

# 일본의 산업지역의 발달

## —도시산업지역과 지방산업지역의 비교—

김상준\*

기존의 많은 연구는 일본의 산업화를 주로 국가주도 혹은 대기업지배구조의 맥락에서 파악하면서 일본의 산업지역이 갖는 정치경제적 의미를 간과하였다. 이에 본고는 일본의 산업화 과정에 있어서 지역적 지배구조의 중요성을 분석하였다. 일본 산업의 지역적인 전개는 도시의 산업지역과 지방의 산업지역으로 그 발달 패턴이 다르다. 도시산업지역은 생산자조합, 지역적인 금융기관 등 생산자들에 의한 발전, 즉, '사회적 공공영역'이 보다 중심적인데 비해, 지방의 산업지역은 국가가 생산조직에 침투하는, 보다 '국가적 공공영역'이 중심이 된 발전이라고 하겠다. 이러한 분석을 통해 본고는 산업화의 형태를 결정하는데 중요한 것은 경제적인 합리성 보다는 국가와 사회의 상이한 권력의 작용에 의해 형성되는 지역적으로 다양한 지배구조의 문제라고 간주한다.

### 1. 서론

1970년대에 와서 세계 시장에 있어서의 가장 근본적인 변화는 대량생산체제의 붕괴라고 하겠다. 기본적으로 대량생산체제는 '모델생산'에 그 존재 기반을 두고 있으면서 이는 미국을 중심으로 한 세계적인 기술의 위계조직을 그 기반으로 하고 있었다. 하지만 다년간 대량생산을 자국에 수용한 유럽과 일본의 선진공업국가들은 미국의 기술과 노하우를 모방, 적용하는 가운데에서 자신의 기술력을 축적하게 되었다. 이로 인해 1980년대에 와서는 대량생산체제는 개발도상국으로 이전되면서

\*연세대학교 동서문제연구원 전문연구원. 관심분야: 비교정치경제, 국제정치경제, 일본정치. 주요 논문: Politics of the Development of Small and Medium-Sized Firms in Japan, *Global Economic Review*, Volume 28, Number 3, 1999.

선진공업국가들은 각자의 축적된 기술력으로 세계 시장을 공략하게 된다.

이러한 세계의 경제질서의 변화가운데서 기존의 일본의 산업화과정에서 보여진 분석들은 근본적인 재검토가 필요하게 되었다. 일본의 산업화는 주로 정치적으로 중앙집권적이고 경제적으로는 대기업 중심의 수직적으로 조직된 산업체제로 특정 지워져 왔다. 특히, 일본에 대한 정치경제적 접근은 하나의 통합된 구조를 속에서 국가와 사회를 인식함에 따라, 국가와 사회가 만들어 내는 다양한 산업의 사회적인 공간은 간과 되어왔다.

세계경제질서의 변화와 더불어, 일본의 새로운 산업화 과정에서 주목되는 것은 대기업에 의해 통합된 수직적 생산체제가 정체내지는 쇠퇴하는 반면, 대신 '지역적'으로 통합된 생산체계의 등장이다. 생산조직의 지배권력이라는 측면에서 볼 때, 대기업중심의 생산체계가 '집권적인 산업체계' 라면, 중소기업들이 대기업의 영향에서 벗어나 자신들의 지역을 기반으로 활성화된 구조를 '분권적 산업체계' 라고 대별할 수 있다. 즉, 분권적 산업체계란, 지역 내의 생산자들이 생산과정에 있어서 기술과 노하우를 지역 내에서 공유하고 축적함으로써 산업체계 자체가 경쟁력을 띄게 되는 것이다.

본 논문이 주목하고자하는 것은 첫째로 이러한 집권적인 산업체계에서 분권적인 산업체계로의 변환이고, 둘째로 그 변환과정에서 보여지는 지역적인 다양성인데, 그 지역적인 다양성을 도시의 산업공간과 지방의 산업공간으로 나누어서 고찰하면서, 비록 양 지역이 분권적인 산업체계를 지향하는 점에서는 유사하지만, 그 산업체계는 상이한 권력의 작용으로 발달하였다는 것을 밝히고자 한다. 본고는 도시산업지역의 대표적인 케이스로 동경남부에 위치한 일본최대의 중소기업 집적지인 조난(城南)지역을, 지방 산업지역의 케이스로 일본지방의 26개 테크노폴리스 중 하나인 구마모토(熊本)지역을 대상으로 분석하겠다.

## 2. 산업지역형성과 국가와 사회: 공적영역의 다양성

분권적 산업체계로서의 산업의 지역적 발전에 대한 기존의 연구는 크게 두 가지 방향에서 진행되어 왔다. 첫 번째 접근방법은 기업간의 자발적인 상호의존이 산업지역의 발전을 가능하게 하였다는 시각이다. 신고전학파의 경제학자들은 오래 전

부터 기업간의 협조의 가능성을 주장하였는데, 마샬은 기업의 효율성은 규모의 확장을 통해서만 추구되어지는 것이 아니라, 기업이 지역적으로 집중되어 서로 협조 체제를 구성할 때에 단독 기업이 획득할 수 없는 효율성을 확보할 수 있다고 한다.<sup>1)</sup>

리차드슨은 비슷한 맥락에서 기업들은 상호간의 관계에 있어서 서로 유사한 활동은 기업 내에 내재화하고 서로 보완적인 활동을 교환함으로써, 기업간의 조정방식에 있어서, 기업외부의 시장적 조정(extra-firm coordination)이나 기업내부의 계획적 조정(intra-firm coordination) 과는 다른, 기업 상호관계적 조정(inter-firm coordination)을 형성하는 경향이 있다고 한다. 이러한 기업간 관계는 서로간에 투자계획, 제품 설계, 신제품 개발 등의 활동에 긍정적 영향을 미치고, 기업들은 위계적 생산조직이 아닌 수평적인 기업관계를 구축하여 충분히 혁신적일 수 있다는 것이다.<sup>2)</sup>

또 다른 접근방법은 주로 제도론자들에 의해서 주장되었는데, 산업지역의 형성은 개별기업의 동인보다는 산업관련의 지역적 제도와 기구가 분권적 산업 체계의 유지와 변화에 중요한 역할을 한다고 주장한다. 이들은 지역적으로 토착화된 다양한 기구과 제도로써 지방정부, 생산자 동업조합, 상공회의소, 노동조합, 지역적인 금융기관 등을 들고, 이러한 제도와 기구들은 산업의 포괄적인 문제에 관여하면서 기업을 지원하고 통합하는 기능을 하여왔다고 한다.<sup>3)</sup>

이러한 제도론적인 접근은 신고전학파의 경제학적 이론들이 산업체계의 동태적인 면을 간과하고 있다고 비판한다. 즉, 신고전학파의 이론들이 생산자들이 상호협조적으로 행동할 때의 이익과 그 합리성을 제시하고 있지만, 어디까지나 각 개별 행위자에 초점을 두고 있어, 기업간의 협조가 어떻게 산업질서의 변화를 가지고 왔는지, 또한 반대로 어떻게 산업질서의 변화가 협조를 강화하였는지에 대해 설명하고 있지 않다는 것이다.<sup>4)</sup>

제도의 중요성은 기업들에게 기업구조의 조정을 통하지 않고서도 필요한 자원을 확보할 수 있게 하여, 궁극적으로 시장의 변화에 대한 적응을 용이하게 할 수 있는데 있다. 앞서 언급한 리차드슨의 논리에 따르면 개별 기업들은 시장의 불확실성

1) Marshall, 1947.

2) Richardson, 1972.

3) Cook and Morgan, 1998; Herrigel, 1996; Amin and Ash, 1998.

4) Herrigel, 1996.

