

워싱턴 컨센서스 이후의 지역정책 논의 동향과 시사점*

Trends in Regional Policy in Post-Washington Consensus Period:
Review, Critique and Implications

장재홍**

2008년의 글로벌 금융위기 이후 이른바 워싱턴 컨센서스에 입각한 신자유주의 패러다임에 대한 비판적 성찰 위에 지역정책의 논거와 추진방향에 대한 논의가 전개되고 있다. 특히 지역 간 차별화의 타당성에 대한 세계은행과 EU 및 OECD의 대립, 크루그먼(P. Krugman)의 신경제지리학(NEG)의 유용성에 대한 자기비판, 클러스터 정책의 보편화 및 유효성에 대한 비판 등 중요한 이론적, 정책적 논쟁이 진행 중이다. 본고에서는 최근의 지역정책 논의 동향을 개관하고, 세계은행과 EU/OECD 간의 논쟁을 정리한 다음 지역정책의 정체성, 적정 공간 범위, 지역발전의 형평성과 효율성, 지역 간 차별화 방향 등의 관점에서 논평하였다. 이러한 논평에 입각하여 향후 지역정책 방향을 크게 두 가지로 정리, 제언하였다. 지역정책의 위상 확립과 패러다임 재정립, 광역경제권 전략 추진 기반 강화 등이다. 이를 위해서는 지역발전위원회의 위상 및 기능 강화, 중앙부처간 긴밀한 협력체계 구축이 선결과제이다.

주요어: 워싱턴 컨센서스, 지역정책, 장소기반정책, 클러스터, 신경제지리학

* 이 논문은 산업연구원이 발간하는 월간 《KIET 산업경제》(2011.4)에 실린 동명의 글을 2.5배 내외의 분량으로 수정·확장하여 2011년 6월 30일 한국사회경제학회 여름정기학술대회에서 발표한 자료를 재수정·보완한 것이다. 유익한 논평을 해주신 목원대학교 디지털경제학과 박경 교수님, 강원대학교 부동산학과 정준호 교수님과 익명의 심사위원들께 감사드린다.

** 산업연구원(KIET) 연구위원(jhj@kiet.re.kr)

1. 머리말

1) 문제 제기

우리나라에서 지역정책이 제도적(국가균형발전특별법, 국가균형발전5개년계획), 재정적(국가균형발전특별회계) 틀을 갖추고 본격 시행된 것은 참여정부에 의해서였다고 할 수 있다. 그 이전에도 수도권 집중 억제, 낙후 지역 개발, 지방공업 육성 등을 위한 제반 정책이 시행되어왔으나 국가정책의제상의 우선순위나 실천력 측면에서 지역정책으로서의 완결성을 갖추지는 못하였다. 참여정부의 제1차 국가균형발전 5개년계획(2004~2008)은 지역혁신시스템 구축, 혁신클러스터 육성, 공공기관 지방이전 및 미래형 혁신도시 건설 등으로 지역특성화발전의 기반을 조성한다고 천명하였다(국가균형발전위원회·산업자원부, 2004). 2008년 들어선 이명박 정부는 참여정부의 지역정책이 개별 시·도 단위의 분절적 추진체제로 말미암아 지역경쟁력 강화에 한계가 있다는 판단하에 16개 시·도를 5+2 광역경제권으로 묶어 시·도 간 또는 광역경제권 간 연계협력 중심의 지역정책을 추진해오고 있다(지역발전위원회·지식경제부, 2009).

참여정부 지역정책의 키워드가 혁신과 균형이었다면 이명박 정부 지역정책의 키워드는 경쟁력과 연계라고 할 수 있을 것이다. 경쟁력의 가장 중요한 결정요인이 혁신이라고 볼 수 있으므로 지역정책에 있어서 참여정부와 이명박 정부 간 가장 큰 차이점은 지역 간 균형이라는 목표가 지역 간 연계라는 개념으로 대체된 것이라고 할 수 있다. 그러나 지역 간 연계라는 것은 정책목표라기보다는 지역의 총체적 경쟁력 강화를 위한 하나의 접근 방법이다. 이렇게 볼 때 이명박 정부의 지역정책에 있어서는 지역 간 균형발전이라는 목표가 거의 사장된 것이라고 볼 수 있다. 참여정부에서는 지역 간 차별성에 대한 인식 위에 지역 간 균형발전을 가장 중요한 정책목표로 설정하였으나 실제 정책 설계에 있어서는 큰 한계를 드러내었다. 즉 충청권에 신행정수도를 건설한다는 대선 공약에 대

한 보상적 관점에서 전국 각지에 혁신도시와 기업도시의 건설을 추진하게 되었던 것이다. 이러한 신도시 건설은 지역 간 균형발전이라는 정책 목표에 부응하는 것임은 분명하고, 이명박 정부 들어서도 여전히 진행되고 있지만 인구의 감소 및 고령화 추세 속에서 그 성공을 장담하기 쉽지 않다.

참여정부와 이명박 정부의 지역정책은 지역 간의 산업구조 및 발전단계상의 차이점과 격차를 충분히 고려하지 못한 채 지역별 특성에 적합한 정책조합을 시도하지 못하였고, 정책 지원에 있어서의 지역 간 차등화의 필요성을 충분히 검토하지 않았다는 공통점을 안고 있다. 최근에 불거진 동남권 신공항 건설과 과학비즈니스벨트 입지 결정문제 등에 있어서의 지역 간 갈등 양상은 이러한 지역정책상의 한계점에 기인하는 바 크다고 볼 수 있다. 지역별 특성에 적합한 차별적 정책조합과 지역 간 발전격차를 감안한 정책지원의 차등화는 지역정책의 본질적 과제라고 할 수 있다. 이 두 과제의 필요성이 인정되지 않는다면 굳이 정부 정책의 한 영역으로서 지역정책이 존재할 이유가 없다고 볼 수 있다. 따라서 우리나라에서는 지역정책이 여전히 미완의 영역이며, 그 전체 틀과 기본전략에 대한 근본적 논의가 필요한 상황이라고 판단된다. 즉 지역발전전략과 관련한 몇 가지 핵심 이슈들 예컨대 여타 정책과 구분되는 지역정책의 정체성과 목표, 지역특성별 정책조합 방향, 지역 간 차등 지원의 필요성과 그 방향 등이 정리되지 않은 채 정책이 추진되고 있어 정책의 유효성과 효율성 제고를 위한 큰 틀의 논의가 필요한 시점이다.¹⁾

세계적으로 보면 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus) 이후 지역정책에 관한 논의를 주도하고 있는 세계은행과 EU/OECD가 최근 지역정책에 관한 중요한 보고서(The World Bank, 2009; Barca, 2009; European Commission,

1) 참여정부 이후 지역정책의 틀과 방향에 대한 다양한 논의들이 나타났다. 주요 논문들로는 박경(2005), 이호영(2006), 강현수(2007), 정준호(2007), 이철우(2007), 장재홍(2008b), 정건화(2008), 박삼욱(2009), 정원식(2009), 고병호(2010) 등이 있다.

2010; OECD, 2009a; 2009b)를 각각 발간함과 동시에 양대 진영 간 논쟁이 전개되고 있으며, 크루그먼(Paul Krugman)의 신경제지리학(New Economic Geography: NEG)에 대한 자아비판(Krugman, 2011), 클러스터 정책의 보편화 속에서 그 유효성에 대한 비판 대두 등 일련의 중요한 사태가 전개되고 있다. 이러한 지역정책에 관한 세계적 논의들은 향후 우리나라의 지역정책 설계에 있어서도 중요한 시사점들을 제공할 수 있다고 판단된다. 따라서 이 글에서는 지역정책에 관한 최근의 세계적 논의 동향과 주요 쟁점 및 시사점을 정리하고자 한다. 특히 세계적으로 저명한 다수의 학자와 정책 전문가들을 동원하여 방대한 작업을 거쳐 나온 세계은행의 보고서와 EU/OECD의 보고서 및 양자 간의 논쟁을 정리, 평가하고 향후 우리나라 지역정책의 기본 틀과 추진방향을 모색해보고자 한다.

2) 논쟁의 개관

워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)라는 용어는 1989년 윌리엄슨(John Williamson, 1989)이 개발도상국들의 경제정책에 관한 10대 방안²⁾을 발표하면서 사용하기 시작한 용어이다. 이러한 10대 방안은 IMF나 세계

2) John Williamson(1989)의 개발도상국들의 경제정책에 관한 10대 방안은 아래와 같다.

