

## 경로의존성과 지역발전경로: 안산을 사례로

정준호\*\*

---

**요약:** 외부 경제 환경의 변화에 따라 지역 또는 기업이 재편되는 과정에서 지리·경제적 유산은 기업전략에 제약 또는 자산으로 활용될 수 있다. 이에 대한 이론적 성찰을 통해 지역의 자산이 기업전략 및 지역발전에 미치는 효과를 유형화하고, 안산 기업의 전략들을 분석하였다. 이러한 분석결과를 바탕으로 향후 가능한 몇 가지 안산의 지역발전경로를 제시하고 이를 비판적으로 논의하였다.

**주요어:** 경로의존성, 기업전략, 지역발전경로, 안산

---

### 1. 서론

지역균형발전에 대한 관심이 증대하면서 수도권과 비수도권 간의 대립이 격화되고 있다. 사실상 수도권은 우리나라 경제의 중추를 형성하고 있다. 특히 수도권의 서남부 공업지역에는 자동차, 전자 IT 등의 중소기업의 조립 및 부품업체들이 다수 집적되어 있다. 이들 기업들은 중국의 부상, 수도권 규제 등과 맞물리면서 비용 절감, 새로운 시장의 개척 등의 이유로 이 지역을 떠나거나 기술개발 등의 내부역량의 확충을 통해 외부환경의 변화에 대응하고 있다. 그렇다면 이 지역의 구조변화는 한국경제의 구조변화에도 큰 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 특히 개발경제 시대에 구축된 중소기업의 집적지 안산은 대기업과 중소기업의 양극화가 심화되는 가운데 이러한 구조조정 압력을 직·간접적으로 받고 있으며, 국가균형발전사업의 일환으로 반월·시화공단의 구조고도화

를 위해 “산단 클러스터 전략”이 추진되고 있다. 다른 한편으로 안산에는 외국인 노동자가 집적되고, 이를 활용한 영세소기업이 증가하고 있다.

이러한 구조조정의 단면은 기존의 지리·경제적 유산이 기업전략에 제약으로 다가서거나 그것을 자원으로 활용하기도 하는 측면을 다각도로 보여준다. 본고는 이러한 측면에 대한 이론적 논의를 통해 지역의 지리적 유산이 기업전략 및 지역발전에 미치는 영향을 유형화하고, 이를 토대로 안산 기업의 전략들을 분석하고자 한다. 이를 위해 안산의 수도권 내의 상대적 입지에 따른 기업전략의 특성들을 강조하면서 안산과 이를 둘러싼 다층적인 공간들을 염두에 두어서 안산의 지역발전의 경로를 탐색하고자 한다.

### 2. 기존 논의의 검토: 경로의존성, 기업 전략, 그리고 지역발전경로

---

\* 본 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-072-BS2039).

\*\* 산업연구원 연구위원

## 1) 경로의존성과 지역발전경로

세계화가 전면적으로 우리의 삶을 관통하고 있는 현실에서 우리의 삶과 가장 직접적으로 연관된 지역 발전이 어떻게 전개될 것인가에 대한 논의는 무수히 많다. 예를 들면, '사회적 자본' (Coleman, 1990), '비시장적 상호의존성' (Storper, 1997), '뿌리내림' (Grabher, 1993), '경로의존성' 과 '수확체증', 그리고 '잠금(lock-in)현상' (Arthur, 1992) 등의 개념들은 이러한 논의에 대해 무차별적인 공간으로의 수렴이 아니라 다양한 지역의 존재 가능성을 논증하고 있다. 하지만 글로벌 차원에서 운동하는 자본은 경제적 형태와 기능에서의 수렴을 강력히 요구하는 것이 현실이다. 기업, 지역 또는 국가의 형태와 기능에 있어서의 상이성은 경제주체, 특히 기업에게는 비용으로 인식된다. 이러한 의미에서 경제통합은 경제주체의 점증적인 경로의존적인 적응을 곤란케 하는 새로운 수준의 경쟁을 의미한다(Clark et al., 2001). 결과적으로 이는 하나의 경제모형만이 남게 되는 토너먼트 게임과 같다.

경로의존성은 한 지역과 타 지역을 차별화시키는 국지적인 관습이나 제도1)의 유지를 의미한다. 이는 일반적으로 회자되는 지리적 관성이라는 것과 유사한 개념이다. 하지만 신고전파 경제학의 논리에 따르면, 자기교정의 기제가 작동하여 단일의 균형에 도달함으로써 지역 간의 차이는 없어진다(Martin, 2001). 이처럼 경제적 형태와 기능에서의 한 지점으로의 수렴은 자본주의의 불가피한 과정이고, 차이와 다양성은 이러한 과정에서 증발되어 버린다.

Arthur(1992)는 경로의존성의 개념에 대해 포괄적이고 정교한 논증을 시도하였다. 경로의존성은 규모에 대한 수확체증으로 나타나는 정(+의 피드백과 대안적 기회에도 불구하고 특정한 축적경로에 경제주체가 의존하게 되는 잠금(lock-in) 현상 등 두 가지의 상호 관련된 과정의 산물로 파악된다.

규모에 대한 수확체증은 선점투자와 기존의 축적 경로에 의존하게 되는 효과를 초래한다. 그리고 실행

에 의한 학습은 기존 기업들에게 경로 특수적인 지식을 창출하게 하고, 이는 경쟁자들에 의해 쉽게 복제가 되지 않기 때문에 수확체증의 효과는 그들에 의해 전유될 수 있다. Arthur(1992)가 예를 들면서 설명하는 실리콘밸리처럼 지역 특수적인 지식이 존재하는 경우에 집적의 외부경제를 통해 이러한 수확체증의 효과가 여러 경제주체들에 의해 공유될 수 있다. 이러한 설명은 분리신설기업의 창출, 네트워크 형성, 기술의 확산효과(spillovers) 등에 의해 경제성장을 설명하려는 내생적 경제발전론(Romer, 1986)과 논리적으로 맞닿아 있다.

하지만 이러한 정(+의 피드백 과정은 경쟁 심화와 외부환경의 변화에 따라 잠금 현상, 즉 부(-)의 피드백 현상에 직면하게 된다. 잠금 현상은 국지적 차원에서의 동질화를 의미한다. 수확체증은 전문화를 촉진하고, 외부시장 조건의 구조적인 변동에 취약하다는 것을 함의하고 있다.

Arthur(1992)의 논의는 신고전파 경제학의 엄격한 합리성 가정에 비판을 가하지만 개별적인 속성을 강조하는 역사 지리적인 추론에 대해서도 일정한 거리를 유지하며, 글로벌 차원에서는 이질적이지만 로컬 차원에서는 동질적인 시장 시그널, 즉 시장의 다균형 상태를 수용하고 있다. 하지만 그는 경제주체의 지역 특수적인 합리적인 기대가 글로벌 차원의 투기적 기대에 의해 일순간에 무너질 수 있다는 점에 대해서는 간과하고 있다(Clark et al., 2001). 그에 따르면, 자기 강화적인 경제적 기대에 대한 제한이 없기 때문에 지역은 전문화될 수밖에 없다. 하지만 이것이 외부적 충격에 민감할 수 있다는 점은 주의 깊게 논의되지 않는다. 일부 지역들에서는 산업의 다양성이 강조되기도 한다. 특히 대도시와 같은 도시지역들이 현재와 같은 혁신활동에 더욱더 잘 부합되는 측면이 있다(정준호 외, 2004). 또한 Arthur(1992)의 논의에 대한 일방적인 비판이 될 수는 없지만, 경로의존성이 유지되고 극복되는 구체적인 메커니즘에 관한 논의는 간과되고 있다(Whitford and Enrietti, 2005).

경로의존성의 논의는 제도주의 지리학자 · 정치경

제학자들에게는 다양한 형태의 제도적 거버넌스, 즉 다양한 시장경제가 존재한다는 논점(Crouch and Farrell, 2004)과 연결되어 있다. 환언하면, 일정한 거버넌스 형태의 조합이 특정 경제에 선택될 경우, 이는 시간의 흐름에 따라 지속되는 경향이 있다는 것이다(Swedberg, 2003). 이와 같이 기존 제도의 안정성을 강조하는 연구들은 행위자들이 외부환경의 변화에 적절히 대응할 수 없는 이유를 잘 설명하고 있다.

하지만 이러한 연구들은 경험적으로 유의미할 수는 있지만 제도적으로 비정합적인 것의 존재를 간과할 수 있다(Crouch and Farrell, 2004: 8). Crouch and Farrell(2004: 6)은 이러한 난점을 벗어나기 위해서는 행위주체가 변화를 요구하는 새로운 환경에 직면할 경우 '재발견될 수 있는 하나 이상의 대안적 발전경로'를 적극적으로 탐색하는 것이 바로 경로의존성의 개념을 충분히 사고하는 것이라고 주장한다. 이러한 주장의 함의는 시장과 계층이 지배하는 지역에서조차 시간의 경과에 따라 민관합동의 결사체적(associational) 조정역량의 축적이 지역 경제주체들에게는 새로운 제도를 형성할 수 있는 여지, 즉 지역의 경로의존성을 일정 정도 벗어날 수 있는 가능성을 열어준다는 점이다. 문제는 바로 이러한 과정을 어떻게 설명할 것인가이다(Whitford and Enrietti, 2005: 775).

## 2) 기업전략과 지역발전경로

경로의존성과 지역발전경로에 대한 의미를 이해하기 위한 작업으로 우선적으로 주요 경제주체인 기업 전략에 대해 고려할 필요가 있다. 이는 이와 같은 연구들<sup>2)</sup>에서는 흔히 나타나는 전략으로 기업들 간의 전략적인 상호작용 또는 기업전략에 초점을 두고서 지역경제의 발전경로를 탐색하는 것이다.

기업의 미래에 대한 기대에 따라 경영 전략은 달라질 수밖에 없다. 주요 경제주체인 기업에게 미래의 수익을 얻기 위한 투자행위는 해당 기업과 지역의 자산을 기회주의적인 행태에 대해 할인하는 과정으로

이해될 수 있다(Clark et al., 2001). 기업의 경제적 기대가 상이함에 따라 투자의 시간지평(time horizon)은 상이할 수 있다. 단기의 시간지평에서는 t+1를 넘어서는 어떠한 투자도 불확실하기 때문에 미래의 기대 수익가치는 상당히 할인된다. 상황 의존적인(contingent) 시간지평에서는 t+1를 넘어서 미래수익이 창출될 수 있는 다양한 투자의 가능성이 존재한다. 예를 들면, 이는 벤처캐피탈 등과 같은 정교한 금융 중개를 통해 다양한 기업투자의 가능성이 창출될 수 있는 경우이다. 마지막으로 장기적 시간지평에서의 기업의 경제적 기대는 장기적인 미래투자를 수반하는 기술혁신 또는 투자의 위험을 일정 정도 안정적으로 흡수할 수 있는 제도적인 틀에 강하게 의존한다.

