

심포지엄 「韓國社會의 發展과 國土構造의 再編成」 제 3 주제

## 國土開發과 產業立地：政策方向과 戰略

朴 杉 沃\*

〈차 레〉

- |               |                            |
|---------------|----------------------------|
| 1. 序 論        | 4. 國土開發을 위한 產業立地의 政策方向과 戰略 |
| 2. 產業政策과 產業變化 |                            |
| 3. 產業立地與件의 變化 |                            |

### 1. 序 論

우리나라는 지난 四半世紀동안 급속한 공업화를 통하여 농업중심국에서 新興工業國으로 跳躍하였다. 급속한 공업의 발전은 경제적 효율성을 우선으로 하는 산업정책의 결과였으며 工業發展으로 인한 경제 성장의 이면에는 계층간, 부문간, 지역간 불균형의 문제점이 수반되지 않을 수 없었다. 이 때문에 1970년대 후반이후 지역간 균형발전을 유도하기 위한 產業分散政策이 본격적으로 추진되었으며, 최근 들어서 국토의 均衡開發이 과거 어느 때보다 강조되고 있다. 이제 지역간 격차의 확대는 지역발전의 형평성에서 문제가 됨은 물론 경제적 효율성의 측면에서도 集積不經濟 등의 부정적인 요인이 작용할 가능성이 크다.

國土開發을 추진하는데 공업입지정책이 중시되는 것은 工業이 全產業에 미치는 영향은 물론, 지역에의 과급효과가 매우 크기 때문이다. 產業活動은 地域을 떠나서 이루어질 수 없으며 따라서 產業 그 자체는 非空間的인 개념이지만 空間的 次元을 가지고 있다. 이는 곧 산업의 발전과 산업구조의 변화가 국토공간의 구조변화에 영향을 미친다는 것을 단적으로 말해주고 있다. 이 때문에 선진공업국은 물론 제 3 세계국가에서 產業立地政策이 국토개발을 위한 중요한 수단으로 이용되고 있다.

오늘날 우리나라는 급속한 공업화, 도시화, 경제성장을 이룩한 나라로 세계적으로 알려져 있으며 국제경제에서 차지하는 지위도 높아졌다. 이제 국내적으로는 지역간 균형발전의 요구가 높아지고 있는 한편, 고도경제성장이 앞으로도 계속되어 2000년대에 선진국대열에 동참하고자 하는 열망이 고조되어 있다. 국제적으로는 최근에 중국과의 교류확대 가능성과 동구권과의 경제교류등 우리나라의 새로운 시장개척문제가 대두되고 있는 한편, 선진국들의 기술개발강화와 후발개도국들의 노동집약적 산업발전 등으로 국제무역환경이 급변하고 있다. 이와같이 1960년대 및 1970년대와는 다른 국내의 여건이 최근 들어서 형성되고 있어

\* 서울대학교 사회과학대학 지리학과 부교수

서 우리나라의 산업정책은 과거와는 다른 방향으로 추진되어야 할 것이며, 특히 앞으로의 산업구조 변화를 수용할 수 있는 산업입지정책과 전략이 새로운 차원에서 추진되어야 할 것이다.

본 연구에서는 앞으로 국내의 여건의 변화에 대응하여 내적으로는 두루 잘 살 수 있는 국토공간구조를 형성할 수 있고 외적으로는 국제경쟁력을 강화할 수 있는 산업정책, 특히 산업입지정책의 방향과 전략을 구상하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 우선 산업정책이 산업입지변화에 어떻게 관련되며, 우리나라에서 지난 30여년동안의 산업정책이 입지변화에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석하고, 최근에 산업입지여건이 어떻게 변하였는가를 검토하고자 한다.

다음에 이를 기초로 앞으로 國土開發을 위한 產業立地의 政策方向과 戰略을 논의하고자 한다.

## 2. 產業政策과 產業變化

產業政策은 產業部門政策과 產業立地政策으로 구분할 수 있다. 產業部門政策은 산업입지와 무관한 것처럼 보이지만 지역에 입지하지 않고는 산업이 존재할 수 없다는 점을 고려하던 산업부문정책도 분명히 공간적 차원을 함축하고 있다. 이 때문에 흔히 입지정책을 顯示的 空間政策이라고 하고 산업부문정책을 默示的 空間政策이라고 한다. 이들 산업정책은 모두 산업변화를 초래하게 하며, 결국은 국토공간의 재조직에 영향을 미친다.

그림 1은 산업정책과 산업변화의 관계를 나타낸 것이다. 부문정책은 특정한 산업부문의 개발전략, 특정한 기업유형의 육성전략, 또는 특정한 산업기술의 개발전략 등을 포함하며, 이들 전략은 상호 배타적이라기 보다는 어느 정도 상호 연관되어 있다. 이와같은 산업전략들의 추진은 산업구성, 산업조직, 산업기술 등의 세가지 차원의 구조적 변화를 유도한다. 構造的 變化는 產業部門政策에 영향을 미쳐 피드백 효과를 나타내는 한편 공간적 차원에 영향을 미친다. 즉, 구조적 변화의 결과에 따라서 산업부문정책이 수정되거나 재정립되는 한편, 산업구성·조직·기술의 변화는 각 지역의 산업성장이 다르게 나타나게 하여 결국 산업입지변화를 유발한다. 따라서, 산업부문정책은 현시적으로 공간개념을 나타내지 않더라도 산업변화의 공간적 차원에 영향을 미친다.

산업입지정책은 성격상 현시적 공간개념을 가진다. 공단조성, 도로건설 등의 사회간접자본투자를 통한 입지환경의 개선, 산업입지유인, 신규산업입지의 제한 또는 규제 등은 입지정책의 주요 전략이다. 이와 같은 입지전략의 추진은 連繫패턴, 지역의 企業環境, 지역의 比較優位 등과 같은 立地環境의 변화에 영향을 주게 되고, 이는 또한 地域의 立地潛在力에 영향을 미쳐 결국 立地變化를 초래한다. 여기에서 비롯된 立地變化는 물론 산업입지정책에 피드백 효과를 나타낸다.

산업정책의 추진과정에서나 산업정책의 결과로 나타난 산업변화에서는 相値되는 요소가 존

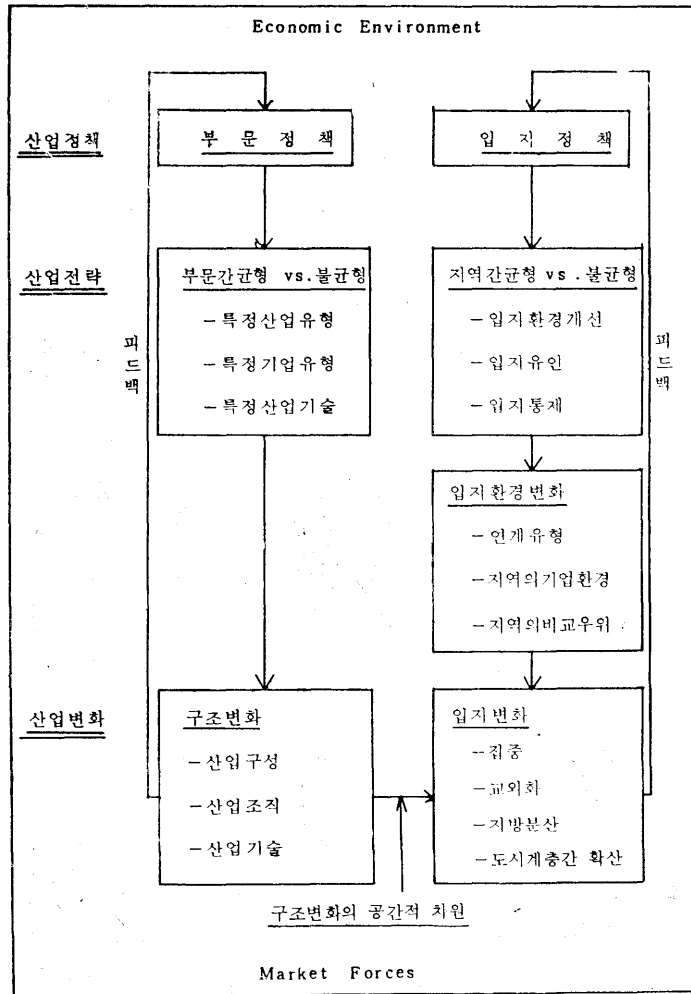


그림 1. 산업정책과 산업변화

재할 수도 있다. 즉 산업부문정책에서는 산업전략을 추진하는데 衡平性과 效率性의 相値되는 문제가 존재할 수 있으며 입지정책에서는 지역간 균형개발과 불균형개발의 전략추진이 相値되는 문제로 대두될 수 있다. 또한 부문정책의 결과와 입지정책의 결과가 상치될 수도 있다. 예를 들면 부문정책의 추진은 특정지역에 산업의 집중을 초래하는 한편 입지정책은 산업의 분산을 유도하는 경우이다. 이와같이 상치되는 문제를 어떻게 조화롭게 해결하며, 형평성과 효율성 어느 하나라도 크게 희생시키지 않도록 상호 보완적인 관계에서 부문정책과 입지정책을 추진할 수 있을 것인가가 주요 과제이다.