1. 재정정책의 건전성
2. 국고보조금(특히 무차별적 보조금) 사용의 기초 교육·보건·인프라에 대한 투자로의 방향 전환
3. 조세개혁—세원 확대 및 완만한 한계 세율 채택
4. 시장에 의해 결정되는, 과도하지 않은 정(+)의 실질 금리
5. 경쟁원리에 따른 환율 결정
6. 무역자유화—수입자유화(특히 수량 제한의 제거), 무역보호조치는 낮고 단일한 관세에 한정
7. 외국인 직접투자의 자유화
8. 국영기업의 사유화
9. 규제 개혁—시장진입을 저해하거나 경쟁 제한적 규제의 철폐(안전, 환경, 소비자보호 관련 규제는 제외), 금융기관들에 대한 신중한 감독
10. 재산권의 법적 보장.

은행, 재무성 등 워싱턴 D.C. 소재 국제 개발 관련 기구들의 정책 의제로 폭넓게 채택되어왔다. 이 용어는 통상 1980~2008년간 주류 경제학계와 정치가들 사이에서 큰 영향력을 발휘한 신자유주의적 정책기조를 지칭하는 것으로 인식되어왔다.³⁾ 그러나 2008년 미국에서 촉발된 글로벌 금융위기 이후 워싱턴 컨센서스는 종말을 고했다는 주장이 세를 얻고 있다. 이러한 주장의 대표적 인물은 스티글리츠(Joseph Stiglitz, 1998), 로드리크(Dani Rodrik, 2006) 등이다.

2008년 이후 수년간 지역정책 분야에서도 주목할 만한 일련의 변화들이 나타나고 있는데, 이러한 변화들은 워싱턴 컨센서스의 유효성과도 밀접한 관련을 갖고 있다. 우선 지역정책사상 가장 큰 관심을 끈 보고서 중 하나가 세계은행에 의해 2년여 준비작업 끝에 2009년 말 출간되었다.⁴⁾ 또한 EU는 향후 EU의 지역정책 틀 재편을 위한 일련의 연구작업을 2007년부터 진행하고 있는데, 그 중간 성과물로서 2009년 4월 바르카 보고서⁵⁾를 발표하였고, 2010년 3월 2020년까지의 EU 정책방향⁶⁾을 제시하였다. OECD 또한 2009년에 지역정책에 관한 두 권의 중요한 보고서(OECD, 2009a; 2009b)를 발표하였다. 세계은행과 EU/OECD는 지역정책의 기본방향에 관해 극명하게 대립되는 관점을 표출하고 있다. 즉 전자는 워싱턴 컨센서스에 입각하여 시장기능을 강조하는 동시에 공간적으로 무차별적인(spatially-blind) 정책을 중시하는 반면 후자는 지역정책에 있어서 국가의 적극적인 역할과 지역특성에 맞는 차별적 정책 추진을 강조하

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

4) The World Bank. 2009. *World Development Report 2009- Reshaping Economic Geography*.

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

6) European Commission. 2010. *EU 2020—A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Communication from the Commission, European Commission, Brussels.

고 있다.

학계에서는 지난 20년간 지역정책에 관해 가장 큰 영향을 미친 두 가지 이론에 대한 재평가 작업이 진행되고 있다. 첫 번째는 크루그먼(P. Krugman, 1991a; 1991b)이 기초를 세운 신경제지리학(New Economic Geography; NEG)이다. NEG는 앞서 언급한 세계은행 보고서의 이론적 기초로 채택된 것이다. 동 보고서는 전술한 바와 같이 기본적으로 워싱턴 컨센서스에 입각한 정책을 권고하고 있는데, 최근 크루그먼이 NEG의 유효성에 관한 자기비판을 제기한 상황에서 동 보고서의 정책 권고에 대한 재평가가 필요하다고 판단된다.

두 번째는 포터(Michael Porter)의 클러스터 이론(Porter, 1998)이다. 포터의 클러스터 이론은 1990년대 말 이후 유럽 국가들을 중심으로 지역정책 및 경쟁력 강화 정책의 틀로서 광범위하게 채택되어 온 것인데, 이에 대해서는 2000년대 초 이후 일부 유럽 학자들로부터 비판이 제기되어왔으며,⁷⁾ 최근에는 클러스터 정책의 유효성에 대한 실증분석에 입각한 비판이 제기되고 있다.⁸⁾ 그 반면 정책적으로는 클러스터 관점이 더욱 널리 채택되고 있는 것으로 보인다. 일례로 미국에서는 브루킹스연구소 등이 클러스터 정책의 필요성을 강조하고 있고,⁹⁾ 상무성 산하 경제발전국(EDA)은 최근 지역혁신클러스터 프로그램을 도입하였다.¹⁰⁾ EU는 집행위원회가 2010년 채택한 “EU 2020”에서 클러스터 관점에 입각한 정책 추진을 강조하고 있다(European Commission, 2010). 한편 최근 영국 보수당 정부가 RDA를 폐지한 것도 지역정책 분야에서의 중요한 사태 전개 중 하

7) Martin, R. and P. Sunley(2003)가 대표적이다.

8) Martin, P. et.al. (2010)은 클러스터와 집적경제 간에는 정(+)의 인과관계가 인정되나, 이러한 집적경제 효과에 대한 판단은 기업의 입지결정과정에 내재화되어 있는 것이며, 클러스터 형성을 위한 인위적 정책 효과는 관찰되지 않는다고 하였다. 즉 자연적 클러스터(natural cluster)가 보편적이라는 것이다.

9) Muro, M. and B. Katz.(2010); Sallet, J., Paisley, E. and J. Masterman(2009) 참조.

10) <http://www.eda.gov/AboutEDA/RIC/>

나이다.¹¹⁾

이와 같이 최근 수년간 지역발전전략과 관련하여 이론과 정책 양측면에서 다양한 논의가 진행되는 가운데 워싱턴 컨센서스를 중시하는 미국과 공공부문의 역할을 강조하는 유럽 간에 첨예한 의견 대립이 노정되고 있다. 그 대립은 본질적으로 지역정책에 있어서의 지역 간 차별화의 필요성에 관한 판단의 차이에 기인한다고 할 수 있다.

우리나라에서는 세계은행의 2009년 연차보고서(The World Bank, 2009)의 내용이 몇몇 학자들에 의해 소개되었는데, 대부분 동 보고서의 논지를 수용하는 입장을 보이거나 동 보고서의 내용이 지역정책의 논거를 강화하는 것으로 해석하고 있다(박삼옥, 2009; Sam Ock Park, 2009; 최상철·송우경, 2009; 한영주, 2009).¹²⁾ 그러나 EU가 세계은행과는 거의 정반대의 관점에서 펴낸 보고서(Barca, 2009; European Commission, 2010)나 OECD의 보고서(OECD, 2009a; 2009b)들은 아직 소개되지 않고 있다. 세계은행과 EU, OECD는 세계적으로 지역정책의 논의를 주도하는 기관들이므로 이들 간의 지역정책에 대한 관점과 정책 제언의 극명한 대립은 매우 흥미로운 사건인 동시에 우리나라의 향후 지역정책 방향 정립과 관련하여서도 심층 검토가 필요한 사항이라고 할 수 있다.

2. 세계은행 보고서(WDR 2009) 및 EU 바르카 보고서

1) 세계은행 보고서(WDR 2009)의 정책 권고

세계은행은 ‘경제지리의 재형성(Reshaping Economic Geography)’이라는 부제를 단 2009년 세계개발보고서(World Development Report, 2009; WDR,

11) 정준호(2011), 김재홍(2010) 참조.

12) Jang, J-H.(2009)는 세계은행 보고서(The World Bank, 2009)가 정책 대상 적정 공간 범역 문제를 경시하고 있다고 비판하였다.

2009)에서 선진국의 경제성장과 경제지리 형성 과정에 대한 장기적이고 광범위한 조사를 토대로 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 경제성장에 있어서 도시화(집적)의 중요성을 강조하는 것으로, 공간적으로 무차별적인 (spatially-blind) 정책 추진을 필요로 한다. 도심부와 농산어촌 간의 경제적 거리(economic distance)의 단축 및 이주 촉진 또한 지속적 성장과 사회통합에 필요하다. 이를 위해서는 교통 인프라의 확충이 관건이다. 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 국가 간의 재화, 자본, 인력의 이동 즉 교역, 투자, 분업을 저해하는 국경 규제(border restrictions)가 성장을 저해한다. 따라서 경제성장을 위해서는 이를 완화하고 세계 시장에서의 진입을 통해 규모의 경제와 전문화의 경제를 추구하여야 한다는 것이다. WDR 2009에서는 이러한 3D 정책의 대표적 성공사례로 한국을 들고 있다(<표 1> 참조).

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 워싱턴 컨센서스를 경제지리 측면에서 구체화한 것이라고 볼 수 있다.

