

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 612

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

## 난개발 방지를 위한 소규모 산업단지 계획적 공급관리방안

장은교 국토연구원 책임연구원

### 요 약

- 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 만듦
- 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 마련할 필요가 있으며, 소규모 산업단지의 수급관리를 위한 지속적 모니터링과 수요검증이 필요함

### 정 책 제 안

- ① 소규모 산업단지 관리를 위해 정책적으로 도입할 수 있는 적정 규모 대안을 ① 15만㎡ 미만 산업단지와 ② 10만㎡ 미만 산업단지로 제안함
- ② 주변여건, 토지용도 및 지목의 편입비율, 환경영향 등을 고려하여 소규모 일반산업단지 지정주체인 시·도에서 관리할 수 있는 입지기준 마련 필요
- ③ 소규모 산업단지의 인프라 부족 등 난개발을 관리하기 위해 환경기초시설, 도로, 녹지 등 적절한 기반시설 확보가 가능하도록 통합지침 개선 필요
- ④ 소규모 산업단지의 수급관리를 위해 지속적인 모니터링과 소규모 산업단지에 적용가능한 수요검증항목 마련 필요

## 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 1.2km<sup>2</sup>에서 2015년 말 0.9km<sup>2</sup>로 30만m<sup>2</sup> 이상 평균 지정면적 감소
- 정책적으로 민간수요에 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
  - 수도권에 과도한 공장입지 규제를 합리적으로 개선하기 위해(2011년) 자연보전권역에 한해 수도권 정비위원회 심의를 거쳐 6만m<sup>2</sup> 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

구 분	장 점	단 점
계 획 입 지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각종 금융세제지원 수혜 가능</li> <li>· 산업기반시설, 생활편의시설, 동력, 용수, 수송 등의 지원시설 양호</li> <li>· 집적화로 내부 협업 가능</li> <li>· 공해배출 등 유해업종 입주 용이</li> <li>· 공장설립절차 간소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별공장보다는 높은 분양가</li> <li>· 선분양 후입주 방식으로 적기 공장확보 어려움</li> <li>· 대내외적 여건에 따른 미분양, 미개발 발생 시 애로</li> </ul>
소 규 모 산 업 단 지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 무분별한 개별입지 공장을 계획입지로 유도 가능</li> <li>· 적기에 산업단지 공급이 가능하고 절차 간소화로 가동시기 빠름</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인프라 부족 등 난개발로 환경훼손 및 재해 위험성 증가</li> <li>· 단독 실수요업체에 대한 세금혜택 등 특혜시비</li> <li>· 지역 내 미개발, 미분양 산단 고려 없이 소규모산단 지정승인으로 개발가능지 부족</li> </ul>
개 별 입 지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적기에 기업이 원하는 규모로 공장건축 가능</li> <li>· 사업확장 및 증축 용이</li> <li>· 저렴한 가격으로 부지매입 용이(산자농지 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 금융세제지원 수혜 어려움</li> <li>· 기반시설, 생활편의시설 등 취약</li> <li>· 공장설립절차 복잡함</li> <li>· 유해업종입주 어려움</li> </ul>

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 산업단지<sup>1)</sup> 공급동향

- 지난 10년간(2006~2015년) 신규 산업단지에서 소규모 산업단지가 차지하는 비중은 2006년 34.6%에서 2016년 7월 기준 58.3%로 증가추세임

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

그림 4 15만㎡ 미만 소규모 산업단지 지정추이(2010~2016년 7월)



- 전국 산업단지<sup>2)</sup>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 산업시설용지 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 특성<sup>3)</sup>

