

경제의 구조개편과 도시발전정책의 정치경제학^{*} - 창원·마산의 도시경제발전을 중심으로 -

정 윤 식 (경남대학교 법행정학부)

도시발전과정에서 정부는 왜, 어떠한 맥락에서 국가주도의 정책적 개입이 필요했는지가 이 논문의 주요 관심사이다. 이 논문은 1960년대 이후 세계경제의 구조적 변화과정에서 한국정부의 정책적 대응에 따른 창원·마산의 도시발전의 힘과 그 능리를 정치경제학적 관점에서 밝힌다. 세계경제재편과 도시경제발전간의 연결고리는 국제무역과 자본의 흐름에 대응한 국가 경제발전정책에서 찾고 있다. 이는 자본주의 국가는 정치적 성통성을 확보하기 위해서 자본축적을 촉진시키는 공공정책에 집중한다는 단순한 논리에서 비롯되었다. 그 결과 마산과 창원의 도시발전은 국가 경제발전과 자본축적이라는 당면한 정책과제로부터 진행되었으며, 그 전개 과정에서는 권위주의 정부의 강력한 정치적 능력을 바탕으로 한 정치경제적 환경이 그 배경이 되었다. 따라서 경제논리에 의해 형성된 정책이라 할지라도 그 이면에는 발전주의라는 정치논리가 자비하고 있었으며, 이를 통해 오히려 경제논리의 정당성이 더욱 확보될 수 있었던 것이다.

I. 서 론

자본의 힘이 도시화 내지 도시발전을 주도해 나감으로써 세계 및 국가·경제체제의 변화에 따른 도시발전의 정치·경제적 관심은 점점 높아가고 있다. 이러한 관심은 특히 세계도시(world city) 또는 대도시에 집중된 나머지 지방 중소도시는 대도시의 발전 및 공간정책의 변화의 주선을 내지 종속들로 간주되었다(Rudzitis, 1989: 396). 그러나 1960년대 이후 우리 나라와 같은 발전도상국가의 급속한 산업화는 과대 도시화라는 새로운 도시문제를 놓게 하였고, 이는 지방 중소도시의 성장과 발전정책에 대한 국가차원에서 정부의 관심을 증대시켰다. 이러한 과정에서 정부는 왜, 어떠한 맥락에서 국가주도의 정책개입 필요성이 있었는지가 이 논문의 관심사이다. 연구의 논점은 지방 중소도시의 발전에 대한 정부정책에는 단순히 과대 도시화 문제의 해결과 지역 균형개발의 차원을 넘어 세계경제구조의 체계변화에 대응한 국가정책의 정치경제적 변수가 작용하고 있다는 데에 초점을 둔다. 이를 통해 궁극적으로는 우리 나라 지방 중소도시의 산업 및 경제발전 행태를 이해하기 위함이다.

우리 나라의 경우 1964년 9월 국무회의에서 의결된 「대도시 인구집중 방지법」과 1971년도의 제1차 국토종합개발계획을 통해 대도시 문제가 본격적으로 거론되었다. 이후 대도시의 과밀화 방지와 공업의 지방분산을 위한 「지방공업개발법」이 강력히 추진되었으며, 특히 지방 공간개발정책과 같은 국가 주도적인 하향식 지역개발정책에 힘입어 마산, 창원, 구미, 양천 및

* 이 논문은 1997-1998년 한국학술진흥재단의 박사후 연구과제로 연구되었음.

울산 등의 지방도시는 급속한 성장을 이루하였다. 그러나 이를 도시의 성장을 주도한 국가정책 이면에는 보다 거시적인 세계경제구조가 그 배경이 되었던 것이다. 이러한 측면에서 “중압집권적인 정치체제하에서의 도시경제발전정책은 세계경제체제와 이에 대응한 국가 주도적인 발전 주의 논리에 의해 결정될 것이다”라는 가설을 설정한다. 따라서 이 논문은 국제 및 국내경제의 구조개편과 이에 대응한 정부의 정책적 노력이 지방 공업도시의 성장과 발전에 어떠한 영향을 주었는가에 초점을 두고 있다. 구체적으로는 국가주도의 지역개발정책의 일환으로서 마산과 창원의 도시성장을 주도해 왔던 마산수출자유지역과 창원국가산업공단의 태동 및 발전과정에 대한 메카니ズム을 중심으로 분석한다.¹⁾ 이를 바탕으로 21세기의 새로운 지구촌 경제질서에 대응한 두 도시의 발전전략을 제시해 본다.

그러나 이 논문은 경제적 재구조화에 따른 도시성장의 변화과정에서 경제적인 관계를 결정론적인 것이 아닌 정치논리의 수단으로 가정한다. 아울러 자본이나 경제 및 정치논리 어느 하나만으로는 도시의 성장 및 발전행태를 설명하기 어렵다고 본다.²⁾ 도시발전³⁾에 대한 정치경제학적 관점에서의 구조적 분석은 도시체계를 사회경제적 재생산구조의 부산물로 보는 구조 결정론적 편이(偏易)에서 연유한 것이 아니라 문제의 근원에 대한 구조적 진단을 통하여 합리적이고 장기적인 정책대안을 도색해 할 수 있는 기대에서 비롯된 것이다(안청시, 1981). 따라서 도시발전과정을 기관이나 구성원보다 구조(structure)의 관점에서 분석한다.⁴⁾

연구방법은 두 도시의 발전현상에 대한 보다 심층적(in-depth)이고 다차원적(multifaceted)인 종합적 분석을 위하여 질적 방법⁵⁾의 사례 지향적 연구를택하였다. 이러한 질적 방법에 기초하여 두 도시의 발전과정을 정부정책과 관련시켜 이를 하나의 전체(as a whole)로서 파악하고자 하였다.

II. 선행연구의 이론적 논의와 분석 틀

1. 선행연구의 걸토와 이론적 논의

도시전조물의 이동과 입지는 누구에 의해, 어떠한 구조적 맥락에 의해 결정되는가에 따라 한 도시의 성장과 쇠퇴에 지대한 영향을 주고 있다. 이와 관련하여 최근 들어 도시발전에 대한 정치 및 경제적(국제 및 국내) 영향과 이를 요인들의 상호작용에 관한 연구가 국내외적으로 활발히 진행되고 있다. Leo(1995)와 Savitch & Kantor(1995)는 도시발전 및 관련도시정책

- 1) 마산은 1980년대 말 이후 인구와 산업에 있어서 이웃 창원의 신도시 개발과 노동집약적 산업의 흐름 등으로 창원에 비해 상대적인 침체를 보여주고 있다. 그러나 이는 우리 나라 대부분의 전통 상공업도시들이 공통적으로 경험하고 있는 현상이라 할 수 있다. 따라서 이 논문은 도시발전과 국가역할에 대한 정치경제적 논리를 시험하는 데 특적이 있기에 1990년대 도시문제는 개괄하는 수준에서 다룬다.
- 2) 이러한 관점은 정치와 경제논리의 역동적 병렬(dynamic juxtaposition)을 강조하는 정치경제학 통합으로서의 신다원주의(neo-pluralism) 또는 신도시정치론(neo-urban politics)적 접근에 기초하고 있다. 여기에 대한 자세한 논의는 정원식(1996) 참조.
- 3) 도시발전의 개념은 이 논문의 연구특성에 따라 도시의 ‘성장, 변화 및 발전역량’으로 이해한다. 그리고 성장과 변화는 도시인구의 성장과 변화를 의미하는 도시화 과정과 도시산업의 구조적 성장과 변화를 지칭하는 산업화 과정을 포괄한다.
- 4) 구조는 기관(agency)과 반대되는 개념으로서 인간의 의지에 구속되지 않은 드립적인 것으로 간주한다.
- 5) 사례도시의 수가 두 도시로 한정되었기 때문에 다수 사례를 분석대상으로 하는 연구에서 주로 사용되는 양적 연구방법을 지양하고 질적 방법을 택하여 보다 집중적(intensive)인 답변을 도출하고자 하였다.

에 영향을 미치는 세계경제의 중요성을 제시하고 있다. 이들은 인구학적 접근은 도시발전의 이론을 포함적으로 구축할 수 있는 기초를 제공하지 못한다고 비판하면서, 도시의 발전능력을 인구성장이 아닌 도시경제구조에서 찾고 있다. 국내연구로서 안정시(1981)는 산업화의 조건에 따른 도시화의 상이한 양상에 대한 국내연구의 미흡함을 제시하면서 도시화를 국·민·경제 구조 및 정책에 연계시키는 정치경제학적 분석을 시도하였다. 한편 시장경쟁의 공공선택론적 논리에 기초한 Peterson(1981)은 도시발전의 정치적 논리를 부인하면서 도시활동을 기업활동과 같은 핵심에서 분석한다. 그는 도시발전과정에서 지배와 갈등 및 협상을 경시하면서 발전정책에서 승자와 패자에 대해 언급하기를 회피한다. 자본주의 도시들의 경쟁관계에서 도시의 경제발전정책단이 도시발전을 위한 도시정치가의 유일한 선택으로 제시하고 있다.

