

코로나전후 지역산업발전기제와 산업발전 방향에 대한 소고

이상호(산업연구원)

코로나 이후를 기점으로 지역 간의 발전격차가 심화되고 있는 양상이다. 코로나에 대응하기 위한 경제 주체들의 활동이 지역보다는 수도권에서 더욱 왕성한 모습이다. 반면에 지역에서는 코로나이후 서비스업의 침체와 제조업의 부진 심화로 생산 부진과 노동시장의 악화뿐만 아니라 인구유출이 심화되고 있다. 이는 지역의 장기성장 경로에도 영향을 미칠 것이다.

이러한 코로나이후의 지역경제의 모습은 코로나이전 지역경제 부진으로 작용하던 기저요인과 산업발전 기제를 고려할 때 어느 정도 예상되었던 모습이다. 소위 장기 성장침체(secular stagnation)로 불리는 실물시장의 초과공급 상황과 유동성 확대에 따른 자산가격에 기반한 편익창출 기회는 지역 내 주력산업의 부진을 불러왔다. 글로벌 생산네트워크의 확대에 의한 기존 상품시장의 초과공급은 지역 주력산업에 대한 경쟁을 심화시켰고, 투자를 위축시켰다. 이와 반대로 신산업에 대한 투자는 증가하였으나 온라인 및 플랫폼 경제를 기반으로 하기 때문에 투자규모는 축소되었지만 경제주체들의 저축을 증대시켰다. 또한 유동성 확대 정책이 실물로 이어지지 못하면서 자산가격에 대한 편익창출 기회의 확대는 실물시장으로의 투자확대 유인을 크게 위축시켰다. 이로 인해 코로나이전의 지역경제는 주력산업의 부가가치율은 더욱 낮아지고 투자는 위축되는 양상을 보이면서 지역경제의 장기 성장침체의 모습을 보였다. 지역경제는 코로나 확산을 통해 그 취약성이 노정되었다. 더 이상 낮아질 수 없는 부가가치율로 인해 생산이 중단되고 빈일자리가 줄어들면서 인구는 다른 지역으로 이동하기 시작하였다.

장기 성장침체하에서는 통화정책보다는 산업에 기반을 둔 재정정책이 보다 효과적이다. 무엇보다 지역경제의 성장부진 요인으로 작용한 제조업에 대한 활력 제고가 필요한 상황이다. 이러한 면에서 최근의 그린뉴딜과 디지털 뉴딜의 지역 구현을 담고 있는 지역균형 뉴딜은 시기적으로 적절해보인다. 기존 초과공급과 경쟁력이 격화된 시장으로부터 탈피하여 새로운 시장수요를 창출할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. 하지만, 지역경제에서 새로운 산업으로 전환은 산업발전의 기제에 대응해야 하는 과제를 안고 있다.

지역경제에서 산업구조를 전환하기위해 주목해야할 산업발전 기제는 크게 세가지로 요약된다. 바로 경로의존성, 고착화 현상, 공간적 집중화 현상이다. 경로의존성은 산업연계성(relatedness)와 관련이 깊다. 산업의 발전은 기존 산업구조와 연계되어 있으며, 이를 통

해 점진적으로 산업발전이 이루어진다는 것이다. 이러한 산업발전의 특성은 신산업으로 발전하려는 지역경제 입장에서는 일종의 제약요인이라 할 수 있다. 취약한 지역경제를 고려할 때 현재의 불균형 현상을 해소하기 위해서는 도약(leapfrogging)이 필요하지만, 실제로 산업발전이 그러지 않다는 것을 의미하기 때문이다. 지역경제가 산업연계성을 활용하여 산업발전을 유도하더라도 고착화(lock-in) 현상에 갇힐 수 있다는 것 또한 큰 제약이다. 연관산업으로부터 이질적인 산업으로 발전하는 과정은 많은 비용을 수반하지만 그 비용을 지원해줄 수 있는 지역의 경제적 역량이 부족할 수 있기 때문이다. 마지막으로 공간집중화 현상도 지역경제의 발전을 저해하는 큰 기제이다. 통상 정책적으로 특정공간 내 기업과 산업발전을 위한 지원을 통해 집적경제 및 성장 거점화를 추진하지만 결국 기존 경제규모가 크고 다양한 지역으로 산업변화의 역량이 집중된다는 것이다.

이와 같은 산업발전 기제에 부응하고 대응하여 지역경제의 산업발전을 유도하기 위해서는 몇 가지 전제조건이 요구된다. 먼저 지역경제에서 산업발전을 위한 공간범위가 기존 광역시도 단위를 넘어서야 할 것이다. 보다 넓은 정책공간범위에서는 연계가능한 산업을 발견할 수 있고 모방하거나 공공수요를 확보할 수 있는 기회가 많아지고, 인적자본의 풀도 확대될 것으로 예상되기 때문이다. 또 하나는 지역에 적합하고 좋은 산업을 선택해야 한다는 점이다. 좋은 산업은 통상 지역에 높은 소득수준을 가져오긴 하지만 정착시키기 어려운 측면이 있다. 이는 지역의 연관산업의 입지여부와 관련이 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지 지역에서의 타깃산업 육성은 좋은 산업만 고려했고 적합한 산업을 고려하지 않은 측면이 있다. 마지막으로 현재 기업거래가 존재하는 네트워크를 기준으로 타깃산업을 선정할 필요가 있다. 이미 네트워크를 확립한 기업은 이윤극대화의 과정에 있는 기업이므로 정책지원을 통해 선택의 범위를 확대시켜주는 역할만 할 경우 고착화하려는 산업기제의 특성을 일정부분 타개할 수 있을 것이다.

상기 산업정책의 방향을 토대로, 지역균형 뉴딜은 초광역권에서 산업정책을 추가함으로써 생태계를 지원하는 전략으로 추진될 필요가 있다. 산업생태계가 고려될 때 비로소 지역균형 뉴딜이 성립된다고 할 수 있겠다. 또한 지역경제의 산업구조 전환을 위해서는 연계성의 원리에 충실하여 지역경제의 타깃을 설정하고 해당 산업이 잘 육성할 수 있는 사회적 브릿지에 초점을 맞추어야 할 것이다. 마지막으로 지역경제는 다각화보다는 특성화에 초점을 맞추어 산업정책을 추진해야 한다. 산업의 다양성을 갖춘 경제가 지속적인 성장가능성을 보유할 수 있으나, 지역경제에서는 중력을 이해하는 것이 비행하기 위한 것처럼 특성화를 위한 전략이 다각화를 위한 첫 단계라는 점이 보다 필요해 보인다.