

계획입지의 체계적 공급·관리방안 연구

Systematic Supply and Management
for Planned Estates

장철순, 김진범, 박경현, 이윤석

국토연구원



KRIHS

■ 연구진

연구책임 장철순 선임연구위원

김진범 책임연구원

박경현 책임연구원

이윤석 연구원

■ 연구심의위원

유재윤 국토연구원 선임연구위원

이용우 국토연구원 선임연구위원

김광익 국토연구원 연구위원

김동근 국토연구원 책임연구원

서연미 국토연구원 책임연구원

발간사

1961년 울산공업지구가 정부에 의해서 최초로 계획입지 형태로 개발된 이후 수출수도 성장전략, 국토균형발전, 낙후지역개발 등 여러 목적에 따라 다양한 계획입지제도를 도입·추진하였고 상당부분 경제발전에 기여한 것으로 평가되고 있다.

과거 수출산업화 중심의 성장전략의 일환으로 활용된 수출자유공업지역(산업단지), 마산수출자유지역(자유무역지역)은 거점화 전략의 주요한 성공사례로 제시되고 있으며, 외환위기 이후 외국인투자촉진법 제정과 더불어 위한 외국인투자 촉진 목적으로 한 외국인투자지역 등의 제도 도입되었다. 2002년에는 정부의 동북아 비즈니스 중심국가라는 기치아래 세계유수의 기업 유치 및 금융의 중심거점으로서의 위상정립을 위한 경제자유구역을 지정·추진하고 있다.

그 밖에도 전략산업 육성 및 낙후지역개발 등 지역경제 활성화를 통한 국토균형개발을 위해 지역특화발전특구, 관광특구, 기업도시, 혁신도시 등이 있으며, 그 외에도 특정 산업 및 분야의 발전을 위한 목적으로 연구개발특구, 첨단의료복합단지 등의 계획입지제도가 도입된 바 있다.

최근 새만금 지역을 중심으로 중국 등 특정 국가(지역)와 특화된 협력 모델을 기반으로 한 계획입지제도가 모색되고 있으며, 해양경제특구 신설 등 관계부처·국회 등에서 새로운 계획입지제도에 대한 확대 요구가 지속되고 있다.

그러나, “선택과 집중, 확산”이라는 특구 본래의 목적 보다는 정치적 목적에 의한

지원 및 지역 배분 측면이 강조되면서 계획입지 대상지역이 지나치게 확대되고, 계획입지 별 경쟁력 및 차별성 저하 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 유사한 기능을 수행하는 계획입지제도가 중복적으로 운영되어 차별화된 성과 창출에 제약이 있으며, 집적화를 통한 시너지 효과 창출보다는 지역간 형평성을 이유로 나눠주기식으로 지정으로 성과 창출에 한계가 있는 실정이다.

앞으로 계획입지제도의 도입취지에 따른 성과를 효율적으로 달성하기 위해서는 계획입지제도 전반에 걸친 종합적인 재검토가 필요한 시점이다. 성장잠재력 저하, 글로벌 경쟁 심화 등 어려운 대외여건에 대한 대응을 강화하고 국토의 효율적 이용관리를 위한 차원에서 계획입지제도의 개선방안 마련이 시급한 실정이다.

본 연구는 우리나라 계획입지제도의 추진현황 및 성과에 대한 점검을 바탕으로 계획입지제도의 효과를 극대화하기 위한 추진방향과 정책대안을 제시하고 있다. 계획입지제도의 효과를 극대화하기 위한 주요 쟁점 이슈(미개발, 중복지정 등)를 점검하고 향후 정책과제로서 단계별(지정·개발·관리 등), 제도별(산업단지, 경제자유구역, 연구개발특구) 단기·중장기 과제를 제시하였다.

향후 우리나라 경제발전 및 지역경제 활성화를 위한 정책대안으로서 본 연구에서 제안한 계획입지제도의 활성화 방안이 적극 활용되기를 기대해 본다. 끝으로, 이 연구를 수행하는데 노력을 아끼지 않은 장철순 선임연구위원, 김진범 책임연구위원, 박경현 책임연구위원, 이윤석 연구원의 노고를 치하하며 외부연구진으로 참여하여 많은 도움을 주신 여러분들께도 깊은 감사를 드립니다.

2015년 12월
국토연구원장 김 동 주

주요 내용 및 정책제안

본 연구보고서의 주요 내용

- ① 산업용지 공급을 목적으로 하는 계획입지제도가 많아지면서 국토의 효율적 이용·관리라는 정책측면에서 다양한 문제와 한계가 나타나고 있음
- ② 계획입지가 과잉지정 됨으로써 장기 미개발이 증가하고 있으며, 유사한 기능을 수행하는 특구제도 남발로 차별성 부족과 경쟁으로 인해 성과 창출 어려움으로 경쟁력이 저하되고, 한정된 재원으로 여러 특구에 분산 지원함으로써 어느 하나도 제대로 성공하지 못하는 딜레마가 나타남
- ③ 계획입지는 다양한 부처에서 개별법에 의해 공급되고 있으나 계획적 공급을 위한 제도적 장치가 미흡하고, 지정이후에도 계획입지에 대한 성과평가 등에 대한 평가제도가 미흡하며, 장기간 개발부진으로 지정해제가 필요하나 제도적 기반이 미흡함. 또한 계획입지 특성에 맞는 맞춤형 지원체계 부족으로 활성화가 부진함

연구보고서의 정책제안

- ① 지정·개발·관리 등 단계별로 실천 가능한 단기·중장기 정책방안을 마련
 - 지정단계의 단기과제로 장기공급계획 수립방안, 지정기준 강화, 중앙정부-지방정부 협약제도 활성화, 중장기적 과제로 수급 관리 방안, 기 지정된 용지사용 유도, 통합조정위원회 설치, 유형 다양화, 통합법 마련 등 제안
 - 개발단계의 단기정책과제로 해제 기준 구체화, 중장기과제로 선택적 맞춤형 지원 제도, 지구(단지) 전환제도 도입 등을 제안
 - 관리단계의 단기정책과제로 관리 방안, 모니터링 시스템 구축 등을 제안하였으며, 중장기 정책과제로 성과평가·지원시스템 구축, 지정·개발 일원화 및 운영·관리 전문화 등을 제안
- ② 산업단지, 연구특구, 경제자유구역 등 제도별 정책과제를 제안
 - 산업단지 개발법인 산업입지법에는 지정기준 강화, 성과평가·지원시스템 구축, 모니터링 시스템 구축, 통합조정위원회 설치, 선택적 맞춤형 지원 제도, 통합법 마련 등을 제안
 - 연구개발특구 개발법인 연구특구법에는 장기공급계획 수립, 모니터링 시스템 구축, 해제 기준 구체화, 계획입지 수급 관리 방안, 지구(단지) 전환제도 도입, 유형 다양화 등을 제안
 - 경제자유구역 개발법인 경제자유구역법에는 지정기준 강화, 계획입지 장기공급계획 수립, 선택적 맞춤형 지원 제도, 지구(단지) 전환제도 도입 등을 제안

요약

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

- 국토의 효율적 이용과 산업육성을 위한 계획적인 입지공급을 목적으로 공공과 민간에 의해 공급되는 단지개발 방식의 입지가 개별법에 근거하여 다양한 부처에서 산발적으로 공급되고 있음
- 산업육성을 주된 목적으로 공급하는 계획입지는 산업단지(국토부), 경제자유구역(산업부), 연구개발특구(미래부), 국제과학비즈니스벨트(미래부), 첨단의료복합단지(복지부), 기업도시(국토부), 도청이전 신도시(국토부), 혁신도시(국토부) 등 다양함
- 계획입가 과잉지정 됨으로써 장기 미개발이 증가하고 있음. 계획입지의 지정 후 개발이 장기간 지연되는 지구가 많으며, 특히 산업단지와 경제자유구역의 미개발이 심각한 수준임
- 그리고 계획입지별 차별성 미흡과 남발로 인한 과다 지정으로 경쟁력 저하되고 있음. 계획입지제도간 지정목적, 유치산업 등의 차별성이 미흡하며, 토지이용계획이 산업 및 연구개발, 주거 등을 위한 복합단지의 개발로 유사하며, 선택과

집중, 확산이라는 본래의 목적 보다는 정치적 목적에 의한 지역별 배분에 의한 과잉 지정으로 추진이 부진하며, 한정된 재원으로 여러 특구에 분산 지원함으로써 어느 하나도 제대로 성공하지 못하는 딜레마에 빠져 있음

- 또한 경자구역 등 일부 특구는 부지조성, 인프라 구축 등에 지나치게 장기간이 소요되어 민원 발생이 빈번하며, 또한 개발재원 부족, 기업 수요 확보 불확실성으로 개발사업의 추진이 부진하며 외자유치 또한 미흡한 실정임
- 국토의 효율적 이용을 극대화하고 과잉지정과 미개발에 따른 문제점을 해소하고, 재정의 낭비요소를 제거하기 위해서는 산업육성이라는 유사한 목적을 지닌 계획입지 제도의 체계적 공급·관리(공급 일원화, 관리 전문화) 방안을 마련하는 연구가 필요한 실정임

2) 연구의 목적

- 각 부처에서 개별적으로 추진하고 있는 계획입지의 체계적인 공급방안을 마련하고, 이를 체계적으로 관리할 수 있는 정책 대안을 마련하고자 함
- 계획입지의 체계적 공급 대안의 장단점을 다각도로 검토한 후 최적안을 제시하고자 함. 이를 위해 단기 정책과제로 개별 계획입지제도에 공통적으로 적용 가능한 정책방안을 마련하고, 장기적인 과제로서 계획입지의 통합관리를 위한 정책방안으로 공급과 유지관리를 위해서 법률적인 통합이나 지정·개발과 운영·관리를 이원하는 방안 등을 검토하고자 함

2. 계획입지 제도 및 공급현황

1) 산업단지

- 산업단지는 『산업입지 및 개발에 관한 법률』(이하 산업법)과 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』(이하 산집법)을 근간으로 지정·개발·관리·운영

- 산업단지의 지정은 유형별로 차이가 있으며 국가산업단지의 경우 국토교통부장관이 지정하며, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지는 시·도·시지사 및 시장·군수·구청장 등이 지정 가능
- 산업단지 지정 및 개발의 소관부처는 국토교통부이며, 산업입지정책에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 국토교통부에 산업입지정책심의회를 두고 있음
- 산업단지는 국가 산업단지, 일반 산업단지, 도시첨단 산업단지, 농공단지로 분류되며, 2014년 12월말 기준 전국에 1,074개의 산업단지가 계획되었음.
- 전국의 산업단지 총 지정면적은 1,373km²이며 이 중 개발대상 면적 1,115km² 중 조성된 산업단지 면적은 823km²로 73.8%를 차지하고 있음. 개발대상 면적 중 기조성된 면적은 국가산업단지 78.5%, 일반산업단지 66.6%, 농공단지 92.1%이며, 도시첨단산업단지는 아직까지 38.6%에 불과함

2) 경제자유구역

- 경제자유구역은 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따라 지정·개발되고 있으며, 경제자유구역의 법적인 개념은 ‘외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역으로서 제4조에 따라 지정·고시되는 지역(법 제2조)’을 말함
- 경제자유구역 소관부처는 산업통상자원부이며, 산업부 산하 경제자유구역기획단이 전담 관리기관의 역할을 하며, 심의의결 기구로 경제자유구역위원회 운영
- 현재 우리나라에는 총 8개의 경제자유구역이 지정되어 있으며, 2003년에 1차로 인천, 부산·진해, 광양·만권을, 2008년에 2차로 황해, 대구·경북, 새만금·군산을, 2013년에 3차로 동해안권과 충북을 경제자유구역으로 지정
- 지금까지 두 번에 걸쳐 개발에 부적합하거나 개발사업이 부진한 일부 지역에 대해 구조조정을 단행하였으며, 2011년 1차 구조조정에서는 12개 단위지구 90.4km²가 해제¹⁾되었고, 2014년 2차 구조조정에서는 14개 지구 92.5km²가 해제

3) 연구개발특구

- 연구개발특구는 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」을 수립근거로 하여 지정되며, 동법 제 6조에서 미래창조과학부 장관이 5년마다 이들 특구를 대상으로 특구육성종합계획을 수립하도록 하고 있음
- 소관부처는 미래창조과학부로, 미래부 장관은 특구 지정과 함께 특구의 사업계획을 공고하고 관리감독을 수행함
- 연구개발특구의 심의의결기구로서 연구개발특구위원회를 운영하고 있으며, 그 역할은 특구 지정·해제, 특구종합육성계획 수립·변경, 특구에 관한 주요 정책과 제도, 특구의 육성에 필요한 재정 지원 및 인력 양성, 특구와 관련하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 의견 조정, 위원회 세부 운영 등에 관한 사항 등에 대하여 심의·의결함
- 「연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」에 따라 개발 및 관리하며, 신규개발 사업은 특구지정목적을 훼손하지 않는 범위 안에서 개발사업을 추진
- 산업시설구역은 「연구개발특구등의 육성에 관한 특별법」에서 정하는 사항을 제외하고는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」을 준용
- 국내에는 대덕, 광주, 대구, 부산, 전북 5개 지역에 총 26개의 연구개발특구 지구가 지정되어 있으며, 면적으로는 139.3km²에 달하며, 2015.8.12. 전라북도 전주정읍·완주 일원에 전북연구개발특구 신규 지정되었음

3. 계획입지제도 및 공급실태 분석

1) 계획입지 제도 현황

- 계획입지의 목적은 대부분 국민경제 발전과 국가균형발전으로 하고 있음. 국민경

1) 지식경제부(2011.3.19.) '경제자유구역 12곳(90.4km²) 해제 최종 확정', 보도자료

- 제발전은 연구개발특구제도, 국가균형발전은 산업단지, 경자구역 등이 해당함
- 계획입지의 국민경제 발전과 국가균형발전을 위한 입법목적은 산업단지는 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치, 경자구역은 외국인 투자 촉진 및 지역간 균형발전, 연구특구는 지역의 연구개발사업화 지원 및 국가기술 혁신 등에 두고 있음
 - 계획입지는 제도별로 지정기준을 정하고 있으며, 산업단지와 경자구역은 정성적인 지정기준을 적용하며, 연구개발특구는 연구기관 및 대학 수 등 정량적 지정기준을 적용하고 있음
 - 계획입지제도는 시도지사가 신청하고 중앙부처 장관이 지정하고 있음. 시도지사 승인 신청, 위원회 심의, 중앙 부처 장관 승인, 산업단지 중 일반산업단지는 시장군수가 신청하고 시도지사가 승인하고 있음
 - 계획입지 중 일부만 수요를 감안한 종합공급계획을 수립하고 있음. 산업단지는 시도별로 산업입지 수급계획을 수립하며, 국토부 검증을 통해 승인하고, 경제자유구역과 연구개발특구는 수급계획을 수립하지 않음
 - 계획입지제도의 지정제한제도로 공급량이 적정 이상일 경우 신규 지정을 제한하는 근거를 운영하고 있음. 산업단지의 경우 산단 유형별로 일정 규모 이상이 미분양일 경우 신규 지정을 제한하고 있으며, 경제자유구역과 연구개발특구의 경우 신규지정 제한과 관련한 규정을 운영하지 않고 있음

2) 계획입지 개발현황

- 지구수 기준으로 계획입지는 65.3% 개발완료, 18.8% 개발 중, 15.9%는 지정단계에 있음. 산업단지는 69.1% 개발완료, 16.9% 개발 중, 14.0%는 지정단계에 있으며, 경자구역은 25.3% 개발완료, 36.8% 개발 중, 37.9%는 지정단계에 있으며, 연구특구는 53.6% 개발완료, 28.6% 개발 중, 17.8%는 지정단계에 있음
- 지정면적 기준으로 계획입지의 39.7% 개발완료, 45.2% 개발 중, 15.1%는 지정단

계에 있음. 산업단지는 47.3% 개발완료, 41.7% 개발 중, 11.0%는 지정단계에 있으며, 경자구역은 12.4% 개발완료, 55.5% 개발 중, 32.1%는 지정단계에 있으며, 연구특구는 33.9% 개발완료, 53.2% 개발 중, 12.8%는 지정단계에 있음

- 계획입지의 개발은 지구수 기준으로는 65% 정도가 완료되었으나 면적기준으로는 40%에 불과하며, 특히 경자구역의 경우 지정면적 기준으로 32%정도가 미개발상태로 개발이 매우 부진한 것으로 나타나 효율적인 관리방안이 마련되어야 함

3) 계획입지 해제 및 중복개발 사례

① 계획입지 해제사례

- 6개 경제자유구역 개발사업 환경 전반에 대한 검토를 통해 5개 구역 내 총 14개 지역의 지정해제를 결정하였음. 2014년 8월 5일 지정해제 14개 지구의 면적은 92,53km²로 전체 8개 경제자유구역(428.37m²) 면적 대비 21.6% 축소²⁾ 되었음
- 산업단지 해제는 2000년 이후 산업단지 해제가 나타나기 시작하였으며, 대략 3~4개 정도가 매년 해제되었으나 2010년 이후 해제 산단 건수가 증가하는 추세를 보임

② 대구시 계획입지 중복지정 사례

- 대구시에는 산업단지, 경제자유구역, 연구개발특구를 기준으로 대구시에는 25개 계획입지가 지정되어 있으며, 산업단지 16개, 경제자유구역 4개, 연구개발특구 5개가 지정되었음. 경제자유구역 4개 중 3개, 연구개발특구 5개 중 4개가 산업단지 와 혁신도시에 각각 중복지정되어 있어 사실상 대부분의 계획입지가 중복지정

2) 산업통상자원부(2014),「경제자유구역 14개 지구 92,53km² ‘14. 8. 5.자 지정해제」

- 계획입지가 중복 지정된 장소는 6곳으로 13개 계획입지가 이에 해당되며, 5곳이 산업단지를 바탕으로 하며, 나머지 한곳이 신서혁신도시를 바탕으로 지정되었음. 산업단지를 바탕으로 중복 지정된 5곳은 모두 산업단지와 타 계획입지가 동일한 경계를 가지는 형태로 중복지정되었으며, 대구테크노폴리스의 경우 산업단지, 경제자유구역, 연구개발특구가 동일한 경계로 중복되어 지정되었으며, 혁신도시 내에는 연구특구, 경제자유구역이 개별적으로 지정되어 있으며, 경자구역 내에 도시첨단산업단지가 추가로 지정되었음

③ 부산시 계획입지 중복지정 사례

- 부산시에는 산업단지, 경제자유구역, 연구개발특구를 기준으로 59개의 계획입지가 지정되어 있으며, 산업단지 32개, 경제자유구역 22개, 연구특구 5개로 구성
- 경제자유구역 22개 중 27.3%인 6개, 연구개발특구 5개 중 4개가 산업단지에 중복되어 지정
- 계획입지가 중복되어 지정된 장소는 9곳으로 19개 계획입지가 이에 해당되며, 총 4개의 중복유형으로 구분 가능. 9곳 중 8곳에서 산업단지를 바탕으로 경자구역과 연구특구를 지정되었으며, 산업단지와 동일경계에 경자구역을 지정한 곳은 총 6곳이며, 그 중 2곳에서 연구개발특구가 중복되어 지정되어 있으며, 4개 연구개발 특구 중 2개는 산업단지에 중복지정되어 있으며, 2개는 산업단지와 경제자유구역으로 지정된 후 중복지정되었음

4) 계획입지 개발 성과

1) 산업단지 개발성과

- 산업단지는 2013년 기준으로 국가 전체 제조업에서 차지하는 생산비중이 62%이며, 수출비중은 78.5%, 고용비중은 52.9%로 국가경제 발전에 큰 역할을 하고

있음

- 2013년도 산업단지가 지역 제조업 생산액에서 차지하는 비중은 전남(91.1%), 전북(84.1%), 대구(82.7%), 대전(82.1%), 울산(81.9%) 차지하고 있으며, 제조업 고용에서 차지하는 비중은 광주(75.3%), 전남(74.5%), 울산(74.1%) 등이 특히 높음. 산업단지가 많이 조성된 지역일수록 지역경제 성장률과 제조업 비중이 높으며, 1인당 GRDP도 높은 것으로 조사되었음
- 산업단지는 1980년 후반부터 산업기반이 열악한 지역에도 조성되면서 국가 균형발전에 기여하였으며, 상대적으로 소외되었던 충청권과 호남권은 산업단지 개발이 격화되면서 경제성장의 원동력을 얻게 됨

2) 경제자유구역 개발성과

- 2004~2012년간 총 67.8억불(FDI 신고기준) 외국인투자가 유치되었음. 경자유역 외투유치는 같은 기간 우리나라 전체 외투유치액(1,120억불)의 6% 비중을 차지하였으며, 2009년 이후 꾸준히 증가 추세임
- 선발구역(인천 송도)을 중심으로 구역별 특화 분야의 대학연구소를 타겟팅하여 해외 우수 교육기관과 연구소 등을 전략적으로 유치하고 있음

3) 연구개발특구 개발성과

- 연구개발특구는 대덕특구를 중심으로 공공연구성과의 기술사업화, 창업 및 혁신기업 육성, 고용창출 및 지역경제 활성화에 기여하였음
- 기술이전 및 사업화를 지원하여 연구성과를 사업화하고 고용을 창출하였으며, 6년간 기술이전건수 42배, 기술료 23배, 고용창출 5배 증가하였음. 특히 연구소기업의 설립과 육성을 지원하여 대학 및 공공연구기관의 기술창업과 성장을 유도하고 고용과 부가가치를 확대
- 창업 지원과 함께 기업성장단계에 맞는 기술사업화서비스 지원을 통해 혁신기업 육성하고 스타트업의 초기 자금을 지원하였음. 특구별 특화분야 및 거점대학의

자원을 활용한 기술창업을 지원하고 기술사업화기업을 육성

5) 계획입지의 문제점

1) 일반적인 문제점

- 형평성 논리로 변질되어 당초 지정 목적을 상실하였으며, 과잉지정에 따른 장기 미개발이 증가하고 있음
- 계획입지별 차별성이 부족하며, 개발기간 장기화로 사유재산권 침해와 민원 발생 우려
- 맞춤형 지원체계 부족으로 활성화가 부진하고, 한정된 재원의 분산지원으로 인한 동반부진이 우려되며, 총체적 발전을 위한 장기비전이 미흡한 실정임

2) 지정계획의 문제점

- 계획입지의 수요 등을 감안한 장기공급계획 수립제도가 미비하며, 지정 기준이 정성적이거나 유사 사업간의 중복여부를 검증하는 시스템 미비한 실정임
- 계획입지가 근거리에 분포, 계획입지간 제로섬 경쟁이 심화되고 있으며, 기업의 수요 등 사전수요 조사를 반영한 공급계획이 부재한 상황임
- 계획입지 적정규모 및 지구간 적정 거리에대한 규정이 미비하여 장거리 이격으로 인한 연계 협력이 미흡하며 클러스터 구축이 어려움

3) 집행 추진단계의 문제점

- 계획입지별 전략적 유치업종의 차별화 미흡 및 유사 중복 업종이 많으며, 사업간 연계 조정체계 미흡, 부처간, 지자체간, 년차별 사업연계 미흡한 실정임
- 유사 사업을 부처별로 추진하여 방만 조직이 운영되고 있으며, 인허가권 산재,

행정절차 복잡

- 동일지역 중복으로 인한 비효율이 발생하며, 유사한 지원제도와 경직된 인센티브 운영. 그리고 집행평가 및 성과평가제도가 미흡한 실정임
- 지정해제의 절차 및 요건 규정 미비하고 계획입지 관리체계가 제도마다 다르고, 중복 지정 시 관리권의 문제가 첨예하게 대립하는 경우가 있음

4. 설문조사 분석

1. 조사개요

- 우리나라 계획입지제도(산업단지, 경제자유구역, 연구개발특구)의 문제점과 향후 계획입지제도의 개선방향에 대한 전문가들의 견해를 파악
- 조사대상 전문가는 공무원, 연구기관, 교수로서 계획입지 관련 담당업무를 수행하거나 경험이 있는 자를 대상으로 설정
- 설문항목은 크게 6개 항목으로 구성되었으며, 우리나라 계획입지의 문제점에 대한 평가와 앞으로의 계획입지 조정방안에 대한 항목에 특히 주안점

2) 응답 결과

- 계획입지의 국가 및 지역경제 성장에 대한 기여도에 대해서는 응답자 절반 이상(55.4%)이 “많이 기여하고 있다”로 응답하였으며, 공무원, 연구기관, 교수 순으로 “많이 기여”하고 있다는 응답이 높게 나타남
- 계획입지의 문제점에 대해 제시한 16개 항목에 대해 대부분 동의하는 비중이 부동의 비중보다 높게 나타났으며, 응답구간에 대한 가중치(1~10단계)를 고려하여 100점으로 환산한 경우에도 50.6점~68.94점으로 나타남
- 계획입지 제도가 앞으로도 계속 필요하다고 생각하는지에 대한 질문에는 필요하다고 86.7%로 압도적으로 높았으나, 필요없다는 의견도 13.3%에 달함

- 계획입지가 앞으로도 계속 필요하다고 응답한 72인을 대상으로 향후 계획입지 운영방안에 대해 질문한 결과, 지장개발과 운영관리를 일원화하는 것이 좋다는 응답이 48.6%로 가장 높고, 부분통합이 37.5%로 두 항목이 대부분을 차지

5. 계획입지의 체계적 공급·관리방안

1) 기본방향

- 계획입지제도의 체계적인 공급과 관리는 국토의 효율적 이용과 개발이라는 명제를 달성하기 위한 대안을 마련하는데 목적을 두고자 함
- 국토의 효율적 이용과 관리를 위한 정책을 위해 단기적인 정책과 장기적인 정책으로 나누어 접근함. 단기 정책과제로, 개별 계획입지제도에 공통적으로 적용가능한 정책방안을 마련하고자 하며, 중장기적으로 계획입지의 통합관리를 위한 정책방안 마련하고자 함

2) 단계별 정책과제

① 단기적인 정책방안

- 계획입지의 지정 기준을 법령에 구체적으로 명시하며, 지정기준은 정성적인 지정기준 뿐만 아니라 정량적인 지정기준을 마련하여 자의적인 판단을 방지
- 개별 계획입지별 장기적인 수급관리를 위해 10년 단위의 전국 및 시도 단위의 공급계획을 수립하여 계획적인 공급시스템 구축
- 무분별한 지정을 방지하기 위하여 타 제도에 의해서 지정된 계획입지를 우선 활용하도록 적극적으로 유도
- 계획입지 성과평가지원시스템을 구축하여 지자체의 책임성 강화와 창조적 사업 수행을 도모하고, 성과평가 결과 계획입지 사업을 성공적으로 집행한 지자체에는

- 더 많은 인센티브를 주고 그렇지 못한 지자체에는 권한과 재원을 차등화
- 정부는 중장기 계획입지 공급계획에 의한 개발·공급실적을 조사하여 시도별로 주의 또는 경계 수준임을 사전에 예고 시도의 계획입지 공급량이 수요의 100%~200%미만인 경우 「주의」, 200%이상인 경우 「경계」 등을 발령하는 등 계획입지 모니터링체계구축
 - 대부분의 계획입지 제도는 해제 조건으로 개발전망이 없게 된 경우 등으로 구체적인 기준이 없거나 미흡한 상황. 산업법 등의 해제 기준을 참고하여 향후 계획입지의 해제기준과 절차를 명확하게 규정하여 구체화할 필요가 있음

② 중장기적인 정책방안

- 계획입지 수급의 합리화를 위해서 시도별 환경영향 및 계획입지 수요 등을 감안하여 총량을 설정하고, 이를 기본으로 하여 계획입지 공급을 조정. 계획입지 내 산업용지, 주거용지 등 용도지역별 수요추정을 기반으로 시도별 공급총량을 주기적으로 산정하여 관리하고, 총량관리를 효율적으로 운영하기 위해서 국고지원과 연계
- 계획입지의 지정 및 운영현황 등을 분석하고, 합리적인 관리방안 마련을 위해 계획입지 통합 정보망을 구축
- 계획입지 지정과 관련된 사항을 통합적으로 검토·조정하기 위하여 국무총리 또는 기획재정부 산하에 “(가칭)중앙 계획입지 조정위원회”를 설치(국토의 효율적 이용·개발·관리를 담당하는 국토교통부를 실무 간사로 지정)
- 해당 부처가 사업 추진을 위해 계획입지가 필요할 경우 계획입지 지정 및 개발을 담당 부처(국토부)에 요청하여 법률(산업법)에 의해 계획입지 지정 및 개발하고, 개발 이후 관리·운영은 요청한 각 부처가 담당하는 방안을 강구
- 한편 지정·개발 이후 계획입지의 운영·관리는 부처별 고유업무를 감안하여 개별부처에서 담당
- 중앙정부의 정책적 의지를 반영한 계획입지 사업을 지자체가 주도적으로 추진할

경우 중앙정부는 재정을 지원하고, 지자체는 행정적 절차 등을 담당하는 등 중앙정부-지방정부간 상호협력적인 파트너쉽을 형성할 수 있는 중앙과 지방의 협약제도를 활성화할 필요가 있음

- 계획입지 인센티브는 기준 충족 시 자동으로 부여되는 조세감면제도와 같은 경직적인 인센티브제도를 중장기적으로 축소하고, 동일한 인센티브로 수혜자의 만족을 증대시킬 수 있도록 투자자가 인센티브를 협상을 통해 선택할 수 있는 인센티브 메뉴 선택제도 검토
- 계획입지 지정 후 개발이 지연되거나 지정 목적 달성이 어려운 경우 타 제도에 의한 지구(단지)로 전환하여 개발 될 수 있도록 허용하는 제도를 도입
- 통합된 계획입지를 각 부처가 해당 계획입지를 관리하는 방안, 특정 부처가 모든 계획입지를 관리하는 방안, 계획입지 관리기관을 신설하는 방안, 지자체가 관리하는 방안 등을 검토하여 대안을 마련
- 계획입지의 지정·개발·관리를 통합적으로 정하는 통합법을 제정하는 방안을 검토. 통합법에 지정, 개발, 관리, 지원 등을 종합적으로 규정하고 적용토록 하며, 산업법을 확대 개정하는 방안, 새로운 통합법을 제정하는 방안 등을 검토

3) 제도별 정책방안

① 산업입지법 정책방안

- 산업입지법은 우선 지정기준과 관련하여 현재 정성적인 지정기준을 규정하고 있으므로 이에 정량적인 기준을 추가하여 지정기준을 정교하게 할 필요가 있음
- 또한 산업단지 지정 및 개발 단계에서 추진현황에 대한 평가시스템을 마련하고, 산업부 뿐만 아니라 농림부, 복지부, 미래부, 문화부, 중소기업청 등의 관계자들이 참여하는 통합조정위원회를 구성하여 산업용지 수급 등에 대한 수요를 파악하여 적절한 공급하는 시스템을 구축
- 그리고 산업의 다양한 수요에 대응하기 위해 선택적 맞춤형 지원제도 도입을 검토하고, 모든 계획입지의 지정·개발을 통합적으로 지원할 수 있는 통합법을

산업입지법으로 통합하는 것을 검토

② 연구특구법 정책방안

- 연구특구는 지정기준이 정량적 기준으로 규정하고 있어 자의적인 해석을 배제하는 측면에서는 합리적인 운영이 가능하나 진행중인 사업에 대한 모니터링이 부족함으로 모니터링제도를 도입할 필요가 있음
- 또한 미래 수요에 대한 추정과 이에 적합한 용지 공급을 위한 장기 종합계획의 수립제도가 도입하여 계획적인 공급이 가능토록 유도하며, 연구특구 지정 후 일정기간 동안 미개발될 경우 다른 계획입지제도로 전환할 수 있는 전환제도를 도입할 필요가 있음
- 그리고 연구특구의 지정기준이 너무 과다(연구소, 대학, 산업단지 등의 모두 충족해야 지정가능)하여 이를 만족시키기 위해서는 넓은 면적을 지정해 함으로 특구의 정합성과 클러스터로서의 기능 활성화가 어려운 실정이므로 이를 위한 지정기준을 국가와 일반 연구특구로 이원화하고 이에 맞는 연구특구를 지정하도록 유도

③ 경제자유구역법 정책방안

- 경제자유구역은 해제기준이 엄격하고 연차별 평가를 통하여 이익과 불이익을 제고하는 등 모니터링제도가 우수하게 운영되고 있으나 일부 제도 보완이 필요
- 우선 지정 기준을 정량적 기준을 마련하여 자의적인 판단이 배제되도록 하며, 장기 수급계획을 수립하여 계획적인 공급이 이루어지도록 함
- 그리고 경제자유구역 내 다양한 입주업종이나 기능 등을 고려하여 선택적 맞춤형 지원시스템을 도입토록 하며, 지정 후 일정기간 미개발 시 타 용도나 계획입지로 전환하도록 하는 제도를 도입 검토

C O N T E N T S

차례

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	ii
요 약	v
 I. 연구의 개요 및 목적	1
1. 연구의 필요성	3
2. 연구의 목적 및 방법	8
3. 선행연구와의 차별성	1
 II. 계획입지 제도 및 공급현황	3 1
1. 산업단지	5
2. 경제자유구역	2
3. 연구개발특구	3
 III. 계획입지 제도 및 공급의 한계와 문제점	3 4
1. 계획입지 제도 비교분석	4
2. 계획입지 개발 및 분포 현황	3
3. 계획입지 유형별 지정사례	6
4. 계획입지 해제 및 중복개발 사례	6

5. 계획입지 개발성과	8
6. 계획입지의 한계와 문제점	8
IV. 전문가 설문조사	91
1. 조사개요	9
2. 일반현황	9
3. 응답결과	9
4. 요약 및 정책적시사점	10
V. 계획입지의 체계적 공급·관리방안	71
1. 기본방향	109
2. 단기적인 정책방안	111
3. 중장기적인 정책방안	114
4. 개별제도별 정책방안	119
VI. 결론 및 향후 연구과제	2
1. 결론	123
2. 향후 연구과제	123
참고문헌	125
SUMMARY	126
부록	127

	제 1 장 연구의 개요 및 목적	
--	----------------------	--

연구의 개요 및 목적

본 장에서는 연구의 배경 및 필요성과 연구 목적을 서술하였다. 이와 더불어 다양한 계획입지 유형 중 본 연구의 대상을 선정하게 된 배경과 본 연구의 주안점을 서술하였다. 연구의 흐름과 방법론, 선행연구와의 차별성에 대해서도 함께 기술하였다.

1. 연구의 필요성

1) 계획입지의 개념

계획입지에 대한 포괄적인 정의는 경계가 설정되어 있고, 별도의 관리체계를 갖고 있으며, 계획입지 내 기업들에게 혜택 등을 보장하는 특정 지역이라고 할 수 있다 (World Bank 2008). 이러한 계획입지는 주로 FDI유치, 고용창출을 통한 실업문제 해소, 광범위한 경제개혁 전략을 지원하기 위한 목적, 새로운 정책을 실험하기 위한 실험구 등(FIAS 2008, Farole 2011)으로 지정 및 개발되고 있다.

한편, 우리나라에서 계획입지는 산업입지정책 분야에서 산업입지(location of industry)의 유형을 지칭하는 용어로 사용되고 있다. 산업입지 유형은 크게 계획입지와 개별입지로 구분되며, 계획입지란 국가, 지자체, 공공, 민간기업이 기업체 등을 집단적으로 입지시키기 위한 목적에서 산업용지를 공급하기 위해 일정지역을 선정하여 계획적으로 개발하는 행위 또는 그로 인해 개발된 일단의 용지를 지칭한다. 반면,

기업 각자가 자유의사에 의해 산업단지 외 지역의 공장부지를 매입하여 공장을 설립하는 행위는 개별입지로 규정하고 있다.

계획입지는 한정된 국토를 효율적으로 이용할 수 있다는 점, 유사업종 및 산업의 집단화를 통해 집적이익을 창출할 수 있다는 점, 도로전력용수 등 기반시설을 집단적으로 공급함으로써 투자비용의 효율성을 높일 수 있다는 점 등에서 우리나라에서는 과거부터 중요한 정책 수단 중 하나로 다루어져왔다. 최근에는 전형적인 제조업 중심의 계획입지라고 할 수 있는 산업단지 뿐 아니라, 계획입지 개발을 통해 특정 산업클러스터를 발전시키고 관련 산업의 클러스터를 형성하여 파급효과를 확산(spill-over)하는 등 긍정적 외부효과를 극대화하여 경제적 역량을 강화할 수 있다는 점(Lin and Wang 2013)이 주목되면서 다양한 유형의 계획입지가 공급되고 있다.

2) 연구의 배경 및 필요성

국토의 효율적 이용과 산업육성을 위한 계획적인 입지공급을 목적으로 공공과 민간에 의해 공급되는 단지개발 방식의 입지가 개별법에 근거하여 다양한 부처에서 산발적으로 공급되고 있다. 산업육성을 주된 목적으로 공급하는 계획입지의 종류로는 산업단지, 경제자유구역(이하 경자유역), 연구개발특구(이하 연구특구), 국제과학비즈니스벨트, 첨단의료복합단지, 기업도시, 도청이전 신도시, 혁신도시 등 다양하며, 다양한 부처가 다양한 법률³⁾에 근거하여 공급하고 있다. 일례로 산업단지 도청이전 신도시, 기업도시, 혁신도시 등은 국토교통부가 주관하고 있으며, 외국인투자지역, 경제자유구역은 산업통상자원부가 담당하며, 연구특구, 국제과학비즈니스벨트는 미래창조과학부, 보건복지부는 첨단의료복합단지가 있다.

