

도시재생 차원에서 지역활성화 방안 연구

Regional Development Strategies Based on the Urban Regeneration

박재홍*

수원대학교 건축도시부동산학부 교수

Abstract

The purpose of this study is to analyse redevelopment tools for the improvement of agglomerated areas of small factories in urban region. The tools such as quasi-industrial zone and district unit plan are applicable based on the current legal system.

On the basis of the empirical analysis, two meaningful results are derived. Firstly, the success of the redevelopment project depends on the feasibility which is directly associated with the incentives. Therefore the strong support of the public administration for incentives is essential. Secondly, the reform of legislation of incentives is also important for enhancing the effectiveness of the redevelopment project.

색 인 어 : 정비제도, 개별입지, 준산업단지, 지구단위계획, 개발진흥지구

Keywords : redevelopment tools, quasi-industrial zone, district unit plan, development promotion district, agglomerated areas

I. 서론

도시의 자족적 기능을 수행하는 도시 산업공간은 도시지역의 경우, 일반산업단지 및 도시첨단산업단지 등 다양한 유형의 산업단지에서부터 도시지역 내 일반공업지역 및 준공업지역을 포함하는 용도지역상 공업지역에 주로 입지하고 있다. 자연녹지 혹은 도농복합도시의 비도시지역에 개별필지별로 개발행위허가를 득한 공장이 들어서는 개별입지 유형의 공장용지 개발 역시 상당한 규모로 추진되어 왔다. 그런데 도시의 주거공간이 확장되면서 당초 주거지역과 일정거리로 이격되게 입지하던 비도시지역 개별입지 공장들이 주거지와 인접하여 혼재하는 양상으로 발전되고 있다. 이러한 주거지와 공장의 혼재로 인하여 기반시설 부족에 따른 교통체증과 환경오염 등과 관련하여 주민들의 민원이 지속적으로 제기되고 있어 이에 대한 대처가 시급한 상황이다.

사실상 이와 같은 상황은 최근의 이슈라기보다는 거의 지난 10여년에 걸쳐서 특히, 수도권 개별입지에 관한 대응방안 혹은 정비전략이 수립되어야 한다는 요구는 지속적으로 제기되고 있다. 덧붙여 관련 선행연구도 일부 존재하나 이는 단순히 이론적 측면만 강조된 나머지 실지로 개별입지 지역에 대한 정비사업으로 연계되지 못하고 있다. 물론 학문적 연구가 정비를 위한 실질적 방안 제시를 도출하기에는 한계가 있을 수밖에 없으나 적어도 현장에서 적용가능한 방안을 도출하기 위한 단초는 제공되어야 한다는 생각이 든다.

공장난개발 지역의 정비와 관련하여 현행법상으로는 준산업단지와 지구단위계획을 들 수 있다. 준산업단지 제도는 용적률과 건폐율 상향 등 기존 공장사업자에게 필요한 인센티브를 제공해줄 뿐만 아니라 기부채납을 통하여 기반시설 설치와 함께 기존 개별입지 집적지에 대한 정비가 가능하다는 장점이 있다. 또한 지구단위계획도 주민제안형 지구단위계획이나 산업유통형 개발진흥지구 지정을 통한 지구단위계획 수립 등을 통하여 준산업단지와 같은 내용의 효과를 거둘 수 있다. 이에 본 연구는 특히, 수도권 도농복합도시에서 도시내부공간의 질을 악화시키는 개별입지공장들에 대하여 현황, 그리고 이를 정비하기 위하여 상기 두 제도가 적용된 실지 사례 조사 그리고 적용상의 문제점을 분석하여 정비활성화를 위한 정책적 방안을 제시하고자 한다.

II. 개별입지공장의 현황 및 문제점

1. 개별입지의 현황

통상 산업용지는 산업단지, 공업지역, 개별입지, 제조업소 등 네 종류로 구분이 가능하며 산업단지에 입주하는 등록공장들은 계획입지로, 산업단지이외 용도지역상 공업지역 그리고 계획관리지역 등 비시가화지역 등에 입주하는 등록공장들은 개별입지로 간주하고 있다.

