
工業配置政策이 地域隔差解消에 기여한 效果

李 元 暎

▷ 目 次 ◁

- I. 序
- II. 우리나라 工業의 地域的 分布
- III. 立地統制政策
- IV. 立地誘因政策
- V. 工業團地의 造成
- VI. 製造業의 地域間 移轉實態
- VII. 結論 및 政策建議

I. 序

우리나라에서 企業의 立地에 관하여 政府의 적극적인 干與가 시작된 것은 1970年度 초반 부터라고 할 수 있다. 이와 같은 政策을 통칭하여 工業配置政策(industrial location po-

licy)이라 한다. 工業配置政策은 여러 가지 수단을 내포하고 있는 것으로 이를 크게 나누어 세 가지 類型으로 구분할 수 있다. 첫째, 企業의 立地에 관하여 직접적인 統制를 가하는 政策이다. 公害業所에 대한 移轉命令, 工場新設에 대한 許可制, 開發制限區域의 設定 등이 이와 같은 직접적인 統制政策이다. 둘째, 企業으로 하여금 特定地域에 立地하도록 「인센티브」를 부여하는 政策이다. 地方移轉事業體에 대한 金融·稅制上的 혜택, 地方工業團地 入住企業에 대한 地方稅 免除 등이 여기에 포함된다. 셋째, 工業團地의 조성이다¹⁾.

本稿의 목적은 이와 같은 工業配置政策이 地方經濟의 活性化에 기여한 效果를 分析하여 앞으로의 바람직한 政策方案을 모색하는 데 있다.

地域間 工業配置에 관련된 研究는 그동안 여러 學者에 의하여 研究되어 왔다. 朴杉沃과 James Wheeler와의 共同研究(1982)에서는 製造業 雇傭水準의 變遷추이를 計量的 方法으로 分析하였다. 崔相喆과 宋丙洛의 研究(1984)에

筆者：韓國開發研究院 研究委員

* 本論文의 草稿를 읽고 유익한 비평을 하여 준 郭泰元, 金鍾基 博士에게 감사를 표하며 아직도 남아 있을지 모르는 어떠한 오류도 필자의 책임임을 밝혀둔다.

1) 道路, 港灣, 水資源開發 및 下水道 등의 社會間接資本 施設에 대한 投資도 이러한 政策의 일부로서 해석할 수 있다. 그러나 여기에 대한 고려는 本稿에서 제외하였다.

서는 首都圈地域內에 있는 製造業體가 首都圈의 주변지역이나 타지역으로 移轉하는 데 있어서 工業配置政策이 기여한 역할을 설문조사에 의하여 分析하였다. 黃明燦의 研究(1982)에서는 人口移動, 立地條件의 改善, 產業構造의 轉換 등의 세 變數가, 地域隔差의 變動係數에 미친 영향을 분석하고 立地條件, 즉 政府의 立地政策은 不均衡化의 방향으로 作用하였음을 밝혀 내었다.

이상에서 言及된 論文 이외에도 工業配置政策과 관련된 研究가 다수 있었으나 현재까지의 研究는 대체로 地域間의 隔差와 총체적인 工業配置政策과의 관계를 計量的으로 分析하는 데 그 主要目的이 있었다. 이를 다르게 해석하면 구체적으로 어떤 個別的 政策의 效果를 分析하기보다는 工業配置政策이라는 總體的인 政策의 效果를 分析하였기 때문에 각기 다른 政策手段에 대한 個別的 分析은 별로 없었다. 따라서 工業配置政策의 制度的 發展을 위한 政策樹立에 직접적으로 도움을 줄 수 있는 研究는 별로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

工業의 地域間 配置에 대하여 政府가 간섭하게 되는 理論的 根據로 흔히 公平性和 效率性이 提示된다. 自由市場經濟下에서 公平性은 일반적으로 보장되는 것은 아니며 이에 대한 政府의 역할이 필요하다. 工業立地의 大小가 地域間에도 工業化를 하게 된 시점의 차이라든지 기술의 발전에 따른 산업 구조의 변천 등의 이유 때문에 地域間 隔差는 커질 수 있다. 이러한 地域間 工業化 정도의 차이는 필연적으로 地域間의 所得隔差를 수반하게 된다. 우리나라에서 首都圈과 嶺南圈을 核으로 工業配置가 치중됨에 따라 相對的으로

太白圈, 湖南圈의 工業化는 정체되었으며 이에 따라 이 地域의 1人當所得 역시 낮은 현상을 보여주고 있다. 따라서 工業의 配置에 대하여 政府가 干與함으로써 地域間 工業의 均衡있는 發展을 기하게 되며 이는 또한 地域間 所得分配의 衡平化를 촉진한다.

工業配置政策의 다른 또 하나의 目的은 經濟的 效率性을 높이는 것이다. 즉 企業의 立地決定에서 市場의 失敗가 발생되지 않도록 대처하는 정책을 의미한다. 구체적인 이유를 몇 가지 제시하자면 다음과 같다. 첫째, 公害 產業이 住居地域에 入住하는 것은 社會的으로 바람직하지 않다. 그러나 企業은 이러한 側面을 고려하지 않고 立地하기 때문에 이에 대한 政府의 干與가 필요하다. 둘째, 工業의 集積은 人口의 過密化 現象을 가져오고 이에 따른 社會的 費用의 증대를 초래하게 된다. 首都圈 地域에서 야기되는 交通問題가 시사하는 바와 같이 都市의 크기가 適正規模를 초과하면 單位當 輸送量을 처리하기 위한 公共財의 費用이 증가된다.

이와 같이 都市의 크기에는 適正規模가 있어서 그 이하에서는 集積에 의한 規模의 經濟가 존재하나 그 이상에서는 規模의 不經濟가 발생한다. 市場機能만으로 이러한 規模의 不經濟를 방지할 수 없기 때문에 政府의 역할이 필요하게 된다. 셋째, 工業이 한 地域으로 集中되면 필연적으로 勞動力, 즉 人口의 移動이 수반되어야 하나 이에 따른 社會的 費用이 증대된다. 人口集中地域의 住宅問題, 交通을 떠난 失鄉民들의 상대적인 박탈감, 地域構成員間의 상이한 年齡分布로 인해 발생하는 각종의 社會적 問題 등이 이러한 社會的 費用의 몇 가지 예라고 하겠다. 따라서 人口의 移動

을 적게 할 수 있는 방향으로 工業의 配置를 유도하는 것이 필요하다.

結論적으로 工業配置政策의 목적은 公平성과 效率성을 조화있게 추구하는 데 있다고 하겠다. 흔히 工業配置政策의 목적을 公平성만을 추구하기 때문에 그 對價로 효율성을 저하시킨다는 견해가 있으나 이러한 견해가 항상 옳은 것은 아니다. 때로는 工業配置政策이 經濟의 效率성을 높일 수 있는 方便이 될 수도 있기 때문이다. 따라서 工業配置政策을 수립할 때는 效率성과 公平성에 대한 조화있는 배려가 필요하다.

우리나라에서 工業配置政策은 大別하여 다음의 두 가지 목적을 추구하기 위하여 施行되었다고 할 수 있다. 첫째, 大都市圈 특히 首都圈의 人口集中을 방지하기 위한 對策이다. 首都圈의 급격한 人口增加는 公害, 住宅, 交通, 安保 등에서 많은 문제를 초래하였기 때문에 이에 대한 對策으로서 工業配置政策이 施行되었다. 둘째, 地域間的 均衡있는 發展이다. 60年代 이래 우리나라는 據點成長方式을 채택하였기 때문에 首都圈과 嶺南圈을 축으로 한 地域은 급격한 성장을 하였으나 餘他の 地域은 相對的 所得隔差, 失業率의 上昇, 故鄉을 떠난 移住民들의 문제가 발생되었고, 이는 곧 落後地域住民의 불만의 증대를 의미한다. 따라서 이에 대한 對策으로 製造業의 地方移轉을 촉진하고자 하는 정책이 추구되었다.

