

# 비도시지역의 개별공장 입지수단에 관한 전문가 의식 분석

오용준 | 충남발전연구원 책임연구원

## I. 서론

공장입지의 선정에 관하여는 상충하는 이해와 가치가 있다. 우선, 공장이라는 경제적 부가가치의 주체를 육성하여야 한다는 필요성에 대해서는 이론이 없을 것이다. 그러나 공장은 필연적으로 환경에 대한 부정적 작용과 함께 공장으로서의 입지가 확정될 때에는 주변 토지에 난개발의 문제를 발생하게 된다.

지금까지의 산업입지정책은 개별공장 입지에 대한 현실적인 수요를 간과하여 왔으며, 이에 대처하기 위한 체계적인 산업입지 공급 및 관리제도가 부재한 실정이었다. 개별입지 억제 및 계획입지 우선정책에도 불구하고 개별입지는 전국적으로 전체 등록공장의 74%(2006년 말 현재)를 차지하고 있다.

2008년 이명박 정부의 산업단지 조성절차 개선의지로 인하여 경제 활성화를 위한 창업 및 공장설립 절차 개선에 요구가 증가할 전망

이다. 특히, 2008년 1월부터 소규모 공장 설립절차가 완화되었는데, 계획관리지역 내 1만  $m^2$  미만의 공장설립은 당초에 조례로 위임하여 허용하던 것을 조례 위임 없이 시행령에서 직접 허용하였다. 그리고 공장설립시 거치도록 하던 도시계획위원회 심의절차를 생략하는 등 대대적인 개별공장 입지 규제완화 조치가 이루어질 것으로 예상된다.

이러한 관점에서 본 연구는 비도시지역의 개별공장 입지수단인 「국토계획법」상의 개발행위허가제와 지구단위계획제도를 연구대상으로 한다. 지구단위계획 및 개발행위허가제는 종전 「도시계획법」에 의해 도시지역에만 적용되었으나, 2002년 「국토계획법」 제정으로 그 적용범위가 비도시지역까지 확대되면서 지구단위계획은 세분화되고 개발행위허가제는 확대되어 시행되었다.

계획적인 도시 관리를 위한 수단으로 도입된 이러한 제도들은 당초 도입목적 및 기능

이 뚜렷한 차이가 있었지만, 비도시지역에 적용되는 지구단위계획은 개발적인 성격을 포함하게 되고 개발행위허가는 도시관리계획의 성격이 일부 부여되면서 두 제도간의 혼란이 가중되었다. 실제 운영에 있어서도 관련 사업법과 지구단위계획, 개발행위허가, 건축허가 등 개발사업의 진행과정에서 각각의 성격과 역할이 모호하여 여러 가지 문제점이 나타나고 있다.

따라서 이 연구는 비도시지역 내 개별공장 입지와 관련된 행정절차 및 규제의 실태를 전문가 설문조사를 통해 분석하여 정책적 시사점을 찾는 데 목적이 있다.

## II. 공장입지 제도 고찰

### 1. 우리나라 산업입지 유형과 현황

#### 1) 산업입지 유형

공장용지를 기업이 취득하는 방법에는 기업 스스로가 공장건설에 필요한 입지를 선정하여 개발하는 개별입지와 계획적으로 조정해 놓은 산업단지를 분양받는 계획입지가 있다.

『산업입지 및 개발에 관한 법률』에서 계획입지는 공장용지 조성방법에 따라 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지로 구분하고 있다.

이에 비하여 개별입지의 경우, 대부분 개발행위허가와 지구단위계획을 통해 이루어진다. 개별입지는 용도지역에 따라 공장설립기준이 제한되기도 하나, 원하는 장소에 필요한 규모의 공장을 건축할 수 있고 계획입지에 비해 상대적으로 저렴한 비용으로 부지확보가 가능하다는 장점이 있다. 반면, 인·허가 절차가 까다롭고 편의시설이 부족하다는 단점을 가지고 있다.

〈표 1〉 산업입지의 유형

구 분	개 발 목 적	개 발 주 체
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획입지</li> <li>- 국가산업단지</li> <li>- 일반산업단지</li> <li>- 도시첨단산업단지</li> <li>- 농공단지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부 차원에서 국가적 산업발전 도모</li> <li>- 지역경제의 활성화 도모</li> <li>- 도시지역의 첨단산업 육성</li> <li>- 농어촌지역의 소득증대 도모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토해양부</li> <li>- 광역시·도(규모에 따라 시·군)</li> <li>- 광역시·도(규모에 따라 시·군)</li> <li>- 시·군</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개별입지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업입지의 탄력적 운영으로 생산성 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간기업</li> </ul>

〈표 2〉 계획입지와 개별입지의 장단점 비교

구분	개 별 입 지	계 획 입 지
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원하는 시기와 원하는 장소에 원하는 규모로 공장을 건축 가능</li> <li>· 사업 확장시 공장 증축 용이, 각종 금융 및 세제지원의 수혜 가능</li> <li>· 계획입지에 비해 상대적으로 저렴한 비용으로 부지확보 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대규모 단지조성에 따른 산업기반시설, 생활편의시설, 동력, 용수, 수송 등의 지원시설이 양호</li> <li>· 공해배출업소의 입주 용이</li> <li>· 공장설립허가 용이</li> </ul>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공장설치허가 절차 복잡</li> <li>· 동력, 용수, 수송 등의 입지여건 취약</li> <li>· 산업기반시설, 생활편의시설 미약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선 분양 후 입주 방식으로 적기 공장 확보 어려움</li> <li>· 분양공단이 지역별로 불균형하게 분포하여 적소에 공장 건축 어려움</li> <li>· 구획된 단지이므로 일단 입주하면, 사업 확장에 따른 공장증축 불가능</li> <li>· 국가 및 지방공단, 아파트형 공장은 분양 가격이 대체로 비쌌</li> </ul>

자료: 중소기업청, 2005, 「창업 및 공장설립 가이드」.

『산업입지 및 개발에 관한 법률』에서는 2007년까지 개별입지를 산업단지 이외 지역에서의 공장입지 중 하나로 정의하였으나, 같은 해 4월에 동 조문을 폐지하고 공장입지유도지구를 새롭게 도입하였다. 공장입지유도지구란 시장·군수가 계획관리지역에 3만제곱미터 이상 50만제곱미터 미만의 범위 안에서 시·군 도시계획위원회의 심의를 거쳐 개별공장을 집단화시키기 위한 지구를 지정하면, 행정소요기간이 단축되고 비용 및 기반시설 지원이 가능하게 만든 제도이다.

## 2) 산업입지 현황

우리나라의 산업용지 공급현황을 살펴보면, 2005년 12월말 현재 총 공급량이 561.3km<sup>2</sup>이며 이 중 개별입지가 302.0km<sup>2</sup>, 계획입지가 259.3km<sup>2</sup>이다. 계획입지의 비중은 산업단지 개발이 활발하였던 1990년대 초까지는 더 높았는데, 1995년 47.0%에서 2005년에는 46.2%로 낮아졌다. 이에 비하여, 개별입지의 비중은 같은 기간 동안 53.0%에서 53.8%로 다소 높아졌다.

〈표 3〉 산업용지 공급추이

(단위 : km<sup>2</sup>, %)

구 분	1986년	1995년	2005년	1986-1995년 (증가분)	1995-2005년 (증가분)
계	270.3(100.0)	448.0(100.0)	561.3(100.0)	177.7(100.0)	113.3(100.0)
계획입지	121.1(44.8)	210.5(47.0)	259.3(46.2)	89.4(50.3)	48.8(43.1)
개별입지	149.2(55.2)	237.5(53.0)	302.0(53.8)	88.3(49.7)	64.5(56.9)

자료: 통계청, 해당년도, 「광공업통계조사보고서」.

충청남도 산업용지 공급의 경우, 2005년말 현재 전체 공장용지 74.8km<sup>2</sup> 중 산업단지의 실분양 면적이 41.4km<sup>2</sup>로 전체의 55.4%가 계획입지이다. 이에 비하여 개별입지 면적은 전체 공장용지에서 산업단지 실분양면적을 제외한 33.4km<sup>2</sup>이다.

## 2. 공장입지 계획수단의 주요내용

### 1) 우리나라의 공장입지 관리제도

개발행위란 종전의 건축허가를 포함하여

토지형질변경, 토석의 채취 등 「국토계획법」에 의해 통제되는 대상행위를 포괄하는 개념이다. 개발행위허가는 당초 토지형질변경의 내용을 보완하여 도입된 제도인데, 토지형질변경은 필지의 분할이나 지목의 변경 등을 위한 제도로서 필지단위의 도시계획이라 할 수 있다.

