

마산수출자유지역의 형성을 둘러싼 국가-지방 관계에 대한 연구

박배균* · 최영진**

Relations between the State and the Local in the Construction of Masan Export Processing Zone

Bae-Gyoon Park* · Young Jin Choi**

요약 : 최근 다양한 형태로 표출되고 있는 지역문제에 대해 한국의 사회과학계는 적절한 설명과 해결책을 제시하지 못하고 있는데, 이는 기존의 연구들이 국가와 행위와 국가와 지방 간의 관계에 대한 사회-공간론적 이해가 부족한 채 “방법론적 국가주의”에 포섭되어, 지역개발의 문제를 국가 스케일에서 규정되는 경제적 효율성이나 중앙정부 관료들의 계획 합리성의 차원에서만 바라보기 때문이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문은 중앙정부가 추진하는 개발사업을 매개로 국가와 지방이 어떻게 상호작용, 갈등, 경합, 타협하는지 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히, 1960년대 중반에서 70년대 초반까지의 마산수출자유지역 형성과정에 초점을 두어, 국가의 산업단지 개발사업이 글로벌, 국가, 지역, 도시 등 여러 지리적 스케일에서 활동 혹은 작동하는 다양한 사회적 세력과 행위자들 사이의 복합적인 상호작용과 우발적인 접합에 의해 영향을 받는 “다중스케일적(multi-scalar)” 과정을 분석한다. 이러한 분석을 통해 발전주의 국가의 지역개발정책이 경제적 혹은 기술-관료적 합리성보다는 다양한 지리적 스케일에서 작동하는 사회적 힘과 행위자들이 국가 안에서, 혹은 국가를 매개로, 경합, 타협, 상호작용하는 과정에 더 깊이 영향을 받았음을 보여주려고 한다.

주요어 : 발전주의 국가, 다중스케일적 관점, 방법론적 국가주의, 마산수출자유지역, 산업단지

Abstract : Despite the growing numbers of regional problems (e.g. conflicts between the state and localities, inter-local conflicts, etc.) associated with the state-led developmental projects, the Korean social sciences have been unable to offer satisfying explanations and solutions to the regional problems. This is mainly because the existing works, which have been taken captured by the assumptions of “methodological nationalism”, significantly lack the socio-spatial understandings of the state actions and the relations between the state and localities, thereby seeing the issues of regional development mainly in terms of either the economic efficiency defined at the national scale, or the plan rationality of the national bureaucrats. With this problem orientation in mind, this paper aims to explore the ways in which the state and localities are interacting, conflicting and negotiating with one another through the mediation of the state-led developmental projects. Focusing on the developmental processes of Masan Export Processing Zone from the mid-1960s to the early 1970s, it examines the multi-scalar processes through which the state-led industrial complex developmental processes have been influenced by the complex and dynamic interactions among social forces and actors acting at diverse geographical scales (e.g. the global, national, local, urban, etc.). This analysis shows that the regional policies of the Korean developmental state were

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

* 서울대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Seoul National University), geopbg@snu.ac.kr

** 서울대학교 지리교육과 박사과정(Ph.D. Student, Department of Geography Education, Seoul National University), knew-life2006@gmail.com

more heavily influenced by the interactions, contestations, and collaborations among social forces and actors, acting in and through the state, at various geographical scales, rather than by the economic and techno-bureaucratic rationality.

Key Words : developmental state, multi-scalar approach, methodological nationalism, Masan Export Processing Zone, industrial complex

1. 들어가며

현재 한국사회는 다양한 형태로 표출되고 있는 지역문제로 인한 사회-정치적 갈등과 긴장의 증가로 인해 엄청난 흥역을 치르고 있다. 밀양송전탑 건설을 둘러싼 갈등, 제주 해군기지 건설을 둘러싼 갈등, 울산 반구대 암각화 보존문제 등 지역개발 사업을 둘러싸고 중앙과 지방, 지방과 지방, 국가와 지역사회 사이에 나타나는 각종 갈등과 충돌은 쉽사리 해결하기 힘든 상황에 놓여있는 것이 많고, 그로 인해 효율적이고 합리적이며 민주적인 정치적 의사결정이 지체되면서 우리 국민들이 부담해야 하는 사회-정치적 비용은 급격히 증가하고 있다. 이러한 상황임에도 한국의 사회과학은 이러한 지역문제의 원인을 진단하고 그에 대한 처방을 제시하는 데 충분한 역할을 못해 온 것이 사실이다. 여러 가지 이유가 있겠지만, 무엇보다 그 동안 한국의 사회과학계에서는 지역개발의 문제를 기술-관료적 합리성을 바탕으로 한 계획과 공학의 문제로, 혹은 경제적 합리성을 바탕으로 한 효율적 자원배분의 문제로만 이해하여 온 경향이 있었다.

그러다 보니, 개발사업을 둘러싸고 중앙과 지방, 국가와 지역사회, 지방과 지방 간의 갈등이 있을 경우, 국가 관료와 정책입안자들은 갈등의 기저에 깔려 있는 정치-사회-문화적 과정에 대한 이해를 등한시한 채, 이러한 문제들을 쉽사리 지역이기주의나 포퓰리즘 등과 같은 비합리적이고 비이성적인 행위의 결과로 치부하면서 국가의 권위적인 힘을 동원하여 해결하려는 성향을 보이기도 한다. 이러한 사고의 근저에는 국가 주도 산업화가 강력히 추진되던 소위 발전주의 시기의 지역정책은 국가 관료들의 계획 합리성을 바탕으로 일사불란하게 추진되었지만, 민주화와

분권화를 겪으면서 국가의 발전주의적 권위와 합리적 의사결정과 정책집행 능력이 약화되어 지역정책과 개발을 둘러싼 갈등이 심화되고 있다는 인식이 자리잡고 있다.

이러한 사고는 한국 자본주의 발전의 정치-경제적 과정에 대한 사회-공간적 이해가 부족한 것에 기인한다. 특히, 국가의 영역성을 절대시하면서 국가라는 지리적 스케일을 중심으로 세상을 바라보는 “방법론적 국가주의”의 영향 하에서, 국가적 스케일에서 이루어지는 자본주의 발전의 정치-경제적 과정이 국토 공간 전체에 걸쳐서 전일적이고 균질하게 펼쳐진다고 바라보아, 글로벌, 국가, 로컬 등 다양한 지리적 스케일에서 이루어지는 과정들의 복잡한 상호작용 속에서 자본주의 발전과 국가 조절의 정치-경제적 과정이 공간적으로 불균등하고 이질적으로 펼쳐질 수밖에 없음을 제대로 이해하지 못한다. 이처럼 한국사회의 정치-경제적 발전에 대한 사회-공간적 이해가 부족하여, 국가와 지방 간의 관계에 대한 사회과학적 설명과 이론화가 제대로 이루어지지 못했다. 특히, 국가의 지역정책과 개발사업을 둘러싸고 벌어지는 다양한 사회세력들 사이의 상호작용, 갈등, 경합, 타협하는 과정이 사회-공간적 관점에서 제대로 해석되고 설명되지 못했다. 그 결과 현재 지속, 심화되고 있는 지역문제에 대해 제대로 된 해결책을 제시하지 못하고 있는 실정이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 중앙 정부가 추진하는 개발사업을 매개로 국가와 지방이 어떻게 상호작용, 갈등, 경합, 타협하는지 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히, 국가의 산업단지 개발사업이 글로벌, 국가, 지역, 도시 등 여러 지리적 스케일에서 활동 혹은 작동하는 다양한 사회적 세력과 행위자들 사이의 복합적인 상호작용과 우발적인 접합에 의해

영향을 받는 “다중스케일적(multi-scalar)” 과정에 주목한다. 보다 구체적으로 본 연구는 1960년대 중반에서 70년대 초반까지의 마산수출자유지역 형성과정에서 초점을 둔다. 마산수출자유지역은 우리나라 최초의 수출자유지역으로 마산시 양덕동과 봉덕동에 위치하고 있는데, 외국인 투자 기업체가 원료 또는 반제품을 관세 없이 자유롭게 수입하여 제조, 조립 또는 가공하여 수출할 수 있도록 법제·세계상의 혜택을 주고 있는 곳이다. 마산수출자유지역은 1970년 1월에 제정, 공포된 “수출자유지역설치법”에 따라 1970년 5월에 착공하여, 1971년 12월에 표준공장 1동이 준공되었고, 그 뒤 1972년 10월에 표준공장 2,3,4동이 준공되었다. 본 논문은 60년 후반과 70년대 초반, 마산수출자유지역이 지정되고 조성되던 과정을 역사적으로 고찰하여, 발전주의 국가의 지역개발정책이 경제적 혹은 기술-관료적 합리성 보다는 다양한 지리적 스케일에서 작동하는 사회적 힘과 행위자들이 국가 안에서, 혹은 국가를 매개로, 경합, 타협, 상호작용하는 과정에 더 깊이 영향을 받았음을 보여주려고 한다.

순전히 연구의 편의성이란 관점에서 보았을 때, 국가개발사업을 둘러싼 정치적 의사결정의 다중스케일적 과정을 보기 위해서는 민주화와 지방자치제가 실시된 이후의 사례를 분석하는 것이 더 용이할 수 있다. 그럼에도 불구하고 필자가 중앙집권적 정치체제 하에서 국가에 의한 권위적이고 일사불란한 의사결정이 이루어졌다고 흔히들 인식되는 발전주의 시기의¹⁾ 사례에 주목하는 이유는 현재 나타나고 있는 지역개발을 둘러싼 정치적 갈등, 타협, 상호작용의 방식이 발전주의 시기의 국가-지방 관계에 그 기원을 두고 있기 때문이다. 즉, 이 논문을 통해 필자는 경제개발에서의 국가의 주도성이 강했던 시기에서 마저도 글로벌, 국가, 지역 등 다양한 지리적 스케일의 행위자와 힘들은 복잡한 방식으로 서로의 행동과 작용 방식에 영향을 미쳤고, 그러한 과정이 국가의 축적전략과 헤게모니 프로젝트의 공간성에 반영되었음을 마산수출자유지역에 대한 사례연구를 통해 보여주려 한다. 이를 통해 지역개발을 둘러싼 정치적 갈등과 사회적 문제에 대한 정치-경제적 의미를 밝히고, 그 해법을 도출하는 데 일조하고자 한다.

2. 이론적 배경

1) 국가-지방 관계에 대한 대안적 인식론: 다중스케일적 접근

한국의 사회과학이 지역문제에 대해 만족스러운 설명과 해결책을 제시하지 못하는 중요한 이유 중의 하나는 한국의 사회과학적 연구들이 국가를 기본적인 분석단위로 설정하고 정치, 사회, 경제적 과정을 설명하고 이론화하려는 ‘국가스케일 중심적’ 인식론에서 자유롭지 못하기 때문이다(박배균·김동완, 2013). 즉, Brenner(2004)가 지적한 ‘방법론적 국가주의(methodological nationalism)’의 문제 때문에, 한국의 사회과학 연구들이 국가적 스케일에서 구성되는 이해관계와 정체성에 바탕을 둔 중앙정부 관료와 중앙 정치인의 입장에서 기술-관료적, 경제적 합리성을 바탕으로 지역의 문제를 바라보는 경향을 보였고, 그 결과로 국가 보다 작은 지역, 도시적 스케일에서 형성된 정치-경제적 이해관계와 장소적 정체성에 의해 추동되는 사회적 힘들에 대해 제대로 된 관심을 기울이지 못했던 것이다. 특히, 국가의 정책과 개발사업들을 둘러싸고 국가, 도시, 지역 등 다양한 지리적 스케일에서 작동하는 사회적 힘들이 벌이는 복잡한 힘겨루기, 상호작용, 협력, 타협의 과정에 대해 충분히 이해하지 못하고 있다. 다시 말해, 기존의 사회과학적 연구들이 정치-사회-경제적 과정이 다양한 지리적 스케일에서 다중적이고 중첩적으로 펼쳐진다는 사실을 간과한 채, 국가 스케일의 과정에만 초점을 주어 문제를 바라보다 보니 지역적 차원의 과정을 제대로 설명하지 못하는 오류를 범하고 있는 것이다.

이러한 국가스케일 중심적 인식론의 문제를 벗어나기 위해서는 정치, 사회, 경제, 문화적 과정을 다중스케일적 관점에서 이해할 필요가 있다.²⁾ 다중스케일적 관점에서 중요한 것은 다양한 공간적 스케일의 사건과 힘들이 위계적인 계층적 관계 속에 놓여있는 것으로 인식하기보다, 상이한 스케일의 과정들이 서로 영향을 주고받으면서 중첩되어 동시다발적으로 작동하는 것으로 이해하는 것이다. 예를 들어, 도시나 지

역 스케일의 과정이나 힘이 국가나 글로벌과 같이 보다 큰 공간적 스케일의 힘과 과정에 위계적으로 종속되어 있는 것이 아니라, 도시, 지역, 국가, 글로벌한 스케일의 힘과 과정들이 서로 동시다발적으로 영향을 주고받으면서 전체적 사회과정을 구성하는 것으로 이해하는 것이다. 또한 어떤 특정 사회적 현상을 단지 특정의 한 스케일에서 작동하는 사회적 과정과 관계에 의거하여 이해하고 설명하기 보다는, 여러 다양한 층위의 스케일에서 이루어지는 사회적 과정, 관계, 구조가 동시에 상호작용하면서 영향을 주고받으며 형성되고 있는 것으로 이해해야 한다(박배균, 2013, 297).

이런 관점에서 국가-지방 관계를 바라보게 되면, 국가의 행위 그 자체를 국가스케일에서 규정되는 정치-사회-경제적 과정을 통해서만 설명하기 보다는, 지구, 동아시아, 환태평양 등과 같이 국가 보다 더 큰 공간적 스케일에서의 활동, 과정, 힘, 그리고 도시, 지방, 마을, 아파트단지 등과 같이 국가 보다 작은 지리적 스케일에서의 활동, 과정, 힘이 동시다발적이고 복합적으로 상호작용하면서 만들어내는 것으로 이해할 필요가 있다. 박배균(2012, 55-56)은 다중스케일

적 관점에서 국가와 지역 간의 관계를 보다 구체적으로 이해할 수 있는 대안적 인식론을 제시하는데 이를 간단히 요약하면 다음과 같다(그림 1 참조).

첫째, 국가를 네트워크적 관계들이 다양한 지리적 스케일에서 영역화된 것으로 바라보고, 이들 영역화된 네트워크적 관계들이 국가를 통해 복잡하게 상호작용하고 있는 것으로 이해해야 한다. 국가의 영역성은 선형적으로 주어지거나 절대적인 것이 아니라, 네트워크적 사회적 관계를 바탕으로 국가의 통치성이 작동할 수 있게 해 주는 각종 제도와 장치들이 만들어지고 강화됨을 통해 구성되고 재생산되는 것이다. 이와 함께 국가적 스케일 이외에도 여러 상이한 지리적 스케일에서 국지화되어 형성된 네트워크적 관계망을 바탕으로 장소나 영역이 형성될 수 있고, 이들 다양한 장소/영역적 공동체는 다양한 스케일의 네트워크망을 통해 서로 연결된다. 그리고 이처럼 국가, 지역, 도시 등 다양한 스케일에서 형성된 장소/영역적 공동체를 뛰어넘거나 가로질러 만들어지는 네트워크적 관계망을 통해서 사회세력들의 전략관계적 상호작용이 발생하고, 그것이 국가의 사회-공간적 성격과 행위에 영향을 미친다(박배균, 2012, 55).

