

개별입지 공장의 난개발 방지방안

1 개별입지 개념과 원인

- 기업이 공장용지를 취득하는 방법은 계획입지, 개별입지로 구분
 - 계획입지: 계획적으로 조정해 놓은 산업단지(국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지 등 외에 공장입지유도지구, 준산업단지, 지구단위계획구역 등까지 포괄하는 추세)를 분양
 - 개별입지: 기업 스스로가 공장건설에 필요한 입지를 선정하여 개발
 - ※ 2010년 현재 전국 공장(96,897개) 중 총남이 전체의 5.5%(5,328개) vs. 경기도 39.3%(38,112개)
- 계획입지와 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

- 개별입지의 문제점
 - 기존 시가지 주변지역에 입지함으로써 혼잡가중과 난개발 초래
 - 높은 지하수 이용 비중으로 용수부족, 공장폐수로 인한 수질오염 악화
 - 기존 기반시설 이용에 따른 사회적 형평성 문제 및 생산성 저하
 ⇨ 계획적 준비를 통한 효율적 관리가 필요

2 정부의 개별입지 정비제도

- 공장입지유도지구: 공장의 집단지화 유도가 용이한 지역을 지정

- 지구규모 30만m² 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
 ⇨ 개발가능토지 부족, 사업성 확보 어려움, 외부 인입선에 한해 기반시설을 지원함으로써 기반시설 정비비용에 관한 갈등 상존

3 실효적 전략 제언

- 기존 개별입지 정비방안 마련
 - 준산업단지 및 공장입지유도지구의 지정가능지역을 조사·분석하여 우선 정비하고, 기존 제도의 문제점 분석과 제도개선 건의를 병행
- 계획입지 유도방안 마련
 - 계획입지 입주기업에 대한 이전보조금의 차별적 적용, 낙후지역 발전을 위해 신발전지역·개발촉진지구 등의 공장입지 Incentive Zone 적극 활용, 생태산업단지(EIP) 시범사업지구 지정
- 개별입지의 제도적 운영 개선방안 마련
 - 기존 관련계획의 성격 재규정: 충청남도 산업입지공급계획('09)에서 개별입지 총량을 지역별·단계별로 규제하는 방안 검토
 - 시·군 공장입지제도 운영의 가이드라인 마련: 충청남도 개별공장 입지에 관한 위원회 검토·심의 통합지침(안)을 마련
 - 기존 공장입지 관련제도 개선: 개발행위허가 대상기준을 현행(3만m² 이하)보다 축소해 심의기준 강화, 개발행위허가제운영지침 마련(중점 관리대상지역 지정, 영향권 검토범위 확대, 사전체크리스트 마련 등), 지구단위계획제도 개선(계획수립절차 간소화, 계획권한 지방이양 등)

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(59.3km²), 기타단지 2개소(9.0km²), 농공단지 87개소(13.4km²)이고, 조성중인 계획입지 38개소, 실시 계획 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

개별입지 계획적 정비의 트렌드

가 계획적 개별입지 공급방안

- 계획적 개별입지 공급방안의 하나로 제2종 지구단위계획의 확대 운영도 검토
 - 지구단위계획 지정의 최소면적을 축소하여 집단적 생산시설 유치를 유도함
 - ※ 제2종 지구단위계획은 기반시설에 대한 계획공급과 개발기준이 엄격하며, 도시계획심의위원회를 거치도록 함으로써 일반적인 개별입지보다 환경 및 주변환경 훼손이 심하지 않음
- ⇒ 출처: 국토연구원, 국토정책 Brief 제178호

나 개별입지 집적지의 준산업단지 조성전략

- 준산업단지 지정 가능지역 조사·분석
 - 생태산업단지 개발을 통한 준산업단지 조성
 - 가상생태산업단지 개념을 도입한 난개발된 개별입지 공장들의 네트워크화를 통한 준산업단지 조성 검토
 - ※ 가상생태산업단지: 지리적으로 인접해 있지 않은 기업간에 에너지, 폐기물 등의 교환이용이 가능케 하는 새로운 유형의 산업단지(미국 텍사스의 Brownsville EIP)
 - 혁신클러스터 구축을 통한 준산업단지 조성
 - 지역특화사업, 지역연관산업 등과 연계된 지역산업 중심의 혁신 클러스터를 구축
 - 거버넌스(입주기업, 지역주민, 지자체, NGO 등)를 통한 준산업단지 조성
- ⇒ 출처: 국토연구원, 월간국토, 2009

