

대한민국 경제성장의 원동력 산업단지 개발

● 정수진 | 국가기록원 기록연구사

* 수출공업단지에서 첨단디지털 단지까지

우리나라의 산업단지 개발은 1960년대 공업화 초기 단계부터 추진되어 그 역사가 50년에 이른다. 광복이후 남북한 분단에 따른 경제기반의 와해와 6.25 전쟁으로 인한 폐허를 극복하고 오늘날 산업 강국으로 도약하게 된 원동력이 산업단지 개발이었다는 것에 이의를 제기할 사람은 없을 것이다.

1962년 울산공업단지 센터 개발, 1964년 서울 구로동의 한국수출산업공업단지 개발을 효시로 그 동안 우리나라는 경제성장과 산업발전 단계에 따라 다양한 산업단지 개발 정책을 추진하여 왔다. 그 결과 2009년 3월말 현재 총 752개소의 산업단지가 지정되어 있으며, 지정 면적은 1,279km² (그중 공장설립이 가능한 산업시설구역 면적은 총 533km²)에 이른다. 이들 산업단지 내에는 총 49,730개 업체가 총 1,408,141인을 고용하고 있고, 생산액은 약 665조원에 달하고 있다. 세계적으로 낙후된 나라에서 성공적인 경제성장 모델로 인정받을 만한 발전의 기저에는 산업단지 개발 정책이 있었다고 볼 수 있다.

* 산업단지 개발 관련 소장기록물 현황

국가기록원이 각급 공공기관에서 이관 받아 보존하고 있는 산업단지 개발 관련 기록물은 일반문서 12,321건, 대통령기록물 241건, 시청각기록물 1,770건, 정부간행물 263권, 행정박물 41점으로 총 14,636건/권/점이다.

생산 시기별로는 본격적인 산업 구조의 개편과 경제자립 실현을 위해 산업을 중점적으로 육성하기 시작한 1960년대

부터 첨단기술산업단지 조성이 이루어진 1990년대 이후까지 기록물이 골고루 분포되어 있다. 유형별로는 문서, 시청각(사진·동영상·슬라이드), 정부간행물, 행정박물 등 다양한 기록물이 망라되어 있다.

유형	일반 문서	대통령 기록물	시청각기록물			정부 간행물	행정박물	합 계
			사진류	동영상류	오디오류			
건 수	12,321	241	1,666	85	19	263	41	14,636

유형	기간	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대 이후	미 상	합 계
		합계	914	2,383	1,976		
시청각 기록물	사진류	350	875	276	50	115	1,666
	동영상류	22	36	9	16	2	85
	오디오류	1	7	6	5	-	19
대통령기록물		47	103	62	28	1	241
정부간행물		2	40	45	175	1	263
행정박물		9	9	22	1	-	41

유형	주요 내용
일반문서	• 관보, 회의록, 조례, 토지대장, 인가·허가·승인, 소송, 세제, 감사, 통계 관련 문서류가 과반수를 차지(60%) • 단지개발 필요성 검토, 환경 타당성 조사, 이주대책 및 보상, 개발 계획 및 지정·고시, 실시계획 및 승인, 단지조성 및 분양, 단지 운영·관리 등
시청각	• 부지조성·기공식·준공식·공사과정·완공모습, 횡단·도로 등 단지관련 주요 기반시설, 국내외 인사 시찰 등
대통령기록물	• 산업단지 개발 관련 주요 정책, 추진 계획, 운영 및 실태 조사결과, 관련 법령 등
정부간행물	• 통계조사서(51%), 단지유형별 지정 및 개발현황 보고서, 정책·법령 관련 보고서 등
행정박물	• 산업단지개발 관련 우표

