

탈포드주의적 경제발전과 새로운 도시화*

강현수** · 최병두***

Post-Fordist Economic Development and the New Urbanization Process*

Hyun-Soo Kang** · Byung-Doo Choi**

요약 : 이 글의 목적은 최근 우리나라의 대도시에서 나타나고 있는 변화 경향들을 이론적으로 해명하려는 작업의 일환으로서, 1980년대 이후 서구의 지리학계에서 진행되고 있는 대도시 경제 변화 이론들의 동향을 탈포드주의적(Post-Fordism) 입장에서 고찰해 보기 위한 것이다. 이러한 목적을 위하여 우선 80년대 이후 서구 학계의 대도시 경제 변화 이론의 전개 과정을 포드주의에서 탈포드주의로 세계 경제 체제가 변화하는 흐름과 관련지어 살펴보면서, 대도시 경제 변화의 주요 경향들과 그 원인들을 살펴본다. 이중 특히 경제체제의 유연화에 따른 도시 경제의 변화 과정을 설명하려는 스코트(A.J. Scott) 등의 산업공간(지구)론과, 정보통신기술의 발달에 따른 도시 경제의 변화 과정을 설명하려는 카스텔(M. Castells) 등의 정보도시론, 90년대 이후 제도주의 및 네트워크 패러다임 아래서 연계, 지식, 학습, 제도의 중요성을 강조하는 클러스터 및 지역혁신체계 이론을 집중적으로 조명해 본다. 한편 최근 세계 주요 대도시 경제에서 나타나는 일반적 경향인 사회 양극화 및 도시의 이중구조화에 관해서도 관심을 가지고 고찰한다. 마지막으로 이들 이론이 우리나라 대도시 연구에 갖는 시사점을 간단하게 짚어본다.

주요어 : 포드주의, 탈(포스트)포드주의, 재구조화 접근, 산업공간(지구), 정보도시, 클러스터, 지역혁신체계

Abstract : The purpose of this paper is to review Post-Fordist urban economic theories that have tackled the recent changes of urban economies in large cities in the world since 1980s, so that we can conceptualise the changes of urban economies in Korean cities. In the perspective of the Post-Fordist urban economic theories, the recent changes of urban economies in the world are deeply related to the transformation of capitalist world economic system from Fordism to Post-Fordism. To see these changes which can be called as the new urbanization process in the economic aspect, we will focus especially such theories as new industrial space (district) theory based on the flexible specialization paradigm, informational city theory based on the information and communication mode paradigm, and cluster and regional innovation theory based on the institution and network paradigm. Also we will consider the social polarization process and dual city phenomena that have been observed for the most part of big cities in the world.

Key words : Fordism, Post-Fordism, Restructuring approach, New industrial space (district), Informational city, Cluster, Regional innovation system

1. 서론

최근 서구 공간 및 지리 연구학계에서는 세계 각국의 대도시 경제의 새로운 변화 과정들을 목격하면서, 이러한 현상을 이론적으로 개념화하거나 논리적으로 설명하기 위한 노력들을 진행하고 있다. 그런데 이러한 노력들의 초점은 바로 최근 세계 각국의 대도시에서 나타나는 변화 과정을 세계경제의 새로운 변화 흐름과 관련지어 설명하려는 것이다. 이른바 재구조화 접근(restructuring approaches)¹⁾

으로 통칭되기도 하는 이들의 연구 방법론은 다시 말해 세계 경제 체제의 재구조화라는 거시적 경향과, 장소구체적인 각 도시 수준의 재구조화라는 미시적 경향을 하나로 통합하여 설명하려는 것이다. 물론 이들 각 이론들은 그 논리 전개에서 상당한 차별성이 있지만 대체로 현재 세계 경제 체제에서 과거와는 다른 구조적인 변화, 즉 재구조화(restructuring)가 진행되고 있으며, 또한 현 시기는 과거 시대와는 질적으로 구별되는 새로운 시대가 등장하는 전환기적 시점이라는데 의견의 일치를

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-072-BS1521)

** 중부대학교 도시계획학과 교수(Associate Professor, Department of urban Planning, Joongbu University)(hskang@joongbu.ac.kr).

*** 대구대학교 사범대학 지리교육전공 교수(Professor, Major in Geography Education, Daegu University)(bdchoi@daegu.ac.kr).

보이고 있다.

이러한 새로운 시대에 전개되는 도시화 과정은 '신도시화'로 지칭될 수 있을 것이다. 새로운 도시화 과정은 물론 단지 경제적 측면에서만 전개되는 것이 아니라 이와 상호관계를 가지는 정치, 사회문화, 환경 그리고 공간구조의 제 측면에서 진행되고 있다고 하겠다. 이에 따라 각 분야별로, 새로운 일단의 새로운 이론들, 즉 정치분야에서 도시거버넌스론, 사회문화분야에서 포스트모더니즘, 그리고 환경분야에서 지속가능한 발전론 등이 제시되고 있으며, 이러한 각 분야별 이론들이 아직 하나의 통합된 이론체계의 정립되지는 못했지만, 대체로 '포스트모던 도시'로 총칭되고 있다(조명래, 1995).

이 글은 서구 공간연구학계에서 80년대 이후부터 활발히 진행되고 있는 대도시 경제의 재구조화와 이에 따른 새로운 도시화 과정에 초점을 맞추고 있는 이론들의 동향을 고찰하는 것을 목적으로 한다(Hudson, 2000). 이를 위해 우선 대도시 재구조화 이론의 전개과정을 간단히 개관하고, 대도시 경제 재구조화의 주요 경향과 원인을 차례로 살펴본다. 이때 이른바 포드주의(Fordism)에서 탈포드주의(Post-Fordism)로의 변화 과정에 주목하고 있는 이론들에 대해 집중적으로 살펴본다. 보다 구체적으로 경제체제의 유연화에 따른 도시 경제의 변화 과정을 설명하려는 스코트(A.J. Scott) 등의 신산업공간(지구)론과, 정보통신기술의 발달에 따른 도시 경제의 변화 과정을 설명하려는 카스텔(M. Castells) 등의 정보도시론, 90년대 이후 제도주의

및 네트워크 패러다임 아래서 지식과 학습, 제도의 중요성을 강조하는 클러스터 및 지역혁신체제 이론을 집중적으로 조명해 본다. 한편 최근 세계 주요 대도시 경제에서 나타나는 일반적 경향인 사회 양극화 및 이중구조화에 관해서도 관심을 가지고 살펴본다. 마지막으로 이들 이론이 우리나라 대도시 연구에 갖는 시사점을 간단하게 짚어보고자 한다.

2. 대도시 재구조화 이론의 등장과 전개과정

대都市는 자본과 노동의 집중지로서 생산, 소비, 교환 등 경제활동 전반의 중심 지역이다. 또한 최근 들어 범세계적으로 확산된 세계 자본주의 경제체제를 서로 연결시키는 교점 역할을 하고 있다. 이러한 특성상 대都市는 다른 어떤 지역보다도 새로운 변화 양상이 가장 먼저 나타나는 곳이기도 하다. 따라서 대도시 경제에서 나타나는 구조적 변화, 즉 대도시 경제 재구조화 과정은 바로 세계 경제체제의 재구조화 과정과 밀접히 연결되어 있다고 보아야 한다. <표 1>은 현재 진행되고 있는 세계 경제체제의 재구조화를 설명하는 대표적 이론들의 내용을 간단히 정리한 것이다.

