

한국 제조업에서의 외부통제에 관한 공간적 분석*

白 曠 基**

본 연구는 기업의 외부통제에 관한 개념적인 논의와 함께, 한국의 제조업에서 80년대 중반 이후 (1986~1992)에 나타난 통제의 공간적 변화를 경험적으로 조사하였다. 15개의 지역 사이에 다입지 기업의 소유연계에 대한 자료가 외부통제의 대체적으로 이용되었다. 이 자료를 근거로 생산과정의 특성에 따른 세가지 유형의 제조업 부문별로 통제의 변화를 지도화하여 분석하였다. 전반적인 외부통제의 지리적 특징은 서울이 탁월한 통제의 중심지로서, 서울의 영향력은 수도권과 동남권의 산업 발달 지역에 집중되었지만, 최근에 그 영향력은 산업이 낙후된 지역까지 확산되어 전국적이다. 또한 새로운 통제의 중심지로 수도권과 동남권의 중심인 대도시가 서서히 부각되고 있다. 이러한 특징에도 불구하고, 제조업 유형별로 상이한 외부통제의 공간적 패턴은 생산의 조직구조가 생산과정에서 필요로 하는 자본과 노동은 물론 부문이 처한 외부환경에 따라 변화됨을 보여준다. 이러한 결과는 상이한 생산과정을 채택하는 다입지 기업의 공간적 영향에 차별적 분석을 요구한다.

주요어 : 제조업, 외부통제, 소유연계, 생산과정, 다입지 기업, 조직구조

1. 머리말

60년대에 시작된 경제개발계획 이후 한국 경제는 점차로 세계경제체제 속에 깊게 통합되면서 자본주의 산업발달을 급속히 경험하고 있다.

특히 이러한 발달을 제조업이 주도하면서 다양한 조직형태의 기업들이 이 부문에서 등장하여 생산의 지리를 변화시키고 있다. 이들 생산 기업들은 재벌그룹에서 흔히 볼 수 있는 대기업에서부터 가족단위에 불과한 소규모 자영기업에 이르고 있으나 경제와 사회전반에 미치는 영향력으로 볼 때 대기업이 차지하는 비중은 상당히 높은 것이 사실이다.¹⁾ 산업생산 전반에 이러한 대기업 집중 현상은 경제공간의 발전에서도 유사하게 수도권 지역과 동남권 일부 지역에 편향된 공간적 집중현상을 보이고 있다. 한편, 1980년 이후 생산활동의 공간적 집중화는 계속되는 정부의 산업분산화 정책과 대기업을 중심으로 야기되는 공간적 분업이 점차로 심화되면서 주

춤거리고 있으며, 새로운 생산공간이 지방의 대도시 지역을 중심으로 전국적으로 증가되고 있다. 그러나 공업발달의 전국적인 확산에도 불구하고, 대부분의 기업본사가 서울을 중심으로 한 수도권 지역에 집중되고 있어, 오히려 경제비중은 기업본사가 있는 이 지역에 편향적으로 증대되고 있다고 주장된다(박삼욱, 1985; 김진석, 1989; 권영섭, 1992). 대기업이 국가 및 지역경제 발전 과정에 주는 역할과 영향력을 고려할 때, 이들 기업본사의 공간적 집중화 추세는 국토의 균형적인 발달과 관련되어 상당한 관심이 되고 있다. 특히 산업발달에 따른 국가의 공간적 발달과정에서 몇몇 가지적 지표들이 공간적 불균형의 감소를 제시할 지 모르지만, 또 다른 척도의 측면인 통제와 지배의 권력 관계에 의해 측정될 때 불균형은 오히려 지속적이고 증대될 수 있다는 인식이 높아지고 있다(Firn, 1975; Camagi and Pompili, 1990).

기업통제의 중요성이 강조되면서 이에 대한 연구가 광범위하게 수행되고 있으며, 이들 연구

* 이 논문은 1991년 교육부 지원 학술진흥재단의 지방대 육성 학술연구구성비에 의하여 연구되었음.

** 전북대학교 사범대학 조교수

는 크게 두가지 주제로 구분될 수 있다. 첫째는 생산조직의 입지에 관한 연구로 기업본사의 공간적 분포와 이와 연관된 도시체계의 발달에 초점을 둔다(Westaway, 1974; Borchert, 1978; Cohen, 1981). 대부분의 기업본사가 대도시 지역에 입지하여 조직의 계층적 연결을 통하여 타 지역에 입지한 분공장을 통제함으로써 대도시가 통제 중심지로서 주도적 역할을 한다는 것이다. 따라서 도시의 계층적 구조는 기업의 공간적 조직구조와 상당히 유사하게 발달한다고 주장된다(Pred, 1976). 둘째는 생산체계에서 기업연계에 의한 통제의 성격과 정도, 그리고 그에 따른 지역경제의 영향에 대한 분석이다(Firn, 1975; Watts, 1981; Harris, 1991). 이들 연구에서는 지역경제의 발전에 미치는 다입지 기업의 역할을 강조하면서 지역발전의 성패가 지역경제에 기반이 되는 주요기업들의 조직특성과 밀접한 연관이 있다고 주장한다(Ashcroft and Love, 1989; Holloway and Wheeler, 1991). 특히 지역발전에서 분공장 경제에 대한 문제가 초점이 되면서, 분공장과 자생기업 간에 지역에 미치는 영향력의 차이에 대한 논쟁이 활발하게 이루어지고 있다(Firn, 1975; Dicken, 1976; Jackson, 1989; Watts, 1981).

최근 한국에서도 기업규모의 거대화과 대기업 집중화 추세에 따른 기업조직의 공간적 발달에 관심이 높아져서 기업통제와 관련된 공간적 변화가 연구되고 있다(박삼욱, 1989; 김진석, 1989; 권영섭, 1992). 이들 연구들은 본사의 집중도나 기업연계를 조사하여 외부소유나 통제가 지역경제에 미치는 영향을 분석하고 얻어진 결과의 정책적 의미를 강조한다. 그러나 대부분이 몇개의 지역이나 대도시 중심의 한정된 지역을 대상으로 조사하여 전국규모에서 기업통제의 공간적 구조의 변화에 대한 연구가 미진한 형편이다.²⁾ 전국적 척도에서 통제의 정도와 변화 추세를 종합적으로 조사하여 최근의 조직변화가 지역경제는 물론 국가경제 전반에 미치는 영향을 폭넓게 파악할 수 있는 연구가 요구되어 진다.

기업통제의 공간적 구조와 그 변화에 대한 연구의 필요는 우선적으로 기업통제의 공간적인

변천에 대한 이해로서 시작될 수 있다. 국가경제가 성장 발전하여 성숙되면서 기업통제의 분포는 공간적으로 집중화와 분산화를 단계적으로 경험하고 더 나아가서는 균형화에도 이를 수 있다고 한다(Semple et al., 1985). 산업발달의 초기에는 생산활동이 우연적인 발생으로 지방이나 지역 중심지에서도 가능하나 경제가 성장하여 기업의 규모와 영향력이 증가되면서 기업의 의사결정은 원래의 지역을 벗어나 범국가적 대도시 지역으로 이전한다. 이와 같은 공간적 집중 추세는 상응하는 분산적 힘이 강력하여 질 때까지만 일정기간 계속되며, 이어지는 분산화 단계에서 기업본사는 앞서의 대도시 지역보다 한 차원 낮은 도시지역으로 이동하게 된다는 것이다. 따라서 통제의 공간적 형태는 역사적으로 고정현상이 아니라 기업의 조직변화와 관련하여 도시체계에 새로운 세력구조를 형성하는데 기여한다는 것이다. 경제발전 단계와 기업통제의 공간적 성격을 관련시키는 이러한 주장은 기업통제의 공간적 구조와 변화에 대한 경험적 증거를 필요로 한다(Semple and Phipps, 1982).

그러나 최근의 산업재구조화의 영향으로 기업통제의 지리적 분포의 변화는 더욱 불확실하다. 경쟁의 증가와 함께 급변하는 기술변화, 생산방식의 변화와 상품개발의 중요성이 강조되는 자본주의 산업발달에서 기업들은 이와 같은 생산여건변화에 대처하기 위해 끊임없는 조직변화를 통해 경쟁력을 유지하고 이윤을 누리고자 한다(Massey, 1984; Amin and Goddard, 1986). 특히 다입지기업은 계속 변화하는 정치경제적인 힘에 대처하기 위해 공간을 적극적으로 활용하면서 통제를 유지하는 계층구조를 이루며 생산활동을 발전시킨다고 한다(Storper and Walker, 1984; Beck, 1991). 따라서 이러한 조직구조의 변화를 생산여건의 변화와 관련 조사함으로써 기업통제 형태의 변화를 고찰할 수 있다고 주장된다(Sheppard et al., 1990).

이와 같은 배경에서 본 연구는 1986년에서 1992년 사이에 한국의 제조업에서 보여지는 외부통제의 공간적 패턴이 어떻게 변화되고 있으며, 그 변화가 생산특성에 따른 부문별로 차이

가 있는지를 살펴보고자 한다. 이러한 패턴의 변화를 분석하여 각 지역이 겪고 있는 통제의 변화를 파악하고, 그러한 변화가 지역경제 발전에 주는 의미를 찾을 것이다. 또한 부문별 통제의 차이에 대한 분석은 다른 생산과정을 채택하는 생산조직들이 최근 급변하는 생산여건의 변화에 대처하는 공간적 행위를 조사할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 최근 한국의 제조업 생산의 공간구조에서 일어나고 있는 전반적인 변화를 이해하는데 기여할 것이다.

본 논문의 경험적인 분석에 앞서 외부통제의 정의를 밝히고 그 통제가 유발되는 원인과 변화에 대해 간략하게 논의하였다. 논의된 개념적 배경에 따라 경험적 분석에서 이용된 자료의 성격을 밝히고, 그것에 근거한 분석방법을 설명하고, 생산특성에 따라 제조업 부문을 세계의 유형별로 구분하였다. 뒤이어 1986~92년 사이에 외부통제의 공간적 구조와 변화를 구분된 유형별로 분석하였다. 끝으로 본 연구의 정책적 함의와 함께 간략하게 결론을 맺는다.

2. 기업의 외부통제에 관한 이해

1) 기업에 있어 외부통제의 성격과 정의

일반적으로 통제는 계층적 조직구조 내에서 상위에 있는 최고 경영자에 의한 의사결정이 하위의 조직 단위에 영향력을 갖는 경우에 그 의사결정과 그러한 관계의 조직구조를 의미한다(Firn, 1975; Cromley and Leinbach, 1986). 통제의 관계에서 관심이 되는 상위의 의사결정은 기업 전체의 장기적 이익을 위한 최고차의 전략적 결정으로 원료구입, 생산조절, 판매, 마케팅, 연구개발 등의 기능을 포함한다.³⁾ 이들 고차기능들은 주로 본사에서 수행되기 때문에 본사와 지리적으로 분리된 공장에서 이용되는 고용, 연계, 기술 등의 성격은 본사의 영향을 받게 되고, 그 공장의 자치정도는 결여되거나 매우 낮을 것이라는 점이다. 그러므로 이러한 분공장의 비율이 높은 지역은 타지역에 의해 통제받기 쉬우며, 의사결정 기능들이 결여되어 지역경제의 결정권에 대한 자치력이 낮을 가능성이

높다는 것이다(Dicken, 1976). 그러나 이러한 시각에도 불구하고 외부통제가 지역경제에 미치는 영향은 논란의 대상으로 그 효과에 대해 확실한 단언을 할 수 없으며 경험적인 증거를 요구한다.⁴⁾

우선 부정적 측면에서 보면 본사의 최고경영권자와 분공장의 경영자 사이에 지리적 거리는 정보교환의 비용 증가와 신속성의 결여로 공장의 특정 필요에 신속하게 대응하지 못하며, 분공장은 고차기능들이 부족하여 고용구조 역시 정신 노동자보다는 육체노동자의 비율을 높일 것이며, 생산연계에 대한 결정권이 결여되어 연계된 지역의 관련산업을 취약하게 한다(Jackson, 1989). 따라서 외부통제의 증가는 지역산업의 자립기반을 약화시켜 지역의 취약성을 증가시킨다는 것이다. 또한 분공장에서 이용되는 기술은 낮을 뿐만 아니라 지역 내에 기술이전의 효과도 기업 내부 거래에 의해 기대되는 것보다 낮을 것이라는 점이다(Scott, 1987). 이러한 경제적인 이외에도 결정권자가 지역외부에 있어서 지역사회에 민감하게 대처하지 못할 것이라는 정치적인 면도 제시된다. 지역경제 전반에 건전한 발전을 위해 지역 부재의 결정권자가 지역소재의 결정권자 보다 본질적이 될 수 없다는 것이다(Watts and Stafford, 1986).

