

지역경제 발전과 산업공간 재편에 관한 연구의 개념과 이론

최 병 두

대구대학교 교수

1. 서론

본 논문에서는 지역발전에 관한 다양한 개념이나 이론들(특히 포드주의적 축적체제 이후에 나타난 새로운 축적체제에 대한 논의로서 정치경제학이나 조절이론과 직, 간접적으로 관련된 개념이나 이론들)을 열거하고 이들을 재검토하고자 한다 (한국공간환경학회, 2000; 최병두, 2002). 우선 전통적 지역발전론으로 지역간 균형상태와 발전단계를 강조하는 주류 이론과 지역간 불균등발전에 초점을 두고 원인을 규명하고자 하는 정치경제학적 이론을 살펴보고, 다음으로 정치경제학의 연장선상에 있지만 부분적으로 주류(지역)발전론을 결합시킨 중범위이론으로서 조절이론 또는 (포스트)포드주의론에 근거한 지역발전론을 검토할 것이다. 또한 보다 최근에 제시된 지역발전 관련 이론들로서 지역산업 전문화론 및 제도주의적 지역발전론 등을 소개하고 그 문제점들을 지적해 보고자 한다.

2. 발전주의 대 정치경제학적 발전론

그 동안 우리 나라에서는 총량적 경제성장을 통해 서구 선진국의 발전단계를 뒤따라 가는 정책, 즉 발전주의적 지역정책을 채택했으며, 이 과정에서 더많은 자원과 자본의 투입으로 더 많은 상품을 산출함으로써 얻어지는 양적 팽창이 바로 지역발전인 것으로 이해해 왔다. 그러나 이제 우리 나라는 국가단위에서뿐만 아니라 지역단위에서도 총량적 성장에 있어 한계에 달했다고 할 수 있으며, 따라서 단순한 양적 팽창이 아니라 질적 변화를 추구하게 되었다.

이러한 점에서 지역의 양적 팽창을 직·간접으로 옹호하는 주류 발전론과는 달리, 정치경제학적 지역(불균등)발전론은 자본주의 사회에서 지역들간 관련성에 내재된 모순으로서 불균등의 문제를 지적하고, 이를 해소하기 위한 대안적 사회공간을 추구한다. 그러나 정치경제학적 발전론은 상대적으로 중범위 지역들에서 발생하는 여러 문제점들이나 이 지역들의 대안적 발전에 관한 구체적인 이해는 부족했다는 점에서 비판되고 있다.

3. 조절이론적 지역발전론

지역발전론에서 대립하는 이러한 두 가지 이론 또는 연구방법론의 한계를 극복하기 위해, 최근 다양한 개념이나 이론들이 제시되고 있다. 대표적인 예로, 우선 조절이론을 들 수 있다. 1980년대 들어와서 활발하게 제시된 정치경제학적 공간이론(특히 지역불균등발전론)과 더불어 1980년대 후반 조절이론에 근거를 둔 설명은 축적체제와 조절양식에 따라 1970년대 중반 이후 서구 자본주의 경제의 구조적 조정과 공간의 재구조화 과정에 관한 주요한 개념들을 제공했으며, 한국의 경제와 공간에서 추진되고 있는 과정들을 설명하는데 어떤 의미에서 유용하게 원용될 수 있었다.

특히 조절이론은 방법론적으로 자본주의적 생산양식을 총체적으로 설명하고자 하는 정치경제학의 지나친 추상성을 탈피하고 시·공간적으로 규정된 구체적 현실을 설명하면서, 자본주의의 발전 과정을 단계적으로 구분하여 그 특성을 분석하기 위해 적합한 ‘중범위’이론이라는 점에서 그 유의성이 인정될 수 있다. 조절이론을 원용하여, 우리 나라의 지역발전과정, 특히 1980년대의 산업구조 조정과 지역불균등발전과정을 연구한 문헌들을 찾아 볼 수 있다. 그러나 조절이론을 원용한 연구들은 서구 사회경제체제의 전환에 관한 경험적 분석에서 다양한 논쟁들을 야기했을 뿐만 아니라, 한국적 상황에의 원용에 있어서도 문제점들을 드러내는 것으로 지적되기도 했다.

