

1980년대 이후 수도권/비수도권 지역격차 변화의 조절이론적 해석*

서민철**

A Regulationist Interpretation on the Changes of the Regional Inequality between Seoul Metropolitan Area(SMA) and Non-SMA after 1981*

Min-Cheol Seo**

요약 : 본 논문은 수도권 집중, 다른 말로 수도권/비수도권 격차의 정도 변화를 제도-정치적 차원의 변인으로부터 해명하고자 하였다. 제도와 그 이면의 사회 내 계 세력 분포의 변화를 지역격차의 변이와 연관짓기 위하여 조절이론의 접근방법을 취하였다. 1980년대는 권위주의 정부 특유의 중앙집권적 권력을 통해, 강력한 조항의 수도권 과밀규제 제도를 갖추고 있었으나, 구체적인 집행이 적절히 이루어지지 않았다. 이는 당시 국가기구의 구조적 선택의 결과로서, 수도권 집중을 완화시키지 못했다. 민주화 과정을 통해 지역이 자신의 발언권을 갖게 되자, 국가기구는 자본의 이해와 지역의 이해를 조정하는 위치에 서게 되었고, 이는 구체적인 수도권 과밀규제 및 지방 성장 정책으로 나타났다. 그리고 1980년대 말에서 외환위기 이전까지 수도권 집중은 뚜렷이 완화되었다. 이러한 변화는 지역의 등장에 힘입은 공간적 조절양식의 변화로 해석되었다. 외환위기는 자본의 역량을 강화시켰고, 국가기구는 자본의 요구에 보다 민감하게 되었다. 자본의 지속적인 수도권 과밀규제 완화 주장을 통해, 수도권 규제는 완화되었고 그 만큼 수도권과 비수도권간의 격차는 다시 확대되었다.

주요어 : 공간적조절양식, 주변부포디즘, 관료적 권위주의, 네오포디즘

Abstract : This paper aims to interpret the changes of the regional inequality between Seoul Metropolitan Area(SMA) and Non-SMA after 1981 on the regulationist approaches that examine institution changes and power dynamics that motivate regional disparities in South Korea. Despite the restrict laws and acts that aims to reduce the concentration into SMA before 1988, the acts were not executed effectively due to the structural selectivity of the bureaucratic authoritarian state of those years. Thus, the regional concentration phenomena of SMA was intensified in the 1980s. However, the democratization in 1987 invoked Non-SMA regions to claim their regional development and it also forced the state to mediate the conflicting interests between the regional agents protesting the SMA concentration and the Capital agents supporting the SMA deregulation. From the early 1990s, the state launched a series of national strategies and policies to diminish regional inequality. They included execution of the existing acts mitigating SMA concentration and construction of industrial complexes in the underdeveloped areas of Non-SMA. Thus, the equalizing policies led the reduction of the concentration of SMA from 1989 to 1997. However, the financial crisis of Korea in 1997 intensified the claims of the Capital agents to deregulate the SMA control. The circumstance also forced the state towards the Capital side that request the deregulation of SMA control. As the result, the regional disparity between SMA and Non-SMA has been enlarged again since 1998.

Key Words : spatial mode of regulation, peripheral Fordism, bureaucratic authoritarianism, Neo-fordism.

* 본 논문은 필자의 박사학위 논문의 일부를 재구성·가필한 것임.

** 한국교원대학교 시간강사(Lecturer, Korea National University of Education), seomn89@empal.com

1. 서론: 정치와 경제의 연관

잘 알려져 있듯이, 한국의 수도권과 비수도권 간 격차는 세계적으로 유래가 드물 만큼 극심하다.¹⁾ 그에 대한 대책도 1960년대부터 다양한 형태로 발표되어 왔고, 1980년대에는 권위주의 정부의 강력한 과밀규제 정책이 시행되었으나 뚜렷한 효과를 거두지 못하고 있다. 그런데 최근에는 “백약이 무효인” 그러한 수도권 집중에 대한 억제 정책을 비판하면서 수도권 과밀을 오히려 옹호하는 수도권 기반 정치인이 등장하고, 비수도권 정치인들이 그것에 반발하는 양상이 전개되고 있다.²⁾ 지역격차 문제가 바야흐로 지역정치의 문제로 확대·심화되고 있는 것이다. 지역주의 선거행태로까지 발전할 가능성이 있는 지역갈등을 해소하기 위해서는 먼저 지역격차를 완화해야 하는 것이 선결 조건이다. 그리고 이를 위해서는 지역격차 추이에 대한 적절한 해석이 선행되어야 하는 것이 당연한 순서다.

1980년대 이후 한국의 지역격차 추이는 대체로 서구의 ‘확장된 역U’ 경로를 보인다(서민철, 2006; 변병설, 1999; Byun, 1997, 44-47; Amos, 1988, 549-556). 그러나 한국의 지역격차, 특히 수도권 집중에 관한 원인 설명으로 지금까지 제출되어 온 것은, 집적이익/불이익론, 정부 변인론, 지역불균등발전론으로 정리할 수 있다. 첫째, 집적이익/불이익론은 수도권 집중의 원인을 수도권의 양호한 입지 환경 조건 및 집적이익을 가정하며, 일시적인 집중 완화는 집적 불이익 확대로 파악한다(박상우·김동주, 2001; 권영섭, 1997; 박삼욱, 1989; 엄기철, 1989). 둘째, 지역불균등 발전론의 흐름에서는 수도권 집중을 자본주의 축적 과정에서 발생하는 노동의 공간분업의 결과로서 이해하거나(초의수, 2000; 김덕현, 1992; 허석렬, 1988), 축적체제의 이행에 주목한다(임석희, 2002). 셋째, 지방행정론 분야에서 주로 논의되는 정부 변인론은 중앙집권적 국가주도 산업화를 수도권 집중의 핵심 동인으로 지목하며(김진영, 2005; 장세훈, 2005), 여기에 덧붙여 분산대책의 미흡을 집중 심화의 요인으로 거론한다(정철모, 2001; 서창원, 1993).

그러나, 전술한 세 가지 설명 방식은 다음과 같은 점에서 한계가 있다. 첫째, 집적이익/불이익 논리는 지역

격차 경향의 일방성(심화 또는 완화), 혹은 이방성(심화 후 완화)을 설명하는데, 우리의 수도권 집중도는 더 복잡한 경로를 보였다. 수도권과 비수도권의 지역격차는 1980년대의 심화, 1990년대의 완화, 1997년 이후의 재심화의 패턴을 보였는데(서민철, 2006), 이는 집적이익/불이익의 논리만으로 설명하기 어렵다. 둘째, 자본주의의 본질 분석으로부터 도출된 지역불균등 발전론의 공간분업론에 입각한 해석은 복잡한 경로를 보이는 우리의 수도권 집중을 해석하기에는 지나치게 거친 논리이다. 이 논리에 따르면 지역격차는 꾸준히 심화되어야 하지만 불균등 경로는 그렇게 나타나지 않았다. 또한, 1990년대의 격차 완화를 일시적인 교란으로 보면서 집적이익/불이익론과 공간분업론을 옹호할 수도 있지만, 그렇게 보기에는 격차 완화의 기간이 5-7년으로 길었고 다소 일관된 패턴을 보였다.³⁾ 아울러 그 ‘교란’의 원인을 추적하는 일에서도 두 이론이 별다른 설명을 준비하고 있지 않다. 셋째, 수도권 집중 추이를 정부 변인으로 설명하는 방식은, 정책의 변화를 집중 심화-완화 패턴의 요인으로 설명하려 하지만, 우리나라 수도권 집중 추이에서는 정책과 제도의 외연이 그대로 집중도의 변화로 나타나지 않았다. 즉, 1980년대와 같이 외형상 강력한 규제조항으로 가득하던 수도권 집중 규제의 시기에 오히려 수도권에 인구, 산업이 집중되었고, 규제를 완화한 1990년대에 오히려 수도권 집중이 뚜렷이 둔화되었다.⁴⁾ 이와 같은 점은 수도권 집중의 심화-완화 문제를 표면적인 정책 변화로만 설명할 수 없다는 점을 보여준다. 한국의 1980년대와 1990년대 수도권 집중의 심화-완화 패턴을 해석하기 위해서는 정책 변화 이면의 동인을 고려해야만 한다.

그리하여, 본 논문은 1980년대 이후의 수도권 집중의 변화 양태를 정책-제도 변화 이면의 제 세력의 역관계 변화로 설명하고자 한다. 1980년 이후 집중 심화-완화-재심화 경로를 보이는 수도권 집중을 해명하기 위해서는 경제 변인 이외의 정책-제도 변인에 대한 고찰이 불가피하며, 이는 결국 정책-제도를 산출한 사회 내 제 세력의 동향, 즉 정치에 대한 분석을 요구하기 때문이다. 그런데 ‘제 세력’의 역관계 변화에는 경제적 측면이라 할 축적체제의 변화가 결정적으로 관여하므로, 도식적으로 말해 정치와 경제를 아우르는 이

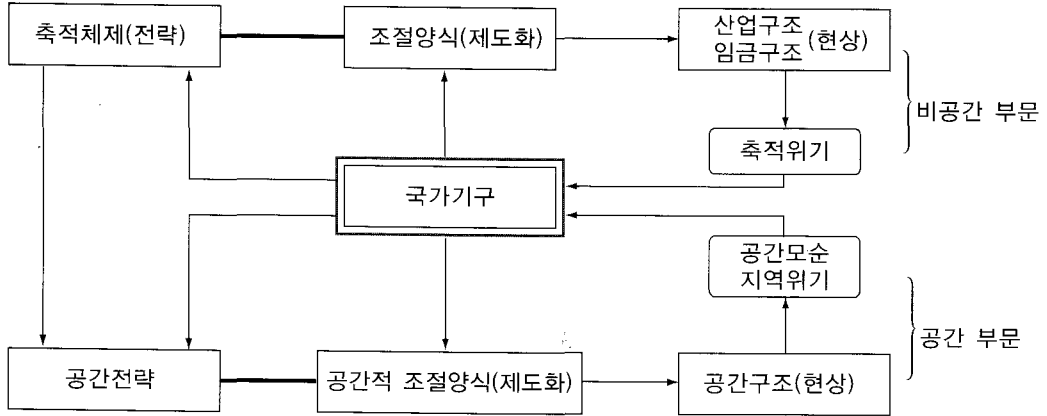


그림 1. 국가기구와 공간적 조절양식(굵은 실선은 조응 관계, 화살표는 영향 관계)

론화가 요청된다.

더욱이, 본 연구는 수도권/비수도권 지역격차 수준의 변화를 사회 내 제 세력간 역관계의 변화로부터 도출하고, 그 역관계 변화의 배경을 다시 국가형태의 변화와 자본주의 축적체제의 변화로부터 파악하려 한다. 이런 점에서 본 연구는 일종의 조절이론적 접근(regulationist approach)이다. 조절이론은 ‘축적체제’라고 불리는 경제적인 것과 ‘조절양식’이라고 불리는 정치적인 것 사이의 역동적인 연관을 포착하려는 접근 방법으로서, 지역격차의 변화와 같이 복합적인 요인이 작용하는 현상을 해석하는데 적합하다.

2. 접근방법과 기법

1) 조절이론적 시각과 공간적 조절양식

조절이론은 1970년대 이후의 자본주의의 양태 변환을 생산 및 소비 형태(축적체제)와 이를 뒷받침하는 제도 및 이데올로기 형태(조절양식)의 변화로 규정하려는 접근 방법이다(Aglietta, 1979; Boyer, 1990). 애초 파리학과 조절이론의 핵심 아이디어는 제도-이데올로기로서의 조절양식이 생산-소비 체제로서의 축적체제를 안정화시킨다는 것이었다. 여기서의 난점은 조절의 주체가 모호하다는 점인데, 이 부분은 국가론에 익숙

한 독일 조절이론가들이 국가를 그 주체 혹은 장소로 설정하면서 보완되었다(Jessop, 1990b). 경제 영역에서도 국가의 역할이 지대했던 한국의 경우에는, 제도 및 이데올로기, 관행의 산출 및 집행 주체로서 국가의 역할이 결정적으로 보인다.