개발행위허가의 허가심사기준은 「국토계획법」의 시행령 별표1에서 공통분야, 도시관리계획, 도시계획사업, 주변지역과의 관계, 기반시설, 그 밖의 사항 등 세부적으로 제시하고 있다.

〈표 4〉 충청남도 계획입지 및 개별입지 현황(2005년 4/4분기 기준)

(단위 : 천m<sup>2</sup>, %)

구 분	공장용지 면적	산업단지 실분양면적	개별입지면적	계획입지비율
충 남	74,754	41,395	33,356	55.4%

자료: 충청남도, 2006, 「충청남도 산업입지 중·장기 기본계획」.

〈표 5〉 개발행위허가의 분야별 기준

검토분야	허 가 기 준
공동분야	① 조수류·수목 집단서식지, 우량농지 등 보전이 필요한 지역에 해당되지 않을 것
	② 역사문화 및 향토적 가치, 국방목적 등 원형보전의 필요가 없을 것
	③ 표고, 경사도, 입상, 도로높이, 배수 등 도시계획조례가 정하는 기준에 적합할 것
도시관리계획	④ 용도지역별 개발행위의 규모 및 건축제한 기준에 적합할 것
	⑤ 개발행위허가제한지역에 해당하지 아니할 것
도시계획사업	⑥ 도시계획사업부지에 해당하지 아니할 것
	⑦ 도시계획사업에 지장을 초래하지 아니할 것
주변지역과의 관계	⑧ 주변의 자연경관 및 미관을 훼손하지 아니하고, 높이·형태·색채가 주변건물과 조화를 이루어야 하며, 경관계획이 수립된 경우에는 그에 적합할 것
	⑨ 대기·수질·토질·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염, 생태계파괴, 위해 발생의 우려가 없을 것
	⑩ 녹지축이 단절되지 아니하고, 하천·호소·습지의 유수를 막지 아니할 것
기반시설	⑪ 주변의 교통소통에 지장을 초래하지 아니할 것
	⑫ 대지와 도로의 관계는 「건축법」에 적합할 것
그 밖의 사항	⑬ 공유수면매립의 경우, 매립목적이 도시계획에 적합할 것
	⑭ 토지의 분할 및 물건 적치의 경우, 입목벌채가 수반되지 아니할 것

충청남도 시·군 도시계획조례에서는 개발 행위허가의 일반적 기준을 수치로 제시하고 있다. 동 조례에서는 개발행위허가 기준으로 입목본수도, 경사도, 표고, 도시생태계보전등급, 도로미설치 토지형질변경, 녹지지역에서의 토지분할제한면적 등의 항목을 명시하고 있다.

경사도는 서산시가 14도로 가장 완화된 기준을 가지고 있으나, 보령·아산시, 금산·연기·서천·청양·예산·당진군은 20도로 강한 규제를 가하고 있다. 표고 기준의 경우,

대부분의 시·군이 기준표고로부터 50M로 규정하고 있으나, 보령시는 100M로 완화된 기준을 적용하고 있다. 도시생태계보전등급(생태자연도)을 두고 있는 시·군은 천안·공주·아산·서산·논산·계룡시와 연기·서천·청양·홍성·예산·태안·당진군이다. 도로 미설치시 토지형질을 변경할 수 있는 한도로서 대부분의 시·군에서 1천㎡를 규정하고 있다.

〈표 6〉 충청남도 시·군 개발행위허가 허가기준

시군	입목본수도	경사도 (도)	표고 (M)	도시생태 계보전 등급	도로 미설치 토지형질 변경	녹지지역 토지분할 제한면적
천안시	50	15도 미만	50	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
공주시	· 평균 입목축척이 헥타아르당 공주시 입목축척의 150퍼센트 이하인 토지	15도 미만	-	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
보령시	-	20도 미만	100	-	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
아산시	50	20도 미만	-	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
서산시	· 평균 입목축척이 시의 헥타아르당 평균 입목축척의 150퍼센트 이하인 경우. (다만, 판매를 목적으로 하는 나무는 평균 입목축척 산정시 이를 산입하지 아니한다.)	14도 미만	-	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
논산시	50	30% 미만	-	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
계룡시	· 임상은 임목의 축적 및 구성에 관여하는 『산지관리법』 시행령 제 20조 제4항의 규정에 의한 허가기준을 적용한다.(다만 판매를 목적으로 재배하는 포지는 제외)	30% 미만	-	I, II	-	200㎡ 이상
금산군	50	20도 미만	-	-	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
연기군	· 임목의 축적 및 구성에 관하여는 『산지관리법』 제18조의 규정에 의한 산지전용허가 기준을 적용한다. (다만, 판매 목적으로 재배하는 포지는 제외한다.)	20도 미만	50	-	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
부여군	50	15도 미만	-	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
서천군	· 임목의 축적 및 구성에 관하여는 『산지관리법』 제18조의 규정에 의한 산지전용허가 기준을 적용한다. (다만, 판매 목적으로 재배하는 포지는 제외한다.)	20도 미만	50	-	-	200㎡ 이상
청양군	50	20도 미만	50	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
홍성군	· 개발행위허가대상 토지 및 당해 토지의 경계로부터 50미터 이내에 위치하는 주변토지가 『산지관리법』 시행령 제20조제4항에 따른 별표 4 제6호의 나목 및 다목의 기준에 적합할 것 · 개발행위허가대상 토지의 중심부로부터 경계까지의 거리의 50퍼센트 이내에 위치하는 주변토지가 『산지관리법』 시행령 제20조제4항에 따른 별표 4 제6호의 나목 및 다목의 기준에 적합할 것	15도 미만	50	-	1천㎡ 미만	200㎡ 이상
예산군	· 임목의 축적 및 구성에 관여하는 『산지관리법』 시행령 제20조 제4항의 규정에 따른 산림의 형질변경기준을 적용한다.(다만 판매목적으로 재배하는 포지는 제외한다.)	20도 미만	50	I, II	1천㎡ 미만	200㎡ 이상

시군	입목본수도	경사도 (도)	표고 (M)	도시생태 계보전 등급	도로 미설치 토지형질 변경	녹지지역 토지분할 제한면적
태안군	50	15도 미만	50	I, II	1천㎡ 미만	-
당진군	· 임목의 축적 및 구성에 관하여는 『산지관리법』 제20조 제4항의 규정에 의한 산지전용허가 기준을 적용한다. (다만, 판매 목적으로 재배하는 포지는 제외한다.)	20도 미만	50	-	-	200㎡ 이상

이에 비하여 지구단위계획은 종세분된 2개의 유사한 계획인 제1종과 제2종 지구단위계획으로 구분되나, 수립목적에 있어 차이가 있다. 제1종지구단위계획은 토지이용의 합리화·구체화 및 기능·미관의 증진이 주요 목적인데 비하여, 제2종지구단위계획은 도시화가 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 것이다.

국토해양부의 「제2종지구단위계획수립지침」에 따르면, 제2종지구단위계획은 구역의 중심기능에 따라 주거형·산업형·유통형·관광휴양형·복합형·특정형으로 구분할 수 있다.

그 중에서 산업형 지구단위계획은 ①『산업입지 및 개발에 관한 법률』에 의한 농공단지, ②『공업배치 및 공장 설립에 관한 법률』에 의한 공장과 이에 부수되는 근로자 주택, ③ 기타 농어촌관련시설(도시계획시설로 설치가 가능한 것을 제외) 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우에 수립하는 계획이다.

국토해양부에서는 2008년 4월 토지이용규제 개선방안의 일환으로 『국토계획법』을 개정하여 입법예고하였다. 개정안은 기업하기 좋은 환경 조성을 지원하기 위해 지구단위계획 수립기준을 완화하기 위해 마련되었다. 현재

〈표 7〉 기업규제 완화관련 국토계획법 개정(안)

종 전	개 정 (안)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기반시설의 배치 및 규모</li> <li>· 건축물의 용도·용적률·건폐율 및 높이</li> <li>· 가구 및 획지계획</li> <li>· 교통처리계획</li> </ul>	대통령령에서 정하는 유형에 대해서는 (예: 계획관리지역·개발진흥지구에서 공장·물류유통시설 건설을 위한 제2종 지구단위계획) <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기반시설의 배치 및 규모</li> <li>· 건축물의 용도·용적률·건폐율 및 높이</li> </ul>

자료: 국토해양부, 2008, 『국토계획법』 입법예고(안).

