국토정책Brief는 주요 국토정책 현안을 적시하고
정책방안을 제안하는 주간지입니다.

2013/5. 6

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 420

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

산업단지 1,000개 시대와 산업입지 정책과제

장철순 국토연구원 연구위원

요 약

1 국가 · 일반 · 도시첨단 · 농공단지 등 전국 산업단지 지정 개수가 1,000개를 돌파(2013년 3월 말 현재)

- 한국수출산업공업단지를 시작으로 국가산업단지, 일반산업단지, 농공단지, 도시첨단산업단지 등을 체계적으로 공급하고,
- 이를 위한 수출산업공업단지개발조성법, 산업입지 및 개발에 관한법률, 산업단지 인허가 절차 간소화 특례법, 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 등이 제정되어옴

2 산업단지는 전체 제조업 생산액의 65.6%, 수출의 74.4%, 고용의 63.6%를 차지하는 등 국가경제발전 및 산업화에 크게 기여

- 국가기간산업 및 전략산업의 핵심 집적지로서 생산 · 고용에 대한 기여도가 지속적으로 상승
- 저발전지역의 산업단지 개발을 통해 산업화 촉진 및 국가균형 발전에도 기여

3 최근 들어와서는 기존의 산업단지 개발방식이 새로운 산업수요에의 대응 미흡 등으로 한계를 노정

- 공급자 중심, 분양방식 위주로 수요 · 공급간 불일치, 고분양가로 인한 기업투자활성화 및 경쟁력 저하, 임대용지 부족으로 인한 소기업 창업에 어려운 점 등과 더불어 새로운 산업 특성을 반영한 입지공급에 유연성이 요구되는 상황임
- 과다 지정으로 인한 사유재산권 제한과 분산된 난개발 우려, 과잉 개발에 따른 미분양 증가와 지자체 재정 부담, 단지 노후화 및 기반시설 관리 소홀로 생산성 및 경쟁력 저하 등의 문제점 발생

정 책 방 안

❶ 새로운 산업수요에 대응하기 위해 주문형 산업단지, 전문화된 신산업지구, 임대용지 공급 확대, 도시첨단산업단지 활성화 등 새로운 산업들의 특성을 반영한 수요자 중심의 맞춤형 산업용지 공급을 추진

❷ 과다 지정 및 과잉 개발에 따른 문제점을 해결하기 위하여 수요에 맞는 지정 · 개발을 유도하는 지정평가제를 도입하며, 개발사업을 효율적으로 추진하기 위해 MP(총괄계획가)제도를 도입

❸ 준공된 지 20년 경과한 산업단지에 대한 재생계획 수립 의무화와 정부 지원을 통한 재생사업을 활성화하고, 기반시설 및 공장시설 관리 등의 관리체계 개편과 국가지원을 확대하여 산업단지 경쟁력 제고

1. 산업단지 공급현황

■ 2013년 3월 말 현재 전국적으로 산업단지 지정 개수가 1,000개를 돌파

○ 1962년 울산공업지구가 지정된 지 52년 만에 산업단지 1,000개 시대를 맞이함

○ 총 지정면적은 1,359㎢로 전 국토면적(100,140㎢)의 1.4%를 차지

○ 2000년대 들어 집중적으로 산업단지 공급: 전체 산업단지의 53%인 530개가 2000년대에 지정

표 1 산업단지 지정현황(2013. 3)

(단위: 천㎡, %)

유형	단지수	지정면적	산업시설용지				
			분양대상면적	개발면적	분양	미분양	미분양률
계	1,000	1,359,103	764,455	558,235	536,526	21,709	3.9
국가	41	789,768	365,584	303,734	297,881	5,853	1.9
일반	503	495,861	342,125	203,796	190,107	13,688	6.7
도시첨단	11	2,271	1,366	429	311	117	27.0
농공	445	71,203	55,380	50,277	48,226	2,050	4.1

