

## 일반논문

# 기업도시의 위기와 대응 철강도시 포항의 도시 재활 실험\*

The Crisis and Responses of A Company City:  
An Experiment of Urban Revitalization in Steel City, Pohang

장세훈\*\*

본 연구는 한국의 대표적인 산업도시인 포항을 사례로 도시정치적 관점에서 도시 쇠퇴의 위기 상황에서 도시 내 사회세력들이 어떻게 위기에 대응하는가를 탐색하고자 한다. 이를 위해 ‘성장의 도시정치’와 구별되는 ‘위기의 도시정치’ 개념을 이론적으로 재구성하고, 이에 입각해서 도시 위기 상황에서 주요 이해집단들을 중심으로 한 위기 대응 체제의 구축과 이를 바탕으로 한 도시 재활성화 시도를 살펴볼 것이다. 그 연구결과를 정리하면, 다음과 같다.

포항은 포항제철의 설립과 함께 전형적인 기업 지배 도시로 성장해 왔으나, 1990년대 후반 이후 정치·경제적 여건의 변화로 기업과 도시 모두 성장의 지체를 경험하는 저강도 위기 단계에 접어들었다. 이에 위기의 확산 및 심화를 저지하기 위해 선제적으로 위기 대응에 나섰다.

그러나 위기 대응은 사회적 통합과 연대에 기초한 것이 아니었다. 한편에서는 포스코가 기존의 철강산업 위주의 성장 노선을 공고히 하는 ‘성장의 도시정치’ 노선을 추구하고, 다른 한편에서는 포항시가 관·산·학이 연대하는 위기 대응 체제를 구축해서 탈산업화 전략을 통해 도시 위기에서 탈출하려는 ‘위기의 도시정치’ 노선을 추구했다. 이 같은 사회세력들의 균열과 위기 대응 전략의 경험은 기업도시의 위기를 극복하고 도시 재활의 대안을 구현하는 데 걸림돌로 작용하고 있다.

주요어: 도시정치, 기업도시, 위기의 정치, 도시 재활, 위기 대응 체제, 포항제철

\* 본 연구의 심층면접 자료를 수집하는 데 큰 도움을 준 한동대학교 서병철 교수에게 감사드린다.

이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 동아대학교 사회학과 교수(changsh@donga.ac.kr)

## 1. 기업도시의 위기와 대응, 무엇이 문제인가?

제조업 중심의 산업도시는 1960년대 이후 한국 사회의 돌진적 근대화를 앞장서 끌고 온 견인차 역할을 톡톡히 해왔다. 그러나 2000년대 이후 한국 경제의 성장 동력이 떨어지면서, ‘한강의 기적’으로 불리는 고도성장 신화를 선도하던 이들이 쇠락 국면에 처해 있다. 특히 특정 대기업이 지역경제를 좌우하는 기업도시의 경우에는 이러한 양상이 더욱 두드러진다. 멀리는 석탄산업 합리화 조치로 유명도시가 되다시피 한 정선, 태백 등의 탄광도시를 꼽을 수 있고, 최근 조선업 침체와 GM의 철수로 유사한 경로를 밟고 있는 거제, 군산 등이 대표적이다.

이처럼 쇠락한 산업都市는 이미 탈산업화를 경험한 서구 국가들에서는 일상적인 도시 경관의 하나로 자리 잡았지만, 저성장 단계로 이제 진입한 한국 사회로서는 생소한 사회 문제다. 특히 노후 산업도시의 재생을 위해 창조 도시 조성, 문화 도시 만들기 등을 다각도로 실험해 온 선진 산업사회들과 달리, 여전히 제조업에 기반한 성장 전략에 미련이 남은 우리 사회는 산업도시의 쇠락에 대한 치밀한 현실 인식이나 적절한 대응책 마련에<sup>1)</sup> 어려움을 겪고 있다. 동남권과 수도권에 집중된 산업도시들에서 쇠락의 징후가 확산되고 있다는 점에서,<sup>2)</sup> 이들이 직면한 도시의 위기와 대응을 본격적으로 살펴볼 필요가 있다.

특히 민주화·자치화 시대에 과거와 같은 국가의 일방적인 권위주의적 통치와 관리가 더 이상 힘을 발휘할 수 없게 된 데다가, 사회세력들의 연대와 협력을 통해 도시가 보유한 제한된 자원을 보다 효과적으로 활용할 수 있다는 점에서도 도시 위기를 둘러싼 도시 내 사회세

1) 물론 산업구조 조정이나 기업의 경쟁력 제고 등을 통한 정책적 대응은 이루어지지만, 산업도시의 위기를 기업의 위기, 산업의 위기로 바라볼 뿐 지역사회의 사회·공간적 위기로 접근하는 시도는 드물다.

2) 대표적으로 「국가균형발전특별법」에 따라 산업위기대응특별지역으로 지정된 군산, 거제, 통영·고성, 울산 동구, 목포·영암·해남, 창원 진해구 등을 들 수 있다.

력들 간의 이해 조정과 이들의 적극적 참여가 산업도시 위기 대응의 선결과제라고 할 수 있다. 실제로 미국의 피츠버그(Pittsburgh), 영국의 셰필드(Sheffield), 일본의 기타큐슈(北九州) 등 산업도시 재생의 성공 사례들은 유연한 사회·정치적 연대와 협력에 그 성공의 열쇠가 있음을 여실히 보여준다(염미경, 2001; Beauregard, et. al., 1992; Neumann, 2016; Shapira, 1989). 그러나 최근 우리 사회의 산업도시 재생 실험은 성공 사례 지역들의 외양에만 주목해서 물리적이고 하드웨어 중심적인 도시 재생·재활 프로그램을 단순히 답습하는 데 급급하다. 이러한 점에서 기업도시의 위기 대응을 둘러싼 다양한 행위주체들의 사회적 역학관계를 분석해서 산업도시의 재생·재활을 위한 사회적 연대 및 협력의 가능성을 탐색할 필요가 있다.

이 같은 문제의식에서 본 연구는 한국의 대표적인 기업도시인 포항을 대상으로 기업도시의 쇠락이라는 위기 상황에서 도시 내의 주요 행위주체들이 어떻게 도시 재활을 모색하는가를 이들 사회세력의 행위전략과 이들 간의 역학관계를 중심으로 정치사회학적 관점에서 접근하고자 한다.

산업도시의 쇠락 문제는 선발 산업국가들에서 20세기 후반 이래 심각한 사회·공간적 문제로 자리 잡은 탓에, 수많은 연구들이 이어졌다. 쇠락 위기와 그 대응을 중심으로 살펴보면, 이들 선행 연구는 크게 다음의 두 가지 쟁점을 중심으로 정리해 볼 수 있다.

산업도시 위기 연구의 한 축은 거시적, 구조적 접근과 미시적 행위론적 접근이라는 접근 방식에 있다. 구조적 접근은 마르크스주의, 조절이론 등을 이론적 전거로 삼아 자본축적체제와 사회조절양식의 변화로 도시체제가 과거의 관리주의 방식에서 기업주의 방식으로 바뀌면서, 산업도시의 위기가 발현된 것으로 본다. 여기서는 위기의 원천을 자본주의 사회구조에 두기 때문에, 그 대응도 도시를 넘어선 사회체제의 전환에 초점을 맞춘다(Hayter & Harvey, 1993; Jessop, 1998; Rousseau, 2009; 하비, 2016; 최병두, 2007; 2011). 따라서 도시 내부의 역학관계나 이해갈등

은 무의미하거나 부차적인 것으로 여긴다. 이러한 접근은 위기 발생의 거시적 맥락을 잘 밝혀주지만, 구체적인 위기 대응 과정을 면밀히 살필 수 없을 뿐 아니라 행위주체들의 대응 체제나 전략에 따라 도시 위기의 흐름이 바뀔 가능성을 간과할 우려가 있다.

이와 달리 행위론적 접근은 쇠락 도시에 대한 구체적인 사례 연구나 비교 연구를 통해 지역적 특수성을 밝히고, 위기 대응의 실천적 방안을 끌어내는 데 주력한다(골드스타인, 2019; 엄미경, 2001; 島崎稔·安原茂, 1987; 布施鐵治, 1982; 鎌田とし子·鎌田哲宏, 1983; Crowley, 2005; Eisinger, 2000; Healey, et. al., 1992; Jeziński, 1990). 이들 논의는 도시 내 행위주체들의 행태와 전략을 서술하는 데 치중해서, 구조적 차원의 위기와 행위 차원의 대응 간의 관계를 밝히는 데 상대적으로 무관심하다. 따라서 행위론적 접근을 취하면서도 정작 도시 내의 다양한 사회세력들이 위기를 어떻게 인식하고 어떠한 전략을 개발해서 서로 간의 힘 겨루기를 통해 도시의 재활을 도모하는가를 충실히 해명하지 못하고 있다. 이런 점에서 산업도시의 위기와 대응을 보다 분석적으로 접근할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

이와 함께 성장의 도시정치가 맞설 만한 위기의 도시정치가 존재하는가를 둘러싼 논란이 또 다른 축을 이룬다. 산업도시의 쇠락을 다루는 대다수 연구들은 이들 도시의 위기를 성장의 연장선상에서 파악해왔다. 즉 도시 위기는 성장의 한계에 부딪쳐 새로운 성장을 도모하거나 좌절하는 상황이라고 인식한다. 이러한 맥락에서 모든 도시정치를 ‘성장의 용광로’에 녹여내는 성장기계론에 입각해서 도시 쇠락의 위기를 성장의 위협이자 기회로 보는 관점이 확산되었다(로간·몰로치, 2013; DiGaetano & Klemanski, 1999; Ferman, 1996). 또는 시장주의나 생태학적 접근에 근거해서 산업도시의 위기를 경기변동에 따른 일시적 쇠락이나 도시화 과정의 자연스러운 성장통으로 이해해 왔다(Rodwin & Sazanami, 1989; Carter, 2016). 이와 달리 산업도시의 위기는 성장의 연속이기보다는 도시체제의 전환을 요하는 단절의 의미가 강하고, 또 도시 쇠락 상황

에서의 정치적 역학관계나 대응전략은 도시 성장을 둘러싼 그것들과 크게 다른 모습을 보인다는 지적도 이어져 왔다(High & MacKinnon, 2017; Alice, 2012 참조). 따라서 도시정치에서 성장의 정치와 구별되는 위기의 정치의 특이성이 존재하는가를 판별해볼 필요가 있다.

산업도시의 쇠락 위기에 대한 국내 연구들도 해외 연구의 흐름에서 크게 벗어나지 않는다. 대다수 연구는 산업도시의 쇠락 추이를 포괄적으로 서술하는 수준에 머물렀다(양승훈, 2019; 염미경, 2003; 2005; 이태원 외, 2005; 장철순 외, 2014; 정건화 외, 2005). 일부 연구는 여기서 한 걸음 나아가 지역혁신체제 구축 등을 통한 도시 회생 방안을 모색했지만(박양춘, 2001; 2003; 조형제, 2009), 물리적 차원의 하드웨어적 재구조화 방안에 주목할 뿐, 위기 대응을 둘러싼 사회세력들의 전략이나 역학관계에 초점을 맞추지 못하고 있다. 사회세력들 간의 관계를 중심으로 산업도시의 위기 대응을 다룬 국내 연구로는 포항에서의 성장 지향적 레짐 형성 과정을 살핀 신희영(2008)과 서병철(2018)의 연구를 들 수 있다. 그러나 이들 연구도 레짐 이론(regime theory)을 적용하는 데 치중한 나머지 산업도시의 구조적 위기와 위기 대응 체제 및 전략 간의 관계를 살피는 데는 소홀했다. 이러한 점에서 구조 차원의 위기와 행위 차원의 위기 대응 간의 관계를 파악하기 위한 이론적, 분석적 도구를 재구성할 필요가 있다.

위와 같은 선행연구에 대한 검토를 바탕으로 본 연구에서는 다음의 연구 과제를 중심으로 기업도시 포항의 도시 재활<sup>3)</sup> 실험을 살펴보고자 한다.

먼저 기업도시의 위기와 대응을 이론적으로 재구성해서 구조적 접

3) 도시 재생(urban regeneration)이 사멸 직전의 도시를 되살려내는 협의의 개념이라면, 도시 재활(urban revitalization)은 쇠락 위기에 직면했거나 그러한 조짐이 있는 ‘저강도 위기’의 도시에 다시 생기를 불어넣는 것까지를 포괄하는 보다 광의의 개념으로 정의할 수 있다. 뒤에 살펴보듯이, 포항 사례의 경우 도시 위기의 징후가 나타난 상황에서 활력을 충전하려는 방식으로 위기에 선제적으로 대처했다는 점에서, 본 연구에서는 포항 사례에 도시 재활 개념을 적용할 것이다.

근과 행위론적 접근을 연계할 방안을 찾고자 한다. 이를 위해 기존 논의에서 깊이 다뤄지지 않았지만, 구조적 위기와 주체적 대응을 이어주는 연계 고리로서 위기 대응 체제 및 전략을 새롭게 분석적 도구로 개발할 것이다.

다음으로 구 산업도시의 쇠락 위기와 관련해서 성장의 도시정치와 구별되는 위기의 도시정치의 특성을 이론적으로 구명하고자 한다. 이를 통해 도시 위기라는 구조적 여건이 도시정치를 규정짓는 유의미한 변수로 작동하는가를 살펴볼 것이다.

그리고 이상의 이론적 도구를 바탕으로 기업도시 포항의 위기와 그 대응을 살필 것이다. 이를 통해 포항 지역에서 위기의 실체는 무엇이고, 어떠한 위기 대응 전략 및 체제가 갖춰졌으며, 그에 따른 도시 재할 실험은 위기 대응에 얼마나 성공적이었는가를 점검하고자 한다.

## 2. 기업도시의 위기와 대응, 어떻게 볼 것인가?: ‘위기의 도시 정치’

기업도시의 위기와 대응을 살펴보기 위해서는 먼저 기업도시의 개념을 명확히 할 필요가 있다. 산업도시(industrial city)는 원자재를 가공·처리해서 공업 제품을 생산하는 제조업 중심의 도시를 가리킨다. 따라서 다양한 업종의 제조업체들이 몰려 있어, 특정 산업이나 기업이 반드시 지배적일 필요는 없다. 이와 달리 기업도시(company city)는 산업도시 가운데 소수의 기업이 도시 경제를 독과점적으로 지배하는 도시를 가리킨다. 이 같은 기업의 경제적 지배력은 해당 지역에 대한 정치·사회·문화적 지배로 이어질 수 있다는 점에서, 기업도시는 곧 기업 지배적 도시에 다름 아니다.