이러한 세계 경제체제의 재구조화와 대도시 경제의 변화를 서로 연결시키고자 시도하는 이론들이 등장하고 있다. 이러한 이론에서 가장 대표적 학자 중 한 명이 소자(Edward Soja)이다. 소자는 미국 로스엔젤레스를 대상으로 한 일련의 연구에서, 대도시 재구조화 과정은 자본주의의 단계적 발

표 1. 최근 대도시와 세계 체제의 재구조화를 설명하는 대표적 이론들의 내용

이론	대표적 학자	변하기 전의 세계 경제 체제	새로운 국면의 세계 경제 체제
지구화론	King, Roberston	국제화 단계	지구화 단계
유연적 전문화론	Piore & Sabel	포드주의	유연적 전문화
조절이론	Aglietta, Lipietz, Boyer	포드주의	포스트 포드주의 혹은 네오포드주의
신생산개념론	Badham, Mathews	포드주의	포스트 포드주의
탈조직 자본주의론	Lash & Urry	조직 자본주의 (포드주의)	탈조직 자본주의
장기파동이론	Mandel, Freeman, Perez	포드주의 : 제 4차 장기파동의 전성기	제 5차 장기파동의 태동기
정보기술혁명론	Castells	산업적 발전양식	정보적 발전양식

전과정에 조응하는 것으로 파악하고, 현재 로스엔젤레스에서 나타나는 변화 과정을 최근 자본주의 발전과정에 따른 새로운 대도시 재구조화 과정으로 설명하고 있다. 소자에 따르면 로스엔젤레스와 같은 대도시는 산업자본주의 도시에서 독점자본주의 도시로, 독점자본주의 도시에서 국가관리자본주의 대도시로, 그리고 최근에 범세계자본주의 대도시로의 단계적인 재구조화 과정을 겪고 있다고 한다.(Soja, 1989)

현재 대도시 재구조화 연구에서 가장 활발하게 진행되고 있는 주제는 전반적인 경제의 세계화 경향에 따른 세계도시(global city 혹은 world city)의 등장과 이 세계도시의 내부에서 진행되는 재구조화 과정을 설명하는 이른바 세계도시론이다.²⁾ 세계도시론에 따르면 70년대 후반부터 초국적 기업의 활동범위가 갈수록 커지고 국제적 분업이 더욱 심화되는 등 경제의 세계화 경향이 가속도로 진행되고 있으며, 이런 과정 속에서 초국적 기업의 본사 및 세계적 금융기관의 본사가 위치하고 있는 선진국의 주요 거대도시, 특히 미국의 뉴욕과 로스엔젤레스, 영국의 런던, 일본의 동경 등은 단순히 자국 경제의 중심도시가 아니라 세계경제의 중심도시인 세계도시로 발전하고 있다는 것이다. 이러한 세계도시는 전세계의 여러 도시들이 국가 경계를 초월하여 상호 연결되면서 계층적으로 조직되는 범세계적 도시계층체계의 최상위 정점에 위치하게 된다. 즉 세계도시는 '세계도시체계(international urban system)의 결절점(key nodes)'이다(Mollenkopf, 1993). 또한 세계도시는 '자본주의 경제를 범세계적으로 묶는 고정편'이며, '범세계적 금융체계 및 생산자서비스 활동을 통제하고 조정하는 핵심교점(key hubs)'이다(Sassen, S. 1991).

이러한 세계도시론을 본격적으로 논의하기 시작한 학자는 프리드만과 울프였다(Freedman & Wolff, 1982). 이들은 세계체계론적 시각을 기반으로 하여 세계도시를 초국적 자본에 의해 조직되고 통제되는 범세계적 경제의 통제 및 자본축적의 중심지로 파악하고 있다. 프리드만과 울프의 연구 이후 세계도시의 개념, 등장 원인, 일반적 변화 추세 등을 보다 엄밀히 규명하려는 노력이 진행됨과 동시에 각국의 주요 대도시에 대한 경험적인 연구가 활발히 진행되었다. 최근의 대도시 재구조화와 관련된 연

구들은 거의 대부분이 명시적이건 묵시적이건 세계도시론의 입장을 수용하고 있다고 볼 수 있는데, 그 속에서도 연구의 주 관심분야에 따라 다음과 같은 몇가지 흐름으로 진행되고 있다.

첫째, 대도시의 내부에서 전개되는 여러 가지 재구조화 경향에 대한 발견과 이에 대한 서술이다. 이러한 연구들이 주로 포착한 경향들은 구산업중심 도시의 쇠퇴와 탈산업화, 이민노동자와 여성 노동력을 활용하는 소규모 생산복합체의 형성, 관리통제기능의 발달과 생산자서비스의 성장, 비공식부문의 증가와 새로운 도시빈곤, 이중노동시장의 형성, 도심지역의 재부흥, 기업가주의적 도시정부와 도시성장동맹 등이다(김용창, 1994, 97). 최근에는 도시 내 산업 주체들 간의 상호 협력과 제휴, 네트워크 형성, 그리고 이러한 사회적 행동 들에 영향을 주는 지역 사회의 제도과 문화에도 관심이 모아지고 있다.

둘째, 이러한 대도시 재구조화를 가져오게 한 거시적인 배경과 원인을 논리적으로 규명하려는 노력이다. 이것이 과연 무엇인지에 대해서는 각 학자들마다 조금씩 의견이 엇갈리고 있지만, 세계 자본주의 경제체제의 새로운 흐름 - 즉 초국적기업의 성장과 생산국제화의 심화, 국제적 금융체제의 역할 증대 등에 따른 경제의 세계화, 정보기술의 발전, 유연전문화와 같은 새로운 산업조직의 출현 등이 그 배경으로 간주되고 있다.

셋째, 각 대도시마다 진행되는 재구조화 과정이 서로 상이하다는 점을 중시하고 이렇게 각 도시마다 상이하게 나타나게 하는 지역 특수적 요소들이 과연 무엇인가를 밝히고자 하는 연구들이 있다. 이와 관련하여 주요 대도시들의 변화 과정을 서로 비교 고찰하는 비교 연구도 활발히 진행되고 있다. 한편 최근에는 선진국가의 대도시, 즉 세계도시로 간주되고 있는 도시들을 넘어서, 제 3세계 대도시의 재구조화 과정에도 관심이 확산되고 있다.

넷째, 세계도시체계의 형성과정 및 현재의 형태, 그리고 세계도시체계의 계층적 구조 속에서 각 도시가 차지하고 있는 위상을 몇 가지 지표에 의거하여 살펴보고자 하는 연구들이 있다. 이 글에서는 이중 첫번째와 두번째 연구 흐름에 대하여 좀더 관심을 가지고, 이 연구들의 흐름에 대해 자세히 살펴보고자 한다.

3. 대도시 경제 재구조화의 주요 경향과 원인

한 도시의 성장과 쇠퇴, 내부기능의 변화와 같은 도시 재구조화 과정은 일차적으로 그 도시가 국가 경제 및 세계경제와 통합되는 형태와 정도, 다시 말해 세계적 차원의 공간분업구조 속에서 그 도시에 할당된 기능에 따라 규정된다고 볼 수 있다. 한편 이러한 외부적 요소에 덧붙여, 외부 변화에 대한 반응을 차별화하는 과거부터 전승해 내려온 그 도시의 고유한 독특성 역시 도시 재구조화의 방향과 내용을 결정하는데 중요한 역할을 한다. 따라서 우리가 한 도시의 재구조화 과정을 설명하기 위해서는 ① 세계 경제의 변화 과정, ② 국가 경제의 변화 과정, ③ 외부의 변화에 대한 반응을 조건 짓는 기존의 고유한 도시구조라는 세가지 요소들의 상호작용의 결과를 살펴볼 필요가 있다.

이때 반드시 고려해야 할 것은 대도시 경제의 복잡성과 대도시간의 차별성이다. 대도시 경제를 구성하고 있는 다양한 부문들이 각기 다른 세계적 국가적 과정에 대하여 서로 다른 방식으로, 서로 다른 시간대에서 반응하고 있다. 또한 대도시라도 각 도시마다 역할과 기능의 차이가 많다. 어떤 대도시는 전세계적인 생산과 분배를 통제하는 세계도시로 발전하기도 하며(동경, 뉴욕, 런던 등), 다른 대도시들은 세계 경제에서는 부차적 기능을 수행하지만 국가 경제에서 중심적인 역할을 수행하기도 한다(멕시코시티, 상파울로, 서울 등). 따라서 대도시 재구조화의 단순한 일반화는 불가능하다. 하지만 선진국가의 대도시, 특히 세계도시들에서 전반적으로 나타나고 있다고 여러 학자들이 공통적으로 언급하고 있는 재구조화 경향으로는 다음과 같은 네가지 경향을 대표적으로 들 수 있다.³¹⁾

1) 대도시 경제 재구조화의 주요 경향

첫째, 기업의 본사나 사무기능, 금융기관, 이와 관계된 생산관련 서비스산업들이 이른바 기업활동의 복합체(complex of corporate activities)를 형성하면서 대도시에 집중된다. 이들 활동들은 최근 들어 선진국 경제 전반에 걸쳐 급격히 성장하고 있는데, 이들 활동들이 대도시에 집중되는 이유는 대도시가 대면접촉의 용이성과 발달된 통신하부구조

망으로 인해 이들 활동의 가장 중요한 입지요소인 정보 접근성이 매우 우월하기 때문이다. 특히 선진국의 핵심 대도시, 즉 세계도시에서는 초국적기업 및 국제적 금융기관의 본사가 집중되어 세계경제 전반을 관리, 지배, 통제하고 있다. 이들 세계도시의 특징적인 모습은 이들 도시 경제의 중요한 부분이 자국 내수경제보다 주로 세계경제와 관련된다는 것이다. 세계도시들은 세계자본주의 도시체계의 최상위에 자리잡고 있으며, 세계도시의 대열에 끼지 못한 대도시들이 그 아래의 하위체계를 형성하고 있다.

