

공장 개별입지 난개발 방지와 제도적 개선방안

오용준 | 충남발전연구원 책임연구원

1. 공장 개별입지의 현황과 문제점

(1) 개별입지현황

기업이 생산활동을 수행하는 공간을 산업입지라고 하는데, 산업입지는 계획입지와 개별입지로 구분한다. 계획입지는 공공이나 민간부문에서 계획적으로 조성해 놓은 산업단지를 의미한다. 여기에서 산업단지란 국가산업단지, 일

반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지 등을 말하고, 최근에는 공장입지유도지구, 준산업단지 등까지 포괄하는 추세이다. 반면, 개별입지는 기업 스스로가 공장 건설에 필요한 입지를 선정하여 개발하는 것을 의미한다.

최근 충남에서는 공장 개별입지가 증가추세에 있다. 2010년 현재 충남에는 전국 공장(96,897개소)의 5.5%(5,328개소)가 입지해 있다. 최근 5년 동안 충남의 개별입지는 연평균 18.8%씩 증가하고 있어, 전국 증가율(15.3%)을 상회하고 있는 실정이다.

〈표 1〉 계획입지와 개별입지의 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(59.3km²), 기타단지 2개소(9.0km²), 농공단지 87개소(13.4km²)이고, 조성중인 계획입지 38개소, 실시계획 수립 중인 계획입지는 6개소임
 자료 : 한국산업단지공단, 공장설립지원센터(FEMIS), 각년도

전국적으로는 경기도에 가장 많은 공장이 있는데, 전체 공장의 39.3%(38,112개)에 달한다. 충청남도의 경우, 개소수를 기준으로 전국 공

장의 5.5%가 입지해 있지만, 면적기준으로는 전국에서 두 번째 규모인 전체의 15.5%에 달해 상대적으로 대규모 공장이 유치되고 있다.

〈표 2〉 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 : 한국산업단지공단, 2010, 공장설립지원센터(FEMIS)

2010년 6월 현재 충청남도에는 개별공장이 5,078개소가 설립되었는데, 이는 작년 전체 실적(5,010개소)보다 높고, 2007년 이후로는 연평균 9.3%씩 증가하였다. 충청남도에서 개별입지는 서산시, 당진군, 보령시, 예산군 등의 순으로 증가하고 있다.

이렇게 개별입지가 증가하고 있는 원인은 기업의 선호도와 정부의 규제완화 정책이 맞물리고 있기 때문이다. 기업은 기본적으로 원하는

시기와 장소에 용지 구득이 용이하고, 부지조성원가가 계획입지보다 저렴한 개별입지를 선호한다. 여기에 정부가 추진해온 토지이용규제 및 입지규제가 완화되면서 공장설립 절차가 간소화되고 있는 점도 개별입지 증가에 한 몫을 하고 있다.

공장입지와 관련하여 2008년 실시한 전문가 설문조사¹⁾에 따르면, 기업이 개별입지를 선호하는 이유는 원하는 시기(적시성)와 원하는

1) 설문조사대상은 전국경제인연합회 소속 45개 기업과 전국 도시계획 관련 도시계획 관련 전문가집단(대학 교수, 연구원, 국토해양부·충청남도청·도내 16개 시·군 공무원, 도시계획 엔지니어링업체 실무자) 등 300명임. 이들에게 설문조사표를 발송하였으며, 최종 회수된 105명(회수율 35.0%)의 조사표를 통계분석 처리한 결과임.

〈표 3〉 충청남도 시·군별 공장 개별입지 현황(2010년 6월 현재)

| 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
 자료 : 충청남도, 2010, 개별공장 등록현황 내부자료

〈표 4〉 계획입지와 개별입지의 장·단점

| 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 |

장소(적지성)에 공장부지 확보가 가능하기 때문이라는 응답이 전체의 54.5%를 차지하였다. 전체 응답자의 27.2%는 토지 및 공장처분이 용이하고 재산증식 효과에 대한 기대 때문이라고 답하였고, 계획입지보다 용지구입 비용이 저렴하기 때문(15.5%)이라는 의견이 뒤를 이었다.

(2) 개별입지 문제점

우리나라는 용도지역제(Zoning)에 기반한 도시계획을 운용하고 있는 국가로서 1993년 준농림지역 제도를 도입하였다. 그러나 용도지역 개념이 애매한 준농림지역은 무분별한 공장

입지 등으로 인해 난개발²⁾이라는 사회적인 문제를 유발하였고, 이에, 정부는 2003년『국토계획법』을 제정하여 선계획·후개발체계를 구축하여 시행해 오고 있다.