가운데 택할 수 있는 방법은 기업 외부조정, 기업 내부조정, 그리고 기업간의 조정을 들 수 있지만, 신고전파의 경우 왜 기업이 내부 혹은 외부의 조정보다 기업간의 조정이 선택되는지는 설명되지 않고 있다. 이에 반해, 제도론 접근은 지역적 제도와 기구의 매개적인 기능에 초점을 두고, 이들 기능은 지역내의 기업들이 기업간의 조정을 다른 조정보다 유리하게 한다고 설명한다. 나아가서 제도와 기구는 기업들에게 혁신이 가능한 환경을 제공함으로써 기업들이 공동적으로 시장의 변화에 대처할 수 있게 한다는 것이다. 제도론적 접근은 생산조직 외의 지역제도라는 이차적인 조직이 어떻게 생산조직의 형성과 변화에 관여하는가를 보여줌으로써, 산업체계가 하나의 사회적인 구축(social construction) 이라는 것을 강조한다.<sup>5)</sup>

하지만 기존의 제도론적 연구는 산업지역을 분석하는데 있어, 이들 대부분은 하나의 국가가운데서도 어떻게 지역적으로 구분이 되는 다양한 산업지역이 형성될 수 있는지를 설명하고 있지 못하다. 즉, 지역에 따라 상이한 권력이 작용하고, 그에 따라 상이한 성격의 이차적인 조직의 발달의 가능성을 간과하고 있는 것이다.

본 연구는 기본적으로 제도의 중요성을 인정하면서도 제도가 가지고 있는 서로 다른 특성에 맞추고 이것들이 지역에 따라 달리 나타나는 다양한 양상들을 포착하고자 한다. 일본의 산업화의 진행에서 중요한 것은 산업화의 근저에 자리하고 있는 국가와 사회의 경계에서 비롯되는 '영역' 들이다. 산업지역의 형성에 있어서 국가와 사회의 관계는 두 가지 영역으로 구분된다. 하나의 개별의 기업의 행위가 공적의 성격을 띠는 공적 영역(사회적 공적영역)과 국가에 의한 권위적인 자원의 분배가 중심이 되는 국가 중심의 공적 영역(국가적 공적영역) 등으로 나누어 질 수 있다.

지역내에서의 사회적 공적영역이란 공적인 지역제도를 생산자들이라는 사회의 구성원이 운영하면서 발전시키는 것을 말하며, 국가적·공적영역이란 지역제도를 중앙정부내지는 지방정부가 통제하거나 발전시키는 것을 말한다. 중요한 것은 국가적으로 통합된 일본의 정치경제에서, 두 개의 영역은 동시에 병렬적으로 존재하며, 지금까지 양쪽은 서로 수렴해오기 보다는 독립적으로 (혹은 배타적으로) 발달해왔다는 것이다.

---

5) Best, 1990.

### 3. 산업지역의 역사적 전개

본 장에서는 산업지역을 역사적으로 추적하면서, 대량생산체제하에서 지역적인 제도와 국가의 산업입지정책이 존재하였음에도 불구하고 분권적인 산업체계의 형성이 불가능하였는지를 살펴본다. 이는 제도와 정책의 존재와 제도의 착근성에는 괴리가 있을 수 있고, 그것은 산업지역의 공적인 영역의 미발달과 밀접한 관계가 있다는 것을 의미한다.<sup>6)</sup>

#### 1) 생산자 조합의 파행

일본의 생산자 조합은 19세기 후반 독일을 모방하여 만들어졌지만 그 발전과정은 상당히 다르다. 독일의 경우 사회 내에서 자발적으로 생성하고 지역적인 산업공동체와 함께 발전해 온 길드 조직을 정부가 승인하는 방식이었지만, 일본의 경우는 생산자 조합, 신용조합 등은 '가부 나까마' 조직과 같은 전통적인 직인생산자 조직을 대체하면서 정부에 의해 형성된 조직들이다.<sup>7)</sup>

20세기 초반 일본 정부가 설립한 산업조합, 주요 물산(物産)동업조합등은 자재의 구매와 생산품의 판매, 그리고 생산시설의 공동사용 등을 위해 존재한다. 하지만 정부에 의해서 설립된 이들 조합들은 사실상 그 내용 면에 있어서 일종의 정부의 중요 생산자들에 대한 규제적 역할이 강한 지역조직으로 간주할 수 있다. 예를 들면, 주요 물산조합은 자재와 생산품의 품질관리와 조합원들 사이의 갈등의 해소, 불법 상거래 범위 등을 규율하는 조직이었다. 생산자조합의 통제적 성격은 2차 대전 중의 전시계획경제 하에서 더욱 강화되었다.<sup>8)</sup>

6) 지역적 제도가 밀집해 존재하더라도, 그것이 반드시 혁신적이고 경쟁적인 산업체계가 형성되는 것은 아니다. 아민과 애쉬는 산업지역을 설명하는데 있어 지역적 제도의 밀집성(thickness)이 지역산업의 육성에 직접적으로 연관되어 있다라는 주장에 대해서 회의적이다. 즉, 각국의 많은 지역들이 지역적인 제도를 구비하고 있음에도 불구하고 그것이 반드시 생산조직의 발전적 방향으로 연계되어 있지는 않다는 예들을 열거하고 있다. Amin and Ash, 1998.

7) 涉谷隆一, 1977.

8) 涉谷隆一, 1977.

1940년 후반 상공협동조합, 상공조합, 산업협동조합 등이 정부에 의해 새롭게 설립되는데 대체로 전전의 경우와 마찬가지로 '공동사업'과 '규제'란 기본 틀 속에 벗어나지 않는다. 사업협동조합은 집단 구매와 판매에 초점을 맞추고 있고 반면, 상공협동조합은 생산자들 사이의 과당경쟁을 방지하는 것에 주안점을 두었다.<sup>9)</sup>

생산자 조합은 전반적으로 1950년대와 1960년대의 일본의 산업화 과정에서가시 적이지도 활발하지도 않았던 것으로 판단된다. 1958년의 동경의 협동조합의 활동에 대한 한 보고서는 동경시내의 거의 모든 조합은 사실상 공동산업을 실행하는 협동조합은 거의 없는 것으로 드러났다.<sup>10)</sup> 비슷한 시기에 오오사카 조합의 경우도 동경과 유사하다. 오시카와는 “일반적으로 대도시 공업의 경우 제조업조합은 거의 영향력이 없다. 왜냐하면 도시공업에서 설비와 생산의 변화는 급진적이기 때문에 생산자들은 조합을 통한 설비에 대한 공동투자에 별로 관심이 없다.”라고 하면서 오사카에서의 생산자 동업조합의 무용론을 펼치고있다.<sup>11)</sup>

지방에서의 생산자조합의 상황도 도시지역과 대동소이하다. 일본은 1961년에서 1978년 사이 282개소에 달한 '공업단지'를 전국에 건설하였는데, 공업단지의 생산자 조합은 단지에 입주한 공장들에게 최소한의 공통적 편의와 행정업무를 담당한다는 측면에서 정부의 행정의 수단으로 이용되었다. 주로 이 당시에 건설되었던 지방의 공업단지들에 입주한 기업들이 대량생산체계 아래서의 조립하청기업들이었음을 감안할 때, 공업단지의 생산자 조합 또한 피동적이었다고 하겠다.

이러한 생산자조합의 한정되고 경직된 활동으로 말미암아, 1960년대의 일본의 동업조합은 36,000여개 이상으로 팽창하는 데에도 불구하고(중소업자의 과반수 이상이 조직화되었다) 조합의 2/3 이상은 사실상 적절한 활동을 중지한 '휴면'(休眠)상태였다.<sup>12)</sup>

보다 근원적인 생산자 조합의 파행은 일본의 대량생산체제하의 대기업과 중소기업의 이중구조에서 기인한다. 1950-1960년대, 정부는 생산자협동조합을 중소기업자들의 자율적인 지역체계의 발전을 위하기보다는, 대기업과 중소기업이라는 일본의 이중구조하에서, 대기업을 위한 중소기업을 효율적으로 조직화하기 위해 이용

9) 加藤誠一, 1970.

10) 加藤誠一, 1970.

11) 押川一郎, 1960.

12) 加藤誠一, 1970.

