

# 國土의 均衡發展과 工業立地

李 東 宇

(國土開發研究院 研究員)

## 目 次

- I. 머리말
- II. 工業立地와 都市成長
- III. 地域·區域·圈域의 區分과 工業立地 規制
  - 1. 國土利用管理法上의 用途地域
  - 2. 都市計画法上의 用途地域·區域
  - 3. 工業配置法上의 地域區分
  - 4. 首都圈整備計画法上의 圈域區分
- IV. 工業團地와 計劃立地
- V. 맺음말

## I. 머리말

經濟開發 5 個年 計劃에서의 經濟開發이라는 용어가 의미하듯 60 년대 이래 지난 20 여년간 우리나라 經濟政策의 가장 큰 목표는 國家經濟의 總量的 成長에 있었다. 이를 위하여 정부는 工業化와 輸出振興에 모든 노력을 傾注하여 왔으며 그 결과 우리나라의 國富가 크게 증진되었음은 주지의 사실이다. 그러나 成長第一主義政策은 이러한 긍정적 효과 못지않게 또한 많은 문제점들을 胚胎하여 왔다. 所得分配의 불균형을 비롯하여 物價의 昂騰, 環境汚染, 過消費風潮의 심화, 그리고 오늘날 논란의 대상이 되고 있는 外債問題等은 모두 그 동안의 高度成長過程에서 發生된 副產物들이다.

大都市의 과도한 產業 및 人口集中現象도 그

직접적 원인은 그간의 工業化政策에서 찾을 수 있다. 진부한 이야기지만 企業의 經營目標은 利潤의 極大化에 있다. 企業의 모든 활동은 利潤 極大化 내지는 費用極小化의 원칙하에서 이루어지게 되는데 이는 立地決定에 있어서도 예외일 수 없다. 서울을 비롯한 大都市들은 이러한 企業의 利潤動機를 충족시킬 수 있는 立地上的 利點을 많이 갖고 있다. 풍부한 市場과 技術情報, 그리고 整備된 產業基盤施設등은 產業의 大都市立地를 유도하여 온 요인들이며 또한 大都市에 立地한 產業이 타지역에 立地한 產業에 비하여 더 빨리 성장할 수 있게 만든 요인이기도 하다.

個別的 利潤動機에 따라 이루어진 產業의 大都市集中은 集積의 利益을 가능하게 하여 生産性의 向上에 기여함으로써 그동안 國家經濟成長의 원동력이 되어왔음은 부인할 수 없다. 그러나 產業의 大都市集中은 필연적으로 人口의 大都市集中을 招來하고 증가된 인구는 다시 새로운 産業의 集中을 誘引하는 순환관계가 계속되면서 서울을 비롯한 大都市들은 이제 지나치게 커져서 갖가지 都市問題에 봉착하고 있다. 產業 및 人口의 지나친 大都市集中은 國家全體的으로 볼 때 所得의 地域間 隔差를 심화시켜 平衡性을 해치게 될 뿐만 아니라 大都市는 大都市대로 과밀에 따른 外部不經濟를 감수해야 하고 農村은 農村대로 과소인구로 인한 노동력부족을 불가피하게 하여 생산적인 측면에서도 결

코 바람직하지 않다.

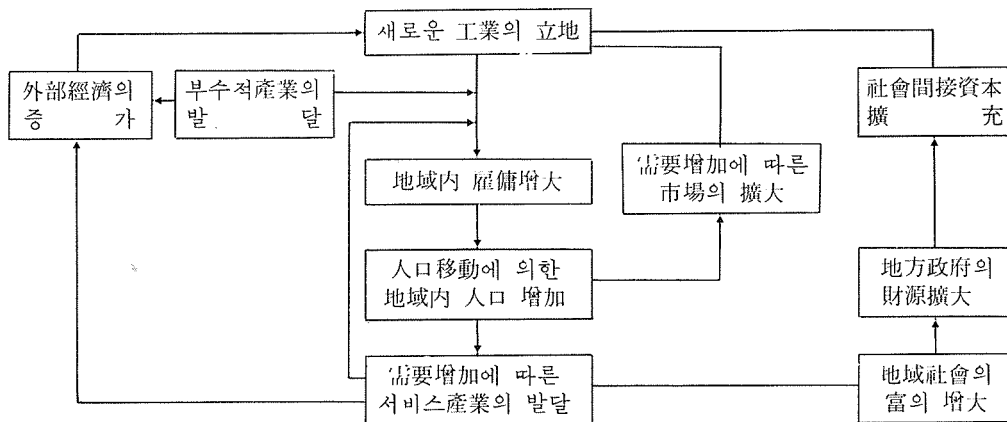
産業 및 人口의 地域的 偏重에 따르는 이러한 問題點을 인식하고 政府는 70年代 이후 일련의 法令의 制·改正을 통하여 産業 및 人口의 再配置를 모색하여 왔다. 오늘날 지역에 따라 工場의 新·増設을 抑制하거나 또는 장려하는 制度的 뒷받침이 되는 그러한 法으로는 國土利用管理法, 工業配置法, 首都圈整備計劃法, 地方工業開發法 그리고 都市計劃法등을 대표적으로 꼽을 수 있다. 이러한 法들은 공통적으로 특정지역을 地域·區域 또는 圈域등으로 지정한 다음 지정된 지역내에서의 工業立地를 규제하거나 장려하는 規정을 둠으로써 法의 目的을 達成하고자 하고 있다. 그런데 이러한 地域의 區分은 상호 밀접히 關連되어 있기 때문에 어느 하나의 法도 소홀히 해서는 業種別로 어떤 지역이 工業立地가 가능한가 아닌가 가능하더라도 어떤 制限이 따르는가를 제대로 파악할 수 없게 된다.

이상과 같은 관점에서 본 글에서는 먼저 工業立地와 都市成長의 關係를 살펴봄으로써 地域區分에 따른 工業立地 規制 또는 獎勵의 背景을 확인한 다음 전술한 個別法令을 중심으로 國土의 均衡發展과 關連하여 우리나라에서의 工業立地政策을 조망해 보고자 한다.

