

## 산업입지정책과 개별입지 변화에 관한 연구

Effects of Industrial Location Policies on the Locational Changes of Individual Firms

김 태 환\*

요약

본 논문은 최근의 산업입지정책 특히 개별입지 규제완화정책이 산업입지 변화에 미치는 영향과 옹도지역별 개별입지 실태 및 환경문제를 논하였다. 1960년대 이후 우리나라 산업입지 전개과정에서 계획입지가 공업입지 변화를 주도해 왔으나 최근 개별입지의 비중이 계획입지의 비중을 넘어서는 반전현상을 보이고 있다. 이는 1990년대 초 경제환경 변화에 따른 토지이용 규제완화 요구의 결과로 볼 수 있다. 최근의 공장설립 중 상당 부분이 개별입지에 해당되며, 특히 준농림지역에서의 공장설립이 상당히 증가하고 있고 수도권지역의 공장설립이 증가하고 있다는 점 등은 수도권지역의 입지규제완화와 준농림지역의 공업입지 허용으로 나타난 결과로 보여진다. 그러나 개별입지는 환경기준이 계획입지에 비해 그 규제 정도가 미약하여 향후 지속적으로 증가할 개별입지의 환경문제에 대처할 시급한 정책이 요구된다고 하겠다.

주요어 : 산업입지정책, 개별입지, 계획입지, 규제완화, 준농림지역, 환경문제

### 1. 서론

산업입지에 영향을 미치는 요인들로는 원료, 노동력, 자본, 동력 등의 생산요소와 시장, 환경요소, 정부의 정책, 조직, 행태, 우연적 요인 등이 있다. 이러한 요인들은 서로 복합적으로 작용하여 입지결정에 영향을 미치고 있으며, 기업의 규모, 기술수준, 업종, 국가의 경제발전단계에 따라 입지요인들의 영향력은 달리 나타나게 된다.

산업입지에 영향을 미치는 요인들 중 정부의 정책은 세금 경감, 보조금 교부, 입지규제, 환경규제 등이며 국제적 수준에서는 무역장벽과 통화정책 등을 통해

입지결정에 영향을 미치기도 한다(Laulajainen and Stafford, 1995, p. 38). 특히 공업화를 통한 급속한 경제성장을 추구하는 개발도상국에 있어 상당한 영향력을 행사해 왔으며, 1960년대 이후의 우리나라 산업입지 전개과정에도 정부의 정책적 방향이 그대로 반영되어 있음을 알 수 있다. 즉 고도경제 성장을 뒷받침하기 위해 산업단지가 계획적으로 조성되어 산업용지의 공급에 기여해 왔다.

산업단지, 이른바 계획입지는 산업입지 전개과정에 큰 역할을 수행하여 공업집적기반의 구축과 토지의 계획적 이용이라는 성과를 낳았으며, 1960년대 이후 계획입지가 차지하는 비중은 계속 증가해 왔다. 그러나

\* 국토연구원 연구위원

최근 경제환경이 급변하고 기업활동이 다양해짐에 따라 산업입지 수요도 양적인 측면 뿐만 아니라 질적인 측면에서 변화를 요구하고 있다.

1980년대 후반부터 시작된 세계경제체제의 구조재편과 세계화의 진전으로 인하여 세계 자본주의 경제체제는 시장경제원리가 지배하는 구조로 전환되고 있으며 이러한 과정에서 토지이용에 대한 규제완화도 불가피한 규범이 되어가고 있다. 이러한 규제완화 요구를 수용하여 1993년 「국토이용관리법」의 개정을 통해 준농림지역에도 공장입지가 가능하도록 정부의 정책이 변화됨에 따라 개별입지를 통한 공장의 설립을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다.

그러나 개별입지는 기업의 입장에서 볼 때 입지비용을 경감시키는 효과가 있지만 산발적으로 입지한 개별입지공장은 농지 및 산림의 무분별한 훼손, 수질 및 대기 등 환경오염원의 확산, 도로혼잡 등과 같은 문제를 야기하여 지방정부의 환경관리비용을 증가시키므로 환경관리의 비효율을 초래하게 된다. 따라서 지역의 입장에서 보면 경쟁력을 오히려 감소시키는 결과를 초래할 수도 있다.

본 논문은 정부의 산업입지정책이 입지변화에 미치는 영향력을 특히 개별입지의 증가현상과 관련하여 살펴보고 지역별 산업입지 변화추이와 개별입지 증가로 인한 지역문제의 발생이라는 차원에서 개별입지의 실태를 조망하는데 목적이 있다. 이전까지의 산업입지정책에 대한 평가는 주로 산업단지의 개발과 성과와 관련하여 제시되어 왔으며 난개발과 무분별한 토지이용 등의 문제를 가져오는 개별입지에 대한 연구, 특히 경험적인 실증자료는 부족했다고 볼 수 있다.

이에 본 연구는 정부 정책변화에 따른 산업입지 변화추이 특히 개별입지의 증가현상을 살펴보고 그 지역별 변화추이를 분석함으로써 개별입지가 지닌 문제점

을 구체화하고자 한다.

산업입지의 추이 및 현황분석은 지금까지의 기존 보고서와 2차적 자료의 검토 및 분석을 통해 수행하였다. 기존 통계자료로는 광공업통계조사보고서(통계청), 총사업체조사보고서(통계청), 산업단지현황(상공회의소), 산업입지현황(건설교통부 내부자료)을 활용하였다. 또한 개별입지 실태분석을 위해 공장등록 관련 기초자료를 분석하였으며 개별입지 실태는 기존의 개별입지 및 계획입지 공장을 대상으로 조사한 결과를 활용하였다.

## 2. 산업입지정책과 입지변화

### 1) 정부의 정책과 입지변화

기본적으로 기업의 입지는 비용과 수익을 고려한 시장원리에 의하여 선정된다. 그러나 토지가 갖는 비대체성 및 외부성으로 인해 시장의 실패가 발생하고 그 결과 과밀, 과소문제 및 환경오염문제 등이 발생하게 된다. 산업입지정책은 이러한 시장의 실패를 시정하고 산업간 시너지효과의 극대화를 통한 국가경제성장, 국토의 효율적 이용, 지역의 균형발전 등을 목적으로 기업의 입지를 유도하고 조정해 나가는 과정이라고 볼 수 있다.