그렇다면 기업도시의 위기와 대응에 어떻게 접근할 것인가? 그 출발의 단서를 도시정치 이론에서 찾을 수 있다. 도시정치 이론은 헌터

(F. Hunter)의 엘리트주의적 접근에서 최근의 레짐 이론에 이르기까지 이해집단들 간의 정치적 역학관계를 중심으로 도시 변동을 설명하려 했다는 점에서, 정치사회학적 관점을 견지해 왔다. 또한 도시정치의 주도 세력이 누구이고 이들이 어떻게 형성되어 자신들의 이해를 추구하는가에 주목했다는 점에서, 행위론적 입장에서 서 있다(Judge, et. al., 1995).

도시정치 이론이 도시 문제의 발생과 변화, 그리고 그 대안 모색을 살피기 위한 일반 이론이라는 점에서, 이들의 정치사회학적 관점은 도시의 쇠락 및 재활을 분석할 유용한 이론적 자원이 될 수 있다. 다만 행위론적 관점에 치우쳐 도시 위기의 구조적 측면을 경시하는 문제를 보완할 필요가 있고, 또한 도시 위기와 대응이라는 특수성을 다루기 위한 이론적 보완도 요구된다. 따라서 이하에서는 정치사회학적 시각에서 도시 쇠락의 위기라는 구조적 여건 속에서 도시 안팎의 사회세력들이 다양한 전략과 자원을 동원하며 힘겨루기를 펼쳐 연대와 협력, 갈등과 대립을 전개하는 일련의 과정을 위기의 도시정치로 규정하고, 쇠락 위기의 기업도시를 분석하는 데 필요한 이론적 자원을 다음과 같이 재구성하고자 한다.

도시정치에서 위기의 정치는 도시의 지속적 발전을 목적으로 다양한 이해집단들이 서로 힘을 겨루며 이합집산한다는 점에서는 성장의 정치와 크게 다를 바 없다.<sup>4)</sup> 그러나 성장에 대한 공감대에 기반한 후자와 달리, 위기의 정치는 위기의식의 공유를 세력 간 연대 결성 및 협력의 토대로 삼는다. 또한 개발손익의 분배가 도시 내 갈등의 주요 원천이지만, 성장의 정치는 개발수익의 창출 및 분배에, 위기의 정치는 쇠락 및 재활에 필요한 비용의 분담에 더 초점이 맞춰져 있다. 마지막으로 이해집단들의 행동양식에서도 도시정치에서 주도세력에 의한 포섭과 배제가 일상적으로 일어나지만, 성장의 정치에서는 개발이

4) 성장의 정치는 신자유주의의 확산을 배경으로 성장을 둘러싼 도시 간 경쟁이 치열한 상황을 염두에 둔 도시 성장기계론(urban growth machine theory)에 입각한 도시정치를 가리킨다.

<표 1> 성장의 도시정치에 대비한 위기의 도시정치의 특징

구분	성장의 도시정치	위기의 도시정치
통합의 근거	성장에 대한 공감대	위기의식의 공유
균열·갈등의 지점	개발수익의 창출 및 배분	쇠락·재활 비용의 분담
행동양식	참여의 논리	회피의 논리

익의 분배에 누가 얼마나 참여할 것인가, 그리고 위기의 정치에서는 비용 부담을 누가 얼마나 회피·모면할 것인가가 더 중요하다. 성장의 정치와 그 특성이 일정 부분 겹쳐지기는 하지만 이러한 점에서 위기의 정치를 별도로 구분해서 접근할 필요가 있다. 성장의 도시정치와 대비되는 위기의 도시정치의 특징은 <표 1>과 같이 정리해 볼 수 있다.

그렇다면 위기의 정치를 특징짓는 위기는 무엇을 가리키는가? 기업도시의 위기는 위기의 정치를 구조적으로 규정짓는 외부 여건을 이룬다. 즉 위기의 내용과 성격이 위기에 대처하는 사회세력들의 행위 전략이나 이들의 사회적 힘 관계를 크게 좌우한다. 이러한 위기는 위기의 정도와 내용에 따라 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.

기업도시의 위기는 먼저 위기의 정도에 따라 저강도 위기와 고강도 위기로 나눌 수 있다. 고강도 위기(high-level crisis)는 기업도시의 여러 차원에서 복합적으로 위기가 이미 진행 중인 상태이고, 저강도 위기(low-level crisis)는 아직 위기가 전면화되지 않은 채 기업과 도시의 일상적인 활동에 장애를 일으키는 징후가 나타나는 상태를 가리킨다. 이러한 위기 수준에 따라 행위 주체들의 보유 자원이나 전략에 차이가 있을 수 있다.<sup>5)</sup>

이는 또한 기업도시를 이루는 두 축을 중심으로 기업의 위기와 도

5) 저강도/고강도 위기라는 표현을 쓰지는 않았지만, Neumann(2016)은 고강도 위기 상황의 미국 피츠버그 사례와 저강도 위기 상황의 캐나다 해밀턴 사례를 중심으로 상이한 위기 상황에서 사회세력들이 도시 재건을 위해 위기에 어떻게 달리 대처했는가를 비교한 바 있다.

시의 위기로 구분해 살펴볼 수 있다.<sup>6)</sup> 기업의 위기는 다시 탈산업화(post-industrialism)와 같은 산업구조 전환에 따른 위기와 일시적인 경기 변동이나 기업의 투자 대상 및 방향을 조율하는 기업구조 조정 차원의 위기로 나눌 수 있다. 지배적 대기업이 기업도시의 경제적 주축이기 때문에, 기업의 위기 형태는 달라도, 이들은 모두 지역경제 차원에서 성장의 지체 또는 쇠락으로 귀결된다.

도시의 위기로는 정치적 차원의 통치 위기, 사회적 차원의 통합 위기, 그리고 경제적 차원의 발전의 위기를 들 수 있다. 통치 위기는 지방정부가 지역사회로부터 정치적 정당성과 지지를 상실한 상황을 가리키며, 통합 위기는 사회세력들이 지역 정체성과 사회적 연대감을 잃고 각자도생을 꾀하는 분열 상황을 뜻한다. 그리고 발전의 위기는 도시화 과정에서 성장·성숙의 단계를 넘어 쇠락 단계로 접어들면서 도시 발전의 동력 및 전망을 잃는 상황을 지칭한다.

도시 위기는 도시 내 사회세력들로 하여금 도시 재활을 추동하는 토대이지만, 이들이 도시를 되살리기 위해서는 도시 재활을 가능케 하는 배경 요인, 즉 일종의 기회구조가 필요하다. 여기에는 도시를 둘러싼 정치·경제·사회적 여건, 즉 국가의 정치체제 및 정책, 국민경제적 여건, 지역경제의 위상, 사회세력들 간의 역학관계 등이 포함된다. 이러한 여건에 따라 사회세력들의 전반적인 활동 범위가 정해진다.

이 같은 여건 위에서 다양한 이해집단들은 대응 전략을 개발하는 한편, 보유 자원을 바탕으로 역량을 키우고 다른 집단들과 연대하거나 대립하며 위기에 대처하는 위기의 정치를 펼치게 된다. 기업도시 안팎의 주요 이해집단으로는 대기업, 중앙정부, 지방정부, 시민사회를<sup>7)</sup> 들

6) 그러나 이러한 위기 유형은 색출적(heuristic) 목적의 구분일 뿐으로, 지배적 대기업과 도시 지역사회가 긴밀히 결합된 기업도시에서 기업의 위기와 도시의 위기는 서로 얽혀 있으며 상호작용을 통해 기업도시 전체의 위기로 확산되곤 한다.

7) 시민사회는 복합적이고 이질적인 구성을 갖지만, 그 주요 세력으로는 주민과 이들을 대변하는 시민단체, 노동자와 이들을 대변하는 노동조합을 들 수 있다.

〈표 2〉 위기 대응 전략의 유형

		위기 대응의 방향	
		내향적 유지·존속	외향적 전환
위기 대응의 대상	지역사회	현지화·토착화	단장/미화
	기업	재산업화	탈산업화

수 있다. 이들은 도시 쇠락의 흐름을 저지하고 도시를 되살릴 목적에서 다각적인 상호 연대와 협력을 도모한다. 이렇게 결성된 이해집단 간의 정치적 역학관계를 위기 대응 체제(anti-crisis regime), 또는 도시 재활 체제(urban revitalization regime)라고 할 수 있다. 다양한 이해집단들이 여러 형태로 이합집산하기 때문에, 이를 유형화하기는 쉽지 않다.<sup>8)</sup> 그러나 주도 세력의 성격이 위기 대응 체제의 전반적인 방향을 규정한다는 점에서, 잠정적으로 주요 이해집단에 따라 위기 대응 체제를 대기업 주도형, 중앙정부 주도형, 지방정부 주도형, 시민사회 주도형으로 유형화해 볼 수 있다. 현실의 도시정치에서는 사회세력 간의 정치적 포섭과 배제가 이루어지기 때문에, 위기 대응 체제의 구체적 형태는 개별 사안별로 그 특징을 파악하는 접근이 필요하다.

기업도시의 주요 이해집단들은 다양한 자원을 활용해서 도시 위기에 따른 비용을 줄이면서 위기 대처 과정에서의 수혜를 늘리려는 전략을 편다. 쇠락 위기에 대응해서 도시의 활력을 불어넣기 위한 대응 전략은 다양하지만<sup>9)</sup> 이 글에서는 위기 대응의 방향과 대상을 기준으로 다음과 같은 네 가지 전략 유형을 구분하고자 한다(<표 2> 참조).<sup>10)</sup>

8) DiGaetano & Lawless(1999), 조형제(2009), 차미숙 외(2003) 등은 각자의 연구 관심이나 사례 지역의 정치·사회적 특성 등을 고려해서 쇠락 도시에서의 도시 거버넌스 유형을 제각기 설정하고 있다.

9) 쇠락 도시의 대표적인 위기 대응 유형으로는 Markusen & Carlson(1989)이 분류한 단결(bowing out), 절감(bidding out), 보존(betting on the basics) 유형을 들 수 있다. 그러나 이는 북미 지역의 특수성을 감안한 유형 분류인 데다가, 기업 차원의 대응만을 염두에 두고 있어, 일반적인 도시 재활 전략으로 적합하지 않다.

먼저 현지화(indigenization) 전략은 지역사회 내부의 토착 자원을 활용해서 주민 주도의 내생적 지역 재활을 모색하는 방안이다. 기존의 의류 제조업 전통에 대학의 문화·디자인 인력을 결합시켜 소비재 디자인으로 도시 발전을 꾀한 미국 클리블랜드(Cleveland) 사례나 산업유산 활용 및 토착 상공업 부흥으로 지역 발전을 도모한 미국 휠링(Wheeling)의 사례가 대표적이다(야하기 히로시, 2013; Dieterich-Ward, 2015).

다음으로 재산업화(reindustrialization) 전략은 기업도시의 기존 산업구조를 발전의 토대로 삼아 대기업의 경영 합리화, 신기술 도입 및 개발 등으로 도시의 새로운 도약을 꾀하는 방안이다. 이러한 전략을 택한 도시로는 철강도시로서의 재성장을 꾀하는 캐나다의 해밀턴(Hamilton), 철강노조(ISU)가 노동자 연금을 담보로 제철소를 인수해서 운영하는 대안을 모색한 미국의 워턴(Weirton) 등을 들 수 있다(Dieterich-Ward, 2015; Neumann, 2016).

이와 달리 탈산업화(deindustrialization) 전략은 첨단산업 유치와 같은 새로운 발전 동력을 발굴해서 지역사회의 산업구조를 전면 개조하고 도시의 변신을 도모하는 방안이다. 그 대표적인 성공 사례로는 의료·첨단산업 중심의 신산업구조를 조성하려는 피츠버그가 있다(염미경, 2004; 조형제, 2009; Crowley, 2005; Neumann, 2016).

그리고 단장·미화(facelift, make-up) 전략은 도시경관 및 인프라의 개선을 통해 도시 이미지를 쇄신함으로써 외지 수요 및 자본 투자를 유치하는 방안이다. 놀이·전시·소비 공간의 조성을 통한 도시 마케팅 및 장소 판촉, 탈산업도시 이미지 창출을 통한 관광·레저산업 육성, 대기업 본사 유치 방안 등이 이에 속한다. 도심 재개발과 문화·예술 분야

10) 그 밖에 공간 고착성이 약한 대기업이 지역사회를 떠나는 탈출(exit) 방안도 있을 수 있다. 저임금 지역 등으로 생산 기능을 이전(moving-out)하는 군산의 GM, 일본 가메야마(龜山)의 샤프 등이 이에 해당한다(김현철, 2018a; 2018b; 장철순 외, 2014). 그러나 이 같은 기업의 투자 철수는 위기 대응이 아니라 회피에 해당하기 때문에, 위기 대응 전략 유형에서 배제한다.

지원을 통해 ‘유럽의 문화 수도’로 거듭 난 영국의 글래스고(Glasgow), 도시 이미지 변신에 성공한 뉴욕주 시러큐스(Syracuse) 등이 대표적이다 (Rousseau, 2009; Short, et. al., 1993; 박복재·우진경, 2011).

이상의 이론적 자원을 바탕으로 이하에서는 기업도시 포항을 대상으로 먼저 위기의 정치의 구조적 배경을 이루는 위기 이전 도시정치 체제의 특성을 살펴보고(3절), 그 배경 위에서 기업도시에 닥친 위기의 성격과 내용을 검토할 것이다(4절). 다음으로 쇠락 위기 상황에서 주요 사회세력들이 보유 자원을 동원해서 어떠한 위기 대응전략을 구성하고, 정치적 이합집산을 통해 도시 재활을 위한 위기 대응 체제를 어떻게 구축하는지, 그리고 이러한 도시 재활 시도가 얼마나 성공적인지를 따져볼 것이다(5절).

