

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 487

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

창조경제 시대의 비도시지역 산업입지전략

강호제 국토연구원 연구위원

요 약

- ① 전통제조업의 한계와 신산업의 성장에 따라 창조경제형 산업입지정책으로 전환 중
 - 1천 개가 넘는 산업단지가 조성되었으나 산업단지는 제조업 중심의 생산기지로 역할
 - 제조업 고용의 한계가 나타나고 창조적 신산업이 성장하면서 정부는 도시첨단산단, 도심노후산단지 재생, 산단 내 복합용지 도입 등 산업입지정책의 전환을 추진
- ② 규제완화에 따라 도시와 연접한 비도시지역에서 개별 입지공장과 소규모 산업단지가 난립
 - 정부에서 추진하고 있는 창조경제형 산업입지 정책은 도심산단을 주요 대상으로 함
 - 우리나라 등록공장 세 곳 중 한 곳은 비도시 지역에 집적지를 이루며 난개발을 야기
 - 규제완화에 따라 소규모 산업단지도 비도시 지역에 난립
- ③ 창조경제시대의 산업입지정책은 비도시 개별입지 재생 및 난개발 방지대책과 병행 필요
 - 비도시지역의 쾌적한 산업환경 조성을 통해 신규투자, 창조형 인재 및 산업의 유치 가능
 - 도심접근성과 투자가치가 우수한 비도시지역의 개별입지 집적지 재생이 우선 필요
 - 개별입지 재생을 통해 일반산업단지 신규개발의 30%를 대체 가능
 - ‘계획적 난개발’을 일으키는 소규모 산업단지개발에 대한 제도 보완 필요

정 책 방 안

- ① 도시접근성이 높은 비도시지역에 창조산업, 인재, 투자유치를 위해 보다 적극적 재생과 관리 필요
- ② 사문화된 준산업단지 제도를 활성화해 비도시지역의 개별입지 집적지를 재생하고 투자유치를 확대
- ③ 산업단지인·허가절차간소화 특례법의 보완을 통해 소규모 산단의 난립을 방지

1. 창조적 재생으로의 산업입지정책 전환

■ 전통제조업의 한계와 창조산업의 성장

- 국내 제조업은 2000년 이후 높은 성장을 보였음에도 불구하고 고용증가율은 지속적으로 감소하며 구조적인 측면에서 성장의 한계를 보이고 있음
- 2008년부터 2011년까지 전국 고용이 평균 11.1% 증가하는 동안 제조업 고용증가율이 9.3%에 그친 반면, 연구개발업(42.7% 성장)을 비롯한 창조산업에서의 성장과 고용을 주도

■ 창조산업의 성장에 따른 산업단지 문제점 발생

- 그동안 1천 개가 넘는 산업단지가 공급되어 산업단지는 7만 개의 기업과 200만 명의 고용, 그리고 생산액 517조 원에 이르는 대표적 생산기지로 성장

표 1 우리나라 산업단지 현황(2014년 2/4분기 기준)

단지유형	단지수	지정면적	산업시설 구역면적	가동업체	고용	생산액(백만 원)
국 가	41	789,264	289,510	43,545	1,185,787	325,308,629
일반 지방	538	500,120	301,115	21,733	721,673	167,926,655
도시 첨단	12	2,435	1,242	171	1,749	97,496
농 공	456	73,401	56,102	5,760	146,874	24,448,261
계	1,047	1,365,220	647,969	71,209	2,056,083	517,781,041

자료: 산업입지연구소, 2014. 전국산업단지현황통계보고서.

- 그동안 한국경제는 지속적인 산업구조 고도화 IT·서비스업 등 신산업의 성장으로 인해 새로운 산업환경이 조성되었으나 기존의 전통적 산업단지들은 변화에 대한 대응이 미흡
- R&D 등 창조인력이 집적된 도시지역 산단공급은 정체되어 있고 노후산단은 열악한 인프라와 제조업 중심의 정주여건 등으로 인해 다양한 문제점 노정

■ '14.7월 정부는 대통령 주재 국무회의에서 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 및 시행령 일부개정안 등 주요법안을 의결함으로써 창조경제시대의 산업입지 정책방향을 제시

- 도시첨단산업단지의 확대, 복합용지제도 도입, 노후산업단지 재생사업 활성화, 민간개발 인센티브강화, 산단 내 업종 및 용도변경 절차 간소화, 산단의 생활여건 개선을 위한 미니복합타운 조성 등을 주요 개선방안으로 채택
- 이는 도심부에 첨단산단을 확대 지정하고 노후산단 재생을 통해 창조적 자산이 집적된 도시공간 속에서 도시인프라를 활용한 창조적 혁신을 가속화한다는 전략
- 그러나 우리나라 등록공장의 67.9%, 공장용지면적의 51%¹⁾를 차지하며 도시인근 외곽지역에서 자생적인 산업생태계를 구축하고 있는 개별입지에 대해서는 간과

1) 한국산업단지공단, 2013.4. 2012년 하반기 FEMIS 공장등록 통계현황.