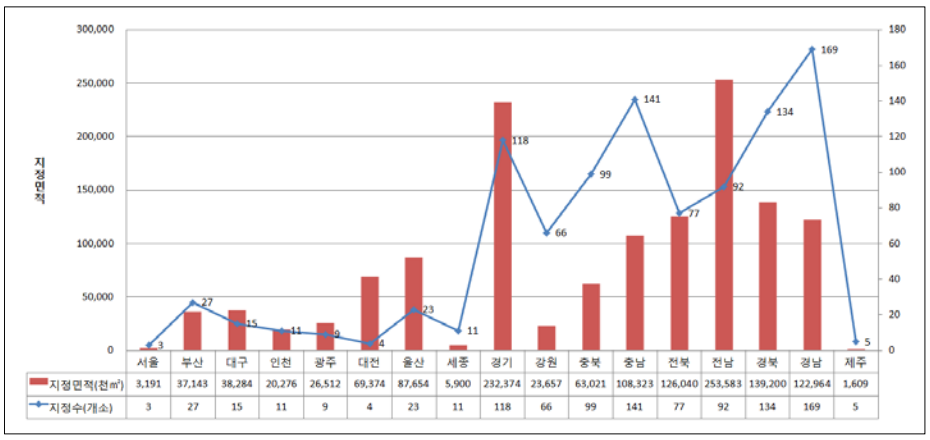
자료: 국토교통부 · 국토연구원, 산업입지정보센터, 2013. 3.

■ 시 · 도별로 살펴보면, 경남이 169개(122.9㎢) 산업단지로 가장 많이 지정되어 있음

○ 영남권(부산, 대구, 울산, 경남, 경북)이 지정 개수로는 압도적으로 많으나,

○ 지정 면적으로는 전남 253.6㎢, 경기 232.4㎢ 등으로 산업단지가 많이 공급되었음

그림 1 시도별 지정개수 및 지정면적



■ 산업단지 유형별로는 일반산업단지가 503개로 가장 많으나, 지정 면적으로는 국가산단이 789.8㎢로 가장 많음

○ 국가산업단지는 지정 개수로는 41개로 되어 있으나, 지정 면적(789.8㎢)은 전체 산업단지의 58.1%를 차지하여 대규모로 공급되었음

○ 나머지 산업단지는 일반 503개(495.9㎢), 도시첨단 11개(2.3㎢), 농공 445개(71.2㎢) 지정

■ 지정시기별로는 2000년대(530개)에 가장 많고, 지정면적으로는 1970년대(460.5㎢)에 가장 큼

○ 1960년대 11개(27.1㎢), 1970년대 36개(460.5㎢), 1980년대 187개(25.6㎢), 1990년대 236개(158.2㎢), 2000년대 530개(457.5㎢) 지정

○ 1970년대에는 대불산업단지, 군장산업단지 등 대규모 산업단지가 공급되었으며, 1980년대에는 농공단지가 본격적으로 개발되면서 소규모 산업단지가 공급되었음

2. 산업입지 정책의 추이와 개발효과

1 경제정책 및 산업단지 추이

국가 경제성장 정책을 뒷받침하기 위한 전략산업 및 첨단산업 집적지를 공급

■ 수출 경공업, 중화학공업, 국가균형발전, 첨단산업, 지식기반경제 구축 등 정부의 경제성장 정책목표를 달성하기 위해 수요 맞춤형으로 산업단지를 공급

■ 1960년대에는 수출 정책 지원의 수출산업단지 공급을 시작으로, 2000년대에는 지식기반산업 등을 육성하기 위한 도시첨단산업단지, 문화산업단지, 소프트웨어진흥단지 등을 공급

표 2 경제성장 과정에서의 정책목표와 주요 산업단지

구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
정책 목표	• 수출 위주의 경공업 입지	• 중화학공업 육성	• 국가 균형개발 • 지방산업 육성	• 첨단산업 육성 • 외국인 투자유치	• 문화 등 특정산업 육성 • 지식기반경제 구축
주요 산업 단지	• 울산공업센터 • 수출산업단지	• 창원기계공단 • 마산수출자유지역 등 • 울산석유화학공단 • 옥포산업기지 • 반월공단 등	• 서남권 대규모 산업단지 조성: 대불, 녹산, 군장 등 • 농공단지 개발 • 부산 신평 · 장림 등	• 첨단과학산업단지 • 외국인기업전용단지 및 외국인투자지역 • 테크노파크 조성	• 도시첨단산업단지 • 문화산업단지 •정보통신산업단지 • 소프트웨어진흥단지 등