의 지구단위계획은 다양한 사업목적과 양태에도 불구하고 일괄적으로 법에서 정해진 4가지 필수사항을 반드시 포함하도록 규정하고 있어, 경우에 따라서는 불필요한 사항까지 모두 수립하는 비효율이 발생하고 있다는 이유에서이다. 이러한 「국토계획법」 개정으로 지구단위계획의 유형에 따라 지구단위계획에 반드시 포함해야 하는 항목을 탄력적으로 적용할 수 있도록 법적근거를 마련함으로써 공장이나 물류유통시설의 개발시 시간과 비용부담을 줄일 수 있게 되었다.

## 2) 일본의 공장입지 관리정책 및 제도

산업단지 입지의 경우, 사업주체가 공공기관(공단, 도도부현, 시정촌)이면 용지취득과 관련한 절차 없이 공장조성 단계에 들어가지만, 개별입지의 경우에는 토지와 관련된 규제

를 통해 법적 절차를 밟고 있다.

일본의 개별공장 입지는 「공장입지법」으로 규제하고 있다. 이 법에서는 공장의 입지가 환경을 보전하면서 적정하게 조성될 수 있도록 일정규모 이상 특정공장의 생산시설, 녹지 등의 면적비율을 공표하고, 공장의 신·증설시 이 기준에 따라 공원·녹지를 설치하도록 의무화하고 있다. 즉, 개별공장의 환경기준항목으로 녹지비율 20%, 환경시설비율 25% 이상을 요구하고 있으나, 동 규정을 각 지자체가 조례로서 조정할 수 있도록 하고 있다. 최근에는 일본 경제산업성의 산업구조심의회가 「공장입지법」 개정에 착수하였는데, 기존의 5종류의 환경기준(15~40%)을 「건축기준법」상의 건폐율과 일치시킬 예정이다. 또한 20% 이상인 녹지 비율도 대폭 완화하고 녹지제한도 지자체에서 정하도록 할 방침이며, 25% 이상으로 규정되어 있는 환경시설(녹지 포함) 비율도

〈표 8〉 생산시설, 녹지, 환경시설의 각종 면적률

시 설	업종구분	전국기준	지방공공단체에 의한 조례 <sup>1)</sup>		
			제1종 구역	제2종 구역	제3종 구역
생산시설 면적률 <sup>2)</sup>	5업종	10~40%			
녹지 면적률	전업종	20%이상	(20%초과~30% 이하) 이상	(15%이상~25% 이하) 이상	(10%이상~20% 미만) 이상
환경시설 면적률 <sup>3)</sup>	전업종	25%이상	(25%초과~35% 이하) 이상	(20%이상~30% 이하) 이상	(15%이상~25% 미만) 이상

주: 1) 제1종 구역: 용도지역이 주거용지구, 상업용지구, 제2종 구역: 주거용과 공업용 병행, 제3종 구역: 공업전용지역 및 공업지역

2) 생산시설 면적률은 1~5업종에 따라서 각각 10%, 15%, 20%, 30%, 40%를 상한

3) 환경시설면적률은 녹지면적률을 포함한 수치임

자료: 일본입지센터, 「공장입지법 해설」, 2006.



녹지구정 외에는 철폐할 예정이다.

이처럼 일본은 소규모공장 설립에 대한 환경 및 도시계획 관련 규제가 탄력적인 편인데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 공장부지 면적이 100ha 이하의 공장 설립에 대해서는 환경성평가를 지자체에 위임하고 있다. 이에 비해 우리나라는 1만㎡ 이하의 소규모 공장에 대해서도 사전환경성 검토를 받도록 하고 있다. 이러한 문제점을 개선하고자 이명박 정부도 기업환경개선 종합대책으로 시장·군수가 공장설립 가능지역(3만㎡ 미만)을 지정하여 사전환경성 검토를 완료하고 동 지역에 입지하는 기업에는 이를 면제하는 방안을 마련하고 있다.

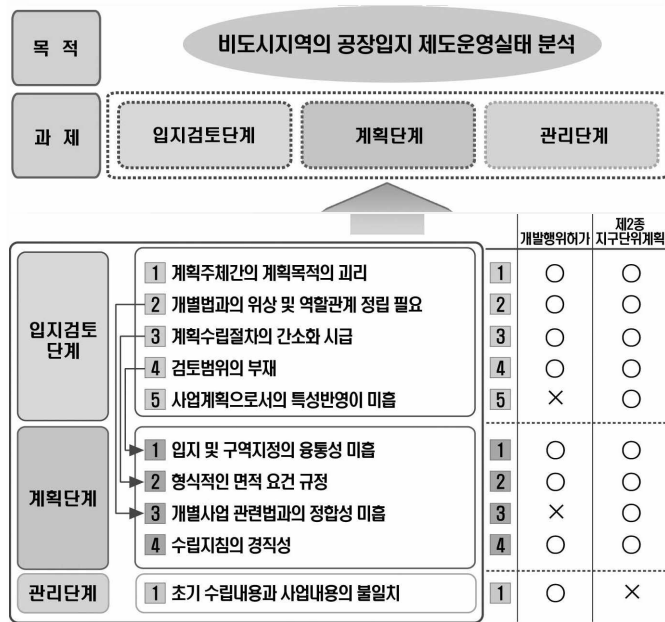
둘째, 개별공장 입지의 환경 및 재해 관련 규제는 지자체가 담당하고 있다. 일본은 공장 설립과 관련한 환경문제, 즉 「공장입지법」상의 환경관련 규제(권한)는 대부분 지자체에 이양하였으며, 환경문제는 지방공공단체의 조례나 협정으로 규제하고 있다.

마지막으로, 일본은 환경규제에 대하여 업종별 규제는 없고 대체로 개별공장별로 오염물질의 배출을 규제하고 있다. 이에 비해, 우리나라는 업종별로 환경기준을 설정하고 있는데, 업종별 규제보다는 공해물질 배출로 규제하는 것이 기업이나 행정기관의 입장에서 바람직하다는 의견이 제기되고 있다.

### Ⅲ. 비도시지역의 개별공장 입지수단에 관한 전문가 인식조사 결과

비도시지역의 공장입지 관련 제도(개발행위허가 및 지구단위계획)에 관한 실태를 분석하기 위해 전문가 설문조사를 실시하였다. 본 조사는 전국경제인연합회 소속 기업과 전국 도시계획 관련 전문가, 도시계획직 공무원 등 300명을 대상으로 2008년 4월 28일부터 5월 12일까지 실시하였다. 설문응답자는 전국경제인연합회 소속 기업 4명, 국토해양부 담당 공무원 1명, 충청남도 도시계획 관련공무원 10명, 시·군 담당공무원 19명, 대학교수 5명, 연구기관 9명, 전문기술인 42명 등 총 105명이다. 전체 응답자 중 66.3%가 충청남도 시·군의 각종 정책결정과 관련하여 어떠한 형태로든 참여한 경력이 있다고 응답하였다.

비도시지역의 공장입지 제도운영실태에 관한 전문가 인식조사는 개발행위허가제와 제2종지구단위계획을 중심으로 다음 그림과 같이 입지검토단계, 계획단계, 관리단계로 구분하여 분석한다.



〈그림 1〉 제도운영실태 분석의 주요내용

## 1. 입지검토단계

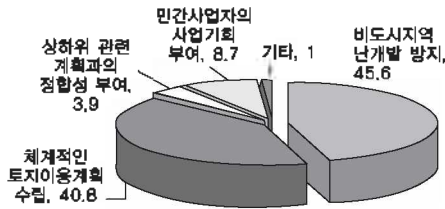
### 1) 계획주체간 계획목적의 괴리

비도시지역의 개별공장 입지 제도를 운영하는 기본적인 목적은 비도시지역의 난개발을 방지하고 체계적인 토지이용계획을 수립하기 위해서이다. 전문가를 대상으로 공장입지 계획수단으로서 산업형 제2종지구단위계획의 기능은 무엇인지에 대한 질문에 전체의 45.6%가 비도시지역의 난개발 방지 목적을 손꼽았고, 체계적인 토지이용계획 수립이 전체의

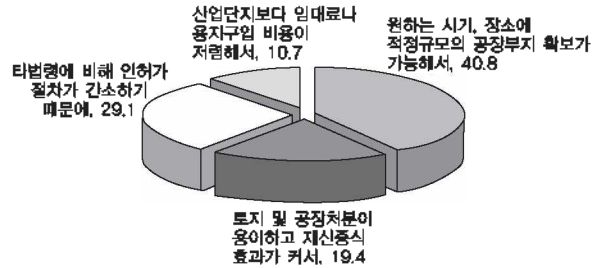
40.8%로 뒤를 이었다.

