

企業의 個別立地 開發實態에 대한 實證分析

정 회 남*

I. 序論	V. 個別立地の 地域的 分布
II. 工場의 個別立地 開發 : 理論的 背景	1. 地域別 分布 現況
III. 個別立地の 役割	2. 用途地域別 分布 現況
1. 工業用地 中 個別立地の 役割	VI. 個別立地の 開發動機
2. 經濟活動 : 入住 企業體, 從業員 및 生産量	1. 計劃立地和 個別立地間의 相關性
3. 産業構造	2. 個別立地の 用地價格
IV. 個別立地の 活動規模	3. 個別立地 選好動機의 綜合的인 分析
	VII. 結論 : 個別立地 實態의 綜合的인 檢討와 示唆點

I. 序論

자본주의 국가의 기능이 일차적으로 원할한 자본축적을 도모하고 자본주의적 생산체제를 유지하는 데 있듯이" 자본주의의 토지 역시 자본의 원할한 축적을 위해서 활용되어야 한다."²⁾

*본학회 정회원, 국토개발연구원 연구원.

1) O'Connor, James, 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press. Claus Offe, 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge : MIT Press. Jurgen Habermas, 1976. "Problems of Legitimation in Late Capitalism." In *Critical Sociology : Selective Readings*, ed. Paul Connerton, 363-387. Harmondsworth, New York : Penguin

2) Jung, Hee-nam., 1993. "Land Policies in South Korea: A Political Economy Approach." In *Land Policy Problems in East Asia: Toward New Choices*, eds. Bruce Koppel & D .Young Kim, 301-327. Seoul: East West Center & KRIHS. 정회남. "기업관련 토지정책의 개선방안 연구", 국토개발연구원 1994a, 4-8면. 정회남. "자본주의 국가에서의 규제정책 입안동기: 한국토지정책의 사례를 중심으로." 『한국정치학회보』 1994b, 28:1.

이를 위해 토지 중의 일부는 지속적인 경제성장과 자본축적을 위해서 공업단지와 자유무역단지 등 생산요소로 직접 이용된다. 또한 원활한 노동의 재생산을 보장하고 노동력의 생산성 향상을 위해서 저렴한 주택단지 및 도시용지로 활용되기도 한다. 아울러 기업활동을 지원하고 다른 조건이 동일할 경우에 기업의 이윤을 최대한으로 증진시킬 수 있도록 사회간접자본으로서의 역할도 담당한다.

그러나, 자본주의 국가는 또 다른 기능, 즉 자본축적이 일어나고 있는 사회 안에서 정치적 정당성을 추구해야 한다. 자본주의의 토지 역시 유사하다. 토지는 자본의 원활한 축적과 노동의 원만한 재생산을 위해 활용되어야 하지만, 또 다른 한편으로는 자본축적이 일어나고 있는 바로 그 사회 안에서 환경의 안정이 유지될 수 있도록 사용되어야 한다. 이를 위해서 토지가 계획적으로 개발 및 이용되어야 하며, 그 이용과정에서 무엇보다도 자연환경의 보존과 관리의 중요성이 인식되어야 한다.³⁾ 광복 후 50년동안에 한국경제는 급성장했다. 한국경제의 성장은 특히 '60년대부터 본격적으로 시작된 경제개발계획의 추진 등 정부의 많은 경제·재정·산업정책에 의해 촉진되어 왔다.⁴⁾

그러나, 이러한 공업화 및 산업화 그리고 그 결실인 경제성장은 정부의 노력, 이에 부응한 민간기업의 기업정신 및 산업근로자를 포함한 일반 국민의 인내와 헌신만으로 이루어진 것은 아니었다. 한국의 근대화·공업화가 일어나고 있는 바로 그 곳, 즉 공간과 토지가 이를 뒷받침해 주었기 때문에 가능했다.

많은 토지들이 한국경제 성장과정에 참여했다. 지목상 대지에서 공장용지가 최초로 분류되기 시작한 '76년의 경우, 공장용지는 전국토의 0.002%인 2km²에 불과했으나, 17년만인 '93년에는 161배가 증가한 322km²에 달했다. 아울러 '93년 현재 2,053km²의 토지는 도로·철도 등 물류와 유통기능을 담당하여 원활한 기업활동을 지원하고 있다. 이러한 토지의 자본축적기능은 국민총생산이 '76년의 14조원에서 '93년의 267조원으로 19배가 증가되고, 이에 따라 국민소득도 1인당 1,011불에서 7,513불로 상승하는 데 기여했다.⁵⁾

그러나, 이와 같은 기능을 발휘하는 토지가 항시 순기능을 가져온 것은 아니었다. 따라서 제한된 정부재정 및 민간자본을 최효율적으로 이용하되 환경문제 등 외부불경제 효과는 최소화시키기 위해서, 정부는 계획공단을 적극 조성·공급하고자 하였다. 이에 따라 계획입지가 차지하는 비중이, 특히 '73년 중화학공업 육성정책이 추진된 이후, 계속 증가해 왔다. 그러나, 경제환경이 급변하고 기업활동이 점차 다양해지자 계획입지의 공급과 기업의 수요사이에 불

3) Guldman, Jean-Michael & Daniel Shefer. 1980. *Industrial Location and Air Quality Control*. New York: A Wiley-interscience Publication. Portney, Kent E. 1992. *Controversial Issues in Environmental Policy: Science vs. Economics vs. Politics*. London: Sage Publications. Caldwell, Lynton Keith & Kristin Shrader-Frechtt. 1993. *Policy for Land: Laws and Ethics*. Maryland: Rowmand & Littlefield Publishers, Inc.

4) Jones, Leroy P. & Il Sakong. 1980. *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge: Harvard University Press.

5) 통계청. "통계로 본 한국의 발자취" 58, 1995. pp.315-316

일치가 일어났다. 이러한 다양한 요인들로 인해서 기업의 개별입지에 대한 선호가 지속되었다. 최근에 닥친 세계화의 여파를 극복하기 위해서 정부가 시행했던 토지이용관계법령상 입지규제의 완화조치와 공장설립절차의 간소화 등은, 특히 수도권과 그 주변지역에서, 계획입지가 아닌 개별입지에서 기업의 공장설립을 촉진할 가능성을 더욱 크게 하고 있다.

개별입지의 증가에 대해서 많은 이견들이 나타나고 있다. 한편에서는 급변하는 국제 경제질서의 변화에 능동적으로 대응하기 위해서 개별입지가 불가피하다고 주장하는 반면, 또 다른 편에서는 개별입지는 환경문제의 악화나 개발 가능지의 난개발 등 정책문제를 발생시킬 것이라고 우려하고 있다. 그런데, 어떤 의견도 자신의 주장을 뒷받침할 실증자료를 제시하지 못하고 있다. 이것은 그간 계획입지에 대해서는 상대적으로 많은 선행연구와⁶⁾ 기초자료의 축적이 있는 반면,⁷⁾ 개별입지에 대해서는 선행연구나 기초자료의 축적이 거의 없었기 때문이다.⁸⁾

이와 같은 현실을 고려하여 이 논문은 기업의 개별공장에 대한 입지실태, 즉 개별입지의 규모, 경제활동에서의 비중, 입지적 특성 등 개별입지 안에서 어떤 일이 일어나고 있는지를 실증적으로 파악하는데 목적이 있다. 연구목적에 위해 다음 장에서는 먼저 공장의 개별입지에 대한 이론적 배경을 설명한다. 제3장에서 제6장은 이 논문의 본문인데, 제3장은 개별입지가 전체 공업용지 중에서 차지하는 비중을 살펴볼 것이다. 제4장은 개별입지의 활동규모를, 제5장은 개별입지의 지역적 분포현황을, 그리고 제6장은 개별입지의 개발동기를 분석하고 있다. 결론에서는 이 논문에서 발견된 사항을 요약하고 아울러 정책적인 시사점을 제시하고 있다.