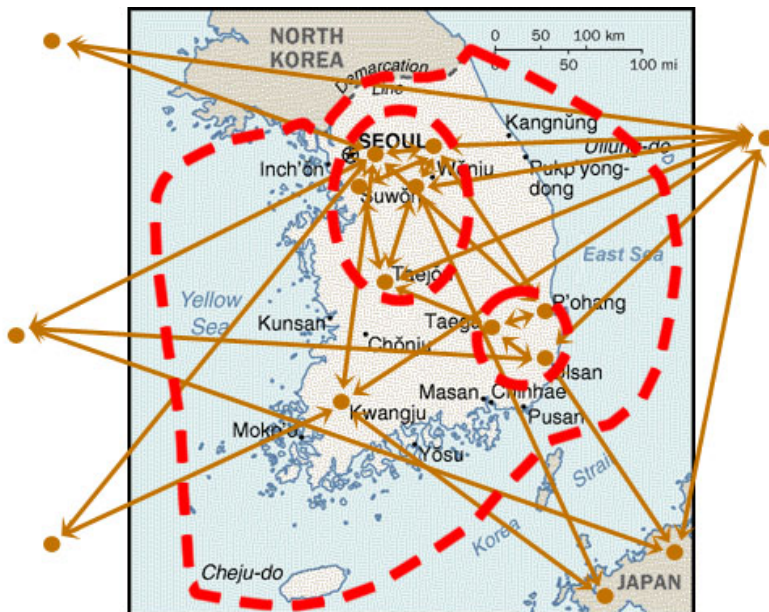


그림 1. 국가에 대한 다중스케일적 인식(박배균, 2012, 55에서 재인용)

둘째, 국가의 초국가적 연결성과 그것의 영향에 대해 더 중요하게 고려해야 한다. 국가의 영역성을 국내와 국제라는 엄밀한 이분법적 구분에 기반한 것으로 보기 보다는, 초국가적으로 형성된 네트워크 망 속에서 국가스케일의 네트워크를 중심으로 형성된 영역화의 힘과 제도들이 작동하는 것으로 이해할 필요가 있다. 따라서, 국가 경계를 관통하거나 뛰어넘어 형성되는 사회 행위자들의 초국가적 네트워크, 사람, 자본, 물자, 문화, 지식, 정보의 초국가적 이동과 흐름 등이 국가의 의사결정과 행위에 어떠한 영향을 미치는지 이해할 필요가 있다(박배균, 2012, 55).

셋째, 국가와 지방 사이의 관계도 일방향적으로 보기 보다는 다중스케일적으로 이해할 필요가 있는데, 이를 위해서는 국가의 행위를 국가 스케일의 정치, 사회, 경제적 과정의 결과로만 인식하지 말고, 글로벌, 국가, 지역, 도시 등 다양한 지리적 스케일에서 작동하는 사회적 세력과 힘들이 국가 안에서, 그리고 국가를 통해서 상호작용하면서 구성되는 것으로 이해할 필요가 있다. 이런 관점을 바탕으로 지역은 국가에 대해 수동적인 입장에만 있지 않고, 영역화된 정치적 동원의 과정을 통해 국가적 차원의 과정에 영향을 주기도 하는 것으로 바라봐야 한다. 또한, 국가-지역 간의 관계는 국가와 지역 스케일에서 일어나는 과정에 의해서만 영향을 받지 않고, 그들 보다 더 크거나 더 작은 공간적 스케일에서 일어나는 과정에 의해서도 영향을 받기 때문에, 국가와 지역의 상호작용 과정은 국가/지역/도시를 뛰어넘고 다양한 스케일을 가로질러 형성되는 사회적 연결망과 권력투쟁의 과정 속에서 형성되는 것으로 파악할 필요가 있다(박배균, 2012, 56).

2) 산업단지에 대한 사회과학적 연구에서 다중스케일 접근의 필요성

이 절에서는 앞에서 논의된 국가에 다중스케일적 관점을 바탕으로 산업단지 개발의 과정을 어떻게 이해할 수 있는지 논하고자 한다. 산업단지 개발은 중앙정부나 지방정부가 국가의 산업발전, 지역균형 등과 같은 국가적 정책목표를 달성하기 위해 사용하는

국가공간프로젝트이자 국가공간전략이다. 또한, 산업단지의 입지결정과 조성과정에서 나타나는 공간적 선택성으로 인해 국가의 산업단지 개발은 경제활동의 지리적 분포에 많은 영향을 미치고, 더 나아가 국가와 지방 간의 다중스케일적 관계의 형성에도 크게 영향을 미친다. 따라서, 산업단지 개발과정에 대한 연구는 국가와 지역 사이의 관계를 구체적으로 분석할 수 있는 중요한 계기가 된다.

산업단지에 대한 기존의 연구들은 산업단지의 입지와 관련된 자연, 기후, 지리적 조건에 대한 연구, 혹은 산업단지의 건설과 관련된 기술-공학적 연구들이 대부분이다. 따라서, 산업단지의 입지와 건설의 정치-사회-경제적 배경에 대한 사회과학적 연구는 매우 드문 편이다. 하지만, 1990년대 이후로 영미 경제지리학계를 중심으로 경제활동의 지리에 영향을 주는 주 요인으로 국가의 역할을 강조하면서 국가에 의한 산업단지 건설을 중요 주제로 다룬 일련의 연구가 등장하였다. 경제활동의 지리를 설명함에 있어서 합리적인 경제인의 시장결정을 강조하는 신고전경제학적 접근을 비판하면서 등장한 제도주의적 경제지리학자들은 국가의 행동과 정책이 경제활동의 지리에 중요한 영향을 미침을 강조하였다. 이들은 특히 국가가 시장메커니즘의 최종적 보증인, 경제활동의 조절자, 국민경제의 창조자, 공공기업의 소유자, 공공재와 공공서비스의 공급자로서의 역할을 수행하면서 자본주의적 생산과 축적이 가능하게 하는 조건을 제공한다고 주장하였다(Hudson, 2001; Coe, Kelly and Yeung, 2007).

산업지리의 형성에 있어 국가의 역할을 강조한 대표적 연구는 Markusen and Park(1991)이다. 이들은 개발도상국의 경우 방위산업체와 같이 국가안보와 같은 정치적 이해와 연결된 산업의 입지는 기업의 시장 상황과 수요에 의해 결정되기 보다는 국가의 정치적 판단과 정책적 개입에 크게 영향을 받는다고 강조하면서, 한국 창원공단의 건설을 사례로 들었다. 이들은 창원공단의 건설이 1970년대 중반 중화학 공업을 육성하려는 한국 정부의 야심찬 계획에 의한 결과물이라 주장하였다. 이들에 따르면, 한국 정부가 기계와 군수산업을 육성하려 했을 때, 그 입지도 경제

적이기 보다는 안보적 차원에서 결정할 수밖에 없었다(Markusen and Park, 1991, 165). 특히 북한과의 거리를 중요하게 고려하여, 각종 조사와 기계산업에 진출할 기업들과의 협의를 통해 북위 36도선 이남이 산업단지의 입지로 선호되었고, 이 과정을 통해 제철산업은 포항에, 석유화학은 울산에, 그리고 기계산업은 창원에 입지하게 되었다고 주장하였다. Markusen은 그 후 이 연구를 기반으로 국가의 산업정책과 지역정책이 산업지구 형성의 근본적 동인이 될 수 있다고 주장하기도 하였다(Markusen, Lee, and DiGiovanna, 1999). Markusen, Lee, and DiGiovanna(1999)은 특히 경제활동에서 국가의 개입이 강한 개발도상국의 경우, 국가의 주도적 역할에 의해 개발된 산업단지들이 경제활동의 지리와 주요 도시의 성장에서 매우 중요한 영향을 미쳤다고 주장하였다.

이들 연구들은 산업의 입지와 산업단지의 건설에 있어 국가의 역할을 강조함으로써 경제활동과 산업의 지리가 합리적 경제인으로 행동하는 기업들이 시장 수요와 조건에 맞추어 입지함에 따라 결정된다는 신고전경제학의 논리를 극복할 수 있는 계기를 마련해 주었다는 측면에서 매우 의미있는 연구라 할 수 있다. 특히, 이윤논리에 지배되는 시장적 합리성이 아니라, 국가의 장기적 발전을 지향하거나, 혹은 국가의 영토-정치적 논리에 기반한 국가관료들의 계획 합리성이 산업정책이나 지역정책을 통해 산업의 지리에 큰 영향을 줄 수 있음을 강조하여, 제도주의적 경제지리학이 발전할 수 있는 중요한 기반을 제공하였다. 하지만, 이 연구는 베버주의적 국가론에 근거한 국가에 대한 인식 때문에 국가의 행위를 둘러싼 다양한 사회세력들의 전략적 상호작용의 과정을 충분히 고려하지 않아, 국가의 다중스케일적인 공간성을 충분히 설명하지 못한 한계를 보인다. 국가는 사회세력들의 결합과 갈등이 벌어지는 장이어서(Jessop, 1990), 국가의 사회-공간적 형태와 행위는 상이한 세력들 간에 지속적으로 벌어지는 사회-정치적 투쟁들이 우발적으로 만나고 접합되어 발현된 불안정한 결과물이다(Brenner, 2004, 85). 그리고 이러한 전략관계적 과정은 다양한 공간적 스케일에서 동시다발적으로 벌어진다. 따라서, 산업의 입지와 산업단지의

개발에 영향을 미치는 국가의 산업정책과 지역정책을 중앙정부 관료들과 의사결정자들의 계획합리성의 결과로만 인식하기보다, 글로벌, 국가, 지방 등 다양한 공간적 스케일에서 작동하는 다양한 사회세력들의 복잡한 상호작용의 결과로 이해할 필요가 있다.

3) 마산수출자유지역에 대한 기존 연구에서 나타나는 방법론적 국가주의 비판

마산수출자유지역과 관련된 정책의 입안, 입지의 선정, 건설 등의 과정에 대한 실증적 연구는 많지 않다. 마산수출자유지역에 대한 대부분의 국내 연구는 주로 수출에 대한 기여를 강조하면서 1970년대 마산수출자유지역이 수출증진과 산업화에 기여한 점이 많다는 점을 강조하는 것들이다. 특히, 정부의 입장을 대변하는 관변적 연구들이 많은데, 이들의 논의에는 마산수출자유지역이 성공적이었다고 자화자찬하는 내용이 많다(이상철, 2008). 특히, 대부분의 관변적 연구에서(김성렬, 1979; 이남두, 1973; 심재민, 1980) 마산수출자유지역의 계획, 입지, 조성은 수출지향 산업화를 추진하던 국가의 이익에 최대한 복무하기 위한 국가 관료들의 경제적 합리성과 기술-관료적 합리성의 결과물인 것으로 설명된다.

마산수출자유지역의 조성과 개발에 있어서의 국가의 역할에 대한 보다 본격적인 실증적 연구는 이상철(2008)에 의해 이루어졌다. 이상철(2008)은 마산수출자유지역의 형성과정(부지선정, 초기 구상, 단지조성 등)에서 대통령비서실을 중심으로 한 국가 행위자들의 역할이 매우 중요했다고 주장한다. 이상철에 따르면 마산수출자유지역은 1960년대 말 도래한 차관경제의 위기에 대한 국가 차원의 대응에 따른 결과물이다(이상철, 2008, 57). 1960년대 한국 정부는 수출지향산업화를 추진함에 있어서 필요한 외화를 주로 정부의 지급보증을 바탕으로 도입된 해외차관에 의존하여 조달하였다. 하지만, 1960년대 후반이 되면 차관도입업체들의 미약한 자기자본규모, 도입기술에 대한 이해부족, 경영능력의 부족과 같은 기업차원의 문제와 적절한 산업정책의 미수립 같은 국가정책적 문제로 인해 차관도입업체들의 광범위한 부실이 발

생하고 더 나아가 차관경제 자체가 커다란 위기에 봉착하게 된다(이상철, 2008, 57-58). 이상철에 따르면, 이러한 차관경제의 위기를 극복하고 수출지향 산업화에 필요한 외화를 지속적으로 공급하기 위해 미국과 일본 기업들의 국내 직접투자를 유도하려는 전략적 노력 속에서 외국기업들에 특화된 마산수출자유지역의 건설이 추진되었다는 것이다.

이러한 설명을 함에 있어서 이상철(2008)은 대통령비서실과 같은 국가 행위자들이 마산수출자유지역의 건설과 같은 중요 국가사업의 결정과 집행에서 결정적 역할을 했다는 입장을 견지하고 있는데, 이는 그의 연구가 국가 관료와 정책입안자들의 자율적 행동과 합리적 의사결정을 강조하는 베버주의적 국가-사회 이분법 가정과 발전주의 국가론에 이론적 기반을 두었기 때문이다. 그 결과로 국가 행위자들이 국내외의 다양한 사회적 세력들과 형성한 복잡한 상호작용, 경합, 타협의 과정이 국가의 정책형성과 집행에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 충분한 분석적 관심을 기울이지 못하였다.

차관경제의 위기를 극복해야 하는 국가적 필요성이 70년대 초 수출자유지역 건설의 한 요인이 될 수는 있지만, 이것만으로는 마산수출자유지역 건설의 정치-경제적 배경을 충분히 설명하지는 못한다. 특히, 대통령비서실과 같은 국가 행위자들이 마산수출자유지역 건설의 의사결정과 집행에서 중요한 역할을 수행하였지만, 이러한 국가의 행위는 국가 안에서, 그리고 국가를 통해서 작동하는 자본가 집단의 필요와 이해관계에 의해 크게 영향을 받았다. 최영진(2008)은 제습의 전략관계적 국가론을 바탕으로 마산수출자유지역 형성의 과정을 전경련이 수행한 역할에 주목하여 분석하였다. 이 연구(최영진, 2008)에 따르면, 한국에서 수출자유지역의 건설은 자본주의 국제분업구조에 깊이 편입되어 수출을 중심으로 축적을 고도화하려는 자본가 집단의 전략적 판단 하에서 개방지향적 국민경제를 건설하기 위한 교두보로서 추진되었다.

