

워싱턴 컨센서스 이후의 지역정책 논의 동향과 시사점

장 재 홍
(연구위원·지역발전연구센터)
jhj@kiet.re.kr

〈요 약〉

2008년의 글로벌 금융위기 이후 이른바 워싱턴 컨센서스에 입각한 신자유주의 패러다임에 대한 비판적 성찰 위에 산업정책, 지역정책의 논거와 추진 방향에 대한 논의가 세계적으로 전개되고 있다.

특히 지역정책과 관련하여 지역 간 차별화의 타당성에 대한 세계은행과 EU 및 OECD의 대립, 크루그먼(P. Krugman)의 신경제지리학(NEG)의 유용성에 대한 자아비판, 클러스터 정책의 유효성에 대한 찬반양론의 대립 등 중요한 이론적, 정책적 논쟁이 진행 중이다.

이 글에서는 장소 무차별적인(spatially-blind) 정책을 주장하는 세계은행과 장소 기반(place-based) 정책을 주장하는 EU/OECD의 논쟁을 정리하고 지역정책의 정체성, 적정 공간범주, 지역발전의 형평성과 효율성 문제, 지역 간 차별화 방향 등의 관점에서 논평하였다.

이러한 논평에 입각하여 향후 지역정책 방향을 크게 세 가지로 정리, 제언하였다. 지역정책의 위상 확립과 패러다임 재정립, 광역경제권 전략 추진 기반 강화, 클러스터 정책의 실효성 제고 등이다. 이를 위해서는 지역발전위원회의 위상 및 기능 강화, 중앙부처 간 긴밀한 협력체계 구축이 선결과제이다.

1. 머리말

‘워싱턴 컨센서스’는 1989년 윌리엄슨(John Williamson, 1989)이 개발도상국들의 경제정책에 관한 10대 방안을 발표하면서 사용하기 시작한 용

어이다. 이 용어는 통상 1980~2008년 간 주류 경제학계와 정치가들 사이에서 큰 영향력을 발휘한 신자유주의적 정책기조를 지칭하는 것으로 인식되어 왔다.¹⁾ 그러나 2008년 미국에서 촉발된 글로벌 금융위기 이후 워싱턴

1) http://en.wikipedia.org/wiki/Washington_Consensus

컨센서스는 종말을 고했다는 주장이 세를 얻고 있다.

2008년 이후 수년간 지역정책 분야에서에서도 주목할 만한 일련의 변화들이 나타나고 있는데, 이러한 변화들은 워싱턴 컨센서스의 유효성과도 밀접한 관련을 갖고 있다. 우선 지역정책사상 가장 큰 관심을 끈 보고서들이 세계은행과 EU, OECD 등에 의해 발표되었다. 학계에서는 지난 20년간 지역정책에 관해 가장 큰 영향을 미친 두 가지 이론에 대한 재평가 작업이 진행되고 있다. 즉, 크루그먼(1991)²⁾이 기초를 세운 신경제지리학(New Economic Geography; NEG)과 포터(1998)³⁾의 클러스터 이론이다.

이 글에서는 지역정책에 관한 최근의 이러한 세계적 논의 동향과 주요 쟁점 및 시사점을 정리하고자 한다. 특히 세계적으로 저명한 다수의 학자들과 정책 전문가들을 동원하여 방대한 작업을 거쳐 나온 세계은행의 보고서와 EU/OECD의 보고서 및 양자간의 논쟁을 정리, 평가하고 시사점을 찾아보고자 한다.

2. 세계은행 보고서(WDR 2009)의 정책 권고

세계은행은 ‘경제지리의 재형성

(Reshaping Economic Geography)’이라는 부제를 단 2009년 세계개발보고서(World Development Report 2009; WDR 2009)에서 3D, 즉 밀집(Density), 거리(Distance), 분절(Division)이 경제성장과 경제지리 형성의 주요인이라는 결론을 내리고, 이에 입각한 정책 권고를 하고 있다. 밀집(density)은 지역 혹은 국가 경제성장에서 도시화(집적)의 중요성을 강조하는 것으로, 장소 무차별적인(spatially-blind) 정책 추진을 필요로 한다. 그 반면 분절(division)은 지역과 국가의 경제성장과 사회통합을 저해하므로 이를 해소하기 위한 노력이 필요하다. 분절은 국내 차원과 국제 차원에서 검토할 수 있다. 국내 차원에서는 도시화가 일정 단계에 도달한 이후 도시 내의 부유 지구와 빈곤 지구 간의 분절이 문제가 된다. 공간 특정한 정책은 이러한 국내 차원의 도시 빈민가 정비, 활성화 대책에만 한정되어야 한다는 것이 WDR 2009의 관점이다. 국제 차원에서는 국가간의 재화, 자본, 인력의 이동, 즉 교역, 투자, 분업을 저해하는 국경 규제(border restrictions)가 성장을 저해한다. 따라서 경제성장을 위해서는 이를 완화하고 세계시장에의 진입을 통해 규모의 경제와 전문화의 경제를

2) Krugman, Paul(1991a), *Geography and Trade*, MIT Press.