3) 산업단지(산업입지 및 개발에 관한 법률, 이하 산업입지법), 경제자유구역(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법, 이하 경제자유구역법), 외국인투자지역(외국인투자촉진법), 연구개발특구(연구개발특구의 육성에 관한 특별법, 이하 연구개발특구법), 국제과학비즈니스벨트(국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법, 국제과학벨트법), 첨단의료복합단지(첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법, 이하 첨단의료단지법), 기업도시(기업도시개발특별법), 도청이전 신도시(도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법, 이하 도청이전법), 혁신도시(공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법, 이하 혁신도시법) 등

<표 1-1> 계획입지별 제도적 현황 분석

구분	지정 목적	주관 부처	관련 법령	인센티브			
				조세 감면	부담금 감면	행정 지원	재정 지원
산업단지	국가산업단지	국토교통부	산업입지 및 개발에 관한 법률	○	○	○	○
	일반산업단지			○	○	○	○
	도시첨단산업단지			○	○	○	○
	농공단지			○	○	○	○
구역	경제자유구역	산업통상자원부	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	○	○	○	○
지구	연구개발특구	미래창조과학부	연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법	○	○	○	○

이처럼 다양한 부처에서 각각의 개별법에 의해 공급되고 있는 계획입지들은 세부적인 목적에는 차이가 있지만, 특정 산업의 육성을 위해 특정지역을 지정하고 개발한다는 점에서는 근본적으로 유사하다고 할 수 있다. 주요 계획입지제도인 산업단지, 경자구역, 연구특구의 경우만 하더라도 지정목적, 유치산업 등에 대한 차별성이 미흡하고, 토지이용계획 또한 산업 및 연구개발, 주거 등을 위한 복합단지 개발의 형태로 대동소이하다. 또한 각각의 계획입지에서 활용 가능한 사업별 인센티브도 세제감면 및 기반시설 설치 지원 등 사실상 큰 차별성이 없다. 이러한 상황에서 선택과 집중, 확산이라는 본래의 목적 보다는 정치적 목적에 의한 지역별 배분에 의한 과잉 지정의 양상을 보이고 있으며, 유사한 기능을 수행하는 특구제도 남발로 차별성 부족과 불필요한 경쟁이 발생하며, 한정된 재원으로 여러 특구에 분산 지원함으로써 어느 하나도 제대로 성공하지 못하는 딜레마가 나타나고 있다.

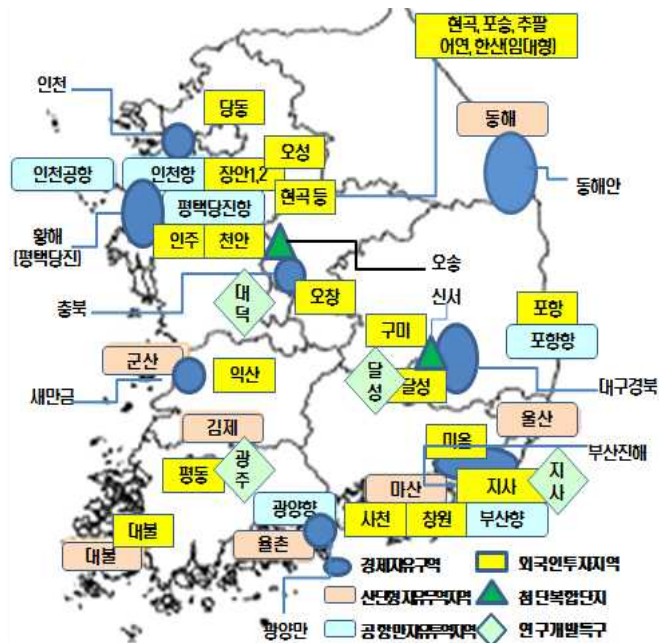
현재 많은 계획입지에서 지정 후 개발이 장기간 지연되는 지구가 많으며⁴⁾, 이러한 문제는 특히 산업단지와 경자구역에서 심각한 수준으로 나타나고 있다. 산업단지의

4) 전국에 산업단지 등 계획입지 공급면적이 2,400여km²에 이르고 있으며, 현재 준비 중인 산업단지는 161개, 개발 중인 산업단지는 182개(총 1,074개)에 달하고 있으며, 개발 중인 외국인투자지역이 7개(총 19개)인 상황이며, 특히 경제자유구역의 경우 미착수 48개 지구, 개발 중 34개 지구(총 101개 지구) 등 개발이 지연되고 있는 상황이다.

경우 124.9km²의 산업단지가 지정⁵⁾만하고 토지수용 등의 개발이 진행되지 않고 있으며, 2003년에 1차지구로 지정된 인천 경자구역의 29%(30km²), 광양만 경자구역 29%(30.2km²)⁶⁾의 경우 장기간 미개발상태로 남아있는 대표적인 계획입지에 해당된다. 이러한 개발기간 장기화는 사유재산권 침해와 민원발생으로 이어지는데, 특히 경자구역 등 일부 특구의 경우 부지조성, 인프라 구축 등에 지나치게 장기기간이 소요되어 빈번하게 민원이 발생하고 있으며, 개발재원 부족, 기업 수요 확보 불확실성으로 외자유치 또한 미흡한 실정이다.

이처럼 특정 계획입지의 잔여용지가 분양되지 않는 상황에서 경자구역 인근에 산업단지, 국가산단 인근에 일반산단 공급 등 인접지역에 계획입지를 중복적으로 공급하는 사례가 나타나고 있다.

<그림 1-1> 경자구역별 유사특구 입지현황(2013년 말 기준)



자료 : 기획재정부(2014)경제특구 활성화지원 사업군 심층평가 결과 및 지출효율화 방안

5) 국토교통부, 산업입지정보망, 2014. 12.

6) 산업통상자원부 내부 자료. 2015. 9.

<표 1-2> 경자구역별 구역내 유사특구 및 중첩지구 현황

경제자유구역	인천	부산 진해	광양만	새만금	대구경북	황해	동해안	충북
자유무역지역	○	○	○	○	○	○	○	-
외국인 투자지역	-	○	-	○	○	○	-	○
산업단지	○	○	○	○	○	○	○	○
첨단복합단지	-		-	-	○	-	-	○
연구개발특구	-	○	-	-	○	-	-	-
관광단지	○		○	○		-	-	-

주. '기획재정부(2014)경제특구 활성화지원 사업군 심층평가 결과 및 지출효율화 방안을 토대로 관광단지 추가

문제는 지역이 가진 한정된 입지수요에서 공급과잉에 따른 미분양을 해소하기 위해 대응할 수 있는 계획적 공급을 위한 제도적 장치가 계획입지 유형별로 체계적으로 마련되어 있지 않다는 점이다. 경자구역이나 연구특구 등은 장기 수급계획 수립제도가 없으며, 공급 시 개발사업의 필요성 등에 대한 사전 검증시스템도 운영되지 못하고 있다. 한편, 지정이후에도 계획입지에 대한 성과평가 등에 대한 평가제도가 미흡하고, 장기간 개발부진으로 지정해제가 필요하나 이러한 관리를 위한 제도적 기반도 계획입지 유형별로 상이한 실정이다. 현재 경자구역을 제외한 대부분의 계획입지제도가 집행평거나 성과평가제도가 미흡하며, 산업단지와 경자구역을 제외한 대부분의 계획입지제도들에서는 지정·해제조건이 제도화되어 있지 않아 미개발상황에 대해 적극적인 대처가 어려운 실정이다.

즉, 현 계획입지 문제의 핵심은 개발의 장기화와 미분양이라는 결과뿐 아니라, 아이러니하게도 현재의 계획입지 체계로는 체계적이고 계획적인 공급이 곤란하다는 점에 있다고 할 수 있다. 일각에서는 이러한 계획입지를 종합적이고 체계적으로 공급관리하지 못하게 된다면 오히려 계획입지 제도가 공급과잉을 유도하는 인센티브 제도로 전락될 수 있다는 우려까지 나타나고 있다. 이러한 맥락에서 국토의 효율적 이용을 극대화하고 과잉지정과 미개발에 따른 문제점을 해소하고, 재정의 낭비요소를 제거하기 위해서는 산업육성이라는 유사한 목적을 지닌 계획입지 제도의 체계적 공급·관리(공급 일원화, 관리 전문화) 방안을 마련하는 연구가 필요한 실정이다.

2. 연구 목적 및 방법

1) 연구의 목적 및 주안점

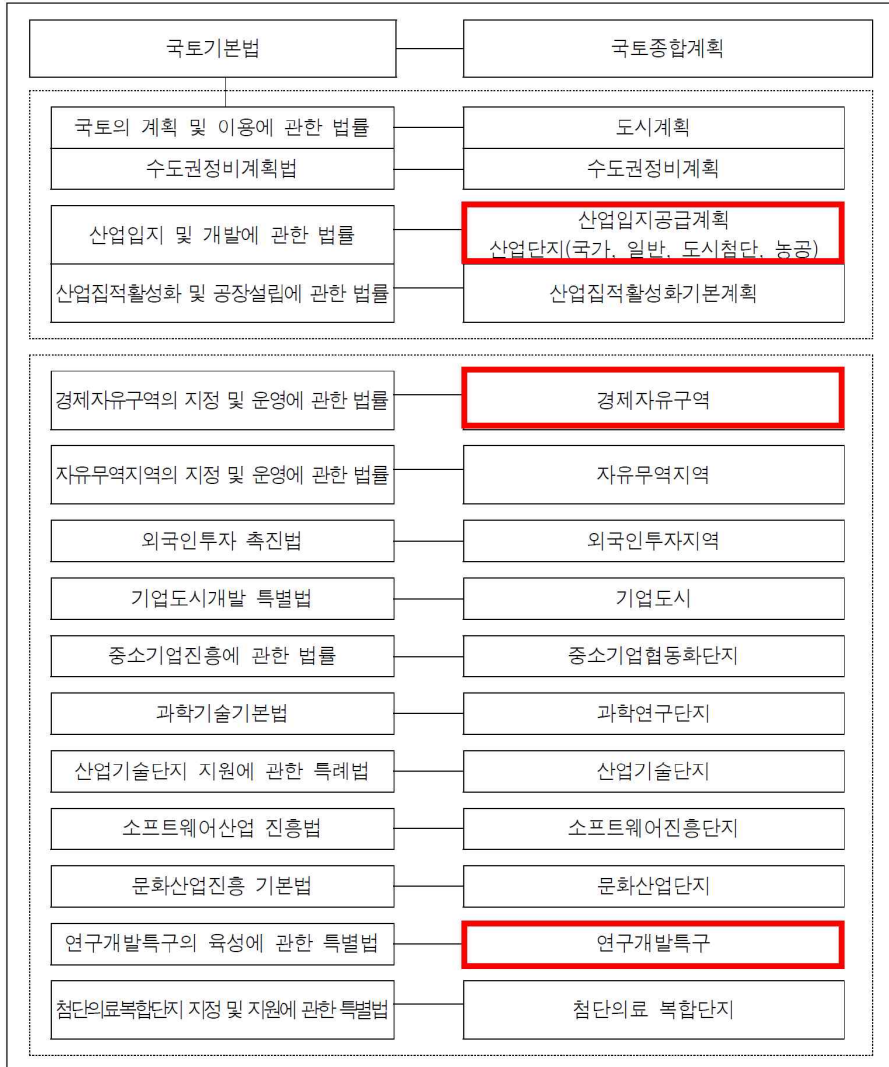
본 연구의 목적은 각 부처에서 개별적으로 추진하고 있는 계획입지의 체계적인 공급방안을 마련하고, 이를 체계적으로 관리할 수 있는 정책 대안을 마련함에 있다. 본 연구에서의 “체계적인 공급방안”이란 각 계획입지의 중복지정을 제어할 수 있으며, 지정·개발·관리·운영의 단계별로 계획입지를 관리할 수 있는 최적화된 시스템 및 체계를 의미한다.

본 연구에서는 계획입지의 체계적 공급을 위해 다양한 대안의 장단점을 다각도로 검토하고 최적안을 제시하는 부분에 초점을 두고 있으며, 단기 정책과제와 장기 정책과제로 구분하여 활용성이 높은 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 단기 정책과제로는 개별 계획입지제도에 공통적으로 적용가능한 정책방안을 마련하기 위한 차원에서 접근하였으며, 장기적인 과제로는 계획입지의 통합·관리를 위한 정책방안으로 공급과 유지관리를 위해서 법률적인 통합이나 지정·개발과 운영·관리를 이원화하는 방안 등의 차원에서 접근하였다.

2) 연구의 범위

본 연구의 대상은 계획입지유형 중 산업용지 공급을 주목적으로 하는 산업단지, 경자구역, 연구특구로 한정하였다. 자유무역지역, 외국인투자지역(단지형)의 경우, 산업단지로 우선 지정·개발 후 재지정하는 방식으로 산업단지로 지정·관리하고 있으므로 산업단지로 간주하여 연구대상에서 제외하였다. 첨단의료복합단지, 국제과학비즈니스벨트 등은 현재 산업입지법으로 지정개발하고 있으며, 추가 지정이 없을 것으로 판단하여 연구결과를 반영하기에는 한계가 있어 연구대상에서 제척하였다. 이밖에 문화산업단지, 정보통신산업단지 등이 있으나 모두 산업단지로 지정·개발·관리되고 있어 계획입지 대상에서 제척하였다.

<그림 1-2> 계획입지 유형 중 본 연구의 대상

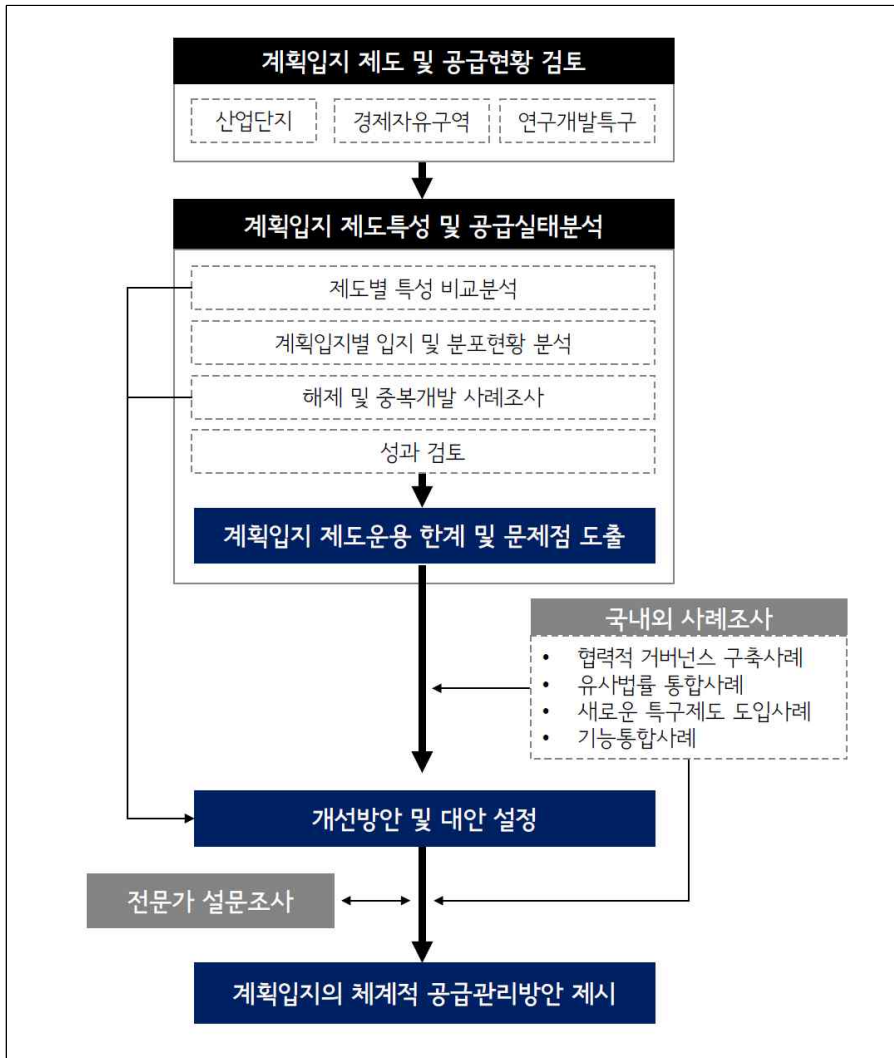


주. 한국산업공단. 2014. 2014 산업입지요람. p.11 활용

3) 연구 방법

본 연구는 개별 계획입지 제도 및 지정현황을 분석하고, 조성 실태를 검토한 뒤 통합적 공급 및 관리 대안을 설정하고, 이를 바탕으로 대안을 비교하며 최적안을 도출하는 흐름으로 이루어졌다.

<그림 1-3> 연구흐름도



각 부분에 대해 세부 내용과 방법론은 아래와 같다.

개별 계획입지 제도 및 지정현황을 분석하는 부분은 문헌 및 제도고찰을 통해 진행되었으며, 지정 현황을 파악하는 차원이 아니라, 지원제도, 지정절차, 의제처리 등 제도적 구성요소들을 대상으로 유사 중복 및 통합가능성 측면에서 분석하였다.

계획입지의 조성 실태를 파악하는 부분은 GIS와 사례조사를 활용했다. 계획입지 유형별 지정현황을 전국 단위에서 도면화하여 분석하였으며, 중복 및 개발현황 등을 분석하기 위해 특정 시군단위를 대상으로 하여 사례조사를 실시하였다. 이 부분에서는 다양한 계획입지 유형들이 공간적으로 중복되어 지정되는지, 개별적으로 지정되는지의 현황을 파악하는 부분에 초점을 두고 진행하였다.

계획입지의 통합적 공급 및 관리를 위한 대안 설정 부분에서는 계획입지 체계를 비교하면서 확인된 다양한 한계와 문제점 검토를 통해 발견한 시사점을 바탕으로 다양한 대안을 설정하였다.

계획입지의 체계적 공급을 위한 대안에 대해서 장단점을 검토하고 최적안을 도출하는 과정에서는 전문가 설문조사를 활용하였다. 설문조사는 부처 담당자, 교수, 국책 및 지방연구원, 전국 시도 계획입지 담당자를 대상으로 실시되었으며, 계획입지 제도 전반에 대한 평가와 더불어 앞으로 계획입지를 통합적으로 운영하기 위해 개선이 필요한 사항을 도출하는데 초점을 두고 진행되었다.

3. 선행연구와의 차별성

계획입지에 대한 연구는 크게 입지 및 분포특성과 관련된 학술적 차원의 연구와 개별입지를 관리하기 위한 정책적 차원의 연구로 이루어지고 있으나, 이를 통합적·종합적 관점으로 연구한 사례는 소수에 그치고 있다. 본 연구와 가장 유사한 연구로는 계획입지 내실화를 위한 유인체계 재설계 방안 연구(기획재정부, 2013)가 있으며, 동 연구는 계획입지에 대한 현황 및 문제점 분석과 계획입지 관리의 합리적인 대안을 제시하는데 중점을 두고 있다. 반면, 본 연구는 계획입지에 대한 현황 뿐만 아니라

지원제도, 지정절차, 의제처리 등 제도적 현황을 유사 중복이나 통합가능성 측면에서 분석한다는 점에서 기존 연구와 특히 차별성이 있다. 이와 더불어 하나의 특정 부처를 대상으로 한 제도개선방안을 검토하는 것이 아니라, 범 부처 차원에서 가장 바람직한 개선방안을 제시한다는 점에서도 차별성이 있다.

<표 1-3> 선행연구와의 차별성

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
주요 선행 연구	• 과제명: 계획입지 내실화를 위한 유인체계 재설계방안 • 연구자: 기획재정부(2014) • 연구목적: 계획입지제도 전반에 걸친 공급현황과 문제점을 분석하고, 계획입지를 활성화하기 위한 방안과 과다 지정된 계획입지의 해제 유인방안, 그리고 해제된 계획입지의 효율적인 관리방안 등을 제시	• 기존 제도 및 현황 분석을 위한 문헌 및 통계자료 분석	• 계획입지 제도 및 공급현황 • 계획입지 사례분석 : 우수 및 부진사례 • 계획입지 개선방안 : 계획입지 제도별개선방안, 통합적 공급방안, 해제유인을 위한 개선방안 등을 제시
본 연구	• 계획입지 제도에 대한 분석 : 현황뿐만 아니라 지원제도, 지정절차, 의제처리 등 제도적 현황을 유사 중복이나 통합가능성 측면에서 분석하는데 차별성이 있음 • 제도개선 방안 : 제도적 개선방안, 거버넌스 구축 방안, 재활용 방안 등 다각적으로 분석하는데 차별성이 있음 • 특정 부처를 염두에 두는 것이 아니라 범 부처 차원에서 가장 바람직한 개선방안을 제시하는데 차별성이 있음	• 문헌 및 통계분석 • 외국사례분석 • 전문가 인터뷰 분석 : 제도적 통합, 거버넌스, 재활용방안 등에 대한 인터뷰 등을 통해서 객관적인 방안 제시 • 관련 부처 국책연구기관과 해당 분야에 대한 협업연구 추진	• 계획입지 공급 및 관리실태 분석 • 계획입지의 문제점 분석 • 외국 계획입지사례분석 • 계획입지 제도개선 방안 • 계획입지 통합적 공급 및 관리방안

제 2 장

계획입지 제도 및 공급현황

본 장에서는 연구대상인 3개 계획입지 유형(산업단지, 경자구역, 연구특구) 각각에 대해 법·제도를 검토하고, 관련조직의 구성, 지정·개발·운영 현황, 성과 등에 대해 살펴보았다.

1. 산업단지

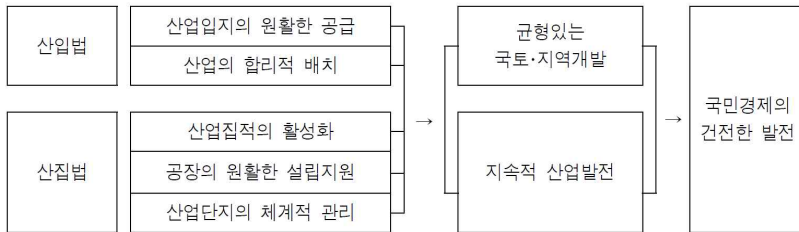
1) 계획의 근거 및 범위

산업단지는 공장, 지식산업 관련 시설, 문화산업 관련 시설, 정보통신산업 관련 시설, 재활용산업 관련 시설, 자원비축시설, 물류시설, 교육·연구시설 등과 이와 관련된 교육·연구·업무·지원·정보처리·유통 시설 및 이들 시설의 기능 향상을 위하여 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광·체육·복지 시설 등을 집단적으로 설치하기 위하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단(一團)의 토지로 정의된다(산업입지 및 개발에 관한 법률 제7조2, 제8조)

이러한 산업단지의 지정과 운영은 크게 두개 법에 근간을 두고 있다. 산업단지의 공급차원에서 계획입지의 지정과 개발에 대한 사항을 규정하고 있는 『산업입지 및 개발에 관한 법률』(이하 산업법)과 관리에 대한 사항을 규정하고 있는 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』(이하 산집법)이 그것이다. 산업단지의 개발 및 관리는

국토교통부와 산업통상자원부가 담당하고 있으며, 국토교통부는 계획 단지의 지정 및 고시, 개발, 산업통상자원부는 산업단지 관리 및 기업체 지원 등을 맡고 있음

<그림 2-1> 산업법과 신집법



자료: 한국산업단지관리공단. 2014. 2014 산업입지요람.

산업단지의 지정권자는 유형별로 차이가 있다. 국가산업단지의 경우 국토교통부장관이 지정하는 반면, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지는 시도지사 및 시장·군수·구청장 등이 지정하도록 규정하고 있다.

<표 2-1> 산업단지 유형별 지정권자

- 국가산업단지 : 국토교통부장관이 지정. 중앙행정기관의 장은 국가산업단지의 지정이 필요하다고 인정하면 대상지역을 정하여 국토교통부장관에게 국가산업단지로의 지정을 요청가능
- 일반산업단지 : 시·도지사 또는 대통령령으로 정하는 시장(서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시의 시장, 이하 지정시장)이 지정. 단, 10만제곱미터 미만의 산업단지의 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 지정 가능
- 도시첨단산업단지 : 국토교통부장관, 시·도지사 또는 지정시장(특별자치도지사는 제외)가 지정하는 경우 시장·군수 또는 구청장의 신청을 받아 지정. 단, 30만제곱미터 미만의 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 직접 지정가능
- 농공단지 : 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 지정

국가산업단지는 국가기간산업 및 첨단과학기술산업을 육성하거나 개발촉진이 필요한 낙후지역이나 두 개 이상의 특별시·광역시 및 도에 걸치는 지역에 지정도록 규정되어 있다. 한편, 일반산업단지는 산업의 적정한 지방분산을 촉진하고 지역경제

활성화를 위하여 지정된 산업단지이며, 도시첨단산업단지는 도시지역 안에 지정된 단지로 지식산업·문화산업·정보통신산업, 그 밖의 첨단산업 육성과 개발촉진을 목적으로 하고 있다. 마지막으로 농공단지는 농어촌지역의 소득증대를 위한 산업을 유치하고 육성하기 위해 지정된 유형이다.

<표 2-2> 산업단지 지정요건(산업입지의 개발에 관한 통합지침 제6조)

1. 국가산업단지의 지정요건 - 국가기간산업 및 첨단과학기술산업의 육성 등을 위하여 필요한 경우 - 특정산업의 집산화·계열화 등을 위하여 필요한 경우 - 지역간 균형발전을 위하여 산업집적도가 상대적으로 낮은 지역에 산업단지를 개발하는 경우 - 입지여건상 대규모의 항만건설이 수반되는 경우 - 2개도 이상에 걸치는 지역 또는 산업단지의 개발사업과 관련하여 배후 도시건설 및 교통망 정비 등 광역적 사업시행이 필요한 경우
2. 일반지방산업단지의 지정요건 - 산업의 적절한 지방 분산과 지방산업의 개발 및 기술고도화를 위하여 필요한 경우 - 지역경제의 활성화 및 도시산업기반의 확충을 위하여 필요한 경우 - 지역특화산업의 육성 및 집산화·계열화 등을 위하여 필요한 경우
3. 도시첨단산업단지의 지정요건 - 지식산업·문화산업·정보통신산업 등 첨단산업 육성을 위하여 필요한 경우 - 여러 지역에 산재한 개별 첨단산업입지의 집적화를 위하여 필요한 경우 - 「벤처기업육성에관한특별조치법」에 의한 벤처기업전용단지, 「문화산업진흥기본법」에 의한 문화산업단지, 「소프트웨어 산업진흥법」에 의한 소프트웨어진흥단지 등 첨단산업육성을 위한 단지를 「산업입지법」에 의한 산업단지로 개발하는 경우

<표 2-3> 농공단지 지정요건(농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침 제4조)

· 농공단지란 농어촌지역에 농어민의 소득 증대를 위한 산업을 유치·육성하기 위하여 제8조에 따라 지정된 산업단지(산업입지 및 집적에 관한 법률 제2조)로, 그 목적에 따라 아래와 같이 구분 - 전문단지 : 집적이익의 실현에 필요한 규모를 갖춘 단지로서 산업집적법에 따른 산업시설구역 용지(이하 '산업시설용지') 면적중 동일·유사업종 및 연관업종의 입주기업이 4개 이상이면서, 산업시설용지전체 입주기업체수 및 면적의 60%이상이 되는 단지 - 지역특화단지 : 집적이익의 실현에 필요한 규모를 갖춘 단지로서 산업시설용지 면적 중 「산업집법」 시행령에 의한 지역특화산업을 영위하는 입주기업체가 차지하는 비중이 업체 수 및 면적기준으로 80%이상이 되는 단지 - 일반단지 : 위의 기준에 해당되지 않는 단지
--

산업단지의 관리권자도 지정권자와 비슷하게 구분되는데, 국가산업단지의 경우 관리권자가 산업통상부장관으로 지정권자인 국토교통부와 다르다는 차이점이 있으며, 일반산업단지 및 도시첨단산업단지는 시도지사 및 시장·군수·구청장이 관리하도록 규정하고 있다.

2) 지정·관리기구

산업단지 지정 및 개발의 소관부처는 국토교통부이며, 산업입지정책에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 국토교통부에 산업입지정책심의회를 두고 있다. 산업입지정책심의회는 산업입지수급계획 수립·지침의 작성에 관한 사항, 산업입지개발·지침의 수립 및 변경에 관한 사항, 국가산업단지의 지정·변경·개발 및 해제에 관한 사항, 도시첨단산업단지(국토교통부장관이 지정권자인 경우만 해당한다)의 지정·변경·개발 및 해제에 관한 사항, 일반산업단지 및 도시첨단산업단지(국토교통부장관이 지정권자인 경우는 제외한다)의 지정 및 해제를 위한 관계기관간의 의견조정에 관한 사항 등에 대한 심의를 담당한다(산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령 2조의2)

산업입지정책심의회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 국토교통부제1차관, 부위원장은 국토도시실장으로 하고 있다. 위원은 국무조정실·기획재정부·미래창조과학부·행정자치부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·고용노동부·해양수산부·중소기업청 및 산림청의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 소속기관의 장이 지정하는 사람 각 1명으로 지정된다.

한편, 이와 별개로 지방산업입지심의회를 두어 산업단지의 지정·개발에 관하여 특별시장·광역시장·도지사 및 특별자치도지사와 시장·군수·구청장의 자문 역할을 담당하며, 기능, 구성, 운영 등의 사항은 해당 지자체 조례에서 정하도록 하고 있다.

산업단지 관리기관은 산업단지 관리권자 또는 관리권자로부터 관리업무를 위임받은 기관이 될 수 있으며, 지자체 장, 공단 및 산업단지관리공단, 입주기업체협의회 등이 주로 관리기관이 되어 운영되고 있다.

3) 지정 및 개발현황

2014년 12월말 기준 전국에 1,074개의 산업단지가 계획되어 있다. 국가 산업단지는 41개로 전체의 3.8%를 차지하고 있으며, 면적은 789,138천㎡로 전체의 57.5%를 차지하고 있다. 일반 산업단지는 전국에 560개가 계획되었으며, 전체 산업단지 중 52.1%를 차지하고 있으며, 면적은 507,158천㎡로 전체 면적의 36.9%를 차지하고 있다. 도시첨단 산업단지는 전국에 14개로 전체 산업단지 중 가장 적은 1.3%를 차지하며 면적으로는 2,806천㎡로 전체 면적의 0.2%를 차지하고 있다. 농공단지는 전국에 459개가 계획되었으며, 전체 산업단지의 42.7%의 비율을 차지하고 있으며, 면적은 74,214천㎡로 전체 면적의 5.4%를 차지하고 있다.

전국의 산업단지 총 지정면적은 1,373㎢이며 이 중 개발대상 면적 1,115㎢ 중 조성된 산업단지 면적은 823㎢로 73.8%를 차지하고 있다. 개발대상 면적 중 기조성된 면적은 국가산업단지 78.5%, 일반산업단지 66.6%, 농공단지 92.1%이며, 도시첨단산업단지는 아직까지 38.6%에 불과하다.

<표 2-4> 산업단지 지정 및 개발현황

(단위: 개, 천㎡, %)

유형	단지수	계 (지정면적)	개발대상			개발 미대상
			소계	개발면적 (조성)	미개발면적 (미조성)	
계	1,074	1,373,317	1,114,728	823,595	291,133	258,589
국가	41	789,138	530,877	416,687	114,190	258,261
일반	560	507,158	506,907	337,523	169,384	251
도시첨단	14	2,806	2,799	1,080	1,718	8
농공	459	74,214	74,145	68,304	5,841	69

자료: 국토교통부 산업입지정보센터, 2014전국 산업단지 통계.

주. 2014년 12월말 기준

4) 집행 및 분양 현황

산업단지의 개발은 주로 LH, 지방공사 등 공거나 실수요기업 등이 담당하고 있으며,

산업단지 관리업무는 한국산업단지공단이나 산업단지관리공단, 입주기업체 협의회 등이 담당하고 있다. 민간조직은 기업, 업체, 시행자로 분류되며, 이 조직의 역할은 실시계획을 계획하고 작성하는 부분에 있다.

<표 2-5> 산업단지 관련조직 및 역할

구분	관련조직	역할
중앙	·국토교통부 ·LH, 한국산업단지공단 ·한국산업단지공단	·지정 및 고시 ·산업단지 개발 ·산업단지 관리
지방	·지자체, 지방공사 ·산업단지공단/입주기업협의회 등	·단지 지정 및 고시 ·단지시설 유지 및 관리
민간	·기업, 업체, 시행자	·실시계획 작성, 사업 시행

국가산업단지의 경우 현재 41개 중 17개가 개발 완료되었으며, 21개가 조성 중, 3개는 미착수인 상황이다. 전체 지정면적 789,138천㎡ 중 분양대상면적은 289,138천㎡로 36.7%에 달하며, 분양 공고면적 중 분양 면적비율은 98.5%로 4개 산업단지 유형 중 가장 높다.

560개로 그 수가 가장 많은 일반산업단지의 경우, 257개가 개발완료, 110개 미착수, 193개 조성 중 이다. 지정면적 507,158천㎡ 중 36.7%인 306,844천㎡가 분양대상면적이며, 분양공고 면적 중 분양된 면적의 비중은 92.4%로 4개 유형중 가장 낮다.

도시첨단산업단지는 14개 중 4개가 개발 완료되었고, 9개가 조성 중이며, 1개가 미착수 상태이며, 지정면적 2,806천㎡ 중 분양대상면적은 1,498천㎡로 53.4%를 차지하고 있으며, 분양공고 면적 중 분양면적 비율은 94.0%를 차지하고 있다.

농공단지의 경우 459개중 대부분인 406개가 개발완료 되었으며, 9개가 미착수 상태이며, 44개가 조성 중인 상태다, 지정면적 74,214천㎡의 76.3%인 56,639천㎡가 분양대상면적이며, 분양공고면적 중 분양면적은 95.3%을 차지하고 있다.

<표 2-6> 산업단지 지정, 조성 및 산업시설용지 분양현황

(단위: 개, 천㎡, %)

유형	지정면적	단지수	조성현황			개발면적에 대한 산업시설용지 분양현황				
			미착수	조성중	완료	분양대상 면적	분양공고 면적	분양	미분양	미분양율
계	1,373,317	1,074	123	267	684	654,466	514,847	493,009	21,838	4.2
국가	789,138	41	3	21	17	289,485	256,434	252,685	3,749	1.5
일반	507,158	560	110	193	257	306,844	205,589	189,998	15,591	7.6
도시첨단	2,806	14	1	9	4	1,498	562	528	34	6.0
농공	74,214	459	9	44	406	56,639	52,262	49,798	2,465	4.7

자료: 국토교통부 산업입지정보센터. 2014전국 산업단지 통계; 한국산업단지공단. 전국산업단지현황통계(14.4분기)

주: 2014년 12월말 기준; 조성현황은 2014년 4분기 기준(한국산업단지공단 자료)

5) 산업단지 운영 현황

산업단지의 운영 현황을 살펴보기 위해 한국산업단지공단에서 제공하는 입주기업 현황, 생산·수출액 및 고용 자료로 2008년 4분기와 2014년 4분기를 비교하였다. 입주기업체 수가 가장 큰 증가율을 보인 산업단지는 도시첨단 산업단지로써 65개 기업에서 235개 기업으로 262%가 증가하였다⁷⁾. 한편, 산업단지 중 가장 적은 입주기업 수의 증가율을 보인 단지는 농공단지로써 5,372개에서 6,626개로 증가했으며, 23.3%의 증가율을 나타냈다. 입주기업 생산액에서는 도시첨단 산업단지로 620억원에서 1,883억원으로 약 3배가 증가하여 가장 높은 증가율을 보인 반면, 증가율이 가장 낮은 유형은 국가산업단지로 4,516,641억원에서 6,656,855억원으로 47.4%의 증가율을 보이고 있다.

한편, 입주기업 수출액에서는 일반산업단지가 77,072백만달러에서 152,150백만달러로 약 2배 가량 증가하여 가장 높은 증가율을 보였으며, 국가산업단지의 증가율이 32%로 가장 낮게 나타났다.

고용인원이 가장 큰 증가율을 보인 산업단지는 도시첨단 산업단지로써 664명에서

7) 단, 도시첨단산업단지의 경우 2004년 전주도시첨단을 시작으로 지정되기 시작하여 상대적으로 증가율이 높게 나타날 수 밖에 없는 점을 감안할 필요가 있음

2,218명으로 234%가 증가하였다⁸⁾. 반면, 농공단지는 연구인력 고용인원이 가장 적은 증가율을 보인 산업단지로서 120,171명에서 147,710명으로 23%증가하였다.

<표 2-7> 산업단지 운영 현황

구분		2008년 4분기	2014년 4분기	증감율(%)
입주기업수 (개)	국가산업단지	34,570	48,313	39.8%
	일반산업단지	16,182	25,346	56.6%
	도시첨단산업단지	65	235	261.5%
	농공단지	5,372	6,626	23.3%
	합계	56,189	80,520	43.3%
입주기업 생산액 (누계, 억원)	국가산업단지	4,516,641	6,656,855	47.4%
	일반산업단지	1,814,221	3,398,132	87.3%
	도시첨단산업단지	620	1,883	203.7%
	농공단지	319,207	507,617	59.0%
	합계	6,650,689	10,564,487	58.8%
입주기업 수출액 (누계, 백만달러)	국가산업단지	213,194	281,510	32.0%
	일반산업단지	77,072	152,150	97.4%
	도시첨단산업단지	-	1	-
	농공단지	7,848	12,776	62.8%
	합계	298,114	446,439	49.8%
고용인원 (명)	국가산업단지	802,887	1,186,997	47.8%
	일반산업단지	479,453	742,838	54.9%
	도시첨단산업단지	664	2,218	234.0%
	농공단지	120,171	147,710	22.9%
	합계	1,403,175	2,079,763	48.2%

자료: 한국산업단지공단, 전국산업단지현황통계(2014년 4분기; 2008년 4분기)

2. 경제자유구역

1) 계획의 근거 및 범위

경자구역의 법적인 개념은 ‘외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역으로서 제4조에 따라 지정·고시되는 지역(법 제2조)’이며, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따라 지정과 개발이 이루어진

8) 단, 도시첨단산업단지의 경우 2004년 전주도시첨단을 시작으로 지정되기 시작하여 상대적으로 증가율이 높게 나타날 수 밖에 없는 점을 감안할 필요가 있음

다. 경자구역의 지정요건은 아래 표와 같이 같으며, 지정요건은 법 제정 당시보다 완화되어 왔다. 일례로, 제정 당시 지정요건 중 하나라 국제적인 인프라 유무와 그 규모 관련 규정을 도입하였으나, 2008년 6월에는 이와 관련된 지정기준을 완화시켜 하여 내륙지역에도 경자구역이 지정될 수 있도록 개정되었다.

