

지역경제발전을 향한 새로운 접근방법의 모색: 성장 동력에 관한 논쟁을 중심으로*

차 재 권
류 태 건

국문요약

본 연구는 지역발전의 성장 동력 논쟁이 갖는 의미와 중요성을 신자유주의적 세계화와 지방화의 흐름 속에서 분석하는 데 목적을 두고 있다. 아울러 지역경제의 성장 동력에 대한 학계의 이론적 논쟁과 한국에서의 정책적 논쟁을 정리하고, 그러한 논쟁들이 간과하고 있는 문제점들이 무엇이며 또 그 해결방안을 무엇인지를 점검하는데 또 다른 목적을 두고 있다. 한국의 경우 신자유주의 세계화가 진행되는 가운데 균형발전과 불균등발전 간의 논쟁이나 성장거점이론과 산업클러스터이론 간 논쟁과 같은 거시적 논쟁 외에도 지역경제성장을 위한 생산요소 투입과 관련된 미시적 논쟁이 이어져 왔다. 이러한 논쟁의 과정에서 지역균형발전 및 수도권과 비수도권과의 발전 격차 문제가 지역발전의 문제와 관련하여 중요한 쟁점으로 제기되어 왔다. 지역발전을 둘러싼 이와 같은 쟁점에 관한 논의는 대부분 거시적인 시각의 결여, 편협한 지역이기주의, 지역발전의 질적 측면을 도외시하고 있다는 비판을 받고 있다. 지역발전과 관련된 이런 문제점을 해결하기 위해서는 보다 거시적이며, 질적 성장을 중시하고 지역의 이익에만 얽매이지 않고 국가 전체는 물론 글로벌한 시각에서 발전의 문제를 고민할 필요가 있다.

주제어: 지역발전, 지역경제발전, 신자유주의, 세계화, 균형발전, 불균등발전, 산업클러스터, 성장거점이론

I. 들어가며

일반적으로 사업비 1조원이 넘는 대형 국책사업을 메가프로젝트(megaproject)라고 부른다. 지방자치단체들은 이런 메가프로젝트 구상에 목을 맨다. 특히 지난 18대 대선에서는 메가프로젝트가 한 지역 혹은 도시에서 특정후보를 지지하는 중요한 바로미터가 되는 사례가 많아 우려를 낳기도 했다. 대표적인 사례로 대구광역시를 들 수 있다. 대구광역시는 18대 대선을 앞두고 일찍부터 대구의 지역발전을 앞당길 메가프로젝트 구상에 시의 행정력을 집중했다. 대선을 8개월 앞둔

* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A3A2033769).

** 주저자

*** 공동저자

시기에 대구광역시장은 한 간부회의에서 “지역발전을 위해선 1조원 이상의 국책사업을 적극 시행해야하고, 상생협력 차원에서 경북도와 함께 추진할 수 있는 메가프로젝트를 발굴하라”는 지시를 내리기도 했다. 대구광역시는 메가프로젝트 발굴을 위한 태스크포스를 구성, 18대 대선 전까지 15~20건의 메가프로젝트를 선정해 대선공약에 포함시키고자 노력했다(영남일보 2012년 4월 20일)²⁾ 부산광역시의 경우에도 18대 대선 기간에 메가프로젝트와 관련하여 한 차례 소동을 겪었다. 18대 대선을 40여일 앞두고 부산광역시가 심혈을 기울여 추진해온 메가프로젝트인 ‘에코델타시티’ 건설프로젝트³⁾에 대해 유력한 야권후보들이 제동을 걸고 나섰기 때문이었다. 당시 무소속 안철수 후보는 에코델타시티 프로젝트의 기반을 제공했던 친수구역특별법 폐지를 환경공약으로 내세웠고 민주통합당의 문재인 후보 측도 친수구역특별법 폐지를 공약으로 검토한다는 소문이 돌면서 불거진 에피소드였다(국제신문 2012년 11월 4일).⁴⁾ 문제는 에피소드 자체에 있는 것이 아니다. 정말 대구광역시나 부산광역시를 포함한 광역지방자치단체들이 주장하듯 그와 같은 메가프로젝트들이 도시의 성장 동력이 될 수 있는가 하는 점이다. 게다가 거의 모든 지방자치단체들이 마치 그와 같은 대형 개발프로젝트의 성공 여부가 지역경제발전의 열쇠인 것처럼 여론을 조성하고 있는 점이 문제인 것이다.

20세기 후반에 접어들어 세계화와 신자유주의의 물결이 밀어닥치면서 세계의 도시들은 무한경쟁으로 내몰리고 있다. 도시마다 앞 다투어 초대형 건설프로젝트들이 프로젝트 파이낸싱을 통해 추진되면서 외형적인 성장을 구가하는 것처럼 보이지만, 그런 도시의 내막을 들여다보면 겉모습만 화려할 뿐 재정파탄이나 주민 삶의 양극화 등으로 질적 성장의 측면에서는 오히려 퇴보한 경우도 허다하다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 경우, 지방자치가 진행될수록 지방자치단체들마다 새로운 성장 동력을 찾기에 혈안이 되고 있고 그들 대부분이 대형 토건프로젝트들을 성장의 아이콘으로 삼고 있다. 무엇이 우리나라 지방자치단체들을 그와 같은 외형적·양적 성장에 몰매게 하는 것인가? 과연 그와 같은 성장전략은 올바른 것이며, 지역발전의 성장 동력을 제대로 제공할 것인가? 그러한 외형적·양적 성장이 문제를 지니고 있다면 또 다른 성장의 대안은 무엇인가?

본 연구는 먼저 지역발전의 성장 동력 논쟁이 갖는 의미와 중요성을 신자유주의적 세계화와 지방화의 흐름 속에서 정리해 볼 것이다. 다음으로 지역경제의 성장 동력에 대한 학계의 이론적 논쟁과 한국에서의 정책적 논쟁을 정리하여 살펴보고, 그러한 논쟁들이 간과하고 있는 문제점들이 무엇이며 또 그 해결방안이 무엇인지를 점검한 후, 결론을 맺기로 한다.

2) <http://www.yeongnam.com/mnews/newsview.do?mode=newsView&newskey=20120420.010010745340001>, 검색일: 2013년 12월 16일.

3) 에코델타시티 프로젝트는 부산광역시가 2012년 7월 발표한 서낙동강의 12km² 수변지역을 세계적인 첨단 수변 도시로 육성하겠다는 야심찬 프로젝트이다. 이 프로젝트는 2010년 12월 29일 친수구역특별법이 제정되고 국토해양부와 수자원공사가 2012년 11월 29일 서낙동강 일원을 첫 사업대상지로 지정하면서 본격적으로 추진되기 시작했다. 부산광역시에 따르면 에코델타시티의 경제적 파급효과는 7조 8천억 원, 고용창출효과는 4만 3천명에 이를 것으로 전망된다(파이낸셜 뉴스 2012년 12월 9일, http://www.fnnews.com/view?ra=Sent1201m_View&corp=fnnews&arcid=201212070100067120003515&cDateYear=2012&cDateMonth=12&cDateDay=09, 검색일: 2013년 12월 16일)

4) <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20121105.22003212458>, 검색일: 2013년 12월 16일.

II. 신자유주의적 정책 환경의 변화

1. 신자유주의

지역발전에 필요한 성장 동력과 관련된 논쟁을 이해하기 위한 바탕으로, 먼저 그러한 논쟁이 전개되는 자본주의 시장질서의 전반적인 환경 변화를 이해할 필요가 있다. 그 이유는 지역발전을 위한 성장 동력이나 발전 전략에 관한 논의는 근본적으로 자본주의 세계체제의 발전단계에 의해 제약을 받게 되기 때문이다. 오늘날 지역발전을 추구하는 각 지역단위의 경제주체들이 직면하고 있는 자본주의 세계질서는 더 이상 아담 스미스(Adam Smith)류의 ‘보이지 않는 손’(invisible hand)에 의해 지배되는 고전적 자유주의도 아니고 20세기를 풍미했던 케인즈주의적 복지자본주의도 아니다. 지금의 자본주의는 세계화(globalization), 민주화(democratization), 지방화(localization), 지식정보화(knowledge-information)를 수반하는 신자유주의의 시대를 맞고 있다.

아담 스미스의 ‘보이지 않는 손’의 실패, 즉 시장실패(market failure)는 1930년대의 세계적 대공황을 낳았고 그에 대한 반성은 이후 서구사회를 케인즈주의의 실험장으로 변모시켰다. 케인즈주의적 정책은 국가가 능동적인 통화정책과 재정정책을 통해 경제에 적극적으로 개입함으로써 공황을 예방하고 완전고용을 달성하는 것이었다. 따라서 케인즈주의에 입각한 재정의 확장은 1970년대 중동의 석유험기를 시작으로 서구 경제에 본격적인 위기가 닥쳐오기 전까지 복지국가의 확장을 가져 왔다. 그러나 케인즈주의에 입각한 복지국가의 확대는 유럽 복지국가의 재정적자와 함께 엄청난 강도의 스태그플레이션을 초래하였다. 따라서 케인즈주의적 복지국가의 실패는 시장실패에 대응한 정부실패(government failure)로 규정되었고 그를 대체할 새로운 정치경제적 이념으로서 신자유주의를 낳게 되었다. 신자유주의적 정책은 ‘준칙에 의한’ 소극적인 통화정책과 자유화, 특히 국제금융에서의 자유화를 통해 경제의 안정적인 성장을 달성할 것을 목표로 한다는 점에서 통화팽창과 재정확대를 의미하는 케인즈주의와는 근본적으로 달랐다(박근수 2006). 따라서 케인즈주의의 실패에 대한 신자유주의의 대안은 ‘세계화’, ‘자유화’, ‘유연화’, ‘사유화’ 등의 다양한 이념 형태로 나타나기 시작했다.

완전고용과 고임금이라는 케인즈주의적 타협은 세계적 차원에서의 비용삭감 경쟁에 따라 노동시장의 유연화로 해체되었으며, 국가가 관장 혹은 보조해왔던 많은 영역들이 민간으로 이전되었다. 신자유주의로 불리는 다양한 구조조정 정책들에서 가장 핵심적인 것은 화폐와 노동력의 관리형태의 변화로 볼 수 있다. 금융산업, 특히 국제금융에 대한 탈규제는 국가가 화폐를 통제하려는 케인즈식 시도의 좌절을 의미한다. 정리하고, 파견노동제, 임시직과 성과급 제도의 확대 등의 노동시장 유연화와 복지제도의 축소는 노동력이라는 상품의 재생산을 더 이상 국가가 보장해주지 않겠다는 것을 의미한다. 과거 이루어진 화폐와 노동력의 국가관리가 70년대 불황의 원인이었으므로 이제 화폐와 노동력도 시장의 원칙에 따라 관리 되어야 한다는 것이 신자유주의의 기본적인 논리로 받아들여졌다. 그러나 국가 개입의 최소화를 주장했던 고전적 자유주의와 달리 신자유주의는 제한된 영역에서의 국가의 부분적 개입을 완전히 부정하지는 않는다. 고전적 자유주의와 달리 신자유주의는 시장의 기능이 불완전할 가능성 - 시장 자체의 불완전성에 기인하는

것이든 외부의 교란요인에 의한 것이든 - 을 어느 정도 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 신자유주의는 여전히 ‘제대로’ 기능하는 시장이 최선의 결과를 가져올 것이라는 신앙을 굳게 믿으며 자본주의의 내재적인 불안정성을 이해하지 못한다(박근수 2006).

