

先進資本主義社會에서의 産業構造變化와 新興工業國에서의 産業化에 따른 地域發達問題

高泰卿

Visiting Lecturer at Indiana University

1. 선진국에서의 산업발달과 공간구조 변화

자본주의 경제활동의 핵심은 자본축적의 논리와 이와 어깨를 나란히 하는 상품생산제도, 즉, 산업구조에 있다고 볼 수 있다. 이 산업구조는 어느 특정 시기에 자본주의의 특징을 이루고 있다가 역사적 시기에 따라 나타나는 각기 다른 구체적 형태나 방식에 민감하게 반응을 하는 자본주의 사회에서의 주요한 변수라고 할 수 있다. 예를 들면 19세기 중반의 고전적 공장생산 방식이라든가, 금세기에 접어들면서 석탄, 제철, 화학물질에 기반을 두었던 중화학공업의 형태나, 그리고 1920년대부터 1970년대초에 이르기까지 발달하였던 대량생산 등과 같은 여러 가지 산업구조의 형태들은 각 역사적 시기에 따른 자본주의 사회의 발전과 특히 공간발전에 다양하게 표출되었다.

상품생산제도를 대표하는 금세기 산업구조 발달은 다음의 세가지 단계로 대략 분류해 볼 수 있다. 첫째는 포디즘(Fordism)으로 특징지어지는 1920년대 부터 1970년대 초기까지의 산업발달시기, 둘째는 포디즘의 위기를 겪었던 전환기의 1970년대 중반, 그리고 새로운 기술발달로 인한 생산과정의 변화, 즉, 소위 유연성 生産過程 (flexible production process) 으로 산업구조 및 산업입지에 많은 영향을 주고 있는 1970년대 말기 부터 시작한 현재까지의 후기 포디즘(Post-Fordism)을 들 수 있다.

산업구조 형태는 공간 형성에 어느 정도 반영되며 자본주의 공간구조의 특성을 이룬다. 따라서 위의 각 상품생산제도에서의 변화는 도시 및 지역 발전에 많은 변화를 일으켰다. 첫째로, 포디즘이 우세하였던 시기의 공간구조에 관해서는 활발한 연구가 이루어져 왔는데, 포디즘의 특징을 우선 간략하게 규정해보면, 포디즘은 '대량생산과 규격화된 소비재 생산, 기술적 노동분업과 조립생산라인(assembly line)의 방법에 입각한 대량내적 규모경제'를 그 주요 특징으로 하고 있다. 포디즘의 산업화는 미국의 제조업 공업지대와, 영국의 미드랜드 지역에서부터 프랑스 북부지역, 벨기에, 그리고 네덜란드를 걸쳐 서독의 루르지방에 이르는 유럽에서의 산업발달 지대와 같은 지역 형성에 직접적인 영향을 주었다. 이와 같이 포디즘에 입각한 지역발전으로 인하여 이에 관한 많은 이론적인 연구가 여러분야에 걸쳐서 이루어졌다. 특히 제 2차 세계대전 이후 케인즈 경제정책과 복지정책으로 포드주의식의 산업화가 가속화되면서 이와 더불어 급격히 증가한 생산노동자들의 주거지 형성과 이들의 대량소비패턴, 대도시 중심의 제조업지대 발달에 따른 대단위 도시집적(urban agglomeration) 현상, 제조업지대의 성장과 비제조업지대의 저개발과 같은 지역 불균형 현상, 그리고 지역불균형 발전에 따른 지역소득 격차문제, 1950년대와 1960년대의 고속도로 건설과 더불어 도시에 대부분 거주하였던 생산노동자들의 이주와 자본의 이동을 초래하였던 교외화로 인한 도심지역의空洞현상과 혹

인 및 이주민들로 구성된 저임금 단순노동자들의 도심 주변지역에의 게토(ghetto) 형성 등과 같은 이슈들이 당시 사회과학 제분야의 많은 학자들에 의하여 주목을 받아왔다.

둘째, 1970년대에 들어서면서 생산력 저하로 인한 경제위기, 이에 대한 반응으로 나타난 경제재구조, 기술발달로 인한 산업구조에서의 변화, 그리고 국제경쟁(특히 일본과 NICs로 부터의)으로 인하여 대량생산에 깊이 관여하였던 산업과 지역들이 위기를 겪기 시작하였다.¹⁾ 1970년대의 경제위기에 관해서는 많은 논란들이 이루어져 왔으나, 가장 직접적인 요인으로는 중동지역(1973년 발발하였던 아랍과 이스라엘간의 전쟁)에서의 유가상승(1973년 배럴당 \$2.50에서 1974년 \$11.50)으로 인한 1973-75년의 오일쇼크를 들 수 있으며, 그 외에 케인즈 복지정책을 수행하였던 정치기구를 解體하고 경제적 경쟁과 기업주의, 사유화 등 새로운 정책을 고안한 “신보수주의 이데올로기”를 주창하는 정부의 출현과, 그리고 여러 선진국에서의 시장의 침체, 높은 실업율, 그리고 생산성 低下 등이 서로 인과관계를 가지면서 경제위기에 직접, 간접으로 영향을 주었다. 동시에 소위 “sunrise” 산업—즉, 전자학, 의료공학, 생물공학 등—의 출현으로 1970년대 이전의 제조업 지대와 비교해서 발전이 부진하였던 주변지역들—미주지역의 경우 남부와 록키산맥 서부지역—이 급격히 발전하기 시작하였다. 경제위기나 이로 인하여 나타난 경제구조에서의 변화와 더불어 산업구조에서의 변화가 가장 가시적으로 표출된 것이 지역구조에서의 변화로써 지역발전이 적지않은 변화가 발생하였다(이에 관한 구체적인 연구로 Massey, 1984; Markusen, 1985; Storper, 1985 참조). 예를 들면 포디즘의 핵심지역이었던 미국의 오대호 연안의 제조업지대가 쇠퇴하기 시작하였고 이와 동시에 교외나 남서부지역이 성장하는 새로운 형태의 지역 불균형 현상이 초래되었다.