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

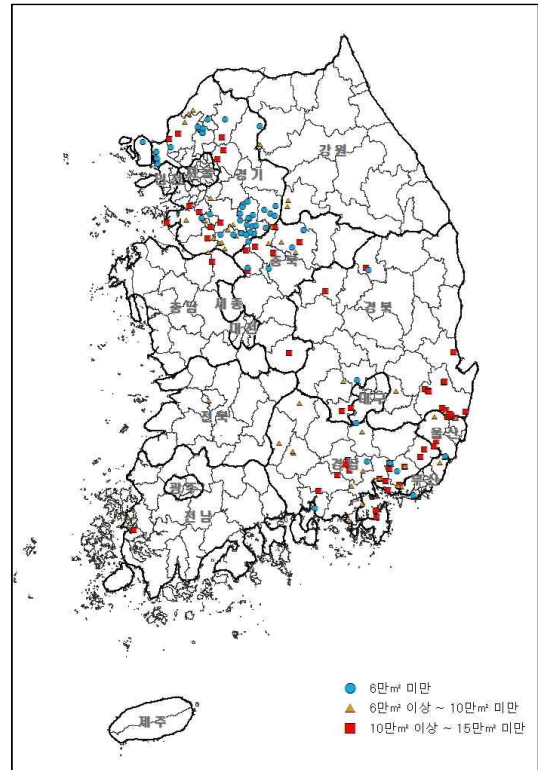
1) 소규모 산업단지에 대해 정책적·제도적 명확한 범위규정은 현재까지 없으나, 관련 법·제도(수도권 자연보전권역 6만㎡ 이하), 현행 산업단지 공급규모(중위수 20만㎡ 미만 산업단지 중 10만~15만㎡ 산업단지 비중이 가장 높음), 산업단지 개발제도(15만㎡ 이상 산업단지 환경영향평가 및 에너지사용계획 의무), 언론 등 정성적 인식(10만㎡ 내외) 등을 종합적으로 검토하고 환경훼손과 난개발 우려 측면을 고려하여 환경영향평가 제외대상 규모인 15만㎡ 미만 산업단지를 소규모 산업단지로 정의함.

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

그림 3 소규모 일반산업단지 분포현황



- 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%)

표 1 소규모 일반산업단지 규모별 특성 종합

구분	입주 업체	업종	종사자	업체 유형	입주 형태	토지이용변경	
						용도	지목
소규모 산업 단지 전체	• 10개 이상 입주업체 비율이 높음	• 비제조업보다는 제조업 위주 • 금속가공, 기타 기계 및 장비, 섬유제품 순	• 100인 이상 산업 단지는 전체 80% 이상	• 소기업이 90% 차지	• 분양, 임차, 양도양수 순	• 관리지역, 도시지역 중 자연녹지지역, 농림지역, 공업지역 순 • 수도권은 비수도권에 비해 농림지역 전용비율이 낮음	• 임야, 답, 전 순 (평균공시지가가 낮은 순) • 수도권은 비수도권에 비해 임야 전용 비율이 낮음
6만㎡ 미만	-	• 식료품, 고무제품 및 플라스틱, 화학물질 등 폐수, 대기 환경오염관리업종이 대부분	• 30~50인 미만 산업단지 비율이 높음(단독업체, 소수업체 포함)	-	-	• 관리지역 변경비율이 전체평균보다 높음 • 수도권 관리지역 변경비율이 50% 이상	• 임야 다음으로 답보다 전의 전용비율이 높음
6만~10만㎡ 미만	• 5개 미만 업체비율이 가장 높음(단독 또는 소수 실수요 개발주체 선호 규모)	-	-	• 중기업 비율이 높음(단독업체 조성규모)	• 양수양도 비율이 낮음(단독업체 조성 후 지속적 가동)	• 관리지역 변경비율이 전체평균보다 높음 • 수도권 관리지역 변경비율이 60% 이상	-
10만~15만㎡ 미만	• 5개 미만 업체10% 불과, 10개 이상 입주업체 비율이 전체 평균보다 높음	-	-	-	-	• 도시지역 변경비율이 50% 이상임 • 자연녹지지역 변경비율이 가장 높음 • 수도권 자연녹지지역 변경비율이 50% 이상	• 수도권의 경우 임야보다도 답의 전용비율이 더 높음

## 4. 소규모 일반산업단지 실태조사<sup>4)</sup>

- 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 개별입지공장의 통행차량이 추가되어 차량의 교차통행이 어려움
  - 내부 도로망구조가 I자형 또는 T자형의 막다른 골목길, 루프형 등으로 진출입이 분리되지 않은 도로망 구조로 인해 재해 시 소방도로 접근제약 등 위험관리에 문제가 있음
  - 소규모로 인해 생활편의시설이 다소 부재하여 해당 산업단지 내 종사자들 이용에 불편을 야기함
  - 소규모 산업단지 내부의 주차공간이 부족하여 진입도로나 내부도로에 차량을 주차시켜 혼잡하고 통행에 불편을 초래함

표 1 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 ① 15만㎡ 미만 산업단지와 ② 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 사·도에 서 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 산업단지 특성을 고려하여 공급관리할 수 있도록 지침내용 신설 및 보완
  - 주변환경영향을 고려한 환경관리계획 수립, 진출입이 분리되지 않는 소규모 산업단지의 재해관리계획 수립, 주진입도로의 폭원확충(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)