외부의 시장조건에 따른 대응에 따라 기업전략은 착취적(exploitative), 적응적(adaptative), 그리고 누적적(cumulative) 또는 내생적(endogenous) 전략 등으로 나눌 수 있다(Clark et al., 2001). 착취 전략은 시장경쟁에 대해 '직접적으로' 대처하는 것을 말한다. 이러한 전략을 취하는 기업들은 매몰비용을 수반할 수 있는 장기적인 투자는 거의 고려하지 않으며 해당 지역의 자산에 무임승차하기도 한다. 적응 전략은 변동하는 시장조건에 대해 기존의 기업과 지역의 자산을 상황에 따라 수동적 또는 능동적으로 대처함으로써 미래에 대한 기대수익을 얻고자 하는 것이다. 이러한 전략을 택한 기업들은 시장경쟁을 선도하지는 못하고 시장구조에 의한 제약된다. 하지만 일부 기업들은 기존의 기업과 지역 내외의 자원들을 동원하여 매몰비용을 함의하는 장기간의 기술, 디자인, 브랜드 개발 등의 투자를 감행하려고 시도한다. 마지막으로 누적적 또는 내생적 전략은 장기간의 투자를 통해 미래 수익을 얻고자 하는 것을 일컬으며, 이러한 전략을 택할 경우 시장경쟁을 선도하고 새로운 시장을 창출하기도 한다.

현실에서 보면 기업들은 이러한 세 가지 전략을 모두 활용할 수 있으며, 대부분의 기업들이 세 가지 전략들을 조합하거나 선별적으로 활용하는 경우가 일반적이다. 따라서 이러한 유형화는 기업들이 취할 수

있는 가장 유망한 전략의 가능성을 보여준다는 점에 한정하여 이해될 필요가 있다. 이것이 이러한 작업이 가진 유용성이라고 생각된다.

금융자원 및 기술과 숙련수준의 가용성을 각각 반영하는 투자의 시간지평과 기업전략 양자의 조합에 따라 크게 세 가지의 지역경제발전경로가 가능할 것으로 보인다(그림 1 참조). 여기서 지역경제 발전경로의 출발점은, 본 연구가 안산경제의 미래 발전경로를 성찰하는 것에 관심을 두기 때문에, 국가개입에 의해 조성되어 대기업 2-3차 하청업체의 기초를 닦은 1970-80년대 초기의 안산으로 설정한다.

첫 번째 경로는 제1세계화와 제3세계화의 경제적 유산이 공존하고 기업과 지역의 기존 자산을 지속적으로 자본화하는 '약탈적'(plundering) 또는 무임승차하는 발전경로이다. 대표적인 사례로는 뉴욕, LA 등 대도시 주변에서 이민 노동자 등과 같은 한계 노동력을 활용하는 의류산업 집적지를 거론할 수 있다(Peck, 1992, Sassen, 1991). 기업들은 경제적 기회를 극대화하기 위해 기존 기업과 지역의 자산과 역량을 매우 신속히 활용한다. 예를 들면, 이민자와 저소득 가구 등 한계집단의 노동력을 착취한다. 이에 따라

해당 지역의 발전에 대한 참여는 거의 고려되고 있지 않다. 이러한 발전경로의 변경은 내부역량의 축적보다는 외부적인 사건에 의해 좌우된다.

두 번째 경로는 실리콘밸리로 상징되는 것으로서 상대적으로 협력보다는 경쟁이 강조되는 영미형의 발전경로와 제도적인 측면을 많이 닮아 있다. 이러한 발전경로를 취하는 경우, 중·장기적인 기업과 지역 내부의 기술혁신을 토대로 투자위험 분산 또는 투자자금 조달 등의 금융 중개기능을 벤처자본이 담당하는 경우가 많다. 벤처자본은 시장거래에 의한 거리두기(arm's length) 금융과 관계적(relational) 금융 사이의 중간에 위치하고 있다. 또한 기술발전의 흐름이 매우 빠르기 때문에 기업의 진입과 퇴출이 용이하고 자원의 이동은 유연적이고 신속하다. 그렇다고 해서 중·장기간의 시간지평을 요구하는 지역 내부의 공식적·비공적인 네트워크가 형성되지 않는 것도 아니다(Saxemian, 1994)<sup>3)</sup>. 단기적인 투자와 이를 보완할 수 있는 상황 의존적인 투자가 공존함으로써 기술혁신의 창출과 상용화를 동시에 조화시키고 있다.

마지막 경로는 사회적 협력을 더욱더 강조하는 유럽 또는 일본식의 발전유형과 제도적인 측면을 많이

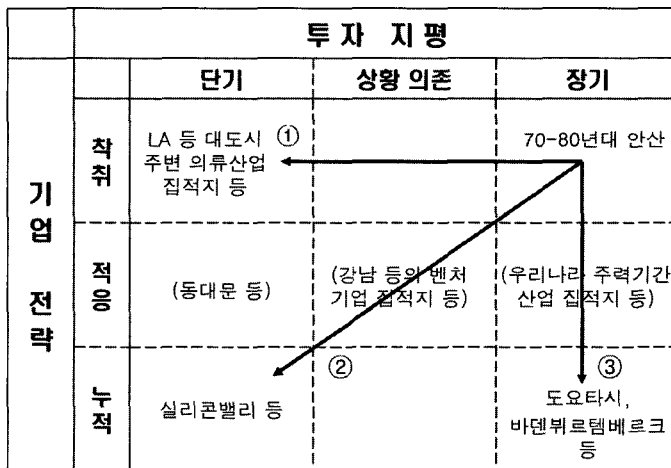


그림 1. 기업전략과 지역경제의 발전경로

주: 괄호 안의 사례들은 안산과 우리나라의 다른 지역의 상황들을 이해하고 비교하기 위해 예시적으로 제시한 것임.  
 자료: Clark et al. (2001: 171-175)의 논의를 토대로 재구성.

공유하고 있다. 대표적인 예로는 일본의 도요타시 또는 독일의 바덴뷔르템베르크 등이 거론될 수 있다. 기업과 지역내부의 축적된 기존 자산들이 기업전략을 구축하는 측면이 강하여 기업과 기타의 경제주체 간의 이해관계를 조정하고 합의를 도출하기 위한 역량의 구축이 중요시된다. 이에 따라 사회자본의 축적과 이를 경제적으로 실현하는 수단으로서의 지역차원의 공공재를 공급하는데 있어서 기업의 역할을 강조한다. 그리고 인내심이 있는 관계적 금융 네트워크가 많이 발달되어 있다.

이러한 논의를 토대로 이하에서는 1970-80년대 초기의 안산을 출발점으로 하여 1990년대 이후 안산 기업들의 전략을 살펴보고, 이것이 안산경제에 미친 영향과 미래 발전경로를 논의해 보고자 한다.

### 3. 안산 경제의 발전경로와 기업전략

#### 1) 안산 경제의 역사·지리적 유산: 산업구조와 노동시장을 중심으로

앞에서 논술한 바와 같이, 기업특성과 해당 지역의 역사·지리적 유산은 기업들이 기존의 축적경로를 쉽게 이탈할 수 없는 제약 또는 제도적 틀로서 다가서는 것이 현실이다. 하지만 그 현실은 기업에게 자산 또는 자원으로서 활용되기도 한다(Herrigel and Witke, 2004). 이러한 모순적인 현실을 이해하기 위해 우선적으로 수도권 내의 안산의 경제적 위치를 염두에 두면서 안산의 산업구조의 특성과 노동시장의 여건을 살펴보고자 한다.

##### (1) 안산의 산업구조의 특성

1970-80년대 초기의 안산은 상대적으로 저렴한 부지 제공, 각종 조세감면, 서울시의 공해유발업종 등 비도시형 업종 공장에 대한 강력한 이전명령조치 등

에 의해 형성되었다. 이러한 과정을 통해 형성된 경기 서남부의 공업지역 안산은 수도권 내에서 OEM 방식 또는 2-3차 하청 위주의 수직적 생산거래의 일부분을 담당하고 있다. 이처럼 안산은 서울(과 경기)지역에서 수직적으로 통합된 생산과정 중에서 환경적으로 문제가 있는 일부분을 공간적으로 집단화하려는 국가개입에 의해 주도된 생산과 삶의 공간이다(Park and Markusen, 1999; 정준호, 2005: 75-76).

이러한 모습은 수도권 내의 산업의 분포<sup>4)</sup>를 통해 확인될 수 있다(그림 2 참조). 수도권 내에서 서남부 지역인 인천 남동, 경기 시흥, 안산, 화성, 평택 등은 제조업 중심지(H-H)로 기능하고 있으며, 서울 강남, 서초, 송파구는 제조업 활동과는 아무런 공간적 연관성이 없다(L-L). 이러한 패턴은 지식기반서비스업의 공간적 분포를 통해서도 똑같이 확인되는데, 서울 영등포, 동작, 강남, 서초지역은 수도권 최대의 지식기반서비스업 중심지(H-H)이고, 서남부 지역의 인천 남동, 경기 시흥, 안산, 시흥, 평택은 지식기반제조업의 집적과는 거의 연관성이 없다(L-L). 이러한 점에서 본다면, 소위 서울 강남 3구는 수도권 내에서 고차 서비스를 담당하는 구상기능을, 수도권 서남부지역은 실행기능을 수행하고 있다고 추론할 수 있다. 또한 서울 강남 3구와 수도권 서남부 제조업벨트 사이에는 서울의 인구분산을 수용하기 위한 침상도시들이 배치되어 있다. 이러한 공간분업은 안산이 경제·사회 연결망으로 형성된 도시지역(city-region)의 일부로 긴밀히 묶여 있음을 시사하고 있다(정준호, 2005).

안산 경제의 중추를 형성하는 반월·시화공단<sup>5)</sup>에는 화학, 기계, 전기전자, 자동차 부품, 도금, 피혁, 염색 등 3D 업종의 사업체가 다수 집적되어 있으며, 종업원 9명 이하의 영세 소기업이 입주기업의 56%를 차지하고 있다. 대다수의 입주기업들이 대기업의 하도급업체이고 임가공 중심이다 보니 독립기업으로 성장하는 데에는 한계를 가지고 있다(매일경제, 2006년 5월 25일자). 이처럼 안산과 인접한 시흥, 화성, 부천 등과 마찬가지로 중소제조업체가 지역경제에서

중요한 역할을 차지하고 있다(한국노동연구원, 2004).

