

지역경제발전정책의 이론과 부산광역시에 대한 적용*

최 병 호 (부산대학교 경제학과 교수)

우리 사회에서는 90년대 이후 정치, 사회 및 경제체제의 분권화가 진행되면서 지역의 위상을 새롭게 확립하는 작업들이 시도되고 있다. 지역은 국내외적으로 경쟁과 상호협력의 주체로 그 위상이 재정립되고 있으며, 이에 따라 특정 지역이 자체적인 경쟁력을 강화하고 동태적인 생존 조건을 모색하기 위해서는 어떠한 경제별 전전략을 수립하고 시행해나가야 하는가에 대한 접근도 새로운 방향으로 진행되고 있다. 이 논문에서는 지역 경제발전과 그 정책에 관한 이론적 배경을 검토하고, 그 것을 바탕으로 부산광역시가 현재 시행 중인 지역경제발전정책을 평가하고, 그 개선방안을 모색해 보며, 나아가 사회경제적 환경의 변화를 고려한 장기적인 시각에서 지역경제발전정책의 바람직한 방향을 제시한다.

I. 서론: 패러다임의 변화와 지역의 위상

급속하게 진행되고 있는 대내외적 사회·경제 환경의 극적인 변화는 21세기를 맞이하는 우리 사회에 대하여 지대한 의미를 부여하고 있다. 그러한 변화의 핵심으로는 첫째, 탈 이념화 및 새로운 세계경제질서의 출현과 함께 자본주의적 시스템의 동학이 어느 때 보다 강조되고 있다는 점과 둘째, 산업자본주의가 전개된 아래로 지금까지 우리의 삶을 지배해온 제도와 관행 등 사회 및 경제적 기반이 근본적으로 변화하고 있다는 점을 지적할 수 있다.

먼저 글로벌화(globalization)의 개념 속에서 형성되고 작동하는 최근의 자본주의 시스템은 경제 주체간의 경쟁을 본질적으로 내포하는 경제 우선적 사고를 요구하고 있다. 이러한 가운데 경쟁으로부터 격리되어 있거나 직접적인 경쟁의 단위로 간주되지 않았던 지역¹⁾이 가장 중요한 경쟁 단위 가운데 하나로 부각되고 있다.²⁾

* 이 논문은 부산발전연구원과 부산경남지방자치학회가 공동으로 주최한 “부산의 발견: 새천년 새부산” 학술 세미나(1999. 12. 22)에서 발표한 논문을 수정, 보완한 것임. 유익한 토론을 해주신 해양대 이수호 교수님, 부산외대 권기철 교수님, 동의대 유상희 교수님, 부산발전연구원 원희연 박사님과 익명의 심사위원들께 감사드린다.

- 1) 일반적으로 지역은 국가 하위적 공간 단위를 일컬을 수도 있으며 국경을 초월한 지리적 공간 단위의 결합을 의미하기도 한다. Malecki(1997)는 지역을 “경제적 변화가 일어나는 다양한 공간적 단위”로 정의한다. 본 연구에서는 지역을 국가 하위적 공간 단위로 한정하며, 특히 행정지역(administrative regions)을 분석 대상으로 한다. 이는 지역경제개발정책을 주나 지방 단위의 경제개발정책으로 인식하고 있는 미국식 접근을 따른 것이다.
- 2) Omhae(1995)는 지역들이 국제 경제에서 투자의 유치를 위해 경쟁하는 주체로 등장하고 있음을 국가의 종말(the end of nation states)로 표현하고 있으며, Kanter(1995)와 Wilson(1995) 등은 90년대를 특징짓는 현상 가운데 하나로서 경제발전에 있어서 지역이 활발한 참여자로 등장하고 있다는 점을 강조하고 있다.

한편 경제사회 전반에 걸쳐 변화의 물결이 과거와는 비교할 수 없을 정도로 급속하고 광범위하게 일어면서 산업자본주의를 대체하는 새로운 경제·사회 패러다임으로 지식기반경제(knowledge based economy)가 등장하기에 이르렀다.³⁾ OECD를 중심으로 한 선진국에서 지난 20여년간 진행된 산업·고용 변화의 가장 큰 특징은 무형의 지적 자산과 혁신능력에 바탕을 둔 경제활동의 비중이 빠르게 상승하는 이른 바 '경제의 지식집약화 현상'이었으며, 이에 근거하여 지식의 창출, 확산 및 활용이 개인과 기업, 국가의 부를 창출하는데 핵심이 되는 지식기반경제가 도래하고 있다. 혁신에 의한 성장(innovation driven growth)이 강조되면서 가장 중요한 투입물인 지식과 정보 등은 공간적, 제도적, 문화적 균형성에 기초하여 긴밀한 상호 접촉과 의사소통이 가능한 공간 단위인 지역 내에서 가장 효과적으로 공유되고, 파급되고, 집적된다는 사실이 최근의 연구들에 의해 밝혀지고 있다(Sable: 1994, Lundvall: 1994, Stroper: 1995 등)⁴⁾.

이상과 같은 흐름은 지역이 국내외적으로 경쟁과 상호협력의 주체로 그 위상이 재정립되고 있음을 알려준다. 특히 지역의 경제발전과 연관시켜볼 때 이러한 변화들은 글로벌 시대와 지식기반경제라는 새로운 패러다임 속에서 특정 지역이 자체적인 경쟁력을 강화하고 동태적인 생존 조건을 모색하기 위해서는 어떠한 경제발전전략을 수립하고 시행해나가야 하는가에 관한 다양한 함의를 내포하고 있다.

이러한 세계적인 경향과 더불어 우리 사회에서는 90년대 이후 지방자치제가 재 시행됨에 따라 정치, 사회 및 경제체제의 분권화가 진행되면서 지역의 위상을 재정립하는 작업들이 시도되고 있으며, 지역경제발전에 대한 접근도 다소간 달라지고 있다.

그러나 우리나라에 있어서는 적어도 90년대 이전까지는 지역경제개발, 지역경제 활성화, 지역산업진흥 등의 용어들이 그 개념에 관한 엄밀한 규정이 없이 혼재적으로 사용되어 왔다. 그것은 중앙집권제적 전통 하에서 지역을 인식하고 그 위상을 국가 하부적인 행정단위로 정립하였던 우리 사회에서는 지역경제발전의 필요성은 인식하면서도 그 것을 실천에 옮기는데 필요한 이론적 근거의 미비와 제도적 제약 때문에 정확한 개념 규정에 바탕을 둔 접근이 시도되지 않았던 탓이라고 할 수 있다. 이러한 이유로 지역경제발전정책을 언급할 때는 지역개발, 지역고용증대, 지역 소득수준 향상 등을 위한 공격적인 개입을 공통적으로 의미하고는 있지만 그러한 목적을 추구하는데 있어서는 지역적 차원이 아니라 중앙정부를 비롯한 전국적 차원의 공공기관이 당연히 정책 주체가 되어야 한다는 인식이 내포되어 있었다. 따라서 지역경제발전과 정책에 관한 정확한 개념 규정과 유형화 작업이 우선적으로 필요한 실정이다.

따라서 이 논문에서는 우선 지역경제발전정책의 이론과 그 유형을 분석적인 시각에서 종합해보고, 그 장단점을 평가해보고자 한다. 이에 관해서는 특히 분권적인 국가 체제의 전통 하에서 지역의 주도에 의한 지역경제발전정책이 수립되고 시행되어 왔던 미국 등 선진국을 중심으로 전개되어온 이론들을 중심으로 살펴보며, 그에 관한 우리나라의 현실을 검토해 보고자 한

3) OECD(1996)에 따르면 지식기반경제란 지식의 창출, 확산 및 활용이 개인과 기업, 국가의 부를 창출하는데 핵심이 되는 경제를 말한다.

4) 예를 들어 Silicon Valley에 관한 연구에서 Saxienian(1996)은 Silicon Valley 지역이 효율적인 산업 단지로 형성됨에 있어서 정보교환을 가능케 하는 기업간의 의사소통(communication)의 중요성을 강조하고 있다. 또한 Mai and Peng(1999)는 "기업간 의사소통 비용은 거리에 민감하므로 기업들이 서로 인접해 있을 경우에 그 편익은 더욱 커진다. 따라서 (지식과 정보를 중요한 투입물로 사용하는 기업들은) 정보의 교환을 용이하게 하기 위해서 상호 접촉하는 경향이 있다"라고 주장하고 있다.

다. 나아가 이론적 배경을 바탕으로 부산광역시가 현재 시행 중인 지역경제발전정책을 평가하고, 그 개선방안을 모색해보며, 보다 장기적인 시각에서 지역경제발전정책의 바람직한 방향을 제시하고자 한다. 특히 부산을 공간적인 대상으로 삼은 것은 이 지역이 국내의 어떤 도시나 지역에 비해 상대적으로 많은 제약조건이 부과된 상태에서 변화를 경험하고 있다는 점에 주목한 탓이다. 그러나 본 논문에서 제시하는 지역경제발전의 방향성은 부산지역이라는 공간적 단위를 초월하여 일반적으로 적용이 가능할 것으로 판단된다.

부산지역은 80년대 중반 이후 지역경제가 겪고 있는 장기적 침체국면을 탈피해야 하는 시급한 과제와 함께 새로운 패러다임에 적응해야 한다는 2중적 과제를 안고 있다. 본 논문에서는 이러한 두 가지 과제를 서로 분리해서 생각하기보다는 동시에 최적의 해를 찾을 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 그것을 위하여 우선 단기적으로는 현재 추진하고 있는 지역산업의 구조개편을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 방안을 모색하며, 중장기적으로는 변화의 흐름과 패러다임의 전환을 기회로 포착할 수 있는 환경을 조성함으로써 경쟁에서 앞서나갈 수 있는 조건들을 찾아본다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 우선 제2절에서는 지역경제발전에 관한 이론적 배경을 살펴보고, 지역경제발전정책의 수립과 시행에 관한 우리나라의 현실과 한계를 지적해 본다. 제3절에서는 부산시가 현재 추진 중인 지역경제발전정책 중 대표적 시책으로서 전략산업육성정책을 평가하고 그 문제점 및 개선방안을 살펴보고자 한다. 제 4절에서는 패러다임의 변화에 적합한 새로운 지역경제발전정책을 제시하며, 끝으로 제5절에서는 논문의 요약과 결론을 제시한다.

II. 지역경제발전의 이론과 우리나라의 현실

1. 지역경제발전의 이론

1) 지역경제발전정책의 정의

지방화시대의 전개와 함께 중앙정부 차원에서 국가경제 전체를 대상으로 한 경제정책에만 지역경제를 전적으로 의존할 수 없다는 인식이 일반화되고 있다. 또한 많은 경우에 있어서 국가 전체적인 이해관계는 지역이나 그 곳에 거주하는 다양한 주체들의 이해관계나 필요와 일치하지 않고 있다. 그 결과 지역들은 지역 내에 존재하는 자원을 슬기롭게 관리하고 자체적인 경제 기반을 유지하기 위하여 다른 지역에 대하여 비교 우위를 모색해야 하는 위치에 놓이게 되었다. 지역들의 인식 변화와 그에 따른 새로운 역할의 모색은 자체적인 경제발전정책을 의욕적으로 추구하게 되는 계기가 되었다.

