

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF - No. 612

발행처 | 국토연구원 · 발행인 | 김동주 · www.krihs.re.kr

난개발 방지를 위한 소규모 산업단지의 계획적 공급관리방안

장은교 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 소규모 산업단지는 민간실수요 산업단지 확대정책, 산업단지 적기공급을 위한 절차 간소화, 토지확보 용이성, 수요확보의 불확실성에 대한 위험관리 등으로 인해 공급이 확대되는 추세임
- 2 소규모 산업단지의 점적이고 분산적인 개발은 산업 클러스터 구축을 저해하고, 인프라 부족 등 난개발 문제를 유발하여 도시계획적 관리를 어렵게 만들
- 3 소규모 산업단지 개념 및 범위를 정립하고, 공급현황, 개발특성 및 실태 등을 파악하여 문제점 해소를 위한 정책개선방안 마련이 필요함
- 4 지역 내 산업수요에 적기대응, 개별입지(공장)의 계획입지(산업단지) 유도 등 소규모 산업단지의 장점을 저해하지 않으면서 단점을 해소하기 위해 공급관리 측면에서 개선방안 제시
- 5 소규모 산업단지 신규 공급 시 적용가능한 입지기준 및 개발계획 기준을 마련하고, 소규모 산업단지의 수급관리를 위한 지속적 모니터링과 수요검증이 필요함

정책제안

- 1 소규모 산업단지 관리를 위해 정책적으로 도입할 수 있는 적정 규모 대안을 15만^m 미만 산업단지와 10만^m 미만 산업단지로 제안함
- 2 주변여건, 토지용도 및 지목의 편입비율, 환경영향 등을 고려하여 소규모 일반산업단지 지정주체인 시·도에서 관리할 수 있는 입지기준 마련
- 3 소규모 산업단지의 인프라 부족 등 난개발을 관리하기 위해 환경기초시설, 도로, 녹지 등 적정한 기반시설 확보가 가능하도록 통합지침 개선
- 4 소규모 산업단지의 수급관리를 위해 지속적인 모니터링과 소규모 산업단지에 적용가능한 수요검증항목 마련

1. 소규모 산업단지의 계획적 관리 필요성

대규모 장치형 제조업에서 지식기반서비스 산업으로의 산업구조 개편에 따라 소규모 산업단지 조성 확대

- 글로벌 경기 침체, 제조업 경쟁력 약화 등 대내외적 여건변화에 대응하고 리스크 관리차원에서 산업단지의 소규모화 진행
- 2001년 산업단지(일반산업단지) 평균 지정면적은 1.2km²에서 2015년 말 0.9km²로 30만m² 이상 평균 지정면적 감소

민간수요에 정책적으로 적기 대응하기 위해 산업단지 절차를 간소화(2008년)하였고, 대규모 산업단지에 비해 상대적으로 토지매입 등 개발여건이 용이한 소규모 산업단지 개발 활성화

- 무분별한 개별입지의 난립을 억제하고, 개별입지 수요를 산업단지로 유도할 수 있는 소규모 산업단지 공급 용인
- 수도권외의 과도한 공장입지 규제를 합리적으로 개선하기 위해(2011년) 자연보전권역에 한해 수도권정비위원회 심의를 거쳐 6만m² 이하 규모의 소규모 산업단지(공업용지) 허용

산업단지 본연의 목적인 클러스터 구축 저해, 인프라 부족 등 난개발로 인한 환경훼손, 한정된 실수요 업체에 대한 특혜시비, 미래 개발가능지 활용의 종합적 계획 부재 등 문제점 야기

