

공장 및 제조장 난개발 방지를 위한 지구제 적용방안에 관한 연구

-화성시를 사례로-

김철홍¹⁾ · 이원영²⁾ · 최형석²⁾

¹⁾ 수원대학교 도시부동산개발학과 부교수 · ²⁾ 수원대학교 도시부동산개발학과 조교수

A Study on the Applied Zoning System for the Preventing
Reckless Developments due to Industrial Facility Construction

-A Case Study on Hwasung-

Kim, Chul-Hong¹⁾ · Lee, Won-Young²⁾ and Choi, Hyung-Seok²⁾

¹⁾ The university of Suwon Suwon Univ. Dept. of Urban & Real Estate Development. Associate Prof.,
²⁾ Assistant Prof.

ABSTRACT

This study aims to suggest the applied zoning system for preventing reckless developments due to individual industrial facility construction.

According to the types of reckless developments which has been found in Hwasung, the applied zoning system including 4 kinds of districts can be proposed. Collective Inducement District can be designated to where many industrial facilities have already existed with poor infrastructure, and the other districts such as Residential Area Protection District, Reservoir-Around and Agricultural Area Protection District, or Landscape Protection District may be designated to the sites where reckless developments due to individual industrial facility construction may happen.

This zoning system seems to be used as a guideline of new zoning of revised NLUPL(National Land Use and Plan Law) after the execution.

Key words : *reckless developments, applied zoning system, individual industrial facility construction*

I. 서 론

현재 수도권 성장관리권역에 해당하는 도시 농촌통합시들의 경우, 시가화지역을 제외한 농촌지역의 토지이용은 서울로부터 확산된 인구

의 주택 및 직장과 이를 지원하기 위한 서비스 시설들이 산재하여 입지 하는 등 현저한 난개발이 진행되고 있다. 특히, 수도권 내에서 공장 입지수요는 점차 급증하는 추세에 있으나, 현실적으로 이를 계획적으로 받아들일 수 있는

제도적 장치가 결여되어 있다. 그 결과, 공장총량제의 제한을 극복하려는 노력이 가수요(假需要)를 유발시켜, 공업지역이나 산업단지가 아닌 준농림지역이나 농림지역에 입지가 산발적으로 이루어져 왔고, 이들 공장들은 대개 기반시설이 열악한 조건에 있는 값싼 농지(나 임야)를 전용한 후, 입지하므로 사후관리에 많은 공공비용이 소요되고 있다. 또한, 선(先)허가 후 본격이용 시까지 대기조성상태에 머무는 기간이 장시간 소요되어 토사유출과 같은 환경훼손의 문제를 야기하고, 소규모제조장의 경우 근린생활시설로 허가를 취득한 후 제조장으로 사용하므로 실질적인 사전행정지도가 어려워 이들의 산발적 입지로 인한 수질오염이나 경관상의 훼손이 두드러지게 증가하고 있다.(경기개발연구원, 1997)

한편, 지가경쟁력을 갖춘 업종이 도로변에 입지할 경우는 노선변을 따라 산발적으로 개발되면서 전체적으로 난개발과 같은 양상이 전개될 가능성이 있다. 또한 이미 상당면적이 공장 및 제조장으로 집단화하여 입지하고 있는 곳이지만, 도로폭이 8m 미만인 지구의 경우는 신규 입지허가요청이 들어오더라도 물리적으로 확폭이 어려워 허가가 곤란한 행정상의 문제에 봉착할 수 있다.

따라서 지역의 환경친화적 개발과 정비를 위하여 공장 및 제조장의 개별입지에 따른 난개발에 대응한 총체적 대책장구가 필요한 시점이라 판단되며, 이에 본 연구에서는 서울과 근접하고, 최근 공장 및 제조장의 수요가 급증하고

있는 화성시를 사례로, 현재 공장 및 제조장 시설의 개별입지에 의한 난개발 방지와 그 주변의 정비를 위한 제도적, 행정적 대처방안에 대한 연구를 목적으로 한다.

II. 준농림지역과 농림지역의 공장 및 제조장 난개발 현황

1. 난개발의 개념 및 배경

1) 난개발의 개념

난개발이란 용어는 일반적으로 개발사업의 외부불경제효과 등 개발로 인해 발생하는 부정적 현상을 총칭하는 개념으로 쓰인다. 그리고 그 유형은 토지이용계획에 의한 개발규제 여부 및 환경친화성을 기준으로 두 가지 유형으로 정리할 수 있다.

첫 번째 유형은 종합적인 토지이용계획이 없이 기존시가지 주변에서 밀집 또는 산발적으로 개발이 진행되어 진입도로·상하수도 등 기반시설이 제대로 공급되지 않은 개발행위이며, 둘째는 계획의 유무와 관계없이 개발이 환경친화적이지 못한 것을 일컫는 것으로 환경의 훼손 여부가 난개발을 판단하는 기준이다.

화성시에서의 개발과 토지이용은 이들 두 가지 측면을 모두 포함하고 있으며, 이로 인하여 발생하는 문제들은 토지이용의 비효율성, 과도한 개발, 환경오염 및 경관파괴의 유발 등으로 정리할 수 있다. 개별적, 분산적인 개발은 한정된 토지를 집약적, 혼합적으로 이용하는데 한계가 있고, 과도한 개발은 지역의 기반시설용량을 초과하는 문제를 야기한다. 또한, 개별입지로 인해 오염원들이 처리되지 못하고 외부로 무단 방출 내지 방류될 수밖에 없기 때문에 환경오염문제를 야기하며, 임야가 우량한 곳에 입지하여 경관파괴를 초래하기도 한다.

2) 난개발의 배경

(1) 국토이용·관리법체계의 불합리

난개발을 초래하는 가장 큰 요인은 현행 국토이용·관리 관련 법체계라 할 수 있다. 국토의 이용·관리와 관련된 법률은 국토건설종합계획법, 수도권정비계획법, 국토이용관리법, 도

- 1) 2000년 현재 화성시 농지전용에 관한 민원은 연간 1,739건(면적변경, 용도변경 등은 제외)으로 농지전용허가는 공장시설을 목적으로 한 것이 533건(931,669㎡)으로 가장 많으며, 그 다음으로 주거시설의 설치를 위한 것이 259건(147,368㎡)의 순으로 나타나고 있다. 이러한 농지전용은 주로 농업보호구역과 농업진흥지역 밖에서 많이 이루어지고 있고, 농업보호구역의 무분별한 잠식은 난개발의 원인이 되고 있다.
- 2) 산림형질변경은 2000년 12월말 현재 공장시설을 목적으로 하는 경우가 393건(1,702km²)으로 가장 많으며, 그 다음으로는 주택건설을 목적으로 하는 경우가 176건(777km²), 축사 및 창고의 설치를 위한 경우가 51건(226km²)을 차지하고 있다.