3) Porter, Michael(1998), “Clusters and the New Economics of Competition”, *Harvard Business Review*, 11, 77 ~ 98.

추구하여야 한다는 것이다.

WDR 2009에서 표출된 세계은행의 입장은 국내 차원에서 시장경제원리에 의한 도시 중심의 집적이 지역 및 국가 경제성장의 요건이므로 도시 내 빈민가 정책을 제외하면 지역 간 차등화·차별화 정책은 불필요하며, 국제적으로는 무역 및 투자 자유화가 필요하다는 것으로 요약될 수 있다. 요컨대 WDR 2009는 개발도상국의 경제발전전략에 관한 위싱턴 컨센서스를 경제지리 측면에서 구체화한 것이라고 볼 수 있다.

3. EU 바르카 보고서의 정책 권고

WDR 2009와 같은 해에 발표되었으면서 그 대척점에 서 있는 것이 EU의 바르카 보고서이다.⁴⁾ 이 보고서의 가장 기본적인 관점은 지역발전전략 추진 시 소수의 경제적, 사회적 핵심 목표들을 설정하여야 하며, 그 달성을 위해서는 장소 기반 정책(place-based or territorial policy)이 절대적으로 중요하다는 것이다.⁵⁾ 즉, 지역별 선호(preference)와 잠재력(potential)을 극대화할 수 있도록 지역별로 차별적인 정책수단의 조합이 필요하

다. 정책 개입 시에는 성장촉진 및 소득증가를 겨냥하는 것(효율성 측면)과 불평등을 완화하기 위한 것(사회통합 측면)을 분명하고도 명시적으로 구분하여야 한다고 주장한다.

이러한 관점에서 동 보고서는 EU 지역정책 거버넌스 체계 개편의 10대 지주(支柱, “pillars”)를 제안하였다. 그중 가장 중요한 것은 지주 1인데, ‘핵심 우선순위 과제들(core priorities)에 대한 획기적 역량 집중과 지역 간 보수적 자원배분’이다.⁶⁾ 재원의 55~65%를 3~4개의 우선순위 과제들에 집중 배분하고 낙후지역(lagging regions)과 비낙후지역(non-lagging regions) 간 자원 배분구조는 현재의 틀을 유지한다는 것이다. 우선순위 과제들의 선택은 추후 고위급의 정치적 논의가 필요하나 동 보고서에서는 일단 6개의 후보 과제들을 제시하였다. 효율성 측면에서는 혁신과 기후변화, 사회통합 측면에서는 인구이동과 아동 문제, 효율성과 사회통합 양 측면이 공유된 과제로는 숙련과 고령화 등이다. 바르카 보고서에 대한 논의는 아직 진행 중이지만 6대 후보 과제 중 동 보고서가 가장 중시하는 것은 효율성 관련 과제인 혁신이다.

4) Barca, Fabrizio(2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy-A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, European Commission.

5) OECD도 이러한 장소 기반 정책을 “지역정책의 새로운 패러다임”이라고 하면서 그 중요성을 강조하고 있다.

6) 나머지 9개 원칙들은 대부분 원칙 1의 달성을 위해 필요한 것들이라고 할 수 있다.

이것은 혁신이 국가와 지역발전의 가장 중요한 키워드라는 공감대가 폭넓게 형성되어 있음을 반증하는 것이다. 동 보고서가 그 다음으로 중시하고 있는 것은 사회통합 측면에서의 지역 간·국가 간 인구이동 문제이다.

4. 지역정책에 대한 세계은행과 EU/OECD 간의 논쟁

(1) 세계은행과 EU 간의 논쟁

앞에서 살펴본 바와 같이 워싱턴 컨센서스와 유사한 관점에서 공간적으로 차별적인 정책이 필요하지 않다는 세계은행의 입장과, 지역의 선호와 잠재력을 반영한 장소 기반 지역정책이 절대적으로 필요하다는 EU의 입장 간에는 확연한 차이가 존재한다. 그 중요한 원인 중 하나는 지역정책의 양대 목표인 효율성과 형평성에 대한 인식의 차이에 있다.

