

기본과제 I

비도시지역 공장입지관련
개발행위허가와 지구단위 계획의
운용실태 및 개선방안

충남발전연구원

오용준 책임연구원

2008년 기본연구과제
성과발표회 자료

비 도시지역 내 공장입지 관련 개발행위허가와 지구단위계획의 운용실태 및 개선방안

2009. 4. 29

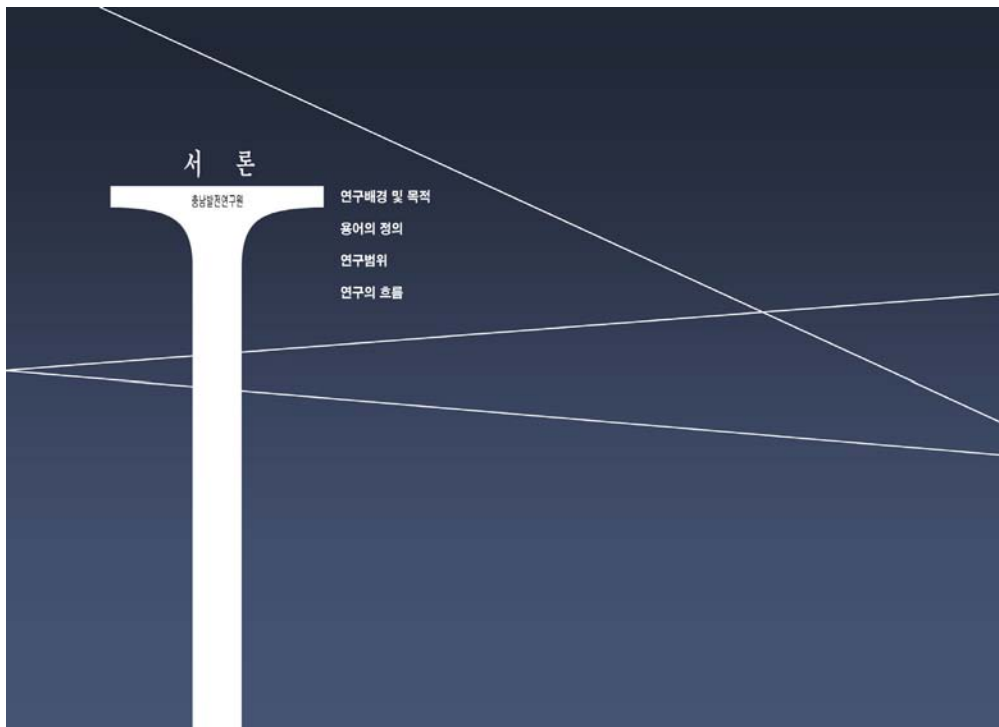
오용준 책임연구원

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Research Institute

INDEX

충남발전연구원

서 론
공장입지 정책 및 제도 분석
연구의 주요내용
결론 및 정책과제



연구배경 및 목적

- 비도시지역 공장입지의 공익성 저하 우려
 - ▶ 공장입지의 선정에 관하여는 상충하는 이해와 가치 (경제적 부가가치 창출 vs. 난개발)
 - ▶ 기업규제 완화조치로 창업 및 공장설립 절차 개선요구 증가 전망
 - ▶ 계획입지 유도 뿐 아니라 개별입지 관리 측면에서 제도적 수단의 보완 필요
 - 개별입지의 합리적 규제 통한 정책목표 실현
 - ▶ 개별입지 증가로 자연환경 악화, 분산입지로 기반시설 확보 등 투자이용 효율성 저하
 - ▶ 계획입지 유도 위한 기반시설 충족요건과 공장 증축·증설기준 검토 필요
 - ▶ 공장입지 관련제도 (제2종지구단위계획과 개발행위허가제) 도입에 따른 합목적성에 대한 분석·평가 필요
-
- 공장입지 제도 개선 통해 비도시지역의 공장입지가 유발하는 난개발을 방지하고, 불합리한 규제 해소

용어의 정의

• 개발행위허가

- ▶ 개념: 소규모 공장 입지를 위한 국토계획법상 토지형질변경, 토석 채취 등 필지단위 도시계획
- ▶ 대상: 자연녹지지역(1만㎡ 이하), 관리지역 및 농림지역(3만㎡ 이하)에서의 소규모 개발행위
- ▶ 기준: 공통분야, 도시관리계획, 도시계획사업, 주변지역 관계, 기반시설 등

