

수도권 정책변화에 따른 산업입지 수요의 변동

이현주* · 김미숙**

요약: 본 연구는 2008년 국가경쟁력강화위원회의 발표를 필두로 현 정부가 추진하고 있는 수도권정책의 변화의 방향과 그 영향을 고찰하기 위하여 수도권정책의 변화에 민감하게 반응하는 기업의 공간수요 변화를 분석하였다. 연구내용은 수도권 정책이 기업의 입지에 미치는 영향을 살펴보고 현 정부의 수도권 규제완화 정책에 따른 기업들의 입지행태 변화 및 공간수요의 변화방향을 분석한다. 연구방법은 실증분석과 설문분석을 활용하였다. 실증분석은 1980년대 이후 통계자료를 활용하여 제조업체의 공간수요 변화추이를 분석하였다. 설문분석은 외생적 충격인 수도권 정책 변화가 기업체의 의사결정에 미치는 영향을 고찰하여 향후 기업들의 제조업용지 수요방향을 도출하였다. 연구결과 기업체들은 그동안 수도권정책으로 인하여 기업입지 결정이나 공장규모결정에 영향을 많이 받았으며 가장 큰 규제정책은 수도권정비계획법상의 권역규제와 공장총량제인 것으로 조사된다. 현 정부의 수도권규제완화로 인하여 제조업용지 수요증가가 예상된다. 특히 수도권과 충청권을 중심으로 제조업용지 수요가 증가될 것이며 강원도는 수요감소가 전망된다. 이는 수도권지역이 우리나라 중에서 가장 교통·물류 조건과 시장조건이 양호한 지역이므로 이 지역에 대한 기업선호도가 높은 까닭이다. 그러나 독자적인 경제권을 형성하고 있는 동남권이나 대경권의 경우 수도권 정책변화로 인한 영향력이 적다. 수도권지역 경우도 전체 지역에서 수요가 증가하는 것이 아니라 성장관리권역에서의 수요증가가 예상된다.

주요어: 수도권 정책변화, 수도권 규제, 기업 입지선정, 산업입지, 입지수요

1. 서론

1) 연구배경 및 목적

수도권은 60년대 이후 압축성장을 이루어온 곳으로 우리나라 성공신화를 보여주는 영광의 공간이자 공간불평등을 대변하는 공간이기도 하다.

이런 수도권에 대하여 60년대 이후부터 정부는 국

토의 균형발전을 목적으로 성장억제적 정책기조를 유지하여 왔으나 최근 수도권 정책방향을 선화하여 규제완화적 정책을 지향하고 있다. 이전까지 수도권 정책은 인구와 산업의 수도권 집중억제를 그 목표로 규정하고 인구집중유발시설, 개발사업, 공업지역 등을 규제대상으로 관리하여 왔었다. 그에 따라 현정부의 수도권 정책완화 방향도 그동안 규제가 심하였던 산업입지와 관련된 규제완화 내용이 중요한 부분을

본 논문은 토지주택연구원에서 2010년 발간된 “수도권 규제완화에 따른 제조업 입지수요 변화에 관한 연구”를 바탕으로 작성된 논문임

* 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원

** 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원

차지한다. 정부는 2008년 10월 30일 개최된 국가경쟁력 강화위원회의 회의결과를 바탕으로 발표된 「국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안」과 그 후속조치 등을 통하여 그동안 수도권 규제정책의 뼈대를 이루고 있던 공장총량제와 수도권 정비계획법상에서의 공장신설 및 증설에 대한 규제를 완화하였다.

우리나라 핵심요소의 절반이상이 수도권에 집중해 있는 까닭에 수도권정책은 일개 지역정책이 아니라 우리나라 국토정책이라고 해도 과언이 아닐 정도로 수도권과 관련된 정책변화의 파장은 크다. 따라서 현 정부에서 발표한 수도권 규제완화는 우리나라 전체 산업공간구조에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그러므로 수도권 규제완화정책에 따라 우리나라 산업공간 수요에 어떠한 변화가 나타날 지를 고찰하여 효율적인 산업용지 개발전략을 마련하는 것이 필요한 시점이다.

수도권규제는 '사회적 형평성 추구' 대 '경제적 능률성 추구' 라는 상반된 지역정책의 접근방법으로 인해 첨예한 논쟁이 이루어고 있는 주제이다. 우리나라는 경제성장정책 초기에 경제적 능률성을 우선시하여 불균형 발전전략의 일종인 성장거점전략의 도입하였고 이로 인하여 수도권으로의 과도한 집중과 비수도권에서의 성장잠재력 유출이라는 문제가 커다란 국토문제로 부상하였다. 이에 따라 비수도권지역에서는 성장의 확산효과보다는 성장력의 역류현상이 더욱 강력하게 작용하고 있으므로 수도권규제를 더욱 강화해야 한다는 주장을 하고 있다 그에 반해 경제적 능률성의 입장을 견지하는 입장에서는 인구와 산업의 집중이 빠른 경제성장과 서로 밀접한 관계가 있으므로 어느 수준까지는 집중이 빠른 경제성장을 촉진한다고 주장한다. 그러나 일반적으로 대도시의 규모가 일정 수준을 넘어서면 집적의 불이익 나타나고 전체 공간구조의 양극화하는 불균형을 가져오기 때문에 능률성과 효율성의 균형적 안배가 중요하다(황명찬, 2001). 따라서 그 둘 사이의 균형점의 도출이 중요한 문제일 뿐 아니라 그 균형점에 대한 사회

적 함의를 이루어 가는 것이 매우 어렵지만 중요한 일이다.

오늘날 세계화와 정보화가 진행되고 지식기반사회로 진입함에 따라 산업입지 정책이 일개 국가내부에서 결정될 수 있는 문제가 아니며 전 세계적인 차원에서의 비교우위와 경쟁우위 확보가 가능해야 하는 복잡한 양상을 띠게 되었다. 경제활동도 첨단산업, 지식기반산업 등 과거와 다른 투입요소, 입지인자가 중요시되는 형태로 진화하고 있어 새로운 패러다임에서의 산업정책, 지역정책 마련이 필요하게 되었다. 새로운 경제활동은 정보에로의 접근성과 공동학습, 상호연계된 연구·개발 형태를 강조하며 소규모의 유연적인 조직을 지향하고 있다. 이에 따라 도시외곽으로 이동했던 기업들이 다시금 대도시 및 수도권으로의 집적경향을 보이고 있다. 따라서 정부의 산업공간 지원정책도 이러한 기업의 행태를 지원하는 공간개발정책으로 나아가고 있다. 이는 분산형 산업입지 정책에서 집중형 입지정책으로의 회귀를 의미하며 또 다른 차원의 불균형 공간개발정책이 될 수 있다. 따라서 수도권 규제와 관련된 정책갈등은 다시 한번 반복될 것으로 예상된다.

수도권규제 정책에 관한 연구는 지리학적 접근이 많지 않고 주로 경제적 분석과 기업입장에서의 접근, 지역개발정책적 접근이 대부분이다. 이들 연구는 연구자의 시각에 따라 상반된 결과가 도출되고 있다. 수도권 규제완화에 대한 긍정적인 입장의 연구는 우선, 생산성 등의 경제적 지표를 활용하여 수도권 규제의 불경제성을 도출하고 이를 근거로 수도권 규제의 개선방안을 제시하는 연구가 있으며(박현수·조규영, 2000; 윤희호, 2006; 김은경 외, 2007; 김군수 외, 2007; 이운규, 2007 등) 다음으로 외국의 수도권 규제완화정책을 비교분석하여 우리나라 수도권 정책의 시사점을 도출한 연구가 있다. 이와 관련해서는 경기개발연구원과 국토연구원의 연구가 대표적인데 동북아시아 수도권 국제경쟁력 강화를 위하여 현재의 수도권 규제정책에 대한 수정이 필요하다고 주장하고 있다(국토해양부, 2008; 문미성, 2006).

이와는 반대로 수도권 규제완화를 반대하는 시각의 연구는 주로 비수도권 연구원과 학자들에 의해 추진되었다. 이들 연구들은 수도권규제완화에 따른 수도권의 과대집중으로 인한 문제점을 논리적으로 제시한 연구(김영규, 2006; 황희연, 2007; 류종현 외, 2007; 김용웅, 2008)가 있으며 해외사례분석을 통한 수도권 규제완화 반대논리를 전개한 변창흠의 연구(2008)도 있다. 이들은 수도권의 극심한 집중현상이 우리나라 전체적인 발전경쟁력을 약화시킨다고 분석하고 수도권과 비수도권의 상생적인 발전을 위한 대안마련을 주장한다. 이와 함께 수도권정비정책의 변화가 수도권 인접지역의 지방 전략산업육성에 부정적인 영향을 미치게 될 것이므로 수도권 규제완화반대를 주장한 연구도 있다(김문연, 2003; 나중규, 2006).

한편, 세계 경제정치적 변화흐름에 부응하여 수도권 정책의 방향 전환이 필요함을 제기하는 연구가 있다. 대표적인 연구로는 김경환의 연구(2002), 이원빈의 연구(2003)가 있으며 지식경제기반 사회에 대응하는 수도권 정책마련을 위한 제언을 하고 있다.