이와 관련하여 최영진(2008)은 수출자유지역 설치에 대한 구상이 전경련의 건의에서 시작되었음을 지적한다. 1967년 10월 22일에서 12월 2일까지 전경련

의 경제사절단이 아시아태평양 지역을 순방하였는데, 이때 대만의 카오슝에 조성된 수출자유지역을 보고 크게 감명을 받고, 귀국 후 우리나라 전체를 보세 구역으로 만들어야 한다는 제안을 다른 재계 인사들에게 하였고, 그들로부터 좋은 반응을 받았다고 한다. 이에 힘을 얻어 전경련은 자체 연구보고서를 작성하였고, 이를 바탕으로 1969년 1월 20일에 열린 청와대 수출진흥확대회에서 전경련회장이 우리나라 수출증대를 위해 해안지역에 특수자유지역을 설치할 것을 제안하였고, 이에 정부가 긍정적으로 반응하면서 수출자유지역에 대한 구상이 본격화되었으며, 1969년 7월 정부가 자유지역 설치를 공식화하고, 자유지역의 설치에 필요한 법을 제정하고, 입지선정에 들어갔다(최영진, 2008, 82).

이처럼 1960년대부터 한국의 자본가 집단은 수출과 무역을 바탕으로 부를 모으는 축적전략을 추구하였고, 이를 위해 개방지향적인 국민경제의 건설을 국가에 지속적으로 요구하였다. 그리고 개방지향적 국민경제 건설의 시험대이자 교두보로 수출자유지역의 건설을 국가에 제안하였던 것이다. 결국, 최영진(2008)에 따르면, 마산수출자유지역의 조성은 대만의 카오슝과 같은 수출자유지역을 건설하고 이를 교두보 삼아 개방지향적인 국민경제를 건설하는 것이 자신들의 경제활동에 유리하다고 판단한 자본가 집단에 의해 60년대 중반 이후 지속적으로 요구된 사안을 정부가 받아들인 것으로 이해된다. 즉, 발전주의 국가의 계획적 합리성 보다 특정의 축적전략에 대한 국가와 자본 간의 동의와 합의가 한국 국가의 행위를 이해하는데 더 중요하다는 것이다.

그런데, 이상철(2008)과 같이 국가의 역할을 강조하던, 최영진(2008)처럼 자본의 역할을 강조하던, 마산수출자유지역의 조성고 개발의 과정을 설명하는 이러한 연구들은 방법론적 국가주의의 문제를 전형적으로 보여준다. 즉, 국가라는 지리적 스케일에서의 정치-경제적 과정을 중심으로 마산수출자유지역의 형성 및 변화의 과정을 설명하는 경향을 보인다. 특히, 중앙 정부의 관료와 정책입안자, 그리고 전국경제인연합회와 같은 국가적 스케일에서 활동하는 행위자들의 이해관계와 활동을 중심으로 마산수출자유

지역의 형성과정을 설명한다. 하지만, 본문에서 자세히 논의되겠지만, 마산수출자유지역의 형성과정은 중앙 정부의 관료나 전경련과 같은 국가적 스케일의 자본가 집단에 의해서만 영향을 받은 것이 아니다. 마산수출자유지역의 형성과정에 있어서 마산에 뿌리를 둔 다양한 로컬 행위자들, 그리고 재일교포 기업인과 같은 초국가적 스케일의 행위자들이 중요한 역할을 수행했을 뿐만 아니라, 마산 출신이면서 중앙 관계와 정치계에 깊이 연결된 다중스케일적 행위자의 영향력도 무시할 수 없다. 또한, 마산수출자유지역이 조성되고 난 후에 마산수출자유지역은 70년대 우리나라 산업화와 수출증진에 많은 기여를 하였을 뿐만 아니라, 마산지역의 정치, 사회, 경제적 변화에 지대한 영향을 미쳤다. 뿐만 아니라, 마산수출자유지역과 창원기계공단을 중심으로 형성된 노동운동은 80년대 경남지역 노동운동을 선도하면서, 한국사회에서 노동자계급의 형성과 계급정치의 발달에 큰 영향을 주었다. 이처럼, 마산수출자유지역은 중앙정부 관료들의 계획합리성이나 국가 차원의 자본가 집단의 경제적 이해관계에 의해 추진된 국책사업으로 단순히 이해되어서는 안 되고, 국가와 마산이라는 상이한 스케일에서 형성된 영역/장소적 이해세력들과 이들 스케일을 건너뛰면서 활동하는 다중스케일적 행위자들이 다양한 초국가/초영역적 관계망을 통해 상호작용, 결합, 타협하는 지점(site)이고, 그러한 관계의 매개체로 이해될 필요가 있다. 이러한 문제의식 속에서 본 연구는 마산수출자유지역이 형성되고 발전하는 과정을 글로벌, 국가, 지방 등 다양한 공간적 스케일에서 작동하는 힘, 과정, 네트워크들 간의 복잡한 상호작용에 초점을 두어 설명하고 분석하는 것을 목적으로 한다.

3. 연구의 맥락: 마산수출자유 조성에서 입지선정과정의 미스터리

마산수출자유지역의 설치 배경과 경과에 대해 이상철(2008)은 전국경제인연합회로 대표되는 민간의 건의를 정부 관료가 나름의 합리적 판단을 바탕으로

받아들이 최종적으로 결정되고 추진된 것으로 보고 있다. 이상철(2008)에 따르면, 1969년 1월 20일 청와대에서 개최된 수출진흥확대회의에서 임해지대에 특수 자유지역을 조성하여 수출증대를 하자는 전국경제인연합회 회장의 언급이 있었고, 회의가 끝난 후 상세한 보고서를 제출하라는 대통령의 지시가 있었다고 한다(이상철, 2008, 54). 이후, 1969년 2월 17일 전경련은 수출진흥확대회의에서 “임해수출산업자유지역설립 제1차 구상안”을 제출하였고, 이에 대통령이 적극적으로 관심을 보이자, 전경련은 민관합동으로 ‘자유지역조성 전문위원회’를 설치하고 이를 통해 제2차 구상안을 1969년 6월에 제출한다. 이를 그해 7월 경제장관회의에서 승인하고, 경제기획원 차관을 위원장으로 하는 ‘수출자유지역 설립추진위원회’가 결성되고, 이 위원회는 1969년 8월 5일 마산을 자유지역 예정지로 최종 결정하였다(이상철, 2008, 55).

그런데, 이러한 설명은 수출자유지역이 왜 마산에 입지하게 되었는지에 대한 만족할 만한 답을 제시하지 못한다. 김입삼(2003)에 따르면 1969년 6월 개최된 수출진흥확대회의에서 “임해수출산업자유지역설립 제2차 구상안”이 발표되었을 때, 후보지는 여수, 마산, 김해, 목포, 군산 등 이었다고 한다. 실제로 69년 7월에만 하더라도 마산 보다는 여수가 수출자유지역 후보지로 더 유력하다는 보도가 나오기도 하였다(동아일보, 1969년 7월 3일). 이러한 상황이 한달 만에 변화하여 ‘수출자유지역 설립추진위원회’가 69년 8월 5일 마산을 수출자유지역 최종입지로 결정하게 된 이유는 무엇일까?

수출자유지역의 마산 입지와 관련하여 주목해야 할 사건은 수출자유지역이 조성된 마산시 봉덕동 및 양덕동 해안지대에 수출자유지역 조성 이전에 이미 한 국수출산업공단이 주관하고, 마산시가 주체가 되어 416,630평의 임해공업단지가 조성되고 있었다는 사실이다(그림 2 참조). 1969년 6월 17일, 상공부는 이러한 사실을 대통령 비서실에 보고하면서, 이미 공업단지가 조성 중에 있으므로 이 지역을 활용하면 빠른 착공이 용이하니 자유무역구역으로 고려해 볼 만하다는 의견을 제출하였다(이상철, 2008, 56). 이상철(2008)은 이러한 사실을 지적하면서 상공부의 검토내

용이 미리 대통령비서실에 보고되고 대통령의 최종 재가를 얻어서 대상지가 확정된 이후에 민간이 주도 하던 위원회로 그 내용이 송부되었기 때문에, 마산수출자유지역의 추진에 있어서 전경련을 비롯한 민간 주도설과는 다소 다른 해석이 가능하다고 주장한다 (이상철, 2008, 57).

하지만, 여기서 더 중요한 문제는 자본이든 국가든 누가 먼저 내용을 제안했느냐를 따지는 것이 아니라, 왜, 그리고 어떻게 60년대 후반에 마산시가 주체가 되어 공업단지를 조성하고 있었느냐는 것이다. 중앙정부 주도의 수출지향 산업화가 강력히 추진되고 있었고, 더구나 국가적 차원에서 자원과 자본의 부족 때문에 산업화 추진에 어려움을 겪고 있던 1960년대에 지방자치단체가 주체가 되어 공업단지를 조성한다는 것은 예사로운 상황이라 보기 힘들다.³⁾ 어떠한 상황과 조건 속에서 마산의 지역 행위자가 주체가 되어 산업단지의 건설을 추진하고 있었는가? 그리고, 이러한 상황이 수출자유지역의 마산 입지에 어떠한 영향을 끼쳤는가? 마산시로 하여금 공업단지의 건설에 나서도록 추동한 지역 스케일의 조건과 행위자들을 이해하고, 동시에 이러한 지역적 차원의 이해관계와 행위들이 국가적 차원의 정책과 연결되게 된 과정을 파악하는 것은 발전주의 시기 한국의 산업단지 개발을 둘러싼 국가와 지역 간의 다중스케일적 역동성을 이해하는 데 매우 중요한 단서가 될 수 있을 것이다.

4. 마산시 임해공업단지 건설의 다중스케일적 과정

당시 마산시장이었던 변광영이 1967년 『도시문제』 11월호에 기고한 “지방공업도시의 과제”라는 글에 따르면, 마산은 기계, 섬유, 화학 등의 제조업이 발달한 경남의 대표적인 상공업도시여서 향후 공업도시로서의 개발 잠재력이 매우 높고, 해안에 위치한 입지적 여건 때문에 향후 포항, 울산, 마산, 삼천포, 여수를 연결하여 형성될 거대한 임해공업벨트의 핵심적 요충지이기 때문에, 인근의 진해와 창원을 포함하여 지방종합공업도시로 개발하면 발전 가능성이 매우 높다고 전망하였다. 그리고 마산시는 이러한 개발목적을 달성하기 위한 선행투자로서 1966년 2월 26일의 건설부고시 제2867호에 의거하여 마산시 봉암동 일대 저습지와 해면을 매립하여 50여만 평의 임해공업단지를 조성하는 사업에 착수하였다고 밝힌다(변광영, 1967, 83). 이 절에서는 1960년대 중반 마산시가 스스로 임해공업단지 건설을 추진할 수 있었던 배경을 1) 중앙정부의 역할, 2) 마산 지방행위자들의 역할, 3) 재일교포 사업가들의 역할에 초점을 두어 살펴볼 것이다.

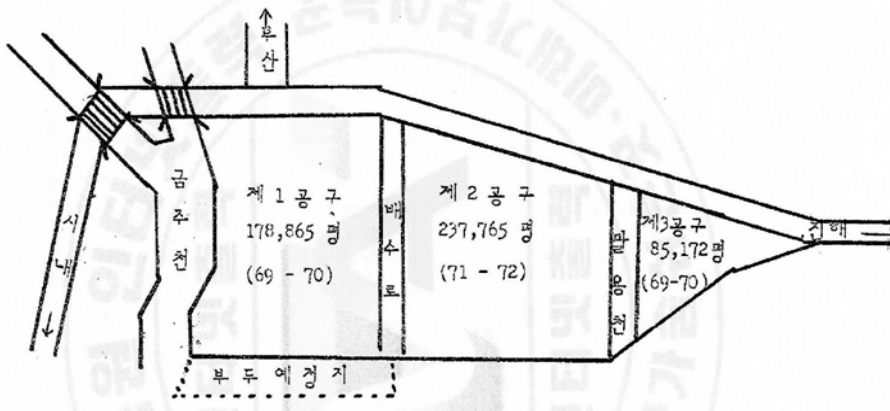


그림 2. 마산 임해수출 공업단지 계획도

1) 중앙 정부의 역할

박정희 정권은 국토개발의 필요성을 인식하고 1963년 10월 국토건설종합계획법을 제정하였으며 이어서 1964년 3월에는 국토건설종합계획심의회를 조직하였다. 하지만 전국토를 대상으로 한 체계적이고 종합적인 국토계획을 곧바로 착수하기에는 여건이 충분치 못하였다. 따라서 개발이 시급한 곳을 우선적으로 지정하여 개발계획을 수립할 필요가 있었는데, 이러한 목적에 의해서 실시된 것이 특정지역계획이었다(국토개발연구원, 1996, 95). 특정지역계획과 함께 정부에 의해서 추진된 국토정책이 공업단지 건설정책이었다. 우리나라 최초의 공업단지는 1964년 6월 수출산업공업단지 조성법에 의거하여 1964년 12월부터 1966년 2월까지의 기간 동안 조성된 서울시 구로동 일대의 수출산업공업 제1단지였다(유영휘, 1998, 9). 그런데 이 당시 추진되었던 공업단지건설은 수출용 경공업의 육성하기 위한 목적도 있었지만 무엇보다도 서울 및 부산 등 대도시에서 지나치게 밀집되어 있었던 공업활동을 지방소도시로 분산시키기 위한 의도가 강하였다. 정부는 공업의 지방분산을 위한 첫 번째 조치로써 각 도별로 가내공업센터를 설치하도록 하였다. 남해안 일대에는 요업센터를 설치하는 것을 추진하였는데(동아일보, 1965년 7월 26일), 경상남도에서는 마산에 가내공업센터가(마산일보, 1965년 12월 21일), 삼천포에 요업센터가 설치되었다(경향신문, 1966년 2월 26일).

정부는 여기에 거치지 않고 1965년 무렵부터 보다 체계화된 공업분산정책을 발표하기 시작한다. 1965년 10월, 건설부가 마련한 공업분산정책에 따르면, 공업의 입지유형을 ① 광산, 농림, 수산 등의 원료지에 유치할 원료지공업, ② 단지를 형성하여 집단으로 배치시킬 단지공업, ③ 수송 및 수산업과 관련해서 세워질 임해지공업, ④ 소비시장에 접근해 입지해야 할 소비지공업 등 총 4종으로 구분하고, 마산을 진해, 여수, 군산, 장항, 포항, 목포, 제주, 속초 등과 함께 임해지공업의 입지로 분류하였다(경향신문, 1965년 10월 27일). 건설부는 이 정책을 통해 기존 대도시에 입지한 공업 중 11%를 지방으로 분산시키고 모든 신규

공업을 적정분산함으로써 당시 생산액으로 보아 59% 대 41%로 되어있던 대도시입지공업과 지방입지공업의 비율을 31% 대 69%로 바꿀 것이라 야심차게 발표하였다. 건설부의 이 같은 계획을 받아 정부와 당시 여당이던 공화당은 1966년 1월 25일 대통령 주재의 당정연석회의를 통해 1967년부터 5개년 계획으로 공업의 지방분산책을 실시한다고 결정하였다(경향신문, 1966년 1월 26일). 정부의 이러한 지방공업육성 정책이 마산시로 하여금 임해공업단지 조성을 추진하게 만든 중요한 배경이 되었음은 당연하다 할 수 있다.

