

기본연구 2008-04

# **비도시지역내 공장입지관련 개발행위허가와 지구단위계획의 운용실태 및 개선방안**

오용준 · 홍경구 · 권혁일 · 권대한



# 발 간 사

산업입지는 기업이 생산활동을 수행하는 공간으로서 기업이 공장용지를 취득하는 방법으로 는 기업 스스로가 공장건설에 필요한 입지를 선정하여 개발하는 개별입지와 계획적으로 조정 해 놓은 산업단지를 분양받는 계획입지로 구분할 수 있다.

이 중에서 개별입지는 원활한 토지매입을 위해 대부분 비도시지역에서 발생하게 되어 난개 발과 환경적 피해를 유발하는 경우가 많다. 비도시지역의 개별공장 입지에 대한 관리가 필요 하게 되어 『국토계획법』에서 개발행위허가제와 지구단위계획이 도입되었는데, 이 제도들은 난개발을 방지하고 체계적인 토지이용계획을 수립하기 위해 운영되고 있다.

이 연구는 기존 공장입지 제도의 개선을 통해 불합리한 규제는 해소하고, 비도시지역의 공 장입지가 유발하는 난개발을 방지하기 위해 제도의 공익성을 제고하는데 목적이 있다.

개발행위허가제와 산업형 제2종지구단위계획은 공장입지를 목적으로 진행되는 행정적인 절차라고 할 수 있다. 이 과정에서 기업은 빠른 시간안에 사업의 주요 위험요소를 사전에 체크 해야 하고, 행정기관도 사업주가 이런 판단을 빨리 할 수 있도록 도와주는 서비스 중심적인 행정을 펼쳐야 한다.

본 연구는 공장입지 관련 법제도 환경변화와 수요증가에 효과적으로 대응할 수 있도록 충청 남도 차원에서 개발행위허가와 제2종지구단위계획의 효율적 운영을 위한 기본 방침을 제시하 고 있다. 다행히 본 연구의 시사점과 제시된 방안들이 중앙부처가 경제 살리기를 위해 기업지 원방안을 모색하고 있는 시점에 제공되어 실질적인 정책결정에 기여할 수 있을 것으로 기대한 다. 그리고 공장입지 관련제도의 문제점을 사례분석과 함께 지침상의 측면과 운영상의 측면에서 접근하여 개선방향을 도출하였기 때문에 일선 시·군의 공장입지 제도운영의 가이드라인으로 활 용할 수 있을 것이다.

이 연구는 비도시지역 공장입지관련 제도의 운영현황을 분석하여 문제점을 개선하고 보완하는 방안을 제시하였다는 점에서 그 시의성과 가치가 있는 연구이다. 그 동안 이 연구를 맡아 성실하게 추진해 온 오용준 책임연구원, 홍경구 교수, 권혁일 박사, 권대한 연구원의 노고를 치하하며, 도관계자, 자문위원에게 감사의 뜻을 전하는 바이다.

2008년 12월 31일

충남발전연구원장 김 용 웅

## 연구요약

비도시지역의 개별공장 입지제도(개발행위허가제와 제2종지구단위계획) 운용실태는 전문가 설문조사 결과를 중심으로 입지검토단계, 계획단계, 관리단계 등 3단계로 유형화하여 분석하였다.

우선, 입지검토단계에서는 ①계획주체간의 계획목적의 괴리, ② 개발 사업법과의 위상 및 역할 관계 정립 필요, ③ 계획수립절차의 간소화 시급, ④ 검토범위의 부재, ⑤ 사업계획으로서의 특성 반영이 미흡하다는 점을 제시하였고, 개선방안으로는 ① 관련법의 취지에 맞게 부정적 외부효과 유발항목에 대한 한정적 규제, ②상위계획과의 정합성 확보를 위한 주요사항 제시, ③개발사업법과의 위상 및 역할관계 정립을 통한 규제항목의 일관성 유지, ④계획수립절차의 간소화 및 각 사업별 인허가 기간의 단일화, ⑤사전체크리스트로서의 검토범위 설정, ⑥사업계획의 특성을 반영하기 위한 성능적 지침 적용 등을 제시하였다.

우선, 입지검토단계에서는 계획주체간에 계획수립 목적에 차이가 발생하고 있다. 이는 동일한 계획을 사업계획과 관리계획으로 서로 다르게 보는 사업자와 관리자의 입장간 차이를 의미한다. 이러한 입장 차이를 줄이기 위해서는 지구단위계획에서 상위계획과의 정합성을 확보하기 위한 주요사항을 제시함으로써 관리계획적인 성격을 담보해야 한다. 동시에 지구단위계획 수립시 부정적인 외부효과를 유발하지 않는 불합리한 규제내용을 완화하고 실질적인 규제내용 위주로 강화함으로써 사업계획의 특성을 반영할 필요가 있다.

둘째, 개별법과의 위상 및 역할관계를 정립해야 한다. 공장 및 산업유통시설의 건설은 국토의 계획 및 개발이 종전의 『국토이용관리법』 상의 용도지역 변경이나 환경부, 산업자원부(현 지식경제부) 등의 개별법에 의한 개발사업 인·허가 등 다른 법제도의 운영관행이 남아있기 때문에 국토이용과 관련한 관련법간의 상호 위상과 역할관계를 명확히 할 필요가 있다. 산업형 제2종지구단위계획 및 개발행위허가에서는 각 항목별로 개별적으로 규제받기 보다는 단일화된 규제내용

과 항목이 필요하고, 규제완화 차원에서 지구단위계획 및 개발행위허가를 득하면 의제처리될 수 있도록 규제의 단일화가 필요하다고 판단된다.

셋째, 계획수립절차의 간소화가 시급하다. 전문가들은 계획관리지역내 소규모 공장 설립과 관련하여 산업단지보다 엄격한 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 요건(녹지율, 도로율, 완충녹지 설치의무 등)을 문제점으로 지적하고 있다. 특히, 제2종지구단위계획은 주로 사업계획을 전제로 수행되고 있는데, 현재 복잡한 개별법 규정은 사업의 위험요소를 증대시키고 있다. 따라서 개발사업을 전제로 한 제2종지구단위계획의 경우에는 필수적인 항목에 한해 우선적으로 검토할 수 있는 과정을 도입하여 개발의 위험요소와 걸림돌을 확인할 수 있도록 해야 한다. 또한, 관련법의 중복규제를 단일화하여 여러 인허가 절차를 원스톱(one-stop)으로 한곳에서 진행될 수 있도록 의제처리하는 과정도 생각해 볼 수 있다.

넷째, 계획의 검토범위를 보완해야 한다. 비도시지역에 농지·임야에 개별적으로 공장이 입지할 경우, 인근 주민은 직·간접적으로 피해를 입을 수 있다. 특히, 개발행위허가로 건설되는 산업 및 유통시설의 경우에는 주변 지역주민에게 많은 영향을 미치기 때문에, 공해방지시설의 완비나 자연경관의 훼손 방지, 자체용수의 확보 등이 중요하게 다루어져야 한다. 이를 위해서는 사업주와 전문용역회사, 공무원, 심의위원 등이 계획의 부정적 외부효과의 영향범위를 일정 반경 이내로 설정하고 사안에 따라 융통성 있게 검토할 필요가 있다. 특히 개발행위허가제는 이를 명시하여 사전에 환경오염 등 부정적인 외부효과를 일으키는 규제항목에 대하여 사전체크리스트를 지자체에서 작성하여 사업주가 미리 외부효과를 방지할 수 있도록 해야 할 것이다.

다섯째, 현재 제기되고 있는 개발행위허가와 제2종지구단위계획은 지정 목적이나 대상지역이 개발사업과 연계되어 있다는 점을 고려하여, 개발계획적인 성격과 관리계획적인 성격을 모두 수용할 수 있도록 관련 개별법과의 관계를 조정할 필요가 있다. 이를 위해서는 일률적인 높이제한이나 면적규정에 의한 기반시설 설치 등 획일적인 기준에 의해서 작동되는 규제보다는 지역의 여건을 반영할 수 있고 실효적 규제가 될 수 있도록 성능적인 규제로 바뀌어야 할 것이다. 이 과정에서 심의위원들의 전문적인 심의결과와 내용이 있어야 할 것이며, 또한 향후에는 이런 심의 내용들을 공개하여 사업을 하고자 하는 예비 공장주들에게 지침이 되도록 해야 할 것이다.

두 번째 분석항목인 계획단계에서는 ①입지 및 구역지정의 융통성이 없다는 문제, ②형식적인 면적요건을 규정하고 있는 문제, ③개별사업 관련법과 정합성이 떨어지는 문제, ④수립지침이 경직되어 운영되는 문제점을 다루었다. 이에 대한 개선방안으로는 ①입지 및 구역지정의 융통성 확보,

②형식적인 면적요건 규정을 실효적인 성능적 요건규정으로 유도, ③개별사업 관련법과의 통합을 통한 규제 단일화 유도, ④수립지침의 경직성을 유연한 성능적 지침으로 개선 등을 제시하였다.

우선, 개별공장의 입지 및 구역을 지정하는데 있어 융통성이 부족하다. 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에 의거하여 상수원보호구역이 고시되지 않은 취수장의 유하거리 이내 지역과 농업용저수지의 유하거리 이내 지역에는 공장입지를 금지하고 있다. 그러나 실질적인 환경 문제가 일어나지 않는 개별 공장의 경우에는 성능 여부 및 처리기준 등을 확인하여 허용할 필요가 있다.

둘째, 형식적인 면적요건을 규정하고 있다. 충남도 시·군의 개발행위허가는 지역에 따라 상이한 면적규정을 두고 있다. 특히, 계획관리지역에서의 공장건축 규모는 1만㎡ 이하로 설정하고 있는데, 이에 대해서는 명확한 기준 제시가 필요하다. 오염원이 없는 공장의 입지에 관해서는 면적 기준을 적용하는데 있어서 유연성이 필요하며, 이에 대해서는 심의시 보다 융통성을 발휘할 필요가 있다. 이와 함께 현재의 획일적인 구역지정에 대한 면적요건의 개선을 통해 기반시설이 전혀 문제가 없는 지역의 경우에는 지구단위계획을 수립할 수 있도록 학교, 상하수도, 공공시설 등의 기반시설 설치에 관한 성능기준을 제시할 필요가 있고, 규제정책 또한 지시적 규제에서 보다 융통성과 효율성을 담보할 수 있는 성능적 규제정책으로 나아가야 한다.

셋째, 공장입지는 개별사업법에 의한 세부기준에도 불구하고 「제2종지구단위계획수립지침」상의 유형별 수립기준을 중심으로 경직적으로 운영하다 보니 시행상의 혼란이 발생하고 있다. 이는 무질서한 개발억제라는 초기목적을 벗어나 개발자체를 억제하는 규제로 오작동되는 우려를 범할 수 있다. 따라서 제2종지구단위계획은 각 유형별 개발사업법과 많은 관계가 있으므로 개발사업이 바람직하게 유도될 수 있는 역할을 해야 할 것이다. 이를 보다 효과적이고 사업기간의 단축을 위해서는 중복규제의 요소를 단일화 할 필요가 있다. 즉, 제2종지구단위계획과 각 개별 사업법이 보다 단일화 된 규제내용으로 통합될 필요가 있으며, 이 과정에서 한 심의과정이 통과되었을 때는 나머지 규정은 의제처리가 되도록 해야 할 것으로 판단된다.

넷째, 공장입지 관련 계획수립지침이 경직되게 운영되고 있다. 특히, 개발행위허가의 연접개발 기준과 제2종지구단위계획에서 일률적으로 면적, 도로, 요구 시설기준 등을 적용하면서 차별성이 없고 지역특성을 반영하지 못하는 문제가 발생하고 있다. 이러한 지침들은 기본적인 기준으로 작용하도록 하되 도시계획위원회 심의위원에게 재량을 주어 보다 성능적으로 위의 지침들을 해석하고 적용할 수 있도록 해야 할 것이다. 이 과정에서 심의위원의 도덕성을 담보하기 위해서 심의과정의 회의록 등을 일정기간이 지난 후 공개함으로써 보다 지역여건에 맞도록 지침이 적용되어

야 할 것이다.

마지막으로 관리단계에서는 초기의 사업목적과 상이하게 개발사업의 내용과 부분적인 변경이 있을 시에 이를 적절히 대처할 수 있는 방안이 필요한 것으로 조사되었다. 이에 대한 개선방안으로는 ①부동산 투기의 수단으로서 공장입지 지양을 위한 행정적 대책 마련, ②사전 체크리스트 작성, ③효율적인 운영을 위한 협의규정 등의 확대, ④지구단위계획의 결정권한의 위임을 통한 지방분권의 실현 등을 제시하였다.

이상과 같은 비도시지역내 공장입지관련 개발행위허가제와 지구단위계획의 개선방안을 단계별, 주체별로 구분하면 다음과 같다.

우선, 단계적으로 비도시지역의 공장입지 관리체계를 정비하기 위해 계획수립절차를 간소화하고 사전체크리스트로서의 검토범위를 설정하며, 입지 및 구역 지정의 융통성을 확보하기 위한 지방자치단체별 지침 마련이 필요하다. 중장기적으로는 관련 사업법과의 인·허가 기간의 통합 및 단일화를 유도하고, 지구단위계획의 결정권한을 지방으로 위임하며, 제2종 산업형 지구단위계획 지침 및 개발행위허가규제 관련제도를 성능적인 규제로의 전환이 요구된다.

비도시지역의 공장입지 관리체계를 정비하기 위하여 주체별로는 우선, 중앙정부가 주도하여 계획수립절차를 간소화하고 산업형 제2종지구단위계획의 지침과 개발행위허가 관련제도를 성능적 규제로 전환해야 한다. 지방정부에서는 개발 인·허가 단축을 위한 사전체크리스트를 작성하고 효율적인 운영을 위해 협의규정을 확대를 위한 주요 협의사항을 마련하며, 나아가 입지 및 구역지정의 융통성 확보를 위한 자치단체별 지침마련이 요구된다.



# 차 례

## 제1장 서 론

1. 연구 배경 및 목적 .....	1
2. 연구 범위 및 방법 .....	4
3. 연구과정 .....	8
4. 선행연구와의 차별성 .....	9

## 제2장 비도시지역 공장입지 정책 및 제도 고찰

1. 산업입지 정책과 현황 .....	12
1) 산업입지 정책 .....	12
2) 산업입지 현황 .....	15
2. 국·내외 공장입지 관련제도 검토 .....	18
1) 우리나라 공장입지 관련제도 .....	18
2) 외국의 공장입지 관리정책 및 제도 .....	25
3) 분석의 시사점 .....	28
3. 공장입지 관련제도 운영현황 .....	30
1) 개발행위허가 운영현황 .....	30
2) 제2종지구단위계획 수립현황 .....	37

### 제3장 비도시지역 공장입지 계획수단의 운용실태 및 개선방안

1. 공장입지 계획수단별 운용실태 및 개선방향 .....	39
1) 소규모 공장입지를 위한 개발행위허가 .....	39
2) 산업형 제2종지구단위계획 .....	55
2. 비도시지역의 공장입지 제도운영실태 분석 및 관리체계 정비방안 .....	72
1) 입지검토단계 .....	73
2) 계획단계 .....	86
3) 관리단계 .....	95

### 제4장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 정책제언 .....	100
2. 향후 연구과제 .....	103

### 참고문헌 .....

105

※ 부록1. 전문가 설문조사지 .....	111
※ 부록2. 전문가 설문조사 분석결과 .....	119
※ 부록3. 개발행위허가제도 운용상 불합리한 사례 건의사항 .....	144

# 표 차 례

<표 1- 1> 설문지 조사설계 내용 .....	7
<표 1- 2> 공장입지 관련 선행연구 .....	10
<표 1- 3> 공장입지 관련 계획수단 연구 .....	11
<표 2- 1> 산업입지의 유형 .....	13
<표 2- 2> 관련법령에 따른 개별입지공장의 유형 .....	14
<표 2- 3> 계획입지와 개별입지의 장단점 비교 .....	15
<표 2- 4> 산업용지 공급추이 .....	16
<표 2- 5> 권역별 산업용지 수급전망(2006~2011년) .....	16
<표 2- 6> 용도지역별 계획입지현황 .....	17
<표 2- 7> 충청남도 계획입지 및 개별입지 현황 .....	17
<표 2- 8> 용도지역별 개별입지현황 .....	18
<표 2- 9> 개발행위허가 규모 .....	20
<표 2-10> 개발행위허가의 분야별 기준 .....	20
<표 2-11> 충청남도 시·군 비도시지역의 개발행위허가 규모기준 .....	21
<표 2-12> 충청남도 시·군 개발행위허가 허가기준 .....	22
<표 2-13> 기업규제 완화관련 국토계획법 개정 .....	24
<표 2-14> 생산시설, 녹지, 환경시설의 각종 면적률 .....	26
<표 2-15> 도별 개발행위허가 건수 추이 .....	31
<표 2-16> 도별 개발행위허가 면적 추이 .....	32
<표 2-17> 유형별 개발행위허가 건수 추이 .....	33
<표 2-18> 유형별 개발행위허가 면적 추이 .....	34
<표 2-19> 충청남도의 용도지역별 개발행위허가 건수 추이 .....	35
<표 2-20> 충청남도의 용도지역별 개발행위허가 면적 추이 .....	36
<표 2-21> 제1종·제2종 종별 전국 지구단위계획 수립현황 .....	37
<표 2-22> 충청남도 시·군별 제2종지구단위계획 수립현황(2007년 7월 현재) .....	38
<표 3- 1> 연접개발 계획사례 .....	41
<표 3- 2> 개별입지공장 연접적용 불허 사례 .....	42
<표 3- 3> 산지관리법에서의 연접규정 .....	45
<표 3- 4> 연접배제를 위한 근린생활시설 개발행위허가 (A시) .....	50
<표 3- 5> 비도시지역 개발행위허가의 문제와 개선방향 .....	54

<표 3- 6> 사례 1 : 진입도로 및 도로시설 .....	57
<표 3- 7> 사례 2 : 진입도로 및 도로시설 .....	57
<표 3- 8> 사례 3 : 진입도로 및 도로시설 .....	58
<표 3- 9> 사례 4 : 진입도로 및 도로시설 .....	58
<표 3-10> 사례 5 : 공업용수 및 생활용수 공급 .....	60
<표 3-11> 사례 6 : 공업용수 및 생활용수 공급 .....	60
<표 3-12> 사례 7 : 공원 및 녹지용지 확보 .....	61
<표 3-13> 사례 8 : 공원 및 녹지용지 확보 .....	62
<표 3-14> 사례 9 : 건축계획 미비로 변경요소 발생 .....	63
<표 3-15> 사례 10 : 건축계획 미비로 변경요소 발생 .....	64
<표 3-16> 사례 11 : 건축물 높이로 인한 경관계획 수립 .....	65
<표 3-17> 사례 12 : 건축물 높이로 인한 경관계획 수립 .....	66
<표 3-18> 사례 13 : 최초 결정고시 후 변경결정 .....	68
<표 3-19> 사례 14 : 최초 결정고시 후 변경결정 .....	68
<표 3-20> 사례 15 : 최초 결정고시 후 변경결정 .....	68
<표 3-21> 산업형 제2종지구단위계획의 문제와 개선방향 .....	71
<표 3-22> 공장입지 계획수단으로써의 산업형 제2종지구단위계획의 기능 .....	73
<표 3-23> 투기목적의 개발행위허가제에 대한 의견 .....	74
<표 3-24> 입지검토단계에서의 문제점과 개선방안 .....	85
<표 3-25> 계획관리 지역에서의 공장건축 규모의 의견여부 .....	88
<표 3-26> 지구단위계획을 통한 사업추진시 어려움 .....	90
<표 3-27> 연접개발과 관련된 부분 .....	92
<표 3-28> 계획단계에서의 문제점과 개선방안 .....	94
<표 3-29> 투기목적의 개발행위허가제에 대한 의견 .....	95
<표 3-30> 관리 및 운용단계에서의 문제점과 개선방안 .....	99
<표 4- 1> 비도시지역 공장입지 관리체계 정비를 위한 단계별 개선방안 .....	101
<표 4- 2> 비도시지역 공장입지 관리체계 정비를 위한 주체별 개선방안 .....	102

## 부록:

<표 1> 설문지 조사설계 내용 .....	120
<표 2> 조사표 배포 및 회수현황 .....	121
<표 3> 응답자의 직업 .....	121
<표 4> 응답자의 도시계획분야 종사기간 .....	122
<표 5> 충남지역 정책결정 참여여부 .....	122
<표 6> 정책결정 참여유형 .....	123

<표 7> 비도시지역 공장설립시 제도 선호 유형 .....	124
<표 8> 국토계획법상 개별입지제도 활용 .....	124
<표 9> 기업이 개별입지를 선호하는 이유 .....	125
<표 10> 개별공장 집단화지역 효율적인 정비 방법 .....	126
<표 11> 산업입지 및 공장설립에 관련된 입지규제 정도 .....	128
<표 12> 계획관리 지역에서의 공장건축 규모의 의견여부 .....	135
<표 13> 투기목적의 개발행위허가제에 대한 의견 .....	136
<표 14> 개발행위허가를 통해 공장을 건축하는 이유 .....	137
<표 15> 개발행위허가 연접개발 기준에 대한 개선의 필요성 .....	137
<표 16> 개선이 필요하다면 가장 우선적으로 개선해야 할 부분 .....	138
<표 17> 외투기업의 개발행위허가 완화의 필요성 .....	139
<표 18> 필요하다면 증축증설 비율은 어느 정도까지 완화 .....	140
<표 19> 공장입지 계획수단으로써의 산업형 제2종지구단위계획의 기능 .....	140
<표 20> 지구단위계획을 통한 사업추진시 어려움 .....	141
<표 21> 지구단위계획으로 사업추진시 가장 규제가 심하고 중복되는 개별법 .....	142
<표 22> 업종변경에 따른 행정절차 반복이행 .....	143
<표 23> 공장입지 통합지침 항목 .....	143

# 그림차례

<그림 1-1> 사례분석대상 .....	5
<그림 1-2> 응답자의 직업 .....	8
<그림 1-3> 정책결정 참여유형 .....	8
<그림 1-4> 연구 흐름도 .....	9
<그림 2-1> 연도별 개발행위허가 건수 추이 .....	31
<그림 2-2> 도별 개발행위허가 면적 추이 .....	32
<그림 2-3> 충청남도의 유형별 개발행위허가 건수 추이 .....	33
<그림 2-4> 충청남도의 유형별 개발행위허가 면적 추이 .....	34
<그림 2-5> 충청남도의 용도지역별 개발행위허가 건수 추이 .....	35
<그림 2-6> 충청남도의 용도지역별 개발행위허가 면적 추이 .....	36
<그림 3-1> 산지전용에 의한 공장신설의 예 .....	46
<그림 3-2> 제도운영실태 분석의 주요내용 .....	72
<그림 3-3> 공장입지계획 수단으로써의 산업형 제2종 지구단위계획의 기능 .....	74
<그림 3-4> 개발행위 허가를 통해 공장을 건축하는 이유 .....	74
<그림 3-5> 개별법상 규제의 정도 .....	77
<그림 3-6> 규제 및 절차개선 관련 정책별 중요도 .....	79
<그림 3-7> 공장입지제한 규제개선의 필요성 .....	80
부록:	
<그림 1> 주민의견 수렴사항 .....	127
<그림 2> 개별법상 규제의 정도 .....	129
<그림 3> 규제완화정책별 중요도 .....	130
<그림 4> 공장설립 규제 및 절차개선의 필요성 .....	131
<그림 5> 입지제한 규제개선의 필요성 .....	132
<그림 6> 절차 간소화 개선의 필요성 .....	134

# 제1장 서론

## 1. 연구 배경 및 목적

### 1) 연구 배경과 필요성

#### (1) 비도시지역 공장입지의 공익성 저하 우려

공장입지의 선정에 관하여는 상충하는 이해와 가치가 있다. 우선, 공장이라는 경제적 부가 가치의 주체를 육성하여야 한다는 필요성에 대해서는 이론이 없을 것이다. 그러나 공장은 필연적으로 환경에 대한 부정적 작용과 함께 공장으로서의 입지가 확정될 때에는 주변 토지에 난개발의 문제가 발생하게 된다.

지금까지의 산업입지정책은 개별공장 입지에 대한 현실적인 수요를 간과하여 왔으며, 이에 대처하기 위한 체계적인 산업입지 공급 및 관리제도가 부재한 실정이었다. 개별입지 억제 및 계획입지 우선정책에도 불구하고 개별입지는 전국적으로 전체 등록공장의 74%(2006년말 현재)를 차지하고 있다.

이와 함께 2008년 이명박 정부의 산업단지 조성절차 개선의지로 인하여 경제활성화를 위한 창업 및 공장설립 절차 개선의 요구가 증가할 전망이다. 특히, 2008년 1월부터

소규모 공장 설립절차가 완화되었는데, 계획관리지역내 1만㎡ 미만의 공장설립은 당초에 조례로 위임하여 허용하던 것을 조례 위임 없이 시행령에서 직접 허용하였다. 그리고 공장설립시 거치도록 하던 도시계획위원회 심의절차를 생략하는 등 대대적인 개별 공장 입지 규제완화 조치가 이루어질 것으로 예상된다.

그러나 최근 개별입지 공장이 증가하면서 자연환경이 악화되고, 분산입지로 인한 기반시설 확보등 투자비용의 효율성이 저하되고 있는 실정이다. 이러한 공장입지로 인한 난개발을 방지하고 공장의 계획적인 입지를 유도하기 위해서는 기반시설의 충족요건 및 공장증축·증설에 대한 명확한 기준에 대한 종합적인 제도적 검토가 필요하다.

이제까지의 개별입지에 대한 관리강화 방안은 과거 준농림지역에 입지하는 중소규모 공장의 난립문제에는 효과적으로 대처하는 장점이 있으나, 개별입지의 집단화와 계획적인 입지 유도 등 개별입지 관리 측면에서는 제도보완이 필요하다고 판단된다.

## (2) 개별입지의 합리적 규제를 통한 정책목표 실현

비도시지역 공장입지를 위한 계획적 수단으로서 지구단위계획제도, 개발행위허가제 등을 들 수 있다. 지구단위계획 및 개발행위허가제는 종전 『도시계획법』에 의해 도시지역에만 적용되었으나, 2002년 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』(이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제정으로 그 적용범위가 비도시지역까지 확대되면서 지구단위계획은 세분화되고 개발행위허가제는 확대되어 시행되었다.

지구단위계획은 제1종과 제2종으로 세분화되면서 제도의 성격이나 기능이 명확하지 못하여 지침 자체의 내용이나 관련 사업법과의 관계에서 문제점을 나타내고 있다.

개발행위허가제의 경우, 내용적으로나 기능적으로나 상당히 확대 적용되고 있으나 실제적인 운영에서는 대부분 의제되거나 건축허가의 하위단계에 머무르는 등 그 한계를 드러내고 있다.

계획적인 도시관리를 위한 수단으로 도입된 이러한 제도들은 당초 도입 목적 및 기능이 뚜렷한 차이가 있었지만, 비도시지역에만 적용되는 지구단위계획은 개발적 성격을 포함하게 되고 개발행위허가는 도시관리계획적 성격이 일부 부여되면서 두 제도간의 혼란이 가중되었다. 실제 운영에서도 관련 사업법과 지구단위계획, 개발행위허가, 건축



허가 등 개발사업의 진행과정에서 각각의 성격과 역할이 모호함에 따라 여러 가지 문제점이 나타나고 있다.

우선, 각 제도 자체의 문제 뿐 아니라 제2종지구단위계획과 개발행위허가제의 관계에서도 문제가 제기되고 있다. 당초 도시지역에서의 형질변경은 그 목적인 건축행위를 위한 지목의 변경이거나 소규모 필지단위의 지적분할이 이루어지는 경우가 대부분이어서 필지단위의 도시계획이라는 원래의 취지에 부합하였다. 하지만 토지형질변경이 개발행위허가제로 새롭게 정비되면서 기존 제도의 보완에 대한 성과를 이루기는 하였으나, 비도시지역에의 적용에 있어 대규모 필지분할에 대한 재량권을 가지게 됨으로써 지구단위계획과 실제적인 역할이 유사한 형태로 변형되어 체계상의 혼란을 가져오게 되었다.

둘째, 운영상에서 지구단위계획과 개발행위허가제가 담당하는 역할이 불분명하여 다른 사업과의 관계에서 각 제도의 특성과 역할이 명확하지 못하다는 것도 문제로 지적되고 있다.

이렇듯 비도시지역에서 공장입지 관리제도로 적용되는 제2종지구단위계획과 개발행위허가제가 기능과 운영에 있어서 각 제도의 역할이 명확하게 분담할 필요성이 제기되었다. 본 연구는 공장입지와 관련하여 두 제도가 본래의 도입목적에 따라 지역의 특성을 반영하고 계획적이고 합리적인 규제인지에 대한 종합적인 분석과 이에 따른 평가가 제대로 이루어지지 못하고 있다는 판단 하에 진행하게 되었다.

## 2) 연구 목적

이 연구는 비도시지역내 공장입지와 관련된 난개발 방지 및 기존 제도의 개선을 통해 불합리한 규제를 해소하는데 목적이 있다. 이를 위한 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 비도시지역내 개별공장 입지와 관련된 행정절차 및 규제의 실태를 전문가 설문조사와 사례를 분석하여 정책적 시사점을 찾는 데 목적이 있다.

둘째, 비도시지역 공장입지 계획수단으로써 개발행위허가제, 산업형 제2종지구단위계획 등의 개선방향을 제시한다. 다만, 지구단위계획 부문은 2007년 기본연구과제인 제2종지구단위계획 개선방안 중에서 공장설립을 위한 산업형 지구단위계획 연구의 후속연구로 진행하고자 한다.

## 2. 연구범위 및 방법

### 1) 연구범위

#### (1) 공간범위

본 연구대상 범위는 2007년 3월 현재까지 『국토계획법』에 의해 승인 신청된 충청남도 시·군의 산업형 제2종지구단위계획 16개와 충청남도 및 경기도 시·군의 개발행위허가자료 12개를 대상으로 한다. 개발행위허가자료는 일부 시·군의 경우, 별도의 조례로 운영하고 있다는 점에 착안하여 경기도 일부 지역을 포함하게 되었다.

#### (2) 내용범위

본 연구의 내용적 범위는 비도시지역내 공장입지의 행정절차 및 규제의 실태를 분석하고 실무에서 겪는 문제점을 도출하여 정책적 시사점을 고찰함으로써 공장입지 관련 제도(개발행위허가 및 지구단위계획)의 개선방향을 분석하는 것이다. 검토기준은 「개발행위허가지침」과 「제2종지구단위계획수립지침」에서 제시하고 있는 기준을 통합하여 조정하였다.

우선, 공장입지 관련 개발행위허가기준은 「개발행위허가지침」에서 제시하고 있는 공통기준을 토대로 주요 이슈인 연접개발, 공장 신·증설 및 증축, 『산지관리법』에 의한 산지전용허가, 무단용도변경 및 무단증축을 분석대상으로 한다.

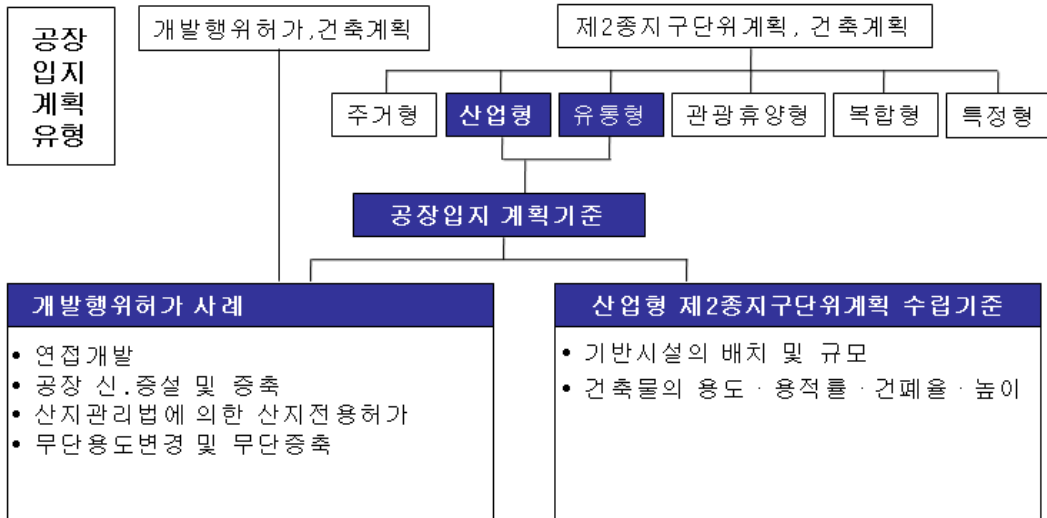
둘째, 산업형 제2종지구단위계획 수립기준은 국토해양부가 2008년 4월 발표한 『국토계획법』 개정안의 내용을 감안하였다. 국토해양부는 비도시지역에서 공장과 물류단지를 지을 때 수립하도록 돼 있는 제2종지구단위계획의 4가지 필수사항<sup>1)</sup>을 기반시설의 배치 및 규모, 건축물의 용도·용적률·건폐율·높이 등 2가지로 줄였다.

마지막으로, 공장입지 관련 제도의 운용실태 분석을 위하여 제도운영단계를 입지 검토단계, 계획단계, 관리 및 운용단계의 3단계로 구분하여 문헌조사를 실시한다.

---

1) 종전에는 지구단위계획에 기반시설의 배치 및 규모, 건축물의 용도·용적률·건폐율·높이, 가구수 및 획지계획, 교통처리 계획 등 4가지를 반드시 포함해야 했다.

〈그림 1-1〉 사례분석대상



## 2) 연구방법

본 연구의 목적달성을 위한 핵심은 공장입지와 관련하여 개발행위허가제와 산업형 제2종 지구단위계획의 작성사례 분석을 통하여 지역특성에 입각한 운영실태 위주의 문제점을 도출하고, 보완과제로서 계획수단별 개선방안을 제시하는데 있다. 이를 위한 연구방법은 ① 제도 운영실태 조사, ② 사례분석대상의 계획작성실태 조사, ③ 전문가 조사를 채택하였으며, 개략적인 분석방향은 다음과 같다.

### (1) 제도운영실태 조사분석

우리나라의 비도시지역 공장입지 실태와 충청남도의 개별입지 제도 운영실태를 조사·분석한다. 기존 연구에서 제기된 공장입지의 문제점과 도내 비도시지역의 공장입지 현황을 중심으로 개별공장 입지실태를 분석하여 시사점을 도출한다. 조사자료는 국토해양부의 「2006 도시계획 현황(2007년)」, 국토해양부에 접수된 「개발행위허가계획 관련 민원 및 질의회신내용(2004~2008년)」, 「충청남도 개발행위허가 관련 내부자료(2007년)」 등을 활용한다.

## (2) 공장입지 계획작성실태 조사분석

공장입지 관련 법제도 환경변화와 수요증가에 효과적으로 대응할 수 있도록 충청남도의 공장입지 계획수단의 운용실태를 분석·평가하여 유형별 중점 고려사항을 제시한다. 공장입지 계획수단은 개발행위허가, 지구단위계획, 산업단지 조성계획 등으로 제도 전반에 대한 검토는 매우 방대한 작업이다. 이번 연구에서는 그간 많은 제도개선 논의가 있어 왔던 산업단지 관련제도보다는 비도시지역 공장 개별입지를 지원하는 제도적 수단에 연구의 초점을 두고자 한다.

따라서 비도시지역 공장입지 계획수단 중 개발행위허가, 산업형 제2종지구단위계획 등의 적용실태를 분석하여 유형별 중점 고려사항(과도한 연접개발, 계획관리지역에서의 공장설립 제한, 산지전용허가기준, 건폐율 및 용적률 등)을 제시하고, 사례분석은 충청남도과 경기도 시·군의 개발행위허가로 승인처리된 사업, 『국토계획법』 시행 이후에 산업형 제2종지구단위계획이 수립된 사업 등을 대상으로 한다.

## (3) 전문가 조사분석

### ① 조사목적 및 내용

본 설문조사는 비도시지역내 공장입지의 행정절차 및 규제의 실태와 개선방안에 대한 전문가의 의견을 수렴하기 위한 목적으로 설계되었다. 설문조사는 2008년 4월 28일부터 5월 12일까지 우편 및 팩스, 이메일을 통해 시행되었다.

본 전문가 설문조사의 내용은 ①응답자의 일반현황(근무지역, 도시계획 분야 종사경력, 충청남도 정책실행 관련 참여여부, 참여유형), ②공장입지 선호도에 관한 사항(입지 선호유형, 개별입지 선호제도), ③개별입지 관리정책에 관한 사항(개별입지 선호이유, 개별입지 집산화방안, 주민의견 수렴), ④개별입지 규제정책에 관한 사항(입지규제 정도, 개별법상 규제의 어려움, 규제완화 정책별 중요도, 공장설립 규제 및 절차의 개선 필요성, 입지제한 규제개선의 필요성, 절차간소화 개선 필요성), ⑤개발행위허가부문(공장건축 규모 제한의 적정성, 개발행위허가 취소방안, 제도선호이유, 연접개발 개선 필요성, 연접개발 개선항목, 개발행위허가 완화 필요성, 공장 증축 완화비율), ⑥산업형 제2종지구단위계획 부문(지구단위계획의

기능, 사업추진시 어려움, 중복 및 규제강도가 강한 개별법, 행정절차 반복 이행, 공장입지 통합지침 항목)등 크게 여섯 부분으로 구성된다.

〈표 1-1〉 설문지 조사설계 내용

구 분	조사설계 내용
조사목적	• 비도시지역 공장입지의 계획수단의 문제점과 개선방안에 대한 의견수렴
조사대상	• 기업, 중앙, 지방자치단체 공무원/ 전문가(대학교수, 연구원, 엔지니어 등)
조사규모	• 사전조사 이후 조사규모 확정
조사방법	• 이메일 및 팩스조사방법, 기관배포 및 일괄수거방법 등
주요 조사내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업입지 정책 및 제도운영 실태와 문제점               <ul style="list-style-type: none"> <li>-정부의 산업입지 규제정책 전반</li> <li>-공장입지 계획수단의 문제점 전반</li> </ul> </li> <li>• 공장입지 계획수단의 개선방향               <ul style="list-style-type: none"> <li>-개발행위허가제, 지구단위계획 등 제도운용을 위한 개선과제 등</li> </ul> </li> </ul>
조사일정	• 조사표 초안 작성 및 면담 · 사전조사(3월)→ 조사표 보완 및 본조사(4월)→ 자료입력 및 통계분석(5월)

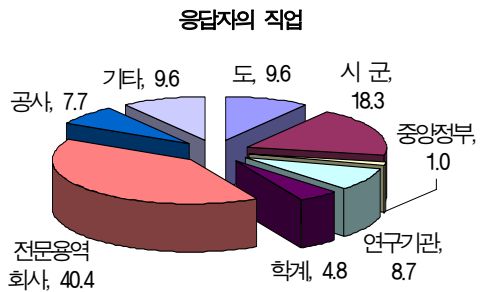
## ② 조사대상 및 응답자 일반현황

주요 조사대상은 설문대상은 전국경제인연합회 소속 45개 기업과 전국 도시계획 관련 도시 계획 관련 전문가집단(대학 교수, 연구원, 중앙부처 및 지자체 공무원, 도시계획 엔지니어링업체 실무자) 등 300명이다. 이들 조사대상에게 설문조사표를 발송하였으며, 최종 회수된 105명(회수율 35.0%)의 조사표를 통계분석하였다.

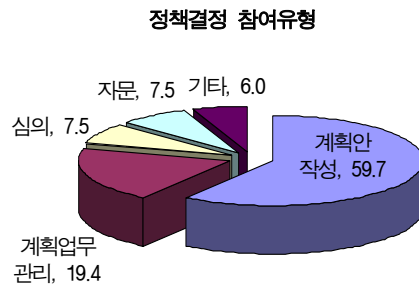
본 조사에는 전국경제인연합회 소속 기업(기타로 분류) 4명(9.6%), 국토해양부 담당 공무원 1명(1.0%), 충청남도 관련공무원 10명(9.6%), 시·군 제도 담당공무원 19명(18.3%), 대학교수 5명(4.8%), 연구기관 9명(8.7%), 전문기술인 42명(40.4%)이 답변을 주었다.

전체 응답자 중 도시계획분야 종사경력이 5년 이하가 31.7%, 5~20년이 56.7%, 20년 이상 11.5%로 조사되었으며, 전체의 66.3%가 충청남도 시·군의 각종 정책결정과 관련하여 어떠한 형태로든 참여한 경력이 있다고 응답하였다. 정책결정 참여유형은 계획안 작성이 전체의 59.7%, 계획업무 관리가 19.4%, 심의 7.5%, 자문이 7.5%로 분류되었다.

〈그림 1-2〉 응답자 직업



〈그림 1-3〉 정책결정 참여유형



### 3. 연구과정

본 연구는 모두 5장으로 구성되고 각 장별 주요내용은 다음과 같다.

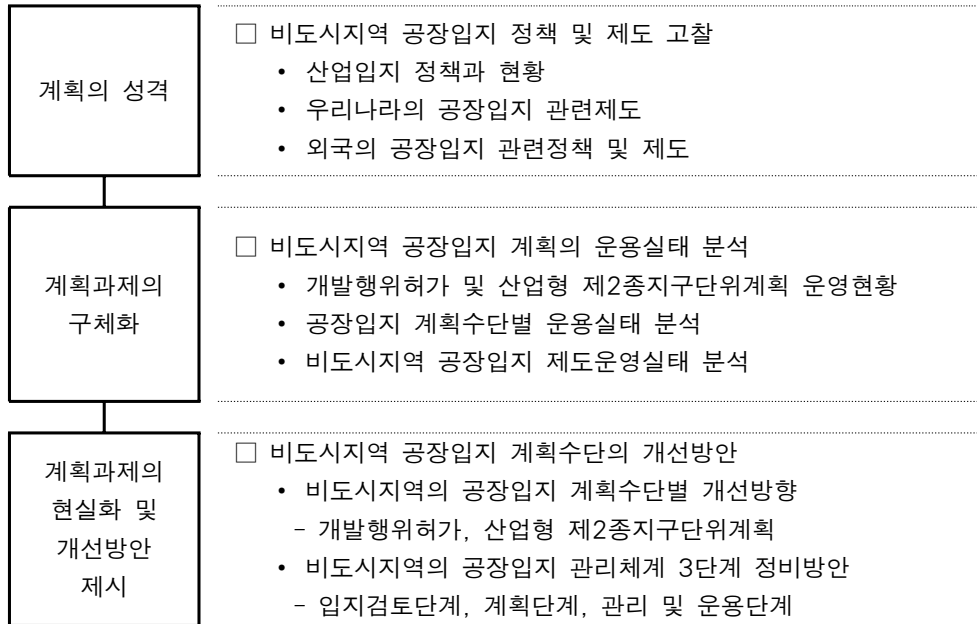
서론에서는 연구의 배경 및 필요성, 목적, 범위 및 방법을 제시하고, 제2장에서는 비도시지역 공장입지 정책 및 제도를 고찰하기 위하여 『국토계획법』 상의 공장입지 제도 전반에 대한 내용을 살펴보고 계획수립기준을 분석한다.

제3장에서는 공장입지 현황 및 운용실태 분석을 위하여 충청남도과 경기도 시·군을 대상으로 한 개발행위허가 자료와 지구단위계획서를 국토해양부의 지침에 의거하여 계획체계 및 각 부문별 계획수립내용의 부합여부를 검토한다.

제4장 비도시지역 공장입지 제도 개선방안에서는 비도시지역의 특성을 반영한 공장입지 계획수립방안을 강구하고자 한다. 그리고 지자체별로 공통적으로 해결하여야 할 과제를 3단계인 입지검토단계, 계획단계, 관리 및 운용단계로 정리하여 공장입지 관리체계 정비방안으로 제시한다.

제5장에서는 앞의 각장에서 도출된 연구결과의 요약과 필요한 정책개선사항을 제시하였다.

〈그림 1-4〉 연구흐름도



#### 4. 선행연구와의 차별성

선행연구의 검토는 공장입지와 관련된 연구와 공장입지 관련 계획수단에 관한 연구의 두 가지 측면에서 분석하였다. 첫 번째 측면인 공장입지와 관련된 연구는 개별입지의 문제점을 지적한 연구가 대부분이며, 공장입지 개발은 다양한 계획입지 개발과 소규모 산업단지 개발을 양성화하는 방안을 제시하고 있다.

공장입지와 관련된 연구측면에서 기존 연구는 수도권 규제의 불합리성을 주장하고 개별입지를 규제하며 계획입지로 유도하자는 내용이 주류를 이루고 있는데 비하여, 본 연구는 개별입지에 대한 기반시설 지원방안을 포함하여 계획입지로의 유도장치를 지구단위계획 및 개발행위허가 등 계획수단의 실증분석을 통해 제시하려고 한다는 점에서 연구내용상 차별성을 두고자 하였다.

〈표 1-2〉 공장입지 관련 선행연구

연구자(년도)	연구제목	주요 연구내용	비고
정희남(1996)	• 기업의 개별공장입지 실태 및 개선방안	• 개별입지의 부정적 측면 강조 및 규제방안 연구	개별입지규제
중소기업청(1998)	• 중소기업 입지공급 활성화 방안	• 중소기업의 입지공급 유형의 다양화 방안, 입지공급 지역의 다변화, 입지개발에 대한 지원 확대 주장	중소기업 입지지원책 강구
김태환(1999)	• 산업입지정책과 개별 입지 변화에 관한 연구	• 개별입지의 난개발, 환경문제 등에 대처할 정부의 대책마련 촉구	개별입지규제
차재숙(2003)	• 수도권내 개별공장 설립에 관한 연구	• 개별공장 설립의 문제점과 개선방안을 통하여 개별공장 설립 완화 강조	개별공장설립 완화
경기도(2004)	• 수도권 공장 신·증설 규제의 합리적 개선방안 연구	• 유연한 수도권 규제로 합리적인 방법 강조	수도권 규제완화
국회사무처(2004)	• 산업입지관련 법령의 체계적 정비	• 현행 산업입지관련 법령을 추출하여 개정안 제시	불합리한 산업입지 개선
박영철(2004)	• 소규모 산업단지의 활성화 방안	• 산업구조의 변화로 다양한 소규모 산업단지 개발 강조	소규모 산업단지 개발
차선호(2005)	• 수도권지역의 효율적 산업입지 정책에 관한 연구	• 공장총량제를 폐지하여 개별법으로 규제하고, 유연적 및 탄력적인 규제완화	총량제 폐지
김찬익(2006)	• 수도권 공장입지규제의 개선방안에 관한 연구	• 계획입지를 확대하고 개별 입지수요를 감소하여 난개발 방지	계획입지 확대

두 번째 측면의 공장입지의 계획수단에 관한 선행연구 검토는 개발행위허가제와 제2종지구단위계획의 실증연구로 구분하여 검토·분석하였다.

개발행위허가제의 선행연구는 외국의 제도를 분석하여 정책대안을 모색하는 연구와 개발 행위허가제 법리 중심의 분석연구, 그리고 법체계 중심의 고찰연구로 이루어져 있다. 이에 비하여 제2종지구단위계획의 선행연구는 계획실태 분석에 따른 개괄적인 제도개선방안을 다루고 있다. 두 번째 측면인 공장입지의 계획수단에 관한 기존 연구는 계획수단(개발행위허가제, 지구단위계획)의 전반적인 문제점과 개선방안을 제시하는 내용이 주류를 이루고 있으나, 본 연구는 산업입지에 한정하고 개별입지에 대한 구체적인 계획수립기준을 분석하며 지침개선방향을 제시하려고 한다는 점에서 연구방법상 차별성을 두고자 하였다.