특히 주목할 만한 점은 영세중소기업이 1990년대 중반 이후 지속적으로 증가하고 있다는 점이다(표 1 참조). 5-99인 이하의 중소기업 비중이 1996년 83.3%에서 2003년 91.7%로 증가하였으며, 종사자와 부가가치 비중도 각각 1996년 41.1%와 34.8%에서 2003년 56.3%와 50.7%로 높아졌다. 반면에 중견 기업 또는 대기업 비중은 계속해서 감소하고 있다. 이들 대다수의 중소기업체는 여전히 저부가가치 사

념은 54.4%가 환경오염을 유발하고 있다는 사실로부터 1970-80년대 초기 안산의 기업특성과 지역적 조건이 쉽게 변하지 않고 있으며, 이는 다시 해당 지역의 공간적 유산으로 현재의 기업전략들에 직·간접적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

(2) 안산의 노동시장의 여건과 특성

앞서 언급한 바와 같이, 안산은 중소기업 위주의 공간적 집단을 목표로 하여 국가가 직접 개입하여

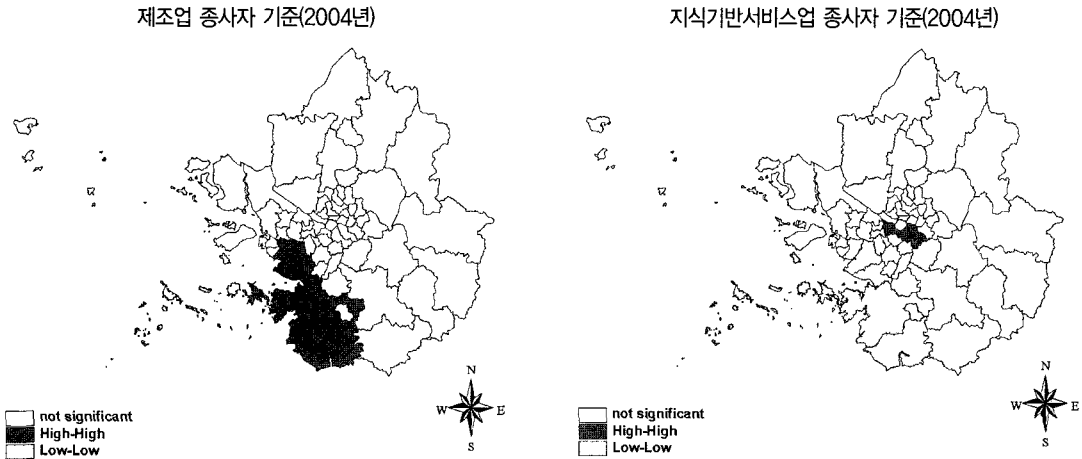


그림 2. 수도권 내의 공간분업: Moran 유의성 지도(p=0.05)

주: 1) 지식기반서비스업은 통신, 금융·보험, 사업서비스, 교육, 보건·사회복지, 오락, 문화 및 운동관련 서비스 등의 합계로 정의됨.

2) H-H와 L-L은 각각 높은 값과 낮은 값을 가진 지역들이 서로 인접하여 있는 경우를 의미함.

자료: 통계청 KOSIS.

양산업 위주의 공해를 유발하는 3D 업종에 특화되어 있다. 반월·시화공단의 입주업체는 최근에 지속적으로 증가하고 있지만, 늘어난 업체의 다수가 건물을 임대하여 생산 활동을 영위하는 영세 환경오염 배출 업체이라는 점은 이러한 측면을 반영하고 있다(연합뉴스, 2004년 4월 9일자). 2003년 현재, 반월공단의 섬유 121개사, 피혁 46개사, 비금속 441개사 등 전체 1,190개 업체가 환경오염 배출업체로 파악되었다(표 2 참조). 이처럼, 반월공단 전체 입주업체의 절반이

조성한 도시이다. 이들 중소기업들 중에는 인근 주변 지역에 입지한 GM-대우, 삼성전자, 하이닉스 등 대기업의 2-3차 하청업체들인 경우가 많다. 이러한 역사·지리적 현실을 염두에 두고서 안산의 노동시장 여건과 특성들을 살펴볼 필요가 있다.

Park and Markusen(1999)의 연구에 의하면, 안산 내의 기업들은 주로 저숙련 노동에 의존하는 포디스트적이고 수직적인 생산체계의 일부를 담당하였으며, 1990년대 초반 조사대상 기업들의 70%가 노동력

부족을 가장 큰 애로사항으로 제기하였다. 2001년 안산·시흥지역의 구인·구직 실태조사(한국노동연구원, 2001)에 따르면, 안산에 입지한 기업들 중에서 인력부족을 호소하는 기업들은 대부분 50인 이하의 소규모 제조업체들이었으므로 나타났다. 이들 업체들은 주로 대기업의 하청을 맡는 사양산업형·공해유발

전산업 평균임금의 경우 약 173만원 정도로 나타나 전국평균 190만원보다 적은 편이고, 월평균근로시간도 204.1시간으로 전반적으로 작은 편이 아니다. 이는 중소기업 위주의 산업구조 때문인 것으로 판단된다.

또한 안산의 평균근속년수 및 교육년수는 각각 전

표 1. 종사자 규모별 안산지역 제조업체 현황

	사업체 비중(%)			월평균 종사자 비중(%)			부가가치 비중(%)		
	1996	2000	2003	1996	2000	2003	1996	2000	2003
5-9	24.1	30.9	31.3	2.9	5.1	5.7	1.8	2.7	3.6
10-19	20.4	24.1	26.6	5.0	8.1	9.9	3.2	5.2	7.0
20-49	23.7	23.9	22.6	13.7	18.6	19.5	11.6	15.8	16.3
50-99	15.1	10.9	11.1	19.6	19.4	21.3	18.2	20.5	23.8
100-199	11.7	7.4	6.0	29.4	25.8	22.9	29.4	24.9	25.4
200-299	3.1	1.5	1.5	12.9	8.8	10.3	15.7	12.7	11.5
300-499	1.4	0.8	0.5	9.2	7.9	5.7	11.7	8.9	6.3
500+	0.5	0.4	0.3	7.4	6.7	4.7	8.3	11.6	6.1
제조업전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: <http://state.iansan.net>.

표 2. 반월·시화공단의 환경오염 배출업체 현황(2003년 현재)

	입주업체	배출업체	섬유	제지	피혁	금속	화학	식품	비금속	운수세차	기타
계	6,169	2,016	171	29	49	509	503	37	556	17	145
반월	2,188	1,190	121	15	46	271	261	24	441	4	7
시화	3,981	826	50	14	3	238	242	13	115	13	138

자료: 안산시 환경보전과.

형·저부가가치형의 내수위주 기업들로서 반월공단의 형성 자체가 서울에서 강제로 이주한 영세 공해업체들로 이루어졌다는 점을 감안하면, 이는 쉽게 수공된다.

2003년 전산업 기준의 평균임금과 평균근로시간 등을 통해 본 안산의 전반적인 노동조건은 과거처럼 아주 열악하다고는 할 수 없지만 전국평균보다 결코 나은 편이 아니다(표 3 참조). 초과근로수당을 제외하

국평균 4.7년과 10.7년에 1년과 6개월이 짧은 3.8년과 10.1년으로 매우 낮다. 그리고 평균근속년수도 전국평균 4.7년에 9개월 짧은 3.8년을 기록하고 있다. 하지만 평균연령은 35.1세로 전국평균 36.6세보다 1.5세 정도 젊은 편이다. 이처럼 안산에는 많은 직장을 옮겨 다녀 근속기간이 짧고 저학력 중심의 상대적으로 경력이 짧은 젊은 노동력이 많다.

중소기업 위주의 산업도시의 특성을 반영하여 안

산에는 전문직 등의 비중보다 생산직의 비중이 매우 높은 것으로 나타나 있다. 그 비중이 무려 48.6%에 이르고 있다. 이는 주변 도시보다도 훨씬 높은 수준이다. 또한 다른 지역에 비해 자격증과 관련이 없는 노동력의 비중이 77.2%로 전국평균 72.2%보다 훨씬 높다. 그리고 작업형태를 반영하는 교대제 등의 실시 비율은 전국평균 16.8%보다 높은 17.9%를 보여주고 있다.

일반적으로 제조업 중에서도 중소제조업의 인력 부족률이 높은 것으로 알려져 있다. 이러한 예상대로, 2002년 현재, 중소제조업 기반인 안산의 인력 부족률은 전국평균보다 약 2배 이상 높은 5.1%를 기록하고 있다(표 4 참조). 이직에 따른 인력 부족률은 전국평균의 0.5%보다 약 4배 정도 높은 2.4%를 보여주고 있다. 또한 이직률도 26.4%로 전국평균보다 높은 편이고, 채용률은 거의 전국 평균수준이다.

이와 같이 매우 잦은 이직과 채용 현상은 중소기업의 창·폐업으로 인한 수요측면에서의 일자리 변동과 더 좋은 일자리를 찾으려는 개별 노동자의 의지 등이 맞물려 발생한 것으로 생각된다. 진입과 퇴출이 용이한 기업 간의 노동력 이동은 인적 자원의 효율적 배분에 중요한 수단이지만, 너무 빈번한 노동력 이동

은 인력 부족을 야기하거나 기업들의 인적 자원의 관리를 힘들게 하는 요인으로 작용하여 내부 노동시장의 형성을 어렵게 할 수 있다.

## 2) 무임승차 전략

우리나라 중소제조업 성장의 발판은 저임금 노동력의 활용과 대기업의 계열화 체제의 형성에 따른 하청 확대 등을 통해 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 이러한 성장가도는 1980년대 3저 호황이후 저임금 생산직 인력의 공급 부족, 저생산성 등으로 누그러졌으며, 중소기업 내부의 중기업과 소기업 간에도 생산성 격차가 심화되는 추세이다. 이는 제한된 대기업을 상대로 과당경쟁을 벌이는 관계로 규모의 경제의 실현이 어렵고 이에 따라 수익성이 저하되는데 기인하는 바가 크다. 또한 대기업의 글로벌 아웃소싱의 확대, 중국의 부상 등 경제여건의 변화에 따라 국내외 시장에서 경쟁이 심화됨에 따라 이러한 경쟁에서 탈락한 한계기업이 크게 증가하고 있지만 중소기업 전반의 구조조정은 지지부진한 상태이다(중소기업청 외, 2003).

다른 한편으로, 대기업이 부당한 방법으로 성과를

표 3. 노동시장 여건의 지역간 비교(1)

(단위: 천원, 년, %)

	평균 임금	평균 근로시간	평균수 근속년수	평균 경력기간	평균 교육년수	평균 연령	생산직 (%)	교대제(%)		기능자격(%)	
								유	무	유	무
전국	1,902	210.8	4.7	19.9	10.7	36.6	30.1	16.8	83.2	27.8	72.2
서울	2,192	189.6	4.2	18.3	11.5	35.8	13.6	10.5	89.5	25.2	74.8
인천	1,595	207.3	3.7	21.2	9.8	37.0	40.9	14.9	85.1	26.2	73.8
안산	1,734	204.1	3.8	19.0	10.1	35.1	48.6	17.9	82.1	22.8	77.2
사흥	1,652	216.3	3.9	22.7	9.9	38.6	34.0	19.0	81.0	32.6	67.4
안양	1,900	205.4	4.1	20.3	10.5	36.9	27.2	14.4	85.6	26.2	73.8
수원	2,014	203.7	4.7	18.5	10.7	35.2	34.4	15.5	84.5	25.7	74.3
성남	1,840	203.0	3.8	20.8	10.4	37.2	29.2	21.7	78.3	30.6	69.4

주: 월평균 임금=월평균정액급여+월평균특별급여(상여금), 평균경력기간=연령-교육년수-6, 월평균근로시간=월 정상근로시간+월 초과근로시간

자료: 노동부(2003), 「임금구조기본조사」, 한국노동연구원(2004) (표 3-25), (표 3-26), (표 3-27), (표 3-28)를 재구성.



