

## 구로 수출산업공단 조성의 재해석

장세훈\*

### Re-interpretation on the Making of the Guro Exporting Industrial Complex

Sehoon Chang\*

**요약 :** 구로 수출산업공단은 1960년대 수출지향적 산업화를 추진한 한국 경제의 성공 신화의 핵심으로 자리잡고 있다. 이 글에서는 구로 공단 조성 과정을 재조명함으로써 이러한 신화의 실상과 허상을 밝히고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 정치사회학적 관점에 입각해서 공단 조성 과정을 구상, 실행 및 평가의 차원으로 나눠 살펴볼 것이다. 이러한 분석의 결과는 다음과 같다. 먼저 구로공단의 조성은 국가가 일방적으로 추진했다기보다는 국가를 비롯한 재일교포, 지역주민 등의 다양한 사회세력들의 이해관계가 충돌하고 조정되는 과정을 거쳤다. 또한 1970년대 산업기지 조성 사업에 비해 국가 투자가 상대적으로 빈약했지만, 국가의 전폭적인 지원을 바탕으로 공단이 조성되는 특징을 보여주었다. 그리고 외견상의 성공과 달리 재일교포 자본 유치를 통한 수출 전용공단 조성이라는 애초의 목표가 충실히 달성되지 못했다.

**주요어 :** 수출산업공단, 발전주의 국가, 재일교포

**Abstract :** The Guro Exporting Industrial Complex has become a core of success story of Korean economy in 1960s. Re-examining the making process of Guro Complex, this paper intends to disclose the real and fictional aspects of this myth. For this purpose, this study tries to inquire into this process which is divided as dimensions of conception, execution and evaluation from a view of political sociology. Its results are as follows: The making of Guro Complex was not propelled by the state unilaterally, but passed through the process of conflicts and conciliations among various social forces such as state, business groups and local communities etc. As this complex was built on the basis of state's full supports, it is difficult to conclude it as a case of 'parasitic industrialization'. And in spite of its ostensible success, it is difficult to evaluate that its original goal which means a building of the bonded exporting complex with Japanese Koreans' investment was accomplished. Therefore it is needed to discover its whole aspect from the comprehensive perspective, not to be enchanted by its official results.

**Key Words :** Exporting Industrial Complex, Developmental State, Japanese Koreans

---

이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-330-B00209).

\* 동아대학교 사회학과 교수(Professor, Department of Sociology, Dong-A University), changsh@donga.ac.kr

## 1. 문제제기

구로 수출산업공단(이하 구로공단)은 개발연대 한국의 상징적 아이콘과 같은 존재였다. 경제개발 계획을 시작하면서 최초로 지정된 공업단지이자 서울에 소재한 유일한 국가공단으로 초기 산업화 과정을 선도한 성공 사례로 널리 알려졌기 때문이다.

물론 이는 서구 선진국들이 전후 장기호황 국면에서 노동력 부족과 임금 상승으로 산업구조 재편을 모색하는 상황에 편승해서 수출지향적 산업화의 전진 기지로 조성된 탓이 컸다. 그러나 이에 더해 '수출산업공업단지개발조성법'과 같은 특별법 제정을 통해 국책사업으로 추진하며 재일동포 투자를 적극적으로 유치하는 등 정부 차원의 전폭적인 지원을 가하는 국가 주도적 개발 방식 또한 큰 몫을 차지했다.

구로공단의 이 같은 성공에 힘입어 1960년대 후반부터 전국 각지에서 우후죽순 격으로 지방공단이 조성되었다. 또한 1970년대 초반부터는 중화학공업화를 이끌 산업기지 건설도 잇따랐다. 따라서 구로공단 조성은 공업단지 조성을 통해 고도성장을 앞당긴 1960-70년대 한국의 산업화 경로에서 커다란 분수령이라고 할 수 있다.

이러한 점에서 당시 고도성장 과정의 내밀한 속살을 살피기 위해서는 구로공단이 누구에 의해 어떠한 경로를 밟아 조성되었는가에 대한 체계적인 해명이 뒤따라야 할 것이다. 그러나 구로공단을 비롯한 당시 공단들의 조성 과정에 관한 선행 연구들은 서구 이론들을 원용하거나 관변자료에 크게 의존하고 있어, 공단 조성의 역동적 과정에 크게 주목하지 않았다. 따라서 본 논의에 앞서 1960년대 공단 조성에 관한 선행 연구들을 점검해서 본 연구의 문제의식과 기본시각을 보다 분명히 할 필요가 있다.

선행 연구의 흐름 중 하나는 한국의 경제발전의 맥락에서 공단 조성의 경제적 효과에 주목하는 (정치)경제학적 접근이다(이상철, 2010; 정영희, 1978). 이들 연구는 경제적 위기의 타개책으로 외국의 자본 및 기술을 유치해서 저임금의 미숙련 노동력과 유기적으로 결합시킬 목적으로 공단을 조성하는 과정과 그

것이 갖는 경제적 효과를 살피고 있다. 이러한 연구는 구조적 차원에서 공단 조성의 경제적 요인과 그 효과를 잘 드러내주지만, 공단 조성을 둘러싼 다양한 이해세력들의 존재와 이들 간의 복합적인 이해갈등이 전개되는 과정에 눈감고 있다.

또 다른 흐름은 발전주의 국가론에 입각한 연구들이다(유형근, 2012; 이상철, 2008). 이들은 공단의 입지 선정 및 건설, 그리고 사후관리까지 공단 조성의 전 과정이 중앙정부의 정책 목표에 입각해서 전개되는 일방적인 국가 주도형 개발로 이루어졌다고 본다. 대통령을 중심으로 한 행정관료들이 사회세력들과 구별되는 별개의 자율적인 집단을 구성해서 행정적, 재정적 정책수단을 독점하고 계획합리성으로 무장한 채 독자적으로 공단을 개발해왔다는 것이다. 국가기구가 경제개발계획을 일관되게 밀어붙이던 개발연대 시기에 '지도받는 자본주의' 체제 하에서 국가의 주도로 공단 조성이 이루어진 것은 사실이지만, 민간 자본, 해외자본, 주민 등의 여타 사회세력들이 정부 정책을 단순히 추종하거나 방임했다고 보기는 어렵다. 공단 조성은 입지 선정에서부터 부지 조성 및 개발, 업체 입주 그리고 사후관리에 이르기까지 다양한 사회세력들이 연관되기 때문에, 이들 간의 이해가 맞부딪칠 수밖에 없다. 따라서 이에 대한 무관심은 공단 조성에 대한 일면적 파악에 그치지 십상이다.

또 하나의 흐름은 1960년대 공단 조성에 대한 국가의 소극적 역할을 강조하는 '기생적 공업화'론이다(손정원, 2006). 이들 연구에서는 대규모 시설투자가 필요한 중화학공업 중심이어서 별도의 공단과 배후도시까지 건설해야 했던 1970년대 산업기지 조성과 달리, 1960년대에는 경공업 중심이어서 대도시 인근에 입지해서 기존 기반시설과 미숙련 이농 노동력을 활용함으로써 자본 및 노동력의 재생산 비용을 기존 도시에 전가시키는 공단 조성이 이루어졌다고 본다. 여기서는 국가의 소극적 개입에 주목하는데, 국가의 전면적 개입을 부각시킨 발전주의 국가론적 시각과 대비되는 관점이라는 점에서, 이에 대한 면밀한 검토가 요구된다.

마지막으로 관변자료에 기반한 기초연구들을 들 수 있다(유영휘, 1998; 한국수출산업공단, 1994; 구

로구, 1997). 이들 연구는 정부 측 입장에 서서 구로공단 조성을 수출지향적 공업화 정책의 대표적인 성공 사례로 내세우고 있다. 따라서 공단 조성 과정에서의 갈등과 대립이나 높은 성과 이면의 사회·경제적 손실과 불이익 등에 둔감하고, 그 과정에서의 한계와 좌절에 무관심하다. 이러한 점에서 보다 객관적인 시각에서 구로공단 조성의 공과를 점검해 볼 필요가 있다.

이상의 선행연구들에 비추어, 본 연구에서는 다음과 같은 논점을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

먼저 구로공단 조성과 관련하여 어떠한 사회세력들이 관련되어 있고, 실제로 이들은 어떠한 역할을 담당했는가를 살펴봄으로써, 국가 주도적 공단 조성이 곧 정부의 일방적인 정책 집행을 가리키는가를 검토하고자 한다.

다음으로 공단 조성에 대한 정부 정책의 내용을 분석해서 국가 개입의 정도를 파악함으로써, 구로공단 개발이 발전주의 방식에 의한 전면적 개입인지, '기생적 공업화' 방식의 소극적 개입인지를 살펴본다.

마지막으로 구로공단 조성 정책의 목표와 실적을 비교함으로써, 구로공단의 공과를 새롭게 평가해본다.

## 2. 연구 대상 및 접근 방법

앞서 언급한 문제들을 살펴보기 위해 본 연구에서는 정치사회학적 관점에서 공단 조성 과정을 접근하고자 한다. 정치사회학적 접근은 베버의 학맥을 이어받은 신베버주의자들에 의해 체계화되었고, 여타 사회이론과 결합하며 도시정치 분야로 확장되어 왔다(Weber, 1981; Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985; Saunders, 1980; Logan & Molotch, 1987; Molotch, 1976; Jonas & Wilson, 1999). 이는 사회 현상을 다양한 이해집단들 간의 갈등과 대립으로 파악하는 행위론적 관점에 입각해서 접근한다. 따라서 정치·경제구조 등과 같은 거시 구조적 요인들도 다루지만, 특히 주요 행위주체들 간의 역학관계를 중심으

로 사회 현상을 설명하려는 특징을 지니고 있다(장세훈, 2004 참조). 이러한 점에서 정치사회학적 관점은 공단 조성을 둘러싼 국가와 사회세력들 간의 관계 및 국가의 위상과 역량을 검토하려는 본 연구의 접근 방법으로 유용하다고 할 수 있다.