정부의 산업육성정책을 지원하기 위한 지역 · 산업 수요 맞춤형 산업단지 정책 추진

■ 1960년대 수출 경공업 육성정책을 추진하면서 서울시 및 지방 중심도시에 수출산업공업단지를 공급하고, 1970년대에는 공업기반 구축을 목표로 임해지역 등에 대규모 공업기지 조성

■ 1980년대에 들어와서는 산업의 지방분산을 목표로 지방도시 및 내륙에 중소규모 지방산업단지, 농공단지 조성을 추진

■ 1990년대 들어서는 산업적 고도화를 목표로 첨단산업단지 건설에 주력하고, 2000년대 들어서는 지식기반산업 육성을 위해 대도시의 도시첨단산업단지와 문화·정보통신산업단지 등을 추진

그림 2 시기별 산업입지정책의 특징

2 산업단지 제도 추이

산업단지의 개발·지원·관리를 위한 관련 법률 제정으로 제도 발전

■ 1960년대 수출산업공업단지 조성을 위한 수출산업공업단지개발조성법을 시초로, 1970년대 산업기지개발촉진법, 공업단지 관리법 등 산업용지 공급 및 관리를 위한 법률을 제정

■ 1980년대 들어 농어촌지역에 농공단지를 공급하기 위한 농어촌소득원개발법, 1990년대 들어 기존 관련 법률을 통폐합한 산업입지 및 개발에 관한 법률, 산단 관리 및 기업지원을 위한 공업배치 및 공장설립에 관한 법률 등을 제정

■ 2000년대 들어와서는 문화 및 정보통신산업 등 특정 산업을 육성하기 위한 법률과 개발기간 단축을 위한 산업단지 인허가 절차 간소화 특례법 등을 제정

그림 3 시기별 제도 개편 추이

3 산업단지 개발의 효과

국가 경제성장을 견인하는 산업화 기반 구축

■ 국가 경제성장의 기반인 전략산업을 담는 그릇으로 역할 수행

- ○ 국가 경제성장을 위한 산업육성정책에 부합하는 산업단지를 공급
- ○ 2000년대 들어와서는 주력기간산업, 미래전략산업, 차세대 성장동력산업 등 국가 주력산업의 핵심 집적지로서 위상이 강화됨
- ○ 조선(울산 · 거제 · 대불), 반도체(구미), LED(천안 · 아산), 자동차전지(천안 · 청주), 바이오(오송), 항공(사천 · 김포), 철강(포항 · 광양 · 당진) 등

■ 산업단지가 전체 제조업 등 생산액의 65.6%, 수출액의 74.4%, 고용자수의 63.6%를 차지하는 등 국가경제발전 및 산업화에 기여

표 3 전체 제조업 대비 산업단지 비중: 2011년 말

구분	총생산액(조 원)	총수출액(억 달러)	고용(천 명)
전 제조업	1,502(100.0)	5,540(100.0)	2,695(100.0)
산업단지	985(65.6)	4,120(74.4)	1,714(63.6)