2) 마산 지방행위자들의 역할

하지만 중앙정부의 공업분산정책만으로 마산의 임해공업단지 건설을 모두 설명할 수는 없다. 이 절에서는 임해공업단지 건설에 있어서 마산 지방행위자들의 역할과 그것을 가능하게 해 준 마산의 장소적 조건에 대해 논할 것이다.

(1) 공업유치를 위한 마산 지방행위자들의 활동

중앙정부의 공업분산정책이 공업의 대도시 집중을 완화하고 국토의 균형개발을 추구하는 중앙관료의 계획합리성에 의해서만 추진된 것은 아니었다. 1960년대 중반의 공업분산정책은 지방 행위자들의 지속적인 요구에 의해 추동된 측면이 강했다. 앞에서 밝혔듯이, 중앙정부의 공업분산정책이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1965년 10월 이후였다. 하지만, 그보다 거의 1년 전인 1964년 12월 23일, 마산상공회의소 주최로 마산, 진주, 진해, 충무, 삼천포, 울산의 경남지역 6개 상공회의소 회장단이 연석회의를 개최하고, 정부에 임해공업의 육성을 건의하였다(마산상의 뉴스, 1965, 7-8). 이 회의에는 경남도지사, 마산시장, 진해시장, 경상남도 상공과장 등이 참석하였는데, 6개 상공회의소 회장단은 이들에게 경남의 지역사회와 상공경제의 발전을 위한 13개 항목의 건의사항을 제출하는데, 여기에 임해공업육성과 수출공업단지 경남 유치가 포함되었다. 이를 통해 알 수 있듯이, 1960년대 중반 중앙정부가 추진한 공업의 지방분산

정책은 각 지방으로부터 올라온 공업발전에 대한 열망을 중앙정부가 받아들여 만들어진 측면이 있다.

게다가 1960년대 중반에 정부가 추진하였던 공업분산정책은 제대로 된 법률 및 제도적 기반이 마련되지 않은 상태에서 추진된 것이었기 때문에 대상지역이나 정부의 예산지원규모가 수시로 바뀌기 일쑤였다. 정식으로 관련 법률이 도입된 것은 지방공업개발법이 제정된 1970년부터였다(유영휘, 1998, 50). 하지만 정부의 오락가락하는 정책에도 불구하고 몇몇 지방자치단체장들의 공업단지개발 의욕은 대단했던 것으로 보인다. 마산시와 경상남도에는 그 어떤 자치단체보다도 더욱 적극적으로 정부의 공업지방분산정책에 부응하여 공업단지조성에 발 벗고 나섰다.

앞서 언급하였듯이 1964년 12월, 경남의 6개 상공회의소가 경남도지사에게 임해공업육성과 수출공업단지의 경남 유치를 건의하였는데, 1966년 초 공업의 지방분산정책이 정부와 여당에 의해 추진되자, 경상남도는 이 기회를 이용하여 임해공업유치 5개년 계획을 추진한다. 이는 마산, 진주, 진해, 울산, 삼천포, 충무 등 경남 6개시에 88개 공장을 유치하여 4만5천명의 경남도민의 취업이 가능하도록 하겠다는 계획이었다(마산일보, 1967년 2월 15일). 특히, 이들 공장을 1) 마진지구(마산, 진해), 2) 삼천지구, 3) 울산지구, 4) 충무지구의 4개 지구에 분산하여 유치하려고 계획하였다(마산상의뉴스, 1966, 2-4) (그림 3 참조).

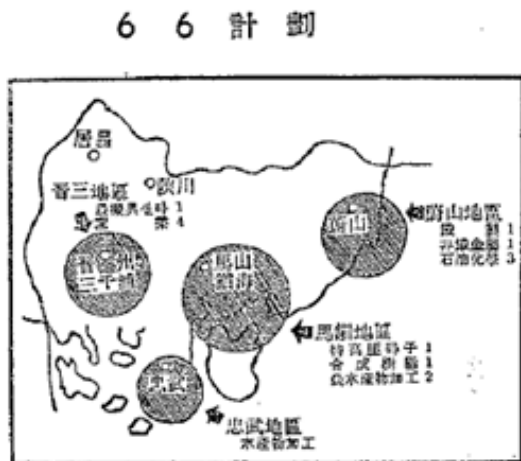


그림 3. 경상남도 임해공업유치 4개 지구

이처럼 경남도와 마산시는 중앙정부의 공업분산정책을 적극 활용하여 공업의 역내 유치를 위해 매우 열성적으로 노력하였다. 이는 1960년대 마산부시장을 지내고 28대 창원군수를 역임한 황태조의 증언에서도 잘 나타난다.

“그때 마침 정부에서 공업입국이라고 하는 ... 가치를 내걸었습니다. ... 그 중에서도 임해공업단지를 조성한다는 말이 있었는데 울산이 제일 앞서서 ... 정부에서 직접 해가지고 만들었는데, 우리 마산에서는 같이 바다를 끼고 있지만 그에 대한 기억이 전혀 없었습니다. 그래서 우리 손으로 마산시가 소위 지방자치단체로서 이것을 이룩하자 ... 여기서 생산공장을 유치하자 하는 그런 소박한 마음을 가지고 있었습니다.” (마산MBC 초대석, 2002년 9월 26일)

1960년대 중반 공장과 공업단지의 유치를 위해 마산시가 얼마나 적극적이었는지는 1961년부터 1965년까지 마산시에서 시장의 비서실장, 공업계장 등을 역임하고, 한일합섬 마산유치에 큰 기여를 한 후 한일합섬으로 전직한 손춘수의 증언에서 잘 드러난다. 손춘수에 따르면, 1960년대 초반 한일합섬이 공장을 건설하기 위해 전국을 돌아다니며 입지를 조사하면서 마산을 방문했었는데, 마산시장은 한일합섬 공장의 마산유치에 강한 의지를 가지고 있었고, 그에 따라 자신이 매우 적극적으로 한일합섬 공장이 마산에 입지하는데 필요한 행정적 도움을 주었다고 한다(손춘수 인터뷰, 2013년 2월 19일). 특히, 마산시는 공장의 건설에 필요한 부지확보, 노동력 수급 등에 있어서 매우 적극적인 도움을 주었고, 이 영향으로 한일합섬은 마산에 입지하게 되었다. 그런데 재밌는 것은 그 당시 한일합섬이 마산 이외의 다른 도시도 입지조사를 위해 방문하였는데, 군산, 여수 등과 같은 도시에서는 한일합섬 공장을 유치하는데 그렇게 큰 관심을 보이지 않았던 반면, 마산시는 당시 공업계장 이었던 손춘수를 한일합섬 유치에 전담하도록 하여 그 일에만 매진하게 할 정도로 적극성을 보였다(손춘수 인터뷰, 2013년 2월 19일). 이 에피소드에서 잘 드러나듯이 당

시 마산시는 기업의 유치에 매우 적극적이었다. 마산시가 보여준 기업 유치에 대한 적극성은 한일합섬의 유치에서만 나타난 것이 아니라, 당시 마산 시정의 핵심 과제가 공장유치였던 것으로 보인다. 이는 다음에 인용된 손춘수의 증언에서 잘 드러난다.

“... 공장을 유치해야 산다는 것이 저희들 슬로건이에요. 기업체가 들어와야 고용증대가 되고, 고용증대뿐만 아니라 돈이 생길 것 아닙니까. 어쨌든 기업을 유치해야 산다고 해서 한일합섬뿐만 아니라 하여튼 공장유치, 기업유치 ... 그때 마산의 공업여건이라고 하는 팜플렛을 제가 만들었는데 ... 거기에는 부지, 노동력, 우리 시의 지원하는 요건 등을 적어놓은 조그만 팜플렛을 만들어가지고 기업체 회장들이 몰려오면 자기네들 알고 싶어하는 것들에 대해 설명해 주었습니다... (손춘수 인터뷰, 2013년 2월 19일)”

이 증언에서 흥미로운 것은 1960년대 중반 마산시는 기업의 유치를 위해 마산의 산업환경과 기업에 대한 지원내용을 소개하는 소책자까지 준비하였다는 사실이다. 이런 사례에서 잘 보여지듯 지방자치단체와 상공회의소 등 마산의 지방행위자들은 1960년대 공업의 발달과 공장의 유치에 매우 적극적이었다. 우리나라에서는 일반적으로 지방자치제가 실시되고, IMF 경제위기가 닥친 이후에야 지역적 차원에서 기

업과 투자의 유치를 강조하는 기업가주의적인 지방정치가 활성화되기 시작하는데, 마산의 경우는 중앙집권적 국정이 최고의 수준에 있던 1960년대에 이미 높은 정도의 기업가주의적 성향을 보여주고 있어 다소 예외적인 상황이라 할 수 있다. 이를 어떻게 설명할 수 있을까?

(2) 식민지산업화의 경로의존성과 공업지향적인 장소적 특성

1960년대 중반, 마산의 지방행위자들이 기업과 공장의 유치에 매우 적극적이었던 것은 다른 지역에 비해 마산지역에 제조업의 발달에 장소의존적 이해를 가진 행위자들이 더 광범위하게 존재하였기 때문이었다. 이는 역사적으로 보면 식민지 산업화의 경로의존성에 의한 영향 때문이라 할 수 있다. 구한말 마산에 개항장이 형성되고 일본인 조계지가 들어선 것을 계기로, 일제 강점기에 마산은 중요한 일본인 거주도시로 성장하였다. 또한, 부산 및 일본에 가까운 해안도시라는 지리적 잇점을 바탕으로 일제시기 마산은 경남지역의 중요한 경제 및 산업의 중심지로 기능하였다. 이는 일제강점기 마산의 인구가 1910년 16,657명에서 1942년 54,306명으로 급증한 것에서도 잘 드러난다(표 1). 일제강점 초기인 1910년만 하더라도 전체 인구 16,657명의 1/3인 5,941명이 일본인이어서 개항과 한일합방으로 인한 일본인의 도래로 인해 급격히 성장한 도시였음을 잘 알 수 있다. 하지만, 일제

표 1. 일제 강점기 마산의 인구변화

연도	한국인	일본인	외국인	합계	일본인 비율(%)
1910	10,664	5,941	52	16,657	35.7
1915	11,424	4,677	44	16,145	29.0
1920	11,923	4,172	70	16,165	25.8
1925	17,148	4,824	109	22,081	21.8
1930	20,149	5,559	102	25,810	21.5
1935	24,413	5,387	58	29,858	18.0
1940	30,887	5,643	19	36,549	15.4
1941	35,670	5,865	11	41,546	14.1
1942	48,169	6,125	12	54,306	11.3

출처: 허정도, 2005, 전통도시의 식민지적 근대화, 206, 272, 347.

강점 말기인 1942년에는 일본인의 숫자는 6,125명으로 거의 늘어나지 않은 반면, 한국인의 숫자가 48,169명으로 급격히 늘어나, 식민지산업화의 결과로 한국인들이 마산으로 꾸준히 몰려들면서 마산이 급격한 도시화를 경험하였음을 알 수 있다.

식민지산업화를 통해 마산에는 다양한 제조업이 성장하였다. 특히, 청주양조업, 섬유공업, 조선업, 기계공업 등 그 당시 많은 자본과 고도의 기술을 필요로 하는 분야에서 제조업의 성장이 두드러졌다(마산상공회의소, 2000, 167). 마산은 수질, 기후의 측면에서 청주제조에서 매우 좋은 환경적 조건을 가지고 있어서 개항 초기부터 일본인들에 의해 청주산업이 발달하였다(마산상공회의소, 2000, 170). 1928년부터는 그 이전까지 한반도 내 최대의 청주생산량을 자랑하던 부산을 제치고 전국 제 1위의 청주생산지역이 되었다. 좋은 수질은 양조공업의 발달에도 영향을 미쳐 일제강점기 마산에서 생산된 간장은 경남 일원 뿐 아니라, 멀리 원산, 청진 등지에까지 판매되었다(마산상공회의소, 2000, 171). 섬유공업도 1920년대부터 마산에 입지하기 시작하였고, 1930년대 마산상공회의소의 적극적인 공장유치운동의 결과로 대형 섬유 공장들이 마산에 입지하면서 섬유공업이 주류, 양조업과 함께 마산의 대표적 산업으로 부상하게 되었다(마산상공회의소, 2000, 173). 이와 함께 마산에는 조선공업과 함께 철공업도 성장하였는데, 특히 철공업의 경우 1930년대 호황을 누렸고, 태평양전쟁이 시작되면서 이들 철공소들은 군수공장으로 전환되어 운영되었다(마산상공회의소, 2000, 174). 이처럼 일제강점기 기간 동안 마산은 경남일대의 대표적인 제조업 중심지로 성장하였다.

일제강점기 동안 대표적인 일본인 거주지역이었던 마산은 해방을 맞이하면서 급격한 변화를 경험한다. 일본인들이 소유하였던 재산이 모두 적산으로 규정되어 미군정청에 의해 접수되었지만, 제조업체들은 경제적 공백상황을 피하기 위해 일제강점기에 일본인이 운영하던 공장에서 종사해 왔던 한국인 종업원이나 마산 미군청장이 선정한 관리인들에게 맡겨졌다. 그러나, 기술이 미숙하고 원자재가 부족하여 제조업체들의 가동률은 지극히 낮았다(마산상공회

의소, 2000, 272). 한편, 6,000명에 이르던 일본인이 떠나고 난 마산에 2만 5000명에 이르는 해외 귀환동포들이 몰려들었고, 마산의 인구는 1946년 5월 8만 2000명에 이르게 되었다. 이들 귀환동포들 중에 일본에서 기술을 익힌 기술자나 공인들이 있어 한국인들에 의해 새로이 시작되던 공장운영에 큰 도움이 되기도 했다(마산상공회의소, 2000, 272).

그리고, 한국전쟁 시기 산업시설의 피해를 상대적으로 적게 받은 마산은 군의 후방 보급기지 역할을 수행하면서 경남의 경제적 중심으로 자리잡게 된다. 그리고 휴전 성립에 뒤이은 재건 경기 속에서 급격히 성장한다. 특히, 섬유제품을 비롯한 각종 생필품제조업과 기계공업의 성장이 괄목하였다. 전쟁 직후 평균 50%에 미치지 못했던 중요 제조업체의 가동률이 1961년에는 평균 70%선으로 높아졌고, 특히 기계공업과 섬유공업의 가동률은 평균 75%를 상회하였다(마산상공회의소, 2000, 321). 1961년 마산시내에서 160개의 제조업체가 가동하였고, 이 중 50명 이상의 종업원을 고용한 업체는 섬유 8개 업체, 기계 3개 업체, 주정 2개 업체, 요업 2개 업체, 광업 1개 업체, 기타공업 3개 업체 등 19개 업체였다(마산상공회의소, 2000, 321).