이러한 정책 목표로서의 효율성과 형평성에 대한 인식의 차이는 가치판단의 문제이기도 하지만 이를 논외로 한다면, 과연 세계은행과 EU의 정책 권고 중 어느 것이 효율성 또는 형평성 측면에서 더 실효성이 있을 것인가

가 핵심 논제가 된다. 최근 세계은행과 EU/OECD 간의 논쟁은 주로 공간적으로 차별화된 지역정책의 효율성 측면에서 전개되고 있다. 먼저 포문을 연 쪽은 세계은행의 유럽·중앙아시아 담당 수석 이코노미스트인 길(Indermit Gill)이다. 그는 2010년 10월 한 칼럼⁷⁾에서 EU의 바르카 보고서와 OECD의 보고서⁸⁾를 비판하였다. 양 보고서에 대해 그는 부와 번영을 모든 지역에 확산시키고자 하는 선의의 신념을 반영한 것이지만 성장과 발전 과정에서 나타나는, 입에는 쓰지만 엄연한 경제지리적 현실을 망각한 것이라고 하였다. EU와 OECD의 장소 기반 접근법은 새 부대에 담긴 낡은 술과 같은 것일 뿐이며, 장소 무차별적인 부문별 접근이 경제 통합과 발전의 유일한 길이라는 것이다.

이에 대해 EU와 OECD 양측에서 반론이 나왔다. 우선 EU 측에서는 바르카 자신과 바르카 보고서의 작성을 자문하였던 매칸(Philip McCann) 교수가 나섰다.⁹⁾ 이들은 WDR 2009는 상당히 훌륭한 내용을 담고 있지만 길(I. Gill)은 세계가 평평하지 않고 울퉁불퉁하다¹⁰⁾는 사실로부터 편협하고 선부르게도 장소 무차별적인 정책

7) Gill, Indermit(2010), Regional Development Policies: Place-based or People-centred?, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644>

8) OECD(2009a), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris.

9) <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644>

10) Florida, Richard(2005), "The World is Spiky", *The Atlantic Monthly*, October 2005.

권고를 하고 있다고 본다. WDR 2009는 교육, 보건의료, 안전과 같은 필수 서비스의 장소 무차별적인 공급과 토지, 노동, 제품시장에 대한 균형 있는 규제를 주장하지만 이는 역설적이라고 한다. 즉, WDR 2009가 제시하는 제도적 개혁들은 거의 대부분 - 장소 무차별적인 것으로 스스로 선언한 경우조차도 - 지리적, 사회적 맥락에 따라 장소효과(space-effects)를 수반하게 된다는 것이다. 또한 대부분의 제도 개혁은 암묵적으로 또는 내밀하게 특정 장소를 겨냥하고 이루어지며, 그 과정에서 집적 잠재력을 갖춘 강력한 기업들의 로비와 압력을 받게 된다. 집적은 기후나 “자연적인(조정되지 않은)” 경제적 동인에 의해서만 형성되는 것이 아니며, 집적 촉진을 위한 정부의 대규모 지출의 효과이기도 하다. 이러한 지출이 국민들의 세금에 의존하는 것은 두말할 나위가 없다. 따라서 장소 무차별적인 정책은 불투명하고(unaccountable), 비민주적이며(a-democratic), 비효과적(ineffective)이라는 것이다. 이들은 또한 개발도상국들의 지역 간 노동력 이동에서의 극심한 비효율성과 시장 실패가 야기하는 과도한 대도시 집중의 폐해를 지적하고 있다.

이들은 장소 기반 정책은 이러한 현실적 문제들을 타개하기 위한 적절한

접근이라고 강조한다. 장소 기반 정책은 단순히 사람과 기업의 입지를 조작하기 위한 것이 아니며, 제도적 구조 및 거버넌스 시스템과 경제지리 간의 상호작용을 중시한다. 또한 건전하고 지속가능한 시장 기반 시스템을 지탱할 수 있는 각종 제도들은 매우 지역 특정적이라는 오래된 정책 경험에 바탕을 둔 판단에 근거하고 있다고 한다.

