

## 일본의 공장설립 제도와 시사점

- 입지와 환경 관련 규제를 중심으로 -

사공 목

(부연구위원 · 국제산업협력실)

skmok@kiet.re.kr

### 〈요 약〉

일본의 경우 소규모 공장설립에 대해서는 조례에서 정한 사전환경영향평가나, 도시계획심의위원회의 심의 절차 대상에서 제외하고 있다. 환경대책은 사실상 지자체에 위임되어 있으며, 기업별로 환경기준을 설정하여 운용하고 있다.

일본정부는 최근 「공장입지법」의 생산시설, 녹지, 환경면적의 규제 완화를 검토하고 있으며, 2008년에 법을 개정할 방침이다. 이는 최근 활발한 일본기업의 국내입지 움직임을 더욱 촉진하기 위한 것이다.

우리 정부는 최근 「기업환경개선종합대책」(2006. 9. 28)을 발표하는 등 공장설립제도 관련 규제 완화에 적극 나서고 있지만, 향후 지속적으로 공장설립 관련 규제 완화를 추진할 필요가 있다. 1만㎡ 이하의 소규모 공장 설립시 도시계획심의위원회의 심의 절차 면제, 환경대책을 지자체에 위임하는 문제, 환경기준을 업종별보다는 기업별로 설정하는 문제를 검토할 필요가 있다.

### 1. 최근 일본의 공장설립 활발

일본의 경우 2005년 공장입지 건수(1,000㎡ 이상만 집계)는 1,545건으로 전년대비 18.7%(243건) 증가하였고, 입지면적은 2,239ha로 전년대비 41.8%(660ha)나 증가하였다. 건수, 입지면적 모두 1989년에 4,725건, 4,157ha를 기

록한 이후 계속 하락하다가 2003년을 저점으로, 이후 3년 연속 두 자릿수의 증가를 시현하고 있다.

2005년의 공장부지 비중을 건수기준으로 살펴보면, 1,000~3,000㎡ 미만인 29.4%, 3,000~5,000㎡ 미만이 17.3%, 5,000~1만㎡ 미만이 22.0%로서, 1만㎡ 미만의 공장이 전체의

68.7%를 차지하고 있다. 한편, 1만~3만㎡ 미만도 21.9%로 상당히 높은 비중을 차지하고 있으나, 3만~10만㎡ 미만은 8.1%, 10만㎡ 이상은 1.4%에 그치고 있다. 또 자본금 규모별 공장 입지 건수는 1,000만~5,000만 엔 미만인 44.6%를 차지하고 있는 등 소규모 기업의 투자가 활발하다.

종래 일본의 경우 1990년대 초반 이후 입주건수 면에서 개별입지가 계획입지보다 다소 높은 비중을 차지하였다. 1995년과 2000년에는 계획입지 비율이 각각 43.5%였다. 그러나 2005년의 경우 일본의 입지유형별 공장설립 건수 비중은 공업단지 등 계획입지가 51.2%(791건), 개별입지가 48.8%를 차지하여 1990년대 초반 이후 건수 면에서 처음으로 역전되었다.

또한 2006년 상반기의 경우에도 공장입지 건수(1,000㎡ 이상만 집계)는 820건으로 전년동기 대비 19.4%(133건) 증가하였고, 입지면적도 1,178ha로 전년동기 대비 32.2%(287ha) 증가하는 등 일본의 공장설립이 활발하게 계속 추진되고 있다.

또한 일본 정부는 공장입지법에 규정되어 있는 생산시설면적, 녹지면적, 환경면적 비율의 규제완화를 추진하는 등 공장설립 관련 규제를 완화하려는 움직임을 보이고 있다.