II. 工場의 個別立地 開發 : 理論的 背景

선진제국과 개발도상국을 막론하고, 세계 각국은 경제성장을 촉진하고 고용을 증진하기 위해서 공업화 및 산업화를 추구하고 있다. 이것은 공업화 또는 산업화를 통해서 경제개발을 추구할 수 있고, 결국 국민의 소득과 생활수준의 향상을 도모할 수 있기 때문이다. 그 과정에서 각국은 직접 또는 간접적으로 토지시장에 개입하여 공업용지를 개발·공급하고 있다. 그러나 국가 또는 공공부문에서 공업용지를 계획적으로 개발·공급하게 된 것은 그리 오래된 일이

-
- 6) 박상우 외 3인. "지역개발 활성화방안 연구", 1986. 유영취 외 3인. "공업단지 수요와 입지에 관한 연구", 1988. 진영환 외 1인. "산업입지정책의 평가와 발전방향", 1991. 진영환 외 1인. "수도권 입지 정비 및 산업시책 개선방안", 1992. 국토개발연구원·대우경제연구소. "지역간 기업활동여건 및 입지 비용 비교분석에 관한 연구", 1992. 유영취 외 1인. "공업단지 개발제도 개선방안 연구"
- 7) 유영취 외 3인. "공업입지 자료편람", 1986. 건설부·국토개발연구원. "전국공업지역 이용실태조사", 1990. 대한상공회의소. "전국공업단지 현황", 1995. 대한상공회의소 "공업입지와 공장설립 편람" 1995.
- 8) 다만, 표본조사를 통한 단편적인 자료가 일부 있다. 대한상공회의소. "기업의 공업입지 수요실태와 과제.", 1992. 중소기업협동조합중앙회. 『수도권 중소기업의 입지실태 및 애로 조사보고서』, 1993. 중소기업협동조합중앙회. "중소기업 창업실태 조사보고서", 1993. 중소기업협동조합중앙회. "중소기업 창업실태 조사보고서", 1995.

아니다.

경제체제가 중세의 봉건주의에서 근대의 자본주의 생산체제로 전환될 시점에 나타난 최초의 공장은, 상점과 같이 도심 및 주거지 근처에 입지했다. 이것은 도심과 가까운 거리에 위치하는 것이 여러모로 유리했기 때문이었다. 도심지는 경제활동의 밀집지역이기에 노동력을 쉽게 확보할 수 있고, 아울러 시장과 가깝기 때문에 만든 제품을 쉽게 시장에 공급할 수 있었다. 또한 공장이 도심근처에 입지한 것은 국제무역활동과도 관계되었다.⁹⁾

공업화 초기에 제조업을 담당한 기업가는 또한 무역업자였던 바, 이들의 최대 관심사항은 상업활동을 통해 최대이윤을 추구하는 것이었다. 무역상들은 수입상품이 국내 내수시장에서 수요가 늘게 되면 보다 큰 이윤을 위해서 수입대체상품을 자체 생산하고자 하였다. 또한 무역업자들은 그들의 수출상품이 해외시장에서 수요가 증가하게 되면 보다 더 높은 부가가치 창출을 위해 자신이 직접 제조업을 운영하고자 하였다. 이때 이들 초기 제조업자들은 공장을 자신의 무역사무실이 위치한 도심근처에 설치하였던 것이다.

이처럼 개별입지는 초기에는 자연발생적으로 생겨 났지만, 시간이 지나면서 개별입지를 통한 공업용지의 공급이 점차 제한받기 시작했다. 많은 도시문제가 발생했기 때문이었다. 예컨대, 주거지역 및 도심에 입지한 공장에서 나오는 환경오염, 노동과 물자의 빈번한 이동에 의한 도시혼잡, 기존 사회간접자본시설의 과부하, 도시화과정에서 유입된 농촌인구에게 제공할 주택용지의 부족 등을 꼽을 수 있다. 이러한 도시문제가 아니더라도 기술의 진보와 생산의 확대에 따라 기존 공장을 확대하거나 확장시킬 필요가 발생했으나, 기업이 적절한 가용토지를 도시주변에서 찾기가 쉽지 않았다. 도심주변의 개발이 이미 완료되었기 때문이다.

이러한 이유들로 인해 공장의 입지를 다른 도시용도의 입지와 분리하기 시작했다. 각국 정부는 용도지역제 등을 통해서 기존의 개별공장의 이전을 유도하였다. 또한 계획적인 공업단지를 직접 조성하여 기업활동에 필요한 공업용지를 공급하고 일반국민의 생활환경을 보호하고자 하였다. 이러한 계획입지가 가지고 있는 정책목적과 그에 따른 장점으로는 여러가지를 꼽을 수 있다. 예컨대, 계획입지는 공업화를 선도하여 고용을 증진하고 생산과 고용구조를 개편하며, 인구이동을 유인하여 과밀지역문제를 해소하면서 제조업의 지역분산을 추구하고, 또한 지역격차를 완화할 수 있는 정책수단으로 유용하다. 이때 공공부문에서 계획입지내에 사회간접자본을 직접 투자함으로써 기업의 자본투자비용을 절감시켜 주면서 기업의 투자동기를 유인하고 생산의 질과 노동생산성을 향상시킬 수 있다. 아울러 제한된 국가재원을 사회간접자본에 투자하는 과정에서 투자의 규모경제를 달성할 수도 있다. 뿐만 아니라 토지이용계획을 계획적으로 수립하여 토지자원을 효율적으로 이용할 수 있고, 기업에 필요한 시설용지를 적절히 배분해 줄 수 있다.

고용증대와 기업투자 유인 그리고 지역의 균형발전 등을 위한 추진도구로서 공업단지가 가지고 있는 효용과 장점에도 불구하고, 계획공단이 원래의 정책목적을 달성하지 못하는 경우

9) Hanasunthorn, Anandvichai. Understanding Industrial Estate. Tokyo : Asian Productivity Organization. 1986, pp.2-3.

도 적지 않았다. 예컨대, 기업이 원하는 입지와 지방의 균형발전을 추구해야 하는 정부의 입지가 서로 다르다거나, 지방정부가 원하는 사업내용과 중앙정부가 원하는 사업간에 괴리가 있는 등, 공업단지 관련 정책목적이 비현실적으로 설정되는 것을 들 수 있다. 둘째, 전기·통신·용수·교통시설의 담당기관과 공단개발기관간의 협조가 미흡하여 기반시설의 설치가 제때 또는 제대로 이루어지지 못하는 경우도 있다. 셋째, 개발된 공단에 대한 재정·금융상 지원이 기업을 유인하기에는 미흡한 경우를 들 수 있다. 마지막으로, 공단개발에 필요한 시장조사 등 개발관련 사전계획이 제대로 이루어지지 않거나, 공단을 개발한 뒤에 지속적인 관심을 두지 않는 것을 들 수 있다.¹⁰⁾

그 결과 한편으로는 계획공단이 미분양된 채 방치되기도 하고 또 한편으로 기업의 개별입지가 계속 증가하기도 한다.

기업이 개별입지를 선호하는 것은 위와 같이 계획입지 운영과정에서 들어난 직접적인 문제 때문만은 아니다. 개별입지가 가지고 있는 많은 장점이 있기 때문이기도 하다. 예컨대, 개별입지는 추가적인 시설투자 없이 주변에 이미 설치된 전기·용수·통신 등 사회간접자본을 활용할 수 있는 경제적인 장점이 있다. 아울러 신규로 조성된 계획입지에 이전할 때 따를 수 있는 위험성을 해소하면서, 기존 도시가 가지고 있는 home-ground 잇점을 최대한 활용할 수 있는 입지적인 장점도 있다.

기업들은 이와 같은 개별입지의 장점을 초과하는 경우에 한해서만 계획입지로 이전할 것이다. 예컨대, 기존공장만 가지고는 확장된 기업활동을 지원하기가 물리적으로 어렵다거나, 공장에서 나오는 오염수준이 너무 높아 정부나 주변 이웃과 마찰이 너무 크다거나, 또는 계획입지에 대한 정부지원이 현저한 이익을 줄 수 있다고 판단할 때 계획입지를 이용할 것이다. 그러나 이때에도, 이전에 드는 비용을 최소화하고, 노동·상품 및 정보시장에 대한 접근성이 좋으며, 아울러 사회간접자본의 활용이 가능한 지역을 우선적으로 선호하게 될 것이다.

이러한 개별입지가 우리나라의 경제활동에서 어떠한 위치에 있는지를 다음 장에서 살펴볼 것이다.

10) 유영휘, 류승한. "공업단지 개발제도 개선방안 연구". 국토개발연구원. 1994. pp.17-18.

UN Industrial Development Organization. Guidelines for the Establishment of Industrial Estates in Developing Countries. NY: United Nations, 1978. pp.88-90.