하였다.<sup>13)</sup>

생산자조합에 대해 대부분의 생산들은 정부의 지원을 획득하기 위해 필요한 정부측의 요구조건을 충족시키지만 전반적으로는 냉소적인 태도를 견지하였다. 이것은 대량생산체제 하에서 대기업의 생산조직 하에 중소 제조업자들이 편입되는 과정에 있어 동업조합이 중소기업에 대한 적절한 기능을 수행하지 못했다는 데 기인한다. 즉, 1970년대까지 일본의 생산체제는 세계의 대량생산체제를 그대로 답습하면서 중소기업 또한 그 질서에 편입된 결과라고 하겠다. 협동조합은 ‘불황 카르텔’과 ‘합리화 카르텔’ 등을 형성해 중소기업의 집단적 경제 타결책을 시도하였는데, 사실 한 당시의 많은 중소기업이 대기업의 하청기업으로 존재하였을 때, 이들 중소기업들은 카르텔 형성에 미온적이었다.<sup>14)</sup>

이러한 생산자 조합의 파행 가운데, 생산자들은 이미 대량생산체제 하에서 조합에 의존하지 않고 자발적으로 작업의 지역적 분업의 관행을 발전시키는 경향을 보인다. 한 예로, 조난 공업지대에 한 생산자는 1960년대의 생산양식을 “지역의 여러 기업들이 복합적인 생산과정에서 참여하고 있다. 작업과 작업 사이에는 ‘눈에 보이지 않는 길’이 존재한다. 이들 길을 통해서 지역내의 기업들은 터널처럼 연결되어 있다. … [이로 인해] 생산자들은 한 두 번의 커뮤니케이션을 통해서 서로의 주문을 주고받는다”고 묘사하고 있다.<sup>15)</sup>

이러한 분업은 당시의 일본의 생산체제가 계열방식으로 조직되어 있음에도 불구하고 수평적 상호관계를 형성한 생산자들도 존재하였다.<sup>16)</sup> 이는 상당 부분 생산자들 사이의 상호 보완적인 필요성에 의해 연계되었다고 볼 수 있다. 하지만 이들 기

13) 1950년대 정부의 중소기업에 대한 입장은 이케다의 발언에서 엿볼 수 있다. 일본이 중화학공업 육성하고 대기업 육성에 초점을 맞추면서 대장성 장관 이케다는 “어느 정도 중소기업의 부도는 어쩔 수 없다”고 천명한다. Johnson, 1982.

14) 加藤誠一, 1970.

15) 小關智弘, 1981.

16) 대량생산체제하에서의 이러한 수평관계는 하청구조 자체의 이중성에 기인한다. 당시의 하청기업은 두 가지 양태로서 존재하였는데 하나는 대기업이 하청 중소기업을 자사들의 분사로 간주하면서 대기업 생산조직에 통합되어 있는 ‘계열하청기업’과, 다른 하나는 하청기업이지만 대기업과 느슨한 관계를 유지하면서 계열하청기업의 보조적인 역할을 하는 양태가 있다. 이러한 느슨한 하청기업은 대기업과 수직적인 관계를 가짐과 동시에 지역의 중소기업과 수평적인 관계를 가졌다. 하청기업의 관행은 나중에 지역전반의 수평적관계 형성에 도움이 된다.

업들은 보다 큰 산업적 맥락에서 살펴보면 어디까지나 대기업의 하청기업으로서 존재하고 그 수평적 관계 또한, 대기업과의 경쟁에서 벗어난 것이라기보다도 대기업의 주문을 즉시에 소화내기 위한 하나의 방법이었다. 따라서 1960년대의 보여진 지역내의 수평관계는 부분적이고 불안정한 것이라고 보아야 할 것이다.

1970년대 이전까지 생산자 조합의 경직성과 생산자들의 조합으로부터의 유리는 근본적으로 생산자들이 조합을 정부의 통제하에 있는 것을 방치하였기 때문이며 이는 도시 산업지역에서의 사회적 공적영역이 발달하지 못한데 기인한다.

## 2) 국가의 산업지역 육성의 한계

일본정부는 1960년대 초반에서부터 4차례에 걸쳐 전국토종합개발계획을 추진한다. 전국토종합개발계획이란 기본적으로 생산업자들의 이익과는 관계없이 중앙정부의 산업분산화정책과 지방정부의 지역 산업화를 통한 지역발전정책의 합작이라고 볼 수 있다. 1953년 구마모토(熊本)현은 다음과 같이 주장한다.

우리 현은 농업 중심의 현으로 잘 알려져 있다. 1950년 농업 인구는 68.7%에 달하였고 광산과 제조업은 11.3%에 불과하였다. 이러한 산업 수준의 고용과 생산성의 문제를 해결하려고 시도하였지만 역부족이었다. 새로운 산업을 지원하기 위해 가장 효과적인 것은 외부로부터 기업을 유치해 가공산업을 발전시키는 것이다. 그러면 유치된 기업이 지방기업에도 영향을 줄 것이다.<sup>17)</sup>

1962년 추진된 제1차 전국토종합개발계획은 지역적 격차를 줄이고, 도시지역의 정체를 해소하기 위해, 전국적인 산업망을 구축하라는 의도에서 출발되었다. 정부는 전국의 16개 지역을 '신산업도시'로 선정하고, 도로, 철도, 항만, 전력 등의 산업기반설비를 제공하였다. 하지만 이 계획은 재계의 반대로 실효를 거두지 못했다. 당시 재계 지도자들은 기업을 지방에 건설되는 신산업도시에 분산시키기보다는 기존의 중화학공업단지를 중심으로 하는 콤비나트지역 주위에 집중시키기를 원했던 것이다.<sup>18)</sup>

17) 伊東綱年, 1992.

18) 塩見讓, 1989.



1969년부터 실시된 제2차 전국토종합개발계획은 1차 계획이 주로 산업기반시설의 확충에 중점을 두었던 것과는 달리 과소지역으로 기업의 이전을 주요 목표로 하였다. 이 계획은 1971년 수상 다나카의 '일본열도개조론'에 힘입어 추진력을 얻었는데 그 기본적인 발상은 '국민총생산은 국가의 1차 산업의 축소와 2, 3차 산업의 증가라는 산업구조의 변화 의존한다는 것과, 이를 위해서는 인적 활동의 증대가 중요하다'는 것<sup>19)</sup>이었다. 결국은 제2차 계획은 인적활동의 증대를 의한 도로망과 통신망의 확보였다.

1977년 3차 전국토개발계획은 산업화 일변도의 1, 2차의 계획의 한계에서 비롯되었는데 산업기반시설의 확충에도 불구하고 지방산업의 육성이 예측보다 부진하자 노동의 지방이전을 목표로 학교, 병원, 문화센터 등 지방도시의 생활거주환경의 건설에 치중한다.

하지만, 기존의 산업화정책이 도로, 철도, 항만 등의 산업기반건설과 세제혜택에 주력하면서 도시기업의 지방 분산을 유도하고, 그로 인한 지방의 고용창출이라는 목표에 제한되어 있어, 내면적인 산업지역의 형성 즉, 하나의 지역적으로 통합된 산업체계를 형성하는 데에 실패한 것이다. 지방으로 이전해 간 것은 대부분 대규모 조립공장과 분(分)공장 등으로 독립된 기업이 지방으로 이전해 간 것은 드물었다.

도시지역의 기업이 지방으로 이전한다는 것은 세제혜택과 지방의 값싼 땅 값의 매력도 있지만, 보다 중요한 것은 새로운 기업간의 관계의 가능성 때문이다. 이것은 지역적 내에서 수주와 발주가 창출되어 기업이 새로운 환경에서 지속적으로 성장할 수 있는 가능성을 의미하는데, 기존의 산업지역화에서는 불가능하였다. 그 이유는 이전해 가는 기업과 지역의 현존하는 기업들 사이에 철저한 기술적인 차이가 존재하였다는 것이다. 이러한 기술적 격차를 극복하지 않고서는 기업이 지방으로 이전할 유인은 별로 없다. 산업의 지역적인 분업이 불가능한 상태에서 기업의 지방 이전은 생산조직체계에 있어서의 '고립'일 수밖에 없기 때문이다.