도시의 위기 대응은 도시 내 행위주체들의 공식적, 비공식적 활동을 통해 이루어지기 때문에, 공식 발간된 자료만으로는 접근하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 포항시와 시의회의 각종 공간 자료 및 신문·언론 자료 등과 함께 주요 이해집단 관계자들에 대한 심층면접 자료를 활용했다. 면접은 2017~2018년간 포항의 정치인 3명, 행정관료 2명, 교수·연구자 8명, 기업 관계자 2명, 언론인 3명 등 총 16명을 대상으로 실시했다(<부표 1> 참조). 면접 대상자는 기존의 포항 연구 과정에서 접촉한 인물들의 추천을 받아 정치, 경제, 사회 분야를 대변할 수 있는 인물들을 중심으로 선별했다. 면접 내용은 포항이 직면한 도시 위기와 그에 대한 사회세력들의 대응 전략 및 이들 간의 역학관계에 초점을 맞췄다. 동일한 사안에 대해 서로 상충하는 이견이 있는 경우에는 제3자의 의견을 참조해서 조정함으로써 가능한 한 객관적인 관점을 유지하도록 유의했다.

### 3. 발흥기 포항의 도시정치 체제

포항이 시로 승격한 1949년 8월 인구는 5만여 명에 불과했고, 시내 중심가가 갈대밭과 늪지로 둘러싸인 어업 중심의 지방 군소 도시였다. 한국전쟁 이후 해병대의 주둔을 계기로 군사도시로 변모했지만, 1968년까지도 인구가 7만여 명에 지나지 않을 정도로 그 성장은 더뎠다. 그러나 포항제철의 설립으로 포항시의 규모와 경관이 근본적으로 바뀌었다. 포항시 인구는 성장을 거듭해서 20년 만인 1988년 30만 명 수준까지 늘었고, 1995년 도농통합을 계기로 50만 명을 넘어섰다. 이들 가운데 2/3 이상이 외지 출신이고, 포항제철과 연관공단 종사자가 10만 명을 넘어, 포항제철이 포항시의 인구 증가를 추동해 왔다고 봐도 과언이 아니다. 또한 포항제철의 가동과 함께 시가지 주변의 늪지와 갈대밭, 그리고 모래펄은 철강 공단과 신흥 상가 및 택지로 이루어진 대규모 시가지로 변모했다. 이에 더해 포항제철의 지방세 납부액이 포항시 예산의 1/3 가량을 차지하는 등, 포항제철이 사실상 포항시의 금고 역할을 담당해 왔다(포항시사편찬위원회, 1999; 서울대 사회과학연구소, 1988; 포항시, 각년도). 이처럼 포항제철은 포항시가 현재와 같은 중견 산업도시로 성장하는 든든한 반석이었다.

포항제철은 포항 지역경제의 주춧돌이기는 하지만 지역사회에 뿌리내린 지역 기업으로 자리 잡지는 않았다. 포항제철이 국가 기간산업의 중핵 기업일 뿐 아니라 권위주의적 정치체제하에서 최고 권력자의 의지에 따라 한일청구권 자금을 근간으로 설립된 국책기업이었기 때문이다. 따라서 설립 당시부터 포항제철은 ‘국가산업의 중추’, ‘국민기업’이라는 강한 자부심을 피력하면서, 포항시를 자신의 배후지로 삼지 않았다(이대환, 2004; 서갑경, 2011). 따라서 기업도시의 일반적인 대기업들과 달리, 포항제철은 지역사회와 긴밀한 연계를 맺어 일체화시키는 ‘기업 현지화’ 전략을 취하지 않고 기업과 지역사회를 단절시키는 ‘기업 차별화’ 전략을 구사했다.<sup>11)</sup> 국가 기간산업으로서 포항제철의 생산

시설을 포항 시민으로부터 철저히 격리시키는 데 그치지 않고, 포항제철 임직원을 위한 사택단지를 포항시 외곽에 별도로 조성해서 외부인의 입주 및 출입을 철저히 통제하는 분단도시(divided city)를 조성한 것은 포항제철의 이러한 입장을 여실히 보여준다(장세훈, 2013b: 209~214). 그 결과 포항제철은 포항시와는 사회·공간적으로 절연된 ‘포철 왕국’으로 자리 잡을 수 있었다.

포항제철은 이처럼 포항 시정이나 시민사회에 직접 개입하지 않는 불관여의 입장을 견지했지만, 실제로는 포항시에 대해 ‘통치하지는 않지만 군림하는’ 위치에 있었다. 포항제철의 설립자 박태준은 대통령으로부터 기업 경영에 관한 ‘백지위임’을 받아 ‘포철의 소통령’으로 기업 안팎으로 전권을 행사했다.<sup>12)</sup> 또 대통령과의 개인적 채널을 통해 청와대 직속부서처럼 운영되었기 때문에, 포항제철 최고책임자는 도지사, 장관급 대우를 받으며 포항시장을 아예 상대하려 하지 않을 정도였고, 포항제철은 포항시에 대해 상급 기관처럼 행세했다.<sup>13)</sup>

실제로 지방정부는 포항제철의 행정 민원을 알아서 처리해 주는 수족과 같은 역할을 담당했다. 예컨대 포항제철 설립 당시 토지 매입 및 부지 조성 과정에서 빚어진 원주민들과의 충돌을 사전에 조정해 주는 가 하면, 그 뒤의 도시개발 과정에서 포항시는 포항제철과 정례적인 소통 채널을 열어놓고 상시적으로 지역 현안을 협의하면서 포항제철의 구상대로 도시개발이 추진되도록 적극 지원했다. 또 제철소 운영 과정에서 빚어진 분진·소음 공해, 생활환경 파괴 및 경관 훼손 등으로 끊이지 않는 민원을 포항시가 앞장서서 무마해 왔다(신희영, 2006:

11) 미국, 일본 등지의 기업도시에서 펼쳐진 대기업의 현지화 전략에 관해서는 로간·몰로치(2013: 274~277), 엄미경(2001)의 논의를 참조.

12) 설립 당시 국책기업이었지만 주식회사형 공기업 형태를 취함으로써, 포항제철은 중앙정부의 규제와 감시로부터도 상대적으로 자유로울 수 있었다(서정일·남윤성, 2012: 353).

13) 포항제철 경영진들 사이에는 “포항 시장은 포항제철의 중간간부 수준에 지나지 않는다”는 인식이 공공연히 퍼져 있었다(A-1).

216~217; 서병철, 2011).<sup>14)</sup> 이 같은 지방정부의 자발적 동조와 협력은 “구조적 권력(systemic power)”(Orr & Johnson, 2008) 형태로 관철되는 포항제철의 지배력을 여실히 드러내 준다.

포항제철의 지배력은 지방정부를 넘어 지역 시민사회에도 미쳤다. 먼저 포항시의 토착 기업들은 포항제철과 연계된 일부 기업만 성장할 수 있었고, 그 대다수는 지역사회와 연계된 올망졸망한 영세 중소기업 수준을 면치 못했다. 따라서 이들은 포항제철로부터 철저히 무시당하면서도 일방적으로 추종하며 포항제철이 호명해 주기를 기다릴 뿐이었다.<sup>15)</sup> 이들을 묶어줄 공식적 조직으로 포항상공회의소가 있지만 여기서도 포항제철과 그 연관 업체들의 영향력이 막강한 까닭에 조직적 대응에 나설 엄두를 내지 못했다(김영곤 외, 1991: 142~143; A-1; E-3). 또한 도시 규모의 확장과 정치적 민주화를 계기로 시민사회가 성숙하면서, 시민사회단체들의 활동이 활발해져 포항제철에 대한 비판의 목소리를 높였지만, 이들 역시 포항제철이 지역경제의 근간이라는 인식에 사로잡혀 정면으로 문제를 제기하지 못한 채 무력화되거나 포섭되고 말았다.<sup>16)</sup>

14) 포항제철에 대한 포항시의 중속적 위상은 “관선시장 때는 포항제철이 잘하도록 저 위 청와대에서부터 시작해 가지고 일방통행으로 굉장히 빠른 속도로 처리됩니다. 유선으로 바로 쪽 연결해 가지고 ‘그 지역에 문제 있다면서?’ 하면, ‘문제 없습니다’ 하고 하룻밤 새에 [문제되는 사안들을] 싹 해치워 버리죠”라는 포항시 공무원의 진술에서 잘 드러난다(장세훈, 2010b: 180).

15) 예컨대 지역 유지들이 포항제철과 포항시청에 지역 현안에 대한 건의 활동을 벌이겠다며 지역발전협의회, 향지회 등을 결성했지만, 이 같은 모임들이 실제로는 이들 중 일부의 개인적인 이권 취득에 활용된 채 흐지부지되고 말았다(서병철, 2018: 209~215; C-5; A-1; A-3; C-8; E-3).

16) “포스코가 휘청하면 지역경제가 다운되니까, 포스코의 빈자리가 너무 크게 느껴지는 거죠, 그래서 포스코를 걱정하는 ... 기업 호감지수가 안 떨어지고 점수가 유지되는 거예요.”(C-6) “포항 지역 시민단체, 사회단체에서 ‘포스코 살려야지 포스코 죽여놓고 어떻게 포항이 되느냐’ 이런 분위기에 길들여져 있기 때문에 ... 그래서 포스코가 망한다 하면 뿌리회, 지역발전협의회 등이 앞장서서 포항 시민들이 포스코 주식 사주기 등 온갖 운동을 했잖아요.”(C-8).

기업도시에서 시민사회의 또 다른 한 축을 구성하는 노동자 세력 역시 무기력하기는 마찬가지였다. 박태준을 비롯한 군 출신들로 초기 경영진이 충원된 탓에, 포항제철은 상명하복의 군사주의 문화가 독특한 기업 문화로 자리 잡았다. 여기에 “제철보국(製鐵報國)”이라는 포항제철의 창립 이념에서 보듯이 기간산업 부문의 국책기업이라는 위상이 더해져 일사불란한 규율과 권위주의 문화가 조직 내에 단단하게 뿌리를 내렸다. 또한 소수정예주의, 능력주의, 기업복지를 통한 생활 안정에 기반한 체계적인 노무관리와 온정적인 노사관계를 통해 기업공동체 의식을 노동자의 뇌리 깊숙이 심어놓았다(박재욱, 1996: 109). 그 결과 노동조합 결성 자체가 원천적으로 봉쇄당해 왔고, 1987년 민주화 과정에서 포항제철 노동조합이 결성되었지만, 경영진의 대대적인 공세로 단명하고 말았다.<sup>17)</sup> 철강단지 내 일부 기업에 노동조합이 결성되어 활동하지만 이 역시 포항제철의 강경한 반노조 방침에 부딪쳐 기업 지배 체제를 견제할 만한 세력으로 성장하지 못했다.

이처럼 1990년대 전반까지 포항제철이 승승장구하며 기형적으로 과잉 성장한 결과 지방정부는 상대적으로 왜소해지고 시민사회는 미성숙한 탓에, 포항시는 그 어떤 대항세력도 허용하지 않는 포항제철이 무소불위의 권력기구로 군림하는 기업 지배 도시로 자리 잡아왔다. 이러한 점에서 이 시기 포항의 도시정치체제를 국책 대기업이 유일한 중심으로 우뚝 선 기업 중심적 체제로 규정할 수 있다.

#### 4. 기업도시 포항의 위기

포항제철의 설립 이후 기업도시로 승승장구하던 포항은 1990년대

17) 포철 노조는 1988년 6월 결성되어 1990년 노조원이 19,026명에 달했지만, 사측의 압박과 강도 높은 철강 부문 구조조정을 거치며 1991년에 102명, 2004년 10월 23명으로 격감해 유명무실화되었다(염미경, 2005).

중반 이후 정치·경제적 여건의 변화로 도시 발전의 병목(bottleneck of urban development) 상황에 직면했다.

포스코는<sup>18)</sup> 1973년 첫 가동 이래 비약적인 성장을 거듭해서 1998년 조강 생산량 2,557만 톤으로 세계 1위의 철강 생산 기업이 되었다. 더 나아가 2019년 현재 세계적인 철강 전문분석기관인 WSD(World Steel Dynamics)가 매년 실시하는 ‘세계에서 가장 경쟁력 있는 철강사’ 종합순위에서 10년 연속 1위 기업으로 선정될 정도로 경영 실적 및 발전 전망에서도 최고 기업으로 공인받고 있다. 이렇게만 본다면, 포스코는 ‘위기의 기업’과는 거리가 멀다.

그러나 객관적 지표로는 잘 드러나지 않는 철강 산업 및 포항제철의 위기 징후가 1990년대 중반부터 나타나기 시작했다. 우선 철강 산업은 자본집약적인 거대장치산업으로 연속공정 방식으로 운영된다. 따라서 대규모 설비 투자에 따른 고정비용 부담이 크고, 조업 유지를 위한 증산 압력 또한 크다(김무형, 2005: 72; 염미경, 2001). 그 결과 철강업체 간의 무한 투자 경쟁이 이어져 과잉 생산과 기업 규모의 무한증식 문제에 항상 직면한다.

포스코는 값싼 노동력과 신기술 개발로 꾸준히 성장해 왔지만, 국제적으로는 서구 철강업계가 노후 설비의 합리화와 기업 간 인수·합병을 통해 경쟁력을 회복하고, 중국 등 개발도상국 철강업체들이 철강 설비를 대폭 증설하며 추격에 나서면서, 지속적으로 세계적 규모에서의 설비 비대화와 공급 과잉 문제에 직면해 왔다. 또 국내적으로도 민영화로 국책기업으로서의 독점적 지위를 잃게 되면서, 국내 철강업체들과의 경쟁으로 시장 점유율이 꾸준히 감소해 왔다. 이에 더해 한국 경제가 저성장 단계로 진입하면서 철강재 내수가 정체되어, 국내 업체

18) 포항제철은 2002년 3월 사명을 ‘포항종합제철주식회사’에서 ‘주식회사 포스코’로 바꾸고, 본격적으로 사업 다각화에 나섰다. 따라서 이하에서는 포스코 그룹 전체를 가리킬 때는 포스코로, 포항의 제철소만을 가리킬 때는 포항제철로 구분해서 서술하고자 한다.

들 간의 경쟁은 더욱 치열해졌다(김준한, 2011: 20~23; 임정성 외, 2018: 2).