반면에 외부통제의 부정적 시각에 대한 반발은 보다 실질적인 면을 강조한다. 예를 들어 내부투자가 낮은 주변지역에서 새로운 외부투자 효과를 과소평가 할 수 없다는 것이다. 즉 고용, 소득, 물리적 시설 등의 유입과 새로운 경영방식과 기술 도입으로 외부통제를 받는 지역경제는 실질적 이득을 얻는다는 것이다. 또 분공장이 소속한 기업은 대개 대기업으로 경기변동에 적응력이 크며, 고성장 부문에 편향적으로 투자하기 때문에 분공장은 자생기업보다 입지지역경제에 긍정적이고 안정성을 제공할 것이라는 것이다(Dicken and Lloyd, 1980; Harris, 1991). 이처럼 외부통제가 지역경제에 미치는 영향에 대한 평가는 다양하기 때문에 개별공장이 구체적으로 갖는 기능에 따른 자치정도를 조사하여 통제의 성격을 규명하는 것이 적합할 것이다.

그러나 개별기업에 근거한 지역경제 정보의 광범위한 자료는 대부분의 국가에서 거의 수집되지 않고 있어 연구가 극히 어려운 실정이다.

통제효과에 대한 상반된 견해가 있음을 주의하면서 외부통제를 좀더 구체적으로 정의하는 것이 필요하다. 일반적으로 통제는 기업의 본사와 지리적으로 분리되고 동일 조직체계로 연결된 분공장과외의 관계에서 대표적으로 발생되기 때문에 이러한 외부소유 관계와 동일한 것으로 간주한다(Watts, 1981). 그러나 법적으로 동일한 조직의 본사와 분공장 간의 관계 이외에도 모기업과 자회사 간에 법적인 소유관계로부터 통제의 관계는 발생되며, 뚜렷한 소유권이 구별되지 않는 합자회사의 경우에도 사실상의 소유관계는 발생되기 때문에 통제연구의 대상이 될 수 있다.⁵⁾ 따라서 외부소유 관계는 통제의 필요조건이 되기는 하지만 충분조건이 아니며 소유관계에 의해서만 통제관계가 야기되는 것은 아니다. 특히 소유관계는 아니지만 생산의 수급관계로 연결되는 대기업과 하청기업과의 연계구조는 다른 형태의 통제를 발생시키며 최근 급격히 증가하고 있는 현실이다(Holms, 1986). 이러한 점을 고려할 때 외부소유에 의한 통제수준에 대한 조사는 실제 통제정도를 과소 평가할 수 있을 것이다.

더욱이 외부소유와 외부통제는 동일한 것으로 간주될 때 혼돈은 기업조직의 계층적 관계와 생산의 기능적 관계 간의 밀접한 연관성에서 가중될 수 있다(Camagi, 1988). 조직 내의 계층구조에 의한 통제는 소유권에 근거하지만 생산기능의 연계에 따라 유발되는 통제의 정도는 분명한 차이를 보일 수 있다. 예를 들어 기업조직 내에서 분공장이 기술적 분업의 일부만을 수행하는 경우와 생산의 전과정이 행하여지는 구조의 분공장(cloning)과는 생산기능 면에서 통제정도는 명백히 다를 것이다. 양자는 모두 외부소유의 계층구조에 속하지만 전자는 후자보다 생산의존성이 높을 것으로 결과적으로 통제를 받는 정도는 높을 것이며 정치적 영향력도 약할 것이다(Massey, 1984). 이처럼 외부소유에 따른 통제의 가능성과 실제로 실행되는 정도 간에 차이가

있으므로 통제의 크기를 정확히 파악하려면 개별 기업 단위의 사례 연구가 필요할 것이다(Dicken, 1976). 한편, 외부통제의 정도에 대한 경험적 증거는 공장이 소속한 기업의 규모, 본사와의 거리, 공장의 설립과정—합병이나 인수에 의한 것이나 단순히 기업확장으로 인한 분공장 형태—의 성격에 따라 상이한 결과를 제시한다(Erickson, 1976).⁶⁾ 따라서 통합된 연구이던 개별적인 사례 연구이던지 간에 경험적 연구에서 중요한 것은 외부통제의 정도와 성격의 변화는 결코 시간적으로 정적인 현상이 아니라 동태적인 접근을 필요로 한다는 점이다. 본질적으로 공장의 자치는 그 공장을 통제하는 기업이 처한 모든 여건을 적절히 이용하고 대처하는 기업 차원의 정책과 전략에 의할 것이다(Watts, 1981).

결국 소유관계가 통제를 유발하는 정도는 일정치 않으며, 앞서 언급하였듯이 외부소유가 외부통제와 동일한 것이 아니라 단지 대략적인 척도라는 점을 인식할 때, 외부소유에 근거한 자료를 이용한 외부통제 분석에는 주의가 요구된다(Firn, 1975; Hoare, 1978; Massey, 1984). 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 외부통제를 측정하는 척도에 대한 문제와 자료 이용의 어려움 때문에 외부소유 정도는 외부통제의 중요한 대체척도로 사용되고 있으며, 대부분의 연구에서 외부소유 기업들이 외부통제의 정도가 높다는 증거는 이 척도의 사용을 뒷받침하는 것이다(Harris, 1991). 본 연구에서도 자료의 제한성에 의해 외부소유를 외부통제의 대체척도로 보고 동일하게 취급할 것이다.

2) 외부소유의 공간적 변화

기업통제의 변화에 밀접히 관련된 외부소유의 변화는 최근의 조직구조 변화에 주도적 영향을 주고 있는 대기업의 공간적 발달을 조사함으로써 이해될 수 있다(Beck, 1991). 제조업을 비롯한 대부분의 산업에서 외부소유의 급격한 증가는 대기업이 등장하면서 비롯된 것으로, 최근 이들 대기업이 국가경제에서 미치는 역할은 절대적이라고 하여도 지나치지 않다(Dicken, 1992). 일반적으로 대기업은 상품시장에서 독과점을 확

보하고 지속적인 시장확대, 규모경제, 기술변화의 우위를 추구하고, 다입지 공장 형태의 조직구조로 성장함으로써 외부소유가 증가할 확률을 높인다(Westway, 1974; Massey, 1984). 대기업을 조직이 공간에서 발전되는 과정에 대해서 입지 및 지역 이론에서 폭넓게 논의되고 있으며, 특히 공간적 분업과 상품(이윤)주기 모델은 그 이론적 설명에 크게 기여하고 있다(Norton and Rees, 1979; Massey, 1984; Markusen, 1985). 여기서는 이들 이론적 설명 가운데 대기업 조직구조의 공간적 변화와 관련하여 중요한 점을 언급하면서, 외부통제의 공간적 분포의 변화를 야기하는 과정과 메카니즘을 간략하게 소개한다.

산업의 성장으로 기술적 분업이 발달하면서, 특히 성숙단계에 진입한 상품의 생산과정은 표준화와 자본심화가 특징되는 대량생산방식(Fordism)으로 발전한다. 생산의 대부분은 조립공정으로 생산되고, 숙련노동보다는 비숙련노동을 필요로 하는 생산과정이 주요한 특징이다. 표준화에 따른 경쟁의 심화로 이 상품의 시장은 이윤마진이 작게 되어, 기업의 전략에 생산비용의 최소화가 주요하게 대두된다. 더욱이 대도시의 기존 공장은 비싼 운영비와 부지 부족을 겪는 것이 일반적이다. 결국 생산은 노동력이 값싸고 풍부하여 지리적 유리함을 갖는 주변지역에 입지한다. 그러나 한편 연구개발, 광고, 마케팅, 분배, 경영서비스를 중심에 위치함으로써 기업 전체의 효율성에서 중요한 기술적 이득을 얻고자 한다. 이러한 생산에 직접 관련되지 않는 특수 활동은 모든 생산기업에서도 절대적으로 필요한 기능이지만, 다공장 기업은 단일 공장 기업과는 달리 이들 기능들을 여러 공장들이 공유함으로써 규모경제의 효율성을 얻을 수 있으며, 이들 기능들은 본사가 입지한 중심지역에서 발전된다는 것이다(Harris, 1991). 이처럼 다공장 형태의 대기업은 주변지역에 생산활동을 입지하는 반면에, 중심지역에는 연구개발, 신상품개발, 정신노동 기능을 유지하여 생산과 경영의 분리는 물론 상이한 생산과정들이 공간적으로 분리되는 구조를 형성하면서 다입지 기업으로 발전한다(Massey, 1984). 결국, 다입지 기업

의 본사는 역사적 관성과 외부경제에 의해 중심지역에 입지하고, 분공장은 값싼 노동력의 이용에 의한 비용절감을 위해 주변지역에 입지하는 공간적 분업이 발달하게 된다.

공간적 분업의 과정에서 외부소유의 증가는 분공장 신설로 야기될 뿐만 아니라 기업합병을 통하여서 이루어진다는 점이다. 우선 합병에 의한 대기업의 성장에 강조되는 것은 과점의 역할이다(Markusen, 1985). 과점은 규모경제, 시장점유와 시장력의 추구, 기술변화 등에 유리하여 대기업이 추구하고 있는 중요한 전략이다. 여기서 규모경제는 개별공장의 규모보다는 특정부분의 기업에 적합한 규모의 경제에 언급하여 다공장 형태의 유리함을 말한다. 더욱이 최근의 운송과 정보교환 기술의 발달에 의해 분산된 공장들을 경영 관리하는 능력의 발달은 주변지역에 공장의 신설과 기존업체의 인수 및 합병의 가능성을 높이고 있다. 기업특정 비용이나 운송비용이 개별공장의 규모경제를 능가할 경우에는 범위(scope) 경제가 가능하여 합병과 같은 수직적 통합이 야기된다(Scott, 1987). 최근의 대기업은 공장 규모의 증대 보다는 많은 공장을 소유하는 전략을 중요시 한다는 증거가 많다(Harris, 1991). 이러한 증거는 한 공장에서 보다 다공장 운영에 의해 생산용량의 제한성을 피하려는 전략에 기인된다. 또한 새로운 시장확대를 위한 다공장 전략도 중요하지만 기술혁신을 위한 과거의 독립기업의 합병은 대기업의 주요 전략의 하나이다. 기업합병에 따른 공간구조의 변화는 해당기업의 입지에 좌우되지만, 이와 관련된 대부분의 연구에서 합병이나 인수의 대상이 되는 기업의 입지와 모기업의 입지 간에는 거리조락 관계가 있다고 한다(Green and Cromley, 1984).

대기업에 의한 공간적 분업의 발달과 외부소유의 증가는 경제전반에 지배적 양식이지만, 최근에 경제적 여건의 변화는 조직구조가 통합보다는 분리되는 메카니즘을 강조한다. 한편에서는 생산성의 저하와 심화되는 경쟁에 대응하여 규모경제를 추구하고 있는 대량생산방식이 추구하고 있지만, 다른 편에서는 소비형태가 다양해지고 상품수요의 분확실성이 높아지면서 대량생산방

식은 과거보다 덜 성공적이며 오히려 유연적 생산방식이 점차로 증가되고 있다는 것이다(Piore and Sabel, 1984; Scott and Storper, 1986). 즉 대량생산방식은 급변하는 기술변화에 신속하게 대처하는 유연성이 적을 뿐만 아니라, 예측불허의 수요에서 거대한 생산시설로 인하여 상당한 비용 낭비를 초래할 가능성이 농후하다는 것이다. 반면에 유연적 생산방식은 그러한 대기업 조직의 경직성을 극복하고 신속한 기술 혁신과 수요의 변화에 대응하기 용이하며 개인능력을 충분히 개발하는데 유리하다는 것이다. 이러한 유연적 생산에 적합한 조직형태는 통합보다 분리하는 것으로, 생산조직의 분리는 노동비용을 절감시키는 효과도 갖는다. 생산분리를 통해 흔히 대기업에서 볼 수 있는 강력한 노동조합의 힘과 높은 임금상승을 약화시키는 효과는 가능한 것이다. 여기서 분리는 전적으로 소유된 생산시설을 자치적인 것으로 변화시키는 것을 의미하며, 이러한 형태는 완전히 자치적인 것은 물론, 대기업의 주문에 따른 자치적 기업, 하청기업, 프랜차이즈, 라이선스 계약 기업 등으로 다양하다. 비록 이들에 대한 정확한 자료의 수집은 극히 어렵지만 최근에 급격히 증가하고 있음은 분명하다(Holms, 1986). 결국, 어떤 부문에서 통합된 계층적 생산조직보다 하청생산을 이용한 생산분리가 보다 비교우위를 갖고 그 메카니즘이 강력할 때 이 부문이 발달된 지역에서는 자치적 기업의 증가와 외부소유의 감소를 경험하게 되는 것이다.

