KIET

해외출장보고서

KIET 해외출장보고서 제08-31호

수도권규제완화 관련법률 검토 및 완화 이후 경제지표 확인

-허문구 연구위원(국가균형발전연구센터)

1. 출장 개요

○ 출장지: 일본 동경
○ 출장일: 2008년 10월 5일~8일
○ 출장자: 허문구(연구위원, 국가균형발전연구센터)

2. 출장 목적

○ 수도권 규제완화의 논리 및 구체적인 내용, 규제 폐지 이후의 경제지표에 의한 가시적 성과 검토 등과 관련된 내용에 대해 일본 중앙부처 및 전문가 면담을 통해 국내 수도권 규제완화 개선방안과 관련된 시사점 도출

3. 출장 일정

○ 10월 5일(일): 김포 출발, 하네다 도착

○ 10월 6일(월): 국토교통성 국토계획국 관계자 면담 및 토의

○ 10월 7일(화): 경제산업성 입지환경정비과 관계자 면담 및 토의
전력중앙연구소 전문가(경제산업성 산업심의회 위원) 면담

○ 10월 8일(수): 하네다 출발, 김포도착

4. 출장 주요내용

1) 관련 공무원, 전문가 등 면담자

면담자	소속	면담내용
Ieda kenichiro	국토교통성 광역지방정비정책과 과장보좌	- 수도권 규제 배경 - 수도권정비법의 변천과정과 내용 - 수도권 규제완화 논리 - 수도권 규제완화 이후의 경제지표 변동 - 지방반발의 여부 - 지방기업의 수도권 진입 여부
Yokkaichi Masatoshi	국토교통성 도시지역정책 기획관	
Tanaka Oi	국토교통성 도시지역정비국 과장보좌	
maki Tetsushi	국토교통성 광역도시권 정비 실장	
Tsunoda Yousuke	국토교통성 광역지방계획과 과장보좌	
Horio Hiroyasu	국토교통성 광역지방정비정책과 기획관	
Takahashi Yutaka	경제산업성 입지환경정비과 계장	- 공장 3법 규제 배경 - 공장 3법 규제내용 - 공장 3법 규제 폐지 - 수도권 규제완화 이후 기업입지 현황 - 기업입지촉진법
Nakano Takashi	경제산업성 입지환경정비과장	
Meguro	경제산업성 입지환경정비과	
Tokumasu Hidehiro	일본입지센터 상무이사	
Ohkawara Toru	전력중앙연구소 이사 (산업심의회 위원)	- 동경일극집중현상의 정도 - 미국과 일본의 집중현상 비교 - 수도권 규제의 필요성

2) 수도권 규제의 배경 및 논리

□ 수도권 규제 배경

○ 1950년대 중반부터 수도권으로의 유입인구 증가로 인해 도시의 무질서한 팽창, 생활 및 교통 환경의 악화 등의 도시기능 혼란을 초래

- 당시 수도권 인구증가율의 약 70%에 해당하는 인구가 지방으로부터 유입

○ 이에 따라 정부는 수도권 인구 증가를 방지하기 위하여 인구유발의 주요요인인 대규모의 공장, 대학 시설의 신증설을 제한하는 조치를 시행

□ 수도권 정비법의 변천

○ 인구 및 산업의 과도한 집중을 방지하기 위해 1956년에 수도권정비법이 제정

○ 동법의 제정 목적은 크게 유도정책과 규제정책 두 가지로 분류 가능

- 첫째, (계획적으로 도시를 정비하기 위해 지정하는) 근교정비지대나 기성시가지의 산업 및 인구의 집중 완화, (수도권내의 산업 및 인구의 적절한 배치를 하기 위해 지정하는) 도시개발구역을 정비함으로써 수도권 과밀의 주요 요인을 분산하기 위한 유도정책