표 1 소규모 산업단지 장·단점

구분	장점	단점
계획입지	<ul style="list-style-type: none"> • 각종 금융·세제지원 수혜 가능 • 산업기반시설, 생활편의시설, 동력, 용수, 수송 등의 지원시설 양호 • 집적화로 내부 협업 가능 • 공해배출 등 유해업종 입주 용이 • 공장설립절차 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별공장보다는 높은 분양가 • 선분양 후입주 방식으로 적기 공장확보 어려움 • 대내외적 여건에 따른 미분양, 미개발 발생 시 애로
소규모 산업단지	<ul style="list-style-type: none"> • 무분별한 개별입지 공장을 계획입지로 유도 가능 • 적기에 산업단지 공급이 가능하고 절차 간소화로 가동시기 빠름 	<ul style="list-style-type: none"> • 인프라 부족 등 난개발로 환경훼손 및 재해 위험성 증가 • 단독 실수요업체에 대한 세금혜택 등 특혜시비 • 지역 내 미개발, 미분양 산단 고려 없이 소규모 산단 지정승인으로 개발가능지 부족
개별입지	<ul style="list-style-type: none"> • 적기에 기업이 원하는 규모로 공장건축 가능 • 사업확장 및 증축 용이 • 저렴한 가격으로 부지매입 용이(산지·농지 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 금융·세제지원 수혜 어려움 • 기반시설, 생활편의시설 등 취약 • 공장설립절차 복잡함 • 유해업종입주 어려움

자료: 이성룡 외, 2009. 공장 난개발의 원인과 대책. 경기: 경기연구원. 정책연구 2009-13. 추가재작성.

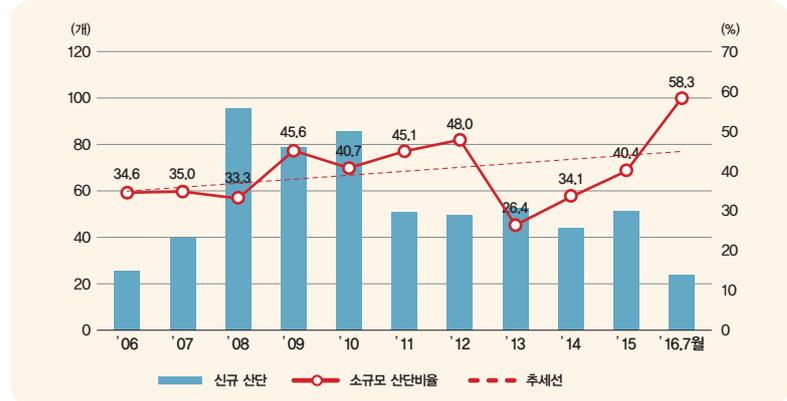
소규모 산업단지 공급 및 개발 실태를 분석하여 소규모 산업단지의 순기능을 저해하지 않는 범위 내에서 역기능을 해소하기 위한 정책개선 방안이 필요함

2. 소규모 산업단지¹⁾ 공급동향

지난 10년간 신규 산업단지에서 소규모 산업단지가 차지하는 비중은 2006년 34.6%에서 2016년 7월 기준 58.3%로 증가추세임

- 소규모 산업단지의 신규 지정 총량은 수도권보다 비수도권이 많으나, 최근 수도권에서 소규모 산업단지 신규 지정 비중이 높아지는 추세임(수도권 신규 지정 소규모 산업단지 비중 2006년 11.1% → 2015년 52.4%)
- 특히, 6만㎡ 미만 소규모 산업단지가 신규 지정 산업단지에서 차지하는 비중은 더 가파르게 증가하고 있음

그림 1 15만㎡ 미만 소규모 산업단지 지정추이



전국 산업단지²⁾에서 소규모 산업단지가 차지하는 비율은 41.5%(466개)

- 소규모 산업단지 조성완료 비율은 79.2%로 전국 산업단지 조성완료 비율인 66.9%보다 높음
- 소규모 산업단지 지역분포는 경남이 92개로 가장 많고, 다음으로 경기, 경북, 충남 순으로 나타남
- 소규모 산업단지 산업시설용지의 미분양률은 5.2%로 전체 산업단지 산업시설용지의 미분양률 6.3%보다 낮음
- 소규모 산업단지의 사업체당 종사자수는 21.4명으로 개별입지 20.6명에 비해 높음
- 소규모 일반산업단지의 경우 5개 이하 업체가(1개 업체 포함) 입주한 산업단지 비율은 54.1%로 소수의 업체가 입주하는 비율이 높은 편임