*** 기록으로 보는 산업단지 개발의 발자취**

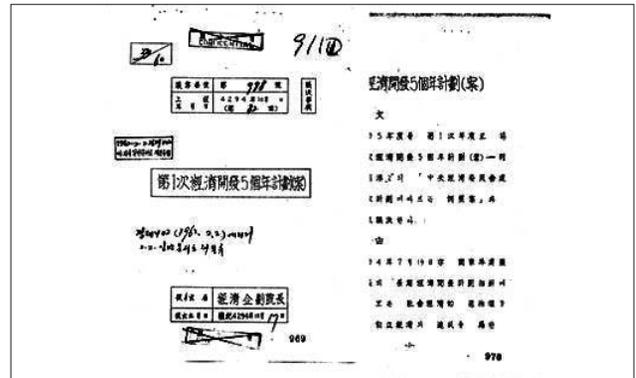
1 산업화 기반의 구축과 산업단지 개발의 시작 _ 1960년대

1962년 1월 20일 정부는 법률 제982호로 「공업지구 조성을 위한 토지수용특례법」을 제정하여, 산업단지 개발을 신속히 추진할 수 있는 기초를 마련하였다. 동 법에서는 대상이 되는 공업지구를 각령(閣令)으로 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 정부는 1962년 1월 27일 각령 제403호로 「특정공업지구 결정의 건」을 통해 특정 공업지구의 명칭을 울산공업지구로 하였고, 이것이 우리나라 최초의 산업단지가 되었다.

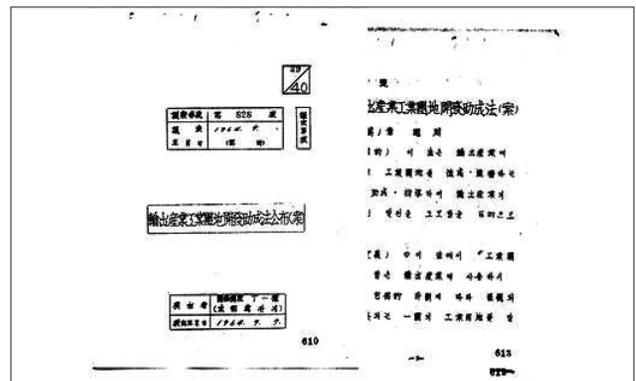
한편, 울산공업지구가 우리나라 최초의 산업단지이고 중화학 공업의 입지를 위해 개발되었다고 하나, 실제 1960년대에 건설된 산업단지는 대부분 경공업에 중심을 두고 있었다. 박정희 정부는 경제개발 5개년 계획을 추진하면서 경공업 중심의 수출 드라이브 정책을 추진하였다. 그러나 수출상품이 다양하지 못하고 질이 낮았기 때문에 이를 극복하기 위하여 재일교포 자본과 기술을 유치키로 하고 그들의 투자를 유치할 산업단지를 개발하였다. 경공업 육성과 관련하여 당시 우리나라가 보유한 자원은 저렴한 노동력이 전부였다. 따라서 산업단지의 개발은 노동력 확보가 용이하고, 그 외 산업단지 개발을 위해 필요한 자원이 집중할 서울을 중심으로 이루어졌다.

1964년 9월 14일 제정된 「수출산업공업단지개발 조성법」은 이러한 배경 하에 제정된 것이다. 이 법에 근거하여 1966년 2월 한국수출산업공업단지 제1단지가 서울 구로동에 개발되었으며, 그 후 지속적으로 확장되어 서울시와 인천 지역에 총 6개의 단지가 조성되었다.

수출산업단지가 우리나라의 산업화에 미친 영향은 이루 말할 수 없을 만큼 크다. '구로공단'으로 불리던 한국수출산업단지 1단지와 2단지 및 3단지는 1960년대와 1970년대 우리나라 경공업의 대명사였다. 수많은 농촌의 젊은이들이 일자리를 찾아 구로공단으로 모여들었으며, 기계와 어울려 땀 흘리는 그들의 모습과 명절에 고향을 찾아 단체로 귀향하는 모습은 지금도 산업화 시기를 대표하는 추억으로 남아있다.



▲ 제1차 경제개발 5개년계획(안), 1964, 총무처, 1961
1962년부터 1966년까지 5년간을 계획기간으로 한 제1차 경제개발 5개년 계획 문서로, 사회·경제적인 약속환 시정과 자립경제 달성을 위한 기반구축을 그 기본목표로 삼고 있다. 정부는 자립경제기반의 구축을 위해 노동집약적 경공업 등을 수출산업으로 육성하고, 울산공업지구 조성을 그 핵심 사업으로 추진하였다.



▲ 수출산업공업단지개발 조성법 공포(안), 총무처, 1964
수출산업에 사용하는 공업단지를 조성·운영하여 수출산업의 발전을 도모하기 위하여 제정된 법률이다. 최초로 '공업단지'라는 용어를 사용하고 있으며, 이 법률에 근거하여 서울(제1~3단지), 인천(제4단지), 부천(5~6단지), 구미, 이리에 수출산업공업단지가 조성되었다.