이러한 경제적 기반을 바탕으로 마산 지역경제에 의존하는 장소기반적 행위자들이 등장하였다. 대표적인 장소기반적 행위자는 마산상공회의소였다. 마산상공회의소는 개항 이후 1900년 5월에 설립된 마산상호회에 그 기원을 두고 있어, 110년이 넘는 역사를 자랑하는 우리나라에서 가장 오래된 상공회의소 중의 하나이다. 마산상호회는 1908년 6월 30일 마산조선인상업회의소로 개편 발족하였고, 1930년 조선상공회의소령이 공포 시행된 후 1938년 마산상공회의소가 한일 상공인 합동으로 발족되었다(마산상공회의소, 2000, 88-89). 1944년 조선총독부가 조선상공경제회령을 공포하여 상공회의소를 상공경제회로 바꿈에 따라, 마산상공회의소도 마산상공경제회로 개편되었고, 1945년 광복을 맞이하여 다시 마산상공회의소로 개편되었다(마산상공회의소, 2000, 90). 1962년 마산상공회의소는 총 70개의 법인회원과 총 2,187명의 개인회원으로 구성되어 있었는데, 이중 제

표 2. 마산상공회의소 업종별 회원분류표(1962년 12월 말 현재)

업종별	법인	개인	계	비중(%)
광업	1	1	2	0,089
제조업	35	362	397	17,59
건설업	5	7	12	0,532
전기업	1	-	1	0,044
상업	11	1,421	1,432	63,45
운수창고업	17	1	18	0,798
서비스업	-	395	395	17,50
계	70	2,187	2,257	100

출처: 마산상호명감, 1963, 273.

조업체는 법인회원 중의 절반, 전체 회원 중에서는 17,59%의 비중을 보이고 있어, 60년대 마산상공회의소의 주력이 제조업체였음을 알 수 있다(표 2 참조).

이런 조건에서 마산상공회의소는 마산에 위치한 제조업체들의 이해관계와 요구를 대변하는 활동을 중요하게 고려하지 않을 수 없었고, 이를 위해 마산권의 산업 및 지역발전을 위해 다양한 활동을 전개하였다. 이처럼 마산지역의 산업 및 지역발전에 이해를 가진 행위자들이 마산지역에 광범위하게 존재하였다는 사실은 마산시가 산업과 공업단지의 유치에 적극적으로 노력하도록 유도하는 중요한 장소적 조건이 되었다. 이에 대해 마산시장이었던 변광영은 1967년 도시연구에 실린 그의 글에서 “마산의 제조업은 대부분 영세한 중소기업으로 구성되어 있어... 이러한 다수의 중소기업을 종합공업발전계획과 관련해 어떻게 육성 발전시키는냐가 중요한 정책과제(변광영, 1967, 81)”라고 밝히고 있다. 즉, 마산 소재 제조업체들의 요구를 반영하는 것을 마산시가 중요한 정책과제로 인식하고 있었다는 것이다. 결국 식민지산업화의 영향으로 마산시에는 1960년대 다른 도시에 비해 상대적으로 제조업이 더 발달하여 있었고, 이는 마산이 공업지향적 발전을 추구하는 세력들이 상대적으로 큰 목소리를 낼 수 있는 정치적 조건에 있었음을 의미하며, 그 결과로 마산시가 공장유치와 공업단지의 건설에 있어 다른 지방자치단체에 비해 더 적극적으로 노력하게 되었을 것이라 추론할 수 있다.

3) 재일교포 사업가들의 역할

식민지 산업화의 영향으로 형성된 마산-일본 간의 초국가적 연결망의 존재도 60년대 중반 마산시가 임해공업단지의 구성에 적극적으로 나선 배경 중의 하나이다. 특히, 재일교포 사업가에 의해 형성된 초국가적 연결망은 중앙정부의 인색한 재정지원에도 불구하고 마산시가 꾸준하게 임해공업단지의 건설을 추진할 수 있도록 한 중요한 배경 중의 하나였다.

사실 재일교포 사업가들은 1960년대 마산뿐만 아니라 한국 전체의 산업화에서 매우 중요한 역할을 수행하였다. 나가로 신이치로(2010, 54-56)에 따르면 박정희 정권이 의욕적으로 추진하고 있었던 경제개발 5개년 계획의 주요한 자금원은 재일 한국 기업인들이었는데, 한일 국교 정상화 이전인 1963년 1월부터 64년 8월까지 1년 8개월간 재일 한국인이 재산 유입 명목으로 일본에서 들여온 재산은 공식 통계만으로도 2,569만 달러에 이르렀다. 1962년 한국의 수출 총액이 5,400만 달러였고, 가용 외화가 2,000만 달러에도 미치지 못했던 상황을 감안하면, 당시 재일 한국인들이 재산 유입 명목으로 가지고 들어온 외화는 한국의 경제발전에 매우 유용한 것이었다(나가로 신이치로, 2010, 54-56). 재일교포 사업가들은 국가적 차원의 산업화뿐만 아니라, 그들의 연고가 있는 여러 지방에서 다양한 방식으로 지역적 차원의 개발과 산업화에 관여하였다.

(1) **이명조의 역할: 임해공업단지 부지 매립공사**
 마산의 임해공업단지 구성에 중요한 영향을 준 재일교포 사업가 중의 하나는 이명조였다. 이명조는 마산 출신으로 일본에서 중학교를 마치고 주식회사 오카모도구미에 입사하여 야마구치현 도쿠야마와 히로시마를 무대로 사업기반을 구축하였고, 1966년 이후 한국에 귀국하여 영남일대에서 건설업을 한 사업가이다(마산상의뉴스, 1971, 4월호, 15). 이명조는 1966년 6월 7일 몇 명의 다른 일본인 기업가들과 함께 마산을 방문하여 마산항 개발계획에 대한 설명을 듣고, 그 다음날인 6월 8일 봉암동 앞 공유수면 매립 예정지를 시찰하였다(매일경제, 1966년 6월 10일). 그리고 같은 해 7월, 500만원 자본으로 삼양산업을 설립하고, 마산시가 건설부로부터 허가받은 봉암동 매립 공사를 위임받아 시작한다. 이처럼 이명조는 마산 임해공업단지가 조성되던 봉암동 일대를 매립하는데 중요한 역할을 한 사람인데, 이 사람의 역할에 대해 황태조는 다음과 같이 증언한다.

“지금 봉암동, 수출자유지역 자리가 옛날에는 간석지입니다. 저것을 갔다가 매립을 해가지고 공장을 유치하면 되지 않을까하고 생각을 했었습니다만 ... 처음에는 시작할 적에 옆에 지금 마산 공설운동장 옆에 조그만 산이 있었습니다. 그 산을 흙을 가지고 ... 조금씩 메워서 언젠가는 될 것입니다. 이렇게 봤는데 어느 날 재일교포가 한 분 오셔서 가지고 내가 일본에서 이것을 매립하는 준설선을 가지고 있다. 일본에서 내가 이 사업을 하고 있는데 내가 배를 가지고 조국의 고향을 위해서 오겠다, 그렇게 말이 되었습니다. 그 사람이 이명조라는 사람인데 이제는 돌아갔습니다만, 거기에 용기를 얻어가지고 급진적으로 진전이 된 것입니다.”
 (마산MBC 초대석, 2002년 9월 26일)

이 증언에서 묘사된 것처럼 이명조는 임해공단 부지로 조성된 봉암동 일대의 매립에서 핵심적 역할을 하였다. 이명조는 이를 기반으로 정치권과 긴밀한 유대를 형성하고, 그것이 바탕이 되어 그가 설립한 삼양산업은 영남 일대의 정부가 수주한 각종 건설사업에

서 상당한 지분을 차지하게 된 것으로 보인다.⁴⁾

(2) **손달원의 역할: 마산에 종합기계공장 건설 추진**

마산 임해공업단지 건설에서 또 다른 중요한 재일교포 사업가는 신일본공기 사장이었던 손달원이었다. 손달원은 평안남도 양덕 출신으로 23세이던 1929년에 독일하여 오사카의 염료공장에 취직해 모은 500엔의 저축금을 기반으로 1935년 콜크공장을 시작하였고, 이후 야마토제관을 설립하였다. 2차대전이 끝난 후 당시 적산으로 나왔던 신일본공기를 불하받아 1962년 당시 3,100명의 종업원, 연생금액 215억엔에 이르는 대기업으로 성장시켰다(경향신문, 1962년 4월 13일). 손달원은 1960년대 초반 박정희 정부가 추진하던 기계공업 발달계획에 중대한 영향을 주었고, 특히 종합기계공장을 마산에 건설하려고 추진하여, 마산 임해공업단지 조성사업에 커다란 활력을 불어넣었다. 그는 1962년 박정희 최고회의 의장 주최의 “한국공업건설을 위한 관민연석회의”에 초대되어 참석하였고, 박정희와 함께 기계공업 육성방안에 대해 협의하였다(동아일보, 1962년 4월 2일). 이후 기계공장설립계획안을 정부에 제출하였는데, 이 계획안은 기계공장을 건설할 주체로 동양공업주식회사를 설립하고, 외국차관 3,000만 달러, 손달원 투자금 300만 달러, 정부대부금 1,700만 달러, 사채발행 예정액 300만 달러 등 총 5,000만 달러로 공장을 건설하는 내용을 담고 있었다(동아일보, 1962년 9월 27일).

그런데 손달원이 1962년에 기계공장설립계획안을 정부에 제출할 때는 울산에 기계공장의 입지를 고려했으나, 이후 기계공장의 설립 주체인 동양중공업 개발회사가 실제로 발족한 1966년이 되면 정부가 기계공장의 적지로 마산을 언급하기 시작한다. 1966년 8월 18일, 매일경제는 “종합기계공장 건설, 마산입지”라는 제목의 기사를 통해 경제기획원이 외자도입촉진위원회에서 허가된 동양중공업 개발회사가 추진하는 종합기계공장건설계획을 일부 수정하여 연내에 계획을 확정하고 그 다음 해인 1967년 1월 1일에 착공한다는 방침을 세웠고, 또한 그 공장은 경남 마산에 입지할 예정이며 착공 후 26개월 만인 1969년 2월까지 완공할 예정이라고 보도한다(매일경제, 1966년 8

월 18일).

(3) 종합기계공장 건설안과 마산 지방행위자들의 연대

손달원의 종합기계공장 건설계획은 마산의 임해공단 건설계획에도 큰 영향을 주었다. 1966년 7월 8일, 정부가 종합기계공장 건설을 위해 필요한 대일상업차관을 허가하고(매일경제, 1967년 7월 8일) 난 후, 마산상공회의소는 1966년 7월 14일 동양중공업 개발 회사의 건립을 위한 최적지가 마산이라고 주장하면서 공장유치운동을 벌일 것이라고 발표하였다(매일경제, 1966년 7월 14일). 이처럼 손달원의 종합기계공장 건설계획에 마산의 상공인들이 즉각적으로 반응하며 지지하고 나선 것은 그 공장이 마산에 입지함에 따라 발생할 긍정적 효과에 대한 막연한 기대에 기

인한 수동적인 반응이 아니라, 오히려 손달원의 기계공장을 마산으로 반드시 유치하겠다는 적극적 의지의 표현이었다. 이는 마산 지역경제와 산업의 장소적 특성에 기인한 반응이라 볼 수 있다.

앞서 논하였듯이 마산은 식민지 산업화의 영향으로 다른 도시에 비해 상대적으로 제조업의 발달이 더 진전된 공업도시였다. 그런데, 1960년대 대부분의 다른 공업도시들이 소비재 생산 중심의 경공업 지향적 특성을 강하게 보인 반면에, 마산의 제조업은 상대적으로 높은 기술과 숙련을 요하는 기계금속 부문의 비중이 압도적으로 높은 고도화된 공업구조를 보여주고 있었다. 표 3에서 알 수 있듯이, 1960년대 중반 마산은 섬유(경남의 41.5%)뿐만 아니라 기계(경남이 전국의 21.4%, 마산은 경남의 58.7%), 제1차금속(경남의 100%), 금속제품(경남의 65.3%) 전기기계(42.7%)

표 3. 마산 업종별 제조업체 및 종업원 규모(1967)

업종별	구분	업체수					종업원수				
		전국(A)	경남(B)	B/A	마산(C)	C/B	전국(A)	경남(B)	B/A	마산(C)	C/B
계		18,711	3,208	17.1	275	8.6	372,748	30,097	8.1	9,199	30.6
식료품		2,404	1,483	61.7	73	4.9	34,903	5,564	15.9	924	16.6
음료품		1,574	379	24.1	19	5.0	16,531	1,703	10.3	402	23.6
섬유		2,265	114	5.0	35	30.7	96,974	6,132	6.3	2,543	41.5
화의류 장신품		1,422	287	20.2	40	13.9	18,180	956	5.3	157	16.4
제촌 및 목제품		968	206	21.3	5	2.4	11,806	1,470	12.5	88	6.0
가구 및 의약품		526	119	22.6	17	14.3	5,225	392	7.5	54	13.8
지류		477	55	11.5	10	18.2	12,819	1,727	14.0	384	22.2
인쇄 및 출판		889	75	8.4	22	29.3	17,556	368	2.1	96	26.1
고무제품		123	6	4.9	2	33.3	17,876	445	2.5	90	20.2
화학제품		763	25	3.3	6	24.0	23,044	1,104	4.8	295	26.7
석유, 석탄제품		1,355	72	5.3	15	20.8	13,962	1,363	9.8	205	15.0
토석, 유리제품		1,954	140	7.2	5	2.6	22,292	2,568	11.5	466	18.1
제1차금속		533	1	0.3	1	100.0	12,413	12	0.1	12	100.0
기계		851	97	11.4	46	47.4	15,651	3,347	21.4	1,964	58.7
금속제품		956	48	5.0	19	39.6	15,336	135	8.8	885	65.3
전기기구		339	4	1.2	3	75.0	10,477	192	1.8	82	42.7
운송용기계		883	77	8.7	3	3.9	15,909	605	3.8	52	8.6
기타		610	20	3.3	5	25.0	12,293	793	6.5	500	63.1

자료: 변광영, 1967, 80.

표 4. 마산 임해공업단지 적합공업유치 계획 및 효과

업종별	계획	투자규모 내자(백만원)	외자(천불)	사업효과 생산액(백만원)	외화가득 (백만원)	고용(명)	유치공장
기계	5	2,950	38,200	1,740	495	6,700	종합기계공장, 전기, 섬유
화학	3	1,037	4,600	652	150	2,250	팔프, 판자, 어구
섬유	5	960	6,200	1,048	270	1,380	염료, 어망, 합성수지
기타	1	10		5	2	30	어육소세지공장
계	14	4,597	49,000	3,445	3,596,917 (천불)	10,360	

자료: 변광영, 1967, 89.