그러나 해마다 전국경제인연합회를 중심으로 기업규제 완화요구가 증가하고 있고, 정책적으로도 공장 입지규제 완화와 공장설립절차 간소화가 점진적으로 이루어져 기업이 공장을 개별입지 형태로 설립할 가능성은 더욱 커지고 있다.

개별입지의 주요 문제점은 입지형태, 토지이용, 입지비용 등의 차원에서 다음과 같다.

첫째, 개별입지는 수도권지역 및 대도시 주변지역을 선호한다. 이들 지역이 다른 지역에 비해 상대적으로 기반시설이 잘 갖추어져 있기 때문이다. 이로 인해 공장이 경쟁적으로 도시 외곽에 포도송이처럼 입지하게 되면서 도시기반시설에 무임승차를 하고 개발이익을 사유화하게 된다. 기업은 수도권 및 대도시 주변지역에 공장을 설립하는 것이 자산가치가 높아질 것이라는 믿음이 있어 비업무용토지까지 양산하게 된다.

둘째, 토지이용 차원에서 난개발을 유발하고 있다. 소규모 공장들은 입지계약이 적은 관리지역에 들어서게 된다. 그런데 문제는 관리지역이 과거의 준농림지역과 준도시지역 중에서

개발이 가능한 지역을 통합하였음에도 불구하고 아직까지 기반시설이 정비되지 않고 있는데 있다. 더구나 기업이 선호하는 지역이 서로 다르기 때문에 한 지역 내에서도 분산되어 입지하게 됨으로써 난개발을 초래하고 토지이용의 효율성도 저하시킬 우려가 크다.

셋째, 개별입지는 계획입지에 비해 입지비용이 낮은 편이다. 기업의 입장에서 당연히 낮은 입지비용을 선호하게 되어 개별입지가 지속적으로 증가할 뿐 아니라, 일부 지역에 집중됨으로써 경관문제, 환경문제, 교통문제 등을 유발하게 된다. 수도권 남부지역 및 충남 서북부지역을 중심으로는『산지관리법』에 의한 산지전용을 통해 공장을 설립하는 사례가 증가하고 있어 무분별하게 자연환경이 훼손되고 있다. 동시에 개별입지는 중·장기적으로 지역의 도시기반시설 설치비용을 증가하게 함으로써 결국 지역의 경쟁력도 떨어지게 한다.

2. 정부의 개별입지 정비제도

개별입지와 관련된 제도는 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』과 기존 공장의 계획적 정비 및 신규공장의 계획적 입지를 위해 2007년 『산업의 입지 및 개발에 관한 법률』에

2) 난개발이란 계획이 선행되지 않은 상태에서 임의적으로 개발이 이루어지는 것을 의미함. 즉, 도시계획이나 사업계획 등을 통한 기반시설 확충 계획이 수립되지 않은 상태에서 임의적인 개발이 이루어져서 상하수도, 도로 등 이미 확보된 기반시설 용량의 부족을 초래하게 되는 개발을 의미함.

〈표5〉 개별입지 집적지의 문제점

| 구분 | 문제점 |
|------------|---|
| 입지분포 | <ul style="list-style-type: none"> • 수도권지역 및 대도시 주변지역 선호 • 관리지역 중심으로 입지 |
| 입지비용 | <ul style="list-style-type: none"> • 개별입지는 계획입지에 비해 낮은 입지비용 |
| 내부도로 및 주차장 | <ul style="list-style-type: none"> • 도로 자체가 부족하고, 직원통근이 어려운 상황 • 물류처리의 제약으로 생산활동 뿐 아니라 지역의 이미지도 저하 |
| 진입도로 | <ul style="list-style-type: none"> • 적절한 진입도로를 미확보 • 물류처리에 제약을 받고 사고 위험을 내재 |
| 녹지 및 공원시설 | <ul style="list-style-type: none"> • 평야보다는 산지를 개발하여 녹지를 자체적으로 미조성 • 필수시설(도로 등)의 부족으로 녹지나 공원 등에 관심 저하 |
| 토지이용 | <ul style="list-style-type: none"> • 소음, 경관문제와 관련된 민원이 빈번하게 발생 • 난개발, 환경문제, 주변 지역과의 토지이용 갈등 • 산업쓰레기 투기, 폐업공장의 방치 등 |
| 소방 및 방재 | <ul style="list-style-type: none"> • 산사면에 대한 방재시설 미비 • 협소한 내부도로로 인한 소방차량 진입 곤란 • 공장의 과밀로 인한 화재 위험 등 |

자료 : 반영운, 2009, 개별입지 집적지의 준산업단지 조성전략, 국토 통권 328호, 국토연구원.

