

首都圈 無登錄工場 問題와 對策에 관한 研究*

황 만 익**

이 연구는 수도권 무등록공장 문제를 분석하고 이 문제를 줄일 수 있는 개선안을 모색하고자 한 것이다. 최근에도 무등록공장이 계속 증가하고 있는 것은 현행 수도권정비정책이 이들의 입지적 및 현실적 특성을 고려하지 않은데 있다. 지금까지의 규제중심에서 규제완화, 지원중심의 시책을 강조하고, 현행과 같은 넓은지역에 획일적인 규제보다는 다수의 소구역을 설정하여 지역적 특성과 업종의 특성에 따라 다양한 규제방안을 도입할 것을 제안한다. 대도시에 공장과 환경오염 배출을 허용하는 것이 아니라 현행 제도에서는 무등록공장의 환경오염을 방치하고 있으므로 환경문제관리를 제도적으로 할 수 있게 해야한다. 국제경쟁이 심해지는 오늘날 수도권에 갖고 있는 최적의 산업입지 조건을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 공업 진흥정책이 시급하다.

주요 용어: 무등록공장, 수도권정비계획, 무등록공장 양성화 조치, 규제완화

1. 序 論

1) 문제 제기와 연구목적

수도권의 제조업집중억제정책은 위기를 맞고 있다. 이 정책은 근본적으로 수도권의 인구 집중과 과밀을 막고 국토개발의 지역간 균형과 국토이용의 효율성을 목적으로 제조업 공장의 신설과 이전을 행정적으로 규제하고 있다. 그러나 이 정책은 이상적이기는 하지만, 현실에 적용하는 데에는 많은 문제가 있음에도 불구하고 그 동안 무리하게 시행해 온 결과, 지역에 따라서는 공식적으로는 공장이 없는 것처럼 보여도 실제로는 공장이 없는 곳이 없을 정도로 되고 말았다. 즉, 이른바 무등록공장 문제이다. 지역간의 균형 발전과 효율적인 국토의 이용이라는 이상적인 계획에 근거한 규제가 오히려 통제되지 않은, 난맥상의 국토 이용을 조장하게 된 것이다.

그 동안 수도권의 제조업 집중은 계속되어, 현재 전국 제조업체수의 절반 이상이 수도권에 분

포해 있다. 더욱이 1984년 수도권 정비계획법이 시행된 이래 수도권에 증가한 제조업체의 대부분이 규제가 가장 엄격한 과밀억제권역에서 증설되었는데, 이들의 많은 부분이 공장 설립 허가를 받지 못한 무등록공장인 것으로 추정된다. 수도권의 인구 및 산업 집중이 계속 일어났음에도 불구하고 정책적으로는 이러한 집중이 허용되지 않기 때문에, 공업입지적으로 수도권에 갖고 있는 장점을 오히려 정책적으로 억제하는 결과를 가져와 무등록공장의 급증과 같은 문제를 낳게 되었다. 그 동안의 여러 정책적인 방지 장치에도 불구하고 무등록공장이 계속 늘어나고 있음은 정책의 효율성이 상실된 것으로 볼 수 밖에 없어 정책적 방향 전환이 필요하다.

무등록공장은 환경 오염물 배출 규제나 공장 증설 억제와 같은 정부의 각종 정책적 규제에서 벗어나 있고, 환경을 오염시키거나 거주 환경을 열악하게 만들기 때문에 문제의 심각성은 크다. 정부에서는 이미 이러한 문제의 심각성을 인식하고 1990년 이후 조건부 무등록공장의 양성화 시

*이 논문은 1994-95년도 서울대학교 발전기금과 1995년도 대한상공회의소의 연구비 지원에 의하여 출간된 '首都圈 無登錄工場 問題와 對策'이라는 보고서를 기초로하여 제작성된 것임.

**서울대학교 사범대학 지리교육과 교수.

책을 펴고 있으나, 이는 다만 단기적인 치유에 불과하고, 근본적인 문제는 그대로 남아 있어 문제의 해결에 도움이 되지 못한다.

이 연구의 목적은 서울을 중심으로 하는 수도권 무등록공장 문제를 분석하고 무등록공장 문제를 줄일 수 있는 개선안을 모색하고자 한다. 구체적으로 이 연구는 다음 네 가지의 내용으로 구성된다. 즉, 수도권에서 무등록공장의 증가 현황과 분포를 파악하고 이들 공장의 입지적 특성을 이론적으로 분석하여 이들이 급증하는 원인을 분석하고, 현행 수도권 정책의 문제점을 분석한 후 이를 근거로 하여 무등록공장 문제의 개선 방안을 모색한다. 무등록공장 급증은 제조업 자체의 문제에 기인하는 것보다는 오히려 수도권 산업배치정책에 근본적으로 원인이 있기 때문에 이 연구의 주요 목적은 아니라 할지라도 수도권 정비정책과 그의 중요 부분을 이루는 산업배치정책에 관한 재검토도 포함하게 된다.

현행 수도권 정책이 영세 소규모 제조업체의 입지적 특성을 무시한 채 규제 중심으로 시행되고 있기 때문에 규제가 심할수록 그만큼 더 많은 무등록공장이 형성되고 있으며 이 정책은 그 실효성을 점차 잃어 가고 있다고 본다. 이에 영세 소규모 제조업체에 대한 지금까지의 규제 중심에서부터 규제 완화 중심의, 지원 강화 정책으로 전환하여 무등록공장 문제점을 줄이고 아울러 산업의 효율성을 높일 수 있는 정책이 급선무임을 주장하려고 한다.

2) 연구 방법과 자료

이 연구는 수도권 산업 시설 배치에 관한 이론적 전개와 이에 따른 이상적 배치에 중점을 둔 것이 아니라 현재의 무등록공장의 문제점에 대한 현황 분석과 개선 방안에 중점을 두었다. 사용된 통계자료는 상공자원부(현 통상산업부), 대한상공회의소의 입지센터, 통계청에서 발행 또는 미발간 조사 통계를 중심으로 하였고, 세부적인 사항은 방문 면담에 의한 설문조사에 의존하였다.

설문조사는 1995년 10월-11월에 걸쳐 서울, 인천, 경기도 지역의 총 9개시 및 양주군에 있는 중·소규모의 업체중에서 무작위로 총 533개 업

체를 대상으로 실시되었다. 설문응답업체의 지역적 분포는 서울이 전체 설문응답의 58%를, 인천이 12%, 나머지 30%는 경기도 시·군지역이 차지한다. 공장을 가동한 기간에 대해서는 대부분의 응답 업체들이 5년 이내이고, 그중 3년 이내의 공장만도 전체 응답자의 46% 이상이 된다. 공장의 건축면적은 60평(200m²)이하가 전체 응답자의 약 1/5이고, 60평-99평 규모에 속하는 공장이 가장 많다. 종업원 규모에서는 대부분이 영세한 업체들로서 생산직 종사원이 20인 이하의 제조업체는 전체 응답자의 95%에 해당한다. 설문응답 제조업체 533개 중에서 무등록 업체가 416개이고 나머지는 등록업체들로 이 연구에서는 주로 이들 416개의 무등록업체의 설문결과를 사용하였다.

2. 首都圈 整備政策과 製造業의 集中

1) 수도권 제조업 집중 억제정책

수도권 정책의 목표는 수도권에 인구와 산업의 과밀을 방지하고 이를 적정 배치함으로써 수도권의 질서 있는 정비와 국토의 균형 있는 발전을 이룩하기 위함이다. 이를 위한 우선 시책의 하나가 경제활동의 규제, 특히 제조업이 인구 유입의 중요한 원인이라고 보고 이의 규제를 1960년대 중반부터 논의되기 시작하여 1984에 제정된 수도권 정비기본계획법은 과거의 여러 계획 중에서 가장 체계적으로 이루어진 것이다. 수도권에서 공장의 신·증설 또는 이전을 하려고 할 때, 직접적으로 관련되는 법규는 수도권정비계획법, 공업배치 및 공장설립에 관한 법률(이하 공업배치법이라 한다), 환경보전관련법, 지방세법, 도시계획법, 국토이용관리법 등 다양하다. 이 중에서 수도권정비계획법과 공업배치법에 관하여 간단히 살펴보면 다음과 같다.

수도권 정비기본계획(1984년)에서는 수도권의 인구 및 산업을 적정 배치하여 수도권 내의 분산이 효율적으로 이루어지도록 하기 위하여 5개 권역으로 나누어 각 권역별로 규제를 달리 하였다. 그러나, 이 5개권역 설정이 많은 문제점을 안고 있어 1994년 수도권을 과밀억제권역, 성장관리

권역 및 자연보전권역의 3개 권역으로 재정비하였다. 과밀억제권역과 자연보전권역에서는 공장의 신·증설이 엄격히 제한되는데 반해서 성장관리권역은 공장의 신·증설이 허용되는 지역이다. 그러나, 성장관리지역에서도 공업지역으로 지정된 이외의 지역에서는 도시형업종이나 건축자재업종, 도축장 또는 컴퓨터 등 국제경쟁력 확보를 위한 업종에 한정될 뿐 모든 업종이 허용되는 것은 결코 아니다(대한상공회의소 공업입지센터, 1994).

공업배치법은 공업의 합리적 배치를 유도하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 공업입지 및 공업단지를 체계적으로 관리하여 공업발전 및 균형 있는 지역발전을 이루기 위하여 제정된 것이다(공업배치법, 제1조). 공장의 신·증설에 관한 제한은 동법 제20조에 “과밀억제지역·성장관리지역 및 자연보전지역 안에서는 공장건축면적 200m² 이상의 공장을 신설·증설 또는 이전하거나 업종을 변경하는 행위를 하여서는 아니된다”라고 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 공장건축면적 200m² 이하의 공장은 공업배치법 상 공장으로 보지 않고, 그 이상의 규모에 대해서만 엄격히 규제하는 것을 명시하고 있다.

공업배치법에서는 규제를 완화시키기 위하여 일부 업종을 선별하여 도시형업종으로 지정하는 제도를 도입하고 있다. 이의 제정 동기를 보면, 1978년 공업배치 및 시행령이 제정됨에 따라 수도권 인구분산정책 및 공업의 재배치법상 이전촉진지역 및 제한정비지역에 있는 공장은 연차적으로 이전하는 것으로 계획되었다. 그러나 기존의 가동 중인 공장으로서 수도권 과밀지역에 계속 허용시켜야 할 공장들의 선별적 허용이 불가하게 되어 도시형업종을 선정하게 되었다(최인기, 1991). 도시형 업종으로 지정된 업종은 과밀억제 권역에서 공업배치법의 규제가 완화되고, 반면 지정되지 못한 업종은 이 권역에서 공장을 운영, 또는 신·증설하는 경우에는 세금제도에서 상당한 불이익을 받게 된다. 즉 취득세, 등록세가 5배 증가되고 재산세는 취득시점부터 5년 동안 5배 증가된다.

