

개별입지의 난개발 방지를 위한 전문가 워크숍

2010. 12.

- 일시 : 2010년 12월 17일(금) 14:00
- 장소 : 충남발전연구원 1층 회의실
- 주최 : 충남발전연구원
- 후원 : 충청남도

개별입지의 난개발 방지를 위한 전문가 워크숍

▣ 주제발표 (14:00~15:00)

- 제1주제 : 충청남도의 개별입지 정비방향
전태진(충청남도 경제산업국 입지개발계장)
- 제2주제 : (가칭)충청남도 개별공장 입지에 관한 검토·심의
통합지침(안)
오용준(충남발전연구원 책임연구원)

▣ 휴 식 (15:00~15:10)

▣ 토 론 (15:10~16:20) 지정토론 및 자유토론

- 좌 장 : 이건호 교수(목원대학교)
- 토론자 : 안호경 사장(알트플러스)
오광현 계장(충남도청)
윤충섭 팀장(천안시)
조봉운 연구위원(충남발전연구원), 이상 가나다 순

▣ 종합정리 (16:20~16:30)

목 차

[제1주제]

충청남도의 개별입지 정비방향

- 전 태 진 [충청남도 경제산업국 입지개발계장]

[제2주제]

충청남도 개별공장 입지에 관한 검토·심의 통합지침의 주요내용

- 오 용 준 [충남발전연구원 책임연구원]

[부록]

(가칭)충청남도 개별공장 입지에 관한 검토·심의 통합지침(안)

제 1 주제

충청남도의 개별입지 정비방향

전태진 (충청남도 경제산업국 입지개발계장)

충청남도 개별입지 정비 방향

추진배경

- 최근 정부의 친 기업정책으로 많은 법령의 규제완화
 - 개발행위 연접제한 완화, 개별공장 입지기준 완화 등 공장입지기준 완화와 특례법 제정하여 산업단지 개발기간 단축 등
- 수도권 인접지역으로 서해안고속도로, 당진-대전간 고속도로 개통으로 접근성이 좋아 수도권이전 기업이 급증
- 개별공장의 무분별한 입지로 인하여 환경오염, 도로용량부족 등으로 정주 환경이 파괴되고 주민 갈등 야기
 - 무분별한 개별공장 입지를 제한하기 위하여 당진군, 논산시 등 일부 시·군에서 개별공장 입지제한 추진
- 이에 따라 민선 5기 들어 개별공장 입지로 인한 난개발 개선이 필요하다는 여론에 따라 정비방안을 마련 추진하고자 함

산업입지 현황

- 기업이 공장용지를 취득하는 방법은 계획입지, 개별입지로 구분
 - 계획입지: 계획적으로 조성해 놓은 산업단지(국가산업단지, 일반 산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지 등)
- ※ 2010년 현재 전국 계획입지면적(317.8km²) 중 충남이 전체의 12.4%(39.5km²)
- ※ 계획입지 증가율(업체수 39.6%)이 전국 증가율(31.0%)상회 (06년 대비)

- 개별입지: 기업 스스로가 공장건설에 필요한 입지를 선정하여 개발
 - ※ 2010년 현재 전국 공장(96,897개) 중 충남이 전체의 5.5%(5,328개) vs. 경기도 39.3%(38,112개), 공장수 기준으로 전국 6번째 규모
 - ※ 개별입지 증가율(업체수 18.8%)이 전국 증가율(15.3%)상회 (06년 대비)
 - ※ 공장입지는 천안, 아산, 논산, 연기, 당진, 공주, 서산, 예산 순으로 많음

○ 개획입지와 개별입지의 장단·점

구분	개별입지	계획입지
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 적기·적소 공장설립 가능 • 저렴한 가격으로 용지매입 가능 • 공장부지 처분과 확장 용이 	<ul style="list-style-type: none"> • 계획적으로 조성, 각종 금융·세제상 감면 • 대규모 단지 조성에 따른 기반시설 양호 • 공장설립허가 절차 간편, 용지확보 용이
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 공장설립허가 복잡 • 도로·용수 등 기반시설여건 취약 • 환경오염 제어 곤란, 공장설립 반대 민원 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 적기·적소에 공장확보 어려움 • 상대적으로 높은 분양가 • 향후 사업 확장 곤란