그런데 앞에서 언급된 두 가지 목적이 항상 동시에 추구될 수 있는 것은 아니다. 예를 들어 서울中心地에 있던 工場이 서울의 주변지역으로 移住하게 되면 大都市의 人口分散이라는 목적은 달성하게 되나 首都圈 이외의 落後地域의 발전에는 영향이 없다. 따라서 어떤

政策을 評價함에 있어서 이러한 두 가지 목적에 대한 效果分析은 구분되어야 한다. 앞에서 밝힌 바와 같이 本章에서는 工業配置政策이 미친 영향을 後者에 主안점을 두고 分析하고자 한다. 다시 말하면 本章에서는 工業配置政策이 大都市圈 人口分散에 미친 영향보다는 落後地域의 活性化에 끼친 영향을 밝히는 데 그 주된 목적이 있다.

工業配置와 관련된 政策은 여러 가지 立法措置에 그 根據를 둔 것인데 그중에서도 核心이 되고 있는 立法措置는 工業配置法과 地方工業開發法이다. 工業配置法은 1977年度에 制定된 것으로 그 목적은 “工業을 合理的으로 配置하여 적정한 工業立地를 조성하고 工場의 再配置를 促進함으로써 過度한 企業의 集中을 방지하여 均衡있는 國民經濟의 發展과 國民福祉增進에 기여하는 것”이라고 同法에 明記되어 있다. 同法에서는 工業配置基本計劃의 樹立, 工場의 立地, 工場의 再配置 등에 관한 規定이 있어서 우리나라 工業配置政策의 骨格이 되고 있다. 地方工業開發法은 1970年度에 制定된 것으로 그 목적은 “工業의 適正한 地方分散을 촉진하여 地方間的 經濟的 隔差를 완화하고 雇傭機會의 증대에 기여하는 것”이라고 표현되어 있다. 同法에는 地方工業開發 獎勵地區와 관련하여 指定要件, 造成을 위한 支援, 財産處分, 租稅減免 등의 규정이 있다.

上記한 두 가지 法令 이외에도 產業基地開發促進法, 地方工業法, 都市計劃法, 中小企業進興法, 輸出自由地域設置法 등이 工業配置와 관련된 여러 가지 정책의 근거가 되고 있으나 이들에 대한 자세한 설명은 생략하였다.

이와 같은 法令을 근거로 하여 施行되는 工業配置政策은 序頭에서 언급된 바와 같이 그

類型에 따라 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 工場立地에 대한 直接的인 規制 및 統制, 둘째, 稅制上的 支援 등에 의한 立地誘因, 셋째는 工業團地의 造成이다. 이러한 政策이 각각 獨立的인 것은 물론 아니다. 工場立地에 대한 統制는 工業團地의 造成과 관련되어 있으며 稅制支援 중 일부도 工業團地와 관련되어 施行되고 있다. 따라서 이러한 政策手段 구분은 완벽한 것은 아니지만 論理展開의 편의상 이러한 구분에 의거하여 政策의 내용 및 효과를 本稿에서 검토해 보기로 한다.

다음 章에서는 우리나라 工業의 地域間 分布의 推移를 살펴봄으로써 1960年代 이후 地域間 隔差가 深化되었다는 사실을 밝힌다. 第3章부터 第5章까지는 우리나라의 工業配置 政策을 세 가지 手段別로 分類하여 制度의 現況과 그 効果에 대하여 檢討하였다. 第6章에서는 앞에서 定立된 假設, 즉 移轉促進政策이 落後地域을 活性化하는 데 별로 기여하지 못하였다는 점을 구체적 자료로 立證한다. 第

7章은 結論 및 이로부터 導出한 政策建議가 실려 있다.

II. 우리나라 工業의 地域間 分布

本章에서는 60年代 이후 우리나라 工業地域間 分布가 어떻게 변하였는가 살펴보기로 한다. 第1次 經濟開發 5 個年計劃이 시작된 1962년부터 1983년의 기간중 우리나라의 國民總生産은 不變價格 基準으로 5배 이상 성장하였으며, 1人當 國民總生産은 87달러에서 1,884달러로 증대되었다. 이 기간동안에는 產業構造에도 큰 변화가 있어서 1962年度에 製造業部門의 附加價値가 國民總生産에서 차지하는 比重은 9.1%였으나 1983年度에는 29.0%로 증대되었다. 반면에 農水産業部門의 附加價値의 比重은 43.3%에서 16.3%로 감소되었다.

〈表 1〉 地域別 人口 및 人口增加率

(단위 : 千名, %)

	人 口			人 口 比			年平均增加率	
	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960~70	1970~80
全 國	24,989	31,434	38,124	100.0	100.0	100.0	2.29	1.93
서 울	2,445	5,525	8,518	9.8	17.6	22.3	8.15	4.33
釜 山	1,164	1,876	3,217	4.7	6.0	8.4	4.77	5.39
京 畿	2,749	3,353	5,024	11.0	10.7	13.2	1.99	4.04
江 原	1,637	1,865	1,823	6.6	5.9	4.8	1.30	-0.23
忠 北	1,370	1,480	1,451	5.5	4.7	3.8	0.77	-0.20
忠 南	2,528	2,858	3,009	10.1	9.1	7.9	1.23	0.51
全 北	2,395	2,432	2,329	9.6	7.7	6.1	0.15	-0.43
全 南	3,553	4,005	3,848	14.2	12.7	10.1	1.20	-0.40
慶 北	3,848	4,556	5,051	15.4	14.5	13.2	1.69	1.03
慶 南	3,018	3,119	3,383	12.1	9.9	8.9	0.33	0.81
濟 州	282	365	471	1.1	1.2	1.2	2.58	2.55

資料 : 第2次 國土綜合開發計劃 第2篇 人口定着 基盤의 造成(서울 : 國土開發研究院, 1982), p.3

이와 같은 급격한 經濟成長과 產業構造의 變遷과정에서 地域間의 人口 및 產業의 分布에도 많은 변화가 있었다. <表 1>에서 알 수 있는 바와 같이 서울·釜山을 중심으로 한 大都市圈域의 人口는 급격한 성장을 한 반면 餘他地域의 人口는 감소 내지는 정체된 현상을 보이고 있다. 1980年의 全國人口에 대한 地域別 人口比重을 볼 때 서울, 京畿, 釜山, 濟州를 제외한 全地域에서 1960年에 비하여 減少하였다. 附言하면 2次, 3次産業이 集積되어 있는 大都市圈域은 급속하게 人口가 증가한 반면 1次産業이 상대적으로 큰 比重을 차지하고 있는 全羅道와 忠淸道 地域의 人口는 감소 내지는 정체현상을 보이고 있다.

地域別 製造業의 分布 또한 많은 변화가 있었다²⁾. 이를 地域別 製造業從業員과 附加價

值 및 이들의 構成比가 산출되어 있는 <表 2>를 통하여 살펴보기로 하자. 從業員數를 기준으로 하면 1960年에 서울·京畿地域과 釜山이 포함된 慶南地域 比重은 46.6%인 반면 1970年에는 그 比重이 56.8%로 증가되어 서울·釜山을 중심으로 한 地域으로의 製造業集中現象이 심화되었다. 이와 비슷한 현상이 1970年代에도 전반적으로 지속되어 1980年에는 서울·京畿·釜山·慶南地域 製造員 從業員이 全國 製造業從業員數에서 차지하는 比重은 73.2%에 이르고 있다. 그러나 이러한 製造業偏重現象에서 70年代에는 60年代와 다른 특징을 보이고 있다. 즉 60年代에는 大都市, 즉 서울과 釜山の 比重이 증가한 반면 70年代에는 서울의 比重은 감소하고 釜山の 比重은 거의 변화가 없었다. 이를 다시 설명하면 60年代에는

<表 2> 製造業의 地域別 分布

	1960				1970				1980			
	製造業從業員		製造業附加價値		製造業從業員		製造業附加價値		製造業從業員		製造業附加價値	
	(千名)	(%)	(百萬元)	(%)	(千名)	(%)	(百萬元)	(%)	(千名)	(%)	(百萬元)	(%)
全 國	275	100.0	21,866	100.0	861	100.0	549,793	100.0	2,015	100.0	11,856,589	100.0
서 울	64	23.3	675	30.9	292	33.9	183,132	33.3	445	22.1	2,193,110	18.5
부 산	...	...	...	...	137	15.9	82,260	15.0	319	15.8	1,317,589	11.1
경 기	28	10.2	2,302	10.5	104	12.1	61,102	11.1	479	23.8	2,770,843	23.4
강 원	9	3.3	891	4.1	19	2.2	5,824	1.1	23	1.1	173,130	1.5
충 북	7	2.5	131	0.6	20	2.3	19,463	3.5	40	2.0	221,066	2.3
충 남	22	8.0	1,272	5.8	45	5.2	41,008	7.5	88	4.4	555,068	4.7
전 북	17	6.2	1,088	5.0	36	4.2	23,578	4.3	55	2.7	313,445	2.6
전 남	17	6.2	964	4.4	42	4.9	16,334	3.0	67	3.3	781,548	6.6
경 북	44	16.0	3,100	14.2	99	11.5	45,441	8.3	263	13.1	1,656,891	14.0
경 남	65	23.6	5,308	24.3	60	7.0	69,925	12.7	231	11.5	1,811,058	15.3
계 주	2	0.7	59	0.3	5	0.6	1,726	0.3	4	0.2	12,841	0.1

資料：經濟企劃院, 『광공업 통계조사보고』, 각년도.

