

한국의 경제위기와 지역 탄력성

Economic Crisis and Regional Resilience in Korea

김원배 중앙대학교 도시계획·부동산학과 초빙교수(제1저자)
Kim Won Bae Invited Prof., Dept. of Urban Planning and
Real Estate, Chung-Ang Univ.
(Primary Author)
(winterpine@cau.ac.kr)

신혜원 서울대학교 농경제사회학부 지역정보전공 박사과정
Shin Hyewon Ph.D. Candidate, Dept. of Agricultural Economics
and Rural Development, Seoul National Univ.
(trost@snu.ac.kr)

목 차

I. 목적

II. 이론적 검토

III. 분석의 대상과 방법

1. 분석의 시기 구분
2. 분석 대상 지역과 지역경제 지표
3. 영향요인과 분석 방법

IV. 분석 결과

1. 지역의 위상 변화
2. 총부가가치 성장률의 변동
3. 지역별 고용 증감률의 변동

V. 지역경제의 탄력성

VI. 시사점

I. 목적

1997년 아시아 경제위기와 2008년 글로벌 금융위기는 지리적으로 상이한 영향을 미쳤다. 태국에서 시작된 1997년 아시아 경제위기는 기업의 과도한 자본차입에 따른 대외채무 상환능력의 부족으로 발생하여 주로 아시아 지역에 한정된 영향을 끼쳤고, 한국의 경우 국제통화기금의 지원을 받는 조건으로 뼈아픈 구조조정 과정을 겪었다. 2008년 글로벌 금융위기는 미국 금융가의 중심인 월가에서 발생, 전 세계적으로 파급되었다. 비록 아시아 지역이 미국이나 유럽에 비해 상대적으로 타격을 덜 받았지만, 수출 의존적인 한국의 경우 미국과 유럽의 침체에 따라 위기를 맞이한 것이 사실이다.

이와 같이 경제위기의 영향은 초국가 지역이나 국가별로 상이할 뿐만 아니라 국내에서도 도시나 지역의 인구 규모와 노동력의 수준, 산업구조 및 특화 정도, 혁신역량 등에 따라 상이하게 발생한다. 2008년 금융위기 이후 미국이나 유럽에서는 도시 및 지역 수준에서 경제위기의 상이한 효과에 대한 연구가 활발하나, 국내에서는 금융이나 부동산 등 부문별 연구는 산재하지만 지역 효과에 대한 연구는 찾아보기 힘들다.

이러한 지역의 경제위기에 따른 영향과 변화과정을 파악하는 것은 정태적인 차원에서의 지역 간 격차 해소를 목표로 추진되어온 지역정책의 새로운 패러다임을 정립하는 데에도 긴요할 것이다. 1인당 지역 총생산이나 지역고용에서 지역 간 격차가 얼마나 존재하는가가 중요한 것이 아니라 지역의 동태적 변화 과정이 어떠한 경로를 통해 발생하며 장기적으로 지역의 성장을 위한 구조전환이 어떻게 이루어져야 하는가가 더욱 중요할 것이다. 이러한 시각에서 본 논문에서는 두 차례의 위기를 포함한 20여 년에 걸친 지역의 동태적 변화과정을 파악하고자 한다.

본 논문의 목적은 두 차례의 경제위기에 따라 국내 지역이 어떤 영향을 받았으며, 지역에 따라 상이한 결과를 낳게 된 이유를 짚어보는 데에 있다. 따라서 단순히 위기에 따른 지역경제 영향을 파악하는 데에 그치지 않고, 1997년 외환위기와 2008년 금융위기 등 두 차례의 경제위기를 통해 지역경제가 어떤 구조적 변화를 겪었는지 파악하고자 한다. 본 논문의 궁극적 목적은 위기대응 역량 증대와 지역경제 구조전환을 가능케 하는 장기적 지역 탄력성에 대한 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위해 최근 서구에서 논의되고 있는 지역 탄력성의 개념적 골간을 소개하고, 어떤 지역이 탄력성이 높은지 또 그 이유는 무엇인지를 탐색하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 지역 탄력성의 개념을 논의하고 그 의미를 짚어본다. 3장은 분석의 대상과 방법을 다룬다. 4장에서는 1990년에서 2011년에 걸친 시기에서 지역의 위상변화를 살펴보고, 총부가가치 증감률과 고용 증감률이라는 두 가지 지표를 중심으로 지역 간에 상이한 성과를 보이고 있는 이유를 다수의 영향변수 중심으로 논의한다. 5장에서는 이 논문의 핵심인 지역 탄력성을 총부가가치 및 고용 증감률이라는 두 가지 지표에 의해 파악하고 지역 탄력성의 특성에 따라 지역을 크게 네 가지로 구분, 설명한다. 마지막 6장에서는 결론 및 정책 시사점을 제시한다.

II. 이론적 검토

통상적으로 지역경제의 탄력성(resilience)이란 외부 충격 시 해당 지역경제가 평형상태를 유지할 수 있는 능력이라고 정의할 수 있다. 즉 충격 이전의 상태로 회복할 수 있는 능력인데, 이는 공학적 접근에서 말하는 탄성(elasticity)을 의미한다. 한편 생태학적 접근에 의하면 반드시 원래 상태로의 회복이 아니라 충

격 이전보다 더 나은 혹은 더 못한 상태로 전이될 수 있는 가능성을 열어두고 있다. 공학적 접근과 생태학적 접근의 차이는 정적 평형과 동적 평형의 차이에 있다고 하겠다. 한편 진화론적 접근에서는 단일 또는 다수의 평형상태로의 수렴이라는 신고전적 적응기제를 부정하고, 지역경제가 미지의 종착점을 지닌 개방적 발전궤적을 따라 진화한다고 전제함으로써 공학적 또는 생태학적 탄력성과는 개념 설정을 달리 한다(Dawley et al. 2010).

지역경제의 변동을 파악하는 데 있어 탄력성의 개념은 ‘적응(adaptation)’과 ‘적응력(adaptability)’이라고 하는 두 가지 하위개념으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 적응이란 단기적으로 충격 이전의 상태로 회복하는 능력이며, 적응력이란 알 수 없는 미래의 변화에 대처할 수 있는 능력을 의미한다. 적응은 과거의 성공적 경로에 의존하나, 적응력을 통한 탄력성이란 과거 성공적이었던 경로 대신 새로운 경로를 통해 지역경제를 발전시켜나가는 것을 의미한다. 따라서 탄력성은 인식론적 불확실성, 경제적 비효율성, 정치적 비인기성을 극복하기 위한 역량과 내성을 개발해야 한다는 본질적 도전을 제기한다(Pike et al. 2010).

진화론적 접근에서의 탄력적인 지역경제란 중·단기의 경제적인 성공뿐만 아니라 외부 환경의 변화에 기민하게 적응하면서 장기간 지역경제의 성공을 유지할 수 있는 역량을 지닌 지역이라고 정의할 수 있다(Christopherson et al. 2010). 지역경제의 장기적 성공을 담보하기 위해서 무엇보다 중요한 것은 지역의 산업, 기술, 노동력, 제도적 구조가 부단히 변화하는 경쟁적, 기술적 환경, 그리고 시장 압력과 기회에 적응할 수 있는 능력이다(Simmie and Martin. 2010). 이것이 바로 지역 탄력성의 핵심이며, 스펀터가 말한 창조적 파괴를 통한 산업변전(industrial mutation)과 유사한 의미다.

이러한 탄력성의 개념은 신자유주의 패러다임하

에서의 경쟁력 개념과 대비해볼 수 있다. 좁은 의미에서 경쟁력은 타 지역과 글로벌 자본 및 인재유치 경쟁에서 이길 수 있는 역량을 의미하며 넓은 의미에서 경쟁은 개선과 동시에 적응력을 의미한다(Bristow. 2010). 자본주의 체제하에서 경쟁의 불가피성을 수용한다면, 경쟁력과 탄력성은 그다지 큰 차이가 없어 보인다. 그러나 무분별한 외국인 투자유치 전략 등 지역의 맥락과 특성을 무시한 경쟁력 제고 처방은 지역의 탄력성을 위협할 수도 있다는 점에서 지역 탄력성에 기반한 전략과는 차이를 드러낸다.

탄력성을 이해하는 데에 빠뜨릴 수 없는 관련 개념으로는 다양성과 경로의존성이 있다. 다양성은 지역경제에서 주로 산업구조의 다양성과 기업들의 다양성을 의미한다. 비록 다양화된 지역산업구조가 특화된 지역산업구조보다 더 혁신에 유리한지는 아직도 논쟁거리지만, 혁신 자체는 다양성을 창출하는 데 핵심적 역할을 한다는 점에서 이의가 없다(Simmie and Martin. 2010). 한편 경로의존성(path dependence)은 흔히 ‘간힘(lock-in)’ 상태로 발현되는데, 탄력성과 결부시켜보면 다양한 해석이 가능하다. 예를 들면 외부 충격에도 불구하고 어떤 지역이 기존의 발전경로를 유지할 수 있다면, 이 지역은 탄력성을 보유하고 있다고 해석할 수 있으나, 한편 외부 충격에 적응할 수 없는 상태에 접어들면 탄력성이 떨어진다고 볼 수 있다. 경로의존성은 결국 기존 경로의 지속이건 새로운 경로의 개적이건 지역의 과거와 현재에 의존할 수밖에 없다는 점에서 탄력성을 이해하는 데 반드시 검토되어야 할 부분으로 대두된다(Simmie and Martin. 2010).