그러나 이와 같이 지역경제발전의 필요성이 강하게 부각되고 있는데 비하여 그 이론에 관한 정확한 인식이나 개념 규정에 바탕을 둔 접근은 별로 시도되지 않았던 것이 현실이며, 따라서 지역경제발전과 정책에 관한 정확한 개념 규정과 유형화 작업이 우선적으로 필요한 실정이다. 여기서는 오래 전부터 지역의 주도에 의한 지역경제발전정책이 수립되고 시행되어 왔던 미국 등 선진국을 중심으로 전개되어온 지역경제발전정책의 이론과 그 유형을 살펴보고, 그에 관한 우리나라의 현실을 검토해 보고자 한다.

우선 지역경제발전정책에 관한 대표적인 학자들의 정의를 살펴보자. Einsinger(1988)는 “특정 지역에 대한 기업 투자를 촉진함으로써 직접적으로 직업을 창출하거나 유지하며, 고용승

수를 작동하게 하며, 재원을 확대하거나 다양화시키는 정부의 노력”이라고 정의하고 있다. Bowman(1988)은 “지역경제발전과정의 목적은 직업 창출, 자본 투자 확장, 다양화 등을 포함하는데, … 가장 일반적인 의미로 물적 지원과 사회 후생을 증진시키는 과정”이라고 하면서 지역경제발전정책이란 “지역 내의 직업 창출과 자본투자의 증대를 목적으로 하는 어떤 지역의 정책적 행위: 장려하는 전략과 시장 개입”이라고 정의하고 있다. 한편 Blakely(1989)는 “지역경제발전정책이란 지방정부나 지역에 기반을 둔 단체들이 지원을 관리하며, 사적 부분과 새로운 파트너 쉽을 정립하며 새로운 직업을 창출하며 경제활동을 자극하는 과정”이라고 정의하고 있다. Bartik(1991a)은 “(주 혹은 지방 단위의 경제개발정책이란) 기업에 대한 직접적인 지원”이라고 정의하면서 그러한 정책이 기업활동 환경에 정의 효과를 미친다면 성공적인 것으로 간주될 수 있다고 하고 있다. 또한 Blair(1995)는 지역들은 경제발전정책을 수행함에 있어서 “직업과 소득의 창출, 재정적 개선 및 물질적 개선(physical improvement)” 등 세 가지 목적을 가지고 있다고 주장하고 있다.

이상의 정의들을 종합해 볼 때, 지역경제발전정책의 개념을 정립함에 있어서는 그 추진주체는 누구이며, 그 추진 전략은 어떠한 것이며, 목적은 무엇인가 등이 포함되어야 할 것이다. 우선 주체에 있어서는 미국의 경우 주나 지방 단위의 정부 또는 지역에 기반을 둔 단체라는 점에 대부분 학자들이 동의하고 있다. 한편 전략 면에 있어서는 지역 부존자원의 관리, 기업에 대한 지원을 통한 지역 내 투자의 촉진 및 사적 부문과의 파트너 쉽 정립 등을 위한 지방정부의 개입이 중심이 되고 있다. 또한 그 목적에 있어서는 지역주민의 후생 증진을 위한 직업의 창출, 재정적 확충 또는 개선, 지역의 물질적 상황 개선 등이 포함되어 있다.

이렇게 볼 때 지역경제발전정책이란 지방정부나 지역에 기반을 둔 단체들이 주체가 되어 지역 내 경제활동의 기반을 정비하고 확충함으로써 자본의 지역 내 투자를 유치하고, 이를 바탕으로 새로운 직업을 창출하고 지방정부의 재정력을 증진시키며, 지역의 생활 환경 및 경제활동 여건(business climate)을 개선함으로써 지역주민의 후생을 증진시켜 나가는 작업이라고 정의할 수 있다.

2) 지역경제발전정책의 유형

지역경제발전정책의 수립과 실천에 있어서는 먼저 지역경제발전의 목표를 수립한 다음 그러한 목적을 달성하는데 필요한 정책을 개발하고 그러한 정책을 실행에 옮기는 절차가 필요하다. 이 때 지역의 성장과 발전에 관한 이론은 지역경제발전정책의 근거를 제공한다. 즉 무엇이 지역의 발전을 유도해 내는 요인인가에 대한 이론적 정립은 정책의 구체적인 형태와 실천 과정을 결정한다.

그러나 지역의 발전과 성장에 관한 합의된 이론은 존재하지 않는다는 것이 일반적인 견해이지만⁵⁾ 여러 가지 부분적인 이론들을 종합해 본다면

5) Beaumont and Hovcey(1985)는 “지역경제발전에 대한 정연한 이론이 없기 때문에 주와 지방의 경제발전전략은 높은 고용수준은 좋고 낮은 고용수준은 나쁘다라는 개념이 외에 경제이론의 근거가 없이 점진적으로 선개되어 왔다”라고 언급하고 있다. 또한 Kirby(1995)는 “지역경제발전의 연구에는 지방의 정책 선택을 유도할 이론적인 풀격이 없다”라고 지적하고 있다.

$$\text{지역경제발전} = f(\text{자연자원, 노동력, 자본투자, 기업가 정신, 수송체계, 산업구성, 규모, 수출시장, 국제경제환경, 지방정부의 능력, 상위정부의 지출, 발전에 대한 지원})$$

으로 표현될 수 있다(Blakely, 1989). 지역경제발전을 결정하는 요인들은 대체로 지역경제의 공급 측면에 영향을 미치는 요인과 수요 측면에 영향을 미치는 요인들로 대별할 수 있다. 즉 자연자원, 노동력, 자본투자, 기업가 정신, 수송 체계, 산업 구성, 지방정부의 능력, 상위정부의 지원, 발전에 대한 지원 등은 지역 산업의 산출량이나 생산에 관련된 비용 등을 결정함으로써 공급 측면에 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있으며, 그 외 수출 시장 및 국제경제환경 등은 지역 산업의 산출물에 대한 수요 측면에 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있다. 이하에서는 이러한 구분에 따라 지역경제발전과 그에 관한 정책의 이론을 공급 중심적 이론과 수요 중심적 이론으로 구분하여 설명하고자 한다.

(1) 공급 중심적 정책 모형

지역발전에 대한 공급 측면의 중요성을 강조하는 입장에서는 특정 지역의 성장은 그 지역내로 유인된 자원의 험수라고 보고 있다. Bartik(1991a)은 공급 중심적 지역경제발전정책을 전통적 경제발전정책이라고 부르면서 “전통적인 (주와 지방 단위의) 경제발전정책에서는 기업에 대하여 특정 지역에 입지하고 사업을 확장하는 것을 유도하는 재정적 인센티브를 포함한 다양한 인센티브를 제공하는 것을 모색한다”라고 언급하고 있다.

전통적으로 미국에 있어서 지역경제발전에 대한 가장 일반적인 접근은 기업의 비용을 최소화시키는 정책을 전개하는 것이었다(Warner, 1989). 입지를 결정하는 기업은 잠재적 입지 대상지역들 가운데 자신의 입장에서 비교우위를 지닌 지역을 선택할 것이며. 따라서 지방정부의 정책은 입지 특수적 비용(location specific costs)에 영향을 미침으로써 기업의 입지를 유인하는 것이 주 내용이 된다. 지방정부는 다양한 정책 수단을 개발하여 행사함으로써 기업을 유인하고(attracting), 머물게 하고(retaining), 발전시키고자(developing) 노력하게 된다.⁶⁾ 그런데 대부분의 정책들은 넓은 의미에서는 기업의 비용을 낮추어준다는 측면에서 공통점을 지니고 있다(Bartik: 1991a, Gerking and Morgan: 1991). 이렇게 볼 때, 공급측면의 이론은 이윤극대화 동기에 의한 기업의 합리적 의사결정을 전제로 하는 신고전학파적 경제 이론에 그 바탕을 둔 전통적인 입지이론(location theory)에 근거하고 있음을 알 수 있다.

6) Steinberg(1987)는 기업의 입지 측면을 위한 약 60여개의 정책수단을 정리하고 있다. 그는 기업 경영상의 기능을 재무, 인사, 용지 및 시설, 기술 및 관리 지식, 노사 관계, 기업의 운영, 자산취득과 마케팅, 동기 부여 등으로 구분하고 각 기능에 대하여 직접적인 보조, 간접적인 보조, 지도와 권고, 규제, 산업과 제도에 대한 영향, 시장기회 및 환경의 조성 등의 정책 유형에 따른 구체적인 정책 수단들을 제시하고 있다. 한편 Bartik(1991a)은 전통적인 경제발전정책에서는 기업의 지사를 유치하는 것이 주목적이라고 하면서 정책 유형별로 지역을 지사의 입지로 마케팅 하는 정책, 재정적 인센티브, 비재정적 인센티브 등 세 가지 유형으로 구분하고 있다(표 1 참조). 또한 Gerking and Morgan(1991)은 직접적인 재정적 지원과 비재정적 서비스의 지원으로 구분하면서 전자에는 지방정부가 보조하는 대출과 벤처자금의 제공을 예로 들고 있으며, 후자에는 국제 마케팅에 대한 지원, 노동자들에 대한 특별한 교육, 경영이나 회계에 대한 지원, 국제 시장의 개발에 대한 보조 등을 예로 들고 있다.

〈표 1〉 전통적인 지역경제발전 정책

지역을 지사의 입지로 마케팅 하는 정책	<ul style="list-style-type: none"> - 산업개발에 대한 광고 - 마케팅을 위한 기업의 본사 방문 - 잠재적 입지기업에 대한 입지정보 제공
재정적 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> - 산업수입 채권(industrial revenue bonds)의 발행 - 재산세 감면 - 기타 세제 지원 - 시장가격 이하로 용지 제공 - 지방정부의 직접적인 대출
비재정적 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> - 산업의 필요에 적합한 훈련 제공 - 입지 특유의 인프라 스트ラ처 제공 - 규제에 관련된 문제 해결

출처: Bartijk, 1991a.

공급중심적 지역경제발전정책의 장점으로는 대체로 세 가지를 들 수 있다. 첫 번째는 행정적인 측면에서 수행이 용이하다는 점이다. 가장 흔히 사용되는 세제 혜택을 예로 들면, 입지를 유인하기 위하여 일정한 기준을 설정한 후 그러한 기준에 부합되는 사적 투자에 대해서 세제 혜택을 부여하도록 조세제도를 바꾼다면 그 기준에 해당하는 기업에 대해서 일상적인 행정적 절차에 의해 무차별적으로 세제 혜택이 제공된다. 두 번째는 지방정부가 기업의 입지 결정에 영향을 미치는 수단을 행사하기는 하지만 적어도 투자 결정에 관한 기업 본연의 역할을 직접적으로 수행하지는 않는다는 점에서 시장경제를 존중한다는 측면을 지닌다는 점이며, 세 번째는 기업의 유치나 지역 기업의 발전에 대한 책무를 지속적으로 수행하고 있다는 사실을 주민들에게 보여줌으로써 정치적인 지지를 받을 수도 있다는 점이다.

그러나 많은 비판도 동시에 존재한다. 그 첫 번째 비판은 생산요소에 관련된 기업의 비용을 낮추어 주는 것은 기업유치의 유인이 되지만 세율을 인상하거나 다른 비용을 높이는 것은 기업유치에 장애가 된다는 가정에 대한 것이다. 다수의 연구들이 경제성장은 높은 세율과 상관관계가 있음을 밝히고 있으며, 특히 낮은 세율은 기업들로 하여금 정부에 의해 제공될 공공서비스를 스스로의 비용에 의해 마련하게 함으로써 기업을 유인하는데 있어서 역작용을 하게 될 가능성이 높다고 지적하고 있다(Plaut and Plaut, 1983; Steinnes, 1984). 또한 기업의 입지 결정에 있어서는 지방정부의 인센티브 이외의 요인들이 결정적인 역할을 할 수도 있다는 것이다.⁷⁾

두 번째 비판은 기업들에 대하여 세제 혜택을 부여함에 따른 조세수입의 감소는 지역경제개발이 가져다주는 고용과 소득 창출에 의한 세원 확대에 의해 충분히 상쇄된다는 가정에 관한 것이다. 경제발전정책이 산업을 유인하는데 성공적이라면 그 것은 아주 높은 비용을 수반한다고 지적되고 있으며(Milward and Newman, 1989), 지방정부는 지역경제발전이 가져다주는 편익에 집착한 나머지 그 비용을 과소 평가하는 경향이 있다고 지적되기도 한다(Spindler and Forrester, 1993).