지리학이 조절이론을 수용한 것은 산업구조 재편의 공간적 함의를 논구하고자 하는 시도에서였다. 신산업 공간의 등장을 축적체제 이행으로 설명하고자 하는 노력이나(Scott, 1988), 지역불균등 심화를 축적체제의 위기 혹은 전환으로 해석하고자 하는 노력이었다(Jones, 1997; Peck and Tickell, 1995). 특히 Jones(1997)의 시도는 영국의 남북 분리(North-South divide)를 국가형태 변화에 따른 공간선택(spatial selectivity)의 결과로 해석하려는 것이라는 점에서, 본 논문의 직접적인 선행 연구이다. 그러나 몇 가지 이유에서 그의 논의를 한국의 상황에 그대로 적용하기 곤란하다. 먼저, 한국의 경우 1980년대 이후 국가형태의 극적인 변화에 따른 사회 내 세력분포의 변화가 지역격차의 변화에 증대한 영향을 끼쳤는데, Jones의 입론에서는 국가기구에 의한 공간선택이 핵심 동력으로 지목된다. 다시 말해 지역불균등 심화 과정에서 자본이나 지역의 역할이 과소평가되고 있다. 더욱이, 1998년 외환위기 이후 한국은 국가기구의 역량이 크게 약화되는 가운데, 지역격차가 심화되는 경로를 밟는다. 즉 국가의 공간선택 역량이 오히려 약화되는 시점에 한국적 ‘남북분리’가 심화되는 것이다. 이로 보건데 외환위기

이후의 한국에서는 국가의 공간선택이 작동한다기 보다는, 자본의 공간적 이해관계가 더 많이 관철되는 것으로 보인다. 그렇다면 지역격차를 해명하는 이론은 국가기구의 역량이 약화되고 자본의 역량이 강화되는 제반 조건을 핵심에 두어야 할 것이다.

본 논문의 이론적 틀은 국가기구의 역할이 보다 중심에 서되 지역격차 현상의 직접적인 요인은 공간적 조절양식이 되는 것을 특징으로 한다. 그리고 그 틀은 그림 1과 같은 도식으로 개괄할 수 있다. 비공간적인 축적체제와 조절양식의 조응체의 결과로 산업구조와 임금구조가 현상하며, 이 생산-소비 구조는 자체의 모순 경향을 통해 축적위기에 봉착한다. 축적위기는 국가기구를 통해 새로운 축적체제와 조절양식을 낳게 하고, 자본주의 체제를 안정화시킨다.

산업체들은 축적체제에 걸맞는 공간전략을 갖게 되고, 국가기구는 사회내 제 세력의 여러 요구에 맞는 입지공급 또는 입지 규제 정책을 산출한다. 사회내 제 세력의 역관계에 상응하는 공간정책의 집합이 공간적 조절양식이다. 공간전략과 공간적 조절양식의 조응의 결과 특정한 공간 구조가 현상하며, 이는 지역불균등과 같은 공간모순을 낳는다. 지역불균등 공간구조는 결국 지역위기를 초래하므로, 국가기구를 통한 공간적 조절양식의 변화가 유도된다.⁵⁾ 물론 1987년의 민주화는 비공간 부문에서 초래된 변화였으나 그해 12월 대통령선거의 극심한 지역주의 선거 결과에서 보듯이, 또한 공간 부문에서 초래된 변화이기도 하였다.

산업화 이후 한국에서, 공간 변화의 역량을 발휘하는 '제 세력'은 국가기구(state apparatus), 자본(capital), 지역(region) 세 가지이다.⁶⁾ 여기서 '국가기구'는 중앙정부기구로 표현되며, '자본'은 전국경제인연합회와 대한상공회의소와 같은 전국 단위의 자본가조직체를 통해서 그 의사가 표출되는 바 개별 자본의 이해관계가 지양된 의미로서의 자본이다. 그리고 '지역'은 주로 비수도권 광역 지방자치단체에 해당하는 영역들을 말하지만 특정 사안(예컨대 수도권 규제 완화)을 매개로 지역간 연합을 통해 비수도권 전체를 말하기도 한다(이시원, 2002). 광역자치단체 규모의 지역이든 비수도권 전체 규모의 지역이든, 그 의사 표현은 해당 지방자치단체와 지역연론, 지방상공회의소, 지역

구 국회의원 등을 통해 표출된다. 수도권 지역을 '지역'의 범주에 포함하지 않은 것은, 수도권 규제와 관련하여 '자본'의 이해관계와 일치하기 때문이다. 본 논문이 주목하는 수도권 규제와 그 효과에 있어서 직접적인 대립 경향을 중심으로 '제 세력'을 규정한 결과이다.

조절 역량의 상대적 차이는 국가형태와 축적체제에 따라 변화한다. 관료적 권위주의 국가형태에서는 국가가 유일한 조절 역량을 보유하였고 자본은 부수적인 역량만을 발휘하였으며, 지역은 거의 역량을 지니지 않았다. 그러나 민주화 이후 일시적인 지역의 역량이 강화되는 시기가 존재했으나, 1997년 외환위기를 계기로 자본의 역량은 더욱 강화되었다. 거시적으로는 1990년대 후반 증대된 지식기반 산업화의 결과 수도권 지향적인 자본과 균형지향적인 수도권 규제정책의 충돌이 불가피했고, 그 결과는 전자의 우세였다.

본 논문에서 '정치(politics)'란 사회내 제 세력 대표기구(자본은 전경련과 상공회의소, 지역은 지역연론과 지방자치단체, 국가는 국가기구)의 이익 각축을 말하고, '정책(policies)'이란 정치의 결과 국가기구가 수립한 전략과 전술을 의미한다. '제도(institutions)'란 정책의 구체적 형태, 즉 법령, 지침, 기구, 수행을 뜻한다.

2) 연구방법

본 연구에 활용된 자료는 크게 통계자료와 문서자료, 그리고 면담이다. 통계자료는 광공업 통계에 관한 통계청 원자료, 통계정보시스템(KOSIS)상에 탑재된 데이터, 건설교통부 산업입지정보센터(ILIC)의 공업단지 데이터이다.⁷⁾ 면담자료는 1980년대 중반에서 1990년대 초에 걸쳐 상공부에서 수도권 규제관련 업무를 담당했던 전 공무원들과의 인터뷰 결과이다.

본 연구에서는 '수도권(Seoul Metropolitan Area)'의 범위를 서울특별시, 인천광역시, 경기도의 세 광역 지방자치단체의 범위로 하였다. '수도권'에 대한 이러한 정의는 1980년대 이래 현재까지의 통상적인 '수도권'의 범위일 뿐 아니라, 지역균형 정책의 주요 대상 범위였다. 아울러 본 논문이 주목하는 지역불균등의 스케일은 수도권과 비수도권의 이항 관계로 설정되는

다소 큰 규모이다. 그러므로 수도권과 비수도권의 지역격차는 곧 수도권 집중의 문제와 동치이며, 수도권 내의 문제나, 영호남 문제 등은 논외이다.

본 논문이 지역격차의 척도로 사용한 항목은 주로 제조업 종사자수의 권역별 비중이다. 서비스 산업의 비중이 가장 높은 오늘날의 상황에서 제조업이 지역격차 현상을 대표할 수 있는가에 대한 의문이 제기될 수 있지만, 한국표준산업분류(SIC)의 대분류 중에서 제조업의 비중이 30%대로 가장 높다. 서비스 산업은 그 내용이 무척 이질적일 뿐 아니라, 대부분 제조업 성장에 의해 견인되는 경향이 있다는 점에서 제조업은 지역격차의 척도로서 여전히 중요하다. 1985년 이후의 지역내총생산 통계에서 업종별(대분류) 생산액에 대한 주성분 분석을 시행해 보면 농업과 광업을 제외하면 각 시도의 서비스 업종들은 대부분 0.9가 넘는 성분점수로 GRDP-제조업 군에 함께 묶인다. 게다가 정부의 지역균형 정책이나 지역의 지역활성화 정책은 주로 제조업을 그 대상으로 하고 있다.

또한 현실적으로 1980년대 이후의 연도별 시계열 자료로서 통일성을 갖는 데이터는 광공업만 가능하다. 그리하여 인구나 GRDP 자료는 부차적인 척도로서만 활용하였다. 제조업 데이터 중에서 종사자수 자료를 주로 사용하고, 업체수나 부가가치 자료를 부차적으로 활용한 이유는, 기업체 규모의 영향과 업종별 경기 변동의 영향으로부터 비교적 자유로운 척도를 위한 것이다. 수도권 과밀규제의 실질적 대상은 사실상 업체수이지만, 업체수는 소기업의 비중이 지나치게 크므로 종사자수는 기업규모에 대한 적절한 가중치로 보인다. 또한 종사자수 비중과 부가가치 비중은 거의 같은 변동 경향을 보인다.

3. 수도권/비수도권 격차의 변화

1) 수도권 집중도의 변화와 시기 구분

수도권 제조업의 종사자수의 집중도로 파악하면 수도권과 지방간 격차의 변화는 크게 세 시기로 구분된

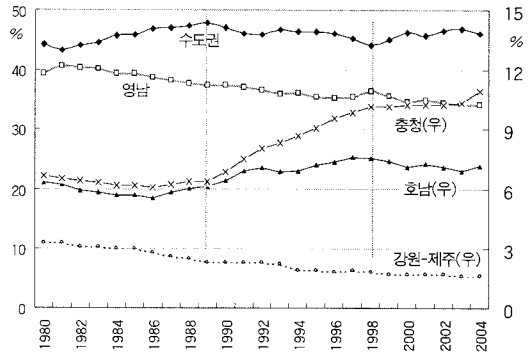


그림 2. 권역별 제조업 종사자수 비중 변화

다. 1989년까지의 수도권 집중의 심화 시기와 그 이후 1998년까지의 완화 시기, 그리고 그 이후의 재심화 시기가 그것이다(그림 2).⁸⁾

그런데 1980년대는 수도권정비계획법과 공업배치법으로 상징되는, 권위주의 정부의 강력한 수도권 입지규제 정책이 시행되던 기간이었다. 그리고 1990년대는 민주화 이후 수도권 규제가 총량규제 등으로 완화되어가던 시기였다. 즉, 규제가 강력했던 시기에는 수도권 집중이 심화되고, 규제가 완화되는 시기에는 오히려 집중이 완화되는 역설이 한반도 남쪽 공간에서 발생한 것이다.

2) 1980년대의 수수께끼 : 강력한 규제와 집중 심화

1980년대는 규제의 시기로 통칭된다. 1970년대 중반에는 서울 인구가 전국의 20%를 웃돌고 수도권 인구는 30%를 넘어섰기 때문에, 수도권 집중 현상을 더 이상 방지할 수 없는 수준에 이르게 되었다. 권위주의 정부는 그 전의 일회성, 단발성 규제 정책을 벗어나 근본적이고 장기적인 '수도권인구재배치계획'을 발표하였다(1977년). 수도이전까지 포함한 동 계획은 공업배치법 및 시행령을 제정해가며 구체적인 시행 단계까지 진행되었지만, 1970년대 말의 경기침체와 정치적 변동으로 제대로 시행되지 못하였다. 그러나 동 계획은 5공화국 정부 하에서 '수도권정비계획법'이라는 형태로 재등장하여 1980년대의 수도권 과밀 규제를 주도하였다(서민철, 2006).

수도권정비계획법(1982년 12월)은 기본적으로 '인

표 1. 수도권정비법 시행령의 인구집중 유발시설 규정의 변화(1980년대)

법령개정	수도권 정비계획법 1982. 12. 31				
시행령 개정	1983. 10. 20	1985. 7. 6	1985. 12. 31	1988. 12. 22	1989. 12. 23
학교	고등학교 이상		고등학교 제외, 전문 대이상		방통대 제외
학원	강의실 연 66㎡이상		서울시 한수북 강의 실 66㎡이상 학원		입고시 학원 으로만 제한
공장	작업장 바닥100㎡ 5인이상(공배 법상 별표2 공장 제외)	10인 이상으 로 상향조정	연 100㎡(후생복지 시설제외), 10인이상		
공공업무 시설	중앙기관청사·1차소속기관. 지 원·지점급 이상으로 연3천㎡이상 (도서관·전시관람집회시설 제외)				
일반업무 시설	연3만㎡이상, 지상21층 이상			업무용시설 연 25천㎡이상인 건물 업무용·판매용시설 연 25천㎡이 상인 건물	
판매시설	연2만㎡이상, 지상11층 이상			판매용시설 연 15천㎡이상인 건물	

구집중유발시설(학교, 공장, 업무용 및 판매용 건물)을 규정하고, 이러한 시설이 이전축진권이나 제한정비권, 자연보전권, 개발유보권에 새로이 입지하는 것이나 혹은 그러한 시설의 입지가 포함되는 개발계획을 금지하려는 제도이다. 물론 규제의 강도는 서울과 그 북쪽 인근(고양, 의정부, 포천, 양주, 남양주, 하남)인 이전축진권에서 가장 강했고, 제한정비권과 자연보전권, 개발유보권은 다소 약했으며, 개발유도권은 오히려 입지를 허용하였다. 그리고 규제 및 심의 대상이 되는 인구집중유발시설의 기준은 학교는 고등학교급 이상, 학원은 강의실 20평 이상, 공장은 6인 이상 33평 이상, 중앙행정기관 및 그 1차 소속기관은 연면적 900평 이상, 업무용 시설은 9천평 이상 또는 21층 이상, 판매용 시설은 6천평 이상, 개발사업은 3천평 이상이다. 기준을 넘는 시설에 대해서는 해당 지자체의 인허가가 금지되며, 부득이한 경우라도 수도권 정비 위원회의 심의를 거치도록 하였다(수도권정비계획법 시행령 1983년). 특히 공장에 대한 규제는 공업배치법상의 공장 규제를 따르는 형식을 취하고 있다.