## II. 工業立地와 都市成長

工業立地에 있어 이상적인 公업지역이 갖는 立地因子로는 市場, 勞動力, 原料, 動力 그리고 技術情報에의 接近性을 들 수 있다. 그러나 실제에 있어 이러한 이상적 立地는 거의 존재하기 어려우므로 工業立地는 이들 인자중 보다 중요한 인자를 따르는 指向性을 갖게 된다.

輸送手段이 발달하지 않았고 生産技術이 미진 문화되었던 종래에는 工業立地가 原料指向的이었던 것과는 달리 현대의 公업에서 가장 중요하게 인식되고 있는 立地因子는 市場 및 技術情報에의 接近性이라 할 수 있다. 여기서 市場이라 함은 곧 만들어진 商品에 대한 有效需要를 의미하는 만큼 그 크기는 地域의 人口 또는 所得規模와 비례한다고 할 수 있다. 따라서 都市의 규모가 크면 클수록, 都市와의 距離가 가까울수록 立地의 市場接近性은 커지게 된다. 또한 技術情報은 交通·통신망이 발달한 大都市地域에서 주로 발생하여 먼저 채택이 된 다음 차츰 주변의 其他地域으로 擴散되어 나가기 마련이다. 현대와 같이 競爭的인 市場條件下에서는 다른 企業에 비례하여 조금이라도 빨리 새로운 技術을 도입하여야만 競爭에서 이기고 企業을 成長시킬



(圖 1) 工業立地가 地域成長에 미치는 波及效果

수 있게 된다.

이러한 이유로 重化學工業과 같은 政策産業을 제외한 거의 대부분의 제조업체는 大都市 가까이 立地하려는 性向을 갖게 된다. 특히 우리나라와 같이 政治·經濟的 機能이 中央集權化되어 있는 나라일수록 그러한 경향은 더욱 크게 나타나기 마련이다.

立地를 결정하게 된 요인이 어디에 있건 간에 일단 工業立地가 이루어지면 工業이 立地한 地域 또는 都市의 成長은 촉진되는 것이 일반적이다. 工業立地가 都市成長에 미치는 波及效果를 그림으로 표시하면 (圖 1)과 같다.

어떤 지역에 새로운 工業이 立地하게 되면 우선 地域的 雇傭이 증대되고 同工業과 관련된 부수적 산업이 발달하게 된다. 여기에서 말하는 부수적 산업에는 立地한 工業에 원료를 공급하는 産業 및 제품을 이용하는 産業이 포함되는데 前者에 미치는 波及效果를 後方連繫效果 (backward linkage effect) 後者に 미치는 波及效果를 前方連繫效果 (forward linkage effect)라 한다. 前·後方 連繫效果에 의하여 발달된 부수적 산업은 앞의 工業과 마찬가지로 地域内 雇傭의 증대에 이바지하게 되며 兩者의 산업에 의한 地域内 雇傭機會의 확대는 地域外에서 地域内로의 人口移動의 원인이 된다.

人口의 社會的 移動에 의한 地域内 人口의 증가는 곧 그만큼 地域内의 有效需要가 증대되었음을 뜻하며 市場이 커졌음을 의미한다. 따라서 市場의 확대는 다시 새로운 工業의 地域内 立地를 유도하는 한편 증가된 인구를 扶養하기 위한 서비스産業의 발달을 가져오게 되며, 새로운 산업의 발달은 다시 地域内 雇傭을 증대시키는 循環的 關係가 累續的으로 계속된다.

이러한 累續的 因果過程을 통하여 工業 및 其他産業의 集續이 계속되면 外部經濟의 증가로 인한 集續의 利益이 발생하게 된다. 集續으로 인한 經濟的 利點에는 여러가지 高度한 수준의 각종 都市의 서비스와 사회문화적인 시설의 供給을 이용할 수 있다는 점과 産業聯關效果에 의하

여 生産費를 절감할 수 있다는 점을 대표적으로 들 수 있다. 따라서 集續的 經濟는 費用極小化를 추구하는 企業의 行動原理에 부합되어 새로운 工業을 地域内 또는 周邊에 立地케 하는 또 하나의 원인으로 작용한다.

이처럼 工業立地는 地域内 人口의 증가 및 産業의 발달에 기여함으로써 地域의 富를 증대시키고 地域의 成長을 촉진시키게 된다. 따라서 成長을 추구하는 많은 都市는 工業團地 등의 造成을 통하여 工業을 地域内에 誘致하기 위하여 노력하게 된다. 그러나 中小都市는 大都市에 비하여 이미 立地上的 利點이 열세에 놓여있기 때문에 利潤動機에 따라 움직이는 企業의 立場에서는 大都市나 그 周邊地域을 계속 선호하게 되는 것이다. 따라서 工業의 立地決定을 계속 企業家의 自由意思에 방임할 경우 大都市는 점점 더 비대해져 가고 中小都市나 農村의 成長은 정체되거나 오히려 감소되는 현상이 나타나게 된다.

그러면 工業化에 따른 人口 및 産業의 이러한 大都市 集中現象은 과연 國家全体的으로 볼 때 바람직한 것인가? 일반적으로 人口 및 産業의 大都市 偏重은 國家經濟의 成長이라는 측면에서는 긍정적인 것으로 평가된다. 이는 한정된 技術, 資本, 人力 등의 제반 生産要素들이 일정지역내에 集續하게 됨으로써 資本 및 技術의 축적이 용이할 뿐 아니라 集續的 經濟를 가능케 하여 單位面積當 生産性を 提高시킬 수 있다는 점과 아울러 高密度의 생활환경은 社會組織을 강화하고 사람들과의 경쟁심을 자극함으로써 經濟活動의 能率性を 높일 수 있다는 점등에 그 근거를 둔다.

大都市로의 産業 및 人口의 集中은 이처럼 效率性を 提高함으로써 國家經濟의 總量的 成長에는 크게 기여하지만 한편으로는 地域間 衡平性의 상실이라는 문제점을 수반하게 된다. 地域間·階層間 不均衡成長은 國民들 사이에 위화감을 조성함으로써 國民總和에 阻害요인으로 작용하게 될 뿐만 아니라 人口의 大都市集中을 加速

시키는 요인이기도 하다.