그 외에도 공장 설립을 규제하는 관련법으로는 환경보전관련법이 있다. 이 법에는 소음진동규제

법, 수질환경보전법, 유해화학물질관리법 등이 규정되어 있는데 이들 관련법에 저촉이 될 때에는 정부가 개선령을 내릴 수 있고, 필요한 경우에는 이전명령을 할 수 있도록 되어 있다. 이러한 근거에서 환경보전관련법은 공업배치법과 함께 대도시의 공장규제에 중요한 역할을 하고 있다.

2) 계속되는 제조업의 수도권 집중

제조업의 수도권 집중을 억제하기 위하여 정부가 각종 법규를 제정하여 시행하였음에도 불구하고 수도권의 제조업체 수는 계속 증가해 왔다(표 1). 특히 이러한 경향은 현행 수도권 정비계획법이 시행된 1984년 이후에도 뚜렷하다. 1994년 현재 전국 제조업의 업체 수의 55%, 종업원 수의 46%가 수도권에 집중되어 있다. 여기서 문제는 1980년대에 수도권 제조업의 지속적인 비중증가에 있다. 즉 이 시기는 정부에서는 수도권의 제조업을 분산시키고, 국토의 균형적 발전을 도모하기 위하여 수도권 제조업의 분산화 정책을 적극적으로 실시한 시기였다. 이 집중 비율은 1991년 이후부터 약간의 감소 경향을 보이고 있지만, 주목할 것은 사업체 수의 절대수치는 계속 증가해 왔음이다.

이러한 변화를 수도권내 지역별로 보면 수도권 전체에서 서울이 차지하는 비중은 1983-1994 기간에 현저히 감소(60%에서 40%로) 추세에 있다. 그러나 서울 지역에서도 사업체 수는 오히려 계속 증가해 왔다(12,304개 업체에서

표 1. 수도권의 제조업의 전국에 대한 비율, 1981-1994

연도	사업체 수 (전국에 대한 %)	종업원 수 (전국에 대한 %)
1981	15,394(43.5%)	923,472(43.3%)
1983	19,136(48.8%)	1,021,671(46.1%)
1985	12,142(54.8%)	1,153,255(47.3%)
1987	31,022(57.0%)	1,452,641(48.4%)
1989	38,649(58.8%)	1,509,740(48.8%)
1991	41,314(57.2%)	1,367,668(46.9%)
1994	51,037(55.1%)	1,375,104(46.4%)

자료: 통계청, 광공업통계조사보고서

20,608개업체로). 위의 10여년 동안 제조업체수의 증가는 수도권 내에서 서울과 인천보다는 경기도에서 더욱 뚜렷하여 경기도가 수도권에서 차지하는 비율이 32%에서 47%로 증가하게 되었다.

수도권의 각 시, 읍, 면, 구별로 제조업체의 분포를 지도(그림 1)에 표시해 보면 수도권의 공장은 수도권 전역에 퍼져 있는 것이 아니라 실제로는 서울과 인천을 중심으로 한 이들 두 대도시 지역에 집중되어 있고, 다만 최근에 와서 이 두 대도시 외곽으로 퍼져 나가고 있는 것으로 추정된다.

경기도에서 제조업체 수가 크게 증가한 것이 과연 수도권정비계획의 적극적인 추진에 따른 분산의 영향인지를 살펴 보기 위하여 각권역별로 제조업체 수의 변화를 분석해 볼 필요가 있다(표

2). 1994년 개정이전의 수도권 정비계획에서는 수도권을 5대 권역으로 구분하여 각 권역마다 차등을 두어 통제하거나 또는 공장을 신·증설, 이전을 유도해 왔다. 이 정비계획이 1984년부터 시행된 직후인 1985년부터 1991년까지의 7년동안의 시·읍·면별 제조업체 수의 증감을 5개권역별로 보면, 수도권 전체에서 증가한 총업체 수의 극히 일부분(전체의 1%)만이 공장 신설과 이전이 비교적 자유로운 개발유도권역에서 증가하였다. 반면에, 나머지 거의 대부분(96%)은 공장 이전과 신·증설과 이전이 강력한 규제를 받아 실제로 공장신설이 허용되지 않는 이전촉진권역과 제한정비권역지역에서 증가한 것이다.

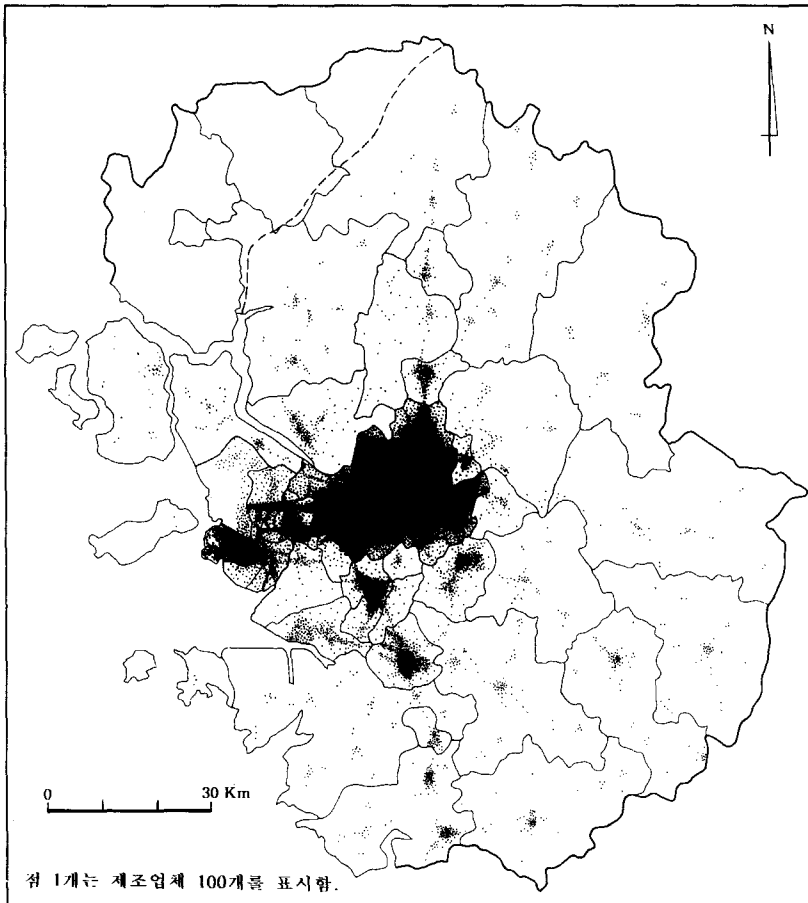


그림 1. 수도권 제조업 분포, 1993(자료: 통계청, 1995)

표 2. 수도권 각 권역별 제조업체수의 변화, 1985~1991

권역	제조업체 수				증감(1985~1991)		전체 수도권 증가에 대한 비중(%)
	1985	비율(%)	1991	비율(%)	증감수	증감율(%)	
이전축진	14,970	62.0	26,313	53.1	11,343	75.8	45.6
제한정비	7,296	30.1	17,405	35.2	10,136	139.4	40.8
개발유도	382	1.6	738	1.5	356	93.2	1.4
자연보전	896	3.7	2,187	4.4	1,291	144.1	5.2
개발유보	877	3.6	2,599	5.2	1,722	196.4	6.9
계	24,124	100.0	49,513	100.0	24,848		99.9

(자료: 황만익, 1992)

3. 首都圈 無登錄 工場의 分布와 事例地 域 調査

1) 무등록공장의 발생

공장이 관할 행정기관에 등록이 되어 있지 않으면 무등록공장이 된다. 이의 주요 원인은 수도권 산업시설 집중억제를 위하여 적용하는 여러 규제 중에서 한가지 또는 그 이상에 저촉되어 공장등록이 불가능하기 때문이다. 현행 공업배치법에서는 공장건축(바닥)면적 200m² 이상의 공장을 신설, 또는 기존 건축물을 사용하여 제조업을 경영하는 경우나 또는 증설하는 경우에는 시장군수 또는 구청장에게 신고하도록 명시하고 있다. 이 규정에 따라 적법한 절차를 받지 않았거나 허가를 받지 못한 공장을 무등록공장이라고 한다.

경기도 시·군(인천 직할시 제외)의 무등록공장의 법규위반 형태를 보면 1995년 현재 공업배치법 위반이 전체의 2/3이상을 차지하고, 건축법 위반이 전체의 1/4을, 나머지는 기타 법규위반이다(통상산업부, 1995). 본 연구의 설문조사에서도 무등록공장들이 한 개만의 법규위반인 경우도 오히려 소수이고 2개 또는 세개의 법규에 저촉되는 것으로 나타났다. 즉, 전체 무등록공장 416개 중에서 385개업체가 한개 또는 2개이상의 법규를 위반하고 있다고 응답하였고, 그중 2/3가 2개 이상의 법규에 저촉되고 있다. 무등록응답자들이 저촉되는 법규 중 가장 많이 저촉되는 법규

는 건축법이고 그 다음은 공업배치법과 관련되는 것으로서 공장 건축면적 200m² 규정 및 도시형업종 규정이다.

무등록공장을 발생사유별로 보면, 다음의 세 가지 경우가 주요 원인이 된다(이상학, 1994, 29쪽). 그 첫째는 건물은 건축허가를 받았지만, 무단용도변경으로 그 용도가 축사, 창고와 같이 공장이 아닌 건물에서 공장등록 없이 공장을 운영하는 것이다. 이 경우는 주로 건축법과 환경보호법의 저촉을 받게 된다. 둘째의 경우는 무허가 건축의 경우로 건축허가를 받지 않은 건물에서 공장을 운영하는 것이다. 이에 두 가지 경우가 있는데, 하나는 공장설립이 금지된 과밀억제권역 또는 개발제한구역에서 불법으로 공장을 짓는 경우이고, 다른 하나는 농경지에 건축허가 대상이 아닌 면적 200m² 이하의 축사나 창고를 지어 임대한 후 임대자는 이를 무단으로 증축하여 공장으로 사용하는 경우이다. 무등록이 되는 원인 중 세번째 유형은 다른 관련법규에는 저촉되지 않고 다만 관련 업종이 해당권역이나 도시계획구역에 맞지 않아 등록이 되지 못하는 공장이다. 대체로 비도시형 무등록공장이 이에 해당된다.