시계획법과 그 밖의 수많은 개별법이 있으며, 국토이용관리법은 국토계획의 효율적 추진과 국토이용질서의 확립을 위한 국토관리의 기본법이다. 이 법은 전국을 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 5개 용도지역으로 나누어 행위를 제한하거나 개발을 허용한다. 그러나, 국토이용계획상 도시지역으로 지정된 곳은 각종 개별법외에 도시계획법에 의한 도시계획에 의하여 용도지역지구지정, 각종 도시계획시설에 관한 계획 등의 통제를 받고 있으나, 그 외의 지역들은 도나 시·군 차원에서의 계획적 접근에 의한 용도지역·지구 등의 지정이나 행위제한 및 사업 등과 관련된 구체적인 집행수단이 없어 개별 법 상의 요건만 충족되면 개발을 허용할 수밖에 없다. (이상대, 1997)

따라서 무계획적 난개발에 따라 도로, 상하수도 등 기반시설의 계획적 공급과 체계적 연계성이 미흡하여 토지이용의 비효율성 및 사회적 비용을 초래하게 된다. 다행히, 준농림지역의 경우는 현재 제정이 진행중인 ‘국토의이용 및 계획에 관한 법률’에서 체계적인 정비가 가능하도록 하는 일련의 조치가 취해지고 있다고 할 수 있다.

(2) 행위규제 및 규제기준의 완화

준농림지역에 대한 국토이용계획법상의 행위제한은 제한행위열거방식(negative-list system)이다. 일정면적 이상의 개발행위와 대기환경보전법 및 수질환경보전법에 의한 대기오염물질배출시설과 폐수배출시설 등의 설치만 제한되고 나머지 행위는 사실상 모두 허용된다.

준농림지역의 난개발을 촉진한 데에는 환경기준의 대폭 완화에도 원인이 있다. 제한행위열거방식에 의해 허용되는 개별공장의 환경오염기준이 계획입지에 비해 훨씬 덜 엄격하고, 창업이 자유롭기 때문에 개별공장이 준농림지역에 무분별하게 입지하였다. 국가공단은 폐수배출기준이 생화학적 산소소비량(BOD) 20mg/ℓ 이하로 제한한다. 반면에 개별입지 공장은 100~150mg/ℓ 까지 배출을 허용하고 있다. 기업의

입장에서는 상대적으로 저렴한 도시 주변지역의 땅에 까다롭지 않은 환경기준이 적용되고 손쉽게 공장을 설치할 수 있는 준농림지역을 선호할 수밖에 없다.

표 4. 계획입지와 개별입지의 환경기준 비교

		환경기준
계획입지	국가·지방 산업단지	- 각종 기반시설계획은 환경기준이 포함돼야 함 - 환경영향평가 시행 의무화 - 단지전용 폐수종말처리시설 및 폐기물처리시설 설치 의무화
	농공단지	- 폐수종말처리시설의 설치 의무화 - 환경성 검토후 입주 허용
개별입지		- 대기 및 수질오염 배출량 및 배출시설의 기준 적용 - 환경영향평가의 제한적 실시 (15만㎡ 이하는 면제)

(3) 지가의 차이에 의한 개발이익의 발생

준농림지역 및 농림지역에서의 난개발은 지가의 차이에 의한 과도한 개발이익의 사유화와 이를 둘러싼 이해당사자의 윤리의식 부족에도 원인이 있다. 난개발지역이 모두 개발이익을 발생시키는 것은 아니나, 난개발이 집중되는 지역은 대부분 수도권과 대도시 주변처럼 개발압력이 높아 개발이익이 발생할 수 있다. 개발이익을 완전히 환수할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않는 한, 이러한 지역의 개발이익은 토지소유자와 개발사업자에게 귀속될 수밖에 없다. 그리고 개발행위로 인해 당해 토지 주변에서 일어나는 추가적인 기반시설의 설치비용은 국가나 지방자치단체가 부담하게 되거나, 이미 설치된 기반시설을 비용 지불 없이 이용하는 이른바 무임승차(free rider)를 통해 난개발을 일으키고 있다.(경기도, 1996)

화성시 관할 구역 내에 공장설립이 가능한 준농림지역, 농림지역의 지가가 평당 20만원 정도에 불과해, 평당 60만원 정도 하는 지방산업단지에 입주할 희망하는 기업은 거의 없다.

(4) 공장의 개별입지를 집단화로 유도할 수 장치의 미비

수도권의 도시주변지역은 크고 작은 규모의 공장들이 신설 또는 확장하여 일부에서는 지방공단의 면적을 상회할 정도로 공업용도가 무질서하고, 무계획적으로 입지하고 있는 실정이며, 특히 무등록, 무허가 공장이 상당한 규모로 집중하고 있지만, 이에 대한 관리 차원의 대책은 사실상 거의 없는 실정이다.

국토이용관리법 상 비도시지역에서의 모든 공장 입지를 계획에 의해서 유도하기는 근본적으로 불가능하기 때문에 계획입지와는 다른 집단화의 개념이 필요하다. 즉, 개별적인 자유입지의 장점을 살리되 입주할 공장들이 연합해서 집단적으로 개발할 수 있는 집단화유도사업의 방식을 도입한다면, 개별 입지 하는 공장 및 제조장의 관리에 대한 대안이 될 수 있다.

2. 화성시 공장 및 제조장의 실태조사분석

1) 총량지표

과거부터 현재까지의 제조업사업체통계로부터 변화특성을 분석해보면, 1999년 말 현재 화성시의 제조업사업체수는 3,005개로서 고용인구는 약 56,500명이다. 2000년 잠정 집계로는 사업체수가 약 3,600개로 최근 증가추세가 더욱 현저하다.

이 가운데 4인 이하 소규모제조장은 1,313개로서 약 43.7% (고용인구 3,530명)이고, 5인-9인 소규모제조장은 664개로서 약 22.1% (고용인구 4,506명)로서, 소규모제조장이라고 할 수 있는 제조업체는 1,977개로서 약 65.8%를 차지하고 있다.

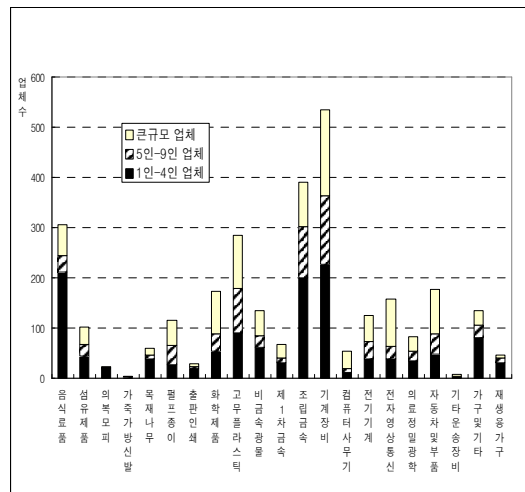
최근 4년간인 1995년부터 1999년까지의 추세를 보면, 1995년의 화성시의 제조업사업체수는 1,745개로서 4년간 약 1,250개가 증가했다. 이중 4인 이하업체는 '95년이 676개로서 4년간 637개나 증가했고, 5인-9인 업체는 '95년이 376개로서 4년간 288개나 증가했다. 즉, 소규모제조장과 관련 있는 9인 이하의 소규모업체전체의 증가량은 4년간 1,012개로서 1999년 현재의 절반 이상을 차지하고 있다.