수도권정비계획법 및 그 시행 계획에 의한 수도권 입지규제는 시행과정에서 점차 규제 정도가 완화되지만, 1980년대 동안의 완화 정도는 그다지 크지 않았다.

수도권정비계획이 확정되기 이전에 이미 개발을 진행 중인 경우는 득권을 허용하는 정도이거나, 고등학교를 인구집중유발시설에서 제외하고, 강남쪽의 학원은 허용하며, 방송통신대를 허용하는 정도였다(표 1). 공업배치법상의 규제도 규제 대상 공장을 10인 이상으로 상향조정하며, 15개 정도의 기술집약업종은 제한정비권내 공업용지에서는 증설을 허용하고, 부대시설은 규제 대상 면적에서 제외하는 등의 수준이었다.

그러나, 권위주의의 국가 특유의 강력한 수도권 규제 조항에도 불구하고 수도권 과밀은 전혀 개선되지 않았다. 인구집중은 2%내외의 비중증가율을 기록하며 꾸준히 지속되었고, 광공업 종사자수, GRDP 모두 가파르게 상승하였다. 도소매 및 서비스업 종사자수성장률 역시 증가하였다(표 2). 1990년을 전후하여개진된 '수도권규제 무용론'은 바로 이러한 상황을 근거로 한 것이었다(손재영, 1993; 박상우, 1992). 더욱이 이전축진권과 제한정비권에서 이전해 나가는 공장들을 수용하도록 설정된 개발유도권이 1980년대 내내 별다른 역할을 하지 못하였다. 서울 중심의 이전축진권에서는 공장이 교외화 했지만, 인천과 부천을 위시한 제한정비권에서는 입지규제가 철저하게 실패하였다(그림 3).

전술한 바와 같은 강한 규제와 집중 심화의 불일치

표 2. 수도권 비중 변화(%)

연도	인구	증가폭	GRDP	증가폭	광공업총사자수	증가폭	도소매총사자	증가폭	서비스총사자	증가폭
1982	36.7		44.1		44.1		43.3			
1986	39.8	3.1	46.2	2.1	46.9	2.8	45.4	2.1	42.5	
1991	43.3	3.5	48.2	2.0	46.1	-0.8	46.9	1.5	44.0	1.5
1996	45.5	2.1	48.1	-0.1	46.0	-0.1	46.6	-0.3	46.3	2.3
2001	46.7	1.2	48.0	-0.1	45.8	-0.2	48.7	2.1	45.2	-1.1
2004	47.9	1.2	47.7	-0.3	46.2	0.4	49.2	0.5	48.1	2.9

관계는 결국 규제가 의도한 바와 같이 작동하지 않았다는 것을 의미한다. 이는 결국 규제의 집행과정에서의 '의지 부족' 또는 규제 대상들의 '저항'과 같은 요인이 존재함을 시사한다. 그러나 1980년대는 국가 유형상 관료적 권위주의(Beurocratic Athoritarianism) 시기로서, 국가기구의 권능이 자본이나 시민사회의 그것에 비해 압도적이었던 시기이다.⁹⁾ 따라서 공장과 같은 규제 대상들의 공공연한 '저항'이 불가능했으므로, 규제 집행과정에서의 '의지 부족'에 원인의 무게중심이 실리게 된다.

수도권 과밀 규제의 담당 부서는 크게 수도권정비계획법의 주무 부처인 건설부와 공업배치법의 주무 부처인 상공부이다. 수도권정비계획법을 담당하는 건설부는 건축행위에 대해서 규제하고, 산업체에 대한 규제는 상공부가 담당한 셈이다. 그러므로 수도권정비계획법은 학교나 학원, 업무 및 판매용 건물, 공공청사, 개발계획 등에 대하여 직접 규제를 담당하고, 공장의 건축 및 건물, 또는 공업단지에 대한 규제를 주관하되,

공장을 운영하는 사업체에 대한 규제는 상공부 소관이 된다. 이 지점에서 국가경제의 진흥을 담당하는 상공부와, 수도권 과밀 규제를 주관하는 건설부와 혼선이 있을 가능성이 존재한다. 실제로 1980년대 이후 상공부는 수도권 과밀 규제로서의 공업배치법의 시행에 거의 의지를 보이지 않았다. 이점은 1970년대말 수도권 과밀규제를 주도하던 시기와는 상반되는 태도로서, 이미 수립하기로 한 공업배치 기본계획을 법 제정 후 10년이 넘도록 수립하지 않았다.

1970년대 말부터 2000년대 초까지 상공부에서 공업입지정책의 실무를 담당하였던 A 전공무원과 당시 산업진흥과의 B 전 공무원과의 면담(2005년 8월 1일) 결과는 이러한 점을 잘 보여준다.

“건교부는 강제로 이전시키려 했고 상공부는 그에 반대하여 보호하려 했다. 이전명령에 대한 시행은 경험이 없다.”(A 전 공무원, 면담자 재구성)

“본 과의 주업무는 외국인 투자문제였다. 과밀규제 관련해서는 별 실적이 없었다. …… 공업배치법의 지위는 그다지 문제되지 않았다. 오히려 상공부는 이 법을 수도권 내 재배치법으로 이해했다. 그래서 수도권정비법을 관장하는 건설부와는 많은 마찰이 있었다. 건설부의 수도권정비계획법을 무력화해서 빠져나간 대표적인 부서가 바로 상공부였다. 당시 거의 다 빠져나갔다. 중소기업 신규입지의 절반을 수도권에 입지시켰으니까.”(B 전 공무원, 면담자 재구성)

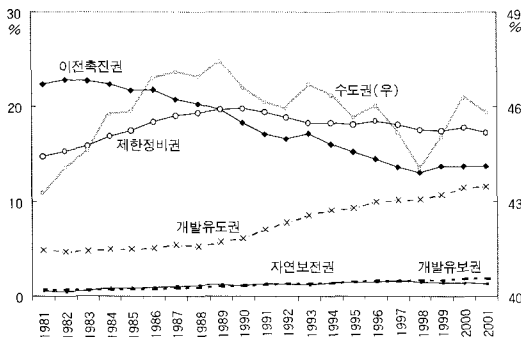


그림 3. 수도권 정비권역별 제조업 비중 변화

또한 상공부의 직제상, 공업배치법을 담당하는 사무는 1980년대 내내 한 과의 공업입지 사무의 일부를 구성할 정도로 취약한 것이었다. 1981년 11월의 정부직제개편에서 공업배치법 관련 사무는 상공부 산업정책관 산하의 입지계획 사무의 일부였다. 또한 1985년 7월의 직제개편에서는 상공부 산업진흥과의 공업입지 사무의 일부를 구성하는 정도에 불과했다(정부조직법, 각 년도). 관련 사무가 1991년 2월의 정부조직 개편 때 상공부 산업정책국 지방공업과의 한 '과'를 구성하게 되던 것과 비교하면 1980년대의 공업배치법에 대한 권능부여(empowerment)는 매우 취약하였다고 볼 수 있다.

이와 같은 결과는 다음 세 가지 면에서 해석될 수 있다. ① 1980년대 한국의 국가 유형과 국가기구의 자본친화적 성격, ② 당시의 축적체제의 성격, ③ 당시의 자본과 지역의 지위가 그것이다. 먼저, 국가의 정책이 이중적이었다는 점은 '구조적 선택성(structural selectivity)' 개념으로 해석할 수 있다(Jessop, 1990a: 144-169). 국가는 전국민의 대표로서 보편적 이익을 옹호하는 것으로 현상하나, 실상 헤게모니 그룹의 이익을 더 많이 '선택'하여 보장한다는 것이다. 예컨대, 지역균형 정책이나 소득균형 정책이 성장 정책과 충돌한다면 어느 정책을 더 우선순위에 두느냐에 따라 그 국가의 성격이 규정된다. 자본주의 국가는 성장 정책에 더 우선순위를 두므로 이를 자본주의 국가의 '구조적 선택성'이라 칭하는 것이다. 1980년대 당시의 한국은 관료적 권위주의 국가로서 성장지향적 성격을 갖는다. 1960년대에 시작된 정당성을 결여한 정부가 성장 정책을 통해 사후적 정당성을 추구한 결과가 성장지향 정책이라는 점(박동철, 1993)은 1980년대에 새로이 들어선 관료적 권위주의 정부에도 동일하게 적용된다.

둘째, 1980년대는 그 이전 시기의 중화학공업화에 의한 주변부 포디즘 축적체제의 위기를 극복하기 위한 중소기업 육성 정책이 추진되던 시기이다. 1970년대 선진국의 경제위기에 대한 구조재편의 결과 개발도상국에 전형적인 포디즘 산업인 중화학공업이 이전되면서 '포디즘의 주변 이전', 즉 '신국제분업(New Industrial Division of Labour)'이 전개되었다(Lipietz, 1985). 이렇게 한국에 이식된 주변부의 포디즘은 국내

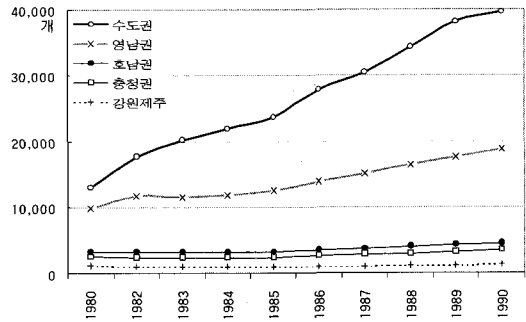


그림 4. 권역별 중소기업 업체수 변화

산업과의 연관이 부재한 에너지 다소비형 수출지향 완제품 산업이라는 약점을 지녔다. 결국 1970년대 말의 2차 에너지 위기로 선진국 시장이 위축되자 국제수지가 악화되었고, 금리인상이 단행되면서 부채위기가 가중되었다. 그리하여 국가기구는 중화학공업의 과잉설비투자를 축소 조정하고, 중소기업을 육성¹⁰⁾ 하면서 중화학 산업에 대한 국내 전후방 연계기업을 중시하며, 연구·개발 투자의 확대를 도모하였다(서민철, 2006).

그 결과 1970년대 내내 2만2천여개 수준에서 머물던 중소기업체(종업원수 300인 이하)의 숫자가 1988년 6만여 개를 웃돌게 되었고(자료: KOSIS), 그 대부분(약 80%)은 대기업에 하청계열화되었다(홍장표, 1993). 1980년에서 1990년까지 중소기업 업체 수는 전국적으로 38천 여 개가 증가하였으며 이 중 70%인 26천 여 개가 수도권에서 증가하였는데, 경기·인천이 44%, 서울이 26% 증가하였다. 이에 비해 영남권의 중소기업체 성장은 전국 성장분의 23%였고 충청권이나 호남권은 3%에 그쳤다(그림 4). 이러한 중소기업의 수도권 성장이 1980년대의 광공업의 수도권 집중을 초래한 것이다.