<표 1> 2009년 세계개발보고서에 소개된 한국의 3D 정책 성공 사례

3D		경제적 동인	지리적 규모	한국 사례	
				지표	장소
밀집(Density)		집적	지역적	도시화율	서울, 대구
거리(Distance)		인구이동	국가적	도로포장률	대구-구미 간 등
분절 (Division)	국가 간	전문화	국제적	산업별 수출 비중	포항, 울산, 구미, 창원
	도시 내	사회통합	국지적	슬럼 수	강남, 목동

자료: World Bank(2009), Jang, J-H.(2009)에서 재인용.

2) EU 바르카 보고서의 정책 권고

WDR 2009와 같은 해에 발표되었으면서 그 대척점에 서 있는 것이 EU의 바르카 보고서이다(Barca, 2009). 이 보고서는 EU의 지역정책 커미셔너인 뢰프너(Danuta Hübner)의 요청에 의해 이탈리아 재정경제부 경제개발총국장(director general)인 바르카(Fabrizio Barca)가 EU 집행위원회와는 독립적 위치에서 작성한 보고서이다. 이 보고서 작성을 위해 유럽뿐만 아니라 미국, 캐나다, 뉴질랜드 등 각국 전문가들 참여 하에 2008년 10회의 청문회 및 세미나, 워크숍을 개최하였다. 작성 목적은 2013년 종료되는 EU의 금기(今期) 결속정책(cohesion policy) 이후 지역정책 개혁 방향을 정립하는 데 있다.

이 보고서의 가장 기본적인 관점은 지역발전전략 추진에 있어서 소수의 경제적, 사회적 핵심 목표들을 설정하여야 하며, 그 달성을 위해서는 장소 기반 정책(place-based or territorial policy)이 절대적으로 중요하다는 것이다.¹³⁾ 즉 지역별 선호(preference)와 잠재력(potential)을 극대화할 수 있도록 지역별로 차별적인 정책수단의 조합이 필요하다. EU의 결속정책은

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

<표 2> 바르카 보고서의 10대 개혁 지주(10 ‘pillars’)

10대 지주	내용
지주 1	핵심 우선순위 과제들에 대한 획기적 역량 집중과 지역 간 자원 배분에 있어서의 기존 틀 유지
지주 2	결속정책에 대한 새로운 전략적 프레임워크 형성
지주 3	결과(results) 지향적인 새로운 계약관계 도입, 정책 추진 및 보고
지주 4	핵심 우선순위 과제들에 대한 거버넌스 강화
지주 5	부가적이고 혁신적이며 유연한 재정지출 촉진
지주 6	정책 실험주의(experimentalism)의 촉진 및 현지 활동가들 동원
지주 7	학습과정의 촉진: 전향적 성과 평가(impact evaluation) 지향
지주 8	EU집행위원회의 경쟁력센터(competence center)로서의 역할 강화
지주 9	재정 관리·통제 문제의 해결
지주 10	견제와 균형을 위한 고위 정치 시스템의 강화

자료: Barca, Fabrizio(2009).

이러한 전략의 추진을 위한 적절한 토대가 될 수 있으나 소수 우선순위 과제의 선별 및 역량 집중 등 광범위한 개혁이 필요하다고 본다. 정책 개입에 있어서는 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. 그 중 가장 중요한 것은 지주 1인데, ‘핵심 우선순위 과제들(core priorities)에 대한 획기적 역량 집중과 지역 간 자원 배분에 있어서의 기존 틀 유지’이다.¹⁴⁾ 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

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

동 보고서에서는 일단 6개의 후보 과제들을 제시하였다. 효율성 측면에서는 혁신과 기후변화, 사회통합 측면에서는 인구이동과 아동문제, 효율성과 사회통합 양 측면이 공유된 과제로는 숙련과 고령화 등이다. 정책 대상 지역의 적정 범주는 NUTS 2지역인데, 이 범주는 인구규모가 최소 80만 명에서 최대 300만 명인 지역이다. EU 전역은 283개의 NUTS 2지역으로 구성되어 있다(장재홍, 2008a).

2009년 6월 개최된 바르카 보고서에 대한 제1차 EU 회원국 전문가 토론에서는 장소 기반 접근의 정책 방향이 전반적으로 타당하며 그간의 정책에 대한 평가도 대체로 긍정하다는 데 의견의 일치를 보았다. 결속정책이 범 EU적 관점에서 계속 낙후지역을 중점 지원해야 한다는 데 대해서도 합의하였다. 이행(移行)지역(transition regions)에 대한 지원 비율을 1인당 GDP에 연동시키는 안도 지지를 얻었으나 더 구체적인 논의가 더 필요하다는 지적이 제기되었다.¹⁵⁾ 지역 간 자원배분의 단일 준거지표로 1인당 GDP를 사용하는 것에 대해서는 일부 비판이 제기되었으나 대체적으로 유일한 방안이라는 데 합의하였다. 핵심 우선순위 과제별 또는 부문별 자원 집중 투입안도 합리적이라는 평가를 받았다.

바르카 보고서에 대한 논의는 아직 진행 중이지만 6대 후보과제 중 동 보고서가 가장 중시하는 것은 효율성 관련 과제인 혁신이다. 이것은 혁신이 국가와 지역발전의 가장 중요한 키워드라는 공감대가 폭넓게 형성되어 있음을 반증하는 것이다. 동 보고서가 그다음으로 중시하고 있는 것은 사회통합 측면에서의 지역 간·국가 간 주민 이주(migration)대책이다.

15) 이행지역이란 1인당 GDP가 EU 평균의 75+X%인 지역을 말하는데, X의 크기는 추후 협상을 통해 정하기로 하였다. 낙후지역은 1인당 GDP가 EU 평균의 75%에 미달되는 지역이다.

3. 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 있다고 할 수 있다. 세계은행은 경제성장은 공간적 불균등 발전과 표리관계이며, 형평성을 중시하여 정책적으로 성장을 공간적으로 분산시키려는 것은 실효성이 낮을 뿐만 아니라 장기적 성장을 저해한다고 본다. 그 반면 EU는 유럽 통합이 최상위 정책목표 중 하나이며, 이를 위해서는 낙후지역의 발전 촉진을 통해 지역 간, 국가 간 격차를 축소하는 것, 즉 지역 간 형평성 제고 정책이 필요불가결하다. 요컨대 세계은행은 효율성을, EU는 형평성을 상대적으로 더 중시하는 것이다.

이러한 정책 목표로서의 효율성과 형평성에 대한 인식의 차이는 가치 판단의 문제이기도 하지만 이를 논외로 한다면 과연 세계은행과 EU의 정책 권고 중 어느 것이 효율성 또는 형평성 측면에서 더 실효성이 있을 것인가가 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 수석이코노미스트인 길(Indermit Gill)이다. 그는 2010년 10월 한 칼럼(Gill, 2010)에서 EU의 바르카 보고서와 OECD의 보고서(OECD, 2009a)를 비판하였다. 2009년 초 거의 동시에 나온 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. 그는 장소 무차별적인 정책의 대표적 성공 사례로 아일랜드를 들고

이를 벤치마킹할 것을 권고하면서 다음과 같이 말하고 있다.¹⁶⁾

지역발전정책은 그간 경제활동이 집적된 선도지역으로부터 낙후지역으로의 기업 이전을 권장해 왔으며 심지어 강압해 왔다. 시간의 흐름에 따라 이러한 정책은 어느 정도 개선되었다. 즉 선도지역에서의 기업 입지를 억제하는 대신 낙후지역에서의 기업 입지를 장려하여야 한다는 것이다. 낙후지역의 미활용 잠재력을 적극적으로 활용하기 위해서이다. 이것은 경제적 집중의 힘을 뒤늦게 깨달은 것을 의미한다. (EU나 OECD의 연구자들보다) 덜 자비로운 사람들이 보기에 이러한 ‘새로운’ 장소 기반 정책은 ‘새 병에 담긴 오래된 와인’일 뿐다.

이에 대해 EU와 OECD 양측에서 반론이 나왔다. 우선 EU 측에서는 바르카 자신과 바르카 보고서의 작성을 자문하였던 매칸(Philip McCann) 교수¹⁷⁾가 나섰다.¹⁸⁾ 이들은 WDR 2009는 상당히 훌륭한 내용을 담고 있지만 길(I. Gill)은 세계가 평평하지 않고 울퉁불퉁하다¹⁹⁾는 사실로부터 편협하고 선부르게도 장소 무차별적인 정책 권고를 하고 있다고 본다. 이들은 세계가 울퉁불퉁함은 누구나 다 잘 알고 있는 사실인데 유독 경

16) 아일랜드(Republic of Ireland)의 2010년 1인당 GDP는 45,642달러로 EU 평균을 훨씬 상회하지만 1인당 GNP는 EU 평균을 하회한다. 이는 아일랜드 GDP의 상당 부분을 자국 기업이 아닌 다국적 기업이 산출하고 있기 때문이다. 길(I. Gill)의 권고가 무색하게도 2007년 이후의 글로벌 금융 위기의 여파로 2010년 11월 아일랜드는 EU, IMF 등으로부터 850억 유로라는 막대한 구제금융 지원을 받지 않을 수 없게 되었다.