人口 및 産業의 大都市集中이 야기한 또 다른 문제점으로는 過密로 인한 都市問題의 深化現象을 들 수 있다. 인간이 생활을 영위해 나가기 위해서는 세 종류의 空間이 필요하다고 한다. 第1空間은 집을, 第2空間은 일터를, 第3空間은 휴식을 위한 위락공간을 각각 의미하는데 공간과 공간은 길로써 연결되어 있다. 都市民으로 하여금 쾌적한 日常生活를 누릴 수 있게 하기 위해서는 이상의 세 空間의 확보와 더불어 공간과 공간을 손쉽게 移動할 수 있도록 만들어 주어야 한다. 그런데 交通問題, 住宅難, 위락공간의 부족등으로 시달리는 昨今の 大都市 실정을 보면 그만큼 第2空間을 제외한 나머지 空間들의 확보 및 道路의 擴張에 애로가 있음을 말해주며, 이는 또 그만큼 都市民의 生活의 質이 低位에 있음을 반영해 준다. 大都市의 交通이나 住宅이 中小都市等에 비하여 특히 問題가 되는 것은 開發費用의 차이에 그 원인이 있다. 人口 및 産業의 集中이 그만큼 地方政府의 財政收入을 증대시킴은 <圖 1>에서 본 바와 같으나 限界收入보다 限界費用이 더 크게 되면 개발에의 餘力은 갈수록 줄어들 수 밖에 없는 것이다. 都市規模가 일정수준을 넘어서게 되면 市民1名이 增加하는데 따라 都市가 負擔하여야 할 追加的 서비스供給費用은 追加的인 財政收入에 비하여 더 큰 幅으로 增加하게 된다.

또 하나 간과할 수 없는 都市問題로는 環境汚染을 들 수 있다. 都市의 環境을 汚染시키는 주요 汚染源은 家庭, 工場, 그리고 自動車인 만큼 과밀이 그 직접적 원인임은 물론이다. 그런데 여기에서 특히 문제가 되는 것이 工場이다. 工場에서 배출되는 廢水는 일반 都市 下水와는 달리 높은 濃度의 汚染物質을 포함할 뿐만 아니라 業種에 따라서는 毒性物質이나 重金屬類를 배출하기도 하며, 騒音과 분진으로 도시내 住居環境을 損傷시키기도 한다. 이러한 公害工場으로 인한 都市環境의 汚染은 단순히 過密의 폐해라기보다는 도시내에 立地하기에는 不適格한 工

場의 立地에 따른 결과이니 만큼, 大都市 人口分散의 次元이전에 都市環境保全의 次元에서 그 規制가 검토되어야 할 것이다.

이 밖에도 우리나라만이 갖는 특수한 문제이긴 하지만 安保上の 問題도 빠뜨릴 수 없다. 千萬에 가까운 人口와 主要産業施設, 그리고 中樞管理機能의 대부분이 接敵地域에 접하고 있는 首都 서울 및 그 인근에 集中되어 있는 현실은 國家防衛戰略上 크나큰 취약점을 내포하게 된다.

이상에서 人口 및 産業의 大都市集中이 國家全体的으로 볼 때 갖는 肯定的인 측면과 否定的인 측면을 살펴보았다. 문제는 앞으로도 지금과 같이 人口 및 産業의 大都市集中이 계속된다면 肯定的인 效果보다는 否定的인 效果가 훨씬 더 커질 것이라는 점이다. 따라서 集積의 利益, 즉 效率性을 크게 저해하지 않는 범위내에서 더 이상의 産業 및 人口의 大都市集中을 억제하는 한편 密集度가 낮은 地方에 産業 및 人口가 모일 수 있는 與件을 조성함으로써 國土를 均衡的으로 발전시킬 수 있는 方案이 필요해 진다. 그러한 手段中 가장 效果的인 것이 工業立地政策으로 이는 전술한 바와 같이 工業이 地域成長의 원동력이라는 점에 기인한다.

### Ⅲ. 地域·區域·圈域의 區分과 工業立地 規制

#### 1. 國土利用管理法上的의 用途地域

國土利用管理法에서의 用途地域 指定은 國土가 모든 國民의 福利增進을 위한 有限한 자원이며 公同기반임에 비추어 地域의 特性에 따라 土地의 用途를 미리 지정함으로써 土地의 合理的인 利用을 가능케 하여 양호한 生活環境을 확보하고 國土의 均衡發展을 도모하기 위한 것이다. 同法에서 規定하고 있는 用途地域은 도시지역, 취락지역, 경지지역, 산림보전지역, 공업지역, 자연환경보전지역, 관광휴양지역, 수산자원보전지역, 개발촉진지역 및 유보지역의 10個 地

〈表 1〉 國土利用管理法上的 用途地域의 指定

地域의 種類	地域의 指定 및 工場設置制限여부
都市地域	都市計画法上的의 都市計劃에 의하여 當該 地域의 建設·整備·改良等을 施行하여야 할 地域으로 都市計劃法에 의하여 다시 用途地域으로 區分됨(表 2 참조)
聚落地域	都市地域外的의 地域으로서 住民의 集團의 生活根據地로 利用되고 있거나 利用될 地域으로 環境汚染의  위험이 있는 工場은  설치할 수 없음.
耕地地域	주로 畝作·田作·果樹園·桑田·園藝 또는 畜産業등에  이용되고 있거나 利用될 地域으로 工場은  원칙적으로  설치할 수 없음
山林保全地域	木材의 生産·採種 및 災害나 環境汚染의 防止등을  위하여 山林地로서 保全할 必要가 있는 地域으로 工場은  원칙적으로  설치할 수 없음.
工業地域	주로 工業과 主要産業施設 및  그에  부수된 用途에 利用되고 있거나 利用될 地域
自然環境保全地域	自然景觀·水資源·生態系 및 文化財의 保全을  위하여 必要한 地域으로 工場은  설치할 수 없음.
觀光休養地域	國民 餘暇善用을  위한 休養施設과 自然景觀·文化財등을  탐방하는 觀光客들을  위한 施設이 集團化되어 있거나 集團化되어야  할 地域으로 工場은  설치할 수 없음.
水産資源保全地域	水産資源을 保護·育成하기  위하여 必要한 公有水面이나  그에  인접된 土地로서 水産資源의 保全을  위하여 必要한 地域으로 工場은  원칙적으로  설치할 수 없음.
開發促進地域	山林地·雜種地 其他 利用도가  낮은  토지로서 土地의 機能과 適性으로  보아  現在의  利用形態보다  더  效率的으로  利用하기  爲하여  農地·草地·垡地·工場地등  다른  目的으로   전용하여  開發할  必要가  있는  地域으로  工業用地開發地區  이외의  用途로  細分·指定된  경우에는  工場을   설치할  수  없음.
留保地域	都市地域~開發促進地域 等으로  指定되지  아니한  地域