제조업지대 대도시 지역들은 1950년대와 60년대의 교외화로 인하여 나타나기 시작하였던 도시의 경제 및 재정문제가 남부 및 서부지역, 소위 “Sunbelt” 지역으로 인구와 자본이 이탈함에 따라 “도시위기”(urban crisis)라는 더욱 심각한 과제로 등장하였다. 도시정부의 주요 세입원인 재산세의 납부자인 중상층이 타지역으로 이주함과 동시에 세금납부 능력이 없고 주로 복지수혜자인 저소득계층이 남아있게 됨으로써 도시정부는 이들 계층을 위한 사회복지지출(food stamp, 의료비, 양육비 등)의 급증으로 도시정부의 지출이 세입원을 능가하는 소위 ‘재정위기’의 문제를 겪게 되었다(O'Connor, 1973).²⁾

오랜 산업중심도시들은 도시경제의 주축을 이루었던 포디즘의 쇠퇴로 인하여 도시경제의 위기를 맞이하였고, 여러 중소기업의 산업들이 “Sunbelt” 지역으로 이동하거나 새로운 산업으로 탈바꿈함으로써 도시경제구조에 있어서 변화를초래하였다. 이러한 도시경제구조는 두가지의 결과를 낳았는데, 첫째는 긍정적인 도시경제구조 변화로 후기포디즘이나 후기산업구조로의 발전으로 이끌어지는 도시경제 재구조를 들 수 있고(예를 들면 뉴욕시나 시카고시)³⁾, 둘째, 부정적인 영향으로 도시위기 현상을 들 수 있다. 후자의 대표적인 지역으로는 포디즘 시기의 자동차 산업으로 번성기를 누렸던 디트로이트市를 들 수 있다.

마지막으로, 선진국가에서의 후기 포디즘의 산업화—즉 유연성 생산체제로 생산과정에서의 철저한 분업화와 전문화를 특징으로 하고 있는—는 생산계약을 체결하고 단기고 용을 시행함으로써 종래의 수직적 노동분업 형태를 해체하는 노동구조의 개편으로 성격 지워진다(Storper & Scott, 1989; Scott, 1988). 따라서 후기 포디즘의 유연성 산업생산은 노동조합이 우세한 지역인 과거의 제조산업 중심지역에서부터 탈피한 다른 지역—즉, 미국의 경우 남서부 지역이나 非대도시권 지역, 교외지역이나 중·소

규모의 도시지역, 국제적인 차원에서는 신흥공업국가 및 저개발국가—에 지리적 재집적(reagglomeration) 현상이 나타나고 있다. 이러한 재집적 현상은 후기 포디즘 산업의 특징인 신속한 JIT(Just-In-Time) 배달 체계로 인한 것이라고 할 수 있다. 분업화와 전문화, 그리고 단기고용을 채택하고 있는 유연성 생산구조의 산업은 숙련된 전문 기술자의 고용과 이민집단, 이농 이주민들, 그리고 저임금의 여자 등과 같이 정치적으로 소외된 임시 노동자들을 고용함으로써 언제든지 해고할 수 있고 고용할 수 있는 유연한 분위기를 만들며, 이러한 유연성으로 인하여 포디즘의 산업화 시기에 노동자들의 임금, 작업조건, 그리고 고용효과를 높여주었던 노동조합의 세력을 급격히 약화시키고 있는 동시에, 노동시장의 3분화를 악화시키고 있으며, 이로 인하여 결국 자본과 노동관계를 재구조시키고 있다.

산업생산의 유연성(flexibilism)은 생산비용을 줄이고, 생산성을 증가시키고, 그리고 생산품의 질을 향상시키는 것을 중심과제로 두면서, 기업체들간의 경쟁과 생산의 다변화(diversification)를 그 특징으로 하고 있기 때문에, 유연성이 약하고 경직된 시장구조를 가지고 있는 과거 제조산업중심지역에서 탈피한 새로운 산업중심지역을 형성하고 있다. 새로운 산업중심지역으로는 우선, 서비스 부문의 경우 대도시권의 중심지역이나 교외지역, 혹은 포디즘이 우세하였던 시기에 발전이 부진하고 산업화가 이루어지지 않았던 주변지역, 그리고 새로이 발전된 수공업 지역이나 전혀 다른 새로운 지역에서의 디자인 중심의 산업들—예를 들면, 이탈리아의 “제 3의 이탈리아”(Third Italy) 지역—이 입지하는 산업중심지역에서의 재편성이 이루어지고 있다. 유연성 생산구조를 채택하고 있는 후기 포디즘의 산업들이 위와 같은 새로운 산업지역을 형성하는 요인을 간단히 요약하여 보면, 첫째는 수직적 노동구조의 해체로 과거 노동조합세

력이 우세한 지역에서 부터의 탈피를 들 수 있고, 둘째는, 현대식 JIT체제와 효과적인 노동분업을 위한 수직적 노동구조의 재편성으로 이에 어울리는 지역의 모색, 셋째로는, 기업체들의 집합을 통하여 정보의 유통을 용이하게 함으로써 생산의 재집적을 유도하고, 그리고 가속화되는 생산유통, 임시고용, 단기노동계약 등과 같은 메카니즘을 통한 지방 노동시장에서의 유동성과 외부경제와의 유대관계 등을 원활히 하는데 공헌할 수 있는 산업입지를 추구한 결과 이에 副應하는 새로운 산업지역이 형성되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 아직까지는 이를 설명해 줄 수 있는 새로운 이론적 합의가 없는 상태이기 때문에 후기 포디즘의 유연성 생산구조로 인한 새로운 산업지역의 발전을 일반화시키기는 어려운 상황이다. 그러나 오랜 산업중심지역들이 쇠퇴해 가고 있고, 과거와는 다른 형태의 새로운 산업중심지역들이 형성되고 있는 것은 부인할 수 없는 현상으로 1980년대에 들어서면서 점차 부각되어 왔다.