〈표 1-3〉 공장입지관련 계획수단 연구

구분	연구자(년도)	연구명	연구주요내용	연구방법
개발행위허가	김용섭 (2001)	• 개발허가의 법적 성질	• 개발행위허가와 건축허가와의 관계와 이 제도의 법률적 성격에 대한 분석 • 기속재량행위를 독자적 개념으로 확대 발전	• 문헌 및 사례조사
	김제국 (2004)	• 경기도 개발행위허가제 운용실태에 관한 연구	• 용인시를 대상으로 개발행위허가의 운용실태를 분석 • 개발행위허가제 법리와 운영지침, 경기도 시·군 도시계획조례 작성 실태 분석 • 개발행위허가기준을 입지기준과 기술기준으로 명시적으로 구분하여 도시계획조례를 국토계획법에 위임	• 문헌 및 사례조사 • 현지조사
	채미옥외6인 (2004)	• 계획적 국토관리를 위한 정책수단의운용실태 및 개선방안연구	• 개발행위허가제의 운용현황과 실태조사를 위해 4개 사례지역별 특성을 분석 • 연접개발은 기반시설의 신규수요 유발여부를 판단하여 적용, 녹지지역과 계획관리지역 및 개발진흥지구 등에만 제한하는 것이 바람직하다고 주장	• 문헌 및 사례조사 • 현지·면접조사
지구단위계획	문채 (2002)	• 비시가화지역 지구단위계획의 운영방안에 관한 연구	• 비시가화지역 관리 제도적 틀 형성·보완 필요 • 다양한 취락 유형·지역특성에 맞는 정비방안 마련 • 비시가화지역 관리제도 보완 및 새로운 제도도입	• 문헌 및 사례조사 • 현지·면접조사
	류종현 (2004)	• 강원도 비도시지역 지구단위계획 효율적 운영방안	• 제2종지구단위계획의 공통기준 및 유형별 중점 고려사항 제시 • 지방자치단체의 자율성과 융통성 보장 • 차별적인 기반시설 부담방안 검토 • 각종 기초조사 최소화 방안	• 문헌 및 사례조사
	김영진 (2006)	• 지구단위계획 실태 분석에 따른 제도 개선방안에 관한 연구-전라북도 사례를 중심으로	• 구체적인 건축 및 경관계획 수립 • 구역의 입지적정성에 대한 사전검토 가능토록 지침 개정 • 지방도시의 여건에 맞도록 지침의 유연화 방안	• 문헌 및 사례조사

## 제2장 비도시지역 공장입지 정책 및 제도 고찰

### 1. 산업입지 정책과 현황

#### 1) 산업입지 정책

산업입지는 기업이 생산활동을 수행하는 공간이다. 공장용지를 기업이 취득하는 방법에는 기업 스스로가 공장건설에 필요한 입지를 선정하여 개발하는 개별입지와 계획적으로 조정해 놓은 산업단지를 분양받는 계획입지가 있다.

우리나라의 경우, 『산업입지 및 개발에 관한 법률』은 산업입지를 크게 계획입지(산업단지)와 개별입지(산업단지이외 지역에서의 공장입지)로 구분하고 있다.

##### (1) 계획입지

계획입지란 국가나 공공단체, 민간기업이 공장을 집단적으로 설치·육성하기 위하여 일정지역을 선정하여 포괄적인 계획에 따라 개발한 일단의 산업용지에서 각 기업이 개별적으로 공장을 설립하는 것이다.

우리나라의 계획입지는 좁은 의미에서 산업단지<sup>2)</sup>를 뜻한다. 『산업입지 및 개발에 관한 법

---

2) 『산업입지 및 개발에 관한 법률』에서 산업단지라 함은 공장·지식산업관련시설·문화산업관련시설·정보통신산업관련시설·재활용산업관련시설·자원비축시설 등과 이와 관련된 교육·연구·업무·지원·정보처리·유통 시설 및 이들 시설의 기능

를』에서 계획입지는 공장용지 조성방법에 따라 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지로 구분하고 있다.

우선, 국가산업단지는 국가기간산업·첨단과학기술산업 등을 육성하거나 개발촉진이 필요한 낙후지역이나 2 이상의 특별시·광역시 또는 도에 걸치는 지역을 산업단지로 개발하기 위하여 지정된 산업단지이다. 이에 비하여 일반산업단지는 산업의 적정한 지방분산을 촉진하고 지역경제의 활성화를 위하여 지정된 산업단지를 의미한다.

도시첨단산업단지는 지식산업·문화산업·정보통신산업, 그 밖의 첨단산업의 육성과 개발촉진을 위하여 『국토계획법』에 따른 도시지역 안에 지정된 산업단지를 말한다.

농공단지는 농어촌지역에 농어민의 소득증대를 위한 산업을 유치·육성하기 위하여 지정된 산업단지를 의미한다.

〈표 2-1〉 산업입지의 유형

구 분	개발목적	개발주체
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획입지 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가산업단지</li> <li>- 일반산업단지</li> <li>- 도시첨단산업단지</li> <li>- 농공단지</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부 차원에서 국가적 산업 발전 도모</li> <li>- 지역경제의 활성화 도모</li> <li>- 도시지역의 첨단산업 육성</li> <li>- 농어촌지역의 소득증대 모도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토해양부</li> <li>- 광역시·도(규모에 따라 시·군)</li> <li>- 광역시·도(규모에 따라 시·군)</li> <li>- 시·군</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개별입지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업입지의 탄력적 운영으로 생산성 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간기업</li> </ul>

계획입지는 대규모 단지 조성에 따른 산업기반시설이나 편의시설 등 지원시설이 갖추어지고 복잡한 인·허가 사항을 거치지 않고도 사업을 수행할 수 있는 장점이 있으나 사업확장에 따른 공장증축이 어렵다는 점과 대체로 분양가가 높은 단점이 있다.

## (2) 개별입지

개별입지<sup>3)</sup>는 각 기업이 개별적인 사유나 목적에 따라 계획입지 이외의 지역에서 공장설립에

제고를 위하여 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광·체육·복지 시설 등을 집단적으로 설치하기 위하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단의 토지로 정의하고 있다.

3) 개별입지는 사업상 여건, 지리적 요인, 용지가격 등 각 기업의 개별적인 사유와 자유의사에 의하여 산업단지 이외의

관련된 인·허가 사항을 개별적으로 승인을 득하여 공장을 설립하는 것이다.

개별입지의 경우, 대부분 개발행위허가와 지구단위계획을 통해 이루어진다. 개별입지는 『국토계획법』 상 개발행위허가, 『건축법』 상 건축허가, 『산지관리법』 상 산지전용, 『농지법』 상 농지전용에 의한 개발행위로 입지가 가능하다.

〈표 2-2〉 관련법령에 따른 개별입지공장의 유형

유 형	근 거 법
일반공장설립 승인에 의한 입지	산업집적활성화및공장설립에관한법률
창업사업계획 승인에 의한 입지	중소기업창업지원법
사업계획 승인에 의한 입지	기업활동규제완화에관한특별조치법
개발행위허가에 의한 입지	국토의계획및이용에관한법률
산지전용에 의한 입지	산지관리법
농지전용에 의한 입지	농지관리법
건축허가에 의한 입지	건축법

그 밖의 개별법에서 규정하고 있는 공장은 공장설립 신청자가 창업사업자인지의 여부에 따라 일반공장설립 승인과 창업사업계획 승인으로 구분한다. 일반공장설립 승인은 『산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제13조와 제16조의 규정을 적용하는 것으로 건축면적 500㎡ 이상인 모든 공장에 적용한다. 이에 비하여 창업사업계획 승인은 『중소기업창업지원법』 제21조의 규정을 적용받는 것으로 동 법에 따른 창업사업자의 경우에 해당한다.

『산업입지 및 개발에 관한 법률』에서는 2007년까지 개별입지를 산업단지 이외 지역에서 의 공장입지 중 하나로 정의하였으나, 같은 해 4월에 동 조문을 폐지하고 공장입지유도지구를 새롭게 도입하였다. 공장입지유도지구란 시장·군수가 계획관리지역에 3만제곱미터 이상 50만제곱미터 미만의 범위 안에서 시·군 도시계획위원회의 심의를 거쳐 개별공장을 집단화 시키기 위한 지구를 지정하면, 행정소요기간이 단축되고 비용 및 기반시설 지원이 가능하게 만든 제도이다<sup>4)</sup>.

개별입지는 용도지역에 따라 공장설립기준이 제한되기도 하나, 원하는 장소에 필요한 규모의

지역에 공장부지를 매입하면 부지조성에 관련된 인·허가 사항을 개별적으로 취득하여 공장을 설립하는 것으로 말한다. 기업 스스로가 개발하는 공장용지 방식인 개별입지는 기업의 자유의사에 의한 것이므로 자유입지라고도 한다.

- 4) 『국토계획법』 제36조 제1항 제2호 다목에 따른 계획관리지역에 3만제곱미터 이상 50만제곱미터 미만의 범위 안에서 시·군 도시계획위원회의 심의를 거친 후 공장입지유도지구를 지정할 수 있다.

공장을 건축할 수 있고 계획입지에 비해 상대적으로 저렴한 비용으로 부지확보가 가능하다는 장점이 있다. 반면, 인·허가 절차가 까다롭고 편의시설이 부족하다는 단점을 가지고 있다.

〈표 2-3〉 계획입지와 개별입지의 장단점 비교

구 분	개 별 입 지	계 획 입 지
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>원하는 시기와 원하는 장소에 원하는 규모로 공장을 건축 가능</li> <li>사업 확장시 공장 증축 용이, 각종 금융 및 세제지원의 수혜 가능</li> <li>계획입지에 비해 상대적으로 저렴한 비용으로 부지확보 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대규모 단지조성에 따른 산업기반시설, 생활편의시설, 동력, 용수, 수송 등의 지원시설이 양호</li> <li>공해배출업소의 입주 용이</li> <li>공장설립허가 용이</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>공장설치허가 절차 복잡</li> <li>동력, 용수, 수송 등의 입지여건 취약</li> <li>산업기반시설, 생활편의시설 미약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>선 분양 후 입주 방식으로 적기 공장 확보 어려움</li> <li>분양공단이 지역별로 불균형하게 분포하여 적소에 공장 건축 어려움</li> <li>구획된 단지로서 입주하면 사업 확장에 따른 공장증축 불가능</li> <li>국가 및 지방공단, 아파트형 공장은 분양가격이 대체로 높음</li> </ul>

자료: 중소기업청, 창업 및 공장설립 가이드, 2005. 5.

## 2) 산업입지 현황

### (1) 계획입지

우리나라의 산업용지 공급현황을 살펴보면, 2005년 12월말 현재 총공급량이 561.3km<sup>2</sup>이며 이 중 개별입지가 302.0km<sup>2</sup>, 계획입지가 259.3km<sup>2</sup>이다. 계획입지의 비중은 산업단지 개발이 활발하였던 1990년대 초까지는 더 높았는데, 1995년 47.0%에서 2005년에는 46.2%로 낮아졌다. 이에 비하여, 개별입지의 비중은 같은 기간 동안 53.0%에서 53.8%로 다소 높아졌다. 대도시 및 인근지역의 개별입지 팽창 및 난개발로 인하여 계획입지의 비중은 1998년 44.8%로 절반 이하로 줄었는데, 이후 계속해서 계획입지의 비중이 줄어드는 추세를 보이고 있다.

〈표 2-4〉 산업용지 공급추이

(단위 : km<sup>2</sup>, %)

구분	1986년	1995년	2005년	1986-1995년 (증가분)	1995-2005년 (증가분)
계	270.3(100.0)	448.0(100.0)	561.3(100.0)	177.7(100.0)	113.3(100.0)
계획입지	121.1(44.8)	210.5(47.0)	259.3(46.2)	89.4(50.3)	48.8(43.1)
개별입지	149.2(55.2)	237.5(53.0)	302.0(53.8)	88.3(49.7)	64.5(56.9)

자료: 통계청, 광공업통계조사보고서, 해당년도.

권역별 산업용지의 분포를 살펴보면, 2005년 현재 공업화 선발주자인 영남권(36.4%), 수도권(24.7%)에 전체 산업용지의 61.1%가 집중되어 있다. 한편, 수도권과 강원·충청권은 개별입지 위주인 반면, 영·호남지역은 계획입지 비중이 상대적으로 크다. 경기 남부지역과 충남서북부 지역 그리고 경남 동남부지역은 계획입지의 공급이 차질을 빚으면서 개별입지에 의한 난개발이 초래하게 되었다<sup>5)</sup>.

〈표 2-5〉 권역별 산업용지 수급전망(2006~2011년)

(단위 : km<sup>2</sup>)

구분	2005년 수요	2011년 수요	2006년~2011년 추가공급		
전국	561.3(100%)	635.3(100%)	53.8(72.7%)	20.2(27.3%)	74.0(100.0%)
수도권	138.5(24.7%)	144.8(22.8%)	3.9	2.4	6.3(8.5%)
강원·충청	124.6(22.2%)	154.0(24.2%)	21.7	7.7	29.4(39.7%)
호남·제주	93.9(16.7%)	107.3(16.9%)	9.9	3.5	13.4(18.1%)
영남	204.3(36.4%)	229.2(36.1%)	18.3	6.6	24.9(33.7%)

용도지역별로 계획입지의 분포를 살펴보면, 2007년 현재 전국적으로 도시지역에 90.3%의 산업단지가 위치해 있으며, 다음으로 관리지역에 전체의 8.2%가 입지하고 있는 것으로 나타난다.

5) 한국산업단지공단 산업입지연구소, 2006, 「산업입지」 제23호.

〈표 2-6〉 용도지역별 계획입지현황

(단위: 천㎡)

용도지역	계 획 입 지					
	소계	국가	지방	농공	자유	외국인
도시지역	32,118(90.3%)	17,976	12,098	1,741	158	145
관리지역	2,925(8.2%)	2	130	2,792	0	1
농림지역	1(0.0%)	0	0	1	0	0
자연환경보전지역	0(0.0%)	0	0	0	0	0
기타지역	515(1.5%)	62	152	291	1	9
소계	35,559(100.0%)	18,040	12,380	4,825	159	155

자료: 공장설립관리정보시스템(FEMIS), 통계 및 분류검색, 2007. 9.

충청남도 산업용지 공급의 경우, 2005년말 현재 전체 공장용지 74.8km<sup>2</sup> 중 산업단지의 실분양 면적이 41.4km<sup>2</sup>로 전체의 55.4%가 계획입지이다. 이에 비하여 개별입지 면적은 전체 공장용지에서 산업단지 실분양면적을 제외한 33.4km<sup>2</sup>이다.

〈표 2-7〉 충청남도 계획입지 및 개별입지 현황(2005년 4/4분기 기준)

(단위: 천㎡, %)

구 분	공장용지 면적	산업단지 실분양면적	개별입지면적	계획입지비율
충 남	74,754	41,395	33,356	55.4%

자료: 충청남도, 충청남도 산업입지 중·장기 기본계획, 2006

## (2) 개별입지

개별입지는 앞선 공업용지 변화추이 표에서 확인할 수 있듯이, 1995년 237.5km<sup>2</sup>에서 2005년 302.0km<sup>2</sup>로 10년간 64.5km<sup>2</sup>가 증가하여 전체 공업용지 중 53.0%에서 53.8%로 증가하였다.

용도지역별로 개별입지의 분포를 살펴보면, 2007년 현재 전국적으로 도시지역에 전체의 48.0% 기업이 개별입지하고 있어 가장 높은 비율을 보이고 있다. 그 다음으로는 관리지역이 45.1%의 순으로 비율을 보이고 있는 것으로 나타났는데, 개별입지 기업은 도시지역과 관리지역에 비슷한 규모로 입지하고 있다.

〈표 2-8〉 용도지역별 개별입지현황

(단위: 천㎡)

용도지역	개 별 입 지		
	소계	일반공장	창업공장
도시지역	41,990(48.0%)	41,132	858
관리지역	39,467(45.1%)	36,146	3,321
농림지역	1,769(2.0%)	1,582	187
자연환경보전지역	208(0.2%)	184	24
기타지역	4,072(4.7%)	3,789	283
소계	87,506(100.0%)	82,833	4,673

자료: 공장설립관리정보시스템, 통계 및 분류검색, 2007. 9.

## 2. 국·내외 공장입지 관련제도 검토

### 1) 우리나라 공장입지 관련제도

공장의 입지선정은 토지이용 관련법령 및 환경관련 법령과 밀접하게 관련되어 있다. 토지이용과 관련해서는 『국토계획법』이 근간이 되고, 그 외 『농지법』, 『산지관리법』 등 개별법령에서 토지이용에 대한 규제를 가하고 있으며 지역·지구의 지정목적에 달성하기 위해 각종 인·허가 제도를 운영하고 있다.

공장입지 선정시 직·간접적으로 관련되는 토지이용 및 환경 관련법령은 10가지 이내로서, 『수도권정비계획법』, 『국토계획법』, 『건축법』, 『농지법』, 『환경정책기본법』, 『산지관리법』, 『대기·수질·소음진동 환경보전법』 등이다.

『국토계획법』은 국토의 난개발 방지 및 환경친화적 이용체계 구축을 위하여 전 국토를 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 4개 용도지역으로 구분하고, 도시계획의 수립과 세부지역별 개발행위허가 및 건축제한 등을 통해 각종 입지를 규제하고 있으며, 산업화가 예상되는 비도시지역을 체계적으로 개발하기 위하여 제2종지구단위계획을 도입하고 있다.

이 중에서 공장은 전용주거지역, 유통상업지역, 보전녹지지역 등을 제외한 도시 및 관리지역



에서 세부지역별로 업종을 제한하여 건축을 허용하고 있다. 4개 용도지역별로 개발행위시 사전에 허가를 받아야 하고, 용도지역별 개발행위 규모를 제한하고 있다.

### (1) 개발행위허가

개발행위란 종전의 건축허가를 포함하여 토지형질변경, 토석의 채취 등 『국토계획법』에 의해 통제되는 대상행위를 포괄하는 개념이다. 개발행위허가는 당초 토지형질변경의 내용을 보완하여 도입된 제도인데, 토지형질변경은 필지의 분할이나 지목의 변경 등을 위한 제도로써 필지 단위의 도시계획이라 할 수 있다.

개발행위는 『국토계획법』으로 통합되기 이전 『도시계획법』과 『국토이용관리법』의 양법 체계 하에서는 지역에 따라 다른 법률을 적용받았으나, 2002년 통합된 『국토계획법』에서는 개발행위허가제를 확대·도입하여 도시지역 및 비도시지역 모두에 적용이 가능하도록 하였다<sup>6)</sup>.

『국토계획법』에서는 개발행위의 요건을 보다 강화하여 개발행위가 법령에 위배되지 않더라도 계획의 적정성, 기반시설 확보 여부, 주변 환경과의 조화 등을 고려하여 허가·불허가 또는 조건부허가를 내릴 수 있도록 하고 있다<sup>7)</sup>.

아울러 동법에서는 도시지역 및 계획관리지역 안의 산림에서 임도를 설치하거나 사방사업의 경우에는 각각 『산지관리법』 및 『사방사업법』의 규정을 따르도록 하고 있다. 동시에 보전관리지역·생산관리지역·농림지역·자연환경보전지역 내 산림에서의 토지형질변경 및 토석채취에 관해서는 『산지관리법』의 규정에 의하도록 하고 있다(법 제56조 제3항).

용도지역별 개발행위허가의 규모를 살펴보면, 도시지역의 경우에는 주거지역, 상업지역, 생산녹지지역, 자연녹지지역에서는 1만m<sup>2</sup> 미만, 공업지역에서는 3만m<sup>2</sup> 미만, 보전녹지지역은 5천m<sup>2</sup> 미만

---

6) 1962년 『도시계획법』 제정 이후 토지형질변경허가 업무가 시작되었으며, 1982년 「토지의 형질변경 등 행위허가기준 등에 관한 규칙」이 제정되었다. 하지만, 이 시기의 토지형질변경 허가는 문제가 있는 개발사업도 법령에만 위반되지 않으면 허가를 할 수 밖에 없었기 때문에 난개발의 문제를 초래하게 되었고, 이러한 문제를 해결하기 위하여 2000년 종전 『도시계획법』의 개정을 통하여 그 전의 토지형질변경을 수정·보완하여 개발행위허가제를 도입하게 되었다.

7) 개발행위허가는 허가신청 내용이 다음 기준에 적합한 경우에 한하며, 구체적인 허가기준으로는 『국토계획법』 시행령 별표1에서 ① 용도지역별 특성을 감안하여 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것, ② 도시관리계획의 내용에 배치되지 아니할 것, ③ 도시계획사업의 시행에 지장 없을 것, ④ 주변지역의 토지이용실태·토지이용계획·건축물 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변환경·경관과 조화를 이룰 것, ⑤ 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지확보계획이 적절할 것 등을 규정하고 있다.

이고, 비도시지역의 경우에는 관리지역과 농림지역에서는 3만㎡ 미만, 자연환경보전지역에서는 5천㎡ 미만의 개발행위는 별도의 지구단위계획 등에 의하지 않고 개발행위허가신청을 할 수 있다.

개발행위허가의 허가심사기준은 『국토계획법』의 시행령 별표1에서 공통분야, 도시관리계획, 도시계획사업, 주변지역과의 관계, 기반시설, 그 밖의 사항 등 세부적으로 제시하고 있다.

〈표 2-9〉 개발행위허가 규모

구 분		내 용
도시지역	주거지역, 상업지역, 자연녹지지역, 생산녹지지역	1만㎡
	공업지역	3만㎡
	보전녹지지역	0.5만㎡
관리지역, 농림지역		3만㎡
자연환경보전지역		0.5만㎡

자료: 국토해양부, 『국토계획법』 제55조

〈표 2-10〉 개발행위허가의 분야별 기준

검토편야	허가기준
공통분야	① 조류·수목 집단서식지, 우량농지 등 보전이 필요한 지역에 해당되지 않을 것
	② 역사문화 및 향토적 가치, 국방목적 등 원형보전의 필요가 없을 것
	③ 표고, 경사도, 임상, 도로높이, 배수 등 도시계획조례가 정하는 기준에 적합할 것
도시관리계획	④ 용도지역별 개발행위의 규모 및 건축제한 기준에 적합할 것
	⑤ 개발행위허가제한지역에 해당하지 아니할 것
도시계획사업	⑥ 도시계획사업부지에 해당하지 아니할 것
	⑦ 도시계획사업에 지장을 초래하지 아니할 것
주변지역과의 관계	⑧ 주변의 자연경관 및 미관을 훼손하지 아니하고, 높이·형태·색채가 주변 건물과 조화를 이루어야 하며, 경관계획이 수립된 경우에는 그에 적합할 것
	⑨ 대기·수질·토질·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염, 생태계 파괴 및 위해 발생의 우려가 없을 것
	⑩ 녹지축이 단절되지 아니하고, 하천·호소·습지의 유수를 막지 아니할 것
기반시설	⑪ 주변의 교통소통에 지장을 초래하지 아니할 것
	⑫ 대지와 도로의 관계는 『건축법』에 적합할 것
그 밖의 사항	⑬ 공유수면매립의 경우, 매립목적이 도시계획에 적합할 것
	⑭ 토지의 분할 및 물건 적치의 경우, 입목벌채가 수반되지 아니할 것

충청남도 개발행위허가기준을 파악하기 위하여 각 시·군의 인터넷 홈페이지를 통하여 도시계획조례를 조사하였다. 개정시점을 기준으로 할 때, 당진군이 2006년 1월로 가장 오래되었고

아산시 2008년 4월에 개정한 것으로 나타났다.

충청남도 시·군 중에서는 계룡시와 태안군만이 농림지역에 대한 개발행위허가 규모기준을 규정하지 않고 있다. 계룡시의 용도지역은 도시지역만으로 구성되어 있어 동 기준이 없으며, 태안군은 『국토계획법』 시행령상의 3만㎡를 준용하고 있었다. 대부분의 지자체가 관리지역을 계획관리, 생산관리, 보전관리지역으로 세분화하여 기준을 제시하고 있고, 계획관리지역의 경우에는 『국토계획법』 시행령에서 규정한 3만㎡를 명시하고 있다. 생산관리지역의 경우, 보령시와 청양군은 개발행위허가 규모를 상대적으로 완화하고 있다.

〈표 2-11〉 충청남도 시·군 비도시지역의 개발행위허가 규모기준

시군	관리지역			농림지역	시군	관리지역			농림지역
	보전	생산	계획			보전	생산	계획	
천안시	1만㎡	1만㎡	3만㎡	1만㎡	연기군	5천㎡	1만㎡	3만㎡	1만㎡
공주시	5천㎡	1만㎡	3만㎡	3만㎡	부여군	5천㎡	1만㎡	3만㎡	1만㎡
보령시	1만㎡	2만㎡	3만㎡	3만㎡	서천군	5천㎡	1만㎡	3만㎡	1만㎡
아산시	5천㎡	1만㎡	3만㎡	3만㎡	청양군	1만㎡	2만㎡	3만㎡	2만㎡
서산시	5천㎡	1만㎡	3만㎡	3만㎡	홍성군	5천㎡	1만㎡	3만㎡	1만㎡
논산시	5천㎡	1만㎡	3만㎡	3만㎡	예산군	5천㎡	1만㎡	3만㎡	1만㎡
계룡시	-	-	-	-	태안군	3만㎡			
금산군	5천㎡	1만㎡	3만㎡	1만㎡	당진군	5천㎡	1만㎡	3만㎡	1만㎡

충청남도 시·군 도시계획조례에서는 개발행위허가의 일반적 기준을 수치로 제시하고 있다. 동 조례에서는 개발행위허가 기준으로 입목본수도, 경사도, 표고, 도시생태계 보전등급, 도로미설치 토지형질변경, 녹지지역에서의 토지분할 제한면적 등의 항목을 명시하고 있다.

경사도는 서산시가 14도로 가장 완화된 기준을 가지고 있으나, 보령·아산시, 금산·연기·서천·청양·예산·당진군은 20도로 강한 규제를 가하고 있다. 표고 기준의 경우, 대부분의 시·군이 기준표고로부터 50M로 규정하고 있으나, 보령시는 100M로 완화된 기준을 적용하고 있다. 도시생태계 보전등급(생태자연도)을 두고 있는 시·군은 천안·공주·아산·서산·논산·계룡시와 연기·서천·청양·홍성·예산·태안·당진군이다. 도로 미시설치시 토지형질을 변경할 수 있는 한도로서 대부분의 시·군에서 1천㎡를 규정하고 있다.

〈표 2-12〉 충청남도 시·군 개발행위허가 허가기준

시군	입목본수도	경사도 (도)	표고 (M)	도시 생태계 보전 등급	도로 미설치 토지형질 변경	녹지지역 토지분할 제한면적
천안시	50	15도 미만	50	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
공주시	평균 입목축척이 헥타아르당 공주시 입목축척의 150퍼센트 이하인 토지	15도 미만	-	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
보령시	-	20도 미만	100	-	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
아산시	50	20도 미만	-	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
서산시	평균 입목축척이 시의 ha당 평균 입목축척의 150% 이하인 경우. (다만, 판매를 목적으로 하는 나무는 평균 입목축척 산정시 이를 산입하지 아니한다.)	14도 미만	-	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
논산시	50	30% 미만	-	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
계룡시	임상은 임목의 축적 및 구성에 관여하는 『산지관리법』 시행령 제 20조 제4항의 규정에 의한 허가기준을 적용한다. (다만 판매를 목적으로 재배하는 포지는 제외)	30% 미만	-	I, II	-	200㎡ 이상
금산군	50	20도 미만	-	-	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
연기군	임목의 축적 및 구성에 관하여는 『산지관리법』 제18조의 규정에 의한 산지전용허가 기준을 적용한다. (다만, 판매 목적으로 재배하는 포지는 제외한다.)	20도 미만	50	-	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
부여군	50	15도 미만	-	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
서천군	임목의 축적 및 구성에 관하여는 『산지관리법』 제18조의 규정에 의한 산지전용허가 기준을 적용한다. (다만, 판매 목적으로 재배하는 포지는 제외한다.)	20도 미만	50	-	-	200㎡ 이상
청양군	50	20도 미만	50	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
홍성군	개발행위허가대상 토지 및 당해 토지의 경계로부터 50m 이내에 위치하는 주변토지가 『산지관리법』 시행령 제20조제4항에 따른 별표 4 제6호의 나목 및 다목의 기준에 적합할 것 개발행위허가대상 토지의 중심부로부터 경계까지의 거리의 50% 이내에 위치하는 주변토지가 『산지관리법』 시행령 제20조제4항에 따른 별표 4 제6호의 나목 및 다목의 기준에 적합할 것	15도 미만	50	-	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
예산군	임목의 축적 및 구성에 관여하는 『산지관리법』 시행령 제20조 제4항의 규정에 따른 산림의 형질변경기준을 적용한다. (다만 판매목적으로 재배하는 포지는 제외한다.)	20도 미만	50	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
태안군	50	15도 미만	50	I, II	1천㎡ 미만	-
당진군	임목의 축적 및 구성에 관하여는 『산지관리법』 제20조 제4항의 규정에 의한 산지전용허가 기준을 적용한다. (다만, 판매 목적으로 재배하는 포지는 제외한다.)	20도 미만	50	-	-	200㎡ 이상

최근 수도권에서는 개별입지 공장의 집단화를 추진하고 있다<sup>8)</sup>. 추진내용은 개별입지공장들이 많은 인근지역에 도로와 환경정화시설 및 지원시설이 일정수준 갖추어진 준산업단지를 조성하고, 다양한 인센티브를 부여하여 개별입지 공장들을 준산업단지로 유도하여 집단화하는 것이다. 개별 입지공장의 집단화 사업은 국토해양부의 관심사항이므로, 준산업단지 건설과 더불어 앞으로 개별입지공장으로 인한 문제가 가장 많았던 수도권 및 충청권에 중요한 이슈가 될 전망이다. 또한 최근 산업의 집적과 네트워크가 중요시되는 시대적 변화에 따라 기존의 개별적인 공업입지위주의 정책에서 산업집적을 활성화하는 방향으로 정책이 전환됨에 따라 관계법령의 개정 및 정비 등 많은 변화가 예상된다.

그리고 비도시지역에 이미 입지하고 있는 공장을 정비하는 방안에 대하여 최근 『국토계획법』의 개발행위허가에 대한 조항을 개정하고 신규 수요에 대한 관리방안을 국토해양부와 광역자치단체에서 준비하고 있는 중이다.

## (2) 제2종지구단위계획

지구단위계획은 중세분된 2개의 유사한 계획인 제1종과 제2종 지구단위계획으로 구분되나, 수립목적에 있어 차이가 있다. 제1종 지구단위계획은 토지이용의 합리화·구체화 및 기능·미관의 증진이 주요 목적인데 비하여, 제2종 지구단위계획은 도시화가 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 것이다.

국토해양부의 「제2종지구단위계획수립지침」에 따르면, 제2종지구단위계획은 구역의 중심기능에 따라 주거형·산업형·유통형·관광휴양형·복합형·특정형으로 구분할 수 있다. 그 중에서 산업형 지구단위계획은 ① 『산업입지 및 개발에 관한 법률』에 의한 농공단지, ② 『공업배치 및 공장 설립에 관한 법률』에 의한 공장과 이에 부수되는 근로자 주택, ③ 기타 농어촌관련시설(도시계획시설로 설치가 가능한 것을 제외) 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우에 수립하는 계획이다.

지구단위계획은 지구단위계획구역의 지정목적 및 유형에 따라 계획내용의 상세정도에 차등을 두되, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 당해 구역의 지정목적의 달성에 필수적인 항목 이

8) 현재 수도권에서는 무질서하게 산재한 개별입지 공장에 의해 난개발이 심화되고 있으며, 경기도 공장의 계획입지 비율이 26.9% 수준이다.

외의 사항이 계획에 필요 이상으로 포함되지 않도록 하여야 한다.

특히, 산업형 지구단위계획을 수립하는 경우에는 마을의 정비 및 산업시설 유지에 필요한 최소한의 기반시설과 건축물의 용도, 건폐율 및 용적률만을 필수적인 수립항목으로 하고 있다. 다만, 농공단지에서는 이 지침에 의한 수립기준을 적용하지 않고 「농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침」에 의거하여 수립한다.

국토해양부에서는 2008년 4월 토지이용규제 개선방안의 일환으로 『국토계획법』을 개정하여 입법예고하였다. 개정안은 기업하기 좋은 환경 조성을 지원하기 위해 지구단위계획 수립기준을 완화하기 위해 마련되었다. 현재의 지구단위계획은 다양한 사업목적과 양태에도 불구하고 일괄적으로 법에서 정해진 4가지 필수사항을 반드시 포함하도록 규정하고 있어, 경우에 따라서는 불필요한 사항까지 모두 수립하는 비효율이 발생하고 있다는 이유에서이다. 이러한 『국토계획법』 개정으로 지구단위계획의 유형에 따라 지구단위계획에 반드시 포함해야 하는 항목을 탄력적으로 적용할 수 있도록 법적근거를 마련함으로써 공장이나 물류유통시설의 개발시 시간과 비용부담을 줄일 수 있게 되었다.

〈표 2-13〉 기업규제 완화관련 국토계획법 개정

종 전	개 정
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기반시설의 배치 및 규모</li> <li>• 건축물의 용도·용적률·건폐율 및 높이</li> <li>• 가구 및 획지계획</li> <li>• 교통처리계획</li> </ul>	<p>대통령령에서 정하는 유형(예: 계획관리지역·개발진흥지구에서 공장·물류유통시설 건설을 위한 제2종지구단위계획)에 대한</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기반시설의 배치 및 규모</li> <li>• 건축물의 용도·용적률·건폐율 및 높이</li> </ul>

자료: 국토해양부, 『국토계획법』, 일부개정 2008. 9.

이러한 상황을 종합해 볼 때, 최근 개별공장 입지와 관련하여 산업형 제2종지구단위계획의 쟁점사항으로는 토지이용계획, 기반시설계획, 환경계획 등을 들 수 있다.

산업형 제2종지구단위계획의 토지이용계획 수립기준은 「제2종지구단위계획수립지침」과 관련법에서 명시하고 있다. 「제2종지구단위계획수립지침」에서 구역내의 토지는 공업용지·녹지용지·공공시설용지로 구획하되, 필요한 경우 사택·기숙사의 설치를 위한 주거용지를 구획이 가능하도록 하고 있다. 공장 등에서 배출되는 오염물질의 종류 및 정도에 따라 주요 유치

업종을 결정하며, 공업용지 면적의 30% 이상은 주요 유치업종의 부지면적으로 계획해야 한다.

공업용지는 주요 유치업종용 공업용지와 그 밖의 공업용지로 구획하여야 하며, 필요한 경우 주차장 및 창고 등 물류시설용지를 구획이 가능하다. 그리고, 녹지용지는 원칙적으로 구역면적의 20% 이상(공업용지에 조성된 녹지공간은 제외)을 확보해야 하며, 공업용지와 그 밖의 용지 사이에는 구역내 주변여건을 감안하여 완충용 녹지용지를 구획할 수 있다.

산업형 제2종지구단위계획의 기반시설계획 수립기준은 「제2종지구단위계획수립지침」과 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서 명시하고 있다. 「제2종지구단위계획수립지침」에서 구역내 도로율은 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제11조 제1항 제3호의 규정에 의한 공업지역의 도로율 기준에 따르며, 도로의 규모산정은 도시계획도로의 규모로 하고 있다. 도로는 구역의 경계에서 국도·지방도·시도·군도 기타 12m 이상 도로에 연결되는 진입도로를 다음 기준에 따라 계획하고, 구역내 도로는 폭 8m 이상으로 하여야 한다.

산업형 제2종지구단위계획의 환경부문에서는 자연환경보전, 녹지 및 공원 확보, 기후조절, 환경오염 방지, 생태계의 보전과 관련하여 다양한 가이드라인을 제시하고 있다. 이와 함께 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서는 개별공장입지를 결정하는 환경상의 기준으로 대기오염 및 수질오염과 관련하여 가이드라인도 제시하고 있다.

## 2) 외국의 공장입지 관리정책 및 제도

### (1) 일본의 공장입지 관리정책<sup>9)</sup>

일본의 토지이용 및 개발에 관한 기본법으로는 『토지기본법』과 『국토이용계획법』, 『국토형성계획법』이 있다. 『국토이용계획법』은 토지이용 기본계획을 통해 전국을 도시지역, 농업지역, 산림지역, 자연공원지역, 자연보전지역의 5개 용도지역으로 구분하고, 각 용도지역별로 토지의 이용과 개발에 관한 규제를 하고 있다. 『국토이용계획법』에 기초해 시행되는 국토이용계획은 전국계획, 도도부현계획, 시정촌계획의 3단계로 구성된다.

---

9) 산업연구원, 법인·공장설립 절차 개혁방안, 2006.

일본의 산업용지 개발 및 공급정책은 국가에서 정책적으로 추진하는 대규모 공업단지 개발은 최근 이루어지지 않고 있다. 산업단지 입지의 경우, 사업주체가 공공기관(공단, 도도부현, 시정촌)이면 용지취득과 관련한 절차 없이 공장조성 단계에 들어가지만, 개별입지의 경우에는 토지와 관련된 규제를 통해 법적 절차를 밟고 있다.

개발행위의 허가와 관련해서는 사가현의 경우, 일정 규모 이상의 개발행위에 대해서만 개발행위허가를 받도록 하고 있다. 즉, 시가화구역내에서 1,000㎡ 이상의 개발행위나 시가화개발 조정구역 내의 모든 행위, 非線도시계획구역 내나 준도시계획구역내 3,000㎡ 이상의 개발행위, 도시계획구역 외에서 준도시계획구역 외 1ha 이상의 개발행위를 대상으로 한다. 1ha 이상의 개발행위에 대해서는 사전심사, 5ha 이상의 개발행위에 관해서는 기본계획심사 및 사전심사가 필요하다.

일본의 개별공장 입지는 『공장입지법』으로 규제하고 있다. 이 법에서는 공장의 입지가 환경을 보전하면서 적정하게 조성될 수 있도록 일정규모 이상 특정공장의 생산시설, 녹지 등의 면적 비율을 공표하고, 공장의 신·증설시 이 기준에 따라 공원·녹지를 설치하도록 의무화하고 있다. 즉, 개별공장의 환경기준항목으로 녹지비율 20%, 환경시설비율 25% 이상을 요구하고 있으나, 동 규정을 각 지자체가 조례로서 조정할 수 있도록 하고 있다.

최근에는 일본 경제산업성의 산업구조심의회가 『공장입지법』 개정에 착수하였는데, 기존의 5종류의 환경기준(15~40%)을 『건축기준법』상의 건폐율과 일치시킬 예정이다. 또한 20% 이상인 녹지 비율도 대폭 완화하고 녹지제한도 지자체에서 정하도록 할 방침이며, 25% 이상으로 규정되어 있는 환경시설(녹지 포함) 비율도 녹지규정 외에는 철폐할 예정이다.

〈표 2-14〉 생산시설, 녹지, 환경시설의 각종 면적률

시설	업종구분	전국기준	지방공공단체에 의한 조례 <sup>1)</sup>		
			제1종 구역	제2종 구역	제3종 구역
생산시설 면적률 <sup>2)</sup>	5업종	10~40%			
녹지 면적률	전업종	20% 이상	(20%초과~30% 이하) 이상	(15%이상~25% 이하) 이상	(10%이상~20% 미만) 이상
환경시설 면적률 <sup>3)</sup>	전업종	25%이상	(25%초과~35% 이하) 이상	(20%이상~30% 이하) 이상	(15%이상~25% 미만) 이상

자료: 일본입지센터, 「공장입지법해설」, 2006.

주: 1. 제1종 구역: 용도지역이 주거용지구, 상업용지구, 제2종구역: 주거용과 공업용 병행, 3종지구: 공업전용지역 및 공업지역

2. 생산시설 면적률은 1~5업종에 따라서 각각 10%, 15%, 20%, 30%, 40%를 상한

3. 환경시설면적률은 녹지면적률을 포함한 수치임.



개별공장 입지의 환경 및 재해 관련규제는 지자체가 담당하고 있다. 일본은 공장설립과 관련한 환경문제, 즉 『공장입지법』상의 환경관련 규제(권한)는 대부분 지자체에 이양되었다. 이에 따라 환경문제와 관련해서는 지방공공단체의 조례나 협정에 의한 규제되고 있다.

특히, 일본은 소규모공장에 대한 별도의 사전환경영향평가를 면제해 주고 있다. 개발행위 신청시 환경영향에 대해서는 자연스럽게 확인되고 있기 때문이다.

환경과 관련한 총량규제는 나고야의 요카이치市와 같이 공장밀집지역으로 대기오염이 심각하여 개별공장별로 규제하기 어려운 경우에 적용한다. 지자체의 총량기준은 개별기준보다 엄격하지는 않으나, 목표수치를 정하는 방식의 규제이다. 총량목표에 이미 도달한 경우에도 새로운 공장이 입지하는 경우, 절대 불허한다가 아니라 지자체가 새로운 계획을 세우는 식으로 유연하게 대처하고 있다.

## (2) 미국의 공장입지 관리정책

미국의 토지이용에 관한 관리와 규제는 지방정부가 담당하고 있으며, 크게 용도지역제(zoning system)와 획지분할규제(subdivision regulation)로 구분한다.

용도지역제는 토지의 자유이용에 따른 혼란과 비효율을 방지하기 위하여 특정지역 토지의 사용용도를 미리 지정하여 제한하는 것을 말한다. 이에 비하여 획지분할규제는 토지를 분할하는 것을 의미하고, 정부는 이를 도로나 녹지 등의 공공시설을 확보하고 개별 획지의 규모와 형태를 지정하기 위한 수단으로 이용하고 있다.

미국은 우리나라나 일본과 달리 개별입지나 계획입지를 위한 별도의 법률이나 규정이 없다. 원칙적으로 산업용지의 개발은 『도시계획법』상 용도지역제의 틀 안에서 개발이 이루어진다. 주로 지방정부의 용도지역에 관한 조례에 의해 규제를 받는데, 토지용도나 개발밀도와 같은 세부적인 사항을 규정하고 있다.

공업지역에서의 공장설립은 용이하나 개발규모가 크거나 공해배출이 우려되는 경우에는 환경오염 확인을 위한 공청회를 개최하고 있다. 비공업지역에서 토지를 매입하였거나 조건부로 매입한 경우에는 용도지역의 변경과 획지분할의 승인이 필요하다. 일반적으로 개별공장의 설립은 용도지역의 변경으로 그치나, 그 이상의 개발이 이루어질 경우에는 획지분할이 필요하다. 획지분할은 카운티 단위의 계획위원회가 관할하고 있다.

미국의 지방정부는 고용창출 효과가 큰 투자 유치를 위해 경쟁적으로 각종 인센티브를 제공하고 있다. 특히, 공장용지 개발시 州정부나 지방정부에 투자계획서 및 재무재표, 투자금액, 공장부지 면적, 신규 고용계획, 기계설치 등의 서류를 제출해야 하나 특별한 승인절차는 없다.

### 3) 분석의 시사점

비도시지역의 공장입지 계획수단은 『국토계획법』 상의 개발행위허가제와 지구단위계획을 들 수 있다. 앞선 제도 분석에서처럼 지구단위계획이 제1종과 제2종으로 세분화되면서 제도의 성격이나 기능이 명확하지 못하여 지침 자체의 내용이나 관련 사업법과의 관계에서 문제점이 나타나고 있다.

개발행위허가제의 경우, 내용적으로나 기능적으로 상당히 확대·적용되고 있으나 실제적인 운영에서는 대부분 의제되거나 건축허가의 하위단계에 머무르는 등 그 한계를 드러내고 있다. 그 중에서 공장입지와 관련하여 개발행위허가제의 주요쟁점은 환경과의 조화, 기반시설 설치, 연접개발 등을 들 수 있다.

개발행위허가에 있어 환경과의 조화부분은 기존 용도지역·지구제만을 중심으로 토지이용이 규제 받던 시기에는 거의 고려대상이 되지 못하였다. 환경·경관 측면에서 적합한 개발행위가 아닐지라도 법령에 위반만 되지 않으면 허가를 할 수 밖에 없었기 때문이다. 그러나 2003년 『국토계획법』 시행 이후부터 기업입장에서는 개발행위허가 기준의 환경성 판단기준이 모호하고 『환경정책기본법』에 의한 환경관련규제로 인하여 공장설립의 어려움을 호소하고 있다.

우선, 일본은 소규모공장 설립에 대한 환경 및 도시계획 관련 규제가 탄력적인 편이다. 우선, 공장부지 면적이 100ha 이하의 공장설립에 대해서는 환경성평가를 지자체에 위임하고 있다. 이에 비해 우리나라는 1만㎡ 이하의 소규모 공장에 대해서도 사전환경성 검토를 받도록 하고 있다. 이러한 문제점을 개선하고자 이명박 정부도 기업환경개선 종합대책으로 시장·군수가 공장설립 가능지역(3만㎡ 미만)을 지정하여 사전환경성 검토를 완료하고 동 지역에 입지하는 기업에는 이를 면제하는 방안을 마련하고 있다.

일본은 개별공장 입지의 환경 및 재해 관련규제는 지자체가 담당하고 있다. 공장설립과 관련한 환경문제, 즉 『공장입지법』 상의 환경관련 규제권한은 대부분 지자체에 이양하였으며, 환

경문제는 지방공공단체의 조례나 협정으로 규제하고 있다.

또한, 일본은 환경규제에 대하여 업종별 규제는 없고 대체로 개별공장별로 오염물질의 배출을 규제하고 있다. 이에 비해, 우리나라는 업종별로 환경기준을 설정하고 있는데, 업종별 규제보다는 공해물질 배출로 규제하는 것이 기업이나 행정기관의 입장에서 바람직하다는 의견이 제기되고 있다.

둘째, 기반시설의 부족은 그동안 많은 개발사업에서 문제점으로 지적되어온 부분이나, 대규모 개발사업을 대상으로 하며 소규모 개발사업에는 적용되지 않는다. 이에 개발행위허가제도를 이용하여 기반시설의 설치·확보하기 위해 개발행위를 허가하고 있다.

셋째, 과거 『국토이용관리법』상 준농림지역의 난개발 문제가 제기되었던 가장 큰 원인 중 하나가 연접개발이다. 국도나 도로변을 따라 공장, 아파트 등이 포도송이처럼 들어서면서 도로, 학교 등의 기반시설이 부족하게 되었고, 심지어 예산이 있어도 사용할 토지를 확보할 수 없는 일도 생겨났다. 이러한 문제의 대안으로 제2종지구단위계획제도를 도입하였으나, 이 계획은 대규모 개발사업을 염두에 둔 제도로서 소규모 개발사업에서는 여전히 그 문제가 남게 된다. 일본의 경우, 소규모 공장 설립에 대한 도시계획법상의 심의절차가 없으며, 일률적인 연접개발 제한도 없다.

이에 비하여 비도시지역의 공장입지를 위한 산업형 제2종지구단위계획의 주요쟁점으로는 토지이용계획, 공원녹지계획, 기반시설계획, 환경계획 등이 있다.

우선, 토지이용계획은 지구단위계획구역 전체의 토지이용에 관한 계획으로서, 구역특성을 감안하여 가구 또는 획지의 개념적용에 탄력성이 필요하다. 단일 실수요 기업이 직접 개발하는 방식을 취할 경우에는 일반적으로 제2종지구단위계획 결정 후 『산업집적활성화 및 공장 설립에 관한 법률』 제13조의 규정에 의거 공장설립 승인절차 이행 시 단일 공장부지 전체를 하나의 대지로 간주함으로써, 토지이용계획과 가구 및 획지계획의 일치가 곤란하기 때문이다.