이상과 같은 산업정책과 산업입지 변화의 모형을 기초로 지난 30여년동안 우리나라에서 추진한 산업정책과 그로 인한 입지변화를 분석하면 앞으로의 입지정책방향과 전략을 수립

〈표 1〉 우리나라의 주요 산업정책과 산업변화

| 주요 산업 정책   | 주요 산업 변화  |
|--|---|
| 1950's S : 내구소비재의 수입대체<br>1960's S : 수출지향적 산업정책  | S : 경공업 중심의 공업구조<br>L : 서울지역 공업집중   |
| 1970's S : 중화학공업육성책<br>L : 공업분산책   | S <sub>1</sub> : 중화학공업 중심의 공업구조<br>S <sub>2</sub> : 재벌그룹의 성장<br>L <sub>1</sub> : 수도권과 동남권에서 공업성장 양극화<br>L <sub>2</sub> : 공간적 분업<br>L <sub>3</sub> : 1970's 후반에 약간의 공업분산 |
| 1980's S <sub>1</sub> : 기술개발 및 첨단산업육성<br>S <sub>2</sub> : 중소기업지원 강화<br>L <sub>1</sub> : 농공단지조성<br>L <sub>2</sub> : 첨단산업단지건설 및 서해안 개발 | S : 기술집약적 산업부분의 급성장<br>L <sub>1</sub> : 수도권 지역 공업 재집중<br>L <sub>2</sub> : 공간적 분업의 강화  |

주 S : 부문정책 또는 구조변화  
L : 입지정책 또는 입지변화

〈표 2〉 변이-할당분석(총 제조업 종업원수)

단위 : 1,000人

| 지역    | 1958~1963 |    |    | 1963~1970 |     |    | 1970~1981 |      |     | 1981~1985 |     |     |
|-------|-----------|----|----|-----------|-----|----|-----------|------|-----|-----------|-----|-----|
|       | TS        | DS | PS | TS        | DS  | PS | TS        | DS   | PS  | TS        | DS  | PS  |
| 서울    | 19        | 15 | 4  | 34        | 32  | 2  | -257      | -276 | 19  | -28       | -26 | -2  |
| 인천·경기 | 2         | 3  | -0 | 17        | 16  | 1  | 242       | 246  | -4  | 87        | 76  | 11  |
| 수도권   | 21        | 18 | 3  | 51        | 48  | 3  | -15       | -30  | 15  | 59        | 50  | 9   |
| 부산    |           |    |    | -11       | -12 | 1  | 10        | -10  | 20  | -33       | -28 | -5  |
| 경남    | -5        | -7 | 2  | 15        | 14  | 1  | 105       | 104  | 1   | 25        | 8   | 17  |
| 대구·경북 | -2        | 1  | -3 | -25       | -25 | -0 | 37        | 36   | 1   | -31       | -20 | -11 |
| 동남권   | -7        | -6 | -1 | -21       | -23 | 2  | 152       | 130  | 22  | -39       | -40 | 1   |
| 충남    | -9        | -7 | -2 | -5        | -5  | 0  | -19       | -14  | -5  | -11       | -7  | -4  |
| 충북    | 2         | 2  | -1 | -1        | 0   | -1 | -9        | -3   | -6  | 4         | 4   | 0   |
| 중부권   | -7        | -5 | -2 | -6        | -5  | -1 | -28       | -17  | -11 | -7        | -3  | -4  |
| 전남    | -3        | -3 | -0 | -8        | -6  | -2 | -42       | -36  | -6  | -8        | -7  | -1  |
| 전북    | -1        | -1 | -0 | -15       | -13 | -2 | -31       | -17  | -13 | -4        | -1  | -3  |
| 서남권   | -4        | -4 | -0 | -22       | -19 | -3 | -73       | -53  | -19 | -12       | -8  | -4  |
| 강원    | -3        | -3 | 0  | 2         | 2   | -0 | -26       | -22  | -4  | -1        | -0  | -1  |
| 제주    | -0        | -0 | 0  | -2        | -1  | -0 | -9        | -6   | -3  | -1        | -0  | -0  |
| 기타 지역 | -3        | -3 | 0  | -0        | 1   | -1 | -35       | -28  | -7  | -2        | -1  | -1  |

주 : TS=Total shift  
DS=Differential shift  
PS=Proportional shift  
출처 : Park, 1988.

하는데 좋은 교훈이 될수 있을 것이다(표 1).

1960년대 중반이전의 우리나라 산업정책은 주로 部門政策에 국한되었다. 1950년대에 내구소비재의 수입대체와 1960년대의 수출지향적 산업정책의 추진은 섬유·의류산업등의 경

공업부문의 급성장을 가져온 한편, 서울과 같은 대도시에 공업의 상대적 집중을 초래하였다.

1960년대 후반부터 1970년대에 걸쳐 추진한 중화학공업육성정책은 우리나라의 공업변화에 큰 영향을 미쳤다. 중화학공업의 육성으로 우리나라 공업구조는 경공업 중심에서 중화학공업 중심으로 전환되었으며 중화학공업 육성정책에 편승한 재벌그룹들이 등장하게 되었다. 또한 공간적 차원에서 보면 동남입해지역에 대규모의 중화학공업단지들의 건설을 통해 동남권의 상대적 공업성장을 유도하여 결국 수도권과 동남권에 공업이 집중하는 양극화 현상이 초래되었고 이에 따라 그의 지역에서는 공업이 상대적으로 낙후되었다(표 2). 재벌 그룹과 같은 多工場企業의 등장으로 기업의 본사기능, 연구기능 등이 서울에 집중한 반면 생산기능은 지방에 분산되어 空間的 分業(spatial division of labor) 현상이 나타났다.

1970년대에 서울시 인구집중을 억제하기 위하여 지방공업단지조성 등을 통해 서울시로부터 공업의 분산을 추진하였으며, 1970년대 후반에 들어서 공업배치법(1977)의 제정등을 통하여 대도시, 특히 서울 지역의 공업입지를 강력히 규제하고 지방의 공업입지 유인책을 강화하였다. 그러나 공업분산책의 효과는 별로 나타나지 않았으며, 다만 1970년대 말경에 약간의 지방분산 경향을 보였을 뿐이다(표 3). 공업분산 정책이 대도시로부터 그 인근의 교외지역에 공업분산을 촉진하였으나 공업발전이 낙후된 지방으로의 분산효과를 크게 내지 못한 것은 결국 수도권과 동남권에 공업의 집중을 유도하는 부문정책의 영향이 매우 컸기 때문이다. 1970년대에 동남권지역의 공업성장이 集積利益을 높이기 위한 대규모 공업단지의 조성과 중화학공업 부문의 대규모 공장의 입지에 의해서 주로 이루어진 사실은 대규모공장을 중심으로 한 變異—割當分析에서 분명히 볼 수 있다(표 4).\* 결국 1970년대의 경제적 효율성을 강조한 중화학공업육성책의 추진은 産業構成 및 企業組織에 큰 변화를 초래했고, 또한 공업발전의 兩極化現象을 나타내어 공업의 지역간 격차를 심화시켰다고 볼 수 있다.