수도권 규제정책과 관련된 지리학적 연구는 문남철의 연구(2006)가 있다. 이 연구에서는 기업이전 정책으로서의 수도권 규제정책을 바라보고 정책결과 수도권기업의 지방이전과 이전기업의 공간적 분포패턴을 업종별·규모별로 분석하였다. 연구를 통하여 그는 이전기업이 특정지역에서 특정업종을 중심으로 집적하는 경향을 설명하고 대부분의 이전기업이 기술집약적 중소기업임을 밝혔다. 수도권 기업의 지방이전은 단기적으로는 수도권의 입지규제가 가장 큰 이전유발인자로 작용한다고 분석하고 있다. 그러나 장기적인 관점에서 지방의 입지환경 개선을 통한 경쟁력 제고노력이 중요함을 주장하고 있다. 또 다른 수도권 규제정책에 대한 지리학적 접근은 이원호·김태환의 연구(2008)로 수도권 산업입지 억제정책의 효과를 변이할당분석을 통하여 추정하였다. 연구결과 수도권 규제정책이 총체적으로는 분산의 효과를 기대할 수 있으며 개별산업별로는 차별적인 효과를

나타낸다고 주장하였다. 금속, 자동차, 컴퓨터, 기타 기계 등이 수도권 억제정책으로 인하여 가장 많은 분산효과를 기대할 수 있으며 충청권에서의 효과가 매우 탁월하다고 평가한다.

그러나 선행연구에서는 의사결정자인 기업에 대한 고려보다는 전체적 지역적 영향분석에 치중하고 있다. 따라서 본 연구는 수도권 정책이 기업의 입지에 미치는 영향을 고찰하고 현정부의 수도권규제완화 정책에 따른 기업들의 공간수요의 변화방향을 분석하고자 한다. 이를 통하여 향후 우리나라 산업입지 수요변화의 방향성을 고찰하여 적절한 산업정책을 수립할 수 있도록 기초자료를 마련하고자 하여 연구를 진행한다.

2) 연구내용 및 방법

연구의 내용은 첫째, 수도권 규제변화 추이를 정리하고 현정부의 규제합리화방안 내용을 설명한다. 특히 제조업 관련 규제내용을 정리하여 수도권내 기업입지를 제한하는 장애요인으로서의 정치적 환경변화를 살펴본다. 수도권 공장규제는 1994년 수도권정비계획법이 개정되면서 그 내용과 형식이 과거와 많이 달라지게 된다. 따라서 1994년 개정법 이전과 이후의 정책차이를 정리하고 또 최근의 규제완화 방향을 논의한다. 둘째, 지역별 공장부지의 시계열적 변화추세를 바탕으로 주요한 수도권 정책변화가 기업체의 입지에 미친 영향을 간접적으로 분석해 본다. 특히 1994년 이후 수도권정책으로 인하여 그동안 입지제한을 상대적으로 많이 받았던 대기업의 지역별 공장부지 수요 변화추이를 중소기업과 비교하여 고찰한다. 셋째, 수도권 정책이 기업체의 공간수요에 미치는 영향을 기업체 설문을 통하여 정리해 본다. 넷째 실증분석을 통한 도출한 기업체 공간수요변화추이와 설문을 통해 도출한 기업체 잠재적 입지 수요를 바탕으로 향후 우리나라의 산업공간 수요의 변화방향을 결론적으로 정리하고 산업공간의 개발방향을 제시해 본다.



그림 1. 수도권 권역구분

표 1. 수도권 권역 구분과 해당 시·군

구분	해당 시·군
과밀 억제권역	인천광역시, 수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 광명시, 고양시, 과천시, 구리시, 남양주시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시
성장 관리권역	평택시, 동두천시, 안산시, 오산시, 용인시, 파주시, 안성시, 김포시, 양주시, 화성시, 연천군, 포천군
자연 보전권역	이천시, 광주시, 여주군, 가평군, 양평군

인 수도권정책 변화가 기업체의 의사결정에 미친 영향을 고찰하고 기업들의 향후 잠재적 산업용지 수요를 지역별로 추정해 본다.

2. 시기별 수도권 규제정책변화 방향

1) 수도권 규제정책의 배경과 전개

(1) 1994년 수정법 개정이전의 수도권 정책

우리나라의 수도권 규제정책의 시작은 1960년대 초부터이다. 수도권 정책은 시대의 특성에 따라 주 5단계로 구분가능한데¹⁾ 1~3단계까지는 수도권 정책의 제도적 기반이 확립되는 기간로서 수도권 규제가 강화되던 시기였다면, 4~5단계에서는 글로벌 경쟁력 확보를 추구하면서 기존의 정책방향을 간접적 규제 수단으로 전환하고 특정분야에서는 점진적인 완화기조로 돌아서는 특징을 보이는 시기이다.

1단계인 1960년대 문제인식기에는 인구집중에 따른 주택난과 교통난 등의 도시문제를 개선하기 위해 인구집중억제책을 중심으로 정책을 추진하였다. 대도시인구집중방지책(1964), 대도시 인구 및 시설의 조정대책(1969) 등이 실시되었으나 소기의 성과를 보지는 못하였다.

2단계는 1970년대 시책형성기로 행정 규제시책을

연구방법은 실증분석과 설문분석 방법이 활용하였다. 첫째, 실증적 분석을 위하여 수도권 규제변화와 대비하여 제조업 공장부지 분포 변화추이를 분석한다. 분석자료으로는 광업·제조업 통계조사를 활용하고 필요시 사업체기초조사자료와 FEMIS 자료를 보완적으로 활용하였다. 공장부지변화추이는 1980부터 현재까지 이어지는 시계열 통계자료의 확보가 곤란하여 구득이 가능한 광업·제조업통계조사를 활용하여 1982~2003년을 분석한다. 2000년 이후 경향은 FEMIS의 자료를 활용하여 보완하여 설명한다. 수도권정책의 중요한 변화가 발생한 시점을 기준으로 시기를 구분하여 추세를 분석한다.

지역구분은 수도권 영향력의 크기정도에 따라 지역을 구분하였다. 수도권과 비수도권으로 구분하고 비수도권은 또다시 수도권 인접지역과 기타 비수도권으로 나눈다. 한편, 수도권 내부적으로 수도권 정책영향을 살펴보기 위하여 수도권정비계획법에서 규정하고 있는 권역으로 구분하여 산업용지 분포패턴을 분석한다(그림 1). 수도권권역분류는 관련 법령에서 동단위로 구분하고 있지만 본 연구에서는 분석의 편의상 시·군 행정단위를 기준으로 구분한다(표 1).

둘째, 기업체를 대상의 설문을 통하여 외생적 충격

중심으로 수도권의 물리적 규제와 정비를 실시하였다. 인구 및 산업분산을 위한 세계 인센티브 도입이 대표적 대책인데, 건설부의 '수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침(1970)', '서울시 인구소산계획(1975)' 등이 있다. 이 시기에는 개발제한구역 지정으로 서울의 외연적 평면확산이 멈추게 된다.

3단계 정비추진기는 1970년대 중반~1980년대까지로 서울과 수도권의 인구집중이 광역적으로 확산되던 시기이다. 이 시기에는 건설교통부를 수도권 시책추진의 주관부서로 확정하고, 수도권 정책의 법적 지위 확보에 중점을 두었다.

이 시기의 가장 중요한 정책변화는 1982년에 제정된 '수도법 정비계획법(이후 수정법)'이다. 수정법은 인구 및 산업을 적정하게 재정비·배치하고 광역적인 차원에서 수도권의 질서있는 정비를 추구하고 이를 위한 중앙정부차원의 정비계획 수립 등을 통해 국토의 균형 발전을 꾀하려는 것이다.²⁾ 수도권은 이때부터 입지조건에 따라 5개 권역으로 구분되어 관리되기 시작하였다. 수도권정책의 특징을 보면 규제시책의 정책목표가 인구·산업의 집중억제 및 재배치였지만, 인구·산업의 흐름을 직접 통제하는 것은 아니며 실제 규제대상은 공장·대학 등의 시설물과 개발사업으로 삼고 있다는 것이다(국토해양부, 2008).

(2) 1994년 수정법 개정이후의 수도권 정책

4단계 시책전환기에는 1990년대 중반이후부터로 세계화의 흐름에 부응하는 경쟁력을 갖춘 지역 기반의 구축에 초점을 두었다. 수도권 집중억제보다 지방을 포함한 대도시권 성장관리에 중점을 두게 되었다. 대내외적 여건변화를 반영하기 위하여 1994년 수정법을 전면 개정하였다. 이에 따라 기존의 5개권역이 과밀억제권역·성장관리권역·자연보전권역의 3개 권역으로의 조정되었다.³⁾ 이 개정을 통한 수도권 정책의 큰 변화는 물리적·직접적인 규제방법에서 경제적·간접적인 규제방법으로 전환되었다는 점이며 또한 기업체 입지규제가 이때부터 기업체 규모에 따라 대기업공장과 중소기업공장을 구분되었다. 중소

기업의 입지규제는 완화된 반면 대기업 공장입지규제가 상대적으로 매우 강화되는 특징이 나타난다.

5단계 시책완화기는 2008년 이후부터 현재까지이다. 그동안 규제일변도이던 대기업에 대한 수도권 공장입지규제 정책이 완화추세로 전환되었다. 기존에 금지되었던 수도권 대기업의 신·증설을 전 업종에 대해 산업단지에서는 허용하였다. 그와 더불어 산업단지 이외의 지역에서는 첨단업종에 대해 증설 또는 이전이 허용되기 시작하였다(국경위, 2008).

2) 제조업분야에서의 수도권 규제합리화 방향

수도권 규제의 핵심은 제조업 입지규제이며 수도권 규제완화의 내용도 제조업의 입지규제 완화에 초점이 맞추어져 있다. 전제적인 경향을 정리해 보면 1970년대 제조업에 대한 입지규제가 시작된 이후 1990년대까지는 지속적으로 규제가 강화되는 추세를 보이다가 1990년대 후반부터 첨단산업을 중심으로 규제가 완화되는 경향을 보인다.