둘째, 녹지용지의 확보기준의 경우, 구역면적에 따른 기준 없이 획일적으로 구역면적의 20% 이상을 확보하도록 규정함으로써 토지이용의 효율성이 저하되고 있다. 유통형 제2종지구단위계획의 경우, 2007년 3월 개정된 지침에 따라 구역면적이 30만㎡미만인 경우에는 15% 이상, 구역면적이 30만㎡이상인 경우에는 20% 이상으로 구분을 두어 확보하도록 하고 있다. 일본의 경우, 『공장입지법』에서 녹지비율 20%, 환경시설비율 25% 이상을 요구하고 있으나, 이 규정을 각 지자체가 조례로서 조정할 수 있도록 하고 있다.

셋째, 산업형 제2종지구단위계획 수립시 기반시설 확보기준이 「제2종지구단위계획수립지침」에서 획일적으로 제시되어 있어 구역의 여건 및 계획의 특성에 대하여 탄력적인 대응이 곤란하다.

넷째, 현재 지구단위계획 수립과 관련하여 환경성검토, 사전환경성검토 및 사전재해영향성검토를 시행하고 있고 작성기준 및 방법은 개별법에 의거 계획내용에 따라 별도로 적용하도록 하고 있으나, 지구단위계획상의 환경계획과 연계가 미흡한 것으로 분석되었다.

미국의 경우, 산업용지 개발과 관련된 권한은 대부분 카운티와 타운의 조례(ordinance)에 일임되어 있다. 공장설립은 우리나라와 달리 여타 개발사업과 동일한 절차에 의해 개발이 이루어지고 있다는 차이가 있다. 반면, 환경문제에 대해서는 연방정부와 州정부, 지방정부에서 엄격한 규제를 하고 있다. 최근에는 대부분의 州 정부에서 연방정부보다 더욱 강화된 기준에 의하여 환경규제를 강화하고 있고, 지방정부 역시 자체적인 규제를 강화하고 있는 추세이다.

### 3. 공장입지 관련제도 운영현황

#### 1) 개발행위허가 운영현황

##### (1) 전국

전국의 개발행위허가 건수와 면적은 꾸준히 늘어나고 있는데 『국토계획법』 도입 이후부터 2006년까지 건수는 171%, 면적은 308% 증가하였다<sup>10)</sup>. 유형별로 보면, 토지형질변경건이 가장 빠르게 증가하고 있어 2005년에는 전체 건수의 85.4%, 전체면적의 57.7%를 차지하고 있다. 이에 비하여 토지분할건의 경우는 2002년 이후 감소하다가 2005년부터 비도시지역의 토지분할이 허가대상에 포함되면서 다시 증가하고 있는 추세이다.

광역시도별 개발행위허가 건수 추이를 조사한 결과, 경기도가 가장 많은 개발행위허가가 이루어졌고 그 다음으로는 경상남도, 강원도, 충청남도 순으로 나타났다. 개발행위허가는 매년 꾸준히

10) 2006년 기준 개발허가대상은 건수로 58,040건, 면적은 211.1백만㎡이다.

준히 증가하고 있고, 2003년 『국토계획법』 제정 이후에는 급격히 증가하고 있다.

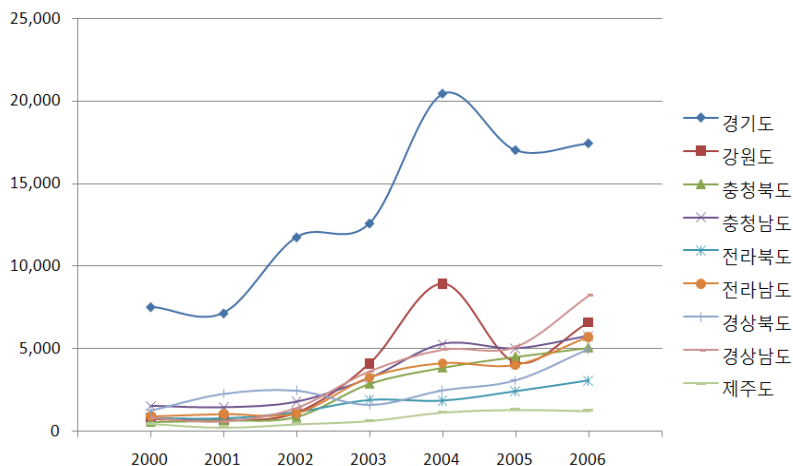
충청남도의 경우 2006년 기준 개발행위허가 건수는 5,784건, 면적은 13.6백만㎡로 각각 전국  
의 10.0%, 6.4%를 차지하고 있다. 충청남도의 개발행위허가는 행정중심복합도시 등에 의해 개발  
수요가 증가하여 허가면적이 2005년 정점을 이루었다가 2006년 정부의 부동산 규제에 따라 다  
소 줄어들었다.

〈표 2-15〉 도별 개발행위허가 건수 추이

(단위 : 건)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006년
경기도	7,540	7,161	11,754	12,590	20,429	17,019	17,429
강원도	742	676	1,124	4,100	8,927	4,165	6,586
충청북도	580	668	886	2,891	3,866	4,527	5,068
충청남도	1,525 (10.5%)	1,436 (9.7%)	1,778 (8.0%)	3,215 (9.5%)	5,292 (10.0%)	5,020 (10.8%)	5,784 (10.0%)
전라북도	814	798	1,172	1,893	1,857	2,424	3,067
전라남도	895	1,039	1,089	3,246	4,111	4,003	5,706
경상북도	1,231	2,250	2,442	1,586	2,461	3,068	4,962
경상남도	799	588	1,407	3,627	4,937	5,105	8,211
제주도	464	233	436	634	1,145	1,302	1,227
계	14,590 (100.0%)	14,849 (100.0%)	22,088 (100.0%)	33,782 (100.0%)	53,025 (100.0%)	46,633 (100.0%)	58,040 (100.0%)

〈그림 2-1〉 도별 개발행위허가 건수 추이



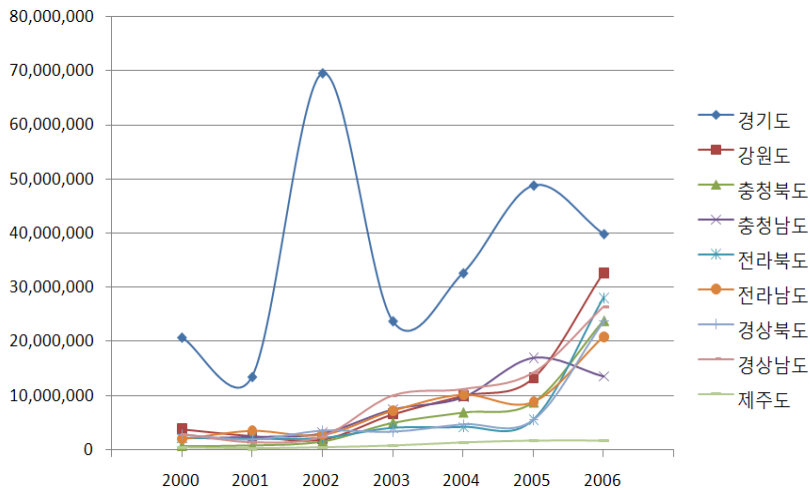
개발행위허가 면적 추이 역시 허가건수와 유사하게 경기도, 강원도, 경상남도 순으로 나타났다. 다만 개발행위허가 건수에서 4번째로 많았던 충청남도의 경우 허가면적이 전국에서 7번째로 허가건수에 비해 비교적 개발행위허가 면적이 소규모이었음을 추측할 수 있다.

〈표 2-16〉 도별 개발행위허가 면적 추이

(단위 : m<sup>2</sup>)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006년
경기도	20,811,267	13,552,786	69,546,552	23,837,287	32,680,233	48,850,376	39,899,743
강원도	3,905,953	2,653,173	2,014,742	6,627,638	10,023,977	13,286,276	32,681,246
충청북도	753,566	882,286	1,606,692	5,035,094	6,947,833	8,821,956	23,921,356
충청남도	2,164,601 (5.7%)	2,403,679 (8.3%)	3,069,907 (3.5%)	7,449,784 (10.9%)	9,701,281 (10.6%)	16,971,637 (13.7%)	13,559,773 (6.4%)
전라북도	2,222,179	2,039,853	2,203,945	4,064,800	4,226,055	5,573,064	28,151,669
전라남도	2,065,768	3,603,359	2,867,698	7,276,624	10,235,666	8,901,363	20,896,135
경상북도	2,913,123	1,979,402	3,639,824	3,447,524	4,810,091	5,603,262	23,799,292
경상남도	2,952,044	1,420,835	2,479,381	10,018,165	11,205,513	14,239,573	26,409,314
제주도	470,153	305,134	497,988	824,141	1,433,678	1,793,838	1,795,232
계	38,258,654 (100.0%)	28,840,507 (100.0%)	87,926,729 (100.0%)	68,581,057 (100.0%)	91,264,327 (100.0%)	124,041,345 (100.0%)	211,113,760 (100.0%)

〈그림 2-2〉 도별 개발행위허가 면적 추이



## (2) 충청남도

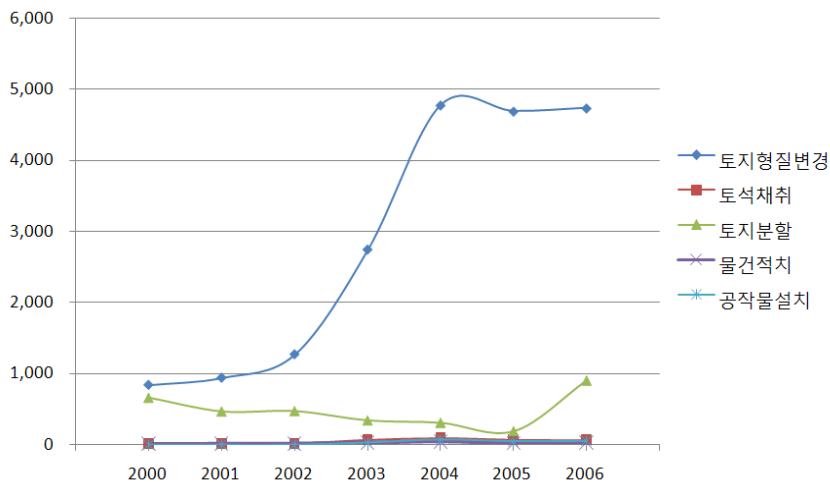
충남의 유형별 개발행위허가 건수 추이를 살펴보면, 2000년 개발행위허가제도 도입 이후 유형별로 허가건수는 꾸준히 증가하였고 2003년 『국토계획법』 제정 이후에는 급격히 증가하였다. 다만, 부동산 투기 등 기획부동산의 기승으로 토지분할에 대한 규제가 강화되면서 토지분할 추이는 2003년 이후 감소하는 경향을 띠었다. 특히 2000년 이후에는 개발행위허가 건수가 조금씩 감소하고 있는데, 개발행위허가에 대한 조례 및 지침 제정으로 허가기준이 강화되면서 건수가 줄어든 것으로 판단된다.

〈표 2-17〉 유형별 개발행위허가 건수 추이

(단위 : 건)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006년
토지형질변경	838	939	1,270	2,746 (85.4%)	4,777	4,691	4,735 (81.9%)
토석채취	11	12	15	68 (2.1%)	94	69	64 (1.1%)
토지분할	611	467	472	340 (10.6%)	306	188	907 (15.7%)
물건적치	10	14	16	27 (0.8%)	43	21	24 (0.4%)
공작물설치	5	4	5	34 (1.1%)	72	51	54 (0.9%)
계	1,475	1,436	1,778	3,215 (100.0%)	5,292	5,020	5,784 (100.0%)

〈그림 2-3〉 충청남도의 유형별 개발행위허가 건수 추이



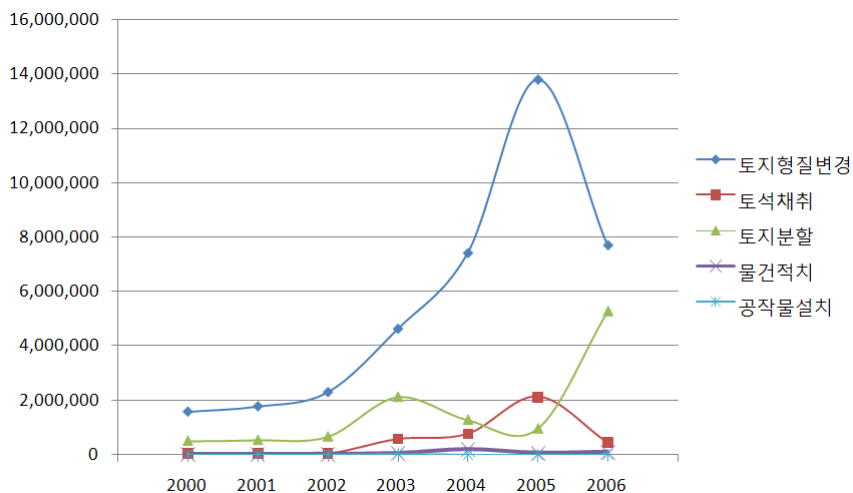
이에 비하여 유형별 개발행위허가 면적은 2003년 이후 급격히 증가하였지만 2005년 전후에 유형별 면적변화에 차이가 있었다. 이러한 증가추세는 2004년 『국토계획법』 시행령에서 연접개발 기준을 완화하는 규정이 신설되고, 2005년 『국토계획법』 시행령과 규칙 일부개정을 통해 기업경쟁력 강화의 차원에서 연접개발 제한규정을 완화한데 기인한다. 즉, 현행 법률상에서는 현실적으로 공장 증설이 불가능하였던 것이 연접개발 규제가 일부 완화된 이후에 개별입지 공장 등의 증설이 가능해지면서 개발행위가 급격히 증가한 것으로 판단된다.

〈표 2-18〉 유형별 개발행위허가 면적 추이

(단위 : ㎡)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006년
토지형질변경	1,590,728	1,785,638	2,307,505	4,632,609 (62.2%)	7,419,068	13,795,036	7,705,586 (56.8%)
토석채취	40,666	54,456	57,341	587,988 (7.9%)	777,377	2,138,077	458,331 (3.4%)
토지분할	508,063	544,558	668,207	2,127,275 (28.6%)	1,285,777	964,530	5,278,699 (38.9%)
물건적치	20,037	17,067	28,127	55,310 (0.7%)	203,978	65,588	106,275 (0.8%)
공작물설치	5,107	1,960	8,727	46,602 (0.6%)	15,081	8,406	10,882 (0.1%)
계	2,164,601	2,403,679	3,069,907	7,449,784 (100.0%)	9,701,281	16,971,637	13,559,773 (100.0%)

〈그림 2-4〉 충청남도의 유형별 개발행위허가 면적 추이





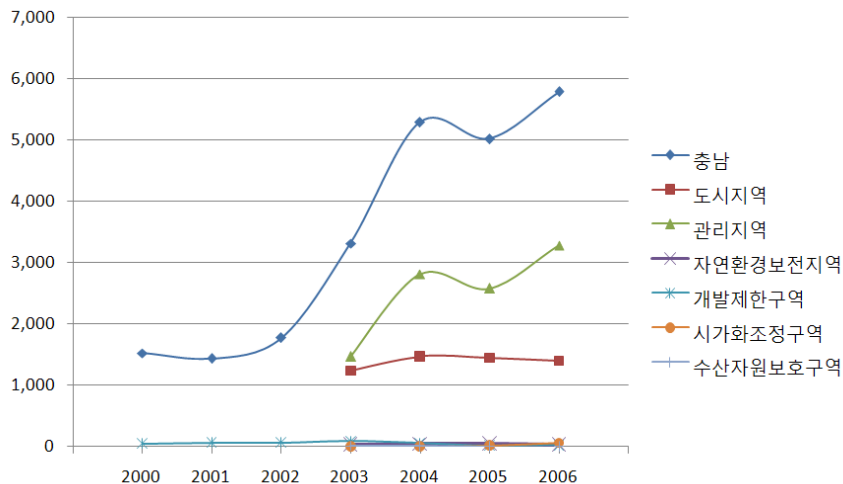
충청남도의 용도지역별 개발행위허가 건수는 대부분 개발행위가 용이한 도시지역(자연녹지 지역)과 관리지역에 집중되어 있다. 그리고 개발제한구역에서의 행위허가도 지속적으로 이루어 지고 있다.

〈표 2-19〉 충청남도의 용도지역별 개발행위허가 건수 추이

(단위 : 건)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006년
계	1,525	1,435	1,778	3,316 (53.8%)	5,292	5,020	5,784 (54.6%)
도시지역	-	-	-	1,234 (20.0%)	1,471	1,444	1,399 (13.2%)
관리지역	-	-	-	1,472 (23.9%)	2,813	2,578	3,281 (31.0%)
자연환경보전지역	-	-	-	39 (0.6%)	41	53	37 (0.3%)
개발제한구역	50	65	67	91 (1.5%)	58	17	24 (0.2%)
시가화조정구역	-	-	-	0 (0.0%)	0	17	59 (0.6%)
수산자원보호구역	-	-	-	10 (0.2%)	9	4	3 (0.0%)
계	1,575	1,500	1,845	6,162 (100.0%)	9,684	9,133	10,587 (100.0%)

〈그림 2-5〉 충청남도의 용도지역별 개발행위허가 건수 추이



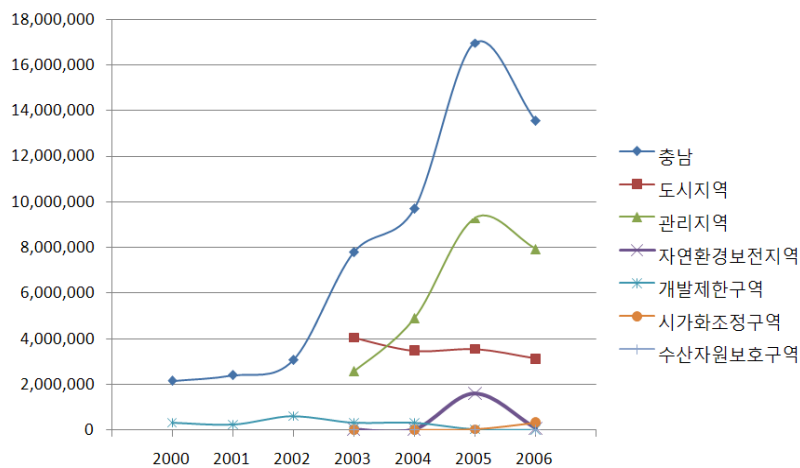
충청남도의 용도지역별 개발행위허가 면적 추이를 살펴보면, 2002년에 비해 2003년에 약 2배 가량 증가하는 것을 알 수 있다. 도시지역은 2003년에 비해 2004년 이후 오히려 개발행위허가 면적이 감소하는 경향을 보이고 있으나, 관리지역은 2003년 이후 증가하면서 2005년에는 전년에 비해 약 2배 가량 급격히 증가하였다. 이러한 결과는 소규모 개발이 대부분 관리지역에서 일어나는 것을 알 수 있게 하는데, 2005년 『국토계획법』 시행령과 규칙 일부개정을 통해 연접개발의 제한규정 완화가 관리지역에서의 개발행위허가 증가에 커다란 영향을 미쳤기 때문이라고 판단된다.

〈표 2-20〉 충청남도의 용도지역별 개발행위허가 면적 추이

(단위 : ㎡)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006년
계	2,164,601	2,403,679	3,069,907	7,793,906 (52.6%)	9,701,281	16,971,637	13,559,773 (54.2%)
도시지역	-	-	-	4,049,753 (27.4%)	3,477,242	3,550,961	3,130,521 (12.5%)
관리지역	-	-	-	2,581,501 (17.4%)	4,889,281	9,290,586	7,932,096 (31.7%)
자연환경보전지역	-	-	-	40,330 (0.3%)	44,176	1,598,456	61,815 (0.2%)
개발제한구역	327,719	244,663	617,374	327,051 (2.2%)	322,541	35,351	12,655 (0.1%)
시가화조정구역	-	-	-	0 (0.0%)	0	32,419	336,142 (1.3%)
수산자원보호구역	-	-	-	16,714 (0.1%)	4,929	3,637	4,968 (0.0%)
계	2,492,320	2,648,342	3,687,281	14,809,255 (100.0%)	18,439,450	31,483,047	25,037,970 (100.0%)

〈그림 2-6〉 충청남도의 용도지역별 개발행위허가 면적 추이



## 2) 제2종지구단위계획 수립현황

제2종지구단위계획구역은 2007년 3월 현재 전국적으로 약 1,858개소가 지정되었다. 제2종 지구단위계획구역의 지정을 유형별로 살펴보면, 전체적으로 주거형이 883개소로 가장 많고, 산업형 448개소, 유통형 22개소, 관광휴양형 354개소, 복합형 69개소이며 특정형의 경우가 82개소로 나타났다.

지역별로는 경기도, 전라도, 경상도 등에 주거형 제2종지구단위계획구역의 지정이 많은 편이며, 특이할 만한 점은 전국에서 충청남도가 산업형 제2종지구단위계획구역이 가장 많이 지정되어 있다는 것이다. 충청남도의 지구단위계획 현황은 도시정보지에 게재된 국토해양부 자료와 충청남도 내부자료가 약간 상이한데, 조사방법 및 기준시점의 차이에 기인한다.

〈표 2-21〉 제1종·제2종 종별 전국 지구단위계획 수립현황

구분		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
제2종지구단위계획	주거형				6				250	46	43	93	151	69	38	185	2	883
	산업형								39	38	60	140	69	34		56	12	448
	유통형								13		2	2	1	1		3		22
	관광휴양형				5				63	89	11	32	32	43	10	23	46	354
	복합형								21	20	3	12	6	1			6	69
	특정								39	4	12	10	10	4	2	1		82
	계	-	-	-	11	-	-	-	425	197	131	289	269	152	50	268	66	1,858

자료: 대한민국토·도시계획학회, 2007, “사회여건 변화와 지구단위계획”, 「도시정보」 제301호 4월호.

충청남도에서는 『국토계획법』 시행이후 2007년 7월까지 85개소가 제2종지구단위계획구역으로 지정되었고, 계획이 미결정이거나 진행 중인 계획구역이 45개소이다.

시·군별 산업형 제2종지구단위계획구역은 당진군, 천안시, 아산시, 홍성군, 예산군 순으로 많이 지정되었고, 수립실적이 저조한 지역은 논산시, 연기군, 서천군, 청양군, 태안군 등이다. 계룡시는 비도시지역이 없기 때문에 제2종지구단위계획 수립실적이 없다.

〈표 2-22〉 충청남도 시·군별 제2종지구단위계획 수립현황(2007년 7월 현재)

구 분	시·군	유 형 별					계획결정여부		
		주거형	산업형	관공 휴양형	복합형	특정형	결 정	진행중	총 계
국토계획법에 의한 지구단위 계획 수립 현황	천안시	-	11 (19.3%)	2	-	2	1	14	15
	공주시	-	1 (1.8%)	-	-	-	1	-	1
	보령시	-	1 (1.8%)	-	-	-	1	-	1
	아산시	1	10 (17.5%)	-	-	-	4	7	11
	서산시	9	4 (7.0%)	2	-	-	7	8	15
	논산시	-	-	-	-	-	-	-	-
	계룡시	-	-	-	-	-	-	-	-
	금산군	-	1 (1.8%)	-	-	-	1	-	1
	연기군	-	-	-	-	1	1	-	1
	부여군	-	1 (1.8%)	-	-	-	1	-	1
	서천군	-	-	1	-	-	1	-	1
	청양군	-	-	-	-	1	-	-	1
	홍성군	-	5 (8.7%)	3	-	-	6	2	8
	예산군	1	4 (7.0%)	-	-	-	5	-	5
	태안군	-	-	4	-	-	2	2	4
	당진군	-	19 (33.3%)	1	-	-	8	12	20
	소계	11	57 (100.0%)	13	0	4	39	45	85

자료: 충청남도, 제2종지구단위계획 수립현황 내부자료, 2007.

## 제3장 비도시지역 공장입지 계획수단의 운용실태 및 개선방안

### 1. 공장입지 계획수단별 운용실태 및 개선방향

#### 1) 소규모 공장입지를 위한 개발행위허가

개발행위허가 운용실태는 ① 개발행위허가 연접개발, ② 개별입지 공장의 산지 및 농지전용, ③ 개발행위허가 후 무단용도변경 및 무단증축 사례를 분석하였다. 사례에 대한 검토는 국토해양부의 「개발행위허가운영지침」과 충청남도 16개 시·군의 도시계획조례를 기준으로 하여 개발행위허가 승인사례와 승인불허사례를 비교하는 방법으로 진행하였다.

##### (1) 개발행위허가 연접개발

###### ① 운용실태

연접개발은 「개발행위허가운영지침」에서 “사업주체나 사업시기를 달리하는 경우에도 적용되며, 단순히 물리적으로 연접되어 있지 않더라도 기존 부지와 관계에 있어서 설치하고자 하는 시설의 종류, 토지이용상 일단의 부지로 볼 수 있는지 여부, 지형적 여건 등을 허가권자가 종합적으로 판단하여 결정한다”고 되어 있다(3-2-2(3)).

그러나 개발행위 허가시 일단의 부지여부를 결정하기 위한 계량적이고 기술적인 기준이 없고

『국토계획법』 상의 추상적인 기준만 있기 때문에 일관성 있게 허가하는데 어려움이 따른다. 때문에 지역상황에 따라 일단의 부지를 판단하는 기준을 시·군에서 자율적으로 판단하기에는 공정성, 형평성의 문제가 제기될 수 있다(김제국 외, 2004; 김태경 외, 2007a, 2007b).

『국토계획법』 시행령 제55조 제4항에 의하면, 제1항(대통령령이 정하는 개발행위의 규모), 제2항(토지가 2개 이상의 용도지역에 걸치는 경우)의 규정을 적용함에 있어 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역 안에서 연접하여 개발하거나, 수차에 걸쳐 부분적으로 개발하는 경우 이를 하나의 개발행위로 보아 그 면적을 산정하고 있다<sup>11)</sup>.

이러한 관점에서 소규모 공장입지를 위한 개발행위허가 연접개발은 크게 연접개발 제한규정을 적용받지 않는 공장허가사례와 개별입지 공장 연접적용 및 신증설·증축 불허사례로 구분하여 분석하였다.

첫째, 개발행위허가를 통한 공장허가사례로 관리지역에 위치한 ○○금속에 연접하여 추가로 조성하는 계획을 대상으로 하였다. 동 사업부지는 연접개발에 해당되므로 개발행위가 불가한 실정이었고, ○○군은 현지역건상 개발행위허가의 두 가지 조건을 충족하기가 어려울 때에는 군도시계획위원회의 심의를 거쳐 요건을 완화할 수 있도록 하고 있었다. 결국 이 사업은 공장설립요건을 완화받기 위해 군도시계획위원회 심의를 거치게 되었다.

이 사업장은 ○○○자동차 전구 전문기술을 바탕으로 국내 및 해외에서 판매, 그 품질을 인정받고 있는 친환경적인 첨단 자동차 관련 산업이었다. 제안이유로는 ○○군의 취약한 산업기반

---

11) 주거·상업·공업지역에서는 연접개발을 적용하지 않아 개별적인 개발행위에 대하여 개발행위 허가규모 이상인지 여부를 판단하고 있다. 동법에서 연접개발의 예외 규정은 크게 4가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 개발행위허가의 대상인 토지가 개발행위가 완료되었거나 개발행위가 진행 중이거나 예정된 다른 토지와 고속국도·일반국도 또는 너비 20m 이상의 도로·하천·공원 등 지형지물에 의하여 분리된 경우로서, 개발행위허가의 대상인 토지의 진입도로가 너비 8m 이상이고, 주간선도로 또는 도로법 제11조의 규정에 의한 도로(고속국도 제외)에 직접 연결된 경우에는 연접개발의 적용을 받지 않는다. 위의 예외규정을 적용하는 것이 불합리하다고 인정하는 경우에 당해 지자체에 설치된 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 요건을 완화할 수 있다(시행령 제55조 제5항).

둘째, 개발행위허가 대상인 토지가 자연취락지구·개발진흥지구 또는 위락지구안에 위치한 경우에는 연접개발 제한규정을 적용하지 않는다.

셋째, 개발행위허가 대상인 토지에 제1종근린생활시설 또는 주택(주택법 제16조의 규정에 의한 사업계획승인을 받아야 하는 주택을 제외한다)을 건축하고자 하는 경우에는 연접개발 제한 규정을 적용하지 않는다.

넷째, 계획관리지역 안에서 다음의 공장 중 부지가 1만㎡ 미만인 공장의 부지를 종전 부지면적의 50% 범위 안에서 확장하는 경우에 연접개발 제한규정을 적용하지 않는다. 이 경우에는 확장하고자 하는 부지가 종전부지와 너비 8m 미만의 도로를 사이에 두고 접한 경우를 포함한다.

개선 및 지역경제 활성화를 위해서 첨단산업을 중심으로 한 기업을 유치함으로써 지역산업과 지역경제를 활성화시킬 수 있다는 점이 강조되었다.

도시계획위원회 심의결과, 동 부지는 『국토계획법』에 의해 연접개발이 해당되어 개발행위 허가가 불가하나, 20미터 이상의 지형지물에 의해 분리될 요건에 대해서는 기존 토지를 활용하고 나무 등을 식재하여 녹지대를 조성하도록 하였다. 그리고 진입도로(8미터 이상)에 대해서는 기존도로를 최대한 활용하여 4미터 도로 개설 및 대기차선 2개소를 설치하여 교통 불편을 해소하는 계획을 마련하는 것으로 허가가 이루어졌다.

〈표 3-1〉 연접개발 계획사례

구 분	내 용
사업명	• ○○군 ○○○공장 건설사업
면 적	• 15,359㎡ (공장 12,662㎡, 진입도로 2,697㎡)
목 적	• 공장 및 부대시설, 진입도로
용도지역	• 관리지역
사업방식	• 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제13조의 규정에 의한 공장설립등의 승인
건폐율·용적률·층수	• 건폐율:17.3%, 용적율:21.3%, 층수:2층이하

둘째, 개별입지 공장의 연접적용과 신증설·증축 불허사례를 검토하였다. 경기도의 경우, 소규모 공장건축을 위한 비도시지역에서의 개발행위와 연접개발은 대부분 불허처분을 하고 있고 증축, 증설도 엄격히 제한하고 있어 공장건축에 대한 엄격한 규제를 하고 있었다. 이에 비하여 충청남도의 경우에는 개발행위허가 단서조항에 의거하여 도시계획위원회의 심의를 거쳐 공장건축을 일부 허용하고 있는 것으로 분석되었다.

개별입지 공장의 연접적용 불허사례로는 생산제품 시험을 위하여 새로운 공작물의 축조가 필요하나 연접규정으로 인한 축조가 불가능한 공장건립사업이 있었다. 이 사례는 공장 제품생산량 증가로 생산설비의 증설이 불가피하여 기존 공장에 인접해 있는 부지에 공장 건물을 증축하고자 하였으나 연접규정으로 인한 증축이 불가능하여 기업이 애로를 호소하고 있었다.

〈표 3-2〉 개별입지공장 연접적용 불허 사례

구분	불허가사항	건의사항
○○특수엘리베이터 (○○시, 엘리베이터, 41명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>엘리베이터 생산제품의 시험을 위하여 시험탑(Test Tower)을 축조하여야 하나, 건축법상 축조 불가로 품질개선 및 신제품 개발 의욕이 저하되고 시설투자의 감소로 제품생산 감소 및 기업활동이 위축되고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축관련 연접개발 제한 규제 등을 개선하여 시험탑(Test Tower)이 증축 가능토록 행정 지원 및 법개정 요구</li> </ul>
○○썰마스타(외투기업) (○○시, 메카니칼썰, 285명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공장을 증축하고자 기존 공장 인근 부지를 매입하여 증축을 진행하였으나, 『건축법』의 연접개발 제한 규제로 인하여 부지를 이용 못하고 있는 실정임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존공장에 인접해 있는 부지에 공장 건물을 증축할 수 있도록 『건축법』 개정 등 행정 지원 및 법개정 요구</li> </ul>
○○하이테크(○○시, 자동차부품, 40명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>현재의 공장이 제품생산량의 증가로 포화상태여서 생산설비의 증설이 불가피해 인접 부지를 매입하여 증설을 추진하였으나, 연접개발 제한으로 모든 진행이 중단된 상태임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일정기간 동안(10년 이상) 동일 지역에서 동일인이 제조업 가동시 일정 횟수(매5년마다 1회) 동안 연접에 관계없이 증설 허용 등 행정지원 및 법 개정 요구</li> </ul>

전문가 설문조사 결과, 개발행위허가 연접개발 기준에 대한 개선이 필요한지에 대한 질문에는 전체응답자의 80.2%가 필요하다고 응답하였다. 그 밖의 의견으로는 기반시설이 확충된 지역일 경우에 개발행위허가 연접개발 기준에 대한 개선이 필요하다고 제시되었다.

개발행위허가 기준 완화가 필요하다면, 증축·증설 비율(현재는 50%까지 가능)을 어느 정도까지 완화가 필요한지에 관한 질문에 전체 응답자의 29.6%가 100%까지 대폭 완화해야 한다고 답하였다. 직종별로는 기업과 공사는 대폭 완화로 응답한 반면, 충청남도과 시·군 공무원은 최대 70%선까지 허용할 수 있다고 하였다.

기타의견으로는 ① 지자체의 여건에 따라 적용, ② 투자기업의 선별적 증축·증설비율이 필요하며, 비율은 50~75% 정도로 지정하고 추후 보정을 하면서 적용, ③ 필요하지 않음, ④ 심의를 거친다면 제한 철폐, ⑤ 규모제한 삭제, ⑥ 기타 외국기업유치도 중요하지만 국내기업과의 형평성 유지필요, ⑦ 정확한 검증을 규모산정, ⑧ 현행유지 등의 의견이 다양하게 제시되었다.



## ② 개선방향

개별공장의 계획적인 입지를 유도하기 위해서는 단기적으로 기반시설의 충족요건에 대한 명확한 기준과 공장 증축·증설에 대한 기준에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 이를 위해 개발행위허가 연접개발 기준과 공장증축·증설에 대한 법 개정이 조속히 이루어져야 한다. 개발행위허가에서 기반시설이 충족되어도 증설·증축은 불가능한 사례도 있지만, 반대로 공장신축이 가능한 사례도 있기 때문에 일관성 있게 제도가 운영되어야 한다.

전문가 설문조사에서도 개발행위허가 연접개발기준에 대한 개선항목에 관한 질문에는 전체 응답자의 57.6%가 연접개발 완화기준을 용도에서 규모기준으로 개선해야 한다고 손꼽았다. 다음으로는 난개발방지를 위하여 연접개발기준을 더욱 강화하여야 한다는 의견이 전체의 18.5%, 연접개발 전면폐지와 완화대상에 제1종근린생활시설과 주택 이외 공장을 포함하여야 한다는 의견이 각각 9.8%로 나타났다.

그 밖의 의견으로는 연접규정의 도입취지를 고려하여 연접개발의 정의를 정립하고 편법개발을 도모할 경우에 한하여 적용하도록 제도 개선이 필요하다는 의견(연접개발 적용 기준 및 원칙 정립)이 제시되었고, 기반시설과 연계된 개발행위허가 면적규제 완화가 필요하다고 제안하였다.

장기적으로 연접개발은 건축행위 자체에 대한 제한보다는 행위에 대한 의도를 먼저 제어하는 방안을 마련해야 한다. 법적인 제어는 오히려 또 다른 탈법수단을 초래할 수 있기 때문에 개발행위허가에 대한 공무원들의 철저한 관리·감독이 우선 전제되어야 한다. 이와 함께 의도적으로 소규모 개발을 신청하는 경우와 투기적 개발 및 기반시설 등과의 연계문제에 대한 다양하고 철저한 검토가 이루어져야 할 것이다.

중앙정부 차원에서는 연접개발에 대한 명확한 기준을 마련해야 한다. 개발행위허가는 2002년 법 개정 이후 대부분의 권한이 일선 시군구로 사무가 위임되었고 국토해양부와 광역자치단체는 지자체의 고유권한이라는 이유로 모든 책임을 일선 시군구청에 미루고 있다. 중앙정부와 광역자치단체는 토지의 투기적 거래나 환경적인 파괴가 성행하는 것을 방지하고 관리·감독하는 책임이 있으므로 적극적인 개선노력과 지속적인 관심이 필요하다.

이에 비하여 지방정부는 개발행위허가제에 대한 책임과 역량을 더욱 강화해야 한다. 우리나라에서는 개발행위허가가 지방자치단체의 고유권한이고 토지개발에 따라 지역사회가 갖추어야 할 도시기반시설 및 환경처리용량 비용의 일부를 개발업자에게 부담시킬 권한을 지역사회

가 보유하게 되면서, 도시의 계획적인 개발과 관리를 책임지는 지방정부 담당공무원의 역할과 비중이 더욱 중요해지고 있다. 개발행위허가의 고유권한을 행사하면서 민원을 최소화하는 것도 중요하지만 법규에 자의적인 해석과 판단기준이 자칫 모호해지는 것을 경계해야 한다.

## (2) 개별입지 공장의 산지 및 농지전용

### ① 운용실태

산지전용허가의 연접규정 문제는 관리지역 내에서 일단의 토지가 농지와 산지 등으로 연접될 때, 농지에서는 적용받지 않는 이격거리 기준에 의한 연접판단이 『산지관리법』으로 산지에서는 적용되는데 있다.

농지에서도 『산지관리법』에서 제시하고 있는 이격거리 기준을 사용하고 있는 시·군들이 있지만, 『산지관리법』에서 적용하고 있는 이격거리 기준을 농지에 적용할 경우 『국토계획법』의 취지와는 달리 비지적개발(Leap-Frog Type of Development)을 양산하여 무질서한 개발이 이루어질 수 있다는데 근본적인 문제가 있다.

산지는 동일한 용도지역이라도 『산지관리법』 시행규칙 제18조의 산지전용 허가기준이 적용되어 연접개발 제한을 받는다. 산지전용허가지역 및 산지전용신고지역의 면적 계산은 산지전용허가 신청을 받은 산림청장, 국립산림과학원장, 국립수목원장, 지방산림관리청장, 국유림관리소장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 산지전용 허가를 하거나, 산지전용 신고를 받은 면적(다른 법령에 의하여 산지전용 허가 또는 산지전용 신고가 의제되는 행정처분을 한 면적을 포함)을 기준으로 한다. 구체적인 기준은 다음 표와 같다.

〈표 3-3〉 산지관리법에서의 연접규정

유형	기준
합산되는 면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산지전용 허가를 하고자 하는 면적(이하‘허가예정지’)과 다음 각 호의 면적을 합산한 면적이 3만㎡를 넘지 않아야 한다. 첫째, 허가예정지의 경계와 종전의 산지전용허가지역의 경계가 직선거리 500m 이내에 있는 경우 해당 산지전용허가지역의 면적, 둘째, 허가예정지의 경계와 종전의 산지전용신고지역의 경계가 직선거리 500m 이내에 있는 경우 해당 산지전용신고지역의 면적</li> </ul>
합산되지 않은 면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 『산지관리법』 시행규칙 제18조에 의한 면적을 계산함에 있어서 다음 각 호의 면적은 합산하지 않는다. 첫째, 이 규칙 시행(2003년 10월 1일) 전에 종전의 『산림법』 제90조의 규정에 의하여 산림의 형질변경허가를 하거나 형질변경 신고를 하여 전용된 면적(이 규칙 시행 전의 형질변경 허가 또는 형질변경 신고에 의하여 이 규칙 시행 후 산지전용된 면적을 포함함), 둘째, 이 규칙 시행(2003년 10월 1일) 전에 종전의 『산림법』 제90조의 규정에 의한 형질변경 허가 또는 형질변경 신고가 의제되는 행정처분을 받고 전용된 면적(관계 행정기관의 장이 종전의 『산림법』 제90조의 규정에 의한 형질변경 허가 또는 형질변경 신고가 의제되는 행정처분에 관하여 이 규칙 시행 전에 관할청과 협의한 전용면적을 포함함)</li> </ul>
면적제한이 적용되지 않는 산지전용 행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가·지방자치단체 및 『국토계획법』 시행령에 의한 기관 또는 단체가 공용 또는 공공용 시설을 설치하기 위해 산지전용을 하는 경우</li> <li>• 국가 또는 지방자치단체에 무상 귀속되는 공용 또는 공공용 시설을 설치하기 위해 산지전용을 하는 경우</li> <li>• 『국토계획법』에 의한 도시관리계획에 따라 도시계획시설 등을 설치하기 위해 산지전용을 하는 경우</li> <li>• 『농어촌정비법』에 의한 농어촌정비사업에 따라 농수산업 생산기반을 조성·확충하기 위해 산지전용을 하는 경우(농어촌 관광휴양단지 및 관광농원을 개발하기 위하여 산지전용을 하는 경우는 제외함)</li> <li>• 『광업법』에 의한 채광을 위하여 산지전용을 하는 경우</li> </ul>
지형지물에 의한 분리와 합산 제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산지전용허가지역 및 산지전용신고지역이 고속국도·일반국도 또는 너비 20m 이상의 도로·하천·공원 등 지형지물에 의하여 허가예정지와 분리되어 있는 경우에는 이를 합산하지 않는다. 관할청은 지역 여건상 지형지물에 의하여 분리되는 요건을 적용하는 것이 불합리하다고 인정되는 경우에는 중앙산지관리위원회 또는 지방산지관리위원회의 심의를 거쳐 요건을 완화할 수 있음</li> </ul>

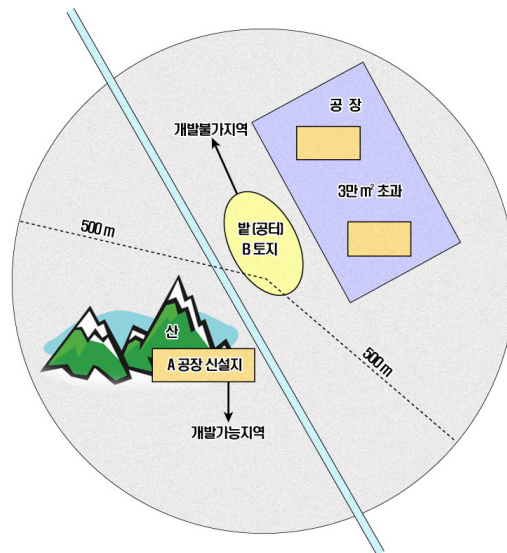
사례분석 대상인 ○○시 ○○리 일대는 『국토계획법』이 시행된 2003년 이전부터 공장들이 들어서기 시작해서 자연스럽게 작은 공단을 형성한 곳이다. 반경 500m 이내에 설립된 공장만

보더라도 3만㎡의 연접개발 규제 상한을 이미 훨씬 뛰어 넘은 실정이다. 이 지역에서는 『국토계획법』의 개발행위허가제로는 더 이상 창고 하나 지을 수가 없다.

이 경우 공장을 지을 수 있는 방법은 크게 두 가지이다. 첫째는 개발행위허가제의 예외대상인 제1종 근린생활시설로 허가를 받은 뒤 공장으로 용도변경하는 것이다. 이 경우 제1종 근린생활시설의 농지에서의 최대 허가면적이 1천㎡(300평)에 불과해서 큰 공장을 짓기 위해서는 1천㎡씩 필지를 분할해 개별허가를 받아야 할 뿐 아니라 불법용도 변경의 위험도 따른다.

두 번째 방법은 적법한 방법이라고 할 수 있는 산지전용허가를 통해 개발행위허가를 받는 것이다. 산지전용허가는 개발행위허가와 마찬가지로 연접규정을 두고 있지만 『국토계획법』의 적용을 받지 않고 『산지관리법』에 의해 독자적으로 운영된다.

〈그림 3-1〉 산지전용에 의한 공장신설의 예



산지전용허가는 주변에 대규모 개발이 이뤄졌다 하더라도 그 대상토지가 임야가 아니면 연접규제를 적용하지 않는다. 위 그림에서 볼 수 있듯이 A공장 역시 산지전용허가를 택하여 개발행위허가를 신청하였다. B토지에 공장을 짓는 것이 공단의 인프라를 공유하고 공사비도 줄일 수 있다는 이점에도 불구하고 연접규정 때문에 주변 임야를 개발할 수 밖에 없는 상황이다. 『국토계획법』상 개발행위허가제의 연접규제는 반경 500m 이내에 공장, 창고 등으로 기 개발된 면적의 합이 3만㎡를 넘을 경우 새로운 허가를 해주지 않도록 하고 있기 때문이다.

개발행위허가제는 그 대상지역이 논·밭인지, 혹은 임야인지를 가리지 않고 지목에 상관없이 동등하게 적용된다. 따라서 위의 사례에서 개발행위허가제로는 전체 개발면적이 3만㎡를 초과하여 더 이상 개발이 불가능하다.

문제는 『산지관리법』에 의한 산지전용허가가 개발행위허가제의 연접규제를 배제하고 있다는 점이다. 즉 산지전용허가도 500m, 3만㎡ 연접규제를 하고 있지만 오직 산(지목이 '임'인 경우)에 대해서만 연접을 적용할 뿐, 전·답 등 기타 토지의 개발규모는 따지지 않기 때문이다.

이러한 사례에서 알 수 있듯이 개발행위허가제의 연접규제로 개발할 수 있는 땅이 줄어들자 임야가 대체 개발의 대상이 되고 있다. 경기도 일부 시·군의 경우 도로와 접해 있는 야산은 거의 대부분 이렇게 잘려나갔다고 해도 과언이 아니고, 개발면적에 있어서도 산지전용허가가 개발행위허가 면적을 앞지를 정도로 임야의 훼손이 심각한 상황이다.

## ② 개선방향

개별입지 공장의 산지전용과 관련하여 개발행위허가의 개선방안은 크게 개발행위허가의 규모와 농지 및 산지전용 허가·협의 변경으로 구분하였다.

우선, 관리지역에서 토지의 형질변경에 대한 적용범위를 정할 때, 농지와 산지 등이 연접하여 이루어지는 개발행위허가의 규모에 대해 많은 논란이 일어나고 있다. 이는 『국토계획법』과 『산지관리법』에 아무런 근거규정이 없기 때문이다.

『산지관리법』의 경우, 산지전용허가지역의 면적만을 명시하고 있어서 토지가 농지와 산지 등으로 연접할 경우 논란이 발생하게 된다. 따라서 토지가 산지나 농지에 연접하여 농업·임업 용도 이외의 건축물의 건축이 수반되어 개발이 될 경우에는 『산지관리법』상 부가조항을 신설하여 『국토계획법』 시행령 제55조 제4항12)을 따르도록 규정하는 것이 필요하다.

---

12) 제55조 (개발행위허가의 규모) ①법 제58조제1항제1호에서 "대통령령이 정하는 개발행위의 규모"라 함은 다음 각호에 해당하는 토지의 형질변경면적을 말한다. 다만, 관리지역 및 농림지역에 대하여는 제2호 및 제3호의 규정에 의한 면적의 범위 안에서 당해 특별시·광역시·시 또는 군의 도시계획조례로 따로 정할 수 있다.