이와같이 산업구조의 변화는 한 국가적 측면에서의 지역 불균형 발전을 이해하는데 있어서 중요한 요인이 되고 있다. 그렇다면 국제적 차원에서의 지역 불균형 발전을 어떻게 설명할 수 있겠는가? 특히, 신흥공업국가에서의 비대한 도시화현상과 가속화되고 있는 지역불균형 발전, 그리고 새로운 국제질서속에서 선진국에서의 후기 포디즘으로의 기술변화가 신흥공업국가, 특히 한국에 미치고 있는 영향은 어떠한 것인가를 다음에서 살펴보기로 하겠다.

2. 산업구조 변화에 따른 신흥공업국에서의 공간구조 변화

19세기나 20세기 초기에 발생하였던 경제위기들이 결과적으로 초래하였던 재구조의 형태는(위기와 재구조 간의 필수적인 관계를 전제로 했을 경우) 대개 어느 특정 주어진

지역의 영역내에 한정되어 일어났으나, 1970년대의 경제위기는 과거와는 달리 투자에 있어서 국경을 넘어선 공간적 이동(국가간이나 국가 내에서)이나 조직적 통제의 광범위한 팽창과 결합한 재구조 과정의 성격이 범세계적이고 상당히 동적이라는 새로운 현상을 보여주면서 재구조가 이루어졌다(Castells & Henderson, 1987). 이러한 '세계적 선택'(global option)은 교통, 통신, 정보 기술에서의 혁신 덕분이라 할 수 있다. 기술에서의 혁명은 결국 자본의 국제화나 신국제적 노동분업(NIDL)을 일으켰고 이로 인하여 나타난 세계 공간발전의 변화에서의 가장 좋은 예가 1970년대에 들어서면서 부상하기 시작한 소위 신흥공업국가(NICs)를 들 수 있다. 이들 국가에서의 산업화 단계를 역사적으로 살펴보면 다음의 세 가지 단계로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 수입 대체 단계, 둘째, 수출지향적 성장단계, 그리고 기술과 자본 집약적 부문의 발달로 인한 경제적 전환기를 거치면서 선진국과 배후 지역을 연결해주는 중간 역할을 위한 서비스와 상업부문의 발달 단계로 대개 구분할 수 있는데, 현재 멕시코와 브라질이 첫번째 단계에, 두번째 단계에는 한국과 대만이, 그리고 싱가포르와 홍콩이 세번째 단계의 대표적인 사례를 보여주고 있다(Haggard, 1990).

위의 첫번째 단계인 수입대체 산업화는 주요 생산물의 수출로부터 벌어들인 소득과 외채자본으로 특정 생산품의 수입을 지원하는 것을 특징으로 하고 있으며, 제2차 세계 대전 이후 1950년대와 60년대 선진국에서 발달한 대량생산 중심의 포디즘으로 경제성장이 절정을 이루었던 포드주의 산업시기와 일치한다. 당시의 여러 개발도상국가들은 선진국, 특히 1930년대에 Marshall Plan으로 성공하였던 미국이 1950년대에는 저개발 국가에 낮은 이자율의 차관이나 다국적 기업을 통한 해외자본의 직접투자, 그리고 풍부하고 저렴한 노동력의 존재로 인하여 산업화

가 서서히 진행되기 시작하였다(Gilpin, 1987, p. 311). 1960년대 중반에 접어들면서 노동조합의 세력 강화로 선진국에서의 임금수준이 절정에 달하였고, 노동자들에 대한 사회자본 지출(의료혜택등)이 점차로 증가하면서 자본가들은 제3세계로 방향을 돌리기 시작하였다. 운송수단의 발달과 생산과정에서 기술발달이 점차 이루어지면서 지리적 거리가 더이상 자본가들의 이윤형성에 심각한 장애가 되지 않고, 또한 제3세계의 풍부하고 값싼 노동력과 임금상승을 요구하는 노동운동에 대한 국가의 통제⁴⁾, 여러 가지 관세 혜택 등 자본가들의 이윤확대에 길을 열어줌으로써 "새로운 국제적 노동분업"이라는 자본주의 경제에 새로운 질서가 형성되었다.

1970년대 중반의 경제위기는 위에서도 언급하였듯이 선진자본주의 사회에 많은 변화를 일으켰고, 특히 산업생산구조에서의 재구조화(후기 포디즘으로)를 일으켰다. 선진국에서부터 제3세계로의 자본 유출이 선진국에서의 경제위기를 더욱 심화시키고 있다고 판단함으로써 산업화가 진전되고 있던 NICs에서의 더 이상의 산업화 발달에 제재를 가하기 시작하였다. 당시의 선진자본주의 국가에서의 경제위기는 NICs를 비롯한 제3세계의 제조업 생산과 수출에 막대한 영향을 주었는데 제조업 생산의 성장율이 1973년에 9.5%에서 1974년에는 6.5%로, 그리고 1975년에는 3%로 하락하였다. 이와 같은 생산감소는 주로 선진국에 수출을 의존하여 왔던 홍콩, 한국, 그리고 싱가포르에 심한 타격을 주었다.⁵⁾ 결국 선진국에서 성공하였던 포디즘의 지속적인 성장에서의 저해와 기술발달의 부진, 게다가 경제위기로 인하여 NICs는 상승하는 외채와 인플레이션으로 포디즘의 '주변부성'(혹은 '주변부 포디즘', Lipietz, 1982; Storper, 1990)에서 벗어나지 못하고 있다.

