

입지규제관련 법제개선방안 연구
- 공장입지규제를 중심으로 -

2005. 11. 30.

입지규제관련 법제개선방안 연구
- 공장입지규제를 중심으로 -

Improvement of Laws for Land Use Regulation
- focusing on the Industrial Location Controls -

2005. 11. 30.

연구자: 김치환 (영산대학교 교수)

Kim, Chi Hwan

국문 요약

입지규제는 토지이용규제의 한 모습이다. 그리고 공장입지규제는 입지규제의 한 모습이다. 입지규제에는 관점에 따라 여러 가지 유형이 있을 수 있으나 그 가운데에서도 특히 공장의 입지에 관한 규제가 주목된다. 왜냐하면 이른바 수도권에서의 총량규제라는 공장의 설립제한에 관한 제도를 둘러싸고 찬반에 대한 의견대립이나 규제수위에 관한 이해대립이 끊이지 않고 있는 상황이기 때문이다. 공장의 설립에 있어서 공장이 들어설 입지에 관한 문제는 불가결한 고려요소이다. 때문에 공장의 입지규제는 곧 공장의 설립규제인 것이고 이는 경제활동에 대한 중대한 제한이 아닐 수 없다. 이상의 이유에서 보고서는 공장의 입지문제에 초점을 맞추어 관련 법령에 대한 검토를 행하고 개선방안을 제시하고 있다. 현행 법상 입지규제에 관한 법령은 무수히 많으나 그 중 공장입지와 관련하여 국토의계획및이용에관한법률을 비롯하여, 산업입지및개발에관한법률, 산업집적활성화및공장설립에관한법률, 수도권정비계획법을 주된 분석대상으로 삼았다.

결론적으로 총량규제에 대하여는 공장입지에 있어서의 총량규제와 환경분야에서의 오염물질 배출량의 총량규제가 그 성질에 있어서 차이가 있는 점에서 오염물질 배출총량규제의 경우와 마찬가지로 생각할 수 없는 사정이 있음을 지적하였다. 즉 공장입지의 총량규제는 입지규제의 정책수단으로서 매우 원시적이며 경제활동의 자유에 대한 침해적 성격이 적지 않기 때문에 정책의 필요상 부득이 단기적으로는 도입하더라도 이를 오랫동안 지속하는 것은 지양해야 할 것임을 주장하였다.

또한 토지이용규제 일반도 그러하나 공장의 입지문제에 관하여도 적어도 3, 4개의 법령을 검토하지 않으면 아니되며 법령의 내용도 매우 복잡하여 법률에 생소한 일반인이 이해하기에는 어려움이 많으므로 입지규제

에 관한 규율을 수요자중심의 보다 알기 쉬운 입법으로 다듬어야 할 필요성이 있음을 지적하였다. 그 외에 공장입지에 관한 개별법령의 미비점 지적도 있다.

※ 키워드 : 공장입지, 입지규제, 총량규제, 권역, 산업단지

Abstract

This is a study to propose improvement measures legally for land use control through analysing four present acts - Act on the Planning and Utilization of National Territory, Industrial Sites and Development Act, Industrial Accumulation and Factory Construction Act, and finally Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act - which regulate industrial location.

Above all, the study points out the difference between the location control and requirement for location. There are two cases where we cannot construct factories. The one is that the impossibility is caused by public policy of government. The other is that the restriction results from not satisfying the necessary realistic conditions for factory construction. And only the former is what we handle as industrial location controls in this study.

To conclude, this study does not show kindness to the regulation of total volume of factory in Seoul metropolitan area. We have to distinguish between the quantity control of factory and the one of waste or pollution discharge. The last control is needed to preserve the environment pretty because the waste or pollution is harm itself. But factory is not the evil but the economic (productive) body. Regulation system of total volume of factory has more loss than

profit. Therefore the total volume control policy of factory should not be lasted for long, this study understands.

※ Key Word : Industrial Location, Land use control, Total volume control of factory, Partitioning or zoning of territory, Industrial complex)

목 차

국 문 요 약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 목적	9
제 2 절 연구의 범위	11
제 2 장 입지규제에 관한 우리 법제의 현황과 구조	13
제 1 절 입지규제의 기초	13
1. 입지규제의 개념과 유형	13
2. 입지규제의 목적과 수단	22
제 2 절 공장입지규제의 과정과 법구조	27
1. 공장입지규제관련 법률의 체계	27
2. 산업집적활성화및공장설립에관한법률상의 입지규제의 구조	31
3. 산업입지및개발에관한법률상의 입지규제의 구조	36
4. 수도권정비계획법상 총량규제의 구조	52
5. 국토의계획및이용에관한법률상의 입지규제	56
제 3 장 공장입지규제의 문제점과 개선방안	61
제 1 절 현행법령의 분석	61
1. 공장설립과 공장입지	61
2. 현행법상 공장입지관련 규제목록	61
3. 산업입지및개발에관한법률과 산업집적활성화및공장설립에 관한법률의 관계	67
4. 국토계획과 수도권정비계획의 관계	68

제 2 절 개별법상의 문제점과 개선방안	70
1. 산업집적활성화및공장설립에관한법률의 유치지역 지정조항 보완	70
2. 산업입지및개발에관한법률상 농공단지의 승인절차 보완	71
3. 산업입지및개발에관한법률상 산업단지 지정요건 정비	72
4. 수도권정비계획법상의 권역개념과 산업집적활성화 및 공장 설립에관한법률상의 지역개념의 정비	75
5. 규정방식의 개선	78
6. 수도권정비계획법상 규율방식의 통일	78
제 3 절 보다 근본적인 문제점과 개선방안	79
1. 행정중심의 입법이 아닌 수요자중심의 입법지향의 필요성 - 토지이용규제의 단순화	79
2. 총량규제의 문제점	81
3. 입지규제제도의 존치여부	84
4. 입지규제의 실시기준	85
제 4 장 결 론	89
제 1 절 토지이용관련 입법동향과 공장입지규제의 전망	89
제 2 절 입지규제로부터 입지환경의 조성으로의 이행	92
참 고 문 헌	95
◆ 참고자료 1	
공장입지기준(산자부고시)	99
◆ 참고자료 2	
일본에 있어서의 주요토지이용규제법령	115

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

자율규제도 존재하겠지만 일반적으로 규제란 외부의 힘에 의하여 활동에 제동이 가해지는 등의 방법으로 적어도 피규제자에게 있어서는 불이익이 되는 것이라 할 수 있다. 행정규제기본법은 행정규제를 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등(법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 의하여 정하여진 고시 등) 또는 조례·규칙에 규정되는 사항”이라고 정의하고 있는데(제2조제1호, 제2호), 이 정의에는 “권리를 제한하거나 의무를 부과하는” 규제의 침익적 성격과 법령이나 조례·규칙이라고 피규제자의 외부적 요인에 의하여 부과되는 불이익이라는 측면이 잘 나타나 있다.

그런데 이와 같이 법령에 근거하여 규제하는 행위는 행정법의 일반적 인 개념사용에 의할 때, 복효적 행정행위의 범주에 속한다고 이해하여 지나치지 않는다. 왜냐하면 합리적인 이유 없는 규제는 존재할 수 없으며, 합리적인 이유가 있는 규제인 경우에도 피규제자의 고통을 감수하고자 하는 목적을 달성하고자 하는 자와 불이익을 감수해야 하는 자가 동시에 존재하는 것이기 때문이다.¹⁾ 입지규제도 이러한 유형의 예외가 아니며 입지규제를 받는 자의 희생 위에 일정한 사회·경제적 이익을 달성하고자 하는 것이라는 점에서 복효적 측면을 지닌다. 따라서 입지규제가 정당화되기 위해서는 이론적으로 피규제자의 침해되는 이익보다 규제에 의하여 달성하고자 하는 목적(행정목적) 내지 보호하고자 하는 이익이 보다 큰 경우 이어야 한다(이른바 이익형량).²⁾

1) 다만 복효적 행정행위를 엄격하게 구체적인 또는 특정범위의 개개인간에 있어서의 이익과 불이익의 관계에 관한 개념으로 이해하고, 개인의 이익과 사회 일반의 공익간의 관계에 있어서의 이익·불이익의 개념이 아니라고 이해하는 경우에는 사회일반의 공익을 위하여 특정 피규제자로 하여금 불이익을 감수하게 하는 규제행위는 복효적 행정행위와 다르다고 하는 견해도 있을 수 있겠다.

2) 만일 피규제자의 침해이익과 규제에 의하여 달성하고자 하는 이익 또는 보호하고자

그러나 현실적으로 입지규제제도를 운용함에 있어서는 입지규제에 의하여 달성되는 이익이 과대평가되거나 피규제자의 침해이익이 과소평가되는 경우라든지, 또는 행정의 편의가 우선되어 피규제자의 침해이익 자체가 간과되는 경우가 있고, 피규제자가 주장하는 침해이익 가운데에서도 고려되어야 할 이익과 그렇지 아니한 것간의 기준이 존재하지 않아 문제라는 주장이 일각에서 제기되고 있다. 또한 경우에 따라서는 일부 피규제자의 주장이 보다 강하게 작용하여 유사한 입장에 있는 다른 피규제자가 상대적으로 불이익을 받을 우려가 지적되기도 한다.³⁾

종래 토지이용규제의 세부내용의 하나로서 입지규제에 대하여 적지 않은 연구가 이루어져 왔다. 그러나 그들 연구의 대부분은 경제학적 관점에서 토지의 수요와 공급을 바탕으로 하여 전개하는 논의라고 할 수 있다. 법적인 관점에서의 체계적인 논의는 토지이용규제라는 보다 큰 카테고리 하에서 진행되는 것이 다수이고, 입지규제에 한정하여 살펴본 연구는 그다지 많지 않은 것이 현실인 것으로 보인다. 이러한 사정 하에서 법적인 관점에서 입지규제에 관하여 검토하고 개선방안을 모색하는 것은 유익한 일이 아닐 수 없다. 이미 언급한 이익형량이나 입지규제의 기준에 관한 검토가 반드시 충분히 이루어져 있다고 할 수 없는 상황하에서는 더욱 그러하다.

입지규제가 경제의 자연스런 흐름을 저해하면서까지 정부의 규제개입을 요구할 만큼 합리적인 이유가 있는가, 어떠한 경우에 그러한 합리적 이유라고 인정될 것인가, 모든 입지규제에 공통적으로 적용될 수 있는 합리적 이유의 판단기준은 어떠한 것인가 등이 점검되지 않으면 안될 것이다.

하는 이익이 균형을 이루는 상태, 즉 동가치인 경우에는 어떠할까? 이 경우에는 현상을 존중하여 규제는 허용되지 않는다고 보아야 할 것이다.

3) 예를 들어, 작년 초에 있는 국제경쟁력의 강화를 명분으로 수도권 첨단업종 대기업에 대한 입지규제를 완화하는 내용의 산업집적활성화및공장설립에관한법률시행령의 개정에 대하여 전주상공회의소를 비롯한 전라도내 4개 상공회의소의 강력한 반대가 그러하다. 반대주장의 요지는 수도권에 있어서 첨단업종 대기업에 대한 입지규제가 완화되면 수도권과 지방간의 격차가 더욱 커지게 되어 지방분권과 국가균형발전을 저해한다는 것이다. 2004년1월8일 새전북뉴스, <http://www.sjbnews.com/print/printform.html?gsid=20040108175503> 참조.

이하에서는 입지규제제도의 존치의의를 경제의 논리들도 고려하며 법리적으로 살펴보고, 그 실태와 법제도 전반을 검토한 후에 기존에 주장되었던 문제점들을 포함하여 현행 입지규제법제가 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가의 방안을 제시한다.

제 2 절 연구의 범위

입지규제는 말할 것도 없이 입지할 것이 요구되는 영역에서 문제가 된다. 그런데, 입지규제로 인한 문제점은 주로 공장이라고 하는 시설물의 설치와 관련하여 두드러지고 있다. 물론 생산시설인 공장 이외에 폐기물 처리시설이나 원자력발전소, 변전소, 철탑 등과 같이 주민의 기피대상이 되고 있는 혐오시설의 경우의 입지의 문제도 존재한다. 그리고 이러한 혐오시설의 입지의 문제도 빈번히 상당히 침해한 이해관계의 대립을 초래하고 사회적 문제를 야기해왔다. 그런데 이들 혐오시설은 대개의 경우 공공성을 지니고 있으며 따라서 국가적으로 필요한 시설이다. 그러므로 국가나 공공단체는 비교적 긍정적으로 접근함에 반하여 해당 시설물이 들어서게 될 지역주민들의 반대에 봉착하여 사회문제가 되는 경우가 대개의 모습이라 생각된다. 공장의 설립에 관한 입지의 문제가 사인의 경제활동에 대한 행정주체의 규제의 형태를 띠는 것이라고 하면 혐오시설의 입지에 관한 문제는 공적인 필요가 전제되어 있는 시설의 입지와 주민들의 생활환경에 관한 권리가 충돌하는 형태가 된다. 이런 점에서 전자는 자유로운 경제활동(기본권)과 그에 대한 정책적인 규제라는 입지규제로서의 특성이 매우 강함에 반하여 후자는 입지규제의 논의와는 거리가 있다.

따라서 이하의 연구도 현행법상의 입지규제 전반에 대하여서가 아니라 공장의 설립과 관련한 입지규제의 문제를 검토하기로 한다. 다만, 입지규제의 문제를 보다 체계적으로 이해하기 위하여 공장의 입지와 설립에 관한 문제에 한정하지 않고 포괄적으로 입지규제에 대한 기초적인 분석을 선행한 후에 공장의 입지에 관련한 법제분석을 행하기로 한다. 이와 관련하여 산업입지및개발에관한법률, 산업집적활성화및공장설립에관한법률,

제1장 서론

수도권정비계획법, 국토의계획및이용에관한법률만을 분석의 대상으로 삼고 각 법제에 있어서의 미비점을 발굴하여 해결책을 고민해보기로 한다.

한편, 외국법제의 연구에 관하여는 국가마다 국토의 규모나 정치·경제·산업의 상황이 같지 아니하여 비교연구에 반드시 적합한 경우란 존재하지 않는다. 예를 들어 공장설립에 있어서의 총량규제라고 하는 관점은 아직까지 다른 나라에서는 그 유례를 찾아보기 힘든 정책으로 알려져 있으므로 외국과의 비교연구에는 적합하지 않다. 그러나 국가규모의 크고 작음을 떠나서, 공장 등 특정 시설의 입지와 관련하여 국토의 균형발전 등을 고려한 규율이 존재하지 않을 수 없으므로 외국법제 가운데에서도 국내에 참고가 될 만한 것은 관련 부분에서 언급하기로 한다.

제 2 장 입지규제에 관한 우리 법제의 현황과 구조

제 1 절 입지규제의 기초

1. 입지규제의 개념과 유형

입지규제를 검토함에 있어서는 우선 입지의 개념 그리고 그에 대한 규제의 개념을 명확히 할 것이 요구된다. 이를 통하여 어느 범위까지를 이곳에서 다른 입지규제로 볼 것인가가 명확히 될 수 있으며 연구범위의 한정도 동시에 가능하게 되기 때문이다.

그런데 일반적으로는 법령에 있어서 입지의 개념이 특히 중시되고 있지는 않다. 법률의 명칭 자체에서 ‘입지’라는 표현을 사용하고 있는 경우에도⁴⁾ 당해 법조문에는 어디에도 입지에 관한 법적 정의를 내리고 있지 않은 점을 보아도 그러하다. 이것은 ‘입지’의 의미를 통상의 의미로 사용하는 것 이외의 별도의 법적 설명이 필요하지 않다고 보기 때문이라 생각된다.

그럼에도 불구하고 입지를 규제한다는 관점에서 논의를 전개해 가기 위해서는 입지의 개념은 본 연구의 중추적인 개념이며 통상적인 의미에 대한 법적인 규명과 한계설정은 불가결하다는 점은 이미 언급한 바와 같다.

(1) 입지(규제)의 개념요소

- (i) 우선, 입지는 ‘공간적’인 개념이 아닐 수 없다. 물리적인 공간을 차지하는 것이 아니라면 입지의 관념도 요구되지 않는다.
- (ii) 다음으로 물리적인 공간은 평면상의 공간에 한정되는가 아니면 지상과 지하를 포함하는 입체적인 공간까지도 포함하는 개념인가 하는 것이 검토되지 않으면 아니된다. 예를 들어 상당한 거리를

4) 예를 들어 ‘산업입지및개발에관한법률’에도 입지에 관한 정의는 어디에도 없으며, 공장 입지에 관하여 주된 규율을 하고 있는 산업집적활성화및공장설립에관한법률’에도 입지에 관한 법적 정의는 이루어지고 있지 않다.

두고 떨어져 있는 송전탑과 송전탑을 연결하여 고압전선이 상공으로 설치되어 있는 경우에 해당 송전탑이 설치되어 있는 공간에 대하여 입지의 개념을 사용하는 것에는 의문이 없으나 지면에는 닿지 않고 공중에서만 연결되어 있는 고압전선 그 자체에 대하여도 입지라는 관념을 적용할 수 있을까 의문이다. 상공에 있어서 일정한 물리적인 공간을 차지하고 있는 것이기는 하지만 지면에 접하지 아니한 상공의 물리적인 공간의 점유는 입지라고 이해하는 데에는 어려움이 있을 듯하다.

그러면, 반대로 지하의 일정한 공간을 차지하는 경우는 어떠한가? 예를 들어 위의 예에서 고압전선이 지상으로가 아니라 지하로 매설되어 있다고 한다면 거기에는 입지의 개념을 적용할 수 있을까? 지상에서 보아 아무런 인식을 할 수 없도록 지하에 매설되어 있다면 역시 입지라는 개념과는 다소 멀어지는 것이 아닌가 생각된다. 그러나 전선정도가 아니라 예를 들어 송유관이나 하수구가 설치(매설)된다고 한다면 어떠할까? 이 경우에도 입지의 개념을 대입하기에는 어려울까 의문이다. 생각건대 상당한 규모의 공간을 차지하는 시설물이 지면에 근접하여 매설되는 경우라면 이 경우에도 (단독으로) 입지의 개념이 적용되어야 할 것이다.⁵⁾

평면상의 지면(지상)과는 독립해서 공중이나 지중에 설치되는 공작물의 경우에는 입지의 개념으로 인식함에는 다소 거리가 있다고 생각되고 어떠한 형태로든 지면과 연계되어 지중이나 공중에 설치되는 경우에는 그 지중이나 공중에 대하여도 입지의 개념이 적용되어야 할 것이다.

(iii) 입지는 공간적인 개념인 만큼, 일정 공간을 차지하는 것으로서의 유형적인 物(공작물 내지 시설물 등)의 존재를 필요로 한다. 이

5) 한편으로, 위의 송전탑의 예의 경우에는 송전탑은 전선을 중계할 것이 당연히 예정되어 있으므로 가설될 전선은 송전탑과 함께 입지의 관념속에 포함하여 이해하는 것도 가능할 것이다.

경우에 그 物의 규모는 기본적으로 입지개념을 적용하는데 아무런 지장을 주지 않는다고 생각된다. 즉, 아무리 작은 규모의 시설이 설치되는 경우라고 하더라도 입지개념으로 이해하지 못할 바가 없다. 다만, 법적으로는 입지규제가 논의되어야 하는 이유가 ①좁게는 해당 物의 입지로 인하여 인근 주변지역, 또는 주변지역민들에게 미칠 영향을 제어하기 위한 것이고, ②넓게는 일정한 국가나 지역의 사회경제정책에의 부합여부(영향)를 조절하기 위한 것이라면, 규모가 큰 物 일수록 입지규제라는 정책수단으로 대응해야 할 필요성이 보다 높다고 할 수 있다.

- (iv) 입지는 공간적인 개념으로서 그 공간을 점유하는 것으로서의 物(공작물 내지 시설물, 건조물 등)의 존재가 전제되어야 함은 직전에 언급한 바와 같다. 그러나 정책적인 규제수단으로서의 입지규제를 상정한다면 공간을 점유하는 것으로서의 物의 존재만을 입지의 개념요소로 해서는 입지규제의 대상폭을 매우 좁게 이해하는 결과가 될 수 있다. 위에서 언급한 바와 같이 입지규제의 정책수단이 취하여지는 것은 해당 입지로 인한 영향을 제어할 필요에 연유하므로 외부에의 영향이 큰 새로운 무언가가 있다면, 그에 대하여도 입지규제의 관점에서 대응할 것이 요구될 것이기 때문이다. 이와 같이 외부에 대한 영향⁶⁾의 대소를 중시한다면 단지 낱개로서의 物을 엄두에 두기보다는 그러한 物의 집합이라고 하는 보다 광범위한 物의 개념을 취하는 것이 입지규제라고 하는 정책수단에 관한 문제를 논의함에 있어서 적합한 면이 인정된다. 예를 들어 산업단지라고 하는 경우의 ‘단지’의 개념은 낱개로서의 물이 아닌 집합으로서의 물을 전제로 한 개념이라고 할 것이다. 또한 시장의 입지라고 하면, 그것은 개개의 상인들이 입점하는 개별 건조물이 아닌 그들 복수의 상인들의 입점하는 공간을 상정하는 것이 될 것이다.

6) 이러한 사고는 이른바 경제학에 있어서의 외부경제 또는 외부불경제의 개념과 밀접한 관계에 있다고 생각된다.

여기서 입지개념의 적용대상을 낱개로서의 物로 볼 것인가, 집합으로서의 物로 볼 것인가의 차이는 입지규제권의 발동에 있어서 커다란 차이를 가져오게 된다고 생각된다. 즉, 낱개로서의 物의 입지규제는 개별적인 규제의 대상이 되는데 반하여, 집합으로서의 物의 입지규제에 의하면 집합으로서의 物 전체가 한 단위로 되어 입지규제의 규율대상이 되지 않을 수 없는 것이다. 즉 위에서 시장의 입지라고 한다면, 그에 대한 입지규제정책은 시장에 대하여 이루어지고, 해당 시장에 입점하는 개개의 상인에 대하여 이루어지는 것이 아니라고 생각한다. 산업단지의 입지라고 하는 경우에도 마찬가지이다. 만일 이와 같이 집합으로서의 物에 대한 입지규제에 있어서 해당 집합군을 형성하는 개개의 物에 대하여 규제를 행하고자 한다면, 이 경우에는 2단구조의 입지규제가 이루어지게 될 것이다. 집합으로서의 物에 대한 입지규제와 그 틀 안에서의 개별적인 物에 대한 입지규제가 그러하다.

(v) 한편, 입지규제라고 했을 경우, 해당 토지위에 들어오는 것(진입)에 대한 것만을 입지규제의 개념으로 이해할 것인지, 일정한 토지로부터 나가는 것(진출)에 대하여 제한을 가하는 것도 입지규제라고 볼 것인가의 문제가 제기될 수 있다. 이상에서의 개념정리과정에서는 전자의 경우만을 상정하고 있다고 할 수 있으나 엄밀하게 보면 특정 토지로부터의 진출에 대하여 제한을 가하는 것도 동시에 입지규제의 성격을 띤다고 생각된다. 특정토지로부터의 진출을 제한하는 것은 역으로 진출하고자 하는 토지에의 진입을 막고 있는 것과 같기 때문이다. 이러한 점에서 입지규제에 대한 논의는 진입뿐만 아니라 진출도 함께 염두에 둘 필요가 있다고 생각된다.

(vi) 입지는 기본적으로 물리적인 공간을 전제로 한다는 점에서 입지규제는 토지위에 건축물이나 시설물, 또는 그들의 집합이 들어서는 것만을 생각하기 쉽다. 그러나 건축물이나 시설물 또는 그들의 집합이라고 하는 물질적인 부분은 실제에 있어서 물적인 요소만으로는

아무런 의미가 없다. 다시 말해서 동일한 건축물이 지어져 있을 때에 해당 건축물에 쓰레기처리업자가 입주하면 해당 건축물은 쓰레기처리시설로 사용되는 것이고, 상인들이 무리지어 입주하면 상가시설이 되는 것이고, 제조업자가 입주하면 공장시설이 될 것이며, 거주 목적으로 입주하면 주택시설이 되는 것이기 때문이다. 이는 바꾸어 말하면 단순히 입지라고 하면 해당 물적 시설 그 자체의 공간적인 점유만을 상징하는 것이 허용되지만, 입지규제라고 하게 되면 단순한 물적 시설만으로는 아무런 의미가 없고, 그 시설의 용도가 불가분으로 중요한 의미를 지니게 된다고 하는 점이다. 물론 고층건물이 지어지게 되면 그 자체만으로 주변에 일조권, 생태계침해, 경관손상 등 많은 생활상의 영향을 미치게 된다. 이것은 건물(물적 시설) 그것만으로도 주변에 영향을 미치는 경우라 할 수 있다. 그러나 대부분의 경우에는 건물 그 자체가 주변에 영향을 주기보다는 해당 건물(물적 시설)의 용도로 인하여 주변이 영향을 받게 된다고 하는 점이 중요하다. 따라서 입지규제를 논의함에 있어서는 토지를 공간적으로 점거하는 물적 시설과 그의 용도가 불가분으로 함께 검토되어야 한다고 지적할 수 있다.

이상과 같이 볼 때에 입지규제는 입지하는 시설물의 용도, 다시 말하면 해당 토지의 사용목적이 입지규제정책을 좌우하는 주요한 요인 중의 하나라고 할 수 있을 것이다. 그리고 이와 같이 이해할 때, 입지규제는 새로이 물적 시설물이 토지 위를 차지하는 경우뿐만 아니라 이미 토지 위를 차지하고 있는 물적 시설에 어떠한 용도가 들어서는가에 대한 규제 의 문제이기도 하다고 생각된다. 후자의 경우에는 입지의 개념 하에 논하지만 그 실질은 사용(용도)의 규제가 되는 것이라 생각된다. 이것은 후술하는 바의 사업규제의 성격도 동시에 지닌다고 본다. 그리고 이 경우에는 이를 사업규제로만 다루어야 할 것인지 아니면 입지규제로도 다룰 수 있는지 하는 점이 검토되어야 할 것으로 생각된다. 입지규제는 보다 정책적인 성격을 띠는 것이라고 보면, 그와 성격이 다른 사업규제(영업의 자유의 성격)는 병행될 수 있다고 보는 것도 가능하다.

(2) 입지규제의 유형

가. 절대적 입지규제와 상대적 입지규제

예를 들어 학교보건법에 의거하여 학교환경위생정화구역이 지정되는 경우 동 구역 안에서는 일정한 행위와 시설이 금지되는데, 그 경우에 예를 들어 도축장이나 화장장, 폐기물처리시설, 전염병원 등 일정한 시설(내지 사업)은 절대적으로 설치가 허용되지 않으나, 폐기물수집장소, 당구장, 여관 등 일부의 시설이나 사업(업종)은 학교환경위생정화위원회의 심의를 거쳐 그 설치가 허용될 수 있게 되어 있다(동법제6조). 이 경우에 전자가 절대적 입지규제, 후자가 상대적 입지규제에 해당한다고 할 수 있다.