17) 네덜란드 그로닝겐대(University of Groningen, Netherlands)에 재직 중인 매칸 교수는 널리 보급된 교과서인 *Urban and Regional Economics*(Oxford University Press, 2001)의 저자이며 클러스터론의 발전에 큰 기여를 한 바 있다. 매칸 교수의 저서는 국내에서도 번역, 출간되었다. 최병호·권오혁·김명수 옮김, 『공간적 접근법을 이용한 도시 및 지역경제학』(시그마프레스, 2006) 참조.

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

19) Florida, R.(2005) 참조.

제학계에서는 1990년대 초에 이르러서야 크루그먼에 의해 뒤늦게 주목을 끌게 되었다고 한다. 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 경우에조차도 — 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 시장실패가 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. 길(I. Gill)이 주장하듯이 사람이 아닌 장소 그 자체를 대상으로 하는 정책이 아니며, 주어진 장소에 거주하는 사람들이 머물 것인가 떠날 것인가 떠난다면 어디로 갈 것인가를 더 자유롭게 선택하도록 함을 목적으로 하는 정책이라는 것이다.

최근의 OECD 보고서(OECD, 2009b)는 GDP 및 GDP 성장잠재력의 3분의 2가 비핵심지역(non-core regions)에서 나온다는 것을 보여주었다. 따라

서 광범위한 비핵심지역에서의 미활용 잠재력 활용은 막대한 국가 성장 잠재력 제고 효과를 가진다. 이들 지역은 용량제약(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 가지 측면을 고려할 때 장소 기반 접근이 필요불가결하다는 것이 이들의 결론이다. 이들은 장소 기반 접근의 성공 사례로 최근의 네덜란드 사례를 들고 있다.²⁰⁾

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.²¹⁾

이들은 2009년 OECD가 발간한 지역정책 관련 두 보고서의 편집진인데, 동 보고서들에서의 분석 결과를 토대로 WDR 2009에 대한 비판과 함께 지역정책의 방향을 제시하고 있다.²²⁾

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

20) OECD(2010) 참조.

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

22) OECD(2009a, 2009b) 참조.

중심이어야 하느냐, 장소 기반이어야 하느냐 하는 것은 논점을 잘못 잡은 것이라는 것이다.

지역발전을 위해 장소 기반 정책이 필요한 이유로는 세 가지를 들고 있다. 첫째, OECD 내 다수 낙후지역의 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 지역이나 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.

이들은 OECD는 지역정책에 있어서 새로운 접근을 권장해오고 있다고 한다. 즉 지역의 내재적 자산과 자원을 가동(mobilizing)시키는 것이다. 종전의 제로섬 성격의 지역 간 재정 이전을 넘어서서 낙후지역의 생산 잠재력 구현을 저해하는 요인들을 해결하고 기업의 혁신을 장려함으로써 포지티브섬 게임을 추구하는 것이다. 즉 보상이 아닌 성장률 제고가 궁극적 목표이다. 이 목표에 기여하는 모든 정책은 그것이 장소 무차별적이든 장소 기반이든 사람 중심 정책이라고 할 수 있다. 따라서 장소 기반 정책과 사람 중심 정책을 이분법적으로 가르는 것은 명백한 오류이다.

다음으로 이들은 경제활동의 지리적 불균등 분포라는 현실이 집중과 성장 간의 인과관계, 즉 집중도가 클수록 성장률이 높아진다는 것을 의

미하거나 장소 기반 정책의 무용성(futility)을 의미하지는 않는다고 한다. 그 이유로는 우선 지역 성장 패턴은 매우 이질적(heterogeneous)이라는 점을 들 수 있다. 또한 집중의 편익은 무한하지도, 단선적이지도 않다는 점이다. OECD의 도시지역 중 45%만이 1995~2005년 간 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 미래의 성장(growth)에는 필요조건도 충분조건도 아니라고 할 수 있다.

이러한 사실에 대해 이론적으로는 윌리엄슨(J. G. Williamson, 1965)의 역 U자 가설 즉 지역 간 격차는 경제성장에 따라 확대되다가 일정 단계 이후로는 축소된다는 가설을 적용하여 설명할 수도 있다. 즉 개발도상국의 성장 초기 단계에는 소수 지역이 성장을 주도하고 급속한 생산성 향상으로 이들 지역의 성장이 가속화되어 지역 간 격차가 확대된다. 그 뒤 이들 지역에서 요소가격의 상승과 집적의 불경제가 나타나 자본 투자는 자본 심화의 잠재적 수익이 더 큰 지역, 즉 자본 저집적 지역으로 이동함으로써 지역 간 격차가 축소된다. 그렇지 않다면 우리는 크루그먼(Krugman, 1998b)의 이른바 ‘무한대의 로스앤젤레스(infinite Los Angeles)’에 살게 될 것이다. 이러한 가설은 장기적으로 시장원리에 의해 지역균형발전이 이루어지게 되므로 정책적 개입이 필요하지 않다는 결론에 이르게 된다.

그러나 이러한 해석이 옳다는 증거는 매우 박약하다. 최근의 분석들(Szőrfi, 2007 등)은 윌리엄슨 가설과 동일한 패턴이 나타난다고 해도 지역 간 격차에는 다른 요인들 즉 비시장적 요인들이 더 큰 영향을 미친다는 것을 보여준다. 결정적으로 중요한 것은 집중과 성장 간의 관계는 발전 수준에 따라 달라진다는 점이다. 윌리엄슨 가설이 보여주는 것은 집중의 편익이 단선적이지도 않고 무한하지도 않다는 것이다. 또한 윌리엄슨 가설의 성립에 대한 시장원리의 작동을 인정한다고 해도 이는 발전 초기

단계에 있는 개발도상국에만 유효할 뿐 이미 발전이 이루어진 대부분의 국가에서는 사정이 다르다. 즉 이미 발전된 국가의 전체적 성장은 낙후 지역의 성장에 점점 더 크게 의존하게 되는 것이다. 낙후지역의 성장에 가장 큰 걸림돌은 그 지역의 내재적 발전 역량이 부족하다는 점이다. 따라서 지역발전정책의 가장 중요한 역할 중 하나는 장소 기반 정책의 추진에 필요한 인적자본과 사회적 자본의 창출에 기여하는 것이다.

4. 논쟁에 대한 평가

전반적으로 볼 때 EU와 OECD 측의 견해가 세계은행 측의 견해에 비해 더 타당한 것으로 생각된다. 그러나 EU/OECD 측 논자들의 WDR 2009에 대한 비판도 몇 가지 중요한 논점을 놓치고 있으며, EU/OECD가 제시한 지역정책 방향에도 미흡한 점이 있다고 판단된다. 이하에서는 지역정책과 관련된 핵심 이슈를 신경제지리학적 관점의 타당성, 지역발전의 형평성과 효율성 문제, 지역정책의 공간적 범주 확정 문제, 지역 간 차별화의 방향 설정 문제로 구분하여 간략히 논평해보고자 한다.

1) 크루그먼의 자기비판: 신경제지리학(NEG)의 유효성과 한계

제2절에서 WDR 2009의 가장 중요한 이론적 기초 중 하나가 크루그먼의 신경제지리학(NEG)이라는 점을 언급하였다.²³⁾ 크루그먼은 규모에 따른 수익체증 원리를 공간적으로 적용하여 중심-주변부(core-periphery) 모델을 엄밀하게 정식화함으로써 경제지리학의 발전에 획기적인 공헌을

23) The World Bank(WDR 2009), pp.126~136 참조. WDR 2009는 그 이론적 기초로서 신경제지리학과 더불어 규모의 경제의 중요성을 다룬 내생적 성장론을 제시하고, 대표적 기여자들로 Romer(1986, 1990), Lucas(1988), Aghion and Howitt(1992, 2005) 등을 들고 있다.

하였다. 경제의 지리적 집중이 성장의 관건이라는 WDR 2009의 관점은 이러한 중심-주변부 모델의 연장 선상에 있는 것으로 볼 수 있다.

크루그먼의 정식화는 학술적으로는 큰 공헌이지만 정책 설계에 있어서는 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(Krugman, 1998b). 그러나 최초로 왜 그 마을에서 규모의 경제가 작동하기 시작하였는가? 그는 이에 대한 답을 분명히 제시하지 못하고 다만 역사적 우연이라고 말할 뿐이다. WDR 2009에서 대표적 성공 사례로 자주 언급되고 있는 우리나라의 경우를 보면 서울의 강남, 울산, 포항 등이 성장하기 시작한 것은 시장원리의 작동에 의한 것이 아님이 분명하다. 즉 이 도시들에 있어서 최초의 집적 형성은 정부의 정책 개입에 의한 것이라고 할 수 있다. 따라서 크루그먼 유의 NEG는 경제지리 형성의 사후적 분석에는 유용하나 정책 기획 도구로서는 한계가 있다고 할 수 있다.²⁴⁾ WDR 2009는 이러한 점을 간과함으로써 선부르게 장소 무차별적인 정책 권고를 하고 있다고 볼 수 있다.