셋째, 1980년대 말 민주화 이전까지 자본과 지역의 지위는 관료적 권위주의의 국가기구에 비해 매우 취약하였다. 특히 지역은 중앙집권적 국가의 성격으로 인해 자체적인 목소리를 표출하기 어려웠으며, 지방자치단체는 중앙행정기구의 하위 기구에 불과하였다. 대통령 선거마저 간접선거인 까닭에 지역의 이익이 표출될 수 있는 유일한 통로는 국회의원 총선거나 지역언론이

표 3. 1986~1992년 『충청일보』의 중앙정부 연관 지역개발 관련 기사 빈도

사안	시기	1986~1987년					1988~1989년					1990~1991년					1992년									
		계	기대	우려	비판	주장	요구	계	기대	우려	비판	주장	요구	계	기대	우려	비판	주장	요구	계	기대	우려	비판	주장	요구	
고속도로		23	22				1	10	6			1	3	20	11	1	3		5	4	4					
고속전철		1	1					7	1		2		4	33	5		5	2	21	5	3		1	1		
공공기관이전								4	1			1	2	15	5			1	9	3						3
공장입지		3	2				1	8	6			2		6	2		1	3		3	2					1
관광														1	1					4	1		1			2
국도·도로		7	6				1	5	1		3	1		16	5		3		7	10	3	1	4			2
규제완화		2	2											1				1		1			1			
기타								3	1				2	6	2		2		1	3	3					
농공단지		53	48		3	1	1	36	22	2	4	4	4	22	9	8	5			6	2	3	1			
대선공약		2	2					2			1		1							2						2
대전직할시		3	1					2	2																	
댐														2	2						5	2		2		1
서해안개발		1	1					2	2					5	5											
수도권		2	1		1			2	2					3			1	1	1	1	1		1			
임공단지		3	2				1																			
지방공단		3	3					8	6	1			1	5	2	1	1	1		6	6					
지방자치분권		2	2					5	2			3		1	1											
지역개발		6	4		1	1		26	10		7	3	6	33	14	1	3	6	9	17	9		1	5	2	
지역경제		8	4	2			2	13	6		1	5	1	15	7	4	1	1	2	9	5	1	1	2		
지역정치														1	1					1						1
첨단산단		1	1					4	2			2		21	17		1		3	7	3		1	2	1	
청주區제								1					1	1						5			3			2
청주공단		8	6		1	1		5	2			1	2	11	3	6			2	1	1					
청주공항		10	8		2			10	5		3		2	12	5		4		3	3	2					1
화물터미널		3	2		1			1		1																
계(%)		141	118	2	9	5	7	154	77	4	21	23	29	230	98	21	30	16	63	96	46	6	16	11	17	
			83.7	1.4	6.4	3.5	5.0		50.0	2.6	13.6	14.9	18.8		42.6	9.1	13.0	7.0	27.4		47.9	6.3	16.7	11.5	17.7	
1면빈도(%)		47						48						100						96						
		33.3						31.2						43.5						35.4						

자료: 충청일보(해당 일자)

었다. 그러나 선거는 늘 몇 년을 주기로 이루어지기 때문에 총선거가 주요 이익 표출 통로가 되기는 어려웠다. 또한 지역언론 역시 1980년의 언론통폐합 조치로 지역 고유의 목소리를 표출하기 어려웠다. 충청북도의

대표적인 지역언론인 『충청일보』의 1986년과 1987년 기사를 분석한 결과, 중앙정부에 대해 과도한 주장을 하는 기사는 거의 없었다(표 3).

자본의 지위는 지역보다는 나왔지만, 국가기구가 금

용통제를 매개로 자본통제를 시행함에 따라 국가기구에 의해 고도로 통제되었다. 자본을 대표하는 기구라 할 수 있는 전국경제인연합회와 대한상공회의소가 발간하는 『전경련사업총람』과 『상의주보』에 실린 1980년대의 대정부 건의사항은 대부분 규제완화와 세금감면, 보조금·지원금 요청과 같은 것이다. 예컨대 제한정비권 내에 공장 설립이 가능하도록 요청하는 것(전경련사업총람, 1982)과 기준공장면적을 완화하자는 건의(전경련사업총람, 1984), 지방이전기업에 대한 지원 강화 정도의 건의(상의주보, 1985.8.19)가 주를 이룬다. 대체로 정부의 수도권 과밀규제 정책의 틀을 수정하지는 않으면서, 시행과정상의 미비점을 보완하는 방향의 건의였다. 그러나 정부는 해당 법령을 크게 완화하지 않은 채, 일부에서만 자본의 요구를 수용하였다. 예컨대, 1985년 7월 6일의 공업배치법 시행령 개정에서 규제대상 업체규모를 10인 이상으로 완화한다든지(1985년 당시 수도권 소재 5~9인 규모 기업의 비중은 31%), 일부 기술집약업종에 대해서 제한정비권 내 공업지역에서 증설을 허용하는 것 정도였다. 요컨대, 1980년대에 자본은 정부에 대해 자신의 이익을 반영하도록 영향력을 행사하였으나 그 정도는 제한적이었다.

결과적으로, 1980년대의 공간정책을 추진하는데 있어서의 사회내 제 세력의 힘 분포는 국가기구-자본-지역의 순으로, 국가기구의 역할이 비대한 가운데 자본이 하위 파트너로 참여하는 국가-자본의 조절(spatial regulation of state-capital)로 유형화할 수 있다. 주변부 포디즘의 위기를 극복해야 한다는 제약 하에 있는 국가기구는, 1970년대까지 누적된 공간모순을 해소하기 위한 수도권 과밀규제보다 중소기업 진흥 정책을 구조적으로 더 많이 선택함으로써, 1980년대의 수도권 집중 경향을 막지 못했다.

3) 1990년대의 전환: 수도권 집중의 완화

① 탈권위주의 국가로의 이행과 공간적 조절양식의 변화

1987년의 민주화 이행 이후 관료적 권위주의 국가는 해체되었고, 국가기구는 탈권위화되었다. 국가기구의

독점적 권력이 분산되면서 공간적 조절양식의 주체로서 기존의 자본의 역능은 더 커졌고, 지역이 새로이 등장하였다. 이때, 축적체제에 대한 공간적 조절의 주체로서 부상한 자본과 지역 중 어느 요구가 더 관철되느냐 하는 점이 해당 시기의 공간적 조절의 성격을 규정할 것이다.

그런데 민주화 이후부터 외환위기 이전까지 국가기구에 대비한 자본과 지역은 거의 대등한 수준의 공간적 조절 역량을 보인다. 민주화 이후의 강력한 지역정당 체제의 등장, 지역언론의 활성화, 지방자치제의 출범 등은 지역의 요구를 결집하여 국가기구에 전달하는 강력한 통로가 되었고, 이는 결국 1990년대 초의 실질적인 지역균형 정책을 이끌어내었다. 아울러 자본 역시, 민주화 이후 확대된 역량을 토대로 수도권 과밀 규제에 대한 지속적인 반대 및 완화 요구를 지속하였고, 1992~93년의 경기침체를 계기로 해서 목소리를 확대한 결과 1994년의 수도권정비계획법의 대폭적인 개정을 이끌어 내었다. 자본과 지역의 주장이 정책 기구를 통해 거의 대등하게 반영되었다는 점에서, 1988~1997년의 시기는 국가기구가 자본과 지역의 요구를 조정하는 상황이라고 판단할 수 있다. 이를 ‘국가-자본-지역의 공간적 조절(spatial regulation of state-capital-region)’이라고 다소 길게 명명할 수도 있겠고, 비유적으로 ‘공간적 조합주의(spatial corporatism)’¹¹⁾라는 표현도 가능하리라 본다.

이 시기의 축적체제와 조절양식은 각각 탈주변부 포디즘과 탈권위적 조절양식으로 보는 것이 적절한 듯하다. 왜냐하면, 민주화 이후 노동운동 활성화에 대응한 1990년대의 산업 구조조정 방향이 대체로 투자 분야의 재조정(주로 성장산업으로)에 집중되었고, 노동과정의 유연화 따위의 변화는 미약했기 때문이다(조형제, 1992; 1998). 아울러 노조가 요구하는 사회적 합의는 성립되지 못했다(Park, 2001a). 그러므로 1980년대까지의 주변부 포디즘에서 주변성을 탈피했다고 볼 수 없으며, 1998년 이후의 네오포디즘 축적체제로 이행하는 과도기로 보는 것이 적절하다(Lipietz, 1985).

② ‘지역’의 등장¹²⁾

지역이 공간적 조절양식의 강력한 한 축으로 등장하

는 계기로서는 지역정당 체제, 지역언론의 복권, 지방자치제 출범이 중요하다. 1987년의 대통령선거와 이듬해의 국회의원총선거는 근대화 과정에서의 지역불균등 발전에 의해 소외되었던 지역의 이익을 지역정당으로 결집시켰고, 이는 이후 수립된 정부의 지역균형 정책을 강제하였다. 선거 과정에서 지역주의 선거의 물적 토대인 불균형 발전정책에 대한 비판과 균형발전에 대한 지역의 주장이 제기되었고 이는 대선 후보들의 공약에 그대로 드러났다. 당시의 당선자인 노태우 후보의 공약집에도, '서해안 시대'를 표어로 걸고, 서해안 고속도로 조기 착공, 시화공단·아산만 기지 및 신항만, 군산 및 군장기지와 신항만, 전주권 T벨트, 대불기지와 목포항, 광양항 개발, 청주국제공항, 영동선 및 호남선 전철화, 중부내륙 고속도로 조기착공, 광주 첨단공단 설립, 지방금융 활성화 등 개발주의의 선심성 공약이 가득했다(중앙선거관리위원회, 1988). 선거 공약은 물론 '약속'에 불과하지만, 선거 이후의 지역의 의사는 그 공약을 매개로 결집되고 표출된다.

이 지점에서 지역의 요구가 항상적으로 결집되고 표출되는 통로로서 지역 언론이 중요하다. 특히 많은 논란 가운데 지방자치제는 1995년까지 지연되었기 때문에 1980년대말에서 1990년대 초까지의 지역 이익(regional interests)의 대표 통로는 지역 언론이 주로 담당하였다. 대선이나 총선은 선거기간 동안만 이익표출이 극대화되지만, 지방신문은 항시적으로 지역이익을 집결시키고 정리하며 공약의 이행을 감시하고 또한 지역균형 여부를 조사, 제언하는 기능까지 수행하게 된다. 실제로 1989년 9월부터 1991년 3분기까지 지속된 경부고속전철의 노선을 둘러싼 충북지역 지방신문의 줄기찬 보도와 이를 통하여 결집된 충북도민의 노선 변경 운동은 결국 청원군 오송역 설치로 귀결되었다(충청일보 1989년 9월 5일자; 1990년 1월 1일자; 1990년 2월 8일자; 1991년 9월 2일자; 1991년 12월 19일자 등).

지역 이익을 표출하는 주체는 물론 다양한 지역엘리트이지만, 그 향방을 수록하고 전달하는 매체는 지역언론이므로 '지역의 목소리'(regional voices)는 지방신문을 통해서 확인 가능하다. 이를 확인하기 위해 충북 지역의 대표적인 지방신문인 『충청일보』¹³⁾의 1986

년 1월 1일자 ~ 1992년 12월 31일자 기사와 사실 중 지역개발 및 지역경제 관련 기사에서 중앙정부에 대한 발언을 함축한 기사 총 621건을 추출하였다. 기사 내용으로는 고속도로, 고속전철, 공항건설, 대규모 공단 또는 농공단지 건설 등에 관한 사안이나 기타 지역경제 또는 지역개발 관련 기사는 포함시켰고, 지방도나 청주 도시계획과 같은 충북 내의 사안에 대한 기사는 제외시켰다. 그리고 기사의 논조를 '기대', '우려', '비판', '주장', '요구'로 분류하였다. '기대'란 주로 특정 건설사업이 확정되었을 때 이를 다루는 기사들로서, 해당 사업에 대한 충북 도민의 기대감을 표현한 것에 해당한다. '우려'와 '비판'은 특정 사안에 대한 비판이나 우려를 표현하는 기사를 말한다(표 3). '주장'이나 '요구' 역시 비슷하다. 대체로 중앙정부에 대한 목소리의 강도는 '우려' 보다는 '비판'이, '비판' 보다는 '주장'이, '주장' 보다는 '요구'가 더 크다고 보았다. 사안의 분류에서 '지역개발'은 지역개발 일반에 관한 기사이거나 두 가지 이상의 개발 사안을 모두 포괄하는 기사인 경우를 말하는데, '지역경제'는 개발 사안보다는 지역경제 일반에 대한 기사인 경우에 해당된다.