한편 지역경제의 탄력성 변화를 가능하기 위해 적응주기라는 개념이 도입되고 있는데 기본적으로 탄력성(resilience)과 연결성(connectedness)의 두 가지 축에서 특성의 차이에 따라 4개의 주기로 구분된다(Simmie and Martin. 2010). 첫째는 재조직 단계로 이

용 가능한 축적자산의 잠재력이 높고, 기업과 기관 간의 연결성이 낮은 주기는 혁신과 구조조정의 시기로서 탄력성이 증대한다. 둘째는 활용 단계로 성장과 기회활용의 시기인데 잠재력과 연결성은 떨어지는 시기다. 셋째는 보전 단계로 잠재력도 높고 연결성도 높은 시기이나, 안정과 경직성의 증대로 탄력성은 감소하기 시작하는 시기다. 넷째는 방출 단계로 쇠퇴와 파괴의 시기이며 잠재력은 떨어지나 연결성은 높은 시기다. 이러한 주기 모형은 성장과 전문화가 기업, 기관 등 주체 간 연결성과 의존성을 강화하게 되지만, 그로 인해 충격에 대한 탄력성을 감소시켜 경직성이 증대되고 적응력이 떨어진다는 인과론적 설명을 내포한다. 물론 이와 같은 정형화된 모형이 지역 발전의 내부 논리를 대변한다고 보기에는 미흡한 부분도 많다. 예를 들면 모든 지역이 이러한 재조직, 활용, 보전, 방출이라고 하는 4개의 주기를 모두 경험하는 것은 아니며, 대부분 지역(단일산업에 특화된 미국의 디트로이트, 영국의 북동부지역 등)은 경로의존적인 미약한 적응으로 지역경제의 장기침체를 경험하게 된다. 또 어떤 지역은 기업 간 또는 기업과 지역 내 연구소 등 기관 간에 연결성이 떨어짐에도 불구하고 탄력성이 높지 않은 상태를 유지할 수도 있다.

이상의 탄력성에 관한 이론적 논의가 시사하는 바는 탄력성이 불변의 특성이 아니라 동태적 과정이라는 점이며 위기 시뿐만 아니라 안정기에도 지역경제의 재생과 구조조정을 통해 탄력성을 부단히 제고해야 한다는 점이다. 예를 들어 위기 시 실업이나 경기 침체 등 부정적 효과를 최소화하기 위한 단기적, 양적 처방에 치중하게 되면 당면한 위기 극복에는 도움이 될 수 있으나 반복되는 위기에 대한 장기적 탄력성의 개발이라고 하는 보다 근본적인 변화를 이끌어낼 수는 없다. 개념적 차원에서 탄력성 논의가 내포하고 있는 난제는 시간과 공간을 어떻게 설정하느냐다. 20년 또는 30년의 시간이 지역경제의 탄력성을 파악하는

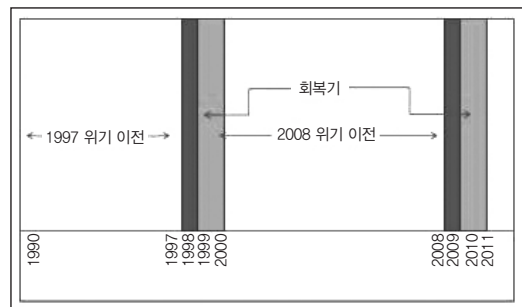
데 충분한 시간인지 아니면 더 긴 시간적 틀로 들여다 보아야 하는지는 이론적·실증적 차원의 과제로 남아 있다. 경제의 세계화에 따라 점차 도시지역의 범위가 넓어지고 있는 상황에서 지역의 공간적 범위 설정도 그리 쉬운 문제가 아니다. 왜냐하면 지역경제의 변화가 단순히 지역 내 주체가 아니라 글로벌, 국가, 지방 등 다층적 차원에서 다양한 정치경제적 주체들의 의사결정에 따라 좌우되기 때문이다.

III. 분석의 대상과 방법

1. 분석의 시기 구분

본 논문에서는 전체 분석대상 시기를 1990년에서 2011년으로 하고 있는데, 그 이유는 이론적 이유에서가 아니라 자료 이용의 가능성 때문이다. 이론적 논의에서 언급한 대로 비록 20여 년의 시간이 지역경제의 장기적 변화를 파악하는 데 충분한 시간이 아닐 수도 있지만, 국내 지역경제의 위기대응 역량과 지역 발전의 가능성을 가늠하는 데 하나의 시간적 준거를 제공할 수 있을 것이다. <그림 1>과 같이 분석의 시기 구분은 '1990~1997년 외환위기 이전, 1998년 위기, 1999~2000년 회복기, 2001~2008년 금융위기 이전, 2009년 위기, 2010~2011년 회복기'의 6개 시기로 구분한다. 위기의 경과 시간은 충격의 크기에

그림 1 _ 분석의 시기 구분



따라 다소 변화할 수 있으나, 두 차례 위기의 비교분석을 위해 동일하게 적용하도록 한다.

위와 같은 시기 구분에 따라 15개 시·도 지역경제의 초기 상황 및 사회경제적 여건을 검토, 서술한다.¹⁾ 절대적인 의미가 있는 것은 아니지만 1990년을 시발점으로 해서 1997년 위기 이전 상황에서의 지역경제 현황을 우선 검토한다. 1990~1997년까지의 위기 이전 상황은 위기 시 및 회복기에 일종의 초기 조건으로 작용하게 된다. 예를 들면, 이미 1990년 이후 산업구조 전환 지체로 정체기에 들어선 지역경제는 위기로 인해 보다 심각한 상황에 놓일 수도 있다.

1990~1997년 사이의 시기는 고용 측면에서 한국경제가 탈제조업화의 과정에서 전체적으로 구조조정을 경험하고 있던 시기였다(오영석 외, 2009). 마찬가지로 2001~2008년까지의 시기는 2008년 위기가 본격화된 2009년 및 2010~2011년의 회복기에서 지역경제 변동의 양태를 결정지었음으로 볼 수 있다. 2001~2008년 기간은 지식기반경제로의 전환 과정에서 구조조정이 발생했던 시기이며 지역 간 격차가 확대되었던 시기로 간주할 수 있다(최윤기 외, 2007). 예를 들면 중앙정부의 규제완화, 지역정부의 발전 전략 등이 복합적으로 작용하여 해당 지역경제의 체질 개선이 가능했던 시기다. 이러한 구조조정의 노력은 2008년 위기에 따른 부정적 효과를 극복하는데 있어, 또 다른 초기 조건을 제공했다고 가정해 볼 수 있다. 이어서 2008년 위기와 이후 회복기에 있어 지역경제의 변화 상황을 검토하면 20여 년에 걸친 지역경제 변동의 양태 파악이 가능해진다. 이를 기초

로 잠정적인 지역경제의 유형을 구분해볼 수 있을 것이다. 예를 들면 ‘탄력적 변환지역’, ‘경직적 추락지역’ 등 두 차례의 경제위기 후 대응에 따른 상이한 지역 유형 구분이 가능할 것이다.

2. 분석 대상 지역과 지역경제 지표

지역경제 관련 변수자료의 가용성을 기준으로 15개 시·도를 대상지역으로 한다.²⁾ 통계자료 이용이 가능한 경제지표는 지역 총부가가치와 고용(취업자수)이 있다. 경제위기에 따른 지역 영향은 이들 두 가지 변수로 집약할 수 있을 것이다. 따라서 기간별로 지역 총부가가치 및 고용의 증감률을 결과변수로 선정하고, 각 시기에서의 지역 총부가가치 및 고용률을 기본 지표로 하여 지역의 위상을 가늠해볼 수 있다.³⁾ 관점에 따라 빈곤, 양극화, 지방재정, 부동산 가격 등도 관심 지표로 논의될 수 있으나, 본 논문에서는 부차적인 변수이므로 포함시키지 않는다.

3. 영향요인과 분석 방법

경제위기에 따른 효과는 지리적으로 균등하지 않다. 그 이유는 다양하다. 선행연구에서 거론된 요인을 중심으로 어떤 지역이 위기에 따른 부정적 효과를 극복하고 있는지를 검토한다. 예를 들면 다양한 산업을 갖춘 지역은 특정 산업에 의존하는 지역보다 위기 시 덜 부정적인 효과가 발생할 것으로 기대된다. 또한 인구 성장지역은 인구 감소지역보다 서비스산업

1) 분석대상 지역의 공간범위는 현재 실질적으로 작동하고 있는 대도시경제권이 가장 적합하지만, 자료의 한계와 실증적 근거의 미비로 편의상 15개 시·도로 설정하였음. 물론 이명박정부에서 채택한 광역경제권이나 여타 지역경제권을 분석대상으로 설정해볼 수도 있을 것임.