이 때 공단 조성과 관련해서 다양한 이해집단들이 등장하기 때문에 주요 행위주체를 판별해내는 것이 분석의 관건이다. 그런데 공단 조성 등과 같은 지역개발을 둘러싼 이해관계를 국가 및 전체 사회 발전과 관련된 공익(公益, public interest), 지역공동체 차원의 이해관계에 해당하는 공익(共益, communal interest), 개개인의 이해와 직결된 사익(私益, private interest)으로 나뉘볼 수 있다는 점에서(장세훈, 2003), 이를 준거로 삼아 구로공단에 관련된 주요 사회세력들을 구획해 볼 수 있다. 구로공단의 경우에는 전체 사회발전과 경제성장을 자임하며 공단 조성에 나선 국가가 공익을 대변하고, 공단 개발 지역에 거주하며 지역공동체를 꾸려온 주민들은 집단적 차원의 생활권과 생존권을 추구한다는 점에서 共益을,<sup>1)</sup> 그리고 공단 개발 및 입주에 나선 국내외 기업들은 공단 조성을 통해 개별적인 수익의 극대화를 추구한다는 점에서 私益을 대변한다. 이처럼 서로 다른 이해관계에서 출발하기 때문에, 이들 삼자는 공단 조성을 둘러싸고 대립과 갈등의 관계에 놓일 수밖에 없다.

또 다른 분석의 관건은 행위 주체들 간의 관계가 전개되는 과정을 어떻게 분석할 것인가 하는 점이다. 그런데 앞서의 문제의식에 입각한다면, 구로공단 조성을 구상(conception), 실행(execution), 그리고 평가(evaluation)라는 세 가지 국면을 중심으로 접근할 필요가 있다. 먼저 공단 조성의 주도권 문제와 관련하여 '수출산업공단' 조성에 대한 발상의 국면, 즉 누가 재일교포 자원을 동원해서 해외수출을 목표로 하는 공업단지 조성을 구상했는가 하는 문제를 살펴볼 것이 요구된다. 다음은 실행 차원으로, 공단 건설 과정에서 빚어지는 이해집단들 간의 갈등과 대립 관계를 다뤄야 할 것이다. 마지막으로 공단 조성의 기대 효과와 목표 달성 간의 관계를 살피는 공단 조성 이후 국면이 문제된다. 여기서는 애초 공단을 기획하면서 기대했던 것과 실제 공단 조성 후의 실적을 비교해서 애초

목표가 얼마나 달성되었는가를 평가할 것이다.

이 글에서는 이러한 정치사회학적 관점에 근거해서 1960년대 중반 서울 구로 지역에 조성된 한국수출산업공업단지 1단지를 주된 분석 대상으로 삼고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 정부 측 자료와 함께 각종 신문자료, 그리고 관련 당사자들의 증언과 회고록 등을 폭넓게 활용해서 당시 구로공단 조성 과정을 검토함으로써 앞서 제시한 연구과제들을 탐색하고자 한다.

### 3. 공단 조성의 구상: 재일교포 중심의 ‘수출산업공단’

구로공단의 정식 명칭은 ‘한국수출산업공업단지’로, 해외자본, 특히 재일교포 자본을 유치하고 저임금 노동력을 결합시켜 수출상품을 생산하는 보세가공기지로 개발하겠다는 정책 의지의 산물이었다. 따라서 구로공단은 재일교포 투자와 해외 수출, 그리고 공업단지 건설이라는 서로 다른 발상들의 조합인 셈인데, 이 절에서는 1960년대 초반의 정치·사회적 여건과 주요 행위주체들의 활동을 통해 어떻게 이 같은 융합이 가능했는지를 살펴볼 것이다.

#### 1) 국가와 ‘성장의 병목’

군사 쿠데타로 권력을 장악한 박정희 정권은 국가 경제의 새로운 성장 동력을 찾기 위해 기존 정권의 경제개발계획을 재구성해서 제1차 경제개발 5개년계획을 새롭게 추진하지만, 출발부터 ‘성장의 병목’ 상황에 봉착하게 되었다.

쿠데타 직후 박정희 정권은, 시멘트, 비료, 제철, 정유 등 기간산업을 육성해서 국제수지를 개선하며 자립경제의 기반을 구축하는 수입대체산업화 전략에 입각해서 경제개발계획을 수립해 나갔다(이병천, 2011, 374-377; 이상철, 2002). 이미 1950년대 후반부터 미국의 대한원조가 크게 줄어들어<sup>2)</sup> 당시 한국 경제가 경제성장의 새로운 활력을 찾아야만 하는데

다가, 쿠데타 세력 스스로 민족주의적 열망이 충만했기 때문에, 수입대체산업화를 통한 자립경제 건설은 당연한 수순이었다. 이에 박정희 정권은 외자 조달이 어려운 대외 여건 하에서 부정축재자 처리와 통화개혁을 통해 내자를 동원하고, 민간기업 대신 국가가 투자 주체로서 경제개발 과정에 직접 나서는 ‘지도받는 자본주의’ 노선을 추구했다.

그러나 대내외적 여건의 악화로 정부는 수입대체산업화 노선을 견지하기 어려웠다. 먼저 미국이 자원의 효율적 배분을 가로막는 과도한 국가 개입과 국제분업체제에서의 비교우위를 무시한 기간산업 건설에 부정적 입장을 피력하며 원조 공여, 개발차관 심사, 국제차관단 결성 등을 통해 한국 정부를 압박했다. 또한 민간 기업들도 정부 주도의 수입대체 산업화가 인간의 자유로운 경제활동을 억압한다며 투자 확대에 소극적인 태도를 취했으며, 경제 관료들조차 시장 원리를 도외시한 발상이라며 냉담한 반응을 보였다(木宮正史, 2008, 178-184). 이에 더해 원조자금 삭감과 함께 무리하게 도입한 해외 차관의 원리금 상환 부담으로 인한 외환위기는 국민경제에 심대한 압박을 가했다.<sup>3)</sup> 더 나아가 공공투자재원 조달을 위한 내자 동원 방안으로 시도한 통화개혁마저 투기성 퇴장자본을 제대로 환수하지 못해 실패하고 말았다. 그 결과 정부는 국가가 주도해서 국민경제의 대내적 완결성을 추구하는 내포적 공업화 전략을 포기하지 않을 수 없었다.

결국 1962년 하반기 이 같은 대내외적 장애에 직면해 경제 관료 중심으로 보다 현실적인 방향으로 경제개발계획의 수정·보완을 모색하기 시작했다(이병천, 1999). 그러던 중 정부는 기대하던 농산물 및 광산물 수출은 저조했지만 경공업 제품 수출이 뜻밖의 호조를 보이자, 여기서 국제분업체제에 기반한 수출지향적 공업화 노선이라는 경제성장의 새로운 실마리를 찾았다. 이를 계기로 정부의 경제정책 목표를 자립경제에서 수출입국으로 전환하고자 했다.

그러나 이 역시 출발부터 수입대체산업화 전략과 동일한 걸림돌, 즉 투자 재원 조달의 문제에 부딪혔다(천병규, 1988; 김입삼, 2003, 105-113). 국내 재원 조달 방안은 사실상 봉쇄된 상황에서, 미국 대외정책의

변화로 원조 감축은 이미 진행 중이었고, 선진국의 차관 도입은 낮은 국가 신인도로 언감생심이었으며,<sup>4)</sup> 국교정상화 협상이 교착된 상태에서 일본으로부터의 경제협력도 기대할 수 없었다(木宮正史, 2008, 186, 273-275; 永野慎一郎, 2010; 손정원, 2006). 이처럼 투자 재원 조달이 '성장의 병목' 현상을 초래했기 때문에, 획기적인 대안 없이는 정부의 힘만으로 경제개발계획의 성공을 기약할 수 없게 된 것이다.

## 2) 재일교포와 '축적의 병목'

일제의 침략 이후 꾸준히 늘어난 재일교포는 1945년 일제의 패망 당시 200만여 명에 달했다. 이들은 막노동으로 밑바닥 인생을 살면서 해방과 함께 귀국을 꿈꿨지만, 한·일 미군정의 귀국 억제 방침, 남한의 정치·경제적 불안 등으로 귀환을 미루거나 귀국 후 일본으로 다시 밀입국하는 경우가 적지 않았다(이봉연, 2009; 신재준, 2012, 423-433; 재일한국인본국투자협회, 2005, 60-61).

패전으로 경제사정이 어려운 일본 사회에서 고철수집, 파친코, 고리대금업, 요식업 등에 종사하며 생계를 이어가던 재일교포들은 한국전쟁으로 특수를 누리게 된 일본의 경제 부흥에 힘입어 자영업 기반을 넓혀갔고, 그 중 일부는 고무, 유리, 유지, 피혁, 섬유, 잡화 등의 제조업 분야로 진출해서 경제력을 키워갔다.<sup>5)</sup> 그리고 극소수는 일본에서 손꼽힐 정도의 경제력을 갖춘 기업인으로 성장했다. 방직업의 서갑호, 기계공업의 손달원과 김상호, 섬유업의 이원만, 식품분야의 신격호 등이 대표적인 인물들이다(木宮正史, 2008, 64-90).

재일교포의 경제력이 이처럼 커지자, 분단과 전쟁으로 일본에 비해 경제성장이 더딘 한국에서는 이들의 국내 투자를 이끌어내 성장의 동력으로 활용하려는 시도들이 잇따랐다. 그 일환으로 1950년대 초반 국교정상화 회담에서 이미 한국 정부는 재일교포의 자유로운 재산 반입을 요청한 바 있고, 1958년에는 재일교포를 겨냥해서 해외동포의 재산반입 규정을 법제화했다. 또 1953-56년 사이에 재일한국인상공회가 주도해서 세 차례에 걸쳐 재일교포 기업인들로

구성된 모국산업시찰단이 방문했으며, 1961년 12월에는 민단이 주도해서 재일교포 기업인 61명이 방한해서 주요 산업시설을 둘러보고 경제개발계획 지원을 약속하기도 했다(在日韓國人工商會聯合會, 1982; 경향신문, 1961.12.21.).

그러나 1960년대 초반까지 재일교포의 투자는 당시 경제 규모에 비추어 상당한 규모에 달한 것으로 추산되지만,<sup>6)</sup> 비공식적인 수준에서 산발적으로 이루어져서 국민경제 차원에서 성장의 동력으로 작용하지는 못했다. 이는 한일관계가 여전히 교착 상태에 놓여 있었고, 일본 정부에 의한 재일교포 퇴거 조치를 우려해서 한국 정부가 이들의 재산반입 및 투자에 적극적으로 지지 못했으며, 극소수 대기업의 대규모 투자 유치에 치중해서 대다수 중소기업의 투자 유치에는 소홀했기 때문이다(재일한국인본국투자협회, 2005, 74). 그 결과 투자의 전후방 연관효과가 큰 중소기업을 운영하는 재일교포들은 모국 투자에 상대적으로 관심이 적었고, 몇 차례의 교류 시도들도 번번이 중단되곤 했다.