도입된 준산업단지와 공장입지유도지구가 있다. 공장입지유도지구는 신규 입지수요를 관리하는 차원인데 비해, 준산업단지는 기존 개별 공장 밀집지역을 정비하는 제도이다.

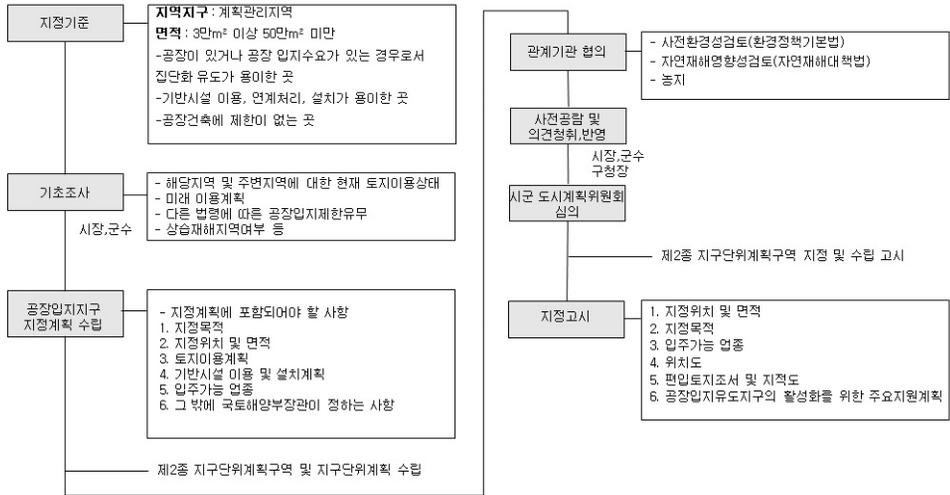
(1) 공장입지유도지구

공장입지유도지구는 2006년 9월 재정경제부가 '기업환경개선 종합대책'을 마련하면서 관리지역내 공장설립을 촉진하며 친환경적인 계

획적 입지를 유도하기 위해 도입된 제도이다.

공장입지유도지구는 공장설립 요건이 양호한 지역을 사전에 지정하여 개별공장의 원활한 공장설립을 지원할 수 있도록 시장·군수가 계획관리지역에서 3만㎡ 이상 50만㎡ 이하의 범위로 지정계획을 수립하고 사전환경성 검토, 지구단위계획 수립 등의 절차를 이행하도록 하는 제도³⁾이다. 공장입지유도지구는 30만㎡ 이상이고 50% 이상 공장을 유치한 경우, 산업단지에 준해 국고를 지원받을 수 있다.

3) 공장설립 시 사전환경성검토 등과 관련특례가 인정되는 공장입지유도지구 제도가 도입됨에 따라 그 지정요건 및 지정절차를 정하기 위해 시장·군수가 공장의 집적화유도가 용이한 지역에 대해 공장입지유도지구 지정계획을 수립해 토지소유자 등의 의견을 수렴한 후 지정하게 됨. 이를 위해 공장입지유도지구를 지정하려는 지역의 토지이용, 교통여건, 자연환경을 종합적으로 고려하여 공장이 있거나, 공장의 입지수요가 있는 경우로서 집적화 유도가 용이해야 함. 또한, 기반시설의 이용, 연계처리 또는 설치가 용이하고, 공장건축에 제한이 없어야 함.



〈그림 1〉 공장입지유도지구 지정절차

그럼에도 불구하고 공장입지유도지구는 활성화되지 못하고 있다. 준산업단지와 달리 토지수용권이 없고, 국고지원의 구체적인 내용이 제시되지 않았기 때문이다. 공장입지유도지구를 운영하는데 있어 구체적인 사업시행수단이 없는 상태에서 지정할 경우 지가상승의 우려가 있고 국·공유지가 아닌 사유지에 지정할 때는 장기간의 소유권 제한으로 인해 민원발생의 소지가 있다. 또한, 지구내 도로망과 녹지공간을 확보하는데도 어려움이 있다.