또한 철강 생산 과정에서의 환경오염 및 파괴로 인한 경제적, 사회적 비용 부담도 계속 증가해 왔다. 국제적 차원에서 철강 산업에 대한 온실가스 규제가 점차 강화되고, 국내적으로는 대기 및 해양 오염, 자연경관 훼손에 대한 지역사회의 반발과 저항이 거세졌다.

이에 더해 1980년대 광양제철소 건설을 계기로 포항제철의 기술 인력이 대거 이동했을 뿐 아니라, 최신 설비에 고부가가치 제품을 생산하는 광양제철에 비해 포항제철은 생산시설이 노후화되고 일반 철강 제품 생산에 치중했다(C-6). 즉 사업 다각화와 글로벌 기업화를 통해 성장가도를 달리는 포스코 그룹과 달리, 그룹 내 포항제철의 위상은 낙후된 사양 부문으로 추락하는 양상이 빚어졌다.

이렇게 본다면, 포스코가 전면적인 위기 상황에 직면했다기보다는 철강 산업의 사양화 추세 속에서 국내외 기업들과의 치열한 경쟁으로 쇠락의 징후를 드러낸 것이라고 할 수 있다. 그러나 1970년대 이후 서구 철강 대기업들과 그 배후 도시들이 처한 위기와 이들의 대응을 학습한 포스코는 “자라 보고 놀란 가슴, 솥뚜껑 보고 놀란다”는 옛말처럼 실제 이상으로 심각한 위기의식을 느꼈다(C-1; D-2). 이런 점에서 객관적 지표와 무관하게 주관적으로 포스코의 위기의식이 크게 고조되었다고 볼 수 있다.

지역사회 내 지배적 기업의 기능 및 위상 저하는 철강도시 포항에게는 도시 발전의 위기로 다가왔다. 이러한 조짐은 포항시의 인구 추이로도 엿볼 수 있는데, <표 3>을 보면, 포스코의 성장과 함께 급증하던 포항 인구는 1995년 포항시가 도농통합시가 되면서 50만 명을 넘어서며 최고조에 달했다. 그러나 이후 포항 인구는 거의 정체 상태에 머물러 있다. 포항시의 도시화가 성숙 단계를 넘어선 데다가 포스코의 공장 자동화 및 구조조정 등으로 노동력 수요가 감소한 결과였다(장세훈, 2010b; 포스코, 2018: 346~389). 이러한 성장의 지체는 도심 공동화로 이어졌다. 시 외곽 아파트단지 건설 및 신시가지 조성까지 더해

〈표 3〉 포항시 인구 추이: 1970~2015년

연도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
인구(명)	79,271	134,276	201,045	260,538	317,648	508,627	515,187	488,433	508,736	511,804

\* 자료: 통계청, 각년도, 『인구주택 센서스』.

지면서, 구도심 지역에서는 상가 2층이 거의 비는가 하면, 초등생 및 중학생 수 감소로 학교 통·폐합 문제가 심각한 사회문제로 대두되었다(A-2; 《경북일보》 2011.5.2).<sup>19)</sup> 이는 도시화의 자연스러운 흐름으로 볼 수도 있지만, 포스코의 위기 징후와 맞물린 불투명한 도시 발전 전망과 겹쳐져 포항시의 위기의식을 한층 고조시켰다.

또한 민주화와 뒤이은 지방자치제 실시를 계기로 지배적 대기업의 위세에 짓눌려 일종의 ‘신민의식’에 사로잡혔던 포항 시민들이 사회·정치적 참여 활동을 통해 시민의식을 갖추게 되면서, 포스코를 중심으로 일체화되어 있던 기업도시 포항에 균열이 일어났다. 대기업에 대한 주민들의 불만과 시민사회단체들의 반발에 힘입어 지방정부의 수장이 포스코에 맞서는가 하면, 정치세력들이 이들 시민을 총동원해서 포스코에 대항하고 나섰다(장세훈, 2010b; 박재욱, 1996; B-2). 정치·사회적 민주화에 더해 독점적 국책기업의 지위를 보장해 주던 중앙정부의 후원과 지지가 민영화를 계기로 소멸되면서,<sup>20)</sup> 지역사회에 군림하는 포스코의 권위주의적 지배 체제가 흔들리게 되었다. 기업의 일방적인 우위 속에 이루어지던 사회통합이 기업과 지역사회가 대치하는 방식으로

19) 이에 위기의식을 느낀 포항의 지역 유지들이 나서서 ‘포항시 주소 갖기 운동’, ‘포항 인구 늘리기 범시민운동’ 등을 전개하기도 했다(《경북일보》 2006.3.21.; 2007.5.26).

20) 최고 권력자의 권위는 포스코의 최대 보호막이었다는 사실은, “12·12사태가 일어나면서 박정희의 후광이 사라지고 군부 실세들이 포항에 영향을 미치면서 그 전에는 포항시를 방문한 적도 없던 포철 간부들이 포항시청에 찾아오고, 국영기업체라 감면되던 지방세도 내기 시작”한 포스코의 태도 변화에서 여실히 확인할 수 있다(C-5).

바뀌면서 위기에 처하게 된 것이다.

그러나 포항에서 정치적 차원의 통치 위기가 발현되지는 않았다. 물론 지방자치가 시행되면서 과거에는 없던 선거 경쟁, 시장과 시의회의 충돌 등이 일어났다. 그러나 포항 특유의 보수적인 정치 풍토가 지속된 데다가, 지방선거 역시 지역 엘리트들 간의 경쟁 및 교체 수준에 그칠 뿐이었다. 또 시민사회의 성장에 힘입어 목소리를 높였던 비판적 시민운동단체들도 지방정부가 체제 내로 포섭해 들이면서, 사실상 제도화되었다(장세훈, 2010a). 따라서 지방자치를 계기로 국가의 지역사회 통치 형태는 바뀌었지만, 통치 체제의 근본적인 전환이 일어나지는 않았다.

이상에서 본 바와 같이, 기업도시 포항의 위기는 직접적이고 전면적인 고강도의 도시 위기 상황이 아니라, 기업과 지역사회 모두 성장의 지체 또는 정체 상태에 처한 저강도 위기 상황이라고 할 수 있다. 따라서 기업도시를 되살릴 위기 대응 체제 결성에 대한 요구가 커지는 한편으로, 성장을 가속해서 위기 진입을 차단해야 한다는 목소리도 높아져 갔다. 그 결과 1990년대 후반부터 포항에서는 위기의 정치와 함께 성장의 정치가 병존하며 경합하는 양상이 전개되었다.

## 5. 포항의 위기 대응: 도시 재활 실험

### 1) 위기 대응 여건: 도시 재활의 기회 구조

1990년대 중반 이후 포항시에 성장의 지체라는 형태로 위기의 징후가 나타났지만, 위기에 대처하기 위한 사회·경제적 여건은 전반적으로 나쁘지 않았다.

우선 1980년대 후반 민주화를 계기로 권위주의적 정치체제가 무너지고, 뒤이은 지방자치제의 실시로 지방정부의 권한과 역량이 확대되

면서, 지방정부의 운신의 폭이 넓어졌다. 특히 포항시는 도농통합을 계기로 인구 규모가 50만 명을 넘어서면서, 시장의 위상도 높아졌다. 그 결과 중앙정부나 독점적 대기업의 수족처럼 움직이던 임명직 시장 시절과 달리, 선출직 시장과 지방정부는 주민들의 정치적 지지를 바탕으로 정부와 기업에 대해 수평적인 대등한 관계를 요구하고 나섰다. 또한 중앙정부의 위임 업무를 단순히 전달하는 데 그치지 않고 지역 현안에 대한 주민 요구를 수용하면서 정치적 지지 기반을 확충할 목적으로 독자적인 도시 발전 전략을 수립하고 수행해 나갈 수 있게 되었다(장세훈, 2010a: A-1). 즉 지방정부가 쇠락하는 도시에 새로운 활력을 불어넣을 역량과 의지를 장착하기 시작한 것이다.

다음으로 국가의 지역사회 발전 전략이 중앙정부가 전국적 차원의 국토계획 및 개발을 주도하던 기존 방식에서 벗어나 지역사회 차원의 독자적인 발전 전략을 지원하는 방식으로 바뀌었다(국토연구원, 2008). 특히 1990년대 후반부터 산업자원부 주도로 『산업기술단지 지원에 관한 특례법』을 제정하고 테크노파크 조성 사업을 지원하는 등, 지역혁신체제 구축을 위한 정부의 지원 대책이 다각도로 모색되었다. 이는 도시 내에 강력한 의지와 역량을 갖춘 사회세력들이 존재하면, 위기 상황을 탈출하고 성장가도로 나갈 수 있는 든든한 배경이 되었다.

또한 철강산업 및 포스코의 경제적 위기가 잠재되어 있지만, 지역경제가 완전히 무너진 상황이 아니고 철강기업들도 완만하지만 성장세를 이어갔다. 또한 정책적으로 제철업을 여전히 국가의 기축산업으로 삼고 있어, 안팎의 도전에 직면해서도 포스코가 철강업을 기반으로 지역경제의 구심점으로 기능할 여건이 갖춰져 있었다(포스코, 2018; 문성후·박영렬, 2017). 따라서 쇠락한 기업도시의 대기업 일반과 달리 포스코는 다른 사회세력들과의 연대나 새로운 발전 경로의 탐색 없이 성장의 지체 상황을 자체적으로 돌파할 성장의 동력을 보유하고 있었다.

그리고 지역경제적으로 포항은 제철업 일변도의 단순한 산업구조를 갖고 있지만, 다른 산업도시들과 달리 포스코가 포스텍(포항공대)과

포항산업과학연구원(RIST) 등의 연구·교육기관을 육성함으로써, 신규 산업 분야로 진출할 지역혁신 역량을 갖추고 있었다. 포스텍은 산·학·연 협동 체제를 지향하는 연구 중심 대학으로 1986년 설립되었고, 뒤 이어 1987년 포항산업과학연구원은 현장 중심의 연구 활동을 통해 실용적인 기술을 개발할 목적으로 설립되었다(포스코, 2018). 이들은 이후 방사광가속기, 생명공학연구센터, 나노기술집적센터, 지능로봇연구센터 등의 연구·개발 인프라를 끌어들이는 구심점이 되어, 첨단 벤처기업의 유치 및 육성을 가능케 하는 묘판이 될 수 있었다.

마지막으로 사회적 역학관계에서 다른 세력은 무력화되거나 주변화된 채 포스코와 지방정부만이 힘을 발휘할 수 있게 되었다. 중앙정부는 과거와 같이 직접 개입하기보다는 보조적인 지원 또는 후원 역할에 국한함으로써 도시 재활의 주축이기를 포기했다. 또 다른 유력한 사회세력으로 시민사회단체들은 민주화와 지방자치 이후 목소리를 키웠지만, 도시 재활에 참여할 만한 역량을 키우지는 못했다. 포항 시정과 포스코의 행태를 비판하고 더 많은 시민 참여를 촉구하는 데 앞장섰지만, 내부 균열로 역량을 결집시키기 어려웠고, 도시 위기에 대처할 대안을 제기할 만한 역량을 갖추지도 못했다(장세훈, 2010b). 그 외에 포항지역 토착 상공인들은 여전히 포스코에 수동적이었고, 도시 재활 과정에서의 소외와 배제를 우려해서 위기 대응에 동참하기를 꺼리는 보수적 태도를 보였다(D-1). 따라서 시민사회 내에서는 상당한 비용 부담이 요구되지만 그 성패는 불투명한 도시 재활 방안에 적극적으로 나설 세력이 결성될 수 없었다. 결국 도시 재활을 통한 위기 대응에 나설 주도적인 사회 세력은 대기업 포스코와 포항시청으로 압축되었다. 이는 사회세력들 간의 복잡한 이합집산과 갈등이 사전에 정리되어 도시 재활이 보다 기민하고 신속하게 전개될 여건이 되었다.

그러나 본격적인 도시 위기가 가시화되지도 않아 기존 발전 노선의 유지 혹은 방향 전환에 따른 비용/편익을 따지기 어려운 상황에서는 다양한 위기 대응전략들이 경합하기 마련이다. 저강도 위기 상황의 포

항에서는 포스코 중심의 성장의 정치와 포항시 중심의 위기의 정치가 대치하는 양상이 벌어졌다.

## 2) 포스코 주도의 성장의 정치

철강산업의 사양화, 국내외 경쟁 심화, 민영화와 같은 기업지배구조 개편 등으로 위기의 징후는 뚜렷하지만 마이너스 수익과 생산 감축 같은 직접적이고 전면적인 위기가 아니기 때문에, 포스코는 위기 대응이 절박한 상황은 아니었다. 따라서 1990년대 중반부터 기업 차원에서 독자적으로 위기의 확산·심화를 사전에 저지하려는 실험적 시도들이 잇따랐다.

그 하나는 민주화 이후 지역사회와의 갈등을 무마하기 위한 ‘현지화 전략’에서 벗어나려는 지역사회로부터의 ‘탈출(exit)’ 시도였다. 1990년대 초반부터 포스코는 토착 기업에 대한 사업 수주, 각종 도시기반 시설 조성 지원, 주민 대상의 사회공헌 활동 등을 통해 지역사회와의 유대를 공고히 해왔고, 포철 신사옥을 포항 신시가지에 건립해서 포항시와의 일체감을 드러내고자 했다. 그러나 사업 다각화, 기업 경영의 글로벌화 과정에서 각종 본사 기능이 서울로 집중되면서, 현지화 전략을 접고 포철 본사를 서울로 이전하는 방안을 적극적으로 모색했다(E-3; 《매일신문》 1999.1.30). 포항 현지 기업인을 위시한 주민들의 강경한 반대에 부딪쳐 본사 이전 방침은 결국 철회되었지만, 포항종합제철이라는 사명을 주식회사 포스코로 변경하는 과정에서도 이러한 갈등은 되풀이되었다. 포항이라는 지역 정체성과 제철소라는 업종 제약에서 벗어나 사업 다각화에 기반한 글로벌 기업으로 도약할 목적에서 사명 변경에 나선 포스코는 포항 지역사회의 반발에 부딪쳐 몇 차례 번복을 거듭하다가 2002년 초 회사의 공식 명칭을 주식회사 포스코로 변경했다(김인영, 1995: 271~272; 《경북일보》 2018.10.28). 이러한 일련의 사태는 포스코가 포항에서의 철강 생산이라는 지역적 기반은 유지하지만

지역 정체성을 거부하고 탈지역화하는 방식으로 성장의 새로운 활로를 찾으려는 움직임을 보여준다.