그러나 여기서 언급하는 대기업 주도의 조직구조 변화가 제조업은 물론 모든 경제 부문에서 동일하게 발생하는 것은 아니다. 산업의 조직구조의 성격과 변화는 그 산업이 채택하고 있는 생산과정과 그에 따른 기업전략에 밀접하게 관련된다(Sheppard et al., 1990). 따라서 제조업 내에서도 부문별 생산과정의 특성에 따라 조직구조의 변화는 구분되어야 할 것이다. 그러나 생산과정에 의해 부문을 구분하는 것은 용이한 일이 아니며, 생산과정 역시 고정된 것이 아니라 생산방법과 작업여건의 변화에 따라 발전한다. 일반적으로 생산과정의 특성에 따른 구분은

각 부문의 생산에서 이용되는 노동과정의 형태를 반영하는 노동과 자본의 규모와 성격에 근거한다. 다시 말해 각 부문의 노동력 성격과 자본집약도에 따라 각기 다른 생산과정을 이용하는 부문으로 구분할 수 있다. 더욱이 이 두 요인의 성격은 해당 부문에서 신규 기업이 유입되는 정도(진입)와 기존 기업이 빠져 나가는 정도(탈퇴)를 추정하여 각 부문의 조직구조의 변화를 이해하는데 도움을 준다(Storper and Walker, 1984; Sheppard et al., 1990).

우선 노동력의 질에 따라 진입과 탈퇴의 가능성을 보면, 숙련 노동을 필요로 하는 부문은 비숙련 노동력을 이용하는 생산보다 숙련에 필요한 높은 훈련 비용으로 이러한 가능성이 좀더 낮을 것이다. 한편 자본집약의 정도가 높은 부문은 비싼 고정자본 규모로 진입과 탈퇴가 용이치 않을 것이며, 규모경제의 이득을 높게 얻을 수 있다. 이러한 진입과 탈퇴 장벽의 차이는 기업이 대처하는 전략의 차이를 유발하며 그에 따라 조직구조는 상이하게 나타날 것이다. 결과적으로 이들 장벽이 높은 부문은 생산여건 변화에 신속하게 대처하지 못하고 자본과 소유가 집중되기 쉬울 것이다. 반면에 이 장벽이 낮은 부문에서는 공장전환율이 높을 것이며, 합병과 인수의 압력이 약하여 통합되는 힘은 적을 것이다.

그러나 기업이 이용하는 생산과정과 기업전략은 기업이 독자적으로 채택하는 요인이 아니라 산업의 내외적 환경여건의 변화에 따른다는 점은 강조되어야 할 것이다. 특히 국제경쟁이 글로벌화 되면서 아무리 거대한 국가의 경제도 독립적이 결코 될 수 없으며 수출주도형의 한국경제는 더욱 민감한 반응을 보이는 것이 사실이다. 최근에 급격한 기술변화와 더불어, 심화되는 국제경쟁 체제에서 선진국의 직·간접의 무역장벽, 동남아시아와 중남미 국가의 새로운 경쟁등이 한국기업에 미치는 영향은 예측하기가 어렵다. 특히 개발도상국의 경쟁은 노동집약 부문에 상당한 영향을 줄 것으로 기대되지만, 반면에 선진국의 시장침투가 제조업 전반에 미치는 영향을 배제할 수 없을 것이다(Chandra, 1992).

끝으로 산업여건의 변화를 유발하는 정부의

역할의 중요성도 무시 못할 점이다. 정부는 국토의 균형적 발전을 위해 주변지역에 기업유치를 위한 많은 정책 도구를 제시하는 반면에, 경쟁력 강화를 위한 효율성의 강조에서 집중을 유도하는 이중성을 갖고 있다. 예를 들어 한편에서는 수도권 지역의 개발을 제한하고, 이 지역 외에 공단조성을 통해 산업용지의 공급을 증대하며, 각종 보조금과 세제혜택 등을 제안하지만, 다른 편으로는 국가경쟁력을 향상시키려는 노력에서 대기업 위주의 재정정책을 지원한다. 전자의 정책이 강력히 시행될 때는 주변지역에 중소기업들의 성장이 유도되었지만, 후자의 정책이 강력할 때는 기업집중은 더욱 심화될 것이다.

3. 분석의 틀

1) 연구자료

현재 한국에서 통제의 정도를 추측할 수 있는 업처별 소유관계에 대한 정보는 정부발행물에서는 이용되지 않고 있으며, 대한상공회의소에서 발행하는 기업체 총람을 통해 수집할 수 있다. 여기에는 국내에서 생산활동을 하는 10인 이상의 모든 사업체에 대한 각각의 입지와 그것을 소유하는 본사의 입지, 주요 생산품의 성격, 사업체가 소속한 기업 전체의 종업원 수에 대한 정보가 포함되어 있다. 이들 정보를 이용하여 조직연계는 조사될 수 있지만, 개별 사업체당 고용이나 판매액에 대한 자료가 결여되어 통제의 정도를 조사하는데 상당한 어려움을 준다. 특히 사업체별 규모의 차이에 따른 통제정도의 상이함을 파악할 수 없으며, 동일지역 내의 공장규모의 변화에 따른 통제의 변화도 전혀 알수 없다. 또한 통제의 변화가 어떠한 조직변화(분공장의 신설, 이전, 폐쇄 등)로 야기되었는지 구별할 수 없으며, 단지 변화된 결과를 파악하는데 불과하다. 그렇지만 이 자료가 대략적인 통제 정도의 척도라는 한계에도 불구하고 현재 이용할 수 있는 최선의 자료인 것이다.⁷⁾

이러한 이유로 본 연구에서 사용된 자료는 상공회의소에서 매년 발행하는 기업체 총람 가운데 1987년과 가장 최근의 1993년도 판에서 얻어

졌다. 이 두 시점은 한국의 다임지 기업의 공간적 발달이 비교적 최근 현상으로 80년대 중반 이후 가장 가시화되고 있다는 점에서 선택되었다. 이들 자료들을 기업과 산업 세분류에 따른 부문별로 통합하여 외부통제의 분석을 위한 야대에 설명될 통제행렬의 작성에 이용하였다. 여기서 행렬 작성에 기초한 조직연계는 통제의 직접적인 척도가 아니라 통제 유발의 잠정 가능한 대체 척도이라는 점에 주의한다. 그 조직연계는 기업본사의 입지와 그 기업이 소유한 분공장의 입지와 소유연계로 정의되어, 공장이 본사가 입지한 장소이외에 입지하는 경우에 외부통제의 대상으로 간주하였다. 따라서 동일 지역에서 다른 주소지에 공장이 있을 경우에는 분공장으로 간주하였지만 이러한 경우에는 내부통제를 받는 공장이고 동일 지역이외의 지역에 입지한 경우에만 외부의 기업통제를 받는 공장으로 간주하였다. 비록 구분되는 지역경제가 외부통제의 정의에 민감한 영향을 줄 수 있지만 여기서는 다른 자료의 이용이 가능한 6개의 대도시와 9개의 도별로 지역을 구분하였다.⁸⁾

2) 분석방법

정의된 조직연계를 기초로 작성된 통제행렬의 성격은 표 1에 보여진다. 여기서 X_{ij} 는 i 지역에 본사를 둔 기업이 j 지역에서 소유하고 있는 공장의 수이다. 이것이 대각선 상에 있는 X_{ii} 는 본사가 있는 동일 지역에 입지한 공장의 수이며 그 대각선 이외의 요소들은 지역 간의 외부통제(조직연계)를 나타내는 것이다. 행의 합인 $X_{i\cdot}$ 는 지역 i 에 본사를 둔 기업이 소유하는 공장의 수로 본사 입지의 지배력에 대한 척도로 이용된다(Borchert, 1978). 반면에 열의 합인 $X_{\cdot j}$ 는 지역 j 에 입지하여 외부통제 및 내부통제를 받는 모든 분공장 수를 보여준다.

여기서 $(X_{i\cdot} - X_{ii})$ 는 지역 i 에 본사를 둔 기업이 i 지역 이외의 타 지역에 소유한 공장 수로 지역 i 가 타지역에 미치는 통제의 정도를 말할 것이다. 반면에 $(X_{\cdot j} - X_{ii})$ 는 j 이외의 지역에 본사를 둔 외부기업이 j 지역에 분공장을 갖는 경우로 외부통제가 지역 j 에 미치는 정도에 대한 척

표 1. 통제형렬

	분공장 지역 (통제 받는 지역)				합
	$j=1$	2	3	...	
본사 지역 (통제 하는 지역)	$i=1$	X_{11}	X_{12}	X_{13}	X_{1*}
	2	X_{21}			X_{2*}
	3	X_{31}			X_{3*}
	·		X_{ij}		·
	·				·
합	X_{*1}	X_{*2}	X_{*3}	· · ·	X_{**}

도이다. 따라서 어떤 지역에서 이 두 척도의 비교는 그 지역이 타지역에 대해 갖는 외부통제의 정도를 나타낼 것이다. 즉 지역 i 가 통제의 중심지로서의 정도(C)는 i 지역이 소유하는 공장수 X_{i*} 에서 지역내의 내부통제의 공장 수 X_{ii} 를 뺀 ($X_{i*} - X_{ii}$)를 i 지역 이외에 본사가 입지한 기업이 소유하는 i 지역에 공장의 수($X_{*j} - X_{ii}$)와 비교하여 측정할 수 있다. 이렇게 구한 C 를 앞으로 통제지수라 부르고, 이 값이 1보다 큰 지역의 경우에는 통제를 주는 지역으로 1보다 적은 경우에는 통제를 받는 지역으로 구분하며, 그 크기에 의해 통제의 중심지로서 정도가 측정되었다.

$$C = \frac{(X_{i*} - X_{ii})}{(X_{*j} - X_{ii})}$$

이와는 별도로 어떤 지역이 외부에 의존하는 정도(D), 즉 지역 i 가 외부통제를 받는 정도를 고립시켜 측정하기 위해서는 i 지역 이외에 본사를 둔 기업이 i 지역에 소유하는 공장 수($X_{*j} - X_{ii}$)를 i 지역 전체의 공장의 수와 비교하면 얻을 수 있다. i 지역 전체의 공장(T)은 X_{*j} 는 물론이고 지역내의 자치적인 단일공장 기업을 포함한 지역에서 활동하는 모든 사업체를 말한다.

$$D = \frac{(X_{*j} - X_{ii})}{T}$$

이렇게 구한 외부의존도는 지역 간에 외부통제의 척도와 함께 지도화하였다. 외부통제의 값은 모두 크기 순으로 배열하여 전체 중에 75%에 해당되는 큰 요소들만 화살표를 이용한 유선도로 표시하였다. 이 유선도는 본사입지로부터 해당지역까지 외부통제의 정도는 물론 방향도

분명하게 보일 것이다.

3) 제조업 유형 분류

산업의 유형 분류는 연구목적에 따라 조성될 수 있으며 지역의 특성에 따라 다양한 방법으로 구분될 수 있다.⁹⁾ 앞서 언급한 생산과정의 특성에 따른 조직구조의 변화를 보기 위해서는 생산 과정에 근거한 부문의 유형 분류가 필요하다. 일반적으로 통계표의 표준산업 분류에 의한 부문별 구분은 광범위하게 이용된다. 그러나 이 표는 제품 시장에 따라 정의된 것으로 생산과 조직 특성에 근거한 구분이 아닌 것이다. 따라서 본 연구와 같이 생산특성에 초점을 둔 조직구조의 연구에서 이 표를 사용할 경우에 왜곡된 결과를 줄 수 있다는 점을 주의하여야 한다 (Kraushaar and Feldman, 1988). 자료의 한계에서 이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 이 표의 대분류에 의한 업종별 구분보다는 좀더 세분된 세분류를 이용하였다.