• 산업형 제2종 지구단위계획

- ▶ 개념: 제1종(도시지역) vs. 제2종(비도시지역), 제2종은 6개 유형(주거, 산업, 유통 등)으로 재 구분
- ▶ 대상: 3만㎡ 이상 도시화예정지역에서의 개발행위
- ▶ 기준: 마을정비 및 산업시설 유지에 필요한 최소한의 기반시설과 건축물 용도, 건폐율 및 용적률



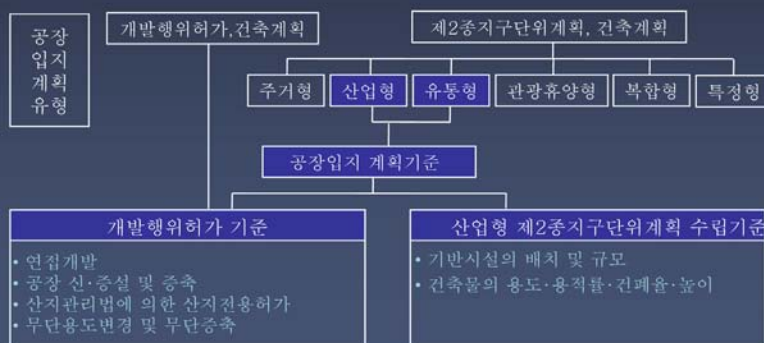
- 개발행위허가와 산업형 제2종 지구단위계획은 공장입지를 목적으로 진행되는 행정적인 절차

2/18

연구범위

• 산업형 제2종 지구단위계획과 개발행위허가 12개소 대상

- ▶ 전문가 설문조사 결과('08.4~5월 전경련 기업인 및 전국 도시계획 관련 전문가집단 105명 대상, 제도운영실태 및 개선방안) 토대로 입지검토단계, 계획단계, 관리단계의 3단계로 구분하여 분석



3/18

연구의 흐름

- 공장입지 정책 및 제도 분석
 - ▶ 산업입지 정책과 현황, 공장입지 관련제도 검토
- 비도시지역 공장입지 계획의 운용실태 분석
 - ▶ 개발행위허가 및 산업형 제2종 지구단위계획 운영현황
 - ▶ 공장입지 계획수단별 운용실태 분석
 - ▶ 비도시지역의 공장입지 제도운영실태 분석
- 비도시지역 공장입지 계획수단의 개선방안
 - ▶ 공장입지 계획수단(개발행위허가, 산업형 제2종 지구단위계획)별 개선방향
 - ▶ 공장입지 관리체계 정비방안

4/18

공장입지 정책 및 제도 분석

산업입지 유형
공장입지 제도운영현황
외국제도 분석

연구의 흐름

산업입지 유형

• 계획입지

- ▶ 선 분양후 입주로 적기 적소 공장 건축 지남
- ▶ 사업확장에 따른 공장 증축 불가능
- ▶ 국가 및 지방산업단지는 상대적으로 고분양가
- ▶ 공장설치허가 절차 복잡
- ▶ 기반시설 및 생활편의시설 양호

• 개별입지

- ▶ 원하는 시기와 장소에 공장건축 가능
- ▶ 공장 증축 용이, 금융 및 세제지원 수혜
- ▶ 상대적으로 낮은 비용으로 부지확보 가능
- ▶ 공장설치허가 절차 복잡
- ▶ 기반시설 및 생활편의시설 취약



5/18

공장입지 제도 운영현황

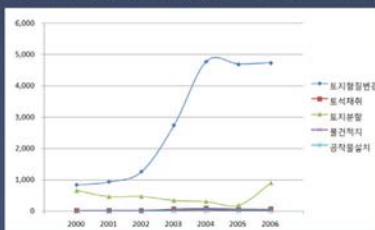
• 충남의 개발행위허가 현황

- ▶ '06년 기준 전국 개발행위허가 건수대비 10.0% (광역시도 중 4번째), 면적대비 6.4% (광역시도 중 7번째)
- ▶ 유형별로는 토지형질변경이 전체의 81.9% ('06년 기준) 차지, 연접개발 규정 완화로 '04년 이후 급증