등 기계관련 업종의 비중이 매우 높았다(변광영, 1967, 79). 특히, 1967년에는 디젤엔진제조 등 동력용 기계제조업에 종사하는 업체가 15개에 달하였고, 기계공업의 주종이라 할 수 있는 공작기계제조업이 10개 업체, 기타 전기, 농업용기계 및 산업용기계부분 제조업이 20개 업체를 헤아리고 있었으며, 이러한 기계제조업과 깊이 연관된 금속품제조업이 20여개 업체나 있었다(변광영, 1967, 81). 다시 말해, 1960년대 중반 마산에는 기계, 금속관련 제조업이 집적하여 클러스터를 형성하고 있었던 것이다. 이러한 장소적 조건은 손달원이 종합기계공장의 입지를 정할 때도 중요한 고려요인이 되었을 것이고, 그와 동시에 마산의 상공인과 지방자치단체를 포함한 지방 행위자들이 기계공업의 육성을 갈망하고 그를 위해 적극적으로 행동하게 만드는 중요한 배경이 되었을 것으로 추정된다.

기계공업을 육성하려는 마산지역 상공인들의 갈망은 손달원의 종합기계공장 건설계획과 잘 맞아 떨어졌고, 마산시가 임해공업단지 건설을 더욱 강하게 추진하게 하는 배경이 되었다. 종합기계공장의 건설은 실제로 마산시의 임해공업단지 건설계획에도 반영이 되었다. 표 4에서 볼 수 있듯이, 1967년 마산시는 임해공업단지에 유치할 적합한 공업으로 기계, 화학, 섬유 등을 고려하고 있었으며, 그 중 특히 기계업종을 중요하게 취급하여, 종합기계공장, 전기, 섬유기계공장 등 총 5개의 기계공장을 임해공업단지에 유치하여, 17억 4천만 원의 생산액과 6,700명의 고용을 유발하는 계획을 세우고 있었다.

5. 마산 행위자들의 스케일 뛰어오르기: 임해공업단지에서 수출자유지역으로

1) 임해공업단지 조성사업의 실패

중앙정부의 공업분산정책, 공장과 공업단지 유치를 위한 마산 지방행위자들의 적극성, 마산-일본 간의 초국가적 연결망을 바탕으로 마산에서 새로운 돈벌이 기회를 창출하려는 재일교포 사업가들의 역할 등이 결합되면서, 1966년이 되면 마산의 임해공업단지 조성사업은 본 궤도에 오르게 된다. 1966년 7월 3일에는 변광영 마산시장이 임해공업단지 조성계획에 따라 제출했던 봉암동 일대 공유수면 매립사업이 중앙정부에 의해 정식으로 허가되고(마산일보, 1966년 7월 27일), 같은 해 11월 11일에는 마산시에서 임해공업단지 기공식이 거행된다. 매일경제의 기사에 따르면, 당일 마산공설운동장에 박정희 대통령을 비롯한 국회의원, 그리고 시민 약 3만 명이 참석하여 성대히 기공식을 거행했다고 한다(매일경제, 1966년 11월 12일). 그리고 같은 해 12월 4일에는 마산일보에서 마산 임해공업단지의 조성이 확정되었음을 알리는 기사와 함께, 1면 전체를 할애하여 임해공업단지의 내용과 향후 전망을 상세히 소개하는 기사를 내보낸다(그림 4 참조). 바야흐로 마산임해공업단지 조성사업이 본격화된 것이다.

마산의 임해공업단지 조성사업은 손달원의 종합기계공장 건설사업과 결합되면서 더욱 더 힘을 받게 된



그림 4. 마산임해공업단지의 조성이 확정되었음을 알리는 마산일보 기사

다. 2차 경제개발5개년 계획의 3대 핵심사업으로 종합제철, 석유화학공업, 종합기계공장건설을 추진해 온 정부는 1967년 9월이 되면 종합기계공장을 마산연안의 매립지에 입지하기로 마산시와 합의를 보았음을 밝혀 마산 임해공업단지 조성사업에 힘을 보탠다. 또한, 이 종합기계공장의 건설에 내외자 4,800만 달러(외자 4,000만 달러, 내자 800만 달러)가 소요되는데, 이 소요자금은 50%는 정부가, 나머지 50%는 손달원의 투자를 통해 충당할 계획이라고 구체적으로 밝힌다(매일경제, 1967년 9월 22일). 그리고 1968년 2월에는 정부가 박정희 대통령의 지시에 따라 종합기계공장을 6월에 마산에서 착공하기로 확정했고, 이는 병기공장 건설과 군수산업 육성의 일환이라면서 마산에 50만평의 부지를 확보하여 공작기계공장과 주물공장을 병합해서 건설할 것이라고 밝힌다(경향신

문, 1968년 2월 9일).

마산 봉암동 일대 매립사업의 성대한 기공식과 함께 종합기계공장이 마산에 입지할 것이라는 정부의 연이은 계획안 발표는 마산 임해공업단지의 미래에 대해 장밋빛 전망을 갖도록 하기에 충분했다. 이러한 장밋빛 전망을 더욱 밝혀준 것은 1967년 12월에 나온 마산임해공업단지 조성을 더욱 확대해야 할 것 같다는 소식이었다. 1967년 12월 30일 매일경제는 마산의 매립지에 공장을 건립하겠다는 희망자가 늘어 마산임해공업단지를 확대하는 것이 불가피하다는 기사를 내보낸다. 이 기사에 따르면 마산의 매립지에 종합기계공장을 비롯하여 동광판유리, 합판공장, 조선소 등을 건설하겠다고 희망하는 자본가가 쇄도하여 현재 60만평을 매립하고 있는 임해공업단지 조성공사를 더욱 확대하는 것이 불가피하다는 마산시의 주장

을 보도한다(매일경제, 1967년 12월 30일). 정리하면 1967년 말과 1968년 초엽까지 마산임해공업단지 건설사업은 종합기계공장의 마산입지라는 호재와 더불어 성공이 확실시되는 사업인 것으로 보여졌다.

하지만, 이러한 장밋빛 전망과 달리 마산임해공단 건설사업은 내부적으로 많은 어려움에 직면해 있었다. 가장 큰 어려움은 매립공사에 필요한 자금을 마산시가 조달하기에 쉽지 않았다는 점이었다. 당시 마산 시장이었던 변광영은 1967년 11월, 도시문제에 실린 글에서 마산임해공업단지 조성에서 “마산시와 공사 대행업자가 사업자금 조달 면에서 겪는 애로는 이루 형언할 수 없는 실정”이고, “국고보조와 기채가 계획대로 되지 않음으로 인해 공사 중단의 위기에까지 봉착한 사례가 한 두번이 아니”라고 하면서, 총 6억원에 이르는 사업비의 조달이 “가장 애로사항이므로 정부의 각별한 배려가 있기를 절망”한다고 애절하게 밝힌다(변광영, 1967, 83-87). 사실 임해공업단지의 조성은 당시 빈약한 마산시의 재정으로서는 상당히 무리가 따르는 사업이었다. 공사가 시작된 지 채 1년도 못 되어 마산시 재정이 바닥이 났고, 심지어 마산시 금고를 압류당하는 일까지 발생하였다(마산수출자유지역 관리소, 1997, 87). 이러한 상황에서 마산시는 지역출신인사의 인맥과 연출을 동원하여 중앙정부의 자금 지원을 받아내면서 근근히 사업을 유지하고 있었던 것이다.

그런데, 마산시가 처한 어려움은 자금난에만 그친 것이 아니었다. 설상가상으로 매립공사가 부실하게 추진되어 한때 입주희망자들이 쇠도했던 임해공업단지 사업이 입주자들이 공업용지의 구매를 꺼리는 상황에 처하게 된 것이다. 매일경제의 1968년 5월 24일 기사에 따르면, 임해공업단지를 위한 매립지가 지반이 약한데다가 배수로 시설이 제대로 되어 있지 않아 당초 10만평의 대지분양을 신청했던 동광판초자공장 등 중요 산업체들이 용지매수를 꺼렸다. 이는 매립공사를 담당하였던 이명조의 삼양산업이 준설작업에서 생김 진흙만으로 매립을 하였기 때문이었다. 이로 인해 매립지의 지반이 약하게 되었고, 게다가 배수로가 막혀 인근 농지가 침수되는 등 문제가 발생하였다(매일경제, 1968년 5월 24일). 그 결과로 이 매립지를 공

장부지로 사용하려면 추가적인 성토작업을 해야 했고, 그에 따라 그러지 않아도 자금난에 허덕이던 마산시는 추가적인 매립비용 때문에 더욱 어려운 상황에 처하게 되었다.

매립공사의 자금난과 부실공사로 인해 지지부진하던 임해공단 건설사업은 1968년 후반 들어 손달원의 종합기계공장 건설사업 마저 원활하게 진전되지 않으면서 결정적 위기상황에 빠지게 된다. 정부에 의해 1968년 초까지만 해도 열성적으로 추진되던 종합기계공장 건설사업은 1968년 5월경부터 정부와 산업계의 일각에서 회의적인 시각이 대두되면서 부진에 빠지기 시작한다. 1968년 5월 15일, 매일경제에는 정부가 손달원의 종합기계공장 건설계획을 보류하도록 결정하였다는 기사가 나오는데, 이 기사에서는 이러한 결정의 이유로 종합기계공장 사업이 시장성이 없고, 재정상 어려움이 많아서, 새로이 공장을 만들기 보다는 국내의 기존 업체인 조선공사와 한국기계를 활용하여 범용기계는 수주생산하고, 전문기계는 계획생산하는 방식으로 기계공업을 육성하는 것이 낫다고 밝힌다(매일경제, 1968년 5월 15일). 그런데, 이러한 결정이 종합기계공장 사업의 즉각적인 중단을 의미하는 것은 아니었다. 종합기계공장을 건설하려는 시도는 그 이후에도 계속 이루어졌고, 이 과정에서 한국 정부와 손달원 사이에 지루한 줄다리가 있었던 것으로 추정된다. 하지만, 1968년 8월이 되면 종합기계공장 건설사업은 완전히 백지화된다(동아일보, 1968년 8월 9일). 이에 대해 1968년 8월 9일자 매일경제의 기사는 손달원이 종합기계공장의 건설을 위해 투자할 개인돈 350만 달러에 대해 일본 정부로부터 투자 승인을 받지 못해 공장건설이 지지부진해졌고, 이런 상황에서 자칫 잘못하면 종합기계공장 건설의 소요자금 대부분이 정부에 의해 조달되어야 할 수 있기 때문에 정부가 이 사업을 취소한 것이라 설명하고 있다(매일경제, 1968년 8월 9일). 손달원의 종합기계공장 건설계획이 좌초된 원인은 이 외에도 여러 가지가 있을 것이라 추정되지만,⁵⁾ 그 원인을 밝히는 것이 이 논문의 목적은 아니기 때문에 여기서는 이 정도만 언급하고 넘어가려 한다.

자금난, 부실공사, 종합기계공장의 백지화라는 3

가지 어려움이 연속으로 닥치면서 마산시에 의한 임해공단 건설사업은 완전히 좌절된다. 1968년 8월 20일의 매일경제는 마산 봉암동 일대에 대한 매립공사가 1968년 7월말 제1공구에 대한 매립은 끝냈으나, 나머지 2, 3공구에 대한 공사는 자금난으로 중단상태에 빠졌다고 보도한다. 이 기사는 제1공구 15만평에 대한 매립공사도 마산시의 자금난으로 무리하게 추진되어 왔는데, 추후 제2, 3공구의 43만여 평을 더 매립하려면 당초 예정 공사비 6억 원의 2배가 넘는 13억 원 정도의 비용이 소요되지만, 마산시 입장에서는 이 자금을 대한 확보책이 막연하다고 보도했다. 그리고, 설사 이 자금이 조달된다 하더라도 임해공업단지 건설이 과연 그 정도 거액의 자금을 투자할 만한 경제적 가치가 있는냐에 대한 재검토가 필요하다고 지적한다(매일경제, 1968년 8월 20일). 이처럼 마산시 지방행위자들의 열성적 성원과 노력, 그리고 장밋빛 미래에 대한 밝은 전망을 가지고 추진되었던 마산임해공업단지 조성사업은 1968년 여름이 지나면서 좌절된다.

2) 마산 행위자들의 스케일 정치와 수출자유지역의 유치

(1) 1차 스케일 정치의 실패와 임해공업단지의 좌절

마산임해공업단지의 조성이 실패했던 데에는 여러 가지 요인이 있지만, 가장 중요한 것은 마산시가 자체적으로 임해공업단지를 건설할 수 있을 정도로 충분한 자원과 자본을 가지고 있지 않았다는 사실이다. 1966년 11월 11일 마산임해공업단지 조성을 위한 매립공사의 기공식이 열리고 난 후, 마산상공회의소는 마산상의뉴스를 통해 임해공업단지 조성에 “최대한 시비를 투입하고 나머지는 기채로 한 특별회계를 설치해서 행정의 기업화를 이루”어, 제1지구의 공업용지의 판매를 통해 나오는 “이윤으로 제2지구를 비롯한 제3, 제4지구의 매립공사를 거뜬히 치러나가게 될 것”이고, “국고보조 없이 충분히 추진할 수 있다”고 호언장담한다(마산상의뉴스, 1966년 11월호, 1). 하지만, 이러한 외양상 호언장담에도 불구하고, 마산의

지방행위자들은 임해공업단지 건설을 원만히 마무리하려면 중앙정부의 재정적 지원과 도움이 필요함을 잘 알고 있었다.

마산의 지방행위자들은 중앙정부의 지원을 원활하게 유도하기 위한 다양한 방식의 스케일 뛰어오르기 정치를 조직했다. 특히, 당시 중앙집권적이고 권위적인 통치체제 하에서 관료조직의 수장인 대통령의 영향력을 동원하는 것이 중앙관료들의 실질적인 도움을 얻을 수 있는 가장 효과적인 방법이었기 때문에, 마산시를 비롯한 지방행위자들은 박정희 대통령이 직접 마산임해공업단지의 구성에 많은 관심을 기울이고 있음을 중앙정부의 관료, 국회의원, 그리고 일반 시민들에게 보여주고 싶어 했다. 이를 위한 한 방법으로 이들은 박정희 대통령을 1967년 11월 11일 마산에서 열린 임해공업단지 기공식에 참석하도록 적극 초청했다. 실제로 박정희 대통령의 기공식 참석은 기정사실로 공식화되었고, 당시 마산임해공업단지의 기공식 소식을 알리는 거의 모든 신문기사에 박정희 대통령이 직접 참석한 것으로 보도가 된다.

