

산업구조조정과 지역불균등발전 : 1980년대*

최 병 두**

1980년대 한국의 산업구조조정과 지역불균등발전은 70년대 말 직면한 위기를 극복하고 총량적 경제성장을 지속시키기 위해 외연적 팽창과 내포적 발전을 동시에 추구했으며, 그 결과 한국 경제는 포드주의적 축적체제에서 주변성을 탈각하고 성숙되었다. 산업구조의 외연적 팽창과정에서 자본의 공간적 이동과 분업체계의 확충은 기존의 수도권-동남권의 양극체제를 일정하게 유지하면서 한편으로 수도권지역에 산업의 재집중과 또 다른 한편으로 새롭게 조성된 호남, 충청권으로의 분산을 촉진시켰다. 산업구조의 내포적 발전과정에서 포드주의적 분업체계의 심화는 경영관리 및 연구개발의 구상기능을 강화시키고 생산자서비스를 일정하게 포섭한 독점자본의 본사, 생산공정의 자동화와 제품의 표준화, 규격화로 대량생산체제를 달성한 대기업의 분공장, 이들 주변에서 값싼 노동력으로 부품생산을 담당하는 영세하청공장들 간의 사회공간적 위계화를 촉진시키면서, 독점자본에 의한 공간 지배를 보다 확대시키고 또한 치밀하게 함으로써 지역불균등발전을 심화시켰다.

主要語 : 산업구조조정, 지역재구조화, 지역불균등발전, 외연적 팽창, 내포적 발전.

1. 서 론

자본주의 경제발전은 일정한 비율로 지속되는 것이 아니라 내재된 모순의 위기적 표출과 이를 극복하기 위한 구조적 조정과정을 통해 주기적으로 순환하면서 단계적으로 진행된다. 한 단계에서 일정한 성격을 가진 축적체제가 안정된 구조로 정착되면, 경제는 상당히 빠른 속도로 성장하지만, 성장과정에서 체제에 내재된 모순이 심화됨에 따라 사회경제적 위기가 발생하게 된다. 자본주의 경제발전에 있어 한 축적체제의 성격과 이에 내재된 모순은 단계별로 상이하겠지만, 그 위기 국면은 대체로 자본들 간의 과잉경쟁과 중복투자, 시장의 포화상태와 상품재고의 누적, 이윤율의 저하, 유흥자본 및 유흥노동력의 발생, 자본과 노동 간의 갈등 심화 등의 양상으로 나타난다. 이러한 양상들로 위기가 첨예화되면, 자본은 국가의 지원하에 이를 극복하기 위해 다양한 시도들, 예로 기존 생산과정 및

노동과정의 합리화, 합병과 흡수 또는 분화를 통한 기업관계의 재편, 새로운 생산기술과 경영방식의 도입, 새로운 소재나 상품의 개발, 유통 및 소비구조 개선 등을 감행하게 된다. 이러한 시도들을 통해 축적체제가 새로운 체제로 전환하게 되면, 위기적 양상들이 해소되고 기존의 모순은 잠정적으로 극복되면서, 자본축적과정은 다시 안정된 구조를 가지고 고도화된다. 자본주의 발전과정에서 이러한 축적체제의 전환과정은 흔히 '산업구조조정'이라고 지칭된다. 산업구조조정은 투자확대 및 조정, 부실기업의 정리와 성장산업의 육성 등을 통한 산업구성의 외형적 변화뿐 아니라 기존의 생산기술과 조직방식, 생산 및 노동과정, 기업내 외부관계 등을 질적으로 개선시킴으로써 당면한 위기를 극복하고 자본축적과정을 지속 고도화시키기 위한 자본과 국가의 전략이라고 할 수 있다.

경제적 위기와 이의 극복을 위한 산업구조조정은 공간적으로 표출될 뿐만 아니라 공간을 매개로 전개되면서 공간을 재구조화시킨다. 한 단

* 이 논문은 1992년 교육부 지원 학술진흥재단의 지방대 육성 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

** 대구대학교 사범대학 지리교육과, 부교수

계의 축적체제에서 특정 지역들에 투자된 자본은 어느정도 안정된 성장을 보이지만, 내재된 모순이 심화되면 다양한 공간적 위기들을 만들어 낸다. 사회경제적 위기양상들은 그 자체로서 공간적 차원을 가지지만, 특정하게 ‘공간적인’ 위기들, 예로 과잉개발로 인한 공단 등 건조환경의 유희화, 지나친 공간적 팽창에 따른 시·공간비용의 급증, 공간적 분업의 부적합과 이로 인한 지역간 갈등의 심화 등이 나타난다. 이러한 사회공간적 위기의 극복을 위해 자본은 ‘공간적 조정’, 예로 기존 건조환경의 재정비, 공장폐쇄와 저비용 지역으로의 이전, 생산/노동과정의 사회공간적 재편, 기업간 사회공간적 관계의 개량, 지역연계망의 확충에 의한 시·공간적 압축 등을 추구한다. 공간재구조화 과정은 산업구조조정을 반영·매개하면서 이의 성공적 실현에 주요한 역할을 담당한다. 이러한 산업구조조정과 공간재구조화 과정은 자본축적의 고도화를 위해 전략적으로 추진되는 산업간, 지역간 선별적 자본투자와 차별적 활성화라는 점에서 산업 및 지역불균등발전을 배경으로 한다. 불균등발전은 개별 산업 또는 지역의 생산성이나 소득의 차이라기 보다 산업간 및 지역간 연계관련성에 내재된 자본투자의 구조적 차별성과 이에 따른 공간적 포섭 및 통제에 기초한 지배/피지배관계로 이해되어야 한다.

이러한 산업구조조정과 공간재구조화 또는 산업간 및 지역간 불균등발전은 자본주의 경제발전 일반에서 확인될 수 있으며, 한국의 경제도 이러한 과정을 통해 발전했다고 할 수 있다. 물론 한국의 자본주의화 과정이 급속하게 또는 ‘압축적’으로 진행되었다는 점에서, 산업구조조정이나 공간재구조화 과정은 특정 시점에 국한되기 보다는 항상적으로 추진되고 있다고 할 수 있다. 그러나 비록 그 단계별 시기가 서구 자본주의의 발전과정에 비해 상대적으로 짧다고 할지라도, 한국경제는 몇차례의 경제적 침체 또는 위기를 맞으면서 이를 극복하기 위한 산업구조조정과 국토공간구조의 재편을 통해 전개되었다(최병두, 1991). 즉 1960년대 노동집약적 경공업 중심의 산업구조에 기초한 한국경제는 저력

한 노동력이 상대적으로 집중·집적된 대도시들을 중심으로 시발되었으며, 1970년대의 중화학공업 중심의 산업구조 변화는 동남해지역에 대규모 공단도시들을 조성하고 수도권과 동남권을 잇는 축을 재편·강화시켰다. 1980년대 기존 중화학공업의 투자조정을 중심으로 이루어진 산업구조조정은 노동집약적 전통산업을 퇴출 또는 합리화시키면서 새로운 주력산업의 수도권 재집중과 기존 산업들의 지방분산을 촉진시켰으며, 1980년대 말 이후 부분적으로 나타나기 시작한 첨단산업의 성장과 더불어 수도권의 산업재집중을 가속화시키고 있다. 물론 이러한 시기별 단계구분은 그 이행과정에서 표출된 위기 양상들과 이를 극복하기 위한 산업구조조정 및 공간재구조화의 구체적 전개과정에 관한 분석 그리고 이에 따른 단계별 축적체제의 특성 규명을 전제로 한다.

최근 한국 자본주의 발전과정과 산업구조조정 및/또는 공간재구조화에 관한 다양한 연구성과들이 제시되고 있다(김덕현, 1992; 김왕배, 1992; 초의수 1993). 그러나 그 시기구분이나 단계설정에 관해 상이한 견해들이 존재하며, 특히 1980년대 산업구조조정 및 공간재구조화에 관한 연구들(김건, 1991; 임휘철, 1992; 조명래, 1992a)은 이 시기 축적체제의 특성에 대한 주요한 쟁점을 부각시켰다. 즉 1980년대 산업구조조정과 공간재구조화를 1970년대 말 직면한 위기의 극복을 위한 전략의 연속으로 볼 것인가, 그렇지 않으면 1980년대 후반 부각된 극소전자(ME) 기술패러다임에 의한 새로운 축적체제로의 전환으로 볼 것인가에 대한 의문이 제기되었으며, 아직 합의되지 아니한 채 해결되어야 할 과제로 남아 있다. 이러한 쟁점은 물론 그 이론적 배경을 가지고 있다. 즉 1970년대 중반이후 서구 자본주의 경제체제의 전환에 관한 최근의 이론적 연구들은 이른바 ‘포스트포드주의’(또는 유연적 축적론, 대표적으로 조질이론)라고 불릴 수 있는 여러가지 이론적 발전모형들을 제시하고 있으며, 이들은 다양한 경험적 연구들을 통해 검증 또는 논박되면서 쟁점들을 부각시키고 있다. 이러한 포스트포드주의론 또는 그 변형들은 한

국 자본주의화과정, 특히 1980년대 이후 산업구조조정과 공간재구조화에 관한 분석, 나아가 이 시기 축적체제의 성격 규명을 위해 원용되면서, 한국적 상황에서도 유사한 쟁점들을 야기시키고 있다.

본 논문은 이러한 문제의식 속에서 1980년대 한국 자본주의의 발전과정에서 추진된 산업구조조정과 공간재구조화와 이에 내재된 산업 및 지역 불균등발전을 분석하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 1) 산업입지 변화와 지역불균등발전, 특히 축적체제의 사회공간적 이행과정과 관련된 최근의 이론적 논의들 및 1980년대 한국의 산업구조조정에 관한 경험적 배경을 예비적으로 살펴보고, 2) 1980년대 추진된 산업구조의 외연적(양적) 팽창을 산업별로 분석하여 그 지역적 특성을 고찰할 것이며, 3) 또한 산업구조의 내포적(질적) 발전을 위해 추진된 전략들을 중심으로 이들의 전개과정과 이에 따른 공간적 불균등성을 규명할 것이고, 4) 끝으로 1980년대 지역재구조화와 불균등의 심화 과정을 종합적으로 서술하고자 한다.

2. 연구의 배경

1) 이론적 배경에 관한 논의

개별 산업의 입지와 그 변화는 단지 그 산업에 특정적인 입지지향이나 각 지역에 고유한 입지특성에 의해 결정되기 보다는 산업 전반의 구조적 변화와 공간의 사회경제적 분화에 의해 규정된다. 왜냐하면 개별 산업의 발달은 새로운 기술이나 생산조직, 나아가 사회경제체제의 전반적 변화에 좌우되며, 그 입지지향도 독립적으로 작용하기 보다는 상대적이며 상호연계적이기 때문이다(Benko and Dunford, 1991). 또한 개별 지역은 자연지리적으로 주어진 특성을 가지고 있을 뿐만 아니라 역사적으로 형성된 사회경제적 지형, 즉 과거의 자본투자에 의해 누적·형성된 '투자의 층'(Massey, 1984)으로 이루어지며, 그 특성은 주어진 상태로 불변적인 것이 아니라 지속적으로 재구조화되기 때문이다. 따라서 단위 지역들 간 산업생산성이나 주민소득의

차이로 인식되는 지역격차는 단지 개별 산업의 입지지향이나 개별 지역의 입지특성에 원인이 있는 것이 아니라 산업구조의 변화과정 및 공간의 사회경제적 분화과정이 가지적으로 표출된 것이라고 할 수 있다. 자본주의 사회경제체제에서 이러한 산업구조의 변화와 공간구조의 분화는 산업간 및 지역간 균형을 끊임없이 교란시키기 때문에, 자본주의 경제의 전개과정은 역동적인 불균등발전이 일반적이라고 할 수 있다(Storper and Walker, 1989, 제 2 장). 달리 말해서 산업간 지역간 불균등성은 단지 시장의 일시적 실패나 국가정책의 미비에 의해 발생하는 것이 아니며, 더우기 경제발전의 고도화를 통해 해소될 수 있는 것도 아니다. 산업간 및 지역간 불균등발전은 개별 자본이 초과이윤을 얻기 위해 산업 및 지역에의 자본투입과 생산조건을 차별화시키는 동시에, 자본의 경쟁적 공간팽창을 통해 이들을 균등화시키고자 하는 자본축적과정의 내재적 모순으로부터 도출된다(Smith, 1984).

이러한 모순적 관계로서 산업간 및 지역간 차별화/균등화과정은 자본의 산업간이전 및 공간적 이동 그리고 노동의 사회공간적 분업을 통해 전개된다. 특정 산업 및 지역에 투입된 자본은 일단 이윤을 극대화시키겠지만, 자본들 간의 과잉경쟁과 중복투자로 더이상 사회공간적 평균 이상의 초과이윤을 얻을 수 없게 되면, 기존의 산업 또는 지역을 합리화시키거나 새로운 산업 또는 지역으로 이동하게 된다. 물론 이러한 과정에서 개별 자본의 산업간·지역간 이동성이 자유로울수록 자본의 순환과정은 단축되고 이윤율이 증가하며 자본축적은 가속화된다(Harvey, 1982, 제12장). 그러나 자본의 이동은 특정 산업 및 지역에 투입된 고정자본의 불가피한 폐기 또는 파괴, 즉 공장, 기계, 기타 설비 등 건조환경의 비이동성(또는 입지관성)에 의해 결코 완전히 자유롭지 못한 문제성을 안고 있다. 이러한 점에서 자본주의 경제발전과정은 자본의 공간적 이동을 보다 원활히 하기 위해 시·공간적 마찰의 극소화, 즉 시·공간적 압축을 추구한다. 이에 따라 자본은 한편으로 저렴한 원료나 용지, 노동력, 더 넓은 시장을 위해 끊임없이

공간적으로 이동하고 지배영역을 확대시키고자 하지만, 또 다른 한편으로 시·공간적 비용의 절감과 관련사업체들 간의 긴밀한 관계유지를 위해 공간적으로 재집중하는 경향이 있다. 노동의 사회공간적 분업은 이러한 자본의 산업간·지역간 차별적 투자 및 사회공간적 이동과 맞물려 전개된다¹⁾. 즉 자본투자의 차별화에 의해 유발되는 특정 산업의 특정 지역 입지는 노동의 사회공간적 분업을 전제로 한다. 노동의 분업은 일정 산업부문내 생산기술과 조직의 변화에 따른 기업내부의 기능 분화와 기업간 기능의 연계에 의해 촉진된다. 이러한 기술적 분업의 발달은 분화된 단위기능들이 적절한 조건을 찾아 일정 지역에 입지하게 됨에 따라 이 지역들 간의 공간적 분업을 필수적으로 동반된다. 이러한 노동의 사회공간적 분업의 발달은 기업내부 및 외부 연계조직을 통한 잉여가치의 공간적 이전과 집중을 강화시키고, 이에 따라 자본축적의 고도화와 지역구조의 위계화를 촉진시키는 지역불균등 발전을 심화시키게 된다.

산업간 및 지역간 자본의 이동과 노동의 사회공간적 분업, 그리고 이에 따라 추진되는 불균등발전은 물론 자본주의 발전과정을 단계적으로 특징지우는 축적체제에 따라 구체적 내용을 달리한다. 이에 관한 논의에서 조절이론의 관점을 원용하면, 자본주의 발전과정의 단계별 특성은 다음과 같이 구분될 수 있다(Lipietz, 1987; Tickel and Peck, 1992; 조명태, 1992b). 즉 19세기 후반부터 20세기 초까지 서구 자본주의 경제는 주로 부가적인 생산요소들의 투입에 따라 생산 규모를 확대시키고 새로운 산업과 지역으로 외연적으로 팽창함으로써 급성장했다. 이러한 과정에서 자본주의경제가 침투한 산업 및 지역과 그렇지 않은 산업 및 지역 간에 불균등성이 발생하게 된다. 이러한 외연적 축적체제 하의 경제발전은 생산재산업의 과잉과 유효수요의 부족으로 인해 1930년대를 정점으로 구조적 위기를 맞게 되고, 이러한 위기는 양차대전 시기를 지나면서 산업과 공간의 외연적 팽창 보다는 내포적 발전, 즉 생산공정의 표준화와 제품의 규격화에 기초한 대량생산과 이에 따른 노동생산성

의 증대 및 임금상승에 의해 가능해진 대량소비 시장의 형성을 통해 해소되었다. 포드주의라고도 불리는 내포적 축적체제하에서 생산과정은 반자동화된 조립라인에 의한 규격 제품의 대량생산과 생산공정의 표준화에 따른 비용절감으로 특징지어진다.