7) 실제로 많은 연구들은 지방정부가 제공하는 조세에 관련된 입지 인센티브는 기업의 입지 선택을 바꾸는데 유효하지 못하다고 지적하고 있다(Wasylenko; 1991, Blair and Premus; 1987). 이에 관해 Blair and Premus(1987)는 “지방정부의 정책은 그 자체만으로는 그 지역의 경제적 번영에 영향을 미치지 못 한다”라고 지적하고 있다.

세 번째 비판은 기업 유치를 위한 지역간 경쟁이 가져오는 경제 전체적 비효율성과 분배 상의 불공정성에 관한 것이다. 만약 모든 지역들이 기업 유치를 위한 경쟁에 참가한다면 그들은 상호 유사한 정책 패키지를 기업들에 대하여 제시하게 될 것이며, 따라서 기업의 입장에서는 어느 곳에 입지하든지 편익을 보게되는 결과가 초래된다. 이 경우 인센티브 프로그램들이 주는 혜택은 기업가 등 상대적으로 부유한 계층에게 집중될 수 있다. 또한 산업에 대한 지방정부간 경쟁은 자원을 낭비하며 국가 전체적인 입장에서는 제로 셴 게임이 될 가능성이 있다는 지적도 제기된다(Bartik, 1991a).

네 번째 비판은 입지 유인이 주로 지역 내로 신규로 진입하는 기업들에 대하여 집중적으로 지원됨으로써 지역에 균거를 두고 경제 활동을 영위해 온 지역기업을 상대적으로 등한시하게 된다는 지적이다. 특히 빠른 성장률을 보이는 지역은 기존 기업의 빠른 성장을 특징으로 한다는 지적(Blair and Premus, 1987)과 같이 지역성장은 지역 내에서 이미 활동하고 있는 기존 기업의 성장에 의해 내생적으로 이루어지는 경우가 많다. 따라서 실제로 지역성장에 기여를 하므로 정책적인 지원 대상에 있어서 최우선적으로 고려되어야 함에도 불구하고 기존 기업은 지방정부의 정책이 제공하는 혜택에서 제외되게 된다는 문제점을 안고 있다.

(2) 수요 중심적 모형: 기업가적 지방정부 모형

Eisinger(1988)는 “많은 주나 지방이 사적 투자를 자극하기 위하여 공급 측면의 입지 유인에 거의 배타적으로 의존하던 방식으로부터 정책을 구상하고 개발하는데 있어서 시장의 수요 요인을 강조하는 접근으로 전환하고 있다”라고 지적하면서 이러한 수요 측면의 접근에 있어서 주나 지방정부가 기업가적 역할(entrepreneurial state)을 할 것을 주장하고 있다.⁸⁾ Eisinger에 따르면 경제성장 방정식에서 수요 측면에 초점을 맞추는 것이 기업가적 지방정부를 설명하는 것으로서 기업가적 정부 개념은 지역경제의 성장은 새로운 시장을 개척하거나 시장을 확장하는 것으로부터 이룩된다는 가정에 근거하고 있다고 한다. 따라서 지방정부의 역할은 사적 자본이 이윤을 획득할 수 있도록 시장을 발견하고, 평가하고, 예측하고, 때로는 개발하는 것이며, 경우에 따라서는 보조를 해주거나 공동투자자로서 역할을 해야한다고 주장한다. 그는 수요 측면에 초점을 맞춘 경제발전정책의 장점을 다음과 같이 설명하고 있다: “사적 투자 결정에 대한 보다 선행적이고 결정적인 정부 개입이 가능하며, 경쟁적인 입지 인센티브를 제공함에 따른 치열한 경쟁을 회피할 수 있으며, 공급 측면의 인센티브를 제공하는 경우에 비해 더욱 일관성 있는 자본 형성을 가능하게 한다.”

한편 Bartik(1991a)은 Eisinger와 유사한 의미에서 전통적 경제발전정책에 대비되는 새로운 경향의 경제발전정책(the “new wave” economic development policies)라는 개념을 사용하고 있다. 그는 70년대 후반 혹은 80년대 초반 이후 많은 지방정부에서 일반화된 경제발전 정책을 새로운 경향의 경제발전정책이라고 부르면서 “그러한 정책은 응용 연구, 산업 근대화, 기업가적 정신, 수출시장으로의 사업 확장 등 다양한 형태의 혁신을 장려한다”라고 언급하고

8) Eisinger(1988)은 Schumpeter의 기업가적 정신에 관한 논의로부터 기업가적 정부의 개념을 찾고 있다. 즉 그는 “어떤 사회 경제적 환경에서는 민간의 기업가적 행위가 사회가 바라는 인정되고 빠른 경제성장을 위한 기초를 제공할 수 없다. 민간부문의 기업가적 행위의 실패는 근시안적 비전, 소심성, 자원의 부족, paper capitalism에 대한 선입관, 생산과 산업 혁신의 부족 등에 그 이유를 두고 있다. 이러한 상황에서 신축적인 사회에서는 지방정부가 기업가적 기능을 담당할 책임이 있다”라고 설명한다.

있다. 또한 “그러한 정책들의 특징은 기업의 의사결정에 대한 정부의 개입을 선호하고 있으며, 단지 현금을 제공하는 것보다는 기업들로 하여금 최선의 시장이나 기술을 결정하는데 있어서 정부가 제공할 수 있는 서비스가 중요하다”라고 설명하고 있다. 그는 또한 전통적인 정책이 기업의 지사 유치를 중심 목표로 하고 있는 반면 새로운 경향의 정책에서는 중소기업이나 지역 내 기존기업의 육성을 중심 목표로 하고 있다고 강조하고 있다. 이렇게 볼 때 “새로운 경향”이라는 용어는 전통적인 입지 인센티브에 대하여 수요 측면을 강조하고 있다는 점을 반영한다.

Eisinger는 전통적인 지역경제발전정책과 수요 측면의 기업가적 정책을 대비하고 있는데, 그것은 다음과 같이 요약된다(〈표 2〉 참조). 먼저 전통적인 접근에서는 지방정부가 각종 인센티브를 통하여 생산요소비용을 낮춤으로써 기업의 입지를 촉진하고, 그것은 지역경제의 공급 능력을 향상시킴으로써 지역 성장을 유도하게 된다고 본다. 따라서 경제 내에 이미 존재하는 자본의 지역 내 유입을 촉진하는 전략이 중심이 되는 탓에 지역간 이동 가능한 자본의 유치를 위한 치열한 경쟁(head to head competition)이 불가피하게 된다. 지방정부는 고용을 창출할 수 있는 기업은 모두 유치 대상으로 삼으며, 기업의 유치를 위하여 인센티브를 제공하기는 하지만 투자에 관한 기본적인 의사결정에 대해서는 개입하지 않는다.

그런데, 수요 측면을 강조하는 기업가적 지방정부 접근은 여러 가지 점에서 전통적인 접근과 대비된다. 먼저 자본의 역내 유치를 통한 지역산업의 공급능력 향상을 추구하기보다는 지역의 산출물에 대한 새로운 수출 시장을 발견하거나 기존 시장에서의 수요를 확장시킴으로써 지역성장이 가능하다고 보고 있다. 또한 경쟁적으로 자본의 유치에 참가하기보다는 지역에 내재하는(indigenous) 자본의 육성을 지향하는데, 이를 위하여 지역 내에서 새로운 기업의 설립이나 기존 중소기업의 투자 확장 등을 촉진하는 것이 주요 전략이라고 보고 있다. 그리고 지방정부는 민간 기업가와 마찬가지로 적극적으로 고위험의 기업가적 행위에 참가함으로써 민간이 관심을 가지지 않거나 주저하고 있는 투자 기회를 발견해 주며, 경우에 따라서는 민간기업과 파트너 쉽을 형성하여 직접적으로 관여하기도 한다.

〈표 2〉 전통적인 공급 측면의 정책과 수요 측면의 기업가적 정책의 대비

	전통적 정책 (공급 측면의 접근)	기업가적 지방정부 (수요 측면의 접근)
지역성장의 원천	지역성장은 정부의 보조와 낮은 세율에 의해 생산요소비용을 낮춤으로써 진행됨	지역성장은 지역의 산출물에 대한 시장을 발견하거나 확장하거나 개발함으로써 진행됨
정책의 주 대상	주 대상은 이미 존재하는 이동 가능한 자본	정책의 대상은 새로운 자본
전략	지역 외 자본의 입지 이동을 자극하거나 지역 내 자본의 보유	새로운 기업의 창출이나 중소기업의 확장
지역간 경쟁	사적 투자에 대한 지역간 경쟁	지역 내생적인 자원의 육성
지방정부의 행위	<ul style="list-style-type: none"> · 정부는 저위험의 기업행위를 지원 · 어떠한 기업도 정부 지원의 대상 · 정부의 역할은 어디에 투자를 하며, 어떠한 사업을 하며, 어떠한 재화를 팔 것인가에 관한 민간부문의 의사 결정을 수용하고 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부는 고위험의 기업가적 행위에 관여 · 전략적 기준에 따른 선별적 지원 · 정부의 역할은 민간부문이 관심을 가지지 않거나 주저하고 있는 투자 기회를 발견해 주는 것

자료: Eisinger(1988)에서 재구성

수요 측면의 접근은 그 것이 기반을 두고 있는 원칙적인 이론이나 모형이 없다는 점에서 비판되어 진다. 이에 대하여 Eisinger(1988)은 “공급 측면을 강조한 정책의 실패 때문에 이러한 수요 측면의 정책이 차츰 자리잡게 되었다”라고 언급하고 있다. 또한 Anton(1989)은 “수요 측면 정책의 출현은 공급 측면의 정책의 실패와 경제발전정책 이론 부재의 결과”라고 설명하고 있다.

2. 선진국의 지역경제발전정책에 대한 개관

전통적으로 분권적인 의사결정 시스템이 확립되어 있던 미국에서는 지역경제발전정책이란 주나 지방정부의 경제발전정책(state or local economic development policy)이 지역경제 발전정책을 의미한다(Bartik, 1991a). 이러한 인식의 이면에는 정치체제로서의 연방주의(federalism)와 경제체제로서의 자본주의(capitalism)라는 두 가지 구조적 개념이 자리잡고 있다고 할 수 있다. 즉 개별 정치적 하부단위로서 주나 지방의 권력은 특정한 지리적 영역에 한정되는 반면 자본의 흐름은 지리적 혹은 공간적으로 제약되지는 않으므로 그러한 시스템 내에서는 경제활동의 공간적 차원이 중요한 위치를 차지하게 된다(Bowman, 1988).