2017년 기준으로 전국에 약 18.7만개소의 등록공장 중에서 약 35.2%에 해당되는 공장들이 계획입지로 그리고 나머지 64.8%의 공장들이 개별입지로 가동 중에 있다. 지역별로는 개별입지공장이 가장 많이 입지하고 있는 경기도 화성시를 비롯하여 대부분이 경기도에 입지

하고 있으며 비수도권에서는 경상남도 김해, 충청북도 청주 그리고 충청남도 천안 등을 손꼽을 수 있다. 2017년 현재 전국 지자체별로 2천개 이상 개별입지 등록공장들의 입지분포는 다음의 표와 같다.

<표 1> 입지유형별 공장 현황

도시	계획입지		개별입지		합계
	개소	비율	개소	비율	
화성	957	10.08	8,563	89.92	9,493
김해	471	7.60	5,723	92.40	6,194
김포	959	15.96	5,051	84.04	6,010
포천	75	2.03	3,623	97.97	3,698
파주	508	12.70	3,491	87.30	3,999
부천	121	3.67	3,176	96.33	3,297
광주	0	0	2,470	100	2,470
남양주	70	2.77	2,458	97.23	2,528
청주	621	20.60	2,393	79.40	3,014
천안	727	26.15	2,053	73.85	2,780

출처 : 한국산업단지공단(2017. 12)

<표 1>에 의하면 개별입지의 경우, 약8천개가 넘는 개별입지 공장이 분포하는 화성이 압도적이며 그 다음으로 김해와 김포에 개별입지 공장들이 5천개 이상 분포하여 이들 도시에서 그 비중이 상당히 높음을 알 수 있다. 비율적 측면에서는 청주와 천안을 제외하고는 거의 대부분의 지역에서 계획입지대비 개별입지의 비율이 전체의 80%를 상회하며 경기도 광주, 남양주와 포천 등은 개별입지 비율이 거의 100%에 이르고 있다,

2. 개별입지의 원인과 문제점

계획입지에 비하여 개별입지의 비중이 높은 가장 큰 원인은 향후 지가상승에 따른 개발이익이 가장 큰 원인으로 분석된다. 수도권의 경우, 통상 전답이나 임야를 공장용지로 개발할 경우 상당한 지가상승이 동반되기 때문에 공장주의 입장에서는 공장운영에 따른 수입과 더불어 지가상승에 따른 개발이익도 동시에 취할 수 있어 계획입지보다는 개별입지를 선호하는 것으로 파악된다. 그 다음으로는 지역별로 편중된 산업단지의 입지를 들 수 있는데, 일례로 전국공장의 약 48%가 수도권에 입지하는 반면에 수도권에는 182개의 산업단지만 입지하여 전국산업단지 대비 약 15.3% 그리고 면적기준으로는 12%에 불과한 실정이다. 따라서, 이와 같이 부족한 수도권 산업단지의 입지가 상대적으로 개별입지를 양산하게 된 또 다

른 원인으로 볼 수 있다.

이러한 개별입지 공장들의 입지로 인하여 야기되는 가장 큰 문제는 적정수준의 도로나 공원 등 기반시설이 갖추어져 있지 않기 때문에 인근 지역 주민들의 생활에 여러 가지 악영향을 미치고 있다. 예컨대, 개별입지공장들은 대부분 집단적으로 입지하고 있기 때문에 대기나 소음 등 여러 가지 환경문제를 야기시키면서 주민들의 건강 등 위생에 직접적인 악영향을 미치고 있다. 아울러 도시의 경관이나 미관적으로도 주민들의 정서에 부정적인 영향을 끼치고 있다. 그런데 이보다 더 큰 문제는 공장용지의 실수요자인 공장주는 이미 개발이 완료된 개별입지 공장부지를 매수하며 그 이전에 주로 부동산개발업자가 개발행위허가로 공장용지를 개발하는 사례가 대부분이다. 이렇다보니 개발업자가 수요공급의 원리에 따라 개발하다기 보다는 비도시지역의 개발가능지를 우선 개발하고 이를 다시 매각하는 형태로 진행되다보니 개별입지에 의한 공장난개발이 더욱 가속화되는 측면이 강하다. 그 결과 비탈면을 절개하여 공장용지만 개발된 사례로 비일비재한 실정이다. 즉, 생태환경의 파괴현상이 이들 지역을 중심으로 심각하게 대두되고 있다.

결국 지역경제 활성화에 기여하면서도 한편으로는 상당한 사회적 비용의 원인 제공자인 개별입지공장들에 대하여 도시의 지속가능성 차원에서의 근본적인 정비방안이 모색되어야 할 시점이 도래한 것으로 확신한다.