이러한 생산과정은 생산라인을 통해 제품을 단순히 물질적으로 생산하는 실행기능으로부터 제품생산을 사전에 구상하고 성과를 평가하는 구상기능 간 사회공간적 분리를 가능하게 했다. 이에 따라 (대)기업들은 경영관리 및 연구개발 등 구상기능을 담당하는 모기업(또는 본사)과 단순조립생산의 실행기능을 담당하는 각 생산공장들(분공장 또는 하청공장)을 각 기능에 따라 입지조건이 가장 유리한 지역에 분산 입지시키고, 사회공간적 통제체제를 강화시킴으로써 불균등발전을 심화시킨다. 즉 표준화된 중간제품(부품)들은 사회공간적으로 분리된 생산단위들에서 만들어지고 상호 전후방연계관계를 통해 조립·완제품화되며, 이 과정에서 대/중소기업 간 하청계열화 또는 분공장체제(branch-circuit)가 일반화된다. 이러한 포드주의적 축적체제의 서구 자본주의 경제는 1970년대 초 규모의 경제에 입각한 설비투자의 과잉, 생산과정의 비효율성과 경직성 및 생산기술의 한계에 달하게 되고, 또한 노동과정의 단순화, 반복화에 따른 노동의 욕 감퇴 등으로 생산성이 둔화되면서 이에 따른 생산시설과 노동력의 유희화로 이윤율이 저하하는 위기에 직면하게 되었다. 서구 선진국가들은 당면한 위기를 일단 회피하는 공간적 조정을 위해 다국적기업을 중심으로 사양화된 산업들을 저비용지역인 후진국으로 이전시키고, 이른바 신국제분업을 형성하게 되었다. 이러한 상황속에서 한국을 포함하여 제3세계 주변부의 일부 국가들은 선진국으로부터 이식되어 오는 사양산업을 기반으로 수출지향적 산업을 육성하는 주변부포드주의적 축적체제를 발달시켰던 것이다(Lipietz, 1987).

서구 선진자본주의 경제는 또 다른 한편 직면한 위기를 극복하기 위해 새로운 축적체제로의 전환을 시도하게 된다. 포스트포드주의 또는 ‘유

표 1. 포드주의적 축적체제와 포스트포드주의적 축적체제의 비교

구 분	포드주의	포스트포드주의
기술과 생산조직	조립라인 기술, 규격화된 제품의 대량 생산과 표준화된 생산공정	전산화 및 로봇 기술, 다품종소량생산과 적기(just-in-time) 생산공정
산업구성, 기업관계	생산재산업과 소비재산업의 균형, 대기업 주도 위계적인 통합조직	첨단기술산업의 선도적 역할, 소기업 역할 증대와 전략적 준통합
노동과정, 노동조직	숙련노동의 비숙련·반숙련화, 기계속도에 조응한 단일작업수행, 임금관계 일반화와 집단적 교섭	핵심노동과 단순노동 간 분화 심화, 전문숙련노동의 다기능작업동시수행, 노동의 약화, 부문별 교섭의 증대
산업입지, 노동의 공간분화	대도시 본사(모기업)와 생산공장의 공간적 분산, 지역내 노동시장의 동질화와 지역간 차별화	신산업공간의 발달과 기존 대도시의 재부흥 지역내 노동시장의 다변화와 지역간 차별화 심화

연직' 축적체제라고 불리는 새로운 축적체제는 기존의 포드주의적 축적체제와 여러가지 측면에서 비교될 수 있다²⁾(표 1 참조). 이 축적체제하에서 생산과정은 과학기술혁명, 특히 극소전자(ME) 기술의 발달에 따른 CAD-CAM 생산체제와 작업의 로봇화 및 적기(just-in-time) 생산공정에 바탕을 두고 다양화된 소비유형에 대응하고자 한다. 대량생산을 위한 규모의 경제보다는 다품종소량생산을 위한 범위의 경제에 기반을 둔 전문기술적 소기업체들의 역할이 증대하는 한편, 대기업들은 하청이나 일시고용, 노동력의 신속한 재배치 등을 통해 노동비용을 줄이고자 하기 때문에, 다기능작업을 동시에 수행하는 전문기술적 숙련노동자와 수량적으로 유연하게 수시로 대체될 수 있는 단순저임금 노동력간의 분화가 심화된다. 이러한 축적체제하에서 정보통신기술의 발달로 자본의 공간적 이동성은 보다 유연해지고, 이에 따라 기업의 관리통제, 연구개발, 단순생산, 유통판매 등의 각 기능들이 각기 적합한 지역에 자유입지할 수 있는 가능성은 증대하고 노동의 사회공간적 분화가 촉진되지만, 보다 고도화된 산업부문들, 특히 첨단기술산업은 구상기능과 실행기능의 재접합과 기업내·외 분화된 생산단위들간의 연계성을 긴밀하게 하기 위해 일정 지역내 '사회적 노동분업에 함께 묶여 있는' 생산자들의 집적과 이들간의 복잡한 네트워크로 구성된 이른바 신산업공간으로 재집중하는 경향이 있다(Scott, 1988).

그리고 이러한 생산을 지원하고 이에 연계된 유통, 판매, 금융, 정보처리, 기술연구 등의 기능을 입지시키기 위해 기존 대도시의 중심부는 '재부흥' 되기도 한다.

1980년대 들어와서 활발하게 제시된 정치경제학적 공간이론(특히 지역불균등발전론)과 더불어 1980년대 후반 지리학에 도입된 조절이론(또는 포스트포드주의이론)에 근거를 둔 이러한 이론적 서술은 1970년대 중반 이후 서구 자본주의 경제의 구조적 조정과 공간의 재구조화과정과 관련한 주요한 개념들을 제공했으며³⁾ (Leborgne and Lipietz, 1988), 한국의 경제와 공간에서 추진되고 있는 과정들을 설명하는데 어떤 의미에서 유용하게 원용될 수 있을 것이다. 특히 조절이론은 방법론적으로 자본주의적 생산양식을 총체적으로 설명하고자 하는 정치경제학의 지나친 추상성을 탈피하고 시·공간적으로 규정된 구체적인 현실을 설명하면서, 자본주의의 발전과정을 단계적으로 구분하여 그 특성을 분석하기 위해 적합한 중범위이론이라는 점에서 일단 그 유의성이 인정될 수 있다(Jessop, 1990; Dunford, 1990). 그러나 이들은 서구 사회경제체제의 전환에 관한 경험적 분석에서 다양한 논쟁들을 야기하고 있을 뿐만 아니라(Gertler, 1988; Amin and Robins, 1990; Tickel and Peck, 1992), 한국적 상황에 대한 원용에 있어서도 많은 문제점들을 드러내고 있다(이덕안, 1993). 본 논문은 포스트포드주의에 관한 쟁점이나 문제점들을 직

접 이론적으로 논의하기 보다는 1980년대 한국의 산업구조조정과 지역불균등발전에 관한 고찰을 통해 이들을 재검토해 볼 것이다.⁴⁾ 특히 본 논문에서, 첫째 1980년대 한국경제와 공간은 포스트포드주의로의 전환이라기보다 포드주의 축적체제의 성숙기로 규정될 것이며, 둘째 이에 대한 분석은 조절이론에서 서구 자본주의 경제의 포드주의를 특징지우는 내포적(질적) 발전과정과 더불어 외연적(양적) 성장과정이 동시에 진행된 것으로 인식할 것이다.

2) 경험적 배경에 관한 예비적 고찰

1970년대 한국 경제는 포드주의적 축적체제의 위기에 직면한 선진자본주의 국가들이 위기를 회피하기 위해 이식시키는 사양산업들을 받아들이면서, 기존의 노동집약적 저부가가치 산업인 경공업중심 산업구조에서 탈피하기 위해 중화학공업화를 선언하게 되었다. 이에 따라 원료와 부품 및 제품의 수출입이 용이한 동남해지역의 공단도시들에 대규모 생산시설과 사회간접시설의 조성을 위한 투자가 이루어졌으며, 한국 경제는 이러한 시설들을 상대적으로 저렴한 노동력으로 가동시키면서 수입된 원료나 부품을 가공·조립하여 해외시장에 수출함으로써 성장하고자 했다. 이러한 점에서 1970년대 한국의 경제구조는 주변성을 전제로 한 포드주의적 축적체제의 시발 단계에 있었다고 할 수 있다. 그러나 중화학부문에 대한 상대적 과잉투자로 인해 막대한 설비투자과 이에 따른 외형적 성장에도 불구하고 생산성이 둔화되고 또한 세계경제의 장기적 불황에 따라 수출부진이 겹치면서, 1970년대 말 심각한 경제침체를 겪게 되었다. 그리고 중화학공업 중심으로 전환한 한국 경제는 내적으로 수입원료나 부품의 조립·가공에 의한 소재전환위주 생산구조로 인해 국내 산업간 유기적 관련성을 결여하였고, 또한 기술중심으로 재편되어가는 새로운 국제분업체제 속에서 저임금에 기초한 후발개도국의 추격과 선진국의 기술혁신의 가속화로 인해 국제경쟁력이 약화됨에 따라 심각한 위기국면을 유발하였던 것이다. 공간적인 측면에서도 이 시기의 한국 경제는 대

규모 공단의 과잉지정과 조성과정에서 자본의 상대적 부족으로 인한 공단 및 사회간접시설의 부실, 지방공단도시들의 입지 분산에 의한 시·공간비용의 급증, 비관련업체들의 공단입주로 인한 비효율성 증대 등으로 인해 상대적으로 과잉·중복투자된 자본의 회전기간 지연과 이윤율 하락 등을 초래했다.

이러한 위기에 봉착한 한국 경제는 1980년대에 들어오면서 국가의 강력한 지원하에 설비투자 자본확충과 중화학공업 투자조정, 불황사양산업의 합리화와 부실기업정리, 중소기업생산업체의 육성, 기술개발분야 투자확대 등 일련의 산업구조조정정책을 통해 산업구조를 재편하면서 위기국면을 해소하고 자본축적을 고도화하고자 했다. 즉 1980년대의 산업구조조정의 목적은 무분별한 과잉·중복투자를 조정하여 중화학공업중심 산업구조를 확립하고, 부품산업의 취약성을 극복하기 위해 중소기업들을 육성하여 대기업의 주력산업을 지원하도록 하며, 또한 연구개발능력의 향상과 공장자동화의 촉진으로 생산성을 증대시키기 위한 것이었다(김건, 1991; 한국사회연구소, 1991). 이러한 산업구조조정에 상응하여 국토개발정책은 산업기반시설을 전국적으로 확충한다는 전제하에서 기존 동남해지역 공단조성의 완결과 재정비, 호남 및 충청지역에 새로운 공단조성 및 대도시주변 또는 인접농촌에 중소규모의 농공단지 건설 등을 추진하였다. 이러한 1980년대 산업구조조정과 국토공간구조의 재편은 노동집약적 사양산업들을 퇴출 또는 합리화시키면서, 자원가공형 또는 자본집약적 중화학산업을 중심으로 산업구조를 외연적으로 팽창시키는 동시에, 1970년대 이미 외연적으로 상당히 확장된 주력산업들을 내포적으로 발전시키기 위한 것이었다.

이러한 산업 및 지역구조조정은 1980년대 전기간을 통해 지속되어, 한국경제, 특히 제조업 부문은 년 10% 이상을 상회하는 성장율을 보였으며, 제조업 총부가가치에서 중화학공업이 차지하는 비중도 훨씬 증가하여 1980년 49.2%에서 1990년 65.7%에 달하게 되었고, 고정자본의 형성, 연구개발투자도 1980년대 내내 상당한 증가

표 2. 주요경제지표 증감추이

(단위 : %)

구 분	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
경제성장률	-3.7	5.9	7.2	12.6	9.3	7.0	12.9	13.0	12.4	6.8	9.3	8.4
제조업성장률	-0.7	9.9	6.7	15.4	17.3	7.1	18.3	18.8	13.4	3.7	9.1	8.9
중화학공업비	49.2	51.1	52.2	54.9	56.3	56.7	58.2	59.8	62.0	63.6	65.7	67.6
고정자본형성	-11.4	-4.1	10.4	17.8	10.9	4.7	12.0	16.5	13.4	16.9	24.0	11.8
연구개발투자	3.9	11.7	35.0	21.9	28.0	30.9	26.4	19.4	16.7	9.1	7.5	11.9

자료 : 한국은행, 경제통계연보(1993); 과학기술처, '92 과학기술연감(1993).

율을 보였다(표 2). 이러한 1980년대의 경제성장은 1985년을 기점으로 전반기와 후반기로 구분될 수 있으며, 특히 후반기 한국경제는 전반기에서는 볼 수 없었던 이른바 3저(저달러, 저금리, 저유가) 호황을 누리면서 가속적으로 성장하는 한편, 1987년 노동운동의 고양으로 상당한 정도의 임금상승 압박을 받게 된다(조명래, 1992a; 이세영, 1993). 후반기의 이러한 변화를 고려하여 1980년대 산업구조조정과 지역재구조화과정에 있어 전/후반기 차별성이 강조될 수 있으나, 이는 어떤 구조적 위기의 결과로 초래된 것이 아니라고 할 수 있다. 달리 말해서, 1980년대 산업 및 지역구조조정과정은 전반적으로, 1970년대 시발한 중화학공업화과정의 구조적 위기의 해소와 유기적으로 관련된 것으로, 1980년대의 한국 포드주의적 축적체제가 그 주변성을 탈각하고 대량생산-대량소비체제로 성숙될 수 있도록 한 것으로 이해될 수 있다(이재희, 1990; 김건, 1991). 즉 중소기업의 육성을 통한 국산부품산업의 발달, 이에 따른 대기업의 중소기업 하청계열화를 통한 국내 분업관계의 심화, 기술개발 및 자동화의 확대 등은 성장·성숙산업을 중심으로 기존 중화학공업의 내포적 발전이라는 점에서 1980년대 전기간을 통해 추진되었다. 그리고 1980년대 전반기 산업구조의 내부조정과 더불어 부실하고 미진했던 기존 공단들 및 사회간접시설이 어느정도 정비된 후, 후반기에 들어오면서 산업 및 지역구조의 내적 합리화과정은 계속 추진되면서 동시에 기존산업의 양적 팽창과 공간적 확대도 가속적으로 진행되었다. 한국경제는 이러한 구조조정과정을 거치면서 1980년대 말 한편으로 3저호황의 소멸과 국

제적 원화절상의 압박으로 무역수지가 다시 악화되지만, 이에 따라 저하된 이윤의 보전을 위하여 임금 인상에 따른 국내 유효수요 증대예기반을 두고 내수시장을 확충시킴으로써 대량생산-대량소비체제의 절정에 달하게 되었다. 그러나 호황기에 두드러졌던 내수산업과 서비스산업으로의 자본진출로 인해 수출산업이 약화되고, 70년대 중반이후 서구 자본주의 경제가 주도하는 기술중심적 국제분업구조가 심화됨에 따라, 한국 경제는 새로운 구조적 위기를 맞게 되었고, 현재 그 위기의 와중에 있다고 할 수 있다.