한편 1960년대 이후 발전도상국가의 도시발전에 영향을 미친 세계경제의 재편(economic restructuring)은 1960년대 말 GATT 체제하에서의 자유무역주의와 자본의 국제화, 그리고 1970년대의 중동 오일사태에 의한 세계경제의 혼란으로 친약할 수 있다. 1960년대 GATT 출범에 의한 자유무역주의체제하에서 미국과 유럽을 포함한 중·남부경제의 호황에 힘입어 세계경제가 꽃을 피운 시기이다. 당시 세계경제 발달을 견인한 것이 생산기술의 발달과 자본의 국제화를 들 수 있다(이대근, 1998: 212). 자유무역주의와 자본의 활발한 국제적 투자활동의 영향으로 몇몇 개발도상국은 중요한 정책적 대응에 나섰으며, 대표적인 것이 한국의 수출지향적 공업정책을 들 수 있다. 이 과정에서 소위 포드시스템으로 알려진 대량생산체제를 기반으로 한 산업화 및 근대화의 개념이 개발도상국가들의 저도이념으로 등장하였다. 이러한 이론은 도시 및 지역개발의 전통적인 접근방법인 경제성장이론의 근거가 되었다.

1970년대 경제구조개편의 이론은 1973년 중동 OPEC의 석유카트يل⁶⁾ 의한 세계자본주의 경제위기에 대응하기 위해 등장한 것으로서, 지구촌 도시계층의 상위 도시에서 생산자를 위한 서비스의 급속한 성장, 초국적 기업과 재정 및 금융기관들의 경제적 통치의 집중, 제조업 및 일상적 사무기능의 분산화, 제3세계 국가에서의 제조업의 발전 그리고 환태평양 지역에서의 새로운 경제력의 부상 등의 현상들이 상관적 또는 인과적으로 나타난 결과였다(Frobel, Heinriches & Kreye 1980; Harvey, 1987; Kasarda, 1988). 도시발전과 관련하여 이러한 경제재편현상은 도시의 공간 변화와 결코 무관한 것은 아니었다(Castells and Henderson, 1987; Gregory and Urry, 1985). 특히 경제지구조는 도시경제성장에 있어 중요한 힘의를 갖고 있는 자본의 초국적 공간이동과 입지에 있어서의 변화를 내포하고 있다(Jogan and Swanstrom, 1990: 7).

도시발전은 사람, 거주지, 공장, 가게 등이 어디에 입지하고 어떻게, 왜 이동하는 것과 밀접한 관계를 지니고 있다. 특히 한국과 같은 발전도상국가에서 산업입지와 이와 관련한 정부정책은 도시화를 촉진시키는 결정적인 요인으로 작용하고 있다(Rondinelli, 1984; Renaud, 1974). 노동력이 풍부한 곳에 공장이 이동하기도 하지만 산업시설이 있는 곳으로 또한 인구가

6) 1950년대 이후 도시화 현상은 자본주의의 구조 및 공간적 변화의 밀접한 관계를 갖는다. 종래의 독립자본주의가 초국적 기업 자본주의로 대체되면서 몇몇 경제 및 정치 제국들에게 독점되었던 생산, 무역 및 서비스설비의 방식이 지구촌으로 확대되었다는 점이다. 그 결과 생산체제는 주변국가로 이동하는 범지구적 교환(global exchange)체제로 변모한다. 이는 선진 중·남부 국가에서 자국의 상품판매를 위해 값싼 노동력의 활용과 주변국 시장의 침투를 위한 수단에서 비롯되었다(Frobel, Heinriches and Kreye, 1980). 이를 계기로 일부 신흥 개발도상국들은 제조업 발달과 함께 기술능력을 향상시킬 수 있었던 반면, 중·남부 경제는 주변국의 지역경제에까지 침투해 감으로써 대부분의 주변국들도 세계경제체제의 자본주의 구조 속으로 깊숙이 빠져들어 갔다.

로이게 되는 것이다. 따라서 도시정책은 곧 산업정책과 불가분의 관계를 갖고 있으며, 도시체계의 성장과 발전유형은 산업정책에 의해 좌우되기도 한다(안청시, 1981; 김영정, 1993).

정부활동의 목적이 경제적 안정과 선거구민의 생활의 질을 향상시키는 데 있다면 자본축적의 과정을 합리화시키거나 보조하는 방법 외는 별다른 선택의 여지가 없다.⁷⁾ 이는 Mollenkopf(1981)와 Logan & Molotch(1987)의 주장처럼 도시의 공간적 장소는 대부분 성장과 자본축적이 발생하는 무대이기 때문이다. 그러나 자본축적과정과 도시공동체는 국가정책 또는 도시의 정치적 기관에 의해 중재되고 있다. 자본축적이 공공정책의 선택에 대한 조건을 형성하고 있지만 반드시 그러한 선택을 결정짓는 것은 아니다(Mollenkopf, 1981).

이상의 이론적 맥락에서 도시발전, 특히 도시의 산업화가 세계자본주의 질서에 의존하게 되는 것은 자본주의 구조상 불가피한 현상으로 볼 수 있다. 자본주의 경제체제가 모든 것을 결정지을 수는 없지만 국제적 맥락에서 도시변화의 추세를 이해하는 것은 중요하다. 경제적 힘과 도시발전의 거시적 관계에서 세계경제의 변화는 도시성장과 쇠퇴에 영향을 미치는 역동적인 역할을 수행한다(Logan and Swanson, 1990; King, 1987; Feagin, 1984). 대부분의 정부정책과 프로그램은 자본의 흐름에 부합하지 않을 수 없다. 그러나 중요한 것은 도시화 과정이 세계경제체제하에서 초국적 기업자본력에 의해 종속되거나라는 이에 적절하게 대응한 의존적 발전으로 전개되었다는 점이다. 이러한 과정에서 발전주의적 국가역할이 강조되어 진다. 즉, 세계 자본주의 경제질서와 자본력이 국가 정치기업가⁸⁾(political entrepreneurs)에 의해 중재·제휴되어 진다는 것이다(Friedland, 1982; Tabb, 1982). 국가관료들은 성장중심의 발전정책 개발에 있어 주도적인 창안력을 행사하고 있다. 더구나 우리 나라와 같은 중앙집권적인 정치체제하에서 국가는 “독립적인 추진세력”(independent driving forces)으로 역할하면서 도시의 자본축적과 발전정책을 지배할 수 있었던 것이다.

2. 분석 틀의 설정

도시연구의 전통적인 방법은 연구의 분석수준을 단순히 도회지(urban)에 둘으로써 사회 전체적 맥락을 간파하고, 또한 이론적 및 개념적 수준에 머들어 구체적인 도시현상을 분석하는데는 소홀하였다. 그러나 최근의 신도시연구(new urban study)는 그 연구의 범위가 거시 체계적인 수준을 강조한다. Akin & Castells(1977: 7-10)에 따르면, 도시연구는 (1)도시문제와 현상에 대한 역사적 관점에서의 사회변천의 과정을 적용하여, (2)도시에 관한 보다 광범위한 사회경제 및 정치적 맥락을 시현하고, 특히 (3)도시체계의 형성에 있어서 경제체제의 역할을 강조한다. 한 마디로 도시체계의 제요소들은 개별의 객체로서 고립된 것이 아닌 즉, 정치, 경제 및 역사적 맥락으로부터 분리될 수 없는 일련의 연속체로 간주한다. 이를 바탕으로 도시체계의 변화를 본질적으로 생산체계를 기반으로 형성된 인간의 사회 및 경제관계에서 파악하

7) 이러한 점에서 정치와 경제적 힘은 상호 배타적인 것이 아니다. 도시발전정책은 궁극적으로는 역동적인 대중통제를 위한 정치적 선택이다. Lindblom(1977)의 주장으로 볼 때, 자유민주주의 국가의 정치체제는 시장과 정부간의 엄격한 분업으로부터 야기되는 긴장을 어떻게 관리하느냐가 중요하다. 특히 정치엘리트들은 시장 메카니즘에 의해 통제되는 사적 부문으로부터 투자를 유인해야 하는 한편 선거와 투표 또는 지역사회에 다양한 집합적 활동으로부터 대중적 지원을 획득해야 하는 정치경제적 역할에 적연하게 된다.

8) Mollenkopf는 정치기업가를 “정치를 재창출하거나 새로운 권력자원을 형성하기 위하여 새로운 정책을 개발함으로써 정치자본 또는 정치적 지원세력을 결집시키는 사람”(1984:6)으로 규정하고 있다. 정치기업가는 정치가와 고급관료를 포함한다.

고 도시의 공간적 특징이 세계 및 국가의 자본주의 경제의 구조 및 발달과정과 밀접한 관계를 갖는다는 것이다.⁹⁾ 이러한 측면에서 창원과 마산의 도시경제발전을 분석하기 위한 를을 그을과 같이 설정하였다.

첫째, 세계 자본주의 경제체제의 구조는 도시의 산업화에 중대한 영향을 미친다. 여기서 도시 산업화는 도시의 인구, 지리 및 경제활동의 구조적 변화에 대한 영향변수로 작용할 수 있다. 특히 발전도상국가에서 도시의 경제발전과정은 선진 자본주의 국가를 중심으로 형성된 세계경제질서의 구조적 개편으로부터 직접적인 영향을 받고 있다.