부문별로 생산특성을 구분하기 위해서 각 부문에서의 노동력의 성격과 자본 집약도에 대한 정보는 필요하지만 세분류에 의한 자료에서 그에 대한 직접적인 척도는 결여되어 있다. 따라서 이들 변수를 추정하는 대체척도의 이용이 불가피하였다. 우선 노동력의 성격은 일인당 평균 생산급여를 조사하여 이 값이 비교적 높은 부문은 숙련이나 반숙련 노동자의 이용이 높을 것으로 간주되었다. 자본집약도는 일인당 유형고정자산의 비율을 근거로 측정되었다. 이러한 기준에 따라 1986년 시점에서 이 두 변수에 대한 각 부문의 값을 전체의 제조업 평균과 비교하여 4개의 생산 특성 유형을 추출하려고 하였다.¹⁰⁾ 그러나 분류 과정에서 자본집약도가 높으며 숙련노동 이용이 높은 부문과 노동집약도가 높으며 숙련노동 비율이 낮은 부문은 비교적 쉽게 구분되었지만, 나머지 두 유형인 자본집약의 비숙련과 노동집약의 숙련 유형은 명확히 구분하기가 어려웠다. 군집분석을 통해서도 4개의 유형은 구분되지 않았다. 결국 뚜렷한 특징을 보이는 노동집약의 비숙련 부문과 자본집약의 숙련 부문은 각각 노동집약형과 자본집약형으로 구분하

표 2. 노동과 자본의 집약 정도에 의한 제조업 유형 분류

유형	노동집약형	중간형	자본집약형
진입 장벽	낮음	보통	높음
부분별류	321(섬유)	311(식료품)	
	322(의복)	312(음료품)	
	323(가죽)	313(기타음료)	
	324(신발)	314(담배)	351(산업화학)
	331(목재)	341(종이)	353(석유정제)
	332(가구)	342(인쇄출판)	371(철강)
	355(코루)	352(기타화학)	373(금속)
	356(프라스틱)	354(기타석유)	384(운송)
	361(도기)	362(유리)	
	385(광학)	369(비금속)	
	390(기타)	372(비철금속)	
		381(조립금속)	
		382(기계)	
		383(전기기계)	

고, 그 이외의 부분들은 한데 묶어 중간형이라 하여 3가지 유형으로 분류하였다. 표 2는 이들 유형의 생산특성과 해당된 부분들을 요약한다.

4. 다임지 기업의 실태와 외부통제의 공간적 변화

1) 다임지 기업의 실태와 본사의 입지

외부통제의 공간구조를 조사하기 전에 사업체 수와 종업원 수에서 다임지 기업이 전체 제조업에서 차지하는 비율을 조사하였다. 표 3을 보면 1986년 전체 제조 기업 가운데 다임지 기업이 차지하는 비중은 사업체 수에서 약 10%에 이르고, 종업원 수에서는 35%를 넘고 있다. 1992년에도 이 두 측면에서 다임지 기업이 차지하는 비율은 거의 변화가 없다.¹¹⁾ 그러나 다임지 기업의 비중을 앞서 구분한 유형별로 조사하면 상당한 차이를 보이고 있다. 사업체 수와 종업원 수의 양측면 모두에서 자본집약형에 속한 다임지 기업은 가장 높은 비중을 보이며, 노동집약형의 다임지 기업은 업체 수에서는 전체 제조업에서의 비율과 비슷하지만 고용 면에서 전체 기업의 절반 가까이 이르고 있다. 이처럼 자본

집약형에 속한 다임지 기업의 높은 비율은 진입과 탈퇴의 장벽이 높은 이 부문에 자본과 소유권이 집중하고 있음을 증거하는 것이다. 반면에 노동집약형에서 다임지 기업의 고용 비중이 높은 것은 여기에 속한 상당수의 기업들이 많은 노동력을 이용하는 대규모 공장을 갖고 있기 때문이다. 그러나 이러한 통합된 자료를 바탕으로 다임지 기업의 생산특성을 정확하게 파악할 수 없으며 본 연구의 주제가 아니다. 실제로 이를 파악하기 위해서는 개별 기업 단위별 조사가 이루어져야 할 것이다. 비록 다임지 기업의 비중이 유형별로 차이는 있지만 전체적으로 중요한 비중을 차지한다는 것은 다임지 기업의 중요성을 확실히 뒷받침하고 있는 것이다. 특히 업체 수보다는 고용 측면에서 중요한 비중을 보인다는 것은 다임지 기업이 부문에 관계없이 일반적으로 대기업으로서 규모정제를 추구하고 있음을 시사한다.

다임지 기업이 규모정제를 추구하는 성격은 개별 사업체당 평균 종업원 수를 비교하면 좀더 확실하다. 표 4에서 다임지 기업에 속한 사업체의 평균 종업원 수는 전체 사업체의 평균 종업원 수에 거의 4배에 이른다. 각 유형별로도 다임지 기업에 속한 각 사업체의 평균 고용 규모는 각 유형에서의 전체 사업체의 평균 규모를 훨씬 상회하며, 특히 노동집약형 부문에서는 4배 이상의 규모를 보인다. 여기서 1986년과 1992년의 사업체의 평균 종업원 수를 비교하면 자본형 부문에 속한 다임지 기업의 사업체를 제외하고는 전체적으로 감소하고 있음은 주목할 만한 것이다. 이러한 제조업 전반에서 업체당 평균 고용 규모의 감소 추세는 신설되는 소규모 업체의 증가 속도가 빠르거나 또는 합리화에 의한 기존 공장의 고용 축소가 주요 원인일 것이다. 더욱이 이 추세는 최근에 관심이 높아지고 있는 유연적 생산체계와 관련된 조직변화를 반영하는 것인지 모른다(Scott, 1987).

기업통제의 대략적인 공간적 구조는 다임지 기업 본사의 공간적 분포를 조사하여 우선적으로 볼 수 있다(표 5). 1986년에 기업본사의 약 80%가 서울지역에 입지하며, 서울을 제외한 어

표 3. 제조업 유형별 다입지 기업의 분포, 1986~1992

	노동집약형		중간형		자본집약형		합 계	
	1986	1992	1986	1992	1986	1992	1986	1992
사업체 수 (개소)								
다입지 기업	2,603	3,371	1,691	2,267	846	1,420	5,140	7,058
(%)	(11.4)	(9.8)	(7.0)	(7.3)	(28.6)	(20.3)	(10.3)	(9.8)
전체 기업	22,931	34,355	24,172	30,880	2,960	6,978	50,063	72,213
종업원 수 ('000)								
다입지 기업	572.2	518.7	263.9	289.4	138.1	280.0	974.2	1088.1
(%)	(46.1)	(42.6)	(22.1)	(24.6)	(45.2)	(53.3)	(35.6)	(37.3)
전체 기업	1240.9	1217.3	1192.1	1175.8	305.3	524.9	2738.3	2918.0

자료 : 1987, 1993, 전국기업체 총람. 1987, 1993 광공업통계보고서.

표 4. 제조업 유형별 다입지 기업의 업체당 평균 고용 규모, 1986~1992 (단위 : 명)

	노동집약형		중간형		자본집약형		합 계	
	1986	1992	1986	1992	1986	1992	1986	1992
다입지 기업	220	154	156	128	163	197	190	154
전체 기업	55	35	49	38	103	75	55	40

는 지역도 5% 이상의 기업본사를 유치하지 못하고 있어 서울의 공간적 집중이 뚜렷하다. 그 나머지 20%를 경기, 부산, 대구 지역이 반 이상을 차지하고 그외의 지역은 각기 겨우 1% 안팎의 적은 비율을 보이고 있다. 특히 경기 지역은 제 2의 도시군인 부산을 비롯한 직할시 급 대도시 보다는 더 많은 본사를 갖고 있다. 서울을 중심으로 인천과 경기를 포함하는 수도권 지역이 전체의 85%에 이르는 본사 입지의 공간적 집중 현상은 한국에서 정치·경제·사회적 면에서 가장 중심인 이 지역이 제조업 부분에서도 분명하게 지배하고 있음을 보여준다.

1992년에는 서울의 본사 비율은 67.4%로 서울의 절대적 집중은 여전히 유지되지만 1986년에 비해 상대적으로 감소되었다. 이러한 감소는 서울 지역의 본사 기업 수가 줄었기 때문이 아니라 타 지역에 본사를 둔 기업의 증가 속도가 상대적으로 빨랐기 때문이다. 즉 1986년부터 1992년동안 본사 수의 변화에서 서울과 제주도를 제외한 전 지역이 전국평균 보다 높은 증가를 보였다. 비록 서울 집중 현상이 약화되었음에도 불구하고 1992년에 수도권 지역은 여전히

80%의 높은 비율을 유지하고 있다. 1992년에 인천에 입지한 본사 수는 약 2.5배 이상의 증가를 보여 대구의 본사 수를 능가하였고, 경기 지역은 확고하게 본사 입지의 두번째 장소(전국의 8.7%)가 되었다. 한편 본사 수에서 가장 높은 증가율을 보인 지역들은 대전을 포함한 충남과 충북 지역이었다. 이러한 결과는 이들 지역에 속한 본사 기업 수의 높은 증가에도 불구하고 1986년 시점에서 산업 기반이 빈약한 이 지역에 본사 수가 아주 적었기 때문이기도 하다. 전반적으로 이 기간동안에 다입지 기업 본사의 입지 변화는 서울을 비롯한 부산, 대구 등의 대도시 보다는 이들 대도시를 둘러싼 주변의 도 지역이 상대적으로 큰 증가를 보여 대도시 주변 지역이 본사 입지로 새롭게 부각되고 있다.¹²⁾

본사 입지의 공간적 변화는 분산지수를 이용하여 유형별로 좀더 조사되었다(표 6). 1986년과 1992년 사이에 모든 유형에서 본사 입지에 대한 분산지수는 낮아져서 본사가 전국적으로 분산되고 있음을 확인하였다. 이 기간 동안에 중간형의 분산도가 제일 높았지만, 가장 큰 변화는 자본 집약형에서 나타났다. 이는 새로운

표 5. 본사 입지의 지역별 분포, 1986~1992

(단위: 개소, %)

지역	1986	1992	1986~1992 변화율
서울	1,894(79.2)	2,132(67.4)	238 (12.6)
부산	99 (4.1)	149 (4.7)	50 (50.5)
대구	84 (3.5)	113 (3.6)	29 (34.5)
인천	34 (1.4)	123 (3.9)	89 (261.8)
광주	13 (0.5)	25 (0.8)	12 (92.3)
대전	10 (0.4)	35 (1.1)	25 (250.0)
경기	101 (4.2)	274 (8.7)	173 (171.3)
강원	10 (0.4)	19 (0.6)	9 (90.0)
충북	9 (0.4)	33 (1.0)	24 (266.7)
충남	5 (0.2)	23 (0.7)	18 (360.0)
전북	19 (0.8)	28 (0.9)	9 (47.4)
전남	12 (0.5)	29 (0.9)	17 (141.7)
경북	33 (1.4)	74 (2.3)	41 (124.2)
경남	42 (1.8)	86 (2.7)	44 (104.8)
제주	27 (1.1)	22 (0.7)	-5(-18.5)
합계	2,392 (100)	3,165 (100)	773 (32.4)*

a: 전국 평균 변화율

자료: 1987, 1993, 전국기업체 총람.

표 6. 제조업 유형별 본사 입지의 분산지수

	1986	1992
노동집약형	0.8278	0.6526
중간형	0.6533	9.5284
자본집약형	0.7744	0.5431
전체 제조업	0.7493	0.5792

자료: 1987, 1993, 전국기업체 총람.

투자가 노동비용이 높고 많은 인력을 요구하는 노동 집약형 부문보다는 노동문제를 덜 받고 고부가 가치를 창출하는 다른 부문으로 이동하는 전국적인 추세를 반영하는 것이다. 모든 유형에서 본사 입지가 전국적으로 분산되는 경향은 그 조사 기간이 단기적 임에도 불구하고 최근에 급속한 성장을 이룩한 한국 경제가 보다 성숙한 단계로 진전되고 있음을 말한다(Semple et al., 1985).

여기서 본사 입지의 공간적 집중이 통제가 집중될 잠재성을 분명히 보여주지만, 본사의 절대수가 많은 지역이 반드시 통제의 중심지라고 단언할 수는 없으며, 그 지역이 통제하는 구체적

인 지역도 구별할 수 없다(Wheeler, 1988). 어떤 지역이 그곳에 입지한 본사 수가 비교적 많음에도 불구하고 타지역으로부터 공장 투자가 지배적일 경우에는 그 지역 자치의 통제력은 상쇄되고 오히려 외부의존도가 높게 되는 경우는 가능하다는 점이다. 즉 본사 수가 압도적으로 많은 서울이 통제의 중심지라는 것은 분명하지만, 본사의 비율이 비교적 높은 기타 지역들이 통제력을 발휘하는 중심지라고는 말할 수 없다는 것이다. 따라서 앞서 정의한 지역 기반의 외부공장 수에 대한 타지역이 소유한 지역 내의 공장 수를 비교한 통제지수에 의한 통제의 중심지로서 지역이 갖는 정도를 조사하고, 외부통제의 공간적 패턴을 분석하는 것이 요구된다.