특히 현정부는 2008년 10월 30일 국가경쟁력강화위원회 논의결과를 바탕으로 수도권의 기존 공장증설 및 첨단업종의 공장에 대한 규제를 대폭 완화하였다. 또 그 후속조치로 2009년 1월 16일 「수도권정비계획법」 시행령과 「산업집적활성화및공장설립에관한법률」 시행령 등 관련법령이 개정·시행되어 수도권에서의 제조업 입지폭을 더욱 확대하였다.

규제완화의 가장 중요한 내용은 첫째, 산업단지의 경우 과밀억제권역·성장관리권역에서 규모·업종 제한 없이 공장의 신설·증설 및 이전이 허용되며 첨단업종의 경우 공장 신·증설이 자유로워진 점이다. 특히 대기업의 경우 이전까지는 수도권내의 산업단지에서도 신·증설이 원칙적으로 금지되었으나 이 조치로 인해 전 업종이 허용된다. 또한, 산업단지 외 지역의 공업지역에서는 기존에는 신·증설이 원칙적으로 금지되었으나, 첨단업종의 경우 증설허용 범위와 규모가 확대되었다. 중소기업의 경우는 1994년 수정법 개정으로 대기업에 비해 규제가 많이 완화되었

표 2. 2008년 규제합리화: 공장 신·증설 규제

구분		기존		개선		
과밀 억제 권역	대 기 업	산업단지		신·증설 원칙적 금지	전 업종·규모 허용	
		산업 단지 외	공업 지역	신·증설 원칙적 금지 -첨단업종 신·증설: 1천m ² 이내 -기존 공장 부지 내 증설(10개 업종)	첨단업종 증설 확대 -1천m ² →200% 이내 증설 -기존 공장 부지내 증설 → (10개 업종 모든 제조 업종)	
			기타	신·증설 원칙적 금지 -첨단업종 증설: 1천m ² 이내	첨단업종 증설 확대 -1천m ² →100% 이내	
	중 소 기 업	산업단지 공업지역 기타		제한없음 -단,공업지역·기타: 첨단업종·도시형공장 신·증설, 기존공장 증설 및 이전	현행과 같음	
	성 장 관 리 권 역	대 기 업	산업단지		신·증설 원칙적 금지	전 업종·규모 허용
			산업 단지 외	공업 지역	신·증설 원칙적 금지 -기존 공장 3천m ² 이내 증설 (14개 업종은 100% 이내)	증설 및 이전 허용 업종 확대 -모든 첨단 업종 규모 제한 폐지 ※첨단업종의 업종은 기존부지 내만 증설 허용
기타				-과밀·자연 → 성장 공업지역 이전 (8개 업종)	-과밀·자연 → 성장권역 공업지역 이전 (8개 업종 → 모든 제조 업종)	
중 소 기 업	산업단지 공업지역 기타		신·증설 원칙적 금지 -14개 첨단업종 기존 공장 100% 이내 증설	증설 허용 업종 확대 -14개, 100% → 96개 모든 첨단업종 200% 이내 증설 ※첨단업종 외 업종은 기존부지 내만 증설 허용		

출처: 경기도, 2009, 규제개선 관련 경제 활성화 긴급 대책회의, p.2.
 ※ 현행근거: 산집법 시행령 제26, 27조의 2 및 수정법 제18조

으나 이번 조치로 인하여 기존에 14개 첨단업종에 관하여만 증설이 허용되던 것이 96개 첨단업종으로 확대되어 증설허용업종 범위가 더욱 넓어졌다.

현 정부의 수도권정책변화로 인하여 가장 많은 영향을 받을 기업은 대기업과 첨단업종 기업일 것으로 예상된다. 대기업은 1994년 수정법 개정 이후 수도권 내에서의 입지규제가 강화되어 산업용지 수요패턴이 그 이전 시기와 많이 변화되었으므로 수도권 규제완화의 결과로 향후 어떠한 공간수요변화를 유발시킬지 고찰하는 것이 산업용지 공급전략을 수립하는데 선행되어야 할 것이다.

3. 제조업 입지수요 변화추이 분석

수정법이 전면 개정되어 대기업 입지규제가 강화된 1995년을 전후로 하여 공장부지 분포의 변화를 살펴본다. 수정법 개정으로 입지규제가 강화된 대기업의 분포변화를 분석하여 수도권정책이 기업입지에 미친 영향을 살펴본다. 변화의 추이를 살펴보기 위하여 '집중도'를 활용한다. 집중도는 분석대상변수가 전국 대비 해당지역에서 차지하는 비중을 의미한다.

그러나 1980년대부터 2000년대 초반까지 입지별

표 3. 공장 부지면적과 집중도

(단위: km², %)

		구분	'82	'85	'90	'95	'00	'03	'06*	'09*
수도권	과밀 억제권역	면적	60	54	57	57	52	56	44	45
		집중도	25.1	20.7	16.3	12.7	10.8	10.5	7.9	7.0
	성장 관리권역	면적	14	22	40	42	53	65	78	92
		집중도	5.9	8.4	11.5	9.5	11.0	12.3	13.7	14.5
	자연 보전권역	면적	5	7	9	10	10	11	15	16
		집중도	2.0	2.8	2.5	2.2	2.1	2.2	2.6	2.5
수도권전체		면적	79	83	105	109	116	132	137	153
		집중도	33.0	31.8	30.3	24.3	23.9	25.0	24.2	24.0
수도권인접		면적	28	25	48	88	99	108	265	300
		집중도	11.5	9.8	13.7	19.7	20.4	20.4	37.7	38
기타비수도권		면적	133	152	195	250	269	288	300	337
		집중도	55.5	58.5	56.0	56.0	55.7	54.6	42.5	42.6
전국		면적	241	260	348	447	484	528	703	790

자료: 광업·제조업통계조사, 각년도(1982~2003)

* 2006과 2009년 자료는 FEMIS자료이므로 이전년도 통계와 조사방법이 상이하여 통계간의 연속성이 없어 해석에 주의를 요함

로 일관되게 집계된 자료가 없으므로 일관된 자료가 구축되어 있는 1982~2003년 동안 광업·제조업통계 조사의 공장부지 면적 자료로 대신한다. 최근 경향은 FEMIS자료를 활용하여 보완적으로 설명한다. 또한 기업의 규모별 공장부지면적 역시 구득이 곤란하여, 대기업사업체수를 대리변수로 하여 수도권 및 기타 지역에서 입지변화를 살펴본다.

분석지역 구분은 전국을 수도권, 비수도권은 수도권 인접지역(강원도, 충청남도, 충청북도)과 기타 비수도권(전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도)으로 각각 묶어서 분석한다. 그 이유는 수도권 규제가 비수도권에도 영향을 줄 것으로 예상되며, 비수도권 가운데서 수도권에 인접하고 있느냐, 그렇지 않느냐에 따라 그 영향의 크기가 다를 것이라고 판단되었기 때문이다. 수도권은 개정 수정법에 따라 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 구분하였다.

1) 공장부지 면적 변화추이

분석기간 동안 전국적으로 공장부지면적은 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 수도권 공장부지의 집중도는 수도권 정비계획법이 수립된 이후 지속적으로 감소하고 있으며 수정법이 개정된 전후(90~95년)에 급격한 감소추세를 보인다. 1995년 이후부터는 수도권 집중도가 변동이 거의 없이 비슷한 수준을 유지하고 있다. 이에 비해 수도권인접지역의 공장부지 면적 집중도는 수정법이 시행된 이후인 1985~1995년 기간 동안 급격한 증가추세를 보이고 있다. 수도권지역과 수도권인접지역에서의 증가추세가 반비례하는 경향을 보이는데 이는 수도권 수요가 수도권인접지역으로 이동한 것으로 해석할 수 있다. 이러한 변화추세는 수도권지역의 지가상승 및 가용부지면적 부족 등의 원인이 복합적으로 작용하여 나타난 현상이나 수도권내 제조업 입지규제 강화라는 정책적 요인의 영향도 감과할 수 없는 핵심적인 요인으로 작용하였다.

수도권과 수도권인접지역의 공업부지 면적 변동폭

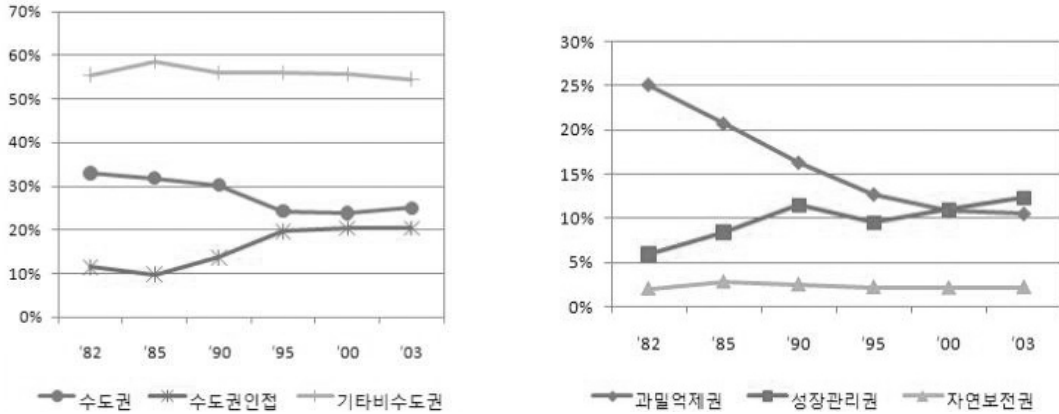


그림 2. 공장 부지면적의 집중도 변화

을 비교해 보면 1990~1995년 기간에 가장 급격한 변화를 보는데 이는 수정법이 1994년에 개정되면서 대기업과 중소기업 공장을 구분하여 대기업공장에 대해서는 수도권 입지를 엄격하게 규제한 시점과 일치한다. 따라서 개정된 수정법의 영향이 수도권 인접지역에서의 공장부지 집중도 증가로 나타난 것으로 짐작할 수 있다.