저발전지역의 성장 촉진을 통해 국가균형발전 · 지역 경제발전에 기여

■ 제조업 저발전지역에 대한 산업단지 개발을 통해 저발전지역의 산업화 촉진과 국가균형발전에 기여

- ○ 호남권의 산업단지 지정개수와 면적 증가율이 타 권역에 비해 월등히 높음

표 4 권역별·연대별 산업단지 개발 현황

구분	합계		1960년대		1970년대		1980년대		1990년대		2000년대	
	개수	천㎡	개수	천㎡	개수	천㎡	개수	천㎡	개수	천㎡	개수	천㎡
수도권	**131**	**80,198**	**3**	**4,732**	**5**	**44,093**	**5**	**7,414**	**43**	**10,546**	**75**	**13,413**
영남권	367	216,086	3	10,900	15	119,141	63	20,724	70	23,569	216	41,752
호남권	177	138,646	1	1,283	11	35,846	42	60,027	45	29,901	78	11,589
충청권	254	112,255	3	4,252	2	4,618	62	9,408	64	39,229	123	54,748
강원 · 제주	71	11,049	1	342	3	1,864	15	1,999	14	2,182	38	4,662
합계	1,000	558,234	11	21,509	36	205,562	187	99,572	236	105,427	530	126,164

※ 개발면적 기준으로 지정면적 기준과는 차이가 있음.

국가 및 지역경제 성장에 대한 기여도가 매우 큼

■ 산업단지의 총산출기여도는 전 산업 부문에 37.7%, 제조업 부문에 83.2%이며, 총고용기여도는 전 산업 부문에 4.4%, 제조업 부문에 18.1% 기여(2000~2010년)

○ 산업단지의 국가 및 지역경제 성장기여도는 계속 커지고 있음

표 5 연대별/부문별 산업단지의 성장기여도(2000~2010)

(단위: %)

구분	2000~2006	2006~2010	2000~2010
전 산업총산출 성장기여도	11.6	15.9	37.7
제조업총산출 성장기여도	25.6	32.7	83.2
전 산업고용 성장기여도	1.8	1.9	4.4
제조업고용 성장기여도	7.3	8.8	18.1

■ 각 지역에서 산업단지가 전체 제조업 생산액에서 차지하는 비중은 전남(91.1%), 전북(84.1%), 대구(82.7%), 대전(82.1%), 울산(81.9%) 등의 순으로 높은 비중을 차지

○ 전체 제조업 고용에서 산업단지 내 고용이 차지하는 비중은 광주(75.3%), 전남(74.5%), 울산(74.1%) 등이 특히 높음

3. 한계와 문제점

신산업 및 창업기업들을 위한 입지공급 체계가 미흡하여 개별입지가 증가

■ 첨단산업, 지식기반산업 등 새로운 산업들은 주로 대도시지역 또는 수도권 지역에 입지하기를 원하나 대도시 및 수도권에서는 산업단지 공급이 부족하여 개별입지가 증가

○ 도심에 요구되는 소규모 산업단지나 입체적인 공장입지 등에 대한 대응이 미흡

■ 창업기업들은 재정적인 이유 등으로 임대 부지나 임대 공장을 필요로 하나 適地, 適時에 공급되지 않아 어려움에 봉착

산업단지가 노후화되어 경쟁력 약화

■ 1960~1970년대 개발된 산업단지는 산업시설 및 기반시설이 노후·열악하여 창조형 산업지구로의 발전에 한계

○ 1960~1970년대 개발된 산업단지는 내부도로 협소 및 파손, 주차장 부족, 식당·병원·복지시설 등 지원기능이 미약하여 산단으로서 경쟁력 저하 및 근로자 확보가 어려움

○ 건축 및 공장시설의 노후화 및 관리 미비로 폭발, 가스 누출, 화재 등의 사고가 자주 발생

○ 전체 산업단지의 25%(250개소/국가산단 12, 일반 41, 농공 197)가 준공된 지 20년 경과

고분양가로 인한 기업 투자저조 및 경쟁력 약화

■ 2000년대 이후 용지 분양가가 급등하여 기업 투자저조 및 경쟁력 약화의 주요 요인으로 작용

○ 평당 분양가: '90년대 초반 35만 원→'90년대 후반 43만 원(23% 증가)→'00년대 초반 52만 원(21% 증가)→ '00년대 후반 78만 원(51% 증가)

과다 지정 및 소규모 산단 급증으로 사유재산권 제한과 분산적 난개발 우려

■ 산업단지 인·허가 절차 특례법이 제정된 2008년 이후 산업단지가 359개소 지정되어 전체의 35.9%를 차지할 정도로 최근 많이 지정되었고, 지정 후 미개발 단지가 65개소(72.6㎢)로 전체의 6.5%를 차지