域別 特性 및 地域內 土地所有者에게 가해지는 行爲制限 가운데 특히 工業立地와 관련된 규정만을 발췌·요약하면 〈表 1〉과 같다.

## 2. 都市計劃法上的의 用途地域 區域

전술한 國土利用管理法上的의 用途地域이 全國 土를 그 대상으로 하고 있는 반면 都市計劃法上의 用途地域은 都市만을 그 대상으로 한다. 따라서 前者의 指定目的이 國土의 均衡發展에 있다면 後者는 都市의 무질서한 발전을 방지하고 公共의 利益을 도모하는데 그 목적이 있다.

都市計劃法 및 同施行令上의 用途地域은 都市計劃區域 全体를 대상으로 주거지역, 주거전용지역, 준주거지역, 상업지역, 공업지역, 전용공업지역, 준공업지역, 자연녹지지역, 생산녹지지역등으로 細分·指定되는데 원칙적으로 동일한 地域에 重複指定은 할 수 없다. 都市計劃

法上 用途地域의 特性과 工場設置에 관한 行爲制限을 보면 〈表 2〉와 같다.

이상에서 살펴본 〈表 1〉 및 〈表 2〉의 내용을 종합하면 環境保全法에 의하여 排出施設의 허가를 받아야 하는 公害工場이나 아니냐에 관계없이 工業立地가 가능한 지역은 都市地域內에서는 都市計劃法上의 專用工業地域과 工業地域, 非都市地域에서는 國土利用管理法上의 工業地域 및 開發促進地域中 工業用地地區로 指定된 地域임을 알 수 있다. 또한 都市地域內의 準工業地域 및 非都市地域의 聚落地域은 公害工場 이외의 일반공장은 원칙적으로 그 설치가 가능한 地域들이며 이외에 都市地域의 住居·準住居·商業·自然綠地·生産綠地 地域등과 非都市地域의 耕地地域·山林保全地域·水産資源保全地域등은 원칙적으로 工場의 설치가 금지되어 있는 지역이나 제한된 業種에 한하여서는

〈表 2〉 都市計画法上の用途地域の特性

地 域	地域の細分	特性 및 工場에 대한 行爲制限
住居地域	住居専用地域	住居機能의 強化, 低層住宅의 環境保護, 工場은 설치할 수 없음
	住居地域	日常住居機能, 中·高層住宅 保護. 工場은 자동차정비사업장 및 20마력 동력이하의 인쇄工場만 허용
	準住居地域	住居機能의 弱화, 住居와 商業의 混在가 可能, 工場制限은 住居地域과 같음.
商業地域		商業 및 業務機能. 工場은 자동차정비사업장 및 20마력 동력이하의 인쇄공장만 허용
工業地域	專用工業地域	工業機能의 強化
	工業地域	工業에 直接 關聯이 없거나 또는 工場에서 發生될 우려가 있는 公害로 인하여  피해가 크게 豫想되는 建築物을 制限
	準工業地域	工業機能의 弱화, 輕工業과 住居의 混在가 可能. 公害工場은 설치할 수 없음.
綠地地域	自然綠地地域	山林等 自然의 保護.  도정·식품工場에 한하여 허용
	生産綠地地域	農耕地의 保全.  도정·식품工場과 公害를 수반하지 않는 1次産業生産品 가공工場에 한하여 허용.

부분적으로 설치 가능한 地域들이다. 象을 완화하기 위하여 用途區域의 指定에 關한 用途地域 이외에 또한 都市計画法에서는 都 府 規 定하고 있다. 用途區域에는 특정시설제한 市의 무질서한 擴散과 人口 및 産業의 集中現 象 区域, 개발제한구역, 도시개발예정구역, 시가

〈表 3〉 都市計画法上の用途區域

區 域	指定目的 및 工場에 대한 行爲制限
特定施設制限區域	都市에 있어서의 産業과 人口의 過大한 集中을 防止하기 爲하여 一定한 種類와 規模의 特定施設의 全部 또는 一部를 制限할 必要가 있는 곳에 指定. 延面積 1,000 m <sup>2</sup> 이상의 工場設置를 제한하고 있으나 業種에 따라 延面積의 制限에 다소 차이가 있음(콘크리트 제조업의 경우는 1,500m <sup>2</sup> 임)
開發制限區域	都市의 無秩序한 擴散을 防止하고 都市周邊의 自然環境을 保全하여 都市民의 健全한 生活環境을 確保하기 爲하여 또는 國防部長官의 要請이 있어 保安上의 理由로 都市開發을 制限할 必要가 있는 곳에 指定.  원칙적으로 工場의 新·增設을 할 수 없음.
都市開發豫定區域	都市에 있어서의 人口 및 産業의 集中 現象을 緩和하고 그 適正한 配置를 함으로써 都市의 均衡있는 發展을 도모하기 爲하여 特히 必要하다고 認定되는 都市의 隣近地域에 指定
市街化調整區域	都市의 無秩序한 市街化를 防止하고 都市의 計劃的, 段階的인 開發을 圖謀하기 爲하여, 一定期間 市街化를 留保할 必要가 있다고 認定하는 境遇에 指定.  원칙적으로 市街化留保期間(5~20年の 범위내에서 建設部長官이 결정)동안 工場 新·增築은  제한됨.

