지역전략산업 육성정책

정성훈
강원대학교 교수
shjung@kangwon.ac.kr

경제성장과 지역불균등의 공존

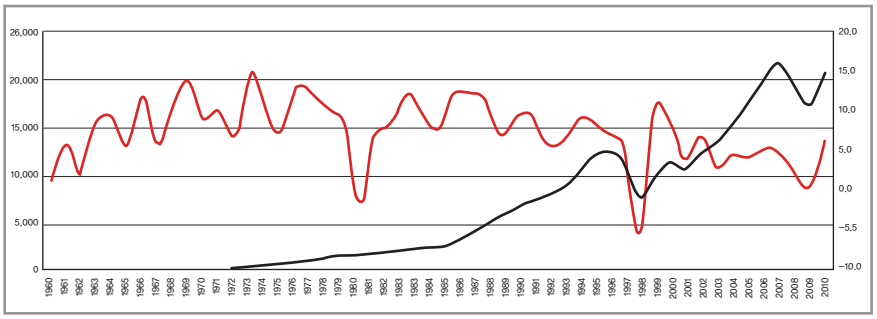
1960년 이후 GDP 성장률을 기준으로 한국의 경제성장의 변화를 살펴보면, 약 2~3년을 주기로 성장과 쇠퇴가 반복하여 나타나고 있음을 알 수 있다. 그러나 1960년 이후 1인당 GDP를 기준으로 장기적 차원에서 살펴보면, 단기적인 성장과 쇠퇴는 지속적인 성장 속에 나타난 반복적이고 주기적인 상황임을 알 수 있다.

다음으로 한국 경제성장을 이끈 대표적인 동력으로 제시되고 있는 노동생산성과 제조업의 연구개발 성과 등을 살펴보자. 노동생산성의 경우, 1970년 이후 지속적으로 성장하면서, 2005년에는 선진국을 초월하여 2010년에는 선진국들에 비해 가장 높은 수치를 기록하고 있다. 한국의 제조업 R&D 지출액과 제조업 부가가치의 상관관계를 살펴보면, R&D 투자가 증가함에 따라 제조업의 부가가치도 함께 증가하는 것을 알 수 있다. 이들은 노동과 제조업 분야에서 생산성과 고부가가치화 전략이 지난 50여년 동안 한국 경제성장의 밑거름이 되고 있음을 파악할 수 있는 좋은 지표들이다. 그런데 왜 우리들은 이와 같은 통계 세계에서 나타난 한국 경제와 실생활에서 겪는 한국 경제에 심한 격차감을 느끼는 것일까?

그 이유는 한국 사회의 불균등 지표를 나타내는 통계들을 보면 쉽게 알 수 있다. 그 대표적인 지표로 한국의 지역 간 불균등을 나타내는 지표인 변이계수와 지니계수, 타일지수 등을 살펴보면, 한국 경제는 1965~1968년과 1991~1997년의 단기적인 지역격차 완화 국면을 나타내는 것을 제외하고는 지역 간 불균등성이 지속적으로 증가하고 있다. 서부 유럽국가들은 대량생산과 대량소비가 맞물린 경제적 황금기 동안 지역 간 격차를 급격하게 줄이면서 불균등을 완화시켰다[1]. 그러나 한국은 지난 50여년 동안

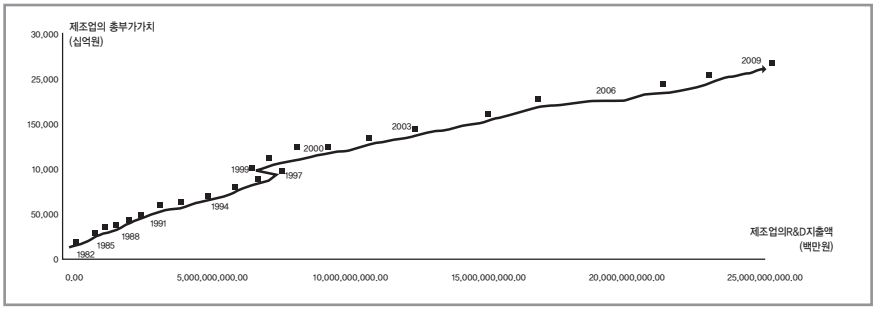
1) 서부 유럽에서 이와 같은 시기의 경제성장 방식을 포디즘(Fordism)이라 일컫는다. 이 시기 서부 유럽국가들은 제2차 세계대전 이후부터 제1차 오일쇼크가 있었던 1970년대 초반까지 급격한 경제성장을 경험하게 된다.