2) 엄밀한 의미에서 지역간의 產業分布의 變遷을 알기 위해서는 製造業뿐만 아니라 農水産業, 서비스業 등의 推移가 동시에 고려되어야 하나, 이 중에서도 製造業의 分布가 地域經濟에 가장 큰 영향은 주고 있으므로 여기서는 이에 대해서만 중점적으로 논의한다.

製造業體의 集中現象이 大都市에서 나타난 반면 70年代에는 대도시 주변지역으로의 集中現象이 나타났다.

製造業의 大都市圈 集中現象에 따라 大都市圈 以外地域에서의 製造業의 成長은 둔화되었다. 전라북도의 경우를 보면 製造業從業員의 比重은 1960년에는 6.2%, 1970년에는 4.2%, 1980년에는 2.7%로 감소되었다. 물론 製造業從業員의 絕對數는 그 기간동안 증가하였으나 그 증가율이 전국 평균증가율보다 현저하게 낮기 때문에 발생한 현상이다. 製造業附加價値를 기준으로 하여 各道別 製造業構成比를 살펴보아도 製造業從業員을 기준으로 한 경우와 유사한 추세를 <表 2>로부터 쉽게 알 수 있다.

결론적으로 1960年代와 1970年代의 우리나라 製造業의 成長은 大都市圈域을 중심으로 이루어졌기 때문에 大都市圈域 이외의 지역에서는 製造業이 별로 성장하지 못하였다. 이는 곧 흔히 제기되고 있는 國土의 兩極化現象이 동기간중에 심화되었다는 것을 의미한다.

Ⅲ. 立地統制政策

立地統制政策은 크게 분류하여 공장의 新設 또는 增設에 대한 許可와 移轉命令으로 구분할 수 있다. 本章에서는 이러한 政策의 現況과 效果를 살펴보기로 한다.

1. 工場의 新設 또는 增設에 대한 申告 및 許可

工業配置法에 의거하면 공장 대지면적 또는 건축면적이 일정규모 이상인 공장을 新設³⁾ 또는 增設하고자 할 때는 이를 신고하도록 하고 있다. 이 신고에 대해 商工部長官은 소정의 審査基準에 적합한 시설의 설치를 권고할 수 있다. 審査基準은 다음과 같다.

- 1) 製造業種別 工業建築面積에 대한 垜地面積의 比率
- 2) 工場用地에 綠地帶 등 環境施設의 설치
- 3) 特定地域에 관한 製造業種別 立地條件
- 4) 公害業所의 立地制限
- 5) 工業配置基本計劃의 地域別 配置

권고를 받은 자가 그 권고에 응하지 아니하고 공장을 설치함으로써 위의 기준에 현저히 반하는 경우에는 事業計劃의 조정변경을 명할 수 있다. 따라서 공장의 신설 또는 증설에 관하여는 許可制를 실시하는 것과 동일하다고 할 수 있다. 同制度는 英國의 工業開發許可制度(industrial development certificate)와 유사한 제도로 工業立地에 대한 모든 統制權을 정부에 부여한 것이라 하겠다.

이와 같은 政策이 地域間 均衡開發에 이용될 수 있는 根據는 立地基準 3)항과 5)항에서 찾을 수 있다. 특히 5)항에 명시된 바와 같이 工業配置基本計劃의 地域別 配置를 심사 기준으로 택함으로써 공업을 낙후지역에 立地할 수 있도록 하는 통제수단이 마련되어 있다. 그러나 그동안의 施行過程을 보면 이러한 措置의 대상을 大都市圈域에만 적용되고 있다. 보다 엄밀히 표현하면 이러한 공장의 신

3) 기존건물을 사용하여 새로운 製造業은 영위하는 경우도 해당됨.

설 및 증설에 대한 통제는 수도권역에 국한되어 운영되고 있다.

工業配置基本計劃의 일환이라고 할 수 있는 首都圈整備法에서는 수도권을 여러 개의 지역으로 분류하여 공업의 재배치를 꾀하고 있다. 이러한 조치의 효과는 수도권내에서의 企業의 분산, 즉 開發制限地域으로부터 開發誘導地域으로 企業이 신설되도록 유도하는 데 있다고 하겠다. 따라서 공장의 신설 또는 증설에 대한 許可制는 기업이 수도권내의 어느 지역에 立地할 것인가에 대한 統制手段으로서만 이용되고 있는 반면 낙후지역으로 공업의 立地를 촉진하고자 하는 수단이 되지는 못하고 있다.

2. 移轉命令

工業配置法 第15條에 의거하면 商工部長官은 移轉促進地域에서 移轉하여야 할 공장을 지정하여 그 移轉을 명령할 수 있도록 규정되어 있다. 移轉命令은 미리 移轉하여야 할 공장의 범위, 移轉時期 등을 정하여 일정기간 동안 공고한 후 施行되며 移轉命令을 받은 공장은 그 명령을 받은 날로부터 2년 이내에 공장을 移轉하여야 하나 부득이한 사유가 있을 때는 그 기간을 연장할 수 있다.

現行 工業配置法上에는 移轉對象에서 제외되는 업종이 규정되어 있어서 그 이외의 업종만이 移轉對象이 되고 있다. 移轉命令 시행시 고려되는 두 가지 기준은 地域經濟의 安定的·均衡的 發展과 國防上·國民經濟上의 필요성이라고 규정되어 있다. 또한 移轉하여야 할 공장을 지정하고자 할 때는 工業配置審議委員會의 심의를 거치도록 되어 있다.

移轉命令을 企業의 立地를 통제하는 수단중

가장 강력한 방편으로 그 대상이 法命上으로는 앞에서 언급된 바와 같이 매우 광범위하게 정의되고 있으나 실제운영에 있어서는 大都市圈의 公害業所에 대한 조치에 한정되고 있다.

大都市圈의 公害業所에 대한 移轉命令이 1970년부터 1980년까지의 사이에 127件이 있었는데 115件은 京畿地域으로, 6件은 慶南地域으로 移轉하였다. 따라서 移轉命令에 의한 工業의 再配置效果는 公害업소를 대도시로부터 그 주변지역으로 移轉시키는 데 국한되고 있다.

결론적으로 공장의 신설이나 증설에 대한 許可制와 移轉命令은 法の 취지상 地域開發을 위해 工業을 再配置시킬 수 있는 매우 강력한 수단을 정부에 부여한 것이라 할 수 있으나 그 施行에 있어서는 이러한 수단이 낙후지역의 활성화를 위하여 이용되지는 않고 있는 실정이다. 立地統制政策이 이와 같이 매우 조심성있게 시행되고 있는 것은 그러한 정책이 市場經濟를 왜곡하여 資源의 효율적 배분을 저해시킬 염려가 있기 때문이다. 따라서 앞으로의 政策運用에 있어서도 直接的인 統制手段이 낙후지역 경제의 활성화에 사용되지 않으리라 예상된다. 또한 일반적으로 일방적인 통제수단보다는 間接的인 誘因施策이 資源分配의 왜곡을 줄인다고 볼 수 있으므로 地域經濟 活性化를 위하여 이러한 직접적인 통제수단보다는 다음 章에서 언급될 間接的 誘因手段을 사용하는 것이 國民經濟의 측면에서 볼 때 바람직하다고 판단된다.