Ⅲ. 개별입지 정비를 위한 현 제도 및 적용사례

수도권 도농복합도시들을 중심으로 광범위하게 입지하고 있는 개별입지공장에 대하여 현행 제도에서도 여러 가지 방안이 마련되고 있다. 본 연구에서는 그 중에서도 대표적으로, 준산업단지와 지구단위계획 등이 난개발된 개별공장입지 지역들에 대하여 실효성있는 제도적 장치들로 간주되는데 이를 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

1. 준산업단지

1) 준산업단지의 개요

준산업단지는 난개발된 개별공장 밀집 지역을 산업기반시설 등의 정비를 통하여 기업환경과 주변 환경을 개선하고 토지이용의 효율성을 높여 기업의 생산성 향상과 지역경제 활성화에 기여함을 지정목적으로 한다. 본 제도는 '산업입지 및 개발에 관한 법률' 제8조의3에 근거를 두고 있으며 대통령령으로 정하는 지정기준 등 요건을 충족하는 준산업단지에 대하여는 공공이 개발비용을 보조하거나 기반시설을 지원할 수 있다. 또한, 동법 시행령 제10조의3(준산업단지의 지정기준 등) 제1항에는 구체적인 지정기준이 다음과 같이 제시되고 있는데 일단 면적기준으로는 3만제곱미터 이상(「수도권정비계획법」상 자연보전권역인 경우는 3만제곱미터 이상 6만제곱미터 이하)일 것으로 규정되고 있다.

〈표 2〉 준산업단지 지정기준

구분	내역	세부내역
용도 지역	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 공업지역, 계획관리지역, 개발진흥지구	
계획 관리 지역	○ 계획관리지역이 준산업단지 지정면적의 100분의 50 이상인 경우에는 생산관리지역, 보전관리지역, 농림지역 지정 가능	○ 전체 준산업단지 면적 10만m ² 이하 : 준산업단지 면적의 100분의 20 이내 ○ 전체 준산업단지 면적 10만m ² 초과 : 준산업단지 면적의 100분의 10 이내

구체적으로 준산업단지는 기존에 개별입지 공장이 이미 밀집되어있는 기존부지와 인근에 미개발 용지를 하나의 산업단지 형태로 지정하여 계획하는 일종의 산업단지 개발방식이다. 이때, 준산업단지 내 포함되는 인근의 신규부지는 도로 등 기반시설의 기부채납을 통하여 새로운 산업단지로 정비하고 대신에 용적률, 건폐율 인센티브를 가질 수 있으나 기존공장부지는 개발의무가 없기 때문에 별도의 인센티브를 획득 할 수 없다.

지난 2011년 이래로 전국적으로는 총 11개의 지구가 준산업단지로 지구지정되었으나 대부분은 지정해제되고 현재는 화성 양감에 위치한 양감준산업단지만이 전국에서 유일하게 사업이 거의 완료상태에 있다.

〈표 3〉 전국 준산업단지 지정현황 (2019)

구분	위치 및 현황	
지정 내역	화성 구장 준산업단지	(2017.02.01. 지정해제)
	화성 덕우 준산업단지	(2015.10.14. 지정해제)
	화성 북양 준산업단지	(2017.03.30. 지정해제)
	화성 울암 준산업단지	(2011.07.21. 지정해제)
	김포 옹정 준산업단지	(2018.04.18. 지정해제)
	화성 양감 준산업단지	(완료)