②제1항의 규정을 적용함에 있어서 개발행위허가의 대상인 토지가 2 이상의 용도지역에 걸치는 경우에는 각각의 용도지역에 위치하는 토지부분에 대하여 각각의 용도지역의 개발행위의 규모에 관한 규정을 적용한다. 다만, 개발행위허가의 대상인 토지의 총면적이 당해 토지가 걸쳐 있는 용도지역중 개발행위의 규모가 가장 큰 용도지역의 개발행위의 규모를 초과하여서는 아니 된다.

④제1항 및 제2항의 규정을 적용함에 있어서 녹지지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역 안에서 연접하여 개발하거나 수차에 걸쳐 부분적으로 개발하는 경우에는 이를 하나의 개발행위로 보아 그 면적을 산정한다. <개정

또한 관리지역에서의 토지의 계획적인 이용과 개발을 도모하기 위해 연접된 토지는 용도와 상관없이 전체 면적을 합산하여 3만㎡ 미만으로 개발행위허가를 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 『국토계획법』의 개발행위허가제는 불필요한 시간과 비용을 줄인다는 측면에서는 좋은 제도이기는 하지만, 『산지관리법』과 『농지법』 등 인허가 의제규정만을 두고 있는 정도이고 인허가의 내용을 제대로 이해하기 어렵다는 점에서 법체계의 일정 부분 수정이 불가피하다.

개발행위허가제 상의 연접규제를 회피하기 위한 방안으로 산지전용이 확대되고 있음을 시사하는 또 다른 지표로 ‘산지전용허가’와 ‘산지전용협의’의 비중을 살펴볼 필요가 있다.<sup>13)</sup>

최근 산지전용과 농지전용이 개발행위허가 건수를 넘어서고 있는 것은 개발행위허가제의 연접규제로 개발가능한 토지가 줄어들자 개발행위허가제를 통해 부분적으로 산지전용 ‘협의’를 받기보다는, 산지전용 ‘허가’를 받아 임야를 개발하는 유형이 크게 늘어나고 있음을 단적으로 보여준다. 『산지관리법』의 경우에도 산지전용허가지역의 면적만을 명시하고 있어서 토지가 농지 등으로 연접할 경우 많은 문제점이 야기되고 있다.

또한 산지전용허가 세부기준에 일단의 공장부지는 1만㎡ 이상으로 조성하도록 규정하고 있으면서도 연접적용은 상기와 같이 3만㎡를 초과하지 못하도록 규정하고 있다. 같은 법 내에서도 모순된 사항이 발생하여 공장부지의 신축 및 증축개발에 한계가 있고 기업의 생산활동에 필요한 부지확보에 어려움이 있는 실정이다.

따라서 『산지관리법』 시행규칙 제18조 연접제한 관련 규정<sup>14)</sup>을 폐지하고 연접제한에 대하여 『국토계획법』에 통합·적용하도록 하거나 장기적으로 제18조의 규정을 완화하거나 폐지하도록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

둘째는 농지 및 산지전용 허가·협의 변경과 관련하여 『농지법』, 『산지관리법』의 규제와 함께 『건축법』에 의한 건축변경허가를 받도록 하는 절차를 개선할 필요가 있다.

기업인이 『산지관리법』 시행규칙 제10조<sup>15)</sup>에 의거하여 산지전용허가를 얻은 후 건축물을

2004.1.20>

- 13) 기존 임야를 훼손하기 위해서는 의무적으로 산지관리법에 의해 ‘허가’나 ‘협의’를 받아야 한다. 처음부터 『산지관리법』에 의해 개발절차를 진행하는 경우를 ‘허가’라 하고, 반면에 『산지관리법』이 아닌 『국토계획법』이나 『공장설립법』 등 기타 법에 의해 절차를 진행할 경우에는 ‘협의’라는 용어를 사용한다.
- 14) 제18조(산지전용허가기준)①영 별표 4제7호 사목에서 “농림부령이 정하는 기준”이라 함은 산지전용허가를 받고자 하는 지역(이하 “허가예정지”라 한다)의 경계와 종전의 산지전용허가지역의 경계가 직선거리 500미터 이내에 있는 경우 허가예정지의 면적과 종전의 산지전용허가지역의 면적을 합산한 면적이 3만제곱미터 이하인 것을 말한다.
- 15) 산지관리법 시행규칙 제10조(산지전용허가의 신청) 제3항 2. 산지전용의 목적, 산지전용을 하고자 하는 산지의 이용계획 및 토사처리계획 등 사업계획의 변경. 다만, 건축물의 경우에는 변경하고자 하는 바닥면적의 합계가 50제

변경하고자 하는 부분의 바닥면적의 합계가 50제곱미터 이상이거나 건축연면적의 10분의 1 이상인 경우에는 산지전용 변경허가를 받고, 동시에 『건축법』 규정에 의거 건축변경허가를 얻도록 되어 있다. 이와 함께 농지전용허가의 경우, 『농지법』 시행령 제37조 제5항<sup>16)</sup>에 의거하여 건축물을 변경하고자 하는 부분의 바닥면적의 합계가 100제곱미터 이상이거나 건축연면적의 10분의 1 이상인 경우 농지전용 변경허가를 득하고 『건축법』에 의한 건축변경허가를 얻도록 되어 있다. 이러한 이중적인 행정절차는 기업인에게 경제적·시간적인 손실 뿐 아니라 행정력 낭비를 초래하고 있다.

따라서 행정절차를 간소화하여 기업인이 신속하게 공장설립이 가능하도록 『산지관리법』 시행규칙 제10조(산지전용허가의신청) 제3항 2호를 건축물의 연면적 변경은 제외하도록 개정하고, 농지법 시행령 제37조(농지전용허가의 신청) 제5항의 4호를 삭제할 필요가 있다.

### (3) 개발행위허가 후 무단 용도변경·무단 증축

#### ① 운용실태

개발행위허가제도 도입 이후 수도권에서 가장 많이 나타나고 있는 문제는 제1종근린생활시설로 개발행위허가를 득한 후에 공장 등으로 불법 전용하는 사례이다. 현실적으로 『국토계획법』을 통해 연접개발 적용이 배제되는 단독주택 또는 제1종 근린생활시설을 건축한 후 다른 목적으로 전용사례가 발생하고 있어 이에 대한 구체적인 대안이 필요하다.

경기도 A시 00동 00번지 일원의 개발행위허가 신청지역은 관리지역으로서 기개발지(약 2만 m<sup>2</sup>)를 포함하여 신청면적이 3만m<sup>2</sup>를 초과하였으나, 연접개발 완화기준에 따라 개별적으로 시기를 달리하여 근린생활시설을 조성할 목적으로 허가를 받은 지역이다. 이 사례는 비도시지역(계획관리지역)내 근린상가 등 1종근린생활시설이 연접규정에서 배제되어 있는 것을 악용하여 공장이나 창고로 불법적인 용도변경을 하는 사례라 할 수 있다.

곱미터 이하이거나 전체 건축연면적의 10분의 1 이하인 경우를 제외한다.

16) 제37조(농지전용허가의 신청) 제5항 4. 설치하고자 하는 시설의 규모. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외한다.

가. 변경하고자 하는 부분의 바닥면적의 합계가 100제곱미터 이하인 경우

나. 변경하고자 하는 부분의 건축연면적이 전체 건축연면적의 10분의 1이하인 경우

〈표 3-4〉 연접배제를 위한 근린생활시설 개발행위허가 (A시)

구 분	내 용
위치	00시 00동 00번지외 12필지
면적	12,551 m <sup>2</sup>
용도지역	관리지역
지목	전, 답

이에 비하여 경기도 B시에서는 2007년 6월 11일부터 6월말까지 2006년 5월 이후 사용승인된 소매점 및 근린생활시설 77건을 대상으로 건축물 이용실태 일제점검을 시행한 결과, 창고 등 무단 용도변경과 무단 증축 등 52건의 불법행위가 적발되었다. 적발된 위반건축물 대부분은 『국토계획법』에서 규정한 연접개발제한을 피하기 위해 소매점 등으로 개발행위와 건축허가(신고)를 받은 뒤, 사용승인 후 필요목적에 따라 공장이나 창고 등으로 무단으로 용도를 변경해 사용하였다.

B시는 이들 불법건축물에 대해 법률에 따라 원상복구 등 시정명령을 내린 뒤 이행하지 않을 경우, 고발과 이행강제금 부과 등 행정조치를 취할 계획이지만 건축주들의 반발이 만만치 않은 실정이다. 건축주들은 실제 운영에 필요한 공장이나 창고를 신축 또는 증축을 해야 하는 입장이지만 연접제한에 따라 건축허가를 받을 수 없다는데 불만을 가지고 있다.

특히 개발에 대한 압력이 높아지고 있는 지역에서는 지가가 상대적으로 낮은 농촌지역에 근린생활시설을 허가받은 후 이를 창고나 공장으로 불법전용하고 있는 사례가 늘고 있으나, 이에 대한 사후관리는 감시인력의 부족과 건축주들의 반발로 용이하지 않은 상황이다.

전문가 설문조사에서는 투기목적으로 개발행위허가에 대한 준공검사만 득하고 허가내용대로 건축행위를 하지 아니할 경우 행위허가를 취소하도록 하는 방안에 대한 질문에 전체응답자의 40.8%가 허가를 취소해야 한다고 응답하였다. 그 다음으로는 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 예방해야 한다는 의견이 전체의 25.2%로 뒤를 이었다. 그 밖의 의견으로는 개발행위허가를 취소하는 방안보다 제도개선이 필요하다고 제시되었다<sup>17)</sup>.

17) 건축을 목적으로 하는 개발행위는 토지형질변경에 대한 개발행위 허가를 받고 건축물의 건축허가를 받아 건축행위를 하는 실정으로 건축을 위한 토지형질변경 허가를 별도로 받지 않도록 하고 건축을 위한 개발행위 허가를 득하도록 제도상에서 의무화하면 해결될 문제라고 의견을 피력하였다. 또한, 개발행위 준공이 되었기 때문에 취소할 수는 없고, 개발행위 시 건축허가와 같이 의제로 허가해주고 허가 후 일정기간(건축법은 1년) 내에 건축이 되지 않을 경우 허가를 취소하는 방안도 제시되었다. 반면, 토석채취 목적으로 악용사례를 예방하기 위하여 건축착공과 병행하여 개발행위를



## ② 개선방향

개발행위허가제도의 가장 큰 문제는 다른 목적으로 개발행위허가를 득한 제3자가 오히려 개발을 필요로 하는 농어민에게 피해를 준다는 점이다. 농어민이 생계형 축사나 농어민주택을 건축하기 위해서 개발행위허가나 전용허가를 받으려고 할 때, 먼저 개발행위를 득한 제3자에 의해 연접개발이나 개발행위허가규모 초과로 인해 개발을 할 수 없게 되는 현상이 일어나고 있다. 실제로 비도시지역인 관리지역에서 기개발지를 포함하여 신청면적이 3만㎡를 초과하여 신청허가가 반려되는 사례가 발생하고 있다.

이와 함께 부동산 투기 심리의 상승으로 농축산물 건축물이나 창고로 개발행위허가를 득한 후 이를 방치하거나 불법전용하는 사례가 늘고 있다. 이는 결국 허가가 나간 뒤 이를 관리·감독하는 공무원들의 감독 소홀과 암묵적인 묵인으로 나타나는 문제라 할 수 있고, 이를 악용하는 개발업자를 철저히 가려내는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 개발행위허가 전담반 및 사후실태조사 등 다양한 관리·감독방안이 마련되어야 한다.

개별입지는 사업특성, 지리적 여건, 용지가격, 투자시기 등 기업의 개별적 사유에 따라 산업단지 외의 지역에서 공장용지를 확보하여 공장을 설립하는 경우를 의미한다. 일부 자치단체에서는 음성적으로 이루어지는 불법 공장건축 및 행위허가를 통한 불법전용 사례 등이 발생하고 있다. 결국 불법용도변경을 통한 공장이나 무등록공장은 폐수배출시설 설치와 같이 공장가동에 관련되는 각종 규제를 받지 않아 환경오염, 인근 주민 생활피해, 문란한 토지이용 등의 문제까지 초래하고 있다.

이러한 문제는 먼저 중앙정부 차원의 적극적인 제도개선을 통해 해결해야 하고, 산업입지의 정책방향을 개별입지와 계획입지별로 구분하여 정립해야 한다. 지방정부 역시 불법 용도변경에 대한 관리를 철저히 하고 이행부과금 등 강력한 제재를 통해 무분별한 불법전용을 막아야 할 것이다. 동시에 도로개설 등 기반시설 확충을 통해 공장입지를 유인할 수 있도록 공장입지 유도지구내에 기반시설에 대한 투자를 확충하는 방안이 필요하다.

단기적으로는 불법으로 용도를 변경한 공장은 일정기간 이전유예기간을 두고 원상회복과 동시에 이전하도록 조치를 취해야 하고, 이전 시에 공장지역과 임대산업단지로의 옮길 수 있

---

착수·시행하도록 강제규정을 두어야하고 건축법령에 이행부과금을 부과해야 한다는 의견도 제시되었으며, 개발행위허가 취소와 더불어 변경·훼손된 부분에 대한 원상복구 명령을 내려야 한다는 의견도 있었다.

도록 행정지도가 필요하다. 대부분 영세한 업체에서 불법전용의 문제가 발생하는 것을 감안할 때, 영세업체에 대한 국가와 지방정부의 지원대책도 동시에 마련되어야 할 것이다.

장기적으로는 한시적인 공장 양성화 정책이 필요하다. 과거 1990년과 1991년의 두 차례에 걸친 양성화조치로 수도권의 22,089개 무등록공장 중 13,404개 공장이 양성화되었다. 물론 이들 양성화 공장들은 이전조건부, 개선조건부 등록이 대부분인데 이행기간이 지나도록 대부분 등록조건을 충족시키지 못하였다. 이 때문에 3차 양성화조치가 시행되어 그 기한을 1997년까지 연장하였다. 부작용도 없지 않아 있었지만 지금까지 양성화 조치에 중요한 사례가 되고 있다. 국가 및 지방정부는 음성적인 불법공장건축을 근절하고 장기적인 양성화 정책을 통해 합리적인 산업정책을 지원할 수 있어야 한다.

#### (4) 사례분석 종합

개발행위허가 사례분석은 경기도와 충청남도의 사례를 대상으로 하였으며, 분석에 따른 문제점을 종합하면 다음과 같다.

우선, 개발행위허가 제도는 『국토계획법』에 따른 지속적 재량행위라는 한계를 분명히 가지고 있다. 동 제도는 지역에 따라 『국토계획법』상의 기준을 적용하기에 무리가 있고, 시·군 조례에서 재량적으로 판단하여 운영하기에도 어려움이 따르고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 시·군 조례 이상의 수준에서의 가이드라인이 필요하다.

둘째, 개발행위허가기준이 불명확하여 많은 문제를 양산하고 있다. 개발행위허가의 분야별 기준의 경우, 실질적으로 적용이 어려운 추상적인 내용이 대부분이어서 구체적인 가이드라인이 없는 실정이다. 이에 비하여, 경미한 개발행위의 경우에는 『국토계획법』 시행령 제58조에 의거하여 획일적인 기준을 제시하고 있기 때문에 실질적으로 지역의 상황을 고려한 판단을 내리는데 경직적일 수밖에 없다. 제도적이고 기술적인 기준으로 구체화하는 연구가 필요한 이유이다.

셋째, 개발행위허가 조건을 이행하지 않을 경우에 필요한 강제조치의 실효성이 없다. 『국토계획법』은 허가사항대로 또는 부여된 주건에 부합하게 개발행위를 하지 않았을 경우에 대비해 원상회복명령제도, 허가취소제 등을 적시하고 있지만, 위반에 따른 판단이 어려운 경우가 많아 실효성이 떨어지고 있는 실정이다.

마지막으로, 공장입지를 위한 개발행위허가 기준을 보완할 필요가 있다. 충청남도 시·군의

경우, 개발행위허가 단서조항에 의거하여 도시계획위원회의 심의를 거치는 경우에는 공장건축을 일부 허용하고 있었다. 몇몇 연접개발 사례에서 알 수 있듯이 공장증설과 관련하여 기업이 겪고 있는 어려움에 대한 적절한 대책도 필요한 것으로 판단된다.

특히, 생산제품 시험을 위하여 새로운 공작물의 축조가 필요하나 연접규정으로 인한 축조가 불가능한 사례나, 기존공장에 인접해 있는 부지에 공장 건물을 증축시 연접규정으로 인한 증축이 불가능한 사례, 공장 제품생산량 증가로 생산설비의 증설이 불가피하여 인접부지를 매입하여 증설을 추진하였으나 연접규정으로 인한 증설이 불가능한 사례 등은 개선이 필요할 것으로 판단된다.

또한, 자연녹지지역 및 관리지역에서 10,000㎡ 미만의 공장을 신축하기 위한 개발행위(토지형질변경)를 신청할 때, 공장제한 업종 및 개발행위허가 기준에 대한 재량행위가 너무 포괄적으로 적용되고 있다. 이는 자칫 소규모 공장으로 인한 점적인 난개발을 유발할 수 있어 이에 대한 제도적 개선도 필요하다.

개발행위허가는 2005년 1월 『국토계획법』 일부개정을 통해 기업경쟁력강화의 차원에서 연접개발 제한규정을 한 차례 완화된 바 있다. 그러나 최근 정부의 산업입지 정책과 결부하여 비도시지역에서의 공장입지관련 개발행위허가 기준 완화에 대한 수요가 증가할 것으로 예상된다.

〈표 3-5〉 비도시지역 개발행위허가의 문제와 개선방향

구분	세부항목	문제점	개선방향	단계별		주체별	
				단기	중장기	중앙정부 주도	지방정부 주도
(1) 연접 개발	① 기반시설 확보기준	• 공공이 지불해야 할 기반시설 및 환경처리 비용을 부담	• 기반시설의 충족요건에 대한 명확한 기준 필요	○	×	○	○
		• 사업에 따라 기반시설 확보여부 상이	• 기반시설 확보에 대한 일관성 있는 제도 운영 필요	○	×	×	○
	② 개별입지 로 인한 난개발	• 연접개발로 인한 주변 토지이용의 효율성 저하	• 건축행위 자체에 대한 제한보다 행위에 대한 의도를 먼저 제어 • 중앙정부 차원에서 명확한 기준마련이 필요	×	○	○	○
(2) 산지· 농지 전용	① 농·산지 연접규정 부재	• 관리지역에서 토지형질변경시 농지와 산지의 연접의 개발행위허가 규모에 대한 산지관리법상 근거규정 부재	• 산지관리법에 국토계획법상의 개발행위허가규모기준을 반영	○	×	○	×
	② 산지전용 허가 세부기준	• 산지전용허가기준관리지역에서 토지형질변경시 농지와 산지의 연접의 개발행위허가 규모에 대한 산지관리법상 근거규정 부재	• 산지관리법 시행규칙 제18조 연접제한 규정 폐지하고 연접제한에 대한 국토계획법에 통합 적용토록 하거나, 장기적으로 제18조의 규정을 완화, 폐지	×	○	○	×
			• 관리지역 안에서의 토지의 계획적인 이용·개발을 도모하기 위해 연접된 토지는 용도와 상관없이 전체 면적을 합산하여 3만㎡ 미만으로 개발행위를 허가	×	○	○	×
(2) 무단 용도 변경	① 농어민 피해	• 제1종근린생활시설·농축산용 건축물·창고로 개발행위허가를 득한 후 공장 등으로 불법 전용	• 사후실태조사 등 관리강도방안 마련	○	×	×	○
		• 생계형 축사나 농어민주택 건축시 개발행위허가규모 초과로 불가한 상황 초래					
	② 주변지역 피해	• 불법용도변경을 통한 공장이나 무등록공장은 폐수배출시설 설치와 같이 공장가동에 관련되는 각종 규제를 받지 않아 환경오염, 인근 주민 생활피해, 토지이용 등의 문제 초래	• 불법용도변경 관리 철저, 이행부과금 등 강력한 제재 부과	○	×	○	×
			• 이전유예기간을 두고 원상회복 및 이전 조치	○	×	×	○
			• 공장입지유도지구로 공장입지 유인	×	○	×	○
			• 한시적 공장 양성화정책	×	○	○	×

## 2) 산업형 제2종지구단위계획

충청남도는 공장입지 성향에 따라 공간적으로 서북부지역과 서남부지역으로 구분할 수 있다. 서북부지역은 천안, 아산, 당진, 서산 등 현재 수도권과 접근성이 양호하여 계획적 공장입지가 활발하게 나타나고 있는 곳이다<sup>18)</sup>. 서남부지역인 서천, 부여, 청양, 논산 등은 지역 내 인구유입이 갈수록 감소하는 등 서북부지역과는 반대의 성향을 보이고 있다.

산업형 제2종지구단위계획 분석에서는 2007년말까지 집중적으로 입안제안된 사례를 대상으로 하고, 해당 법규 및 지침의 적용시 발생하였던 문제점과 행정절차시 애로사항으로 지적된 사안을 중심으로 운용실태를 파악하고자 한다<sup>19)</sup>.

사례분석은 2008년 4월 국토해양부에서 입법예고한 지구단위계획 수립기준 완화 규정 중 “법에서 정해진 4가지 필수사항”을 반드시 포함하도록 규정된 것을 기반시설의 배치 및 규모, 건축물의 용도·용적률·건폐율 및 높이의 두 항목만을 계획해도 가능하도록 개정을 추진함에 따라 이 두 가지 항목에 대하여 실시한다.

본 연구는 2007년도 기본연구과제인 “제2종지구단위계획의 운용실태 및 개선방안-산업형과 관광휴양형을 중심으로-”와는 다음과 같은 측면에서의 차별성과 연계성을 가지고 있다.

우선, 산업형 제2종지구단위계획의 사례를 정부정책 동향에 초점을 두고 심층적으로 분석하였다. 기존의 연구는 계획수립기준 검토항목을 기초조사, 주민제안에 의한 입안여부, 지구단위계획 구역 지정, 토지이용계획, 기반시설계획, 가구 및 획지계획, 건축계획, 경관계획, 환경계획 등 6가지 항목을 대상으로 개괄적으로 검토한 바 있다. 이에 비하여, 본 연구에서는 기업규제완화 조치로 국토해양부가 정한 ① 기반시설의 배치 및 규모, ② 건축물의 용도·용적률·건폐율 및 높이에 초점을 맞추어 기존 연구의 후속연구로 분석하였다는데 차별성과 연계성이 있다.

18) 2007년말 충청남도 서북부지역인 천안, 아산, 당진에서는 관리지역의 중세분화 이전에 산업형 제2종지구단위계획의 수립을 통한 공장입지를 추진하기 위해 전례에 없는 많은 수의 입안제안서가 접수되어 행정절차를 진행한 바 있다. 2008년 현재 충청남도의 모든 시·군지역은 비도시지역인 관리지역의 중세분화를 추진하고 있어 2007년말까지 입안제안되어 행정절차를 이행하고 있는 계획을 제외하고는 전반적으로 비도시지역 내 지구단위계획의 입안은 자제하고 있다.

19) 산업형 제2종지구단위계획 사례 분석을 위한 대상은 입안제안서 접수 이후 행정절차를 득한 후 결정고시가 확정된 계획을 대상으로 하되, 세밀한 분석을 위하여 작성단계에서의 계획내용과 행정절차의 진행에 따라 변경되는 내용 그리고 결정고시 이후 사업의 변경에 따라 계획의 불가피한 변경 등의 내용을 대상에 포함하였다.

## (1) 진입도로 및 도로시설

### ① 운용실태

산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 수립기준은 「제2종 지구단위계획수립지침」과 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서 제시하고 있다.

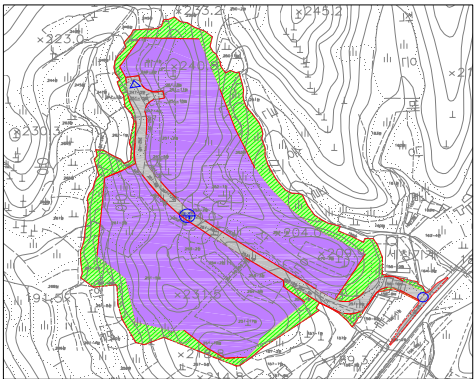
이중에서 진입도로는 「제2종 지구단위계획수립지침」에 따라 구역의 경계에서 국도·지방도·시도·군도·기타 12m 이상의 도로에 연결되는 도로를 해당 기준에 따라 계획하고, 구역 내 도로는 최소폭 8m 이상으로 확보하여야 한다. 또한 구역내의 도로율은 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제11조 1항 3호의 규정에 의하여 공업지역 도로율 기준을 준용하되, 도로의 규모는 도시계획도로의 규모로 산정하도록 하고 있다. 그리고 교통흐름에 저해되지 않도록 시설물을 설치하는 등의 교통시설물 설치계획에 대하여는 해당 지자체의 도시계획위원회의 심의와 경찰서와의 협의 등을 통하여 결정된다.

이러한 진입도로 설치기준은 「제2종지구단위계획수립지침」에서 확실히 제시되어 있어 탄력적으로 대응하지 못하고 진입도로용지를 확보하지 못하여 지구단위계획구역 입안 자체가 무산되는 경우도 발생하고 있다.

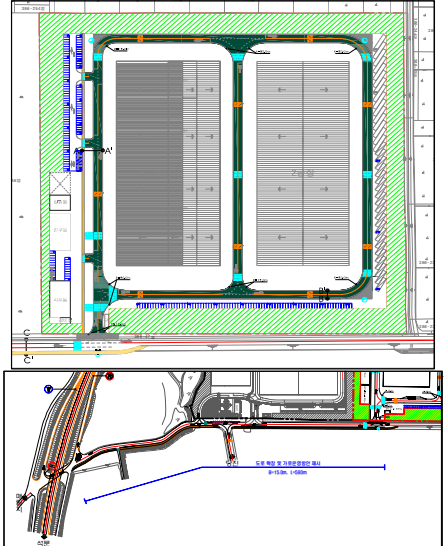
사례 1의 경우 진입도로의 연결을 위해 기존 도로와의 접속부분에 가감속차로를 통해 구역 경계까지 진입도로를 확보하였고, 이를 연장하여 단지 내 도로와 연결시켰다. 그러나 기존 도로와의 접속 후 선형이 일부 곡선으로 계획되어 교통시설물 등의 추가적인 설치로 교통소통에 충분한 안전대책을 수립해야 하는 상황이고, 단지내 도로는 10.5m로 계획하고 있어 이 부분을 8m로 도로로 확보한 후 나머지 부분을 완충녹지로 구획하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

사례 2의 경우 진입도로를 별도의 도시계획시설로 결정하여 확보한 경우이다. 도로의 폭은 관련 지침의 수립기준에 적합하게 계획되어 있으나, 협의과정에서 진입도로의 확보와 함께 별도의 도시계획시설로 결정하도록 하였다. 결국 진입도로를 별도의 도시계획시설로 결정하는 절차를 이행하기 위해 사업기간이 다소 지연되었다.

〈표 3-6〉 사례 1 : 진입도로 및 도로시설

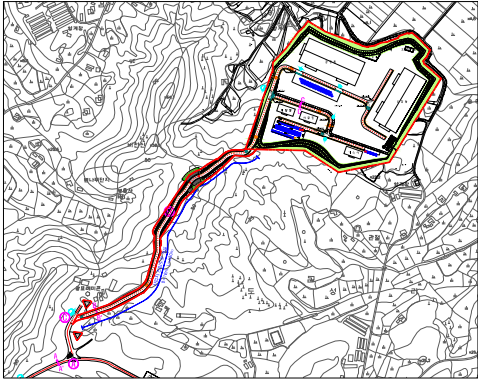
개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 A군</li> <li>• 면적 : 67,000㎡</li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진입도로 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구역면적 9만㎡미만으로 10m 이상 확보하여야 하고, 이에 따라 진입도로 폭 10.5m로 계획(연장 470m)</li> </ul> </li> <li>• 공원·녹지 : 구역면적의 21%를 완충녹지로 확보</li> </ul>	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진입도로 접속부 곡선형 도로 선형의 개선이 요구되며 단지내 도로의 일부 완충녹지의 변경도 고려대상임</li> </ul>	

〈표 3-7〉 사례 2 : 진입도로 및 도로시설

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 B군</li> <li>• 면적 : 98,000㎡</li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 진입도로는 도시계획시설(도로)로 별도 설치, 구역면적 9만㎡이상 15만㎡미만으로 폭 12m~15m로 계획</li> </ul> </li> </ul>	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공장 운영계획상 구역면적 대비 발생교통량이 적어, 구역면적 기준의 진입도로 확보기준 불합리</li> <li>• 진입도로를 별도의 도시계획도로로 설치하여 용지확보에 따른 어려움 등으로 인해 행정절차 진행이 다소 지연</li> </ul>	

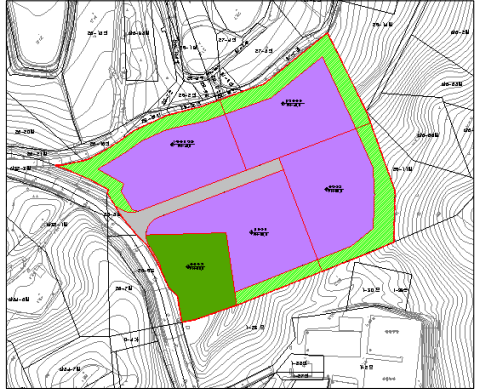
사례 3의 경우 진입도로의 길이가 다소 긴 편인데 기타 12m 도로에 접하여 약 680m 연장으로 계획되어 있다. 특이한 점은 대부분의 진입도로의 경우 기존 도로와 인접하여 있는데 비해, 구역경계에 긴 연장의 도로를 포함하여 결정하였다는 것이다. 이는 도로용지의 확보문제와 구역결정에 있어 상호 절충하는 과정에서 합의점을 찾아 계획에 반영하였기 때문이다.

〈표 3-8〉 사례 3 : 진입도로 및 도로시설

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 B군</li> <li>• 면적 : 145,000㎡</li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로</li> <li>- 전체 구역면적 9만㎡이상 15만㎡미만으로 진입 도로 폭 12m~36m로 계획(구역계에 포함하여 설치)</li> </ul>	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진입도로의 구역계 포함으로 구역계의 정형화에 영향을 미치고 있음</li> <li>• 진입도로의 연결지점이 공장용지와 상당 거리 이격되어 있어 관련 지침의 반영을 위하여 진입도로를 구역계에 포함하여 군도와 연결시킴</li> </ul>	

사례 4는 면도와 직접 접하여 차량이 진입하는 교통계획을 수립하였으나 차량의 속도를 충분히 감안한 가감속차로의 설치계획이 미비한 사례인데, 이를 규제하거나 계획수립시 참고할 지침의 제시가 필요하다.

〈표 3-9〉 사례 4 : 진입도로 및 도로시설

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 E군</li> <li>• 면적 : 31,000㎡</li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로</li> <li>- 진입도로는 구역면적 9만㎡미만으로 10m 이상 설치해야 하나 인근 면도와 인접하여 있어 직접 연결(가감속차로 설치)</li> <li>- 단지 내 도로는 폭 10m(연장 130m)로 계획</li> </ul>	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인근 면도와 접하여 구역경계를 설정하였으나 충분한 가감속차로를 확보하지 않음</li> </ul>	

## ② 개선방향

제2종지구단위계획을 통한 공장입지시 사업주의 목적은 주로 개발이익의 극대화이다. 하지



만, 비도시지역의 공장입지정책은 개별사업에 대한 난개발 방지와 함께 토지이용을 체계적으로 관리하기 위한 성격 모두를 지녀야 한다.

앞서 살펴본 사례분석에서도 나타난 것처럼 진입도로 확보의 어려움 뿐 아니라, 긴 구간의 도로를 개설할 경우 도시계획시설로 결정하는 등 행정절차 이행에 소요되는 기간, 가감속차로 및 테이퍼의 설치, 그리고 공장의 특성상 대형차 위주의 통행에 적합한 회전반경 등은 관련 지침이나 조례로 정해진 바가 없다. 이러한 점들을 도시관리계획 입안권자의 판단과 도시계획 위원회의 심의의결만으로 결정하는 것은 계획의 효율성과 합리성을 떨어뜨릴 우려가 있다.

따라서 이러한 진입도로 및 도로시설에 대한 필수조건을 반영하여 계획을 수립할 수 있도록 체계적인 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 「제2종지구단위계획수립지침」에 현재 명시된 진입도로의 확보기준 뿐만 아니라 통행차량의 특성을 감안한 가감속차로와 테이퍼의 설치, 원활한 차량통행을 위한 회전반경의 확보의무조항 등을 추가해야 하고, 지침에서 다루지 못하는 기술적인 사항은 전문가로부터 검토를 받고 계획을 수립하도록 하는 등의 조치가 필요하다.

## (2) 공업용수 및 생활용수 공급

### ① 운용실태

산업형 제2종지구단위계획의 상수계획 수립기준은 「제2종지구단위계획수립지침」에서 제시하고 있다. 상수도는 『수도법』에 의한 일반상수도 설치를 원칙으로 하되 지형여건상 일반상수도 공급이 어려운 지역의 경우에는 『지하수법 및 먹는물 관리법』에 의한 음용수 수질기준에 적합하게 지하수등을 이용하여 공급할 수 있다.

사례 5는 상수도가 보급되지 않는 지역에서 기존 지하수 관정을 이용하여 용수를 공급하며 문제가 발생한 경우이다. 사례 5의 공장은 가동 이후 지하수가 부족하거나 고갈되는 등의 문제가 발생하게 되면 추가로 지하수 개발이 필요하다. 이 때 지역주민들과의 마찰이 예상되는데 사업주와 지역주민간 협의가 안 될 경우, 이를 대체하기 위해 사업주는 수 km의 상수관을 설치하여 기존 상수도를 연결·인입하는 대안을 모색해야 한다.

사례 6은 상수도 보급 이외의 지역이지만 인근지역에 설치된 광역상수도에 연결하여 약 4km

를 인입하여 공업용수 및 생활용수로 활용하는 계획을 수립하였다. 당초 사례 6의 용수공급계획은 기존 지하수 관정을 활용하고 부족분은 추가의 지하수 개발을 통하여 공급할 예정이었다. 그러나 주민들의 집단 반발로 사업주가 지하수 개발을 포기하고 상수도의 인입계획을 수립하여 문제를 해소한 사례로서 이에 따른 행정절차의 지연이 불가피하였다.

〈표 3-10〉 사례 5 : 공업용수 및 생활용수 공급

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 D군</li> <li>• 면적 : 45,000㎡</li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상수 : 기존 지하수관정 이용</li> </ul>	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기 개발된 공장을 확장하기 위한 계획수립이므로 현재 추가적인 지하수 개발은 필요하지 않으나, 향후 지하수 고갈에 따라 민원 발생 등의 문제점이 상존</li> <li>• 지자체의 상수도 기본계획 수립시 관리지역으로의 추가적인 인입 검토 필요</li> </ul>	

〈표 3-11〉 사례 6 : 공업용수 및 생활용수 공급

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 D군</li> <li>• 면적 : 127,000㎡</li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당초 기 개발된 지하수를 이용하는 용수공급계획을 수립하였으나 지하수 고갈 등의 이유로 지역주민과의 마찰이 발생</li> <li>• 인근지역에 인입된 상수도에서 분기하여 대상구역까지 상수관로 공사를 사업주가 부담하여 용수를 공급하는 것으로 계획 변경</li> </ul>	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용수계획의 미비로 행정절차의 진행이 지연되었으며 지역주민과의 마찰도 발생하였음</li> <li>• 상수관로 인입이 불가능하였을 경우 입지불가로 사업자체가 취소될 수 있었던 사례</li> </ul>	

## ② 개선방향

제2종지구단위계획구역의 대상은 계획관리지역과 개발진흥지구로 제한되어 있다. 그러나

비도시지역은 도시지역과 비교할 때 기반시설의 설치가 충분하지 못하기 때문에 사업주가 직접 기반시설을 설치하거나 대체시설을 확보해야 하는 경우가 대부분이다.

공업용수 및 생활용수 확보 역시 상수도가 보급되지 않는 지역의 경우에는 지하수 함양량의 부족, 지역주민과의 마찰 등의 문제가 발생하게 된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 공공에서 상하수도 관련 기본계획 및 개발계획을 수립할 때, 비도시지역이라고 하더라도 다양한 개발사업을 예측하고 용수확보에 따른 어려움을 감소시킬 수 있는 합리적인 공공 지원방안이 강구되어야 한다. 이를 통해 공장이 용수확보가 어려워 사업을 포기하는 사태를 미연에 방지하여야 할 것이다.

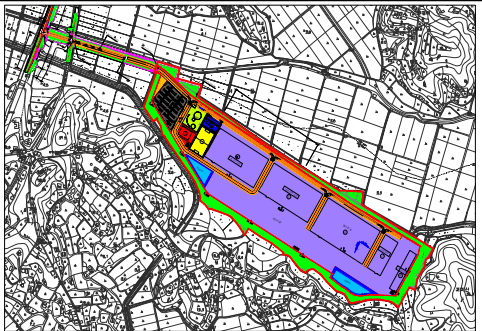
### (3) 공원 및 녹지용지 확보

#### ① 운용실태

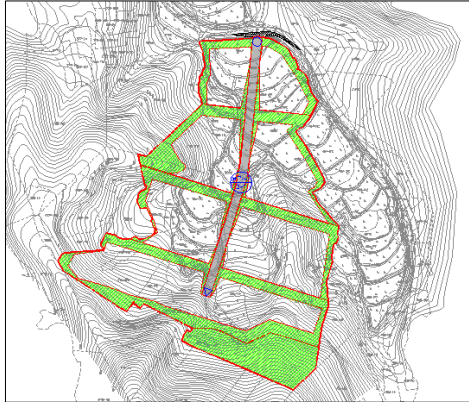
산업형 제2종지구단위계획의 공원 및 녹지계획 수립기준은 「제2종 지구단위계획수립지침」에서 제시하고 있고, 공원 및 녹지계획은 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』에 의한 공원 및 녹지의 설치기준에 부합하여야 한다.

사례 7은 공원녹지를 전체 구역 면적의 20% 이상 확보하였으나 일부구간이 차폐되거나 개방되어 일률적인 녹지 확보가 미비한 경우이다. 또한 사례 8은 공장조성부지의 사면처리 부분까지 녹지로 포함한 경우이다.

〈표 3-12〉 사례 7 : 공원 및 녹지용지 확보

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 B군</li> <li>• 면적 : 360,000㎡</li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공원·녹지 : 구역면적의 20.5%를 완충녹지로 확보(완충녹지 폭은 7~10m로 확보)</li> </ul>	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 완충녹지의 최소폭이 10m 이하로 도시계획위원회 심의시 이를 수정하도록 보완조치</li> <li>• 대단위 공장입지임에도 불구하고 공원확보의 노력 부족</li> </ul>	

〈표 3-13〉 사례 8 : 공원 및 녹지용지 확보

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 E군</li> <li>• 면적 : 90,000㎡</li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공원·녹지 : 구역면적의 33.1%를 완충녹지로 확보(폭 10m 이상)</li> </ul>	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 완충녹지 일부구간이 충분한 폭을 확보하지 못하여 외부와의 차폐가 불가능</li> <li>• 사면부까지 완충녹지용지로 구획하여 공장 조성공사시 수목 식재 등 외부조망에서의 차폐 요구</li> </ul>	

## ② 개선방향

공원·녹지계획의 경우 각각의 개발계획들이 「제2종지구단위계획수립지침」에서 제시하고 있는 녹지용지 확보비율 20% 이상을 준용하고는 있으나, 완충녹지의 기능을 충분히 감안하지 못하고 있다. 예를 들어, 완충녹지의 폭이 일정하지 못하여 외부에서의 차폐가 부분적으로 개방되거나, 용지조성시 발생하는 사면을 녹지용지로 구획하여 계획에 반영하는 등의 불합리한 점 등이 나타나고 있다. 또한 공원의 설치가 의무화되어 있지 않아 사업시행 이후 사업장의 근로자들이 쉴 수 있는 쉼터가 확보되지 못하는 등의 문제점도 지적할 수 있다.

따라서 도시관리계획 입안권자의 검토와 도시계획위원회의 심의의결시 이러한 점을 사후보완하는 것보다는 계획수립시 필수적인 사항으로 경관성 검토서를 작성할 때 반영할 수 있도록 제도적인 보완이 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 환경부 예규로 작성해야 하는 「개발사업 등에 대한 자연경관심의지침」과 같이 「제2종지구단위계획수립지침」에 의해 경관성 검토서를 작성할 때에 완충녹지를 충분하게 설치하여 외부로부터의 차폐효과를 강화하도록 명시해야 한다. 또한 공원 확보의 의무비율은 공장에서 근무하는 근로자의 건강증진과 쾌적한 근무환경의 조성을 위해 현재 『도시개발법』상 공원확보 의무비율 조항과 같이 공원과 녹지를 분리하여 설치할 수 있도록 하는 등의 조치가 필요하다.

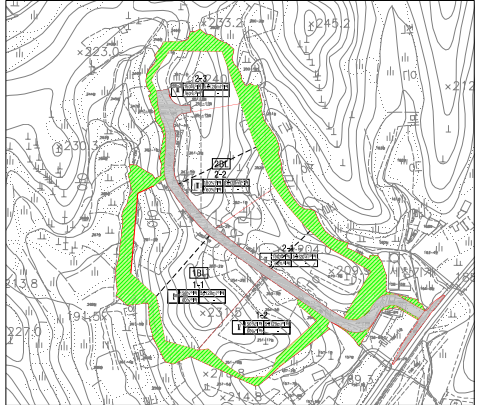
#### (4) 건축계획 미비로 변경요소 발생

##### ① 운용실태

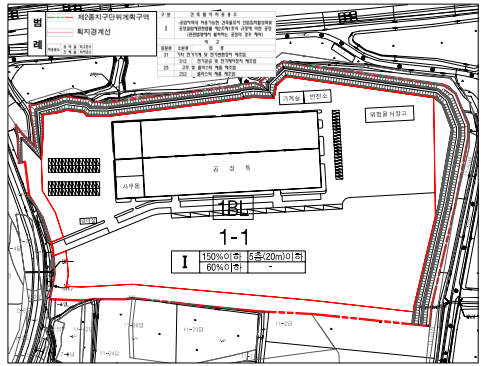
건축물의 용도계획은 공업지역내 허용가능한 건축물로서 『산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률』에 의한 공장(관련법령에서 불허하는 공장의 경우 제외) 및 부대시설로 계획하여야 하고, 한국표준산업분류에 의거하여 중분류로 정한 업종에 따라 공장용지의 건축물 용도를 정한다.

사례 9와 10의 경우에는 구체적인 건축계획이 수립되지 않은 상태에서 도시관리계획 및 제2종지구단위계획의 결정이 이루어져, 향후 공장설립승인 신청시 용적률, 건폐율 및 건축물의 층수가 일부 변경되면 도시관리계획 및 제2종지구단위계획의 변경까지 불가피한 상황이다. 또한 입주업체의 부도나 업종의 변경에 따라 용도의 변경절차에 의한 도시관리계획 변경도 수반되어야 한다. 이는 구체적인 건축계획이 반영되지 않은 상태에서 도시관리계획 및 제2종지구단위계획을 결정함에 따라 추가적인 행정절차를 이행해야 하는 경우라 할 수 있다.

〈표 3-14〉 사례 9 : 건축계획 미비로 변경요소 발생

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 A군</li> <li>• 면적 : 67,000㎡</li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용 도 : 공업지역내 허용가능한 건축물(한국 표준산업분류 상 15, 25, 27, 28, 32)</li> <li>• 용적률 : 150% 이하</li> <li>• 건폐율 : 60% 이하</li> <li>• 높 이 : 5층 이하(20m이하)</li> <li>• 건축계획 : 구체적으로 반영되어 있지 않음</li> </ul>	
시 사 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공업지역내 허용가능한 건축물이 한정되어 사업체의 변경시 추가적인 관리계획 변경 절차가 수반되어야 함</li> </ul>	

〈표 3-15〉 사례 10 : 건축계획 미비로 변경요소 발생

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 B군</li> <li>• 면적 : 49,000㎡</li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도 : 공업지역내 허용가능한 건축물(한국표준산업분류 상 25, 31)</li> <li>• 용적률 : 150% 이하</li> <li>• 건폐율 : 60% 이하</li> <li>• 높이 : 5층 이하(20m이하)</li> <li>• 건축계획 : 구체적으로 반영되어 있지 않음</li> </ul>	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구체적인 건축계획이 수립되지 않아 향후 실시계획시 건폐율 및 용적률에 대한 계획이 변경될 수 있어 관리계획의 변경이 필연적으로 수반될 수 있음</li> </ul>	

## ② 개선방향

2008년 4월 국토해양부가 지구단위계획 수립기준 완화 규정 중 “법에서 정해진 4가지 필수 사항”을 반드시 포함하도록 규정된 것을 기반시설의 배치 및 규모, 건축물의 용도·용적률·건폐율 및 높이의 두 항목으로 계획하도록 개정함에 따라 자칫 미흡한 계획수립으로 이어질 수 있어 이에 대한 보완이 요구된다.

특히, 구체적인 건축계획이 수립되지 않은 상태에서 도시관리계획 및 제2종지구단위계획의 결정이 이루어져 향후 공장설립승인을 신청할 때 용적률, 건폐율 및 건축물의 층수가 변경되고, 또한 도시관리계획 및 제2종지구단위계획의 변경으로 이어져 중복행정절차의 이행이 불가피하다.

따라서 지구단위계획 수립기준에서 필수로 정하는 사항을 줄이는 노력을 하는 것 보다는 필수적인 사항들은 존치하되 지방자치단체의 재량권을 부여하여 탄력적으로 기준을 적용할 수 있도록 하는 조치가 필요하다. 특히, 건축계획은 제2종지구단위계획 결정시 필수항목이 아니기 때문에 결정 이후 계획이 수립되는 경우가 일반적이다.

이를 보완하기 위해서는 제2종지구단위계획 수립시 건축계획을 포함하는 경우 향후 공장설립 승인절차시 신속하게 처리하도록 하는 제도적인 장치가 필요하다. 또한 건축계획의 일부변경에 따른 경미한 도시관리계획의 변경범위를 완화하여 행정절차가 중복되는 것을 방지할 필요가 있다.



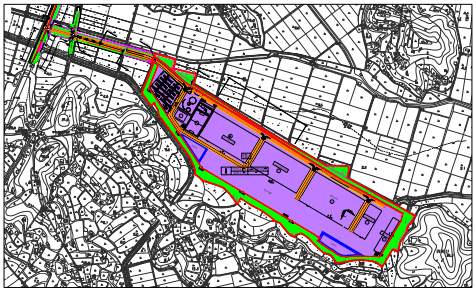
## (5) 건축물 높이로 인한 경관계획 수립

### ① 운용실태

구역내 건축물의 층고는 「제2종산업형지구단위계획수립지침」에 의하면 원칙적으로 5층 이하로 하고, 시설물 그 밖의 공작물의 높이는 20m(구역 외부의 국도·지방도 기타 12m 이상의 도로에서 보이지 않는 경우에는 30m) 이하로 규정하고 있다. 그러나 시설물 특성상 입안권자가 불가피하다고 인정하는 경우를 「제2종지구단위계획수립지침」에서 예외조항으로 너무 추상적으로 기술하고 있기 때문에 입안권자가 판단하거나 도시계획위원회 심의에 의존하는 실정이다.

사례 11과 12의 경우 관련 법령 및 수립기준에서 허용하고 있는 용도, 건폐율 및 용적율은 사전에 건축계획이 수립되어 큰 변경은 없이나, 시설물의 높이는 별도로 도시계획위원회의 결정에 따라 반영되어야 할 사항이므로 보다 구체적이고 종합적인 경관계획이 필요하다.