2. 창조경제시대의 비도시지역 산업입지의 중요성과 문제점

■ 개별입지와 계획입지

- 산업입지는 산업단지로 대변되는 계획입지와 산업단지를 제외한 개별입지로 크게 구분
- 우리나라의 산업입지정책은 주로 산업단지에 초점을 맞춘 계획입지를 대상으로 하나 개별입지는 “기업의 입지선택자유, 소규모 개발로 인한 환경부담의 완화, 신속한 개발과정 등으로 인해 민간 기업들이 선호하는 산업입지 형태”²⁾로 중요

■ 증가하는 비도시지역 개별입지

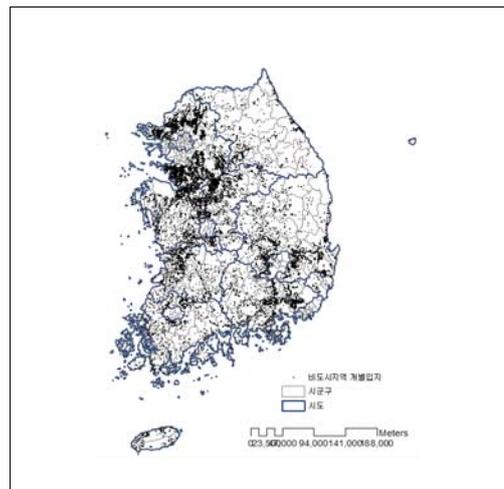
- 선행연구에서는 개별입지 공장면적의 증가와 종사자수 증가율이 계획입지를 상회³⁾
- 즉, 1998년부터 2007년까지 개별입지는 계획입지가 291.3km²에서 2007년에 417.9km²로 10년간 126.6km² 증가한 것에 비해 294.9km²에서 445.1km²로 150.2km² 증가
- 또한 개별입지의 종사자수 증가율과 생산액 증가율도 각각 2.22%와 10.37%로 계획입지의 종사자수 증가율(1.41%)과 생산액 증가율(6.35%)을 상회하고 있어 경제적 중요성이 더욱 확대
- 2011년 12월 31일 기준으로 전국에는 14만 9,271개의 공장이 등록되어 있고 이 중에서 공업지역, 지구단위계획, 경제자유구역과 같은 계획수단을 거치지 않은 비계획적 개별입지는 우리나라 전체 공장등록용지의 30%인 188,796천m²(전국 등록공장 중 한 곳은 도시인근 비도시지역에 입지)⁴⁾

표 2 비계획적 개별입지의 분포현황

용도지역	등록공장수	공장용지면적(m ²)	고용(명)
비계획적 개별입지 합계	43,879	188,796,038	619,880
계획관리지역	17,054	64,824,696	201,467
관리지역	26,275	124,369,091	420,903
보전관리지역	310	1,535,664	3,275
생산관리지역	450	1,840,295	4,049
제외			
1종지구단위계획	(2)	(13906)	(36)
2종지구단위계획	(208)	(3759802)	(9778)

자료: 국토해양부, 2013. 재인용.

그림 1 전국 비도시지역 개별입지 분포



2) 이성룡. 2009. 공장난개발의 원인과 대책연구. 경기개발연구원.

3) 김태환. 1999. 산업입지정책과 개별입지 변화에 관한 연구. 한국경제지리학회지 2권, 12호: 47-61.

4) 국토해양부. 2013. 산업단지 경쟁력강화방안 마련을 위한 연구.