본고에서는 우선 일본의 공장설립 관련 제도의 흐름을 이해하기 위하여 공장설립 절차를 사례를 중심으로 소

개한 후, 공장설립과 관련된 입지와 환경 관련 규제(제도)를 중심으로 고찰함으로써 우리에게 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 일본의 공장설립 절차

### (1) 절차 개요

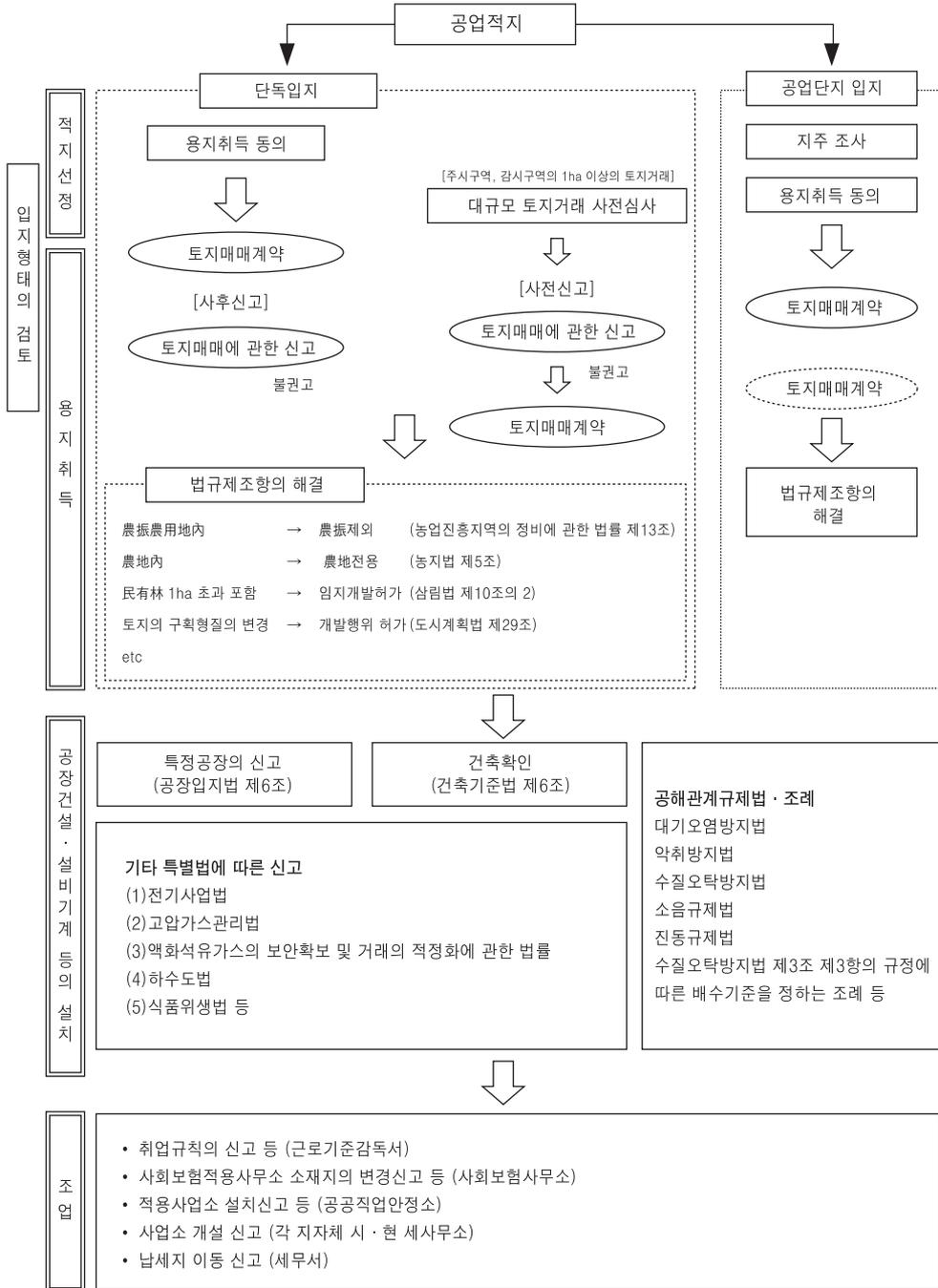
일본의 경우 공장의 입지는 개별입지 및 산업단지 입지의 두 가지로 구분할 수 있으며, 용지취득 등 입지형태의 검토, 공장건설·설비설치, 조업 등의 절차를 거친다.

우선 지리적 조건 및 용지 상세 조건, 용지취득 조건 등 법적규제 조건을 바탕으로 개발 가능 지역을 설정한 후 공장설립 適地를 선정한다. 계획입지의 경우에는 개별입지에 비해서 엄격한 사전환경성 평가 등을 거치고 도시계획법상의 심의도 거쳐야 하는 등 개발비가 많이 소요된다. 따라서 일본의 경우 장기간의 불경기로 미분양 단지가 속출하고 있으며, 사실상 할인 판매하면서 기업 유치에 노력하고 있는 실정이다. 기업의 입장에서는 계획입지가 개별입지에 비해서 토지매입 등의 단계를 생략할 수 있어 설립기간이나 행정절차가 간소하다는 이점이 있는 반면, 개별입지에 비하여 분양가가 비싸다는 것이 단점이다.