둘째, 전통적으로 대도시 경제의 중심을 이루던 대규모 제조업이 쇠퇴하거나 외부로 분산됨에 따라 대도시 경제에서 제조업이 차지하는 비중이 급격히 하락한다. 이는 제조업 생산과정 중 구상기능(관리통제 및 연구개발과정)과 실행기능(직접생산과정)의 분리가 가속화되고 실행기능은 대도시를 떠나는 것이 유리하기 때문이다. 직접생산과정이 점점 단순화, 표준화되면서 이를 담당하는 노동력이 별다른 숙련이나 훈련을 필요치 않게 됨에 따라, 이 과정은 값싼 노동이 풍부한 지역이나 사회정치적 환경이 유리한 지역(노동운동이나 환경규제 등이 미약한 곳)을 찾아 대도시에서 이전 분산하게 된다. 이러한 직접생산과정의 분산화는 한 국가의 범위를 벗어나 해외로 진출하는 경우도 많으며, 이로 인해 생산의 국제화 경향이 증가하고 있다.⁴⁾ 교통통신의 발달과 정보기술의 발달이 이러한 실행기능의 분산을 더욱 가속화 시키고 있다.

셋째, 규모가 큰 제조업체의 분산과는 반대로 특수 기술이나 전문 영역을 가진 소규모 업체들이나, 저임금 노동력을 활용하는 영세소규모 제조업체들은 오히려 대도시에 집중하고 있다. 전문 특수 업체들은 대도시가 지닌 풍부한 정보와 인적 자원, 그리고 원활한 하부구조를 활용하기 위해 대도시에 모여든다. 한편 대기업의 하청생산을 담당하거나 저소득층의 값싼 소비재를 주로 생산하는 이들 영세소기업들은 대도시의 저임노동력의 풀과 외부 경제의 혜택을 이용하기 위해 대도시에 집중하게 된다.

넷째, 대도시 경제의 전반적 이중구조화 및 이와 맞물려 사회계층구조의 양극화가 발생한다. 대도시 경제는 기업 본사나 생산관련 서비스산업, 첨단산

업과 같은 핵심 산업과 저임금 비공식부문과 같은 주변 산업으로 이중 구조화되며, 그에 따라 도시의 계층구조는 핵심산업에 종사하는 고소득 전문관리직 계층과 주변적 산업에 종사하는 저소득 계층으로 양극화된다. 양극화된 사회계층들은 동일한 대도시에서 기능적으로 결합되어 있으면서도, 상이한 소비양식과 문화양식을 지니게 된다. 대도시 내부의 이러한 경제적 사회적 양극화와 함께 공간적, 문화적, 정치적 양극화가 형성되면서, 전체적으로 대도시의 이중도시(dual city)화가 초래되고 있다.

2) 대도시 경제 재구조화의 거시적 원인

지금까지 살펴본 대도시 경제 재구조화의 주요 경향들은 최근의 세계 경제체제의 재구조화 과정과 깊이 관련된 것이라고 볼 수 있다. 대도시 경제 재구조화를 연구하는 거의 모든 저자들이 대도시 재구조화를 세계경제의 최근 변화와 연결시키고 있다. 그러나 과연 세계경제의 어떠한 변화가 이러한 대도시 경제 재구조화의 핵심 원인인지, 그리고 어떻게 이 두 가지 상이한 수준의 재구조화(세계경제의 재구조화와 대도시 재구조화)가 서로 연결될 수 있는지에 대해서는 그리 명백하게 밝혀지지 않고 있다.

대도시의 재구조화를 일으키는 배후 원인으로 가장 많이 언급되고 있는 것이 전반적인 경제의 세계화 경향이다. 경제의 세계화 경향은 초국적 기업의 성장과 활동영역의 세계적 확대, 이에 따른 생산의 국제적 네트워크 형성, 금융자본의 국제화, 신국제분업(new international division of labor)의 형성 등에 기인하는 것으로 설명되는데, 코헨, 스리프트, 프리드만, 울프 등이 이러한 경제의 세계화 경향을 세계도시의 형성 및 그 내부의 재구조화를 가져오는 원인으로 간주하고 있다. 대표적으로 스리프트는 다국적기업의 범세계적 기업(global corporation)으로의 발전에 따른 생산 국제화의 심화, 세계적 자본시장의 형성으로 대표되는 금융의 국제화, 각종 국제기구의 형성으로 대표되는 국가의 경제화 과정 속에서 이들을 전반적으로 조정, 통제하는 장소인 선진국가의 대도시 내부의 산업 및 고용구조가 변화하고 있다고 주장하였다.

한편 대도시 재구조화 과정의 배후 원인으로 포

드주의를 대체한 유연적 생산(축적)체제 혹은 유연 전문화 체제의 등장에서 찾고자 하는 시각이 있다⁹⁾. 하비, 스코트, 메이어, 후지타 등이 이러한 입장의 가장 대표적인 학자이다. 또 한편 카스텔 등은 대도시 재구조화의 배후 원인을 정보기술의 발전에서 찾고 있다. 이들 시각에서도 물론 경제의 세계화 과정을 강조하고 있기는 하지만 그보다 더욱 배후에 있는 원인으로 경제체제의 유연화 혹은 정보기술의 발전을 들고 있는 것이다. 이제부터 이 두 가지 시각에 대하여 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

4. 탈포드주의, 경제 체제의 유연화와 대도시 재구조화

1) 포드주의와 탈포드주의

포드주의란 20세기 초반 미국 포드 자동차 회사의 연원한 것으로써, 좁은 의미에서는 테일러주의와 컨베이어 벨트를 통한 대량생산 방식과 새로운 노동력 관리방법, 넓은 의미에서는 독점적 산업구조, 자본과 노동의 집합적 협상, 상대적 고임금에 따른 대량 소비, 케인즈주의에 입각한 국가 경제 정책과 복지국가 노선 등이 함께 결합된 거시적 경제 체제를 일컫는 용어이다. 이러한 포드주의는 미국에서 시작해 대공황 이후 선진 각국에 정착하였고 제 2차 세계대전을 거치면서 그 황금기를 구가하였다. 포드주의는 표준화된 생산과 표준화된 규모의 경제를 특징으로 하는 생산과정을 통해 이룩된 높은 생산성을 노동자 계급에 대한 높은 임금과 그에 따른 소비의 확대와 결합시켜 급속한 발전을 이루어 내었다. 대량생산과 대량소비의 조화로운 조율 위에 케인즈주의적 복지국가라는 강력한 국가개입이 덧붙여지면서 포드주의는 매우 안정적인 발전과정을 이룰 수 있었다.

그러나 1970년대에 들어와 포드주의는 이윤율의 저하, 지나치게 단순화된 테일러주의적 노동과정에 대한 노동자들의 반발, 차별화된 상품의 수요를 가져온 소비형태 변화, 새롭게 공업화된 개발도상국들(특히 NICs)과의 경쟁 심화, 복지국가 수행에 따른 만성적 재정적자 등 여러 요인들이 결합되면서

심각한 위기상황에 봉착하게 되었다. 그리고 이러한 위기에 대응하는 과정에서 새로운 경제체계가 등장하게 되었는데 이 새로운 체제를 보통 탈포드주의, 혹은 포스트 포드주의라고 일컫고 있다(최병두, 2002a).