그런데 1960년대 이후 재일교포 기업을 둘러싼 경제 환경이 변모하고 한국과의 교류가 많아지면서, 모국 투자에 대한 이들의 태도가 변모했다. 먼저 이들은 일본 국내에서 '축적의 병목' 현상을 경험하게 되었다. 한국전쟁 이후의 지속적인 고도성장으로 일본의 중소 제조업체들은 이른바 '저임 노동력 공급의 전환점(turning point)'에 서게 되면서, 노동력 부족과 그에 따른 임금 상승으로 사양 산업으로 전락하게 될 위기 국면을 맞았다. 공장이나 공업단지 곳곳에는 구인 광고가 나붙었고, 특히 저임금 노동력에 의존했던 재일교포 중소기업체들은 심각한 인력난에 시달렸다(김입삼, 2003; 경향신문, 1967.4.29.).<sup>7)</sup> 따라서 일본인들과 달리 업종 전환이 용이하지 않았던 재일교포 중소기업주들은 값싼 노동력을 찾아 모국 진출에 보다 적극적으로 나섰다.

또한 기업경영 노하우와 선진 기술을 익힌 재일교포 기업인들에게 한국은 '눈 먼 돈이 굴러다니고' '노다지가 널려있는' 투자의 신천지였다. 이들은 한국과의 왕래와 접촉이 점차 늘어나면서, 양질의 저임금 노동력과 새로운 투자처가 산재해 있는 한국이 고수익

을 보장하는 미개발지임을 깨닫고 적극적인 투자 의지를 굳혀갔다(동아일보, 1960.12.11.).

그러나 ‘축적의 병목’ 상황에 처한 재일교포 기업들의 투자 수요가 점차 확산되고 공고해지는데 반해, 국내의 투자 유치 환경은 이전과 크게 달라지지 않았다. 또한 이들의 요구를 한국 정부에 전달할 조직적 연계가 빈약한 탓에,<sup>8)</sup> 자신들의 요구에 걸맞게 국내 투자 환경을 조성하고 투자 여건을 개선할 기회가 주어지지 않았다. 따라서 정부의 경제개발계획이 본격적으로 추진되어도 이들이 개입할 여지는 거의 없었다. 그 결과 이들은 국내 동포들의 살림살이를 걱정해서 서둘러 투자하기보다는 국내 경제 상황을 관망하는 자세를 견지했다.<sup>9)</sup>

### 3) 국가와 재일교포의 결합: ‘수출산업공단’ 조성

이와 같이 투자 재원을 구하는 한국 정부와 새로운 투자 대상을 찾는 재일교포 기업이 공존했지만, 양자를 이어주는 연결고리가 없어 교착 국면이 이어졌다. 국면 타개의 열쇠는 한국 정부가 쥐고 있었지만, 마땅한 대안을 내놓지 못했다. 즉 한국 정부는 1962년 말 경제개발계획 수정·보완을 통해 수출지향적 공업화 노선을 선택했지만, 정교한 실행계획을 갖춘 마스터 플랜을 갖추지 못해 내부적으로 갖가지 방안들을 산발적으로 쏟아낼 뿐이었다. 한편에서 민·관 경제계의 주역들이 해외교포의 본국 투자 유치를 적극적으로 제기하는가 하면, 다른 한편에서 홍콩을 본떠 원자재를 수입해서 가공 수출하는 보세가공 방식의 수출 확대 방안을 제안했다. 또한 생산의 전후방 연관효과를 높이고 기업 간 유기적 협력 관계를 제고시키기 위해 공업단지를 조성하자는 방안도 제기되었다(김주인, 1962; 유창순, 1962; 김입삼, 2003, 94-95). 그러나 ‘구슬이 서 말이어도 꿰어야 보배’라는 말이 있듯이, 이들 제안을 유기적으로 결합시킨 구체적인 실행 방안은 찾아볼 수 없었다.

이 때 그 해결사로 등장한 사람이 당시 한국나일론(주) 대표 이원만이였다. 그는 청년 시절 일본에서 기업을 경영하다가 해방 후 귀국해서 직물공장을 경영하며 국회의원 선거에 출마해 낙선하기도 했고, 한국

전쟁 당시 나일론사를 일본에서 수입하다가 1957년 대구에 한국나일론 공장을 설립했다. 또 1960년에는 국회의원에 당선된 바 있을 정도로 다채로운 경력의 소유자였다(이원만, 1977).

이원만은 이처럼 국경과 정·재계를 뛰어넘는 경력을 바탕으로 서로 어긋나 있는 다양한 요구들을 하나로 묶는 다중스케일적 행위자(multi-scalar agent)로서<sup>10)</sup> 활동했다. 그는 1963년 초 재계인사가 초청된 박정희 국가재건최고회의 의장과의 경제간담회 자리에서 자신의 경험을 바탕으로 수출지향적 공업화 노선의 구체적인 실행계획을 제안했다. 즉 넘치는 인력, 싼 임금, 뛰어난 손기술을 바탕으로 한 경공업 제품 생산을 통해 수출 증진과 외화 획득을 추진하되, 기술과 경험, 그리고 재원이 풍부한 재일교포들의 투자를 유치하고 이들 전용의 공업단지를 설립해서 보세 가공무역을 담당하도록 함으로써 이들을 수출지향적 공업화의 주력군으로 삼는 방안을 내놓았다(이원만, 1977, 250-267). 이는 자금난과 구체적 실행계획의 빈곤으로 경제개발계획의 전망이 어둡다고 여겼던 쿠데타 세력에게 모든 문제를 일거에 해소할 구원의 손길로 여겨졌다. 국가재건최고회의에서는 그의 제안을 즉각 수용해서 1963년 3월 정·재계 인사 300여 명으로 구성된 수출산업촉진위원회를 발족하고 이원만을 위원장으로 임명했다(경향신문, 1963.3.7.). 이원만은 한국경제인협회(전국경제인연합회의 전신)와의 긴밀한 협력 하에 민간 주도로 재일교포 중심의 수출 전용공단 조성 방안을 단계적으로 추진해 갔다.

이를 위해 먼저 수출산업실태조사단을 구성해 일본을 방문한 이원만은 자신의 인맥과 재일교포 상공인단체를 총동원해서 일본 각지의 재일교포 기업인들과 만나 이들의 실태를 파악하는 한편 모국 투자를 적극 권유했다(在日韓國人商工會聯合會, 1982, 195). 조사단은 행정지원 창구 개설과 공단 조성을 바라는 교포 실업인들의 요청을 바탕으로 ‘서울 근교 경공업 중심의 수출산업단지 조성’, ‘공단 조성을 위한 정부의 특별자금 용자’, ‘수출촉진을 위한 법제 개선’ 등의 내용을 담은 수출산업촉진계획서를 작성해서 정부에 건의했다(동아일보, 1963.6.24.). 수출산업촉진위원회는 뒤이은 (재일교포 기업들이 생산한) 수출상품

샘플 전시회 개최(1963.7), 2차 조사단 방일(1963.8), 재일교포 경제시찰단의 모국 방문 초청(1963.9) 등의 활동을 통해 정부의 수출산업공단 조성을 부추기는 한편, 재일교포의 모국 투자 유치에도 박차를 가했다(김입삼, 2003, 183; 동아일보, 1963.5.3.; 1963.7.11.; 경향신문, 1963.8.30.). 이에 발맞추어 1963년 8월 한국경제인협회는 ‘수출산업공단 설립 계획서 및 건의서’를 정부에 제출했다.

민간 부문 주도로 이 같은 세부 실행계획이 단계적으로 추진되어 재일교포 대상의 수출전용공단 조성의 밑그림이 어느 정도 완성되자, 정부는 장관급 위원장으로 구성된 ‘수출산업공업단지 육성위원회’를 설치하고 관련 입법을 추진하는 등, 수출산업공단 조성에 전면적으로 나서기 시작했다(한국수출산업공단, 1994).

이처럼 한국 정부와 재일교포 기업은 교착 상태에 놓여 있었지만, 양자 모두 그 해법을 찾지 못했고, 다중스케일적 행위자에게 해결사 역할을 맡겨야만 했다. 특히 한국 정부는 재원 조달의 제약과 경제개발계획의 세부적인 실행 방침의 빈곤이라는 제약을 스스로 뛰어넘지 못해 재일교포의 모국 투자와 민간 부문으로부터의 실행계획 지원을 받아야만 했다. 이렇게 본다면, 적어도 공단 조성의 구상 단계에서 발전주의 국가의 전형적인 모습을 찾아보기는 어렵다고 할 수 있다.

#### 4. 공단 건설의 실행:

##### 국가와 사회의 충돌

##### 1) 국가의 ‘올인’: 국책사업으로서 수출산업공단 조성

구로공단이 단순한 수출 전용 공업단지를 넘어 수출지향적 공업화 노선으로 전환한 경제개발계획의 성과를 가늠하는 실험대로 자리잡아가면서, 행정부를 넘어 정권 차원에서 이에 대한 치밀한 관리와 지원이 가해졌다. 실제로 박정희는 정책적 관심을 넘어 정

치지적 의도에서 1965년 3월 제1 단지 기공식부터 준공식에 이르기까지 다섯 차례나 공단을 방문하며 지대한 관심을 표명했다(한국수출산업공단, 1994, 234).

최고권력자의 이 같은 관심은 곧바로 행정적, 재정적 차원에서 정부의 전폭적인 지원으로 이어졌다. 우선 재일교포의 투자 편의를 위해 재산 반입 관련 절차를 간소화하고 각종 기계·설비 도입의 면세 조치가 이루어졌다(1966년). 또한 수출업무 간소화를 위해 공단 입주업체에게 무역업자 등록 기준을 완화해 주고(1968년), 공단 개발 자금 및 입주업체 운영 자급에 대한 국고 지원을 허용했으며,<sup>11)</sup> 1970년에는 심지어 수출전용공단의 입주 업체에게 내수용 상품의 제조·판매까지 허용했다(한국수출산업공단, 1994, 236; 매일경제신문, 1969.5.23).

정부는 이처럼 즉응적이고 단발적인 지원 조치에 그치지 않고, 공단 조성 및 운영을 체계적으로 지원하기 위한 법제와 조직을 구축해 갔다. 그 결과가 한국수출산업공단 설립 및 한국수출산업공업단지개발조성법 제정이었다.

이미 수출산업공업단지 육성위원회 설립을 통해 전폭적인 지원을 약속한 정부는 1963년 10월 한국경제인협회 산하의 수출산업촉진위원회가 주축이 되어 (주)한국수출산업공단을 결성하도록 했다. 이는 민간의 주식 공모를 거친 주식회사 형태로 수출공단의 조성 및 운영 실무를 전담하도록 한 것이다. 또한 1963년 11월 (주)한국수출산업공단의 공단 조성을 뒷받침할 법적 장치로 한국수출산업공단법(안)을 발의했다.