〈표 3-16〉 사례 11 : 건축물 높이로 인한 경관계획 수립

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 B군</li> <li>• 면적 : 360,000㎡</li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도 : 공업지역내 허용가능한 건축물(한국 표준산업분류 상 27, 31)</li> <li>• 용적율 : 150% 이하</li> <li>• 건폐율 : 60% 이하</li> <li>• 높이 : 5층 이하(20m이하)를 원칙으로 하되 제조공정의 특성상 시설물 높이가 고층으로 요구되어 원활한 공장운영을 위해 높이 제한은 해당 지방자치단체의 도시계획위원회의 심의에 따라 결정(125m)</li> </ul>	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입주하는 공장의 특성상 시설물의 높이가 125m로 도시계획위원회의 경관계획에 대한 수립과 검토 필요</li> </ul>	

〈표 3-17〉 사례 12 : 건축물 높이로 인한 경관계획 수립

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 B군</li> <li>• 면적 : 98,000 m<sup>2</sup></li> </ul>	
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용 도 : 공업지역내 허용가능한 건축물(한국 표준산업분류 상 26)</li> <li>• 용적율 : 150% 이하</li> <li>• 건폐율 : 60% 이하</li> <li>• 높 이 : 4층 이하(20m이하)를 원칙으로 하되 특성상 시설물 높이가 고층으로 요구되어 원활한 공장운동을 위해 높이 제한은 해당 지방자치단체의 도시계획위원회의 심의에 따라 결정(35m)</li> </ul>	
시 사 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입주하는 공장의 특성상 시설물의 높이가 35m로 도시계획위원회의 경관계획에 대한 수립과 검토 필요</li> </ul>	

## ② 개선방향

개별입지 건축물이나 시설물의 층수는 경관적인 측면에서 주변 환경요소와 어울릴 수 있도록 사전에 검토할 필요가 있다. 특히 도시관리계획 입안권자의 검토와 도시계획위원회의 심의 의결시 이러한 점을 주관적으로 결정하는 것보다는 경관성 검토서를 작성할 때 필수적인 사항으로 반영할 수 있도록 하는 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 환경부 예규로 작성해야 하는 「개발사업 등에 대한 자연경관심의지침」과 같이 「제2종지구단위계획 수립지침」상 경관성 검토서 작성시 건축물에 대한 경관분석을 실시하여 외부 차폐효과를 강화하는 방안등을 명시하도록 해야 한다.

## (6) 기타

### ① 운용실태

산업형 제2종지구단위계획의 수립 및 결정고시 이후 업종이 변경되거나 획지면적의 변경, 그리고 진입도로 확보 등이 어려울 때에는 행정절차를 또 다시 이행해야 한다.



이는 「도시관리계획 수립지침」에서 도시관리계획의 변경제한을 두고 있기 때문이다. 도시관리계획은 변경에 따른 주민의 재산피해와 민원을 해소하고 건전한 발전을 도모하기 위하여 도시관리계획의 수립에 신중을 기하여야 한다. 도시관리계획은 원칙적으로 결정된 날부터 5년 이내에는 이를 변경할 수 없으나, 변경제한의 예외규정으로 용도지역·용도지구·용도구역에 대한 도시관리계획은 특별한 경우 5년 이내에 변경할 수 있다.<sup>20)</sup> 도시계획사업에 의한 지구단위계획의 변경인 경우에 도시관리계획을 5년 이내에 변경할 수가 있다.

사례 13는 지적경계 측량 이후 면적이 변경되어 지구단위계획 변경결정을 이행해야 하는 경우이다. 이 사업은 업종이 추가되고 신규업체가 입주하면서 경미한 사항변경이 아니라 산업형 제2종지구단위계획의 행정절차를 그대로 다시 이행하게 되었다. 이에 따라 동 사업은 도시계획위원회의 심의도 거치고 업종 추가에 따른 사전환경성검토 협의회의 의견 청취 및 환경청의 협의도 다시 실시하였다.

이는 도시관리계획수립지침 상 도시관리계획 변경의 경우 원칙적으로는 5년 이내에 변경이 불가함에도 불구하고 예외규정에 따라 변경이 이루어진 사례로써 단순히 경미한 사항 변경이 아닌 토지이용계획상 획지의 분할과 업종의 추가에 따라 행정절차를 다시 이행해야 하는 경우이다.

사례 14는 경미한 토지이용계획의 변경에 따라 녹지용지의 일부를 공업용지로 변경<sup>21)</sup>한 경우로써 경미하게 면적이 변경되어 계획변경 결정절차를 이행한 경우이다.

사례 15는 공장의 면적 확장 또는 인근 업종과의 시너지효과를 위해 구역을 합필하는 사례로써 동일한 행정절차를 다시 거쳐야 하는 경우이다. 이는 불가피한 결정임에도 불구하고 동일한 행정절차를 재차 이행하여야 하는 어려움이 있다.

20) 국토종합계획·광역개발계획 등 도시관리계획과 관련되는 상위계획으로 인하여 도시관리계획의 변경결정이 불가피한 경우, 국가보안상의 사유 또는 중앙정부가 추진하는 주요정책사업으로 인하여 도시관리계획의 변경결정이 불가피하다고 인정되어 관계 중앙행정기관의 장이 당해 도시관리계획의 결정권자와 협의한 경우, 천재지변 등 불가항력적인 사유로 인하여 도시관리계획의 변경결정이 불가피한 경우, 도시관리계획과 관련되는 법령의 제정·개정으로 인하여 도시관리계획의 변경이 불가피한 경우, 도시관리계획의 재정비 및 5년 주기로 시행되는 도시기본계획의 재검토에 의한 조정의 경우, 지구단위계획 수립을 위하여 도시관리계획을 불가피하게 변경하는 경우, 도시계획사업에 의한 지구단위계획의 변경인 경우(다만, 사업이 완료된 경우는 제외) 등을 말한다. 문화재와 자연환경의 보전 등을 위하여 도시관리계획의 변경결정이 불가피하다고 인정되어 관계 중앙행정기관의 장이 당해 도시관리계획의 결정권자와 협의한 경우, 관계 법령의 시행을 위하여 도시관리계획의 변경이 불가피하다고 인정되어 관계 중앙행정기관의 장이 당해 도시관리계획의 결정권자와 협의한 경우 등이다.

21) 변경사항은 녹지용지 일부를 공업용지로 변경하였으나 녹지용지는 전체 구역면적의 20% 이상을 유지하였다.

〈표 3-18〉 사례 13 : 최초 결정고시 후 변경결정

구분	최초결정시	변경결정시
개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 A군</li> <li>• 면적 : 약 67,000㎡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 A군</li> <li>• 면적 : 약 67,000㎡ (약 170㎡ 감소)</li> </ul>
변경내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가구 및 획지 : 2가구 4획지</li> <li>• 용 도 : 한국표준산업분류 상 25, 27, 28, 32</li> <li>• 용적율 : 150% 이하</li> <li>• 건폐율 : 60% 이하</li> <li>• 높 이 : 5층 이하(20m이하)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가구 및 획지 : 2가구 5획지(획지 분할)</li> <li>• 용 도 : 한국표준산업분류 상 15, 25, 27, 28, 32(15번 업종 추가)</li> <li>• 용적율 : 150% 이하</li> <li>• 건폐율 : 60% 이하</li> <li>• 높 이 : 5층 이하(20m이하)</li> </ul>
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 획지분할로 인한 관리계획 및 제2종지구단위계획 행정절차의 재이행</li> <li>• 업종의 신규추가로 인한 사전환경성검토 절차 이행 등</li> </ul>	

〈표 3-19〉 사례 14 : 최초 결정고시 후 변경결정

구분	최초결정시	변경결정시
개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 B군</li> <li>• 면적 : 약 49,000㎡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 B군</li> <li>• 면적 : 약 49,000㎡ (면적변경 미미함)</li> </ul>
변경내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용 도 : 한국표준산업분류 상 25, 31</li> <li>• 용적율 : 150% 이하</li> <li>• 건폐율 : 60% 이하</li> <li>• 높 이 : 5층 이하(20m이하)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용 도 : 한국표준산업분류 상 25, 31</li> <li>• 용적율 : 150% 이하</li> <li>• 건폐율 : 60% 이하</li> <li>• 높 이 : 5층 이하(20m이하)</li> </ul>
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지이용계획의 일부변경(경미한 변경)에 따른 변경결정</li> <li>• 공업용지와 녹지용지간 경미한 면적 변경(녹지용지 비율은 20% 이상 유지)</li> </ul>	

〈표 3-20〉 사례 15 : 최초 결정고시 후 변경결정

구분	최초결정시	변경결정시(미이행)
개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 B군</li> <li>• 면적 : 약 145,000㎡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 충청남도 B군</li> <li>• 면적 : 미정(면적 증가)</li> </ul>
변경내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용 도 : 한국표준산업분류 상 29, 34</li> <li>• 용적율 : 150% 이하</li> <li>• 건폐율 : 60% 이하</li> <li>• 높 이 : 4층 이하(20m이하)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용 도 : 한국표준산업분류 상 29, 34</li> <li>• 용적율 : 150% 이하</li> <li>• 건폐율 : 60% 이하</li> <li>• 높 이 : 4층 이하(20m이하)</li> </ul>
시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기 결정된 지구단위계획구역의 확장으로 인한 변경결정 필요성 대두</li> <li>• 구역면적의 변경에 따라 동일한 행정절차의 재이행</li> </ul>	

## ② 개선방향

분양을 목적으로 조성하는 제2종지구단위계획사업의 경우 역기능이 나타날 수 있다는 점에 주목해야 한다. 즉, 계획수립시 업종은 단지 계획의 절차를 이행하기 위한 수단일 뿐이고 궁극적인 목적은 향후 실제 입주업체를 모집하여 분양하려는 전략일 수 있다. 다만, 입주업체의 업종 변경은 도시관리계획 및 2종지구단위계획의 변경이 수반되어야만 가능하다.

이에 대하여 산업형 제2종지구단위계획의 변경 결정시에 철저한 검토를 거쳐 순기능적인 계획변경인지 역기능적인 계획변경인지를 확인하여 절차를 이행할 필요성이 있다. 따라서 순기능적 계획변경의 경우나 업종이나 오염배출량이 미미하게 변경되거나 동일 업종의 여타 회사가 입주하는 경우는 도시관리계획 및 2종지구단위계획을 경미한 변경사안으로 처리하는 등의 탄력적인 제도운영이 요구된다.

또한 실시계획 수립시(공장설립 승인시) 결정고시 이전과 이후의 건축계획이 상이함에 따라 획지면적의 불가피한 변경이 발생하지 않도록 사전에 이를 조정하거나, 사후에 경미한 사항 변경으로 처리할 수 있도록 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다.

이를 위해서는 구체적으로 변경되는 항목별 사안을 『국토계획법』, 「제2종지구단위계획수립지침」 등에 명시하여 지자체에서 이를 탄력적으로 운영할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하여야 한다.

## (7) 사례분석 종합

비도시지역의 공장입지와 관련하여 산업형 제2종지구단위계획상의 기반시설계획은 진입도로계획, 상하수처리계획, 공원녹지계획으로 구분하여 검토하였다. 우선, 진입도로 및 도로시설 확보기준이 「제2종지구단위계획수립지침」에 획일적으로 제시되어 있어 탄력적으로 대응하지 못하면서 진입도로용지의 확보되지 않아 지구단위계획구역 입안 자체가 무산되는 경우가 발생하고 있다. 또한 진입도로의 확보가 필요 없는 경우 즉, 국도, 지방도, 시·군도 및 기타 12m 이상 도로와 접하는 사업대상지는 가감속차로 및 테이퍼 그리고 충분한 회전반경의 확보 등이 필수적이지만 이에 대한 기준이 없어 각 지방자치단체의 도시계획위원회 결정에 의존하고 있는 실정이다.

둘째, 상수 및 용수공급계획의 경우 기존 상수도보급지역은 용수확보에 큰 어려움이 없으나 상수도보급 외 지역의 경우 지하수 개발이 필수적인데도 불구하고 지역주민과의 마찰과 지하수의 함양량이 부족하여 개발사업의 시행 이후에 문제가 발생하고 있다. 관련 계획의 검토시 해당 지방자치단체의 상수도보급계획을 고려하거나 지하수영향조사를 사전에 실시하는 등 대책이 필요하다.

마지막으로, 공원·녹지계획의 경우 각각의 개발계획들이 「제2종지구단위계획수립지침」에서 제시하고 있는 필수 녹지용지 확보비율 20% 이상을 준용하고는 있으나 완충녹지의 기능을 충분히 감안하지 못하는 경우가 발생하고 있다. 예를 들어, 완충녹지의 폭이 일정하지 못하여 외부로부터의 차폐가 부분적으로 개방되거나, 용지조성시 발생하는 사면을 녹지용지로 구획하여 계획에 반영하는 등의 불합리한 점이 나타나고 있다. 또한 공원의 설치가 의무화되어 있지 않아 사업시행 이후 사업장의 근로자들이 쉴 수 있는 쉼터가 확보되지 못하는 문제도 지적되고 있다.

산업형 제2종지구단위계획상의 건축물의 용도·용적률·건폐율 및 높이는 건축물의 용도, 건축계획, 경관계획으로 구분하여 검토하였다.

첫째, 건축물의 용도는 공업지역 내 허용가능한 건축물로서 『산업집적활성화및공장설립에 관한법률』 제2조 제1호의 규정에 의한 공장이 그 대상으로, 산업형 제2종지구단위계획에서 결정되는 용도 이외에는 변경절차를 거쳐야만 입주가 가능해진다. 이에 따라 동일한 행정절차가 반복되어 행정력이 낭비될 수 있고, 사업시행자의 측면에서도 불가피하게 업종이 변경되면 행정절차를 다시 이행해야 하는 어려움이 있다.

둘째, 건폐율과 용적률의 경우 정확한 수치를 제2종지구단위계획에서 결정하지는 않지만 공장설립 승인 신청시 구체적인 건축계획을 수립하게 되면 가구의 획지분할 면적 등이 변경되기 때문에 이에 대한 사전 건축계획 규정이 마련되어야 한다.

셋째, 건축물 또는 시설물 층수는 향후 사업 시행시에 경관적인 측면에서 주변의 환경요소와 어울릴 수 있도록 사전에 검토가 필요하다.

마지막으로 산업형 제2종지구단위계획의 수립 및 결정고시 이후에 행정절차를 다시 이행해야 하는 사례를 검토하였다. 계획의 변경에 따라 불가피하게 업종이나 업체가 변경되는 것은 순기능적인 계획변경으로 볼 수도 있지만, 반대로 분양을 목적으로 조성하는 제2종지구단위계획사업의 경우에는 역기능을 가져올 수 있다. 따라서 산업형 제2종지구단위계획의 변경 결정

시 철저한 검증을 거쳐 순기능적인 계획변경인지 역기능적인 계획변경인지를 확인하여 절차를 이행할 필요가 있다.

〈표 3-21〉 산업형 제2종지구단위계획의 문제와 개선방향

구분	세부항목	문제점	개선방향	단계별		주체별	
				단기	중장기	중앙정부 주도	지방정부 주도
(1) 기반시설의 배치 및 규모	① 진입도로 및 도로시설	· 진입도로 확보시 획일적 규제	· 지구단위계획수립지침의 완화	○	×	○	○
		· 가감속차로 및 테이퍼 규정의 미비	· 공장입지 통합지침 제정	○	×	×	○
		· 대형차량을 위한 회전반경 확보의 명시화 미비	· 지자체 조례를 통한 탄력적 운영	○	×	×	○
	② 공업용수 및 생활용수	· 용수확보의 어려움으로 지하수 활용 · 지역주민과의 마찰	· 지자체의 상하수도 기본계획수립시 비도시지역도 고려	×	○	×	○
	③ 공원 및 녹지용지	· 완충녹지의 폭이 일정하지 않아 외부차폐효과 저하	· 경관성검토서 작성지침 제정으로 외부차폐효과 증대	○	×	×	○
		· 공원 및 휴게쉼터의 부족으로 공장환경 악화	· 공원과 녹지를 분리하여 일정비율로 설치를 의무화	○	×	○	×
(2) 건축물의 용도·용적율·건폐율 및 높이	① 건축계획 미비로 변경요소 발생	· 공장설립승인시 건축계획에 따른 지구단위계획 변경절차 재이행	· 계획수립시 건축계획을 수립할 경우 인센티브 부여 또는 지자체 재량으로 탄력적 운영	○	×	×	○
	② 건축물 높이로 인한 경관계획 수립	· 주변 환경요소와의 불합치 발생 · 건축물 높이의 완화를 입안권자의 판단이나 도시계획위원회의 심의에 의존	· 지구단위계획수립지침상 경관분석에 대한 조항을 자세히 명시하고 이에 맞는 계획을 수립토록 유도	○	×	○	×
(3) 기타		· 입주업체의 불일치로 지구단위계획 절차 재이행	· 경미한 사항의 변경요소를 지침에 명시, 지자체에서 탄력적 운영	○	×	○	○

### 3. 비도시지역의 공장입지 제도운영실태 분석 및 관리체계 정비방안

비도시지역의 공장입지 제도운영 실태는 개발행위허가제와 제2종지구단위계획을 중심으로 다음 그림과 같이 입지검토단계, 계획단계, 관리단계로 구분하여 분석한다. 분석의 내용은 제도운영실태를 조사하고 앞서 분석한 공장입지 제도별 계획수립사례를 토대로 하였고, 전문가 설문조사 결과를 바탕으로 구성하였다.

〈그림 3-2〉 제도운영실태 분석의 주요내용



## 1) 입지검토단계

### (1) 계획주체간 계획목적의 괴리

#### ① 제도운영실태

비도시지역의 개별공장 입지 제도를 운영하는 기본적인 목적은 비도시지역의 난개발을 방지하고 체계적인 토지이용계획을 수립하기 위해서이다. 전문가를 대상으로 공장입지 계획수단으로서 산업형 제2종지구단위계획의 기능은 무엇인지에 대한 질문에 전체의 45.6%가 비도시지역의 난개발 방지 목적을 손꼽았고, 체계적인 토지이용계획 수립이 전체의 40.8%로 뒤를 이었다.

〈표 3-22〉 공장입지 계획수단으로써의 산업형 제2종지구단위계획의 기능

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	5	50.0	6	31.6	1	100.0	7	77.8	4	80.0	19	45.2	4	50.0	1	11.1	47	45.6
②	4	40.0	9	47.4	0	0.0	1	11.1	0	0.0	19	45.2	4	50.0	5	55.6	42	40.8
③	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	7.1	0	0.0	1	11.1	4	3.9
④	1	10.0	4	21.1	0	0.0	0	0.0	1	20.0	1	2.4	0	0.0	2	22.2	9	8.7
⑤	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.0
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	9	100.0	103	100.0

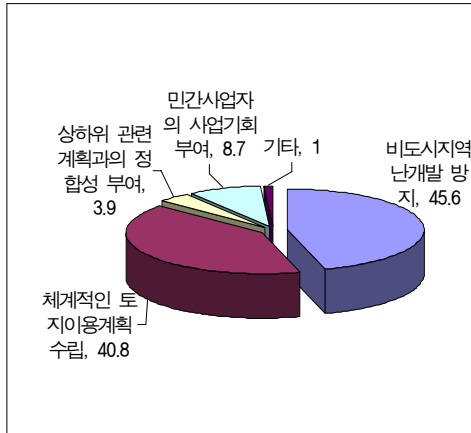
주: ① 비도시지역 난개발 방지 ② 체계적인 토지이용계획 수립 ③ 상하위 관련 계획과의 정합성 부여 ④ 민간사업자의 사업기회 부여 ⑤ 기타

그러나 실제 이용행태에서 사업주 입장에서 산업형 제2종지구단위계획의 기능은 사익의 추구에 있다고 할 수 있다. 따라서 개발이익 및 사업이익의 극대화를 위해서는 계획의 목적이 바뀔다고도 볼 수 있다.

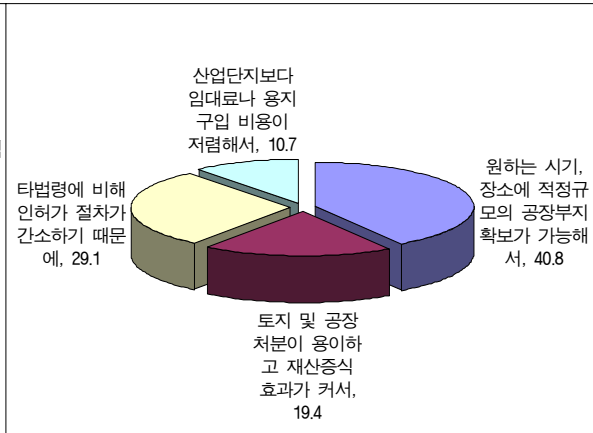
가령 개발행위허가를 통해 공장을 건축하는 이유에 대한 질문에는 전체응답자의 40.8%가 원하는 시기, 장소에 적정규모의 공장부지 확보가 가능해서라고 답하였는데, 이는 계획을 통한 산업시설의 공급이 시간적·경제적 제약을 낳기 때문에 개발행위허가를 선호한 것이라고

볼 수 있다. 그 다음으로는 전체의 29.1%가 타법령에 비해 인·허가 절차가 간소하기 때문이라고 답하였으며, 토지 및 공장처분이 용이하고 재산증식 효과가 커서 19.4%, 산업단지보다 임대료나 용지구입 비용이 저렴해서가 10.7%를 차지하였다.

〈그림 3-3〉 공장입지 계획수단으로써의 산업형 제2종지구단위계획의 기능



〈그림 3-4〉 개발행위허가를 통해 공장을 건축하는 이유



특히, 투기목적으로 개발행위허가에 대한 준공검사만 득하고 허가내용대로 건축행위를 하지 아니할 경우 행위허가를 취소하도록 하는 방안에 대한 질문에는 전체응답자의 40.8%가 허가를 취소해야 한다고 응답하였다. 그러나 사업자들은 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 예방해야 한다는 의견이 주를 이루고 있다. 이처럼 계획주체와 사업주체간의 계획목적이 서로 달라 발생하는 문제가 크다고 볼 수 있다.

〈표 3-23〉 투기목적의 개발행위허가제에 대한 의견

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	2	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	7.1	0	0.0	1	10.0	9	8.7
②	1	10.0	2	11.1	0	0.0	2	22.2	0	0.0	16	38.1	2	25.0	3	30.0	26	25.2
③	1	10.0	1	5.6	0	0.0	3	33.3	4	80.0	8	19.0	1	12.5	3	30.0	21	20.4
④	5	50.0	9	50.0	1	100.0	4	44.4	1	20.0	14	33.3	5	62.5	3	30.0	42	40.8
⑤	0	0.0	4	22.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.4	0	0.0	0	0.0	5	4.9
계	10	100.0	18	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0

주: ① 일정부분 동의하지만 허가취소는 너무 가혹하다 ② 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 방지한다. ③ 불이행시 이행부과금을 가장 부과하여야 한다. ④ 허가를 취소하여야 한다. ⑤ 기타



## ② 관리체계 정비방안

### i) 관련법의 취지에 맞게 부정적 외부효과 유발항목에 대한 한정적 규제 유도

제2종지구단위계획을 통한 비도시지역 공장입지 제도를 운영하는 기본적인 목적은 비도시 지역의 난개발을 방지하고 체계적인 토지이용계획을 수립하는 데에 있다.

전문가 설문조사에서는 산업형 제2종지구단위계획의 기능은 비도시지역의 난개발을 방지하는 목적이라고 손꼽았고, 그 다음으로는 체계적인 토지이용계획 수립이 뒤를 이었다.

이는 산업형 제2종지구단위계획에서 적절한 공장입지의 유도 및 산업시설의 개발이 주변 환경에 부정적인 외부효과를 주지 않도록 수립되어야 함을 의미한다. 그럼에도 불구하고 주변 환경에 대한 외부효과가 크지 않은 항목에 대해서까지 제1종지구단위계획처럼 엄격하게 적용되고 있는 실정이어서 산업형 제2종지구단위계획보다는 규모를 축소하여 개발행위허가제로 인허가를 받으려고 하는 경향이 강하다.

앞서 조사된 바와 같이 전문가들은 계획관리지역내 소규모 공장 설립과 관련하여 ①산업단지보다 엄격한 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 요건(녹지율, 도로율, 완충녹지 설치의무 등), ②지목상 임야에서 부지면적 1만㎡ 이하의 공장설립 제한, ③연접한 기존공장과의 연접합산 규제에 따른 불합리한 부담, ④1만㎡ 미만의 소규모 공장에 대한 사전환경성검토 의무, ⑤수질오염총량제 실시에 따른 공장설립 제한, ⑥소규모 공장설립시 사전재해영향성검토 의무, ⑦공장설립과 건축허가절차의 이원화의 문제, ⑧취수장 및 농업용저수지 인근 공장설립 규제 등 실제적인 부정적 외부효과와 상관없는 규제가 많다고 느끼고 있다.

따라서, 앞에서 열거한 내용 이외에도 토지이용계획에서의 엄격한 면적배분원칙이나 공원 및 녹지계획, 건축계획에서 건축물의 이격사항, 층고제한 등 이처럼 실제적인 외부효과를 나타내지 않는 불합리한 규제내용을 완화하고 실질적인 규제내용 위주로 강화할 필요가 있다. 또한 구역 내 도로율 등과 같이 엄격한 지시적 규제보다는 성능적인 규제와 심의를 통해 이를 보완해 나갈 필요가 있다.

한편, 개발행위허가제도 또한 계획의 적정성, 기반시설의 확보여부, 주변 환경과의 조화 등을 고려하여 개발행위를 허가해야 한다. 특히, 비도시지역은 상대적으로 기반시설의 확보 및 주변 환경과의 조화가 중요하다. 그러나 개발행위허가제도에서는 지시적인 연접규제적용 등

실제적으로 부정적 외부효과가 일어나지 않음에도 불구하고 규제사항으로 인하여 산업시설의 공급이 이루어지지 않은 경우도 있다. 이는 앞의 산업형 제2종지구단위계획에서와 같이 개발 행위허가제도 성능적 규제로 전환이 필요하고, 심의와 현장실사 등의 방법으로 문제점을 보완할 필요가 있다.

## ii) 상위계획과의 정합성 확보를 위한 주요사항 제시

지구단위계획은 도시계획의 일종으로서 당연히 상위계획인 도시기본계획과 정합성을 유지해야 한다. 도시기본계획은 전략개발사업 위주의 시가화용지를 제외한 민간 수요에 대처하기 위한 제2종지구단위계획의 물량을 제시해야 한다. 그럼에도 불구하고 일부 중소도시의 지자체에서는 도시기본계획상에 제시된 것이 불합리하거나 계획제시의 미흡으로 인하여 실제로 지구단위계획을 수행하는 데 많은 한계가 있다.

따라서, 현재 제2종지구단위계획은 도시기본계획에서 정한 바에 따라서 구역지정이 이루어지게 되어 있으므로 상위계획에서 제시되는 총량범위 내에서 지구단위계획의 구역지정 및 개발계획을 수립하도록 제안할 필요가 있다. 또한, 상위계획이 미수립되어 있는 경우에 발생하는 문제에 대해서는 협의를 통해 상위계획의 정합성을 해소할 수 있는 여지를 마련할 필요가 있다.

## (2) 개발사업법과의 위상 및 역할관계 정립 필요

### ① 제도운영실태

공장 및 산업유통시설을 설치하는데 있어서 국토의 계획 및 개발이 종전의 『국토이용관리법』 상의 용도지역 변경이나 환경부, 산업자원부(현 지식경제부) 소관의 개별법에 의한 인·허가기준 등 다른 법·제도의 운영관행이 아직까지 남아있다. 따라서, 국토이용과 관련한 관련법간의 상호 위상과 역할관계를 명확히 할 필요가 있다.

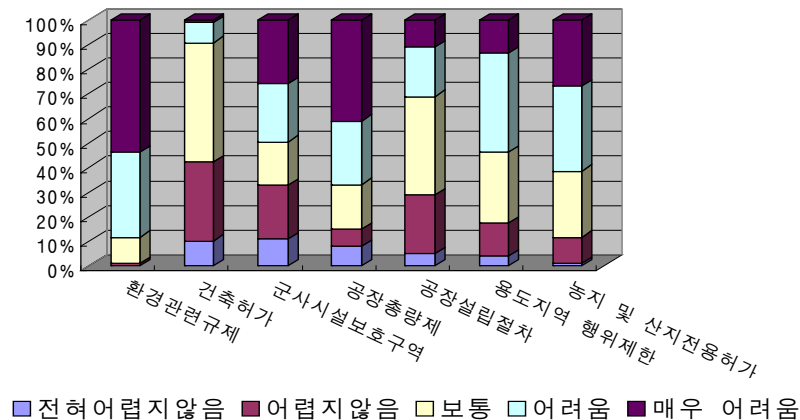
비수도권의 일반적인 중소도시의 경우, 산업입지 및 공장설립에 관련된 입지구제 정도에 대한 질문에 전체의 35.6%가 규제가 높다고 응답하였다. 다만, 중앙정부, 학계, 연구기관에서는

현재의 공장입지 규제가 적정하다는 의견이 주류를 이루고 있었다.

공장설립계획을 수립할 때 적용받는 개별법상 규제에 대한 어려움의 정도에 대해서 전문가들은 ① 환경관련규제(『환경정책기본법』), ② 건축허가(『건축법』), ③ 군사시설보호구역(『군사시설보호법』), ④ 공장총량제(『수도권정비계획법』), ⑤ 공장설립절차(『공업배치 및 공장설립에 관한 법률』), ⑥ 용도지역 행위제한(『국토계획법』), ⑦ 농지 및 산지전용허가(농지 및 산지관련법률) 순으로 규제가 중복되어 있거나 어렵다고 답을 하였다<sup>22)</sup>.

우선, 공장설립과 관련하여 가장 심각한 규제는 『환경정책기본법』 상의 환경관련규제로 전체 응답자의 88.4%가 어려움을 호소하였다. 『수도권정비계획법』에 의한 공장총량제가 전체의 67.0%로 그 뒤를 이었으며, 농지 및 산지 관련법률에 의한 농지 및 산지전용허가 61.5%, 『국토계획법』에 의한 용도지역 행위제한 53.9%, 『군사시설보호법』에 의한 군사시설보호구역 49.5%, 『공업배치 및 공장설립에 관한 법률』에 의한 공장설립절차의 어려움 31.0%, 『건축법』에 의한 건축허가 9.1% 순이었다.

〈그림 3-5〉 개별법상 규제의 정도



22) 공장설립과 관련하여 가장 심각한 규제는 『환경정책기본법』 상의 환경관련규제로 전체 응답자의 88.4%가 어려움을 호소하였고 『수도권정비계획법』에 의한 공장총량제가 전체의 67.0%로 그 뒤를 이었으며, 농지 및 산지관련법률에 의한 농지 및 산지전용허가 61.5%, 『국토계획법』에 의한 용도지역 행위제한 53.9%, 『군사시설보호법』에 의한 군사시설보호구역 49.5%, 『공업배치 및 공장설립에 관한 법률』에 의한 공장설립절차의 어려움 31.0%, 『건축법』에 의한 건축허가 9.1% 순이었다.

## ② 관리체계 정비방안

### i) 개발사업법과의 위상 및 역할관계 정립을 통한 규제항목의 일관성 유지

개별입지의 공장 및 산업유통시설의 건설은 종전의 다양한 부처와 관련법에 의해서 개발이 진행되었다. 그 결과, 현재에도 한 사업에 대해서 몇 개의 법률이 겹쳐져서 중복규제의 요소가 많다는 것이 전문가 및 기업의 의견이다.

설문조사에서도 전문가들은 산업관련시설의 입지 및 공장설립에 관해서 규제의 수위가 높다고 판단하고 있었고, 인허가 절차를 받는 전문용역회사나 기업은 학계에 비해서 상대적으로 규제완화가 더욱 필요하다고 인식하고 있다.

이러한 분석결과가 나온 이유 중에는 개별 관련법의 규제의 강도가 높다고 판단할 수도 있지만, 다른 법과의 혼용되어 규제가 이루어지기 때문에 절차의 복잡성, 규제의 중복성이 주요 원인으로 해석할 수 있다.

제2종지구단위계획은 지구단위계획구역이 지정되고 계획이 수립된다고 해도 개별법에 의해 개발이 가능하다는 것을 의미하지는 않는다. 즉, 개별법 규정에 따라 지구단위계획을 다시 변경하는 경우가 있고, 개별법에 의해 개발계획이 구상된다 하더라도 지구단위계획을 통과하지 못하면 사업시행이 어려워지는 경우도 있다. 이처럼 두 체제간의 병행구도 하에서 민간사업자나 지방자치단체가 사업을 구상하고 추진하기에는 많은 불확실성이 존재하게 되어 사실상 추진자체가 어려워지고 동일한 규제내용이 중복되고 상이하게 적용되며, 반복되는 행정절차가 발생할 수 있다.

따라서, 산업형 제2종지구단위계획 및 개발행위허가제에서는 각 항목별로 개별적으로 적용받기 보다는 실제적으로 단일화된 규제내용과 항목이 필요하며, 규제완화의 차원에서 지구단위계획 및 개발행위허가를 득하면 의제처리 될 수 있도록 규제의 단일화가 필요하다고 판단된다.

## (3) 계획수립절차의 간소화 시급

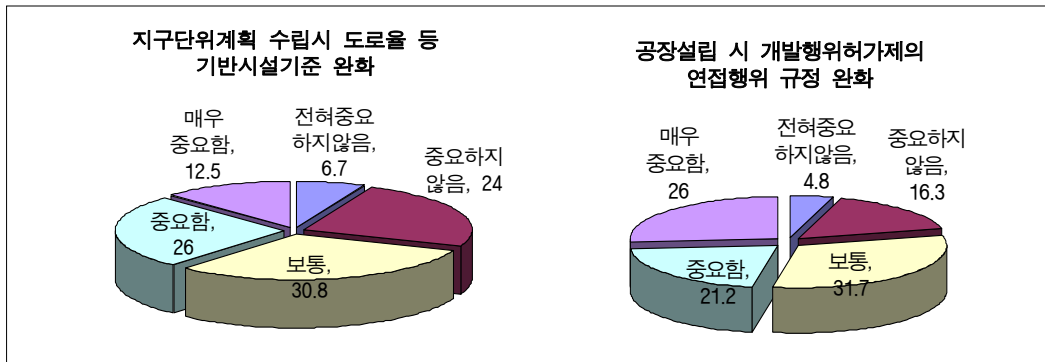
### ① 제도운영실태

계획관리지역내 소규모 공장 설립과 관련된 규제 및 절차에 대한 개선 필요성에 대하여 조

사한 결과, 전체의 53.4%가 산업단지보다 엄격한 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 요건(녹지율, 도로율, 완충녹지 설치의무 등)을 개선해야 한다고 답하였다. 그리고 연접한 기존공장과의 연접합산 규제에 따른 부담에 대해서는 전체응답자의 44.2%가 개선이 필요하다고 응답하였다.

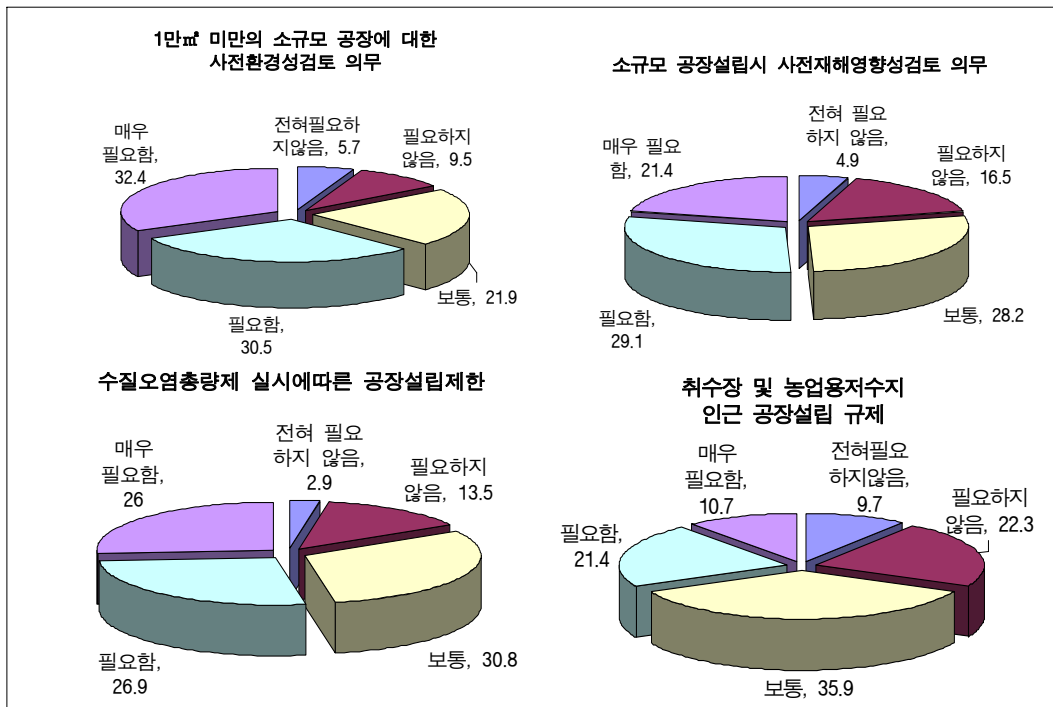
한편, 공장입지를 제한하는 규제개선 필요성에 대하여 전문가들은 전체의 52.9%가 1만㎡ 미만의 소규모 공장에 대해서는 사전환경성검토 의무와 수질오염총량제 실시에 따른 공장설립 제한문제를 개선할 필요가 있다고 답하였다. 그 다음으로는 소규모 공장설립 시 사전재해영향성검토 의무(전체의 50.5%), 공장설립과 건축허가절차의 이원화(42.6%), 취수장 및 농업용저수지 인근 공장설립 규제(32.1%) 순으로 개선이 필요하다고 응답하였다.

〈그림 3-6〉 규제 및 절차개선관련 정책별 중요도



또한, 공장입지 절차간소화에 대해서는 전체응답자의 68.2%가 공장설립 변경 허가 기준이 법령간에 일치하지 않는 문제를 개선해야 한다고 답하였다. 그 다음으로는 개별법을 통한 과도한 첨부서류 요구 관행문제가 66.0%, 산지전용 허가기간과 공장설립 승인기간 간 불일치문제 59.2% 순으로 개선이 필요하다고 응답하였다.

〈그림 3-7〉 공장입지제한 규제개선의 필요성



한편 제2종지구단위계획에서는 지구단위계획구역의 지정절차와 계획수립절차를 분리하고 있다. 이처럼 모든 도서목록과 지구단위계획 심의자료를 구축하여 진행하게 되다 보니, 심의 기간과 절차가 복잡해지고 사업기간도 길어져 개발사업의 리스크가 높아진다고 할 수 있다.

산업형 제2종지구단위계획을 통한 공장입지를 추진할 때 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하는지에 관한 질문에는 전체의 42.7%가 행정절차의 장기화를 지적하였으며, 개별법에 의한 규제의 중복문제가 전체의견의 35.9%로 뒤를 이었다. 특히 산업형 제2종지구단위계획을 통하여 공장을 입지하고자 할 때 규제가 심하고 중복되는 개별법으로는 전체의 71.6%가 『환경정책기본법』을 지적하였다. 그 다음으로는 『농지법』 12.7%, 『산지관리법』 7.8%, 『문화재보호법』과 도로 관련법이 각각 3.9%를 차지하였다.

제2종지구단위계획은 주로 사업계획을 전제로 수행되고 있는데, 현재의 복잡한 개별법에 의한 규정은 사업의 리스크를 증대시킨다. 따라서 개발사업을 전제로 한 제2종지구단위계획의 경우에는 필수적인 항목에 한해 우선적으로 검토할 수 있는 과정을 도입하여 개발의 리스크와

결림들을 확인할 수 있도록 해야 한다. 이와 함께 계획대상지의 환경성 검토 및 토지적성평가에서 개발 가능여부를 사전에 검토할 수 있는 기준을 마련하여 계획수립절차를 간소화하고 계획기간을 단축하자는 요구<sup>23)</sup>에 대응할 필요가 있다.

## ② 관리체계 정비방안

### i) 계획수립절차의 간소화 및 각 사업별 인허가 기간의 단일화

산업형 제2종지구단위계획은 산업단지보다 계획요건이 엄격하고 개발행위허가제보다 계획수립절차와 인허가 절차가 길다고 할 수 있다.

앞의 전문가 조사에서 나타난 바와 같이 절차간소화에 대한 개선의 필요성은 연구기관 및 학계, 전문용역회사, 기업 모두 필요하다고 제시하였다. 즉, 공장설립 변경 허가기준이 법령간에 불일치하는 문제, 개별법을 통해 과도하게 첨부서류를 요구하는 관행, 산지전용 허가기간과 공장설립 승인기간간의 불일치하는 문제 등 공장입지 및 개발에 대한 적극적 지원을 해야 할 행정기관이 감독이라는 의무사항으로 인해 과도한 절차와 형식을 요구하고 있다. 이는 실제 사업주의 입장에서는 중복규제와 같은 규제강도로 느끼고 있다고 볼 수 있다.

특히, 산업형 제2종지구단위계획을 통한 공장입지를 추진할 때 가장 어려운 점으로 행정절차가 장기화되는 문제와 개별법에 의해 규제가 중복되고 인허가기간이 서로 다른 문제 등을 꼽을 수 있다<sup>24)</sup>.

이처럼 산업형 제2종지구단위계획은 주로 사업계획을 전제로 수행되고 있는데, 현재의 복잡한 개별법에 의한 규정은 사업의 리스크를 증대시킨다.

이러한 문제를 완화하기 위해서는 먼저 개발사업을 전제로 한 제2종지구단위계획의 경우에는

23) 민간에서 제안한 제2종지구단위계획을 수립할 때 소요되는 적정기간을 묻는 질문에는 전체응답자의 51.9%가 6개월에서 1년 미만이라고 답하였으며 6개월 미만도 20.3%에 달하였다. 그러나, 계획의 인·허가 기간에 있어서는 관리자 입장과 실무적 입장이 상이하게 나타났는데, 지자체에서는 1년 미만이 바람직하다는 의견이 다수를 차지하고 있으나 전문용역회사에서는 2년 미만까지도 생각하고 있었음. 이는 응답대상 대부분이 제도운영의 신속성에는 공감하고 있지만 실제 계획의 인·허가 기간은 그러하지 못하기 때문인 것으로 판단된다.

24) 앞의 설문분석에서와 같이 산업형 제2종지구단위계획을 통한 공장입지 추진시 가장 규제가 심하고 중복되는 개별법은 전체의 71.6%가 환경정책기본법을 지적하였다. 그 다음으로는 『농지법』 12.7%, 『산지관리법』 7.8%, 『문화재보호법』과 도로 관련법이 각각 3.9%를 차지하였다.

필수적인 항목에 한해 우선적으로 검토할 수 있는 과정을 도입할 필요가 있다. 즉, 체크리스트 작성을 통한 사업전 리스크체크가 가능하도록 관련 지방자치단체에서는 안내책자의 작성 및 홍보가 필요하다. 이 과정에서 개발의 리스크와 걸림돌을 확인할 수 있도록 하며, 이와 함께 계획대상의 환경성 검토 및 토지적성평가에서 개발 가능여부를 사전에 검토할 수 있는 기준을 마련하여 계획수립절차를 간소화하고 계획기간을 단축할 필요가 있다. 그러한 과정을 통해서 가능한 한 전문가의 조사에서 나타난 바와 같이 1년 이내에 산업형 제2종지구단위계획의 인허가를 득할 수 있도록 절차의 간소화가 필요하다고 판단된다<sup>25)</sup>. 또한, 관련법의 중복규제를 단일화하여 여러 인허가 절차를 거침이 없이 한 곳에서 진행될 수 있도록 의제 처리하는 과정도 생각해 볼 수 있다.

#### (4) 검토범위의 부재

##### ① 제도운영실태

비도시지역의 농지·임야에 개별적으로 공장이 입지할 경우, 인근 주민은 직·간접적으로 피해를 입을 수 있다. 특히, 개발행위허가로 건설되는 산업 및 유통시설의 경우에는 주변 지역 주민에게 더 많은 영향을 미칠 수 있어, 공해방지시설의 완비나 자연경관의 훼손 방지, 자체용수의 확보 등이 중요하다고 할 수 있다.

공해방지시설의 완비와 관련해서는 전체응답자의 92.2%가 중요하다는 의견을 피력하였고, 자연경관의 훼손 방지와 관련해서는 중요하다는 의견이 전체의 52.4%, 자체용수 확보가 46.6% 순으로 중요하다고 응답하였다. 무엇보다 기업과 주민과의 공감대 조성이 우선이라는 관점에서 공장입지의 검토범위를 명확히 설정함으로써 부정적인 외부효과를 방지할 필요가 있다.

한편, 제2종지구단위계획은 개발계획적인 성격과 관리계획적인 성격을 모두 가지고 있다. 관리계획적 성격이라 함은 당해 지역을 체계적이고 계획적으로 관리하여 토지이용을 합리화

25) 민간에서 제안한 제2종지구단위계획을 수립할 때 소요되는 적정기간을 묻는 질문에는 전체응답자의 51.9%가 6개월에서 1년 미만이라고 답하였으며, 6개월 미만도 20.3%에 달하였다. 그러나, 계획의 인·허가 기간에 있어서는 관리자 입장과 실무적 입장이 상이하게 나타났는데, 지자체에서는 1년 미만이 바람직하다는 의견이 다수를 차지하고 있으나 실무자인 전문용역회사에서는 2년 미만까지도 생각하고 있었다. 이는 응답대상 대부분이 제도운영의 신속성에는 공감하고 있지만 실제 계획의 인·허가 기간은 그러하지 못하기 때문인 것으로 판단된다.



하고 기능을 증진시키며 미관을 개선하는 것을 의미하며, 제1종지구단위계획의 목적과 유사하다 할 수 있다. 그러나, 「제2종지구단위계획수립지침」상 검토범위에 대한 명확한 기준이 없어 대부분 사업대상지에 한정되어 현황분석이 이루어지고 있는 실정이다.

따라서, 현재의 지구단위계획 체제에서는 주변지역과 조화를 이루고 합리적인 토지이용을 유도하는 데는 한계가 있으므로 검토범위를 사업구역보다 확장하여 설정할 필요가 있다.

## ② 관리체계 정비방안

### i) 사전 체크리스트로서의 검토범위 설정

제2종지구단위계획이나 개발행위허가제도는 계획된 산업단지와 달리 비교적 소규모 입지를 목적으로 하기 때문에 주변 환경에 산발적인 영향을 줄 수 있다. 특히, 개발행위허가로 건설되는 산업 및 유통시설의 경우에는 주변 지역주민에게 보다 많은 영향을 미칠 수 있다. 이는 산업형 제2종지구단위계획에 비해서 다소 느슨한 규제내용으로 인하여 공해방지시설의 완비나 자연경관의 훼손 방지, 자체용수의 확보 등이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 인허가가 될 수 있기 때문이다.

전문가들은 설문조사에서 개별입지의 환경오염 등 부정적인 외부효과를 가장 우려하고 있었다. 이는 산발적인 개발로 인한 비도시지역의 난개발을 해소해야 한다는 정책적 의견과 함께 기업과 주민과의 공감대 조성을 우선시 여기기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 개별입지는 먼저 검토범위를 명확히 설정해서 부정적인 외부효과를 방지할 필요가 있다.

이와 함께 주민의 생업에 지장을 초래하지 않도록 소음, 매연, 분진 등의 공해 차단시설의 설치와 지구진입에 따른 교통지체가 발생되지 않도록 도로 확폭 등 보다 계획적인 차원에서 검토가 이루어져야 한다.