<표 2-8> 경자구역 지정요건의 변화

구분	법 제5조	시행령 제4조
2002 년	1. 외국인의 투자유치 및 정주(定住)가능성 2. 지역경제 및 지역균형발전에 대한 파급효과 3. 필요한 부지확보의 용이성 및 개발비용 4. 국제공항·국제항만·광역교통망·정보통신망·용수·전력 등 기반시설 5. 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전의 가능성 6. 지방자치단체의 지원체계 및 지원내용 7. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항	① 법 제5조제4호의 규정에 의한 국제공항 및 국제항만은 다음 기준에 적합한 것이어야 한다. 1. 공항의 경우에는 정기국제항로가 개설되어 있고, 연간 50만톤 이상의 화물을 처리할 수 있을 것 2. 항만의 경우에는 정기국제컨테이너선박항로가 개설되어 있고, 연간 1천만톤 이상의 화물을 처리할 수 있으며, 2만톤급 이상의 컨테이너선박용 전용부두가 있을 것 ②법 제5조제7호에서 "그 밖에 대통령령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다. 1. 전문인력 확보의 용이성 및 인력수급 2. 경영환경·생활여건 등 배후 도시의 서비스 수준 3. 경제자유구역개발계획의 현실성 4. 그 밖에 재정경제부장관이 필요하다고 인정하는 사항
2007 년	1. 외국인의 투자유치 및 정주(定住)가능성 2. 지역경제 및 지역균형발전에 대한 파급효과 3. 필요한 부지확보의 용이성 및 개발비용 4. 광역교통망·정보통신망·용수·전력 등 기반시설 5. 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전 가능성 6. 지방자치단체의 지원체계 및 지원내용 7. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항 <개정 2007.12.7.>	① 삭제 <2008.7.24.> ②법 제5조제7호에서 "그 밖에 대통령령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다. <개정 2008.2.29.> 1. 전문인력 확보의 용이성 및 인력수급 2. 경영환경·생활여건 등 배후 도시의 서비스 수준 3. 경제자유구역개발계획의 현실성 4. 기타 지식경제부장관이 필요하다고 인정하는 사항
2011 년	1. 경제자유구역기본계획에 부합할 것 2. 충분한 국내의 기업의 입주수요 확보가 가능할 것 3. 외국인 정주(定住)환경의 확보 또는 연계가 가능할 것 4. 경제자유구역의 개발에 필요한 부지와 광역교통망·정보통신망·용수(用水)·전력 등 기반시설의 확보가 가능할 것 5. 경제자유구역의 개발에 경제성이 있을 것 6. 지방자치단체의 재정부담, 민간자본 유치방안 등 자금조달계획이 실현 가능할 것 7. 그 밖에 전문인력 확보와 지속발전 가능성 등에 관하여 대통령령으로 정하는 요건을 갖출 것[전문개정 2011.4.4.]	1. 교통·통신 기반시설 및 생활여건 등에서 법 제6조 제1항제9호의 산업유치계획에 필요한 전문인력의 확보가 용이할 것 2. 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하는 지속가능한 발전을 할 수 있을 것 3. 해당 경제자유구역의 개발 및 외국인 투자유치를 위한 전문인력 및 전달기구를 갖추고 있을 것 4. 그 밖에 위원회의 심의를 거쳐 지식경제부장관이 고시하는 사항

2) 지정·관리기구

경자구역의 소관부처는 산업통상자원부이며, 산업부 산하 경제자유구역기획단이 전담 관리기구의 역할을 하며, 심의의결 기구로서 경제자유구역위원회를 운영하고 있다. 경제자유구역위원회는 경제자유구역에 관한 주요정책과 제도에 관한 사항, 경제자유구역 기본계획의 수립에 관한 사항, 경제자유구역의 지정, 지정해제 및 변경에 관한 사항, 경제자유구역개발계획에 관한 사항을 심의·의결하고 있다.

경제자유구역위원회의 구성은 위원장, 당연직 위원 및 위촉직 위원 등 23명으로 구성된다. 산업통상자원부장관을 위원장으로 하여, 기획재정부차관, 미래창조과학부차관, 교육부차관, 외교부차관, 행정자치부차관, 문화체육관광부차관, 농림수산물식품부차관, 보건복지부차관, 환경부차관, 고용노동부차관, 국토교통부차관, 해양수산부차관이 당연직 위원을 맡고 있다. 위촉직 위원의 경우, 외국인투자, 물류, 도시정책 등 경자구역 관계분야 전문가로 구성된다.

경제자유구역기획단은 경제자유구역위원회를 보좌하는 실무적인 역할을 담당한다. 경자구역에 관한 정책 및 제도의 입안·기획, 경자구역에 관한 법제의 운영 및 개발계획 협의, 경자구역 활성화 정책 추진 및 외국인 정주여건 개선 방안 추진, 경자구역 개발 추진, 자유무역지역 활성화 추진 등이 주요 업무이다.

3) 지정현황

현재 우리나라에는 총 8개의 경자구역이 지정되어 있다. 2003년에 1차로 인천, 부산·진해, 광양만권을, 2008년에 2차로 황해, 대구·경북, 새만금·군산을, 2013년에 3차로 동해안권과 충북이 경자구역으로 지정되었다. 지금까지 두 번에 걸쳐 개발에 부적합하거나 개발사업이 부진한 일부 지역에 대해 구조조정을 단행되었다. 2011년 1차 구조조정에서는 12개 단위지구 90.4km²가 해제⁹⁾되었고, 2014년 2차 구조조정에서는 14개 지구 92.5km²가 해제¹⁰⁾되었다.

9) 지식경제부(2011.3.19.) '경제자유구역 12곳(90.4km²) 해제 최종 확정', 보도자료

<표 2-9> 경자구역의 지정 현황(지정당시 기준)

구분	인천	부산·경남	전남·경남	경기·충남	대구·경북	전북	강원	충북
명칭	인천	부산·진해	광양만권	황해	대구경북	새만금·군산	동해안	충북
지정 년도	2003	2003	2003	2008	2008	2008	2013	2013
위치	인천(연수 구, 중구, 서구)	부산(강서 구), 경남 (진해시)	전남(여수, 순천, 광양) 경남(하동 군)	충남 (당진·아산· 서산) 경기(평택· 화성)	대구, 경북 (포항·구미, 영천·경 산)	전북 (군산·부 안)	강릉 동해 일원	청원· 충주 일원
사업 기간	'03-'20	'03-'20	'03-'20	'08-'20	'08-'20	'08-'20	'12-23	'13-20 (1단계)

자료: 산업통상자원부 내부자료(2013)

두 번에 걸친 추가 지정과 두 번에 걸친 구조조정 결과 2014년 기준 경자구역은 8개 구역이 지정되었고, 88개 단위지구에서 개발사업이 진행 중에 있다.

<표 2-10> 경자구역 지구수 및 지정면적 변화 추이

(단위 : km², %)

구 역	1차 지정면적	2차 지정면적	1차 구조조정 후	3차 지정면적	2차 구조조정 후	증감*	증감율* (%)
	2003	2008	2011	2013	2014		
구역수	3개	6개	6개	8개	8개	+5	-
단위지구수	66개	97개	85개	93개	88개	+22	-
인천	209.4	-	169.5	-	132.9	-76.5	-36.5
부산·진해	104.8	-	83.1	-	52.9	-51.9	-49.5
광양만권	95.6	-	85.7	-	77.7	-17.9	-18.7
대구경북	-	39.3	34.1	-	22.0	-17.3	-44.0
새만금·군산	-	67.0	50.4	-	28.6	-38.4	-57.3
황해	-	55.1	55.1	-	4.4	-50.7	-92.0
동해안	-	-	-	8.3	8.3	-	-
충북	-	-	-	9.1	9.1	-	-
계	409.8	161.4	477.9	17.4	335.9	-252.7	-42.9

* 최초지정면적 대비

자료 : 산업통상자원부 내부자료(2013)

10) 산업통상자원부(2014.8.5.) '경제자유구역 14개 지구 92.53km² 지정 해제', 보도자료

구체적으로 살펴보면 2003년 6개 구역 66개였던 단위 지구수는 2008년에 경자구역 추가 지정을 통해 총 97개로 증가하였으나 2011년 구조조정 이후 85개로 축소, 2013년 2개 지역 8개 지구 추가 지정으로 단위지구 수는 93개로 증가하였다가, 2014년 2차 구조조정으로 88개 지구로 축소되었다.

2014년 기준 8개 경자구역의 지정면적은 335.9km²으로 세 차례에 걸쳐 총 588.6km²이 지정되었으나, 두 차례에 걸친 대규모 구조조정과 개별단위지구의 면적 변경 등 총 252.7km²가 제척되어, 당초보다 42.9% 축소되었다.

4) 개발계획의 개요

8개 경자구역은 총 129만명의 계획인구로 계획되었으며, 총 사업비는 132조이다. 경자구역의 토지이용계획별 면적은 주거지역 8.1%, 상업업무지역 3.9%, 산업물류 등은 29.2%, 녹지 및 기타 인프라 58.8%이며, 지역별로 차이가 크며 복합단지의 성격으로 대도시 인접 경자구역은 주거상업비율이 높고, 대도시에서 멀어질수록 산업단지의 비율이 큰 것으로 나타난다.

<표 2-11> 경자구역별 개발계획의 개요

구분	단지 현황 (개)	면적 (km ²)	목표 연도	계획인구 (천명)	사업비(억원)			
					계	국비	지방비	민간
인천	26	132.9	2020	645	89조 1,062	1조 8,715	4조 0,285	83조 2,062
부산/진해	20	52.9	2020	182	9조 9,046	6,275	2,666	9조 105
광양만권	21	77.7	2020	189	14조 3,290	2조 1,577	4조 5,849	7조 5,864
대구/경북	8	22.0	2020	105	7조 1,747	8,246	6,891	5조 6,610
새만금	2	28.6	2020	32	3조 5,613	5238	1,012	2조 9,363
황해	2	4.4	2020	42	4조 7,615	3,364	2,484	4조 1,767
동해안	4	8.3	2024	48	1조 3,075	997	997	1조 1,082
충북	5	9.1	2020	44	1조 9,942	2,239	785	1조 6,918
합계	88	335.9		1,287	132조 1,390	6조 6,651	10조 969	107조 2,771

자료 : 새만금경자구역은 개발계획(2015.5.28(관광단지), 2011.1.5.(산업단지))을, 기타 구역은 경제자유구역 기획단(www.fez.go.kr)

인천 경자구역의 단지 수는 27개로 전체 경자구역 단지 수의 15.8%로써 가장 많은 단지가 계획되어 있으며, 총 면적 170km²로 경자구역 중 가장 큰 면적을 차지하고 있다. 송도국제자유도시의 토지이용현황은 주거시설 56.63%, 상업업무시설 4.45%, 산업시설 3.21%, 녹지인프라시설 35.71% 등으로 구성되어 있다.

<표 2-12> 경자구역별 개발계획의 개요

구분	단지 현황 (개)	면적 (km ²)	토지이용현황(%)					특화 분야
			주거	산업 /물류 /관광	공공	상업 /업무	기타	
인천	26	132.9	12.1	15.1	45.2	5.1	22.5	·국제 비즈니스/외국학교 및 병원 ·산업/물류단지/관세자유지역 ·관광/레저/테마 파크
부산/진해	20	52.9	4.8	15.6	15.5	2.2	61.9	·물류거점항만 건설 ·다국적 기업의 첨단생산 산업단지 ·국제업무시설
광양만권	21	77.7	4.2	53.3	30.5	3.1	8.9	·글로벌 물류 산업 ·국제 교육/의료 산업 ·조선해양플랜트산업 ·관광/레저 허브
대구/경북	8	22.0	9.6	38.7	46.1	4.6	1.0	·내륙첨단과학벨트 ·첨단의료산업 ·국제패션디자인 단지
세만금/군산	2	28.6	2.8	52.3	34.3	2.6	7.9	·산업/업무/유통 융복합기지 ·글로벌 경제중심지 ·문화관광 단지
황해	2	4.4	12.3	30.5	48.4	4.5	4.3	·메디컬복합단지 ·철강특화 산업 ·명품/특화, 주거/상업 복합 단지 조성 ·중소기업특화단지 조성
동해안	4	8.3	7.1	41.4	47.4	4.1	-	·물류/비즈니스 거점 특화 ·첨단부품산업단지 ·관광/휴양 복합단지 ·소재융합생산시설 단지 ·글로벌 교육문화 단지
충북	5	9.1	15.3	41.9	39.1	1.8	1.9	·BIT융복합 비즈니스 허브 단지 ·바이오메디컬 단지 ·항공물류 융복합 산업
합계/평균*	93	455.4	8.5	36.1	38.3	3.5	15.5	-

자료 : 경제자유구역 기획단(www.fez.go.kr)

* 평균은 각 토지이용현황에 대한 평균임

부산진해 경자구역의 단지 수는 전체 경자구역의 12.35%인 21개단지로 계획되었으며, 총 면적은 83km²에 이르고 있다. 창원 웅동지구 토지이용현황은 주거시설 2.61%, 상업업무시설 9.66%, 녹지인프라시설 87.73% 등으로 구성된다.

광양만권 경자구역의 단지 수는 전체 경자구역의 11.76%인 20개단지로 계획되었으며, 총 면적은 86km²에 이르고 있다. 광양지구 토지이용현황은 상업업무시설 18.08%, 산업시설 72.23%, 녹지인프라시설 9.69% 등으로 구성되어 있다.

황해 경자구역의 단지 수는 전체 경자구역의 1.76%인 3개단지로 계획되었으며, 총 면적은 16km²에 이르고 있다. 아산 인주지구 토지이용현황은 주거시설 7.96%, 상업업무시설 1.77%, 산업시설 57.23%, 녹지인프라시설 33.04% 등으로 구성되어 있다.

대구경북 경자구역의 단지 수는 전체 경자구역의 8.88%인 10개단지로 계획되었으며, 총 면적은 33km²이다. 대구 테크노폴리스지구 토지이용현황은 주거시설 15.73%, 상업업무시설 6.47%, 산업시설 40.39%, 녹지인프라시설 37.42% 등으로 구성되어 있다.

새만금·군산 경자구역의 단지 수는 전체 경자구역의 2.35%인 4개단지로 계획되었으며, 총 면적은 50km²에 이르고 있다. 새만금지구 토지이용현황은 주거시설 8.89%, 상업업무시설 4.79%, 산업시설 15.72%, 녹지인프라시설 70.60% 등으로 구성되어 있다.

동해안 경자구역의 단지 수는 전체 경자구역의 2.35%인 4개단지로 계획되었으며, 총 면적은 8.3km²에 이르고 있다. 북평 국제복합산업지구 토지이용현황은 주거시설 2.15%, 상업업무시설 33.02%, 산업시설 34.46%, 녹지인프라시설 30.36% 등으로 구성되어 있다.

충북 경자구역의 단지 수는 전체 경자구역의 2.35%인 4개단지로 계획되었으며, 총 면적은 9.1km²에 이르고 있다. 충북 바이오벨리 토지이용현황은 주거시설 18.41%, 상업업무시설 1.65%, 산업시설 43.81%, 녹지인프라시설 36.13% 등으로 구성되어 있다.

5) 추진 현황

1차 ~ 3차 경자구역의 경우, 전반적으로 미착수율(48개, 47.52%)이 높고, 완료율(19개, 18.81%)은 전체 지구 수에 비해 낮게 나타났다. 1차 경자구역은 총 71개의 지구를 계획하였으며, 완료된 지구는 16개(22.53%), 미착수된 지구는 28개(39.43%), 개발 중인 지구는 27개(38.02%)이며, 특히 아직도 미착수된 지구가 상당수 존재한다.

22개 지구가 계획된 2차 경자구역은 2개(9.07%) 지구가 완료되었으며, 14개(63.63%) 지구가 미착수되었고, 6개(27.27%) 지구가 개발 중인 것으로 나타났다. 여전히 1차 경자구역과 마찬가지로 미착수된 지역이 많게 나타났다.

3차 경자구역은 총 8개의 지역이 계획되었으며, 동해안 지역은 4개 지역 모두 미착수되었으며, 충북 지역은 1개 지역이 완료되었고 2개 지역이 미착수, 나머지 1개 지역은 개발 중인 것으로 나타났다.

<표 2-13> 경자구역 집행추진 현황

(단위 : 만명, 개, 명)

구분		면적 (km ²)	지구현황(개)			
			지구수	미착수	개발중	완료
1차 (‘03)	인천	170	27	8	12	7
	부산·진해	83	21	8	7	6
	광양·만권	86	23	12	8	3
	합계	339	71	28	27	16
2차 (‘08)	황해	16	5	5	—	—
	대구·경북	33	10	4	5	1
	새만금·군산	50	7	5	1	1
	합계	99	22	14	6	2
3차 (‘13)	동해안	8.3	4	4	—	—
	충북	9.1	4	2	1	1
	합계	17.4	8	6	1	1
합계		455.4	101	48	34	19

자료 : 관계부처합동(2013) 제1차 경제자유구역 기본계획(안)

6) 관리·운영 현황

경자구역의 조직체계는 중앙부처인 산업통상자원부, 경제자유구역기획단과 기획단 내부에 있는 경제자유구역위원회로 구성되어 있으며, 세 기관은 경자구역의 지정 및 고시, 구역 보호 및 관리 등 총괄적인 역할을 담당하고 있다. 산업통상자원부장관이 위원장으로, 각 부처 차관들이 경제자유구역위원회 당연직 위원으로 참가하고 있으나, 관계부처(기획재정부, 국토교통부, 해양수산부 등) 간의 이해관계를 조정하는 데는 한계가 있다. 또한 경제자유구역위원회 민간위원은 9명의 연구원, 교수 등으로 구성되어 있어 민간기업의 의견을 직접 수렴할 수 있는 창구도 부족한 상황이다.

<표 2-14> 경자구역 관련조직 및 역할

구분	관련조직	역할
중앙	·산업통상자원부 ·경제자유구역기획단(위원회)	·지정 및 고시 ·구역보호 및 관리 총괄
지방	·지자체 ·경제자유구역청	·구역지정 ·구역 유지 및 관리
민간	·기업, 업체, 시행자	·실시계획 작성, 사업 시행

중앙단위의 추진체계는 한국 경제의 미래 비전과 연계하여 규제완화, 외자유치 등의 성과를 평가하며, 경자구역 전체를 통합 및 조정하여 이끌어가는 강력한 추진체계가 구축되어 있지 못하고 있다. 현재 경제자유구역위원회와 기획단이 6개청을 총괄, 조정해가는 추진 주체이지만 권한 및 위상에 한계가 있다. 즉, 현재 경자구역 제도는 중앙 정부가 입안하고, 각종 투자 유치 및 사업 인·허가는 지자체가 담당하고 있지만, 노동, 환경 등 각종 법 규제에 근거한 승인은 다시 중앙 정부의 재가가 필요해 명확한 컨트롤 타워(control tower)가 부재한 실정이라고 할 수 있다.

특히, 경제자유구역기획단의 경우, 심의의결기구인 경제자유구역위원회와 이원화 되어 있으며, 비교적 적은 인력규모로 6개 경제자유구역청의 컨트롤 타워 역할을 수행하는 데 한계가 있다. 또한 경자구역의 개발·운영 관련 업무가 다수 부처에 산재되어 있어서 효율성이 떨어지는 것도 현실이다. 일례로 경자구역개발 관련 인·허가권은 국토부, 농림부, 환경부 등에 분산되어 있고, 인·허가 업무의 경우에도 택지

및 주택 분양 승인, 집단 급식 신고, 가설건축물 축조 신고에 따른 면허세 및 취득세, 위생 검사, 도로 표지판 인·허가 등은 각 지자체 관할 구청이 담당하고 있다. 또한, 개발계획, 실시계획, 지구단위 계획의 변경 등은 산업부의 승인 사항이며, 인·허가의 의제사항 중 환경평가 부분은 환경부 협의사항이다. 이러한 권한의 분산과 복잡한 업무 처리 절차로 인해 경제자유구역청이 원스톱 서비스를 제공하는 것은 근본적으로 불가능하다고 할 수 있다.

경자유역의 지방 조직은 지자체와 경제자유구역기획단 산하기관인 경제자유구역청이 있으며, 이 두 조직은 경자유역의 구역지정 및 구역의 유지 및 관리의 역할을 담당하고 있다. 하지만, 경제자유구역청의 자율성, 관리의 일원화, 전문성 측면에서 개선 필요성이 있다. 구체적으로 각 경제자유구역청장에 인사권, 예산지출, 정책결정권이 충분히 주어져 있지 않고 출장소 또는 조합의 형태로 담당인력이 구성되어 있어 글로벌 마인드를 가진 전문 인력이 부족한 상황이다. 국무총리실 보도자료(2009)에서는 경제자유구역청 직원의 86%가 2년 미만 단기 파견 지방 공무원으로 구성되어, 업무 연속성과 조직 전문성의 확보가 곤란하다고 지적한 바 있다. 또한 투자유치의 계약직 종사자의 경우 최장 계약 기간이 5년으로 제한되어 소속감을 갖고 전문성을 발휘하는데 한계가 있다.

경제자유구역청은 개발사업의 진행, 투자유치 등 기존 업무 이외 실태조사 또는 통계 데이터 구축을 위한 여건이 마련되어 있지 않아 일부는 경자유역 개발방향, 구역 내 입주 업체에 대한 기본실태 파악도 힘든 실정이다. 기존 6개 경자유역과 2012년 추가된 2개 경자유역, 총 8개 경자유역이 운영되고 있지만 현 제도에서 출장소 또는 조합의 형태로만 운영되어 특성화·차별화를 추진하기가 곤란하다.

7) 기업입주·투자 현황

경자유역에 입주한 기업은 2012년 12월 현재 2,079개이며, 이 가운데 외투기업이 164개, 국내기업은 1,915개임. 제조업 기업이 1,116개로 전체 입주기업의 약 54%를 차지하고 있으며, 비제조업 부문의 기업이 963개로 46%를 차지하고 있다. 경자유역별

국내외 입주기업 분포를 살펴보면, 인천과 부산·진해 경자구역 내 입주기업 수가 전체에서 각각 42.1%와 30.1%로 가장 높고, 새만금·군산 경자구역 내 입주기업 수가 전체 입주기업 수의 18.5%로 그 다음을 차지하고 있다.

<표 2-15> 경자구역의 입주기업 현황

(단위: 개)

구역 업종	인천		부산진해		광양만권		황해		대구경북		새만금군산		전체	
	국내	외투	국내	외투	국내	외투	국내	외투	국내	외투	국내	외투	국내	외투
제조업	51	6	567	25	60	13	9	-	10	-	359	16	1,056	60
비제조업	775	44	-	33	19	26	-	-	55	1	10	-	859	104
합 계	826	50	567	58	79	39	9	-	65	1	369	16	1,915	164

자료 : 산업통상자원부 내부자료(2013)

주 : 2012년 12월 현재

<표 2-16> 경자구역별 입주기업 분포 현황

(단위 : %)

입주기업 비중	인천	부산진해	광양만권	황해	대구경북	새만금군산	전 체
전체 기업	42.1	30.1	5.7	0.4	3.2	18.5	100.0
국내 기업	43.1	29.6	4.1	0.5	3.4	19.3	100.0
외투 기업	30.5	35.4	23.8	-	0.6	9.8	100.0

자료 : 산업통상자원부 내부자료(2013)

주 : 2012년 12월 현재

2012년 12월말 현재 경자구역에서 유치한 외국인투자 누계액은 69억 달러로, 2004년 이후 우리나라 전체 외국인투자 누계액의 6.3%에 해당된다. 우리나라 외국인 투자액 중 경자구역의 비중은 점차 확대되어 있으며 2009년 이후 급증했다.

<표 2-17> 경자구역의 외국인투자 유치 현황

(단위: 억 달러, %)

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	총계
전국	127.9	115.7	112.4	105.1	117	114.8	130.7	136.7	132.7	1,093
경자구역	1.2	5.8	1.5	3.2	2.3	8.6	9.4	11.7	24.3	68.8
(비중, %)	(0.9)	(5.0)	(1.3)	(3.0)	(2.0)	(7.4)	(7.2)	(8.5)	(18.9)	(6.3)

자료 : 산업통상자원부 내부자료(2013)

주 : 2012년 12월말 현재 신고액 기준이며, 괄호 안은 비중을 나타냄.

경자구역별 외국인 투자 누계액을 보면 인천이 41억 달러로 가장 많고 부산진해가 12억 달러, 광양만이 8.5억 달러를 기록하는 등 선발 지역에서 외국인 투자 유치 실적이 높게 나타났다. 비중 측면에서 보면, 인천이 2004년 이후 전체 누계액 중 60%를 차지하고 있다.

<표 2-18> 경자구역별 외국인투자 유치 현황

(단위: 백만달러, %)

구역	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	누계
인 천 (비중, %)	1 (0.9)	76 (13.0)	86 (57.7)	128 (40.4)	118 (51.3)	562 (65.7)	502 (53.3)	554 (47.5)	2,070 (82.4)	4,097 (59.6)
부산진해 (비중, %)	51 (44.0)	231 (39.6)	43 (28.9)	93 (29.3)	111 (48.3)	50 (5.8)	153 (16.2)	251 (21.5)	143 (8.8)	1,203 (17.5)
광양만권 (비중, %)	64 (55.2)	276 (47.3)	20 (13.4)	96 (30.3)	1 (0.4)	2 (0.2)	32 (3.4)	232 (19.9)	127 (5.1)	850 (12.4)
새만금군산 (비중, %)	—	—	—	—	—	216 (25.3)	255 (27.1)	100 (8.6)	50 (2.0)	621 (9.0)
황 해 (비중, %)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
대구경북 (비중, %)	—	—	—	—	—	25 (2.9)	—	30 (2.6)	44 (1.8)	99 (1.4)
합계	116	583	149	317	230	855	942	1,167	2,511	6,870

자료 : 산업통상자원부 내부자료(2013)

주 : 2012년 12월말 현재 신고액 기준이며, 괄호 안은 비중을 나타냄.

3. 연구개발특구

1) 계획의 근거 및 범위

연구특구는 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」을 수립근거로 하여 지정되며,

동법 제 6조에서 미래창조과학부 장관이 5년마다 이들 특구를 대상으로 특구육성종합 계획을 수립하도록 규정하고 있다.

제2조 1. "연구개발특구"(이하 "특구"라 한다)란 연구개발을 통한 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉진을 위하여 조성된 지역으로서 제4조에 따른 지역을 말한다.

제4조(특구의 지정 등) ② 제1항 및 제5항에 따른 특구의 지정요건은 다음 각 호와 같다.

1. 국가연구개발사업을 수행하는 대학·연구소 및 기업이 집적(集積)·연계되어 있을 것
2. 제1호의 기관이 산출한 연구개발 성과의 사업화 및 벤처기업의 창업을 하기에 충분한 여건을 갖추고 있을 것
3. 과학기술혁신에 대한 기여도가 다른 지역보다 우수할 것
4. 외국대학, 외국연구기관 및 외국인투자기업의 유치 여건이 조성되어 있을 것

2) 지정·관리기구

연구특구의 소관부처는 미래창조과학부로, 미래부 장관은 특구 지정과 함께 특구의 사업계획을 공고하고 관리감독을 수행하는 역할을 맡고 있다.

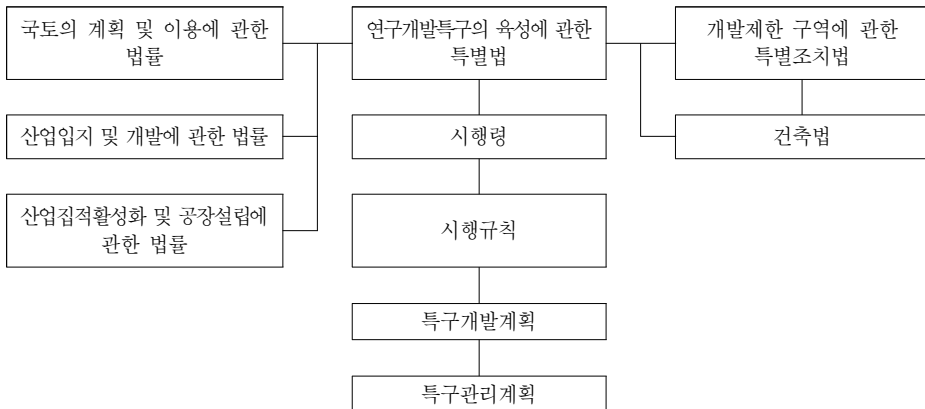
연구특구의 심의의결기구로서는 연구개발특구 위원회가 있다. 위원회는 특구 지정 해제, 특구종합육성계획 수립변경, 특구에 관한 주요 정책과 제도, 특구의 육성에 필요한 재정 지원 및 인력 양성, 특구와 관련하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사와의 의견 조정, 위원회 세부 운영 등에 관한 사항 등에 대하여 심의의결하는 역할을 맡고 있다. 위원회는 위원장(미래부장관) 및 부위원장 각 1명을 포함하여 20명 이내의 위원(정부위원, 민간위원)으로 구성된다. 정부위원으로는 기획재정부차관, 국방부차관, 행정자치부차관, 농림축산식품부차관, 산업통상자원부차관, 보건복지부차관, 환경부차관, 고용노동부차관, 국토교통부차관이 있으며, 민간위원은 연구개발·환경·외국인투자·기술사업화·기업경영·도시정책 등 분야의 전문가로 구성된다.

연구특구에 대한 관리기구는 크게 연구개발특구진흥재단과 특구별 연구개발특구 본부이며, 특구재단은 특구육성사업을 추진하고 관리하며, 각 특구본부는 특구별 세부사업 및 특화사업을 추진하고 관리하는 역할을 담당하고 있다. 여기서 특구육성사업이란 특구내 연구개발성과 사업화 및 창업의 효율적 지원, 기술사업화 네트워크 구축 및 상호교류/협력, 국내·외 투자 유치 및 협력사업 추진, 특구개발과 관련된 토지, 건물, 시설, 기자재의 취득, 공급 및 임대사업 등을 의미한다.

3) 특구개발 관련 법체계

연구특구 개발은 「연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」에 따라 개발 및 관리되며, 신규개발 사업의 경우 특구의 지정목적에 훼손하지 않는 범위 안에서 개발사업을 추진하도록 정하고 있다. 한편, 산업시설구역에 대해서는 「연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」에서 정하는 사항을 제외하고는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」을 준용하도록 하고 있다. 「연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」에서 별도로 정한 세부적인 사항은 다음 표 <2-20>과 같다.

<그림 2-2> 연구특구 관련 법 체계



<표 2-19> 입주기관의 관리

구분	관리내용	비고
인증승인 및 변경승인	교육연구 및 사업화 시설 구역 내 입주하고자 하는 경우 미래창조부장관의 입주승인을 얻어야하며, 입주승인사항의 변경시에도 동일	법 제37조시행령 제32조, 33조시행규칙 제3조
입주승인 취소	입주승인후 연구시설의 설치에 착수하지 아니하거나 연구시설의 준공후 상당기간 연구사업을 중지한 때	법 제40조, 41조 시행령 제36조
부지의 양도제한	입주기관이 입주승인을 받아 소유한 부지를 양도하기 위해서는 미래창조부장관의 승인을 얻어야 함	법 제38조 시행령 제34조 시행규칙 제4조
부지시설건축물의 취득	경매등에 의하여 부지시설 또는 건축물을 취득한 경우, 미래창조부장관의 입주승인을 얻어야 함	법 제39조

4) 특구 지정현황

우리나라에는 대덕, 광주, 대구, 부산, 전북 5개 지역에 총 26개의 연구특구 지구가 지정되어 있으며, 면적으로는 139.3km²에 달하는 규모로 구성되어 있다.¹¹⁾

<표 2-20> 연구특구 계획지정 현황

구분	지구 현황 (개)	면적 (km ²)	토지이용현황(%)					특화 분야
			주거	상업	산업	공공 /녹지	교육 연구	
대덕 특구 (‘05.07)	5	67.8	5.0	1.1	8.8	61.3	23.8	IT 융복합, 바이오메디컬, 나노융합, 정밀기기
광주 특구 (‘11.01)	7	18.7	1.0	—	19.4	59.8	19.8	광기반 융복합, 바이오소재, 친환경 자동차 부품, 스마트 그리드
대구 특구 (‘11.01)	7	22.3	1.8	0.3	12.4	60.2	25.3	스마트 IT 융복합, 의료기기 융복합, 그린에너지 융복합, 메카트로닉스 융복합
부산 특구* (‘12.11)	4	14.2	2.0	0.4	55.7	41.1	0.7	해양플랜트엔지니어링 및 서비스, 조선해양플랜트 기자재, 그린 해양기계
전북 특구 (‘15.08)	3	16.3	—	—	—	—	—	농생명융합 산업, 융복합 소재부품 산업
합계/평균**	26	139.3	2.45	0.6	24.1	55.6	17.4	—

자료 : 미래창조과학부고시(2013, 2015)

*현재(‘14. 01) 부산연구개발특구는 R&D융합지구(미음지구), 사업화촉진지구 토지이용계획만 수립

**평균은 각 토지이용현황에 대한 평균임

지구별로는 26개 지구 중 개발완료 13개, 개발중 8개, 지정상태 5개 등으로 21개 지구(80.8%)가 개발완료되었거나 개발중에 있다. 개발완료 지구 면적은 47.4km²로 전체 연구특구의 34.1%, 개발중 지구 면적은 74km²로 53.1%를 차지하고 있으며, 광주, 대구, 부산 연구개발 특구 중 지정되었지만 미개발인 면적은 7.3km²(광주), 6.0km²(대구), 4.6km²(부산) 등 17.9km²로 전체 특구면적의 12.9%를 차지하고 있다.

11) 2015.8.12. 전라북도 전주·정읍·완주 일원에 전북연구개발특구 신규 지정

<표 2-21> 연구특구 지구별 개발현황

(단위 : 개소, km², %)

구분		개발완료	개발중	지정	합계
대덕 특구	지구	3(60.0)	2(40.0)	—	5(100.0)
	면적	11.4(16.8)	56.4(83.2)	—	67.8(100.0)
광주 특구	지구	3(42.9)	2(28.6)	2(28.6)	7(100.0)
	면적	8.6(46.1)	2.8(15.0)	7.3(38.8)	18.7(100.0)
대구 특구	지구	3(42.9)	2(28.6)	2(28.6)	7(100.0)
	면적	7.2(32.5)	9.0(40.4)	6.0(27.1)	22.3(100.0)
부산 특구	지구	2(50.0)	1(25.0)	1(25.0)	4(100.0)
	면적	5.3(37.2)	4.3(30.1)	4.6(32.7)	14.2(100.0)
전북 특구	지구	2(66.7)	1(33.0)	—	3(100.0)
	면적	14.8(90.6)	1.5(9.4)	—	16.3(100.0)
합계	지구	13(50.0)	8(30.8)	5(0.0)	26(100.0)
	면적	47.4(34.0)	74.0(53.1)	17.9(12.9)	139.3(100.0)

자료 : 미래창조과학부 내부자료(2015. 9)

5) 추진 현황

연구개발특구 육성사업은 크게 R&D사업과 비R&D사업으로 구분되며, 연구개발 특구 육성사업 중 R&D사업의 비중은 총 예산의 약 56%를 차지하고 있다. R&D 연구개발특구 육성사업의 예산 집행현황은 연평균 25.1%의 증가율을 보였으나, 2010년은 전년대비 약 10억원 감소하였고 2011년은 전년과 동일하다. 비R&D 연구개발특구 육성사업의 예산 집행현황은 연평균 34.1%의 증가율을 보였으나, 2010년에는 전년대비 예산 집행액이 200.8% 큰 폭으로 감소하였다. 추가적인 연구개발특구 육성사업(R&D)은 추가특구(광주대구 연구개발 특구)를 지정·육성하기 위하여 2011년부터 2년간 총 14,000백만원의 예산이 집행되어 왔다.

<표 2-22> 연구특구 집행추진 현황

(단위: 백만원)

사업명	2005년	2008년	2010년	2012년
연구개발특구육성(R&D)	6,908	25,517	33,116	34,706
1. 연구성과 사업화	4,500	20,982	26,416	28,906
2. 벤처생태계 조성	2,408	4,535	6,700	5,800
연구개발특구육성(非R&D)	3,092	35,983	10,602	29,046
3. 글로벌 환경구축	2,270	30,902	5,365	22,404
4. 대덕특구지원본부 운영·지원	822	5,081	5,237	6,642
추가연구개발특구육성(R&D)	-	-	-	14,000
1. 연구성과 사업화	-	-	-	12,450
2. 벤처생태계 조성	-	-	-	1,550
연구개발특구기술사업투자지원	-	-	-	10,000
계	10,000	61,500	43,718	87,752

자료 : 지역발전위원회(2013)

6) 관리·운영 현황

연구특구의 조직체계는 중앙의 미래창조과학부, 연구개발특구진흥재단, 지방의 지자체 및 연구개발특구본부를 중심으로 구성된다.

<표 2-23> 연구특구 관련조직 및 역할

구분	관련조직	역할
중앙	·미래창조과학부 ·연구개발특구진흥재단	·지정 및 고시 ·계획지역 심의/보호관리 총괄
지방	·지자체 ·연구개발특구본부	·특구 유지 및 관리
민간	·기업, 업체, 시행자	·실시계획 작성, 사업 시행

중앙부처인 미래창조과학부와 연구개발특구진흥재단은 연구특구의 지정 및 고시, 계획지역의 심의·보호·관리의 역할을 담당하고 있다. 연구개발특구진흥재단을(최초에는 특구지원본부)은 2005년부터 운영되고 있으며, 연구성과 사업화(기술사업화

기반조성, 기술이전 등), 벤처생태계 조성(첨단기술기업 육성, 전문인력 양성 등), 글로벌 환경 구축(글로벌네트워크 구축, 정주여건 개선 등) 등의 종합적인 지원업무와 특구의 개발 및 관리·운영과 관련된 사업을 주무기관인 미래창조과학부로부터 위임 받아 시행하고 있다. 연구개발특구진흥재단은 1개 본부, 2개 실로 운영 중이며, 별도의 민간 재원조달이나, 외부 자본의 차입 없이, 해당 부처의 출연금을 자본으로 하여 매년 사업을 시행하고 있는데, 2012년에 525억원, 2013년에는 641억원의 예산으로 연구성과 사업화 지원 등의 특구육성사업을 시행하고 있다.

한편, 지방 조직으로는 지자체와 연구개발특구 진흥재단의 산하기관인 연구개발특구 본부가 있으며, 이들은 연구특구의 유지 및 관리의 역할을 담당하고 있다. 민간조직은 기업, 업체, 시행자로 분류되며, 이 조직의 역할은 실시계획을 계획하고 작성하는 역할을 맡고 있다.

7) 기업입주투자 현황

연구특구가 시작된 2005년부터 입주기업과 매출규모는 비약적 성장해 왔다. 입주기업은 2005년 687개에서 2013년 3,018개로 4.4배 증가하였으며, 매출규모는 2005년 2조 5,639억원에서 33조 3,976억원으로 13.8배 증가하였다. 특히, 연구특구의 주된 사업 중의 하나인 기술이전 건수는 2005년 611건에서 2013년 1,910건으로 증가했으며, 그에 따라 기술이전료는 2005년 524억원에서 2013년 804억원으로 153% 증가하였다.