1980년대에 들어서 우리나라에서는 科學技術의 發展이 중시되고 尖端技術産業의 발전이 강조되고 있으며, 1970년대에 비하여 中小企業의 지원이 상대적으로 확대되고 있다. 技術開發의 강조로 1980년대에 들어서 民間企業研究所의 新設이 급격히 증가하고 있으며, 産業構造에서도 기술집약적 산업부문의 급성장이 이룩되고 있다. 工業의 地方分散策은 계속 추진되고 있으며, 특히 농촌지역의 농의소득을 높이고 農村工業化를 유도하기 위하여 農工地區造成이 강력히 추진되고 있다.

그러나 이와 같은 工業分散政策에도 불구하고 1980년대에 들어서 수도권 지역으로의 공업의 再集中이 이루어지고 있다(표 2 참조). 1986년에도 수도권 재집중의 경향은 계속되어 수도권 지역이 전국제조업의 약 48.3%(중업원수 기준)를 차지하였다. 工業分散政策이 1970

\* 표 2와 표 4의 1970~1981년간의 변화를 비교할 때, 1970년대에 동남권지역의 전제조업 total shift의 80% 이상이 바로 대규모 공장의 total shift에 의한 것임을 알 수 있다.

〈표 3〉 변이-할당분석(총 제조업 종업원수)

단위 : 1,000人

| 지 | 역     | 1968~1977 |      |     | 1977~1981 |      |    |
|---|-------|-----------|------|-----|-----------|------|----|
|   |       | TS        | DS   | PS  | TS        | DS   | PS |
| 서 | 울     | -115      | -129 | 14  | -145      | -145 | 0  |
| 인 | 천·경   | 208       | 212  | -5  | 74        | 71   | 3  |
| 수 | 도     | 93        | 84   | 9   | -71       | -74  | 3  |
| 부 | 산     | 17        | -4   | 21  | -36       | -34  | -2 |
| 경 | 남     | 63        | 65   | -2  | 57        | 51   | 6  |
| 대 | 구·경   | -7        | -13  | 6   | 30        | 33   | -3 |
| 동 | 남     | 73        | 48   | 25  | 51        | 50   | 1  |
| 충 | 북     | -8        | -3   | -5  | 2         | 2    | -0 |
| 충 | 남     | -29       | -25  | -4  | 7         | 8    | -1 |
| 증 | 부     | -37       | -28  | -9  | 9         | 10   | -1 |
| 전 | 북     | -41       | -31  | -10 | 7         | 9    | -2 |
| 전 | 남     | -55       | -48  | -7  | 8         | 9    | -1 |
| 서 | 남     | -96       | -79  | -17 | 15        | 18   | -3 |
| 강 | 원     | -25       | -20  | -5  | -3        | -3   | 0  |
| 제 | 주     | -7        | -5   | -2  | -1        | -1   | -0 |
| 기 | 타 지 역 | -32       | -25  | -7  | -4        | -4   | -0 |

주 : TS=Total shift      DS=Differential shift      PS=Proportional shift  
출처 : Park, 1988.

〈표 4〉 변이-할당분석(대규모 공장의 종업원수)

단위 : 1,000人

| 지 | 역     | 1970~1981 |      |     | 1981~1985 |     |    |
|---|-------|-----------|------|-----|-----------|-----|----|
|   |       | TS        | DS   | PS  | TS        | DS  | PS |
| 서 | 울     | -162      | -155 | -7  | -34       | -31 | -3 |
| 인 | 천·경   | 60        | 58   | 2   | 10        | 7   | 3  |
| 수 | 도     | -102      | -97  | -5  | -24       | -24 | 0  |
| 부 | 산     | -1        | -5   | 4   | -17       | -9  | -7 |
| 경 | 남     | 84        | 72   | 11  | 38        | 23  | 15 |
| 대 | 구·경   | 45        | 46   | -1  | -2        | -1  | -1 |
| 동 | 남     | 128       | 113  | 14  | 19        | 13  | 7  |
| 충 | 남     | -1        | 2    | -3  | -1        | 4   | -5 |
| 충 | 북     | 4         | 9    | -5  | 5         | 4   | 1  |
| 증 | 부     | 3         | 11   | -8  | 4         | 8   | -4 |
| 전 | 남     | -13       | -21  | 8   | -1        | -1  | 0  |
| 전 | 북     | -3        | 7    | -10 | -2        | 1   | -3 |
| 서 | 남     | -16       | -14  | -2  | -3        | 0   | -3 |
| 강 | 원     | -13       | -14  | 1   | 2         | 2   | 0  |
| 제 | 주     | 0         | 0    | 0   | 0         | 0   | 0  |
| 기 | 타 지 역 | -13       | -14  | 1   | 2         | 2   | 0  |

\* 종업원수가 500명 이상인 경우  
주 : TS=Total shift      DS=Differential shift      PS=Proportional shift  
출처 : Park, 1988.

년대 보다 더욱 강화되었음에도 불구하고 수도권 지역으로의 工業의 再集中化 경향을 나타내는 것은 1980년대 들어서 기술개발을 강조하고 우리나라 산업구조가 技術集約的 產業構造로 再構成되고 있기 때문이다. 技術集約的 產業에서 관련연구소 및 공공연구기관에의 근접, 관련공업의 집적, 고급기술인력의 확보용이, 情報下部構造의 集積등이 주요 立地要因으로 나타나고 있어서, 수도권지역이 이들 산업의 입지에 가장 유리하다. 이에 따라 1980년대에 들어서 기술집약적 산업부문의 수도권 집중은 현저하였으며, 섬유, 의류산업이라 할지라도 높은 기술수준을 요구하는 고급제품 또는 디자인 개발에 의한 신제품 생산등은 수도권, 특히 서울시지역에 재집중하는 경향이 뚜렷하다.

1980년대에 기술집약적 산업의 성장은 空間的 分業을 더욱 강화시키는 결과를 나타내기도 했는데, 이는 수도권지역의 첨단기술산업입지에서 현저하였다. 특히 研究開發活動을 응용연구, 개발연구, 생산연구의 3단계로 구분할 경우 이들 각단계에 따라 主要立地要因이 다르게 나타나며 응용연구와 개발연구는 서울과 그 인접지역에서 주로 이루어지는 반면 생산연구는 지방의 공장입지지역에서 행해질 수 있는 것으로 나타났다. 이는 연구개발활동 자체가 수도권 집중을 나타내어 공간적 분업화 현상을 보이는데 이에 더해 연구활동내에서 수도권지역과 지방간에 질적인 차이를 보이는 二重의 空間的 分業現象을 나타내는 결과가 된다.

지금까지 분석한 바와 같이 지난 30여년동안의 우리나라 산업정책은 공업입지변화에 큰 영향을 미쳐 국토공간구조를 변화시켰다. 부문정책과 입지정책의 입지변화결과는 상당히 相値되어 왔으나 부문정책의 입지변화영향이 입지정책의 그것보다 컸기 때문에 입지정책의 효과가 크게 나타나지 못하였다. 입지정책이 성공적이지 못한 것은 이외에 여러가지 요인들과 관련이 있으나 그중에서 중요한 것들을 간추리면 다음과 같이 4가지로 요약할 수 있다. ① 1970년대에 대도시 지역의 입지통제책과 지방의 입지유인책의 추진에도 불구하고 실제로 社會間接資本의 投資는 產業의 地方分散을 촉진하는 방향으로 이루어지지 못했다; ② 대도시지역의 立地統制策은 결국 대도시의 공업을 대도시 郊外地域으로 分散을 유도했을 뿐 地方으로의 分散效果는 미약했다; ③ 당시 지방의 현실을 고려할 때 지방의 공업입지를 유도하는 입지유인정책의 재정적 지원이 충분하지 못하였다; ④ 산업입지와 企業組織 및 產業構造變化와의 관련성을 기존 입지정책에서 별로 고려하지 않았다는 점 등이다. 따라서 앞으로의 입지정책은 부문정책의 영향을 충분히 고려하여 수립됨은 물론, 지방의 立地與件改善에 중점을 두고, 기술집약적 산업중심의 구조변화에 상응하는 전략이 마련되어야 할 것이다.