그러나 실제 이용행태를 보면, 사업주 입장에서 산업형 제2종지구단위계획의 기능은 수익의 추구에 있다고 할 수 있다. 따라서 개발이익 및 사업이익의 극대화를 위해서는 계획의 목적이 바뀐다고도 볼 수 있다.

가령 개발행위허가를 통해 공장을 건축하는 이유에 대한 질문에는 전제응답자의 40.8%가 원하는 시기, 장소에 적정규모의 공장부지 확보가 가능해서라고 답하였는데, 이는 계획을 통한 산업시설의 공급이 시간적·경제적 제약을 낳기 때문에 개발행위허가를 선호한 것이



〈그림 2〉 공장입지 계획수단으로써의 산업형 제2종지구단위계획의 기능



〈그림 3〉 개발행위허가를 통해 공장을 건축하는 이유

라고 볼 수 있다. 그 다음으로는 전체의 29.1%가 타 법령에 비해 인·허가 절차가 간소하기 때문이라고 답하였으며, 토지 및 공장 처분이 용이하고 재산증식 효과가 커서 19.4%, 산업단지보다 임대료나 용지구입 비용이 저렴해서가 10.7%를 차지하였다.

특히, 투기목적으로 개발행위허가에 대한 준공검사만 득하고 허가내용대로 건축행위를

하지 아니할 경우 행위허가를 취소하도록 하는 방안에 대한 질문에는 전체응답자의 40.8%가 허가를 취소해야 한다고 응답하였다. 그러나 사업자들은 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 예방해야 한다는 의견이 주를 이루고 있다. 이처럼 계획주체와 사업주체간의 계획목적이 서로 달라 발생하는 문제가 크다고 볼 수 있다.

〈표 9〉 투기목적의 개발행위허가제에 대한 의견

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문운영회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	2	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	7.1	0	0.0	1	10.0	9	8.7
②	1	10.0	2	11.1	0	0.0	2	22.2	0	0.0	16	38.1	2	25.0	3	30.0	26	25.2
③	1	10.0	1	5.6	0	0.0	3	33.3	4	80.0	8	19.0	1	12.5	3	30.0	21	20.4
④	5	50.0	9	50.0	1	100.0	4	44.4	1	20.0	14	33.3	5	62.5	3	30.0	42	40.8
⑤	0	0.0	4	22.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.4	0	0.0	0	0.0	5	4.9
계	10	100.0	18	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0

주: ① 일정부분 동의하지만 허가취소는 너무 가혹하다 ② 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 방지한다.  
③ 불이행시 이행부과금을 가장 부과하여야 한다. ④ 허가를 취소하여야 한다. ⑤ 기타

## 2) 개별법과의 위상 및 역할관계 정립 필요

공장 및 산업유통시설을 설치하는데 있어서 국토의 계획 및 개발이 종전의 「국토이용관리법」상의 용도지역 변경이나 환경부, 산업자원부 소관의 개별법에 의한 인·허가기준 등 다른 법제도의 운영행위가 아직까지 남아있다. 따라서 국토이용과 관련한 관련법간의 상호 위상과 역할관계를 명확히 할 필요가 있다.

비수도권의 일반적인 중소도시의 경우, 산업입지 및 공장설립에 관련된 입지규제 정도에 대한 질문에 전체의 35.6%가 규제가 높다고 응답하였다. 다만, 중앙정부, 학계, 연구기관에서는 현재의 공장입지 규제가 적정하다는 의견이 주류를 이루고 있다는 특징을 가지고 있다.

공장설립계획을 수립할 때 적용받는 개별법상 규제에 대한 어려움의 정도에 대해서 전문가들은 ① 환경관련규제(「환경정책기본법」),

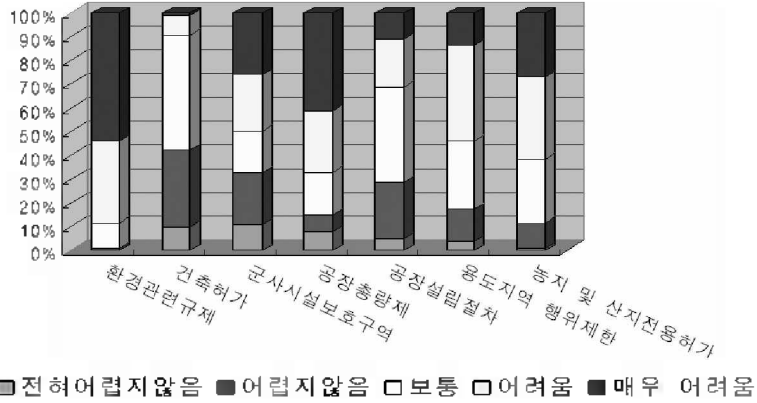
② 건축허가(「건축법」), ③ 군사시설보호구역(「군사시설보호법」), ④ 공장총량제(「수도권정비계획법」), ⑤ 공장설립절차(「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」), ⑥ 용도지역 행위제한(「국토계획법」), ⑦ 농지 및 산지전용허가(농지 및 산지관련법률) 순으로 규제가 중복되어 있거나 어렵다고 답을 하였다.

우선, 공장설립과 관련하여 가장 심각한 규제는 「환경정책기본법」상의 환경관련규제로 전체응답자의 88.4%가 어려움을 호소하였다. 「수도권정비계획법」에 의한 공장총량제가 전체의 67.0%로 그 뒤를 이었으며, 농지 및 산지 관련 법률에 의한 농지 및 산지전용허가 61.5%, 「국토계획법」에 의한 용도지역 행위제한 53.9%, 「군사시설보호법」에 의한 군사시설보호구역 49.5%, 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 공장설립절차의 어려움 31.0%, 「건축법」에 의한 건축허가 9.1% 순이었다.

〈표 10〉 산업입지 및 공장설립에 관련된 입지규제 정도

항목	소속		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	0	0	0	0.0	4	44.4	3	60.0	9	21.4	4	50.0	2	20.0	25	24.0		
②	5	50.0	10	52.6	1	100.0	3	33.3	2	40.0	14	33.3	3	37.5	4	40.0	42	40.4		
③	2	20.0	9	47.4	0	0.0	2	22.2	0	0.0	19	45.2	1	12.5	4	40.0	37	35.6		
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	104	100.0		

주: ① 규제가 낮은 편임 ② 적정수준 ③ 규제가 높은 편임



〈그림 4〉 개별법상 규제의 정도

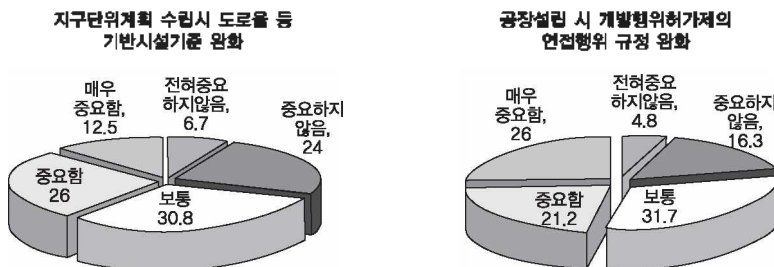
한편, 제2종지구단위계획은 구역이 지정되고 계획이 수립된다고 해도 개별법에 의해 개발이 가능하다는 것을 의미하지는 않는다. 개별법 규정에 따라 지구단위계획을 다시 변경하는 경우도 있으며, 개별법에 의해 개발계획이 구상된다 하더라도 지구단위계획을 통과하지 못하면 사업시행이 어려워지는 경우도 있다. 이처럼 두 체제간의 병행구도 하에서 민간사업자나 지방자치단체가 사업을 구상하고 추진하기에는 많은 불확실성이 존재한다. 이에 따라 사실상 사업추진 자체가 어려워지고 동일 규제내용이 중복되거나 상이하게 적용되며, 반복되는 행정절차가 발생할 수 있다.

