

광역경제권 시대의 지역산업 육성전략과 주요 과제

김 선 배
(연구위원·지역발전연구센터)
kkksb@kiet.re.kr

〈요 약〉

경제의 세계화와 첨단기술의 융·복합화에 효율적으로 대응하기 위해 우리나라는 물론 전 세계적으로 클러스터 접근에 의한 산업육성 전략을 추진하고 있다. 우리나라는 지난 10여 년 동안 클러스터 정책을 꾸준히 추진해 온으로써, 대체적으로 클러스터들이 형성 및 기반조성 단계를 지나 도약 및 성장단계에 진입한 것으로 평가된다. 도약 및 성장단계에서 클러스터의 효율적 육성과 지속적 발전을 위해서는 광역경제권을 토대로 클러스터 연계체제 구축(네트워크 경제성), 혁신 자원의 임계규모 확보와 공동 활용 촉진(규모의 경제성) 등이 요구된다.

이에 따라 광역경제권 시대의 지역산업 육성전략은 '글로벌 경쟁거점과 지역 경쟁거점 클러스터 육성'과 이들 경쟁거점 클러스터의 효율적 육성에 필요한 '중층적 허브-스포크형 연계체제 구축'으로 설정해야 할 것이다. 이러한 지역산업 육성전략은 '과학기술 ↔ 산업육성 ↔ 지역발전의 융합·상생 발전'을 도모함으로써, 지역경제의 글로벌 경쟁력 제고와 국가 경제발전의 새로운 성장동력 창출에 기여할 수 있다.

지역산업 육성을 위한 주요 과제를 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 광역 선도산업과 시·도 전략산업을 통합하여 지역산업 육성체계를 글로벌 및 지역 경쟁거점 클러스터로 재편하고, 지역산업 육성모델을 현행 전략산업별 일괄 패키지 지원형에서 클러스터 연계·협력형으로 개편해야 한다. 둘째, 지역의 연구개발 역량을 지속적으로 확충하기 위해 광역경제권 단위로 연구개발 특구 추가지정 확대, 수요자 중심의 클러스터 맞춤형 인력양성 사업 추진, 산업집적지 중심의 산학협력 사업 추진 등이 필요하다. 마지막으로 광역경제권 글로벌 및 지역 경쟁거점 클러스터를 효율적으로 육성하기 위한 네트워크(경쟁과 협력)형 거버넌스 정립이 필요하다.

1. 서론

지식기반 경제환경에서는 NT, BT, IT, GT 등 첨단기술 중심의 융·복합화를 통한 신산업 창출과 기존 전통주력산업의 고부가가치화가 국가 경쟁력을 강화하는 원천이 되고 있다. 그리고 공간경제적 측면에서는 국가 단위보다는 지역(도시) 단위에서 글로벌 생산네트워크가 확대되는 경제의 세계화에 적극 대응할 수 있도록 지역경제의 글로벌 경쟁력을 강화하는 것이 중요한 과제이다. 이에 따라 지식기반경제에서는 산업 및 지역의 특성화 발전과 지역을 토대로 조성된 산업육성 기반을 효율적으로 활용하기 위한 클러스터 육성이 지역 및 국가 산업발전의 핵심전략으로 자리잡고 있다.

이미 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요 선진국들은 첨단 기술산업 중심의 클러스터 육성과 혁신체제 구축을 위해 노력하고 있고, 클러스터와 혁신체제 구축에 요구되는 임계규모(critical mass)를 확보하고 세계적인 지역 간 경쟁에 효율적으로 대응하기 위해 지역경제의 광역화와 분권화를 동시에 강화하고 있다. 일본은 47개 都道府縣에서 8개 광역지방계획권으로, 프

랑스는 96개 데파르트망·22개 레지옹에서 6대 광역권으로, 독일은 16개 주에서 9개 주로, 영국은 42개 카운티에서 9개 광역경제권으로 지역경제의 단위를 재편하고 있다.¹⁾