- 둘째, 산업 및 인구의 과도한 집중상태에 있는 기성시가지의 폐해를 방지하기 위해 인구증가의 주요요인인 시설을 제한하는 규제정책

  ▪ ‘공장등제한제도’에 의해 공장과 대학 등의 신증설이 제한

○ 수도권 정비법은 크게 3개의 정책구역으로 구분하여 시행

- 기성시가지: 산업 및 인구의 집중을 방지하고 도시기능 유지 및 증진을 도모하기 위한 지역

- 근교정비지대: 기성시가지의 주변지역으로 무질서한 도시개발을 방지하기 위해 계획적인 도시정비, 녹지보전의 필요가 있는 지역

  ▪ 근교녹지보전구역: 근교정비지대 내의 녹지로서 무질서한 도시개발을 방지하고 수도권 주민의 건전한 심신의 유지, 공해나 재해방지의 효과가 현저한 구역

- 도시개발구역: 기성시가지로의 산업 및 인구의 집중을 완화하고 수도권내 산업 및 인구의 적정한 배치를 목적으로 공업도시▪주거도시 등으로 발전시키기 위한 지역

○ 인구 및 산업의 정도가 가장 심화된 기성시가지로부터 주변지역으로의 유도를 위한 “근교정비지대 및 도시개발구역에 대한 우대조치”가 제정

- 재정상의 특별조치: 하수도 등 인프라를 중심으로 하는 지원조치(‘08년 3월에 폐지)

- 고정자산세, 부동산취득세의 불균등 과세에 따른 지방교부세 감수에 대한 보정조치(수도권 지역 제외)

□ 수도권 규제완화 논리

○ 급속한 사회경제적인 변화를 반영

- 산업적인 측면: 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 산업구조 전환
- 인구적인 측면: 출산율 저하로 대학규제의 효율성 저하
- 도시환경개선으로 환경법 강화(1993년): 개별법 적용으로 효과 발현
- 기타 요인: 경제연합회 등과 같은 경제단체, 신산업을 유치하기 위한 규제지역(동경, 오사카) 지자체의 강력한 요청 등

○ 제조업의 변천과정('70년 → '99년): 사업체수 및 종사자수는 제조업 감소, 서비스업 증가

- (전국)

  ▪ 제조업: 사업체수 16% → 11%, 종사자수 39% → 21%
  ▪ 서비스업: 사업체수 22% → 27%, 종사자수 13% → 25%

- (기성시가지)

  ▪ 제조업: 사업체수 19.7% → 12.1%, 종사자수 41.1% → 14.2%
  ▪ 서비스업: 사업체수 19.6% → 26.3%, 종사자수 13.1% → 29.6%

○ 공장입지건수(56년 평균)는 정점시의 약 1/4수준으로 크게 감소

- 4,472건('68-'72년) → 3,488건('88-'92년) → 1,091건('98-'00년)

○ 제조업의 해외생산비율은 지속적인 상승

- 전체: 3.0%('85년) → 14.1%('99년)

  ▪ 이 중에서 해외진출기업 비율: 8.7% → 34.9%로 큰 폭으로 확대

○ 대학입학 인구(18세)는 출산율 저하로 크게 감소

- 249만명('66년) → 205만명('92년) → 151만명('00년) → 120만명('09년, 예측)

○ 과거 10년간 대학신설의 80%는 지방권 대학으로 지방대학의 진학 기회 확대

- 지방권 대학의 대학 비중 추이는 지속적인 증가추세

  ▪ 43.3%('70년) → 54.6%('90년) → 59.9%('00년)

대학수 및 비중 추이

	1970년		1990년		2000년		증가수 ('00년-'90년)
	개수	비중	개수	비중	개수	비중	개수
지방권	106	43.3	277	54.6	389	59.9	112
동경권	91	37.1	142	28.0	156	24.0	14
오사카권	48	19.6	88	17.4	104	16.0	16
전국	245	100	507	100	649	100	142

○ 규제지역인 기성시가지 대학수 및 학생수의 전국 비중은 크게 저하

- 학교수: 143개, 전국비중 27.2%('70년) → 150개, 전국비중 12.3%('00년)

- 학생수: 32.8만명, 전국비중 46.1%('70년) → 59.9만명, 전국비중 19.5%('00년)