화조정구역등이 있는데 都市開發豫定區域을 제외한 나머지 區域중 하나로 지정될 경우 區域內 土地所有者는 상당한 行爲制限을 받게 된다. 各 用途區域別로 指定의 목적 및 工場設置에 대한 制限規定을 살펴보면 <表 3>과 같다.

### 3. 工業配置法上的 地域區分

國土利用管理法 및 都市計劃法에서의 用途地域 또는 區域의 指定이 國土 또는 都市內 土地의 合理的 利用을 가능하게 함으로써 國土의 질서있는 발전에 크게 기여하고 있는 것은 사실이지만 兩法에 의한 地域別 行爲制限만으로는 國土의 均衡發展을 도모하기에는 다소 미흡하다. 따라서 工業의 大都市指向性을 완화하고 이미 大都市 또는 首都圈등의 特定地域에 과도하게 집중되어 있는 工業을 分散시킴으로써 人口 및 所得의 地域間 均衡을 도모하기 위해서는 보다

직접적이고도 강력한 제도적 장치가 필요하게 된다. 이러한 要求에 부응하여 제정된 것이 工業配置法이다.

工業配置法에서는 人口 및 産業의 密集度에 따라 地域을 이전촉진지역, 제한정비지역 및 유치지역으로 나누고 있는데 地域別 指定要件 및 指定地域을 보면 <表 4>와 같다.

工業配置法에 의하여 移轉促進地域이나 制限整備地域으로 指定된 地域內에서는 원칙적으로 工場의 新·增設, 工場用地의 造成, 地域內에서의 工場의 移轉등은 할 수가 없다. 다만 業種에 따라서 商工部長官의 許可를 얻는 경우에는 移轉促進地域內에서의 增設 및 移轉, 制限整備地域內에서의 新·增設 및 移轉이 가능한 경우도 있는데 <表 5>를 보면 工業配置法施行令에서 규정하고 있는 그러한 例外的인 경우를 알 수 있다. 그러나 이 때도 移轉促進地域 및 制限整備

<表 4> 工業配置法에 의한 地域指定

區 分	指 定 要 件	指 定 地 域
移轉促進地域	産業의 密集度와 人口增加率이 顯著히 높아 工場의 移轉이 必要한 大都市 및 그 周邊地域(但, 開發制限區域 除外)	1. 서울特別市 2. 京畿道 議政府市 3. 京畿道 楊州郡 州內面·白石面·長興面 4. 京畿道 南楊州郡 九里邑·湊金邑·瓦阜邑·棒接面·眞乾面·別內面 5. 京畿道 高陽郡 神道邑·一山邑·碧蹄邑·元堂邑·知道面
制限整備地域	産業의 密集度와 人口增加率이 높아 工場의 新·增設의 制限이 必要한 地域(但, 半月特殊地域, 開發制限區域 除外)	1. 釜山直轄市(북구모라동·삼락·덕포·괘법·감전·학장·주례·염구동 및 서구 신평·장림·다대·구평·감천 1·암남동제외) 2. 仁川直轄市·京畿道 水原市·城南市·安養市·富川市·光明市 3. 京畿道 始興郡 儀旺邑·蘇萊邑·軍浦邑·果川面·秀岩面·君子面 4. 華城郡 半月面·龍仁郡 水岐面·楊平郡 江下·楊西·西宗面·廣州郡 廣州邑·東部邑·草月·退村·南終·西部·中部面·金浦郡 高村·桂陽面
誘致地域	産業의 密集도가 낮아 工業의 誘致와 고용의 增大가 必要한 地域	

(表 5) 工業配置法上 工場의 新·增設規制

地域	區分	禁 止 事 項	緩 和 事 項
移轉促進地域	1) 工場의 新·增設 2) 工場用地的 造成 3) 工場의 移轉	(增設可) ○都市計画法上 工業地域內의 別表 2 該當工場의 增設은 商工部長官 許可時 可能 ○工業團地管理法의 適用對象인 工業團地內의 工場增設은 商工部長官 許可時 可能 ○都市計画法上 住居專用 및 生産綠地地域 以外의 地域에 있는 工場으로서 他法令에 의거 當該工場의 設置基準을 充足시키기 위한 增設 및 에너지 利用效率增大를 위한 增設可能 ○工業地域外에 있는 別表 2 工場의 工業地域內 移轉 ○工業地域과 他工業地域間 移轉 ○別表 3 工場의 移轉	
制限整備地域	1) 工場의 新·增設 2) 工場用地的 造成 3) 工場의 移轉	(다음 경우 新·增設可) ○都市計画法上 工業地域內 新·增設 ○都市計画法上 住居專用 및 生産綠地 地域外에 있는 工場設置基準充足, 에너지 利用 效率增大를 위한 增設 (移轉의 경우) ○工業地域內로의 移轉 ○移轉促進地域內 工場의 工業地域으로 移轉 ○別表 3 工場의 移轉	

註) 別表 2 工場은 都市型工場으로서 146種이 해당되며, 別表 3 工場은 이들 中에서 도정업, 두부 및 유사식품 제조업, 印刷出版 및 關聯産業, 시멘트 및 콘크리트제품제조업, 약주 및 탁주제조업, 레미콘제조업등 6개 업종을 말한다.

地域內에서 新設 또는 增設된 工場에 대해서는 地方稅法 第112條 3項 및 第188條 2項의 규정에 의하여 取得稅 및 財産稅가 5배 重課稅되어진다.

또한 商工部長官은 移轉促進地域內에서 都市計画法上 工業地域 이외의 地域에 있는 工場은 移轉促進地域에서 이전하도록 移轉命令을 하여야 한다. 다만 이 때에도 都市型工場으로 工業配置法 施行令 別표 2에 나열되어 있는 146개 공장은 이를 제외할 수 있다.

移轉命令을 받은 工場의 소유자는 그 命令을 받은 날로부터 2年 이내에 移轉을 完了하여야 한다.