경제적, 사회적, 환경적 공공이익을 달성하고자 하는 정부의 정책은 산업입지의 전개에 상당한 영향력을 행사한다. 정부의 정책 또는 계획이 산업입지에 영향을 미치는 메카니즘은 크게 두 가지로 나눌 수 있다(Smith, 1971, pp.88-89). 첫째는 입지규제정책으로 특정지역에 대해 토지이용구획이나 벌금과세 등을 통해 입지선택의 자유를 제한하는 것이며 둘째는 입지유도정책으로 금융, 보조금, 세금혜택 등을 통한 재정

적 인센티브를 제공함으로써 특정지역에 기업입지를 유인하고 장려하는 것이다. 전자는 주로 대도시 등의 과밀지역이나 환경보호구역 등에서 사용되는 입지정책이며 후자는 낙후지역의 지역경제활성화를 촉진시키고자 할 때 이용되는 정책이라고 할 수 있다.

한편, 공업화가 고도화하고 경제발전이 진전됨에 따라 공업화에 따라 발생하는 환경오염을 줄이기 위해서 환경규제가 강화되고 있으며 이에따른 입지규제정책은 입지선정에 큰 영향을 미치고 있다. 미국의 경우 기업이 생산규모를 확대하고자 할 경우 새로운 입지지역을 선정하기보다는 같은 입지에 새로운 공장을 확대하려는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있는데 그 이유는 기존의 입지에서의 생산규모를 확대시켜 규모경제화함으로써 오염방지를 위한 단위비용을 절감할 수 있기 때문이라는 것이다(이희연, 1996, p. 261).

Smith의 두 가지 입지정책수단 즉 입지규제와 유인수단 이외에 보다 적극적인 수단은 공공부문에 의해 주도된 산업단지 즉 계획입지의 조성이라고 보여지며 이는 특히 개발도상국의 경제발전 초기단계에서 특징적으로 나타나는 입지정책이다. 우리나라의 경우 1960년대 이후 대규모로 조성된 산업단지의 공급은 산업입지의 수요를 창출하여 현재의 공업집적기반을 구축하는데 큰 영향력을 행사하였으며 현재의 산업입지 골격을 형성하고 있다.

Watts(1987)는 산업입지에 영향을 미치는 정부의 영향력을 세가지 상이한 수준에서 논하고 있다. 첫째는 명시적 공간정책으로 다양한 형태의 지원수단을 통해 특정지역의 공업화를 촉진하기 위해 국가 또는 초국가적 정부가 수행하는 하향식(top-down) 지역정책이다. 1980년대초에 이르러 미국, 영국, 호주, 캐나다 등의 나라에서는 이와같은 명시적 공간정책들은 그 위상이 상당히 약화되었다(Hayter, 1997). 특히

영국의 경우 보수정부의 집권은 정부예산 지출의 균형 문제, 실업의 국가문제화 등으로 인해 공공보조금에 대한 아이디어 자체를 부정하기도 하였다. 그러나 EC 및 여러 국가에서 이러한 정책은 여전히 활용되고 있는 것이 사실이다.

둘째는 암시적 공간정책으로 무역정책, 관세정책, 방위정책 등의 공간적 영향이 산업입지의 변화에 미치는 영향이다. 산업입지에 대한 직접적 영향을 고려하지 않았으나 정책의 결과가 특정지역의 공업화에 상당한 영향을 미치는 것으로 미국 California의 방위산업 발달 등이 이러한 결과로 해석될 수 있다. 셋째는 유도된 공간정책으로 지방정부의 산업정책 추구방향에 따라 파생되는 결과이다. 많은 OECD 국가에서 공간정책의 존재와 상관없이 지방정부가 산업입지에 미치는 영향력이 커지고 있는 실정이다.

정부 또는 공공정책이 기업입지의 선택에 어디까지 영향을 미칠 수 있는가 하는 것은 매우 어려운 문제로 이는 그 사회의 가치와 목표에 달려 있으며, 기업가의 자유와 공공복지를 어떻게 조화시킬 수 있는가에 달려 있다(Smith, 1971). 이러한 관점에서 기업가의 자유와 공공복지의 문제는 개별입지와 계획입지의 문제로 대비시켜 살펴 볼 수 있다.

## 2) 계획입지와 개별입지의 개념

산업입지는 기업이 생산활동을 수행하는 공간으로 기업이 입지를 구하는 방법에 따라 계획입지와 개별입지로 구분된다. 계획입지는 산업입지를 위한 계획적 공간을 뜻하나 우리나라의 계획입지는 좁은 의미에서 산업단지와 동일한 개념으로 사용된다.

산업단지의 법률적 정의는 '제조업, 지식산업관련 시설, 정보통신산업관련시설, 자원비축관련시설 등과

교육, 정보처리, 유통시설 및 이들 시설의 기능제고를 위한 주거, 문화, 의료, 관광, 체육, 복지시설 등을 국가나 공공단체가 집단적으로 설립하기 위하여 일정지역을 지정하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발하는 일단의 토지(산업입지및개발에관한법률)를 말한다.

1995년 산업입지및개발에관한법률 개정에 따라 '공업단지'에서 '산업단지'로 용어가 변경되었는데 이는 실제로 공업단지가 공장만을 수용하는 것이 아니라 주택, 휴양, 의료 등 다양한 시설도 수용하는 복합적 형태로의 변화를 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 제도적으로 국가산업단지, 지방산업단지, 농공단지, 기타 일단의 공업용지 조성사업에 의한 공업용지, 중소기업협동화단지 등이 이에 속한다.

개별입지는 사업상 여건, 지리적 요인, 용지가격 등 각 기업이 개별적인 사유와 기업가의 자유의사에 의하여 산업단지 이외의 지역에 공장부지를 매입하여 부지조성에 관련된 인·허가 사항을 개별적으로 취득하여 공장을 설립하는 것을 말하며 자유입지라고도 한다. 개별입지는 적기, 적소에 공장설립이 가능하다는 것과, 기반시설비용이 분양가에 전가된 산업단지와의

상대적인 비교에서 저렴한 가격의 용지확보가 가능하다는 점<sup>1)</sup>, 추가적인 시설투자없이 주변에 이미 설치된 전기·용수·통신 등 사회간접자본을 활용(free-riding)할 수 있다는 등의 경제적인 장점이 있다. 아울러 신규로 조성된 계획입지에 이전할 때 따를 수 있는 위험성을 해소하면서, 기존 도시가 가지고 있는 도시화경제 이점을 최대한으로 활용할 수 있는 입지적인 장점도 있다(정희남, 김원희, 1995)

이러한 장점으로 인해 기업입지 선정에 있어 개별입지를 선호하고 있는 실정이며 1990년대초 경제환경변화에 따른 기업의 규제완화 요구는 결국 공공이익보다는 기업의 의사를 존중하는 방향으로 입지정책을 변화시키게 되었다.