4. 유연적 산업전문화론

조절이론과는 다소 다른 입장에서 피오르와 세이블(Piore and Sabel)의 연구에서 출발한 유연적 전문화론 또는 지역적 산업전문화론을 들 수 있다. 이 이론은 1970-80년대 자본주의 경제의 변동 양상을 분석하기 위하여 유연적 전문화의 개념을 강조하며, 이 이론의 경험적 및 공간적 조형 태로서의 신산업지구의 개념을 제시했다. 또한 이 이론의 연장선상에서 최근 지역발전을 추동하는 주요 요인으로서 강조되고 있는 ‘산업클러스터’ 및 ‘산업네트워크’의 개념도 이해될 수 있다. 산업클러스터나 산업네트워크에 관한 논의는 지역경제가 새로운 생산단위로서 중요한 역할을 하게 되었음을 부각시키고 있다. 이러한 논의에 따라, 포드주의적 생산체제 이후, 한 지역의 경제발전은 다양한 유형의 생산체제에 기반한 유연적 전문화 체제를 통해 이루어질 수 있음을 이해할 수 있다.

그러나 이러한 유연적 산업전문화론에도 몇가지 문제들이 내재되어 있다. 첫째, 유연적 산업전문화론은 지역경제발전에서 유연한 전문중소기업들의 중요성을 강조하고 있지만, 현대 자본주의 경제는 여전히 초국적 자본에 의한 대기업들에 의해 지배되고 있다는 점을 간과하도록 한다. 둘째, 산업지구의 개념은 상당히 이상적인 지역발전 모형으로 제시되지만 실제 그렇게 ‘이상적’이지 않을 뿐만 아니라 ‘산업지구’의 개념이 매우 포괄적이고 모호하게 사용되고 있다. 셋째, 산업클러스터나 산업네트워크의 개념적 중요성은 강조될 수 있지만, 최근 세계경제는 시장메커니즘과 경쟁력을 강

조하는 신자유주의적 정책에 점점더 의존하고 있게 되었다는 점이 지적된다.

5. 제도주의적 지역발전론

지역발전은 단순한 경제성장이라기 보다는 이와 관련된 지역사회의 제도적 발전이라고 할 수 있다. 이러한 최근 연구 경향은 흔히 ‘제도적 전환’(institutional turn)이라고 불리며 (Jessop, 2001), 이러한 경향에 동조하는 연구자들은 ‘신제도주의자’라고 지칭된다. 여기서 ‘제도’란 연구의 초기 단계에는 다소 공식적, 구체적 조직의 집합체라는 협의적 의미를 가지고 있었으나, 연구가 확산되면서 제도는 사회적 관계와 실행을 규정하는 비공식적이거나 또는 심지어 성문화하기 어려운 규범과 관례(컨벤션 convention)를 포괄하며, 기업생산이나 노동시장의 네트워크까지 포함하게 되었다.

제도주의자들에 의하면, 한 지역의 경제적 실행과 형태는 사회·문화적 상호관계에 뿌리를 두고 있으며, 이들을 제도화하는 과정은 경제적, 문화적, 정치적 형태의 복잡한 공진화로 이해된다. 이에 따라, 일상적인 사회적 실행과 사회구조 또는 네트워크의 재생산간을 매개하는 제도적 관점이 강조된다. 제도주의적 분석들은 특히 지역(또는 국가)경제 발전의 ‘제도적 경로의존성’이라는 점에서, 특정 지역의 자본주의적 편제가 어떻게 구성되었는가를 이해할 수 있도록 한다. 또한 제도주의적 연구는 지방화과정을 세계적 맥락 내에 능동적으로 위치지우기 위하여, 제도적 밀집, 혁신제도, 학습경제 등에 초점을 두고, 세계화 과정 속에서 도시 및 지역 경제의 회복을 개념화하고자 한다.

제도주의자들의 입장에서 보면, 지역의 발전은 유연한 제도적 전략을 동원할 수 있는 일단의 제도들의 구축 능력에 좌우된다. 일단의 제도들은 컨벤션(convention)이라는 용어로 개념화된다. 컨벤션은 개별 또는 집단적 학습을 가능하게 하고 위험을 줄일 수 있도록 하는 코드(codes)라는 점에서 새로운 성찰적(reflexive) 자본주의 시대에 중요성을 가진다(Storper and Salais, 1997). 장소특정적 컨벤션은 기술적 파급효과, 지역화된 생산체계, ‘학습경제를 위한 다양한 제도들’을 구축할 수 있도록 한다. 사회적 자본은 제도적 활동 및 이와 연관된 컨벤션의 작동과 관련된다. 사회적 자본이란 신뢰와 호혜적 연대의 지식창출 네트워크와 같은 제도적 하부구조를 의미하며, 인적, 물리적 하부구조에 대한 투자를 보완하고 전통적 지역사회에 기반한 자원들을 동원할 수 있도록 한다. 새로운 ‘지역적 르네상스’를 불러오고 있는 이러한 사회적 자본은 지역에 기초한 행동관습과 규칙 나아가 보다 포괄적인 일단의 제도들을 포괄하는 지역특정적 자산으로 간주된다(Jones and MacLeod, 1999).