NICs에서의 산업화가 선진국에서 일찌기 경험하였던 것과 같이 자체내의 기술발달을 이루지 못한 이유로는, 우선 NICs는 주로 수입 기술에 의존하고 있고, 기술보다는 노

동집약적 산업이 주로 발달하였으며, 산업화에 많은 기여를 하였던 다국적 기업들의 투자 행태에서의 변화(직접투자에서 간접투자), 그리고 NICs 자치 국가정책에서의 실패 등을 주요 요인으로 들 수 있다. 수입대체 산업화는 NICs에 포디즘의 산업화를 어느 정도 일으켰으나 이에 대처할만한 지속적인 기술발달과 노동자들의 임금상승, 국내 소비자층의 확대 등 균형있는 발전을 이루지 못하였다. 선진국에서 경험하였던 것과 같은 자본주의의 단계적 발전을 이루지 못하고 기술수입의존으로 인한 자체기술발달 부족으로 선진국에 계속 의존하게 됨으로써 Reich (1991)가 일컫는 소위 "vicious cycle" (기술부족-자본부족-교육투자부족 기술부족)이라는 악순환을 계속 거듭하고 있다.

일본의 경우는 선진국에서 기술을 도입, 채택하여 일본의 국내 소비자들에 맞게 다시 기술을 발달시킴으로써 소규모의 국내시장을 발달시키고 이를 위해 국내 노동력을 이용함으로써 勞使關係를 유지시키는 국내외의 균형있는 발전을 도모하고 있다(예를 들면 토요다 유연성 생산 시스템). NICs의 경우는 선진국에서의 기술 도입에의 의존으로 국내 시장 발달의 미약함과 기술도입에 의한 수출에만 의존하기 때문에 자체내의 기술발달이 부진한 상황이고, 따라서 국제무역과 자본유통에 민감하게 반응하게 되며, 이에 맞서 정부의 적자와 외채의 증가로 R & D(Research and Development)에의 투자부족으로 인하여 더욱 선진국에 의존하는 종속적 발전 형태에서 벗어나지 못하고 있다. 이를 "후기제국주의"적(post-imperialism) (Storper, 1990, p.429), 혹은 "후기주변부 포드주의"적(Cho, 1991) 발전형태로 보는 학자들도 있다.

선진국에서 유연성 생산구조를 채택하고 있는 후기 포디즘의 산업화는 생산과정의 조직적 분열화로 빠른 기술발달과, 다른 선진국들과의 기술경쟁에서 생존하기 위한 것으로 이와 같은 산업구조의 변화가 NICs에 미

친 영향은 상당히 크다. 후기 포디즘의 발달은 상품거래의 어려움과 비용을 줄이고 정보에의 접근을 용이하게 하기 위하여 지리적으로 재집중을 하는 경향이 있다고 앞에서 언급하였다(예를 들면, 캘리포니아의 실리콘벨리, 일본의 토요다市, 보스턴의 M4 Corridor등). 그러나 입지선정에 있어서 과거와는 다른 형태를 보여주고 있다고 하였는데 NICs에서도 역시 다른 입지패턴을 보이고 있다. 산업화 초기 단계인 수입대체 산업화와 그 이후의 수출지향산업 단계에서는 수도와 항구를 중심으로 한 주요도시의 발전으로 제1의 도시와 제2의 도시의 발전에 있어서 많은 차이점을 나타내는 도시 순위 규모에서 예외적인 현상을 보여주었다. 1980년대 이후, NICs에서 유연성 산업구조를 채택한 산업들은 선진국에서와 같이 대도시 지역을 벗어난 중·소규모의 도시지역으로, 혹은 NICs에서의 갑작스런 임금상승으로 노동집약적 산업들이 NICs에서 탈피하여 준 NICs 지역(말레이시아, 인도네시아, 타일랜드, 필리핀, 중국 등)으로 투자를 하는 경향이 그 주요 특징으로 나타났다. 그러나 이러한 투자행태가 일시적인 현상인지, 그리고 일정지역에의 집중적인 발전이 아닌 여러 규모의 지역 발전으로써 과거와는 달리 공간을 균형을 어느 정도 이루게 될 것인지에 대한 연구는 자본축적, 기술발달, 그리고 조직구조 등을 통한 연구에서 앞으로 지켜봐야 할 과제 중의 하나라고 하겠다.

선진국에서의 성장의 원동력이 내생적인 반면, NICs와 같은 주변국(Wallerstein에 따르면 반주변국)에서의 성장은 수출부문에 의존하기 때문에 국제무역과 자본유통에 민감하게 반응을 하게 되는 외부여건에 자연 종속하게 된다(Armstrong & McGee, 1985). 따라서 선진국에서의 공간구조는 주변국과 비교할 때 대도시와 중·소규모의 도시가 어느 정도 균형을 이루면서 발전을 이루었으나 주변국에서의 공간구조는, 비록 후기 포디즘의 부분적 도입으로 중·소규모의

도시로 분산하는 경향이 최근에 나타나고 있으나, 현재까지는 외부자본이 집중되어 있고 국가의 기능을 수행하는 공공기관이 집중되어 있는 수도권 지역과 수출품의 운송이 용이한 항구를 중심으로 한 공간의 극심한 불균형 발전을 볼 수 있다. 주변국에서의 경제 및 지역발전은 내적인 사회관계에 근거를 둔 것이 아니라 외부여건에 의존하기 때문에 선진자본과 전통적 사회구조와의 상호관계가 미약하고 이로 부터 발생하는 갈등과 모순이 주변국에서 하나의 사회문제로 대두되고 있다. 한 예로써 수도권지역에의 선진자본의 지나친 집중은 고용의 기회를 증대시켜 주기 때문에 농촌이나 소규모 도시 지역으로 부터 많은 노동력을 유인하며 현재 주변국에서 겪고있는 離農현상으로 농촌지역에는 인력이 부족하고 대도시지역에는 노동력이 넘치는 불균형을 초래하였다.⁶⁾ Timberlake와 Kentor(1983)는 도시비대화와 경제성장 사이에는 부정적인 상호관계가 있다는 가정하에 해외자본에의 종속성이 도시비대화와 1인당 경제성장에서의 상대적인 감소를 일으킨다는 관련성을 여러 주변국들에 적용시켰다. 결국 대도시 지역으로의 인구의 지나친 집중으로 공직부문에의 고용보다 비공직부문에의 고용이 과대 성장함으로써 노동구조의 양극화와 경제구조의 양극화를 악화시킴에 따라 저임 노동자들의 계층이 두터워지고, 불량주택이 증가하며, 빈부의 차이가 극심해지고, 국가는 이들을 위한 사회비용의 지출보다는 경제발전에 우선권을 두어 중·상층을 위주한 경제정책과 주택정책을 채택함으로써 공간 및 경제구조의 불균형이라는 악순환을 거듭하고 있다.