▶ 1960년 이후 한국의 경제성장 변화



자료 : 한국은행에서 필자 재구성

▶ 한국의 제조업 R&D 지출액과 제조업 부가가치의 상관관계(1982~2009)



자료 : 한국은행에서 필자 재구성

국가경제와 지역 불균등이 함께 성장하여, 과장하자면 '경제성장 = 지역 불균등성 증가'라는 등식을 만들고 있다. 이와 같은 문제들이 의미하는 바는 한국경제가 분배 없는 성장을 경험해 왔다는 것이고, 이러한 성장 방식으로 인해서 성장을 거듭할수록 지역 간 · 계층 간 위화감이 점점 높아질 가능성이 크다는 것이다.

지역전략산업 육성정책은 이와 같은 배경에서 탄생되었다. 1998년 '동아시아 금융 위기' 이후 다양한 공간적 · 사회적 불균등은 심화되었고, 국가의 주력 산업들이었던 의류, 섬유, 신발, 기계 산업 등은 지역적 차원에서 심각한 침체를 맞이하게 된다. 정부는 우선적으로 대구, 부산, 경남, 광주 등 4개 지역의 산업 경쟁력을 활성화시키고자 1999년부터 예산을 투입하기 시작하였다. 이후 2002년부터는 수도권을 제외한 9개 지역에 예산을 투입하면서 본격적으로 지역전략산업 육성정책을 실시하게 되었다.

지역전략산업 육성정책 추진 현황

지역전략산업 육성정책은 이와 같은 배경에서 탄생되었다. 1998년 '동아시아 금융 위기' 이후 다양한 공간적 · 사회적 불균등은 심화되었고, 국가의 주력 산업들이었던 의류, 섬유, 신발, 기계 산업 등은 지역적 차원에서 심각한 침체를 맞이하게 되었다. 정부는 우선적으로 대구, 부산, 경남, 광주 등 4개 지역의 산업 경쟁력을 활성화시키고자 1999년부터 예산을 투입하기 시작하였으며 이후 2002년부터는 수도권을 제외한 9개 지역에 예산을 투입하면서 본격적으로 지역전략산업 육성정책을 실시하게 되었다. 지역전략산업은 2002~2003년 동안 체계화기를 거쳐, 2004~2008년까지 확산기로 진행되어 왔다(김영수 외, 2007, 지역산업정책 10년 성과와 과제, 산업연구원). MB 정부가 들어서면서, 지역전략산업은 광역선도산업과 지역전략산업으로 이원화되었고, 지역전략산업 예산의 일부가 광역선도산업으로 이관되었다. 이 시기 이후 세부 프로그램의 특성과 추진주체도 달

라지게 되는데 광역선도산업은 주로 R&D에 기초하여 광역선도산업지원단에 의해 추진되었다. 반면 지역전략산업은 테크노파크와 일부 지역의 지역특화센터에 의해 추진되었고, 기존 다양한 세부 프로그램(R&D, 인력양성, 기반구축 등)의 특성을 수정·보완하면서 그 특성을 유지해 나갔다. 이와 같은 특성으로 인해 지역전략산업은 지역의 관련 이해당사자들이 세부 프로그램을 수행하면서 혁신을 위한 집단학습(collective learning)의 계기를 만들었고, 지역사업의 하드웨어·소프트웨어적 기반을 구축하는 데 많은 기여를 해왔다. 그럼에도 불구하고, 향후 지역전략산업의 발전을 위해서 그 동안 추진 과정에서 나타난 성과와 한계를 살펴보는 것이 필요하다.