“박정희대통령의 참석 아래 오는 11일 역사적인 기공식을 보게 될 마산임해공업단지조성은 지역사회의 경제발전에 획기적인 계기를 마련할 것이다.”(마산일보, 1966년 11월 9일)

“임해공업의 육성과 수출증대를 위한 위대한 목표를 이룩하게 될 마산임해공업단지 매립기공식이 11일 하오 2시 마산공설운동장에서 박대통령을 비롯, 국회의원 및 시민 약 3만 여 명이 참가한 가운데 성대히 거행되었다.”(매일경제, 1966년 11월 12일)

“공업도시를 지향하는 마산에서는 11일 상오 봉암동에서 박대통령 임석 하에 임해공업단지 기공식을 가졌다.”(경향신문, 1966년 11월 11일)

하지만, 마산 지방행위자들의 이러한 스케일 정치는 박정희 대통령의 노획한 정치술에 의해 제대로 작동하지 못한다. 기공식에 참여를 예상하거나 혹은 참

여했다는 각종 언론보도에도 불구하고 1968년 11월 11일, 박정희 대통령은 마산임해공업단지의 기공식에 실제로 참석하지 않았다. 마산임해공단의 기공식을 보도한 1966년 11월 12일자 마산일보의 기사는 11일 오후에 열린 마산임해공업단지 기공식에 경남도지사, 경남도내 여러 기관장들, 그리고 국회의원들의 참석에 대해서는 언급을 하지만, 박정희 대통령의 참석에 대한 언급은 없다(마산일보, 11월 12일). 심지어 그 다음 날인 11월 13일자에는 박정희 대통령의 기공식 불참을 거론하면서, 누가 이런 거짓말을 하였는지 마산시민들이 비난을 쏟고 있다는 기사가 보도되었다.

“누구의 거짓말이었나, 박대통령 기공식 불참… 1일 하오 마산임해공업단지조성 매립기공식장에 박정희 대통령이 참석할 줄 알고 있었던 마산시민들은 대통령 참석을 보지 못하자 “주최 측인 마산시 당국에 속았다”고 분노를 금치 못하고 있다.” (마산일보, 1966년 11월 13일)

그런데, 재밌는 것은 박정희 대통령이 1966년 11월 11일, 마산에 오기만 하고 정작 기공식에는 참석하지 않았다는 사실이다. 1966년 11월 12일자 마산일보의 보도에 따르면, 박정희 대통령은 기공식이 열린 1966년 11월 11일 오전에 수많은 마산시민들의 환영을 받으면서 마산에 도착하는데, 임해공업단지의 기공식에는 참석하지 않고 마산시청에 들러 시정에 대한 브리핑만 듣고 임해공업단지 조성을 치하하였다(마산일보, 1966년 11월 12일). 이러한 사실을 놓고 보았을 때, 박정희 대통령은 마산임해공업단지 조성사업에 관심은 있었으나, 중앙정부 차원에서 전폭적인 지원과 지지를 보내는 것은 꺼렸던 것으로 보인다. 국가의 주도성과 중앙집권적인 성격이 강한 경우에 행정부의 수반인 대통령이 특정 사업의 기공식에 참석한다는 것은 그 사업에 대통령의 관심이 매우 크다는 의미로 이해되어 중앙부처 관료들에게 엄청난 압박을 주는 것이다. 따라서, 박정희 대통령의 기공식 불참은 마산임해공단 조성사업에 대한 대통령의 의지가 그 정도로 크지는 않았음을 나타낸다 할 수 있

다.

하지만, 마산 지방행위자들의 박정희 대통령에 대한 로비도 집요하게 계속되는데, 임해공업단지에 대한 박정희 대통령의 지지를 끌어내기 위하여 이들은 임해공업단지의 착공식에 한번 더 박정희 대통령은 초대한다. 2002년 마산MBC에서 이루어진 황태조 전 마산부시장의 증언에 따르면, 매년 4월이면 박정희 대통령이 진해에 있는 해군사관학교의 졸업식에 참석한다는 점에 착안하여 임해공업단지 매립공사의 착공식을 기공식 이듬해인 1967년 4월로 잡고 박정희 대통령을 착공식에 다시 한번 초청한다. 이때도 박정희 대통령은 참석할 것처럼 제스처를 취하다가 마지막 순간에 참석하지 않고 바로 진해로 떠나버려 마산시민들을 실망시킨다. 이에 대한 황태조의 증언은 다음과 같다.

“1공구를 정부로부터 허가를 받았지만 저것을 착공을 해야 한단 말입니다 … 진해에 해군사관학교에 졸업식이 있으면 반드시 대통령이 오십니다… 그때 올 적에 … 착공하는 발파버튼을 대통령이 눌러주시면 대통령도 아시고, 전 시민도 여기에 대해서 흥분의 도가니 속에서 힘을 안 얻겠느냐… 그렇게 해서 날을 받아서 중간연락을 경호실에서 다 하고, 오기로 되어있었어요… 우리는 그때 마산공설운동장에서 수만 명이 모여가지고 대통령이 발파식을 해주겠다고 생각하고 시간을 기다리고 있었지요. 경호실 직원들이 어디 통과, 어디 통과 그러면 시민들이 와, 와 하면서 분위기가 이렇게 되었는데… 한일합섬 시찰하고 각하께서 올 것이다 라고 봤는데 안 오시고 진해를 바로 가시는 거예요. 큰 실망을 했지요… 그런데 (대통령께서 진해로 가는) 그 거리가 공설운동장에서 우리가 일하고 있는 바다, 그 바다에다가 설치를 했으니까, 버튼을 누르니까 그 물기둥이 하늘로 치솟는다 말이죠. 그래서 아마도 진해로 가시다가 그 물기둥을 보셨을 거예요. 그래서 각하께서 감명을 느끼셨을 것입니다. 아 지방에서 자체적으로 이렇게 하고 있구나. 그래서 그 당시 우리는 일편으로 실망도 했지만 그 물기둥을 각하도 보셨을 것

이란 것에 용기를 얻었습니다.”(마산MBC 초대 석, 2002년 9월 26일)

결국 마산임해공업단지와 관련된 마산 지방행위자들의 스케일 정치는 성공하지 못했고, 임해공업단지 조성사업은 중앙정부로부터 충분한 지원을 받지 못한 채 좌절되고 만다.

(2) 2차 스케일 정치와 수출자유지역의 유지

이렇게 임해공업단지를 마산시가 스스로 조성하려는 시도는 실패하였지만, 마산의 지방행위자들은 임해공업단지의 조성을 어떻게든 마무리하기 위해 다방면으로 노력한 것으로 보인다. 마산수출자유지역관리소(1997, 52)에 따르면 당시 마산시장은 임해공단 조성을 마무리하기 위해 마산출신의 정부 실력자인 박종규 대통령 경호실장을 찾아가 어려움을 하소연하였고, 박종규의 주선으로 놓여준 개발공사가 마산시 대신에 매립사업을 계속 추진하기로 결정이 되었다.

1969년이 되면 임해공업단지 조성을 계속할 수 있는 더 획기적인 기회의 창이 전국경제인연합회의해제공된다. 전국경제인연합회가 1969년 2월 남해안일대를 임해공업벨트지대로 개발할 것을 정부에 건의한 것이다(매일경제, 1969년 2월 17일). 김입삼(2003)에 의하면 67년 10월 22일에서 12월 2일까지 전경련의 아태 경제사절단이 세계의 여러 공업지역을 순방한 경험은 당시 한국의 경제계가 경제개발을 위한 새로운 시야를 짜는 계기가 되었다고 한다. 세계의 교통, 정보망에서 크게 벗어난 한반도의 지정학적 취약점을 재계가 뼈저리게 느낄 수 있었으며, 더 나아가 싱가포르가 ‘지정학적 위치’를 국가발전의 원동력으로 활용하는 것을 보면서 한국의 ‘홍콩화’의 가능성을 발견하고자 고민하였다고 한다. 이런 고민의 결과로 1968년 초 ‘경제, 기술조사 센터’에 한반도의 지정학적 취약점을 극복할 방안을 의뢰하는 데 그 기본구상이 ‘임해공업벨트 설치’였던 것이다(최영진, 2008, 88).

이미 전경련은 그해 1월에 수출증대를 위해 특수자유지역을 조성할 것을 정부에 제안했었는데, 전경

련이 2월 17일 제안한 임해공업벨트 계획은 이 자유지역 아이디어를 포함하여 “임해수출자유지역”이란 개념으로 포장되었다. 정부는 이러한 전경련의 제안을 받아들이고, 수출자유지역의 적지를 선정하기 시작했다. 초반에는 약 20여 군데에 달하는 후보지를 염두에 두었고, 입지선정반이 이들을 포함, 울산, 부산, 마산, 삼천포, 여수, 목포, 인천 등 8개 지역으로 압축하였다(마산수출자유지역관리소, 1997, 52). 이 8개 후보지에 대한 세밀한 검토와 현지답사 등 갖가지 사전조사와 평가를 하였고, 그 평가의 결과 입지우선순위가 울산, 포항, 인천, 부산, 마산의 순으로 나왔다고 한다(마산수출자유지역관리소, 1997, 52). 하지만, 울산, 포항은 이미 중화학공업 지역으로 발전하고 있어서, 인천은 국방상의 문제로, 부산은 용지매수의 어려움으로 제외되어, 마산이 입지선정에서 유리한 상황에 놓이게 되었다.

그런데, 마산은 중앙관계부처, 관련 민간단체의 반대에 부딪쳐 삼천포, 여수, 목포 등과 다시 경합을 벌여야 했다. 이러한 상황에서 마산의 지방행위자들은 매우 적극적으로 스케일 뛰어넘기 정치를 펼친다. 마산의 안재홍 시장이 마산 마산출신 국회의원인 한태일과⁶⁾ 역시 마산출신인 청와대 경호실장인 박종규를 찾아가 도움을 요청했고, 이들은 함께 상공부 장관에게 찾아가 1966년도부터 마산시가 추진했다가 중단된 임해공업단지 매립사업의 중요성을 역설하여, 정부가 마산시가 추진하던 매립공사를 직접 인수하여 71년까지 마산에 수출임해공업단지를 건설하겠다는 약속을 받아낸다(마산일보, 1969년 6월 21일). 이러한 과정의 결과로 마산이 최종적으로 수출자유지역의 입지로 선정이 되는데, 그 선정의 근거로 제시된 것은 입지선정반이 산출한 수출자유지역 조성경비였다. 입지선정반이 산출한 각 도시의 조성경비는 마산이 23억 원, 목포는 58억 원, 삼천포는 30억 원, 여수는 40억 원으로, 마산이 가장 작은 것으로 계산되었다(마산수출자유지역관리소, 1997, 52). 이렇게 조성경비면에서 마산이 유리할 수 있었던 가장 큰 이유는 1966년부터 마산시가 자체적으로 봉암동 일대의 저습지와 해면을 매립하고 있었기 때문이었다(이성수, 2003, 31).

수출자유지역의 마산 유치와 관련해 1960년대 마산부시장을 역임했던 황태조는 다음과 같이 증언한다.

“그때에 ... 심사위원이 ... 서해안을 거쳐서 마산을 거쳐서 동해안으로 올라갔습니다... (심사과정에서) 자기들 요구는 다 맞추었고, 어디보다도 조건이 좋은데 여러 가지 문제가 또 나올 수 있단 말입니다. 그래서 이레가지고는 안 되겠다. 정치적인 힘을 좀 빌려야겠다. 이래서 그 당시에 여기 출신인 한태일씨 국회의원이 있었는데 그 분 힘도 있었지만, 마지막에 도저히 안 될 것 같아서 청와대로 갔지요. 가서 박종규씨가 그때 경호실장으로 있었습니다. 마산 출신이거든요. 이러한 일을 마산에서 추진하고 있는데 아깝게도 잘못하면 뺏기겠습니다. 어떻게든 이것을 마산으로 결정해주세요. 그렇게 해서 청와대에서 최종적으로 박 대통령께서 마산으로 결정하셨습니다.” (마산MBC 초대석, 2002년 9월 26일)

이처럼 마산시가 임해공업단지 건설을 위해 조성하던 매립지는 여러 우여곡절 끝에 1969년 8월 정부에 의해 마산수출자유지역으로 지정이 되고, 이와 함께 건설부가 매립지 사업을 최종적으로 인수하고 수출자유지역 조성계획을 수립하게 된다. 정리하면 수출자유지역이 마산에 입지하게 된 것은 마산이 다른 도시에 비해 수출자유지역으로서 절대적으로 유리한 입지에 있어서가 아니라, 1966년부터 지방행위자들에 의해 임해공업단지의 조성이 적극적으로 추진되었기 때문이었다. 즉, 이미 수출자유지역의 대상 부지가 상당한 정도로 매립이 되어 있어서 비용 면에서 유리한 측면이 있었을 뿐만 아니라, 식민지 산업화의 장소적 경로의존성과 마산 지역 특유의 산업-경제적 조건 속에서 지방행위자들이 공장 및 공업단지의 유체에 매우 큰 이해관계를 가지고 있었고, 그것이 반영되어 임해공업단지의 조성을 위한 지방행위자들의 정치적 활동이 다른 도시의 경우 보다 훨씬 적극적이어서 중앙정부의 결정에 영향을 줄 수 있었던 것이다.

6. 결론

본 연구는 중앙정부의 개발사업을 매개로 국가와 지방이 어떻게 상호작용, 갈등, 경합, 타협하는지 살펴보기 위해, 마산수출자유지역의 형성과정을 다중스케일적 관점에서 분석하였다. 특히, 수출자유지역의 입지가 마산으로 정해진 배경을 이해하기 위해, 1960년대 중반부터 마산시에 의해 자체적으로 추진되던 임해공업단지 조성사업의 추진과정을 1) 중앙정부, 2) 지방행위자, 3) 초국가적 연결망을 가진 재일교포 사업가, 3자의 역할과 이들의 상호작용, 그리고 이러한 다중스케일적 과정 속에서 펼쳐진 마산 지방행위자들의 스케일 정치에 초점을 두어 분석하였다. 이 분석의 결과를 간단히 요약하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 최초의 수출자유지역이 마산으로 입지하게 된 다중스케일적 과정을 설명하기 위해서는 60년대 중반에 마산 지방자치단체에 의해 추진된 임해공업단지 조성과정을 이해해야 한다. 둘째, 60년대 중반 마산시가 독자적으로 임해공업단지 조성을 추진한 것은 1965년부터 중앙정부에 의해 추진된 공업분산정책에 의해 영향을 받은 측면이 있지만, 그것만으로는 설명이 부족하고 마산 지방행위자, 재일교포 기업인 등과 같이 다양한 지리적 스케일에서 작동하는 행위자들과 사회적 과정에 대한 다층적인 이해를 필요로 한다. 중앙정부가 공업분산정책을 추진하기 이전부터 마산의 상공인들은 공업과 공업단지의 유체에 매우 적극적이었는데, 이는 식민지 산업화의 영향으로 마산이 매우 앞서가는 공업도시였다는 장소적 특성으로 인해 마산지역에 제조업 발달에 장소의존적 이해를 강하게 가진 세력들이 많았기 때문이었다. 식민지 산업화의 영향은 이것에만 그치지 않고 마산에 재일교포 기업가들의 역할이 많았던 것으로 나타났다. 특히 마산임해공업단지 부지조성을 위한 매립사업과 마산에 건설될 예정이었던 종합기계공장의 추진에서 재일교포 기업가들의 역할이 매우 컸고, 초국가적이면서 다중스케일적 연결망을 가진 재일교포 기업인들과 마산의 지방행위자들이 적절히 연대함을 통해 중앙정부의 재정지원이 부족한 상

황에서도 임해공업단지 사업이 계속 추진될 수 있었다. 셋째, 마산시의 자금난, 매립지 조성에서의 부실 공사, 종합기계공장 건설의 무산 등이 겹치면서 마산시가 독자적으로 추진하던 임해공업단지 사업은 좌절된다. 하지만, 전경련에 의해 제안된 임해공업벨트와 자유무역지대 사업이 정부에 의해 받아들여지면서 마산의 임해공업단지 사업은 새로운 재기의 기회를 맞이하게 된다. 중앙정부가 수출자유지역의 입지 선정을 위한 후보지 평가에서 마산은 그 전에 자체적으로 추진하던 임해공업단지 사업으로 인해 이미 상당한 정도의 부지가 조성되어 있어서 비용의 측면에서 다른 도시에 비해 유리한 것으로 평가되었다. 이와 동시에 마산 행위자들이 국가 스케일에서 활동하는 마산 출신 권력자들을 활용하는 스케일 정치를 매우 적극적으로 펼침으로 인해, 마산이 수출자유지역의 입지로 최종 결정된다.