한편, 1995~2003년 동안 수도권의 집중도는 이전 시기만큼 큰 폭으로 감소하지는 않고 있다. 이는 1995년 수정법 개정에서 규제방법을 직접규제에서 간접규제로 전환하여 기업체의 적응이 상대적으로 용이해졌기 때문으로 보인다.

수도권 내 권역별로 보면, 수정법 제정으로 공장입지 규제가 가장 강한 과밀억제권역에서의 공장부지 집중도는 1982년 이후 급격하게 낮아지는 반면 성장관리권역에서 집중도는 지속적인 증가하는 경향을 보인다. 2000년을 기점으로 과밀억제권역과 성장관리권역의 공장부지면적 집중도의 우위가 역전된다. 최근 추세를 살펴보기 위하여 FEMIS 자료를 활용하여 2004~2009년 추세를 고찰해 본 결과도 동일한 경향이 관찰되었다. 이처럼 수도권내에서도 권역별 규제정도에 따라 공장부지면적의 변화가 상이하게 나타나고 있다.

2) 대기업의 입지 변화

전국 사업체조사를 통해 대기업 전체 사업체수의 추이를 보면서 간접적으로 용지의 변화를 파악해본다. 대기업에 대한 입지규제가 강화된 시점은 1994년 수정법 개정부터이므로 1995년 전후의 변화를 비교해 본다. 1995년 자료를 수정법이 개정되기 이전의 상황을 대변하는 자료로 보고 그 이후를 수정법 개정 영향이 나타나는 것으로 본다.

분석기간 동안 전국적으로 대기업체수는 점차 감소하고 있다. 특히 1995~2005년 기간동안 큰 폭으로 감소하였다.

지역별로 살펴보면 상이한 변화패턴을 보인다. 수도권지역의 대기업 집중도는 감소하는 반면 수도권 인접지역 및 기타 비수도권 모두 서서히 대기업 사업체수의 집중도가 증가하고 있다. 특히 대기업 사업체수 집중도의 증가율이 가장 높은 지역은 수도권인접지역이다.

대기업체수의 집중도도 앞서 공장부지면적 집중도와 마찬가지로 수도권 인접지역 집중도가 수도권과 반비례하여 증가하는 추세를 보인다. 이는 1995년 수정법 개정 이후 대기업의 수도권 입지규제가 강화된 영향으로 해석된다.

표 4. 대기업사업체수와 집중도 변화

(단위: 개, %)

지역		구분	'95	'00	'05
수도권	과밀억제권역	사업체수 집중도	398 37.4	263 31.9	160 23.9
	성장관리권역	사업체수 집중도	100 9.4	83 10.1	91 13.6
	자연보전권역	사업체수 집중도	13 1.2	12 1.5	10 1.5
수도권		사업체수 집중도	511 48.0	358 43.4	261 39.0
수도권인접지역		사업체수 집중도	123 11.5	108 13.1	104 15.5
기타비수도권		사업체수 집중도	431 40.5	359 43.5	305 45.5
전국			1065	825	670

자료: 통계청 사업체기초조사, 전국사업체조사 각년

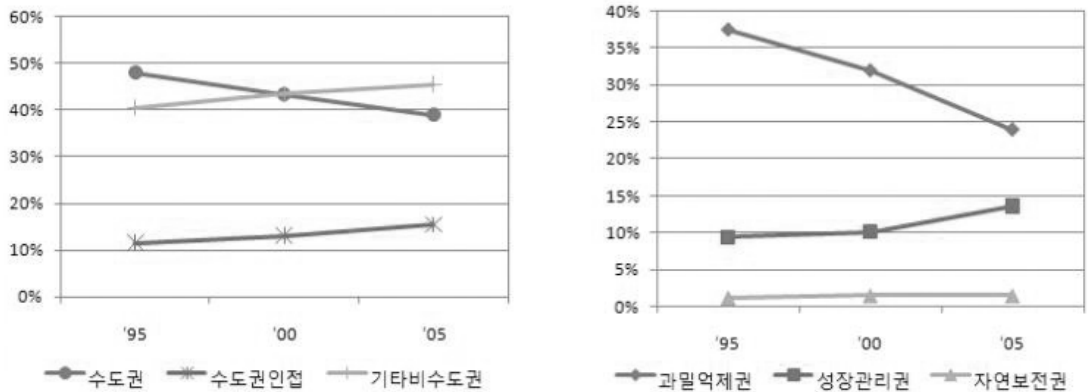


그림 3. 대기업 사업체수의 집중도 변화

수도권권역별로 대기업의 집중도 변화를 살펴보면 과밀억제 권역의 집중도는 1995년 이후 큰 폭으로 떨어지고 있으나 성장관리권역에서는 과밀억제권역과 달리 집중도가 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 성장관리권역의 증가가 과밀억제권역의 감소폭에는 미치지 못한다. 이는 전체적으로 수도권지역에서의 대

기업 사업체 집중도 감소로 인한 영향이다.

3) 중소기업의 입지 변화

중소기업체수는 대기업과는 달리 분석기간인 1995~2005년 동안 지속적으로 증가하였다. 대기업

이 1995년 이후 수도권에서 급격한 감소를 보이는 것과는 달리 중소기업의 경우는 지속적으로 증가하고 있으며 2000년 이후 그 증가폭이 더욱 가파르다. 이와 반대로 수도권인접지역에서의 기업체수는 시간이 갈수록 감소하고 있다. 이는 대기업경우와 상반되는 경향으로 그 원인은 수정법 개정으로 중소기업경우 수도권 입지규제가 차라리 완화되어 중소기업들이 수도권에서 비교적 외부적 제약을 적게 받고 입지를 선택한 결과로 이해된다.

수도권내부의 분포패턴을 집중도를 통해 살펴보면 성장관리권역에서의 증가경향과 과밀억제권역에서의 감소경향은 대기업과 유사하나 대기업의 경우 과밀억제권역에서 급격한 감소추세를 보이는 것과는 대조적으로 중소기업의 집중도는 완만한 감소를 보인다. 이것도 수정법내에서 권역별로 중소기업과 대기업의 입지규제가 차이가 나기 때문에 나타나는 현상으로 보인다.

4) 첨단업종의 입지 변화

정부는 1994년부터 수도권내 입지가능한 첨단업종을 지정발표하고 있는데 2009년 말까지 5차례의 개정이 이루어졌다. 첨단업종은 1994년에 47개 업종이 지정되었던 것이 차츰 확대되어 2009년 104개로 증가하였다. 첨단업종은 세세분류로 분류되어 발표되므로 분석의 편의를 위하여 중분류로 다시 정리해 보면 12개 업종으로 집약된다.⁴⁾ 이중 화학물질 및 화학제품 제조업, 의료용 물질 및 의약품 제조업, 전자부품·컴퓨터·통신장비제조업, 의료·정밀·광학기제조업, 전기장비 제조업, 자동차 및 트레일러 제조업, 기타기계 및 장비 제조업 등 7개 업종이 30% 이상을 차지한다.

수도권 정책이 업종별로 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보기 위하여 정부가 지정한 첨단업종을 기준으로 기업체의 변화추이를 분석하였다.

수도권 제조업의 첨단업종 집중도는 2000년 61.02%에서 2009년 56.7%로 감소하는 추세이며 반면 비수도권의 집중도는 2000년 39%에서 2009년

표 5. 중소기업 사업체수와 집중도 변화

(단위: 개, %)

지역	구분	'95	'00	'05
수도권	과밀억제권역	사업체수 129,226 집중도 42.0	128,954 41.5	133,860 40.5
	성장관리권역	사업체수 19,001 집중도 6.2	25,007 8.1	35,538 10.7
	자연보전권역	사업체수 4,377 집중도 1.4	4,647 1.5	6,500 2.0
수도권	사업체수 집중도	152,604 49.6	158,608 51.1	175,898 53.2
수도권인접지역	사업체수 집중도	32,128 10.4	31,494 10.1	27,451 8.3
기타비수도권	사업체수 집중도	122,822 39.9	120,600 38.8	127,412 38.5
전국		307,554	310,702	330,761

자료: 통계청 사업체기초조사, 전국사업체조사 각년

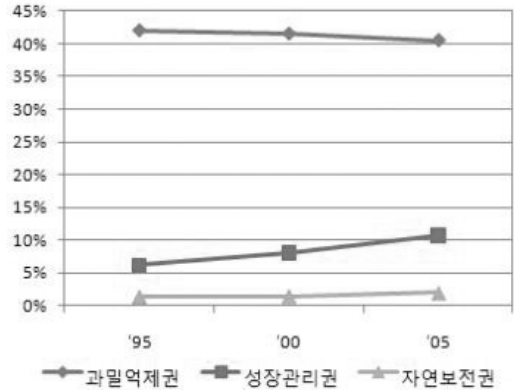
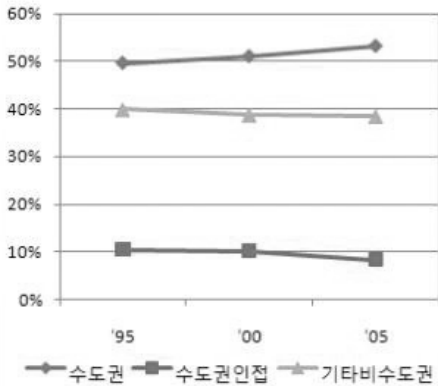


그림 4. 중소기업 사업체수의 집중도 변화

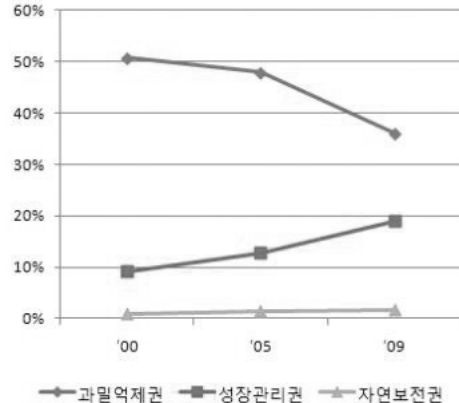
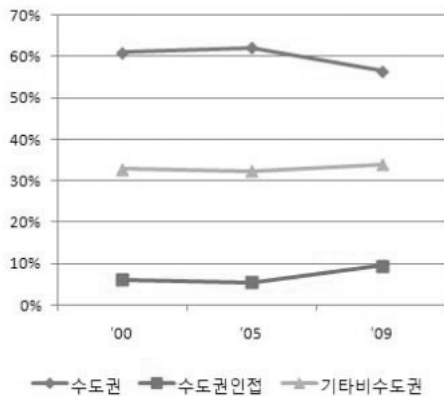


그림 5. 첨단산업 사업체수의 집중도 변화

43.3%로 증가하였다. 이는 우리나라 전체적으로 첨단업종이 성장하고 있으나 수도권에서는 그 성장속도가 상대적으로 느리다는 것으로 해석할 수 있다.