그러나 이 법안은 국공유지의 불하 및 대부, 정부의 지불보증 및 용자 혜택, 각종 세금 감면 혜택 등을 포함하고 있어, 특히 시비로부터 자유롭지 못했다. 따라서 영리 추구를 목적으로 민간이 출자한 주식회사에 공익성 사업인 공단 건설을 맡기고 각종 특혜를 부여할 뿐 아니라, 기존 수출업체들에 대한 차별을 낳는다는 반대 여론이 빗발쳤다(한국수출산업공단, 1994, 164-165; 구로구, 1997, 414). 이 같은 반발에 부딪히자, 정부는 1964년 8월 한국수출산업공단의 형태를 주식회사에서 사단법인으로 바꿔 공익성을 강화한 비영리단체로 재구성하는 한편,<sup>12)</sup> 법안도 그 입법 대상을 조직이 아니라 사업으로 바꾸고 정부 지

원을 공업단지 개발 및 조성에 한정하는 내용의 수출 산업공업단지개발조성법(안)으로 수정해서 1964년 9월 국회를 통과시켰다.

재계와 여론의 반발로 정부의 애초 의도가 다소 꺾이기는 했지만, 역설적이게도 그 과정에서 사업의 공공성이 강화되면서 자연스럽게 공단 조성의 권한 및 책임이 민간에서 정부로 옮겨가게 되었다. 특히 구로 공단 조성의 발안자였던 이원만이 1963년 말 총선에서 국회의원에 당선되어 공단 조성 사업에서 사실상 손을 떼면서, 이러한 추세는 더욱 가속되었다.

그렇지만 공단 입지를 둘러싸고 공단 개발 전후로 논란이 끊이지 않는 등, 정책 방향에 대한 민간의 견제는 계속 이어졌다. 1963년 중반 수출산업단지 조성 계획이 알려지자, 인천상공회의소가 경인공업지구를 수출산업지대로 설정할 것을 상공부에 요청하는 등(경향신문, 1963.7.11.), 여러 지역에서 공단 유치를 요구하고 나섰다. 이에 수출산업촉진위원회에서는 서울의 구로동, 성수동, 광나루 등지와 경인 지역의 인천, 부평을 대상으로 공단 예정지를 물색했고, 1964년 10월 최종적으로 입지 여건이 좋고 대외적 전시효과가 크며 국유지가 많아 토지 취득이 용이하다는 점 등을 들어 구로동을 공단 입지로 선정했다(한국수출산업공단, 1994, 149-155).<sup>13)</sup> 또한 1단지 조

성이 마무리되던 1966년에는 야당이 서울 등 대도시 중심의 수출공단 조성을 비판하며 저개발 지역의 공단 조성을 통해 지역 간 균형 발전을 도모하는 내용의 「저개발지역의 산업조성을 위한 법안」을 국회에 제출하면서, 추가적인 수출공단 조성 입지 선정을 둘러싼 사회적 논란을 불러일으키기도 했다(경향신문, 1966.8.18.).<sup>14)</sup>

이와 같이 정부가 구로공단 조성을 국책사업으로 삼아 특별법과 별도의 기구를 만들면서까지 전폭적인 지원을 아끼지 않은 것은 사실이지만, 민간의 요구와 반발이 더해지면서 공단 조성 사업이 정부의 뜻에 따라 일방적으로 추진되었다고 보기는 어렵다.

## 2) 공단 건설과 公益-共益(私益)의 충돌

정부는 수출산업공단 조성을 통해 경제개발의 성과를 서둘러 대내외에 과시하고자 했다. 이 때문에 1965년 4월 공단 예정지를 지정했으면서도 그 이전인 1964년 12월에 이미 공단 부지 착공을 시작했다. 또 이 같은 사전 착공을 위해 국공유지 비율이 높은 구로 지역을 선택해서 토지 매입 절차를 단축시키고자 했다. 그러나 성급한 사업 추진은 의도치 않은 사회적 갈등의 불씨가 되었다.



그림 1. 구로공단 조성 초기의 모습



1960년대 초반까지 이 지역은 원주민 주거지도 별로 없이 논과 밭, 야산이 대부분인 시 외곽 변두리 지역으로, 개발 가능 부지(21만 7천여 평) 중 국유지가 90%에 달했다. 최종적으로 개발된 용지 14만여 평 가운데 국유지는 13만 5천 평이었는데, 그 중 잡종 재산 6만 평은 지목 변경을 통해 불하되었고, 나머지 국방부 소유 행정재산 7만 5천 평은 재산교환 방식으로 권리가 이전되었다. 그 밖의 사유지는 토지 보상 및 철거 과정에서 약간의 마찰은 있었지만 토지수용법 적용을 우려한 지주들이 수출산업공단 요구를 수락함으로써 비교적 순조롭게 매수가 이루어졌다(한국수출산업공단, 1994, 178-183; 구로구, 1997, 417-418).

그러나 외견상 평온한 토지 수용 과정의 이면에는 복잡한 갈등 요소가 내재되어 있었다. 정부가 유휴 군용지로 여겨 공단용지로 불하한 토지가 실상은 농지 개혁 과정에서 분배된 민간 보유 농지였기 때문이다.

공단 용지 중 국유지 일부는 1942년 ‘조선토지수용령’에 의해 일본 육군성이 혈값에 강제 수용한 토지로, 전시 상황에서 군용지로 사용되지 못해 등기부상에 전담으로 남아 있었고, 제대로 관리되지 않아 기존 경작자들이 예전처럼 경작해 왔다. 이들 토지는 해방 후 귀속농지로 분류되어 신한공사, 중앙토지행정처에서 관리되다가 농지개혁법에 의해 1950년 6월 원소유주 및 경작자에게 분배되었다. 이후 한국전쟁으로 일시 중단되었던 농지분배 후속절차가 진행되면서 농민들은 해당 농지에 대한 농지분배 상환곡을 2-3회 납부했다.<sup>15)</sup> 그런데 국방부가 일제의 군용지였다는 점을 들어 해당 농지를 국방부 관할 토지라고 주장하고 나섰다. 국방부의 반발에 부딪친 서울시는 이들 농지에 대한 상환곡 징수를 중단했다. 그러나 그 뒤 군용지로 활용했다는 국방부의 주장과 달리 해당 농지는 농민들에 의해 계속 경작되었고, 등기부나 지적도 상에도 여전히 전담의 형태를 유지했다(진실화해를 위한 과거사정리위원회, 2008, 369-371).

그러던 중 1961년 9월 정부는 산업진흥 및 난민 정착 및 구제를 앞세워 해당 토지의 관리권을 국방부에서 재무부로 이관해서 경작농민들을 내쫓고 서울시가 간이주택 등을 지어 청계천 판자촌 철거민 등에게 분양하도록 했다.<sup>16)</sup> 그리고 남은 토지를 공단 용지 등

으로 1963년 10월 불하했다.

그러자 토지에서 쫓겨난 농민들은 1964년 초 농지의 이중 불하를 주장하며 서울시, 농림부, 대통령에게 탄원서를 제출했다. 그러나 주민 탄원만으로 대통령의 지시에 따라 국책사업의 일환으로 시행하는 공단 용지 수용을 막을 수는 없었다. 이에 2백여 명의 주민들이 집단적으로 국가를 상대로 한 민사소송을 제기했다.<sup>17)</sup> 국가에 대한 조직적 저항을 찾아볼 수 없었던 당시 상황에서 이 같은 대응은 원주민들의 집단적 이해관계가 상당히 공고해서 단순한 개별적인 사익 수준을 넘어 지역사회 차원의 공동 수준으로 발전했음을 보여준다.

이 과정에서 영등포구청도 이들의 요구를 받아들여 서울시시장에게 농지 분배 사실을 확인했고, 주민들은 그 사실을 법원에 제출했다. 주민들의 조직적 저항이 이처럼 거세서 행정력만으로 제압할 수 없을 뿐 아니라, 그 주장의 법률적 근거도 분명해서 사법적 쟁송 과정에서 패소의 가능성이 커지자, 정부도 적극적으로 대응하고 나섰다. 즉 정부는 관할 기관에 농지 분배 취소를 지시했고, 1964년 4월 서울시는 해당 농지가 분배 대상 착오로 인해 잘못 분배되었다며, 농지 분배를 취소하는 행정 처분을 내렸다.

그러나 민사법원에서는 농지 분배가 확정된 뒤에 분배 전의 사유를 문제 삼은 서울시의 농지분배 취소 처분은 효력이 없다며 정부 주장을 받아들이지 않았다. 또 관련 공무원들의 농지 분배 사실에 대한 법정 증언과 현장 문서 검증 등을 통해 해당 농지의 분배 사실을 확인하고, 원고 승소 판결을 내렸다. 그 뒤 4년여의 소송 절차를 거쳐 1968년 대법원이 원고 승소를 최종 확정지었다(매일경제, 1968.3.20).

이렇게 법정 다툼은 완결되었지만, 정부는 1967년 4월 공단 조성을 완료했고 1968년에는 입주까지 완료되어 일부 공장이 가동되고 있었다. 특히 수출산업 공단을 수출입국 한국의 상징으로 삼았던 정부로서는 이 같은 걸림돌에 발목이 잡혀서는 안 될 상황이었다. 이에 대법원의 확정 판결 직후인 1968년 3월 서울지방검찰청이 나서서 관련 서류 위조 혐의로 농지 분배 사실을 증언한 공무원을 구속하고 경작농민 42명을 사기 및 위증 혐의로 입건하는 등 ‘소송사기’ 수사

에 착수했다. 그러나 증거 미비 등으로 수사는 지지부진했고, 상당수 농민들이 무혐의나 기소 유예 등으로 불기소 처분을 받았다. 결국 정부는 공단 부지를 되돌려 줘야 할 상황에 내몰렸다.

그러자 구로공단의 성패에 주목하던 박정희 대통령이 1970년 초 구로동 농지소송사건 경과 조사를 직접 지시했고 대통령비서실에서 ‘서울시 구로동 대지분구 보고’ 문건을 보고하자, 결재란에 친필로 “법무부장관으로 하여금 정부 측이 패소되지 않도록 가능한 조치를 취하도록 할 것”을 지시했다(진실화해를 위한 과거사정리위원회, 2008, 400-402).

