

최근 지역산업정책의 흐름에 대한 평가와 제안

강 현 수*

—<目 次>—

- | | |
|---------------------------|-----------------------|
| 1. 머리말 | 5. 중앙정부 부서간 정책 공조의 취약 |
| 2. 최근 우리나라 지역산업정책의 흐름 | 6. 낙후 지역 발전에 대한 대책 미흡 |
| 3. 수도권 정책의 기조 전환에 따른 문제점 | 7. 결론 |
| 4. 지역혁신체제 구축이라는 본래 취지의 탈색 | |

1. 머리말

최근 들어 우리 정부 차원에서 지역산업정책에 대한 관심이 크게 높아지고 있다. 우선 지방 정부 차원에서는 지방자치제가 이제 어느 정도 자리를 잡으면서, 지역 발전의 물적 토대인 지역 산업의 육성이라는, 그동안 방치해왔던 본연의 임무에 드디어 지방 정부가 발벗고 나서고 있다. 중앙 정부 차원에서는 산업자원부를 중심으로 국가적 차원의 산업 정책에만 치중하던 기존의 정책 흐름에서 벗어나 “지역적” 차원의 산업 정책으로 관심을 전환하고 있다. 이는 WTO 체제 하에서 산업에 대한 국가의 직접적 지원 정책을 취하기가 힘들어졌다는 국제 환경의 변화에 불가피하게 뒤따르는 측면이 없지 않지만, 선진국에서는 벌써부터 시행하고 있는 지역산업 정책에 뒤늦게라도 관심을 쏟게 되었다는 점에서 환영할 만한 일이다.

그런데 최근 우리 정부가 추진하고 있는 지역산업정책은 총론적인 방향에서는 상당히 긍정적으로 평가되나, 그럼에도 불구하고 그 추진 과정에서 몇 가지 우려할 만한 문제점들이 드러나고 있다. 이 글에서는 이러한 문제점들을 크게 네 가지, — 첫째, 수도권 정책의 기조 전환에 따른 문제점, 둘째, 지역혁신체제 구축이라는 본래 정책 지향 취지의 탈색, 세째, 중앙정부 부서간 정책 공조의 취약, 네째, 낙후 지역에 대한 지역 발전 대책 미흡 — 을 지적하고 이러한 문제점들이 나타나는 이유와 그 해결 방안에 대해 살펴보고자 한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 최근 우리나라 지역산업정책의 흐름을 개괄적으로 살펴본다. 그리고 제3장에서 6장까지 위의 네 가지 문제점들을 하나씩 짚어보고 나름대

*중부대학교 도시계획학과

로의 개선 방안을 제안해 본다. 마지막 제7장에서는 이 글의 결론을 맺고자 한다.

2. 최근 우리나라 지역산업정책의 흐름

1) 지역산업정책에 대한 새로운 관심

이론상으로 볼 때 지역산업정책의 가장 중요한 주체는 당연히 지방정부이다. 그러나 지방자치체의 역사가 짧은 우리나라에서 지방정부는 아직까지 자기 지역의 산업 정책을 스스로 책임지고 다루어 본 경험이 매우 일천한 관계로, 이를 제대로 수행할 만한 조직이나, 인력, 예산적 뒷받침이 아직은 턱없이 부족한 실정이다. 그렇지만 지역산업의 성쇠 여부가 지역 주민들의 삶과 생활에 미치는 영향이 워낙 크기 때문에, 근자에 이르러 지역산업 육성에 대한 지방정부의 관심이 부쩍 높아진 것은 너무나 당연한 일이며, 오히려 너무 늦은 감이 없지 않다고 하겠다.

한편 그동안 우리나라 중앙정부 차원에서 이루어진 지역산업정책은 주로 국토균형발전이라는 대목표를 위한 수단 측면에서 이루어졌다고 할 수 있다. 그래서 수도권 지역에는 산업의 입지를 규제하고, 비수도권 지역에는 산업의 입지를 촉진하는 것이 그동안 지역산업정책의 큰 골격이었다. 이러한 연유로 국토균형발전 정책의 주무부서인 건설교통부가 주로 이와 관련된 업무를 담당해 왔다고 할 수 있다.