2) 울산시는 1997년에 광역시로 승격되어 그 이전 통계가 불가용하므로 경남도에 포함시켜 분석하기로 함. 인구 50만 명 이상 도시를 대상으로 한다면 도시경제의 구조적 차이나 정책대응의 다양한 사례를 밝힐 수 있을 것이나, 자료의 한계로 불가한 형편임.

3) 실업률 분석 결과도 고용률 결과와 대동소이하나, 현재 한국경제의 최대 정책과제인 고용률의 의미가 더 크다고 보아 고용률로 결과를 제시하였음.

과 같은 비교역 산업에 대한 내부적 수요가 많을 것이므로, 외부 충격에 따른 부정적 효과가 적을 수도 있다. 본 논문에서는 외국 사례 등을 참고하여 가능한 많은 요인을 포괄하되 통계자료가 이용 가능한 범위에서 상관관계를 분석하고, 그 결과를 선행연구나 선행적 지식을 빌려 해석할 것이다. 선행연구에서 거론된 영향 요인은 아래와 같이 정리할 수 있다(Berube et al. 2010; Clark, 2009; Cohen, 2011; Glaeser et al. 1992; Henderson et al. 1995; Hill et al. 2008).

- 인구 규모와 성장률
- 산업구조 및 특화 그리고 산업구조 전환의 속도
- 인적자원의 수준
- 지역의 혁신역량
- 정부, 교육, 의료 등 공공부문의 비중
- 교통, 통신 등 기반시설
- 지역정책 및 지역거버넌스

분석대상 지역의 수가 15개이므로 회귀분석이나 기타 계량적 모형을 적용하기에는 무리가 있어 간단한 상관관계 분석과 지역유형 구분을 위해 정성적 분석을 시도해보고자 한다. 지역사회의 거버넌스 문화나 리더십은 위기에 대한 정책대응에서 변이를 발생시키는 요인이 될 수도 있으므로, 자료 수집이 가능한 범위에서 정성적으로 검토한다.

분석에서 21년이라는 시간 틀을 두고 볼 때, 지역 경제의 상이한 성과는 단순히 지역의 초기 조건이나 구조만의 결과는 아니다. 지역에 따라 다르겠지만 정책대응 부분도 일정한 영향을 미쳤다고 가정해볼 수 있다. 가령 어떤 지역은 정책적 노력을 통해 산업구조 고도화를 달성하고, 위기대응 능력을 제고했을 수도

있다. 교육을 통한 지역 인적자원 수준의 향상, 연구 개발 투자를 통한 혁신역량의 제고 등도 지역사회가 택할 수 있는 정책적 대응에 속한다. 다양한 정책적 대응의 정량화는 불가능하겠지만, 중앙 및 지방 차원의 주요 정책을 간략하게 검토함으로써 구조적 요인과는 별도의 효과를 검토해볼 수 있을 것이다.

IV. 분석 결과

1. 지역의 위상 변화

지난 20여 년간의 국내 지역경제 위상 변화를 간단하게 살펴보면 서울, 부산, 대구 3대 도시의 총부가가치 및 인구 비중 감소가 두드러진다.⁴⁾

대전은 총부가가치 비중이 감소했지만, 인구비중은 오히려 증가하였다. 도 지역 중 경기와 울산을 포함한 경남만 유일하게 부가가치와 인구 비중 모두 증가하였다. 충북과 충남은 부가가치 비중이 증가했지만, 인구 비중은 감소하였다. 나머지 도 지역은 모두 부가가치와 인구의 비중 감소를 경험하였다. 이러한 생산과 인구의 변동은 1인당 총부가가치에 반영되어 서울, 부산, 대구 등 대도시지역 모두 순위가 하락하였다. 경기도는 지역경제 성장세에도 불구하고 인구 증가로 인하여 오히려 1인당 부가가치 순위가 한 단계 하락했다. 충남과 충북은 지역부가가치 비중 증가와 인구 비중 감소로 1인당 부가가치 순위가 상승하였다. 전북과 전남은 비록 1인당 부가가치 순위가 상승했으나, 그 원인은 지역경제의 발전보다는 인구 감소에 있다는 점에서 주의를 요한다. 한편 고용률을 1차산업의 부가가치를 조정하여 계산한 수치에 따르면 1990년과 2011년 인천, 서울, 경기의 고용률이 가

4) 1990~1997년에는 6대 도시의 전국 총부가가치 비중은 감소하였는데, 대도시의 탈제조업화가 주 원인으로 지적된 바 있음(Kim, 2000).

표 1 _ 1990년과 2011년 지역경제 지표

지역	총부가가치 전국비중(%)		인구비중(%)		1인당 총부가가치*(백만 원)		조정 고용률**(%)	
	1990년	2011년	1990년	2011년	1990년	2011년	1990년	2011년
서울	29.7	22.2	24.4	20.1	10.2	22.1	57.5	59.6
부산	6.8	5.1	8.9	7.0	6.4	14.7	54.9	53.8
대구	4.5	3.1	5.3	5.0	7.0	12.4	53.4	56.6
인천	4.9	4.8	4.4	5.5	9.3	17.3	58.3	59.9
광주	2.4	2.2	2.6	3.0	7.5	14.3	49.6	56.1
대전	2.5	2.2	2.4	3.1	8.5	14.2	54.0	57.2
경기	13.5	22.0	13.9	23.7	8.1	18.6	57.0	58.3
강원	3.4	2.5	3.6	3.0	7.8	16.6	49.4	51.3
충북	2.8	3.2	3.2	3.1	7.2	20.6	52.1	56.3
충남	4.1	7.2	4.6	4.2	7.3	34.0	49.0	57.8
전북	3.3	2.9	4.8	3.6	5.9	16.1	45.3	51.2
전남	5.1	4.5	5.8	3.6	7.4	25.3	53.3	56.1
경북	6.4	6.4	6.4	5.3	8.4	24.1	54.1	58.1
경남	9.5	10.9	8.3	8.7	9.5	24.9	56.8	58.0
제주	1.0	0.9	1.2	1.1	7.1	15.9	47.2	56.0

주: *은 2005도 불변가격임.

**은 (1차산업을 제외한 산업의 부가가치 / 전 산업 부가가치)×고용률임.

자료: 국가통계포털(www.kosis.kr).

장 높아 수도권 지역의 고용흡수 능력을 반증하고 있다. 다음으로 경남과 경북의 고용률이 높는데 이는 지역의 제조업 중심 일자리가 꾸준히 창출되고 있음을 보여준다. 한편 1990년 저조한 고용률을 보였던 충남과 충북은 2011년에 고용률 제고를 이루어냈다.⁵⁾ 전북의 고용률은 전국 최하위이며 농업비중이 높은 강원도 낮은 고용률을 보이고 있다. 한편 대도시 지역인 부산의 경우, 지난 20년간 조정 고용률에서의 순위뿐만 아니라 고용률 자체의 감소를 경험한 유일한 지역이다.

2. 총부가가치 성장률의 변동

외환위기 이전 1990~1997년 시기 지역의 총부가가치 성장률은 5~9%를 기록했다. 충북, 경남, 경기, 충남, 전남은 8%를 상회하는 고 성장률을 나타냈고, 서울을 비롯한 대도시는 5~7% 정도의 성장률을 보였다. 1997년 외환위기가 본격화된 1998년에는 인천, 광주, 대구, 부산의 대도시와 전북, 제주, 강원 등 도 지역에서 위기 영향이 가장 심각하게 발생하였다. 이들 모두 10% 이상의 부가가치 감소를 경험하였다. 자동차, 조선, 기계 등 주력 수출산업의 중심인 경남은 예외적으로 2.7%의 감소를 보여 위기 영향이 가장 적었다.

5) 이러한 고용률 수치는 최근의 일자리 수도권 집중과 확산 추세와도 일치함. '코참비즈'가 발표한 자료에 따르면 2005~2010년 5년간 늘어난 일자리 중 서울·경기지역이 92%를 차지하고 충청권이 4.6%로 경남의 뒤를 잇고 있음(호경업·신은진, 2011).