□ 개별입지 정비제도 현황

- 공장입지유도지구: 공장의 집단화 유도가 용이한 지역을 지정
 - 지구규모 30만㎡ 이상, 50% 공장 유치시 산업단지에 준한 국고 지원
 - ⇒ 지구내 도로망과 녹지공간 확보의 어려움, 지정 초기단계에 지가 양등, 토지수용권까지 없어 유명무실
- 준산업단지: 도시내 개별공장 입지지역에 기반시설 등의 정비가 필요한 지역을 체계적으로 정비하기 위한 제도
 - ⇒ 개발가용토지 부족, 사업성 확보 어려움, 외부 인입선에 한해 기반시설을 지원함으로써 기반시설 정비비용에 관한 갈등 상존

□ 개별입지 난개발의 원인 및 문제점

<국토관리 측면>

- 국토관리계획과 반대로 토지이용(계획과 현실 상충)
 - 비도시지역에서 지가가 상대적으로 높은 계획관리지역을 기피하고 저렴한 보전적성 토지 위주의 개발행위로 공장입지
- 정부의 지속적 규제완화로 인한 개별입지 성행 조장
 - 개별공장 등 입지규제 완화 및 공장설립절차 간소화 조치 (기업규제 완화 ↔ 효율적 국토관리 정책간 상충)
- 기존 시가지 주변지역에 입지함으로써 혼잡가중과 난개발 초래
- 산발적 입지로 도로, 용수 등 기반시설 부족 및 확보문제 야기
- 진입로 등 최소한의 기반시설만 설치하고 이미 설치된 기존 기반시설 이용에 따른 무임승차 등 사회적 형평성 문제 대두

<환경관리 측면>

- 과도한 절·성토로 인한 자연환경의 훼손 및 경관 저해
- 높은 지하수 이용 비중으로 용수부족 초래와 공장폐수로 인한 수질오염 악화
- 개별공장 입지로 인한 환경기초시설 등 계획적 관리 어려움
 - 산발적 입지로 주변 주민에 환경오염 직접 노출, 충돌

⇒ 계획적 정비를 통한 효율적 관리가 필요

□ 개별입지 정비방향

1. 계획적 개별입지 공급방안

○ 계획적 개별입지 공급방안의 하나로 제2종 지구단위계획의 확대운영도 검토

- 지구단위계획 지정의 최소면적을 축소하여 집단적 생산시설 유치를 유도

※ 제2종 지구단위계획은 기반시설에 대한 계획공급과 개발기준이 엄격하며, 도시계획심의위원회를 거치도록 함으로써 일반적인 개별입지보다 환경 및 주변환경 훼손이 심하지 않음

⇒ 출처: 국토연구원, 국토정책 Brief 제178호

2. 기존 개별입지 정비방안 마련

○ 준산업단지 및 공장입지유도지구의 지정 가능한 지역을 조사·분석하여 우선 정비

- 분석절차: 후보지 선정 → 후보지 현황조사 → 구역계(안) 설정 → 지정기준 검토 → 구역계 확정
- 구역계 설정의 주요 고려사항

구분	주요 고려사항	준산업단지	공장입지유도지구
기반시설여건	진입로, 내부도로, 도로율, 녹지율, 공원녹지, 주차장 등	○	△
등록공장현황	등록공장수, 밀집도, 종사자수, 공장노후도 등	○	△
자연환경여건	지형, 지세, 표고, 경사도	△	○
사회경제여건	모도시와의 접근성, 교통시설 접근성, 주변취락 등	△	○
개발제약여건	각종 보호구역, 소음, 상수원, 용도지역·지구	△	○
관련계획 검토	광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 도시계획시설 등	○	○
기타	주변 토지이용, 지구의 정형성, 자연재해가능성 등	○	○

- 준산업단지 및 공장입지유도지구의 문제점 분석과 제도개선 건의를 병행
 - 공급적 측면: 사업성 확보, 재정적 지원의 근거 확보, 기업이 요구하는 공장입지 미충족 등
 - 수요적 측면: 정부지원, 인력확보의 용이성 등

구분	문제점	개선방안
준산업단지	<ul style="list-style-type: none"> • 개발가능토지의 부족 • 사업성 확보의 문제(토지면적 1/2 확보에도 불구하고 건폐율, 용적률 완화규정 및 기반시설에 대한 재정적 지원의 근거 미확보) 	<ul style="list-style-type: none"> • 규모제한규정(기존공장 등록면적의 50%범위)을 완화하여 실제 신규공장의 입지가 가능한 토지를 최대한 확보하여 민간참여를 활성화 • 건폐율, 용적률의 완화규정 마련 민간의 사업성을 확보하여 적극적인 참여를 유도
공장입지 유도지구	<ul style="list-style-type: none"> • 계획수립에 대한 지침의 부재 • 사업시행수단의 부재 • 공장입지유도지구 지정 후의 장기 미시행시 지가상등의 우려 상존 • 국가의 재정적 지원의 제약 	<ul style="list-style-type: none"> • 공장입지유도지구에 대한 별도의 지침 제정(입지기준, 환경적기준, 기반시설 설치기준, 건폐율, 용적률 등) • 사업시행수단의 명확한 규정 필요 • 국가지원의 확대(현재 지원요건 완화등)