또한 포스코는 사명 변경을 전후해서 제철기업의 이미지를 벗고 정보통신, 첨단산업 등 비철강 분야로 진출하는 변신을 꾀했다(김무형, 2005). 이는 철강업에서 축적한 기술·자본·인력을 활용해서 철강, 건설·엔지니어링, 정보통신 분야를 새로운 기축사업으로 삼으려는 사업 다각화 전략으로, 제철 분야의 사양화에 대비하려는 사전 조치라고 할 수 있다. 그러나 사업 영역의 문어발 식 팽창에 대한 안팎의 비판과 정치권의 견제 등이 겹쳐져 이동통신 시장 분야에서 철수하는 등 기대만큼의 성과를 내지 못했다(포스코, 2018: 343; D-2).

또 다른 한편에서는 포스코를 중심으로 포스텍과 포항산업과학연구원을 엮어 산·학·연 협동 체제를 구축하려는 실험을 단행했다. 이는 철강 산업의 사양화에 대비한 혁신 체제의 하나로, 포스코가 현장에서 필요로 하는 신기술을 포스텍이 학문적으로 연구하고 그 결과를 포항산업과학연구원이 실용화해서 포스코가 상품화해 내는 가치 사슬의 선순환 구조를 상정했다. 그러기 위해서는 산·학·연 간의 수평적 협력 관계가 필수적인데, 실제로는 포스코 주도의 수직적 위계관계가 굳어지고 포스텍은 포스코의 요구에 반발하는 등 내분이 끊이지 않아, 지속 가능한 기술 혁신 모델을 정립해 내지 못했다(서병철, 2018: 185~252; C-7).

이러한 일련의 움직임은 기업이 주축이 되어 저장도 위기에 선제적으로 대처하려는 실험적 시도라는 공통점을 갖고 있다. 문제는 포스코 스스로 기업의 존재가 걸린 절박한 현안이 아니라고 판단해서 느슨하게 대처했기 때문에, 기대만큼의 성공을 거둘 수 없었다는 데 있다.

이에 포스코는 2000년대 중반 이후 포스코가 주도해서 기존의 철강 산업 중심의 성장 전략을 보다 공고히 하는 기업 발전 모델을 채택했다.<sup>21)</sup> 이는 준비가 부족한 상태에서 무분별한 비관련 사업 분야로의 다각화가 그룹 전체의 경영 악화로 이어지자, 철강 분야에서의 전문성

을 기반으로 한 지속 가능한 성장 노선으로 돌아선 결과였다. 포스코는 철강 산업 강화 방안으로 구체적으로 기술혁신과 경영혁신, 그리고 글로벌화를 추구했다.

먼저 철강 생산에 대한 대규모 연구개발 투자를 지속해서 직접제강법(파이넥스FINEX 공법)과 같은 친환경적이고 자원 절약적인 혁신기술을 개발해서 상용화에 성공했다. 이는 공정을 단순화하고 생산 원가를 크게 절감시켜 경쟁력을 제고시켰다. 최근 인공지능의 학습 능력을 활용해서 공장 제어 시스템을 자동화한 스마트 팩토리 시스템(smart factory system)도 이 같은 생산 공정 혁신의 대표적인 성과 중 하나로 꼽을 수 있다(《중앙일보》 2019.04.13). 이에 더해 고부가가치강 생산에 적극 나서면서, 후발 제철소들의 추격을 따돌리는 데 더욱 박차를 가했다.<sup>21)</sup> 또한 철강 플랜트 및 엔지니어링, 발전 및 에너지, 철강 부산물의 고부가가치화, 철강 원료·제품 수송 등 연관 분야로의 진출과 함께 고부가가치 소재 산업으로의 진출을 병행함으로써 제철 분야를 넘어 미래의 신수종 사업을 발굴해 나가는 종합소재 메이커로의 성장을 도모하고 있다(포스코, 2018: 354~359, 467~468).

이와 함께 포스코는 기업 경영 방식의 혁신도 단행했다. ‘공급자 중심 기업’으로서 철강 시장의 독점적 지위를 누린 탓에 경영혁신 동기가 낮았던 포스코가 민영화 이후 국내외 경쟁이 치열해지자 주문-생산-판매-영업을 통합한 업무 공정 혁신과 전자 상거래 등 디지털 경영을 추진하는 한편, 포스코 맞춤형 경영 혁신 기법인 Quick 6 Sigma (POSCO Six Sigma Model)를 적용해서 기업 운영 및 설비 관리의 효율화에

- 
- 21) 이는 외형상 위기 대응 체제의 재산업화 유형으로 볼 수 있지만, 포스코가 절박한 위기 상황에 진입하지도 않았고, 기존 성장 노선에 대한 기대가 높으며, 비용 및 희생의 부담보다는 수익 창출에 더 주력한다는 점에서, ‘성장의 정치’에 가깝다.
- 22) 이러한 노력의 결과 2019년 포항제철소는 세계경제포럼(WEF)에 의해 ‘세계 제조업의 미래를 혁신적으로 이끌 공장’이라는 의미의 ‘등대공장’으로 선정된 바 있다(《중앙일보》 2019.07.26).

적극 나섰다(이수열·정상철, 2010: 369~372; 포스코, 2018: 384). 또한 1990년대 초반 당시로서는 낯선 4조 3교대제를 도입하고 직무능력 향상에 따른 보상이 가능한 직능자격제도를 시행하는 등 노동자의 능동적 학습을 유도하는 한편, 녹색 경영(Green Management) 방침을 앞세워 조직 유연성 향상 및 경영 투명성 제고에 주력함으로써 생산성을 크게 향상시켰다(박준식, 2007: 16; 문성후·박영렬, 2017: 118~119).

기술 및 경영 혁신을 통해 기업을 내부적으로 공고히 하는 동시에, 대외적으로 철강 산업의 글로벌화를 추진했다. 수출 상사를 통한 간접적인 해외 수출로 출발해서 판매 전담 회사를 통한 직접 판매 단계를 거쳐 1990년대 중반부터 합작투자 형태로 해외 현지 생산 기반을 설립하며 해외 직접투자에 나섰다. 그리고 2005년 이후 포스코는 인도 등지에 일관제철소를 건설해서 현지 생산-가공-판매 네트워크를 구축하고 본국 중심의 기능별 통합 조정 체제를 운영하는 글로벌 기업으로 자리 잡아갔다(박영렬 외, 2009: 121~135).

이처럼 포스코는 기업도시의 위기 징후가 드러난 1990년대 중반부터 지역사회 탈출과 같은 위기 회피 방안으로부터 제조업 강화와 같은 강력한 성장 드라이브 방안까지 다양한 대안을 모색해 왔다. 그러나 그 다양성 속에서도 지역사회 내 사회세력들과의 연대나 협력 없이 독자적으로 지속 가능한 성장을 추구하는 자주적 성장 노선을 일관되게 유지해 왔다. 또 여러 실험적 시도들을 거쳐 최종적으로 철강을 중심으로 한 제조업 강화 전략으로 귀결되는 모습을 보여주었다. 이는 포스코가 현행 기업도시 발전 전략을 근본적으로 위협하는 전면적 위기에 봉착하지 않았기 때문에, 다른 사회세력들의 도움 없이도 위기적 상황에 대처할 만한 역량을 갖추고 있었고, 다양한 실험 끝에 제철업 중심의 산업화 노선을 견지하는 것이 가장 효과적이라고 판단한 결과라고 볼 수 있다. 즉 위기에 따른 비용 분담을 위해 기업도시 내 다른 사회세력들과의 협력에 골몰하는 ‘위기의 정치’에 나서기보다는 지역사회 내 다른 세력들을 배제한 채 독자적으로 기존의 제조

업 강화 방침을 고수하는 ‘성장의 정치’가 기업의 성장을 지속하면서 기업도시의 위기를 예방할 수 있는 최선의 대책이라고 본 것이었다. 지역사회의 재활을 방기한 포스코의 이 같은 선택은 적어도 기업 재활에서는 상당한 성과를 거두고 있다.<sup>23)</sup>

### 3) 위기 대응 체제의 구축 실험: 도시 재활을 위한 연대 실험

포스코가 독자적으로 ‘성장의 정치’를 시도하는 다른 한편에서 포항시를 중심으로 한 ‘위기의 정치’가 펼쳐졌다. 그 출발점은 철강 산업에 편중된 지역경제 구조에 있었다. 철강도시 포항에서 철강 산업은 여전히 발전의 동력원이었지만, 이미 1990년대 초반부터 사양산업화에 대한 우려가 깊어갔다. 이에 지역경제에 새롭게 활력을 불어넣을 신성장 동력을 찾으려는 시도가 실패했지만, 포항 지역에 걸맞은 대안을 쉽게 찾지 못했다. 이때 생각의 물꼬를 튼 것이 첨단산업단지 조성을 통한 지역 산업의 구조 전환 방안이었다.

새로운 발상은 포스텍의 연구자들로부터 나왔다. 1990년대 초반 포스텍의 이전영 교수가 프랑스의 소피아 앙티폴리스를 본뜬, 산·학·연 협력을 통한 첨단산업단지 조성 계획을 포항제철의 설립자 박태준에게 설파했고, 제철업 사양화를 우려하던 박태준은 ‘포항의 신화’를 다시 쓴다는 취지에서 이를 적극 수용해서 이른바 ‘영일만 미래 프로젝트’를 추진하고 나섰다(D-1; C-6; 포항테크노파크, 2010: 54). 그러나 이미 정치권에 진출한 박태준은 과거만큼 포스코에 전제적 영향력을 행사할 수 없었고, 정치권 내에서 권력의 부침을 겪는 과정에서 첨단산업단지 조성을 통한 위기 대처 방안을 일관되게 추진하기 어려웠다(서병철, 2018: 224~240).

23) 포스코는 기업도시 포항에서 포스코의 발전이 자연스럽게 지역사회 발전으로 이어지기 때문에, 포항 내 다른 사회세력들과 연대한 별도의 지역사회 재활 전략이 그리 필요하지 않다고 본다(D-2).

자칫 무산될 위기에 처한 첨단산업단지 조성 계획을 이어받은 것은 포항의 지방정부였다. 과거의 임명직 시장과 달리 선거를 통해 집권한 민선시장은 지역경제의 위기를 사전에 저지하고 지속적인 성장의 발판을 마련해서 정치적 지지를 넓히는 것이 최대 과제였다. 이에 민선 시장들은 정치적 성향을 가리지 않고 지역경제에 활력을 불어넣고 성장을 이어갈 중·장기 계획에 골몰했다. 철강 중심의 지역경제만으로는 지속 가능한 발전이 어렵다고 본 이들에게 박태준이 추진하던 ‘테크노파크 조성’을 통한 첨단산업화 계획은 ‘가뭄 끝에 단비’와도 같은 희소식이었다.

이에 초대 민선시장 박기환은 1995년 취임과 함께 이 발상을 발전시켜, 포항시가 주도해서 중앙정부의 지역혁신체제 지원 방안, 포스텍의 연구·개발 역량, 그리고 포스코의 자원 동원 역량을 결합시켜서 포항시 외곽에 120만 평 규모의 대규모 첨단산업단지를 조성하는 방안을 제안했다. 뒤이어 포항테크노파크 구상을 대내외적으로 선포하고 포스코, 포스텍과 함께 포항테크노파크 실무회의를 개최하고 연구 용역을 실시하는 등 단지 조성 사업을 서둘렀다(정장식, 2006). 그러나 기업도시의 위기에 대한 공감대가 약한 상황에서 포스코나 포스텍은 포항시의 기획에 동조하지 않았다. 포스코는 자칫 포항시의 전시행정(展示行政)에 활용될 것을 우려했고, 포스텍은 자체 연구·개발에 보다 주력하는 입장이었다.<sup>24)</sup> 따라서 이들은 수익성 및 미래 전망이 불투명한 대규모 개발 사업에 대한 비용 부담을 꺼렸다(C-7; D-2). 포항시는 이처럼 기업도시 내 주요 세력들의 협력을 이끌어내지 못한데다가, 산업자

24) 포항시가 연구·개발부터 제품의 생산·유통까지 이어지는 자기 완결적인 첨단산업지구인 테크노폴리스(technopolis) 개발을 구상했다면, 포스텍은 상품 생산과 반드시 직결되지는 않는 순수한 의미의 과학연구단지인 과학도시(science park) 조성에 주목했다(카스텔·홀, 1994 참조). 실제로 이후 포스텍은 나노기술집적센터, 생명공학연구센터, 지능로봇연구센터 등을 잇달아 개설하면서, 테크노파크와는 별도로 보다 학문적인 차원의 연구·개발에 치중하는 독자적인 노선을 걸었다(《경북일보》 2001.7.9; 2003.10.17; 2011.3.15; C-2).

원부의 시범 테크노파크 지원 사업에서도 탈락하자, 대형 프로젝트를 독자적으로 추진할 여력이 없는 상황에서 기획을 접을 수밖에 없었다.

그러나 민영화, 글로벌화를 통해 성장세를 이어가며 기업의 위기를 억누를 수 있었던 포스코와 달리, 산업구조의 편향성, 인구 성장의 정체 등으로 점차 표면화되는 기업도시의 위기 징후를 감지한 포항시는 선제적인 위기 대응이 보다 절실했다(B-1; A-2).<sup>25)</sup> 그렇지만 1차 시도를 통해 다른 사회세력들과의 연대 없이는 좌초되리라는 교훈을 얻은 포항시는 1990년대 후반 재도전에 앞서 그 전초 작업으로 사회·정치적 토대 다지기에 나섰다.<sup>26)</sup>

기업도시 포항에서 최대 핵심 세력은 포스코였기 때문에 포스코 영업에 주력하던 포항시는 포스코 본사의 시내 이전을 둘러싼 기업-지역사회 갈등 사태를 기민하게 활용했다. 1990년대 후반 포항시는 시외곽 신시가지에 포항시 신청사와 포스코 본사를 나란히 건립하는 계획을 수립해 포스코와 협의를 거듭했다. 그러나 1999년 초 포스코가 신사옥 건립 계획을 전면 백지화하면서, 시청만 이전해야 하는 사태가 벌어졌다. 이처럼 포항 지역사회를 무시하는 포스코의 고압적인 태도에 격분해서, 범시민단체가 공동대책기구를 발족하고 국회의원, 시의회 등 정치권과 연대해서 범시민결기대회 및 서명운동을 벌여나가는 등, 포항 지역사회가 하나로 뭉쳐 포스코에 맞섰다.<sup>27)</sup> 포항 주민의 강

25) 이런 맥락에서 2대 민선시장 정장식은 박태준의 발상을 이어받아 포항의 도시 재활성화 전략으로 ‘첨단과학도시’ 건설을 통한 ‘제2의 영일만 신화’ 창조를 시정 기조로 내세웠다(C-7).