표 2_ 시기별 부가가치 증감률(%)

지역	1990~1997년	1998년	1999~2000년	2001~2008년	2009년	2010~2011년
서울	6.0	-8.5	6.6	3.0	1.4	1.8
부산	5.6	-11.5	6.8	3.7	-3.1	4.3
대구	5.9	-12.3	6.3	2.4	-4.1	5.2
인천	7.6	-17.1	9.1	4.6	1.1	6.0
광주	7.0	-13.0	9.4	3.7	0.2	6.8
대전	6.7	-6.2	6.9	3.6	0.8	4.1
경기	8.9	-9.6	14.3	7.2	1.6	9.1
강원	5.8	-10.0	5.5	3.2	0.0	3.3
충북	9.1	-9.7	10.5	3.7	4.3	5.9
충남	8.1	-7.1	9.6	8.6	11.3	8.9
전북	7.4	-11.7	6.8	3.4	1.3	4.9
전남	8.0	-7.6	3.7	3.3	2.0	4.0
경북	7.1	-7.6	11.3	5.3	-2.9	1.0
경남	8.7	-2.7	7.6	4.4	0.1	5.5
제주	6.9	-10.6	7.5	3.4	7.5	2.7

자료: 국가통계포털(www.kosis.kr).

한편 외환위기를 극복하는 과정에서 대부분의 시·도 지역이 위기 이전 성장률을 회복하였으나, 강원, 전북, 전남은 위기 이전 성장률에 못 미치는 결과를 드러냈다. 경기와 경북은 위기 이전의 부가가치 성장률을 훨씬 상회하는 결과를 보이면서 약진했고, 인천, 광주, 충북, 충남도 위기 이전보다 높은 성장률을 기록하였다. 이들 지역의 높은 부가가치 증가는 제조업, 특히 가공조립형 제조업의 성장과 무관하지 않다. 한편 전남은 위기 이전 성장률의 절반에도 못 미치는 성장률을 기록함으로써 고용감소와 함께 지역 경제의 위축을 보여주고 있다.

2001~2008년의 안정기는 전반적으로 부가가치 성장률의 하락을 볼 수 있는데, 다만 경기와 충남의 높은 성장률은 예외적으로 수출증가율이 높은 IT 관련 제조업의 성장과 밀접하게 관련되어 있는 것으로

추정된다. 지역경제의 저성장 추세는 2008년 말 맞이하게 된 금융위기의 영향으로 또 다시 타격을 받게 된다. 지역경제에 미친 영향은 외환위기와 달리 크게 심각하지는 않았으나, 지역 간 변이는 크게 발생하였다.⁶⁾ 충남, 충북, 제주는 위기 이전보다 높은 성장률을 보였으며, 나머지 지역은 성장률의 감소를 기록하였다. 이 중에서도 대구, 부산, 경북은 부가가치가 크게 감소함으로써 지역경제의 위축을 불리했다. 금융위기에 회복되기 시작한 2010~2011년에는 대부분의 지역이 위기 이전의 성장률을 상회하는 결과를 나타냄으로써 1997년 외환위기와 마찬가지로 대부분의 지역경제가 부가가치 성장률에서는 탄성을 가진 것으로 간주된다. 다만 서울, 경북, 제주는 예외적으로 위기 이전의 성장률을 회복하지 못하였다.

<표 3>에서 보면 지역의 총부가가치 증감률은 제

6) 조동철 외(2011)에 따르면, 외환위기 시 국내 경기불황으로 수입이 대폭 감소했으나, 금융위기 시에는 수출이 감소하는 결과를 초래했다고 함.

표 3_ 총부가가치 증감률과 영향변수 간 상관관계

산업 구분	독립변수 시기	1990~1997년	1998년	1999~2000년	2001~2008년	2009년	2010~2011년
특화도(제조업)	초기연도	0.4	0.0	0.6	0.6	0.0	0.5
특화도(공공부문)	초기연도	0.0	0.1	-0.4	-0.2	0.2	-0.4
특화도(사회서비스)	초기연도	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	0.0	0.0
가공/제조업	초기연도	0.4	0.0	0.7	0.4	-0.2	0.6
선진/나머지 서비스	초기연도	-0.4	0.1	-0.2	-0.2	-0.1	-0.3
엔트로피 지수	초기연도	0.4	0.3	0.1	0.3	0.2	0.3
엔트로피 지수	구간	0.3	0.4	0.5	0.7	0.4	0.8
산업구조 변화지수	구간	0.0	0.2	0.4	0.8	0.5	0.7
인구 증감률	구간	0.2	-0.1	0.7	0.6	0.5	0.8
대졸자 이상/인구	초기연도	0.3	0.6	0.0	0.0	-0.1	0.1
총세출/인구	초기연도	0.2	0.2	-0.2	0.0	0.3	-0.3
지식재산권	초기연도	0.0	0.1	0.3	0.1	0.0	0.0

- 주: 1) 산업 구분은 1차산업, 제조업, 전기가스수도, 건설업, 선진서비스(정보 및 통신업, 금융 및 보험업, 부동산업 및 임대업, 사업서비스업), 공공부문(공공행정, 국방 및 사회보장행정), 기타 서비스(도매 및 소매업, 운수업, 숙박 및 음식점업, 부동산업 및 임대업, 예술 스포츠 및 여가 관련 서비스업, 기타 서비스업)임.
 2) 1990~1997년의 총부가가치 증감률에 해당하는 초기연도는 1990년, 1998년의 초기연도는 1997년, 1999~2000년의 초기연도는 1998년, 2001~2008년도의 초기연도는 2000년, 2009년의 초기연도는 2008년, 2010~2011년의 초기연도는 2009년이며, 특화도 및 지식재산권의 경우 총부가가치 1990~1997 구간의 초기연도는 1993년임.
 3) 특화도는 산업의 종사자 수를 활용하여 계산하였음.
 4) 가공/제조업 및 선진/나머지 서비스산업 비중은 부가가치를 기준으로 계산하였음.
 5) 엔트로피 지수 및 산업구조 변화지수 간의 상관관계는 산업의 부가가치 기준으로 계산하였으며, 총부가가치의 1990~1997 및 1998 구간에는 두 지수의 1990~1997 구간을, 1999~2000년에는 1999~2000 구간을, 2001~2008 및 2009년에는 2001~2008 구간을, 2010~2011년에는 2010~2011 구간을 적용하였음(엔트로피 지수의 경우 2009~2011).
 6) 산업구조 변화지수의 수식은 $\sum_{i=1}^n | \text{구간 말 } i \text{ 산업부가가치 비중} - \text{구간 초 } i \text{ 산업부가가치 비중} |$.

자료: 국가통계포털(www.kosis.kr)

조업의 특화도, 특히 가공조립형 제조업의 비중 및 산업다양화 지수와 양(+)의 상관관계를 가진 것으로 나타났다.⁷⁾ 지역의 부가가치 증가는 주로 IT 관련 가공조립형 제조업의 성장과 밀접하게 관련되어 있어, 이들 산업이 발전하는 지역이 곧 지역부가가치 증가에 유리하다는 점을 알 수 있다.⁸⁾ 한편 산업 다양화를 나타내는 엔트로피 지수의 증가는 적어도 2001~2008년과 2010~2011년 시기에서 부가가치 증가율과 양(+)의 상관관계를 가진 것으로 보인다. 산업이 다양

화될수록 지역의 부가가치 증가가 발생한다고 유추해볼 수 있다. 산업다양화지수 못지않게 지역경제 발전에 중요한 영향을 끼치는 산업구조 변화지수는 1990년대와 상관없이 없지만 2001~2008년 시기와 2010~2011년 시기에는 밀접하게 관련되어 있어 보인다. 지역경제의 산업구조 조정이 활발하게 진행된다는 것은 외부환경 변화에 탄력성을 키워나간다는 의미로 해석할 수 있을 것이다. 한편 인구 증감률은 1999~2000년 시기 이후부터 지역 총부가가치 증감

7) 상관관계 분석에서 3장 3절의 영향요인을 대변하는 인구 규모, 대학생 수, 특히 건수 등 다수의 변수를 선정, 분석하였으며 이들 중 비교적 유의도가 높은 변수들만 결과에 포함시켰음.

8) 외환위기 이후 지역경제의 회복에 있어 IT 등 정보 관련 산업의 중요성은 이미 논의된 바 있음(Kim, 2000).

률과 양(+의 상관관계를 가진 것으로 나타났다. 지역생산이 증가하는 지역이 고용증가를 매개로 인구가 증가하거나, 역으로 인구증가로 인해 지역수요가 발생하여 지역생산이 증가한다는 두 가지 경로 모두 가능할 것이다.

한편 지역발전의 핵심변수로 알려진 인적자원은 외환위기 직후 1998년의 위기 영향을 감소시키는 작용을 한 것처럼 보이거나 나머지 시기에서는 지역의 총부가가치 변동과 별 상관이 없는 것으로 드러났다. 이는 전체인구 중 대졸자 인구의 비로 측정된 인적자원 지표가 대학교육이 보편화된 한국의 경우 커다란 분별력이 없다는 반증일 수도 있고, 또는 대졸자의 수가 인적자원의 질적인 측면을 반영하지 못한 결과일 수도 있다.