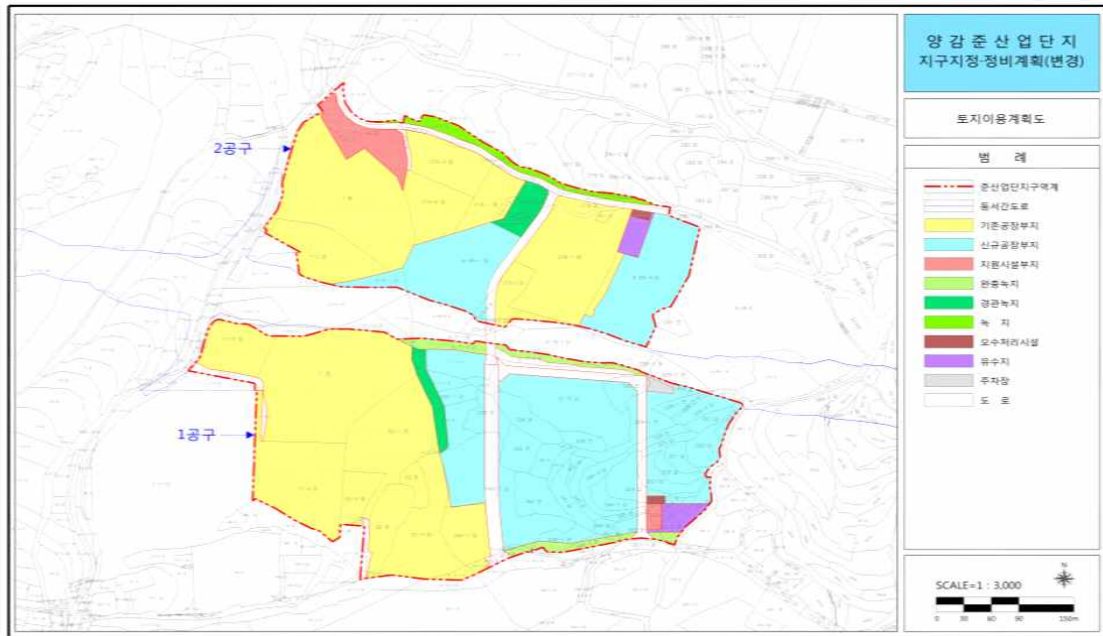
2) 선행연구

최초로 국토연구원(2007)의 연구는 준산업단지 지정을 위한 세부적 추진방안 마련에 그 의의를 두고있다. 실지 본 연구에서는 준산업단지의 지정 기준이나 공공의 지원과 관련된 다양한 사항들을 분석하였으나 현실적인 적용가능성과 관련해서는 설득력이 미흡한 것으로 판단된다. 반영운 외(2011)의 연구는 준산업단지의 지정, 발전유형, 그리고 거버넌스에 관한 방안 등을 제시하고 있다. 본 연구에서 여러 가지 제시된 방안은 지속가능성에 있어 바람직하나 공공의 지원 등 현실적 상황을 반영하는데 있어 아쉬운 측면이 많은 것으로 파악된다. 신봉기(2014)의 연구에서는 그간 준산업단지가 활성화되지 못한 근거를 근본적인 제도의 문제점으로 인식하고 이를 개선할 수 있는 제도적 방안 마련에 연구의 초점이 맞추어져 있다.

다만 연구의 초점이 제도에 있다 보니 제도의 실효성 확보에 추가적 보완이 필요한 것으로 판단된다. 이상의 대표적 선행연구를 종합해보면, 준산업단지 제도의 정립과 관련하여 지원 체계 등 다양한 방향이 제시되고 있으나 여전히 현장에서 적용가능성에 대한 해답이 제시되지 않고 있다.

3) 실지사례 조사 및 문제점 분석

현재 전국에서 유일하게 추진 중인 화성양감 준산업단지는 양감면 사창리 52-3번지 일원에 총 면적 220,041㎡ (1공구:132,479㎡, 2공구:87,562㎡) 규모로서 바로 인접한 기존 공장주가 사업시행자로 현재는 완공단계에 이르고 있다. <그림 1>은 전체 토지이용계획도이며 녹색으로 표시되고 있는 신규부지를 확보하여 진입도로나 녹지 등 추가적인 기반시설을 제공하고 이에 상응하는 인센티브를 부여받는 것이 전체 사업의 틀로 정리된다.



<그림 1> 양감준산업단지 정비계획도

전국 유일의 양감준산업단지의 개요와 향후 활성화 방안 도출을 위하여 지난 2019년 8월 현장에서 사업자, 공무원 등과 심층 인터뷰를 진행하였다. 심층인터뷰는 사업자측과 화성시 담당공무원 각각 2인이 참석하였고 사업의 추진과정상의 문제점과 향후 개선방안 등에 대하여 의견을 청취하였다. 우선 공무원측은 사업장의 인허가나 추진과 관련하여 관련법에 근거하여 충실히 진행된 점을 강조하였고 향후에도 공장주가 사업시행자로 하여 추가지정을 요청하는 경우는 동일한 과정으로 진행함을 밝히고 있다. 다만 인센티브와 관련해서는 본 사

1) 주요 인센티브로는 계획관리지역임에도 불구하고 건폐율, 용적율, 그리고 높이를 각각 55%, 150%, 그리고 4층(20m)까지 추가로 허용하는 계획이다.