이러한 분석이 시사하는 바는 국가의 행위와 국가-지역 간의 관계를 이해함에 있어서 글로벌, 국가, 지방 등 다양한 공간적 스케일에서 활동하는 행위자들의 복합적인 상호작용과 다층적인 경합과 타협의 과정에 대한 다중스케일적 설명이 필요하다는 것이다. 이러한 논의의 실천적 의미는 국가개발사업을 둘러싼 지역간, 국가-지역 간 경쟁과 갈등의 상황을 “국가의 합리적 결정을 방해하는 지역이기주의의 결과”라는 프레임으로 접근하면 안 된다는 것이다. 특히, 본 논문의 분석 대상인 마산수출자유지역의 조성과정에서 중앙집권적 발전주의 국가의 주도성이 강하게 발휘된 시기에 이루어진 사건이라는 점이 시사하듯, 우리나라에서 발전주의 국가론이 주장하는 국가 행위의 계획합리성이 제대로 발휘된 적은 거의 없었다. 결국, 국가 행위 그 자체는 기본적으로 국가 안에서, 국가를 통해서, 작동하는 다양한 사회세력들의 전략관계적 상호작용 속에서 구성되는 것으로 이해되어야 한다. 따라서, 국가개발사업으로 인해 발생하는 다양한 지역문제도 경제적 효율성이나 계획 합리성의 관점에서 보다는 정치-사회적 관계의 측면에서 접근할 필요가 있고, 이를 통해서만 각종 개발사업으로 인해 야기되는 국가와 지방, 지방과 지방 간의 갈등을 관료적 합리성에 의거한 권위주의적 방식이 아니라 보다 탈권

위주의적이고 사회통합적인 방식으로 평화롭게 해결할 수 있는 단초가 마련될 수 있을 것이다.

사사

본 연구를 위한 답사 및 자료조사를 도와준 서울대 사회학과 박주형 군, 서울대 지리교육과 김현철 양, 서울대 동양사학과 고대성 군에게 감사의 마음을 전한다.

주

- 1) 우리나라가 국가의 주도성을 바탕으로 경제성장을 추진하던 때라 할 수 있는 1960년대와 70년대의 발전주의 시기에서 추진된 다양한 지역정책들(예, 수출산업단지, 남동임해벨트, 경부고속도로 등 건설, 국토종합개발계획 추진)은 일반적으로 1) 국토공간과 자원의 효율적 이용이라는 경제적 합리성, 2) 국가의 산업화와 경제성장이라는 장기적 전망에 따른 국가의 계획합리성, 3) 지역격차의 해소와 국토의 균형적 발전을 위한 필요성 등에 의해 추진된 것으로 설명이 된다. 발전주의 국가의 지역정책에 대한 이러한 설명 방식은 최근 지역개발을 둘러싼 갈등이 심화되는 상황에 대해 민주화, 분권화 등으로 인한 국가 발전주의의 쇠퇴와 그로 인한 국가의 일사불란한 정책결정과 집행능력의 약화에 기인한 것이라 해석하도록 유도하기도 한다.
- 2) 여기서 단어의 혼돈을 피하기 위해 “국가스케일”과 “국가”의 차이를 간단히 정리하고 넘어갈 필요가 있다. “국가스케일”이란 문자적 의미로만 따지면 국민국가의 영토적 주권이 작동하는 공간적 범위를 지칭하지만, 좀 더 확대하여 해석하면 국가의 성원인 국민들의 영토적 정체성이 구현된 공간적 범위이고 국가 내의 좁은 지방적 범위 내에 국한된 과정이나 현상에 대비되어 국가 전체를 통해 작동하거나 영향을 미치는 과정이나 현상을 지칭하는 의미를 지니고 있기도 하다. 반면 “국가”란 정부, 경찰, 사법기구, 군대와 같이 사회의 보호와 유지를 위해 필요한(특히, 특정 개별 사회집단의 영향을 넘어 보다 광범위하게 사회적 관계를 재생산하는 데 필요한) 일련의 제도들을 의미한다.
- 3) 그런데, 1960년대 지방자치단체가 산업단지의 건설을 추진한 것이 쉬운 일은 아니었지만, 동시에 그렇게 예외적인 현상은 아니었다. 1960년대부터 90년대까지 우리나라 공업단지 개발의 과정과 중요 공업단지의 현황을 총 정리한

- 유영휘(1998, 49)에 따르면, 1964~1966년 구로동 수출산업공단단지가 조성되었는데, 이를 통해 중앙정부와 지방자치단체가 공업단지의 효과를 인식하게 되면서 1966년부터 상공부가 앞장서고 각 시,도 지방자치단체가 주도하여 지방도시에 공업단지를 개발하기 시작하였다. 1967~1969년 사이에 광주, 대전, 전주, 청주, 대구, 춘천 등 도청 소재지급 도시에 공업단지가 조성되는 등 도시규모와 여건상 공업단지를 개발할만한 도시는 모두 공업단지 개발에 나서게 되었다. 이런 사실에 비추어보면 1960년대 중후반에 마산시가 주도하여 공업단지 개발에 나선 것이 예외적인 현상이라 볼 수는 없다. 하지만, 60년대 추진된 대부분의 다른 지방공업단지와 달리 마산의 경우는 지방적 공업단지가 국가적 차원의 정책과 연결되면서 수출자유지역이라는 국가적 차원의 산업단지로 변모하게 되었다는 측면에서 국가와 지역 간의 상호작용이 다른 지역과는 다른 방식으로 이루어진 예외적인 경우라 할 수 있다.
- 4) 이는 그가 책임진 마산 봉림동의 매립사업이 나중에 부실공사라는 비난이 있었음에도 불구하고 이명조가 어떠한 책임을 지지도 않았을 뿐만 아니라, 오히려 71년까지 영남국토건설국, 부산특별건설부, 마산시, 포항시 등과 계약하여 마산, 포항, 울산지역의 대규모 토목, 준설사업 공사에 참여하였다는(마산상의뉴스, 1971, 4월호, 15) 사실에서 잘 보여진다.
 - 5) 북한지역 출신 재일교포인 손달원은 남한 정부뿐만 아니라 북한 정부와도 관계를 맺고 있었고, 그러다 보니 박정희 대통령과 한국 정부의 완전한 신뢰를 얻지 못해서, 방위산업과 관계되는 종합기계공장 사업의 파트너로 최종 낙점되지 못했다는 시각도 있다.
 - 6) 그 당시 한태일은 구로수출공단에서 벌어들인 2억5천만 원을 마산항 수출광석 유치자금으로 끌어올 수 있을 만큼 영향력이 있었던 인물이었다(마산일보, 1969년 6월 12일).

참고문헌

- 경향신문, 1962, “경제레뷰 - 기계공업 붐”(1962/4/13).
- 경향신문, 1965, “도시 31% 지방 69%로. 공업분산정책 마련”(1965/10/27).
- 경향신문, 1966, “공업분산책 마련, 67년부터 5개년 동안”(1966/1/26).
- 경향신문, 1966, “삼천포에 요업센터”(1966/2/26).
- 경향신문, 1966, “마산에 공업도시 박대통령 참석 임해공업단지 기공”(1966/11/11).
- 경향신문, 1968, “마산에 종합기계”(1968/2/9).
- 국토개발연구원, 1996, 국토50년: 21세기를 향한 회고와 전망, 서울프레스.
- 김성열, 1979, “마산 수출 자유지역의 입지분석,” 지리교육, 6, 65-89.
- 김입삼, 2003, 초근목피에서 선진국으로의 증언, 한국경제신문사.
- 나가로 신이치로, 2010, 한국의 경제발전과 재일한국기업인, 말글빛냄.
- 대통령비서실, 1969, “경제 제1 보고번호 제364호 제목: 마산 임해 공업단지 조성계획”(1969/6/19).
- 동아일보, 1962, “공업한국 건설을 논의”(1962/4/2).
- 동아일보, 1962, “동양공업 사채인수 검토”(1962/9/27).
- 동아일보, 1965, “공업 지방분산정책 수립”(1965/7/26).
- 동아일보, 1968, “종합기계 백지화”(1968/8/9).
- 동아일보, 1969, “제일차로 여수유력”(1969/7/3).
- 마산MBC, 2002, 마산 MBC 초대석 “남기고 싶은 이야기,” 에피소드명: 스물 한번째 초대손님 “황태조”, 방송 2002년 9월 26일.
- 마산상공회의소, 1963, 마산상호명감, 마산상공회의소.
- 마산상공회의소, 2000, 마산상공회의소 100년사, 마산상공회의소.
- 마산상의뉴스, 1965, “1964년 12월 23일, 6개 상공회의소 회장단회의,” 마산상의뉴스, 합본호, 7-8.
- 마산상의뉴스, 1966, “임해공업유치 5개년 계획,” 합본호, 2-4.
- 마산상의뉴스, 1966, “마산에 새 공업단지조성,” 11월호, 1.
- 마산상의뉴스, 1971, “고국항만개발에 공헌,” 마산상의뉴스, 4월호, 15-16.
- 마산수출자유지역관리소, 1997, 마산수출자유지역 25년사, 마산수출자유지역관리소.
- 마산일보, 1965, “마산에 가내공업센터, 총 공사비 1천만원 들여”(1965/12/21).
- 마산일보, 1966, “공업단지 60만평 조성, 봉암동 해면매립허가”(1966/7/27).
- 마산일보, 1966, “임해공업단지조성 11일 기공, 지역경제 발전에 획기적 계기”(1966/11/9).
- 마산일보, 1966, “마산임해공업단지 매립공사 기공식 성대”(1966/11/12).
- 마산일보, 1966, “11일 10시 40분 박대통령 내마”(1966/11/12).
- 마산일보, 1966, “누구의 거짓말이었나, 박대통령의 기공

- 식불침”(1966/11/13).
- 마산일보, 1966, “공업지구로 될 마산, 마산임해공업단지 조성확정”(1966/12/4).
- 마산일보, 1969, “수출광석 마산유치. 연내 2억5천만원 투입”(1969/6/12).
- 마산일보, 1969, “수출공단조성 71년까지”(1969/6/21).
- 매일경제, 1966, “공유수면 매립지, 재일교포들 시찰”(1966/6/10).
- 매일경제, 1966, “마산이 적지인 듯”(1966/7/14).
- 매일경제, 1966, “종합기계공장 건설, 마산입지”(1966/8/18).
- 매일경제, 1966, “39개 공장의 부지, 마산임해공업단지 매립 기공식”(1966/11/12).
- 매일경제, 1967, “종합기계공장을 건설, 2차 5개년계획 3대 핵심사업의 하나”(1967/9/22).
- 매일경제, 1967, “확대불가피, 마산임해공업단지 조성 매립지, 공장건립 희망자 늘어”(1967/12/30).
- 매일경제, 1968, “종합기계 공장건설 정부서 보류방침”(1968/5/15).
- 매일경제, 1968, “입주자 구매꺼려, 임해공단지 19만평 지반 약해”(1968/5/24).
- 매일경제, 1968, “종합기계공장건설 곧 새 사업주 선정”(1968/8/9).
- 매일경제, 1968, “자금난에 공사중단, 마산임해공업단지 매립”(1968/8/20).
- 매일경제, 1969, “임해공업벨트로. 전경련 남해안 개발을 건의”(1969/2/17).
- 박배균, 2012, “한국학 연구에서 사회-공간론적 관점의 필요성에 대한 소고,” *대한지리학회지*, 47(1), 37-59.
- 박배균 · 김동완 편, 2013, *국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역*, 알트.
- 박배균, 2013, “국가의 스케일 재편과 지역,” 박배균 · 김동완 편, *국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역*, 알트, 290-326.
- 변광영, 1969, “지방공업도시의 과제 - 마산의 경우,” *도시문제*, 2(11), 78-91.
- 심재민, 1980, 마산수출자유지역의 입지구조와 관련효과에 관한 연구, 성신여자대학교 사회대학원 지리학과 석사학위논문.
- 유영휘, 1998, 한국의 공업단지, 국토개발연구원.
- 이남두, 1973, “국제적 각광받는 수출자유지역,” *도시문제*, 8(2), 46-52.
- 이상철, 2008, “마산 수출자유지역의 초기 발전과정,” *경제발전연구*, 14(2), 51-90.
- 이성수, 2003, “북한의 경제특구 개발에 대한 소고: 한국의 마산수출자유지역 개발사례 연구를 통해,” *국토연구*, 38, 25-40.
- 최영진, 2008, 발전주의 국가의 공간전략을 통해 본 자본과 국가의 관계: 1960~70년대, 마산수출자유지역의 형성과 발전에 대한 전략-관계적 접근, 서울대학교 사범대학원 지리교육과 석사학위논문.
- 허정도, 2005, 전통도시의 식민지적 근대화: 일제강점기의 마산, 신서원.
- Brenner, N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press.
- Coe, N, M., Kelly, P, F., Yeung, H, W, C., 2007, *Economic Geography: A Contemporary Introduction*, Oxford: Blackwell.
- Hudson, R., 2001, *Producing Places*, New York: Guilford.
- Jessop, B., 1990, *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, PA: Pennsylvania State University Press.
- Markusen, A, R. and Park, S, O., 1991, The State as Industrial Locator and District Builder: The Case of Changwon, South Korea, *Economic Geography*, 69(2), 157-181.
- Markusen, A. R., Lee, Y-S. and DiGiovanna, S., (eds.), 1999, *Second Tier Cities: Rapid Growth beyond the Metropolis*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- 교신: 박배균, 151-748, 서울특별시 관악구 관악로 1, 서울대학교 사범대학 지리교육과(이메일: geopbg@snu.ac.kr, 전화: 02-880-7721)
- Correspondence: Bae-Gyoon Park, Department of Geography Education, College of Education, Seoul National University, 1 Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul 151-748, Korea (e-mail: geopbg@snu.ac.kr, phone: +82-2-880-7721)

최초투고일 2014. 4. 5
수정일 2014. 4. 17
최종접수일 2014. 4. 22