이 같은 상황에서 1970년 4월 중앙정보부는 농민과 공무원이 결탁해서 군용지를 가로채려 한다는 첩보를 받고 검찰이 수사 중인 데도 조사에 나섰고, 검찰 또한 관련자 68명을 사기·위증 혐의로 체포하는 등 전면 재수사에 착수했다. 수사 과정에서 중앙정보부와 검찰은 대통령 지시 사항의 이행을 앞세워 관련 공무원의 허위증언 유도, 경작농민에 대한 불법 감금 및 가혹행위 등을 자행했다. 즉 증거도 불충분하고 도주 및 증거 인멸의 우려가 없는 데다가 이미 불기소 처분을 받은 사건 당사자들을 체포 이유도 알리지 않은 채 집단적으로 불법 연행해서 구속 영장도 없이 경찰서나 호텔 등지에 구금했다. 불법 감금 상태에서 검찰은 이들에게 소송 사기를 시인하거나 민사소송 취하 및 권리 포기 각서 작성을 강요하며 발가벗긴 채 구타를 가하고 화장실에서 재우거나 수도물을 강제로 먹이는 등의 가혹 행위를 가했다.<sup>18)</sup> 결국 이 같은 협박과 구타를 못 이겨 민사소송을 제기한 200여 명의 경작농민 가운데 143명이 소 취하나 권리 포기 각서를 작성한 뒤 석방되거나 불기소 처분되었고, 이를 거부한 41명은 기소되었다(매일경제, 1970.7.8.; 경향신문, 1970.7.15.). 형사재판은 1984년까지 14년 간 지속되어, 민사소송 결과와 달리 ‘해당 농지가 농지분배 대상이지만 분배되지 않았다’고 결론짓고, 기소된 농민 중 12명은 사망으로 공소 기각, 1명은 무죄, 2명은 15년 공소시효 만료로 면소 판결, 25명은 유죄를 확정지었다. 그리고 정부는 이러한 판결을 근거로 민사소송의 재심을 청구해서 1989년 대법원으로부터 해당 토지가 국가 소유라는 최종 판결을 이끌어내며 승소

했다(한겨레, 2011.9.4.).

그러나 관련 농민과 그 유족들은 2006년 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회(이하 ‘진실위’)에 소송 사기 조작 의혹을 제기하며 진실 규명과 명예회복을 신청하면서, 다시 논란이 불거졌다. 그 결과 진실 위에서는 농지 분배 사실을 확인하고, 국가의 부당한 공권력 남용과 농민의 불법 연행 및 가혹 행위, 허위 증언에 의한 무리한 기소 사실을 밝혀내, 국가의 사과 및 이들의 명예회복을 위한 재심을 권고했다(진실화해를 위한 과거사정리위원회, 2008). 그리고 이어진 형사재판 및 민사재판 재심 청구 소송에서 이들은 모두 승소 판결을 받았다(한겨레, 2010.8.31.; 2013.5.6.).

이처럼 1단지의 토지 수용 과정은 경제개발과 국가 발전이라는 國益을 앞세워 지역 주민의 재산권과 생활터전을 강탈하는 데 그치지 않고, 정당한 사법권의 행사를 가로막고 강력한 공권력을 동원해서 이들의 기본인권을 훼손하면서까지 주민의 생활권과 생존권을 위협하는 불법적 구금 및 가혹 행위가 가해지는 과정이었다. 이러한 점에서 국가는 공단 개발 과정에서 개인의 私益과 지역사회의 共益을 침해하는 ‘수탈국가’적 속성을 드러냈다고 할 수 있다.

이는 의견상 사회적 公益 달성을 위해 물리적 폭력과 사법권을 무차별적으로 행사하는 ‘강한 국가’의 면모를 드러낸 것으로 비쳐진다. 그러나 조금만 깊이 들여다보면, 시민사회 세력이 미성숙한 당시 상황에서 정보기관까지 개입하며 초법적인 폭력을 총동원하지 않고는 국가가 국책사업을 수행하기 어려운 처지에 놓여 있었음을 알 수 있다. 즉 졸속행정, 국익 만능주의, 성급한 성과 지상주의 등으로 빚어진 사회적 갈등을 합리적으로 조정하지 못한 채 공권력을 통해 폭력적으로 은폐하려 했던 것이다. 따라서 이는 제도적으로 미성숙한 당시 국가기구의 ‘취약한’ 실태를 여실히 보여준 사례라고 평가할 수 있다.

## 5. 수출산업공단의 평가: 기대와 성과

이상에서 수출산업공단 조성의 구상과 실행 과정을 살펴보았는데, 이번 절에서는 공단 조성의 목표 대비 실적을 살펴보기로 하자. 공단 조성의 일차적 목표가 재일교포 자본 유치에 기반한 수출 증대에 있었고, 이를 발판삼은 수출입국 건설을 이차적 목표로 삼았기 때문에, 수출공단의 전국적 확산은 그 부수적 목표라고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 재일교포 자본 유치, 수출 증대, 그리고 후속 지방공단 조성 등을 지표로 삼아 수출산업공단에 대한 기대와 그 성과를 따져볼 것이다.

### 1) 재일교포 자본 유치: 이상과 현실

원조자금 외에는 외자 도입 통로를 찾을 수 없었던 1960년대 초반 한국 경제에게 재일교포 자본은 거의 유일한 '외화 창고'였다. 따라서 한일 간 국교정상화 회담에서도 한국 정부는 재일교포 자본의 모국 투자 유치에 특히 공을 들였다(서영희, 2006; 신재준, 2012; 홍국표, 1976). 그러나 1960년대 초반까지도 일본 정부의 재산 반출 규제 방침, 한국의 열악한 투자 여건 등으로 이들의 생산적 투자 사례는 극히 드물었다. 그런 점에서 재일교포 대상의 수출전용공단 조성 정책은 이들의 투자 물꼬를 트는 계기가 되었고, 뒤이은 한일 국교 정상화가 이를 더욱 부추겼다.

정부는 1964년 수출산업공단 조성 계획 당시 재일교포 기업을 주요 대상으로 삼아 30개 업체 유치를 목

표로 삼았다. 이를 위해 공단 조성 전인 1963년 일본 현지 여건 파악 및 투자 유치 상담을 목적으로 파견된 수출산업실태조사단이 20여 개 업체로부터 투자 확답을 받아냈다. 그러나 실제 입주 희망업체는 예상 외로 적어, 1단지 착공과 함께 재일교포 기업들로부터 1차 입주 신청을 받았는데, 그 수가 4개에 지나지 않았다. 그러자 재일교포 업체만으로 공단 구성이 어렵다고 판단한 상공부가 뒤늦게 내국인 기업 대상의 입주 기준을 마련해서 홍보하기 시작했다(이상철, 2012, 232-233). 이러한 노력에도 1965년 입주가 확정된 업체는 재일교포 기업 10개를 포함해서 총 15개에 그쳤다(표 1 참조).

그 뒤로 1966년 14개, 1967년 11개 등 공단 준공식까지 40개 업체를 지정했지만, 그 중 9개 업체는 입주가 취소되어 31개 업체의 입주가 확정됨으로써 애초 목표는 달성할 수 있었다. 그러나 그 중 재일교포 기업은 전체의 2/3에 못 미치는 18개 업체에 불과했다(표 1 참조). 또 재산 반입 현황을 보면, 1966년 10월 현재 100만 달러 상당의 재산 반입이 허가되었으나 반입된 물량은 전혀 없었으며, 1967년 당시 재일교포 입주 업체 18곳 중 12곳이 재산반입 허가를 받았지만 허가 신청 금액 478만 달러 중 절반을 갓 넘은 263만 달러만이 반입되었을 뿐이다(매일경제, 1966.10.26.; 한국수출산업공단, 1994).

이보다 더 큰 문제는 재일교포 기업의 수출 실적이었다. 1967년 당시 공장 면적 및 고용 규모, 자기자본 투자액이나 차입금 등에서는 내국인 기업과 교포 기업의 수준이 거의 유사했는데도, 교포 기업들의 업체당 수출 실적은 연평균 5만 8천 달러인 내국인 기업

표 1. 연도별 제1공단 입주 현황: 1965-1967년

(단위: 개)

구분	1965	1966			1967			합계		
	지정	지정	취소	소계	지정	취소	소계	지정	취소	소계
재일교포 기업	10	8	4	4	4	0	4	22	4	18
내국인 기업	5	6	5	1	5	0	5	16	5	11
외국인 기업	0	0	0	0	2	0	2	2	0	2
합계	15	14	9	5	11	0	11	40	9	31

\* 자료: 한국수출산업공단, 1994, 184.

들의 1/4에 불과한 1만 4천 달러 수준에 그쳤다. 또한 재일교포 기업 중 입주 당시 수출 경험이 있는 업체는 5개에 지나지 않아, 상대적으로 일찍 입주했으면서도 수출 실적이 올리지 못한 경우가 18개 중 13개로, 10개 중 4개만이 수출 실적이 없는 내국인 기업과 대비되었다(대통령비서실, 1967).

이에 더해 1971년 현재 1공단에서는 12개 업체가 나가고 17개 업체가 입주해서 입주업체 수는 36개로 늘어났지만, 재일교포 기업은 7개 업체가 나가고 3개 업체가 신규로 들어와 14개로 줄어들었다. 특히 신규 업체 세 곳은 모두 기존 입주업체가 추가로 건설한 업체들이어서, 1967년 이후 재일교포 신규 입주는 전혀 이루어지지 않은 셈이었다(한국수출산업공단, 1994, 183; 이상철, 2012, 243-244). 또한 2단지의 경우에는 아예 모든 입주 업체가 내국인 기업이었고, 재일교포 투자 사례는 전혀 없었다.

이는 한편으로 수출산업공단을 2공단, 3공단으로 확장하는 과정에서 정부 스스로 해외자본 유치라는 공단 조성의 당초 목표를 파기했기 때문이다. 정부는 1공단 완공 시점에서 이미 입주자격 기준을 크게 완화했고, 2공단 이후에는 해외자본 투자 및 해외기업 유치 노력을 등한히 했다. 이러한 한국 정부의 태도 변화는 ‘물에 빠진 사람이 지푸라기라도 잡는 심정’으로 재일교포에게 의존하다가 외국인 직접투자가 늘어나 외환 사정이 호전되자 이들을 박대한 결과라고 판단된다.

그러나 보다 근본적으로는 재일교포 투자 유치에 구조적 제약이 있었기 때문이다. 재일교포 기업에게 모국 투자는 우선 정정 불안과 정경유착에 따른 높은 투자 위험을 감수하는 모험적 투자의 성격이 강했다.<sup>19)</sup> 또한 제조업의 토대 부실로 인한 취약한 산업연관성은 원자재 및 부품의 수급을 불안정하게 해서 안정적이고 지속적인 생산을 위협한다는 불안을 자아냈다.<sup>20)</sup> 이에 더해 이들은 투자의 최대 걸림돌로 국내의 재원 조달 문제를 꼽았다. 즉 재일기업인에 대한 한국금융기관의 차별대우와 담보대출 관행 등으로 국내에서 기업 운영자금 조달이 현실적으로 어렵다는 점을 토로하며, 투자 초기부터 교민은행 설립을 추진하고 나섰다(재일한국인본국투자협회, 2005, 76;

永野慎一郎, 2010, 118-121).

