

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 418

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 박양호 • www.krihs.re.kr

대도시 내 일자리 확보를 위한 산업입지정책 방안

서연미 국토연구원 책임연구원, 박정호 국토연구원 연구원

요 약

- ① 최근 10여 년(2000~2010년) 동안 대도시(7개 특별·광역시) 내의 산업 생산 및 고용 성장이 정체되면서 국가 경제에서 대도시가 차지하는 비중이 지속적으로 감소
- ② 사람들이 집중적으로 거주하는 대도시의 경제를 활성화하고 일자리를 확보하기 위해서는 대도시 산업입지 정책을 통해 다음과 같은 과제를 해결함이 필요
 - 제조업 일자리 감소에 대응하여 지방 대도시의 신성장 기반 확보
 - 대도시에 기 집적된 산업기능의 유지를 위해 공업지역의 산업집적지를 관리
 - 기존 산업단지 및 공업지역 내 노후화된 산업용지의 재생
- ③ 도시첨단산업단지·지식산업센터 등의 산업입지 관련 제도는 도시 제조업을 바라보는 시각, 육성 대상의 산업 범위 등을 변화시키며 도시 산업구조 변화에 대응해 왔으나, 대도시의 서비스경제화에 대한 대처 등은 여전히 미흡
- ④ 대도시 기업활동에 적합한 도시형 산업입지의 활성화를 위해, 산업입지정책을 산업부문 중심에서 기능 중심으로 전환하고 대도시의 산업 특성을 고려한 산업입지의 다양화, 기존 용지의 활용도 제고, 도시권을 고려한 정책 추진이 필요

정 책 방 안

- ① 부지면적 중심의 산업단지 개념을 입체적 개발로 확대하고, 유치기능 중심으로 산업단지의 유형 구분을 개편
- ② 산업단지 내 서비스업 입주기준을 완화하고, 복합화를 위한 산업시설용지 면적기준도 완화
- ③ 기존의 '진입도로 등의 지원시설'을 내부도로와 주차장 등으로 대체하고, 국고지원 대상의 산업단지 규모도 하향 조정
- ④ 민간참여 확대와 공장임대사업의 적정 임대료 설정을 통해 도시형 임대 산업입지의 개발을 촉진
- ⑤ 기존 산업지역의 유지·개선을 위해 일정 수준 이상의 산업집적지역은 지방자치단체가 산업단지에 준하여 관리할 수 있는 근거 규정을 마련
- ⑥ 도시권 개념하에 중심 대도시와 근교지역 간 기능분담을 포함하는 산업입지수급계획 수립근거 마련

1. 대도시의 경제적 위상 변화

● 부가가치 생산액 비중 감소

- 최근 10년(2000~2010년) 사이에 7개 대도시(1 특별시·6 광역시)의 제조업과 서비스업이 생산하는 부가가치의 연평균 성장률이 각각 2.1%, 3.5%에 불과하여 전국 평균인 6.4%, 3.9%에 크게 미달
- 제조업·서비스업 부문에서 대도시 성장이 지체되면서 국가 경제에서 대도시가 차지하는 비중이 지속적으로 감소

그림 1 전국 제조업 부가가치 중 지역별 비중

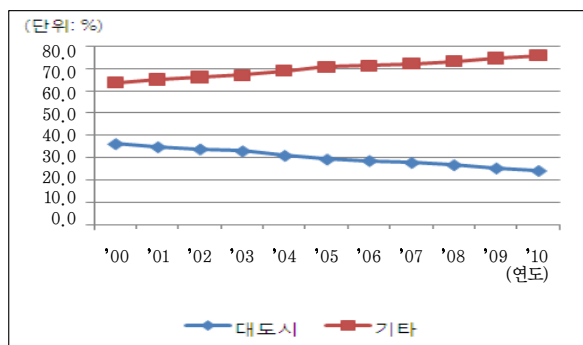
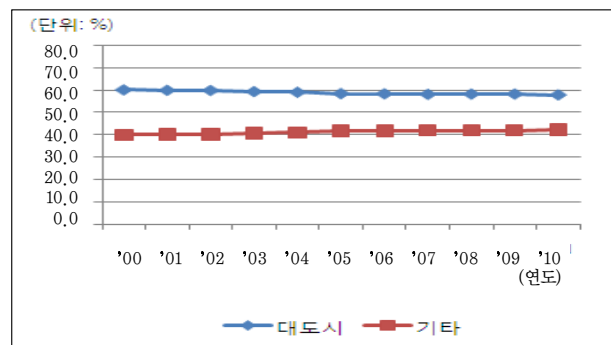


