

1980년대 이후 수도권/비수도권 격차 변화의 조절이론적 해석

서민철(한국교원대 강사)

1. 서론

본 연구는 1980년대 이후 수도권과 비수도권간 격차 변화를 공간적 조절이론의 시각에서 해명하려는 데 있다. 수도권/비수도권 지역격차는 1980년대에 급격히 심화되어 오다가, 1990년대에 완화되는 듯 하더니, 외환위기 이후 지속적으로 재심화되는 경로를 밟고 있다. 본 연구에서는 이러한 변화를 국가형태와 축적체제의 변화에 따른 공간적 조절양식의 변화로 설명하고자 한다. 1980년대의 수도권 집중 심화기에는 수도권 정비계획법과 공업배치법이라는 군사정부하의 강력한 법조항이 존재하였고, 1990년대에는 해당 법령이 완화되는 절차를 겪었다. 그리고 외환위기 이후에는 수도권 과밀 규제법이 대폭 완화된다. 본 연구는 이러한 제도상의 변화에 국가내 제 세력간의 역관계 변화에 따른 조절양식의 변화가 개입되었다고 본다. 수도권/비수도권 격차의 '심화 → 완화 → 심화' 라는 드라마틱한 변화를 해석하기 위해서는 제도 수준의 분석이 요청된다는 것이 본 연구의 주요 관점이다.

국가는 하나의 단일한 실체가 아니라, 국가기구/정치사회/시민사회(지역)/자본 영역으로 구성된 하나의 공간 또는 각축장(arena)이다. 본 연구에 있어서 시민사회 영역은 지역이며, 지역의 균열구조는 수도권과 비수도권, 그리고 경부축과 비경부축이다. 국가는 평등한 각축장이라기보다는 국가 내 헤게모니 세력에 보다 유리하게 작동하는 '경사진' 각축장이다.

자본주의 경제체제는 근본적으로 불균등 발전의 경향을 갖지만, 국가의 조절 여하에 따라 불균등 발전의 정도, 발전지역의 분포는 다양하다. 국가로부터 산출되는 조절양식은 국가 내 제반 영역의 주체(제 세력)가 자신의 이해관계를 관철시키려는 각축 속에서 탄생한다. 그러므로 제 세력의 지위 변화에 따라 조절양식이 변화하고, 이는 지역불균등 발전의 양태 변화, 즉 불균등 정도와 발전지역 분포의 변화를 초래한다. 한국의 지역불균등 발전을 해명하려는 본 논문이 조절이론적 접근을 취하는 이유가 바로 여기에 있다.

2. 연구 방법

본 연구는 자료 분석과 면담을 통해서 이루어졌다. 분석에 활용된 자료는 통계 자료, 법령 및 건의서, 신문 기사 자료의 세 가지이다. 통계 자료로서는 통계청 광공업 원자료 및 KOSIS 탑재 자료를 사용하였고, 법령 자료는 법제처가 제공하는 수도권정비계획법과 그 시행령 및 공업배치법과 그 시행령을 개정 연도별로 추적하여 활용하였다. 그리고 건의서 자료는 대한상공회의소의 『주간상의』와 전국경제인연합

회의 『전경련사업총람』에 수록된 대정부 건의서를 사용하였으며, 신문 자료로는 1986년부터 1992년까지 발행된 『충청일보』의 지역개발 관련 기사를 수집하여 사용하였다. 또한 국가의 지역균형 정책의 배경을 파악하기 위해 1990년을 전후하여 상공부 산업입지 관련 부서에 근무했던 실무자를 면담하였다.

3. 연구 결과

본 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째, 수도권/비수도권의 격차 변화는 세 가지 시기로 구분할 수 있다. 1980년~1987년의 주변부 포디즘과 ‘국가-자본의 조절’의 시기, 1988년~1997년의 탈주변부 포디즘과 공간적 조합주의의 시기, 그리고 1998년 이후의 네오포디즘과 공간적 신조합주의의 시기이다.

둘째, 1980년대 이후의 수도권/비수도권 격차의 심화 및 완화에는 정치-제도적 요인이 작용하였다. 1980년대 수도권정비계획법의 시행에도 불구하고 수도권/비수도권 격차가 심화되었는데, 이는 당시 공간적 조절양식의 성격에서 비롯되었다. 1980년대의 관료적 권위주의 국가의 공간적 조절양식은 ‘국가-자본의 조절’로 파악할 수 있다. 지역의 조절적 역량이 부재한 상황에서 중화학공업화를 거치며 성장한 자본이 공간적 조절에서 국가의 하위 파트너로 참여하였다. 더욱이 국가 내 수도권 입지정책 담당 부서의 권능부여가 취약했고, 수도권 과밀규제 정책은 지켜지기 어려웠다.

셋째, 1987년 민주화 이행 이후, 한국의 국가형태는 탈권위주의 국가 형태를 취했으며 대선 공간을 매개로 하여 지역의 요구가 분출되었다. 지역 언론은 지역경제 활성화 요구를 중앙정부에 대하여 강력하게 제기하였고 중앙정부는 지역균형 정책을 본격적으로 추진하였다. 1990년대 지역균형 정책의 내용은 수도권 과밀규제 정책의 실질적인 추진과 낙후 지역의 대규모 인프라 투자였다. 그 결과 수도권 집중은 다소 완화되었다. 이는 당시의 공간적 조절양식이 공간적 조합주의였기 때문이다. 공간적 조합주의란 국가가 자본과 지역의 이해관계를 중재하되 거의 대등하게 중재하는 공간적 조절양식이다.

넷째, 1990년대 중반에는 경기 침체를 배경으로 자본의 요구가 강해지면서 지역의 요구보다 자본의 요구가 국가기구를 통하여 더 실현되었다. 이에 따라 1994년 이후 수도권 집중의 완화 경향이 둔화되었다.

다섯째, 1997년 외환위기 이후 경기 회복 과정에서 자본의 요구는 더욱 강화되어 이후의 수도권 집중 재심화를 주도하였다. 지역의 요구는 1995년 지방자치단체장 선거를 계기로 역량의 구심점을 확보하였으나, 외환위기를 전후한 경기침체기에는 자본의 목소리가 더 우세하게 작용하였다. 그 결과 수도권 과밀규제 정책이 대폭적으로 완화되었고 수도권 집중은 뚜렷이 심화되었다. 이는 공간적 조절양식의 변화에 기인한다. 즉 공간적 신조합주의라고 규정되는 이 시기의 공간적 조절양식은 국가가 자본과 지방의 이익을 중재하되 주로 자본의 이익을 옹호하는 조절양식이다. 공간적 조절양식의 그러한 변화 이면에는 네오포디즘으로의 축적체제 변화와 스펀터리언 근로국가로의 국가형태 변화가 자리하고 있다.