### 3) 개별입지 관련제도의 변화

1960년대 이전 공장은 소비시장에의 접근과 노동력의 확보가 용이한 서울중심의 경인지역과 부산중심의 영남 및 대구지역에 대부분 개별적으로 입지하였다. 원래 대도시 주변에 위치한 이들 공장이 도시가

표 1. 계획입지와 개별입지 특성 비교

구 분	계 획 입 지	개 별 입 지
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지의 계획적 이용</li> <li>• 각종 조세 및 금융지원</li> <li>• 기반시설 양호</li> <li>• 정보교환 및 기술교류 용이</li> <li>• 환경오염 방지</li> <li>• 허가절차 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적기·적소에 공장설립가능</li> <li>• 저렴한 가격의 용지확보가능</li> </ul>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적기·적소 개발 곤란</li> <li>• 고분양가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허가절차 복잡</li> <li>• 입지여건 취약</li> <li>• 기반시설 취약</li> <li>• 환경오염 통제 곤란</li> </ul>

성장하면서 도심에 입지하게 됨에 따라 도시내의 개별 입지는 사회·경제적인 문제를 야기하였다.

그러나 새로운 입지로의 이전은 경제적 부담과 위험요인, 기존의 집적이익 등을 도모할 수 없게 하여 기업의 이전은 쉽지 않았다. 1963년 「국토건설종합계획법」의 제정으로 계획적인 국토건설을 본격적으로 추진하면서 산업입지정책의 대상은 개별입지보다는 산업단지 공급을 통한 계획입지 위주로 이루어져 왔다. 이후 계획입지가 차지하는 비중이 계속 증가해 왔지만, 개별입지의 장점으로 인해 기업들은 여전히 개별입지를 선호하였으며, 개별입지에 대한 규제완화를 요구했다.

개별입지는 기본적으로 도시계획상 공업지역으로 지정된 지역에서만 허용되었으나 공업지역외의 용도 지역에서 입지행위가 이루어져 비도시지역으로 확산되었으며 이에 대한 대처의 일환으로 「국토이용관리법」을 제정하여 전 국토를 대상으로 용도지역제를 실시하였다. 또한 기존의 공업입지 관련법령을 정비·개편하여 「산업입지및개발에관한법률」과 「공업배치및공장설립에관한법률」을 제정(1990)하고 기업체의 개별적인 공장부지조성, 공장건축등과 관련된 각종 인·허가사항등이 일괄처리될 수 있도록 개별입지제도를 시행하고 있다.

기업들은 지목상 잡종지에 공장입지가 가능한 점을 이용하여 잡종지를 찾거나 지목을 잡종지로 변경하여 개별입지를 확대하였다. 그러나 기업이 개별입지를 선호하는데 반해 개별입지의 공장용지화를 위한 용도지역 변경은 토지이용규제에 의해 경직적으로 운영되어 공장설립허가가 가능한 적정용지를 찾는 것이 현실적으로 쉽지 않다는 지적이 계속되었다. 이에 따라 1993년 이후 일련의 개별입지 규제완화조치가 이루어졌다.

먼저 공장입지규제를 대폭 완화하여 공장건축면적 500㎡ 미만 소규모 공장에 대해 「공업배치및공장설립에관한법률」상의 공장등록대상에서 제외하고 공장설립승인을 받으면 건축허가까지 받은 것으로 의제처리가 가능하도록 공장설립절차를 간소화하였으며 기업의 증설용 부지확보를 용이하게 하기 위해 기존공장면적을 인하였다. 또한 수도권 입지문제를 해결하고 산업의 경쟁력 확보를 위해 1993년 이후 계속적으로 수도권 입지규제를 완화하였다. 먼저 「수도권정비계획법」의 개정으로 종전의 5개 권역을 3개 권역(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역)으로 단순화하였고, 권역별 개별직접규제방식에서 총량규제방식으로 공장건축규제방식을 전환하였다. 또한 성장관리권역과 과밀억제권역의 공업지역 및 아파트형공장에서는 첨단도시형업종의 신·증설을 허용하여 첨단산업의 경우 중소기업 신증설에는 기본적으로 제한이 없게 되었으며, 성장관리권역에서의 대기업 첨단업종 공장건축규제도 단계적으로 완화하여 공장건축면적의 50% 범위내에서 증설이 허용되었다.

개별입지 규제완화 조치 중 또하나의 특징적인 계기는 1993년 8월 「국토이용관리법」을 개정하여 종래 10개의 용도지역을 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 5개 지역으로 통합하였다. 준농림지역의 경우 보존목적과 개발 목적을 동시에 가지고 있는 용도지역 성격상 개발용도로 전환될 수 있어 사실상 준농림지역에 공업입지를 허용한 것이다<sup>2)</sup>. 수도권 준농림지역의 면적은 4,247km<sup>2</sup>로 전체 면적의 39.4%를 차지하고 있어 경기도 전체면적의 2/3가 도시지역, 준도시지역, 준농림지역으로 지정되어 개발가능한 용도지역으로 변경되었다(경기개발연구원, 1997). 이는 입지조건이 양호한 수도권 등 도시 주변지역에서 개별입지의 확대를 초래하는 계기가 되었다.

### 3. 개별입지의 변화추이

#### 1) 전국 공업용지의 변화 추이

전국의 공장부지면적은 1980년에 229km<sup>2</sup>에서 1985년에는 260km<sup>2</sup>, 1990년에는 349km<sup>2</sup>, 1997년에는 504km<sup>2</sup>로 지난 17년 동안 약 275km<sup>2</sup> 늘어났으며 연평균증가를 4.6%에 이르고 있다. 공장부지면적의 증가분은 80년대 전반기('80~'85년)중에는 31km<sup>2</sup>에 불과하였으나, 80년대 후반기('85~'91년)에는 120km<sup>2</sup>, 1991~1997년에는 123km<sup>2</sup> 증가하여 80년대 후반 이후 공장부지면적이 지속적으로 증가하고 있음을 알 수

있다.

1980년대 후반기에 공장부지면적이 급속하게 증가한 것은 첫째, '80년대 후반기는 생산액의 증가율이 13.5%로 전반기에 비해 호황기였으며, 둘째, 중화학 공업 등 많은 용지를 필요로 하는 업종의 신규투자가 증대되었으며, 셋째, 도시지역으로부터 도시외곽지역으로 이전하거나 자동화설비의 도입 등으로 기업이 공장부지면적을 증설하였기 때문이다.