◀ 1962년 2월 3일 울산공업지구 설정 및 기공식 전경



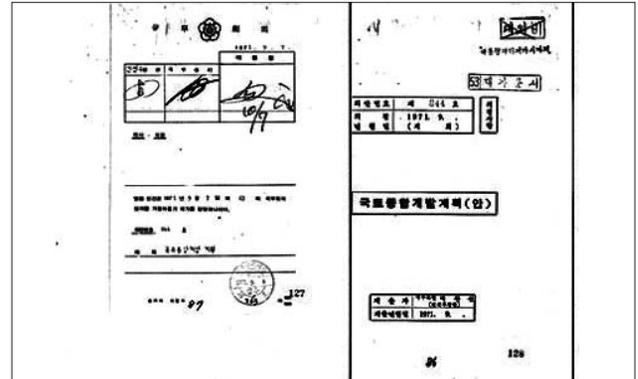
◀ 1968년 9월 9일 구로공단에서 열린 제1회 '한국무역박람회' 개막식 전경

2 중화학공업의 육성과 대규모 산업기지 개발 _ 1970년대

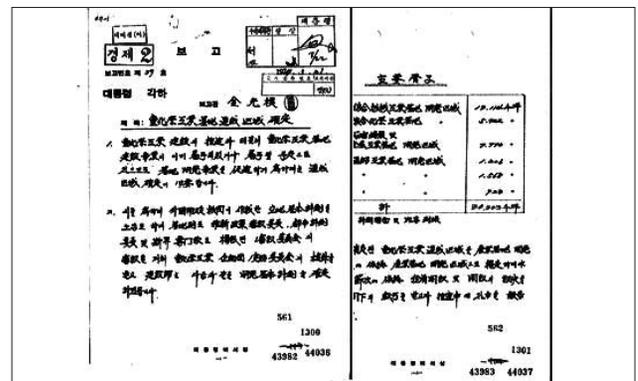
1970년대에 들어 정부는 중화학공업 육성을 국정 의 최대 과제로 제시하고, 1973년의 중화학공업입국 선언을 계기로 본격적인 산업단지 개발에 착수하였다. 이를 위해 국무총리를 위원장으로 하는 '중화학공업추진위원회'를 설립하고 그 산하에 실무 작업을 맡은 '중화학공업기획단'을 설치하였다. 또한 중화학공업 입지개발 업무만을 담당할 '산업입지국'을 신설하고, 「산업기지개발 촉진법」을 제정하였다.

1970년대 산업단지 개발 정책의 방향을 제1차 국토종합개발계획을 통하여 살펴보면, 지역의 특성을 고려하여 공업을 적정 배치하며, 대도시의 공업 분산을 촉진하고, 중소도시의 공업을 개발하도록 함으로써 산업 입지의 균형 개발을 강조하고 있음을 알 수 있다. 중화학 공업의 입지는 광양(철강), 여천(석유화학), 창원(기계), 거제(조선), 구미(전자), 온산(비철금속) 등이 선정되었다. 산업단지 조성 현황을 살펴보면, 1970년대 전반에는 창원기계공단, 울산석유화학공단 등 13개가 조성되었으며, 후반에는 포항공업단지 등 27개 중소 산업단지가 조성되었다. 이렇듯 우리나라의 대표적인 산업 도시들이 1970년대 중·후반에 걸쳐 모두 그 모습을 드러냈다.

1970년대의 중화학공업 육성 및 수출 정책은 오일 쇼크와 중동 전쟁 발발, 월남전 종식 등 국제적인 정치·경제 상황의 격변에도 불구하고 강력히 추진되어 1977년에는 대망의 수출 100억 달러를 달성하는 원동력이 되었다.



▲ 국토종합개발계획(의안844호), 총무처, 1971
1972년부터 1981년을 계획기간으로 한 제1차 국토종합개발계획으로, 경제성장을 위한 기반시설 조성을 목표로 수립되었다. 이 계획에서 산업입지 정책 내용은 1)포항·울산·마산·여수에 이르는 동남해안에 공업벨트를 조성, 2)서울의 공업 분산을 위해 인천-평택축을 형성, 3)기타 임해공업기지에서 군산·장항·비인·여수·목포를 개발 등이다. 이 결과 울산·포항·마산·창원·여수 등에 대규모 신공업단지가 개발되었다.