2) 업종별 지표

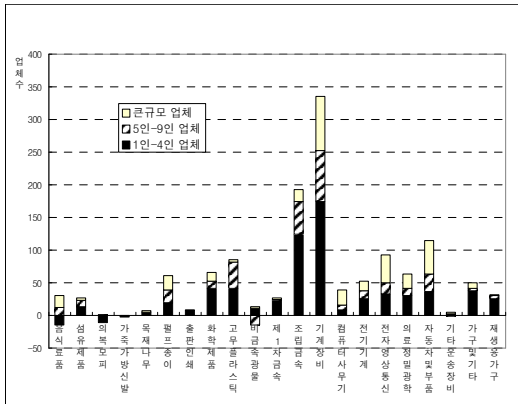
1999년 현재 제조업 21개 업종 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 업종(업체수)을 순서대로 표기하면, 1위 기계장비제조업 (535) (이중 소규모업체 363개), 2위 조립금속제조업 (390) (이중 소규모업체 301개), 3위 음식료품제조업 (305) (이중 소규모업체 245개), 4위 고무플라스틱제조업 (284) (이중 소규모업체 179개), 5위 자동차 및 부품제조업 (177) (이중 소규모업체 88개)를 보이고 있다.

1995년-1999년의 4년간 제조업21개 업종 중 가장 증가를 보이고 있는 업종(증가업체수)을 순서대로 표기하면, 1위 기계장비제조업 (335) (이중 소규모업체 252개), 2위 조립금속제조업 (193) (이중 소규모업체 174개), 3위 자동차 및 부품제조업 (115) (이중 소규모업체 63개), 4위 전자영상통신제조업 (93) (이중 소규모업체 50개), 5위 고무플라스틱제조업 (85) (이중 소규모업체 82개)를 보이고 있다.

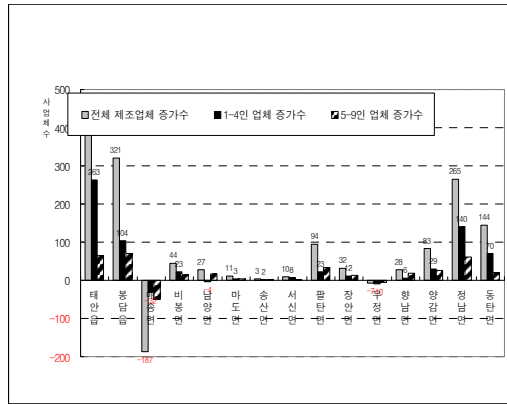
즉, 기계 및 조립금속계열의 제조업이 비중도 크고 증가추세도 크다. 이 계열의 업종은 소비재관련업종이라기보다는 중간재의 성격이 강하다. 이렇게 볼 때 화성의 제조업기능은 개별 입지 할 경우 환경 오염의 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다.



도 1. 1991년 화성시 제조업 업종별 종사자규모별 사업체수(출처 : 화성시)



도 2. 1995~1999년 화성시 제조업 업종별 증가량(출처 : 화성시)

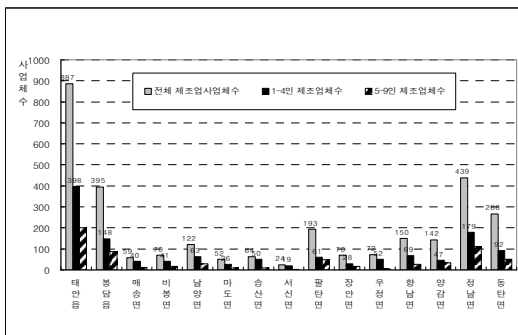


도 8. 1995~1999년 화성시 제조업 읍면별 사업체 증가량(출처 : 화성시)

3) 읍면별 지표

1999년 현재 14개 읍면중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 지역(업체수)을 순서대로 표기하면, 1위 태안읍 (887) (이중 소규모업체 600개), 2위 정남면 (439) (이중 소규모업체 290개), 3위 봉담읍 (395) (이중 소규모업체 234개), 4위 동탄면 (266) (이중 소규모업체 142개), 5위 팔탄면 (193) (이중 소규모업체 109개) 이다.

1995년-1999년의 4년간 14개읍면 중 가장 많은 증가를 보이고 있는 지역(증가업체수)을 순서대로 표기하면, 1위 태안읍 (392) (이중 소규모업체 327개), 2위 봉담읍 (321) (이중 소규모업체 175개), 3위 정남면 (265) (이중 소규모업체 202개), 4위 동탄면 (144) (이중 소규모업체 90개), 5위 팔탄면 (94) (이중 소규모업체 56개) 를 보이고 있다.



도 6. 1999년 화성시 제조업 읍면별 사업체수(출처 : 화성시)

4) 향후전망

향후 수도권에서의 제조업입지 수요증가추세는 상당기간 지속될 것으로 보인다. 특히 현재 급격히 증가하고 있는 조립금속, 기계장비, 전자부품 등의 소규모 고부가가치 업종은 우리나라 산업구조고도화 추세와 수도권 산업구조의 특성에 비추어 증가추세가 지속될 것으로 보인다.

수질오염악화에 직접적인 영향을 줄 가능성이 큰 화학, 고무플라스틱업종은 기존 향남지구 외에 최근 4년간 태안, 봉담, 정남지역에서 증가가 두드러지고 있고 전체적으로도 증가추세가 둔화될 조짐이 없는 만큼, 이에 대한 대응이 필요할 것으로 보인다.

3. 난개발 실태와 유형분석 및 종합진단

화성지역의 공장/제조장이 현재 어떠한 상태로 난개발 되어있는 가를 파악하기 위해, 팔탄, 장안, 양감, 향남, 비봉, 남양, 마도, 송산, 우정, 서신의 10개 읍면에 걸쳐 준농림지역, 농림지역상에 분포하는 공장과 제조장을 제조업사업체 통계상의 원장부를 통해 입지분포를 1/5000 지형도상에 표시하여 분석해보았다.

그 결과, 입지분포의 양상은 다양하게 나타났는데, 그 현상을 파악하는 접근의 시각은 첫째, 공간적인 군집형태로서 크게 산발적인 입지 대 집단적인 입지로 구분하여 파악하고, 둘

책, 국토이용관리법상의 준농림지역과 농림지역의 구분에 따라 파악하며, 세제, 지목별로 구분되는 입지로서 논, 밭, 임야, 잡종지 등으로 구분하였다.