3. 계획입지 유도방안 마련

- 계획입지 입주기업에 대한 이전보조금의 차별적 적용, 낙후지역 발전을 위해 신발전지역·개발촉진지구 등의 공장입지 Incentive Zone 적극 활용, 생태산업단지(EIP) 시범사업지구 지정
 - 기업유치의 입지보조금 활용방안(계획입주 시 차별 지원)
 - 낙후지역의 발전을 위한 지역균형 발전조례 활용하여 낙후지역 지원조항에 서남부권 기업입주의 지원혜택 신설하는 방안검토

- 낙후지역 5개군 (금산, 부여, 서천, 청양, 예산)의 균형발전을 위해 현재 추진중인 신발전지역(성장촉진지역 중심)의 종합발전구역내 투자촉진지구로 지정토록 유도
 - 입주기업의 조세(법인·소득세 3년 100%, 5년 50%) 및 부담금 감면
 - 생태산업단지 시범사업지구 지정(자원순환 네트워크 구축, 생태적 공간계획 및 개발, 기업참여 확대, 지역사회 협력 증진 등), 기업의 생태산업단지 참여 확대를 위해 CDM(Clean Development Mechanism)과 결합하는 전략 추구
- 초기 자금부담이 큰 분양형 산업단지보다 입주자 부담이 적은 임대형 산업단지 공급 확대 필요
- 표준형 임대공장 공급방안과 민간이 임대산업단지 조성후 道 또는 시·군에서 임대해서 쓰는 민간투자방식(BTL) 검토

4. 개별입지의 제도적 운영 개선방안 마련

- 기존 개별입지 관련계획의 성격 재 규정 :
- 충청남도 산업입지공급계획(09년)에서 개별입지 총량을 지역별·단계별로 규제하는 방안 검토
- 현재 개별입지의 총량은 도시(군)기본계획에서 제2종 지구단위 계획물량을 제시하지만, 과거추세 추정방식을 근거하다보니 물량이 과다하여 실제 개별입지를 제어하기에는 한계
 - 『산업입지 및 지원에 관한 법률』에서 산업입지공급계획의 성격을 계획입지 및 개별입지의 물량을 제한할 수 있도록 강화하는 방안을 중앙정부에 건의 필요

○ 시·군 공장입지제도 운영의 가이드라인 마련 :

충청남도 개별공장 입지에 관한 검토·심의 통합지침(안) 수립

- 개별입지시 입지기준, 환경적 기준, 단지조성 및 기반시설 설치 기준, 건폐율·용적율 등 건축물에 관한 사항 등에 대한 가이드라인을 제시하여 개발행위허가시의 혼란을 최소화하고 공공성을 강화, 관리운영에 관한 규정을 제시하여 효율적인 공장입지제도 시행을 도모

○ 기존 공장입지 관련제도 개선

- 개발행위허가 기준을 현행(3만㎡ 이하)보다 축소해 심의기준을 강화
- 시·군별 개발행위허가제운영지침을 마련하도록 권고(중점관리대상 지역 지정, 영향권 검토범위 확대, 사전체크리스트 마련 등)
 - 공장입지 및 구역 지정의 융통성을 확보하기 위해 시·군별 개발행위허가제 운영지침 마련 시행

※ 사전체크리스트:

지자체에서 개발행위허가제도 운영시 사전에 환경오염 등 부정적 외부효과를 일으키는 규제항목에 대해서 사전체크리스트를 작성하여 사업주가 미리 외부효과를 방지하고 사업의 리스크를 줄이고 계획의 질을 높이고자 하는 제도.