### 3. 產業立地與件的 變化

產業立地의 정책방향과 전략을 수립하기 위해서는 앞에서 검토한 산업정책과 산업입지와

의 관련성을 충분히 고려해야 함은 물론, 국내외의 산업입지여건변화를 중시해야 할 것이다. 산업입지여건의 변화내용을 여기에서 모두 다룰 수는 없기 때문에 입지변화에 큰 영향을 미칠 수 있는 것들을 다음과 같이 4가지로 요약하고자 한다.

첫째, 기술수준의 향상에 따른 산업구조의 변화이다. 우리나라는 1960년대 이전에 섬유·의류 등의 노동집약적 산업중심의 구조에서 1970년대에는 자본집약적인 중화학공업 중심의 구조로 전환되었으며, 1980년대에 들어서 전자, 반도체, 컴퓨터 등의 기술집약적 산업중심의 구조로 산업구조가 재조직되어가는 과정에 있다. 기술변화는 단순히 기술집약적 산업부문의 성장에만 영향을 미치는 것이 아니라 섬유산업과 같은 재래산업부문에서도 첨단기술의 접목을 통해 신제품개발 또는 공정기술개발 등이 이루어질 수 있어서 실제 모든 산업에 영향을 미치게 될 것이다. 특히 앞으로 우리나라 산업은 縱的인 측면에서 자본·기술·감성지향적 산업의 확대로 산업구조 고도화가 이루어지는 한편 橫的인 측면에서 국제화·정보화·서비스화가 전 산업에 걸쳐 이루어질 것으로 전망된다.

현재 우리나라에서 기술집약적 산업분야인 기계·전자·자동차·정밀화학의 산업분야는 전 제조업 부가가치의 약 30%를 차지하나, 2000년대에는 그 수치가 약 50%까지 이를 것으로 전망되고 있다. 앞으로의 우리나라 산업구조변화를 실감케 하는 실례는 농공단지 입주업체의 업종별 구성에서 볼 수 있다. 1987년말 현재 77개 농공지구에 입주가 결정된 공장을 대상으로 한 조사에서 조립금속·기계·장비제조업(SIC 38)의 비중은 50%를 넘고 그중 전기 및 전자기기제조업(SIC 383)의 비중이 27.8%에 달하고 있어서 전국제조업의 경우와 비교할 때 기술집약적 산업의 비중이 매우 높다(표 5). 이들 농공지구에 입주한 공장들의 일부는 이미 가동중에 있으나 대부분은 최근에 입주가 결정되어 1989~1990년에 모두가동될 것이라는 점을 고려할때 농공지구의 예는 앞으로 우리나라 산업구조 변화가 얼마나 급속히 이루어질 것인가를 단적으로 표현해 주는 것이라고 본다.

이와같은 산업구조의 변화는 우리나라 産業立地變化에 큰 영향을 미칠 것이며 더 나아가서 국토공간구조를 변화시킬 것이다. 만약 이와 같은 산업구조변화에 대응하는 산업입지정책이 적절히 추진되지 않을 경우 1980년대에 들어서 겪고 있는 수도권지역에로의 산업의 재집중은 계속될 것이며, 이는 막대한 사회비용의 증대를 초래하여 국가적 차원에서 불균형개발의 문제점을 차치하고라고 集積의 不經濟가 나타날 수도 있다.

둘째로, 입지정책에서 고려해야 할 점은 기업조직의 변화이다. 기업조직의 측면에서 대도시내의 공업입지만 보더라도 제품이 표준화되고 대량생산이며 수직적 통합이 이루어질 때 분산하는 경향을 띠고, 생산과정이 노동집약적이고, 생산규모가 작으며 수직적 분화가 이루어질 때 공장간의 연계가 복잡하게 이루어져 특정지역에 집중하는 경향을 띤다.

오늘날 우리나라의 대기업은 상당수가 다공장기업에 속하며, 이들은 생산을 담당하는 공장, 의사결정 및 관리기능을 수행하는 본사, 제품 판매나 서비스를 담당하는 지점 또는



〈표 5〉 산업 소분류별 비율 : 전국 제조업과 농공지구 입주 제조업의 비교

| SIC             | 전국제조업(1985년)  |                  | 농공지구 입주제조업(1987년) |               |
|-----------------|---------------|------------------|-------------------|---------------|
|                 | 사업체 수(%)      | 종업원 수(%)         | 사업체수(%)           | 종업원수(%)       |
| 311-2 식료품       | 3,650 (8.3)   | 158,366 (6.5)    | 66 (9.3)          | 6,866 (6.9)   |
| 313 음료품         | 987 (2.2)     | 27,436 (1.1)     | 3 (0.4)           | 530 (0.5)     |
| 314 담배          | 22 (0.0)      | 11,375 (0.5)     | —                 | —             |
| 321 섬유          | 6,118 (13.9)  | 374,869 (15.4)   | 71 (10.0)         | 9,432 (9.5)   |
| 322 의복          | 3,964 (9.0)   | 246,715 (10.1)   | 24 (3.4)          | 5,991 (6.0)   |
| 323 가죽          | 791 (1.8)     | 31,601 (1.3)     | 6 (0.8)           | 733 (0.7)     |
| 324 신발          | 460 (1.0)     | 30,750 (1.3)     | 3 (0.4)           | 579 (0.6)     |
| 331 나무, 플라스틱 제품 | 1,663 (3.8)   | 38,835 (1.6)     | 16 (2.2)          | 1,504 (1.5)   |
| 332 가구          | 1,050 (2.4)   | 28,558 (1.2)     | 3 (0.4)           | 532 (0.5)     |
| 341 종이, 종이제품    | 1,327 (3.0)   | 51,262 (2.1)     | 23 (3.2)          | 2,869 (2.9)   |
| 342 인쇄, 출판      | 2,012 (4.6)   | 56,393 (2.3)     | —                 | —             |
| 351 산업용 화학물     | 659 (1.5)     | 37,633 (1.5)     | 34 (4.8)          | 2,764 (2.8)   |
| 352 기타 화학제품     | 752 (1.7)     | 58,480 (2.4)     | 22 (3.1)          | 2,471 (2.5)   |
| 353 석유정제업       | 17 (0.0)      | 4,831 (0.2)      | —                 | —             |
| 354 기타 석유석탄제품   | 303 (0.7)     | 13,019 (0.5)     | 3 (0.4)           | 261 (0.3)     |
| 355 고무제품        | 820 (1.9)     | 144,734 (5.9)    | 5 (0.7)           | 2,557 (2.6)   |
| 356 플라스틱        | 1,985 (4.5)   | 61,952 (2.5)     | 40 (5.6)          | 3,581 (3.6)   |
| 361 도기, 자기, 토기  | 302 (0.7)     | 16,999 (0.7)     | 8 (1.1)           | 1,065 (1.1)   |
| 362 유리, 유리제품    | 221 (0.5)     | 20,303 (0.8)     | 7 (1.0)           | 710 (0.7)     |
| 369 기타비금속광물제품   | 2,422 (5.5)   | 73,800 (3.0)     | 17 (2.4)          | 1,588 (1.6)   |
| 371 철강          | 608 (1.4)     | 73,369 (3.0)     | 6 (0.8)           | 872 (0.9)     |
| 372 비철금속        | 464 (1.1)     | 25,481 (1.0)     | 2 (0.3)           | 423 (0.4)     |
| 381 조립금속제품      | 3,417 (7.8)   | 128,208 (5.3)    | 72 (10.1)         | 6,929 (7.0)   |
| 382 기계          | 3,090 (7.0)   | 124,284 (5.1)    | 45 (6.3)          | 4,952 (5.0)   |
| 383 전기 및 전자기기   | 2,930 (6.7)   | 291,864 (12.0)   | 130 (18.3)        | 27,611 (27.8) |
| 384 운송장비        | 1,472 (3.3)   | 175,157 (7.2)    | 65 (9.1)          | 9,172 (9.2)   |
| 385 정밀, 제어장치    | 589 (1.3)     | 35,859 (1.5)     | 14 (2.0)          | 1,677 (1.7)   |
| 390 기타          | 1,942 (4.4)   | 95,894 (3.9)     | 27 (3.8)          | 3,637 (3.7)   |
| 계               | 44,037(100.0) | 2,437,997(100.0) | 712(100.0)*       | 99,306(100.0) |

주 : \* 생산품을 밝힌 업체만 분류하였기 때문에 1987년말 현재 입주결정한 743개업체보다 작은 수임.  
자료 : 상공부, 농공지구 현황, 1987 ; 경제기획원, 광공업 통계조사 보고서, 1985.