하지만 최근에 들어와서는 WTO 체제하에서 국가의 직접적인 산업정책이 제약받게 되었고, 국가 경쟁력 차원에서 지역산업을 바라보는 인식이 널리 확산되면서,¹⁾ 지역산업정책에 대한 경제부처들의 관심이 높아지고 있다. 특히 우리나라에서 그동안 산업정책의 주관부서였던 산업자원부가 가장 적극적으로 관심을 가지고 지역산업정책의 새로운 방향을 주도하고 있다.

특히 산업자원부는 1999년 산업발전법을 제정하여 지역산업의 구조고도화와 지역별 산업기반 확충을 위해 각 지역별(시·도별)로 지역산업진흥계획을 수립할 수 있도록 규정하였고, 이에 입각하여 지역산업정책에 적극적으로 개입하고 있다. 산업자원부가 추진하는 지역산업진흥계획의 큰 흐름은 지역별로 전략산업을 선정하고 그 산업의 적극적 육성을 지원하여 산업경쟁력의 강화와 동시에 지역균형발전을 도모하고자 하는 것이다. 이와 관련하여 이미 4개 시도에서 지역산업진흥사업(대구의 섬유패션산업(일명 밀라노 프로젝트), 경남의 기계산업, 부산의 신발산업, 광주의 광산업을 대상으로 함)이 시행 중에 있다. 수도권을 제외한 나머지 9개 지방에 대해서도 곧 마찬가지로 지역산업진흥사업이 착수될 예정에 있다.

그렇지만 우리나라 중앙정부 차원에서 지역산업정책의 주관 부서가 산업자원부 혼자인 것은 아니다. 지역산업정책이 포괄하는 범위가 워낙 광범위하기 때문이다. 그동안 국토균형발전과 수도권 정책을 책임져왔던 건설교통부는 여전히 지역산업정책의 큰 줄기를 담당하고 있는 부

1) 특정 산업의 지리적 집적지, 즉 산업 클러스터의 발달 여부가 바로 국가 경쟁력의 핵심 요소라고 설파한 마이클 포터(Michael Porter) 교수의 주장 등이 이러한 인식의 확산을 가져왔다.

서이다. 이 외에도 행정자치부, 농림부, 정보통신부, 과학기술부 등이 그 소관업무에서 지역산업발전에 영향을 미칠 수 있는 정책적 자원을 지니고 있기 때문에 이들도 부분적으로 지역산업정책에 관여하고 있다고 볼 수 있겠다. 여기에 덧붙여 교육부, 문화관광부 등 비경제부서 역시 넓은 맥락에서는 지역산업정책과 무관하다고 할 수 없다. 경제의 총괄부서인 재정경제부도 역시 지역산업정책에 깊은 관심을 가지고 지켜보고 있으며, 자신들이 현재 입법 추진중인 「지역균형발전특별법」이 만약 성사된다면 지역산업정책의 핵심적 사안에 개입할 수 있는 제도적 수단을 가지게 될 것이다. 그런데 지역산업정책과 관련된 중앙 부처가 이처럼 매우 다양하다는 점은 뒤에서 언급하겠지만 우리나라 지역산업정책에서 중앙 부처간 공조가 잘 안되는 원인이 되기도 한다.

2) 최근 우리나라 지역산업정책의 흐름과 내용

- 산업자원부 및 한국개발연구원의 정책안을 중심으로 -

이 장에서는 최근 우리나라 지역산업 정책의 대체적인 흐름과 내용을 살펴보기 위해 첫째, 현재 가장 적극적으로 지역산업정책을 주도하고 있는 산업자원부가 추진하고 있는 『중장기 지역산업 발전 계획』의 개요와, 둘째, 우리나라 중앙 부처의 종합적 입장을 반영하고 있다고 볼 수 있는, 한국개발연구원(KDI)이 주도하고 여러 정부출연연구소가 공동으로 참여하여 작성한 보고서 『2011 비전과 과제 - 열린 세상, 유연한 경제』에 담긴 지역산업정책 관련 내용을 각각 간단히 정리해보고자 한다.

(1) 산업자원부의 『중장기 지역산업 발전 계획』의 개요

현재 산업자원부가 지향하는 지역산업정책의 방향은 이 부서가 관할하는 『중장기 지역산업 발전 계획』의 추진 방향에서 유추할 수 있는데 이를 요약 정리해 보면 다음과 같다.