2) 무등록공장의 분포와 특성

무등록공장은 그 특성상 정확한 통계를 얻기가 어려우나, 통상산업부와 대한상공회의소에서 집계한 자료에 의하면 1995년 현재 서울에 9,300여개, 인천을 제외한 경기도에 2,400여개의 공장이 있는 것으로 집계된다(통상산업부, 1995:

대한상공회의소 공업입지센터, 1995). 이들을 수도권 3개권역별로 보면, 무등록공장은 서울을 중심으로한 과밀억제권역에 전체의 81% 이상이 1) 있고 나머지는 성장관리권역(13%)과 자연보전권역(6%)에 있다. 자연보전권역에서는 무등록공장의 대부분(권역전체의 89% 또는 651개 공장)이 광주군에 집중되어 있고, 성장관리권역에서는 김포군에 집중되어 있다(권역전체의 41%). 수도권 전체적으로 무등록공장은 서울, 인천을 중심으로 하여 그 외곽지역, 즉, 고양시, 성남시, 부천시, 김포군, 광주군 등지에 대부분이 분포해 있다.

서울시에는 1995년 현재 무등록공장의 수(9,294개업체)가 등록공장의 수(9,573개)와 거의 비슷한 정도로 많다. 한편, 경기도에는 무등록공장이 등록공장의 1/3에 불과한데, 이는 통계 조사의 어려움 때문에 실제보다는 적게 집계된 것으로 추정된다. 서울에서 무등록공장이 특히 많은 지역은 성동구, 영등포구, 구로구로 이들은 서울의 도시계획상 준공업지로 분류된 지역의 대부분을 차지하는데, 이들 세 지역에 서울의 전체 무등록공장수의 1/5 이상이 분포해 있다. 그 다음으로 많은 지역은 동대문구, 중구, 용산구, 노원구 등이지만 그 외의 지역에도 상당히 분포해 있다.

본 연구의 설문조사에서 설문응답업체들의 도시계획상 토지이용 분류로 볼 때, 무등록공장의 30%가 비공업지인 주거지역, 상업지역 또는 녹지에 분포해 있다. 이들 비공업지에 분포한 무등록공장중에서 주거지역에 가장 많이 분포하고, 그 다음으로는 상업지역, 녹지의 순서로 분포해 있다. 이와 같이 무등록공장의 상당수가 주거지역에 있음이 조사되어 이들이 주거환경에 미치는 영향이 대단히 클 것으로 예상된다.

무등록공장의 대다수는 영세업체이다. 통상산업부의 경기도 시·군의 무등록공장 자료에 의하면 무등록공장의 92%가 종업원 규모 20인 이하의 영세업체들로서 82%가 임대공장을 사용하고 있다. 본 연구의 설문조사에서도 응답업체들이 영세업체로서 공장을 임대한 응답자가 82%를 차지한다.

설문응답자 중에서 무등록공장의 업종별 분포

표 3. 수도권 무등록 공장의 업종별 분포(1995년)

업종	서울시	경기도 (시)	경기도 (군)
음식료품	192	7	32
섬유·의류	2,914	144	165
목재·가구	152	102	296
종이·인쇄	1,402	62	114
화학·고무	568	114	168
비금속	184	73	97
1차 금속	145	179	214
기계·장비	1,898		
전기·전자			101
기타	1,839	317	137
총계	9,294	1,099	1,286

출처: 서울시-대한상공회의소, 1995
경기도 시·군-통상산업부, 1995

는 섬유·의류업종(32%)과 금속·기계업종(30%)이 전체 무등록업체 응답자의 62%를 차지한다. 한편, 대한상공회의소(서울의 9,294개 업체)와 통상산업부(경기도의 2,385개 업체)의 자료에 의하면 무등록공장의 업종별 특징은 서울시의 분포와 경기도의 분포가 다소 차이가 난다(표 3). 서울시에는 섬유·의류제조업과 전기·전자 및 기계장비제조가 가장 많아 두 업종이 서울시 전체 무등록공장의 53%를 차지하는데 비하여 경기도 시지역은 금속·기계와 섬유·의류업종이 많고, 경기도 군지역은 가구제조업과 금속·기계, 전기·전자업종이 많은 편으로 이들 군지역은 서울이나 경기 시지역보다는 업종간의 분포의 특징이 있을 수 있으나 이 연구에서는 분석되지 않았다.

3) 사례지역 조사

무등록공장의 발생과 분포, 특성 및 여러 문제점을 구체적으로 이해하기 위하여 경기도 고양시의 한 지역을 사례지역으로 삼아 조사하였다. 이 지역은 서울시 경계에서 자동차로 20여분 떨어져 있고, 또 일산 신도시에 가까이 있어 서울과의 교통이 한결 편리한 위치에 있다. 사례지역에

는 약 10만 여평의 규모에 현재 350여 개의 영세 공장이 대단히 밀집되어 있어 공장 입주자들은 이 지역을 「공단」이라고 부르고, 공단 협의회를 구성하고 있다. 이러한 자체적인 명칭은 고양시 뿐만 아니라 수도권 외의 다른 여러 곳에서도 이와 유사한 제조업체의 집단에 붙여진 것을 흔히 볼 수 있다.

사례지역에 공장이 처음 들어서기 시작한 것은 1984년 이후였다.²⁾ 그 이전에는 이 지역에서는 양계를 많이 하여 주로 서울 시장에 판매하였는데, 차츰 양계업을 중단하고 그 축사건물을 가구 또는 기타 영세 제조업자에게 임대하는 경우가 많아졌다. 그 후 1987년까지는 「공단」협회가 결성되어 67개 업체가 회원으로 되었고, 그 다음 해에 회원업체는 173개로, 이는 다시 1989년에 234개로 그리고 1991년까지 300업체로 급증하였는데, 이는 공장이 들어서기 시작한 이래 불과 6년만에 일어난 급증이다. 그러나 이 숫자는 다만 공단협회에 가입한 업체들만을 나타내는 것으로 실제로는 더 많은 공장이 설립된 것이다. 1995년 현재에는 협회가입자는 273개 업체로 다소 감소되었지만 회원업체가 아닌 공장을 포함하면 이 「공단」에 입주해 있는 업체는 약 370-380개에 이른다. 이 협의회에 속해 있는 제조업체에서 종사하는 사람은 1995년 현재 5080명으로 그 중 남자 2,746명, 여자 2,340명이다. 공단협회에 가입된 업체들의 54%는 종업원 10명 미만의 규모이며, 종업원 10-20명의 규모가 29%로서 전체적으로 20명 이하의 영세 업체들이 80% 이상을 차지하고 있다. 매출액 규모로 볼 때 전체의 2/3는 연 매출액이 5억 미만으로 종업원 규모와 같이 대부분이 영세업체들이다. 사례지역의 공장 건축면적은 전체 업체의 44%가 100평 미만(330m²)이고, 나머지가 그 이상의 건축 면적을 갖고 있어 이 지역 대부분의 공장이 등록 대상이 된다. 이지역 제조업체의 2/3는 공장건물을 임대하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 이 지역에 제조업이 시작된 것은 양계축사 건물을 임대하여 이용한 경우가 많았으므로 이러한 형태는 지금도 흔하다.

제조업체들의 업종은 다양하지만 그 중에서 플라스틱, 합성고무 및 화학과 관련된 업종과 금

속·기계제품 제조 및 가구제조업이 가장 많다. 이들 세 가지 업종은 전체 공단회원 업체의 3/4을 차지한다.

고양시 전체가 과밀억제권역에 속해 있어 공장의 신·증설이 통제될 뿐만 아니라 사례지역이 위치한 지역은 「자연녹지」지대로 공장의 신축이 전혀 불가능한 곳이다. 따라서 이들 제조업체들은 거의 전부가 공장등록이 불가능한 무등록공장일 수밖에 없다. 이와 같은 사정 때문에 산업기반시설이 전무하거나 무계획적이고, 특히 하수시설은 극히 열악한 상태이며, 기타 시설 또한 대단히 미비한 상태로서, 작업환경이 열악할 수밖에 없다. 현재 이 지역의 공장 중에 정식 공장등록이 된 업체는 10여개로 이들은 이 지역에 「공단」이 조성되기 이전부터 조업을 하던 업체이고, 최근 정부의 무등록공장 양성화 조치에서 1989년 12월 이전에 이미 있던 공장에 한해서 205개 공장이 이전 조건부 등록허가를 받았다.

그러나 문제는 그대로 남아 있다. 이전조건부 기한이 만료된 이후에 대한 계획은 전무하다. 이 많은 업체들이 갈 수 있는 곳도 없거니와 이전할 수 있는 능력을 가진 업체도 극소수에 불과하다. 이들이 여러 어려움 속에서도 이 지역에 남으려는 이유는 그동안 이룩해 놓은 생산, 판매의 연계, 또는 공장운영상의 기술을 하루아침에 잃어버릴 수가 없기 때문이다. 이들이 만드는 제품은 가구와 같은 완제품도 있지만, 상당수는 다른 지역의 제조업체에 제공하는 부품업체이다. 이들이 바라는 것은 집단이주나 임대공단의 문제만이 아니라 이 지역의 양성화 조치를 간절히 바라고 있다. 이러한 노력은 이 지역 공단협회에서 1993년 7월에 대통령에게 이 지역 공장양성화를 요청하는 진정서를 제출한 것으로도 그들의 열망을 잘 알 수 있다.

4. 無登錄 工場의 立地的 特性

1) 영세무등록 공장의 산업입지적 특성

제조업 공장은 아무 곳에서나 세워놓는다고 해서 모두가 성공하는 것은 아니다. 정부에서 무등록공장들을 강력히 규제하고 있지만 영세한 이들

이 서울에서 멀리 떨어진 곳으로 이전하는 것은 불가능한 반면, 비교적 규모가 큰 중·대기업은 수도권 외곽지역으로의 이전이 비교적 용이하다. 이를 단적으로 표현하면, 양자 모두 서울에 각종 제조 과정 연계 및 판매연계를 갖고 있다고 할 때, 규모가 큰 업체들은 땅값이 싼 수도권 외곽 지역에 입지할 수 있는데 반하여 영세업자들은 땅값이 상대적으로 비싼 도시내부나 또는 그 인접지에 입지하려고 하는 모순이 생겨난다.