▲ 중화학공업기지 조성구역확정, 대통령비서실, 1974
건설부는 중화학공업기지 조성구역 및 개발기본 계획을 확정하기 위해 외국용역기관이 작성한 입지기본 계획을 토대로, 기지별로 세부사항을 심의위원회 심의와 중화학공업 기획단 실무위원회의를 거쳐 확정하 바, 이를 보고한 문서이다. 이에 따라 창원종합기계공업기지, 여천종합화학공업기지, 온산석유정제 및 비철금속공업기지, 옥포·안정·죽도조선공업기지를 산업기지 개발 구역으로 지정해 줄 것을 대통령에게 건의하였다.



● 1971년 포항종합제철 공장 작업모습



● 1972년 한국수출공업단지 내 개발공장 작업광경



● 1974년 구미전자공업단지 근로자 작업모습



● 1977년 여천화학공업단지 건설공사 모습

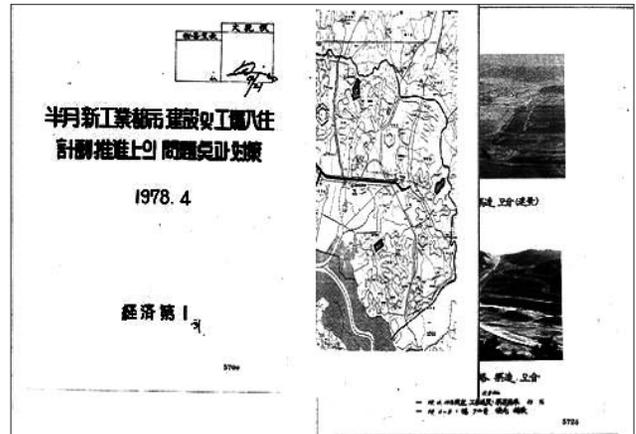
3 산업단지 개발의 확산과 내륙 산업단지 개발 _ 1980년대

1980년대는 1960년대와 1970년대에 추진된 거점 개발 방식의 산업단지 조성 정책이 초래한 지역간 불균형을 해소하는 데 역점을 둔 시기이다. 이는 「수도권정비계획법」의 제정 등에서 볼 수 있듯이 성장과 규모의 경제 같은 효율성 위주의 전략보다는 지역간 균형 발전을 중시하는 형평성에 보다 역점을 두면서 추진되었다.

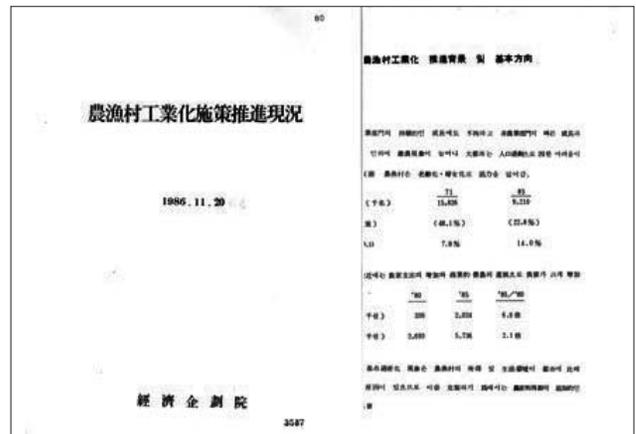
또한 공업의 집중으로 인해 발생하는 비효율성을 제거하고 전국적 차원에서 산업 입지 정책을 보다 체계적으로 추진할 수 있는 근거를 마련하기 위하여 「공업배치법」을 제정하였다. 이러한 정책 방향에 의거하여 서울시 및 그 인근 지역의 산업 입지는 제한된 반면, 수도권의 개발유도권역에는 1970년대 후반부터 많은 산업 단지가 개발되었다. 그 중에서 서울의 인구와 공업을 분산시키기 위해 개발된 대표적 산업 단지는 반월특수지역(반월 및 시화산업단지)과 남동산업단지이다.

1980년대 후반 공업 용지가 부족해짐에 따라 정부에서는 다시 대단위 산업단지의 개발에 착수하여 1986년부터 1990년까지 명지·녹산지구와 광주첨단산업단지, 반월특수지구(시화지구), 군장국가산업단지, 군산국가산업단지, 대불국가산업단지 등 대단위 산업단지를 신규로 지정하였다. 이들 산업단지는 대부분 낙후지역의 개발을 통한 국토의 균형발전을 위해 추진되었다. 하지만 이들 중 일부 산업단지는 낙후지역 개발이라는 명분과 공업용지가 부족하다는 현실만 고려하여 성급히 추진되었으며, 이 결과 1990년대 들어 산업단지의 장기 미분양 문제를 야기 시키기도 하였다.