<참 조>

학교보건법

제 6 조 (정화구역안에서의 금지행위 등) ①누구든지 학교환경위생정화 구역안에서는 다음 각호의 1에 해당하는 행위 및 시설을 하여서는 아니된다. 다만, 대통령령이 정하는 구역안에서는 제2호, 제2호의2, 제4호, 제8호, 제10호 내지 제13호 및 제15호에 규정한 행위 및 시설중 교육감 또는 교육감이 위임한 자가 학교환경위생정화위원회의 심의를 거쳐 학습과 학교보건위생에 나쁜 영향을 주지 않는다고 인정하는 행위 및 시설은 제외한다.

1. 대기환경보전법·악취방지법 및 수질환경보전법에 의한 배출허용 기준 또는 소음·진동규제법에 의한 규제기준을 초과하여 학습과 학교보건위생에 지장을 주는 행위 및 시설
2. 총포화약류(총포화약류)의 제조장 및 저장소, 고압가스·천연가스·액화석유가스 제조소 및 저장소
- 2의2. 『영화진흥법』 제2조제13호의 영화상영관(『고등교육법』 제2조 각 호의 규정에 의한 학교의 학교환경위생정화구역의 경우를 제외한다)

2의3. 『영화진흥법』 제2조제15호의 제한상영관

3. 도축장, 화장장
4. 폐기물수집장소
5. 폐기물처리시설(의료기관이 감염성폐기물의 처리를 위하여 의료기관내에 설치·운영하는 폐기물처리시설은 제외한다)·폐수종말처리시설·축산폐수배출시설·축산폐수처리시설 및 분뇨처리시설
6. 가축의 사체처리장 및 동물의 가죽을 가공·처리하는 시설
7. 전염병원, 전염병격리병사, 격리소
8. 전염병요양소, 진료소
9. 가축시장
10. 주로 주류를 판매하면서 손님이 노래를 부르는 행위가 허용되는 영업 및 위와 같은 행위 이외에 유흥종사자를 두거나 유흥시설을 설치할 수 있고 손님이 춤을 추는 행위가 허용되는 영업
11. 호텔, 여관, 여인숙
12. 당구장(유아교육법 제2조제2호의 규정에 의한 유치원 및 고등교육법 제2조 각호의 규정에 의한 학교의 학교환경위생정화구역의 경우를 제외한다)
13. 사행행위장·경마장·경륜장 및 경정장(각 시설의 장외발매소를 포함한다)
14. 『청소년보호법』 제2조제5호 가목(5)에 해당하는 업소 및 동호 가목(6) 및 동호 나목(7)에 의하여 청소년위원회가 고시한 영업에 해당하는 업소
15. 기타 제1호·제2호·제2호의2·제2호의3·제3호 내지 제14호와 유사한 행위 및 시설과 미풍양속을 해하는 행위 및 시설로서 대통령령으로 정하는 행위 및 시설②항 이하 생략.

나. 거시적 입지규제와 미시적 입지규제

입지규제에는 중장기의 정책을 염두에 둔 거시적인 입지규제와 당장의 부정적인 영향을 해소하기 위하여 취하는 미시적인 입지규제의 구분이 가능하다고 본다. 이 경우 전자는 대체로 구역이나 지구 등의 지정제도

를 통하여 달성하는데 적합하다고 생각되고 후자는 개별적인 인허가에 의한 규제에 적합하다고 생각된다. 그런 점에서 이곳에서는 거시적 관점에서의 입지규제에 주로 중점이 놓이게 된다.

다. 입지규제의 대상의 종류(용도)에 따른 구분

- ① 상업입지규제
- ② 공장입지규제
- ③ 주택단지입지규제
- ④ 산업단지입지규제
- ⑤ 학교시설입지규제
- ⑥ 인구집중유발시설입지규제(수도권정비법 제2조3호)

(3) 입지규제와 유사개념의 구별

가. 입지규제와 사업규제

입지하고자 하는 목적이 사업(영업)을 행하는데 있다고 한다면 입지규제는 동시에 사업규제의 성격을 띠게 될 것이다.⁷⁾ 이 경우 확장입지(기존의 사업영역을 확대하기 위하여 행하는 입지)의 경우에는 사업의 제한에 그치지만, 신규입지를 규제하는 경우에는 입지규제는 진입자체의 규제로서도 작용할 것이며 헌법상의 영업의 자유 내지 직업선택의 자유와의 관계에서 법리적 다툼을 야기할 수 있다.

나. 입지규제와 행위규제

입지규제는 법이 정하는 개개의 특정한 행위를 규제하는 경우와 구별된다. 예를 들어 일정한 정책목적에 의하여 지정된 지역 안에서 특정한 행위를 금지하는 것은 행위규제이지 입지규제는 아니라고 할 것이다. 그러나 금지되는 행위가 건축물의 신축행위일 경우에는 동시에 입지규제의 성격을 띠는 측면도 있다고 생각한다.

7) 입지는 사업개시의 중요한 요소가 된다.

다. 입지규제와 건축규제

건축허가에 의한 건축규제는 입지규제와 구별된다. 건축규제는 해당 건축물의 건축과정에 대한 것임에 반하여 입지규제는 해당 건축물이 해당 토지위에 위치할 수 있는가에 관한 문제이기 때문이다.

라. 입지규제와 토지이용규제

입지는 토지의 사용에 관한 문제이므로 입지규제는 토지이용규제와 매우 밀접한 관계에 있다고 하지 않을 수 없다. 그런 점에서 입지규제는 전체적인 토지이용정책과의 관계에서 그 구체적인 내용이 결정되는 점이 있다고 생각된다.

마. 입지규제와 입지불능

입지규제는 입지불능과는 구별되어야 한다고 본다. 건조물의 성상·용도 등 내부적 요인(물리적 요인, 사실적 요인)에 따른 입지제한은 입지규제가 아니다. 예를 들어 원자력발전소 등의 시설의 입지에는 토양의 관점이나 충분한 양의 물의 공급 등 시설물의 특수성으로 인하여 특정한 조건을 갖춘 토지에의 입지만이 가능한 경우에 그와 다른 토지에의 입지를 제한하는 것은 입지규제가 아니라 입지불능이라 할 것이다. 즉 해당 입지가 원자력발전소의 부지로서의 물리적 적합성을 가지고 있는가의 여부에 대한 기술적·사실적인 판단의 문제는 행정적 규제의 문제가 아니며 사실상의 가능·불가능의 문제이다. 또한 주변 주민의 반대에 의한 건설 불가도 사실상의 입지불능의 문제이며 입지규제가 아니다. 이에 반하여 물리적으로 불가능하지 않으나 정책적인 이유에서 입지가 제한되는 경우, 즉 정책적 적합성이 문제되는 경우에 비로소 법률상의 문제가 되고 규제의 문제가 발생하게 되는 것이라고 본다.⁸⁾

8) 물론 사실상의 문제도 그것이 허가요건 등 행정처분의 전제가 되는 것일 때에는 인허가의 요건으로서의 법적인 평가를 받지 않을 수 없다. 그러나 그것은 인허가처분에 대한 법률상의 문제이지, 물리적 적합성 여부와 같은 사실상의 문제에 대한 것은 아니라고 생각된다.

이와 같이 사실상의 이유로 입지가 스스로 제한되어 있는 경우와 달리 정책적인 이유로 법률상 입지를 제한하거나 금지하고 있는 경우에는 입지규제이며, 이곳에서 취하여야 하는 개념이다.⁹⁾

같은 의미에서 정책적인 관점에서 용도구역 등을 설정하고 해당 용도 이외에는 당해 구역에의 진입을 허용하지 않는 것도 역시 입지규제의 한 형태라고 할 수 있다.

2. 입지규제의 목적과 수단

(1) 입지규제의 목적

입지규제의 목적은 곧 입지규제에 의하여 달성하고자 하는 가치를 의미한다. 또한 입지규제의 목적은 동시에 입지규제가 있어야 하는 이유, 즉 그 존재이유이자 입지규제의 필요성이라고 할 수 있다.

- (i) 과당경쟁방지
- (ii) 과당경쟁으로 인한 기업도산 방지
- (iii) (협오시설) 유해물질 배출시설 집중으로 인한 환경악화 방지(환경적 문제, 생태환경)
- (iv) 이질적 시설의 병존으로 인한 외부불경제(예; 주거시설 근방에 공장대량입지, 소음, 악취 등으로 주거생활악화) 통제
- (v) 밀집으로 인한 교통체증 등 생활환경악화 방지
- (vi) 시장실패의 보완

(2) 입지규제의 수단

입지규제를 효과적으로 달성하기 위하여 어떠한 수단들이 실정법상 활용되고 있는가. 우선, 법령과 예를 들면 산업입지개발지침과 같은 행정규

9) 이 경우 해당 정책이 인구집중을 억제하기 위한 것일 수도 있고, 오염배출원을 규제함으로써 생활환경을 유지·보전하기 위한 것일 수도 있다. 또한 국가 전체의 관점에서 국토의 균형있는 발전을 목적으로 하는 것일 수도 있다. 그 정책의 내용이 어떠한 것이든 입지규제의 성질에 차이가 발생하는 것은 아니나 정책의 목적이 적법하지 아니하거나 특정 그룹의 개별적인 이익에 기여하는 등의 경우에는 입지규제는 위법한 입지규제가 될 수 있다.

칙에 기초하여 입지규제를 추진하게 될 것인 바 이들 실정법에 근거한 입지규제의 수단은 크게 행정처분형과 행정지도형으로 구분하는 것이 가능할 것이다.

가. 행정처분형 입지규제

해당 토지에 설치하고자 하는 물적 설비의 시설을 행정청의 인·허가에 연계시킴으로써 입지를 규제하는 방법, 사업계획 등의 승인을 통한 입지규제, 용도변경이나 형질변경의 불허가를 통한 입지규제 등이 이에 속한다고 할 수 있을 것이다.

이른바 총량을 제한하여 입지를 규제하는 것도 총량을 초과하는 것을 허용하지 아니함으로써 입지규제의 효과를 달성한다. 이 경우 현행법상 총량은 법령에 규정되지 아니하고 주무행정관청이 정하게 되어 있다(수도권정비법 제18조, 동법시행령 제22조).

【예】

① 승인에 의한 입지규제

(i) 공장건축면적이 500제곱미터이상인 공장의 신설·증설 또는 업종 변경(이하 “공장설립등”이라 한다)을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시장·군수 또는 구청장의 승인을 얻어야 하고, 승인을 얻은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 승인을 얻은 사항중 산업자원부령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다(산업집적 활성화및공장설립에관한법률 제13조제1항; 공장설립의 승인).

(ii) 체육시설의설치·이용에관한법 제13조제1항의 규정에 의하여 체육시설업의 사업계획의 승인 또는 변경승인을 할 수 없는 경우는 다음과 같다.

1. 대중골프장업 또는 대중종합체육시설업으로 승인을 얻은 사업계획이나 등록된 시설의 전부 또는 일부를 회원제골프장업 또는 회원제 종합체육시설업의 사업계획이나 시설로 전환하고자 하는 경우

2. 삭 제

3. 골프장업에 있어서는 자연환경보전을 위하여 문화관광부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 골프장의 입지기준 및 환경보전에 관한 사항에 적합하지 아니하는 경우. 다만, 부지면적의 증가가 없는 다음의 사업계획변경승인은 제한하지 아니한다.

가. 『수질환경보전법』 제2조제2호의 규정에 의한 수질오염물질 각 항목의 배출량을 증가하지 아니하고 골프장업의 시설물을 개·보수하는 경우

나. 골프장업 부지면적의 100분의 10 범위안에서 『자연환경보전법』 제2조제16호의 규정에 의한 생태·자연도(『자연환경보전법』 제34조제1항제4호의 별도관리지역을 제외한다)의 등급이 높은 지역의 부지를 제외하고 낮은 지역의 부지를 편입시키는 경우이거나, 『자연환경보전법 시행령』 제29조제1항제4호의 규정에 의한 녹지등급이 높은 지역의 부지를 제외하고 낮은 지역의 부지를 편입시키는 경우

4. 스키장업에 있어서는 부지내 산림(『산림법』 제2조제1호의 규정에 의한 산림으로서 사업계획승인 당시의 산림을 말하며, 사업부지가 변경되는 사업계획변경의 경우에는 변경된 부지를 대상으로 사업계획승인 당시 산림이었던 부분과 새로 부지가 된 부분의 산림을 합한 것을 말한다)의 면적에 대하여 원형이 보전(보전)되는 면적의 비율이 100분의 25 미만인 경우(체육시설의설치·이용에 관한법률시행령 제12조)

② 용도변경 또는 형질변경의 허가권을 통한 입지규제

개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 국토의계획및이용에관한법률 제2조제11호의 규정에 의한 도시계획사업(이하 “도시계획사업”이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 시장·군수 또는 구청장의 허가를

받아 이를 행할 수 있다(개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제 11조제1항; 개발제한구역에서의 행위제한).

용도변경이나 형질변경이 허가되지 아니하면 의도하는 용도로 해당 토지를 사용할 수 없게 되므로 입지를 규제하는 효과를 달성하게 된다.

③ 총량규제방식에 의한 입지규제

특정지역이 수용할 수 있는 시설물 등의 총량을 산술적으로 정하여 그 총량을 초과하는 입지를 허용하지 않는 방법이다.

【예】

건설교통부장관은 공장·학교 기타 대통령령이 정하는 인구집중유발시설이 수도권에 과도하게 집중되지 아니하도록 하기 위하여 그 신설·증설의 총허용량을 정하여 이를 초과하는 신설·증설을 제한할 수 있다(수도권정비계획법 제18조).

나. 행정지도형 입지규제

위의 경우와 달리 입지하고자 하는 자에게 일정한 경제적 부담을 부과함으로써 해당 지역에서의 입지를 자제하도록 유도하는 방법이다.

【예】

① 과밀부담금부과의 방법

과밀억제권역안의 지역으로서 대통령령이 정하는 지역안에서 인구집중유발시설중 업무용 건축물·판매용 건축물·공공청사 기타 대통령령이 정하는 건축물을 건축(신축·증축 및 공공청사가 아닌 시설에서 공공청사로의 용도변경 그 밖에 대통령령이 정하는 용도변경을 말한다. 이하 같다)하고자 하는 자는 과밀부담금(이하 “부담금”이라 한다)을 납부하여야 한다(수도권정비법 제12조제1항).¹⁰⁾

10) 이와 관련하여 과밀부담금의 부과가 과잉금지의 원칙에 반하지 않는다는 헌법재판소의 결정이 있다. “과밀부담금은 인구집중에 따른 여러 문제의 해결을 위한 공사시행의 원인을 제공하게 됨에 따라 부과하는 원인자부담금의 성격과, 건축물이 기반시설이 풍부한 수도권에 입지함에 따라 생기는 이득분을 수익자에게서 환수하여 낙후지

② 세제의 방법(중과세)에 의한 입지규제

수도권정비계획법 제6조의 규정에 의한 과밀억제권역안에서 대통령령이 정하는 본점 또는 주사무소의 사업용 부동산(본점 또는 주사무소용 건축물을 신축 또는 증축하는 경우와 그 부속토지에 한한다)을 취득하는 경우와 동법 동조의 규정에 의한 과밀억제권역(산업집적활성화및공장설립에관한법률의 적용을 받는 산업단지·유치지역 및 도시계획법의 적용을 받는 공업지역을 제외한다)안에서 공장을 신설 또는 증설하기 위하여 사업용 과세물건을 취득하는 경우의 취득세율은 제1항의 세율의 100분의 300으로 한다(지방세법 제112조제3항, 제4항).¹¹⁾

역의 개발에 투자하고자 하는 수익자부담금의 성격을 함께 지니고 있지만, 기본적으로는 과밀억제권역내에서의 인구집중유발시설의 신축·증설을 억제함으로써 수도권의 과밀해소 및 지역균형발전이라는 국가적 목적 달성을 유도하기 위해 정책적으로 부과되는 특별부담금이다. 그렇다면 과밀부담금은 수도권의 과밀해소와 지역균형발전이라는 국가 정책적 목표를 달성할 수 있는 적절한 방법으로 부과되고 그 원인자부담적 성격과 수익자부담적 성격을 함께 고려하여 부과되어야 한다. 건축물의 용도와 규모에 따라 당해 건축물이 과밀을 유발하는 정도 및 기반시설로부터 누리는 편익의 정도와의 상관관계를 완벽히 계량화하기란 어려운 데 반하여, 법 소정의 인구집중유발시설이 인구집중을 유발하는 정도는 대체로 당해 건축물의 크기, 즉 그 건축물의 연면적에 비례할 것이란 점은 통상 인정할 수 있으며, 또 하나의 인구집중유발시설 건축물 내에 법 소정의 인구집중유발용도시설 외의 다른 용도시설이 함께 들어 있다고 하더라도 하나의 건물 안에 있는 다른 용도시설 또한 인구집중유발과 전혀 무관하다고 할 수 없고, 오히려 법 소정의 인구집중유발용도시설과 같은 건축물 내에 존재하게 됨에 따라 인구유발에 대한 복합적 상승효과를 가질 수 있으며, 여기에 기본적으로 수도권내에 인구집중을 유발하는 대형건축물을 규제하고자 하는 과밀부담금제도의 정책적 목적을 고려하면, 과밀부담금을 당해 건물의 전체 건축비를 기준으로 일정비율의 범위내에서 부과하도록 한 것이 과잉금지원칙에 반하는 것은 아니다(헌법재판소 2001. 11. 29. 2000헌바23 전원재판부).”

11) 이 조항과 관련하여서는 중과세가 과잉규제가 아니며 헌법상의 직업의 자유나 거주 이전의 자유를 침해하지 아니한다는 헌법재판소의 결정이 있다. “위 법률규정은 단순히 “취득”이라고 규정하고 있어, 과밀억제권역안에서 본점 또는 주사무소의 사업용 부동산을 취득하기만 하면 그 점만으로 아무런 제한없이 곧바로 중과세의 요건에 해당하는 것으로 볼 소지가 없지 않으나, 그와 같이 풀이하는 것은 불필요하고 지나치게 포괄적인 규제를 허용하는 셈이 되어, 위 법률규정의 입법취지에 어긋날 뿐만 아니라, 법인 등 경제주체의 거주·이전의 자유, 직업의 자유를 지나치게 제약하는 것으로서 헌법적으로 용인되지 아니한다. 그러므로 위 법률규정은 이미 과밀억제권역 내에 본점 또는 주사무소용 사무실을 가지고 있다가 같은 권역 내의 다른 곳으로 사무실을 이전하는 경우와 같이 ‘과밀억제권역내에 인구유입 또는 경제력 집중을 유발하는 효과가 없는’ 경우에는 적용되지 않는 것으로 좁게 풀이하는 것이 상당하고(대법

이것은 토지의 취득자체를 중과세하여 해당 토지에의 집중억지효과를 달성하고자 하는 방법이다.

다. 보조적 수단

행정계획이나 구역, 지구 등의 일정한 범위의 공간을 지정하는 방법이 행정활동에서 빈번히 활용되고 있는데, 이러한 수단들은 위의 행정처분형 또는 행정지도형 입지규제를 보다 효과적으로 실시할 수 있도록 보조적 역할을 수행한다.

제 2 절 공장입지규제의 과정과 법구조

1. 공장입지규제관련 법률의 체계

(1) 토지이용규제관련 법률의 체계

토지의 이용에 관하여 규율하고 있는 법률은 주요한 것만 보아도 아래의 표의 경우에서와 같이 약 70여 가지가 넘는다.¹²⁾ 여기에 입지에 관하여 조금이라도 언급하고 있는 법률들을 포함하면 그 수는 크게 늘어난다. 이들 법률 가운데에서 모든 토지이용규제에 관련하여 가장 기본이 되는 것은 말할 것도 없이 국토기본법이다. 국토기본법 다음으로는 종래 국토의계획및이용에관한법률이 국토기본법의 집행법적인 성격을 지니고 다른 토지이용에 관한 법적 규제의 기초가 되어 왔다. 그러나 수도권정비계획법만큼은 수도권지역에 관한 한 국토계획법에도 우선하는 효력을 지닌다.

(2) 공장입지 및 설립에 관한 법률

원 2000. 5. 30. 선고 99두6309 판결; 2000. 10. 10. 선고 99두5269 판결 참조), 이렇게 풀이할 경우 입법목적도 적절히 달성할 수 있고 과잉규제로 인한 헌법위반의 소지도 없어진다(헌법재판소 2000. 12. 14. 98헌바104 전원재판부).”
12) 토지이용에 관하여 규율하는 개별법률은 해방 이후에 총 116개가 제정되고 그 중 21개가 폐지되어 1992년에는 95개의 법률이 남았으며 1998년에는 93개의 법률이 존재해 있었다고 보고되고 있다. 정희남·최혁재, “국토이용체계 개편에 따른 지역·지구·구역 등의 정비방향 연구,” 국토연구원, 2001년12월, 2쪽.

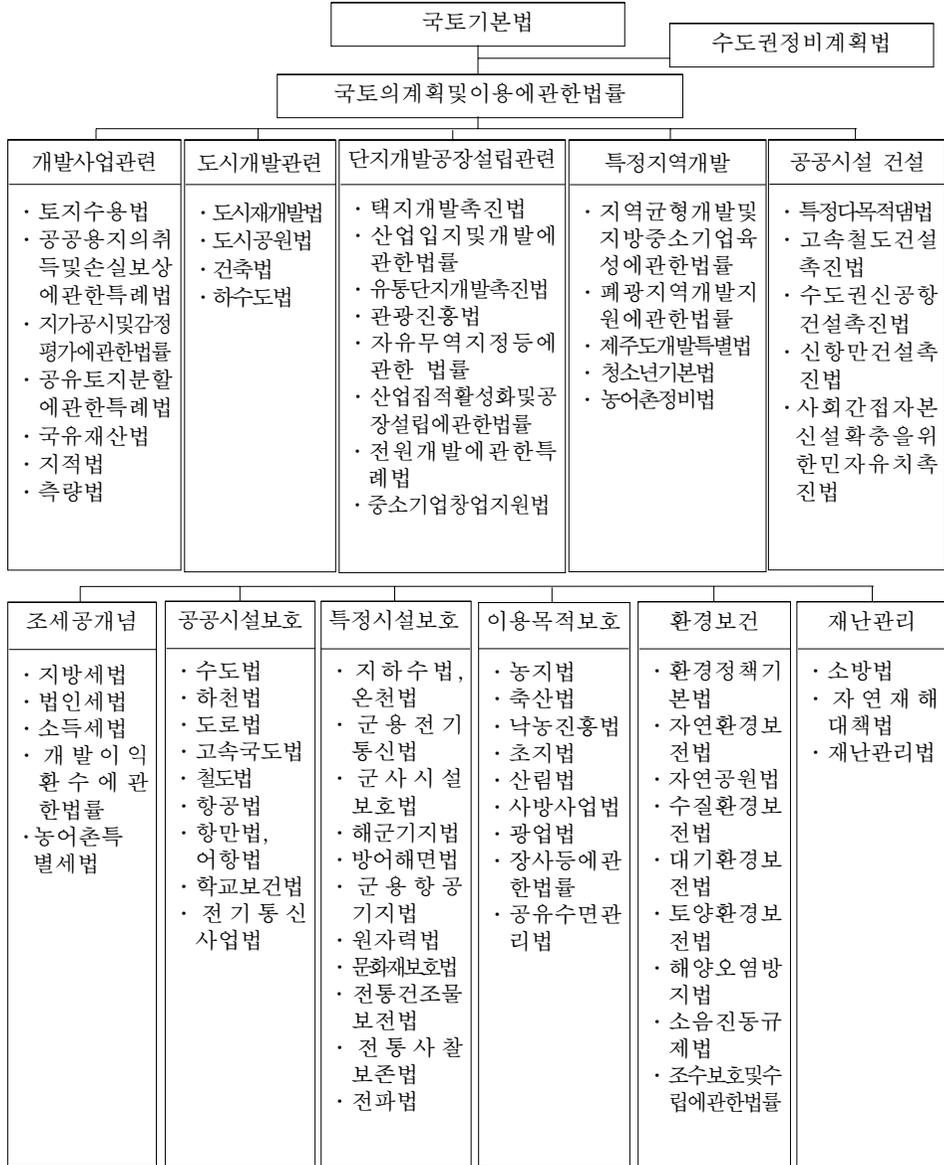
- 산업집적활성화및공장설립에관한법(개별,계획입지의 공장설립 및 산업단지관리) ; 산업집적 활성화와 공장의 원활한 설립 지원, 산업입지 및 산업단지의 체계적관리를 실현함으로써 지속적인 산업발전 및 균형있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 기여.
- 산업입지및개발에관한법 ; 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형있는 국토개발
- 중소기업창업지원법 : 중소기업의 창업 및 지원 ; 중소기업 설립을 촉진, 창업중소기업에 대한 투자를 촉진하여 중소기업의 건전한 발전을 통한 건실한 산업구조의 구축
- 기업활동규제완화에관한특별조치법 ; 기업활동에 관한 행정규제의 완화등에 관한 사항을 규정하여 원활한 기업활동을 도모
- 벤처기업육성에관한특별조치법 ; 기존 기업의 벤처기업으로의 전환과 벤처기업 창업을 촉진하여 산업의 구조조정을 원활히 하고 경쟁력을 제고하는데 기여
- 외국인투자촉진법 ; 외국인투자에 대한 지원과 편의제공을 통하여 외국인투자의 유치를 촉진
- 소기업및소상공인지원을위한특별조치법 ; 소기업 및 소상공인의 자유로운 기업활동을 촉진하고 구조개선 및 경영안정을 도모하여 균형 있는 국민경제의 발전에 기여함
- 토지이용 및 건축, 환경등 관련 법률 ; 국토의계획및이용에관한법, 수도권정비계획법, 농지법, 산림법, 산지관리법, 건축법, 초지법, 하천법, 사도법, 장사등에관한법률, 조세특례제한법, 산업발전법, 대기·수질환경보전법, 폐기물관리법, 소음·진동규제법, 환경·교통·재해등에관한영향평가법, 수도법, 자연공원법, 문화재보호법, 전원개발에관한특별법 등¹³⁾

13) <일본 산업입지관련법제의 발전> 일본의 경우 아래에서 보는 바와 같이 공업입지 관련법제가 경제의 발전과 국가경제정책을 반영하며 이루어진 것을 알 수 있다.