우리나라에서는 지역산업 육성정책이 1998년부터 구상되기 시작하여 수도권을 제외한 4+9 광역 시·도를 대상으로 전략산업 중심의 지역산업 육성정책을 추진하였다. 특히, 현 정부에서는 2008년 9월 청와대 보고자료인 ‘연계·특화·협력을 통한 광역경제권 활성화 전략’을 통해 광역경제권 기반의 지역산업정책으로 전환하였다. 광역경제권 정책은 인접한 2~3개 시·도를 통합하는 5+2 광역경제권을 지역경제의 공간단위로 도입함으로써, 시·도 간의 분산·중복 투자와 소모적인 경쟁과 갈등을 지양하고 지역 간의 생산적 분업관계의 형성을 통해 상생발전을 도모하기 위한 정책이다.²⁾

정부는 2009년도에 광역경제권별 발전비전을 제시하고 3대 핵심사업으로 광역권 선도산업, 인력양성 거점대학, 30대 SOC 사업을 발표하여 추진하고 있다. 그리고 광역·지역발전 특별회계 개편, 광역발전위원회 신설, 광역발전계획 수립 등 광역경제권의 추진조직과 제도적 기반을 정비하였

1) 국가균형발전위원회, 2008. 7, “상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략”, 청와대 보고자료.

2) 국가균형발전위원회, 2008. 9, “연계·특화·협력을 통한 광역경제권 활성화 전략”, 청와대 보고자료.

다.³⁾ 그러나 정부의 광역경제권 활성화 전략에도 불구하고 광역사업 부족, 시·도 중심의 기존 사업 지속 등으로 인해 광역권 정책의 체감도가 약화되고 있고 광역권 정책의 유명무실화가 우려되고 있기 때문에, 정책적 보완 및 개선이 시급한 과제로 대두되고 있다.

따라서 이 글은 경제의 세계화와 첨단기술의 융·복합화가 진전되고 있는 지식기반 경제환경에서 지역의 글로벌 경쟁력 강화와 지속적인 국가 경제발전을 위한 광역경제권 기반의 지역산업 육성방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 우리나라에서 시·도 단위로 추진된 지역산업 육성정책의 성과와 문제점을 살펴보고, 이를 토대로 광역경제권 시대에 적합한 지역산업 육성전략과 이를 효율적이고 체계적으로 추진하기 위한 주요 과제를 논의하고자 한다.

2. 시·도 단위 지역산업정책의 성과와 문제점

광역경제권 기반의 지역산업 육성 전략과 과제를 모색하기 위해서는 먼저 지역산업진흥사업을 중심으로 광역 시·도 단위로 추진되어 온 지역산

업정책의 성과와 문제점을 살펴볼 필요가 있다. 지역산업진흥사업은 1999년부터 2008년까지 10년간 총 2조 6,379억원의 국비가 지원되어, 지역산업 기반구축, 지역산업 기술개발, 전략산업기획단 운영 등의 사업이 추진되었다.⁴⁾

제1기(1999~2002) 지역산업정책은 지역산업 구조개선과 성장기반을 조성하기 위해 대구, 부산, 광주, 경남의 4개 지역에서 시작되었다. 이를 통해 대구 섬유와 부산 신발산업은 구조조정을 통한 경쟁력 강화로 지역경제의 급격한 침체를 완화하고 지역산업의 구조개선에 기여했고, 경남 기계산업과 광주 광산업은 지역의 새로운 산업 성장 기반을 조성하는 데 기여했다.

제2기(2003~2007) 지역산업정책은 4개 지역은 물론 비수도권 9개 시·도에 걸쳐 산업클러스터 기반조성에 주력하였다. 이 시기에는 지역별 전략산업을 중심으로 기업지원기관(특화센터) 설립, 지역산업의 기술개발 활성화, 지역의 기획 및 평가역량 강화 등의 클러스터 전략에 기초한 정책적 성과를 거두었다.

지역산업진흥사업은 그 나름대로 많은 성과가 있었지만, 개선해야 할 문제점도 나타나고 있다. 첫째, 광역

3) 지역발전위원회, 2009, 「지역발전과 광역경제권 전략」, 지역발전위원회.

4) 김영수·김선배·오형나, 2007, 「지역산업정책의 10년의 평가와 과제」, 산업연구원 연구보고서, 서울.