〈표 1〉 입지유형별 공업용지 변화추이, 1978-2011

		1978 ¹⁾	1983 ¹⁾	1986 ²⁾	1989 ¹⁾	1991 ²⁾	1993 ³⁾	2001 ⁴⁾	2011 ⁴⁾
면적 (km ²)	계	204.7	240.0	270.3	317.4	380.7	484.1	620	800
	계획입지	70.3	103.6	134.5	156.4	201.3	232.4	357	462
	개별입지	134.4	136.4	135.8	161.0	179.4	251.7	263	338
비율 (%)	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	계획입지	34.3	43.2	49.8	49.3	52.9	48.0	57.6	57.8
	개별입지	65.7	56.8	50.2	50.7	47.1	52.0	42.4	42.2

▶ 주 및 자료 : 1) 국토개발연구원. "산업입지정책의 평가와 발전방향" 1991, p.132. 2) 유영휘·류승한. "공업단지개발제도 개선방안 연구", 1994, p.20. 3) 통계청. "1993년 산업총조사보고서"에서 산정. 1995. 4) 국토계획연구작업반·국토개발연구원. "21세기를 대비한 국토의 장기구상과 전략: 제 3차 국토종합개발계획 수정계획(시안)", 1995., pp.90-93에서 추산.

Ⅲ. 個別立地의 役割

1. 工業用地 중 個別立地의 役割

경제개발과정에서 공업용지는 계속 증가해 오고 있으며, '90년대에 연평균 7%, 2000년대에 연평균 5.5%의 경제성장을 전제로 할 때 2011년에는 800km²의 공업용지가 산업활동에 이용될 전망이다. 이와 같은 산업용지의 수요를 충족하기 위해서 그 동안 정부는 계획적으로 조성한 공업단지를 지속적으로 공급하고자 하였다. 그 결과 전체 공업용지 중에서 계획입지가 차지하는 비중이 계속적으로 증가해 오고 있으나, '93년 말 현재 아직도 전체 공업용지의 52.0%가 개별입지이다. 즉, 계획입지는 국가공단 146km², 지방공단 65km², 농공단지 16km², 그리고 도시계획법에 의한 일단의 공업용지조성사업 등 기타에서 5km²로 '93년 말 현재 총 232km² (7,030만평)가 공급되었다. 이에 반해 개별입지는 종업원 5인 이상 제조업이 228km², 5인 이하 영세업체가 24km²를 개발하여 총 252km² (7,600만평)의 토지에서 이용되고 있다.

〈표 2〉 개별입지의 입주업체, 고용인구, 총생산액 비중, 1985-1993

(단위:%)

		업 체 수		종 업 원 수		총생산
기 준 년 도		1985 ¹⁾	1993 ²⁾	1991 ¹⁾	1993 ²⁾	1993 ²⁾
전 국		85.3	86.5	69.8	67.0	54.3
수 도 권		92.3	91.6	82.5	81.4	79.9
	서울	97.5	98.1	86.2	90.0	85.6
	인천	87.2	73.9	68.9	64.5	70.8
	경기	85.0	90.7	83.6	81.8	80.6
동 남 권		72.2	79.4	54.4	51.1	31.0
	부산	64.5	97.0	63.1	92.5	90.7
	대구	80.8	66.2	66.5	45.9	42.4
	경북	76.2	76.1	51.2	40.3	23.5
	경남	73.0	68.6	40.1	32.0	16.0
서 남 권		81.3	77.5	61.1	51.6	26.9
	광주	44.4	61.1	66.1	45.9	40.4
	전북	84.3	77.4	57.4	51.6	40.3
	전남	92.0	84.6	63.5	55.3	16.0
중 부 권		92.4	84.8	77.9	36.5	57.1
	대전	88.1	91.7	75.8	69.1	54.5
	충북	85.5	80.1	62.3	50.2	44.7
	충남	94.3	84.4	96.4	8.0	71.5
강 원		86.3	81.8	79.3	66.3	75.0
제 주		-	94.2	-	94.5	92.1

- ▶ 주 및 자료 : 1) 유연휘 · 류승안. "공업단지 개발제도 개선방안연구" 1994. 21면에서 재산정.
 2) 통계청. "1993년 산업총조사보고서"에서 산정. 1995.

2. 經濟活動 : 入住 企業體, 從業員 및 生産量

'93년 말 현재 종업원 5인 이상 기업체 수는 총 8만9천개인데, 이들 기업체수의 86.5%가 개별입지에 입주하여 개별입지가 압도적인 지위를 누리고 있다. 이러한 개별입지의 위상은 광주를 제외한 대도시와 수도권에서 특히 현저한데, 이것은 대도시와 수도권은 인구분산정책 등에 의해서 계획공단 건설이 정책적으로 제한되어 왔다는 현실과, 그럼에도 대부분의 기업체는 인력/기술/기업정보/금융 등에서 입지적으로 유리한 이들 지역 근처에서 활동하고 있다는 사실을 고려해 볼 때, 어느 정도 예측할 수 있는 결과이다.

한편 계획공단이 그동안 상대적으로 많이 개발·공급된 동남권에서는 전체 공장용지 중 개별입지가 차지하는 비율이 가장 낮은 반면, 관광지로서 계획공단의 공급이 별로 요구되지 않았던 강원과 제주지역은 대부분의 기업활동이 도시내의 개별입지에서 활동하고 있다. 다만, 비록 '85년에 비해서 '93년에 개별입지의 비중이 점차 줄고는 있지만, 계획공단의 공급이 비교적 풍부한 서남권에서도 개별입지의 비중이 큰 것은 다소 예외로 보여진다. 이것은 기업체가 분양가격이 높은 공단에 입주하기 보다는 개별입지를 선호하기 때문이라는 설명과, 계획공단의 대부분이 현재 공사중이어서 본격적인 기업유치가 이루어지지 못했기 때문인 것으로 판단된다.

이들 기업체는 월평균 총 289만명의 종업원을 고용하여 총 255조원의 재화를 생산하고 있다. 이들 제조업 고용자 수의 67.0%가 개별입지에서 활동하고 있고, 제조업 생산액의 54.3%도 개별입지 안에서 생산되고 있다. 개별입지가 전체 경제활동에서 차지하는 비중이 대단히 높음을 알 수 있다. 다만, 이러한 경제활동의 비중이 기업체수의 비중보다 다소 낮은 것은, 개별입지가 전반적으로 소규모 및 영세기업에 의해 개발되고 있다는 것을 시사한다.

이와 별도로 종업원 5인 이하의 영세업체 17만개는 '93년에 월평균 38만명의 종업원을 고용하여 총 8조원의 재화를 생산해 냈는데, 이들 대부분은 개별입지 안에서 활동하고 있는 것으로 추정된다.

3. 産業構造

위에서 본 바와 같이 전체 기업의 86.5%가 개별입지에 입지하고 있는데, 산업별로는 특히 경공업의 입지비율이 91.2%로 높다. 흥미로운 것은 전통적으로 규모의 경제나 집적의 이익을 위해서 계획공단에 입주해야 할 것으로 상정되고 있는 중공업 역시, 82.3%가 개별입지에 입주하여 그 비율이 대단히 높다는 사실이다. 특히, 환경문제와 밀접한 관계가 있는 피혁·석유화학·1차금속업 역시 개별입지에 입지하는 비율이 평균 80% 이상이어서, 이에 대한 적절한 대처방안이 마련되지 않는 한 향후 각 지역에서 환경문제가 크게 악화될 것으로 우려된다.

<표 3> 입지형태별 업종별 기업체 수

	업체수(개)		비율(%)	
	계획입지	개별입지	계획입지	개별입지
전 체	11,983	76,881	13.5	86.5
음식료품, 담배	487	5,321	8.4	91.6
섬유, 의복, 가죽	2,174	18,714	10.4	89.6
목재, 나무	264	2,292	10.3	89.7
종이, 인쇄	394	6,294	5.9	94.1
석유화학물	1,587	6,294	20.1	79.9
비금속	414	4,294	8.8	91.2
1차금속	585	1,403	29.4	70.6
조립금속, 기계	3,568	15,907	18.3	81.7
사무기기, 전기, 음향, 의료기	1,272	8,099	13.6	86.4
기 계	857	2,565	25.0	75.0
운송장비	362	5,585	6.1	93.9
가구 및 기타 재생재료	19	113	14.4	85.6

▶ 자료 : 통계청. "1993년 산업총조사보고서"에서 산정. 1995.