<표 2-24> 연구특구별 기술이전 규모(2005-2013)

	기술이전건수		기술이전료(백만원)	
	2005	2013	2005	2013
대덕	611	1,054	52,408	68,937
광주		255		4,649
대구		269		3,786
부산		332		3,068
합계	611	1,910	52,408	80,440

주 : 2013.12월말 기준, 전북 특구는 제외

자료: 연구개발특구 종합포털(www.innopolis.or.kr/)

연구인력과 연구개발비 투입규모도 지속적으로 증가해왔다. 연구인력은 2005년 16,759명에서 2013년 54,295명으로 37,536명 증가하였으며, 연구개발비는 2005년 1.8조원에서 2013년 8조 3,131억원으로 459% 증가했다.

<표 2-25> 연구인력과 연구개발비 변화(2005-2013)

	연구인력		연구개발비(백만원)	
	2005	2013	2005	2013
대덕	16,759	28,877	1,813,117	6,937,116
광주		6,358		395,360
대구		9,918		550,867
부산		9,142		429,801
합계	16,759	54,295	1,813,117	8,313,144

주 : 2013.12월말 기준, 전북 특구는 제외

자료 : 연구개발특구 종합포털(www.innopolis.or.kr/)

연구개발비의 경우 총액은 8조 3,131억원이며, 이 중 자체부담 연구개발비는 3조 4,342억원(41.4%), 외부조달 연구개발비는 4조 8,693억원(58.6%)에 달하고 있다.

<표 2-26> 연구개발비 현황(2013)

	자체부담 연구개발비(백만원)	외부조달 연구개발비(백만원)	합계(백만원)
대덕	3,185,663	3,751,453	6,937,116
광주	103,933	289,727	395,360
대구	97,542	453,325	550,867
부산	55,046	374,755	429,801
합계	3,442,184	4,869,260	8,313,144

주 : 2013.12월말 기준, 전북 특구는 제외

자료 : 연구개발특구 종합포털(www.innopolis.or.kr/)

2013년 연구특구 내에는 정부출연(연) 36개, 교육기관(대학) 36개, 전문생산 기술 연구소 5개, 기타 연구기관 공공기관 15개, 정부 및 국공립기관 38개, 기타 비영리기관 등 66개, 기업체 3,018개 등 총 3,203개 입주해 있다. 대덕은 정부출연(연) 26개, 기업체 1,484개 등 총 1,575개의 기관이 입주해있으며, 광주는 기업체 535개 등 총 581개 기관 입주, 대구는 기업체 395개 등 총 425개 기관이 입주해 있고, 부산의 경우 기업체 604개 등 총 622개 기관이 입주해있다.

<표 2-27> 연구특구별 입주기업현황(2013)

구 분	대덕	광주	대구	부산	계
계	1,575	581	425	622	3,203
정부출연(연)	26	3	4	3	36
교육기관(대학)	7	4	8	6	25
전문생산 기술연구소		3	1	1	5
기타 연구기관	9	4	1	1	15
정부 및 국공립기관	19	14	4	1	38
기타 비영리기관 등	30	18	12	6	66
기업	1,484	535	395	604	3,018

주 : 2013.12월말 기준, 전북 특구는 제외

자료 : 연구개발특구 종합포털(www.innopolis.or.kr/)

연구특구의 국내특허등록건수(누적)는 2005년 22,625건에서 2013년 61,247건으로 271% 성장하였으며, 해외특허등록건수도 2005년 5,935건에서 2013년 17,918건으로 302% 성장해왔다.

<표 2-28> 연구특구별 국내외 특허현황(2012)

	국내특허등록(누적)		해외특허등록(누적)	
	2005	2013	2005	2012
대덕	22,625	49,156	5,935	16,256
광주		5,265		1,328
대구		4,139		257
부산		2,687		77
합계	22,625	61,247	5,935	17,918

주 : 2013.12월말 기준, 전북 특구는 제외

자료 : 연구개발특구 종합포털(www.innopolis.or.kr/)

특구별 성과¹²⁾를 살펴보면, 대덕연구개발특구는 최초 지정 후 2013년 기준으로 입주기업 2.2배, 매출액 6.4배, 고용인원 2.8배 증가했다. 2006년~2011년간 총 142개

12) 미래창조과학부, 제3차 연구개발특구 육성종합계획 수립을 위한 공정회. 2015.

12. 21. p16.

R&BD과제를 지원하여 2010년까지 914억원의 매출이 발생하였으며, 2015년까지 약 3,600억원의 추가매출을 예상하고 있다. 특히, 2008년~2011년간 출연연, 대학 등이 보유한 우수 기술 1,121건을 발굴하고, 이중 232건을 기업에게 이전하여 기술료 260억원을 창출한 성과를 달성한 바 있다. 2015년 3월말 기준 현재 첨단기술 중심으로 연구소기업 63개사, 첨단기술기업 106개사를 지정하여 세금감면 등을 지원하여 R&D 성과의 사업화 제고에 큰 역할을 수행하고 있다.

광주 연구개발특구는 특구지정 전인 2010년 대비 2013년 기준 입주기업은 1.3배, 매출액 1.4배, 고용인원 1.8배 증가했다. 특히, 광주 특구 지정 이후(2011년) 창업한 기업체는 81개이며, 이 중 66개 기업체(81.5%)가 특구내 창업을 하고 있으며, 광주내 및 호남지역에서 창업한 중소기업을 인큐베이팅하는 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 2015년 3월말 기준 연구소기업 13개사, 첨단기술기업 5개사가 지정되어 있다.

대구 연구개발특구는 특구지정 전인 2010년 대비 2013년 기준 입주기업은 1.8배, 매출액 1.5배, 고용인원 1.4배 증가했다. 특히 공공기관 등을 제외한 민간 기업체만을 기준으로 할 경우 2011년 61개에서 2012년 106개로 성장하는 큰 성과를 나타낸 바 있다. 대구는 섬유산업의 비율이 높은 지역(1990년 37.6%, 2009년 21.2%)이나, 대구 R&D특구 입주사업체의 90% 이상이 기계설비 및 전자 장비 등을 생산하고 있어, 대구 지역 산업구조 개편에 대해 주요한 역할을 수행하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 2015년 3월 말 기준 연구소기업 21개사, 첨단기술기업 5개사가 지정되어 있다.

부산 연구개발특구는 특구지정 전인 2012년 대비 2013년 기준 입주기업은 1.07배, 매출액 1.2배, 고용인원 1.2배가 증가했다. 2015년 3월말 기준 연구소기업 9개사, 첨단기술기업 2개사가 지정되어 있다.

	제 3 장 계획입지 제도 및 공급의 한계와 문제점	
--	--	--

계획입지 제도 및 공급의 한계와 문제점

본 장에서는 계획입지 지정, 개발, 관리, 운영이라는 하나의 틀 속에서 3개 계획입지(산업단지, 경자구역, 연구특구)제도의 특성을 비교분석하였다. 이와 함께 전국을 대상으로 세가지 유형의 계획입지의 공간적 분포를 검토하였으며, 이를 바탕으로 다양한 계획입지 유형이 집중된 대구시와 부산시를 대상으로 실제 지구별 조성계획을 살펴보았으며, 계획입지 중복지정이 어떻게 이루어지고 있는지에 대해서도 살펴보았다. 마지막으로 3개 계획입지 유형에 대한 성과와 문제점에 대해서 서술하였다.

1. 계획입지 제도 비교분석

1) 지정, 개발, 관리·운영 항목별 비교 분석

□ 지정목적

산업단지, 경자구역, 연구특구의 3가지 계획입지는 모두 국민경제 발전과 국가균형 발전을 달성하기 위해 지정되며, 이를 달성하기 위한 수단으로서 각각의 계획입지들은 서로 차별화된 입법목표를 설정하고 있다. 즉, 산업단지는 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통해, 연구특구는 지역의 연구개발사업화 지원 및 국가기술 혁신을 통해, 경자구역은 외국인 투자 촉진을 통해 이를 달성하는 것을 목적으로 하고 있다.

<표 3-1> 계획입지의 지정 목적

구분	산업단지	경자구역	연구특구
근거법	산업입지 및 개발에 관한 법률	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	연구개발특구의 육성에 관한 특별법
목적	산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 <u>균형 있는 국토개발</u>	<u>외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하여 지역 간 균형발전을 도모</u>	지역에 있는 대학·연구소 및 기업의 연구개발을 촉진하고, 상호협력력을 활성화하며, 연구개발 성과의 사업화 및 창업을 지원함으로써 <u>국가기술의 혁신 및 국민경제의 발전에 기여</u>

세 가지 계획입지의 유형별로 뚜렷한 차이가 있어 보이나, 세부 유형별로 살펴보면 산업단지와 연구특구에서 일부 중복되는 부분이 있음을 확인할 수 있다. 즉, 국가산업단지의 경우 국가기간·첨단과학기술산업 등을 육성 또는 개발촉진하기 위해 지정되며, 도시첨단산업단지의 경우 지식·문화·정보통신·첨단산업의 육성 및 개발촉진을 위해 지정되는 것으로 제시되어 있으며, 여기에는 공히 첨단과학기술 산업, 첨단산업의 육성을 포함하고 있다. 연구특구의 경우, 산업의 육성보다는 기술의 사업화, 첨단기술기업 지원에 초점을 두고 있다는 점에서는 차이가 있으나, 결국 특정 기업을 대상으로 산업용지를 공급한다는 취지는 동일하다고 할 수 있다.

□ 지정기준 및 절차

지정기준의 경우, 산업단지와 경자구역은 정성적인 지정기준을 적용하고 있는 반면, 연구특구는 연구기관 및 대학 수 등 정량적 지정기준을 적용하고 있다.

<표 3-2> 계획입지의 지정 기준

산업단지	경자구역	연구특구
- 국가기간산업, 첨단과학기술산업 등을 육성하거나 개발촉진이 필요한 낙후지역이나 둘 이상의 특별시·광역시 또는 도에 걸쳐 있는 지역 - 산업의 적절한 지방 분산을 촉진하고 지역경제의 활성화	- 충분한 국내외 기업의 입주수요 확보 - 외국인 정주(定住)환경의 확보 또는 연계 - 개발에 필요한 부지와 광역교통망·정보통신망·용수(用水)·전력 등 기반시설의 확보 - 경제성이 있을 것 - 자금조달계획이 실현 가능할 것 - 전문인력 확보와 지속발전 가능성 등	- 국가연구개발사업을 수행하는 대학·연구소 및 기업이 집적(集積)·연계하고 있을 것 등 가. 국립연구기관 또는 정부출연 연구기관 3개 이상 포함한 연구기관 40개 이상 나. "대학 3개 이상 등

산업단지의 지정기준은 가장 포괄적이라고 할 수 있으며, 경자구역의 경우 입주수요 확보, 개발 타당성 등의 측면을 보다 강조하고 있다. 반면, 연구특구는 기술 이전과 사업화라는 목적을 감안하여 해당지역에 이를 위한 물적 기반(대학, 연구소, 기술기업)의 집적여부 및 연계성 등을 고려하고 있다는 점에서 차이가 있다.

□ 수요 및 공급관리를 위한 종합계획 수립여부

3개 계획입지 유형 중 산업단지의 경우에만 수요와 공급을 관리하기 위한 종합적인 공급계획을 수립하고 있다. 산업단지의 경우, 시도별로 산업입지 수급계획을 수립하며, 국토부의 검증을 통해 승인하는 절차를 마련하고 있다. 반면, 경자구역과 연구특구는 수급계획 수립 등에 대한 절차와 지침이 마련되어 있지 않다.

<표 3-3> 계획입지의 종합계획 수립 여부

산업단지	경자구역	연구특구
●산업입지 수급계획 ●시도지사 10년 단위 (5년 수정)	●수급계획 미수립	●수급계획 미수립

□ 개발계획 승인 체계

국가산단은 국토교통부 장관이 승인하되, 지정 시 산업입지정책심의회가 심의하도록 하고 있으며, 그 외에는 유형별로 승인권자가 상이하다. 경자구역은 산업통상자원부 장관이 승인하고, 연구특구는 미래창조과학부 장관이 승인하도록 하고 있으나, 경자구역, 연구특구에 산업단지가 포함될 경우 신청 전에 국토부와 협의해야 하며, 이 과정에서 산업입지정책심의회 심의를 받도록 규정하고 있다.

<표 3-4> 계획입지 개발계획 승인 절차

산업단지	경자구역	연구특구
●산단 유형별로 승인권자 상이 ●국가산단: 국토교통부장관 - 산업입지정책심의회 심의 ●일반산업단지: 시·도지사 ●도시첨단산업단지: 국토교통부장관, 시·도지사 ●농공단지: 시장·군수·구청장	●산업통상자원부장관 승인 - 산업단지 포함 시 국토교통부장관과 협의 - 산업입지정책심의회 심의	●미래창조과학부장관 승인 - 특구지정 시 산업단지 포함 시 국토교통부장관과 협의 - 국토교통부장관은 산업입지정책심의회 심의

□ 개발계획 승인 절차

계획입지 개발 시 개발계획에 대해서도 산업단지가 포함될 경우 산업입지법에 따른 절차를 통해 개발하도록 규정하고 있다. 경자구역과 연구특구 개발 시 산업용지 공급을 위한 부지에 대해서는 산업법에 따른 절차를 진행하고 있다.

<표 3-5> 계획입지 승인 절차 : 개발계획 특별

산업단지	경자구역	연구특구
-	경자구역으로 지정되기 전에 산업단지 또는 혁신도시로 지정되어 개발 중인 지역에 대하여는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「공공기관 지정에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에서 정하는 개발절차에 따름	특구개발계획이 고시되면 그 내용에 따라 국가산업단지·일반산업단지 및 도시첨단산업단지로 지정된 것으로 봄

□ 신규 지정의 제한

계획입지공급량이 적정 이상일 경우 신규 지정을 제한하는 근거를 운영하고 있는지의 여부를 살펴본 결과, 산업단지만이 산단 유형별로 일정 규모 이상이 미분양일 경우 신규 지정을 제한하고 있는 것으로 파악되었다. 경자구역과 연구특구의 경우 신규지정 제한과 관련한 규정을 운영하지 않고 있다.

<표 3-6> 계획입지 지정제한

산업단지	경자구역	연구특구
- 산업단지 지정의 제한 - 국가산업단지: 시·도별로 미분양 비율 15퍼센트 이상 - 일반산업단지: 시·도별로 미분양 비율 30퍼센트 이상 - 도시첨단산업단지 가. 면적: 330만제곱미터 이상 나. 미분양 비율: 30퍼센트 이상 - 농공단지: 미분양 비율 30퍼센트 이상	-	-

□ 세제지원

계획입지 제도별로 다양한 세제지원을 시행하고 있다. 산업단지의 경우 법인세 등 국세지원은 없으나 취득등록세 등 지방세 감면을 제공하고 있다. 경자구역은 외국인 투자기업에 대해서만 국세 및 지방세 감면을 제공하고 있는 반면, 연구특구의 경우 국내외 기업에 대한 국세 및 지방세 감면을 제공하고 있다.

<표 3-7> 계획입지의 세제지원

구 분	산업단지	경자구역	연구특구
지원대상	국내·외투자기업	외국인투자기업	국내·외투자기업
법인세 소득세	없음	5년간 100%, 2년간 50% 감면 가능	3년간 100%, 2년간 50%
지방세	- 취등록세: 면제 - 재산세: 5년간 면제 (수도권-50%)	취등록세, 재산세 15년 이내 조례로 감면	- 취득세: 면제 - 재산세: 7년간 100%, 이후 3년간 50% 감면 - 개인지방소득세 2년간 50%

□ 기반시설 지원

3개 계획입지의 기반시설 지원은 산업법에 따라 지원하고 있다. 산업단지는 항만, 도로 등 단지 밖 기반시설과 상하수도 단지 내 기반시설을 지원하도록 하고 있다. 경자구역의 산업단지에 대해서는 산업법에 따른 기반시설을 지원하고 있으며, 연구특구의 산업단지에 대해서도 동일하다.

<표 3-8> 계획입지의 기반시설지원

산업단지	경자구역	연구특구
●항만·도로 및 철도 ●용수공급시설, 전기시설, 통신시설 및 가스시설 ●하수도·폐수중말처리시설 및 폐기물처리시설 ●산업단지의 공동구 ●집단에너지공급시설 ●그 밖에 공공시설	●도로, 용수 등 기반시설을 설치하는데 필요한 비용의 전부 또는 일부를 우선적으로 지원 - 다만, 경자구역의 산업단지에 대하여는 산업법 법에서 정하는 바에 따름	●도로와 용수 등 기반시설 설치 지원 - 특구에 포함된 산업단지 산업법에 따름

□ 심의의결기구

계획입지제도별로 각각 별도의 심의의결기구를 구성하여 운영하고 있다. 산업단지는 산업입지정책심의회를 운영하고 있으며, 차관이 위원장이고 민간위원 포함하여 30명 이내로 구성되어 있다. 경자구역은 경제자유구역위원회를 운영하고 있으며, 산업통상자원부 장관이 위원장이며 민간위원 등 10인 이내로 구성되어 있다. 연구특구는 연구개발특구위원회를 운영중이며, 미래창조과학부장관이 위원장이고 민간위원 등 20명 이내로 구성되어 있다.

<표 3-9> 계획입지의 심의의결기구

산업단지	경자구역	연구특구
●산업입지정책심의회 ●역할 : 국가산업단지의 지정·변경·개발 및 해제에 관한 사항 등 ●구성 : 30명 이내 - 위원장: 국토교통부 제1차관	●경제자유구역위원회 ●역할 : 경자구역에 관한 주요정책과 제도에 관한 사항 등 ●구성: 경제자유구역위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명, 당연직 위원과 10명 이내의 위촉위원으로 구성 - 위원장: 산업통상자원부장관	●연구개발특구위원회 ●역할 : 특구에 관한 주요정책과 제도에 관한 사항 등 ●구성: 20명 이내, 위촉위원 7인 이상 - 위원장: 미래창조과학부장관

□ 지정 해제기준의 제시여부

계획입지제도별로 해제기준을 살펴보면, 산업단지와 경자구역은 정량적인 해제기준을 적용하고 있는 반면, 연구특구는 정성적인 해제기준을 적용하고 있는 차이가 있다.

<표 3-10> 계획입지의 해제 기준

산업단지	경자구역	연구특구
●시행령에서는 정량적 기준 제시 ●지정·고시된 날부터 일정 기간 이내에 산업단지개발실시계획의 승인을 신청하지 아니한 경우 ●산업단지개발실시계획 승인 후 일정 비율의 토지를 확보하지 못한 경우	●법에서는 정량적 기준 제시 ●경자구역으로 지정·고시된 날부터 3년 내에 해당 경자구역의 전부 또는 일부에 대하여 실시계획의 승인을 신청하지 아니한 경우 지정 해제	●법령에서는 정성적 해제기준 제시 ●시행령에 해제기준 미반영

□ 정기적인 모니터링 여부

계획입지의 사업추진 현황을 점검하기 위해 정기적인 모니터링제도를 도입하고 있는지를 살펴보면, 경자구역과 연구특구는 사업성과를 평가하여 행재정적 지원들 달리할 수 있도록 규정하고 있으나, 산업단지에 대해서는 별도의 규정이 없다.

<표 3-11> 계획입지의 성과평가제도

산업단지	경자구역	연구특구
•법적 기준이 없음	•산업통상자원부장관은 경자구역별로 사업성과 평가 - 정부는 평가결과에 따라 경자구역별로 행정적·재정적인 지원을 달리 할 수 있음	•미래창조과학부장관은 특구별로 종합평가를 실시 가능 - 평가결과에 따라 특구별로 행정적·재정적인 지원을 달리 할 수 있음

□ 관리체계

계획입지의 관리권한은 일반적으로 지정권을 가지고 있는 부처에 부여되어 있으면서 실질적인 관리를 맡는 기관은 별도로 지정하고 있다. 산업통상자원부, 미래창조과학부, 지자체 등이 관리권한을 가지고 있으며, 심의의결기구(위원회)에서는 지정 및 해제, 투자 승인 등 중요한 의사결정이 필요한 안전을 심의하는 체계이다.

<표 3-12> 계획입지 거버넌스 비교

	산업단지	경제자유 구역	연구개발 특구
지정권	국토부, 지자체	산업부	미래부
관리권	산업부, 지자체	산업부	미래부
관리 기관	•관리권자 •지방자치단체의 장 •한국산업단지공단 또는 산업단지관리공단 •입주기업체협의회	•구역청 (지자체)	•연구개발 특구진흥 재단 각 특구본부

2) 계획입지 제도 비교 종합

3개 계획입지 제도의 지정목적은 경자구역은 외국인 투자유치, 연구특구는 지역내

기업의 연구개발 촉진 및 상호협력, 기술의 사업화, 첨단기술 지원 등이며, 산업단지는 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 목적으로 하고 있어 차이가 있다. 하지만, 근본적으로 특정 기업을 대상으로 산업용지를 공급한다는 측면에서 동일하다고 볼 수 있다. 특히, 연구특구와 도시첨단산업단지는 사실상 지정목적이 동일하다.

3개 계획입지 제도의 항목을 비교한 결과, 산업단지의 경우 입지의 원활한 공급에 초점을 두고 있기 때문에 공급관리 측면에서 타 제도에 없는 사항을 다수 포함하고 있다. 종합계획 수립, 일정 규모 이상 미분양시 신규지정 제한이 대표적 항목이다.

한편, 계획입지에 대한 세제지원의 경우 산업단지에는 법인세와 소득세 지원이 없지만, 경자구역은 외국인투자기업을 대상으로, 연구특구는 국내 및 외국인투자기업을 대상으로 법인세와 소득세에 대한 세제지원을 제공하는 등의 차이가 있다. 기반시설의 경우, 산업단지의 경우 기반시설 지원이 제공되고 있으나, 경자구역과 연구특구에 포함된 산업단지에 대해서도 기반시설을 지원할 수 있도록 하고 있어 차별적인 인센티브를 각각 보유하고 있다고 보기도 어려운 실정이다.

<표 3-13> 계획입지의 지정·개발제도 비교

	산업단지	경자구역	연구특구
지정목적	○	○	○
지정기준	○(정성)	○(정성)	○(정량)
지정절차	○	○	○
종합계획수립	○	×	×
개발계획 승인 시 심의위원회	○	○	○
지정제한	○	×	×
세제지원	○	○	○
기반시설지원	○	○	○
심의의결기구	○	○	○
모니터링	×	○	○
해제기준	○(정량)	○(정량)	○(정성)
관리체계	○	○	○

반면, 경자구역과 연구특구에는 사업추진 현황을 점검하기 위한 정기적인 모니터링 제도를 도입하고 있으나, 산업단지의 경우 이러한 제도가 마련되어있지 않는 점도

차이중 하나로 나타났다. 그 외 절차적인 측면에서 개발계획 승인을 위한 위원회의 운용, 심의의결기구 등에는 큰 차이가 없으며, 다만 산업단지, 경자구역, 연구특구 각각 관리권과 관리기관이 나뉘어져 있어 사실상 지역을 기준으로 통합적으로 입지를 관리하기에는 한계가 있는 실정이다.

2. 계획입지 개발 및 분포 현황

1) 계획입지 개발 총괄현황

지구수 기준으로 산업단지, 경자구역, 연구특구의 세 가지 계획입지 유형 전체에 대한 개발현황을 살펴보면, 개발이 완료된 지구는 현재 65.3%인 반면, 개발 중이 18.8%, 지정단계가 15.9%에 있다. 이처럼 계획입지 전체를 기준으로 할 경우 개발완료 지구의 비중이 절반 이상으로 나타나는 것은 연구특구와 경자구역에 비해 산업단지의 지구수가 압도적으로 많기 때문이며, 유형별로 살펴볼 경우 개발완료 지구의 비중은 산업단지가 69.1%로 가장 높으며, 연구특구가 53.6%, 경자구역이 25.3%로 상대적으로 매우 낮다. 특히, 경자구역의 경우 개발완료 지구수 비중이 25.3%이며, 지정단계에 있는 지구수 비중도 37.9%에 달하고 있다는 점에서 상대적으로 타 유형에 비해 개발이 더디게 진행되고 있다고 볼 수 있다.

<표 3-14> 계획입지 개발현황

구분		합계	산업단지	경자구역	연구특구
지구(단지)수	완료	798개(65.3%)	759개(69.1%)	24개(25.3%)	15개(53.6%)
	개발중	229개(18.8%)	186개(16.9%)	35개(36.8%)	8개(28.6%)
	지정	195개(15.9%)	154개(14.0%)	36개(37.9%)	5개(17.8%)
	소계	1,222개(100.0%)	1099개(100.0%)	95개(100.0%)	28개(100.0%)
지정면적 (km ²)	완료	619.0(39.7%)	536.5(47.3%)	35.2km ² (12.4%)	47.3km ² (33.9%)
	개발중	704.9(45.2%)	473.3(41.7%)	157.6km ² (55.5%)	74.0km ² (53.2%)
	지정	234.1(15.1%)	124.9(11.0%)	91.3km ² (32.1%)	17.9km ² (12.8%)
	소계	1,558.0(100.0%)	1,134.7(100.0%)	284.1km ² (100.0%)	139.2km ² (100.0%)

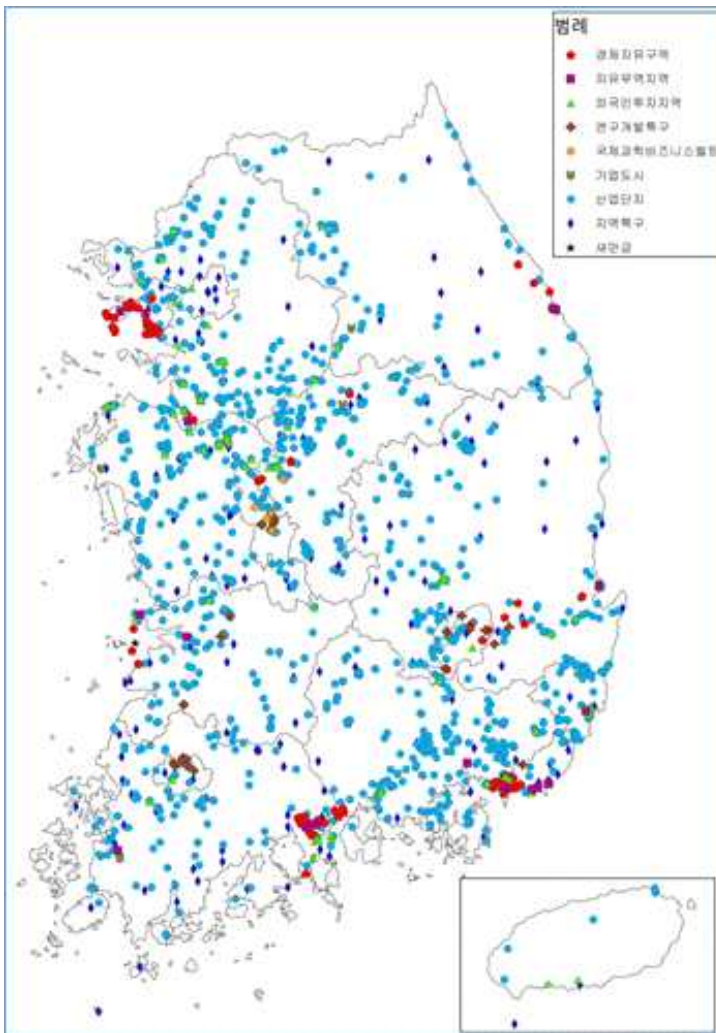
자료 : 국토교통부, 산업입지정보망.

미래창조과학부 내부자료(2015. 9).

산업통상자원부 내부자료(2015. 9).

한편, 지정면적을 기준으로 할 경우, 개발이 완료된 지구의 비중은 39.7%이며, 개발 중이 45.2%, 지정단계가 15.1%로 나타난다. 유형별로 살펴볼 경우, 개발완료 지구의 비중은 산업단지가 47.3%로 가장 높으며, 연구특구가 33.9%, 경자구역이 12.4%의 순이다. 종합하자면, 계획입지의 개발은 지구수 기준으로는 65% 정도가 완료되었으나 면적기준으로는 40%에 불과하며, 특히 경자구역의 경우 지정면적 기준으로 32%정도가 미개발상태로 개발이 매우 부진한 것으로 판단된다.

<그림 3-1> 계획입지 분포도



2) 산업단지 개발현황

산업단지 유형별로 개발완료 비중을 살펴보면, 단지수와 지정면적 기준 모두에서 농공단지가 각각 91.6%, 89.9%로 가장 높게 나타났다. 단지수를 기준으로 할 경우 국가산단, 일반산단, 도시첨단의 경우 개발완료 비중이 약 50% 수준으로 유사하나, 지정단계에 머물고 있는 비중은 일반산단 22.4%, 도시첨단산단 25.0%로 국가산단에 비해 상대적으로 높다. 한편, 지정면적을 기준으로 할 경우 개발완료 비중은 일반산단 51.5%로 국가산단(37.4%)보다 높게 나타났으며, 도시첨단의 경우 18.3%에 불과하게 나타나 단지수를 기준으로 할 경우와 큰 차이를 보이고 있다.

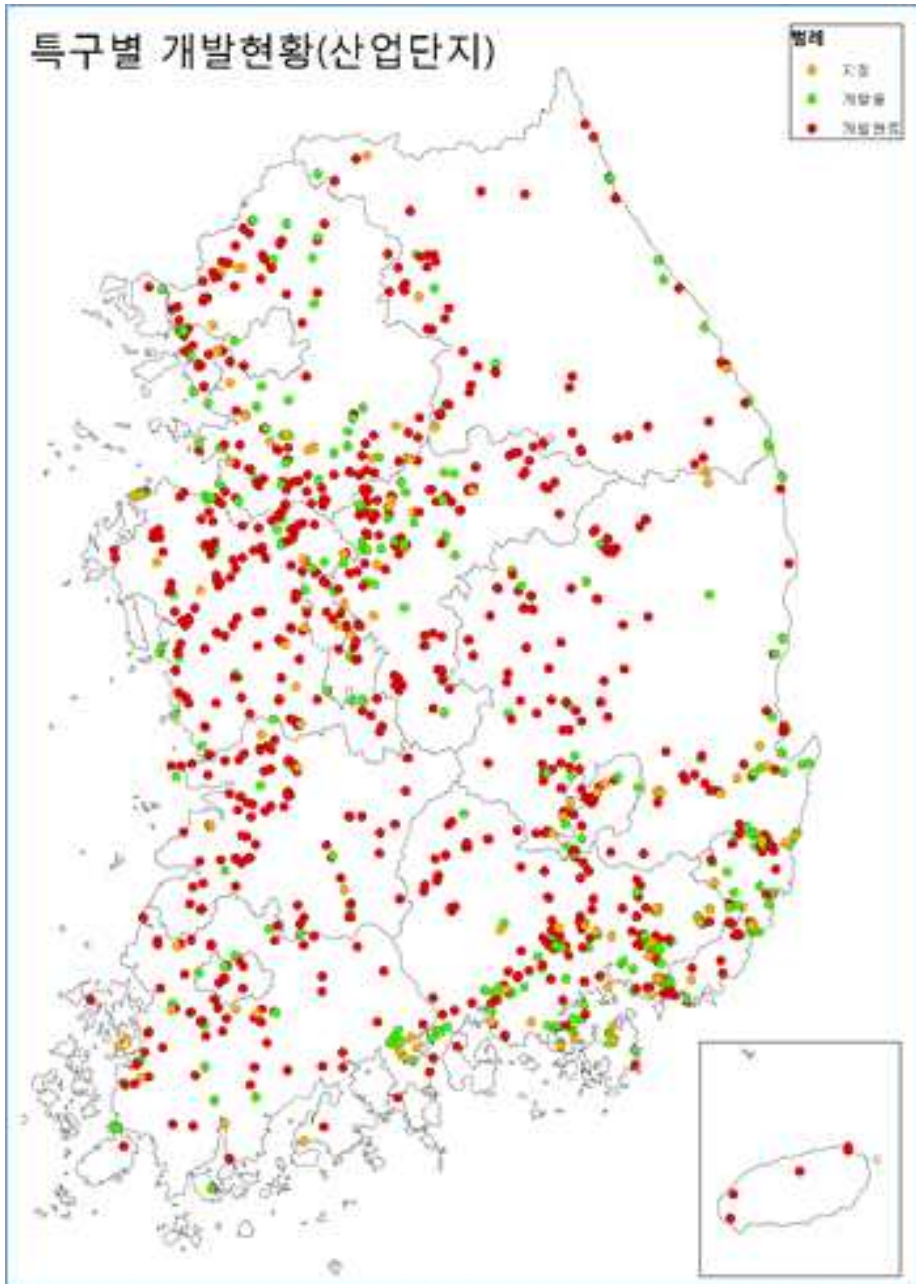
농공단지를 제외하고 가장 큰 비중을 차지하고 있는 일반산단의 경우 단지수와 지정면적을 기준으로 할 경우 각각 52.8%, 51.5%가 개발완료에 있다.

<표 3-15> 산업단지 개발현황

구분		합계	국가	일반	도첨	농공단지
단지수	완료	759(69.1%)	21(51.2%)	306(52.8%)	9(56.3%)	423(91.6%)
	개발중	186(16.9%)	19(46.3%)	144(24.8%)	3(18.7%)	20(4.3%)
	지정	154(14.0%)	1(2.5%)	130(22.4%)	4(25.0%)	19(4.1%)
	소계	1,099(100.0%)	41(100.0%)	580(100.0%)	16(100.0%)	462(100.0%)
지정면적	완료	536.6(47.3%)	198.7(37.4%)	269.7(51.5%)	0.9(18.3%)	67.2(89.9%)
	개발중	473.3(41.7%)	324.9(61.1%)	143.9(27.5%)	0.7(13.0%)	3.8(5.0%)
	지정	124.9(11.0%)	7.9(1.5%)	109.9(21.0%)	3.3(68.7%)	3.8(5.1%)
	소계	1,134.7(100.0%)	531.5(100.0%)	523.5(100.0%)	4.9(100.0%)	74.8(100.0%)

자료 : 국토교통부, 산업입지정보망.

<그림 3-2> 산업단지 개발현황



3) 경자구역 개발현황

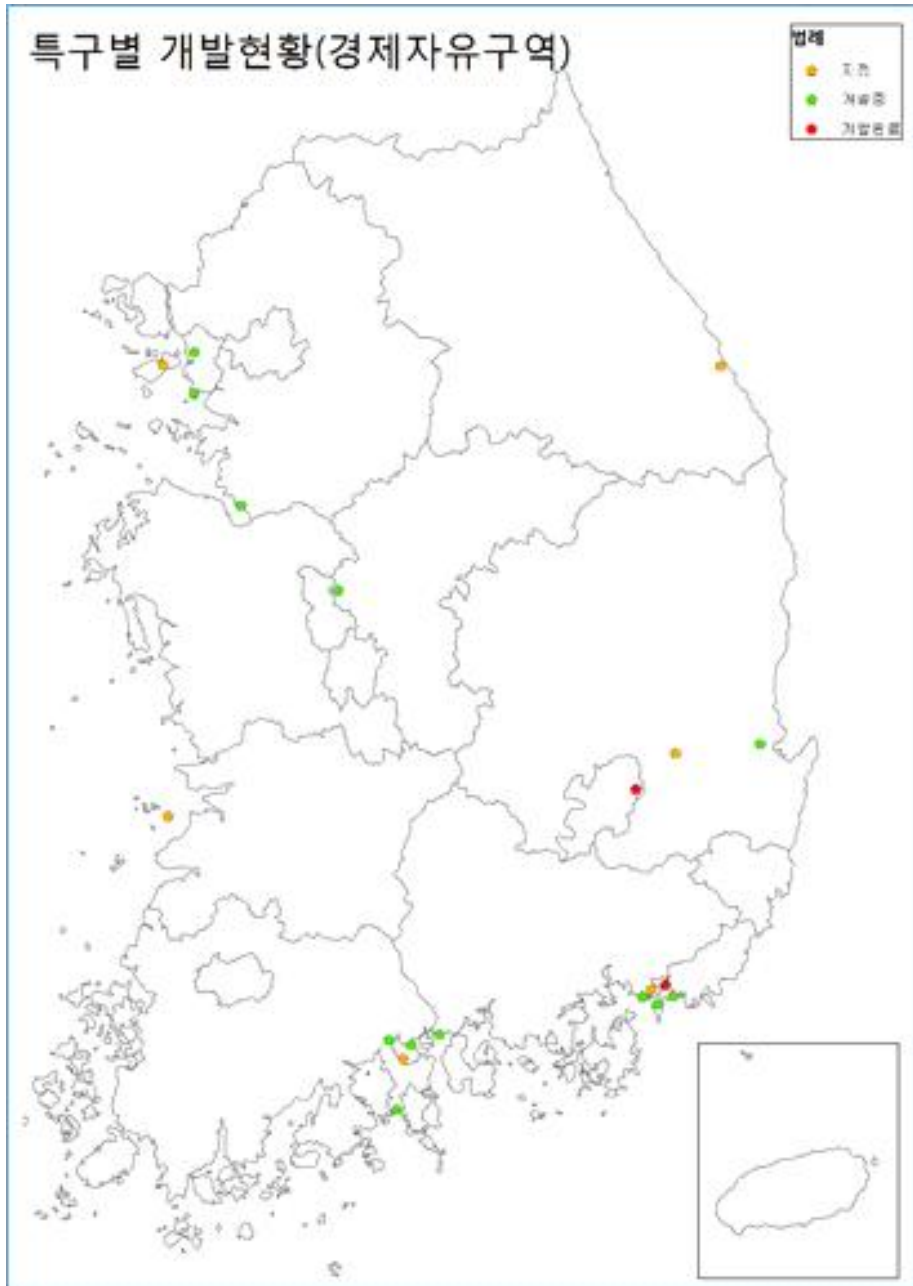
경자구역의 경우 지구수를 기준으로 할 경우 개발완료가 25.3%, 개발 중이 36.8%, 지정단계가 37.9%로 나타났다. 지구수를 기준으로 할 경우 충북과 황해를 제외한 모든 경자구역에서 개발완료지구의 비중이 50% 이하이며, 아직 지정단계인 동해를 제외하면 인천과 광양만이 각각 27.3%, 19.0%로 개발완료지구의 비중이 가장 낮게 나타났다. 한편, 지구면적을 기준으로 할 경우 개발완료가 12.3%, 개발 중이 55.6%, 지정단계가 32.1%로 나타났다. 동해를 제외하고 인천과 광양만의 개발완료비중이 각각 8.1%, 10.9%로 가장 낮게 나타났다.