이러한 점에서 1980년대 산업구조조정과 지역불균등발전에 관한 경험적 고찰을 위한 예비적 주장으로서 다음과 같은 점들이 강조될 수 있다. 첫째, 한국 자본주의의 경제적 및 공간적 발전과정은 구조적 위기를 주기적으로 드러내면서 이를 극복하기 위한 산업구조조정과 공간재구조화를 통해 단계적으로 진행되었음을 분명 확인할 수 있지만, 1970년대말 당면한 위기의 극복과 더불어 급속한 양적 성장을 지속시키기 위한 경제적 공간적 전략에 따라, 한국경제는 산업 및 공간구조의 외연적 팽창과 내포적 발전을 동시에 복합적으로 추진했다. 둘째, 1980년대말 유연성의 징후가 나타나지만, 세계경제분업구조의 영향과 이에 대한 질적 고도화의 한계로 인해 1980년대 산업구조조정은 분명 새로운 축적체제, 즉 유연적 축적체제로의 전환과정이라기 보다는 기존 산업구조를 고도화시키기 위한 과정, 즉 포드주의적 축적체제의 성숙화로 파악될 수 있다. 셋째, 산업구조조정과정과 상응하여 1980년대 한국의 공간구조는 외연적으로 팽창하면서 지역별 재구조화과정을 겪게 되고, 내포적

으로 보다 치밀하게 조직·연계되어 지역불균등 발전을 심화시켰다.⁵⁾ 이러한 주장들은 다음의 구체적 분석을 통해 확인될 것이다.

3. 산업구조의 외연적 팽창

1980년대 산업구조조정과 공간재구조화에서 외연적 팽창과 관련하여 주요 사항들은 부족한 설비투자자금의 확충, 노동집약적이고 사양화된 경공업부분의 합리화, 고부가가치 주력산업으로 도입된 중화학부분의 투자조정 등이었다. 1970년대 말 위기를 기본적으로 대규모 중화학공업에 대한 설비투자의 부족과 이에 따른 자본회전의 지연으로 인식한 국가는 필요한 자본을 확충하기 위하여 자본의 해외개방 확대 및 은행자유화(민영화) 등을 통해 국내자본시장을 활성화시키고자 했다. 국제자본의 이동자유화를 핵심으로 한 개방체제로의 전환은 차관도입으로 인한 원리금 상환부담의 누적을 피할 수 있도록 직접 설비투자를 허용했다.⁶⁾ 국내 자본시장의 확충을 위해 1981~83년 사이 시중은행의 민영화가 완료되었고, 1982년 제 2금융권의 단자회사 및 신용금고 등의 설립이 자유화되었다. 이렇게 조성된 자본으로 설비투자가 대폭 확충되어, 설비투자액은 1984년 3.3조원, 1987년 8.8조원, 1990년 16.3조원으로 증대했다. 이러한 설비투자는 단순 시설확충뿐 아니라 신제품개발, 생산공정 자동화, 기술연구개발에 투자되었지만(임희철, 1992), 1980년대 전체에 걸쳐 설비확장을 위한 투자가 가장 큰 비중(1984년 44.9%, 1987년 57.3%, 1990년 37.6%)을 차지했고, 후반기에 와서 신제품을 위한 투자비중이 다소 늘어났다

(표 3). 뿐만 아니라 이러한 설비투자는 대체로 1970년대의 연장선상에서 설비자본의 부족으로 위기에 봉착했던 주력중화학공업들에 집중되었다. 즉 설비투자의 업종별 비중은 1990년에 이르기까지 대규모 설비투자를 요하는 석유, 화학, 철강업 등 전형적인 포드주의적 중화학공업에 1/3 이상 배분되었고, 기술집약적 산업이라고 할 수 있는 전기전자와 자동차업에 다소 많은 부분이 할애되었지만, 후자의 업종들에 대한 투자도 노동의 대체를 위한 자동화나 새로운 기술을 위한 연구개발 보다 설비확장과 신제품개발에 더 큰 비중을 두었다.

1980년대 산업구조조정과정은 이와 같이 확충된 설비투자를 산업별로 차별화시킬 뿐만 아니라 다양한 정책들을 동원하여 불황·사양산업의 퇴출 또는 합리화 및 주력산업에 대한 투자조정과 성숙화를 도모했다. 점점 사양화되어 가는 노동집약적 경공업에 대해, 생산설비의 감축과 부실기업의 정리, 해당설비의 신·증설 및 개조의 제한과 금지, 생산경영규모 또는 생산방식의 적정화가 추구되었으며, 자산양도·양수등 사업통합이나 업종전환이 추진되었다(김건, 1991). 이에 따라 1980년대 전반기동안 섬유·의류업, 목재·나무제품업, 기타(봉제 등) 업종에서 사업체의 퇴출이 대대적으로 이루어졌으며, 특히 섬유업에서 대기업체의 도산이 두드러져 1981년 186개소에서 1985년 140개소로 줄어들었고, 성장률도 상대적으로 크게 둔화되었다. 그러나 1986년 이후 노동집약적 사양산업들 중에서 일부(대표적으로 염색·직물업 등)는 국민경제에 있어 필요성이 인정되어 정부에 의해 합리화업종으로 지정됨으로써 금융지원과 세제혜택을 통

표 3. 제조업 주요 유형별 설비투자 동향

(단위 : %)

투자동기	1984	1987						1990					
	전체	전체	섬유 의복	석유 화학	철강	전기 전자	자동차	전체	섬유 의복	석유 화학	철강	전기 전자	자동차
신제품	24.2	14.8	5.9	32.0	3.1	19.1	24.2	31.0	14.5	66.5	20.2	35.0	37.5
설비확장	44.9	57.3	70.4	39.4	80.5	49.9	51.1	37.6	33.5	20.7	55.9	22.2	28.2
자동화	5.6	3.5	5.2	0.8	1.8	6.5	0.8	6.4	17.2	1.2	5.6	9.3	2.7
연구개발	4.3	3.6	1.7	3.2	0.5	9.3	7.2	4.5	3.0	1.7	2.8	13.0	9.1

자료 : 한국산업은행, 설비투자계획조사, 각년도.

한 노후시설의 개체 및 자동화의 진전에 힘입어 사업체수를 오히려 상당히 증가시켰다. 즉 1980년 불황·사양산업에 대한 산업구조조정은 부분적으로 부가가치 창출이 적고 인건비 비중이 높은 노동집약적 산업을 퇴출시키고 상대적으로 고부가가치 산업으로 전환시키고자 했지만, 이러한 산업들은 완전 도태된 것이 아니라 생산 및 노동과정을 합리화(예, 반자동화, 소사장제 등)시킴으로써 상당한 고용효과와 부가가치창출에 기여하면서 유지·성장하였다.

물론 1980년대 산업구조조정은 이러한 불황·사양산업의 합리화 보다는 1970년대 자본규모에 비해 지나치게 과잉·중복투자되어 심각한 문제를 노출시켰던 중화학부문에 더 큰 비중을 두었다. 중화학부문의 산업구조조정은 업종별 및 업체별(즉 개별자본 간) 투자조정에 의한 체계화, 집적의 이익을 위한 경제규모의 실현, 부품전문생산체계의 확립을 위한 중소기업의 육성 등으로 이루어졌다. 1980년대 초 4차에 걸친 투자조정과정에서 최종 지정된 48개 합리화업종 중 중화학공업이 38개를 차지했으며, 특히 중점지원 7개 업종은 석유화학, 철강, 조선, 전자 등 모두 중화학공업이었다. 중화학부문의 투자조정은 부실기업의 정리 보다 개별 대기업의 주력 업종선정을 통한 경영체계화와 규모의 경제 실현에 초점을 두었다. 즉 1981~85년 사이 중화학부문의 대기업체수는 293개소에서 344개소로 계속 증가하는 한편, 비관련업종으로의 다각적 확대 계열화에 의한 대기업체내 재무구조와 분업구조의 취약성을 극복하기 위해 1980~82년간 30대 재벌의 51개 계열사가 매각되는 등 대기업체내 부실기업의 정리를 통한 중화학부문의 투자조정과 합리화가 진행되었다. 이러한 대기업과의 관계속에서 부품생산을 위해 중소기업들이 육성되었으며, 이들은 대기업들과의 계열화 또는 하청관계 속에서 기존 산업구조의 질적 고도화와 더불어 외연적 확대에 기여했다. 1986년 공업발전법의 발효에 따라 중화학부문의 일부 조립금속업종(예, 자동차, 운전장비 등)에 있어 기술개발투자확대를 통한 부품전문생산체계의 확립이나 설계능력 및 핵심부품개발을 통한 해당업종

의 질적 고도화가 추진되었으나, 기존의 화학, 석탄, 석유산업 및 제철업 등의 단순한 양적 증대를 위한 시설확대도 지속적으로 진행되었다.

이러한 산업구조조정은 이에 상응하는 국토개발정책과 병행되었다. 정부는 제2차 국토종합개발계획을 통해 서울 및 부산의 산업집중을 억제하고 산업기반시설의 확충으로 개발가능성을 전국적으로 확대시키고자 했다. 이러한 계획하에서 국토개발에 투자된 금액은 1982년 10조원, 1985년 12.6조원, 1989년 15조원으로 증가했고 1982~89년 사이 총 104.4조원에 달했으며, 수도권 39.7%, 동남권 26.4%, 서남권 13.2%, 중부권 9.5% 투입되었다. 권역별 개발투자의 내역은 지역별 공단조성과 관련된다. 1980년까지 지정된 전국의 공단들은 57개소 247km²로, 면적기준으로 수도권 17.2%, 부산·경남 48.2%, 대구·경북 18.9%, 광주·전남북 12.9%, 대전·충남북 2.8% 분포되어, 동남권에 극히 편향되어 있었다.⁷⁾ 1980년대 전·후반기 대규모 공업단지의 조성은 비슷한 비율을 보이지만, 전반기는 기존의 공업지역인 인천·경기 및 부산·경남에 각각 2개소(9.6km², 10.6km²)가 추가 지정되었고, 광주·전남북에 5개소(7.7km²)가 새롭게 지정된 반면, 후반기에는 인천·경기에 2개소(15.6km²)가 추가되지만 동남권에는 전혀 없고 대신 광주·전남북 5개소(21.8km²), 대전·충남북 3개소(7.8km²)가 새로 지정·조성되었다. 그리고 1984년 이후 1989년말까지 대도시 인접 농촌지역에 개발된 농공단지는 경남북 59개소, 충남북 61개소, 전남북 35개소에 지정, 조성되게 되었다. 이러한 점에서 수도권에 투입된 개발투자는 부실한 기존공단의 정비 및 새로운 공단의 확충 양자에 모두 투입되었으며, 동남권에는 기존 공단의 내부정비 및 이를 보완하는 중소규모 농공단지의 조성에 주로 투입되었고, 서남권 및 중부권에는 대규모 공단 및 중소규모 농공단지의 새로운 조성에 대부분 투입되었다고 할 수 있다. 이러한 점에서 1980년대 산업구조조정과 더불어 지역재구조화과정은 기존공단의 합리화와 동시에 새로운 공단의 공간적 확대를 추진했다고 할 수 있다.

표 4. 제조업 업종별 사업체수 및 부가가치 증가 추이 (단위 : 개소, 10억원)

구분	연도	전체	음식료품, 담배	섬유, 의복, 가죽	목재, 나무제품	종이, 인쇄, 출판	화학, 석유, 고무	비금속광물	제1차금속	조립금속, 기계장비	기타
사업체수	1981	33,431	4,621	8,468	2,294	2,587	3,231	2,626	961	7,433	1,210
	1985	44,037	4,659	11,333	2,713	3,339	4,536	2,945	1,072	11,498	1,942
	1989	65,684	4,685	16,349	3,721	4,740	7,359	3,444	1,468	21,106	2,812
	81~89총증가율	96.5	1.4	93.1	62.2	83.2	127.8	31.2	52.8	382.0	132.4
부가가치	1981	15,413	2,433	3,052	231	641	3,079	767	1,296	3,601	314
	1985	26,737	3,702	4,412	405	1,230	4,946	1,287	2,066	8,170	520
	1989	54,989	6,280	7,709	929	2,555	9,528	2,545	4,047	20,221	1,143
	81~89총증가율	256.8	158.1	152.6	302.2	298.6	209.5	231.8	212.3	461.5	264.0

자료 : 통계청, 광공업통계조사보고서, 각년도.

이와 같은 산업별 및 지역별 투자의 차별화를 바탕으로 전개된 1980년대 산업구조조정과 지역재구조화는 한국의 제조업을 외형적으로 크게 팽창시켰다. 즉 제조업 전체의 사업체수는 1981년 33,431개소에서 1985년 44,037개소, 1989년 65,684개소로 96.5% 증가했고, 부가가치창출액(경상가격)은 1981년 15.4조원에서 1985년 26.7조원, 1989년 55.0조원으로 256.8% 증가했다. 이러한 외형적 성장은 1970년대 말 위기가 아직 완전히 회복되지 않았던 1981~85년 전반기보다는 경제가 상대적으로 안정되고 국제적 조건이 호전되었던 1986~89년 후반기에 훨씬 두드러졌다(표 4). 즉 1981~85년 제조업 전체 사업체수와 부가가치창출액은 각각 31.7%, 73.5% 증가한 반면, 1986~89년의 경우는 각각 49.2%, 105.7% 증가했다. 이러한 제조업의 외형적 팽창은 전업종에 걸쳐 나타나지만, 업종별 및 지역별 증가율은 상당히 상이했다.

업종별 사업체수의 변화를 보면, 1981~89년 사이 음식료품, 담배업(1.4%) 뿐만 아니라 비금속광물업(31.2%)은 상대적으로 증가율이 낮은 반면, 조립금속, 기계장비업(382.0%)은 가장 큰 증가율을 보였고, 화학·석유·석탄·고무, 플라스틱업(127.8%)과 섬유·의복·가죽업(93.1%) 및 기타 제조업(132.4%)도 상대적으로 높은 증가율을 보이고 있다(표 4). 즉 사업체수의 증가만으로 볼 때, 불황·사양경공업과 주력·성장중화학공업에 큰 차이를 찾아 볼 수 없다. 그러나 대기업체수의 업종별 변화는 이들

간에 상당한 차이를 나타낸다. 경공업의 경우 섬유·의복·가죽업 및 목재·나무제품업에서 부실기업의 정리 등을 통해 대기업체수는 절대적으로 줄어들고 그외의 경우도 대기업체수의 증가율이 낮은 반면, 중화학공업에 있어 자원가공형 비금속광물과 제 I 차금속산업의 대기업체수의 증가율은 상대적으로 낮지만 조립금속업의 대기업체수는 85개소 증가하여 전체 대기업체수의 증가(96개소)의 거의 대부분을 차지했고, 화학·석유·플라스틱산업에 있어서도 대기업체수는 크게 증가했다.

1981~89년 사이 부가가치창출액의 증가율로 볼 때, 경공업과 중화학공업간에 상당한 차이가 드러난다. 즉 음식료품·담배업 및 섬유·의복·가죽업은 상대적으로 부가가치창출액의 증가율은 각각 158.1%, 152.6%로 상대적으로 낮은 반면, 조립금속·기계장비업의 증가율은 461.5%로 아주 높게 나타난다. 이에 따라 부가가치를 기준으로 산업구성은 1981년 각각 15.8%, 19.8%를 차지하던 음식료품·담배업과 섬유·의복·가죽업이 1989년 각각 11.4%, 14.0%로 줄어들었고, 화학·석유·플라스틱업도 20.0%에서 17.3%로 줄어든 반면, 조립금속·기계장비업은 1981년 23.4%에서 1989년 36.8%로 대폭 늘어났다. 그러나 부가가치창출액의 증가율이 높고, 산업구성에서 더 큰 비중을 차지하는 업종이라고 해서 고부가가치산업인 것은 아니다. 사실 1980년대 업종별 종업원 1인당 부가가치창출 수준으로 볼 때, 제 1 차금속업은 전기간을 통해

표 5. 업종별 종업원 1인당 부가가치 변화

(단위 : 백만원)

연도	전체	음식료품, 담배	섬유, 의류, 가죽	목재, 나무제품	종이, 인쇄, 출판	화학, 석유, 고무	비금속광물	제1차업	조립금속, 기계장비	기타
1981	7.54	14.10	4.67	3.67	7.05	11.77	8.30	14.76	6.62	4.00
수준	100.0	187.0	61.9	48.7	93.5	156.1	110.1	195.8	87.8	53.1
1985	10.97	18.78	6.45	6.00	11.42	15.42	11.58	20.90	10.82	5.42
수준	100.0	174.1	59.8	54.7	104.1	140.6	105.6	190.5	98.6	49.4
1989	17.77	29.34	10.41	10.67	18.42	22.28	20.41	34.34	17.83	10.51
수준	100.0	165.1	58.6	60.0	103.7	125.4	114.9	193.2	100.3	59.1

자료 : 통계청, 광공업통계조사보고서, 각년도.