행정구역(광역 시·도) 단위의 세분화된 지역범위 설정으로 사업 추진체계 및 사업의 비효율성 문제가 나타나고 있다. 실제로 산업클러스터의 지역적 연계범위가 광역 시·도 행정구역 경계를 넘어서 형성되어 있음에도 불구하고, 광역 시·도별로 자기완결적인 생산체제 및 혁신체제를 구축하는 것은 국가적 차원에서 자원낭비를 초래할 우려가 크다.

둘째, 시장수요를 반영하는 지역산업의 효율적 육성의 관점보다는 사업을 주관할 지역 내 혁신기관(대학, 연구소, 센터 등)의 관점에서 사업이 기획되거나 경제외적 논리의 개입으로 경제적 타당성이 높은 신규사업의 발굴이 미흡했다. 또한, 인프라 구축·활용에 대한 중앙의 조정역할이 미비하여 많은 혁신 관련 인프라가 구축되었음에도 불구하고 전국 또는 광역차원에서의 활용은 제대로 이루어지지 못했다.

셋째, 지역 사업주체의 자율과 책임성 확보를 위한 제도적 장치가 미흡하여 사업의 효율성과 효과성의 실현에 제약을 받고 있다. 중앙정부에서 지역의 산업 및 혁신 여건상의 차이를 고려하지 않은 획일적 운영모델을 적용하고, 중앙정부와 지자체가 지나치게 사업에 간섭하며, 경직된 행정절차와 과도한 평가로 인한 행정적 낭비가 지역특화센터 등 지역의 사업주체의 자율성을 막고 사업 전체의 효율성을 저

해하는 주된 원인이 되고 있다.

이제 제3기 지역산업정책은 2008년 광역경제권 정책으로 인해 광역경제권 기반의 지역산업 육성으로 전환되었다. 광역경제권 기반의 지역산업정책은 1999년부터 추진되어 온 지역산업진흥사업의 추진성과를 적극 활용하고 기존 정책의 한계와 문제점을 개선하여 지역산업의 발전구상과 추진전략을 체계적으로 정립하는 것이 중요하다. 이제 광역경제권 기반의 지역산업정책은 지역 간 성장 격차를 해소하고 국토의 효율적 활용을 통해 우리 경제의 지속가능한 발전을 도모해야 할 것이다.

3. 광역경제권 기반의 지역산업 육성전략

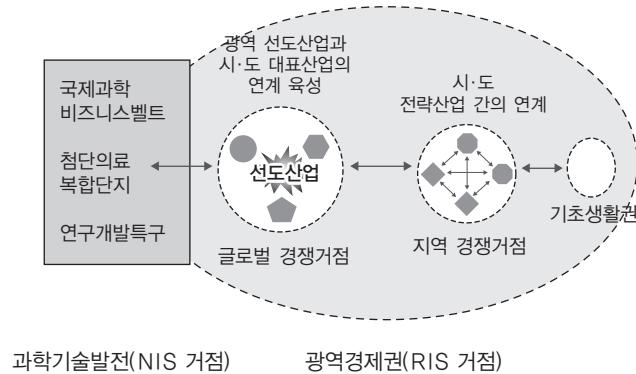
앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라는 지식기반 경제환경에 대응하기 위해 지난 10여 년 동안 클러스터 육성 정책을 꾸준히 추진해 왔다. 그 결과 지역 혹은 산업에 따라 다소 차이가 있지만, 2010년 현재 우리나라 클러스터는 형성 및 기반구축 단계에서 도약 및 성장단계에 진입한 것으로 여겨진다. 클러스터의 도약 및 성장단계에서는 클러스터 간의 상호 경쟁과 연계협력이 산업발전의 원동력이 되기 때문에, 현재 우리나라 지역산업 발전에 있어 가장 중요한 육성전략은 클러스터 간의 유기적인 연계체제 구축이라

할 수 있다.