생산액은 90년 불변가격을 기준으로 80년대에는 11.5%, 90년대 이후 9.5%의 연평균 증가율을 보이고 있으며, 부지원단위는 1980년 이후 꾸준히 감소하여 1997년 현재 1.46m<sup>2</sup>/백만원으로 나타났다. 1995

표 2. 공장부지면적 및 생산액 변화추이

(단위 : 십억원, 천m<sup>2</sup>, m<sup>2</sup>/백만원, %)

연 도	생 산 액	부 지 면 적	부 지 원 단 위
1980	56,421	229,187	4.06
1985	90,097	260,521	2.89
1990	177,309	349,304	1.97
1991	190,993	380,707	1.99
1992	203,972	395,648	1.94
1993	223,516	416,241	1.86
1994	253,598	427,073	1.68
1995	298,056	447,960	1.50
1996	330,826	480,566	1.45
1997	344,608	503,835	1.46
연평균 증가율	'80~'90 11.5	4.2	△7.2
	'90~'97 9.5	5.2	△4.3
순 증가분	'90~'97 167,299	154,531	0.92
	'94~'97 91,010	76,762	0.84

주 : 생산액은 1990년 불변가격 기준임  
자료 : 통계청, 각년도 광공업통계조사보고서.

년 이후 부지원단위의 감소세는 완화되고 있으며, 부지면적 증가분에 대한 생산액의 순증가분 변화를 보면 90년~97년까지의 생산액 증가분에 대한 부지면적 증가분의 부지원단위는 0.92㎡/백만원이며, 보다 최근의 부지원단위 변화를 보기 위해 '94~'97년 사이에 발생한 순증가분에 대한 부지원단위는 0.84㎡/백만원으로 나타났다. 생산액 증가에 대한 부지면적 증가분이 둔화되고 있다는 사실은 이미 투자된 공장부지면적을 활용하고 있다는 사실과 과잉설비투자에 대한 경제구조조정 등의 결과로 보여진다.

또한 부지원단위의 감소는 1990년대 이후 산업구조의 변화를 반영한 결과로 보여진다. 즉 대량생산, 대기업 중심의 대규모장치산업 위주의 산업구조에서 점차 생산체계가 유연화되면서 다품종소량생산체제로 변화하게 되고 이는 대규모 산업용지보다는 소규모의 혁신적 입지를 원하게 된 것이다. 이러한 산업환경의 변화는 대규모산업입지의 조성을 통한 하드웨어적 산업입지정책이 혁신환경을 조성하는 소프트웨어적 정책으로 변화해야 함을 암시하기도 한다.

## 2) 개별입지의 변화추이

입지유형별 추이를 보면 계획입지는 1978년 70.3 ㎢에서 1998년에 291.3㎢로 증가하여 20년간 221 ㎢가 증가하였으며, 전체 공업용지에서 차지하는 구성비가 1978년에 34.3%를 차지하던 것이 1998년 현재 49.7%로 증가하였다<sup>3)</sup>. 개별입지의 경우 1978년에 134.4㎢로 당시 계획입지 공업용지보다 약 2배에 이르는 면적을 보이다가 1998년 현재는 294.9㎢로 증가하여 20년간 약 160.5㎢가 증가하여 전체 공장 부지면적 증가분(381.5㎢)의 42.1%를 차지한다.

제3차 국토계획 수정계획안(국토개발연구원, 1995)에 따르면 산업단지의 비중은 계속 증가하여 2001년에는 전체 공장부지면적의 57.6%를 차지하게 될 것이라고 전망하고 있다. 그러나 산업단지 즉 계획입지의 비중은 1978년 34.4%에서 1995년 51.1%에 이르기까지 계속 증가추세를 보이다가 1995년에서 1998년 사이에 그 비중이 다시 49.7%로 감소하는 반전현상을 보이고 있다. 또한 1995년에서 1998년 기간중 계획입지의 증가는 43.1㎢에 그친 반면 개별입지는 57.2㎢가 증가하여 개별입지가 상대적으로

표 3. 입지유형별 공업용지 변화추이(1978~1998)

(단위 : ㎢, %)

구 분		1978	1983	1986	1989	1993	1995	1998
면적 (㎢)	계	204.7	240.0	270.3	317.4	460.7	485.9	586.2
	산업단지	70.3	103.6	134.5	156.4	232.4	248.2	291.3
	개별입지	134.4	136.4	135.8	161.0	228.3	237.7	294.9
구성비 (%)	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	산업단지	34.3	43.2	49.8	49.3	50.4	51.1	49.7
	개별입지	65.7	56.8	50.2	50.7	49.6	48.9	50.3

자료 : 국토개발연구원, 「산업입지정책의 평가와 발전방향」 1991; 통계청, 「1993 산업총조사보고서」 1995; 건교부, 내부자료

크게 증가하고 있음을 보여준다.

1997년 한해동안 승인된 공장설립 총 건수는 12,270건이며 이중 개별입지는 9,338건으로 76.1%에 해당한다<sup>4)</sup>. 또한 1999년 상반기 중 한국산업단지공단 공장설립대행센터를 통한 공장설립승인건수 총 651건 중 산업단지 입주계약은 전체의 8.9%에 불과하며, 90% 이상이 공장설립 승인이나 창업사업계획 승인을 통한 개별입지에 속하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 1993년 「국토이용관리법」의 개정과 1994년 「수도권정비계획법」 개정을 통한 개별입지 규제완화의 직접적 결과로 나타난 현상이며 기업의 개별입지 선호도로 인해 향후 개별입지는 지속적으로 증가될 것으로 예상된다. 토지의 계획적 이용과 국토의 효율적 관리를 목적으로 지속적으로 추구해온 계획입지정책이 개별입지에 대한 규제완화 조치로 인해 그 이전만큼 주효하게 작용하지 못하고 있다고 볼 수 있다.