26) 포항시가 애초의 계획을 다소 수정해서 1998년 초 남구 연일읍 인근에 78만 평 부지를 선정하고 포항테크노파크 설립추진위원회를 결성해서 구체적인 시설 및 인력 지원 계획을 수립했지만, 포스코와 포스텍 모두 자본 출자에 미온적 태도를 보인 탓에, 사업에 진척을 볼 수 없었다(신희영, 2006: 190).

27) 포항시와 주민들은 포스코 본사의 시내 입주를 포스코가 그 성장 과정에서 포항 지역사회에 떠넘긴 희생과 비용을 보상하면서 양자가 대등하게 일체화되는 계기라고 여겼다. 따라서 포스코의 백지화 발표는 이러한 기대를 어기고 포스코가 또다시 지역사회에 군림하며 주민의 자존심을 무너뜨린 처사라고 생각해

경한 대처에 놀란 포스코가 지역사회와의 협상에 나서자, 포항시는 본사 이전 백지화의 대가로 테크노파크 조성 참여를 제안했고, 포스코가 비용 분담 형태로 참여하는 합의를 이끌어냈다(신희영, 2006: 189~192; 《매일신문》 1999.2.2; 1999.11.18).

막강한 연구·개발 역량을 갖추고 있어 지역혁신의 또 다른 한 축을 구성할 포스텍은 테크노파크 조성에 수수방관해 왔지만, 자체 개발 기술의 상품화가 쉽지 않자, 테크노파크를 활용하는 방안에 관심을 갖기 시작했다(C-1). 이에 포항시는 포스텍이 재정적 부담 없이 대학의 혁신 역량만으로 참여할 수 있는 방안을 제시해 이들이 참여할 여지를 마련해 주었다.<sup>28)</sup>

포스코와 포스텍의 동참으로 테크노파크 사업의 사회적 기반을 다진 포항시는 다음으로 비현실적으로 부풀려진 사업 내역을 실현 가능한 규모로 조정하고 나섰다. 애초의 120만 평이었던 단지 규모를 78만 평으로, 다시 6만 평으로 대폭 축소하는 한편, 2011년으로 예정된 사업 기간도 2008년으로 단축시켰다. 또 포스텍 인근 지곡동에 부지를 마련함으로써, 포스텍, 포항산업과학연구원 등과의 협력이 용이하도록 했다(김무형, 2005: 92~93; 포항테크노파크, 2010). 이러한 일련의 조정 작업은 중앙정부의 재정적, 행정적 지원 없이 지방자치단체와 민간기업의 출자로 시작한 탓에 애초의 이상적인 초대형 메가 프로젝트로 추진할 여력이 없었던 지방정부가 사업 규모를 현실화한 결과였다.

이 같은 조정 과정을 거쳐 1998년 말 포항시·포스코·포스텍 3자가 주축이 되어 실무추진반을 꾸리고, 1999년 1월에는 ‘테크노파크사업 추진본부’를 출범시켰다. 그리고 1년 뒤인 2000년 1월에는 첨단산업단

서 강력하게 저항했다(서병철, 2018: 229~230 참조).

28) “초기에 공식 문서상 포스코 200억 원, 포항시 200억 원, 포스텍 100억 원, 상공 회의소 중심으로 100억 원 출자한다고 했는데, 2003년 이후에는 포스텍 100억 원 이야기가 사라지더라고요. ... 그건 포항시가 장난질친 거죠. 포스텍이 전혀 그런 거 없고, 처음에 띄우느라 그런 얘기를 시작했을 거라고요. (포스텍은) 보낼 사람도 없었거든요”(C-2).

지 조성을 통한 도시 재활성화 방안에 대한 포항 지역사회의 합의를 이끌어내기 위해 포항상공회의소와 지역 기업들, 그리고 포항지역발전협의회, 포항시 여성단체협의회 등 지역시민단체까지를 두루 아울러 포항테크노파크 발기인 총회를 개최했다. 이로써 도시 위기에 공감하고 이에 대응하기 위해 지역사회 안팎의 사회세력들이 연대하는 도시정치 체제의 골격이 갖추졌다.

이후 단지 조성 사업은 일사천리로 진행되어 2000년 11월 1차로 본 부동과 벤처동 공사를 착공하고, 그 과정에서 총사업비 500억 원 중 2002년 6월 현재 포항시가 180억 원, 포스코가 200억 원, 지역기업 41억원, 도비 15억 원, (촉진지구지원) 국비 33억 원 등 총 469억 원의 투자금을 조성했다(《경북일보》2002.6.26). 이들 건물이 준공된 2003년 5월에는 40개 업체가 입주 계약을 맺고 35개 업체가 입주함으로써 80%의 임대율을 기록했다. 그 결과 2003년 35개 입주업체가 354억 원의 매출을 시작으로 2004년 37개 업체 982억 원 매출, 2005년 47개 업체 1,420억 원 매출 등 비약적인 신장세를 보여주었다(《경북일보》2006.8.16).

포항시는 이처럼 적극적으로 나서서 서로 이질적인 사회세력들을 묶어세우고 인적, 물적 자원을 집중시킴으로써 도시 재활성화를 위한 위기 대응 체제를 구축할 수 있었다. 그러나 이처럼 ‘기민한 대응’에 치중한 나머지 지속적이고 체계적인 조율과 합의에 소홀한 탓에, 출범 당시부터의 미묘한 균열이 갈수록 벌어져 위기 대응 체제의 존속을 위협했다.

우선 위기 대응 체제의 주력군이라 할 포스코와 포스텍의 태도가 소극적 참여에서 무관심으로 돌아섰다. 먼저 포스코는 포항 지역사회의 강권에 떠밀려 부지와 자금을 제공했지만, 기업도시의 위기 및 그 대응에 대한 공감도가 낮았다. 실제로 포스코 관계자들은 여전히 “잘 돌아가는” 포스코가 벌어들이는 천문화적인 기업 수익에 비해 ‘푼돈’에 불과한 수익을 내는 벤처기업들을 우습게 여기면서, 지역사회와의 원만한 관계 유지를 위해 기업에 재투자해야 할 재원을 “불필요하게

소모”해 가며 지역협력사업의 일환인 테크노파크 사업에 “어쩔 수 없이” 동참했다고 봤다(E-3; C-6; C-7). 또한 첨단산업단지 조성이 포항의 지역적 특성을 충실히 반영하지 못한 채 전국을 휩쓰는 테크노파크 열풍에 편승한 것일 뿐이어서, 그마저도 성공 가능성이 희박하다고 진단했다(C-6). 이에 더해 포항시가 테크노파크를 통한 도시 재활 사업을 처음부터 주도한데다가 2003년 이후 국비 지원 사업으로의 전환을 계기로 시장의 실질적 권한이 더 커져 ‘시장(市長) 중심적 체제’가 공고해지자(신희영, 2006: 195), 포스코는 운신의 폭이 더 좁아졌다고 판단했다. 따라서 초기 조성 단계에서의 재정적 지원 외에는 테크노파크를 통한 도시 재활에 개입하려 하지 않았다.

또한 포스텍의 경우에도 포스코의 재정적 후원에 크게 의존하는 탓에 포스코의 무관심한 태도에 영향을 받아 테크노파크 조성 및 운영 과정에 거의 관여하지 않았다(서병철, 2018: 250).<sup>29)</sup> 로봇연구소, 방사능 가속기, 나노센터, 바이오센터 등 독자적인 연구·개발 사업에 치중하면서 창업이 필요한 몇몇 연구팀이 창업보육센터로서 테크노파크를 개별적으로 활용하도록 방임하는 제3자적 입장을 취할 뿐이었다(C-2). 결국 애초부터 ‘역지 춘향’ 격으로 위기 대응 체제에 합류했던 포스코와 포스텍이 테크노파크 사업에 형식적으로 참여할 뿐, 실질적으로는 방치했다고 할 수 있다.

이에 더해 지역사회의 호응을 끌어낼 의도로 참여하게 된 지역 시민단체들은 위기 대응 체제에 이름만 올렸을 뿐 테크노파크 조성 및

29) 실제로 포스텍은 초기 조성 단계에 일부 행정 인력 및 회의 장소를 제공했을 뿐, 관·산·학 시스템을 구축해서 지역경제에서 테크노파크의 위상 및 역할을 제고시켜야 한다는 기대에 부응하지 않았다(C-7; 《경북일보》 2001.12.19). “방사광 가속기라든지 로봇 연구소 같은 R&D 인프라가 포스텍을 중심으로 짝 생기면서, 연구집적 기술이나 연구 영향력은 굉장히 커지고, 인프라가 성장, 발전했거든요. 그런데 지역 기업하고 연계가 별로 긴밀하지 않잖아요. 그래서 첨단 아이디어가 있으면 창업을 지역에서 하는 게 아니라, 서울 쪽, 수도권에 가서 한다”는 포스텍 교수의 지적은 포스텍의 방관자적 태도를 여실히 보여준다(C-4).

운영 과정에서 제 목소리를 낼 기회가 주어지지 않아, 포항시에 의해 동원된 것이나 다름없었다(C-1). 각각 1억 원에서 5억 원 정도를 투자한 16개 현지 기업들이나 10억 원을 투자한 포항상공회의소도 이들과 크게 다를 바 없었다(《매일신문》 2000.5.20). 특히 참여 기업의 대다수는 철강단지에 입지한 포스코 연관 기업들이어서, 포스코의 영향으로부터 자유롭지 못했다. 따라서 이들도 ‘자의 반 타의 반’으로 초기 출자 이후에는 포항시에 사업 운영을 내맡기고 수수방관하는 태도를 취했다.

결과적으로 포항시가 나서서 기업도시의 주요 행위 주체들을 그리 모아 테크노파크 조성을 위한 사회적 연대를 결성했지만, 이들을 하나로 묶어줄 위기에 대한 사회적 공감대도 조성되지 못한 탓에, 이들의 관계는 애초부터 ‘약한 연대(weak tie)’로 출발했다. 그런데 그 추진 과정에서 포항시가 전권을 장악한 채 대등한 협력과 참여보다는 일방적인 동원을 강요하면서 이들의 관계는 더욱 느슨해졌고, 사회세력 간의 연대와 협력에 기초한 체계적인 위기 대응은 갈수록 기대하기 어렵게 되었다.

그 결과 포항 테크노파크의 외형적인 성과는 적지 않지만, 기업도시의 위기에 대한 선제적 대응이라는 원초적 목표에 비춰보면, 긍정적인 평가를 내리기가 쉽지 않다. 실제로 창립 10년 차인 2010년 현재 포항 테크노파크는 4개 벤처 동에 53개 업체가 입주해서 2,300여 명의 일자리를 창출하고 160건의 연구·개발을 성사시켰으며 370개 벤처 기업을 육성했다. 또한 2003년부터 산업자원부로부터 8개 후발 테크노파크 중 최우수 테크노파크로 선정되어 매년 25억 원씩의 국비 지원을 받기도 했다. 기초자치단체가 주도한 변방의 테크노파크로서는 괄목할 만한 성과였다(포항테크노파크, 2010; 《경북일보》 2010.3.31).

그러나 그 성장의 이면을 살펴보면, 포항 테크노파크를 지속 가능한 첨단산업단지 모델로 평가하기 어렵다. 우선 테크노파크 입주 기업들 중 3/5가량이 포스코, 포스텍, 포항산업과학연구원 등에서 분리된 신

설 기업들이었다. 지역경제에 기반한 ‘지역 착근형 기업’으로 긍정적으로 볼 수도 있지만, 이들 대다수가 포스코, 포스텍의 과제나 이들을 통한 중앙정부 과제를 수주하는 형태로 운영되어 자체 수익 구조는 대단히 취약했다(서병철, 2018: 251~252; 《경북일보》 2012.1.1; A-3). 즉 독자적인 연구·개발과 투자 재원 발굴을 통해 자생력을 갖춘 기업으로 성장하기보다는 거대 기업과 대형 연구기관에 구상(conception) 기능을 내맡긴 채 실행(execution) 기능만 담당하는 말단 수족에 그친 것이다.<sup>30)</sup> 결국 지역경제 위기에 선제적으로 대처하며 그 대안을 제시하기보다는 기존 시스템을 받쳐주는 존재에 그쳤다고 할 수 있다.

다음으로 ‘지역 착근형 기업’ 이외의 업체들의 경우에는 중앙정부 공모 사업이나 포항시의 시정 방향 등에 따라 업종을 가리지 않고 무원칙하게 받아들인 결과, 의료·바이오, 신재생에너지, 신소재 등 다양한 업종들이 뒤섞인 첨단기업 백화점에 가까웠다.<sup>31)</sup> 심지어 조성 초기에는 입주율 제고를 위해 신성장동력이 될 첨단산업과 무관한 대리석, 국산차 분야의 제조업체나 일반 사무업체들의 난입을 방조하기도 했다.<sup>32)</sup> 그 결과 첨단 기술 및 창의적 인재의 공간적 집적을 통한 시너지 효과를 노린 첨단산업단지 조성의 취지를 충분히 살리지 못한 채 개별 기업들이 각자도생하는 수준을 넘어서지 못했다. 이에 더해 테크노

30) 포항테크노파크가 ‘포항테크노 엔젤클럽’을 결성해서 입주 업체에 대한 투자 재원 조달을 꾀하기도 하고 연구 성과를 비즈니스 모델로 발전시키는 등 자생적 역량 강화를 위한 다각적인 시도를 펼쳤지만, 포스코와 포스텍의 조직적 지원이 없는 상황에서 신성장동력을 자체 발굴하기는 어려웠다(《경북일보》 2002.11.09; 2005.5.11; 2014.2.16).