이러한 포드주의에서 탈포드주의로의 전환은 흔히 축적체제와 조절양식이라는 두가지 개념적 축에 기초하여 현실을 설명하고자 하는 조절이론의 주요 연구대상이 되고 있다(Dunford, 1990; Jessop, 1990). 그런데 몇몇 학자들은 기존의 포드주의와 새로운 탈포드주의를 구별하는 가장 뚜렷한 특징을 이른바 유연성(flexibility)의 확대에 여기고 있기 때문에, 탈포드주의를 유연적 생산(축적)체제라고 일컫기도 한다. 이들은 기존 포드주의의 특징을 경직성(rigidity)으로 보고 바로 이 경직성 때문에 포드주의가 위기에 봉착했으며, 따라서 이를 극복하기 위해 유연성이 확대되는 것으로 이해한다(Esser and Hirsch, 1989). 보다 구체적으로 이들은

탈포드주의에서는 제품과 생산 과정, 생산 기술, 노동 과정, 노동 시장, 기업간 관계(생산조직), 입지 선택, 국가 경제 정책 등 다양한 부문에서 유연성이 확대되고 있다고 한다(Peck, 2000).

2) 탈포드주의의 주요 특징

이처럼 경직성의 탈피와 유연성 증대를 핵심으로 하는 탈포드주의가 70년대 중반 이후 서구 선진 국가에서 포드주의를 대체하여 자리잡기 시작하였다. 또한 이러한 경제 체제의 변화는 탈공업화뿐만 아니라 개별화 다양화된 소비 양식, 포스트 모더니즘적 문화양식, 복지 국가를 대체한 신보수주의 국가정책 등 다양한 측면의 변화를 촉발하면서 서구 사회 전반을 새롭게 변화시키고 있다(Allen, 1996). 포드주의 체제가 표준화된 상품의 대량생산과 그를 위한 노동과정, 잘 짜여진 관료제적 조직, 국가의 적극적 조정양식 등으로 특징지어진다면,

표 2. 포드주의와 탈(포스트)포드주의의 주요 특징 비교

구 분	포드주의	탈 (포스트) 포드주의
기본 특성	경직성	유연성
생산 과정	동질 상품의 대량생산 동일화와 표준화 포드주의 생산 조직 기업간 수직적 통합 규모의 경제 추구	다품종 소량생산 다양한 생산 형태 유연한 생산 조직 기업간 네트워크 범위의 경제 추구
노동 과정	노동자가 단일 작업수행	핵심 노동자는 다기능 수행 주변 노동자는 외부화, 혹은 임시직으로 대체
소비 형태	표준화된 소비 집합적 소비	개별화된 소비 이미지의 소비
생산공간 구조	제조업 중심 거대 산업도시가 생산과 경제의 중심지 주변적 기능의 분산화	서비스 산업 중심 산업도시의 몰락 공간적 집중과 분산의 동시화
국가 구조	중앙 집중화 관료화 복지국가	권한의 지방 분산화 민영화와 탈규제화 신보수주의의 국가
지방정부 역할	복지, 소비 담당	기업가적 역할 담당
문화 형태	모더니즘	포스트 모더니즘
사회 운동	거시 권력에 대한 저항 집중적, 전략적 정당 정치 참여 노동운동 / 계급운동	미시 권력에 대한 저항 분산적 다발적 문화적 실천 신사회운동

출처 : Harvey(1989), 177-179; 내용을 일부 수정하여 재구성.

탈포드주의 체제는 유연하고 설계집약적이며 지식 집약적인 생산방식, 국가의 조정력 약화와 세계 경제의 새로운 재편 등으로 특징지워진다. <표 2>는 포드주의와 탈포드주의의 대표적 특징 및 그 차이 점을 여러 측면에서 서로 비교한 것이다.

3) 탈포드주의와 대도시 변화 - 스코트의 신산업공간론

탈포드주의 시대에 대도시의 변화 과정을 가장 논리적으로 설명한 학자가 바로 스코트(A.J. Scott)이다. 스코트는 오늘날의 도시에서 일어나는 변화를 이해하기 위해서는 생산체계의 작동 및 그에 수반하는 경제 조직과 노동 구조를 살펴봄으로써 가능할 수 있다고 주장하였다. 그런데 스코트는 바로 포드주의에서 탈포드주의 체제로의 전환이 대도시의 생산체계의 변화를 거시적으로 규정한다고 보고 있다(Scott and Storper, 1986; Scott, 1988).

스코트에 의하면, 새롭게 등장한 유연적 축적체계의 특징은 생산의 외부화와 수직적 분업의 증대, 그리고 사회적 분업의 심화 경향이며, 그 과정에서 규모의 외부경제를 발생시키고 그 결과 기업들을 입지적으로 집적시키는 경향, 즉 생산의 집적이라는 공간적 결과가 나타난다. 이 현상이 나타나는 이유는 바로 경제조건의 변화에 따른 불확실성과

불안정성, 시장에서의 경쟁강화로 인하여 기업내부의 규모 및 범위의 내부경제가 흔들리기 때문이다. 기업들은 집적하게 되면 외부거래에 따른 공간의 존적 비용(spatially-dependent costs)을 줄일 수 있게 된다. 그렇다면 이러한 생산의 집적은 어디에서 발생하며, 집적의 특수한 지리적 형태들은 어떤 것인가? 스코트의 연구에 따르면, 생산의 집적은 첫째, 첨단기술 산업은 대도시 교외나 비도시화 지역(실리콘 벨리, 오렌지 카운티 등 미국의 이른바 '태양지대'(Sunbelt), 프랑스의 소피아 엔티폴리스 등)에 집적하고, 둘째, 장인기술과 디자인 집약적 산업은 대도시 내부지역(뉴욕과 로스엔젤레스의 의류산업) 이나 전통적 장인기술지역(제3이태리)에 집적하고, 셋째, 서비스 산업은 대도시(뉴욕, 런던, 동경 등 세계도시) 중심업무지역에 집적한다.

<표 3>은 스코트의 성장산업과 신산업공간에 대한 논리를 정리한 것이다. 이처럼 신산업공간으로 간주되는 새로운 산업집적지역들이 모두 동일한 형태를 띠는 것은 아니다. 어떤 지역은 장인생산의 부활, 또 다른 지역은 첨단기술산업의 성장 등 각자 차별성을 지니고 있다. 이에 대해서 스코트는 신산업공간(혹은 신산업지구)이 나름대로 독특한 사회적·정치적 형태를 가지고 있다는 것, 그리고 독특한 발전경로를 걷고 있다는 점을 강조한

표 3. 성장산업과 신산업공간

성장 산업	전형적 특징	사 례
장인적 산업 1) 노동집약적 장인산업 (예 : 의류, 가구)	스웨트샵에서 노동착취, 보통 높은 비율의 이민노동자 하청과 외주.	미국 뉴욕, 로스엔젤레스, 프랑스 파리 등
2) 디자인집약적 장인 산업 (예 : 보석)	고품질의 생산물들, 사회적 노동분업 심화 (일부 사례에서 계급 양극화 완화)	스위스 Jura, 독일 남부, 이탈리아 에밀리아 로마그나, 포르투갈 중부, 덴마크 Jutland
첨단 산업	숙련된 관리직과, 비조직된 유순한 노동자들로 분절화된 지역 노동시장	미국 Route 128, Orange county, Silicon valley, Austin, Boulder, 영국 M4 corridor Cambridge, 프랑스 과학도시 Gerenville Montpellier, Sophia Antipolis
사무 및 사업 서비스	화이트칼라 노동자들의 특혜 - 종종 저임금 여성 노동자들도 포함. 매우 다변화, 집적 경향.	영국 런던 미국 뉴욕 일본 동경

자료: Tickell and Peck (1992), 199.

다. 그렇지만 각각의 집적지역에 공통된 구조적 역동성 체계가 존재함을 밝히고 있다. 공통적인 역동성은 바로 사회적 분업의 심화, 외부경제의 형성, 노동시장의 경직성 붕괴, 생산의 집적 등이다(Amin, 2000).