#### 4. 지역별 개별입지 현황

##### 1) 지역별 공장부지 변화 추이

산업입지정책의 주요방향과 수단은 산업발전의 단계에 따라 이에 적합한 방향으로 변화되어 왔다. 60~70년대에는 특정지역을 중심으로 대규모의 산업입지 조성을 통해 특정산업을 집중 육성하는 것이 주된 방향이었으므로 수도권과 동남권의 집중 개발이라는 결과를 낳게 되었다. 80년대 이후 산업의 집중으로 인한 문제의 시정을 위한 지역균형개발 목표가 대두되었으며, '77년 공업배치법 제정과 '82년 수도권정비계획법의 제정으로 수도권의 공장입지를 억제시키려 했다. 90년대에는 공배법 및 산입법의 제정으로 지역균형발

전과 산업의 경쟁력 제고를 도모하려 했다. 그 결과 지역별 산업입지의 변화 추세를 살펴보면 다음과 같다.

지역별 공장부지면적 자료 활용이 가능한 1978년부터 1997년까지 19년간 부지면적은 총 299.1km<sup>2</sup>가 증가했으며 이 중 큰 비중을 차지하는 지역은 울산·경남의 63.3km<sup>2</sup>로 전체 증가분의 21.2%를 차지한다. 그의 인천·경기, 광주·전남, 대전·충남이 지난 19년간 공장부지가 많이 증가한 지역이다. 전국 공업용지 연평균 증가율(4.7%)을 크게 상회하는 지역들은 강원, 충북, 충남, 전남 등의 지역이며, 서울의 경우 연평균 4.2%의 감소추세를 보여 절대면적이 10.7km<sup>2</sup>나 감소하였다. 이는 대도시의 탈공업화, 서비스경제 화현상을 반영하는 것이다.

입지정책의 영향을 살펴보기 위해 시기별 부지면적의 변화추이를 보면 먼저 1970년대 후반(78~81)의 공장부지 증가분 29.3km<sup>2</sup> 중 약 80%에 이르는 23.2km<sup>2</sup>가 울산·경남지역에서 발생하여 70년대 입지정책의 방향 즉 동남해안 산업기지 개발이 반영된 결과라고 볼 수 있다.

농공단지 개발과 대도시공업정비정책으로 특징지워지는 1980년대의 경우 초반에는 인천·경기, 대구·경북을 중심으로 부지면적이 증가되다가 공장부지가 전국적으로 급격하게 확대되기 시작한 후반에는 인천·경기, 충북, 대전·충남, 광주·전남, 경남을 중심으로 많이 증가하였다. 이 중 충북과 충남지역의 경우 수도권의 분산압력, 지방산업단지의 확충, 대산 석유화학단지의 개발, 농공단지의 입주등으로 공장부지면적이 급속하게 증가한 것으로 보인다. 대도시 및 수도권의 공업입지정책으로 인해 서울, 부산 등의 대도시 입지수요는 감소하였으며 특히 서울의 경우 80년대 전반을 통해 연평균 5%의 감소세를 보인다. 반



표 4. 지역별 공장부지 변화추이

(단위 : km<sup>2</sup>, %)

구 분	1978	1981	1986	1991	1997	78~81	81~86	86~91	91~97	78~97
전 국	204.7	234.0	270.3	380.7	503.8	29.3( 4.5)	36.3( 2.9)	110.4( 6.9)	123.1( 4.7)	299.1( 4.7)
서 울	19.4	17.9	14.1	10.9	8.7	-1.5(-2.7)	-3.8(-4.8)	-3.2(-5.0)	-2.2(-3.8)	-10.7(-4.2)
부 산	13.8	12.3	12.2	15.2	17.8	-1.5(-3.8)	-0.1(-1.0)	3.0( 2.9)	2.6( 2.6)	4.0( 1.3)
인천경기	58.1	55.7	72.9	94.1	107.3	-2.4(-1.4)	17.2( 3.8)	21.2( 5.1)	13.2( 2.2)	49.2( 3.2)
강 원	4.8	6.4	6.2	13.7	25.1	1.6( 9.6)	-0.2( 0.0)	7.5( 7.5)	11.4(10.1)	20.3( 8.7)
충 북	7.4	7.1	7.5	21.3	37.4	-0.3(-1.4)	0.4( 4.6)	13.8(13.8)	16.1( 9.4)	30.0( 8.5)
대전충남	10.1	11.3	12.7	30.3	52.6	1.2( 3.7)	1.4( 3.4)	17.6(17.4)	22.3( 9.2)	42.5( 8.7)
전 북	6.7	8.2	9.3	14.6	23.2	1.5( 6.7)	1.2( 4.2)	5.3( 9.0)	8.6( 7.7)	16.5( 6.5)
광주전남	11.2	15.0	19.0	39.3	58.4	3.8( 9.7)	4.0(11.3)	20.3(14.5)	19.1( 6.6)	47.2( 8.7)
대구경북	35.6	39.2	51.7	58.0	71.1	3.6( 3.2)	12.5( 6.5)	6.3( 2.3)	13.1( 3.4)	35.5( 3.6)
경 남	37.0	60.2	63.9	82.1	100.3	23.2(16.2)	3.7( 0.2)	18.2( 5.0)	18.2( 3.3)	63.3( 5.2)
제 주	0.7	0.7	0.8	1.3	1.8	0 ( 0.0)	0.1( 4.4)	0.5( 5.3)	0.5( 5.4)	1.1( 5.0)

주: 증가율은 연평균 증가율을 의미함.  
 자료 : 통계청, 광공업통계조사보고서, 각년도

면 인천·경기지역의 경우 대도시 공업이전을 위한 남동, 시화공단의 공급으로 지속적인 증가추세를 보였다.

1990년대의 공업입지 변화를 살펴보면 91년에서 97년 사이 6년간 부지면적은 123.1km<sup>2</sup> 증가했으며 이중 22.3km<sup>2</sup>, 19.1km<sup>2</sup>가 각각 대전·충남지역, 광주·전남지역에서 발생했으며, 특히 주목할 만한 것은 충북과 충남지역의 기간중 증가율이 각각 9.4%, 9.2%로 가장 높게 나타난다는 것이다. 충북과 충남지역의 경우 계획입지보다는 개별입지 증가율이 높을 것으로 예상된다.

## 2) 지역별 개별입지 현황

부지면적을 기준으로 전국에서 개별입지의 비중이 높은 지역은 1998년 현재 제주(82.9%), 강원(77.6%), 충북(73.3%), 서울(72.6%), 인천, 경기(각각 71.7%), 충남(68.0%)의 순으로 전국 평균치(50.3%)를 상회하고 있다. 개별입지의 비중이 낮은 지역 즉 산업단지가 차지하는 비중이 높은 지역은 전남(21.5%), 대전(70.8%), 광주(70.7%), 경남(65.7%), 경북(63.7%) 등이다<sup>5)</sup>.