다음은 용지 취득 절차가 필요하다. 일본기업이 공장을 건설하기 위해 용

<그림 1>

일본의 공장설립의 흐름도



자료 : 佐賀縣, 「平成18年版・企業誘致ハンドブック」, 2006.

지를 취득하고 조성을 하는 경우, 토지 매매 등의 신청, 농지전용 허가, 임지 개발 허가, 개발행위의 허가 필요 여부의 판정 절차가 필요하다. 개별입지에서는 산업단지 입주와 비교하여 토지 확보에 대한 노력이 특히 중요하다. 우선 대규모의 토지거래에 관한 사전심사를 市町村長(기초단체장)을 거쳐 都道府縣(광역자치체)의 知事에게 심사를 받아야 한다. 필요시에는 토지거래에 관한 허가 또는 사전신고를 받아야 한다. 농지인 경우, 매매에 제약이 많으므로 농업용지구역 내의 0.5ha 이상의 토지 또는 4ha 초과의 농지를 포함한 토지를 공장용지에 전용하는 경우에는 농지전용의 사전심사를 받아야 한다.

공장 건설 시에 필요한 법적 절차로는 「특정공장의 신고」, 「부지면적 비율에 대한 각종 면적비율」, 「건축확인의 신청」, 「환경대책」을 들 수 있다. 특정공장이란 부지면적 9,000㎡ 혹은 건축면적 3,000㎡ 이상의 제조업, 전기, 가스, 열공급업 등의 대규모 공장을 말한다. 특정공장은 공사 전 90일 전에 지사나 시장에게 신고하여야 한다.

공업단지 지역에 입지하는 경우와 개별입지하는 경우 공장건설에 따른 신고 이후부터는 절차가 거의 동일하다.

## (2) 공장설립 절차 사례

일본의 경우 면적이 동일하면 공장 건설에 소요되는 시간이나 비용은 동일할 가능성이 높으며, 문제는 취득한 토지의 상태나 업종에 따른 규제 등의 해결에 소요되는 시간과 비용이 변수로 작용한다는 것이다.

참고로 본고에서는 일본의 공장설립 관련 제도를 이해하기 위하여 1만㎡ 이내의 일반적인 절차에 대하여 살펴보기로 한다.

일본의 개별입지공장 설립 절차는 토지거래에 관한 사전심사, 토지거래에 관한 허가 및 신고, 농지전용 사전심사, 농지전용 허가신청, 특정공장 신고 여부 등에 따라 기간이나 비용이 상이하다. 따라서 본고에서는 일본의 공장설립 절차에 대한 법정 소요기간이나, 관련 비용만을 소개하고자 한다.

참고로 S사의 공장부지터 3,000평을 매입하여 개별입지한 후쿠오카 소재 J사의 사례를 보면, 동사의 총공장설립 기간은 2년 정도 소요되었다. 그러나 토지매입 기간 1년 정도를 제외하고, 그 밖의 절차의 중복을 제외하면 실제로 공장설립에 약 1년 정도가 소요되었다.<sup>1)</sup>

1) 일본 후쿠오카현의 담당자에 따르면 일본의 경우 대체로 1만㎡ 정도의 공장 설립에 토지매입 기간을 제외하면 1년 정도가 소요된다고 함. 또한 본고에서는 공장설립 기간과 비용의 한·일 양국 간 엄밀한 비교가 곤란하다는 점에서 일본의 사례를 소개하는 데 그치고자 함.