IV. 個別立地의 活動規模

위에서 이미 언급한 바와 같이 개별입지는 주로 소규모 및 영세업체에 의해서 이용되고 있다. 먼저, 공장의 부지면적과 건축면적을 기준으로 살펴 보면, 계획입지에 입주한 업체는 평균 19,394㎡ (5,870평)의 부지 위에 5,343㎡ (1,620평)의 건축물을 가지고 경영하고 있다. 반면에 개별입지에 입주한 기업체는 이것보다 영세하여 평균 2,970㎡ (900평)의 부지와 1,051㎡ (320평)의 건축물을 가지고 있다. 다만, 평균 용적률은 개별입지내 기업이 35.4%, 계획입지내 기업이 27.5%로서 개별입지에 소재한 기업이 토지를 보다 고밀도로 이용하고 있는 것처럼 보인다. 이것은 개별입지내 기업이 계획입지내 기업보다 토지를 보다 효율적으로 이용하기 때문이라기 보다는, 계획입지내 기업보다 상대적으로 녹지율의 비율 등이 낮기 때문인 것으로 추정된다. 한편 종업원 5인 이하의 영세업체는 부지면적이 평균 138㎡ (42평), 건축면적이 79㎡ (24평)에 그치고 있어 영세함이 두드러진다.

이러한 개별입지내 기업의 영세함은 자본, 고용원, 생산시설면에서도 동일하게 나타난다. 즉, 개별입지에 입주한 기업은 월평균 고용인원이 25.1명, 연평균 생산량이 18억원, 그리고 평균

〈표 4〉 입지형태별 기업규모

	종업원	연생산액	유형고정자산	부지면적	건축면적	용적률
	(명/월)	(백만원)	(백만원)	(㎡)	(㎡)	(%)
전 체	32.5	2880.0	1441.8	5184.8	1630.4	31.4
계 획 입 지	79.6	9757.5	5474.0	19394.6	5342.9	27.5
국 가 공 단	08.4	15328.8	7784.4	30540.8	6881.7	22.5
지 방 공 단	74.9	8525.6	5591.3	16024.9	5620.0	35.1
농 공 단 지	43.4	3072.5	2097.2	9052.1	3083.9	34.1
기 타	38.4	2433.5	1329.9	3601.5	2002.0	55.6
개 별 입 지	25.1	1808.0	813.3	2970.0	1051.8	35.4

▶ 자료 : 통계청, 『1993년 산업총조사보고서』에서 산정, 1995.

유형고정자산이 8억원에 그치고 있는 반면, 계획입지에 입주한 기업은 각각 79.6명, 98억원 및 55억원에 달하고 있어, 개별입지내 기업이 계획입지내 기업보다 소규모의 자본과, 적은 고용원 및 작은 생산규모를 가지고 있다. 개별입지내 기업이 이처럼 영세한 규모를 가지고 있으면서도, 앞에서 언급한 바와 같이 국민총생산 및 각 지역의 인력고용면에서는 큰 기여를 하고 있다고 평가할 수 있다.

다음 절에서는 이러한 개별입지가 지역 및 용도지역별로 어떻게 분포되어 있는지를 살펴본다.

V. 個別立地の 地域的 分布

1. 地域別 分布 現況

'93년 말 현재 종업원 5인 이상 제조업체가 개발하여 이용하고 있는 개별입지는 228.3km² (6900만평)이다. 개별입지의 분포를 권역별로 분석하면, 수도권에 40.6%, 동남권에 25.7%가 소재하여 기존 경제개발축과 거의 일치하고 있다. 그외에 중부권에 17.6%, 서남권에 9.5%, 강원과 제주에 6.6%가 입지하고 있다.

한편 개별입지의 분포를 행정구역별로 살펴 보면, 경기도에 전체 개별입지면적의 1/4이 입지해 있고, 그외 충남에 9%, 경남과 경북에 각각 8.9%와 8.7%가 입지해 있어 기존 경제개발의 중심적 역할을 담당했던 지역에서 개별입지의 규모가 두드러진다. 반면에 그동안 한국의

경제개발 및 공업화·산업화 과정에서 뒤떨어진 전남·북과 충북, 그리고 강원 및 제주에서는 개별입지가 차지하는 비중이 상대적으로 낮다.

이와는 별도로 각 지역안에서 개별입지가 차지하는 비중을 살펴 보면, 수도권내 전체 공업용지의 81.6%, 중부권내 공업용지의 62.2%가 개별입지로서 그 비중이 현저하다. 그 동안 계획공단이 많이 공급된 동남권은 그 비율이 29.1%로서 15개 시·도중에서 가장 낮다.

〈표 5〉 지역별 개별입지 분포 실태, 1993

	면 적 (천㎡)			지역별 (%)			지역내 (%)		
	계	계획	개별	계	계획	개별	계	계획	개별
전 국	460,742.8	232,405.6	228,337.2	100.0	100.0	100.0	100.0	50.4	49.6
수 도 권	113,654.9	20,889.8	92,765.1	24.7	9.0	40.6	100.0	18.4	81.6
서울	15,326.8	1,391.3	13,935.5	3.3	0.6	6.1	100.0	9.1	90.9
인천	24,705.5	6,469.2	18,263.3	5.4	2.8	8.0	100.0	26.2	73.8
경기	73,622.6	13,029.3	60,593.3	16.0	5.6	26.5	100.0	17.7	82.3
동 남 권	201,504.5	142,782.4	58,722.1	43.7	61.4	25.7	100.0	70.9	29.1
부산	14,768.5	1,378.9	13,389.6	3.2	0.6	5.9	100.0	9.3	90.7
대구	11,926.0	6,709.1	5,216.9	2.6	2.9	2.3	100.0	56.3	43.7
경북	44,712.8	24,926.8	19,786.0	9.7	10.7	8.7	100.0	55.7	44.3
경남	130,097.2	109,767.6	20,329.6	28.2	47.2	8.9	100.0	84.4	15.6
서 남 권	63,967.2	42,184.6	21,782.6	13.9	18.2	9.5	100.0	65.9	34.1
광주	7,002.8	4,565.4	2,437.4	1.5	2.0	1.1	100.0	65.2	34.8
전북	15,487.9	7,721.2	7,766.7	3.4	3.3	3.4	100.0	49.9	50.1
전남	41,476.5	29,898.0	11,578.5	9.0	12.9	5.1	100.0	72.1	27.9
중 부 권	64,518.1	24,411.0	40,107.1	14.0	10.5	17.6	100.0	37.8	62.2
대전	7,692.7	1,650.4	6,042.3	1.7	0.7	2.6	100.0	21.5	78.5
충북	24,918.7	11,312.6	13,606.1	5.4	4.9	6.0	100.0	45.4	54.6
충남	31,906.7	11,448.0	20,458.7	6.9	4.9	9.0	100.0	35.9	64.1
강 원	15,716.5	2,037.3	13,679.2	3.4	0.9	6.0	100.0	13.0	87.0
제 주	1,381.5	100.6	1,280.9	0.3	0.0	0.6	100.0	7.3	92.7

▶ 자료 : 통계청, "1993년 산업총조사보고서"에서 산정, 1995.

이러한 발견사항은 개별입지의 개발과정에서 계획입지와 상호작용이 있음을 보여준다. 다시 말해 계획공단이 이미 많이 공급된 지역과 그렇지 못한 지역 모두 개별입지가 많이 개발되고 있으나, 그 내용은 다르다. 먼저, 기존에 계획공단이 많이 공급된 지역은 공단주변에 연관산업도 발달해 있고 이러한 집적이익의 효과를 찾아 개별입지 역시 많이 개발되고 있다. 그

결과 면적면에서는 개별입지가 비록 많이 있으나, 그 지역 전체 공업용지 중에서 차지하는 비율은 계획공단의 큰 규모때문에 상대적으로 낮다. 반면에 계획공단이 적게 공급된 지역은 직접적인 기업활동을 위해 개별입지가 개발되고 있다. 그 결과 개별입지의 절대면적은 비록 작으나, 그 지역 전체 공업용지 중에서 차지하는 비율은 계획입지의 작은 규모때문에 상대적으로 높게 나타난다.