### 3) 계획수립절차의 간소화 시급

계획관리지역 내 소규모 공장 설립과 관련

된 규제 및 절차에 대한 개선 필요성에 대하여 조사한 결과, 전체의 53.4%가 산업단지보다 엄격한 산업형 제2종지구단위계획의 기반 시설 요건(녹지율, 도로율, 완충녹지 설치의무 등)을 개선해야 한다고 답하였다. 그리고 연결한 기존공장과의 연접합산 규제에 따른 부담에 대해서는 전체응답자의 44.2%가 개선이 필요하다고 답하였다.

한편, 공장입지를 제한하는 규제개선 필요성에 대하여 전문가들은 전체의 52.9%가 1만㎡ 미만의 소규모 공장에 대해서는 사전환경성검토 의무와 수질오염총량제 실시에 따른 공장설립 제한문제를 개선할 필요가 있다고 응답하였다. 그 다음으로는 소규모 공장설립 시 사전재해영향성검토 의무(전체의 50.5%), 공장설립과 건축허가절차의 이원화(42.6%), 취수장 및 농업용저수지 인근 공장설립 규제(32.1%)

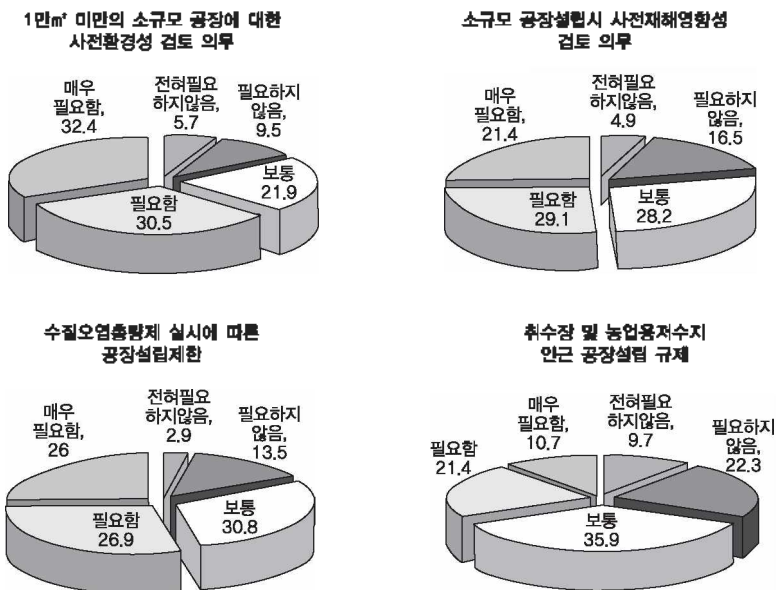


〈그림 5〉 규제완화정책별 중요도

순으로 개선이 필요하다고 응답하였다.

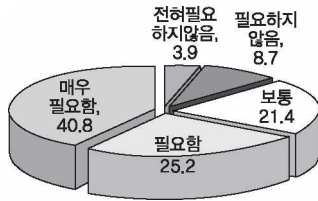
또한, 공장입지 절차간소화에 대해서는 전체 응답자의 68.2%가 공장설립 변경 허가 기준이 법령간에 일치하지 않는 문제를 개선해

야 한다고 응답하였다. 그 다음으로는 개별법을 통한 과도한 첨부서류 요구 관행문제를 66.0%, 산지전용 허가기간과 공장설립 승인기간 간 불일치문제 59.2% 순으로 개선이 필요

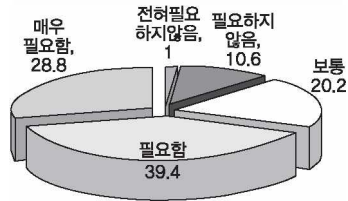


〈그림 6〉 입지제한 규제개선의 필요성

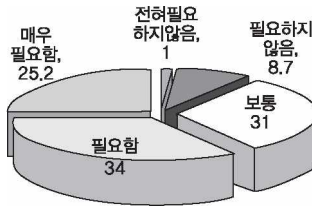
개별법을 통한 과도한 첨부서류 요구 관행



공장설립 변경 허가 기준에 대한 법령간 불일치



산지전용 허가기간과 공장설립 승인기간간 불일치



〈그림 7〉 절차 간소화 개선의 필요성

하다고 응답하였다.

한편 제2종지구단위계획에서는 지구단위계획구역의 지정절차와 계획수립절차를 분리하고 있다. 이처럼 모든 도서목록과 지구단위계획심의자료를 구축하여 진행하게 되다 보니, 심의기간과 절차가 복잡해지고 사업기간도 길어져 개발사업의 리스크가 높아지고 할 수 있다.

제2종지구단위계획은 주로 사업계획을 전제로 수행되고 있는데, 현재의 복잡한 개별법에

의한 규정은 사업의 리스크를 증대시킨다. 따라서 개발 사업을 전제로 한 제2종지구단위계획의 경우에는 필수적인 항목에 한해 우선적으로 검토할 수 있는 과정을 도입하여 개발의 리스크와 걸림돌을 확인할 수 있도록 해야 한다. 이와 함께 계획대상지의 환경성 검토 및 토지적성평가에서 개발 가능여부를 사전에 검토할 수 있는 기준을 마련하여, 계획수립절차를 간소화하고 계획기간을 단축하자는 요구<sup>1)</sup>

1) 민간에서 제안한 제2종지구단위계획을 수립할 때 소요되는 적정기간을 묻는 질문에는 전체응답자의 51.9%가 6개월에서 1년 미만이라고 답하였으며, 6개월 미만도 20.3%에 달하였음, 그러나 계획의 인·허가 기간에 있어서는 관리자 입장과 실무적 입장이 상이하게 나타났는데, 지자체에서는 1년 미만이 바람직하다는 의견이 다수를 차지하고 있으나 실무자인 전문용역회사에서는 2년 미만까지도 생각하고 있었음. 이는 응답대상 대부분이 제도운영의 신속성에는 공감하고 있지만 실제 계획의 인·허가 기간은 그러하지 못하기 때문인 것으로 판단됨

〈표 11〉 지구단위계획을 통한 사업추진시 어려움

항목	소속		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	1	5.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	4.9	0	0.0	1	10.0	7	6.8		
②	2	20.0	4	21.1	0	0.0	3	33.3	1	20.0	17	41.5	4	50.0	6	60.0	37	35.9		
③	4	40.0	12	63.2	1	100.0	5	55.6	1	20.0	14	34.1	4	50.0	3	30.0	44	42.7		
④	1	10.0	0	0.0	0	0.0	1	11.1	2	40.0	5	12.2	0	0.0	0	0.0	9	8.7		
⑤	0	0.0	2	10.5	0	0.0	0	0.0	1	20.0	1	2.4	0	0.0	0	0.0	4	3.9		
⑥	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	4.9	0	0.0	0	0.0	2	1.9		
계	10	100.0	19	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	41	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0		

주: ① 국토계획 관련 법제도의 이해부족 ② 개별법에 의한 규제의 중복성 ③ 행정절차의 정기간 소요 ④ 관련지침의 부재  
⑤ 주민들의 민원제기 ⑥ 기타

에 대응할 필요가 있다.

#### 4) 검토범위의 부재

비도시지역의 농지·임야에 개별적으로 공장이 입지할 경우, 인근 주민은 작·간접적으로 피해를 입을 수 있다. 특히, 개발행위허가로 건설되는 산업 및 유통시설의 경우에는 주변 지역주민에게 더 많은 영향을 미칠 수 있어, 공해방지시설의 완비나 자연경관의 훼손 방지, 자체용수의 확보 등이 중요하다고 할 수 있다.

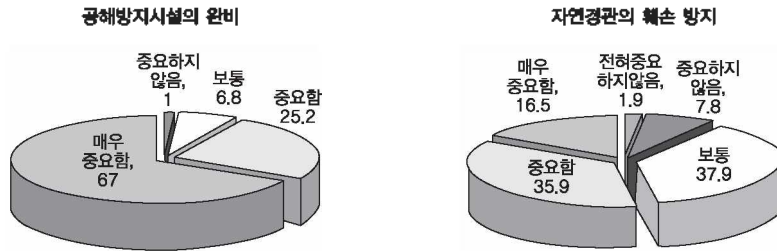
전문가 조사에 의하면, 전체응답자의 92.2%가 공해방지시설을 완비해야 한다는 의견을 가지고 있었고, 자연경관의 훼손 방지(전체의 52.4%), 자체용수 확보(46.6%)가 중요하다고

응답하였다. 무엇보다 기업과 주민과의 공감대 조성이 우선이라는 관점에서 공장입지의 검토범위를 명확히 설정함으로써 부정적인 외부효과를 방지할 필요가 있다.