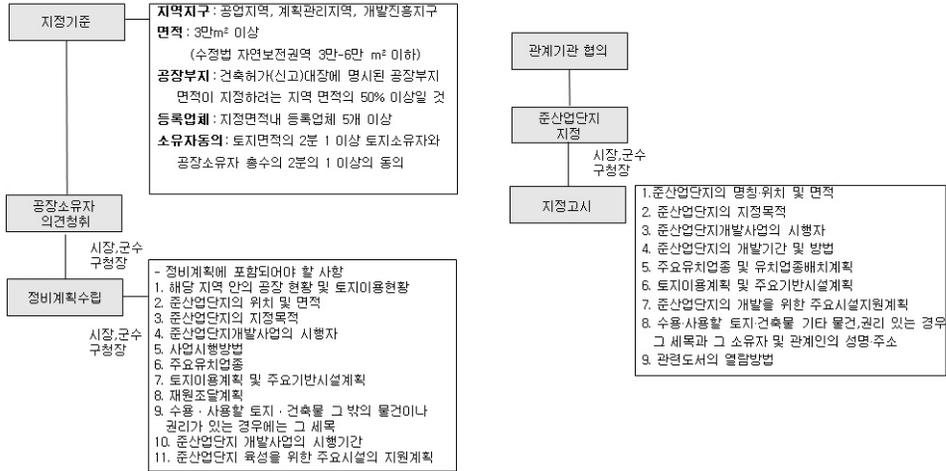
(2) 준산업단지

준산업단지는 도시 또는 도시주변에 입지하는 개별공장들의 밀집도가 다른 지역에 비해 높아 포괄적인 계획에 따라 계획적인 관리가

필요하여 지정된 일단의 토지 및 시설물을 말한다. 노후·불량 공장 밀집지역을 재정비하는 일종의 공장 뉴타운으로서 공장 밀집지역을 재정비해 기업의 생산환경을 개선하고자 하는 것이다.

소규모 개별공장 밀집지역의 체계적인 정비를 위해 공업지역 또는 계획관리지역 개발면적 3만㎡ 이상, 5개 공장 이상 밀집지역, 공장 밀집도 개발면적의 50% 이상, 토지소유자·공장 소유자 등 1/2 이상 동의 등의 조건을 모두 충족해야 한다. 최근에는 준산업단지 활성화를 위해 준산업단지 내 공장의 건폐율도 기존 70%에서 국가산업단지, 일반산업단지 등 다른 산업단지와 같은 수준인 80%로 상향조정되었다.

그러나 준산업단지는 다음과 같은 이유로 아직 활성화되지 않고 있다. 우선, 개발가능토지



〈그림 2〉 준산업단지 지정절차

〈표 6〉 준산업단지와 공장입지유도지구 비교

| 구분 | 준산업단지 | 공장입지유도지구 |
|-----------------------|--|---|
| 지정권자 | • 시장 · 군수 · 구청장 | • 시장 · 군수 |
| 지정대상 용도지역 | • 공업지역, 계획관리지역, 개발진흥지구 | • 계획관리지역 |
| 지정면적 기준 | • 3만㎡ 이상, 「수도권정비계획법」상 자연보전권역인 경우 3만㎡ 이상 6만㎡ 이하 | • 3만㎡ 이상 50만㎡ 미만 |
| 밀도 · 여건 기준 | • 건축허가(신고)대장에 명시된 공장부지 면적이 지정하려는 지역의 면적의 50% 이상 | • 공장이 있거나, 공장의 입지수요가 있는 경우로서 집단화 유도가 용이한 곳 • 기반시설 이용, 연계처리, 설치가 용이한 곳 • 공장건축에 제한이 없는 곳 |
| 소유자 동의 요건 유무 | • 지정하려는 지역의 토지면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지소유자와 공장소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의 | • 명시요건 없음 |
| 국가 또는 지자체의 비용보조 | 없음 | • 요건 충족시 일부 보조(50%이내) • 지정대상면적 30만㎡ 이상, 공장부지면적 50%이상인 경우 • 간선도로, 녹지시설, 전력 · 통신시설 등의 건설비용에 대하여 비용의 50% |
| 지정효과 주 요내용 | • 별도 특례규정 없음 • 산업단지에 대한 국토계획법 적용특례 준용 | • 지구내 공장설립시 도시계획위원회의 심의, 사전환경성검토, 사전제해영향성검토 면제 • 지구단위계획구역 및 지구단위계획 시장 · 군수가 결정, 계획필수내용 범위 축소 • 공동 오 · 폐수처리시설 설치시 공장설립 가능 • 연계개발제한 적용 예외 인정 |