선진국에서의 포디즘식의 산업발달은 대량생산을 특징으로 하기 때문에 주변국에서의 값싼 노동력이 선진 자본가들에 있어서 중요한 생산요인으로 대두되면서 다국적 기업을 통한 투자라든가 자국내의 수출지향적 정책 등이 위와 같은 문제점을 NICs를 비롯한 여러 주변국에 제기시켰다. 그렇다면 선진국에

서 후기 포디즘식의 산업구조로의 변화가 특히 한국에서의 지역발전에 어떤 영향을 주었는지를 살펴보기로 하겠다.

3. 산업구조발달과 한국에서의 지역구조 변화

1960년대 한국에서의 경제계획은 다음의 두가지에 목표를 두었다. 첫째는 수출지향의 산업화이고, 둘째는 개인 및 공공 저축을 증가시키는 것이었다. 이 두가지 목표는 관세나 간접세와 같은 세금면제로 무역환경과 제도적 환경을 조성함으로써 성취되었다. 은행의 높은 이자율이 개인의 저축을 또한 증가시켜 주었다. 그리고 낮은 이자율의 외국 차관(특히 미국)과 국제적 투자가 특히 1950년대 말에 건설되기 시작한 여러 산업들과 하부구조의 건설에 자금을 제공해 주었다(Amsden, 1989, p.92). 1960년대 초기에서 부터 세계적으로 경제위기를 겪었던 1970년대 중반까지의 한국에서의 연간 평균 GNP성장은 9.1%로 급격한 경제성장을 보여 주었다(Kim & Park, 1985). 다른 여러 개발도상국가와 마찬가지로 한국은 한국전쟁 이후의 再建기간 동안 주로 수입대체에 의존하는 산업화 전략을 따랐다. 그러다가 60년대 중반부터 기계, 내구 소비재, 그리고 중간 소비재와 같은 수입대체를 강조하는 대신 수출을 도모하기 위한 수출지향산업으로 전략을 바꿨다. 수출지향 전략은 1964년의 환율 개혁과 잇따른 정책 개혁으로 크게 강화되었다. 이와 더불어 선진자본주의 국가에서 저임금의 비숙련 노동자들을 필요로 하는 대량생산의 포디즘을 채택한 제조산업들이 주변국으로 투자행태를 전환시킴과 동시에, 위와 같은 국내에서의 여러가지 여건이 그 시기를 같이한 결과 국내에서는 도시화 및 산업화 형성, 그리고 중산층의 소득계층 형성 등 사회구조에 적지 않은 영향을 주었다.

그러나 한국에서의 도시화와 산업화는 선진 자본과 기술이 일정지역에 집중적으로 투

자되어 국내의 다른 지역과 상호보완적인 관계가 없이 대도시지역이 과대 성장함으로써 선진국에서의 도시화 과정과 전혀 다른 패턴을 보이면서 도시화 과정이 이루어졌다.

도시화과정을 역사적으로 살펴 보면 다음과 같다. 1920년대 한국의 도시화는 3.2%로 인구 20,000이 넘는 도시가 8개에 불과하였다(서울, 부산, 평양, 대구, 개성, 인천, 원산, 진남포). 1944-49년 동안 만주로부터의 이주민들로 인하여 13-17%로 증가하였다. 1960년에는 27.7%, 1970년에 40.7%, 1980년에 54.8%, 그리고 1988년에는 69%로 전체 인구의 2/3 이상이 도시에 거주하는 급격한 도시화의 증가율을 보여 주었다(Yeung, 1989, p.312; Nemeth & Smith, 1985; World Development Report, 1990, p.239). 수도권 지역의 인구를 살펴보면 1960년에 240만에서 1980년에 850만으로 20여년 동안 3.5배 이상 증가하였으며, 2000년대에는 1,370만명으로 증가 될 것으로 추정된다(Yeung, 1989, p.314). 전체 도시인구에 대한 서울에서의 인구변화를 살펴보면 1960년에 34.9%에서 1970년에 42.7%로 증가하였으며, 1980년에는 38.9%, 그리고 1985년에는 35.8%로 점차 감소현상을 보여 주고 있다.

수도권 지역은 국제자본이 집중되어 있고 국제무역이 이루어지는 곳이기 때문에 국제경제 및 국제정치에서의 변화에 민감한 반응을 나타낸다. 주변국에서의 도시화 과정과 산업화 과정, 그리고 경제발달은 서로 상호관계를 가지면서 국제경제에 의존하게 된다. 해외자본에의 종속성은 주변국가에서의 제3차 산업과 비공식부문을 급속히 성장시키며, 반면 산업노동력의 성장을 저해하게 된다.⁷⁾ 서울의 경우 산업별 근로자 구성비를 살펴보면, 제조업부문은 1977년 57.5%, 1980년 51%, 그리고 1985년에는 47%로 감소를 하였던 반면, 3차산업에의 근로자 구성은 1977년 42%, 1980년에는 48.5%, 그리고 1985년에 52.8%로 높은 증가율을 보여 주

었다(국토개발원, 1988).⁸⁾

이와같이 서울에서의 인구감소 현상과 노동력 구조에서의 점진적인 변화는, 포드주의를 채택한 산업들은 동남권과 서남권으로 이동을 하고, 그리고 유연성 생산구조를 채택하고 있는 후기 포드주의적 산업들의 경우 대기업의 분공장이거나 관련 중·소규모의 하청업체들이 수도권지역을 벗어난 동남이나 서남권 지역으로 이동함에 따른 지역발전 패턴에서의 재구조로 설명될 수 있다. 다른 한편으로 수도권지역은 제3차 산업의 확장과 유연성 생산구조를 채택한 산업들의 관련 첨단기업, 연구소, 여러 전문업체들, 그리고 소규모 business업들 중심의 새로운 기능들의 재집중 경향을 나타내고 있다.⁹⁾ 이것은 주변국에서의 지역발전을 이해하는데 있어서 역시 산업구조가 중요한 요인으로 작용하고 있다는 것을 보여주고 있다.