표 3에서 알 수 있듯이, 지역개발 관련 기사수는 민주화 이전에 비해 이후가 월등히 증가하였고(141개에서 154개, 230개), 지역개발 관련 기사가 1면에 실리는 빈도 역시 민주화 이전 33.3%에서 민주화 이후 43.5%, 35.4%로 매우 증가하였다. 기사의 내용은 주로 1987년 대통령 선거 공약과 관련된 것으로서 청주공항에 관한 사안과 고속전철에 관한 사안이 많았다. 특히 민주화 이전 1986년~1987년에는 1980년대의 지역균형 정책의 중요한 축이었던 농공단지 건설에 관한 사항이 가장 많이 기사화되었고(53건) 1987년 말 개통되는 중부고속도로에 관한 사항이 주로 실렸다. 그러면서도 민주화 이전 시기에서는 대부분의 기사가 '기대'의 태도를 보인다(83.7%).

그러나 민주화 이후에 이르면 지역개발 관련 기사의 사안과 태도가 매우 달라진다. 우선 민주화 초기인 1988년~1989년의 『충청일보』 지역개발 관련 기사 중에서 절반이 '기대'가 아닌 '우려', '비판', '주장', '요구'의 태도를 보인다. 특히 '요구'의 태도를 보이는 기

사가 많았는데, 주로 대선공약과 관련되어 지역개발을 요구하는 내용이었다. 또한 고속전철과 농공단지 건설 요구도 많았다. 더욱이 1990년~1991년에 이르면 중앙 정부에 대한 우려, 비판, 주장, 요구의 기사는 절반을 넘는다(57.4%). 특히 '요구' 기사가 27.4%나 되며, 고속전철 사안에 관한 내용이 21건(총 요구 기사 63건 중)이었다. 공공기관 이전에 관해서도 모두 9건의 요구 기사가 실렸으며, 지역개발 일반에 대한 요구 기사도 9건이 실렸다. 특히 고속전철이 충북을 비껴가도록 결정한 것에 대해 대대적인 반대 기사가 1990년 지역개발 관련 기사의 주류를 이루고 있다. 1992년에도 역시 지역개발 관련 기사 중 52.1%가 우려, 비판, 주장, 요구의 기사이다. '요구' 기사들은 공공기관 이전, 국도 확장, 대선 공약, 첨단산업단지와 관련되었다.

언론의 논조를 대변하는 사실을 보면 『충청일보』의 지역개발 관련 기사가 어떻게 변화하였는지 여실히 드러난다. 민주화 이전인 1986년~1987년에는 지역개발 관련 사실이 4건 정도에 불과하지만 민주화 이후에는 1988년 한해에만 5건의 지역개발 관련 사실이 등장할 뿐 아니라, 1990년에는 무려 18개의 사실이 충북의 지역개발을 촉구하고 있다. 사실의 논조도 민주화 이후 충북지역의 낙후성을 강조하면서 지역 주민의 감정에 호소하는 정서적인 단어를 사용하면서 지역 이익을 강력하게 대표하고 있다(서민철, 2006).¹⁴⁾ 그러한 강한 논조의 지역개발 관련 기사와 사실은 1990년에 최고조를 이룬다. 1990년에는 고속전철 노선 문제 및 청주공항 문제로 『충청일보』의 지면이 중앙정부에 대한 우려, 비판, 주장, 요구 기사로 채워졌는데, 이는 경부고속전철 노선 변경, 청주공항 건설 확정, 도로 확충 등 일정한 성과를 이뤄냈다.

③ '자본의 목소리(capital voices)' 강화

국가가구 영향력의 약화를 의미하는 민주화는 '자본'의 영향력을 확대시켰다. 관료적 권위주의 국가가 자본을 통제하던 방식인 금융통제가 민주화 이후 '관치금융' 탈피 논란 끝에 현저히 약화되었으며, 재선 여부에 의존하는 정치사회는 국가의 경제 영역 담당자들에게 의존하지 않을 수 없게 되었다. 자본의 영향력이 어떻게 변화했는가 하는 점에 대하여는 기업의 대변자

기구인 전국경제인연합회와 대한상공회의소의 대정부 건의 내용을 통해 간접적으로 추정할 수 있다.

표 4는 1988년부터 1997년까지의 전경련 발행 『전경련사업총람』(이하 '총람')과 대한상공회의소 발행 『상의주보』¹⁵⁾(이하 '상의')에 나타난 기업측의 수도권 과밀규제 관련 대정부 건의를 정리한 것이다. 기업측의 건의 내용을 살펴 보면, 1988년에서 1992년까지는 대체로 세제 개선 건의나 원론 수준의 규제 완화, 공장 기준면적을 관련 규제 완화, 연수 시설 규제 완화 정도의 비교적 경미한 규제완화와 관련된다. 1991년 5월 3차 국토종합개발계획 입안에 즈음하여 수도권 입지정책의 틀을 문제 삼는 다소 강력한 건의를 제외한다면, 1992년까지의 건의는 비교적 부드러운 건의였다.

그러나 민주화 이전보다는 대정부 건의 건수가 증가하였고, 정부의 수용 정도도 비교적 증가하였다는 점이 주목된다. 기업측의 입지관련 건의 건수는 1981년~1987년에 9건(연평균 1.3건)이었는데, 1988년~1992년에는 11건(연평균 2.2건)으로 두 배가까이 증가하였다. 그리고 정부는 이 중 상당 부분을 수용한다. 1991년 1월 14일의 공업배치법 시행령 개정에서 규제 대상 공장의 규모를 종업원 16인 이상, 면적 200m² 이상으로 확대하였으며, 도시형 공장이나 아파트형 공장은 제외하였다. 또한 부대시설 증설 허용 폭을 늘렸고, 제한정비권에서는 아파트형 공장의 신증설을 허용하였다. 그리고 수도권정비계획법 시행령 개정(1989년 12월 13일, 1990년 10월 30일, 1991년 7월 4일)을 통하여 수도권 외곽의 낙후지역에는 소규모 공단을 조성할 수 있도록 하였으며(1991년 5월 건의), 첨단기술 이공계 학과의 증원도 허용하고(1989년 건의), 기업 연수시설 증설 규제를 소폭 완화했다(1990년 10월 건의).

그런데 1993년 이후에는 기업측의 대정부 건의가 다소 강력해진다. 1992~93년에 이르는 경기 불황 국면에서 김영삼 정부의 대대적인 규제 완화 정책에 따라 보다 많은 수도권 입지규제 완화 건의가 제출되었다(1993~97년 연평균 3.2건). 그리고 그 내용도 더욱 강력해졌으며, 정부의 수용 폭도 더 넓어졌다. 도시형 업종 및 첨단 업종의 공장총량제 면제에서부터, 대규모 개발사업의 종류와 규모 완화, 취득세 5배증과 제도 폐지, 일부 대기업의 신증설 허용 등 수도권 과밀규제

표 4. 기업의 입지규제관련 대정부 건의(1988년~1997년)

건의 시기	출처	건의 내용
1988. 2. 16	총람 1998	•공단내 토지 업무용토지 간주기간 연장(2년 → 5년)
1989년	총람 1989	•수도권 대학의 과학기술 관련학과 증설 및 증원
1989.6.19	상의 947	•입지규제 간소화, 입지규제 사후규제로
1989.7.12	총람 1989	•수도권내 기존 기업연수원 최소한의 확장 허용
1989.11.20	상의 967	•수도권내 신설, 이전촉진권 창업 기업 감세혜택 폐지 재고
1990.3	총람 1990	•공업용지 세부담 완화
1990.8	총람 1990	•공장 기준면적 산정시 향후 5년 이내 증설계획본 포함 •불가피 취득(지형상, 업종특성상) 토지·인근토지는 제외
1990.10	총람 1990	•유해물질 배출공장 아니면 농지전용 허용 •개발유도권역-기업이 사업시행자 가능하게 •인구집중유발시설중 연수시설 연3,000m ² → 7,000m ²
1991.5.27	상의 1039 (1991.5.27)	▼ 3차 국토종합계획중 산업입지정책 업계 의견: 자유입지 확대 요망 •수도권내 낙후지역 '수도권' 제외, 도시형업종 확대 •입지규제보다, 지방 입지여건 개선, 이전촉진보조금 •서울시 국제기능 확충, 서울인접지역에 서울발이전기업 허용 •수도권 외곽 소규모 특화산단 허용, 지방기업 세제·금융지원 •지방이전기업에 이전비, 경영안정자금, 신용보증
1992.2	총람 1992	•부대시설도 공장기준면적을 산정에 포함 •도시형업종에 고철가공처리, 신교통체계, 자동화설비 추가
1992.5.13	총람 1992	•첨단산업 증설은 조세지원 배제조항의 예외 인정
1994.2	총람 1994	•인구집중유발시설 예외 확대, 자연보전권내 연수시설 신축 허용, 과밀부담금 면적산정방법 조정, 감세대상 확대, 과밀부담금부과율 인하, 도시형·첨단업종은 총량규제 면제
1994.7	총람 1994	•공장부설 주차장 설치기준 완화, 공장부지내 증설 허용 •인구집중유발시설에 첨단산업 제외, 수도권내 대규모 개발사업의 종류·규모 완화, 그린벨트 내 행위제한 완화
1994.8.15	상의 1194	•농지전용 및 취득절차 간소화
1995.4.30	총람 1995	•민간공단 부담금 감면, 공장부지내 증설 완화 등 17건 •인구집중유발시설에 첨단산업 제외 등 42건
1995.6	총람 1995	•대도시 공장신증설 취득등록재산세 증가 폐지
1995.3.15	총람 1995	•“대도시”범위에 부산, 대구는 제외, 과밀억제권내 인구집중유발시설 아닌 업무용 부동산취득은 증가 제외
1995.10	총람 1995	•수도권 공장 신증설시 취득등록세 5배증과 폐지
1995.11	총람 1995	•수도권 성장관리권역내 첨단업종의 증설규제 완화 •공단 지정관련 인허가 권한의 지방자치단체 이양 확대
1997.3	총람 1997	•수도권정책의 재검토: 산업용지 공급 원활화
1997.6	총람 1997	•수도권내 지방세 증가제도 폐지
1997.5	총람 1997	•도시형 업종은 증가조항에서 제외
1997.5	총람 1997	•자본재 생산업체 수도권 신증설 허용 및 증설확대(50%로) •수도권 주요도시 공장 신증설 및 법인설립에 대한 취득세, 등록세 및 재산세 증가제 폐지나 단계적 폐지.
1997.8.18	상의 1337	•지방이전기업 지원제도와 지역금융 발전으로 유인
1997.10.13	상의 1334	•산업단지내 물류시설기업의 분양가 인하
1997	총람 1997	•과밀억제권내 공업지역 증설 규모제한 완화 •30대그룹의 성장관리권 내부 허용적인 지역으로 이전시 규모제한 폐지 •과밀억제·성장관리권 휴폐업 기존공장에 대기업 공장신설 허용
1997.12	총람 1997	•과밀억제권·성장관리권 자본재·첨단업종 대기업 기존공장 증설확대 •성장관리권 미분양 산단내 대기업 공장 신증설 허용, 성장관리권내 대기업공장 순행이전 허용, 기존공장 부대시설용 토지확보 허용 •자연보전권내 공장증설제한 완화 •수도권내 공장총량제 완화, 휴폐업 중소기업공장 대기업 인수 허용, 수도권 지방세 증가 개선

출처 : 전경련사업총람(각 년도), 상의주보(각 호), 주간상의(각 호)

정책의 기본 취지를 후퇴시키는 내용의 건의가 이어졌다. 그 결과 1994년 7월의 공업배치법 시행령 개정, 1995년 12월의 동 시행령 개정, 1996년 7월의 개정, 1997년 7월의 개정을 통해 수도권 과밀규제 정책의 대폭적인 규제완화가 단행되었다. 1994년 7월4일의 개정에서는 성장관리권에 도시형업종 중소기업을 3천 m² 이내 신증설을 허용하였고, 이듬해 12월 7일의 개정령에서는 성장관리권 중소기업의 규모와 업종제한을 없앴다. 1996년 7월 19일에는 과밀억제권에서도 중소기업 현지근린업종의 신증설 규모 제한을 없앴고, 1997년 7월 10일 개정에서는 대기업도 첨단업종이면 과밀억제권이나 성장관리권에서 증설이 가능하도록 하였다.