- 기업합리화촉진법(1952년)
 - 기성공업지대의 부흥, 합리화, 근대화 목적
 - 임해콤비나트 조성
 - 중화학공업화의 진전, · 4대공업지대에서의 공업집중 가속

- 1956년 수도권정비법
- 1959년 수도권의기성시가지에있어서의공업등의제한에관한법률
- 1959년 공업입지의조사등에관한법률
- 국민소득증대계획(1960년)
 - 태평양 벨트지대구상
 - 기성 4대공업단지에서의 입지역제
 - 공업의 중핵을 태평양벨트지대로 이전
 - 1961년 저개발지역공업개발촉진법
 - 産炭지역 진흥사업단 설립(1962년)
- 전국종합개발계획(1962년)
 - 거점개발구상
 - 1962년 신산업도시건설촉진법
 - 1964년 공업정비특별지역정비촉진법
 - 1963년 近畿圏정비법
 - 1964년 近畿圏의기성도시구역에있어서의공장등의제한에관한법률
 - 1966년 중부권개발정비법
 - 1967년 공해방지대책기본법
- 신 전국종합개발계획(1969년)
 - 거점개발구상의 강화
 - 신교통·통신네트워크
 - 대규모공업기지개발
 - 1971년 농업지역공업도입촉진법
 - 1972년 공업재배치촉진법
 - 공업재배치·산단지역진흥공단으로 조직개편(1972년)
 - 공업재배치계획, 공업재배치촉진계획의 전개(1977년)
 - 1973년 공장입지법
 - 지역진흥정비공단으로 개편(1974년)
- 제3차 전국종합개발계획(1977년)
 - 정주(定住)구상 ; 모범정주권(定住圏계획), 공업의 지방분산 촉진
 - 전원도시 국가구상(1980년)
 - ° 테크노폴리스 기본구상(1981년), ° 테크노폴리스 개발구상(1982년)
 - 1983년 고도기술공업집적지역개발촉진법(이른바 테크노폴리스법)
- 제4차 전국종합개발계획(1987년)
 - 교류 네트워크 구상
 - 1988년 지역산업의고도화에기여하는특정사업의집적의촉진에관한법률(이른바 두뇌입지법)
 - 1988년 다극분산형국토형성촉진법
 - 1991년 오피스알카디아 구상
 - 1992년 지역거점도시지역의정비및산업업무시설의재배치의촉진에관한법률(지방거점법)

< 토지이용관련 법률의 기본구조 >14)



14) 방민석, “규제지도 작성에 관한 연구: 공장설립규제를 중심으로,” 2003년12월, 65 쪽 인용. 다만, 개발사업관련법률 중 토지수용법과 공공용지의취득및손실보상에관한법률은 2003년1월1일부터는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률로 통합되며 폐지되었다.

입지규제는 토지이용규제의 한 분야이며 그 점에서 그 검토영역은 매우 방대하다고 하지 않을 수 없다. 그러나 제1절에서 본 바와 같이 입지규제에도 다양한 의미의 것이 있으며 이들 가운데 특히 정책적 이유에서 규제적 성격이 강하게 표출되고 또한 빈번히 사회적 논란을 야기하고 있는 공장의 입지를 중심으로 검토한다.

2. 산업집적활성화및공장설립에관한법률상의 입지규제의 구조

(1) 산업집적활성화기본계획의 수립

산업자원부장관은 산업집적활성화기본계획을 매 5년마다 작성하여 산업집적정책심의회를 거쳐 수립·고시한다. 산자부장관은 이 계획의 수립에 앞서 특별시장·광역시장 또는 도지사의 의견을 듣고 건설교통부장관 및 관계중앙행정기관의 장과 협의를 하여야 한다(제3조).

(2) 공장입지기준의 제정·고시

산업자원부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 공장의 입지에 관한 기준을 정하여 고시한다(제8조). 여기에는 다음의 사항들이 포함된다.

- (i) 국토의계획및이용에관한법률 등 대통령령이 정하는 법령에서 용도지역별로 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위등에 관한 사항
- (ii) 제조업종별 공장부지면적에 대한 대통령령이 정하는 공장건축물등의 면적의 비율(이른바 “기준공장면적율”이라 한다)과 그 적용대상
- (iii) 제조업종별 환경오염방지에 관한 사항
- (iv) 환경오염을 일으킬 수 있는 공장의 입지제한에 관한 사항

시장·군수 또는 구청장은 매년 2월말까지 공장설립이 가능한 지역과 그 지역에서의 공장설립가능업종 등에 관하여 공보에 고시할 수 있다(제9조제2항).

또한 토지소유자 기타 이해관계인은 토지에 대하여 공장설립이 가능한지 여부에 대하여 토지관할구역의 시장·군수 또는 구청장에게 문의할 수 있으며, 이러한 문의가 있으면 시장 등은 10일 이내에 그 관할구역안의 토지에 대하여 지번별로 공장설립이 가능한지 여부를 확인하여 통지할 의무를 부담한다(동조제1항).

(3) 공장의 설립

1) 공장건축면적 500제곱미터 이상인 공장의 설립의 경우

공장건축면적이 500제곱미터 이상인 공장의 신·증설 또는 업종변경을 하고자 하는 자는 시장·군수 또는 구청장의 승인을 얻어야 한다(제13조 제1항). 공장설립 등의 승인이 있으면 설령 그 승인 후에 국토계획법상 용도지역·지구의 지정 또는 변경이 발생하더라도 공장의 설립에 영향을 주지 못한다(제13조의3제2항).

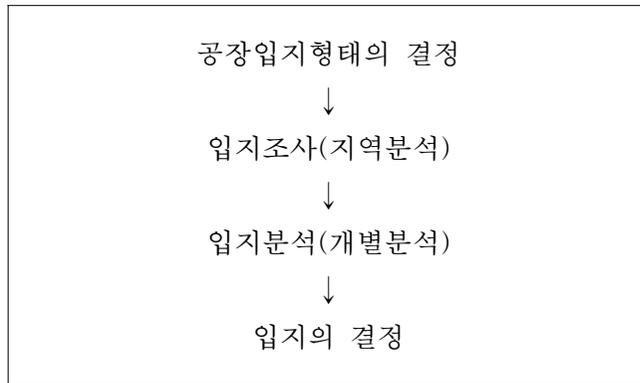
위의 승인을 받은 경우에는 농지법상의 농지전용의 허가, 국토계획법상의 개발행위의 허가 등을 비롯하여, 총 15개 법률에 있어서의 인허가 등이 내려진 것으로 의제된다(제13조의2). 이 경우 건축법상의 공장의 건축허가(건축법제8조제16호)가 의제되면 연쇄의제가 발생하는 것이 특징이다. 산집법 제14조는 공장의 건축허가에 관하여 규정하고 있고 공장의 건축허가가 있으면 동조에서 규정하고 있는 14개의 법률상의 인허가가 내려진 것으로 의제된다. 이 때 산집법제13조의2의 의제조항에 의하여 건축법상의 건축허가가 의제되는 경우도 배제되어 있지 않으므로 산집법제13조의2의 의제규정 제16호에 따라 건축허가가 의제된 경우에도 동제14조제1항의 의제효과 모두 발생하게 된다. 이것은 공장설립 등의 승인을 받으면 연쇄의제가 이루어지면서 무려 30여개에 가까운 인허가가 내려진 것으로 의제되는 결과가 된다. 이것은 설령 관계행정기관의 장과 협의 등이 이루어진 경우에 한하여 이러한 의제효과를 인정하고 있는 것이고 민원신청자의 입장에서는 매우 편리하겠지만 과연 바람직한 제도인지 의문이다.

2) 공장건축면적 500제곱미터 미만인 공장의 설립의 경우

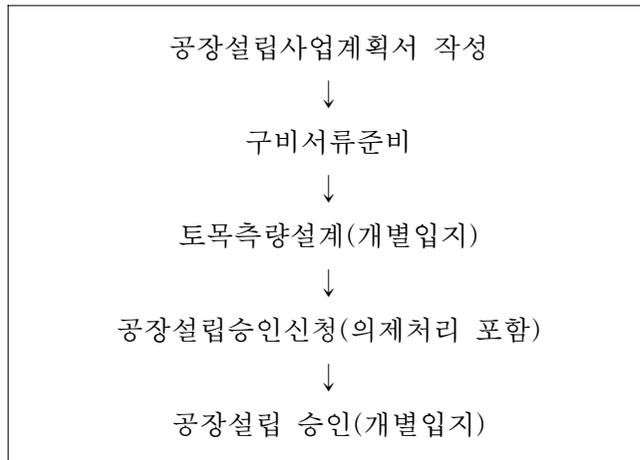
500제곱미터 미만일 경우에는 이러한 승인을 받아야 한다는 제약이 없으므로 공장설립 등을 완료한 후에는 곧바로 시장·군수 또는 구청장에게 공장등록대장예의 등록을 신청할 수 있다(제16조제2항).

< 공장설립 진행도 >¹⁵⁾

① 공장입지의 선정단계

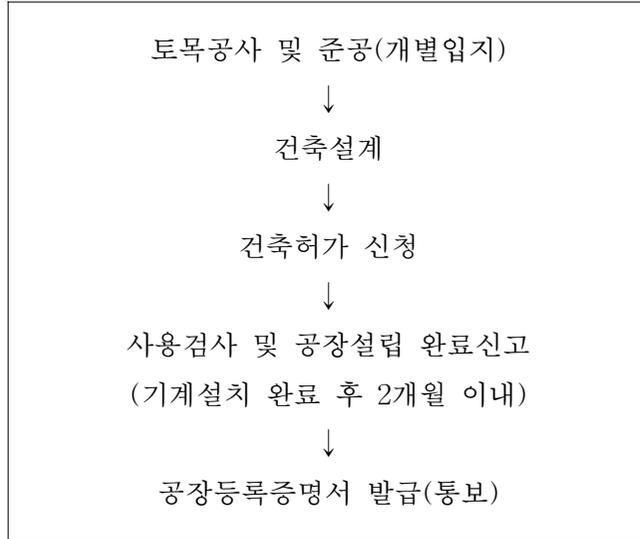


② 공장설립 승인 및 인·허가



15) http://www.femis.go.kr/femisnew/factoryinfo/wfip_factprocess_10.php 참조.

③ 공장건축 및 완료신고



< 공장설립 승인절차 >

- ① 공장설립승인신청(신청기업)
 - 내용: · 공장입지 예정지 선정
 - 신청서 및 사업계획서, 구비서류 준비
 - 해당 시·군 공장설립 담당부서(공장설립 민원실)에 접수
- ② 관계부서와 협의(시장, 군수 또는 구청장)
 - 내용: · 복합민원심의 (관련법률 적용심의)
 - 입지의 적정성 및 타당성 검토
 - 환경관련 검토
 - 건축허가 가능여부 검토
- ③ 공장설립승인서 발급(공장설립 인·허가 부서)

- ④ 토목공사 및 건축허가(신청기업)
 - 내용: · 건축허가 신청
 - 건축착공 신고
 - 건축 사용검사
- ⑤ 공장설립 완료신고(신청기업; 산집법 제15조)
 - 내용: · 공장가동에 필요한 제조시설 설치
 - 기계설치 완료 후 2개월 이내 신고
- ⑥ 공장등록(시장, 군수 또는 구청장; 산집법 제16조)
 - 내용: · 공장설립 완료신고 및 승인사항과의 일치여부확인
 - 공장설립 완료신고 접수 후 7일 이내 통보

(4) 과밀억제지역 등과 공장설립의 제한

산집법은 수도권정비계획법과는 별도로 과밀억제지역·성장관리지역 및 자연보전지역의 지정·운용에 관하여 규정하고 있다. 이들 지역 안에서는 공장건축면적 500제곱미터 이상의 공장(아파트형공장 포함)의 신·증설, 이전 및 업종변경이 원칙적으로 금지된다(제20조).

이들 지역은 대통령이 결정하나 후술하는 바와 같이 기본적으로 수도권정비계획법상의 과밀억제권역 등과 크게 다르지 않다.

(5) 지식기반산업집적지구의 지정과 지원

시·도지사는 지식기반산업의 집적을 활성화하기 위하여 필요한 경우에 지식기반산업집적지구활성화계획을 수립하여 산업자원부장관에게 집적지구의 지정을 요청하여 집적지구의 지정을 받을 수 있다.

집적지구로 지정되면 국가 또는 지방자치단체의 일정한 물적·재정적 지원이 행하여진다(제22조의2).

(6) 유치지역의 지정과 지원

산업자원부장관은 공장의 지방이전촉진, 공해업종의 집단화등의 산업단지의 조성이 필요한 경우와 산업경쟁력 향상을 위하여 공장용지 조성이 필요한 경우 유치지역을 지정하여 이를 고시하여야 한다(제23조). 유치지역의 지정·고시는 재량이 아닌 의무이다.

산자부장관이 유치지역을 지정함에 있어서는 (i)산업의 밀집도 등 입지잠재력 활용여부, (ii)지역발전의 효과 (iii)산업용지의 확보와 용수·전력 등의 지원시설설치 용이성 등을 고려하게 된다.

과밀억제지역에서 이전을 희망하는 공장은 유치지역에 우선 입주할 수 있다(제25조).

(7) 공장설립의 지원

산집법은 공장설립의 지원제도를 갖추고 있다. 공장설립지원센터의 설치(제7조의2)와 공장설립움부즈만사무소의 설치(제7조의3)가 그러하다.

3. 산업입지및개발에관한법률상의 입지규제의 구조

(1) 입지규제의 측면

산업입지및개발에관한법률(이하 “산업법”이라 한다)은 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 목적으로 제정되었다. 즉 산업입지를 제한하기 보다는 충분히 공급하는 것 그리고 합리적으로 공급하는 것이 이 법의 주요 목적이다. 입지를 공급함에 있어서는 동일한 입지에 입주하는 산업 간에 상승효과도 기대될 수 있어야 하고, 또 국가 전체적인 관점에서 지역별로 고른 국토의 개발이 도모될 수 있도록 고려되지 않으면 아니된다. 그런 점에서 산업입지를 상호 연계성이 높은 업종별로 그룹화할 필요성, 지역별로 균형있는 분포가 되게 할 필요성 등이 발생하게 된다. 국가산업단지, 지방산업단지 그리고 농공단지라고 하는 법이 분류하고 있는 3가지 산업단지의 개념(산업법제2조제5호)은 이와 같은 정

책목적은 달성하기 위한 수단인 의미를 지닌다.

이상과 같은 산업법 하에서는 산업단지로 지정된 지역에 입주함으로써 단지가 지닌 상승효과를 향유하는 것이 가능하다. 그런데 산업단지는 각 단지별로 입주가 허용되어 있는 연계산업이 정해져 있는 것이므로 그러한 요건에 합치하지 않는 경우에는 해당 산업단지 내에 입지하는 것이 불가능하다. 여기에 입지규제로서의 측면이 존재한다.¹⁶⁾

(2) 산업법의 발전

산업법은 1990년1월13일에 법률제4216호로 제정되었다. 공장의 입지 등에 관한 법률로서는 당시에 이미 산업기지개발촉진법, 지방공업개발법 및 농어촌소득원개발촉진법 등이 존재하였다.

□ 산업기지개발촉진법

1973년12월24일 법률 제2657호로 제정.

제철·철강·조선·기계·비철금속·석유정제 및 화학·펄프 등 당시 국가가 중점적으로 육성하고자 하던 중화학공업을 위한 산업기지의 개발과 공급이 목적. 산업기지개발구역제도를 운용.

□ 지방공업개발법

1970년1월1일 법률 제2187호로 제정.

공업의 적정한 지방분산을 통하여 대도시지구의 과밀의 폐해를 예방하고 나아가 지역간의 경제적 격차를 완화하는 것이 목적. 이를 위하여 공업개발장려지구제도를 창설하여, 동 지구 내에 입주하는 신규기업에 대하여는 조세의 일부감면혜택이 부여됨. 공업개발장려지구내에 공장을 설치하고자 하는 자는 도지사의 입지지정을 받아야 했음.

16) 해당 산업단지내의 입지불가가 물리적인 이유에 의한 것이 아니라 산업 입지의 원활한 공급과 국토의 균형발전이라고 하는 정책의 방향과 그를 뒷받침하는 법률에 의하여 제지되고 있는 것이기 때문이다.

□ 농어촌소득원개발촉진법

1983년12월31일 법률제3689호로 제정.

농어촌지역에도 공업 및 서비스산업을 유치하여 농어촌소득원의 개발을 촉진함으로써 농어촌소득을 증대하고 농어촌의 소득구조를 고도화하는 것을 목적. 이를 위하여 농공지구(농어촌지역개발촉진지구) 제도를 도입하고, 농공지구에 입주하여 농어촌소득원개발사업을 영위하는 자에게는 기술 및 경영지도·지금지원, 조세감면 등의 혜택이 부여됨.

산입법은 이들 법률에 산재되어 있던 공장 등의 입지에 관한 정책과 수단들을 한데 모아 종합적으로 추진하기 위하여 제정되었다. 공장 등의 입지에 관한 법률과 제도들이 복잡·다기화되어 있어 공장 등의 입지의 원활한 공급이 어렵고 토지의 합리적인 이용과 국토의 균형개발을 저해하고 있다는 판단에 따른 것이다. 이에 따라 그 때까지 기능하여 왔던 위의 3법은 폐지된다. 당초에는 현재의 “산업”이라는 개념 대신에 “공업”이라는 표현을 사용하고 있었던 것을 제하고는 국가산업(공업)단지, 지방산업(공업)단지 및 농공단지의 세 가지의 큰 골격은 현재까지도 그대로 유지되고 있다.

(3) 산업법의 규율방향

이상에서 본 바와 같이 산업법은 기본적으로 입지의 합리적이고 원활한 공급에 주안이 있으며 입지의 제한 내지 규제가 목적이 아니다. 즉, 어떻게 하면 충분한 입지를 합리적으로 공급할 것인가의 적극적이고 능동적인 성격을 띠며 어떻게 하면 입지를 못하게 할 것인가 하는 것을 궁리하는 배타적이고 소극적인 성격의 법률이 아니다. 따라서 법이 채용하고 있는 산업단지의 지정이라는 정책수단은 입지를 못하게 하는 방향으로가 아니라 가급적 입지를 가능하게 하는 방향으로 추진하게 된다.

이러한 이념은 산업법제5조에 근거하여 제정·운영되고 있는 산업입지개발지침(건설교통부 고시)에서도 명확히 표시되고 있다. 즉 동지침 제3조제1항은 “산업입지개발은 지속적인 산업발전을 유도할 수 있도록 산업

생산규모의 성장추세를 감안하여 기업이 필요로 하는 충분한 면적을 공급할 수 있도록 한다”고 선언하고 있다.

그러나 다른 한편으로 산업법은 국토의 균형발전을 고려하여 산업단지의 공급일변도만을 추구하지는 않으며 지역별로 산업단지의 개발을 억지하기도 한다. 이른바 수도권지역의 경우가 그러하다(지침 제4조제1호). 이는 수도권정비계획법이 수도권의 과도한 팽창을 억지하는 방향과 부합하기 위한 것이라 하겠다.

(4) 산업단지의 지정

가. 산업단지의 종류

산업단지란 공장·지식산업관련시설·문화산업관련시설·정보통신산업관련시설·자원비축시설 등과 이와 관련된 교육·연구·업무·정보처리·유통시설 및 이들 시설의 기능제고를 위하여 시설의 종사자와 이용자를 위한 주거·문화·의료·관광·체육·복지시설등을 집단적으로 설치하기 위하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단의 토지를 말한다(산업법 제2조제5호).

이미 누차 언급된 바와 같이 이러한 산업단지에는 국가산업단지, 지방산업단지 그리고 농공단지의 크게 세 가지가 있다.¹⁷⁾ 이 중 지방산업단지는 일반지방산업단지와 도시첨단산업단지의 두 가지로 세분된다.¹⁸⁾ 도시첨단산업단지는 특히 첨단산업(지식산업·문화산업·정보통신산업 등)의 육성을 위하여 도시계획구역안의 상업지역·준주거지역 또는 개발촉진지구에 도시첨단산업단지를 지정·개발할 수 있도록 한 제도이다(산업법 제7조의2).

17) 이들 세 가지는 실질적인 그 분류의 기준이 국가차원, 지역차원, 그리고 농어촌차원이라고 할 수 있지만 보다 명확한 구별기준은 지정권자에 따른 것이라고 할 수 있다.

18) 2001년1월의 개정에서 도시첨단산업단지제도가 새로이 도입되었다.

제 2 장 입지규제에 관한 우리 법제의 현황과 구조

산업단지의 종류	지정권자	지정절차	지정목적과 대상
국가산업단지	(i)건설교통부 장관의 직권지정(6조1항) (ii)중앙행정기관의 장의 요청에 의한 지정(6조2항) (iii)민간기업등의 요청에 의한 지정(제11조제1항)	산업단지개발계획 수립 → 관할 시·도지사의 의견청취 → 관계중앙행정기관의 장과 협의 → 산업입지정책심의회의 심의 → 지정	(i)국가기간산업·첨단기술산업 등의 육성 (ii)개발촉진이 필요한 낙후지역 (iii)2이상의 특별시·광역시·도에 걸치는 지역
일반지방산업단지	(i)시·도지사에게 의한 직권 지정 (ii)민간기업 등의 요청에 의한 지정(제11조제2항)	(i)단지의 면적이 330만제곱미터 이상인 경우; 산업단지개발계획수립(시·도지사) → 시장·군수 또는 구청장의 의견청취 → 관계행정기관의 장과 협의 → 산업입지정책심의회의 심의(건설교통부장관에게 심의에 회부됨) → 건설교통부장관의 승인 → 지정 (ii)단지의 면적이 330만제곱미터 미만이 경우; 산업단지개발계획수립(시·도지사) → 시장·군수 또는 구청장의 의견청취 → 관계행정기관의 장과 협의 → 지정 → 지정내용을 건설교통부장관에게 통보	(i)산업의 적정한 지방분산과 지방산업의 개발 및 기술고도화 (ii)지역경제의 활성화 및 도시산업기반의 확충 (iii)지역특화산업의 육성 및 집산화·계열화(산업입지개발지침 제6조제2항)

산업단지의 종류	지정권자	지정절차	지정목적과 대상
도시첨단산업단지	시·도지사(시·도지사의 직권에 의한 지정제도는 없으며 반드시 시장·군수 또는 구청장의 신청이 있어야만 지정가능. 제7조의2제1항)	산업단지개발계획의 입안과 제출(시장·군수 또는 구청장) → 관계행정기관의 장과 협의(시·도지사) → 산업단지의 지정(시·도지사) → 건설교통부장관에 통보	(i)첨단산업의 육성 (ii)여러 지역에 산재한 개별 첨단산업입지의 집적화 (iii)기존에 개별법에 기초하여 건설된 첨단산업육성단지를 산업법에 기초한 산업단지로 개발 *서울특별시에 는 도시첨단산업단지의 지정이 불가능(법제7조의2제1항 단서, 동시행령제8조의3)
농공단지	시장·군수 또는 구청장	농공단지지정에 필요한 서류와 도면 준비(시장·군수 또는 구청장) → 시·도지사에 승인 신청 → 관계행정기관의 장과 협의(시·도지사) → 필요시 농업·농촌기본법제43조의 규정에 의한 시·도농정심의회 의의견취(시·도지사) → 시·도지사의 승인 → 시장·군수 또는 구청장에 의한 지정(법제8조, 동시행령제10조제3항)	농어촌지역에 농어민의 소득증대를 위한 산업의 유치·육성

나. 산업단지의 현황¹⁹⁾

a. 산업단지의 규모

(단위 : 천m², (천평), %)

구 분	단지수 (개)	면 적	분 양 현 황			분양률
			분양대상	분 양	미분양	
국 가	29	407,883 (123,384)	188,807 (57,114)	183,701 (55,569)	5,106 (1,545)	97.3
지 방	197	231,293 (69,966)	110,229 (33,344)	101,802 (30,795)	8,427 (2,549)	92.4
농 공	324	46,674 (14,119)	37,377 (11,306)	36,656 (11,088)	721 (218)	98.1
계	550	685,850 (207,469)	336,413 (101,764)	322,159 (97,452)	14,254 (4,312)	95.8

※ 분양률은 분양대상중 조성완료분에 대한 비율임.

b. 산업단지에서의 입주현황

(단위 : 개사, %)

구 분	입 주(3월말)		
	입주계약	가 동	가동률
국 가	21,468	19,215	83.0
지 방	12,295	10,955	89.1
농 공	4,705	3,913 (4,328)	90.4
계	38,468	34,083	-

※ 국가산업단지 가동률 :

[당분기 실제생산(금액)/당분기 정상생산능력(금액)] x 100

지방산업단지 가동률 : [당분기 가동업체/당분기 입주계약업체] x 100

농공단지 가동률 : [당분기 가동업체/당분기 공장설립완료업체] x 100

- 농동단지 ()는 공장설립완료업체수

19) 산업자원부 한국산업단지공단, 전국산업단지현황통계 2005년 1/4분기 참조

c. 지역별 국가 및 지방 산업단지

(단위 : 천㎡, %)

지역별	구 분	단지수	면 적
국가 29개			407,883
지방 197개			231,293
서울	국 가	1	3,728
	지 방	1	155
부산	국 가	1	6,972
	지 방	5	10,277
대구	지 방	6	20,441
인천	국 가	1	9,574
	지 방	6	5,332
광주	국 가	1	2,430
	지 방	6	12,352
대전	지 방	5	8,656
울산	국 가	2	63,468
	지 방	2	1,395
경기	국 가	4	33,400
	지 방	59	24,288
강원	국 가	1	1,872
	지 방	9	4,816
충북	국 가	2	7,906
	지 방	19	24,046
충남	국 가	2	22,400
	지 방	23	25,342
전북	국 가	3	21,438
	지 방	10	20,240

제 2 장 입지규제에 관한 우리 법제의 현황과 구조

지역별	구 분	단지수	면 적
전 남	국 가	4	136,312
	지 방	10	29,938
경 북	국 가	2	59,399
	지 방	23	26,861
경 남	국 가	5	38,984
	지 방	13	17,154

d. 지역별 농공단지

(단위 : 천㎡, %)

구 분	단지수	조성면적	
324개		46,674	
시도별	부 산	1	259
	대 구	2	353
	광 주	1	324
	울 산	4	597
	경 기	1	117
	강 원	24	3,610
	충 북	39	4,870
	충 남	72	10,043
	전 북	37	4,823
	전 남	35	6,220
	경 북	53	8,795
	경 남	52	6,351
	제 주	3	312

다. 산업단지 지정·고시의 우선효

적법한 절차에 따라 지정·고시된 산업단지는 다른 모든 국토이용에 관한 법률에 우선하는 효력을 갖는다. 심지어 국토의 종합적이고 체계적인 이용에 관하여 규율하는 국토의계획및이용에관한법률에도 우선한다. 즉, 산업단지가 지정·고시되면 자동적으로 공유수면매립법상의 공유수면매립 기본계획이나 국토의계획및이용에관한법률에 의거한 도시관리계획이 수립 또는 변경된 것으로 처리된다(산업법 제23조제1항). 뿐만 아니라 사업시행자가 산업단지개발의 일환으로 산업단지 안에 있던 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 때에는 국유재산법 및 지방재정법의 규정에도 불구하고 종래의 공공시설은 용도폐지된 것으로 된다(동조제2항).

(5) 산업단지의 개발

가. 산업단지개발사업의 시행자

원칙적으로 다음의 자 중에서 산업단지지정권자가 산업단지개발계획에서 정하는 자가 시행한다(법제16조제1항).