위와 같은 역설적인 관계가 왜 일어나게 되는가를 William Alonso의 도시토지이용 시장에 관한 이론을 적용해보면, 다음과 같이 설명할 수 있다. 그의 이론은 제조업과는 관련이 없지만 그의 von Thünen의 경제지대(地代)에 대한 응용 개념만을 여기에 적용해 보려고 한다. 경제지대(地代)의 본래의 개념은 농업적 토지이용에서 출발한 것이어서 농업과 비교할 때 제조업은 극히 좁은 면적을 대상으로 하고 있다.

한 제조업체가 도시내에 또는 도시에서부터 일정거리 떨어진 곳에 토지를 구입해서 공장을 설립하거나 또는 임대할 경우에 다음 두 가지요소가 동시에 관련된다. 즉, 동일한 비용으로 도심에서 일정거리 떨어진 곳에 가격이 비교적 싸고 다소 여유있는 넓은 공장을 마련하는 경우가 그 하나고, 다른 하나는 도심에 상대적으로 가까운 곳에 좁은 공간을 마련하거나 들중 택일을 하여야 한다. 이 경우에 공장주는 도심의 접근도와 넓은 토지를 동시에 가질 수 없고 어느 한쪽을 긍정적인 방향으로 추가하면 다른 한쪽은 그만큼 부정적인 관계에 놓이게 된다.

예를 들어, 상업적 토지이용자와 제조업자의 지대곡선을 서로 비교할 때, 전자의 지대곡선이 제조업자 보다 더 급경사이면 상업자가 더 도심에 가까운 곳을 차지하게되고 제조업자는 외곽으로 밀려나게 된다. 이러한 논리를 제조업자들 사이에도 적용시킬 수 있다. 만일 이윤이 낮은 영세업자와 이윤이 높은 대규모업체 양자가 모두 넓은 면적의 공장을 갖기를 원할 때, 대규모 제조업자의 지대곡선은 더 완만한 경사를 갖게 되는데 반해서 이윤이 낮은 영세업자는 경사가 급한 지대곡선을 갖게 된다. 이 결과 영세업자는 더 도심(또는 도시)에 가까운 거리에 위치하게

되고, 규모가 크고 이윤이 높은 업자는 도시에서 떨어진 곳에 위치할 수 있게 된다. 이것은 가난한 업자가 더 토지 구매력이 커서 지가가 비싼 곳에 위치하는 것이 아니라 가난한 업자들이 더 급한 지대곡선을 갖고 있기 때문이다. 이러한 이유는 어느 한 정해진 위치에서 가난한 업자는 부유한 업자보다 구매할 수 있는 능력이 낮아 구입할 수 있는 토지면적이 작기 때문이다. 따라서 영세업자에게 생산비와 운송 및 접근도에 따르는 불편함과 그에 소요되는 비용에 비하면 토지가격의 중요성이 낮다. 다시 말하면, 영세업자에게는 도시에서 멀리 떨어져 입지하게 되면, 종업원 구인난에 처하게 되어 도시에서 통근을 시켜야 되며 생산연계, 판매연계 등을 유지하기 위해서는 높은 비용을 감당해야 하는 어려움이 가중된다. 이 결과 그러한 외지에서 영세업자들의 생존은 불가능해진다.

이와 같은 단순한 가정에 근거한 모델에서 이루어지는 결과를 요약하면, 영세업자는 지가는 높지만 소규모의 토지로 장소의 협소함을 감당하고 대신 그만큼 도심에 가까운 위치에 입지하려고 하여 도심에서 떨어졌을 때 발생하게 될 여러 가지 불이익을 줄이려고 한다. 이러한 이유 때문에 이 업자는 먼거리를 감수하고 넓은 공간을 갖지려는 업자보다 더 도심에 가까운 곳에 입지하는 토지이용을 갖게 된다.

본 설문조사에서 응답자들이 현재의 위치에 공장을 설립하게 되었거나 또는 타지역에서 이곳으로 이전하게된 동기를 묻는 질문에서 주어진 설문항목중 「관련있다」 또는 「매우 관련있다」라고 응답한 업체만 골라서 그 응답빈도에 따라 순위별로 5가지를 나열하면 관련업체와의 연계, 판매처와의 연계, 싼 임대료, 편리한 교통, 단순직종업원 구인 용이성 등이다. 생산 및 판매 연계, 교통 및 노동력에 관한 요인은 지역적으로 대도시에서 가까운 지역을 뜻하고, 따라서 임대료가 싼 지역은 대도시에서 멀어야 하는데 앞의 4가지 요인과 5번째의 요인의 상호작용에 의해서 도심지와의 거리의 한계가 결정된다.

요약하면 수도권에서 무등록공장이 입지하는데 이상적인 지역은 서울 또는 인천으로부터 일정한 거리를 유지하면서 이들 도시와의 접근도가

높고 동시에 임대료가 비교적 싼 지역이다. 무등록공장이 흔히 오지에 많이 분포하는 것도 이러한 이유이다.

2) 하청관계와 공업집적

오늘날의 제조업에서는 제조공정의 하청관계가 과거와는 달리 다단계로 복잡하게 일어나고 있어 생산, 판매과정의 연계성은 중요하다. 설문조사에서 하청만을 주는 업체는 극소수(2%)였고, 다수(57%)가 다른 업체의 하청만을 받아 납품을 하는 형태이고, 나머지 1/3 이상이 하청과 납품 모두를 하는 것으로 나타났고, 양자 모두 하지 않는 업체는 불과 4%미만이였다. 설문 응답자의 80%가 전체 물량의 절반 이상을 납품한다고 밝혔다. 납품 관련 업체수는 대체로 무등록 응답자의 약 1/4은 납품을 하는 관련업체 수가 6개 또는 그 이상이나 된다.

무등록공장이 납품을 하는 업체들의 대략적인 분포는, 서울에 있는 응답자들은 대부분이 서울에 있는 업체에 납품을 하고 경기도의 시지역에 있는 응답자들은 서울과 경기도 시지역에 거의 비슷한 수의 납품 업체를 갖고 있다. 서울에서 경기도 시지역에 납품하는 경우도 많고, 때로는 군지역에도 관련업체를 가지고 있어 납품하는 것으로 나타났다. 이와 같이 무등록공장의 납품연계는 하청연계보다 다소 분산되어 있지만 역시 서울중심으로 주로 일어나고 있다. 그러나 전체적으로는 서울, 인천 등 대도시에서는 자체 지역 내에서 납품활동이 주로 일어난다.

원자재 구매처의 지역적 분포에서는 서울이 구매처의 60% 이상을 차지하는 업체가 대부분이다. 특히 원자재의 전부를 서울에서 구입하는 무등록공장이 전체 설문대상 37%나 되는데 비해서 인천 또는 경기도가 차지하는 비중은 상당히 낮다.

제품 판매시장으로는 서울이 가장 중요한 시장이다. 전체 무등록업체의 2/3가 서울을 제1의 판매시장이라고 지적하였고 그 다음으로는 경기도가 중요하고 그 이외의 지역을 판매지역으로 하고 있는 업체의 수는 극히 적었다. 그러나 제2의 판매지역으로 경기도를 지정한 무등록 업체가

전체 응답자의 약 1/4이나 되었다.

무등록공장의 각종 활동의 연계지역 중 서울이 차지하는 비중이 다른 지역에 비하여 월등히 높은 데 비하여 인천이 이들에 미치는 영향은 미약하다. 하청과 납품연계, 원자재 구매연계 및 판매시장연계 등의 특성과 수도권외의 교통사정을 감안한 운송시간을 고려할 때, 무등록공장의 지역적 분포가 넓은 지역에 분산될 수는 없고 서울과 그 주변에 있을 수 밖에 없다.

3) 높은 임대료와 종업원 구인난

영세한 무등록업체들은 서울이나 인천 등 대도시내에 또는 그에 가까운 위치를 선호하지만, 이러한 지역에서는 높은 임대료를 지불하지 않을 수 없다. 설문조사에서 응답자들이 당면한 애로사항에 관한 질문에서 가장 심각하다고 지적한 것이 협소한 공장, 공장임대료, 단순생산직 종업원 구인난의 순으로 나타났다. 이 설문에서는 현재 당면한 애로사항을 한 가지 이상을 응답하도록 요청하였던 바, 두 번째의 애로사항으로 가장 많이 지적한 것은 단순생산직 종업원 구인난이었고, 세 번째의 애로사항으로 가장 많은 응답자가 지적한 것은 전문 기술직 종업원 구인난이었다.

위의 몇 가지 사항과 관련하여 사례지역의 조사결과를 다시 살펴보면, 사례지역에 있는 260여개의 회원 업체에서 사무직의 약 90%가 서울에서 통근하고 있음을 알 수 있었다. 이러한 점에서도 이들 무등록공장이 서울 외곽지역으로 이전할 수 있는 거리적 한계가 설정될 수 밖에 없다. 사례지역에서 세번째로 많은 업종인 가구제조업과 관련하여 볼 때, 수도권에는 무등록공장들이 사례지역에서와 같이 자연발생적으로 집단화된 곳이 많아 각각 다양한 업종으로 이루어져 있는데, 그 중에서 서울에서 가까울수록 가구업체가 많고 어떤 곳은 가구업종이 90% 이상이나 된다. 이처럼 수도권에 무등록 가구업체가 많은 이유 중 중요한 것은 인력수급의 용이성으로 수도권에는 인건비가 비싸지만 인력수급이 지방보다는 용이하다는 점이다(김강수, 1993).