민주화 이후 자본의 목소리가 더욱 강력해진 것은 사실이나 지역의 목소리와 강도를 비교해 보면, 1992년 이전까지는 지역의 목소리가 더 많이 정책에 반영되었고, 1993년 이후에는 자본의 주장이 더 많이 반영되는 것으로 보인다. 그러나 전반적으로는 민주화 이후 외환위기 이전까지 자본과 지역의 우열은 그다지 커 보이지 않는다. 1995년 지방자치제 출범 이후 지역의 목소리는 제도적 중심점을 갖게되고 더 강화된 주장을 제기하였고, 더 강력해진 기업의 요구와 자주 충돌하는 듯한 양상을 보인다. 1992년 이전까지 상공부는 오히려 지방 공단 건설 등으로 지역균형 정책에 더 많이 주력했고, 1993년 이후의 자본의 대대적인 규제 완화 건의에도 불구하고 수도권 규제의 몇 가지 기둥은 살아남았다. 이러한 점에서 볼 때, 1988년 이후의 공간적 조절양식은 국가-기업-지역의 조절로서, 국가가 기업과 지방의 요구를 거의 대등한 비중으로 조정하는 공간적 조합주의 조절양식이라고 규정할 수 있다. 다만 1988년~1997년 전반기에는 지방의 요구가 더 많이 반영되어 균형정책이 우선시 되었고, 후반기에는 전반적인 이윤을 하락과 함께 경쟁력 향상 정책이 우선시 되었다.

④ 공간적 결과 : 수도권 집중의 완화

지역의 등장은 곧바로 정부의 지역균형 정책에 대한 태도를 일변시켰다. 1984년 시범 실시된 농공단지 조성에 막대한 국비를 투자하면서 1987년부터 1992년

연간에 전체 농공단지의 74%가 조성되었다.

상공부는 10년 넘게 미루어오던 공업배치기본계획을 1988년 착수하고 1989년 시안을 제출하고 1990년 확정하였다. 계획의 내용은 주로 충청과 호남권에 국가공단을 개발하고 대기업을 배치하며, 수도권내 부적격 공장을 지방으로 이전시킴으로써 수도권 공업 비중을 28%로 줄인다는 과감한 계획이었다(서민철, 2006). 1990년 당시 상공부 지방공업과 실무를 담당했던 전 공무원 C는 다음과 같이 진술하였다.

“당시 대선공약이기도 했고, 여러 가지 이유로 지방 공단 만드는 작업이 요구되었다. 상공부 내에서 결정한 것이기도 했지만, 당시 경제적 호황기라서 균형에 대한 관심이 많았었다. 그래서 지방에, 그것도 낙후된 충청도, 전라도에 새로운 공단을 조성하기로 하고 투자를 계획하였다. 이것이 공업배치기본계획의 중핵을 이룬다. 대기업 분공장들의 지역안배도 유도했었다. 대우는 군산, 쌍용은 평택... 이런 식으로 안배를 유도했었다.”(2005년 8월 8일 면담)

그리고 1992년에 확정 고시된 제3차 국토종합개발 계획에는 농공단지 조성계획과 공업배치기본계획은 물론 낙후 지역에 사회간접자본 투자를 증액시키는 제반 계획을 포함하였다. 그 결과 1994년부터는 비수도권의 공업단지 면적 증가율이 수도권의 그것을 웃돌게 되었다.

결과는 수도권 집중의 뚜렷한 둔화였다. 그림 5에서 볼 수 있듯이 1989년을 정점으로 광공업 종사자수와

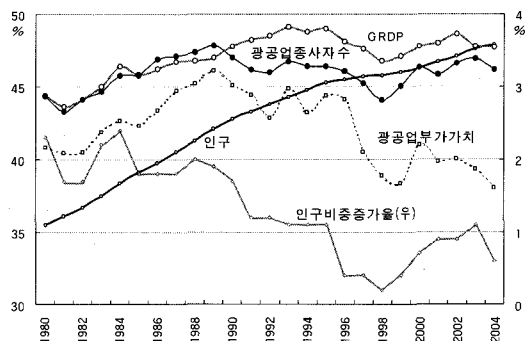


그림 5. 연도별 수도권 집중 변화

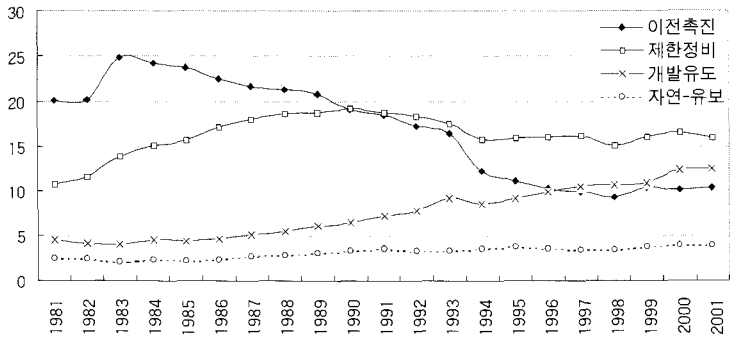


그림 6. 비도시형 업종의 수도권정비권역별 전국대비 업체수 비중 변화(단위 %)

(자료 : 통계청 원자료)

부가가치 비중에서수도권은 뚜렷한 감소를 경험하고 있다. 다만 인구 비중은 여전히 지속적인 증가세를 보이나, 그 비중의 증가율 만큼은 적어도 둔화되고 있음이 명백하다. GRDP의 비중도 또한 몇 년의 시차는 있으나 1993년을 정점으로 감소 추세를 보인다.

그림 3에서 볼 수 있듯이, 1990년대의 수도권 공업 비중의 감소는 이전축진권에서의 뚜렷한 비중 감소와 제한정비권에서의 완만한 감소 때문이다. 인천 남동공단과 시흥 반월 공단을 위주로 수도권내 개발유도권에서 증가가 있지만, 전반적으로 수도권 비중이 뚜렷이 감소하고 있다. 제조업 업체수 성장률에서 수도권은 1980년대 내내 전국 성장률을 상회하다가 1990년부터 4년간 전국 성장률 이하로 떨어졌다(서민철, 2006). 같은 시기 영남, 충청, 호남, 강원-제주 모든 비수도권 지역에서 전국 성장률 이상의 제조업체수 성장률을 기록하였다.

수도권의 이전축진권과 제한정비권에서의 제조업체수 감소는 비도시형 업종의 감소가 주도하였다는 점에서, 제도의 영향력을 실감할 수 있다. 수도권 과밀 규제에서의 실질적인 제조업 규제 대상은 비도시형 업종이므로, 이들의 동향이 공간적 조절의 작동을 가능하는 바로미터가 된다. 그림 6에서 보듯이, 1980년대 동안 이전축진권에서만 비도시형 업체수 감소가 기록되었고, 나머지 권역에서는 오히려 증가함으로써, 수도권 과밀을 심화시켰다. 그러나 1990년을 정점으로 제한정비권에서도 비도시형 업체가 감소함으로써 수도권 과밀 둔화를 주도하였다. 같은 기간 도시형 업종은

꾸준히 증가하였다는 점에서 수도권 과밀 규제는 1990년대 이르러서야 비로소 작동하였음을 알 수 있다(서민철, 2006).

4) 외환위기 이후 수도권 집중의 재심화

① 외환위기 이후 공간적 조절양식의 변화

1997년의 외환위기는 국가-자본-지역-노동의 관계를 일변시켰다. 비공간적인 측면에서, 자본-노동 관계가 자본 중심으로 재편되면서 Lipietz(1985)가 말하는 네오포디즘(neo-fordism)과 흡사한 양상으로 전환되었다. 국가는 보다 시장친화적, 친기업적 정책을 추진하는 Jessop(1990a)의 이른바 ‘슈페터리언 근로국가(Schumpeterian workfare state)와 유사한 형태를 보였다. 그리고, 산업구성 면에서 전자·통신 부문을 중심으로 하는 소위 ‘지식기반산업’ 분야의 비중이 증대되면서 혁신역량이 높은 수도권 입지 요구가 증대되었다(김영수, 2003; 신태용, 2000; Park, S-O., 1991).¹⁶⁾

한국의 외환위기는 그 원천이 대부분 1988~1997년 사이의 탈주변부 포디즘의 특성으로부터 유래했다. 그 내용은 국가에 대한 자본의 우위에 바탕한 금융자율성의 확보, 실질임금 인상에 의한 이윤뭉 감소를 규모의 확대를 통해 극복하려는 축적 전략 등이 그것이다. 위기의 결과로 초래된 IMF 구제금융 상황은 산업 전반의 구조조정을 강제하였다. 구조조정 주요 방향은 산업 합리화(의주화, 규모 축소)와 비용절감이었다. 비용절감의 주요 내용은 비정규직 확대를 통한 노동비 절감

표 5. 수도권 내 대기업 첨단업종의 입지규제 완화를 둘러싼 논란

주체	내용	형식	출처(KINDS)	결과	규제완화	규제지속
30대 그룹	대기업 성장관리권 공장설립 허용	대정부 건의	매일경제 1996년 4월 10일		기업	
행정규제혁신위원회	수도권 대기업 공장입지 허용	규제완화방침	국민일보 1996년 6월 10일		정부특별위	
건설교통부	행쇄위 방침 합의한 바 없다	입장표명	한겨레 1996년 6월 11일	행쇄위발 표 철회	행쇄위	< 건교부
업계대표 청와대 회동	수도권 반도체공장 건의	오찬 간담회	세계일보 1996년 8월 7일		정부, 기업	
재경원장관	경제종합대책 : 반도체공장 수도권 허용		한겨레 1996년 9월 4일		정부, 통산부	
통산산업부	수도권 10대 첨단대기업 50% 증설 허용	경쟁력10%높이기	한겨레 1996년 10월 10일		통산부	
건교부	첨단업종 증설 제한사항 발표	정부발표	한겨레 1996년 10월 16일			건교부
야당과 비수도권 지자체	수도권 대기업 공장증설 강력반대		서울경제 1996년 10월 2일			야당, 비수도권
통산부, 건교부	제한사항중 지방이전 조건 양보	정부발표	한겨레 1996년 11월 16일		통산부	> 건교부
통상산업부	자연보전권내 첨단업종 증설허용	정부발표	한국경제 1997년 5월 2일	통산부 철회	통산부	
건교부	자연보전권 증설 반대	정부발표	세계일보 1997년 5월 3일			건교부
건교부	자연보전권내 공단 6만m ² 허용검토		한겨레 1997년 5월 31일		건교부	
통상산업부	과밀억제권 신증설 업종 확대	정부발표	국민일보 1997년 12월 1일		통산부	
지방자치단체	과밀억제권 완화안 반대		한국일보 1998년 2월 11일	통산부안 은 보류		비수도권
건교부	자연보전권 6만m ² 안만 확정	정부발표	한국일보 1998년 2월 11일		통산부	< 비수도권
대통령경기방문	첨단업종 외국인기업 한시적 허용	건의응답	한겨레 1998년 10월 17일		정부, 수도권	
비수도권 5개자치체	지역정책개발 공동협의회 구성		매일경제 1998년 12월 9일	수도권발 전법 저지		비수도권
대한상의	외국인투자촉진책 국내기업 역할	대정부건의	한겨레 1999년 12월 3일		기업	
정부	재계와 간담회		한국일보 2001년 5월 17일	재벌포용 정책선회	정부, 기업	
산업자원부	외투기업 및 재벌대기업 규제완화	정부입법예고	매일경제 2001년 11월 26일	건교부 반발	상공부	
비수도권 지자체	공업배치법 시행령 개정 저지		문화일보 2001년 12월 13일	2002년 2월 9일 개정	상공부	> 건교부, 비수도권

에 의한 것이었고, 유연적 기계와의 결합을 통한 숙련 다기능 노동과정으로의 전환은 미약하였다. 이러한 점에서 외환위기 이후의 축적체제는 유연적 생산체제로의 전환을 핵심으로하는 포스트포디즘이라기 보다는 비정규직 증가와 노조활동 위축으로 특징되는 네오포디즘에 더 가깝다고 볼 수 있다. 포스트포디즘이 유연 생산방식에 의한 다기능 숙련노동에 의한 노동과정을 의미한다면, 네오포디즘은 다수의 반숙련·미숙련 노동과 소수의 숙련노동의 결합을 의미한다(Lipietz, 1985).