<표 3-16> 경자구역 개발현황

구분		합계	인천	새만금	황해	동해	충북	부산	광양만	대경
지구수	완료	24 (25.3%)	9 (27.3%)	—	—	—	—	8 (42.1%)	4 (19.0%)	3 (37.5%)
	개발중	35 (36.8%)	11 (33.3%)	1 (33.3%)	1 (50.0%)	—	3 (60.0%)	6 (31.6%)	9 (42.9%)	4 (50.0%)
	지정	36 (37.9%)	13 (39.4%)	2 (66.7%)	1 (50.0%)	4 (100.0%)	2 (40.0%)	5 (26.3%)	8 (38.1%)	1 (12.5%)
	소계	95 (100.0%)	33 (100.0%)	3 (100.0%)	2 (100.0%)	4 (100.0%)	5 (100.0%)	19 (100.0%)	21 (100.0%)	8 (100.0%)
지정 면적	완료	35.2 (12.3%)	8.5 (8.1%)	—	—	—	—	14.5 (45.6%)	8.5 (10.9%)	3.7 (18.7%)
	개발중	157.6 (55.6%)	65.9 (63.2%)	18.7 (65.4%)	2.1 (47.2%)	—	4.6 (50.2%)	13.5 (42.4%)	39.1 (50.3%)	13.7 (69.6%)
	지정	91.3 (32.1%)	30.0 (28.7%)	9.9 (34.6%)	2.3 (52.8%)	8.3 (100.0%)	4.5 (49.8%)	3.8 (12.0%)	30.2 (28.8%)	2.3 (11.7%)
	소계	284.0 (100.0%)	104.4 (100.0%)	28.6 (100.0%)	4.4 (100.0%)	8.3 (100.0%)	9.1 (100.0%)	31.8 (100.0%)	77.7 (100.0%)	19.7 (100.0%)

자료 : 산업통상자원부 내부자료(2015. 9).

<그림 3-3> 경자구역 분포도



4) 연구개발특구 개발현황

지구수를 기준으로 할 경우, 연구특구 지구 중 개발완료 지구의 비중은 53.6%이며, 개발 중이 28.6%, 지정단계가 17.8%로 나타났다. 5개 연구특구 각각을 살펴보면 개발완료 비중은 광주와 대구가 약 40% 수준이며, 대덕, 부산, 전북의 경우 개발완료지구의 비중이 약 60%를 차지하고 있다. 지구면적을 기준으로 할 경우, 개발완료가 33.9%, 개발 중이 53.2%, 지정단계가 12.9%로 나타났다.

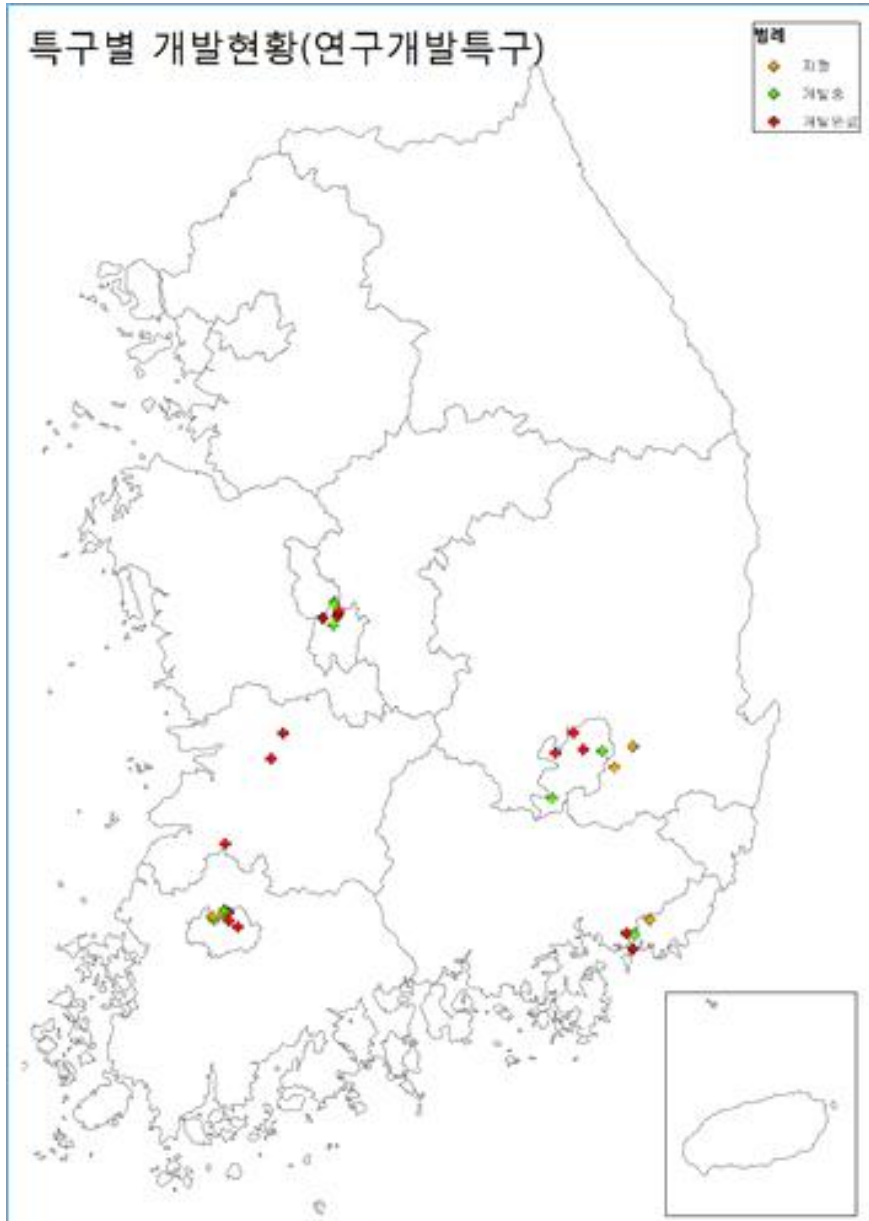
연구특구의 경우 지구수가 작기 때문에 지정면적을 기준으로 살펴보는 것이 보다 적합하며, 지정면적을 기준으로 할 경우 개발완료 지구의 비중이 33.9%이며, 개발 중이 53.2%, 지정단계가 12.9%로 나타났다. 대덕특구의 경우 지구수를 기준으로 할 경우 5개 중 3개가 개발완료로 개발완료 비중이 60%로 나타났으나, 지정면적을 기준으로 할 경우 16.8%만이 개발완료이며 개발 중이 83.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 지정면적을 기준으로 할 경우 가장 개발완료 비중이 높은 지구는 전북(90.6%), 광주(46.1%)이며, 대덕(16.8%)이 개발완료 비중이 가장 낮은 지구로 나타났다.

<표 3-17> 연구특구 개발현황

구분		합계	광주	대덕	대구	부산	전북
지구수	완료	15(53.6%)	3(42.8%)	3(60.0%)	3(42.8%)	4(66.6%)	2(66.7%)
	개발중	8(28.6%)	2(28.6%)	2(40.0%)	2(28.6%)	1(16.7%)	1(33.3%)
	지정	5(17.8%)	2(28.6%)	—	2(28.6%)	1(16.7%)	—
	소계	28(100.0%)	7(100.0%)	5(100.0%)	7(100.0%)	6(100.0%)	3(100.0%)
지정면적	완료	47.3(33.9)	8.6(46.1)	11.4(16.8)	7.2(32.5)	5.3(37.2)	14.8(90.6)
	개발중	74.0(53.2)	2.8(15.0)	56.4(83.2)	9.0(40.4)	4.3(30.1)	1.5(9.4)
	지정	17.9(12.9)	7.3(38.8)	—	6.0(27.1)	4.6(32.7)	—
	소계	139.2(100.0)	18.7(100.0)	67.8(100.0)	22.2(100.0)	14.2(100.0)	16.3(100.0)

자료 : 미래창조과학부 내부자료(2015. 9).

<그림 4-4> 연구특구 개발현황



3. 계획입지 유형별 중복지정 사례

1) 계획입지 유형별 지정현황

계획입지 유형별 지정현황 및 토지이용현황을 구체적으로 살펴보기 위해 다양한 계획입지 유형이 다수 분포하고 있는 대구시를 사례로 살펴보았다. 대구시에는 16개의 산업단지, 4개의 경자구역, 5개의 연구특구의 총 25개 계획입지가 지정되어 있으며, 본 연구의 직접적인 대상은 아니나 첨단의료복합단지, 혁신도시도 지정되어 있다.

<표 3-18> 대구시 계획입지 지정현황 (2015.6.11. 기준)

	단 지 명	산업단지	경자구역	연구특구	첨단의료복합	혁신도시	조성상태	
		지정	지정	지정	지정	지정	분양	조성
1	대구국가산업단지	● 2009					분양중	조성중
2	성서1차일반산업단지	● 1965					완료	완료
3	성서2차일반산업단지	● 1984					완료	완료
4	성서3차일반산업단지	● 1991					완료	완료
5	성서4차일반산업단지	● 2002		● 2011			완료	완료
6	성서5차첨단산업단지	● 2007					분양중	완료
7	달성1차일반산업단지	● 1979					완료	완료
8	달성2차일반산업단지	● 1991					완료	완료
9	검단일반산업단지	● 1965					완료	완료
10	대구염색일반산업단지	● 1980					완료	완료
11	대구출판산업단지	● 2010					완료	완료
12	구지농공단지	● 1989					완료	완료
13	옥포농공단지	● 1988					완료	완료
14	대구이시아폴리스	● 2001	● 2008				완료	조성중
15	대구테크노폴리스	● 2006	● 2008	● 2011			분양중	조성중
16	신서첨단의료지구	2008	● 2008		● 2009		분양중	1단계완료
17	도시첨단산업단지	● 2014	○ 2008			● 2007	계획	조성중
18	의료R&D지구	2011		● 2011			분양중	완료
19	수성의료지구	2008	● 2008				분양중	조성중
20	융합R&D지구I	2011		○ 2011			-	-
21	융합R&D지구II	2011	4	○ 2011			-	-
계		16		5(3)	1	1	-	-

자료: 국토교통부 산업입지정보시스템(<http://www.industryland.or.kr>); 대구경북경제자유구역청 홈페이지(<http://www.dgfez.go.kr/>); 대구연구개발특구 홈페이지(<https://dg.innopolis.or.kr>)

1. 달성2차 외국인단지는 달성2차일반산단에 포함, 법률상 산업단지가 아닌 서대구공단과 제3공단은 제외
2. 연구개발특구 중 테크노폴리스지구, 성서첨단산업지구, 의료R&D지구만이 기업입주가 주목적이며, 융합R&D지구 I,II는 대학을 중심으로 한 클러스터
3. 산업입지정보시스템: 2015년 6월 11일 통계처리 마감된 자료 기준

□ 산업단지

2015년 현재 대구시에는 16개 산업단지가 지정되어 있으며, 지정면적은 38.81km², 산업시설용지는 21.11km², 그 중 분양대상용지가 5.316km²에 달하고 있다. 조성 중인 대규모 산업단지로는 2009년 지정된 대구국가산업단지(8.54km²)와 2006년 지정된 대구테크노폴리스 일반산업단지(7.26km²)가 있다. 또한 최근 지정된 산업단지로 2010년 지정된 대구출판산업단지와 2015년 신서혁신도시의 경자구역 내에 지정된 도시첨단산업단지가 있다. 그와 더불어 성서1~3차, 검단, 염색단지 등 준공이후 20년 이상 노후산업단지도 7개소에 달하고 있다. 산업단지의 지정면적은 최소 0.4km²에서 최대 8.5km²까지 다양하게 분포하고 있으며, 지정면적 중 산업시설용지의 비중도 단지별로 최대 83.1%까지 다양하게 분포하고 있다.

<표 3-19> 대구시 산업단지 현황

(단위:천m²)

	단 지 명	사업기간	산단	경자	연구	지정 면적 (A)	산업시설 용지 (B)	그 외 분양대상 용지	산업시설 용지비중 (B/A)
1	대구국가산업단지	2009-2018	●			8,547	5,012	1,006	58.6%
2	성서1차일반산업단지	1965-1988	●			2,687	1,902	91	70.8%
3	성서2차일반산업단지	1988-1993	●			4,750	3,032	183	63.8%
4	성서3차일반산업단지	1991-2002	●			3,329	1,578	642	47.4%
5	성서4차일반산업단지	2002-2006	●		●	433	231	57	53.3%
6	성서5차첨단산업단지	2007-2012	●			1,470	684	190	46.5%
7	달성1차일반산업단지	1980-1983	●			4,079	2,537	195	62.2%
8	달성2차일반산업단지	1995-2008	●			2,707	1,378	329	50.9%
9	검단일반산업단지	1965-1975	●			782	570	39	72.9%
10	대구염색일반산업단지	1979-1988	●			846	598	118	70.7%
11	대구이시아폴리스	2003-2015	●	●		1,176	139	542	11.8%
12	대구테크노폴리스	2006-2015	●	●	●	7,262	2,963	1,864	40.8%
13	대구출판산업단지	2010-2013	●			243	94	60	38.7%
14	구지농공단지	1989-1992	●			193	160	0	82.9%
15	옥포농공단지	1989-1990	●			160	133	0	83.1%
16	도시첨단산단(혁신도시내)	2014-2015	●	●		149	98	0	65.8%
계			16개			38,813	21,109	5,316	54.4%

자료: 국토교통부 산업입지정보시스템(<http://www.industryland.or.kr>)

주. 산업입지정보시스템: 2015년 6월 11일 통계처리 마감된 자료 기준

이 중 대구출판산업단지, 도시첨단산업단지를 제외하고 가장 최근에 착수된 대규모 산업단지인 대구국가산업단지를 살펴보면, 조성면적의 약 58%가 산업시설용지로 계획되었으며 차세대 전자통신, 첨단기계, 미래형자동차, 신재생에너지, 물산업집적단지, R&D 연구기능 등을 유치업종으로 설정하고 있다.

<표 3-20> 대구국가산업단지 토지이용계획 현황

(단위:㎡,%)

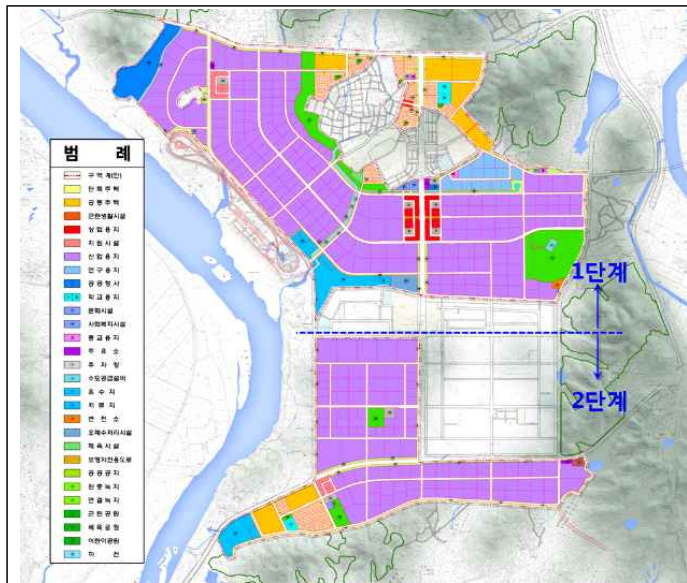
구 분		면 적	구성비	비고
계		8,548,922	100.0	
산업시설용지	소 계	4,995,301	58.4	
	제조시설용지	4,673,849	54.7	
	연구시설용지	321,452	3.7	신설정수장 포함
주거시설용지		555,253	6.5	
상업시설용지		75,447	1.0	
지원시설용지		256,039	3.0	
공공시설용지		2,666,882	31.1	

자료: 국토교통부, 2015. 대구국가산업단지 산업단지계획 변경 고시문. (2015.5)

주 1. 산업단지정보시스템을 통해 집계된 산업단지 현황표의 면적과 차이가 있으며, 이는 본 고시문에서 제시된 변경내역이 아직 반영되지 않았기 때문임.

2. 산업시설용지를 제외한 나머지 용지의 세부내역은 생략하여 표현

<그림 3-5> 대구국가산업단지 토지이용계획도



자료: 대구도시공사 홈페이지.

<표 3-21> 대구국가산업단지 도입기능 및 유치업종

(단위:m²,%)

유치업종	면적	구성비	한국표준산업분류(중분류)
계	4,995,301	100.0	
차세대 전자통신	418,870	8.4	◦전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업(26) ◦기타 기계 및 장비 제조업(29)
첨단기계	1,224,878	25.4	◦의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업(27) ◦전기장비제조업(28) ◦기타 기계 및 장비 제조업(29)
미래형 자동차	2,038,959	40.8	◦자동차 및 트레일러 제조업(30)
신재생 에너지	510,072	10.2	◦비금속 광물제품제조업(23) ◦전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업(26) ◦전기장비제조업(28)
물산업 집적단지	481,070	9.6	◦섬유제품제조업(13) ◦화학물질 및 화학제품제조업(20) ◦고무제품 및 플라스틱제품 제조업(22) ◦비금속광물제품제조업(23) ◦1차금속제조업(24) ◦전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업(26) ◦의료, 정밀, 광학기기 및 시계제조업(27) ◦전기장비제조업(28) ◦기타 기계 및 장비 제조업(29)
R&D 연구시설	321,452	6.4	◦수도사업(36) ◦출판업(58) ◦영상오디오 기록물 제작 및 배급업(59) ◦연구개발업(70) ◦전문서비스업(71) ◦건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업(72) ◦기타 전문, 과학 및 기술 서비스업(73) ◦사업지원 서비스업(75) ◦교육 서비스업(85) ※수도사업(36)은 물산업클러스터 조성사업의 신설 정수장에 한함

자료: 국토교통부, 2015. 대구국가산업단지 산업단지계획 변경 고시문. (2015.5)

주. 산업단지정보시스템을 통해 집계된 산업단지 현황표의 면적과 차이가 있으며, 이는 본 고시문에서 제시된 변경내역이 아직 반영되지 않았기 때문이다.

□ 경자구역

2015년 현재 대구시에는 4개의 경자구역이 지정되어 있으며, 디자인, 의료, IT기반 융복합산업, 신약 및 첨단의료기기 육성 등을 목적으로 지정되어 있다. 4개 경자구역의 총 지정면적은 10.69km², 산업시설용지는 3.77km², 그 외 분양대상용지가 3.0km²이며, 지정면적은 최소 1.2km²에서 최대 7.2km²까지 다양하게 분포하고 있다. 산업시설용지의 비중을 살펴보면 테크노폴리스와 신서첨단의료지구는 약 40~46%인 반면, 국제패션디자인지구와 수성의료지구는 약 11~16% 수준으로 차이가 크다.

<표 3-22> 대구시 경자구역 지정 및 추진현황

(단위: 천m²)

단 지 명	지정 시점	사업 기간	지정목적	추진현황
1 국제패션디자인지구	2008	2003 — 2015	· 국제적 패션디자인 단지 조성 및 외국 전문대 설립 — 유치대상: 패션, 어패럴산업, 미디어산업, 첨단IT 및 지식산업, 공공시설, 상업시설(패션스트리트 등), 주거시설	조성중 분양완료
2 테크노폴리스지구	2008	2006 — 2015	· IT기반 융·복합산업 거점 — 유치대상: 자동차(부품), 기계메카트로닉스, IT 융·복합, 그린에너지 등	조성중 분양중
3 신서첨단의료지구	2008	2009 — 2038	· 신약 및 첨단의료기기 개발 — 유치대상: 의료연구개발기관 및 의료연구개발 지원기관	조성중 (1단계완료) 분양중
4 수성의료지구	2008	2008 — 2017	· 의료, IT, SW 등 지식기반서비스 산업 유치 — 유치대상: 특화전문병원, 의료연계(국책) 기관, 의료관광시설, 첨단IT기업 등	조성중 분양중

자료: 대구경북경제자유구역청 홈페이지(<http://www.dgfez.go.kr/>)

<표 3-23> 대구시 경자구역 산업시설용지 구성

(단위: 천m²)

단 지 명	산단	경자	연구	지정면적 (A)	산업시설용지 (B)	산업시설 용지비중 (B/A)
1 국제패션디자인지구	●	●		1,176	139	11.8%
2 테크노폴리스지구	●	●	●	7,262	2,963	40.8%
3 신서첨단의료지구		●		1,030	466(연구시설용지)	45.3%
4 수성의료지구		●		1,225	199	16.3%

자료: 대구경북경제자유구역청 홈페이지(<http://www.dgfez.go.kr/>); 대구시 홈페이지(<http://www.daegu.go.kr/>)

주. 신서첨단의료지구의 경우, 2011년 첨단의료복합단지를 제외한 지역을 경자구역 지구지정 해제함으로써 사실상 첨단의료복합단지과 동일

대구시 경자구역 중에서 단일 경자구역으로 지정된 수성의료지구를 살펴보면, 토지이용의 경우 산업시설용지에 해당되는 산업연구시설용지가 16.3%로 산업단지에 비해 상대적으로 매우 낮게 설정되어 있으며, 주요 도입기능을 의료시설과 지식기반산업시설로 설정하고, 유치업종으로는 교육서비스, 병원, 지식기반서비스업을 설정하고 있다.

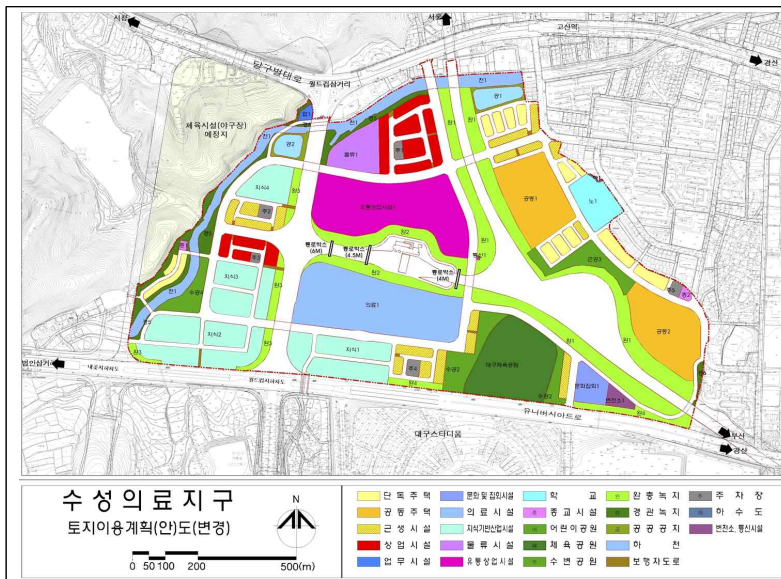
<표 3-24> 수성의료지구 토지이용계획 현황

(단위: m²)

구 분		면 적	구성비(%)
합계		1,225,367.0	100.0
산업연구시설용지	소계	199,768.0	16.3
	의료시설	82,810.0	6.8
	지식기반산업시설	116,958.0	9.5
물류시설용지	물류시설	17,625.0	1.4
주택건설용지		112,107.0	9.2
근린생활시설용지		55,865.0	4.5
상업업무시설용지		112,580.0	9.2
공공시설용지		727,422.0	59.4

자료: 산업통상자원부. 2014. 대구경북경제자유구역 수성의료지구 개발계획 변경승인 및 지형도면 고시(고시 2014-34호)

<그림 3-6> 수성의료지구 토지이용계획도



자료: 대구경북경제자유구역청 홈페이지(<http://www.dgfez.go.kr/>)

<표 3-25> 수성의료지구 도입기능 및 유치업종

구분	도입기능	유치업종(한국표준산업분류)
의료 시설	• 특화전문병원 • 연계(국책)기관 유치 • 채류형 의료관광 시범단지 조성	85 교육서비스업 861 병원
지식 기반 산업 시설	• 3s 스마트 월드 조성 - 스마트센서 융합산업 - 시스템반도체 집적단지 - 소프트웨어 융합산업 클러스터 • 게임·영상·만화·음악 등 아이템개발지원을 위 한 SW융합산업클러스터 조성 • 첨단기술산업, IT 관련 R&D센터 등 지식산업센터 조성 • 외국기업에 대한 산업유치, 고용 연계 등 글로벌비즈니스센터	582 소프트웨어 개발 및 공급업 59 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업 61 통신업 62 컴퓨터 프로그래밍, 시스템통합 및 관리업 63 정보서비스업 70 연구개발업 72 건축기술, 엔지니어링 및 기타과학기술서비스업 73 기타 전문, 과학 및 기술서비스업 75 사업지원 서비스업

자료: 산업통상자원부. 2014. 대구경북경제자유구역 수성의료지구 개발계획 변경승인 및 지형도면
고시(고시 2014-34호)

□ 연구개발특구

대구에는 연구개발 특구는 2011년 지정되어 2015년 현재 5개 연구특구 지구가 지정되어 있다. 산업기능을 중심으로 한 3개 지구와 대학을 중심으로 한 2개 지구로 구분되며, 산업용지를 공급하여 기업을 유치하는 기능은 3개 지구로 한정된다.

<표 3-26> 대구시 경자구역 지정 및 추진현황

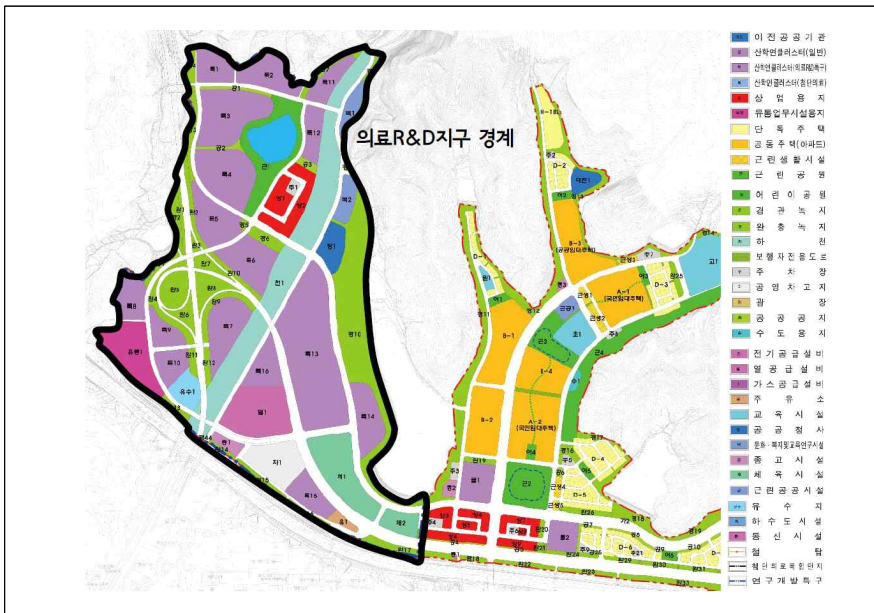
(단위: 천㎡)

	단 지 명	면적	역할	주요단지 및 시설
1	테크노폴리스지구	7,912	• 대구특구 기술사업화 관련 핵심 거점	DGIST, ETRI, 생기연등
2	성서첨단산업지구	6,345	• 첨단산업 중심 특구 산업용지로 활용	성서3차, 4차, 5차 첨단산업단지, 계명대
3	의료R&D지구	1,087	• 특구와 첨단복합단지와의 연계로 IT·의료 융·복합 기술사업화의 시너지 효과 창출	대구 신서혁신도시 지구
4	융합R&D지구 I	881	• 특구발전에 핵심적인 IT관련 인재양성 및 인력공급 기능 담당	I지구: 경북대 병원(칠곡),
5	융합R&D지구 II			II 지구: 경북대

자료: 대구연구개발특구 홈페이지(<https://dg.innopolis.or.kr>)

연구특구 중 의료 R&D지구는 다른 사례와 달리 산업단지를 바탕으로 연구특구를 지정한 형태가 아니라, 혁신도시 내에 연구개발 특구로 지정되어 있다는 점이 차이가 있다. 산업용지를 공급하는 방식은 조성면적의 31.8%를 의료R&D클러스터용지로 계획하고, 의약품 및 의료용품, 의료용기기 제조업 등으로 입주업종을 제한하고 있다는 점이 특징이다. 특히, 통상적인 산업단지에서 주로 유치하는 업종인 섬유제품, 신발, 코크스 제조 등 전형적인 제조업의 입주를 불허하고 있다.

<그림 3-7> 의료R&D지구의 토지이용계획



자료: 대구경북경제자유구역청 홈페이지(<http://www.dgfez.go.kr/>)

<표 3-27> 의료R&D지구의 제조시설용지 구역별 현황

(단위: m²)

구 분	면 적	구성비(%)
합 계	1,087,000	100%
의료R&D 클러스터	345,989	31.8%
상업업무용지	52,000	4.8%
공원녹지	339,011	31.2%
도시지원시설용지	350,000	32.2%

자료: 대구시 홈페이지(<http://www.daegu.go.kr/>)

<표 3-28> 의료R&D지구의 입주요건

- 입주업종 : 한국표준산업분류표상 다음에 해당하는 업종
 - 211.기초의약품질 및 생물학적 제제제조업, 212.의약품 제조업, 213.의료용품 및 기타 의약 관련 제품 제조업, 271.의료용기기 제조업
 - 입주제한 : 연구개발특구 관리계획(산업통상자원부 고시 제2011-82호)상 제한 업종 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 별표4 제2호 차목1~6호의 어느 하나에 해당하는 것
1. 대기환경보전법 제2조 제9호에 따른 특정대기유해물질을 배출하는 것
(예시 : 카드뮴, 시안화수소, 납, 폴리염화비페닐, 크롬, 비소, 수은 및 그 화합물 등)
 2. 대기환경보전법 제2조 제11호에 따른 대기오염물질배출시설에 해당하는 시설로서 동법 시행령 별표 8에 따른 1종 사업장 내지 4종 사업장에 해당하는 것
(예시 : 섬유제품, 가죽/모피/신발, 펄프/종이제품, 코크스 제조시설 등)
 3. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제2조 제8호에 따른 특정수질유해물질을 배출하는 것. 다만 동법 제34조에 따라 폐수 무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우를 제외한다. (예시 : 구리/납/비소/수은과 그 화합물 등)
 4. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제2조 제10호에 따른 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 같은 법 시행령 별표 13에 따른 제1종 사업장부터 제4종 사업장까지에 해당하는 것
(예시 : 석탄/금속/비금속 광물 광업시설, 도축/육류/수산물 가공 및 저장/처리시설 등)
 5. 폐기물관리법 제2조 제4호에 따른 지정폐기물을 배출하는 것
(예시 : 폐합성 수지/고무 등 고분자화합물, 오폐수, 폐농약, 부식성 폐기물 등)
 6. 소음·진동관리법 제7조에 따른 배출허용기준의 2배 이상인 것
(예시 : 10마력 이상 압축기, 20마력 이상의 원심분리기, 50마력 이상의 혼합기 등)
- ※향후 연구개발특구 관리계획 변경에 따라 일부 업종이 입주 제한될 수 있음

자료: 대구시 홈페이지(<http://www.daegu.go.kr/>)

4. 계획입지 해제 및 중복개발 사례

1) 계획입지 해제 사례

☐ 경자구역 해제사례

6개 경자구역 개발사업 환경 전반에 대한 검토를 통해 5개 구역 내 총 14개 지역의 지정해제가 결정된 바 있다. 2014년 8월 5일 지정해제 14개 지구의 면적은 92,53km²

로 전체 8개 경자구역(428.37m²) 면적 대비 21.6%가 축소¹³⁾되었고, 주요 해제 사유는 다음 표와 같다.

<표 3-29> 경자구역 지정해제 구역 및 해제 사유

구역	단위지구명	해제 사유
인천	계획미수립지	보상비 과다로 사업성 결여
	인천공항	시설 기입주로 존치 필요성 미흡
부산 진해	계획미수립지	개발제한구역으로 현실적으로 개발불능지역
	마천	도도가 구역을 관통하는 등 사업성 결여
	보배북측	산지지역으로 개발불가능 지역
광양만	선월	개발이 어려운 구릉지역 제척
	신대덕례	산지 및 문화재 지구 등 제척
	여수공항	국토부 용역결과 사업성 결여로 사업보류
대구 경북	성서5차 산단	분양완료단계로 존치 필요성 결여(중복지정)
	대구혁신도시	첨단복합단지를 제외한 면적 해제(중복지정)
	수성의료지구	사업성이 미흡한 고모/이천 단지 제척
새만금	군산배후단지	순수 주거단지(인구대비 과다), 새만금 도시개발과 중복

□ 산업단지 해제사례

2000년 이후 산업단지 해제가 나타나기 시작하였으며, 대략 3~4개 정도가 매년 해제되었으나 2010년 이후 해제 산단 건수가 증가하는 추세가 나타나고 있다.

13) 산업통상자원부(2014),「경제자유구역 14개 지구 92.53km² '14. 8. 5.자 지정해제」

<표 3-30> 해제된 산업단지 및 사유

해제년도	단지명	해제사유
2013 (10개)	화산일반산업단지	계획기간 내 사업 미추진, 토지보상협의 불이행
	서탄일반산업단지	산업단지개발계획 및 시행계획대로 사업미시행
	본두일반산업단지	실시계획제출 법정기한 내 미제출로 지정 해제
	용산산업단지	산업단지 전부에 대한 개발전망이 없게 되어 지정해제
	충주테크원시티산업단지	산업단지 개발사업의 개발 전망 불투명
	단양군자원순환특화단지	산업단지 개발사업의 개발전망 불투명
	신평일반산업단지	실시설계 미승인
	합덕·순성테크노폴리스	건설경기 침체 장기화, 주민의 재산권 제한 방지 및 시 행정 정상화를 위하여 지정해제
	문수이전기업전용산업단지	산업단지 개발계획 및 시행계획대로 미 시행
	등지일반산업단지	산업단지 지정 고시된 날로부터 3년 이내에 실시계획승인 미 신청에 따른 해제
2014 (4개)	청양스틸테크노일반 산업단지	국가 건설경기 침체 장기화, 추가적인 주민의 재산권 제한 방 지 및 행정 정상화를 위하여 지정해제
	보성신소재산업단지	주변산단 분양저조로 장기경기 침체로 사업시행자 모집 곤란 으로 지정해제
	수정일반산업단지	산업단지계획 승인 조건사항 미 이행 및 개발전망이 없게 되 어 해제(기존 수정산단 해제 후 신규 지정)
	사다일반산업단지	산업단지 개발계획 및 시행계획대로 사업 미시행, 사업승인 후 3년이 경과한 후에도 토지소유권 100분의 30미 확보

2) 계획입지 중복개발 사례

① 대구시 사례

대구시에는 산업단지, 경자구역, 연구특구 3개 유형을 기준으로 25개 계획입지가 지정되어 있으며, 산업단지 16개, 경자구역 4개, 연구특구 5개가 지정되어 있다. 이 중 경자구역 4개 중 3개, 연구특구 5개 중 4개가 산업단지와 혁신도시에 각각 중복지정되어 있어 사실상 대부분의 계획입지가 중복지정된 상태라고 할 수 있다.

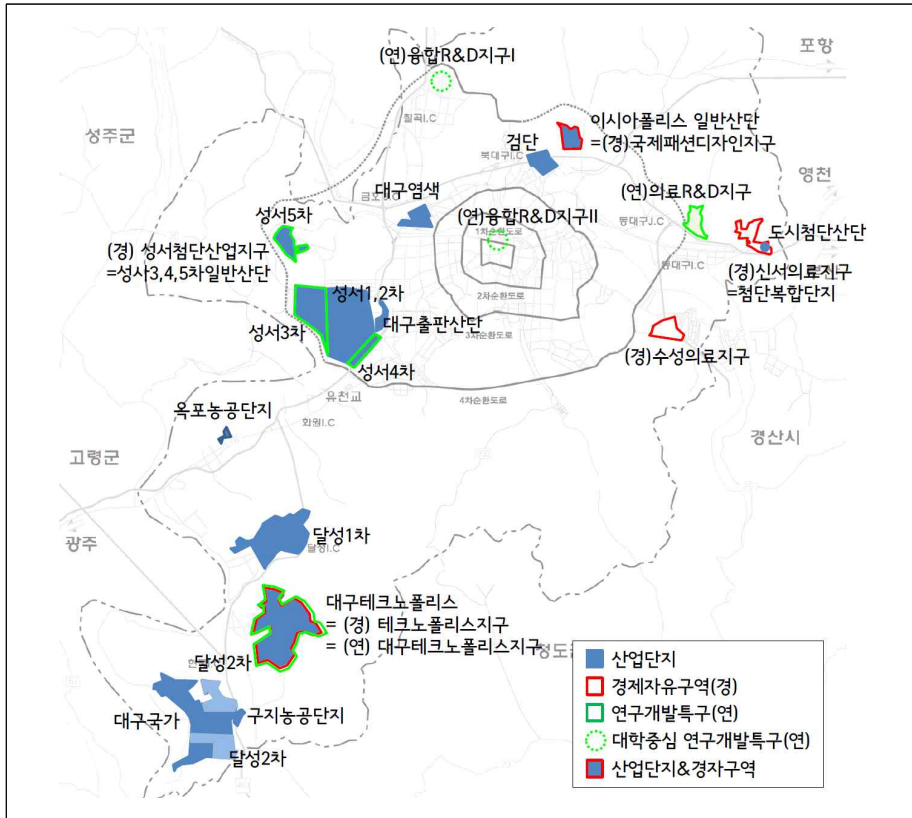
<표 3-31> 대구시의 중복지정된 계획입지 현황 (2015.6.11. 기준)

단 지 명	산업단지		경자구역		연구특구		첨단의료복합		혁신도시		조성상태	
	지정	연도	지정	연도	지정	연도	지정	연도	지정	연도	분양	조성
성서3차일반산업단지	●	1991									완료	완료
성서4차일반산업단지	●	2002			●	2011					완료	완료
성서5차첨단산업단지	●	2007									분양중	완료
대구이시아폴리스	●	2001	●	2008							완료	조성중
대구테크노폴리스	●	2006	●	2008	●	2011					분양중	조성중
신서첨단의료지구		2008	●	2008			●	2009			분양중	1단계완료
도시첨단산업단지	●	2014	○	2008					●	2007	계획	조성중
의료R&D지구		2011			●	2011					분양중	완료
수성의료지구		2008	●	2008							분양중	조성중

자료: 국토교통부 산업입지정보시스템(<http://www.industryland.or.kr>); 대구경북경제자유구역청 홈페이지(<http://www.dgfez.go.kr/>); 대구연구개발특구 홈페이지(<https://dg.innopolis.or.kr>)

주. 산업입지정보시스템: 2015년 6월 11일 통계처리 마감된 자료 기준

<그림 3-8> 대구광역시 계획입지 현황



<표 3-32> 대구시 계획입지 중복지정 현황 (2015.10.19. 기준)

	산업단지	경자구역	연구특구	계
계	16	4	5	25
단일 입지	10	1	1	12
타 계획입지와 중복	6	3	4	13
중복입지의 비중	37.5%	75.0%	80.0%	52.0%

주. 연구특구는 사업화지구만을 집계

계획입지 중복 지정된 입지는 총 6곳으로 13개 계획입지가 이에 해당되며, 5곳이 산업단지를 바탕으로 하며, 나머지 한곳이 신서혁신도시를 바탕으로 중복지정되어 있다. 산업단지를 바탕으로 중복 지정된 5곳은 모두 산업단지와 타 계획입지가 동일한 경계를 가지는 형태로 중복 지정되어 있다.