따라서 신자유주의에 대한 여러 가지 비판이 끊이지 않고 제기되고 있다. 신자유주의가 보여 주는 끊임없는 이윤추구와 무한한 자본축적의 논리는 자본주의에 본질적인 불안정성을 부여하게 되는데, 자유화된 국제금융의 확장은 불안정성을 더욱 강화시킬 뿐이라는 비판이 제기되고 있다. 신자유주의의 근본적인 오류를 여기에서 찾는 신자유주의의 비판자들은 신자유주의가 자본주의의 위기에 대한 전혀 새롭지도 올바르지도 않은 대안임을 역설하면서 시장을 통한 경쟁을 최선으로, ‘정당한’ 이윤의 추구를 최고의 미덕으로 간주하는 신자유주의야말로 전 세계를 수탈하는 초국적 자본의 이데올로기로 악용되고 있다고 주장한다.

2. 세계화

이와 같이 기대와 우려를 동시에 낳고 있는 신자유주의적 자본주의 세계질서는 세계화와 지방화라는 일견 서로 상충되는 듯 보이면서도 서로 보완적인 시대 상황을 수반하고 있다. 신자유주의적 자본주의 세계질서를 가져오게 만든 원인인 동시에 그 결과물이기도 한 세계화는 이해하는 방식에 따라 매우 다양한 개념으로 해석된다. 세계화는 양적 교류의 확대를 넘어서 생활양식이 새롭게 재구성됨으로써 세계사회가 독자적인 정체성을 획득하는 과정을 말한다(Harvey 1989). 기든스는 세계화가 세계적 범위의 사회관계가 심화되는 것으로 정의될 수 있으며, 서로 멀리 떨어져 있는 지방들을 연계시킴으로써 지방들에서 일어나는 사건들이 서로 원인과 결과가 된다고 보았다(기든스 2001). 그리고 엘브로우(Albrow 1996)는 세계화가 세계의 인민들이 하나의 단일한 세계 사회, 지구사회로 통합되는 모든 과정을 말하는 것으로 폭넓게 이해했다. 반면 시메이는 매스컴과 무역, 자본의 흐름 등으로 인한 상호 의존성과 기술적 변화 과정, 생산과 소비 유형의 동질화(homogenization) 및 표준화 과정, 무역과 투자 및 여타 교역 등의 세계시장 지향 과정, 시장의 공간적·제도적 통합과정, 국경을 초월한 경제적 규제와 제도 및 정책 등의 일체성 또는 유사성의 증가과정으로 세계화를 보다 구체적으로 규정하였다(Simai 1994). 이러한 다양한 정의를 고려해 볼 때, 세계화란 각 국가경제의 세계경제로의 통합 및 정치, 문화 통합을 의미하며 국가 및 지역 간에 존재하던 상품, 서비스, 자본, 노동, 정보 등에 대한 인위적 장벽이 제거되어 하나의 단일 집단의 형태로 통합되는 추세라고 설명할 수 있다.

세계화를 경제적 측면에서 이해하려는 대표적인 움직임은 월러스틴에 의해 만들어졌다. 월러스틴(Immanuel Wallerstein)은 세계화를 소체제(mini-system), 세계제국(world-empire) 및 세계경제(world-economy) 단계로 구분하였다. 현대의 세계경제 단계는 소체제 단계와 세계제국 단계를 모두 포괄하고 있으며, 세계경제는 단일의 노동분화 아래 다양한 문화 및 정치체제를 포괄하게 된다고 주장하였다. 다양한 정치체제와 다양한 문화를 하나의 노동 분화로 묶는 끈은 곧 경제라고 주장한 맑스의 경제중심적 시각에 따라, 월러스틴은 무역시장과 상품화에 기초한 자본주의 세계 경제가 그 끈이라고 주장하면서 자본주의 세계경제를 정치와 문화 등 다양한 국면을 규정짓

는 사회적 맥락으로 이해하려 하였다(Wallerstein 1995; Wallerstein 2000). 메이어(John W. Meyer)는 월러스틴의 기본적인 논의 틀을 받아들이면서도 세계체제에서의 경제의 주도성에 이의를 제기한다. 곧 정치와 문화의 중요성을 지적하고 경제에 대한 세계체제의 상대적 자율성(the relative autonomy of a world-system)에 주목할 것을 주문하였다. 또한 집단적 권위(collective authority)라는 정치적 과정에 관한 개념을 도입하여, 사회적 가치의 창조는 상품화라는 경제적 과정에 의해서 이루어지는 것만은 아니며, 정치적 과정에는 복지와 사회보장, 교육·문화 등 다양한 사회적 요소까지 포함될 필요가 있다고 주장하였다.

세계화에 대한 이와 같이 서로 다르면서도 포괄적인 이해방식은 복합적인 현상인 세계화를 이해하는 데에 매우 중요한 시각을 제공한다. 그러한 시각에서 살펴볼 때 세계화는 그 개념의 다양성만큼이나 우리 사회의 각 부문에 다양한 변화를 불러오고 있다. 경제적 부문에서 자본과 화폐시장의 개방, 국가 간 자유무역의 확대, 정치적 부문에서 조직 간의 협력과 국제기구의 증가, 그리고 문화적 부문에서 보편성과 특수성의 조화의 확대를 가져왔던 것이다.

3. 생산방식의 변화

세계화에 따른 신자본주의의 시대 조류는 또한 자본주의 생산방식에 근본적인 변화를 수반하였다. 그것은 전통적인 산업자본주의시대의 포디즘적인 대량생산체제에서 전혀 다른 성격의 생산체제로 옮겨감을 의미한다. 하비(David Harvey)는 이러한 변화를 포디즘(Fordism)⁵⁾으로부터 ‘유연한 축적 레짐’(a ‘flexible’ regime of accumulation)으로의 전환(shifts)으로 표현한 바 있다(Harvey 1989, 124). 하비의 주장에 따르면 1945년부터 1973년까지의 기간은 포디즘적 대량생산체제와 케인주의적 복지자본주의가 공존하던 시기였다. 이와 같은 포디즘적 대량생산체제는 나름대로의 자본축적 레짐에 입각하여 노동통제의 관행(labor control practices), 기술적 혼합(technological mixes), 소비습관(consumption habits), 정치경제적 권력 지형(configurations of political-economic power) 등 모든 분야에서 일관되고 상호유기적인 관계를 유지해 왔다. 그러나 제1차 석유위기를 시작으로 이러한 축적 레짐은 급격히 변화하게 되는데 노동통제의 관행, 소비습관, 정치경제적 권력지형에 이르기까지 거의 모든 분야의 패턴이 급격히 변화하게 된다. ‘유연한 축적 레짐’으로의 변화는 노동시장의 급격한 구조조정을 동반하면서 조직노동자의 힘을 반감시키는 대신 자본주의 기업가들을 노동자에 대해 우위에 서게 함으로써 생산 및 고용시스템의 전반적인 유연화를 초래하였다. 포디즘에서 ‘유연 축적 레짐’으로의 이와 같은 근본적인 변화를 할랄(Haral 1986)은 구자본주의(the old capitalism)와 신자본주의(the new capitalism)로 구분하면서 <표 1>과 같이 그 특성을 구분하고 있다. 비슷한 맥락에서 래쉬와 어리(Lash and Urry 1987)는 조직자본주의(Organized capitalism)와 비조직자본주의(Disorganized capitalism)으로 구분하기도 했다. 스와인지

5) 하비는 포디즘이 엄밀한 의미에서 1914년 자동차왕인 헨리 포드(Henry Ford)가 미시간주의 디트로이트 자동차 자동조립공장에 8시간 노동을 새롭게 도입하면서부터 시작되었다고 술회하고 있다. 물론 그러한 포드의 생각은 그 이전 테일러의 과학적 관리론(principle of scientific management)에서 주장한 생산성 향상을 위한 새로운 노동분업 및 작업방식에 많은 영향을 받은 것으로 알려졌다.

도우(Swyngedouw 1986)는 ‘규모의 경제에 입각한 포디즘적 생산’(Fordist production based on economies of scale)과 ‘범위의 경제에 입각한 적시생산’(Just-in-time production based on economies of scope)으로 구분한 바 있다.

어떤 용어로 포디즘 시대와 포스트 포디즘 시대를 구분하던 상관없이 포스트 포디즘 시대는 산업혁명이 초래한 변화만큼이나 근본적인 변화를 초래하고 있다. 하드웨어 중심의 성장 동력은 기술과 인간 그리고 인간들 간의 사회적 관계의 중요성을 강조하는 소프트웨어 중심의 성장 동력으로 바뀌어 가고 있다. 포스트 포디즘의 신자본주의 시장 네트워크는 포디즘 시대 구자본주의의 기계적 구조를 완벽히 대체해 가고 있다. 명령보다는 참여, 경제적 이익에만 집중되었던 가치체계는 다원적 가치체계로 대체되고 있다. 포스트 포디즘의 신자본주의 사회에서 지역발전의 성장 동력을 찾아 나가야 할 경제주체들이 상대해야 하는 경제적 행위자는 이윤에 얽매인 거대 기업들이 아니라 독과점에 반대하는 민주적 자유기업이다. 세계체제는 자본주의와 사회주의 간의 대결이라는 오랜 냉전의 이데올로기에서 벗어나 자본주의와 사회주의의 장점을 합성한 새로운 세계체제를 만들어 가고 있는 것이다.

〈표 1〉 구자본주의와 신자본주의의 특성 비교

구분	구자본주의	신자본주의
성장의 추동력	경성 성장(hard growth)	연성 성장(soft growth)
조직	기계적 구조	시장 네트워크
의사결정	권위주의적 명령	참여적 리더십
제도적 가치	금전적 목적	다중 목적
관리의 초점	작업 관리	전략 관리
경제적 거시체제	이윤중심의 거대기업	민주적인 자유 기업
세계 체제	자본주의와 사회주의 간 대결	자본주의와 사회주의의 변종

출처: Harvey(1989), p. 174.

Ⅲ. 지역발전의 성장 동력에 관한 다양한 접근방법과 시각들

1. 거시적 차원에서의 이론적 논쟁들

가. ‘균형발전 vs. 불균등발전’에 관한 논쟁

지역발전의 성장 동력의 문제는 결국 자본주의 시장경제가 본질적으로 지역이나 산업부문 간의 균등한 발전을 가져오는지 아니면 불균등한 발전을 통해 지역간, 부문간 경제력의 격차를 양산하는가의 논쟁으로 귀결된다. 이러한 논쟁은 자본주의 시장경제에 대한 근본적인 시각 차이에서 비롯된 것으로 그 속에는 고전과 경제학(신고전과 경제학)과 케인즈주의 경제학 간의 근본적인 인식차이가 내재되어 있다.

로젠스타인-로단(P. N. Rosenstein-Rodan)이나 너시(R. Nurkse)와 같은 학자들은 한 지역의 경제발전은 어느 한 분야의 발전만으로는 불가능하며 전체적인 균형을 맞추어 발전하는 것이 중요하다고 보았다. 즉 한 지역에서 공업이 발전하더라도 농업 등 다른 산업과도 보조를 맞출 필요가 있으며, 교통이나 전력 등과 같은 사회간접자본들도 충분히 공급되어 산업성장을 지원할 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 그들은 가난한 지역이 빈곤의 악순환을 벗어나 발전하기 위해서는 유효수요를 창출할 수 있는 대규모 투자를 통해 일정 정도의 성장을 이루는 빅푸시(Big Push) 전략이 필요하다고 주장했다.