가장 높고, 음식료품, 담배업이 그 다음으로 높게 나타나며, 조립금속업은 사업체수 및 부가가치증가율이 높지만 부가가치창출수준은 상대적으로 높지 않았다(표 5). 달리 말해서 1980년대 제조업 업종간 자본이동에서 조립금속산업의 급성장은 아직 고부가가치산업이 아니지만, 부가가치창출 수준이 규모경제의 효과로 인해 상대적으로 점점 높아지고 있었기 때문이라고 할 수 있다.

이러한 제조업의 양적 성장과 업종간 투자 차별화를 추구한 산업구조조정과정에 상응하여, 1980년대 지역구조는 1960~70년대 이미 형성된 수도권—동남권의 양극체제를 기본적으로 유지하면서 전반적으로 양적 팽창을 보이지만, 지역별 차별투자에 따라 업종별 지역임지에 있어 상당한 변화를 수반했다(그림 1). 즉 부가가치 기준으로 제조업 전체는 1981년 서울 17.4%, 인천·경기 24.2%의 수도권과 부산·경남 27.7%, 대구·경북 14.7%의 동남권에 양분되어 집중되어 있었다. 1989년에는 서울의 비중이 12.6%로 줄어들고 인천·경기의 비중은 34.2%로 크게 늘어나서 수도권의 제조업 집중이 46.8%로 가속화된 반면, 부산·경남과 대구·경북의 비중이 각각 23.9%, 13.0%로 줄어들어 동남권의 비중은 상대적으로 저하되었다. 그외 지역은 제조업 전체에서 차지하는 비중엔 큰 변화가 없다는 점에서 제조업의 외연적 팽창에 따라 전국적인 수준을 유지했다. 1980년대 산업구조조정을 통한 산업공간의 외연적 팽창은 보다 구체적으로 다음과 같은 특징을 가지고 있었다.

첫째, 노동집약적 사양산업으로 산업구조조정

과정에서 퇴출 또는 합리화가 추진된 경공업부문에서, 음식료품업은 생산공정을 표준화 및 반자동화시키면서 전국적으로 비슷한 율로 성장한 반면, 섬유·의류·가죽업은 일부 퇴출되고 일부는 합리화과정을 통해 회생하여 서울과 인천·경기 및 대구·경북에 재집중하게(1981년, 1989년 지역별 비중에서 각각 서울 19.0%, 24.8%; 인천·경기 15.6%, 24.0%; 대구·경북 15.3%, 21.9%) 되었으며, 목재·나무제품업은 인천·경기에 더욱 집중(1981년 52.8%, 1989년 69.1%)하였고, 1인당부가가치 창출이 상대적으로 높은 종이·인쇄·출판업은 서울과 인천·경기에 높은 집중도(1981년, 1989년 각각 서울 45.9%, 44.4%; 인천·경기 21.5%, 25.1%)를 지속시켰다.

둘째, 설비투자의 부족으로 위기에 봉착했던 자원가공형 중화학부문의 투자조정과정에서, 화학·석유·고무업은 서울의 비중(1981년 14.0%, 1989년 5.8%)이 줄어들면서 외곽으로 이전한 업체들과 기술수준을 향상시킨 업체들의 재집중·집적으로 인천·경기의 비중(1981년 18.5%, 1989년 31.4%)이 대폭 높아졌으며, 기존에 가장 큰 비중을 차지했던 부산·경남의 비중은 감소했고(1981년 44.5%, 1989년 34.5%), 상대적으로 값싼 용지와 용수 및 노동력 등을 얻을 수 있는 광주·전남북과 대전·충남북의 새로운 지역으로 분산했다(1981년, 1989년 각각 16.3%, 12.6%; 3.3%, 10.6%). 비금속광물업은 인천·경기의 비중이 다소 높지만(1981년 23.5%, 1989년 30.2%), 전국적으로 분포·성장했다. 이 시기 1인당 부가가치 창출에서 최고의 수준

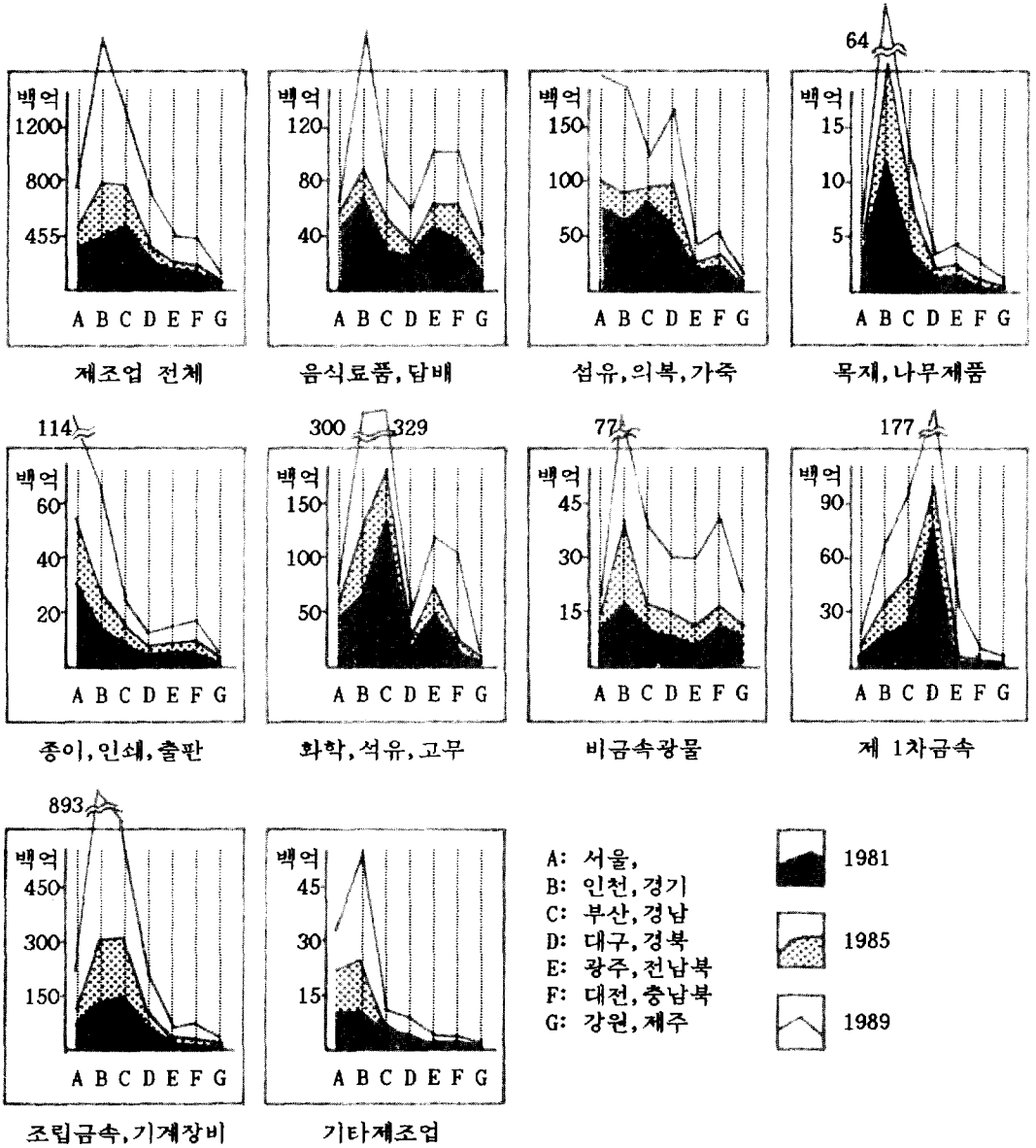


그림 1. 업종별, 지역별 부가가치창출액의 증가 추이

을 유지했던 제 1 차금속업은 대구·경북지역에 특화되어 있지만 그 비중은 줄어들었고 (59.3%에서 43.7%), 반면 인천·경기, 부산·경남의 비중이 다소 늘어났으며 (1981년, 1989년 각각 14.0%, 17.2%; 20.4%, 23.9%), 새로운 입지로의 확산에 따라 광주, 전남북의 비중이 아직 낮은 수준이지만 (1981년 0.04%, 1989년 9.0%) 높은 증가율을 보였다.

셋째, 1980년대 산업구조조정과정에서 핵심이었던 조립금속·기계장비업은 서울의 비중(1981년 14.8%, 1989년 9.9%)이 상대적으로 줄었지만, 인천·경기의 비중(1981년 31.8%, 1989년 44.2%)이 크게 늘어나서 수도권의 집중이 심화되는 반면, 부산·경남(1981년 37.1%, 1989년 29.3%) 및 대구·경북(1981년 11.2%, 1989년 10.6%)의 상대적 성장 둔화로 동남권의 비중은

상당히 감소했다. 그러나 이 업종은 집중·집적이 강화된 수도권과 기존의 입지관성을 가지고 있던 동남입해지역뿐 아니라 그외 모든 지역의 경제를 선도하는 업종이었다. 즉 각 지역의 산업구성비로 볼 때, 중화학공업의 비중이 전반적으로 감소한 서울에서도 조립금속업의 비중은 증대했으며(1981년 19.8%, 1989년 29.1%), (재)집중·집적의 중심지인 인천·경기(1981년 30.7%, 1989년 47.5%)는 물론이고 부산·경남과 대구·경북에서도 이 업종이 차지하는 비중(1981년, 1989년 각각 31.3%, 45.1%; 18.9%, 30.0%)은 크게 증대했다. 뿐만 아니라 광주·전남북과 대전·충남북에서도 조립금속업은 지역 산업에서 차지하는 비중이 아직 낮지만(1981년 1989년 각각 4.8%, 13.2%; 9.2%, 15.4%) 주요 성장산업으로 부상했다.

넷째, 1980년대 선도업종인 조립금속업뿐 아니라 모든 업종들이 인천·경기로 재집중했다. 즉 1981~89년 사이 인천, 경기의 업종별 집중도는 음식료품·담배업 27.0%→27.6%, 섬유·의류업 15.6%→24.0%, 목재·나무제품업 52.8%→69.1%, 종이·인쇄·출판업 21.5%→25.1%, 화학·석유업 18.5%→31.4%, 비금속광물업 23.5%→30.2%, 제1차금속업 14.0%→17.2%, 조립금속업 31.8%→44.2%로 각각 늘어났다. 이와 같이 모든 업종들이 인천·경기로 재집중·집적하게 된 것은 부분적으로 이 지역에 연구개발기능이 집중적으로 발달했고 생산자서비스의 접근도가 높기 때문에 기업들이 재집중하여 형성한 이른바 신산업지구의 성격을 나타내지만, 보다 중요하게는 포드주의의 성숙으로 구상기능이 확대된 대기업본사들의 서울 재집중과 관련하여 실행기능을 담당하는 분공장들의 지방분산이 사회간접시설의 부족으로 시·공간비용을 급증시킴에 따라 이를 절감하기 위한 것이라고 할 수 있다.

다섯째, 산업구조의 외연적 확대에서 주목할 수 있는 또 다른 점으로 해외 자본이전을 들 수 있다. 1980년대 중반 이후 국내 산업구조에서 발생하는 문제들을 회피하거나 또는 해외 수출시장의 확보와 기술습득을 목적으로 제조업의 해

외직접투자가 시도되었다. 해외투자의 규모는 미국이나 일본에 비해 아직 극히 미미한 수준이지만 1980년대 중반 이후 급속히 증가하여, 1981년 3,500만달러에서 1985년 18,300만달러, 그리고 1991년에는 112,500만달러에 이르게 되었다. 제조업의 해외투자에서 동남아지역에 투자된 업종은 주로 섬유, 의복, 봉제, 신발 등 국내에서 사양화된 노동집약적 산업이 주류를 이루며 그 외 생산공정이 표준화된 일부 전기전자기기산업들이 저임금노동력을 찾아 이전한 것이라고 할 수 있으며, 반면 북미나 유럽의 선진국지역으로 진출한 업종은 선진국의 수입규제 회피나 선진기술습득을 위하여 자동차, 철강, 전기전자와 같은 자본(기술)집약적 산업들이었다(임휘철, 1992).

4. 산업구조의 내포적 발전

1980년대 산업구조조정과 지역재구조화과정에서 추진된 산업구조의 외연적(즉 양적, 공간적) 팽창은 이를 뒷받침하는 산업구조의 내포적(질적) 합리화와 이에 조응하는 지역불균등발전의 심화와 병행되었다. 즉 1970년대 중화학공업의 단순 외연적 팽창에 의해 야기된 문제들을 극복하는 과정에서 자본과 국가는 당면한 위기를 극복하고 산업 및 지역구조를 질적으로 고도화시키기 위해 다양한 전략들을 도입했다. 이시기 도입된 핵심적 전략들은 부품중소산업의 육성과 하청제일화, 기술개발의 확대와 생산공정의 자동화, 그리고 제조업 외에서 이를 지원·보완하는 건설업 및 금융, 유통, 판매서비스업의 확대 등을 포함했다.