지역전략산업 육성정책의 성과와 한계

1999년부터 정부 지원을 통하여 시작된 지역전략산업 육성정책이 14년째를 맞이하고 있다. 그동안 비수도권 중심으로 광역시도 단위에서 다양한 정책적 도구들이 활용되었다. 가장 중요한 성과들을 요약하자면, 지역산업의 물질적·사회적 혁신기반 신설·확충, 맞춤형 지역산업 인력양성을 위한 노력, 전략산업 중심의 클러스터 형성과 운영, 지역기술개발사업 운영, 전략산업 거버넌스 정비·확충 등 다양한 성과들을 거양하였다. 세계적 차원에서 볼 때, 지역혁신체계를 바탕으로 하나의 첨단산업 클러스터가 성공하려면 최소한 30년 정도가 소요된다는 가설에 기초한다면, 우리나라 지역전략산업은 이제 성장을 위한 중간 지점에 와 있다. 그렇기 때문에 앞으로 15년이 더욱 중요한 시기가 된다.

첨단산업은 '실패 누적 산업'이라는 역설이 있다. 이는 많은 실패들이 기록으로 남게 되어 향후 성공을 위한 밑거름이 됨을 의미한다. 그렇기 때문에 그동안 지역전략산업 육성정책의 누적된 실패들을 되돌아보는 것은 향후 성공을 위한 중요한 계기가 될 것이다.

지역산업육성정책의 한계를 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 한계는 정부 지원 정책이 지니는 한계이다. 이는 지역산업의 지원 범위에 해당한다. 산학연 개별 주체들에게 지원할 것인가 아니면 이들이 서로 얽혀 있는 생태계에 지원할 것인가에 해당되는 문제이다. 더 큰 문제점은 어느 쪽을 지원해도 성과 도출이나 수혜 범위를 두고 늘 어려움을 겪어 왔다는 것이다.

두 번째 한계는 구조적으로 깊게 뿌리내린 수도권 대 비수도권 간의 격차 줄이기이다. 이의 전형적인 문제점들은 인력양성사업에서 잘 나타난다. 비수도권에서 양성한 인력들은 일자리를 찾는 데 있어서 수도권을 선호한다. 이는 막을 수 없는 흐름이자 지난 50년 동안 국가적 차원에서 이루어진 경제성장이 비수도권지역에 안겨 준 역효과이기도 하다.

세 번째 한계는 비수도권의 지역 간의 나타나는 것으로 산업선발지역과 후발지역 간에 격차이다. 기존의 평가와 지원체계는 이 격차를 크게 감안하지 못한 채 이루어졌다. 마지막 한계는 중앙정부, 지방정부, 전담기관 간에 형성되는 거버넌스 구축의 문제이다. 지역전략산업은 중앙정부의 예산 지원 및 가이드라인 제시, 지방정부의 예산 지원과 적극적 이행을 축으로 수행되는 것이 타당하다. 그러나 지역적 차원에서 이는 폭넓은 정치구조와 연관되는 경우가 있어서, 지역전략산업의 선순환 구조에 걸림돌이 되기도 하였다.

그렇다면, 지역전략산업을 육성하기 위하여 앞으로 15년을 어떻게 운영할 것인가? 향후 지역전략산업에 대한 지원은 비수도권 내에서도 지역의 규모와 산업역량에 따라 정책적 도구를 달리 활용할 필요가 있다. 이는 대도시 중심의 선발산업지역과 후발산업지역들에 대한 지원을 차별화할 필요가 있음을 의미한다. 이와는 달리 인력양성사업은 비공간적 차원에서 진행되어야 한다. 이는 수도권과 비수도권을 막론하고 상호 연계협력을 유도하는 방안이 필요하다.

우리나라 경제성장의 기점인 1960년대를 돌아보자. 많은 우여곡절 속에서도 우리나라는 지난 50여년 동안 괄목할 만한 경제성장을 이루었다. 이제 지역전략산업 육성정책의 역사는 약 14년 정도밖에 안 된다. 이러한 차원에서 본다면, 지금부터가 지역전략산업 육성의 본격적인 추진시기가 될 것이다.