둘째, 이러한 과정에서 세계경제체제의 영향은 국가정책을 통해 역파괴면서 국가는 산업화지와 같은 도시발전정책의 결정과 집행에서 주도적인 역할을 수행한다. 세계경제체제의 변화에 대응한 국가개입은 국가 경제발전정책을 대개트 하여 도시의 인구 및 경제구조에 영향을 미친다.

이상을 요약하면 미시수준의 도시발전형태를 국가정책을 대개변수로 하여 이에 대한 세계경제구조의 영향이라는 거시수준에 연계시킴으로써 자본주의 도시체계의 변화를 보다 거시적 맥락에서 분석한다.

III. 마산·창원의 도시성장의 개관(Profile)

1. 인구지리적 변천과 도시성장

마산은 1899년 마산포가 개항장으로 발족되고 1949년 마산부에서 마산시로 개편한 이후 많은 변천을 거듭하여 왔다. 마산은 경남의 남동임해 중화학 공업지역중의 중요한 상공업도시로서 인접한 진해시·창원시와 함께 경제·사회적 도시기능을 분담하는 광역도시권내에 있다. 마산의 주요 인구성장의 특징을 살펴보면 1949년 시 승격 당시 91,291명의 인구는 60년대 이후 빠른 성장을 보여 1970년 190,992명, 1975년에는 371,917명으로 5년 동안 94.75%의 증가율을 기록하여 같은 기간 우리나라 도시의 연평균 인구 증가율 6.4%에 비해 놀랄만한 성장을 보여주었다. 이는 1966년 단일회사로는 당시 국내 최대규모였던 화학섬유업체 한일합선의 설립과 70년대 초 마산자유수출지역의 설치 등 공업도시로 발전함에 따른 사회적 증가에 기인한다. 1980년에는 386,773명으로 5년 동안 3.9%의 인구증가율을 기록지만, 1976년에는 마산시 구역 일부가 창원지구 출장소로 분리되고 1980년에는 의창동이 창원시로 편입됨에 따라 약 10만명 이상의 인구유출을 감안하면 실제 인구증가는 30%를 상회하였다.

마산은 한 때 50만 이상의 인구를 가진 경남의 중심도시로 성장하였고 1989년까지 지속적인 증가세를 보여주면서 전국의 평균 인구 성장을 상회하였으나, 1990년 이후에는 전국 평균치 6%, 도시 평균치 15% 증가와는 대조적으로 인구 감소현상을 나타나기 시작하였다. 이는 1980년대 말 이후 고밀금지대를 맞으면서 한일합선과 관련 설유공업체의 경쟁력 위축으로 인한 고용인원의 급격한 감소와 한일합선 공장시설의 시의 이전 등이 주요 원인이다. 또한 인근 창원의 국가산업공단의 호황으로 인한 고용이동과 1980년대 말과 1990년대 초에 대단위 아파트 완공으로 인한 인구이동을 그 원인으로 들 수 있다. 1990년 이후 창원시로 각종 기관과 관체의 이전으로 말미암아 계속적인 감소현상을 보여 1994년에는 378,072명으로 줄었

9) 그렇다고 자본주의와 도시화를 원인과 영향이라는 단순한 일방적 태학으로 보는 것은 아니다. 자본주의가 경제구조의 지배적 형태가 되기 오래 전부터 도시는 이미 존재하였으며, 공산주의 국가에서도 도시는 성장·발전하였다.

다. <표 1> 에서와 같이 1995년도에는 都·農통합으로 면적은 329.09km²로 확대되었으며 인구는 431,178명으로 증가하였다. 그러나 당시 마산시에 통합된 인구수 57,306 명을 제외하면 1995년도 인구는 373,872명으로 전 연도에 비해 오히려 약 5천여 명이 감소하였다. 1997년 12월 현재 마산의 인구는 426,986명으로 전 연도에 비해 여전히 감소현상을 보여주고 있다.

<표 1> 마산·창원의 인구와 면적 변천현황 (단위: 명, km²)

연도	마 산			창 원			도시 평균	전국 평균
	인구	변동율	면적	인구	변동율	면적		
1970	190,992	-	194.31	-	-	-	-	-
1975	371,917	94.7%	196.97	-	-	-	35.0%	10.1%
1980	386,773	3.9%	72.54	111,691	-	112.23	20.9%	8.1%
1985	449,247	16.1%	72.54	173,283	55.1%	112.23	16.8%	8.1%
1990	496,639	10.5%	72.54	323,094	86.5%	158.24	15.1%	6.6%
1995	431,178	-13.1%	329.09	478,007	47.9%	292.62	20.2%	6.6%
1997	426,986	-1.0%	329.09	503,899	5.0%	292.62	-2.2%	2.0%

자료: 내무부, 「한국도시연감」 각 연도에서 재구성.

창원은 지역개발의 측면에서 보면 국토계획상 상업 및 공업기능의 낙동강 유역 대군에서도 부산 중권에 속하며 울산, 부산, 마산, 창원, 사천을 연결하는 남동일해 중화학공업 지역에서 기계공업의 중심지 역할을 하고 있다. 1976년에 설치된 경남 창원지구출장소 관할 전역과 1980년 마산시 의창동을 편입하여 동년 4월 1일자로 창원시가 설치되었다(창원시사, 1997). 1983년 7월에 경남도청이 부산에서 창원시로 이전된 후 경남도교육청, 마산지방경찰청과 법원이 명칭을 변경하여 관내로 이전함과 동시에 여타 53개의 각종 도 단위기관과 단체가 위치해 있는 명실상부한 경남행정의 중추도시로 성장하였다.¹⁰⁾

창원시의 인구는 1980년 시로 승격되던 해에 111,000명에서 연평균 6.2%(전국평균 0.9%, 도시평균 1.7%)의 급격한 증가세를 보이면서 1995년에 478,000명, 1997년 말 현재 503,899명으로 급격한 성장을 기록하고 있다. 1997년 7월 울산이 광역시로 승격됨에 따라 창원은 경남 전체인구(3,043,758)의 약 16.5%를 차지하는 경남 제1의 도시로 자리잡았다.

2. 산업구조 및 경제활동의 변천

마산의 산업구조는 1997년도 통계에 의하면 1차 산업이 1.6%, 2차 산업이 46%, 3차 산업이 52.4%를 차지하여 유통 및 상공업 중심의 도시임을 알 수 있다. 반면, 창원은 우리 나라 기계공업의 중심도시답게 1997년 4월 현재 2차 산업이 전체의 80% 이상을 차지하고 있으며 3차 산업이 18.6%, 1차 산업은 0.4%에 불과하다¹¹⁾(창원지방노동사무소, 1998).

10) 창원시로 도청 소재지의 이전은 5공 정권의 정치논리에 의한 결정이었다. 1968년 도청 소재지에 대한 부산직할시안이 확정되자 마산과 진주시에 치열한 경합이 벌어졌다. 당시 신흥공업도시인 마산으로 이전 소문에 대해 진주시는 도청의 환원을 요구하는 범시민대회를 가졌으며, 심지어는 마산 특산인 간장파 소주의 불매운동으로까지 확산되었다. 결국 1981년 3월 5공 초의 철권정권에 의해 '경합도시 피해기'로 결론을 내렸고, 1983년 7월에 창원공업 신도시로 이전이 실현되었다. 자세한 것은 「경남도사」 참조.

여기서는 立地商分析(location quotient analysis)을 통하여 마산·창원 지역산업의 특화 및 지역우위의 정도를 분석해 본다.¹²⁾ i지역 j산업 입지상($LQ_{i,j}$) 또는 지역특화계수는 다음과 같은 공식에 의해 산출된다.¹³⁾

$$LQ_{i,j} = \frac{E_{ij}}{\sum_j E_{ij}} / \frac{E_i}{\sum_j E_i}$$

〈표 2〉에서와 같이 2차산업 부문에서는 마산과 창원 모두 지속적인 성장을 보여주고는 있으나 두 지역의 특화계수는 상당한 차이를 나타내고 있다. 사업체 수에 있어서는 마산은 전국 평균에 약간 미치지 못하고 있으나 고용인구 수는 전국 평균을 상회하고 있어 여전히 공업이 중요한 비중을 차지하고 있다. 창원은 우리 나라에서 2차산업 특화지역으로서의 핵심도시로 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다. 전국에 비교하여 2차산업의 질풍도는 사업체 수에서 약 1.5배 종업원 수에서 약 1.9배를 기록하여 1980년대 창원공단의 기지공업이 절정에 도달했음을 보여주고 있다. 그러나 1990년대 이후 2차산업의 특화 비중이 감소하는 경향¹⁴⁾을 보여주고 있는 데, 타 산업의 발전역량이 그토록 높게 나타나지 않는 상태에서도(〈표 3〉의 3차산업 참고) 감소추세이므로 이는 창원의 성장속도가 다소 완만해 질 수 있는 원인이 될 수 있다.