1970년대 중화학공업의 외연적 확대과정에서 대기업들이 지나치게 비대해지고 중소기업과의 불균형이라는 질적 문제를 노출시킴에 따라, 1980년대 산업구조조정과정에서 우선 중소기업, 특히 중화학부문의 대기업들을 지원·보완해 주는 중소부품업체의 육성이 절실히 요구되었다(박준경, 1989). 이에 따른 국가의 중소기업육성정책에 힘입어, 화학·석유업과 조립금속업에서 소기업(종업원 5~49인)들이 1981~89년 사이

각각 137.2%, 204.6% 대폭 증가했으며, 중소기업(50~499인)들도 각각 100.2%, 115.3% 증가했다. 그러나 이 업종들에서 소기업의 부가가치 창출 비중은 각각 11.5%에서 14.5%로, 10.4%에서 15.7%로 증가하여, 다른 업종들에 비해 그렇게 높은 편은 아니라고 할 수 있다. 이는 부품생산전문기술을 확보한 자립적 중소기업을 육성한 것이 아니라, 이들의 하청계열화를 통해 국내 독점대기업의 지배를 강화시키기 위한 것이라고 할 수 있다. 즉 제조업 중소기업의 판매 유형에서 하청생산은 1982년 34.6%에서 1988년 46.6%, 1991년 75.7%로 급속히 증가했으며, 특히 하청 의존도는 기업규모가 적을수록 더욱 높게 나타났다(표 6). 이러한 중소기업 하청화의 급속한 진전은 기술적 분업에 따라 전문성을 향상시키고 안정된 부품시장을 확보하기 위한 것이라기 보다, 국내 독점자본으로 하여금 해외 부품수입의 대체효과를 통해 수입 의존도를 낮춤으로써 다국적자본의 지배에서 일정하게 탈피할 수 있도록 하기 위한 것이었다(이재희, 1990, p.168). 이에 따라 1980년대 한국의 포드주의적 축적체제는 세계경제의 분업구조에서 주변성을 상당히 탈각할 수 있었지만, 다른 한편 부품생산 중소기업들의 하청계열화를 통해 생산의 집적과 분업의 사회화를 심화시킴으로써 국내 독점자본의 지배를 강화시켰다.⁸⁾

중소기업들의 이러한 특성은 지역구조에도 반영되어 독점자본의 공간 지배를 보다 치밀하게 하고 지역불균등발전을 심화시켰다. 대기업들은 서울의 고지가, 교통혼잡 등으로 인한 외부불경

제로 상당수 외곽으로 이전하여 그 수가 절대적으로 감소(1981년 123개소, 1989년 89개소)한 반면, 아직 숙련노동력을 활용할 수 있는 부산·경남에서 가장 많이 증가했고(1981년 184개소, 1989년 231개소), 일부는 기존 생산설비와 사회간접시설들이 재정비·확충된 인천·경기 및 대구·경북 뿐 아니라 상대적으로 값싼 용지와 용수 및 유순한 노동력을 이용할 수 있는 광주·전남북과 대전·충남북에도 새롭게 입지했다(표 7). 반면 중소기업들은 대기업들이 퇴각한 서울과 대기업들이 밀집한 인천·경기 및 부산·경남에 집중 성장했다. 이러한 대기업 및 중소기업들의 성장에 있어 차별성은 대·중소기업간의 관계를 반영했다. 즉 서울에 집중된 독점자본의 본사는 대규모 분공장을 외곽으로 철수시키는 한편, 합리화과정에서 희생한 의류산업 및 전문부품을 생산하는 조립급속부문 중소기업들을 대거 분화·육성하여 수직적 통합 또는 준통합관계를 통해 직접 지배하고자 했다. 반면 포드주의적 실행기능을 확충하면서 성장한 인천·경기 및 부산·경남의 대기업 분공장들은 구상기능을 담당하는 서울의 본사와 긴밀한 관계를 유지하면서 지역내 급증한 중소기업체들을 포섭·하청화시킴에 따라, 대기업의 본사는 지역경제와 유리된 기존의 본사-분공장 간 폐쇄적 회로(closed branch circuit)를 극복하고 지방분공장에 포섭된 중소기업들까지 지배할 수 있게 되었다(조명래, 1992a). 그러나 중소기업의 성장이 아직 미흡한 광주·전남북과 대전·충남북에 새롭게 입지한 대규모 공장들은 대부분 서울에 본사를 두

표 6. 제조업 중소기업의 하청 의존도 변화

(단위 : %)

판매 유형	판매유형별 구성비					기업 규모	하청 의존도				
	1979	1982	1985	1988	1991		78~80	81~83	84~86	87~89	90~91
총 수출	19.1	29.8	26.8	28.9	18.8	5~19인	17.7	28.5	43.3	51.3	84.9
로컬수출 : A	3.5	11.4	11.4	12.9	8.9	20~99인	25.1	38.5	40.5	48.8	73.5
주문판매 : B	18.8	23.2	26.2	33.7	66.8	100~300인	19.3	29.9	35.6	43.4	63.6
시장판매	58.7	44.3	44.1	33.5	14.4	총 계	21.1	33.0	40.3	47.0	71.2
하청계 : A+B	22.3	34.6	37.6	46.6	75.7						

주 : 하청 의존도 = (국내주문판매액 + 로컬수출액) / 매출액
 자료 : 상공부, 중소기업협동조합중앙회, 중소기업실태조사보고, 각년도; 강현수(1993)에서 재인용.

표 7. 지역별 규모별 제조업체수 증감

(단위: 개소)

구 분	5~49인			50~499인			500인 이상		
	1981	1985	1989	1981	1985	1989	1981	1985	1989
전 국	26,795	35,676	55,289	5,839	7,754	9,702	597	607	693
서울	7,194	11,840	16,539	1,438	1,693	1,587	123	94	89
인천, 경기	4,579	7,841	16,772	1,635	2,520	3,440	176	154	194
부산, 경남	4,895	5,788	8,497	1,279	1,618	2,021	184	206	231
대구, 경북	3,874	4,287	5,982	931	1,004	1,277	58	64	75
광주, 전남북	3,066	2,875	3,707	377	466	619	34	36	45
대전, 충남북	2,205	2,079	2,699	312	375	645	42	47	52
강원, 제주	1,080	966	1,093	67	78	123	3	6	7

자료: 통계청, 광공업통계조사보고서, 각년도.

고 기존의 동남권에서 분화·이전되어 온 분공장들이라고 할 수 있으며, 이들은 아직 중소기업들을 육성·포섭하여 지역경제를 완전 지배하는 단계에 이르지지는 못했다고 할 수 있다.

산업구조의 내포적 합리화를 위한 부품중소기업의 육성·하청제열화와 이를 통한 공간지배의 위계화 및 치밀화와 더불어 기술개발, 특히 자동화의 진전을 통한 생산성 향상과 경쟁력 제고가 촉진되었다. 1970년대 한국경제는 중화학공업의 외연적 확대에 중점을 두었기 때문에 단순한 생산설비와 제품조립 기술을 제외하고 노동을 대체하거나 신산품을 개발하여 생산성을 향상시키기 위한 기술개발에는 거의 관심을 두지 않았다. 그러나 1970년대말 경제침체 이후 기술중심의 새로운 국제분업구조에 적응할 수 있도록 기술혁신을 통한 산업구조의 질적 고도화와

국제 경쟁력의 강화가 주요 과제로 부각되었다. 이에 따라 1980년대 초 기존의 산업별 세제지원은 대폭 축소되거나 철폐되고 대신 기술개발 지원이 본격화되어, 1981년 4,486억원이었던 연구개발비는 1989년 2조 3,754억원으로 증가했고, GNP대비 비율도 0.81%에서 1.99%로 높아졌다. 특히 연구개발비의 투자에 있어 정부부담율은 계속 감소하여 1989년 20%정도로 낮아진 반면, 민간자본의 연구개발비투자는 이 기간 동안 9.4배 확대되었고, 기업부설연구소도 1981년 53개소에서 1989년 825개소로 급속히 늘어났다(표 8). 그러나 이러한 민간기업의 연구개발투자 확충은 70%이상이 서울과 인천·경기의 수도권에 집중적으로 할당되고, 연구소 및 연구원들도 이 지역에 집중 배치됨에 따라 지역불균등발전을 오히려 심화시키는 결과를 초래했다(박삼욱,

표 8. 연구개발투자의 증가 및 집중도 추이

(단위: 억원, 개소, %)

연 도	연구개발투자 ¹⁾		연구개발비 집중도						부설연구소			
			기업 별			지역 별 ³⁾			기업 별		지역 별 ²⁾	
	연구개발총투자	정부공공부담	기업체총투자 ³⁾	상 위 5개	상 위 10개	상 위 20개	서울	수도권	총 계	중소기업	서울	수도권
1981	4,486	2,477	—	—	—	—	—	—	53	—	—	—
1985	12,371	3,068	—	—	—	—	22.9	73.1	183	18	30.0	69.3
1989	23,754	4,849	19,983	36.9	44.6	53.1	18.1	71.7	825	437	26.5	68.9
1991	28,580	5,607	29,656	33.2	41.7	51.0	—	—	1,201	706	—	—

주: 1) 연구개발투자액은 1985년 불변가격; 2) 기업체총투자액은 경상가격으로 정부공공부담과 기업체 전체 투자의 합이 연구개발비총액과 일치하지 않음; 3) 자료출처의 상이성으로 지역별 연구개발비 총액과 부설연구소수에 있어 약간 차이가 있음.

자료: 과학기술처, '92 과학기술년감(1993); 지역현황은 강현수(1993)에서 재인용.

1993; 강현수, 1993).

뿐만 아니라 이러한 연구개발부문 투자의 확대는 몇가지 중요한 문제점을 내포하고 있었다. 첫째, 연구개발투자는 1989년 상위 20개 기업이 전체의 53.1%를 차지할 정도로 대기업에 집중되어 있었다(표 8). 물론 연구개발부문에 대한 중소기업들의 참여가 빠른 속도로 확산되어 1989년 이들의 부설연구소수는 전체 부설연구소수의 53%를 차지하게 되었지만, 연구개발비투자의 집중도를 고려해 볼 경우 이들은 아직 초보적인 단계이거나 부품생산과 관련하여 세분화된 일부 전문분야에 한정되어 있다고 할 수 있다. 둘째, 이러한 한국의 연구개발비투자 규모는 1989년 미국(1,407.6억달러)과 일본(790.8억달러)에 비해 각각 2.5%와 4.4%에 불과했다. 또한 기업들의 매출액대비 연구개발비투자는 업종별로 다소 차이가 있지만, 제조업 전체에서 1986년 1.63%에서 1989년 2.01%, 1991년에는 2.02%로 약간 증가했다는 점에서 아직 본격적인 첨단기술산업, 나아가 유연적 축적체제로의 전환을 위한 연구개발투자라고 보기 어렵고, 단순히 매출액의 증가에 따른 연구개발투자의 확대에 기인한 것이라고 할 수 있다. 셋째, 해외기술도입의 건수는 지속적으로 증가하여 1982년 308건에서 1988년 751건으로 1.4배 늘어났으며, 지불된 로열티는 4.8배 늘어났고, 이로 인해 해외 기술의존도도 1982년 16.7%, 1985년 22.2%, 1988년 19.7%로 높아졌다(김견, 1991). 이러한 점에서 1980년대 연구개발활동은 대기업을 중심으로 어느정도 적극성을 보이고 있으며 중소기업으로 확산되어 가고 있다고 할 수 있지만, 독창적이라기

보다 외국기술을 도입하여 소화, 흡수하는 모방적 단계에 있다고 할 수 있다.

그러나 이러한 연구개발투자는 포드주의적 생산체제의 성숙을 뒷받침한 자동화의 도입 및 신제품개발에 크게 기여했다. 공장자동화는 1980년대 전반부에 상당히 추진되어 1986년 30.8% 수준에 달했으며 그 이후 지속되어 1990년 36.5%의 수준에 이르게 되었다. 이에 따라 국내자동화기기의 수요는 1986년 5억달러 정도에서 1990년 13.2억달러로 증가했고, 국내 생산역량도 확대되어 1.7억달러 수준에서 6억달러로 증가했으며, 자금율은 34.1%에서 45.8%로 상승했지만(과학기술처, 1993), 아직 자금율이 매우 낮은 편이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 자동화기기의 수급에 따라 공장자동화율은 점차 증가하여 1990년 36.5%에 달했지만, 자동화의 수준은 유연적 생산공정을 위한 자동화라고 보기 어려운 수준인 단위기계의 부분자동화단계를 겨우 벗어나서 NC공작기계, 자동포장기, 부품삽입기 등의 도입에 해당하는 단위기계의 완전자동화로의 이행과정에 있다고 할 수 있으며, 본격적인 자동화단계로 접어들기 위한 전자적 혹은 컴퓨터방식에 의한 방식의 채택은 매우 낮았다(이은진, 1990; 김견, 1991). 뿐만 아니라 도입의 효과 측면으로 볼 경우, 자동화의 도입은 주로 생산성 증가, 품질균일화 및 작업표준화와 안정화 등 작업조건개선, 인원감소 등을 목적으로 하고 있으며(표 9), 이는 이른바 다품중소량 생산을 위한 것이라기 보다 대량생산체제를 그대로 유지하면서 그 질적 개선을 위한 것이라고 할 수 있다.

표 9. 공장자동화 수준 및 도입효과

(단위 : %)

년도	자동화 수준					자동화 도입효과						
	단위기 계부분 자동화	단위기 계완전 자동화	생산라 인의 자동화	공장 전체의 자동화	자동 화율 총괄	생산량 증가	품 질 향 상	인 원 감 소	작업조 건개선	기 축 적	납 기 수	
1986	64.2	29.9	4.4	1.6	30.8	—	—	—	—	—	—	
1988	54.2	31.8	11.2	2.8	34.8	34.8	16.7	28.0	20.7	—	—	
1990	47.7	42.0	8.0	2.3	36.5	24.7	22.0	21.8	16.5	12.7	2.2	

주 : 자동화 도입효과에 관한 조사에서 1988년의 경우 선택항목이 4가지 뿐임.

자료 : 자동화추진 단계 : 생산성본부, 국내 공장자동화 현황보고, 각년도; 김견(1991)에서 재인용.

이러한 연구개발기능의 확충과 공장자동화의 진전은 공간적 측면에서 몇가지 주요한 효과를 가져왔다. 첫째, 자동화를 통해 생산성이 향상됨에 따라 공업용지의 단위당 수용능력이 증가했다. 즉 공업용지면적당 취업능력은 1980년 8.90인/천m²였으나 1989년에는 11.03인/천m²로 23.9% 향상되었으며, 면적당 생산성(1985년 불변가격)은 1980년 43.5만원/m²였으나 1989년에는 96.5만원/m²로 123.1% 대폭 증가했다(국토개발연구원, 1990). 둘째, 이러한 자동화의 진전에 의해 성숙된 포드주의적 축적체제는 구상기능을 담당하는 독립대기업의 본사와 실행기능을 담당하는 분공장 간 사회공간적 분화를 촉진시켰다. 즉 전체 제조업에서 본사와 분리된 공장을 갖는 기업의 비중은 1982년 9.2%에서 1986년 10.1%로 증가했고, 본사와 분리된 시기도 48.1%가 1980년 이후였으며, 특히 대기업은 1986년 88.6%가 본사와 공장이 분리되어 있는 것으로 나타났다(박원석, 1990). 이러한 포드주의적 생산체제의 사회공간적 분업 발달을 통해, 본사는 80% 이상이 서울에 집중된 반면 분공장들은 전국적으로 분산되었다는 점에서, 서울은 앞에서 언급

한 것 처럼 대규모 공장들이 절대적으로 감소했지만, 본사의 기능을 확대·발전시키고 분공장들만 수도권이나 지방의 공단지역들에 분산시킴으로써 전국의 모든 지역들을 지배하는 통제의 중심지가 되었다.

셋째, 연구개발기능의 확대와 공장자동화의 진전으로 인한 구상기능과 실행기능간의 사회공간적 분화의 심화는 사무직종사자의 비중을 증대시키면서, 지역별 직능구성과 임금수준에 일정하게 반영되었다. 제조업 전체에서 생산직 노동자의 비중은 1981년 81.5%에서 1989년 76.0%로 줄어든 반면 사무·기타직 노동자의 비중은 16.9%에서 22.1%로 증가했다(표 10). 특히 경영관리 및 연구개발의 구상기능과 상대적으로 기술집약적 조립금속업이 집중되어 있는 서울 및 인천·경기에서 사무·기타직노동자의 비중은 1981년 19%로 가장 높은 수준일 뿐만 아니라 1989년 25%수준으로 가장 많이 증가했다. 그러나 주목할 점은 노동자 1인당 임금은 경상가격으로 평균 1981년 202만원에서 1989년 546만원으로 169.9% 인상되었고, 생산직 노동자의 임금은 186.3%, 사무, 기타직 노동자의 임금은

표 10. 지역별 제조업 생산 / 사무직 종사자 구성 및 임금 추이 (단위 : %, 만원)

구 분	직 종	연 도	전 체	서 울	인 경 기	부 경 산 남	대 구 북	광 주 전 남 북	대 전 중 남 북	강 계 원 주
종사자구성 비율	생 산 직	1981	81.5	78.9	78.9	83.5	85.5	79.9	84.7	77.7
		1985	79.0	76.4	75.1	82.4	82.4	79.6	82.9	78.1
		1989	76.0	71.5	72.5	77.2	80.4	78.7	79.9	79.2
	사무, 기타직	1981	16.9	19.3	19.2	15.5	12.6	16.8	13.3	16.5
		1985	19.3	20.9	23.7	16.6	15.7	17.2	15.4	17.9
		1989	22.1	25.3	25.9	18.7	17.7	18.2	18.5	18.9
종사자 1인당 연급여액	평 균	1981	202.2	202.9	201.8	208.5	188.6	197.2	179.6	166.9
		1985	297.2	285.7	312.4	312.6	282.2	255.1	264.9	257.9
		1989	545.7	494.9	565.7	585.1	538.5	506.9	488.3	467.3
	생 산 직	1981	180.1	175.2	183.3	185.8	178.6	182.7	162.7	158.2
		1985	269.3	258.1	279.6	284.1	261.8	233.9	242.7	241.5
		1989	515.7	469.6	531.1	550.0	512.5	472.7	461.1	440.6
	사무, 기타직	1981	326.9	336.0	325.0	345.5	284.4	305.9	312.5	266.6
		1985	440.0	426.5	434.4	475.7	428.1	413.5	415.6	399.4
		1989	700.5	630.4	698.7	767.0	713.2	712.8	648.2	653.1

주: 종업원총수에서 사업주 및 무급가족종사자수가 빠짐.
 자료: 통계청, 광공업 통계조사 보고서, 각년도.