3) 공장 3법 및 기업입지촉진법

□ 공장 3법 규제내용

○ 공장 3법은 일본의 대표적인 수도권 규제법으로 '공장등제한법', '공

장재배치촉진법', '공장입지법'의 총칭으로 사용

○ 공장등제한법(1959년 제정)은 도심부에 제한구역을 지정하여 인구 및 산업의 과도한 집중을 방지하기 위한 목적

- 지정 지역 내에서 공장 면적 1,000m^2 이상, 대학의 신증설을 금지

○ 동 법률은 수도권뿐만 아니라 인구집중지역인 오사카를 중심으로 하는 긴끼권*에도 적용

* 오사카부, 나라현, 교토부 등 3개 지역

- '수도권기성시가지의공장등제한에관한법률'과 '긴끼권기성도시구역의공장등제한에관한법률(1964년 제정)'으로 구분

○ 동 법은 모든 수도권 및 긴끼권에 적용되지 않고 인구집중도가 높은 지역에 한하여 적용

- 수도권 제한지역: 동경도, 가와구치시, 무사시시, 미타카시, 요코하마시, 가와사키시 등 5개 지역

- 긴끼권: 교토시, 오사카시, 사카이시, 모리구치시, 히가시오사카시, 코베시, 아마가사키시, 니시노미야시, 아시야시 등 7개 지역

○ 공장재배치촉진법(1972년 제정)은 제조업이 과도하게 집적된 이전촉진지역에서 집적도가 낮은 유도지역으로 공장을 이전할 경우 보조금 등을 지급하는 지원제도

○ 공장입지법(1973년 제정)은 면적 9,000m^2 이상 또는 건축 면적 3,000m^2 이상의 공장을 신증설 할 경우 일정 규모 이상의 녹지 등 환경시설 확보를 의무화

공장 관련 주요 규제법

법률	규제 내용
공장 등 제한법 (1956년 제정)	■ **수도권 및 오사카 주변지역에** 제한지역을 지정하여 공장(부지 면적 1,000㎡이상) 및 대학 등의 신·증설을 제한 ⇨ **우리나라 수도권정비계획법과 유사** ※ 제한지역 : 수도권: 동경 등 6개시, 오사카 주변: 오사카시 등 9개시
공장재배치촉진법 (1972년 제정)	■ 3개 대도시권 내에서 제조업이 과도하게 밀집된 **이전촉진지역에서** 집적도가 낮은 **유도지역으로 공장을 이전**할 경우에 **보조금 및 세제 혜택 등을 지원** ※ 적용지역 : **수도권, 나고야(중경권), 오사카(긴끼권)**
공장입지법 (1973년 제정)	■ 부지면적 9,000㎡이상 또는 건축면적 3,000㎡이상 일본 내 모든 공장을 대상으로 **일정 규모 이상의 녹지 및 환경 시설 확보를 의무화**하도록 규정 * 녹지: 부지의 20% 이상, 환경시설 : 부지의 25% 이상

□ 공장 3법 규제 폐지

○ '02년 '공장 등 제한법' 폐지 및 '06년 '공업재배치촉진법' 폐지로 수도권 규제 완화가 본격화

일본 수도권 규제완화 내용

년 도	규제 완화 내용
1998	■ **업종 규제 완화**(야채 제조업과 도시락 제조업 제외)
1999	■ **규제대상지역 축소 : 동경만 입해지역 제외** ■ 규제 대상 완화 : 대학원 제외 ■ **승인면적 기준완화 : 중소기업집적지역 내 일정공장 500→1,500㎡**
2002	■ **'공장 등 제한법' 폐지**
2006	■ **'공업재배치 촉진법' 폐지**

□ **수도권 규제완화 이후 기업입지**

○ 수도권 규제가 완화된 이후의 기업입지는 동경권과 오사카권에서 대기업의 입지가 증가하는 경향

- 동경권: 코마츠, 히다치, 다케시마제약 등

- 오사카권: 샤프, 아사히유리, 패나소닉, 삼양전기 등

○ 산업단지 수요는 증가하는 추세이며, 특히 동경 및 오사카를 중심으로 한 대도시권에서 급증

- 분양가능면적: 16,726ha('04년) → 15,115ha('08년)