2) 외부통제의 공간적 구조와 변화

생산특성에 따른 유형별로 각 지역에서 보여지는 통제의 변화를 분석하기 전에 한가지 주의할 점이 있다. 본 연구에서 조사된 외부통제와 외부의존도는 고용에 근거한 것이 아니라 업체 수에 의한 결과로 전체 기업 중에 다입지 기업의 비율이 약 10% 상회한다는 점을 감안할 때 지역별 외부공장의 비율은 상당히 미약하다는 점이다(앞의 표 3 참조). 따라서 사업체 수에 의한 각 지역의 외부통제 수준과 의존도는 종업원 수를 기준으로 측정된 값에 비해 과소평가되기 쉽다. 하지만 두 척도에 의한 외부통제의 공간적 구조는 크게 다르지 않을 것으로 간주된다.

(1) 노동집약형 제조업

이 유형에 속한 부문은 값싸고 손쉬운 노동력 이용과 판매 시장과의 접근성의 요구에 따라 과거부터 대도시 중심으로 발전하였다. 그러나 이 부문은 진입과 탈퇴가 비교적 용이하여 외부의 경쟁 압력에 매우 민감하다. 최근에 국제 경쟁과 국내의 노동운동이 고양되고 힘든 노동을 기피하는 사회적 변화에서 임금상승의 압박은 노동비용을 절감하는 기업 전략을 강조한다. 이러한 상황에서 동남아시아, 중국 등의 저임금 노동력이 풍부한 지역으로 생산공장이 이전 가능해지면서 생산비용이 높은 대도시의 생산공장은

값싼 노동력이 이용되는 국내는 물론 국외 지역으로 이전 가능성이 높아졌다.

생산비용 절감 요구와 병행하여 생산기술의 발달과 운송 및 정보 교환의 기술의 발달은 생산공정의 여러 부분을 분리시켜 각기 적합한 장소에 입지시키는 공간적 분업체계의 발달에 기여할 것이다. 이 과정에서 전문적인 기능은 대도시 지역을 떠나기 어렵지만 일상화된 생산공정은 높은 비용의 대도시 지역보다는 주변지역으로 분산화의 경향을 갖을 것이다. 그러나 공간적 분업과정이 이 유형에 속한 모든 부문에 동일하게 적용되는 것은 아니다. 의류산업과 같이 유행에 민감한 다품종 소량 소비가 특징인 부문은 시장정보에 접근성과 비교적 숙련 노동력 이용이 강조되어 생산의 수직적 분리가 최근의 경향이다(Scott, 1987). 이러한 특성이 강한 부문은 집적 효과가 큰 대도시에 집중하는 경향을 보일 것이다. 더욱이 이 유형 부문의 전반적인 경쟁 심화는 생산자들에게 불확실성을 주기 때문에 생산이 분리되는 압박에 처한다. 따라서 이 유형에서는 주변지역에 분공장이 발달되는 통합 과정과 사회적 분업에 따른 분리 과정이 발달 가능하여 상반된 조직구조가 공존할 것이다(Sheppard et al., 1990).

전통적으로 이 유형에 속한 부문(섬유, 신발, 목재, 플라스틱, 광학)들은 서울과 인천을 축으로 한 경인 지역과 부산과 대구를 중심으로 발달하여, 1986년에 이들 지역에 업체 수가 전국의 80%를 넘고 있다. 표 7에서 1986년과 1992년의 통제지수를 비교해 보면 비록 서울의 영향력은 상대적으로 약화되었지만 타지역과 비교해 월등히 높아 통제의 중심지 임이 분명하였다. 비록 광주가 예외적으로 1보다 높아 통제를 받는 것보다 주는 지역으로 나타났지만 이는 광주의 본사 기업 수가 극히 적음에도 불구하고, 서울을 비롯한 타지역의 본사 기업들의 투자가 상대적으로 훨씬 적기 때문이었다. 부산과 대구는 통제를 받는 지역이지만 타지역에 비해 상대적으로 높은 통제력을 갖으며, 점차로 외부지역에 영향력을 높이고 있다. 그러나 이들 지역의 통제지수의 증가는 이 지역 본사 기업의 증가에도

표 7. 유형별 제조업의 외부통제 지수

지역	노동집약형		중간형		자본집약형	
	1986	1992	1986	1992	1986	1992
서울	34.12	18.88	22.66	14.85	55.50	25.58
부산	0.45	0.71	0.61	0.91	1.15	0.85
대구	0.38	0.62	0.69	1.00	0.50	1.13
인천	0.10	0.26	0.33	0.24	0.10	0.32
광주	1.50	1.00	5.00	1.30	0.00	0.67
대전	0.00	0.30	0.43	0.42	0.40	1.00
경기	0.06	0.14	0.08	0.20	0.06	0.18
강원	0.18	0.00	0.04	0.38	0.33	0.20
충북	0.00	0.06	0.10	0.10	0.00	0.12
충남	0.00	0.13	0.02	0.09	0.00	0.10
전북	0.00	0.08	0.12	0.05	0.00	0.00
전남	0.20	0.11	0.04	0.19	0.00	0.00
경북	0.06	0.15	0.17	0.11	0.15	0.43
경남	0.10	0.26	0.11	0.20	0.03	0.20
제주	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

* 이 표에서 통제지수 0은 외부통제를 하는 기업본사를 하나도 갖지 못한 경우이다.

불구하고 최근 신발과 섬유업계의 침체로 타지역(주로 서울)의 투자회수가 상당히 기여하였다. 한편 서울, 부산, 대구를 제외한 대부분 지역의 통제지수는 이 기간 동안에 약간씩 증가하지만 매우 낮아서 이 부문에서 지역기반이 극히 미약함을 보인다.

통제의 공간적 관계는 조직연계를 지도화한 그림 1과 2에 의해 구체적으로 조사되었다. 1986년에 서울의 영향력이 인천을 포함한 수도권 지역에 가장 크게 작용하였으며, 동남권의 산업발달 지역에도 상당한 영향력을 미치고 있음을 보인다. 반면에 다른 통제의 중심지는 찾을 수 없다. 이러한 서울 중심의 통제지리는 1992년에도 계속 그 골격을 유지하지만 새로운 조직연계가 나타나면서 지리적 범위가 약간 확대되었다. 비록 1986년에 모든 외부통제 공장의 89%를 차지 하였던 서울의 통제 비율은 1992년에 약 80%로 상대적으로 약간 감소되지만 서울의 영향력은 대구 지역에서 증가되었고, 충남, 충북 지역에 새롭게 나타났다. 상당한 침체를 겪고 있는 섬유산업이 발달된 대구 지역에 분공장의 증가는 이 지역 기반 기업의 경쟁력 약화로 통합이 증

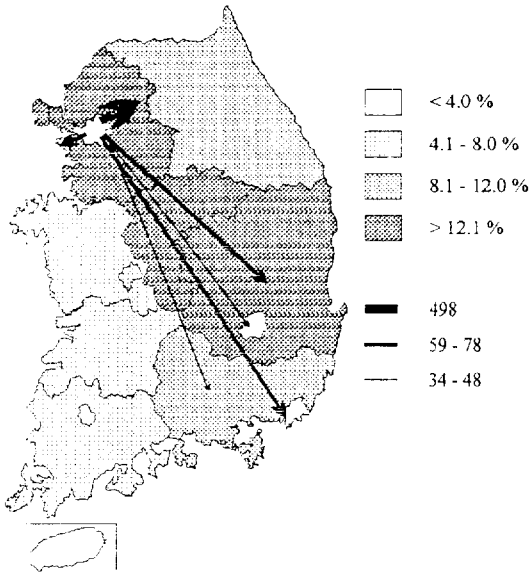


그림 1. 1986년 노동집약형 제조업에서의 외부통제와 외부의존도

(패턴은 타지역에 의해 통제받는 사업체의 비율, 화살표는 화살표의 방향으로 외부통제하는 사업체 수)

가된 결과였다. 한편 1992년에 보여지는 경기 지역 본사 기업의 서울로 투자는 주목하여야 한다. 이것은 서울에 본사를 둔 기업의 최고 투자 입지인 경기 지역에서 이 지역에 뿌리를 둔 지역의 투자가 급증하였고 그 투자가 서울 지역으로 이루어지고 있다는 점이다. 이러한 형태가 초래된 이유에는 두 가지 가능성이 있다. 우선 서울의 본사 기업이 비용 절감에서 경기 지역으로 본사를 이전하면서 새로운 관계가 부각되었을지 모른다. 또 다른 가능성은 이 지역 기반의 여러 기업들이 최근에 크게 성장하면서 지역의 투자를 특히 서울 지역에 높였기 때문일지 모른다. 그 원인이 무엇이든 간에 주변지역에 입지한 본사 기업이 대도시 지역으로 공장 투자는 시장변화에 신속하게 대처하기 위한 주문 생산과 같이 고객과 긴밀한 관계를 필요로 하는 생산 활동에서 흔히 볼 수 있는 중요한 형태인 것이다.

각 지역이 받는 통제수준의 변화를 보면 1986년 의존도가 가장 높은 지역은 경기, 충북, 경북 지역이었으나 1992년에는 충북을 제외한 이들 지역의 의존도가 급격히 감소되어 대도시를

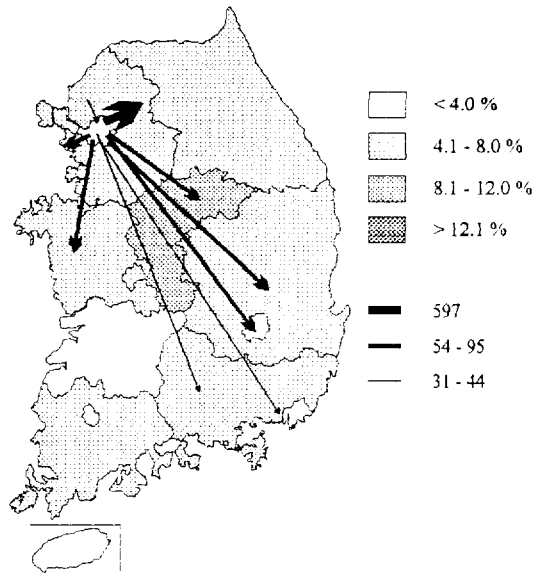


그림 2. 1992년 노동집약형 제조업에서의 외부통제와 외부의존도

(패턴은 타지역에 의해 통제받는 사업체의 비율, 화살표는 화살표의 방향으로 외부통제하는 사업체 수)

제외한 대부분의 지역과 비슷한 의존도를 보이고 있다. 경기, 경북 지역의 감소는 이 유형 부문이 전통적으로 발달된 이들 지역들이 서울의 영향력을 가장 크게 받고 있음에도 불구하고, 점차로 분공장 입지로서의 중요성이 감소되고 있음을 의미한다. 더욱이 높은 외부압력에 의한 생산의 조직 분리 추세가 이 지역 기반 사업체의 증가를 상대적으로 높이고 있다고 여겨진다. 한편 충북 지역의 높은 의존도는 이 지역이 자연적 조건의 불리함과 상대적 접근성이 낮아 제조업 발달이 미미한 지역이었으나 최근에 중부 고속도로를 비롯한 주요 간선도로가 개통되어 접근도가 높아지면서 수도권 지역의 투자가 계속되고 있는 결과이다. 최근에 충북지역은 수도권 지역에 의한 투자 변화에 가장 민감한 지역의 하나가 되고 있다.

(2) 중간형 제조업

앞서 정의하였듯이 이 유형은 전체 제조업 가운데 자산 및 숙련 정도에서 뚜렷한 특징이 없는 비교적 이질적인 부문들로 구성되어 있어서 일반화를 시키기에는 상당히 어렵다. 하지만, 노동집약형과 비교해 외부압력이 적고, 낮은 고

정 자산의 필요에 따라 진입과 탈퇴가 상대적으로 용이한 것이 특징으로, 비교적 숙련된 노동력을 이용하여 조립 생산하는 부문들이 상당수이다. 대표적으로는 음식료품, 조립금속, 전기기계 등이 포함된다. 이 유형에 속한 생산업체들이 소규모라는 점을 감안하면 (표 4), 여기서 이용되는 생산과정이 다른 유형에 비해 일상화된 생산과정을 채택할 가능성은 낮을 것이다. 따라서 생산시설들은 값싼 노동력의 입지보다는 관련 노동력을 쉽게 구할 수 있고 집적의 유리함을 얻을 수 있는 지역이 선호될 것이다.