수도권 지역에서 입지경향을 살펴보면 과밀억제권역의 집중도는 감소한 반면 성장관리권역과 자연보전권역의 집중도는 증가하였다. 특히 성장관리권역의 증가세가 가파르다. 2000년 9.2%에 불과하던 것이 2009년 19%로 증가하였다. 이는 2002년 수도권규제완화로 LCD 업종이 첨단산업업종에 추가되고 2004년에는 반도체 등 첨단업종에 대한 기존공장 증설한도의 완화, 2005년 성장관리권역 산업단지내 외

국인 투자기업 공장 신·증설허용에 따른 영향으로 보인다.

4. 정책변화가 기업체 입지 수요에 미치는 영향

실증분석 결과 제조업의 입지패턴이 지역별 및 기업규모별로 상이한 변화경향을 보이는 것을 수도권 정책의 영향이 중요한 원인 인자중 하나인 것으로 나

타났다. 본 장에서는 기업체의 의사결정에 미친 수도권 정책영향을 알아보기 위하여 대면적 관찰방법을 시도하였다. 기업체 설문을 위하여 기본가정을 정의해 보면 다음과 같다. ① 현 정부의 수도권 규제완화의 결과 그 동안 억제되어 있던 기업체 총투자 규모가 증가될 것이다. 이러한 수도권 정책변화는 수도권 기업에게만 영향을 미치는 것이 아니라 비수도권 기업에게도 영향을 미친다. 그러나 그 공간수요의 변화는 수도권과 비수도권이 상이하게 전개될 것이다.

② 정책적 요인으로 인한 가장 크게 입지규제를 받아 오던 대기기업의 투자에 영향을 미칠 것이다. 그러나 그 파장은 규제의 직접적 대상이던 대기기업과 첨단기업에만 미치는 것이 아니라 이들과 생산네트워크로 연결되어 있는 중소기업들에게도 미칠 것이다.

따라서 기업체 설문조사는 지역별, 기업규모별로 구분하여 수도권 정책의 영향을 고찰해 본다.

1) 설문조사 설계 및 설문조사 참여기업 특성

(1) 설문조사 설계

설문조사를 위하여 매일경제신문사에서 발간된 「SMD 2009」에 수록된 10인 이상의 제조업기업체를 모집단으로 설정하고 산업단지공단의 FEMIS 공장통계정보를 참조하였다. 할당추출법을 적용하여 총 440개 표본을 추출하였다. 할당의 기본조건은 광역지역별, 입지유형별(개별입지, 계획입지)로 구분하고 기업체 규모, 기업특성을 고려하여 최종적으로 표본을 추출하였다. 설문은 기업의 의사결정권을 가진 임원진을 대상으로 실시하였다.

(2) 설문조사 참여기업의 특성

설문조사에 참여한 기업의 지역별 분포는 수도권 입지기업이 185개로 가장 많아 전체 응답기업의 42%를 차지하고 다음은 동남권(19.5%)이며 강원도 비중은 가장 낮은 3.6%를 차지하였다. 이는 전체에서 차지하는 지역별 입지기업체 비중을 고려하여 표본추출한 결과와 연관성이 높다. 응답기업들의 공장부지

면적을 조사한 결과 평균 10,448m² 규모의 공장부지를 보유하고 있다. 그러나 지역간 공장부지면적의 편차가 큰 것으로 조사된다. 수도권기업의 평균 공장부지면적이 가장 작아 5,326m²이다. 한편 수도권 인적지역인 충청권 기업들이 상대적으로 매우 넓은 공장부지면적을 보유하고 있다. 충청권 기업의 평균 공장부지면적은 20,000m²를 상회하는 것으로 조사된다.

기업들의 최근 3년간의 경영상황을 분석한 결과 응답기업의 40.2%가 매출증가, 25.5%가 종사자수의 증가를 나타낸다. 최근 3년간 매출 또는 종사자 규모가 증가한 기업을 잠재적 제조업용지 수요기업으로 간주하여 지역별로 구분해 보았다. 수도권과 수도권인접지역에서 매출이 증가한 기업이 많이 분포하는 반면 기타비수도권에 속하는 경북권 기업의 45%는 매출이 감소한 것으로 조사된다. 종사자수의 변동상황을 살펴보면 대부분의 기업이 종전의 종사자수를 유지하고 있지만 기타 비수도권으로 분류되는 경북권의 경우 종사자수가 감소한 기업의 비중이 높다. 반면 수도권과 수도권인접지역, 특히 충청권에서는 종사자수가 증가한 기업의 비중이 높게 조사된다.

또한 300인 이상 대기기업의 54.3%가 매출증가를 보이고 반면 50인 이하의 소기업은 41%의 매출감소를 나타내고 있다.

이 설문결과에 의하면 향후 수도권과 수도권 인접지역에서 공장부지 수요가 증가할 것으로 예상되며 이와는 반대로 기타비수도권 특히 경북지역에서는 제조업 용지수요증가가 제한적일 것으로 예상된다. 그리고 중소기업보다는 대기업을 중심으로 향후 제조업용지수요가 증가할 것으로 예상된다.

2) 정책변화가 기업 의사결정에 미친 영향

60년대 이후 현정부까지 시행된 수도권정책이 기업체의 입지결정이나 투자행태에 미친 영향력을 고찰한 결과 응답기업의 21.6%가 과거 수도권 정책으로 인하여 의사결정에 제약을 받은 경험이 있는 것으로 조사되었다. 개별입지기업이 계획입지기업보다

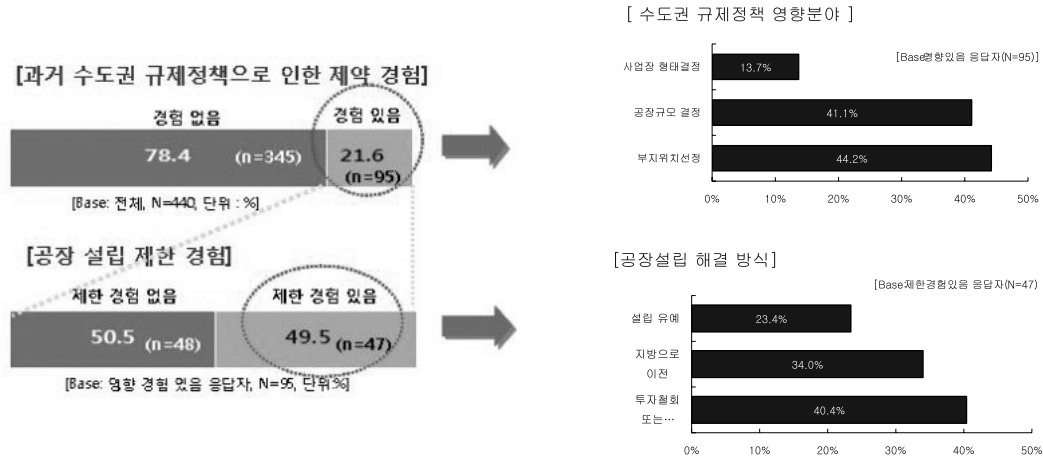


그림 6. 수도권정책의 기업에 미친 영향과 기업의 해결방안

수도권정책의 영향을 더 많이 받은 것으로 조사되었다. 그리고 현재 수도권에 공장을 소유한 기업이 공장을 소유하지 않은 기업보다 수도권정책에 의해 경영활동 제약을 받은 경험비율이 높다. 수도권 소재 조사대상 기업의 38.4%가 정책의 영향을 받은 경험이 있다고 응답했다. 업종별로는 소비자입지형 기업이 수도권 정책의 영향을 가장 많이 받은 것으로 조사되었다. 그러나 사업장 규모나 첨단산업여부 등에 따라서는 수도권 정책의 영향력을 받는 정도가 비슷한 것으로 조사되어 이러한 조건들은 수도권정책의 영향력 정도를 차별화시키는 요인이 되지 못하는 것으로 조사되었다. 수도권으로의 이전을 선호하는 기업일수록, 또한 향후 5년 이내에 신·증설 의향이 있는 기업일수록 수도권 정책의 영향을 받은 경험이 많

은 것으로 나타났다. 이는 과거 수도권 규제로 인하여 공장입지 제한을 받은 기업들의 상당수가 규제완화의 결과 수도권으로 이전 또는 신증설을 할 의향을 가지고 있다는 것을 의미하여 수도권에서의 새로운 제조업입지수요가 발생될 것이다.