가 부족하다. 준산업단지 지구지정의 규모가 기존 공장면적의 50% 이내에서만 가능하기 때문에 도로 등 기반시설을 제외하고 신규로 공장이 입지할 수 있는 토지가 매우 제한적이다. 즉, 밀도 요건을 완화하는 것이 관건인 셈이다. 대신석유화학단지의 준산업단지 지정계획 역시 기반시설을 설치할 토지를 분담하는 문제, 기반시설 정비비용 등과 관련된 입주업체간에 의견조율이 되지 않아 어려움을 겪고 있다. 또한, 사업성 확보도 쉽지 않다. 준산업단지는 신규공급이 아닌 기존공장의 정비를 목적으로 토지면적의 1/2, 공장소유자 총수의 1/2 이상의 동의를 받아 승인권자에게 지구지정 요청을 하는 민간주도의 정비방안이다. 그러나 준산업단지에 대한 건폐율, 용적률의 완화규정 및 기반시설에 대한 재정적 지원의 근거가 명확하지 않아 민간에 의한 준산업단지의 현실적인 실현이 어려울 수밖에 없다.

3. 개별입지 정비방안

개별입지를 정비하기 위해서는 정부의 개별입지 정비제도를 적극적으로 활용하고 개별입지를 계획입지로 유도하는 방안을 마련하며, 개별입지의 제도 개선방안을 마련해야 한다.

(1) 개별입지 정비제도의 적극적 활용

현재 공업용지를 조성하는데 있어 가장 큰 문제는 용지확보가 어렵고 개별입지 공장에 의해 자연환경이 악화되고 있으며, 투자비용의 효율성도 저하되고 있다는 점이다. 기존 개별공장 밀집지역을 도로와 환경정화시설 및 지원시설이 일정수준 갖추어진 준산업단지로 정비하고, 다양한 인센티브를 부여하여 개별입지를 공장입지 유도지구로 집단화해야 하는 이유이다.

개별입지를 정비하기 위해 준산업단지 및 공장입지유도지구의 지정가능지역을 조사 분석하고, 이 과정에서 발생한 제도의 문제점을 파악하여 제도개선을 건의함으로써 제대로 작동될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

우선, 준산업단지 및 공장입지유도지구를 지정할 수 있는 지역을 조사하고 분석하여 우선적으로 정비해야 한다. 만약, 동일한 지역 내에서 준산업단지, 공장입지유도지구 지정요건을 충족하는 다수의 부지가 선정될 경우에는 특정 평가기준을 설정하고, 우선정비지역을 선정할 필요가 있다. 후보지 평가기준으로는 공장의 집적도(지정가능면적 대비 공장부지면적비율), 업종별 유사도(등록공장 기준), 도로근접도(IC, 국도 및 지방도와의 접근성) 등을 검토해야 한다.

우선정비지역은 구역계 설정을 위해 기반시설여건, 등록공장현황, 자연환경여건, 사회경제여건, 개발계약여건, 관련계획 검토 등을 고려하여 지구지정의 효과를 극대화하고 부정적인 영향을 최소화해야 한다.

〈표 7〉 구역계 설정의 고려사항

| 구분 | 주요 고려사항 | 준산업 단지 | 공장입지 유도지구 |
|---------|----------------------------------|--------|-----------|
| 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 | ○ | ○ |

이 과정에서 준산업단지 및 공장입지유도지구의 문제점을 분석하고 제도개선 건의를 병행할 필요가 있다. 개별입지 정비제도는 공급적인 측면에서 사업성 확보, 재정적 지원의 근거,

기업이 요구하는 공장입지를 충족하지 못하는 등의 문제가 있고, 수요적인 측면에서는 정부 지원이나 인력확보가 용이하지 못하다.