표 4. 노동시장 여건의 지역간 비교(II)

(단위: 명, %)

	전체취업자 (T)	부족인력 (A)	이직에 따른 부족인력(B)	인력부족률 (A/T)	이직에 따른 인 력부족률(B/T)	이직률 ( '02년)	비자발적 이직률( '02년)	채용률 ( '02년)
전국	6,065,513	149,556	31,285	2.47	0.52	26.1 <sup>1)</sup>	6.0 <sup>1)</sup>	31.8 <sup>1)</sup>
서울	1,933,141	41,731	5,706	2.16	0.30	-	-	-
인천	149,118	5,301	637	3.55	0.43	-	-	-
안산	175,343	8,935	4,202	5.10	2.40	26.4	5.5	31.6
시흥	108,849	4,411	824	4.05	0.76	29.0	5.8	34.8
안양	132,182	438	296	0.33	0.22	30.0	7.2	35.0
수원	342,653	10,525	2,092	3.07	0.61	26.4	6.0	32.9
성남	150,572	4,150	1,356	2.76	0.90	20.9	5.6	26.0

주: 1) 전국이 아니고 경기도 전체임.

2) 이직률=연초 취업자 중에서 1년 내에 이직한 사람의 수/연초 취업자수

비자발적 이직=회사의 폐업, 이전 및 정리해고, 권고사직 등에 의한 이직

자료: 노동부(2002), 『노동력수요동향조사』, 노동부, 『고용보험 DB』, 한국노동연구원(2004) <표 3-29>, <표 3-33>를 재구성.

전유하고 비용을 중소기업에 전가함으로써 중소기업의 수익성 악화를 초래하는 측면을 간과해서는 안 된다. 과도한 납품단가 인하, 환율변동, 유가 및 원자재 가격 상승 등의 경영여건 악화에 따른 경영상의 부담을 중소기업에 전가함으로써 중소기업은 경기순환과정에서 대기업의 충격을 완충해주는 하부구조로 기능하고 있다(Luria, 1996). 대기업은 저부가가치의 생산단계를 중소기업에게 외부화하고 고부가가치의 효율적인 부분을 담당함으로써 고용이 정체되는 대신에 고임금의 혜택을 향유하지만, 하도급의 불공정거래를 통해 대기업의 위험과 비용이 전가된 하청 중소기업은 저부가가치 부문에 집중함으로써 수익성을 유지하기 위해 저임의 한계노동(예: 외국인 노동자, 비정규직)을 활용할 수밖에 없는 처지이다(김승일, 2005).

이처럼 우리나라 중소기업이 직면한 상황과 이에 따른 대응은 안산에서도 예외가 아니다. 앞서 언급한 바와 같이, 안산 경제의 중추를 형성하는 반월·시화공단에는 금속제품, 자동차부품, 화학제품, 도금, 피혁, 염색 등 3D 업종의 저부가가치 사양산업에 속하는 중소기업들이 다수 밀집되어 있다. 이러한 기업들

의 생존 전략은 제품의 질보다는 생산요소의 가격, 특히 값싼 임금에 의존하기 때문에 높은 임금을 지불하고 많은 시간이 소요되는 안정적인 노사관계, 즉 내부 노동시장을 통해 숙련의 형성을 도모하기 힘들다. 이에 따라 이들 기업들은 상황에 의존적인 외부 노동시장을 통해 숙련과 기술을 축적할 수밖에 없다(Peck, 1992). 이러한 기업들에게 필요한 숙련과 기술수준은 일반적으로 낮고 기업특수적인 숙련이 아니라 범용 성격의 노동수요이다. 이와 같은 노동력의 공급에 대한 완전한 기업통제가 사실상 불가능하기 때문에 2차 외부 노동시장을 통해 구득된 숙련 수준은 신뢰하기가 어렵고 그것의 구득은 상황에 따라 불확실하다.

이러한 유형의 노동력을 구득하려는 기업들은 대도시로 집적하는 경향이 있다. 왜냐하면, 대도시는 이러한 노동의 숙련 형성 비용을 사회화할 수 있는 여지를 마련해주기 때문이다(Peck, 1992: 340). 이들 기업들은 이러한 노동숙련이 형성되는데 일조하는 대도시의 물리적·사회적 인프라에 무임승차하게 된다. 이러한 숙련수준을 만족시키는 이는 주로 가내노동, 저학력노동, 그리고 이민노동 등과 같은 한계 노

동집단이다. 이러한 노동력의 재생산 비용을 사회화하기 위해 기업들은 대도시에서 다수 집적하지만, 그 반대의 경향에 직면할 수 있다.

이와 같은 기업들의 집적은 이러한 노동수요를 촉발시켜 임금을 상승시키고 생산비용을 증가시킨다. 따라서 이들 기업의 대도시 입지에 대한 효용성이 점차로 줄어들 수 있다. 하지만 이들 기업들은 대도시를 떠나 기업 활동을 영위하기가 사실상 어렵기 때문에 한계 노동력 집단을 자기 파괴적인 방식으로 과잉 착취하는 악탈 전략을 지속적으로 구사할 수밖에 없다. 이러한 기생 전략은 노동시장의 규모가 클수록 지속가능하다는 점에서 대도시는 이러한 전략을 수행하는데 안성맞춤이다. 노동에 대한 통제력을 높이고 값싼 노동력을 지속적으로 활용하기 위해 이들 기업들은 새로운 유형의 노동공급원을 찾게 된다. 그러한 예로 가내 여성노동, 이민(외국인) 노동자, 비정규직의 광범위한 활용 등을 꼽을 수 있다(Sassen, 1991; Peck, 1992).

이처럼 과거의 제3세계에서나 볼 수 있는 퇴행적이고 후진적인 고용관계가 안산에서 현재까지도 여전히 재생산되고 있다. 안산의 역사·지리적 유산, 즉 현재의 산업구조 특성과 노동시장의 여건은 기업 경영전략에 지속적으로 영향을 미치고 있는 것이다. 이는 안산 기업들이 취해 온 경영전략의 결과이자 그 조건으로 작용한다. 요소비용의 절감, 특히 저임노동의 활용을 통해 가격 경쟁력을 확보하려는 기업의 경영전략은 생산시설의 해외이전과 외국인 노동자와 같은 한계 노동력의 활용을 통해 이루어지고 있다. 값싼 노동력을 활용하고 광대한 시장을 확보하기 위해 중국이나 동남아시아로 생산시설을 이전하는 기업들이 많다<sup>6)</sup>. 2003년 안산 상공회의소의 조사에 의하면, 1990년 이후 회원사 1,727개사의 약 1/3에 해당되는 503개사가 중국 등 해외로 공장 설비를 이전한 것으로 나타났다(정준호, 2005: 85).

1980년대 이후 일련의 한국경제의 개방은 상품자유향뿐만 아니라 일정한 범위의 노동력의 수입을 가능케 하는 토양을 제공했다. 산업계는 3D 업종에 대

한 노동력 부족문제가 야기되면서 1980년대 말부터 외국인 노동자에 대한 수입을 정부에 요청하였으며, 정부는 1993년 '산업연수생 제도'를 통해 외국인 노동자의 고용을 허가하였다(설동훈, 1999). 이 제도의 시행 초기에는 최대 1만 명의 외국인 산업연수생이 3D 업종에 한정되어 고용될 수 있었으나, 점차로 규정이 완화되어 5% 이상의 인력 부족을 겪고 있는 모든 제조업으로 확대되었다<sup>7)</sup>. 이를 통해 무수히 많은 미숙련 외국인 노동자들이 안산으로 유입되었다. 한국산업단지공단에서 따르면, 반월·시화공단에서 고용된 외국인 노동자수는 2003년 10월 기준으로 산업연수생 3,498명을 포함하여 약 2만 3천 명에 이르고 있다. 이 수치는 전체 노동자 약 11만 6천여 명의 20% 수준이지만, 실제 외국인 노동자수는 이보다 훨씬 많을 것으로 추산되고 있다(동아일보, 2003년 12월 9일자). 이들은 3D 업종의 중소기업체에 다수 고용되어 있으며, 이 지역 외국인 수는 서울과 인천을 제외한 수도권 지역의 주요 도시 중에 가장 높은 것으로 알려져 있다(한국노동연구원, 2001).

3D 업종에서의 열악한 작업환경과 저임금에 기인한 노동력 부족현상은 외국인 노동자들로 일단 어느 정도 해소되고 있다. 하지만 언어문제, 불법체류와 같은 신분상의 문제 등으로 외국인 노동자의 노동조건은 더욱더 열악하고<sup>8)</sup>, 이러한 이유들 때문에 외부 노동시장을 이용함에도 불구하고 이들에 대한 기업의 노동통제는 더욱더 용이하고 강하다. 안산 외국인 노동자의 상당수는 건축업과 제조업에 취업하고 있으며, 이들의 절반 이상이 61-90만 사이의 월평균 임금을 받고 있는 것으로 나타나 이들의 임금수준은 안산의 전산업 취업자 월평균 임금 약 173만원보다 매우 낮은 편이다(표 3와 표 5 참조).

안산의 수도권 내의 상대적 입지는 반월·시화공단의 공장용지 가격을 상승시키는 주변 가운데 하나이다. 이는 수도권에서의 생산용지 공급의 부족과 제조업의 상대적 수익성 악화에 따른 투기적 수요 등에서 비롯되고 있다(정준호, 2005: 89-90). 인건비와 원자재 등의 요소비용의 상승과 장기간의 내수 경기

표 5. 안산의 자진신고 외국인 노동자의 현황(2002년 5월 현재)

(단위: 명, %)

	산업별 종사자수			월 임금별 종사자수	
	명	%		명	%
건축업	8,622	43.0	60만원 이하	1,858	9.3
제조업	5,199	25.9	61-90만원	10,116	50.5
음식 및 숙박업	1,325	6.6	91-120만원	5,368	26.8
기타	1,263	6.3	120만원 이상	627	3.1
합계	16,409	81.8	합계	17,969	89.6
자료 없음	3,641	18.2	자료 없음	2,081	10.4
전체	20,050	100.0	전체	20,050	100.0

자료: "법무부 외국인 자진신고 자료", 박배균·정건화(2005) <표4-5>와 <표4-6>을 재구성.

표 6. 반월·시화공단의 입차현황(2006년 4월 기준)

	입주업체	입차업체	비율(%)
반월공단	2,626	1,187	45.2
시화공단	5,122	2,110	41.2

자료: 한국산업단지관리공단 내부자료.

침체 등으로 경영환경이 악화되자 일부 기업들은 수익성이 낮은 제조업 대신에 공장임대업으로 사업을 전환하고 있다. 즉, 제조업을 폐업하거나 해외·지방 등으로 떠나간 중견 중소기업의 자리에 5~10개씩의 입차공장이 들어서고 있다. 반월·시화공단에서 공장 임대사업을 하는 경우 10% 안팎의 수익률을 올릴 수 있지만, 제조업 수익률은 5%를 넘기기 힘든 것이 현실이다. 2006년 1월 현재, 반월과 시화공단의 입차 공장 비율이 각각 45.2%와 41.2%에 이르고 있다(표 6 참조).

