은 건축법 시행령 [별표 1]의 용도별 건축물 종류로 구체화한다. 둘째, 산업시설의 기준시점을 구체화하고 해당 사업체 입주 여부만을 기준으로 할지, 입주 여부와 상관없이 건축물 용도도 포함해야 하는지에 대한 기준을 제시할 필요가 있다. 셋째, 도시공업지역법 시행규칙의 산업시설 범위(산업입지법에 의한 산업시설)에 포함되지 않지만 지역에 따라 포함할 필요가 있는 업종에 대해서는 조례로 산업시설로 추가할 수

있도록 관련 규정을 명시하는 것이 바람직하다.

도시계획조례의 경우 공장비율 산정 시 산업시설에 누락되거나 과도하게 포함되는 것을 방지하기 위하여 [별표 2] 제1호 공장의 범위를 통계법의 표준산업분류로 제시할 필요가 있다. 전략산업육성조례에서 산업시설 범위는 앞으로 새로운 산업과 관련 시설 발생 가능성을 고려하여 포괄적으로 규정하는 것이 필요하다.

준공업지역 지구단위계획 수립 시 권장용도 및 불허용도 규정에서 건축물 용도와 산업 업종이 연계될 수 있도록 지구단위계획 수립을 위한 상세 지침을 마련하는 것이 고려되어야 한다.

도시 전체의 기능과 관련하여 효과적으로 건축물을 규율하려는 국토계획법과 건축물의 안전이 우선인 건축법의 목적 간 차이가 있음에도 불구하고,²³⁾ 국토계획법의 용도지역 안에서 용도 제한을 건축법의 건축물 용도분류기준으로 적용하고 있어 합리적인 도시 관리에 한계가 발생할 수밖에 없다. 특히 산업 특성을 고려해야 하는 공업지역에서는 용도 관리 시 건축법의 건축물 용도 이외의 기준 운용이 필요하다.

이 연구는 산업시설 정의 및 범위 관련 법·제도에 한정하여 산업 및 공간계획 법·제도 간 연계성 미흡으로 인한 공업지역 도시관리에서 발생할 수 있는 문제점을 도출하고 법·제도의 개선방안을 제시하였다. 그러나 문헌 연구에만 의존하여 법·제도를 분석했으며, 실질적인 산업시설 현황과 비교·검토하지 못한 한계가 있다. 따라서 공업지역 내 산업 업종별 사업체의 실질적인 건축물 입주 특성을 분석하여 공업지역 도시 관리에 필요한 사항을 도출하고 제도 운영의 개선 방안을 제시하는 후속 연구가 필요하다.

23) 김종보 2002, 11.

