

## 자동차산업의 생산방식의 변동과 지역 거버넌스의 차별적 전개: 슈투트가르트와 토리노의 사례 비교

정준호\* · 이정협\*\* · 조형제\*\*\*

**요약:** 본고는 지역 거버넌스의 변화란 측면에서 다임러벤츠의 홈타운 독일의 슈투트가르트(Stuttgart)와 피아트의 홈타운 이탈리아 토리노(Torino)의 자동차 클러스터가 경제적 위기에 대응하여 어떻게 재구조화를 추진했는지를 살펴보았다. 이러한 두 지역의 비교를 통해 자동차산업에서 수직 통합에서 수직 분산적 생산방식으로의 변동이 상이한 지역발전경로를 창출하는 미시적 동학을 분석하였다. 이러한 분석에 기반하여 최근의 자동차산업의 생산방식의 변화가 전세계적으로 수렴되는 것이 아니라 각 지역의 유산에 따라 그것은 상이한 경로를 보여주며, 이는 관련된 경제주체 간의 지역 거버넌스와 긴밀히 연계되어 있음을 강조하였다.

**주요어:** 자동차 생산방식, 수직적 통합과 분산, 슈투트가르트, 토리노, 거버넌스

### 1. 서론

세계화가 진전되면서 유럽의 산업도시들도 재구조화를 겪고 있다. 특히 1990년대 들어 도요타의 렉서스로 대표되는 일본 자동차의 공세는 유럽 자동차의 판매를 급격히 감소시키면서 유럽 유수의 자동차업체의 홈타운(home town)인 산업도시들을 위기에 직면하게 만들었다. 특히 일본의 자동차메이커는 린 생산방식(lean production system)으로 상징되는 새로운 생산방식을 선보였으며, 이러한 생산방식은 수직적 통합에 기초한 포디즘적 생산방식을 대체하는 효과를 가져왔다(Womack et al., 1990).

이러한 생산방식의 변화는 기술변화뿐만 아니라

기업 내 및 기업 간 조직적 배치의 변화를 수반한다. 그리고 이들이 착근된 지역의 변화도 감지되고 이는 다시 생산방식의 진화에도 영향을 미치게 된다. 따라서 생산방식의 변화는 단순히 기술적인 문제뿐만 아니라 조직적·영역적인(territorial) 문제를 수반한다(Herrigel, 2007). 자동차 생산방식의 변화가 수반하는 기업조직과 지역의 변화와 관련된 경제주체 간의 역할과 권한의 재배치, 즉 거버넌스(governance)의 변화란 시각에서 살펴보는 작업은 유의미하다.

본고는 이런 맥락에서 다임러벤츠의 홈타운 독일의 슈투트가르트(Stuttgart)와 피아트의 홈타운 이탈리아 토리노(Torino)의 자동차 클러스터(automotive cluster)가 이러한 위기에 대응하여 어떻게 재구조화

\* 강원대학교 사회과학대학 부동산학과 조교수

\*\* 과학기술정책연구원 연구위원

\*\*\* 울산대학교 사회과학부 교수

를 추진했는지를 지역 거버넌스에 초점을 맞춰 살펴보고자 한다. 이를 통해 동일한 생산방식의 수용이 서로 상이한 발전경로를 창출하는 미시적인 동학(dynamics)을 드러내고자 시도한다. 환언하면, 최근의 자동차산업의 생산방식의 변화가 전세계적으로 수렴되는 것이 아니라 각 지역의 유산에 따라 그것은 상이한 결과를 나타내고, 이는 관련된 경제주체 간의 거버넌스와 긴밀히 연계되어 있다는 점을 밝혀내고자 한다.

기존 문헌연구와 2007년 6월 20-30일 사이에 이루어진 두 지역에 대한 현지답사를 통해 본 연구가 수행되었으며, 현지방문에서 지방정부, 대학, 연구소, 협회, 노조, 정부기관, 기업 등에 대한 면담조사를 실시하였다.

## 2. 수직적 통합에서 수직적 분산으로의 생산방식의 변동과 그 거버넌스

1980년대 이후 자동차산업에서 글로벌 차원의 업체 간 경쟁 심화, 급속한 기술변화, 제품수명주기의 단축, 그리고 소비자의 제품수요에 대한 다양화 등이 맞물리면서 수직적 통합(vertical integration)에 기초한 이른바 포디즘(Fordism)적 생산방식은 수직적 분산(vertical disintegration)에 바탕을 둔 유연적(flexible) 생산방식으로 이행하는 경향이 나타났다(Piore and Sabel, 1984, Womack et al., 1990). 이러한 생산방식의 변화는 경영자와 현장노동자 간의 기업 내 관계뿐만 아니라 최종조립업체와 부품공급업체 간의 기업 간 관계, 그리고 이들 기업들과 국가, 시민단체, 주민 등이 제도적으로 착근된 해당지역에 영향을 미친다. 이들 행위자들의 공간적 패턴은 거리 마찰 비용뿐만 아니라 이들의 사회·공간적 착근성(embeddedness)과 권력관계에 따라 집중과 분산으로 표출된다. 행위주체별 숙련과 직무가 재규정되는 생산방식의 변화, 즉 기술·조직적 변화는 그것이 착

근되는 공간적 범위와 그 특성을 변화시킨다는 것을 시사한다(Fields, 2006, Herrigel, 2007).

생산방식의 변화는 기술적 변화와 동시에 조직적 변화를 수반한다. 이는 새로운 효율적인 기술도입뿐만 아니라 이러한 기술적용을 위한 기업 내 및 기업 간 관계에서의 조직적 변화를 추동한다. 이는 행위주체별 직무와 역할의 재규정을 동반하고, 기업 내 및 기업 간의 경계를 재설정하는 계기를 부여한다. 자동차산업의 경우에 기업 내 및 기업 간 관계를 아우르는 핵심적인 행위주체는 최종조립업체 경영자, 노동자, 그리고 부품공급업체 등으로 거론할 수 있는데, 이들은 최종제품인 자동차를 설계하고 생산하는 기능적 측면에서 상호 연계되어 있다. 이는 일종의 생산자 공동체라고 할 수 있을 것이다. 반면에, 이 공동체는 이들 이외의 행위자들, 국가(중앙 또는 지방), 각종 시민단체, 소비자 등과 조우하면서 특정한 지리적 범위 내에 착근되어 있다. 이처럼 생산자 공동체는 영역적인 차원을 수반하며, 이를 영역적 공동체라고 지칭할 수 있다. 따라서 하나의 생산방식은 기능적인 차원과 영역적인 차원의 두 공동체들이 서로 맞물려 구체적으로 나타난다(Herrigel, 2007).

### 1) 수직 통합적 생산방식과 그 거버넌스

대량생산과 대량소비의 포디즘 시대를 대표하는 생산방식은 수직적 통합이다. 이는 2차 대전 이후 1970년대 말까지 세계 자동차산업의 기술-조직 패러다임이었다(Piore and Sabel, 1984). 이러한 생산방식은 기본적으로 최종제품의 설계와 그 제조공정에 관한 기술(과 숙련)을 최대한 내부화한다. 기업조직의 본질에서 보면, ‘계층’을 선호하는 것이다(Wilkinson, 1975). 이러한 내부화의 논리는 ‘구상과 실행’의 엄격한 분리라는 직무에 대한 명확한 구분에 의해 뒷받침된다. 따라서 현장노동자, 중간관리자, 그리고 최고경영자 간의 기업 내 관계는 수직적이고 관료제적인 계층으로 조직화되었으며, 이들 간의 정보와 기술(과 숙련)은 기업 내부에 유통되고 축적된

다. 이처럼 내부의 축적된 기술은 자산 특수적(asset-specific)이며 조직적 차원에서 경쟁우위의 기반을 형성한다. 이는 계층은 직무와 기능이 중첩되지 않게 특화되는 방식으로 정의되고 관련 정보는 하향식으로 유통된다는 것을 의미한다. 그리고 이와 같은 기업 특수적인 업무의 명확한 구분에 따른 억류(hold-up)문제를 해결하기 위해 주인과 대리인의 거버넌스 체계가 적용되었다(Sabel, 2004). 이는 경영자(주인)가 현장노동자(대리인)의 역할을 질서정연하게 조정하고 조직목표에 일사불란하게 순응할 수 있도록 하는 기제이다.

최종조립업체와 부품업체 간의 관계에도 내부화의 논리는 관철되어 최종조립업체는 외부 부품업체들을 인수합병하거나 내부조직의 확대를 통해 주요 부품들을 개발하거나 생산하였다. 이에 따라 최종조립업체와 부품업체 간의 협력적 관계는 최소화되었다. 이들 간의 관계는 최종조립업체의 설비가 과소 공급되거나 표준화된 대량부품들이 필요한 경우로 한정된다. 이 경우에 최종조립업체는 부품들을 설계하고 개발하지만, 부품업체는 그것을 생산하는 식으로 '구상과 실행의 분리'의 원칙이 적용된다. 이들 간에는 사실상 경쟁이 부재하였으며, 장기간 거래관계는 일종의 조직적인 루틴(routines)을 만들어냈으나 헌신(commitment)으로 나아가지는 못했다(Sabel, 2004).<sup>1)</sup>

완성차업체는 부품공급업체에 대한 거래종속을 방지하기 위해 개별부품에 대해 다수의 부품업체들과 거래관계를 유지하였다. 이들 간의 거래관계를 유지하는 데 가격이 최우선 고려요소이기 때문에 완성차업체를 중심으로 주변 부품업체들의 지리적 집적(geographical agglomeration)은 거리마찰 비용인 수송비용을 절감하는 데 효과적인 수단이었다. 이러한 집적을 통해 또한 부품업체는 최종조립업체의 수요에 대한 각종 정보들을 용이하게 구득할 수도 있었다(Herrigel, 2007). 이러한 기능적·공간적 배치에서 이들 간의 관계는 비대칭적이고 수직적이어서 개별 부품업체는 최종조립업체에 상당히 종속적이었다.

사실상 전속적인 하청관계를 유지하는 경우가 부지기수였다. 이러한 측면에서 지역은 이들 간의 계층적인 생산방식을 가능케 하는 생산요소의 공급지와 시장에 불과하였으며, 그 지역을 지배하는(govern) 정부는 이들에게 위기에 직면할 경우 각종 금융세계상의 지원과 보조금 지급 등을 통한 비용분담을 통해 생산요소(노동)의 공급과 시장의 애로를 해소해 주는 역할을 수행하였다. 따라서 지역단위의 공공재를 제공하고 구축하려는 각종 거버넌스의 형성은 끼어들 여지가 없었다.

## 2) 수직 분산적 생산방식과 그 거버넌스

1980년대 이후 본격화되는 시장경쟁의 심화, 소비자 수요의 다양화, 그리고 세계화의 진전 등으로 기존 완성차업체는 새로운 시장기회를 포착하기 위해 기술개발에 매진하였다. 특히 유연적 대량생산방식을 가진 일본 완성차업체들의 등장에 따라 가격뿐만 아니라 품질과 시간까지 만족시켜야 하는 이중의 경쟁우위를 가져야 하는 상황에 직면하였다(Womack et al., 1990). 이러한 시장 환경의 변화로 인하여 서두에 언급한 바와 같이 자동차업체는 '협력적 선회'에 기반한 수직적 분산의 생산방식을 도입하고 있다. 이는 기업 내 조직구조의 다양한 조합에 따른 계층의 와해, 기업 간 다양한 협력적 관계의 강화, 그리고 외부업체의 생산역량과 전문기술에 대한 의존의 심화 등을 포함하고 있다(Sabel, 2006).

이처럼 시장의 변동성이 심화되는 상황에서 사전적으로 제품설계, 개발, 그리고 생산 관련 업무를 사전적으로 정의하기 힘들게 되었다. 기존의 상향식 조직구조는 기업내부의 정보흐름의 장벽을 만들어냈으며 현장의 창의성을 옹아매는 족쇄로 기능하였다. 이러한 기업 내의 경직적인 계층구조를 완화하기 위해 제품주기별로 기존 업무에 대한 역할을 재설정하였다. 이러한 업무의 재설정에 따라 기업경계의 명확한 구분이 모호하게 되었다. 혁신과 비용절감 양자의 목표달성을 위해 이는 외부의 전문가집단의 광범위한

참여를 수반하였다. 즉, 기업 내 및 기업 간의 다양한 자원의 결합을 통해 제품의 가치사슬 전반에서 협력 방식의 문제해결이 반복되는 것이다. 이를 반영하기 위한 기업 내의 조직적 조건은 다숙련 노동자를 기반으로 외부와의 개방성과 협력을 촉진할 수 있는 정보 흐름의 상향적 구조를 창출하는 것이다. 문제는 기업 내의 권한과 책임의 과도한 분권화 경향은 전체적인 기업전략과 부합되지 않을 수가 있다는 점이다. 이를 해결하기 위해 각 업무별로 독립적이지만 결과에 대해 책임을 지는 '분권형 집중제'의 조직구조가 선호된다(Helper et al., 2000). 따라서 기존의 계층적 구조가 완전히 소멸되는 것은 아니다.