3. 지역별 고용 증감률의 변동

국가경제나 지역경제에서 고용은 가장 중요한 성과 지표인 동시에 정책관심 변수다. <표 4>에서 분석 시기별로 보면 비교적 안정적 성장기였던 1990~1997년 기간 동안 인천, 경기, 대전은 연 5% 이상의 높은 고용 증가율을 구가한 반면, 경북, 충남, 전북, 제주, 서울, 부산, 경남은 2% 미만의 낮은 고용률을 보였다. 전남은 오히려 고용 감소를 경험하였지만, 광주는 비교적 높은 4.9%의 증가율을 보였다. 한편 외환위기의 영향이 본격화된 1998년에는 모든 지역이 고용 감소를 겪었으나, 그중에서도 인천, 서울, 광주, 부산, 대구의 5대 도시는 7% 이상의 고용 감소가 발생하여, 위기에 대한 취약성을 드러냈다.⁹⁾ 고용 감소 효과가 덜 심각했던 경북, 충북, 경남, 전남, 강원 등

표 4_ 시기별 고용 증감률(%)

지역	1990~1997년	1998년	1999~2000년	2001~2008년	2009년	2010~2011년
서울	1.3	-8.8	2.8	0.7	-1.8	1.8
부산	1.8	-8.5	1.5	-0.3	-1.8	0.2
대구	3.7	-7.6	3.5	0.6	0.5	0.9
인천	5.8	-9.1	4.9	1.8	2.2	2.6
광주	4.9	-8.7	3.8	1.8	1.4	1.8
대전	5.0	-5.0	3.9	2.3	0.3	1.1
경기	5.7	-5.3	5.9	3.9	0.2	2.6
강원	0.6	-3.9	2.0	0.1	0.9	-0.3
충북	1.9	-3.0	1.5	0.8	1.8	1.6
충남	0.8	-4.4	1.8	1.1	-1.2	2.1
전북	1.1	-5.1	1.4	-0.2	-0.4	0.2
전남	-1.6	-3.1	-0.7	-1.0	0.6	-1.3
경북	0.1	-0.5	2.3	-0.1	-0.4	0.4
경남	1.9	-3.1	1.8	1.7	-0.8	2.0
제주	1.2	-5.8	3.2	1.3	-0.3	0.3

주: 고용 증감률은 취업자 수의 구간별 증감률임.

자료: 국가통계포털(www.kosis.kr).

9) 이들 대도시의 성장률 및 고용 감소는 도시의 장기적 경쟁력을 좌우한 도시 내부의 역량과 밀접히 관련되어 있을 것임. 김원배 외(1997)의 분석에 따르면 대전은 1991~1995년 시기에 도시 역량이 강화되었으나, 부산은 오히려 약화되었다고 함.

은 1990~1997년 시기에 고용 증가율이 높지 않았던 동시에 농업의 비중이 상대적으로 높은 지역이었다. 외환위기 시 금융부문의 구조조정과 건설업의 쇠퇴 및 서비스부문의 위축이 대도시 실업의 주원인이었다는 점에서 대도시 고용 감소는 당연한 결과일 수도 있다.

외환위기 이후 회복기인 1999~2000년에 대도시들의 고용 증가율은 부산과 서울을 제외하고 3% 이상으로 일정한 탄성을 보여주었다. 도 지역에서 예외적으로 경기도가 고용 증가율이 5.9%에 달해 위기 이전의 성과를 나타내었다. 전남을 제외한 나머지 지역은 1~2%에 달하는 소폭의 고용 증가율을 보이면서 위기 이전의 상황과 유사한 수치를 보이고 있다. 전남의 고용은 외환위기 이전이나 이후 모두 감소 추세를 보여 지역의 장기형 산업에 특화된 구조적 특성에 연유한 바가 크다고 추정된다.

외환위기를 겪고 난 한국경제는 저성장궤도에 진입하게 됨으로써 2001~2008년 기간에 고용 증가율은 저조하였다. 지역별로 보면 경기와 대전을 제외한 모든 지역이 2% 미만의 고용 증가율을 보였고, 부산, 전북, 전남, 경북은 오히려 고용이 감소하였다. 한국경제의 전반적 침체가 남부지역에서 더욱 두드러졌다는 사실을 알 수 있다.

2008년에 시작된 금융위기는 국가 및 지역경제에 또 다시 충격을 주게 되고, 그 효과는 외환위기와는 다소 다른 양상을 보이고 있다. 서울과 부산에서 고용 감소율이 가장 높았으나, 인천과 광주에 1% 이상의 고용 증가를, 대구와 대전은 적어도 고용 감소는 발생하지 않았다. 한편 도 지역 중 충북, 강원, 전남, 경기도가 고용 증가를 나타냈고, 나머지 지역은 고용 감소를 경험하였다. 전남이 이전 시기의 고용 감소와 달리 고용 증가를 기록한 것은 의외라고 볼 수 있다. 물론 2008년 금융위기가 완전히 극복된 것은 아니지만 2010~2011년 기간을 회복기로 본다면, 절반

정도의 시·도 지역이 금융위기 이전의 고용 증가율 수준 또는 그 이상으로 회복되었으나, 나머지 지역은 2001~2008년 고용 증가율 수준에 못 미치거나 오히려 고용이 감소했음을 알 수 있다. 2001~2008년 기간 수준 이상으로 회복된 지역은 인천, 서울, 광주, 부산, 대구와 충북, 충남, 전북, 경북, 경남이다. 경기, 대전, 제주에 이전 수준의 고용 증가율에서 하락하였고, 강원도 경우 고용률이 감소세로 들어섰고, 전남은 감소세가 더욱 가속화되었다.

지역의 고용 증감률은 일반적으로 산업구조 및 특화도, 인적자본, 재정역량 및 혁신역량 등과 관련이 있는 것으로 알려지고 있으나, 상관관계 분석 결과에 따르면 가공조립형 제조업의 총제조업 내 비중이 높은 지역은 비교적 고용 증가율이 높은 것으로 나타났다(〈표 5〉 참조). 한편 공공부문이 비교적 특화된 지역일수록 고용 증가율이 감소하는 것으로 나타났다. 비록 위기 시 공공부문이 고용악화를 방지하는 완충 역할을 할 수도 있지만, 지역 고용의 안정적 성장에는 기여하지 않는 것으로 해석할 수 있다. 상관계수의 강도는 떨어지지만 사회서비스 부문이 특화된 지역일수록 공공부문과 마찬가지로 지역 고용성장에는 도움이 되지 않는 것으로 보인다. 한편 전체 서비스업 중 선진서비스의 비중은 고용 증가와 별반 관련이 없어 보이며, 오히려 1997년 외환위기 시에는 금융부문의 대폭 구조조정으로 부정적인 영향을 끼친 것으로 추정해볼 수 있다.

고용과 인구성장 간에는 두 차례의 위기 시를 제외하고 모두 양의 상관관계를 가진 것으로 나타났다. 통상적으로 고용이 인구를 유입한다는 가설도 성립하지만, 인구 증가가 고용을 창출한다는 가설도 가능하다. 대체적으로 성장지역이 인구 증가를 경험하고 침체지역이 인구 감소를 경험한다는 점에서 보면 고용과 인구성장 간의 선순환 관계를 상정할 수 있다.

일반적으로 다양한 산업으로 구성된 지역이 위

표 5_ 고용 증감률과 영향변수의 상관관계

산업 구분	독립변수 시기	1990~1997년	1998년	1999~2000년	2001~2008년	2009년	2010~2011년
특화도(제조업)	초기연도	0.4	0.2	0.2	0.3	0.1	0.5
특화도(공공부문)	초기연도	-0.5	0.5	-0.5	-0.4	0.2	-0.8
특화도(사회서비스)	초기연도	-0.4	0.2	-0.3	-0.2	0.3	-0.5
가공/제조업	초기연도	0.5	-0.1	0.4	0.6	0.1	0.6
선진/나머지 서비스	초기연도	0.1	-0.5	0.2	0.1	-0.4	0.3
엔트로피 지수	초기연도	0.1	0.4	-0.2	0.0	-0.2	0.3
엔트로피 지수	구간	-0.5	0.4	0.0	0.0	-0.4	0.5
산업구조 변화지수	구간	-0.1	0.4	0.5	0.2	-0.1	0.3
인구 증감률	구간	0.9	0.1	0.8	1.0	0.1	0.7
대졸자 이상/인구	초기연도	0.0	0.2	-0.1	0.2	-0.2	0.3
총세출/인구	초기연도	-0.6	0.7	-0.6	-0.4	0.0	-0.6
지식재산권	초기연도	0.2	-0.3	0.4	0.3	-0.3	0.4

주: 1) 1990~1997년도의 총부가가치 증감률에 해당하는 초기연도는 1990년, 1998년의 초기연도는 1997년, 1999~2000년의 초기연도는 1998년, 2001~2008년도의 초기연도는 2000년, 2009년의 초기연도는 2008년, 2010~2011년의 초기연도는 2009년이며, 특화도 및 지식재산권의 경우 총부가가치 1990~1997구간의 초기연도는 1993년임.

2) 특화도는 산업의 종사자 수를 활용하여 계산하였음.

3) 가공/제조업 및 선진/나머지 서비스산업 비중은 부가가치를 기준으로 계산하였음.