참고문헌 •••••

1. 건축법. 2022. 법률 제18825호(2월 3일 일부개정). 제1조, 제2조 제1항.
Building Act. 2022. Act no.18825(February 3, Partial Amendment). art 1, art.2, sec.1.
2. 건축법 시행령. 2022. 대통령령 제32614호(4월 29일 일부개정). 제3조의5 [별표 1].
Enforcement Decree of the Building Act. 2022. Presidential Decree no.32614(April 29, Partial Amendment). art.3-5, [attached table 1].
3. 국립국어원 표준국어대사전. <https://stdict.korean.go.kr> (2023년 4월 5일 검색).
Standard Korean dictionary of National Institute of Korean Language. <https://stdict.korean.go.kr> (accessed April 5, 2023).
4. 국토교통부. 2014. 건축물 용도분류체계 개선방안 연구. 과천: 국토교통부.
Ministry of Land, Infrastructure and Transport. 2014. *A Study on the Improvement of the Building Use Classification System*. Gwacheon: Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
5. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률. 2021. 법률 제18473호(10월 8일 일부개정). 제36조 제1항.
National Land Planning and Utilization Act. 2022. Presidential Decree no.18473(October 8, Partial Amendment). art.36, sec.1.
6. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령. 2022. 대통령령 제32379호(1월 28일 일부개정). 제30조 제1항 [별표 12-별표 14].
Enforcement Decree of the National Land Planning and Utilization Act. 2022. Presidential Decree no.32379(January 28, Partial Amendment). art.30, sec.1, [attached table 12-attached table 14].
7. 국토해양부. 2008. 건축물 용도분류체계 개선방안 연구. 과천: 국토해양부.
Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs. 2008. *A Study on the Improvement of the Building Use Classification System*. Gwacheon: Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs.
8. 권영필, 남진. 2018. 준공업지역의 계획적 관리를 위한 산업 기반평가모델 연구. 국토계획 53권, 2호: 123-145.
Kwon Youngphil and Nam Jin. 2018. A Study on the Evaluation Model of Industrial Base for Planned Management in the Semi-Industrial Zone: Focusing on the Semi-Industrial Zone of Seoul. *Journal of Korea Planning Association* 53, no.2: 123-145.
9. 김종보. 2002. 건축행정법. 서울: 학우.
Kim Jongbo. 2002. *Building Administration Act*. Seoul: Hakwoo.
10. 김지엽, 손동욱, 진린. 2014. 준공업지역 관리를 위한 법-제도적 한계에 관한 연구. 한국도시계획학회지 도시설계 15권, 3호: 107-120.
Kim Jeeyeop, Sohn Dongwook and Chin Lin. 2014. Limitations of Land Use Controls to Manage a Manufacturing Zone: A Case Study of the Yeoung-deungpo Manufacturing Area in Seoul. *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design* 15, no.3: 107-120.
11. 나라장터(국가종합전자조달시스템). <https://www.g2b.go.kr> (2023년 4월 5일 검색).
Korea On-Line E-Procurement System. <https://www.g2b.go.kr> (accessed April 5, 2023).
12. 도시 공업지역의 관리 및 활성화에 관한 특별법. 2021. 법률 제17870호(1월 5일 제정). 제52조.
Special Act on Management and Revitalization of Urban Industrial Areas. 2021. Act no.17870(January 5, Enactment). art.52.
13. 도시 공업지역의 관리 및 활성화에 관한 특별법 시행규칙. 2022. 국토교통부령 제937호(1월 3일 제정). 제19조 [별표 2].
Enforcement Rule of the Special Act on Management and Revitalization of Urban Industrial Areas. 2022. Ministerial Decree no.937(January 3, Enactment). art.19, [attached table 2].
14. 민승현. 2014. 서울시 준공업지역 내 주공(住工)공생 발전 방안. 서울: 서울연구원.
Min Seunghyun. 2014. *A Development Plan for the Coexistence of Housing and Industry in Semi-Industrial Area of Seoul*. Seoul: The Seoul Institute.
15. 법제처 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr> (2023년 1월 5일 검색).
Ministry of Government legislation, Korean Law Information Center. <https://www.law.go.kr> (accessed January 5, 2023).
16. 산업입지 및 개발에 관한 법률. 2022. 법률 제18946호(6월 10일 일부개정). 제2조 제7의2호.
Industrial Sites and Development Act. 2022. Act no.18946(June 10, Partial Amendment). art.2, sec.7-2.
17. 산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령. 2022. 대통령령 제