이러한 기업내부의 변화는 기업 간 관계의 변화를 추동시키는 계기로 작동한다. 기업 간의 거래관계는 다수의 전속적인 관계에서 소수의 협력적인 관계로 전환되고 있다. 이는 부품업체들이 완성차업체의 수요에 민첩하고 유연하게 대응할 수 있는 전략과 역량을 갖추지 못하면 시장에서 생존할 수 없다는 것을 의미한다. 이에 따라 공급업체들은 새로운 설비투자, 품질향상, 그리고 설계능력의 확보 등을 통해 더욱더 규모를 확장하면서 전문화된다. 그리고 이들은 완성차업체와 전속적인 관계를 유지하지 않고 다수의 최종조립업체와의 거래를 통해 기술-조직역량을 배가시키기 위해 노력한다(Herrigel and Wittke, 2004).

세계화의 조건 하에서 완성차업체는 경쟁심화와 소비의 다양화에 대처하기 위해 혁신과 기술역량의 자원들을 기존의 홈타운에서만 동원하는 것이 아니라 글로벌 차원에서 탐색한다. 세계화 전략은 시장개척, 시장접근 확대, 외부 의존도의 조절, 그리고 외부 혁신역량 확보 등의 문제해결에 적합한 전략이며, 이는 외부협력의 혁신기반의 공간적 범위를 확대하는데 기여한다. 이러한 협력기반의 공간적 확대에 따라 기존의 기능과 공간적 연계가 일치하는 생산-영역공동체가 와해되는 조짐을 보인다. 이에 따라 결과적으로 기존 집적지는 구조조정의 압력에 직면한다. 하지만 품질향상도 중요하지만 시간관리도 완성차업체의 중요한 경영전략으로 부상하였다. 최종조립업체의

요구에 따라 적기생산체제와 모듈시스템의 구축을 위해 부품업체는 글로벌 차원에서 조립공장 또는 물류센터를 중심으로 공간적으로 인접하여 각 생산단위를 배치시킨다. 이러한 공간적 근접성은 거리마찰비용의 감소뿐만 아니라 기업 간 관계의 비대칭적인 권력의 행사에 의해 창출되는 것이다(Fields, 2006). 이는 '분산화된 집중'의 공간적 패턴을 야기하며, 기존의 집적지가 지역·국민경제의 중심지뿐만 아니라 글로벌 중심지로 기능하는 것, 즉 규모의 다층성과 모호성을 시사한다(Herrigel, 2007). 이처럼 지역이 생산요소와 시장의 제공뿐만 아니라 혁신기반의 거점이 될 수 있기 때문에, 그리고 기능과 영역의 일치성이 일탈되고 있기 때문에 지역경제의 변동성은 심화되었으며 만성적인 구조조정의 압력에 처해있다. 이러한 상황 하에서 지역 내의 상이한 행위주체는 지역발전을 위해 기술-혁신기반을 공고히 할 수 있는 공공재를 공급하는 데에 적합한 거버넌스의 구축에 상당한 관심을 보이고 있다.

### 3) 수직 분산적 생산방식 변동의 다양성

〈표 1〉은 이제까지의 논의를 정리하고 있다. 수직적 분산으로의 경향은 기업 내, 기업 간, 그리고 공간에 중요한 영향을 미치고 있다. 이는 전세계적으로 펼쳐지고 있으며 다수의 완성차업체들이 수용하는 생산방식이다. 하지만 이것이 일방향의 수렴현상이 지배적이며 지역·국가별 차이나 다양성이 존재하지 않는다는 것을 의미하지는 않는다.

수직 분산적 생산방식 수용의 다양성을 논의하기 위하여 〈그림 1〉과 같은 논의 틀을 고려해보자. 가로축은 공간 또는 지역 차원에서 공간범위의 경계를 나타낸다. 지리적 범위는 국지적인 범위에서 글로벌 범위까지 상정할 수 있다. 반면에 세로축은 기업 내와 기업 간의 경계를 보여주고 있다. 이를 통해 하나의 생산 공동체가 개별기업을 넘어서서 복수의 기업들이 기능적으로 상호 연계되는 측면을 들여다 볼 수 있다.

표 1. 생산방식의 변동에 따른 거버넌스의 변화

	수직적 통합	수직적 분산
기업 내	내부화(계층)	외부화(계층 혼재)
기업 간	수직적 협력	수평적 협력
공간	집중(기능-영역 일치) 거리마찰비용 감소	분산된 집중(기능-영역 불일치) 비대칭적 권력과 통제의 행사

〈그림 1〉에서 보는 바와 같이, 수직적 통합에서 수직적 분산으로의 생산방식의 변동은 세 가지 경로로 나타날 수 있다. 첫 번째 경우는 로컬 단위의 폐쇄적인 수직적 통합에서 글로벌 차원의 개방적인 수직적 분산으로 이행하는 경로이다. 완성차업체의 로컬 생산·혁신기반이 약한 경우 곧바로 글로벌 차원의 개방적인 전략을 감행하는 경우를 상정할 수는 있으나 기존 시장경쟁의 구도를 감안하다면 이러한 사례를 현실에서 찾아보기는 힘들 것으로 보인다. 두 번째 경우는 로컬 단위의 강력한 기업 간 연계기반을 활용하면서 글로벌 차원으로 나아가는 경로이다. 대표적으로 독일의 다임러벤츠를 고려할 수 있을 것이다. 특히 본 논문의 관심이 대상이 되는 슈투트가르트의 다임러벤츠는 고품질의 고급차의 틈새시장에서 경쟁

우위를 가지고 있으며, 지역 내에 기술적 우수성을 기반으로 한 보쉬와 같은 강력한 중소부품업체 기반을 보유하고 있다. 포디즘의 전성기에도 슈투트가르트는 고품질의 숙련노동자를 기반으로 점진적 혁신에 기반하는 “다각화된 품질생산” 방식을 유지하고 있었다(Streeck, 1991). 세 번째 경우는 폐쇄적인 수직적 통합 방식의 공간 조정 전략을 추구하면서 점차로 개방적인 글로벌 차원으로 나아가는 경로이다. 본 논문의 관심이 되는 이탈리아의 피아트가 이러한 경우에 부합될 수 있을 것이다. 중저가 시장에 집중하고 상대적으로 기술·숙련기반이 취약한 피아트는 비용절감을 위해 공장자동화와 개도국으로의 세계화 전략을 적극적으로 추진하는 공간 조정 전략을 구사하여 왔다(Volpato, 2003).

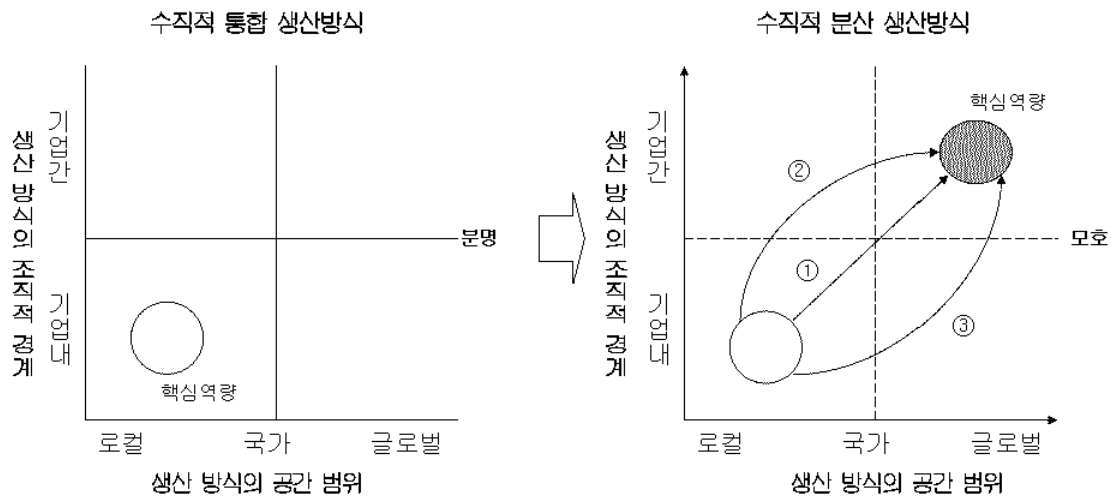


그림 1. 수직적 분산 생산방식으로의 이행의 다양성

이와 같이 제품특성에 따른 시장 경쟁구조 및 경영 전략의 차이는 수직 통합적 생산방식의 수용에서도 다양성을 유발하고, 이는 새로운 수직 분산적 생산방식의 적용에도 영향을 미치고 있다. 이러한 다양성은 새로운 경쟁우위가 시장경쟁에 대처하는 과정에서 경로의존성을 반영하는 것으로 해석할 수 있다(정준호, 2006).

### 3. 슈투트가르트와 토리노의 사례 비교: 자동차 산업을 중심으로<sup>2)</sup>

유럽의 산업도시 중에서도 슈투트가르트와 토리노, 두 도시를 연구대상으로 선택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 두 도시는 각기 유럽의 대표적 완성차업체인 다임러벤츠와 피아트의 홈타운으로서 위기에 직면한 자동차 클러스터에서 완성차업체뿐 아니라 부품업체와 대학, 연구소, 지방정부 등 다양한 행위자들로 구성되는 거버넌스 변화를 전형적으로 살펴볼 수 있는 사례이다. 둘째, 이와 같은 두 도시의 유사성에도 불구하고 완성차업체를 비롯한 관련 주체들의 조정방식에 따라 자동차 클러스터의 재구조화 양상이 어떻게 다르게 전개되는지를 살펴볼 수 있다. 두 도시의 행위자들은 상이한 거버넌스를 통해 각기 독특한 성격의 재구조화를 추진하고 있기 때문이다.

#### 1) 슈투트가르트

독일의 슈투트가르트 지역<sup>3)</sup>은 1980년대 제3이탈리아와 더불어 유연적 전문화의 대표사례로 크게 주목을 받았다(Sabel et al., 1989, 이문호, 2007). 이 지역은 1920년대부터 자동차와 기계산업, 그리고 전자산업을 중심으로 발전한 제조업 중심지이다. 자동차산업은 다임러벤츠, 포르쉐, 아우디 등과 같이 대기업 위주의 클러스터이지만, 기계산업은 강력한 독일의 중소기업(Mittelstand)에 기반한 클러스터이다. 그리

고 이들과 밀접한 기능적 연관관계를 맺고 있는 전자산업 클러스터가 형성되어 있다. 여기에는 IBM, HP, SAP, SEL-Alcatel 등과 같은 다국적 기업의 지사 등이 포진하여 있다.

이 지역은 2차대전 이후 1990년대 초까지 경제성장과 사회복지 양자를 잘 조화시킨 지역으로 대량생산에 의한 가격경쟁보다는 고부가가치의 품질경쟁과 '틈새' 시장전략으로 전후 '라인 강의 기적'을 이룬 독일 내에서도 가장 경제적 번영을 누렸던 지역 중의 하나이다(Streeck, 1991).

#### (1) 2차대전 이후 1990년대 초반의 위기 전까지의 생산방식

슈투트가르트지역에는 대기업과 중소기업이 공존하고 있으며, 자동차 클러스터와 기계 및 전자산업 클러스터 사이에는 생산방식의 차이가 존재한다. 특히 자동차산업의 경우 유연적 전문화의 논리와는 상이한 포디즘적 요소들을 포함하고 있다. Schienstock (2007)은 1980년대까지의 지역 자동차산업의 성공은 수요측면에서 찾을 수 있다고 지적하고 있다. 환언하면, 고속련-고품질의 고급자동차를 틈새시장에 판매하는 '다각화된 품질 생산방식'(diversified quality production system)(Streeck, 1991)이 유연적 전문화(Piore and Sabel, 1984)의 논리보다는 보다 적합한 설명이라는 것이다. 따라서 이 지역의 자동차클러스터 생산방식은 포디즘적 요소를 포함하고 있지만, 이중 직업교육체계와 단체교섭에서의 노조의 강력한 지위에 기반한 조합주의적 제도적 장치를 가지고 있기 때문에 그 체제의 변종, 즉 유연적 포디즘으로 규정될 수 있다(Schienstock, 2007).