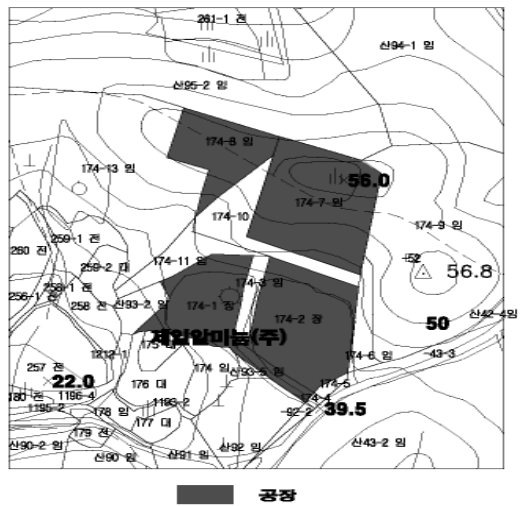
이와 같은 과정을 통해서 나타난 난개발의 유형은 다음과 같이 구분할 수 있었다.

1) 기반시설이 정비되지 않은 채 산발적으로 입지

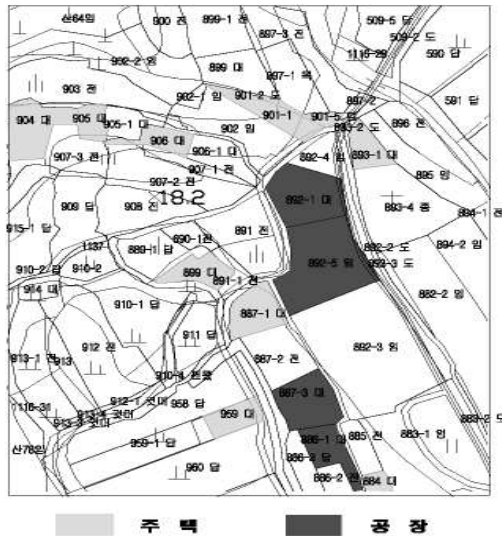
화성시 농촌지역의 대부분의 곳에서 기반시설이 정비되지 않은 채 산발적으로 입지하고 있는 현상이 관찰되는데, 특히 접근도로가 6미터미만 인 곳도 많다. 지가가 싼 곳을 찾아 입지 하는 경향이 두드러지게 나타난다. (도 5)

2) 구릉지 내지는 능선지역에 산림을 훼손하면서 입지

화성지역은 해발 300미터 이하의 얇은 구릉지가 많고, 양호한 산림이 많은 곳이다. 이런 지역 곳곳에 소규모제조장이 들어서고 있다. 이로 인해 경관훼손과 산림훼손이 야기되는 곳이 많다. 문제의 심각성은 이런 곳은 보전의 필요성이 높은 곳인데도 한번 개발되면 원상복구가 어렵고 거의 영구적으로 주변에 악영향을 준다는 점에 있다. (도 5)



도 9. 구릉지 내지는 능선지역에 산림을 훼손하면서 입지

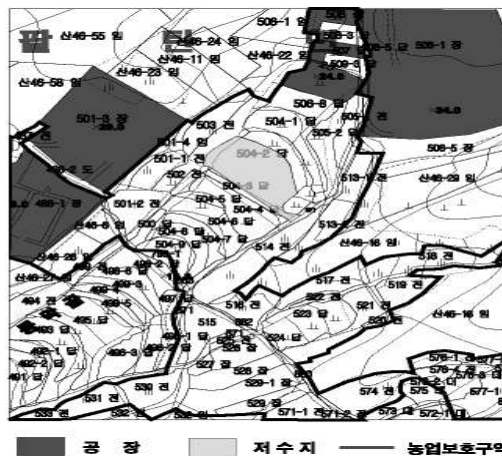


도 10. 마을주변에 입지한 사례

3) 마을주변에 입지 하면서 생활환경상의 장해를 초래

기존 주거지역, 학교, 공공시설 등 기존취락에 인접하여 공장/제조장이 입지 함으로써 기존취락의 생활정서와 이질적인 환경이 연출되고 소음, 진동, 대기오염, 수질오염 등의 장해, 그리고 화물교통의 출입 등 생활불편을 초래하는 현상이 나타나고 있다. (도 6)

4) 우량농경지 및 호소, 저수지주변에 입지 수질환경보전이 엄격하게 유지되어야 하는



도 11. 우량농경지 및 호소, 저수지 주변에 입지

집단화농경지와 호소 및 저수지 주변에 공장/제조장이 들어섬으로써 환경관리의 어려움을 초래하고 있다. (도 7)

Ⅲ. 난개발 방지대책 강구

1. 현행 제도의 검토

공장입지구제에 관한 현행법규정은 매우 복잡하나 크게 3가지 부류로 구분된다. 첫째, 공장 그 자체의 입지요건 및 절차에 관한 규정으로서 “공업입지및공장배치에관한법령(이하 공장법)”과 그에 따른 기준고시와, 둘째, 토지이용과 관련하여 공장입지의 허용범위를 규정된 것들로서 국토이용관리법, 농지법, 산림법 등이며, 셋째, 환경보전과 관련하여 공장용도에 따른 배출물의 규제 및 상수도보호구역관련 등을 규정한 환경정책기본법, 수질환경보전법 등과 지역환경기준이 그것이다.

이러한 법적 제도하에서 공장 난개발이 용인되는 원인을 허가와 규제 관련제도로 나누어 고찰해 보면 다음과 같다.

1) 허가관련제도

공장 및 제조장의 건립허가와 관련되는 법령은 건축법, 국토이용관리법, 수도권정비계획법, 공장배치 및 공장설립에 관한 법률, 농지법, 산림법 등이 이에 해당된다. 공장에 대한 기본법은 공장배치 및 공장설립에 관한 법률이며, 상기 법률에서 ‘공장’의 요건은 건축면적 500m² 이상인 것으로 한정하고 있다. 이 규모에 해당하는 것은 허가요건이 까다롭고 각종 환경규제를 받도록 되어있다. 그러나, 농지법에 의해 농업보호구역 안에서는 500m² 미만의 제조업소, 수리점 등³⁾을 설치할 수 있도록 되어 있으며, 창고·작업장 등은 규모에 상관없이 농지전용 신고만으로 건립할 수 있도록 되어 있다.⁴⁾ 또한 산림법에서도 보전임지일지라도 창고 등 산림관련시설로서 200m² 이하인 것은 전용허가

3) 농지법 제34조 제2항 제4조 및 건축법시행령 별표 1 제4호 사목

4) 농지법시행령 제41조(동 시행령 별표1 제6호 나목)

없이 설치 가능하도록 되어 있어, 건립 후 이들 시설이 무단 용도변경을 통하여 제조장으로 사용되고 있는 경우가 많다.

이처럼, 공장건립에 있어서 공장승인의 규모를 500m² 이상인 것만을 기준으로 하고 그 이하의 것에 대해서는 방관하고 있는 실정이며, 토지이용과 관련해서도 준농림지역과 농림지역의 제도가 상이하고 관할 부서가 달라 농림지역에 대한 규제가 준농림지역 보다 완화되어 운영되고 있다. 환경과 관련된 규제에 있어서도 상수도보호구역에 대한 규정을 제외하고는 시군단위의 지역환경기준이 아직 정립되지 못한 상태에서 기본원칙을 담은 조례만 제정되어 있는 실정이다. 이러한 제도적 한계로 인하여 업종의 제한이나 환경오염규제 등을 적용 받지 않은 채 무단 용도변경을 통해 소규모(500m² 미만) 제조장으로 탈바꿈하게 되며, 이로 인해 환경문제 등에의 악영향이 초래되고 있다.