Ⅳ. 立地誘因政策

落後地域 經濟의 活性化를 위하여 각종 誘因

施策이 施行되고 있다. 本章에서는 이러한 誘因施策의 現況과 效果를 분석한다. 本章에서 고려된 誘因施策은 地方移轉準備金制度, 地方移轉 사업의 施設投資에 대한 投資稅額 控除 또는 一時償却, 工場讓渡差益에 대한 讓渡所得稅, 特別附加稅 및 法人稅의 면제, 地方稅의 면제이다. 本章의 마지막 부분에서는 이러한 誘因制度가 갖는 총체적인 地方移轉促進效果에 대한 논의가 있다.

1. 地方移轉準備金制度

同制度는 租稅減免規制法 第41條에 규정된 것으로 그 내용은 企業으로 하여금 大都市圈 안에 소재한 공장시설을 지방으로 移轉하는 데 소요되는 資金을 充당하기 위하여 準備金を 設定하도록 허용하는 것이다. 地方移轉準備金은 당해 課稅年度 종료일 현재의 工場施設價額의 10% 이내에서 積立이 허용된다. 準備金を 益金으로 算入하는 시기는 積立후 4년이 되는 날이 속하는 課稅年度부터 移轉에 小요된 金額의 1/3씩 3년간 益金에 山입한다. 準備金이 이전에 小요된 金額을 초과하는 경우에는 準備金を 設定한 후 4년째가 되는 날이 속하는 課稅年度에 그 초과분을 益金으로 山입한다. 이 경우 法定利子相當額을 所得稅 또는 法人稅에 加산하여 징수한다.

이러한 準備金制度의 혜택은 기업이 당해년도에 내야 할 세금을 연기하여 주는 데 있다. 따라서 기업의 立場에서는 積立된 金額에 부과될 세금만큼을 無利子로 積立기간동안 대부분 받는 것과 마찬가지로 效果가 있다. 이를 좀더 精確히 표현하면 積立額이 x 일 때 당해년도의 稅額減少에 의한 利得은 xt 이다. 여기서 t 는

法人稅率로 現稅法上 30%(이윤이 5천만원 以上인 경우) 또는 20%(이윤이 5천만원 以下인 경우)이다. 積立額을 4년이 경과한 후 1/3씩 3년간 益金에 山입하게 되면 企業은 稅額감소 액만큼을 모두 납세하게 된다. 납세의 時기를 연장해 주는 이러한 積立金制度의 혜택은 積立額 1單位에 대하여 아래와 같이 山출할 수 있다.

$$t - \frac{t}{3(1+r)^4} - \frac{t}{3(1+r)^5} - \frac{t}{3(1+r)^6} - \dots \dots \dots (1)$$

여기서 r 은 積立기간 중 적용되는 年割引率이다. 年割引率을 10%로 가정하면 積立額 1單位에 對한 혜택은 이윤이 5천만원 以上인 경우 約 11.3%이며 이윤이 5천만원 以下인 경우 約 7.5%이다.

積立額이 移轉費用을 초과하는 경우는 초과액에 對하여 加算金を 지불해야 하므로 이에 對해서는 위에서 계산된 혜택이 적용되지 않는다. 一般적으로 기업이 移轉費用을 積立하는 時기에 精確히 알고 있다면 加算금에 對한 이 자율이 기업의 割引率보다 높은 한 企業은 積立을 移轉費用이 초과하도록 計上하지는 않을 것이다. 기업이 移轉費用을 精確히 알지 못하고 이를 과대하게 計上한 경우에는 積立額이 실제 移轉費用을 초과할 것이다. 이러한 경우는 극히 드물 것으로 推定되어 이에 對한 고려는 여기에서는 생략하였다.

끝으로 積立額의 上限線이 工場施設價額의 10% 이내로 規定되어 있으므로 移轉費用이 이러한 上限線을 초과하는 경우에는 그 초과분에 對해서는 혜택을 받지 못한다. 따라서 移轉費用이 上限線을 초과하지 않는 경우 準

備金制度의 혜택은 移轉費用 1單位에 대하여 式(1)에 표기되어 있는 만큼이며, 移轉費用이 上限線을 초과하는 경우에는 準備金制度의 혜택은 上限線 이내의 移轉費用에 대하여만 부여된다.

2. 地方移轉事業의 施設投資에 대한 投資稅額控除 또는 一時償却

租稅減免相制法 第43條에 의하면 대도시 안에서 지방으로 工場施設의 전부를 移轉하여 사업을 시작한 때, 移轉後 그 공장에서 직접 사용하는 事業用 資産에 대하여는 아래의 두 가지 중 하나를 선택하여 혜택이 적용된다.

- 1) 當該投資金額의 100분의 6(國產機資材의 경우 100분의 10)에 상당하는 금액을 所得稅 또는 法人稅에서 控除
- 2) 當該資産의 취득가액의 50%를 移轉한 날이 속하는 課稅年度에 一時償却

移轉에 따른 投資를 y 라 하고 稅額控除率을 s 라 하면 稅額控除에 따른 納稅額의 감소는 $y \cdot s$ 이다. 따라서 納稅 전을 기준으로 할 때 同制度에 의한 投資 1單位에 대한 혜택은 다음과 같다.

$$\frac{s}{1-t} \dots\dots\dots(2)$$

이윤이 5천만원 이상인 기업이 國產機資材를 사용한 것으로 가정하면 同制度에 의한 혜택은 投資 1單位에 대해 약 14%임을 알 수 있다.

一時償却을 선택한 경우의 혜택은 減價償却에 있어서 定率法을 사용한 경우와 定額法을 사용한 경우에 따라 달라지며 또한 施設材의 耐用年限에 따라서도 달라진다. 여러 가지 현실적인 가정 하에서 定率法이 定額法보다 유리하므로 定率法의 경우만을 선택하여 一時償却의 혜택을 알아보자. 定率法下에서 投資 1單位當 現在價値는

$$Z(\hat{\delta}) = \frac{\hat{\delta}}{r+\hat{\delta}} (1-e^{-(r+\hat{\delta})T}) \dots\dots\dots(3)^{4)}$$

여기서 $\hat{\delta}$ 는 稅法上 耐用年數를 減價償却率로 환원한 것이고, r 은 割引率이며, T 는 稅法上 耐用年數이다. T 와 $\hat{\delta}$ 의 相關關係는 다음과 같다.

$$\hat{\delta} = -\ln(0.1/T) \dots\dots\dots(4)$$

그리고 50%의 一時償却이 허용된 경우 投資 1單位當 現在價値는

$$Z(\hat{\delta}) = \left\{ \frac{1}{2} + \frac{1}{2} \cdot \frac{\hat{\delta}}{(r+\hat{\delta})} (1-e^{-(r+\hat{\delta})T}) \right\} \dots\dots\dots(5)$$

따라서 投資 1單位當 50% 一時償却에 의한

〈表 3〉 50% 一時償却의 惠澤

T \ 割引率	0.05	0.10	0.15	0.20	0.25	0.30
5	0.0252	0.0342	0.0422	0.0493	0.0556	0.0612
10	0.0342	0.0493	0.0612	0.0708	0.0787	0.0852
20	0.0493	0.0708	0.0852	0.0953	0.1027	0.1084
25	0.0556	0.0787	0.0931	0.1027	0.1096	0.1148

4) 數式 처리의 편의상 連續模型을 가정하였다. 실제의 減價償却은 불연속적으로 이루어지고 있으므로 이와 같은 連續模型은 실제에 대한 近似值로서 耐用年限이 길어질수록 誤差는 작아진다.

總租稅減免額의 現在價値는

$$B = \left\{ \frac{1}{2} - \frac{1}{2} \cdot \frac{\hat{\delta}}{(r + \hat{\delta})} (1 - e^{-(r + \hat{\delta})t}) \right\} \cdot t$$

.....(6)

여기서,

t : 法人稅率

이다. 앞의 공식으로부터 投資 1單位當 혜택을 몇 개의 割引率과 耐用年限에 따라 계산한 결과가 <表 3>에 있다. <表 3>로부터 割引率 이 10%, 일반적인 機械類에 대한 耐用年限으로 볼 수 있는 10년의 耐用年限인 경우, 同制度에 의한 혜택은 4.9%임을 알 수 있다.

3. 工場讓渡差益에 대한 讓渡所得稅, 特別附加稅 및 法人稅의 免除

租稅減免規程法 第42條에 의하면 대도시 내에서 공장시설을 갖추고 사업을 영위하는 內國法人이 그 공장을 지방으로 移轉하기 위하여 당해공장 대지와 건물을 양도함으로써 발생하는 所得과 국가·지방자치단체로부터 지급받는 移轉補償金에 대하여는 讓渡所得稅, 特別附加稅 및 法人稅를 면제한다.