- 32625호(5월 3일 일부개정). 제1조의2, 제49조 제1항 [별표 3]. *Enforcement Decree of the Industrial Sites and Development Act*. 2022. Presidential Decree no.32625(May 3, Partial Amendment). art.1-2; art.49, sec.1, [attached table 2].
18. 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률. 2022. 법률 제 19039호(11월 15일 일부개정). 제2조 제1호, 제13호. *Industrial Cluster Development and Factory Establishment Act*. 2022. Act no.19039(November 15, Partial Amendment). art.2, sec.1 and sec.13.
19. 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령. 2022. 대통령령 제32587호(4월 19일 일부개정) 제2조, 제4조의4, 제 6조 제2항, 제3항. *Enforcement Decree of the Industrial Cluster Development and Factory Establishment Act*. 2022. Presidential Decree no.32587(April 19, Partial Amendment). art.2; art.4-4; art.6, sec.2 and sec.3.
20. 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙. 2022. 산업통상자원부령 제424호(6월 9일 일부개정). 제2조. *Enforcement Rule of the Industrial Cluster Development and Factory Establishment Act*. 2022. Ministerial Decree no.424(June 9, Partial Amendment). art.2.
21. 산업통상자원부. 2019. 한국수출(서울디지털) 국가산업단지 관리기본계획. 세종: 산업통상자원부. Ministry of Trade, Industry and Energy. 2019. *Korea Export(Seoul Digital) National Industrial Complex Management Plan*. Sejong: Ministry of Trade, Industry and Energy.
22. 서울특별시. 2009. 준공업지역 종합발전계획. 서울: 서울특별시. Seoul Metropolitan Government. 2009. *Comprehensive Development Plan for Quasi-Industrial Areas*. Seoul: Seoul Metropolitan Government.
23. _____. 2015. 2030 준공업지역 종합발전계획. 서울: 서울특별시. _____. 2015. *2030 Comprehensive Development Plan for Quasi-Industrial Areas*. Seoul: Seoul Metropolitan Government.
24. _____. 2020. 도시관리계획(독산역 주변 지구단위계획 구역 및 계획) 결정 및 지형도면. 서울: 서울특별시. _____. 2020. *Urban Management Plan(District Unit Planning Area and Planning of the Area around Doksan Station)*. Seoul: Seoul Metropolitan Government.
25. _____. 2021a. 도시관리계획(성수IT 산업·유통개발진흥지구 지구단위계획구역 및 계획) 결정 및 지형도면. 서울: 서울특별시. _____. 2021a. *Urban Management Plan(District Unit Planning Area and Planning of Seongsu IT Industrial and Distribution Development Promotion District)*. Seoul: Seoul Metropolitan Government.
26. _____. 2021b. 한국수출(서울디지털) 국가산업단지 도시관리계획 결정. 서울: 서울특별시. _____. 2021b. *Urban Management Plan of Korea Export(Seoul Digital) National Industrial Complex*. Seoul: Seoul Metropolitan Government.
27. _____. 2022a. 도시관리계획(가양동 CJ공장부지 지구 단위계획구역 및 계획) 결정(변경) 및 지형도면. 서울: 서울특별시. _____. 2022a. *Urban Management Plan(District Unit Planning Area and Planning of Gayang-dong CJ Factory Site)*. Seoul: Seoul Metropolitan Government.
28. _____. 2022b. 2040 준공업지역 종합발전계획. 서울: 서울특별시. _____. 2022b. *2040 Comprehensive Development Plan for Quasi-Industrial Areas*. Seoul: Seoul Metropolitan Government.
29. 서울특별시 도시계획 조례. 2022. 서울특별시조례 제8380호(3월 10일 일부개정). 제29조, 제32조, 제33조, 제35조, 제38조, [별표 2]. *Seoul Metropolitan Government Ordinance on Urban Planning*. 2022. Ordinance no.8380(March 10, Partial Amendment). art.29; art.32; art.33; art.35; art.38; [attached table 2].
30. 서울특별시의회 홈페이지. <https://www.smc.seoul.kr> (2023년 4월 5일 검색) Seoul Metropolitan Council. <https://www.smc.seoul.kr> (accessed April 5, 2023)
31. 서울특별시 전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례. 2021. 서울특별시조례 제8078호(7월 20일 일부개정) 제2조 제10호. *Seoul Metropolitan Government Ordinance on the Promotion of Strategic Industries and Support for Enterprises*. 2021. Ordinance no.8078(July 20, Partial Amendment). art.2, sec.10.
32. 서울특별시 홈페이지. <https://www.seoul.go.kr> (2023년 4월 7일 검색) Seoul Metropolitan Government. <https://www.seoul.go.kr> (accessed April 7, 2023).
33. 성동구. 2013. 성수IT 산업개발진흥지구 진흥계획. 서울: 서울특별시 성동구. Seongdong-gu. 2013. *Promotion plan for Seongsu IT Industrial*