한편 최근 크루그먼은 자신의 이론이 19세기 선진국들의 현실 해석에는 타당하나 현 상황에서는 한계가 있다고 자기비판하였다(Krugman, 2011). 자신의 모델은 유형적 재화의 투입 및 산출 규모만 반영하고 기술과 정보 확산 등 무형적 측면을 반영하지 못함으로써 19세기의 미국 제조업벨트나 유럽의 ‘핫바나나(Hot Banana)’²⁵⁾의 형성은 설명할 수 있으나

24) 이와 유사한 관점에서 스톨퍼(M. Storper)는 “경제학자들은 그들 자신의 모델과 그 함의를 어떻게 사용해야 하는지를 잘 모르는 경향이 있다. 모델을 현실과 혼동하기 때문이다.”라고 하였다. Storper & Michael(2011) 참조.

25) ‘Hot Banana’는 ‘Blue Banana’ 혹은 ‘유럽 메갈로폴리스(European Megalopolis)’라고 불리기도 하는데, 서유럽의 도시화 중심축이 바나나 형상을 하고 있는데서 유래한다. 대개 영국 북서부에서 이탈리아의 밀라노 사이를 말하며, 인구는 약 1억 1천만 명이다. 리버풀, 맨체스터, 런던, 암스테르담, 로테르담, 브뤼

<그림 1> 유럽의 핫 바나나(Hot Banana) 지역



자료: <http://en.wikipedia.org>.

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

셀, 앤티워프, 아인트호벤, 루르지역, 뒤셀도르프, 쾰른, 프랑크푸르트, 슈투트가르트, 스트라스부르, 취리히, 투린, 밀라노, 제노아 등의 도시들이 포함되는데, 세계에서 인구, 돈, 산업의 집적도가 가장 높은 지역 중 하나이다.

또한 이러한 본질적 문제를 언급하지 않고 있다는 점에서 미흡하다고 할 수 있다.

2) 지역발전의 형평성과 효율성 문제

WDR 2009는 지역발전에 있어서 장소 무차별적인 정책을 옹호하고 있다. 이는 지역적 혹은 공간적으로 차별화된 정책수단이 불필요하다는 것과 같은 말이다. 그렇다면 이는 지역정책의 존립근거 자체를 부정하는 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면 지역정책은 정의상(by definition) 두 개 이상의 지역이 존재하고, 지역 간에 차별적인 정책 지원이 필요한 경우에만 정체성을 지니게 되기 때문이다.²⁶⁾ 지역 간 정책 차별이 존재하지 않는다면 이는 제반 국가정책(산업정책, 과학기술정책, 인적자원정책, 복지정책, 인프라구축정책 등)에서 모든 지역이 동일하게 다루어짐을 의미하며, 독립된 정책영역으로서의 지역정책의 정체성은 사라지게 되기 때문이다.

WDR 2009는 낙후된 개발도상국을 주된 대상으로 하고 있으며, 이들 국가가 조급하게 지역 간 균형을 추구하는 것은 바람직하지 않다는 것을 강조한다. 그러면 선진국들에 대한 입장은 어떠한가? 이에 대해 WDR 2009는 동보고서의 메시지가 형평성을 거부하는 것(anti-equity)은 아니라고 주장한다. 이와 동시에 세 가지 유형의 격차(disparities)를 구분하여 논의해야 한다고 한다(동 보고서 39쪽 참조). 즉 경제적 생산활동의 지역 간 격차, 생활수준의 지역 간 격차, 그리고 사회적 불평등이다. 동 보고서는 어느 유형의 격차가 지역정책의 대상이 되어야 하는지에 대해서는 분명히 언급하지 않고 있지만, 사회적 불평등은 지역정책의 영역이 아니라 장소 무차별적인 후생복지정책의 영역에 속한다고 할 수 있다. 따라서 문제는 생산활동과 생활수준에 관한 것이다. 전자에 관해 WDR 2009는

26) 여기서 말하는 지역정책은 중앙정부의 지역정책이다. 지방자치단체가 당해 지역을 대상으로 실시하는 정책은 지역정책이 아니라 ‘지역별’ 정책이라고 할 수 있다. 장재홍(2008b) 참조.

장소 무차별적인 정책이 필요하다고 한다. 후자에 대해서는 EU의 15개국과 미국을 비교하여 설명한다. 즉 미국에서는 생산활동의 집중도가 더 높지만 EU 국가들에서는 1인당 소득과 실업률의 격차가 더 크다는 점이다.²⁷⁾ 이것은 생산활동 집중도가 더 높은 지역에는 인구 집중도도 더 높기 때문에 1인당 GDP의 변이는 크지 않게 된다는 것을 의미한다. 이러한 설명은 생활수준의 지역 간 격차를 완화하려는 정책이 불필요함을 주장하는 것으로 해석된다. 요컨대 WDR 2009의 전체적 메시지는 개발도상국들뿐만 아니라 선진국들에 있어서도 지역 간 격차를 축소시키려는 정책은 불필요하다는 것이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 관점은 지역정책에 있어서의 몇 가지 중요한 이슈들을 무시하는 것이라고 생각된다. 즉 사회통합의 문제와 적정한 정책 대상 공간의 확정 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 관점에서도 두 개 이상의 계획 공간을 확정하는 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 재원 확대에 기여) 등을 들고 있다(OECD, 2009b: 53).

27) WDR 2009에 의하면 1인당 소득과 실업률은 선진국의 생활수준에 관한 대표적 지표들이다.

3) 국가별 적정 정책 대상 공간 범역 확정 문제

WDR 2009에서는 한국을 거의 모든 면에서의 성공 사례로 소개하고 있다. 그렇다면 한국의 지역정책은 아무 문제가 없는 것인가? 문제가 있다면 WDR 2009가 한국의 성취를 과대평가한 것이거나 어떤 중요한 측면들을 간과하고 있는 것이라고 할 수 있다. WDR 2009가 안고 있는 가장 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. 동 보고서에 의하면 집적경제는 두 가지 유형으로 나뉜다. 대도시에서의 도시화경제(urbanization economies)와 중소도시에서의 국지화경제(localization economies)이다. 그렇다면 나라 규모에 따라 몇 개의 대도시가 존재하는 것이 적정한가? 이것이 정해지면 각각의 대도시 중심으로 계획 공간을 확정하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. WDR 2009에서는 적정 도시 수에 관한 경험법칙이라고 할 수 있는 zip의 법칙(Zipf's Law)²⁸⁾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 것이다.

한편 EU/OECD의 보고서들은 이러한 적정 정책 대상 공간 범역에 대해 행정구역이 아닌 경제권 또는 기능적 권역 설정의 중요성을 강조하고 있으나 현재의 NUTS 시스템을 벗어난 별도의 권역 설정 논의는 워낙 논란의 여지가 많아 큰 진척을 보지 못하고 있다. 다만 바르카 보고서에서는 계획 및 보고 단위로 NUTS 2 수준(인구 80만~300만 명)이 적절하다

28) Zipf, G.(1949) 참조. 이 법칙은 인구 2위 도시의 인구수는 1위 도시 인구 수의 1/2, 3위 도시 인구수는 1위 도시의 1/3이 되며 마찬가지로 그 이하의 도시들도 동일한 비율의 인구수를 갖는다는 것이다. 즉 1위 도시의 인구수를 M 순위 R 인 도시의 인구수를 x 라 할 때 $xR = M$ 이라는 것이다.

고 보고 있음은 이미 언급한 바 있다.

4) 지역 간 차별화의 방향

OECD의 가실라조(J. E. Garcilazo)와 톰슨(W. Thompson), 마틴스(J. O. Martins) 등은 성장 제약요인들은 지역 유형마다 다르므로 지역 유형별로 적합한 정책 기획과 자원 배분이 필요하다고 한다. 이들은 다음과 같이 말한다.

낙후지역에는 자본심화와 인프라스트럭처의 투자가 바람직하며, 준낙후지역(quasi-lagging regions)에는 인프라스트럭처 투자와 함께 노동력의 활성화(labour-force activation)가 필요하다. 발전 수준이 높은 지역들에 대해서는 혁신 관련 정책이 가장 중요하다. 요컨대 지역정책은 거시경제적 수단(환율, 통화정책 등)을 제외한 모든 부문별 정책들의 공간적 조합이다. 최근의 역사를 보면 과도한 도시 집중에 의존한 성장은 종종 부동산 버블과 금융시장 불안을 야기한다. 정책 입안가들이 발전의 공간적 차원을 무시한다면 위험을 자초하게 될 것이다.