31) “포항에서 가장 잘할 수 있는 걸 해야 하는데, 유행에 따라 제4차 산업, 인공지능 로봇, 드론, 빅데이터 등 백화점처럼 펼쳐버리니까 안 되는 거죠. ... 단체장이 이게 좋다 하면 공무원이 거기 맞춰 여건 생각 안 하고 하다가, 중앙의 지원이 소진되면 후속 변화를 못해 가는 거죠”(C-6).

32) 제5대 포항시의회 134회 총무경제위원회 2007년도 4차 행정사무감사 자료(2007.7.5); 제5대 포항시의회 144회 총무경제위원회 2008년도 4차 행정사무감사 자료(2008.6.26).

파크 입주로 각종 혜택과 지원을 받아 자생력을 갖춘 강소기업으로 성장한 후에는 수도권 등지로 이전하는 ‘떡튀’ 기업들도 적지 않았다. 이 같은 기업의 외부 유출로 외형상의 성장에 비해 실질적인 지역 내 파급 효과가 미미한 까닭에, 테크노파크가 지역경제 회생의 디딤돌이 아니라 오히려 이를 가로막는 걸림돌이 아니냐는 지적이 잇따랐다.<sup>33)</sup>

포항 테크노파크를 통한 도시 재활 전략은 이후 80만 평 규모의 2단지(일명 ‘포항테크노밸리’) 조성의 실패로 사실상 파국을 맞았다. 1단지의 외형적 성공에 기대어 포항시는 1990년대 중반의 대단위 테크노파크 조성 계획을 되살려 민간자본을 대대적으로 유치해서 첨단산업시설, 주거·교육·레저 및 상업·업무시설이 갖춰진 대규모의 첨단복합산업단지를 조성하려 했다. 그러나 2단지가 상수원 보호구역 내에 위치한 탓에 환경 훼손 문제로 산업단지 조성에 장애가 발생했고, 포항시는 이를 둘러싼 대구지방환경청과의 행정소송에 패소한 뒤 2014년 단지 조성 사업을 중단했다(A-2; 《매일신문》 2013.12.18; 2015.5.11). 이로써 포항 테크노파크 조성 프로젝트는 기업도시 포항의 위기 대응 전략으로서의 기능을 사실상 상실했다고 할 수 있다.

이는 기업도시 포항에서 위기 대응 체제를 결성하려는 시도가 실패한 데서 비롯된 결과라고 할 수 있다.<sup>34)</sup> 즉 포항시가 앞장서서 반강제적으로 산·관·연의 유기적 연대를 꾸렸지만, 위기 대응의 공감대를 형

33) 제7대 포항시의회 214회 경제산업위원회 2014년도 1차 행정사무감사 자료 (2014.10.13).

34) 신희영(2006)은 성장정치적 관점에서 포항시, 포스코, 포스텍이 시장의 리더십 아래 지역경제발전을 위한 ‘정책 네트워크 레짐’을 결성해서 반대세력의 저항을 무력화시키는 선제적 권력을 행사했다고 평가한다. 그러나 이들 삼자가 각종 협의회 및 세미나 등을 통해 촉구해 온 소통과 협력, 네트워크 구축은 공허한 구호에 그칠 뿐이었고(《경북일보》 2014.12.21; 2016.5.10), 테크노파크 조성 및 운영 과정 어디에서도 관·산·학 간의 긴밀한 결속과 응집을 찾아볼 수 없었다. “돈은 포스코가 잡고 있고, 행정은 포항시가 잡고 있고, 지식은 포스텍이 갖고 있는데, 그게 다 연결된 적이 한 번도 없는 거지”라는 지적(C-4)이 이러한 현실을 적실하게 드러내 준다.

성하지 못한 까닭에 출발 단계부터 민간 부문이 형식적이고 소극적인 태도로 일관했고, 추진 과정에서의 포항시의 독주는 이들 간의 균열을 더 벌려놓아 연대와 협력의 시너지 효과를 창출할 수 없었다. 그 결과 포항 테크노파크 조성은 첨단산업도시 건설을 통한 선제적 위기 대응 전략의 핵심 사업이 아닌, 지방정부가 주도한 지방공단 조성 사업에 그치고 말았다.

## 6. 맺음말: 연구의 요약 및 함의

‘굴뚝산업’ 중심의 고도성장을 이어오다가 산업구조의 전환 국면에 돌입한 우리 사회에서 산업도시의 쇠락과 재생은 아직 낯선 사회적 과제이다. 이에 본 연구에서는 이 같은 전환기에 한국 사회의 대표적인 산업도시인 포항을 대상으로 쇠락의 위기 국면에서 도시 내 다양한 사회세력들이 어떻게 위기에 대처하며 도시 재활을 도모하는가를 도시정치의 관점에서 살펴보았다. 그 논의 결과를 요약하면, 다음과 같다.

권위주의적 정치체제하에서 군사문화의 세례를 받으며 조성된 포항제철은 포항을 전형적인 기업(지배)도시로 주도해 왔다. 그러나 1990년대 중반 이후 기업을 둘러싼 산업구조 및 정치·사회적 환경이 크게 바뀌면서 기업의 위기 징후가 나타났고, 포항 지역사회도 민주화와 도시화 과정을 거치면서 도시 발전에서의 위기 조짐이 감지되었다. 이러한 위기는 기업도시의 쇠락을 가져올 전면적 위기라기보다는 기업 및 지역사회의 성장 지체 양상을 띤 저강도 위기였지만, 외국 산업도시들의 전례를 교훈 삼아 선제적 위기 대응에 나섰다.

당시 토착 중소기업과 지역주민, 그리고 노동자 세력은 사실상 무력화된 상태였지만, 포스코는 위기에 대처할 물적 기반을 갖추고 있었고, 포스텍을 중심으로 지역혁신에 필요한 인프라가 조성되었으며, 포

항시 지방정부는 정치·행정적 역량을 비축하고 있었다. 따라서 포항의 위기 대응은 이들 삼자의 전략과 역량에 크게 좌우될 수밖에 없었다.

이에 위기 징후 속에서도 여전히 성장을 거듭하며 기업도시를 선도할 역량을 지닌 포스코는 지역사회 내 다른 사회세력들과의 연대를 거부한 채 독자적인 위기 대응전략을 모색했다. 포스코는 지역사회로부터의 ‘탈출’, 사업 다각화, 산·학·연 협동 체제 구축 등의 다양한 실험을 거쳐 철강산업 중심의 기존 성장 노선을 보다 공고히 하는 방식으로 기업의 위기를 선제적으로 대처하는 ‘성장의 정치’ 노선을 추진해오고 있다.

이와 달리 기업도시의 위기 징후에 보다 민감했던 포항시는 정치력을 발휘해서 포항시의 여러 사회세력들과 연대해서 위기 대응 체제 구축에 나섰다. 포항시는 먼저 첨단산업을 도시 발전의 새로운 동력으로 삼는 ‘탈산업화’ 노선을 위기 대응전략으로 설정했다. 다음으로 기업도시의 위기에 공감하지 않아 동참을 꺼리던 포스코와 포스텍을 끌어들이는 기민한 전술을 발휘해서 위기 대응에 필요한 사회적 연대를 결성했다. 이 같은 전략 및 체제를 기반으로 1990년대 말 포항 테크노파크 조성에 나섬으로써 포항시는 본격적으로 첨단산업 도시로의 변신을 꾀했다. 그러나 위기 대응의 비용 분담에 소극적인 포스코와 포스텍은 수동적인 자세로 일관했고, 그로 인한 포항시의 독주는 위기 대응 체제의 내부 균열을 심화시켰다. 결국 테크노파크는 첨단산업도시로의 도약을 통한 기업도시 재활성화의 든든한 발판이 되지 못한 채 소규모 지방 산업단지에 그침으로써 포항시의 선제적 위기 대응 전략으로서의 의미를 잃고 말았다.

그렇다면, 포항의 도시 위기와 대응을 통해 어떠한 이론적 및 실천적 함의를 끌어낼 수 있을까? 앞서 제시한 연구 과제를 중심으로 그 함의를 살펴보도록 하자.

먼저 위기 대응 체제와 위기 대응전략에 대한 유형화를 통해 기업도시의 위기와 대응을 보다 역동적으로 파악할 수 있었다. 포항 사례

에서는 포스코의 기업 주도적 체제와 포항시의 지방정부 주도적 체제가 등장했고, 전자는 ‘재산업화’ 전략에 가까운 ‘성장의 정치’ 노선을, 후자는 ‘탈산업화’ 전략을 채택하며 위기에 선제적으로 맞서고자 했다. 이는 동일한 위기 상황에서도 서로 다른 위기 대응 체제와 전략이 출현했다는 사실을 통해 구조적 위기가 사회세력들의 전략과 행위를 모두 규정짓지 못한다는 점을 보여주는 동시에, 저장도 위기라는 조건 때문에 다양한 위기 대응 체제 및 전략을 실험할 수 있었다는 사실을 통해 사회세력들의 행위가 구조적 제약으로부터 완전히 자유롭지 못하다는 점도 보여주었다. 따라서 위기 대응 체제 및 전략 유형은 위기 대응 과정에서의 구조적 제약과 정치적 행위의 가변성을 연계시켜 설명하는 개념적 도구로 유용하다고 할 수 있다.

다음으로 포항 사례에 비추어볼 때, 위기의 도시정치가 성장의 도시정치와 질적으로 구분되는 개념이라고 보기는 어렵다. 포스코가 주도하는 성장의 정치 노선이 위기의 정치에서의 재산업화 전략과 크게 다르지 않으며, 위기의 정치 노선을 추구하는 세력들도 궁극적으로 지속 가능한 도시 발전 경로로의 복귀를 목표로 삼고 있기 때문이다. 그러나 성장의 정치의 틀만으로는 도시의 쇠락 위기를 둘러싼 정치적 역학관계나 대안적 발전 전략을 충실히 설명하기 어렵다. 이러한 점에서 위기 대응 체제 및 전략을 중심으로 위기의 정치 개념을 보다 정교하게 다듬어서 쇠락 위기 상황에서의 도시정치를 분석할 이론적 도구로 발전시키는 작업은 여전히 요구된다.

그렇다면 기업도시 포항의 위기와 대응을 어떻게 평가할 수 있을까? 포항이 직면한 위기는 기업과 지역사회 모두가 얽힌 복합적 위기였지만, 도시 쇠락이 전면화된 고강도 위기가 아닌 쇠락의 조짐이 표면화되기 시작한 저장도 위기였다. 그렇지만 선진 산업도시의 위기와 대응을 사전 학습한 포항의 대기업과 지방정부는 그들의 경험을 교훈 삼아 선제적으로 위기에 대처할 목적으로 도시 재활의 가능성을 다각도로 실험했다. 그 과정에서 포항시는 도시 차원의 위기에 기민하게

반응해서 위기 대응 체제의 구축에는 성공했지만, 그 체제의 유지·존속에 실패함으로써 도시를 재활성화하는 데 성공하지 못한 반면, 포스코는 기업 차원의 위기에 단독으로 대처하는 전략을 비교적 성공적으로 수행 중에 있다. 고강도 위기가 닥치지 않은 상황에서 위기 대응 체제의 성패를 선불리 예단할 수는 없지만,<sup>35)</sup> 총체적으로 볼 때 도시 위기의 대응 과정을 거치면서 포항은 기업(지배)도시라는 도시정치들의 여전히 유지하면서 도시 위기가 해소되지 못한 채 진행 중에 있다고 할 수 있다.

마지막으로 포항 사례를 통해 우리는 도시 위기의 대응에서 도시정치의 중요성을 새삼 확인할 수 있다. 포항은 변방의 산업도시로서는 드물게 포스코, 포스텍 등과 같이 상대적으로 풍부한 인적, 물적 자원을 보유하고 있지만, 저장도 위기 상황에서 도시 재활의 가능성을 제시하지 못했다. 그 주된 요인 중 하나로 사회적 연대와 협력에 기반한 지속 가능한 위기 대응 체제 구축의 실패를 꼽을 수 있다. 미국 피츠버그가 민관협력을 통해서, 또 일본 기타큐슈가 노사협력을 통해서 사회적 연대를 바탕으로 위기 탈출의 기반을 다지고 도시에 활력을 불어넣었다면, 포항에서는 관·산·학이 각자도생하는 과정에서 조직적인 위기 대응에 어려움을 겪고 있다. 즉 포스코의 ‘성장의 정치’ 노선은 도시 위기를 도외시한 기업 위기에 대한 선제적 대응일 뿐이고, 포스코와 포스텍의 지속적인 참여를 이끌어낼 정치적 역량을 발휘하지 못한 포항시의 위기 대응 체제는 도시 재활에 필요한 지속 가능한 발전 동력을 만들어내지 못한 것이다. “구슬이 서 말이어도 꿰어야 보배”라는 옛말에서 보듯이, 위기에 대응한 조직적 결속이야말로 위기 탈출과 도시 재활의 열쇠라고 할 수 있다.

35) 물론 위기 탈출과 도시 재활이 궁극적으로 누구를 위한 것인가 하는 문제와 관련하여 주민과 노동자 등 시민사회의 역할과 위상에 대한 논의가 더해져야 하겠지만, 포항 사례에서는 이에 대한 논의의 여지가 없는 관계로, 이 글에서는 일단 논외로 한다.

원고접수일: 2019.09.20.

심사완료일: 2019.10.24.

게재확정일: 2019.11.25.

최종원고접수일: 2019.11.25.