이를 위해서는 사업주와 전문용역회사, 공무원, 심의위원 등이 계획의 부정적 외부효과와 영향을 미치는 범위를 일정 반경 이내로 설정하고 사안에 따라 융통성 있게 검토할 필요가 있다. 특히, 산업형 제2종지구단위계획과 달리 개발행위허가제도는 이를 명시하여 사전에 환경오염 등 부정적 외부효과를 일으키는 규제항목에 대해서 사전체크리스트를 지자체에서 작성하여 사업주가 미리 외부효과를 방지할 수 있도록 해야 할 것이다.

## (5) 사업계획으로서의 특성반영이 미흡

### ① 제도운영실태

비도시지역에 공장 및 유통시설을 건설하는 계획은 사업계획을 전제로 하는 것이 대부분이다. 따라서 이 계획은 도시관리계획과는 달리 사업계획의 목적과 지향점을 어디에 둘 것인지를 명확히 할 필요가 있다.

개발행위허가와 제2종지구단위계획은 관리계획 성격의 제1종지구단위계획과는 달리 사업계획 성격이 강하다 할 수 있는데, 개발계획은 개별법에 의지하다 보니 사업특성을 반영하기 어려운 것이 현실이다<sup>26)</sup>. 또한 개별법 규정에 따라 지구단위계획을 다시 변경하는 경우도 있고, 개별법에 의해 개발계획이 구상된다 하더라도 지구단위계획을 통과하지 못하면 사업시행이 어려워지는 경우도 있다.

따라서, 현재 제기되고 있는 개발행위허가와 제2종지구단위계획은 지정 목적이나 대상지역이 개발사업과 연계되어 있다는 점을 고려하여, 개발계획적 성격과 관리계획적 성격을 모두 수용할 수 있도록 관련 개별법과의 관계를 조정해야 한다.

### ② 관리체계 정비방안

#### i) 사업계획의 특성을 반영하기 위한 성능적 지침 적용

사업계획 성격이 강한 개발행위허가와 제2종지구단위계획은 기존의 관리계획 성격의 제1종지구단위계획과는 달리 현재 정립된 운영방향은 개별사업법에 의해 작성되는 사업계획에 대한 도시관리적인 계획 성격을 가지고 있다고 할 수 있다.

따라서, 현재 제기되고 있는 개발행위허가와 제2종지구단위계획은 지정 목적이나 대상지역이 개발사업과 연계되어 있다는 점을 고려하여 개발 계획적 성격을 주로 하되, 부정적 외부효

---

26) 제2종지구단위계획의 지정목적과 성격을 어디에 초점을 두어야 한다고 생각하느냐는 질문에는 다수가 난개발 방지와 바람직한 토지이용유도 및 체계적 관리에 있다고 응답하였다.

과를 방지하는 목적의 관리 계획적 성격을 수용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

이를 위해서는 일률적인 높이제한이나 면적규정에 의한 기반시설 설치 등 획일적인 기준에 의해서 작동되는 규제보다는 지역의 여건을 반영할 수 있고 실제적이고 실효적인 규제가 될 수 있도록 성능적인 규제로 바뀌어야 할 것이다. 이 과정에서 심의위원들의 전문적인 심의결과와 내용이 있어야 할 것이며, 또한 향후에는 이런 심의 내용들이 공개하여 사업을 하고자 하는 예비 공장주들에게 지침이 되도록 해야 할 것이다.

〈표 3-24〉 입지검토단계에서의 문제점과 개선방안

입지검토단계				
문제점		개선방안	개발행 위허가	지구단 위계획
① 계획주체간의 계획목적의 괴리	→	① 관련법의 취지에 맞게 부정적 외부효과 유발항목에 대한 한정적 규제	○	○
		② 상위계획과의 정합성 확보를 위한 주요 사항 제시	×	○
② 개발 사업법과의 위상 및 역할 관계 정립 필요	→	③ 개발사업법과의 위상 및 역할관계 정립을 통한 규제항목의 일관성 유지	○	○
③ 계획수립절차의 간소화 시급	→	④ 계획수립절차의 간소화 및 각 사업별 인허가 기간의 단일화	○	○
④ 검토범위의 부재	→	⑤ 사전체크리스트로서의 검토범위 설정	○	○
⑤ 사업계획으로서의 특성반영이 미흡	→	⑥ 사업계획의 특성을 반영하기 위한 성능적 지침 적용	×	○

## 2) 계획단계

### (1) 입지 및 구역지정의 융통성 미흡

#### ① 제도운영실태

「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에 의하면, 자연환경보전지역, 문화재보호구역 등에 대해서는 개별공장입지의 지정승인을 금지하고, 또한 상수원 보호구역이 고시되지 않은 취수장의 유하거리(상류 15km, 하류 1km) 이내 지역과 농업용저수지의 유하거리(상류 5km, 폐수배출시설이 아닌 공장 2km) 이내 지역에도 공장입지를 금지하고 있다.

그러나 폐수발생이 없는 공장은 직원들이 사용하는 생활오수가 전부이며, 농촌지역의 경우 다수의 농업용 저수지가 산재해 있어 공장입지 선정에 어려움이 있다. 또한 위의 규제내용은 산업단지로 한정되어 있었으나, 지침개정으로 유하거리 기준을 개별공장까지 확대·적용하고 있는 실정이다. 이로 인해 폐수배출시설이 없는 공장의 경우, 수질오염의 가능성이 낮음에도 불구하고 공장설립 자체를 금지하고 있어 결과적으로 개별공장의 입지난을 가중시키고 있다.

한편, 제2종지구단위계획구역은 계획관리지역과 개발진흥지구로 지정하도록 하고 있고, 과거 준도시지역의 취락지구와 산업촉진지구·시설용지지구는 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 본다. 이처럼 제2종지구단위계획구역의 대상이 계획관리지역과 개발진흥지구로만 한정되어 있는데, 실제로 토지를 매입하는 과정이나 구역의 정형화를 위해서 계획대상지에 일부 농림지역이 포함되는 경우가 있다. 이때 제2종지구단위계획을 수립하기 위해서는 농지전용허가를 동시에 진행하거나 제척시켜야 하는데, 이 과정에서 사업기간이 길어지거나 구역계가 부정형으로 이루어지는 등 운영과정에서 많은 문제점이 발생할 수 있다.

#### ② 관리체계 정비방안

##### i) 입지 및 구역지정의 융통성 확보

「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서는 상수원 관련지역이나 저수지로부터 일정 거리 이내에는 개별공장 입지를 엄격히 제한하고 있다. 이 기준은 모든 공장이 환경적으로 많은 오염물질을 배출한다고 전제하고 있기 때문에 만들어졌다고 할 수 있다. 그러나, 최근의 산업의 변화와 기술의 발달, 산업업종의 다변화로 인하여 주택보다도 외부환경에 부정적인 영향을 덜 미치는 산업시설들도 많이 있다.

따라서 이와 같이 실질적으로 환경적인 문제가 일어나지 않는 개별 공장의 경우 성능 여부 및 처리 등을 확인하여 제한적으로 허용할 수 있도록 할 필요가 있다.

한편, 제2종지구단위계획구역의 대상이 계획관리지역과 개발진흥지구로만 한정되어 있어 실제 토지매입과정이나 구역의 정형성 확보를 위해서 일부 농림지역이 대상지에 일부 포함될 수 있다. 이 경우에 제2종지구단위계획을 수립하기 위해서는 농지전용허가를 동시에 진행하거나 제척시켜야 한다.

따라서, 바람직한 토지이용 및 지역특성에 맞는 제2종지구단위계획을 수립하기 위해서는 전체면적의 일정 비율정도는 농림지역 등을 대상지에 포함할 수 있도록 보다 융통성 있는 구역지정과 체계적 관리가 필요하다.

## (2) 형식적인 면적 요건규정

### ① 제도운영실태

현재 개발행위허가제는 지역에 따라 상이한 면적규정을 두고 있는데, 계획관리지역에서의 공장건축 규모를 1만㎡ 이하로 설정하는 명확한 기준제시가 필요하다. 전문가 조사에 의하면, 전체응답자의 59.0%가 조건별 완화가 필요하다고 응답하였으며, 오염원이 없는 공장의 경우 완화해야 한다는 의견도 전체의 41.0%를 차지하였다<sup>27)</sup>. 이 외에도 법령 완화를 통해 개별공장 입지보다는 계획입지를 위한 여건(산업단지조성 등) 조성이 필요하다는 의견도 제시되었다.

한편, 「제2종지구단위계획수립지침」에서는 계획구역의 면적요건을 적정한 기반시설 설치

27) 전문가들의 조사에 의하면, 개발행위허가기준이 적정하다는 의견이 전체의 23%를 차지하였으나, 확대할 필요가 있는 의견도 전체의 15.0%가 응답하였다. 특히, 조건별 완화는 59.0%를 차지하고 있으며, 오염원이 없는 공장의 경우 완화해야 한다는 의견이 41.0%로 외투기업의 경우보다 더 우세한 응답경향을 보이고 있다. 이 외에도 법령완화를 통해 개별공장 입지보다는 계획입지를 위한 여건(산업단지조성 등) 조성이 필요하다는 의견이 제시되었다.

가 가능하도록 일정규모 이상으로 규정하고 있는데, 주거형을 제외하고는 개발행위의 기준이 되고 있는 3만㎡ 이상으로 제시하고 있다. 이러한 일률적이고 지시적인 면적요건 규제는 기반 시설에 전혀 문제가 없는 데에도 불구하고 개발사업을 진행하기 어렵게 하고, 이로 인해 실제적인 개발수요까지 충족하기 어렵게 만들고 있다.

〈표 3-25〉 계획관리 지역에서의 공장건축 규모의 의견여부

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	33.3	8	44.4	0	0.0	1	11.1	2	40.0	8	19.5	0	0.0	1	10.0	23	23.0
②	3	33.3	2	11.1	0	0.0	0	0.0	1	20.0	7	17.1	1	12.5	1	10.0	15	15.0
③	0	0.0	1	5.6	0	0.0	3	33.3	1	20.0	9	22.0	3	37.5	1	10.0	18	18.0
④	1	11.1	7	38.9	0	0.0	4	44.4	1	20.0	17	41.5	4	50.0	7	70.0	41	41.0
⑤	2	22.2	0	0.0	0	0.0	1	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	3.0
계	9	100.0	18	100.0	0	0.0	9	100.0	5	100.0	41	100.0	8	100.0	10	100.0	100	100.0

주: ① 적정하다. ② 더 확대하여야 한다.(\_\_\_\_만 제곱미터까지) ③ 지역발전 차원에서 외투기업의 경우 완화를 할 필요가 있다. ④ 오염원이 없는 공장의 경우 완화해줄 필요가 있다. ⑤ 기타

## ② 관리체계 정비방안

### i) 형식적인 면적 요건규정을 실효적인 성능적 요건규정으로 유도

현재 개발행위허가제도와 제2종지구단위계획은 공장의 입지에 대해 면적규정을 두고 있다. 이 제도의 목적은 부정적 외부효과를 방지하기 위해서 일정규모의 이하로 인허가를 하고 있기 때문이다. 그러나, 앞서서도 제시한 바와 같이, 과학기술의 발달, 산업업종의 다변화 등의 이유로 이러한 형식적인 면적 요건 규정은 보다 유연하게 적용하여 실효적인 규제가 되도록 할 필요가 있다.

개발행위허가제도에서는 계획관리지역에서의 공장건축 규모를 1만㎡ 이하로 두고 있는데, 오염원이 없는 공장의 입지에 관해서는 면적기준을 적용하는데 있어 유연성이 필요하며, 이에 대해서는 심의시에 보다 융통성을 발휘할 필요가 있다.

한편, 제2종지구단위계획구역의 면적요건은 적정한 기반시설 설치가 가능하도록 일정규모 이상으로 규정하고 있는데, 주거형을 제외하고는 개발행위의 기준이 되고 있는 3만㎡ 이상을 기준으로 하고 있다.

따라서 현재의 획일적인 구역지정에 대한 면적 요건의 개선을 통해 기반시설이 전혀 문제가 없는 지역의 경우에는 지구단위계획을 수립할 수 있도록 학교, 상하수도, 공공시설 등의 기반 시설 설치에 관한 성능기준을 제시할 필요가 있으며, 규제정책 또한 지시적 규제에서 보다 융통성과 효율성을 담보할 수 있는 성능적 규제정책으로 나아가야 한다.

### (3) 개별사업 관련법과의 정합성 미흡

#### ① 제도운영실태

제2종지구단위계획 수립시 가장 문제가 되는 것 중에 하나가 사업유형별로 관련사업제도와 제2종지구단위계획이 조화를 이루지 못하는 것이다. 즉, 개별사업법에 의한 세부기준이 있음에도 불구하고 「제2종지구단위계획수립지침」 상의 수립기준이 경직적으로 적용되다 보니 시행상에 불합리한 점과 혼란이 발생하고 있다.

전문가 조사에 의하면, 전체의 42.7%가 산업형 제2종지구단위계획을 통하여 공장입지를 추진할 때 행정절차가 장기화되는 것이 어렵다고 호소하였으며, 전체의 35.9%는 개별법에 의한 규제 중복 문제를 지적하였다. 특히, 제2종지구단위계획을 통하여 공장입지를 추진할 때 가장 규제가 심하고 중복되는 개별법에 대해서는 전체의 71.6%가 『환경정책기본법』을 손꼽았다. 그 다음으로는 『농지법』 12.7%, 『산지관리법』 7.8%, 『문화재보호법』과 도로 관련법이 각각 3.9%를 차지하였다. 이것은 지구단위계획이 사업계획보다는 관리계획에 의미를 두게 되면서, 정작 실질적인 사업법과는 정합성이 떨어진다고 볼 수 있다.

제2종지구단위계획은 개발사업의 연계계획 성격이 강한 만큼, 해당 사업이 국토관리 측면에서 적절하게 관리될 수 있도록 가이드라인을 제시해야 하며, 개별사업법에 부합하는 지침항목과 내용이 수정·보완되어야 한다.

〈표 3-26〉 지구단위계획을 통한 사업추진시 어려움

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 옹역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	1	5.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	4.9	0	0.0	1	10.0	7	6.8
②	2	20.0	4	21.1	0	0.0	3	33.3	1	20.0	17	41.5	4	50.0	6	60.0	37	35.9
③	4	40.0	12	63.2	1	100.0	5	55.6	1	20.0	14	34.1	4	50.0	3	30.0	44	42.7
④	1	10.0	0	0.0	0	0.0	1	11.1	2	40.0	5	12.2	0	0.0	0	0.0	9	8.7
⑤	0	0.0	2	10.5	0	0.0	0	0.0	1	20.0	1	2.4	0	0.0	0	0.0	4	3.9
⑥	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	4.9	0	0.0	0	0.0	2	1.9
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	41	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0

주: ① 국토계획 관련 법제도의 이해부족 ② 개별법에 의한 규제의 중복성 ③ 행정절차의 장기간 소요 ④ 관련지침의 부재 ⑤ 주민들의 민원제기 ⑥ 기타

## ② 관리체계 정비방안

### i) 개별사업 관련법과의 통합을 통한 규제의 단일화 유도

제2종지구단위계획은 사업계획을 전제로 하여 도시관리계획이 진행되기 때문에 해당 개별사업의 관련법과 높은 정합성을 유지해야 한다.

그러나, 전문가들은 제2종지구단위계획 수립시 가장 문제가 되는 항목 중에 하나로 각 사업유형별 관련사업제도와 제2종지구단위계획이 부조화되는 문제를 지적하고 있다. 이는 제2종지구단위계획의 각 유형별 관련 사업제도의 규정과 제2종지구단위계획의 관련규정이 상충되거나 부정합되고 있어 비도시지역에서 개발사업을 추진할 때 어려움과 효과적인 국토관리가 불가능해질 우려가 있기 때문이다.

특히 앞에서 제시한 바와 같이, 개별사업법에 의한 세부기준에도 불구하고 지침상의 유형별수립기준을 중심으로 경직되게 적용되다 보니 시행상에서 불합리하고 혼란이 발생하고 있으며, 무질서한 개발억제라는 초기목적을 벗어나 개발자체를 억제하는 규제에 오작동되는 우려가 있다. 또한, 당해 사업법과 연계성 없이 지침이 작성되고 이를 적용함에 따라 사업법을 근



거로 지구단위계획을 회피하거나 지구단위계획 작성과 관련한 민원의 주요 원인으로 작용한다.

따라서 제2종지구단위계획은 각 유형별 개발사업법과 깊은 관계가 있으므로 개발사업이 바람직하게 유도될 수 있는 역할을 해야 할 것이다. 이를 위해 제2종지구단위계획과 각 개별 사업법이 보다 단일화된 규제내용으로 통합할 필요가 있으며, 이 과정에서 한 심의과정이 통과 되었을 때는 나머지 규정은 의제처리가 되도록 해야 할 것으로 판단된다.

#### (4) 수립지침의 경직성

##### ① 제도운영실태

「개발행위허가운영지침」에서 가장 경직적인 항목은 연접개발 기준을 들 수 있다. 전문가 조사에 의하면, 전체의 80.2%가 연접개발 기준을 개선해야 한다고 답하였으며, 구체적으로는 기반시설이 확충된 지역에는 연접개발 기준을 개선해야 의견이 주류를 이루고 있었다.

연접개발 기준에 대한 개선방안에 대해서는 전체의 57.6%가 연접개발 완화기준을 용도에서 규모기준으로 개선해야 한다고 손꼽았다. 다음으로는 전체의 18.5%가 난개발 방지를 위하여 연접개발 기준을 더욱 강화하여야 한다고 하였으나, 연접개발 전면 폐지와 연접개발 완화대상에 제1종 근린생활과 주택 이외 공장을 포함하여야 한다는 의견도 각각 9.8%를 차지하였다. 그 밖의 의견으로는 연접규정의 도입취지를 고려하여 연접개발의 원칙을 정립하고 편법개발인 경우에 한하여 연접개발을 적용하도록 제도 개선이 필요하다는 의견이 제시되었으며, 기반시설과 연계된 개발 행위허가 면적규제 완화가 필요한 것으로 나타났다. 따라서, 연접개발의 규정이나 기타 경직적인 규정으로 인해서 사업 본래의 목적이 상실되지 않도록 제도 개선이 필요하다.

〈표 3-27〉 연접개발과 관련된 부분

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 옹역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	1	11.1	3	18.8	0	0.0	0	0.0	1	20.0	1	2.7	1	14.3	2	20.0	9	9.8
②	4	44.4	2	12.5	1	100.0	1	14.3	1	20.0	7	18.9	1	14.3	0	0.0	17	18.5
③	3	33.3	8	50.0	0	0.0	4	57.1	3	60.0	23	62.2	5	71.4	7	70.0	53	57.6
④	1	11.1	2	12.5	0	0.0	2	28.6	0	0.0	3	8.1	0	0.0	1	10.0	9	9.8
⑤	0	0.0	1	6.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	8.1	0	0.0	0	0.0	4	4.3
계	9	100.0	16	100.0	1	100.0	7	100.0	5	100.0	37	100.0	7	100.0	10	100.0	92	100.0

주: ① 연접개발기준을 전면 폐지하여야 한다. ② 난개발방지를 위하여 연접개발기준을 더욱 강화하여야 한다. ③ 연접개발 완화기준을 용도에서 규모기준으로 개선하여야 한다. ④ 완화대상에 제1종근린생활과 주택 이외의 공장을 포함하여야 한다. ⑤ 기타

국토의 난개발을 방지하고 비도시지역을 체계적으로 관리하기 위한 제2종지구단위계획이 도 입취지에도 불구하고 「제1종지구단위계획수립지침」의 골격과 내용을 상당부분 따르고 있어 다 음과 같은 문제가 발생하고 있다.

우선, 제2종지구단위계획이 개발사업과 연계되어 있음에도 불구하고 제1종지구단위계획처럼 도시관리계획적 성격에 치중하여 운영하다 보니, 개별사업들의 유형별 특성을 반영하기에는 한 계가 있다. 또한 비도시지역이라는 특수성을 담아내지 못하고 일률적인 관리계획으로 운영되고 있는 것이 현실이다.

둘째, 관련 사업법에서 제시하고 있는 용어와 기준이 있음에도 「제2종지구단위계획수립지침」 상의 기준을 경직적으로 적용하여 운영상의 어려움이 있다. 이로 인해 개별사업에서 강조하는 부 분이 제약을 받을 수 있고, 오히려 불필요한 기준으로 인해 사업을 추진하는데 장애물이 될 수도 있다.

셋째, 동 지침에서 완화규정을 일괄적으로 제시하고 때문에, 용적률·높이·건폐율 등 지구단 위계획에서 운영할 수 있는 차별적인 보상이 없다. 이것은 사업주체가 공공에 기여하면 보상을 받는다는 사실을 잊게 하고, 당연히 받는 것이라는 잘못된 인식을 심어 주어 지침을 운영하는 융 통성이 없어지게 한다. 「제2종지구단위계획수립지침」이 융통성을 가질 수 있도록 관련 규정의 보완이 필요하다.

## ② 관리체계 정비방안

### i) 수립지침의 경직성을 유연한 성능적 지침으로 개선

제2종지구단위계획 및 개발행위허가제도는 규제의 효율성을 위해 수립지침의 경직화되었다. 다양한 관련 사업법에서 제시되는 용어와 기준 등이 있음에도 불구하고 「제2종지구단위계획 수립지침」에서 제시된 기준의 경직성으로 인해 융통성 있는 운영에 한계가 있다. 이로 인해 개별사업에서 강조할 수도 있는 부분이 제약될 수 있으며, 오히려 불필요한 부분으로 인해 장애가 될 수도 있다.

먼저, 「제2종지구단위계획 수립지침」의 경직성은 실제 지구단위계획에 적용할 때 유형별 관련 법규에만 국한된 면적, 도로, 요구 시설 등을 일괄적으로 적용하고 있어, 지역상황에 맞는 적용에 어려움이 있다. 이러한 이유는 국토의 난개발을 방지하려는 목적 및 비도시지역에 대한 체계적 관리를 수행하기 위해서 도입된 제2종지구단위계획의 도입취지에도 불구하고 「제2종지구단위계획수립지침」이 「제1종지구단위계획 수립지침」의 골격과 내용을 상당부분 따르고 있어 실제 비도시지역의 관리를 위한 차별성이 약하기 때문이다.

또한 제2종지구단위계획은 일괄적인 완화규정으로 인해 용적률, 높이, 건폐율 등 지구단위계획에서 운영할 수 있는 차별적인 보상이 없다. 유형별로 제시되는 용지별 용어와 비율이 관련 사업법에서 제시하는 기준과 상이한 부분이 발생하고 있어 이를 해결하기 위해서는 관련 사업법과 지침에서 나타나는 용지의 다양한 용어를 정리하고, 각 용지 비율과 적용기준의 불합리한 부분을 보완하며, 지형에 따른 건축물관련 규정을 합리적으로 운영할 수 있도록 지침을 보완해야 할 것으로 판단된다.

한편, 개발행위허가와 관련해서 경직적인 지침으로는 연접개발의 기준을 들 수 있다. 앞에서 제시된 전문가 조사에 의하면 연접개발 기준에 대한 개선이 필요하고 기반시설이 확충된 지역일 경우에 개발행위허가 연접개발 기준에 대한 개선이 필요하다고 제시되었다.

따라서 위의 지침들은 기본적인 기준으로 작용하도록 하되, 도시계획위원회 심의위원회에 재량을 부여하여, 보다 성능적으로 위의 지침들을 해석하고 적용할 수 있어야 한다. 이 과정에서 심의위원회의 도덕성을 담보하기 위해서는 심의과정의 회의록 등을 일정기간이 지난 후 공개함으로써 보다 지역여건에 맞는 유연한 지침이 적용될 수 있도록 해야 할 것이다.

〈표 3-28〉 계획단계에서의 문제점과 개선방안

계획단계				
문제점		개선방안	개발행 위허가	지구단 위계획
① 입지 및 구역지정의 융통성이 없다는 문제	→	① 입지 및 구역지정의 융통성 확보	○	○
② 형식적인 면적요건을 규정하고 있는 문제	→	② 형식적인 면적요건 규정을 실효적인 성능적 요건규정으로 유도	○	○
③ 개별사업 관련법과 정합성이 떨어지는 문제	→	③ 개별사업 관련법과의 통합을 통한 규제의 단일화 유도	×	○
④ 수립지침이 경직되어 운영되는 문제	→	④ 수립지침의 경직성을 유연한 성능적 지침으로 개선	○	○

### 3) 관리단계

#### (1) 초기 수립내용과 사업내용의 불일치

##### ① 제도운영실태

개발행위허가사업의 경우 초기 사업계획에서 제시한 내용과 사업승인을 받고 나서의 내용이 일치하지 않는 경우가 있다.

전문가 조사에서는 전체 응답자의 40.8%가 투기목적으로 개발행위허가에 대한 준공검사만 득하고 허가내용대로 건축행위를 하지 아니할 경우에는 허가를 취소해야 한다고 답하였다. 그 다음으로는 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 예방해야 한다는 의견이 전체의 25.2%를 차지하였다<sup>28)</sup>.

〈표 3-29〉 투기목적의 개발행위허가제에 대한 의견

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	2	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	7.1	0	0.0	1	10.0	9	8.7
②	1	10.0	2	11.1	0	0.0	2	22.2	0	0.0	16	38.1	2	25.0	3	30.0	26	25.2
③	1	10.0	1	5.6	0	0.0	3	33.3	4	80.0	8	19.0	1	12.5	3	30.0	21	20.4
④	5	50.0	9	50.0	1	100.0	4	44.4	1	20.0	14	33.3	5	62.5	3	30.0	42	40.8
⑤	0	0.0	4	22.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.4	0	0.0	0	0.0	5	4.9
계	10	100.0	18	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0

주: ① 일정부분 동의하지만 허가취소는 너무 가혹하다 ② 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 방지한다. ③ 불이행시 이행부과금을 가중 부과하여야 한다. ④ 허가를 취소하여야 한다. ⑤ 기타

28) 그 밖의 의견으로는 개발행위 허가를 취소하는 방안 보다 제도 개선이 필요하다고 제시되었음. 즉, 건축을 목적으로 하는 개발행위는 토지형질변경에 대한 개발행위 허가를 받고 건축물의 건축허가를 받아 건축행위를 하는 실정으로 건축을 위한 토지형질변경 허가를 별도로 받지 않도록 하고 건축을 위한 개발행위 허가를 득하도록 제도상에서 의무화하면 해결될 문제라고 의견을 피력하였다.

또한, 개발행위 준공이 되었기 때문에 취소할 수는 없고, 개발행위 시 건축허가와 같이 의제로 허가해주고 허가 후 일정기간(건축법은 1년) 내에 건축이 되지 않을 경우 허가를 취소하는 방안도 제시되었음. 반면, 토석채취 목적의 악용사례를 예방하기 위하여 건축착공과 병행하여 개발행위를 착수·시행하도록 강제규정을 두어야하고 건축법령에 이행부과금을 부과해야 한다는 의견도 제시되었으며, 개발행위허가 취소와 더불어 변경·훼손된 부분에 대한 원상복구 명령을 내려야 한다는 의견도 있었다.

한편, 산업형 제2종지구단위계획을 통하여 입지가 확정된 공장이 관리계획 결정고시 이후에 업종이 변경되어 일정부분 행정절차가 반복되어 이행되는 경우가 있다. 전문가 조사에서는 전체의 33.7%가 변경이 필요하면 절차를 이행하는 것이 당연하다고 응답하였다. 반면, 전체 응답자의 28.8%는 절차를 이행해야 하지만 불필요한 행정력 낭비라는 의견을 제시하였고, 불필요한 절차이므로 사전에 지침으로 의도적인 변경을 예방해야 한다는 의견도 전체의 26.9%를 차지하였다<sup>29)</sup>.

이와 같이 초기의 사업목적과 상이하게 개발사업의 내용과 부분적인 변경이 있을 시에 이를 적절히 대처 할 수 있는 방안이 필요하다.

## ② 관리체계 정비방안

### i) 부동산 투기의 수단으로서 공장입지 제어를 위한 행정적 대책 마련

제2종 지구단위계획 및 개발행위허가제도는 토지의 형질변경 등 산업시설을 공급하기 위해서 비생산적이었던 토지를 생산적인 토지로 전환되도록 하는 제도라고 할 수 있다. 이 과정에서 계획적인 절차와 형질변경 등 물리적 개발의 절차가 가해짐으로써 부동산의 가치가 증대될 소지가 크고, 이는 앞으로 산업시설 수요에 대비한 기업의 비업무용자산으로 설정할 가능성이 높다.

따라서, 앞에서의 분석에서와 같이 사업주는 실제 이용행태에서 사익의 극대화를 추구하고, 개발이익 및 사업이익의 극대화를 위해서는 모든 계획의 목적이 바뀐다고도 볼 수 있다.

특히, 개발행위허가를 통해 공장을 건축하고자 하는 선호가 많은데, 이는 원하는 시기, 장소에 적정규모의 공장부지 확보가 가능해서이고 다른 계획적 공급수단에 비해서 시간적·경제적 제약을 덜 받기 때문이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 개발행위허가는 타법령에 비해 인허가 절차가 간소하고 토지 및 공장처분이 용이하며 재산증식의 효과가 클 뿐 아니라, 산업단지

29) 기타의견으로는 ① 절차의 간소화를 넘어 각 부문 간 시각차를 좁히고, 행정력 낭비와 승인기간 절약에 노력을 기울여야 한다는 의견, ② 절차를 대폭 간소화시키되, 불법(편법)적인 방법으로 인허가 변경을 추진하는 경우 또는 변경범위가 일정범위 이내인 경우(예 : 총면적의 50% 미만의 업종 변경)는 신고로 갈음하되, 업종의 전면개정인 경우는 절차이행 필요, ③ 오염배출용량이 감소, 당초 용량보다 일정비율 이내 증가 시 경미한 변경으로 절차이행 불필요, ④ 업종에 따른 규제 기준이 다르므로 오염물이 감소하는 업종으로 변경 시 경미한 변경으로 처리하는 기준 필요, ⑤ 업종변경으로 인해 환경, 건축등 주요 변경부문에 한하여 협의절차이행 필요, ⑥ 완화되는 업종변경은 절차이행 불필요하다는 의견이 제시되었다.

보다 임대료나 용지구입 비용이 저렴하다.

따라서 부동산 투기의 수단으로서 공장입지를 제어하기 위한 행정적인 대책으로는 먼저 제2종 지구단위계획을 통한 인허가 절차의 대폭적인 간소화가 필요하고, 개발행위허가제도와 유사한 인허가 기간 안에 결정할 수 있도록 조정할 필요가 있다. 또한, 부동산의 투기를 목적으로 인허가만 받아놓은 후 부동산의 가격이 오를 때까지 유희토지로 남겨진 곳은 일정 기간이 지난 후에 인허가를 취소하는 방향으로 설정할 필요가 있고 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 예방해야 한다.

## ii) 사전 체크리스트 작성

제2종지구단위계획 및 개발행위허가제는 공장입지 및 산업시설의 입지를 목적으로 진행되는 행정적인 절차라 할 수 있다. 이 과정에서 행정기관은 사업주가 사업의 위험요소를 관리할 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 즉, 사업자는 보다 효율적이고 단시간적에 사업의 주요 위험요소를 미리 체크해야 하고, 행정기관도 사업주가 이런 판단을 빨리 할 수 있도록 도와주는 서비스 중심적인 행정을 펼쳐야 한다. 특히, 제2종지구단위계획의 작성 및 운영에 대해서는 아직도 연구결과 및 계획수준이 일천해서 지구단위계획의 실효성을 떨어뜨리고, 사업시행자에게는 사업의 불확실성을 증폭시키며, 지방자치단체에게는 행정력의 낭비를 초래하게 된다.

이러한 문제를 없애기 위해서는 꾸준한 홍보와 함께 제2종지구단위계획과 개발행위허가제에 대한 체크리스트 작성이 필요하다. 이때의 체크리스트는 2단계로 분류해서 사업시행자가 사업 가부를 곧바로 결정할 수 있는 ‘예비적 체크리스트’와 사업의 진행시 필요한 ‘계획적 체크리스트’로 구분할 수 있다. 예비적 체크리스트는 사업시행자나 지방자치단체가 사업을 시행하는 데 주요 제한 요인을 확인하여 사업시행의 리스크를 줄 일 수 있는데 목적을 두고, 계획적 체크리스트는 계획의 질(quality)을 높이는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

### iii) 효율적인 운영을 위한 협의규정 등의 확대

현재와 같이 빠른 기술변화와 산업업종의 다변화는 과거의 산업시설을 기준으로 작성한 많은 기준들에 대한 실효성에 의문을 갖게 한다. 그럼에도 불구하고 개개의 사안마다 보다 효율적인 적용을 위해서 법을 바꾸고 규제내용을 변경하는 것은 현실적으로 매우 어렵다고 판단된다.

이런 문제점을 해결하기 위해서는 앞서서도 제시한 바와 같이 지침에 제시된 사항을 기본적인 규제의 틀로 하되, 지역적 상황과 산업의 실질적인 규제효과를 고려해서 협의규정을 확대할 필요가 있다.

특히, 지구단위계획은 민간의 개발행위를 공공이 마련하고 있는 일정한 계획적 틀에 맞도록 협의·조정하는 과정의 결과물이라고 할 수 있다. 실제적으로도 제2종지구단위계획에서 기반시설에 관한 내용을 검토하거나 건축물의 용도 및 경관에 관해서 일을 할 때 많은 협의가 이루어지고 있다. 이처럼 현실적으로 지구단위계획을 운영하다 보면 개발주체와 공공부문이 많은 협의가 이루어지고 그에 따라 주요내용이 상당부분 조정되는 것이 현실이나, 지구단위계획 관련 지침에는 이 같은 협의에 의한 제도운영이 명시되어 있지 않다. 이는 곧 제도운영의 경직성을 드러내는 것이고 계획의 획일화를 양산시킬 수밖에 없으며, 지역적 특성은 발현될 수 없다.

따라서 일부 항목에 관해서는 협의규정을 도입하여 관련지침을 유연하게 운영할 필요가 있다. 특히, 경미한 변경은 관련규정이 미흡하여 경미하게 다루어져야 할 사안임에도 불구하고 중대하게 간주되어 불필요한 민원이 발생하는 원인이 되고 있다. 경미한 변경이나 지역여건에 따른 주요 요소에 관해서는 협의규정을 뒤서 운영의 묘를 찌하는 것이 바람직할 것이다.

### iv) 지구단위계획의 결정권한의 위임을 통한 지방분권의 실현

제2종지구단위계획은 제1종지구단위계획과 달리 적용대상인 비도시지역의 성격이 매우 다양하다. 특히 같은 지방이라도 도시의 활력과 변화양상은 천차만별이다. 그럼에도 불구하고 지구단위계획의 결정권한을 상위기관이 갖는 것은, 결국 획일적인 지구단위계획과 지역특성을 없애는 지구단위계획이 양산될 수밖에 없다. 뿐만 아니라 광역자치단체가 지구단위계획의 결정권한을 대부분 행사함에 따라 기초자치단체에 상당한 자율성을 잃고 있는 것이 사실이다.

따라서, 일정규모 이하에 대해서는 광역자치단체에서 기초자치단체장으로 권한을 위임할



필요가 있다. 현재 일부 광역자치단체에서는 방침으로 결정권한을 위임하여 지구단위계획 제도의 운영상의 효율성을 높이고 있으므로 이를 적극 확대할 필요가 있다.

예를 들어, 먼저 시·도지사가 시장·군수에게 일정부분에 대해 결정권한을 위임하는 경우, 시장·군수는 시·도지사와 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 한다. 또한, 구역지정 입안 후 시·군·구 도시계획위원회 심의 이전에 시도지사와 협의하도록 하고, 시장·군수는 지구단위계획구역 지정을 결정·고시하며 그 내용은 시·도지사에게 통보해야 한다.

뿐만 아니라 지방자치단체가 제도 운영의 자율성 및 융통성을 가질 수 있도록 운영지침의 개선도 필요하다. 기초자치단체는 당해 지역의 여건에 가장 정통하다 할 수 있으므로 일정범위 이하에 대해서는 과감한 자율성 부여가 요구된다. 또한, 비도시지역의 공장입지는 지역적인 특성으로 다수의 관련제도와 관련되어 다양한 유형이 적용되고 있다 보니 절차가 복잡하다. 따라서, 계획수립절차를 간소화하여 불필요한 점을 개선하고, 최적화함으로써 효율성을 높여야 할 것이다.

〈표 3-30〉 관리 및 운용단계에서의 문제점과 개선방안

관리단계				
문제점		개선방안	개발행위허가	지구단위계획
① 초기 수립내용과 사업내용의 불일치	→	① 부동산 투기의 수단으로서 공장입지 제어를 위한 행정적 대책 마련	○	○
	→	② 사전 체크리스트 작성	○	○
	→	③ 효율적인 운영을 위한 협의규정 등의 확대	×	○
	→	④ 지구단위계획의 결정권한의 위임을 통한 지방분권의 실현	×	○

## 제4장 결론 및 정책제언

### 1. 요약 및 정책제언

비도시지역의 개별공장 입지제도(개발행위허가제와 제2종지구단위계획) 운용실태는 전문가 설문조사 결과를 중심으로 입지검토단계, 계획단계, 관리단계 등 3단계로 유형화하여 분석하였다.

우선, 입지검토단계에서는 ①계획주체간의 계획목적의 괴리, ② 개발 사업법과의 위상 및 역할 관계 정립 필요, ③ 계획수립절차의 간소화 시급, ④ 검토범위의 부재, ⑤ 사업계획으로서의 특성 반영이 미흡하다는 점을 제시하였고, 개선방안으로는 ① 관련법의 취지에 맞게 부정적 외부효과 유발항목에 대한 한정적 규제, ②상위계획과의 정합성 확보를 위한 주요사항 제시, ③개발사업법과의 위상 및 역할관계 정립을 통한 규제항목의 일관성 유지, ④계획수립절차의 간소화 및 각 사업별 인허가 기간의 단일화, ⑤사전체크리스트로서의 검토범위 설정, ⑥사업계획의 특성을 반영하기 위한 성능적 지침 적용 등을 제시하였다.

두 번째 분석항목인 계획단계에서는 ①입지 및 구역지정의 융통성이 없다는 문제, ②형식적인 면적요건을 규정하고 있는 문제, ③개별사업 관련법과 정합성이 떨어지는 문제, ④수립지침이 경직되어 운영되는 문제점을 다루었다. 이에 대한 개선방안으로는 ①입지 및 구역지정의 융통성 확보, ②형식적인 면적요건 규정을 실효적인 성능적 요건규정으로 유도, ③개별사업 관련법과의 통합을 통한 규제의 단일화 유도, ④수립지침의 경직성을 유연한 성능적 지침으로 개선 등을 제시하였다.

마지막으로 관리단계에서는 초기의 사업목적과 상이하게 개발사업의 내용과 부분적인 변경이

있을 시에 이를 적절히 대처할 수 있는 방안이 필요한 것으로 조사되었다. 이에 대한 개선방안으로는 ①부동산 투기의 수단으로서 공장입지 지양을 위한 행정적 대책 마련, ②사전 체크리스트 작성, ③효율적인 운영을 위한 협의규정 등의 확대, ④지구단위계획의 결정권한의 위임을 통한 지방분권의 실현 등을 제시하였다.

이상과 같은 비도시지역내 공장입지관련 개발행위허가제와 지구단위계획의 개선방안을 단계별, 주체별로 구분하면 다음과 같다.

우선, 단기적으로 비도시지역의 공장입지 관리체계를 정비하기 위해 계획수립절차를 간소화하고 사전체크리스트로서의 검토범위를 설정하며, 입지 및 구역 지정의 융통성을 확보하기 위한 지방자치단체별 지침 마련이 필요하다. 중장기적으로는 관련 사업법과의 인·허가 기간의 통합 및 단일화를 유도하고, 지구단위계획의 결정권한을 지방으로 위임하며, 제2종 산업형 지구단위계획 지침 및 개발행위허가규제 관련제도를 성능적인 규제로의 전환이 요구된다.

〈표 4-1〉 비도시지역 공장입지 관리체계 정비를 위한 단계별 개선방안

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

비도시지역의 공장입지 관리체계를 정비하기 위하여 주체별로는 우선, 중앙정부가 주도하여 계획수립절차를 간소화하고 산업형 제2종지구단위계획의 지침과 개발행위허가 관련제도를 성능적

규제로 전환해야 한다. 지방정부에서는 개발 인·허가 단축을 위한 사전체크리스트를 작성하고 효율적인 운영을 위해 협의규정을 확대를 위한 주요 협의사항을 마련하며, 나아가 입지 및 구역 지정의 융통성 확보를 위한 자치단체별 지침마련이 요구된다.

〈표 4-2〉 비도시지역 공장입지 관리체계 정비를 위한 주체별 개선방안

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

## 2. 향후 연구과제

우리나라 개별공장의 입지특성은 개발행위허가를 통해 현 공장을 신축하여 입주한 경우가 많은 비율을 차지하고 있고, 지역별로는 도농복합시가 대도시지역보다 공장신축 수요가 훨씬 많다. 개별입지 성향도 도시지역에서 비도시지역으로 이전하는 경우가 많은데, 공장을 이전한 이유로는 대도시 지역에서는 임대료 상승이, 도농복합시 지역에서는 택지개발에 따른 공장용지 수용문제가 대부분을 차지하고 있다.

이렇게 비도시지역에 소규모 공장이 입지하게 되면서 발생하는 사회적인 문제로는 난개발과 주민민원을 대표적으로 꼽을 수 있다. 본 연구에서 제시한 비도시지역의 공장입지 관리체계를 개편하는 소극적 대안도 중요하지만, 장기적으로 공장 집단화나 저렴한 임대형 산업단지 조성을 통하여 바람직한 공장입지 양성화 방안에 관한 후속연구가 필요하다. 이를 위해서는 개별입지 공장의 네트워크 정비수법 개발, 공장 및 산업단지 공급 확대, 공장입지유도지구 및 준산업단지와 같은 인센티브지구 적극 활용, 임대산업단지 건설과 같은 민간투자방식 도입 등을 검토할 필요가 있다.

우선, 개별입지 공장을 네트워크기법으로 정비하는 방안을 연구해야 한다. 네트워크 기법은 개발대상지를 하나의 점적으로 개발하지 않고, 다수의 거점 네트워크형으로 개발하는 방식이라고 할 수 있다. 일정 지역의 공장들을 활동권 단위로 묶어서 집단지구로 선정하고, 당해 지역의 지역정비 목표 및 개발잠재력 측면을 고려하여 단계적으로 장기간에 걸쳐 개발하는 방식을 검토할 필요가 있다.

둘째, 현재 수도권과 충청남도를 중심으로 무질서하게 산재한 개별공장에 의해 난개발이 심화되고 있으나, 공장의 계획입지 비율은 여전히 낮은 수준이다. 따라서 개별입지와 계획입지 공급을 동시에 확대하는 전략을 추진해야 한다. 이를 위해서는 계획입지의 공급방식을 다양화하고 입주비용을 저렴하게 할 필요가 있으며, 임대위주의 계획입지 공급확대를 공장 난개발지역의 재정비와 연계시켜서 시행해야 한다.

셋째, 현재 공업용지를 조성하는데 있어 가장 큰 문제는 용지확보가 어렵고 개별입지 공장에 의해 자연환경이 악화되고 있으며 투자이용의 효율성도 저하되고 있다는 점이다. 기존 개별공장 밀집지역의 인근에 도로와 환경정화시설 및 지원시설이 일정수준 갖추어진 준산업단

지를 조성하고, 다양한 인센티브를 부여하여 개별입지를 준산업단지로 유도하여 집단화해야 한다. 이와 함께 공장입지 유도지구를 적극적으로 홍보하여 조기에 정착시킬 필요가 있다. 아산시는 2008년 9월 공장입지 유도지구 시행과 관련하여 지역내 설계사무소 관계자와 간담회를 갖고, 개별공장의 입지공급 원활화 및 공장설립 관련 지원 서비스(Quick-Service)체계를 강화해 타시·군으로의 기업유출을 미연에 방지하고 있다.

마지막으로, 임대산업단지에 대한 수요가 증가하고 있음에도 불구하고 현재 충청남도를 포함한 우리나라의 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.

## 참고문헌

### ■ 단행본

- 건설교통부, 2005, 「산업입지제도 개편방안 연구 : 전략과제 자료집」
- 건설교통부, 2006, 「2005 도시계획현황」.
- 건설교통부·대한주택공사·대한국토·도시계획학회, 2005, 「지구단위계획 수립기준 개선연구: 제2종 지구단위계획 중심」
- 경기도, 2004, 「수도권 공장 신·증설 규제의 합리적 개선방안 연구」.
- 국무조정실, 2006, 「규제개혁기획단 백서」
- 국무조정실, 2006, 「규제등록시스템 개선 및 시범적 규제지도 작성에 관한 연구」
- 국회사무처 법제실, 2004, 「산업입지관련법령의 체계적 정비」
- 김용섭, 2001, 「개발허가의 법적 성질」, 박영사.
- 김제국외, 2006, 「경기도 개발행위허가제의 운용실태에 관한 연구 : 용인시 사례를 중심으로」, 경기개발연구원.
- 류종현, 2004, 「강원도 비도시지역 지구단위계획 및 효율적 운영방안」, 강원발전연구원.
- 류해웅외, 2001, 「개발행위허가제의 도입에 관한 연구」, 국토연구원.
- 문채, 2002, 「비시가화지역 지구단위계획의 운영방안에 관한 연구」, 국토연구원.
- 박영철, 2006, 「소규모 산업단지 활성화 방안」, 산업연구원
- 박영철외, 2004, 「환경친화적인 산업입지를 위한 제도개선방안」, 국토연구원.
- 박재길외, 2006, 「도시관리계획의 토지이용관리기능 제고방안 연구 : 개발행위를 중심으로」, 국토연구원.
- 산업연구원, 2006, 「법인·공장설립 절차 개혁방안」
- 이성룡, 2002, 「경기도 지구단위계획 운영방안」, 경기개발연구원.

정희남, 1997, 「기업의 개별공장 입지실태 및 개선방안」, 국토연구원.

중소기업청, 1998, 「중소기업 입지공급 활성화방안」.

중소기업청, 2005, 「창업 및 공장설립 가이드」.

채미옥외, 2004, 「계획적 국토관리를 위한 정책수단의 운용실태 및 개선방안 연구」, 국토연구원.

한국토지공사, 1998, 「개별입지 실태조사분석과 제도개선방안 연구」.

한국토지공사, 2002, 「성장관리권역내 개별입지공장의 효율적 관리를 위한 연구-김포시를 중심으로」.

환경부, 2007, 「사전환경성검토 질의회신 사례집」.

## ■ 논문

김태경외, 2007, “개발행위허가제도 운용실태 및 개선방향에 관한 연구”, 「국토계획」 제42권 제3호 통권 156호, 대한국토·도시계획학회.

김태환, 1999, “산업입지 정책과 개별입지 변화에 관한 연구”, 한국경제학회지, 한국경제학회.

문채, 2003, “비도시지역을 대상으로 한 지구단위계획제도의 운영방안에 관한 연구”, 「국토계획」 제37권, 대한국토·도시계획학회.

박영철, 2006, “계획입지 관리실태와 개선방안”, 「산업입지」 제23호, 한국산업단지공단 산업입지연구센터.

반영운, 2006, “개별입지 관리실태와 개선방안”, 「산업입지」 제23호, 한국산업단지공단 산업입지연구센터.