2) 규제기준

이와 같은 준농림지역에 대한 난개발문제를 개선하기 위해 건설교통부는 2001년 5월 26일 “준농림지역의 기반시설 설치계획 수립기준”을 제정하였다. 그러나 이에 따라 준농림지역안에서 개발되는 공장이나 주택, 근린생활시설 등은 최소한 폭8m 이상의 도로에 접해야 하는 등⁵⁾ 기반시설의 설치조건이 종전보다 엄격해짐으로써 다음과 같은 또 다른 문제와 행정수요가 발생하고 있다.

첫째, 기존의 8m(2차선) 이상의 도로에 접하는 조건을 가진 농지나 임야의 경우 지가가 비싸 공장이나 제조장을 건립하기가 현실적으로 어렵기 때문에 불법적 상황이 발생할 가능성이

5) 산림법시행령 제24조 제2호

6) 공장인 경우

- 도로 : 사업부지경계에서 기존 간선도로까지 폭 8m 이상 도로(부지면적이 5만m² 이상일 경우 폭 10m 이상)
- 하수 : 오·하수 및 폐수를 BOD 20ppm/ℓ (하수 처리 구역인 경우에는 BOD 80ppm/ℓ)이하의 처리시설 설치
- 폐기물 : 폐기물을 발생시키는 시설이 있는 경우에는 폐기물처리시설

높아졌다.

둘째, 지가경쟁력을 갖춘 업종이 도로변에 입지 할 경우, 노선변을 따라 산발적으로 개발되면서 전체적으로 난개발과 같은 양상이 전개될 가능성이 있다. 따라서 수질오염 및 경관문제에 있어서는 오히려 부의 영향이 크다.

셋째, 이미 상당면적이 공장 및 제조장으로 집단화하여 입지하고 있는 곳이지만 도로폭이 8미터미만인 지구의 경우, 이곳의 나대지에 신규입지허가요청이 들어올 경우 확폭이 물리적으로 어려운 여건에 있는 곳이 있다. 이를 개선하기 위한 유력한 방법은 공장/제조장을 집단화하는 것인데 이를 위해서는 규모책정문제, 적절한 주변여건(지형, 생활환경, 경관)에 대한 조건문제 등의 검토가 필요하고, 또 이의 사업추진을 위한 행정지도방침에 대한 원칙과 기술적 기준을 정립하는 일이 필요하다.

따라서 이처럼 허가해 주기 곤란한 행정상의 문제에 봉착하고 있는 곳에 대하여 기반시설 정비계획수립을 통하여 집단화를 원활하게 할 수 있는 방안장구가 필요하다. 즉, 현재 준농림지역의 경우는 건교부의 기준을 활용하여 계획적으로 집단화를 유도하고 이를 실행할 수 있는 방안을 구축해야 한다. 그러나 관할 부서가 다른 농림지역인 농업보호구역과 임지에서의 난개발을 방지하기 위해서는 토지이용의 목적 상

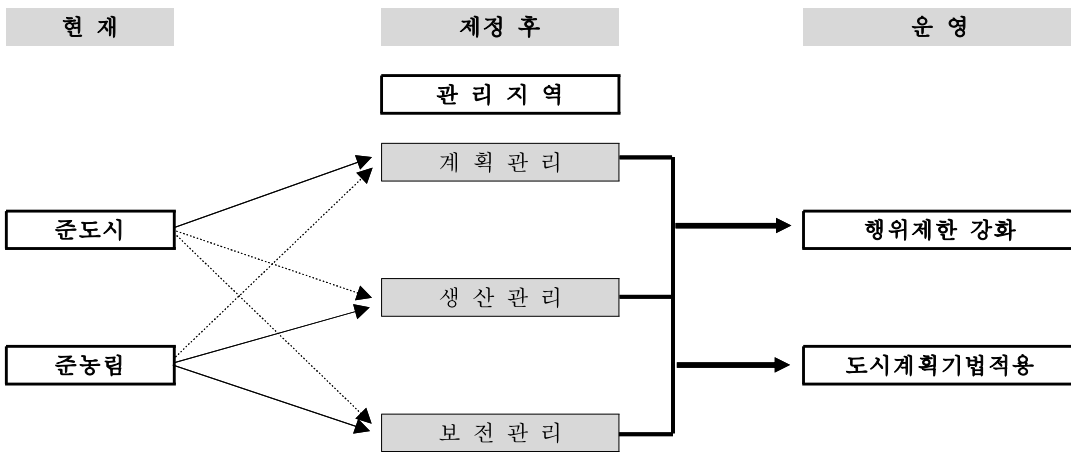
적어도 준농림지역과 동일한 수준 내지는 강화된 수준의 규제가 필요하나 이에 대한 해당 모법이 개선을 가로막고 있다. 그렇다면 원칙적으로 계획적 의도 하에서 진행되지 않는 개별 입지가 어렵도록 하기 위해서, 모법 혹은 시행령을 손대지 않고 자체적으로 시장군수가 규제를 강화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

3) 현재 추진중인 난개발방지제도의 개념

2002년 1월1일부터 시행되는 국토기본법(국토건설종합계획법을 개정하여 만든 국토정책에 대한 기본법)에 이어 2003년 1월1일부터는 국토이용관리법과 도시계획법이 통합된 ‘국토이용및계획에관한법률’이 시행된다. 이 법의 주요 골자는 도시계획에 관한 사항, 용도지역제 개편 및 용도지역에 따른 행위제한, 개발허가제의 운영 및 기반시설 확보, 그리고 토지거래허가제에 관한 사항 등이다. 이 가운데 비도시지역의 용도지역제는 난개발 방지와 밀접한 관계가 있고 그 골자는 다음과 같다.

4) 난개발방지를 위한 정책의 기본방향

따라서 상기법안의 시행과 동시에 선계획 후 개발이라는 법취지 및 방법론과 보조를 맞추어 난개발 방지의 기본정책을 취해갈 필요가 있다.



도 8. 국토이용 및 계획에 관한 법률 제정의 요점
(국토이용관리법과 도시계획법의 통합(2001. 12. 1 제정))

첫째, 원칙적으로 계획적 의도 하에서 진행되는 개발이 아닌 곳은 개별입지가 어렵도록 할 필요가 있다. 둘째, 현재 준농림지역의 경우는 건교부의 기준을 활용하여 계획적으로 집단화를 유도하고 이를 실행할 수 있는 방안을 구축할 필요가 있다. 또, 상기법안시행을 염두에 두고 3개 관리지역(계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역)의 개편지정과 보조를 같이하는 정책을 취해갈 필요가 있다. 셋째, 현시점에서의 일차적 과제는 관할 부서가 다른 농림지, 즉 농업보호구역과 임지에서의 난개발에 대한 기본정책이다. 그 원칙은 토지이용의 목적상 적어도 준농림지와 동일한 수준 내지는 강화된 수준의 규제가 필요하다.