특히 스코트는 탈포드주의 체제로의 전환 속에서 지역노동시장의 유연성이 큰 대도시는 광대한 노동자들(특히 저임금 이민노동자들)의 집적으로 인하여 유연적 생산방식을 활용하는 기업들의 최적의 장소가 되고 있다고 주장하고 있다. 이로 인해 점차 대규모 제조업이 주변지역으로 분산되고 있음에도 불구하고, 여전히 대도시는 새로운 혁신적 생산 부문들의 성장으로 인해 활력을 유지하고 있으며 전반적인 대도시의 집적뿐만 아니라, 대도시 내에서 이른바 산업지구(industrial districts)가 형성된다고 하였다.⁴⁾ 하지만 스코트는 유연적 생산 체계에서는 고용관계의 유연성이 증가되며, 이러한 과정의 궁극적인 결과 대도시 노동시장의 이중화가 심화되게 된다는 부정적 측면도 지적하였다.

5. 정보기술의 발전과 대도시의 재구조화

한편 대표적인 도시 연구자의 한 사람인 카스텔(Castells)은 '정보적 발전양식'이라고 불리는 새로운 패턴의 사회기술적 조직과 근본적인 자본주의의 재구조화가 1980년대부터 발생하고 있으며 이로 인하여 대도시의 재구조화가 결과하고 있다고 주장한다. 카스텔은 1980년대 자본주의 재구조화의 세가지 특징으로 ① 잉여에 대한 자본의 몫이 증가하는 것, ② 자본축적을 지원하는 쪽으로 국가개입의 형태가 바뀌는 것, ③ 전반적인 경제의 국제화가 가속화 되는 것을 들면서, 이러한 자본주의 재구조화 및 그로 인한 대도시의 재구조화를 새로운 정보기술의 대두에 의한 정보적 발전양식의 탄생과 관련지어 설명하고 있다(Castells, 1989). 이러한 카스텔의 설명을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

우선 카스텔은 정보기술의 발달이 사회에, 그리고 공간구조에 큰 변화를 가져다주는 것은 사실이지만, 결코 간과해서는 안될 점은 정보기술이 사회적 진공 속에서 발달하는 것이 아니라는 점을 강조하고 있다. 즉 정보기술은 분명히 그 사회의 경

제, 문화, 정치적 과정의 더 넓은 틀 속에 종속되어 있는 것이다.

그런데 정보기술의 발전은 제조업의 생산과정을 이전과는 질적으로 상이하게 변화시키고 있다. 첫째, 이전의 제조업의 지배적 기술발전 방향이 자본과 에너지 집약도를 높여온 것이었던 반면, 이제는 지식과 정보집약도를 높여가는 쪽으로 방향이 바뀜에 따라 정보기술을 창조·개발하는 연구개발과정(즉 구상기능)의 중요성이 증대되었다. 이러한 경향은 정보기술의 발전 속도가 점점 빨라지고, 제품의 수명주기 또한 갈수록 짧아짐에 따라 끊임없는 제품 및 공정의 혁신이 요구됨으로 인해 더욱 가속화된다. 한편 정보기술을 이용하여 실제로 물질적 생산을 담당하는 직접생산과정(즉 실행기능)은 갈수록 단순화되고 표준화된다. 이제 직접생산과정을 담당하는 노동자는 자신의 경험적 지식에 의존하여 작업에 임하기보다는 연구개발부서의 지침에 따라, 혹은 컴퓨터가 시키는 대로 기계적인 작업만 수행하면 되게 되었다. 즉 고급노동력의 중요성 증가와 함께, 다수 숙련/반숙련 노동력의 탈숙련화가 동시에 나타나고 있다.

둘째, 이와 관련하여 연구개발과정과 직접생산과정이 생산과정에서 확연히 분리되는 '구상과 실행의 분리'가 심화되고 있다. 또한 직접생산과정도 각 공정단계 별 혹은 각 하위부품 생산단위별로 다시 세부적으로 분리되고 있다. 구상과 실행기능, 그리고 실행기능 간의 분리라는 생산과정의 내적 분절(internal segmentation)은 단위 기업의 범위를 초월해서 이루어지기도 한다. 연구개발과정만 독립하여 정보 그 자체를 상품으로 판매하는 정보서비스 기업이 등장하고 있으며, 직접생산과정 역시 각 공정별 혹은 각 부품별로 외부기업에 하청을 맡기는 수직적 분산(vertical disintegration)이 확대되고 있다.

이러한 제조업 생산과정의 내적분절은 공간구조에 큰 영향을 미친다. 단위기업 내에서의 기술적 분업이나 기업간의 사회적 분업의 확대가 공간적 분업의 확대를 낳기 때문이다. 연구개발과정과 직접생산과정은 입지 요인이 서로 다르다. 연구개발과정에서 생산의 핵심요소는 새로운 정보기술을 개발할 능력을 갖춘 노동력과 이 노동력이 그들의 창조적 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 혁

신적 환경이다. 따라서 연구개발과정은 다음과 같은 조건들, - 즉 ① 창조적 노동, 즉 전문기술 인력이 풍부한 곳이나 그들이 거주하기를 원하는 곳, ② 최신 정보기술을 창출하며 전문기술 인력을 배출하는 대학 혹은 전문연구기관과 접근이 용이한 곳, ③ 정보기술의 습득에 용이한 물리적, 사회적 하부구조가 잘 마련되어 있는 곳 - 이 갖추어진 곳에 주로 입지하는 경향이 있다. 그런데 이러한 연구개발과정의 입지요소들은 서로 모순되는 경우도 있으나 대체로 이를 충족시켜주는 곳이 대도시나 그 주변지역이므로 바로 이곳에 집중하는 경향이 나타난다.

반면 정보기술을 응용하여 실제로 물질적 생산을 담당하는 부분, 즉 직접생산과정의 입지는 이와 다르며 대도시에서 분산된다. 결과적으로 정보기술의 발달은 생산의 분산화를 이루었지만 동시에 이를 관리하는 통제기능은 대도시에 집중화하며, 생산의 장소와 통제의 장소가 계층화되는 경향을 보이고 있는 것이다.

한편 이제까지 사무활동은 흔히 구상업무를 담당하는 것으로 이해되어 왔다. 그러나 사무활동에도 실행과 구상의 분리가 사무자동화를 통하여 확대되는 추세에 있다. 컴퓨터와 같은 사무자동화 기기와 각종 사무업무 프로그램과 같은 소프트웨어의 보급으로 인해 사무활동도 생산활동과 마찬가지로 점차 단순화, 표준화되고 있다. 이로 인해 이러한 업무에 종사하던 다수의 사무업무 종사자들은 구상기능을 박탈하고 단지 자료입력과 같은 단순하고 반복적인 일에만 종사하게 된다. 즉 다수의 사무업무기능이 탈숙련화되는 경향이 나타나고 있다. 그러나 전체업무를 계획·관리·통제하는 고도의 의사결정기능과, 컴퓨터 프로그래밍과 같은 전문기술을 요구하는 기능은 자동화될 수가 없으며 소수의 의사결정자와 전문기술자에게 그 역할이 여전히 남겨진다. 한편 전체적인 정보의 흐름은 전자통신망을 통해 소수의 의사결정자에게 집중되며, 이들은 전국 나아가 전세계에 걸친 기업활동을 본사에 앉아서 조정하고 통제할 수 있게 된다.

사무활동이 이와 같이 변화되면서 사무기능의 입지도 변화하고 있다. 전통적으로 사무활동은 기업 본사나 생산관련 서비스 산업이 집중된 대도시 도심부에서 이루어져 왔다. 그런데 이제 단순하고

표준적인 사무활동(이른바 Back Office 기능)은 비싼 토지임대료를 감수하면서까지 도시 중심부에 위치할 필요가 줄어들었으며, 그 결과 임대료가 싸고 저렴한 사무노동력을 구하기 쉬운 도시외곽지역으로 분산되고 있다. 그러나 핵심의사결정 부분은 여전히 대도시 중심부에 입지하고 있다. 그 이유는 정보통신으로 대체될 수 없는 비공식적 대면 접촉이 핵심의사결정에서는 여전히 중요하며, 대도시 도심에는 각종 비공식적 정보를 획득할 수 있는 인간관계망이 집적되어 있어서 정보의 일상적 교환이 가능하기 때문이다.