이처럼 상당수의 안산 기업들은 3D 업종이라는 산업적 특성과 함께 수도권 내의 안산의 상대적 위치로 말미암아 지속적으로 지대추구적인(rent-seeking) 경영전략을 펼치고 있다. 이들 기업들은 설비투자와 연구개발 역량을 확충할 여력이 없을 정도로 규모가 영세하다. 더욱이 임대공장을 사용하는 영세기업의 경우에는 입차형식에 내재한 입지적 불안정성이 과감한 설비투자를 저해하고 있을 뿐만 아니라 임대공

장이 담보능력으로 인정되지도 않아 자금유통이 어려운 것이 현실이다. 이에 따라 시설투자에 이어 기술혁신으로 나아갈 수 있는 선순환 경로가 봉쇄되어 있다(정준호, 2005). 그럼에도 불구하고 기존의 공장 용지 소유자 또는 기업가는 고비용 구조의 수도권의 위치를 활용하여 확실한 경제 환경에 적응하고 있다. 이와 같이 역사·지리적 유산은 경영전략의 제약 뿐만 아니라 일종의 자산 또는 자원으로서 활용되기도 한다<sup>9)</sup>.

### 3) 고가도의 구조고도화 전략: 산단 클러스터화 사업을 중심으로

안산에서는 저가도(low road) 전략에서 벗어나 고가도(high road) 전략이 현재 실행되고 있다. 규모의 영세성 때문에 설비투자, 인력훈련, 그리고 기술혁신의 삼박자가 어우러져 품질과 가격 경쟁력을 동시에 도모하는 내생적 발전전략을 추구할 수 없는 저가도

의 발전경로에서 이탈하려는 산업단지의 혁신 클러스터화 전략이 중앙정부 주도로 추진되고 있다. 이러한 전략은 연매출 천억 원 이상의 자립형 중견기업을 육성하여 반월·시화단지를 핵심 부품소재 전문단지로 탈바꿈시키겠다는 것을 목표로 삼고 있다.

품질, 서비스의 제공, 비용절감 영역에서의 기업의 혁신역량을 증대시키기 위해 민관합동의 협력적 실험들이 진행되고 있다. 이러한 과정에서 시장적 기제뿐만 아니라 비시장적 기제가 적극적으로 활용되고 있다. 비시장적 기제는 컨소시엄, 협회, 기업주도적 방식으로 이루어질 수 있다(Herrigel and Wittke, 2004). 안산의 경우 중앙정부가 주도하는 컨소시엄 방식이다. 산업기술대학, 한양대 등의 학계뿐만 아니라 생산기술연구원 등 연구소와 KOTRA 등의 기업지원기관들을 끌어들이며 네트워크를 형성하고 있다.

반월·시화공단은 2005년 현재 약 7,500여 개의 업체가 17만 명을 고용하는 우리나라 최대 중소기업 집적단지이지만, 이들 업체의 90%가 하청생산 및 입가공업체이고, 앞서 언급한 바와같이 입주기업의 56%가 9인 이하의 영세소기업이어서 독립기업으로 성장하는데 한계를 갖고 있다. 독립적인 사업추진이 가능한 매출 천억 이상의 자립형 중견기업과 5백억 이상의 중견기업이 2003년 각각 24개와 62개에서 2005년 60개와 96개로 늘어나고 있지만(매일경제, 2006년 5월 25일자) 이는 전체 기업의 1%에도 못 미친다.

이러한 특성을 감안하여 반월·시화 클러스터의 발전전략은 한 마디로 말하자면 규모가 크고 성장잠재력이 높은 유망 중소기업을 발굴·육성하자는 것이다. 구체적으로는 2013년까지 150여 개의 자립형 중견기업(매출액 1,000억원 이상)과 2,000여 개의 중소기업(매출액 100~500억원)을 육성해 핵심 부품소재 자립형 중견기업 단지로 탈바꿈한다는 것이다(매일경제, 2006년 5월 25일자).

이와 같은 목표 설정에서 분명히 드러내는 바와 같이 가시적인 성과를 보여주기 위해 자립형 중견기업, 즉 양적인 기업성장에 초점을 맞추고 있다. 이는 반

월·시화공단 내에서 개별 기업들의 경쟁과 협력을 통해 전체적으로 집합적 효율성을 추구하는 것보다는 기본적으로 개별기업의 효율성에 기초한 기업성장에 초점을 두고 있음을 알 수 있다. 따라서 공단의 스타 플레이어급 중소기업의 활동에 공공기관의 관심과 지원이 부각될 수밖에 없다. 단기간의 성과를 보여주고 이를 벤치마킹의 대상으로 부각시켜 지속적인 정책개입을 도모하려는 관련 공공기관의 이해관계를 이해하지 못하는 바는 아니지만, 이러한 기업군에 대한 지나친 관심과 노력이 자칫 잘못하면 반월·시화공단 중소기업 간의 양극화 추세를 방조할 수도 있다.

반월·시화 클러스터 추진단은 클러스터 형성의 가장 중요한 요소로 거론되는 산학연관의 협력적인 개방형 네트워크를 구축하기 위해 미니 클러스터<sup>10)</sup>를 주관·운영하고 있다. 이를 통해 기업의 생산, 기술개발, 경영혁신, 마케팅 등의 과제를 도출하고 이에 대한 집합적인 해결방안을 모색하고 있다. 이러한 과제에 대해서는 외부 전문가의 활용 등을 통해 즉시 해결하거나, 확보된 예산범위 내에서 클러스터 사업을 통해 해결하거나, 그리고 외부기관 및 국가 지원 프로젝트를 이용하여 해결하는 것을 포함한다. 타 기관, 타 사업과 연계하여 해결하고 있다. 2005년 동안 나노 하이테크, 섬유소재, 정밀화학, 기계, 메카트로닉스, 자동차, 전기전자, 도금, 금속소재, 환경에너지 등을 포함하는 14개의 업종별 미니 클러스터와 10개의 서브-미니 클러스터가 구축되었으며, 여기에 기업회원 614명, 대학 및 연구소 회원 275명 등이 참여하고 있다. 이를 통해 200회의 포럼 및 세미나, 운영위원회 활동, 27건의 산학연 연구개발, 59건의 기술지원, 53건의 경영지원, 8건의 인력 양성지원 등의 사업이 이루어졌다(전자신문, 2006년 2월 22일자).

반월·시화 미니클러스터 운영상에서 특징적인 점은 핵심 제품을 생산하는 업체를 필두로 공급업체, 관련업체, 지원업체 등의 공급사슬체인에서 관련성이 높은 기업들을 중심으로 서브 미니클러스터를 구성하고 있다는 점이다. 이를 통해 핵심 제품 생산업

체(set) - 부품업체(components, module) - 부분품 업체(parts) 등이 소규모 클러스터를 형성할 수 있는 기반을 마련하고 있다. 여기에 관련된 전문가<sup>11)</sup> 등이 결합함으로써 기업 간, 산학 간의 연계가 실질적인 효과를 낼 수 있고, 자생적으로 착근된 조직을 창출할 가능성이 높아질 수 있다. 이처럼 생산 사슬을 반영하여 기업 간의 협력적인 관계를 도모하는 것은 집합적인 효율성의 추구라는 클러스터 본연의 의미를 반영하고 있다고 할 수 있을 것이다. 문제는 이러한 관계가 수직적 관계로 재편되는 것이 아니라 수평적인 관계를 수반하는 네트워크로 발전해야 한다는 점이다.

반월·시화의 산단 클러스터 사업은 기업의 혁신과 기술개발은 기업인이 하고, 추진단은 혁신 문화를 조장하는 방향으로 접근하고 있다. 이에 따라 기업인의 혁신을 통해 기업 혁신을 도모하기 위해 CEO 경영자문에 집중하고 있다. 이에 따라 전직 CEO 등을 기업 고문으로 영입하는 사례도 일부 나타났다. 이러한 CEO 대상 교육은 한국산업기술대와 협력하여 경영전략 및 기업혁신 등의 내용을 포함하여 51개사, 59명이 참가하였다. 또한 KAIST 강좌는 미니클러스터에서 제안하여 추진한 사례이다.

기업의 매출규모에 따라 자립형 중견기업(1,000억 이상), 중견기업(500억~1,000억, 중소기업(100~500억)으로 구분하고 이들을 가치사슬을 고려하여 미니클러스터를 형성하려는 시도와 소위 영세기업들이 연구개발, 경영 컨설팅 등의 기업 활동을 경험했다는 사실은 의미 있는 것이라고 평가할 수 있다. 이러한 산단 클러스터화 전략은 소수지만 고가도의 혁신 주도적 성장경로를 추구하는 기업들을 벤치마킹하려는 것이다. 성공적인 스타 중소기업을 벤치마킹하고 이를 육성하려는 전략은 규모의 영세성 때문에 내생적인 고가도의 전략이 적용이 힘든 상황에서 가장 현실적인 방편일 수 있다. 이를 위해 스타기업들을 중심으로 미니 클러스터를 구축하고 공동 R&D, 마케팅, 경영컨설팅과 같은 기업지원서비스를 제공하기 위한 네트워크를 형성하고 있다.

이러한 전략은 경기도에서 벤치기업들이 상대적으로 많이 안산에 증가하고 있다는 사실을 상기하면 현실적으로 불가능한 전략도 아닐 것이다. 이들 기업들은 성남, 안양에 이어 안산으로 옮겨 오고 있다. 이는 수도권에서 상대적으로 저렴한 임대료에 기인하는 바도 크다. 다른 한편으로 이는 기존 기업들 중에서 벤치기업의 인증을 받은 기업들이 늘어나고 있다는 것, 즉 유망 중소기업들의 싹이 자라고 있다는 것을 반증하는 것이기도 하다.

상대적으로 스타 기업들을 중시하는 클러스터 전략과 달리 안산의 바로 옆 도시 시흥시에 위치한, 금형 영업, 설계, 가공 등 금형가공업체들이 가상기업 형태로 만든 '몰드존'이라는 협업생산단지 는 이와는 다른 클러스터의 양상을 보여주고 있다. 이는 영세중소기업체 간의 기술협업에 기초하고 있다.

전문화된 금형가공 9개 업체가 이러한 생산협업에 참여하고 있다. 이들은 오프라인의 집적화 및 온라인 협업을 통해 금형을 생산하고 생산된 제품의 브랜드는 '몰드존'이다. 하지만 이는 공정별로 전문화된 기업들이 별도 법인으로 존재하는 가상기업이다. 생산의 가치사슬에 참여하는 9개의 중소기업체가 동등한 관계에서 서로에게 이익이 되도록 금형생산이라는 목표아래 DNC존이 수주, 설계 및 공정분배를 담당하는 중심 기업의 역할을 수행하고, 나머지 8개 참여업체가 깎기-열처리-다듬기-조립 등 각 공정별로 전문화된 최적 배치를 통해 가상기업을 구성하여 대형 금형업체와 같은 새로운 비즈니스 모델을 실현하고 있다. 즉 기술협업을 통해 집합적 효율성을 추구하고 있는 것이다(파이낸셜 뉴스, 2006년 8월 23일자, 산업자원부 보도자료 2006년 2월 22일 '한국형 제조혁신 사업추진' 참조).