표 11. 건설, 금융, 기타서비스업의 지역별 업체수 변화 (단위: 개소, %)

구분	연도	합계	서울	인경	충기	부경	산남	대경	구북	광주	전남	대전	강원	제주
건설업	1981	2,642	1,108	235	381	308	272	102	238					
	1986	5,579(111.2)	2,067	598	677	531	1,102	374	230					
	1991	7,659(37.3)	2,910	770	871	694	1,423	610	368					
도소매업	1981	20,062	12,602	1,325	2,111	705	1,669	609	1,541					
	1986	27,739(38.3)	18,339	1,592	2,309	1,037	2,235	1,165	1,062					
	1991	22,857(-17.6)	14,604	1,715	1,887	1,470	1,621	852	708					
운수창고 통신업	1981	3,661	856	443	842	341	518	361	300					
	1986	6,454(76.3)	1,437	797	1,360	711	972	722	455					
	1991	7,367(14.1)	1,890	908	1,405	743	1,138	766	517					
금융업	1981	6,087	2,547	540	824	608	798	403	367					
	1986	11,260(85.0)	4,847	1,126	1,605	1,028	1,361	762	531					
	1991	14,669(30.3)	7,224	1,729	1,730	1,440	1,304	800	542					

주: ()안은 각 기간별 증가율
 자료: 노동부, 사업체노동실태조사보고서, 해당년도.

114.3% 증가함으로써 생산직과 사무직 노동자의 임금 대비는 1:1.82에서 1:1.36으로 줄어들었다는 것이다. 또한 지역별 임금수준에서 1970년대 중반 이후 포드주의적 중화학공업이 집중적으로 조성되고 숙련노동자가 밀집한 부산·경남의 임금이 생산직 및 사무직에서 모두 1980년대 계속 최고를 유지했으며, 반면 서울 및 인천·경기 수도권 사무직 노동자들의 임금수준은 1981년 비교적 높았지만 1980년대 증가율이 전국 평균에 미치지 못하여 1989년에는 동남권 뿐만 아니라 서남권의 임금수준 보다도 상대적으로 낮게 되었다. 이러한 점에서, 수도권이 전국 경제를 양적인 면에서 주도하고 다기능 전문 사무직노동자들이 부분적으로 핵심적 역할을 하고 있다고 할지라도, 이 지역의 경제성장은 거의 전적으로 독점대기업에 하청관계로 맺어진 영세중소기업들의 반·비숙련주변부노동 또는 탈숙련화된 노동에 기초했다고 할 수 있다(류장수, 1993; 한국산업사회연구회, 1993).

이와 같은 산업 및 지역구조의 내포적 발전은 상품의 생산과 유통을 지원하는 서비스업, 특히 생산자서비스업의 급속한 성장에 의해 뒷받침되었다. 서비스업의 발달은 산업구조 조정정책에서 구체적으로 명시화되지는 않았지만, 산업공간의

내포적 발전을 위해 부동산관리, 금융·보험·증권, 저장·유통·판매 등 기업에 중간서비스를 제공하는 서비스업의 확충과 효율적인 공급망의 조직이 필수적이었다. 이에 따라 산업공간의 외연적 팽창을 위한 새로운 설비시설과 사회간접시설의 조성뿐만 아니라 대기업들이 소유하는 부동산의 관리·경영을 위해 건설업체는 1981년 2,642개소에서 1991년 7,656개소로 189.8% 증가했다. 또한 은행뿐만 아니라 단자회사, 투자신탁, 보험, 증권회사를 통한 자금조달과 더불어 사회공간적 분업의 확충에 따른 잉여가치의 공간적 이전이 가능하도록 공간적 매개역할을 담당하는 금융업체는 1981년 6,087개소에서 1991년 14,669개소로 급증하여, 전국적 지점망을 확충함으로써 공간을 보다 치밀하게 조직했다. 뿐만 아니라 공간적으로 확산된 생산체제로 인해 유발된 시·공간거리를 압축시키기 위해 운수·창고·통신업체는 1981년 3,661개소에서 1991년 7,367개소로 증가했다(표 11). 그의 상품의 원활한 판매로 창출된 가치를 실현시키는 역할을 담당하는 판매업체들도 수적으로는 많이 늘어나지 않았지만 규모가 확대되어, 종사자수가 1981년 22.4만명에서 1991년 41.8만명으로 증가했다. 사회공간적 분업의 심화와 더불어 급성장한 이러

한 서비스업은 공간적 팽창에 따른 자본의 회전 기간을 단축시킬 뿐 아니라 기업의 합병·인수 등 복잡한 관리구조의 운영을 조정·통제할 수 있도록 하고, 자본간 경쟁의 심화, 시장조건의 변동, 제품수명주기의 단축 등에 따른 문제들에 신속하게 대응할 수 있도록 했다(Goe, 1990).

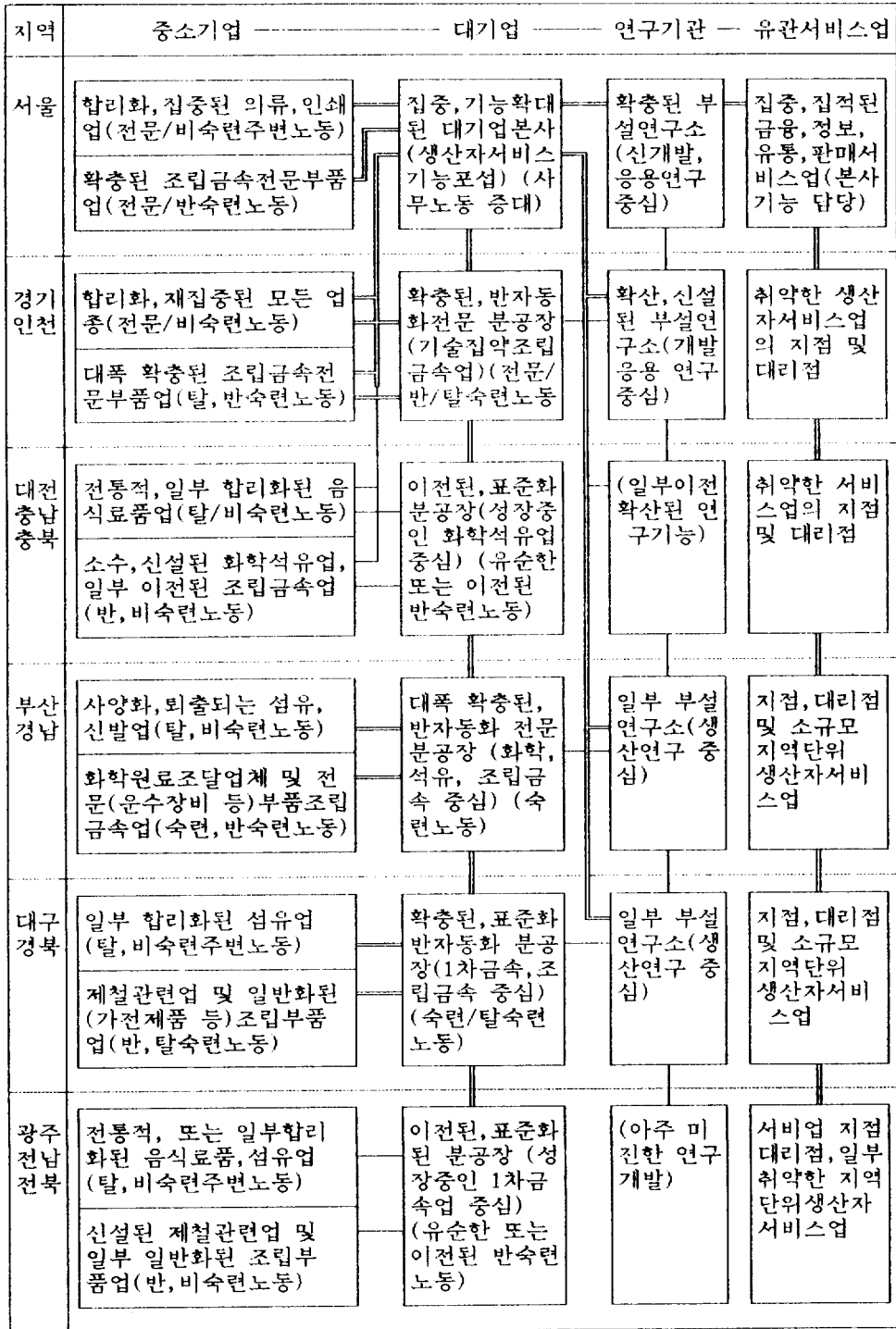
이러한 서비스기능, 특히 생산자서비스기능은 대기업 조직내부에서 수행되거나, 또한 독립기업들에 의해서도 제공될 수 있다. 즉 생산자서비스기능이 조직 내부거래를 통해 각 부서나 분공장 및 하청업체들에 배분될 경우, 대기업의 본사는 경영·관리 및 연구개발기능뿐만 아니라 자본통제, 정보관리·분석, 유통 및 마케팅과 같은 중추적 유사생산자서비스 업무를 수행하게 된다. 특히 산업구조조정과정에서 독점대기업들은 한계기업을 처분하고 대신 새로운 분야인 생산자서비스부문으로 진출하여, 생산과정과 접합된 서비스기능들을 직접 통제·배분할 뿐만 아니라 규모의 경제를 실현하여 독자적인 이윤획득의 단위로 통합하게 된다. 반면 생산자서비스를 제공하는 독립중소기업들은 업무분할, 비용절감, 특정 활동에 대한 전문지식의 필요에 따라 새롭게 창업하여, 대기업과 수평적으로 준통합된 관계를 형성하면서 그 수를 급증시키고 있다. 우리나라의 경우, 이 두가지 방식에 서대기업의 본사가 생산자서비스를 일괄 구매 또는 생산하여 동일기업의 모든 부서와 분공장에 서비스를 제공하는 경우가 지배적인 것으로 나타난다(신성일, 1992). 이 경우 관리통제의 분화에 따른 기업운영 단위의 공간적 분업과 관련하여 생산자서비스업체와 기업본사 간에는 복잡한 공간적 연계 네트워크가 발달한다. 어떠한 경우라고 할지라도 생산자서비스업은 전문적 지식과 정보를 통해 기능을 수행하며 일정한 집적의 이익을 요구하기 때문에 이들의 획득이 용이한 대도시에 집중하는 경향이 있으며, 서비스들을 외부지역들에 수출하거나 이들을 통제하기 위해 활용한다. 대표적으로 금융업체의 서울 집중도는 1981년 41.8%, 1986년 43.6%, 1991년 49.2%로 계속 강화되고 있으며, 전국적으로 지점을 개설하여 연계망을 확충시킴으로써 지방에서 창출

된 잉여가치를 서울로 이전, 집중시키고 또한 지방간 자금이동을 통제하고자 했다(정준호, 송우경, 1993). 이와같이 수요와 공급이 지리적으로 일치할 필요가 없는 생산자서비스업은 서울에 집중적으로 입지하면서 다른 지역들에 다양한 지점망이나 연계망등을 통해 일정 역할을 수행함으로써 1980년대 지역불균등발전예 핵심적인 수단으로 부각되었다(Marshall & Wood, 1992).

5. 1980년대 지역재구조화와 지역불균등발전

이상에서 고찰된 1980년대 산업 및 지역구조조정과정에서 한국 경제는 산업구조의 외연적 팽창과 내포적 발전을 동시에 수행하면서 포드주의적 생산체제를 성숙시켰다. 부분적으로 나타나는 유연성의 징후들은 포드주의의 성숙을 뒷받침하기 위한 것이거나, 또는 국내기술수준의 한계와 해외의존성으로 인해 한계지워진 '의사적' 유연성으로 간주된다(Harvey, 1991). 이러한 과정에서 개별 지역들은 기존의 투자에 의해 형성된 지형을 재정비, 확충 또는 새롭게 조성하면서 재구조화되었다. 지역별 재구조화과정은 지역 내부에서 개량된 또는 새로 도입된 생산기술과 조직, 기업관계, 노동과정 등을 통해 지역산업구조를 재편하면서 동시에 지역외부관계를 확대시키거나 보다 치밀하게 함으로써 총체적으로 전환되어 가는 산업 및 공간의 전체 구조 속에서 개별 지역의 위상을 결정하게 된다. 달리 말해서, 지역재구조화는 각 지역별로 상이한 특성을 가지고 전개되지만, 또한 동시에 전체 공간속에서 일정한 매개메카니즘에 의해 형성된 연계관계에 의해 규정됨으로써 지역불균등 발전을 심화시킨다. 1980년대 포드주의적 축적체제를 성숙시키고자 했던 산업구조조정과 조응하여 전개된 지역별 재구조화와 공간적 불균등 발전은 앞의 서술에서 이미 단편적으로 언급되었지만, 이들을 종합하여 체계적으로 고찰하면 다음과 같이 요약될 수 있다(그림 2) (조명태, 1992a).

우선 포드주의적 사회공간적 분업체제의 심화



주 : == 강한 연계(포섭, 통제) 관계. — 약한연계관계

그림 2. 1980년대 지역재구조화와 불균등발전 도해

속에서 구상기능이 확대됨에 따라 서울은 경영관리 및 연구개발기능을 강화시켰을 뿐만 아니라 금융, 유통 및 기타 생산자서비스업을 집중적으로 발달시킨 반면 제조업 전체에서 차지하는 비중(1981년 17.4%, 1989년 12.6%)이 줄어들면서 점점 탈제조업화되었다. 서울의 제조업만으로 볼 때, 기술집약적 생산방식을 이용하는 조립금속업(1981년 19.8%, 1989년 29.1%)의 구성비가 높아졌으며, 또한 상당히 기계화·자동화(또는 전자화)되었지만 여전히 많은 단순노동을 필요로 하는 인쇄출판업 및 섬유·의류업이 지속적으로 성장(각각 1981년, 1989년 27.2%, 27.6%; 10.9%, 16.4%)했다. 이는 인쇄출판업의 경우 지식·정보·연구기술의 서울 집중화에 따른 것이며, 의류산업의 경우는 서울이 최대 소비지로서 구매자의 선호에 일상적으로 접할 수 있을 뿐만 아니라 생산조직의 수평적 및 수직적 분화를 통해 중소기업과의 하청관계를 유지하면서 분리된 생산단위들이 값싼 주변부(특히 주부) 노동력을 이용한 결과라고 할 수 있다(박배균, 1993; 이정협, 1993). 서울에 재집중된 독점대기업의 본사들은 서울 또는 주변 수도권에 입지한 중소기업들과 직접적인 하청관계를 맺거나 또는 기존의 수도권이나 동남권뿐만 아니라 전국적으로 분산 확충되어가는 분공장들을 통제하면서 이들을 중심으로 하청관계가 구축된 중소부품기업들을 완전 장악할 수 있게 되었다. 또한 서울의 대기업본사와 부설기관들은 지식·기술·정보역량을 향상시키면서 전문부품생산과 생산공정의 자동화에 필요한 구상기능을 더욱 확대시키고, 유관 생산서비스활동을 기업내부에 신설하거나 또는 수평적으로 준통합된 독립중소업체들과 긴밀한 연계를 가지고, 지점망이나 대리점 등을 통해 전국의 금융, 유통, 정보를 장악·통제하게 되었다.