<표 3-33> 대구시 계획입지 중복지정 유형

중복유형	중복수	산업단지	혁신도시	경자구역	연구특구
A. 산업단지와 동일경계에 중복 지정					
A1. 산업단지 = 경자구역	1	○		●	
A2. 산업단지 = 연구특구	3	○			●
		○			●
		○			●
A3. 산업단지 = 경자구역 = 연구특구	1	○		●	●
B. 산업단지 이외의 중복지정 유형(대구신서혁신도시)					
B1. 혁신도시 내 연구특구 지정	1		○		●
B2. 혁신도시 내 경자구역 (첨단복합의료단지)				●	
B3. 혁신도시 내 경자구역 내 도시첨단산단 지정		●			
계	6	6	(1)	3	4

특히, 대구의 경우 산업유치 기능을 중심으로 한 3개 연구개발 특구의 경우 신서혁신 도시에 위치한 의료 R&D지구를 제외하고 모두 산업단지와 중복 지정되어 있다는 점도 주목할 만한 부분이다. 의료R&D지구의 경우 산업시설용지비중은 31.8%로 산업단지와 중복 지정된 나머지 의료R&D지구에 비해 다소 낮게 설정되어 있다.

<표 3-34> 대구시 경자구역 산업시설용지 구성

(단위:천㎡)

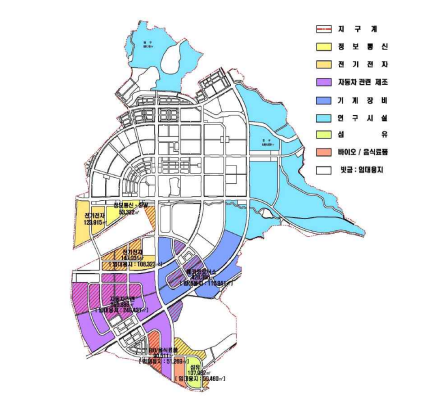
	단 지 명	사업기간	산단	경자	연구	지정 면적(A)	산업시설 용지(B)	산업시설용지 비중(B/A)
1	테크노폴리스지구	2006-2015	●	●	●	7,262	2,963	40.8%
1	성서첨단 산업지구	성서3일반산단	1991-2002	●		3,329	1,578	47.4%
		성서4일반산단	2002-2006	●		433	231	53.3%
		성서5첨단산단	2007-2012	●		1,470	684	46.5%
3	의료R&D지구(신서혁신도시 내)	2011-2015 (1단계)			●	1,087	350	31.8%

자료: 국토교통부 산업입지정보시스템(<http://www.industryland.or.kr>); 대구연구개발특구 홈페이지(<https://dg.innopolis.or.kr>); 대구시 홈페이지(<http://www.daegu.go.kr/>)

주. 산업입지정보시스템: 2015년 6월 11일 통계처리 마감된 자료 기준

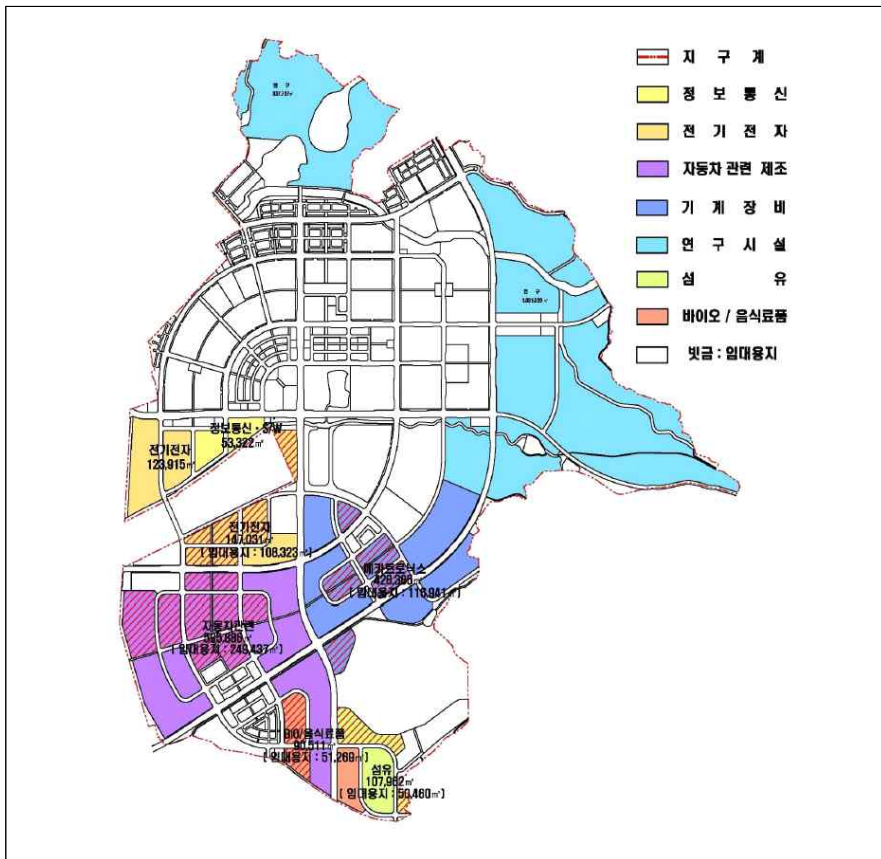
산업단지를 바탕으로 중복지정된 계획입지로는 성서첨단산업지구와 성서산업단지의 중복 지정사례, 대구테크노폴리스의 중복지정 사례가 대표적이다. 두 가지 유형 모두 산업단지와 동일한 경계를 가지고 타 계획입지와 중복지정된 유형이다.

<표 3-35> 산업단지를 바탕으로 지정된 계획입지 예시

산업단지	성서 3차, 성서 4차, 성서 5차일반산단	대구테크노폴리스
경자구역	-	테크노폴리스지구
연구특구	성서첨단산업지구	대구대구테크노폴리스지구
		

□ 대구테크노폴리스 사례 : 3개 계획입지가 동일한 경계에서 중복지정
 특히, 대구테크노폴리스는 2006년 산업단지로 지정된 이후, 동일한 경계를 대상으로 2008년 경자구역으로 중복 지정되었으며, 2011년 연구특구로 다시 중복 지정된, 3개의 계획입지가 중복되어 지정된 가장 대표적 사례라고 할 수 있다. 주력산업, 지식기반제조업, 지식기반서비스업의 세 가지 영역을 중심으로 유치업종이 설정되어 있으며, 산업시설용지도 산업시설, 벤처시설, 연구시설로 명확하게 구분되어 있다. 산업시설용지(2.9km²)가 전체의 약 40.8%로 계획되어 있으며, 산업시설과 연구시설이 각각 1.4km²로 대부분을 차지하며, 벤처시설 0.1km²로 계획되어 있다.

<그림 3-10> 대구 테크노폴리스의 업종배치계획도



자료: 대구경북경제자유구역청 홈페이지(<http://www.dgfez.go.kr/>)

<표 3-36> 대구 테크노폴리스의 토지이용계획

(단위:㎡)

구 분		면 적(㎡)	구성비(%)
합 계		7,269,388	100.0
주거시설용지		1,142,523	15.7
산업시설용지	소계	2,969,100	40.8
	산업시설	1,410,385	19.4
	벤처시설	177,237	2.4
	연구시설	1,381,478	19.0
상업시설용지		125,467	1.7
지원시설용지		348,123	4.7
공공시설용지		2,684,175	37.1

주. 대구경북경제자유구역청. 2013. 대구테크노폴리스 일반산업단지 지정(개발계획)변경 및 실시계획변경 승인, 지형도면 고시(고시 제2013-27호)

<표 3-37> 대구 테크노폴리스의 도입기능 및 유치업종

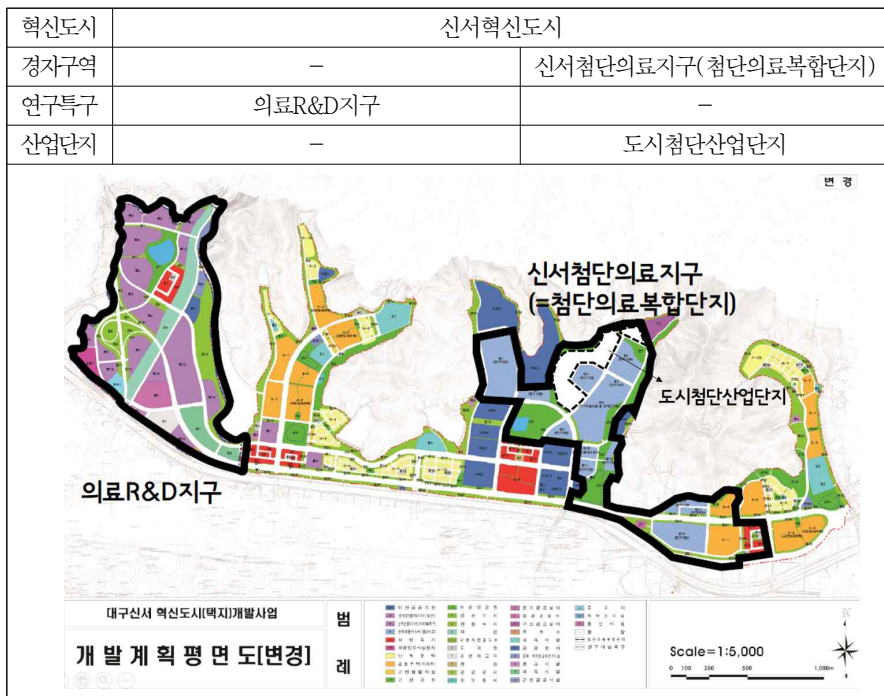
(단위: ㎡,%)

유치업종		한국표준산업분류상의 유치업종	면 적	구성비
주력 산업 및 지식 기반 제조업	바이오	10. 식품품 제조업 11. 음료 제조업 20. 화학물질 및 화학제품; 의약품 제외	39,242	1.3
	섬유	13. 섬유제품 제조업; 의복 제외 14. 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업 15. 가죽, 가방 및 유사제품 제조업	107,441	3.6
	전기·전자	26. 전자제품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업 28. 전기장비 제조업	21,315	0.7
	전기·전자·기계 및 메카트로닉스	26. 전자제품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업 28. 전기장비 제조업 25. 금속가공제품 제조업; 기계 및 가구의 29. 기타 기계 및 장비제조업	169,153	5.7
	자동차기계 및 메카트로닉스	30. 자동차 및 트레일러 제조업 31. 기타 운송장비 제조업 25. 금속가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외 29. 기타 기계 및 장비제조업	1,073,234	36.2
지식 기반 서비스 업	전기·전자	26. 전자제품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업 28. 전기장비 제조업	123,915	4.2
	정보·통신 S/W·전기·전자	26. 전자제품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업 28. 전기장비 제조업 58. 소프트웨어 개발 및 공급업 61. 통신업 62. 컴퓨터 프로그래밍, 시스템통합 및 관리업 63. 정보서비스업	53,322	1.8
	연구개발	70. 연구개발업 85. 교육서비스업	1,381,478	46.5
	태양발전업(태양광)	35. 전기, 가스, 증기 및 공기조절공급업	1,587,622	53.5
총 계			2,969,100	100.0

주. 대구경북경제자유구역청. 2013. 대구테크노폴리스 일반산업단지 지정(개발계획)변경 및 실시계획변경 승인, 지형도면 고시(고시 제2013-27호)

□ 대구신서혁신도시: 혁신도시를 바탕으로 복수의 계획입지가 중복지정된 사례
 대구신서혁신도시는 경자구역, 연구특구, 도시첨단 산업단지가 모두 지정되어 있으며, 경자구역(신서첨단의료지구)과 연구특구(의료R&D지구)는 공간적으로 분리되어 지정되어 있다. 특이한 사항은 아래 대구테크노폴리스와 같이 동일한 공간에 중복으로 지정된 것이 아니라, 각각 따로 지정되어 있다는 점이다.

<표 3-38> 신서혁신도시에 중복지정된 계획입지 현황



자료: 대구광역시 홈페이지 자료를 바탕으로 일부 추가

신서첨단의료지구는 2008년 신서혁신도시의 일부 지역을 경자구역으로 지정한 뒤, 2009년 첨단의료복합단지(보건복지부)로 다시 중복 지정되었다. 2011년 4월 경자구역인 신서첨단의료지구 중 첨단의료복합단지를 제외한 나머지 지역의 지구지정이 해제되었으며, 아직까지 경자구역으로 지정되어 있지만 사실상 첨단의료복합단지를 중심으로 계획되어 있다.

신서첨단의료지구는 첨단의료 클러스터 구역 0.46km² 중 0.33km²를 민간연구기관 입주구역으로 설정하고, 0.12km²는 정부연구센터 중심의 핵심연구시설로 설정되어 있다. 앞서 의료 R&D지구에서 규정하는 바와 유사하게, 신서첨단의료지구의 경우도 임상시험용 의약품·의료기기 생산을 제외한 제조업은 입주를 불허하고 있으며, 입주업종을 대학, 연구기관 및 기업연구소, 국내외 전임상시험기관으로 제한하고 있다.

<표 3-39> 신서첨단의료지구(첨단의료복합단지) 연구시설용지 구역별 현황
(단위: m²)

구 분		면 적	구성비(%)
합 계		1,030,000	100%
첨단의료 클러스터 구역	계	466,272	45.3%
	연구기관입주구역(민간)	327,396	31.8%
	핵심연구시설 (정부연구센터 및 일부 민간 임상연구센터)	122,523	11.9%
	편의시설구역	16,353	1.6%
기타구역		563,728	54.7%

자료: 대구시 홈페이지(<http://www.daegu.go.kr/>)

<표 3-40> 신서첨단의료지구(첨단의료복합단지) 입주요건

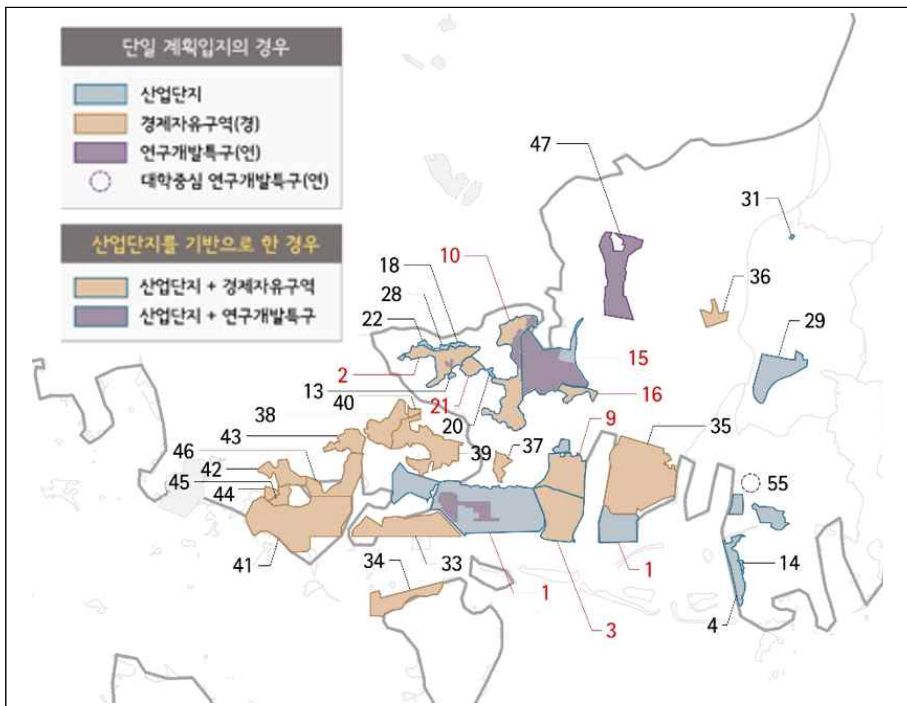
- 입주업종 : 대학, 연구기관 및 기업연구소, 국내외 전임상시험기관 등
※ 제조업은 입주 불가, 다만 임상시험용 의약품·의료기기 생산은 가능
- 연구인력 : 의료연구개발을 직접 수행하고 의료연구개발에 관한 업무 외에 매출·영업 등 다른 업무를 겸하지 아니하는 연구인력 3명(「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제2조에 따른 벤처기업인 경우에는 1명)을 확보해야 함
- 시설기준 : 의료연구개발을 독립적으로 수행할 수 있도록 다음의 시설을 갖추어야 함
 - 1개 이상의 연구실
 - 연구인력이 독자적으로 사용할 수 있는 실험도구, 전산기록매체 등의 연구기자재
 - 공기정화·냉난방 설비 등의 부대시설

자료: 대구시 홈페이지(<http://www.daegu.go.kr/>)

② 부산시 사례

부산시에는 산업단지, 경자구역, 연구특구를 기준으로 59개의 계획입지가 지정되어 있으며, 산업단지 32개, 경자구역 22개, 연구특구 5개로 구성되어 있다. 이 중 경자구역 22개 중 27.3%인 6개, 연구특구 5개 중 4개가 산업단지에 중복되어 지정되어 있다.

<표 3-41> 부산시 계획입지 현황



<표 3-42> 부산시 계획입지 중복지정 현황 (2015.10.19. 기준)

	산업단지	경자구역	연구특구	계
계	32	22	5	59
단일 입지	23	16	1	40
타 계획입지와 중복	9	6	4	19
중복입지의 비중	28.1%	27.3%	80.0%	32.3%

주. 연구개발특구는 사업화지구만을 집계

<표 3-43> 부산시 계획입지 지정현황 (2015.10.19. 기준)

	단 지 명	산업단지		경자구역		연구특구		첨단의료복합		혁신도시	조성상태	
		지정	연도	지정	연도	지정	연도	지정	연도		분양	조성
1	명지녹산국가단지	●	1989			●	2012				완료	완료
2	부산과학일반산업단지	●	1991	●	2003	●	2012				분양중	완료
3	신호일반산업단지	●	1994	●	2003						완료	완료
5	센텀시티일반산업단지	●	1997							● 2007	완료	완료
9	화전지구산업단지	●	2003	●	2003						분양중	완료
10	미음지구산업단지	●	2007	●	2003	●	2012				분양중	조성중
15	부산신항일반산업단지	●	2010			●	2012				분양중	조성중
16	생곡산업단지	●	2009	●	2003						분양중	조성중
21	명동지구산업단지	●	2009	●	2003						계획	조성중

자료: 국토교통부 산업입지정보시스템(<http://www.industryland.or.kr>); 부산진해경제자유구역청 홈페이지(<http://www.bjfez.go.kr>); 부산연구개발특구 홈페이지(<http://bs.innopolis.or.kr>)

주1. 산업입지정보시스템: 2015년 10월 19일 통계처리 마감된 자료 기준

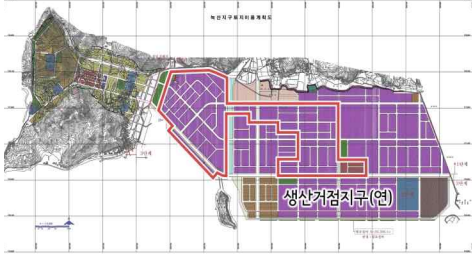
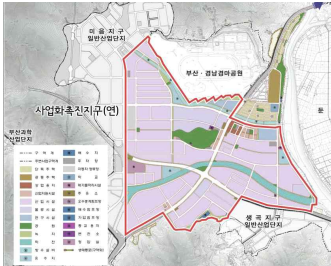
주2. 부산신항일반산업단지의 정식명칭은 '부산신항배후국제물류도시(1단계)일반산업단지'임

계획입지가 중복되어 지정된 장소는 9곳으로 19개 계획입지가 이에 해당되며, 총 4개의 중복유형으로 구분할 수 있다. 9곳 중 8곳이 산업단지를 바탕으로 경자구역과 연구특구가 중복지정되어 있으며, 산업단지와 동일경계에 경자구역을 지정한 곳은 총 6곳이며, 그 중 2곳에서 연구특구가 중복되어 지정되어 있다. 한편, 4개 연구개발 특구 중 2개는 산업단지와 중복지정되어 있으며, 나머지 2개는 산업단지와 경자구역으로 지정된 후 중복지정되어 있다.

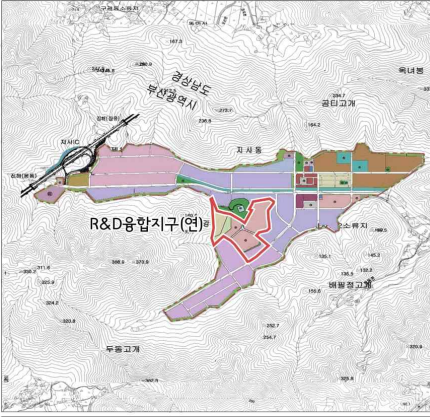
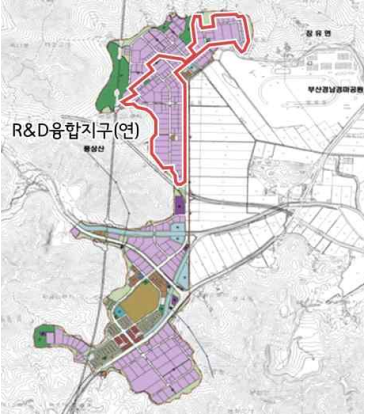
<표 3-44> 부산시 계획입지 중복지정 유형

중복유형	중복수	산업단지	경자구역	연구특구
A. 산업단지와 동일경계에 경자구역 지정	4	●	●	
		●	●	
		●	●	
		●	●	
B. 산업단지 일부에 연구개발 특구 중복지정	2	●		●
		●		●
C. 산업단지와 동일경계에 경자구역 지정 후, 일부구역에 연구특구 지정	2	●	●	●
		●	●	●
D. 혁신도시 내 산업단지 지정	1	○		
계	7	9	6	4

<표 3-45> 산업단지 일부에 연구개발 특구 중복지정 사례

산업단지	명지녹산국가산업단지	부산신항배후산단
연구특구	생산거점지구	사업화촉진지구
		

<표 3-46> 산업단지, 경자구역 지정 후 연구개발 특구 중복지정 사례

산업단지	부산과학일반산업단지	미음지구산업단지
경자구역	부산과학산업단지	미음지구
연구특구	R&D 융합지구	R&D 융합지구
		

5. 계획입지 개발 성과

1) 산업단지 개발성과

산업단지는 국가경제 발전에서 중요한 역할을 담당해 왔다. 2013년 기준 국가 전체 제조업에서 생산비중의 62%, 수출비중의 78.5%, 고용비중의 52.9%를 산업단지가 차지하고 있다. 한편, 산업단지는 지역경제의 성장거점으로서의 역할도 수행해 왔다. 2013년 기준 산업단지가 지역 제조업 생산액에서 차지하는 비중은 전남(91.1%), 전북(84.1%), 대구(82.7%), 대전(82.1%), 울산(81.9%) 차지하고 있으며, 제조업 고용에서 차지하는 비중은 광주(75.3%), 전남(74.5%), 울산(74.1%) 등이 특히 높게 나타나고 있다.

주목할 만한 부분은 산업단지가 많이 조성된 지역일수록 지역경제 성장률과 제조업 비중이 높으며, 1인당 GRDP도 높다는 점이다. 일례로 울산의 경우 전국에서 제조업 비중 1위, GRDP 비중 1위이며, 충남의 경우 둘 모두 2위, 경북은 제조업 비중 3위, GRDP 4위, 경남은 제조업 4위, GRDP 6위를 차지하고 있다.

한편, 산업단지 개발이 국토의 균형적인 발전에 기여한 부분도 간과할 수 없다. 1980년 후반부터 산업기반이 열악한 지역에도 산업단지가 조성되기 시작하면서 국가 균형발전을 구현하는 중요한 역할을 맡아왔다. 호남권의 경우 산업단지 지정개수와 면적 증가율이 타 권역에 비해 월등히 높게 나타나는데, 이와 같은 방식으로 상대적으로 소외되었던 충청권과 호남권은 산업단지 개발이 격화되면서 경제성장의 원동력을 얻게 되었다.

2) 경자구역 개발성과¹⁴⁾

경자구역의 개발성과는 그 목적에 따라 외국인투자유치를 기준으로 살펴볼 필요가 있다. 2004~2012년간 총 67.8억불(FDI 신고기준)에 달하는 외국인투자를 유치하였

14) 본 내용은 p32의 경자구역의 개발성과를 재정리 요약하였음

으며, 이는 같은 기간 우리나라 전체 외투유치액(1,120억불)의 6% 비중에 차지하는 수준이며, 2009년 이후 꾸준히 증가 추세에 있다. 특히, 2012년의 경우 대형 프로젝트(유니버설엔터테인먼트 7.2억불, 오씨지코리아 5억불 등) 유치 결과로 사상 최대의 외투유치 실적 달성한 바 있다.

이와 더불어, 선발구역에 해당되는 인천 송도 등을 중심으로 구역별 특화 분야의 대학연구소를 선별적으로 유치함으로써 해외 우수 교육기관과 연구소 등을 전략적으로 유치하는 성과를 달성한 바 있다. 유초중등 3개, 대학원 3개가 개교하였으며, 연구소 6개가 설립되었고, 대학 및 대학원 3개가 개교예정, 그 외 대학(원) 7개, 연구소 3개와 MOU를 체결하는 성과를 달성했다. 2012년말 현재 경자구역내 국내기업 1,915개사, 외투기업 164개사가 입주하고 있으며, 구역별로는 입주한 기업수는 인천이 876개(40%)로 가장 많으며, 부산진해(625), 광양만(118), 새만금군산(385), 대구경북(66), 황해(9)의 순이다.

3) 연구개발특구 개발성과¹⁵⁾

연구특구의 성과는 기술의 사업화, 스타트업 지원의 측면에 초점을 두고 살펴볼 필요가 있다. 연구특구는 대덕특구를 중심으로 공공연구성과의 기술사업화, 창업 및 혁신기업 육성, 고용창출 및 지역경제 활성화에 기여한 것으로 판단된다. 특히, 기술이전 및 사업화를 지원 측면에서 2008년~2014년 6년간 기술이전건수 42건에서 1,777건으로 42배 증가, 기술료 45억원에서 1,040억원으로 23배 증가, 고용창출 175명에서 932명으로 5배 증가하는 성과를 달성한 바 있다.

이와 함께 연구소기업의 설립과 육성을 지원하여 대학 및 공공연구기관의 기술창업과 성장을 유도하고 고용과 부가가치를 확대한 부분도 간과할 수 없는 성과다. 연구소 기업수는 2006년 2개소에서 2014년 89개소로 크게 증가하였으며, 매출액은 2009년 284억원에서 2014년 2,356억원으로 증가하였고, 고용인원도 2009년 237명에서

15) 본 내용은 p42의 연구특구 성과를 재정리 요약하였음

2014년 850명으로 크게 증가하였다.

이와 더불어 창업 지원과 함께 기업성장단계에 맞는 기술사업화서비스 지원을 통해 혁신기업 육성하고 스타트업의 초기 자금투자 지원에도 크게 기여했다. 주로 특구별 특화분야 및 거점대학의 자원을 활용한 기술창업을 지원하고 기술사업화기업을 육성하였으며, 그 결과 신규창업이 2013년 10건에서 2014년 69건으로 증가, 고용창출이 2013년 22명에서 2014년 129명으로 증가, 투자로 연계된 규모가 2010년 148백만원에서 2014년 530백만원으로 크게 증가했다.

6. 계획입지의 한계와 문제점

1) 전반적인 문제점

계획입지의 문제점 중 하나는 형평성 논리로 변질되어 당초 지정 목적을 일부 상실하고 있다는 점이다. 경자구역(강원, 충북 등), 연구특구(광주, 대구, 부산 등) 등은 추가지정으로 일부 특정 지역을 대상으로 특별한 지원을 통해 국가 경제성장을 목적으로 하였던 본래 목적을 상실하였다고 볼 수 있다. 또한 최근 들어 전북특구 신규 지정, 부산특구의 경남지역으로 확대 등을 추진 중이며, 다른 지역에서도 연구특구 지정을 추진할 계획이 있는 것으로 알려져 특구 과잉지정이 우려되고 있다.

두 번째 문제점은 과잉지정에 따른 장기 미개발이 증가하고 있다는 점이다. 산업단지 지정권한이 지자체장으로 이관되고 산업입지인허가 특별법 제정 이후 지정이 급증하였으며, 일부 산단은 사업시행자 미확보로 개발이 되지 않은 상황이 계속 유지되고 있다. 이처럼 계획입지의 지정 후 개발이 되지 않는 지구가 많으며, 특히 산업단지와 경자구역의 미개발이 심각한 수준이다. 산업단지의 경우 124.9km²의 산업단지 개발이 진행되지 않고 있으며, 경자구역의 경우 2003년에 지정된 인천 경자구역의 29%(30km²), 광양만 경자구역 29%(30.2km²) 정도가 장기간 미개발상태로 남아있다.

세 번째 문제점은 계획입지별 차별성과 경쟁력이 저하되고 있다는 점이다. 주요 계획입지제도인 산업단지, 경자구역, 연구특구 간 지정목적, 유치산업 등의 차별성 미흡하며, 토지이용의 경우에서도 산업 및 연구개발, 주거 등을 위한 복합단지의 개발로 계획입지별로 큰 차이가 없이 유사한 상황이다. 연구특구, 경자구역 내 산업단지 등은 산업법으로 개발하고 있으며, 선택과 집중, 확산이라는 본래의 목적 보다는 정치적 목적에 의한 지역별 배분에 의한 과잉 지정으로 추진이 부진한 상황이다. 유사한 기능을 수행하는 특구제도 남발로 차별화된 성과 창출이 어렵다는 한계도 나타나고 있다.

네 번째 문제점은 개발기간 장기화로 사유재산권 침해와 민원 발생이 나타나고 있다는 점이다. 경자구역 등 일부 특구는 부지조성, 인프라 구축 등에 지나치게 장기간이 소요되어 민원 발생이 빈번하게 나타나고 있으며, 개발재원 부족, 기업 수요 확보 불확실성으로 개발사업의 추진이 부진하며 외자유치 또한 미흡한 실정이다.

다섯 번째 문제점으로 맞춤형 지원체계 부족으로 활성화가 부진하다는 점을 들 수 있다. 계획입지 목적에 맞는 과감한 규제특례 보다 일반적인 세제·재정 관련 인센티브 지원에 머물고 있으며, 계획입지별로 유사한 인센티브를 제공함에 따라 특구 목적에 맞는 개발이 부진하고 기업 유치 등이 미흡한 실정이다.

여섯 번째로 한정된 재원의 분산지원의 한계를 들 수 있다. 즉, 한정된 재원으로 여러 특구에 분산 지원함으로써 어느 하나도 제대로 성공하지 못하는 딜레마에 빠져 있다는 점이다.

마지막으로 계획입지의 총체적 발전을 위한 장기비전이 미흡하다는 점이다. 이는 계획입지가 각 부처별로 지정 운영하면서 계획입지간 연계를 통한 시너지효과가 미흡하다는 점과 지역개발이나 산업육성의 특구 목적을 달성하기 위한 장기적인 비전이 부족하다는 점을 들 수 있다.

2) 지정계획 단계에서의 문제점

지정계획 단계에서의 가장 큰 문제점은 계획입지의 수요 등을 감안한 장기공급계획

수립제도가 미비하다는 점을 꼽을 수 있다. 계획입지는 특정 목적을 달성하기 위해 계획적으로 공급하는 제도로서 장기 수요를 감안하여 계획적으로 공급할 필요가 있으나, 산업단지만이 시도별 산업입지수급계획을 수립하여 이에 근거하여 계획적으로 공급하고 있으며, 경자구역이나 연구특구의 경우 장기 공급계획에 의해 입지를 공급하지 않고 지자체장이 요청하면 지정하는 제도로서 계획적인 공급이 어려운 실정이다.

두 번째 문제로는 지정 기준이 정성적이거나 유사 사업간의 중복여부를 검증하는 시스템 미비하다는 점을 들 수 있다. 계획입지 지정 시 사유재산권 제한 등의 규제가 동반되는데, 지정 시 엄격한 기준을 적용해야 무분별한 지정을 억제하여 과잉공급과 과도한 사유재산권 제한 등의 부작용을 방지할 수 있다. 하지만, 산업단지, 경자구역은 지정기준이 정성적이어서 임의적인 지정의 우려가 있으며, 정치적인 영향을 받을 우려도 있다. 또한 산단, 경자구역, 연구특구의 지정목적이 산업용지 공급이라는 유사한 목적을 갖고 있으나 지정 시 이들 제도간 유사 중복을 검토하는 시스템이 미구축되어 인접하여 지정되거나 과잉공급에 대해 시의적절하게 대응하기 곤란한 상황이다. 연구특구도 녹지지역에 대한 과잉지역으로 개발율이 낮은 상황이다.

세 번째 문제로는 계획입지가 근거리에 분포, 계획입지간 제로섬 경쟁이 우려된다는 점이다. 경자구역 인근에 산업단지가 365개 단지가 분포하고 있어 서로 수요가 겹쳐 제로섬 게임을 하고 있는 실정이다. 특히, 국가산단 지정 후 인접하여 일반산단을 지정하여 국가산단 개발을 지연시키거나 과잉 공급이 우려되고 있다.

네 번째, 기업의 수요 등 사전수요 조사를 반영한 공급계획이 부재하다는 점을 들 수 있다. 산업단지와 달리 경자구역, 연구특구 등은 기업의 수요를 반영한 장기 공급계획 수립이 미흡하며, 장기적인 계획에 의한 계획적인 공급이 미진한 실정이다. 법적으로 장기 공급계획을 수립할 근거가 약하기 때문에 기업 수요에 기반한 계획적인 공급이 어려운 실정이며, 특히 2013년 경자구역의 38개 지구가 미착수 후 2개 지구 추가 지정으로 총 43지구가 미착수된 상태로 있어 과잉지정의 후유증이 나타나고 있다.

마지막으로 계획입지 적정규모 및 지구간 적정 거리에 대한 규정이 미비하여

장거리 이격으로 인한 연계 협력이 미흡하고, 산업 클러스터 구축이 어렵다는 점을 들 수 있다. 대구경북 경자구역의 대구테크노폴리스에서 포항융합지구간 이동거리가 120km, 소요시간은 96분에 달하는 실정이며, 대구연구개발특구의 테크노폴리스에서 대구대간 이동거리가 66.5km, 소요시간은 62분으로 사실상 연계협력이 일어날 수 있는 여건이 뒷받침되지 않고 있다고 할 수 있다.

3) 집행 추진단계의 문제점

집행 추진단계의 첫 번째 문제점으로는 계획입지별 전략적 유치업종의 차별화가 미흡하고 유사 중복 업종이 많다는 점을 들 수 있다. 경자구역 93개 지구의 총 332개의 세부업종 중 물류(67개), 첨단산업(121개), 관광레저(30개), 지식산업(24), 금속·부품산업(86)에 철강·화학(46) 등으로 편중되고 있고, 지역간 차별적 내용도 부족하고 첨단제조업 분야 및 자동차 분야에도 중복 투자 가능성에 대한 우려가 지적된 바 있다(관계부처합동, 2013).

둘째, 사업간 연계 조정체계와 부처간지자체간·년차별 사업연계가 미흡하다는 점을 들 수 있다. 계획입지간 연계체계와 대규모 국책 사업간 거버넌스 체계가 미비되어 있다.

셋째, 유사 사업을 부처별로 추진하여 방만한 조직 운영의 우려된다는 점이다. 국토부는 '산업입지정책과'에서 정책수립 및 지정, 지원 등의 업무 수행하고, 산업부는 경제자유구역기획단을 두고 있으며, 경자구역 별로 지자체에 경제자유구역청을 운영하고 있다. 연구특구도 특구마다 운영지원단을 별도로 두고 있으며, 이러한 상황에서도 이들 계획입지의 통합조정을 위한 기구는 전혀 없는 상황이다.

넷째, 인허가권이 산재하며, 행정절차가 복잡하다는 점이다. 개발계획 변경을 수반하는 실시계획 변경의 경우 개발·실시계획 변경의 동시진행이 불가능하다. 경자구역의 경우 개별 사업별(산단, 택지개발, 관광개발 등)로 행정절차가 분산되어 행정절차가 복잡하고 중복으로 시간 낭비가 우려된다.

다섯째, 동일지역 중복으로 인한 비효율 발생이 우려된다는 점이다. 동일지역을

두 개 이상의 특구로 지정됨에 따라 관리·지원상의 문제점, 입주기업의 혼선을 초래하고 있다. 연구특구와 산업단지 중복 지정 시 산업단지 관리기준에 따라 관리되고 있으나 관련법간의 상충으로 관리의 문제점이 이미 현실에서 나타나고 있다. 특히, 기 지정된 산단에 연구특구 중복 지정 시 입주기업들의 생산활동을 제한하는 아이러니한 상황도 나타나고 있다. 일례로, 연구특구 지정 시 기업들은 청정연료만 사용해야 하며, 오염배출업체는 입주 불가능하도록 규정하고 있어 기존 산업단지에 중복지정시 기 입주기업들의 생산활동에 예상하지 못한 제한을 발생시킨다는 점이다.

여섯째, 유사한 지원제도와 경직된 인센티브 운영을 들 수 있다. 경자구역의 기반시설 및 정주여건(교육, 의료) 인센티브는 기업도시, 세종시의 지원 내용과 유사하다. 또한, 입주기업 지원 제도 역시 기존의 외국인 투자지역, 자유무역지대와 거의 유사한 형태로 운영, 협상의 여지가 거의 없는 경직된 지원체계라는 한계가 있다.

일곱 번째로 집행평가 및 성과평가제도가 미흡하다는 점을 들 수 있다. 경자구역의 외 계획입지는 평가제도(평가주체, 평가방법, 평가지표 등) 미흡한 상황이다. 경자구역은 2010년 경쟁체제 도입을 위한 제도적 기반을 마련한 이후 매년 평가 후 결과 공표 및 경제자유구역청 운영비에 있어 차등지원을 하고 있다.