연방제의 전통 하에서 국가를 운영하고 있는 미국에서는 경제적인 의사결정에 있어서 주와 지방 등 국가 하부 단위의 자율성과 책임성이 강조되었으며, 각 하부 단위는 상호 독립된 정치적·경제적·행정적 단위로서 자본 등 생산요소의 유치에 관하여 상호 경쟁관계에 있다는 인식이 일반화되어 있다. 이러한 조건 하에서 “지역의 정치는 지역발전의 책임에 의해 지배되고 있다”는 Keating(1993)의 주장처럼 주나 지방정부 차원의 경제발전정책은 경제적인 측면에서 뿐만 아니라 정치적인 측면에서도 지역이라는 공간 단위가 추구하는 공공정책 가운데 가장 중요한 것 중의 하나로 인식되고 있다.

정책의 실행이라는 측면에서 볼 때 자체적인 경제발전을 위한 주와 지방정부의 노력은 그 성공 여부를 떠나 지역공공정책의 핵심이 되고 왔다. 이에 관하여 Peterson(1981)은 “경제개발은 지역 공공정책 중에서 핵심적인 구성요소이다”라고 지적하고 있다. 또한 Eisinger(1989)는 “70년대 중반 이후 주와 지역 차원에서의 경제개발에 대한 집중적인 몰두는 미국의 정치에 있어서 예외적인 합의와 기대로 특징지워진다”고 주장하고 있으며, Bartik(1991a)은 “최근 20년간 주지사와 시장은 경제발전에 대한 당연한 책임을 지고 있는 것으로 가정되어 왔다”고 표현하고 있다. 즉 70년대 이후 연방정부의 지속적인 예산적자와 그로 인한 재정이전의 축소는 지역경제가 당면한 문제를 해결하는데 있어서의 연방정부의 역할을 제한하였으며, 이에 주나 지방정부는 스스로 문제해결을 시도해야 했다.

한편 영국을 비롯한 유럽 국가들에서는 지역경제발전정책이라는 용어 대신에 보다 포괄적인 의미에서 지역정책(regional policy)이라는 용어가 주로 사용되어 왔다. 경제적으로 볼 때, 영국의 지역정책은 국가 경제의 효율적인 작동을 저해하며, 바람직하지 못한 정치 및 사회적 결과를 초래하게 되는 지역간 경제적 불균형의 지속을 해소하기 위하여 존재하는 것(Amstrong and Taylor, 1993)으로서 보다 효율적이고 공평한 방향으로 경제활동의 지역간 배분을 추구하는 것을 목적으로 하고 있다(Temple, 1994).

그런데 영국의 경우에는 상대적으로 중앙집권적인 정치체제 하에서 정부와 시장간의 관계는 주로 중앙정부 차원에서 조정되어 왔으며, 이는 민간 부문에 대하여 지방단위의 정부가 개입할 수 있는 여지를 축소시켰다. 따라서 전통적으로 대부분의 공간경제정책은 지방정부를 거치지

않고 중앙정부의 주도에 의해 수행되었다. 지방정부는 자체적인 노력이나 비용의 부담이 없이 중앙정부에 의해 제공되는 이러한 혜택을 지켜보는 대신 공공서비스나 지역 하부구조의 제공이나 복지 국가의 분권화된 하위 가지로서의 자신의 역할을 수행하는데 자체적인 투자를 집중하였다(Keating, 1993).

한편 일본에서는 최근 들어 지역산업정책이라는 개념을 이용하여 지역경제발전정책을 설명하는 경향이 있다. 이는 정부가 자원배분에 관하여 강력한 지도력과 영향력을 행사하던 전형적인 정부주도의 경제성장 모형 하에서 주도적인 역할을 수행해 왔던 산업정책의 지역적 반영을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 다양한 거시경제적 변수들은 일반적으로 중앙정부 차원에서 조정되는 것이라고 간주할 때, 지방정부의 차원에서 자체적인 경제발전을 도모하기 위해서는 지역 내에서 산업간 자원배분 혹은 타 지역 산업의 지역 내 유입을 촉진시키는 정책이 주가 되고, 이는 중앙정부 차원에서 전개되어 왔던 산업정책과 유사한 형태를 지니게 된다는 의미에서 지역산업정책이라는 용어를 사용하는 것으로 생각된다.

이러한 점을 반영하여 지역산업정책에 관한 대표적인 학자인 清成忠男(1991)은 지역산업정책을 “지역차원의 산업정책”이라고 정의한다. 이 때 정책주체가 중앙정부인 경우에는 거시적 관점에서 지역간 자원배분을 변경한다든지 인프라 스트럭처를 특정지역에 집중적으로 조성한다든지 하는 것이 주 내용이 된다. 반면에 지방정부가 정책주체가 되는 경우에는 지역의 이해에 의해 지역 내에서 산업간 자원배분을 변경한다든지(산업간 자원배분정책) 특정산업을 위해 인프라 스트럭처를 조성하는 것(산업기반정비정책)이 주 내용이 된다고 한다. 지방정부가 주체가 된 지역산업정책은 경쟁력을 보유하고 있거나 성장 가능성이 높은 지역 산업을 중점적으로 육성함으로써 지역경제발전의 견인차로 삼고자 하는 전략으로서 지방정부가 주체가 된 산업정책의 지역적 적용으로 간주할 수 있다. 따라서 지방정부가 주체가 된 지역산업정책은 바로 지역경제발전정책의 동의어 혹은 한 유형이라고 할 수 있다.⁹⁾

이와 같이 국가에 따라 지역경제발전정책을 의미하는 용어와 그 구체적인 내용이 다소간에 차이가 나는 것은 그러한 국가들이 전통적으로 국민경제를 유지하는데 있어서 바탕이 되어왔던 정치 및 경제적 체제와 운영 방식의 차이 및 그로 인한 시장경제에 대한 정부개입 수준과 방식 등의 차이에 기인하는 것이라고 할 수 있다.

3. 우리나라의 지역경제발전정책

1) 지역경제발전정책에 관한 한·미간 견해차

앞서 살펴본 바와 같이 전통적으로 지역경제발전을 위한 주와 지방정부 차원의 정책적 개입이 일반화되어 있는 미국에서는 지역경제발전정책이라는 용어를 사용하여 그러한 개입을 규정하고 있는데 반하여 우리나라에서는 특히 최근에 들어 미국과 거의 유사한 의미에서 지역경제

9) 清成忠男(1991, p. 2)은 “미국에서는 … 주 정부를 정책주체로 한 지역산업정책이 다양하게 전개되고 있고, 그 것은 미국 내부에서 연방의 산업정책을 대체하는 잠재력을 지니고 있는 것으로 평가받고 있다”라고 언급하고 있는데, 여기서 그는 미국의 주 단위의 지역경제발전정책을 자신이 정의한 지방정부가 주체가 된 지역산업정책과 동의어라고 간주하고 있음을 알 수 있다. 단 일본의 경우에는 전통적으로 경제 전체를 견인해 나갈 특정 산업을 선정하여 각종 재정적·금융적 지원을 선별적으로 부여함으로써 집중적으로 그 산업을 육성하는 전형적인 개입주의적 산업정책이 국가 경제정책의 중심 전략이었기 때문에 그러한 국가 산업정책의 지역적 적용이라는 측면에서 특히 지역산업정책이라는 용어를 사용하고 있는 것으로 볼 수 있다.

발전을 위한 공적인 개입을 의미하면서 일본에서 주로 사용되어 온 개념인 지역산업정책이라는 용어를 자주 사용하고 있다.

물론 이에 관한 오래된 경험을 쌓아온 미국과 이제 막 시작 단계에 있는 한국에서는 제도적 기반으로부터 정책의 실행 가능성에 이르기까지 엄청난 격차가 존재하지만 국가 하위의 공간 단위를 대상으로 지역의 산업을 발전시킴으로써 궁극적으로는 지역주민의 고용수준과 소득수준의 향상을 추구한다는 점에서는 개념적으로는 일치한다. 그럼에도 불구하고 양국에서 이와 같이 서로 다른 용어가 사용되고 있는 것은 두 나라에서 전통적으로 자리잡아 온 국가운영 체제상의 차이 및 산업정책의 유용성과 정당성에 관한 인식의 차이에서 출발한다고 할 수 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보기 위하여 미국과 한국에 있어서 경제발전에 관한 다음의 두 가지 상반된 견해를 살펴보자.

“현대에 있어서 미국의 국가 경제발전은 주로 거시 경제적 조세와 지출정책 및 화폐 금융적 통제라는 도구를 통하여 수행되었다. 기업이나 산업에 대한 선택적 국가 개입을 포함하는 발전 모형 즉 국가적 산업정책은 미국에서는 국가 전체적인 정치적 지지를 받는데 실패했다. … 그러한 실패는 일정 부분 특정 산업의 공간적 불균형 분포에 기인한 것이다. 국가적 산업정책은 연방정부로 하여금 특정 산업을 지원함으로써 여러 지역 가운데 선택을 하게 강요함으로써 정치적으로 받아들여지기 어려웠다. 그러나 이러한 부분은 주나 도시에게는 해당되는 제약이 아니었다; 전략적 고려에 따라 기업이나 산업의 특수성에 따른 차별적으로 적용되는 개입 수단은 국가 하위적 단계에서 매우 활발하게 사용되었다.” (Eisinger, 1988)

“한국의 눈부신 경제 성장은 정부에 의해 주도된 계획과 모형 내에서 수행되었다. 정부 주도로 이루어진 경제 성장의 특징은 일본의 경제 성장과정상의 특징과 유사하다: 제조업과 대기업에 초점을 맞춘 개입주의적 산업정책 … . 이러한 정책은 정부주도의 경제를 강화시키는 여러 가지 수단을 통해 이행되었다. 예를 들어 정부는 경제기획원을 통하여 특정 산업을 집중 육성했다. …… . 한국정부는 이들 분야에서 주도적 위치에 있는 기업들을 선택하여 금융기관들로 하여금 이들 기업에 정책금융과 같은 여러 가지 혜택을 주도록 배려했다. …… .” (Booz · Allen and Hamilton, 1997)

위의 두 가지 문장에서 우리는 한국과 미국에 있어서 산업정책의 실행가능성으로부터 수행 주체에 대한 뚜렷한 대비를 확인할 수 있다. 먼저 미국에서는 산업이 공간적으로 불균등하게 배분되어 있는 상태에서 국가 전체를 대상으로 한 산업정책이 실시된다면 그러한 정책으로 인하여 혜택을 보게 되는 지역과 불이익을 보게 되는 지역이 발생하게 될 것이며, 그 것은 정치적인 지지를 받을 수 없다고 보지만 지역적 차원에서 지방정부가 주체가 되어 특정 기업 혹은 산업을 대상으로 지역경제발전정책을 전개하는 것은 일반적인 경향이 되고 있다. 이와는 정반대로 한국에 있어서는 정부의 적극적인 개입을 통한 산업정책이 경제성장의 견인차가 되었다는 것이다. 이는 경제 및 산업의 운용에 관련된 정책에 관한 한 중앙정부가 전권을 행사해왔기 때문에 지방정부가 관여할 여지가 없었다는 사실을 내포한다.

산업정책과 지역경제발전에 대한 상반된 두 나라의 경험은 시장경제의 운영에 관한 경험 및 사고의 차이와 의사결정체제에 관한 차이에 기인한다. 첫째, 전통적으로 자유 시장경제를 지향해 왔던 탓에 산업에 대한 정부의 개입을 선호하지 않았던 미국의 경험과 산업에 대한 적극적

인 영향력 행사를 통하여 경제발전을 주도해 나왔던 한국의 경험 차이는 산업정책의 유용성과 정당성에 관한 인식의 차이를 초래하였다. 둘째, 중앙집권제와 연방제라는 제도 하에서 경제를 운용해 왔던 두 나라간의 의사결정 시스템의 차이는 지역경제에 관한 의사결정과 운용방식의 차이를 초래하였다. 미국의 경우에는 지역적 의사결정에 관한 개별 지역의 자율성이 최대한 보장되어 왔으며, 이러한 상황에서는 지역경제발전을 위하여 지방정부들이 자체적인 정책을 시행하는 것은 당연한 것으로 간주되었다. 그러나 우리나라에 있어서는 비록 국가적 산업정책이 특정 지역의 의사와는 무관하게 그 지역의 발전 혹은 침체에 직·간접적인 영향을 미치더라도 그 것은 국가 전체적인 목적 달성을 추구한다는 점에서 정당화되어 왔으며, 해당 지역은 단순히 그러한 과정과 그에 따른 결과를 수용할 수밖에 없었다.