1980년대 모든 업종들이 재집중하면서 제조업 성장의 핵심지역으로 부각된 인천·경기는 1981년 지역산업구성에서 조립금속업(30.7%), 음식료품업(17.7%), 섬유·의류업(16.1%), 화학석유업(15.3%) 등을 주축으로 했으나, 1989년 음식료품업(9.2%), 섬유·의류업(9.9%)이 줄어

든 반면, 화학·석유업(15.9%)은 지속적으로 성장했고, 조립금속업(47.5%)은 큰 폭으로 증가했다. 전통적인 경공업들이 합리화과정을 거치면서 이 지역으로 재집중하는 경향이 있었지만, 포드주의적 중화학공업이 더 큰 속도로 발달했기 때문에 지역경제에서 차지하는 비중은 줄어들었다. 자원가공형, 자본집약적 중화학공업의 급성장은 기존 투자의 층 위에 형성된 공단 및 사회간접시설 등 사회공간적 물적 토대의 재정비·확충, 그리고 독점자본의 대기업 또는 분공장과 전문부품생산 중소기업들 간 하청관계 확대에 따른 분업체계의 심화를 배경으로 하고 있었다. 이 지역에서 다기능전문기술적 노동시장이 일부 형성되고 있다고 할지라도, 임금수준으로 볼 때 단순사무직 및 반숙련 또는 비숙련 노동자들이 여전히 중심역할을 했다. 물론 이 지역에서 다른 업종과의 비교에서 아직 고부가가치산업으로 발전하지는 못했지만 1980년대 제조업의 양적 팽창을 주도한 조립금속업의 급성장은 이 업종이 상대적으로 기술집약적이라는 점에서 기업의 연구·개발활동의 수도권 집중과 밀접한 관련성을 갖지만, 또한 서울의 본사 및 생산자서비스업과의 높은 접근성으로 시·공간적 비용을 절감할 수 있기 때문이라고 할 수 있다. 특히 인천·경기에서 제조업과 밀접히 관련된 서비스산업의 구조가 전국 평균에도 못미칠 정도로 매우 취약하다는 점(신성일, 1992)은 이 지역이 대기업의 본사 및 생산자서비스업이 집중적으로 입지하는 서울에 수직적으로 통합 또는 준통합된 기업관계를 통해 지배되고 있음을 의미한다. 이에 따라 서울을 중심으로 수도권은 기업들 간 및 이들과 유관기관들 간 복잡한 네트워크가 형성되어 이른바 신산업공간이 형성된 것 처럼 보이지만, 이는 유연적 기업관계 구축을 일차적인 목적으로 하기 보다는 시·공간적 비용절감의 필요성에 더 크게 기인한 것이라는 점에서 '의사적' 신산업공간이라고 할 수 있겠다.

일부 전통적 산업이 지속되면서 포드주의적 중화학공업이 집중적으로 도입되었던 부산·경남은 1980년대를 거치면서 섬유·신발 등 사양

산업들을 대거 퇴출시키는 반면, 포드주의적 산업들을 더욱 성숙시키고, 일부는 상대적으로 저비용지역인 서남권이나 충청권으로 분산·이전 시킴에 따라, 전국 산업에서 차지하는 비중은 1981년 27.7%에서 23.9%로 크게 저하되었다. 즉 1981년 화학·석유업(32.1%), 조립금속업(31.3%)의 비중이 아주 높고 섬유·의류업(17.6%)도 상당한 비중을 차지하고 있었던 산업구성에서 1989년 섬유·의류업(9.7%)과 화학·섬유업(25.0%)이 상대적으로 줄어든 반면, 조립금속업(45.1%)이 대폭 증가하는 구조로 전환했다. 포드주의적 기능분화에서 실행기능을 담당하는 대기업의 분공장들에 의해 주도된 자원이 공형 중화학공업들은 대규모 기존 시설들의 재정비와 숙련노동자들을 활용하여 유지되지만 그 비중은 상대적으로 저하되었고, 화학·석유업과 같이 이미 규모의 경제를 실현한 업종들은 값싼 용지·용수와 유순한 노동력을 이용할 수 있는 새로운 지역으로 분화·이전되었다. 자동차 등 운수장비생산 중심의 조립금속업은 생산공정을 보다 자동화된 조립라인에 의해 규격 제품들을 생산할 수 있도록 합리화되었고, 분공장과 동일 공단내 또는 활발하게 조성된 농공단지들에 입주한 부품조달하청업체들의 지원으로 성장했다고 할 수 있다. 대기업의 분공장을 중심으로 추진된 이러한 내포화과정은 경영관리, 기술지원, 재정조달 등에 있어 서울 또는 일부 수도권에 있는 모기업이나 본사 및 이들에 준통합되어 있거나 긴밀하게 연계된 생산자서비스업체들에 의해 통제되었다. 산업구조조정으로 독점자본의 분공장과 비독점자본의 중소기업 간의 유기적 통합이 이루어지면서 지역내 자본들 간의 불평등관계가 심화되지만, 보다 중요하게는 지역경제 전체가 수도권(특히 서울)에 기반을 둔 다지역·대자본의 강화된 외적 통제구도내에 편입된 결과를 초래하여 지역불균등발전을 심화시켰다(조명래, 1992a).

부산·경남과 유사한 산업구조를 가지고 있었던 대구·경북은 전통적 섬유산업을 퇴출시키기 보다는 자체 합리화과정을 통해 존속시키는 한편 포드주의적 산업들을 성숙시키지만, 전국 산

업에서 차지하는 비중은 1981년 14.7%에서 1989년 13.0%로 축소되었다. 지역산업 구성에서 1981년에는 제1차금속업(34.0%), 섬유·의류업(26.2%), 조립금속업(18.9%) 등이 주요 업종이었지만, 1989년 제1차금속업의 비중(24.8%)은 대폭 축소되고, 섬유·의류업(24.8%)은 상대적으로 비중이 감소했으며, 전국적인 추세와 같이 조립금속업(30.0%)은 상대적으로 증가했다. 이 지역의 전통적 섬유·의류업에서 대기업들은 일부 도산·퇴출되었지만, 자체 개량을 통해 합리화된 대기업들은 수적으로 크게 증가한 영세중소기업들과의 하청관계를 형성하면서 존속되었다. 이 지역(특히 포항공단)의 중화학공업은 부산·경남의 경우와 마찬가지로 대기업의 분공장들을 중심으로 중소부품공장과 하청관계를 통해 성숙되었으며, 기계화와 자동화를 어느정도 달성한 제1차금속업의 일부는 저비용지역으로 이전·분산되었다. 이 지역(대표적으로 구미공단)의 조립금속업은 자동화의 진척에 따른 생산공정의 표준화와 제품의 규격화가 가능한 생산라인으로 전환시킴으로써 대량생산체제를 확립하게 되었지만, 아직 기술수준이 낮고 여전히 노동집약적이라고 할 수 있는 소비재 전자제품의 생산을 중심으로 하고 있었다. 즉 기계화·자동화의 진전에 따른 노동자들의 탈기문화와 하청제의 진전에 의한 주변부노동자들의 활용은 이 지역에 위치한 대기업의 분공장 및 이를 통제하는 본사에 의한 지방 노동의 지배를 더욱 강화시켰다.

1980년대 산업구조조정과정을 통해 관심지역으로 부상한 광주·전남북은 전국 경제에서 차지하는 비중이 아직 낮지만, 새로운 설비투자가 대폭 이루어짐에 따라 지역경제를 양적으로 급팽창시켰다. 지역산업 구성에서 1981년 화학·석유업(38.7%), 음식료품업(36.3%)이 큰 비중을 차지했지만, 1989년 화학·석유업(29.2%), 음식료품업(25.4%)은 상대적으로 감소했고, 대신 포드주의적 산업의 주축을 이루는 제1차금속업(1981년 0.04%, 1989년 8.9%)과 조립금속업(1981년 4.8%, 1989년 13.2%)이 차지하는 비중은 절대적으로 낮지만 빠른 속도로 증가했다.

이러한 성장은 노동집약적 사양산업의 합리화에 따라 생산공정을 개량한 음식료품이 아직 상당한 비중을 차지하지만, 동남권에서 생산시설의 확충이 필요하지만 지역내에서는 더이상 값싼 용지나 용수를 확보할 수 없고 또 이미 규모의 경제를 달성했지만 기술개발이 더이상 진척되지 않는 상태에서 임금인상의 압박을 받았던 포드주의적 제1차금속업과 표준화, 규격화된 일부 조립금속업들의 분공장들이 새롭게 입지한 결과라고 할 수 있다. 일부 대기업과 중소기업체에 기반을 두고 있었던 전통적 음식료품업은 반자동화된 기계시설들을 도입하여 생산라인을 개량함으로써 기존의 노동시간과 노동강도에 의존했던 생산/노동과정을 벗어나게 되었고, 이에 따른 대량생산체제의 확립을 통해 대기업주도의 포드주의적 분업체계에 포섭되게 되었다. 대규모 공단지역(하남, 대불, 군장공단 등)에 새롭게 등장한 제1차금속업과 조립금속업은 대기업의 분공장을 중심으로 형성되었지만, 아직 지역내 관련 중소기업들을 충분히 확보하지 못하고 전문부품이나 인력을 외부에 의존했다. 즉 중화학부문의 독점대기업들은 이 지역에 분공장들을 이식시킴으로써 기업내부에서 형성된 일정한 폐쇄회로를 통해 지역경제를 외적으로 통제하게 되었지만, 중소기업육성 미비로 지역 산업공간을 치밀하게 조직·장악하지는 못했다고 할 수 있다.

대전·충남북은 광주·전남북과 마찬가지로 전국적 위상이 아직 낮지만, 1980년대 산업구조조정과정을 거치면서 전국 경제에서 차지하는 비중이 인천·경기를 제외하고 유일하게 증가(1981년 6.6%, 1989년 7.2%)한 금성장지역이었다. 이 지역의 산업구성은 1981년 전통적 음식료품업(35.0%), 섬유·의류업(22.1%) 등이 큰 비중을 차지했고 그외 비금속업(14.3%), 화학·석유업(10.1%), 조립금속업(9.2%) 등으로 이루어져 있었지만, 1989년 음식료품업(26.1%), 섬유·의류업(13.9%), 비금속업(10.5%)의 비중은 줄어들고 대신 화학·석유업(25.4%)과 조립금속업(15.4%)이 상대적으로 큰 증가세를 보였다. 이 지역의 성장은 광주·전남북과 유사하

게 노동집약적 음식료품업과 섬유의류업이 사양화·퇴출되고, 생산공정의 표준화와 제품의 규격화를 달성한 일부 조립금속업이 수도권에서부터 확산되었고, 동남권의 화학섬유업이 값싼 용지와 용수, 노동력을 찾아서 새로운 저비용지역으로 이전해 왔기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 이 지역의 산업구조가 광주·전남북과 다소 상이한 점은 독점자본의 분공장으로서 대규모업체들이 일부 입지하지만 이들 보다는 중소기업체들 특히 중소기업체들의 성장이 더 빠르게 진행되고 있으며, 또한 대규모 공단지조성보다는 중소기업의 농공단지조성이 더 활발하게 진행되었다는 점이다. 이는 수도권에 인접하여 서울이나 인천·경기지역에 위치한 본사나 모기업에 직접 통제되는 하청기업들이 상대적으로 크게 증가했기 때문이라고 할 수 있다. 또한 수도권에 인접하여 연구·개발기능의 이전이 용이하지만, 이 지역의 노동력은 강원·제주를 제외하고 전국에서 최하위수준에 머물러 있다는 점에서 다기능전문노동과는 무관하고 표준화된 생산공정에 종사하는 탈기능화된 또는 비숙련 단순노동으로 구성되며, 지역의 분공장 또는 수도권의 본사 또는 모기업에 의해 포섭·지배되고 있다고 할 수 있다.

6. 결 론

산업구조조정은 구조적 위기와 이의 극복과정을 거치면서 단계적으로 진행되는 자본주의 경제발전과정에서 도출되며, 공간상에 투영될 뿐만 아니라 공간을 매개로 진행되기 때문에 지역재구조화과정을 수반한다. 이러한 산업 및 지역구조조정은 사회공간적으로 평균이상의 초과이윤을 얻고자 하는 자본의 전략에 따라 산업간 지역간 불균등발전을 필수적으로 전제한다. 1980년대 한국의 산업구조조정과 지역불균등 발전은 1970년대말 직면한 위기를 극복하고 총량적 경제성장을 지속시키기 위해 외연적 팽창과 내포적 발전을 동시에 추구했으며, 그 결과 한국 경제는 포드주의적 축적체제에서 주변성을 어느 정도 탈각하고 성숙되었다.

산업구조의 외연적 팽창은 설비투자의 확충 및 이의 투자조정을 통한 전통적 사양산업의 퇴출과 합리화, 주력 중화학공업의 고도화 특히 조립금속업의 급성장을 통해 이루어 졌으며, 이 과정에서 자본의 공간적 이동과 분업체계의 확충은 기존의 수도권—동남권의 양극체제를 일정하게 유지하면서 한편으로 수도권지역에 산업의 재집중과 또 다른 한편으로 새롭게 조성된 호남·충청권으로의 분화를 촉진시켰다. 산업구조의 내포적 발전은 부품생산중소기업의 육성과 하청제열화, 기술개발향상과 공장자동화, 그리고 이를 지원·보조하는 건설업 및 금융, 유통, 판매서비스업의 증대를 통해 이루어 졌으며, 이 과정에서 포드주의적 분업체계를 사회공간적으로 심화시켰다. 이러한 산업구조의 외연적 팽창과 내포적 발전은 산업공간의 전국적 확대와 지역내 대·중소기업의 수적 균형 등으로 지역격차를 완화시키는 것처럼 보이지만, 그 내면에는 오히려 지역불균등발전을 더욱 심화시켰다.

1980년대 산업, 지역재구조화를 통한 포드주의적 축적체계의 성숙과정에서, 수도권은 경영관리 및 연구개발의 구상기능을 강화시키고 생산자서비스를 일정하게 포섭한 독점자본의 본사가 입지할 뿐만 아니라 모든 업종의 산업들이 재집중하고 있는 '과도한' 포드주의적 지역으로, 경남북(특히 동남임해) 지역은 생산공정의 자동화와 제품의 표준화, 규격화로 대량생산체제를 달성한 대기업의 분공장 및 이들 주변에서 합리화된 경공업제품이나 조립부품들을 생산하는 영세하청공장들 간 치밀한 사회공간적 연계가 형성된 성숙된 포드주의적 실행기능지역으로, 그리고 전남북 및 충남북(특히 서해안) 지역은 동남권의 포드주의적 실행기능들이 양적 분화를 통해 대기업의 분공장들이 이전되어 왔지만 아직 지역내 중소하청기업들을 육성·통합한 상태에 이르지 못한 초기단계의 포드주의적 실행기능지역으로 특징지어진다. 이러한 특징을 가진 각 지역들은 물론 분리된 단위경제를 구성하고 있는 것이 아니라, 전국적으로 형성된 사회공간적 위계화 속에서 독점자본에 의한 공간지배를 보다 확대·치밀화시킬 수 있도록 했다.

이러한 산업구조조정과 지역불균등발전을 통해 전개된 1980년대 한국 자본주의 경제발전은 국내 기술수준의 한계와 해외의존으로 인해 일정한 한계에 부딪침에 따라 1990년대 초 상당한 위기에 봉착하게 되었다. 새로운 산업구조조정은 분명 기술혁신을 중심으로 진행되겠지만, 선진국의 기술종속을 탈피하지 못할 경우 새롭게 재편되는 세계화과정 속에서 또다시 주변적 위치로 전락하게 될 것이다. 독점자본을 중심으로 추진될 것으로 예상되는 주변적 포스트포드주의 축적체계의 등장은 지식·정보·기술 등이 누적된 서울을 중심으로 수도권 지역에 첨단기술산업의 집중을 가속화시킴으로써 지역불균등발전을 더욱 심화시킬 것처럼 보인다.