이러한 기술협업형 클러스터는 지역에 기초한 사회적 신뢰를 바탕으로 한 것이라기보다는 생산단계의 전문적인 기술 분업관계를 수평적인 협업관계와 절묘하게 결합하고 있다. 이들도 공동 생산에 따른 기회주의적 행태로 처음에는 협조가 잘되지 않았으며, 이익 배분을 둘러싼 싸움을 막기 위해 회계는 아

표 7. 경기도 주요 지역의 '벤처기업 확인' 현황(2005년 12월 현재)

지역	개	비율(%)	지역	개	비율(%)
안산	274	10.0	수원	148	5.4
시흥	242	8.8	성남	455	16.6
안양	244	8.9	경기 전체	2,745	100.0

자료: <http://venturenet.or.kr>.

에 회계법인에 맡겨 버리기도 하였다. 분배기준을 만들고 합의하면서 조금씩 바뀌어나가고 있는 것이다(한겨레, 2006년 2월 20일자).

이와 같이 기업 간의 사회적 합의와 조정과정에 기초한 클러스터링 전략이 안산에 있는 영세소기업에게 필요한 것이다. 하지만 이러한 전략의 필요조건은 바로 일정한 수준의 기술수준을 전제하고 이를 바탕으로 한 기업 간의 수평적 관계의 형성이다. 하지만 대다수의 안산 기업들은 이러한 필요조건을 만족시키는 기업들이 많지 않다. 이 지점에서 안산은 수도권 프리미엄을 배경으로 스타기업 중심의 클러스터링 전략이 대체를 형성하고 있다. 물론 이러한 전략도 한국적인 중소기업의 현실에서는 쉽지 않은 전략이고, 이 전략이 일정 정도 성공한다면 그 자체로도 의미가 있다는 점을 부정하기 힘들다. 그만큼 한국경제의 현실에서 어떠한 방향이든 간에 중소기업의 구조고도화는 힘든 과제이다.

#### 4. 안산경제의 미래 발전경로: 세 가지 가능성에 대하여

2절과 3절에서의 이론적 논의와 경험적 증거를 통해서 볼 때, 안산의 미래발전 경로에 대해 세 가지 시나리오가 가능할 것으로 보인다. 이병천(2005)과 Whitford and Enrietti(2005)의 은유법을 사용한다면, 첫 번째는 과거에서 현재까지 지속적으로 관찰되는 저임노동을 활용한 영세소기업의 생존전략, 즉 저대추구적인 저가도(low road)의 흡수적 발전경로를 상정할 수 있다. 둘째는 현실에서는 지배적인 경향으로

관찰되지는 않지만, 최근의 산단의 클러스터화 전략을 통해 영세소기업의 일부를 기술력을 갖춘 중견기업 또는 대기업으로 육성하여 이들이 시장을 지배하는 과두제(oligarchy)적인 생산시스템을 구축하는 방식이다. 마지막으로는 대기업, 중소기업, 대학, 지방정부, 노조, 그리고 이외에도 다양한 지역의 경제주체들이 집합적 효율성을 도모하기 위한 사회·경제적 조정과 합의의 틀을 이끌어냄으로써 지역사회 전체적으로 다수의 기업들이 향유할 수 있는 공공재를 창출하는 공화제(republic)적인 생산체계를 구축하는 방식이다.

이러한 발전경로의 가능성들이 한 지역에 모자이크 방식으로 모두 병존할 수도 있을 것이고, 이들 중에서 한 가지 가능성이 지배적인 방식으로 부각되거나 나머지 가능성들은 여러 조합으로 결합되어 잔여적인 범주로 현상할 수도 있을 것이다. 이러한 의미에서 선형적으로 어느 경로가 미래에 지배적일 것이라고 단언할 수는 없다.

##### 1) 저대추구적인 저가도의 흡수적 균형상태

대·중소기업 간의 양극화와 장기간의 경기침체에 따른 중소기업의 열악한 여건과 그에 따른 저가도의 경영전략이 안산에서도 계속해서 반복 재생산되고 있다. 대기업의 과도한 가격인하 요구와 경기기에 따른 수요변동의 부담 전가를 통해 다수의 중소기업은 고가도 전략을 구사하기 힘든 처지이다. 왜냐하면 이러한 전략은 오랜 시간과 많은 비용을 수반하지만 시장은 이를 인내해 줄 수 있는 인센티브를 제공하기 힘들다. 결과적으로 중소기업 홀로 저임금, 저기술, 저

생산성의 악순환 구도를 헤어 나오기가 힘들고, 그러한 전략에 성공한 중소기업도 소수에 불과하다(Luria, 1996).

이러한 영세기업의 시장 구조적 요인이다. 안산의 수도권 내의 상대적 입지는 무임승차 전략을 더욱더 강화하는 촉매제가 되고 있다. 대도시 노동시장은 숙련 형성과 관련된 비용을 사회화하는 장을 제공하지만, 이러한 노동력의 재생산은 외부 조건에 의해 상당히 좌우된다는 점에서 이러한 노동력의 공급은 불확실하다. 그럼에도 불구하고 상당수의 안산 기업들은 기업성장에 필요한 숙련노동의 형성을 내부 노동 시장이 아니라 2차 외부 노동시장을 통해서 해결하여 왔다. 환언하면, 대도시 노동시장의 조건에 무임승차하는 일종의 기생 전략을 통해서 안산 내의 기업들은 경제활동을 영위해 왔다. 또한 수도권의 자산주도적 발전은 안산에까지 영향을 미쳐 수익률이 더 좋은 제조업 대신 공장 임대업으로 전환할 수 있는 기회를 기업가에게 제공하고 있다. 이에 따라 이러한 임차 생산공간을 활용하는 영세중소기업이 우후죽순처럼 늘고 있다.

이러한 지대추구적인 발전은 내생적인 성장동력에 의지하지 않고 외부적인 조건에 좌지우지된다는 점에서 발전의 지속가능성 측면에서 한계가 있다<sup>2)</sup>. 하지만 이러한 전략은 현재 시장에서 암묵적으로 용인되고 있으며, 수도권이라는 공간이 가진 자산주도적 발전경로를 무시할 수 없고 개방에 따라 다양한 과거의 시간지평을 내포하는 외국인 노동자와 같은 한계 노동의 수입이 더욱더 용이해졌다는 점에서, 이는 외부적 통제가 힘들기 때문에 언제나 위험성과 불확실성이 높은 전략임에도 불구하고 당분간 지속가능할 것으로 보인다.

## 2) 자립형 중견 기업의 육성을 통한 과두제적인 생산시스템의 구축

산단 클러스터화 전략은 기존 스타기업들을 중심으로 한 다수의 미니 클러스터의 형성과 공동 R&D,

마케팅, 경영컨설팅 등과 같은 기업지원서비스를 제공하기 위한 네트워크의 구축을 실험하고 있다. 이를 통해 이들 기업들이 시장을 지배하는 과두제적인 생산시스템을 구축하는 것을 목표로 한다.

하지만 이러한 전략은 기존의 개별 중소기업 육성 전략과 별반 다를 바가 없다. 현재의 중소기업 지원 시책들은 자금·세제, 인력·교육, 입지 등의 자원동원 분야, 경영, 기술, 마케팅 등의 컨설팅 분야, DB 구축과 같은 정보 분야, 산학연 및 교류 증진과 같은 협력중개·네트워크 분야 등을 포함하는 기업 경영의 전 분야에서 실행되고 있다(Jeong and Kim, 2003). 현재의 산단 클러스터화 사업의 경우에도 성과의 극대화를 용이하기 위해 스타기업들을 중심으로 협력적 실험들이 진행되고 있다는 점에서 개별기업의 효율성 증대에 우선순위가 놓여져 있다고 할 수 있다.

이러한 사업 추진방식은 공공부문에 의한 정책수행의 한계를 노정하고 있다. 정책이 지속되기 위해서는 구체적인 성과들을 짧은 시간 내에 보여주어야 한다는 실적 지상주의가 공공부문에 만연해 있는 것이 사실이다. 성과를 쉽게 식별할 수 있는 지표들은 매출액, 수출액 등과 같은 개별기업의 성장과 관련된 지표들이다. 하지만 이러한 지표들은 개별기업의 성과를 드러내주는 것은 하지만, 공공부문의 개입의 효과를 직접적으로 보여주지 못한다. 공공부문의 개입에 대한 평가는 올바르게 업무를 잘 처리했는가보다는 올바른 업무들을 잘 수행했는가에 초점이 두어져야 한다. 즉 공공부문이 반드시 해야 할 일을 했는지에 대해 평가가 이루어져야 한다. 이러한 의미에서 보자면 시장이나 민간의 요구에 대한 공공부문의 지나친 순응은 문제<sup>3)</sup>가 된다. 공공부문은 경기변동에 따라 부침이 있는 개별기업의 성과에 집착하기보다는 개별기업의 부침에 관계없이 수요와 시장에 걸맞은 창조, 개방성, 숙련인력 양성 및 기업가정신을 격려하는 경쟁문화, 교육 등 지역 환경적 요소들을 창출하는데 집중할 필요가 있다(강현수·정준호, 2004).

고가도 전략을 채택하고 있다는 점에서 자립형 중

견 기업의 육성을 통한 과두제적인 생산시스템의 구축은 지대추구적인 저가도의 흡수적 발전경로보다 분명 나은 대안이고 현실적인 길이라고 생각한다. 이처럼 협력적 기제의 강화를 통해 시장 친화적인 생산 구조를 확립하는 방식은 미국과 독일에서도 상황에 따라 다양한 조합으로 실험되고 있다(Herrigel and Wittke, 2004). 실리콘밸리의 경우만 보더라도 경제적 성공의 원천에 대해 상이한 이미지의 해석들이 있다. Saxenian(1994)은 혁신적인 기업가 또는 기술 엔지니어의 비공식적 네트워크에 의한 기술적 외부효과가 실리콘밸리의 경제적 성과의 주요 원천이라고 주장하는 반면에, Cohen and Fields(1998)는 실리콘밸리의 성공은 기업 네트워크 이면의 신뢰보다는 연구 중심대학, 정부의 자금지원, 벤처자본가, 로펌, 스톡옵션, 높은 이직률, 심한 경쟁, 평판 등을 통한 일련의 중첩하는 시장의 작동에 기인하는 바가 크다고 주장한다. 이처럼, 냉혹한 시장기제와 협력적인 비시장기제가 상황에 따라 모순적으로 결합되어 작동하는 것이 현실의 정확한 반영일 수 있다.