〈표 1〉

일본 개별입지의 공장설립 절차

절차명 : 기업체 준비절차		절차명 : 행정기관 처리절차		
번호	절차명	절차내용	소요기간	소요비용
1	공장입지 선정	- 입지관련 자료 수집 - 입지조사 분석	*	*
2	토지거래에 관한 사전심사(필요시)	- 5ha 이상의 대규모 토지거래에 적용	수개월	-
3	토지거래에 관한 허가 또는 신고(필요시)	- 허가는 규모에 상관없이 규제구역에 위치한 토지의 매매에 적용 - 신고는 규제구역 이외의 지역에 위치한 일정 규모 이상 토지의 매매에 적용	6주	-
4	토지 등기	- 소유권 이전 등기	7~10일	토지가격의 0.4%
5	농지전용 사전심사 (필요시)	- 농업용지구 내의 0.5ha 이상의 토지, 또는 4ha 초과 의 농지를 포함하는 토지의 공장용지 전용에 대한 심사	수개월	-
6	농지전용 허가 신청(필요시)	- 농지의 공장용지 전용 허가	45~180일	-
7	공장부지의 개발허가 신청	- 도시계획구역 내의 공장부지에 대한 개발허가 - 도도부현 지사 또는 지정도시 시장의 허가	4개월	12만 엔
8	공사완료 신고·검사·공고	- 개발허가권자에게 신고 - 공사가 개발허가 내용에 적합한지 여부 심사 - 개발허가권자가 검사 후 심사필증 발급	즉시	-
9	공장건설 신고	- 공장건설에 대한 사전인가	90일	12만 엔
10	특정공장 신설/변경신고(필요시)	- 공장입지법에 의한 신고 - 부지면적 0.9ha 이상 또는 건축면적 합계가 0.3ha 이상인 경우 - 도도부현 지사 경우, 통상산업부 장관 또는 사업소관 장관에게 신고	30~90일	-
11	건축공사 허가 또는 신고	- 도시계획시설구역 또는 시가지개발사업 시공구역 내에 공장설립 시는 "허가"를 요함	30~60일	-
12	건축물의 확인 신청	- 건축주사의 확인	30~60일	51만 엔
13	건축물 검사	- 건축주사의 검사	7~21일	13만 8,000엔
14	공사완성 신고	- 건축주사 혹은 지정확인 검사기관	공사 후 4일 이내	-
15	건물 등기	- 공장건물의 소유권 보존 등기	7~10일	부동산가격의 0.4%

자료 : 개별입지/1만㎡의 경우로 가즈라종합설계사무소를 인터뷰하여 작성.

### 3. 공장설립에 관한 규제 실태

#### (1) 토지이용 및 입지 관련 규제

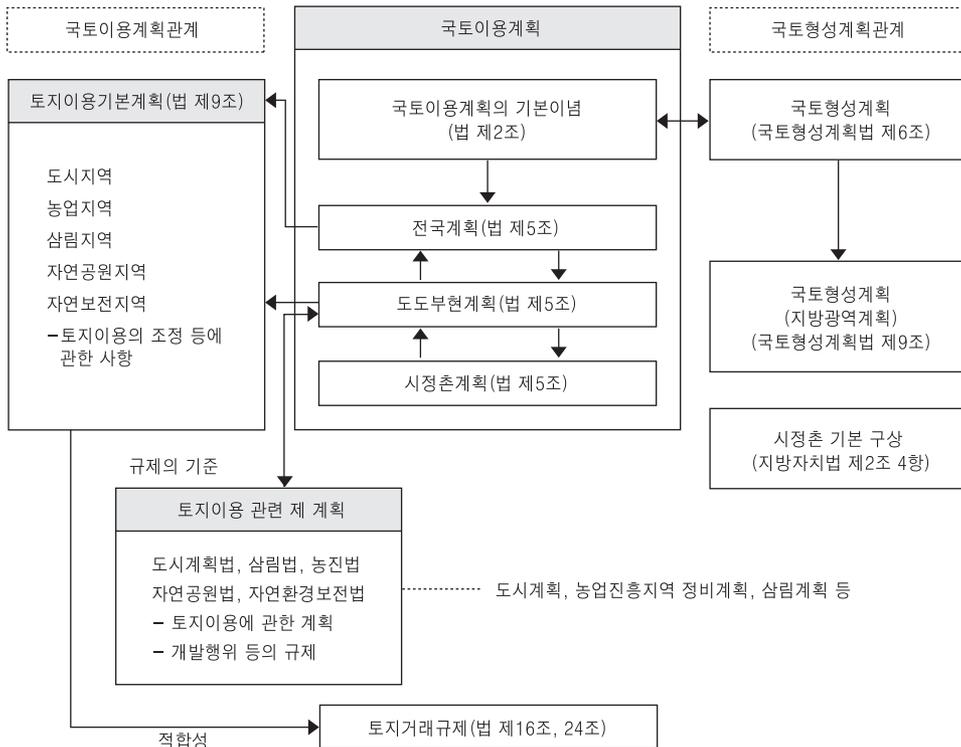
먼저 일본의 토지관계 법률체계에서 기본법으로는 「토지기본법」과 「국토이용계획법」, 「국토형성계획법」이 있다(〈그림 2〉 참조). 국토이용계획법은 토지이용 기본계획(법 제9조)을 통해 전국을 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역의 5개 지역으로 구분하여 토지이용