讓渡所得稅란 讓渡時와 購入時 가격의 차이에 대하여 부과되는 것이므로 購入時보다 가격상승이 큰 경우는 이에 부과되는 稅額도 크게 되며, 따라서 同制度에 의한 혜택 또한 크다. 반면에 購入時보다 讓渡時에 價格상승이 적은 경우는 同制度에 의한 혜택은 적어진다. 또한 讓渡所得稅率은 地이나 建物の 保有기간에 따라서 달라지므로 同制度에 의한 혜택 또한 달라진다.

4. 地方稅의 免除

地方稅法 第110條에 의하면 대도시 내에서 지방으로 移轉한 경우 지방에서 취득한 不動產에 대하여 登錄稅 및 取得稅를 면제한다. 現稅法上 登錄稅는 부동산가액의 3%, 취득稅는 2%이므로 同制度에 의한 혜택은 부동산가액의 5%이다.

5. 地方工業獎勵地區에 입주한 企業體에 대한 地方稅免除

地方稅法 第110條에 의하면, 工業配置法 規定에 의한 誘致地區에 입주한 부동산에 대하여는 취득稅 및 登錄稅를 면제한다. 전항에서 설명한 바와 같이 同制度에 의한 혜택은 부동산가액의 5%이다. 특기할 사항은 同制度는 앞에서 제시된 稅法上的 支援과는 그 성격이 다르다는 것이다. 즉 앞에서 제시된 稅制上的 支援은 모두 大都市圈에서 지방으로 移轉하는 기업에게 부여되는 혜택인 반면 同制度는 地方工業獎勵地區에 입주하는 모든 企業體에 적용된다. 즉, 신규기업체이거나 大都市圈이 아닌 지역으로부터 移轉하여 온 企業에게도 그 혜택이 부여된다.

6. 誘因施策의 移轉促進效果

앞에서 大都市圈에서 지방으로 移轉하는 事業體에 대한 稅制上的 支援內容과 그 혜택을 살펴보았다. 여기서는 이러한 支援制度의 移轉促進效果를 검토해 보자.

논리 전개의 편의상 먼저 立地的 特性에 대

하여 中立的인 事業體를 고려하자. 여기에서 中립적인 사업체란 大都市圈에 위치하건 지방에 위치하건 事業體 運營上 차이가 없는 사업체를 일컫는다. 이러한 사업체에게는 원료구입, 제품배달, 인력고용 등의 문제에 있어서 지방에 立地함으로써의 損益이 大都市圈에 立地함으로써의 損益과 상쇄되어 대도시와 지방의 立地的 與件이 동일하다.

중립적 사업체일지라도 移轉에 따르는 여러 가지 비용이 필요하다. 첫째, 既存施設을 移轉하는 데 비용이 소요된다. 예를 들어 生産工場의 경우 현재의 生産施設을 철거하여 새로운 지역으로 이주시키는 데는 많은 비용이 소요된다. 둘째, 移轉할 수 없는 施設이나 토지·건물 등을 매각하고 새로 구입하는 데 따른 去來費用을 지불하여야 한다. 이외에도 여러 가지 비용이 따르겠으나 우선적으로 이상의 두 가지 비용에 대하여 現行稅制上的 혜택으로 얼마만큼 보상될 수 있는가를 판단하기로 하자.

前項에서 설명하였듯이 移轉費用에 대하여는 準備金制度의 혜택이 없다. 그러나 準備金制度의 혜택은 移轉費用의 일부만을 감소시켜주는 제도이기 때문에 移轉費用 전부를 보상하여 주지는 않는다. 따라서 移轉費用에 관한 現稅制上的 혜택만으로는 中立的 事業體를 지방으로 移轉시킬 수 있는 誘因策이 될 수 없다.

다음으로 移轉할 수 없는 資本財에 대한 去來費用을 생각해 보자. 移轉하고자 하는 지역에서 매각한 資本財의 現時價와 새로 구입하고자 하는 資本財의 時價가 같은 경우 이러한 거래에 따르는 諸稅와 公課金만 면제된다면 移轉에 따르는 去來費用은 仲介料 이외에는

발생하지 않는다. 現稅법상 양도소득세의 면제와 새로운 공장 구입에 따른 取得稅·登錄稅의 면제가 이에 해당한다. 따라서 資本財의 매각과 구입에 따르는 去來費用은 現稅制上的 支援에 의하여 상당부분이 상쇄될 수 있다.

現稅制上에는 이러한 去來費用의 면제뿐만 아니라 移轉業體가 새로이 투자하는 시설에 대한 投資稅額控除나 一時償却이 허용된다. 준비금제도나 양도소득세, 지방세의 면제가 移轉에 따르는 비용을 감소시키는 소극적 대책이라면 投資稅額控除(또는 一時償却)는 移轉하는 기업체에 부여되는 積極的 誘因策이라 할 수 있다. 일반적으로 새로운 시설에 대한 투자가 많을 경우 同制度에 의한 혜택은 커지며 새로운 시설에 대한 투자가 적을 경우는 同制度에 의한 혜택은 적어진다.

결론적으로 現行稅制下에서 地方으로 移轉하고자 하는 사업체는 다음의 두 가지 사항을 고려하여야 한다. 첫째, 移轉費用에 대하여는 그 일부가 準備金制度에 의하여 보상되거나 보상되지 않는 부분에 대하여는 이를 기업이 부담해야 한다. 둘째, 移轉에 따른 施設投資에 대하여 稅額控除를 허용하기 때문에 그 혜택을 향유할 수 있다. 따라서 이러한 비용부담과 혜택을 비교함으로써 기업은 移轉與否를 결정해야 할 것이다.

移轉費用은 기업이 직접 지불하여야 하는 可視的인 비용인 반면 稅額控除나 一時償却의 혜택은 세액감소에 의한 것이기 때문에 엄밀한 의미에서 지불해야 할 移轉費用 100萬원이 稅額控除에 의한 혜택 100萬원과 같다고 볼 수는 없다. 첫째, 稅額控除나 一時償却은 기업이 공제할 稅額이 충분히 있는 경우에만 향유할 수 있는 혜택이다. 이러한 문제는 특히 收

益性이 불확정적인 사업인 경우에는 심각하다. 稅額控除의 혜택은 사업이 수익성이 있는 것으로 판정된 경우에만 향유할 수 있기 때문에 그 혜택의 의의가 그리 크지 않다. 반면에 移轉費用은 사업의 收益性 與否를 막론하고 감수해야 하기 때문에 기업의 입장으로서 이러한 비용 지불을 꺼린다. 따라서 지방으로 이전하여 사업이 잘 될 것인가 의심하는 기업에게는 稅額控除에 의한 혜택의 期待值가 지출해야 할 移轉費用보다 클지라도 移轉하려고 하지 않을 것이다. 둘째, 稅額控除나 一時償却에는 現稅制上에 綜合限度의 適用對象이 되므로 현재 종합한도를 초과한 기업에게는 實利益이 없다. 따라서 실제에 있어서 기업이 稅額控除나 一時償却을 향유하기 위하여 移轉을 결정하기는 매우 어려울 것으로 추정된다.

移轉에 따르는 비용이 앞에서 제시한 移轉費用과 去來費用만 있는 것은 아니다. 移轉을 하는 동안 操業을 중단하게 됨에 따르는 不利益, 기업체와 같이 이주해야 하는 종업원에 대한 보상 등 여러 가지의 불이익이 수반된다. 따라서 기업의 移轉에는 기업 자체가 이전하는 데 소요되는 직접적인 비용뿐만 아니라 既存從業員을 계속 확보하기 위하여 소요되는 비용이라든가 또는 操業을 중단하게 됨에 따르는 불이익 등의 간접적인 비용이 고려되어야 한다. 이러한 비용 때문에 기업은 객관적으로 볼 때 立地與件이 좋은 곳으로 移住하는 것조차도 꺼려하는 영향이 있다.