외환위기 이후 국가기구는 더욱 경기에 민감해지게 되었고, 혁신 주도적 경쟁력 확보에 정책의 우선 순위를 두게 되었다. 이는 노조 활동을 억제하고 복지지출을 삭감하며, 민영화 및 규제완화를 추진하는 신자유주의적 정책 프로그램으로 나타났다. 수도권과 과밀규제에 대한 국가기구의 태도도 이전과 달리 보다 자본의 요구에 기울게 되었다. 1998년 이후 기업 측의 대정부 건의는 외환위기 극복을 명분으로 당시까지 남아있던 공업배치및공장설립법과 수도권정비법의 틀을 거의 와해시키려는 내용을 담고 있다. 1998년초 전경련에서 건의한 IMF 조기극복을 위한 70대 핵심 규제개혁과제 중 산업입지분야 16건에는 공장총량제 개선, 수도권 지방세 중과제 폐지, 외국인 토지취득 제한, 권역별 공장입지규제 완화 등 사실상 수도권 과밀규제 정책을 유명무실하게 하는 내용을 담고 있다. 그리고 이듬해 3월의 건의에서는 1999년 3월의 건의에서는 30대그룹 대기업도 성장관리권에 공장을 신설하거나 이전할 수 있도록 요구하고 있고, 과밀억제권 내에서도 대기업의 공장등록을 허용하도록 건의하고 있다.

요컨대 표 5에서 볼 수 있듯이, 1997년 이후 자본 및 수도권지방자치단체 연합이 지역의 영향력을 압도하고 있다. 한 예로, 과밀억제권에서 신증설 가능한 외국인투자 첨단업종의 확대 논란에서 외환위기 이후의 정부의 정책 기조 변화를 뚜렷이 확인할 수 있다. 통상산업부는 외환위기 직후(1997년 12월) 과밀억제권에서 신증설할 수 있는 업종을 확대하려 하였으나 비수도권 지방자치단체들이 거세게 반발하여 철회되었다. 그런데 대통령이 경기도를 방문하면서 건의 응답 방식을 통하여 수도권에 외국인 투자기업 첨단업종에 대해 신

증설을 허용하겠다고 답변하였다. 이에 비수도권에서는 강력히 반발하고 지역정책개발 공동협의회를 구성하기로 결의하였다. 대통령의 방문 이후, 재계와 정부 간담회를 통해 기업의 건의를 듣고 산업자원부는 외국인투자기업 및 재벌대기업의 규제를 완화하겠다고 발표하였고, 비수도권 지자체에서는 격렬히 반대하였지만 결국 2002년 2월에 통과되었다(문화일보 2001년 12월 31일). 이 시행령 개정은 파주에 대규모 LG-Philips LCD공장이 신설될 수 있는 근거가 되었다. 뿐만 아니라, 2005년에는 25개 첨단업종 외국인투자 기업의 성장관리권 산업단지 내 신증설 허용기간을 2007년까지 연장하였다(산업집적활성화및공장설립법 시행령 2005년 5월 26일). 이에 국내 대기업들은 '역 차별'을 주장하며 지속적으로 정부를 압박하였고, 결국 2006년까지 8대첨단업종에 대한 대기업의 성장관리권 내 신규 산업단지나 기존 국가산단 내 신증설을 허용하였다(산업집적활성화및공장설립법 시행령 2005년 12월 9일). 특히 광산업을 지역혁신시스템의 핵심 동력으로 구축하고 있는 광주 지역의 대대적인 반대에도 불구하고 시행령은 통과되었다(동 시행령 별표2 제1호 낙무).

결과적으로, 1996년과 1997년 경기침체기, 그리고 외환위기 후의 경기 회복기에 기업의 주장을 수용할 수밖에 없는 정부의 정책 기조에 따라 지역의 조절 역할은 현저히 위축되었다. 자본과 지역의 이익 갈등을 중재하는 정부의 정책이 기업에 유리하게 선택성(selectivity)을 발휘하는 방향으로 선회한 것이다. 그러므로 외환위기 이후의 시기에는 공간적 조절양식의 가장 큰 행위자로서 자본이 등장하고, 그 다음에 국가, 지역의 순서가 되는 "자본-국가-지역의 조절(spatial regulation of capital - state apparatus - region)" 양식이라고 볼 수 있다. 이 표현이 번거롭다면, 공간적 신조합주의(spatial neo-corporatism)이라는 레이블 또한 생각해 볼 수 있을 것이다.

② 수도권 집중의 재심화

공간적 조절양식의 변화는 수도권 집중을 재심화시켰다. 이미 1994년부터 수도권 집중이 둔화되는 속도가 느려지다가 외환위기 이후 수도권 과밀규제가 후퇴하면서 수도권 집중이 다시 심화되고 있다. 수도권의

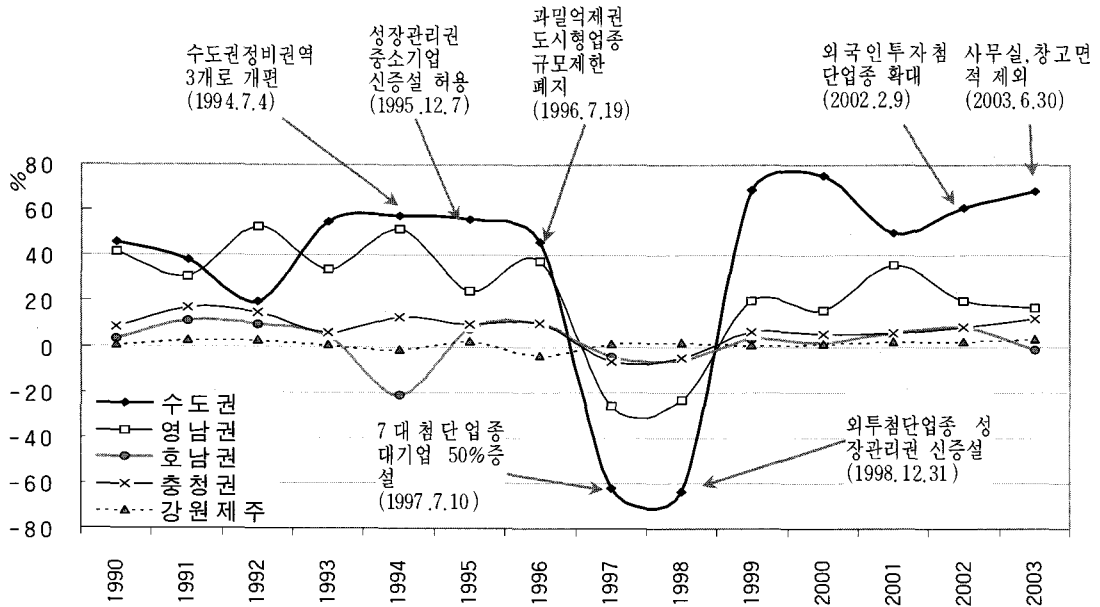


그림 7. 권역별 광공업 업체수 성장 비중 변화(자료 : KOSIS)

년에 0.4% 상승했다. 외환위기인 1998년 1.4%가 감소한 후 점차 증가하여 2000년에는 56.7%에 이르렀다. 이후 다소 줄었지만 2003년까지 조금씩 비중이 증가하고 있다. 그림 6이 도시하듯이 비도시형 업종에서 제한 정비권의 비중이 외환위기 이후 완만하게 상승하는 추세를 보이며 개발유도권은 뚜렷한 상승세를 보이고 있다. 수도권의 광공업업체수의 성장률 편차에서도 1990년대 초에 전국 성장률보다 낮다가 1993년부터 전국 성장률과 비슷해지더니 외환위기후 회복기에는 전국 성장률을 크게 웃돌고 있다(서민철, 2006). 그림 7은 권역별 광공업 업체수의 성장 비중(전체 성장량에 대한 비중)의 변화를 보여주고 있다. 수도권에서는 성장 비중이 1990년대 초에는 감소하다가 1993년부터 55% 가까이 높아지는 것을 알 수 있다. 외환위기에는 수도권의 성장 비중이 다른 권역에 비해 현저히 낮아졌다가, 위기 이후에는 무려 75.4%에까지 이르렀다. 2001년에는 수도권 성장 비중이 많이 하락하였으나 여전히 전국 최고의 높은 성장 비중을 보여주고 있다. 수도권의 성장비중이 높아지는 시점은 김영삼 정부가 규제완화 정책을 추진하던 시점 이후이며, 외환위기 이후 제반 규제완화 조치가 시행된 시점과 대체로 어울린다. 대

외국인투자 첨단업종 확대 조치, 사무실 및 차고 면적의 기준면적을 산정 제외 등의 확대조치 등이 이루어진 시점과 수도권 집중 재심화의 시기는 맞물린다.

4. 결론 및 토론

본 논문은 수도권 집중, 다른 말로 수도권/비수도권 격차의 정도 변화를 제도-정치적 차원의 변인으로부터 해명하고자 하였다. 제도와 그 이면의 사회내 제 세력 분포의 변화를 지역격차의 변이와 연관짓기 위하여 조절이론의 접근방법을 취하였다. 1980년 이후의 한국의 공간적 조절양식의 변화는 표 6과 같이 정리된다.

1980년대는 권위주의 정부 특유의 중앙집권적 권력을 통해, 강력한 조항의 수도권 과밀규제 제도를 갖추고 있었으나, 구체적인 집행이 적절히 이루어지지 않았다. 이는 당시 국가기구의 구조적 선택의 결과로서, 수도권 집중을 저지하는데 실패하였다. 민주화 과정을 통해 지역이 자신의 발언권을 갖게 되자, 국가기구는 자본의 이해와 지역의 이해를 조정하는 위치에 서게 되

표 6. 1980년 이후 공간적 조절양식의 변화

연도	1980~1987	1988~1997	1998~
국가 형태	관료적 권위주의 국가	탈권위주의	شم페타리언 근로 국가
축적 체제	주변부 포디즘	탈주변부 포디즘 (과도기)	네오포디즘
조절 양식	권위적 조절양식	탈권위적 조절양식 (준독점적 조절양식)	준독점적 조절양식의 후퇴
공간적 조절양식	국가 - 자본의 조절	공간적 조합주의 (국가-자본-지방)	공간적 신조합주의 (자본-국가-지방)

었고, 이는 구체적인 수도권 과밀규제 및 지방 성장 정책으로 나타났다. 그리고 1980년대 말에서 외환위기 이전까지 수도권 집중은 뚜렷이 완화되었다. 이러한 변화는 지역의 등장에 힘입은 공간적 조절양식의 변화로 해석되었다. 외환위기는 자본의 역량을 강화시켰고, 국가기구는 자본 측의 요구에 보다 민감하게 되었다. 자본 측의 지속적인 수도권 과밀규제 완화 주장을 통해, 수도권 규제는 완화되었고 그 만큼 수도권과 비수도권간의 격차는 다시 확대되었다.

1970년대와 80년대의 한국의 축적체제를 주변부 포디즘으로 해석하는 관점에 대해서는 어느 정도 합의가 이루어진 듯하지만, 1990년대와 외환위기 이후를 어떻게 파악할 것인가에 대해서는 아직 결론이 나지 않고 있다. 본 논문에서는 외환위기 이전의 1990년대를 노동과정의 동질성을 이유로 '주변부 포디즘의 재편'으로 이해하는 입장을 취하였다. 그리고 외환위기 이후의 축적체제에 대한 관점에 대해서는, 노동/자본 관계의 성격을 이유로 '네오포디즘'으로 설정하였다. 그러나 이러한 규정은 잠정적인 것으로, 추후 심화된 논의가 필요하다. 그리고 1994년 수도권정비계획법의 대폭적인 개정 전후의 제도 변화와, 그 변화를 낳은 힘, 그리고 당시를 전후한 미세한 수도권 집중도 변화에 대해서는 보다 심화된 연구가 필요하다.

謝辭

국가기구와 자본, 그리고 지역의 정립 문제에 관하

여 대단히 유익한 논평을 제공해 주신 익명의 심사자에게 감사드립니다. 본 논문에서는 지적해 주신 것을 극히 일 부분만 반영하게 된 점 무척 아쉽게 생각하며, 추후에 계속되는 연구를 통해서 지적하신 부분을 이론적으로 정련해 나갈 것을 삼가 약속드립니다.