개별입지 공장의 난개발 해소방안(세부내용)

가 기존 개별입지 정비방안 마련

- 준산업단지 및 공장입지유도지구의 지정가능지역을 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)

나 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 지원)
- 낙후지역의 발전을 위한 지역균형 발전조례 활용(현재, 낙후지역 지원조항에 서남부권 기업입주의 지원혜택 신설), 신발전지역(성장촉진지역 중심) 투자촉진지구로 지정
- 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)¹⁾과 결합하는 전략 추구

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

다 개별입지의 제도적 운영 개선방안 마련

- 기존 관련계획의 성격 재규정: 충청남도 산업입지공급계획('09)에서 개별입지 총량을 지역별·단계별로 규제하는 방안 검토
 - 현재 개별입지의 총량은 도시(군)기본계획에서 제2종 지구단위계획물량을 제시하고 있지만, 과거추세에 의한 추정방식을 근거하다보니 물량이 과다하여 실제 개별입지를 제어하기에는 한계가 있는 상황
 - 산업입지 및 지원에 관한 법률에서 산업입지공급계획의 성격을 계획입지 및 개별입지의 물량을 제한할 수 있도록 강화하는 방안을 중앙정부의 건의 필요
- 시·군 공장입지제도 운영의 가이드라인 마련: 충청남도 개별공장입지에 관한 위원회 검토·심의 통합지침(안)을 마련
 - 개별입지시의 입지기준, 환경적 기준, 기반시설 설치기준, 건폐율·용적율 등 건축물에 관한 사항 등에 대한 가이드라인을 제시하여 개발행위허가의 혼란을 최소화하고 공공성을 강화, 관리운영에 관한 규정을 제시하여 효율적인 제도 시행을 도모
- 기존 공장입지 관련제도 개선
 - 개발행위허가 대상기준을 현행(3만㎡ 이하)보다 축소해 심의기준을 강화
 - 시·군별 개발행위허가제운영지침을 마련하도록 권고(중점관리대상 지역 지정, 영향권 검토범위 확대, 사전체크리스트 마련 등)
- ※ 사전체크리스트: 개발행위허가제도 운영시 사전에 환경오염 등 부정적 외부효과를 일으키는 규제항목에 대해서 사전체크리스트를 지자체에서 작성하여 사업주가 미리 외부효과를 방지할 수 있도록 하는 제도. 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 제한요인을 확인하여 사업시행의 리스크를 줄일 수 있는데 목적을 두고, 계획적

체크리스트는 계획의 질(quality)을 높이는 데 초점을 맞출 필요가 있음

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)

- 지구단위계획제도 개선(계획수립절차 간소화, 계획권한 지방이양 등)
- ※ 제2종지구단위계획은 제1종지구단위계획과 달리 적용대상인 비도시지역의 성격이 매우 다양함. 특히 같은 지방이라도 도시의 활력과 변화양상은 천차만별임. 그럼에도 불구하고 지구단위계획의 결정권한을 상위기관이 갖는 것은, 결국 획일적인 지구단위계획과 지역특성을 없애는 지구단위계획이 양산될 수밖에 없음. 뿐만 아니라 광역자치단체가 지구단위계획의 결정권한을 대부분 행사함에 따라 기초자치단체에 상당한 자율성을 잃고 있는 것이 사실임. 따라서, 일정규모 이하에 대해서는 광역자치단체에서 기초자치단체장으로 권한을 위임할 필요가 있음. 현재 일부 광역자치단체에서는 방침으로 결정권한을 위임하여 지구단위계획 제도의 운영상의 효율성을 높이고 있으므로 이를 적극 확대할 필요가 있음. 예를 들어, 먼저 시·도 지사가 시장·군수에게 일정부분에 대해 결정권한을 위임하는 경우, 시장·군수는 시·도지사와의 협의를 거쳐 구역지정 및 계획을 결정할 수 있어야 하고 시·군·구 도시계획위원회 자문은 생략하며, 시·도 도시계획위원회의 심의는 시·군·구 도시계획위원회의 심의로 대체할 수 있어야 함. 또한, 구역지정 입안 후 시·군·구 도시계획위원회 심의 이전에 시도지사와의 협의하도록 하고, 시장·군수는 지구단위계획구역 지정을 결정·고시하며 그 내용은 시·도지사에게 통보해야 함