移轉命令을 받은 公장이 移轉期間內에 이전하지 않을 때에는 상공부장관 또는 도지사는 관계기관장에게 電氣, 電話, 水道의 설치나 供給

을 중지 또는 事業의 停止를 명하거나 허가의 취소를 요청할 수 있다. 또한 移轉促進地域, 制限整備地域에서 誘致地域이나 그 밖의 지역으로 工場을 이전하고자 하는 자는 상공부장관에게 신고하여야 한다. 이 경우에 이전하는 자 또는 誘致地域안에 工場을 설치하는 者는 租稅減免規制法이 정하는 바에 의하여 租稅를 減免받으며 정부는 移轉工場 또는 誘致地域안에 工業團地를 造成하는 者의 工場用地 造成費用, 工場移轉費用, 工場 建設費用, 工場用地 買取費用 기타 造景費用에 대하여 財政的 支援이 필요한 때에는 그 資金의 일부를 融資할 수 있도록 되어 있다.

#### 4. 首都圈整備計画法上의 圈域區分

首都圈整備計画法에서는 首都圈(서울特別市,



仁川直轄市 및 京畿道 포함)을 이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 자연보전권역, 개발유보권역의 5個 圈域으로 區分하여 각 圈域別로 人口集中誘發施設의 新·增設 및 開發事業에 관한 行爲制限을 규정하고 있다. 그러한 人口集中誘發施設에는 고등학교 이상의 모든學校, 私設講習所, 公共業務施設, 一般業務施設, 販賣施設, 工場등이 포함되며 事業에는 土地區劃整理事業, 宅地造成事業, 工業用地造成事業, 公有水面埋立 및 干拓事業등 都市化를 促進하는 사업들이 포함된다. 首都圈整備計劃上的 圈域의 指定과 圈域別 工場의 新·增設 및 工業用地造成事業에 대한 行爲制限을 보면 <表 6> 과 같다.

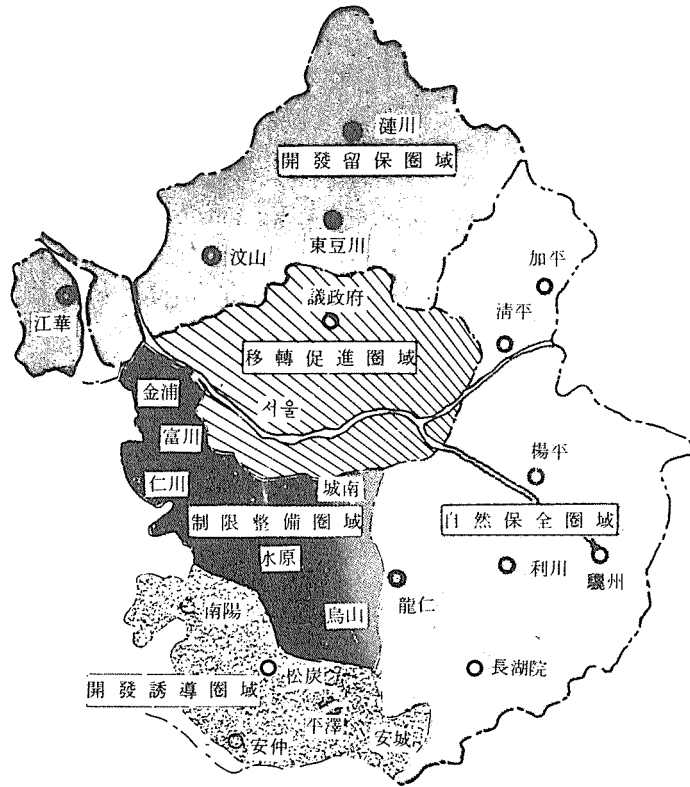
또한 1985年 現在の 圈域別 地域區分은 <圖 2>와 같다. 이에 의하면 首都圈內에서 開發誘導圈域으로 지정된 地域은 松炭, 安城, 平澤, 安仲, 南陽을 포함하는 서남단의 일부지역에 불과하다. 따라서 이들 一部地域을 제외하면 首都圈內의 거의 大部分地域이 원칙적으로 工業用地的 造成이나 工場의 新·增設을 規制받고 있음을 알 수 있다.

#### IV. 工業團地와 計劃立地

工業團地라 함은 工業團地管理法 第2條의 規定에 의하면 物品을 製造 또는 가공하는 企業體를 集團的으로 設치·육성하기 위하여 포괄적 計劃에 따라 區劃되고 開發된 一團의 工業用地

<表 6> 首都圈整備計劃上的 圈域指定

區 分	圈域의 指定	工場에 대한 行爲制限
移轉促進圈域	人口 및 産業이 과도하게 集中되었거나 集中될 우려가 있어 그 整備가  필요한 地域	工業配置法適用
制限整備圈域	移轉促進圈域의 周邊地域으로서 人口 및 産業의 流入이 급격히 증가하거나 증가할 우려가 있어 그 調整이  필요한 地域	工業配置法適用
開發誘導圈域	人口 및 産業이 상대적으로  과소한 地域으로서 移轉促進圈域으로부터의 人口 및 産業의 計劃的인 誘致로 그 開發의 誘導가  필요한 地域	없 음
自然保全圈域	自然資源의 保全과 綠地空間의  확보가  필요한 地域	3萬m <sup>2</sup> 이상의 工業用地 造成 및 그 造成을 위한 公有水面埋立과 工場의 新·增設이  원칙적으로  금지됨. 단  도정업,  두부工場,  인쇄공장,  콘크리트  제품  製造業,  약주 및  탁주  제조업은  연면적  1,000m <sup>2</sup> (레미콘  제조  工場은  대지면적  5,000m <sup>2</sup> )까지  신축이  가능하고,  工業配置法  別표  2  해당  工場은  연면적  1,000m <sup>2</sup> 까지  증축이  가능함.
開發留保圈域	都市化의 抑制과 開發의 留保가  필요한 地域	工業用地造成事業, 都市型工場(工業 配置法  施行令  別표  2  工場)을  제외한  5인  이상  工場의  新·增設,  연면적  1,000m <sup>2</sup> 이상인  都市型  工場의  新·增設  制限