〈표 2〉 마산·창원 2차산업 지역특화계수

연도	마				창			
	전국 대비		경남 대비		전국 대비		경남 대비	
	사업체	종업원	사업체	종업원	사업체	종업원	사업체	종업원
1970	0.75	0.48	0.65	0.42	-	-	-	-
1975	0.52	1.01	0.46	0.52	-	-	-	-
1980	0.53	1.08	0.54	0.84	1.73	1.43	1.75	1.17
1985	0.83	1.17	0.66	0.87	1.48	1.58	1.30	1.16
1990	0.94	1.05	0.81	0.78	1.40	1.66	1.20	1.15
1995	0.94	1.07	0.66	0.67	1.68	1.80	1.16	1.12
1997	1.09	1.16	0.64	0.66	1.56	1.88	1.01	1.09

주: 1970년과 1975년도의 사업체는 종업원 10인 이상의 업체임

- 11) 창원의 지역총생산(GDP) 규모는 1976년 창원출장소의 설립 당시 불과 50여개의업체에서 135억원의 실적에 불과하던 것이 20년이 지난 1997년 현재 17조 6,290억원으로 급속하게 증가하였다. 이 중 제조업체의 생산실적이 약 11조원을 차지하고 있어 제조업이 창원의 도시경제를 주도하고 있음을 알 수 있다.
- 12) 일자리분석은 지역경제기반의 토론에서 지역성장을 다루는 기법이다. 특히 지역기반산업(수출산업)의 특화를 측정하는 방법으로서 한 지역에서 어떤 산업의 상대적 중요성과 국가전체에서 그 산업의 상대적 중요성을 비교할 수 있게 해 준다.
- 13) E_{ij} : i 지역의 j 산업 및 고용자수, $\sum_j E_{ij}$: i 지역의 총고용자수, E_i : 전국의 i 산업의 고용자수, $\sum_j E_i$: 전국의 고용자수를 의미한다. 만약에, 어느 특정지역의 j 산업에서 $LQ_{ij}=1$ 이면 그 지역의 j 산업의 비중이 비교대상(전국)의 산업과 동일하며 이 산업은 그 지역에서 자급자족을 한다고 볼 수 있다. 반면 $LQ_{ij}>1$ 이면 지역내 j 산업의 비중이 비교대상(전국)의 산업에서 우위를 점하는 기관산업이 되며, $LQ_{ij}<1$ 이면 지역내 j 산업의 비중이 비교대상(전국)의 산업에서 약한 정도를 의미한다.
- 14) 상대적으로 전국 및 경남의 2차산업이 창원의 성장비율보다 높은 수치로 증가하고 있다는 것을 의미한다.

3차산업에 있어서 마산은 1970년 이후 그 집중도가 감소현상을 보여주고 있으나 전국과 경남지역에 대비하여 1970년에 약 2배, 1995년도까지 평균 1.3배의 비교우위를 차지함으로써 전통적인 항구도시로서의 상공업 중심도시임을 보여주고 있다. 더구나 마산은 아직까지 사회간 철시설부문, 유통 및 금융서비스 등의 3차산업이 활발한 지역으로서 이 부문에 있어서는 경남에서 중추도시(경남대비 특화계수 2.0이상)의 위치를 고수하고 있다. 반면에 창원시의 3차산업은 2차산업에 비해 다소 완만한 추세를 보이고 있다. 더욱이 1990년 초반까지 2차산업의 증가로 인한 지역경기의 성장과 더불어 일반적으로 함께 발전하는 서비스업 분야가 창원시에서는 크게 영향을 받지 못하였다는 것으로 보여진다. 따라서 <표 3>에서 보는 바와 같이 창원시의 3차산업은 지역특화 비교에서도 지역적 열위를 면치 못하고 있는 것으로 나타난다. 그 원인으로서 지역선도산업의 발전이 서비스업부문의 발전을 견인하지 못하였다는 점과 창원의 이웃도시인 마산이 3차산업의 월등한 발전으로 인한 상대적 발전역량과 동안의 부족 등 복합적 작용으로 해석할 수 있다.

<표 3> 마산·창원 3차산업 지역특화계수 비교

연도	마 산				창 원			
	전 국 대 비		경 남 대 비		전 국 대 비		경 남 대 비	
	사업체	종업원	사업체	종업원	사업체	종업원	사업체	종업원
1970	2.01	1.58	1.97	3.33	-	-	-	-
1975	1.74	0.98	1.63	2.46	-	-	-	-
1980	1.44	0.87	2.68	1.94	0.37	0.07	0.37	0.16
1985	1.17	0.76	1.98	1.66	0.64	0.15	0.69	0.31
1990	1.11	0.93	1.33	2.19	0.60	0.14	0.72	0.34
1995	1.06	0.96	1.54	2.22	0.58	0.24	0.77	0.56
1997	0.95	0.87	1.30	2.04	0.63	0.32	0.97	0.75

IV. 경제의 구조개편과 도시발전

이 장에서는 세계 및 국내경제 재편에 따른 한국정부의 발전주의 정치논리와 이에 대한 정책적 대응이 도시공간에 어떻게 투영되고 있는지를 살펴본다. 특히 마산수출자유지역과 창원공단은 지난 30여년 동안 각각 마산과 창원의 지역경제발전과 도시화를 주도해 온 주역이었는 점에서 그 중요성이 커다.

1. 마산자유수출지역(Masan Free Enterprise Zone)과 도시발전

1970년대 이후 마산은 수출자유지역으로 통하면 도시였다. 정부는 제1차 경제개발 시작 연도인 1962년부터 수출주도형 경제개발정책을 수립하여 그 일환으로 마산과 익산(舊이리)에 수출의 전초기지로서 우리나라 최초의 일해공단인 수출자유지역을 설치하였다. 수출자유지역의 설치 목적은 「수출자유지역설치법」 제1조에 명시되어 있듯이 “외국인의 투자를 유치함으로써 수출의 진흥, 고용증대 및 기술 향상을 위하여 국민경제의 발전에 기여” 할 수 있도록 하는 데 있었다.

1969년 정부는 수출자유지역 설립위원회를 발족시키고 마산을 그 예정지로 선정하였으

며¹⁵⁾, 1970년 4월 「수출자유지역설치법」을 공포하고 대산에 상공부 산하의 수출자유지역 관리청을 설치하여 이듬해 3월부터 입주 기업체를 기동하기 시작함으로써 마산수출자유지역의 활동은 본격화되기 시작하였다. 1970년 4월 5일 수출자유지역 관리청이 개청될 당시 MAFEZ가 “한국 수출의 대카트 자리잡을 것이라는 정부발표...”(「경남매일」, 1970. 4. 5), “가동한지 8년이 지난 후 마산의 역할은 외국 기업가들과 중사자들로 인해 한일자례를 이루고 있다”(「경남매일」, 1973. 7. 23)는 사실에서 MAFEZ의 원동력과 대의지 향성을 엿볼 수 있다. MAFEZ는 1970년대 세계적으로 수출자유지역 조성의 불을 타고 정부의 의해 계획적으로 조성된 수출전용공단으로서 급속한 발전을 하였다.¹⁶⁾ 마산과 이웃 지역사회와의 지역경제를 주도했던 1970년대와 80년대를 지나 1998년 현재까지도 지역생산, 고용창출 및 수출에 이르기까지 전 산업에 그 파급효과는 지속하다.

〈표 4〉에서도 같이 1995년도 MAFEZ의 수출실적은 경상남도의 9%, 마산지역의 81.6%를 차지하고 있고 단위면적당 수출액에 있어서는 전국 공단평균의 24배를 기록하고 있으며 그 외 1인당 수출액, 총생산액 및 고용효과에 있어서도 국내 어떤 공단보다 활동하게 된다. 1980년대 후반에 들어와 외자기업의 잇따른 철수와 고용인원 감소로 당초 설치취지에서 멀어진다는 지적을 받기도 하였지만 아직도 국가 및 지역경제에 상당부분 기여하고 있다. 예컨대, 1995년도 마산지역 전체 제조업의 고용 및 수출에서 MAFEZ가 차지하는 비중은 각각 46.9%와 81.6%로서 마산의 경제발전에 지대한 기여를 하고 있음을 단적으로 보여주고 있다. 대산의 도시개발을 축진하고 금융, 무역, 유통서비스 산업은 물론 관광산업에 파급효과를 축진시킴으로써 지역경제발전의 견인차 역할을 수행했을 뿐 아니라 지방재정 활동에도 적·간접으로 기여해 왔던 것이다.¹⁷⁾

MAFEZ의 설립과 발전 그리고 마산의 도시성장에의 영향은 세계 및 국가적인 경제환경과는 결코 무관할 수 없었다. 戰後 1960년대의 세계경제는 괄목한 성장세를 과시한 경제의 기회기타 할 수 있다. 선진국의 산업구조는 급격한 변동을 초래하였고, 성장산업이 지속적으로 대등하는 반면에 노동집약적 공업은 사양화돼 가고 있었다. 이러한 신 국제시장 환경에 대응하여 한국정부는 노동집약적 산업을 중심으로 한 수출지향적 공업화정책에 충력을 기울인다. 당시의 수출형태는 원자재를 수입하여 가공수출하는 방식이었기에 국제수지가 높지 못하여, 정부는 경제계획의 기조를 수입대체형에서 수출주도형으로 전환시켜 나가야 했다. 즉 세계 및 국제경제의 재편의 상황에서 특수 수출지역 설치의 필요성이 대두되었던 것이다.

15) 수출자유지역의 설치는 1967년 전경련이 대만의 ‘가오슝수출가공구’를 시찰하고 수출자유지역의 중요성에 관한 보고서를 정부에 제출함으로써 시작되었다.