틈새시장을 겨냥한 고급자동차를 생산할 수 있었던 숙련기반은 무엇보다 도제시스템에 기반한 직업교육체계이다. 이러한 교육훈련체계는 구상과 실행의 분리에 따른 직무특수적인 기업 내 조직적 배치와 호응하였다. 이는 생산공정 내의 직무의 엄격한 분리에 기반하고 있어 고속련 노동자를 재생산할 수 있지만 그 체제는 위계적이고 수직적이었다. 그리고 이러

한 고숙련 노동자는 전체 노동자의 절반 정도를 구성하고 있었으며<sup>4)</sup>, 이들이 조립라인에 배치되고 있다는 점에서 이들의 능력은 저활용되었다. 이처럼 개별노동자의 숙련수준은 상당하였지만, 이들의 개별능력을 집합적으로 결합하는 조직역량의 창출은 상대적으로 미흡하였다고 할 수 있다. 다른 한편으로, 1980년대에 이 지역의 강력한 기계산업 기반으로 인하여 자동차기업들은 설비투자에 상당한 투자를 하였으며, 이는 인간노동의 기계로의 대체를 겨냥하고 있었다(Schienstock, 2007: 173).

중소기업 기반이 공고하고 상당한 정도로 전문화되어 있었지만, 수직적 또는 수평적인 대·중소기업 협력관계의 유지는 상대적으로 미흡하였다(Morgan, 1994) 이들 간의 협력은 제품범위와 시장분할의 경계를 설정하는 소극적 의미의 협력(negative cooperation)에 국한되었다. 이러한 협력은 자원의 공유에 있는 것이 아니라 상호 간의 구분과 독립성의 유지에 있는 것이었다. 이처럼 Morgan(1994)은 생산과 혁신의 네트워크가 부재한 것은 바로 중소기업들이 주로 가족 중심의 소유구조에 기인하는 바가 크다고 지적한다. 생산자와 고객 사이에는 특수한 형태의 협력이 존재하였으나, 완성차업체와 부품업체 간의 협력은 파트너십에 기초한 것이 아니라 일정정도 비대칭적인 권력의 행사에 좌우되었다(Schienstock, 2007: 172). 다임러벤츠의 경우도 이 당시에 다른 국가의 완성차업체와 마찬가지로 개별부품에 대해 다수의 부품업체들과 관계를 유지하였다(Herrigel, 2007). 이러한 상호 간의 긴밀한 협력의 부재는 면담 조사를 통해서도 확인되었는데, 지역 부품업체들의 경우 장인적 숙련에 기초한 고품질의 제품생산 능력은 확보하고 있었지만, 다임러벤츠와의 장기적인 거래관계에 의존하고 있어서 자체적으로 제품혁신 등 연구개발 활동은 거의 하지 않았으며, 할 필요도 없었다(면담정리).

이처럼 포디스트적인 요소들을 포함하고 있었지만, 슈투트가르트지역은 1980년대까지 다임러벤츠의 기술우위를 토대로 안정적인 지역생산시스템을 구축

하였다. 그리고 다임러벤츠는 높은 브랜드 가치와 지속적인 기술혁신을 통해 자동차의 트렌드를 주도하며 비용압력에 비교적 취약하지 않은 생산방식을 선보였다. 1980년대까지 핵심적인 숙련 근로자들과 잘 조직된 생산네트워크, 완성차업체와 부품업체의 공간 집적을 통해 슈투트가르트지역은 자동차 클러스터의 오랜 전통과 명성을 유지하였다(European Monitoring Center on Change, 2004). Morgan(1999)은 지역경제의 성공사례로 슈투트가르트지역이 주목을 받게 된 이유들을 다음과 같이 거론한다. 첫째, 2차대전 이후 강력한 성장의 궤적을 그려온 자동차, 기계, 전기공학 분야의 집중, 둘째, 고도의 지역적 공급기반을 갖고 있는 다임러벤츠, 보쉬, SEL 같은 핵심 대기업의 존재, 셋째, 고부가가치 수출시장에서 활동하는 역동적인 중소기업들, 넷째, 기초 연구시설과 슈타인바이스(Steinbeis)<sup>5)</sup>를 통한 중소기업의 시장개발 수요를 충족하는 강력한 기술이전 인프라, 다섯째, 연방정부뿐만 아니라 잘 정비된 상공회의소(IHK), 독일기계제조업협회(VDMA)와 같은 강력한 동업자단체(trade association) 등을 포함하는 폭넓은 민관합동 거버넌스 체제, 마지막으로, 상호성, 시민참여 네트워크, 높은 신뢰관계와 같은 사회자본의 축적을 토대로 한 다양한 경제수준에서의 활발한 상호작용 등이다.

## (2) 1990년대 초반의 위기 이후의 생산방식

1990년대 초반의 경제적 위기는 상당한 정도로 심각하였다. 자동차산업에 국한시켜본다면 도요타 넥서스의 북미시장에서의 성공은 다임러벤츠에게는 상당한 위기로 다가왔다. 도요타의 등장은 저가의 고품질의 자동차를 생산하고 적기에 판매할 수 있어야 한다는 것을 의미하였다. 즉 고급자동차 시장에서도 품질뿐만 아니라 시간과 비용도 중요한 경쟁우위의 요소로 등장했다는 것을 함의한다. Morgan(1999)은 이러한 위기를 구조적인 것으로 진단하였다. 이러한 위기는 린 생산방식과 글로벌 시장에 대한 뒤늦은 대응, 신기술부문의 부족, 높은 노동비용, 유럽평균보

다 20%가 낮은 설비가동률로 대변되는 경직적 작업 관행, 연구개발 성과의 상품화와 관련된 문제 등과 연관되었다. 이는 또한 소위 '강한 결속의 취약성'으로 말미암아 기능적, 인지적, 그리고 정치적 잠금(lock-in)현상<sup>6)</sup>이 나타나 문제를 발견하고 변화를 가져올 수 있는 지역의 집합적 역량이 훼손된 것과 관련이 있다(Morgan, 1999). 슈투트가르트의 자동차업체들은 일본의 도전을 너무 늦게 인식했으며, 이로 인해 고급차시장에서 '독일제' 상표가 가격경쟁에서 취약하지 않다는 집단적 사고가 널리 공유되었다. 그리고 주정부의 경제 및 기술정책이 지나치게 왜곡되어 소위 '핵심 산업부문 내에서의 현대화'를 지향함으로써 정치적 잠금 현상도 나타났다.

위기 상황에서 슈투트가르트지역의 자동차 생산방식의 전환이 이루어졌다. 1993년 다임러벤츠는 린 생산방식(Womack et al., 1990)을 수용하고 계층적인 경영조직의 수평적인 경영조직으로의 전환, 가격을 염두에 둔 제품개발, 아웃소싱, 고용규범의 변화, 소형자동차 개발(예: Smart), 시장수요의 변화에 따른 신제품의 적기 출시 등의 내용을 담은 구조조정 계획이 단행되었다. 그리고 수출기반의 경영전략대신에 세계화전략을 적극적으로 추진하였다(Schienstock, 2007: 177-180). 특히 다임러벤츠와 크라이슬러가 합병한 후 더 이상 다임러벤츠는 지역기업이 아니라 글로벌 기업임을 선언하였다.<sup>7)</sup>

글로벌 소싱(global sourcing)도 강화하였다. 지역의 부품업체들에게 과거와 같이 다임러벤츠에 대한 거래의 지속성을 보장하지 않았으며 다른 완성차업체에 대한 납품을 통해 세계적인 경쟁력을 확보한 업체에 대해서만 거래가 보장되었다. 즉, 부품업체들에게 다른 완성차업체로의 복수 납품을 권장하는 글로벌 소싱을 추진하면서 개방적 네트워크 관계를 발전시킨 것이다. 이런 위기 상황에서 부품업체의 구조조정이 이루어졌으며, 많은 수의 기업들이 도산했으나 일부 중견기업을 중심으로 글로벌 기업으로의 성장의 결과도 나타났다(면담정리). 그 과정에서 해외자본에 의해 지역의 부품업체가 인수되는 경우도 나타

났으며<sup>8)</sup>, 결과적으로 지역생산시스템의 외부에 대한 개방성이 확대되었다.

이런 구조조정 과정을 거치면서 다임러벤츠의 지역 내 부품조달 비중이 오히려 확대되었다. 그리고 이후 다임러벤츠는 지역의 진델핑겐(Sindelfingen) 공장에 대한 신규투자를 확대하였다. 또한 부품업체들의 연구개발 투자가 확대되고 글로벌 소싱에 참여하는 그 비중도 높아졌다.<sup>9)</sup> 보쉬를 중심으로 한 지역 내 기술개발 네트워크가 형성되면서 슈투트가르트지역은 자동차생산의 글로벌 허브로 자리매김 되었다. 면담조사에 따르면, 가상현실센터(Virtual Reality Center)의 설립이 보쉬 주도로 이루어지고 다양한 사회활동에 참여하는 등 지역사업에 있어서 보쉬의 역할이 커졌다. 이 센터를 통해 관련 부품업체들은 장비 활용능력을 습득하였다. 일련의 이러한 과정을 통해 이 지역은 세계적인 자동차생산의 거점으로서 높은 수출비율과 생산성, 그리고 상대적으로 낮은 실업률 등의 기존 지역특성을 회복하였다.

다임러벤츠가 슈투트가르트지역에서 공급받는 부품 비중을 증가시킨 것은 슈투트가르트지역이 갖고 있는 자동차 클러스터로서의 수월성에 기인한 바가 크다. 면담조사에 따르면, 슈투트가르트지역이 독일에서도 타 지역에 비해 본사 등 자동차 관련 모든 부분들을 보유한 경쟁력이 높은 지역이기 때문에 이런 결과를 낳았다고 설명한다. 이와 같은 자동차기업들의 높은 밀도와 공간적 근접성으로 외부효과가 창출되고, 새로운 지식의 빠른 확산이 이루어졌다(European Monitoring Center on Change, 2004). 그리고 전기·전자산업과 같은 보완적 지원 산업이 발전되어 있으며, 항공 산업과 같은 관련 산업의 존재도 긍정적인 영향을 미쳤다.

1990년대 초반의 심각한 위기에 대응하여 지역의 각종 이해관계자들은 1992년 '경제 2000 미래위원회'를 설립하고 현 위기에 대한 진단과 해결책을 제시하였는데, 상반된 두 가지 입장이 제출되었다. 첫 번째 입장은 현재의 위기는 비용위기이기 때문에 노동과 사회비용을 절감하고 세금을 감면하고 각종 규



제를 철폐해야 한다는 주장이다. 이는 저가도(low road)의 약한 경쟁전략을 대표하고 있다. 두 번째 입장은 현 위기는 저생산성과 혁신 동학의 부재에서 비롯되었으므로 생산과 혁신체제의 개편을 요구하는 입장이다. 이는 고가도(high road)의 강한 경쟁전략에 기반하고 있다. 후자는 지역의 업체들이 주로 점진적 혁신에 매몰되어 타 부문과의 연계와 융합에 따른 급진적 혁신의 부재를 질타하였다(Schienstock, 2007). 두 번째 입장이 수용되어 다양한 조치들이 이루어지게 되는데 그러한 과정은 이하에서 기술될 것이다.

### (3) 새로운 조정양식의 도입

위기 전에는 슈투트가르트지역에 특별히 조정과 연계를 위한 별도의 기구가 설립될 필요가 없었다. 도로 등 인프라 건설과 같은 일반적인 이슈를 제외하면 산업과 관련하여 지방정부 참여의 필요성이 낮았다. 그러나 위기 과정을 거치면서 구조조정과 실업률 증가 등 지역경제의 위기에 대응하고 새로운 갈등과 조정의 필요가 생겨났다. 이런 갈등조정 의 제도화 과정으로서 새로운 기구의 설립이 이루어졌다. 지방정부가 설립한 다양한 조직들이 혼돈 속에서 따로 놀던 이들 기관들을 재조직하는 역할을 하게 되었다. 그리고 다른 한편으로 지역의 위기가 개별조직들과 주체들이 변화에 적극적으로 대응해서 자신을 구조조정하도록 유도하는 합의에 참여하는 기제로 작동하였다. 보수와 진보 등 정치적 차이가 이러한 합의에 장애가 되지는 않았다.