기업들이 수도권정책에 의해 영향을 받은 내용으로는 '부지 입지선정'과 '공장의 규모결정'이 주를 이룬다. '부지선정' 시에는 개별입지보다는 계획입지에 입지한 기업들이, '공장규모'를 결정할 때는 개별입지 기업이 계획입지 기업보다 정책의 영향을 더 많이 받은 것으로 조사되었다.

수도권 정책으로 인한 대표적인 규제완화의 대상이 되는 첨단업종 경우 '부지선정' 시 정책의 영향을 많이 받았으며 비첨단업종은 '공장규모 결정' 시 정

표 6. 기업행태에 영향을 미친 수도권정책(기업특성별)

(단위: %)

구분	기업규모				첨단산업 여부	
	10~49인	50~99인	100~299인	300인 이상	첨단산업	비첨단산업
수정법상 권역 규제	52.7	55.6	41.7	40.0	55.1	45.7
공장총량제	21.8	16.7	25.0	30.0	12.2	32.6
부지면적 규제	16.4	16.7	16.7	10.0	16.3	15.2

표 7. 수도권 정책변화가 공장 신·증설/이전에 미치는 영향

(단위: %)

구분	공장소재지						입지형태		과거 규제경험	
	수도권	수도권인접		기타비수도권			개별입지	계획입지	경험있음	경험없음
	수도권	강원	충청	전라	경북	경남				
영향 없음	37.3	37.5	72.2	80.5	81.0	76.7	53.2	63.6	25.3	68.4
공장규모확대	40.5	6.3	1.9	4.9	5.2	5.8	26.8	14.4	42.1	13.6
공장신설	16.8	31.3	11.1	2.4	3.4	5.8	12.1	10.8	24.2	7.8
공장이전	3.2	25.0	13.0	9.8	10.3	7.0	4.7	9.6	7.4	7.5

책영향이 많았다고 응답했다. 또한 과거 수도권정책으로 제약을 받은 경험이 있는 기업 중 49.5%가 공장설립의 제한을 받은 것으로 조사되었는데, 계획입지보다는 개별입지 기업들이, 또한 첨단산업기업보다는 비첨단산업 기업들이 공장입지 제약을 많이 받았다고 응답했다.

공장설립의 제약을 받을 경우 기업이 채택한 해결방안은 첫째 투자철회/규모축소가 가장 많고(40.4%) 다음으로는 공장의 지방이전(34%), 공장설립이 가능한 시간까지 공장설립 유예(23.4%) 등으로 응답하였다.

수도권 소재기업 경우, 대부분 투자철회/규모축소(45.7%) 또는 공장설립이 가능한 시점까지 투자기간을 유예(28.2%)로 문제를 해결하고 20.5%만이 공장설립지역을 지방으로 이전한다고 응답했다. 따라서 과거 수도권 규제로 인하여 투자를 철회하거나 투자규모를 축소한 기업 또는 여건이 형성될 동안 투자를 유예한 기업들을 중심으로 수도권에서의 제조업 용지수요가 증가할 것으로 전망된다.

설문결과를 종합하면 수도권 소재 개별입지의 소

규모 기업을 중심으로 제조업용지 수요가 증가할 가능성이 높고, 업종별로는 비첨단산업 분야 기업이 가장 중요한 장래의 잠재적 제조업 용지 수요층이 될 것으로 예상된다.

한편, 공장입지 선정이나 기업의 투자규모 결정에 가장 많은 영향을 미친 정책은 '수도권정비계획법상의 권역규제'로 조사되었다. 정책의 영향을 받은 경험이 있다고 응답한 50.5%의 기업이 수도권정비계획법상 권역규제의 영향을 받은 것으로 응답했다. 이외에도 공장총량제(22.1%)와 부지면적규제(15.8%)의 영향이 크다고 응답했다. 개별입지, 첨단업종 및 100인 이하기업이 권역규제에 민감한 것으로 조사되며 공장총량제는 비첨단업종의 입지결정에 더 많은 영향을 미친 것으로 조사되었다(표 6).

응답기업의 59.3%가 수도권 정책변화가 기업에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 응답했다. 한편, 59.1% 기업은 수도권 정책변화가 공장 신·증설에 미칠 영향은 영향이 없을 것이라고 대답했다.

수도권 기업과 향후 5년 이내 신·증설계획 있는 기업군에서 긍정적 평가를 한 비중이 높다. 수도권

표 8. 현재입지 지역에 대한 기업들의 평가

	공장소재지						입지형태		과거 규제경험 여부	
	수도권		수도권 인접		기타 비수도권		개별입지	계획입지	경험있음	경험없음
	수도권	강원	충청	전라	경북	경남				
5점 평균	3.21	3.44	3.56	3.37	3.26	3.29	3.17	3.39	3.07	3.36

표 9. 기업들의 현재부지 만족이유

(단위: %)

구분	전체	공장소재지					
		수도권	수도권인접		기타비수도권		
		수도권	강원	충청	전라	경북	경남
교통·물류 조건	59.8	70.9	20.0	62.0	37.1	52.0	58.7
시장 조건	37.1	47.5	13.3	24.0	22.9	36.0	36.0
지가 조건 (부지확보용이)	20.9	12.7	46.7	30.0	28.6	26.0	20.0
원료조달 조건	18.3	19.0	6.7	10.0	25.7	18.0	21.3
노동력 조건(노동력확보용이)	15.1	11.4	33.3	16.0	25.7	16.0	13.3
집적 이익	10.4	5.1	20.0	8.0	14.3	8.0	21.3

정책변화로 인한 기업행태 변화로는 '규제완화로 인한 수도권내 기업투자 증가 및 공장 신·증설 증가'(61.4%)를 예상하는 기업 답변이 두드러지는 특징을 보였다. 즉, 강원도와 수도권 기업은 정책변화에 민감하여 공장확대 및 공장신설을 고려하고 있는 것으로 조사되었다. 과거 규제 경험이 있는 기업일수록 공장확대 및 수도권내 신설을 고려하는 기업비중이 높음을 알 수 있었다.

3) 입지 선호지역 평가

정책적 규제가 기업입지 결정을 왜곡시키는 지를 알아보기 위하여 기업체들의 입지선호지역 평가를 두 측면에서 접근한다. 첫째, 정책적 규제가 있는 현상에서의 현재 입지지역에 대한 평가 둘째, 외부제약이 없는 조건에서의 입지선호지역을 조사하였다.

(1) 현재입지지역에 대한 만족도 조사

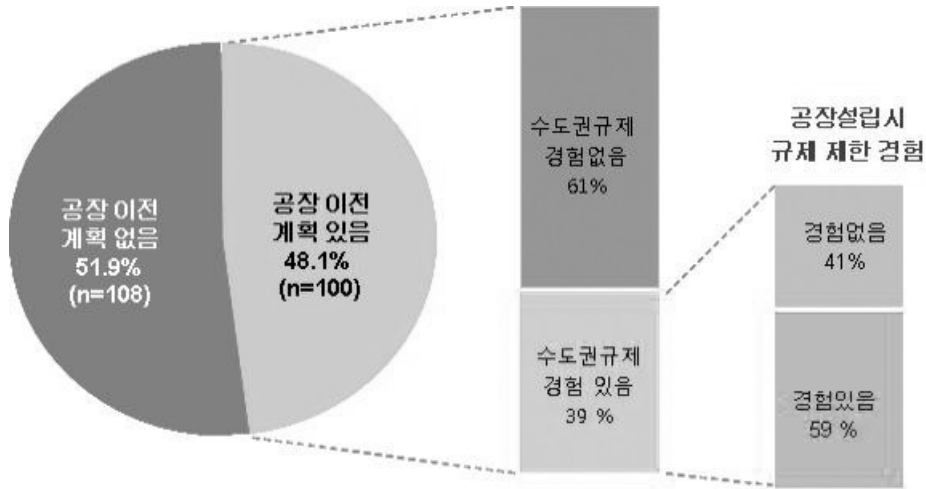
조사대상 기업들의 현재 입지지역에 대한 입지만족도를 평가해 보면 입주만족도는 5점 만점에 평균 3.3점을 기록하여 대체로 보통이상의 만족도를 나타냈다. 수도권보다는 비수도권에서 기업들의 입주만족도가 높게 나타난다. 특히 수도권인접지역인 충청(3.56)과 강원권(3.44)에서 만족도가 상대적으로 높게 조사되었다. 현재 입지지역에 대한 만족도는 수도권

인접지역 > 기타 비수도권(전라 < 경남 < 경북) > 수도권순으로 나타난다. 수도권 지역의 만족도가 3.21점으로 가장 낮게 조사된 것은 의외의 결과였다. 개별입지에 비해 계획입지에 입주한 기업들의 만족도가 높다(표 8).

한편, 과거 수도권 규제정책으로 인한 제약을 받은 경험이 있는 기업들의 만족도는 3.07점으로 낮게 조사되었는데 이는 정책적 요인으로 기업의 의사결정이 왜곡되어 최적의 입지를 선택하지 못했다고 느끼기 때문으로 해석된다.

현재 입지지역에 대한 만족요인을 분석하면 교통, 물류조건(59.8%)과 시장조건(37.1%)의 응답비율이 가장 높다. 특히 '교통·물류조건'의 만족'을 요인을 꼽은 기업은 수도권이 압도적으로 많아 71%를 차지하고 충청권도 62%를 차지하여 교통물류조건에 대한 만족도가 높은 지역으로 조사되었다. 지가조건이 만족스러운 지역은 수도권인접지역으로 조사된다. 지가 수준대비 만족도를 묻는 설문에서 수도권 인접지역의 기업들은 약 90%의 기업들이 적절하거나 부지가격이 낮은 편이라고 대답하였다.