2) 우리나라의 지역경제발전정책

우리나라에 있어서 지역경제발전에 대한 관심이 본격적으로 표면화 된 것은 대체로 제5차 경제개발계획(1982-1986) 및 제2차 국토종합개발계획(1982-1991)의 시행과 그 시기를 같이 한다. 70년대의 중화학공업 중심의 산업화 전략 하에서는 산업의 구조고도화 및 양적 팽창을 뒷받침하기 위하여 개발잠재력이 높으며 입지적 자산이 풍부한 지역을 거점으로 선정, 집중적으로 개발하는 방식이 지역개발정책의 중심이 되었다. 이 과정에서 상대적으로 입지 여건이 양호했던 수도권 및 동남권으로 산업과 인구의 집중은 심화되었으며, 지역간 불균형이 가속화되었다. 이러한 문제점을 극복하기 위한 의도에서 제5차 경제개발계획에서는 지역사회의 균형 발전이라는 목표가 명시화되었으며, 제2차 국토종합개발계획에서도 수도권의 성장 억제와 지역경제권의 육성에 의한 국토의 균형개발을 추구하려는 의도가 구체화되었다.

이상과 같은 배경 속에서 국가 전체적 차원에서 혹은 지역적 차원에서 낙후 지역의 개발과 성장을 중심으로 지역경제발전에 대한 논의들이 80년대 이후 차츰 표면화되기 시작했다. 그러나 지역경제발전을 논의함에 있어서는 그 한계가 명확했다. 지역의 발전은 그 것을 통한 지역의 고용 증대 및 소득수준 향상에 그 목적을 두었다기보다는 개발 수준의 지역간 불균형이 초래하는 국가 전체적인 문제점을 줄이고자 하는 의도가 앞서 있었다.¹⁰⁾ 따라서 지역의 성장과 발전은 국가 전체적인 산업정책 및 국토개발정책의 테두리 내에서 규정되고 의미를 가질 수 있었다. 즉 1980년대까지의 지방발전이란 단순히 서울 및 수도권에 대응하는 개념으로써 인식되었을 뿐이고 각 지역고유의 특성을 감안한 전략적 논의라고 볼 수는 없다(김원배 외, 1997). 지역경제 활성화방안은 지역을 중심으로 한 자발적·내생적 접근이 아니라 중앙정부 차원의 산업체발전의 한 수단으로 접근되어 왔다(국토개발연구원, 1996). 지역은 종속적인 입장에서 국가적인 계획의 추진 과정에서 얻을 수 있는 혜택에 관심이 집중되었다. 실제로 지역은 자기 지역이 정책의 공간적 대상이 되었을 경우에도 중앙정부의 정책과 자기 지역을 효과적으로 연계시켜주고 정책의 집행에 필요한 각종 서비스를 제공함으로써 중앙정부의 정책을 보조해 주는 역할을 주로 담당하였다.

이러한 상황이 지역경제발전에 관한 논의에 대하여 부과하는 제약은 명확했다. 즉 지역경제

10) 80년대 중반 이후에는 중앙정부가 주체가 되어 이론 바 문제 지역을 중심으로 지역경제활성화 정책들이 꾸준히 시행되었다. 내무부가 주관하던 오지개발사업, 특수낙후지역 개발사업, 소도읍 개발사업 등과 건설부가 주관하던 특정지역 개발사업, 그리고 농림수산부가 주관하던 농외소득원 개발사업, 농어촌정주권 개발사업 등이 대표적인 지역경제 활성화 사업들이었다.

발전의 필요성에 대한 인식은 존재하였지만 그 것을 위하여 어떠한 정책을 누가 주체가 되어 어떻게 진행할 것인가에 관한 구체적인 논의는 드물었다. 그 것은 바로 강력한 중앙집권제적 국가 운영의 틀이 가져다 준 제약이라고 할 수 있다.

90년대 이후 세계적인 환경 변화 속에서 지역의 위상과 역할이 새롭게 부각되는 가운데 지방자치제가 전차적으로 정착되면서 지역경제발전정책의 필요성과 그 구체적인 추진 방법에 대한 인식은 전환기를 맞이하게 되었다. 지역이 주체가 된 지역경제발전 및 산업발전의 추진에 관한 논의가 등장했으며, 기업가적 지방정부의 전략, 지방의 경쟁력 강화 등 보다 구체적인 논의도 등장하였다.

지역경제 및 산업발전에 관한 새로운 논의들에서 공통적으로 언급하고 있는 것은 대략 다음과 같은 두 가지 사항으로 요약된다: 첫째, 지역의 경제 및 산업발전을 추진하는 데 있어서는 당해 지역의 지방정부가 기본적인 주체가 되어야 한다. 둘째, 지방자치제의 시행에 따라 중앙 정부가 보유했던 권한의 일정 부분이 지방정부로 차츰 이양되고는 있지만 아직까지 지역경제 및 산업에 대하여 지방정부가 행사할 수 있는 정책 수단은 지극히 제한적이며, 따라서 그 영향력도 크다고 할 수 없다.

이와 같이 우리나라의 지방은 현재 지역경제발전에 있어서 지방정부가 담당해야하는 역할과 실제로 할 수 있는 일의 한계간에 심각한 괴리를 겪고 있다. 비록 중앙정부도 최근에 들어서는 지역의 산업진흥을 통한 경제발전을 도모하는데 있어서는 지방정부가 주체가 되어 계획을 수립해야 한다는 점에서는 동의하고 있지만 그 실천 과정에서 반드시 필요한 산업진흥을 위한 정책수단을 지방정부에게 이양하는 것은 아직까지 유보하고 있는 실정이다.¹¹⁾

이상과 같은 지역경제발전정책에 관한 이론과 이에 관한 우리나라에 있어서의 현실적 한계의 인식 하에서 다음 장에서는 부산 지역을 대상으로 현재 실행 중인 지역경제발전정책의 현실적 및 이론적 배경을 살펴보고 그에 관한 평가를 시도하고자 한다.

III. 부산의 지역경제발전정책: 전략산업 육성정책을 중심으로

1. 산업표적화 전략과 전략산업육성정책

1) 이론적 및 현실적 배경

적어도 형식적으로는 우리나라 제 2의 대도시로 간주되고 있는 부산은 실제로는 산업적 기반이 붕괴된 상태(industrial destructureing)에서 2류 도시의 길을 걷고 있다. 경제개발 초기의 정부의 수입대체적, 수출지향적 경공업의 육성 정책 속에서 부산은 우리나라 산업화의 중심지로 부상하였다. 상대적으로 잘 갖추어진 사회간접자본과 일제 하에서 조성된 산업적 기반, 그리고 주변 농업지역에서 대량으로 유입되던 저임금, 미숙련 노동력의 지속적인 공급 등은 부산지역이 노동집약적 경공업의 메카로 성장할 수 있는 조건을 제공하였다.

이러한 조건들은 적어도 70년대 중반까지는 합판, 섬유, 신발 등 대체로 노동집약적인 부산의 산업을 성장시키는데 있어서 충분조건으로 작용했다. 그 이후 부산에는 조선, 철강 등 몇몇 중공업이 등장하였지만 산업적 구조조정에 있어서 반드시 필요한 요소인 입지적 자산의 지속적인 개발 및 확충은 원활하게 이루어지지 않았으며, 80년대 중반까지는 기본적으로 경공업

11) 산업자원부, 지역산업진흥계획 수립지침, 1999. 4. 참조.

중심의 제조업 구조가 지속되었다. 급기야 80년대 후반 이후 지역경제의 핵심이었던 신발산업의 급격한 몰락과 함께 지역경제는 장기적 침체국면에 진입하였다.

이러한 지역산업의 끝없는 침체에 직면하여 부산광역시에서는 향후 지역경제를 이끌어 나갈 몇몇 전략 산업을 전략적으로 육성함으로써 지역산업구조를 개편해 나간다는 계획을 수립하고, 그러한 전략 산업을 육성하기 위한 구체적인 실행시책을 수립하였다.

지역경제발전정책의 이론에 따르면 부산시의 전략산업 육성정책은 산업표적화 전략(Industry targeting strategy)으로 분류될 수 있다. 이 전략은 다양한 대안적 산업들 가운데 핵심산업(targets)을 확인하고, 그러한 산업의 입지적 수요(locational needs)를 평가하고, 지역 내에서 활용 가능한 입지적 특성(locational attributes)을 개발하여 입지를 유도하고, 나아가 지역경제발전에 사용될 자원을 집중적으로 배분함으로써 그러한 산업들을 집중적으로 육성시키는 전략이다.¹²⁾ 이렇게 볼 때 산업표적화 전략은 공급중심적 지역경제발전정책의 한 가지 구체적인 형태로서 전략적 지역경제발전정책이라고 할 수 있다.

미국에 있어서는 경우 80년대 이후 많은 주 정부와 지방정부는 경제발전전략을 효과적으로 시행하기 위하여 산업표적화의 방법을 사용해 왔다. 점점 치열해지는 지역간 경쟁과 제한된 자원이라는 제약조건 하에서 지역경제발전을 성공적으로 달성할 기회를 확대시키기 위한 방법을 모색하는 과정에서 지역경제발전을 자극하기 위한 전략적 접근의 필요성이 대두되었으며, 이는 결국 어떤 산업에 초점을 맞출 것인가라는 문제로 귀결되면서 산업표적화 전략이 채택되었다.¹³⁾

2) 평가와 한계

부산광역시 전략산업육성에 관한 조례 제4조에서는 육성대상이 되는 전략산업을 성장유망산업과 구조고도화산업으로 유형화하고 있다. 성장유망산업은 성장유망 제조업과 성장유망 서비스업으로 분류되는데, 전자는 우리나라의 첨단 제조업 중 지역에서 차지하는 비중이 높으며 부산의 입지적 여건에 적합한 산업으로, 그리고 후자는 21세기에 고도성장을 할 것으로 전망되는 서비스산업 중에서 부산의 입지적 여건에 적합한 산업으로 각각 규정하고 있다. 한편 구조고도화 산업은 지역에서 차지하는 비중이 매우 큰 산업으로서 향후 고부가가치화되어야 될 산업을 의미하고 있는데, 이 가운데 구조고도화 특화사업은 지역에서 차지하는 비중이 매우 높고, 산업연관성과 산업파급효과가 비교적 큰 산업으로, 그리고 구조고도화 잠재력산업은 산업연관성과 산업파급효과가 크지만 지역에서 차지하는 비중은 상대적으로 높지 않은 산업으로 각각 규정되고 있다(부산광역시, 1998).

이렇게 본다면 표적 산업의 선정에 있어서는 먼저 지역의 입지적 자산과 기존의 산업적 기반, 성장잠재력, 그리고 지역경제 파급효과 등 주어진 지역경제의 조건들을 고려하고 있으며, 그러한 조건하에서 육성 대상산업을 유형화시키고 있다. 산업 라이프 사이클(industry

12) 이런 점에서 Voytek and Ledebur(1997)은 산업표적화에 대하여 "picking winners or identifying potential engine of growth"라는 표현을 사용하고 있다.