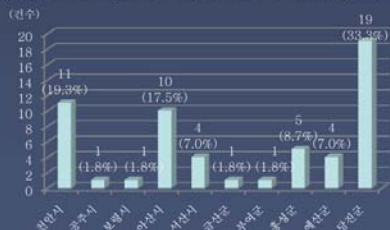
• 충남의 산업형 제2종 지구단위계획 수립현황

- ▶ 충남의 산업형 제2종 지구단위계획(140건)은 '07년 전국(448건)의 31.3% 차지, 전국 최고 (경기도 39건)
- ▶ '07년 당진군, 천안시, 아산시, 홍성군, 예산군 순으로 많이 지정

충남도의 유형별 개발행위허가 건수 추이



충남도 시군별 지구단위계획 수립현황(2007)



6/18

외국제도 분석

• 일본 공장입지 관리정책 및 제도

- ▶ 개별공장 입지는 공장입지법으로 규제 (녹지비용 20%, 환경시설비용 25% 이상 요구)
- ▶ '07년 공장입지 개정에 착수, 공장입지법상의 규제 권한을 완화하여 지자체에 이양(업종별 규제 대신 오염물질 배출 규제, 1만㎡ 이하 공장설립을 위한 환경성 평가를 지자체에 위임)

• 미국의 산업용 토지이용 관리와 규제

- ▶ 토지이용규제는 용도지역제(zoning)와 획지분할규제(subdivision)로 구분
- ▶ 산업용지의 개발은 도시계획법상 용도지역제의 틀 안에서 개발이 이루어짐



• 외국은 소규모 공장 설립에 대한 환경 및 도시계획 관련규제가 탄력적임

- ▶ 산업입지 관련 환경문제는 지방자치단체의 조례나 협정으로 규제, 업종별 규제 대신 공해물질 배출로 규제
- ▶ 우리나라도 공장설립 가능지역(3만㎡ 미만)을 지정하여 사전환경성 검토를 공공에서 대신 수행

7/18

연구의 주요내용

공장입지 계획수단 운용실태
공장입지 관리체계 정비방안

연구
주요
내용

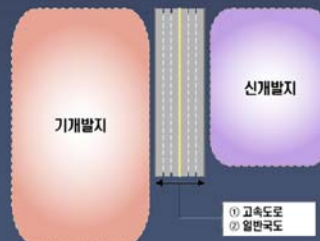
I. 비도시지역의 공장입지 계획수단 운용실태

1. 개발행위허가
2. 산업형 제2종 지구단위계획

충남발전연구원

공장입지 계획수단 운용실태: 개발행위허가

- 연접개발 관련 기반시설 확보기준
 - ▶ 문 제 점 : 공공이 지불해야 할 기반시설 비용 부담, 사업에 따라 기반시설 확보여부 상이
 - ▶ 개선방향 : 기반시설 충족요건 기준 마련 (단기, 중앙정부주도), 기반시설 확보에 대한 일관성 유지 (단기, 지방정부주도)
- 연접개발 관련 토지이용 수립기준
 - ▶ 문 제 점 : 연접개발로 인한 주변 토지이용 효율성 저하
 - ▶ 개선방향 : 건축행위보다 행위의도를 사전 제어 (중장기, 지방정부주도), 중앙정부 명확한 기준 필요 (단기, 중앙정부주도)



8/18

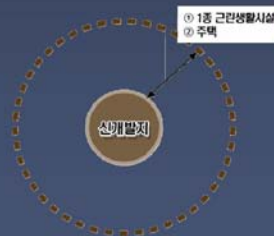
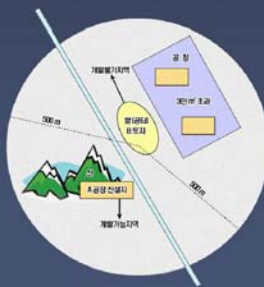
공장입지 계획수단 운용실태: 개발행위허가

• 농지 및 산지 연접규정

- 문 제 점 : 농지와 산지 연접 개발행위허가 규모에 대한 산지관리법 근거규정 부재
- 개선방향: 산지관리법에 국토계획법 개발행위허가규모 기준을 반영 (단기, 중앙정부 주도)