지사, 연구개발기능을 담당하는 기업연구소 등의 운영단위들 사이에 공간적 분업과 연계를 형성하고 있다. 우리나라에서 공간적으로 분리된 공장을 가지고 있는 기업의 본사는 전국의 85% 이상이 서울시에 집중해 있고 이들의 공장은 87% 이상이 서울시 이외의 지방에 분산되어 있어서 공간적 분업이 심하게 이루어졌음을 알 수 있다.

지방에 자본이 충분하지 못하기 때문에 대기업이 地方에 分工場을 건설하는 것은 지역의 개발을 위해서 고무적인 일이나, 오늘날 우리 나라의 지방 분공장은 오직 단순노동의 지역 연계는 강하나 고급인력, 원자재, 고도의 서어비스 등은 공장이 입지한 지역과의 연계가

매우 약하기 때문에 대기업의 지방 분공장 투자가 생각보다는 낮은 지역승수효과를 나타낸다. 따라서 대기업의 지방분공장이 지역연계성을 높일 수 있도록 지역의 자원과 특성을 최대한 활용하는 방향으로 투자가 이루어져야 할 것이며, 분공장을 통해 새로운 기술이 지방에 확산되고 分離新設企業(spun-off)이 지방에서 육성될 수 있도록 정책적 배려가 요구된다. 이상의 논의에서 산업입지정책은 단순히 공장의 입지뿐만 아니라 기업조직 및 產業體系의 변화를 종합적으로 고려하여 전략을 수립해야 함을 알 수 있다.

셋째, 1980년대에 들어서 지역간의 격차는 심각한 정치·사회적 문제로 대두되고 있어서, 우리나라 각 지역이 고루 잘 살 수 있는 생활공간을 마련하기 위한 국토의 均衡開發은 중요한 과제이다. 앞으로의 산업입지정책은 이와같이 認知된 地域間 不均衡을 완화하는 방향에서 추진되어야 할 것이다. 특히 지방자치제의 실현을 눈앞에 두고 있어서 앞으로 지방의 開發意識이 한층 고조될 것이므로, 각 지역의 잠재력을 개발하여 지역마다 고유의 전통과 문화를 산업입지에 연계시킬 수 있는 전략이 추진되어야 할 것이다.

넷째로, 중국과의 교역확대 가능성과 국토의 균형개발의 측면에서 최근에 西海岸地域開發의 붐이 형성되고 있는데 이 또한 중요한 산업입지여건의 변화라고 본다. 최근 정부에서는 아산만, 군산, 장항, 목포 등지의 서해안 지역에 대규모 공업단지를 개발하는 등 종합개발 계획을 발표한 바 있다. 문제는 이 지역의 산업입지정책을 어떤 전략으로 추진하느냐이다. 이 지역의 산업입지정책은 단순히 공업단지의 건설과 대기업의 분공장입지에만 의존할 수는 없는 것이며, 지역의 산업입지 잠재력을 최대한으로 활용 개발할 수 있고 앞으로의 산업변화에 적합한 체계적인 입지전략이 추진되어야 할 것이다.

이외에 동구권과의 교역확대 가능성, 북한과의 교류 등도 산업입지 변화에 영향을 미칠 수 있는 요소로 볼 수 있다.

#### 4. 國土開發을 위한 產業立地の 政策方向과 戰略

1960년대와 1970년대의 우리나라의 높은 경제성장은 衡平性의 희생하에 效率性을 강조하여 이룩한 결과이다. 앞에서 논의한 바와 같이 정치·사회적 분위기와 그간의 경제성장 성과를 고려할때, 이제는 效率性의 문제로 衡平性의 문제를 더 이상 희생시킬 수 없는 단계에 이르렀다. 따라서 앞으로 產業立地에서 國土의 均衡開發을 기본적인 정책방향으로 삼아야 할 것이다.

다음으로 중요한 정책방향은 기술진보에 따른 산업구조변화를 수용할 수 있는 地域刷新政策의 추진이다. 국제경제 질서의 再構造化過程에서 우리나라가 지속적인 경제성장을 유지하기 위해서는 끊임없이 기존산업의 기술수준을 높임은 물론 製品 및 工程革新을 통해 產業變化를 주도해 나가야 할 것이다. 이에 따라 기술의 발전과 產業構造 高度化가 地域의 산업에 接木되어 지역산업의 자생적 발전여건이 조성될 수 있는 地域刷新政策이 매우 중요

하게 여겨진다. 특히 최근에 국제간의 기술이전이 용이치 않고 첨단제품의 제품수명이 5~6년으로 짧아져서 과거와 같이 표준화된 제품생산에만 의존할 수 없기 때문에 우리나라에서 기술혁신의 중요성은 더욱 높아지고 있다.

여기서 주의할 점은 國土均衡開發과 地域刷新政策은 각각 별도로 추진될 것이 아니라 이 두 정책방향이 동시에 통합적으로 고려되어야 한다는 것이다. 만약 균형개발만을 강조할 경우, 종래와 같은 물리적인 공장의 이전이나 공업단지조성만을 고려할 우려가 있어서 급변하는 세계경제환경과 산업변화에 적응할 수 있는 융통성이 결여되기 쉽고, 단순한 刷新政策만을 강조할 경우 산업활동의 대도시 집중을 더욱 조장하여 결국 공간적 분업과 지역간 불균형을 더욱 심화시킬 가능성이 있다. 이 두가지 정책방향은 상치되는 것처럼 보일 수도 있으나, 장기적이고 포괄적인 차원에서 보면 이 두 방향의 통합은 궁극적으로 각 지역의 잠재력을 최대한 활용하여 각 지역의 산업발전 기반을 이룩하는 정책으로 이해될 수 있다.

위와같은 基本政策方向 아래서 立地戰略은 단기적인 것과 장기적인 것으로 구분하여 생각할 수 있다. 여기서 장기적인 전략은 지금부터 단기적인 전략과 동시에 추구해야 할 것임을 주의해야 한다.

우선 단기적인 차원에서 다섯가지 전략을 고려할 수 있다. 첫째로, 공업발전이 낙후된 지역에 공업발전 기회를 마련하고 집적효과를 높이기 위해 중소규모의 공업단지 조성이 당분간 추진되어야 한다. 이 전략은 기존의 공업단지 조성책과는 달리 공업단지 조성시 기술정보센터의 건설, 기술교육기능을 담당할 수 있는 기구의 설립 등이 우선적으로 고려되어 기업의 기술정보획득과 기술수준 향상에 도움을 줄 수 있어야 할 것이다. 입주기업에 대한 재정적 지원제도는 현재 농공지구에 적용되고 있는 것처럼 지역별 차등지원제의 도입이 바람직하다.

둘째로, 지방의 공업발전을 위해서 단기적으로 대기업의 지방 분공장투자를 활성화할 필요가 있다. 우리나라에서 공업발전이 낙후된 지방의 경우 대기업의 선도적 역할이 매우 중요한 자극제가 될 수도 있다. 단, 대기업이 지방의 잠재력을 고려하여 가능한 한 지방의 고급인력과 자원을 활용하여 지역연계성을 높이도록 유도해야 할 것이다. 특히 대기업들이 연구개발기능을 지방에 이전하거나 신설하는 경우에는 공장입지의 경우와 같은 재정적 지원이 이루어져야 바람직하다. 여기에서 주의할 점은 대기업의 분공장투자는 여러가지 분공장경제의 단점을 수반할 우려가 있으므로 단기적인 차원에서 지역공업발전의 계기를 마련하는데 공헌토록 하고 궁극적으로는 지방의 자생적 기업발전이 추구되어야 한다는 점이다.