그뿐만 아니라 국내의 사회·경제적 상황도 그리 우호적이지 않았다. 공단 조성에서부터 운영에 이르기까지 정부의 전폭적인 행정적, 재정적 지원은 국내 수출 중소기업들로부터 특혜 시비를 불러일으켰다(동아일보, 1963.3.11.). 또 국내 여론도 재일교포의 투자를 일본 자본 침투의 침병으로 인식해서 이들에 대해 부정적인 인식을 드러냈다(동아일보, 1960.12.11.; 경향신문, 1964.1.27).

물론 재일교포 기업은 당시 한국으로서는 최첨단 설비를 들여오고, 선진 기술의 도입·전수에 적지 않은 역할을 담당했다. 또 기업 경영 및 수출 노하우를 전달해서 수출시장 개척에도 기여한 바가 컸다. 그러나 재일교포 기업이 든든히 뿌리내릴 만한 토양이 조성되지도 못했고, 정부도 의욕만큼 든든한 후원자 역할을 담당하지 못했다. 더 나아가 재일교포 기업인들도 중·장기적인 수익률이나 투자 여건 등을 따지며 공단 입주에 적극적으로 나서지 않았다. 따라서 재일교포의 투자 유치는 기대만큼의 성과를 거두기가 어려워 높은 기대만큼 큰 실망을 안겨 주었다.

## 2) 수출증대, 그 허와 실

한국수출산업공단은 흔히 1971년 1억 달러 이상의 수출 실적으로 총 수출 10억 달러의 10% 이상을 달성한 사실로 기억된다. 그 뒤로도 1980년 18억 7천만 달러 수출로 연평균 31%의 증가율을 기록하며 여전히 전국 수출의 10% 이상을 점유한 바 있다. 그러나 구로공단이 ‘수출전용공단’으로서 명실상부한 역할을 수행해 왔는가에 관해서는 면밀하게 따져볼 필요가 있다.

구로공단은 최초의 수출전용공단이었던 만큼, 내국인 기업의 경우 연간 25만 달러 이상의 수출 전망이 확실하고 외화가득율이 40% 이상이어야 하는 등 까다로운 입주 지정 기준을 두어, 막중한 수출 의무를 감당할 만한 건설한 중소기업만을 입주시키고자 했다(이상철, 2012, 233). 이처럼 의무가 무거운 만큼 이들은 정부로부터 많은 정책적 지원을 받았다. 정부는 입주 업체들의 시설투자 부담을 덜어주기 위해 공

단 조성 과정에서 국고 보조 및 각종 세제 감면을 통해 이들 기업에게 시가의 1/4 이하 가격으로 공단 용지를 분양했다. 또 무역업 등록 자격을 크게 낮추 수출 전선에 쉽게 나서도록 했으며, 그마저도 어려운 업체에게는 수출산업공단이 수출입 업무를 대행하기도 했다(매일경제, 1970.7.9.).<sup>21)</sup>

그러나 조성 초기의 수출 실적은 애초의 기대에 크게 부응하지 못했다. 1966년에는 입주 지체 및 공장 가동 지연 등으로 동남전기 한 곳의 트랜지스터라디오 14만 달러 수출에 그쳐 수출 목표 100만 달러와 큰 차이를 보였다. 1967년에는 500만 달러 수출을 목표로 삼았지만, 재일교포의 재산 반입 부진 등으로 목표액을 250만 달러로 수정해야 했고, 그 실적도 수정 목표의 절반에도 못 미치는 112만 달러였다(한국수출산업공단, 1994). 1968년에야 목표액 500만 달러를 넘어선 668만 달러를 수출했고, 2공단이 가동되기 시작한 1969년에는 3,106만 달러, 1970년에는 5,735만 달러로 비약적인 증가세를 보여주었다(구로구, 1997, 436).

그러나 수출 총량 증가의 속내를 들여다보면, 이러한 실적을 액면 그대로 수용하기 어렵다. 1971년 수출 1억 달러 달성은 인천수출산업공단(3, 4공단)과의 통합 효과가 크게 작용했다. 또 1980년의 전국 수출 10% 이상 달성도 수출산업공단 산하 6개 공단의 수출액을 합산한 결과여서, 구로공단의 수출 성과를 실제 이상으로 부풀려 놓은 측면이 없지 않다.

또한 공단 내 개별 기업들의 운영 실태를 살펴보면, 적지 않은 문제점이 드러난다. 이미 1970년에 입주업체의 상당 수가 운영자금 부족으로 조업 단축과 운휴 상태에 처했다. 정부의 정책 금융이 1966년 이후 1억 원 이상 지원되었지만, 20개 업체만이 수혜를 받아 나머지 기업들은 심각한 운영난을 겪었던 것이다. 그 결과 구로 1-2단지 64개 업체 가운데 4개 업체가 완전 조업 중단 상태이고, 10개 업체는 40% 미만의 낮은 가동률을 보였다(매일경제, 1970.7.9.).

이는 안정적인 재정 지원을 보장하지 못한 정부의 실책 못지않게 입주업체들의 재정적 취약성 탓도 컸다. 즉 기업 경영 진단이나 제품의 국제경쟁력 평가 등도 없이 해외자본 유치만을 앞세워 재일교포 업체

를 무차별적으로 받아들이는 졸속 행정으로 인해 수출 실적도 없고 영세한 업체들이 무분별하게 들어선 결과, 수출전용공단으로서의 구실을 제대로 수행하기 어려웠던 것이었다.

그러자 공단 조성 초기에 '수출전용공단'에 대한 수출 의무 규정을 엄격하게 집행하던 정부도 점차 입장을 바꿔, 수출에 따른 입주업체의 결혼 보상을 앞세워 수출산업공단에서 생산된 상품의 내수시장 판매를 허용하기 시작했다.<sup>22)</sup> 그리고 1978년에는 수출 공단으로 그나마 명맥을 유지해오던 구로공단을 사실상 일반 공단으로 전환시켰다.<sup>23)</sup> 이로써 수출산업공단이 '외자 유치 수출전용공단'에서 단순한 '중소기업 경공업단지'로 완전히 탈바꿈하게 되었다. 이 같은 변신은 국내외 경제 여건의 변화를 반영한 결과이기도 하지만, 구로공단이 애초의 조성 목표를 상실하게 되어 결과적으로 제 구실을 충분히 달성했다고 평가하기는 어렵다.

### 3) 지방공단 조성, 그 가능성과 한계

수출지향적 공업화 노선을 채택한 정부는 구로 공단의 실험을 바탕으로 수출공단 조성 사업을 전국으로 확산시키는 방안을 모색했다. 이에 따라 상공부가 주도해서 1966년 지방상공과장 회의에서 처음으로 시도별 중소기업형 공단 조성 계획을 발표했다(오원철, 1996, 169-170). 이러한 지방공단 계획은 당시의 정치·경제적 상황과 맞물려 전국적으로 급속하게 파급되었다.

먼저 1967년 총선과 대선을 앞두고 정부·여당은 지역 민심을 장악하기 위한 지역 개발 사업의 일환으로 지방공단 조성 사업을 적극 활용하고 나섰다.<sup>24)</sup> 또한 1960년대 후반 대도시 중심의 부동산 투기 붐이 지방 도시로 확산되면서, 지방의 토착자본을 중심으로 지역 개발 수요가 급증했다. 이에 더해 무분별한 공장 설립에 따른 난개발로 도시 공간의 합리적 이용과 쾌적한 생활환경이 위협받게 되면서, 공업시설을 특정 지역에 집단화하는 공단 조성 방안에 대한 정책적 수요가 커졌다(유영휘, 1998, 49-54; 동아일보, 1966.3.10).

그 결과 지방 상공회의소들을 중심으로 토착기업들이 적극 지지하고 나서고, 정부의 수출드라이브 정책으로 도 단위 수출산업 육성 압력을 받던 각 시·도들도 지방공단 조성에 경쟁적으로 뛰어 들었다. 이에 1967년 일차로 광주, 전주, 대구에서 공단 용지 매수가 시작되었고, 1968년부터는 시·도별 경쟁이 붙어 도청 소재지마다 공단 조성 붐이 일어났다.<sup>25)</sup> 뒤이어 1970년에는 이리, 원주, 목포 등 지방 중소도시들로 공단 조성 붐이 확산되었다. 여기에 토지 투기까지 더해지면서, 지가 상승을 노린 토착기업들이 선급금을 내면서까지 공단 입주를 서두른 까닭에, 지방정부는 중앙정부의 지원이 미약한 가운데서도 ‘先분양後개발’ 방식을 통해 부지 매입 비용을 자체 조달하며 개발에 나설 수 있었다(한국경제60년사 편찬위원회, 2010, 151-152).

그러나 정치 논리와 투기 붐에 휘둘린 지방공단 조성 사업은 지속될 수 없었다. 먼저 선거 이후 중앙정부의 실질적 지원이 이루어지지 않으면서<sup>26)</sup> 재정자립도가 낮은 대다수 지방정부들은 공단 개발 재원을 자체 조달해야 하는 추가적인 부담을 떠안게 되었다. 다음으로 지역경제의 토대가 빈약한 지방에서 지가 상승의 거품이 꺼지자, 선분양 받은 입주 예정 업체들이 잇따라 입주 포기를 선언했다. 더 나아가 중앙정부가 경제성을 뒷전으로 미룬 채 지역 안배 원칙에 따라 무차별적으로 지방공단을 지정한 탓에, 이러한 부작용은 더욱 증폭되었다.<sup>27)</sup>

그 결과 지방정부는 선거용 선심성 개발 사업으로 심각한 재정난에 봉착해야만 했고, 투자 재원의 부족으로 공업용수, 도로 등의 공단 기반시설이 제대로 갖춰지지 못해 공단 내 생산시설들이 공장 가동과 원료 및 제품 수송에 큰 어려움을 겪어야 했다. 이에 더해 영세한 대다수 입주 업체들이 경쟁력 있는 상품 개발에 나서지 못해 경영에 심각한 차질을 빚었다. 이에 따라 1974년 현재 지방공단의 분양 가능 면적 396만 평 중 251만 평만이 분양되어 분양률이 63%에 그쳤고, 276개 입주 기업 중 136개만이 정상 가동하고, 56개 공장은 아직 착공하지 못했거나 휴업 중인 상태였다(매일경제, 1971.6.11.; 동아일보, 1974.2.27.).