슈투트가르트의 경우, 완성차업체 등 대기업에 대한 의존도가 높아 기능적, 인지적, 정치적 잠금 현상이 나타나 환경변화에 따른 지역의 유연한 적응력을 떨어뜨린 것으로 파악되었다. 이에 따라 슈투트가르트 지역혁신체계에서의 제도적 잠금 현상은 여러 학자들에 의해 지적되어 왔으며, 주정부 또한 이 문제를 충분히 인식하고 이에 대한 대응방향으로 기구병행 설립(parallel institution building)<sup>10)</sup>과 기존 기구 개혁<sup>11)</sup>을 결합한 전략을 취하고 있다. 시정부차원에

서도 지역 네트워크의 강화와 수평적 협력체계의 구축을 위한 여러가지 시도가 수행되고 있다. 대표적인 사례로 기구병행설립의 일환으로 슈투트가르트시가 설립한 슈투트가르트경제개발공사(Wirtschaftsförderung Region Stuttgart: WRS)를 거론할 수 있다(이문호, 2007).

주정부는 1990년대 초반 이래로 신산업의 육성과 교육시스템의 구조조정을 지속적으로 추진해 왔다. 신산업 육성정책은 자동차 산업의 육성으로 이어졌다. 새로 설립된 기구들은 IT, BT, 나노, 생산자서비스 등 신산업의 육성을 위해 노력하였다. 그러나 이런 신산업의 육성 노력은 자동차 등 기존 산업의 재조정 에 기여하는 방식으로 이루어졌다. 예를 들어 멀티미디어 부문에서 이루어진 대규모 연구개발 투자는 이들 멀티미디어 부문이 고객을 찾아 기술을 제공하는 과정에서 자연스럽게 자동차에 관련된 사업 참여로 유도되면서 궁극적으로 멀티미디어 투자가 자동차산업의 발전에 기여하게 되었다.

위기 전에는 IHK(상공회의소)<sup>12)</sup>를 통해 기업규모, 성격, 업종에 상관없이 1표를 행사하는 민주적 의사결정시스템이 지역에 정착되어 있었다. 그러나 위기가 지나면서 산업 활동과 연관된 다양한 협력적 네트워크의 조직화가 강화되고 여기에 시민사회의 참여가 확대되는 방식으로 전환이 이루어졌다. 이런 배경에는 슈투트가르트지역의 클럽문화가 매우 중요한 역할을 했다. 하나의 행위주체는 여러 클럽의 멤버이기 때문에 자연스럽게 여러 행위주체들의 이해관계가 조정되는 지역적 메커니즘이 작동된 것이다. 그리고 여성, 문화, 경제, 스포츠 등 다양한 지역조직들이 '슈투트가르트 지역협의회' 등 네트워크 조직을 구성하면서 지역 재구조화에 기여했다(Fuchs and Shapira, 2005, 이승협, 2007).

전국단위의 산별 노사관계 제도에 기초해서 임금 인상 등 전국 단위의 이슈를 선도하는 것이 기존 슈투트가르트 IG Metall<sup>13)</sup>의 역할이었다. 그러나 위기 이후에는 사업장 단위노조가 확대되고 슈투트가르트 IG Metall도 완성차업체의 신규투자에 대해 적극적으로

로 협조하는 등 지역산업 및 혁신이슈에 노조의 참여가 확대되었다. 경제호황기에는 노조가 기업단위의 활동에 초점을 맞추었으나, 동유럽으로의 생산공장이전 등 지역경제가 침체에 빠져들면서 고임금을 유지하기 위해 노조가 클러스터 활동에 참여하기 시작하였다. 클러스터 활동은 주로 대기업의 신규투자를 유인하기 위한 것이다. 실제로 신규투자를 유도하기 위해 1996년과 2004년 2차례 임금삭감에 합의하였다. 2004년의 경우 진텔핑겐에 다임러벤츠가 신규투자를 하기 위해서는 5억 유로의 삭감이 필요하다는 제안에 대해 노조가 3%의 임금삭감을 단행하였다. 이외에도 교육시스템의 개발 등에 노조가 할 수 있는 역할이 있지만, 노동자들이 재학습에 거부감을 갖고 있어 어려움이 있다. 대기업과 중소기업 간의 임금격차와 기업별 조직의 등장도 금속노조의 지속적 유지와 영향력 행사에 걸림돌이 되어 이러한 지역산업 및 혁신사업에 관심이 증가하게 되었다.<sup>14)</sup>

슈투트가르트지역에서 금속노조가 지역 재구조화에 협력적 입장을 견지해 왔다(이문호, 2007). 지역경제의 지속가능한 발전이 전제되어야만 노조의 위상도 유지될 수 있다는 현실적 판단 때문이다. 노조는 지역 재구조화의 과정에서 조합원들의 직접적 이해에 위배되는 고용조정에도 대해서도 협력적 태도를 보여주고 있다. 벤츠의 C, E, S 클래스급의 고급차를 생산하는 진텔핑겐 공장을 예로 들자면, 단순조립 등 노동집약 공정이 지역외부로 이전됨에 따라 단순조립공들의 고용이 불안해지고 있는 것이 사실이다. 이에 적응하기 위해서는 교육훈련을 통해 조합원들의 숙련수준을 높여야 하는데, 40-50대의 연령대가 대부분을 구성하는 조합원들은 새로운 것을 배우는 데 대해 부담감을 느끼고 있다. 금속노조 슈투트가르트 지부의 한 간부는 이러한 조합원들에 대해서는 고용조정이 불가피하다는 입장을 보였다(면담정리).

## 2) 토리노

토리노<sup>15)</sup>는 Fiat(Fabbrica Italiana di Automobili

Torino)라는 글자 그대로 2차 대전 이전부터 자동차산업의 기업도시로 유명하였다. 미국의 디트로이트와 달리 토리노에는 단일의 자동차완성업체만이 존재한다. 최근 자동차생산이외에도 자동차디자인, ICT(Wireless and E-Security), 생명과학, 물류, 콜센터, 항공산업 등이 토리노의 주력산업으로 등장하였다. 그리고 무선통신분야는 이탈리아정부가 추진하는 26개 기술지구(정부의 산업클러스터 정책)의 하나로 선정되어 관심의 대상이 되고 있다.

슈투트가르트와 달리 토리노의 자동차산업은 여러 차례의 위기를 거쳤다. 이러한 위기는 피아트의 위기와 연관되어 있으며, 1969년, 1980년, 1993년, 2001년 위기가 대표적이다. 특히 2001년의 위기는 피아트의 존폐를 거론할 정도로 심각하였으며, 지역에 상당한 정도의 부정적인 영향을 미쳤다(Whitford and Enrietti, 2005). 이처럼 토리노지역이 1990년대 이후의 피아트의 경쟁력의 상실로 이탈리아 자동차산업의 홀타운으로서의 위상이 손상 받았지만, 독립 중소기업의 형성, 세계 수준의 자동차디자인 기업의 출현, 타 업종으로의 다각화 등으로 토리노의 지역경제가 예상만큼 심하게 타격을 받은 것은 아니다. 이러한 역설적인 과정은 토리노에서의 피아트의 일방적인 퇴출이 아니라 대기업과 중소기업 간의 상호작용의 결과이고, 또한 단순히 중소기업의 선진적인 노력에 의해서가 아니라 지역을 형성하는 각 이해관계자들의 전략과 행위의 반영으로서 이해될 필요가 있다. 이하에서는 피아트를 정점으로 하는 자동차산업 중심도시가 위기를 거치면서 신산업 도시로 변모하고 자동차부품산업의 기술지구로 거듭나는 과정을 거버넌스의 관점에서 살펴보고자 한다.

### (1) 1990년대 이전의 생산방식

토리노지역의 자동차산업의 생산방식을 이해하기 위해서는 그 지역 자동차산업의 정점을 이루는 피아트에 대한 언급이 필요하다. 피아트는 중저가의 자동차를 제조하는 이탈리아의 국민기업으로, 피아트그룹사체가 한국의 재벌과 유사한 속성을 가지고 있다.

피아트는 1899년 자동차메이커로 설립되었으나, 그 이후 기업의 모토 ‘하늘(Cielo), 땅(Terra), 그리고 바다(Mare)’ 대로 철도부품, 해양엔진, 비행기엔진 분야 등으로 사업부문을 다각화하였다. 이러한 다각화에도 불구하고 기업의 지배구조는 고도로 중앙집권적 구조를 유지하였다. 즉, 이들 사업부문은 단일기업의 한 부서에 지나지 않았던 것이다.<sup>16)</sup> 피아트는 제조업 그룹으로서의 위상을 갖추었다. 피아트의 설립자 아넬리 가문(Agnelli family)은 1975년에 금융지주회사를 설립하고 피아트그룹을 지배하여 왔다.

2차대전 이후 중소형 자동차의 폭발적인 수요 증가에 대응하기 위해 피아트는 토리노에 대규모의 수직 통합적인 공장을 설립하였으며, 토리노는 그 당시 서구에서 단일기업에 의해 자동차로 특화된 유일한 기업도시였다. 피아트는 다임러벤츠와 달리 중저가의 자동차시장에 집중하고 있었으며, 기술과 숙련수준이 그에 비해서는 낮은 편이었다. 토리노는 이탈리아 노동운동의 거점으로 노동자의 격렬한 투쟁으로 피아트의 노사관계는 적대적이었다. 이는 1969년 ‘뜨거운 여름(Hot Autumn)’에서 정점을 이루고 1970년대에도 지속되었다. 이에 따라 과도한 임금인상 요구, 잦은 파업, 관리자의 작업장에 대한 사실상의 통제 상실<sup>17)</sup> 등이 잇따랐다(Locke, 1995). 다른 한편, 그 당시 다른 자동차메이커와 마찬가지로 핵심부품들을 내부에서 생산하고<sup>18)</sup> 내부설비가 폭발적인 국내수요를 충족하지 못하자 수천 개의 기업으로 구성된 계층적인 하청망 구조<sup>19)</sup>를 활용하였다(Whitford and Enrietti, 2005). 또한 1960년대 말과 1970년대에 피아트는 대대적인 설비투자를 단행하였다. 11개의 생

산공장이 토리노이외의 지역인 중·남부에 세워졌는데, 남부지역 투자는 중앙정부의 낙후지역 투자보조금 지원(the Cassa del Mezzogiorno)과 관련되었다. 이들 공장들은 해당지역과의 부품공급연계가 거의 없는 분공장 경계로 유지되었다(Conti and Enrietti, 1995). 이와 같이 2차 오일쇼크가 발발한 1970년대 말까지 피아트는 사실상 중저가 자동차 국내시장의 독점적 공급자로서 폭발적인 시장수요에 대처하였다. 그 과정에서 규모의존적인 설비투자 확장, 보조금과 저임금의 활용을 위한 공간 조정 전략, 제품과 공정기술에 대한 저투자, 그리고 적대적인 노사관계의 유지 등이 뒤따랐다.

1970년대 말의 2차 오일쇼크로 인하여 피아트는 생산성과 노사관계의 위기에 직면하였는데, 피아트는 내부적으로 로봇에 대한 많은 투자 등과 같은 설비의 현대화 및 고도로 자동화된 공장모형을 채택하여 생산성과 노사관계의 문제해결을 시도하였다(Silva et al., 1987). 이에 따라 피아트는 작업장에 대한 내부규율 강화를 위해 직무분류, 대량의 일시해고(lay-offs)를 추진<sup>20)</sup>하였다. 이에 노조는 그 유명한 ‘35일간 파업투쟁(35 days struggle)’을 벌였으나 실패하였다<sup>21)</sup>. 그 결과 노조는 전과 같은 위력을 발휘하지 못하였다(Locke, 1995, Barccaro, 2006). 고용 구조조정 결과 남부지역의 피아트 고용비중이 1979-1985년 16.0%에서 20.3%로 증가한 반면에, 토리노는 경영자의 의사결정, 연구개발, 구매 등 본사기능을 수행하는 것에 집중하였다(Whitford and Enrietti, 2005). 또한, <표 2>에서 보는 바와 같이, 피아트는 1980년대부터 다른 자동차메이커와 마찬가지로 비용

표 2. 피아트의 1차 하청업체의 선별과정 추이

	1982	1987	1991	1995	1997	2001
기업 수	850	1,200	670	380	350	330
1987년 대비 비중	-	100%	55.8%	31.7%	29.2%	27.5%

주: 1987년에 그 수가 증가한 것은 Alfa Romeo를 인수하였기 때문이다.  
 자료: Whitford and Enrietti(2005)

절감과 부품업체의 기술역량 제고를 위해 1차 부품업체의 선별과정에 착수하였다.