셋째, 기존공업단지의 활성화를 위해서 기존 공단의 기술교육기능을 담당할 수 있는 종합기구를 설립하거나 대학과의 협조체제를 이룩하고, 기존공단 입주업체에 기술확산을 높이기 위해 기술정보센터의 건설이 추진되어야 한다. 현재 우리나라는 전체공업입지 면적중 計劃立地の 비율이 약 46%에 달하고 있으며 동남권지역의 경우 그 비율이 70%를 넘고 있

다. 이와같이 기존공단지역의 활성화는 소홀히 할 수 없는 중요한 과제중의 하나이다. 이들 지역의 기술수준 향상의 방안이 추진되지 않는다면 오래가지 않아 이들 지역은 낮은 기술, 오래된 산업으로 황폐화되고 공장폐쇄율이 높을 가능성이 있으며 그렇게 되면 국가적인 큰 손실이 야기될 것이다.

특히 우리나라의 기존공업단지는 성장거점의 역할을 수행할 수 있도록 추진된 것이 많으나, 원래 성장극(growth pole) 개념에서 중요시한 기술변화 및 기술혁신의 요소를 소홀히 다루었기 때문에 파급효과가 낮을 수 밖에 없었다. 따라서 기존공업단지, 특히 동남임해공업지역에 입지한 기업들이 기술변화에 적응하고 앞으로의 산업구조 변화에 따른 어려움을 최소화할 수 있도록 기술정보의 보급 및 기존 고용인력의 재교육 등이 지속적으로 이루어져야 한다. 그리고 기술개발기능을 강화하여 산업변화 추세에 낙후되지 않도록 미리 준비해야 할 것이다.

넷째, 지방입지기업들의 기술수준을 향상시키고 刷新潛在力을 높이는 문제는 단시일내에 이루어질 문제가 아니므로 우선 지방의 중규모도시에 3~4개의 尖端技術產業團地를 조성하여 尖端技術產業發展의 苗床역할을 수행토록 해야 한다. 이들 尖端產業團地는 연구개발기능을 강화함은 물론, 지역의 비교우위를 고려하여 몇개의 첨단산업분야를 선정하여 기술특화를 꾀하도록 유도해야 한다. 특히 첨단산업단지는 기존도시기능을 최대한 활용하되 주거환경과 교육환경의 개선을 적극 추진토록 해야한다. 이들 첨단산업단지는 또한 기술집약도시(Technology Intensive Center)의 개념으로 여길 수도 있으며 10년 정도의 중단기에 걸쳐 단계적 개발을 추진해야 될 것이다.

다섯째, 우리나라의 공업관계법과 입지관련법을 정리·개선하여 체계적으로 산업입지정책을 추진할 필요가 있다. 현재 우리나라의 공업입지관계법은 8개나 되며 이와 관련한 7가지 유형의 공업단지가 개발·운영되고 있다. 더우기 공업입지개발 관련기관이 건설부, 상공부, 경제기획원, 지방정부 등의 多元體制로 되어 있어서 現制度下에서는 국토균형개발을 위한 체계적인 공업입지정책의 수행이 어려울 것으로 판단된다. 또한 기존법령으로는 산업구조 변화에 따라 유발되는 여러 문제들을 수용하기가 곤란하다. 특히 공업단지개발 및 입주업체에 대한 지원이 현재와 같이 공업단지 유형에 따라 다를 것아 이니라 地域, 業種, 工場規模에 따라 差等化하는 것이 바람직하며 支援內容에서도 앞에서 지적한 정부하부구조 개선, 기술교육, 연구개발활동 등에 지원이 이루어져서 기술발진을 통한 산업구조 고도화가 이루어질 수 있도록 제도화해야 할 것이다.

단순히 지방에 신설되는 공장에 약간의 지원을 해주고 후에 이들 기업이 기술변화에 적응하여 지속적으로 성장할 수 있는 여건이 조성되지 않으면 결국 공장은 문을 닫게 된다. 우리나라의 서남권과 중부권지역에서 기업의 창업율은 낮은 반면 기업폐쇄율이 높은 것은 이와 같은 문제를 반영해준다.

장기적인 차원에서 지방의 문화와 자원이 어우러진 잠재력이 활용되어 자생적 발전여건이 조성될 수 있도록 해야한다. 이를 위해서는 지역의 技術革新과 혁신의 채택을 자극하여 계속 변화하고 경쟁이 치열해지는 산업경제환경에 각 지역이 대응할 수 있는 전략이 필요하다. 장기적 전략은 하드웨어가 아닌 소프트웨어 측면이 강조되어야 하는데 이는 곧 산업변화와 기술혁신의 시대에 부응한 지역의 산업입지기반을 다지는 일이라 할 수 있다. 장기적 전략은 다음과 같이 세가지로 요약될 수 있다.

첫째, 창조적인 사고를 통해서 산업변화에 적응하고 문제를 해결할 수 있는 노동력의 양성이 교육면에서 추진되어야 한다. 이는 근로자 재교육, 직업교육 등의 단기적 교육프로그램에 상응하는 장기적 인력공급전략이라 볼 수 있다. 즉, 장기적으로 볼때, 새로운 기술이 나올 때마다 노동인력의 재교육 또는 기술교육을 시킬 수는 없을 것이며 앞으로는 어떤 기술변화라도 그것에 적응할 수 있는 자질을 가진 노동력의 공급이 필요하다.

새로운 기술, 새로운 아이디어, 새로운 환경조건에 쉽게 적응할 수 있는 노동력을 많이 가진 지역이야말로 쇄신을 주도할 수 있고 산업발전을 꾀할 수 있으리라 본다. 단순한 직업교육을 통해서 지역산업발전에 적합한 노동력을 양성하기에는 너무 보수적이며 융통성이 없다. 21세기의 산업변화에 적응하고 산업발전을 유도하기 위해서는 교육·연구분야의 투자를 대폭적으로 확대함은 물론 창조적 사고로 새로운 환경에 적응할 수 있는 인력개발에 중점을 두어야 할 것이다.

둘째로, 혁신적인 기업가의 양성이 추진되어야 한다. 지금까지 産業立地政策에서 革新的의 企業家의 역할은 너무 소홀히 다루어 왔지만 실제로 地域의 技術革新은 소수의 혁신적 기업가에 의해서 이루어져왔음을 간과해서는 안될 것이다. 특히 대기업에 비해 유연성이 있고 변화하는 환경에 여러가지로 대응할 수 있는 중소기업의 육성을 통해서 혁신적인 기업가가 나타날 수 있을 것이다. 또한 대기업으로부터 분리신설되는 중소기업이 혁신적인 기업가 정신을 충분히 발휘할 수 있도록 지원체제가 이룩되어야 한다. 혁신적인 중소기업 및 분리신설 기업이 지방에 입지할 수 있도록 하기 위해서는 지방의 모험자본형성을 활성화하고 지역별로 기술특화가 이루어질 수 있도록 지역특성에 맞는 대학의 특정학과를 중점 지원해야 한다. 지방에 있는 대학이 모든 학문분야에 걸쳐서 고루 발전되어야 하겠으나 모든 분야를 세계적 수준으로 끌어올릴 수는 없을 것이므로, 적어도 그 지역의 자원·문화와 관련되어 비교우위가 있는 분야를 중점 육성하여 국내에서 그 분야의 고급인력공급을 행할 수 있도록 함이 바람직하다. 그리하여 각 지역이 그 지역의 특정분야를 핵심으로 혁신적 기업이 발전할 수 있도록 지원해야 된다.