우선 문제 인식 측면에서 살펴 본다면, 지역경제의 문제는 근본적으로 “산업의 문제”이며, 지역산업의 활성화가 지역 경제의 불황을 극복하고 지역간 균형발전을 달성하는 근본적인 대안으로 여기고 있다. 또한 그간 수도권 규제를 통한 일방적인 지방분산 위주의 정책과 하드웨어 인프라 위주의 지원은 지방의 자생적인 발전기반을 구축하는데 근본적으로 한계를 보여왔으며, 지방화의 진전으로 지역산업 발전을 위한 지자체의 욕구가 폭증하고 있으나, 정부내 체계적인 대응체제가 부족했던 것을 문제로 지적하고 있다.

그리고 이러한 문제 인식 하에서 지속적인 지역산업 발전을 위한 새로운 패러다임을 추구하겠다고 하는데, 새로운 패러다임의 구체적 내용은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 지역산업발전에 지역의 수요가 반영되도록 지자체의 역할을 제고하여 중앙-지방간 협력적 분권체제를 확립한다. 이때 중앙정부는 선택과 집중에 의해 국가경쟁력이 강화되도록 유도하는 조정기능을 수행한다.

둘째, 수도권 규제를 통한 분산촉진 위주에서 지역산업의 자생적 발전기반을 구축하는 방식

으로 전환한다.

셋째, 권역별. 지역별 특성에 따라 기존 전통산업과 지식기반 신산업을 포함한 지역전략 산업을 선정하여 육성하며, 이 때 지역의 일회성 수요에 의한 개별 프로그램 위주의 지원에서 체계적이고 지속적인 지역산업 발전을 보장하는 프로그램을 만든다.

넷째, 산업단지 조성 등 하드웨어적 지원보다는 집적(cluster)과 연계(network)를 통한 지역혁신시스템(Regional Innovation System) 구축에 초점을 맞추는 방향으로 나아간다.

(2) 한국경제연구원 발간 보고서 『2011 비전과 과제』의 골자

한편 여러 중앙 부처 산하연구소와 한국경제연구원이 공동으로 2001년 말에 발간한 『2011 비전과 과제』라는 제목의 보고서에 담긴 지역산업정책과 관련된 내용의 골자는 다음과 같다.

첫째, 수도권은 국제경쟁력을 가진 세계도시로 발전하도록 하는 한편 지방에 대해서는 중앙정부가 핵심 성장역량을 지원하는 상생(Win-Win) 전략을 채택하여야 한다. 이를 위해서는 수도권 집중 역제의 반사 효과로 지방발전을 이룬다는 태도와 중앙정부가 기업을 떠밀어 지방으로 이전하는 방식의 소극적인 지역정책 기조를 탈피하여 적극적인 지방육성을 통한 지방발전시책을 추진한다.

둘째, 지역중심의 성장역량 구축을 위하여 현재 중앙정부 주도의 시혜적 지역발전정책에서 벗어나 지방이 지역의 문제를 주도적으로 해결하는 방식으로 전환한다. 중앙정부는 지역개발 정책의 기획과 집행에 관한 권한을 지방으로 대폭 이양하여 분권화의 실익을 얻을 수 있도록 한다.

셋째, 중앙정부의 지원방식은 전국을 대상으로 획일적으로 시행되는 하드웨어 인프라 위주의 개발 및 중소기업 지원정책에서 벗어나 지역별 산업 특성에 맞춰 지역이 원하는 방식의 지역발전을 도모하는데 필요한 요소를 지원하는 “지역맞춤형 지원체계”를 구축한다.

넷째, 지역의 자생적이며 지속적인 성장이 가능할 수 있도록 지역별 지역혁신체제 구축에 주력한다. 지역성장에 미치는 파급효과를 극대화 할 수 있도록 광역권별로 산업 발전 정도와 성장 잠재력을 고려하여 핵심 전략산업의 발전기반을 조성한다.

이러한 한국개발연구원의 보고서 내용은 위에서 살펴본 산업자원부의 『중장기 지역산업 발전 계획』의 개요와 별 차이가 없으며, 또한 이 보고서 작성에 있어서 각 중앙 부처 산하 연구기관이 함께 공동으로 참여하였다는 점을 감안하면, 중앙 부처간에 어느 정도 합의되어 있는 내용이라고 할 수 있다.