4) 엔트로피 지수 및 산업구조 변화지수 간의 상관관계는 산업의 부가가치 기준으로 계산하였으며, 총부가가치의 1990~1997 및 1998 구간에는 두 지수의 1990~1997 구간을, 1999~2000에는 1999~2000 구간을, 2001~2008 및 2009에는 2001~2008 구간을, 2010~2011에는 2010~2011 구간을 적용하였음(엔트로피 지수의 경우 2009~2011년).

5) 산업구조 변화지수의 수식은 $\sum_{i=1}^n | \text{구간 말 } i \text{ 산업부가가치 비중} - \text{구간 초 } i \text{ 산업부가가치비중} |$.

출처: 국가통계포털(www.kosis.kr)

기 대응과 외부 환경 변화에 탄력성이 높은 것으로 알려져 있으나, 엔트로피 지수로 측정된 산업다양화는 지역의 고용 증가율과 상관관계가 없는 것으로 드러났다. 오히려 1990~1997년 시기와 1999~2000년 시기에서의 엔트로피 지수의 변화율은 고용 증가율과 음(-)의 상관관계를 지닌 것으로 드러났다. 단 2010~2011년 시기에는 엔트로피 지수 증가로 측정된 산업다양화가 고용 증가와 양(+)의 상관관계를 띠고 있는 것으로 나타났다. 산업다양화와 함께 지역경제의 산업구조 변화도 지역경제 성과에 영향을 미치나, 부가가치와는 달리 산업구조 변화는 고용변동과는 상관 없는 것으로 나타났다. 지역 산업구조 변화가 곧 고용확대로 이어지지 않는다는 점은 2000년대 한국경제의 중요한 문제인 ‘고용 없는 성장’과도 관련이 있어 보인다. 전체 인구 중 대졸자

의 비중으로 측정된 인적자원 변수는 고용 증가율과 상관관계가 없는 것으로 나타났고, 혁신역량을 대변하는 지식재산권과도 그다지 관련이 없는 것으로 드러났다. 다만 인구대비 총세출이 높을수록 고용에 유리할 것이라는 예상과 달리 1997년 외환위기 직후(1998년)를 제외한 1990~1997년, 1999~2000년 그리고 2010~2011년 시기에서 음(-)의 상관관계를 보이고 있다.

통계적 유의성을 검증할 수는 없지만, 고용 증감률과 영향변수 간의 상관관계 분석 결과에서 유추할 수 있는 결론은 제조업, 특히 수출 중심의 가공조립형 제조업이 아직도 지역의 고용 증가를 좌우하는 가장 중요한 변수라는 점과 공공부문에 특화된 지역경제 일수록 위기 완충효과는 볼 수 있으나, 고용성장에는 도움이 되지 않는다는 점이다.

V. 지역경제의 탄력성

두 차례의 위기를 겪으면서 위기 대응력을 키우고 외부 환경 변화에 적응할 수 있는 역량을 갖추는 것은 지역경제의 근본 과제인데, 과연 15개 시·도가 이러한 과정에서 얼마나 성공적이었는지를 살펴볼 필요가 있다. 이 논문에서는 1990년에서 2011년 사이의 지역 탄력성을 2장에서 도입한 탄력성의 개념으로 파악해보고자 한다. 고용과 총부가가치 증감률이라는 두 가지 지표를 사용하여 지역의 동태적 적응과정을 살펴보면 <표 6>과 같은 네 가지 유형으로 구분

해볼 수 있다.¹⁰⁾ 여기에서 주안점은 첫째, 각 지역의 전 시기에서의 상대적 지위개선 여부이고, 둘째는 위기에 대한 내성 여부다. 전자는 지역경제의 구조조정과 혁신 역량이 배양되었는가에 대한 간접적 논거를 제공하며, 후자는 전자와 관련되어 있지만 보다 직접적으로 위기에 대한 내성이 개선되었는가를 가늠하는 논거가 될 수 있다.

탄력성과 위기내성이라는 두 가지 측면에서 가장 성공적인 지역은 단연히 경기도다. 경기도는 전 시기에 걸쳐 활발한 성장을 이루었을 뿐만 아니라 두 번의 위기에서도 커다란 피해를 입지 않았기 때문이다.

표 6_ 위기의 지역 영향과 지역 탄력성

지역	유형	안정기	외환위기	회복기	안정기	금융위기	회복기
		1990~1997년	1998년	1999~2000년	2001~2008년	2009년	2010~2011년
서울	소강	IV	B	III	IV	D	III
부산	침체	IV	D	IV	IV	D	IV
대구	개선	III	D	III	IV	C	II
인천	번성	I	D	I	I	C	I
광주	변환	III	D	I	III	C	I
대전	소강	III	A	III	III	C	III
경기	번성	I	A	I	I	A	I
강원	침체	IV	C	IV	IV	C	IV
충북	변환	II	C	II	IV	A	I
충남	변환	II	A	II	I	B	I
전북	추락	II	C	IV	IV	D	IV
전남	추락	II	A	IV	IV	A	IV
경북	추락	IV	A	II	II	D	IV
경남	변환	II	A	IV	I	D	I
제주	침체/추락	IV	D	III	III	B	IV

- 주: 1) I 유형은 총부가가치 및 고용 증가율이 평균 이상으로 성장한 지역.
 2) II 유형은 총부가가치 증가율은 평균 이상이나 고용 증가율이 평균 이하인 지역.
 3) III 유형은 총부가가치 증가율은 평균 이하이나 고용 증가율이 평균 이상인 지역.
 4) IV 유형은 총부가가치 증가율 및 고용 증가율이 평균 이하로 성장지체 지역.
 5) A 유형은 총부가가치 감소율 및 고용 감소율이 평균 이하로 위기에 비교적 덜 타격을 받은 지역.
 6) B 유형은 총부가가치 감소율은 평균 이하이나 고용 감소율은 평균 이상으로 위기에 부가가치 감소가 덜 심각한 지역.
 7) C 유형은 총부가가치 감소율은 평균 이상이나 고용 감소율은 평균 이하로 위기에 고용의 감소가 덜 심각한 지역.
 8) D 유형은 총부가가치 및 고용이 평균보다 훨씬 많이 감소한 지역.

10) Chapple and Lester(2010)는 20년에 걸친 지역노동시장의 탄력성 분석에서 전반기 10년과 후반기 10년을 비교하여 전반기 평균 이하에서 후반기 평균 이상으로 상승한 지역을 '변환', 평균 이상에서 평균 이하로 떨어진 지역을 '추락', 평균 이하에 계속 머물러 있는 지역을 '침체', 그리고 평균 이상의 성과를 보이고 있는 지역을 '번성' 지역으로 분류한 바 있음. 본 논문에서는 이상의 네 가지 유형에 들어맞지 않는 서울의 경우를 '소강' 상태로, 변환으로 보기에 어려운 대구는 '개선'으로 분류했음.

할 수 있다. 충남과 충북의 구조 전환이 시사하는 또 하나의 사실은 수도권 확산 효과다.¹¹⁾ 1990대 이후 본격화된 수도권 제조업공장 확산의 가장 큰 혜택은 충남이, 다음으로 충북이 흡수한 것이다. 2000년대 들어 추진되어온 정부의 지역전략산업육성 정책도 한 몫을 한 것으로 추정된다.¹²⁾

장기 탄력성의 개선을 보이고 있는 또 하나의 지역은 울산시를 포함한 경남인데 그 양상은 충남과는 다소 상이하다. 1990~1997년대 평균 이상의 부가가치 증가율과 1997년 위기 시에 선방했던 경남은 1999~2000년 회복기에 주춤했으나 2001~2008년 기간에는 고용과 부가가치 모두에서 평균을 상회하는 실적을 보였으며, 이러한 추세는 2008년 위기 이후에도 지속되었다(그림 2 참조). 다만, 1997년 위기 시 선방했던 것과는 달리 2008년 위기 시 고용과 부가가치 모두 심각한 영향을 받은 점은 주력 수출산업이 집중된 경남 경제의 위기 취약성을 시사한다는 점에서 구조고도화와 수출과 내수의 적절한 균형을 이룰 수 있는 지역경제 구조를 구축하는 노력이 필요할 것이다.

나머지 지역 중 지역 탄력성에서 개선을 보이고 있는 지역은 광주다. 1990~1997년 기간에 고용 증가율은 평균 이상, 부가가치 증가율은 평균 이하였으며 1997년 외환위기에 상당한 타격을 받았던 광주지역 경제는 1999~2000년 회복기에 고용과 부가가치 모두에서 평균 이상의 실적을 나타냈다. 2001~2008년 안정기에 다시 부가가치 증가율이 평균을 하회하는 모습을 나타냈다. 그러나 2008년 위기 시에는 1997년 위기보다는 다소 개선된 모습을 보이면서, 2010~2011년의 회복기에는 고용과 부가가치 모두 평균을 상회하는

좋은 실적을 드러냈다. 광주 경제가 성공적인 변신을 했다고 속단하기에는 이르지만, 타 지역에 비해 상대적으로 지역 탄력성이 강화되었다고 볼 수 있다. 1990년대 이후 추진된 광산업과 자동차산업을 비롯한 제조업육성 정책에 따른 산업구조 조정이 광주 경제의 탄력성 제고에 도움이 되었을 것으로 추정된다.