그러나 허쉬만(Albert O. Hirschman)이나 미르달(Gunnar Myrdal)과 같은 학자들은 빅푸시 전략에 의한 균형성장이 기본적으로 불가능하다고 보았다. 이들의 주장에 따르면 한 지역의 경제발전은 선도적인 경제부문의 발전이 낙후된 부문으로, 경쟁력 있는 기업의 발전이 다른 기업으로 파급되어 가면서 이루어지게 된다. 부유한 지역이 가난한 지역의 성장에 미치는 긍정적인 영향을 허쉬만은 ‘누적효과(trickle-down effect)’라 하고 미르달은 ‘파급효과(spread effect)’라 하며, 부정적인 영향을 허쉬만은 ‘분극효과(polarized effect)’라 하고 미르달은 ‘역류효과(backwash effect)’라 한다. 어떤 용어를 사용하든 간에 그들이 공통으로 주장한 바는 한 지역의 경제발전은 부유한 지역이 가난한 지역에 대해 미칠 수 있는 긍정적인 효과와 부정적인 효과가 결합되어 나타난다는 것이었다. 그러나 그러한 긍정적·부정적 효과가 가져오는 결과에 대한 해석은 서로 달랐다. 허쉬만은 부유한 지역이 가난한 지역에 미치는 긍정적 영향이 부정적 영향보다 크기 때문에 결국에는 전체적인 지역 간 부의 격차가 줄어들 것이라고 보았다. 반면 미르달은 부정적 효과가 더 압도적이어서 어떤 경우에도 부유한 지역과 가난한 지역 간의 부의 격차는 줄어들 수 없다고 보았다. 즉 허쉬만은 지역경제발전에 있어서의 부익부 빈익빈 현상이 장기적으로는 완화될 것이라고 본 데 반해 미르달은 심화될 것으로 본 것이다. 미르달에 따르면 가난한 지역은 자본도 부족하고 유능한 인력마저 부유한 지역으로 유출되어 결국 시장경쟁에서 부유한 지역에 종속될 수밖에 없다. 따라서 그는 이러한 지역 간 부의 격차를 해소하기 위해서는 정부의 적절한 개입이 필요하다고 한다.

나. ‘성장거점 vs. 클러스터’ 논쟁

지역발전의 성장 동력과 관련하여 또 다른 거시적 시각에서의 논쟁은 전통적인 성장거점이론과 클러스터 이론 간에 이루어진 논쟁이었다.

성장거점이론은 슈페터나 케인즈와 같은 학자들의 고전적인 아이디어를 1950년대에 페루(François Perroux)가 발전시킨 이론으로 높은 성장이 기대되는 기업이나 산업을 한 지역에 집중하여 성장거점을 마련함으로써 그 발전 효과가 주변 지역으로 확산되도록 한다는 이론이다. 불균형성장이론을 주장했던 허쉬만 역시 성장거점이론에 주목했다. 주로 산업화과정에서 낙후된 지역을 국가적 차원에서 발전시키기 위한 지역발전정책의 일환인 성장거점전략은 지역 내 발전 잠재력이 높은 지방대도시들을 거점으로 하여 투자와 지원책을 집중하는 형태로 실행에 옮겨졌다. 그러나 성장거점전략은 중심지의 성장효과가 주변지역으로 제대로 확산되지 않을 뿐 아니라

성장거점 내의 산업성장이 지역의 전통적인 산업과 연계를 맺지 못하는 등 여러 가지 문제로 인해 실패를 경험하는 경우가 많았다. 이처럼 성장거점이론은 경험적으로 부합하지 않음이 입증되었다. 따라서 이미 성장의 잠재력을 지니고 있는 성장거점의 우선적 개발을 통해 확산효과를 노리는 전략보다, 성장의 잠재력을 갖추지 못한 비성장 지역들의 성장 잠재력을 해당 지역의 특성에 맞게 개발함으로써 해당 지역의 성장을 내생적으로 추동해 내자는 상향적 방식의 지역경제발전 전략이 주목을 받게 되었다. 그 대표적인 경우가 산업 클러스터 이론이라 할 수 있다.

산업 클러스터 이론은 지역경제발전에 관한 균형 및 불균형이론 간의 고전적 논쟁이 지역경제발전의 동력을 제대로 제시하지 못했다는 비판에서 그 대안의 하나로 제시되었다. 세계화가 진전되면 경제활동에 있어 지리적 위치나 장소가 갖는 장점들이 사라지게 될 것이라는 학자들의 예측에도 불구하고, 1990년대 이후 선진국에서는 ‘신산업지구’라 불리는 새로운 산업지역들이 성장하기 시작하면서 오히려 지리적 위치와 장소의 중요성이 부각되었다. 세계화의 시대에 지리적 위치와 장소의 중요성을 강조하는 클러스터에 대한 논의는 마이클 포터(Michael Porter)에 의해 주도되었는데, 포터는 세계화의 진전과 정보통신기술의 급속한 발전으로 경제활동의 패러다임이 지식기반경제로 변화하고 있기 때문에 지역단위에서 공간적 집적을 의미하는 클러스터가 산업경쟁력 강화에 중요한 요소로 작용하게 된다고 주장한다. 이러한 클러스터에서는 클러스터 내의 다양한 기업조직 및 기관 간에 유기적인 연계와 네트워크가 활발히 이루어짐으로써 관련 산업기술은 물론 각종 산업정보, 소비자의 필요, 마케팅 정보 등이 활발히 교류·공유되어 생산성을 증대시키고, 혁신 창출과 창업에 대한 자극을 통해 경쟁을 활성화함으로써 지역경제발전에 기여하게 된다. 포터의 클러스터 이론은 높은 생산성을 유발하고 기업가적이면서도 진보된 지식기반경제를 이루는 수단으로서의 확고한 이미지를 구축하는데 성공하였다. 또한 클러스터 개념 자체가 갖고 있는 탄력적 특성과 높은 현실 적용성 및 정책화 가능성에 힘입어 최근까지 지역경제발전을 설명하는 주요한 이론으로 각광을 받아왔다. 그러나 포터의 클러스터 이론은 지나치게 포괄적이면서도 모호한 개념을 사용하고 있고, 지역발전을 주로 내생적인 조건에서만 찾고 있으며, 클러스터 외부 요소의 영향에 대해 지나치게 둔감하다는 비판을 받고 있다.

다. 집적효과에 관한 논쟁

성장거점이론과 클러스터이론 간의 논쟁은 지역발전의 공간배치와 관련된 이론적 논쟁이라 할 수 있는데 그와 연관된 집적효과에 대해서도 활발한 논쟁이 전개되어 왔다. 어떤 특정 산업이 입지에 따라 한 지역에 집중되면 과연 그에 따른 집적효과가 발생하게 되는가에 관한 논쟁은 지역발전의 성장 동력과 관련된 오래된 논쟁 중의 하나라 할 수 있다. 이는 산업의 집적이 기본적으로 경제성장을 촉진하게 되며 그러한 경제성장은 다시 집적을 촉진하게 되는 상호연쇄적인 발전 반응을 나타낼 것이라는 발상에서 비롯된 연구주제로 지역발전의 성장 동력에 관한 연구의 중요한 부분을 차지하고 있다. 산업의 집적효과와 관련된 지금까지의 연구들은 대부분 집적되는 요소가 무엇이며 그런 것들이 지역의 성장에 어떤 효과를 발휘하는가에 집중되어 왔다. 해외에서 이루어진 집적효과에 대한 연구 결과, 정보의 집중, 지식 확산, 거래비용 감소, 수확체증, 산

업간 연계구조 등과 같은 요인들이 기업의 비용을 절감케 하거나 생산성을 높여 산업의 성장 동력을 유발하게 된다는 사실이 드러났다(지해명 2012, 70).⁶⁾

우리나라의 경우에는 산업 집적이 지역발전에 영향을 미친다는 사실에 대해서는 일반적인 이론적 공감대가 이루어진 상태라 할 수 있으며, 관련 연구는 주로 산업의 집적효과가 지역 간 경제력 격차를 완화하는지 아니면 심화하는 지에 초점이 맞추어져 있다. 아직까지 산업의 집적 패턴과 지역 간 경제력 격차 간의 관계 규명이 제대로 이루어지지 않고 있는 가운데, 일부 연구들에서 산업별로 집적에 따른 지역 간 경제력 격차 해소의 효과가 달리 나타난다는 연구결과들이 제시되고 있다.⁷⁾ 지금까지의 연구 결과를 종합해 보면, 대체로 농업과 같은 1차 산업이나 제조업과 같은 2차 산업의 경우에는 산업 집적에 따라 지역 간 경제력 격차를 심화시키는 경향이 있는 반면 서비스업과 같은 3차 산업의 경우에는 오히려 지역 간 경제력 격차를 완화시키는 효과가 있는 것으로 드러났다. 이 분야에서의 국내 연구자들 간의 논쟁은 이제 각 산업의 세부 분야의 집적 효과를 따지거나 방법론적인 측면에서의 세련화와 객관화를 추구하는 방향으로 전개될 가능성이 높아 보인다.

2. 미시적 차원에서의 논쟁들

지역발전의 성장 동력에 관한 미시적 시각에서의 논쟁은 대부분 지역과 지역, 지역과 국가, 지역과 세계 간의 관계를 떠나 오로지 지역 내부의 발전 역량에만 연구 관심을 집중하는 경향을 나타낸다. 지역발전의 성장 동력에 대한 미시적 시각은 결국 국가경제적 차원의 경제성장모형을 지역적 현실에 맞게 변형하여 모형을 구축한 후 실증분석을 수행하는 형식으로 전개되고 있다. 이러한 지역발전을 위한 경제성장모형들은 대부분 전통적인 투입요소들을 성장요인으로 통제할 후에 경제활동의 복잡화에 따라 중요한 것으로 여겨지는 별도의 요인들을 차례로 투입해보는 형식으로 실증분석이 전개되고 있다.

전통적인 경제성장모형에의 투입요소로는 자본, 노동, 기술, 교육 등을 들 수 있는데 최근에는 경제운용의 방향이 첨단산업과 지식정보화산업 중심으로 옮겨 갔에 따라 이러한 산업의 성장기여 요소를 포착하기 위해 정보접근성, 공동학습, 연구와 개발의 상호연계성, 지역혁신역량 등 다양한 신규 요소들이 내생적 경제성장모형에 추가되고 있다. 특히 최근에는 대안적 지역발전이론이라 할 수 있는 클러스터 이론이 지역경제성장모형에서 중요한 이론적 입지를 굳혀 감에 따라

6) 산업의 집적과 지역발전 효과에 대한 대표적 연구로는 산업의 집적이 유발하는 다양한 외부성과 그것의 경제성장 에 대한 효과를 체계적으로 연구한 Fan and Scott(2003)의 연구가 있고, 산업집적의 경제효과에 대한 크루그만 (Krugman), 페로(Perroux), 미르달(Myrdal)의 이론이 지닌 차별성을 다룬 연구로는 Meardon(2001)의 연구를 들 수 있다. 그 외 집적을 유발하는 변수들에 대한 다양한 연구로는 Nijkamp(1998), Combes(1997), Munch(2003), Martin and Ottaviano(2001) 등의 연구를 들 수 있겠다.