2. 用途地域別 分布 現況

통계청에서 실시한 『산업총조사보고서』에는 공업용지의 용도지역별 분포가 나와 있지 않다. 그런데, 산업입지의 계획적 관리업무를 관장하고 있는 건설교통부 입지계획과에서는 '95년 1

〈표 6〉 '94년 현재 용도지역별 개별입지 분포실태

	면 적(천㎡)					비 율(%)				
	계	도시	준도시	준농림	기타	계	도시	준도시	준농림	기타
전 국	261838	168346	16255	69083	8154	100.0	64.3	6.2	26.4	3.1
수 도 권	66730	41134	2926	22014	656	100.0	61.6	4.4	33.0	1.0
서울	8046	8046				100.0	100.0			
인천	11344	11344				100.0	100.0			
경기	47340	21744	2926	22014	656	100.0	45.9	6.2	46.5	1.4
동 남 권	52678	30625	4307	15389	2357	100.0	58.1	8.2	29.2	4.5
부산	12787	10515	213	1706	353	100.0	82.2	1.7	13.3	2.8
대구	4592	4592				100.0	100.0			
경북	21657	10032	2007	8505	1113	100.0	46.3	9.3	39.3	5.1
경남	13642	5486	2087	5178	891	100.0	40.2	15.3	38.0	6.5
서 남 권	22215	15785	1776	4300	313	100.0	71.1	8.0	19.4	1.4
광주	1089	1043		5		100.0	95.8		0.5	
전북	13126	9986	489	2617	34	100.0	76.1	3.7	19.9	0.3
전남	8000	4756	1287	1678	279	100.0	59.5	16.1	21.0	3.5
중 부 권	11082	77428	6056	24091	3208	100.0	69.9	5.5	21.7	2.9
대전	9	6643		30		100.0	98.9		0.4	
충북	6719	3431	2571	16418	857	100.0	14.7	11.0	70.5	3.7
충남	23277	67354	3485	7643	2351	100.0	83.3	4.3	9.5	2.9
강 원	8464	2950	1167	2727	1620	100.0	34.9	13.8	32.2	19.1
제 주	922	424	23	475		100.0	46.0	2.5	51.5	

월부터 각 시·군·구의 협조를 받아 개별입지의 실태조사를 실시하였다. 다만, 조사방법의 특성 때문에 통계청과 건설교통부의 자료를 동일 선상에서 직접 비교할 수가 없다. 먼저, 조사시점에 차이가 있는데, 통계청의 자료는 '93년 말 현재를, 그리고 건설교통부의 자료는 '94년 말 현재를 조사기준으로 하고 있다. 이것보다도 더 뚜렷한 차이는 조사대상의 차이이다. 통계청은 '93년 말 현재 가동중인 기업체를 대상으로 조사를 실시한 반면, 건설교통부는 '94년 말 현재 개발중인 신청을 요청한 기업체를 대상으로 조사하고 있다는 점이다. 따라서, 예컨대, '93년에 개별입지 지정승인을 받은 기업체의 개별입지는 건설교통부의 자료에는 포함되지만, '93년에 개별입지 지정승인을 받았으나 부지조성공사가 아직 진행되고 있어 실제 가동하지 않는 기업체는 통계청의 자료에 나타나지 않는다. 아울러 '93년에 200㎡ 미만의 공장을 신설·증설하여 개별입지 지정승인을 받지 않아도 되는 기업체의 자료는 건설교통부의 자료에 나타나지 않는 반면, '93년에 당해 토지를 이용하여 공장이 가동되고 있다면 통계청의 자료에는 그것이 반영된다는 차이가 있다.

〈표 7〉 '94년의 용도지역별 개별입지 증가실태

	면 적(㎡)					비 율(%)				
	계	도시	준도시	준농림	기타	계	도시	준도시	준농림	기타
전 국	26886	8864	3895	12799	1238	100.0	33.0	14.8	47.6	4.6
수 도 권	6148	2190	39	3611	308	100.0	35.6	0.6	58.7	5.0
서울	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
인천	654	654	0	0	0	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0
경기	5494	1536	39	3611	308	100.0	28.0	0.7	65.7	5.6
동 남 권	8575	3689	1244	3178	464	100.0	43.0	14.5	37.1	5.4
부산	215	83	13	109	10	100.0	38.6	6.0	50.7	4.7
대구	150	150	0	0	0	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0
경북	5391	2424	878	1918	171	100.0	45.0	16.3	35.6	3.2
경남	2819	1032	353	1151	283	100.0	36.6	12.5	40.8	10.0
서 남 권	2928	1322	399	1085	122	100.0	45.2	13.6	37.1	4.2
광주	621	560	2	59	0	100.0	90.2	0.3	9.5	0.0
전북	1449	710	130	601	8	100.0	49.0	9.0	41.5	0.6
전남	858	52	267	425	114	100.0	6.1	31.1	49.5	13.3
중 부 권	7945	1587	2038	4013	307	100.0	20.0	25.7	50.5	3.9
대전	123	113	0	10	0	100.0	91.9	0.0	8.1	0.0
충북	3575	121	815	2555	84	100.0	3.4	22.8	71.5	2.3
충남	4247	1353	1223	1448	223	100.0	31.9	28.8	34.1	5.3
강 원	1210	69	261	843	37	100.0	5.7	21.6	69.7	3.1
제 주	80	7	4	69	0	100.0	8.8	5.0	86.3	0.0

▶ 자료 : 건설부 입지계획과, 1995.5.

이러한 자료해석상의 차이를 유의하면서 개별입지의 용도지역별 분포를 살펴본다. '94년 말 현재 개별입지는 도시지역에 64.3%, 그리고 비도시지역에 35.7%가 입지하고 있다. 특히 6대도시에서는 개별공장의 94.6%가 도시지역에 입지하고 있는데, 이것은 한국의 공업발전 과정과 직접 연관되어 있다. 즉, '61년 『도시계획법』이 제정되기 이전에 제조업은 주로 도시내에 입지했었고, '74년 이후 산업기지는 울산, 마산, 창원, 여천 등 주로 신공업도시에서 개발되었다. 이러한 과거 유산 때문에, 대도시에서는 대규모 계획입지의 개발이 거의 없었고, 제조업활동은 대부분 개별입지를 통해서 이루어졌다.

한편, 비도시지역의 개별입지는 '94년 말 현재 준농림지역에 26.4%, 준도시지역에 6.2%, 그리고 기타지역에 3.1%가 입지하고 있다. 그러나, 최근에 실시된 기업활동 규제완화조치 이후 비도시지역, 특히 준농림지역에서의 개별입지개발이 활발해지고 있다. 예컨대, 토지이용 규제완화가 본격화된 '94년의 경우, 개별입지는 약 5천개의 기업체에 의해 27km² (810만평)가 개발되어 계획입지 개발면적 22km² (670만평)를 초과하고 있다 (<표 7> 참조). 그러나 이들 공업용지가 도시지역안에서 개발된 것은 33%에 그치고 있다. 반면에 67%가 비도시지역내에서 개발되었다. 비도시지역의 용도지역별 개발현황을 보면, 준농림지역에서 47.6%, 준도시지역에서 14.8%, 기타지역에서 4.6%가 개발되어, 특히 준농림지역에서의 개발이 급증하고 있음을 알 수 있다.

VI. 個別立地의 開發動機

제2장에서 간단히 언급했던 바와 같이 기업들은 다양한 이유로 계획공단보다는 개별입지를 선호하고 있다. 기업의 개별입지 선호동기를 크게 세부문으로 나눈다면 다음과 같다. 먼저, 일반적인 요인을 들 수 있다. 즉, (1) 기업들이 원하는 시기에, 필요한 장소에, 요구되는 적정한 규모의 공장부지를 자유롭게 확보할 수 있다는 장점과, (2) 계획공단보다는 여러가지 요인들로 인해 부지의 취득가격이 저렴하다는 실질적인 이유, 그리고 (3) 계획공단은 집적되어 있어 개별입지보다는 노사분규가 자주 일어나고 그 폐해가 크다고 여겨지기 때문이다.