최근의 OECD 보고서는 GDP 및 GDP 성장잠재력의 3분의 2가 비핵심 지역(non-core regions)에서 나온다는 것을 보여 주었다.¹¹⁾ 따라서 광범위한 비핵심지역에서의 미활용 잠재력 활용은 막대한 국가 성장잠재력 제고 효과를 가진다. 이들 지역은 용량 제약(capacity constraint)이 없으므로 성장에 따른 인플레이션 유발이라는 부작용도 낳지 않는다. 그 반면, 세계적 도시 지역들(global city regions)은 토지 이용 제약으로 추가적 확장 여지가 극히 제한적이다. 이러한 제약이 없다 하더라도 도시 규모가 두 배가 될 경우 생산성 향상효과는 5~7%에 불과하다는 분석 결과가 시사하듯이 이들 대도시의 인구 증가는 국가 전체의 생산성 향상에 별로 기여하지 못할 것이다. 요컨대 전술한 바와 같은 여러 측면을 고려할 때 장소 기반 접근이 필요 불가결하다는 것이 이들의 결론이다. 이들은 장소 기

11) OECD(2009b), *How Regions Grow, Trends and Analysis*, OECD, Paris.

반 접근의 성공 사례로 최근의 네덜란드 사례를 들고 있다.¹²⁾

(2) OECD의 세계은행 비판

한편, OECD 지역발전정책국의 가실라조(J. E. Garcilazo)와 톰슨(W. Thompson), 지역경쟁력 및 거버넌스국의 마틴스(J. O. Martins) 등 세 팀장(Head)도 2010년 11월 WDR 2009의 정책 권고에 대한 반론을 제기하였다.¹³⁾

이들은 크게 두 가지를 주장한다. 즉, 사람 중심 정책과 장소 기반 정책 간 이분법은 오류이며, 경제의 지리적 집중은 성장의 필요조건도 충분조건도 아니라는 것이다. 이들에 의하면 모든 경제정책은 후생극대화를 추구해야 한다는 점에서 사람 중심(people-centred)이어야 하며, 이를 위해 때로는 장소 또는 지역 차원을 고려해야 할 경우가 있다. 따라서 사람 중심이어야 하느냐, 장소 기반이어야 하느냐라는 것은 논점을 잘못 잡은 것으로 본다.

지역발전을 위해 장소 기반 정책이 필요한 이유로는 세 가지를 들고 있다.

첫째, OECD 내 다수의 낙후지역들의 실제 생산은 생산가능변경, 즉 생산 잠재력에 훨씬 못 미치며, 비슷한

유형의 지역 간(도시 간, 중간지역 간, 농촌 간)에도 상이한 성장 양상을 보인다는 점이다. 둘째, 장소 기반 정책이 집적경제를 부정하거나 경제활동의 균등 분산을 기대하지는 않는다. OECD(2009a, 2009b)에 의하면 지역의 성장 동인은 인적자본의 규모와 질, 인프라스트럭처, 혁신, 노동시장의 작동, 집적 역량, 제도·기구의 질과 같은 주로 내생적인 요인들이다. 이런 요인들은 도시 중심부뿐만 아니라 어느 지역에나 존재한다. 게다가 중심 도시 이외 지역의 성장기여도가 전체의 3분의 2를 차지한다. 셋째, 장소 기반 정책도 필수적인 서비스의 제공과 같은 장소 무차별적인 정책이 필요한 부분이 있으며 때로는 필수 불가결한 요소임을 인정한다. 그러나 이러한 필수 서비스들의 효율적 공급을 위해서도 장소 기반 접근이 필요한 영역이 매우 많음을 간과해서는 안 된다. 그 서비스를 받는 데 필요한 물리적 인프라스트럭처와 제반 조건이 지역마다 극히 상이하기 때문이다.

다음으로 이들은 경제활동의 지리적 불균등 분포라는 현실이 집중과 성장 간의 인과관계, 즉 집중도가 클수록 성장률이 높아진다는 것을 의미하거나 장소 기반 정책의 무용성(futility)을 의미하지는 않는다고 한

12) OECD(2010), *National Place-based Policies in The Netherlands*, OECD, Paris.

13) <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5827>

다. 그 이유로는 우선 지역 성장 패턴은 매우 이질적(heterogeneous)이라는 점을 들 수 있다. 또한 집중의 편익은 무한하지도, 단선적이지도 않는 점이다. OECD의 도시지역 중 45%만이 1995~2005년간 OECD 평균 이상의 성장률을 보인 반면, 낙후지역의 성장기여도가 OECD 전체 성장의 44%에 이르렀다는 점이 이를 입증한다. 따라서 낙후지역의 장기적 성장을 고려하지 않는 정책은 이들 지역의 실제적, 잠재적 성장기여도를 간과하는 것이다. 요컨대 경제활동의 집중은 생산성, 고용, 1인당 GDP의 현 수준(level)과는 관계가 있으나 향후 성장(growth)에는 필요조건도 충분조건도 아니라고 할 수 있다.