클러스터 연계체제는 수개의 클러스터가 긴밀한 네트워크를 통해 전후방연관구조상의 산업적 연관성과 가치사슬상의 기능적 보완성에 기초하여 상호 연계되는 것을 의미한다. 이러한 클러스터 연계체제는 클러스터에서 창출되는 성장 성과를 상호 전파할 수 있는 통로를 형성하여(공간적 외부효과), 개별 클러스터는 물론 지역경제 전반에 걸쳐 집적경제 효과를 배가시킬 수 있다.⁵⁾ 따라서 우리나라 여건에서 클러스터 연계체제를 효율적으로 구축하기 위해서는 광역

〈그림 1〉

광역경제권 시대의 지역산업 발전 구상



경쟁거점 클러스터 육성', 그리고 이들 경쟁거점 클러스터⁷⁾를 통해 과학기술발전과 산업육성을 유기적으로 연계하기 위한 '중층적 허브-스포크형 연계체제 구축'으로 설정해야 할 것이다(〈그림 1〉 참조).

글로벌 경쟁거점은 광역경제권을 대표하는 핵심 산업군 육성으로 국가 과학기술거점(NIS)⁸⁾과의 연계를 통해 광역경제권(RIS)의 산업발전을 선도하는 역할을 담당해야 한다. 그리고 지역 경쟁거점은 시·도 단위의 중점 육성 산업군으로 광역권의 글로벌 경쟁거점과 기초생활권의 산업발전을 유기적으로 연계하는 역할을 수행해

야 할 것이다. 이들 광역경제권의 양대 경쟁거점 클러스터를 중심으로 국가적 차원에서 '과학기술 ↔ 산업육성 ↔ 지역발전'의 상생발전을 도모함으로써, 지역의 글로벌 경쟁력 제고와 더불어 국가 경제발전의 새로운 성장동력을 창출해 나가야 한다.⁹⁾

4. 광역경제권의 산업발전을 위한 주요 과제

(1) 선도산업과 전략산업의 연계강화를 위한 지역산업 육성체계 개편

지역산업 육성사업의 성과와 효율

7) 여기서 글로벌 및 지역 경쟁거점 클러스터는 하나의 거대 클러스터를 육성하는 것이 아니라 광역경제권 선도산업과 시도 전략산업이 유기적으로 연계된 3~4개 클러스터가 연계체제를 형성하도록 해야 한다.

8) 국가 과학기술거점(NIS)은 국제과학비즈니스벨트, 대덕 및 추가 지정 예정 연구개발특구, 첨단 의료복합단지 등을 의미한다.

9) 산업연구원, 2009, 「광역경제권 정책의 기본구상과 활성화 방안」, 지역발전위원회·한국산업기술진흥원 정책용역보고서.

성을 제고하기 위해서는 광역권 선도산업과 시·도 전략산업 육성으로 이분화된 지역산업 육성체계를 선도산업과 전략산업의 연계 강화를 위한 통합적 지역산업 육성체제로 개편해야 한다. 현재 광역권 선도산업은 신성장동력산업 중심의 유망상품 개발을 목표로 추진되고 있어 광역경제권의 다양한 산업발전을 선도할 수 있는 기능이 미약할 뿐만 아니라, 기존 시·도 전략산업과의 연관성도 미흡한 문제점을 안고 있다. 따라서 선도산업 육성의 성과를 제고하고 광역경제권의 실질적인 대표산업 육성을 위해서는 ‘광역경제권 선도산업↔시·도 전략산업↔시·군 특화산업’의 통합적 지역산업 육성체계 구축이 필요하다.