그렇다면 지역발전에 있어서 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 지역균형발전을 위해서는 혁신 지원에 있어서도 선진지역만을 대상으로 할 게 아니라 각 지역의 특성과 잠재력에 적합한 차별적 접근이 요구된다. 혁신 관련 인프라스트럭처가 집중되어 있는 선진지역에서는 상대적으로 네트워킹에 역점을 두고, 인적자원과 기반시설이 부족한 지역에 대해서는 장기적 관점에서 이를 확충시켜 나가는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있다. 퇴틀링과 트리플(Tödtling and Trippel, 2005)은 지역 유형을 주변부지역, 구산업지역, 분절적 대도시지역으로 나누고 혁신과

<표 3> 지역유형별 정책 방향

문제점 유형	지역유형		
	주변부지역 (조직 취약성)	구 산업지역 (축쇄현상)	분절적 대도시지역
지역경제발전 의 기본전략	지역경제의 강화 / 고도 화	지역 경제의 갱생	글로벌 지식경제에서의 지역경제 위상 제고
혁신전략	- 추급을 위한 학습(조 직, 기술) - 중소기업의 경영전략 및 혁신역량 향상	- 신분야/신경로에서의 혁신 - 신시장을 겨냥한 제 품 및 공정혁신	- 과학기반형이고 획기 적인 혁신 - 새로운 벤처창업 - 산업계와 지식 공급 자간 상호작용 제고
기업 및 지역 클러스터	- 지역 내 잠재적 클러 스터 강화	- 신산업 및 동 연관산 업·기술분야 클러스 터 지원	- 지역의 지식기반 관 련 신등장 클러스터 지원
	- 지역 기업을 지역 외 클러스터들과 연계	- 주력산업의 구조전환	- 시너지와 국제적 가 시성 달성을 위한 전 문화 우위 함양
	- 혁신적 기업의 유치 - 신규 창업 촉진	- 다각화 - 신규창업 촉진 - 클러스터 관련 FDI 유치	- 클러스터 관련 FDI 유치 - 지식기반산업에서의 창 업 및 스핀 오프 지원
지식 공급자	- 지역경제에 적합한 국가연구기관 분소 유치	- 적절한 신분야에서의 연구기관 및 대학 설 립	- 적절한 분야에서의 우수 대학의 확충 및 설립
교육 / 직능	- 중위수준의 직능 강화 (예: 기술단과대, 엔지 니어링 스쿨, 경영스쿨) - 노동이동성 제고(예: 중소기업에 대한 혁 신 보조원)	- 필요한 신직능의 강 화(기술단과대, 종합 대) - 신직능 보유자 유치	- 고도로 전문화된 자 질 및 직능 배양을 위 한 대학/스쿨의 설립
네트워크	- 지역기업을 지역 내· 외의 지식공급자, 이 전기구와 연계 - 수요 지향적 접근	- 신산업·기술관련 네 트워킹 촉진(지역, 국 가, 국제적 차원)	- 지역 기업 간의 네트 워크 향상 - 지역 내 연구·산업계 간 인터페이스 촉진

자료: Tödtling and Trippl (2005). 장재홍(2005)에서 재인용.

클러스터 형성에 초점을 맞추어 각 유형별 지역정책 방향을 제시하였다
(<표 3> 참조). 향후 지역정책의 기획과 추진에 참고할 필요가 있다고 판

단된다.

5. 향후 우리나라의 지역정책 방향

1) 지역정책의 위상 확립과 패러다임 재정립

지역정책의 정체성은 국가라는 하나의 공간 단위를 대상으로 하는 것보다 몇 개의 지역으로 구분하여 정책을 추진하는 것이 자원 배분의 효율성과 지역 간 형평성 제고에 더 바람직하다는 판단에 뿌리를 두고 있다. 물론 아일랜드와 같은 소국의 경우 국가 전체를 하나의 공간으로 다루는 것이 바람직한 경우도 있으나 우리나라의 경제 및 인구 규모는 그 한계를 훨씬 넘어선다. 이것은 적정 공간 범주에 대한 국내외의 모든 연구 결과를 살펴보아도 쉽게 알 수 있다.

지역정책은 본질적으로 두 개 이상 지역 간의 적정 자원 배분과 관련된 것으로, 각 지역의 발전 정도와 특성에 따른 차등적, 차별적 정책 추진이 필수적(장재홍, 2008b)임에도 불구하고 이에 대한 학계 및 정책 당국의 인식이 매우 미흡한 실정이다. 다수의 신자유주의자들은 명시적 또는 암묵적으로 대수도론²⁹⁾을 주장하고 있는데, 이는 사실상 지역정책 무용론을 주장하는 것과 같으며, 헌법적 가치체계에도 어긋나는 것이다.³⁰⁾

29) 수도권 일극 중심 발전이 시장원리에 따라 충청권을 거쳐 영호남 지역으로 외연적으로 확산될 것이며, 이를 정책적으로 제약하거나 낙후지역에 차등적으로 자원 배분을 하는 것은 국가경쟁력을 떨어뜨린다는 주장이다.

30) 헌법 제120조 2항: “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.”

제122조: “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”

제123조 2항: “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”

또한 지역발전계획이나 지역산업진흥계획상의 프로그램이나 사업들은 적정 공간 범주에 대한 충분한 검토 없이 기획, 추진되고 있다. 나아가 지역정책의 영역에 포함되지 않는 각종 정책도 그 집행 예산은 지역 간에 차별적으로 귀착되며, 따라서 지역별 발전 경로에 사후적으로 큰 영향을 미치게 되나, 이에 대한 관심은 거의 전무한 실정이다. 예컨대 국가 R&D사업 예산은 매년 혁신역량이 집중되어 있는 수도권과 대전에 집중 배분되고 있으며, 이에 따라 혁신역량의 시·도 간, 권역 간 격차는 더욱 확대되는 악순환 고리(vicious circle)가 고착되어 있다.

따라서 향후 지역정책 추진에 있어서는 우선 국가 정책 부문 중 한 부문으로서의 지역정책의 정체성 확립 및 홍보가 필요하다. 이는 지역발전위원회의 존립근거이기도 하다. 이를 위해서는 지역발전위원회의 위상강화가 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 패러다임 재설계가 필요하다. 재정분권 추진 및 지방재정조정제도 개편도 이와 병행하여 검토할 필요가 있다. 아울러 제반 국가 정책(특히 R&D, 교통Infra, 환경Infra 관련) 예산의 공간적 귀착 현황을 분석하고 그 결과를 지역정책 관련 예산 편성 및 운용방향 설정에 반영할 필요가 있다.

2) 지역발전의 기본 틀로서의 ‘광역경제권 전략’ 추진기반 강화

(1) 5+2 광역경제권 설정에 대한 국민적 컨센서스 확보

우리나라의 지역정책 추진에서 가장 논란이 많은 부분이 전국을 몇 개의 권역으로 나누는 것이 타당한가 하는 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 국가정책의제로서의 지역정책의 의의를 과소평가하며, 효율성 측면에서도

근거가 박약하다.

수도권 중심의 중부권과 제2성장극 중심의 남부권으로 2원화하자는 주장은 경제발전 단계나 인구 추이 상 현실성이 떨어진다. 그 이유는 도시 기반이 취약한 지역에 신도시 개념의 거점을 형성하고 이를 수도권에 대응되는 규모로 키우는 데는 인적, 물적 제약이 너무나 크기 때문이다. 대규모의 사회간접자본 건설에 엄청난 재원이 소요될 뿐만 아니라, 이러한 물적 투자가 이루어진다 하더라도 향후 절대 인구가 감소하는 상황에서 신도시의 인구수용 목표를 달성하기가 극히 어렵다. 루이스의 전환점(W. A. Lewis, 1954)이 훨씬 지난 현시점 즉 무한 노동공급 상황이 사라지고 인구 및 노동력의 제약으로 성장이 한계에 이른 상황에서는 다른 지역으로부터의 인구이동을 전제하지 않고는 신도시 조성 개념의 지역개발이 성공하기 어렵다고 할 수 있다. 저개발 단계에서는 페루(F. Perroux, 1950) 유의 새로운 성장극 건설이 유효한 정책수단이었으나 현 단계는 이미 그 수준을 지났다고 볼 수 있을 것이다.