여덟 번째, 지정해제의 절차 및 요건 규정이 제대로 갖추어져 있지 않다는 점을 들 수 있다. 지정 해제 조건은 대부분 목적 달성이 불가능하다고 인정되는 경우 등¹⁶⁾으로 구체적인 해제 기준이 미흡하다. 일정기간 동안 미개발되는 등의 정량적인 해제기준을 마련하여 계획입지의 미개발 등에 따른 문제점을 해소할 필요가 있다.

아홉 번째, 계획입지 관리체계가 제도마다 다르고, 중복 지정 시 관리권의 문제가 첨예하게 대립하는 경우가 있다는 점이다. 계획입지간 관리기관과 주체가 다르며, 대상시설에 따라 관리기관이 달라 효율적인 계획입지 관리 운영이 미흡한 실정이며, 일부 계획입지가 중복 지정 시 계획입지가 관리 및 운영체계 정비 미흡으로 혼란이 발생할 여지가 매우 높다.

16) 산업법 제13조, 외투법 제18조의2, 경자법 제8조의2, 특구법 제5조

제 4 장 전문가 설문조사

전문가 설문조사

본 장에서는 우리나라 계획입지제도의 문제점과 향후 계획입지제도의 개선방향에 대해 전문가들의 견해를 파악하기 위하여 전문가 설문조사를 실시한 내용을 수록하였다. 본 장의 결과는 전문가들이 바라본 우리나라 국가 및 경제성장에서의 계획입지의 기여수준, 3장에서 파악한 문제점에 대한 인식정도 확인, 그리고 5장과 관련하여 중요 정책과제를 선별하고 우선순위를 정하기 위한 근거로 활용되었다.

1. 조사개요

1) 조사 목적 및 방법

전문가 설문조사는 앞서 파악한 우리나라 계획입지제도(산업단지, 경자구역, 연구특구)의 문제점과 향후 계획입지제도의 개선방향에 대한 전문가들의 견해를 파악하기 위한 목적으로 실시되었다. 조사대상 전문가는 공무원, 연구기관, 교수로서 계획입지 관련 담당업무를 수행하거나 경험이 있는 자를 대상으로 설정하였다. 계획입지 관련 공무원 및 연구기관 종사자의 이메일은 전국 각 시도 홈페이지 및 전국 지방 연구기관 홈페이지를 통해 수집되었으며, 온라인 설문조사 DB를 구축하여 이메일을 통해 조사지를 발송하는 방식으로 설문을 진행하였다.

2) 설문항목 구성

설문항목은 크게 6개 항목으로 구성되었으며, 우리나라 계획입지의 문제점에 대한 평가와 앞으로의 계획입지 조정방안에 대한 항목에 특히 주안점을 두고 작성하였다. 1번 문항을 필터링 문항으로 두어 계획입지 담당자이나 충분한 경험이 없는 인력에 대한 응답은 제외시킬 수 있도록 조치하였다. 주요 설문내용은 다음 표와 같다.

<표 4-1> 설문조사 문항구성

	주요내용
1	계획입지제도(산업단지, 경자구역, 연구특구)를 운영 및 연구한 경험이 있습니까?
2	계획입지제도 및 각각의 계획입지제도에 대한 국가 및 지역경제 성장의 기여수준
3	현재 우리나라의 계획입지제도에 대한 평가 (16개 항목)
4	앞으로의 계획입지 필요성 및 조정 방안 (4개 대안)
5	국토의 효율적 관리 측면에서 계획입지의 공급단계별(지정, 개발, 운영·관리) 중요도
6	현행 계획입지에 대한 단계별 주요 정책과제

2. 일반현황

온라인을 통해 발송된 설문지는 총 358부이며, 공무원 156부, 교수 114인, 연구기관 종사자 88인을 대상으로 발송하였다. 358부 중 최종 유효 응답부수는 83부로 약 절반인 40인이 공무원이었으며, 연구기관 종사자가 22인, 교수가 21인이 응답하였다.

응답자들은 계획입지 제도 중 산업단지에 대해 경험이 있다고 응답한 비중(중복응답허용)이 90.4%로 매우 높게 나타났으며, 경자구역에 대해 경험이 있다고 응답한 비중은 42.2%, 연구특구는 21.7%로 나타났다.

<표 4-2> 경험했던 계획입지 제도에 대한 응답(중복허용)

(단위: 인, %)

	사례수	산업단지	경자구역	연구특구
전체	(83)	90.4	42.2	21.7
공무원	(40)	90.0	15.0	5.0
연구기관	(22)	81.8	72.7	50.0
교수	(21)	100.0	61.9	23.8

3. 응답 결과

1) 계획입지제도의 국가 및 지역경제성장 기여도

계획입지의 국가 및 지역경제 성장에 대한 기여도에 대해서는 응답자 절반 이상 (55.4%)이 “많이 기여하고 있다”로 응답하였으며, 공무원, 연구기관, 교수 순으로 “많이 기여”하고 있다는 응답이 높게 나타났다. 기여수준에 대한 응답을 100점을 기준으로 환산하면 평균 72.89점 수준으로 나타났다. 기여수준에 대해서 공무원들은 70.6, 연구기관 종사자들은 72.7, 교수들은 77.8로 응답하여 교수들이 계획입지의 성장기여도에 대해서 가장 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-3> 계획입지의 국가 및 지역경제성장 기여도

(단위: 인, %)

	사 례 수	기여정도에 대한 응답비율						평균	100점 평균
		전혀 기여 못함	기여 하지 못함	보통 기여	많이 기여	매우 많이 기여	계		
전체	(83)	—	—	26.5	55.4	18.1	100	(3.92)	(72.89)
공무원	(40)	—	—	30.0	57.5	12.5	100	(3.83)	(70.63)
연구기관	(22)	—	—	22.7	63.6	13.6	100	(3.91)	(72.73)
교수	(21)	—	—	23.8	42.9	33.3	100	(4.10)	(77.38)

주 1. 평균은 보통기여 3점, 많이 기여 4점, 매우 많이 기여 5점을 기준으로 산출.

2. 100점 평균은 1점을 0으로 10점을 100으로 바꾸어 환산

산업단지, 경자구역, 연구개발 특구 각각에 대한 국가 및 지역경제성장에 대한 기여도를 100점을 환산하여 비교하면, 산업단지(79.25점)가 가장 높고, 연구특구 (59.71), 경자구역(57.03)으로 나타났다. 타 집단에 비해 교수 집단은 상대적으로 산업단지의 기여도를 가장 높게(84.13점) 평가한 반면, 경자구역과 연구특구에 대해서는 가장 낮게 평가하고 있었다. 유형별로는 산업단지에 대해서는 교수들이 가장 높게 평가하였으며, 경자구역에 대해서는 공무원들이, 그리고 연구특구에 대해서도 교수들이 가장 높게 평가하였다.

<표 4-4> 계획입지별의 국가 및 지역경제성장 기여도 비교(100점 환산)
(단위: 인, %)

	사례수	계획입지전체	산업단지	경자구역	연구특구
전체	(83)	72.89	79.25	57.03	59.71
공무원	(40)	70.63	77.50	60.00	62.50
연구기관	(22)	72.73	77.78	58.08	58.08
교수	(21)	77.38	84.13	50.26	56.08

<표 4-5> 산업단지의 국가 및 지역경제성장 기여도
(단위: 인, %)

	사례수	전혀 기여 못함 <-----> 매우 많이 기여				평균	100점 평균
		1, 2, 3	4, 5, 6, 7	8, 9, 10	계		
전체	(83)	9.6	67.5	22.9	100.0	(8.13)	(79.25)
공무원	(40)	7.5	60.0	32.5	100.0	(7.98)	(77.50)
연구기관	(22)	9.1	77.3	13.6	100.0	(8.00)	(77.78)
교수	(21)	14.3	71.4	14.3	100.0	(8.57)	(84.13)

주 1. 평균은 보통기여 3점, 많이 기여 4점, 매우 많이 기여 5점을 기준으로 산출.

2. 100점 평균은 1점을 0으로 10점을 100으로 바꾸어 환산

<표 4-6> 경자구역의 국가 및 지역경제성장 기여도
(단위: 인, %)

	사례수	전혀 기여 못함 <-----> 매우 많이 기여				평균	100점 평균
		1, 2, 3	4, 5, 6, 7	8, 9, 10	계		
전체	(83)	9.6	67.5	22.9	100.0	(6.13)	(57.03)
공무원	(40)	7.5	60.0	32.5	100.0	(6.40)	(60.00)
연구기관	(22)	9.1	77.3	13.6	100.0	(6.23)	(58.08)
교수	(21)	14.3	71.4	14.3	100.0	(5.52)	(50.26)

주 1. 평균은 보통기여 3점, 많이 기여 4점, 매우 많이 기여 5점을 기준으로 산출.

2. 100점 평균은 1점을 0으로 10점을 100으로 바꾸어 환산

<표 4-7> 연구특구의 국가 및 지역경제성장 기여도
(단위: 인, %)

	사례수	전혀 기여 못함 <-----> 매우 많이 기여				평균	100점 평균
		1, 2, 3	4, 5, 6, 7	8, 9, 10	계		
전체	(83)	6.0	69.9	24.1	100.0	(6.37)	(59.71)
공무원	(40)	5.0	67.5	27.5	100.0	(6.63)	(62.50)
연구기관	(22)	4.5	77.3	18.2	100.0	(6.23)	(58.08)
교수	(21)	9.5	66.7	23.8	100.0	(6.05)	(56.08)

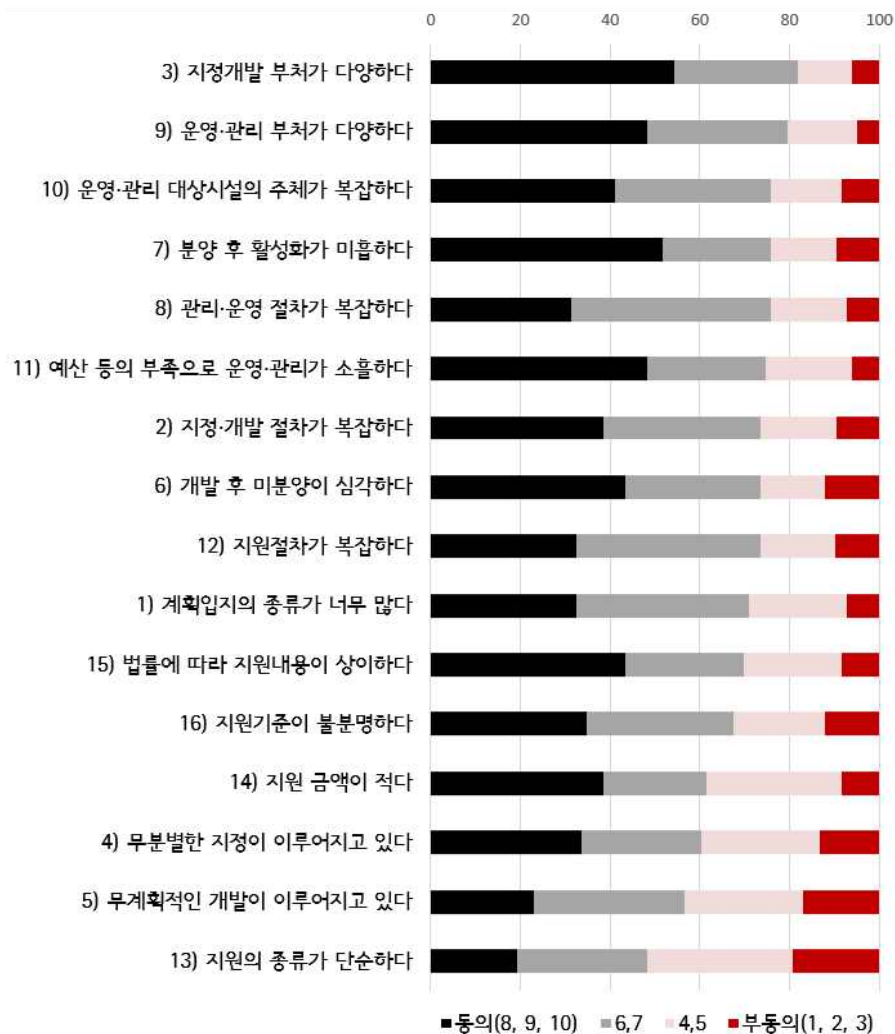
주 1. 평균은 보통기여 3점, 많이 기여 4점, 매우 많이 기여 5점을 기준으로 산출.

2. 100점 평균은 1점을 0으로 10점을 100으로 바꾸어 환산

2) 계획입지 문제점에 대한 동의수준

계획입지의 문제점에 대해 제시한 16개 항목에 대해 대부분 동의하는 비중이 부동의 비중보다 높게 나타났으며, 응답구간에 대한 가중치(1~10단계)를 고려하여 100점으로 환산한 경우에도 50.6점~68.94점으로 나타나 동의수준이 높게 나타났다.

<그림 4-1> 계획입지 문제점에 대한 동의수준(응답비중)



동의하는 정도가 상대적으로 높은 항목은 지정개발 부처가 다양하다(68.94점), 운영·관리부처가 다양하다(67.07), 예산 등의 부족으로 운영·관리가 소홀하다(67.07), 분양 후 활성화가 미흡하다(65.6), 운영·관리 대상시설의 주체가 복잡하다(64.66) 등이었다. 반면, 무분별한 지정이 이루어지고 있다, 지원기준이 불분명하다, 무계획적인 개발이 이루어지고 있다, 지원의 종류가 단순하다 등의 항목에 대해서는 100점 환산시 60점 이하로 나타나 상대적으로 동의수준이 낮게 나타났다. 이들 항목의 경우 특히 지자체 공무원응답자들의 동의수준이 낮게 조사되었다.

<그림 4-2> 계획입지 문제점에 대한 동의수준(가중치 반영, 100점 환산)



<표 4-8> 계획입지 문제점에 대한 동의수준(전체대상)

(단위: 인, %, 점)

구분	전혀 부동의 <-----> 매우 동의						
	1, 2, 3	4, 5	6, 7	8, 9, 10	계	동의 비중 (6~10)	100점 환산
1) 계획입지의 종류가 너무 많다	7.2	21.7	38.6	32.5	100	71.1	62.12
2) 지정·개발 절차가 복잡하다	9.6	16.9	34.9	38.6	100	73.5	63.19
3) 지정개발 부처가 다양하다	6.0	12.0	27.7	54.2	100	81.9	68.94
4) 무분별한 지정이 이루어지고 있다	13.3	26.5	26.5	33.7	100	60.2	59.44
5) 무계획적인 개발이 이루어지고 있다	16.9	26.5	33.7	22.9	100	56.6	53.82
6) 개발 후 미분양이 심각하다	12.0	14.5	30.1	43.4	100	73.5	62.78
7) 분양 후 활성화가 미흡하다	9.6	14.5	24.1	51.8	100	75.9	65.60
8) 관리·운영 절차가 복잡하다	7.2	16.9	44.6	31.3	100	75.9	62.78
9) 운영·관리 부처가 다양하다	4.8	15.7	31.3	48.2	100	79.5	67.07
10) 운영·관리 대상시설의 주체가 복잡하다	8.4	15.7	34.9	41.0	100	75.9	64.66
11) 예산 등의 부족으로 운영·관리가 소홀하다	6.0	19.3	26.5	48.2	100	74.7	67.07
12) 지원절차가 복잡하다	9.6	16.9	41.0	32.5	100	73.5	62.25
13) 지원의 종류가 단순하다	19.3	32.5	28.9	19.3	100	48.2	50.60
14) 지원 금액이 적다	8.4	30.1	22.9	38.6	100	61.5	61.18
15) 법률에 따라 지원내용이 상이하다	8.4	21.7	26.5	43.4	100	69.9	64.39
16) 지원기준이 불분명하다	12.0	20.5	32.5	34.9	100	67.4	59.17

한편 응답자별 계획입지 문제점에 대한 질문 문항별 동의에 대해서 연구기관종사자들의 동의율이 대부분의 문항에서 높게 나타났다. 특히, 운영관리대상 시설의 주체가 복잡하다, 지원금액이 적다, 법률에 따라 지원내용이 상이하다 등에 대해서는 교수들의 동의율이 높게 나타났다.

<표 4-9> 계획입지 문제점에 대한 동의수준(100점 환산)

(단위: 점)

구분	전체	공무원	연구기관	교수
1) 계획입지의 종류가 너무 많다	62.12	58.89	70.71	59.26
2) 지정·개발 절차가 복잡하다	63.19	61.11	65.66	64.55
3) 지정개발 부처가 다양하다	68.94	66.67	76.26	65.61
4) 무분별한 지정이 이루어지고 있다	59.44	54.44	66.67	61.38
5) 무계획적인 개발이 이루어지고 있다	53.82	48.33	62.63	55.03
6) 개발 후 미분양이 심각하다	62.78	60.00	69.19	61.38
7) 분양 후 활성화가 미흡하다	65.60	58.33	76.26	68.25
8) 관리·운영 절차가 복잡하다	62.78	61.11	66.16	62.43
9) 운영·관리 부처가 다양하다	67.07	64.44	72.73	66.14
10) 운영·관리 대상시설의 주체가 복잡하다	64.66	61.67	67.17	67.72
11) 예산 등의 부족으로 운영·관리가 소홀하다	67.07	62.78	71.21	70.90
12) 지원절차가 복잡하다	62.25	60.28	66.16	61.90
13) 지원의 종류가 단순하다	50.60	49.44	56.57	46.56
14) 지원 금액이 적다	61.18	60.56	61.62	61.90
15) 법률에 따라 지원내용이 상이하다	64.39	60.28	68.18	68.25
16) 지원기준이 불분명하다	59.17	52.78	65.66	64.55

3) 계획입지 제도의 지속 필요성

계획입지 제도가 앞으로도 계속 필요하다고 생각하는지에 대한 질문에는 필요하다는 응답이 86.7%로 압도적으로 높았으나, 필요없다는 의견도 13.3%에 달하는 것으로 나타났다. 공무원의 경우 필요없다고 응답한 비중이 15.0%로 상대적으로 높은 반면, 연구기관 종사자들의 경우 9.1%로 응답하여 인식에 차이가 나타났다.

<표 4-10> 계획입지 제도의 지속 필요성

(단위: 인, %)

구분	사례수	필요없다	필요하다	계
전체	(83)	13.3	86.7	100.0
공무원	(40)	15.0	85.0	100.0
연구기관	(22)	9.1	90.9	100.0
교수	(21)	14.3	85.7	100.0

4) 바람직한 향후 계획입지 운영방안

계획입지가 앞으로도 계속 필요하다고 응답한 72인을 대상으로 향후 계획입지 운영방안에 대해 질문한 결과, 지정·개발과 운영·관리를 일원화하는 것이 좋다는 응답이 48.6%로 가장 높고, 부분통합이 37.5%로 두 항목이 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 공무원들의 경우 지정·개발과 운영·관리 일원화에 대해 58.8%로 가장 높게 응답하였으며, 부분적으로 통합하는 사항에 대해서는 29.4%로 낮게 나타났다. 또한 새로운 계획입지제도 도입에 대해서는 9.7%로 매우 낮았으며, 교수들은 상대적으로 새로운 제도 도입의 필요성을 느끼는 것으로 나타났다.

<표 4-11> 바람직한 향후 계획입지 운영방안

(단위: 인, %)

	사례수	지정·개발 / 운영·관리 일원화	지정·개발/ 운영·관리 부분 통합	새로운 계획입지 제도 도입	현재가 좋다
전체	(72)	48.6	37.5	9.7	4.2
공무원	(34)	58.8	29.4	5.9	5.9
연구기관	(20)	45.0	45.0	10.0	10.0
교수	(18)	33.3	44.4	16.7	5.6

지정·개발 및 운영·관리의 부분 통합이 필요하다고 응답한 27인 중 55.6%가 지정·개발을 통합하고 운영·관리를 현행대로 개별 법률로 유지하는 것이 바람직하다고 제시하였다. 단, 공무원의 경우 운영·관리를 통합하는 것이 바람직하다는 의견이 60%로 보다 높게 나타났다.

<표 4-12> 계획입지 제도의 지정·개발, 관리·운영부분 부분 통합 방안

(단위: 인, %)

	사례수	지정·개발은 통합하되, 운영·관리는 현행대로 개별 법률로 유지	운영·관리는 통합하되, 지정·개발은 현행대로 개별 법률로 유지	계
전체	(27)	55.6	44.4	100.0
공무원	(10)	40.0	60.0	100.0
연구기관	(9)	55.6	44.4	100.0
교수	(8)	75.0	25.0	100.0

5) 국토의 효율적 관리 측면에서 계획입지 공급에서의 가장 중요한 단계

지정, 운영·관리, 개발의 세 가지 단계 중 응답자들의 과반수 이상인 54.2%가 지정단계가 가장 중요하다고 응답하였으며, 그 다음으로 운영관리단계(30.1%)가 중요하다고 응답하였다.

<표 4-13> 국토의 효율적 관리 측면에서 계획입지 공급에 있어 가장 중요한 단계
(단위: 인, %)

	사례수	지정단계	운영·관리단계	개발단계	계
전체	(83)	54.2	30.1	15.7	100.0
공무원	(40)	55.0	25.0	20.0	100.0
연구기관	(22)	63.6	31.8	4.5	100.0
교수	(21)	42.9	38.1	19.0	100.0

6) 현행 계획입지 제도 개선을 위해 필요한 정책과제

① 지정단계에서의 중요 정책과제

응답자들은 사전검증제도 도입과 중장기 공급계획 수립을 상대적으로 중요한 정책과제로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 사전검증제도의 경우 연구기관 종사자와 교수에서 중요한 정책과제의 하나로 선택한 비중이 매우 가장 높게 나타났으며, 연구기관 종사자의 경우 그 비중이 90.9%로 매우 높게 나타났다. 반면, 지자체 공무원들의 경우 사전검증제도(60.0%)보다 중장기 공급계획 수립(72.5%)이 더 중요하다고 응답하였다.

· 지정 시 사전검증제도 도입 : 지정 전 중복성, 실현가능성 등을 검증하여 승인하는 제도 도입 검토 · 중장기공급 계획 수립 : 계획입지의 중장기적인 수급관리를 위해 10년 단위 공급계획 수립을 의무화 · 지정기준 강화 : 지정기준을 정성적인 지정기준 뿐만 아니라 정량적인 지정기준을 마련하여 법령에 구체적으로 명시 · 협약제도 활성화 : 계획입지의 계획적 공급을 위한 중앙과 지방정부간 협약제도 도입 · 계획입지 수급을 위한 정책협의회 설치 : 계획입지 수급을 위한 관련 부처 정책협의회를 구성·운영 · 계획입지 총량제 도입 ; 시도별 계획입지 총량제 도입 · 기 지정된 용지의 중복지정 : 타 제도에 의해서 지정된 계획입지를 중복 지정하는 것을 적극 유도

<그림 4-3> 지정단계에서의 중요 정책과제



<표 4-14> 지정단계에서의 중요 정책과제

(단위: 인, %)

	전체 (83)	공무원 (40)	연구기관 (22)	교수 (21)
지정 시 사전검증제도 도입	71.1	60.0	90.9	71.4
중장기공급 계획 수립	65.1	72.5	59.1	57.1
지정기준 강화	49.4	47.5	50.0	52.4
협약제도 활성화	41.0	37.5	36.4	52.4
계획입지 수급을 위한 정책협의회 설치	31.3	27.5	27.3	42.9
계획입지 총량제 도입	25.3	35.0	22.7	9.5
기 지정된 용지의 중복지정	16.9	20.0	13.6	14.3

주. 각 단계별로 3개 항목을 선택한 결과

② 개발단계에서의 중요 정책과제

개발단계의 경우, 응답자들은 맞춤형 지원제도의 도입 필요성에 대해 중요도가 높다(81.9%)고 평가하였으며, 이는 교수, 공무원, 연구기관 종사자 모두에서도 가장 최우선 순위로 나타났다. 그 외 전환제도 도입, 모니터링 시스템, 계획입지 정보망에

대한 중요도는 유사한 수준으로 나타났으며, 해제기준 구체화가 가장 낮게 나타났다.

<그림 4-4> 개발단계에서의 중요 정책과제



<표 4-15> 개발단계에서의 중요 정책과제

(단위: 인, %)

	전체 (83)	공무원 (40)	연구기관 (22)	교수 (21)
맞춤형 지원 제도	81.9	85.0	72.7	85.7
전환제도 도입	59.0	60.0	54.5	61.9
모니터링 시스템 구축	57.8	50.0	68.2	61.9
계획입지 정보망 구축	57.8	62.5	50.0	57.1
해제 기준 구체화	43.4	42.5	54.5	33.3

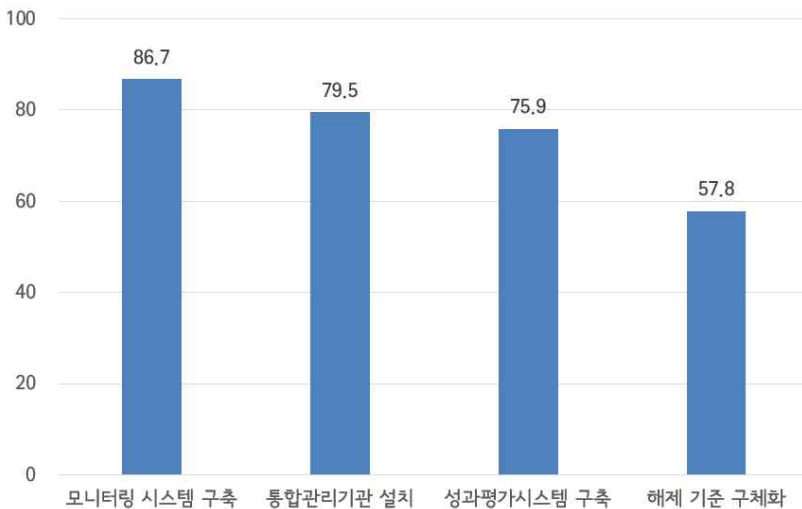
주. 각 단계별로 3개 항목을 선택한 결과

· 맞춤형 지원 제도 : 투자자가 인센티브(지원 규제완화)를 협상을 통해 선택할 수 있는 인센티브 선택제도
· 전환제도 도입 : 지정 후 개발이 지연되거나 지정 목적 달성이 어려운 경우 타 제도에 의한 지구(단지)로 전환하여 개발
· 모니터링 시스템 구축 : 지정된 계획입지가 제대로 개발되는지 수시로 모니터링하여 적정 개발 유도
· 계획입지 정보망 구축 : 모든 계획입지 정보를 통합한 통합정보망을 구축하여 개발진행 상황을 점검
· 해제 기준 구체화 : 지정 후 일정기간 동안 개발이 지연될 경우 해제조항을 구체적으로 법률에 반영

③ 운영·관리단계에서의 중요 정책과제

운영·관리단계에서는 모니터링 시스템 구축이 86.7%로 상대적으로 중요도가 높게 나타났으며, 통합관리기관 설치 79.5%, 성과평가시스템 구축 75.9% 등도 상대적으로 높게 나타났다.

<그림 4-5> 운영·관리단계에서의 중요 정책과제



<표 4-16> 운영·관리단계에서의 중요 정책과제

(단위: 인, %)

	전체 (83)	공무원 (40)	연구기관 (22)	교수 (21)
모니터링 시스템 구축	86.7	90.0	86.4	81.0
통합관리기관 설치	79.5	82.5	72.7	81.0
성과평가시스템 구축	75.9	75.0	81.8	71.4
해제 기준 구체화	57.8	52.5	59.1	66.7

- 모니터링 시스템 구축 : 중장기적인 공급계획에 의한 공급과 개발실적을 수시로 모니터링하여 적정 공급·관리를 유도
- 통합관리기관 설치 : 계획입지 공급 후 기업유치 등을 활성화 하기 위한 운영·관리기관 통합
- 성과평가시스템 구축 : 성과평가를 통해 지자체에 권한과 재원을 차등화
- 해제기준 구체화 : 개발 후 운영이 지지부진한 경우 해제요건을 구체적으로 제시하고, 법률에 강제조항으로 반영

4. 요약 및 정책적 시사점

1) 조사결과 요약

계획입지제도를 직접 운영하거나 연구한 경험이 있는 공무원, 연구자, 교수 등 전문가 88인의 응답결과를 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 계획입지제도가 국가 및 지역경제성장에 어느 정도 긍정적으로 기여하고 있으며, 계획입지 유형별로 산업단지의 기여정도가 가장 높고(79.25점/100점), 연구특구(59.71점), 경자구역(57.03점) 순으로 응답했다.

둘째, 본 조사에서 제시한 16개 계획입지의 문제점에 대해서는 대부분 동의수준이 높으며, 특히 15개 항목에서 동의수준이 절반 이상으로 나타났다. 지정개발 부처가 다양하다, 운영·관리부처가 다양하다, 예산 등의 부족으로 운영·관리가 소홀하다, 분양 후 활성화가 미흡하다, 운영·관리 대상시설의 주체가 복잡하다 등에 대한 동의수준이 상대적으로 높게 나타났으며, 지원의 종류가 단순하다는 항목에 대해서는 부동의가 절반 이상으로 나타났다.

셋째, 계획입지 제도가 앞으로도 계속 필요하다고 생각하는지에 대해 응답자들 대부분(86.7%)이 필요하다고 응답하였었다. 다만, 공무원의 경우 필요없다고 응답한 비중이 15.0%에 달하는 반면, 연구자들의 경우 9.1% 등으로 타 항목에 비해 응답의 온도차가 비교적 높게 나타났다.

넷째, 계획입지가 앞으로도 계속 필요하다고 응답한 72인을 대상으로 향후 계획입지 운영방안에 대한 4가지 대안을 제시한 결과, 지정개발과 운영·관리를 일원화하는 것이 좋다는 응답이 약 절반(48.6%)으로 가장 높았고, 지정개발과 운영·관리를 부분적으로 통합하는 대안을 선택한 비중이 37.5%로 두 항목이 가장 높게 나타났다. 새로운 계획입지를 도입하는 대안에 대해서는 9.7%, 현재가 좋다는 응답이 4.2%로 나타났다. 이 문항은 특히 응답자 유형별로 응답결과가 매우 상이하게 나타났다. 공무원들의 경우, 지정개발과 운영·관리 일원화 대안을 상대적으로 높게(58.8%) 선호한 반면, 교수들은 부분통합을 선택한 비중이 더 높았다. 또한, 공무원들은 새로운 계획입지제

도 도입에 대해서 매우 낮게(5.9%) 응답한 반면, 교수들은 16.7%에 달하는 비중으로 가장 높게 평가했다. 연구기관의 경우 일원화와 부분통합을 선택한 비중은 동일했다.

다섯째, 지정, 운영관리, 개발의 세 가지 단계 중 국토의 효율적 이용관리 측면에서 가장 중요한 단계를 질의한 항목에 대해서는, 응답자들의 과반수 이상(54.2%)이 지정단계가 가장 중요하다고 응답하였으며, 그 다음으로 운영관리단계(30.1%), 개발 단계(15.7%)의 순으로 응답했다. 이 문항에 대해서도 응답자 유형별로 중요하게 생각하는 정도에 차이가 있었으나, 지정-운영관리-개발의 순위에 대해서는 차이가 없었다.

여섯째, 지정, 운영관리, 개발의 3개 단계별로 현행 계획입지 제도 개선을 위해 필요한 정책과제 중 중요도가 높게 나타난 항목(중복응답)은 다음과 같다. 지정단계의 경우 사전검증제도 도입(71.1%)과 중장기 공급계획 수립(65.1%)이 가장 높게 나타났다. 연구자들의 경우 90%가 사전검증제도가 중요하다고 응답하였으나, 공무원들의 경우 사전검증제도(60%)보다 중장기 공급계획 수립(72.5%)의 중요성을 더 높게 평가하였다.

개발단계의 경우, 맞춤형 지원제도의 도입 필요성에 대해 교수, 공무원, 종사자들 모두 매우 80% 이상이 중요하다고 평가하였다. 그 외 전환제도 도입, 모니터링 시스템 구축(지정된 계획입지가 제대로 개발되는지를 모니터링), 계획입지 정보망 구축에 대해서도 각각 중요하다고 응답한 비중이 50% 이상으로 유사하게 나타났다.

운영관리단계의 경우, 적정 공급관리를 유도하기 위한 차원에서 중장기적인 공급 계획에 의한 공급과 개발실적을 모니터링할 수 있는 시스템 구축(86.7%)이 가장 높게 응답하였으며, 통합관리기관 설치, 성과평가시스템 구축 등에 대해서도 중요하다고 응답한 비중이 70% 이상으로 높게 나타났다.

2) 정책적 시사점

현재 계획입지 제도들이 각기 다른 부처별로 운영되고 있기 때문에 이를 체계화하는 과정에서 불가피한 부처별 이해관계의 대립은 불가피할 수 밖에 없는 부분이다.

이러한 맥락에서 본 연구의 설문조사는 현행 계획입지 제도개선을 위한 보다 합리적인 방향을 모색할 수 있는 근거로 활용될 수 있으며, 특히 단계별로 현행 계획입지 제도개선을 위해 정책과제 항목별 중요도를 평가한 결과는 각 부처별로 단기중기과제를 도출하고 우선 추진할 정책과제를 정할 수 있는 판단근거를 마련할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

첫째, 현행 계획입지 제도의 체계화 방향에 대해서는 지정·개발과 운영·관리를 일원화하는 방안과 부분적으로 통합하는 방안의 두 가지 대안에 초점을 두고 심도있게 검토할 필요가 있다. 단, 공무원의 경우 일원화 대안을 선택한 비중이 높은 반면, 교수들은 부분통합을 선택한 비중이 높고, 연구자들은 두 대안에 대해 동일하게 선택하고 있는 차이가 있어 추후 이 부분에 대해 보다 정교하게 검토할 필요가 있다.

둘째, 지정, 운영·관리, 개발의 각 단계별로 제시된 정책과제 중 중요도가 높은 정책과제를 우선적으로 추진할 필요가 있다. 특히, 응답자들이 지정, 운영·관리, 개발의 3개 단계 중 지정단계의 중요성이 가장 높다고 응답하였다는 점을 감안하여, 지정단계에서 중요도가 높게 나타난 사전검증제도 도입, 중장기 공급계획 수립 등의 부분을 가장 최우선적으로 추진할 필요가 있다. 그 외 맞춤형 지원제도의 도입, 모니터링 시스템 구축, 통합관리기관 설치, 성과평가시스템 구축 등의 정책과제에 대해서도 우선적으로 검토할 필요가 있다.

	제 5 장 계획입지의 체계적 공급·관리방안	
--	--	--

계획입지의 체계적 공급·관리방안

본 장에서는 계획입지의 체계적 공급관리를 위한 정책과제를 제안하였다. 3장의 분석결과와 4장의 전문가 조사결과를 바탕으로 앞으로 우리나라 계획입지를 보다 체계적으로 공급 및 관리하기 위해 필요한 기본방향을 제시하였으며, 국토의 효율적 이용과 개발이라는 측면에서 수급계획 수립, 지정, 개발, 관리의 정책방안을 제시하였다. 또한, 4장의 전문가 설문조사를 통해 확인한 정책과제별 중요도와 우선순위를 고려하여 계획입지 단계인 지정단계, 개발단계, 관리단계별로 단기과제, 장기과제로 나누어 정책과제를 제안하였다. 이와 함께 각 계획입지 소관부처별로 제도를 정비할 수 있도록 개별제도에 대한 정책방안도 제시하였다.

1. 기본방향

계획입지제도의 체계적인 공급과 관리는 국토의 효율적 이용과 개발이라는 명제를 달성하기 위한 대안을 마련하는데 목적을 둘 필요가 있다. 즉, 국토의 효율적 이용과 관리는 적절한 공급은 유지하되, 꼭 필요한 지역과 적절한 양만을 공급하며, 불필요한 입지는 과감하게 해제하는 한라는 것이다. 이를 위해서는 수요를 감안한 장기 공급계획 수립, 엄격한 지정 및 해제기준, 지정 및 개발 등 단계별 검증시스템 등을 검토할 필요가 있다.

국토의 효율적 이용과 관리를 위한 계획입지는 장기 종합수급계획 수립을 통하여 적절한 수급계획을 마련하고, 이를 바탕으로 공급하되 지구지정 신청을 하면 지정기준

에 적합한지, 장기 종합계획에 부합하는 지를 검증하고 지정제한 규정에 적합한지, 수요 및 사업시행자 등 실현가능성은 있는지 검증하며, 지구지정 이후에 일정 기간 동안 실시계획이나 토지를 매입하지 않은 경우 해제하는 규정을 마련하며, 사업시행자가 지정된 이후 사업이 부진할 경우 지구의 변경(해제, 축소 등) 등을 시행하며, 사업시행 이후에도 사업진척이 잘 안될 경우 변경 등을 할 수 있는 제도적 장치를 마련한다.

< 그림 5-1> 국토의 효율적 이용·관리를 위한 계획입지 추진체계



계획입지의 효율적 추진을 위한 구체적인 정책과제는 단계(지정·개발·관리)별로 단기 및 중장기 정책과제로 구분하여 제안하고, 또한 계획입지 유형별로 정책과제를

제안하여 정책의 실현가능성을 높이도록 하였다.

2. 지정단계

1) 단기과제

□ 계획입지 장기공급계획 수립

계획입지의 적정 수요와 공급을 위한 장기계획 수립이 가장 중요한 정책과제일 것이다. 산업단지, 경자구역, 연구특구별로 장기적인 수급관리를 위해 10년 단위의 전국 및 시도 단위의 공급계획을 수립하여 계획적인 공급시스템을 구축하도록 한다.

장기공급계획 수립 시 타 제도에 의한 공급실적, 미개발 및 미분양 현황 등의 검토를 의무화하여 중복 및 과도한 공급이 관리되도록 하며, 한편 경자구역과 연구특구의 산업용지 공급 시 산업입지정책심의회 심의를 통하여 적정 공급 여부를 검증토록 한다. 한편 경자구역과 연구특구 지정 시 산업단지 포함이 될 경우 산업법에 의한 지정 및 개발절차를 따르며, 지정 전에 산업입지정책심의회 심의를 거치도록 되어 있으며, 따라서 경자구역과 연구특구의 산업용지 공급에 대해서는 산업입지수급계획에 반영하여 계획적인 공급이 되도록 제도화하는 방안을 검토한다.