13) 지역경제발전전략으로서의 산업표적화 전략은 첫째, 경제발전에 사용되는 희소한 자원을 이용하여 투자의 효과를 극대화할 수 있으며, 둘째, 특정지역의 비교우위와 비교劣위를 평가함으로써 그 지역의 장단점을 활용할 수 있는 종합적인 경제발전전략을 고안할 수 있는 틀을 제공할 수 있으며, 셋째, 지역이 제한된 자원의 제약 하에서 경제발전을 위한 노력을 기획하고 실행하는 방법이라는 점등을 그 장점으로 들 수 있다(Lipman and Miller, 1987).

life-cycle)이론을 빌리면, 대체로 성장유망산업은 성장기에 있는 산업으로, 그리고 구조고도화 산업은 성숙기 내지 쇠퇴기에 접어든 산업들로 각각 분류할 수 있다.

부산시의 전략산업 육성정책은 산업구조조정의 실패가 부산경제의 침체에 대한 기본적인 원인을 제공했다는 점에 대한 일반적 합의로부터 출발하고 있다. 따라서 지역산업의 구조조정으로부터 지역경제발전의 해법을 찾으며, 그 구체적인 방법으로서 전략산업의 육성을 통하여 지역경제의 견인차 역할을 담당케 한다는 발상은 바람직한 것으로 평가된다. 또 이 계획은 대부분의 시·도에서 수립했던 기존의 지역경제육성에 관한 계획들이 단순히 계획 수립 차원에서 그쳤던 것과는 여러 가지 점에서 차별적이라고 할 수 있다. 첫째, 기존 계획들이 대부분 지역경제의 장기적인 비전을 수립하고 있는 것과는 달리 이 계획에서는 전략산업의 육성을 통한 지역산업구조의 개편이라는 구체적인 목표를 수립하고 있다. 둘째, 기존 계획들이 현실에 대한 정확한 분석에 바탕을 두지 않은 채 목표를 수립하고 있는 것과는 달리 이 계획에서는 현실적 제약의 인식 위에서 가능성을 모색하고 있다는 점에서 차별된다. 셋째, 기존 계획들이 목표 달성을 위한 구체적인 정책 방안을 모색하는 것을 회피했던 것과는 달리 이 계획에서는 목표 달성을 위한 실행시책을 매우 구체적으로 분석하고 있다. 나아가 지역의 차원에서 전략산업을 육성하기 위한 제도적 근거로서 “부산광역시 전략산업육성에 관한 조례”까지 제정함으로써 상당히 체계적이고 제도화된 바탕 위에서 지역의 산업을 육성하기 위한 구체적인 접근을 시도하고 있다. 이러한 점에서 부산광역시의 계획은 적어도 우리나라에서는 지역적 차원에서 가장 먼저 시행되는 지역산업정책으로 평가될 수 있다.

그러나 이 정책은 특히 전략산업의 선정에 있어서 문제점을 가지고 있으며, 현실적인 제약도 비교적 명확하다. 먼저 그 문제점에 관해서 살펴본다면, 산업표적화에 있어서 가장 중요한 고려 사항인 전략의 개념이 정확하게 적용되지 않고 있다는 점을 지적할 수 있다. 구체적으로는 제한된 지원 수단과 제한된 재원이라는 제약을 고려할 때 선정된 전략산업의 수가 너무 많다는 점을 들 수 있다. 특히 구조고도화 특화산업으로 분류된 산업의 경우에는 부산지역경제의 성장과정에서 기반을 제공했으며, 현재도 중요한 역할을 담당하고 있는 산업들이지만 사양화 단계에 접어들고 있는 산업들이라고 할 수 있다. 따라서 특별한 지원이 없이는 더욱 쇠퇴할 것이다. 그 파급효과는 단기적으로 지역경제에 대단한 충격을 미칠 것이라는 우려 덕택에 육성대상으로 선정된 것으로 판단된다. 따라서 Bartik(1989)이 산업표적화의 문제점으로 지적한 바와 같이 선정과정에서 이들 산업에 대해 불공정한 편애(unfair favoritism)가 작용했다고 할 수 있다.

그러나 짧게는 급변하는 국제적 산업경쟁력을 고려하고, 보다 길게는 지식기반경제로의 이행을 고려한다면 제한된 자원이라는 제약 하에서 과연 이러한 산업들에 대한 지원이 다른 산업에 대한 지원에 비해 상대적으로 효과적인가 하는 의문을 가지게 한다. 또한 향후에도 특정 산업이 수명 주기가 쇠퇴기로 접어들고 산업경쟁력을 상실하고 있지만 지역경제를 오랫동안 지탱해 왔다는 이유로 계속 지원할 것인가 하는 문제도 생긴다. 더욱이 지금은 산업구조고도화에서 지역경제발전의 해법을 찾고 있으며, 거대도시로서 부산이 경제 운용에 관한 기본 미인드로서 제조업 중심적 사고를 계속 유지해야 하는가 하는 점을 상기한다면 과연 이들 산업이 적당한 육성대상인가에 관한 의문은 명확하다.

다음으로 현실적인 제약에 대하여 살펴보자. 전략산업의 지원을 위한 구체적인 실행 시책 및 육성 조례의 내용에서 볼 수 있듯이 가장 문제가 되는 점은 지역의 차원에서 독자적으로

행사할 수 있는 정책 프로그램의 내용이 매우 제한적이라는 점이다. 어떻게 보면 이 계획에서 정책수단으로서 중앙정부 차원에서 시행되는 정책 프로그램을 망라하며, 지금 당장은 아니지만 지역적 차원에서 향후에 행사할 수 있는 정책 수단을 개발하는데 의의를 가진다고 할 수 있다.

부산광역시가 이 계획을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 마련한 부산광역시 전략산업육성조례에는 전략산업에 대한 지원 제도가 명기되어 있다. 이에 따르면 전략산업에 대한 국내외 민간 투자의 지역 내 유입 촉진과 육성을 위한 조건의 마련하기 위하여 조세지원, 자금지원, 산업기반시설의 제공, 인력양성 및 기술 개발 지원, 정보제공 및 행정지원 등을 지원 수단으로 제시하고 있다. 그 중 가장 중요한 조세지원, 자금지원, 산업기반시설 제공 등은 대부분 기 시행되고 있는 지원제도로서 전국적으로 일률적인 기준이 적용되어 지역간 차별성이 거의 없는 제도라고 할 수 있다. 단 전략산업육성 기금의 경우 자체적으로 일정 규모 이상의 기금을 마련 할 수만 있다면 협행의 제도적 제약 하에서 상당히 유용한 정책 수단으로 활용될 가능성이 있다. 그러나 현재 부산광역시의 재정여건이나 전반적인 산업 및 경제 여건을 염두에 둘 때 기금의 확보는 단기간 내에는 곤란할 것으로 예상된다.

2. 효과적인 추진을 위한 제언

많은 학자들이 산업표적화 전략의 문제점을 지적하고 있다. 그 가운데 Vaughan, Pollard and Dyer(1985)은 산업표적화는 시행될 수도 없고 시행되어서도 안된다며 그 채택을 반대하고 있다. 즉 특정 산업에 지원을 집중시키기보다는 지역의 경제환경을 개선시키는 보다 일반적인 용도에 지원을 사용하는 것이 바람직하다는 지적이다. 또한 Voytek and Ledebur(1997)은 산업의 성과에 영향을 미치는 여러 가지 요소들은 지역의 통제 밖에 있으므로 산업의 성과나 입지 결정에 영향을 미치기 위한 지역의 노력은 큰 효과가 없다는 점을 지적하고 있다. 나아가 Hansen(1989)은 산업을 선별하는데 있어서 제한적인 기준을 적용하기 때문에 지역에 편익을 가져다 줄 수 있는 다양한 요소들을 무시하는 경향이 있으며, 따라서 특정 기준을 적용한 산업의 선정은 다른 기준을 적용한다면 선정될 수 있는 산업을 제외시키는 결과를 범할 수 있다고 지적하고 있다.

산업표적화 전략에 대한 이상의 문제점은 도외시한다고 하더라도 그 시행에 있어서의 현실적 제약을 고려한다면 필요한 정책적 지원수단은 대부분 중앙정부의 의지에 의해 종속적으로 결정될 수밖에 없다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 따라서 전략산업 육성시책의 효과적인 시행을 위해서는 시행 과정에서 전략적 개념을 도입하는 것이 반드시 필요하다. 그것은 시행 과정에서 제한된 지원의 가장 효율적인 사용이라는 산업 표적화의 기본 원리를 반드시 고려해야 한다는 점이다. 평면적이고 동시 다발적으로 추진해서는 안되며, 추진 우선 순위에 대한 엄밀한 판단 하에서 어떤 산업에 대한 지원을 우선적으로 시행해야 하는가를 결정해야 할 것이다.

보다 근본적인 문제는 향후 지역경제발전의 방향에 관한 것이다. 즉 전략산업이 성공적으로 육성된다면 그 이후의 지역경제발전은 그대로 보장되는가 혹은 또 다른 전략산업을 선정해야 하는가에 관한 의문이다. 이에 관한 해명을 위해서는 거대도시로서의 부산이라는 제약을 고려해야 할 것이다. 일반적으로 거대도시를 지탱해 나가는 산업적 기반은 몇몇 특화산업보다는 훨씬 다양해야 하며, 그러한 다양한 산업과 연관된 경제활동을 지탱해 나가기 위해서는 전반적인 입지적 자산(locational assets)의 지속적인 확충과 질적 제고가 필수 불가결한 조건이 된다.

이렇게 볼 때, 전략산업의 육성은 부산지역의 경제가 현재의 위기 상황을 가장 효과적으로 극복하고 한 차원 높은 단계로 나아감에 있어서 현재의 상황과 상위 단계간에 존재하는 격차를 가장 효과적으로 해소할 수 있는 단기적인 정책 처방으로 인식되어야 할 것이다. 따라서 Vaughan, Pollard and Dyer(1985)의 지적과 같이 중장기적으로는 특정 산업에 자원을 집중시키기보다는 지역의 전반적인 경제환경을 개선하는 등 보다 일반적인 용도에 자원을 사용하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

이런 점에서 지방정부의 정책적 역할을 모색하는데 있어서는 지역경제발전정책의 이론 가운데 수요 측면의 이론에 주목할 필요가 있을 것이다. Bartik(1991a)이 지적하고 있는 바와 마찬가지로 기업이나 산업에 대한 직접적 지원을 위주로 하는 공급 측면의 정책보다는 기업들의 혁신을 장려하고, 기업들이 스스로 최선의 시장이나 기술을 결정하는데 있어서 필요한 서비스의 효과적인 제공 등을 통한 동반자 또는 파트너로서의 지방정부의 역할이 필요하다고 할 수 있다.

다음 장에서는 이러한 점을 염두에 두고 환경의 다양하고 급속한 변화 속에서 지방정부는 지역경제발전의 과정에서 어떠한 역할을 모색하는 것이 바람직한 것인가에 대해 살펴보고자 한다.

IV. 새로운 지역경제발전정책의 모색

1. 지역경제발전정책 상의 패러다임 전환: 생활의 질

전통적으로는 특정 지역에 기업이 입지하고, 발전하고, 성숙하기 위하여 필요한 조건으로서 기업의 비용과 수입에 영향을 미치는 다양한 인센티브의 제공이 강조되었다. 그러나 이러한 견해는 최근에 들어 실제적, 이론적 측면에서 바뀌고 있다. 그 중요한 배경으로는 이른 바 첨단산업을 비롯한 많은 산업들이 점점 입지자유형(footloose)이 되거나 전통적인 입지 유인으로부터 자유로워졌다는 점을 들 수 있다.