업뿐만 아니라 타 준산업단지에서도 마찬가지로 화성시의 재정 지원이나 동일 용도지역을 넘어서는 용도지역 상향 등과 관련해서는 난색을 표하였다.

사업주 측에서는 현 사업장에서 공장확장이 필요하였으나 당시에는 연접제한이 있어 이를 해결하기 위하여 준산업단지 개발을 추진하게 되었다고 그 추진배경을 설명하였다. 사업 시행은 단일사업주로 지구지정과 관련해서는 주변지역 사업장을 설득함에 있어 큰 문제가 없어 지정상 요건은 사업추진의 걸림돌이 되지 않았고 오히려 주변 사업장은 일종의 산업단지 편입된다는 기대감으로 쉽게 동의하는 경향이 있다고 설명하였다. 다만 신규 토지매수와 관련하여 대규모의 자금과 오랜 기간이 소요되는 관계로 향후 추가 공장용지 확보와 같은 동일한 사업을 준산업단지로 추진함에는 어려움이 있음을 토로하였다.

이상의 인터뷰를 종합해보면 연접규정이 사라진 현실 속에서 공공의 추가적인 지원없이 준산업단지가 활성화되기는 거의 불가능 한 것으로 판단하였다. 결론적으로 운이 따라 신규 개발지역의 분양으로 사업시행자가 수익을 취할 수 있다 할지라도 그 개발이익을 기존지역의 정비로 활용하기에는 여러 가지 조건이 턱없이 부족함을 확인할 수 있었다.

4) 적용상의 문제점

본 연구의 핵심인 실제 사례조사를 기반으로 현실적인 적용가능성을 정리하면 다음과 같다. 첫째로 제도상 공공의 지원이 가능하도록 되었으나 국가와 지자체 차원에서의 공적 지원이 전무하여 사업자의 비용부담이 클 수밖에 없고 따라서, 개발비용 증가에 따른 사업성 결여로 향후 사업시행자는 준산업단지 개발사업을 추진하기에는 상당히 어려울 것이다. 둘째로, 기존의 공장사업자가 주로 개발을 주도하기 때문에 다른 산업단지에 비해 오랜 개발기간이 걸리는 관계로 이 보다는 훨씬 개발이 용이한 개별입지에 의한 공장개발 등의 대안으로 인하여 준산업단지의 추진이 활성화되지 않을 가능성이 높다.