- Development Promotion District*. Seoul: Seongdong-gu.
34. 오규식, 김상균, 정승현. 2012. 준공업지역 관리를 위한 공간 특성 분석 및 유형화: 서울시 서남부지역을 사례로. 국토계획 47권, 5호: 35-51.
Oh Kyushik, Kim Sanggyoon and Jung Seunghyun. 2012. Analysis and Classification of Spatial Characteristics for Managing Semi-Industrial Areas : focusing on the southwestern Area in Seoul. *Journal of Korea Planning Association* 47, no.5: 35-51.
35. 오은주, 양재섭, 허등용, 윤종진. 2019. 서울시 산업-특정개발진흥지구 현황과 활성화 방향. 서울: 서울연구원
Oh Eunjuo, Yang Jaeseob, Heo Deungyong and Yun Jongjin. 2019. *Policy Evaluation on and Recommendation for Seoul Industrial and Special Development Promotion Districts in Seoul*. Seoul: The Seoul Institute.
36. 이명익. 2014. 서울시 준공업지역 정책이 공장이전지 개발에 미치는 영향에 관한 연구. 석사학위논문, 서울시립대학교
Lee Myoungui. 2014. *A Study on the Impact of the city of Seoul's Policy relevant to Semi-industrial area on the Development of Factory relocated sites*. M.S. diss., University of Seoul.
37. 이범현, 박은관, 김상조, 장철순, 김유란. 2014. 대도시내 준공업지역 정비의 방향설정에 관한 기초연구. 안양: 국토연구원
Lee Beomhyun, Park Eungwan, Kim Sangjo, Jang Cheolsoo and Kim Yuran. 2014. *A Study on the Improvement of the Semi-industrial Zone*. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
38. 이주일, 윤혜림. 2019. 용도지역제 효율적 운용 위한 서울시 용도분류체계 개선 방향. 서울: 서울연구원.
Lee Jooil and Yoon Hyerim. 2019. *A Study on the Establishment of an Urban Land-use Classification System for Effective Zoning Operations*. Seoul: The Seoul Institute.
39. 이용배. 2012. 영등포부도심 지역의 토지이용 특성에 관한 연구. 박사학위논문, 한양대.
Lee Yongbae. 2012. *A Study on the Land-Use Characteristics in the Urban Subcenter of Yeongdeungpo*. Ph.D. diss., Hanyang University.
40. 이현주. 2011. 영등포 준공업지역 내 주공 혼재지역 변천에 관한 연구. 석사학위논문, 서울시립대학교.
Lee Hyunju. 2011. *The Characteristics of Transformation in the Mixed District of Residential and Industrial Use: the case of Yeongdeungpo in Seoul*. M.S. diss., University of Seoul.
41. 장영호, 지남석, 여홍구. 2009. 경기도 준공업지역 관리실태 및 개선방안 연구. 국토계획 44권, 3호: 25-38.
Jang Youngho, Ji Namseok and Yuh Hongkoo. 2009. A Study on Improvement and Management Conditions of Semi Industry Zone in Gyeonggi Province. *Journal of Korea Planning Association* 44, no.3: 25-38.
42. 정천용, 이명훈. 2009. 준공업지역에서의 토지이용전환 특성에 관한 연구. 국토계획 42권, 5호: 51-64.
Jeong Chonyong and Lee Myeonghun. 2007. A study on Land Use Transition Characteristic in Semi-industry Zone: In case of Seongsu-dong Semi-industry Zone in Seoul. *Journal of Korea Planning Association* 42, no.5: 51-64.
43. 정혜영. 2007. 준공업지역 역세권의 토지이용변화에 관한 연구: 2호선 폭섬 및 성수역을 중심으로. 석사학위논문, 한양대학교.
Jeong Hyeyoung. 2007. *A Study on landuse Change in Subway station of Sub Industry District: In case of line number 2 Ttukseom and Seongsu station*. M.S. diss., Hanyang University.
44. 통계청. 2017. 한국표준산업분류 제10차 개정 고시 자료 대전: 통계청.
Statistics Korea. 2017. *The 10th revision of the Korean Standard Industry Classification*. Daejeon: Statistics Korea.
45. 한국산업단지공단. 공장설립온라인지원시스템. <https://www.factoryon.go.kr> (2022년 12월 5일 검색)
Korea Industrial Complex Corporation, <https://www.factoryon.go.kr> (accessed December 5, 2022).
46. 황혜진. 2018. 준공업지역 공장부지 토지이용변화에 영향을 미치는 요인분석 연구: 서울시 영등포구를 중심으로. 석사학위논문, 서울시립대학교.
Hwang Hyejin. 2018. *Analysis of Major Factors Affecting the Land Use Change in the Semi-industrial Zone Factory Site: Focused on the case of Yeongdeungpo*. M.S. diss., University of Seoul.

- 논문 접수일: 2023. 4. 20.
- 심사 시작일: 2023. 5. 15.
- 심사 완료일: 2023. 6. 12.

요약

주제어: 공업지역, 도시관리, 산업시설

2021년 「도시공업지역법」 제정으로 법정계획인 공업지역기본계획을 수립하여 공업지역에 대한 체계적인 도시관리의 법적 기반이 마련되었다. 서울시는 대규모 공장 이전과 이전지의 공동주택 전환으로 준공업지역의 산업기반이 약화되는 것을 제어하기 위하여 1990년대 중반부터 조례와 심의기준, 행정계획인 준공업지역 종합발전계획으로 준공업지역을 관리해왔다. 이 연구는 산업정책과 도시관리 관련 법·제도 간 산업시설 규정에 대한 간극과 연계성 미흡으로 인해 서울시 준공업지역 도시관리에서 발생하는 문제점과 향후 도시공업지역법에 따른 공업지역 도시관리 시 발생할 수 있는 문제점을 도출하고 법·제도 개선방안을 제안하였다. 산업 진흥을 위한 관련 법·제도에서 정의하는 산업시설과 도시관리 관련 법·제

도에서 주로 활용하는 건축법의 건축물 용도 간 연계성이 명확하지 않고 시설 정의 간 차이가 있다. 이에 도시관리를 위한 법·제도이나 산업시설 정의는 산업 관련 법·제도를 준용하는 도시공업지역법 시행규칙과 서울시 도시계획 조례에서는 각각 종전산업비율과 공장비율 산정 시 산정방식에 대한 해석 차이로 결과에 대한 타당성 논란이 발생할 수 있다. 준공업지역 지구단위계획에서는 지역 특성에 따라 용도·기능상 충돌을 제어하지 못하거나 과도한 규제가 될 수도 있다. 따라서 공업지역 도시관리에서 산업시설을 기준으로 관리 방안을 제시할 때 건축물 용도보다 표준산업분류에 의한 업종을 중심으로 규정하며, 건축물 용도를 적용 시 표준산업분류에 의한 업종을 병기하는 방안이 필요하다.