대구 경제는 광주와 유사하게 1990~1997년 기간 동안 고용 증가율은 평균 이상, 부가가치 증가율은 평균 이하를 기록했다. 외환위기 시 상당한 타격을 입었던 대구 경제는 2001~2008년에 고용 및 부가가치 모두 평균을 하회하는 실적을 보이다가, 2008년 위기에는 다소의 위기내성 개선을 보이면서 고용 증가율은 평균 이하이나 부가가치 증가율이 평균을 상회하는 지역으로 기록되었다. 고용과 부가가치 양면에서 실적 개선을 보이지 않았다는 점에서 성공적인 지역변환을 이루었다고 평가하기에는 무리다. 대구의 섬유산업이 2000년대 정부의 지역전략산업육성 정책에 불구하고 구조고도화를 이루지 못한 요인도 지역변환에 부정적인 영향을 끼쳤을 것으로 짐작된다.

지역경제의 탄력성 측면에서 개선을 보이고 있지 않는 지역은 서울과 대전인데, 서울은 두 번의 회복기를 제외하고는 고용과 부가가치 모두에서 평균에 미달하고 있으며, 금융위기 때의 부정적 영향이 오히려 외환위기 때보다 심각하여 위기 대응력도 떨어졌다고 볼 수 있다. 다만, 두 번의 회복기에서 고용 증가율이 평균을 상회한다는 점에서 서울 경제의 잠재력을 유추해볼 수 있다. 한편 대전은 서울보다는 나은 위치에서 1997년 위기를 맞이했고, 상대적으로 타격도 덜 받았지만, 2008년 위기 시에는 고용 감소율이 평균보다 커 위기 내성이 오히려 약화되었다고 평가

11) 수도권 확산 효과는 시장의 힘에 따른 결과이지만 부분적으로 정책의 영향도 부인할 수 없음. 1999년부터 시행된 기업의 지방 이전 지원정책 효과를 예로 들 수 있음(지역발전위원회, 2013).

12) 지역전략산업육성 정책에 따르면 충남은 LCD, IT, 충북은 반도체, 이차전지, 바이오 등이 육성되었음(지역발전위원회, 2013).

할 수 있다. 전 시기에 걸쳐 대전 경제는 정부의 청사이전, 대덕연구특구 지정 등으로 고용 면에서는 평균 이상의 증가율을 보이고 있지만 부가가치 증가율이 높지 않은 점은 연구 및 기술개발 정책 지원의 지역 경제 파급효과를 확대하기 위한 정책방안의 새로운 모색이 있어야 함을 시사한다. 양 지역과 유사한 지역 탄력성의 문제를 노정하고 있는 제주 지역은 2000년대 들어와 지역경제가 다소 개선의 모습을 보이다가 2010~2011년 회복기에 다시 주저앉는 결과를 보였다. 농업과 관광에 의존도가 높은 지역 특성상 타 지역과 달리 산업구조 조정의 가능성이 높지 않다는 점에서 장기 탄력성의 과제 또한 쉽게 해결될 수 있을 것으로 보이지 않는다. 2000년대 이후 추진된 정부의 국제자유도시 기반 구축과 물산업 및 관광레저 산업육성 정책의 성과가 본격화된다면, 서비스기반 산업구조로의 전환을 기대할 수도 있을 것이다.

장기 탄력성과 위기내성이라는 기준에서 가장 심각한 문제를 노정하고 있는 지역은 부산이다. 부산 경제는 1990~1997년간 침체를 겪어왔고, 외환위기 시에도 심각한 타격을 받았으며, 이러한 추세는 2000년대 들어와서도 줄곧 지속되었다. 위기내성도 개선되지 않고, 지역의 탄력성도 향상될 기미를 전혀 보이고 있지 않다(〈그림 2〉 참조). 그 이유 중 하나는 산업구조조정의 실패다. 1990년대 이전 신발 등 노동집약산업에 특화되어 있던 부산 경제는 지식기반경제로의 이행에도 불구하고 새로운 대체산업 육성에 실패하였고 지점형 중소기업의 집중으로 혁신역량 배양에도 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다(김원배 외, 2007). 부산 경제보다는 약간 나은 실적을 보이고 있는 대구도 중소기업 위주 제조업 구조 및 구태의연한 서비스산업 구조로 인해 탄력성 제고의 과제를 안

고 있는 것은 부산과 동일하다.¹³⁾

강원지역도 부산과 마찬가지로 저조한 성장률을 보이고 있으나, 위기에 따른 영향은 부산 경제보다는 상대적으로 덜했다. 농업의 비중이 높은 탓으로 위기 시 고용 감소율이 평균보다는 적었다고 할 수 있다. 전반적으로 경제 침체를 겪고 있으면서 지역경제의 탄력성이 미약하다는 점에서 강원지역은 부산과 대동소이하다.

부산이나 강원만큼 저조한 실적은 아니지만, 지역경제의 탄력성 측면에서 심각한 우려를 자아내는 지역은 전북과 전남이다. 양 지역경제 모두 1990~1997년에는 부가가치 증가율 평균 이상, 고용 증가율 평균 이하를 기록했지만 외환위기 이후 2000년대 들어 부가가치나 고용 모두에서 평균 이하의 실적을 기록하면서 침체 상태로 접어들고 있다. 양 지역 간 차이점은 위기 영향이 상이하다는 점인데, 전남은 장치형산업 특화로 인해 위기 시에 별반 영향을 받지 않았으나, 전북은 위기 영향이 오히려 심각해지는 경향을 보이고 있다. 여하튼 기존의 산업구조가 경직화되면서 발생하는 '갇힘(locked-in)' 상태를 양 지역경제가 보여주고 있는데, 이는 전남에서 더욱 심각한 모습을 띠고 있다.

VI. 시사점

지난 20여 년에 걸친 국내 지역경제의 변동에 대한 분석 결과 국가경제의 탈제조업화에도 불구하고 여전히 제조업에 의해 크게 좌우되는 경향을 보이고 있음을 알 수 있다. 1990년대 주로 노동집약적인 생활관련형 제조업의 쇠퇴, 그리고 2000년대 이후 자본집약형 기초소재 제조업의 소강상태에 반하여 가공조립형 제조

13) 부산이나 대구 모두 노동집약적 산업에 특화된 산업구조에서 벗어나지 못하는 '갇힘 상태'를 보여주는 사례임. 대구의 구조조정 실패와 지역 갇힘에 대해서는 Cho and Hassink(2009)에서 상세하게 설명하고 있음.

업, 특히 IT 관련 산업의 성장은 지역의 총부가가치 생산 그리고 고용과 깊은 관련이 있는 것으로 추정된다. 동시에 이러한 지역경제 변동 과정에서 산업다양화 및 산업구조의 변화가 지역의 장기적 발전을 담보하는 두 가지 중요한 요인으로 지적할 수 있을 것이다. 지역경제 이론이나 지역 탄력성 논의에서 제시하고 있듯이 상시적 구조조정과 구조고도화¹⁴⁾가 이루어지는 지역이 번성할 수 있다는 것은 자명하다. 한편 외국사례나 이론에서 제시하고 있는 인적자원의 중요성이 본 분석 결과에서 드러나지 않았다는 점은 측정지표의 문제일 수도 있지만, 본 논문의 분석 방법의 한계에서 비롯된 것으로 추정할 수도 있다.

지역 총부가가치 증감률 및 고용 증감률로 작성된 지역경제의 탄력성 분석이 시사하는 바는 지역의 장기적 적응능력과 경로개척이 지역내부 요인에 좌우되기도 하지만, 시장의 추세나 정책요인에 의해 영향을 받는다는 점이다. 탄력성 분석 결과에서 주목할 부분은 그동안 수없이 논의되어온 수도권 대 비수도권의 구도가 분명히 깨졌다는 점이다. 경기도와 인천 지역경제의 번성에도 불구하고, 충남과 충북의 약진(구조변환)은 수도권 확산이 이미 정착되었음을 시사한다. 소위 '수청권'을 제외한 나머지 지역 중 울산을 포함한 경남을 제외하면 모든 지역이 지역 탄력성에서 문제점을 노정하고 있다. 국내 2대 도시인 부산의 경우는 매우 심각하다고 할 수 있으며, 구조변환의 장기 전략 없이는 침체를 거듭할 것으로 보인다. 부산 정도는 아니지만, 지역경제의 탄력성 측면에서 심각한 우려를 자아내는 지역이 전남과 전북이다. 부산과 대구가 노동집약형 산업구조에서 벗어나지 못

하고 저조한 성과를 보이고 있는 것과 마찬가지로, 전남과 전북도 기존 산업구조의 경직화가 발생하는 '갇힘' 현상을 경험하고 있는 것처럼 보인다. 특정산업에 특화된 지역의 경우, 특화산업 관련 지역기반을 활용하여 구조고도화를 성공한 도시(미국의 피츠버그)도 있긴 하지만 대부분 과거 경로에 갇혀 실패하는 경우가 많다는 사실을 상기할 필요가 있다.