16) 1970년 4월 수출자유지역 관리청이 출범할 당시 “이 지역내 1백개 해외기업체를 유치하여 1억 달러의 수출실적을 올리게 될 것”(경남매일신문, 1970. 4. 5)이라는 한 관계공무원의 예측은 1974년도 수출실적 1억8천만을 돌파함으로써 출범한지 1년도 지나지 않아 그 계획을 초과 달성하였다. 수출자유지역 조성 3년이 지난 1973년에는 마산과 인근지역의 유휴노동력이 바닥날 정도로 마산권 경제는 호황을 누렸다(「경남매일」, 1973. 8. 23).

17) 수출자유지역 전체 입주기업체는 1995년 기준으로 지방세 26억원, 전기수도 등의 각종 공과금 122억 원 그리고 금융 보험 운송 물품구매 등에 5,200억원 이상의 비용을 부담하고 있다(수출자유지역관리사무소 업무현황, 1998).

〈표 4〉 MAFEZ의 국민 및 지역경제상의 비중 (1996년말 기준)

구 분	면적 (천평)	업체수 (개사)	종업원 (명)	수출액 (천\$)	생산액 (백만원)	단위당 수출액		
						면적당(\$/평)	1인당(천\$)	
MAFEZ	243	73	14,066	918,382	1,885,452	9,880	171	
전국공단	150,144 (0.2%)	14,936 (0.5%)	918,332 (1.5%)	61,865,816 (3.9%)	138,697,212 (1.4%)	411	24.0배	67 2.6배
경상남도	35,007 (0.7%)	1,642 (4.4%)	249,685 (5.6%)	26,540,159 (9.0%)	55,565,160 (3.4%)	759	18.0배	106 1.6배
마산시	1,254 (19.4%)	660 (11.1%)	31,454 (44.7%)	2,942,000 (81.6%)	4,519,388 (41.7%)	2,346	4.2배	94 1.8배

자료: 대한상공회의소. (1996). 「전국공업단지현황」.

주: ()의 %는 상대지역에 대한 MAFEZ의 비중

MAFEZ의 경제활동이 활발하게 전개되었던 1970년대 초부터 1980년대 중반까지 마산을 비롯한 지역경제에 지대한 영향을 미치게 되었던 배경에는 세계경제 및 무역환경 그리고 선진국의 해외직접투자 동향까지도 우리나라 경제에 유리하게 전개되었다. 이 기간 동안 세계경제는 두 차례 오일쇼크로 어려움을 겪기도 하였지만 전후 1960년대에 이어 교역량의 증가 등 세계경제의 호조가 계속되었다고 할 수 있으며, 특히 선진국의 급속한 공업성장과 함께 개발도 상국으로의 해외 생산지 이전을 중심으로 한 직접투자가 크게 증가하였던 시점이기도 하다. 일본 등 선진국들은 당시의 국제적 산업재편과정에서 양질의 저렴한 노동력을 이용할 수 있는 해외 생산기지 확보와 직접투자 대상국의 경제성장에 따른 시장확대로 이득을 얻을 수 있어 적극적인 해외진출을 시도하였다 것이다. 이러한 세계경제의 재편과정에 맞물려 MAFEZ의 태동이 용이했을 뿐 아니라 급속한 발전의 원동력이 되었다.¹⁸⁾ 국제간의 산업재편성에 대응하여 국내적으로는 공업발전구조의 방향전환, 정부의 경제정책 등 국가적 차원의 정책요소와 환경변화가 MAFEZ의 발전과 함께 지역개발에 커다란 영향을 행사하였던 것이다.

2. 창원국가산업단지와 신도시 개발

창원의 급속한 도시발전과 지역산업 및 경제기반의 구축은 1974년에 조성된 창원국가공업단지의 발전에 전적으로 의존하고 있다. 창원산업단지는 제3차 경제개발 5개년 계획의 계획기간 중 우리나라 중화학공업 정책의 일환으로 기계공업을 육성하기 위해 설립되었다. 중화학공업의 건설은 제3차 경제개발의 중점사업 중의 하나로서 1973년 중동전쟁으로 인한 제1차 석유파동에 대한 한국경제의 안정과 지속적인 성장을 통한 국가체제의 확립을 위한 박정희 유신 정부의 핵심적인 경제정책에서 비롯되었다 것이다. 여기에는 중화학공업을 건설하여 공업의 고도화와 함께 수출촉진을 도모하여 국제수지를 개선하는데 있었다. 석유파동과 국제통화체제의 동요 등의 세계경제체제에 대응하여 중화학공업 건설이 본격화되기 시작한 1973년 이후, 우리

18) 1975년에 순수 외국투자업체가 전체의 76%를, 한국과의 합작 투자업체가 나머지 24%를 차지하고 대부분 외국업체로 운영되었다. 1985년도에 일부 외국업체가 철수하자 국내업체 13개사가 처음으로 입주하였다. 그러나 1998년 현재까지도 한국업체가 29개사 외국인 투자업체가 30개사, 그리고 18개사의 합작투자업체가 입주해 있어 외국투자업체수가 지배적인 비중을 차지하고 있다(마사수출자유지역관리소, 1998).

나라의 산업구조는 급격한 변화를 초래하였다. 즉, 경공업 대 중화학공업의 비율이 1972년에는 63.6:36.4였던 것이 1976년에는 59.8:40.2로 변화함으로써 양적인 면에서 공업의 고도화를 달성하였던 것이다.

세계경제체제의 변화와 함께 박정희 정권은 중화학공업정책을 선언, 국무총리를 위원장으로 경제기획원 장관 및 관계부처 장관과 전문가로 구성된 '중화학공업추진위원회'를 설립하여, 동 위원회의 실무추진기구로 청와대 경제수석비서관을 단장으로 관계부처 국장급을 실무위원으로 하는 '중화학공업추진위원회 기획단'을 구성, 종합기계공업기지 건설계획을 수립하였다. 이 계획이 1973년 9월 19일 대통령 지시각서(大秘經)(일)440-135호 「창원기계공업기지 건설에 관한 지시」가 관계기관에 시달됨으로써 창원 신도시 건설사업이 시작되었다(창원시사, 1997). 1974년 4월 창원 대부분의 지역을 산업기지개발지역으로 고시하여 일주업체에 대해서는 장기 저리의 자금지원과 함께 3년 동안 소득법인세를 면제하고 그 후 2년간은 50%를 감면하는 등 정부차원에서의 기업체 입주계획을 발표하였다¹⁹⁾(「경남매일」, 1973. 9. 19). 창원기계공업기지가 건설될 당시만 해도 우리 나라의 기계공업은 국제수준에 훨씬 미치지 못하여 수입 유발적인 생산구조를 변화시킬 필요가 있었고 기계공업 전설로 산업간 전후방 연관효과로 국가산업발전에 일익을 담당하게 될 것으로 기대하였다.²⁰⁾

〈표 5〉 전국 및 경남대비 창원공단의 성장비율과 비중

구 분	1980			1985			1997		
	업체수	종업원	생산액	업체수	종업원	생산액	업체수	종업원	생산액
전국(A)	34,332	2,067	38,775	43,322 (26.1%)	2,476 (19.7%)	74,479 (92.0%)	70,618 (63.0%)	2,746 (10.9%)	192,916 (159%)
경남(B)	1,688	247	8,049	2640 (56.4%)	324 (31.2%)	15,573 (93.5%)	4,154 (57.3%)	304 (-16.2%)	41,984 (170%)
창원(C)	76	29	455	100 (31.5%)	48 (65.5%)	2,057 (352.7%)	632 (532.0%)	76 (58.3%)	15,287 (643%)

자료: 동남권리공단 내부자료에서 재구성.

주: ()은 전 기준 연도에 대한 성장 비율

〈표 5〉에서와 같이 1980년 이후 창원공단의 발전과정을 전국과 비교하면 업체수는 전국이 26%에서 63%의 성장세를 보이는 반면, 창원공단은 31%에서 532%라는 급격한 증가를 나타내고 있다. 종업원 수에 있어서는 전국의 평균 15% 증대에 비해 60%를 상회하는 높은 성장을 기록하고 있다. 또한 1980년부터 1997년까지 12년 동안의 생산액 증가율에 있어서 전국 159%, 경남 170%인데 비해 창원공단은 643%로 3~4배 이상의 급격한 증가를 나타내고 있다.

창원공단의 발전과정에 있어서 무엇보다도 정부의 역할을 간과할 수는 없다. “우리 나라의

19) 20여년이 지난 지금 계획면적의 약 90%인 23.7㎢가 조성되어 '97년 말 현재 660개사가 입주하여 632개사가 가동중에 있으며, 총 15조 3천억원의 생산과 38억불의 수출실적을 달성하여 국내 주요 산업단지로 자리잡고 있다.

20) 이러한 구상은 창원을 단순히 대규모적 공업기지 또는 산업도시의 차원을 벗어나 보다 차원적인 연구·도시로서의 성격을 겸비함으로써 서울과 부산을 상회하는 환경과 보다 참신한 매력을 가진 한국의 새로운 산업기지로서의 획기적 역할의 창조를 지향하는데 두었다(동남 관리공단, 1996: 139).