의 조정 등에 관한 사항을 개별규제법에 의거하여 규제하고 있다. 2005년 「국토총합개발법」이 「국토형성계획법」으로 개정되어, 동 법에서의 국토형성계획(전국계획)은 국토이용계획(전국계획)과 일치하게 규정하고 있다.

둘째, 공장입지법은 공장입지가 환경을 보전하면서 적정하게 조성될 수 있도록 일정규모 이상의 특정공장의 생산시설, 녹지 등의 면적률 기준(준칙)을 공표하고, 공장의 신증설 시에

〈그림 2〉

국토이용계획법의 체계



자료 : 국토교통성.

주 : 법은 국토이용계획법.

〈표 2〉

생산시설, 녹지, 환경시설의 각종 면적률

시 설	업 종 구 분	전 국 기 준	지방 공공단체에 의한 조례		
			제1종 구역	제2종 구역	제3종 구역
생산시설 면적률	5업종	10~40%			
녹지 면적률	전 업종	20% 이상	(20% 초과~30% 이하) 이상	(15% 이상~25% 이하) 이상	(10% 이상~20% 미만) 이상
환경시설 면적률	전 업종	25% 이상	(25% 초과~35% 이하) 이상	(20% 이상~30% 미만) 이상	(15% 이상~25% 미만) 이상

자료 : 日本立地センター, 「工場立地法解説」, 2006.

주 : 1) 제1종 구역: 용도지역이 주거용 지구, 상업용 지구, 제2종 구역: 주거용과 공업용 병행, 3종 지구: 공업전용지역 및 공업지역.

2) 생산시설 면적률은 1~5업종에 따라서 각각 10%, 15%, 20%, 30%, 40%를 상한.

3) 환경시설 면적률은 녹지 면적률을 포함한 수치임.

이 기준에 따라 생산시설, 녹지 등을 설치하고 신고하도록 의무화하고 있다. 일본의 공장입지법은 생산시설 면적률을 1~5업종에 따라서 각각 10%, 15%, 20%, 30%, 40%를 상한으로 지정하고 있다. 녹지비율<sup>2)</sup> 20%, 환경시설 비율(녹지 포함)<sup>3)</sup> 25% 이상을 요구하고 있으나 동 규정을 각 지자체(정령지정도시 16개 지역)가 조례로 조정할 수 있게 하였다. 종래에는 지자체의 조정폭이 ±5%였으나 경제단체와 都道府縣(광역자치단체)의 요구에 따라 2004년 3월 31일부터 ±10%로 조정되었다(〈표 2〉 참조).

셋째, 용지취득을 위한 토지 매매 계약의 체결 시에는 규제구역, 감시구역, 注視구역별로 규제가 있으며, 거래가격, 이용목적에 대한 규제도 있다. 주시구역의 경우 토지거래 신고가 필요한 면적은 도시계획구역 가운데, 시가화 구역은 2,000㎡ 이상, 기타 도시계획구역은 5,000㎡ 이상, 도시계획구역 이외는 1만㎡ 이상이다. 상기 3지역·구역 이외의 경우에도 상기 규모를 초과하는 토지 매매에 대해서는 계약체결 후 2주 내에 市町村(기초자치단체)의 長을 통하여 都道府縣(광역자치단체)의 長(知事)에게 신고하

2) 녹지는 해당 건축물의 옥상과 옥외에 설치된 것을 포함함.

3) 환경시설에 포함되는 것으로는 분수, 연못, 기타 수경 시설, 옥외 운동장, 광장, 옥내 운동시설, 교양문화시설, 빗물 방지 관련 시설 등 공장이나 사업장 주변 지역의 생활환경을 유지하기 위한 것임. 따라서 전체 비율 25% 이상 확보라는 규정 중 15% 이상을 공장 주변에 집중 배치하도록 공장입지법에서 규정하고 있음.