### 3) 이해관계자의 다양한 참여를 통한 공화제적인 생산시스템의 구축

이해관계자의 다양한 참여에 의한 공화제적인 생산체제를 구축은 클러스터의 경제 민주주의적 토대에 기초하고 있다. 알프레드 마샬(A. Marshall)은 산업집적의 세 가지 요인으로 노동시장 풀링(pooling), 중간재의 공급, 기술의 확산효과 등을 제시하였는데, 이는 국지적인 외부경제의 효과로 파악된다. 여기서 문제는 이러한 외부효과들로만 클러스터를 온전하게 설명할 수 없다는 점이다. 왜냐하면 외부경제는 비의도적이고 우연적이기 때문이다. 따라서 의식적으로 추구되는 경제주체 간의 공동노력들이 여기에 부가될 필요가 있다(Schmitz, 1999). 이는 양자간·다자간의 협력뿐만 아니라 가치사슬의 수평적·수직적 의미에서의 협력을 포함하고 있다. 구체적으로 전략적 제휴, 공동 R&D, 장비의 공동 활용, 협회 및 컨소

시업의 구성, 협력적인 하청관계의 유지 등을 수반한다. 이러한 의미에서 클러스터란 시장적 관계뿐만 아니라 시장적 관계가 일정한 지리적 공간 내에서 상승작용을 일으키는 사회·경제·지리적인 현상으로 이해될 수 있다(강현수·정준호, 2004).

경제 민주주의의 논의와 관련하여 클러스터는 기본적으로 개별기업이 아니라 집단으로서 기업연계에 초점을 두는 이해관계자(stakeholder)의 연합으로서의 경제시스템의 구축과 연관이 있다<sup>4)</sup>. 따라서 클러스터의 화두는 경제활동의 단순한 공간적 집적이라기보다는 기업 간의 협력적 관계의 추구하고 이를 가능케 하는 경제주체 간의 조정과 합의시스템의 구축, 즉 공공재의 생산과 이에 대한 접근성의 확대에 있다. 환언하면, 클러스터는 소수의 기업이 지배하는 과두제적인 생산시스템에서 벗어나 다수가 보완적인 자산을 갖고 시스템의 구성원으로 당당히 권리와 의무를 행사하는 공화제적인 생산시스템을 지향하려는 다양한 경제주체들의 합의가 만들어내는 다이내믹한 움직임이다.

이제 안산이 처한 상황으로 되돌아 가보면, 안산의 노동운동은 중소기업 산업단지라는 특성으로 인하여 표면상으로는 활발한 것으로 보이나 대공장 노조의 부재로 노동조합 운동의 중심점이 없고 정치적 영향력도 거의 없는 상황이다. 2005년 한 설문조사에 따르면, 반월·시화공단에 대한 안산 시민들의 태도는 긍정과 부정 모두의 양가적인 태도를 갖고 있는 것으로 나타났다(오경석·박선권, 2005). 이는 공단의 문제를 배제하는 방식으로 안산의 미래를 논의해서는 안 된다는 점을 시사하고 있다. 또한 현재의 중앙정부 주도의 산단 클러스터화 전략은 악취문제 등 공단에 의한 피해들은 지역의 주체들이 감수해 왔음에도 불구하고 지방정부, 주민, 공단 노동자들의 의견을 경청하여 실행하고 있지 않다. 이는 비즈니스 주도적으로, 즉 업계, 관련 대학과 연구기관, 그리고 기업지원기관 등을 중심으로 이루어지고 있다.

이처럼 현재의 산단 클러스터화 전략은 혁신에 대한 사고에 있어서 소극적이고 협소하다. 이는 사회가



다원화되고 혁신이 경제적 차원만이 아니라 삶 전체를 관통하는, 즉 사회적 의미를 띠게 되면서 사회성원 간의 신뢰의 구축에 의한 사회적 자본이 경제활동에 중요한 의미를 갖게 되었다는 점을 간과하고 있다. 이러한 사회적 자본의 축적에 의한 사회 공동체의 형성은 지역의 경제주체들이 용의자의 딜레마 상황에서 벗어나 경제 공동체, 즉 클러스터 형성을 촉진하는데 일조할 수 있다.

비시장적인 협력 방식에 대해 적극적인 의미를 부여할 필요가 있다. 단순히 시장을 보완한다는 의미가 아니라 시장과 비시장 기제들이 상호 침투하는 새로운 형태의 경제운용방식을 창출하는 데 중요한 기제로서 취급될 필요가 있다. 클러스터에서 대기업이든 중소기업이든 상관없이 주도적인 역할을 수행할 수 있다. 이는 지역의 역사와 산업 구조적 특성에 달려 있는 문제이다. 물론 이에 수반되는 집합적 행위의 문제를 해결하기 위해서는 공공부문의 적절한 개입이 요구된다.

공공부문에 의한 협력적 시책들의 성과가 일부 기업에게 편중되어서는 안 되고 그 성과가 공공재로서 다수의 기업에게 공유될 수 있는 네트워크를 창출할 수 있어야 한다. 문제는 중앙 또는 지방정부가 민간의 수요에 기민하게 대응하면서 공공재 또는 외부성의 제공이란 공공부문의 본연의 역할을 어떻게 조화시킬 수 있는가이다. 이러한 공공재에 접근할 수 있는 기회균등의 사회·경제적 환경을 구축하는 것은 공공부문 개입의 초석이다. 이러한 의미에서 다수의 이해관계자의 참여를 수반하는 공화제적인 생산시스템의 구축은 경제학뿐만 아니라 이해관계의 조정과 기회의 접근성을 사고하는 사회경제학을 수반한다.

이러한 사고에 기초한 클러스터 전략은 경제 민주주의적 관점을 적극적으로 수용한다. 사실상 대기업만이 활용할 수 있는 고차원의 기업지원서비스를 공공부문의 개입에 의해 값싸게 중소기업들이 이용함으로써 생산성을 제고하고 실질 임금을 상승시킬 수 있다면, 그것이 바로 이러한 길로 접어드는 첫걸음이 아닐까 싶다. 바로 이러한 것들이 클러스터 단위로

지속적으로 재생산될 수 있어야 한다. 이는 중·단기적으로도 충분히 안산에서 구체화될 수 있지만, 개별스타기업 중심의 산단 클러스터화는 이런 생각을 온전히 고려하고 있지 않다.

안산 시민의 지역경제에 대한 정체성과 미래 발전 경로에 대한 공론이 분분한 상태에서 이러한 생각이 구체화되어 실행되는 것을 당장 기대할 수는 없을 것이다. 따라서 당분간은 첫 번째와 두 번째 발전의 길이 분단되어 지속될 것으로 보인다. 또한 지방정부는 내심 자산가치의 상승에 편승하려는 시민들의 '사유화된 공공성' (정준호, 2005)에 기대어 기존 3D 업종의 배제에 의한 첨단산업과 서비스로의 산업 간 구조고도화를 바라고 있지만, 반월·시화공단이 국가공단인 한 중앙정부 입장에서는 이들 업종의 생산성 증대를 통한 산업 내 구조고도화가 일차적 과제로 대두될 수밖에 없다. 그리고 반월·시화공단이 중앙정부에 의해 관리되고 있지만, 실제 공단은 상이한 다수의 개별 기업가에 의해 분할·소유되고 있어 이들의 이해관계를 조정하는 것도 쉽지 않다. 이러한 상황에서 급격한 변화는 힘들 것으로 보인다.

## 5. 요약과 결론

기업전략을 매개로 한 경로의존성과 지역발전에 관한 논의를 통해 지역의 지리적·경제적 유산은 단순히 매물비용 또는 역사적 비용으로 존재하는 것이 아니라 그것을 자산으로서 활용할 수 있다는 점을 알 수 있었다.

이러한 논의에 근거하여 안산을 사례로 기업전략과 지역발전을 연계시키려고 하였다. 수도권 서남부에서 위치한 중소기업의 집적지 안산에서는 중국의 부상, 수도권 규제, 대·중소기업의 경제적 양극화 심화 등의 대·내외적 조건의 변화에 대응하여 기업들의 다양한 전략들이 수행되어 왔다.

이러한 전략들은 안산에 내재한 역사·지리적 유

산들을 활용하는 무임승차로 대표되는 저가도의 전략과 중견기업을 중심으로 한 산학연 기술개발 네트워크의 구축을 통한 고가도 전략을 포함하고 있다. 영세기업들은 주로 전자의 전략을, 중견기업들은 후자의 전략을 택하는 경향이 강하다. 하지만 영세소기업과 중견기업들을 서로 엮어낼 수 있는 공화제적인 생산시스템의 구축에 기반한 클러스터의 형성은 아직은 요원한 상태이다.

따라서 내생적인 경제발전론의 입장에서 보면 기존의 역사·지리적 유산을 지속적으로 활용하는 측면은 안산의 발전을 저해하는 것으로 보이지만, 다른 한편으로 수도권 내의 프리미엄을 바탕으로 산학연 기술개발 네트워크를 활용한 고가도의 전략이 시도되고 그 과정에서 중견 또는 대기업으로 성장할 수 있는 가능성이 발견되는 것은 안산의 발전에 긍정적인 것이다. 이처럼 안산에는 모순적인 과정이 발생하고 있으며, 이는 현재의 대기업과 중소기업 간, 그리고 중소기업 간의 경제적 양극화 현상을 반영하는 것이다. 하지만 이러한 모순적인 과정을 사회통합적인 방식으로 해소할 수 있는 사회적 동의와 협력에 기초한 생산시스템의 구축은 아직은 시도되고 있지 않다.