- 지구단위계획제도 개선(계획수립절차 간소화, 계획권한 지방이양 등)
 - 개발행위 대상에서 지구단위계획으로 집단화, 계획적 입지로 유도하기 위하여는 산업단지에 준하는 기반시설(녹지율, 도로율 등) 기준으로 완화하도록 지침 개정 건의
 - 일정규모 이하의 결정권한을 시장·군수로 위임 검토 및 위임할 경우 시장·군수는 도지사와의 사전 협의를 거쳐 시·군 도시계획위원회 심의 후 결정

비도시지역 공장입지 관리체계 정비를 위한 단계별 개선방안

단기적 적용방안	중장기적 적용방안
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상위계획과의 정합성 확보를 위한 주요사항 제시(기본계획수립유무와 관련) ▪ 계획수립절차의 간소화 ▪ 사전체크리스트로서의 검토범위 설정 ▪ 부동산 투기의 수단으로서 공장입지 지양을 위한 행정적 대책 마련 ▪ 개발 인·허가 단축을 위한 사전체크리스트의 작성 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 개발사업법과의 위상 및 역할관계의 정립을 통한 규제항목의 일관성 유지 ▪ 관련 사업법과의 인·허가 기간의 통합 및 단일화 유도 ▪ 지구 및 개발을 위한 형식적인 면적요건을 성능적 요건 변화 유도 ▪ 개발사업 관련법과의 통합을 통한 규제의 단일화 유도 ▪ 효율적인 운영을 위한 협의규정의 확대 ▪ 지구단위계획의 결정권한의 지방위임 실현
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성능적 지침전환을 위한 기존지침의 유연한 적용(심의위원의 자율성 보장 및 회의록 공개) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제2종 산업형 지구단위계획 지침 및 개발행위허가규제 관련제도를 성능적 규제로 전환
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 입지 및 구역지정의 융통성 확보를 위한 지방자치단체별 지침 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 향후 구역지정의 융통성 확보를 위한 세부항목개정

비도시지역 공장입지 관리체계 정비를 위한 주체별 개선방안

중앙정부 주도 개선사항	지방정부 주도 개선사항
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 계획수립절차의 간소화 ▪ 개발사업법과의 위상 및 역할관계의 정립을 통한 규제항목의 일관성 유지 ▪ 관련 사업법과의 인·허가 기간의 통합 및 단일화유도(사업법의 통합) ▪ 지구 및 개발을 위한 형식적인 면적요건을 성능적 요건 변화 유도 ▪ 효율적인 운영을 위한 협의규정의 확대를 위한 제도적 근거 마련 ▪ 지구단위계획의 결정권한의 지방이임 실현 ▪ 제2종 산업형 지구단위계획 지침 및 개발행위허가규제 관련제도를 성능적 규제로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상위계획과의 정합성 확보를 위한 주요사항 제시(기본계획수립 유무와 관련) ▪ 사전체크리스트로서의 검토범위 설정 ▪ 부동산 투기의 수단으로서 공장입지 지양을 위한 행정적 대책 마련 ▪ 개발인허가 단축을 위한 사전체크리스트의 작성 ▪ 관련 사업법과의 인·허가 기간의 통합 및 단일화유도(행정절차의 통합 유도) ▪ 효율적인 운영을 위한 협의규정의 확대를 위한 주요 협의사항의 마련 ▪ 입지 및 구역지정의 융통성확보를 위한 지방자치단체별 지침 마련 ▪ 성능적 지침전환을 위한 기존지침의 유연한 적용(심의위원의 자율성 보장 및 회의록 공개)

5. 그 밖에 계획입지의 정비 및 유도 방안

- 산업단지 개발시 특례법 시행후 지가가 낮으며 환경적으로 우수한 보전 적성의 지역에 산업단지 지정신청 증가에 따른 무분별한 산업단지 개발을 지양하기 위하여
 - 산업단지 개발에 대한 입지기준, 구역설정, 단지설계 검토기준 등 도 내부 검토지침을 제정 운용
 - 특례법 제정후 산업단지(농공단지 포함) 신청지역이 급경사 산지, 농업진흥지역 등 보전적성의 토지와 입지수요 조사와 자금 조달 능력이 없는 업체가 신청
- ⇒ 산업단지 지정검토시 입지수요 및 자금조달 능력을 중점적으로 검토
- 산업단지 규제 완화와 맞춤형 단지조성으로 이전·신설기업 계획적 집단화 및 계획입지로의 입주기회 확대 유도
 - 복합단지 조성유도로 분양가격 인하, 민간개발자 적정이윤율 보장, 농지 및 산지규제 완화 등
 - 수요자와 공급자와의 상시 소통체계 구축으로 맞춤형단지 조성
 - 수요자 그룹(상공회의소, 전경련, 중소기업중앙회, 벤처협회 등)과 공급자 그룹(지자체, 공기업, 한국산업단지공단 등) 및 금융권 그룹(은행 신탁사 등)의 양방 정보공유로 상시 소통
 - 정보공유프로그램 마련 : 기업의 확장, 이전, 신설 수요를 상시적으로 파악할 수 있는 시스템 구축(산업입지정보망 활용하는 방안)