〈부표 1〉 심층면접 대상자

구분	직업 및 직위	연령대	면접 시기	비고
A-1	전 포항 시장	60대 후반	2017년 7월	
A-2	전 포항 시장	60대 초반	2017년 5월	
A-3	전 포항시 의원	50대 초반	2017년 6월	
B-1	전 포항시 구청장	60대 중반	2017년 7월	
B-2	전 포항시 구청장	60대 중반	2017년 8월	
C-1	전 포스텍 총장	60대 후반	2018년 2월	
C-2	전 포스텍 총장	60대 후반	2017년 10월	
C-3	전 포스텍 교수	60대 중반	2016년 12월	
C-4	포스텍 교수	50대 후반	2017년 8월	
C-5	포항대 명예교수	60대 후반	2017년 7월	
C-6	포항대 교수	50대 후반	2017년 7월	
C-7	RIST 연구원	60대 중반	2018년 2월	
C-8	포항지역사회연구소 연구원	60대 초반	2017년 3월	
D-1	포항 테크노폴리스 임원	60대 중반	2017년 5월	전 포스코 직원
D-2	포스코 직원	50대 중반	2017년 7월	
E-1	전 경북일보 기자	50대 중반	2017년 6월	
E-2	전 매일신문 기자	70대 초반	2017년 3월	
E-3	전 경북매일 기자	50대 중반	2017년 3월	전 포항시의회 의원

## ❖ Abstract

The Crisis and Responses of A Company City:  
An Experiment of Urban Revitalization in Steel City, Pohang

Chang, Se Hoon

This study attempts to examine how major social forces try to respond to the urban crisis in Pohang, a leading industrial city of Korea from the perspective of urban politics. For this, I will theoretically reconstruct the conceptual framework of ‘politics of urban crisis’ in contrast to that of ‘politics of urban growth’ and explore how the main interest groups should construct the crisis-response regime and pursue the urban revitalization. The results of this study are summarized as follows:

Pohang has grown as a typical corporate-dominating city since the establishment of POSCO. But after the second half of 1990s the change of its political and economic environments brought the low-level crisis to Pohang, which means that the growth of the POSCO and the city was retarded. The main social forces took preemptive countermeasures to this weak crisis in order to prevent its expansion in advance.

But the crisis response is not based on the social integration and solidarity among them. On the one hand, POSCO sought ‘politics of urban growth’ to stabilize the previous growth strategy focusing on strengthening the steel industry. And on the other hand, local government pursued ‘politics of urban crisis’, which means that local government tried to form the crisis-response regime among government, corporation and research group and escape from the urban crisis by means of de-industrialization strategy. These troubles among social forces and rivalries over crisis-response strategies are getting in the way of overcoming the urban crisis and realizing the alternatives of urban revitalization.

Keywords: urban politics, company city, politics of urban crisis, urban revitalization, anti-crisis regime, POSCO

## 참고문헌

- 폴드스타인, 에이미. 2019. 『(공장이 떠난 도시에서) 제인스빌 이야기』. 이세영 옮김. 세종서적.(Goldstein, Amy. 2017. *Janesville: An American Story*. New York: Simon & Schuster.)
- 국토연구원(편). 2008. 『상전벽해 국토 60년』. 국토연구원.
- 김무형. 2005. 『철강산업의 사양화에 따른 지역경제발전전략』. 《아태연구》 4호, 71~97쪽.
- 김영곤 외. 1991. 『포항 지역사회의 발전과 포항지역 기업의 과제』. 《포항연구》 7호.
- 김인영. 1995. 『박태준보다 나은 사람이 되시오』. 자작나무.
- 김준한. 2011. 『한국 철강산업의 미래와 포스코의 글로벌 전략』. 『한국국제경영관리학회 학술대회 논문집』, 3~31쪽.
- 김현철. 2018a. 『위기를 기회로: 한국GM 군산공장 폐쇄 과정과 대응』. 『2018 한국지역고용학회 학술대회 논문집』, 339~352쪽.
- \_\_\_\_\_. 2018b. 『“지엠의 글로벌 전략 변화는 성공적이었는가?”』. 《생산성논집》 32권 4호, 141~158쪽.
- 로간, 존·하비 몰로치. 2013. 『황금도시: 장소의 정치경제학』. 김준우 옮김. 광주: 전남대학교 출판부.(Logan, John & Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: Univ. of California Press.)
- 문성후·박영렬. 2017. 『POSCO's Growth History and Stakeholders' Interests』. 《경영사학》 32집 1호, 107~138쪽.
- 박복재·우진경. 2011. 『(매력 있는 삶의 공간을 창조하는) 도시 브랜드 마케팅』. 광주: 전남대학교 출판부.
- 박양춘. 2001. 『울산 중화학공업의 재구조화 특성: IMF 체제 이후의 기업 전략을 중심으로』. 《한국지역지리학회지》 7권 2호, 17~34쪽.
- 박양춘(편). 2003. 『지역경제의 재구조화와 도시 산업공간의 재편: 영남 지역 연구』. 한울아카데미.
- 박영렬·김경찬·이경훈. 2009. 『글로벌 확장을 통한 포스코의 성장 전략』. 《연세경영연구》 46권 1호, 119~149쪽.
- 박재욱. 1996. 『대기업 주도형 도시정치의 특성』. 연세대학교 박사학위논문.
- 박준식. 2007. 『철강산업의 상생협력과 뉴패러다임』. 한국고용노사관계학회(편), 《한국노사관계학회 학술대회 자료집》 1~38쪽.
- 서갑경(윤동진 옮김). 2011. 『철강왕 박태준: 경영 이야기』. 한인.
- 서병철. 2011. 『포항철강공단 조성에 따른 지역사회의 변화와 원주민 공동체 해체의

- 기록』. 포항시(미발간 보고서).
- \_\_\_\_\_. 2018. 『기업도시 포항의 도시레짐 변동에 관한 연구』. 동아대학교 박사학위논문.
- 서울대학교 사회과학연구소. 1988. 『포항종합제철의 국민경제 기여 및 기업문화 연구』.
- 서정일·남윤성. 2012. 『한국 기업의 기업 지배구조 개혁에 관한 사례 연구』. 《전문경영인연구》 15권 3호, 343~373쪽.
- 신희영. 2006. 『지역사회의 정치권력 구조 분석: 포항시를 중심으로』. 《포항연구》 38호.
- \_\_\_\_\_. 2008. 『도시의 성장지향적 정치와 정책 네트워크 형성 과정: 전략관계적 접근』. 《한국행정논집》 20권 2호, 437~469쪽.
- 야하기 히로시. 2013. 『도시 축소의 시대』. 서금홍·오용식 옮김. 서울: 기문당(矢作弘 2009. 『都市縮小の時代』, 東京: 角川書店.)
- 양승훈. 2019. 『중공업 가족의 유토피아: 산업도시 거제, 빛과 그림자』. 오월의봄.
- 염미경. 2001. 『일본의 철강도시』. 경인문화사.
- \_\_\_\_\_. 2003. 『지방산업도시 성장정치의 현재와 미래』. 《경제와 사회》 60호, 67~100쪽.
- \_\_\_\_\_. 2004. 『철강대기업의 재구조화 전략과 지역사회의 대응: 일본 기타큐슈와 미국 피츠버그의 비교』. 《한국사회학》 38권 1호, 131~159쪽.
- \_\_\_\_\_. 2005. 『포항 철강산업 재구조화와 노사관계』. 《아태연구》 4권, 43~70쪽.
- 이태환. 2004. 『세계 최고의 철강인, 박태준』. 현암사.
- 이수열·정상철. 2010. 『철강산업의 도요타 생산방식 적용 과정에 관한 연구』. 《한국생산관리학회지》 21권 4호, 363~382쪽.
- 이태원 외. 2005. 『폐광촌과 카지노: 강원 폐광지역 사회 변동 연구』. (주)일신사.
- 임정성·이민근·심상형. 2018. 『글로벌 철강사의 사업 다각화 추진 사례와 교훈』 (POSRI 이슈리포트). 포스코 경영연구원.
- 장세훈. 2010a. 『지방자치 이후 지역엘리트의 재생산 과정』. 《경제와 사회》 86호, 162~198쪽.
- \_\_\_\_\_. 2010b. 『기업도시 포항의 기업과 지역사회의 역학관계』. 《지역사회학》 11권 2호, 165~197쪽.
- \_\_\_\_\_. 2013a. 『포항제철 설립의 정치사회학』. 《공간과 사회》 44호, 199~228쪽.
- \_\_\_\_\_. 2013b. 『포항1: 기업도시의 사회생태학』. 박배균·김동완(편). 『국가와 지역』. 알트.
- 장철순 외. 2014. 『산업도시의 진단 및 지속적 발전 방안 연구』. 국토연구원.
- 정건화 외. 2005. 『근대 안산의 형성과 발전』. 한울아카데미.
- 정장식. 2006. 『한국테크노파크의 성공요인 및 발전전략에 관한 연구』. 서울대 석사

학위논문.

- 조형제. 2009. 『산업과 도시: 내생적 지역 발전은 가능한가』. 서울: 후마니타스.
- 차미숙·박형서·정윤희 외. 2003. 『지역발전을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운용 방안 연구』. 국토연구원.
- 채현. 2017. 「주력산업 구조조정에 따른 고용 위기 극복을 위한 테크노파크의 역할과 대응 방안: 포항 철강 산업과 포항 테크노파크 사례를 중심으로」. 동국대학교 석사학위논문.
- 최병두. 2007. 「기업주의 도시 전략의 논리와 한계」. 《경제와 사회》 75호, 106~138쪽.
- \_\_\_\_\_. 2011. 「신자유주의적 도시화와 기업주의 도시 프로젝트」. 《한국경제지리학 회지》 14권 3호, 263~285쪽.
- 통계청. 각년도. 『인구주택 센서스』.
- 카스텔, 마누엘·피터 홀. 2006. 『세계의 테크노폴』. 강현수·김륜희 옮김. 한올아카데미.(Castells, Manuel & Peter Hall. 1994. *Technopoles of the World: The Making of 21st Century Industrial Complexes*. London: Routledge.)
- 포스코. 2018. 『포스코 50년사: 1968-2018』. 포스코.
- 포항시. 각년도. 『포항 통계연보』. 포항시.
- 포항시사편찬위원회(편). 1999. 『포항시사(상·하)』. 포항시사편찬위원회.
- 포항테크노파크. 2010. 『포항테크노파크 10년사』. 매일신문사 출판부.
- 하비, 데이비드. 2016. 「관리주의에서 기업주의로: 후기 자본주의의 도시 거버넌스의 전환」. 『데이비드 하비의 세계를 보는 눈』. 최병두 편역. 창비.(Harvey, David. 1989. “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism.” *Geografiska annaler*. series B, Vol.71 No.1, pp. 3~17.)
- 鎌田とし子·鎌田哲宏(가마다 도시코·가마다 테츠히로). 1983. 『社會諸階層と現代家族: 重化學工業都市における労働者階級の狀態』. 東京: 御茶の水書房.
- 島崎稔·安原茂(編). 1987. 『重化學工場都市の構造分析』. 東京: 東京大學出版會.
- 布施鐵治(후세 테즈지)(編). 1982. 『地域産業變動と階級·階層: 炭都夕張労働者の生産·労働·生活史』. 東京: 御茶の水書房.
- Alice, Mah. 2012. *Industrial Ruination, Community and Place: Landscapes and Legacies of Urban Decline*. Toronto: University of Toronto Press.
- Beauregard, Robert, Paul Lawless & Sabina Deritrick. 1992. “Collaborative Strategies for Reindustrialization: Sheffield and Pittsburgh.” *Economic Development Quarterly* Vol.6 No.3.
- Carter, Donald. (ed.). 2016. *Remaking Post-industrial Cities: Lessons from North America and*

- Europe*. New York: Routledge.
- Crowley, Gregory. 2005. *The Politics of Place: Contentious Urban Redevelopment in Pittsburgh*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Dieterich-Ward, Allen. 2015. *Beyond Rust: Metropolitan Pittsburgh and the Fate of Industrial America*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- DiGaetano, Alan & John Klemanski. 1999. *Power and City Governance: Comparative Perspectives on Urban Development*. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press.
- DiGaetano, Alan & Paul Lawless. 1999. "Urban Governance and Industrial Decline." *Urban Affairs Review*, Vol.34 No.4, pp. 546~577.
- Eisinger, Peter. 2000. "The Politics of Bread and Circuses: Building the City for the Visitor Class." *Urban Affairs Review*, Vol.35 No.3, pp. 316~333.
- Ferman, Barbara. 1996. *Challenging the Growth Machine: Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh*. Kansas: Univ. of Kansas.
- Hayter, Teresa & David Harvey. (eds.) 1993. *The Factory and the City: The Story of the Cowley Automobile Workers in Oxford*. London: Mansell Publishing Ltd.
- Healey, Patsy, et. al. 1992. *Rebuilding the City: Property-led Urban Regeneration*. London: E. & FN Spon.
- High, Steven & Lachlan MacKinnon. (eds.) 2017. *The Deindustrialized World: Confronting Ruination in Postindustrial Places*. Vancouver: UBC Press.
- Jessop, Bob. 1998. "The Narrative of Enterprise and the Enterprise of Narrative: Place Marketing and the Entrepreneurial City." in Tim Hall & Phil Hubbard (eds.). *The Entrepreneurial City*. New York: Wiley, pp. 77~99.
- Jeziarski, Louise. 1990. "Neighborhoods and Public-Private Partnerships in Pittsburgh." *Urban Affairs Review*, Vol.26 No.2, pp. 217~249.
- Judge, David, Gerry Stoker & Harold Wolman. 1995. *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- Markusen, Ann & Virginia Carlson. 1989. "Deindustrialization in the American Mid-West: Causes and Responses." in Rodwin, Lloyd & Hidehiko Sazanami (eds.). *Deindustrialization and Regional Economic Transformation: The Experience of the United States*. Boston: Unwin Hyman Press.
- Neumann, Tracy. 2016. *Remaking the Rust Belt: The Postindustrial Transformation of North America*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Orr, Marion & Valerie Johnson (eds.). 2008. *Power in the City: Clarence Stone and the Politics of Inequality*. Lawrence: Univ. Press of Kansas.
- Rodwin, Lloyd & Hidehiko Sazanami (eds.). 1989. *Deindustrialization and Regional Economic Transformation: The Experience of the United States*. Boston: Unwin Hyman.

- Rousseau, Max. 2009. "Re-imagining the City Centre for the Middle Classes: Regeneration, Gentrification and Symbolic Policies in 'Loser Cities'." *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.33 No.3, pp. 770~788.
- Shapira, Philip. 1989. "Steel Town to Space World?: Industrial and Regional Restructuring Strategies in Japanese Heavy Industry."(Research Paper) Morgan Town: Regional Research Institute, West Virginia University.
- Short, John, et. al. 1993. "Reconstructing the Image of an Industrial City." *Annals of the Association of American Geographers*, Vol.83 No.2, pp. 207~224.