〈표 8〉 개별입지 정비제도의 문제점과 개선방안

| 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 미시행시지가양등의 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) |

우선, 준산업단지의 제도적 실현성을 제고하기 위해서는 시행주체인 민간부문을 유인할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필수적이라 할 수 있다. 이를 위해 지구안에서 충분한 개발가능지를 확보하고 건폐율·용적률을 완화하며, 정부가 기반시설 설치비용의 일부를 지원할 수

있도록 제도적인 개선이 이루어져야 한다.

이에 비하여 공장입지유도지구는 법적·제도적인 체계를 재정립할 필요가 있다. 유도지구의 계획수립기준과 사업시행수단을 명확히 제시하고, 제도 활성화를 위한 정부의 재정적 지원도 필요하다.

(2) 개별입지를 계획입지로 유도하는 방안 마련

공장의 산발적인 입지를 방지하기 위해서는 계획적으로 조성된 산업단지, 농공단지 등으로 유인할 수 있는 인센티브를 마련해야 한다. 그리고 계획입지의 공급방식을 다양화하고 입주 비용을 저렴하게 할 필요가 있으며, 임대위주의 계획입지 공급확대를 공장 난개발지역의 재정비와 연계시켜서 시행해야 한다.

이를 위해 우선, 기업유치의 입지보조금을 활용하여 계획입지로 유도할 필요가 있다. 기업이 개별입지에서 계획입지로 입주시에 입지보조금을 차별적으로 지원해주는 방안을 검토할 수 있다.

둘째, 특별법상의 인센티브 존(Incentive Zone) 개념을 적극 활용할 필요가 있다. 충청남도는 낙후지역 5개 군(금산, 부여, 서천, 청양, 예산)의 균형발전을 위해 신발전지역 종합발전구역 지정⁴⁾을 추진하고 있다. 신발전지역 종합발전구역⁴⁾ 내 투자촉진지구로 지정이 되면, 입주기업에 대해 조세(법인·소득세 3년 100%, 5년 50%) 및 부담금을 감면받을 수 있어 계획입지로 유도하는 강력한 유인책이 될 수 있다.

셋째, 낙후지역의 발전을 위한 지역균형 발전조례를 적극적으로 활용하여 계획입지로 유도해야 한다. 이를 위해「충청남도 지역균형발전 지원조례」의 낙후지역 지원조항에 충남 서남부권 기업입지 지원혜택을 신설하는 방안을 검토할 수 있다.

넷째, 생태산업단지(EIP: Eco-Industrial Park) 시범사업지구를 조속히 조성하여 개별입지 뿐 아니라 기존 계획입지의 지속가능성을 확보해야 한다. 생태산업단지는 생태계의 먹이사슬구조를 산업단지에 적용, 산업단지 내 폐기물 배출을 제로화(zero emission)를 목표로 입주기업에서 발생하는 부산물, 폐열, 폐수 등에 대해 필요로 하는 기업에게 제공해 원료나 열원, 에너지원 등으로 재사용하도록 지원한다. 또 이를 통해 산업단지 내 환경오염을 저감하고 배출기업의 폐기물처리비용과 수요기업의 원료 구입비용을 절감하는 등 경제적 가치를 창출하는 환경친화적이고 자원순환형 산업단지로 구축하는 사업이다. 기업의 생태산업단지 참여 확대를 위해 CDM(Clean Development Mechanism)⁵⁾과 결합하는 전략도 추진할 필요가 있다(반영운, 2009).

넷째, 임대산업단지에 대한 수요가 증가하고 있음에도 불구하고 현재 충청남도를 포함한 우

4) 신발전지역 종합발전구역은 '신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법'에 따라 지정되면 지역특화 발전 추진 및 정주여건 개선, 민자 유치 활성화 등의 다양한 인센티브가 부여됨.

5) CDM은 탄소배출을 높이는 생산에 탄소배출권 구입을 통한 별도의 비용을 지불하도록 함으로써 경제적 압력을 가하고 배출권을 판매하는 개도국에게 경제적 이득을 안겨주는 체제임. 청정생산개발체계(CDM)는 국내·외적으로 기업의 생산활동에 미치는 잠재적 영향이 크기 때문에 활용하기에 따라서 기업의 참여를 유도하는데 강력한 영향력을 발휘할 수 있음.