또한 대도시 도심은 새로운 물리적 하부구조인 첨단전자통신망의 결절지(nodal point)이기 때문에 각 지역에서 흘러드는 정보를 수집, 통제하기가 용이하다. 첨단전자통신망은 그 건설에 상당한 비용을 요구하므로 이용수요가 많은 대도시 도심부에 우선적으로 건설되며, 일단 구축된 첨단전자통신망은 다시 핵심의사결정의 입지를 이곳에 집중시키고 있다. 의사결정기능의 입지와 첨단전자통신망은 이처럼 서로 상승작용하면서 대도시 도심의 집중성을 높이고 있다. 여러 경험적 실증자료에서도 단순하고 표준화된 사무활동들은 대도시 교외 지역으로 분산되지만, 핵심적 의사결정은 여전히 대도시 중심부에 집중하고 있다는 증거가 나타나고 있다(Castells, 1989, 137-171).

6. 탈포드주의의 새로운 경향 - 집적 및 제도의 중요성 부각

1) 산업 집적 및 클러스터

최근 탈포드주의의 산업입지를 설명하기 위하여 '클러스터'라는 용어가 새롭게 사용되고 있다. 클러스터(cluster)란 지리적으로 인접하고 있는 연계기업, 특정 영역의 연관 기관 등이 유사성, 보완성 등으로 서로 연결된 집단을 지칭하는 용어이다. 경제현상으로서 클러스터의 존재와 관련하여 지역발전학, 도시 및 지역경제학이나 경제지리학 등에서 이미 오랫동안 관심을 기울여 온바 있다. 그런데 최근 포드주의의 쇠퇴와 탈포드주의의 등장, 세계화와 지식기반 경제의 확산 추세 속에서 이 클러스

터의 역할이 새롭게 부각되고 있다. 클러스터의 역할이 새롭게 부각되는데 결정적인 기여를 한 학자가 바로 하버드 경영대학에 재직 중인 마이클 포터(Michael Porter)이다.

특정 산업의 지리적 집적지의 발달, 즉 클러스터의 발달여부가 경제 발전에 매우 중요하다는 생각은 이미 백 여년 전에 영국의 경제학자 마셜(Marshall)에 의해 주창되었다. 하지만 최근에 새삼 클러스터가 각광받게 된 이유는 전세계적으로 산업 클러스터가 가장 잘 발달된 지역이라고 할 수 있는 미국의 실리콘밸리, 독일의 바덴뷔르템베르그, 이탈리아 중북부 지역(이른바 제3이태리)의 괄목할 만한 성공 때문이다. 이러한 현상에 주목하고 클러스터의 중요성을 이론적으로 체계화한 학자들, 그 중에서도 산업클러스터의 성숙 여부가 국가경쟁력의 핵심 요소라고 설파한 포터의 주장이 널리 받아들여지고 있다. 포터에 따르면, 클러스터는 “특정 업종에 종사하는 상호교류기업, 전문공급업체, 서비스제공업체, 연관산업의 기업, 그리고 관련된 제도적 기구들(대학, 상공회의소 등)이 서로 경쟁하면서 동시에 협조하는 지리적 집적체”로 정의된다(Porter, 1990). 이러한 클러스터 자체는 전혀 새로운 현상은 아니지만 최근 탈포드주의 시대에 들어와 학계 및 정책 당국자들이 국가 및 지역 차원에서 경쟁력 강화의 주요 수단으로 클러스터의 중요성을 새롭게 재인식하게 된 것이다.

클러스터가 중요해지는 이유는 바로 탈포드주의와 유연적 생산체제의 등장과 관계가 깊다. 유연적 생산체제는 기술혁신의 지속과 개인 소비행태의 변화로 인해 시장의 불확실성이 높아진다. 따라서 대부분의 기업이 특정한 기술이나 제품 개발을 위해 독자적인 대규모 자본 투자를 회피한다. 대신 기업들은 다른 기업들과의 수평적 또는 수직적 연계와 제휴를 확대하는 네트워크 체계를 형성하는 것이다. 각각의 전문적 능력을 가진 다수의 기업들이 공간적으로 집적하여 상호 유기적인 협력 관계를 맺게 될 때, 각 기업들의 경쟁력은 물론, 기업들 전체의 경쟁력도 높아진다(김용웅, 1999). 이러한 네트워크가 바로 가장 손쉽게 일어나는 곳이 바로 대도시이며, 대도시는 바로 네트워크 경제의 혜택을 가장 많이 누리는 곳이기도 하다.

2) 새로운 도시 경제 정책의 패러다임 - 지역혁신체제론

혁신체제(innovation system)란 한 국가나 지역이 혁신에 있어서 얼마나 효과적인 체제를 갖추고 있는냐는 문제를 다루기 위해 고안된 개념이다. 혁신체제 논의의 학문적 배경은 진화주의 경제학, 즉 혁신을 강조하는 신슈페터주의 경제학과, 제도를 강조하는 신제도주의 경제학으로 거슬러 올라간다. 혁신체제 개념을 처음으로 제시한 학자는 영국의 Freeman(1987)으로 그는 기술혁신의 과정에서 이때까지 별로 주목하지 않았던 “제도적인 요인”의 중요성을 강조하였다. 이후 여러 학자들과 OECD 등에서 국가적 단위의 혁신체제에 관한 연구를 발전시켜 왔다. 이들 연구의 핵심 결론은 현대 자본주의 경제에서 가장 중요한 혁신조직은 기업이지만, 기업의 혁신성과는 기업을 둘러싼 국가의 혁신 환경에 크게 좌우된다는 것이다.

혁신체제 이론에서는 기술혁신 또는 지식의 창출, 확산, 이용이 이루어지는 과정이 “제도화”되어 있다고 파악한다. 즉 혁신과 지식이 창출되고 전파되는 과정은 그 국가에 독특하게 제도화된 패턴에 따라 이루어진다는 것이다. 예를 들어 일본의 경우 산업 협회나 기업간 상호작용과 관련된 제도들이 발달하여 혁신 창출과 확산에 중요한 역할을 하는 반면, 미국에서는 대학과 기업의 상호작용과 관련된 제도들이 중요한 역할을 한다. 이와 같은 기술혁신과 관련된 제도의 차이, 즉 국가혁신체제의 차이는 그 국가에서 이루어지는 기술혁신의 방향과 속도에 영향을 미치게 되며, 이러한 맥락에서 국가혁신체제 논의는 경쟁력이라는 개념과 연결된다. 기술혁신 관련 제도들의 내용과 결합 구조가 바로 경쟁력의 원천이 되기 때문이다(김선배, 2001).

지역혁신체제는 기본적으로 국가혁신체제론의 문제의식과 접근방법을 지역에 적용한 것이다. 국가혁신체제론이 국가라는 영역 범위에서 혁신체제를 비교 분석하여 국가 경쟁력을 강화하려는 것이라면, 지역혁신체제론은 지역 단위에서 혁신 체제를 비교 분석하여 지역의 경쟁력을 강화하려는 것이다. 이때 경쟁력의 공간적 단위는 국가 단위보다는 지역 단위에서 더 잘 설명될 수 있다는 점이 지역혁신체제 논의의 출발점이자 강점이다. 미국의 정보통신산업의 경쟁력의 원천은 미국 전국차원보다

는 실리콘 벨리라는 지역적 차원에서 훨씬 더 잘 설명된다. 미국 영화산업의 경쟁력 역시 할리우드라는 지역적 차원에서 잘 설명된다. 마찬가지로 최근 한국 벤처산업의 경쟁력은 이른바 서울 테헤란로 주변지역의 경쟁력이라고 볼 수 있는 것이다. 지역혁신체제의 강함과 약함의 여부가 그 지역 내 기업들의 경쟁력의 차이를 설명해주는 가장 유용한 개념으로 자리잡게 되었다(강현수, 2000).

지역혁신체제론은 혁신에 있어서 지역이 가진 특성, 즉 혁신의 창출과 전파에 도움을 주는 지역적 학습과정이나, 매개기관 또는 제도적 뿌리내림 등에 관심의 초점을 맞춘다. 지역혁신체제론이 기존의 지역이론 및 정책과 가장 큰 차이를 보이는 점은 혁신에 있어서 물리적 하부구조의 존재여부보다는, 혁신 주체들 간의 상호작용, 즉 그들 간의 상호교류 및 공동학습을 위한 네트워크의 질과 시너지 효과의 창출 여부에 관심의 초점을 둔다는 점이다. 그리고 그들 간의 상호작용을 촉진할 수 있는 기구나 요소를 창출하고, 반대로 상호작용을 저해하는 장애요소를 제거하는 방안에 관심을 둔다.