2. 지구단위계획

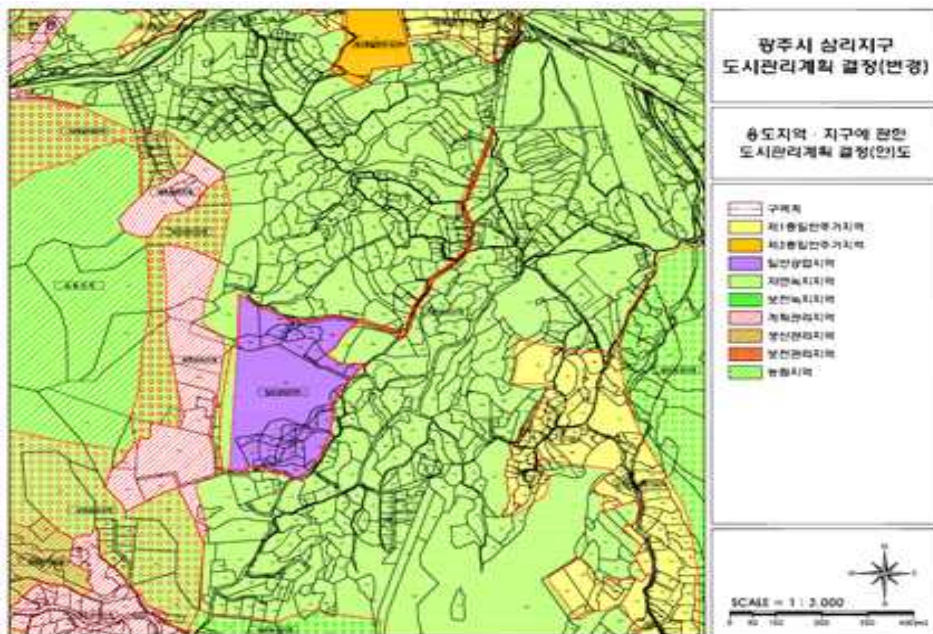
1) 주민제안형 지구단위계획

주민제안형 지구단위계획은 주민의 다양한 참여와 기회를 통해, 주민들이 직접 자신이 살고 있는 도시에 대하여 문제점을 진단하고, 도시의 환경 개선과 사후관리에 지속적으로 참여하도록 하는 도시계획제도이다. 법적 근거로 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률' 제 26조에 의하면 주민은 지구단위계획의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 대하여 도시관리계획 수립권자인 시장군수에게 도시관리계획의 입안을 제안할 수 있다고 규정되어 있다. 지금까지 추진된 주민제안형 지구단위계획은 대부분이 주거지역인 경우로 주택조합이나 주택개발사업자 등을 통하여 개발이 추진되어 왔다. 그러나, 본 절에서는 개별입지에 의한 공장개발과 관련하여 산업유통형 지구단위계획에 대한 사례를 살펴본다.

〈표 4〉 주민제안형 지구단위계획의 개요

구 분	내 역
기본 전제	○ 지구단위계획의 수립과 사업시행이 전제되어야 한다. ○ 지구단위계획은 제안한 지역의 대상 토지면적(국공유지의 면적을 제외한다)의 2/3이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있어야 한다.
지정 조건	○ 지구단위계획을 통하여 주민 스스로 주거·산업유통·관광휴양 시설을 건설하거나 가로경관 형성 등 지역발전을 도모하는 경우 ○ 지나친 개발로 주거환경과 자연환경이 악화될 우려가 있어 주민이 스스로 체계적인 정비 또는 개발을 도모하는 경우와 기반시설 설치·정비 또는 개량을 하는 경우

개별입지 난개발에 대응하는 산업유통형 지구단위계획(주민제안형)의 대표적 사례는 경기도 광주 삼라지구를 들 수 있다. 당초 본 사업지구는 용도지역이 자연녹지로 사업주가 공장을 확장하는 있어 건폐율과 용적율이 제한되어 이를 해소하기 위한 주민제안형 지구단위계획을 추진하게 되었다. 따라서, 계획의 핵심은 용도지역 상향조정과 그에 따른 기반시설 확보가 주된 내용이다. 광주 삼라지구의 경우, 사업대상지의 대부분을 대기업이 소유하여 추진된 경우로 사업시행자의 자금여력이 뒷받침되었기 때문에 현실적으로 추진이 가능했던 것으로 판단된다. 또한 지구 내 대상기업이 총 5곳에 불과하기 때문에 사업추진을 위한 의사결정과정도 비교적 단순하여 사업추진이 가능했을 것으로 판단된다. 여기에 추가적으로 경기도 광주시의 적극 행정도 사업추진이 가능했던 원인으로 인정된다. 즉, 대부분의 다른 산업유통형 지구단위계획의 경우 용도지역 상향이 병행되는 경우는 상당히 드문 경우로 난개발 방지를 위한 광주시의 적극적 대응이 중요한 의미를 갖는다고 판단된다.



〈그림 2〉 광주 삼라 지구단위계획 결정도

〈표 5〉 광주 삼리 지구단위계획의 개요

구 분	내 역
위치	광주시 곤지암읍 삼리 580-1 번지 일원
면적	99,831m ²
용도지역	[기정] 자연녹지지역 - [변경] 일반공업지역
제안자	(주)빙그레 외 5개사
제안내용	도시관리계획 (용도지역, 지구단위계획) 결정

현실적으로 수도권 개별입지에 의한 공장난개발 지역의 경우 대부분이 다수의 소규모 공장들로 구성되어 사실상 이들이 조합의 형태로 일정규모 이상의 지역을 대상으로 주민제안형 지구단위계획을 수립하여 정비사업을 추진하기에는 시간과 자금력 등에 있어 상당한 난관이 예상된다. 그런 이유 때문에 현재 개별입지가 가장 많이 분포하는 화성시를 포함한 지역도 아직 주민제안형 지구단위계획이 구체적으로 추진된 사례는 전무한 실정이다. 이번 광주시 사례에서와 같이 공장주의 제안에 시가 전향적으로 대응한 점이 향후 난개발 정비에 대한 시사점으로 부각되는 이유이기도 하다.

2) 산업유통형 개발진흥지구

개발진흥지구란 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제37조 제1항 제7조’에 근거를 두고 있으며 주거기능, 상업기능, 공업기능, 물류유통기능, 관광기능 그리고 휴양기능 등을 집중적으로 개발 혹은 정비할 필요가 있는 지역으로 정의되고 있다. 이와 같은 개발진흥지구의 유형을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 아울러 개발진흥지구로 지정되면 용적율과 건폐율 등 행위제한의 완화가 적용되어 지구의 지정목적달성에 유리하게 작용된다.