註

- 1) 매년 전반기에 통계청은 인구 및 산업 통계를 통해 수도권 집중도를 조명하는데, 최근의 인구 센서스(2005년 기준)상의 수도권 집중도는 무려 48.2%로서 5년전보다 6.6%가 증가하였다. 이에 비해 중앙집권적 전통이 강한 몇몇 선진국의 수도권 인구 집중도는 파리권 18.2%, 런던권 21.6%, 동경권 32.3%로 매우 낮다(권용우, 2003). 참고로 1965년 수도권의 인구집중도는 23.6%였다
- 2) 1995년 지방자치단체장을 직선한 이후, 수도권 과밀규제 정책을 둘러싸고 비수도권 지방자치단체가 반발하는 양상이 지속되고 있다. 1996년 10월 1일의 수도권 대기업공장 증설 허용안 강력 반대, 1998년 2월 11일의 과밀억제권 신증설 업종 확대 방안 반대, 1998년 12월 9일 비수도권 5개 자치단체의 지역정책개발 공동협의회 구성, 2001년 12월 13일 외국인투자기업에 대한 수도권 입지 완화 조치에 관한 공업배치법 시행령 개정 결사 반대, 2006년 지방선거후 경기도지사 당선자의 수도권정비계획법 폐지 발언에 대한 충남도지사의 반대 발언 등이 그것이다.
- 3) 수도권/비수도권 지역격차는 대체로 1991년부터 1997년까지 전반적으로 완화된다는 패턴을 보이지만, 1994년 이후부터 약간의 심화가 나타난다(서민철, 2006). 이 작은 '교란'의 배후에 대해서는 더 심화된 연구가 필요하다.
- 4) 시도별 GRDP의 변이계수(불평등도)는 1980년 0.84에서 1993년 0.9까지 꾸준히 증가했으며, 그 후 감소하여 1998년 0.86으로 낮아졌다가 다시 증가하여 2004년에는 0.89의 값을 보여주고 있다.
- 5) 공간적 축적체제의 성격과 관련 주체들의 관계에 대한상세한 논의는 서민철(2006)의 2장 참조.
- 6) 1980년대까지 국가기구는 자본에 대해 상당한 '자율성'을 향유하였다는 점에서, 그리고 1990년대 전반까지 수도권 정책과 관련하여 국가와 자본은 다소 대립적이었다는 측면에서 국가와 자본을 따로 정립하였다. 그리고 국가기구와 자본에 대해 지역이 하나의 행위자로 정립되는 과정에 대한 중요한 기여는 Kevin Cox의 지방의존(local dependence) 개념이다. Park(2001b), Cox and Mair(1988) 참조.
- 7) 문서자료는 수도권 과밀 규제 관련 법령, 전국경제인연합회

의 『전경련 사업보고』(1981년~2001년), 대한상공회의소의 『주간상의』(1981년~2002년), 그리고 『충청일보』 1986년 1월 1일자~1992년 12월 31일자 기사, 한국언론재단의 주요 일간지 기사 데이터베이스이다. '지역의 목소리'를 가늠하기 위해서 『충청일보』만을 검토하였는데, 지방일간지 분석이 갖는 '현실적'인 이유도 있지만 연구 초점과도 관련있다. 본 연구는 지역과 자본과의 역관계 변화에 초점을 두므로, 각 지역별로 자신들의 목소리를 어떻게 차별화하였으며 그 효과는 어떠한가 하는 것은 별도의 연구를 요구한다.

- 8) 이러한 추세는 업제수 비중에서도 유사하게 나타난다. 부가가치 비중에서는 2000년 이후 수도권이 다소 감소하는 추세가 나타나고, GRDP 비중 변화에서는 1995년까지 수도권이 집중되는 것으로 나오며 그 이후의 추세는 본 논문이 주목하는 패턴과 유사하다. 부가가치 비중 추이와 GRDP 비중 추이에서 보이는 다소간의 시기 불일치는 별도의 해석을 요한다. 수도권/비수도권 격차의 변화에 대한 상세한 서술은 서민철(2006)의 108~119쪽(수도권 집중 심화), 161~170쪽(둔화), 193~196쪽(재심화)을 참조.
- 9) 1960년대에서 1980년대까지의 한국의 국가 유형을 어떻게 규정할 것인지에 대해서는 많은 논란이 있으나, 비대한 국가 기구와 기술관료 조직, 성장지향적 성격, 자본친화적 성격 등 많은 점에서 관료적 권위주의 모델과 닮았다(서민철, 2006; 김영권, 1986).
- 10) 1980년대 초의 제반 경제 조치들은 중소기업 육성 정책에 맞추어져 있었다. 중소기업진흥 장기계획(1982년 4월)에 의한 중소기업 고유업종 제도, 중소기업진흥공단 기능 강화는 물론, 시중은행의 중소기업 의무대출 비율 확대조치, 국책은행을 통한 중소기업 자금지원 강화, 국산기계 구입 자금 확대 공급 등의 조치들이 잇따랐다.
- 11) "조합주의"라고 흔히 번역되는 "corporatism"은 다양한 뜻으로 사용되나, 대체로 사회내 주요 세력을 국가가 어떤 형식으로든 증재하는 정치체제를 말한다. 사회내에서 가장 대표적인 이해 대립 세력은 자본가와 노동자이므로, 조합주의란 국가가 이 양자의 이해를 적극적으로 증재하도록 조직된 정치체제이다.
- 12) 여기서의 '지역'은 비수도권 지역을 말한다. 수도권도 '지역'이긴 하지만 수도권 규제완화를 지지한다는 점에서 '자본'의 목소리를 지지하므로 별도로 구분하지 않았다. 실제로 수도권 전체의 '목소리'는 외환위기 이후에야 본격화된다.
- 13) 청주에서 발행되는 충청일보는 1954년 3월 창간되었고, 1973년의 지방 언론사 통합합 조치, 1980년의 언론통폐합 조치에도 살아남아 2004년 10월까지 발행되었다. 2004년 10월부터 노조와의 갈등으로 직장폐쇄중이다.
- 14) 충북 지역의 지역 감정을 자극하는 말은 이른바 '푸대접'

론이다. '푸대접' 술어는 1989년 2월 28일자에 최초로 '푸대접 인상'이라는 비교적 완화된 말로 등장하였다. 이후 점차 빈도가 잦아지더니 1990년 8월 24일자에는 '푸대접 총북'이라는 기사 제목으로 1면 상단에 6단 기사로 걸린다.

- 15) 대한상공회의소가 발행하는 격주간 『상의주보』는 1996년 3월6일자 1266호부터 『주간상의』로 개칭되어 발행되었고, 2001년1월 1426호부터는 월간으로 바뀌어 『상공회의소』라고 개칭되어 현재에 이르고 있다.
- 16) 김영수(2003)가 분류한 "지식기반산업"의 제조업 대비 부가가치 비중은 1991년 5.9%에 불과하였으나 1996년 10%를 넘었고 2001년에는 17.7%에 이르렀다. 지식기반산업의 성장률은 1990년대 내내 전체 제조업 성장률을 상회했으며, 특히 1998년 이후에는 제조업 전체 성장률의 두배가 넘는 빠른 성장률을 기록하였다.

文獻

- 권영섭, 1997, "혁신의 공간적 분포 및 지역격차에 관한 연구," 국토연구, 26, 55-71.
- 권용우, 2003, "수도권 문제와 신행정수도 건설의 방안," 대한지리학회 특별 심포지엄, 신행정수도 건설과 지역균형발전, 69-97.
- 김덕현, 1992, "한국사회를 진단한다4: 지역문제-지역격차의 정치경제학," 사회평론, 4월, 242-249.
- 김영권, 1986, 한국에 있어서의 관료적 권위주의와 국가발전의 관계에 관한 연구, 서울대 석사논문.
- 김영수, 2003, 지식기반산업의 지역별 발전동향과 정책시사점, 산업연구원 보고서.
- 김종환 외(역), 1991, 기적과 환상: 레류라시옹 학파의 세계경제론, 한울, 서울(Lipietz, A., 1985, *Mirages et Miracles, Découverte, Paris*).
- 김진영, 2005, "한국의 수도권 집중의 원인과 대책," 한국행정논집, 17(2), 385-404.
- 대한상공회의소, 주간상의, 1981~2002.
- 박동철, 1993, 한국에서 '국가주도적' 자본주의 발전방식의 형성과정, 서울대 박사학위논문.
- 박삼욱, 1989, "수도권 산업입지동향과 대책," 도시문제, 24(5), 28-43.
- 박상우, 1992, "수도권정책전환의 방향," 국토정보, 4월, 3-14.
- 박상우·김동주, 2001, 수도권 집중의 사회 경제적 파급효과 분석 연구, 국토연구원 보고서, 2001-51.

- 변병설, 1999, "지역격차 패턴에 관한 한미간 비교연구," 국토계획, 34(2), 157-165.
- 서민철, 2006, 한국의 지역불균등발전과 공간적 조절양식, 한국교원대학교 박사학위논문.
- 서창원, 1993, "국토개발계획모형과 지역격차에 관한 연구," 국토연구, 20, 66-88.
- 손재영, 1993, "수도권 분산정책의 평가와 정책전환을 위한 제언," 주택연구, 1(2), 87-112.
- 신태용, 2000, "한국의 첨단산업 개발 전략과 한·중 산업 협력 방안," 21세기를 향한 한·중 산업기술협력 워크숍 페이지(http://kiet.re.kr).
- 엄기철, 1989, "수도권의 변모: 현황과 문제," 대한지방행정공제회, 도시문제, 24(5), 8-19.
- 이시원, 2002, "수도권 집중의 실태와 정책적 대응의 변동 과정: 옹호연합모형의 적용을 중심으로," 수도권과 비수도권간의 지역격차, 경상대 사회과학연구원 편, 한울, 서울.
- 임석희, 2002, "IMF 경제위기 이후 경제재구조화와 지역격차," 한국지역지리학회지, 8(4), 513-528.
- 장세훈, 2005, "수도권 문제 집중과 분산의 동학: 행정수도 건설 문제를 중심으로," 경제와 사회, 60, 40-66.
- 전국경제인연합회, 전경련사업보고, 1981-2001
- 정철모, 2001, "수도권 집중억제정책의 평가와 지역균형개발전략의 모색," 전주대 사회과학연구원, 사회과학논총 17, 101-128.
- 조형제, 1992, 한국 자동차산업의 생산체계에 관한 연구, 서울대 박사학위논문.
- 조형제, 1998, "유연생산체제와 작업조직의 변화: H자동차의 사례," 경제와 사회, 35, 147-176.
- 중앙선거관리위원회, 1988, 정당의 선거공약, 중앙선거관리위원회.
- 초의수, 2000, "수도권 집중화에 따른 지역격차 문제와 해소방안," 지방정부연구 4(1), 185-216.
- 충청일보사, 충청일보, 1986-1992
- 허석렬, 1988, "지역적 불균등발전과 도시문제: 지역격차의 재해석," 실천문학, 봄, 237-257.
- 홍장표, 1993, 한국에서의 하청계열화에 관한 연구, 서울대 박사학위논문.
- Aglietta, M., 1976, *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, trns. by D. Fernbach(1979), NLB, London.
- Amos, O.M., 1988, Unbalanced regional growth and regional income inequality in the latter stages of development, *Regional Science and Urban Economics*, 18, 549-566.
- Boyer, R., 1990, *The Regulation School: A Critical Introduction*, Columbia University Press, New York.
- Byun, B-S., 1997, *The Dynamics of Regional Product Inequality by Expanded Rank Size Functions*, University of Pennsylvania(Ph.D Dissertation).
- Cox, K. and Mair, A., 1988, Locality and community in the politics of local economic development, *Annals of the Association of American Geographers*, 78(2), 307-325.
- Jessop, B., 1990a, *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Penn State University Press, University Park.
- Jessop, B., 1990b, Regulation theory in retrospect and prospect, *Economy and Society*, 19(2), 153-216.
- Jones, M., 1997, Spatial selectivity of the state? the regulationist enigma and local struggles over economic governance, *Environment and Planning A*, 29, 831-864.
- Park, B-G., 2001a, Labour regulation and economic change: a view on the Korean economic crisis, *Geoforum*, 32(1), 61-75.
- Park, B-G., 2001b, *The Territorial Politics of Regulation under State Capitalism: Uneven Regional Development, Regional Parties, and the Politics of Local Economic Development in South Korea*, Ohio State University(Ph. D. Dissertation).
- Park, S-O., 1991, High-technology industries in Korea: Spatial linkages and policy implications, *Geoforum*, 22(4), 421-431.
- Peck, J. and Tickell, A., 1995, The social regulation of uneven development: 'regulatory deficit', England's south east, and the collapse of Thatcherism, *Environment and Planning A*, 27(1), 15-40.
- Scott, A., 1988, *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, Pion, London.

서민철

교신: 서민철, 339-755, 충청남도 연기군 조치원읍 남리 다원
파크리안 아파트 103-1501(이메일: seomn89@empal.
com, 전화: 010-8374-9289)

Correspondence: Seo, Min-Cheol, Parkrian Apt 103-1501,
Nam Ri, Chochwon Eup, Chungchungnam Do, 339-
755, Republic of Korea(e-mail: seomn89@empal.com,

phone: +82-41-868-2990)

최초투고일 06. 11. 18.

최종접수일 07. 3. 14.