이에 정부는 이미 1970년 「지방공업개발법」 제정을

통해 지방공단 입주 업체의 세제 지원 방안을 모색했다. 그래도 미분양 사태가 지속되자, 1973년 「지방공업개발법」 개정을 통해 이들 공단을 ‘공업개발장려지구’로 지정해서 행정적, 재정적 지원을 강화하고 공단 기반시설 정비, 공업용지 분양가격 인하 등의 추가 조치를 단행해야만 했다.

결국 수출입국을 목표로 한 지방공단 조성 사업은 구로공단의 전국적 확장판이었지만, 입지 여건이나 경제성을 충분히 고려하지 않은 채 구로공단 모델을 무분별하게 이식하려 한 탓에, 구로공단의 ‘성공 신화’를 재생산하는데 실패했다고 할 수 있다.

## 6. 결론

본 연구에서는 서론에서 제기한 세 가지 연구 과제를 탐구할 목적으로 구로 수출산업공단의 조성 과정을 구상과 실행, 평가라는 세 가지 차원에서 살펴보았다. 이하에서는 본문의 분석 내용을 바탕으로 앞서의 문제들에 답하는 방식으로 연구 결과를 요약해 보고자 한다.

먼저 구로공단의 조성 과정은 (정치)경제학적 접근이나 발전주의 국가론에서 주장하듯이, 국가기구의 일방적인 계획과 지도 하에 이루어진 국가 주도적 개발의 전형이라고 보기 어렵다. ‘재일교포 자본의 유치를 통한 수출전용공단 조성’이라는 발상의 씨앗들은 수출 주도형 산업화로 전환 단계에서 이미 발아했지만, 그 다양한 발상들을 하나로 모아 실현 가능한 개발 모델로 응집시킨 것은 민간 부문의 다중스케일적 행위자였다. 또 ‘경제개발의 마중물’이 될 외자의 도입 통로가 사실상 막혀있던 상황에서 재일교포 자본의 모국 투자 없이 국가의 자체 역량만으로는 공단 조성이 현실적으로 불가능했다. 더 나아가 사유지화된 농지를 국유지라고 강변하며 불법적으로 강탈한 공단용지 수용 과정에서 주민들이 지역공동체 차원의 권익과 재산권 수호를 위해 반발했고, 이는 국익과 공익 및 사익의 충돌 사태를 빚었다. 이러한 점에서 국가는 ‘강력한 국가’라는 외관과 달리 실제 정책 집

행 과정에서 제도적 미성숙으로 인한 취약성을 드러냈으며, 시민사회 영역은 미성숙하기는 해도 국가 정책의 틈새를 파고들며 협력과 저항의 파트너로서 공단 조성 과정에서 일정한 역할을 수행했다고 할 수 있다.

다음으로 1970년대 중화학공업화 과정에서의 국가처럼 막대한 행정적, 재정적 투자를 통해 산업기지 조성을 이끌지는 못했지만, 1960년대 구로공단 조성 과정에서 국가는 재정 지원뿐만 아니라 별도의 입법 및 기구 구성에 이르기까지 국책사업으로서 수출산업공단 조성 사업에 전폭적인 지원을 아끼지 않았다. 다만 국민경제의 규모나 국가 역량에서 1960년대와 1970년대의 격차가 크기 때문에, 1960년대의 국가 역할이 상대적으로 왜소해 보이는 것일 뿐이다. 그런 점에서 1960년대 공단 조성에서 국가의 역할을 소극적이고 위축된 것으로 평가하는 시선은 시대적 여건을 고려하지 않은 평면적인 단순 비교의 우를 범할 수 있다.

마지막으로 구로공단이 재일교포 자본 투자를 유치하며 수출입국의 문을 열어젖힌 최초의 수출산업공단으로서 국민경제적으로 상당한 역할을 수행한 것은 사실이지만, 그 속내를 들여다보면, '외자유치를 통한 수출전용공단'이라는 애초의 조성 목표가 충실히 달성되었다고 보기는 어렵다. 재일교포 자본 유치나 이들에 의한 수출 증대는 기대만큼 이루어지지 못했고, 최초의 수출전용공단으로 출발했지만 조성한 지 10여 년만에 일반 경공업단지로 변질되었다. 또 구로 공단 모델의 전국적 확산을 기대하며 시작한 지방공단 조성 사업도 정치적 개입과 토지 투기 붐으로 잠시 반짝했을 뿐, 장기간 미분양 사태를 초래해 국민경제와 지역경제 모두에 오히려 큰 부담을 안겨 주었다. 이러한 점에서 외견상의 성과에 현혹되어 구로 공단을 개발연대 한국 경제의 대표주자라는 칭찬 일색으로 바라볼 것이 아니라 그 이면의 어두운 측면을 포함해서 균형 있게 조명하는 태도가 필요하다.

## 주

- 1) 생활터전을 상실하지 않기 위한 주민들의 요구는 개별적인 재산권 보호라는 사의 추구적 측면도 있지만, 그보다는 공동으로 생활권 및 생존권을 확보하려는 共益 추구적 측면이 더 강하다고 할 수 있다.
- 2) 1950년대에는 국가 총 수입 중 원조의 비중이 최대 84%, 평균 72%에 달했다. 그런데 1957년 3억 8천만 달러였던 대한원조액이 1964년에는 1억 5천만 달러로 격감했던 것이다(신재준, 2012, 448).
- 3) 그 결과 1956년 이후 점차 증가 추세를 보이다가 1962년 초 정점에 달했던 외환 보유액은 급속히 감소하기 시작해서, 1962년 말 1억 7천만 달러로, 1년 전에 비해 3,900만 달러가 감소했다(이상철, 2002).
- 4) 민·관 외자유치 교섭단을 미국, 유럽 등지로 파견했지만, 그 실적은 극히 미미해서, 1962-65년간 실제 도입된 차관 및 직접투자 총액이 1억 5천만여 달러에 그쳤다(재무부·한국산업은행, 1993).
- 5) 1961년 한국경제인협회의 조사에 따르면, 재일교포가 운영하는 생산업체 수는 103개로 이들의 1959년 생산액은 약 170억 엔(4,700만 달러)에 달했다. 수출도 활발해서 생산액의 1/4 이상인 43억 엔(1,200만 달러)의 수출고를 기록했다(김주인, 1962).
- 6) 4.19 이후 한·일 관계가 완화되어 재일동포의 본국 왕래가 활발해지면서 이들이 방문지참금으로 전답을 장만하고 여관 등 부동산에 투자한 사례가 많았다. 1962-63년 재일동포의 반입재산은 공식통계로만 2,569만 달러로, 1961년 정부 외화 보유고가 1억 달러였던 것에 비추어 상당한 규모로 추정된다(지동욱, 2005, 193-199).
- 7) 1964년 4월 재일동포 투자 유치를 위한 방일조사단이 방문한 일본평화환경(주)에서는 노동력 부족으로 어린 청소년까지 생산 현장에 투입했다(한국수출산업공단, 1994, 49).
- 8) 해방 후 일본 각지에 재일교포 상공인 단체들이 결성되었지만, 이들을 하나로 통합해서 한국 정부와의 교류를 모색하지는 못했다. 1962년 2월에야 일본 전역의 재일교포 상공인 단체들을 포괄하는 '재일한국인상공회연합회'가 발족해서 본국 정부 및 민단으로부터 재일동포 경제단체로서 유일하게 인정을 받게 되면서, 비로소 체계적인 협력관계를 모색하게 된다(재일한국인본국투자협회, 2005, 66-68).
- 9) 이러한 점에서 재일교포 기업인들은 국익을 고민하는 '동포'이기 이전에 사익을 추구하는 '경제인'이었다. 따라서 언론 등에서 이들이 밝힌 대로 재일교포 기업의 국내 투자를 "모국과 고향에 대한 장소적 애착감"의 산물이라고 파악할 경우(황진태·박배균, 2014), 기업 경영 위기를 타개하면서