강원도는 부지와 더불어 노동력 확보의 용이성에서도 만족정도가 높은 지역으로 조사되었다. 시장조건에 대한 만족도가 높은 지역은 수도권, 경북, 경남 등 대도시 시장권 및 산업집적지가 형성된 지역이다. 집적이익 조건에 대해 만족도 나타난 기업의 높은 지



[Base: 공장 신증설 계획있음, N=208, 단위 ; %]

그림 7. 향후 5년 이내 공장 이전 계획

역은 경남권으로 21.3% 기업들이 만족하는 것으로 조사된다. 강원지역도 집적조건에 대한 만족도가 높다(표 9).

(2) 외부 제약이 없는 상태에서의 입지선호지역 조사

외부 제약이 없는 상태에서의 기업의 입지선호지역을 분석했다. 이 분석에서는 전체적으로 기업들은 수도권에 대한 입지선호도가 높게 나타난다. 52%가 수도권을 입지선호지역으로 응답하였다. 충청권에 대한 타지역 기업들의 입지선호도가 낮다는 것은 의외의 결과이다. 충청권이 수도권과 인접한 입지적 조건에도 불구하고 기업들의 강력한 흡인 인자로 작용하지 못하는 것으로 나타난다.

수도권과 강원권 기업의 수도권 선호도가 높게 나타난 반면 경남과 경북권 기업들은 현 입지지역 선호도가 높게 나타난다. 이는 대구경북권과 부산경남권의 기업들 중 수도권지역을 주력시장으로 삼고 있는 기업비중이 가장 낮기 때문이며 또는 이들 지역은 이미 독자적인 산업생태계를 형성을 하고 있어 현재 입지지역에 대하여 선호도가 높은 것으로 조사된다. 그

에 반해 강원권은 현 입지지역에 대한 선호정도가 가장 낮은 것으로 조사된다.

외부 제약조건이 없을 경우 신·증설 선호지역을 분석해 보면 여전히 수도권에 대한 선호가 가장 높고(44.7%) 강원권이 가장 낮음(2.4%)을 알 수 있다. 기업의 현 입지별로 분석해 보면 수도권과 강원권 기업이 역시 수도권을 선호하는 기업이 많이 분포하고 거리가 멀어질수록 선호도가 감소하는 추세를 보인다.

현 입지지역을 신·증설 선호지역으로 선택한 기업의 경향을 보면 경북권, 충청권, 수도권이 높은 비중을 보인다. 특히 경북권의 경우 현 입지지역을 신증설 선호지역으로 선택한 기업 비중이 95.8%로 압도적으로 많다. 이들 지역이 기업환경에 대한 만족도가 높은 것을 의미하며 여러 현실적인 요인- 생산 네트워크, 인력, 시장 - 등을 고려할 시 현재 기업의 입지와 가까운 곳을 입지선호지역으로 선택하는 경향이 높은 것으로 분석될 수 있다.

따라서 이들 지역은 정책의 변화에 의하여 타권역으로 이동하는 기업이전이 많지 않을 것으로 예상되는 반면 강원권 기업의 경우 수도권정책의 영향을 많이 받을 것으로 예상된다.

표 10. 향후 5년 이내 공장 신·증설 계획(기업입지별)

(단위: %)

구분	공장소재지						입지형태		매출실적 변화		
	수도권	수도권인접		기타비수도권							
	수도권	강원	충청	전라	경북	경남	개별입지	계획입지	증가	비슷	감소
신설계획	20.5	18.8	9.3	9.8	17.2	17.4	16.8	17.2	22.6	11.5	14.4
증설계획	15.1	31.3	20.4	19.5	19.0	23.3	18.4	19.2	22.6	16.7	16.2
신·증설계획	16.8	12.5	1.9	14.6	5.2	8.1	15.8	8.0	15.8	3.1	11.4
계획 없음	47.6	37.5	68.5	56.1	58.6	51.2	48.9	55.6	39.0	68.8	58.1

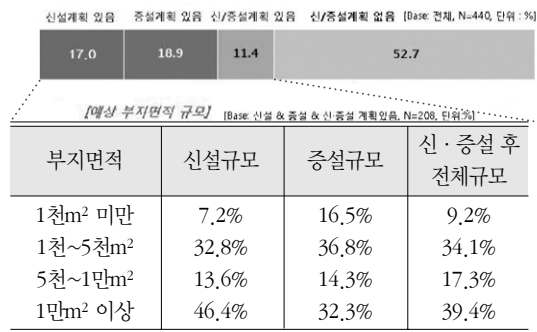


그림 8. 공장 신·증설 계획 규모

4) 정책변화가 기업의 잠재적 토지수요에 미칠 영향

수도권 규제완화라는 정책적 변화상황하에서 기업들의 입지행태를 조사하기 위하여 향후 공장의 신·증설 계획과 이전계획 및 입지선호지역을 조사하였다. 보다 현실성을 제고하기 위하여 조사 대상기업들의 향후 5년 이내에 계획하고 있는 신·증설 또는 이전계획 내용에 대하여 응답토록 했다.

공장 신·증설 설문에 대해 응답자의 48.1%가 향후 5년 이내 신·증설 계획을 가지고 있는 반면 51.9%의 기업은 신·증설 계획이 없는 것으로 조사되었다(그림 7). 강원권 기업과 3년간 매출이 증가한 기업은 신·증설의사가 비중이 높다. 이는 현재 입지에 만족도가 낮은 기업-강원권기업과 설문기초 조사

에서 잠재적 공장부지 수요기업으로 예상하였던 기업-수도권, 충청권-을 중심으로 공장부지 수요가 증가할 것으로 예상되므로 이들 지역기업들의 입지선호지역에서 공장부지 공급을 늘리는 것이 필요하다.

신설규모는 평균 13,000m², 증설규모 평균 7,700m²로 수도권 인접지역과 전라권 기업의 신설규모가 큰 것으로 조사되었다.

공장이전의 경우 수도권과 경남소재 기업의 공장 이전 의향이 높으며 공장이전 의사가 있는 기업의 39%는 수도권 정책규제로 인해 영향을 받은 기업이며 23%는 수도권 규제로 인한 영향 중 공장설립에 제한을 받은 기업이다. 그러나 이 지역기업들은 현재 입지지역으로의 이전을 선호하기 때문에 지역간 공장부지 수요변동은 크지 않을 것으로 예상된다.

이전이유로는 공장부지 및 설비 확장(54%)이 가장 높고, 이전 고려지역은 수도권(49%), 경남(22%), 충청(19%)순으로 조사되었다. 동일권역으로의 이전을 고려하는 기업비중이 경북, 경남, 수도권에서 높게 조사되는데 이는 외부적 제약요인이 없을 시에 조사된 입지선호도 조사결과와도 일치한다.

강원기업은 50%가 수도권으로, 25%는 경남으로 이전을 선호했다.

유출입 규모를 비교해 이전결과 발생하는 공장부지 수요변화를 추정해 보면 수도권과 충청권에서는 수요 증가가, 전라권 특히 전남과 강원권에서는 부지 수요 감소가 예상된다. 향후 지역별 제조업 입지 공

간수요 변화를 보면, 향후 5년 이내 우리나라 전체 제조업 수요증가 분량 중 60% 이상이 수도권과 수도권 인접지역인 충청권에서 발생할 것으로 예상된다. 동일한 수도권 인접지역이지만 충청권과는 달리 강원권의 수요증가가 가장 낮을 것으로 예상(1.2%)된다.

한편, 기업특성별로 기업들의 신증설 계획을 살펴보면 첨단산업분야가 상대적으로 신증설 의사를 가진 기업의 비중이 높게 나타나고 개별입지에서 신증설 의사를 가진 기업의 비중이 높게 나타난다. 부지면적 측면에서 살펴보면 신설 부지면적 규모는 첨단산업에 비해 비첨단산업의 계획 면적이 다소 큰 반면 증설규모는 첨단산업에서 계획하고 있는 면적이 큰 것으로 조사되었다. 입지특성별로 분석하면 계획입지 기업들의 신·증설 계획규모가 개별입지 기업보다 큰 것으로 조사되었다.

따라서 향후 첨단산업이 집중한 곳에서의 제조업 공장부지 증가를 대비하여야 할 것이다. 또한 수도권 규제완화로 인하여 개별입지 수요도 증가하겠지만 수도권내에서의 계획입지수요의 증가도 예상할 수 있으므로 이에 대한 대비도 필요하다.

5. 결론

1960년대 이후 지속되던 수도권 억제적 국토정책이 정부에 들어와서 우리나라 전체적인 세계 경쟁력 강화를 위하여 규제완화적 수도권정책으로 그 방향성이 바뀌었다. 이러한 수도권 정책 변화는 우리나라 공간수요에 막대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히 그동안 수도권의 강력한 입지규제에 의하여 영향을 받고 있던 공장입지에 대한 규제가 완화됨에 따라 기업들의 입지행태 및 공간수요의 방향이 변화할 것으로 전망되어 이에 대한 분석을 통계자료를 활용한 방법과 기업체 설문을 통하여 조사해 보았다.

분석결과, 수도권 정책변화에 따라 가장 크게 영향을 받는 지역은 수도권과 수도권인접지역으로 조사

되며 대구경북권과 부산경남권은 독립적인 경제권을 형성하고 있어 그 영향이 크지 않을 것으로 분석된다. 전라권의 경우도 수도권정책변화의 영향정도가 상대적으로 작을 것으로 조사된다.

향후 수도권과 수도권 인접지역인 충청권에서는 제조업부지의 수요증가가 예상되며 동일한 수도권 인접지역이지만 강원권에서는 기업유출로 인하여 제조업 부지수요가 차라리 감소할 가능성도 있다.