5. 無登録工場 問題點과 改善方案

1) 무등록공장의 문제점

무등록공장의 문제점은 이들이 지역사회에 미치는 영향이 심각한 점도 있지만, 다른 한편으로 이들 무등록공장이 받는 여러가지 불이익의 측면에서도 문제의 여지가 크다. 무등록공장의 급증에 따른 지역사회에 끼치는 문제점은 제도적·사회적 및 환경적으로 복합적으로 일어나고 있다. 우선 지적되는 것으로 정부에서 시행하는 법이 그 실효성을 상실한 데 있다. 불법공장이 난무하고, 이들 공장들은 각종 규제법을 여러 편법으로 벗어나고 있으며, 이외에도 환경오염물 배출과 같은 환경문제를 유발한다. 도시에서 비공업 지역의 주택지구에 무등록공장이 상당히 분포하는 점 이외에도 농촌지역에서는 마을에 공장의 난립으로 좁은 골목길로 빈번히 다니는 대형운송차량과 공장으로 인한 주택환경 파괴가 극심한 지역이 많다(황만익, 1992). 또한 농지는 무등록공장의 난립으로 가축 축사가 공장으로 무단변경 사용되거나 농지의 불법매립으로 농토의 황폐를 가져오고, 이들로부터의 폐수로 인하여 정상적인 경작이 어려운 실정에까지 이른다(이상학, 1994) 무등록공장은 주택환경 또는 농촌환경에 좋지 않은 영향을 끼치는 것 외에도 준법정신에 직접적인 영향을 준다. 지방행정기관에서 단속과 처벌, 고발, 철거 등의 방법을 쓰고 있지만 행정기관의 단속 인력의 부족, 이들 무등록공장과 지역사회와의 연관 등으로 단속과 처벌에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

한편, 무등록공장이 주장하는 여러 불이익 역시 심각하다. 첫째, 무허가 공장이기 때문에 정부의 각종 중소기업육성책의 지원을 받을 수 없는 점이다. 생산 제품의 등록상표 사용이 금지되고 공공기관이 주관하는 입찰에 참여할 수도 없게 되어 하청공장의 역할 이상은 할 수 없게 된다. 반면에 무등록공장에 대하여 조세규정은 등록공장과 같아서 무등록공장은 세금납부의무는 다하면서도 행정당국으로부터의 혜택을 받지 못한다(진영환, 장철순, 1993). 그 외에도 정부기

관에 대한 납품이 불가능하고, 제조업 허가를 받을 수 없기 때문에 신제품 및 기술개발이 억제되며, 신규건물의 개·보수가 불가능한 것 등 문제가 많다(주간복소리, 1992).

2) 무등록공장의 양성화 조치

무등록공장의 증가에 따른 여러 행정적 문제점과, 수도권 정비정책에 미치는 영향이 큰 점을 고려하여 상공부에서는 1990년 9월과 1991년 4월에 걸쳐 수도권의 전체 무등록공장의 61% (13,404개)를 3년의 기한 내에 이전 또는 위반사항을 개선하는 조건으로 양성화시켰는데, 이행 기한이 각각 1993년과 1994년이었다. 그러나 두 차례에 걸친 조치에 따른 이전 또는 개선이 극히 미약하였다. 이 조치의 시행만료직전 1993년 6월에 대한상공회의소가 시행한 수도권에 있는 제1차, 제2차 이전조건부등록 공장을 대상으로 한 조사에 의하면, 전체 1,180 응답업체의 80% 이상이 이전 계획조차 수립하지 못하고 있거나 또는 이전 계획만 수립한 상태라고 응답하였고, 이전 시한까지 공장 이전이 가능하다고 응답한 업체는 불과 2.5%에 불과하였다(대한상공회의소 공업입지센터, 1993). 이러한 현실적인 문제 때문에 1993년 제3차 무등록공장 양성화 조치가 시행되었고 이의 조건이행 만료시한을 1997년으로 하였다. 위의 3차 조치에 의하여 등록된 공장들의 거의 대부분(96%)은 이전조건부 또는 개선조건부로 허가된 것이다.

그러나 양성화 조치이후에도 무등록공장은 상당수 남아 있다. 제3차 양성화조치 이후 서울시 소재 조건부등록공장 조건이행에 관한 조사에 의하면 조건이행이 대단히 미약함을 알 수 있다. 서울시 전체적으로 당초 조건부등록공장(3,598개)의 87%가 이전조건이었고, 그 외는 이전명령, 개선조건을 받은 업체들이었다. 그러나 1995년 6월 현재 이전조건 또는 개선조건을 이행하였거나 또는 폐업을 한 업체는 전체 조건부등록공장의 7%에 불과하다(대한상공회의소 공업입지센터, 1995).

본 설문응답자중 무등록공장의 약 2/3 정도가 이전명령, 시정명령, 또는 별과금부과와 같은 행

정규제를 한번도 받지 않은 것으로 나타나 있어 규제를 받은 적이 없는 이들 공장들은 행정당국의 집계에 포함되어 있지 않을 가능성이 크다. 무등록공장수를 전부 파악하기는 불가능하지만, 경기도의 경우에 통계청 광공업 통계조사보고서의 자료와 각 시·군별로 등록된 업체수(통상산업부, 1995)를 비교해 볼 때, 공업배치법에 의한 일정 규모 이상만 등록 대상이 되는 점을 감안하더라도 무등록 공장수는 행정당국의 통계에 의한 무등록업체 수보다 실제로는 2배이상 더 많을 것으로 추측된다.

수도권에서 최근 양성화 조치에서 등록된 거의 대부분이 이전 조건부 또는 개선조건부로 등록양성화 되었는데, 이중 이전조건부로 등록된 업체들이 수도권 바깥지역, 신설되는 공업단지 또는 아파트형 공장으로서의 이전 가능성은 불확실하다. 이러한 견해의 이유로 다음 몇 가지 예를 열거할 수 있다.

첫째, 현재에도 수많은 무등록공장이 계속 발생하고 있다. 통상산업부의 자료(1995)에 의하면 경기도 시·군(인천 제외)의 전체 무등록공장 중에서 1990년 이전에 설립된 공장은 불과 16% 뿐이며 나머지 84%는 최근 5년동안 설립된 것이다. 뿐만 아니라 무등록공장의 신설이 계속되고 있다(그림 2左). 본 연구의 설문조사에서 전체 416개 무등록 공장이 현재의 장소에서 가동을 시작한 시기가 최근 3년 이내가 가장 많고(전체의 48%), 이를 포함하여 최근 5년 이내에 공장을 시

작한 것이 전체의 77%였는데 반하여 1985년 이전에 설립된 무등록공장은 불과 4%에 불과하다(그림 2右). 위의 두가지 자료에서 무등록공장의 증가가 최근 더욱 심각해지고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실은 무등록공장의 문제가 이들의 조건부 양성화정책으로는 치유가 불가능하고, 근본적인 문제의 해결이 요구됨을 보여준다.

둘째, 무등록공장의 대부분이 영세소규모이기 때문에 실제로 이전 조건부로 등록 양성화된 업체가 이전 예정지를 마련해 놓았거나 또는 이전의 구체적 계획을 수행할 능력이 있어서 조건부로 등록되었다기 보다는 무등록 양성화 자체 목적을 위한 경우가 있을 수 있다. 영세한 소규모인 점에서도 이들이 다른 지역으로 용지를 구입할 수 있거나 또는 공장을 건설하여 이전하는데는 많은 어려움이 있다.

셋째, 현행의 제도하에서 무등록 공장을 모두 이전하여 문제를 해결하는 것이 어려운 이유는 이들을 모두 수용할 수 있는 공업용지의 절대 부족이다. 서울시의 무등록공장의 구별 분포를 보면 광진, 강북 및 금천구를 제외한 전 지역에 분포되어 있으며 각 구에서 등록업체수 이상의 무등록업체수를 갖는 지역으로는 성동구, 동대문구 등 9개구에 달한다. 이들 수많은 업체들을 정부에 의한 행정명령만으로 또는 고발과 벌금조치만으로 2년 또는 3년 이내에 이전케 할 가능성은 전혀 없고, 그들이 새로이 옮겨갈 공업용지가 없다.

경기도 시·군의 무등록공장의 면적분포를 보

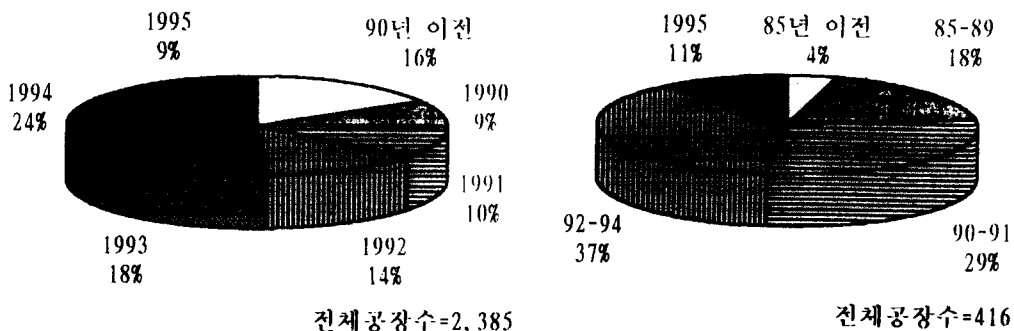


그림 2. 무등록공장의 공장가동 시기.

左: 경기도 시·군 지역(인천 제외); 자료: 통상산업부, 1995. 右: 설문응답 무등록공장) 자료: 설문조사.

면 200-300m²의 규모가 전체의 34%, 300-500m²의 규모가 41%, 그리고 500m² 이상이 25%이다(통상산업부, 1995). 서울시에 관한 최근의 자료는 없지만, 1991년 서울시의 등록공장의 면적 분포를 인용한다면(황만익, 1992), 200m² 이상의 등록공장 4,863개중에서 200-300m² 규모는 전체의 30%에 달하고 나머지는 300m² 이상의 규모이다. 서울시의 무등록공장 면적 규모에서 무등록공장이 등록공장과 큰 차이가 없다고 가정한다면 서울시에서나 경기도 시·군의 무등록공장의 1/3정도는 300m² 이하의 규모라고 추정된다.

현행 공업배치법에서 규정한 면적 상한선을 300m²로 상향 조정한다면 최소 현재 무등록공장의 1/3 이상이 규제 대상에서 벗어나게 되고 상한선을 500m²로 상향 조정할 경우에는 경기도 시·군의 경우에는 무등록공장의 3/4이상이 규제를 받지 않아도 된다.

(1) 개별입지와 자유입지 형태

공업용지 공급에는 두 가지 유형을 들 수 있는데, 그 하나는 국토이용관리법상 또는 도시계획법상 공업지역을 지정하여 개별 업체가 자유롭게 입지를 하는 자유입지형이고, 다른 하나는 공업단지 또는 아파트형 공장을 조성하는 계획입지 방법이다. 개별입지는 위치선정, 공장설립 등에서 기업가가 자유로이 결정할 수 있는 장점이 있는 반면, 수도권 내에서의 개별입지가 가능한 곳은 극히 제한되어 있고 규제가 많다.