○ 장기 미개발된 산업단지가 증가하면서 사유재산권 행사 제한, 인접지역의 실수요 산업단지 개발의 제약 등 문제 야기

■ 2008년 이후 지정된 산업단지(농공단지 제외) 중 30만㎡ 미만 소규모 산업단지가 58.5%를 차지

○ 소규모 산업단지의 분산적 개발로 도로, 환경시설 등 기반시설을 적정 규모로 확보하기 어려운 점과 함께 또 다른 난개발이 우려됨

기존 산업단지의 관리·지원 미비로 생산성 저하

■ 단지 유형별(국가·일반·농공), 관리 대상별(도로 등 기반시설은 지자체, 입주기업 관리는 관리기관)로 관리체제가 다원화·분절화되어 비효율성 초래

■ 지자체의 기반시설 유지·관리 재원이 부족하여 관리가 소홀해지고, 시설노후화로 기업들이 투자를 회피함으로써 고용이 감소하고 생산성도 저하

4. 향후 정책과제

새로운 산업수요에 대응한 수요자 중심의 맞춤형 산업용지를 공급

■ 산업구조 변화와 기업의 다양한 요구에 부응하기 위해 주문형 산업단지를 개발·공급

○ 기업이 요구하는 지역·규모·유형 등에 부합하는 산업입지를 개발·공급

○ 특히 대도시지역, 수도권에서 소규모 산업단지 공급을 확대

■ 대학 · 연구소 등과 연계한 지식기반산업, 창조산업의 입지공급을 위해 전문화된 신산업지구를 조성

○ 대학을 중심으로 산학연계가 활성화되도록 대학 내 소규모 산업단지 또는 산업빌딩을 공급

■ 도시첨단산업단지를 국가 주도로 개발 · 공급하여 중소기업형 지식기반산업, 창조산업을 적극 육성

○ 도시첨단산업단지를 대도시 지역에 공급하고, 지정 가능 지역을 전국으로 확대

○ 청년층 창업을 지원하기 위해 실험, 생산, 휴식 등이 가능하면서 누구나 손쉽게 사용할 수 있는 공유형 복합산업공간(shared workplace)을 대도시 지역에 저렴한 가격으로 공급

노후산단 재생사업을 활성화하여 입지경쟁력을 강화

■ 준공된 지 20년이 경과한 모든 산업단지에 대해서 노후화 정도와 문제점을 파악한 후 맞춤형 사업 지원

○ 산업단지 진단을 통해 재생계획 수립을 의무화

■ 국가 · 지자체 · 관리기관 · 입주기업 등이 참여하는 추진기구의 구성

○ 재생사업 추진방식을 다양화하고, 공공과 민간 간 역할을 분담

산업단지의 관리시스템을 효율화하여 안전하고 행복한 산업단지를 조성

■ 산업단지 관리 주체 · 범위 · 업무 등을 체계화하여 산업단지의 경쟁력을 제고

○ 산업단지 관리업무의 표준화 · 전문화 · 통합화를 통해 연계성과 효율성을 극대화

○ 개발계획, 기반시설, 건축물, 기업입주, 기업지원 등에 관한 통합적인 관리체계를 구축

○ 산업단지의 통합적 관리를 위해 산업단지 관리사 제도 도입을 검토

○ 기반시설 교체 및 정비시기 등에 관한 산업단지 기반시설정비계획 수립을 의무화

■ 산업단지의 효율적 관리를 위한 재원 확보방안을 마련

○ 국가 및 지역경제에서 차지하는 산업단지의 중요성을 감안하여 관리비용을 국가가 지원하는 방안 검토

※ 2011년도에 처음으로 시행한 농공단지 유지관리비의 국가 지원에 대해 지자체 만족도가 매우 높은 것으로 나타난 바 있음

장철순 국토연구원 지역연구본부 연구위원 (csjang@krihs.re.kr, 031-380-0202)