산업구조 전환에 실패한 부산이나 대구, 그리고 산업구조의 경직성을 드러내고 있는 전남, 전북과 같은 지역의 탄력성을 어떻게 제고할 것인가는 단순히 지역균형 달성이라는 정책 목표에서뿐만 아니라 국가경제 발전이라는 보다 거시적 측면에서 적극적인 지역정책 개입이 요구된다 하겠다. 정책처방에 있어 중요한 것은 위기 시 임시 대응책이 아니라 안정기에도 지역경제 활동의 재생과 구조조정을 지속적으로 강화하는 것이며, 그 요체는 지역의 혁신역량 강화, 노동력의 수준 제고, 상시적인 산업구조 고도화에 달려 있음을 간과하지 말아야 한다.¹⁵⁾

경제의 글로벌화 심화 및 한·중 FTA 등 외부 환경 변화에 따라 향후에도 위기가 자주 발생할 개연성이 높은 만큼, 이 논문에서 충분히 검토하지 못한 주요 인자와 정책요인에 대한 추가적인 분석은 지역 차원에서 경제위기 시 유연한 대응능력과 상시적으로 변화해나가는 외부 환경에 탄력성을 갖출 수 있는 전략을 모색하는 데에 기여할 것이다. 경제위기에 내성을 갖추면서 탄력성을 확보해나갈 수 있는 다양한 차원에서의 지역 탄력성 제고 전략이 번성, 침체, 변환, 추락이라는 네 가지 유형에 맞추어 마련되어야 할 것이다.

14) 구조고도화는 산업 간 고도화, 생산요소 간 고도화, 수요 고도화, 기능적 활동의 고도화, 전후방 연관의 고도화 등 다양한 방면에서 가능함(Ernst, 2001; 오영석, 2009. 재인용). 그러나 탈제조업화 현상을 경험하고 있는 대도시 경제의 경우, 서비스경제로의 이행과 서비스산업 내에서의 고도화가 더욱 중요한 문제로 대두됨.

15) 실증적인 검증에 대해 참여정부에서 적극적으로 추진했던 지역혁신 역량강화 정책이나 이명박정부에서 추진했던 광역경제권 선도사업이 지역 탄력성 제고에 어떤 영향을 초래했는지에 대한 분석이 추가된다면 유의미한 정책 시사점을 얻을 수 있을 것임.

참고문헌 •••••

김원배 · 권영섭 · 이용우. 1997. 지방대도시 경쟁력 강화방안. 경기 : 국토연구원.

김원배 · 안형도 · 박세훈 · 정옥주 · 이성수. 2007. 동북아 대도시 권 동태적 경쟁력의 비교연구. 서울 : 대외경제정책연구원.

오영석 · 김원규 · 김인철 · 민혁기. 2009. 경제위기 이후의 성장 잠재력 확충을 위한 산업구조 고도화 전략. 서울 : 산업연구원.

조동철 외. 2011. 경제세계화와 우리경제의 대응역량. 서울 : 한국개발연구원.

지역발전위원회. 2013. 지역발전정책의 성과와 과제. 서울 : 지역발전위원회.

최윤기 · 장재홍 · 허문구 · 안기돈 · 변창욱. 2007. 한국경제의 발전경로와 지역정책. 서울 : 산업연구원.

호경업 · 신은진. 2011. “새 일자리 92% 수도권에 몰리고, 충청권으로 서서히 南進”. ChonsunBiz, 11월 14일자.

Berube, A., Friedhoff, A. and Nadeau, C. 2010. Global Metro Monitor: The Path to Economic Recovery. Washington, D. C : The Brookings Institution.

Bristow, Gillian. 2010. “Resilient Regions: re-‘place’ing Regional Competitiveness”. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* vol.3, pp153-167.

Chapple, Karen. and Lester, T. W. 2010. “The Resilient Regional Labour Market? The US Case”. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* vol.3, pp85-104.

Cho, Myungrae. and Hasink, Robert. 2009. “Limits to Locking-out through Restructuring: The Textile Industry in Daegu, South Korea”. *Regional Studies* vol.43, no.9, pp1183-1198.

Christopherson, Susan., Michie, Jonathan. and Tyler, Peter. 2010. “Regional Resilience: Theoretical and Empirical Perspectives”. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* vol.3, pp3-10.

Clark, Greg. 2009. *Recession, Recovery and Reinvestment: The Role of Local Leadership in a Global Crisis*. Paris, France : OECD.

Cohen, Manuel Perlo. 2011. “Cities in Times of Crisis: The Response of Local Governments in Light of the Global Economic Crisis”. *Institute of Urban and Regional Development Working Paper* 2011-01. Berkeley, CA : University of California at Berkeley.

Dawley, Stuart., Pike, Andy. and Tomancy, John. 2010. “Towards the Resilient Region? Policy Activism and Peripheral Region Development”. *SERC Discussion Paper* 53. London,

UK : Spatial Economics Research Centre.

Glaeser, Edward L. 2009. “How Some Places Fare Better in Harder Times”. *The New York Times*, 24 March.

Glaeser, Edward L., Hedi, Kallal., Scheinkman, José A. and Andrei, Shleifer. 1992. “Growth in Cities”. *Journal of Political Economy* vol.100, pp1126-1152.

Henderson, Vernon., Kuncoro, Ari. and Turner, Matt. 1995. “Industrial Development in Cities”. *Journal of Political Economy* vol. 103, pp1067-1090.

Hill, E. W., Wial, Howard. and Wolman, Harold. 2008. “Exploring Regional Resilience”. *Institute of Urban and Regional Development Working Paper* 2008-04. Oakland : University of California.

Kim, Won Bae. 2000. “Economic Growth, Restructuring and Territorial Impact with a Focus on the 1997 Financial Crisis”. *Conference: OECD-Korea Workshop on Territorial Policies and Issues*. Seoul.

Pike, Andy., Dawley, Stuart. and Tomaney, John. 2010. “Resilience, Adaptation and Adaptability”. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* vol.3, pp59-70.

Simmie, James. and Martin, Ron. 2010. “The Economic Resilience of Regions: Towards an Evolutionary Approach”. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* vol.3, pp27-43.

-
- 논문 접수일: 2013. 8. 26
 - 심사 시작일: 2013. 9. 26
 - 심사 완료일: 2013. 10. 17

Economic Crisis and Regional Resilience in Korea

Keywords: Regional Resilience, Economic Crisis, Regional Development

As economic globalization deepens, economic crises occur frequently and thus the internal and external environment surrounding regional economies constantly fluctuates. Regional strategies to guarantee the long-term development of a region with adaptability to crisis and change are more than necessary. This study makes a preliminary investigation on how regions have been affected by the two crises, what structural changes regions have gone through, and why regions have had different experiences. Borrowing the concept of regional resilience, this study attempts to classify regional types. According to the time periods set up around the two crises, regional changes are explained by regional value added and employment. Simple correlation test is performed to find out which factors are responsible for the differential results by region. Based on changes in regional value added and employment, regions are classified into four types: thriving, stagnant, transformative and faltering. Finally, preliminary policy implications are derived from the above results.

한국의 경제위기와 지역 탄력성

주제어: 지역 탄력성, 경제위기, 지역발전

경제의 세계화가 심화되면서 경제위기가 점점 빈번해지고, 지역을 둘러싼 내·외부 환경도 부단히 변화해가고 있다. 위기에 대한 탄력성을 갖추고 장기발전을 담보할 수 있는 지역 전략이 무엇보다 필요하다. 본 논문에서는 두 차례의 경제위기에 따라 국내 지역이 어떤 영향을 받았으며, 어떤 구조적 변화를 겪었는지, 그리고 왜 지역에 따라 상이한 결과를 낳게 되었는지를 탐색하고 있다. 또한 최근 서구에서 논의되고 있는 지역 탄력성의 개념을 빌려 정책의 틀을 짜기 위한 지역유형 구분을 시도하고 있다. 구체적으로 두 차례의 위기를 중심으로 한 시기 구분에 맞추어 지역 총부가가치 및 고용의 증감률을 중심으로 지역경제의 변동을 설명하고, 상이한 결과에 영향을 미치는 인자들과의 상관관계를 분석하였다. 또한 총부가가치 및 고용 증감률을 기준으로 하여 지역 탄력성을 번성, 침체, 변환, 추락의 네 가지 유형으로 구분하였다. 이와 같은 지역경제의 탄력성에 대한 초보적 분석을 통해 지역경제의 장기 탄력성을 제고하기 위한 정책 시사점을 도출하고 있다.