- 분양가능 단지수: 1,007개('04년) → 818개('08년)

□ **관서지방(오사카 중심)의 산업경제 변화**

○ 1960~1970년대의 공장 3법의 제정으로 1980~90년대에는 공장의 해외이전과 지방유출로 인한 대도시권의 '이중 공동화현상' 발현

- 이는 관서지반심화론으로 대두

○ 2000년대 이후 수도권 규제완화로 공장의 지방분산정책에서 집적유지 및 강화하는 정책의 변화로 제조업 부활의 움직임

- '07년에는 기업입지촉진법제정으로 지역경제 활기

○ 수도권 규제완화 이후 사업체수는 증가하는 양상

- '04년까지는 지속적인 하향추세에서 그 이후 소폭의 증가추세로 전

환

- 관서지방의 설비투자 증가율은 '02년 이후에 급속히 증가

  ▪ '01년: 관서 -10.1%, 전국 -16.3, 05년: 관서 23.6%, 전국 15.2%, '07년: 관서 23.4%, 전국 5.6%

○ 전반적으로 제조업 및 투자에서 증가하는 양상을 보이고 있으나, 이 같은 결과가 수도권 규제완화와 밀접한 관계에 있다고 단언하기에는 한계가 존재

- 부분적으로 기여했을 가능성은 존재

□ 기업입지촉진법

<법률 제정 목적>

○ 과거 중앙정부 주도에서 지자체가 주체적 및 계획적으로 기업입지를 촉진하여 '다양한 사업집적(클러스터)'를 형성하기 위한 지원책

- 지역경제의 자율적 발전 기반 강화를 도모하는 것이 목적

< 법률 개요>

○ 중앙정부는 가이드라인에 해당하는 ①기본방침을 작성

○ 지자체는 ②지역활성화협의회*에서 협의를 하여 ③기본계획을 작성

* 기본계획을 검토하기 위해 조직된 협의회로 광역시도·기초지자체, 대학, 연구기관, 상공회의소 등의 관련 기관으로 구성

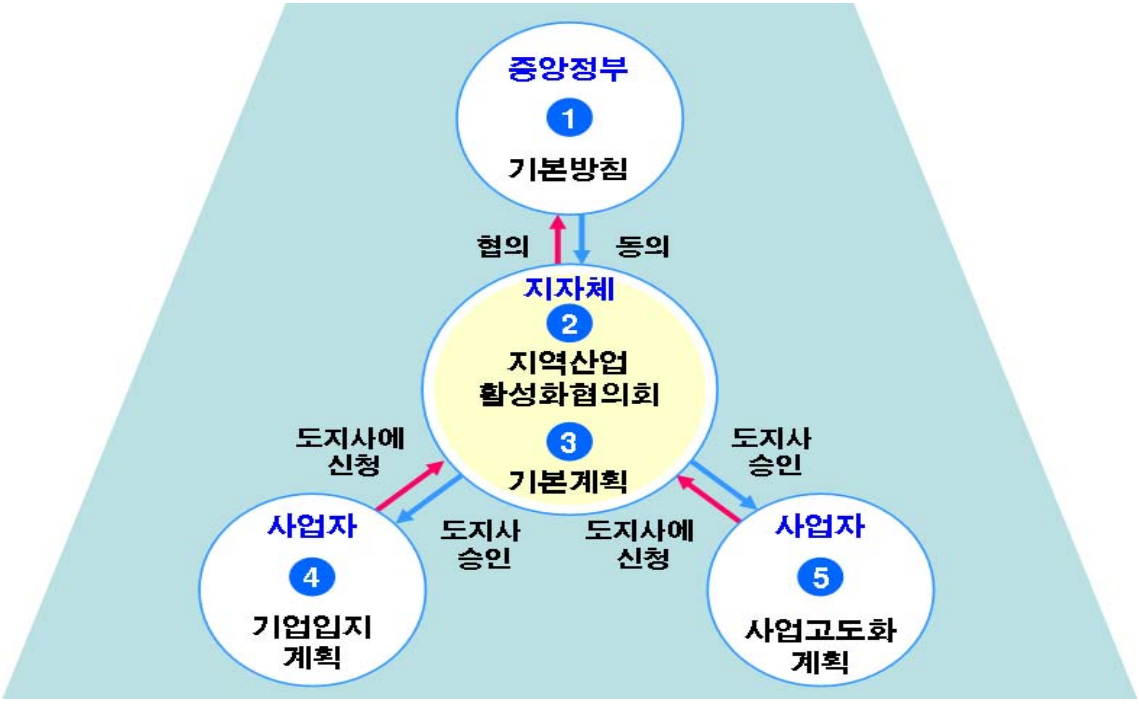
- 기본계획은 주무 부처와 협의하여 동의를 얻고 기본계획에 포함된 사업에 대해서 지원을 받을 수 있음.