1. 국가·지방자치단체·정부투자기관·지방공기업 또는 다른 법률에 의하여 산업단지개발사업을 시행할 수 있는 자
2. 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률에 의한 중소기업진흥공단 또는 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제45조의3의 규정에 의하여 설립된 한국산업단지공단
3. 당해 산업단지개발계획에 적합한 시설을 설치하여 입주하고자 하는 자 또는 당해 산업단지개발계획에서 적합하게 산업단지를 개발할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 자
4. 제1호 내지 제3호에 해당하는 자가 산업단지의 개발을 목적으로 공동으로 출자하여 설립한 법인으로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 법인
5. 제3호에 해당하는 사업시행자와 제20조의2의 규정에 의하여 산업단지개발에 관한 신탁계약을 체결한 부동산신탁회사

6. 산업단지안의 토지의 소유자 또는 그들이 산업단지개발을 위하여 설립한 조합

1993년8월5일 개정이전의 산업법에서는 산업단지의 개발절차가 ①단지의 지정, ②기본계획의 수립, ③사업시행자의 지정, ④실시계획의 승인, ⑤단지의 개발이라고 하는 5개의 단계로 이루어져 있었으나 현재는 ①에서 ③까지의 절차가 하나로 통합되어 총 3단계로 압축되어 있다. 이는 개발절차의 단축으로 산업용지의 신속한 공급을 의도한 것이다. 이에 따라 사업시행자도 산업단지의 지정단계에서 이미 결정되어 있게 된다.

나. 개발절차

a. 개발실시계획의 승인과 고시

○ 국가산업단지의 경우

국가단지실시계획의 작성(사업시행자) → 시·도지사의 의견청취(건설교통부장관, 항만건설사업의 경우에는 해양수산부장관) → 관계중앙행정기관의 장과 협의(건설교통부장관, 항만건설사업의 경우에는 해양수산부장관) → 승인(건설교통부장관 또는 해양수산부장관) → 승인사항의 관보 고시(건설교통부장관 또는 해양수산부장관) → 관계서류의 사본을 관할 시장·군수 또는 구청장에게 송부 → 일반인의 열람에 공여(시장·군수 또는 구청장)

○ 지방산업단지의 경우

지방단지실시계획의 작성(사업시행자) → 관계행정기관의 장과 협의 또는 관계행정기관의 장의 승인취득(시·도지사) → 지방단지실시계획의 승인(시·도지사) → 승인사항을 공보에 고시(시·도지사) → 관계서류의 사본을 관할 시장·군수 또는 구청장에게 송부 → 일반인의 열람에 공여(시장·군수 또는 구청장)

○ 농공단지의 경우

농공단지실시계획의 작성(사업시행자) → 시장·군수 또는 구청장의 승인 → 공보에 고시(시장·군수 또는 구청장) → 일반인의 열람에 공여

그런데 국가산업단지 및 지방산업단지의 경우와 달리 농공단지의 경우에는 승인내용의 공보고시 및 일반인의 열람에의 공여와 같은 절차가 어떻게 진행되게 되는지 궁금하게 된다. 이에 관하여 산업법제19조의2는 제4항에서 국가산업단지 및 지방산업단지에 관하여 규정한 동조제1항 내지 제3항의 규정을 농공단지실시계획의 승인절차에도 준용한다고 하고 있다.

b. 의제효

사업시행자가 이상에서와 같은 실시계획의 승인을 받은 때에는 다음의 각 인허가 등을 받은 것으로 의제되며, 실시계획의 승인에 관한 고시가 있는 경우에도 해당 인허가 등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 인정된다(산업법제21조제1항).

○ 의제되는 인허가 등

번호	의제되는 인허가 등	근거법령
1	도시관리계획의 결정	국토계획법 30조
2	개발행위의 허가	국토계획법 56조
3	도시계획시설사업의 시행자 지정	국토계획법 86조
4	실시계획의 인가	국토계획법 88조
5	사업시행자의 지정	도시개발법 11조
6	실시계획의 인가	도시개발법 17조
7	수도사업의 인가	수도법 12조, 34조
8	전용수도설치의 인가	수도법 36조, 38조
9	공공하수도공사의 시행허가	하수도법 13조
10	공유수면의 점·사용허가	공유수면관리법 5조
11	실시계획의 인가 또는 신고	공유수면관리법 8조
12	항만공사시행 허가	항만법 9조2항

제 2 장 입지규제에 관한 우리 법제의 현황과 구조

번호	의제되는 인허가 등	근거법령
13	실시계획 승인	항만법 10조2항
14	하천공사시행 허가	하천법 30조
15	하천의 점용허가	하천법 33조
16	도로공사시행 허가	도로법 34조
17	도로점용 허가	도로법 40조
18	농지전용허가 또는 협의	농지법 36조
19	산지전용허가 및 산지전용신고	산지관리법 14조, 15조
20	입목벌채 등 허가	산림법 62조1항, 90조1항
21	벌채 등 허가	사방사업법 14조
22	사방지지정 해제	사방사업법 20조
23	초지전용허가	초지법 23조
24	사도개설 허가	사도법 4조
25	측량성과 사용승인	측량법 25조
26	불허가처분	광업법 29조
27	광구감소처분 또는 광업권취소	광업법 39조
28	연고자 없는 분묘 개장허가	장사등에관한법률 23조
29	농업기반시설 목적외 사용승인	농어촌정비법 20조
30	매립면허	공유수면매립법 9조
31	고시	공유수면매립법 13조
32	실시계획의 인가와 고시	공유수면매립법 15조
33	협의 또는 승인	공유수면매립법 38조
34	국유재산의 사용·수익 허가	국유재산법 24조
35	지방재정법상의 사용·수익 허가	지방재정법 82조1항 단서

c. 선수금의 수취

사업시행자는 그가 조성하는 용지를 분양받거나 시설물을 이용하려는 자로부터 대통령령이 정하는 바에 의하여 대금의 전부 또는 일부를 미리 받을 수 있다(법 제32조).

(6) 산업단지의 준공인가와 공장 등의 입주

산업단지개발계획이 완료되면 사업시행자는 지체 없이 실시계획 승인권자의 준공인가를 받아야 한다(법 제37조제1항). 특별한 사정이 없는 한 준공인가 전에는 산업단지개발로 조성된 용지나 설치된 시설물을 사용할 수 없다(동조제7항).

사업시행자는 산업단지의 관리기관²⁰⁾과 협의하여 개발한 토지·시설 등을 분양·임대 또는 양도하기 위한 처분계획을 작성하고²¹⁾, 관리기관이 수립한 산업단지관리기본계획에 따라 분양·임대 또는 양도를 하게 된다(법 제38조, 제38조의2).

중소기업에 대하여는 산업단지외의 입주에 있어서 특별한 배려가 행하여져 있다(산업입지개발지침 제13조의4). 즉 사업시행자는 산업단지의 산업시설용지면적의 일정비율은 중소기업에게 임대하지 않으면 아니된다.

(7) 산업단지외의 지역에서의 공장입지(개별입지)

가. 개별입지와 계획입지의 구별

산업법 제5장 제40조 이하에서 규율하고 있는 산업단지외의 지역에서의 공장입지란 국가나 지방자치단체가 계획적으로 조성한 대규모의 산업

20) 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제30조 (관리권자등)

①관리권자는 다음 각호와 같다.

1. 국가산업단지는 산업자원부장관
2. 일반지방산업단지 및 도시첨단산업단지는 시·도지사
3. 농공단지는 시장·군수 또는 구청장

②관리기관은 다음 각호와 같다.

1. 관리권자
2. 관리권자로부터 관리업무를 위임받은 지방자치단체의 장
3. 관리권자로부터 관리업무를 위탁받은 한국산업단지공단 또는 산업단지관리공단
4. 관리권자로부터 관리업무를 위탁받은 입주기업체협의회
5. 관리권자로부터 관리업무(일반지방산업단지·도시첨단산업단지 및 농공단지의 관리업무에 한한다)를 위탁받은 기관으로서 대통령령이 정하는 기관

21) 개발되는 토지 또는 시설물의 관리처분에 관한 계획서는 실시계획승인신청단계에서 승인신청의 첨부서류로서 작성하여 제출하도록 되어 있다(시행령 제21조제2항제5호). 따라서 이미 개발사업이 완료되기 전에 이미 처분계획은 수립되어 있는 것이 되는데 구체적인 처분(분양·임대·양도 등)을 하기에 앞서 관리기관과의 협의하에 다시금 구체화하게 될 것이다.

단지에 입주하지 아니하고 개별적으로 필요한 지역에 공장을 설치하여 사업을 영위하는 경우이다. 따라서 산업단지에의 입주를 통한 공장설립을 계획입지에서의 공장설립이라고 하는 것에 반해서 산업단지외의 지역에서의 공장입지는 개별입지에서의 공장설립이라 부르는 것이 가능하다.²²⁾ 이상의 차이점에서 계획입지에서의 공장설립은 입주조건의 충족과 관리기관과의 입주계약의 체결(산집법 제38조, 제38조의2 참조)에 의하여 이루어지며 별도로 개별 공장마다 공장설립에 필요한 인허가절차를 거칠 필요가 없는 데 반하여 개별입지방식에 의한 공장설립은 개별적으로 공장설립에 필요한 인허가를 받지 않으면 아니된다.²³⁾²⁴⁾

22) 방민석, “규제지도 작성에 관한 연구 : 공장설립규제를 중심으로,” 한국행정연구원, 2003년12월, 38쪽 각주 27 참조.

23) *개별입지와 계획입지의 장단점(위의 보고서, 같은 쪽, 표3-2 참조)

구분	개별입지	계획입지
목적	기업입지 수요의 탄력적 대응과 유희토지의 적기개발로 토지이용의 효율성을 도모	국가, 지방의 계획적인 국가경제발전과 지역경제 활성화로 지역균형발전을 도모
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 적기, 적소에 공장 건축 가능 · 소규모이므로 대도시 인근에 입지 가능 · 사업확장시 용지확보가 용이하며, 향후 수요에 탄력적으로 대처 · 개발비용이 비교적 저렴 · 입주업종이 비교적 자유로움 	<ul style="list-style-type: none"> · 계획적으로 조성되며, 각종 조세 및 금융지원 · 대규모 단지조성으로 기반시설 여건이 양호 · 공장의 집단화로 기업 상호간의 정보교환 및 기술교류에 유리 · 공해방지시설의 설치로 공해배출업종의 입주가 용이 · 공자설립관련 허가절차가 간단
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 용지매입 및 공장설립절차가 어려움 · 산업기반시설 및 생활편의시설이 미비하여 업체가 개별적으로 설치 · 산재된 개별공장이 주변에 미치는 환경오염을 통제하기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> · 단지개발에 상당기간이 소요되어 필요한 용지를 적기·적소에서 확보하기 곤란 · 개별입지에 비하여 분양가격이 높음 · 구획단지이므로 향유 사업확장이 곤란

24) 제4차국토종합계획(2000-2020)에 의하면 “질서있는 토지이용 및 관리체계 구축으로 난개발을 방지하고, 계획에 입각한 친환경적인 토지이용을 도모”하고 있는 점에서 개별입지보다는 계획입지의 활용이 강조되고 있다고 할 수 있다.

나. 개별입지의 규율을 위한 기준

산업단지 이외의 지역에서 개별적으로 공장이 입지하는 경우를 규율하기 위하여 산업법은 건설교통부장관에게 공장설립을 위한 입지지정과 지정승인된 입지의 개발에 관한 기준의 작성·고시권한을 부여하고 있다(제40조). 이에 따라 제정되어 있는 것이 앞의 산업입지개발지침 제5장 제20조 이하의 규정으로 보인다.²⁵⁾ 그렇다면 산업법 제40조의 규정에서 산업입지개발지침을 명시하는 것이 바람직할 것이라고 생각된다. 왜냐하면 현행 산업법 제40조의 규정문언에 의하면 산업입지개발지침을 명시함이 없이 단순히 “... 산업단지외의 지역에서의 공장설립을 위한 입지지정과 지정승인된 입지의 개발에 관한 기준을 작성·고시할 수 있다”고만 규정하고 있으므로 산업법제5조의 산업입지개발지침과는 별도로 개별공장입지의 지정과 개발에 관한 별도의 지침이 제정되어야 하는 것과 같은 외관을 보이게 되기 때문이다.

다. 개별입지의 근거법령

아무튼 위에서와 같이 산업법은 개별공장의 입지에 관한 규율도 두고 있으나 이는 원론적인 기준 내지 원칙을 제시하는 것에 불과하고 산업단지에의 입주가 아닌 개별적인 공장의 설립을 위한 입지에 관한 보다 구체적인 사항은 산업집적활성화및공장설립에관한법률(이하 “산집법”이라 한다)과 국토의계획및이용에관한법률을 비롯하여 개별법률의 규정에 의하여 규율되게 된다. 그런 점에서 개별적인 공장입지에 관하여는 산업법의 규정을 참고하는 것으로서는 충분할 수 없으며 각 개별법률들의 규정을 살펴보지 않을 수 없다. 그런데 이들 개별법률들 가운데에서도 가장 중심이 되는 것은 산집법이다. 왜냐하면 산업단지외의 지역에서 국토의

25) 산업법시행령 제45조가 산업법 제40조제1항의 규정에 의한 입지지정 및 개발에 관한 기준에 포함되어야 할 사항으로서 (i) 개별공장입지의 선정기준에 관한 사항(1호), (ii) 산업의 적정배치와 지역간 균형발전을 위하여 필요한 사항(4호), (iii) 환경보전 및 문화재보존을 위하여 필요한 사항 등을 규정하고 있는데 이들은 산업입지개발지침의 제22조, 제25조, 제23조에 각각 대응하는 것이라고 볼 수 있기 때문이다.

계획및이용에관한법률상의 용도지역을 변경하여 공장을 설립하고자 하는 자는 산집법 제13조의 규정에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 공장설립승인을 신청할 수 있다고 하고 있기 때문이다(산입법 제41조제1항).

라. 개별입지방식에 의한 공장설립절차

개별입지방식에 의한 공장설립에 있어서 그 승인은 시장·군수 또는 구청장의 권한이다(산입법 제41조제1항, 산집법 제13조). 산업단지외의 지역에서 국토의계획및이용에관한법률상의 용도지역을 변경하면서까지 공장을 설립하고자 하는 자는 시장·군수 또는 구청장에게 공장설립의 승인을 신청하고, 시장·군수 또는 구청장은 건설교통부장관이 제정한 고시기준(산업입지개발지침)에 적합한지의 여부를 판단하여 승인을 행한다(산입법 제41조제2항).

그런데 산입법 제41조제1항이 “... 공장을 설립하고자 하는 자는 ... 시장·군수 또는 구청장에게 공장설립승인을 신청할 수 있다”고 하는 부분을 유의해야 한다. 즉 공장설립승인을 “신청하여야 한다”고 규정하고 있지 않기 때문이다. 이는 시장·군수 또는 구청장에게 공장설립승인을 신청할 수도 있고 신청하지 않을 수도 있다는 의미가 된다. 만일 공장설립승인절차를 경유하게 되면 공장설립을 위한 인허가의 의제효과 발생하므로(제13조의2) 공장을 설립하고자 하는 자에게 있어서는 공장설립승인절차를 밟는 것이 편리할 수 있다. 산집법의 규정에 의하면 일정규모 이하(공장건축면적 500제곱미터 미만)의 공장의 경우에는 시장·군수 또는 구청장의 승인절차를 필요로 하지 않고 있는데(산집법 제13조제1항, 제3항 참조) 이를 감안한 규정이라 생각된다.

4. 수도권정비계획법상 총량규제의 구조

(1) 수도권정비계획법의 특징

- ① 수도권정비계획법은 전국토를 적용범위로 하지 아니하고 수도권만을 대상으로 하므로 한정된 지역에서만 효력을 가지는 지역법의 성격을 지닌다.

- ② 수도권정비계획법은 공장설비만을 대상으로 하는 것이 아니라 기본적으로 인구의 집중을 초래하는 시설에 착안하여 규율체계를 구축한 법률이다. 즉 인구집중유발시설의 개념이 그러하다. 이것은 인구가 산업시설 등의 증대를 초래하고 있다고 보는 것이 아니라 반대로 산업시설 등이 인구의 집중을 야기하는 원인으로 파악하는 것이고, 그러한 전제에서 산업시설의 신증설을 억제하는 것에 규율의 초점을 맞추고 있다.

인구집중유발시설이란 학교·공장·공공청사·업무용 건축물·판매용 건축물·연수시설 기타 인구집중을 유발하는 시설로서 대통령령이 정하는 종류 및 규모이상의 시설을 말한다.(동시행령 제3조 참조)

“대규모개발사업”이라 함은 택지·공업용지 및 관광지등의 조성을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령이 정하는 종류 및 규모이상의 사업을 말한다.(동시행령 제4조 참조)

- ③ 수도권정비계획은 다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 개발계획 등에 우선하며 그 기본이 된다. 심지어 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시계획조차도 수도권 안에서는 수도권정비계획에 우선적 지위를 내주지 않으면 아니된다(수도권정비계획법 제3조).

(2) 입지규제의 측면

수도권정비계획법에 있어서 총량규제의 규율대상은 비단 공장에 국한되어 있지 않다. 공장은 이른바 인구집중유발시설의 하나로 포함됨으로써 수도권정비계획법의 규율대상이 된다. 그런데 수도권정비계획법은 총량규제를 공장과 그 이외의 인구집중유발시설로 이분하여 규율하는 방식을 취하고 있다(제18조제2항, 제3항). 이는 공장에 대한 총량규제에 수도권정비계획법이 매우 비중을 두고 있음을 보여준다.

한편, 공장이 집단적으로 설치될 수 있는 산업단지는 “대규모개발사업”의 형태로 또한 수도권정비계획법의 규율하에 놓이게 된다.

공장총량규제는 총량을 초과하는 공장의 수도권에의 입지와 설립을 금지하는 것이므로 공장입지에 있어서의 중대한 제한이 아닐 수 없다. 그리고 그러한 제한의 목적이 수도권의 과도한 집중해소라고 하는 추상적인 공익목적이며 해당 공장의 입지가 인근 주민의 생활환경에 직접적으로 중대한 침해를 가한다거나 하는 개별적이고 구체적인 목적이 아니다. 누차 지적하지만 이 점에 총량규제의 입지규제적 성격이 매우 강하게 나타난다.

(3) 공장 총량규제의 대상

공장에 대한 총량규제는 공장의 신축·증축 또는 용도변경 모두의 경우에 적용된다(수도권정비계획법시행령 제21조). 공장의 신축만이 대상이 아니며 그 증축과 용도변경도 포함된다.

(4) 공장 총허용량의 산출

총량규제를 하기 위해서는 더 이상의 공장의 신·증설을 억지하기 위한 총량이 먼저 결정되지 않으면 아니된다(시행령 제22조). 건설교통부장관은 공장건축의 총허용량을 산출하는 방식을 정하여 관보에 고시한다. 총량의 산출방식을 정한다고 하고 있지만 총량은 그러한 산출방식에 따라 자동적으로 산출되어 확정될 것이므로 총량의 결정 자체를 건설교통부장관이 하는 것이 되지만 시행령제22조제2항에서는 다시 이를 확인하고 있다.²⁶⁾

총량 산출방식의 결정은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 이루어지고 그러한 산출방식에 따라 건설교통부장관은 매 3년마다 서울시, 인천시, 경기도별로 공장건축의 총허용량을 결정하여 고시한다. 이를 돕기 위하여 서울시 등의 장은 과거 3년간의 공장건축량, 공업단지중 공장설립가능지역 및 향후 3년간의 공장건축 예상량 등에 관한 기초자료 제공의무를 진다.

26) 2003년 수도권 각 시·도별 공장건축 총 허용량(건설교통부고시 제2003-125호)

(단위 : m²)

구 분	수 도 권	서울특별시	인천광역시	경 기도
공장건축총허용량	2,766,000	10,000	80,000	2,676,000

시·도별 총허용량이 결정 고시되면 그 범위안에서 서울시장 등은 연도별 공장배정계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻고 공보에 고시한다.

서울시장 등은 관할 시·군·자치구의 지역별 여건을 감안하여 공장건축을 계획적으로 관리할 필요가 있다고 인정하는 때에는 관계행정기관의 장과 협의하여 건설교통부장관이 시·도별로 승인한 연도별 공장배정계획의 범위 안에서 다시 지역별로 공장건축의 총허용량(이를 “지역별·연도별 총허용량”이라 한다)을 할당할 수 있다.

(5) 공장총허용량의 집행

건설교통부장관은 서울시 등의 연도별 공장건축량이 연도별 배정계획을 초과하여 공장이 과도하게 건축될 우려가 있는 때에는 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 업종·규모 및 기간 등을 정하여 당해 시·도의 공장건축을 제한할 수 있다(시행령제23조제1항)

서울시장 등도 지역별·연도별 총허용량이 할당된 경우 해당 지역의 연도별 공장건축량이 지역별·연도별 총허용량을 초과하여 공장이 과도하게 건축될 우려가 있는 때에는 업종·규모 및 기간등을 정하여 당해 지역의 공장건축을 제한할 수 있다. 그 제한내용은 공보의 고시사항이다.

시장·군수 및 자치구의 구청장은 공장 총량관리대장을 작성·관리하고, 공장건축량을 매월별로 다음달 10일까지 시·도지사를 경유하여 건설교통부장관에게 보고하여야 한다.

(6) 고시에 의한 공장총량제의 유의점

그런데 건설교통부장관이 하는 공장 허용총량의 고시내용 중에는 공장총량제의 적용제외가 되는 공장들의 유형이 열거되어 있다.²⁷⁾ 이 부분이

27) 예를 들면, 위의 건설교통부고시 제2003-125호의 경우 다음의 경우가 총량제의 적용제외로 규정되고 있었다.

가) 아파트형 공장의 건축

나) 가설건축물 및 건축법상 허가나 사전신고대상이 아닌 건축

다) 공공사업시행으로 인하여 수용된 공장을 이전하는 경우로서, 종전 건축물 연면적이내의 공장건축

라) 다음에 해당되는 공장의 집단화단지 또는 공업용도로 계획된 지역에서의 공장건축

만일 기존의 법령에 의하여 공장총량제의 적용제외로 되어 있는 사항을 고시에서 확인적으로 규정한 것이라면 몰라도 그렇지 않다면 이는 법령에서 규정해야할 사항을 고시로 규정한 문제점이 제기될 수 있다. 공장총량제는 규제이므로 상대방의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 성질의 것으로 법규로 규정되어야 할 것이므로 법규가 아닌 고시로 법규가 인정된 총량규제에서 벗어나게 한다는 것은 허용될 수 없다.

5. 국토의계획및이용에관한법률상의 입지규제

(1) 용도지역·용도지구·용도구역의 지정

1) 용도지역

건설교통부장관 또는 시·도지사가 지정.

- 도시지역 ; 주거·상업·공업·녹지지역
- 관리지역 ; 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역
- 농림지역
- 자연환경보전지역

2) 용도지구

건설교통부장관 또는 시·도지사가 지정.

경관·미관·고도·방화·방재·보존·시설보호·취락·개발진흥·특정용도제한지구 및 위락지구·리모델링지구(최후 2자는 대통령령에서 정하는 지구)의 12가지.²⁸⁾

-
- ① 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지
 - ② 자유무역지역의지정등에관한법률에 의한 자유무역지역
 - ③ 경제자유구역의지정및운영에관한법률에 의한 경제자유구역
 - ④ 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률에 의한 중소기업협동화 단지
 - ⑤ 도시개발법에 의하여 조성된 공업용지
 - ⑥ 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 지정된 공업지역
 - ⑦ 국토의계획및이용에관한법상 제2종지구단위계획구역 및 개발진흥지구로서 공업용도로 구획되는 면적이 3만㎡ 이상인 것
- 28) 대통령령에서는 이들 용도지역과 용도지구가 각기 보다 세분화되어 있다.

3) 용도구역

- 개발제한구역 ; 건설교통부장관이 지정
- 도시자연공원구역 ; 시·도지사가 지정
- 시가화조정구역 ; 건설교통부장관이 지정
- 수산자원보호구역 ; 건설교통부장관이 지정

(2) 용도지역·용도지구·용도구역 안에서의 행위제한

- 용도지역 안에서의 건축물의 건축제한 ; 대통령령으로 규정
- 용도지역 안에서의 건폐율, 용적률의 제한
- 용도지구 안에서의 건축물의 건축제한 ; 특별시·광역시·시 또는 군의 조례로 규정

* 산업입지및개발에관한법률에 의한 농공단지에 대하여는 국토계획법상의 용도지역 등의 행위제한 규정이 적용되지 않는다(국토계획법제76조 제5항제2호)

- 개발제한구역 안에서의 행위제한 ; 개발제한구역의지정및관리에관한 특별조치법에 의함.
- 도시자연공원구역 안에서의 행위제한 ; 따로 법률로 정함.
- 시가화조정구역 안에서의 행위제한 ; 대통령령이 정하는 사업만 시행 가능
- 수산자원보호구역 안에서의 행위제한 ; 대통령령이 정하는 사업만 시행 가능

(3) 용도지구의 신설 및 행위제한에 있어서의 기준

용도지구 안에서의 행위제한은 그 용도지구의 지정목적 달성에 필요한 최소한도에 그치지 않으면 아니된다(최소한의 원칙)(국토계획법시행령 제31조제4항제2호). 그런데 이 규정은 시행령이 아닌 법률에 규정하는 것이 보다 적합할 것으로 생각된다. 행위제한에 관한 매우 중요한 원칙이기 때문이다. 용도지구의 신설은 법에서 정하고 있는 용도지역·용도

지구 또는 용도구역만으로는 효율적인 토지이용을 달성할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우에 한하여 허용된다(보충성의 원칙)(동조항제1호). 이 경우도 앞서 지적한 것과 동일한 이유로 시행령보다는 법률에 규정함이 체계상 타당하다고 생각한다.

시·도는 당해 용도지역 또는 용도구역의 행위제한을 완화하는 용도지구를 신설하는 것이 금지된다(완화금지의 원칙)(동조항제3호).

(4) 개발행위의 허가

국토의계획및이용에관한법률제56조는 개발행위의 허가에 관하여 규율하고 있는데, 그에 의하면 ①건축물의 건축 또는 공작물의 설치, ②토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경은 제외), ③토석의 채취, ④도시지역에서의 토지분할(건축법 제49조의 규정에 의한 건축물이 있는 대지를 제외), ⑤녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역안에 물건을 1월 이상 쌓아놓는 행위의 하나에 해당하는 행위로서 대통령령이 정하는 행위를 하고자 하는 자는 도시계획사업에 의하는 경우가 아닌 한 특별시장·광역시장·시장 또는 군수의 허가, 즉 개발행위허가를 받아야 한다.

이 규정을 이어받은 동법시행령제51조는 개발행위허가를 받아야 하는 경우를 좀 더 상세하게 풀이하고 있다.