필자는 익명의 논문 심사위원이 제시한 심사평에 대해 감사드린다.

(投稿 1994년 3월 24일)

註

- 1) 본 논문에서 지역불균등(발전)이란 사회공간적 평균 이상의 이윤율을 얻기 위한 자본의 공간적 이동 및 노동의 공간적 분업에 의해 전개되는 역동적 과정 또는 그 경향을 의미하며, 노동의 공간적 분업은 이러한 지역불균등발전을 추동시키는 하나의 메카니즘으로 이해된다. 그리고 지역격차는 지역불균등의 외형적 현상을 지칭한다. 특정 공간현상에 대한 분석을 위해 지역격차, 지역불균등, 또는 노동의 공간적 분업이라는 용어들이 문맥에 따라 적절하게 혼용될 수 있지만, 분석적으로 이 개념들은 명확히 구분되어야 한다.
- 2) 이와 관련된 연구들 가운데, 포드주의 이후의 축적체제는 아직 안정된 구조속에서 분명한 모습을 드러내지 않고 있거나(Lipietz, 1987; Jessop, 1990; Amin and Robins, 1990) 또는 전환 그 자체도 불확실하다는 주장들이 제기되지만(Linge, 1991; Sayer and Walker, 1992), 이와 관련된 다양한 견해들을 포괄하여 포스트포드주의라고 총칭되거나(Schoenberger, 1988), 또는 포드주의적 축적체제를 특징지우는 '경직성'에 대신하여 '유연성'이 강조된다는 점에서 유연적 축적체제라고 흔히 불리는(Harvey, 1989) 새로운 축적체계의 등장에 대해 대체로 공감한다.

- 3) 조절이론은 다양한 분과들로 구분될 수 있으며 (Jessop, 1990; Dunford, 1990), 포드주의적 축적체제의 특성 및 포스트포드주의적 축적체제로의 전환에 관심을 가진다는 점에서 공통점을 가진다. 그리고 서구 자본주의 국가에서 포드주의 이후의 사회경제체제에 대한 분석은 조절이론뿐만 아니라 장기파동론, 탈조직화이론, 신생산개념론 등을 포괄한다(이영희, 1992).
- 4) 한국의 사회공간에서 전개된 1980년대의 산업구조조정과 지역불균등발전과정을 특징지우기 위하여, 본 논문은 포드주의와 포스트포드주의를 최소한 간략하게 이론적으로 비교했으며, 보다 자세한 논의로서 Schoenberger(1988), Tickell and Peck (1992), 조명래(1992b) 등 참조.
- 5) 지역불균등발전은 결코 단선적으로 이루어지는 것이 아니라 자본축적과정에서 나타나는 구조적 위기

- 들을 극복하기 위한 지역재구조화과정을 통해 역동적으로 전개된다. 따라서 지역불균등발전과정은 세계적 규모의 자본주의 발전에서 중심부와 주변부 간 대립적·모순적 관계의 지리적 발전과정에 필연적으로 내재되며, 또한 일국적 수준에서 주변부국가, 중심부국가 및 제 3의 상대적 자율성을 지닌다고 할 수 있는 국가들 모두에서 자본주의적 공간구조를 규정한다고 할 수 있다.
- 6) 이에 따라 차관도입액은 1980년 29.2억달러, 1985년 19.9억달러, 국제수지 흑자 이후 1990년에는 4.5억달러로, 더욱 감소했지만, 외국자본의 직접투자는 1980년 1.3억달러, 1985년 2.4억달러, 1990년 9.0억달러로 크게 증가했다.
- 7) 지역별 공업단지과 농공단지의 지정 및 개발 현황에 대하여 다음 부표 1 및 부표 2를 참조. 공업단지란 도시계획법, 수출산업공단개발조성법, 공업배

〈부표 1〉 지역별 공업단지 지정현황 (단위: 만 m²)

연도	구분	전체	서울	인경기	부산	대구	광주	대전	강원
1980	개소	57	3	8	11	12	13	6	4
	총면적	24,697	219	4,024	11,895	4,660	3,182	688	29
1985	개소	67	3	10	13	12	18	7	4
	총면적	27,588	219	4,982	12,955	4,660	3,955	788	29
1990	개소	77	3	12	13	13	22	10	4
	총면적	32,108	219	6,538	12,955	4,666	6,133	1,568	29
80~90 증가	개소	20	0	4	2	1	9	4	0
	총면적	7,411	0	2,514	1,060	6	2,951	880	0

주: 지정년도 기준으로 누적한 것임.
자료: 상공부, 공업단지현황(1990)에서 작성.

〈부표 2〉 지역별 농공단지 지정 현황 (단위: 만 m²)

기간	구분	전국		경기		경남		전남		충남		강원, 제주	
		개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적
84~85	완료	10	255	1	33	2	27	4	104	2	42	1	49
86~87	완료	60	2,423	—	—	15	514	9	570	32	1,182	4	157
	조성중	3	219	—	—	1	15	1	150	1	54	—	—
88~89	완료	34	1,235	—	—	17	752	4	119	12	344	1	20
	조성중	63	3,201	—	—	24	1,205	17	824	14	715	8	457
합계	완료	104	3,912	1	33	34	1,293	17	793	46	1,568	6	225
	조성중	66	3,400	—	—	25	1,220	18	974	15	769	8	457

주: 1) 지정일자 기준; 2) 1989년말 현재 조성 중(계획, 준비중 포함); 3) 확장은 개소로 계산하지 않고 면적에만 계산함.
자료: 상공부, 공업단지현황(1990)에서 작성.

치법, 지방공업개발법, 산업기지개발촉진법, 수출자유지역설치법 등에 의해 조성된 공단들을 총괄한다.

- 8) 그리고 부품소재산업을 위한 중소기업의 육성이 “제품의 소형경량화와 범위의 경제화에 대응하기 위한 기반으로 추진된다”는 점이 강조되었지만 (공업발전심의회, 1987, p.125), 실제 중소기업들의 역할은 자율적인 생산성 향상과 독립적인 시장개척을 통해 발전한 것이 아니었다.
- 9) 이러한 점에서 기술개발이 1980년대 생산성향상에 지대한 기여를 했으며, 또한 한국의 민간자본이 이 정도의 연구개발투자를 감당할 수 있을 만큼 강화되었으며, 첨단기술산업으로의 전환을 위한 기반을 일부 조성했다고 할 수 있다(임휘철, 1992).

文 獻

- 강현수, 1993, “80년대 후반 한국자본주의의 변화와 서울의 산업 재구조화”, 한국공간환경연구회 편, 서울연구:유연적 산업화와 새로운 도시, 정치, 사회, 한울, 57-88.
- 공업발전심의회, 1987, 새로운 산업환경에 부응한 산업정책구상.
- 과학기술처, 1993, 1992 과학기술연감.
- 국토개발연구원, 1990, 제 2차 국토종합개발계획의 추진실적평가(Ⅶ).
- 김 건, 1991, “1980년대 한국자본주의와 산업구조조정,” 한국사회경제학회 편, 사회경제평론 3, 9-63.
- 김덕현, 1992, 한국의 경제발전과 공간구조의 변화, 서울대 지리학과 박사논문.
- 김왕배, 1992, 한국의 자본축적과 지역의 구조화, 연세대 사회학과 박사논문.
- 류장수, 1993, 한국노동시장의 숙련별 분단구조, 서울대 경제학과 박사논문.
- 박배균, 1993, 서울시 인쇄업의 국지적 노동시장에 관한 연구, 서울대 지리학과 석사논문.
- 박삼옥, 1993, “수도권 제조업 구조변화와 산업구조 조정방향”, 지리학논총, 21, 1-16.
- 상공부, 1990, 공업단지현황.
- 박원석, 1989, 공간적 분업과 지방노동시장의 특성에 관한 연구, 서울대 지리학과 석사논문.
- 박준경, 1992, 경제의 국제화와 중소기업의 산업조정 (한국개발연구원).
- 신성일, 1993, 제조업기업본사와 생산자서비스산업의 연계:수도권지역을 사례로, 서울대 지리학과 석사논문.
- 이덕안, 1993, “유연적 전문화:현대 산업사회의 새로운 패러다임?”, 지리학, 28, 148-162.
- 이세영, 1993, 자본의 합리화전략과 지역재구조화에 관한 연구:1980년대 후반의 변화를 중심으로, 서울대 환경대학원 석사논문.
- 이영희, 1992, “포스트포디즘론의 비판적 검토”, 경제와 사회, 14, 65-90.
- 이은진, 1990, “자동화의 현단계”, 경제와 사회, 8, 107-122.
- 이재희, 1990, 한국독점자본 형성에 관한 연구:제조업 99대 기업을 중심으로, 서울대학교 경제학과 박사논문.
- 이정협, 1993, 서울시 의류업체의 하청생산의 강화에 따른 입지변화와 노동력구성의 변화, 서울대 지리학과 석사논문.
- 임휘철, 1992, “오늘의 한국경제—산업구조조정의 현단계와 ME산업화의 내일”, 동향과 전망, 15, 93-122.
- 정준호, 송우경, 1993, “기업구조 변화와 생산자서비스업의 성장”, 한국공간환경연구회 편, 서울연구:유연적 산업화와 새로운 도시, 정치, 사회, 한울, 129-151.
- 조명래, 1992a, “산업구조조정과 지역구조의 재편:후기주변부포디즘의 지역공간구조 이해를 위해”, 현대사회, 41, 20-41.
- 조명래, 1992b, “자본의 재구조화와 지역불균형의 재생산:포스트포디즘의 공간론을 중심으로”, 한국공간환경연구회 편, 한국공간환경의 재인식, 한울, 40-86.
- 초의수, 1993, 한국자본주의의 전개와 지역구조의 변화, 부산대 사회학과 박사논문.
- 최병두, 1991, “자본축적의 위기와 지역불균등발전”, 한국의 공간과 환경, 한길사, 125-147.
- 한국사회연구소, 1991, 한국경제론, 백산서당.
- 한국산업사회연구회, 1993, 한국경제의 산업구조조정과 노동자계급, 녹두.

- Amin, A. and Robins, K., 1990, The re-emergence of regional economies? The mythical geography of flexible accumulation, *Environment and Planning D: Society and Space*, 8, 7-34.
- Benko, G. and Dunford, M., 1991, Structural change and the spatial organisation of the productive system: an introduction, in M. Dunford and E. Benko(eds.), *Industrial Change and Regional Development*, Belhaven Press, London, 3-23.
- Dunford, M., 1990, Theories of regulation, *Environment and Planning D: Society and Space*, 8, 297-321.
- Gertler, M.S., 1988, The limits to flexibility: comments on the post-Fordist vision of production and its geography, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 13, 419-432.
- Goe, W.R., 1990, Producer services, trade and the social division of labor, *Regional Studies*, 29.
- Harvey, D., 1982, *The Limits to Capital*, Basil Blackwell, London.
- Harvey, D., 1989, *The Condition of Postmodernity*, Basil Blackwell, London.
- Harvey, D., 1991, Flexibility: threat or opportunity?, *Socialist Review*, 21(1), 65-77.
- Jessop, B., 1990, Regulation theories in retrospect and prospect, *Economy and Society*, 19, 153-216; 범 제습, "조절이론의 회고와 전망", 한국사회경제학회 편, 사회경제평론, 3, 269-351.
- Leborgne, D. and Lipietz, A., 1988, New technologies, new modes of regulation: some spatial implications, *Environment and Planning D: Society and Space*, 6(3), 263-280.
- Linge, G.R., 1991, Just-in-time: more or less Flexible?, *Economic Geography*, 67, 316-332.
- Lipietz, A., 1987, *Mirages and Miracles: The Global Crisis of Fordism*, Verso, London; 리피에즈(김중환 외 역), 기적과 환경, 한울.
- Marshall, J.N. and Wood, P.A., 1992, The role of services in urban and regional development: recent debates and new directions, *Environment and Planning A*, 14.
- Massey, D., 1984, *Spatial Divisions of Labor: Social Structures and the Geography*, Macmillan, London.
- Sayer, A. and Walker, R., 1992, *The New Social Economy: Reworking the Division of Labor*, Blackwell, London.
- Schoenberger, E., 1988, From Fordism to flexible accumulation: technology, competitive strategies and international location, *Environment and Planning D: Society and Space*, 6(3), 245-262.
- Scott, A.J., 1988, *New Industrial Space: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, Pion, London.
- Storper, M. and Walker, R., 1989, *Capitalist Imperative: Territory, Technology, and Industrial Growth*, Basil Blackwell, London.
- Smith, N., 1984, *Unevelopment*, Blackwell, London.
- Tickell, A. and Peck, J.A., 1992, Accumulation, regulation and the geographies of post-Fordism: missing links in regulational research, *Progress in Human Geography*, 16(2), 190-218.

Industrial Restructuring and Uneven Regional Development in the 1980s

Byung-Doo Choi*

Summary

Structural adjustment of industry (or industrial restructuring) seems to be inherent in the process of capitalist economic development, which tends to be proceeded with shifts from one stage to another in order to overcome structural crises generated in each stage. The structural adjustment of industry is necessarily accompanied with regional restructuring, since it is not only projected on space but also mediated by space. Such a restructuring necessitates industrial and uneven regional development through which capital can seek excessive profits over the rate of socio-spatial average.

The industrial restructuring and uneven regional development in the 1980s in Korea can be seen as a process in which capital attempted with a strong support of the government to overcome the crises in the end of 1970s and hence to go on rapid economic growth. In this process, capital, especially monopoly capital concentrated into few conglomerates, pursued both extensive expansion and intensive development of industry simultaneously. In results, the Korean economy could eliminate some of peripheral characters and mature the Fordist accumulation system.

The extensive expansion of the Korean industry in the 1980s was stimulated mainly through the enlargement and adjustment of investment

for equipment facilities which was planned to exclude or rationalize traditional light industries on some places, and to continue rapid growth of key heavy-chemical industries, especially of fabricated metal industry, on other places. In this process, keeping mainly the existing developmental axis which polarized the Seoul Metropolitan region and the Southeast region in Korea, the enhancing spatial mobility of capital and the further differentiating division of labour enforced a tendency of concentration of all types of industry in the Seoul Metropolitan region, and at the same time provoked the diffusion of some industries over Jeolla and Chungchong regions in a considerable extent.

The intensive development of industrial structure in the 1980s was pursued through the strategic encouragement of subcontracting small firms mainly which produced assembling components, the technical enhancement and factory (semi-)automation, and the enrichment of service industries for estate management, finance, distribution and retailing which supported and complemented the production of goods. In this process, enabling capital to extend and elaborate its domination over space through the reorganization of regulating systems, the Fordist division of labour generated a socio-spatial hierarchy in the nation-wide scale that characterized: the Seoul Metropolitan region as an overmatured (or overarching) Fordist region performing the

* Associate Professor, Department of Geography Education, Daegu University.

conceptive functions of management, research and development, in which all types of industry (including service industries) tended to be reconcentrated; Kyungsang region as a matured Fordist region with executive branches of large conglomerates and with subcontracting firms around them which produced standardized products through the automatized production processes in specialized Fordist industries or rationalized traditional industries; and Jeolla and Chungchong regions as newly developing Fordist regions with newly migrated branches and some subcontracting small firms in relatively older Fordist industries or partly rationalized traditional industries.

From these analyses, it can be argued that the structural adjustment of the Korean industry in the 1980s, which had carried out both through the extensive expansion and the intensive development, strengthened further uneven regi-

onal development process, even though it appears to have reduced apparently the economic and regional disparity by balancing numerically large and small firms and by extending the Fordist industrial space nation-widely. And it seems more persuasive to see that the Korean industrial structure in the 1980s matured the Fordist system of accumulation, but not yet transformed towards the post-Fordist (or the so-called flexible) accumulation system, even though the Korean economy in the 1990s seems to be under a pressure of restructuring towards the latter system.

Key Words: structural adjustment of industry, regional restructuring, uneven regional development, extensive expansion, intensive development.