5. 논쟁에 대한 평가

(1) 크루그먼의 자아비판: 신경제 지리학(NEG)은 아직 유효한가?

크루그먼은 규모에 따른 수익체증 원리를 공간적으로 적용하여 중심-주변부(core-periphery) 모델을 엄밀하게 정식화함으로써 경제지리학의 발전에 획기적인 공헌을 하였다. 경제의 지리적 집중이 성장의 관건이라는

WDR 2009의 관점은 이러한 중심-주변부 모델의 연장선상에 있는 것으로 볼 수 있다.

크루그먼의 정식화는 학술적으로는 큰 공헌이지만 정책 설계에는 분명한 해답을 주지 못하는 것으로 생각된다. 그는 규모의 경제가 지역 경제성장과 경제지리 형성의 동인이라고 한다. 즉, 어느 한 지역(예컨대 마을)에서 일단 규모의 경제가 작동하기 시작하면 그 지역에 점점 더 집적이 진행되어 일개 부락에서 “무한대의 로스앤젤레스”처럼 거대 도시로 성장한다.¹⁴⁾ 그러나 최초로 왜 그 마을에서 규모의 경제가 작동하기 시작하였는가? 그는 이에 대한 답을 분명히 제시하지 못하고 다만 역사적 우연이라고 말할 뿐이다. 크루그먼류의 NEG는 경제지리 형성의 사후적 분석에는 유용하나 정책 기획 도구로서는 한계가 있다고 할 수 있다. WDR 2009는 이러한 점을 간과함으로써 선부르게 장소 무차별적인 정책 권고를 하고 있다고 볼 수 있다.

한편, 최근 크루그먼은 자신의 이론이 19세기의 선진국들의 현실 해석에는 타당하나 현 상황에서는 한계가 있다고 자아비판을 하였다.¹⁵⁾ 자신의 모델은 유형적 재화의 투입 및 산출

14) Krugman, Paul(1998), “What’s New about the New Economic Geography?”, *Oxford Review of Economic Policy*, 14:2.

15) Krugman, Paul(2011), “The New Economic Geography, Now Middle-aged”, *Regional Studies*, 45:1, 1~7.

규모만 반영하고 기술과 정보확산 등 무형적 측면을 반영하지 못함으로써 19세기의 미국 제조업벨트나 유럽의 “핫바나나(Hot Banana)”¹⁶⁾의 형성은 설명할 수 있으나 오늘날의 실리콘밸리나 월스트리트의 형성은 설명할 수 없다는 것이다. 그는 다만 오늘날의 중국에서의 경제지리 변화에 대해서는 어느 정도 설명력을 지닐 것이라고 하였다.

요컨대 WDR 2009는 NEG의 정책적 함의를 지나치게 확대 적용함으로써 장소 무차별적인 정책 권고에 이르게 되었다고 할 수 있을 것이다. NEG는 어떤 조건의 변화가 일어나면 그 결과가 어떻게 될 것이라는 예측을 하는 데는 유용하다. 그러나 WDR 2009는 NEG의 중심-주변부 모델이 바로 현실을 반영한다고 보고 이러한 조건의 변화 가능성 자체를 부정하는 것이라고 할 수 있다. EU/OECD 측의 WDR 2009에 대한 반론 또한 이러한 본질적 문제를 언급하지 않고 있다는 점에서 미흡하다고 할 수 있다.