국토계획법시행령 제51조 (개발행위허가의 대상)

1. 건축물의 건축 : 건축법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 건축물의 건축
2. 공작물의 설치 : 인공을 가하여 제작한 시설물(건축법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 건축물을 제외한다)의 설치
3. 토지의 형질변경 : 절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립(경작을 위한 토지의 형질변경을 제외한다)
4. 토석채취 : 흙·모래·자갈·바위 등의 토석을 채취하는 행위. 다만, 토지의 형질변경을 목적으로 하는 것을 제외한다.

5. 토지분할 : 도시지역에서 다음 각목의 1에 해당하는 토지의 분할 (건축법 제49조의 규정에 의한 건축물이 있는 대지를 제외한다)
 - 가. 녹지지역안에서 관계 법령에 의한 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 토지의 분할
 - 나. 건축법 제49조제1항의 규정에 의한 분할제한면적 미만으로의 토지의 분할
 - 다. 관계 법령에 의한 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 너비 5미터 이하로의 토지의 분할
6. 물건을 쌓아놓는 행위 : 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역안에서 건축물의 울타리안(적법한 절차에 의하여 조성된 대지에 한한다)에 위치하지 아니한 토지에 물건을 1월 이상 쌓아놓는 행위

제 3 장 공장입지구제의 문제점과 개선방안

제 1 절 현행법령의 분석

1. 공장설립과 공장입지

공장의 설립과 공장의 입지의 문제는 불가분의 관계에 있다. 공장설립은 일정한 공간적 점유를 전제로 하는 것이기 때문이다. 공장설립의 가장 첫 단계는 입지의 선정이다.²⁹⁾ 따라서 공장입지의 문제를 논의함에 있어서 공장설립의 문제를 분리하여 논의에서 제외하는 것은 용이하지 않다.

2. 현행법상 공장입지관련 규제목록

물론 관점에 따라서 이하에 열거한 규제는 달리 분류되고 이해될 수 있다.

(1) 현행법상 공장설립을 억지하는 규제장치목록

1) 직접적으로 공장설립 또는 산업단지개발을 억지하는 규제

- 서울특별시·인천광역시 및 경기도지역은 산업입지의 신규개발을 억제하되, 수도권내의 중소기업공장의 이전재배치에 필요한 산업단지는 제한적으로 개발(산업입지개발지침 제4조 지역별 개발방향 제1호)
- 다음 각 지역의 하나에 해당하는 경우에는 산업단지의 지정 또는 지정신청(변경지정 또는 변경지정신청을 제외한다)요청 불가. 단, 도시첨단산업단지의 경우에는 ①의 지역중 상업지역에 대하여는 예외(산업입지개발지침 제8조제4항).

29) 공장의 설립은 단순한 신설로만 이해하지 않고 공장의 증설이나 이전, 업종변경도 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 산집법에서는 이를 “공장의 설립등”이라 표현하고 있다(제13조제1항).

- ① 국토의계획및이용에관한법률에 의한 자연환경보전지역·도시지역
(주거지역·상업지역·녹지지역)
- ② 수도법에 의한 상수원보호구역
- ③ 문화재보호법에 의한 문화재 및 문화재보호구역과 자연환경보전
법에 의한 자연생태계보전지역
- ④ 산림법에 의한 요존국유림·보안림·천연보호법·채종림·시험림
및 임업진흥촉진법에 의한 임업진흥권역과 조수보호및수렵에관한
법률에 의한 조수보호구

· 해당 지역에서의 기존 및 신설 산업단지의 면적이 일정규모 이상이
거나 기존 산업단지의 미분양비율이 일정한 정도 이상일 경우에는
더 이상의 산업단지의 지정 및 개발이 불가능(산입법 제8조의2, 동
시행령 제10조의2, 산업입지개발지침).

산입법시행령 제10조의2 (산업단지지정의 제한) 법 제8조의2제1항에
서 “대통령령이 정하는 면적 또는 미분양 비율”이라 함은 다음 각호의 구
분에 의한 면적 또는 미분양 비율을 말한다.

- 1. 국가산업단지 : 특별시·광역시·도(이하 이 조에서 “시·도”라 한
다)별로 미분양 비율 15퍼센트 이상
- 2. 일반지방산업단지 : 시·도별로 미분양 비율 30퍼센트 이상
- 3. 도시첨단산업단지 : 시·도별로 면적 330만제곱미터 이상 또는 미
분양 비율 30퍼센트 이상
- 4. 농공단지 : 시·군·자치구(이하 “시·군”이라 한다)별로 100만제
곱미터부터 200만제곱미터까지의 범위안에서 농공단지개발세부지침
이 정하는 면적 이상 또는 미분양 비율 30퍼센트 이상

다만, 위에서 보는 바와 같이 국가산업단지 및 일반산업단지의 경우에
는 미분양비율에 따른 추가지정의 금지장치(즉, 산업단지의 추가개발금
지)만이 설정되어 있으며 해당 지역에서의 산업단지의 총규모, 즉 면적에
따른 지정불가능 상한선이 설정되어 있지는 않은 점에 주의가 필요하다.

· 개별공장입지의 지정승인 절대적 금지항목설정도 공장의 입지를 억제하는 효과를 낳는다.

* 개별공장입지의 지정승인을 하여서는 아니되는 경우(산업입지개발지침 제22조제1항)

- ① 국토의계획및이용에관한법률에 의한 자연환경보전지역과 도시지역(주거지역·상업지역·녹지지역), 제2종지구단위계획구역 [단, 주거형(토지이용계획상 공업용지에 한함), 산업형을 제외]
- ② 문화재보호법에 의한 문화재 및 문화재보호구역과 자연환경보전법에 의한 자연생태계보전지역
- ③ 도로법에 의한 접도구역·연도구역과 고속교통구역
- ④ 수도법에 의한 상수원보호구역
- ⑤ 광역상수도는 상수원보호구역으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리(상수원관리규칙 제2조의 용어정의를 준용) 20킬로미터이내인 지역
- ⑥ 지방상수도는 상수원보호구역으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리 10킬로미터이내인 지역
- ⑦ 상수원보호구역이 고시되지 아니한 경우에는 취수장으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리 15킬로미터이내인 지역과 하류방향으로 유하거리 1킬로미터이내인 지역
- ⑧ 농업용저수지로부터 수계상 상류방향으로 유하거리 5킬로미터이내(다만, 폐수배출시설이 아닌 공장은 유하거리 2킬로미터이내)인 지역³⁰⁾
- ⑨ 산림법에 의한 요존국유림·보안림·천연보호림·채종림·시험림·산림훼손허가제한지역·임업진흥촉진법에 의한 임업진흥권역 및 조수보호및수렵에관한법률에 의한 조수보호구
- ⑩ 군사시설보호법에 의한 군사시설보호구역과 해군기지법 및 공군기지법에 의한 기지구역내

30) 단, 이 경우만은 상대적 지정승인금지에 해당한다. 왜냐하면 동지침제22조제3항에서 그에 대한 예외를 규정하고 있기 때문이다.

⑪ 환경정책기본법 제22조의 규정에 의하여 대기오염특별대책지역으로 지정고시된 지역

⑫ 지하수법 제2조의 규정에 의한 지하수를 상수원으로 취수하는 경우 상수원보호구역의 취수장으로부터 1킬로미터이내인 지역

· 환경보호의 관점에서 개별공장입지의 지정승인을 제한하는 경우

산업입지개발지침 제23조제1항은 환경보호의 관점에서 개별공장입지의 지정승인을 하여서는 아니되는 경우로서 대기오염이 우려되는 경우(1호)와 수질오염이 우려되는 경우(2호)의 두 경우를 구체적으로 제시하고 있다. 이에 따라 이들 두 경우에 해당하는 공장은 입지승인이 불가하므로 그 설립이 곤란하게 된다. 다만, 동조제2항에서 환경상 안전한 대책을 수립하는 경우에는 개별공장입지를 승인할 수 있다고 규정하고 있으므로 이들 지정승인을 불허하는 요인들은 상대적인 것이라고 하겠다.

· 지역별 허용면적에 의한 공장입지의 제한

산업입지개발지침 제25조제2항은 건설교통부장관에 대하여 국토의 균형발전과 적정한 산업배치를 위하여 산업자원부장관과 협의하여 시·도별 또는 시·군별로 개별공장입지의 연간 허용면적을 정하여 운용할 수 있다고 하고 동조제3항은 그러한 허용면적이 정해져 있는 경우 그 범위 안에서만 개별공장입지의 지정승인이 가능함을 규정하고 있는데, 이것도 직접적으로 공장입지를 억지하는 요인으로 작용한다고 하겠다.

· 산업집적활성화및공장설립에관한법률상의 공장설립의 제한

공장건축면적이 500제곱미터이상의 공장(아파트형공장포함)은 과밀억제지역, 성장관리지역 및 자연보전지역에 신설·증설 또는 이전하거나 업종을 변경하는 것이 부득이한 경우를 제외하고는 원칙적으로 허용되지 않는다(산집법 제20조).

· 기업의 지방이전 촉진

산집법 제26조에 의하면 산업자원부장관은 기업의 지방이전을 촉진함으로써 지역산업의 발전을 도모하기 위하여 관계중앙행정기관의 장과 협

의하여 지역산업발전시책을 수립·시행할 수 있다고 규정하고 있는데 이러한 정책의 방향을 법에 명시하는 것은 수도권과 지방의 양대 구도 속에서 수도권에의 공장설립을 억지하는 방향으로 작용할 것이다.

· 공장설립의 총량규제(수도권정비법 제18조)

수도권정비법 제18조 (총량규제) ①건설교통부장관은 공장·학교 기타 대통령령이 정하는 인구집중유발시설이 수도권에 과도하게 집중되지 아니하도록 하기 위하여 그 신설·증설의 총허용량을 정하여 이를 초과하는 신설·증설을 제한할 수 있다.

(2) 간접적으로 공장설립 또는 산업단지개발을 억지하는 규제

- 강원도지역은 동해안지역에 지역발전을 위한 거점산업단지를 개발하고, 내륙지역에는 중소규모의 신규산업단지를 개발하여 지역여건에 적합한 산업을 유치 → 중소규모로 지역여건에 부합하지 않으면 입지불가(산업입지개발지침 제4조 지역별 개발방향 제2호)
- 대전광역시 및 충청남·북도지역은 서해안지역에 대규모 임해산업단지를 개발하여 지역간 균형발전의 거점을 확보하고, 내륙지역에는 수도권에서 이전하는 산업을 수용하기 위한 적정규모의 산업단지를 개발 → 수도권에서 이전하는 산업이 아니면 산업단지에의 입지곤란(산업입지개발지침 제4조 지역별 개발방향 제3호)
- 광주광역시 및 전라남·북도지역은 서남해안지역을 중심으로 대규모 산업단지를 개발하여 산업입지를 장려하고, 내륙지역에는 지역발전을 촉진할 수 있도록 거점산업단지를 개발 → 지역발전에 기여하는 산업단지일 것(산업입지개발지침 제4조 지역별 개발방향 제4호)
- 부산·대구·울산광역시 및 경상남·북도지역은 산업구조의 기술고도화를 유도하고, 기존 산업단지의 주변지역과 내륙지역에는 중소규모의 신규산업단지를 개발하여 지역특성에 적합한 산업을 유치 → 중소규모로 지역특성에 적합하지 않으면 산업단지 개발곤란(산업입지개발지침 제4조 지역별 개발방향 제5호)

- 산업단지우선지정제도(산업법 제9조) → 산업법 제9조 본문에 의하면 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 공업지역으로 지정된 지역에 대하여는 특별한 사유가 없는 한 산업단지로 우선 지정하여야 할 것을 규정하고 있는데, 이는 기존에 있는 공업지역을 산업단지로 활용하여 별도로 새로이 산업단지를 창출할 것을 억지하는 것이라고 할 수 있다. 다만, 공업지역에 대한 산업단지의 우선지정 의무는 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 부여되어 있고 건설교통부장관은 제외되고 있으므로 국가산업단지의 지정의 경우에는 이 적용을 받지 아니한다.

- 대규모개발사업에 대한 규제(수도권정비법 제19조)

산업법에 의거한 산업단지는 수도권정비법이 규율대상으로 하는 “대규모개발사업”에 해당하여(수도권정비법 제2조제4호, 동시행령 제4조제1호 라목) 수도권에서 산업단지를 개발함에 있어서는 관계행정기관의 장이 그 개발계획에 대하여 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 건설교통부장관과 협의하거나 그 승인을 얻지 않으면 아니된다.

- 도로확보의무부과에 의한 개별공장입지의 제한

산업입지개발지침 제26조는 (i) 개별공장입지와 인접하여 지역간 연결도로가 통과하는 경우에는 그 확장등에 소요되는 비용의 전부를 해당기업에서 부담하게 하고, (ii) 개별공장입지로 인한 교통수요 유발로 도로교통관리상 기존도로의 개선이 필요한 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 해당기업에서 부담하도록 규정하고 있는데 이와 같은 비용의 부담은 개별공장의 입지를 억지하는 효과를 달성할 수 있다.

(3) 합리적인 산업단지의 개발을 위한 규제

- 산업단지에 있어서의 공공녹지·도로 및 환경기초시설의 확보(산업입지개발지침 제13조)
- 산업단지의 주거지역내 공동주택용지의 25% 이상을 국민임대주택용지로 확보 및 친환경적인 산업단지로 조성(산업입지개발지침 제12조)

제1항제1호)

- 주민 및 관계전문가의 의견청취(산입법 제10조)
- 개발전망이 없게 되거나 산업단지지정 이후 개발이 실질적으로 추진되고 있지 아니한 경우의 산업단지 지정의 해제(산입법 제13조)
- 산업단지개발사업에 지장이 없는 기존공장이나 건축물 기타 공작물의 존치허용(산입법 제30조)

3. 산업입지및개발에관한법률과 산업집적활성화및공장설립에관한법률의 관계

산입법이 산업단지의 개발에 역점을 둔 법률이라고 하면 산집법은 그와 같이 하여 개발된 산업단지를 관리하고(산집법 제5조제1항, 제6조제1항제4호 등 참조) 그것에 공장이 입주하는 경우를 포함, 공장을 개별적으로 설립하는 경우에 대한 규율을 주된 관심사로 한다. 전자의 관점에서 산집법은 산입법과 긴밀한 관계에 있으므로 두 법은 상호 유기적인 공조체제로 운영되지 않으면 아니된다.

산입법(건설교통부 소관법률)과 산집법(산업자원부 소관법률)은 여러 부분에서 공조관계를 맺고 있다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

< 산집법과 산입법의 공조관계 >

내 용	산집법의 조문
산입법상의 산업단지 개념 차용	제2조제7호
산입법상의 산업단지공급계획과의 조화	제3조제4항제4호
산업단지의 관리정책에 관한 중요사항 심의	산업정책심의회(제5조)
산업단지관리지침의 작성을 위한 조사	산업입지조사(제6조제1항제4호)

내 용	산집법의 조문
지식기반산업집적지구활성화계획의 산업법상의 산업단지공급계획과의 조화	제22조제2항제2호
산업법상의 도시첨단산업단지를 산집 법상의 지식기반산업집적지구로 우선 지정	제22조제3항
유치지역의 지정과 고시	제23조
산업단지의 관리 - 산업법상의 산업단지개발계획에 적합한 산업단지의 관리 - 산업단지관리기본계획 수립 또는 승인시 산업단지지정권자와의 협의	제5장(제30조 내지 제45조의2) 제30조제4항 제33조제2항

4. 국토계획과 수도권정비계획의 관계

수도권정비계획법은 수도권 안에서 수도권의 정비를 위하여 종합적으로 계획을 수립하고 시행하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 건설교통부장관은 수도권정비계획을 수립한다. 그런데 수도권정비계획도 국토기본법이 규율하는 국토계획에 다름 아니다. 수도권도 국토의 일부이기 때문이다. 이 경우 수도권정비계획은 국토계획 가운데에서도 지역계획에 해당한다(국토기본법 제6조제2항제4호). 수도권이라고 하는 특정지역을 대상으로 수도권에의 과도한 집중의 문제를 해결하기 위하여 수립되는 것이기 때문이다. 그리고 국토기본법 제16조제1호는 수도권발전계획이라는 이름으로 이를 뒷받침하고 있다.

그런데 지역계획은 국토계획의 일부이므로 다른 국토계획과의 관계에서 그 효력의 우열이 조정되지 않으면 아니된다. 이에 관하여 국토기본법은 “국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문

별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다”(제7조제1항)고 하고 “도종합계획은 당해 도의 관할구역안에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다”(동조제2항)고 규정하고 있다. 이에 따라 국토종합계획과 도종합계획, 그리고 도종합계획과 시군종합계획간에는 각각 전자가 후자보다 우월한 효력을 가지게 되어 계획간의 위계질서에 의한 조화가 추구되고 있음을 알 수 있다. 그러나 부문별계획 및 지역계획에 관하여는 단지 “국토종합계획과 조화를 이루어야 한다”고만 규정하고 있으므로 부문별계획 또는 지역계획은 국토종합계획에 반해서는 아니되는 점은 분명하나 도종합계획 및 시군종합계획과의 관계는 명시되고 있지 않다.³¹⁾ 이는 부문별계획 및 지역계획이 그 효력이 미치는 지역을 하나의 도나 시·군에 한정하고 있지 않는 점을 고려한 것이다.

이와 같이 보면 수도권정비계획법상의 수도권정비계획은 국토종합계획과는 조화를 이루어야 하지만 예를 들어 서울시종합계획이나 인천시종합계획 그리고 경기도종합계획을 고려해야 할 법적 의무는 부과되어 있지 않은 것이 된다.³²⁾

한편, 국토기본법에 의하면 다른 모든 국토계획의 상위계획인 국토종합계획은 군사의 경우를 제외하고 다른 법령에 의하여 수립되는 모든 계획에 대하여도 최우선효를 가진다(제8조). 이 규정에 따라 수도권정비계획법에 의하여 수립되는 수도권정비계획도 국토종합계획에는 우선할 수 없는 것이 된다. 이에 대하여 수도권정비계획법은 수도권정비계획에 대하여 수도권안에서의 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시계획이나 기타 다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 개발계획에 대한 우선효를 부

31) 국토종합계획과 도종합계획 및 시군종합계획과의 관계에 있어서는 전자(국토종합계획)가 후자의 “기본이 되며”라고 규정하고 있음에 반하여 국토종합계획과 부문별계획 또는 지역계획의 경우에는 전자(국토종합계획)와 “조화를 이루어야 한다”고 하여 다른 표현을 사용하고 있는 점이 주목되어야 할 것으로 생각된다. 다른 표현을 사용하고 있는 만큼 이는 국토종합계획이 반드시 부문별계획 등에 그 효력에 있어 우위에 있는 계획이라는 의미로 이해되지 않는다. 거꾸로 말한다면 부문별계획 등으로 인하여 국토종합계획이 수정되어야 하는 경우도 예상될 수 있지 않을까 생각된다. 그러나 법률은 조화를 꾀하여야 하는 의무를 국토종합계획이 아닌 부문별계획 등에게 부여하고 있는 것이므로 사실상 국토종합계획이 부문별계획 등에 우선함은 말할 것도 없다.

32) 이 점은 다소 문제라 생각되며 부문별계획 및 지역계획과 도종합계획 또는 시군계획간의 관계에 대하여도 명확한 관계정립과 규율이 있어야 하지 않을까 생각된다.

여하고 있다(제3조). 따라서 수도권정비계획은 다른 법령에 의한 토지이용계획 등에는 우선하지만, 국토기본법과의 관계에서는 국토종합계획에 반해서는 아니된다. 이는 수도권정비계획이 수도권발전계획(국토기본법 제16조제1호)으로서의 지역계획이므로 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다는 국토기본법 제7조제1항과 상통한다.

끝으로 국토기본법은 지역계획에 대하여 수립주기를 정하도록 의무지우고 있으므로(제7조제3항) 지역계획인 수도권정비계획도 계획수립권자는 그 수립주기를 정하지 않으면 아니될 것이다. 그러나 수도권정비계획법상으로는 그에 관한 아무런 언급이 없다. 다만, 앞서 보았듯이 건설교통부장관은 수도권지역의 공장건축의 총허용량을 3년마다 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 결정·고시하도록 하고 있다(수도권정비계획법시행령 제22조제2항).

제 2 절 개별법상의 문제점과 개선방안

1. 산업집적활성화및공장설립에관한법률의 유치지역 지정조항 보완

유치지역의 지정 및 고시와 관련하여 법률간의 내용의 불일치가 존재한다. 산집법 제23조는 제1항에서 “산업자원부장관은 공장의 지방이전촉진, 공해업종의 집단화등의 산업단지의 조성이 필요한 경우와 산업경쟁력 향상을 위하여 산업입지및개발에관한법률 제41조에 규정된 규모이상의 공장용지 조성이 필요한 경우 유치지역을 지정하여 이를 고시하여야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 현행 산입법 제41조는 공장의 규모에 관하여 규정하고 있지 않다. 공장의 규모에 관하여는 1997년12월13일의 개정 이전의 산입법 제41조에서 규정되고 있는 사항이다. 그에 의하면 제1항에서 “산업단지외의 지역에서 국토이용관리법상의 용도지역을 변경하여 공장을 설립하고자 하는 자는 공업배치및공장설립에관한법률 제13조의 규정에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 공장설립승인을 신청할 수 있다”고 하고, 제2항에서 “제1항의 규정에 의한 공장설립승인을 위한 입지의 규모는 대통령령으로 정한다”고 규정하고 있었다. 그리고 해당 대

통령령에서는 “15제곱미터 이내”라고 하는 규모를 제시하고 있었다.³³⁾ 그런데 이 조항이 폐지된 현재에 산집법 제23조가 산입법 제41조를 인용하여 공장의 규모에 관하여 언급하는 것은 내용 없는 규정이 되고 만다. 시급한 보완이 요구된다.

2. 산업입지및개발에관한법률상 농공단지의 승인절차 보완

이미 본 바와 같이 산입법상 국가산업단지 및 지방산업단지의 경우와 달리 농공단지의 경우에는 승인내용의 공보고시 및 일반인의 열람에의 공여와 같은 절차에 관하여 산입법제19조의2는 제4항에서 국가산업단지 및 지방산업단지에 관하여 규정한 동조제1항 내지 제3항의 규정을 농공단지 실시계획의 승인절차에도 준용한다고 하고 있다.

산입법제19조의2는 1993년8월5일의 산입법개정에서 종래 제17조 내지 제19조에 각기 규정되어 있었던 공통되는 내용의 절차에 관한 규정을 떼어내어 19조의2에 몰아 규정한 것이다. 이 과정에서 국가산업단지 및 지방산업단지에 관한 절차는 제1항 내지 제3항에서 함께 규정하였음에도 불구하고 농공단지의 경우만은 함께 규정하지 않고 제4항의 준용규정으로 별도로 규정하고 있는 것이다.

그런데 문제는 이 제4항에 의하여 과연 제1항 내지 제3항의 규정들이 농공단지의 경우에도 준용될 수 있는가 하는 점이다. 왜냐하면 예를 들어 제1항의 경우 “건설교통부장관, 해양수산부장관 또는 시·도지사는 제17조 또는 제18조의 규정에 의하여 실시계획을 승인한 때에는 대통령령이 정하는 사항을 관보 또는 공보에 고시하고, 관계서류의 사본을 관할 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여야 한다”고 규정하고 있는데 농공단지의 경우에 농공단지실시계획의 승인권자는 시장·군수 또는 구청장이다(제19조제1항). 따라서 만일 농공단지실시계획의 승인권자가 시·도지사라고 한다면 제1항의 “... 시·도지사는 제17조 또는 제18조의 규정에 의하여 실시계획을 승인한 때에는 ...”이라고 하는 규정을 준용할

33) 구 산업입지및개발에관한법률시행령(일부개정 1997.12.31 대통령령 15598호) 제46조.

수 있겠지만 주체가 시장·군수 또는 구청장인 한에서는 관계서류의 사본을 관할 시장·군수 또는 구청장에게 송부할 필요도 없으므로 제1항의 규정은 준용의 필요성조차 없는 것이 아닌가 의문이 아닐 수 없다. 또한 공보에의 고시절차는 어떻게 되는가 하는 것도 의문이다.

이상과 같이 볼 때, 적어도 농공단지의 경우에는 준용규정에 의하지 아니하고 별도로 절차에 관한 규정을 두는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 무엇보다도 제19조의2제4항의 준용형태에 의한 규율은 1993년8월5일의 산업법개정에서 이루어진 것인데, 당시에는 농공단지의 실시계획의 승인권이 지금과 같이 시장·군수 또는 구청장이 아닌 지방산업단지의 경우에서와 같이 시·도지사로서 되어 있었다. 따라서 그 경우에는 제19조의2제4항의 준용규정이 충분히 유효하게 기능할 여지가 있었다.³⁴⁾ 그러나 현재는 시장·군수 또는 구청장이 승인권자이므로 준용기법을 원용하기에는 적절하지 않다고 생각된다. 아무튼 그럼에도 불구하고 국가산업단지 및 지방산업단지의 실시계획의 승인절차를 농공단지에도 준용하고자 하는 것이 제19조의2제4항의 취지이므로 시장·군수 또는 구청장은 농공단지실시계획을 승인한 경우에 이를 공보에 고시하고 일반인의 열람에 공여할 것이 요구된다고 할 것이다.

3. 산업입지및개발에관한법률상 산업단지 지정요건 정비

산업법의 규정에 의할 때 국가산업단지의 지정목적과 대상이 혼합되어 있고 명확한 기준 등이 존재하지 않는 것으로 생각된다. 산업법제2조제5호 가목이 국가산업단지에 대하여 정의를 내리고 있는 외에 법률에서 국가산업단지의 지정기준 내지 요건에 관하여 언급하고 있는 것은 없다. 다만, 산업법제5조에 의거하여 제정된 산업입지개발지침(건설교통부 고시) 제6조가 산업단지의 지정요건에 관하여 규정을 두고 있다. 그런데 이들 지정요건은 이질적인 성격의 내용이 한데 어우러져 있는 형태로 규정되어 있다.

34) 1995년 12월 29일이 산업법개정에서부터 시장·군수 또는 구청장이 농공단지의 실시계획에 대한 승인권을 가진다.

산업입지개발지침

제6조(산업단지의 지정요건)

① 국가산업단지의 지정요건은 다음 각호와 같다.

1. 국가기간산업 및 첨단과학기술산업의 육성 등을 위하여 필요한 경우
2. 특정산업의 집산화·계열화 등을 위하여 필요한 경우
3. 지역간 균형발전을 위하여 공업집적도가 상대적으로 낮은 지역에 산업단지를 개발하는 경우
4. 입지여건상 대규모의 항만건설이 수반되는 경우
5. 2개도 이상에 걸치는 지역 또는 산업단지의 개발사업과 관련하여 배후 도시건설 및 교통망 정비 등 광역적 사업시행이 필요한 경우

즉, 위의 조항에서 제1호와 제2호는 국가산업단지의 지정요건이라기보다는 오히려 지정의 목적에 해당한다. 제3호는 지역균형발전이라는 관점에서는 목적의 측면이 있는 반면에 “공업집적도가 상대적으로 낮은 지역에 산업단지를 개발하는 경우”라는 부분은 요건으로서의 성격을 가진다. 따라서 순수하게 요건으로서의 성격을 가지는 것은 제4호와 제5호가 아닐까 한다. 물론 목적도 요건의 하나가 될 수는 있다. 목적에 부합하지 않는 경우에는 지정을 할 수 없다고 할 것이기 때문이다.