하지만 1980년대 말 유럽의 소형자동차 시장의 성장이 둔화되는 가운데 자동화와 수직적 통합이라는 내부화 전략이 큰 성공을 거두지 못하자, 이탈리아 남부지역과 개발도상국에 투자하는 공간적 조정전략을 재차 구사하였다. 저임노동력을 활용하고 새로운 시장을 선점하려는 자구책의 일환으로서 피아트는 아르헨티나, 브라질, 터키, 폴란드 등 신흥 개도국에 투자하였다(Volpato, 2003). 이는 피아트가 중저가의 자동차모델에 집중하고 있다는 데에 기인하는 바가 크다는 것을 시사한다. 한편, 1980년대에도 내부적으로는 경직성과 품질문제에 대한 대안으로 '셀 생산방식'의 변형으로서 '통합공장(integrated factory)' 전략을 구사하였다(Camuffo and Volpato, 1994). 이처럼 1980년대 말까지 피아트는 수직 통합적 생산방식을 고수하였다. 피아트는 혁신역량의 배가를 통한 중저가 자동차이외의 제품의 차별화 대신에 유연자동화, 노조와의 적대적인 노사관계를 수반한 고용에 대한 구조조정, 혁신이 없는 기업 간 관계, 그리고 공간 조정 전략 등 주로 비용절감을 중심으로 위기에 대처하였다(심상완, 1999).

(2) 1990년대 이후의 생산방식: 기술지구의 형성  
피아트도 다른 경쟁기업과 마찬가지로 1990년대에 린 생산방식, 즉 적기생산방식과 유연적 생산공정을 도입하기 위해 1993년 이탈리아 남부의 바실리카타(Basilicata)주에 멜피(Melfi) 공장을 건설하였다. 또한 22개의 1차 부품공급업체가 인근에 입지하도록 유도하였다. 조립공장과 부품업체는 공통의 조직모델을 도입하고 협력적인 노사관계를 구축하였는데, 이는 최신 기술은 조직과 인적자원의 혁신과 적절히 조화되어야 하고 파업이후의 적대적인 노사관계가 비용을 수반했다는 자각에서 비롯된 것이었다(Camuffo and Volpato, 1994, 1995).<sup>22)</sup>

1990년대 초반의 대대적인 남부지역 투자와 부품업체들의 동반입지 유도로 토리노의 피아트의 고용규모는 상당한 정도로 축소되었지만 지역경제는 생각만큼 타격을 입은 것은 아니었다(〈표 3〉 참조). 피에몬트주 자동차부품업체 고용의 약 60%가 집중된 토리노는 1990년대에 자동차부품산업의 기술지구로서 거듭났다. 이러한 과정에서 피아트의 역할의 변화가 있었다. 2차대전 이후 1970년대까지 포디즘적 생산방식을 토대로 기업도시를 지배하던 절대군주로서의 피아트가 1980-1990년대 부품업체의 혁신역량을 제고하기 위해 이들을 고무하고, 도와주고, 조정하는

표 3. 토리노(Province of Torino)지역의 자동차생산과 고용변화(1993-2003)

	1993	1997	2001	2003	변화(%) 2003/1993
토리노의 생산규모	571,472	568,368	374,379	250,000	-56.3
기타지역의 생산규모	593,128	1,059,232	897,769	776,454	30.9
전국대비 피에몬트주의 비중(%)	49.1	34.9	29.4	24.4	-50.4
미라피오리와 리발타 공장 취업자	40,061	31,399	25,285	15,695	-60.8
토리노지역의 전체 취업자(천명)	880	879	916	924	5.0
토리노지역의 제조업취업자(천명)	309	306	292	288	-6.8
전국산업고용(천명)	5,431.5	5,294.9	5,339.6	5,380.0	-1.0

주: 미라피오리(Mirafiori), 리발타(Rivalta) 공장은 토리노 입지, 리발타 공장은 2002년 폐쇄.  
자료: Whitford and Ennietti(2005)

표 4. 피아트사의 수직적 분산 수준의 추이

	1982	1987	1992	1998	2000
외부 생산	50%	52%	65%	70%	72%
외부 디자인	30%	30%	45%	70%	72%

자료: Whitford and Enrietti(2005)

계몽군주로서의 역할로 선회하였다는 것이다 (Whitford and Enrietti, 2005).

〈표 4〉에 보는 바와 같이 다른 경쟁기업과 마찬가지로 1990년대 이후 피아트사의 수직적 분산의 수준은 가속화되었다. 그 결과 피아트는 상당부분의 기술역량을 외부에 의존할 수밖에 없었으며, 토리노지역의 부품업체들로부터 기술과 혁신역량에 대한 수요가 생겨나는 여건이 조성되었다. 피아트는 이를 자각하고 투자와 훈련을 통해 부품업체들의 혁신역량을 배가하는 데 이바지하였다.

피아트는 하청업체의 기술적 역량을 높이기 위해 사내 연구조직인 CRF와 사내 교육훈련기관이자 대학인 ISVOR<sup>23)</sup>를 활용하여 공공재를 제공하였다 (Whitford and Enrietti, 2005). 이러한 피아트의 전략을 ‘성장 유도(Guided Growth) 전략’이라고 한다. 부품업체들에 대한 추가적인 선별이 한계에 도달하고 이에 따른 공급선 전환비용이 크다는 점 때문에 1990년에 피아트는 우선적으로 1차 부품업체의 기술역량의 배가에 집중하기 시작하였다. 이 전략은 피아트가 기업지원서비스를 1차 협력부품업체에게 제공하는 것이다. 그 전략의 개요는 피아트, 부품업체, 그리고 ISVOR 등의 전문가들이 작업그룹을 구성하고 해당 문제를 정의하고, 이에 대한 해결책으로서 디자인, 생산공정, 전략적 경영, 재무관리 등의 분야에서 비용절감과 효율성 제고를 위한 방법을 제시하는 것이었다. 1990년대 후반에는 1차 부품업체와 2차 부품업체 사이의 파트너십의 형성이 중요하다고 판단되어 피아트는 2차 ‘성장유도 전략’을 지속적으로 추진하였으며 2000년 11월에 그 전략을 종결하였다. 피아트는 1차 부품업체와 피아트의 자회사 등으로 구

성된 1차 부품업체 컨소시엄이 2차 부품업체에게 품질관리, 공정관리, 재무관리 등의 분야에서 기업지원 서비스를 제공하도록 조직하였다(Follis and Enrietti, 2002).

피아트의 세계화전략은 부수적으로 내수기반의 부품업체들을 세계시장으로 관심을 돌리는데 기여하였다. 그리고 피아트의 외부화의 증가에 따라 피아트는 신중한 부품업체들의 선별과정을 통해 소수의 1차 부품업체와 특권적인 파트너십 관계를 유지하였다. 이는 일본의 기업 간 관계와 유사한 측면이 있다. 하지만 이러한 피아트의 협력적 선회는 상당한 모순을 수반하고 있었다. 부품업체들은 피아트의 기술역량의 확보와 고객선의 다각화 요구를 수용하였지만, 피아트는 지속적으로 납품가 인하를 요구하는 행태를 보여주었다. 이와 같은 이익공유의 제한은 부품업체들로부터 더 이상의 위험수반과 투자를 회피하게 만들었다(Whitford and Enrietti, 2005).

피아트의 기업지원서비스의 제공, 세계화전략, 그리고 신중한 부품업체 선별과정 등은 토리노의 부품업체들이 피아트를 떠나 세계시장에 눈을 돌리게 하였다. 이는 세계적인 독립적인 부품공급체가 나타날 수 여지를 창출한 것이다. 특히 아웃소싱의 세계적 확대는 이러한 가능성을 증폭시켰다. 이러한 과정에 적응하기 위해서는 품질과 디자인 측면에서 상당한 기술을 보유하고 있어야 가능하다. 토리노의 부품업체들은 1980년대 후반부터 고객과 시장을 다각화하기 시작하였다. 이들 중 일부는 국내기업(예: Bitron)이고, 다른 경우는 다국적 부품업체들이 현지기업들을 인수한 경우(예: TRW에 의한 Sipea의 인수)이다. 그 과정에서 피아트는 이러한 인수를 고무하기도 하

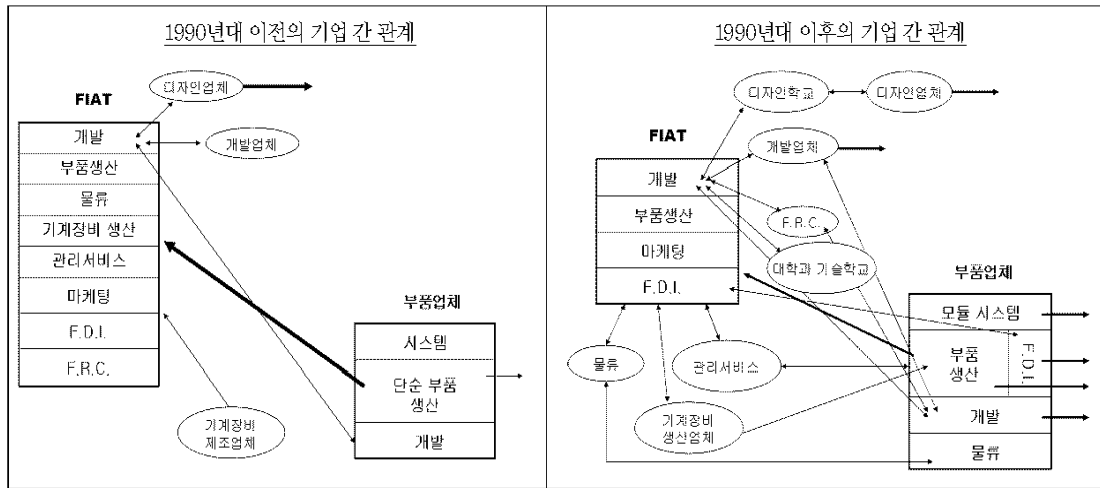


그림 2. 트리노지역의 자동차생산방식의 변화

자료: Bianchi and Enrietti(2003)

였다(Volpato and Camuffo, 2007, 면담정리). 이처럼 개별 부품업체의 전략의 변화, 다국적 기업의 진입에 따른 경쟁 심화 및 기술이전, 세계와 국내 부품 시장의 수요특성의 변화 등이 피아트의 협력적 선회를 촉진하였으며, 피아트는 모순적인 방식으로 '성장 유도 전략'을 통해 이에 대응하였다. 이러한 과정을 통해 트리노의 부품업체들은 피아트로부터 독립적 지위를 점차적으로 획득하였다.

〈그림 2〉에서 보는 바와 같이, 1990년대 이후 완성차업체, 부품공급업체(예: Saiag, Comaglia 등), 자동차디자인업체(예: Pininfarina, Bertone, Giugiaro)와 틈새생산자, 고도로 전문적인 기계장비업체, 피아트의 연구·기술이전센터(CRF), 교육훈련기관(ISVOR), 대학교 등이 어우러져 자동차 클러스터를 형성하였다(Conti, 2000, Bianchi and Enrietti, 2003). 1990년대 이후 피아트가 계속해서 경쟁력을 상실했음에도 불구하고, 독립적인 중소기업의 형성, 세계적 수준의 디자인기업의 출현, 다른 업종으로의 다각화(예: 무선통신, 항공부품, 관광 등) 등으로 지역경제는 상대적으로 심각한 타격을 입지 않았다.

### (3) 새로운 조정양식의 도입

1990년대 이후 피아트는 경쟁력 상실에 대처하기 위해 협력에 기반한 기업 간 관계의 형성, 새로운 조직모델에 기초한 새로운 공장의 건설, 개발도상국으로의 적극적인 세계화 전략의 구사 등이 잇따랐다. 이와 같은 수직적 분산의 생산방식을 도입하였지만 피아트는 2001년에 매우 심각한 위기에 봉착하였다. 이러한 위기의 요인으로 언급될 수 것은 우선적으로 1990년대 연구개발과 설비에 대한 과소투자로 구공장에서 재고가 증가하고 저수익이 발생하였다는 점이다. 둘째는 아르헨티나, 브라질, 터키, 폴란드 등 개발도상국에서의 투자실패이다. 특히 신규공장 건설을 통한 비용이 많이 드는 진입전략을 주로 구사한 것이 문제를 더욱 악화시켰다. 셋째는 에스맨 - 문제의식이 없이 수동적으로 일하는 인력 - 을 양산하고 능력 있는 경영자가 경쟁사로 이직하는 사례를 빈번히 발생시키고 합리적인 의사결정을 저해하는 관료제적인 피아트의 경영구조<sup>24)</sup>가 위기의 심화에 작용했다는 점이다(Volpato, 2007).