3. 소규모 일반산업단지 공급 특성³⁾

소규모 일반산업단지는 토지용도지역상 관리지역이면서, 가장 저렴한 지목인 임야에서 개발이 많이 이루어짐에 따라 토지가치 상승이익이 큼

1) 소규모 산업단지에 대해 정책적·제도적 명확한 범위규정은 현재까지 없으나, 관련 법·제도(수도권 자연보전권역 6만㎡ 이하), 현행 산업단지 공급규모(중위수 20만㎡ 미만 산업단지 중 10만~15만㎡ 산업단지 비중이 가장 높음), 산업단지 개발제도(15만㎡ 이상 산업단지 환경영향평가 및 에너지사용계획 의무), 언론 등 정성적 인식(10만㎡ 내외) 등을 종합적으로 검토하고 환경훼손과 난개발 우려 측면을 고려하여 환경영향평가 제외 대상 규모인 15만㎡ 미만 산업단지를 소규모 산업단지로 정의함.

2) 2015년 말 전국 산업단지 1,124개 기준

3) 민간개발 위주로 공급이 확대되고 있는 소규모 일반산업단지(소규모 일반산업단지 159개 중 조성이 완료된 84개)를 대상으로 규모별 기준(6만㎡ 미만, 6만~10만㎡ 미만, 10만~15만㎡ 미만)을 적용하여 분석.

- 용도지역 변경은 관리지역이 35.1%, 도시지역 중 자연녹지지역이 30.1% 순으로 나타남
- 지목변경은 임야 54.7%, 답 17.5%, 전 12.6% 순으로 나타남

소규모 일반산업단지의 규모별 특성은 다음과 같음

- 6만㎡ 미만 산업단지에서는 환경오염을 유발할 수 있는 업종이 주로 입주하여 가동되고 있음
- 10만㎡ 미만 규모에서 단독 또는 소수(5인 이하)로 구성된 실수요 개발주체의 기업분사 또는 신설을 위한 산업단지 조성이 많이 이루어짐
- 단독 실수요업체가 선호하는 산업단지는 소기업, 중기업의 경우 6만㎡ 미만으로 나타남
- 입주형태 중 분양비율은 35.5%로 가장 높고, 규모가 증가할수록 분양비율도 증가함(10만~15만㎡ 미만 분양비율은 40.6%)