2. 난개발방지를 위한 지자체의 움직임

공업배치및공장설립에관한법률 제8조 규정에 의한 산업자원부고시 제1999-147호의 공장입지 기준고시 제5조7)에는 ‘공장을 설치함으로써 인근주민 또는 농경지, 기타 당해 지역의 생활 및 자연환경을 현저히 해하게 된다고 판단하는 경우’에는 시장군수가 공장의 입지를 제한할 수 있도록 되어 있다. 이 조항의 실질적인 중요한 의미는 적용대상이 500m² 이하일 경우에도 적용 가능하다는 점이다. 원래 모범에는 공장입지승인의 기준을 500m² 이상에 대해서 적용해 왔는데, 최근 농촌지역의 난개발 문제와 관련하여 시장군수가 기준을 만들어 제한할 수 있는 길을 터놓았다고 할 수 있다.

이에 근거하여 화성시에서는 2001년 3월에

- 7) 산업자원부고시 제1999 - 147호 제5조(환경오염등을 일으킬 수 있는 공장의 입지제한) 시장·군수·구청장은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 공장의 입지를 제한할 수 있다. 이 경우 시장·군수 또는 구청장은 제한대상시설 및 제한기간등을 고시하여야 한다.
 - 공업배치및공장설립에관한법률시행령(이하 “영”이라 한다) 제34조의 규정에 의한 도시형공장 이외의 공장을 상수원 등 용수이용에 현저한 영향을 미치는 지역의 상류에 설치하는 경우
 - 공장을 설치함으로써 인근주민 또는 농경지, 기타 당해 지역의 생활 및 자연환경을 현저히 해하게 된다고 판단하는 경우

“화성시공장입지제한처리기준고시안”⁸⁾을 제정 하였으나, 화성시와 같이 난개발이 급격하게 진행되는 지역은 좀더 발전적인 유도과 규제의 방안을 강구할 필요가 있다.

3. 지구제의 도입

따라서 “화성시공장입지제한처리기준 개정고시안”을 다음과 같은 개념으로 정립하는 것이 바람직하다.

용도지역에 따라 개별법으로 느슨하게 운영되고 있는 것에 대해서도 지역차원에서 문제시되는 것은 적절한 기준을 통해 지도할 수 있도록 한다. 규모가 작은 것(500m² 이하)에 대해서도 이와 같은 방침을 적용하고, 신축건물 외에도 용도전용에 대한 규제를 명확히 한다.

상기한 3가지 개념의 적극적 실천을 위해 지구제를 도입·적용한다. 기존의 기준고시의 내용은 간단하지만 함축되어 있는 의미는 도시계획에서의 지구제와 유사하다. 이의 장점을 살려서 구체적이고 세련된 방식으로 발전시키는 일이 필요하다고 판단된다. 즉, 주민생활환경 및 농촌지역의 자연보전을 적극적으로 실천하

8) 화성시고시 제2001-3호 화성시공장입지제한처리기준고시안

제4조 (제한 대상시설 및 결정기준) 제3조에 의한 입지제한대상시설은 다음 각호의 1에 해당하는 시설을 말한다.

1. 레미콘제조업, 아스콘제조업, 아스팔트성형제 품제조업
2. 제1호에 해당하지 않는 업종의 공장중 결정기준에 해당하는 시설

공장의 입지제한 결정기준은 다음 각호와 같다.

1. 레미콘제조업, 아스콘제조업, 아스팔트성형제 품제조업 공장은 주택, 학교, 축사, 집단농경지, 종교시설, 지역주민의 집단생활 근거지 등의 지역경계선으로부터 반경 2km 이상의 이격거리를 둔다.
2. 주거지역, 학교, 공공시설, 대규모 축사등의 주변에 공장이 설립됨으로써 마을 고유의 전통, 정서, 환경 생활등에 있어서 지역주민들에게 지속적으로 상당한 영향을 미친다고 판단되는 경우
3. 집단화된 농지로 10ha 이상인 지역에 있어 공장입지에 의한 농지의 잠식이 우려되는 경우
4. 호소, 저수지등 경계지역으로부터 1km 이내에 공장이 설립됨으로써 농업용수등의 오염이 우려되는 경우

기 위한 방법으로 특정목적의 지구를 지정하는 일이 필요하다.

1) 수질 및 농업환경보호지구

친자연적 환경보전과 농업생산기반인 수질오염악화를 방지하기 위한 목적으로 집단농경지 내지는 우량농경지 인접지 내지는 주변지역의 난개발을 방지한다. 즉, 현재 적용하고 있는 ‘집단화된 농지10ha’ 주변, ‘호소 및 저수지로부터 1km’ 규정을 발전시키고 실제 공간상에 지구를 지정한다.

2) 주민생활환경보호지구

기존 주택밀집지역, 학교, 공공시설 주변 등 주민생활환경상의 쾌적성을 보장할 수 있도록 일정범위지역을 지정하여 이 지구에는 공장, 제조장을 비롯한 난개발을 방지한다. 즉, 현재 취락이 집단적으로 형성되어 있는 지역, 학교, 공공시설을 포함하여 집단생활근거지경계로부터 250m 이내인 지역으로 주민생활환경의 쾌적성을 보호하는 지구를 말한다. “집단생활근거지”는 주거용필지가 20필지 이상이고, 주거용필지가 전체 필지수의 50% 이상인 지역으로 집단생활근거지의 경계는 가장 외곽에 위치하는 주거용필지 및 인접필지(지목 불문)를 연결하는 선으로 한다.

3) 경관보호지구

보전의 필요성이 있는 산림지역과 경사가 심한 곳 그리고 일정 표고 이상의 능선지역 등 경관상의 배려가 필요한 곳에 대해서는 이 지구를 지정하여 공장, 제조장뿐만 아니라 주택 등의 난개발도 방지한다. 즉, 녹지자연도 8등급 이상인 지역,⁹⁾ 경사도가 심한 곳¹⁰⁾과 주변도로

9) 녹지자연도 8등급 이상의 지역은 개발을 불허한다. 식생의 구조와 상태는 그 지역의 자연생태 및 환경적 가치를 판단할 수 있는 중요 지표로서 사용되어 왔으며, 녹지자연도(Degree of Green Naturalness - DGN)란 일정 토지의 자연성을 나타내는 지표로서 식생과 토지이용 현황에 따라 녹지공간의 상태를 등급화한 것이다. 녹지자연도는 미래의 자연자원 이용과 보호를 위한 기본방향 설정 및 환

에서 보았을 때 가시권 범위의 능선 및 산허리 지역¹¹⁾에는 적절한 기준을 마련하여 입지를 금지한다.