여야 한다.

넷째, 일정 규모 이상의 개발행위는 개발허가를 받아야 한다. 사가현의 경우 市街化구역 내 1,000㎡ 이상의 개발행위, 시가화개발 조정구역 내의 전체 개발행위, 非線도시계획구역 내 및 준도시계획구역 내 3,000㎡ 이상의 개발 행위, 도시계획구역 외에서 준도시계획구역 외의 1ha 이상의 개발행위가 허가 대상이다. 1ha 이상의 개발행위에 대해서는 사전심사, 5ha 이상의 개발행위에 관해서는 기본계획심사 및 사전심사가 필요하다.

## (2) 환경 및 재해 관련 규제

일본의 경우 환경규제는 사실상 지자체가 담당하고 있다. 물론 중앙정부 차원의 「환경6법」이 존재하고 있으나, 특히 공장설립과 관련된 「공장입지법」상의 권한 등 환경 관련 규제를 지자체에 위양하였다. 따라서 일본의 경우 환경대책은 지방 공공단체의 조례나 협정에 의해 규제된다. 공해방지 조례는 대부분의 都道府縣에서 제정하고 있으며 구체적으로, 수질오탁 방지, 대기오염 방지, 소음방지, 진동방지, 악취방지, 산업폐기물 처리에 대해서는 신고 혹은 허가가 필요하다. 또한 지방 공공단체가 관할 내에 입지하는 기업과 맺는 환경보전협정이

있으나 여기에는 협정, 각서, 왕복문서, 계약서 등의 형식이 있다.

또한 환경영향평가의 경우에도 환경영향평가법상 평가보다는 조례에 의한 환경영향평가가 대부분이며 소규모 기업의 경우나, 법이나 조례에서 정한 규모나 환경기준을 초과하지 않는 한 별도의 환경영향평가를 받을 필요가 없다.

일본의 환경영향평가법에 따르면, 공장설립의 경우 100ha 이상(1종 사업자)은 반드시 환경영향평가를 받아야 한다. 75~100ha 규모(2종 사업자)의 공장설립의 경우에는 법상 환경영향평가 여부를 검토하여야 한다.<sup>4)</sup>

그 이하 규모의 공장설립에 대해서는 광역지자체에서 환경영향평가 대상 여부를 조례로서 정하도록 규정되어 있다.

일본 후쿠오카현의 경우, 환경영향평가조례의 대상이 되는 공장·사업장은 배출수량 5,000㎡/일, 배출가스량 15만Nm<sup>3</sup>/시간 이상인 경우에만 해당된다. 그 이하의 공장설립의 경우에는 환경영향평가를 받지 않아도 되며, 사업계획서를 심의하는 과정에서 환경에 대한 영향 체크로 같음한다. 환경영향평가 항목이나 조사·예측·평가 방법에 대해서는 縣이 기술 지침에 의거하여 표준화하고 있다.

또한 가나가와현의 환경영향평가

4) 사실상 일본은 최근 이러한 대규모 공단개발이 거의 중단 상태이므로 현재는 거의 해당 없음.

조례의 대상이 되는 사업은 공장의 경우 부지조성 면적 3만㎡ 이상, 배수량 1만㎡ 이상, 연료사용량 4kl/시간 이상이거나, 10ha 이상의 공업단지 조성의 경우에만 환경영향평가를 받도록 규정하고 있다. 가나가와현은 '첨단기술산업입지 화학물질 환경대책 지침'에 의거하여, 마이크로 일렉트로닉스, 신소재, BT 등 첨단기술산업이 입주하는 경우 화학물질에 의한 환경오염이나 재해 사고를 예방하기 위하여 입지의 구상단계, 계획단계, 건설단계에서 행정지도를 하고 있다.

또 일본의 경우 개별공장별 환경규제가 일반적이며, 총량규제는 나고야의 요카이치市처럼 공장밀집 지역으로 대기오염이 심각하여 개별공장별로 규제하기 어려운 경우에 예외적으로 적용된다.