전통적인 입지유인 요인의 중요성이 점점 줄어드는 가운데 최근에 들어서는 지역의 어메니티(amenity)와 지역이 기업활동에 대하여 제공하는 제도적 요인이 기업의 입지를 유도하고 나아가 지역경제발전에 기여하게 된다는 연구 결과들이 다수 등장하고 있다.

먼저 생활의 질을 높이는 다양한 요소들을 포함하는 개념으로 정의되는 지역의 어메니티(amenity)는 점점 중요한 입지적 자산으로 부각되고 있다(Blair, 1995; Segedy, 1997).¹⁴⁾ 이에 따라 최근의 지역경제발전에 관한 사고는 기업의 유치를 위한 전통적인 접근보다 생활의 질을 향상시킨다는 접근을 취하고 있다(Segedy, 1997).

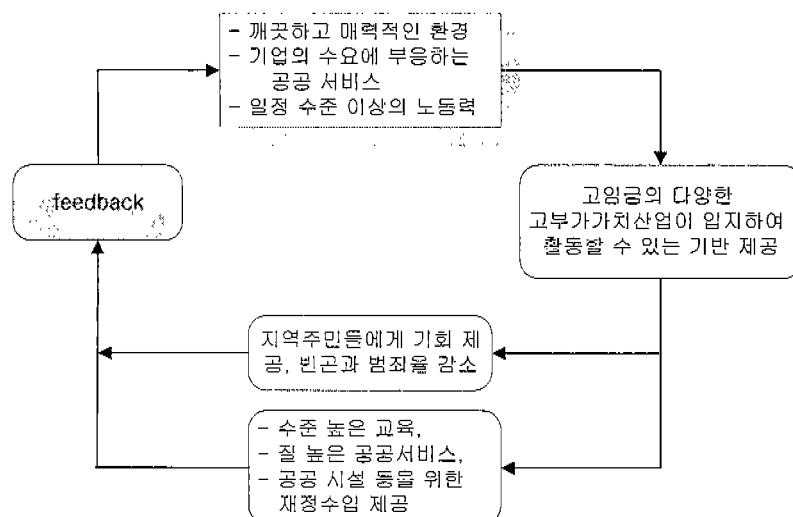
한편 OECD(1982)에 따르면 “경제발전은 그 자체로 끝나는 것이 아니라 더 좋은 생활 조건을 창조하는 수단”이라고 규정하고 있다. 또한 Sedege(1997)는 “지역경제발전은 단순한 경

14) 미국의 경우 어메니티와 기업입지 및 지역경제발전에 관한 다양한 분석이 행해진 바가 있다(Eberts: 1991, Fox and Murray: 1991, Markusen, Hall, and Glasmeier: 1986, Beeson and Eberts: 1986 등). 특히 Beeson and Eberts(1986)는 상대적으로 수준 높은 어메니티를 보유한 지역의 임금 수준은 상대적으로 낮음을 실증적으로 확인하였다. 이는 어메니티가 풍부한 지역에는 특히 고급 노동력이 유입됨에 따라 기업으로 하여금 상대적으로 낮은 임금으로 풍부한 노동력을 이용할 수 있게 만들며, 이는 지역경제발전으로 연결됨을 의미한다.

제적 확장보다는 장기적인 지역의 활력(vitality) 혹은 성숙(maturity)을 의미한다”라고 주장하고 있다. 이러한 견해에 따르면 지역경제발전의 궁극적인 목표는 지역의 생활의 질을 개선하는 것이며, 따라서 지역의 생활의 질을 높이는 것은 지역경제발전의 수단이 되는 동시에 그 자체가 목표가 된다고 할 수 있다.

그러나 부산지역의 경우에는 천혜의 자연 조건에도 불구하고 도시발전 과정에서 무분별, 무계획한 도시개발, 환경 파괴적인 제조업의 성장과 쇠퇴, 영세 서비스업의 난립 등으로 도시의 매력이 점점 상실되어 왔다. 자연환경에 의해 제공되는 어메니티 요소들이 지속적으로 훼손되어온 가운데 인위적 어메니티 요소들(도로, 공원, 문화시설, 하수처리시설, 휴양시설 등 도시 기반시설)은 계획적으로 조성되지 못 했을 뿐만 아니라 절대적으로도 부족한 실정이다. 이는 결국 바람직하지 않은 도시 이미지를 제공함으로써 기업의 유치와 나아가 지역경제발전의 걸림돌로 작용하고 있다.

〈그림 1〉 생활의 질과 지역경제발전



자료: Oregon Progress Board, 1993.

현대적 도시에 있어서 어메니티를 향상시키는데 있어서는 자연환경을 잘 보호하는 것도 중요하지만 도시기반시설을 확충하는 것이 필수적이다. 특정 지방정부의 공공 정책과 그에 따른 공공투자는 다른 지역과 차별적인 지역 어메니티를 조성함으로써 기업의 입지 결정 및 성공적인 활동에 영향을 미치게 된다. 즉 도시 기반시설은 첫째, 자본과 노동의 입지 결정에 영향을 미치며, 둘째, 기업의 생산활동에 있어서 직접적인 투입요소로 작용함으로써 기업의 생산과 경영활동 전반에 걸친 비용에 영향을 미치며, 셋째, 다른 생산요소의 생산성을 향상시키게 된다. 따라서 활발한 공공투자를 통한 도시기반시설 및 어메니티의 확충은 기업활동 조건의 개선이라는 과제와 직접적으로 연결됨으로써 강력한 흡입요소(pull factor)로서 작용하게 된다. 특히 부산과 같은 대도시는 거대 도시에서만 발견될 수 있는 어메니티적 요소를 개발하고 강조해야 한다. 현대에 있어서 어메니티가 풍부한 도시는 기업하기 좋은 도시를 의미하며, 그 것은 다시

살기 좋은 도시를 의미한다.

2. 지방자치제의 성숙과 지역경제발전

이미 제 2기 민선 자치단체장이 활동하고 있지만 적어도 아직 까지는 우리나라에 있어서 지역경제발전에 있어서 지방정부가 담당해야 하는 규범적인 역할과 실제로 수행하고 있는 역할 간에는 심각한 괴리가 존재하고 있다. 그러나 지방자치제가 재 시행된 이후로 중앙과 지방과의 관계, 지방의 역할과 책임에 있어서 상당한 변화가 일어나고 있으며, 지역산업의 육성과 지역 경제발전에 대해서는 다양한 인식 변화가 나타나고 있으며,¹⁵⁾ 그러한 변화의 흐름은 보다 가속화 될 것으로 전망된다. 권한 및 재원의 이양이 진행됨에 따라 지역의 자율권이 보다 강화될 것이며, 자율적인 지역 운영에 대한 지역 주체들의 인식과 접근방법도 한층 성숙될 것이다.

이러한 추세 속에서 중앙정부가 제시하는 잣대 속에서 거의 획일화되어 있는 지역 운영의 방법은 지역에 따라 차별성을 가지면서 다양하고 폭 넓게 전개될 것임을 전망할 수 있다. 이 경우 지역들은 비록 지역경제발전이라는 동일한 목표를 추구하지만 목표의 달성으로부터 주어지는 혜택의 지역간 공유는 힘들므로 지역간의 관계는 상호 경쟁적이 될 것으로 예상된다. 이 때 경쟁의 모습은 재정적, 비재정적 인센티브의 제공이라는 전통적인 방법을 포함한 다양한 형태로 전개될 전망이다.

이러한 상황 속에서는 어떠한 지역이 보다 나은 제도와 관행 및 환경을 보유하고 잘 관리해 나가느냐가 지역경제의 성패를 좌우할 가장 중요한 요인이 될 것으로 전망된다. 따라서 조세경쟁(tax competition), 재정지출경쟁(public expenditure competition), 기업활동에 대한 규제 수준의 경쟁 등을 포함한 광의의 제도적 경쟁(institutional competition)이 지역간 경쟁의 구체적인 모습으로 나타날 것이며, 여기서 성패를 좌우할 요소는 지역이 보유하고 있는 다양한 제도와 관행이라고 할 수 있다. 이렇게 본다면 보다 장기적인 안목에서 기업들이 스스로 입지하여 성공적으로 활동할 수 있는 바탕으로서 제도 등 제반 기업활동 환경을 조성함으로써 지역간 경쟁에서 앞 서 나갈 수 있는 기반을 조성해야 할 것이다.

IV. 결 론

본 논문에서는 지역경제발전정책의 이론을 유형화하고 그러한 이론적 배경을 바탕으로 부산광역시가 현재 시행 중인 지역경제발전정책을 평가하고, 그 개선방안을 모색해보며, 보다 장기적인 시각에서 지역경제발전정책의 바람직한 방향을 제시하고자 하였다.

부산은 다른 도시나 지역에 비해 상대적으로 많은 제약조건이 부과된 상태에서 새로운 세기를 맞이하고 있다. 이러한 상황에서 최적을 모색하기 위해서는 첫째, 단기적으로는 현재 추진하고 있는 지역산업의 구조개편 정책을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 방안을 강구해야 하며, 둘째, 장기적으로는 변화의 흐름과 패러다임의 전환을 기회로 포착할 수 있는 환경을 한발

15) 특히 지역산업의 육성에 관한 예로 1999년 초 산업자원부가 도입한 지역산업진흥계획 제도에서는 지방의 주도하에 지역산업을 체계적으로 진흥시킴으로써 국가전체의 산업경쟁력을 강화하고 지역간 산업의 균형발전을 이루한다는 목표를 제시하고 있다. 이 계획은 비록 실체적인 산업 지원수단은 중앙정부가 행사하도록 되어 있지만 계획의 수립 주체가 지방정부라는 점을 명확히 함으로써 계획 수립의 단계부터 자치단체의 입장이 반영되는 수평적·상향적인 방식을 모색하고 있다(산업자원부, 1999).

앞서 조성함으로써 경쟁에서 앞설 수 있는 조건들을 만들어 나가야 한다.

최우선적으로는 현재 추진 중인 전략산업 육성 시책을 효과적으로 수행할 필요가 있다. 이를 위해서는 시행과정 상에서 전략의 개념을 도입함으로써 우선 순위를 설정하여 제한된 자원을 가장 효율적으로 배분할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 한편 전략산업의 육성은 현재의 위기 상황을 효과적으로 극복하기 위한 단기적인 정책 처방이라는 점을 인식해야 한다. 장기적으로는 지역이 보유한 전반적인 입지적 자산을 개선하고 확충해 나가야 한다. 구체적으로는 첫째, 공공투자의 지속적인 확충을 통하여 지역의 어메니티를 향상시키고 생활의 질을 높이는 사업을 지역경제정책의 수단이자 목표로 삼아야 한다. 둘째, 향후에는 지역의 자율권이 더욱 강화될 것이라는 점을 염두에 두고 지역의 제도와 관행을 경비함으로써 전반적인 기업활동 여건을 개선해 나가야 한다. 셋째, 부산시는 지역경제와 지역의 장래에 대한 비전을 제시하고, 시민들의 의식에 변화를 일으키고, 시민들의 의지와 뜻을 모음으로써 한 방향으로 나아가는 힘을 결집시키는 데 있어서 중·추적인 역할을 담당해야 한다.