그림 2 소규모 일반산업단지 분포현황

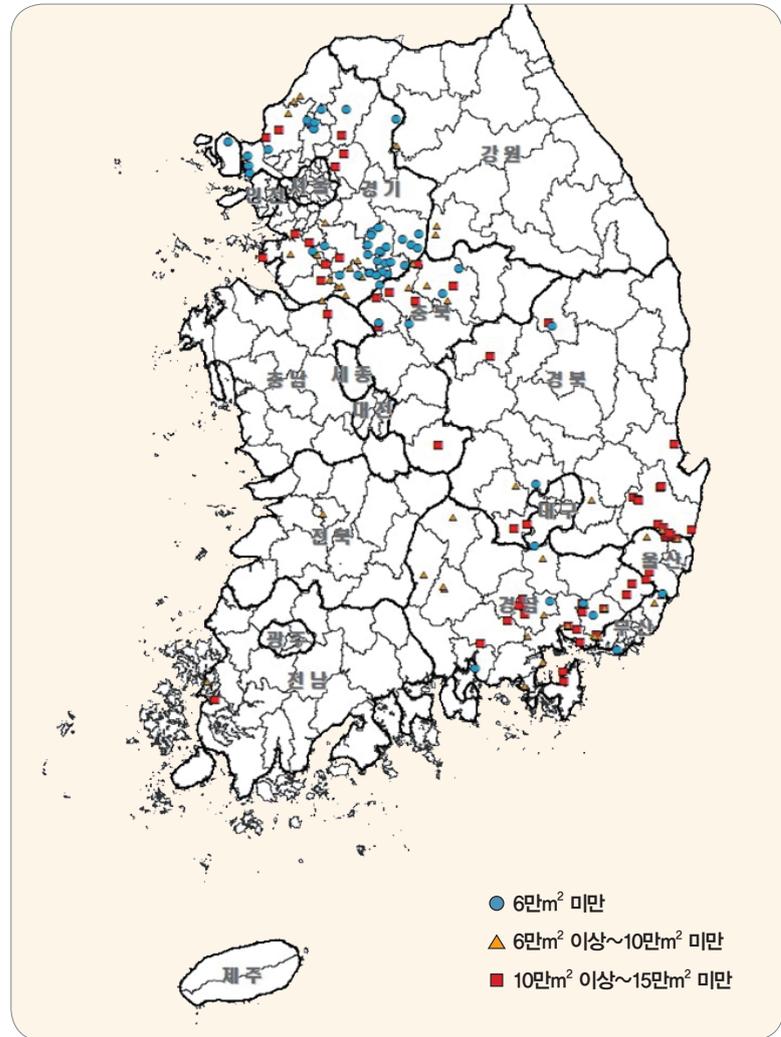


표 2 소규모 일반산업단지 특성

입주업체	업종	종사자	업체유형	입주형태	토지이용 변경	
					용도	지목
• 10개 이상 입주 업체 비율이 높음	• 비제조업보다는 제조업 위주 • 금속가공, 기타 기계 및 장비, 섬유제품 순	• 100인 이상 산업단지는 전체 80% 이상	• 소기업이 90% 차지	• 분양, 임차, 양도양수 순	• 관리지역, 도시지역 중 자연녹지 지역, 농림지역, 공업지역 순 • 수도권은 비수도권에 비해 농림지역 전용비율이 낮음	• 임야, 답, 전 순(평균공시지가가 낮은 순) • 수도권은 비수도권에 비해 임야전용 비율이 낮음

표 3 소규모 일반산업단지의 규모별 특성

6만㎡ 미만	6만~10만㎡ 미만	10만~15만㎡ 미만
<ul style="list-style-type: none"> • (업종)식료품, 고무제품 및 플라스틱 등 폐수, 대기환경오염관리업종이 대부분 • (종사자)30~50인 미만 산업단지 비율이 높음(단독업체, 소수업체 포함) • (토지이용변경 용도)관리지역 변경비중이 전체평균보다 높음, 수도권 관리지역 변경비율이 50% 이상 • (토지이용변경 지목)임야 다음으로 답보다 전의 전용비율이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> • (입주업체)5개 미만 업체비율이 가장 높음(단독 또는 소수 실수요개발주체 선호 규모) • (업체유형)중기업 비율이 높음(단독업체 조성규모) • (입주형태)양수양도 비율이 낮음(단독업체 조성 후 지속적 가동) • (토지이용변경 용도)관리지역 변경비중이 전체 평균보다 높음, 수도권 관리지역 변경비율이 60% 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • (입주업체)5개 미만 업체 10% 불과, 10개 이상 입주업체 비율이 전체 평균보다 높음 • (토지이용변경 용도)도시지역 변경비율이 50% 이상임, 자연녹지지역 변경비율이 가장 높으며, 수도권 자연녹지지역 변경비율이 50% 이상임 • (토지이용변경 지목)수도권의 경우 임야보다 답의 전용비율이 더 높음

4. 소규모 일반산업단지 실태조사⁴⁾

녹지공간·생활편의시설·주차장 부족, 내부도로망구조의 재해(소방도로) 취약 등 인프라 부족이 문제로 나타났으며, 이에 대한 공급관리 방안 마련이 필요함