- 새로운 투자 기회를 찾아나선 기업인으로서 이들이 취한 다양한 투자 행태를 자칫 간과할 수 있다.
- 10) 지역, 국민국가, 지구적 차원 등과 같은 서로 다른 공간적 차원들(이른바 ‘스케일(scale)’)을 자유롭게 넘나드는 행위자(Gimm, 2013 참조).
  - 11) 정부는 애초에 1공단 조성 자금으로 2억 2천만 원을 3년간 투자하기로 계획하고, 구로 공단에 1964년 1,157만 원의 국고 지원을 시작으로 1972년까지 총 8억 4천만여 원의 개발 자금을 지원했다. 또 상공부는 중소기업은행이 관리하던 중소기업 기존 시설 활용자금 회수분 중 가용자금 3억 3천만 원을 한국수출산업공단 입주업체의 운전자금으로 지원하도록 했다(한국수출산업공단, 1994, 390; 경향신문, 1964.3.12., 1964.11.9.; 매일경제신문, 1970.6.30.).
  - 12) 1970년에는 사단법인 한국수출산업공단을 공익성이 보다 강한 公團으로 변모시켰다.
  - 13) 그러나 수출전용공단 구상 단계부터 박정희가 대규모의 유희 ‘군용지’가 있는 구로동 지역을 공단 입지로 점찍은 바 있어(동아일보, 1963.7.11.), 다른 지역의 공단 유치 시도에 힘이 실리지 못했다.
  - 14) 그 영향으로 정부는 구로공단 2단지를 지방으로 입지시키는 방안을 심각하게 고민하기도 했다(한국수출산업공단, 1994, 197).
  - 15) 농지개혁법에 따르면, 농지를 분배받은 경작농민은 유상 분배 원칙에 따라 연간 생산량의 150%를 매년 30%씩 5년간 분할납부해야 한다. 이에 따라 1953.5.6. 서울시의 ‘군용지 관리에 관한 건’은 구로동 및 대방동에 소재한 국유농지 약 23만평은 일제 때 군용지로 기획되었으나 순 경작지로 사용되고 있어 농지개혁법에 의해 분배를 완료하고 상환 도중에 있다고 기재하고 있다. 또 1953.12.13. 「군용지에 대한 농지분배 상황조사 건」에서는 이들에게 농지가 분배되고 상환곡을 한두 번 받은 것으로 기재하고 있다(진실화해를 위한 과거사정리위원회, 2008, 382).
  - 16) 이에 서울시는 해당 농지 일부에 철거민용 공영주택 600동(1,200세대 분), 간이주택 275동(1,100세대 분)를 지어 1962년 8월 철거민을 입주시켰고, 2,352세대 분의 공익주택 196동도 공급했다. 박정희 국가재건최고회의 의장도 주택단지 내 학령 초과 이동을 위한 새마을 학원 건립을 후원하는 등, 구로 지역 ‘유희 군용지’에 대해 익히 잘 알고 있었다(조선일보, 1962.3.26.). 따라서 이원만이 서울 인근 재일교포 수출전용공단을 제안하자 그 후보지로 구로 지역 ‘군용지’를 추천하고 나섰다(동아일보, 1963.7.11.).
  - 17) 총 226명의 주민이 참여해서 9건의 민사소송을 제기했다.
  - 18) 당시 수사검사 스스로도 혐의를 입증할 자료가 없어 우선 잡아다 자백에 기초한 무리한 수사를 할 수밖에 없었다고 진술했다(MBC, 2006).
  - 19) 1962년 새나라자동차공업(주)을 투자했다가 투자금을 몽땅 잃고 일본으로 밀입국해야 했던 박노정 사례는 재일한인 사회에 널리 회자되어, 정경유착 없이는 투자가 어렵고, 정경유착 하게 되면 ‘정치권의 먹이감’이 되어 투자금을 날리고 만다는 인식을 확산시켰다(永野慎一郎, 2010, 330; 지동욱, 2005, 200-202; 이원만, 1977, 279-280).
  - 20) 요코하마 근교 자전거 공장을 운영하는 한 재일교포는 한국이 임금도 싸고 노동력도 풍부하지만, 자전거용 페인트부터 나사못까지 국제규격에 맞지 않아 경쟁력 있는 상품 제조가 불가능하다며 모국 투자의 어려움을 토로했다(김입삼, 2003, 170-171).
  - 21) 1968년부터 수출산업공단은 무역 관련 전담 창구를 설치하고 무역업 등록이 안 된 업체 대상으로 무역 대행 업무를 시작해서 1971년까지 수입 79만 달러, 수출 290만 달러의 대행 실적을 올렸다(구로구, 1997, 436).
  - 22) 상공부는 이미 1968년 7월 상공부 고시 ‘수출산업공단 입주업체 생산제품 수출 의무 및 국내 판매 규정’을 통해 구로공단 입주업체 생산품의 40%까지를 국내시장에서 판매하도록 허용했다(경향신문, 1968.7.8.). 그러자 생산품 전량 수출을 조건으로 각종 특혜를 제공한 수출산업공단 입주 업체에게 또 다른 특혜를 부여했다며, 일반 수출업체들이 정부의 무원칙한 정책을 비난하고 나섰다.
  - 23) 정부는 1975년 12월 「공업단지관리법」을 제정하면서도 수출산업공단은 「수출산업공단개발조성법」의 적용을 받도록 예외 조치를 취했지만, 1978년 모든 제조업이 수출산업화한 상황에서 수출산업공단에 관한 별도의 법령이 무의미하고, 「수출산업공단개발조성법」과 「공업단지관리법」이 중복 규정도 많으면서, 전자를 후자에 통폐합시켰다(한국수출산업공단, 1994).
  - 24) 야당이 「저개발지역의 산업조성을 위한 법안」 발의를 통해 서울 중심의 공단 조성을 비판하며 지역균형발전을 제창하자, 선거철을 앞두고 정치적 부담을 느낀 박정희 대통령은 1967년 5-6월 지방행정 시찰을 통해 전국 주요 도시의 중소기업 공업단지 조성을 위시한 각종 지역 개발 사업을 지시했다(경향신문, 1967.6.14.).
  - 25) 그 때문에 지방공단 조성 사업이 과열 조짐이 일어나자, 정부가 나서서 지역 안배 원칙에 따른 1도 1공단 조성 방침을 정하고 전국 10개 도시에 지방공단을 지정해야만 했다.
  - 26) 애초 중앙정부는 공단 용지 구입비의 50%를 10년 상환 조건으로 융자할 계획을 수립했으나, 지원 약속은 제대로 지켜지지 않았다. 이는 정치적 공약에서 비롯된 탓도 크지만, 당시 지방공단 조성 사업이 도시 토지 개발을 관장하는 「도시계획법」에 근거한 ‘일단의 공업용지 조성’ 방식으로 시행되어, 재원 조달 방안을 심각하게 고려하지 않은 탓도



적지 않다.  
27) 의견상 정치 논리와 토지 투기는 지방공단 실패의 주된 요인으로 보이지만, 실제로는 선거로 인한 중앙정부의 개입과 투기 붐 없이는 지방공단 조성이 시작될 수도 없었던 실정을 감안하면, 이들 요인은 일종의 ‘필요악’이었다.

### 참고문헌

구로구, 1997, 구로구지, 구로구, 서울.

김중우·전남석 율김, 1981, 지배의 사회학, 한길사, 서울 (Weber, Max, 1956, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Studienausgabe).

김입삼, 2003, 초근목피에서 선진국으로의 증언, 한국경제신문, 서울.

김주인, 1962, “5개년 계획의 문제점과 해외교포의 국내 투자 문제,” *최고회의보*, 5.

김준우 율김, 2013, 황금도시, 전남대 출판부, 광주 (Logan, John & Harvey Molotch, 1987, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Univ. of California Press, Berkeley).

대통령 비서실, 1967, 구로동 입주 기업체 현황 및 문제점 (보고번호 제67-937호).

서영희, 2006, 1960년대 한국정부의 재일동포에 대한 입장 연구: 한일회담 과정에서 제기된 논점을 중심으로, 서울대 석사논문.

손정원, 2006, “개발국가의 공간적 차원에 관한 연구: 1970년대 한국의 경험을 사례로,” *공간과 사회*, 25, 41-79.

신재준, 2012, “한일회담 시기 한국 정부의 재일한인 재산 반입 정책의 변화,” *한국사론*, 58, 419-470.

오원철, 1996, 한국형 경제건설: 엔지니어링 어프로치 2권, 한국형경제정책연구소, 서울.

유영휘, 1998, 한국의 공업단지, 국토개발연구원, 안양.

유창순, 1962, “경제개발 5개년 계획과 외자 도입,” *최고회의보*, 4.

유형근, 2012, “20세기 울산의 형성과 역사적 변천: 공업도시, 기업도시, 노동자도시,” *사회와 역사*, 95, 5-35.

이병천, 1999, “박정희 정권과 발전국가 모형의 형성,” *경제발전연구*, 5(2), 141-187.

이병천, 2011, “권위주의적 근대화의 역사적 기원,” *역사비평*, 97, 349-396.

이봉언, 2009, 재일동포 1세 기억의 저편, 동아사이, 서울.

이상철, 2002, “1960-70년대 한국 산업정책의 전개: 위계적 자원배분 메카니즘의 형성을 중심으로,” *경제와 사회*, 56, 110-137.

이상철, 2008, “마산 수출자유지역의 초기 발전 과정,” *경제발전연구*, 14(2), 51-90.

이상철, 2012, “수출산업단지의 형성과 변모: 구로공단 (1963-1987년),” *동향과 전망*, 85, 223-261.

이원만, 1977, 나의 정경50년사, 코오롱20년사 편찬위원회, 서울.

장세훈, 2003, “대도시 지역공동체운동의 가능성과 한계,” *한국산업사회학회(편)*, 노동과 발전의 사회학, 한올아카데미, 서울.

장세훈, 2004, “그린벨트의 정치사회학,” *경제와 사회*, 63, 65-97.

재무부·한국산업은행(편), 1993, 한국 외자도입 30년사.

재일한국인본국투자협회, 2005, 재일한국인 본국투자협회 30년사, 재일한국인본국투자협회.

정영희, 1978, “이리수출자유지역의 외자유치에 관한 연구,” *전북대 산업경제연구소(편)*, 논문집, 8, 263-279.

지동욱, 2005, “在日同胞の本國投資の歴史と展望,” *재일한국인본국투자협회, 재일한국인 본국투자협회 30년사*, 190-202.

진실화해를 위한 과거사정리위원회(편), 2008, 2008년 상반기 제5차 조사보고서.

천병규, 1988, 천마공원에 놀다: 동백 천병규 고회자전, 동백 천병규 고회자전 간행위원회.

한국경제60년사 편찬위원회(편), 2010, 한국경제 60년사 (4): 국토·환경, 한국개발연구원, 서울.

한국수출산업공단, 1994, 한국수출산업공단 30년사, 한국수출산업공단, 서울.

해외교포문제연구소, 1966, “해외교포재산반입문제,” *교포정책자료*, 3(1966.7), 1-19.

홍국표, 1976, “재일교포 본국 투자 유치에 관한 연구: 국내 중소기업 육성과 관련하여,” *서울대 석사논문*.

황진태·박배균, 2014, “구미공단 형성의 다중스케일적 과정에 대한 연구,” *미발간 논문*.

木宮正史 (기미야 다다시), 2008, 박정희 정부의 선택:

- 1960년대 수출지향형 공업화와 냉전체제, 후마  
니타스, 서울.
- 永野慎一郎 (나가노 신이치로), 2010, 한국의 경제 발전과  
재일 한국 기업인, 말글빛냄, 서울.
- 在日韓國人商工會連合會, 1982, 韓商連 20年史, 1962-  
1982, 在日韓國人商工會連合會, 東京.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol  
(eds.), 1985, *Bringing the State Back In*, Oxford  
Univ. Press, New York.
- Gimm, Dong-Wan, 2013, "Fracturing Hegemony: Re-  
gionalism and State Rescaling in South Korea,  
1961-71", *International Journal of Urban and Re-  
gional Research*, 37(4), 1147-1167.
- Jonas, A. & D. Wilson (eds), 1999, *The Urban Growth  
Machine: Critical Perspectives, Two Decades Later*,  
State Univ. of New York, Albany.
- Molotch, Harvey, 1976, *The City as a Growth Machine:*  
Toward a Political Economy, *American Journal of  
Sociology*, 82.
- Saunders, Peter, 1980, *Urban Politics: A Sociological Inter-  
pretations*, Penguin Books, Harmondsworth.
- MBC, 2006.10.19, 「난 사기꾼이 아니다」(뉴스 후+)
- 교신: 장세훈, 602-760, 부산광역시 서구 구덕로 225,  
동아대학교 사회과학대학 사회학과(이메일: changsh@  
donga.ac.kr, 전화: 051-200-8648)
- Correspondence: Sehoon Chang, Department of Sociol-  
ogy, College of Social Sciences, 225 Gudukro, Seo-Gu,  
Busan 602-760, Korea (e-mail: changsh@donga.ac.kr,  
phone: +82-51-200-8648)
- 최초투고일 2014. 3. 31  
수정일 2014. 4. 13  
최종접수일 2014. 4. 17