〔圖 2〕 首都圈整備計劃法에 의한 圈域區分 現況

를 말한다. 일반적으로 工業團地內 入住企業은 自由立地 企業에 비하여 상당한 經濟的 利點을 擴張하게 된다. 그러한 經濟的 效果로는 첫째, 企業規模의 擴大와 關聯企業間의 系列化를 통해 大量生産体制를 가능하게 함으로써 生産費를 절감할 수 있고 둘째, 立地選定과 團地設計에 소요되는 費用을 줄일 수 있으며 셋째, 動力, 用水, 道路, 排水路等 團地造成에 따른 附帶施設은 대부분 政府의 資金 및 行政支援에 의해 건설되기 때문에 個別企業은 그만큼 投資費 支出을 줄일 수 있으며 넷째, 특히 中小企業의 集團化를 도모함으로써 技術援助와 指導를 통하여 個別企業으로 하여금 新技術의 導入을 용이하게 하고 복잡한 工程에 대한 熟練度를 향상시킬 수 있다는 점등을 들 수 있다.

우리나라의 工業團地는 1965년에 그 건설이 看手된 서울 九老公團(韓國輸出工團) 第1團地를 효시로 하여 지금까지 총 69個 地區가 造成되었다. 지금까지 造成된 工業團地를 形態別로 區分하여 보면 重化學工業基地로서의 産業基地 開發區域, 地方工業開發法에 의한 地方工業開發獎勵地區, 工業配置法에 根據한 誘致地域, 中小企業振興法에 의한 中小企業示範團地, 外國人 投資誘致로 輸出振興을 위한 輸出自由地域, 農漁村地域 所得增大를 위한 農工地區, 그리고 都市計劃法上的 工業地域에 설치된 工業團地 등으로 나눌 수 있다. 이들 중 특히 國土의 均衡發展을 위한 工業의 地方分散 및 地方特化産業 育成을 목적으로 造成된 工業團地로는 地方工業開發獎勵地區, 誘致地域 그리고 工農地區等

〈表 7〉 種類別 工業團地造成根據法 및 造成團地

종 류	근거법(공포년월일)	입 법 목 적	조 성 단 지
산업기지개발구역 (중화학공업기지)	산업기지개발촉진법 (73. 12. 24)	중화학공업을 중점적으로 추진하기 위한 산업기지 진해공단	반월, 아산, 북평, 여천, 광양, 구미, 포항, 창원, 울산미포, 온산, 죽도, 목포, 안정,
지방공업개발장려지구 (경공업중심)	지방공업개발법 (70. 1. 1)	공업의 적정한 지방분산 촉진으로 지역간 경제적 격차완화	향남제약단지, 춘천, 원주, 문막, 청주, 충 주, 제천, 대전, 천원, 전주, 이리, 군산, 광주, 하남, 목포, 순천, 광산, 논공, 왜관, 김천, 양산, 진주상평, 칠서, 마산, 사천지 방공단
유 치 지 역	공업배치법 (77. 12. 31)	공업의 합리적 배치로 과 도한 공장집중 방지	인천남동, 여수오천공단
공 업 지 역	도시계획법 (71. 1. 19)	도시의 건전발전 도모	영등포기계, 한국프라스틱, 부산신평, 장림, 대구제3, 대구검단, 서대구, 비산염석, 한 국수출공단(4,5,6단지), 인천지방, 인천기계, 안성시범, 반월도금공단
중소기업시범단지	중소기업진흥법 (78. 12. 5)	중소기업 근대화 및 협 동화사업추진으로 중소 기업진흥	천안, 정읍, 나주, 강릉 중소기업
수출자유지역	수출자유지역설치법 (70. 1. 1)	외국인 투자유치로 수출 진흥	이리, 마산, 수출자유지역
농공지구 (농어촌지역공 업개발촉진지구)	농어촌소득원개발촉진법	농어촌지역의 소득증대	횡성, 진천, 공주, 남원, 함평, 영천, 함양 농공지구
기 타			한국수출공단 1,2,3단지(수출산업공단개발 조성법), 울산석유화학(석유화학공업육성법)

資料 : 商工部, 工業團地現況, 1985

을 들 수 있는데 〈表 7〉은 工業團地의 形態別로 造成根據法, 同法의 制定目的, 그리고 同法에 根據하여 1985年 現在까지 造成된 工業團地들을 보여주고 있다.

이처럼 여러가지의 法에 根據하여 다양한 目的으로 지정된 69개 工業團地의 工業用地面積은 273,642km<sup>2</sup>에 달하고 있는데 그 중 造成對象面積은 248,612km<sup>2</sup>이다. 248,612km<sup>2</sup>의 造成對象面積 가운데 1985年 現在까지 造成이 완료된 面積은 137,287km<sup>2</sup>로 약 55%의 造成實績을 나타내고 있다. 造成對象面積에서 道路等

을 제외한 工場用地는 218,194km<sup>2</sup>인데 이중 分讓된 面積은 117,980km<sup>2</sup>에 불과하며 특히 造成이 完了되었음에도 아직 分讓되지 않은 工場用地도 7,256km<sup>2</sup>에 달한다.