공업단지의 경우에 건설할 용지가 절대적으로 부족하다는 사실을 감안하지 않더라도, 그것을 건설하는 데는 오랜 시간이 걸린다. 한 연구에 의하면 한국토지개발공사가 조성하는 공업단지의 경우 사업지정에서 최초 입주할 때까지 평균 5년 10개월이 소요되는 것으로 나타나 있고, 이 기간은 최근 더욱 빈발하고 있는 민원 발생 때문에 더 길어질 것으로 예상된다(박영철, 1991). 수도권에서 무등록공장이 선호하는 개별공업용지의 확대는 정책상 거의 실현성이 없고, 공업단지에 대해서도 기존의 공업단지는 분양 여지가 없을 뿐더러 현재 개발 계획 중이거나 또는 분양 중인 공업단지 역시 그 수가 극히 소수이며 수도권 외

곽지역에 분포하고, 입주 업종이 제한되어 있거나 입주자격이 까다롭고, 더욱이 분양가도 대단히 높기 때문에 영세 무등록업체들의 이전 대상지로는 가능성이 거의 없다.

공장용지의 최소분양면적은 남동공단인 1,000m²(약 300평) 이상이 된다. 이는 영세소규모 무등록공장에게는 입주가 불가능한 규모이므로 영세소규모 무등록공장이 공업단지에 입주 가능하도록 소규모 분양면적은 허용되어야 하며 동일 필지를 한 개 이상의 업체가 공동으로 사용하는 방안도 가능하도록 제도개선이 필요하다.

(2) 아파트형 공장

아파트형 공장은 동일 건물 내에 최소 3개 이상의 공장을 입주시켜 영세공장의 시설을 집단화한 다층형 집합 건물을 말한다. 아파트형 공장은 공업단지 이외의 지역내 또는 공업단지 내에도 설립될 수 있다. 대도시에서 공장용지가 한정된 토지를 효율적으로 이용하는 한편 분산되어 있는 비공해 도시형 업종을 동일 건물에 집단화함으로써 공업 용지난을 해소할 수 있고, 시설 투자의 중복을 피할 수 있는 등 장점이 많다.

아파트형 공장에 의한 기대 효과는 중소기업의 구조개선, 도시지역 공업재배치, 지역경제의 활성화 등에 있다(상공자원부, 1994). 구조개선 효과는 영세업자를 위한 현대식 작업공간의 제공과 자기 공장 보유를 통하여 생산의 안정성을 제공할 수 있고, 중소기업에 취약한 행정지원 및 관리의 효율을 높일 수 있으며 입주업체 상호간 기술 및 정보 교류 등이 있을 수 있다. 도시지역 공업재배치의 효과로는 도시형 중소기업을 대도시내에 합법적으로 수용할 수 있고, 영세 공장을 집단화함으로써 도시환경 개선에도 이바지할 수 있다. 지역경제의 활성화와 관련한 효과로는 우선 이전조건부 및 무등록공장의 양성화를 실현시킴으로써 지역 주민의 노동력을 흡수하고, 직장과 거주지 접근을 통한 교통난 완화 효과도 있다.

무등록공장 문제와 관련하여 아파트형 공장은 본래의 기대효과에 어느 정도 부응하고 있지만, 이 제도가 도입되기 시작한 1989년이래 지금까지 건설된 규모로는 극히 미흡하다. 이 제도가 더욱 활성화되어야 하는데 활성화되지 못하고 있

는 문제점이 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다. 아파트형 공장으로서 최초로 건립된 것은 인천시 주안 공장으로 1989년에 준공되어 총 51개 업체가 입주하였다. 1994년 현재 수도권에는 총 13개 지역에 건설되어 558개 업체가 입주해 있으며, 건설 중에 있는 것까지 합하면 수도권에는 1,032개 업체가 입주 가능한데 이는 전체 무등록공장의 수에 비하여 크게 도움이 되지 못하는 규모이다.

대한상공회의소 공업입지센터에서 1993년에 아파트형 공장에 입주한 전국 217개 업체를 대상으로 한 설문조사에서 입주동기가 “공장이전명령”이었던 업체는 전체의 10%에 불과해 이전조건부 무등록공장이나 무등록공장 문제해결에 대한 기여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 이러한 이유 중에서 가장 중요한 것은 자금 문제이다(대한상공회의소 공업입지센터, 1993). 위의 조사에 의하면 아파트형 공장을 공급받아 입주할 당시 평균 분양가격은 평당 220만원으로 조사되었으며, 공용면적을 제외한 전용면적 기준으로 할 때, 분양가격은 평당 700만원 이상이 되어 전용면적 100평을 필요로 하는 입주자는 약 7억정도의 자금을 필요로 하고, 60평(200m²)의 경우에는 4억원 이상의 자금이 있어야 하는데, 영세 소기업뿐만 아니라 중소기업들도 이 정도의 자금을 조달하는 것이 상당히 어려운 실정이다. 위의 조사에서 수도권의 이전조건부 등록공장 1,180개의 응답자중에서 아파트형 공장으로서 이전하기를 희망하는 업체는 불과 전체의 7.5%에 불과하다는 사실을 지적하였고, 이에서도 무등록공장을 위한 아파트형 공장의 보급을 위해서는 여러 가지 개선이 필요하다는 것을 알 수 있다.

(3) 공업단지 총량관리제도 도입의 문제점

공업배치법과는 별도로 인구 집중 유발 시설이 수도권에 집중되지 않도록 하기 위하여 그 신·증설의 허용 용량을 정하여 이를 초과하는 것을 제한할 수 있게 하여 1994년부터 총량관리제도가 시행되고 있다. 총량관리제도는 행정구역별로 연간 공장 허가 면적의 상한량을 설정하고 그 내에서 허용하는 제도로, 건교부는 서울시, 인천시 및 경기도에 각각 연간 총량을 배분한다. 이 제

도는 전국에 대해서 수도권에 차지할 수 있는 최대의 비중을 정하여 수도권 집중을 막을 수 있고, 수도권 내에서 특정한 지역에 공업집적으로 인한 행정구역별 지역개발 격차를 완화하는데 기여할 수 있는 점, 지금까지 공장의 신·증설을 업종과 규모에 따라 개별적으로 규제하던 방법은 그 경직성으로 인하여 많은 부작용이 발생하였기 때문에 중소기업체에 대한 규제완화를 할 수 있는 등 여러 장점이 있다.

그러나 이 제도가 갖는 문제점은 공장 설립 허가면적의 총량의 설정과 지역별 상한량의 객관적인 배분기준을 설정하기 어려운 점이다(하상덕, 1993). 공장설립 허가 면적에 대한 장기적 총량의 설정과 단기적 총량 산출 기준 설정이 어렵다는 점 이외에도 입지 수요가 공급을 초과할 때에 일어날 수 있는 문제점에 대한 대처가 어렵다는 점이다. 이는 무등록공장 문제와 같은 또 다른 불법 공장을 양산할 수밖에 없다.

3) 공업배치법 문제

국토의 균형적 발전이라는 분명한 목표 하에서 수도권의 인구 및 산업시설 규제정책이 강력히 시행되고 있음에도 그 동안 공업 배치법의 개정과 무등록공장 양성화 조치가 여러차례 있었다. 공업배치법의 개정에서는 수도권 인구집중 유발 시설의 기준으로 현행 제도에서는 건축(바닥)면적 200m² 상한선만을 지정하고 있지만, 1984년의 제정 법규에는 도시형업종이 아닌 공장으로서 작업장 면적 100m 이상이거나 종업원 5인 이상으로 명시되었다. 그후 1985년에는 10인 이상으로 되었고, 1990년에는 다시 공장면적이 작업장 200m² 이상이거나 종업원 16인 이상으로 다시 상향조정되었으며, 1995년에는 종업원 규모에 대한 기준은 삭제되어 완화되었다. 도시형 공업의 업종 수는 공업배치 시행령이 공포될 당시(1978년 12월)에는 39개 업종으로, 1981년에 제조업 경기부진 타개를 위하여 146개 업종으로, 1985년에는 187개로, 다시 1988년에는 첨단산업에 속하는 일부업종을 도시형 업종으로 추가하여 190개 업종으로 확대되었다(시정개발연구원, 1993). 1994년에는 다시 도시형 업종을

첨단산업의 업종, 공해발생정도가 낮은 업종 및 도시민 생활과 밀접한 관계가 있는 업종으로 한정하고, 도시형 업종에 속할 수 없는 업종을 구체적으로 명시하였다(공업배치 및 공장설립에 관한 법률, 제28조, 제34조).

무등록공장의 양성화 조치가 1990년, 1991년 및 1993년 3차에 걸쳐 있었다. 정부의 무등록공장 양성화 조치가 해당 지역에 미치는 영향에 관한 의견을 묻는 본 연구의 설문조사에서 양성화 조치가 앞으로 무등록공장을 더욱 증가시키는 결과를 가져올 것이라고 생각하거나 또는 이전조건부 등록공장이 옳기지 않는 구실을 줄 것이라고 생각하는 응답자가 1/2이나 되었다. 이러한 무등록공장 응답업체의 견해는 상공회의소에서 1993년에 수도권에 있던 이전조건부 등록공장들이 이전기한을 5개월~8개월 남겨 놓은 상태에서 1993년 6월 현재 1,180개의 응답업체들의 55%가 아직 이전계획조차 수립하지 못한 상태이고, 또 다른 25%가 이전계획만 수립한 상태라고 밝히는가 하면, 또 다른 문항에서는 공장이전 기한까지 못할 경우에는 정부의 처벌을 감수하고 계속 운영하겠다는 업체가 응답자의 57%나 되었고, 정부조치에 순응하겠다고 응답한 공장은 불과 23%에 불과하였다(대한상공회의소 공업입지센터, 1993).

공업배치법(제28조 및 34조)에서는 도시형업종을 별도로 정하지 않고 대신 비도시형 업종만을 지정함으로써 종래의 도시형 업종지정에 따른 문제점을 해소 할 수 있다. 그러나 도시형 업종이 “공해발생 정도가 낮은 업종”이라는 용어를 명시함으로써 새로운 문제를 일으키고 있다. 즉, 그 시행에서 공해업종은 전부 수도권 이외의 지역으로 나가야 하는 제도적 장치로 작용하게 된다. 이러한 당위성이 오늘날과 같은 지방자치 시대에 지방자치 단체에서도 널리 받아들여진다면, 비도시형 업종이 갈 곳은 없게 되고, 결국은 무등록공장과같은 악순환이 계속될 수밖에 없다(장재홍, 1992). 도시형·비도시형업종 명시에서 제기되는 또 다른 문제는 제조공정의 다양성을 고려할 때, “공해발생 정도가 낮은 업종” 또는 “첨단산업” 규정의 모호성도 문제가 된다. 공업배치법에 따르면 수도권외의 지역은 공해발생정

도가 높고 첨단산업이 아닌 업종이 집중되는 결과가 되어, 본래의 목표인 지역균형발전이라는 것에 크게 모순되고 이는 개념상으로도 용납되기 어렵다. 물론 모든 공해유발업종을 수도권에서 허용해야 된다는 뜻이 아니라 환경오염물배출업종을 현재와 같이 방치하는 결과를 갖는 것보다는 이들을 관리할 수 있도록 제도적 개선이 필요하다.