19) 宮崎義一, 1985a.

#### 4. 산업지역의 변화: 공적영역의 증대

위에서 보았듯이, 오랫동안 지역적인 제도와 지역 발전을 위한 산업정책이 존재하였지만 지역의 생산자들과는 유리되어 있었고, 생산자들이 지역적으로 통합되었다는 증거는 미미하다. 일본의 산업화과정에서 '지역의 등장'은 1980년대 이후라고 하겠다. 1980년대 이후 대량생산체제의 쇠퇴과정에서 생산자들과나 국가는 시장의 변화에 대응하기 위해 지역내부적으로 공적영역의 확대를 통한 권력을 팽창시키면서, 이미 지역 내에 존재하고 있는 제도를 착근화시키고, 또한 필요에 따라서 새로운 제도와 네트워크를 창출해내기도 하였다. 하지만 그 과정에서 도시지역과 지방은 현격한 차이를 보인다. 본 장에서는 지역적 제도의 동태적인 변화를 생산자들의 집단적인 경험과 인식, 그리고 국가의 정책시행과 조절이 어떻게 지역적인 제도, 특히 제도의 착근성에 영향을 미쳤는가를 살펴본다.

##### 1) 도시의 산업지역의 사회적 공적영역의 활성화

###### (1) 산업지역의 변화

동경 남부에 위치한 조난(城南)공업지역에서는 1960년대 300여 개의 중소기업이 미쓰비시 도쿄 자동차 제작소의 계열하청기업으로 종사하였고,<sup>20)</sup> 124개의 기업이 캐논에 부품을 조달하였다. 사실상 대부분의 중소기업들이 대기업의 계열하청이나 일반하청업체들이었다. 하지만, 1980년대에 들어와서는, 닛산 자동차의 부품생산업체였던 ACE라는 기업은 닛산과 지역 내의 다른 기업의 부품개발의 시제품 생산업자로 전환하였다. 부품생산자였던 이시카와 정밀은 공업용 캠을 전문화하면서 최대 고객의 판매량이 총 판매액의 10%에 미치지 못하는, 다양한 제조업자들을 고객으로 하고 있다. 1960년대 중반 볼트와 너트를 생산하였던 HR제작소는 1980년대에 와서 반도체 생산에 필요한 특수기계를 생산하는 전문업체로 전환하였다.

이러한 생산의 질적인 변화 동시에, 조난지역의 중소기업의 구성은 현격한 양적인 변화를 보인다. 조난의 중심부인 오파(大田)區는 기업의 규모별 구성에서, 20인

20) 三稜日本重工業株式會社, 1967.

이하의 중소기업은 1960년 67%에서 1990년 90.4%로 그 비중이 증가하였고, 절대 기업의 수에서도 5000여 개에서 8000여 개로 증가하였다.<sup>21)</sup> 즉, 조난지역은 점차적으로 중소기업의 밀집지역으로 전환된 것이다. 이것은 중소하청기업의 증가와 더불어, 보다 중요하게 위에서 본 것과 같은 전문생산자의 증가이다.

구조와 전략적 차원에서 이 지역에서 나타난 새로운 특징은, 첫째, 중소기업들 사이의 수평적인 연계이다. 3/4의 중소기업들이 자신들이 할 수 없는 공정을 여타의 '상호 보완작업'을 할 수 있는 지역기업에 발주를 한다.<sup>22)</sup> 서로 다른 전문성을 가진 중소기업들이 주문을 주고받음으로써 하나의 가공과정에 복합적으로 참여하여 지역적으로 통합된 생산체제를 보이는 것이다. 그리고 또 다른 통계에 의하면 70%의 중소기업은 자신들이 할 수 있지만 자신들의 생산능력을 넘치는 주문을 받았을 경우, '유사 작업'을 지역내의 다른 기업에 발주한다.<sup>23)</sup> 바로 이러한 수평적 네트워크를 통해 유사작업뿐 만 아니라 보완적 작업 양 측면에서 서로의 작업을 돕고 있는 중소기업들은 하청기업에서 탈피해 신제품 개발과 전문 가공, 그리고 대기업을 위한 시제품 생산 등의 다양화된 생산활동을 전개하고 있다.

둘째, 생산자들의 '기업집적'에 대한 관심이 고조되었다. 기업의 증가로 인한 산업지역의 확장은 생산자들의 중요한 관심사이다. 왜냐하면, 산업지역 내의 다수의 기업이 집적하여야만 기업간의 연계를 통한 상승효과가 가능하기 때문이다. 예를 들면, 복합가공의 경우 지역 내 분업이 유연적이고 적정시기(just-in-time)가 가능하려면 복수의 전문 가공업자들이 존재해야만 하기 때문이다. 조난지역에서 기업 수의 증가는 주로 기존 기업에서의 분리창출(spin-off start up)을 통한 새로운 기업의 창업에 의해서인데, 이것은 지역내의 기업들의 새로운 기업들에 대한 우호적인 환경 속에서 촉진되고 있다.<sup>24)</sup>

21) 通産省, 1997. 조난지역의 기업의 집적은 1980년대에 최대를 고비로 1990년대에 와서는 기업수의 감소로 퇴행의 기미를 보이고 있다. 이것은 산업지역의 자체의 구조적인 변화에 의한 것이라기 보다는 1990년대 도쿄의 지가 상승, 젊은 층의 제조업 기피현상 등의 산업외적 요인에 의한 것이다. 이것은 현재 많은 일본학자들이 관심을 가지고 있는 도시지역에서의 산업공동화(産業空洞化) 현상이라고 볼 수 있는데, 필자는 공동화 현상이 일본의 산업구조의 근본적인 변화를 초래할 만큼 심각하지는 않다고 본다. 오히려 도시내부의 기업들이 도시외곽으로 이전해, 전체적으로는 일본의 도시산업은 여전히 도시공간에서의 지역적 확장이라고 볼 수 있다.

22) 東京都 大田區, 1988.

23) 東京都 大田區, 1988.

기업의 집적이 중요한 또 다른 이유는 기업의 경쟁방식이 기업 단위의 개별경쟁에서 산업지역 단위로 바뀐데서 비롯된다. 기업들은 일차적으로 산업지역 자체의 경쟁력을 통해 고객을 확보하고 다음으로 기업 단위의 경쟁력을 중시한다. 이 경우, 세이블이 주장하듯 지역의 명성은 중요한 경쟁력의 기준이 된다.<sup>25)</sup> 일단 지역 외부에서부터 주문이 유입되면, 이것은 수평적인 지역구조로 인해, 지역 내부에서의 수주와 발주도 늘어날 수 있는 것이다. 조난 지역의 주문은 1970년대의 주로 도쿄내부에 국한되었던 것이 1980년대 이후 관동지역으로 그 비중이 높아져가고 있고, 1990년대에는 일본전역으로 확산되는 추세에 있다.<sup>26)</sup>

셋째, 새로운 정보의 유입이 수많은 비슷한 기업에 의해 수집되고 동시에 이것은 지역 내에 확산되어 공유되었다. 다양한 정보에 기초한 생산자들은 동시다발적으로 자신에 맞는 전문성을 개발하였다. 한 두드러진 예로, 조난지역에서 발달한 '메카트로닉스'라 불리는 기술의 융합은 독자적으로 발전해온 '기계공업'과 '전자공업'의 새로운 융합이다. 또한 지역내의 서로 다른 산업분야에 종사하는 전문적 생산자들의 상호교류를 도모하기 위해 1990년대 중반 고안된 이업종교류(異業種交流)의 모임은 기술의 융합(融合)을 통한 기술혁신을 가능케 하였는데, 특히 신제품의 연구와 개발에 밀접한 관계가 있다.<sup>27)</sup> 이것은 지역내에 연구기관이나 産學의 연계가 부재하는 가운데서 지역 전체가 하나의 연구소와 유사한 기능을 하면서 기술 정보자체가 지역의 '공공재' 역할을 한 것이다.