그런데 위의 조항은 그곳에서 열거한 5가지의 요건이 모두 충족되어야만 국가산업단지를 지정할 수 있다고 하는 것은 아니다. “지정요건은 다음 각호와 같다”라고만 규정하고 있으므로 각호의 하나만 충족하면 지정이 가능한 것인지, 아니면 그 모두를 동시에 충족하여야만 비로소 지정이 가능한 것인지에 관한 명확한 규율이 되고 있지 않다. 그러나 이미 본 바와 같이 목적과 요건이 함께 규정되어 있으므로 성질이 다른 이 두 가지는 동시에 충족될 수도 있고 개별적으로 충족될 수도 있기 때문이다.

따라서 제1호 요건만으로도, 즉 국가기간산업 및 첨단과학기술산업의 육성 등의 필요만 가지고도 국가산업단지를 지정하는 것이 현실적으로

불가능하지 않다. 또한 예를 들어 이러한 육성의 필요성과 동시에 “입지 여건상 대규모의 항만건설이 수반되는 경우(제4호)”에도 국가산업단지를 지정할 수 있음은 말할 것도 없다. 이런 점에서 비록 “각호의 1에 해당하는 경우에 국가산업단지를 지정할 수 있다”와 같이 규정하지 않았더라도 산업입지개발지침 제6조제1항은 하나의 요건에 해당하는 것만으로 국가산업단지의 지정이 가능한 구조로 되어 있다고 할 수 있다.

문제는 이상과 같이 이해할 때에 국가산업단지의 지정요건이 매우 막연하게 된다는 난점을 안게 된다. 제3호 내지 제5호는 상대적으로 객관화된 요건으로서의 기능을 수행할 수 있겠지만 제1호와 제2호는 정책적으로 결정될 수밖에 없는 사안이다. 그렇다면 결론적으로 국가산업단지의 지정은 국가의 정책적인 판단에 의하여 재량적으로 이루어지는 것이라고 하지 않을 수 없다. 재량적 판단의 결과 산업단지의 지정이 이루어지면 해당 지역내에서는 일정한 행위가 제한되고(산업법 제12조), 토지 수용이 이루어지기도 한다(동 제22조). 이는 곧 재량행위에 의하여 국민의 재산권에 중대한 영향이 가해지는 것을 의미한다. 그렇다면 국가산업단지의 지정요건을 보다 엄격하게 할 필요가 있다.³⁵⁾ 이러한 역할은 지침의 제3조(산업입지개발 기본방향) 및 제7조(적정입지의 검토기준)에게서 다소나마 기대할 수 있다.

그러나 산업입지개발지침의 제6조에서 규정하고 있는 지정요건 가운데 해당 지정을 하고자 하는 목적의 성질을 가지는 항목은 이를 고시에 둘 것이 아니라 산업법 자체에서 규정해야 할 사항이 아닐까 생각되기도 한다.³⁶⁾

35) 같은 지적은 일반지방산업단지 및 첨단도시산업단지의 경우에도 마찬가지이다. 산업입지개발지침 제6조제2항에서 규정하고 있는 일반지방산업도시의 지정요건은 일반지방산업단지의 지정목적에 선언한 것에 불과하고 이를 그대로 지정요건으로 인용함으로써 지정요건이 매우 추상적인 것이 되고 자의적으로 판단될 수 있는 형태로 규정되고 있다. 동조제3항(도시첨단산업단지의 지정)의 경우에도 제1호와 제2호는 목적에 해당하는 사항으로 추상적인 규율에 그친다. 동조항 제3호의 경우에는 기존에 다른 법률에 의하여 설치된 산업단지를 산업법상의 산업단지로 확대 개발하는 경우를 상정한 것으로 제1호 및 제2호보다는 구체적인 규율의 모습을 지닌다.

36) 아울러 재산권행사의 실질적인 제한에 해당하는 토지거래허가제를 법률이 아닌 고시(산업입지개발지침 제10조)에서 규정하고 있는 것은 법체계상 의문시될 수 있으나

한편, 농공단지의 지정절차와 관련하여 시·도지사로 하여금 지정승인에 앞서 관계행정기관의 장과의 협의를 거치게 하거나 필요시 시·도농정심의회 의견을 청취할 수 있도록 하는 규정(시행령제10조제3항)은 국가산업단지 및 지방산업단지의 지정절차를 법률에서 규정하고 있는 것과의 형평상 시행령이 아닌 산업법에서 규정하는 것이 바람직하다.

4. 수도권정비계획법상의 권역개념과 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률상의 지역개념의 정비

산집법이 과밀억제지역, 성장관리지역, 자연보전지역의 개념으로 법적 규율체계를 구축한데 대하여 수도권정비계획법은 “지역”을 “권역”이라는 이름으로 바꾸어 사용하고, 산집법의 개념을 그대로 차용하고 있지 않다. 그리고 현실적으로도 이 두 권역그룹(수도권정비계획법시행령 제9조 별표1)과 지역그룹(산집법시행령 제3조, 제4조, 제4조의2)은 완전히 일치되고 있지는 않다. 즉 대부분 공통되나 약간 다르게 규정되어 있다.

이와 같이 권역과 지역이라는 표현만 빼면 명칭상 동일한 두 개념그룹을 각기 달리 구성해야 할 필요성이 있는 것인지 의문이다. 대부분은 두 그룹이 일치하고 약간의 부분에서 달라지는 것뿐인데 그 약간의 차이가 정책적으로 꼭 필요한 것인지와 꼭 그와 같이 미세한 차이를 둘 필요가 없는 것이라면 산집법상의 개념을 그대로 차용하거나 반대로 산집법이 수도권정비법상의 개념을 차용하는 것이 유사명칭에 의한 혼란을 막고 법적 규율의 효율성을 제고하기 위하여도 필요하지 않을까 생각된다.

이 고시에 기초하여 토지거래허가제를 새로이 도입하고자 하는 것이 아니라 국토의 계획및이용에관한법률상의 토지거래허가제(제117조)를 적용할 수 있음을 정하고 있을 뿐이므로 법체계상의 문제는 발생하지 않는다.

제 3 장 공장입지규제의 문제점과 개선방안

< 권역별 규제내용 >37)

구 분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
공 장	<input type="checkbox"/> 대기업 : 신·증설금지 <input type="checkbox"/> 중소기업 ·공업단지 : 업종·규모 제한없음 ·공업지역 : 도시형 공장 허용 ·기타지역 : 현지근린공장, 첨단업종, 봉제, 종이제품제조공장 등 허용	<input type="checkbox"/> 대기업 : 신·증설 금지 (아산국가공단은 제외) ·반도체 등 첨단공장에 대한 증설 허용(상한 있음) <input type="checkbox"/> 중소기업 : 업종·규모 제한 없음	<input type="checkbox"/> 대기업 : 신·증설 금지 <input type="checkbox"/> 중소기업 ·공업지역 : 도시형공장(3천제곱미터 이내) ·기타지역 : 산자부령으로 정하는 도시형공장 (1천제곱미터 이내)
공업지역 지정	· 위치변경만 허용	· 수도권정비계획에 반영된 공업지역 허용(수도권정비계획법 제8조제2항)	· 수도권정비계획에 반영된 공업지역 허용
공업용지 조성	· 30만제곱미터 이상 → 심의 후 허용(법 19조, 령제4조제2호 참조)	· 30만제곱미터 이상 → 심의 후 허용(수도권정비계획법 제9조, 동시행령제4조제2호 참조)	· 3만이상~6만제곱미터 이하 → 심의후 허용
대형 건축물	· 과밀부담금 부과(서울시에 한함. 수도권정비계획법시행령제16조 참조)	· 규제폐지	· 금 지
공공청사	· 심의*+과밀부담금(서울시)	· 심의후 허용	· 심의후 허용
연수시설	· 금 지	· 94년4월30일 이전의 기존시설의 증축 : 20% 이내이면 허용(수도권정비계획법시행령부칙(제14234호, 1994.4.30) 제2조 참조) · 신축의 경우는 심의후 허용(수도권정비계획법시행령 12조1항2호다목)	· 94년4월30일 이전의 기존시설의 증축 : 10%이내만 허용(좌동)
택지조성	· 100만제곱미터 이상 → 심의 후 허용(수도권정비계획법 19조, 동시행령제4조제1호 참조)	· 100만제곱미터 이상 → 심의 후 허용(수도권정비계획법 19조, 동시행령제4조제1호 참조)	· 3만 이상 ~ 6만 제곱미터 이하 → 심의 후 허용
학 교	· 산업대학, 전문대학, 대학원대학의 신설 허용(수도권정비계획법시행령 11조1호가목)	· 산업대학, 전문대학, 대학원대학, 입학정원 50인 이내의 대학의 신설(수도권정비계획법시행령 12조1항1호)	성장관리권역에서 허용되는 대학의 신설로서 심의후 허용(수도권정비계획법 14조2호가목)

* 여기서 심의란 수도권정비위원회의 심의를 말한다.

37) 산집법시행령 별표1 내지 3, 수도권정비계획법시행령 제10조 내지 제14조 및 방민석, 앞의 보고서, 57쪽 도표 참조.

위의 표에서 3개권역의 구별은 공장에 관한 한 산집법상의 과밀억제지역, 성장관리지역 및 자연보전지역으로 이해되지 않으면 아니된다. 공장도 수도권정비계획법이 규율대상으로 하고 있는 인구집중유발시설의 하나에 포함되어 있으므로 수도권정비계획법의 적용을 받는다고 하게 된다. 그러나 수도권정비계획법에서의 공장에 대한 규율은 총량규제에 의한 것에 그치고 있으며 그 외의 규제는 산집법의 규율에 의하게 된다. 따라서 산집법의 “지역구분”, 즉 과밀억제지역, 성장관리지역 및 자연보전지역에 의해 규율된다. 이 수도권정비계획법상의 구역과 산집법상의 지역은 그 정의를 각기 다소 달리 규정하고 있다고 하여도 실질적인 그 설치목적은 같다고 생각된다. 또한 산집법시행령에 의하여 구체적으로 구획된 과밀억제지역 등도 서울시, 인천시, 경기도에 한정되어 있어 수도권 이외의 지역에 대하여는 이와 같은 과밀억제지역 등이 설정되어 있지 않다.

과밀억제권역	인구 및 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 그 이전 또는 정비가 필요한 지역(수도권정비계획법 제6조1항제1호)
과밀억제지역	산업의 밀집도와 인구증가율이 현저히 높아 공장의 이전촉진 및 신설 또는 증설의 제한이 필요한 대도시와 그 주변지역(산집법 제2조제2호)
성장관리권역	과밀억제권역으로부터 이전하는 인구 및 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리할 필요가 있는 지역(수도권정비계획법 제6조제1항제2호)
성장관리지역	산업의 밀집도와 인구증가률을 계획적으로 관리하기 위하여 일정한 범위안에서 공장의 신설 또는 증설의 허용이 필요한 지역(산집법 제2조제3호)
자연보전권역	한강수계의 수질 및 녹지등 자연환경의 보전이 필요한 지역(수도권정비계획법 제6조제1항제3호)
자연보전지역	한강수계의 수질 및 녹지등 자연환경의 보전을 위하여 공장의 신설 또는 증설의 제한이 필요한 지역(산집법 제2조4호)

5. 규정방식의 개선

수도권정비계획법에 있어서 각 권역의 세부 지역을 대통령령에서 구체적으로 명시하고 있는데, 그 지역들이 워낙 많으므로 어느 지역이 어느 권역에 해당하고 있는지를 발견하는 데에 있어 상당한 노력을 기울이지 않으면 아니된다. 수범자에게 보다 알기 쉬운 법령이 되기 위하여는 이들 무수히 많은 세부 지역들을 사전식으로 배열하여 규정하는 것이 유익할 것이다. 산집법에 있어서의 과밀억제지역 등의 경우에도 마찬가지이다.

6. 수도권정비계획법상 규율방식의 통일

수도권정비계획법에 있어서 “원칙 금지, 예외 허용” 방식의 규율의 문제가 있다. 원칙적으로 과밀억제권역을 포함한 3개 권역에 인구집중유발시설의 신·증설을 금지하고 예외적으로 수도권정비심의회의 심의를 거쳐 이를 해제하여 허용하는 방식을 취하고 있다. 다만, 과밀억제권역과 자연보전권역의 경우에는 이러한 방식이 법령의 규정방식상 명확히 드러나고 있음에 반하여 성장관리권역의 경우에는 그와 다른 규정방식을 취하고 있다. 즉, 전자의 두 권역의 경우에는 원칙적인 “행위제한” 조항을 먼저 두고, 그에 이어 “행위제한의 완화” 조항을 두어 원칙과 예외의 구별을 명확히 하여 규율하고 있는 반면에³⁸⁾ 성장관리권역의 경우에는 하나의 조항에서 원칙과 예외를 동시에 규정하고 있다. 법률에서는 대통령령이 정하는 인구집중유발시설의 신설·증설이나 그 허가 등을 해서는 아니된다고 하고 그에 대한 예외에 해당하는 단서규정을 설치하지 않았는데(수도권정비법 제8조제1항), 대통령령에 가서는 신·증설 등이 금지되는 인구집중유발시설을 명시함에 있어서 신·증설이 금지되지 않는 시설을 열거하는 규정방식을 취하고 있다(동시행령 제12조제1항) 다시 말하면 신·증설이 금지되지 않는 시설 외에는 신·증설이 금지된다는 형태의 규율이다. 이러한 이중부정형태의 입법은 그렇지 않아도 난해한 법

38) 수도권정비법시행령 제10조와 제11조의 관계 및 제13조와 제14조의 관계

를 보다 이해하기 어려운 것이 되게 한다. 이와 같은 규율방식을 취하지 않으면 아니될 필연성이 있는 것인지 의문이 아닐 수 없다.

제 3 절 보다 근본적인 문제점과 개선방안

1. 행정중심의 입법이 아닌 수요자중심의 입법지향의 필요성 - 토지이용규제의 단순화

법률이 지나치게 복잡할 뿐만 아니라 하나의 문제가 수개의 법률에 걸쳐 있어 문제를 해결하기 위해서는 여러 개의 법률을 참조하지 않으면 아니된다. 또한 많은 부분이 대통령령 등 하위명령에 위임되어 있으므로 그것까지 살펴보지 않으면 아니된다. 이러한 상황은 법적인 전문지식을 가지고 있지 못한 대다수의 수범자들에게 있어 그들이 의도하는 사업을 추진함에 있어서 지대한 장애물로 작용하는 것이 아닐 수 없다. 이와 같이 복잡하고 여러 개의 법률에 걸쳐 있는 경우에는 법을 집행하는 담당 공무원들조차 상당한 직무경험이 없는 경우에는 정확한 법집행을 하는 것이 결코 쉽지 않을 것으로 생각된다.³⁹⁾ 이러한 원인은 법률이 통상 소관기관을 중심으로 하여 입법되기 때문이 아닐까? 이로 인하여 예를 들어 공장의 설립의 경우를 본다면, 해당 공장이 수도권지역에 설립되는 경우에는 수도권정비계획법의 총량규제에의 저축여부가 검토되어야 하고, 산집법상의 3개지역(과밀억제지역 등)에 따른 저축여부가 확인되지 않으면 아니되며, 또한 산입법상의 산업단지외의 입지에 따른 문제, 국토의계획및이용에관한법률상의 용도지역문제 등이 복합적으로 고려되지 않으면 아니된다.⁴⁰⁾ 이와 같이 공장의 설립이라는 하나의 문제를 해결하기

39) 이러한 관점에서 입지규제제도의 단순화가 주장된다(산업의 국제화, 공동화, 서비스화, 소프트화의 지역론적 분석, 산업연구 제6집, 51-52쪽). 입지규제제도가 효과적으로 집행되지 않는 데에는 입지규제제도 자체가 복잡한 점에도 원인이 있다. 이 점을 지적하는 견해는 적지 않다.

40) 산업단지의 경우에도 산업단지의 입지개발에 관해서는 산입법의 규정을 참조해야 하지만 산업단지의 관리와 그것에의 입주에 관해서는 산집법의 규정을 참조하지 않으면 아니된다. 이것도 산업단지라는 규율대상에 초점을 맞춘다면 굳이 그 개발과 관리를 분리할 것이 아니라 함께 하나의 법률에서 규정하도록 하는 것이 수범자의 편에

위하여 수개의 법률의 관련규정을 살펴보지 않으면 아니된다고 하는 것이 현실이다. 그러나 수요자의 입장에서는 공장의 설립여부만이 중요하며 용도지역이나, 총량규제나 이 모든 것은 관심속에 있지 않다. 용도지역이나 총량규제는 국가가 거시적 관점에서 정책을 수립하여 시행하기 위하여 필요한 도구에 불과한 것이기 때문이다. 그렇다면 공장의 설립에 관하여 다른 법령에 산재되어 있는 규정들을 한데 모아 공장설립에 관한 하나의 법률을 만들어 놓는 방법을 고려해 보는 것은 어떠할까? 그러한 것은 수요자의 입장에서는 매우 편리한 법률이 아닐 수 없을 것이다.

아니면 적어도 산재되어 규정되어 있는 법령의 가짓수를 줄이는 것도 수요자의 입장에 선 입법이 될 수 있을 것이다. 예를 들면, 수도권정비계획획법에 규정되어 있는 공장의 총량규제에 관한 규율을 오히려 산업집적활성화및공장설립에관한법률에 규정하는 것이다.⁴¹⁾ 공장도 인구집중유발시설의 하나임에는 분명하지만 공장의 입지와 설립문제에 관하여는 이미 산집법이 규율을 하고 있고, 현실적으로 수도권정비계획법이 규율도구로서 도입하고 있는 과밀억제권역 등의 권역제도가 공장의 설립에 관한 한은 별다른 기능을 하지 않고 있기 때문이다. 오히려 산집법상의 과밀억제지역 등의 지역제도가 공장의 신·증설 억제 등에 관한 현행법상의 규율이 되고 있다. 따라서 공장의 입지선정과 설립에 관한 규율을 가급적 산집법 하나에 집중시키는 것이 다른 법률에 저촉되는 것을 염려하며 공장설립을 주저할 수요자 입장에서는 매우 유리한 입법이 될 것이다.

다만, 산집법에는 공장설립지원센터(제7조의2) 및 공장설립 옴부즈만 사무소의 설치(제7조의3)에 관한 규정을 마련하고 있고 공장입지기준확인제도(제9조) 등 수요자(공장설립을 추진하고 있는 자) 입장을 고려한 제도를 마련함으로써 위에서와 같은 복잡하고 여러 법률에 걸치는 공장설립에 관한 어려움을 해결하려고 하고 있다. 이는 바람직한 태도라 할 것이다.

선 법률이 되지 않을까 생각된다.

41) 후술하는 바와 같이 공장의 설립에 대한 총량규제는 제도 그 자체에 이미 여러 가지 난점이 지적되므로 종국적으로는 존치되지 말아야 할 규제라 생각한다.

2. 총량규제의 문제점

수도권정비계획법은 인구나 산업이 수도권에 과도하게 집중되는 현상을 타개하기 위한 법이다.⁴²⁾ 인구의 증가가 산업의 증대를 초래한 것인지 반대로 산업의 증가가 인구의 집중을 초래하게 된 것인지를 불문하고 이 양자는 불가분의 관계에 있다. 입법취지가 수도권에의 산업과 인구의 과도한 유입을 시정하기 위한 것이므로 그 방법은 우선 유입을 차단하는 것에서부터 시작하지 않을 수 없을 것이다.⁴³⁾ 수도권의 과잉집중을 차단하면 그 여력이 지방으로 회귀할 것이라는 전제에서 수도권정비의 관념은 동시에 지역의 균형발전의 사상과도 상통하는 것이라고 하지 않을 수 없게 된다. 이 점에서 수도권정비계획법은 지역 균형발전이라는 대의명분을 항상 수반한다. 수도권으로의 과도한 유입은 지역간의 격차를 유발함은 물론 교통난, 주택난, 공해, 범죄 등의 도시문제의 심화를 초래하므로 그에 대한 대책이 요구되는 것은 당연한 요청이다.

수도권에의 더 이상의 집중을 저지하는 수단으로서 이른바 총량규제가 도입되고, 총량규제를 구체적으로 타당성 있게 실현하기 위하여 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역이라는 지역구분을 행하여 해당 지역마다 총량규제의 정도를 달리하여 합리적인 규제를 기도한다. 이어서 규제의 실효성을 달성하기 위하여 과밀부담금(제16조)이라고 하는 경제적 수단(간접강제)을 사용하고, 경제적 부담부과방식의 합리성을 제고하기 위하여 일정한 경우에 있어서의 감면의 길(제17조)을 열어놓고 있다. 또한 밀집지역으로부터 이전하는 자에 대한 지원조치(제10조)도 마련하여 과밀부담금이라고 하는 강경책에 대비되는 유인책을 함께 구사할 수 있는 구조를 갖추고 있다.

그러나 수도권정비계획법이 기본적으로 추구하는 총량규제란 자연적인 흐름을 공익이라는 이름으로 공권력에 의하여 실력으로 저지하는 매우

42) 1982년의 입법당시 전국토의 11.8%에 불과한 수도권에 산업과 인구의 35%가 집중되는 상황에 있었다.

43) 여기서 유입이란 수도권의 외부로부터 수도권으로 들어오는 것만을 의미하는 것이 아니라 수도권 내부에서 팽창하는 것(신설, 증설)도 의미한다.

후진적인 방식이 아닐 수 없다.

총량규제는 환경분야에서도 주목받는 규제방식이다. 그런데 환경분야에서의 총량규제와 공장설립의 그것과는 기본적으로 그 성격이 다르다고 생각된다. 이것은 공장설립총량규제를 오염물질배출총량규제(대기환경보전법 제9조)와 비교하여 살펴보면 명확해진다. 환경분야에서 사용되고 있는 오염배출물의 총량규제는 그 규제의 대상이 배출하는 오염물질의 분량이다. 오염물질 그 자체는 대기나 토양을 오염시켜 사람의 건강이나 재산, 동식물의 생육에 영향을 주는 것이므로 누구도 얼마든지 오염물질을 배출해도 좋다는 권리는 없다. 이에 반하여 공장의 경우에는 공장의 입지와 설립은 경제활동을 위한 전제가 되며 공장의 설치와 가동 그 자체가 사람의 건강이나 재산에 직접적인 영향을 주는 것은 아니다. 공장의 입지와 설립에 대한 제한은 헌법상의 거주이전의 자유(제14조)나 직업선택의 자유(제15조)와 밀접하게 관련된다. 따라서 공장의 총량규제는 헌법이 보장하는 기본권과의 긴장관계를 초래하는 것이며 기본권과의 조화라는 관점에서 오염물 배출에 대한 총량규제보다 더욱 엄격한 요건하에서 그 도입이 고려되어야 하는 것이라 생각한다.

나아가 총량규제는 실력에 의하여 목전의 팽창을 억지하려는 물리적인 억제책으로서 미봉적인 수단이며 근원적인 처방이 되지 못한다. 바꾸어 말하면, 수도권에의 과도한 집중이 수도권의 교통난, 주거난 등의 원인이 되는 것이 아니라 반대로 지방의 과도한 낙후가 보다 근본적인 원인이라고 하는 점이다. 지방에서의 공장의 설립과 가동, 그에 따른 효율성이나 비용 등이 수도권보다 비교우위에 있다면 총량규제가 존재하지 않더라도 수도권에의 과도한 집중현상은 발생하지 않을 것이기 때문이다. 이런 점에서 총량규제는 근원적인 치료를 병행할 필요가 있으며 지역의 균형발전에 대한 정책이 함께 추구되지 않으면 아니될 것이다. 그에 비추어 볼 때 지역균형발전의 법제도적 정비가 2000년대에 들어와서 비로소 본격적으로 추진되고 있는 것⁴⁴⁾은 매우 때늦은 것이라 하지 않을 수 없다.

44) 국가균형발전법 2004년 1월 제정; 지방분권특별법 2004년 1월 제정; 국가균형발전위원회 2003년 4월 설치; 지역균형발전기획단규정(대통령훈령) 2000년 2월 제정 등.

공장설립에 관한 총량규제는 이상과 같은 그의 특성상 보편적으로 정착될 수 있는 제도는 아니며 지역의 균형발전이 일정 궤도에 오를 때까지 한시적으로만 기능하고 소멸해야할 운명의 제도라 생각한다. 지역의 균형발전정책이 병행되지 않는 한 총량규제는 지방에서의 공장의 설립을 증대시키는 효과를 기대하기는 어렵다. 오히려 외국으로 공장의 이전을 고려하는 경우가 더 많다는 통계자료는 총량규제의 허점을 잘 보여준다.⁴⁵⁾

공장설립 총량규제의 엄격한 운용은 예외적으로 총량규제의 적용에서 벗어나게 되는 소수기업에게 특혜를 부여하는 것과 같은 결과도 초래할 수 있다. 그 경우에는 해당 기업이 왜 예외적으로 총량규제에서 벗어나게 되는가에 관하여 합리적인 기준과 명분을 제시하는 것이 필요할 것인데 많은 이해관계가 관련되므로 현실적으로 용이하지가 않을 것이다.

다른 한편으로 총량규제가 오히려 공장의 지방이전을 저해하는 요인으로 작용할 수 있음도 현실적으로 지적되고 있다. 예를 들어 이미 수도권 내에서 대기업정도 만이 인수할 수 있는 정도의 규모의 공장을 운영하던 업체가 해당 공장을 매각하고 지방으로 이전하려고 하는 경우 대기업은 수도권에서의 공장의 신증설이 불가하게 되어 있으므로 위 업체공장의 매수자는 현실적으로 나타날 수가 없다고 하면 이는 총량규제가 기존공장의 지방이전을 오히려 저해하는 요인으로 작용하는 경우이다.⁴⁶⁾

이와 같이 공장의 총량규제는 자연적인 흐름을 인위적으로 차단하려고 하는 결과 마치 한쪽에서의 치료가 다른 쪽에서의 상처를 초래하고, 그 상처를 봉합하려고 하면 또 원래의 곳에서 또는 다른 곳에서 상처가 발생하는 식의 악순환을 감수해야 하는 제도와 같이 생각된다. 공장 설립에 있어서의 총량규제를 후진적인 제도라고 평가하는 이유이다. 그렇다면 아무리 총량규제를 정치하게 다듬고 정비한다고 하더라도 총량규제라

45) 2003년의 한국무역협회 무역연구소 동향분석팀의 조사자료에 의하면 제조업 수출업체의 경우 생산시설의 해외이전과 관련하여 이미 이전한 업체가 26.1%, 이전을 계획하고 있는 업체가 47.7%로서 이전을 고려하고 있는 경우가 이전 계획이 없는 업체(26.1%)를 압도적으로 앞서고 있다. 방민석, 앞의 보고서, 59쪽에서 재인용.