아울러 농어촌의 농외소득원 창출을 주목적으로 농공단지를 조성하였다. 농어촌 지역에 중소 규모 산업단지를 조성하고 기업을 유치하기 위하여 저렴한 공업용지 제공, 조세 및 금융 지원, 각종 인허가 절차의 간소화와 같은 지원을 추진하였다.



▲ 반월 신공업 도시건설 및 공장입주 계획 추진상의 문제점과 대책, 대통령 비서실, 1978
반월 신공업 도시건설 계획의 집행과정에서 대두된 문제점과 그에 따른 대책을 보고한 문서이다. “공업단지 인근해면(간척지) 매립 활용방안 검토” 및 “입주업체에 대한 혜택부여로 입주 촉진, 공업용지의 투기매입행위 방지”에 중점을 두고 조사·보고하라는 대통령 지시에 따라 작성된 문서이다. 용수공급, 공업단지 조성, 용지매수, 기반도로 건설, 공업지역 내 하수도건설, 자금공급 계획, 전력공급, 주택건설 등 도시건설상 필요한 주요사업에 대한 대책방안을 구체적으로 제시하였다.



▲ 농어촌 공업화 시책 추진현황, 경제기획원, 1986
1980년대 들어 본격 추진된 농어촌 공업화 시책 현황 및 추진 상황을 조사하여 보고한 문서이다. 농어촌 공업화 추진배경 및 기본방향, 추진 현황, 향후 추진계획 등이 나와 있다. 농공지구 개발이 본 계획대로 추진될 경우, 획기적인 농가소득증대를 가져와 농가부담, 영세민 문제, 인구의 도시집중 등 많은 문제점이 해결되고 도농간 균형개발이 이룩될 것으로 전망하였다.



4 신산업단지 개발과 산업단지 개발체계의 정비 _ 1990년대

1990년대의 산업 입지 정책은 1980년대의 정책 기조를 이어 받아 산업 입지의 지역간 균형을 더욱 강조하는 한편, 산업의 국제 경쟁력을 높이는데 새로운 관심을 두었다. 먼저 산업 입지의 지역간 균형을 위해 수도권외의 공업 집중 비율을 축소하고 낙후된 지역의 산업단지 개발을 확대하였다. 특히 중부와 서남부 지역에는 신산업지대를 개발하고, 동남해안공업벨트는 산업 구조를 고도화하고, 낙후 지역의 개발 촉진을 위해 중소공단 개발을 추진하였다.

아울러 첨단 산업의 육성을 통한 산업의 국제 경쟁력 강화를 위해 첨단산업단지의 개발 필요성 및 이에 대한 정책 방향의 제시가 이루어졌다. 과학기술부는 1989년 '전(全)국토의 기술 지대망 구상'을, 1990년에는 광주, 전주, 부산, 대구, 강릉 등 권역별 중심 단지의 개발을 표방한 '과학산업연구단지 조성방향'을 제시하였다.



또한 1990년대 들어 다기화 되어 있던 산업 입지 관련 법률의 통폐합이 이루어졌으며, 현행 산업 입지 제도는 이의 결과라고 할 수 있다. 「산업기지개발 촉진법」과 「농어촌소득원개발촉진법」, 「지방공업개발법」 등이 「산업입지 및 개발에 관한 법률」로 통·폐합되었으며, 기존의 「공업배치법」과 「공업단지 관리법」 등은 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」로 통·폐합되었다.



▲ 1995년 중국 강택민 주석 삼성반도체 시찰



▲ 21세기를 지향한 전국토의 기술지대망(Techno-belt)화 추진을 위한 종합구상(안), 과학기술부, 1989
기술지대망 종합구상 추진계획, 문제점, 대책방안 등을 보고한 문서이다. 서해안(에너지등) 기술벨트, 남해안 기술벨트(해양 등), 동해안 기술벨트(정밀화학 등), 남북간 기술벨트(생명공학 등), 동서간 기술벨트(복합첨단 기술 등) 계획을 수립하였다. 이 중 핵심인 첨단과학산업연구단지 조성 과 대학의 기초연구 활성화를 위해 광주첨단과학산업연구단지 기본계획이 추진되었고, 대구, 부산, 강릉, 전주 등 지역으로의 확대 추진을 계획하였다.