이러한 위기에 대응하여 피아트는 고용에 대한 구조조정, 비관련 계열사 매각 등을 단행하고 GM으로

의 피아트에의 매각을 시도하였으나 후자는 철회되었다. 이렇게 피아트그룹의 해체까지 언급되던 피아트는 최근에 회생하고 있다. 이러한 회생에는 기업 내의 관료제적인 소통구조의 타파가 주요한 요인으로 자리 잡고 있다. 1990년대 이후 수직적 분산의 생산방식을 도입하고는 있었지만 기업 내의 경영 및 관리구조는 이와는 천양지차였다. 여전히 적대적인 노사관계를 유지하고 있었으며, 재벌특유의 소유자에 의한 사실상의 직접적 통제에 의해 적재적소의 인력배치가 이루어지지 못했다. 위기 이후 피아트에는 외국인 경영자를 대거 유입하여 최고경영진의 교체<sup>29</sup>가 이루어졌다. 피아트의 신임 CEO 세르지오 마르치오네(Sergio Marchionne)는 내부에서는 젊은 인재를 중용하고, 외부에서 주요 인사들을 스카우트하여 기존의 관료제적인 문화를 타파하고 있다.<sup>26</sup> 2006년 6월 현재 27명의 최고위 임원급 가운데 약 40%가 외국인이다. 이는 몇 년 전만에도 상상할 수 없는 혁명적인 것이다. 그는 혁신과 생산성을 제고하기 위해 노조와 유효적인 관계를 유지하려고 노력하고 있다. 1980년 파업투쟁 이후 노조는 종속적인 위치에 머물러 있었으나, 협력적인 노사관계를 구축하기 위한 노력이 진행되고 있다. 2004년 펠피 공장의 파업에서 보듯이 일방적인 노사관계가 지배적이기는 하지만 토리노에서는 쌍방향적인 노사관계의 구축을 시도하고 있다. 그는 GM과의 계약 폐기를 잘 마무리하고 세계 자동차업체 간의 국제적 협력을 강화하였다. 브라질, 터키, 폴란드, 인도 등지의 해외시장에서의 수요증가에 따른 실적 호전이 피아트의 부활에 큰 기여를 하였다. 또한 그는 시장의 수요에 대처하여 제품을 적시에 출시하고, 고객서비스의 강화를 추진하였다 (Volpato, 2007).

현재 피아트 회복은 기업 내 경영구조의 개혁과 기존의 축적된 지역 내 역량의 상호 결합에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다. 특히 기업 내 거버넌스의 상당한 변화는 슈투트가르트의 다임러벤츠와는 크게 대비된다. 후자의 경우에는 경영자와 노동자에 의한 공동경영이 일정정도 수행되고 있어 피아트의 폐쇄

적인 소유나 경영구조와는 상당한 차이가 있었던 것이 사실이다.

이러한 개방적인 방향으로의 기업 내 거버넌스의 개혁과 동시에 지역 내 공적인 거버넌스의 변화가 발생하였다. 이러한 과정을 살펴보기 전에 비교를 위해 1980년대까지의 공적인 개입방식을 들여다 볼 필요가 있다. 중앙정부 차원에서 적어도 1980년대까지 자동차에 대한 산업정책은 사실상 기업(즉 피아트) 맞춤형 정책에 지나지 않았다. 예를 들면, 일본 자동차에 대한 보호주의, 피아트의 알파 로메오(Alfa Romeo) 인수 시 긴급융자금, 펠피 공장 건설 시 남부 지역 투자 관련 보조금 지급 등을 거론할 수 있다. 1990년대 이후에는 EU 가입으로 직접적인 정부보조금 지급이 사실상 불가능하고 피아트도 과거처럼 대기업의 영향력을 발휘하기 힘든 상황이 되었다. 하지만 2002년의 피아트의 막대한 일시해고가 국민경제의 건전성을 해칠 수 있었기 때문에 중앙정부는 통합기금(Cassa Intergrazione Guadagni) - 위기를 겪고 있는 산업의 근로자에게 임금지급을 지원하는 정부기금 - 과 노동자의 전직을 위한 각종 자금지원 수단을 활용하여 직접적으로 개입하였다. 이 당시 피아트를 국유화해야 한다는 주장도 있었지만 그러한 주장은 현재 자취를 감추었다. 피아트를 회생시키는 유일한 길은 R&D 투자 및 판매망의 구축에 있다는 것이 일반적인 시각이다(면담정리).

이탈리아에서 1980년대 제3이탈리아의 산업지구의 성공은 산업정책에 대한 공간적 개입수준을 변화시켰다. 2001년에 법률 117호(Article 117)에 의거하여 중소기업에 관한 대부분의 산업정책 수단들이 지역수준으로 이양되었다. 피아트가 최근에 영향력을 상실한 상태에서 토리노의 지방정부는 지역발전을 위한 비전과 전략을 제시하고 다양한 형태의 사업을 전개하였다.<sup>27</sup>

토리노 시정부는 새로운 지역발전의 비전과 전략으로 민관합동으로 2000년과 2005년 두 차례에 걸쳐 '전략적 계획'을 작성하였다. 토리노 시정부는 2차 전략적 계획에 따라 미라피오리 공장의 일부 부지

(300,000mq)를 구입하고<sup>28)</sup>, 그 부지에서 토리노 폴리테크닉 대학이 디자인센터, 자동차공학 및 산업디자인 학위과정을 운영할 예정이다. 또한 토리노 무선통신재단(Torino Wireless)의 설립을 통한 무선통신분야의 신산업육성과 같이 자동차산업의 성장과정에서 지역이 축적한 자산을 기초로 새로운 산업의 육성을 촉진할 수 있는 인프라 개발 등도 토리노 정부의 중요한 사업이다(면담조사).

가장 성공적인 것으로 평가받고 있는 ‘From Concept to Car’ 프로젝트는 지방정부가 자금을 지원하고 상공회의소가 주도하여 지역기업들에게 해외 시장 창출 가능성을 제고하는 것이다. 상공회의소는 실태조사를 거쳐 세계시장에서 경쟁 가능한, 기술과 디자인 능력이 있지만 마케팅 능력이 부족한 150여개의 부품업체를 선정하고 공동 마케팅 프로그램 개발, 세계적인 완성차업체와 부품업체들을 정기적으로 초대하여 산업전시회 등을 조직하였다. 이는 2-3차 하청업체를 배제하고 있지만 집합적인 공공재를 제공하려는 시도 중의 하나이다(Whitford and Enrietti, 2005).

새로운 조정기제로서의 토리노의 자동차의 생산방식에 나타난 조건들은 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째는 시민사회 중심의 혁신적 지방정부 운영이다. 둘째는 중소기업 중심의 협력적 거버넌스 형성의 시도이다. 셋째는 EU, 중앙정부, 주정부, 지방정부 간 협력 메커니즘을 통한 지역의 기득권 구조의 극복이다. 우선 1990년 이탈리아 정부의 개혁으로 지자체의 시장선출이 정당제 선출에서 시민에 의한 직접 선출이 가능해졌다(Rosso, 2004). 토리노에서는 1990년대에 시민단체 후보의 시장이 선출되고 연임하였다. 그 이후 집권한 시장도 전임시장의 노선을 그대로 유지하고 있다. 시민단체 출신의 시장을 중심으로 ‘전략적 계획’을 수립하여 몰락한 피아트를 대신하여 지역발전의 비전과 전략을 제시하고 광역토리노지역의 계획과 관리에 대한 지자체 간의 상호협력과 조정을 시도하였다(Pinson, 2002).<sup>29)</sup> 2000년과 2005년 두 차례에 걸쳐 ‘전략적 계획’이 작성되었으며 이 과정에 민

관 합동조직인 ‘국제 토리노 재단(Torino Internazionale)’이 이를 조정하고 입안하였다. 2000년의 1차 전략적 계획은 이탈리아에서 토리노가 최초로 도입한 것으로서 지역의 다양한 이해관계자들이 참여하였다. 그리고 2005년의 2차 전략적 계획은 토리노의 지식기반사회의 전환을 목표로 하고 있다.

둘째, 피아트가 지역의 주도권을 상실한 이후 지역 내에서 대안적인 자발적인 결사체의 구성에 대한 논의가 활발히 전개되었다. 결론적으로 말해서 이러한 논의들은 피아트의 반대로 현실에서 수용되지 않았지만 다양한 이해관계의 표출을 경험할 수 있는 장이 되었다. 앞서 논의한 바와 같이, 1990년대 이후 다양한 경제주체 간의 협력적 관계를 통해 혁신역량을 축적할 수 있는 거버넌스의 구축이 관심사로 등장하였다.<sup>30)</sup> 예를 들면, 1999년 ‘지역발전협약’(Patto Territoriale)안은 토리노를 법적으로 ‘자동차 기술지구’라고 규정하여 중앙정부의 보조금을 활용하고 피아트의 ‘성장유도 전략’에 의한 경험을 바탕으로 피아트의 CRF와 ISVOR 등과의 협력을 증대하려는 계획을 담고 있었다. 피아트가 처음에는 관심을 표명하였지만 조직구성과 관련하여 피아트의 권한에 대한 양보를 요구하자 이 제안을 거절하였다(Whitford and Enrietti, 2005). 토리노대학의 자동차산업 전문가인 Enrietti 교수 등은 피아트가 위기에 직면하자 지역에서 기존 산업협회들을 조정하고, 새로운 협회의 창립을 도와주고, 그리고 일부 기업지원 서비스를 제공하기 위한 ‘피에몬테 자동차부품산업 진흥·개발 공사’(Agency for the Promotion and Development of the Piedmontese Automotive Components Industry)의 설립을 제안하였다(면담정리, 2007). 또한 2003년에 피아트의 심각한 위기를 타개하기 위해 지역 내 자동차 생산방식에 공공재를 제공할 수 있는 조직 구성을 제안하였으나 실패하였다. 주요 기업가, 각종 지자체, 상공회의소, 주요 경영자협회 및 장인 조합 등이 망라된 위원회는 자동차분야의 컨설팅기업 Roland Berger가 지역생산체계를 공동으로 활용하기 위한 자금과 자원 관리기업, 즉 ‘피에몬테 자동



차생산체계 관리기업' (La Management Company per la filiera dell' auto Piemontese)을 설립하는 안을 제안하였다. 이 안은 피아트의 경영위기에 따른 지역 내 부정적인 파장을 우려하여 기업가들이 처음에는 적극적인 관심을 표명하였다. 피아트는 2003년 구조조정 계획에 CRF 투자를 통한 혁신 전략을 표명하고 지역 프로젝트에 적극적으로 협력할 것을 제시하였으나 민간이 상당한 자금을 투자하지 않으면 지방정부가 필요 자금을 제공할 수 없다고 하자 이 안은 2003년 말에 철회되었다(Whitford and Enrietti, 2005).

마지막으로 EU의 지원을 통한 산업지구 발전계획은 기존의 지역 내 기득권 구조를 극복하고 지역의 새로운 산업발전의 토대를 닦는 데에 도움이 되었다(면담자료). 물론 지역의 엘리트 그룹, 정부부처, 지역 공동체 등 다양한 이해관계자들의 조정이 어려움이 있었다. 그러나 EU 차원의 지원과 이탈리아 중앙정부의 권한 이양, 피에몬테 주정부의 전략적 가이드라인 제공, 토리노 지방정부 등의 실행계획 수립 등으로 이어지는 다층적 지역혁신 거버넌스라는 독특한 구조를 통해 항공, 무선통신, 로보틱스, 바이오 등 새로운 산업의 육성이 가능하게 되었다.

#### 4. 결론: 두 사례의 비교 종합

이상에서 살펴본 것처럼, 두 산업도시 자동차 클러스터의 재구조화는 공통점을 갖고 있음에도 불구하고 일정한 차이점이 발견된다. 세계화의 추세에 대응하여 글로벌 소싱을 실현하기 위해 완성차업체와 부품업체의 관계가 근본적으로 재편되는 것은 공통점이다. 기본적으로 수직적 통합에서 수직적 분산으로의 생산방식이 이행이 이루어지고 있다. 그러나 이에 수반되는 거버넌스의 조정방식은 유의미한 차이를 보여주고 있다(〈표 5〉 참조)

슈투트가르트의 사례는 수직적 통합에서 수직적 분산의 생산방식으로 변동하는 과정에서 일차적으로 지역 내의 역량을 활용하고 점차적으로 글로벌 소싱으로 이루어지는, 2절에서 논의된 바 있는 두 번째 경로를 따르고 있다. 반면에 토리노의 사례는 수직적 통합에서 수직적 분산으로의 생산방식의 전환을 꾀하는 과정에서 주로 공간적 조정 전략을 일차적으로 고려하는 세 번째 경로를 따르고 있다. 이는 무엇보다도 시장수요의 조건과 그에 따른 숙련차이에 기반하고 있다고 할 수 있다. 다임러벤츠는 고가의 고급 자동차 틈새시장에 특화하면서 그에 부합되는 장인적 도제시스템과 상대적으로 평화로운 노사관계에

표 5. 슈투트가르트와 토리노사례의 비교

	슈투트가르트	토리노
전통적 거버넌스	다임러벤츠를 정점으로 한 수직적 폐쇄 구조; 협력적 노사관계	피아트를 정점으로 한 수직적 폐쇄 구조; 대립적 노사관계
위기와 재구조화	글로벌 소싱을 통한 부품업체의 기술능력 강화(1990년대 이후)	공장 자동화와 국내외의 그린 필드 공장 확대(1980년대) 글로벌 소싱을 통한 부품업체, 디자인업체의 기술능력 강화(1990년대 이후)
새로운 거버넌스	노사정, 시민사회의 공동 협력, 지방정부의 첨단 산업 육성	수평적, 네트워크적인 관계, 지방정부의 다각화 노력
조정방식과 제도적 조건	기업 주도의 사회적 합의와 조정, 시민사회의 강한 사회적 신뢰기반	정부주도의 사회적 합의와 조정, 시민사회의 다소 약한 사회적 신뢰기반

기반한 고기술-고속연체제를 확보하였지만, 피아트는 중저가의 시장에 특화하고 다양한 제품라인을 선보이지 않고 적대적인 노사관계로 인하여 고속연체제의 형성이 미흡하여 결과적으로 공장자동화 및 저임금 노동의 확보 등에 따른 가격경쟁력에 의존하여 왔다.