(2) 지역발전의 형평성과 효율성 문제

WDR 2009의 전체적 메시지는 개

발도상국들뿐만 아니라 선진국들에서도 지역 간 격차를 축소하려는 정책은 불필요하다는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 관점은 지역정책의 몇 가지 중요한 이슈들을 무시하는 것이라고 생각된다. 즉, 사회통합의 문제와 적정한 정책 대상 공간의 획정 문제이다. WDR 2009의 주장은 하나의 대도시와 소수의 중소도시들 및 배후 농어촌들로 구성된 단일 공간 국가(one-space country)에는 적합할지 모른다. 그러나 규모가 큰 나라에서는 지역 간 형평성뿐만 아니라 국가 전체의 집적경제 극대화 관점에서 두 개 이상의 계획 공간을 획정하는 것이 적정한 경우가 대부분이다. 그러한 경우 지역 간의 경제적 격차는 사회통합 측면에서도 중요한 이슈가 될 수 있는 것이다. 이와 관련하여 OECD(2009b)는 형평성과 효율성이 상충관계가 아니라 상호보완 관계에 있을 수 있다고 한다. 그 근거로는 채택(adoption)의 수확체증효과(사용자들이 많아질수록 정의 외부효과가 커짐), 투자의 수확체감효과(과도한 집중의 비효과성), 동태적 효율성(성장잠재력이 양호한 지역에 대한 투자나 재정지출 효율성 제고는 지역 간 재분배 자원 확대에

16) “Hot Banana”는 “Blue Banana” 혹은 “유럽 메갈로폴리스(European Megalopolis)”라고 불리기도 하는데, 서유럽의 도시화 중심축이 바나나 형상을 하고 있는 데서 유래한다. 대개 영국 북서부에서 이탈리아의 밀라노 사이를 말하며, 인구는 약 1억 1천만 명이다. 리버풀, 맨체스터, 런던, 암스테르담, 로테르담, 브뤼셀, 앤트워프, 아인트호벤, 루르지역, 뒤셀도르프, 쾰른, 프랑크푸르트, 슈투트가르트, 스트라스부르, 취리히, 투린, 밀라노, 제노아 등의 도시들이 포함되는데, 세계에서 인구, 돈, 산업의 집적도가 가장 높은 지역 중 하나이다.

기여) 등을 들고 있다.¹⁷⁾

것이다.

(3) 한 나라에 몇 개의 정책 대상 공간이 적정한가?

WDR 2009가 안고 있는 중요한 문제 중 하나는 어느 나라에 몇 개의 중심 대도시가 존재하는 것이 적정한가에 관한 판단을 내놓고 있지 않다는 점이다. 동 보고서는 지속적인 도시화를 통한 집적경제 향수의 중요성을 거듭 강조하고 있다. 그렇다면 나라의 규모에 따라 몇 개의 대도시가 존재하는 것이 적정한가? 이것이 정해지면 각각의 대도시 중심으로 계획 공간을 획정하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

WDR 2009에서는 적정 도시 수에 관한 경험법칙이라고 할 수 있는 집의 법칙(Zipf's Law)¹⁸⁾을 소개하고는 있지만 국가 규모별 적정 도시 수에 대해서는 전혀 분석하지 않고 있다. 그리하여 아일랜드나 덴마크와 같은 인구 400만 정도의 소국과 14억 인구를 가진 중국을 동일한 선상에 놓고 정책 권고를 하는 우를 범하고 있는

(4) 지역 간 차별화의 방향은?

OECD의 가실라조(J. E. Garcilazo)와 톰슨(W. Thompson), 마틴스(J. O. Martins) 등은 성장 제약요인들은 지역 유형마다 다르므로 지역 유형별로 적합한 정책 기획과 자원배분이 필요하다고 한다.¹⁹⁾

그렇다면 지역발전에서 가장 중요한 정책영역인 혁신 관련 정책은 발전 수준이 높은 지역들만 대상으로 하여야 할 것인가? 이들은 이 점에 관해서는 정태적 입장에서 벗어나지 못하고 있다. 국가의 장기적 성장과 지역균형 발전을 위해서는 혁신 지원 시에도 선진지역만을 대상으로 할 게 아니라 각 지역의 특성과 잠재력에 적합한 차별적 접근이 요구된다. 혁신 관련 인프라스트럭처가 집중되어 있는 선진지역에서는 상대적으로 네트워크에 역점을 두고, 인적자원과 기반시설이 부족한 지역에 대해서는 장기적 관점에서 이를 확충해 나가는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있다.

17) OECD(2009b), Ibid., p. 53.

18) Zipf, G.(1949), *Human Behaviour and the Principle of Least Effort*, Addison-Wesley, New York. 이 법칙은 인구 2위 도시의 인구 수는 1위 도시 인구 수의 1/2, 3위 도시의 인구 수는 1위 도시의 1/3이 되며 마찬가지로 그 이하의 도시들도 동일한 비율의 인구 수를 갖는 것이다. 즉, 1위 도시의 인구 수를 M, 순위 R인 도시의 인구 수를 x라 할 때 $xR = M$ 이라는 것이다.