이러한 점을 고려할 때 이 유형에서 조직구조의 통합 수준은 상대적으로 낮아 각 지역의 의존도가 전체적으로 낮을 것으로 기대되었다. 이러한 기대는 우선 서울의 통제지수가 다른 유형에서 보다 현저히 낮음으로 증거될 지 모른다 (표 7). 반면에 부산을 비롯한 2군의 대도시 지역은 노동집약형에서 보다 상대적으로 높은 통제지수를 보이며, 1992년에 부산과 대구는 거의 통제를 받는 지역에서 통제를 주는 지역으로 전환되고 있다. 이러한 전환은 이들 대도시들이 집적의 이익으로 이 유형 부문에서 점차로 성숙

된 기업구조를 갖게 되고 있음을 의미한다. 한편 1986년에 예외적으로 강력한 통제 중심지였던 광주가 1992년에는 평범한 통제 중심지로 된 것은 미약한 산업 기반을 갖춘 이 지역에 타지역으로부터 새로운 투자가 유입되면서 이 지역에 의해 통제받던 업체의 비중이 상대적으로 약화된 결과였다.

지역의 통제수준을 비교하기에 앞서 세계의 유형 각각에서 전국 의존도의 평균 값을 조사한 결과 중간형 부문이 1986년과 1992년 두 시점 모두에서 가장 낮았다. 이러한 결과는 역시 서울의 통제가 상대적으로 낮으며, 더욱이 이 유형 부문이 발달된 지역에 기반을 둔 업체의 비율이 높기 때문에 야기된 것이다. 아무튼 서울은 1986년에 통제의 절대적 중심지로서 외부통제 공장의 84.9%를 지배하며 전국지역으로 영향력을 주었고, 1992년에는 78%로 감소하지만 그 조직연계의 강도는 인천, 충남, 충북, 경북 지역에서 크게 증가하였다(그림 3, 4). 이러한 증가는 특히 산업발달이 낙후된 충북, 충남 지역의 의존성을 높였고, 이것은 이들 지역의 농산물과 값싼 노동력을 이용한 음식료업과 조립

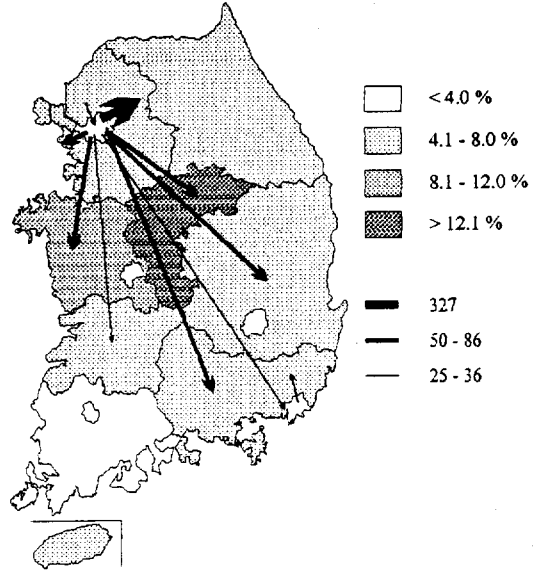
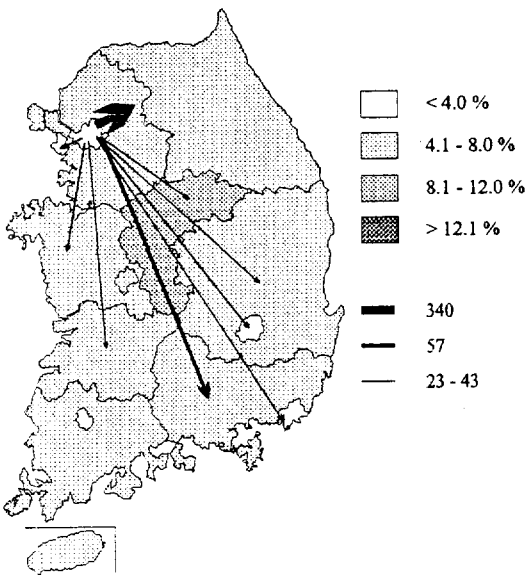


그림 3. 1986년 중간형 제조업에서의 외부통제와 외부의존도
(패턴은 타지역에 의해 통제받는 사업체의 비율, 화살표는 화살표의 방향으로 외부통제하는 사업체 수)

그림 4. 1992년 중간형 제조업에서의 외부통제와 외부의존도
(패턴은 타지역에 의해 통제받는 사업체의 비율, 화살표는 화살표의 방향으로 외부통제하는 사업체 수)

금속, 기계 부문의 투자가 주도한 결과였다. 한편 전국적 영향력을 보이는 서울과는 달리 부산과 경기 지역이 인접한 경남과 서울 지역에 영향력을 주고 있다. 이들 지역에서 통제의 증가는 비교적 지리적으로 인접한 지역에 투자가 우선적으로 이루어지는 단계에서 보여진 결과로 여겨질 수 있지만, 그것보다는 집적의 이득과 발달된 노동시장을 갖는 이 지역의 지리적 유리함이 지역 기반의 기업 성장을 강력하게 뒷받침하기 때문이다. 한편 전남 지역의 의존성은 지역 기반의 음식료업과 비금속 부문이 비약적으로 발전하면서 1992년에 낮아졌다. 결국 이 유형 부문은 생산조직을 분리하는 힘이 관련 부문들이 기발달된 지역들에 기반사업체를 증가시킴으로써 이들 지역들의 자립 기반을 높이고, 서울의 영향력은 이들 이외의 지역에 영향력을 넓히고 있음이 특징이다.

(3) 자본집약형 제조업

이 유형에 속한 산업화학, 석유정제, 철강, 금속, 운송업 등의 부문들은 소비재는 물론 중간재 생산이 특징으로 고정 자산 비율이 높고 표준화된 대량생산이 중요하여 규모경제를 추구

할 것이다. 더욱이 타 제조업 유형보다 기업 집중도가 높음으로 통제가 공간적으로 집중되고 외부통제도 높을 것으로 기대된다. 이러한 기대는 서울의 통제 지수가 다른 유형에서 보다 월등히 높게 나타남으로써 증거될 지 모른다(표 7). 또한 대도시 지역의 통제지수가 다른 유형에 비교해 가장 높아 통제의 중심지가 되고 있음을 뚜렷이 보인다. 부산은 1986년에는 1보다 높은 통제지수를 보였지만, 1992년에는 경남, 경기 지역에 있는 기업의 투자가 증가하여 통제를 받는 지역으로 전환되었다. 반면에 대구는 이 기간 동안에 본사 기업이 크게 증가하여 통제를 하는 지역으로 변하였다. 인천도 다른 유형에서 보다 강한 통제 중심지가 되었다. 전반적으로 대도시 지역이 통제의 중심지가 되고 있음은 타 유형 부문보다 진입과 탈퇴의 높은 장벽을 반영하는 대규모 기업 투자의 요구가 경제력이 집중되고 생산자 서비스가 풍부한 대도시를 선호하기 때문일 것이다.

조직연계를 지리적으로 살펴 보면 역시 통제의 가장 중심지인 서울은 1986년에 외부통제 공장의 88%를 지배하던 것을 1992년에는 76%로

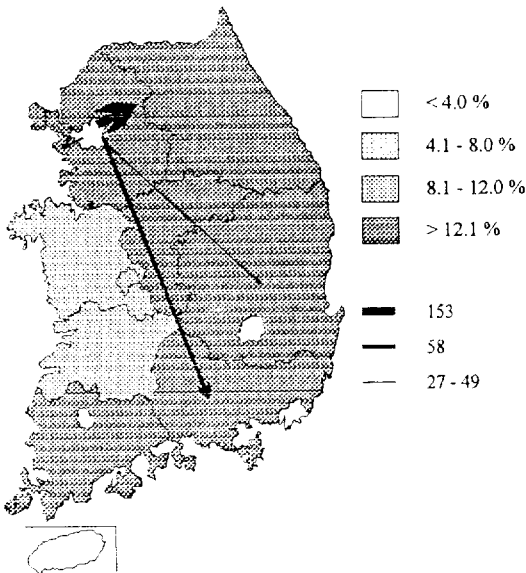


그림 5. 1986년 자본집약형 제조업에서의 외부통제와 외부의존도

(패턴은 타지역에 의해 통제받는 사업체의 비율, 화살표는 화살표의 방향으로 외부통제하는 사업체 수)

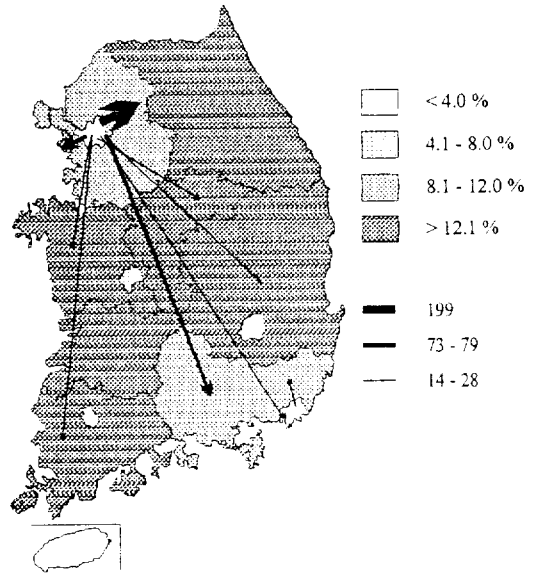


그림 6. 1992년 자본집약형 제조업에서의 외부통제와 외부의존도

(패턴은 타지역에 의해 통제받는 사업체의 비율, 화살표는 화살표의 방향으로 외부통제하는 사업체 수)

줄어 들면서 상대적 영향력이 감소하였지만 전국적으로 영향력의 범위를 넓히고 있다(그림 5, 6). 1986년에 서울의 영향력은 수도권과 중화학공업이 발달된 경남북 지역에서 분명히 가시화되지만, 대도시를 제외한 대부분의 지역이 높은 외부의존도를 보여 통제가 대도시에 집중되고 있음을 확인한다. 1992년에도 서울의 통제는 수도권과 경남북 지역에 지속되지만 서울의 영향력은 전국적으로 분산되며 부산과 충청권 및 전남 지역과의 연계가 새롭게 등장하였다. 외부통제의 변화와 함께 외부의존도에도 큰 변화를 보여 1986년에 의존도가 높았던 경기, 경남 지역은 1992년에는 감소되고, 외부의존도가 낮았던 충남, 전북 지역이 높은 지역으로 반전하였다. 이러한 결과는 이 유형 부문이 발달된 지역에서 입지관성에 의해 지역 기반의 창업 기업이 급속히 증가한 반면에, 미발달 지역에는 아직 지역 기반의 투자가 성숙되지 못하였기 때문일 것이다.

5. 요약 및 결론

세계경제체계에 깊게 통합되고 있는 한국 경제의 지속적인 성장을 주도해 온 제조업의 발달 과정에서 80년대 후반에 다입지 기업의 비중은 더욱 커지고 있으며, 이들이 한국의 공간 경제에 미치는 영향은 증가하고 있음이 분명하다. 그러나 급속한 기술발달, 국제경쟁의 심화, 노동시장의 변화와 같은 최근 일련의 생산여건 변화는 제조업 생산 전반에 상당한 영향을 미쳐 생산의 공간구조를 급격히 변화시키고 있다. 특히 다입지 기업은 이러한 여건 변화에 적극적으로 대처하는 조직변화와 함께 생산과 통제 기능을 적합한 입지에 분리시키며 발달하고 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 다입지 기업의 조직연계를 조사하여 각 지역이 갖는 통제의 정도와 외부통제의 공간적 변화를 분석하였다.

외부통제의 공간적 분석에 앞서 다입지 기업의 본사 입지를 조사하였다. 다입지 기업의 본사는 서울과 대도시 지역에 주로 입지하고 있지만, 본사 입지로서의 서울의 중요성이 상대적으

로 약화되면서 산업기반이 발달된 수도권과 동남권의 대도시가 새로운 본사 입지로서 부각되었다. 이러한 결과는 교통과 통신 체계의 발달로 정보획득의 유리함이 상대적으로 감소되고, 높은 지가로 본사의 운영 비용이 급격히 높아지면서 본사 입지로서의 서울의 이점이 감소되고 있기 때문이다. 한편, 수도권이 중요하게 부각된 것은 서울에 인접하여 집적의 이득을 얻으며 비용 절감을 누리려는 목적에서 이다. 그러나 이러한 입지 조건의 변화에도 불구하고 생산자 서비스의 발달에 훨씬 유리한 대도시들이 갖는 본사 입지로서의 유리함은 무시할 수 없다. 더욱이 인구 팽창과 다양화된 기능 등 강력한 사회적 힘에 내포된 안정성의 확보는 효율성이나 불균형 해소못지 않게 중요한 사회적 목표가 될 수 있으며, 안정성의 추구에서 대도시는 통제 중심지로서 지속적인 관성을 갖을 수 있는 것이다(Borchert 1978, Harvey 1982).