기계공업기지는 정부주도의 건설계획에 입각하여 이를 조성하고 동시에 공장을 건설하는 세계에서도 유례가 없는 사업추진방식"(공단관계자면담, 1998. 5)을 취함으로써 공업생산계획, 공업일자계획 및 공업일주계획, 공업용지관리업무 등이 병행하여 추진되었다. 이러한 업무를 종합적으로 관리하기 위하여 1974년 경제장관회의에서 승인된 "(한국) 창원기계공업공단"이 설립되었으며, 1992년 창원, 울산, 온산 및 안정단지를 관할하기 위해 "동남공업단지관리공단"으로 개명되었다.²¹⁾

창원공업단지의 건설은 박정희 대통령의 강렬한 의지²²⁾가 뒷받침 된 정치적 산물이라고 볼 수 있다. 당시 한국경제의 자립이라는 국가의 정책적 의지의 표상인 중화학공업화의 정책선언과 함께 이루어진 창원공업단지 건설은 통치자의 정책 추진력과 결단 없이는 불가능한 것이었다. 특히 국제수준의 대규모 기계공업육성을 위해 설립된 창원공업단지는 방위산업을 발전시키려는 국가차원의 논리가 지배하였다는 점을 부인할 수는 없다. 방위산업을 기계공업육성의 일환으로 전환되며, 공단내 입주공장의 주요업무는 일반 특수강, 선반 등 공작기계와 대구조물, 차량 등으로서 내수생산과 수출을 하도록 함으로써 방위산업부문이 적더라도 경영유지가 되도록 하였으며, 각 기본병기를 생산하는데 밀접한 관련이 있는 소재, 오소부품, 산업기계, 정밀기계, 전기기계, 엔진기계, 수송기계 등 7개 특수업종을 선정하여 입주토록 하고 있다(동남관리공단, 1977: 530-31). 이는 기계공업의 육성은 곧 방위산업의 육성이라는 국가적 사명이 그 기본배경을 이루고 있음을 잘 말해 주고 있다.

V. 마산·창원의 도시발전논리와 발전방안

Ⅲ장의 인구 및 산업구조의 변천에서도 나타난 바와 같이 마산(1970-80년대)과 창원(1980년대 이후)의 급속한 도시성장은 지방 공업도시의 성장에 대한 정부의 공업분산정책의 영향이 지대하였음을 알 수 있다. 특히 이 두 도시의 발전의 원동력은 1960년대 말 이후 세계경제구조의 변화에 적절히 부응한 수출주도형 산업정책과 70년대 중화학공업으로의 재편에 따른 기계공업 육성정책에서 찾을 수 있다.²³⁾ 그러나 자본주의 도시경제체제하에서 양 도시의 경제 및 산업체계의 변화가 전적으로 정부정책에 의해 좌우되었다고 단언할 수는 없지만 자본주의 구조하에서 정부가 선택할 수 있는 정책대안은 자본축적에 집중할 수밖에 없었다는 점 또한 부인할 수는 없다. 일반적으로 정책은 주어진 상황에 좌우되면서 선택되는 것으로 볼 때, MAFEZ와 창원국가공업단지 조성은 자본주의 세계경제체제의 구조적 변화에 따른 국가의 정치적 선택으로 보여진다. 더구나 MAFEZ와 창원기계공단은 1970년대 한국정부의 발전 우선적인 산업화 정책의 일환으로 건설되었으며 이는 발전주의국가(developmentalist state)를 통한 권위주의 정부의 정치적 정당성 확보의 수단이 되었던 것을 부인하기 어려울 것이다. 국

21) 현재 동남공단은 1997년 전국의 20개 산업단지를 관리하기 위하여 신설된 법인체인 "한국 산업단지공단"의 감독을 받고 있다.

22) 창원국가공업단지 입지선정을 위해서 직접 창원을 답사하고 건설현장을 9차례나 물리보았다는 사실에서 강한 정책추진 노력을 엿볼 수 있다. 창원공단에 대한 경제적 관심은 박대통령 이후 역대 대통령들에게도 적지는 아니하였다. 최규하 대통령이 1회, 전두환 대통령이 4회, 노태우 대통령이 2회 그리고 김영삼 대통령도 한 차례 방문한 적이 있었다. 그 외 1975년부터 1995년까지 국무총리가 7회, 부총리가 6회 그리고 상공부 장관이 17차례 내방한 적이 있었다. 자세한 것은 동남관리공단(1997), 참조.

23) 창원의 도시성장에 대한 창원기계공단의 영향은 절대적이었으며, MAFEZ의 경우는 마산 전체 수출액의 82%, 충생산액의 42% 그리고 총 고용인구에서는 45%라는 지배적인 위치를 점하고 있다.

민경제 성장이라는 경제적 논리를 앞세워 당시 권위주의 정치의 체제유지를 위한 전략적 의의를 담고 있다(김창남·渡邊利夫, 1997). 이 점에서 MAFEZ와 창원국가공단의 발전은 그 자체가 하나의 '정치적 산물(polynomial product)'인 셈이다.²⁴⁾

마산이 70년대 수출산업의 전진기지로서의 상징성이 있었다면 완전계획도시인 창원 선도시는 80년대 국가산업발전의 상징도시였다. 절에서 두 도시의 경제발전 이면에는 특별한 정치적 상징성을 함축하고 있다. MAFEZ의 경우 1960년대 말 세계 중심부경제권에서의 GATT 창설에 따른 자유주의 무역의 확대와 그 결과로서의 자본의 국제화 등 새롭게 조성된 국제시장 환경을 정확히 파악하여 수출지향 공업화정책을 과감하게 채택할 수 있었던 한국정부의 놀라운 능력의 소산이었다.²⁵⁾ 창원기계공단의 경우에도 '당시의 한국 경제력이나 기술사정으로 보아 중화학공업화 정책은 엄두를 내기 어려운 현실'(최병선, 1987: 318)에서 출발하였다. 어려움 속에서도 이끌어 갈 수 있었던 것은 앞장에서 언급한 바와 같이 방위산업의 육성을 위한 국가 전략산업으로 선정되었다는 점과 이를 추진한 집권자의 의지와 집념이었다.

이러한 택락에서 두 도시의 발전과정은 국가적 정치논리와 경제적 요인 어느 한쪽에만 치중 할 수 없으며, 두 요인의 상호 보완적인 힘의 논리로서 설명하는 이유가 여기에 있다. 이것은 1970년대 중반 이후 우리나라에서 본격적인 도시개발을 위하여 공공부자부문이 크게 확대된 역사적 경험파도 일치하고 있다(김영정, 1993: 210). 1970년대 중화학공업의 본격적인 육성 전략과 더불어 일부 공업도시지역에 집중 배치됨으로써 이를 지역의 도시집적에 급격하게 가속화되어 서구와 비슷한 기업도시(마산) 및 신흥공업도시(창원)가 본격적으로 출현하게 되고, 그에 따른 자본의 유기적 구성도가 크게 높아져 노동력의 수요변화에 따른 유동적 고정인구의 증증을 보여 주었다.²⁶⁾ 또한 1970년대 초 2차 경제개발의 결과로서 수출제일주의의 기계공업육성이 함께 어우러진 대외지향적인 공업화 정책은 한국경제가 국제분업체계에 진입이 참여하고 있었음을 말해주고 있는 것이다. 여기에서 마산지역 공업의 국제분업체계 편입을 그 질적인 측면에서 국제분업체계의 수직적, 종속적 성격이 문제로 제기될 수는 있다.²⁷⁾ 그러나 마산의 도시발전과정에서 MAFEZ에 칠투한 다국적 외국자본(예컨대 일본의 소니와 삼성)의 압도적 힘이 작용했던 것은 사실이나 구조적으로 마산지역의 경제발전을 외곡시킬 수는 없었다.²⁸⁾ 물론 마산 지역경제에 대한 MAFEZ의 중요성을 고려할 때 이 지역에서 창출된 부가 본국으로 끌어들이 유출되는 현상을 복도하고 정부와 지역주민은 이를 감내해야 했던 것은 사실이다. 그러나 MAFEZ의 수출산업은 마산지역의 다른 모든 산업의 생산을 연쇄적으로 유발시킨으로

24) 이 점은 1973년 박 대통령의 연두기자회견에서 1980년대까지 "1인당 소득 1000불, 수출 100억불 달성"이라는 유신의 청사진을 제시하면서 이를 위해 정부는 모든 노력을 수출산업과 중화학공업 육성에 집중할 것이라는 언명에서도 잘 나타나고 있다.

25) 이대근(1998: 208)은 당시 세계경제의 발달을 뒷받침한 중요한 요인으로서 자유무역화와 자본의 국제적 투자활동을 들고 있다. 이때부터 이른바 생산과 자본의 국제화 현상 또는 생산의 국립적 체계로 부터 세계적 체계로의 확대를 통해 국경을 넘나드는 자본흐름에 의한 세계경제의 재편이 일어났다.

26) 김형기(1998: 365-73)에 의하면 한국의 경우 자본의 유기적 구성의 고도화가 본격적으로 전진되는 시기는 중화학공업전략이 본궤도에 오르기 시작한 70년대 전반 이후로 평가된다.

27) 즉, 외존적 발전(dependent development)과 종속(dependency)의 문제가 제기된다. 세계체계론적 관점에서 종속은 핵심과 주변지역간의 수직적 상호 작용으로 특징짓는 비대칭적 정치, 경제 및 문화적 관계를 의미하는 용어로 사용되어 왔다(Frank, 1967; Castells, 1977).