다음으로는 계획공단이 가지고 있는 내재적인 단점 때문이다.¹¹⁾

즉, (1) 지역의 균형개발 측면에서 계획공단을 개발·공급하기 때문에 기업이 원하는 입지수요를 충족시켜 주지 못하고, (2) 계획공단은 첨단산업이나 무공해업종의 유치를 위주로 하기 때문에 공해업종은 대부분 이들 공단에 입주자체가 상당히 어렵거나 불가능하고, (3) 여지껏 공단의 분양은 선분양 위주로 되어 있어 분양이 제대로 되지 않을 경우 기업이 원하는 시기에 공장용지의 공급이 이루어지지 않으며, (4) 분양규모가 최소 1,000평 이상이 대부분이어서

11) 자세한 내용은, 유영휘·류승한, "공업단지 개발제도 개선방안 연구"을 참조, 1994.

재정능력이 적은 중소기업의 입주가 불가능하며, (5) 공단건설에 소요된 기반시설 및 환경기초시설의 설치비용이 공급된 용지가격에 전가되어 분양가격이 사실상 인근에 소재한 다른 부지보다 월등히 높은 반면, (6) 계획공단에 입주해도 주어지는 재정/금융/세제상의 지원이 미흡하다는데 원인이 있다.

끝으로, 공장용지 개발과 관련한 제반 규제가 대폭 완화되어서 과거와 달리 개별입지를 쉽게 취득할 수 있다는 정책적인 배려가 개별입지의 증가를 가져오고 있다. 즉, (1) 『국토이용관리법』을 개정하여 준농림지역을 신설하였고 특히 농어촌산업지구내에서는 각종 규제가 대폭 완화되었으며, (2) 아직 구체적으로 실현되고 있지는 않으나 『기업활동규제완화에관한특별조치법』에 의해 공장설립유도지역이 지정될 수 있고, 아울러 (3) 『공업입지개발지침』에서 농지 전용 허용비율을 삭제하는 등 개별입지의 개발기준을 과거에 비해 대폭 완화한 것을 들 수 있다.

이렇게 다양한 원인들이 기업들로 하여금 개별입지를 선호하게 하지만, 이들 요인은 양질의 계획공단이 부족하다는 것과 계획공단의 분양가격이 높다는 것으로 요약될 수 있다.

1. 計劃立地와 個別立地間의 相關性

개별입지의 개발정도가 계획입지의 지정면적, 기개발 실적, 남아 있는 개발가능지 규모, 조성용지의 분양실적 등과 어떤 인과관계가 있는지를 상관성 분석을 통해 알아 보았다. 상관성 분석을 위한 자료는 건설교통부의 『전국 개별입지 입지실태 조사자료』와 대한상공회의소의 『전국 공업단지 현황』에서 추출하였다. 이 논문에서 실제 이용한 지수는 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 계획입지와 개별입지의 상관성 비교지수

(단위 : %)

시·도별	공업용지 중 개별입지 비율		계 획 입 지			계획입지의 분양실적	
	'94년	'94년까지	지정면적 비 율	기개발 실 적	개발가능지 비 율	기분양 비 율	미분양 비 율
합 계	54.8	42.3	100.00	74.1	25.9	77.3	22.7
서울	0.0	67.4	0.41	100.0	0.0	100.0	0.0
부산	19.6	72.4	2.42	39.3	60.7	40.1	59.9
대구	100.0	23.1	2.41	74.1	25.9	80.9	19.1
인천	94.7	48.7	1.26	99.6	0.4	99.2	0.8
광주	31.0	17.1	2.69	84.4	15.6	52.8	47.2
대전	19.2	69.1	3.82	38.5	61.5	44.7	55.3
경기	95.0	59.3	24.49	62.9	37.1	70.2	29.8
강원	72.0	53.5	1.61	60.2	39.8	42.9	57.1
충북	86.3	65.1	3.27	65.0	35.0	71.8	28.2
충남	71.5	77.6	5.17	52.6	47.4	65.0	35.0
전북	26.7	30.1	5.25	66.5	33.5	61.3	38.7
전남	12.3	11.1	21.56	75.4	24.6	79.0	21.0
경북	72.9	29.8	8.73	91.8	8.2	90.1	9.9
경남	41.4	13.1	16.79	87.5	12.5	91.5	8.5
제주	26.1	56.5	0.13	58.7	41.3	70.5	29.5

▶ 자료 : 1) 개별입지 비율은 〈표 6〉 및 〈표 7〉에서 재작성. 2) 개발 및 분양 실적은 대한상공회의소, "전국공업단지현황"에서 재작성. 1995.

먼저, 계획입지의 지정규모와 개별입지 개발간의 상관관계를 살펴 본다. 계획입지의 지정면적이 많은 지역일수록 개별입지의 비율이 낮게 나타나며, 정부의 계획공단 지정면적이 적을수록 개별입지의 비율이 높게 나타나고 있다. 이것은 우리의 예상과 거의 일치한다. 즉, 기업활동에 필요한 공업용지의 수요와 실제 제공 가능한 공급간의 괴리가 발생한 결과 기업이 개별입지를 통해서 기업활동을 영위하고 있다.

		계획입지 지정 면적 비율	
		평균 이하	평균 이상
개별입지 비율	평균 이하	2	4
	평균 이상	7	2
Statistic	DF	Value	Prob
Chi-Square	1	2.963	0.085

이를 지역별로 검토한다면, 기존에 계획공단을 많이 지정하였으나 최근에 공단지개발이 적게

일어난 지역일수록 개별입지가 많이 나타나고 있다. 경기와 경남·북지역이 여기에 해당하는 데, 이들 지역에서는 계획용지의 절대적인 공급이 기업체의 수요를 따라 가지 못함에 따라 개별입지가 발생하고 있다. 이러한 수요·공급간의 불균형으로 이들 지역에서는 입지관련 규제가 완화되자 개별입지의 개발이 특히 현저하게 일어나고 있다. 이곳에서 계획입지가 충분히 확충되지 않는 한 개별입지는 지속적으로 증가할 가능성이 아주 많다고 하겠다.

기존에 계획공단이 상대적으로 적게 개발된 지역일수록 개별입지가 역시 많이 개발되고 있다. 여기에는 충남·강원·제주 등이 포함되는데, 특히 충남지역은 수도권과 인접해 있으면서 상대적으로 싼 용지비 때문에 개별입지가 최근 많이 개발되고 있다. 지금까지는 계획공단의 개발이 적었으나 지역균형개발추진에서 계획공단이 최근에 많이 지정되고 있는 전남·북지역은, 다른 지역에 비해서 개별입지가 차지하는 비율이 낮게 나타난다.

계획공단의 지정면적과 현재 이용할 수 있는 공업용지 규모간에는 차이가 있다. 이것은 공업단지가 그 사업규모와 투입될 재원 등의 요인으로 단지의 지정과 시차를 두고 개발되기 때문이다. 따라서 이 논문에서는 계획공단의 지정면적과 함께 계획입지의 기개발 실적 및 향후 개발가능지의 규모와 개별입지간의 상관성도 분석했다.

		기분양 실적			미분양 실적		
		평균 이하	평균 이상		평균 이하	평균 이상	
개별입지 비율	평균 이하	1	5		4	2	
	평균 이상	7	2		2	7	
Statistic		DF	Value	Prob	DF	Value	Prob
Chi-Square		1	5.402	0.020	1	2.963	0.085

분석결과, 계획입지의 지정면적 중에서 이미 개발된 실적이 높고 개발예정지가 적은 지역에서 개별입지의 개발이 현저함이 발견된다. 서울과 인천지역이 여기에 해당하는데, 이것은 기업의 활동규모가 커져서 추가적인 용지의 수요가 지속적으로 증가하고 있으나, 기존 공단안에서 이들 공장용지의 확충이 사실상 어렵기 때문인 것으로 판단 된다.

그러나, 계획입지의 지정면적 중에서 이미 개발된 실적이 낮고 개발예정지가 상대적으로 많이 남아 있음에도 불구하고 개별입지의 개발이 현저한 지역도 있다. 부산, 대전, 경기, 강원, 충남·북지역이 이에 해당하는데, 이것은 이들 지역에서의 계획입지의 분양가격이 높기 때문에 일어나고 있는 것으로 판단 된다.

이러한 분석 외에도 계획입지의 분양 및 미분양 실적이 개별입지의 개발과 어떤 연관성이 있는지도 알아 보았다. 일반적으로 예상할 수 있는 것은 계획입지의 분양실적이 높고 미분양 실적이 낮은 지역에서는 기존 공단안에서 공장용지의 추가적인 확보가 어렵기 때문에 개별입지의 개발이 현저할 것이라는 것이다. 반면에, 계획입지의 분양실적이 낮은 지역 즉, 미분양실적이 높은 지역에서는 기업이 필요한 용지를 곧 구입할 수 있기 때문에 개별입지의 개발요인이 적을 것이라는 예상이다.