이러한 지역혁신체제론의 등장으로 인해 각 도시 경제 정책 당국자들은 바로 각 도시에 나름대로 튼튼한 혁신체제를 구축, 강화하는 것에 관심을 집중시키고 있다. 이를 위해 지역내 각 산업 주체들 간의 상호 교류 및 공동학습 과정을 촉진하는 여러 가지 방안을 모색하고 있다. 그러나 이러한 지역혁신체제론은 비록 개별 도시나 지역의 최근 발전 과정에 대해 상당한 설명력을 가진다고 할지라도, 혁신이 이루어지는 각 도시나 지역이 다른 도시나 지역과는 어떤 관계를 가지는가, 그리고 초국적기업들이 지배하는 세계경제에서 이들은 어떤 역할을 하는가에 대해서는 제대로 설명하지 못하는 한계를 가진다(최병두, 2002b).

7. 탈포드주의 도시 경제의 그림자 : 사회적 양극화와 이중구조화

탈포드주의 도시 경제는 새로운 산업의 발전도 가져오지만, 다른 한편 어두운 그림자도 드리우고 있다. 탈포드주의 도시 경제와 이에 따른 새로운 도시화 과정에서 가장 두드러지게 드러나고 있는

문제점은 도시 경제의 재편으로 인해 나타나는 도시 사회의 양극화와 이중구조화이다.

선진국 대도시 내부에서 사회적 양극화 과정이 일어나고 있다는데 대해서는 세계도시론을 본격적으로 논의하기 시작한 프리드만과 울프를 비롯하여 스코트, 하비, 카스텔 등 대도시 재구조화를 연구하는 거의 모든 학자들이 동의하고 있다. 이러한 사회적 양극화가 나타나는 이유는 대도시 산업구조의 변화에 따른 고용구조의 양극화와 노동시장의 분절화 경향과 밀접한 관계가 있는 것인데, 이의 근본적인 원인은 바로 선진국의 대도시 재구조화 과정을 일으키는 거시적 사회경제적 힘에 기인하는 것으로 이해되고 있다. 즉 선진국 대도시의 산업구조에서 전통적 제조업의 쇠퇴, 세계적 금융센터 및 다국적 기업의 본사, 생산관련 서비스산업의 성장, 영세 제조업과 하층 서비스업종, 비공식 부문의 성장 경향이 나타나면서, 고용구조에서도 중간계층의 급격한 감소와 전문관리직의 상층계층과 비숙련저임금 직종이나 비공식 부문에 종사하는 하층계층이 함께 증가하는 현상이 나타난다는 것이다.

선진국 대도시에서 나타나는 비공식 부문의 성장과 사회적 양극화 과정을 구체적으로 밝히고 있는 가장 대표적인 학자는 앞서 언급한 카스텔과 사센이다. 사센은 비공식 부문 성장의 가장 큰 원인으로 소규모 기업의 변창을 들면서, 소규모 기업이 변창하는 되는 이유로 다음과 같은 세가지 - ① 고소득 인구의 증가에 의한 고가격의 주문 서비스 및 상품의 수요 증가, ② 저소득 인구의 증가에 의한 매우 값싼 서비스와 상품의 수요 증가, ③ 공식 부문의 기업이 노동과정에 대한 국가 규제를 피하기 위해 비공식부문의 하청업체에게 넘기는 하청의 증가 - 이유를 들고 있다. 그녀는 이러한 소규모 기업의 변창과 비공식 부문의 성장이 바로 재구조화 과정 속에 내포된 경제적 양극화와 밀접히 관련되어 있다고 주장한다. 한편 법적 시민권이 없고 저임금에도 기꺼이 일할 의사가 있는 불법이주자들이 광범위하게 모여 있다는 것, 고소득 인구의 증가는 필연적으로 청소부, 수위, 음식점 종업원, 건설 노동자 등 그들에게 봉사할 다수의 저임금 노동자를 필요로 한다는 것 등도 비공식 부문의 성장과 사회적 양극화를 부추기는 중요한 요인

으로 간주되고 있다.

앞서 살펴본 것처럼 카스텔 역시 선진국 대도시에서 비공식 부문이 발생하는 점에 관심을 가지고 연구를 수행하였다. 카스텔은 정보기술의 발달이 도시의 고용 및 직업구조에 미치는 영향을 뉴욕과 로스앤젤레스의 사례 연구를 통하여 분석하였다. 그는 이들 대도시의 산업구조에서 나타나는 변화, 즉 ① 반숙련 노동자가 고용된 산업은 쇠퇴하는 반면, ② 선진 서비스 산업이나 첨단기술 산업은 급격히 성장하고 있고, ③ 이와 아울러 저임금·저기술의 이민노동자나 소수인종, 여성 등을 활용하는 비공식, 반공식 제조활동이나 서비스 활동 역시 성장하고 있는 경향 속에서 고용구조의 양극화가 이루어지고 있음을 밝혔다. 또한 그는 자본의 유연성이 증가하는 자본 재구조화 과정에서 정보기술이 도구적으로 활용되면서, 자본의 힘은 더욱 강화되는 반면 노동의 힘은 약화되는 경향 속에서, 결과적으로 사회적 측면뿐만 아니라, 공간적 측면에서도 중산계층과 도시 하위계층이 분리되는 이중도시가 발생한다고 주장하였다.

이러한 양극화 경향은 국가 및 도시정부의 성격 변화로 더욱 강화된다. 유연적 축적체제는 미국의 레이저니즘, 영국의 대처리즘 등과 같이 국가 복지 지출을 줄이고, 사유화와 경쟁을 부활하며, 좌익과 조직노동자에 대항하는 국가의 새로운 규제양식과 깊은 관련을 가지고 있다. 또한 국가의 재정 지원이 감소함과 동시에 도시들 간 치열한 기업유치 경쟁에 직면한 도시정부 역시 기존의 사회복지 프로그램을 삭감하고 그 대신 기업이 요구하는 사업 환경을 조성하는데 주력하는 기업가적 특성을 추구할 수밖에 없기 때문에 사회적 주변집단은 점점 더 열악한 상태로 빠져들고 있다.⁷⁾

한편 대도시 내부는 고용구조, 계층구조의 이원화에 더불어 공간구조의 분절이 나타나게 된다. 경영관리자나 전문가 등 중산계층이 일하고 거주하는 지역에서 광범위한 고급화(gentrification) 경향이 이루어지면서, 이곳에 거주하는 하층계층은 무주택자(homeless)로 전락하게 되거나 열악한 자신들만의 공간(대표적으로 게토)으로 밀려나게 되고, 각 계층별로 상이한 도시공간을 사용하게 되는 공간구조의 분절이 나타난다(Mayer, 1991).

사회적 양극화와 공간적 단절은 또한 문화양식

의 이원화와 단절을 초래한다. 같은 대도시 내에서도 계층과 지역별로 아주 상이한 문화양식이 공존한다. 경제적, 사회적, 문화적, 공간적 양극화 현상의 결과 대도시는 정치적으로도 양극화 된다. 결국 최근의 경향은 대도시의 내부를 사회적, 공간적, 문화적, 정치적으로 이원화, 분절화 시키고 있다. 카스텔(Castells, 1989) 등은 이러한 현상을 '이중도시(dual city)'라는 개념으로 설명하고 있다.

8. 맺음말

최근, 특히 1997년 IMF 경제위기를 겪은 이후, 우리나라의 경제 역시 지금까지의 고도성장 단계와는 구별되는 새로운 구조 재편 과정을 겪고 있다. 그리고 그 속에서 과거에 경험하지 못했던 새로운 경향들이 나타나고 있다. 이러한 새로운 경향들은 경제적 측면에서 새로운 도시화과정을 추동하고 있다. 즉, 지금까지 경제성장을 주도해왔던 주축 산업이 사양화되고 있는 반면, 새로운 산업이 이를 대신해 도시 발전을 주도하고 있다. 또한 우리나라 기업의 해외 진출이 급증하고 있으며, 다른 한편 외국인 노동자들의 국내 유입이 이루어지고 있는 등 우리 도시들의 세계화 수준도 높아지고 있다.