그림 2 전국 서비스업 부가가치 중 지역별 비중



● 사업체수 및 일자리 변화

- 종사자수 규모로 볼 때 동기간(2000~2010년) 동안 대도시의 제조업, 서비스업, 지식서비스업 분야의 성장은 각각 -2.1%, 2.8%에 그친 반면, 대도시 이외 지역에서는 2.2%, 3.3%, 7.6% 성장
- 대도시 이외 지역에서는 제조업 사업체수 3만 6천 개, 종사자수 44만 8천 명이 각각 증가한 데 반해, 대도시에서는 오히려 제조업 사업체수 및 종사자수가 각각 1만 1천 개, 26만 3천 명 순감소

2. 대도시 산업입지의 당면과제

● 제조업 일자리 감소에 대응하여 지방 대도시의 신성장 기반 확보가 필요

- 서울, 부산, 대구 등 도시화·산업화가 일찍 시작된 대도시일수록 제조업 사업체수 및 일자리가 절대적으로 감소
- 서울은 제조업 고용이 감소하는 탈산업화를 지식서비스업 중심의 서비스 경제화로 극복해옴

- 상대적으로 지방 대도시는 서비스업 증가에도 불구하고 부가가치가 높은 지식서비스업의 성장이 이루어지지 않아 제조업 감소에 대응한 지역경제 활성화 및 도시 내 일자리 확보전략이 별도로 필요

표 1 제조업 대비 서비스업, 지식서비스업 종사자수(단위: 배)

구분	제조업 대비 서비스업		제조업 대비 지식서비스업	
	2000년	2010년	2000년	2010년
서울	5.4	14.0	0.53	1.56
부산	3.6	4.8	0.09	0.15
대구	2.9	3.8	0.08	0.12
인천	1.8	2.6	0.05	0.07
광주	5.1	5.0	0.17	0.18
대전	6.3	8.0	0.53	0.67
울산	1.3	1.7	0.03	0.06
전국	3.0	3.8	0.15	0.24

● 공업지역 내 산업집적지를 대도시 산업기능 유지를 위해 관리할 필요

- 산업단지로 된 공업지역은 산업입지정책으로 관리되는 데 비해 도시 내 일반적인 공업지역은 주거·상업 등 다른 기능과 경쟁하는 과정에서 토지용도가 전환되어 산업기반 기능을 상실
- 대도시 스스로 산업기능을 유지하기 위해서는 산업입지정책 범위 밖에 있는 공업지역에 대한 체계적 관리가 필요

● 기존 산업단지 및 공업지역의 노후화에 따른 재생 필요

- 대도시에는 산업화 초기에 조성되어 30년 이상 경과한 산업단지의 비중이 크기 때문에 산업단지 노후화 문제가 다른 지역에 비해 훨씬 심각
 - 대도시의 경우 1980년 이전에 지정된 산업단지 비율이 56.0%를 차지하고 있음
- 노후 공업지역까지 포함하면 대도시에서의 노후 산업단지 재생은 더욱 중요한 정책 이슈로 대두