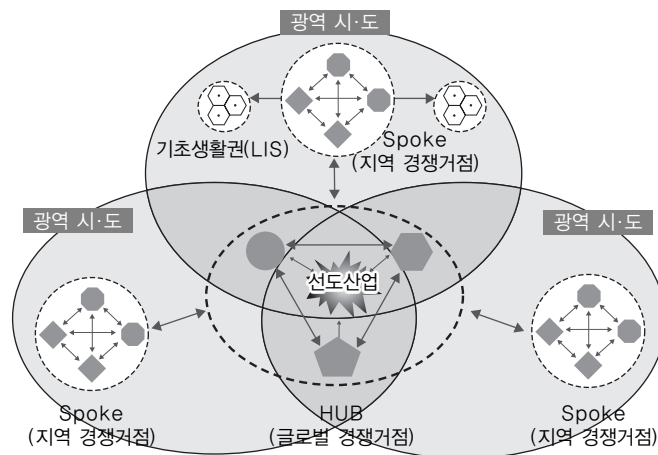
이를 위해 첫째, 글로벌 및 지역 경쟁거점 클러스터의 지정 및 육성이

필요하다. 글로벌 경쟁거점 클러스터는 광역경제권 선도산업과 시·도 주요 전략산업을 연계 육성하는 광역경제권의 대표적인 산업클러스터로서, 국가 산업발전의 핵심 골격에 해당하는 글로벌 경쟁력을 갖춘 거점 클러스터(Hub Cluster)로 육성해야 할 것이다. 지역 경쟁거점 클러스터는 시·도 단위의 전략산업을 중심으로 산업의 공간생태계를 반영한 지역적 경쟁력을 갖춘 거점 클러스터(Spoke Cluster)를 지정하여, 해당 시·도 및 기초생활권의 산업발전을 체계적으로 선도하는 기능을 담당해야 할 것이다(〈그림 2〉 참조).

둘째, 현행 전략산업별 일괄 패키지 지원형 사업모델을 경쟁거점 클러스터 육성을 위한 연계협력형 지역산업 육성모델로 개편해야 한다. 기존 지역

〈그림 2〉

선도산업과 전략산업의 연계 구상



산업 육성모델은 선정된 전략산업별로 특화센터 설립, 기술개발 및 기술지원, 인력양성, 비즈니스 서비스를 일괄 지원하는 패키지형이며, 동 모델은 지역산업 기반이 취약한 초기 단계에서는 유효하지만 현 단계에서는 유사 사업의 중복·과잉이란 비효율성을 초래하고 있다. 따라서 지난 10여년간 조성된 지역산업 육성기반의 효율적 활용, 협력과 경쟁 촉진을 통한 사업 시너지 효과 제고를 위해 클러스터의 도약·성장 단계에 적합하면서 광역경제권의 글로벌 및 지역 경쟁거점 클러스터 육성에 필요한 연계협력형 지역산업 육성모델을 개발하는 것이 시급한 과제이다.

(2) 광역경제권의 지속적인 혁신역량 확충

우리나라의 경우 과학기술역량은 대전과 수도권 중심의 단핵형 구조이지만 산업 집적지는 여러 광역경제권으로 분산된 다핵형 구조를 형성하고 있어 혁신역량과 산업생산의 공간적 불일치가 나타나고 있다.¹⁰⁾ 광역경제권 간 혁신역량의 격차에 기인한 혁신역량과 산업생산의 공간적 불일치 문제는 광역경제권 기반의 효율적인 지역산업 육성과 지역의 글로벌 경쟁

력 강화에 최대 걸림돌이 되기 때문에, 이를 해소하기 위한 근본적인 처방이 지속적으로 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 정부의 “광역경제권 활성화 전략(2008. 9)”에서는 선도산업 육성 및 관련 인력 양성, 인프라 등과 관련된 지원방안만 제시되어 있을 뿐 광역경제권 단위에서의 혁신역량 강화를 위한 구체적이고 체계적인 방안이 미흡했다.

광역경제권 단위의 혁신역량 확충을 위해서는 첫째, 현재 대덕연구단지를 중심으로 지정되어 있는 연구개발특구를 점차적으로 광역경제권 단위로 확대 지정하는 것이 필요하다. 이 경우 기존 대덕연구개발특구는 국제과학비즈니스벨트와 더불어 국가혁신체제(NIS) 차원에서 허브(Hub) 역할을 수행하고 추가지정 특구는 대덕특구의 스포크(Spoke) 역할을 담당해야 한다. 한편 광역경제권 차원에서 추가지정한 특구는 글로벌 경쟁거점(신규 지정)과 더불어 연구개발 허브 기능을 담당하여 광역경제권의 과학기술발전과 글로벌 경쟁거점 클러스터 육성을 선도해야 할 것이다.

둘째, 광역경제권 산업발전 구상에 부합하는 수요자 중심의 지역산업 맞춤형 인력양성 사업을 추진해야 한다. 이를 위해 현재 선도산업 인력양성을

10) 정준호·김선배·변창욱, 2004, 「산업집적의 공간구조와 지역혁신 거버넌스」, 산업연구원, 서울.