‘제도적 밀집’(institutional thickness)은 이러한 제도적 지역발전을 위한 축도가 된다 (MacLeod, 2001). 제도적 밀집을 이루는 주요 내용은 ① 기업, 은행, 훈련센터, 개발기관, 무역협회, 그리고 노동조합과 기타 자발적 기관들을 포함하는 다양한 조직과 강한 제도의 존재, ② 공유된 규칙과 컨벤션의 사회적 분위기를 형성할 수 있는 지역적 범위 내에서 제도적 네트워크들 간 높은 수준의 상호

작용과 조직간 연대, ③ 공동의 대표성에 합의할 수 있으며 이를 통해 불량한 행태를 금지할 수 있는 통치구조와 결사체로 이끌 수 있는 조직적 연합, ④ 지역 행위자들 간에 지역적 제도들이 의존하고 또한 개발하고자 하는 공동의 사업목표 또는 산업 의제(agenda)를 받아들이는 정도와 관련된 진보적인 장소감과 세계적 개방성 등이다 (Amin and Thrift, 1994, 15). 그러나 “국지적 경제발전 전망과 가능성에 대한 불균등지리 때문”에, 제도적 밀집과 경제발전 간의 관계를 문제화할 필요가 있다.

이러한 국지적 경제발전의 전망 및 가능성과 이에 따른 불균등 지리는 새로운 지역주의를 유발하고 있다. 세계화 시대로 접어들면서, 도시 및 지역의 경제적 성공을 보장하고 나아가 경제발전의 세계적 과정을 지역에 뿌리내리도록 하는 능력에 대한 강조는 한편으로 지역불균등 지리를 드러내지만, 또한 이른바 신지역주의(new regionalism)의 개념을 등장시켰다. 특히 유럽 및 미국의 주요 성장지역들에 관한 연구들에서, 이들은 세계화 시대에 경쟁력을 형성하는데 필수적인 것으로 간주되는 지식창출 및 학습 능력이나 혁신의 중심지라는 점에서 신지역주의의 개념화를 위한 핵심적 사례지역들이 되었다. 신지역주의는 전통적 의미에서 배타적인 지역발전을 추구하는 것이 아니라, 참여정치, 적극적인 시민정신, 그리고 시민적 자부심에 근거한 다원사회를 촉진함으로써 지역 시민사회의 성숙과 지역 민주주의의 발전을 추구한다(Cooke, 1997). 신지역주의는 지역사회에 준거를 가지고 구성된 제도의 본질을 강조하면서, 지역성장거점전략이나 지역성장연합과는 달리 도시 및 지역 경제개발에 대한 내생적, 상향식 접근법이라는 점에서 의의를 가지는 것으로 강조된다¹⁾.

제도주의적 지역발전론에 기초한 최근의 많은 논의들은 학문적 논쟁과 정책 실용성이라는 점에서 분명 흥미롭고 새로운 방향을 제시하고 있다. 지역발전은 단순히 역내·외 기업들에 의해 주도되는 경제성장에 있는 것이 아니라, 사회적 규범, 관습, 거래비용, 정보네트워크 등과 같은 비공식적 제도들의 발전을 포함한다. 지역사회의 제도적 구조는 단순한 정치단위가 아니라 지역발전을 추구하는 경영단위로서 지방정부가 운영될 수 있는 하부구조가 된다. 신제도주의는 전통적인 개발방식(예로, 개별 기업들에 대한 직접적인 지원)의 한계를 극복하고 도시를 쇠신하는데 요구되는 보다 폭넓은 제도적, 사회적 하부구조를 고려하도록 한다는 점에서 유의성을 가진다 (Amin, 1999).

그러나 이러한 제도적 지역발전론은 몇 가지 주요한 한계를 가지는 것으로 비판되고 있다. 우선 지적될 수 있는 점으로, 제도주의적 지역발전론은 지역발전을 추동하는 제도들의 중요성을 강조함에도 불구하고, 이러한 제도들이 특정한 지역 내에서 왜, 어떻게 구축되고 그렇게 밀집될 수 있는가에 대해서는 거의 설명을 하지 않고 있다. 지역발전을 위한 제도 그 자체만을 강조하는 것은 “제도적으로 밀집된 지역이 제도적으로 밀집되어 있기 때문에 이 지역을 성공적인 경제로 이해한다”는

1) 이러한 신지역주의는 제도주의적 접근에서 파생된 것이라고 할 수 있지만, 현실적으로는 ① 지역적 규모의 산업 집적을 촉진하는 집적 경제의 발달, ② 세계화과정에서 국민국가의 역할 쇠퇴와 대신 지역정부의 경쟁력 강조, ③ 지식집약적 경제의 발달에 따른 국지적 노동시장의 변화 ④ ‘결사체 경제’ 생산과 경제적 통치 간 관계 등에 대한 탐구과정에서 제시된 것이라고 할 수 있다 (Lovering, 1999).