그림 4 산업단지 산업시설용지의 지정시기별 비중

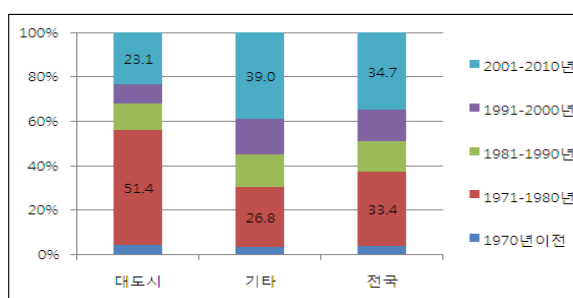
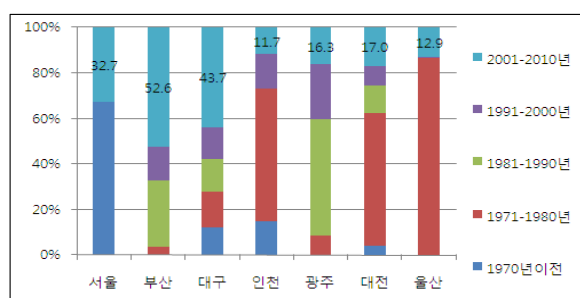


그림 5 도시별 산업단지 산업시설용지의 지정시기별 비중



3. 도시 내 산업입지제도의 변화와 문제점

● 도시 내 산업입지제도도 나름대로 변화해옴

- 과거 제조업 중심의 산업입지는 주거 등 다른 도시기능과 이격한다는 원칙이었으나, 최근에는 도시와 산업입지를 공존 가능한 것으로 간주하게 됨
 - 도시 내 일자리 창출을 위해 자족용지에 대한 관심이 높아진 것과 더불어 제조업도 도시형 공업·벤처기업 등 환경적 위해 가능성이 낮은 업종이 증가한 데서 비롯
- 정책에 있어서도 산업의 융복합화 추진과 기반산업으로서 서비스업의 중요성을 인식하여 도시 내 일자리를 확보하고자, 산업입지제도로 지원하는 육성대상 산업이나 입주기능의 범위를 확대
 - (산업입지법) 서비스업 입주를 대폭 허용하고, 도시첨단산업단지 제도를 도입
 - (산업집적법) 아파트형 공장의 입주기능을 서비스업을 포함하는 복합적인 개념으로 바꾸고, 명칭도 지식산업센터로 변경

● 도시 내 산업입지제도의 문제점

- 현재 도시 내 산업입지제도의 실질적 운영에서도 도시첨단산업단지와 지식산업센터가 주도하고 있으나 도시형 산업입지 전체를 포함하기에는 한계가 있음
 - 도시첨단산업단지는 국가·일반산업단지와 기능적으로 특별한 차별성이 없음
 - 지식산업센터는 수익성 확보가 용이한 수도권 일부 지역에서만 편중되어 개발
- 산업단지의 산업시설용지로 일부 서비스업에 대한 입주를 허용하고 있으나, 입주 가능한 산업의 범위에 대한 인식이 서로 다르고 서비스 산업의 입지지원에 대한 특혜라는 인식 때문에 대도시의 서비스경제화에 대한 대처가 부족

4. 도시형 산업입지 활성화를 위한 정책 방안

● 정책의 기본 방향

- 산업부문 중심에서 기능 중심으로 전환
 - 제조업과 서비스업의 경계가 모호해지고, 산업 간 융복합화로 지역산업정책의 대상이 산업부문(업종)보다는 기능(군) 중심으로 변화하는 실제적 경향을 반영
 - 가치창출의 상호 연관성이나 구체적으로 수행하는 기능을 중심으로 입지공급 방안을 마련

- 대도시의 산업 특성을 고려하여 이에 부합하는 형태로 다양한 입지공급 방안을 마련
 - 소기업이 다수를 차지하고 지식기반산업, 창업기업 비중이 큰 대도시에서의 산업입지 수요를 반영하여 비도시지역과 차별화된 입지공급을 추진
- 기존 용지의 활용도 제고
 - 가용토지가 부족한 대도시에서 신개발 중심의 산업입지정책은 한계가 있으므로 도시재생사업이나 노후 산업지역에 대한 재생사업과 연계하여 산업입지를 공급
- 도시권을 고려한 정책대안 마련
 - 기업활동이 개별 대도시 행정구역을 뛰어 넘어 이루어지는 만큼 대도시 제조업의 외연적 확산, 기업의 도시권 내 생산연계 및 다입지화(multi-location) 등을 고려하는 도시권 차원의 정책 수립이 필요