따라서 경관보호지구는 다음과 같은 기준들에 의거하여, 하나 이상의 기준에 적용될 경우 지정할 수 있도록 한다.

4) 집단화유도지구

토지가 갖는 여건상 상기의 조항에 저촉되지 않으면서, 공장 및 제조장에 대한 급증하는 현실수요를 받을 수 있는 그릇을 집단적으로 조성하는 것이 필요하다. 즉 유도장치라고 할 수 있는데, 바람직한 후보지구를 적정한 규모로 여럿 지정하고, 이 지구에 대해 사업자의 요건을 정하고, 이 사업자가 기반시설계획 등을 갖추어 집단적인 토지조성을 요청할 경우 토지의

경계획 수립의 기초자료로서 중요한 역할을 담당하고 있다 따라서, 녹지자연도 8등급 이상(8등급 : 원시림 또는 자연식생에 가까운 이차림지구 / 9등급 : 다층의 식생사회를 형성하는 천이의 마지막에 이르는 극상림지구 / 10등급 : 자연식생으로서 고산성 단층의 식생사회를 형성하는 지구)의 산림은 20년 이상된 수목으로 구성되어 보전 가치가 매우 높다.

10) 경사도 20° 이상의 지역은 개발을 불허한다. 경사도 20°(36%)는 현재 화성시 도시계획조례에서 형질변경 시 조건이 되는 기준으로, 그 이상의 지역은 경사가 매우 심한 곳으로 개발시 경사가 급한 법면의 발생이 불가피하므로 옹벽을 쌓는다면 경관상 미화 및 차폐가 어렵고, 옹벽을 쌓지 않을 경우 토사의 유출 및 붕괴의 위험이 있다. 경사도는 지형의 변화(단면 및 평면)에 따라 평균치를 사용한다. 즉, 단면의 경우 지형의 굴곡에 따라 적정구간으로 나누어 각 구간의 경사도를 측정 후, 각 구간별 평면거리에 대한 가중평균으로 경사를 산정한다. 또한 지형이 평면적으로 변화하는 경우는 지형에 따라 적정 간격으로 몇 개의 단면을 설정하여 단면별, 구간별 경사도를 측정 후 전단면의 평면거리에 대한 가중평균으로 경사도를 산정한다.

11) 지방도 이상의 간선도로로부터 바라보이는 표고 100미터 이상의 능선을 기준으로 좌우 각 50미터 폭에 해당하는 지역도 개발을 불허하도록 한다. 표고 100m 이상의 능선 중에서 시각적 훼손이 크고 그 능선지역에 공장이나 제조장이 입지할 경우 표고가 더 높은 능선으로의 조망을 저해할 수 있는 능선지역이 발생할 수 있으므로 표고 100m 이상의 능선을 기준으로 좌우 50m 지역에는 공장이나 제조장이 입지할 수 없도록 한다.

협의매수 등에 대한 행정지원을 해주는 일이 필요하다.

4. 공장, 제조장의 집단화 유도를 위한 행정지도 운영방안

1) 집단화유도지구의 성격

현재 공장이 입지 하는 방식은 크게 계획입지와 자유입지로 나뉘어지며, 양 방식의 장단점을 고찰해 보면, (표 2)와 같다. 집단화 유도 지구는 양 방식의 장점들을 살려, 개발시스템으로서 필요한 시기에 저렴한 가격으로 개별적으로 입지가 가능토록 해야 하며, 계획내용으로서 난개발 및 기반시설의 무임승차를 방지해야 하고, 행정지원으로서 공장(제조장)설립절차 간소화, 토지매입 알선 및 용자, 건설자금의 용자, 세제 지원, write-down(세금부과 시 기준지가의 평가절하) 등의 내용이 포함되어야 한다. 세제지원 및 write-down의 경우는 국가 및 도의 권한에 해당되므로 당장의 시행은 불가능하나 상위법의 개정을 꾸준히 요청해야 할 것이다.

지구 내에는 공장, 제조장을 중심으로 하는 용도규제를 실시하고, 토지소유규모가 큰 지역

은 건설교통부의 기반시설 설치계획 수립기준에 의해서도 대응이 가능하므로 자유입지에 맡겨두고, 비교적 토지소유규모가 작은 지역에 집단화유도지구를 지정토록 한다.

2) 집단화유도지구의 정비방식

(1) 환지방식을 준용하는 방식 (가로정비형 구획정리)

지구지정이전에 공공에서 환지계획(공공용지만 감보, 사업비에 충당되는 체비지감보는 하지 않음)을 수립한다. 환지계획 시 토지의 교환, 분합을 실시하게 되면 불필요하게 세금이 부과되므로 이를 피하기 위해 토지의 교환, 분합은 하지 않고 기존의 필지구획을 그대로 살려둔 상태에서 연도감보만을 시행토록 한다.

공장(제조장)을 설립코자 하는 토지와 접하고 있는 도로 및 기반시설은 먼저 공장을 설립코자 하는 자가 공사비를 부담하여 설치하고, 이미 설치된 도로에 접하는 토지에 공장을 설립할 경우에는 감보면적에 대한 청산과 도로 및 기반시설 설치비용에 대한 청산을 시행하며, 청산업무는 공공에서 대행한다.

국지도로의 경우는 연도감보만을 하나, 집산도로가 있는 경우에는 일정부분(가령 폭8m를 제하고 난 나머지 폭)을 전체토지에 공통감보함으로써 지구내 전 토지에 대해 도로용지를 공평하게 부담시킬 수 있다.

(2) 토지소유자(단독, 공동, 조합)가 직접 구획정리사업을 시행하는 방법

예전의 토지구획정리방식에 의하면, 토지소유자가 교부 받은 환지를 공장설립자에게 매각을 할 때 감보 및 개발이익으로 인해 토지가격이 상당히 비싸지게 되며, 구획정리가 끝난 후에야 토지를 매입할 수 있으므로 계획입지와 다를 바가 없게 되므로 실효성이 없다.

그러나, 사유재산권 보호측면에서 굳이 토지소유자가 구획정리를 하겠다고 할 경우에는 공공에서 이의 시행을 지원하되 제어할 필요가 있다. 따라서 환지계획의 승인을 받도록 하고 공공에서는 환지처분이 용이하도록 지구내의

표 2. 공장의 입지방식에 따른 장단점

구분	계획 입지	자유 입지
기업 장점	- 공장설립절차 간소 - 기반시설 공유 - 세제 등 각종 인센티브 - 공업집적경제 향유 (상호정보교환, 기술교류 및 집적효과)	- 적시, 적소 입지 선정가능 - 확장용이 - 저렴한 토지 확보 가능
기업 단점	- 적시, 적소 선택 불가 - 산업단지건설에 장기간 소요 - 높은 분양가 - 입주업종 제한	- 입지 및 개발절차 복잡 - 용도전용의 애로 - 주민과의 마찰 가능 상존 - 용지 매입 애로
공공 장점	- 환경문제 공동대처 가능 - 계획적 토지이용 유도	- 기반시설의 한계자원 이용 가능
공공 단점	- 초기 투자비용의 과다 - 사업시행자의 미분양 우려	- 공해 및 환경훼손 등 난개발 문제 발생가능 - 기반시설의 무임승차 및 문제 야기

환지를 매입하는 공장설립자에게는 공장설립 절차 간소화, 세제감면 및 용자 등의 행정지원을 할 필요가 있다.