본사 입지의 변화를 바탕으로 지난 80년대 후반에서 90년대 전반에 한국의 제조업에서 나타난 외부통제의 공간적 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선적으로 서울은 통제의 탁월한 중심지로서 최근에 그 영향력은 상대적으로 줄었지만 여전히 지배적이다. 즉 이 기간 동안에 서울의 통제를 받는 공장은 전체 다입지 기업 공장의 88%에서 79%로 감소되었으나 서울은 여전히 강력한 통제의 중심지였다. 그리고 서울의 영향력이 집중되고 있는 지역은 지난 30년 동안 제조업 활동이 가장 활발한 수도권과 동남권 지역이었다. 산업 규모를 감안할 때 이들 지역들이 서울에 본사를 둔 업체를 절대적으로 많이 갖는 것은 당연하지만, 상대적인 의존성에서도 이들 지역은 낙후된 지역과 비교하여 결코 낮지 않았다. 오히려 다입지 기업의 투자는 낙후된 지역보다 산업발달이 일정 수준에 있는 지역에서 본질적인 증가를 보였다. 그러나 이러한 집중에도 불구하고 최근에 서울의 영향력은 이들 지역을 넘어서 전국적으로 분산되고 있다. 특히 그 영향력의 분산은 새로운 투자가 급증하는 중부 지역의 충남, 충북에서 두드러지게 나타났다. 한편, 서울 이외의 새로운 통제의 중심

지역으로 동남권 지역의 대도시인 부산 및 대구와 수도권이 부상하고 있다. 이들 새로운 중심지들은 서울로부터 통제를 받는 업체 수가 많음에도 불구하고 발달된 산업 기반을 바탕으로 독립된 지역 기반 업체를 꾸준히 증가시키고 있다. 따라서 최근 외부통제의 공간적 변화는 산업이 기반 발달된 수도권과 동남권의 지역 기반이 증가되는 반면에 최근에 산업이 조성되고 있는 낙후된 지역들의 의존도가 점차로 높아지고 있음을 보인다.

제조업 전반에 보여진 통제의 공간적 분포가 생산특성에 따른 부문별로 차이가 있는지 조사되었다. 경쟁 심화와 임금 상승과 같은 외부압력을 강하게 받고 있는 노동집약형에서는 전통적으로 서울의 영향력을 가장 많이 받으며 발달되었던 수도권과 동남권 지역의 외부의존도가 현저히 감소하였다. 수도권 및 동남권과 서울 간에 조직연계의 절대적 수준은 거의 변하지 않았지만, 상대적으로 이들 지역 기반의 독립된 생산 조직이 증가되면서 의존도는 감소되었다. 이와는 대조적으로 이 유형 부문의 발달이 저조했던 지역에 분공장 투자가 증가되었고, 특히 충남, 충북 지역에 새로운 조직연계가 증가되었다. 이러한 변화는 이 유형 부문에서 조직 통합의 힘이 감소되고, 생산비용을 절감하는 전략에서 주변 지역이 분공장의 입지로서 선호된 결과로 여겨진다.

한편, 노동집약형에 비해 상대적으로 낮은 외부압력을 받는 중간형은 전국적인 통제수준이 가장 낮아 지역 자립기반의 기업 비중이 상대적으로 높았다. 비록 서울의 영향력은 역시 탁월하고 전국적이었지만 그 정도가 다른 유형에 비해 훨씬 낮았다. 반면에 경기도와 동남권의 중심인 부산 지역에서 통제하는 업체 수가 뚜렷하게 증가하였다. 자본몰과 진입 및 탈퇴의 장벽이 낮은 이 유형은 계속되는 성장에서 조직 통합보다는 분리가 좀더 지배적이 되면서 새로운 생산활동이 집적과 노동력 이용에서 유리한 지역에서 발달하고 있다. 이들 새로운 중심지역은 성장의 최소 요구치를 능가하여 점차로 지역 내부시장을 창출하고, 추가적 성장과 반자치적 발

전의 기반을 다져가고 있는 것이다.

많은 고정자산이 요구되는 자본집약형은 진입과 탈퇴의 높은 장벽으로 경제적 집중과 공간적 집중이 뚜렷하였다. 서울과 몇몇 대도시에서 관련 부문의 기업집중은 뚜렷하였고, 나머지 지역들의 외부 의존도는 다른 유형에 비교해 전체적으로 높았다. 높은 외부통제 수준과 분공장의 전국적 분산화는 지역이 갖는 입지적 중요성보다는 다입지 기업에서 얻어지는 규모와 조직 경제의 영향력이 좀더 강력하였기 때문일 것이다.

외부통제의 공간적 패턴이 유형별로 상이하게 나타난 결과는 다입지 기업이 지역에 미치는 영향에 대한 차별적 분석이 필요하며, 그에 따른 다입지 기업의 분공장 투자에 대한 좀더 선별적인 지역정책을 요구할 것이다.

마지막으로 본 연구의 정책적 함의를 최근의 정부정책과 관련시켜 간략히 언급한다. 비록 통제의 공간적 집중현상이 지역경제 격차의 근원적 요인으로 정치적, 사회적, 감정적 갈등을 심화시킨다는 인식에서 지역적 불균형을 완화하고 국토의 효율적 발전을 꾀하려는 정부의 노력은 최근 산업분산화 정책에서 찾을 수 있다. 그러나 산업 공간의 분산화 전략은 단순히 생산부지의 공급을 증대하여 지역 특성에 적합한 산업을 유치하려는 노력보다는, 기업이 필요로 하는 요구를 이해하는 것이 우선적이 되어야 한다. 통제의 공간적 변화를 철저히 재고하여 산업수요가 유발되는 힘과 방향을 고려하는 정책도구들이 개발되어야 할 것이다. 지역변화를 형성하는 기업 결정이 해당 지역의 자치적인 단계를 넘어 특정 기업이 활동하는 전체 체계의 맥락에서 이루어지고 있음이 분명히 인식하여야 한다.

더욱이 낙후된 지역으로 분산화의 일반적 추세는 국가경제의 지속적인 성장과 중심지역에 노동부족에 의한다고 보인다. 그러나 가까운 미래에 불경기가 오거나 일상적 생산의 입지로 개발도상국들이 중요하게 부각된다면 이러한 분산화가 지속되지는 않을 것이 분명하다. 결국 산업발전이 낮은 지역에서 외부통제의 공장을 유치하는데 치우친 지역 정책은 재고되어야 할 것이다. 저개발 지역에서 자생적 기업이 활성화될

수 있는 정책 개발이 요구된다. 저개발 지역에서 자생기업에 유리한 정책은 단기적으로 고용 성장을 줄이지 못한다. 그러나 국토의 균형적 발전을 위해 장기적으로 정부는 중심지역에 생산 팽창을 제한하여야 한다. 단지 몇몇의 입지에만 산업과 하부구조 조건의 팽창을 지원하여야 한다. 이것은 지역의 외부의존성을 줄이고 경제 쇠퇴를 막도록 유도할 것이다. 자생 기업의 시장 접근성을 향상시키고 정보의 신속함을 얻을 수 있도록 유도하는 정책이 필요하다. 소규모 업체로서의 규모경제를 달성하고 비용절감을 위한 기업 협력과 같은 제도적 도구가 제의될 수 있다. 끝으로 지역 기반의 기업에 초점을 둔 새로운 상품과 생산기술을 소개할 수 있는 제도적 장치도 필요하다(Foley et al., 1993). 전문경영자를 포함한 전문가들이 국토 전역에 분포되도록 국가 시설을 포함한 사회의 하부구조가 분산될 때 국토의 균형적 발전은 약속될 수 있을 것이다.

註

- 1) 최근 한국의 대기업이 국가경제에 미치는 역할은 절대적으로, 1980년대 중반에 상위 10대 대규모기업집단(재벌)들이 국가 총생산에 70% 가량을 생산하고 있다(Amsden, 1989).
- 2) 김진석(1989)의 연구는 전국적인 기업통제의 변화를 조사하고 있지만, 시간적인 변화에 대해 조사되지 않았다. 더욱이 지역이 갖는 통제의 정도와 의존성에 대해 자세히 다루지 않았다.
- 3) 특히 전략적인 활동은 정보처리와 정보생성에 관한 것이다. 의사 결정 기능을 수행하기 위해 사전에 절대적으로 필요한 계획이나 지향 정보에 관한 것이다.
- 4) 분공장 경제의 장단점에 대한 이론적 논의는 활발히 되고 있다. 전통적인 고전경제학의 사조에 따르면 주변지역에 입지하는 분공장 형태는 발전의 파급효과(spillover)로 유발되는 것으로 지역 간의 불균형 해소에 기여한다고 주장되고 있다. 그러나 이러한 주장은 공간발전의 불균형 성장의 필연성을 주장하는 학자들에 의해서 강력하게 반발되어 통제되는 분공장 형태는 모기업과의 밀접한 외부

연계에 의해 지역발전에 미치는 영향은 기대에 미치지 못하며 불안정한 경제상황에서, 즉 불경기나 경기 침체에서 쉽게 폐쇄되거나 축소되어 지역경제와 사회에 미치는 영향은 더욱 심각하다고 주장한다(Watts, 1981).

- 5) 동일하게 투자된 합작회사와 여러기업이 합작한 기업에서 50% 이상의 주식을 소유하지 않은 경우에도 지배주주 기업은 대부분 있기 때문에 그들에 의한 사실상의 통제는 분명한 것이다. 그러나 법적인 관계의 자회사에 대한 정의는 임의적인 것으로 그 기준에 따라 소유관계가 변동되기 쉽고, 자회사나 사실상의 소유관계에 있는 기업 간에 조직연계에 대한 자료수집의 어려움으로 대부분의 통제연구에서 이들 관계들은 제외되고 있다. 통제관계와 소유관계에 대한 자세한 논의는 Dicken, 1976; Watts, 1981 참조.
- 6) Wood(1978)는 외부통제의 정도를 상이하게 만드는 요인들을 간결하게 요약하였다. 외부통제가 강한 경우는 공장이 처한 주변환경의 변화가 비교적 느린 여건과 관련된다: 외부소유 공장이 안정된 시장을 갖는 경우; 표준화된 대량생산 방식을 채택한 경우; 자본집약적 생산의 경우. 반면에 지역공장이 자치의 정도를 높게 갖는 경우는 급변하는 주변여건에 신속히 대처하는 경우이다: 시장이 불확실하고 경쟁이 심화된 경우, 노동집약적으로 전문숙련 노동을 요하는 경우; 소규모로 비표준화된 상품의 생산의 경우이다. 지역 기업의 규모, 운영되고 있는 기간, 시장집중도 등은 외부통제의 정도 변화에 중요한 영향을 끼친다.
- 7) 전국적인 업체별 고용에 대한 자료의 미비로 기존의 대부분의 연구는 기업 및 지역별 사례연구를 통해 부분적인 이해를 돕고 있으나 그 결과는 서로 상이하며 전국적인 추세를 조망하는데 어렵다. 전국적인 공간체계에서 종합적인 분석을 위해서는 조직형태의 자료와 조직연계의 지역적 차이에 대한 자료가 필요하다(Firn, 1985; Todtling, 1984). 외국기업의 투자에 따른 외부지배의 효과는 빈번히 이용되는 통계 척도이지만 이 자료에 대한 수집이 극히 어려워서 제외되었다.
- 8) 외부통제는 다양한 지리적 척도에서 가능하여 항상 분석 수준에 따라 적절한 공간단위의 문제가 따른다. 이상적으로 가장 적절한 공간단위는 조사 목적에 의하지만 대개 자료의 제한적 성격이 사용단위를 결정하는 경우가 많다(Dicken, 1976).