● 산업입지 활성화를 위한 제도 개선 방안

(1) 산업입지 개념의 확대와 산업단지 유형구분의 개편

- 대도시 산업입지의 형태가 수직화·입체화함에 따라 산업단지의 정의도 토지·용지에 국한하지 않고 시설물·건축물을 포함하여 기업이 입주하는 전체 공간으로 확대
 - 현재 부지면적 1만㎡ 이상으로 된 도시첨단산업단지 지정기준 이외에, 동일 규모 이상의 건축연면적을 확보하는 경우 산업단지로 지정·개발이 가능하도록 허용
- 지원주체와 지정 대상지역 등으로만 구분되는 현행 산업단지 유형을 제조업 생산기능, 연구개발, 서비스 등 산업단지의 기능별로 구분하는 것으로 재정비
 - 단기간 내 유형구분을 개편하기 어려울 경우, 현행 도시첨단산업단지의 유치기능을 연구개발과 비즈니스서비스 중심으로 변경

(2) 서비스업 입주기준의 완화와 용도 복합화

- 산업단지 산업시설용지로의 서비스업 입주기준을 보다 명확히 규정하고, 기술시험·검사·인증 시설, 공동장비센터, 산업진흥기관 등 기업지원서비스 시설에 대해서도 산업시설용지로 입주 허용
- 산업단지 내 용도 복합화를 위해 산업시설용지의 면적 기준을 부지면적뿐만 아니라 기업 입주공간 전체 기준으로 확대 적용

※ 현재의 산업시설용지 면적 기준: 분양대상 ‘부지’면적 중 국가·일반산단 50%, 도시첨단 40%, 농공단지 60%

(3) 산업단지 지원기준을 완화

- 도시 내 산업단지의 경우 기존 ‘진입도로 등의 지원시설’을 내부도로와 주차장 등으로 대체
- 국고지원에서 배제되는 도시첨단산업단지 규모를 기존 30만㎡에서 하향 조정하여 지원대상을 확대

(4) 도시형 임대 산업단지 활성화

- 임대산업단지 개발에 대한 민간 참여 확대를 위해 건축사업 시행자의 요건을 완화하고, 적정이윤율 및 개발이익 재투자 규정도 완화
- 부지임대 시의 임대료 규정 외에 공장임대사업에 대한 임대료 설정 기준도 적정 수준으로 개선

(5) 기존 산업지역의 유지·개선 및 신규입지의 공급 방안

- 준공업지역 등으로 지정·관리되는 기존의 산업지역이 앞으로도 계속 산업용도로 활용될 수 있도록 주거·상업 등 다른 도시적 용도의 진입 및 기능 부조화에 따른 갈등을 방지
 - 산업입지법 개정을 통해 일정 수준 이상의 기업 집적지에 대해서는 지방자치단체가 산업단지에 준하여 관리할 수 있도록 권한을 부여하는 근거규정을 마련
- 기존 공유지 및 개별공장 이전지 등을 활용한 신규 입지공급을 위해, 과밀억제권역 및 광역시에서 공장을 지방으로 이전하는 경우 대체부지 확보요건을 면제하거나 개발이익의 범위 내에서 적절한 환수비율을 결정하는 방안 등을 마련

(6) 도시권 개념에 바탕을 둔 산업입지정책의 추진

- 산업입지수급계획수립지침을 개정하여 시·도 산업입지 수급계획 수립 시 대도시 및 중심도시와의 기능적 연계를 고려토록 하는 조항을 신설함으로써 산업입지의 개발·공급을 행정구역 단위의 고립적 접근이 아니라 도시권 단위로 접근하도록 유도

서연미 국토연구원 지역연구본부 책임연구원(ymseo@krihs.re.kr, 031-380-0215)

박정호 국토연구원 국토계획연구본부 연구원(junghopark@krihs.re.kr, 031-380-0387)