순수한 경제적 관점 즉, 각 권역이 독자적인 글로벌 경쟁력을 갖추고 메가시티 리전(mega-city region)으로 발전해야 한다는 관점에서 볼 때는 경제 권역을 3+1(광역수도권, 서부권, 동부권, 제주도)이나 4+1(광역수도권, 충청권, 호남권, 영남권, 제주도) 또는 4+2(수도권, 충청권, 호남권, 영남권, 강원도, 제주도)로 나누는 것도 가능하다. 그러나 주민 직선에 의한 지방자치단체장 선출이라는 현 정치시스템 상 과도한 광역화는 국가 정체성과 정책 기획 및 전달체계 구축 측면에서 문제를 야기한다. 예컨대 3+1 권역으로 나눌 경우 실질적인 국가 분할 우려를 야기할 수 있다. 또한 지자체 간 협력 경험의 거의 없는 현 상황에서 다수의 시·도를 묶어서 정책을 기획할 경우 각 시·도의 이해관계 조정이 매우 어려울 것이다.

(2) 진취적·통합적 정책 기획, 추진

이명박 정부의 5+2 광역경제권 전략의 성공 여부는 최근의 지역정책에 관한 세계은행과 EU/OECD 간 논쟁에 비추어 볼 때 세계적인 관심의

대상이 될 수 있다. 즉 정책의 공간 범역을 재설정한 점에서는 세계은행의 권고와는 다르고 EU/OECD의 권고에 부합하지만 권역별 발전전략 수립에 있어서는 세계은행의 권고와 EU/OECD의 권고를 적절히 융합하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 세계은행의 관점은 중소도시 및 농산어촌 지역과 권역 거점도시의 통합적 발전전략이 필요함을 시사하는 것이다. 권역 거점도시의 밀집도(density)를 높이고, 중소도시 및 농산어촌과 거점도시 간 경제적 거리(distance)를 축소시키며, 시·도 간의 제도적·행정적 장벽(division)을 제거하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 광역경제권 간의 협력적 발전을 통해 국가 결속력(national solidarity)을 높이는 것도 중요한 과제이다.

한편 EU(2010)와 OECD(2009b)는 지역정책에 있어서 인적자본과 혁신의 중요성을 특히 강조하고 있다. 인프라스트럭처에 대한 투자는 인적자본과 혁신 없이는 지역성장에 기여하지 못한다는 것이다. OECD(2009b)에 의하면 주민들의 교육수준이 높은 지역이 고성장을 실현하며, 고등교육에 대한 투자는 3년 뒤 지역 성장에 긍정적 효과를 나타낸다고 한다. 또한 모든 영역에서 R&D에 대한 투자는 특히 창출에 단기적으로 긍정적 영향을 미치며, 혁신에 대한 투자는 더 장기적으로(5년 뒤) 지역 성장 효과를 나타낸다고 분석하였다. 또한 집적경제, 내생적 요인(인적자본, 혁신), 네트워크(지역 내 주체 간, 지역 간)을 함께 고려한 통합적 지역정책의 기획, 추진이 필요하다고 하였다.

5+2 광역경제권 전략은 우리나라 지역정책의 여러 가지 측면을 고려할 때 현 단계에서 비교적 무난한 패러다임이라고 생각된다. 흔히 우리나라를 소국이라고 하고 있으나 이는 적절하지 않은 표현이라고 할 수 있다. 국토 면적이 좁다고 하여 소국이라고 하는 것은 단견이다. 더 중요한 것은 인구 규모라고 생각된다. 모든 지역발전 관련 이론들이 정책의 적정 공간범주를 나눌 때 그 기준으로 인구규모를 제시하는 점이 이를 방증한다. 이른바 강소국이라고 하여 우리나라의 벤치마킹 대상으로 자주 언급되는 나라들은 인구가 400~1,000만에 불과한 나라들이다. 충청

권, 호남권, 대경권의 인구는 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 싱가포르와 비슷하고, 동남권은 스웨덴, 스위스 등과 비슷하다. 따라서 우리나라 전체 즉 국가 차원에서가 아니라 각 광역경제권 차원에서 지역 특성을 살려 이들 강소국을 벤치마킹하는 것이 더욱 합리적이며 진취적이다.

각 광역경제권 내부적으로는 중추도시-중소도시-농산어촌을 기능적으로 연계하고 자원의 상호보완적 이용을 촉진하는 방향으로 정책을 개선해나갈 필요가 있다. 이러한 도시계층(urban hierarchy) 간 연계의 관점이 부족한 것이 현재 지역발전계획의 가장 큰 문제점 중 하나이다. 환언하면 현행 지역발전계획 내의 광역경제권발전계획과 기초생활권발전계획을 공간적, 기능적으로 연계하는 것이 바람직하다. 광역경제권 전략의 핵심 취지는 행정구역상의 칸막이에 따른 자원배분의 비최적성(sub-optimality)을 가장 효율적으로 개선하는 데 있음을 상기할 필요가 있다.

(3) 광역경제권 전략과 초광역벨트 구상의 조율

$4+\alpha$ 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 $4+\alpha$ 초광역벨트 구상은 이러한 $5+2$ 광역경제권 발전전략에 포함되지 않거나 상호보완적인 부문에 초점을 두고 국토의 장기적 발전잠재력 강화를 위한 인프라 정비·확충을 중심으로 함이 바람직하다. 인프라 정비·확충에 있어서는 2016년을 정점으로 감소가 예상되는 생산가능 인구 규모 및 인구의 고령화 추세를 필히 검토하여 신도시나 대규모 산업단지 조성, 국책 연구소 설립 등은 신중을 기할 필요가 있다. 아울러 입지 선정에 있어서는 인접 대도시의 정주기반

을 최대한 활용할 수 있도록 함으로써 기존 도시의 경쟁력 약화를 예방하고 제한된 인적·물적 자원 이용의 효율화를 도모할 필요가 있다.

(4) 클러스터 정책의 실효성 제고

지역정책은 국가 정책의 한 영역으로서 일반적 경제·산업정책, 과학기술정책, 교육정책 등과는 구분되어야 하며, 이들 정책이 지역이라는 공간 범주 속에서 유기적으로 연계되어야 한다. 이것은 클러스터 정책이 광역경제권 발전전략의 중추를 이루어야 한다는 것을 의미한다. OECD (2007)가 강조하고 있듯이 클러스터 정책은 산업, 과학기술, 공간이 유기적으로 결합된 정책으로, 지역발전정책의 기본 틀로서 각국에서 보편화되어 가고 있으며 다양한 환경 변화에 맞추어 변화해가고 있다.

클러스터 정책이 실효를 거두려면 산업과 과학기술을 특정 공간(예컨대 프랑스의 경쟁거점) 내에서 유기적으로 결합시켜 추진해야만 한다. 특히 우리나라와 같이 재원과 정책수단이 실질적으로 중앙에 집중되어 있는 경우 관련 중앙부처 간의 협력이 절대적으로 중요하다.³¹⁾ 기획, 집행, 평가의 전체 정책 프로세스에 걸쳐 기획재정부, 지식경제부, 교육인적자원부, 국토해양부 등 관련 부처 간의 긴밀한 협조가 요청된다. 이러한 부처 간 협력 및 조정은 지역발전위원회가 주도하는 것이 합리적이며, 그런 의미에서 국가균형발전특별법상 동 위원회의 지역발전 관련 예산 사전 검토권 회복 등 기능 강화가 필요하다.

6. 맺음말

이 글에서는 최근의 국내외 지역정책 논의 동향을 개관하고, 장소 무차별적인 정책을 주장하는 세계은행과 장소 기반 정책을 주장하는

31) 프랑스의 경우 DIACT와 같은 중앙 통합조직이 강력한 권한을 갖고 경쟁거점 정책을 추진해오고 있음은 주지의 사실이다.

EU/OECD 간의 논쟁을 정리한 다음 지역정책의 정체성, 적정 공간 범위, 지역발전의 형평성과 효율성 문제, 지역 간 차별화 방향 등의 관점에서 논평하였다. 이어서 이러한 논평에 입각하여 향후 지역정책 방향을 제안하였다.

본고에서는 특히 국가 정책 부문 중 한 부문으로서의 지역정책의 정체성 확립과 지역 간 차등적 자원 배분 및 차별적 전략 수립, 이를 위한 정책 패러다임 재설계 필요성을 강조하였다. 또한 제반 국가 정책 예산의 공간적 귀착 현황을 지역정책 관련 예산 편성 및 운용방향 설정에 반영할 필요가 있다고 주장하였다. 이러한 과제는 지역정책의 본질적 사안들이지만 아직 본격적으로 논의되지 않고 있는 실정이다.

이와는 별도로 현 정부의 5+2 광역경제권 전략, 클러스터 중시 정책 등은 대체로 올바른 방향 설정이라고 할 수 있으며, 국민적 공감대도 어느 정도 형성되어 있다고 판단된다. 하지만 아직까지는 그 외양만 갖추어졌을 뿐 내실이 다져지지 않는 상황이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 전략은 더 장기적 관점에서 지속적으로 추진될 필요가 있다. 특히 세계적으로 지역정책의 광역화가 이루어지고 있는 추세에서 5+2 광역경제권의 지역정책 기본 틀은 앞으로도 상당 기간 동안 유지, 강화되어야 할 것이다.