결론적으로 現行 稅制上의 誘因施策만으로는 立地에 대하여 中立的 企業體의 경우에는 이전을 유도하기 매우 어려울 것으로 판단된다. 따라서 立地的으로 지방이 불리한 기업체를 지방으로 이전하도록 유도하기는 더욱 어

렵다고 판정할 수 있다. 이를 다시 설명하면 現行 稅制上의 支援은 立地的으로 지방으로 이전하는 것이 유리하지만 이전에 따르는 비용의 부담이 과다하여 이전하지 못하는 기업에게는 移轉誘發效果가 있을 것으로 생각된다. 그러나 현실적으로 볼 때 이에 해당되는 기업이 얼마나 될지는 상당히 의문시된다. 上場企業을 대상으로 地方移轉準備金の 利用實態를 조사한 결과 總 318個 기업중 2個의 기업만이 準備金を 설정한 것으로 밝혀졌다. 이로부터 알 수 있듯이 地方移轉에 따르는 稅制上의 惠澤은 거의 利用되지 않고 있는 실정이다. 따라서 現行 稅制上의 支援을 통한 地方移轉誘發效果는 별로 없다고 판단된다. 오히려 이러한 支援制度의 역할은 앞에서 언급된 바 있는 移轉命命을 받은 기업체의 不利益을 감소시켜 주는 정도에 그치고 있다 하겠다.

V. 工業團地의 造成

工業團地란 기업을 집단적으로 誘置하기 위하여 계획에 따라 造成・開發된 일단의 工業用地를 말한다. 工業團地를 조성하여 제조업 공장을 유치하는 것은 包括的 經濟開發施策을 효율적으로 추진하는 데 도움이 될 뿐만 아니라 入住企業體에도 도움을 준다. 즉 入住企業體들은 상호접촉을 극대화 내지 전문화함으로써 기업간의 集積利益을 얻으며 公共施設에 대한 支援을 받는다.

工業團地를 조성하는 목적을 大別해 본다면 첫째, 國家基幹産業이나 主要施策事業을 중점적으로 추진하기 위한 것과, 둘째, 首都圈에

과도하게 밀집되어 있는 공장을 분산시키고 지방 및 工業寡少地域에 공장을 유치하는 것을 들 수 있다. 따라서 工業團地는 어디에 조성하느냐는 것과 공업의 지역간 배치와 밀접한 관계에 있다고 하겠다. 本章에서는 이러한 工業團地의 現況과 地域間 配置를 조사하여 工業團地의 造成이 地域經濟에 미친 영향을 분석하고자 한다.

工業團地에 入住하는 업체에 대하여는 이들 대부분이 지방에 위치하고 있기 때문에 前章에서 언급된 地方移轉에 따르는 稅制上의 惠澤이 부여된다. 또한 각 團地의 類型別로 入住業體에 대한 支援이 있다. 產業基地開發區域에 대하여는 특정대상사업의 경우 金融支援을 하고 있다. 中小企業示範團地의 경우 우선 육성업종을 선정하여 이를 지원하고 있다. 輸出自由地域에 입주한 기업은 外資導入法上에서 부여되는 혜택을 향유할 수 있다.

〈表 4〉에는 1983년 현재 전국적으로 既造成

된 主要工業團地 44個所를 團地의 類型別로 분류하여 각각의 設置根據法, 지정단지수, 총면적, 총종업원수, 총생산액 등을 수록하였다. 공업단지중 조성면적으로 보나 종업원수로 보나 가장 중요하다고 할 수 있는 產業基地開發區域은 주로 중화학공업을 중점적으로 추진하기 위한 產業基地로 개발되었다. 產業基地開發區域은 1985년 현재 전체 44개 공업단지 조성 총면적의 79%, 총종업원수의 43%, 1983년도 총생산액의 63%를 차지하고 있다. 산업기지개발구역은 세분하여 중화학기지와 특수기지로 분류할 수 있는바 이에 대한 구체적 내역은 〈表 5〉에 수록되어 있다. 地方工業開發獎勵地區는 공업의 적정한 지방분산으로 地域間의 所得隔差를 완화하고 국토의 균형있는 개발에 기여할 목적으로 조성되었다. 지방공업개발장려지구는 〈表 6〉과 같이 전국에 산재되어 있다. 中小企業示範團地는 중소기업진흥을 위해 설치된 것으로 모두 6個所에 지정되

〈表 4〉 工業立地開發制度

	根 據 法	既造成主 要團地數 (지정단 지수)	造成對象面積(千m ²) ¹⁾			總從業員 數 ¹⁾ (千名)	總 生 產 額 ¹⁾ (10億원)
			造 成	未造成	計		
① 產業基地開發區域	產業基地開發促進法(73년 공포) 및 石油化學工業育成法(62년 공포) ²⁾	11(21)	95,644	54,511	150,155	257.6	11,211
(韓國輸出工團 1, 2, 3團地)	輸出產業工團開發造成法	1(1)	1,978	—	1,978	64.0	1,886
② 地方工業開發獎勵地區	地方工業開發法(70년 공포)	15(25)	22,161	2,461	24,622	97.3	1,695
③ 工業地域	都市計劃法(71년 공포)	10(16)	10,474	218	10,692	137.7	2,514
④ 工業誘致地域 및 中小企業示範團地	工業配置法(77년 공포) 및 中小企業進興法(78년 공포)	5(11)	976	125	1,101	6.4	38
⑤ 輸出自由地域	輸出自由地域設置法(70년 공포)	2(4)	1,133	—	1,133	40.1	581
⑥ 農漁村地域工業開發促進地區	農漁村地域所得源開發促進法(84년 공포)	0(7)	0	0	0	0	0
계		44(85)	132,366	57,315	189,681	603.1	17,925

註: 1) 既造成主要團地 44個所에 대한 數值

2) 蔚山石油化學團地

資料: 商工部, 『工業團地現況』, 1985.

었으나 이중 천안, 정읍, 나주공단만이 정상 운영되고 있다. 輸出地域에서는 外國人投資企業이 원료 또는 반제품을 관세없이 자유로이

수입하여 생산품을 수출할 수 있다. 수출자유 지역은 마산과 이리 등 2個所에 있다. 지금까지 우리나라 공업단지에 관한 개략적

〈表 5〉 産業基地開發區域의 開發現況¹⁾

團地名	地域別	造成對象面積(千m ²)			入 住 業體數 (個)	從 業 員 數 (千名)	1983 生産額 (10億원)
		造 成	未造成	計			
반월공단	경기	6,687	1,434	8,121	638	31.4	462
북평공단	강원	50	1,280	1,330	2	0.3	210
여천공단	전남	11,990	4,485	16,475	34	5.4	2,821
구미공단	경북	12,506	190	12,696	229	50.1	1,227
포항공단	"	4,821	1,721	6,542	76	13.2	452
창원공단	경남	17,332	8,572	25,904	128	45.2	1,226
울산·미포공단	"	29,252	22,269	51,521	118	69.1	2,814
은산공단	"	5,246	11,686	16,932	15	5.6	996
죽도	"	2,149	1,825	3,974	1	3.8	91
옥포	"	3,101	89	3,190	2	30.0	402
울산석유화학공단	"	2,510	960	3,470	20	3.5	510
계		95,644	54,511	150,155	1,263	257.6	11,211

註: 1) 産業基地開發區域으로 지정된 21個所 중 앞의 〈表 1〉의 既造成主要團地 11個所에 대한 資料.

資料: 商工部, 『工業團地現況』, 1985.

〈表 6〉 地方工業開發獎勵地區의 開發現況¹⁾

團地名	地域別	造成對象面積(千m ²)			入 住 業體數 (個)	從 業 員 數 (千名)	1983 生産額 (10億원)
		造 成	未造成	計			
춘천지방공단	강원	494	—	494	27	1.8	35
원주지방공단	"	397	—	397	22	1.7	48
청주지방공단	충북	2,116	641	2,757	80	18.2	369
충주지방공단	"	21	1,222	1,243	3	0.2	1
대전지방공단	충남	1,256	—	1,256	87	12.0	272
전주지방공단	전북	1,326	—	1,326	60	10.6	241
이리지방공단	"	1,108	—	1,108	90	10.5	159
군산공단	"	2,943	208	3,151	31	2.0	94
광주지방공단	전남	2,771	—	2,771	211	10.2	145
하남공단	"	1,534	—	1,534	76	0.6	3
목포지방공단	"	460	—	460	39	5.5	59
순천지방공단	"	592	—	592	10	5.7	56
논공공단	경북	3,309	—	3,309	76	2.7	24
양산공단	경남	1,547	—	1,547	67	7.7	162
진주상평공단	"	2,287	390	2,677	217	7.2	27
계		22,161	2,461	24,622	1,096	97.3	1,695

註: 1) 地方工業開發法으로 지정된 25個所 중 앞의 〈表 1〉의 既造成主要團地 15個所에 대한 資料.
資料: 商工部, 『工業團地現況』, 1985.