〈표 6〉 개발진흥지구의 유형

유 형	내 역
주 거	주거기능 중심의 개발·정비가 필요한 지구
산업·유통	공업 및 유통·물류 기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
관광·휴양	관광·휴양기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
복 합	주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능 중 2 이상의 기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
특 정	주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능 외의 기능을 중심으로 특정 목적을 위하여 개발·정비가 필요한 지구

〈표 7〉 개발진흥지구의 인센티브 개요

구분	내역
기반 시설 공급	○ 도로, 상·하수도, 공용주차장 등 기반시설은 기존의 기반시설 조성현황 등 지역의 특성을 감안하여 공급 ○ 계획 수립시 구체적인 지원범위를 포함하고 지구단위계획에 반영, 시행함
항목 및 완화	○ 건폐율 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제84조 제1항 및 제4항 제2호에 규정된 범위 내 ○ 용적률 : 동 시행령 제85조 제6항 제1호에 따라 비도시지역은 100% 이하 ○ 높이제한 : (건축법 제51조), 제한높이의 120%이내
대상	○ 권장업종으로 사용하기 위한 산업시설

전국적으로 많은 지역에서 개발진흥지구로 지정되어 운영되고 있으며 대표적으로 서울시는 종로, 성수, 마포, 영등포, 중구 서초, 동대문 등 7개의 지구에 대하여 개발진흥지구의 지구지정을 완료한 바 있다. 주로 서울시의 경우는 개발진흥지구에 대해서 도시계획적 인센티브보다 금용지원, 앵커시설 건립, 세제혜택 등 사업중심의 지원에 중점을 두었다. 이에 반하여 경기도의 경우는 주로 공장부지 증설과 난개발 차단의 목적으로 산업유통형 개발진흥지구로 지정하는 사례가 대부분이다. 참고할 사례로는 이천시 모가면 일대 도시관리계획 결정이 있으며 〈표 8〉와 같이 그 내역을 보면 공장부지 증설을 위하여 용도지역을 보전 및 생산관리지역에서 계획관리지역으로 변경하여 용적율과 건폐율 완화 혜택을 부여하는 대신에 이에 상응하는 공공용지 확보가 동시에 추진됨을 알 수 있다.

〈표 8〉 이천시 모가면 개발진흥지구 지구단위계획의 개요

구분		내역	비고
대상지 및 면적		이천시 모가면 (34,820m ²)	공장부지 증설로 계획적 관리계획 수립
용도	기정용도	보전 및 생산관리지역	완화 용적율 및 건폐율 적용
	변경용도	계획관리지역	
기반 시설	공공시설용지	도로, 주차장, 저류시설 (5,622m ²)	전체면적 대비 28.1% 기부채납
	기반시설용지	조성녹지 (4,144m ²)	

공장부지 증설로 계획적이고 효율적인 도시계획을 이루기 위하여 용도지역 변경이 수반되는 산업유통형 개발진흥지구의 지정은 단순 개발행위허가에 의한 개별입지보다는 훨씬 계획적 개발에 충실한 사례로 향후 바람직한 방향으로 사료된다. 다만 이 경우 특정업체에 대

한 특혜 소지가 일어날 가능성과 함께 소규모 면적에 일시적으로 적용되기 때문에 대규모 종합적 정비의 차원에서 적용하기에는 무리가 따른다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 이천시 사례 역시 용도지역 상향의 인센티브가 부여된 경우로, 지자체의 적극적인 행정으로 볼 수 있다. 사실상 상당수의 산업유통형 개발진흥지구의 경우 용도지역 상향보다는 용도지역 내 인센티브가 대부분이라 지역적 정비라는 차원에서는 실효성의 한계에 봉착한다.

IV. 결 론

수도권을 중심으로 개별입지에 의한 공장난개발지역에 대한 정비수단으로는 현 제도상 준산업단지화 및 지구단위계획을 들 수 있다. 준산업단지 제도는 용적률, 건폐율 상향 등 기존 공장사업자에게 필요한 인센티브를 제공해줄 뿐만 아니라 기부채납을 통하여 기반시설 설치와 기존 개별입지 집적지에 대한 정비 가능하다는 장점이 있다. 또한 지구단위계획 역시 주민제안형 지구단위계획이나 산업유통형 개발진흥지구 지정을 통한 지구단위계획 수립 등을 들 수 있다. 이에 본 연구는 두 가지 현행 방안에 대한 현황과 문제점을 분석하여 정비의 활성화를 위한 정책적 방안을 제시하고자 하였다.