광역경제권별 특성과 잠재력에 적합한 정책 조합(policy mix)을 통해 내재적 자원 이용을 극대화하고 권역별 글로벌화 역량과 혁신 역량 강화를 도모해나가야 할 것이다. 수도권을 제외한 여타 권역 내부적으로는 권역 내 중심도시의 집적도를 높이고 중심도시-중소도시-농산어촌 간 경제적 거리를 좁히도록 하여야 한다. 또한 시·도 간의 제도적 장벽을 낮추고 광역경제권 간의 협력도 강화함으로써 국가 통합을 도모함이 바람직하다. 이것은 WDR 2009의 관점과 EU/OECD의 관점을 광역경제권 차원에서 통합 적용하는 것이 향후 지역정책의 기본방향이 되어야 할 것임을 의미한다. 이러한 정책의 성공 여부는 국내는 물론 세계적인 관심사라고도 할 수 있을 것이다.

❖ Abstract

Trends in Regional Policy in Post-Washington Consensus Period:
Review, Critique and Implications

Jang, Jae-Hong

After the global financial crisis in 2008-2009, the neo-liberalist paradigm of economic development policy based on the Washington Consensus has been criticized and a chorus of voices began to proclaim that it has ended. In regional policy area the World Bank published an important report based on the Washington Consensus view and the EU/ OECD also published a few important reports based on the Post-Washington Consensus policy framework in 2009 and 2010. In addition P. Krugman self-criticized the effectiveness of the NEG in 2011 which is a theoretical basis of the World Bank report. In this paper I reviewed the recent trends in regional policy and evaluate the debates between the World Bank and the EU/OECD on the rationale and the framework of regional policy. I made a few suggestions on the future framework of the Korean regional policy; establishing the status of regional policy in the national policy agenda, strengthening the basis of the 5+2 Economic Region development policy, enhancement of the effectiveness of cluster policy.

Keywords: Washington Consensus, regional policy, place-based policy, cluster,
New Economic Geography

참고문헌

- 강현수. 2007. 「참여정부 균형발전 정책의 성과와 과제」. 참여사회연구소 심포지엄 (한국의 발전모델과 공간경제 전략) 자료집.
- 고병호. 2010. 「국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론」. 《도시행정학보》, 제23집 2호, 169~197.
- 국가균형발전위원회·산업자원부. 2004. 『제1차 국가균형발전5개년계획』.
- 김재홍. 2010. 「영국 지역발전정책의 변화과정에 관한 소고」. 《지역과 발전》, 2010 겨울호, 92~94.
- 박 경. 2005. 「지역정책인가 신성장정책인가?」. 《경제발전연구》, 제11권 1호, 79~105.
- 박삼옥. 2009. 「경제활동 공간변화와 광역경제권」. 『지역발전과 광역경제권 전략』, 지역발전위원회.
- 이호영. 2006. 「지역균형발전정책의 한계와 새로운 정책패러다임의 모색」. 《경제연구》, 제24권 3호, 167~195.
- 이철우. 2007. 「참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제」. 《한국경제지리학회지》, 제10권 4호, 377~393.
- 장재홍. 2005. 『지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계 분석 및 정책 대응』. 산업연구원.
- _____. 2008a. 「EU의 지역정책」. 박경·장재홍·정옥주·정준호 『주요국의 지역정책—EU, 영국, 프랑스, 일본』, 한국산업기술재단, 3~52.
- _____. 2008b. 「지역경제발전을 위한 새로운 정책 패러다임 모색」. 《응용경제》, 제10권 2호, 145~177.
- 정건화. 2008. 「참여정부의 지역정책 평가」. 《동향과 전망》, 제74호, 81~114.
- 정원식. 2009. 「신지역주의 관점에서 참여정부와 이명박 정부의 지역개발정책의 비교분석」. 《한국정책과학학회보》, 제13권 3호, 23~53.
- 정준호. 2007. 「한국경제의 공간구조: 그 현실과 함의」. 참여사회연구소 심포지엄(한국의 발전모델과 공간경제 전략) 자료집.
- _____. 2011. 「최근 영국 광역경제권 정책 변화에 대한 소고」. 《지역과 발전》, 2011 여름호, 31~33.
- 지역발전위원회·지식경제부. 2009. 『제1차 지역발전5개년계획』.
- 최병호·권오혁·김명수·옴김. 2006. 『공간적 접근법을 이용한 도시 및 지역경제학』. 시그마프레스.
- Barca, Fabrizio. 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy—A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. European Commission. Brussels.
- European Commission. 2010. *EU 2020—A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive*

- Growth*, Communication from the Commission, European Commission, Brussels.
- Florida, R. 2005. "The World is Spiky." *The Atlantic Monthly*, October.
- Garcilazo, J. E., Martins J. O. and Tompson, W. 2010. "Why Policies Need to be Place-based in order to be People-centred."
<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5827>
- Gill, I. 2010. "Regional Development Policies: Place-based or People-centred?"
<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644>
- Jang, J-H. 2009. "Regional Development Policy in Korea- Past, Present and Future." *Journal of the Economic Geographical Society of Korea*, vol. 12, no. 4, 576~596.
- Krugman, P. 1991a. *Geography and Trade*, MIT Press.
- _____. 1991b. "Increasing Returns and Economic Geography." *Journal of Political Economy*, vol.99, 483~499.
- _____. 1998a. "The Role of Geography in Development." Paper Prepared for Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, D. C. April.
- _____. 1998b "What's New about the New Economic Geography?" *Oxford Review of Economic Policy*, vol.14, no.2, 7~17.
- _____. 2011. "The New Economic Geography, Now Middle-aged." *Regional Studies*, vol.45, no.1, 1~7.
- Lewis, W. A. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor." *The Manchester School*, vol. 22, issue 2, 115~227.
- Martin, P., Mayer T. and F. Mayneris. 2008. "Spatial Concentration and Firm-level Productivity in France." *CEPR DP 6858*.
- Martin, R. and P. Sunley. 2003. "Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?" *Journal of Economic Geography*, 3, 5~35.
- Muro, M. and B. Katz. 2010. "The New 'Cluster Moment': How Regional Innovation Clusters Can Foster the Next Economy." Metropolitan Policy Program, Brookings Institute, Washington D.C.
- OECD. 2007. *Competitive Regional Clusters- National Policy Approaches*. Paris.
- _____. 2009a. *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Paris.
- _____. 2009b. *How Regions Grow, Trends and Analysis*, OECD. Paris.
- _____. 2010. *National Place-based Policies in The Netherlands*. Paris.
- Park, S. O. 2009. "Long-term visions and strategies for the regional development policies of Korea." Paper presented at the 2009 PCRD International Conference on Reshaping Regional Policy: Co-prosperity and Competitiveness, July 8~9, 2009, Coex, Seoul.
- Perroux. F. 1950. "'Economic Space' Theory and Application." *Quarterly Journal of*

- Economics*, vol.64, 89~104.
- Porter, M. 1998. "Clusters and the New Economics of Competition." *Harvard Business Review*, vol.11, 77~98.
- Rodrik, D. 2006. *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?*. Harvard University.
- Stiglitz, J. 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus." The World Bank, January 7, 1998, The 1998 WIDER Annual Lecture (Helsinki, Finland).
- Sallet, J., Paisley, E. and J. Masterman. 2009. *The Geography of Innovation- The Federal Government and the Growth of Regional Innovation Clusters*. Washington D.C.: Science Progress.
- Storper, M. 2011. "From Retro to Avant-garde: A Commentary on Paul Krugman's 'The New Economic Geography, now Middle-aged'." *Regional Studies*, vol.45, 9~15.
- Szörfi, B. 2007. "Development and Regional Disparities—Testing the Williamson Curve Hypothesis in the European Union." *OeNB Focus* 02/2007, Austrian National Bank, Vienna.
- The World Bank. 2009. *World Development Report 2009—Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.
- Tödtling, F. and M. Trippel. 2005). "One Size Fits All? Toward a Differentiated Regional Policy Approach." *Research Policy*, vol.34, no. 8, 1203~1219.
- Williamson, J. G. 1965. "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns." *Economic and Cultural Change*, vol.13, 1~84.
- Williamson, J. 1989. "What Washington Means by Policy Reform." in Williamson, J.(ed.). *Latin American Readjustment: How Much has Happened*. Washington: Institute for International Economics.
- _____. 2000. "What Should the Bank Think about the Washington Consensus?" World Bank.
- Zipf, G. 1949. *Human Behaviour and the Principle of Least Effort*. New York: Addison-Wesley.
<http://www.eda.gov/AboutEDA/RIC/>