이러한 경제 구조의 새로운 재편 과정 속에서 도시와 지역 체계도 새롭게 변모해 나가고 있고, 특히 서울을 위시한 수도권, 그리고 지방 주요 대도시에서 이러한 변화가 두드러지게 나타나고 있다. 그리고 최근 들어 각 도시 별로 산업 클러스터의 육성 및 지역혁신체제 구축을 위한 새로운 노력들이 나타나고 있다. 또한 이러한 경제구조의 재편과정은 이와 관련된 도시의 정치, 사회문화, 환경 그리고 공간구조를 변화시키고 있다. 물론 이러한 새로운 도시화의 과정들은 개별 도시들에서는 다소간에 상이한 양상으로 드러날 것이다.

이러한 경제구조의 재편과정과 이에 따른 도시의 각 분야별 변화과정을 규정하는 메커니즘, 즉 이른바 '신도시화 과정'은 보다 체계적으로 이론화되어야 할 것이다. 그러나 이러한 서구 사회의 경험을 전제로 연구는 우리나라의 대도시들에서 전개되고 있는 새로운 도시화과정을 분석하기 위한 유의한 시사점을 제공해 줄 것이다. 즉, 이러한 우

리나라의 새로운 도시화 과정을 이론적으로 포착하고, 다른 나라와 비교할 수 있는 한국적 특수성을 발견하는 작업을 위해서, 지금까지 살펴본 서구의 대도시 재구조화 이론들은 그 방법론적 도구로서 의미있게 활용될 수 있을 것이다.

註

- 1) 재구조화 접근이란 1970년대 중반 무렵부터 세계 경제체제는 급격하고도 구조적인 변화 과정, 즉 재구조화(restructuring)를 겪고 있다는데 동의하는 학자들의 이론들을 통칭한다. 대표적으로 경제세계화론, 정보사회론, 유연전문화론, 포스트포드주의론, 장기파동론, 탈조직자본주의론, 과학기술혁명론 등이 각각의 설명 논리를 통해 세계경제체제의 변화 원인과 이행 매커니즘, 그 사회적 함의 등을 밝히는 이론적 작업을 진행하고 있다. 재구조화 접근의 보다 자세한 내용에 대해서는 강현수(1995a) 참조.
- 2) 국내에서 이러한 세계도시론을 체계적으로 다루고 있는 글로는 김용창(1994) 참조
- 3) 여기에 대해서는 Mayer(1991) 및 Esser & Hirsch (1989) 참조. 또한 강현수(1005b) 참조.
- 4) 생산국체화의 가장 대표적인 예로 미국 포드자동차 회사의 월드카(World Car) 전략이다. 이 회사는 자동차 생산에 필요한 여러 부품들을 각 나라별 경쟁력에 따라 가장 유리한 곳으로 각기 분산하여 생산하고 있으며, 여러 곳에서 생산된 부품을 판매시장이 근접한 장소에 모아서 일괄조립하고 있다. 이와 같이 생산과정 각 단계를 분리, 분산시켜 각각의 최선의 입지에 위치시키는 세계공장(Global factory) 구상을 실행하면서도 회사 전체적인 관리통제는 세계 도시에 위치한 본사에 집중시키고 있다.
- 5) 유연적 축적체제와 유연적 전문화론은 엄격한 의미에서 상당한 차이를 가진다. 후자에 관해서는 Piore and Sabel(1984) 참조. 또한 한국공간환경학회(2000) 참조.
- 6) 스코트는 대도시 내부의 밀집된 산업지구의 사례로 ① 버밍햄의 총기와 보석산업 ② 런던의 신발산업 ③ 뉴욕의 의류산업 ④ 동경의 자동차산업 ⑤ 현대 대도시의 사무실 기능 등을 들고 있다.
- 7) 일반적으로 포드주의 체제에서 유연적 축적체제로의 변화는 국가의 기능과 역할에도 새로운 변화를 초래하게 된다고 알려져 있다. 포드주의 체제에서의 국가가 주로 복지국가의 성격을 갖고 있는 반면, 유연적 축적체제에서는 탈규제, 민영화 전략이 추가되는 기업가적 국가의 성격을 강하게 띠게 된다. 도시 정부 역시 국가부의 지원을 기대하기 보다는 스스로의 힘으로 도시경제 활성화를 도모해야 할 책임을 부과 받고 있기 때문에, 자본의 유치에 노력을 기울이는 기업가적 성격을 강요받게 되는 것이다.

文 獻

강현수, 1995a, 지역발전이론의 전개과정과 최근 동향 - 재구조화 접근과 유연성체제를 중심으로, 한국공간환경학회 편, 새로운 공간환경론의 모색, 한울.

강현수, 1995b, 대도시 경제 재구조화에 관한 이론적 동향, 도시연구 (한국도시연구소편), 창간호.

강현수, 2000, 지역경쟁력의 원천인 지역혁신체제, 한국자치개발연구원, 자치공론, 6(4).

김선배, 2001, 전략산업 중심의 지역혁신체제 구축 방안, 중장기 지역산업 발전계획, 산업연구원, 한국경제신문사 주최 공청회 자료집.

김용웅, 1999, 지역개발론, 법문사

김용창, 1994, 자본의 국제화와 거대도시의 재구조화 그리고 서울, 공간과 사회 (한국공간환경연구회 편), 4.

조명래, 1995, 포스트모던 도시론 한국공간환경학회 엮음, 새로운 공간환경론의 모색, 한울.

최병두, 2002a, 현대사회지리학, 한울.

최병두, 2002b, 근대적 공간의 한계, 삼인.

한국공간환경학회, 2000, 공간의 정치경제학, 아카넷.

Allen, J., 1996, Post-Industrialism/Post-Fordism, in S. Hall et al. *Modernity: An Introduction to Modern Societies*. Blackwell, Oxford, 533-563.

Amin, A., 2000, Industrial districts, in Shepperd, E. and Barnes, T. (eds), *A Companion to Economic Geography*. Blackwell, Oxford.

Castells, M., 1989, *Informational City*. Blackwell, Oxford; 최병두 역, 2001, 정보도시, 한울.

Dunford, M., 1990, Theories of regulation, *Society and Space*, 8(3).

Esser, J. and Hirsch, J., 1989, The crisis of Fordism and the dimensions of a post-Fordist regional and urban structure, *International Journal of Urban and Regional Research*, 13(3).

Freedman, J., and Wolff. G., 1982, World city formation: An agenda for research and action, *International Journal of Urban and Regional*

- Research*, 6(3).
- Freeman, 1987, *Technology Policy and Economic Performance: Lessons From Japan*, Pinter, London.
- Harvey, D., 1989, *The Condition of Postmodernity*, Basil Blackwell, Oxford.
- Hudson, R., 2000, Continuity and change in analysing geographies of economies, in Hudson, R.(ed), *Production, Places and Environment: Changing Perspectives in Economic Geography*. Prentice, New York, 3-28.
- Jessop, B., 1990, Regulation theories in retrospect and prospect, *Economy and Society*, 19(2),
- Mayer, M., 1991, "Politics in the Post-fordist city", *Socialist Review*, 21(1).
- Mollenkopf, J. E., 1993, *Key Urban Nodes in the Global System*, Social Science Research Council, New York.
- Peck, J., 2000, Doing regulation, in G. L. Clark, M.P. Feldman and M.S. Gertler (eds.) *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press, Oxford, 61-82.
- Piore, M. and C. F. Sabel, 1984, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. Basic Books, New York.
- Sassen, S., 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton Univ. Press, Princeton.
- Scott, A. and Storper, M. (eds.), 1986, *Production, Work, Territory: The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Allen and Unwin, Boston.
- Scott, A. J., 1988, *Metropolis : From the Division of Labour to Urban Form*, Univ. of California Press.
- Soja, E. W., 1989, *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Verso, London.
- Tickell, A. and Peck, J. A., 1992, Accumulation, regulation and the geographies of post-Fordism: missing links in regulationist research, *Progress in Human Geography*, 16(2).

(접수 : 2003. 9. 1, 채택 : 2003. 10. 8)