□ 지정기준 강화

계획입지의 효율적 관리를 위해서는 지정 전에 엄격한 공급규정을 마련할 필요가 있다. 특히 산업단지와 경자구역의 지정기준이 정성적인 규정으로 운영되고 있어 자의적인 판단에 의한 지정이 이루어질 수 있는 여지가 있다. 따라서 지정 기준을 법령에 구체적으로 명시하며, 지정기준은 정성적인 지정기준 뿐만 아니라 정량적인 지정기준을 마련하여 자의적인 판단을 방지하도록 한다.

또한 계획입지를 신규로 지정을 할 때 주변지역의 계획입지 지정 현황 및 운영현황,

미분양 현황 검토를 의무화하고, 필요할 경우 해당 부지의 실수요를 검증할 수 있는 자료(기업체 수요 조사 등) 제출을 의무화하는 방안을 적극 검토한다.

그리고 미분양율 기준의 지정 제한 요건과 더불어 전체 지정면적 중 미개발용지의 면적이 일정수준 이상일 경우 해당 지역 내 신규 지정을 제한하는 지정제한제도를 도입토록 유도한다. 산업단지는 미분양 및 미개발용지가 일정 규모 이상(산업단지 신규지정 제한은 광역 사도를 기준으로 미분양율 30% 적용)인 경우 신규 지정을 제한하는 제도를 운영 중에 있어 이를 사례로 경자구역과 연구특구에 대해서도 지정제한제도 도입을 검토한다.

□ 중앙정부-지방정부 협약제도 활성화

중앙정부의 정책적 의지를 반영한 계획입지 사업을 지자체가 주도적으로 추진할 경우 중앙정부는 재정을 지원하고, 지자체는 행정적 절차 등을 담당하는 등 중앙정부-지방정부간 상호협력적인 파트너십을 형성할 수 있는 중앙과 지방의 협약제도를 활성화할 필요가 있다. 영국의 LAA(Local Area Agreements)와 프랑스의 계획계약제도를 검토하여 (가칭)계획입지 개발·지원 협약제도 도입 검토(실수요기업, 중앙 및 지방정부간 협약을 통해 계획입지 제공)한다.

2) 중장기과제

□ 계획입지 수급 관리 방안

첫째, 계획입지 총량제를 도입할 필요가 있다. 계획입지 총량제란 계획입지 수급의 합리화를 위해서 시도별 환경에 미치는 영향 및 계획입지 수요 등을 감안하여 총량을 설정하고, 이를 기본으로 하여 계획입지 공급을 조정하는 개념이다. 계획입지 내 산업용지, 주거용지 등 용도지역별 수요추정을 기반으로 시도별 공급총량을 주기적으로 산정하여 관리하고, 총량관리를 효율적으로 운영하기 위해서 총량범위 내 관리하는 시도에 대해서는 국고지원을 우선하는 등 국고지원과 연계하는 방안 등을 고려할 수 있다.

둘째, 계획입지 통합정보망 구축이다. 계획입지의 지정 및 운영현황 등을 분석하고, 합리적인 관리방안 마련을 위해 계획입지 통합 정보망을 구축할 필요가 있다. 정부는 지자체가 계획입지의 수급동향 파악을 지원하기 위해 전국 및 시군 단위의 수급동향과 관련된 정보를 취합하여 각급 지방자치단체에 제공하도록 규정할 수 있으며, 이를 위해 산업입지정보망을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 기 지정된 계획입지의 수급조절방안이다. 수요 등이 상대적으로 적은 기 지정된 계획입지는 타당성 조사 및 개발계획의 재검토를 통해 그 개발 시기를 조절할 필요가 있으며, 필요할 경우 개발면적의 축소 등에 대해서도 신중하게 검토할 필요가 있다. 이러한 검토를 기초로 국가 및 지자체는 기 지정된 계획입지의 개발, 분양시점의 조절 등 계획입지 수급대책을 마련하는 절차도 필요하다.

□ 기 지정된 용지사용 유도

무분별한 지정을 방지하기 위하여 타 제도에 의해서 지정된 계획입지를 우선 활용하도록 적극적으로 유도할 필요가 있다. 계획입지제도의 중복지정 등에 의한 시너지효과가 극대화 되도록 중복지정을 제도적으로 보장 및 장려하되, 중복지정으로 인한 관리권 문제 등을 해결하기 위한 제도적 장치 마련을 병행할 필요가 있다.

□ 계획입지 통합조정위원회 설치

계획입지 지정과 관련된 사항을 통합적으로 검토·조정하기 위하여 국무총리 또는 기획재정부 산하에 “(가칭)중앙 계획입지 조정위원회”를 설치하는 방안을 검토할 수 있다. “(가칭)중앙 계획입지 조정위원회”는 국무총리 또는 기획재정부 장관을 위원장으로 하여 중앙행정기관 차관급 공무원과 관련 전문가 등으로 구성하고, 계획입지 사업의 검토, 국고 지원대상 및 금액의 조정, 계획입지 사업의 평가, 부처 등 관계기관 이견조정 등의 역할을 수행하며, 국토의 효율적 이용·개발·관리를 담당하는 국토교통부를 실무 간사로 지정하여 운영하는 방안을 검토할 수 있다.

또한, ICT, 문화산업정보통신산업·생물산업 등 새로운 산업육성을 위한 입지수요

에 적절히 대응하기 위해 관련부처 산업정책 담당자들이 참여하는 산업입지정책협의회를 구성·운영할 필요가 있다. 이는 단순히 산업입지 수요예측 뿐 아니라, 산업육성을 위한 다양한 입지정책을 협의·추진하는 체계로 활용할 수 있다는 점에서 특히 중요하다고 할 수 있다.

□ 계획입지 다양화

계획입지는 소수의 지역만을 대상으로 다양한 정책적 지원을 통해 성공적으로 운영한 후 주변지역으로 확산하는 것을 목적으로 한다. 이러한 정책목적을 달성하고 과잉공급을 방지하기 위하여 계획입지 지정과 개발을 이원화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

계획입지를 국가가 직접 지정·개발하는 국가계획입지제도와 지자체와 민간이 요구할 경우 절차를 통해 지정·개발하는 일반계획입지제도로 이원화하는 방안이 검토 가능하다. 즉, 국가계획입지는 국가가 전국에 꼭 필요한 지역에 지정 개발하며, 국제적인 경쟁력을 갖추기 위해 필요한 경우에만 선택적으로 한정된 지역에 대해서만 지정 개발하고, 일반계획입지는 지자체나 민간이 일정 기준에 부합 할 경우 지정 신청한 후 절차를 통해 지정한 후 지자체와 민간이 개발. 주로 민간투자를 전제로 지구지정, 규제완화, 세제지원 등에 특례를 적용하는 방식이다. 일본 종합특별구역제도는 국제전략종합특구(인구 100만 이상), 지역활성화종합특구(인구 100만 미만)로 이원화하여 운영 중에 있다.

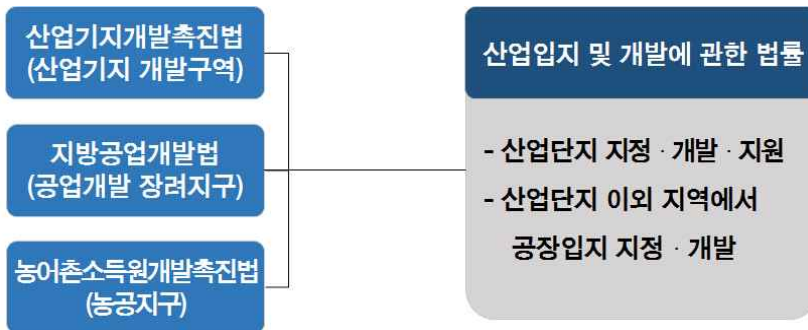
국가계획입지에 대해서는 사업시행자가 전권을 갖고 토지이용계획, 지원, 관리 등을 독자적으로 시행할 수 있는 헌장도시(Charter City) 개념의 기업 및 사업시행자에게 최대한의 편의를 제공하는 방식의 계획입지제도를 검토할 수 있다. 여기서 Charter City 개념은 국가 내 도시국가로서, 헌장(Charter)에 근거하여 거버넌스를 구축하고 운영하는 계획입지를 의미하며, 현재 기 계획입지제도의 한계를 극복하기 위한 대안으로 검토되고 있다.

□ 계획입지 통합법 마련

계획입지의 지정·개발·관리를 통합적으로 정하는 통합법을 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 통합법에 지정, 개발, 관리, 지원 등을 종합적으로 규정하고 적용토록 하며, 계획입지 통합법은 현행 산업법을 확대 개정하는 방안과 새로운 통합법을 제정하는 방안 등을 검토할 수 있다. 산업단지 개발과 관련한 법률을 통합하거나 산업단지 관리와 관련한 법률을 통합하는 등 유사 기능을 수행하는 법령을 통합한 사례가 있으므로 이러한 사례를 배경으로 통합법 제정방안을 적극 추진할 필요가 있다.

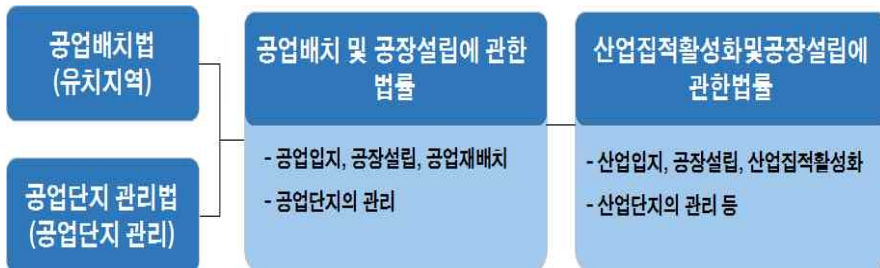
- 1990년에는 산업기지개발촉진법, 지방공업개발법, 농어촌소득원개발촉진법 등으로 다기화되어 있던 산업입지 관련 법률을 산업입지 및 개발에 관한법률(산업입지법)로 통합

< 산업입지법의 통합 >



- 1990년 1월 13일 「공업단지관리법」과 「공업배치법」을 통합하여 「공업배치및공장설립에관한법률」을 신규 제정하였으며, 이후 산업집적활성화및공장설립에관한법률로 개정되었음

< 산업집적법의 통합 >



<표 5-1> 지정단계 정책과제

	정책과제	주요 내용
단기과제	계획입지 장기공급계획 수립	- 개별 계획입지별 장기적인 수급관리를 위해 10년 단위의 전국 및 시도 단위의 공급계획을 수립 의무화
	지정기준 강화	- 계획입지의 지정 기준을 법령에 구체적으로 명시하며, 지정기준은 정성적인 지정기준 뿐만 아니라 정량적인 지정기준을 마련
	중앙정부-지방정부 협약제도 활성화	- 중앙정부-지방정부간 상호협력적인 파트너쉽을 형성할 수 있는 중앙과 지방의 협약제도를 활성화
중장기 과제	계획입지 수급 관리 방안	- 계획입지 총량제 도입 - 계획입지 통합정보망 구축 - 기 지정 계획입지 수급조절
	기 지정된 용지사용 유도	- 타 제도에 의해서 지정된 계획입지를 우선 활용하도록 적극적으로 유도
	계획입지 통합조정위원회 설치	- 계획입지 지정과 관련된 사항을 통합적으로 검토·조정하기 위하여 계획입지 통합조정위원회를 설치 운영 - 산업육성을 위한 입지수요에 적절히 대응하기 위한 관련 부처의 산업정책 담당자들이 참여하는 산업입지정책협의회를 구성·운영
	계획입지 다양화	- 국가계획입지와 일반계획입지 도입
	계획입지 통합법 마련	- 산업법을 확대 개정하는 방안, 새로운 통합법을 제정하는 방안 등을 검토

3. 개발단계

1) 단기과제

□ 해제 기준 구체화

대부분의 계획입지 제도는 해제 조건으로 개발전망이 없게 된 경우 등으로 구체적인 기준이 없거나 미흡한 상황이다. 따라서 산업법 등의 해제 기준을 참고하여 향후 계획입지의 해제기준과 절차를 명확하게 규정하여 구체화할 필요가 있다. 일례로 계획입지 해제 요건은 보상 완료 비율(5년 이내 50% 이하 등), 실시계획 승인 신청기간

(지정 후 3년 이내 등) 등을 지정 해제조건으로 도입하는 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 또한, 기간 내 해제조건 미 이행 시 다음날로부터 해제되는 것으로 간주하는 해제 강제조항을 신설하여 해제이행을 자동화하며, 지정 해제 후에는 국토의 계획및이용에관한법률에 의하여 시·군도시관리계획으로 환원하는 것을 원칙적인 절차로 명시할 필요가 있다.

2) 중장기과제

□ 선택적 맞춤형 지원 제도

계획입지 인센티브는 기존 총족 시 자동으로 부여되는 조세감면제도와 같은 경직적인 인센티브제도를 중장기적으로 축소하고, 동일한 인센티브로 수혜자의 만족을 증대시킬 수 있도록 투자자가 인센티브를 협상을 통해 선택할 수 있는 인센티브 메뉴 선택제도 도입 등을 검토할 필요가 있다. 총 인센티브액은 사전 심사를 통해 정하고, 투자자가 필요에 따라 인센티브 중 사업장 임대료, 연구개발비, 고용비용 등의 항목을 선택할 수 있도록 탄력적으로 운용하는 방안을 검토할 수 있다. 필요할 경우 지역특화발전특구 사례와 같이 행정적인 지원도 메뉴 선택제를 적극 도입하는 방안을 검토할 수 있다.

□ 지구(단지) 전환제도 도입

계획입지 지정 후 개발이 지연되거나 지정 목적 달성이 어려운 경우 타 제도에 의한 지구(단지)로 전환하여 개발 될 수 있도록 허용하는 제도를 도입하는 방안도 검토할 필요가 있다. 일례로, 익산/광주평동 외국인투자지역과 같이 추진실적이 부진한 외투계획입지는 일반산업단지로의 전환을 통해 해당 법률에 의한 지구(단지) 지정의 효력을 정지하고 해당 법률에 의해 개발하고 운영하는 식으로 새로운 변화를 모색할 수 있다.

<표 5-2> 개발단계 정책과제

	정책과제	주요 내용
단기과제	해제 기준 구체화	- 해제요건을 구체적으로 제시하고, 해제조건 미 이행 시 다음날로부터 해제되는 것으로 간주하는 해제강제조항을 신설
중장기 과제	선택적 맞춤형 지원 제도	- 투자자가 인센티브를 협상을 통해 선택할 수 있는 인센티브 메뉴 선택제도 검토
	지구(단지) 전환제도 도입	- 계획입지 지정 후 개발이 지연되거나 지정 목적 달성이 어려운 경우 타 제도에 의한 지구(단지)로 전환하여 개발

4. 관리단계

1) 단기과제

□ 계획입지 관리방안

국토의 효율적 이·육·개발을 위해서는 계획입지 개발도 중요하지만 관리도 매우 중요하다. 특히 기 지정된 계획입지를 지속적으로 유지 관리하는 것이 개발 못지 않게 중요한 문제이다. 따라서 계획입지에 대한 관리를 체계적으로 하기 위해서 다양한 대안을 검토할 필요가 있다. 개별 계획입지를 각 부처가 해당 계획입지를 관리하는 방안, 특정 부처가 모든 계획입지를 관리하는 방안, 계획입지 관리기관을 신설하는 방안, 지자체가 관리하는 방안 등을 검토하여 대안을 마련할 필요가 있다. 계획입지의 관리 대상은 주로 기반시설이므로 지자체가 관리하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 다만 기업지원이나 연구소지원 등은 부처의 고유 업무영역을 감안하여 해당 부처가 담당하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

□ 계획입지 모니터링 시스템 구축

정부는 중장기 계획입지 공급계획에 의한 개발·공급실적을 조사하여 시도별로

주의 또는 경계 수준임을 사전에 예고하여 적정 규모의 계획입지 공급이 유지되도록 하는 모니터링 시스템을 구축할 필요가 있다. 이러한 모니터링 시스템으로 시도의 계획입지 공급량이 수요의 100%~200%미만인 경우 「주의」, 200%이상인 경우 「경계」 등을 발령하는 등 계획입지 모니터링체계를 구축할 필요가 있다. 모니터링은 지정단계-집행단계-관리운영단계에 이르는 전체 과정을 대상으로 할 필요가 있으며, 지자체에 의하여 정보시스템에 실시간 자료를 정량적으로 입력하고, 실제 사례를 통하여 정성적인 모니터링 실시하는 방안 등을 강구할 필요가 있다. 계획입지 모니터링이 제대로 적용되기 위해서는 정보망의 구축이 무엇보다 필요하다.

2) 중장기과제

□ 계획입지 성과평가·지원시스템 구축

계획입지 성과평가·지원시스템을 구축하여 지자체의 책임성 강화와 창조적 사업 수행을 도모하고, 성과평가 결과 계획입지 사업을 성공적으로 집행한 지자체에는 더 많은 인센티브를 주고 그렇지 못한 지자체에는 권한과 재원을 차등화할 필요가 있다. 평가 항목으로서 사업운영(재원조달 실적 등), 사업성과(개발사업 추진실적, 투자유치 실적) 등이 기준이 될 수 있으며, 영국의 공공서비스협정(Public Service Agreement) 제도, 대통령직속 지역발전위원회 광특회계사업 평가 후 예산반영 제도 등을 검토하여 수용할 필요가 있다. 이러한 기준을 활용하여 계획입지에 대해서 정기 및 수시 평가를 통해 목표 달성 여부를 평가하여 결과에 따라 지원과 제한하는 제도를 도입할 수 있다. 현재 경자구역과 연구특구는 성과평가를 하여 차등지원하는 제도는 있으나 유명무실한 상황이며, 산업단지는 성과평가제도가 없다.

□ 계획입지 지정·개발 일원화 및 운영·관리 전문화

계획입지의 통합화는 지정 및 개발을 일원화하고 운영 및 관리를 전문화하는 방향에서 추진하는 것이 바람직하다.

지정·개발의 일원화는 해당 부처가 사업 추진을 위해 계획입지가 필요할 경우 계획입지 지정 및 개발을 담당 부처(국토부)에 요청하면 지정 및 개발관련 법률(산업법)에 의해 계획입지를 지정 및 개발하고, 개발 이후 관리·운영은 요청한 각 부처가 담당하는 방안을 강구할 수 있다. 현재 국가식품산업클러스터(농림식품부), 첨단의료 복합단지(복지부), 국제과학비즈니스벨트(미래부) 등의 경우 해당 부처가 계획입지를 요청하여 산업단지로 지정한 후 해당 부처가 운영하는 방식으로 추진하고 있다.

계획입지 제도(경자구역, 연구특구, 외국인 투자지역)가 모두 산업단지를 기반으로 하고 있으며, 각 제도에서 산업용지를 공급할때 산업법에 의한 절차와 산업입지정책 심의회 심의를 거치도록 의무화하고 있다는 점에서 지정 및 개발단계에서는 산업단지를 기반으로 통합하고, 그 외 관리운영 단계에서 개별 소관부처들이 관리하는 방식을 검토할 수 있다.

또한, 계획입지의 체계적 공급을 위해 현행 산업법을 정책법, 개발법, 재생법 등을 전문화하고, 계획입지의 지정·개발은 산업입지개발법(계획입지개발법)에 의해서 통합적으로 추진하는 체계를 마련할 필요도 있다. 운영관리 전문화의 경우, 지정·개발 이후 계획입지의 운영·관리는 부처별 고유업무를 감안하여 개별부처에서 담당하도록 하는 방식으로 분리하는 것이다.

<표 5-3> 관리단계 정책과제

	정책과제	주요 내용
단기과제	계획입지 관리 방안	- 계획입지 총량제 도입 - 계획입지 통합정보망 구축 - 기 지정 계획입지 수급조절
	계획입지 모니터링 시스템 구축	- 장기 계획입지 공급계획에 의한 개발·공급실적을 조사하여 시도별로 주의 또는 경계 수준임을 사전에 예고하여 적정 공급·관리를 유도
중장기 과제	계획입지 성과평가 지원시스템 구축	- 성과평가를 통해 계획입지 사업을 성공적으로 집행한 지자체에는 더 많은 인센티브를 주고 그렇지 못한 지자체에는 권한과 재원을 차등화
	지정·개발 일원화 및 운영·관리 전문화	- 지정·개발 일원화 - 운영관리 전문화

5. 제도별 정책방안

1) 산업입지법 정책방안

산업입지법은 계획입지의 지정 및 개발에 관해서는 매우 정교한 규정을 운영하고 있으나 평가 및 관리는 아직은 미숙한 실정으로, 미숙한 부분에 대한 보완을 통하여 계획입지의 모범적인 법률이 되어야 할 것이다.

산업입지법은 우선 지정기준과 관련하여 현재 정성적인 지정기준을 규정하고 있으므로 이에 정량적인 기준을 추가하여 지정기준을 정교하게 할 필요가 있다. 또한 산업단지 지정 및 개발 단계에서 추진현황에 대한 평가시스템을 마련하고, 산업부 뿐만 아니라 농림부, 복지부, 미래부, 문화부, 중소기업청 등의 관계자들이 참여하는 통합조정위원회를 구성하여 산업용지 수급 등에 대한 수요를 파악하여 적절한 공급하는 시스템을 구축토록 한다. 그리고 산업의 다양한 수요에 대응하기 위해 선택적 맞춤형 지원제도 도입을 검토하고, 모든 계획입지의 지정·개발을 통합적으로 지원할 수 있는 통합법을 산업입지법으로 통합하는 것을 검토한다.

2) 연구특구법 정책방안

연구특구는 지정기준이 정량적 기준으로 규정하고 있어 자의적인 해석을 배제하는 측면에서는 합리적인 운영이 가능하나 진행중인 사업에 대한 모니터링이 부족함으로 모니터링제도를 도입할 필요가 있다. 또한 미래 수요에 대한 추정과 이에 적합한 용지 공급을 위한 장기 종합계획의 수립제도가 도입하여 계획적인 공급이 가능토록 유도하며, 연구특구 지정 후 일정기간 동안 미개발될 경우 다른 계획입지제도로 전환할 수 있는 전환제도를 도입할 필요가 있다. 그리고 연구특구의 지정기준이 너무 과다(연구소, 대학, 산업단지 등의 모두 충족해야 지정가능)하여 이를 만족시키기 위해서는 넓은 면적을 지정해 함으로 특구의 정합성과 클러스터로서의 기능 활성화가 어려운 실정이므로 이를 위한 지정기준을 국가와 일반 연구특구로 이원화하고 이에 맞는 연구특구를 지정하도록 유도한다.

3) 경제자유구역법 정책방안

경제자유구역은 해제기준이 엄격하고 연차별 평가를 통하여 이익과 불이익을 제고하는 등 모니터링제도가 우수하게 운영되고 있으나 일부 제도 보완이 필요하다. 우선 지정 기준을 정량적 기준을 마련하여 자의적인 판단이 배제되도록 하며, 장기 수급계획을 수립하여 계획적인 공급이 이루어지도록 한다. 그리고 경제자유구역 내 다양한 입주업종이나 기능 등을 고려하여 선택적 맞춤형 지원시스템을 도입토록 하며, 지정 후 일정기간 미개발 시 타 용도나 계획입지로 전환하도록 하는 제도를 도입토록 한다.

<표 5-4> 제도별 정책과제

제도구분	주요 내용
산업단지	- 지정기준 강화, 계획입지 성과평가·지원시스템 구축, 모니터링 시스템 구축, 통합조정위원회 설치, 선택적 맞춤형 지원 제도, 통합법 마련
연구특구	- 장기공급계획 수립, 모니터링 시스템 구축, 해제 기준 구체화, 수급 관리 방안, 지구(단지) 전환제도 도입, 유형 다양화
경제자유구역	- 지정기준 강화, 장기공급계획 수립, 선택적 맞춤형 지원 제도, 지구(단지) 전환제도 도입

	제 6 장 결론 및 향후 연구 과제	
--	------------------------	--

결론 및 향후 연구과제

본 장에서는 연구의 결론으로서 지정·개발·관리 등 단계별로 단기·중장기 정책과제를 요약하고 향후 연구과제를 정리하였다.

1. 결론

국토의 효율적 이용과 산업육성을 위한 계획적인 입지공급을 목적으로 공공과 민간에 의해 공급되는 단지개발 방식의 입지가 개별법에 근거하여 다양한 부처에서 산발적으로 공급되고 있다. 산업육성을 주된 목적으로 공급하는 계획입지의 종류로는 산업단지, 경자구역, 연구특구, 국제과학비즈니스벨트, 첨단의료복합단지, 기업도시, 도청이전 신도시, 혁신도시 등 다양하며, 다양한 부처가 다양한 법률에 근거하여 공급하고 있다.

이처럼 다양한 부처에서 각각의 개별법에 의해 공급되고 있는 계획입지들은 세부적인 목적에는 차이가 있지만, 특정 산업의 육성을 위해 특정지역을 지정하고 개발한다는 점에서는 근본적으로 유사하다고 할 수 있다. 주요 계획입지제도인 산업단지, 경자구역, 연구특구의 경우만 하더라도 지정목적, 유치산업 등에 대한 차별성이 미흡하고, 토지이용계획 또한 산업 및 연구개발, 주거 등을 위한 복합단지 개발의 형태로 대동소이하다. 또한 각각의 계획입지에서 활용 가능한 사업별 인센티브도 세제감면 및 기반시설 설치 지원 등 사실상 큰 차별성이 없다. 이러한 상황에서

선택과 집중, 확산이라는 본래의 목적 보다는 정치적 목적에 의한 지역별 배분에 의한 과잉 지정의 양상을 보이고 있으며, 유사한 기능을 수행하는 특구제도 남발로 차별성 부족과 불필요한 경쟁이 발생하며, 한정된 재원으로 여러 특구에 분산 지원함으로써 어느 하나도 제대로 성공하지 못하는 딜레마가 나타나고 있다.

국토의 효율적 이용을 극대화하고 과잉지정과 미개발에 따른 문제점을 해소하고, 제정의 낭비요소를 제거하기 위해서는 산업육성이라는 유사한 목적을 지닌 계획입지 제도의 체계적 공급·관리방안을 지정단계, 개발단계, 관리단계 등으로 나누어 단기, 중장기과제로 구분하여 제안하였다.

지정단계의 단기 정책과제로 계획입지 장기공급계획 수립방안, 지정기준 강화, 중앙정부-지방정부 협약제도 활성화 등, 그리고 중장기적 정책과제로 계획입지 수급 관리 방안, 기 지정된 용지사용 유도, 계획입지 통합조정위원회 설치, 계획입지 다양화, 계획입지 통합법 마련 등을 제안하였다.

개발단계의 단기정책과제로 해제 기준 구체화를 제안하였으며, 중장기과제로 선택적 맞춤형 지원 제도, 지구(단지) 전환제도 도입 등을 제안하였다.

관리단계의 단기정책과제로 계획입지 관리 방안, 계획입지 모니터링 시스템 구축 등을 제안하였으며, 중장기 정책과제로 계획입지 성과평가·지원시스템 구축, 지정·개발 일원화 및 운영·관리 전문화 등을 제안하였다.

한편 제도별 미비점을 보완하기 위하여 산업법에는 지정기준 강화, 성과평가·지원시스템 구축, 모니터링 시스템 구축, 통합조정위원회 설치, 선택적 맞춤형 지원 제도, 통합법 마련 등을 제안하였으며, 연구특구법에는 장기공급계획 수립, 모니터링 시스템 구축, 해제 기준 구체화, 수급 관리 방안, 지구(단지) 전환제도 도입, 유형 다양화 등을 제안하였으며, 경제자유구역법에는 지정기준 강화, 장기공급계획 수립, 선택적 맞춤형 지원 제도, 지구(단지) 전환제도 도입 등을 제안하였다.

2. 향후 연구과제

본 연구에서는 계획입지 중 산업용지 공급을 목적으로하는 산업단지, 연구특구,

경자구역 등에 대해서 현황과 문제점을 분석하였다. 그리고 이들 계획입지에 대해서 지정단계, 개발단계, 관리단계 등으로 나누어 정책과제를 제안하였다.

그러나 산업용지 공급을 목적으로 하는 계획입지의 종류로는 산업단지, 경자구역, 연구특구 이외에도 국제과학비즈니스벨트, 첨단의료복합단지, 기업도시, 도청이전 신도시, 혁신도시 등 다양하며, 다양한 부처가 다양한 법률에 근거하여 공급하고 있다.

따라서 향후 연구는 다양한 유형의 계획입지에 대해서 단계별로 문제점과 정책과제를 제안하기 보다는 특정 단계나 주제에 대해서 심도있는 문제점 분석과 정책제안이 필요하며, 각각의 계획입지제도가 각 부처별로 운영되고 있음을 감안하여 관련 연구기관간의 공동연구가 필요하다.

향후 모든 계획입지를 대상으로 지정·개발의 통합화와 운영·관리의 전문화에 대한 집중적인 연구가 필요하며, 기존 제도를 통합한 새로운 계획입지 제도의 도입도 검토할 필요가 있다. 이러한 연구를 위해 관련 연구기관이 공동으로 참여하여 추진할 필요가 있으며, 다양한 입장에서 국토의 계획적 활용과 계획입지의 당초 목적을 달성하기 위한 효율적인 제도개선이 가능할 것이다.

REFERENCE

참고문헌

경제자유구역기획단(www.fez.go.kr)

공장설립온라인지원시스템(<https://www.femis.go.kr>)

관계부처합동. 2013. 제1차 경제자유구역 기본계획(안)

국토교통부산업입지정보센터. 2014 전국 산업단지통계.

국토교통부. 2015. 대구국가산업단지 산업단지계획 변경 고시문.(2015.5)

기획재정부. 2014. 경제특구 활성화지원사업군 심층평가 결과 및 지출 효율화 방안

대구경북경제자유구역청 홈페이지(<http://www.dgfez.go.kr/>)

대구경북경제자유구역청. 2013. 대구테크노폴리스일반산업단지 지정(개발계획)변경 및
실시계획 변경 승인 지형도면고시(고시 제2013-27호)

대구연구개발특구 홈페이지(<https://dg.innopolis.or.kr>)

산업입지정보시스템(www.industryland.or.kr)

산업통상자원부. 2014. 대구경북경제자유구역 수성의료지구 개발계획 변경 승인 및
지형도면 고시(고시2014-34호)

연구개발특구 종합포털(www.innopolis.or.kr/)

외국인투자지역 통합관리시스템

일본내각부 ‘지방창생추진실(地方創生推進室)’홈페이지

(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/index.html>)

한국산업단지공단. 전국산업단지 현황통계(14.4분기)

S U M M A R Y

SUMMARY

A P P E N D I X

부록

계획입지의 체계적 공급관리를 위한 전문가 조사

안녕하십니까?

국토연구원은 국토의 효율적 이용과 개발에 관한 정책수립을 위해 설립된 국무총리실 산하의 정부출연연구기관입니다.

저희 원에서는 연구원 자체 기본과제로 「계획입지의 통합적 공급관리방안 연구」를 수행 중에 있으며, 본 조사는 우리나라 계획입지제도(산업단지, 경제자유구역, 연구개발특구)의 문제점을 파악하고, 향후 계획입지제도의 개선방향을 모색하기 위한 목적으로, 산업단지, 경제자유구역, 연구개발특구 관련 전문가를 대상으로 실시합니다.

업무에 매우 바쁘시겠지만, 본 조사가 우리나라 계획입지제도의 문제점과 개선방향을 강구하기 위한 중요한 자료가 될 것이라는 점을 감안하시어 조사에 성실히 답하여 주시기 부탁드립니다.

감사합니다.

※ 본 조사에서 수집되는 모든 정보는 오직 통계목적으로만 사용되며, 귀사의 기밀유지는 절대 보장됩니다.

2015년 11월

국토연구원

조사와 관련하여 궁금한 사항이 있으시면 아래 연락처로 문의해주십시오

책임 : 국토연구원 국토계획연구본부 장철순 산업입지연구센터장

(031-380-0202, csjang@krihs.re.kr)

문의 : 국토연구원 국토계획연구본부 이윤석 연구원

(031-380-0365, yslee@krihs.re.kr)

1. 귀하께서는 계획입지제도(산업단지, 경제자유구역, 연구개발특구)를 운영 및 연구한 경험이 있습니까?

1	2
있다	없다

1-1. 경험이 있다면 어떤 계획입지제도입니까?. 경험했던 제도는 모두 선택해 주십시오

1	2	3
산업단지	경제자유구역	연구개발특구

2. 계획입지가 국가 및 지역경제 성장에 기여했다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5
전혀 기여하지 못했다	기여하지 못했다	보통 기여했다	많이 기여했다	매우 많이 기여했다

→ 1, 2번을 선택하시 분은 3번 문항으로 이동하세요

2-1. (3, 4, 5번을 선택하신 분만 체크해 주세요.) 각각의 계획입지제도가 국가 및 지역경제 성장에 어느 정도 기여했다고 평가하십니까?

구분	보통 기여했다					매우 많이 기여했다				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
산업단지										
경제자유구역										
연구개발특구										

3. 현재 우리나라의 계획입지제도에 대해서 어떻게 생각하십니까? 동의 정도에 따라 10점 척도(전혀 부동의 1, 전적으로 동의 10)로 표시해 주세요

구분	부동의 동의									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1) 계획입지의 종류가 너무 많다										
2) 지정·개발 절차가 복잡하다										
3) 지정개발 부처가 다양하다										
4) 무분별한 지정이 이루어지고 있다										
5) 무계획적인 개발이 이루어지고 있다										
6) 개발 후 미분양이 심각하다										
7) 분양 후 활성화가 미흡하다										
8) 관리·운영 절차가 복잡하다										
9) 운영·관리 부처가 다양하다										
10) 운영·관리 대상시설의 주체가 복잡하다										
11) 예산 등의 부족으로 운영·관리가 소홀하다										
12) 지원절차가 복잡하다										
13) 지원의 종류가 단순하다										
14) 지원 금액이 적다										
15) 법률에 따라 지원내용이 상이하다										
16) 지원기준이 불분명하다										

4. 계획입지제도가 앞으로도 계속 필요하다고 생각하십니까

1	2
필요없다	필요하다

→ 1번을 선택하시 분은 5번 문항으로 이동하세요

4-1. 계획입지제도가 앞으로도 계속 필요하다면 어떻게 하는 것이 좋다고 생각하십니까?

→ 계획입지의 공급은 지정·개발과 운영·관리로 나눌 수 있습니다. 향후 계획입지제도를 개정한다면 지정·개발과 운영·관리를 조정하는 방안이 필요할 것 같습니다. 다음의 내용을 참고하시어 답변을 부탁드립니다.

현재 법률	현행 법률체계에 의한 지정, 개발, 운영, 관리제도를 유지
부분통합	특정 법률에 의한 지정·개발을 통합, 운영·관리는 개별 법률에 의해서 운영
	특정 법률에 의한 운영·관리를 통합, 지정·개발은 개별 법률에 의해서 운영
일원화	지정·개발과 운영·관리를 기존 법률이나 새로운 법률로 통합
새로운 계획입지법	지정·개발, 운영·관리, 지원제도 등을 새롭게 규정하는 새로운 법률 제정

1	2	3	4
현재가 좋다	지정·개발/ 운영·관리 부분 통합	지정·개발/ 운영·관리 일원화	새로운 계획입지제도 도입

→ 1, 3, 4번을 선택하시 분은 5번 문항으로 이동하세요

4-1. (2번을 선택한 분만 답변해 주시기 바랍니다.) 계획입지제도의 효율적인 시행을 위하여 지정·개발과 관리·운영을 부분 통합한다면 어떻게 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

1	2
지정·개발은 통합하되, 운영·관리는	운영·관리는 통합하되, 지정·개발은

현행대로 개별 법률로 유지	현행대로 개별 법률로 유지
----------------	----------------

5. 계획입지의 공급은 지정, 개발, 운영·관리 단계로 나눌 수 있습니다.

국토의 효율적 관리 측면에서 어느 단계가 가장 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3
지정단계	개발단계	운영·관리단계

6. 현행 계획입지의 문제점을 해결하고 효율적 관리와 활성화를 위해 필요한 정책과제를 단계별로 3가지만 선택해 주십시오.

구분	정책과제	주요 내용
1. 지정 단계	중장기공급 계획 수립	계획입지의 중장기적인 수급관리를 위해 10년 단위 공급계획 수립을 의무화
	지정기준 강화	지정기준을 정성적인 지정기준 뿐만 아니라 정량적인 지정기준을 마련하여 법령에 구체적으로 명시
	지정 시 사전검증제도 도입	지정 전 중복성, 실현가능성 등을 검증하여 승인하는 제도 도입 검토
	계획입지 총량제 도입	시도별 계획입지 총량제 도입
	계획입지 수급을 위한 정책 협의회 설치	계획입지 수급을 위한 관련 부처 정책협의회를 구성·운영
	협약제도 활성화	계획입지의 계획적 공급을 위한 중앙과 지방정부간 협약제도 도입
	기 지정된 용지의 중복지정	타 제도에 의해서 지정된 계획입지를 중복 지정하는 것을 적극적으로 유도
2. 개발 단계	모니터링 시스템 구축	지정된 계획입지가 제대로 개발되는지 수시로 모니터링하여 적정 개발을 유도
	계획입지 정보망 구축	모든 계획입지 정보를 통합한 통합정보망을 구축하여 개발진행 상황을 점검
	맞춤형 지원 제도	투자자가 인센티브(지원, 규제완화)를 협상을 통해 선택할 수 있는 인센티브 선택제도 도입
	전환제도 도입	지정 후 개발이 지연되거나 지정 목적 달성이 어려운 경우 타 제도에 의한 지구(단지)로 전환하여 개발
	해제 기준 구체화	지정 후 일정기간 동안 개발이 지연될 경우 해제조항을 구체적으로 법률에 반영
3. 운영 관리 단계	통합관리기관 설치	계획입지 공급 후 기업유치 등을 활성화 하기 위한 운영·관리기관 통합
	성과평가시스템 구축	성과평가를 통해 지자체에 권한과 재원을 차등화
	모니터링 시스템 구축	중장기적인 공급계획에 의한 공급과 개발실적을 수시로 모니터링 하여 적정 공급·관리를 유도
	해제 기준 구체화	개발 후 운영이 지지부진한 경우 해제요건을 구체적으로 제시하고 법률에 강제조항으로 반영

< 응답자 정보 >

구 분	①공무원 ②연구기관 ③교수
연락처	전화번호, 이메일

국토연 2015-1

계획입지의 체계적 공급·관리방안 연구

지 은 이 장철순, 김진범, 박경현, 이윤석

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2015년 12월 31일

발 행 2015년 12월 31일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

가 격 7,000원

ISBN 89-8182-443-6

한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 B170300

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2015, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 네이버에서 제공한 나눔글꼴이 적용되어 있습니다.