셋째로, 지역의 자원·문화와 첨단기술이 접목되어 쇄신의 생활공간이 형성될 수 있도록 전통적인 차원에서 정보하부구조의 개선과 문화·서비스시설의 확충이 필요하다. 앞으로 다가오는 첨단산업시대에는 지역의 문화와 특성에 기반을 둔 기술혁신이 이루어져 가장 한

국적인 것이 세계적인 것이 될 수 있도록 지원해야 한다. 특히 지방자치제의 실현을 통해 지역의 문화와 전통이 계승발전될 수 있도록 지원하여 여기에 기반을 둔 산업발전과 기술혁신이 이루어질 수 있는 기초를 다져나가야 할 것이다. 또한 전국적인 차원에서 기술정보망을 형성하여 공업단지의 기술정보센터, 지역중심도시의 기술정보센터 등이 모두 연계됨은 물론 외국의 기술정보망과도 연계를 피하도록 해야 된다.

결론적으로, 지금까지 논의한 산업입지 정책과 전략은 단순히 물리적인 정책에서 벗어나 단계적인 차원에서는 기술변화에 적응하면서 지역산업발전의 기반이, 장기적인 차원에서는 지역의 刷新基盤이 형성되어 지역에 뿌리를 둔 산업발전을 피하고자 한 것이다. 이는 곧 우리 국토의 각지역이 자기 다양한 문화와 전통을 살려 다양한 특성을 가지면서 기술혁신의 뿌리를 내리고 지역별로 특성있는 산업발전이 이루어져서 고루 잘 살 수 있는 국토공간구조를 조직하고자 함이다.

#### 참 고 문 헌

- 科學技術 政策研究評價센터·韓國土地開發公社, 1987, 「高度技術産業集積都市의 建設方向과 運營戰略에 관한 研究」.
- 金鍾基, 1987, 「韓國에 있어서 企業의 創設과 廢業의 지역간 隔差」, 「都市問題」, 22권 9호 : 19-29.
- 金鍾基·黃一淸, 1987, 「地方工業의 特性과 育成政策」, 한국개발연구원.
- 朴杉沃, 1985, 「韓國 大都市地域의 工業立地政策에 관한 연구」, 「國土計劃」, 20권 2호 : 202-220.
- 朴杉沃, 1987, 「尖端産業과 立地」, 「都市問題」, 22권 10호 : 8-20.
- 朴杉沃, 1988, 「農村工業化 戰略의 評價」. 국토개발연구원 연구보고
- 韓國開發研究院, 1987, 「미래에의 도진, 産業構造變化와 정책대응」.
- Choe, Sang-Chuel and Song, Byung-Nak, 1984, "An Evaluation of Industrial Location Policies for Urban Deconcentration in Seoul Region," 「환경논총」, 14권 : 73-116.
- Gross, H.T. and Weinstein, B.L. 1986, "Technology, Structural Change, and the Industrial Policy Debate," In Rees, J. ed., *Technology, Regions, and Policy*, New Jersey, Rowman & Littlefield: 251-267.
- Knaap, G.A. and Wever, E. eds. 1987, *New Technology and Regional Development*, London, Croom Helm.
- Oakey, Ray, 1984, *High Technology Small Firms*, New York, St. Martin's Press.
- Park, Sam Ock, 1985, "Regional Changes in the Industrial System of a Newly Industr-

- ializing Country: The Case of Korea," In Hamilton, F.E.I. ed., *Industrialization in Developing and Peripheral Regions*, London, Croom Helm: 311-334.
- Park, Sam Ock, 1987, "Recent Development and Linkages of High Technology Industries in the Seoul Metropolitan Area," 「지역연구」 3호 : 21-36.
- Park, Sam Ock, 1988, "The Role of the Government in Managing Industrial Changes in the Republic of Korea," paper presented at the Conference of IGU Commission on Industrial Change," August 14~20, 1988, Rutherglen, Tasmania, Australia.
- Scott, A.J. 1983, "Industrial Organization and the Logic of Intra-metropolitan Location: I. Theoretical Considerations," *Economic Geography* 53:233-250.

## 토 론

---

|         |   |   |               |
|---------|---|---|---------------|
| 사 회 자 : | 조 | 창 | 연 (공주사범대학 교수) |
| 토 론 자 : | 안 | 정 | 근 (대구대학교 교수)  |
|         | 이 | 희 | 열 (부산대학교 교수)  |
|         | 한 | 홍 | 렬 (서원대학 교수)   |

---

사회자 : 발표내용을 요약하면, 우리가 어떻게 잘 살 수 있는 국토 공간을 편성하고 국제 경쟁력을 강화시킬 수 있는가 하는 관점에서, 우리나라 산업정책의 전략 수립에 대해 여러 가지를 거론하였습니다. 먼저 산업정책면에서 부문정책과 산업입지정책을 살폈습니다. 부문정책에서는 효율성과 형평성의 합리적 결합에 대해 다루었고 더불어 부문정책과 입지정책의 상호보완으로 국토개발의 효율성을 제고시키는 문제를 논하였습니다. 다음으로 산업입지여건의 변화에 따른 적절한 입지정책의 수립에 관한 문제와 잘 살 수 있는 국토를 만들기 위한 산업입지정책의 전체적 방향성에 대한 문제를 논하였습니다.

토론의 편의를 위해 부문정책과 산업입지정책의 조화에 관한 내용은 한홍렬 교수께서, 산업입지 여건 변화에 따른 적절한 입지정책의 수립에 대해서는 이희열 교수께서, 산업정책의 장·단기 계획에 대해서는 안정근 교수께서 토의해 주십시오.

한홍렬 : 사회자께서 부탁하신 산업부문정책과 입지정책에 대한 언급 대신에 본인은 장·단기적 산업개발정책에 관하여 몇가지 거론하고 싶습니다. 박삼욱 교수의 장단기 계획 가운데 두번째 것, 지역별로 기술특화가 이루어질 수 있도록 지역특성에 맞는 대학의 특정학과를 중점 지원해야 하고 그 지원의 성격은 과거의 양적인 측면에서 벗어난 질적인 것이어야 한다는 점에 동감입니다. 그런데, 지금 우리나라 현실의 예를 몇가지 들어보겠습니다. 우리나라 공업교육의 현대화를 도모하면서 충남대학의 공업교육과를 특수학과로 만들어 놓았습니다. 그런 연유로 대학입시에서 상업보다는 공업 과목이 선호되었고 이에 힘입어 충남대학교에 공업교육과 학생들이 육성되었습니다. 그러나 이들은 지금 교육 일선에서 공업이 아닌 수학이나 물리를 가르치고 있습니다. 또 한 예로 전북대학의 경우 군산에 공단들이 있고, 그곳에 두산유리나 한국판유리와 같은 기업이 있는데 과연 전북 대학교 출신자를 어느 정도나 고용하고 있는가를 들 수 있습니다. 대부분 서울 본사에서 모집한 사람을 지방으로 파견하는 실정이기 때문에, 이러한 지방대학의 특정학과 신설이 정부의 질적 차원 수준의 육성책이 될 수 있는지 의문입니다. 우리나라의 현실은 그렇지 않고 있습니다. 그렇다면



박교수께서 말씀하시는 ‘질적차원에서의 지원’이란 무엇을 의미하는 것인지 묻고 싶습니다.

지금 발표하신 장·단기계획에 대해서는 좋은 견해로 생각됩니다. 그러나, 분공장이나 지사가 세워지는 지방의 종사자들이 대부분 모기업에서 인출되어 파견된 사람들인 실정에서 그 사람들에 의한 지역 경제의 활성화를 몇%나 바랄수 있겠는지 의문입니다. 그러므로 개발정책이 어떤 산업입지만의 논의보다는 종합적인 산업입지의 논의에 의해 이루어져야 된다고 생각합니다.

**이희열** : 산업 입지여건 변화와 그에 따른 입지정책에 대해 박교수께서 4가지를 말씀하셨는데 그것의 대원칙에 관해서는 반론의 여지가 없습니다. 그러나 원칙에 대한 구체적 방안을 생각해 보았는지 묻고 싶습니다. 본인은 대기업이 지역문제 해결에 어느 정도 기여하는 지에 대해 회의적입니다. 오히려 대기업의 지방 분공장이 서울로의 집중을 가속시키고 있는 것은 아닌지 의심이 갑니다.