그렇지만 다임러벤츠나 피아트 모두 위기에 대응하는 과정에서 린 생산방식으로 대표되는 수직 분산적 생산방식을 수용하고 있음에도 불구하고 이것의 수용은 일본의 그것과는 다른 경로를 보여준다. 이는 방금 언급한 시장조건, 노사관계, 기술조건 등에 따른 경로의존성의 결과이지만, 두 기업 모두가 기술(또는 숙련) 중심적 해결책을 조직적 루틴을 창출하는 것보다 상대적으로 우선하였기 때문이다. 다임러벤츠는 고속연체제에 대한 인지적 잠금 현상을 완전히 극복하지 못하였지만, 피아트는 자사 노동자의 숙련에 대해 완전히 신뢰하지 못하고 유연자동화 및 새로운 공간적 해결책을 추구하는 기술-공간조정 중심적인 해결책을 보여주고 있다. 따라서 두 기업 모두 직무상호 간의 경계를 가로지르는 다속련공과 집합적 학습에 기초한 조직적 루틴을 창출하는 데에는 상대적으로 미흡하였다고 할 수 있다.

요약하면, 슈투트가르트의 경우에는 환경변화에 완성차업체가 주도적으로 대응하면서 노사정, 시민사회가 지속적으로 협력하는 양상을 보여주고 있다. 여기에는 오랫동안 축적돼온 시민사회의 사회적 신뢰의 축적이 한몫하고 있다. 반면에 토리노의 경우에는 환경변화에 완성차업체가 제대로 대응하지 못한 채 경영난이 심각한 상태에서 경제주체들이 시장에 의존하는 방식으로 조정이 이루어지다가 지방정부의 능동적 역할이 부각되는 방향으로 전개되었다. 토리노의 경우에는 시민사회의 사회적 신뢰의 축적이 다소 미흡한 상태에서 개혁적 성향을 지닌 지방정부의 역할이 상대적으로 부각되었다.

## 주

- 1) 일본의 기업 간 관계는 여기서 예외적인 경우이다 (Womack et al., 1990).
- 2) 이 부분은 이정협·김형주·손동원·박희진·조형제·정준호(2007)의 4장의 일부 내용을 본 논문에 맞게 대폭 수정·보완한 것이다.
- 3) 슈투트가르트는 독일 남서부 바덴-뷔르템베르크(Baden-Wuerttemberg)주의 수도다. 그리고 '슈투트가르트 지역'(Region Stuttgart)은 이 시와 인근 5개의 군(Landkreis)을 포함하는 지역을 의미하며(이문호, 2007), 바덴뷔르템베르크 자동차 클러스터의 지역적 중심이다(Morgan, 1999). 본 논문에서 다루는 공간적 범위는 주로 슈투트가르트 지역을 대상으로 한다. 이 지역면적은 바덴-뷔르템베르크주 전체의 10%, 인구는 25%(2.5 백만) 정도를 차지한다. 이 중 17.5%가 외국인인데, 대부분 터키, 이태리 및 동·남부 유럽에서 온 노동자들이다.
- 4) 그 나머지는 비숙련 노동자로 구성되어 있다. 따라서 숙련노동자의 중요성을 강조하는 유연적 전문화의 모형과는 일정한 거리가 있다.
- 5) 슈타인바이스 재단(Steinbeis Foundation for Economic Development)은 지역 산업, 특히 중소기업을 대상으로 대학 등 연구기관이 보유하고 있는 광범위한 노하우의 이전을 목적으로 운영되고 있다.
- 6) 기능적 잠금 현상은 긴밀한 구매-공급 관계로 인해 공급업체가 외연을 확장함으로써 얻을 수 있는 복수학습의 기회를 상실하고 고객업체에 종속되는 문제를 의미한다. 인지적 잠금 현상은 오래 지속된 개인적 관계나 공동의 관습 등에서 기인하는데, 경직된 '집단사고(group think)'로 퇴보할 위험성을 가져온다. 마지막으로 정치적 잠금 현상은 공공기관이 전통산업에 대한 지원프로그램이나 지방 기업가들과의 결탁을 통해 미래를 희생해서 과거를 강화하는 것을 의미한다(Morgan, 1999, Fuchs and Shapira, 2005).
- 7) 또한 미즈비시에 대한 투자도 단행하였다.
- 8) 면담조사에 따르면 독일기업에 대한 해외투자의 확대는 지역 부품업체의 역량강화에 기여하였다고 한다. 인도 중국 등 해외기업과의 합자(joint venture)를 통해 장인적 기업들이 보유한 엔지니어링 역량에 비해 부족한 경영, 마케팅 역량 등을 보충했다. 정확하지는 않지만 대략

- 15-20%의 소유가 바뀌었다(면담정리).
- 9) 면담조사에 따르면, 지역의 위기극복은 장인적 중소기업들의 순발력 있는 대응 덕분이며, 그 형태는 고용감축과 지역대학과의 협력을 통한 연구개발로 나타났다.
  - 10) 신산업의 지원 및 육성을 위해 새로운 기구를 설립하는 것으로 멀티미디어 부문에서의 바넨베르템베르크 미디어영상조합 설립이 하나의 예이다.
  - 11) 일례로 기존 교과목의 대폭 축소와 신규 커리큘럼의 개발과 같은 기술대학 시스템의 개혁을 들 수 있다.
  - 12) 주정부와 지역상공인들이 모여 정책을 논의하는 장소로서 IHK(상공회의소)의 회원당 1표 방식의 의사결정시스템이 지역의 이해조정적 중요한 메커니즘으로 작동한다. 110명의 대의원이 IHK에서 의사결정을 하며, 250명의 직원들이 상근한다. 독일의 IHK 시스템은 원래 프랑스에서 도입된 것이다. 업종별 협회도 의견을 제시하지만 택시기사와 동일하게 한 표밖에 행사하지 못한다. 인프라인터설, 수출촉진법안 제안 등 주요 사안에 대한 의사결정을 내리고 대기업들도 그 결과는 수용할 수밖에 없다. 불만이 있으면 새로운 대의원 선출에 영향력을 행사할 수밖에 없는 것이다. 정치가들도 법 개정 등에 있어서 IHK의 의견을 수렴한다(면담정리).
  - 13) IG Metall Stuttgart는 독일 전체 172개 지역 IG Metall 중 하나이며, 대략 7만 명 이상의 조합원이 있고, 이중 절반 이상이 다임러벤츠 소속이다. 3명의 선출직 대표와 15명의 계약직 전문가가 근무하고 있으며, 전국 또는 주단위의 조직에 대해 자율성을 가지고 있다. 임금단체협상은 주단위에서 이루어지며, 독일 서남부가 갖는 노조활동의 실질적인 상징성으로 인해 주단위의 협상 결과가 독일의 나머지 지역으로 전달되는 구조를 갖고 있다. 독일의 경우 자동차 사업장들은 금속노조의 5개 교섭부문(금속 및 전기, 수공업, 섬유, 목재와 원료, 탄광 및 철강), 중금속 및 전기부문의 단체교섭의 적용을 받고 있으며, 독일 금속산업의 단체교섭에 있어 사용자 대표는 각 지역조직들로 구성된 금속사용자연합이다.
  - 14) 클러스터 사업에 대한 노조의 참여입장에 대한 면담과정에서 지역 노조 책임자의 복잡한 생각을 읽을 수 있었다. 예를 들어 완성차업체의 대규모 투자가 이루어져 고용이 보장되기 때문에 1990년대 중반에 장래가 있다고 생각했던 IT 등 전문기술 인력보다 현재는 오히려 조립공장 노동자의 전망이 더 밝다. 그리고 도요타 린 생산 방식은 인간적인 생산방식이 아니지만, 이런 표준화된 생산방식을 보수가 도입했고 벤츠 생산에도 도입되면서 슈투트가르트지역의 고유한 생산방식인 그룹작업의 해체 위기를 느끼고 있다.
  - 15) 토리노는 피에몬테의 주도로 인구규모는 2005년 기준 대략 9십만 명(메트로폴리탄 지역 약 180만 명)이며 면적은 130km<sup>2</sup>(메트로폴리탄 지역 6,830km<sup>2</sup>)이다. 토리노는 이탈리아에서 네 번째로 큰 도시이며, 메트로폴리탄 지역은 53개의 행정단위(municipalities)를 포함한다. 이탈리아 최초의 수도이며, 이탈리아의 디트로이트로 불린다. 토리노가 위치한 피에몬테 주의 인구는 430만 명(전체인구의 7.5%)이며, 면적은 25,400km<sup>2</sup>이다. 1인당 소득은 24,600유로이며, 국가 전체소득의 9%, 국가 전체생산의 10%를 차지한다.
  - 16) 1970년대에 이르러 이들 부서들은 독립법인으로 재조직되어 1979년에 자동차부문은 독립법인화하였다.
  - 17) 관리자나 감독자들이 중상모략을 당하고 심지어 테러활동의 희생자가 되기도 하였다. 예를 들면, 이탈리아의 극좌 과격파 테러조직인 붉은 여단(Red Brigades)은 1977-79년 사이에 6명의 직장(foreman), 2명의 관리자, 2명의 경비원에 대해 테러를 가하였다. 1명의 관리자는 사망하고 나머지는 심한 부상을 입었다. 이에 대해 노조가 이러한 테러활동에 대해 강력히 비판하고 희생자를 위한 집회들을 조직하였지만, 일부 테러주의자들이 그 당시 토리노의 피아트에 잠입하여 일부 노조원들을 포섭할 수 있었다는 것은 명백한 사실이었다(Barccaro, 2006).
  - 18) 피아트는 기계분야에는 강점을 가지고 있었으나 전기기계, 플라스틱, 고무부품, 기타 서비스 등의 분야에 대해서는 외부에 의존하였다. 이러한 외부 의존성을 줄이기 위해 피아트는 일부 핵심 부품기업들을 인수하고, 다국적기업과 기술라이센스 계약을 체결하거나 지역에 이들 기업들을 입지시켰다. 예를 들면, 브레이크 장치를 공급하기 위한 발레오(Valeo)가 후자의 예이고, 전자의 예로 Teksid, Magneti Marelli 등과 같은 자동차부품 계열사를 만들었다.
  - 19) 이는 선대제(putting-out)의 생산방식과 거의 유사하였다. 즉, 완성차업체가 디자인, 기계, 소재, 신용과 기타 금융자원 등을 제공하는 반면에, 부품업체는 납기와 유연성을 보장하였던 것이다.