한국의 수출 패턴을 살펴보면, 1970년대까지 한국의 수출은 선진자본주의 국가에 주로 의존하다가 1980년대에 들어서면서 전체 무역의 1/3이 개발도상국가로 수출되었다. 그 이유로는 NICs에 투자하였던 선진자본가들이 임금상승등으로 인하여 제3세계의 다른 저개발국가로 방향을 전환하고 있고, 또한 신흥공업국가들에서 경제가 발전하면서 선진국가들은 위협을 받게 되고 선진국 자체내에서의 정책 전환, 소위 “보호주의”를 내세우면서 더이상의 투자 및 수입을 규제하기 때문이다. 그리고 1980년대에 들어서면서 한국에서 유연성 생산구조를 채택한 대기업 본부와 중·소규모 업체들은 수도권지역에 집중된 반면, 여전히 포드주의적 생산체계를 유지하고 있는 산업들(즉, 노동집약적 산업들—의류업, 신발업 등)은 동남권이나 서남권 지역으로, 혹은 임금이 더욱 저렴한 저개발국가에 자본과 기술을 투자하는 경향이 나타나고 있다(Amsden은 한국과 최근 산업화되기 시작한 다른 6개 국가들에 있어서 비농업부문 종사자의 임금상승율을 비교하였다, Amsden, 1989, p.196을 참조).

한국의 수출부문에서의 평균 연간 성장율을 살펴보면 1960-70년 사이에 34.7%이었다가 1970-82년에 20.2%로 감소하였다(Berry, 1989, p.180). 이와같은 수출성장감소는 아시아의 다른 신흥공업국가에서도 비슷한 양상을 보여주고 있다. 반면, 태일랜드, 인도네시아, 필리핀, 그리고 중국 등과 같은 저개발국가에서는 수출부문에서 성장을 보여줌으로써 1980년대 선진자본국가들의 달라진 투자 패턴을 입증해주고 있다.¹⁰⁾

국제적인 차원에서 볼 때는 저개발국가들의 성장으로 인한 점차적인 균형발전 체계로의 변화로 볼수 있으나, 한 국가적인 차원에서는 경제위기에 직면하게 되는 자본주의의 고순을 볼 수 있다. 최근들어 선진국에서의 정책전환, 즉, 국가의 지나친 간섭, 보수 노동세력의 등장, 그로 인한 임금인하, 그리고 기술혁신 등으로 NICs를 비롯한 다른 제3세계로 생산지점이 이동되기 보다는 선진국 자체내에서 지역적 이동이나 기술변화로 인한 공간 재편성과 경제 재구조를 시행함으로써 앞으로 NICs를 비롯한 제3세계로의 투자는 급격히 감소될 것으로 보인다(Berry, 1989).

1980년대에 접어들면서 선진자본국가의 투자감소와, 기술발달로 유연성 생산구조를 채택한 산업체들은 제3세계로 보다는 자국내에서 생산지점을 이동하는 경향과, 그리고 주변국가에 투자할 경우 대도시지역을 벗어난 중·소규모의 도시나 대도시 주변지역에 투자를 하는 새로운 패턴이 형성되고 있다(Fuchs & Pernia, 1989). 이러한 경향은 선진국에서의 기술발달로 인한 개선된 정보망으로 대도시 지역의 과다집중으로 인한 비경제적 효과를 줄이기 위한 것으로 해석할 수 있다. 위에서도 제시한 바와 같이 수도권 지역에서의 인구집중 현상이 완화될 것으로 예상하였는데 이는 위와같은 양상을 뒷받침해주고 있다.¹¹⁾ 그러나 이를 일반화 시키기에는 이른 단계이고 아직까지는 대도시나 대도시의 주변지역에서 투자가 이루어지기 때문

에 앞으로 5년 내지 10년 후에 어떻게 변할 것인지 미지수다. 서울 수도권의 계속적인 팽창은 당분간 지속될 것으로 보이며, 이에 대한 설명은 탈산업화로 인한 제3차산업이나 유연성 생산구조를 채택한 산업들, 특히 전문 사무직이나 High-tech산업, 그리고 관련 서비스업체를 중심으로 지속적인 팽창이 예상되는데, 여기에는 해외자본의 투자행태 뿐만 아니라 국내의 정치, 문화, 사회적인 요인들이 함께 작용하는 것으로 보아야 할것이다.

1980년대 이후 선진국에서의 기술변화와 더불어 여전이 포드주의적 생산을 채택하고 있는 산업들은 과거보다 더욱 값싼 노동력을 이용하는 노동집약적 산업들이며, 이들 산업은 NICs에서 부터 탈피하여 저개발국가에 계속적으로 투자를 하고 있다. 반면, NICs의 다국적 기업들은 OEM방식(주문자 상표생산방식)을 채택한 기술, 자본 집약적 산업(주로 전자산업)에 투자를 하고 있으나 이러한 투자행태 역시 앞으로는 노동집약적 산업과 마찬가지로 준NICs 지역으로 이동하게 될 가능성이 있으므로 NICs의 여러국가들은 이에 대비한 정책을 마련하는 것이 가장 시급한 과제라고 하겠다. 다른 한편, 제3세계의 여러나라에서 유연성 생산구조를 채택한 산업들은 노동력을 단기 고용하여 언제든지 더욱 값싼 노동을 이용할 수 있는 분위기를 만들고 있으므로, 결과적으로 구매력이 증가하지 않고 소비자층의 형성이 미약하며, 따라서 국내 기업들간에 경쟁이 약하기 때문에 기술발달이 부진하게 되고, 더욱 해외기술에 의존하게 되는 vicious cycle을 지속하고 있다.