7) 대표적인 연구로 지해명(2001)의 연구를 들 수 있는데 그는 제조업의 경우 지역간 경제력 격차를 발생시키는 반면 소비자서비스업은 격차를 완화하는 산업임을 규명한 바 있다. 10년이 지난 후의 연구에서도 지해명 (2012)은 지니계수와 LQ분산을 적용하여 산업의 공간적 분포와 지역간 경제력 격차의 관계를 분석한 결과, 제조업과 전기가스수도건설업은 지역간 경제력 격차를 심화시키는 반면 서비스업은 상대적으로 격차를 완화시키는 역할을 한다는 유사한 연구결과를 제시한 바 있다. 지해명의 연구 외에도 지해명·민경휘·정준호(2002)의 연구나 김종일(2010)의 연구 또한 유사한 연구 결과를 제시하고 있다.

다양한 지역혁신 클러스터 값(지역혁신 역량 지표)의 추정량이 활용되는 새로운 지역경제성장모형들이 제시되고 있는 실정이다(김성태·노근호 2004). 그러나 이와 같은 미시적 시각에서 지역경제성장모형을 통해 지역발전의 성장 동력을 찾는 연구들은 대부분 연구자가 이론적으로 관심을 갖는 투입요소들에 지나치게 집착함으로써 전체적인 성장모형이 적용되는 사례에 따라 경험적으로 다른 결과를 도출해 내고 있어 이론적 일반화에 일정한 한계를 지니고 있다. 미시적 관점에서 지역발전의 성장 동력으로 최근에는 사회적 자본이나 사회적 관계의 중요성을 강조하거나 지속가능한 환경과 같은 대안적 지역발전이론들도 많이 제시되고 있다. 그러나 이들 미시적 시각의 지역발전모형들은 거시적 시각의 발전모형들과 달리 연구자들 간에 일정한 논쟁의 초점이 제대로 모아지지 않고 각 연구자들이 바탕을 두고 있는 시각이나 접근방법에 따라 다양한 요소들을 성장 동력으로 제시하고 있다.

미시적 차원에서 지역발전의 성장 동력을 고려함에 있어 간과되기 쉬운 요소의 하나로 공공영역의 영향을 들 수 있다. 즉 지방정부의 재정지출이 지역경제성장에 과연 체계적인 영향을 미칠 수 있는가의 문제이다. 지방정부가 적절한 재정지출을 통해 해당 지역의 지역내총생산(GRDP)을 증가시킬 수 있다면 지방정부의 재정활동 자체도 하나의 성장 동력이 될 수 있다. 이와 같은 지방정부 재정활동과 지역경제성장 간의 관계에 관한 발상은 한 국가를 경제단위로 하는 케인즈식 경제성장모형에 관한 논쟁으로부터 유도되었다. 케인즈는 자본주의에 내재한 공급과 수요의 본질적인 괴리에서 비롯된 자본주의의 위기국면을 국가가 적극적인 재정정책을 통해 유효수요를 창출함으로써 슬기롭게 극복할 수 있다고 주장하였다. 즉, 케인즈는 자본주의 경제체제는 다양한 제도적 요인들의 작용으로 인해 가격의 경직성(rigidity)이 존재할 수밖에 없으며 그로 인해 만성적인 경기침체를 운명처럼 받아들일 수밖에 없다고 전제하고, 그러한 자본주의의 내재적 위기를 극복하는 방법은 오로지 정부가 지출을 늘리거나 조세를 감면해 주는 등 유효수요이론(effective demand theory)에 입각하여 인위적인 수요팽창정책을 쓰는 방법뿐이라고 역설하였다.⁸⁾

그와 같은 케인즈의 주장이 등장한 이후 재정정책을 통한 국가의 경제 개입이 경제성장을 견인할 것이라는 오랜 케인즈적 발상은 케인즈 가설의 형태로 실증분석의 대상이 되어 왔다. 케인즈 가설은 정부지출을 독립변수로 하고 경제성장을 종속변수로 간주하기 때문에 정부지출이 경제성장을 이끄는 동력으로 작용하게 되는 ‘양(+)'의 단방향 인과관계’를 가정하고 있다는 점에서, 지역의 소득을 독립변수로 하고 재정지출을 종속변수로 간주해 재정지출의 규모가 소득수준에 의해 결정되는 ‘양(+)'의 단방향 인과관계’를 가정하고 있는 와그너 법칙과는 정반대의 인과관계를 보여주고 있다. 많은 경제학자들이 두 개의 연관된 가설과 법칙을 실증적으로 입증해 보이고자 노력해 왔는데,⁹⁾ 실증적인 측면에서 와그너 법칙은 일관된 분석결과를 얻고 있는데 반해 케

8) 이와 같은 케인즈의 유효수요이론은 1930년 대공황 당시만 해도 자본주의 시장경제에서는 공급이 수요를 스스로 창출해 간다는 이른바 세이의 법칙(Say's Law)을 신봉하는 고전파 경제학이 주류를 형성하고 있었기 때문에 경제학계의 이단아로 치부되었으나 당시의 경제대공황을 세이의 법칙으로는 도저히 설명할 수 없다는 결론에 이르게 되면서 주목받기 시작했다.

9) Ram(1986)과 Aschauer(1989)의 연구는 정부지출과 경제성장 간에 양의 상관관계가 존재함을 밝힌 바 있고 Baro(1990)의 경우에는 음의 상관관계가 있음을 밝힌 바 있어 혼재된 결과가 나타나고 있다. 이후 와그너 법칙에 관한 실증연구는 매우 활발하게 전개되었는데 Gupta(1967, 1969), Abizadeh and Gray(1985), Chang et al.(2004),

인즈 가설은 ‘정부지출이 순수한 투자적 성격의 지출이 아니라 경상적 지출과 혼재되어 있기 때문에’ 일관된 분석결과를 쉽게 얻지 못했다. 따라서 케인즈 가설을 실증적으로 검증하기 위해서는 정부의 투자적 지출을 어떻게 바라볼 것인가에 대한 케인즈적 시각에서의 일관된 시각을 먼저 정립할 필요가 있다(문병근·성상기 2011).

케인즈 가설과 와그너 법칙은 경제성장과 재정지출 간의 인과관계가 서로 역전되어 있다는 점에서 어떤 가설이 더 경험칙으로 적절한가에 따라 정부의 재정지출이 자본주의 경제성장의 동력으로 간주될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 즉 재정지출은 경제성장의 결과로 나타나는 것이라는 와그너 법칙이 현실의 경험칙으로 증명된다면 재정지출 자체가 경제성장에 미치는 영향은 주장될 수 없거나 미미할 것이다. 반면 경제성장이 재정지출의 결과로 나타난다는 케인즈의 가설이 경험칙으로 입증된다면 재정지출 자체가 자본주의 경제성장의 동력으로 간주될 수 있는 것이다(김의섭·임용순 2010). 그러나 재정지출 문제를 지방자치단체 차원에서 고려해볼 때, 우리나라의 경우에는 미국이나 유럽국가들과 달리 지방자치의 전통이 깊지 않고 여전히 지방재정활동에 있어서 중앙집권적인 성격이 강하기 때문에 지역발전의 성장 동력으로 지방정부의 재정지출을 고려할 수 있을지는 근본적으로 회의적일 수 있다. 한편 지역경제의 성장 동력으로서의 지방재정지출의 문제는 정치적 경기순환(political business cycle)에 관한 이론¹⁰⁾과도 맥락이 닿아 있는데, 와그너 법칙의 종속변수이자 케인즈 가설의 독립변수라 할 수 있는 지방재정지출이 선거와 같은 정치일정에 따라 변동하게 된다면, 지역경제성장의 문제를 단순한 요소투입, 기술혁신, 집적효과와 같은 기존의 지역발전이론의 분석틀에서 벗어나 전혀 새로운 분석모형으로 고찰해볼 수 있다는 점에서 앞으로의 지역발전 연구에 중요한 시사점을 제공한다.¹¹⁾

Dritsakis and Adamopoulos(2004), Jiranyakul and Brahmarsene(2007), Lamartina and Zaghini(2008), Narayan et al.(2008), Mulamba(2009), Samudram et al.(2009) 등이 다양한 분석대상과 방법을 활용하여 와그너 법칙을 경험적으로 입증해 보인 바 있다. 우리나라의 경우에도 주만수(2000), 황규선(2004), 김의섭(2009), 김의섭·임용순(2010) 등의 연구가 와그너 법칙을 실증분석을 통해 입증해 보이기도 했다. 케인즈 가설의 경우에는 혼재된 실증분석의 결과를 보여주고 있는데 김성태외(1995), 주만수(2001), 김제안·채중훈(2006), 오병기(2006), 왕지훈·이충열(2009), 송명화외(2010), 문병근·성상기(2011) 등의 연구는 지방재정지출과 지역경제성장 간의 관계에 관한 실증분석을 통해 와그너 법칙과 케인즈 가설에 대해 혼재된 연구 결과를 보여주고 있다. 예컨대 문병근·성상기(2011)의 경우, 단기적인 관점에서는 경제개발비와 사회개발비 지출 모두 지역경제성장에 영향을 주지 않았지만 장기적인 관점에서 사회개발비가 부분적으로 지역내총생산과 장기균형관계를 이루면서 지역경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 결론을 도출한 바 있다.

- 10) 정치적 경기순환론은 일반적인 전통적 경기순환론과는 달리 경제적인 요인은 물론 정치적인 요인을 동시에 고려한다. 즉, 선거를 앞둔 시점에서의 경제의 상태는 선거를 통해 정치인에게 영향을 미치게 되며, 정치인은 거시경제정책을 통해 경제변수를 조작함으로써 자신의 재선을 위한 득표력의 극대화를 모색하게 된다는 것이다. 전통적인 경기순환이론이 정부나 정당 등 정치권력에 의한 의사결정과정을 외부적으로 주어진 조건, 즉 외생적 조건으로 인식하고 있는 반면, 정치적 경기순환론에서는 이를 내생적 변수로 인식함으로써 경기순환이 단순한 경제적 변수의 작용이 아닌 정치적 변수의 작용에 의해 설명되어질 수 있다고 주장하는 것이다. 따라서 정치적 경기순환론은 경제상태에 의해 영향을 받는 유권자들의 투표결과와 경제상태를 호전시켜 재선을 노리는 정치가 간의 상호 유기적 관계를 강조하는 일종의 정치-경제모형(Politic-Economic Model)이라 할 수 있다(차재권·권승·손영빈 2012).
- 11) 우리나라에서 정치적 경기순환론에 관한 대표적인 연구로는 김재한(1993), 박경산(1993), 박기백(2002), 안용훈(2007), 모지환·이중섭(2010), 김형아 외(2008), 김민경·김상현(2011), 차재권·권승·손영빈(2012) 등의 연구를 들 수 있겠다. 이중 모지환·이중섭(2010), 김형아 외(2008), 김민경·김상현(2011), 차재권·권승·손영빈(2012) 등의 연구는 지방수준에서의 정치적 경기순환에 관한 최근의 연구들이다.