4) 규제의 지역적 다양화

현행 수도권 정비계획법은 수도권 전체를 3개의 권역으로 구분하여 광범위한 지역에 획일적으로 규제하고 있다(그림 3左). 이와 같이 광범위한 지역에 획일적으로 규제하는 것에서 문제가 발생한다. 제조업 업종에 따라서는 생산, 납품 또는 판매연계로부터 가까이 있어야 하는 특성을 갖는 업종이 있고, 다른 한편으로는 다소의 원거리가 허용되는 업종이 있을 수 있다. 일반적으로 고급패션의류 제조와 같은 판매시장과 밀접한 관련을 가져 급속히 변화하는 수요자의 특성에 관한 정보를 필요로 하는 업종이나, 전문기술직 노동력이나 또는 숙련노동력을 많이 필요로 하는 업종은 대도시 가까이 있어야 한다.

이에 지역의 특성과 제조업종의 특성을 고려한 다양성을 갖는 토지이용 정책이 필요하다. 이를 위한 방안으로는 수도권을 다수의 소구역을 설정하여 지역적 특성과 업종의 특성에 따라 규제를 서로 다양하게 하는 방안이다(그림 3右). 각 소구역의 규모는 다양할 수 있고, 본 연구 사례지역에서와 같이 균집을 이룬, 그 정도의 규모에서는 효율적으로 공업기반 시설을 갖출 수 있는 소구역 단위가 될 수 있다. 분산하여 있는 무등록 공장들은 인근에 있는 이러한 소구역으로 자발적으로 이전할 수 있도록 각종 규제를 완화하고 재정적, 행정적 지원을 할 수 있도록 제도 개선이 필요하다. 이러한 소구역은 대도시내에서 뿐만 아니라 도시 외에서도 여러 곳에 설정될 수 있고, 각 소구역마다 업종의 전문화를 도모하여 규제의 성격이 다르게 할 수 있는 장점이 있다. 예를 들면 염색 또는 피혁단지에 적용되는 규제와 전자 또는 기타 첨단산업체에 적용되는 규제가

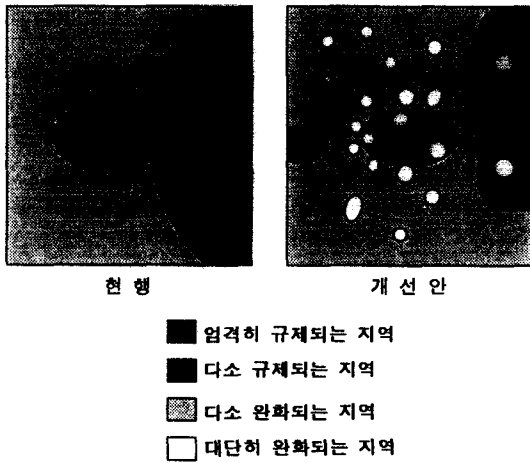


그림 3. 공장설립·이전에 대한 규제

서로 다를 수 있다. 경우에 따라서는 소구역의 규모가 다소 큰 지역에는 현행 용도지역의 구분과 같이 세분되어 지역적 특성과 업종의 특성을 고려하는 최대의 다양성을 갖게 할 수 있다.

이 소구역 방안은 현행 3대 수도권 권역을 전면 재검토하여 광역에 걸쳐 획일적으로 시행하는 규제체도를 폐지하고 각 소구역으로 나누어 몇 단계의 규제를 다르게 하는 방안이 있을 수 있다. 다른 한편으로는, 현행 3대 권역을 존속시키면서 각 권역내에서 서로 규제를 달리하는 다수의 소구역을 설정할 수도 있다.

이러한 소구역 제도의 장점은 여러 가지가 있다. 우선 현재 소규모로 모여 있는 무등록 공장을 최대한 활용하여 구역을 설정하기 때문에 이전을 해야 할 무등록 공장 수를 최소로 할 수 있다. 둘째의 장점으로는 규제의 다양성을 갖출 수 있으며, 셋째, 이 소구역 제도를 아파트형 공장 제도의 확대와 병행한다면 새로이 공급해야 될 공업용지를 최소화할 수 있는 장점이 있다. 이보다 더 중요한 것은 현재 서울 주변에 자연발생적인 무등록 공장들이 군집해 있는 지역을 다수 선택하여 각종 산업 기반시설과 배출물을 집단으로 처리할 수 있는 환경오염방지 시설 등을 정부에서 설치하여 현재 무질서하게 공장들이 입주해 있는 것을 잘 정비할 수 있다는 점이다.

5) 지원위주의 정책

수도권 정책은 지금까지의 규제중심에서 지원 중심으로 시행되어야 할 때이다. 수도권 무등록 공장이 당면하고 있는 가장 큰 애로점은 업체의 영세성 때문에 이전해 갈 공장용지 매입 자금이나 또는 아파트형 공장 입주자금 부족, 이전 후에 필요한 각종 운영자금 부족 등 모두가 자금부족 문제이다. 도시형·비도시형 업종을 불문하고 입지선정, 부지조성, 공장건축, 기계 및 설비, 이전경비등 여러 면에서 실효성 있는 지원 대책이 강구되어야 한다. 수도권내 지방자치단체가 소규모 공단을 건설할 경우에도 중앙정부의 금융 지원이 필요하다. 피혁·염색과 같은 환경오염 배출물이 많은 업종은 집단화시켜 적절한 시설과 관리를 필요로 하지만, 주민들의 우려와 지방자치의 실시에 따른 'NIMBY' 현상으로 적절한 공단용지를 구하기가 어려운 실정임으로 중앙정부가 적극적으로 재정지원을 하는 것이 필요하다. 특히 이러한 업종의 무등록공장들은 수도권의 외곽지역 중에서도 오지에 주로 소규모로 집단적으로 분포하여 있는데 이들로 인한 하천상류의 수질오염 문제가 심각하므로 적절한 소규모 공단을 조성하여 이들을 집단화하여 환경오염 관리를 적극적으로 할 필요가 있다.

무등록공장을 위한 공업단지건설과 아파트형 공장 건설에서 실제로 이들 업체들이 겪는 문제는 현행의 선분양(先分讓)방식에서 오는 자금 부족이 큰 문제가 되므로 자금력이 미약한 영세 중소기업들을 위한 장기분할상환 방식 및 임대방식이 적극 도입될 수 있도록 제도적 개선과 함께 금융적, 세제적 지원이 필수적이다. 현행 제도하에서 금융지원은 등록공장만 혜택을 받을 수 있으므로 무등록공장 문제 해소에는 전혀 도움이 되지 못한다.

금융적 지원은 다양하게 이루어질 수 있다. 즉, 현행 지방자치 단체에서 조성하는 공업단지의 경우에는 이전조건부 등록공장을 포함하는 무등록 공장이 장기분할상환을 할 수 있도록 특별 지원이 있을 수 있고, 특히 환경오염 물질 배출 업종의 집단화를 위한 소규모 공단 조성 지원과 이에

따른 오염 물질 처리 시설을 위한 지원 제도가 시급하다. 이전조건부로 등록된 공장들이 이전할 수 있는 자금지원형태가 있을 수 있으며, 아파트형 공장 구입지원제도, 지방자치단체에서 임대아파트 또는 임대공업단지 조성을 지원하는 형태 등 다양한 제도의 도입이 요청된다.

6) 수도권 산업억제정책의 재검토

수도권 제조업 배치정책의 기본방향을 다음의 세 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다(황만익, 1992). 즉 지역간의 형평성, 산업의 효율성 및 환경보전의 관점이다. 지역간의 형평성을 중요시하는 정책에서는 현재의 수도권에 있는 제조업체에 대한 규제를 더 강화하여 집중억제와 지방 분산을 도모하는 방안이다. 그러나 무등록공장 문제 뿐만 아니라 관련된 여러 사항에서 지역간 형평성보다는 능률성과 환경문제에 더 강조점을 두어야 할 필요성이 요구되고 있다. 능률성을 중시하는 정책에서는 시장경제의 원리에 입각하게 되고 이를 위해서 각종 규제가 지금보다 완화되고 제조업자들에게는 계획입지만만 아니라 자유입지도 보다 쉽게 이루어 질 수 있도록 개선되어야 하며, 환경오염물을 배출하는 업체들을 집단화하는 소규모 단지를 여러 곳에 배치하도록 개선되어야 한다. 지역적으로 볼 때는 토지이용 형태와 규제가 지금처럼 획일적이 아니라 다양성을 띠게 한다. 그러나 능률성위주의 극단적 편중이 일어나지 않도록 장기적으로는 위의 세 기본 방향이 균형적으로 수행되는 정책으로 나아가야 할 것이다.

수도권은 우리나라 최대의 공업지를 이루고 있는데 이는 이 지역이 우리나라에서 가장 다양하고 유리한 산업입지 조건을 제공하기 때문이다. 수도권은 단순 노동력에서부터 최고급 전문기술 노동력에 이르기까지 다양하고 풍부한 노동시장, 최대의 기술의 집적, 각종 금융, 정보의 중심지일 뿐만 아니라 최대의 수요지이다. 소규모 단순 기술 공업에서 첨단공업에 이르기까지 균형있는 산업구조로 발전해 있어 생산 기능의 고도화와 더불어 집적을 통한 효과를 극대화할 수 있다(이기석, 1994).

오늘날 국내외의 제조업 상황은 급변하고 있

다. 소비자의 수요가 다양화됨에 따라 과거의 대규모 규모경제 위주의 생산체제에서 소규모·전문화 전략으로 전환되고, 기술혁신과 정보화대전·후방 물자 연계, 판매 연계, 정보 연계 등의 중요성이 과거보다 더 중시되어 전문업체들이 집적하는 경향이 뚜렷해지고 있다. 국제적으로는 세계화와 함께 국제간 경쟁이 한층 심해지고 있다. 이와 같이 급변하는 제조업의 국내외적 상황에 대응하기 위해서는 수도권 정책의 기본 방향을 과거와 같은 규제위주의 정책보다는 산업의 효율성이 강조되도록 개선되어야 한다. 따라서 규제완화와 지원강화를 통해서 산업의 자율적인 활동을 활성화시켜야 한다.