- 20) 1980년 9월초 피아트가 14,500여명의 해고를 통보하자 노조가 이에 강력히 저항하고 회사는 9월말 24,000여명의 일시해고를 단행하겠다고 발표하였다(Locke, 1995).
- 21) 1980년 10월초에 600-800명의 노동자가 일할 권리(right to work)를 요구하며 Rivalta 공장 앞에서 침묵의 집회를 조직하였다. 이후에 이러한 형태의 집회가 대규모로 발생하여 약 4만여 명의 사람들이 토리노의 중심부를 행진하고 작업장으로 돌아갈 권리를 주장하였고, 이러한 가두행렬에는 화이트칼라, 중간관리자, 직장, 많은 블루칼라 노동자, 부품업체, 시민들이 참여하였다. 그 결과 노조의 파업은 대중적인 지지를 획득할 수 없었으며, 이러한 가두행렬 직후 공권력의 투입으로 그 유명한 파업투쟁은 종결되었다(Barccaro, 2006).
- 22) 피아트, 중앙정부, 그리고 노조 사이의 협약에 기초하여 벨피 공장 건설이 이루어졌다. 피아트는 이 지역에 막대한 투자를 하는 대신에 해외에 공장을 설립하려는 계획을 철회하였으며, 중앙정부는 남부지역에 입지하는 기업에 대한 인센티브를 제공하였다. 그리고 노조는 피아트그룹의 타 공장과 다른 새로운 교섭안을 성사시키고 지방정부는 지역의 산업발전을 위해 노력하였다. 이처럼 벨피 공장은 기존의 모델과는 전적으로 새로운 것이었다. 예를 들면, 이는 최신의 설비투자, 광범위한 교육 훈련을 이수한 젊은 노동력의 사용, 유연적인 노동조직과 근로조건 등을 담고 있는 교섭안에 대한 노조의 승인 등을 수반하였다. 이 공장은 유럽에서 두 번째로 생산성이 높은 공장이지만, 피아트는 다른 공장에 비해 임금수준을 15-25% 낮게 유지하였으며, 작업속도도 빠르고 6일 노동을 유지하였다. 따라서 이 공장의 근로조건은 타 공장에 비해 좋지 않았는데, 결과적으로 2004년 4월 파업이 발생하였다(Rossanda, 2004).
- 23) 피아트의 CRF는 1976년에 설립되었으며, 이탈리아에서 가장 중요한 민간 기술연구 및 기술이전센터이며, 피아트의 ISVOR은 1978년에 설립되었으며 높은 수준의 교육훈련과 컨설팅 서비스를 제공한다.
- 24) 예를 들어, 대우자동차의 마티즈를 이탈디자인사가 디자인하여 피아트에게 처음 제시하였으나 피아트 경영진은 이를 수용하지 않았다(면담정리).
- 25) 2003년 1월 Gianni Agnelli, 2004년 3월 Umberto Agnelli와 같은 아넬리 가문의 중요 인물들의 사망으로, 가문의 지침이 없는 경영진의 교체가 가능케 되었다. 기

- 존에는 위기에 직면한 경우 내부적인 해결책을 추구하여 전면적인 인력교체가 가능하지 않았으며, 피아트 그룹의 핵심 인력들을 피아트 자동차 부문으로 옮겨오는 방식으로 회전문식 인사 관행이 지배적이었다(면담정리).
- 26) Volpato(2007)는 새로운 최고경영자에 의한 이러한 일련의 개혁조치들을 ‘스트레스에 의한 경영’(management by stress)이라고 일컫고 있다.
- 27) 지방정부가 이러한 공공재를 제공하는 정책적 이슈와 관련하여 쟁점은 단지 조정기구의 설립이 아니라 이를 지속적으로 운영할 수 있는 자원동원 기제이다. 지방정부가 이러한 기능을 수행할 수 있는 조직을 설립할 것인지의 여부가 아니라 상이한 주체 간의 협력적 프로젝트들을 효과적으로 유지할 수 있도록 핵심적인 경제주체들로부터 충분한 지원들을 동원할 수 있는지의 여부이다.
- 28) 이를 위해 토리노 신경제(Torino New Economy)재단이 구성되었으며 이에 대한 지분은 피에몬테주 40%, 토리노광역정부 10%, 토리노시 40%, 그리고 피아트 10%로 구성되어 있다(면담정리).
- 29) 토리노 시정부는 피아트의 위기와 관련하여 많은 중소기업, NGO, 노조, 경영자들 간의 토의를 위한 포럼을 제공하고 있다. 그러한 논의의 결실 중의 하나로 미라피오리 공장의 재개발 계획이 간주될 수 있을 것이다(면담정리).
- 30) 이는 기업, 연구센터, 대학 등을 포함하는 협력적인 프로젝트를 통해 지속적인 제품과 공적혁신을 고무하는 영역적이고 시스템적인 접근을 취할 수 있는 전문부품업체들을 대표하는 조직구조를 창출하는 것이다(Whitford and Enrietti, 2005).

## 참고문헌

- 심상완, 1999, “이탈리아 피아트자동차의 구조조정과 노사관계”, 구조조정의 정치: 세계 자동차산업의 합리화와 노동, 조돈문 · 심상완 · 이진동 · 이영희 · 조성재 엮음, 서울: 문화과학사, pp. 299-339.
- 이문호, 2007, “세계화 시대 지역경제는 어디로?: 슈투트가르트 지역경제의 혁신사례”, 혁신클러스터연구회 발표자료, 과학기술정책연구원.
- 이승협, 2007, “독일 산업공동화와 슈투트가르트의 시민 참

- 여적 지역혁신모델”, 산업노동연구, 13(1), pp. 349-372.
- 이정협 · 김형주 · 손동원 · 박희진 · 조형제 · 정준호, 2007, 지역혁신 거버넌스의 진단과 대안모색: 대기업 중심 생산집적지의 전환을 중심으로, 정책연구 2007-18, 과학기술정책연구원.
- 정준호, 2006, “경로의존성과 지역발전경로: 안산을 사례로,” 한국경제지리학회지, 9(3), pp. 410-430.
- Baccaro, L., 2006, “Union democracy and the Italian labor movement”, paper presented to the Conference on Union Democracy Reexamined, University of Washington, Feb. 24-25, 2006.
- Bianchi, R. and Enrietti, A., 2003, “Is a district possible in the car industry? the case of the Turin area”, In Fiorenza Belussi, Giorgio Gottardi and Enzo Rullani (eds.) *The Technological Evolution of Industrial Districts*, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, pp. 313-340.
- Camuffo, A. and Volpato, G., 1994, “Making manufacturing lean in the Italian automobile industry: the trajectory of Fiat”, *Actes du GERPISA*, no. 10, pp. 31-90.
- Camuffo, A. and Volpato, G., 1995, “The Labor relations Heritage and Lean Manufacturing at Fiat”, *International Journal of Human Resource Management* 6(4), 795-825.
- Conti, S. and Enrietti, A., 1995, “The Italian automobile industry and the case of Fiat: one country, one company, one market?”, In R. Hudson and E. W. Schamp (eds.), *Towards a New Map of Automobile Manufacturing In Europe? New Production Concepts and Spatial Restructuring*, Berlin: Springer-Verlag, pp. 117-146.
- Conti, S., 2000, “Competitive advantages and metropolitan growth: the case of Turin manufacturing system”, *Geography Research Forum* 20, pp. 14-32.
- European Monitoring Center on Change, 2004, “The Automotive cluster in Baden-Wurttemberg, Germany”, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Fields, G., 2006, “Innovation, Time and Territory: Space and the Business Organization of Dell Computer”, *Economic Geography* 82(2), pp. 119-146.
- Follis, M. and Enrietti, A., 2002, “Improving performances at the second tier of the automotive supply chain: a draft case study of an innovative initiative in the Italian car industry”, *Actes du GERPISA*, no. 33, pp. 41-47.
- Fuchs, G. and Shapira, P. (Eds.), 2005, *Rethinking Regional Innovation and Change: Path Dependency or Regional Breakthrough*, New York: Springer.
- Helper, S., MacDuffie, J. P. and Sabel, C., 2000, “Pragmatic Collaborations: Advancing Knowledge While Controlling Opportunism”, *Industrial and Corporate Change* 9, pp. 443-483.
- Herrigel, G. and Wittke, V., 2004, “Varieties of vertical disintegration: the global trend toward heterogeneous supply relations and the reproduction of difference in US and German manufacturing”, mimeo, Department of Political Science, University of Chicago.
- Herrigel, G., 2007, “Flexibility and Formalization: Rethinking Space and Governance in Corporations and Manufacturing Regions”, mimeo, Department of Political Science, University of Chicago.
- Locke, R. M., 1995, *Remaking the Italian Economy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Morgan, K., 1994, “The effect of restructuring on the regions”, paper presented to the European Commission/European Parliament's Forum on the European Automobile Industry, Palais des Congres, Brussels, 1 March.
- Morgan, K., 1999, “Reversing attrition: the auto cluster in Baden-Wurttemberg”, In T. Barnes and M. Gertler (eds.), *The New Industrial Geography*, London: Routledge, pp. 74-97.
- Pinson, G., 2002, Political government and governance: strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin”, *International Journal of Urban*

- and Regional Research* 26, pp. 477-93.
- Piore, M. J. and Sabel, C. F. 1984, *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books,
- Rossanda, R., 2004, "The Fiat model", *Il Manifesto*, May 2, 2004.
- Rosso, E., 2004, "Torino: policies and actions at a metropolitan level", paper presented to La Gouvernance Metropolitaine - Recherche de Coherence dans la Complexite, Montreal, 7-8 October. 2004.
- Sabel, C., 2004, "Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, Learning and Accountability", In Ewald Engelen and Monika Sie Dhian Ho (eds.), *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat. WRR Verkenning 3*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 173-195.
- Sabel, C., 2006, "A Real Time Revolution in Routines", In Charles Heckscher and Paul Adler (eds.), *The Firm as a Collaborative Community*, Oxford: Oxford University Press, pp. 106-156.
- Sabel, C., Herrigel, G., Deeg, R. and Kazis, R., 1989, "Regional prosperities compared: Massachusetts and Baden Wurttemberg in the 1980's," *Economy and Society* 18(4), pp. 374-405.
- Schienenstock, G., 2007, "From path dependency to path creation? Baden-Wurtemberg and the future of the German model", In Timo J. Hamalainen and Risto Heiskala (eds.), *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance: Making Sense of Structural Adjustment Processes in Industrial Sectors, Regions and Societies*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 159-213.
- Silva, F., Ferri, P. and Enrietti, A., 1987, "Roberts, employment and industrial relations in the Italian automobile industry", In Watanabe, S. (ed.), *Microelectronics, Automation and Employment in the Automobile Industry*, Chichester: John Wiley and Sons.
- Streeck, W., 1991, "On the social and political conditions of diversified quality production", In Egon Matzner and Wolfgang Streeck (eds.), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Full Employment*, Aldershot: Edward Elgar, pp. 21-61.
- Volpato, G. and Camuffo, A., 2007, "Global sourcing in the automotive supply chain: the case of Fiat Auto 'project 178 world car'", International Motor Vehicle Program-MIT Globalization Research.
- Volpato, G., 2003, "Fiat Auto: from forced internalization towards international globalization", mimeo, Universita Ca' Foscari Venezia.
- Volpato, G., 2007, "Fiat Auto 2008: an Arabian Phoenix in the International Auto Industry", mimeo, Universita Ca' Foscari Venezia.
- Whitford, J. and Enrietti, A., 2005, "Surviving the Fall of a King: The Regional Institutional Implications of Crisis at Fiat Auto", *International Journal of Urban and Regional Research*, 29, pp. 771-795.
- Williamson, O. E., 1975, *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Industrial Organization*, New York: Free Press.
- Womack, J. P. Jones, D. T. and Roos, D., 1990, *The Machine that Changed the World*, New York: Macmillan.
- 교신: 이정협, 서울시 동작구 신대방동 395-70 전문건설회관 20F/26F/27F, 과학기술정책연구원, Tel: 02)3284-1814, Fax: 02) 849-8012)
- Correspondence: Jeong Hyop Lee, Science and Technology Policy Institute, Specialty Construction Center 20, 26 ,27F, 395-70, Shindaebang-dong, Dongjak-gu, Seoul 156-714, Korea, Tel: 82-2-3284-1814, Fax: 82-2-849-8012, E-mail: jhlee@stepi.re.kr)

최초투고일 2008년 8월 2일  
최종접수일 2008년 8월 26일

*Journal of the Economic Geographical Society of Korea*  
Vol.11, No.3, 2008(389~411)

## **The Transformation of Automotive Production Systems and Evolving Regional Governances: A Comparison of Stuttgart and Turin**

Jun Ho Jeong\* · Jeong Hyop Lee\*\* · Hyung Je Jo\*\*\*

**Abstract** : This paper have examined how industrial restructuring had been undertaken in response to economic crises in both Stuttgart, the hometown of the German automaker Daimler-Benz and Turin, that of the Italian automaker Fiat, in terms of changes in regional governances. Based upon this comparison, their micro dynamics have been examined that the transformation of automotive production systems from vertical integration to vertical disintegration had produced different regional development paths. It is argued that the recent transformation of auto production systems does not lead to a global convergence, but it reveals a local divergence based upon its locally embedded heritages, which is closely related to regional governances among the economic agents in question.

**Keywords** : automotive production system, vertical integration and disintegration, Stuttgart and Turin and governances

---

\* Assistant Professor, Kangwon National University

\*\* Research Fellow, STEPI

\*\*\* Professor, Ulsan University