## (2) 생산자 조직의 변화

이러한 수직적인 생산조직에서 수평적인 연계로의 생산체제의 변환, 기업집적의 증가, 그리고 정보의 지역적인 소통의 배경에는 '생산자 조합'들이 중추적인 역할을 하였다. 1990년의 한 조사에 따르면 동경의 중소생산자들은 이전에 백안시했던, 정부에 의해 설립된 동업조합, 사업자조합과 같은 생산자조합을 중요시한다. 그 이유로는 기업의 상호조정, 수주와 발주 교환, 기술 정보 소통, 생산자 사이의 조화, 다른 조합과의 연계, 지역적 정체성, 종업원의 교육 등을 들고 있다.<sup>28)</sup> 즉, 생산자

24) 松本俊次, 1996.

25) Sable, 1994.

26) 東京都 大田區, 1996b.

27) 佐藤正之, 1988.

조합이 다양한 분야에 있어서 생산자들 사이에 상호 관계를 구축하는데 치중해 있음을 알 수 있다.

각 생산자들이 서로 수평적으로 연계할 인센티브는 지역 전체가 유기적으로 연계되고 지역 전체에서 기술적, 재정적인 도움이 가능하다고 판단했을 때이다. 또한, 지역적으로 중첩된 상호관계로 인해 미래에 대한 위험부담이 개개의 기업에 한정되지 않고 지역적으로 분산될 수 있다는 '집합적인 인식'이 있을 때, 기존의 조직을 변화시킨 것이다.<sup>29)</sup> 이것은 정부에 의해 설립된 지역적인 체도를 생산자들이 자신들의 목적에 맞게 조정하고 이용을 확대한 것인데, 이는 1980년대 이후에 도시 산업지역에서 생산자들에 의한 사회적 공적영역의 활성화인 것이다.

또한 1980년대의 사회적 공적 영역의 활성화는 정부에 의해 설립된 생산자 조합의 내면적인 역할의 변화뿐만 아니라, 기존의 생산자들의 '사적인 조직' 또한 활성화되었다는 것이다. 대기업에 의해서 조직된 소위 '협력회'라는 하청기업자의 조직과,<sup>30)</sup> 소기업들이 좌익의 정치세력과의 밀접한 관계 속에서 만들어진 '민주상공회'의 조직<sup>31)</sup> 등은 비공식적인 생산자들의 조직이었다.

28) 百瀬惠夫, 1989.

29) 이러한 '집합적인 인식' 자체는 하나의 '권력'으로 이해할 수 있다. 분권적 산업체계의 변화에 작용하는 권력의 개념은 기존의 개념과는 차이가 있다. 기존의 정치, 경제에서 권력은, 특히, 국가 권력을 중심으로 설명할 때, 자원의 동원과 통제라는 의미로 주로 사용되어 왔다. 하지만 보다 적극적인 의미에서 산업체계의 권력의 개념은, 헤리겔이 정의하듯이 "권력이란 산업체계 그 자체의 조직과 제도적 구조를 정의 또는 재정의, 그리고 구성 또는 재구성에 참여하는 능력"이라고 할 수 있겠다. Herrigel, 1996. 즉, 새로운 선택에 영향을 미치는 인식체계와 그것을 정당화 해내는 능력이라고 할 수 있는 데, 분권적 산업체계에 있어서는 권력은 일방적이 아닌 상호주관적관계에서 공동적으로 형성된다는 점에서 '사회적 공적영역'과 밀접한 관계가 있다고 보겠다.

30) 하청기업 협력회는 동조한 대기업에 속해 있는 하청기업들은 '하청기업 협력회'를 형성해서 생산자의 협조적인 관계를 유지하였다. 이슈는 주로 50년대 60년대 대기업이 자신들의 하청기업들을 관리하기 위해서 만든 것이었다. 따라서, '하청기업 협력회'는 단순히 한 대기업에 모든 하청기업이 자동적으로 속해지는 것이 아니고 하청을 지속한 기간과 대기업에서 차지하는 비중 등을 고려해서 대기업에 의해서 조직된 것이다.

31) 민주상공회(민상)은 1952년에 창설되는데, 일본의 '경단련'이 자민당과 밀접한 관계를 가지고 있었다면, 민상은 좌익과 교감을 하는 생산자단체라고 볼 수 있다. 민상은 기존의 생산자조합이 정부의 조합법에 의해 형성된 것과는 달리, 생산자들이 자발적으로 만들어 낸 조직으로, 주로 소규모 상공업들이 주축이 되어 대도시에서 활발하였다.

민주상공회 (통칭 민상)는 1970년대의 경제적 위기 상황에서 대기업의 하청단가 절감 및 하청업체의 축소에 대항해, 대기업에 대한 집단적 교섭운동을 벌였으며, 자구책으로 중소기업사이의 '수주의 공유'와 '자재 순환' 등의 운동을 지역내에 확산시켰다.<sup>32)</sup> 이러한 70년대의 경험을 바탕으로 80년대 이후 중소생산자들은, 조난지역의 민상의 한 생산자가 "지역에서 개별기업의 문제는 지역 모두의 문제"라고 인식하게 되었다"라고 하는 것처럼,<sup>33)</sup> 생산에 있어서의 공동체적인 인식으로 발전되었다.

'하청기업 협력회'는 비록 대기업에 의해서 조직되고 그 영향아래서 발전되어 왔지만, 조난의 성형공장의 한 경영자가 "히타치의 협력회에 가입해 있는데, 히타치와의 관계도 중요하지만, 근래에는 협력회내의 다른 중소기업들과의 수주개발에 더욱 역점을 두고 있다"고 말하는 것처럼,<sup>34)</sup> 그들은 협력회 조직에서 탈퇴하기보다는 기존의 조직을 수평적인 관계를 형성하기 위한 자원으로 사용하고 있다.

이것은 70년대 중소기업이 복수의 대기업과 하청관계를 맺게 됨에 따라, 개별 중소기업은 자연히 복수의 협력회에 가입하게되고 궁극적으로는 지역내의 중소기업들이 보다 광범위하게 연결될 수 있었던 것을 의미한다. 즉 협력회가 생산조직인 수직적 하청구조라는 '일차적'인 조직을 지원하기 위한 '이차적'인 조직으로 형성되었으나, 생산자들은 '이차적'인 조직들 사이의 연계를 통해서 새로운 수평적 구조의 '일차적' 생산조직을 형성한 것이다.

현재 조난지역의 오파 구청에 등록된 생산자 조직은 600여개에 달하는데, 기업수가 8000여개인 점을 감안하면 기업들은 상당히 중첩적으로 생산자 조직들에 가입하고 있음을 알 수 있다.<sup>35)</sup> 위와 같은 생산자 조직들의 밀집성은 기업간의 상호

32) 수평적 네트워크의 형성에 대한 의도적인 시도는 1970년대 이후에 중소기업과 대기업사이의 마찰에서 비롯된다. 한 예를 들면, '햇라인 네트워크' 운동은 1970년대 중반 아이찌(愛知) 현에서 토요다 자동차가 석유 파동을 계기로 하청업자의 수를 줄이고 납품부품의 삭감하는데에서 하청업자들이 시작한 운동이다. 이 네트워킹 운동은 일본의 주요 산업지역에 급속히 전파되었다. 햇라인 운동은 궁극적으로 중소기업사이의 자재순환, 수주와 발주의 공유 및 지역화등 생산자들의 수평적 조직에 기여하게 된다. 햇라인 운동은 대기업에 대해서 지역의 중소기업의 협상력을 증가시키는 작용을 했다. 그리고 이러한 햇라인 운동으로 중소 생산자들은 자신들의 정체성을 확보해 나간다. 全國商工團體聯盟會, 1991.

33) 필자면담, 1997.

34) 필자면담, 1997.