이러한 점에서 소위 ‘지역성’에 바탕을 둔 자생적, 독자적인 소규모 단일기업을 당장 육성해야 된다고 생각합니다. 설사 총량경제의 성장율이 어느 정도 둔화되어도 말입니다. 우리가 거론하는 상향식 또는 하향식의 논리는 서울중심적 사고의 발로로 느껴집니다. 아울러 아직도 많은 분들이 하향식 개발논리의 효율성에 향수를 느끼고 있지 않는가 싶습니다. 이제 이러한 사고들은 과감히 떨쳐버려야 하겠습니다.

**안정근** : 박삼욱 교수께서는 시대적으로 산업이 점차 변해감에 따라 그에 합당한 국토의 효율적이고 형평성 있는 개발정책을 단기적·장기적 계획 차원에서 논의하였습니다. 결론적으로 장기적 안목에서 지역에 뿌리를 둔 산업발전을 도모해야 한다고 하셨는데 그점에 대해서 전적으로 동감입니다. 그러나 전개하신 논지와 정책대안에 대해서는 현실적 실효성과 관련하여 몇가지 의혹이 남습니다. 첫째로 이상의 여러가지 정책대안이 실시되었을 때 과연 어떤 형태로 균형개발이 이루어질 것인가 하는 문제입니다. 낙후된 지역에 의도적으로 새로운 시설을 입지시키는 것이 흔히 말하는 선진지역과 후진지역의 격차를 줄일 수 있을진 모릅니다. 그러나 앞으로의 산업이 말씀하신대로 기술집약적인 산업임을 감안한다면 이러한 산업들이 결국 기존의 도시중에서 여러가지 시설이 좋은 소수 도시로 집중될 것이 분명합니다. 그럴 경우 도시간의 격차는 여전히 남을 것입니다.

두번째는 이와 같은 정책이 공간상의 균형개발을 이루는데 기여할 지 모르나 그것이 기업의 계층 관계에 있어서의 균형도 함께 가져오는가의 문제입니다. 즉, 대도시의 중심성을 향유하는 대기업을 둔 채, 중소기업의 지방분산을 정책적으로 지원했을 때 기업간의 격차가 더 커지고 아울러 계층간의 갈등이 심화될 가능성이 크다는 것입니다.

세번째는 단기적인 정책에 따른 지방 산업의 장기적 자생능력의 고양방식에 대한 작은 우려입니다. 즉 대기업의 분공장 또는 지사의 지방 이전이 그 지방의 산업자생력을 도리어 약화시킬 수 있다는 것입니다. 예를들면, 서울의 전국적 규모를 가진 건설회사들이 부산에

들어오면서 원래 이곳에서 연유하던 지방 건설회사들이 사장되었습니다. 이러한 문제는 신중히 고려해야 될 것입니다.

네번째는 개발에 대한 그 지역 주민들의 저항입니다. 특히 근대에 상당히 강하게 나타나고 있습니다. 공간적으로 낙후된 서해안을 개발한다고 했을 때, 그 개발로 이익을 보는 것이 과연 누군가 하는 것입니다. 땅을 소유하고 있는 사람은 좋아할지 모릅니다. 그러나 땅이 없는 대부분의 사람들은 개발 전보다 상대적으로 더 큰 박탈감과 격차를 느낄 겁니다. 그것이 잘 살고자 하는 우리들 마음에 득이 될지 해가 될지는 각자 생각에 맡깁니다. 지방자치체가 실시될 때에는 이러한 점이 고려되어야 합니다.

**박삼욱** : 토론자들께서 하신 말씀이 대체로 중복되기에 하나 하나 따지기 보다는 몇가지로 요약해서 말씀드리겠습니다. 가장 많았던 질의는 대기업의 분공장이 지방에 입지될 경우 발생할 수 있는 문제에 관한 것이었습니다. 이 문제는 우리 나라에서 본인이 제일 먼저 거론한 바 있습니다. 분공장에 대해 문제를 제기하고 나름대로 해결을 모색코자 고심했습니다. 분공장경제의 여러가지 어려움 때문에 지역채신정책이나 장기적인 계획 등의 또다른 방향을 모색한 것입니다. 그렇지 않다면 기존의 방법대로 해나갈 수 밖에 없었겠지요. 여기서 우리가 주의해야 할 점은 현시점에서 대기업의 지방 투자를 무턱대고 거부해서는 안된다고 생각합니다. 우리나라의 공업발전 수준과 지역의 다양성을 고려해야 합니다. 적어도 본인의 전제는 대기업의 분공장 투자가 전국이 아니라 공업이 낙후된 지역, 즉 아직 공업기반이 형성되지않은 지역을 대상으로 하는 것입니다. 대기업의 선도적인 역할이 없이 낙후지역의 공업발전의 계기를 무엇으로 형성하느냐가 문제입니다. 지방자립도가 약하기 때문에 지방자원이거나 지방의 모험 자본으로는 불가능합니다. 중소기업이 발생할 수 있는 여건 조성은 산업연계 및 대기업의 역할에 의해 도움을 받을 수 있습니다. 그러나 이것은 장기적이지 않을 뿐더러 문제점을 가집니다. 문제를 최소화하기 위해 지역문화, 자원, 인력과 연계를 맺을 수 있는 그런 산업을 투자하도록 단기적차원에서 대기업을 유도하는 방안을 제안했던 것입니다.

한편, 이와 같은 정책의 추진으로 인해서 지역간의 격차가 더 심화될 수 있음을 본문에서 분석을 통해서 제시했습니다. 1980년대에 들어 정부가 공업분산책을 강력히 추진했지만 결과는 오히려 집중하고 있습니다. 이러한 집중현상은 정책입안가들도 정확히 파악하지 못하고 있습니다. 근래 86년 관련통계에서도 공업의 수도권 집중이 계속됨을 볼 수 있습니다. 본인은 이 현상을 산업구조의 영향으로 생각합니다. 산업구조의 영향 또는 기술변화의 영향이 부지불식간에 너무도 빠르게 나타나 버립니다. 이것이 지역구조에 영향을 미치고 있음을 소홀히 할 수 없다는 것입니다. 흔히 지역채신 정책이나, 지방대학 육성책이 불가능하다고 하는데 아무 조치도 않고 두는 경우 대안은 무엇입니까? 불가능하다고 바라만 볼게 아니라 지방의 잠재력 또는 그와 관련한 특정분야를 육성해서 채신이 일어날 수 있는

기반을 지금부터 마련해야 합니다. 이교수님이 강조하신 소기업 투자는 현재 대도시가 아니고는 어렵습니다. 우리나라에서 현재 중소기업이 증가하는 곳은 shift share 분석에서도 나왔듯이 서울입니다. 중소기업은 대도시 외경계가 있는 곳에 위치합니다. 이것은 공업입지의 기본원리입니다. 부문간의, 지역간의 균형문제를 생각함에 본인은 그런 점에 착안했던 것입니다.

구체적으로 몇가지 지적하신 것을 말씀드리면 지방대학에의 특정학과 지원이 지방산업의 질적인 향상을 가져오는가에 대한 질문이 있었습니다. 답변하기 곤란하지만 그것은 추진하는 방법상의 문제로 생각됩니다. 예를 들면 충남대학, 전남대학, 전북대학에 특정학과가 있었습니다. 그러나 실상은 그 대학의 기존교수에 한두명 더 채용하고 학과정원만 2배에서 5배까지 늘린데 불과합니다. 지방산업의 육성, 산업과 학문과의 연계가 전혀 고려되지 않았습니다. 따라서 본인의 취지는 産學의 연계를 통해서 지방대학이 育成되어야 하고 그러기 위해서는 地方大學이 어떤 特定分野, 기술개발과 관련한 특정학과를 육성하자는 것이었습니다.

이교수와 안교수께서 지적하신 분공장 경제의 문제는 본인도 많은 부분을 인식하고 있습니다. 그러나 분공장 투자를 적절히 해야 한다는 주장은 자칫 ‘배부른 자’의 불평이 될 수 있습니다. ‘배고픈 자’의 입장에 서면 분공장 투자가 장기적인 면에서 바람직하지 않을지 몰라도 단기적인 면에서 동기를 부여할 수 있을 것입니다.