지금은 그러한 장기적인 방향성을 염두에 두고 하나씩 준비를 해나가야 하는 단계라고 할 수 있다. 그러나 지역경제발전에 관한 기본적인 연구의 부재와 경험의 미비 등으로 암중모색을 할 수밖에 없는 실정이다. 이러한 상황을 슬기롭게 극복하기 위해서는 지역에 몸담고 있는 각 주체들간의 상호협력과 의사소통을 위한 네트워킹이 반드시 필요하다.

이러한 네트워킹과 관련하여 한 가지 지적되어야 할 점은 본 논문에서는 최근 활발하게 제기되고 있는 지역혁신체계(regional innovation system)에 관한 논의가 생략되어 있다는 점이다. 실제로 지식기반경제의 도래와 함께 지식을 바탕으로 한 혁신에 의한 성장이 경제성장의 핵심으로 등장함에 따라 지역경제발전에 대한 전통적인 사고는 방향 전환이 요구되고 있다. 특히 정부의 역할이라는 측면에서 볼 때 시장실패(market failure)를 조정하는 전통적인 역할을 초월하여 다양한 경제 참여자(기업, 민간 및 공공연구기관, 대학, 정부 및 공공기관)의 행위와 이를 둘러싼 각종 환경(금융시스템, 기업자체구조, 노동시장구조, 교육과 훈련, 법과 규제, 제도 등)으로 구성된 혁신 시스템 내에 존재하는 장애요인, 즉 시스템 실패(system failure)를 조정하는 새로운 역할이 추가되고 있는 것이 현실이다.

본 논문의 기본적인 목적은 지역경제발전정책에 관한 명확한 개념 규정 및 유형화 작업이 아직까지 없었다는 전제 하에서 그러한 작업을 수행하고, 그 것을 과도기 상태에 놓여있는 부산 지역의 경우에 적용하는 것이었으므로 지역혁신체계에 대한 논의를 생략하고 있다. 그러나 지식기반경제가 빠르게 자리잡고 있는 현실에 비추어 볼 때, 지역혁신체계의 구축에 바탕을 둔 지역경제발전정책에 관한 연구는 향후 이 분야에 관한 핵심적인 연구 과제가 되어야 할 것으로 판단된다.

참 고 문 현

- 곽체기. (1998). 협력적 분권체제에 기초한 지역경제정책, 「전환기의 지역경제정책」, 삼성 경제연구소.
- 김선기. (1996). 「지역산업진흥을 위한 지방자치단체의 정책수단」, 한국지방행정연구원,

1996.

- 김원배 외 2인. (1997). 「지방대도시 경쟁력 강화방안」, 국토개발연구원.
- 김익식. (1998). 기업가형 지방정부, 「전환기의 지역경제정책」, 삼성경제연구소.
- 부산광역시. (1998). 「부산산업구조 개편을 위한 부산산업 실태분석 및 실행시책연구」, 부산광역시.
- 부산발전연구원 역. 清成忠男. (1994). 「지역산업정책론」, 부산발전연구원.
- 산업자원부. (1999). 「지역산업진흥계획 수립지침」, 산업자원부.
- 정진호 외 4인. (1995). 「지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영」, 한국경제연구원.
- 최병호. (1999). 「지방화시대의 자율적 지역경영: 지역경제발전정책과 지역산업정책을 중심으로」, 부산대학교 경영경제연구소.
- 한국개발연구원. (1999). 지식기반 경제발전 종합계획: 전략과 과제, 「지식기반경제발전 종합계획 정책연구에 대한 공청회 자료집」.
- Armstrong, H. and J. Taylor. (1993). *Regional Economics and Policy*, 2nd ed., New York: Harvester-Wheatsheaf.
- Anton, T. J. (1989). Exploring the Politics of State Economic Development, *Economic Development Quarterly*, 1: 339-346.
- Bartik, T. J. (1989). The Market Failure Approach to Analyzing Regional Economic Development Policy, *Economic Development Quarterly*, 4: 361-370.
- Bartik, T. J. (1991a) *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?*, Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Economic Research.
- Bartik, T. J. (1991b). The Effects of Property Taxes and Other Local Policies on the Intrametropolitan Pattern of Business Location," in H. Herzog and A. Schlottmann, eds., *Industry Location and Public Policy*, eds., Knoxville, TN: Univ. of Tennessee Press.
- Beaumont, E. F. and H. A. Hovey. (1985). State, Local, and Federal Economic Development Policies: New Federal Patterns, Chaos or What?, *Public Administration Review*, 45: 327-32.
- Beeson, P. and R. W. Eberts. (1987). Identifying Amenity and Productivity Cities Using Wage and Rent Differentials, *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Cleveland, Quarter 3.
- Blair, J. P. (1995) *Local Economic Development: Analysis and Practice*, CA: Sage.
- Blair, J. P. and R. Premus. (1987). Major Factors in Industrial Location, *Economic Development Quarterly*, 1: 72-85.
- Blakely, E. J. (1989). *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, New York: Sage.
- Bowman, A. O. (1988). Competition for Economic Development among Southeastern Cities, *Urban Affairs Quarterly*, 23: 511-27.

- Booz · Allen and Hamilton. (1997). *Revitalizing Korean Economy toward 21th Century*, Seoul: Author.
- Eberts, R. W. (1991). Some Empirical Evidence on the Linkage Between Public Infrastructure and Local Economic Development, in H. Herzog and A. Schlottmann, eds., *Industry Location and Public Policy*, Knoxville, TN: Univ. of Tennessee Press.
- Eisinger, P. K. (1988). *The Rise of the Entrepreneurial State: State and Local Economic Development Policy in the United States*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Fox, W. F. and M. N. Murray. (1991). The Effects of Local Government Public Policies on the Location of Business Activities, in H. Herzog and A. Schlottmann, eds., *Industry Location and Public Policy*, Knoxville, TN: Univ. of Tennessee Press.
- Gerking S. and W. Morgan. (1991). Measuring Effects of Industrial Location and State Economic Development Policy: A Survey, in H. Herzog and A. Schlottmann, eds., *Industry Location and Public Policy*, Knoxville, TN: Univ. of Tennessee Press.
- Hansen, S. B. (1989). Targeting in Economic Development: Comparative State Perspectives, *Publius*, 19: 47-62.
- Kanter, R. M. (1995) *World Class: Thriving Locally in the Global Economy*, New York: Simon and Schuster.
- Keating, M. (1993). The Politics of Economic Development: Political Changes and Local Development Policies in the United States, Britain, and France, *Urban Affairs Quarterly*, 28: 373-96.
- Kirby, A. (1995). Nine Fallacies of Local Economic Change, *Urban Affairs Quarterly*, 21: 207-20.
- Lipman, B. J. and T. R. Miller. (1987). *Feasibility Study to Update, Refine, Enhance, or Replace EDAs Industrial Location System*, Washington DC: Urban Institute.
- Lundvall, B. (1992). *National System of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter Publishers.
- Malecki, E. J. (1997). *Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional, and National Competitiveness*, 2nd ed., London: Longman.
- Milward, H. B. and H. H. Newman. (1989). State Incentive Packages and the Industrial Location Decision, *Economic Development Quarterly*, 3: 203-22.
- Mai, C.-C. and S.-K. Peng. (1999). Cooperation vs. Competition in a Spatial Model, *Regional Science and Urban Economics*, 29: 463-472.

- OECD. (1982). *OECD List of Social Indicators*, Paris: Author.
- OECD. (1996) The Knowledge-based Economy, OECD Working Paper, No. 50.
- Omhae, K. (1995). *The End of Nation State: The Rising of Regional Economies*, New York: Free Press.
- Oregon Progress Board. (1993). *Oregon Benchmarks: Standards for Measuring Statewide Progress and Government Performance*, Salem, OR: Author.
- Plaut, T. R. and J. E. Plaut. (1983). Business Climates, Taxes, and Expenditure and State Industrial Growth in U.S., *Southern Economic Journal*, 50: 99-119.
- Sable, C. (1994). Learning by Monitoring: The Institution of Economic Development, in Hirst, P., and J. Zeitlin eds., *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert Hirshman*, Washington: Brookings Institution, 231-274.
- Saxenian, A. (1997). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Segedy, J. A. (1997). How Important is Quality of Life in Location Decisions and Local Economic Development?, in Bingham, R. D. and R. Mier eds., *Dilemmas of Urban Economic Development: Issues in Theory and Practice*, *Urban Affairs Annual Review* 47, CA: Sage Publications.
- Spindler, C. J. and J. P. Forrester. (1993). Economic Development Policy: Explaining Policy Preferences Among Competing Models, *Urban Affairs Quarterly*, 29: 28-53.
- Stone, C. (1987). The Study of the Politics of Urban Development, in C. Stone and H. Sanders eds., *The Politics of Urban Development*, pp.3-22, Lawrence: University of Kansas Press.
- Steinnes, D. N. (1984). Business Climate, Tax Incentives, and Regional Economic Development, *Growth and Change*, 76: 38-47.
- Sternberg, E. (1987). A Practitioners Classification of Economic Development Policy Instruments, *Economic Development Quarterly*, 1: 149-61.
- Stroper, M. (1995). Regional Technology Coalitions: An Essential Dimension of National Technology Policy, *Research Policy*, 24: 895-911.
- Temple, M. (1994). *Regional Economics*, New York: St. Martin's Press.
- Vaughan, R. J., R. Pollard, and B. Dyer. (1981). Federal Economic Development Programs: A Framework for Design and Evaluation, in Friedman, R. and W. Schweke eds., *Expanding the Opportunity to Produce*, Washington, DC: Corporation for Enterprise Development.
- Voytek, K. and L. Ledebur. (1997). Is Industry Targeting a Viable Economic Development Strategy?, in Bingham, R. D. and R. Myre eds., *Dilemmas of Urban Economic Development: Issues in Theory and Practice*, *Urban*

- Affairs Annual Review 47. CA: Sage Publications.
- Warner, P. D. (1989). Alternative Strategies for Economic Development: Evidence from Southern Metropolitan Areas. *Urban Affairs Quarterly*, 24: 389-411.
- Wasylenko M. J. (1991). Empirical Evidence on Interregional Business Location Decisions and the Role of Fiscal Incentives in Industrial Development." in H. Herzog and A. Schlottmann, eds., *Industry Location and Public Policy*, Knoxville, TN: University of Tennessee Press.
- Wilson, P. A. (1995). Embracing Locality in the Local Economic Development. *Urban Studies*, 32: 645-658.

崔炳虎: 부산대학교 경제학과를 졸업했으며, 미국 Texas A&M 대학에서 경제학 박사학위(*Tax Competition between Heterogeneous Regions*, 1993)를 받고 현재는 부산대학교 경제학과 조교수로 재직 중임. 주요 연구분야는 지역경제분석 및 정책, 지방재정, 입지이론 등임. 주요 저서로는 「지방화시대의 지역산업정책」(공저, 비봉출판사, 1996), *Korean SMEs Toward New Millennium*(공저, Asian Foundation, 2000) 등이 있으며, 주요 논문으로는 "Distribution of Factor Endowment and Tax Competition"(공저, *Regional Science and Urban Economics*, 1995), "지방세 체계에 대한 지역의 선호에 관한 연구"(공저, 「재정논집」, 1998), "우리 나라 국고보조금 제도에 있어서 Fungibility 가설에 관한 실증분석" (공저, 「재정논집」, 1999), "A Study on the Reform of Autonomous District Control Grant" (공저, 한일재정 심포지움, 2000) 등이 있음. 현재 한국공공 경제학회 이사, 한국국민경제학회 편집간사 등을 맡고 있음.