목표로 추진되고 있는 거점대학 육성 사업은 광역경제권 글로벌 및 지역 경쟁거점 클러스터 육성에 필요한 인력 양성으로 정책목표를 전환하고 광역경제권 내 대학유형 간 역할분담 및 협력관계 정립, 유사 및 관련사업 간의 연계협력, 인력양성 인프라의 연계 및 집적 등을 활성화할 수 있는 사업모델과 추진방식을 개발해야 할 것이다.

셋째, 산학연 협력사업의 추진방식 개편을 통해 산업집적지의 혁신역량을 강화해 나가야 한다. 기존 산학협력 사업은 대학 혹은 연구기관 중심으로 지원이 이루어지고 있어 산학협력 사업의 성과가 기대에 미치지 못하고 있다. 따라서 대학이나 연구소가 기업 집적지역(산업단지, 공업지역, 경제자유구역 등)으로 연구시설과 연구인력을 이전하여 산학협력 사업을 추진할 수 있도록 정책적 지원이 이루어져야 한다.

(3) 광역경제권 중심의 네트워크형 추진체계 구축

광역경제권 차원의 효율적인 클러스터 육성을 위해서는 중앙부처의 각 개 약진식 정책 집행과 지자체 소관 부서 간의 협력 부족으로 인한 각종

비효율성을 제거하고 클러스터 연계 체계 구축과 혁신자원의 효율적 확충 및 활용을 위해 '경쟁과 협력'의 원리를 실현할 수 있는 네트워크형 추진체계 구축이 필요하다.¹¹⁾

현재 지역사업의 추진체계는 중앙부처-(지자체)-개별사업의 구조를 갖는, 각각의 개별 사업단위의 계층형 추진체계를 이루고 있다. 이에 따라 지역 내에서 유관사업이 추진되는 경우에도 사업 간 연계 및 정보교류가 원활하게 이루어지지 않고 있다. 뿐만 아니라 신설된 광역 추진조직(광역발전위원회 사무국, 선도산업지원단 등)과 기존 시·도 중심의 추진조직(테크노파크 등)이 각기 분리 운영되고 있어 상호 연계가 미흡하고 비효율성도 초래되고 있다.

네트워크형 추진체계는 광역발전위원회(사무국)의 기획·조정 기능과 기업지원 플랫폼의 중개·협력 기능을 중심으로 광역경제권의 핵심 추진조직을 정비하고, 광역경제권의 각종 혁신지원기관들, 대학 및 연구기관들 간의 느슨한 결합으로 연계와 협력을 강화할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 핵심이다.

이를 위해서는 먼저, 광역발전위원회(사무국) 내 광역경제권 지역경제

11) 클러스터의 형성 및 기반구축 단계에서는 강력한 추진력을 중시하는 계층형 추진체계가 선호되지만, 산업발전의 도약 및 성장 단계에서는 '상호 경쟁과 협력'의 원리를 실현할 수 있는 네트워크형 추진체계로 전환해야 한다.

및 산업발전의 총괄 기획·조정, 평가·모니터링 기능을 담당하는 민간 전문가 중심의 전문 조직을 대폭 강화할 필요가 있다.

둘째, 사업의 기획·조정 기능과 사업 운영기능의 유기적인 접합과 지역 혁신 주체들 간의 연계 및 협력 활성화를 전담하는 기업지원 플랫폼 기능을 강화해야 한다. 기업지원 플랫폼은 '만남의 장', '기업지원 단일 창구', '중개협력 지원 프로그램'을 전담하여 운영하는 기관으로 클러스터 리더십을 제도적으로 정착시키는 역할을 수행

할 수 있다.

셋째, 광역발전위원회의 기능 보강과 기업지원 플랫폼이 운영되는 경우, 기존의 지원기관(특화센터)은 전문화된 기업지원 기능으로 특성화하고 자율적이고 독립적인 운영이 이루어져야 한다. 이들 지원기관(특화센터)은 연구기관, 대학 등과 같은 기존 전문기관들과 느슨한 결합 관계를 유지하면서 경쟁과 협력을 통해 사업을 수주하여 광역경제권 사업의 실질적인 운영 주체로서의 역할을 담당해야 한다. 