서울, 부산, 인천 등 대도시의 개별입지 비중이 높은 것은 이들 지역은 산업화 초기부터 공장입지가 이루어진 핵심공업지역으로, 산업단지조성보다는 개별

표 5. 지역별·입지유형별 분포

(단위: 천㎡, %)

구분	1993			1998			개별입지 증감분(93~98)
	계	계획입지	개별입지	계	계획입지	개별입지	
서울	15.33(100.0) <3.3>	1.39 (9.1) <0.6>	13.94 (90.9) <6.1>	9.5(100.0) <1.6>	2.6(27.4) <0.9>	6.9(72.6) <2.3>	-7.04
부산	14.77(100.0) <3.2>	1.38 (9.3) <0.6>	13.39 (90.7) <5.9>	19.8(100.0) <3.4>	8.2(41.4) <2.8>	11.6(58.6) <3.9>	-1.79
대구	11.93(100.0) <2.6>	6.71 (56.3) <2.9>	5.22 (43.7) <2.3>	20.3(100.0) <3.5>	12.5(61.6) <4.3>	7.8(38.4) <2.6>	2.58
인천	24.71(100.0) <5.4>	6.47 (26.2) <2.8>	18.24 (73.8) <8.0>	21.9(100.0) <3.7>	6.2(28.3) <2.1>	15.7(71.7) <5.3>	-2.54
광주	7.00(100.0) <1.5>	4.57 (65.2) <2.0>	2.44 (34.8) <1.1>	9.9(100.0) <1.7>	7.0(70.7) <2.4>	2.8(28.3) <0.9>	0.36
대전	7.69(100.0) <1.7>	1.65 (21.5) <0.7>	6.04 (78.5) <2.6>	17.8(100.0) <3.0>	12.6(70.8) <4.3>	5.1(28.7) <1.7>	-0.94
경기	73.62(100.0) <16.0>	13.03 (17.7) <5.6>	60.59 (82.3) <26.5>	90.8(100.0) <15.5>	25.7(28.3) <8.8>	65.1(71.7) <22.1>	4.51
강원	15.72(100.0) <3.4>	2.04 (13.0) <0.9>	13.68 (87.0) <6.0>	17.4(100.0) <3.0>	3.9(22.4) <1.3>	13.5(77.6) <4.6>	-0.18
충북	24.92(100.0) <5.4>	11.31 (45.4) <4.9>	13.61 (54.6) <6.0>	39.3(100.0) <6.7>	10.5(26.7) <3.6>	28.8(73.3) <9.8>	15.19
충남	31.91(100.0) <6.9>	11.45 (35.9) <4.9>	20.46 (64.1) <9.0>	69.7(100.0) <11.9>	22.3(32.0) <7.7>	47.4(68.0) <16.1>	26.94
전북	15.49(100.0) <3.4>	7.72 (49.9) <3.3>	7.77 (50.1) <3.4>	30.9(100.0) <5.3>	17.8(57.6) <6.1>	13.1(42.4) <4.4>	5.33
전남	41.48(100.0) <9.0>	29.90 (72.1) <12.9>	11.58 (27.9) <5.1>	61.5(100.0) <10.5>	48.3(78.5) <16.6>	13.2(21.5) <4.5>	1.62
경북	44.71(100.0) <9.7>	24.93 (55.7) <10.7>	19.79 (44.3) <8.7>	58.4(100.0) <10.0>	37.2(63.7) <12.8>	21.2(36.3) <7.2>	1.41
경남	130.10(100.0) <28.2>	109.77 (84.4) <47.2>	20.33 (15.6) <8.9>	115.5(100.0) <19.7>	75.9(65.7) <26.1>	39.6(34.3) <13.4>	19.27
제주	1.38(100.0) <0.3>	0.10 (7.3) <0.04>	1.28 (92.7) <0.6>	3.5(100.0) <0.6>	0.6(17.1) <0.2>	2.9(82.9) <1.0>	1.62
전국	460.7(100.0) <100.0>	232.41 (50.4) <100.0>	228.34(49.6) <100.0>	586.2(100.0) <100.0>	291.3(49.7) <100.0>	294.9(50.3) <100.0>	66.56

주 : < >는 전국을 100으로 보았을 때 각 입지유형의 지역별 비중  
 자료 : 통계청, 1993 산업총조사보고서, 1995; 건설교통부, 내부자료

표 6. 입지유형별 공장설립 승인건수(1997)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전국
계획 입지	215	120	362	743	162	61	72	866	73	42	61	84	143	248	123	7	3,382
개별 입지	678	207	142	191	30	43	92	4,276	146	664	594	193	322	618	1,128	14	3,382
합계	893	327	504	934	192	104	162	5,142	219	706	655	277	465	866	1,251	21	12,720

자료 : 한국산업단지공단, 내부자료.

기업의 집적으로 공업지역이 조성되었기 때문이다.

반면 광주, 전남, 경남, 경북 등은 산업화 추진 이후 입지정책에 따라 산업단지가 조성되어 계획입지 비중이 높게 나타난다. 이는 대도시이지만 공업화가 상대적으로 미미하다가 최근에 와서 계획입지 중심으로 개발되기 시작한 광주의 경우 다른 대도시와 달리 계획입지 비중이 높은 사실에서도 알 수 있다.

1993년에서 1998년 사이 5년간 개별입지 증가분 66.56km<sup>2</sup>중 26.9km<sup>2</sup>가 충남에서 발생하였으며 19.3km<sup>2</sup>, 15.2km<sup>2</sup>가 각각 경남, 충남지역에서 발생한 것으로 나타났다. 충북, 충남지역에서 발생한 개별입지 증가면적이 전체 증가면적의 약 2/3를 차지한다는 사실은 주목할 만한 특징이라고 볼 수 있다.

1997년 공장설립 승인자료를 토대로 지역별 분포를 살펴보면 경기지역의 공장설립승인이 전체의 40%(5,142건)로 계획입지 및 개별입지 모두에서 공장설립이 가장 많이 발생하였다. 특히 개별입지의 경우 총 9,338건 중 45.8%에 해당하는 4,276건이 경기지역에서 발생한 것은 수도권지역의 입지규제완화와 준농림지역의 공업입지 허용으로 나타난 결과로 보여지며 이는 수도권지역의 입지이점으로 인해 향후에도 지속적으로 증가될 전망이다.