46) “수도권공장총량규제, 지방이전 기업에도 ‘걸림돌’ - LS전선, 군포공장 매수자 반년넘게 못 찾아, 묶인 자금 3,000억 달해 신규투자 발목잡혀,” (2005.8.21.) <http://economy.hankooki.com/lpage/industry/200508/e2005082117323047580.htm> 참조.

고 하는 수단 그 자체가 기본적으로 문제점을 안고 있는 것이므로 공장 설립에 있어서의 총량규제의 폐지가 무엇보다도 검토되어야 할 문제라고 하지 않을 수 없을 것이다. 그러나 총량규제가 당장에 있어 수도권 지역의 공장의 신증설을 억제하는 것만큼은 기대될 수 있으므로 수도권의 집중으로 인한 부작용의 확대를 일단 붙들여 놓을 수 있다는 점에서 앞서 지적한 바와 같이 단기적인 해법으로서만 그 역할을 기대하는 것이 타당할 것이다.

3. 입지규제체도의 존치여부

입지규제는 또 다른 규제를 낳는다. 입지규제를 피하기 위하여 등록을 하지 않고 공장을 설치 운영하는 무등록공장의 난립을 초래하고 있음이 보고되고 있다. 이는 지나친 입지규제가 현실에 있어서는 오히려 경제에 해악이 되고 있는 것을 의미한다. 이러한 관점에서는 입지규제가 시장의 원리 내지 경제의 원리에 지나치게 역행하는 것을 경계하게 한다. 이에 관하여는 일본에서 대점입지법의 제정시의 논란⁴⁷⁾이 참고가 된다. 대점입지법은 종래 대기업의 입지를 억제하던 규제를 일정한 조건 하에 자유로 돌린 경우이다. 따라서 중소기업체들의 강력한 반대를 초래하였다.

대규모소매점포입지법⁴⁸⁾ 이른바 대점입지법은 1998년에 대규모소매점포법(이하 “대점법”이라 한다)을 폐지하고 제정된 법이다. 폐지된 대점법에서는 지역의 중소소매점이나 상점가의 영업에 영향이 발생하지 않도록, 개점일, 점포면적, 폐점시각, 휴업일수를 조정하는 것이 가능하도록 규정하고 있었다. 그러나 대점입지법은 그러한 규정을 삭제하고 “생활환경의 유지”에의 배려를 하게 하는 것으로만 규정하였다. 이와 동시에 종전의 대점법에 있던 “중소소매업의 사업활동의 확보”라고 하는 문언도 삭제되었다. 이것은 대점입지법이 중소소매업의 정책적 보호를 하지 않고 대형소매점포의 입지에 대한 규제를 대폭 완화한 것을 의미한다.

47) 일본에 있어서 입지규제에 관한 문제로서 사회적으로 크게 논의되었던 사례이다.

48) http://www.jcp.or.jp/faq_box/001/2000729_faq_daitenhou.html, <http://www.jlp.net/syasetu/980315.html> 참조.

대점입지법하에서는 대형점이 출점하는 경우, 신고제에 따라 신고를 받은 도도부현 내지 정령지정도시의 생활환경에의 영향 등을 심사하고, 지역의 주민이나 경제단체의 의견을 고려하여 대형점측에 대책을 구하여 생활환경대책이 불충분한 경우, 변경을 요구하는 “권고”를 행한다. 이 “권고”는 주변지역의 생활환경에 현저한 악영향을 미치는 경우에만 발할 수 있다.

이상과 같이 대점입지법은 대형점포의 경우에도 입지자유화를 추구한 입법이다. 따라서 중소상점의 보호를 위하여 더 이상 대형점포에 입지상의 제한을 두지 않겠다고 한 것이다. 이러한 규제완화는 재계가 시장원리에 의한 유통분야에 있어서의 비용절감을 목표로 정부에 강하게 요구함으로써 이루어지게 된 것이다.

대점입지법 시행이후의 성과는 그다지 나쁘지 않은 것으로 보인다. 주민들의 수요와 생활환경을 충분히 배려한 대형소매점포들의 진출로 소비자의 만족도가 높다고 평가되고 있다.⁴⁹⁾ 이와 같은 사고방식은 우리의 경우에도 도입해볼 수 있다. 예를 들어 공장의 입지를 원천적으로 봉쇄하기 보다는 주변환경에의 철저한 배려를 조건으로 입지를 허용하고, 이를 지방자치단체가 부단히 감시·감독하도록 하는 것이다.

4. 입지규제의 실시기준

(1) 사회전체에서 본 손실총량의 최소화

입지규제는 사회전체에서 본 손실의 총량을 최소화하는 방향이어야 한다. 입지규제가 특정지역에 있어서 발생하는 문제의 해소에만 집착하는 나머지 사회전체적으로 보다 많은 비용을 감수해야 하는 경우도 발생할 것이라 생각된다.

예를 들어 “주택과 공장이라고 하는 상이한 용도의 혼재에 의하여 발생하는 상호 악 영향을 방지할 것을 목적으로 토지이용규제에 의하여 각각

49) 예를 들면 일본 후쿠시마현 會津若松市 2005년도 사무사업평가표 참조. http://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/j/machi/g_hyouka/kakuhyo/e/e55.pdf

의 용도를 분리하여 별도로 지정한 지역에 입지하게 하는 조치가 취하여진다. 거기에 적용되는 원리는 사회전체에서 본 손실의 총계를 최소화한다고 하는 것이다. 일방의 개별 주체의 입장에서 보면, 토지를 어느 특정한 용도에밖에 사용할 수 없게 규제된다고 하는 것은 일응 부자연스럽게 보이지만, 그러나 인근 부지에 혐오시설이 입지하지 않는다고 하는 안정된 자유를 낳는다는 것이다. 즉, 개연성이 있는 최대이익을 추구하기보다도 발생할 가능성이 있는 최악의 피해를 최소화하는 제도를 선택한다고 하는 태도이다.”⁵⁰⁾

이런 점에서 입지규제는 보다 거시적이고 종합적인 관점에서 추진되어야 할 것이다.

(2) 개별입지비용의 최소화

예를 들면, 제조업자가 업종별로 노동력을 포함한 원자재를 구입하여 생산을 한 후, 소비지 또는 중간단계에 출하하는 과정에서 발생하는 비용을 최소화하는 지점을 해당 업종의 최적 입지 후보지로 선정하고 입지의 적정 규모를 결정할 수 있게 하는 것이 필요하다.⁵¹⁾ 따라서 입지규제를 행함에 있어서도 이러한 점이 고려되어 있을 것이 중요하다. 입지규제는 정책적인 결정이라고 하여 개별 사업자들 또는 개별 업종이 지니고 있는 특성이나 사정을 전혀 도외시하는 것은 공익이라는 명분 하에 가혹한 부담을 사업자들에게 강요하는 결과를 초래하지 않을 수 없다.

입지규제는 국가로서는 정책수단인 동시에 국가 전체의 관점에서 추진하는 비용의 최소화노력이라 할 수 있다. 그러나 입지규제는 동시에 사업자에게 있어서도 사업을 행함에 있어서 중요한 비용을 형성하며 이들 개별적인 비용이 과다하거나 또는 개별적으로는 수인해야 할 정도의 소액의 비용이라고 하더라도 다수의 사업자에게 부과되는 그들 소액의 비용의 합이 적지 아니한 경우에는 공익이라는 명분은 유지되기 어려울 것이다.

50) 文責:高辻, “都市計畫の概要,” 참조. <http://www.kiu.ne.jp/konote/machi99/machiTokeigai.html>

51) 이상훈, “경기도 지방산업단지활성화 방안,” 대구경북포럼8, 1997년8월, 57쪽.

따라서 입지규제는 규제가 아니라 오히려 입지환경의 적극적인 조성
배려에 의하여 해결하는 것이 보다 정도(正道)라 생각된다. 즉 관계 사
업자에게 노동력을 포함한 원자재를 구입하여 생산하고, 소비자 또는 중
간단계에 출하하는 과정에서 발생하는 비용이 최소화될 수 있도록 지역
경제의 활성화가 추진되어야 할 것이고 도로정비 등의 기반설비를 다져
가는 것이 오히려 입지규제의 당초의 목적을 보다 원활하게 달성하게 할
수 있을 것이라 생각한다.

제 4 장 결 론

제 1 절 토지이용관련 입법동향과 공장입지규제의 전망

최근 산업입지를 비롯한 토지이용과 관련하여 법제에 변화가 일고 있다. 무엇보다도 2005년 11월 16일에 국회에서 의결되고 12월 7일에 법률 제7715호로 공포된 토지이용규제기본법이 그러하다.⁵²⁾ 이 법은 기본법으로서 토지이용에 관한 다른 법령들의 기본적인 운용방향을 제시하고 있는데, 입법취지는 두 가지 정도로 요약할 수 있다. 하나는 실체법적인 측면에 관한 것으로 토지이용규제의 남발을 억지하기 위한 것이다. 우선 이 법이 시행되면 토지이용규제를 수반하는 지역·지구 등의 신설은 원칙적으로 금지된다(제5조). 또한 여러 법령에 산재해 있는 지역·지구 등에 있어서의 행위제한내용의 통일적인 규율이 추구된다(제7조). 다시 말하면 그 동안의 토지이용에 관한 입법이 정부가 국민의 토지이용을 규제하기 위하여 양산된 것이라고 한다면, 이번의 토지이용규제기본법은 오히려 정부가 행하고 있는 토지이용규제를 규제하기 위한 입법으로서의 성격을 지닌다. 이른바 규제를 규제하기 위한 법률인 셈이다. 그 동안 수많은 법률들이 그 각각의 입법목적과 취지에 따라 만들어 사용하여 온 지역이라든지, 지구, 구역, 권역, 단지 등의 이른바 공간적인 구획설정방식에 의한 토지이용규제 시스템에 대하여 하나의 통일적인 규율을 꾀한다. 이는 토지이용규제기본법이 마치 국민에 대한 관계에서의 법인 외부법이 아니라 행정내부의 토지이용규제행정을 합리화하기 위한 내부법으로서의 성격을 가지게 한다.

토지이용규제기본법의 또 하나의 특징은 절차법적인 관점에서 찾아볼 수 있다. 이는 토지이용자의 관점에서 토지이용자가 정부의 토지이용규제에 관한 정확한 입장과 규제상황 및 자료를 보다 용이하게 접근하고 이해할 수 있게 하는 점에 있다. 예를 들어 주민의견청취 및 지형도면

52) 이 법은 그 부칙규정에 따라 공포 후 6월이 경과한 날부터 효력을 발생하며 다만, 지형도면과 국토이용정보체계에 관한 일부규정은 1년이 경과한 날부터 효력을 발생한다.

등의 고시를 의무화하는 점(제8조), 국토이용정보체계를 이용하여 지역·지구 등의 지정 및 행위제한에 관한 내용을 실시간으로 확인할 수 있도록 하는 점(제9조), 토지이용계획확인서를 발급하게 하는 점(제10조) 및 규제안내서의 작성·고시할 수 있게 하는 점(제11조) 등이 그러하다. 이는 종래에 토지이용에 대한 규제가 규제하는 측의 일방적인 정책결정과 편의에 의하여 주도되고, 정작 토지를 이용하는 자의 사정이나 입장 또는 편의는 그다지 중시되어 오지 아니한 것에 대한 반성으로 보인다.

이상의 관점에서 볼 때, 토지이용규제기본법은 그 입법취지와 방향이 매우 적절하며 절실했던 입법이라고 하지 않을 수 없다. 따라서 이 법이 앞서 본문에서 다룬 공장입지에 관한 개별 법률들에 대하여도 부정적인 영향을 미칠 우려는 조금도 필요하지 않다고 생각된다. 뿐만 아니라 이 보고서가 제시하고 있는 입장의 하나인 수요자중심의 입법의 필요성이라는 관점에 부합하는 형태의 입법이라 생각된다. 입지규제의 절차적인 측면에서의 투명성을 제고하고, 나아가 규제상황을 시시각각으로 피규제자인 토지이용자들이 알 수 있는 체계의 구축을 의도하고 있으므로 토지이용규제기본법에 기대되는 역할은 매우 크다고 하겠다.⁵³⁾

다만, 주민의견청취의 의무화와 관련하여서는 아무리 주민의 의견을 청취할 것을 법률에 의무지운다고 하더라도 그것이 효과를 달성하기 위해서는 단순히 주민의 의견을 듣는데 그치는 것이 아니라, 보다 좋은 의견이 제시될 수 있도록 정확한 정보와 자료의 제공, 홍보가 필요할 것이고, 제시된 의견의 존중과 정책에의 반영까지 고려될 수 있는 것이어야 할 것이다. 따라서 이 부분은 현실에 있어서의 그 운용여하에 제도의 성과가 좌우되게 될 것이라 하겠다.

53) 한편 탈고후인 12월 2일 2020년까지의 수도권 정책의 기본방향을 제시하는 제3차 수도권정비계획(안)에 대한 공청회가 있었다. 이것은 행정중심복합도시 건설 등의 여건변화를 감안하여 현재 진행 중인 제2차 계획(1997~2011)을 초기에 종료하고 이에 대체할 수도권정비계획(2006~2020)을 수립하고자 하는 것이다. 이에 의하면 공장총량제 등 인구집중유발시설에 대한 규제를 당분간 유지할 것이 예상되고 있다. 그러나 수도권집중억제는 지방의 발전과 필연적으로 연계되어야 하는 것인 만큼 행복도시의 건설 등으로 지방의 발전이 진행되면 수도권규제는 자연스럽게 완화의 길을 걷게 될 것으로 생각한다. 제3차 수도권정비계획안에서도 지방화시책의 효과가 본격적으로 나타나는 시점을 전환점으로 현행의 권역제를 폐지하고 계획적 관리체제로 나아갈 것을 추진하고 있다.

이 법의 제정에 따라 산업입지및개발에관한법률 제12조는 “지역·지구 등 안에서의 행위제한내용의 통일성 유지”라는 관점에서 다음과 같이 개정되고 있다.

* 산업입지및개발에관한법률

제12조(행위제한 등) ①산업단지 안에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등 대통령령이 정하는 행위를 하고자 하는 자는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항의 규정에 불구하고 허가를 받지 아니하고 이를 할 수 있다.

1. 재해복구 또는 재난수습에 필요한 응급조치를 위하여 하는 행위
2. 그 밖에 대통령령이 정하는 행위

③제1항의 규정에 따라 허가를 받아야 하는 행위로서 산업단지의 지정 및 고시 당시 이미 관계 법령에 따라 행위허가를 받았거나 허가를 받을 필요가 없는 행위에 관하여 그 공사 또는 사업에 착수한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 신고한 후 이를 계속 시행할 수 있다.

④특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 제1항의 규정을 위반한 자에 대하여 원상회복을 명할 수 있다. 이 경우 명령을 받은 자가 그 의무를 이행하지 아니하는 때에는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 「행정대집행법」에 따라 이를 대집행할 수 있다.

⑤제1항의 규정에 따른 허가에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조 내지 제60조 및 제62조의 규정을 준용한다.

⑥제1항의 규정에 따라 허가를 받은 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조의 규정에 따라 허가를 받은 것으로 본다.

제 2 절 입지규제로부터 입지환경의 조성으로의 이행

일반적으로 기업은 대도시의 입지를 선호하게 되는데 이는 도시가 주는 유형 또는 무형의 이점을 누릴 수 있기 때문이다. 때문에 공장입지의 결정을 시장의 원리에 의하도록 방치하는 경우에는 공장 등이 도심으로 집중하는 현상을 초래하고 만다. 그리고 동종 또는 유사한 기업체들이 서로 집중하는 경우에 얻어지는 소위 집적의 이익 내지 집적의 경제⁵⁴⁾라는 것에 의하여, 공장 등이 도시로 몰리는 현상은 중단 없이 계속되는 상황에 이르게 된다. 이러한 상황은 그 동안 현실적으로 수도권에의 공장 등의 집중으로 나타났다.

그런데 집적의 이익은 동시에 집적의 불이익도 수반한다. 즉, 산업이 특정지역에 지나치게 집중됨으로써 여러 가지 부작용이 발생한다. 산업의 집중으로 인한 지가의 과도한 상승, 주택의 부족, 교통의 혼잡, 공장 등이 배출하는 오염물질에 의한 환경의 악화 등 과밀로 인한 부작용이 그러하다. 뿐만 아니라 산업이 한곳에 집중함으로써 반대로 산업이 상대적으로 낙후되는 지역이 발생하기 마련인데, 그러한 지역에서는 토지 등의 생산자원이 유향화될 뿐 아니라 생산성이 낮으므로 해당 지역의 소득도 산업집중지역에 비하여 낮아 지역간의 소득격차를 보다 확대시키게 된다. 이는 지역균형발전이라는 현 정부의 시책과 정면에서 배치된다. 따라서 과도한 집적의 이익은 억제되지 않으면 아니된다.

공장의 입지에 관한 정부의 대응은 크게 두 방향에서 추진되어 온 것으로 생각된다. 하나는 공장의 무분별한 입지에 대한 대응이며, 다른 하나는 공장의 집중에의 대응이 그것이다. 전자는 전체적인 국토의 균형발전이라는 관점에서 이루어지는 계획적인 공장의 배치로서 평상시의 상황을 전제로 하는 것이다. 이에 대하여 후자의 경우는 특정지역에의 비정상적인 공장의 집중이라고 하는 위기상황에서 취하여지는 공장의 특정지역에의 집중의 억지라고 하는 관점을 바탕으로 깔고 있다. 즉 후자의 경우

54) 예를 들면, 정보의 상호교환, 생산요소의 높은 이용도 등.

는 평상시의 대응이라기보다는 비상시의 대응이며, 위기적 의식하에서 취하여지는 대응의 성격이 강하다. 이른바 총량규제라는 것은 후자의 관점이 강하게 표현된 입지규제의 모습이라 할 수 있다.

이와 같이 보면, 공장의 입지에 관한 현행 법체계는 평상시의 대응입법과 비상시의 대응입법의 공조체계라고 규정할 수 있을 것이다. 때문에 공장의 입지규제에 관하여 고찰함에 있어서 평상시의 법제만을 검토한다거나 또는 비상시의 법제만을 검토한다고 하는 것은 공장입지규제의 전모를 검토하는 것이 되지 못하며 불완전한 것이 아닐 수 없다. 이하의 연구는 이들 두 관점에서의 법제에 대한 연구가 함께 이루어지지 않으면 아니된다. 그 경우에도 두 관점의 공조 속에 하나의 규율이 추구되는 것이므로, 두 관점의 유기적인 관련에 유의하며 연구가 진행되지 않으면 아니된다.

평상시라는 관점에서 공장의 입지규제에 관하여 규율하는 입법으로서 는 국토의계획및이용에관한법률과 산업집적활성화및공장설립에관한법률을 들 수 있다. 이에 대하여 비상시의 관점이 강한 입지규제관련입법으로서 는 수도권정비법을 들 수 있을 것이다. 이 외에도 공장의 신·증설 또는 밀집으로 인하여 야기되는 환경의 악화에 대비한 환경법적인 규율도 공장의 입지를 제약하는 중요한 요소라고 하지 않을 수 없다.

다만, 이상에 의할 때 공장의 집중을 억지한다는 관점에서의 규율이 중심에 놓여 있으나 이미 지적한 바와 같이 그러한 물리적인 집중억지책은 한 순간의 위기에 대처하기 위한 일시적인 성격에 그쳐야 할 것이라 생각된다. 보다 장기적으로는 다른 지역에도 보다 공장설립에 의한 기업하기 좋은 환경을 조성함으로써 소위 시장의 원리에 의하여 자연스러운 입지의 분산이 달성될 수 있는 관점의 병행이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 경제규제개혁위원회, 산업입지 및 공장설립 부문 규제개혁방안, 1997.
- 국토개발연구원, 공업단지 개발제도 국제비교 연구, 1995.
- 국토개발연구원, 토지이용규제합리화방안연구, 1986.
- 김기홍·심재현, 산업의 국제화, 공동화, 서비스화, 소프트화의 지역론적 분석 : 우리나라 수도권지역의 산업입지 정책을 중심으로, 산업연구 6('95.5), 경기대학교한국산업연구소, pp.29-56.
- 김두형, 수도권 미래와 수도권정비계획법의 개정방향, 강남대학교 논문집 33('99.8) pp.555-571.
- 박헌주·김광익 공저, 수도권 산업입지에 관한 연구 : 산업단지 재정비를 중심으로, 국토개발연구원, 1997.
- 방민석, 규제지도작성에 관한 연구 - 공장설립을 중심으로, 한국행정연구원, 2003.
- 신기동, 대형판매시설의 입지 및 경쟁실태와 규제정책 연구, 경기개발연구원, 2002.
- 이번송·정의철, 서울시 제조업의 토지이용현황 분석 : 토지이용 및 입지 규제에 관하여, 서울시정연구 4,1('96.6) pp.62-95.
- 이상대, 입지규제 위주의 수도권 정책의 한계와 수도권 정책의 개선, 공간과사회 통권 제16호 (2001. 12) pp.192-198.
- 이상훈, 경기도 지방산업단지 활성화 방안, 대구경북포럼 8('97.8) pp. 50-59.
- 이승현, 경기북부 접경지역의 산업입지 및 기업연계의 공간적 특성, 지리학논총 제42호 (2003. 9) pp.63-97.

- 전경구·서찬수, 기업입지규제완화의 효과분석 : 대구·경북지역을 중심으로, 국토계획 100('99.2) pp.179-198.
- 전상현, 공장입지관련 규제완화현황 및 과제, 국토정보 154('94.7) pp. 60-64.
- 정희남·최혁재, “국토이용체계 개편에 따른 지역·지구·구역 등의 정비 방향 연구,” 국토연구원, 2001년 12월.
- 한표환, 중소기업을 위한 산업입지정책의 개선방안, 국토정보 175 ('96.5) pp.16-23.
- 허재완, 공업입지 총량규제제도에 관한 연구, 중앙대학교경제연구소, 경제논문집 7('93.12) pp.111-131.
- 허재완, 수도권산업입지 총량규제제도의 효과에 관한 연구, 국토계획 제 38권 제3호 통권128호 (2003. 6) pp.221-231.
- 황중현, 새로운 공업입지법 해설 1, 한국생산기술연구원, 생산기술 2,7 ('91.8) pp.66-73.
- 藤本 義治、工場の立地と計畫、日刊工業新聞社、1994.
- 岩田 規久男, 土地改革の基本戰略—所有優先から利用優先へ, 日本經濟新聞社, 1988.
- 水口 俊典, 土地利用計畫とまちづくり - 規制・誘導から計畫協議へ都市計畫實踐叢書, 學芸出版社, 1997.
- 日端 康雄, ミクロの都市計畫と土地利用, 學芸出版社, 1989.
- 梅原 浩次郎, 都市戰略と土地利用—産業あいちへの道, 創成社, 2003.
- 熊田 禎宣, 都市づくりと土地利用 : 都市經營の科學, 技報堂出版, 1985.
- 國土廳, 國土の未來像—生活者の視点からみた21世紀の國土, 大成出版社, 2001.