3. 한국에서의 정책적 차원에서의 논쟁들

가. 지역균형발전을 둘러싼 논쟁

국가균형발전이 지역발전은 물론 그러한 지역발전을 통해 국가 전체의 새로운 성장 동력을 찾아낼 수 있을 것이라는 희망은 참여정부로 하여금 지역균형발전을 국정운영의 핵심과제로 추진하게 만들었다(성경룡 2007). 참여정부의 뒤를 이은 이명박정부 또한 참여정부에서 추진해온 지역균형발전을 주요 국정과제로 삼아 지속적으로 추진했다. 그러나 참여정부와 이명박정부가 추진해온 지역균형발전이 지역발전을 위한 새로운 성장 동력을 찾아낼 수 있는 방안인지에 대해서는 상반된 견해들이 존재한다. 참여정부의 경우에는 지역균형발전에 관한 적극적인 의지를 천명함으로써 균형이라는 정책적 명분이 국민들로부터 어느 정도 호응을 얻었지만 이명박정부의 경우에는 인수위에서 계획을 발표하는 단계에서부터 지방자치단체들로부터 강력한 비판을 받는 등 정책추진과정이 순탄치 못하였다. 물론 참여정부의 경우에도 지역균형발전정책의 실효성이나 정책수단에 대해서는 많은 비판이 제기되어 온 것이 사실이다. 이명박 정부의 지역균형발전방안은 참여정부와 크게 다르지 않았으나 실효성이나 정책의지 및 수단에 대해서는 참여정부보다 훨씬 여론의 비판이 거세었다. 특히 이명박정부가 내세운 ‘5+2 광역경제권’ 구상에 대해서는 인수위 단계에서부터 지방자치단체들로부터 지방분권을 오히려 훼손하는 정책으로 비판받으면서 광역경제권 구상을 포함한 지역균형발전 전반에 대한 국민의 불신을 쌓아왔다(김은경 2008, 83).

이명박정부의 지역균형발전정책이 <표 2>에서 보는 바와 같이 참여정부의 균형발전정책의 문제점을 개선하여 발전시킨 점을 집중적으로 홍보해 왔음에도 그에 대한 수용도가 낮은 것은 균형발전정책을 통해 지역의 성장 동력이 확보될 수 있을 것이라는 정부의 주장에 정작 이해당사자인 지방정부들은 쉽게 동의하지 않기 때문이다.

<표 2> 이명박정부가 내세운 참여정부와의 균형발전정책 차이

구분	참여정부의 균형발전	이명박 정부의 창조적 광역발전
성격	공공기관 분산 치중형 균형발전	지역경쟁력·경제살리기·균형발전을 결합한 통합적 지역발전
지역발전방식	행정구역에 고착된 지역발전방식, 지역간 소모적 경쟁	행정구역을 초월한 개방·협력·광대역 경제권 방식, 지역간 창조적 경쟁, 시너지화
수도권-지방 관계	‘수도권 대 지방’ 차원의 수도권·지방 대립형 균형발전	‘수도권과 지방’ 차원의 수도권·지방 공동발전
규제완화	전국적으로 규제 존치에 따른 지역민간투자 위축형 균형발전	지역특성을 고려한 규제 개혁을 통해 민간투자 맞춤형 지역발전
대외관계	글로벌 경쟁력에 소극적 균형발전	국가개조와 국제적 프로젝트 추진 등 글로벌 경쟁력과 적극적 지역발전
주도권	중앙주도의 형식적 지방분권	지역주도의 실질적 지방분권

출처: 김은경(2008), p. 86을 재구성.

나. 수도권 vs. 비수도권 논쟁

서울과 경기도 그리고 인천광역시를 포함하는 수도권은 우리나라가 1960년대 이후 이룩한 압축적인 경제성장을 대표하는 지리적 공간으로 경제적 성공신화의 징표라 할 수 있다. 그러나 근래에 수도권은 비수도권과의 경제력 격차의 문제로 인해 비수도권지역민들에게는 ‘공간불평등’의 대명사로 인식되고 있다(이현주·김미숙 2011, 286). 그러나 수도권과 비수도권 간의 불균형 성장의 문제는 우리나라가 다른 나라들에 비해 정도가 심할 뿐 결코 우리나라만의 고유한 문제는 아니다. 다른 나라들, 특히 지방자치가 발달하지 않은 개발도상국의 경우에서도 수도권과 비수도권의 경제력 격차 문제는 국토 전체의 균형발전이나 지역발전의 성장 동력 발굴과 관련하여 매우 중요한 문제로 대두되고 있다.

우리나라의 경우 수도권의 인구 과밀화와 자본집중 현상은 산업화의 성공과 함께 일찍부터 불거져 나온 사회문제였다. 그러나 1960~70년대 급속한 경제개발 과정은 철저히 중앙정부 중심의 경제계획에 의거하여 이루어져온 까닭에 지역 간 경제력 격차 문제에 시선을 돌릴 여유가 없었다. 물론 이 시기에도 수도권(서울·인천·경기)의 인구비중이 1960년 20.8%에서 1970년 28.2%로 늘어나고, 같은 시기 서울의 연평균 인구증가율이 8.21%로 전국 평균의 4배에 육박하는 등 지역간 격차의 문제가 전혀 없었던 것은 아니지만, 지역경제는 국가경제의 하부단위로 국가경제의 큰 틀에 의해 좌우되는 요소에 불과했다. 전두환 정권의 시기에는 제2차 국토종합개발계획에서 지역균형개발 및 인구의 서울 집중 억제와 공업의 지방 분산 등의 정책목표가 수립되는 등 지역경제에 대한 관심이 싹트기도 했다. 그러나 정부의 정책의지의 표출만 있었을뿐 실행에 옮겨진 않았으며, 큰 틀에서 보아 개발경제 시대의 하향식 경제발전정책이 그대로 답습되었다.

김영삼 대통령의 문민정부에 들어서야 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(1994) 등 다양한 종류의 지역균형발전정책이 국가의 주요 정책의제로 등장하면서 지역경제발전에 대한 국가적 차원의 정책들이 형성되기 시작하였다. 그러나 김대중 정부에서는 1997년 외환위기에 따른 경제의 급격한 침체와 시급한 구조조정의 위기에 맞닥뜨리면서 지역경제발전정책은 유명 무실해져 버렸다. 그 결과, 1997년 44.4%로 다소 낮아졌던 수도권의 GRDP 비중은 2000년에 오히려 47.2%로 늘어나 비수도권과의 격차가 확대되었고, 수도권 인구 비중 역시 1990년 42.8%에서 2000년 46.3%로 높아지게 되었다. 결국 수도권 규제와 지역균형발전에 관해 가장 강력한 정책의지를 펼쳐 보인 것은 노무현대통령의 참여정부였다. 참여정부의 수도권정책과 균형발전정책에 대해 실효성이나 중복투자, 중앙집권적 관리 등 여러 가지 부정적인 비판이 제기되는 부분도 있긴 하지만, 수도권 집중 억제책의 하나로 제시한 행정수도 이전이나 혁신도시건설은 이전 정권들의 수도권 규제 및 균형발전정책과 비교해 볼 때 매우 혁신적인 정책이라 할 수 있었다. 이명박 정부의 경우 형식적으로는 참여정부의 균형발전정책을 그대로 계승하는 것처럼 비쳐졌고, 나아가 <표 1>에서 소개한 바와 같이 참여정부의 균형발전정책을 비판적으로 계승, 발전시켜 나간 것처럼 주창되었으나, 실질적으로는 혁신도시건설계획을 축소하거나 행정도시 이전을 재검토하고 수도권 규제완화를 적극적으로 추진하는 등 참여정부의 균형발전정책으로부터 후퇴한 모습을 보여주었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우 수도권과 비수도권 간의 불균등 발전의 문제는 민주화 이후 대부분의 정권들에서 초미의 관심사가 되어 왔으며, 정도의 차이는 있으나 대부분의 정권들이 수도권 규제와 지역의 균형발전에 대한 정책적 공감을 형성하여 계승해 왔다는 점은 분명한 사실이다. 그러나 이러한 과정에서도 수도권 규제가 가진 문제점을 놓고 ‘사회적 형평성 추구’를 위해 반드시 규제되어야 한다는 쪽과 ‘경제적 능률성 추구’의 차원에서 규제가 완화되어야 한다는 측의 논리가 팽팽히 맞서왔다. 수도권 규제에 관한 논쟁은 지리학적 접근보다는 주로 경제학적 분석이나 지역개발론 차원의 분석들이 주를 이루고 있으며 연구자의 시각에 따라서 상반된 연구결과가 도출되고 있는 실정이다. 수도권 규제 반대론자들은 다양한 경제지표들을 활용하여 수도권 규제의 불경제성을 주장하고 있고(문미성 2006; 김은경 외 2007; 김근수 외 2007; 이운규 2007; 국토해양부 2008; 이현주·김미숙 2011), 수도권 규제 찬성론자들은 주로 비수도권 연구자들로 이들은 수도권 집중이 초래하는 문제점들을 논리적으로 제시하고 있다(김영규 2006; 김아영·김의준 2007; 류중현 외 2007; 변창흠 2008).

IV. 지역발전에 관한 기존 논의와 실천과정의 문제점들

1. 미시적 시각에 매몰된 편협함과 지역이기주의

본 연구의 III장에서 우리는 지역발전의 성장 동력에 관한 논쟁들을 정리하면서 논쟁이 이루어지는 차원을 거시적 차원과 미시적 차원으로 분류하여 살펴보았다. 거시적 차원의 논쟁들은 주로 지역발전을 다른 지역의 발전이나 국가발전 혹은 세계경제의 성장과 연계시켜 분석하려는 경향을 보인다. 한편 미시적 차원의 논쟁들은 주로 한 지역의 지역내총생산이나 1인당 GRDP와 같은 외형적·양적 성장을 결정하는 요소가 무엇인지를 주로 요소투입을 중심으로 접근한다. 미시적 시각은 주로 특정 지역의 지방정부들이 자기 지역의 경제발전 문제를 해결하는 데만 집중함으로써 생겨나는 여러 가지 문제점들과 밀접히 연관되어 있다. 미시적 시각은 자기 지역의 경제성장을 이끌어내는 성장 동력이 무엇인가를 찾아내는 데만 골몰하며 그런 요소들을 찾아내기 위한 미시경제적인 경제성장모형을 구축하는 것에만 집중하게 된다. 이와 같은 경향은 노동, 자본, 토지, 기술, 자원 등 다양한 생산요소투입이 가져오는 외형적 성장의 규모만 따지게 되고 그런 생산요소투입에 의존한 발전전략이 다른 지역경제의 성장이나 국가 전체 경제의 균형발전 혹은 지역 내 경제성장의 질적인 측면에 어떤 영향을 미치게 되는지에 대해서는 크게 신경을 쓰지 않는다. 따라서 그러한 미시적 경제성장모형에 따라 모든 지방정부들이 성장전략을 구축하게 되면 당연히 지역 간 중복투자로 인한 국토의 난개발 문제나 지역이기주의적인 예산 나눠먹기 식의 행정 편의주의적 개발투자로 인해 전체적인 지방재정이나 국가재정의 비효율적 집행 관행이 자리 잡게 된다. 참여정부와 이명박정부를 거치면서 각 광역자치단체들이 광역경제권 개발 계획을 경쟁적으로 펼쳐나가면서 광역경제권마다 성장 동력으로 지목된 사업들이 비슷해 중복투자로 인한 투자효율의 하락이 우려되는 등 현실적인 문제들이 발생했다. 이는 곧 전체적인 균형