工業團地 造成現況을 지역別로 보면 慶尙南道가 總 126,817km<sup>2</sup>의 造成對象面積 가운데 65,047km<sup>2</sup>가 既造成되어 전국에서 가장 넓은 工業團地를 保有하고 있으며 그 다음은 慶尙北道로 25,229km<sup>2</sup>의 造成對象面積 가운데 20,756km<sup>2</sup>의 造成實績을 보이고 있다. 이는 〈表 7〉에서 보듯 지금까지 造成된 產業基地開

〈表 8〉 工業團地 造成現況

(단위 : 千m<sup>2</sup>)

시·도별	총면적	조성대상면적			공 장 용 지			
		조 성	미조성	계	분 양	잔 여 지		계
						조 성	미조성	
총 계	273,642	137,287	111,325	248,612	117,980	17,256	92,958	218,194
서울특별시	2,187	2,163	-	2,163	1,729	-	-	1,729
부산직할시	934	934	-	934	559	113	-	672
대구직할시	5,031	5,031	-	5,031	3,914	4	-	3,918
인천직할시	12,868	3,173	7,870	11,043	2,875	-	6,337	9,212
경 기도	37,022	10,681	18,868	29,549	9,237	-	17,398	26,635
강 원 도	3,837	1,100	2,433	3,533	837	42	2,236	3,115
충 청 북 도	4,473	2,137	2,300	4,437	1,885	-	1,787	3,672
충 청 남 도	3,142	2,165	1,527	3,142	1,317	-	1,222	2,539
전 라 북 도	8,475	5,898	241	6,139	5,166	396	241	5,803
전 라 남 도	35,285	18,752	14,499	33,251	16,482	1,127	12,899	30,508
경 상 북 도	33,571	20,756	4,473	25,229	14,915	3,642	1,997	20,554
경 상 남 도	126,817	65,047	59,124	124,171	59,064	1,932	48,841	109,837

資料 : 商工部, 工業團地現況, 1985.

發區域의 대부분이 慶尙南道 및 慶尙北道에 밀집되어 있기 때문이다. 또한 京畿道 및 全羅南道の 경우를 보면 造成對象面積은 각각 37,022 千m<sup>2</sup>, 35,285 千m<sup>2</sup>로 慶尙北道보다 더 넓지만 실제 造成된 面積은 10,681 千m<sup>2</sup> 및 18,752 千m<sup>2</sup>에 불과하여 造成對象面積의 절반 내외가 未造成인 상태로 남아 있다. 그 이유는 兩者가 다같이 工業의 地方分散 및 國土均衡開發을 目的으로 최근에 指定된 工業團地를 많이 보유하고 있기 때문이다. 1985年 현재 우리나라의 地域別 工業團地 造成現況을 보면 〈表 8〉과 같다.

그런데, 〈表 8〉에 의하면 서울, 釜山, 大邱 등의 대도시는 造成對象面積이 모두 造成되어 未造成된 工業團地가 전혀 없는데 반하여 仁川은 7,870 千m<sup>2</sup>의 工業團地가 아직 미조성인 채로 남아 있음을 알 수 있다. 이는 1984年에 工業團地로 指定된 南洞工團이 아직 造成되지 않았기 때문인데 仁川이 工業配置法上 制限整備 地域인데도 불구하고 이처럼 넓은 지역이 工業團地로 指定된 根據는 서울을 비롯한 移轉促進 地域에서의 移轉工場收容을 目的으로 하고 있기

때문이다.

## V. 맺음말

北韓을 제외한 우리나라의 國土面積은 9만 9천km<sup>2</sup>. 이 한정된 土地위에 4천만 이상의 人口가 살고 있다. 더우기 國土面積의 66.4%를 차지하는 山林地를 제외하고 나면 住居可能面積은 3萬3千km<sup>2</sup>에 불과하여 km<sup>2</sup>當 平均 人口密度는 千名을 넘는다. 이러한 人口密度는 싱가포르나 홍콩과 같은 몇몇 都市國家를 제외할 경우 우리나라가 세계에서도 가장 조밀한 國家임을 나타내 주고 있다. 이렇듯 高密度의 國土에 사는 國民일수록 國土의 어디에 어떻게 分布되어 사는가에 따라 그 生活環境은 크게 영향을 받게 된다.

人口 및 產業의 大都市集中과 國土의 不均衡開發에 따른 地域隔差가 본격적으로 政策的「이슈」로 대두되기 시작한 것은 한창 工業化가 진행중이던 1970年代에 와서였다. 地方工業獎勵 地域의 指定根據가 된 地方工業開發法이 1970年에 제정된 것으로부터 시작하여 1972년에는

都市計画法이 改正되어 用途區域의 指定에 관한 사항이 추가되는 한편 國土利用管理法의 制定이 이루어졌다. 首都圈 및 大都市 工業分散의 가장 직접적인 規制手段으로 평가되고 있는 工業配置法이 制定된 것은 1978년의 일이고 首都圈整備計画法은 불과 2년전인 1983년에 制定되었다.

이러한 일련의 立法措置에 근거한 分散施策에 힘입어 1970年代 이후 人口 및 產業의 서울시 集中 傾向을 다소 완화되기 시작하였다. 먼저 製造業部門 從事者를 보면 1970年の 경우 全國製造業從事者數에 대한 서울시의 製造業從事者數의 비율이 31.7%이던 것이 1980년에는 29.6%로 떨어져 工業의 서울集中度가 다소 鈍化되어 왔음을 알 수 있다. 또한 人口增加率도 1960年代 후반에는 年平均 9.4%였으나 1970~75年間은 年平均 4.4%로, 이후 5年間은 年平均 3.9%로 점차 감소하는 추세에 있다.

工業立地가 地域內 다른 產業이나 人口의 增加에 미치는 消及效果는 至大하다. 따라서 工業의 基盤이 갖추어진 都市는 그렇지 못한 都市에 비하여 그만큼 빨리 성장하게 마련이다. 人口 및 產業이 密集된 大都市에서는 工場의 新·增設을 規制하는 한편 既存工場의 移轉을 계속해 나가고 產業의 密集度가 낮아 成長이 정체된 지역에는 工業團地의 造成 및 工場의 團地內 誘致를 위한 稅制·金融上의 支援을 계속해 나가면 앞으로 前者의 成長은 鈍化 내지는 정체되고 後者의 成長은 加速化될 것이다.\*

<투고>

## 밤의 기도

李 順 子

<梁山高压콘크리트工業(株) 營業部>

하루를 접는 밤엔

한어울에 떨어버린 허한 가슴을

부둥켜안네.

한낮의 피로와

소낙비의 노고도

네겐

한 「달란트」의 보화마저도 허락치 않네

기도끝의 흐느낌은 당신을 흠모케하는

거룩한 은사.

고요함이 창에 내릴 때면

마리아의 어진미소

흐느끼는 나를 감싸안으시네……

아껴쓰면 넉넉하고 낭비하면 모자란다