관계를 조장하는 환경을 만들어 내었고, 궁극적으로 기업들이 집단적으로 시장을 확보하고, 공동으로 시장의 변화에 대처할 수 있게 하였던 것이다.

### (3) 지역적 금융기관

조난지역에서 금융자원은 극히 다양화되어 있다. 도시은행과 지방은행 등은 그 자본 규모의 크기로 인해 조난지역의 중소기업에도 상당한 자본을 제공하지만, 기본적으로 이들 은행의 우선 순위는 대기업이다. 일본의 대기업이 자산규모가 크고 전국적으로 조직된 도시 은행에 의존하거나 기업집단의 경우 주거래 은행을 통해서 안정적으로 금융자산을 확보하고 있다. 반면, 조난지역의 중소기업의 발전에 중요한 역할을 하는 것은 신용금고, 신용조합, 민간 중소기업 금융기관, 상호은행 등의 지역적 금융기관들이다. 이들 금융기관은 우선 순위를 지역 내의 중소기업에 한정하고 있다. 조난 신용금고의 경우, 도시은행과 지방은행들과 경쟁하면서 중소기업에 집중적으로 자본을 배분한다.<sup>35)</sup>

이러한 독립적인 자본의 확보에 주요한 역할을 했던 것은 첫째, 지역적 금융기관과 도시은행을 비롯한 일반은행과의 구조적인 차이에서 기인한다. 일반은행의 경우, 투자의 규모에 따라 은행에 대한 영향력이 비례하는데 반해, 신용금고의 경우, 금고의 구성원이라 할 수 있는 투자자는 투자액과 상관없이 동등하게 영향력을 행사할 수 있다. 이러한 조합 체계적인 구성이 바로 신용금고 등을 지역내의 기업에 우선 순위를 부여하는 지역적인 금융기관으로 만들어 놓았던 것이다.<sup>37)</sup>

둘째, 지역적인 금융기관은 산업지역의 생산활동과 밀접한 관계를 가지고 있다는 것이다. 이는 지역적인 금융기관이 지역내의 다수의 생산자들의 자본 축적에 의해 발전하고, 기업의 생존은 다시금 지역적인 금융기관으로부터의 자금확보에 의해 발전되기 때문이다. 기요나리는 신용조합의 안정된 발전에 대해서, “왜 지역적 금융기관과 중소기업이 동시에 확장되는가? … 고도성장기인 1950년대 이래로 중소기업은 질적 향상을 보였고 중소기업의 질적 향상은 신용기관의 팽창에 영향을 주었다. 그리고 신용기관의 증가는 다시금 중소기업의 발전을 도와주었다”<sup>38)</sup>라고

35) 東京都 大田區, 1996a.

36) 野口たくす, 1972.

37) 野口たくす, 1972.

38) 清成忠男, 1981.

하면서 궁극적으로는 도시의 중소기업들이 금융자산의 확보에 있어서 대기업과 경쟁하지 않고서도 상당한 자유성을 확보할 수 있었다는 점을 강조한다. 이는 생산자 조합의 경우와 마찬가지로 지역적인 제도의 존재가 중요한 것이 아니라, 생산자들의 운용에 따라서 그 결과가 달라진다는 것이다.

## 2) 지방의 산업지역의 전개: 국가적 공적영역의 팽창

### (1) 산업지역의 변환

1960년 후반 구마모토(熊本)현에 미쓰비시사가 집적회로를 생산하기 위해 구마모토 미쓰비시 전자를 설립하였고 마쯔시다는 TV 조립공장을 설립하였다. 1970년대 초반 NEC, 히타치 조선, 혼다 구마모토 제작소 등이 설립되었다. 비록 대규모의 지역적 고용이 창출되기는 하였으나 몇몇의 대기업의 조립공장들만이 고립적으로 존재해, 구마모토현은 '두뇌 없는 산업지역' 또는 '로우텍(low-tech) 산업지역'이라고 불렸다. 하지만, 1990년대에 와서 구마모토의 산업상황은 달라졌다. 부품업자였던 IDS라는 소기업은 의료기계 전문 제작소로 전환하였고, 마쯔시다는 부품업자였던 사쿠라이 정밀은 집적회로를 생산하는 중견기업으로 발전하였다. 또한, 도쿄에서 이전해 온 중견기업인 도쿄 캐소드는 TV용 음극선을 개발해 NEC에 공급하고 있다. 플래시드라는 소기업은 40여 종의 기계공구를 생산하고 있으며 지역 내 기업에 공급하고 있다.

### (2) 지역적 산업지원제도

위와 같은 지역산업의 변화는 일차적으로 정부의 의도적인 산업정책에 기인한 것이라 하겠다. 1980년대의 통산성을 위시한 중앙 정부는 산업화의 구체적인 대안으로서, 하나는 새로운 산업부문과 산업지역의 새로운 모델로서 자립적이고 혁신적인 산업지역을 모색하게 된다. 1984년, 통산성은 첨단산업의 지방적 확산을 추구하기 위해서 전국각지에 '테크노폴리스'의 설립을 추진하였다. 1984년 소위 '테크노폴리스 법'이라고 불리는 첨단산업개발촉진법에 의해서 반도체, 전자, 신소재, 생명공학, 기계산업 등을 지역산업에 육성하려는 것이었다. 이 법은 선진 첨단 산업지역들을 모델로 하고 있는데, 동경, 오사카, 나고야 등지의 기존 도시산업지역들을 제외한 전국 26개소의 지역이 테크노폴리스로 지정되었다. 따라서, 테크노폴



리스는 적어도 첨단기업의 지방에로의 유인과 동시에, 지방의 기업의 기술적 심화라는 두 가지 목표가 동시에 있는 것이다.<sup>39)</sup>

지방의 산업지역의 발전은 전후의 중앙정부의 산업분산화 및 입지정책의 연속으로 간주할 수 있다. 하지만 지방의 산업지역 또한 도시의 경우처럼 지역적으로 독립된 하나의 분권적 산업체계를 형성하려는 점에서 그리고 지방정부가 생산조직의 형성에 직접 개입한다는 점에서 종전과는 그 성격이 다르다고 하겠다. 이는 대량생산체제아래에서 산업분권화 정책이 공장의 이전을 통한 지방산업 육성, 그리고 도시지역의 모델개발, 연구개발, 시작품의 생산 등 선도적인 역할을 한 반면, 지방은 이들 제품의 대량생산이라는 종속적 산업발전에 대한 반성에서 비롯된 것이다.

1980년대의 지방의 산업지역 건설의 중요한 것은 지방 정부의 역할이 증대되었다는 것이다. 이는 중앙정부의 산업입지정책의 재정적인 부담도 한 요인이 되었지만, 보다 중요한 것은 지방의 산업지역의 건설에 있어, 중앙정부와 지방정부사이의 역할 분담이 이루어졌다는 것이다. 중앙정부는 산업지원법 내지는 촉진법 등의 법의 제정을 통해 지방에서의 특정산업을 활성화하는 기능을 하고, 지방정부는 산업지역내에서 기업의 포괄적인 프로그램을 운영하게 되었다.

구마모토현 정부가 설립한 '산업센터'는 지역 내 생산자들의 소재 실험, 샘플의 테스트, 복합가공에 대한 자문 등의 포괄적인 연구를 지원해왔다. 그리고 산업센터는 새로운 기술을 지역 내에 소개하고 지방기업으로부터의 위탁연구, 지방기업들과의 공동연구를 통해서 제품개발을 실행하고 있다. 또한, 독자적으로 개발한 기술을 지역 내 기업에게 소개하기도 한다. 1997년까지 1,300 여 개의 기술자문과 400 여 개의 신기술개발에 기여했다. 또한 1984년에 설립된 「응용전자연구센터」는 지역내 기업의 전산화 작업을 지원하면서 1992년까지 40 여 건의 연구, 개발에 관여하였다.<sup>40)</sup>

구마모토현 정부는 지방의 창업을 지원하기 위해서 '기업보육시설'을 설립하였는데, 특히, 지방에서의 창업이 기존의 기업기반이 취약할 경우, 새로운 창업과정

39) 통산성의 계획은 제3차 전국도개발계획의 핵심사업으로 추진되지만 그 내용 면에서는 이전의 계획과는 현저한 차이를 보인다. 기존의 1960년대에 시도하였던 신산업도시가 산업기반시설의 확충이라는 산업지역의 외형적 건설에 치중한 반면, 테크노폴리스는 연구, 정보화, 교육 등의 산업지역의 내면적 요소를 중요하게 있다. 伊東綱年, 1992.