참고 자료 1

공장입지기준(산자부고시)

[별표 2] 용도지역별 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위 등에 관한 사항

1. 도시지역에서 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위 (국토의계획및이용에관한법률)

용도지역	허용 또는 제한 행위
제1종 전용 주거지역	○ 공장설립 불가
제2종 전용 주거지역	○ 공장설립 불가
제1종 일반 주거지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다) • 건축법시행령 별표1제4호의 제2종 근린생활시설(단란주점 및 안마시술소 제외) • 건축법시행령 별표1제13호의 공장중 인쇄업, 기록매체 복제업, 봉제업(의류편조업을 포함), 컴퓨터 및 주변기기제조업, 컴퓨터관련 전자제품조립업, 두부제조업의 공장 및 아파트형공장으로서 다음에 해당하지 아니하는 것 (1) 대기환경보전법에 의한 특정대기유해물질을 배출하는 것 (2) 대기환경보전법에 의한 대기오염물질배출시설에 해당하는 시설로서 1종 내지 4종 사업장에 해당하는 것 (3) 수질환경보전법에 의한 특정수질유해물질을 배출하는 것 (4) 수질환경보전법에 의한 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 1종 내지 4종 사업장에 해당하는 것 (5) 폐기물관리법에 의한 지정폐기물을 배출하는 것 (6) 소음·진동규제법에 의한 배출허용기준의 2배 이상인 것
제2종 일반 주거지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물(15층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 도시계획조례로 15층 이하의 범위 안에서 따로 층수를 정하거나 구역별로 층수를 세분하여 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다) • 건축법시행령 별표1 제4호의 제2종 근린생활시설(단란주점 및 안마시술소 제외) • 별표 4 제2호 이목의 공장

참 고 자 료 1

용도지역	허용 또는 제한 행위
제3종 일반주거지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물 • 건축법시행령 별표1 제4호의 제2종 근린생활시설(단란주점 및 안마시술소 제외) • 별표 4 제2호 아목의 공장
준주거지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축할 수 있는 건축물 • 건축법시행령 별표1 제4호의 제2종 근린생활시설(단란주점 및 안마시술소 제외) ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물 • 건축법시행령 별표1 제13호의 공장으로서 별표4 제2호 아목 (1) 내지 (6)의 1에 해당하지 아니하는 것
중심상업지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축할 수 있는 건축물 : • 건축법시행령 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설 ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물 • 건축법시행령 별표 1 제13호의 공장중 출판업·인쇄업 및 기록매체복제업의 공장으로서 별표 4 제2호 아목 (1) 내지 (6)에 해당하지 아니하는 것
일반상업지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축할 수 있는 건축물 : • 건축법시행령 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설 ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물 • 건축법시행령 별표 1 제13호의 공장으로서 별표 4 제2호 아목 (1) 내지 (6)의 1에 해당하지 아니하는 것
근린상업지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축할 수 있는 건축물 : • 건축법시행령 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설 ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물 • 건축법시행령 별표 1 제13호의 공장으로서 별표 4 제2호 아목 (1) 내지 (6)의 1에 해당하지 아니하는 것
유통상업지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물 • 건축법시행령 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설
전용공업지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축할 수 있는 건축물 • 건축법시행령 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설(동호 가목·나목·차목 및 타목에 해당하는 것을 제외) <p>▶ 제2종 근린생활시설</p> <p>가. 일반음식점·기원</p> <p>나. 휴게음식점으로서 제1종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것</p> <p>다. 서점으로서 제1종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것</p> <p>라. 테니스장·체력단련장·에어로빅장·볼링장·당구장·실내낚시터·골프연습장 기타 이와 유사한 것으로서 동일한 건축물 안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 500㎡미만인 것</p> <p>마. 종교집회장·공연장이나 비디오물감상실·비디오물소극장(음반·비디오물및게임물에관한법률 제2조제8호 가목 및 나목의 시설을 말한다. 이하 같다)으로서 동일한 건축물 안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 300㎡미만인 것</p> <p>바. 금융업소, 사무소, 부동산중개업소, 결혼상담소 등 소개업소, 출판사 기타 이와 유사한 것으로서 동일한 건축물 안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 500㎡미만인 것</p>

용도지역	허용 또는 제한 행위
전용공업지역	<p>사. 제조업소·수리점·세탁소 기타 이와 유사한 것으로서 동일한 건축물 안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 500㎡미만이고, 대기·수질 또는 소음·진동규제법에 의한 배출시설의 설치허가 또는 신고를 요하지 아니하는 것</p> <p>아. 게임제공업소, 멀티미디어문화컨텐츠설비제공업소, 복합유통·제공업소(음반·비디오물및게임물에관한법률 제2조제9호·제10호 및 제12호의 규정에 의한 시설을 말한다)로서 동일한 건축물 안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 500㎡미만인 것</p> <p>자. 사진관·표구점·학원(동일한 건축물 안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 500㎡미만인 것에 한하며, 자동차학원 및 무도학원을 제외한다)·장의사·동물병원·독서실·총포판매소 기타 이와 유사한 것</p> <p>차. 단란주점으로서 동일한 건축물 안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 150㎡미만인 것</p> <p>카. 의약품도매점 및 자동차영업소로서 동일한 건축물 안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 1,000㎡미만인 것</p> <p>타. 안마시술소 및 노래연습장</p> <p>○ 건축할 수 있는 건축물 :·건축법시행령 별표 1 제13호의 공장</p> <p>○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물</p> <p>·건축법시행령 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설중 동호 가목·나목 및 타목에 해당하는 것</p>
일반공업지역	<p>○ 건축할 수 있는 건축물</p> <p>·건축법시행령 별표1 제4호의 제2종 근린생활시설(단란주점 및 안마시술소 제외)</p> <p>·건축법시행령 별표 1 제13호의 공장</p>
준공업지역	<p>○ 건축할 수 있는 건축물</p> <p>·건축법시행령 별표1제4호의 제2종 근린생활시설(단란주점 및 안마시술소 제외)</p> <p>·건축법시행령 별표 1 제13호의 공장으로서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 5,000㎡ 미만인 것</p> <p>○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물</p> <p>·건축법시행령 별표 1 제13호의 공장으로서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 5,000㎡ 이상인 것</p>
보전녹지지역	<p>○ 공장설립 불가</p>
생산녹지지역	<p>○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다)</p> <p>·건축법시행령 별표1 제4호의 제2종 근린생활시설로서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 1,000㎡미만인 것(단란주점을 제외한다)</p>

참 고 자 료 1

용도지역	허용 또는 제한 행위
생산녹지지역	<ul style="list-style-type: none"> • 건축법시행령 별표1 제13호의 공장중 도정공장·식품공장 및 제1차 산업생산품 가공공장과 읍·면 지역에 건축하는 산업집적활성화및공장설립에관한법률시행령 별표1 제3호 라목의 첨단업종의 공장으로서 다음의 1에 해당하지 아니하는 것 <ol style="list-style-type: none"> (1) 대기환경보전법 제2조제8호의 규정에 의한 특정대기유해물질을 배출하는 것 (2) 대기환경보전법 제2조제9호의 규정에 의한 대기오염물질배출시설에 해당하는 시설로서 동법 시행령 별표 8의 규정에 의한 1종 내지 3종 사업장에 해당하는 것 (3) 수질환경보전법 제2조제3호의 규정에 의한 특정수질유해물질을 배출하는 것 (4) 수질환경보전법 제2조제5호의 규정에 의한 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 동법 시행령 별표 1의 규정에 의한 1종 내지 4종 사업장에 해당하는 것 (5) 폐기물관리법 제2조제4호의 규정에 의한 지정폐기물을 배출하는 것
자연녹지지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다) • 건축법시행령 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설(동호 나목에 해당하는 것과 일반음식점·단란주점 및 안마시술소를 제외한다) ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다) • 건축법시행령 별표 1 제13호의 공장중 다음의 1에 해당하는 것 <ol style="list-style-type: none"> (1) 아파트형공장·도정공장 및 식품공장과 읍·면 지역에 건축하는 제재업의 공장 및 첨단업종의 공장으로서 별표 16 제2호 아목 (1) 내지 (5)에 해당하지 아니하는 것 (2) 공익사업유한토지등의취득및보상에관한법률에 의한 공익사업 및 도시개발법에 의한 도시개발사업으로 인하여 당해 시·군 지역으로 이전하는 레미콘 또는 아스콘 공장

2. 관리지역에서 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위
(국토의계획및이용에관한법률)

용도지역	허용 또는 제한행위
보전관리지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공장설립 불가
생산관리지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다) • 건축법시행령 별표 1 제13호의 공장(동 시행령 별표 제4호의 제2종 근린생활시설 중 제조업소를 포함)중 도정공장 및 식품공장과 읍·면 지역에 건축하는 제조업의 공장으로서는 다음에 해당하지 아니하는 것 <ol style="list-style-type: none"> (1) 대기환경보전법 제2조제8호의 규정에 의한 특정대기유해물질을 배출하는 것 (2) 대기환경보전법 제2조제9호의 규정에 의한 대기오염물질배출시설에 해당하는 시설로서 동법 시행령 별표 8의 규정에 의한 1종 내지 3종 사업장에 해당하는 것 (3) 수질환경보전법 제2조제3호의 규정에 의한 특정수질유해물질을 배출하는 것 (4) 수질환경보전법 제2조제5호의 규정에 의한 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 동법 시행령 별표 1의 규정에 의한 1종 내지 4종 사업장에 해당하는 것
계획관리지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다) • 건축법시행령 별표 1 제13호의 공장중 제2호 차목 (1) 내지 (5)의 1에 해당하지 아니하는 것(2002년 12월 31일 이전에 준공된 공장으로서 기존공장 부지 안에서 증축 또는 개축하는 경우에 한한다) ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한하되, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수이하의 건축물에 한하며, 휴게음식점·일반음식점 및 숙박시설은 건설교통부령이 정하는 기준에 해당하는 지역의 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 지역에 설치하는 것에 한한다) • 건축법시행령 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설중 동호·나목·사목에 해당 하는 것과 일반음식점 및 안마시술소 • 건축법시행령 별표 1 제13호의 공장중 부지면적(2이상의 공장을 함께 건축하거나 기존 공장부지에 접하여 건축하는 경우와 2이상의 부지가 너비 8m 미만의 도로에 서로 접하는 경우에는 그 면적의 합계)이 1만㎡ 이상인 것과 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 1만5천㎡ 이상의 면적을 정하여 공장 건축이 가능한 지역으로 고시한 지역 안에 입지 하는 것으로서 다음에 해당하지 아니하는 것 <ol style="list-style-type: none"> (1) 별표 19 제2호 사목 (1) 내지 (4)에 해당하는 것 (2) 화학제품제조시설(석유정제시설을 포함한다). 다만, 물·용제류등 액체성물질을 사용하지 아니하거나 제품의 성분이 용해·용출 되지 아니하는 고체성화학제품제조시설을 제외 (3) 제1차 금속·가공금속 제품 및 기계장비제조시설중 폐기물관리법 시행령 별표 1 제4호의 규정에 의한 폐유기 용제류를 발생시키는 것 (4) 가죽 및 모피를 물 또는 화학약품을 사용하여 저장·가공하는 것 (5) 섬유제조시설중 감량·정련·표백 및 염색시설

※ 관리지역이 세분화되기 전 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위 (국토의계획및이용에관한법률)

용도지역	허용 또는 제한행위
관리지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다) • 건축법시행령 별표 1 제13호의 공장중 별표 20 제2호 차목 (1) 내지 (5)의 1에 해당하지 아니하는 것[2002년 12월 31일 이전에 준공된 공장으로서 기존 공장부지 안에서 증축 또는 개축하는 경우와 2002년 12월 31일 이 전에 종전의 공업배치및 공장설립에관한법률 제13조의 규정에 의하여 공장설립 승인을 얻은 경우 또는 동 조의 규정에 의하여 공장설립승인을 신청한 경우 (제2호 차목의 규정에 의한 면적 제한요건에 적합하지 아니하여 2003년 1월 1일 이후 그 신청이 반려된 경우를 포함한다)에 한한다] ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한하되, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수이하의 건축물에 한하며, 휴게음식점·일반음식점 및 숙박시설은 건설교통부령 이 정하는 기준에 해당하는 지역의 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 지역에 설치 하는 것에 한한다) • 건축법시행령 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설(단란주점 제외) • 별표 19 제2호 사목 및 별표 20 제2호 차목의 공장

3. 농림지역 및 자연환경보전지역에서 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위 (국토의계획및이용에관한법률)

용도지역	허용 또는 제한행위
농림지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공장설립불가(다만, 농업진흥지역, 보전임지 또는 초지인 경우에는 각각 농지법·산지관리법·초지법이 정하는 바에 의한다)
자연환경보전지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공장설립 불가

4. 시가화조정구역안에서 할 수 있는 행위 및 시가화조정구역안에서 허가를 거부할 수 없는 행위 (국토의계획및이용에관한법률)

용도지역	허용 또는 제한행위
<p>시가화조정구역안에서 할 수 있는 행위</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법 제81조제2항제1호의 규정에 의하여 할 수 있는 행위: 농업·임업·어업을 영위하는 자가 행하는 다음에 해당하는 건축물 그 밖의 시설의 건축 <ul style="list-style-type: none"> • 생산시설(단순가공시설을 포함한다) ○ 법 제81조제2항제2호의 규정에 의하여 할 수 있는 행위 <ul style="list-style-type: none"> • 광공업등을 위한 건축물 및 공작물의 설치로서 다음에 해당하는 행위 <ol style="list-style-type: none"> (1) 시가화조정구역 지정 당시 이미 외국인투자기업이 경영하는 공장, 수출품의 생산 및 가공공장, 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률 제19조의 규정에 의하여 중소기업협동화실천계획의 승인을 얻어 설립된 공장 그밖에 수출진흥과 경제발전에 현저히 기여할 수 있는 공장의 증축(증축면적은 기존시설 연면적의 100%에 해당하는 면적 이하로 하되, 증축을 위한 토지의 형질변경은 증축할 건축물의 바닥면적의 200%를 초과할 수 없다)과 부대시설의 설치 (2) 시가화조정구역 지정 당시 이미 관계 법령의 규정에 의하여 설치된 공장의 부대시설의 설치(새로운 대지조성은 허용되지 아니하며, 기존공장 부지 안에서의 건축에 한한다) • 기존 건축물의 동일한 용도 및 규모 안에서의 개축·재축 및 대수선 • 다음에 해당하는 용도변경행위 <ol style="list-style-type: none"> (1) 관계 법령에 의하여 적법하게 건축된 건축물의 용도를 시가화조정구역 안에서의 신축이 허용되는 건축물로 변경하는 행위 (2) 공장의 업종변경(오염물질 등의 배출이나 공해 정도가 변경전의 수준을 초과하지 아니하는 경우에 한한다) (3) 공장·주택 등 시가화조정구역안에서의 신축이 금지된 시설의 용도를 근린생활시설(수퍼마켓·일용품소매점·취사용가스판매점·일반음식점·다과점·다방·이용원·미용원·세탁소·목욕탕·사건관·목공소·의원·약국·접골시술소·안마시술소·침구시술소·조산소·동물병원·기원·당구장·장외사·탁구장 등 간이운동시설 및 간이수리점에 한함) 또는 종교시설로 변경하는 행위
<p>시가화조정구역안에서 허가를 거부할 수 없는 행위</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제52조제1항 각호 및 제53조 각호의 경미한 행위 ○ 건축법 제9조제1항 각호의 건축신고로서 건축허가를 갈음하는 행위

5. 기타 용도지역·지구에서 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위 (국토의계획및이용에관한법률)

용도지역	허용 또는 제한행위
수산자원 보호구역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법 제82조제2항제1호의 규정에 의하여 건축할 수 있는 건축물 그 밖의 시설 • 농산물·임산물·수산물 가공공장과 농산물·임산물·수산물의 부산물가공공장. 다만, 대기·수질환경보전법, 소음·진동규제법에 의하여 배출시설의 허가를 받거나 신고를 하여야 하는 경우에는 배출시설의 허가를 받거나 신고를 한 경우에 한한다. • 선박안전법의 적용대상인 선박으로서 배의 길이 24m 미만인 어선의 건조 및 수리조선소로서 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 시설
자연취락 지구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수이하의 건축물에 한한다) • 건축법시행령 별표1 제4호의 제2종 근린생활시설(동호 나목에 해당하는 것과 일 반음식점·단란주점 및 안마기술소를 제외) ○ 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다) • 건축법시행령 별표1 제13호의 공장중 도정공장 및 식품공장과 읍·면지역에 건축 하는 제제업의 공장 및 첨단업종의 공장으로서 별표 19 제2호 사목 (1) 내지 (4) 의 1에 해당하지 아니하는 것

6. 산업단지(산업입지및개발에관한법률, 산업집적활성화및공장설립에 관한법률)

용도지역	허용 또는 제한행위
산업시설구역	○ 산업단지개발계획 및 산업단지관리기본계획에 따름

7. 택지개발예정지구(택지개발촉진법 제6조 및 동법 시행령 제6조)

용도지역	허용 또는 제한행위
예정지구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예정지구안에서 토지의 형질변경, 토석·사력의 채취 또는 토지의 굴착, 건축물의 신축·개축·증축 또는 공작물의 설치, 죽목의 벌채 및 식재는 관할 시장 또는 군수의 허가를 받아야 함

8. 전원개발사업구역(전원개발촉진법 제5조 및 동법 시행령 제2조)

용도지역	허용 또는 제한 행위
사업구역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공장설립 불가

9. 농업진흥지역(농지법)에서 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위

용도지역	허용 또는 제한행위
농업진흥구역 (법 제34조 제1항, 시행령 제34조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음에 해당하는 공장 설립 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 국내에서 생산되어 가공되지 아니한 농수산물(임산물의 경우에는 수실·대나무·버섯에 한한다)을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 간이처리를 하기 위한 시설로서 그 부지의 총면적이 3천 제곱미터(양곡관리법 제22조 제1항의 규정에 의하여 미곡유통업의 육성을 위하여 미곡의 건조·선별·보관 및 가공시설을 종합적으로 설치하는 경우에는 1만 제곱미터)미만인 농수산물의 가공·처리시설(다만, 농지법 제34조제2항제2호 및 제3호의 폐수배출시설 및 특정폐기물처리시설(특정폐기물 배출시설을 포함한다)은 제외) - 부지의 총면적이 3천 제곱미터미만인 농업기계수리시설 - 부지의 총면적이 3천 제곱미터(지방자치단체 또는 농업생산자단체가 설치하는 경우에는 1만 제곱미터)미만인 남은 음식물이나 농수산물의 부산물을 이용한 유기질비료 또는 사료의 제조시설 - 농업진흥지역의 지정당시 관계법령의 규정에 의하여 인가·허가 또는 승인 등을 얻거나 신고하고 설치된 기존의 건축물·공작물 기타 시설의 이용 - 농업진흥지역의 지정당시 관계법령의 규정에 의하여 건축물의 건축, 공작물 기타 시설의 설치나 토지의 형질변경 기타 이에 준하는 행위에 대한 認可·허가·승인 등을 얻거나 신고하고 사업을 시행 중에 있는 자(관계법령에 의하여 인가·허가·승인 등을 얻거나 신고할 필요가 없는 경우에는 공사 또는 사업에 착수한 자를 말한다)의 공사 또는 사업

용도지역	허용 또는 제한행위
농업보호구역 (법 제34조 제2항, 시행령 제35조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음의 1에 해당하는 시설을 설치하는 공장 및 부지면적 1,000㎡ 이상의 공장 설립 금지 <ul style="list-style-type: none"> - 대기환경보전법 제2조제9호의 규정에 의한 대기오염물질배출시설 - 수질환경보전법 제2조제5호의 규정에 의한 폐수배출시설 - 폐기물관리법 제2조제4호의 규정에 의한 지정폐기물을 처리하기 위한 폐기물 처리시설

※ 농업진흥지역에서의 공장증설의 특례(기업활동규제완화에관한특별조치법 제16조제2항 및 동법 시행령 제10조제2항)

- 중소기업자가 소유한 공장으로서 농업진흥지역지정당시 동 지역안에 있던 공장(특정대기유해물질 및 특정수질유해물질을 배출하지 아니하는 공장에 한함)의 시설자동화 또는 공정개선을 추진하기 위한 증설 허용(3,000㎡ 이내)
- 다만, 시설자동화 또는 공정개선을 위하여 필요한 경우로서 국제법규, 수출상대국 또는 국내의 법령에서 규정된 규격·인증·안전·위생기준 등을 충족하기 위하여 불가피하다고 인정되는 경우에는 12,000㎡ 이내 공장증설 허용

10. 농지 전용시 허용 또는 제한되는 범위(농지법)

구 분	허용 또는 제한행위
농지관리위원회의 확인 (법 제36조 및 시행령 제39조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지를 전용하는 경우에는 당해 농지의 소재지를 관할하는 농지관리위원회의 확인을 거쳐 농림부장관의 허가를 받아야 함. 다만, 농지법 제36조제2항의 규정에 의하여 농지전용의 협의(다른 법률에 의하여 농지전용허가가 의제되는 협의를 포함한다)요청을 하고자 하는 경우로서 다음의 1에 해당하는 경우에는 농지관리위원회의 확인을 생략할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제2조의 규정에 의한 공장을 설립하기 위하여 농지를 전용하고자 하는 경우 - 산업단지안의 농지를 전용하고자 하는 경우

구 분	허용 또는 제한행위
<p>농지취득자 격 증 명 의 특례 (기업 활동 규제완화에 관한 특별조 치법제13조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지를 취득하고자 하는 자는 시·구·읍·면장으로부터 농지취득자격증명을 발급 받아야 함. 다만, 공장의 설립을 위하여 농지에 공장설립승인을 얻은 자로서 다음에 해당하는 자는 농지취득자격증명 없이 취득이 가능함 <ul style="list-style-type: none"> - 농지전용허가 또는 신고가 의제되는 협의를 거친 자 - 기업활동규제완화에관한특별조치법 제8조제2항의 규정에 의하여 고시된 처리기준에 따라 공장설립등의 승인을 얻은 자 - 농지전용허가를 받은 자 - 농지전용신고를 한 자
<p>농지전용허 가의 제한 (법 제39조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지전용허가를 함에 있어서 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시지역·계획관리지역 및 개발진흥지구안의 농지를 제외하고는 다음에 해당하는 시설의 부지로 사용하는 경우에는 그 전용을 허가할 수 없다. <ul style="list-style-type: none"> - 대기환경보전법 제2조제9호의 규정에 의한 대기오염배출시설로서 대통령령이 정하는 시설 - 수질환경보전법 제2조제5호의 규정에 의한 폐수배출시설로서 대통령령이 정하는 시설 • 수질환경보전법시행령 별표 1에 의한 1종 사업장 내지 4종 사업장에 해당하는 시설 • 수질환경보전법시행령 별표 1에 의한 5종 사업장에 해당하는 시설 중 농림부령이 정하는 시설. 다만, 자원의절약과재활용촉진에관한법률 제2조제6호의 규정에 의한 재활용시설, 폐기물관리법 제2조제7호의 규정에 의한 폐기물처리시설 및 농수산물유통및가격안정에관한법률 제2조제5호의 규정에 의한 농수산물공판장중 축산물공판장을 제외한다. - 농업의 진흥이나 농지의 보전을 저해할 우려가 있는 시설로서 대통령령이 정하는 시설
<p>농지전용허 가의 취소· 변경 (법 제41조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지전용허가 또는 농지의 타용도 일시 사용허가를 받았거나 농지 전용신고를 한 자가 다음의 1에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소하거나 관계공사의 중지, 조업의 정지, 사업규모의 축소 또는 사업계획의 변경 기타 필요한 조치를 명할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 사유 기타 부정한 방법으로 허가를 받거나 신고를 한 것이 판명된 경우 - 허가의 목적 또는 조건을 위반하거나 허가 또는 신고 없이 사업계획 또는 사업규모를 변경하는 경우

참 고 자 료 1

구 분	허용 또는 제한행위
농지전용허가의 취소·변경 (법 제41조)	<ul style="list-style-type: none"> - 허가를 받거나 신고를 한 후 농지전용 목적사업과 관련된 사업계획의 변경 등 대통령이 정하는 정당한 사유 없이 2년 이상 대지의 조성, 시설물의 설치 등 농지전용목적사업에 착수하지 아니하거나 농지전용목적사업에 착수한 후 1년 이상 공사를 중단한 경우 - 농지조성비를 납입하지 아니한 경우 - 허가를 받은 자 또는 신고를 한 자가 허가의 취소를 신청하거나 신고를 철회하는 경우 - 허가를 받은 자가 관계공사의 중지 등 이 조 본문의 규정에 의한 조치명령을 위반한 경우허위 기타 부정한 방법으로 허가를 받거나 신고를 한 것이 판명된 경우
농지전용허가의 용도변경 (법 제42조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지전용허가 또는 농지전용협의를 받거나 농지전용신고를 하고 농지전용목적사업에 사용되고 있거나 사용된 토지를 대통령이 정하는 기간이내에 다른 목적으로 사용하고자 하는 경우에는 시장·군수 또는 자치구 구청장의 승인을 얻어야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 한국표준산업분류상 대분류를 달리하는 업종 - 대기환경보전법시행령 별표 8 또는 수질환경보전법시행령 별표 1에 의한 사업장의 규모별 구분을 달리하는 정도 시설 - 부지면적 3만㎡이상 시설 - 농지조성비 또는 전용부담금이 감면되는 시설에서 농지조성비 또는 전용부담금이 감면되지 아니하거나 감면비율이 낮은 시설

11. 보전산지(산지관리법)에서 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위

용도지역	허용 또는 제한행위
보전산지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음의 시설 설치 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 관계 행정기관의 장이 다른 법률의 규정에 따라 산림청장과 협의하여 산지전용허가(신고)가 의제되는 허가·인가등의 처분을 함으로써 설치되는 시설. 다만, 다음에 해당하는 시설을 제외 · 대기환경보전법에 의한 특정대기유해물질 배출시설 · 대기환경보전법에 의한 대기오염물질배출시설(1종 내지 4종 사업장에 설치되는 시설에 한함) · 수질환경보전법에 의한 특정수질유해물질 배출시설 · 수질환경보전법에 의한 폐수배출시설(1종 내지 4종 사업장에 설치되는 시설에 한함) · 폐기물관리법에 의한 지정폐기물을 배출하는 시설. 다만, 당해 사업장에 지정폐기물을 처리하기 위한 폐기물처리시설을 설치하거나 지정폐기물을 위탁하여 처리하는 경우에는 제외

참고 자료 2

일본에 있어서의 주요토지이용규제법령

법률명	목적	규제대상행위
국토이용계획법 (1974년12월24일 시행)	토지거래의 규제에 관한 조치에 의하여 종합적이고 계획적인 국토이용도모	<ul style="list-style-type: none"> · 일정한 면적요건을 충족한 유상의 토지거래(제23조, 제27조의4) · 도시계획구역(시가화구역; 2,000㎡이상, 시가화조정구역 및 기타; 5,000㎡이상) · 도시계획구역외; 10,000㎡이상 * 감시구역내에 소재하는 토지에 대하여는 지사가 정한 면적 이상(제27조의7)
공장입지법 (1959년3월20일)	공장입지에 관한 조사, 공장입지에 관한 준칙 등의 공표 등을 통하여 공장입지가 환경보전을 피하며 적정히 이루어질 것을 목적	하나의 단지내에서의 부지면적 또는 건축물의 건축면적의 합계가 정령에서 정하는 규모 이상인 이른바 특정 공장을 신설함에 관한 도도부현지사에 신고의무(제6조)
농지법 (1952년10월21일 시행)	농지의 효율적인 운용을 도모하고 경작자의 지위의 안정과 농업생산력의 증산을 도모	<ul style="list-style-type: none"> · 농지 또는 채초(採草)방목지에 대하여 소유권의 이전, 임차권 등의 권리의 설정 또는 이전(제3조) · 농지를 농지이외의 것으로 전용(소유자 스스로 전용하는 경우)(제4조) · 농지를 농지이외의 것으로 하기 위한 또는 채초방목지를 채초방목지 이외의 것으로 하기 위한 소유권의 이전, 임차권 등의 권리의 설정 또는 이전(제5조)

참 고 자 료 2

법률명	목 적	규제대상행위
<p>농업진흥지역의 정비에 관한 법률 (1969년9월27일 시행)</p>	<p>농업진흥지역내의 농 용지 등의 유효이용과 농업지역의 보전을 피 하고 농업진흥을 계획 적으로 추진</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 농업진흥지역의 농용지구역내에 있어서의 개발행위(제15조의15) - 택지의 조성 - 토석의 채취 그 밖의 토지의 형 질변경 - 건축물 그 밖의 공작물의 신축 등
<p>삼림법 (1951년8월1일 시행)</p>	<p>삼림의 보전과 삼림자 산력의 증진을 피하고 국토의 보전과 국민경 제의 발전에 기여</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지역삼림계획대상 민유림내(보안 림과 보안시설지구 및 해안보전구 역내의 삼림을 제외)에서 행하여 지는 다음의 개발행위(1ha를 초 과하는 것)(제10조의2) - 토석 또는 수근(樹根)의 채굴 - 개간 그 밖의 토지의 형질변경
<p>도시계획법 (1974년6월14일 시행)</p>	<p>도시의 질서 있는 발 전을 도모하기 위하여 적절한 도시계획을 확 립하고, 계획적인 도 시형성을 가능하게 함</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 주로 건축물의 건축 또는 특정 공 작물의 건설용에 공여하는 목적으 로 행하는 토지의 구획형질의 변 경(제29조) - 시가화구역; 1,000㎡이상 - 시가화조정구역; 전부 - 그 밖의 도시계획구역; 3,000㎡ 이상 - 도시계획구역외; 10,000㎡ 이상
<p>자연환경보전법 (1973년10월1일 시행)</p>	<p>자연환경의 기본적 사 항을 정함과 동시에 자연환경의 적절한 보 전을 추진</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 원생(原生) 자연환경보전지역에 있어서의 행위(제17조) · 자연환경보전지역의 특별지구에서 의 행위(제25조) · 자연환경보전지역의 보통지구에서 의 행위(제28조)

법률명	목 적	규제대상행위
<p>자연공원법 (1957년10월1일 시행)</p>	<p>수려한 자연의 경관을 보호하고 이용증진을 도모함으로써 국민의 보건, 휴양에 기여</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 국립공원 및 국정공원에 관한 공원사업의 집행(제9조, 제10조) · 국립공원 및 국정공원의 특별지역과 특별보호지구에 있어서의 행위(제13조, 제14조) <ul style="list-style-type: none"> - 공작물의 신축, 개축, 증축 - 목재의 벌채 - 광물의 채굴 또는 토석의 채취 - 광고물의 설치 등의 행위 · 국립공원의 보통지역에서의 행위(제26조) <ul style="list-style-type: none"> - 공작물의 신축, 개축, 증축 - 광물의 채굴 또는 토석의 채취 - 광고물의 설치 등의 행위