이와 함께 생업에 지장을 초래하지 않도록 소음, 매연, 분진 등의 공해 차단시설이 설치되어야 하며, 지구진입에 따른 교통지체가 발생되지 않도록 도로 확폭 등 보다 계획적인 차원에서 검토가 이루어져야 한다.

한편, 제2종지구단위계획은 개발계획적인 성격과 관리계획적인 성격을 모두 가지고 있다. 관리계획적 성격이라 함은 당해 지역을 체계적이고 계획적으로 관리하여 토지이용을 합리화하고 기능을 증진시키며 미관을 개선하는 것을 의미하며, 제1종지구단위계획의 목적과 유사하다 할 수 있다. 그러나 「제





〈그림 8〉 주민의견 수렴사항

2종지구단위계획수립지침」상 검토범위에 대한 명확한 기준이 없어 대부분 사업대상지에 한정되어 현황분석이 이루어지고 있는 실정이다.

따라서 현재의 지구단위계획 체제에서는 주변지역과 조화를 이루고 합리적인 토지이용을 유도하는 데는 한계가 있으므로 검토범위를 사업구역보다 확장하여 설정할 필요가 있다.

### 5) 사업계획으로서의 특성반영이 미흡

비도시지역에 공장 및 유통시설을 건설하는 계획은 사업계획을 전제로 하는 것이 대부분이다. 따라서 이 계획은 도시관리계획과는 달리 사업계획의 목적과 지향점을 어디에 둘 것

인지를 명확히 할 필요가 있다.

개발행위허가와 제2종지구단위계획은 관리계획 성격의 제1종지구단위계획과는 달리 사업계획 성격이 강하다 할 수 있는데, 개발계획은 개별법에 의지하다 보니 사업특성을 반영하기 어려운 것이 현실이다<sup>2)</sup>. 또한 개별법 규정에 따라 지구단위계획을 다시 변경하는 경우도 있고, 개별법에 의해 개발계획이 구상된다 하더라도 지구단위계획을 통과하지 못하면 사업시행이 어려워지는 경우도 있다.

따라서, 현재 제기되고 있는 개발행위허가와 제2종지구단위계획은 지정 목적이나 대상지역이 개발사업과 연계되어 있다는 점을 고려하여, 개발계획적 성격과 관리계획적 성격을 모두 수용할 수 있도록 관련 개별법과의 관계를 조정해야 한다.

2) 제2종지구단위계획의 지정목적과 성격을 어디에 초점을 두어야 한다고 생각하느냐는 질문에는 다수가 난개발 방지와 바람직한 토지이용 유도 및 체계적 관리에 있다고 응답하였음

## 2. 계획단계

### 1) 입지 및 구역지정의 융통성 미흡

「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에서는 상수원 보호구역이 고시되지 않은 취수장의 유하거리(상류 15km, 하류 1km) 이내 지역과 농업용저수지의 유하거리(상류 5km, 폐수배출 시설이 아닌 공장 2km) 이내 지역에 공장입지를 금지하고 있다.

그러나 폐수발생이 없는 공장은 직원들이 사용하는 생활오수가 전부이며, 농촌지역의 경우 다수의 농업용 저수지가 산재해 있어 공장입지 선정에 어려움이 있다. 또한 위의 규제 내용은 산업단지로 한정되어 있었으나, 지침 개정으로 유하거리 기준을 개별공장까지 확대 적용하고 있는 실정이다. 이로 인해 폐수배출 시설이 없는 공장의 경우, 수질오염의 가능성이 낮음에도 불구하고 공장설립 자체를 금지하고 있어 결과적으로 개별공장의 입지난을 가중시키고 있다. 따라서 이와 같이 실질적인 환경 문제가 일어나지 않는 개별 공장의 경우에는 성능 여부 및 처리기준 등을 확인하여 허용할 필요가 있다.

한편, 제2종지구단위계획구역은 계획관리지역과 개발진흥지구로 지정하도록 하고 있고, 과거 준도시지역의 취락지구와 산업촉진지구·시설용지구는 제2종지구단위계획구역

으로 지정된 것으로 본다. 이처럼 제2종지구단위계획구역의 대상이 계획관리지역과 개발진흥지구로만 한정되어 있는데, 실제로 토지를 매입하는 과정이나 구역의 정형화를 위해서 계획대상지에 일부 농림지역이 포함되는 경우가 있다. 이때 제2종지구단위계획을 수립하기 위해서는 농지전용허가를 동시에 진행하거나 제척시켜야 하는데, 이 과정에서 사업기간이 길어지거나 구역계가 부정형으로 이루어지는 등 운영과정에서 많은 문제점이 발생할 수 있다.

따라서 합리적인 토지이용과 지역특성에 맞도록 제2종지구단위계획을 수립하기 위해서는 전체면적의 일정 비율정도는 농림지역 등을 포함할 수 있게 허용함으로써, 융통성 있는 구역지정과 체계적 관리가 필요하다.

### 2) 형식적인 면적 요건규정

현재 개발행위허가는 지역에 따라 상이한 면적규정을 두고 있는데, 계획관리지역에서의 공장건축 규모를 1만㎡ 이하로 설정하는 명확한 기준제시가 필요하다. 전문가 조사에 의하면, 전체응답자의 59.0%가 조건별 완화가 필요하다고 응답하였으며, 오염원이 없는 공장의 경우 완화해야 한다는 의견도 전체의 41.0%를 차지하였다. 이 외에도 법령 완화를 통해 개별공장 입지보다는 계획입지를 위한

여건(산업단지조성 등) 조성이 필요하다는 의견도 제시되었다.

한편, 「제2종지구단위계획수립지침」에서는 계획구역의 면적요건을 적정한 기반시설 설치가 가능하도록 일정규모 이상으로 규정하고 있는데, 주거형을 제외하고는 개발행위의 기준이 되고 있는 3만㎡ 이상으로 제시하고 있다. 이러한 일률적이고 지시적인 면적요건 규제는 기반시설에 전혀 문제가 없는 데에도 불구하고 개발 사업을 진행하기 어렵게 하고, 이로 인해 실제적인 개발수요까지 충족하기 어렵게 만들고 있다.

따라서 현재의 획일적인 구역지정에 대한 면적 요건을 개선할 필요가 있다. 기반시설이 전혀 문제가 없는 지역의 경우에 지구단위계획을 수립할 수 있도록 학교, 상하수도, 공공시설 등의 기반시설 설치에 관한 성능기준이 마련되어야 하며, 규제정책 또한 지시적인 규제에서 보다 융통성 있고 효율성을 담보할 수 있는 성능적인 규제정책으로 나아가야 한다.

### 3) 개별사업 관련법과의 정합성 미흡

제2종지구단위계획은 사업계획을 전제로 도시관리계획이 진행되기 때문에 개별사업 관련법과 정합성을 유지해야 한다. 그러나 제2종지구단위계획 수립시 가장 문제가 되는

것 중에 하나가 사업유형별로 관련사업제도와 제2종지구단위계획이 조화를 이루지 못하는 것이다. 즉, 개별사업법에 의한 세부기준이 있음에도 불구하고 「제2종지구단위계획수립지침」상의 수립기준이 경직적으로 적용되다 보니 시행상에 불합리한 점과 혼란이 발생하고 있다.

이로 인해 지구단위계획이 무질서한 개발을 억제하고자 하는 초기의 목적을 벗어나서 개발 자체를 억제하는 규제로 오작동될 우려가 있다. 또한, 개별사업 관련법과 연계성 없이 계획수립지침이 작성되고 이를 적용하다 보니, 사업법을 근거로 지구단위계획을 회피하거나 지구단위계획 작성과 관련하여 많은 민원이 발생하게 된다.

전문가 조사에 의하면, 전체의 42.7%가 산업형 제2종지구단위계획을 통하여 공장입지를 추진할 때 행정절차가 장기화되는 것이 어렵다고 호소하였으며, 전체의 35.9%는 개별법에 의한 규제중복 문제를 지적하였다. 특히, 제2종지구단위계획을 통하여 공장입지를 추진할 때 가장 규제가 심하고 중복되는 개별법에 대해서는 전체의 71.6%가 「환경정책기본법」을 손꼽았다. 그 다음으로는 「농지법」 12.7%, 「산지관리법」 7.8%, 「문화재보호법」과 도로 관련법이 각각 3.9%를 차지하였다. 이것은 지구단위계획이 사업계획보다는 관리계획에 의미를 두게 되면서, 정작 실질적인 사업법과는

정합성이 떨어진다고 볼 수 있다.