### 5. 용도지역별 개별입지 변화

개별입지는 최근 입지규제완화 조치와 공장설립절차 간소화 등으로 크게 증가하고 있으며, 특히 준농림지역에 집중되고 있다. 전국 등록공장 자료에 따르면 1994년에서 1996년 기간중 개별입지는 모두 57.2km<sup>2</sup> 증가하고 있으며, 이중 64.9%에 달하는 37.1km<sup>2</sup>가 준농림지역에서 발생하였다.

1996년 현재 등록공장의 용도지역별 입지현황을 보면 먼저 업체수를 기준으로 도시지역의 경우 개별입지 비중은 주거지역과 상업지역에서 98.2%, 93.3%로 높게 나타난다. 공업지역의 경우는 계획입지의 비중이 33.8%로 상대적으로 높게 나타나며 부지면적을 기준으로 할 때 그 비중은 50.7%로 더욱 높게 나타난다. 비도시지역의 경우 준도시지역을 제외한 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역 모두에서 개별입지의 비중이 업체수, 부지면적을 기준으로 할 때 거의 100%에 가까운 비율로 나타났다. 이는 비도시지역의 경우 해당지역의 용도를 변경하지 않고 원천적으로 계획입지 조성이 불가능하기 때문으로 보이며 농림, 준농림, 자연환경보전지역등에서 절대적으로 우세한 비중을 보이는 개별입지는 난개발, 환경오염 등의 가능성을 내포하고 있다고 볼 수 있다(한국토지공사, 1998).

표 7. 용도지역별 공장입지 현황

(단위 : 개소, %)

구 분		업 체 수			부지면적비중	
		전 체	개별입지	계획입지	개별입지	계획입지
도시 지역	공업지역	22,317(100.0)	14,764(66.2)	7,553(33.8)	49.3	50.7
	주거지역	7,413(100.0)	7,280(98.2)	133(1.8)	99.3	0.7
	상업지역	1,866(100.0)	1,741(93.3)	125(6.7)	98.7	1.3
	기 타	1,663(100.0)	1,385(83.3)	278(16.7)	87.0	13.0
비도시 지역	준도시지역	3,101(100.0)	2,200(70.9)	901(29.1)	76.2	23.8
	농림지역	959(100.0)	954(99.5)	5(0.5)	98.9	1.1
	준농림지역	18,802(100.0)	18,641(99.1)	161(0.9)	99.0	1.0
	자연환경보전지역	973(100.0)	971(99.8)	2(0.2)	99.1	0.9
계		57,094(100.0)	47,936(84.0)	9,158(16.0)	58.9	41.1

자료 : 시군구별 공장등록자료, 1996. 9월 기준. 한국토지공사(1998)에서 재구성.

공장설립대행센터를 통한 99년 상반기 공장설립 승인 업체의 용도지역별 분포에서도 총 651건 중 67.7%에 해당하는 441건이 준농림지역에서 이루어

진 것으로 나타나<sup>6)</sup> 준농림지역 규제완화의 영향을 실감할 수 있게 한다. 또한 도시지역이 120건으로 전체 건수의 18.4%를 나타내며, 준도시지역이 55건, 농림

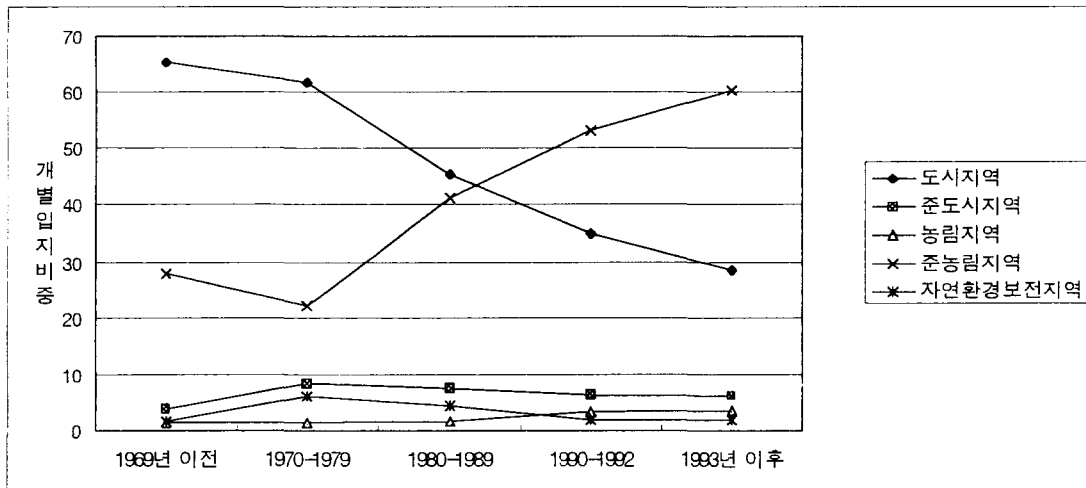


그림 1. 용도지역별 개별입지 분포추이

자료 : 한국토지공사, 1998에서 인용하여 재작성

지역이 32건, 자연환경보전지역이 3건으로 나타났다.

공장입지 연도를 기준으로 용도지역별 개별입지 분포 추이를 보면<sup>7)</sup> 도시지역의 경우 9년 이전에는 65.4%로서 매우 높은 구성비를 보이고 있으나 3년 이후 28.5%로 격감하였다. 그러나 비도시지역은 같은 기간 동안에 많은 증가를 보이고 있다. 특히 준농림지역은 '80년 이전에는 27.9%에 불과하였으나 93년 이후에는 60.2%로 급증하였다. 준농림지역에서의 공장입지 규제완화와 『수도권정비계획법』개정에 따른 입지 제한완화, 그리고 지방자치제 실시로 시장 군수에게 농지전용 허가권이 이양됨에 따라 준농림지역에서의 공장건설은 더욱 늘어날 전망이다.

## 6. 맺음말

본 논문은 최근의 산업입지정책 특히 개별입지 규제완화정책이 산업입지 변화에 미치는 영향과 용도지역별 개별입지 실태 및 환경문제를 논하였다. 1960년대 이후 우리 나라 산업입지 전개과정에서 계획입지가 공업입지 변화를 주도해 와 1990년대 중반까지 계획입지의 비중이 증가하였으나 최근에 들어 개별입지의 비중이 계획입지의 비중을 넘어서는 반전현상을 보이고 있다.