사공목, 2006, “일본의 공장설립 제도와 시사점 : 입지와 환경 관련 규제를 중심으로”, 「KIET 산업경제」 통권99호, 산업연구원.

서순탁, 2001, “영국의 계획허가제에 관한 고찰”, 「도시행정연구」 제16집, 서울시립대학교.

신태형외, 2006, “제2종지구단위계획과 개발행위허가제의 개선방안에 관한 연구 : 비도시지역에서의 적용을 중심으로”, 「한국도시설계학회지」 제7권 제4호 통권 제25호, 한국도시설계학회.

양현봉, 2006, “공장설립 관련 규제완화 방안”, 「21세기 광주·전남」 제74호, 광주·전남발전협의회.

이연태·배웅규·류중석, 2004, “제2종지구단위계획제도의 문제점과 개선방향 연구”, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집.

이희정, 2005, “제2종지구단위계획의 변화와 발전”, 「지구단위계획의 새로운 변화와 발전방향」 세



미나자료집, 한국도시설계학회.

장영민 · 양윤재, 2004, “제2종지구단위계획의 제도개선 방안에 관한 연구”, 한국도시설계학회 추계 학술발표대회 논문집.

최혁재, 2005, “개발행위허가제의 개선방안”, 「국토」 통권 284호, 국토연구원.

## ■ 학위논문

김영진, 2006, 「지구단위계획 실태 분석에 따른 제도개선방안에 관한 연구-전라북도 사례를 중심으로」, 전북대학교 대학원 석사학위논문.

김찬익, 2006, 「수도권 공장입지규제의 개선방안에 관한 연구: 공장총량제를 중심으로」, 동국대학교 경영대학원 석사학위논문.

이공재, 2007, 「개발행위허가제의 법적 문제점에 관한 연구」, 단국대 행정법무대학원 석사학위논문.

이성우, 2007, 「수도권지역공장 개별입지실태 및 개선방안에 관한 연구」, 중앙대 사회개발대학원 석사학위논문.

장성화, 2005, 「일본 지구계획의 적용 특성 연구」, 전북대학교 대학원 박사학위논문.

차선호, 2005, 「수도권지역의 효율적 산업입지 정책에 관한 연구」, 경희대학교 테크노경영대학원 석사학위논문.

차재숙, 2003, 「수도권내 개별공장 설립에 관한 연구-김포시를 중심으로」, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문.

하각용, 2007, 「청주시 개발행위허가제의 실태분석 및 개선방안에 관한 연구」, 충북대학교 산업대학원 석사학위논문.

## ■ 기타

건설교통부, 2007. 「도시관리계획수립지침」.

건설교통부, 2007. 「도시기본계획수립지침」.

건설교통부, 2007. 「제2종지구단위계획수립지침」.



## 부록

1. 전문가 설문조사지
2. 전문가 설문조사 분석내용
3. 개발행위허가제도 운용상 불합리한 사례 건의사항



이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는  
절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록  
통계법(제13조 및 제14조)에 규정되어 있습니다.

일련번호

## 「비도시지역의 공장입지 계획수단 운용실태 및 개선방안」 마련을 위한 전문가 의식조사

안녕하십니까?

충청남도의 발전을 위해 항상 관심과 협력을 아끼지 않는 도시계획 관련 전문가  
및 기업인들께 진심으로 감사드립니다.

충남발전연구원은 지방자치단체의 중장기 정책개발과 도민의 삶의 질을 향상  
시키기 위한 연구를 수행하기 위하여 충청남도 16개 시·군이 출연하여 설립한  
공익연구기관입니다.

본 연구원에서는 “비도시지역의 공장입지 계획수단 운용실태 및 개선방안-개발  
행위허가제와 지구단위계획을 중심으로-”에 관한 기본연구과제를 수행하고 있으며,  
보다 많은 전문가의 의견을 반영하고자 전문가의식 조사를 실시하고 있습니다.

최근 새정부가 산업단지 조성절차 개선의지를 천명함에 따라 경제활성화를 위한  
창업 및 공장설립 절차 개선방안에 요구가 증가할 전망입니다. 본 연구는 비도시  
지역내 공장입지의 행정절차 및 규제의 실태를 분석하고 실무에서 겪는 문제점을  
도출하여 정책적 시사점을 고찰함으로써 공장입지 관련 제도(개발행위허가 및  
지구단위계획)의 개선방안을 모색하는데 목적이 있습니다.

바쁘시더라도 본 조사의 취지를 이해하시어 성실한 응답을 부탁드립니다. 본  
조사의 결과는 통계법의 규정에 따라 비밀이 보장되며 연구목적 이외에는 사용  
되지 않음을 알려드립니다. 조사지는 5월 12일까지 메일(yjuno@cdi.re.kr) 또는  
팩스(041-840-1129)로 전송하여 주시면 고맙겠습니다.

2008년 4월

충남발전연구원장

본 조사와 관련하여 문의사항이 있으면 아래로 연락하여 주십시오.

- 충남발전연구원 지역정책연구팀장      오 용 준 / 전화 041-840-1141  
/ 팩스 041-840-1129  
/ 이메일 yjuno@cdi.re.kr

■ 소정의 사례품(문화상품권)을 보낼 예정이오니, 정확한 주소를 기재해 주시면 감사하겠습니다.

성명 :

주소 :

■ 다음의 문항을 읽어보시고 해당하는 번호에 ✓표 해주시기 바랍니다.

## I. <공장입지 선호도에 관한 사항>

1. 비도시지역(관리지역, 농림지역 등)에 공장을 설립할 경우, 다음 유형별로 어떠한 제도를 선호하십니까?

- ① 개별입지                      ② 공장입지유도지구내                      ③ 산업단지내 입지

주: 공장입지유도지구란 시장·군수가 계획관리지역으로 지정된 지역에서 일정 면적(지정 면적에 대해 사전절차를 완료한 후 공장입지 유도지구를 지정하면, 행정소요기간 단축과 비용 및 기반시설 지원이 가능해 공사비 절감과 특례 적용이 가능함

1-1. 공장설립시 개별입지를 하게 된다면, 어떠한 입지제도를 활용하시겠습니까?

- ① 개발행위허가와 건축허가(3만제곱미터 미만)  
② 지구단위계획과 건축허가(3만제곱미터 이상)

## II. <개별입지 관리정책에 관한 사항>

2. 기업이 개별입지를 선호하는 중요한 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 원하는 시기, 장소에 적정규모의 공장부지 확보가 가능해서  
② 토지 및 공장처분이 용이하고 재산증식 효과가 커서  
③ 현행 산업단지 입주에 따른 지원책이 미흡해서  
④ 계획입지보다 용지구입 비용이 저렴해서  
⑤ 기타 \_\_\_\_\_

3. 개별공장이 집단화되어 있는 지역을 정비하고자 할 경우 효율적인 방법은 어떤 것이라고 생각하십니까?

- ① 신규산업단지 조성(전면재개발)      ② 기반시설 확보를 통한 현지개량  
 ③ 점진적 재개발      ④ 공장입지유도지구 지정·운영  
 ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

4. 비도시지역의 논·밭·임야 등에 개별적으로 공장이 입지할 경우, 주민입장에서 우선 해결해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? 중요도에 대하여 체크(√) 해 주십시오.

구 분	매우중요함				
	1점	2점	3점	4점	5점
공해방지시설의 완비					
자연경관의 훼손 방지					
자체용수의 확보					
지역주민에 취업기회 부여					
마을의 생활편의시설 지원					
기타(_____)					

### Ⅲ. <개별입지 규제정책에 관한 사항>

5. 비수도권의 일반적인 중소도시의 경우, 산업입지 및 공장설립에 관련된 입지규제 정도는 어떻다고 생각하십니까?

- ① 규제가 낮은 편임      ② 적정수준      ③ 규제가 높은 편임

6. 공장설립을 위한 계획수립시 적용되는 개별법상 규제에 대해서 어려움의 정도를 체크(✓) 해 주십시오.

구 분	매우어려움				
	1점	2점	3점	4점	5점
환경관련규제(환경정책기본법)					
건축허가(건축법)					
군사시설보호구역(군사시설보호법)					
공장총량제(수도권정비계획법)					
공장설립절차(공업배치 및 공장설립에 관한 법률)					
용도지역 행위제한(국토계획법)					
농지 및 산지전용허가(농지 및 산지관련법률)					
기타( )					

7. 개별입지 소규모 공장설립에 대한 규제가 높다면, 규제 완화를 위해 필요한 정책의 중요도에 대하여 체크(✓) 해 주십시오.

구 분	매우중요함				
	1점	2점	3점	4점	5점
지구단위계획 수립시 도로율 등 기반시설기준 완화					
산업형·유통형 지구단위계획 내용 간소화 (교통처리계획 등 면제)					
지자체가 사전환경성 검토 등의 행정절차를 대행하는 공장입지유도지구 지정 활성화					
공장설립시 개발행위허가제의 연접행위 규정 완화					
기타( )					

7-1. 계획관리지역내 소규모 공장 설립과 관련된 규제 및 절차에 대하여 개선 필요성의 정도를 체크(✓) 해 주십시오.

구 분	매우필요함				
	1점	2점	3점	4점	5점
연접한 기존공장과의 연접합산 규제에 따른 부담					
산업단지보다 엄격한 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 요건(녹지율, 도로율, 완충녹지 설치 의무 등)					
지목상 임야에서 부지면적 1만㎡ 이하의 공장설립 제한(국토계획법과 산지관리법의 기준 상이)					
기타( )					



7-2. 공장설립시 입지제한과 관련된 환경, 재해, 건축 인허가 관련 규제 개선의 필요성의 정도를 체크(✓) 해 주십시오.

구 분	매우필요함				
	1점	2점	3점	4점	5점
1만㎡ 미만의 소규모 공장에 대한 사전환경성검토 의무					
소규모 공장설립시 사전재해영향성검토 의무					
수질오염총량제 실시에 따른 공장설립 제한					
취수장 및 농업용저수지 인근 공장설립 규제					
공장설립과 건축허가절차의 이원화					
기타(_____)					

7-3. 공장설립과 관련된 행정절차 간소화 및 법률간 상충 해소를 위해 필요한 규제 및 절차의 개선 필요성에 대한 정도를 체크(✓) 해 주십시오.

구 분	매우필요함				
	1점	2점	3점	4점	5점
개별법을 통한 과도한 첨부서류 요구 관행					
공장설립 변경 허가 기준에 대한 법령간 불일치*					
산지전용 허가기간과 공장설립 승인기간간 불일치					
기타(_____)					

주: 산지, 농지 등과 관련된 인·허가사항을 의제처리 받은 후 공장건축면적을 10%를 초과하여 사업을 추진할 경우 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률에서는 변경승인 대상이 아님에도 불구하고 농지법이나 산지관리법의 담당부서는 승인 신청을 요구함

#### IV. <개발행위허가 부문>

8. 현재 계획관리지역에서는 공장건축 규모를 1만제곱미터 이하로 정하고 있습니다. 이에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?

- ① 적정하다.
- ② 더 확대하여야 한다.(\_\_\_\_만 제곱미터까지)
- ③ 지역발전 차원에서 외투기업의 경우 완화를 할 필요가 있다.
- ④ 오염원이 없는 공장의 경우 완해줄 필요가 있다.
- ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

9. 최근 투기 목적으로 개발행위허가에 대한 준공검사만 득하고 허가내용대로 건축행위를 하지 아니할 경우 행위허가를 취소하도록 하는 방안에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 일정부분 동의하지만 허가취소는 너무 가혹하다.
- ② 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 방지한다.
- ③ 불이행시 이행부과금을 가중 부과하여야 한다.
- ④ 허가를 취소하여야 한다.
- ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

10. 개발행위허가를 통해 공장을 건축하는 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 원하는 시기, 장소에 적정규모의 공장부지 확보가 가능해서
- ② 토지 및 공장처분이 용이하고 재산증식 효과가 커서
- ③ 타법령에 비해 인허가 절차가 간소하기 때문에
- ④ 산업단지보다 임대료나 용지구입 비용이 저렴해서
- ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

11. 개발행위허가 연접개발 기준에 대한 개선이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 필요하다.
- ② 불필요하다.
- ③ 기타 \_\_\_\_\_

12. 개선이 필요하다면 가장 우선적으로 개선해야 할 부분이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 연접개발기준을 전면 폐지하여야 한다.
- ② 난개발방지를 위하여 연접개발기준을 더욱 강화하여야 한다.
- ③ 연접개발 완화기준을 용도에서 규모기준으로 개선하여야 한다.
- ④ 완화대상에 제1종근린생활과 주택 이외 공장을 포함하여야 한다.
- ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

13. 외투기업의 경우 지역발전차원에서 공장 증설·증축에 대한 개발행위허가 완화가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 필요하다.
- ② 불필요하다.
- ③ 기타 \_\_\_\_\_

14. 필요하다면 증축증설 비율(현재는 50%까지 가능)을 어느 정도까지 완화가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 60%                      ② 70%                      ③ 80%  
 ④ 90%                      ⑤ 100%                      ⑥ 기타 \_\_\_\_\_

## V. <산업형 제2종지구단위계획 관련 부문>

15. 공장입지 계획수단으로써의 산업형 제2종지구단위계획의 기능은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 비도시지역 난개발 방지                      ② 체계적인 토지이용계획 수립  
 ③ 상하위 관련 계획과의 정합성 부여                      ④ 민간사업자의 사업기회 부여  
 ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

16. 산업형 제2종지구단위계획을 통한 공장입지를 추진할 때 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 국토계획 관련 법제도의 이해부족                      ② 개별법에 의한 규제의 중복성  
 ③ 행정절차의 장기간 소요                      ④ 관련지침의 부재  
 ⑤ 주민들의 민원제기                      ⑥ 기타 \_\_\_\_\_

17. 산업형 제2종지구단위계획을 통한 공장입지 추진시 가장 규제가 심하고 중복되는 개별법은 무엇입니까?

- ① 환경정책기본법                      ② 농지법  
 ③ 산지관리법                      ④ 문화재보호법  
 ⑤ 도로 관련법(도시계획도로, 사도 등)                      ⑥ 건축법  
 ⑦ 자연재해대책법                      ⑧ 기타 \_\_\_\_\_

18. 산업형 제2종지구단위계획을 통하여 입지가 확정된 공장이 관리계획 결정고시 이후 업종이 변경되어 일정부분 행정절차가 반복되어 이행되는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 변경이 필요하면 절차를 이행하는 것이 당연하다.
- ② 단지 필요한 절차일 뿐이며 이행은 해야 한다.
- ③ 절차를 이행해야 하지만 불필요한 행정력 낭비이다.
- ④ 불필요한 절차이므로 사전에 지침으로 의도적인 변경을 예방해야 한다.
- ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

19. 산업형 제2종지구단위계획의 기능과 운영취지에 맞도록 공장입지에 따른 통합지침(가칭)을 수립한다면 반영해야 할 내용의 우선순위를 매겨주십시오.

- ① 지구단위계획구역계 설정 (        )      ② 용적을 및 건폐율, 최고높이 (        )
- ③ 실질적인 건축계획안 (        )      ④ 업종 및 실제 사업주 (        )
- ⑤ 실질적인 토지이용계획안 (        )      ⑥ 기타 \_\_\_\_\_ (        )

## VI. 귀하에 대한 일반사항

1. 귀하의 근무분야는?	① 도	② 시·군
	③ 중앙정부	④ 연구기관
	⑤ 학계	⑥ 전문용역회사
	⑦ 공사	⑧ 기타
2. 귀하의 도시계획분야 종사년수는?	① 5년 미만	② 5~10년
	③ 11~20년	④ 21년 이상
3. 귀하는 충청남도 사군의 각종 정책결정과 관련하여 어떠한 형태로든 참여하신 적이 있으십니까?	① 있다	② 없다
4. 참여하셨다면, 대표적인 참여유형을 선택하여 주십시오.	① 계획안 작성	② 계획업무 관리
	③ 심의	④ 자문
	⑤ 기타 _____	

♣ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 ♣

## ※ 부록2. 전문가 설문조사 분석결과

### 1. 조사 개요

#### 1) 조사목적

- 비도시지역내 공장입지의 행정절차 및 규제의 실태를 분석하고 실무에서 겪는 문제점을 도출하여 정책적 시사점을 고찰함으로써 공장입지 관련 제도(개발행위허가 및 지구단위계획)의 개선방안을 모색

#### 2) 조사방법 및 기간

- 조사방법: 우편 및 이메일, 팩스조사
- 조사기간: 2008년 4월 28일 ~ 5월 12일

#### 3) 조사대상 및 절차

- 조사대상: 전국경제인연합회 소속 기업과 전국 도시계획 관련 도시계획 관련 전문가집단(대학 교수, 연구원, 중앙부처 및 지자체 공무원, 도시계획 엔지니어링업체 실무자)
- 조사절차: 조사대상목록 작성 → 조사표 작성 및 보완 → 조사표 발송 → 통계분석(SPSS 11.0) 및 정리

#### 4) 조사주요내용

- 응답자의 일반현황: 근무지역, 도시계획 분야 종사경력, 충청남도 정책실행 관련 참여여부, 참여유형

- 공장입지 선호도에 관한 사항: 입지 선호유형, 개별입지 선호제도
- 개별입지 관리정책에 관한 사항: 개별입지 선호이유, 개별입지 집단화방안, 주민의견 수렴
- 개별입지 규제정책에 관한 사항: 입지규제 정도, 개별법상 규제의 어려움, 규제완화 정책 별 중요도, 공장설립 규제 및 절차의 개선 필요성, 입지제한 규제개선의 필요성, 절차간소화의 필요성
- 개발행위허가부문: 공장건축 규모 제한의 적정성, 개발행위허가 취소방안, 제도선호이유, 연접개발 개선 필요성, 연접개발 개선항목, 개발행위허가 완화 필요성, 공장 증축 완화비용
- 산업형 제2종지구단위계획 부문: 지구단위계획의 기능, 사업추진시 어려움, 중복 및 규제 강도가 강한 개별법, 행정절차 반복 이행, 공장입지 통합지침 항목

〈표 1〉 설문지 조사설계 내용

구 분	조사설계 내용
조사목적	• 비도시지역 공장입지의 계획수단의 문제점과 개선방안에 대한 의견수렴
조사대상	• 중앙, 지방자치단체 공무원/ 전문가(대학교수, 연구원, 엔지니어 등)
조사규모	• 사전조사 이후 조사규모 확정
조사방법	• 이메일 및 팩스조사방법, 기관배포 및 일괄수거방법 등 사전조사 실시이후 확정(면담조사방법 병행추진)
주요 조사내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업입지 정책 및 제도운영 실태와 문제점               <ul style="list-style-type: none"> <li>-정부의 산업입지 규제정책 전반</li> <li>-공장입지 계획수단의 문제점 전반</li> </ul> </li> <li>• 공장입지 계획수단의 개선방향               <ul style="list-style-type: none"> <li>-개발행위허가제, 지구단위계획 등 제도운용을 위한 개선과제 등</li> </ul> </li> </ul>
조사일정	• 조사표 초안 작성 및 면담 · 사전조사(3월)→ 조사표 보완 및 본조사(4월)→ 자료입력 및 통계분석(5월)

## 2. 조사 분석내용

### 1) 조사대상의 일반적 사항

#### (1) 조사표 배포 · 회수현황

- 주요 조사대상은 전국경제인연합회 소속 45개 기업과 전국 도시계획 관련 도시계획 관련 전문가집단(대학 교수, 연구원, 국토해양부 · 충청남도청 · 도내 16개 시 · 군 공무원, 도시계획 엔지니어링업체 실무자) 등 300명
- 이들 조사대상에게 설문조사표를 발송하였으며, 최종 회수된 105명(회수율 35.0%)의 조사표를 통계분석 처리하였음

〈표 2〉 조사표 배포 및 회수현황

구분	배포부수(부)	회수부수(부)	회수율(%)
계	300	105	35.0

#### (2) 조사대상의 직업분포현황

- 조사에 응답한 전문가의 직업별 분포는 전국경제인연합회 소속 기업 4명, 국토해양부 담당 공무원 1명, 충청남도 관련공무원 10명, 시 · 군 제도 담당공무원 19명, 대학교수 5명, 연구기관 9명, 전문기술인 42명으로 나타났음

〈표 3〉 응답자의 직업

도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
10	9.6	19	18.3	1	1.0	9	8.7	5	4.8	42	40.4	8	7.7	10	9.6	104	100.0

### (3) 조사대상의 도시계획분야 종사기간

- 전체 응답자 중 도시계획분야 종사경력은 5년 이하가 31.7%, 5~20년이 56.7%, 20년 이상 11.5%로 조사되었음

〈표 4〉 응답자의 도시계획분야 종사기간

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
5년 미만	3	30.0	13	68.4	0	0.0	3	33.3	0	0.0	8	19.0	0	0.0	6	60.0	33	31.7
5~ 10년	2	20.0	5	26.3	0	0.0	4	44.4	1	20.0	16	38.1	2	25.0	3	30.0	33	31.7
11~ 20년	2	20.0	0	0.0	0	0.0	1	11.1	3	60.0	15	35.7	5	62.5	0	0.0	26	25.0
20년 이상	3	30.0	1	5.3	1	100.0	1	11.1	1	20.0	3	7.1	1	12.5	1	10.0	12	11.5
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	104	100.0

### (4) 조사대상의 충청남도 시·군의 각종 정책결정에 참여여부

- 전체 응답자의 66.3%가 충청남도 시·군의 각종 정책결정과 관련하여 어떠한 형태로든 참여한 경력이 있다고 응답하였음

〈표 5〉 충남지역 정책결정 참여여부

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
있다	10	100.0	11	57.9	1	100.0	7	77.8	5	100.0	29	69.0	3	37.5	3	30.0	69	66.3
없다	0	0.0	8	42.1	0	0.0	2	22.2	0	0.0	13	31.0	5	62.5	7	70.0	35	33.7
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	104	100.0



## (5) 조사대상의 정책결정 참여유형

- 조사대상자가 충남도 시·군의 정책결정에 참여한 유형으로는 계획안 작성이 전체의 59.7%, 계획업무 관리가 19.4%, 심의 7.5%, 자문이 7.5%로 분류되었음

〈표 6〉 정책결정 참여유형

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
계획안 작성	1	11.1	5	45.5	0	0.0	5	71.4	1	25.0	23	79.3	3	100.0	2	66.7	40	59.7
계획업 무관리	6	66.7	4	36.4	0	0.0	1	14.3	0	0.0	2	6.9	0	0.0	0	0.0	13	19.4
심의	1	11.1	0	0.0	1	100.0	1	14.3	0	0.0	2	6.9	0	0.0	0	0.0	5	7.5
자문	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	75.0	2	6.9	0	0.0	0	0.0	5	7.5
기타	1	11.1	2	18.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0	0	0.0	1	33.3	4	6.0
계	9	100.0	11	100.0	1	100.0	7	100.0	4	100.0	29	100.0	3	100.0	3	100.0	67	100.0

## 2) 공장입지 선호도에 관한 사항

### (1) 공장입지 선호유형

- 비도시지역에 공장을 설립하고자 하는 경우 전체의 과반수가 산업단지내 입지를 선호하였는데, 설문에 응답한 전국경제인연합회 소속 기업의 70%가 계획입지를 선호하고 있다는 응답도 주목할 필요가 있음

〈표 7〉 비도시지역 공장설립시 제도 선호 유형

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	3	15.8	0	0.0	1	11.1	3	60.0	2	4.8	1	12.5	1	10.0	14	13.5
②	2	20.0	6	31.6	0	0.0	5	55.6	2	40.0	16	38.1	5	62.5	2	20.0	38	36.5
③	5	50.0	10	52.6	1	100.0	3	33.3	0	0.0	24	57.1	2	25.0	7	70.0	52	50.0
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100	10	100.0	104	100.0

주: ① 개별입지 ② 공장입지 유도지구 ③ 산업단지 내 입지

## (2) 개별입지 선호제도

- 공장설립시 개별입지를 하게 된다면 『국토계획법』 상의 어떤 제도를 활용하겠느냐는 질문에는 전체응답자의 51.1%가 제2종지구단위계획과 건축허가로 답하였으나, 시·군 담당공무원과 전문엔지니어링 회사는 개발행위허가제도를 상대적으로 비중있게 응답하였음
- 이러한 응답내용은 전문가 대부분이 공장설립과 관련한 계획적인 입지제도로 지구단위 계획제도로 선호하고는 있지만, 실제 현장에서는 아직까지 일정 규모이하의 개발행위허가제를 통한 공장입지가 상대적으로 많다는 것을 보여준다 할 수 있음

〈표 8〉 국토계획법상 개별입지제도 활용

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	2	20.0	9	56.3	0	0.0	4	50.0	4	80.0	20	54.1	3	42.9	4	40.0	46	48.9
②	8	80.0	7	43.8	1	100.0	4	50.0	1	20.0	17	45.9	4	57.1	6	60.0	48	51.1
계	10	100.0	16	100.0	1	100.0	8	100.0	5	100.0	37	100.0	7	100.0	10	100.0	94	100.0

주: ① 개발행위허가와 건축허가(3만제곱미터 미만) ② 지구단위계획과 건축허가(3만제곱미터 이상)

### 3) 개별입지 관리정책에 관한 사항

#### (1) 개별입지 선호이유

- 기업이 개별입지를 선호하는 이유에 대한 질문에는 전체응답자의 54.4%가 원하는 시기와 원하는 장소에 공장부지 확보가 가능하기 때문이라고 응답하였음. 다음 의견으로는 토지 및 공장처분이 용이하고 재산증신 효과에 대한 기대 때문이라고 전체의 27.2%가 응답하였음
- 계획입지와 개별입지의 용지구입 비용과 관련해서는 전체응답자의 15.5% 정도만이 계획입지보다 용지구입 비용이 저렴하다고 응답하고 있음. 이는 개별공장입지에 필요한 인·허가비용에 대한 부담감을 가지고 있는 것에 비해, 최근 주거기능 등을 포함한 복합형 산업단지 조성으로 분양가를 인하하려는 경향이 반영된 것으로 추측할 수 있음

〈표 9〉 기업이 개별입지를 선호하는 이유

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	4	21.1	0	0	6	66.7	0	0	29	70.7	5	62.5	9	90.0	56	54.4
②	5	50.0	12	63.2	0	0	1	11.1	3	60.0	5	12.5	2	25.0	0	0.0	28	27.2
③	1	10.0	0	0.0	0	0	0	0.0	0	0.0	2	4.9	0	0.0	0	0.0	3	2.9
④	1	10.0	3	15.8	1	100.0	2	22.2	2	40.0	5	12.2	1	12.5	1	10.0	16	15.5
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	41	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0

주: ① 원하는 시기, 장소에 적정규모의 공장부지 확보가 가능해서 ② 토지 및 공장처분이 용이하고 재산증식 효과가 커서 ③ 현행 산업단지 입주에 따른 지원책이 미흡해서 ④ 계획입지보다 용지구입 비용이 저렴해서

#### (2) 개별입지 집단화방안

- 개별공장이 집단화되어 있는 지역을 정비하는 방법을 묻는 질문에는 전체응답자의 48.0%가 기반시설 확보를 통한 현지개발방식을 답하였고, 그 다음 의견으로는 전체의 26.0%가 최근 시행중인 공장입지 유도지구 운영이라고 응답하였음

- 기타의견으로는 집단화지역의 상황에 따라 대안을 선택해야 한다는 의견, 집적규모에 따라 중·소규모의 공장입지 유도지구로 지정하여 정비하거나 중·대규모의 산업단지로 정비해야 한다는 의견이 제시되었음

〈표 10〉 개별공장 집단화지역 효율적인 정비 방법

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	2	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	12.8	3	37.5	3	30.0	16	16.0
②	5	50.0	10	55.6	0	0.0	4	44.4	3	60.0	20	51.3	3	37.5	3	30.0	48	48.0
③	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	7.7	2	25.0	2	20.0	7	7.0
④	2	20.0	5	27.8	1	100.0	3	33.3	2	40.0	11	28.2	0	0.0	2	20.0	26	26.0
⑤	0	0.0	1	5.6	0	0.0	2	22.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	3.0
계	10	100.0	18	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	39	100.0	8	100.0	10	100.0	100	100.0

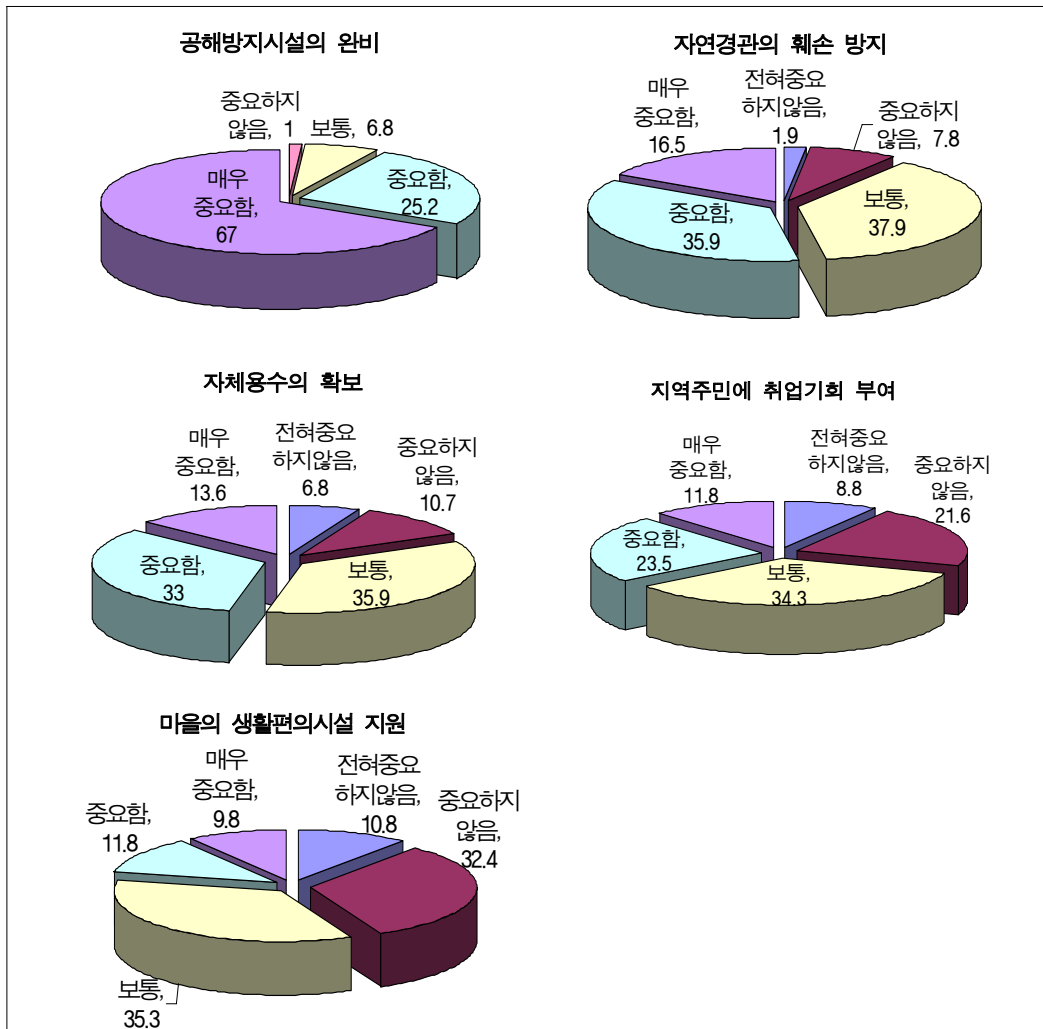
주: ① 신규산업단지 조성(전면재개발) ② 기반시설 확보를 통한 현지개발 ③ 점진적 재개발 ④ 공장입지유도지구 지정·운영 ⑤ 기타

### (3) 주민의견 수렴사항

- 비도시지역에 농지·임야에 개별적으로 공장이 입지할 경우, 인근 주민의견 수렴사항에 대해서는 ① 공해방지시설의 완비, ② 자연경관의 훼손 방지, ③ 자체용수의 확보, ④ 지역주민에 취업기회 부여, ⑤ 마을의 생활편의시설 지원에 관하여 물었음
- 우선, 공해방지시설의 완비와 관련해서는 전체응답자의 92.2%가 중요하다는 의견을 피력하였음. 자연경관의 훼손 방지와 관련해서는 중요하다는 의견이 전체의 52.4%, 자체용수 확보는 46.6%, 지역주민의 취업기회 부여 35.3% 순으로 중요하다고 응답하였음. 마지막으로, 마을의 생활편의시설 지원과 관련한 항목에는 전체의 21.6%가 중요하다고 답하였음
- 기타의견으로는 산발적인 개발로 인한 비도시지역의 난개발을 해소해야 한다는 정책적 의견과 함께 기업과 주민과의 공감대 조성이 우선이라는 의견도 있었음.

- 이와 함께 생업에 지장을 초래하지 않도록 소음, 매연, 분진 등의 공해 차단시설의 설치 여부와 지구진입에 따른 교통지체가 발생되지 않도록 도로 확폭 등 기반시설 정비에 관심을 갖았으며, 다음으로 개발에 편승하여 지역 내 현안 문제(하수도 정비, 마을회관보수 등 해결을 요구함)를 우려하는 의견도 있었음

〈그림 1〉 주민의견 수렴사항



- 그 밖의 의견으로는 공장입지 대상지에 주민의 밀도에 따라 분류 필요, 주변 토지이용상 황과의 조화, 지역주민이용 도로 등 외의 기업전용 기반시설 확보, 마을 내 기반시설 확

보(도로, 가스, 전기 등), 교통문제 해결, 마을 진입로와 별도의 출입구 개설 및 공장 진출입 차량에 대한 안전시설 설치를 중요한 항목으로 꼽고 있었음

#### (4) 산업입지 및 공장설립에 관련된 입지규제 정도

- 비수도권의 일반적인 중소도시의 경우, 산업입지 및 공장설립에 관련된 입지규제 정도는 어떻다고 생각하느냐는 질문에는 전체의 35.6%가 규제가 높다고 응답하였음. 다만, 중앙정부, 학계, 연구기관에서는 현재의 공장입지 규제가 적정하다는 의견을 주류를 이루고 있다는 특징을 가지고 있음

〈표 11〉 산업입지 및 공장설립에 관련된 입지규제 정도

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	0	0	0	0.0	4	44.4	3	60.0	9	21.4	4	50.0	2	20.0	25	24.0
②	5	50.0	10	52.6	1	100.0	3	33.3	2	40.0	14	33.3	3	37.5	4	40.0	42	40.4
③	2	20.0	9	47.4	0	0.0	2	22.2	0	0.0	19	45.2	1	12.5	4	40.0	37	35.6
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	104	100.0

주: ① 규제가 낮은 편임 ② 적정수준 ③ 규제가 높은 편임

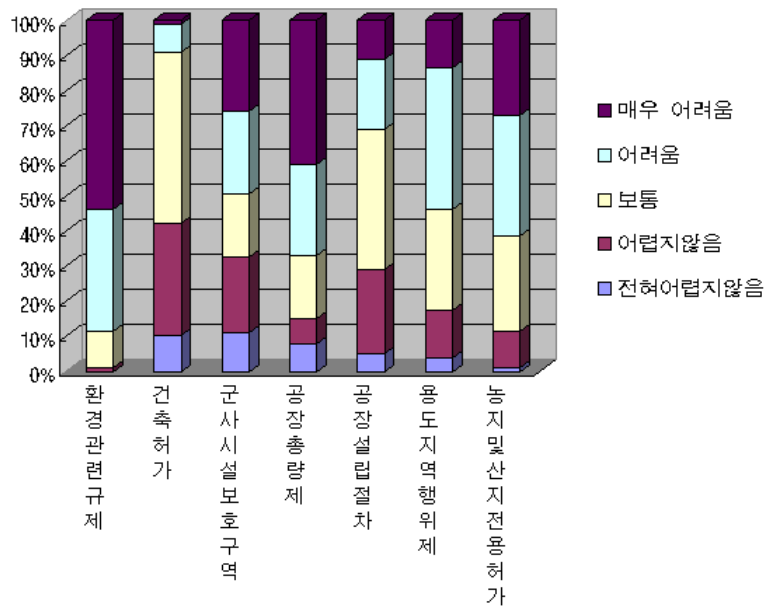
#### (5) 개별법상 규제의 어려움

- 공장설립을 위한 계획수립시 적용되는 개별법상 규제에 대해서 어려움의 정도에 대해서는 ① 환경관련규제(환경정책기본법), ② 건축허가(건축법), ③ 군사시설보호구역(군사시설보호법), ④ 공장총량제(수도권정비계획법), ⑤ 공장설립절차(공업배치 및 공장설립에 관한 법률), ⑥ 용도지역 행위제한(국토계획법), ⑦ 농지 및 산지전용허가(농지 및 산지관련법률)별로 질의하였음
- 우선, 공장설립과 관련하여 가장 심각한 규제는 환경정책기본법상의 환경관련규제로 전체응답자의 88.4%가 어려움을 호소하였음. 수도권정비계획법에 의한 공장총량제가 전체의 67.0%로 그 뒤를 이었으며, 농지 및 산지관련법률에 의한 농지 및 산지전용허가

61.5%, 『국토계획법』에 의한 용도지역 행위제한 53.9%, 군사시설보호법에 의한 군사시설보호구역 49.5%, 공업배치 및 공장설립에 관한 법률에 의한 공장설립절차의 어려움 31.0%, 건축법에 의한 건축허가 9.1% 순이었음

- 기타의견으로는 국공유지 유·무상귀속 관련 협의, 수질오염총량제, 경미한 관리계획 변경 시 사전재해영향성 검토, 문화재 조사가 매우 어렵다고 제시되었음

〈그림 2〉 개별법상 규제의 정도

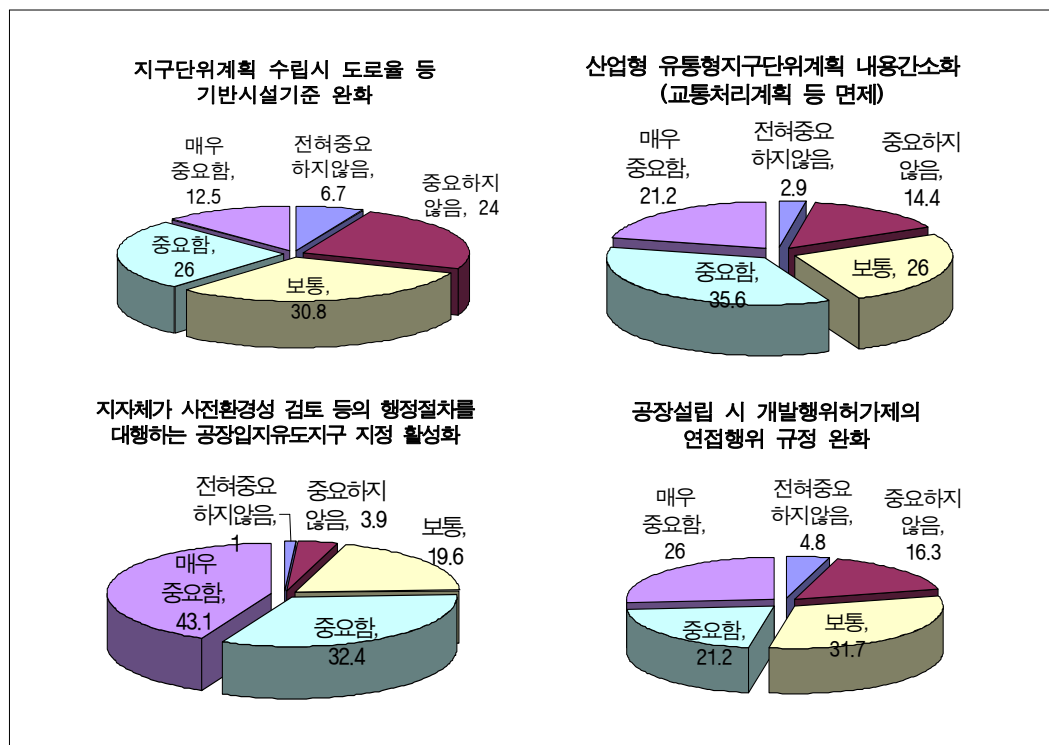


#### (6) 규제완화 정책별 중요도

- 개별입지 소규모 공장설립에 대한 규제가 높다면, 규제 완화를 위해 필요한 정책의 중요도에 대해서는 ① 지구단위계획 수립시 도로율 등 기반시설기준 완화, ② 산업형·유통형 지구단위계획 내용 간소화(교통처리계획 등 면제), ③ 지자체가 사전환경성 검토 등의 행정절차를 대행하는 공장입지유도지구 지정 활성화, ④ 공장설립시 개발행위허가제의 연접행위 규정 완화에 관하여 물었음
- 우선, 지자체가 사전환경성 검토 등의 행정절차를 대행하는 공장입지유도지구 지정 활성화 부문과 관련해서는 전체의 75.5%가 중요하다고 응답하였음

- 산업형·유통형 지구단위계획 내용 간소화와 관련해서는 본 연구가 진행되고 있는 과정에서 국토해양부가 교통처리계획을 없애는 방안을 『국토계획법』 개정안에 2008년 4월 입법예고한 상태임. 본 설문조사에서는 전체 응답자의 56.4%가 교통처리계획 면제가 중요하다고 응답하였음. 직종별로는 기업인 전체의 80%가 교통처리계획 면제가 필요하다고 응답한 반면, 충청남도과 시·군에서는 40%와 57.9%만이 필요성을 인정하였음. 이러한 상반된 입장은 기반시설 설치와 관련된 공공기관과 사업자간의 협의기준이 분명치 않기 때문에 발생하는 문제라고 판단됨
- 공장설립시 개발행위허가제의 연접행위 규정 완화와 관련해서는 전체의 47.2%가 중요하다고 답하였음. 마지막으로, 지구단위계획 수립시 도로율 등 기반시설기준은 전체응답자의 38.5%가 완화해야 한다고 응답하였음.
- 그 밖의 응답으로는 기반시설이 확보되지 않았을 경우 공장설립 시 개발행위허가제의 연접행위 규정은 현재와 같이 강화하여야 한다는 의견이 제시되었음

〈그림 3〉 규제완화정책별 중요도

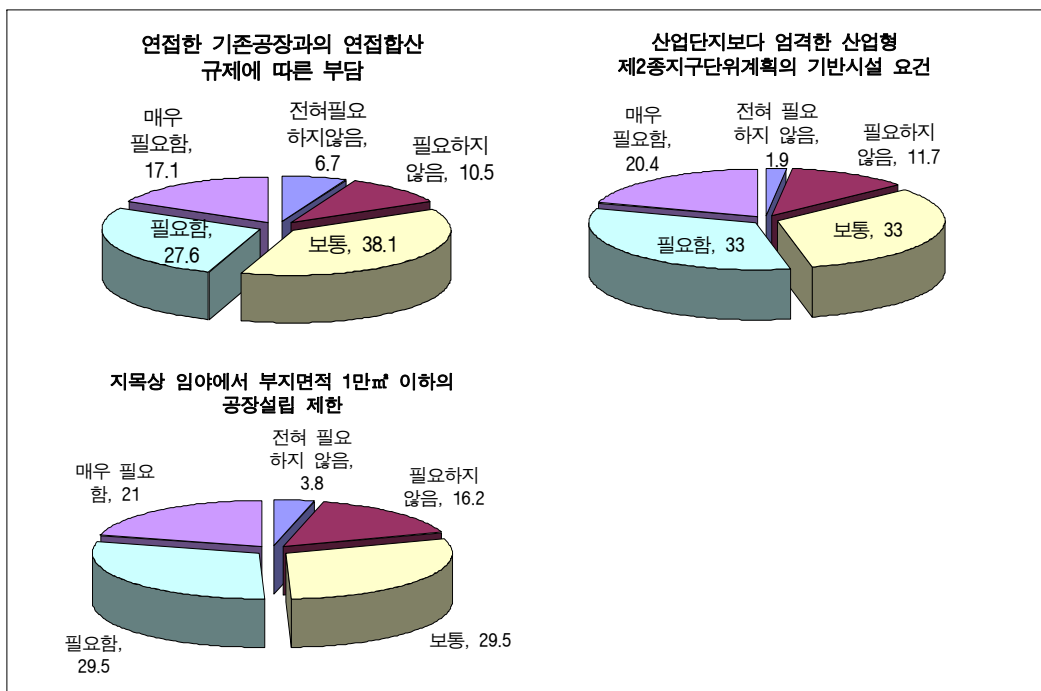




## (7) 공장설립 규제 및 절차의 개선 필요성

- 계획관리지역내 소규모 공장 설립과 관련된 규제 및 절차에 대하여 개선 필요성에 대해서는
  - ① 연접한 기존공장과의 연접합산 규제에 따른 부담, ② 산업단지보다 엄격한 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 요건(녹지율, 도로율, 완충녹지 설치의무 등), ③ 지목상 임야에서 부지면적 1만㎡ 이하의 공장설립 제한(국토계획법과 산지관리법의 기준 상이)에 관하여 물었음
- 우선, 산업단지보다 엄격한 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 요건(녹지율, 도로율, 완충녹지 설치의무 등)에 관해서는 전체의 53.4%가 개선이 필요하다고 답하였음
- 다음으로는 지목상 임야에서 부지면적 1만㎡ 이하의 공장설립 제한과 관련하여 『국토계획법』과 『산지관리법』의 기준이 상이한 것에 대하여는 전체응답자의 50.5%가 개선이 필요하다고 응답하였음. 마지막으로, 연접한 기존공장과의 연접합산 규제에 따른 부담에 대해서는 전체응답자의 44.7%가 개선이 필요하다고 응답하였음
- 기타의견으로는 사전환경성 검토의 완화가 필요하다고 제시되었음