40) 伊東綱年, 1992, 熊本縣, 1996a.

에서 축적된 기술과 정보가 부족한 경우, 이를 지원한다. 주로 창업준비기관과 초창기의 기업은 이들 기구로부터 동시에 투자 및 제품생산에 있어 재정적, 기술적 지원을 받았다. 연관 지방자치단체는 기업이 창업센터를 졸업하고 나서 정착할 때까지 기업의 수주와 발주를 도와준다. 창업센터에서 보육된 기업들은 거의 모두 지방정부가 기획한 '테크노 파크'에 집중해서 설립되었다. 즉, 지방자치단체는 기존의 지방기업과 새롭게 창업되는 기업 사이를 연계시킴으로서 새로운 기업의 위험 부담을 줄이는 것이다.

노동생산성의 향상을 위해서 현정부는 '직업 재교육센터', '직업소개소' 등을 통해 산업지역 내에서의 노동력 배치와 이동을 촉진시킨다. 구마모토현의 기술센터는 미숙련 노동자들의 훈련을 담당한다. 또한 도시지역으로 나간 지방출신의 노동자들을 자신들의 고향으로 돌아오게 하는 소위 U-turn 프로그램을 만들었다. 한 보고서에 따르면, 구마모토현에서는 테크노폴리스 법이 실시되던 1984년 한 해 동안 900명의 구마모토 출신의 기술자들이 도쿄, 오사카, 나고야 등의 공업지역에서 돌아왔다고 한다.<sup>41)</sup>

현정부는 또한 새로운 산업지역에 맞게 생산자들을 조직한다. '정보 교류회', '소프트웨어 플라자' 등은 지방정부에 의해 조직된 지역 생산자들의 연결망으로, 생산자들은 정기적인 모임을 통한 기술교류와 학습, 외부간사의 초청, 타지역 산업 시찰 등을 행한다.<sup>42)</sup>

지방정부의 산업지역의 이와 같은 활동은 새로운 산업으로의 전환을 지원하고 이에 필요한 기술, 금융, 노동력 등의 포괄적인 지원을 하는 것인데, 이것은 정치적 기구의 '생산활동영역으로의 침투'를 의미한다. 이러한 정치적 기구의 활동은 정치적 기관이 주로 '산업정책'이라는 방법으로 산업을 보호 육성하는 것이라는 기존의 일본의 '개발국가'의 경제개입 형태와는 차이가 있다. 개발국가 모델에서의 산업정책은 정치적 영역과 경제적 영역의 구분아래 정치적 기관이 '한정된 범위'에서의 권력의 행사라고 한다면, 분권적인 산업체계아래서 보여진 정치적 기관의 활동은 경제적 영역의 근저에 자리하고 있는 일상적인 생산조직의 움직임과 밀접한 관계를 가지고 있다는 것이다.

41) 熊本縣, 1996b.

42) 熊本縣, 1996a.

### (3) 공적 금융 지원제도

조난지역에서 지역의 사적 금융조합이 기업의 생존에 중추적인 역할을 하는 것이 라면 1980년대 이후의 구마모토현의 산업지역 건설에 중요한 역할을 한 것은 지방 정부의 보조금과 정부의 금융제도이다. 외지로부터 기업을 유치하기 위해 기업이전 촉진연금, 소프트웨어 산업지원금 등을 설치하였다. 그리고 기존의 지방기업들과 유치된 기업을 보조하기 위해서 국민금융금고, 상공금융금고, 중소기업금융금고 등과 같은, 정부에 의해 설립된 지방기업 지원제도를 통해 융자를 실시한다.<sup>43)</sup>

도시산업지역에서 지역의 사적 금융기관을 통해 자본이 축적되고 그 자본이 다시 기업을 육성하는 자본의 지역 내 순환이 미발달한 상태에서 지방의 기업들은 정부의 공적 기금에 기초한 융자제도로써 생존하는 것이다. 이들 지방기업들은 또 다른 공적 기구인 '신용보증협회'를 통해 보증을 확보하면서 충분한 담보 없이 융자를 받을 수 있다.

이 것은 지방의 기업이 지방은행과 같은 사적 금융기관과 관계가 없는 것은 아니나, 벤처성의 위험부담이 따르는 생산활동을 시도하려고 할 때, 주로 이러한 공적 기금을 통해 자본의 부족을 해결하려는 것이다. 즉, 도시 생산자들이 위험부담을 지역전체로 분산시키려는 경향을 보인 것에 반해, 구마모토의 경우, 위험을 지방정부가 맡게되는 것이다. 지방은행들은 지방산업의 발전과 무관하지는 않으나, 기본적으로 지방자치단체에 의해 추진되는 산업지역의 형성에 공동운명체로 동참하는 것은 아니다.<sup>44)</sup>

## 5. 결 론

일본의 도시지역에서 중소기업들이 하나의 분권적인 산업체계를 형성한 것은 대량생산체제의 쇠퇴이후의 최근의 일인데, 그 변화에 중추적인 역할을 한 것은 생산

43) 熊本縣, 1996b.

44) 구마모토현의 최대 지방은행인 히후은행은 테크노폴리스 내의 기업을 우선으로 하는 어떠한 프로그램도 만들지 않았다. 지방은행은 대체로 현의 다양한 고객을 상대로 하는 이유로, 지방은행과 테크노폴리스 지역내의 기업이 상호의존관계라고는 보기 어렵다.

자들의 조합이다. 일본의 생산자 조합은 오랫동안 국가의 통제하에 있었다. 하지만 지역을 중심으로 한 분권적 생산체계가 가능하였던 것은 생산자 조합을 생산자들이 자신들의 목적에 맞게 기능하도록 한 것에서 비롯되었다. 또 한 가지 도시 산업 지역에서 중요한 것은 지역적 금융기관의 발전이었다. 생산자 조합과 마찬가지로 지역적 금융기관은 정부의 계획아래 설립되었으나 그 운용과 발전은 지역의 생산자들에 의한 것이었다. 즉, 지역적 금융기관은 생산자들의 자본축적에 의해서 가능하였고, 이들 금융기관의 발전은 자본의 지역 내 순환을 활발히 해서 궁극적으로 분권적 산업지역의 발달의 기초를 마련한 것이다. 이러한 변화의 근거에는 국가와 대비되는 사회의 경계속에서, 그 구성원에 의한 공적인 영역의 발전이 있었다.

도시지역과 마찬가지로 일본의 지방의 중소기업들이 하나의 분권적인 산업체계를 형성한 것도 대량생산의 쇠퇴이후의 변화이었지만, 도시지역과는 달리 그 중추적인 역할을 한 것은 중앙정부와 지방정부 등의 정치적 기구였다. 이들 정부는 산업화에 필요한 지역적인 산업지원시설과 개발지역을 구획하고 지역의 생산자들을 재조직하였다. 또한 도시 산업지역이 지역적 금융기관과 생산자들의 상호의존관계에서 발전하였다면, 지방의 경우 정부의 공적 기금이 보다 중요한 역할을 하였다. 이것은 국가가 생산조직에로의 침투라는 국가적 공적영역의 팽창이라고 하겠다.