수도권규제완화로 인하여 그동안 수도권정비계획법의 권역규제와 공장총량제의 규제에 인하여 공장신·증설에 제한을 받고 있던 기업들을 중심으로 특히 최근 성장추세를 유지하는 기업들을 중심으로 수도권지역의 제조업용지 수요가 증가할 것으로 예상된다. 이는 수도권지역이 우리나라 중에서 가장 교통·물류 조건과 시장조건이 양호한 지역이므로 이 지역에 대한 기업선호도가 높은 까닭이다.

대기업에 대한 수도권입지구제가 완화될 경우 수도권 전체보다는 성장관리권역을 중심으로 한 입지증가가 예상된다. 대기업과 연계된 중소기업의 입지는 더욱 증가할 것으로 예측된다.

수도권 지역에서 산업용지 수요가 증가할 것으로 예상되나 주거나 고차 도시기능 등과의 입지충돌을 피하는 산업용지 공급 및 새로운 차원의 산업용지 공급 방식을 개발하는 것이 요구된다. 예를 들면 택지지구내 또는 도심 공업용지내 아파트형 공장 건축을 통한 쾌적하고 깔끔한 외관을 가진 산업공간 공급이 필요하다. 또한 현재 수도권에 남아있는 가용부지가 많지 않고 주로 자연보전권역을 중심으로 개발가능지가 분포하고 있으므로 친환경적 산업단지 개발을 통한 산업용지 공급이 필요하다.

주

- 1) 경기도(2004: 13)의 연구에서는 2000년대 초반까지 4단계로 구분하였으나, 본 연구에서는 이명박 정부의 수도권 정책은 이전 시기와 성격을 달리하므로 별도의 단계로 구

- 분하는 것이 타당하다고 생각되어 5단계의 구분을 채택하여 설명한다. ① 1960년대의 문제인식기, ② 1970년대의 시책형성기, ③ 1970년대 후반~1990년대 초반의 정비추진기, ④ 1990년대 중반~2000년대 후반 시책전환기, ⑤ 2000년대 후반이후 시책완화기 5단계로 구분된다.
- 2) 수도권 정비법의 핵심을 정리해 보면 첫째, 수도권정비계획의 수립 둘째, 수도권을 이전촉진권역·제한정비권역·개발유도권역·자연보전권역 및 개발유보권역으로 세분 셋째, 학교, 공장, 업무용건축물 등 인구집중유발시설의 정비 유도를 위한 제도적 지원 마련 넷째, 수도권정비심의위원회의 설치 등이다.
 - 3) 수정법 개정의 목적은 첫째, 수도권안의 지역간 불균형의 해소이며 둘째, 수도권정비제도 전면적 개선을 통하여 수도권정비시책의 실효성 제고이다.

수정법 개정의 주요내용은 첫째, 5개 권역으로 구분하던 것을 과밀억제권역·성장관리권역·자연보전권역의 3개 권역으로 조정 둘째, 과밀억제권역에서의 새로운 공업지역의 지정은 엄격히 통제하되, 기존 공업지역면적을 초과하지 아니하는 범위내에서 위치변경과 공업용지조성사업 허용 셋째, 수도권지역의 주택공급확대와 균형개발을 위하여 성장관리권역에서의 중소규모의 주택조성사업 및 관광조성사업 등에 대한 규제 완화 넷째, 인구집중유발시설을 신축·증축하는 자에게 과밀부담금을 부과하도록 하는 경제적·간접적 규제방법으로 전환 다섯째, 공장 등 인구집중유발시설의 개별적 규제는 완화하되, 신·증설할 수 있는 총면적의 한도를 정하여 운용하도록 하였다.

4) <표> 제조업 중분류별 첨단업종(세세분류) 분포(2009)

구분	세세분류 업종수	첨단업종(2009)	
		업종수	%
계	462	104	22.5
식품 제조업	39	-	-
음료 제조업	10	-	-
담배 제조업	2	-	-
섬유제품 제조업; 의복제외	32	-	-
의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업	17	-	-
가죽, 가방 및 신발 제조업	7	-	-
목재 및 나무제품 제조업; 가구 제외	15	-	-
펄프, 종이 및 종이제품 제조업	15	-	-
인쇄 및 기록매체 복제업	7	-	-
코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업	5	-	-
화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외	30	10	33.3
의료용 물질 및 의약품 제조업	6	3	50.0
고무제품 및 플라스틱제품 제조업	18	1	5.6
비금속 광물제품 제조업	32	4	12.5
1차 금속 제조업	24	7	29.2
금속가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외	29	2	6.9
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	27	16	59.3
의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	19	13	68.4
전기장비 제조업	24	14	58.3
기타 기계 및 장비 제조업	45	25	55.6
자동차 및 트레일러 제조업	11	6	54.5
기타 운송장비 제조업	15	3	20.0
가구 제조업	8	-	-
기타 제품 제조업	25	-	-

참고문헌

- 경기도, 2004, 수도권 공장 신·증설 규제의 합리적 개선 방안 연구.
- 경기도, 2009, 규제개선 관련 경제 활성화 긴급 대책회의.
- 국가경쟁력 강화위원회, 2008, “국가경쟁력 강화를 위한 국토이이용의 효율화 방안”, 국가경쟁력 강화위원회 제 8 차 회의자료.
- 국토해양부, 2008, 수도권 규제가 인구·산업의 공간적 배치에 미친 영향 실증분석.
- 김군수 외, 2007, 수도권 기업입지규제 개혁에 관한 연구, 2007-21, 경기개발연구원.
- 김은경 외, 2007, 수도권 규제개혁의 경제적 파급효과 분석, 2007-19, 경기개발연구원.
- 나중규, 2008, 수도권 규제완화에 대응한 대구경북권 전략, 연구 2008-063, 대구경북발전연구원.
- 류중현, 2006, 수도권 공장입지 규제의 최근동향과 정책방향 제언, 강원발전연구원.
- 문남철, 2006, “수도권 지방이전 정책과 이전기업의 공간적 패턴”, 지리학연구 10(3), pp.353-366.
- 문미성, 2004, “주요국의 수도권 입지규제 현황과 정책적 시사점”, 산업입지 22, pp.26-34.
- 박상우 외, 2005, 수도권 대규모 개발사업의 집합적 파급영향 분석 및 제도 개선 방향, 국토연 2005-11, 국토연구원.
- 박헌수, 2004, 수도권 규제효과에 관한 연구, 위탁연구 2004-02, 경기개발연구원.
- 변창흠, 2008, “해외사례를 통해 본 지역정책과 수도권 정책의 방향”, 강원광장 83, pp.63-70.
- 이상대, 2008, “수도권 규제완화와 지역 간 상생발전”, 산업입지 29, pp.2-8.
- 이운규, 2007, 기업의 국제경쟁력 강화를 위한 수도권 정책의 개선방안 연구, 국회예산결산특별위원회.
- 이원호·김태환, 2008, “수도권 입지정책의 효과분석 및 계획적 관리방안의 모색”, 지리학연구 42(4), pp.659-670.
- 이현주·김미숙·안창진, 2010, 수도권 규제완화에 따른 제조업 입지수요 변화에 관한 연구, 2010-25, 토지주택연구원.
- 황명찬, 2001, 지역개발론, 서울, 법문사, p.217-218.
- 국가통계포털, www.kosis.kr
- 국가법령정보센터, www.law.go.kr
- 경기도청 홈페이지, www.gg.go.kr
- 교신: 김미숙, 305-731, 대전광역시 유성구 전민동 462-2번지, 토지주택연구원 정책경영연구실, 전화: 042-866-8565, 이메일: misuk@lh.or.kr
- Correspondence: Mi-Suk, Kim, Land & Housing Institute, 462-2, Jeonmin-Dong, Yuseong-Gu, Daejeon City, 305-731, Korea, Tel: +82-42-866-8565, e-mail: misuk@lh.or.kr

최초투고일 2011년 9월 2일
최종접수일 2011년 9월 26일

The Variation of Industrial Location Demand by Changing Policy of Seoul Metropolitan Area

Hyeonjoo Lee* · Misuk Kim**

Abstract : Based on the announcement by the National Competitiveness Council in 2008, this study analyzed the direction of the changing policy in Seoul Metropolitan Area promoted by the current government and to inquire into such the effect, research was done to study the changes in space demand by companies which respond sensitively to changes in regulation in Seoul Metropolitan Area. In addition, the effect of Seoul Metropolitan Area policy on company location is explored while company location changes and changes in direction of space demand due to easing of regulation in Seoul Metropolitan Area by the current government are examined. Research methods utilized empirical analysis and survey analysis. Empirical analysis utilized statistical data since 1980's. For survey analysis, the effect of changing policy in Seoul Metropolitan Area, which is an exogenous shock, on decision making of the enterprise is considered to derive the direction of demand for company manufacturing lots. The results of the study showed that decision for company location or factory size has been affected greatly by Seoul Metropolitan Area policy and domain regulation and institution to restrict permission area of a manufacturing building from the law of improvement plan of the Metropolitan area were the biggest regulatory policies. Due to easing of regulation in Seoul Metropolitan Area by the current government, the demand for manufacturing lot is expected to increase. In particular, the demand for manufacturing lot is expected to increase centered around Seoul Metropolitan Area and Chungcheong province while demand is expected to decrease in Gangwon province. The reason is because company preference is high for the Seoul Metropolitan Area which has the best transportation/logistics and market conditions in Korea. But in the case of Southeast region and Daegyung region that form exclusive economic zones, changing policy in Seoul Metropolitan Area has little impact. In the case of Seoul Metropolitan Area, demand increase does not occur in the entire area but instead, demand is expected to increase in growth management zones.

Keywords : Changing policy in Seoul Metropolitan Area, Regulation in Seoul Metropolitan Area, Decision making of enterprise, Industrial location, Location demand

* Senior Research Fellow, Land & housing Institute

** Research Fellow, Land & housing Institute