감각과 거시적 시각에서의 조망이 부재한 미시적 시각에 의존한 지역경제성장모형의 구축이나 성장전략의 모색이 지닌 문제점을 그대로 드러낸 사례라 할 수 있다. 예를 들어, 참여정부의 핵심 국정과제 중 하나가 지역균형발전이었는데 참여정부는 이를 구체적으로 실천하기 위해 국가균형발전위원회를 설치하여 세부적인 실천전략을 마련했다. 이 과정에서 각 광역자치단체의 싱크탱크 역할을 하고 있는 산하기관인 ‘발전(개발)연구원’들이 그와 관련된 정책보고서를 작성하게 된다. 그러나 대부분의 정책보고서들이 내세운 발전계획에서 성장 동력으로 내세우고 있는 산업들이 중복되는 경우가 많았고, 국가균형발전위원회가 이를 정리하여 최종적으로 내세운 광역경제권 개발 계획에서도 여전히 광역경제권 간에 성장 동력이 중복되거나 애매한 부분들이 다수 존재했다.¹²⁾

2. 경제환원론적 시각이 지닌 문제점

한 지역의 경제성장은 경제를 이끌어 가는 주체들 간의 이해관계에 다양한 변화를 가져오게 된다. 즉 지역의 경제성장의 과정이나 결과에 의해 이득을 보는 계층이나 세력이 있는 반면 손해를 보는 계층이나 세력이 있기 마련이다. 따라서 한 지역의 경제성장이 제대로 이루어지 지기 위해서는 가능한 이러한 지역 내 경제주체들 간의 이해관계의 충돌이 적을수록 좋다. 그러기 위해서는 모든 경제주체들이 다 만족할 수 있는 정책의 균형점을 제시하거나 아니면 그들 간에 타협을 통해 양보와 협력을 얻어낼 수 있는 방안을 마련해야만 한다. 현실적으로는 어떤 경우에도 전자의 경우처럼 모든 경제주체들의 이해관계를 만족시킬 수 있는 정책적 균형점은 발견하기 어렵다. 결국 경제성장을 위한 자원의 동원과 배분은 경제주체들의 입장에서, 그리고 전체 지역이라는 경제단위를 하나로 놓고 볼 때 파레토 최적상태(Pareto Optimality)가 생길 수밖에 없기 때문이다.

따라서 한 지역의 경제성장은 그 자체로 그 지역의 경제성장의 과실을 나눠 가져야 하는 운명에 처해 있는 경제주체들 간의 흥정과 협상의 결과물일 수밖에 없으며, 그러한 흥정과 협상은 결국 지방정치를 주도하는 정치세력 간의 힘의 관계에 의해서 결정될 수밖에 없다. 즉, 경제성장의 문제는 그 자체로 정치적 문제인 것이다. 상황이 그러함에도 불구하고 지역의 경제성장을 다루는 경제학적 혹은 지역개발학적 차원의 다양한 이론들은 이와 같은 정치적 문제들을 도외시키는 경향이 강하다. 지역경제성장을 다루는 이론들 대부분이 경제성장의 문제를 오로지 순수한 경제의 문제로 보려는 경향이 강하며, 경제성장의 문제를 정치와 같은 외부성(externality)의 문제와 결부시켜 다루려는 노력은 미흡한 실정이다. 즉, 경제성장의 문제를 다루는 이론적인 관행에는 정치경제학적 시각이 결여된 경제환원론적 경향이 강하게 존재한다는 것이다.

이와 같은 경제환원론적인 시각에서의 지역경제성장에 관한 이론적인 접근들은 실제 이론의 실천과정인 지역경제성장 정책의 수립 및 실행 과정에서 정치의 벽에 부딪쳐 좌절을 겪는 경우

12) 이런 점에서 광역단위의 지방자치단체들에서 운영하는 ‘발전(개발)연구원’에서 생산한 지역발전 방향이나 지역경제성장모형에 관한 모든 자료를 주제별로 정리하여 외형적인 양과 질에 대한 분석을 수행하는 것도 지역발전의 성장 동력에 관한 논쟁을 이해하거나 광역지자체들의 발전전략의 내생적 한계를 이해함에 있어 매우 의미 있는 연구방법일 수 있을 것이다.

가 빈번하게 발생하고 있다. 한 마디로 이론과 현실이 다른 것이다. 순수하게 경제적 이해관계에만 초점을 두어 경제정책을 수립할 경우 전혀 문제가 되지 않는 정책도 특정 집단이나 계층의 이해관계가 개입되고 그것이 분배의 공정성에 관한 사회적 관념과 배치될 경우 정책에 대한 심각한 사회적 저항을 불러 오기도 한다는 것이다. 아마도 순수 경제학의 이론적 토대에서 지역경제성장정책에 접근하고자 하는 경제학자들의 시각에서 그와 같은 정치적 이해관계에 따른 정책 갈등 상황은 합리적인 방식으로는 납득하기 어려운 것일 수도 있다. 지역경제정책을 입안하고 실행에 옮기는 과정에서 이상적인 경제이론에 토대를 두어 만들어진 여러 정책들이 계급과 계층간의 이해관계를 반영하는 정치경제적인 현실의 정치논리에 밀려 제대로 실행되지 못하는 사례들을 자주 목격하게 되는 것이 바로 그런 경우라 할 수 있다.

3. 양적 성장에만 의존하는 외형적 실적주의의 문제

지역발전과 관련된 주요이론은 크게 성장모형, 재분배모형, 유연체제모형, 환경모형의 4가지로 구분되는 경향이 강하다(고병호 1994; 김용운 외 2003; 조명래 1995; 하성규 2011; Holland 1976; Kuklinski 1983). 성장모형은 국가주도적이고 하향적(top-down)인 지역발전 전략의 대표주자라 할 수 있다. 성장모형의 주된 논리는 성장과 관련된 요소분석을 통해 될성부른 떡잎부터 선도지역이나 선도산업으로 지정하여 투자를 집중함으로써 발전 잠재력을 극대화한다는 것이다. 그렇게 선도지역이나 선도산업을 키워 놓으면 자연스럽게 그 떡잎이 자라나면서 주변의 토양을 비옥하게 하고 뿌리를 내리고 가지를 쳐서 다른 지역이나 산업에도 성장의 과실을 나누어 줄 것이라고 주장한다. 지역발전에 대한 이와 같은 이론적 시각은 주로 신고전경제이론이나 국가발전 단계설, 누적성장이론, 성장거점이론 등에 뿌리를 둔 것이다. 그에 반해 다른 모형들은 외형적 성장보다는 주민의 삶의 질 향상이나 지역 간 균형발전의 중요성(재분배모형), 혁신(innovation)이나 지역 인프라(infrastructure) 구축의 중요성(유연체제모형), 환경적으로 지속가능한 발전의 중요성(환경모형)을 강조함으로써 전체적으로 양적 성장보다는 질적 성장에 방점을 두고 있다.

문제는 지금까지 제시되고 있는 우리나라의 지역발전계획이 대부분 양적 성장을 강조하는 성장모형을 기본으로 하고 있다는 점이다. 최근 유연생산체제의 중요성이 강조되고 리우 환경정상회의 이후 지속가능한 발전(sustainable development)의 개념이 강조되면서, 지역발전계획에도 혁신이나 지속가능성의 중요성을 강조하는 경향이 나타나고는 있으나 여전히 구색을 갖추기 위한 형식적 포장에 그칠 뿐 실제적인 지역발전 계획의 내용은 성장거점에 관한 것이 주를 이루고 있다. 무엇보다도 중앙정부 차원에서 이루어진 지역발전계획에 성장모형의 흔적이 여전히 많이 발견되고 있다. 예컨대 참여정부가 2003년 제시한 국가균형발전 계획은 계획 그 자체로 보면 총량적 성장과 효율성 추구 그리고 주민 삶의 질을 향상하고 지역발전을 통해 국가발전을 견인하겠다는 상향식(bottom-up) 사고가 내재해 있었던 것으로 볼 수 있지만, 그것을 실행해 나가는 과정은 그와 정반대로 중앙정부가 주도하고 중앙정부의 지원에 의존하는 외향적, 외생적, 성장지향적 성격이 강하게 드러났다.

V. 지역발전에 관한 논의의 올바른 전개 방향

1. 미시적 시각보다 거시적 시각에서의 접근 필요

IV장에서 살펴본 바와 같이 미시적 시각은 지역경제성장을 이끌어내는 성장 동력이 무엇인가를 찾아내는 데만 골몰하며 그런 요소들을 찾아내기 위한 미시경제적인 경제성장모형을 구축하는 것에만 집중하게 된다. 이와 같은 경향은 생산요소투입이 가져오는 외형적 성장의 규모만 따지게 되고 그런 생산요소투입에 의존한 발전전략이 다른 지역경제의 성장이나 국가 전체 경제의 균형발전 혹은 지역 내 경제성장의 질적인 측면에 어떤 영향을 미치게 되는지에 대해서는 크게 신경을 쓰지 않는다. 물론 최근 혁신클러스터나 거버넌스와 같은 대안적 지역발전이론들이 제시되면서 미시적 시각이 지니고 있는 여러 가지 문제점들을 보완하려는 노력을 펼치고는 있으나, 정작 현실의 지역발전정책을 펼쳐나가는 실천적인 영역에서는 그러한 이론적 논의를 제대로 따라가지 못하고 있는 실정이다. 이러한 현실에서 당연히 지역 간 중복투자로 인한 국토의 난개발 문제나 지역이기주의적인 예산 나눠 먹기 식의 개발투자로 인해 전체적인 지방재정이나 국가재정의 비효율적 집행이 일상화될 수밖에 없다.

물론 실천적 영역에서 행해지는 구체적인 지역발전정책들이 대안적 지역발전이론들이 제시하는 이상적 논리를 따라가지 못하는 이유를 정책결정자들의 무지나 무관심으로만 돌릴 수는 없다. 클러스터론에 입각한 지역혁신론이나 거버넌스론과 같은 대안적 지역발전론들이 실천을 담보해낼 수 있는 구체적인 정책방향을 제대로 설정해주지 못하는 이론적 한계 역시 존재한다. 앞서 강조한 바와 같이 혁신 클러스터론은 물론 거버넌스론 역시 여전히 개념의 모호함으로 인해 이론이 추구하는 구체적인 정책적 함의를 이끌어 내기 힘든 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리는 지역발전에 대한 미시적 시각이 양산하는 술한 문제점들에 직면하여 안목을 넓혀 거시적 시각을 도입할 필요가 있다.

2. 양적 성장과 질적 성장에 대한 균형 잡힌 인식 확대

전통적인 지역발전의 패러다임인 성장모형은 양적 성장의 중요성을 강조해 왔다. 양적 성장을 강조하다 보니 지역발전의 문제는 얼마나 좋은 입지 조건을 제공해서 얼마나 많은 기업들을 지역 내에 유치하여 얼마나 많은 생산유발효과와 고용창출효과를 낼 것인가에 초점이 맞춰져 있었다. 그러한 유치 기업들이 지역의 미래 성장 동력을 어떻게 창출해 나갈 것이며 어떤 기술혁신(technological innovation)을 가져올 것인지, 또 주민의 삶의 질을 전체적으로 어떻게 향상시킬 것인지에 대해서는 관심이 없었다. 그러한 성장모형에 입각한 지역발전의 대안으로 등장한 지역혁신체제(RIS: Regional Innovation System)는 산업체를 유치하는 데만 초점을 맞춰온 지역발전정책이 하부구조의 측면에서 점점 더 많은 불균형을 초래한다는 비판에 바탕을 두고 있다. 즉 기술혁신을 통해 지역발전의 질적인 성장을 함께 도모함으로써 지역의 산업구조를 미래지향적으로 전환시켜 나가려는 전략이었다.