설명이 있었다. 그러면 이러한 공업단지들이 지역간에 어떻게 분포되어 있는가를 살펴보기로 하자. <表 7>에는 地域別로 工業團地의 分布狀況이 수록되어 있다. <表 7>에서 알 수 있는 바와 같이 서울·경기지역과 부산이 포함된 경남지역은 조성면적의 59%, 업체수의 53%, 종업원수의 63%, 생산액의 59%를 차지하고 있다. 따라서 工業團地의 偏重現象은 製造業의 偏重現象과 유사한 유형을 보이고 있다. 이를 다르게 해석하면 공업단지의 조성에 있어서 지역간의 균형있는 按配가 결여되어 있었기 때문에 지역간의 격차가 심화되었다고 할 수 있다. 이와 같은 공업단지의 偏重現象은 <表 2>에서 알 수 있듯이 產業基地開發區域의 경우에는 더욱더 첨예하게 나타나고 있다.

결론적으로 과거 우리나라의 工業團地造成은 集積의 이익만을 강조한 나머지 지역간의 균형있는 안배가 이루어지지 않았기 때문에 地域間의 不均衡的인 工業發展에 가장 큰 원

인이 되고 있다. 더우기 그 규모에 있어서나 經濟的 波及效果가 큰 產業基地開發區域이 주로 영남권에 편재되어 여타지역의 공업이 발전하지 못한 가장 큰 요인이 되고 있다. 또한 地方工業獎勵地區는 이러한 공업단지 偏重現象을 다소 시정하기 위하여 설정되었으나 그 유치대상업종이 경제적 파급효과가 적은 경공업분야에 치중되고 있으며 이에 따르는 支援策의 未備로 지역간 균형발전에 대한 효과는 극히 제한되어 있는 실정이다.

V. 製造業의 地域間 移轉實態

앞에서 우리는 우리나라의 工業配置政策이 大都市에 있는 企業을 移轉토록 하는데 치중되고 있으나 그 實效性이 별로 없다는 것을 역설하였다. 本章에서는 이러한 假說을 1970~80年 期間中の 企業體에 移轉實態를 살펴봄으

<表 7> 工業團地의 地域別分布¹⁾ (1981년 1월 현재)

	造成對象面積(千m ²)			業體數 (個)	從業員數 (千名)	1983 生産額 (10億원)
	造成	未造成	計			
총 계	137,287	111,325	248,612	4,213	575.3	17,480
서울특별시	2,163	—	2,163	322	68.0	1,931
부산직할시	934	—	934	86	0.8	—
경기	13,854	26,738	40,592	1,199	87.5	1,684
강원	1,100	2,433	3,533	118	3.9	293
충북	2,137	2,300	4,437	83	18.4	370
충남	2,165	1,527	3,142	141	12.7	278
전북	5,898	241	6,139	209	27.2	550
전남	18,752	14,499	33,251	445	324	3,107
경북	21,850	4,473	26,323	950	115.6	2,505
경남	65,047	59,124	124,171	650	208.5	6,760
제주	—	—	—	—	—	—

註: 1) 全國工業團地 80餘個所 중 상공부가 집계한 69個所에 대한 統計資料임.
資料: 商工部, 『工業團地現況』, 1985.

로써 立證하고자 한다. 엄밀한 의미에서 上記한 가설을 검증하기 위하여는 工業配置政策이 실시되기 이전, 즉 70年代 初盤以前과 70年代 中盤以後를 분리하여 事業體의 이전실태를 살펴 봐야 할 것이나 資料의 제약 때문에 이와 같은 접근은 불가능하다⁵⁾. 그러나 이와 같은 불충분한 자료만으로도 기업체의 이전은 극히 드문 현상이라는 것을 알 수 있기 때문에 앞에서 역설된 가설을 입증하기에는 충분하다고 생각된다. 즉 工業配置政策이 施行된 70年代 中盤以後가 포함된 통계에 의하면 事業體의 이전 자체가 매우 드물게 나타나는 현상이며 또한 그 내용에 있어서도 대부분이 대도시로부터 大都市圈域으로 이전한 것이 밝혀졌다.

<表 8>에는 1970~80年間 국내기업체의 地域間 移轉內譯이 수록되어 있다. <表 8>로부터 알 수 있는 바와 같이 總 1,092個 事業體

가 地域간에 이동을 하였다. 그중에서 大宗을 이루고 있는 것은 서울地域에서 仁川이나 京畿道로 이전한 업체로, 이들을 제외한 移轉事業體는 318個에 불과하다. 製造業分野의 사업체가 1970年度에는 약 2만4千個였으며 1980年度에는 약 33個 있다는 것을 고려하면 기업이 地域간에 이전할 확률은 극히 낮다고 할 수 있다. 전북지역의 예를 들면 1970~80年間 타 지역으로부터 이주하여 온 기업체는 8個業體, 타지역으로 이주해 간 업체는 4個業體에 불과하여 企業體의 이전이 地域경제에 미치는 영향은 극히 작다고 판정된다.

<表 9>에는 移轉後의 所在地別 移轉事業體의 移轉事由分布가, <表 10>에는 이전하기 전의 所在地別 移轉事由分布가 나타나 있다.

이 중에서 企業體의 자발적인 意思에 의한 동기라 할 수 있는 사업상의 편의, 集團化에

<表 8> 地域間 移轉事業體

(단위: 個)

轉入地 \ 轉出地	서울	釜山	大邱	仁川	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	濟州	計
서울		2	1	10	28				1		1			43
釜山	3		1							1		3		8
大邱	2										5	1		8
仁川	102	1	1		24									128
京畿	672	6	2	30			1			1				712
江原	6													6
忠北	1	1	1		5			1			1			10
忠南	17	1	1	1	4				1			2		27
全北	5	1			1					1				8
全南	3				2				1					6
慶北	16	1	33		2				1			1		54
慶南	7	65		2	6	1		1						82
濟州														0
計	834	78	40	43	72	1	1	2	4	3	7	7	0	1,092

資料: 經濟企劃院, 『광공업통계조사보고서』, 1982.

5) 鐵工業센서스에 의한 調査結果가 있지만 이는 1970~80年 기간동안의 事業體 移轉을 전체적으로 수록하였기 때문에 工業配置政策의 효과를 파악하기는 힘들다고 하겠다.

의한 이익, 기타에 해당되는 업체의 수는 697
 개이며 政府施策에 의한 이전이라고 해석할
 수 있는 政府施策 呼應이나 移轉命令에 해당
 되는 업체의 수는 335개이다. 特記할 사항은
 政府施策 呼應이나 이전명령에 해당하는 경우
 중 92%가 서울로부터 京畿道地域으로 이전하

였다. 따라서 工業配置政策의 效果는 企業體
 를 서울에서 수도권으로 이전시키는 데 국한
 되고 있음을 알 수 있다.