따라서 제2종지구단위계획은 유형별 개발사업법과 밀접한 관계가 있으므로 개발 사업이 바람직하게 유도될 수 있는 역할을 수행해야 한다. 제2종지구단위계획은 개발사업의 연계 계획 성격이 강한 만큼, 해당 사업이 국토관리 측면에서 적정하게 관리될 수 있도록 가이드라인을 제시해야 하며, 개별사업법에 부합하는 지침항목과 내용을 수정·보완해야 할 것이다.

#### 4) 수립지침의 경직성

「개발행위허가운영지침」에서 가장 경직적인 항목은 연접개발 기준을 들 수 있다. 전문가 조사에 의하면, 전체의 80.2%가 연접개발

기준을 개선해야 한다고 답하였으며, 구체적으로는 기반시설이 확충된 지역에는 연접개발 기준을 개선해야 한다는 의견이 주류를 이루고 있었다.

연접개발 기준에 대한 개선방안에 대해서는 전체의 57.6%가 연접개발 완화기준을 용도에서 규모기준으로 개선해야 한다고 손꼽았다. 다음으로는 전체의 18.5%가 난개발 방지를 위하여 연접개발 기준을 더욱 강화하여야 한다고 하였으나, 연접개발 전면 폐지와 연접개발 완화대상에 제1종근린생활과 주택 이외 공장을 포함하여야 한다는 의견도 각각 9.8%를 차지하였다. 그 밖의 의견으로는 연접규정의 도입취지를 고려하여 연접개발의 원칙을 정립하고 편법개발인 경우에 한하여 연접개발을 적용하도록 제도 개선이 필요하다는 의견이

〈표 12〉 연접개발과 관련된 부분

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	1	11.1	3	18.8	0	0.0	0	0.0	1	20.0	1	2.7	1	14.3	2	20.0	9	9.8
②	4	44.4	2	12.5	1	100.0	1	14.3	1	20.0	7	18.9	1	14.3	0	0.0	17	18.5
③	3	33.3	8	50.0	0	0.0	4	57.1	3	60.0	23	62.2	5	71.4	7	70.0	53	57.6
④	1	11.1	2	12.5	0	0.0	2	28.6	0	0.0	3	8.1	0	0.0	1	10.0	9	9.8
⑤	0	0.0	1	6.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	8.1	0	0.0	0	0.0	4	4.3
계	9	100.0	16	100.0	1	100.0	7	100.0	5	100.0	37	100.0	7	100.0	10	100.0	92	100.0

주: ① 연접개발기준을 전면 폐지하여야 한다. ② 난개발방지를 위하여 연접개발기준을 더욱 강화하여야 한다.  
 ③ 연접개발 완화기준을 용도에서 규모기준으로 개선하여야 한다.  
 ④ 완화대상에 제1종근린생활과 주택 이외 공장을 포함하여야 한다. ⑤ 기타

제시되었으며, 기반시설과 연계된 개발행위허가 면적규제 완화가 필요한 것으로 나타났다.

따라서 연접개발의 규정이나 기타 경직적인 규정으로 인해서 사업 본래의 목적이 상실되지 않도록 제도 개선이 필요하다.

한편, 제2종지구단위계획 수립할 때 지침의 경직성 때문에 사업별로 차별성이 없고 지역 특성을 반영하지 못한다는 문제가 지적되고 있다. 「제2종지구단위계획수립지침」에서 유형별로 관련 법규에 국한된 면적·도로·요구시설 기준 등을 일괄적으로 적용하고 있기 때문이다.

국토의 난개발을 방지하고 비도시지역을 체계적으로 관리하기 위한 제2종지구단위계획이 도입취지에도 불구하고 「제1종지구단위계획수립지침」의 골격과 내용을 상당부분 따르고 있

어 다음과 같은 문제가 발생하고 있다.

우선, 제2종지구단위계획이 개발사업과 연계되어 있음에도 불구하고 제1종지구단위계획처럼 도시관리계획적 성격에 치중하여 운영하다 보니, 개별사업들의 유형별 특성을 반영하기에는 한계가 있다. 또한 비도시지역이라는 특수성을 담아내지 못하고 일률적인 관리계획으로 운영되고 있는 것이 현실이다.

둘째, 관련 사업법에서 제시하고 있는 용어와 기준이 있음에도 「제2종지구단위계획수립지침」상의 기준을 경직적으로 적용하다보니 운영상의 어려움이 있다. 이로 인해 개별사업에서 강조하는 부분이 제약을 받을 수 있고, 오히려 불필요한 기준으로 인해 사업을 추진하는데 장애물이 될 수도 있다.

셋째, 동 지침에서 완화규정을 일괄적으로

〈표 13〉 투기목적의 개발행위허가제에 대한 의견

소속 항목	도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역회사		공사		기업		계	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
①	3	30.0	2	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	7.1	0	0.0	1	10.0	9	8.7
②	1	10.0	2	11.1	0	0.0	2	22.2	0	0.0	16	38.1	2	25.0	3	30.0	26	25.2
③	1	10.0	1	5.6	0	0.0	3	33.3	4	80.0	8	19.0	1	12.5	3	30.0	21	20.4
④	5	50.0	9	50.0	1	100.0	4	44.4	1	20.0	14	33.3	5	62.5	3	30.0	42	40.8
⑤	0	0.0	4	22.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.4	0	0.0	0	0.0	5	4.9
계	10	100.0	18	100.0	1	100.0	9	100.0	5	100.0	42	100.0	8	100.0	10	100.0	103	100.0

주: ① 일정부분 동의하지만 허가취소는 너무 가혹하다  
 ② 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 방지한다. ③ 불이행시 이행부과금을 가장 부과하여야 한다.  
 ④ 허가를 취소하여야 한다. ⑤ 기타

제시하고 때문에, 용적률·높이·건폐율 등 지구단위계획에서 운영할 수 있는 차별적인 보상이 없다. 이것은 사업주체가 공공에 기여하면 보상을 받는다는 사실을 잊게 하고, 당연히 받는 것이라는 잘못된 인식을 심어 주어 지침을 운영하는 융통성이 없어지게 한다. 「제2종지구단위계획수립지침」이 융통성을 가질 수 있도록 관련 규정의 보완이 필요하다.

### 3. 관리단계

#### 1) 초기 수립내용과 사업내용의 불일치

개발행위허가사업의 경우, 초기 사업계획에서 제시한 내용과 사업승인을 받고 나서의 내용이 일치하지 않는 경우가 있다.

전문가 조사에서는 전체 응답자의 40.8%가 투기목적으로 개발행위허가에 대한 준공검사만 득하고 허가내용대로 건축행위를 하지 아

니할 경우에는 허가를 취소해야 한다고 답하였다. 그 다음으로는 관리감독을 철저히 하여 사전에 이를 예방해야 한다는 의견이 전체의 25.2%를 차지하였다<sup>3)</sup>.

한편, 산업형 제2종지구단위계획을 통하여 입지가 확정된 공장이 관리계획 결정고시 이후에 업종이 변경되어 일정부분 행정절차가 반복되어 이행되는 경우가 있다. 전문가 조사에서는 전체의 33.7%가 변경이 필요하면 절차를 이행하는 것이 당연하다고 응답하였다. 반면, 전체 응답자의 28.8%는 절차를 이행해야 하지만 불필요한 행정력 낭비라는 의견을 제시하였고, 불필요한 절차이므로 사전에 지침으로 의도적인 변경을 예방해야 한다는 의견도 전체의 26.9%를 차지하였다<sup>4)</sup>.

이와 같이 초기의 사업목적과 상이하게 개발사업의 내용과 부분적인 변경이 있을시에 이를 적절히 대처 할 있는 방안이 필요하다.

3) 그 밖의 의견으로는 개발행위 허가를 취소하는 방안 보다 제도 개선이 필요하다고 제시되었음. 즉, 건축을 목적으로 하는 개발행위는 토지형질변경에 대한 개발행위 허가를 받고 건축물의 건축허가를 받아 건축행위를 하는 실정으로 건축을 위한 토지형질변경 허가를 별도로 받지 않도록 하고 건축을 위한 개발행위 허가를 득하도록 제도상에서 의무화하면 해결될 문제라고 의견을 피력하였음.