준산업단지의 실지 사례를 분석한 결과 공적 지원이 전무하고 오랜 개발기간이 걸리는 관계로 준산업단지로의 추진이 활성화되지 않음을 알 수 있었다. 연계개발의 제한이 폐지된 현 상황에서 앞으로도 용도지역 상향 등 공공의 대폭적인 지원이 없다고 한다면 본 제도가 활성화되기는 어렵다고 판단된다. 주민제안형 지구단위계획의 경우, 단일 혹은 소수의 사업자가 소규모의 일정부지를 추진하기에는 별 문제가 없을 것으로 예상된다. 다만, 소규모 사업자들이 중심이 된 조합이 일정규모 이상의 지역에 대하여 사업을 추진하기에는 시간, 경비, 의사결정의 구조 등 여러 가지 걸림돌이 많기 때문에 활성화에는 한계가 있을 수밖에 없다. 거의 유사한 개념으로 주로 공장부지 증설로 계획적이고 효율적인 도시계획을 이루기 위하여 용도지역 변경이 수반되는 산업유통형 개발진흥지구의 지정 역시 소규모 면적에 일시적으로 적용되기 때문에 공장난개발 지역에 대한 대규모 종합적 정비의 개념과는 차이를 두고 있는 것으로 파악된다.

결론적으로 본 연구를 통하여 개별입지의 정비 활성화와 관련하여 두 가지 방안을 도출하고자 한다. 우선 공공의 입장에서는 적극 행정으로 과감한 제도 적용이 선행되어야 한다고 본다. 예컨대 준산업단지의 경우, 신규부지에서의 사업성이 확보되어야 하고 이를 위하여 용도지역 상향이 가장 중요하다고 본다. 그런데 이에 대한 공감대가 전혀 형성되고 있지 않으며 추가적인 공공의 지원도 전무하다. 준산업단지의 활성화는 제도의 문제라기보다는 공공의 적극적인 행정이 더욱 중요한 것으로 판단된다. 그 다음으로 정비의 활성화를 위한 지구단위계획의 경우, 기존 소규모 단일 사업장위주로 용도변경에 의한 정비사업은 그 규모를 확대하여 개별공장 밀집지역에 우선적으로 적용되어야 한다. 따라서, 일정규모 이상의 정비가 요구되는 지역에 한정하여 용도지역 상향이 확고하게 적용되는 지구단위계획이 수립될 수 있도록 제도를 개선한다면 정비의 실효성을 더욱 높일 수 있을 것으로 판단된다. 결

국, 용도지역 상향의 명시 등 제도적 개선과 이를 기반으로 공공의 적극적 행정이 수반된다면 공장난개발 지역에 대한 정비의 실효성은 더욱 높아질 것으로 판단된다. 본 연구의 한계로 제도의 실지 적용사례가 거의 없는 관계로 연구의 결과에 대한 신뢰성 확보를 담보할 수 없다고 본다. 다만 일반사례의 내용은 일정한 틀 속에서 벗어나지 않기 때문에 객관성 확보에 커다란 문제점은 아니라고 볼 수 있다.

참고문헌

- [1] 국토연구원, 준산업단지 지정기준 및 방법연구 (2007)
- [2] 반영운, 백종인지속가능한 발전을 위한 개별입지 집적지의 준산업단지 조성 전략, 국토지리학회지 제44권 1호, 2010 (63~75)
- [3] 신봉기, 창조적 산업입지 패러다임을 위한 준산업단지 제도의 규제개혁 방안, 토지공법연구 제66집pp. 1-26, (2014)
- [4] 양재섭, 산업 및 특정개발진흥지구 운영실태 분석과 개선방향 연구, 서울도시연구 제18권 제3호 pp. 23-38 (2017)
- [5] 이상길, 성장관리방안의 실효성 제고에 관한 연구. 수원대 박사학위논문 (2017)
- [6] 이천호, 비시가화지역의 성장관리방안 연구, 경상대 석사학위논문 (2015)
- [7] 최종인, 특정개발진흥지구제도 활성화를 위한 개선방안에 관한 연구. 홍익대 석사학위논문 (2012)