		기분양 실적			미분양 실적		
		평균 이하	평균 이상		평균 이하	평균 이상	
개별입지 비율	평균 이하	2	4		4	2	
	평균 이상	7	2		2	7	
Statistic		DF	Value	Prob	DF	Value	Prob
Chi-Square		1	2.963	0.085	1	2.9633	0.085

분석결과 계획입지의 분양실적이 낮고 미분양실적이 높아서 계획입지에 입주 가능성이 높다고 불구하고 기업에 의한 개별입지 개발이 현저한 지역이 다수 발견된다. 즉 부산, 대전, 경기, 강원, 충남·북지역이 여기에 해당하는데, 이것은 한편으로는 계획입지의 분양가격이 높고, 또 다른 편으로는 이들 지역의 계획입지가 기업이 원하는 입지적 요인을 충족시키지 못하기 때문인 것으로 판단된다.

이러한 분석결과는 개별입지의 증감이 계획입지의 규모, 입지적 특성 및 분양가격 등과 상당한 정도의 인과관계를 가지고 있다는 것을 시사한다. 이하에서는 이중에 계획공단의 분양가격이 개별입지의 개발에 어떤 영향을 주는지를 확인하고자 한다.

2. 個別立地의 用地價格

〈표 9〉는 개별입지가 최근 급증하고 있는 충북(진천, 음성), 경북(경산, 달성) 및 경기도와 그 주변지역을 대상으로 조사한 용도지역별, 지목별, 실제 사용용도별 지가수준과 사례지역 주변의 계획공단의 분양가를 요약하여 보여 주고 있다.

먼저 용도지역별 지가수준을 살펴보면, '94년 말 현재 계획공단이 주로 들어서 있는 일반공업지역의 지가가 최근 개별입지가 증가하고 있는 준농림지역의 지가에 비해서 평균 10-18배 이상 비싸다는 것을 알 수가 있다 (예, 충북 10.7배, 경북 14.5배, 경기 18.7배). 더 나가서 준공업지역의 지가는 준농림지역의 지가에 비해서 무려 20-30배 이상 비싸다 (예, 충북 31.1배, 경북 36.7배, 경기 22.0배). 준도시지역의 지가 역시 준농림지역의 지가에 비해서 4-13배 이상 비싸다 (예, 충북 12.7배, 경북 7.9배, 경기 3.8배). 결국 공장을 운영하는데 필요한 각종 기반시설이 부족함에도 불구하고 준농림지역에서 개별입지가 최근에 급증하는 것은 도시지역과 계획공단의 지가가 과다하게 높기 때문인 것으로 판단된다.

용도지역 외에 지목별 지가수준에서도 유사한 결과가 발견된다. 즉, 지목이 공장용지인 토지의 평균가격은 농경지에 비해서 약 5배 이상이 비싸다 (예, 田을 기준으로 하였을 때, 충북 6.4배, 경북 8.5배, 경기 5.4배, 진천 5.5배, 음성 10.1배, 경산 1.8배, 달성 4.4배, 용인 5.9배, 김포 3.4배). 한편, 각 지역별 인근 계획공단의 분양가는 당해지역의 지목이 공장용지인 토지가격과의 유사한 수준인 것으로 나타난다. 다시 말하면, 기개발된 농업용지 및 미분양된 농업용

〈표 9〉 공장용지의 평균지가, 1994

(단위 : 원/㎡)

		충북	진천	음성	경북	경산	달성	경기
지 목	전	9,860	8,690	6,310	9,960	54,610	31,090	41,740
	답	12,070	9,040	9,100	11,270	32,680	40,550	27,880
	과수원	20,540	12,310	9,420	9,060	12,650	12,590	36,750
	공 장	62,870	48,060	63,860	84,860	100,740	136,070	223,680
용도지역	전용공업	-	-	-	95,930	-	-	-
	일반공업	56,720	49,660	-	74,250	139,940	80,300	494,820
	준공업	165,140	-	87,300	188,460	405,000	227,140	583,170
	준도시	67,390	18,350	53,850	40,600	324,050	60,150	100,240
	준농림	5,310	6,900	5,870	5,130	23,590	26,220	26,480
실제용도	공업용지	61,200	46,050	63,920	93,470	112,710	182,760	232,410
	공업나지	63,930	40,330	32,160	-	86,660	61,870	151,390
인근공단 분 양 가	지 역		충 주	청 원		구 미	김 천	
	공단명	-	충주2	현 도	-	옥 성	구 성	-
	분양가	-	84,700	105,870	-	52,030	66,550	-
	분양비율	-	19.3%	91.8%	-	0.0%	1.3%	-

		성 남	평 택	양 주	용 인	안 성	김 포
지 목	전	101,570	44,710	27,850	32,720	18,040	48,470
	답	90,610	30,550	13,280	24,680	9,250	19,190
	과수원	169,660	57,400	20,000	19,620	11,600	13,620
	공 장	477,500	131,750	93,510	193,680	94,000	165,350
용도지역	전용공업	-	-	-	-	-	-
	일반공업	486,250	242,250	-	408,330	71,330	-
	준공업	505,000	190,000	122,600	375,000	170,000	422,330
	준도시	-	51,400	252,910	130,800	120,390	129,060
	준농림	-	37,720	46,760	50,700	13,970	43,910
실제용도	공업용지	458,000	110,570	90,640	189,820	87,110	157,120
	공업나지	-	123,000	90,620	208,750	103,000	59,300
인근공단 분 양 가	지 역	성 남	평 택	양 주	안 성	안 성	안 산
	공단명	성 남	평 택	남 면	덕 산	안 성2	포 승
	분양가	484,000	130,080	75,620	69,580	105,880	142,780
	분양비율	99.4%	93.1%	60.8%	0.0%	94.2%	10.9%

▶ 자료 : 1) 지가는 1995년 공시지가 조사를 위한 45만개 표준지에서 산정. 2) 분양가와 분양비율은 대한상공회의소 산업입지센터, 1995, 『뉴스레터 산업입지』 30호 (7월8일), 4-6면에서 산정.

나대지가격이 주변 농경지보다 약 5배 이상 비싸기 때문에, 기업은 계획입지에 들어 가려고 하기 보다는 싼 가격을 주고 취득할 수 있는 개별입지를 통해서 공업용지 수요를 충족시키려 하고 있는 것이다.

계획공단의 공급물량과 분양가가 개별입지의 개발에 미치는 영향을 실증적인 자료를 통해 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 개별입지는 공장용지가 절대적으로 부족했거나 기존 공단에서의 확장이 곤란한 지역에서 많이 개발되고 있으며, 최근 공단개발이 많이 일어나고 있는 지역은 상대적으로 개별입지가 적게 개발되고 있다. 이에 따라 기존에 용수공급 애로 등의 원인으로 공단개발이 늦어졌던 중부권은 상대적으로 여타지역에 비해 개별입지가 많고, 최근에 더욱 증대하고 있는 추세를 보여 준다. 또한 기존에 경제개발축이었던 수도권과 동남권은 국토의 균형개발추진에서 신규 공업용지 조성·공급이 상대적으로 저지됨에 따라, 이들 지역에서의 개별용지 역시 증대하고 있다. 반면에, 서남권과 강원지역에서는 최근 많은 계획용지가 공급되고 있는 바, 개별입지가 상대적으로 다른 지역에 비해서 적게 나타나고 있다.

주변에 이미 계획공단이 개발되어 있음에도 이들 공단이 미분양되면서 개별입지가 많은 경우 역시 적지 않다. 이것은 한편으로 당해 계획공단이 적절한 위치에 입지하지 못했다는 이유도 있었겠지만, 또 한편으로는 공단의 분양가가 주변의 가용토지에 비해서 높기 때문인 것으로 판단된다.

3. 個別立地 選好動機의 綜合的인 分析

개별입지의 선호동기에 대해서 다양한 설명을 할 수 있으나, 그 모든 설명은 결국 量的으로는 계획입지의 부족, 質的으로는 계획입지의 분양가 문제가 개별입지의 증가를 유도하고 있다고 말할 수 있다. 이러한 결론은 그 동안 실시해 왔던 기업체의 공장관련 애로요인 조사결과와도 거의 일치하고 있다.