28) MAFEZ의 생산품은 국내시장을 점유할 수 없다는 점과 또한 마산의 경우 외국자본의 침투와 함께 한 일합성과 한국철강과 같은 대기업 토착기업이 지역경제의 굳건한 기반을 조성하고 있다는 점이 이를 반영하고 있다.

써 지역경제에 미치는 생산유발 및 파급효과는 지대하였다.²⁹⁾ 또한 신국제분업체제 하에서 선진국들이 생산공정의 일부를 저임금의 개발도상지역으로 이전하기 위해 단순한 오프쇼어(off-shore)³⁰⁾와 같은 생산방식을 취하게 되지만, 점차 개발도상국 내에서도 자본 및 기술의 축적이 이루어져 자기 나름의 국제경쟁력을 갖게 된다는 점이다(이대근, 1998: 389). 따라서 신국제분업체제하에서의 대외 의존적인 도시경제발전은 저개발의 종속이라기보다는 상호협력의 대칭적 관계를 형성하는 상호의존(inter-dependency)으로 보아야 할 것이다.

세계경제체제와 국제자본의 구조적 흐름 속에서 탄생한 마산과 창원의 도시지역개발정책의 가장 중요한 특징은 국가의 경제정책에 의한 자본주의적 도시집적이 계획적·의도적으로 달성된 것으로서 정책적 집권성과 국가기관의 자율성과 국가개입 능력으로 묘사되는 강력한 중앙 국가의 존재를 들 수 있다. 실제로 도시 및 지역산업개발과정에서 국가주도하에 토지와 전조물의 동시 개발은 물론 이를 관리해 왔다.³¹⁾

Swanson(1987)의 지적과 같이 도시 자본주의가 성숙해 가는 과정에서 상품으로서의 도시발전정책이 자본주의적 국가활동 범위를 초월하기는 어려우며, 따라서 한국정부는 자본주의 생산방법의 종재를 위한 제일의 원천으로 그 역할을 수행하였던 것이다. 자본주의 도시사회가 자본주의에 동화되어 왔다는 점과 자본주의 재생산과정에 의존적일 수밖에 없었다는 점이다. 그렇다고 도시체계가 전적으로 자본주의적 관계에 의해 결정되는 것으로 이해하는 것은 아니다. 강력한 국가능력을 토대로 오히려 자본주의 도시정책이 자본을 구조화할 수도 있다는 점이다. 다시 말해 1970년대의 세계경제체제의 개편이 한국의 경제개발정책에带来的 변수로는 좌우하였으나 중화학공업 또는 국토균형발전을 위한 지방공단개발과 같은 정책의 구체적인 내용에는 국가관리자의 선진국도약론이라는 정책논리가 직접적인 변수로 자리잡고 있었던 것이다.

이상의 도시발전논리를 바탕으로 2000년대를 향하는 두 도시의 발전방안에 대해 살펴보자. 이미 III장에서 살펴 본 바와 같이 마산·창원은 인구지리 및 경제적으로 밀접한 관계를 맺으면서 발전해왔다. 상호간에 행정구역 일부분을 통폐합하는 과정에서 인구 증감을 경험하게 되었고 이에 따른 산업 및 경제활동 구조도 변천하는 모습을 보여주고 있다. 특히 마산은 경제적으로 자립성장 기반을 마련하던 1980년대에 들어 창원시가 분리되어 경남 도청소재지로 발전함으로써 마산의 제조 및 물적 유통체계 기반의 취약성이 들어 나게 되었다. 더구나 창원 신도시의 조기 건설에 대한 최우선적 정책태pery는 상대적으로 마산의 경제발전을 늦추게 하는 원인이 되었다. 이러한 점에서 마산의 발전에 역점을 두는 몇 가지 전략적 방안을 제시한다.

첫째, 세계화와 지방화시대에 두 도시가 동시에 생존하기 위한 전략은 각각 독립적이라기보다는 상호 연계의 측면에서 고려되어야 할 것이다. 즉 邊境都市圈 개발의 중요성이다(마산상공회의소, 1991). 이를 위해 마산·창원의 기존산업의 특화(마산의 유통 및 공업, 창원의 기계공업)를 최대한 유지·활용하여 상호 보완적인 발전전략이 모색되어야 한다. 마산은 개항 100년이라는 오랜 역사와 더불어 도시성장을 구동해 왔던 물적유통체제의 충분한 기반을 갖고 있

29) MAFEZ는 마산지역 내 300개 이상의 역외가공업체에 매년 7천만달러 이상의 임가공비를 지급하고 6,000명 이상의 고용창출 효과를 거두고 있다(수출관리공단 업무편람, 1998).

30) off-shore 생산방식이란 개발도상국의 연해지역에 설치되는 수출가공구 또는 경제특구에다 선진국이 직접 생산시설이나 원재료 등을 가져와 생산하고 수입해 가는 방식을 가리킨다.

31) 비록 중앙정부의 통제하에 있긴 하지만 정부기관으로서의 마산수출자유지역 관리소의 등남관리공단은 Gottman(1983)의 지적처럼 '생산자 서비스'라는 4차산업의 차원에서 중요한 실질적 역할을 수행하고 있다.

다. 반면에 창원의 괄목할 성장의 주된 구동원인은 창원기계공단의 들적생산체계임이 명확하게 드러나 있다. 따라서 두 도시의 발전 구동체제를 상호 유기적으로 강화시키는 가운데 이 지역 전체의 성장을 도모할 수 있다.

둘째, 정부역할의 중요성이다. MAFEZ 관리청과 창원의 등급관리공단은 중앙정부의 통제를 받고 있는 국가기관으로서 각각 마산시 그리고 창원시와 긴밀한 협조체계를 유지해 나가야 한다. 지역정보체계 구축, 도로망 시설과 물류, 근로자 수급 및 노동자 복지 문제 등에 대한 조체체계가 요구된다.³²⁾

셋째, 본격적인 지방정치의 시대에 들어설으로써 지방정치지도자들은 시장 메카니즘에 구속된 사적부문으로부터 자본투자를 유도해야 하는 한편 지역사회에서의 선거나 친합적 활동으로부터 대중적 지지를 획득해야 하는 이중적인 역할에 주력해야 한다. 일견 정치적인 지지획득과 자본투자의 유인 논리가 충복되더라도 이 두 과정은 확실히 구분되고 있으며 상이한 의사결정 규칙에 따르고 있다(Kantor, 1987: 1988). 예컨대, 마산자유수출지역과 창원산업공단의 설치가 국가적이고 정책적이지만, 이 지역내로 직접투자를 결정하는 투자기업은 미시적인 관위기 열의 투자결정이론에 의존한다. 풀뿌리 민족주의에만 사로잡혀 있는 지방자치에서 벗어나 지역 사회의 모든 구성요소들이 경제를 위한 재구조화로 나아가고 있는 현실에서 자본의 흐름을 어떻게 유도해야 할 것인가는 기업가적 지방정치가의 둑이 아닐 수 없다. 이를 위해 지방학자들의 지방정치도 소비에서 생산으로 전환하는 지방정치기능의 재구조화가 이루어져야 할 것이다.

끝으로, 1970-80년대 MAFEZ와 창원기계공단의 발전과 호황이 세계경제의 흐름에 편승과 이를 주도한 정부능력에 기인하였듯이 2000년대를 향한 이 지역의 경제발전도 같은 패턴에서 이해되어야 할 것이다. 이 기간 동안 한국을 비롯한 몇몇 신흥공업국의 고도성장의 배경에는 세계경제와 국내 몇 지역경제를 이어주게 되는 GATT의 자유무역주의의 힘이 커졌다고 하는 주장에는 큰 이의가 없을 것이다. 그러나 1990년대 WTO체제 이후 새로운 국제무역체제의 함께 국제투자에 대한 지위가 가일층 강화되고 있다. 따라서 국경을 초월하는 국제자본의 대이동에 어떻게 대처하느냐가 오늘날 지구촌 경제체제하에서 지역경제발전의 팔판이 되고 있다. 이는 예전 경혈적 연구에서 밝혀졌듯이 21세기 세계경제의 주역은 국가관의에서 도시단위로 전환될 것이다³³⁾(Castells, 1998; Leo, 1995; Savitch & Kantor, 1995). 이렇게 끝으로 세계경제는 소수의 거대도시가 이끌게 될 것이다. 다행히도 마산·창원지역은 동북아의 성장엔진지역인 부산권의 연해 발전축을 형성하고 있어 성장 잠재력이 높을 것으로 기대된다. 이러한 점에서 마산의 신항만 개발의 중요성은 그 어느 때보다 를 것이다. 도시 및 지역간 경쟁

32) 그러나 우리의 경우 지방자치의 역사가 일천하고 지방수준에서 주민주도의 친성장정치가 활성화되어 있지 못한 상태에서 국가사업을 민간 또는 지방자치단체에게 이양하는 것은 신증을 기할 필요가 있다. 예컨대, 마산수출자유지역 관리소의 민간이양 또는 마산시 관할토의 전환 문제에 관한 것이다. 세계무역자유화 추세에 따라 현재의 MAFEZ의 수출가공구기능의 한계점을 보완하여 모든 제도와 관행을 국제규범에 맞추는 노력이 있어야 한다. 이러한 팔판에서 이미 일련화시킨 MAFEZ의 '외국인투자자유지역'으로의 전환은 국제규범에도 충족되고 수출자유지역의 기능도 대폭 확대될 것이다. 신규투자는 물론 기존 철단업체의 투자확대에도 크게 기여할 것이다. 이렇듯 수출자유지역 관리정책은 그 동안 법정부적인 노력과 책임으로 다양한 인센티브를 제공하면서 이미 외국 투자가들에게 젊은 신뢰감을 교취시켰다. 따라서 민간이양은 오히려 외국인 투자가들로 하여금 정부정책의 일관성과 신뢰성에 강한 불만을 뿐만 아니라 될 수 있다.