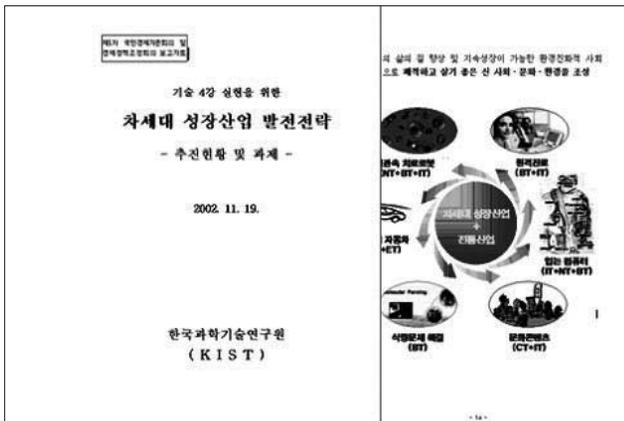
▲ 1992년 대덕연구단지

5 전문화된 산업단지 개발의 활성화 _ 2000년대

1990년대 중반부터 IT 등 신산업 또는 지식기반산업에 기대가 모아지면서 세계적으로 신산업 육성을 위한 각종 지원책이 쏟아졌다. 우리나라에서도 신산업에 대한 관심이 높아지면서 이를 지원하는 정책이 양산되었고, 이들 산업의 성장에 대처하기 위해 제조업 중심의 입지정책이 아닌 보다 포괄적이면서도 유연한 입지정책이 필요하였다.

하나의 산업단지가 개발되어 활성화되기까지는 십 수년 이상의 기간이 필요하다. 따라서 현 단계에서 2000년대 이후 나타나고 있는 다양한 산업단지가 미래의 산업단지의 모습이 될 것이라고 단정하기는 쉽지 않다. 다만 중화학공업 육성기에 대단위 임해 산업단지가 필요하였다면 신산업 중심의 성장을 추구하는 현재에는 과거와는 또 다른 형태의 산업단지가 필요할 것만은 분명하다.

아마도 앞으로의 산업단지는 환경과 개발의 공존, 생산 환경과 생활환경의 공존을 추구하는 방향으로 나아갈 것이다. 최근에 개발되는 다양한 유형의 산업단지는 이러한 시대적 요청에 답하기 위한 다양한 시도로 볼 수 있다.



▲ 기술4강 실현을 위한 차세대 성장산업발전전략: 추진현황 및 과제, 한국과학기술연구원, 2002
차세대 성장산업 발전전략 수립을 위해 국제동향, 추진현황 및 평가, 향후 추진과제, 비전 등을 보고한 문서이다. 차세대 성장산업 및 동일산업 내에서 성장잠재력이 큰 분야를 중점 육성하고, 민간과 정부부문간 효율적으로 역할 분담하며, 전통산업과의 접목 및 성장산업간 상호 융합을 통해 2010년 기술 4강으로의 도약을 전망하였다.

*** 웹 콘텐츠로 만나는 「산업단지 개발」**

국가기록원 나라기록 포털(<http://contents.archives.go.kr>) '토픽' 콘텐츠에 들어오면 「산업단지 개발」기록콘텐츠를 만날 수 있다. 산업단지 관련 주요 기록물(대통령기록물, 일반문서, 시청각물, 행정박물 등 총 607점)을 국민들이 쉽게 활용하도록 하기 위해 만든 것이다.

기존에는 산업단지 관련 주요 기록물이 사안별 혹은 관심사별로 분류·선별되어 있지 않아 빠르고 손쉬운 접근 및 활용이 곤란하였고, 역사적 관점에서의 기록물 생산 맥락 정보와 내용정보 제공이 미흡하여 효과적인 기록물 이용에 어려움이 있었다.

「산업단지 개발」콘텐츠에서는 1960년대부터 2000년대 초반까지를 10년 단위로 나누어, 시기별로 산업단지 개발 정책과 특징, 중점 산업, 대표적 산업단지를 설명하고, 그와 관련된 주요 문서·사진·동영상 등도 함께 소개하고 있다. 아울러 연표, 지도로 보는 산업단지 현황 등을 곁들여 산업단지의 태동부터 현재에 이르기까지의 발전 과정을 한 눈에 조망해 볼 수 있도록 하였다. **IN**



▲ 2000년 세천년 벤처인

● 필자 소개

연세대에서 문헌정보학을 전공하였고, 현재는 국가기록원 기록편찬문화과에서 소장기록물 콘텐츠 개발 업무를 담당하고 있다.