4. 결 론

1980년대 이후 산업구조에 많은 변화가 이루어졌다. 과거 대량생산 중심의 산업에서 부터 JIT의 유통체계, 在庫不在, 단기 노동계약 등을 특징으로 하는 빠른 정보와

High-tech의 발달과 더불어 후기 포디즘을 대표하는 유연성 산업구조로 탈바꿈하고 있다. 이러한 산업구조에서의 변화는 산업들이 입지하고 있는 공간구조에 역시 변화를 초래하였다. 과거 대도시지역이나 산업지대에 입지하였던 산업들이 비대도시권, 중·소규모 도시 등 새로운 지역으로 이동함으로써 지역 발전에 새로운 이론의 필요성을 제시하였다.

해외자본에 의존하여 발전되어온 신흥공업 국가와 저개발국가에서도 지난 10여년 동안 많은 변화가 발생하였다. 선진국가에서의 산업구조 변화와 NICs에서의 빠른 성장으로 인하여 선진국에서 “보호주의”가 대두되고 있는 가운데, 자본 투자의 패턴이 NICs에서 저개발국가로 전환되고 있다. 도시화의 비대화화 경제성장, 그리고 해외에의 종속성이라는 상호관계를 이루면서 불균형 성장을 해온 NICs는 수출부진과 경제위기의 위협으로 어려움을 겪으면서 이에대한 돌파구로 저개발국가로의 수출이 증가하였고 저개발국가의 저임금 노동력을 역으로 이용하고 있다. 선진국의 NICs에의 투자가 대도시 지역보다는 대도시 주변지역과 지방의 소규모 도시에 투자를 하는 경향이 1980년대 이후 나타나고 있으나 아직 일반화하기에는 이른 상태다.

1980년대 말 탈냉전이후 새로이 형성된 신세계질서는 과거의 동서관계가 남북관계로 대치되면서, 지역주도의 불력화 현상(예를들면, EC, NAFTA, APEC 등)을 보이고 있다. 국지적으로는 지역불균형을 심화시키고 있는 듯이 보이나, 범세계적으로는 과거의 어느 역사적 시기에서 보다 지역의 불균형 발전이 약화되고 있는 것 같다. 그러나 각 국가적 수준에서 그리고 각 지역적 수준에서 지역불균형은 여전히 주요 이슈로 등장하고 있으며, 이것은 자본주의 발전의 내부적 모순을 일레로 지적해 주고 있다. 1980년대 이후 발생한 여러가지 변화가 국제적인 차원에서 균형을 이루게 될지 아니면 더욱더 불균형 발전을 초래하게 될지는 향후 지켜봐야 할 과제 가운데 하나라고 하겠다.

註

- 1) 1970년 중반의 경제위기가 일시적인 현상이었는지 아니면 경제주기의 원리로 인한 것인지에 관해서는 아직까지 많은 논란의 대상이 되고 있다. 이에 관해서 Brian Berry(1991)의 *Long-wave Rhythms in Economic Development and Political Behavior*를 참조하기 바람.
- 2) 대표적인 예로 미국의 뉴욕시의 1973-1975년 재정위기를 들 수 있다. 참고문헌으로 S.S. Fainstein et al. (eds.), 1983, *Restructuring the City: The Political Economy of Urban Development*, New York: Longman.
- 3) 뉴욕시는 1970년대 중반의 재정위기를 급속도의 경제재구조로 극복하였다. 이에 대한 참고문헌으로는 Edward Soja, "Economic Restructuring and the Internationalization of the Los Angeles Region," in *The Capitalist City*, edited by M.P. Smith and J.R. Feagin, Basil Blackwell, 1987. 그리고 Beauregard Robert, "Capital Restructuring and the New Built Environment of Global Cities: New York and Los Angeles," *International Journal of Urban and Regional Research*, 15(1), 1991.
- 4) 1985년 노동조합율을 선진국과 비교하여 보면, 미국 23.6%, 독일 41.5%, 영국 59.4%, 일본 30.8%, 그리고 한국은 10.6%를 보여주고 있다 (Johnson, 1987).
- 5) 제3세계의 21개 선진국에의 제조업 수출업자 순위, 1973.

21개 선진국에 대한 제3세계의 수출비율 (석유생산 제외)

홍콩	23%
한국	15.7%
멕시코	8.9%
브라질	8.0%
인디아	6.1%
싱가포르	5.9%
말레이시아	3.9%
아르헨티나	3.1%

(Landsberg Martin, 1987 참조)

- 6) 도시-농촌간의 이주와 도시성장율의 관계는 Lo & Salih(1987)의 논문 가운데 Table 3.1(p. 43)을 참조하기 바람.
- 7) Kentor(1981)는 37개국을 사례연구로 하여 이에관한 상호연관성을 조사하였다.
- 8) 서울의 지역 총생산 구성비를 살펴보면 제조업분

야는 1981년 22.5%에서 1984년 21.6%로 감소를 보인 반면, 3차산업의 지역 총생산비는 1981년 76.1%에서 1984년 77.3%를 차지하고 있어 서울이 서비스업 중심으로 발전하고 있음을 보여주고 있다(국토개발원, 1988).

- 9) 자세한 논의는 “후기주변부 포드주의와 지역 재구조화,” 「자본주의 세계체제와 한국사회」, 한울총서 87을 참조.