- 9) 박삼욱(1992)은 단순히 업종별 분석보다는 선별된 변수에 의한 구조적 특성에 따라 한국의 제조업 구조변화를 분석하였다. 기술혁신의 필요성에 근거하여 상품주기 단계별로 구분하는 경우도 있다 (Gilmer and Pulsipher, 1986).
- 10) 이 4가지 유형은 숙련된 노동력의 비율이 높은 노동집약형과 자본집약형, 그리고 미숙련 노동력의 비율이 높은 노동집약형과 자본집약형이었다. Sheppard et al., (1990) 참조.
- 11) 아무튼 본 자료의 다임지 기업은 동일 법인 이름 하에서 본사와 분리된 분공장을 갖는 기업에 국한되었고 동일제열에 단독 기업은 제외되었기 때문에 대규모 기업 집단(재벌)에 의해 지배되고 있는 한국경제에서 동일제열 회사가 포함될 경우에는 이 비율은 훨씬 높은 것이 분명하다. 권영섭(1992), 이덕안(1993) 참조.
- 12) 이러한 증가가 새로운 본사의 신설에 의한 것인지 다른 지역으로부터 본사의 이전에 의한 것인지 알 수는 없다. 그러나 선진국에서 본사 입지로서 대도시 주변의 중요성이 증가된 것은 중심지역으로부터 기업 본사의 교외화가 주도하였다고 한다(참조 : Noyelle and Stanback, 1984).

文 獻

광공업통계조사보고서, 1987, 1993.
 권영섭 1992, "국토 공간구조와 기업 본사 집중의 관계에 관한 연구", 국토연구, 18, 134-164.
 김진석, 1989, "공업의 공간연계와 의사결정권에 관한 연구", 지리학, 39, 24-38.
 대한상공회의소, 1987, 1993, 전국기업체 총람.
 박삼욱, 1985, "한국대도시지역의 공업입지정책에 관한 연구", 국토계획, 20(2), 202-220.
 박삼욱, 1989, "첨단기술산업입지와 지역경제발전", 지역연구, 5(2), 1-20.
 박삼욱, 1993, "수도권 제조업 구조변화와 산업구조 조정방향", 지리학 논총, 21, 1-16.
 이덕안 1993, "재벌기업과 정부 그리고 한국의 산업입지", 지역연구, 9(1), 79-99.
 통계청, 1991, "지역통계연보, 산업중분류별 제조업 현황,

Amin, A. and Goddard, J.B., 1986, *Technological Change, Industrial Restructuring, and Regional Development*, Allen and Unwin, Boston.
 Amsden, A.H., 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York.
 Ashcroft, B. and Love, J.H., 1989, Evaluating the effects of external takeover on the performance of regional companies: the case of Scotland, 1965 to 1980, *Environment and Planning A*, 21(2), 197-220.
 Beck, Y.K., 1991, Large industrial enterprises and the spatial organization of production: a theoretical reconstruction, *The Korean Journal of Regional Science*, 7(2), 127-152.
 Borchert, J., 1978, Major control points in American economic geography, *Annals of the Association of American Geographers*, 62, 214-232.
 Camagni, R.P., 1988, Functional integration and locational shifts in new technology industry, in P. Aydalot and D. Keeble(eds.), *High Technology Industry and Innovative Environments: the European Experience*, Routledge London, 48-64.
 Camagni, R.P. and Pompili, T., 1990, Inter-regional and inter-urban economic power relations as command over local resources: the Italian case, in A. Shachar and S. Oberg (eds.), *The World Economy and the Spatial Organization of Power*, Avebury, Sydney, 187-218.
 Chandra, R., 1992, *Industrialization and Development in the Third World*, Routledge, London.
 Cohen, R.B., 1981, The new international division of labor, multinational corporations and urban hierarchy, in M. Dear and A.J. Scott(eds.), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, Methuen, New

- York, 287-315.
- Cromley, R.G. and Leinbach, T.R., 1986, External control of nonmetropolitan industry in Kentucky, *Professional Geographer*, 38, 332-342.
- Dicken, P., 1976, The multiplant business enterprise and geographical space: some issues in the study of external control and regional development, *Regional Studies*, 10, 401-412.
- Dicken, P., 1992, *Global Shift the Internationalization of Economic Activity*, The Guilford Press, New York.
- Dicken, P. and Lloyd, P.E., 1980, Patterns and processes of change in the spatial distribution of foreign controlled manufacturing employment in the United Kingdom, 1963 to 1975, *Environment and Planning A*, 12(12), 1405-1426.
- Erickson, R., 1976, The filtering-down process: industrial location in a nonmetropolitan area, *Professional Geographer*, 28, 254-360.
- Firn, J., 1975, External control and regional development: the case of Scotland, *Environment and Planning A*, 7, 393-414.
- Foley, P.D., Watts, H.D., and Wilson, B., 1993, External control, new process technology and training, *Regional Studies*, 27(6), 596-600.
- Gilmer, R.W. and Pulsipher, A.G., 1986, Cyclical and Structural change in southern manufacturing: recent evidence from the Tennessee Valley: Note, *Growth and Change*, 17(4), 61-69.
- Green, M.B. and Gromley, R.G., 1984, Merger and acquisition fields for large United States cities 1955~1970, *Regional Studies*, 18(4), 291-301.
- Harris, R.I.D., 1991, External ownership and government policy: some further evidence for Northern Ireland, *Regional Studies*, 25(1), 45-62.
- Harvey, D., 1982, *The Limits to Capital*, Basil Blackwell, London.
- Hoare, A.G., 1978, Industrial linkages and the dual economy: the case of Northern Ireland, *Regional Studies*, 12, 167-180.
- Holloway, S.R. and Wheeler, J.O., 1991, Corporate headquarters relocation and changes in metropolitan corporate dominance, 1980~1987, *Economic Geography*, 67(1), 54-74.
- Holmes, J., 1986, The organization and locational structure of production subcontracting, in A.J. Scott and M. Storper(eds.), *Production, Work, Territory: the geographical anatomy of industrial capitalism*, Allen and Unwin, Boston, 80-106.
- Jackson, R.W., 1989, Conjoining industry linkages and ownership data: an empirical application, *Growth and Change*, 20(1), 34-54.
- Kranshaar, R. and Feldman, M., 1989, Industrial restructuring and limits of industry data: examples from western New York, *Regional Studies*, 23(1), 49-62.
- Maier, G. and Todtling, F., 1986, Towards a spatial deconcentration of organizational control? some empirical evidence for Austrian regions 1973~1981, *Environment and Planning A*, 18, 1209-24.
- Markusen, A.R., 1985, *Profit Cycles, Oligopoly and Regional Development*, M.I.T. Press, Cambridge MA.
- Massey, D.B., 1984, *Spatial Divisions of Labor: Social Structures and the Geography of Production*, Methuen, New York.
- Norton, R.D. and Rees, J., 1979, The product cycle and the spatial decentralization of American manufacturing, *Regional Studies*, 13, 141-152.
- Noyelle, T.J. and Stanback, T.M., 1984, *The Economic Transformation of American Cities*. Rowman and Allanheld, Totowa, New Jersey.
- Piore, M. and Sabel, C., 1984, *The Second*

- Industrial Divide*, Basic Books, New York.
- Pred, A., 1976, The inter-urban transmission of growth in advanced economies: empirical findings versus regional planning assumption, *Regional Studies*, 10, 151-171.
- Scott, A.J., 1987, Industrial organization and location: division of labor, the firm, and spatial process, *Economic Geography*, 63, 215-231.
- Scott, A.J. and Storper, M., 1986, *Production, Work, Territory: the geographical anatomy of industrial capitalism*, Allen & Unwin, Boston.
- Semple, R.K. and Phipps, A.G., 1982, The spatial evolution of corporate headquarters within an urban system, *The Canadian Geographer*, 25, 4-26.
- Semple, R.K., Green, M.B. and Martz, D.J., 1985, Perspectives on corporate headquarters relocation in the United States, *Urban Geography*, 6, 370-391.
- Sheppard, E., Maier, G., and Todtling, F., 1990, The geography of organizational control: Austria, 1973~1981, *Economic Geography*, 66(1), 1-21.
- Storper, M. and Walker, R., 1984, The spatial division of labor: labor and the location of industries, in L. Sawers and W.K. Tabb(eds.), *Sunbelt/Snowbelt: urban development and regional restructuring*, Oxford University Press, New York, 19-47.
- Todtling, F., 1984, Organizational characteristics of plants in core and peripheral regions of Austria, *Regional Studies*, 18, 387-412.
- Watts, H., 1981, *The Branch Plant Economy: a Study of External Control*, Longman, London.
- Watts, H. and Stafford, H.A., 1986, Plant closure and the multiplant firm: some conceptual issues, *Progress in Human Geography*, 10, 206-227.
- Westaway, J., 1974, The spatial hierarchy of business organizations and its implications for the British urban system, *Regional Studies*, 8, 145-155.
- Wheeler, J.O., 1988, Spatial ownership links of major corporations: the Dallas and Pittsburgh examples, *Economic Geography*, 64, 2-16.
- Wood, P.A., 1978, Industrial organization, location and planning, *Regional Studies*, 12, 143-152.

The Geography of External Control in Korean Manufacturing Industry

Yeong-Ki Beck*

Summary

Although much of concern on external control would be given in understanding regional economic development, it may not be easy to

perform any empirical control study because of considerable problems involved in defining and identifying it. However, data on ownership of business establishments may be useful and one of the best alternatives for this empirical research because of use of limited information about

* Assistant Professor, Department of Social Education Studies, Chonbuk National University.

control.

This study examines the spatial patterns of external control in the Korean manufacturing activities between 1986 and 1992. Using the data on ownership linkages of multilocal firms between 15 administrative areas, it was possible to construct a matrix of organizational control in terms of the number of establishments. The control matrix was disaggregated by three types of manufacturing industries according to the capital and labor requirements of production processes used in. On the basis of the disaggregated control matrix, a series of measures were calculated for investigating the magnitude and direction of control as well as the external dependency.

In the past decades Korean industrialization development has risen at a rapid pace, deepening integration into the world economy, together with the continuing growth of the large industrial firms. The expanded scale of large firms led to a spatial separation of production from control, increasing branch plants in the nation. But recent important changes have occurred in the spatial organization of production by technological development, increasing international competition, and changing local labor markets. These changes have forced firms to reorganize their production structures, resulting in changes of the organizational structures in certain industries and regions.

In this context the empirical analysis revealed the following principal trends. In general term, the geography of corporate control in Korea is marked by a twofold pattern of concentration and dispersion. The dominance of Seoul as a major command and control center has been evident over the period, though its overall share of all externally controlled establishments has decreased from 88% to 79%. And the substantial amount of external control from Seoul has

concentrated to the Kyongki and Southeast regions which are well-developed industrial areas. But Seoul's corporate ownership links tend to stretch across the country to the less-developed regions, most of which have shown a significant increase of external dependency during the period 1986~1992. At the same time, a geographic dispersion of corporate control is taking place as Kyongki province and Pusan are developing as new increasingly important command and control regions. Though these two regions contain a number of branch plants controlled from other locations, they may be increasingly attractive as a headquarters location with increasing locally owned establishments.

The geographical patterns of external control observable in each of three types of manufacturing industries were examined in order to distinguish the changing spatial structures of organizational control with respect to the characteristics of the production processes. Labor intensive manufacturing with unskilled labor experienced the strongest external pressure from foreign competition and a lack of low cost labor. The high pressure expected not only to disintegrate the production process but also led to location of production facilities in areas of cheap labor. The linkages of control between Seoul and the less-developed regions have slightly increased, while the external dependency of the industrialized regions might be reduced from the tendency of organizational disintegration.

Capital intensive manufacturing operates under high entry and exit barriers due to capital intensity. The need to increase scale economies led to an even stronger economic and spatial concentration of control. The strong geographical concentration of control might be influenced by corporate and organizational scale economies rather than by locational advantages.

Other sectors experienced the lowest level of

external controls when we compared to those levels of other types of manufacturing. The result led by the declining importance of Seoul as a center of control, and on the other hand new controlling firms increased in the Kyongki province and Pusan. This is characteristic of this type of industries which have fewer routinized production processes that could be decentralized to locations with cheap labor and where agglomeration economies are an important part of the production process. This may indicate a desire by firms to be near the major centers of the industries in the availability of the necessary infrastructure.

These variations among different types of manufacturing industries may be needed different analysis on impacts of multilocal firms on regional development and different policies. This analysis should allow the introduction of a more selective regional policy with respect to branch

plants of multilocal firms.

The policy implications of the increase of external dependency in less-developed regions may be negative because of the very share of unskilled workers and lack of autonomy in decision making. The strong growth of the national economy and a scarcity of labor in core areas have been important factors in this regional decentralization of industries to less-developed regions. But the rather gloomy prospects of the economic growth in the near future could prevent the further industrialization of less-developed areas. A major rethinking of regional policy would have to take place towards a need for a regional policy actively favoring indigenous establishments.

Key Words: manufacturing, external control, ownership linkages, production process, multilocal firms, organizational structure.