리나라의 산업입지 공급방식은 분양을 중심으로 이루어지고 있다. 따라서 입주업체에게 있어 초기 자금부담이 큰 분양형 산업단지보다는 입주자 부담이 적은 임대형 산업단지 공급을 확대할 필요가 있다. 임대용지에 대한 수요가 많은 지역과 지가상승의 우려가 있는 지역을 중심으로 표준형 임대공장을 공급하는 방안과 민간이 임대산업단지를 짓고 충청남도가 이를 임대해서 쓰는 민간투자방식인 BTL 방식을 고려할 필요가 있다.

(3) 개별입지의 제도적 개선방안 마련

개별입지에 의한 공장 난개발을 방지하기 위해서는 개별입지 관련제도를 개선할 필요가 있다. 공장입지 관련제도는 도시(군)기본계획, 산업입지공급계획, 도시(군)관리계획, 지구단위계획, 개발행위허가 등이 있다.

우선, 도시(군)기본계획에서는 공장입지허용량과 관련된 제2종 지구단위계획의 물량을 추정하여 제시하고 있다. 그러나, 지구단위계획 물량이 과거추세방식에 근거하여 과다하게 추정되다 보니 실제로 개별입지를 제어하기에는 한계가 있는 상황이다. 따라서, 『산업입지 및 지원에 관한 법률』에서 산업입지공급계획의 성격을 계획입지 및 개별입지의 물량을 제한할 수 있도록 강화하는 방안을 중앙정부의 건의할 필요가 있다. 이를 테면, 충청남도 산업입지공

급계획에서 개별입지 총량을 지역별 단계별로 규제하는 것이다.

둘째, 충청남도는 개별 시·군에서 공장입지와 관련하여 제도를 운영하는데 참고할 수 있는 가이드라인을 제시하여야 한다. 개별입지의 입지기준, 환경적 기준, 기반시설 설치기준, 건폐율·용적률 등 건축물에 관한 사항 등을 중심으로 하는 「(가칭)충청남도 개별공장 입지에 관한 위원회 검토 심의 통합지침」을 마련하는 것이다. 지침 제정을 통해 개발행위허가시의 혼란을 최소화하고 공공성을 강화하며, 관리운영에 관한 규정을 제시한다면, 효율적으로 공장입지 제도를 시행할 수가 있을 것이다.

셋째, 기존 공장입지 관련제도(개발행위허가, 지구단위계획 등)의 문제점을 파악하여 개선해야 한다. 비도시지역의 공장입지 관리체계를 정비하기 위해 계획수립절차를 간소화하고 사전체크리스트로서의 검토범위를 설정해야 한다. 공장입지 및 구역 지정의 융통성을 확보하기 위해 지방자치단체별 개발행위허가제 운영지침(중점관리대상지역 지정, 영향권 검토범위 확대, 사전체크리스트 마련 등) 마련도 필요하다. 중·장기적으로는 관련 사업법과의 인·허가 기간의 통합 및 단일화를 유도하고, 지구단위계획의 결정권한을 지방으로 위임하며, 제2종 산업형 지구단위계획 지침 및 개발행위허가규제 관련제도를 성능적인 규제로 전환해야 한다.

〈표 9〉 비도시지역 공장입지 관리체계 정비를 위한 단계별 개선방안

| 단기적 적용방안 | 중장기적 적용방안 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 상위계획과의 정합성 확보를 위한 주요사항 제시(기본 계획 수립유무와 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 규제 항목의 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 세부항목 개정 |

우선, 중앙정부가 주도하여 계획수립절차를 간소화하고, 경직된 산업형 제2종지구단위계획의 지침과 개발행위허가 관련제도를 성능적인 규제로 전환할 수 있도록 건의해야 한다. 지방정부에서는 개발 인·허가 단축을 위한 사전체크리스트[®]를 작성하고 효율적인 운영을 위

해 협의규정을 확대를 하며, 나아가 입지 및 구역지정의 융통성 확보를 위해 자치단체별로 지침을 마련해야 한다. 특히, 지구단위계획제도는 충청남도가 중심이 되어 계획수립절차 간소화 및 계획권한의 지방이양을 중심으로 제도 개선을 조속히 추진할 필요가 있다.

