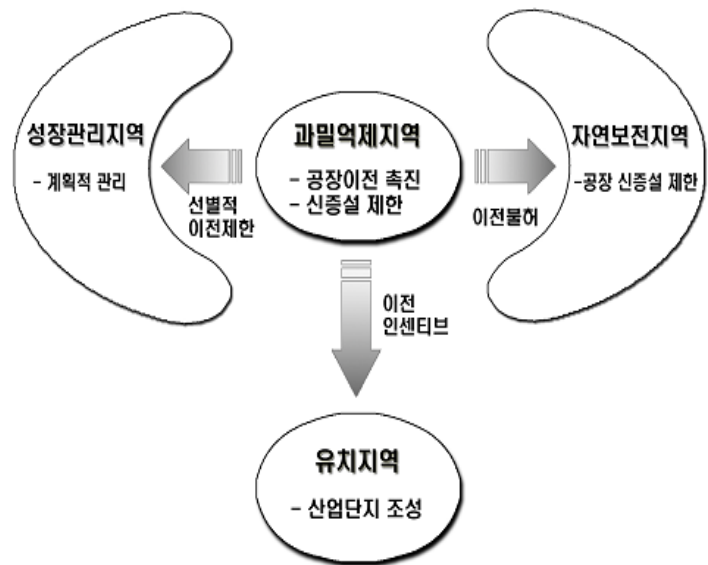


수도권 성장관리지역의 공장관리, 입지규제에서 계획적 관리로 전환하여야

- 수도권 성장관리지역의 법적인 정의는 “산업의 밀집도와 인구증가율을 계획적으로 관리하기 위하여 일정한 범위 안에서 공장의 신설 또는 증설의 허용이 필요한 지역”임
- 성장관리지역의 계획적 관리를 위해서는 지역내에 유치할 공장의 양과 질, 그리고 입지에 관한 계획을 수립하고 이를 실천할 수 있는 관리체제 구축이 필요
- 그러나 산업집적활성화법에서 규정하고 있는 공장입지 규제의 내용을 보면 계획적 관리라는 정책목표와는 괴리가 있음
 - 예를 들어 중소기업공장에 대해서는 신·증설을 제한없이 허용하고 있어서 난개발의 가능성 방치
 - 반면에 대기업공장에 대해서는 신·증설을 지나치게 엄격히 제한하고 있어서 개별 공장의 특성을 반영하지 못하고 여건 변화에 탄력적 대응 곤란
- 성장관리지역이 목적인 바대로 계획적으로 관리되기 위해서는 대기업·중소기업을 불문하고 토지이용계획에 근거한 계획적 공장입지 관리체제로의 전환이 필요함

- 동법에서는 공업재배치를 통한 지역균형발전 달성을 위하여 정책지역별로 차등적 공장입지 규제 및 이전 인센티브 규정(<그림 2> 참조)
 - 과밀억제지역 및 자연보전지역에 대해서는 소규모의 현지근린공장, 첨단업종 공장, 도시형 공장 등에 대하여 제한적으로 입지를 허용
 - 성장관리지역에 대해서는 대기업공장에 한정하여 신·증설 및 과밀억제권역으로부터의 이전을 엄격히 금지
 - 과밀억제지역에서 유치지역으로 이전을 희망하는 공장에 대해서는 우선입주 등의 이전 인센티브 규정
- ※ 유치지역이란 “공장의 지방이전 촉진 등 국가의 정책적 필요에 의한 산업단지를 조성하기 위하여 지정·고시된 지역”을 말함

<그림 2> 산업집적활성화법의 공업재배치 개념도



2. 대기업공장과 중소기업공장의 구분 및 입지규제 차등 적용

- 산업집적활성화법에 의한 수도권 입지규제시책의 특징 중 하나는 중소기업공장과 대기업공장을 구분하고, 후자에 대해서 강도높은 규제를 시행하고 있다는 점임
 - 대기업공장이란 공장의 규모와 관계없이 대기업 소유의 공장을 의미
- 특히 성장관리지역의 경우, 중소기업공장에 대해서는 업종과 면적에 관계없이 신·증설을 허용하고 있으나, 대기업공장에 대해서는 신·증설을 엄격하게 제한하고 있음
- 산업집적활성화법에 의하여 예외적으로 성장관리지역내에서 신·증설이 허용되는 대기업공장의 사례를 보면 다음과 같음
 - 아산국가산업단지에 대해서는 예외적으로 대기업공장 신·증설 허용
 - 1994년 7월 4일 이전에 공장설립을 승인받은 소위 “기존공장”에 대하여는 업종별로

기존 건축면적의 25~50% 범위내에서 예외적으로 공장 증설 허용. 2004년 3월 현재 증설한도를 25~50%에서 100%로 상향조정하는 내용의 산업집적활성화법시행령 개정령(안)이 추진중에 있음

- 1999년부터 2003년말까지 외국인투자기업 공장에 대한 신·증설을 예외적으로 허용한 바 있으며, 예외 적용기간을 2004년 말까지 연장하는 내용의 시행령 개정령(안) 추진중
- 기타 현지근린공장과 건축자재업종공장의 경우에는 예외적으로 총 건축면적 5,000㎡ 까지 신·증설 허용