동의반복이다(MacLeod, 2001, 1154). 이러한 방법론적 한계는 사회적 자본이나 제도들에 대한 강조가 이들의 이데올로기적 이용과 왜곡된 정책을 낳을 수도 있다. 문제는 '어떠한 제도들로 이루어져 있는가'이지만, 제도주의자들의 실제 연구는 이러한 제도의 내용을 무시하고 있다.

이러한 문제점은 신지역주의에 대한 비판에서도 지적된다. 러브링(Lovering, 1999, 380)에 의하면, "신지역주의는 매력적이고 설득력 있는 이야기를 들려주지만, 대체로 허구이다. 이는 현대 지역 경제 발전 일반을 설명하지 못하고, 따라서 이는 지역정책 형성에 대한 불충분한 안내서"라고 비판되며, 이러한 점에서 정치경제학적 논제들로의 복귀가 주장되기도 한다. 특히 신지역주의는 새로운 성장지역의 등장과 중앙정부의 권력 재구조화 및 규모 조정간을 연결시키지 못할 뿐만 아니라, 성장하지 못한 지역은 왜 그러한가에 대한 적절한 설명을 하지 못한다. 지역의 경제적 진화에 영향을 미치는 거시적 힘들을 고찰하지 않고 지역의 제도적 구조를 규명하는 것은 큰 의미가 없을 것이다.

6. 맺음말

최근 지역발전을 위한 다양한 이론들, 특히 포드주의 및 포스트포드주의 축적체제의 분석에 초점을 둔 조절이론적 접근, 새로운 지역발전을 견인하는 유연적 전문화와 (신)산업지구론, 지역혁신과 사회적 자본 등을 강조하는 제도주의적 접근 등이 강조되고 있다. 이들은 완전히 분리된 상이한 이론들이라기 보다는 서로 일정한 연관성을 가지면서 이론적 발전과정에서 세련되거나 또는 변형된 것들이라고 할 수 있다. 최근 지역발전에 관한 논의를 지배하고 있는 조절이론과 제도학과 이론들은 구체적인 현실분석과 지역발전을 위한 대안을 제시한다는 점에서 의의를 가진다.

그러나 이 이론들은 지역내 관련성(산업 클러스터, 네트워크, 협력체계 등)에 대해 많은 관심을 가짐에도 불구하고 지역간 관계에 대해서는 특별한 관심을 두지 않고 있다. 이로 인해 노동의 분업이나 국가내 특정 지역의 위상, 또는 자본주의의 세계화 과정 속에서 이루어지고 있는 공간구조의 재편 등에 대해서는 체계적인 설명을 하지 못하고 있다. 즉, 이 이론들은 개별 지역의 발전 전략이라는 점에서 유의성을 가진다고 할지라도, 보다 거시적 배경을 전제로 한 지역발전에 관한 분석에서는 결함을 가진다. 따라서, 앞으로 지역발전에 관한 연구는 특정 지역의 발전을 규정하는 보다 거시적인 배경 또는 체제(즉 자본주의)에 관한 연구를 전제로 이루어져야 할 것이다.

■ 참고문헌

최병두, 2002, 근대적 공간의 한계, 삼인

한국공간환경학회 편, 2000, 공간의 정치경제학, 아카넷.

Amin, A., 1999, An institutionalist perspective on regional economic development, *International Journal of Urban and Regional Research*, 13, 365-378.

Amin, A. and N. Thrift, 1994, Living in the global, A.Amin and N.Thrift, eds, *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford: Oxford Univ. Press, pp.1-22.

Cooke, P., 1997, Institutional reflexivity and the rise of the regional state, in G.Benko and U. strohmayer, eds, *Space and Social Theory: Interpreting Modernity and Postmodernity*, Oxford: Blackwell, pp.285-301

Jessop, B., 2001, Institutional (re)turns and the strategic-relational approach, *Environment and Planning A*, 33, 1213-1235.

Lovering, J., 1999, Theory led by policy: the inadequacies of the 'new regionalism', *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 379-95.

MacLeod, G., 2001, Beyond soft institutionalism: accumulation, regulation, and their geographical fixes, *Environment and Planning A*, 33, 1145-1167.