〈表 9〉 前所在地別・事由別 移轉事業體

(단위: 個)

前所在地	事業上 의 便宜	集團化에 의한 利益	政府施策 呼應	移轉命令 (公害業所)	土地收用	其 他	計
서울	477	14	159	113	48	23	834
釜山	41	1	23	7	4	2	78
大邱	26	0	8	1	1	4	40
仁川	26	2	8	2	1	4	43
京畿	49	2	8	3	5	5	72
江原	1	0	0	0	0	0	1
忠北	1	0	0	0	0	0	1
忠南	2	0	0	0	0	0	2
全北	4	0	0	0	0	0	4
全南	2	0	0	1	0	0	3
慶北	3	0	2	0	1	1	7
慶南	5	1	0	0	0	1	7
濟州	0	0	0	0	0	0	0
計	637	20	208	127	60	40	1,092

〈表 10〉 現所在地別・事由別 移轉事業體

(단위: 個)

現所在地	事業上 의 便宜	集團化에 의한 利益	政府施策 呼應	移轉命令 (公害業所)	土地收用	其 他	計
서울	34	1	0	1	2	5	43
釜山	6	1	0	0	0	1	8
大邱	3	0	1	0	1	3	8
仁川	89	6	12	10	8	3	128
京畿	405	7	135	105	38	22	712
江原	2	0	3	1	0	0	6
忠北	5	1	3	0	1	0	10
忠南	15	0	6	2	3	1	27
全北	0	3	2	1	2	0	8
全南	5	1	0	0	0	0	6
慶北	29	0	20	1	1	3	54
慶南	44	0	26	6	4	2	82
濟州	0	0	0	0	0	0	0
計	637	20	208	127	60	40	1,092

Ⅶ. 結論 및 政策建議

本稿에서는 우리나라 工業配置政策을 立地統制政策, 立地誘因政策, 工業團地の 造成으로 분류하여 이러한 정책이 낙후지역 경제활성화에 끼친 영향을 검토하였다. 첫째, 立地統制政策으로는 공장의 신설이나 증설의 허가 와 이전명령이 있는바 그 효과는 대체로 대도시에서 그 주변지역으로의 工業再配置에 국한되어 낙후지역 경제활성화에 기여한 바는 거의 없는 것으로 판단되었다. 둘째, 立地誘因政策으로는 지방이전 준비금, 지방이전사업의 시설투자에 대한 투자세액공제 또는 일시상각, 공장양도차익에 대한 양도소득세, 특별부가세 및 법인세의 면제, 지방세의 면제 등이 있지만 이러한 誘因施策은 立地的으로 中立的인 企業體의 지방이전을 유발하기는 불충분하다는 것이 밝혀졌다. 셋째, 工業團地の 造成 또한 지역경제의 활성화를 위해서는 매우 중요한 수단이나 파급효과가 큰 重化學基地나 特殊基地가 일정지역에 편중되어 지역간의 격차를 심화시키고 있다. 지역경제의 활성화를 위해 설정된 지방공업단지는 이에 따른 지원수단의 미비로 그 효과가 미비한 실정이다.

앞에서의 假說을 立證하기 위하여 1970년부터 1980년 기간중 기업체의 이전실태를 조사한 결과에 의하면 대도시로부터 지방으로 이전한 기업체의 수는 모두 합해서 318個로서 기업체의 이전이 工業配置政策에서 의도한 바대로 잘 이루어지지 않고 있음이 밝혀졌다. 따라서 우리나라의 工業配置政策의 효과는 대

도시로부터 대도시권역으로 기업체를 再配置시키는 데 치중된 반면 지역간의 불균형을 해소하는 데는 거의 기여하지 못하고 있음을 알 수 있다.

現行 工業配置政策의 問題點은 정책의 焦點이 기업체의 이전에 맞추어져 있는 반면 신규기업이 낙후지역으로 立地하도록 하는 조치는 결여되어 있다는 것이다. 기업체의 이전이란 이에 따른 각종의 불이익이 많기 때문에 이를 稅法上的의 誘因施策으로 促進하기란 매우 어렵다. 또한 이를 強制的 統制手段으로 시행하려고 하면 이에 따라 경제적 손실이 막대하여 우리나라의 산업발전에 큰 沮害要因이 될 것이다.

반면에 신규기업의 立地는 선정하는 과정에서 그 결정을 租稅 또는 金融上的의 誘因策으로 영향을 주기는 상대적으로 수월하다. 기업이란 끊임없이 生成 또는 消滅되는 것이므로 낙후지역에 보다 많은 기업이 생성되는 것은, 즉 공업의 대도시권으로부터 낙후지역으로 재배치되는 것과 동일한 효과를 가져온다. 따라서 地域經濟의 活性化를 위해서는 정책의 主眼點의 변화가 있어야 한다. 부연하면 移轉을 중시하는 시책으로부터 새로운 기업이 落後地域에 立地하도록 유인하는 시책을 중시하는 방향으로 政策의 方向이 旋回되어야 할 것이다. 다른 나라의 工業配置政策은 移轉促進과 新規企業의 地方入住誘因의 두 가지 次元에서 추진되고 있으며 그 중에서 後者に 重點을 두고 있다는 사실은 향후 정책수립에 많은 시사점을 준다.

新規企業의 地方立地를 촉진하기 위하여는 다음과 같은 政策方案이 검토되어야 한다. 첫째, 현재 首都圈域에서 실시되는 것과 유사

한 방법을 적용하여 全國土를 整備區域과 開發誘導區域으로 분류하여 開發誘導區域에 신설되는 기업에 대하여는 현재 移轉企業에 주고 있는 稅額控除나 特別減價償却 등의 租稅減免 혜택을 부여한다. 이에 따른 租稅收入의 감소가 문제점이 될 것이기 때문에 控除率이나 償却率 등을 적절히 조정하는 한편 減免惠澤을 限時的으로 부여하는 등의 방안이 동시에 고려되어야 한다.

둘째, 外國人投資企業을 開發誘導區域에 설립할 수 있도록 誘因手段을 제공한다. 낙후지역의 발전을 저해하는 가장 큰 요인중의 하나는 기업체의 설립에 있어서 緣故地에 대한 選好 때문이라고 할 수 있다. 즉 역사적으로 공업이 발달되지 못한 지역에는 자연적으로 그 지역 출신의 企業人이 많지 않기 때문에 새로운 기업의 설립이 부진하게 되는 악순환을 거

듭는다. 그러나 外國人投資企業은 근본적으로 地域緣故에 대한 집착이 없기 때문에 적절한 유인책을 부여한다면 開發誘導區域으로 立地토록 유인하기는 어렵지 않을 것으로 판단된다. 따라서 外國人投資企業을 開發誘導區域으로 적극적으로 유치할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이러한 수단은 여러 가지 생각할 수 있겠으나 하나의 가능한 방안은 현행 外資導入法上에서 租稅 休日이 허용되는 기준에 開發誘導區域에 기업이 설립되는 경우를 포함시키는 것이다.

끝으로 향후 工業團地의 造成에 있어서 지역간의 按配를 중요시하여야 한다. 특히 各種稅制나 金融惠澤이 부여되는 特殊基地의 건설에 있어서 이를 開發誘導區域에 조성토록 하는 방안이 우선적으로 검토되어야 한다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

建設部, 『第5次5個年計劃 建設部門 修正計劃』, 1983.
 經濟企劃院, 『第5次5個年 經濟 및 社會開發計劃』, 1981.
 _____, 『鑛工業統計調查報告書』, 1970, 1980, 1982.
 國土開發研究院, 『第2次 國土綜合開發計劃: 國土開發基盤의 擴充』, 1982.
 _____, 『全羅北道 綜合開發計劃(1982~1991)』, 1982.
 _____, 『首都圈整備基本計劃案』, 1981.
 徐昌源, 「國土開發과 地域隔差에 관한 研究」, 『國土研究』, 1982.
 李廷植, 「全北開發 무엇이 問題인가?」, 『蘆嶺』, 1982. 12.

_____, 「韓國의 地域隔差와 開發政策」, 『地籍』, 1980.
 全羅北道廳, 『전라북도 종합개발계획』, 1981.
 全北大學校, 『전라북도 장기개발계획을 위한 기본구상』, 1982.
 전주청년회의소, 『2000年代를 위한 全北圈地域開發 심포지엄』, 1984.
 韓國產業銀行, 『韓國의 産業: 上, 下』, 1984.
 黃明燦, 「韓國의 地域격차와 地域정책」, 『國土研究』, 1982.
 _____, 「地方化時代에 부응한 地域開發의 方向」, 『國土計劃』, 1984.
 Cameron, Gordon C., "The National Industrial Strategy and Regional Policy", *Regional Policy*, 1979.

- Choe, Sang-Chuel and Byung-Nak Song, "An Evaluation of Industrial Location Policies for Urban Deconcentration in Seoul Region". 『環境論叢』, 1984.
- Hanushek, Eric A. and Byung-Nak Song, "The Dynamics of Post-War Industrial Location", *Review of Economics and Statistics*, 1978.
- Kwon, Won-Yong, "A Study of the Economic Impact of Industrial Relocation ; The case of the ROK", *Journal of Urban Studies*, 1982.
- McCrane, Gavin, *Regional Policy in Britain*, 1969.
- Park, Sam-Ock and James O. Wheeler, "Industrial Location Policies And Manufacturing Employment Change ; The Case of the ROK", *Regional Development Dialogue*, 1983.
- Sweet, Morris L., *Industrial Location Policy for Economic Revitalization*, New York, Praeger, 1981.