기대 효과

- 무분별한 개별공장 입지로 그 동안 누대에 걸쳐 형성된 정주여건이 파괴되지 않도록 보호
- 산업과 전통이 공존하는 「행복한 변화 새로운 충남」 건설

참고자료

계획 및 개별입지현황

○ 계획 및 개별입지 증가추이

구분	전국				충남			
	계획입지		개별입지		계획입지		개별입지	
	업체수 (개소)	부지면적 (㎡)	업체수 (개소)	부지면적 (㎡)	업체수 (개소)	부지면적 (㎡)	업체수 (개소)	부지면적 (㎡)
2006년	33,015	266,196,632	84,036	301,872,055	1,023	22,643,467	4,484	64,163,914
2007년	36,355	277,642,151	88,343	312,706,313	1,123	23,940,699	4,744	67,096,407
2008년	38,896	291,143,174	91,124	321,967,748	1,249	28,805,551	4,969	70,212,673
2009년	41,700	307,561,101	94,981	332,914,028	1,391	31,282,231	5,201	67,709,182
2010년	43,235	317,814,300	96,897	337,812,321	1,428	39,513,695	5,328	68,783,505
증가율 (%)	31.0	19.4	15.3	11.9	39.6	74.5	18.8	7.2

주: 충청남도의 계획입지(136개소)는 2010년 6월 현재 국가산단 5개소(26.4km²), 일반산단 42개소(59.3 km²), 기타단지 2개소(9.0km²), 농공단지 87개소(13.4km²)이고, 조성중인 계획입지 38개소, 실시계획 수립 중인 계획입지는 6개소임

자료 : 한국산업단지공단, 공장설립지원센터(REMIS), 각년도

○ 광역시·도별 공장 개별입지 현황(2010년 6월 현재)

구분	공장수(개)	공장비율(%)	부지면적(㎡)	면적비율(%)
합계	96,897	100.0	337,812,321	100.0
서울특별시	7,787	8.0	2,949,598	0.9
부산광역시	5,761	5.9	11,230,803	3.3
대구광역시	2,889	3.0	4,066,308	1.2
인천광역시	4,324	4.5	12,151,888	3.6
광주광역시	1,056	1.1	2,870,799	0.8
대전광역시	939	1.0	2,298,472	0.7
울산광역시	929	1.0	4,715,769	1.4
경기도	38,112	39.3	97,678,086	28.9
강원도	1,565	1.6	12,639,204	3.7
충청북도	4,649	4.8	33,858,792	10.0
충청남도	5,328	5.5	52,270,292	15.5
전라북도	2,601	2.7	11,611,288	3.4
전라남도	3,219	3.3	14,708,663	4.4
경상북도	6,963	7.2	35,529,561	10.5
경상남도	10,230	10.6	36,890,692	10.9
제주특별자치도	545	0.6	2,342,106	0.7

자료: 한국산업단지공단의 공장설립지원센터(FREMIS)

○ 시·군별 공장 개별입지 현황(2010년 6월 현재)

- '10. 6월 현재 5,078건으로 '07년 4,645건 대비 9.3% 증가
- 증가 시·군은 서산, 당진, 보령, 예산 등임

구 분	2007년	2008년	2009년	2010. 6	증가율(07대비)
계	4645	4,778	5,010	5,078	109.3
천안시	1,242	1,292	1,357	1,371	10.3
공주시	277	285	293	293	5.7
보령시	152	168	186	189	24.3
아산시	963	1010	1,074	1083	12.4
서산시	124	139	157	162	30.6
논산시	462	474	482	499	8.0
계룡시	17	19	17	17	0.0
금산군	162	176	176	176	8.6
연기군	409	344	353	359	-12.2
부여군	109	97	100	102	-6.4
서천군	97	97	88	88	-9.3
청양군	49	50	51	51	4.1
홍성군	132	137	142	146	10.6
예산군	141	147	164	162	14.9
당진군	263	292	318	328	24.7
태안군	46	51	52	52	13.0

주: 산업단지를 제외한 공장등록 건수임

제 2 주제

**충청남도 개별공장 입지에 관한
검토·심의 통합지침의 주요내용**

오용준 (충남발전연구원 책임연구원)