(3) 매수방식에 의한 방법

공공(지자체, 공사, 반관반민)이 전면매수하여 단지를 조성하는 방법, 민간사업자가 단지를 조성하는 방법이 있을 수 있으나 양자 모두 계획입지와 다를 바가 없다.

공공에서 시행할 경우 재원확보의 문제가 있으며, 민간에서 시행할 경우에는 개발이익이 외부로 유출될 가능성이 있으며, 단지조성 사업시행권 부여에 대한 특혜논란의 소지도 있다.

(4) 가로망계획에 의한 방법

공공에서 지구지정 이전에 가로망계획을 수립해 두고 지구 내에 공장(제조장)을 설립코자 하는 자가 토지와 접하고 있는 도로 및 기반시설을 설치하게 하면 자유입지와 다를 바가 없어(단, 지구지정에 의해 일정한 지역에 공장이 모이도록 함으로써 난개발을 부분적으로 방지하는 효과는 있음), 도로용지의 공평한 부담이 이루어지지 않는다.

접하고 있는 도로의 반만을 설치하게 하려면 필지경계를 따라 가로망계획을 수립하지 않는 한 공평한 부담이 될 수 없으나, 현실적으로 이는 불가능하며 가로선형상의 문제도 발생하게 된다. 기반시설에 있어서도 역시 먼저 공장을 설립하는 자가 설치할 수밖에 없으므로 이 역시 형평성의 문제가 대두된다. 또한, 동일 가로 상에서 서로 마주보고 있지 않은(비껴 맞은편) 토지순으로 공장을 설치하게 되는 경우에는 도로 및 기반시설의 선형이 어긋나는 문제도 발생하게 된다.

IV. 사례연구

개정안의 적정여부를 검증하기 위해 실제 적용사례를 예시한다. 화성지역은 시가화지역, 취락, 농촌, 산림, 호소, 그린벨트 등이 골고루 분포되어 있고 공장/제조장의 난개발양상도 시전역에 걸쳐 분포되어 있는데, 비교적 제 조건

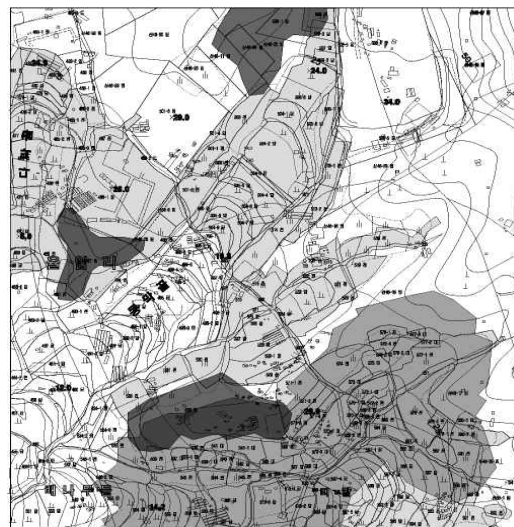
을 골고루 갖추고 있는 지역을 조사하여 판단면 일부를 대상으로 개정안을 적용시켜 시물레이션을 거쳤다.

시물레이션방법은 1/5000축척의 수치지형지반도를 작성하여, 본고에서 설정한 지구의 기준을 적용하였다. 주민생활환경보호지구를 설정하기 위하여 건축물관리대장 상의 주택들을 지번 상에 표시하였고, 수질 및 농업환경보호지구 중 우량농경지로 판단되는 농업보호구역을 역시 지번 상에 표시하였다. 경관보호지구의 설정을 위하여 Arcview화일로 작성된 녹지자연도를 AutoCAD화일로 변환하여 도면상에 중첩시켜 지번과 조정하였고, 등고선을 이용하여 경사도 20° 이상의 지역과 표고 100m 이상의 능선 좌우 50m를 지형 상에 표시하였다.

이러한 과정을 거친 결과가 (도 9)로서 행정시행상의 종합규제도 역할을 할 수 있다.

V. 결 론

본고는 현재 대도시권근교지역에 발생하고 있는 공장 및 제조장의 난개발 양상과 그 제도적 관리방안에 대한 종합적 분석을 하였다. 모법 개정이 어렵다는 현실적 제약 하에서, 현상



■ 주민생활보호지구 ■ 수질및농업보호지구 ■ 경관지구

도 13. 지구제 적용의 사례

관리지역	지구 구분	업무담당부서	
생산관리지역	수질및농업환경보호지구	호소 주변 1km 내	환경행정과 수질담당 건설과 기반조성 담당
		집단 농경지 및 주변	허가민원과 농지담당
보전관리지역	경관보호지구	허가 민원과 산림담당	
계획관리지역	주민생활보호지구 공장집단화유도지구	민원 허가 (주무)담당	
		지역개발 추진팀 담당	
		지역경제과 지역지원담당	
		허가민원과 공업담당	
		건설과 시설담당	

도 10. 지구별 관리운영

적 문제점이나 개선할 수 있는 방안에 대해 모색해보았다.

화성시에서 관찰할 수 있는 난개발의 유형(기반시설이 정비되지 않은 채 산발적으로 입지, 구릉지 내지는 능선지역에 산림을 훼손하면서 입지, 마을주변에 입지 하면서 생활환경상의 장애를 초래, 우량농경지 및 호소, 저수지 주변에 입지)에 따라 입지를 제한하기 위한 3개의 지구(수질 및 농업환경보호지구, 주민생활보호지구, 경관보호지구)와 기반 시설을 정비하면서 집단화를 유도하기 위한 지구(집단화유도지구)를 제안하였다.

향후 ‘국토이용및계획에관한법률’이 시행되면 본고에서 제안한 4개 지구마다 현재 준농림지역에 해당하는 것은 차후 다음과 같이 자연스럽게 연계될 수 있다. 즉, 수질 및 농업환경보호지구는 생산관리지역으로, 경관보호지구는

보전관리지역으로, 주민생활보호지구와 공장 및 제조장집단화유도지구는 계획관리지역으로 포함되어, 각 용도지역 내에서 난개발방지를 위한 세칙 정립 시 기준으로 활용될 수 있다. 또, 이를 화성시내의 행정조직별로 담당영역을 구분하여 대안을 제시하면 다음과 같다.

인 용 문 헌

- 경기개발연구원. 1997. 수도권 근교개발촉진방안에 관한 연구.
- 경기도. 1996. 준농림지역 관리제도 개선을 위한 시, 군협의 자료.
- 이상대. 1997. 대도시주변지역의 토지이용실태와 문제점. 경기개발연구원. 경기21세기 제13호.

接受 2002年 9月 25日