## 주

- 1) Hall and Soskice(2001: 9)에 따르면, 관습과 제도는 규범적, 인지적 또는 물질적 이유든지 간에 행위자가 일반적으로 따르는 공식적 또는 비공식적인 일련의 규칙들과 공식적으로 인정되는 지속가능한 실체로서의 조직을 의미한다.
- 2) Hall and Soskice(2001), Clark et al.(2001) 등을 참조할 수 있다.
- 3) 예를 들면, 이러한 유형에 속할 수 있는 실리콘밸리, 옥스퍼드, 캠브리지 등의 사례를 보라
- 4) 일정한 지역에서 특정 산업의 중요성을 온전히 파악하기 위해서는 절대적 기준인 양과 상대적 기준인 몫(비율)을 모두 검토해야 한다(Feser et al., 2005). 양과 몫을 균형 있게 다루기 위해서 본 연구에서는 제조업과 지식기반서비스업 종사자수를 전체 종사자수에 대해 회귀분석하여 얻어진 잔차 값을 가지고 국지적 Moran 값을 구하였다. 이러한 잔차 방법을 통해 대도시의 규모를 통제하여 산업 집적지의 공간적 패턴을 세밀히 확인하려고 시도한 것이다. 본 논문에서 공간의 외부효과를 반영하기 위해 사용된 공간가중행렬은 중력모형의 거리조각함수를 반영하는 원소들( $1/d^2$ )로 이루어져 있다. 한편, Moran 유의성 지도에 대한 자세한 설명에 대해서는 정준호 외(2004)를 참고하기 바란다.
- 5) 행정구역상으로 시화공단은 안산시와 시흥시에 속한다.
- 6) 이에 대한 상세한 언급에 관해서는 정준호(2005)를 참조하라.
- 7) 중소기업의 인력난 해소를 위한 산업연수생제도에 대한 제도적 보완을 위해 2004년 8월 17일부터 고용허가제를 시행하게 되었다. 하지만 고용허가제와 산업연수생제도의 병행 실시에 따른 제도적 한계가 제기됨에 따라 정부는 2005년 7월 27일 외국 인력정책위원회에서 기존 산업연수생제도를 폐지하고 외국인 인력제도는 2007년 1월 1일부터 고용허가제로 일원화한다고 결정하였다. 이에 따라 저숙련 외국인 인력의 수입은 고용허가제를 중심으로 운영되고 있다. 하지만 고용허가제를 통해 입국한 외국인 인력이 아직 많지 않아 고용허가제는 불법취업 외국인을 감소시키는데 제약요인으로 작용하고 있다는 주장이 제기되고 있다.
- 8) 2003년 한국산업안전공단이 반월·시화공단 내 5인 이상 사업장 195개소를 대상으로 실시한 '외국인 근로자 안전보건 실태조사연구'에 따르면, 위험시설, 유해화학물질 경고표지판을 부착하지 않은 사업장이 전체의 31.8%(62곳), 정기안전교육을 실시하지 않은 사업장이 42.6%(83곳)으로 나타났다. 작업복을 지급하지 않은 사업장, 개인보호구 미지급 사업장도 각각 30%(57곳), 13.4%(26개소)나 되었다((한국일보), 2005년 1월 17일자).
- 9) 초창기의 개별기업에 대한 공단용지의 값싼 분양은 자본이득을 선사하고 있다. 서울에서 거의 추방당하다시피 옮겨온 반월·시화공단의 이들 기업들이 서울의 외연적 팽창에 따라 우연히도 지대소득자(rentier)가 되는 것은 무슨 역설인가?
- 10) 이는 클러스터 내에 세부업종 및 기술별로 구성된 소규모 협의체로서 상호협력, 공동학습, 정보공유를 하는 커뮤니티이다. 반월·시화공단의 주력업종을 중심으로 구

성되었다.

- 11) 미니 클러스터의 전문가 참여와 산학연 전문가 풀 구성 등을 통해 산학연 연계에 참여하고 있는 전문가는 2005년에 155명 정도 안팎이다. 이는 기업 수에 비례하여 보면 매우 적은 수이다. 이들 중에서 '수석 코디네이터'를 운영하고 있는데 이들은 주로 선도기업(500억 이상 매출기업) 중심으로 기업방문, 미니 클러스터 및 서브 미니 클러스터 참여, 추진단의 사업추진 컨설팅, 온라인 유선 기업상담 등의 서비스를 제공하고 있다(전자신문), 2006년 2월 22일자). 이처럼 1차적 관심의 초점은 영세소기업이 아니다.
- 12) 이러한 의미에서 안병직의 다음과 같은 발언은 시사적이다. 한국경제의 성공비결을 "일본, 미국과의 국제관계에서 찾아야"한다고 주장하고 내발적 발전의 가능성에 대해서는 일축한다. 이에 따라 그는 "FTA 협상은 완전 개방 방향으로 적극 추진해야 한다. 한국 역사를 통틀어 우리는 국제관계 속에서 살아왔다. 우리는 새로운 국제환경에 적응하는 데 탁월하다. 걱정할 것 없다. 한미 FTA를 통해 한·미 동맹도 회복시켜야 한다"(《중앙일보》, 2006년 4월 26일자). 다른 한편으로, 한국적 상황에서 '다층적 규모(scale)의 정치'의 의의란, 이처럼 내부적인 역량의 축적을 통한 문제의 해결이 아니라 외부적 조건의 무임승차를 통해 임시적으로 계속해서 문제를 해결하려는 방식과 그것의 작동 메커니즘을 해부하는 것이 아닐까 생각한다. 이러한 작업이 부재할 경우, 다층적 규모의 정치는 은유 그 자체로 전락할 수 있다.
- 13) 예를 들면, 은행의 대출자금이 중소기업으로 충분히 공급되지 않은 상황에서 정부가 중소기업정책자금을 시장 친화적으로 운용하겠다고 하고 그 자금의 운용기준을 신용도에 따라 금리를 차등화하면 그 자금의 수혜자는 민간자금의 수혜자와 같은 중소기업집단지 가능성이 높다. 왜냐하면 신용도의 평가기준이 담보 존재여부와 기업의 신용등급이기 때문이다. 이러한 경우에 중소기업의 자금난 해소와 재정자금의 건전성 유지 사이에서 정부가 어떠한 입장을 취하느냐에 따라 그 효과에 차이가 있을 수 있다.
- 14) 물론 클러스터의 현상이 다양하다는 것을 인식할 필요가 있다. 영미형의 시장 친화적인 실리콘밸리와 같은 클러스터도 존재하고, 조정된 시장경제를 반영하는 제3이탈리아형의 클러스터도 있다.

## 참고문헌

- 강현수·정준호, 2004, "세계의 지역혁신 사례 분석", 응용경제 6(2), pp.27-60.
- 김승일, 2005, 대·중소기업 협력에 관한 기본 프레임워크, 기본연구 2004-06, 중소기업연구원.
- 박배균·정건화, 2005, "세계화와 '잇어버림'의 정치: 안산시 원곡동의 외국인 노동자 거주지역에 관한 연구", 정건화 외 지음, 근대 안산의 형성과 발전, 한울 아카데미, pp.133-177.
- 설동훈, 1999, 외국인 노동자와 한국사회, 서울: 서울대학교출판부.
- 오경석·박선권, 2005, 안산시민의 공동체 의식에 대한 조사연구, 깨끗하고 살기 좋은 안산21.
- 이병천, 2005, "개발 자본주의론 서설: 흡수적 협력자본주의와 그 딜레마", 신정완 외 지음, 우리안의 보편성: 학문주체화의 새로운 모색, 한울 아카데미, pp.395-440.
- 정준호, 2005, "서울 과밀화의 공간적 해결책 및 중소기업의 거대한 집적체로서의 안산", 정건화 외 지음, 근대 안산의 형성과 발전, 한울 아카데미, pp.54-98.
- 정준호·김선배·변창욱, 2004, 산업집적의 공간구조와 지역혁신 거버넌스, 연구보고서, 산업연구원.
- 중소기업청·산업연구원·한국개발연구원, 2003, 도전과 혁신 도약의 길.
- 한국노동연구원, 2001, 안산·시흥지역의 구인·구직 실태조사.
- 한국노동연구원, 2004, 지역발전과 일자리 창출을 위한 부천시 지역 발전모델 구축.
- 통계청, KOSIS.
- 동아일보, 2003년 12월 9일자.
- 매일경제 2006년 5월 25일자.
- 산업자원부 보도자료, 2006년 2월 22일, "한국형 제조혁신 사업추진".
- 연합뉴스 2004년 4월 9일자.
- 전자신문, 2006년 2월 22일자.
- 중앙일보 2006년 4월 26일자.
- 파이낸셜 뉴스, 2006년 8월 23일자.
- 한겨레신문, 2006년 2월 20일자.
- 한국일보, 2005년 1월 17일자.

- Arthur, W. B., 1992, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Clark, G. L., Tracey, P. and Lawton Smith H., 2001, "Agents, endowments and path dependence: a model of multi-jurisdictional regional development", *Geographische Zeitschrift* 89(2+3), pp.165-180.
- Cohen, S. and Fields, G., 1999, "Social capital and capital gains in Silicon Valley", *California Management Review* 41(2), pp.108-130.
- Coleman, J., 1990, *Foundations of Social Theory*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Crouch, C. and Farrell, H., 2004, "Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism", *Rationality and Society* 16(1), pp.5-43.
- Feser, E., Sweeney, S. and Renski, H., 2005, "A Descriptive analysis of discrete U.S. industrial complexes", *Journal of Regional Science*, 45(2), pp.395-419.
- Grabher, G. (ed.), 1993, *The Embedded Firm: On the Socio-economics of Industrial Networks*, London: Routledge.
- Hall, P. and Soskice, D. (eds.), 2001, *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Herrigel, G and Wittke, V., 2004, "Varieties of vertical disintegration: the global trend toward heterogeneous supply relations and the reproduction of difference in US and German manufacturing", mimeo, Department of Political Science, University of Chicago.
- Jeong, Jun Ho and Kim, sun Bae, 2002, "Boosting enterprise-support services for regional industrial development in Korea", *Journal of the Korean Geographical Society* 37(5), pp.465-479.
- Luria, D., 1996, "Why markets tolerate mediocre manufacturing", *Challenge* July-August, pp.11-16.
- Martin, R., 2001, "EMU versus the regions? Regional convergence and divergence in Euroland", *Journal of Economic Geography* 1, pp.51-80.
- Park, S. O. and Markusen, A., 1999, "Kumi and Ansan: Dissimilar Korean satellite platforms", in Markusen, A. R., Lee Y-S. and DiGiovanna, D. (eds.), *Second Tier Cities: Rapid Growth Beyond the Metropolis*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Peck, J., 1992, "Labor and agglomeration: control and flexibility in local labor markets", *Economic Geography* 68(4), pp.325-347.
- Romer, P., 1986, "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*, 94, pp.1002-1037.
- Sassen, S., 1991, *The Global City, New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press.
- Saxenian, A., 1994, *Regional Advantage: Culture and Competition in silicon Valley and Route 128*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schmitz., H., 1999, "Collective efficiency and increasing returns", *Cambridge Journal of Economics* 23, pp.435-483.
- Storper, M., 1997, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York: Guilford Press.
- Swedberg, R., 2003, *Principles of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press.
- Whitford, J. and Enrietti, A., 2005, "Surviving the fall of a king: the regional institutional implications of crisis at Fiat Auto", *International Journal of Urban and Regional Research* 29(4), pp.771-795.
- 교신: 정준호, 서울시 동대문구 청량리동 206-9, 산업연구원, Tel : 02-3299-3087, E-mail: jhjeong@kiet.re.kr
- Correspondence: Jun Ho Jeong, 206-9 Cheongyangni-dong, Dongdaemun-gu, Seoul, Tel: 02-3299-3087, E-mail: jhjeong@kiet.re.kr

## **Path Dependence and Regional Development Paths : The Case of Ansan\***

Jun Ho Jeong\*\*

**Abstract** : In the process of industrial restructuring at the regional and firm's level induced by significant changes in external economic circumstances, geographic and economic inheritances could be exploited as a constraint and/or asset for firms' strategies. Through a theoretical discussion of this argument, an attempt has been to categorize the effects of inherited regional assets on firms' strategies and regional development and to analyze the firms' strategies located at the city of Ansan. Capitalizing upon this empirical findings, some feasible development paths of Ansan in the future have been proposed and then critically discussed.

**Keywords** : path dependence, firms' strategies, regional development paths, Ansan

---

\* The research is supported by the Korea Research Foundation of 2004(KRF-2004-of-BS2039)

\*\* Research Fellow, Korea Institute for Industrial Economics and Trade (KIET)