• 무단용도 변경

- 문 제 점 : 제1종 근린생활시설로 개발행위허가 득한 후, 공장 등으로 불법 전용
- 개선방향: 사후실태조사 등 관리감독방안 마련 (단기, 지방정부 주도), 공장입지유도지구로 유인 (중장기, 지방정부 주도)



9/18

공장입지 계획수단 운용실태: 산업형 제2종 지구단위계획

• 기반시설의 배치 및 규모

- 문 제 점 : 진입도로 확보 시 획일적 규제, 가감속차로·회전반경 규정 미비
- 개선방향: 사업구역 외 기반시설은 이용주체, 외부효과(세수증대, 지역활성화) 등으로 부담주체 결정 (단기, 지방정부 주도)

• 공원 및 녹지용지

- 문 제 점 : 완충녹지 폭이 일정치 않아 외부차폐효과 저하, 섬터 부족으로 공장환경 악화
- 개선방향: 경관성 검토서 작성지침 제정 검토, 공원과 녹지를 분리해 일정 설치 의무화(중장기, 중앙정부 주도)

진입도로시설



공원 및 녹지용지 확보



10/18

II. 비도시지역의 공장입지 관리체계 정비방안

1. 입지검토단계
2. 계획단계
3. 관리 및 운용단계

충남발전연구원

비도시지역의 공장입지 관리체계 정비방안: 입지검토단계

입지검토단계

문제점	개선방안	개발행위 지구단위 허가 계획	
① 계획주체간의 계획목적의 괴리	① 관련법의 취지에 맞게 부정적 외부효과 유발항목에 대한 한정적 규제	○	○
	② 상위계획과의 정합성 확보를 위한 주요사항 제시	×	○
② 개발 사업법과의 위상 및 역할관계 정립 필요	③ 개발사업법과의 위상 및 역할관계 정립을 통한 규제 항목의 일관성 유지	○	○
③ 계획수립절차의 간소화 시급	④ 계획수립절차의 간소화 및 각 사업별 인허가 기간의 단일화	○	○
④ 검토절차의 간소화	⑤ 사업계획서작성요구사항 간소화된 검토	○	○
⑤ 사업계획으로서의 특성 반영 미흡	⑥ 사업계획의 특성을 반영하기 위한 성능적 지침 적용	×	○

11/18

비도시지역의 공장입지 관리체계 정비방안: 입지검토단계

- 계획수립절차의 간소화 및 각 사업별 인허가 기간의 단일화 시급
 - ▶ 문 제 점 : 산업단지보다 엄격한 산업형 제2종 지구단위계획의 기반시설 요건(녹지율, 도로율, 완충녹지 설치의무 등)
 - ▶ 개선방향: 필수항목 우선 검토 과정을 도입하여 개발사업의 Risk 저감 (단기, 지방정부 주도)
- 사전체크리스트로서의 검토범위 보완 필요
 - ▶ 문 제 점 : 개발행위허가에 의한 소규모 공장입지는 인근 지역 환경 훼손 우려
 - ▶ 개선방향: 부정적 외부효과 영향범위를 일정 반경 이내로 설정, 융통성 있게 운영 (단기, 지방정부 주도)



12/18

비도시지역의 공장입지 관리체계 정비방안: 계획단계

계획단계		
문제점	개선방안	개발행위 허가 지구단위 계획
① 입지 및 구역지정 융통성 없다는 문제	→ ① 입지 및 구역지정의 융통성 확보	○ ○
② 형식적 면적요건을 규정하고 있는 문제	→ ② 형식적인 면적요건 규정을 실질적인 성능적 요건규정으로 유도	○ ○
③ 개별사업 관련법과 정합성 저하 문제	→ ③ 개별사업 관련법과의 통합을 통한 규제의 단일화 유도	× ○
농·수원지역이 농지이며 농업진흥 구역에 지정되어 있는 문제	→ 농·수원지역의 정합성을 확보한 농업진흥 구역으로 개편	○ ○

13/18

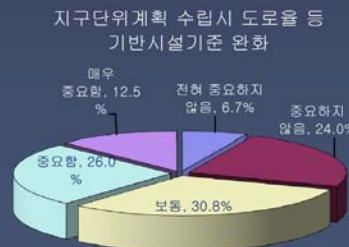
비도시지역의 공장입지 관리체계 정비방안: 계획단계

• 입지 및 구역지정의 융통성 확보

- 문 제 점 : 상수원 관련지역이나 저수지로부터 일정 거리 이내는 개별공장 입지 엄격히 제한
- 개선방향 : 실질적 환경문제를 유발치 않는 개별입지는 성능여부 및 처리기준 등 확인 후 허용 검토(단기, 중앙정부 주도)