또한, 개발행위 준공이 되었기 때문에 취소할 수는 없고, 개발행위 시 건축허가와 같이 의제로 허가해주고 허가 후 일정기간(건축법은 1년) 내에 건축이 되지 않을 경우 허가를 취소하는 방안도 제시되었음. 반면, 토석채취 목적의 악용사례를 예방하기 위하여 건축착공과 병행하여 개발행위를 착수·시행하도록 강제규정을 두어야 하고 건축법령에 이행부과금을 부과해야 한다는 의견도 제시되었으며, 개발행위허가 취소와 더불어 변경·훼손된 부분에 대한 원상복구 명령을 내려야 한다는 의견도 있었음.

4) 기타의견으로는 ① 절차의 간소화를 넘어 각 부문 간 시각차를 좁히고, 행정력 낭비와 승인기간 절약에 노력을 기울여야 한다는 의견, ② 절차를 대폭 간소화시키되, 불법(편법)적인 방법으로 인허가 변경을 추진하는 경우 또는 변경범위가 일정범위 이내인 경우(예 : 총면적의 50% 미만의 업종 변경)는 신고로 갈음하되, 업종의 전면개정인 경우는 절차이행 필요, ③ 오염배출용량이 감소, 당초 용량보다 일정비율 이내 증가 시 경미한 변경으로 절차이행 불필요, ④ 업종에 따른 규제 기준이 다르므로 오염물이 감소하는 업종으로 변경 시 경미한 변경으로 처리하는 기준 필요, ⑤ 업종변경으로 인해 환경, 건축등 주요 변경부문에 한하여 협의절차 이행 필요, ⑥ 완화되는 업종변경은 절차이행 불필요하다는 의견이 제시되었음.

#### IV. 결론

비도시지역의 개별공장 입지제도(개발행위 허가제와 제2종지구단위계획) 운영실태는 전문가 설문조사 결과를 중심으로 입지검토단계, 계획단계, 관리단계 등 3단계로 유형화하여 분석하였다.

우선, 입지검토단계에서는 ①계획주체간의 계획목적의 괴리, ② 개별법과의 위상 및 역할관계 정립 필요, ③ 계획수립절차의 간소화 시급, ④ 검토범위의 부재, ⑤ 사업계획으로서의 특성반영이 미흡하다는 점을 제시하였다.

우선, 입지검토단계에서는 계획주체간에 계획수립 목적이 차이가 발생하고 있다. 이는 동일한 계획을 사업계획과 관리계획으로 서로 다르게 보는 사업자와 관리자의 입장 간 차이를 의미한다.

둘째, 개별법과의 위상 및 역할관계를 정립해야 한다. 공장 및 산업유통시설의 건설은 국토의 계획 및 개발이 종전의 『국토이용관리법』상의 용도지역 변경이나 환경부, 산업자원부 등의 개별법에 의한 개발사업 인·허가 등 다른 법제도의 운영관행이 남아있기 때문에 국토이용과 관련한 관련법간의 상호 위상과 역할관계를 명확히 할 필요가 있다.

셋째, 계획수립절차의 간소화가 시급하다. 전문가들은 계획관리지역 내 소규모 공장 설립과 관련하여 산업단지보다 엄격한 산업형 제2종지구단위계획의 기반시설 요건(녹지율,

도로율, 완충녹지 설치의무 등)을 문제점으로 지적하고 있다. 특히, 제2종지구단위계획은 주로 사업계획을 전제로 수행되고 있는데, 현재 복잡한 개별법 규정은 사업의 리스크를 증대시키고 있다. 따라서 개발 사업을 전제로 한 제2종지구단위계획의 경우에는 필수적인 항목에 한해 우선적으로 검토할 수 있는 과정을 도입하여 개발의 리스크와 걸림돌을 확인할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 계획의 검토범위를 보완해야 한다. 비도시지역에 농지·임야에 개별적으로 공장이 입지할 경우, 인근 주민은 직·간접적으로 피해를 입을 수 있다. 특히, 개발행위허가로 건설되는 산업 및 유통시설의 경우에는 주변 지역주민에게 많은 영향을 미치기 때문에, 공해방지시설의 완비나 자연경관의 훼손 방지, 자체용수의 확보 등이 중요하게 다루어져야 한다. 한편, 「제2종지구단위계획수립지침」에서는 검토범위에 대한 명확한 기준이 없어 대부분 사업대상지에 한정되어 현황분석이 이루어지고 있다. 주변지역과의 조화로운 개발을 유도하기 위하여 현재의 시스템으로는 한계가 있으므로, 검토범위를 사업구역보다 확장하여 설정할 필요가 있다.

다섯째, 현재 제기되고 있는 개발행위허가와 제2종지구단위계획은 지정 목적이나 대상지역이 개발사업과 연계되어 있다는 점을 고려하여, 개발계획적인 성격과 관리계획적인 성격을 모두 수용할 수 있도록 관련 개별법과의 관계를 조정할 필요가 있다.

두 번째 분석항목인 계획단계에서는 ①입지 및 구역지정의 융통성이 없다는 문제, ②형식적인 면적요건을 규정하고 있는 문제, ③개별사업 관련법과 정합성이 떨어지는 문제, ④수립지침이 경직되어 운영되는 문제점을 다루었다.

우선, 개별공장의 입지 및 구역을 지정하는데 있어 융통성이 부족하다. 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에 의거하여 상수원 보호구역이 고시되지 않은 취수장의 유하거리 이내 지역과 농업용저수지의 유하거리 이내 지역에는 공장입지를 금지하고 있다. 그러나 실질적인 환경 문제가 일어나지 않는 개별 공장 경우에는 성능 여부 및 처리기준 등을 확인하여 허용할 필요가 있다.

둘째, 형식적인 면적요건을 규정하고 있다. 충남도 시·군의 개발행위허가는 지역에 따라 상이한 면적규정을 두고 있다. 특히, 계획관리지역에서의 공장건축 규모는 1만㎡ 이하로 설정하고 있는데, 이에 대해서는 명확한 기준 제정이 필요하다.

셋째, 공장입지는 개별사업법에 의한 세부

기준에도 불구하고 「제2종지구단위계획수립지침」상의 유형별 수립기준을 중심으로 경직적으로 운영하다 보니 시행상의 혼란이 발생하고 있다. 이는 무질서한 개발억제라는 초기 목적을 벗어나 개발자체를 억제하는 규제로 오작동되는 우려를 범할 수 있다.

넷째, 공장입지 관련 계획수립지침이 경직되게 운영되고 있다. 특히, 개발행위허가의 연접개발 기준과 제2종지구단위계획에서 일률적으로 면적, 도로, 요구 시설기준 등을 적용하면서 차별성이 없고 지역특성을 반영하지 못하는 문제가 발생하고 있다.

마지막으로 관리단계에서는 초기의 사업목적과 상이하게 개발사업의 내용과 부분적인 변경이 있을시에 이를 적절히 대처할 수 있는 방안이 필요한 것으로 조사되었다.

이 연구에서는 비도시지역의 공장입지 계획수단의 운영 실태를 분석하기 위하여 관련 제도를 고찰하고 제도운영의 실태를 분석하였다. 앞으로는 구체적인 사례 분석을 통하여 공장입지 제도개선방안을 후속연구로 다루고자 한다.

#### 참고문헌

1. 건설교통부, 2006, 「2005 도시계획현황」.
2. 국무조정실, 2006, 「규제개혁기획단 백서」.
3. 국토해양부, 2008, 「국토계획법, 입법예고(안)」.
4. 박영철, 2006, 「계획입지 관리실태와 개선방안」, 「산업입지」제23호, 한국산업단지공단 산업입지연구소.
5. 반영운, 2006, 「개별입지 관리실태와 개선방안」, 「산업입지」제23호, 한국산업단지공단 산업입지연구소.
6. 사공목, 2006, 「일본의 공장설립 제도와 시사점 : 입지와 환경 관련 규제를 중심으로」, 「KIET 산업경제」통권99호, 산업연구원.
7. 산업연구원, 2006, 「법인·공장설립 절차 개혁방안」.
8. 일본입지센터, 2006, 「공장입지법 해설」.
9. 중소기업청, 2005, 「창업 및 공장설립 가이드」.
10. 충청남도, 2006, 「충청남도 산업입지 중·장기 기본계획」.
11. 통계청, 해당년도, 「광공업통계조사보고서」.