■ 점차 대형화되는 전통제조업 중심의 개별 입지 집적지

- 2011년 기준 FEMIS 등록공장을 대상으로 계층적최근린군집분석을 시행한 결과, 최소 109㎡에서 최대 572천㎡에 이르기까지 평균 85천㎡(약 26천평)의 개별입지 집적지가 전국적으로 형성
- 개별입지 집적지 대부분은 비도시 난개발을 야기하며 ‘비공식적 산업단지’로 역할
- 개별입지 공장의 주요 업종은 창조산업과 크게 관련 없는 전통제조업 중심으로 운영되고 있어 장기적이고 지속적인 산업구조 개선 필요

표 3 전국 상위 개별입지 집적지

시도 시군	집적지 개수	집적지 내 개별입지공장면적	종사자
경기도 화성시	87	9,738,773	51,687
경상남도 김해시	38	5,026,562	22,862
충청북도 음성군	34	4,646,583	10,457
경기도 포천시	50	4,329,810	18,601
충청남도 아산시	34	4,009,180	14,652
충청남도 천안시	34	3,952,427	13,318
경기도 김포시	34	3,763,427	21,322
충청북도 청원군	35	3,568,106	9,027
경기도 파주시	45	3,004,534	15,143
경상남도 함안군	27	2,643,507	7,417

자료: 국토해양부, 2013. 재인용.

■ 비도시지역의 개별입지 재생을 통해 신규산단 개발수요 대체

- 개별입지는 지하수 오염, 식생의 파괴와 같은 환경적 과부하를 야기할 뿐 아니라, 난개발로 인해 창조산업과 창조계급의 유치를 어렵게 함
- 개별입지가 분포하는 주요지역은 대도시 접근성이 양호하고 인근에 자생적 산업생태계를 갖추고 있으며 도심에 비해 상대적으로 낮은 지가로 인해 창조적 기업의 투자유치가 용이(실제 현대자동차 남양연구소, 용인 기흥의 삼성전자 주변에 대규모 개별입지 집적지 형성)
- 2011년 기준 비도시지역의 개별입지 전체면적은 188,796천㎡이지만, 집단화를 통해 향후 재정비가 가능한 집적지의 전체면적은 약 150,512천㎡로 일반산업단지 전체면적 500,120천㎡의 30%에 해당

그림 2 김포지역 비도시 개별입지 실태



자료: 강호제, 2011. 수도권스마트 성장관리를 위한 산업입지정책 연구. 재인용.

■ 규제완화에 따른 비도시 개별입지의 무분별한 도시확산(stupid urban growth)

- 그동안 수도권 및 대도시 주변 입지규제 완화는 개별입지의 무분별한 확산과 난개발로 이어짐
- 과거 수도권 규제완화 시 개별입지 확산으로 인한 난개발이 예상됐음에도 계획입지를 선제적으로 공급해 개별입지를 흡수하는 데 실패함으로써 도시주변에 심각한 난개발을 초래

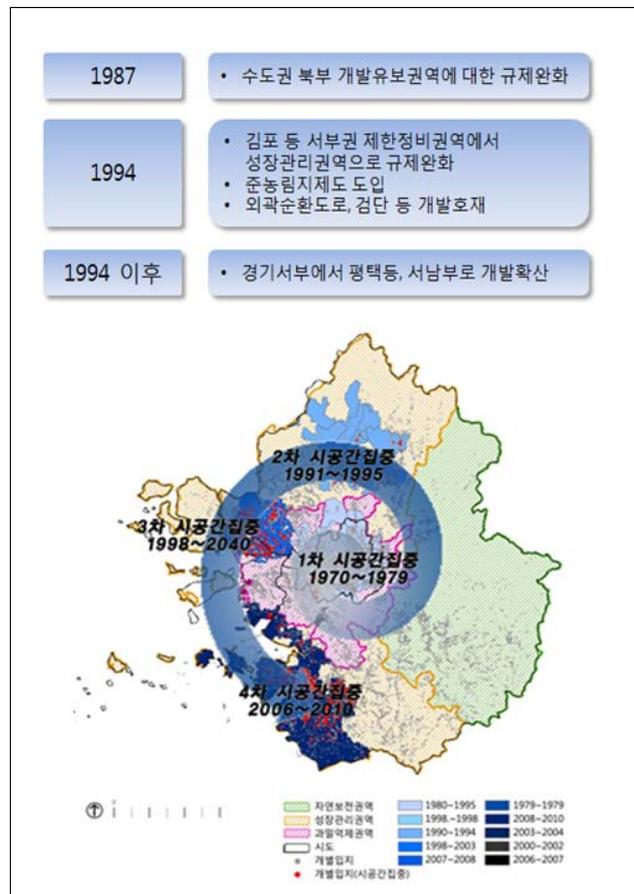
■ 비도시지역 입지규제 완화로 소규모 산업단지의 난립이 증가해 계획적 난개발 발생