19) 이러한 관점은 이미 Tödtling and Trippel(2005) 등도 제기한 바 있다. Tödtling and Trippel (2005), "One Size Fits All? Toward a Differentiated Regional Policy Approach", *Research Policy*, Vol.34, No. 8, pp. 1203 ~ 1219.

6. 정책 시사점

(1) 지역정책의 위상 확립과 패러다임 재정립

향후 지역정책 추진 시에는 우선 국가 정책 부문 중 한 부문으로서의 지역정책의 정체성 확립 및 홍보가 필요하다. 지역정책의 정체성은 국가라는 하나의 공간 단위를 대상으로 하는 것보다 몇 개의 지역으로 구분하여 정책을 추진하는 것이 자원배분의 효율성과 지역 간 형평성 제고에 더 바람직하다는 판단에 뿌리를 두고 있다. 이를 위해서는 지역발전위원회의 위상 강화가 필요한바, 국가균형발전특별법 개정을 통해 지역발전 관련 부처, 지역 예산안의 사전 검토권 회복을 검토할 필요가 있다.

또한 지역정책은 지역 간 차등적, 차별적 자원 배분 정책임을 인식하고 이를 위한 정책 패러다임을 재설계할 필요가 있다. 재정분권 추진 및 지방 재정조정제도 개편도 이와 병행하여 검토할 필요가 있다. 아울러 제반 국가 정책(특히 R&D, 교통인프라, 환경인프라 관련) 예산의 공간적 귀착 현황을 분석하고 그 결과를 지역정책 관련 예산 편성 및 운용방향 설정에 반영해야 한다.

(2) '광역경제권 전략' 추진 기반 강화

□ 5+2 광역경제권 설정에 대한 국민적 컨센서스 확보

우리나라에서 지역정책을 추진할 때 가장 논란이 많은 부분이 전국을 몇 개의 권역으로 나누는 것이 타당한가라는 점이다. 크게 보면 대수도론, 중부권과 남부권의 2극 중심권론, 3+1 내지 5+2 광역경제권론 등 세 가지 주장이 제기되어 있다. 전술한 바와 같이 대수도론, 즉 “수도권 일극 중심 발전 및 지방으로의 확산”론은 헌법적 가치체계와 보편적인 국가 정책의제로서의 지역정책의 의의를 과소평가하며, 효율성 측면에서도 근거가 박약하다.

수도권 중심의 중부권과 제2성장극 중심의 남부권으로 2원화하자는 주장은 경제발전 단계나 인구 추이상 현실성이 떨어진다는 그 이유는 도시기반이 취약한 지역에 신도시 개념의 거점을 형성하고 이를 수도권에 대응되는 규모로 키우는 데는 인적, 물적 제약이 너무나 크기 때문이다. 대규모의 사회 간접자본 건설에 엄청난 재원이 소요될 뿐만 아니라, 루이스(W. A. Lewis)²⁰⁾의 전환점이 훨씬 지난 현실점, 즉 무한 노동공급 상황이 사라

20) Lewis, W. A.(1954), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, *The Manchester School*, Vol. 22, Issue 2, 115 ~ 227.

지고 인구 및 노동력의 제약으로 성장이 한계에 이른 상황에서는 다른 지역으로부터의 인구이동을 전제하지 않고는 신도시 조성 개념의 지역개발이 성공하기 어렵다고 할 수 있다.

순수한 경제적 관점, 즉 각 권역이 독자적인 글로벌 경쟁력을 갖추고 대도시지역(mega-city region)으로 발전해야 한다는 관점에서 볼 때는 경제 권역을 3+1이나 4+1 또는 4+2로 나누는 것도 가능하다. 그러나 주민 직선에 의한 지방자치단체장 선출이라는 현 정치시스템상 과도한 광역화는 국가 정체성과 정책기획 및 전달 체계 구축 측면에서 문제를 야기한다. 결론적으로 5+2 광역경제권 전략은 우리나라 지역정책의 여러 측면을 고려할 때 현 단계에서 비교적 무난한 패러다임이라고 생각된다.