33) 이러한 상황에서 국가주도하의 경제정책 운용에 더 이상의 기대를 걸 수는 없다. 지난 해부터 도시개발과 주택 및 부동산 시장으로 외국자본 진입이 자유화됨으로써 과거와는 전혀 다른 지방정부의 역할이 요구되고 있다.

워크 구축을 통한 광역개발 및 도시간 연대구조의 전략이 철실하다.

VI. 결론 및 제언

이 논문을 통해 지방의 중소도시라 할지라도 그 도시의 발전행정은 보다 거시적인 수준의 세계경제와 이에 대응한 정책구조에 관심을 두어야 할 필요성을 발견하였다. 마산과 창원의 도시경제발전을 주도해 온 마산수출자유지역과 창원기계공업단지의 발전에 따른 두 도시의 성장과정의 분석은 국가의 정책적 필요에 따라 특정 지역의 발전형태가 어떻게 전개되었는지를 살펴볼 수 있는 기회를 제공하였다. 그러나 도시의 발전형태를 지나치게 구조적 측면에서 파악한 나머지 자칫 유사한 세계 및 국가경제라 할지라도 매우 상이하고 다양한 도시형태를 가질 수 있다는 사실을 간과하기 쉽다. 더구나 세계경제와 국권경제 그리고 도시지역경제의 연결고리를 찾는 일은 쉬운 일이 아니다. 이 논문에서는 세계경제와 도시경제발전간의 관계를 국제무역과 자본의 흐름에 대응한 국가 경제발전정책에서 찾고자 하였다. 이는 자본주의 국가는 정치적 정통성을 확보하기 위해서 자본축적을 촉진시키는 공공정책에 집중한다는 관순한 논리에서 비롯되었다. 그 결과 마산·창원의 도시발전은 국가 경제발전과 자본축적이라는 당면한 정책과제로부터 진행되었으며, 그 전개과정에서는 권위주의 정부의 강력한 정치적 논리를 바탕으로 한 정치경제적 환경이 그 배경이 되었음을 유념할 필요가 있다. 따라서 경제논리에 의해 형성된 정책이라 할지라도 그 이면에는 발전주의라는 정치논리가 지배하고 있었으며, 이를 통해 오히려 경제논리의 정당성이 더욱 확보될 수 있었던 것이다. 한마디로 자본축적(경제논리)과 정치적 정당성(정치논리)을 함께 수용할 수 있는 융합정치를 필요로 했던 것이다.

끝으로 도시발전의 정치경제학이라는 연구주제의 복잡성과 모호성에 비추어 이 논문 전체에 흐르는 논리적 약점을 인정하지 않을 수 없다. 다소 귀에 익숙하지 않은 단어나 개념을 낱낱히는 경우도 있었으며, WTO체제 이후의 도시발전 문제와 대안에 대한 미흡함도 있다. 한정된 지면에서 이 모두를 한꺼번에 해결하는 데에는 능력의 한계가 있음을 인식하면서 후속연구를 기대해 본다. 한 가지 명백한 것은 오늘날의 지구촌 경제의 구조적 본질과 성격을 직시하지 못하는 도시 및 지역경제정책은 또 다른 구조조정의 귀한 노력으로 도로(徒勞)에 그칠 가능성을 배제할 수 없다.

참 고 문 헌

- 김영정. (1993). 한국 도시지역 경제성장의 영향요인 분석, 1968-85년, 「한국사회학」, 27(겨울호): 189-218.
- 김창남·渡邊利夫. (1997). 「한국경제발전론」. 서울: 유품출판사.
- 김형기. (1988). 「한국의 독점자본과 임노동: 예속독점자본주의하 임노동의 이론과 현상」. 까치. 동남관리공단. (1997). 「중화학공업의 시작과 미래」.
- 마산상공회의소. (1991). 「마산권 도시개발의 기본방향」.
- 마산수출자유지역관리소. (1998). 「마산수출자유지역현황」.

- 마산수출자유지역관리소. (1997). 「마산수출자유지역 25년사」.
- 마산시. (1997). 「마산시사」.
- 안청시. (1981). 한국 도시화의 정치경제적 특징과 생활환경의 질. 「한국정치학회보」 15집 1권.
- 이대근. (1998). 세계경제론. 서울: 박영사.
- 정원식. (1996). 도시발전정책의 이론적 논쟁: 정치와 경제논리간의 상충과 조화. 「한국행정 논집」 8(2): 423-445.
- 최병선. (1991). 국가의 금융자본의 정치경제. 강민 외. 「국가와 공공정책」. 법문사.
- 창원시. (1998). 「창원시사」.
- Akin, M and M. Castells. (1977). New Trends in Urban Studies: Introduction. *Comparative Research* 4(2,3).
- Castells, M, and et al. (1997). *Local and Global: The Management of Cities In the Information Age*. United Nations Centre for Human Settlements. London: Earthscan Publications.
- Castells, M. (1985). High Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process in the United States. In M. Castells. (ed). *High Technology, Space and Society*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Castells, M. (1977). *The Urban Questions*. Cambridge: MIT Press.
- Cummings, S., (ed). (1988). *Business Elites and Urban Development*. Albany: State University of New York.
- Fainstein, S and et al. (eds). (1983). *Restructuring the City: The Politics of Urban Development*. New York: Longman.
- Fainstein, S., Gordon, L., and Harloe, M. (eds). (1992). *Divided Cities: New York and London in Contemporary World*. Oxford: Basil Blackwell.
- Feagin, J. R and M. P. Smith. (1987). Cities and the New International Division of Labor. In *The Capitalist City*. M. P. Smith and J. R. Feagin (eds). Oxford: Basil Blackwell.
- Frank, A. G. (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. London: Monthly Review Press.
- Frobel, F., J. Heinriches, and O. Kreye. (1980). *The New International Division of Labor: Structural Unemployment in Industrial Countries and Industrialization in Developing Countries*. Cambridge University Press.
- Gottman, J. (1983). *The Coming of the Transactional City*. College Park: University of Maryland, Institute for Urban Studies.
- Harvey, D. W. (1987). *The Urbanization of Capital: Studies in History and Theory of Capitalist Urbanization*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kasarda, J. D. (1988). Economic Restructuring and America's Urban Dilemma. In *Metropolis Era*. M. Dogan and J. D. Kasarda (eds). vol.1. Beverly Hills, Calif.: Sage.

- King, A. D. (1987). *Urbanism, Colonialism and the World-Economy. Cultural and Spatial Foundations of the World Urban System.* London: Routledge.
- Leo, C. (1995). Global Change and Local Politics: Economic Decline and the Local Regime in Edmonton. *Journal of Urban Affairs.* 17(3): 277-299.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets.* New York: Basic Books Inc.
- Logan, J. R. and H. Molotch. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place.* Berkeley: University of California Press.
- Logan, J. R. and T. Swanstrom. *Beyond The City Limits.* Philadelphia: Temple University Press.
- Mollenkopf, J. H. (1981). Community and Accumulation. In M. Dear and A. Scott (eds). *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society.* New York: Methuen.
- Peterson, P. (1981). *City Limits.* Chicago: University of Chicago Press.
- Renaud, B. (1974). Regional Policy and Industrial Location in South Korea. *Asian Survey* 18.
- Rodinelli, D. (1984). Land Development Policy in South Korea. *The Geographical Review.* 74(4).
- Rudzitis, G. (1989). Migration, Places, and Nonmetropolitan Development. *Urban Geography* 10(4).
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo.* Princeton NJ: Princeton University Pres.
- Savitch, H. V. and P. Kantor. (1995). City Business: An Internstional Perspectives on Marketplace Politics. *International Journal of Urban and Regional Research.* 19(4).
- Swanstrom, T. (1987). The Limits of Strategic Planning for Cities. *Journal of Urban Affairs.* 9(2).

鄭元植: 뉴욕시립대학교에서 정치학 박사학위를 취득하여(논문: The Role of the State and Urban Development Policy, 1995), 한국학술진흥재단 지원으로 경남대학교 지역문제연구원에서 Post-Doc 을 수료하고, 현재 경남대학교 법행정학부 전임강사로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 도시정치 및 행정, 지역개발, 도시정보이며, 주요 논문은 “도시정책개발 및 계획에 있어서 도시정보시스템의 효과성과 집행의 제약요인 분석”(1997), “미국과 일본의 비교도시발전정책”(1998), “지구화시대의 정보도시의 관리와 도시발전정책”(1999) 등이 있다.