6. 결 론

무등록공장 문제에 한정하여 볼 때, 현행 수도권 산업집중억제 정책은 그 실효성을 잃고 있다. 이 정책은 제조업의 수도권 집중을 억제함으로써 지방 분산 및 지역간의 균형개발이라는 효과를 동시에 달성하는데 목표를 두어 왔다. 이러한 정책이 결과적으로 제조업체들을 서울밖으로 다소 분산시킨 것은 사실이나, 그 집중을 서울 주변지역으로 이전시킨 것에 불과하여 서울 주변 지역에 인구와 산업의 급증을 초래하게 하였다. 수도권 공업 배치 정책이 현실적으로 영세소규모 무등록 제조업체들의 산업 입지적 특성을 무시한 채 집중억제-분산-균형발전이라는 이상적인 틀 속에서 무리하게 시행되어 온 결과 무등록공장의 급증을 불러오게 되었다. 더욱 심각한 것은 정부의 통계자료뿐만 아니라 설문조사에서 나타난바와 같이 무등록공장이 최근에도 급증을 계속하고 있는 사실에서도 현행 수도권 정비정책의 문제점의 심각성을 알 수 있다.

정부에서는 3차에 걸쳐 개선 또는 이전조건부로 등록할 수 있도록 무등록공장 양성화 조치를 취하였으나 이 조치는 관련된 문제를 다만 몇 년 뒤로 연기하는 결과가 되었을 뿐 근본적인 문제 해결에는 도움이 되지 못하고 있다. 더욱이 이와 같은 양성화 조치의 부작용으로 많은 무등록공장이 앞으로도 다시 양성화 조치가 있을 것으로 기대하고 있어 이러한 제도는 결국 문제의 해결

없이 양성화 조치로만 연결될 수밖에 없게 될 우려가 있다.

무등록공장 문제가 지역사회에 미치는 영향은 제도적·사회적 및 환경적으로 복합적으로 일어나고 있다. 우선 정부에서 시행하는 법이 그 실효성을 잃게 되었고, 불법공장이 무질서하게 난립해 있고 환경오염물배출로 환경문제가 심각한 지역도 있다. 모든 법규정을 지키는 자와 지키지 않는 자와의 차이로만 끝나는 것이 아니라 등록공장은 규정을 위반하였을 때 발생하는 모든 책임을 감수해야 되지만 무등록공장은 책임을 지지 않아도 되고, 처벌도 받지 않아도 되는 결과가 되고 말았다.

무등록공장이 지역사회에 부정적 영향만을 주는 것은 결코 아니다. 오히려 이들은 사업자로서 납세의무를 다하고 있고, 고용증대 효과를 비롯한 제조업 생산활동으로 인한 기타 지역경제 효과에 공헌하고 있으나, 정부의 각종 중소기업 금융지원과 같은 각종 시책의 혜택을 받을 수 없는 문제점이 있다.

수도권 정책이 지금까지의 규제중심에서부터 규제완화 중심으로, 또 지원중심으로 전환되지 않으면, 무등록공장 문제가 더 심각해질 우려가 크다. 무등록공장 문제를 줄이기 위해서는 공업 배치법을 비롯한 각종 규제가 보다 더 완화되고 금융지원과 같은 지원중심의 시책이 급선무이다. 수도권에 모든 공장을 허용하자는 뜻이 아니라 현행과 같이 무질서와 불법적인 것을, 또 환경오염을 방치하고 있는 것과 다름이 없으므로 현실적으로 관리할 수 있는 제도적 개선의 필요성이 급박하기 때문이다. 이 연구에서는 위의 규제완화, 지원중심의 방안에 더하여 현행과 같은 넓은 지역에 획일적인 규제보다는 다수의 소구역울 설정하여 지역적 특성과 업종의 특성에 따라 다양한 규제 방안을 도입할 것을 제안한다.

오늘날과 같이 세계화가 강조되고 국제경쟁이 심해지는 시대에 우리나라가 산업 고도화를 이룩할 수 있고, 또 이를 토대로 세계시장에 대응할 수 있기 위해서는 수도권이 갖고 있는 최적의 산업입지 조건을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 공업 진흥정책이 시급하다. 공업을 등한시한 국가가 결코 세계적으로 선진국이 될 수 없음을 세

계의 역사를 통해서 우리는 잘 알고 있다. 수도권에는 환경적으로 깨끗하고 산업 고도화를 대표하는 첨단산업만이 존속할 수 있도록하고, 생활환경을 어지럽히고 환경을 오염시키며, 직업적으로도 수준이 낮은 기타 제조업은 모두 수도권 외부로 나가야되는 정책은 모순이다. 결코 그렇게 될 수 없다. 대도시에 환경오염을 허용하자는 것이 아니다. 현행 제도에서는 무등록공장의 환경오염을 방치하고 있는 것이나 다름이 없으므로 환경오염 배출물관리를 제도적으로 할 수 있게 해야한다.

최근 선진국의 산업구조가 산업사회에서 후기 산업사회로 변천되는 경향이 있음에 우리나라의 수도권에서도 이러한 변화가 도래하여 선진사회가 된 것처럼 착각하여 제조업을 경시하고 서비스업종만을 강조하게 되는 풍조의 만연은 금물이다. 첨단산업이 홀로 있을 수 결코 없으며 오늘날의 산업구조와 사회구조는 밀접한 상호연계속에서 발전하고 있음을 상기할 필요가 있다.

註

- 1) 인천직할시의 자료는 미상으로 이 통계 뿐만 아니라 이 연구에서는 포함시키지 않았음.
- 2) 이하 내용의 상당한 부분은 사례지역 협의회 총무 이사와의 면담결과임.

文 獻

김강수, 1993, "가구산업의 규제완화와 발전방향," 「규제연구」, 여름호, pp.76-105.
 대한상공회의소 공업입지센터, 1993, 이전조건부 등록공장 애로조사 보고, 비출판물 자료
 대한상공회의소 공업입지센터, 1994, 권역별 공장시·증설, 이전 허용 행위와 업종
 대한상공회의소 공업입지센터, 1995, (서울시) 조건부무등록공장 조건이행 현황표, 내부용 비출판물자료
 박영철, 1991, "개별공장입지수 공급확대 및 예상문제점," 「국토정보」, 3월호, pp.17-21.
 상공자원부, 1994, 아파트형공장 설립운용지침, 비출판물자료.

- 서울시정개발연구원, 1993. 「서울의 산업구조변화와 대책」.
- 이기석, 1994. “국제화시대의 수도권 정비전략의 모색.” 「도시문제」, 제29권 304호, pp.90-98.
- 이상학, 1994. “수도권 농촌지역 무등록공장의 실태와 해결방안-김포군을 사례로-.” 서울대학교 행정대학원 행정학과, 석사논문.
- 상재룡, 1992. “도시형업중제도의 개선방향.” 「산업동향」, 12월호, pp.30-53.
- 박경필, 1992. “정책사각지대, 수도권내 방치된 수만개 무허가공장들.” 주간복소리, 10월 1일자, pp.60-63.
- 진영환, 장철순, 1993. “수도권 무등록공장 실태 및 정비방안.” 「국토정보」, 2월호.
- 최인기, 1991. 「수도권 영세소규모 공장입지 대책에 관한 연구」, 중소기업협동조합 중앙회, 중소기업연구보고서 91-1.
- 통산산업부, 1995. 무등록공장조사결과, 경기도, 비출판물자료.
- 하상덕, 1993. “수도권 공업입지 총량관리제도의 도입방안.” 「도시문제」, 28권 299호, pp.52-63.
- 황만익, 1992. 수도권내 공장의 재배치, 보고서, 국토개발원

A Study of Unregistered Manufacturing Plants: Their Problems and Alternative Policies

Manik Hwang*

Summary

The purpose of this study is to examine the increasing number of unregistered manufacturing plants and related problems, and to recommend alternative solutions to the problems. Data are obtained from a field survey of randomly selected small scale manufacturing plants in Seoul and its suburban cities. A total number of respondents are 533, and 416 of them are unregistered plants.

The Capital Regional Planning has had a goal during last three decades to lead a balanced regional economic development by restricting manufacturing plants in the Capital Region and by encouraging them in other regions in the nation. It was 1984 when a comprehensive planning was

established to achieve this goal. Sets of various regulations, by-laws and codes have been implemented to regulate manufacturing activities in the Capital Region to achieve the goal. The region is divided into three sub-regions, and a different degree of regulations is applied to each sub-region. Only a certain types of industries are allowed in a particular sub-region. For instance, a plant manufacturing high-technology products could be allowed in the most urbanized sub-region. All manufacturing plant in the Capital Region which has area size of larger than 200 m² is compulsory to register to the local government office. In practice, however, it is not common or sometimes almost impossible to get approval for many applicant manufacturers because of strict regulations.

*Professor, Dept. of Geography Education, Seoul National University

There have been increasing number of plants in the Capital Region during last several decades, despite the strict regulations. Many of those newly established plants are without formal registration at the local administration office, however. These are so called 'unregistered' plants.

Surveyed data and many government official data show that many of unregistered plants have been established in recent years, which indicate that current regulations are no longer effective. The number of unregistered plants are increasing in the Capital Region because of many locational advantages in the region for plants, particularly those in small scale. Unregistered plants are the source of many problems, such as local water pollution or noise pollution in residential areas. There are also many administration problems, because they are not registered. The central government has attempted to cure the problems of unregistered plants. For example, the government allowed a unregistered plant to remain at present site for three years, if it met certain conditions in three years. However, this program was unsuccessful because many of those plants were not able to meet the conditions. Three times the government renewed the term for those which did not meet conditions since 1989, but it was afraid to be without success. There are many

evidences that current policies to control manufacturing plants are not effective. The Capital Region must face mounting problems if policies are not reformed soon.

This study suggests that the policy of the Capital Regional Planning has to be reoriented to provide more favorable policies for manufacturing plants in the Capital Region than current regulations which is aimed to restrict manufacturing activities. It is time to improve many existing problems in the region through reforms and of current regulations to foster unregistered plants. This study also proposes many smaller-area sub-divisions instead of current three large area sub-regions which is too broad to apply single kind of regulation, or codes. Flexible regulations and codes can be applied to such a small-area sub-divisions based on location and industrial characteristics of the individual sub-divisions.

It is necessary to provide decent industrial environment in the Capital Region, which is best equipped to provide many favorable industrial locational factors in the nation, thus this nation can be further prepared to compete in an international market at an era of globalization in manufacturing.

Key Words: Unregistered plant, Capital Regional Planning, fosterage of unregistered plant, flexible regulation