자본주의의 변환은 적어도 지역적인 측면에서는 경제적인 합리성의 문제라기보다는 공적인 영역의 변화인 것이다. 1980년대 이후에 일본에 나타나는 새로운 형태의 산업지역의 형성은 일차적으로 외부의 경제적 질서의 변화에 따른 지역적인 대응 내지는 적응이라고 간주할 수 있지만, 지역적으로 사회적인 공적영역과 국가적인 공적영역으로, 상이한 권력의 영역 가운데서 발전하였다. 따라서 산업지역의 발달의 일본적 문맥은, 세계화 과정 속에서 보여지는 지방화는 동일한 것이라기 보다는 국가 내에서도 국가와 사회의 관계양상에 의한 다원적인 것이고, 그 다양성은 지배적인 영역의 지역적인 차이라고 볼 수 있다.

참고문헌

- Amin, Ash. ed.(1994), *Post-Fordism*. Oxford: Blackwell.
- Amin, Ash and Nigel Thrift eds.(1994), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Aoki, Masahiko(1987), "The Japanese Firm in Transition." In Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba eds., *The Political Economy of Japan*. vol.1. Stanford: Stanford University Press.
- Best, Michael(1990), *The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brusco, Sebastino(1982), "The Emilian Model." *Cambridge Journal of Economics*. vol. 6.
- Castells, Manuel and Hall, Peter(1994), *Technopoles of the World: The Making of 21st Century Industrial Complexes*. London: Routledge.
- Cooke, Philip and Kevin Morgan(1998), *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovations*. New York: Oxford University Press.
- Friedman, David(1988), *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Herrigel, Gary(1996), *Industrial Constructions: The Source of German Industrial Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Japan Commissions on Industrial Performance(1997), *Made In Japan: Revitalizing Japanese Manufacturing for Economic Growth*. Cambridge: The MIT Press.
- Johnson, Carlmers(1982), *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Morris-Suzuki, Tessa(1994), *The Technological Transformation of Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nishiguchi, Toshihiro(1994), *Strategic Industrial Sourcing: The Japanese Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Piore, Michael J. and Charles F. Sabel(1984), *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.
- Richardson, G.B.(1972). "The Organization of Industry." *Economic Journal*. vol. 82.
- Rupert, Mark(1995), *Producing Hegemony: The Politics of Mass Production and American Global Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sable, Charles F.(1994), "Flexible Specialization and the Re-emergence of Regional Economies. in Amin, Ash. ed. 1994. *Post-Fordism*. Oxford: Blackwell.
- Whittaker, D. Hugh(1997), *Small Firms in the Japanese Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 清成忠男, 中村秀一郎, 秋谷重男 共著(1981), 《現代中小企業史》. 東京: 日本經濟新聞社.

- 關滿博, 加藤秀雄 編(1994), 《テクノポリスと地域産業振興》. 東京: 新評論.
- 關秀雄, 山田伸顯 編(1997), 《地域振興と産業支援施設》. 東京: 新評論.
- 松本俊次(1996), 《モノづくりに生きる》. 東京: 浦田民商.
- 坂本光司(1996), 《地域づくりの経済學》. 東京: ぎょうせい.
- 今井照(1996), 《市民自治としての産業政策》. 東京: 公人の友社.
- 宮崎義一(1985a), 《日本經濟の構造と行動 上》. 東京: 筑摩書房.
- \_\_\_\_\_ (1985b), 《日本經濟の構造と行動 下》. 東京: 筑摩書房.
- 楫西光速(1965), 《日本産業資本成立史論》. 東京: 御茶の水書房.
- 東京都大田區(1986), 《大田區における高度工業集積の課題》.
- \_\_\_\_\_ (1988), 《大田區工業の構造變化と將來展望》.
- \_\_\_\_\_ (1994), 《大田區工業の構造變化に関する調査報告書》.
- \_\_\_\_\_ (1996a), 《大田區 團體名付》.
- \_\_\_\_\_ (1996b), 《大田區工業ものづくり集積連關調査報告書》.
- 押川一郎 外編(1960), 《地域經濟と中小企業集團の構造》. 東京: 東洋經濟新報社.
- 東京都商工指道所(1986), 《大田區機械金屬》.
- 國土廳計劃, 調査局 編(1989), 《地域産業高度化と異業種交流》.
- 帶刀治(1986), 《[ME時代] 機械のレクチャー》. 東京: 中央法規出版.
- 井出策夫 外 共著(1977), 《經濟地域の研究》. 東京: 博文社.
- 三菱總合研究所(1996), 《熊本市起業化支援調査報告書》.
- 商工組合中央金庫(1971), 《下請中小企業の実態》.
- \_\_\_\_\_ (1973), 《中小企業事業轉換事例集》.
- \_\_\_\_\_ (1977), 《下請中小企業の研究》.
- \_\_\_\_\_ (1983), 《下請中小企業の新局面》.
- \_\_\_\_\_ (1988), 《新しい分業構造の構築を目指して》.
- \_\_\_\_\_ (1995), 《中小機械金屬工業分業構造》.
- 野口たくす(1972), 《日本の信用金庫》. 東京: 日本評論社.
- 藤本義治(1993), 《生産の管理と立地》. 東京: 晃洋書房.
- 中小企業研究所(1987), 《日本經濟の發展と中小企業》. 東京: 同友館.
- 總合研究開發機構(NIRA)(1993), 《モノ作り技術, 技能の將來展望に関する調査, 研究》.
- 鹿兒島經濟大學地域總合研究所(1993), 《變りゆく地域と産業》. 東京: 文眞堂.
- 井上吉男 外 編(1989), 《先端産業地域經濟》. 東京: ミネルヴァ書房.
- 小關智弘(1981), 《大森界常織人往來》. 東京: 朝日新聞社.
- 野口祐(1988), 《先端技術とテクノポリス》. 東京: 日本經濟評論社.
- 塩見讓(編)(1989), 《地域活性化と地域經營》. 東京: 學陽書房.

- 日本經濟新聞社(1983), 《地方の挑戦》. 東京: 日本經濟新聞社.
- 東京都(1993), 《中小製造業における分業構造の變化に関する調査報告書》.
- 日本科學者會議(1985), 《テクノポリスと地域開發》. 東京: 大月書店.
- 百瀨惠夫, 木谷 一松(1986), 《地域産業とコミュニテイ》. 東京: 白桃書房.
- 熊本市(1996), 《活力ある地域經濟の創造を目指して》.
- 伊東網年(1992), 《戦後地方工業の展開: 熊本縣工業の研究》.
- 百瀨惠夫(1989), 《中小企業組合の理念と活性化》. 東京: 學陽書房.
- 加藤成一(1970), “中小企業の組合制度と任意團體.” 梶西光速 外 編, 《講座 中小企業 卷2》.  
東京: 有非閣.
- 佐藤正之(1988), 《京浜メガテクノポリス形成》. 東京: 日本評論社.
- 涉谷隆一(1977), 《日本特殊金融立法史》. 東京: 早稻田大學出版部.
- 全國商工團體聯盟會(1991), 《民商/全總聯40年》.
- 熊本縣(1996a), 《地域産業集積活性化對策》.  
\_\_\_\_\_ (1996b), 《施策の概要》.  
\_\_\_\_\_ (1997), 《熊本企業立地のご案内》.
- 三菱日本重工業株式會社(1967), 《三菱日本重工業株式會社史》.

## The Development of Industrial Districts in Japan: A Comparative Study of Urban and Rural Industrial Districts

Sangjoon Kim\*

Most explanations of Japanese industrialization in the contemporary era have almost depended on a model of political or industrial organizations coordinated in national systems, including the state and large firms. Overlooked in these discussions is the history of regionally based system of industrialization. This paper concentrates on the regionally differentiated system and re-conceptualizes the path of industrialization in Japan. It contrasts urban and rural industrial districts. It argues that the difference of the industrial districts results from the diverse regional governance patterns. It focuses social institutions and the state to explain the governances.

---

\*Research fellow in the Institute of East and West Studies, Yonsei University. Research Area: Comparative Studies, International Political Economy, and Japanese Politics. Publication: "Politics of the Development of Small and Medium — Sized Firms in Japan," *Global Economic Review*, Vol. 28, No. 3, 1999.