## 5. 우리에게 대한 시사점

우리나라는 종래 1만㎡ 이하의 소형공장의 설립에 대해서도 도시계획심의위원회의 심의를 받도록 규정되어 있으나 일본에는 이러한 소형공장에 대해서는 도시계획심의위원회의 심의 절차를 거칠 필요가 없다. 우리나라도 1만㎡ 이하의 소형공장 설립시 도시계획심의위원회의 심의를 받도록 하는 규정을 재검토할 필요가 있다.

일본의 경우 전술한 바와 같이

100ha 이상은 환경영향평가법에 의한 75~100ha의 경우는 동 법에 의한 환경영향평가 여부를 심의하도록 규정하고 있다. 그 이하 규모의 공장설립에 대한 환경영향평가는 지자체에 위임하고 있으며, 소규모 공장설립 시나 환경제한 규정 이하인 경우에는 이를 면제하고 있다. 가나가와현의 경우 부지가 개별공장은 3만㎡ 이상, 공업단지는 10ha 이상인 경우와, 배수량 1만㎡ 이상, 연료사용량 4kl/시간 이상인 경우에만 조례에서 규정한 환경영향평가를 받게 하고 있다. 그러나 우리나라는 1만㎡ 이하의 소형공장에 대해서도 사전환경성 검토를 의무화하여, 1,000만~1,500만 원씩 비용이 발생하고 있다. 이러한 문제점을 개선하고자 우리 정부도 최근 「기업환경개선종합대책(2006. 9. 28)」에서 시장·군수가 공장설립 가능지역(3만㎡ 미만) 지정 시 사전환경성 검토를 완료하고 동 지역에 입지하는 기업에는 이를 면제하는 방안을 마련하고 있다.

일본의 경우 환경규제에 대하여 업종별 규제는 없고 대체로 개별공장별로 오염물질의 배출을 규제하고 있다. 우리나라는 업종별로 환경기준을 설정하고 있는바, 이를 일본의 경우를 참조하여 업종별 규제보다는 공해물질 배출로 규제하는 것이 기업이나 행정기관의 입장에서 간편하고 바람직하다고 하겠다.

또 환경 관련 규제를 일본처럼 지

자체에 위임하는 방안을 고려하는 것도 검토할 필요가 있다.

일본정부는 경제산업성의 산업구조 심의회에서 ‘공장입지법’ 개정에 착수했다. 공장입지법상의 환경시설 확보 기준 등을 완화, 공장을 손쉽게 세울 수 있도록 배려하겠다는 취지다. 기존의 15~40%까지 5종류의 규제를 건축기준법상의 건폐율과 일치시킬 예정이다. 또한 20% 이상인 녹지 비율도 대폭 완화하고 녹지제한도 지자체에서 정하도록 할 방침이다.<sup>5)</sup> 25% 이상으로 규정되어 있는 환경시설(녹지 포함) 비율도 녹지규정 외에는 철폐할 예정이다.

경제산업성은 ‘공장입지법’을 2008년까지 개정하는 것을 목표로 하고 있다. 일본정부의 공장입지법 완화는

해외로 나갔던 일본기업들의 국내 U턴을 가속시키겠다는 취지다. 녹지 제한 규정을 지자체에 위임함으로써 재량권을 갖게 된 지자체들도 적극적인 기업유치에 나설 수 있게 될 것으로 기대하고 있다.<sup>6)</sup>

일본은 공장의 자국 내 입지를 장려하기 위하여 규제완화를 지속적으로 추진하고 있으며, 이러한 움직임은 공장설립 관련 규제완화를 추구하는 우리에게도 시사하는 바가 크다고 하겠다. 다행히 우리 정부도 「기업환경개선종합대책」(2006. 9. 28)에서 공장설립 관련 규제 완화 방침을 밝힌 바 있다. 앞으로도 지속적으로 이러한 노력을 강화하고 구체적으로 정책화하는 노력이 필요하다. 

5) 공장건설 시의 관련 설비의 면적 관련 규정은 개별공장 입지나 대규모 산업단지 등에 따라서 다르고, 한·일 양국 간에 상이함. 그러나 현재 우리나라의 경우도 녹지비율은 20% 이상으로 규정하고 있어 일본과 동일한 수준이므로, 일본의 녹지비율 완화 움직임은 우리에게도 시사하는 바가 크다고 하겠음.

6) 日本經濟新聞, 2006. 10. 25일자.