〈표 10〉 공장용지 관련 기업의 애로요인

(단위 : %)

	수도권	동남권	기타지방	합 계
부지협소로 확장곤란	46.3	41.7	40.3	42.8
비싼 용지가격	28.7	32.7	31.9	30.3
용도지역의 제한	13.2	8.9	15.1	12.1
진입로 협소	11.8	16.7	12.6	14.0

▶ 자료 : 대한상공회의소 『지방기업의 경쟁력 강화방안』 91면, 1994.

먼저, <표 10>을 보자. 대부분의 기업들은 기업활동과정에서 가장 큰 애로요인을 부지가 협소하여 공장의 확장이 곤란하다는 것을 지적하고 있다. 이것은 계획입지가 기업체의 용지수요를 제대로 공급해 주지 못함에서 비롯된다고 말할 수 있다. 그 다음으로 지적한 애로요인은 높은 용지가격을 들고 있다. 다시 말해서, 대부분 기업이 겪고 있는 애로사항의 73%는 양적으로는 불충분한 용지공급과 질적으로 높은 토지가격을 들고 있는 바, 이러한 두가지의 애로요인들을 기업들은 개별입지를 통해서 해소하려는 것이라고 판단된다.

이보다 더 관심을 끄는 조사결과는 <표 11>이다. 이 표는 '60년대 이후 기업체가 느끼는 애로요인의 변화를 10년 단위별로 보여 주고 있는데, 조사대상이 수도권에 입지한 중소기업에 한정하여 모든 기업체를 대변한다고 말할 수는 없다. 그럼에도 수도권에 종업원 5인 이상 기업체의 55.8%인 49,556개가 그리고 5인 이하 영세업체의 41.6%인 70,845개가 소재한다고 했을 때, 상당한 정도의 설득력이 있다고 말할 수 있다.

이 조사에 의하면 인·허가절차 등 행정규제와 관련한 애로요인은 시간이 갈수록 떨어지고 있고, 공장건설과 관련한 시설자금의 부족 등 경제적인 요인 역시 갈수록 개선되고 있음을 발견할 수 있다. 그러나, 적정부지에 대한 양적인 용지부족과 용지가격에 대한 질적인 불만은 시간이 갈수록 증가하고 있다. 이러한 결론은 <표 10>과 위의 상관관계에 대한 분석결과와도 거의 일치하고 있다.

<표 11> 공장용지 관련 기업의 애로요인

(단위 : %)

	'60년대이전	'70년대	'80년대	'90년대
적정부지 확장곤란	18.7	15.6	16.8	25.0
비싼 용지가격	-	4.4	10.7	25.0
인·허가절차 복잡	37.5	44.5	36.3	25.0
공장건설 시설자금난	31.3	31.1	32.2	29.2
기타	12.5	4.4	4.0	-

▶자료 : 중소기업협동조합중앙회, "수도권 중소기업의 입지실태 및 애로조사보고서"1993, pp21-22.

Ⅶ. 結論 : 個別立地 實態의 綜合的인 檢討와 示唆點

공장용지에서 차지하는 면적, 경제활동에 참여하는 기여도, 산업구조적인 측면을 종합적으로 고려해 볼 때, 개별입지가 전체 경제활동에서 차지하는 비중은 어느 면에서 보면 계획입지보다도 더욱 크다는 것을 발견할 수 있다. 다만, 개별입지내에 입주한 기업체는 공장규모나

자본금, 그리고 평균 고용인원과 생산량, 모든 면에서 계획공단에 입주한 기업체에 비해 영세한 업체라는 것을 알 수 있다.

이러한 특성을 가지고 있는 개별입지의 수요는 계획입지가 절대적으로 부족한 지역이나 기존 공단에서 공장의 확장이 어려운 지역 등 기존 계획입지의 특성 및 계획공단의 분양가격과 상당한 상관성이 있음이 발견된다. 이것은 계획공단의 공급에서 나타나는 제반 문제점들, 예컨대 비탄력적인 공급이나 높은 분양가격, 또는 선분양에 의존하는 재원조달방식 등의 문제가 해소되지 않는 한, 계획공단으로 모든 공장용지의 수요를 충족할 수 없을 것이라는 것을 시사한다.

따라서, 만약 개별입지제도가 문제점이 있고 또한 이들 문제점의 개선이 필요하다면 어느 한편의 대안만으로는 이를 해소할 수 없을 것이다. 다시 말해 한편으로는 계획공단의 개발공급방법을 개선하면서, 다른 한편으로 개별입지가 가지고 있는 정책문제를 완화할 수 있는 방안을 동시에 찾아야 한다는 것을 이 논문은 보여 주고 있다.

〈참고문헌〉

1. 건설부·국토개발연구원, "전국 공업지역 이용실태조사", 1990.
2. 국토개발연구원, "산업입지정책의 평가와 발전방향", 1991.
3. 국토개발연구원·대우경제연구소, "지역간 기업활동 여건 및 입지비용 비교분석에 관한 연구", 1992.
4. 국토계획연구작업반·국토개발연구원, "21세기를 대비한 국토의 장기구상과 전략: 제3차 국토종합개발계획 수정계획 (시안)", 1995. 7.
5. 대한상공회의소, "기업의 공업입지 수요실태와 과제", 1992.
6. _____, "지방기업의 경쟁력 강화방안", 1994.
7. _____, "전국 공업단지 현황", 1995.
8. _____, "공업입지와 공장설립 편람", 1995.
9. _____, "뉴스레터 공업입지" 30호 (7월8일), 1995.
10. 박상우 외 3인, "지역개발 활성화방안 연구" 서울: 국토개발연구원, 1986.
11. 유영휘 외 3인, "공업입지 자료편람" 서울: 국토개발연구원, 1986.
12. 유영휘 외 3인, "공업단지 수요와 입지에 관한 연구" 서울: 국토개발연구원, 1988.
13. 유영휘·류승한, "공업단지 개발제도 개선방안 연구" 서울: 국토개발연구원, 1994.
14. 정희남, "기업관련 토지정책의 개선방안 연구" 서울: 국토개발연구원, 1994a.
15. _____, 『한국정치학회보』, "자본주의 국가에서의 규제정책 입안동기: 한국토지정책의 사례를 중심으로." 1994b.
16. _____, 중소기업협동조합중앙회, "중소기업 창업실태 조사보고서", 1993.

17. _____, “수도권 중소기업의 입지실태 및 애로 조사보고서”, 1993.
18. _____, “중소기업 창업실태 조사보고서”, 1995.
19. 진영환·조혜영, “산업입지정책의 평가와 발전방향”, 국토개발연구원. 1991.
20. 진영환·하성덕, “수도권 입지정비 및 산업시책 개선방안”, 국토개발연구원. 1992.
21. _____, 통계청. “통계로 본 한국의 발자취”, 1995.
22. _____, “1993년 산업입지 조사보고서”, 1권 (전국편), 2권 (지역편), 3권 (기타편), 1995.
23. Caldwell, Lynton Keith & Kristin Shrader-Frechtt. *Policy for Land: Laws and Ethics*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 1993.
24. Dhanasunthorn, Anandvichai. *Understanding Industrial Estate*. Tokyo: Asian Productivity Organization, 1986.
25. Guldman, Jean-Michael & Daniel Shefer. *Industrial Location and Air Quality Control*. New York: A Wiley-interscience Publication, 1980.
26. Habermas, Jurgen. “Problems of Legitimation in Late Capitalism.” In *Critical Sociology: Selective Readings*, ed. Paul Connerton, 363-387. Harmondsworth, New York: Penguin, 1976.
27. Jones, Leroy P. & Il Sakong. *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.
28. Jung, Hee-nam. “Land Policies in South Korea: A Political Economy Approach.” In *Land Policy Problems in East Asia: Toward New Choices*, eds. Bruce Koppel & D.Young Kim, 301-327. Seoul: East West Center & KRIHS., 1993.
29. O'Connor, James. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press, 1973. .
30. Offe, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: MIT Press, 1984.
31. Portney, Kent E. *Controversial Issues in Environmental Policy: Science vs. Economics vs. Politics*. London: Sage Publications, 1992.
32. UN Industrial Development Organization. *Guidelines for the Establishment of Industrial Estates in Developing Countries*. New York: United Nations, 1978.