• 수립지침의 경직성을 유연한 성능적 지침으로 개선

- 문 제 점 : 일률적 기반시설기준(면적, 도로, 시설기준 등) 적용으로 차별성 없고 지역특성 반영치 못하는 문제 발생
- 개선방향 : 도시계획위원회 심의위원회 제량 부여해 성능적으로 해석하고, 심의결과 공개(단기, 지방정부 주도)



14/18

비도시지역의 공장입지 관리체계 정비방안: 관리 및 운용단계

관리단계

문제점	개선방안	개발행위허가	지구단위계획
토지 용도 구분대응과 사업내용 불일치	→ ① 부동산 부기의 수단으로서 공장입지 지양을 위한 행정적 대책 마련	○	○
	→ ② 지역 특성과사업내용 반영	○	○
	→ ③ 효율적인 운영을 위한 협의규정 등의 확대	×	○
	→ ④ 지구단위계획의 결정권한의 위임을 통한 지방분권의 실현	×	○

15/18

비도시지역의 공장입지 관리체계 정비방안: 관리 및 운영단계

- 부동산 투기수단으로서 공장입지 지양 위한 행정대책 마련
 - ▶ 문제점 : 개발행위허가사업이 초기 사업계획에서 제시한 내용과 사업승인 후 내용이 불일치하는 경우 발생
 - ▶ 개선방향: 인허가 후 장기간 방치된 토지에 대한 관리감독 기능 강화로 사전 예방 (단기, 지방정부 주도)
- 사전 체크리스트 작성
 - ▶ 문제점 : 사업주가 단시간에 사업의 주요 위험요소를 미리 체크하지 못해 사업 불확실성 증폭
 - ▶ 개선방향: 예비적 체크리스트와 계획적 체크리스트로 구분, 서비스 중심적인 행정 구현 (단기, 지방정부 주도)

투기목적의 개발행위허가제에 대한 의견



개별법을 통한 과도한 첨부서류 요구 관행 개선



16/18

결론 및 정책과제



결론 및 정책제언

• 단계별 추진방안

- ▶ 단기적으로 비도시지역 공장입지 관리체계 정비 위해 ①계획수립절차 간소화, ②사전체크리스트로서 검토범위 설정, ③입지 및 구역 지정의 융통성 확보 위한 지방자치단체별 지침 마련 필요
- ▶ 중·장기적으로 ①관련 사업법과 인·허가 기간 통합 및 단일화 유도, ②지구단위계획 결정권한을 지방으로 위임, ③제2종 산업형 지구단위계획 지침 및 개발행위허가규제 관련제도를 성능적 규제로 전환이 요구

• 주체별 개선방안

- ▶ 중앙정부 주도로 ①계획수립절차 간소화, ②산업형 제2종 지구단위계획지침과 개발행위허가 관련 제도를 성능적 규제로 전환
- ▶ 지방정부에서는 ①개발 인·허가 단축 위한 사전체크리스트 작성, ②효율적 운영을 위해 협의규정 확대 위한 주요 협의사항 마련, ③입지 및 구역지정 융통성 확보 위한 자치단체별 지침마련 요구

17/18

연구결과 확산실적

• 국토이용 효율화 방안에 대한 분석방안 근거자료로 활용

- ▶ 충청남도 시·군 도시계획 공무원 연찬회('08.11.20) 발제자료로 활용
- ▶ 충남리포트 제11호('08.12. 5), “국가경쟁력 강화를 위한 국토이용 효율화 방안 분석” 발간
- ▶ 국토이용 효율화 방안 관련 대전KBS 라디오 인터뷰('08.12.8)
- ▶ 충청남도 공무원교육원 강의('09. 3. 6, 제1기 토목실무과정)자료로 활용

• 국토계획법 개정에 대한 충청남도 의견 작성 및 중앙부처 자문

- ▶ 국토계획체계 개편안에 대한 전문가 워크숍 개최('09. 3.17)
- ▶ 산림청 산지이용실태조사 워크숍('09.3.26) 전문가 자문의견으로 제시

18/18