그러나 우리나라의 경우 참여정부 당시 활발하게 추진되었던 RIS가 소기의 성과를 거두지 못하면서 첨단산업단지의 구축과 같은 지역발전으로 이어지지 않았다. 우리나라의 RIS는 프랑스의 소피아 앙티폴리스(Sophia Antipolice)¹³⁾나 미국의 실리콘 벨리(Silicon Valley)¹⁴⁾ 등과 같이 개방적 네트워크나 지방자치에 바탕한 거버넌스 체계가 아니었다. 우리나라에서 추진된 RIS는 오히려 일본의 토호쿠지역 첨단산업단지과 같이 국가(중앙정부)에 의해 주도된 통제경제적 RIS로, 다른 지역이나 네트워크와의 상호연계 없이 해당 지역 내부의 자원에 의존하여 폐쇄적으로 기업 혁신이 이루어지는 지역주의적 RIS 형태를 취했다. 결국 그러한 국가주도성과 폐쇄성은 첨단산업의 육성에 필요한 하드웨어만 갖추고, 혁신적인 기업가나 창의적인 기술인력과 같은 소프트웨어 그리고 기관간의 강력한 연계나 통합적인 지역혁신정책과 같은 네트워크적 요소를 갖추지 못함으로써 RIS의 실패를 가져오게 하였다.¹⁵⁾ 우리나라 RIS 사업의 실패의 교훈은 우리나라의 지역발전 전략에 중요한 시사점을 제공한다. 기술혁신을 가능하게 하는 지역사회 내부의 분위기나 지역민의 관심, 기업인들의 진취적인 자세 등 질적인 측면의 성장 요인들이 제대로 작동하지 않거나 혁신적인 기술을 갖춘 인력들 간에 기술을 공유할 수 있는 네트워크가 제대로 구축되어 있지 않을 경우, 단순한 양적 측면의 하드웨어와 관련된 인프라만으로는 목적인 바의 지역발전 성과를 이뤄낼 수 없다는 것이다(Oakey 1986; Miller and Cote 1987). 물론 그 반대로 질적인 측면만 지나치게 강조되어 지역혁신을 위한 기술, 교육, 정보 등과 같은 하부구조를 도외시하거나 기술혁신을 위한 지원체제를 제대로 정비하지 않는 등 하드웨어적 측면을 소홀히 여길 경우에도 유사한 결과가 나타날 수 있다. 따라서 RIS를 성공시키고 그것을 지역발전의 성장 동력으로 확보하기 위해서는 양적 측면과 질적 측면을 동시에 고려하는 균형 잡힌 정책적 사고가 필요하다.

3. 지역발전의 성장 동력에 대한 글로벌 차원에서의 논의 개방

최근 지역발전 전략은 전통적인 성장 중심에서 삶의 질이나 균형발전 혹은 지속성장을 강조하는 방향으로 급속하게 재편되어 가고 있다. 그러한 변화를 추동한 것은 20세기 후반부터 시작

13) 프랑스의 소피아 앙티폴리스는 1960년대 국립파리공과대학(Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris)의 리피트(Pierre Laffitte) 학장의 첨단산업도시 건설 아이디어를 코트디쥐르(Cote d'Azur) 지역의 Alpes Marimes 데빠르프랑 정부가 채택하면서 시작되었다. 1973년 단지 준공 이후 75년 인근 5개 꼬문과 상공회의소의 연합조직으로 단지대표기구인 SYMIVAL이 결성되기까지는 성과가 부진하였다. 이후 SYMIVAL과 지방정부의 적극적인 외국인 투자 유치노력이 성공을 거두면서 IBM 유럽연수원, 텍사스 인스트루먼트(Texas Instruments), 디지털(Digital) 등 세계 유명기업들이 입주하면서 본격적인 성공궤도에 오르게 되었다. 1982년 미테랑 정부의 행정개혁으로 지방정부 권한이 강화되면서 소피아 앙티폴리스에 대한 투자는 1989년까지 무려 7배나 증가하게 되었고 소피아 앙티폴리스는 마침내 국제적인 첨단산업단지로 명성을 얻게 되었다(최봉수·이현길 2001, 172).

14) 실리콘벨리는 이른바 스피노프(Spin-off)로 불리는 새로운 기술창업이 활성화되면서 첨단산업단지가 성공적으로 구축된 사례로 손꼽힌다. 예컨대 1957년 Shockley Semiconductor Laboratory사에 근무하던 노이스(Robert N. Noyce), 무어(Gordon E. Moore), 클라이너(Eugene Kleiner) 등 8명의 젊은 기술자들이 회사를 떠나 새로운 벤처회사인 페어차일드(Fairchild Semiconductor)사를 설립하여 독립하여 성공한 사례가 대표적이라 할 수 있다(최봉수·이현길 2001, 173).

15) 브래스직(Braczyk 1998)은 RIS의 유형을 거버넌스 측면에서 지방자치체 RIS, 네트워크 RIS, 통제경제적 RIS의 세 가지로 구분하고 기업혁신적 측면에서 지역주의적 RIS, 상호작용적 RIS, 세계화된 RIS의 세 가지로 구분하여 이들을 3x3의 행렬구조로 대비시켜 국제적으로 성공한 RIS를 유형적으로 구분하고 있다.

된 세계화와 지방화의 동시적 추진 즉, 세방화가 가속화된 때문이다. 경제활동의 범위가 전세계적으로 펼쳐지는 세계화(globalization)와 주권국가의 부분집합인 지역(혹은 지방)이 지방자치를 통해 확대된 자율성을 바탕으로 더 이상 한 국가의 테두리 안에 머물지 않고 경제활동의 무대를 세계로 옮겨가는 지방화(localization)의 동시적 추진을 의미하는 세방화는 지역(지방)으로 하여금 국가(중앙정부)를 매개하지 않고 자신의 잠재력과 특성을 보유한 채 직접 세계와 상호작용하는 것을 가능케 하고 있다(대한지방행정공제회 2012). 주권국가를 매개하지 않고 세계를 무대로 활동하는 다국적 기업은 지방정부와의 네트워크를 통해 지역발전에 관여할 수 있게 되며, 지방정부 역시 중앙정부를 매개하지 않고 주권국가 외부의 경제주체들과 직접적인 관계를 맺을 수 있게 된다. 따라서 지방정부의 그와 같은 네트워크 능력은 지역발전의 수준을 가늠하는 중요한 잣대로 간주된다. 그러나 문제는 국가의 승인 없이 지방정부가 할 수 있는 일은 제도적으로 매우 제한되어 있다는 것이다. 지방정부는 지역의 경쟁력을 제고하기 위해 여전히 중앙정부의 제도적 지원을 필요로 한다. 따라서 중앙정부는 이와 같은 세방화가 지닌 의미를 충분히 숙지하고 주권국가 내의 지역과 도시들이 세계의 지역이나 도시들과 실질적인 네트워크를 형성할 수 있도록 가교의 역할을 담당할 필요가 있다.

VI. 나오며

이상의 논의에서 우리는 지역발전의 성장 동력에 관한 제반 논쟁의 구체적인 내용과 함께 그런 논쟁들이 이론적, 실천적 영역에서 어떤 문제점들을 가지고 있는지를 살펴보았다. 이론적 영역에서 지역발전의 성장 동력을 찾으려는 노력은 거시적인 측면과 미시적인 측면 모두에서 비교적 균형 있게 전개되어 왔음을 알 수 있다. 전통적인 균형성장과 불균형 성장 이론 간의 논쟁, 성장 거점과 혁신 클러스터 간의 논쟁, 집적효과에 관한 논쟁, 수도권과 비수도권 간의 불균형 발전에 관한 논쟁 등은 지역발전을 위한 다양한 처방전을 제시해왔다. 그러나 이와 같은 이론적 영역에서의 다양한 처방전들은 지역발전정책을 실제적으로 수행하는 과정에서는 많은 현실적 문제점들을 양산하기도 함을 확인하였다.

특히 미시적 시각에서 지방정부가 편협한 지역이기주의적인 발전계획을 계속해서 만들어내는 것은 많은 부작용을 양산한다. 지방정부들 간에 경쟁이 심화되면서 무분별한 중복투자가 생겨나고 국가적인 자원의 낭비가 초래된다. 또한 지역발전의 문제를 오로지 경제적 시각에서만 바라보고 정책에 대한 주민 순응성(responsiveness)을 무시함으로써 정책의 효율성이 저하되기도 한다. 아울러 미시적, 경제환원론적 시각에 경도되다보니 양적 성장의 결과만을 따지는 관행이 이론적·실천적 영역 모두에서 정착되어 질적(주민의 삶의 질) 성장의 중요성을 간과하는 현실이 만들어 지고 있는 실정이다.

따라서 이러한 문제점들을 해결하기 위해 무엇보다 먼저 지방과 국가, 지방과 또 다른 지방, 지방과 세계를 동시에 한 틀에서 바라보는 거시적 시각에 바탕을 둔 지역발전정책이 요구된다. 또한 양적 성장과 질적 성장에 대한 균형 잡힌 인식을 확대해 나감으로써 지역발전에 대한 지역

민의 관심과 참여를 제고하고 지역발전정책에 대한 주민의 순응성을 높여 나감으로써 궁극적으로 지역발전정책의 효율성을 향상시킬 필요가 있다. 다시 말해 지역발전 문제를 지역 내 이해당사자들의 선호와 연결함으로써 타협과 양보, 협력과 조정이 가능한 지역발전 거버넌스 시스템의 정착이 요구된다. 마지막으로 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 세방화의 시대적 흐름에 부합하기 위해 편협한 지역주의의 단견적 시각을 벗어나 글로벌한 차원에서 지역발전의 성장 동력에 대한 개방된 논의를 더욱 활성화할 필요가 있다.