- 충분한 녹지공간을 확보하지 않아 주변경관과 불일치하고, 산업단지 개발 후 연속적인 구릉지 개발을 야기시킴
- 산업단지 진출입을 위해 조성한 최소폭원의 진입도로나 산업단지가 접하고 있는 국도·지방도 등에 개별 입지 공장의 통행차량이 추가되어 차량의 교차통행이 어려움
- 내부 도로망구조가 I자형 또는 T자형의 막다른 골목길, 루프형 등으로 진출입이 분리되지 않은 도로망 구조로 인해 재해 시 소방도로 접근제한 등 위험관리에 문제가 있음
- 소규모로 인해 생활편의시설이 다소 부재하여 해당 산업단지 내 종사자들의 불편을 야기함
- 소규모 산업단지 내부의 주차공간이 부족하여 진입도로나 내부도로에 차량을 주차시켜 혼잡하고 통행에 불편을 초래함

그림 3 소규모 일반산업단지 현황(경기도, 2016년 8월)



4) 소규모 일반산업단지가 많이 공급된 경기도 남부일원과 경상북도 경주시를 대상으로 입지특성, 단지계획적 특성에 대해 실태조사

5. 소규모 산업단지의 계획적 관리를 위한 정책개선방안

소규모 산업단지 관리를 위해 정책적으로 도입할 수 있는 적정 규모 대안은 15만㎡ 미만 산업단지와 10만㎡ 미만 산업단지로 제안

- 10만㎡ 미만 산업단지는 비도시지역인 관리지역과 농림지역의 변경, 산지를 포함한 임야의 지목변경이 상대적으로 높고 단독업체를 포함하여 5개 미만의 소수 업체가 입주한 비율이 높음
- 10만~15만㎡ 미만 산업단지는 환경영향평가 제외규모에 포함되어 주변환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 제도적 장치가 부재하나, 대단위로 조성된 산업단지와 유사한 생산업체 집적이 가능한 규모로 소규모로만 한정하여 관리하기에는 한계도 있음

주변여건, 토지용도 및 지목의 편입비율, 환경영향 등을 고려하여 일반산업단지 지정주체인 시·도에서 관리할 수 있는 입지기준 마련

- 지역별, 상황별 특성이 상이하므로 가능입지의 나열보다는 현행 개별입지 기준의 네거티브(Negative) 방식을 적용하여 생산관리지역 편입비율 상한, 환경오염배출 업종비율 제한 고려
- 15만㎡ 미만 산업단지는 전략환경영향평가 대상 산업단지로 환경관리 강화차원에서 토지이용, 친환경 자원순환, 소음진동 등 환경영향평가 항목을 준용

소규모 산업단지의 인프라 부족 등 난개발을 관리하기 위해 환경기초시설, 도로, 녹지 등 적정한 기반시설 확보가 가능하도록 기존 통합지침을 개선

- 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에 소규모 산업단지의 특성을 고려하여 공급관리할 수 있도록 지침내용 신설 및 보완
- 주변환경영향을 고려한 환경관리계획 수립, 진출입이 분리되지 않는 소규모 산업단지의 재해관리계획 수립, 주진입도로의 폭원 확충(12~15m), 주차장 및 편의시설의 공동 설치 및 활용 등

소규모 산업단지의 수급관리를 위해 지속적인 모니터링과 소규모 산업단지에 적용 가능한 수요검증 항목 마련

- 산업입지정책심의회에서 분기별로 산업입지 수급동향 파악 시 소규모 산업단지의 지역별, 유형별, 주체별 현황 및 토지이용, 업종변화 등 개발실태에 대한 분석과 지속적 모니터링 필요
- 기존 산업단지 수급관리를 위해 정책적으로 추진하고 있는 수요검증시스템에 소규모 산업단지 공급관리를 위해 필요한 수요검증항목(환경·재해영향검토, 토지이용 등)을 발굴하여 적용

※ 본 자료는 “장은교 외, 2016. 소규모 산업단지 실태분석 및 정책 개선방안, 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

장은교 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구원(egchang@krihs.re.kr, 044-960-0257)