〈표 10〉 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 규제 항목의 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(기본 계획수립 유무와 관련) • 사전체크리스트로서의 검토범위 설정 • 부동산 투기의 수단으로서 공장입지 지양을 위한 행정적 대책 마련 • 개발 인·허가 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 융통성 확보를 위한 지방자치단체별 지침 마련 • 성능적 지침 전환을 위한 기존 지침의 유연한 적용(심의위원의 자율성 보장 및 회의록 공개) |

4. 맺는말

산업입지는 기업이 생산활동을 수행하는 공간이다. 기업이 공장용지를 취득하는 방법은 기업 스스로가 공장건설에 필요한 입지를 선정하여 개발하는 개별입지와 계획적으로 조성해 놓은 산업단지를 분양받는 계획입지로 구분할 수 있다. 이 중에서 개별입지는 원활한 토지매입을 위해 대부분 비도시지역에서 발생하게 되다보니, 난개발과 환경적 피해를 유발하는 경우가 많다.

본 연구에서는 공장의 개별입지로 인한 공장 난개발의 원인을 분석하고 대응방안을 제시하였다. 공장의 난개발을 방지할 수 있는 대안을 법·제도적인 관점에서 살펴보면 크게 세 가지로 요약된다.

우선 기존 공장의 개별입지를 정비할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해 준산업단지 및 공장입지유도지구가 지정이 가능한 지역을 조사 분석하여 우선적으로 정비해야 한다.

두 번째는 개별공장을 계획입지로 유도할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해 계획입지 입주기업에 대한 이천보조금을 차별적으로 적용하거나, 신발전지역 투자촉진지구등의 공장입지 인센티브존(Incentive Zone)을 적극적

으로 활용하고, 생태산업단지 시범사업지구를 지정하는 방안을 검토할 수 있다.

세 번째는 공장 개별입지와 관련된 제도(개발행위허가, 지구단위계획 등)를 개선하고, 시·군 단위에서 적용할 수 있는 공장입지 가이드라인을 마련해야 한다. 비도시지역의 공장입지 관리체계를 정비하기 위해 우선, 중앙정부가 주도하여 계획수립절차를 간소화하고 산업형 제2종지구단위계획의 지침과 개발행위허가 관련제도를 성능적인 규제로 전환하도록 해야 한다. 지방정부에서는 사전체크리스트로서 검토범위를 설정하고, 입지 및 구역 지정의 융통성을 확보하기 위해 지방자치단체별 지침을 마련해 운영할 필요가 있다. 개발행위허가제와 산업형 제2종지구단위계획은 공장입지를 목적으로 진행되는 행정적인 절차라고 할 수 있다. 이 과정에서 기업은 빠른 시간 안에 사업의 주요 위험요소를 사전에 체크해야 하고, 행정기관도 사업주가 이런 판단을 빨리 할 수 있도록 도와주는 서비스 중심적인 행정을 펼쳐야 한다. 마지막으로 공장입지 가이드라인은 「(가칭)충청남도 개별공장 입지에 관한 위원회 검토·심의 통합지침」을 제정하여 제시하고, 충청남도 산업입지공급계획에서 개별입지 총량을 지역별 단계별로 관리하는 방안도 검토할

6) 개발행위허가제도 운영시 사전에 환경오염 등 부정적 외부효과를 일으키는 규제항목에 대해서 사전체크리스트를 지자체에서 작성하여 사업주가 미리 외부효과를 방지할 수 있도록 하는 제도임. 이때의 체크리스트는 2단계로 분류해서 사업시행자가 사업 가부를 곧바로 결정할 수 있는 '예비적 체크리스트'와 사업의 진행시 필요한 '계획적 체크리스트'로 구분함. 예비적 체크리스트는 사업시행자나 지방자치단체가 사업을 시행하는 데 주요 제한 요인을 확인하여 사업시행의 리스크를 줄일 수 있는데 목적을 두고, 계획적 체크리스트는 계획의 질(quality)을 높이는 데 초점을 맞출 필요가 있음.

필요가 있다.

참고문헌

- 김륜희, 2010, 개별입지의 계획적 정비방안, 포럼발표자료, 토지주택연구원
- 반영운, 2009, 개별입지 집적지의 준산업단지 조성전략, 국토 통권 328호, 국토연구원
- 오용준외, 2008, 비도시지역내 공장입지관련 개발행위허가와 지구단위계획의 운용실태 및 개선방안, 충남발전연구원
- 이성룡외, 2009, 공장 난개발의 원인과 대책, 경기개발연구원
- 이재우, 2008, 충남서북부권 준산업단지·공장입지유도지구 도입을 위한 기초연구, 충남발전연구원
- 충청남도, 2010, 개별공장 등록현황 내부자료
- 한국산업단지관리공단, 해당년도, 공장설립지원센터(FEMIS)