참고문헌

- 고병호. (1994). “지역개발이론의 체계적 접근과 새로운 패러다임의 형성에 관한 연구.” 『한국지역개발학회지』 6(2):87-124.
- 국토해양부. (2008). “수도권 규제가 인구·산업의 공간적 재배치에 미친 영향 실증분석.” 국토해양부.
- 기든스(Giddens, A.). (2001). 『현대사회학(제4판)』 서울: 을유문화사.
- 김군수 외. (2007). “수도권 기업입지규제 개혁에 관한 연구.” 경기개발연구원.
- 김성태·노근호. (2004). “지역혁신 클러스터 추정과 지역경제성장에 미치는 효과 분석.” 『응용경제』 6(2):63-95.
- 김성태·정초시·노근호. (1995). “한국의 지역경제성장과 지방재정: 동태적 인과관계 분석을 중심으로.” 『경제학연구』 43(2):2037-2064.
- 김아영·김의준. (2007). “수도권 및 인접지역의 제조업 생산성 비교분석.” 『지역연구』 23(2):53-83.
- 김용웅·차미숙·강현수. (2003). 『지역발전론』 서울: 한울아카데미.
- 김은경. (2008). “광역경제권: 실효성있는 지역균형발전방안?” 한국지방재정학회세미나자료집.
- 김은경 외. (2007). “수도권 규제개혁의 경제적 파급효과 분석.” 경기개발연구원.
- 김의섭. (2009). “한국의 재정지출과 와그너법칙.” 『재정정책논집』 11(3):129-156.
- 김의섭·임용순. (2010). “한국의 재정지출과 경제성장의 인과관계 분석.” 『재정정책논집』 12(3):3-26.
- 김종일. (2010). “한국의 지역간 소득격차에 관한 연구.” 『응용경제』 12(1):181-203.
- 김제안·채중훈. (2006). “지방정부의 사회개발비 지출이 지역경제에 미치는 영향에 관한 연구.” 『산업경제연구』 19(6):2403-2421.
- 대한지방행정공제회. (2012). “세방화 시대의 도시경쟁력.” 『도시문제』 47(518):27-32.
- 류중현. (2006). “수도권 공장입지 규제에 최근 동향과 정책방향 제언.” 강원발전연구원.
- 문미성. (2004). “주요국의 수도권 입지규제 현황과 정책적 시사점.” 『산업입지』 22:26-34.
- 문병근·성상기. (2011). “지방재정지출과 지역경제성장간의 동태적 관계분석: 6대 특별시·광역시를 중심으로.” 『재정정책논집』 13(3):87-116.
- 박근수. (2006). “신자유주의와 한미 FTA.” 『지역사회』 54:23-29.
- 변창흠. (2008). “해외사례를 통해 본 지역정책과 수도권 정책의 방향.” 『강원광장』 83:63-70.

- 성경룡. (2007). “참여정부의 국가균형발전정책: 선진국 진입 전략.” 국가균형발전위원회.
- 송명화·김일태·김봉진·김종웅. (2010). “지역성장과 지방재정 간 인과관계: 대구·경북의 사례.” 『경제연구』 28(3):97-119.
- 오병기. (2006). “서울시 사회개발비 및 경제개발비와 지역소득 사이의 동태적 인과관계 검증 -케인즈 모형과 바그너 가설을 중심으로.” 『서울도시연구』 7(3):131-147.
- 왕지훈·이충열. (2009). “우리나라 지역 재정지출과 지역소득간의 인과관계: 패널 오차수정모형을 이용한 인과관계 분석.” 『재정정책논집』 11(3):39-65.
- 이운규. (2007). “기업의 국제경쟁력 강화를 위한 수도권 정책의 개선방안 연구.” 국회예산결산특별위원회.
- 이현주·김미숙. “수도권 정책변화에 따른 산업입지 수요의 변동.” 『한국경제지리학회지』 14(2): 286-306.
- 조명래. (1995). “지역개발학 패러다임.” 『한국지역개발학회지』 7(2):51-67.
- 주만수. (2000). “정부 소비지출 및 투자지출과 국민소득의 인과관계분석.” 『재정논집』 14(2): 229-251.
- 주만수. (2001). “중앙정부 및 지방정부 재정지출과 국민소득의 인과관계분석.” 『한국지방재정논집』 6(1):139-164.
- 지해명. (2001). 『지역의 산업구조와 경제력격차 완화방안: 산업연관구조의 생산비용·역내수요 분석』 산업연구원 연구보고서.
- 지해명. (2012). “산업의 공간적 분포와 지역간 경제력 격차: Gini계수 분해와 LQ 분석.” 『경제학연구』 60(1):69-90.
- 지해명·민경휘·정준호. (2002). 『지역발전 인센티브 구조와 효과분석』 산업연구원 연구보고서.
- 차재권·권승·손영빈. (2012). “정치적 경기순환과 지방자치단체 재정운용 관계에 관한 연구.” 국회 예산정책처 정책연구용역사업보고서.
- 최봉수·이현길. (2001). “세방화 시대의 지역혁신체제 모형에 관한 연구: 첨단산업단지를 중심으로.” 『지역사회개발연구』 26(2):155-182.
- 하성규. (2011). “지역개발학의 정체성과 발전방향.” 『한국지역개발학회지』 23(4):1-18.
- 황규선. (2004). “재정지출과 경제성장의 관계 와그너법칙의 검증.” 『재정정책논집』 6:163-181.
- Abizadeh, S. and J. Gray. (1985). “Wagner’s Law; A Pooled Time-Series, Cross-Section Comparison.” *National Tax Journal* 38:209-218.
- Albrow M. (1996). *The Global Age*, Cambridge. Polity Press.
- Aschauer, D. A. (1989). “Is Public Expenditure Productive?” *Journal of Monetary Economics* 23:177-200.
- Barro, R. J. (1990). “Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth.” *Journal of Political Economy* 98:103-125.
- Braczyk, Hans-Joachim et al. (1998). *Regional Innovation System-The Role of Governance in a Globalized World* London: UCL Press.

- Chang, T., W. Liu and S. Caudill. (2004). "A Re-examination of Wagner's Law for Ten Countries based on Cointegration and Error-correction Modelling Techniques." *Applied Financial Economics* 14:577-589.
- Dritsakis, N. and A. Adamopoulos. (2004). "A Causal Relationship between Government Spending and Economic Development: An Empirical Examination of the Greek Economy." *Applied economics* 36(5):457-464.
- Fan, C. and A. Scott. (2003). "Industrial Agglomeration and Development: A Survey of Spatial Economic Issues in East Asia and a Statistical Analysis of Chinese Regions." *Economic Geography* 79(3):295-319.
- Friedmann, J. (1972). *A General Theory of Polarized Development* in Hansen, N. ed., Growth Center in Regional Economic Development. New York: Free Press.
- Gupta, S. P. (1967). "Public Expenditure and Economic Growth: A Time Series Analysis." *Public Finance* 22:423-461.
- Gupta, S. P. (1969). "Public Expenditure and Economic Development; A Cross-Section Analysis." *Finanzarchiv Band* 28:423-461.
- Halal, W. (1986). *The new capitalism*. New York.
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity* London: Basil Blackwell.
- Holland, S. (1976). *Capital versus the Region*. New York: Macmillan Press.
- Jiranyakul, K. and T. Brahmasrene, "The Relationship between Government Expenditures and Economic Growth in Thailand", *Journal of Economics and Economic Education Research*, Vol. 8, 2007, pp. 93-104.
- Kuklinski, A. I. (ed.). (1983). *Dilemmas in Regional Policy*. Berlin: Mouton.
- Lamartina, S. and A. Zaghini, "Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries", Center for Financial Studies Working Paper, No. 13, 2008.
- Lash, S. and J. Urry. (1987). *The end of organised capitalism*. Oxford.
- Martin, P. and G. Ottaviano. (2001). "Growth and Agglomeration." *International Economic Review* 42(4):947-968.
- Meardon, S. (2001). "Modeling Agglomeration and Dispersion in City and Country." *American Journal of Economics and Sociology* 60(1):25-57.
- Meyer, J. W. (2007). Globalization: Theory and trends. *International Journal of Comparative Sociology* 48(4): 261-273.
- Miller, R. and M. Cote. (1987). *Growing the Next Silicon Valley: A guide for Successful Regional Planning* Lexington: Lexington Books.
- Mulamba, C. K., "Long-run Relationship between Government Expenditure and Economic Growth: Evidence from SADC Countries", (2009).
- Munch, J. (2003). "The Location of Firms in Unionized Countries." *The Scandinavian Journal of*

- Economics 105(1):49-71.
- Nijkamp, P. (1988). "Information Center Policy in a Spatial Development Perspective." *Economic Development and Cultural Change* 37(1):173-193.
- Oahey, R. P. (1981). *Hi Technology Industry and Industrial Location Aldershop*: Gowe Publishing Co.
- Perroux, François. (1950). "Economic Space: Theory and Applications." *Quarterly Journal of Economics* 64:89-104.
- Ram, R., (1986). "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data." *The American Economic Review* 34(1):191-203.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture* Sage Publication.
- Samudram, M., M. Nair and S. Vaithilingam. (2009). "Keynes and Wagner on Government Expenditures and Economic Development: the Case of a Developing Economy." *Empirical Economics* 36(3):697-712.
- Simai M. (1994). *The Future of Global Governance: Marketing Risk and Change in the International System*. Washington, D.C.:USIP.
- Swyngedouw, E. (1986). "The socio-spatial implications of innovations in industrial organisation." Working Paper, No. 20. Johns Hopkins European Center for Regional Planning and Research. Lille.
- Wallerstein, I. (1995). *After Liberalism*. New York: The New Press.
- Wallerstein, I. (2000). Globalization or the age of transition? A long-term view on the trajectory of the world-system. *International Sociology* 15(2): 249-265.

차재권(車載權): 1988년 연세대 정치외교학과를 졸업한 후 1990년 연세대학교 일반대학원 정치학과에서 석사학위를 취득했다. 2000년 미국 캔사스대학에서 정치학 석사, 2004년 박사학위(2004년)를 취득했다. 2005~2006년 한국행정연구원에서 부연구위원으로 근무하면서 기획부장으로 기획조정업무를 수행한 바 있으며, 현재 동의대학교 정치외교학과 부교수로 재직 중 이다. 저서로는 『현대비교정치이론과 한국적 수용』(공저)와 『지구와 환경』(역서), 『지방정치학으로의 산책』(공저) 등이 있으며, 주요 논문으로는 "Protest-State Interaction: A VAR Analysis of the French Labor Movement", "선거공영제 개선방안 연구: 미국 공영선거운동(CMC: Clean Money Campaign)의 교훈" 등이 있다 (jkcha@deu.ac.kr).

류태건(柳泰建): 1989년 프랑스 그르노블 정치대학(I.E.P. de Grenoble)에서 정치학박사학위를 취득하였으며, 현재 부경대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 전공분야는 정치사상사이나, 근래의 관심분야는 지방자치 및 정치행태이다. 『유교의 자연과 인간』(세종출판사 2002), 『정치학으로의 산책』(한울 아카데미 2009. 공저), 『지방자치의 이해-한국 지방자치제도를 중심으로』(부경대학교 출판부 2012) 등의 저서와 "정치효능-정치신뢰-정치참여의 이론과 현실"(지방정부연구 2010) 등의 논문들이 있다(tgyoo@pknu.ac.kr).

Abstract

Exploring New Approaches Toward Regional Economic Development: Focused on Debates for the Engines of Economic Growth

Cha, Jaekwon

Yoo, Taegun

This research primarily pursues to analyze the implication and importance of the debates for the engines of economic growth for regional development. In addition, it also focuses not only on the introduction of theoretical policy-related discussions on the engines of regional economic growth in the discipline, but also on the investigation of problems neglected on the debates and means for the solution of those problems. In the Korean case, macro-level theories such as balanced versus imbalanced development and growth pole theory versus industrial clustering theory as well as micro-level theories regarding the input of factors of production have been widely debated while neo-liberalist globalization has undergone. Throughout these theoretical turmoils, the issues of regional balanced growth and developmental gaps between Seoul-metropolitan and non-Seoul-metropolitan area have been considered primarily important with regard to the matter of regional development. Some critics contend that most of all those debates on regional development has been suffering from the absence of macro-level perspectives, the dependence on region-based selfishness, and the negligence of qualitative dimension of regional development. To overcome these problems associated with regional development, policy planners who pursue regional development need to deliberate the way of developing their regions with macro-level, quality-oriented and global perspectives that do not stick to their own regional interests.

Key Words: regional development, regional economic development, neo-liberalism, globalization, balanced development, imbalanced development, industrial clustering, growth pole theory