- 정부는 산업용지의 적기공급을 통해 기업투자활성화를 도모할 목적으로 2008년에 산업단지 인·허가 절차간소화를 위한 특례법(이하 특례법)을 제정
- 특례법은 산업단지 개발절차를 대폭 간소화함으로써 적기에 산업용지를 공급하는 효과가 있으나 지나치게 작은 규모의 산단개발을 양산하면서 수도권 및 비도시지역의 “계획적 난개발”을 야기
- 실제로 특례법이 제정된 2008년 이후 최근 6년간 지정된 일반산업단지 수(313개)가 2008년까지 43년간 지정된 일반산업단지의 수(263개)보다 많으며 평균면적도 2008년 이전의 일반산업단지는 1,207천㎡인 반면 2008년 이후에는 721천㎡으로 작아진 것으로 나타나고 있음

■ 비도시지역 산업입지의 유일한 정비수단인 ‘준산업단지제도’의 사문화

- 준산업단지는 2007년 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 개정 시 처음으로 법제화된 유일한 비도시지역의 개별입지 재정비 제도이나 2014년 현재까지 준공된 사례가 전무해 사문화되어 있는 실정
- 준산업단지는 개별기업들이 스스로 생산기술의 공유, 배후기업과의 연계 등을 목적으로 결정된 자유입지 집적지를 대상으로 지정하므로 오히려 계획입지보다 창조경제시대의 입지형태에 부합

그림 3 규제완화에 따른 수도권 개별입지 난개발의 확산



자료: 강호제 2011, 국토연구원.

3. 결론 및 정책적 시사점

- 산업단지와 함께 비도시지역 개별입지에 대해서도 입지정책 개선을 병행
 - 우리나라 등록공장의 67.9% 공장용지면적의 51%는 산업단지가 아닌 개별입지로 집단화되어 있으며 등록공장 3곳 중 한 곳은 도시외곽의 비도시지역에 전통제조업 중심의 집적지를 형성
 - 비도시지역 개별입지 집적지는 도심접근성이 높고 지가가 저렴하며, 자발적 산업생태계를 형성하고 있어 기업과 민간의 투자매력도가 높지만 난개발로 인해 창조적 인력, 산업의 입지가 제한적

- 준산업단지제도 활용을 통한 적극적 개별입지 정비
 - 준산업단지를 산업입지및개발에관한법률상 ‘산업단지’로 인정하도록 법률정비 필요
 - 준산업단지 지정 후 실제 개발이 이어질 수 있도록 용적률, 건폐율, 입주기업 조세감면 등 산업단지와 동일한 인센티브를 부여하며 수도권외의 경우 준산업단지가 산업단지공급물량제한을 받지 않도록 제도화
 - 산업입지수급계획에 준산업단지가 포함되도록 함으로써 산업단지개발이 계획입지에 대한 신규개발과 개별입지에 대한 재정비를 통해 함께 추진되도록 제도화
 - 준산업단지 지정 시 창조산업생태계가 조성될 수 있도록 비도시지역에 위치한 대기업 연구소와 연계

- 소규모 산단에 의한 계획적 난개발 방지
 - 1인 소유의 한두 필지로 이루어진 소규모 ‘나홀로’ 산업단지가 양산되지 않도록 집단개발을 유도하고 개별입지에 대한 재정비를 우선적으로 추진
 - 산업단지 신규개발 최소규모를 확대해 개인토지의 활용목적이 아닌 공공재로서의 산업단지 역할강화
 - 장기적으로 규모가 작은 창조형 신산업을 집단적으로 유치하기 위해 면적대신 입주기업의 수를 기준으로 산업단지 최소규모를 설정

- 입지규제 완화와 난개발 대안을 함께 고려하는 스마트 규제완화 필요
 - 입지규제가 완화되면서 증가가 예상되는 개별입지 난개발을 선제적으로 흡수·방지할 수 있도록 난개발 예상지역에 산업단지를 사전에 선공급하는 제도적 보완 필요
 - 입지규제의 완화를 통해 신규개발을 유도하기보다는 이미 산업생태계를 갖추고 입지여건이 우수한 기존 개별입지 집적지, 소규모 난개발 산업단지를 재정비하도록 정책의 전환 필요

강호제 국토연구원 국토계획연구본부 연구위원(hkang@krihs.re.kr, 031-380-0228)