이는 1980년대 후반부터 세계경제체제의 구조재편과 세계화의 진전으로 인하여 세계 자본주의 경제체제가 시장경제원리가 지배하는 구조로 전환되고 있는 등 경제환경의 변화에 따라 산업입지 수요의 질적인 변화가 요구된 결과로 볼 수 있다. 토지이용에 대한 규제완화 요구가 하나의 불가피한 규범이 되어 1993년 「국토이용관리법」의 개정을 통해 준농림지역에도 공장입지가 가능하도록 하는 등 개별입지에 대한 규제가 완화되어 개별입지를 통한 공장의 설립을 촉진하는

요인으로 작용하고 있다.

최근의 공장설립 승인 건수 중 3/4이상이 개별입지에 해당되며, 특히 준농림지역에서의 공장설립이 상당히 증가하고 있다는 점 등은 토지의 계획적 이용과 국토의 효율적 관리를 목적으로 지속적으로 추구해온 계획입지정책이 개별입지에 대한 규제완화 조치로 인해 그 이전만큼 주효하게 작용하지 못하고 있음을 유추할 수 있게 한다. 특히 최근의 전국 공장설립 승인 자료에서 개별입지의 경우 총 9,338건 중 45.8%에 해당하는 4,276건이 경기지역에서 발생한 것은 수도권지역의 입지규제완화와 준농림지역의 공업입지 허용으로 나타난 결과로 보여지며 이는 수도권지역의 입지이점으로 인해 향후에도 지속적으로 증가될 전망이다.

그러나 개별입지는 환경기준이 계획입지에 비해 그 규제 정도가 미약하므로 농지 및 산림의 무분별한 훼손, 수질 및 대기 등 환경오염원의 확산, 도로혼잡 등과 같은 문제를 야기하여 심각한 환경문제를 초래할 수 있다. 또한 개별입지는 환경처리시설 보유비율이 계획입지에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타나 향후 지속적으로 증가할 개별입지의 환경문제에 대처할 시급한 정책이 요구된다고 하겠다.

註

- 1) 전국적으로 볼때 기업이 개별입지에 입지하는 최우선요인은 용지가격이 저렴하기 때문인 것으로 개별입지 실태조사 결과 나타났다. 대기업의 경우 사전에 입지조건이 좋은 토지를 저렴한 지가로 구입하였다가 사후에 입지하는 경우도 많은 것으로 나타났다(한국토지공사, 1997).
- 2) 준농림지역의 입지규제방식은 제한행위열거방식으로, 법에서 열거한 것 외의 시설은 입지해도 무방하게 되어 있어 허용행위열거방식에 비해 토지이용규제가 상대적으로 약하다.
- 3) 주요국의 산업입지 중 계획입지가 차지하는 비중은 1998년 현재, 일본 48%, 대만 66%, 싱가포르 100%, 영국 84.7%로 나타났다(한국산업단지공단, 1998)
- 4) 1997년 한해동안 승인된 공장설립 건수를 시도별로 취합하여 통계분석한 결과입(한국산업단지공단, 1998, 내부자료).
- 5) 1996년 현재 공장등록현황 자료로 분석한 결과 개별입지 비중이 높은 지역은 부산(95.1%), 충북(92.1%), 제주

- (91.4%), 서울(81.7%), 강원(79.1%), 경기(78.0%), 충남(77.7%), 인천(71.7%) 등의 순으로 전국 평균치(66.0%)를 상회하는 것으로 나타났다. 입지유형별 부지면적 자료를 지역별로 살펴볼 수 있는 자료는 5년마다 실시되는 산업총조사에서 가능하므로 1998년 건설교통부 내부자료와 1993년 산업총조사 자료를 시계열적으로 비교할 때 약간의 오차가 발생할 수 있다. 1993년 자료는 5인이상의 제조업체만 대상으로 집계한 결과이며 1998년 자료는 전제조업체와 휴폐업면적까지 포함된 면적이기 때문이다.
- 6) 한국산업단지공단, 1999, 내부자료.
  - 7) 개별입지 실태조사 결과입(한국토지공사, 1998)

참고문헌

건설교통부, 1997, 산업단지개발지원제도 개선방안 연구.  
 건설교통부, 국토개발연구원, 1995, 21세기를 향한 국토의 장기구상과 전략 - 제4차 국토계획 구상과 제3차 국토 계획 수정.  
 경기개발연구원, 1997, 12., 수도권 근교개발 촉진방안에 관한 연구.  
 대한상공회의소, 1995, 세계화시대의 산업입지정책방향과 과제  
 박삼욱, 1998, "IMF시대의 수도권 산업단지정책과 지역균형 발전전략" 전환기에 선 우리나라 수도권정책, 세미나 발표자료, 서울신문사·한국지역학회 주최.  
 박삼욱, 1999, 현대경제지리학, 아르케.  
 박현주, 김광익, 1997, 수도권 산업입지에 관한 연구, 국토개발연구원  
 이희연, 1996, 경제지리학, 제2판, 법문사.  
 정희남, 김원희, 1995, 기업의 개별공장 입지실태 및 개선방안, 국토개발연구원.  
 통계청, 광공업통계조사보고서, 각년도  
 한국산업단지공단, 아시아개발연구원, 1998, 공장설립제도 국제비교연구.  
 한국토지공사, 1998, 개별입지 실태조사 분석과 제도개선방안 연구.  
 Hayter, R., 1997, *Dynamics of Industrial Location*, Chichester, John Wiley & Sons, Inc.  
 Laulajainen, R., Stafford, H. A., 1995, *Corporate Geography - Business Location Principles and Cases*, Kluwer Academic Publishers.  
 Smith, D. M., 1971, *Industrial Location - An Economical Geographical Analysis*, John Wiley & Sons, Inc.  
 Watts, H. D., 1987, *Industrial Geography*, New York, John Wiley & Sons, Inc.

## Abstract

### Effects of Industrial Location Policies on the Locational Changes of Individual Firms

Taehwan Kim\*

This study focuses on the impact of government deregulation policies since the early 1990s on the change of industrial location and the accompanying problems, especially of land use and environment. Since 1960s, the planned industrial location has played a leading role for the development of industrial location. However, since mid-1990s, individual(unplanned) industrial location has been increasing, especially in semi-agricultural area and in the Capital region, reflecting the impact of the deregulation policies on the industrial location. The effective policies are required to solve the problems caused by the increase of the individual industrial location, in that the standard of the environmental control for individual industrial location is much lower than for the planned industrial location.

**Key words** : industrial location policies, individual(unplanned) industrial location, planned industrial location, deregulation, semi-agricultural area, environmental problem

---

\*Research Fellow, Korea Research Institute for Human Settlements