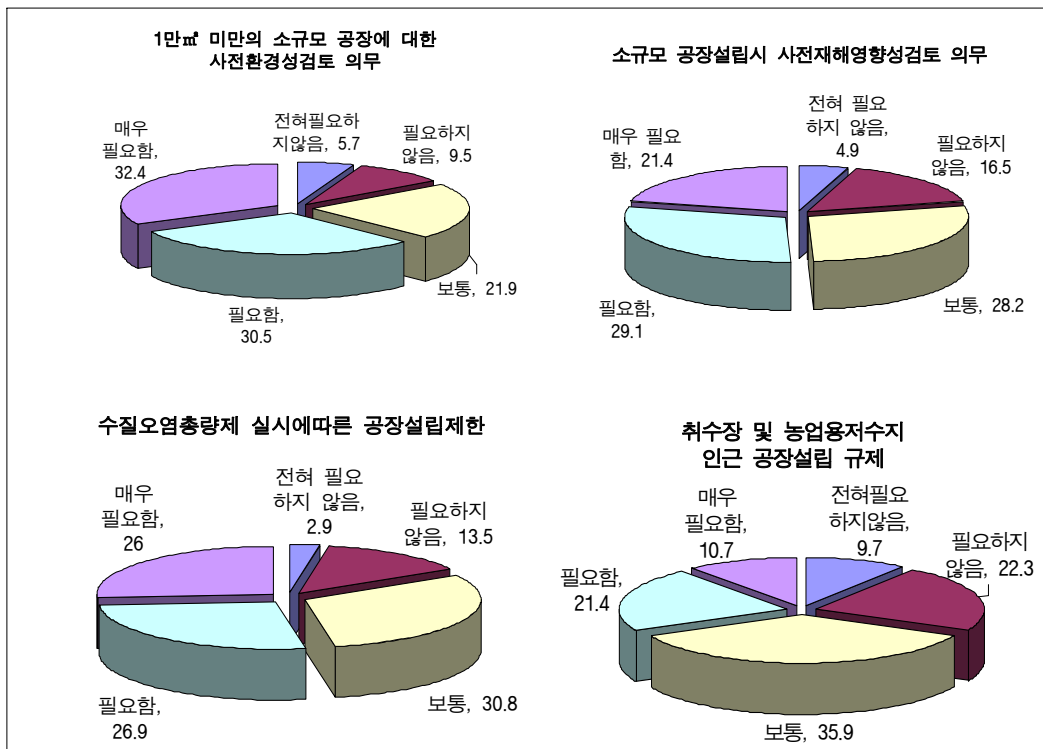
〈그림 4〉 공장설립 규제 및 절차 개선의 필요성

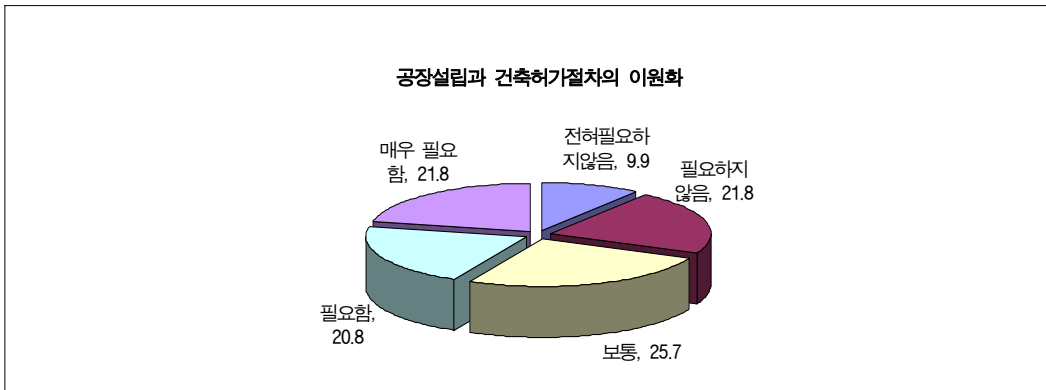


## (8) 입지제한 규제개선의 필요성

- 공장설립시 입지제한과 관련된 환경, 재해, 건축 인허가 관련 규제 개선의 필요성의 정도에 대해서는 ① 1만㎡ 미만의 소규모 공장에 대한 사전환경성검토 의무, ② 소규모 공장설립시 사전재해영향성검토 의무, ③ 수질오염총량제 실시에 따른 공장설립 제한, ④ 취수장 및 농업용저수지 인근 공장설립 규제, ⑤ 공장설립과 건축허가절차의 이원화에 관하여 물었음
- 우선, 1만㎡ 미만의 소규모 공장에 대한 사전환경성검토 의무와 수질오염총량제 실시에 따른 공장설립 제한에 대해서는 전체응답자의 52.9%가 개선이 필요하다고 응답하였음
- 그 다음으로는 소규모 공장설립시 사전재해영향성검토 의무에 관해서는 전체의 50.5%, 공장설립과 건축허가절차의 이원화 42.6%, 취수장 및 농업용저수지 인근 공장설립 규제 32.1% 순으로 개선이 필요하다고 응답하였음

〈그림 5〉 입지제한 규제개선의 필요성

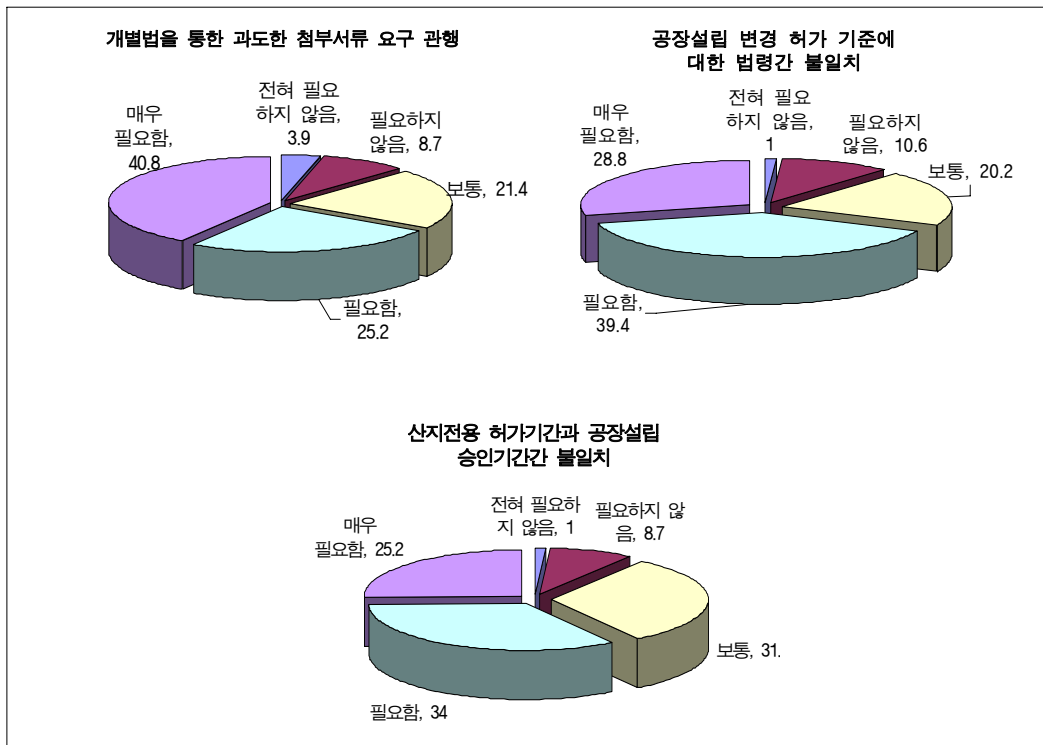




#### (9) 절차간소화 개선 필요성

- 공장설립과 관련된 행정절차 간소화 및 법률간 상충 해소를 위해 필요한 규제 및 절차의 개선 필요성의 정도에 대해서는 ① 개별법을 통한 과도한 첨부서류 요구 관행, ② 공장설립 변경 허가 기준에 대한 법령간 불일치(산지, 농지 등과 관련된 인·허가사항을 의제처리 받은 후 공장건축면적을 10%를 초과하여 사업을 추진할 경우 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률에서는 변경승인 대상이 아님에도 불구하고 농지법이나 산지관리법의 담당부서는 승인 신청을 요구), ③ 산지전용 허가기간과 공장설립 승인기간간 불일치에 관하여 물었음
- 우선, 공장설립 변경 허가 기준에 대한 법령간 불일치에 대해서는 전체응답자의 68.2%가 개선이 필요하다고 응답하였음
- 그 다음으로는 개별법을 통한 과도한 첨부서류 요구 관행 66.0%, 산지전용 허가기간과 공장설립 승인기간간 불일치 59.2% 순으로 개선이 필요하다고 응답하였음
- 기타의견으로는 환경관련 협의시 유사한 검토항목이 중복되고 규제강도도 상이한 점을 개선해야 한다고 제시되었음

〈그림 6〉 절차 간소화 개선의 필요성



## 5) 개발행위허가 부문

### (1) 공장건축 규모 제한의 적정성

- 계획관리지역에서의 공장건축 규모(1만㎡ 이하)의 적정성에 대한 질문에는 적정하다는 의견이 전체의 23%를 차지하였으나, 확대할 필요가 있는 의견도 전체의 15.0%가 응답하였음. 특히, 조건별 완화는 59.0%를 차지하고 있으며, 오염원이 없는 공장의 경우 완화해야 한다는 의견이 41.0%로 외투기업의 경우보다 더 우세한 응답경향을 보이고 있음
- 기타의견으로는 법령완화를 통해 개별공장 입지보다는 계획입지를 위한 여건(산업단지 조성 등) 조성이 필요하다는 의견이 제시되었음

〈표 12〉 계획관리 지역에서의 공장건축 규모의 의견여부

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 옹역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	33.3	8	44.4	0	0.0	1	11.1	2	40.0	8	19.5	0	0.0	1	10.0	23	23.0
②	3	33.3	2	11.1	0	0.0	0	0.0	1	20.0	7	17.1	1	12.5	1	10.0	15	15.0
③	0	0.0	1	5.6	0	0.0	3	33.3	1	20.0	9	22.0	3	37.5	1	10.0	18	18.0
④	1	11.1	7	38.9	0	0.0	4	44.4	1	20.0	17	41.5	4	50.0	7	70.0	41	41.0
⑤	2	22.2	0	0.0	0	0.0	1	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	3.0
계	9	100.0	18	100.0	0	0.0	9	100.0	5	100.0	41	100.0	8	100.0	10	100.0	100	100.0

주: ① 적정하다. ② 더 확대하여야 한다.(\_\_\_\_만 제곱미터까지) ③ 지역발전 차원에서 외투기업의 경우 완화를 할 필요가 있다. ④ 오염원이 없는 공장의 경우 완화해줄 필요가 있다. ⑤ 기타

## (2) 투기목적의 개발행위허가 취소방안

- 투기목적으로 개발행위허가에 대한 준공검사만 득하고 허가내용대로 건축행위를 하지 아니할 경우 행위허가를 취소하도록 하는 방안에 대한 질문에는 전체응답자의 40.8%가 허가를 취소해야 한다고 응답하였음. 그 다음으로는 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 예방해야 한다는 의견이 전체의 25.2%로 뒤를 이었음
- 그 밖의 의견으로는 개발행위 허가를 취소하는 방안 보다 제도 개선이 필요하다고 제시되었음. 즉, 건축을 목적으로 하는 개발행위는 토지형질변경에 대한 개발행위 허가를 받은 뒤 건축물의 건축허가를 받아 건축행위를 하는 실정으로 건축을 위한 토지형질변경 허가를 별도로 받지 않도록 하고 건축을 위한 개발행위 허가를 득하도록 제도상에서 의무화하면 해결될 문제라고 의견을 피력하였음
- 또한, 개발행위 준공이 되었기 때문에 취소할 수는 없고, 개발행위 시 건축허가와 같이 의제로 허가해주고 허가 후 일정기간(건축법은 1년) 내에 건축이 되지 않을 경우 허가를 취소하는 방안도 제시되었음
- 반면, 토석채취 목적으로 악용사례를 예방하기 위하여 건축착공과 병행하여 개발행위를 착수·시행하도록 강제규정을 두어야하고 건축법령에 이행부과금을 부과해야 한다는

의견도 제시되었으며, 개발행위허가 취소와 더불어 변경·훼손된 부분에 대한 원상복구 명령을 내려야 한다는도 의견도 있었음

〈표 13〉 투기목적의 개발행위허가제에 대한 의견

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	2	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	7.1	0	0.0	1	10.0	9	8.7
②	1	10.0	2	11.1	0	0.0	2	22.2	0	0.0	16	38.1	2	25.0	3	30.0	26	25.2
③	1	10.0	1	5.6	0	0.0	3	33.3	4	80.0	8	19.0	1	12.5	3	30.0	21	20.4
④	5	50.0	9	50.0	1	100.0	4	44.4	1	20.0	14	33.3	5	62.5	3	30.0	42	40.8
⑤	0	0.0	4	22.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.4	0	0.0	0	0.0	5	4.9
계	10	100.0	18	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0

주: ① 일정부분 동의하지만 허가취소는 너무 가혹하다 ② 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 방지한다. ③ 불이행시 이행부과금을 가중 부과하여야 한다. ④ 허가를 취소하여야 한다. ⑤ 기타

### (3) 개발행위허가제도 선호이유

○ 개발행위허가를 통해 공장을 건축하는 이유에 대한 질문에는 전체응답자의 40.8%가 원하는 시기, 장소에 적정규모의 공장부지 확보가 가능해서라고 답하였음. 그 다음으로는 전체의 29.1%가 타법령에 비해 인허가 절차가 간소하기 때문에라고 답하였으며, 토지 및 공장처분이 용이하고 재산증식 효과가 커서 19.4%, 산업단지보다 임대료나 용지구입 비용이 저렴해서가 10.7%를 차지하였음

〈표 14〉 개발행위허가를 통해 공장을 건축하는 이유

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 옹역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	2	20.0	6	33.3	0	0.0	3	33.3	1	20.0	20	47.6	4	50.0	6	60.0	42	40.8
②	4	40.0	5	27.8	0	0.0	2	22.2	2	40.0	4	9.5	2	25.0	1	10.0	20	19.4
③	2	20.0	4	22.2	0	0.0	2	22.2	1	20.0	16	38.1	2	25.0	3	30.0	30	29.1
④	2	20.0	3	16.7	1	100.0	2	22.2	1	20.0	2	4.8	0	0.0	0	0.0	11	10.7
⑤	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
계	10	100.0	18	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0

주: ① 원하는 시기, 장소에 적정규모의 공장부지 확보가 가능해서 ② 토지 및 공장처분이 용이하고 재산증식 효과가 커서 ③ 타법령에 비해 인허가 절차가 간소하기 때문에 ④ 산업단지보다 임대료나 용지구입 비용이 저렴해서 ⑤ 기타

#### (4) 연접개발 개선 필요성

- 개발행위허가 연접개발 기준에 대한 개선이 필요한지에 대한 질문에는 전체응답자의 80.2%가 필요하다고 응답하였음
- 그 밖의 의견으로는 기반시설이 확충된 지역일 경우에 개발행위허가 연접개발 기준에 대한 개선이 필요하다고 제시되었음

〈표 15〉 개발행위허가 연접개발 기준에 대한 개선의 필요성

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 옹역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	7	70.0	16	88.9	0	0.0	7	77.8	4	80.0	30	73.2	7	87.5	10	100.0	81	80.2
②	3	30.0	2	11.1	0	0.0	2	22.2	1	20.0	10	24.4	1	12.5	0	0.0	19	18.8
③	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.4	0	0.0	0	0.0	1	1.0
계	10	100.0	18	100.0	0	0.0	9	100.0	5	100.0	41	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0

주: ① 필요하다. ② 불필요하다. ③ 기타

#### (5) 연접개발 개선항목

- 개발행위허가 연접개발기준에 대한 개선항목에 관한 질문에는 전체응답자의 57.6%가 연접개발 완화기준을 용도에서 규모기준으로 개선해야 한다고 손꼽았음. 다음으로는 난개발방지를 위하여 연접개발기준을 더욱 강화하여야 한다는 의견이 전체의 18.5%, 연접개발 전면폐지와 완화대상에 제1종근린생활과 주택 이외 공장을 포함하여야 한다는 의견이 각각 9.8%로 나타났다
- 그 밖의 의견으로는 연접규정의 도입취지를 고려하여 연접개발의 정의를 정립하고 편법개발을 도모할 경우에 한하여 적용하도록 제도 개선이 필요하다는 의견(연접개발 적용기준 및 원칙 정립)이 제시되었고, 기반시설과 연계된 개발행위허가 면적규제 완화가 필요하다고 제안하였음

〈표 16〉 개선이 필요하다면 가장 우선적으로 개선해야 할 부분

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	1	11.1	3	18.8	0	0.0	0	0.0	1	20.0	1	2.7	1	14.3	2	20.0	9	9.8
②	4	44.4	2	12.5	1	100.0	1	14.3	1	20.0	7	18.9	1	14.3	0	0.0	17	18.5
③	3	33.3	8	50.0	0	0.0	4	57.1	3	60.0	23	62.2	5	71.4	7	70.0	53	57.6
④	1	11.1	2	12.5	0	0.0	2	28.6	0	0.0	3	8.1	0	0.0	1	10.0	9	9.8
⑤	0	0.0	1	6.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	8.1	0	0.0	0	0.0	4	4.3
계	9	100.0	16	100.0	1	100.0	7	100.0	5	100.0	37	100.0	7	100.0	10	100.0	92	100.0

주: ① 연접개발기준을 전면 폐지하여야 한다. ② 난개발방지를 위하여 연접개발기준을 더욱 강화하여야 한다. ③ 연접개발 완화기준을 용도에서 규모기준으로 개선하여야 한다. ④ 완화대상에 제1종근린생활과 주택 이외 공장을 포함하여야 한다. ⑤ 기타

#### (6) 외국인투자기업의 개발행위허가 완화 필요성

- 외국인투자기업의 경우, 지역발전차원에서 공장 증설·증축에 대한 개발행위허가 완화가 필요한지에 관한 질문에는 전체응답자의 63.1%가 필요하다고 응답하였음. 직종별로는 기업과 전문용역회사는 필요하다는 응답율이 높은 반면, 공무원은 불필요하다는 의견



이 다수를 차지하고 있음

- 기타의견으로는 외국투자기업 유치인 경우에 선별적으로 개발행위허가가 필요하고, 친환경·친에너지인 경우에는 우선적 지원이 요구되며, 환경오염 유발 및 제조업인 경우에는 기반시설과 연동하는 등 조건부 제시의 개발행위허가가 필요하다는 의견이 제시되었음. 이에 비하여 역차별이 없도록 인·허가 조건 동일해야 한다는 의견도 제시되었음

〈표 17〉 외투기업의 개발행위허가 완화의 필요성

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	4	40.0	12	66.7	0	0.0	3	33.3	3	60.0	30	71.4	6	75.0	7	70.0	65	63.1
②	5	50.0	6	33.3	1	100.0	4	44.4	2	40.0	12	28.6	1	12.5	3	30.0	34	33.0
③	1	10.0	0	0.0	0	0.0	2	22.2	0	0.0	0	0.0	1	12.5	0	0.0	4	3.9
계	10	100.0	18	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0

주: ① 필요하다. ② 불필요하다. ③ 기타

#### (7) 공장 증축 완화비율

- 개발행위허가 기준 완화가 필요하다면, 증축·증설 비율(현재는 50%까지 가능)을 어느 정도까지 완화가 필요한지에 관한 질문에는 전체 응답자의 29.6%가 100%까지 대폭 완화해야 한다고 답하였음. 직종별로는 기업과 공사는 대폭 완화로 응답한 반면, 충청남도과 시·군 공무원은 최대 70%선까지 허용할 수 있다고 답하였음
- 기타의견으로는 ① 지자체의 여건에 따라 적용, ② 투자기업의 선별적 증축·증설비율이 필요하며, 비율은 50~75% 정도로 지정하고 추후 보정을 하면서 적용, ③ 필요하지 않음, ④ 심의를 거친다면 제한 철폐, ⑤ 규모제한 삭제, ⑥ 기타 외국기업유치도 중요하지만 국내기업과의 형평성 유지필요, ⑦ 정확한 검증율 규모산정, ⑧ 현행유지 등의 의견이 다양하게 제시되었음

〈표 18〉 필요하다면 증축증설 비율은 어느 정도까지 완화

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
60%	1	12.5	4	26.7	0	0.0	0	0.0	1	25.0	3	9.1	1	12.5	0	0.0	10	12.3
70%	5	62.5	3	20.0	0	0.0	1	20.0	1	25.0	9	27.3	0	0.0	4	50.0	23	28.4
80%	0	0.0	1	6.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	11	33.3	0	0.0	0	0.0	12	14.8
90%	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	3.0	0	0.0	0	0.0	1	1.2
100%	0	0.0	5	33.3	0	0.0	1	20.0	1	25.0	7	21.2	6	75.0	4	50.0	24	29.6
기타	2	25.0	2	13.3	0	0.0	3	60.0	1	25.0	2	6.1	1	12.5	0	0.0	11	13.6
계	8	100.0	15	100.0	0	0.0	5	100.0	4	100.0	33	100.0	8	100.0	8	100.0	81	100.0

## 6) 산업형 제2종지구단위계획 부문

### (1) 지구단위계획의 기능

- 공장입지 계획수단으로써의 산업형 제2종지구단위계획의 기능은 무엇이라고 생각하는  
 냐는한 질문에는 전체의 45.6%가 비도시지역의 난개발 방지 목적을 손꼽았음. 그 다음  
 으로는 체계적인 토지이용계획 수립이 전체의 40.8%로 뒤를 이었음

〈표 19〉 공장입지 계획수단으로써의 산업형 제2종지구단위계획의 기능

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	5	50.0	6	31.6	1	100.0	7	77.8	4	80.0	19	45.2	4	50.0	1	11.1	47	45.6
②	4	40.0	9	47.4	0	0.0	1	11.1	0	0.0	19	45.2	4	50.0	5	55.6	42	40.8
③	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	7.1	0	0.0	1	11.1	4	3.9
④	1	10.0	4	21.1	0	0.0	0	0.0	1	20.0	1	2.4	0	0.0	2	22.2	9	8.7
⑤	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.0
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	9	100.0	103	100.0

주: ① 비도시지역 난개발 방지 ② 체계적인 토지이용계획 수립 ③ 상하위 관련 계획과의 정합성 부여 ④ 민간사업자의 사업기회 부여 ⑤ 기타

- 기타의견으로는 산업형 제2종지구단위 계획에서는 지역경제 활성화 측면과 공해나 오염에 대한 방지를 목적으로 한다는 의견이 제시되었음

## (2) 지구단위계획을 통한 사업추진시 어려움

- 산업형 제2종지구단위계획을 통한 공장입지를 추진할 때 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하는지에 관한 질문에는 전체의 42.7%가 행정절차의 장기화를 지적하였으며, 개별법에 의한 규제 중 중복성이 전체의 35.9%로 뒤를 이었음
- 기타의견으로는 과도한 기반시설 부담으로 인한 용지 분양가 상승과 지침적용의 유연성이 부족하다는 의견이 제시되었음

〈표 20〉 지구단위계획을 통한 사업추진시 어려움

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	1	5.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	4.9	0	0.0	1	10.0	7	6.8
②	2	20.0	4	21.1	0	0.0	3	33.3	1	20.0	17	41.5	4	50.0	6	60.0	37	35.9
③	4	40.0	12	63.2	1	100.0	5	55.6	1	20.0	14	34.1	4	50.0	3	30.0	44	42.7
④	1	10.0	0	0.0	0	0.0	1	11.1	2	40.0	5	12.2	0	0.0	0	0.0	9	8.7
⑤	0	0.0	2	10.5	0	0.0	0	0.0	1	20.0	1	2.4	0	0.0	0	0.0	4	3.9
⑥	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	4.9	0	0.0	0	0.0	2	1.9
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	41	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0

주: ① 국토계획 관련 법제도의 이해부족 ② 개별법에 의한 규제의 중복성 ③ 행정절차의 장기간 소요 ④ 관련지침의 부재 ⑤ 주민들의 민원제기 ⑥ 기타

## (3) 중복 및 규제강도가 강한 개별법

- 산업형 제2종지구단위계획을 통한 공장입지 추진시 가장 규제가 심하고 중복되는 개별법은 무엇인지에 관한 질문에는 전체의 71.6%가 환경정책기본법을 지적하였음. 그 다음으로는 농지법 12.7%, 산지관리법 7.8%, 문화재보호법과 도로 관련법이 각각 3.9%를 차지하였음
- 기타의견으로는 행정계획과 실시계획에서 중복검토하는 절차를 실시계획에서만 검토하

도록 조정하자는 의견이 제시되었음

〈표 21〉 지구단위계획으로 사업추진시 가장 규제가 심하고 중복되는 개별법

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	4	44.4	16	84.2	1	100.0	4	44.4	4	80.0	30	73.2	7	87.5	7	70.0	73	71.6
②	2	22.2	2	10.5	0	0.0	2	22.2	0	0.0	6	14.6	0	0.0	1	10.0	13	12.7
③	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	22.2	1	20.0	3	7.3	1	12.5	1	10.0	8	7.8
④	3	33.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.4	0	0.0	0	0.0	4	3.9
⑤	0	0.0	1	5.3	0	0.0	1	11.1	0	0.0	1	2.4	0	0.0	1	10.0	4	3.9
계	9	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	41	100.0	8	100.0	10	100.0	102	100.0

주: ① 환경정책기본법 ② 농지법 ③ 산지관리법 ④ 문화재보호법 ⑤ 도로 관련법(도시계획도로, 사도 등)

#### (4) 행정절차 반복 이행

- 산업형 제2종지구단위계획을 통하여 입지가 확정된 공장이 관리계획 결정고시 이후 업종이 변경되어 일정부분 행정절차가 반복되어 이행되는 것에 대하여 어떻게 생각하는지에 대한 질문에는 전체의 33.7%가 변경이 필요하면 절차를 이행하는 것이 당연하다고 응답하였음
- 반면, 전체 응답자의 28.8%는 절차를 이행해야 하지만 불필요한 행정력 낭비라는 의견을 제시하였고, 불필요한 절차이므로 사전에 지침으로 의도적인 변경을 예방해야 한다는 의견도 전체의 26.9%를 차지하였음
- 기타의견으로는 ① 절차의 간소화를 넘어 각 부문 간 시각차를 좁히고, 행정력 낭비와 승인기간 절약에 노력을 기울여야 한다는 의견, ② 절차를 대폭 간소화시키되, 불법(편법)적인 방법으로 인허가 변경을 추진하는 경우(예: 입주기업이 확정되지 아니한 상태에서 토지개발업자가 토지 개발 사업을 위하여시행하는 경우에는 제어방안을 강구할 필요(예: 입주기업이 당초 계획 시 보다 50% 이상 변경될 경우에는 변경 금지하는 방안 등), 절차 완화 방안: 동종 계열업종으로 변경되는 경우(예: 중분류 코드범위 내 변경) 또는 변경범위가 일정범위 이내인 경우(예: 총면적의 50% 미만의 업종 변경)는 신고로 갈음하되, 업종의 전면개정인 경우는 절차이행 필요, ③ 오염배출용량이 감소, 당초 용량보다

일정비율 이내 증가 시 경미한 변경으로 절차이행 불필요, ④ 업종에 따른 규제 기준이 다르므로 오염물이 감소하는 업종으로 변경 시 경미한 변경으로 처리하는 기준 필요, ⑤ 업종변경으로 인해 환경, 건축등 주요 변경부문에 한하여 협의절차이행 필요, ⑥ 완화된 업종변경은 절차이행 불필요하다는 의견이 제시되었음

〈표 22〉 업종변경에 따른 행정절차 반복이행

소속 항목	도		시·군		중앙 정부		연구 기관		학계		전문 용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	5	50.0	7	36.8	0	0.0	2	22.2	0	0.0	15	35.7	3	37.5	3	30.0	35	33.7
②	0	0.0	2	10.5	0	0.0	0	0.0	1	20.0	1	2.4	0	0.0	1	10.0	5	4.8
③	1	10.0	6	31.6	0	0.0	1	11.1	0	0.0	15	35.7	3	37.5	4	40.0	30	28.8
④	2	20.0	2	10.5	1	100.0	5	55.6	4	80.0	10	25.0	2	25.0	2	20.0	28	26.9
⑤	2	20.0	2	10.5	0	0.0	1	11.1	0	0.0	1	0.0	0	0.0	0	0.0	6	5.8
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	104	100.0

주: ① 변경이 필요하면 절차를 이행하는 것이 당연하다 ② 단지 필요한 절차일 뿐이며 이행은 해야 한다. ③ 절차를 이행해야 하지만 불필요한 행정력 낭비이다. ④ 불필요한 절차이므로 사전에 지침으로 의도적인 변경을 예방해야 한다. ⑤ 기타

#### (5) 공장입지 통합지침 항목

- 산업형 제2종지구단위계획의 기능과 운영취지에 맞도록 공장입지에 따른 통합지침(가칭)을 수립한다면 반영해야 할 내용의 우선순위를 묻는 질문에는 ① 업종 및 실제 사업주, ② 실질적인 건축계획안, ③ 실질적인 토지이용계획안, ④ 용적율·건폐율·최고높이, ⑤ 지구단위계획구역계 설정 순으로 부여하였음

〈표 23〉 공장입지 통합지침 항목

구 분	1순위(%)	2순위(%)	3순위(%)	4순위(%)	5순위(%)	합계(%)
지구단위계획구역계 설정	30.9	25.8	16.5	15.5	11.3	100.0
용적율 및 건폐율, 최고높이	34.0	26.8	20.6	12.4	6.2	100.0
실질적인 건축계획안	41.7	29.2	17.7	8.3	3.1	100.0
업종 및 실제 사업주	44.3	18.6	16.5	13.4	7.2	100.0
실질적인 토지이용계획안	41.2	32.0	16.5	8.2	2.1	100.0

### ※ 부록3. 개발행위허가제도 운용상 불합리한 사례 건의사항(2008.2.18)

□ 건축물(공작물)의 건축을 목적으로 한 토지의 형질변경허가 관련 불합리한 사례

구분	건수	면적(㎡)	구체적인 사례	시·군	충남도 검토의견
가. 개발행위허가에 대한 준공검사만 득하고 허가 내용 대로 건축행위를 하지 아니한 경우			없음		
나. 원주택지조성을 목적으로 개발행위허가만 득한 후 분양하여 문제가 발생한 경우			없음		
다. 건축물의 건축시 발생하는 토지의 절토, 성토 등의 행위가 토지의 형질변경에 해당하지 않아 개발행위허가의 규모제한(관리지역 3만㎡)을 받지 않은 경우 등 기타 업무집행 및 운용에 있어서 불합리한 사례	1	24,663.94 ⇒ 6,486	<p>〈군사시설(방음 사격장) 부지조성〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>620사업완료 후 지적정리가 되지 않은 상황에서 건축물이 있는 기 형질변경이 완료된 면적을 포함하여 허가신청</li> </ul> <p>⇒ 실제 개발행위허가가 이루어지는 곳에 대해서만 신청토록 하여 개발행위허가</p> <p>※ 계룡시 도시계획조례시행규칙에 의거 1991.7.31 이전 형질변경이 완료된 곳은 연접면적산정 적용 제외 규정에 의거 개발행위허가 하였으나, 신청지 인근에 개발행위허가 신청시 연접규모를 초과하여 개발행위 불가</p>	계룡시	『국토계획법』에 의하여 개발행위허가 시 『국토계획법』 시행령 제55조제1항의 규정에 따라 용도 지역별로 규모이내에서만 허가 가능하도록 하고 있고, 예외로 『국토계획법』 시행령 제55조제3항의 규정에 따라 지구단위계획을 수립하는 경우, 농어촌정비사업, 초지조성, 농지조성을 위한 경우 등으로 규정하고 있음. 계룡시는 전체 행정구역의 45%인 27.3km <sup>2</sup> 가 계룡대(3군본부) 관할구역으로 계룡대는 620사업으로 1983년 비도시지역에서

구분	건수	면적 (㎡)	구체적인 사례	시·군	충남도 검토의견
	1	29,000 ⇒ 9,983	<p>〈군사시설(정보센터) 부지조성〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>620사업에 기 개발된 곳을 포함하여 개발행위 허가 신청</li> </ul> <p>⇒ 실제 개발행위가 이루어지는 곳에 대해서만 신청토록 하여 개발행위 허가</p> <p>※ 계룡시 도시계획조례시행규칙에 의거 1991.7.31이전 형질변경이 완료된 곳은 연접면적산정 적용 제외규정에 의거 개발행위허가 하였으나, 신청지 인근에 개발행위허가 신청시 연접규모를 초과하여 개발행위허가 불가</p>	계룡시	<p>「국토이용관리법」에 의하여 입지하여 민간인은 개발행위를 할 수 없으나 군에서 필요에 의하여국방군사시설(건축물)을 건축하고 있으나 개발행위 면적 범위를 초과하여 개발행위허가가 어려운 실정으로 국방시설을 공공청사로 도시계획시설 결정을 하여야하나 군사시설의 특성상 보안 및 비밀유지가 되어야 할 시설로서 도시계획시설 결정 없이 개발행위로 입지가 가능하도록 하여야 할 필요가 있고, 도시계획시설로 결정할 경우 군부대를 공공청사로 보아야 하는지도 논란의 여지가 있으므로 국방·군사시설은 개발행위허가 규모의 면적제한 규정을 적용하지 않도록 법령개정이 필요함</p> <p>※ 구 국토이용관리법 제20조의 규정에 따라 국방시설 설치를 위한 토지의 형질변경은 행위제한의 예외규정에 따라 입지 가능했었음</p>
	1	10,000 정도	<p>〈군사시설(종교시설-증축) 부지조성〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1996년에 기 개발된 종교시설을 증축하기 위해 개발행위허가 가능여부 문의</li> </ul> <p>⇒ 연접면적을 초과하여 개발행위허가불가로 지적공부정리를 하여 기 개발된 대지 내에서 증축이 이루어지도록 협의 중</p>	계룡시	

□ 농림지역(농업진흥지역 및 보전산지)에 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 등 개별법에 의한 공장설립 승인 시 농지 및 산지전용허가 등이 의제되어, 『국토계획법』 상 공장입지가 불가한 농림지역의 종장이 입지한 사례

건수	면적 (㎡)	구체적인 사례	시 · 군	충남도 검토의견
114	602,900	농림지역 중 보전산지에서의 행위제한은 산지관리법에 의하여 허가됨	아산시	개발행위허가 보다 산지전용허가 및 개별 공장설립 승인 등 소규모 개발의 난립으로 인해 난개발에 대한 대책이 필요함

□ 기타 문제점 및 개선사항

구분	현황 및 문제점	개선사항	이유	시 · 군	충남도 검토의견
1	국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토법”) 제55조제5항 제3호의 규정에 의하여 제1종근린생활시설 또는...건축하고자 하는 경우.	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제55조제5항 제3호 개발행위허가대상 토지에...하고자 하는 경우 <b>다음 각목의 요건을 갖춘 경우.</b> <b>가. 건폐율 10% 이상일 것(건축자재 소매점의 경우 제외한다)</b> <b>나. 전용면적은 2000제곱미터이하이어야 한다.</b>	국토법시행령 제55조 5항에서 면적 제한규정을 받지 않도록 규정하고 있으나, 건폐율 및 개발제한면적 등을 제한하지 않아 사실상 법 취지에 벗어나 무분별하게 개발되고 있는 실정임	천안시	국토의계획및이용에관한법률제78조의 규정에 의한 용도지역안에서의 용적률 적용 기준을 참고하여 적정한 용적률 및 건폐율을 감안한 허가권자가 판단할 사항으로 개선 불필요
2	국토법시행령 제56조 개발행위허가기준 - 별표1 기반시설란 1) 주변의 교통소통에 지장이 없을 것 2) 대지와 도로와의 관계는 건축법에 적합할 것	국토법시행령 제56조 개발행위허가 기준 - 별표1 기반시설란 1) 주변의 교통소통에 지장이 없을 것 2) 대지와 도로와의 관계는 건축법에 적합할 것 <추가> 3) 진입도로가 현황도로인 경우 - 포장된 도로일 경우 소유자 동의 불필요 - 미포장된 도로일 경우 5필지 이하 접할 경우 소유자의 사용 승낙을 득할 것	국토법제58조(개발 행위허가기준) 제1항 제5호 당해 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보계획이 적정할 것이라 규정하고 시행령에서 기반시설에 대한 검토가 별도로 기재 기준을 제시하지 않으므로 관리지역 내 건축계획 시 진입 도로가 현황도로인 경우 법과 시행령의 허가기준이 일치하지 않아 논란이 야기됨.	천안시	도로와 대지의 관계는 국토의계획및이용에관한법률, 도로법, 사도법, 등 기타 관계법령의 규정에 의한 진입 도로를 감안하여 적용할 사항으로 <추가>안의 규정을 만들 경우 사유재산의 침해가 우려되는 등 문제점이 발생할 수 있어 불필요



구분	현황 및 문제점	개선사항	이유	시·군	충남도 검토의견
3	국계법시행령 제51조 제1호 건축물의 건축 (“건축법”제2조제1항 제2호에 따른 건축물의 건축)	국계법시행령 제51조 제1호 건축물의 건축 (“건축법”제2조제1항제 2호에 따른 건축물의 건축. 단, 지목이 재지인 경우와, 지목변경을 수반하지 않는 경우 제외	절, 성토 없는 부지 즉 잡종지에 건축허가를 득하고자 할 경우 개발행위허가를 받아야 하는 사항을 정확히 명시	천안시	개발행위허가대상은 국토의계획및이용에관한법률 제56조 및 동법 시행령 제51조의 규정은 개발행위 전반에 대한 규정으로 개별 개발행위 명시 불필요
4	〈신설〉 기존대지에 건축물 건축의 경우에도 연접개발행위제한으로 인하여 기 개발지의 개발이 불가함.	국계법시행령 제55조 제5항제5호 기존 단지 내 국계법제56조제2항이 규정에 의한 개발행위허가를 득하는 경우	기 개발 연접지역에 위치한기존대지(건축물이 없는 경우 포함)를 개발행위허가를 득하여 개발행위를 할 경우 국계법시행령 제55조제5항의 개발행위 허가 제외대상에 미포함되어 기 개발지 연접기존대지의 개발이 불가하여 방치하고 있음. ※ 기 개발지 포함 지구단위계획수립 주민 부담 가중	천안시	개발행위허가대상은 국토의계획및이용에관한법률 제56조 및 동법 시행령 제51조의 규정을 적용될 시 연접개발규정에 의거 주민불편을 해소하기 위하여 건축물이 존치되어 있는 경우 절·성토를 수반한 개발행위는 별도의 완화 규정을 신설 필요
5	개발행위허가를 득한 후 사업시행 중 위해 방지·환경오염방지·경관·조경 등의 공사에 있어서 불가피한 사유 등으로 주변환경에 크게 영향을 미치지 아니하는 사항의 변경에 있어서도 현행 법규상에는 개발행위의 변경허가를 받도록 규정함	국토의계획및이용에관한법률 시행령 제52조 제1항개정(개발행위허가의 경미한 변경규정에 새로운 항목을 추가, 예시 : 제4호를 다음과 같이 신설한다.“4. 그밖에 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 경미한 변경으로 인정하여 도시계획조례로 정하는 사항”)	민원인의 불편완화 및 행정력 낭비 해소	아산시	국토의계획및이용에관한법률시행령 제52조제1항의 경미한 변경의 조항 이외의 부분을 허가권자에게 위임할 경우 지역별 형평성 문제 등 발생소지로 개정 불필요

구분	현황 및 문제점	개선사항	이유	시·군	충남도 검토의견
6	녹지·관리·농림지역 또는 자연환경보전지역 안에서 개발 시 연접규정이 적용되나 적용기준이 현행법령·지침만으로는 모호함	허가권자가 필요할 경우 지침 등을 제정하여 관련규정을 구체화할 수 있도록 시행령 개정	지자체별 지역 실정에 맞는 연접규정을 운영할 수 있도록 법적 근거 마련	아산시	연접개발행위는 소규모단위의 개발행위허가 난립을 방지하여 난개발방지를 목적으로 하는 것으로 지자체별로 다른 연접규정을 운영 시 혼란을 초래할 우려가 있어 불필요
7	용도지역 안에서의 건폐율 규정에 있어 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역에서 「농지법」 제34조의 규정에 의하여 건축할 수 있는 건축물의 경우에는 건폐율을 60% 이하의 범위안에서 조례로 정하는 비율 이내로 완화하고 있음(농지법 제32조 용도구역에서 건축할 수 있는 건축물은 농업·임업·어업용 시설 외에도 소매점, 의원, 사무소 등의 근린생활시설이 건축가능 함으로 이러한 근린생활시설 등에도 건폐율의 과도한 완화규정이 필요함)	건폐율 완화대상을 조정하는 방향으로 국토의계획및이용에관한법률 시행령 제84조제6항 개정(예시 :농업진흥지역에서 건축할 수 있는 건축물 중 농업·임업·어업용 시설일 경우로 축소)	용도지역안에서의 건폐율에 대한 규정이 개발성이 강한 용도지역·지구인 계획관리지역 40%, 자연취락지구 60%임에 불구하고 보전성이 강한 용도지역인 보전관리지역·생산관리지역·농림지역·자연환경보전지역에서 건폐율의 과도한 완화는 용도지역 지정종목과 부합하지 않음	아산시	국토의계획및이용에관한법률에 의한 개발행위는 계획의 적정성, 기반시설의 확보여부, 주변경관과의 조화 등을 고려한 난개발방지를 목적으로 하는 것으로 농지법의 규정에 의한 건축물의 건폐율의 완화 등은 개발행위허가제도와 무관한 사항으로 불필요

구분	현황 및 문제점	개선사항	이유	시·군	충남도 검토의견
8	<p>국토계획법 제56조 및 동법 시행령제51조에 서 경작을 위한 형질변 경의 경우 개발행위허 가 없이 가능하도록 규 정하고 있으나 개발행 위허가지침 제4절 1-4-1(2)규정에 의하면 정작을 위한 형질변경 을“단순객토나 정지작 업으로서 인근농지의 관개·배수·통풍· 및 농작업에 영향을 미 치지 아니하여야 한다” 라고 규정 실제 단순경 작을 위한 형질변경이 라도 성토고가 높을 경 우 인근토지에 나쁜 영 향이 있어 인근토지주 의 민원발생</p> <p>- 단속 제재할 경우 관 련법을 이유로민원 인의 불만 및 저항 등 민원이 연속되는 실정임</p> <p>- 일부 지자체는 근거 법령을 이유로 경작 을 위한형질변경을 전면 허용하고 있는 경우도 있어 또 다른 형평성 민원도 제기</p> <p>※ 불법행위 고발시 사 법기관에서도 경작의 범위가 개발행위허가 지침에만 규정되어 법 적근거가 미흡하다는 의견제시</p>	<p>- 규제완화 차원에서 지 침을 개정하여 경작을 위한 형질 변경은 자 유롭게 허용</p> <p>→ 개발행위허가지침 제 4절1-4-1(2) 규정 을 개정하여 경작의 정의를 삭제 또는 국 토계획법령을 개정하 여 경작을 위한 형질 변경 허용근거를 명 확하게 마련</p> <p>→ 국토계획법 제56조 및 동법시행령 제51 조를 개정하여 경작 을 위한 형질변경의 범위를 대통령령으로 명확하게 규정</p>	<p>■ 상위법령과 부합되 도록 하고 경작을 위한 형질변경은 자 유롭게 전면 허용</p> <p>■ 경작을 위한 형질변 경의 범위를 대통령 령으로 명확하게 규 정하여 개발행위제도 를 보다 투명하고 철 저하게 운영</p>	계룡시	<p>경작을 위한 형질변경을 허용 할 경우 성·절토 등 의 형질변경 등으로 주변 환경에 악영향을 미칠 우 려가 있어 불가하며, 경작 을 위한 형질변경허가는 관련법 및 허가지침에 의 한 내용과 허가권자의 판 단에 의한 사항으로 더 이 상의 구체적인 명시까지 는 법령으로 다루어질 사 항이 아님으로 불필요</p>

구분	현황 및 문제점	개선사항	이유	시·군	충남도 검토의견
9	<p>■ 연접적용을 받지 않는 요건</p> <p>- 국계법 시행령 제 55조 제5항 제1호</p> <p>- 가목: 고속도로·일반국도 또는 너비20미터 이상의 도로·하천·공원 등 지형지물에 의하여 분리될 것</p> <p>- 나목: 개발행위허가의 대상인 토지의 진입도로가 너비 8미터 이상이고 주간선도로 또는 「도로법」 제11조의 규정에 의한 도로에 직접 연결될 것</p> <p>⇒ 문제점</p> <p>녹지·관리·농림·자연환경보전지역에서 개발행위허가시 2가지 요건을 모두 충족시키기는 어려운 실정임</p>	<p>▷가목: 너비20미터 이상의 도로·하천·공원 등 지형지물에 의하여 분리될 것(허가 시 조건 부여할 수 있도록 도시계획조례 위임)</p> <p>▷나목: 개발행위허가의 대상인 토지의 진입도로가 너비 8미터 이상이고 2차선 이상도로에 직접 연결될 것(적용이 불합리할 경우 도시계획위원회 자문 등의 절차 이행)</p> <p>⇒ 군단위 지역의 경우 연접개발규제 완화 적용할 수 있도록 조례 위임 개발행위(토지분할)허가 자체를 삭제시켜야 함</p>	<p>녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역에서 연접적용을 받지 않는 요건을 모두 충족시키기에는 현실적으로 어려운 실정이므로 지역경제 활성화 및 개발을 촉진코자 연접적용 기준을 완화하고자 함</p>	홍성군	<p>가목 및 나목의 규정은 연접개발 가부를 정하는 별개의 조건으로서 모두가 아닌 각각의 경우를 충족할 경우로 적용할시는 연접개발행위의 범위가 축소되어 원래의 취지에 맞지 않아 개정 불필요</p> <p>또한 가목, 나목의 경우라 하더라도 도시계획위원회의 심의를 거쳐 요건을 완화 할 수 있음</p>
10	<p>개발행위(토지분할)허가가 2006년도부터 시행되고 있으나 법률 시행령 별표 개발행위검토사항(허가기준)을 살펴보면, 건설교통부장관이 지정 고시한 지역이 없어 법 취지에 맞지 않게 개발행위(토지분할)허가를 모두 다 해줘야 하는 실정임</p>		<p>개발행위(토지분할)허가에 대한 명확한 규정이 만들어져 허가권자(각지자체)가 허가시 애로사항이 발생하지 않도록 하여야 함</p>	당진군	<p>토지분할은 개발행위의 근원으로서 소규모의 분할일수록 난개발이 발생할 우려가 있는 사항으로 개발행위허가를 반드시 득하여야 함으로 개정 불필요</p>

구분	현황 및 문제점	개선사항	이유	시·군	충남도 검토의견
11	개발행위허가시 비도시지역의 건축물의 건축에 대하여 진입도로에 대한 상세한 규정이 없어 문제점이 발생하고 있음	개발행위허가 기준상 기반시설(대지와 도로의 관계)은 「건축법」에 적합할 것이라고 규정되어 있으나 건축법상 비도시지역에서는 도로규정이 없어 개발행위허가시 문제가 되므로 도로에 대한 명확한 규정을 마련	개발행위허가시 도로규정에 대한 명확한 규정이 만들어져야 함	당진군	도로와 대지의 관계는 국토의계획및이용에관한법률, 도로법, 사도법 등 기타 관계법령의 규정에 의한 진입도로를 감안하여 적용할 사항으로〈추가〉안의 규정을 만들 경우 사유재산의 침해가 우려되는 등 문제점이 발생할 수 있어 불필요
12	국토의계획및이용에관한법률 제63조의 규정에 의하여 개발행위를 제한할 수 있는 행위의 제한사항이 미포함되어 있어 개발행위 제한고시 구역내에서 죽목의 식재(조경수 식재 등)개발 사업에 지장을 초래하는 행위가 이루어지고 있으나 단속규정이 없어 토지소유자와 미철발생 및 보상비 증가로 인한 경제적, 사회적비용 발생이 증가되고 있음	토지이용규제 기본법 제7조 및 국토의계획및이용에관한법률 제63조의 규정에 제한사항에 죽목의 식재(조경수 포함) 및 개발사업에 지장을 초래하는 경우를 초과	개발사업 예정되어 개발행위 제한시 관련 민원인들과 미철발생 방지 및 보상비 절감 및 관련 문제점 해소	당진군	사실상 지자체에서 난개발 방지를 위하여 개발행위를 제한한다하더라도 보상을 받기위한 일련의 행위(죽목의 식재 등)를 제한하지 못하여 민원인과 미철발생 및 보상 형평성 문제 등이 야기됨으로 개선이 필요함

## ■ 집 필 자 ■

연구책임 : 충남발전연구원 지역정책연구팀 오용준 책임연구원

공동연구 : 대구대학교 도시지역계획학과 홍경구 교수

충청도시환경연구소 권혁일 박사

경기개발연구원 권대한 연구원

기본연구 2008-04 · 비도시지역 공장입지관련 개발행위허가와 지구단위계획의  
운용실태 및 개선방안

글쓴이 · 오용준, 홍경구, 권혁일, 권대한 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2008년 12월 31일 / 발행 · 2008년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 충남발전연구원 (314-140)

전화 · 041-840-1132(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-044 4 03910

<http://www.cdi.re.kr>

©2008. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.