3. 수도권 공장입지구제시책이 갖는 문제점

- 1) 성장관리지역의 지정목적에 비추어 볼 때 대기업공장과 중소기업공장을 구분하여 규제하는 근거가 불충분하고 설득력이 떨어짐
 - 규제의 목적이 과밀억제지역처럼 “공업재배치”에 있다면 대기업공장을 보다 엄격하게 규제할 당위성이 일반적으로 인정됨
 - 왜냐하면 하청기업을 포함한 중소기업공장은 대체로 입지의존적이나, 대기업공장은 상대적으로 입지의 영향을 적게 받기 때문임
 - 그러나 성장관리지역의 지정목적은 “공업재배치”가 아니라 “계획적 관리”에 있음
 - 이를 위하여 필요한 것은, 공장을 계획적으로 수용할 수 있는 공간을 확보하고
 - 다른 한편으로는 성장관리지역의 수용능력(carrying capacity)을 고려하여 공장총량을 적절한 수준으로 유지하여 나가는 것임
 - 대기업공장이 중소기업공장에 비하여 난개발 초래의 가능성이 높지 않은 이상 “계획적 관리”를 위하여 대기업공장을 차별적으로 규제할 논거가 부족함
 - 설득력 없는 규제는 피규제자의 불만을 가중시키고 국가정책의 신뢰성 저하를 초래할 우려가 있음
 - 반면에 계획적 관리를 표방하면서도 중소기업공장에 대해서는 제한없이 입지를 허용하고 있어 성장관리지역의 난개발 초래가 우려됨

2) 규제방식이 지나치게 경직적이어서 개별 공장의 특성을 반영하지 못하고 여건 변화에 탄력적 대응이 곤란함

- 현재는 법령에서 신·증설 및 이전이 허용되는 경우를 열거해 두고 이에 해당되지 않는 공장은 예외없이 신·증설 및 이전을 불허하고 있음
- 그러나 법령에 의하여 금지되어 있다 하더라도 개별기업의 사정이나 국가경쟁력의 관점에서 수도권입지가 불가피한 공장이 있을 수 있음
 - 특히 기업의 입지선택 범위가 국제화됨에 따라 대체입지를 외국에서 찾는 경우가 점증하고 있는데, 수도권규제가 원인이 되어 공장의 해외이전이 촉진된다면 지방의 발전에 도움이 되지 않으면서 국가경제에 손실 초래
- 예외적으로 수도권입지를 허용하여야 할 경우가 나타났을 때, 현재의 시스템하에서는 법령개정이 불가피함

<표 1> 특정 대기업공장을 위한 예외적 규제완화 사례

개정일	개 정 내 용
1994. 7. 4	- 성장관리지역내의 7개 첨단업종(컴퓨터, 반도체 등)에 한하여 기존 대기업공장 건축면적(1994. 7. 4. 기준)의 25% 범위내 증설 허용
1997. 7. 10	- 반도체 등 첨단업종에 대한 기존공장건축면적 증설 허용범위 상향조정: 25⇒50% - 신규로 자동차 등 일부 업종에 대하여 기존공장건축면적의 25%까지 증설 허용
1998. 12. 31	- 대기업이라 하더라도 외국인투자비율이 51% 이상인 경우에는 첨단 20업종에 한하여 성장관리지역내 신·증설 허용 - 1999. 1. 1~2001. 12. 31간 한시 적용
2002. 2. 9	- 완화대상 외국인투자기업의 범위를 외국인투자비율 51%에서 50%로 완화하고 LCD를 대상업종에 추가 - 외국인투자기업에 대한 규제배제기간을 2003년말까지로 연장
2003. 6. 30	- 2003. 12. 31 이전에 외국인투자기업을 유치할 목적으로 지정·고시된 산업단지에 공장을 설립하는 외국인투자기업의 외국인투자비율은 30% 이상으로 완화
2004. 1. 10 (입법예고)	- 반도체 등 첨단 업종에 대한 기존공장 증설한도 완화: 50⇒100% - 자동차 등 일부업종에 대한 기존공장 증설한도 완화: 25⇒100% - 외국인투자기업에 대한 규제배제 기간을 2004년말까지로 연장

- 실제 대기업공장에 대한 차별적 규제시책이 도입된 1994년 이래 지금까지 주로 특정 대기업공장에 대한 규제완화를 이유로 5차례의 시행령 개정이 있었으며, 현재도 개정을 추진중에 있음(<표 1> 참조)
- 이러한 대중요법적 대응은 법령을 개정할 때마다 비수도권 지방자치단체의 반대 및 특혜시비를 초래해 왔으며, 법령 개정에도 장기간이 소요되어 결과적으로 관련기업의 경쟁력 약화를 초래하였다는 비난 유발

4. 개선방향

- 대기업에 대한 부정적 국민 정서가 국가경쟁력을 저해한다는 지적이 제기되고 있는 가운데 현행 수도권 입지규제도 그러한 비난에서 완전히 자유로울 수는 없음
 - 설득력 없는 차별적 규제는 대기업의 투자의욕을 저해하고 공장의 해외이전을 조장하는 원인이 될 수 있으므로 신중한 재검토 필요
- 특히 성장관리지역의 계획적 관리를 위해서는 대기업·중소기업을 떠나서 공장의 양과 질, 그리고 입지를 계획적으로 관리하는 방향으로 규제 시스템을 전환하여 나가는 것이 원칙이며 바람직함
- 그러나 현실적으로 우선 시급한 것은 성장관리지역에 대한 대기업공장 입지규제의 경직성을 완화하는 것임
 - 법령에서 금지하고 있는 대기업공장이라 하더라도 개별입장을 고려하여 예외적으로 입지를 허용할 수 있도록 규제방식을 허가제로 전환 추진
 - 허가권자를 산업자원부장관이나 국무총리로 하여 허가의 남용을 방지할 수 있도록 하며, 필요할 경우에는 국가균형발전위원회 등의 심의 의무화
 - 수도권인구의 안정화와 연동하여 대기업 기존공장의 증설과 외국인 투자기업 신·증설에 대한 허가제 전환을 우선적으로 추진

국토연구원 이동우 연구위원 (dwlee@krihs.re.kr, 031-380-0198)