○ 사업자가 기업입지 또는 사업고도화사업을 추진할 경우는 ④기업입지계획*, ⑤사업고도화계획**을 작성

* 기본계획에서 정해진 구역에 대한 기업입지계획

** 기본계획에서 정해진 구역에 대한 신상품개발 등의 사업고도화를 위한 계획으로 사업자가 작성

기업입지촉진법의 흐름



<지원 내용>

【과세특례 및 규제완화 조치】

○ 입지기업의 설비투자 감세: 특별감가상각 적용

- 기계 등은 15%, 건물 등 8% 적용

○ 공장입지법 특례: 녹지면적 규제 권한을 기초지자체에 이양

- 지자체 조례로 중앙정부의 20% 이상에서 1-20% 범위 내에서 적용 가능

【예산조치】

○ 기업입지 'One Stop Service'를 구축하기 위해 '기업입지지원센터'를 전국 10개 지구에 설치

○ 기본계획 작성, 기업유치·인력양성에 필요한 지원

- 지역산업활성화협의회에 필료한 경비를 2/3(산업입지지원사업)에서 10/10(인력양성지원사업)까지를 보조

○ 공동으로 사용하는 임대공장, 임대사무실, 인재양성시설, 물류시설 등에 대해 1/2을 사업자에 보조

【부처와의 연계에 의한 지원】

○ 기업입지촉진과 관련된 지방교부세 조치(총무성과 연계)

- 입지기업에 대한 지자체의 지방세 감면액을 보통교부세로 3년간 감면액의 75%를 보정

- 기업입지 후에도 원활한 진척을 위해 특별교부세의 교부

○ 농지 전용 절차의 신속화(농수산부와 연계)

○ 도로 등 인프라 정비의 지원(국토성과 연계)

○ 지역고용개발촉진법과 연계한 고용사업자 지원(후생성과 연계)

○ 인재양성 예산조치의 배려(문부과학성과 연계)

4) 동경 일극집중현상

○ 동경권은 세계에서 가장 큰 도시로 2위의 멕시코시 도시권에 비해 1.5배 많은 3,420만명이 거주

- 오사카 도시권도 세계 10위의 크기

○ 일본도시의 특징으로 전인구의 40% 이상이 150만명 이상의 대도시에 거주

○ 동경권은 인구 및 종사자 규모뿐만 아니라 경제활동의 중핵관리기능도 매우 중요

- 일본 주요기업 상위 50사 중에 동경에 본사가 있는 기업이 37개사로 대부분을 차지

- 이에 비해 미국의 경우는 특정지역에 집중되었다가 보다 분산되어 있는 형태

○ 일본의 경우 중심상업지역(CBD)에 거주하는 인구는 적고 인근지역에서 출퇴근하는 종사자의 분포가 미국에 비해 월등히 높은 비율을 나타냄.

- 이는 교통혼잡에도 영향

○ 따라서 동경일극집중현상을 방지하고자 수도권 규제를 시해하여 왔음.

- 향후에도 어느 정도의 규제를 필요한 것으로 사료 ♧