□ 진취적·통합적 정책 기획 추진

흔히 우리나라를 소국이라고 하고 있으나 이는 적절하지 않은 표현이다. 국토 면적이 좁다고 하여 소국이라고 하는 것은 단견이다. 더 중요한 것은 인구 및 경제 규모라고 생각된다. 이른바 강소국들은 대부분 인구가 400만~1,000만에 불과한 나라들이다. 충청권, 호남권, 대경권의 인구는 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 싱가포르와 비슷하고, 동남권은 스웨덴, 스위스 등과 비슷하다. 따라서 국가

차원에서가 아니라 각 광역경제권 차원에서 지역 특성을 살려 이들 강소국을 벤치마킹하는 것이 보다 합리적이며 진취적이다. 각 광역경제권 내부적으로는 중추도시-중소도시-농산어촌을 기능적으로 연계하고 자원의 상호보완적 이용을 촉진하는 방향으로 정책을 개선해 나갈 필요가 있다. 광역경제권 전략의 핵심 취지는 행정구역상의 칸막이에 따른 자원배분의 비최적성(sub-optimality)을 가장 효율적으로 개선하는 데 있음을 상기할 필요가 있다.

□ 광역경제권 전략과 초광역벨트 구상의 조율

4+ α 초광역벨트 구상은 국토 외곽 및 내륙의 시·군을 대상으로 하는데, 이들 시·군은 5+2 광역경제권에도 동시에 포함된다. 이에 따라 초광역벨트와 광역경제권 간 전략과 사업의 상충 및 중복 문제가 제기되고 있으며, 양자 간 구획 정리가 필요하다.

5+2 광역경제권 발전전략은 글로벌 경쟁력 강화를 위한 산업육성 및 혁신 활성화가 주목적이며, 지역발전계획의 가장 핵심적인 전략으로서 법정계획에 근거한다. 따라서 4+ α 초광역벨트 구상은 이러한 5+2 광역경제권 발전전략에 포함되지 않거나 상호보완적인 부문에 초점을 두고 국토의 장기적 발전잠재력 강화를 위한 인프라

라 정비·확충을 중심으로 하는 것이 바람직하다. 인프라 정비·확충 시에는 2016년을 정점으로 감소가 예상되는 생산가능 인구 규모 및 인구의 고령화 추세를 필히 검토하여 신도시나 대규모 산업단지 조성, 국책 연구소 설립 등에 신중을 기할 필요가 있다. 아울러 입지 선정 시에는 인접 대도시의 정주기반을 최대한 활용할 수 있도록 함으로써 기존 도시의 경쟁력 약화를 예방하고 제한된 인적·물적 자원 이용의 효율화를 도모할 필요가 있다.

□ 광역발전위원회 및 동 사무국의 기능 확립

광역경제권 발전전략의 핵심 주체는 광역발전위원회 및 동 사무국이다. 국가균형발전특별법 28조 2항은 광역경제권 발전위원회의 기능을 매우 폭넓게 규정하고 있으나 법적 성격이 불분명하며, 기능과 업무 영역이 확립되어 있지 않다. 따라서 광역발전위원회의 “기획조정권”, “재정권”의 범위, 시·도 및 경제자유구역청 등과의 역할 분담 및 권한 상충 문제의 해결 등이 필요하다. 예컨대 지자체 소관 사업으로서 광역적 관점에서 추진하는 것이 바람직하나, 시·도 간 이해관계가 상충될 수 있는 사업에 대해서

는 당해 시·도 지사의 권한을 광역발전위원회 및 동 사무국에 위임하도록 하는 사전 협약을 당해 시·도와 중앙부처 간에 체결하고 이를 조건으로 국비 지원을 하는 방안을 강구하는 것, 지식경제부 관할하에 가칭 광역사업추진본부를 설치하여 향후 제반 광역사업을 기획·관리토록 하고 현 선도산업지원단은 동 본부에 편입하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.

(3) 클러스터 정책의 실효성 제고

OECD(2007)가 강조하고 있듯이 클러스터 정책은 산업, 과학기술, 공간이 유기적으로 결합된 정책으로, 지역발전정책의 기본 틀로서 각국에서 보편화되어 가고 있으며 다양한 환경변화에 맞추어 변화해 가고 있다.²¹⁾

클러스터 정책이 실효를 거두려면 산업과 과학기술을 특정 공간 내에서 유기적으로 결합시켜 추진해야만 한다. 특히 우리나라와 같이 재원과 정책수단이 실질적으로 중앙에 집중되어 있는 경우 관련 중앙부처 간의 협력이 절대적으로 중요하다. 기획, 집행, 평가의 전체 정책 프로세스에 걸쳐 관련 부처 간의 긴밀한 협조가 요청된다. 이러한 부처 간 협력 및 조정은 지역발전위원회가 주도하는 것이 합리적이다. 

21) OECD(2007), *Competitive Regional Clusters-National Policy Approaches*, OECD, Paris.