10)

	연간 수출 성장율	
	1960-70	1970-82
한국	34.7%	20.2%
홍콩	12.7%	9.4%
싱가포르	4.2%	n. a.
타일랜드	5.2%	9.1%
인도네시아	3.5%	4.4%
필리핀	7.3%	7.9%
선진공업국가들	8.5%	5.6%

M. Berry(1989, p.180)의 논문을 참조하기 바람.

- 11) Yeung(1989)은 15개의 도시를 분석하였는데, 그 가운데에 쿠알라룸푸르와 방콕을 제외하고는 2000년대 수도권지역에의 인구가 감소할것으로 전망하고 있다. 그가 분석한 15개의 도시는 다음과 같다. 상하이, 도쿄, 평양, 서울, 타이페이, 랑군, 자카르타, 쿠알라룸푸르, 마닐라, 방콕, 다카, 켈커티, 카트만두, 카라치, 그리고 콜롬보 등이다.

參考文獻

- 국토개발원, 1988, 3, 「지역균형발전과 서울지방의 역할—도시생산성추이 및 적정규모를 중심으로」.
- Amsden A., 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press.
- Armstrong, W. and T.G. McGee, 1985, *Theatres of Accumulation: Studies in Asian and Latin American Urbanization*, Methuen.
- Berry, B., 1991, *Long Wave Rhythms in Economic Development and Political Behavior*, The Johns Hopkins University Press.
- Berry M., 1989 "Industrialization, deindustrialization and uneven development: The case of Pacific Rim," in *Capitalist Development and Crisis Theory*, edited by M. Gottdiener and Nicos Komninos, St. Martin's Press.
- Cho Myung-Rae, 1991, *Political Economy of Regional Differentiation: the State, Accumulation and the Regional Question*, Seoul: Hanul.
- Fainstein, S.S. et al., 1983, *Restructuring the City: The Political Economy of Urban Redevelopment*, New York: Longman.
- Fuchs, R. and E. Pernia, 1989, "The influence of foreign direct investment on spatial concentration," in *Urbanization in Asia: Spatial Dimensions and Policy Issues*, edited by Frank Costa, et al, University of Hawaii Press.
- Gilpin, Robert, 1987, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press.
- Haggard, Stephen, 1990, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press.
- Johnson, Chalmers, 1987, "Political institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, S. Korea, and Taiwan," in F. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, pp.140-164.
- Kentor, Jeffrey, 1981, "Structural determinants of peripheral urbanization: The effects of international dependence," *American Sociological Review*, Vol. 46, pp.201-211.
- Kentor, J. and Timberlake, M., 1983, "Economic dependence, overurbanization, and economic growth: A study of less developed countries," *The Sociological Quarterly*, 24, pp.489-507.
- Kim, Kwang-suk and Park Joon-kyung, 1985, *Sources of Economic Growth in Korea: 1963-1982*, Korea Development Institute.
- Lipietz, A., 1982, "Towards global Fordism," *New Left Review*, No.132.
- Lo, Fu-chen and Salih Kamal, 1987, "Structural change and spatial transformation," in *Urbanization and Urban Policies in Pacific Asia*, edited by Fuchs, R., et al., Westview Special Studies on East Asia, Westview Press.
- Markusen, A.R., 1985, *Profit Cycles, Oligopoly and Regional Development*, Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- Massey, D.B., 1984, *Spatial Division of Labor: Social Structures and the Geography of Production*, New York:

- Methuen.
- O'Connor, J., 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's.
- Reich, Robert, 1991, "The real economy," *The Atlantic Monthly*, Feb.
- Scott, A. J., 1988, "Flexible production systems and regional development: The rise of new industrial spaces in North America and Western Europe," *International Journal of Urban and Regional Research*, 12.
- Storper, M., 1985, "Oligopoly and the product cycle," *Economic Geography*, 61 (3).
- , 1990, "Industrialization and the regional question in the Third World: Lessons of postimperialism," *International Journal of Urban and Regional Research*, 14(3).
- Storper, M. and Scott, A., 1989, "The geographical foundations and social regulation of flexible production complexes," in *The Power of Geography: How Territory Shapes Social Life*, edited by J. Wolch and M. Dear, Boston: Unwin Hyman.
- Yeung, Yeu-Man, 1989, "Bursting at the seams: Strategies for controlling metropolitan growth in Asia," in *Urbanization in Asia*, edited by Frank Costa, et al., University of Hawaii Press.
- World Development Report*, 1990, Published for The World Bank, Oxford University Press.

ABSTRACT

The Industrial Structural Change and Regional Development: The Rise of New Industrial Spaces in the Industrialized Countries and in the Newly Industrializing Countries

Taekyung Koh
Visiting Lecturer at Indiana University

Many of the industrialized countries since the 1970s have been experiencing

the change in the industrial structure due to technological development, that is, from Fordism to post-Fordism, or to "flexible production system". Regional development has been undergoing some changes according to the different industrial production systems. During the Fordist mass production period, the manufacturing belt was the core region of the production system. As the system shifts to flexible production system of which characteristics are vertical disintegration, emphasis for JIT(just in-time) delivery system, part-time and short-time labor contracts, design-intensive industries, etc, the new system requires the new production core and has produced the new industrial spaces, such as Sunbelt cities, suburbs, small- or medium-sized cities, and non-metropolitan areas.

In the perspective of global system, the Fordist production system made the NICs developed, because the mass production required many unskilled and low wage workers. As the NICs exports of manufactured goods have incredibly expanded during the 1970s, the industrialized countries have become threatened. The industrialized countries have restructured their economies and international policies. Such restructures resulted in the economic depression of the NICs. The investment pattern of the industrialized countries has changed and particularly those industries adopting the Post-Fordism have invested from the NICs to the peripheral areas of their own countries or toward the underdeveloped countries which have much lower wage workers. The investment pattern of the NICs is also undergoing some changes like from metropolitan areas to small or non-metropolitan regions.

The regional development since the post-Fordist production is still going on, thus it is not possible to generalize the

tendency. That could be a particular phenomenon or a stage in the long-term cycle. But the regional devel-

opment in the world system since 1980s definitely shows the different pattern.