산업자원부의 중장기 지역산업 발전 계획과 한국개발연구원의 보고서 내용을 아주 간단히 요약하자면 수도권과 지역의 상생(Win-Win) 전략, 중앙정부 권한의 분권화, 지역별 특성에 맞는 전략산업 육성과 지역혁신체제의 구축이라고 요약할 수 있겠다.

다) 긍정적 의의와 제기되는 문제점

최근의 우리나라 정부가 추진하고 있는 지역산업정책이 지향하고 있는 방향은 전체적으로 보면 다음과 같은 긍정적 의의를 지니고 있다고 하겠다.

첫째, 현재 WTO(세계무역기구)에서는 특정산업이나 기업에 대한 정부의 보조금 지급을 금지하고 있다. 그러나 WTO는 엄격하게 금지하고 있는 보조금 대상에서 지역 개발 목적의 보조금은 예외로 규정하고 있다. 이 때문에 지역산업 육성 정책은 지역 발전과 산업 육성을 동시에 꾀하면서도 WTO의 규제 대상에서도 벗어날 수 있는, 두 마리의 토끼를 동시에 잡을 수 있는 정책이라고 할 수 있다.

둘째, 지방자치체의 역할을 제고하여 중앙-지방간 협력적 분권체제가 확립된다면 이를 통해 지역 차원의 혁신역량을 강화하는데 기여할 수 있을 것이다. 지금까지는 중앙에 집중된 권한, 지방자치단체의 취약한 재정 등의 이유로 지역에서 산업정책을 펼치기에는 한계가 있었지만, 중앙정부의 산업정책보다 앞으로는 지역차원에서의 산업정책의 중요성이 높아질 것이므로 분권화는 이러한 시대적 추세를 잘 반영한다고 하겠다.

셋째, 과거와 같은 물리적 하드웨어적 지원보다는 집적(cluster)과 연계(network)를 통한 지역 혁신체제 구축에 초점을 맞추는 방향으로 나아간다고 하는 것은 과거와는 달리 개별 기업에 대한 직접지원보다 기업의 경쟁력제고를 위한 환경조성에 역점을 둔다는 의미로 매우 바람직하다고 여겨진다. 실제로 OECD 회원국들, 특히 유럽국가들의 지역산업정책이 90년대 이후부터 이러한 방향으로 나아가고 있다. 우리나라의 경우 비수도권 지역에 기조성된 지방 공단의 엄청난 면적이 여전히 미분양되고 있는 현실에서 잘 드러나듯이, 지역 산업 발전에 실제로 필요한 것은 물리적 하드웨어가 부족한 것이 아니라, 그 속을 채울 소프트웨어적 요소라는 것도 분명하다.

하지만 이러한 긍정적 의의에도 불구하고 현재 추진 중인 정부의 정책에 대하여 다음과 같은 측면의 문제 제기가 가능하다.

첫째, 수도권 집중 억제 시책의 포기여에 따른 문제점이다. 수도권과 지역의 상생(Win-Win) 전략이란 결국 수도권 집중 규제 정책의 포기나 다름없다. 이로 인해 수도권 집중이 가속화되고, 비수도권 지역 경제의 몰락 및 지역불균등 발전이 가속화될 우려가 있다.

둘째, 지역혁신체제라는 개념을 도입한 것은 매우 바람직하지만, 실제 우리 현실에서 정책사업이 추진되는 과정을 자세하게 들여다보면 지역혁신체제의 본래 취지가 왜곡, 탈색되고 있다. 지역혁신체제의 구축에 있어서는 지역의 자율성이 절대적으로 요구된다. 그렇지만 중앙정부와 지자체의 협력적 분권을 추구하겠다는 선언적 주장이 실제 현실에서는 그렇게 되지 못하고 지금까지와 다를 바가 없이 중앙정부 주도의 획일적 계획이 실시될 가능성이 높다. 또한 하나의

특정 전략산업만을 중심으로 한 지역산업발전계획은 지역혁신체제의 본래 취지인 지역 전체의 혁신 환경 창출이라는 것과 다소 불일치하는 점이 존재한다. 덧붙여 현재 실제로 추진되고 있는 대구 밀라노 프로젝트를 비롯한 4개 지역의 지역산업진흥사업의 추진 양상을 보면 여전히 지원센터 건축비, 필요시설 및 장비의 구입설치비 등 하드웨어적인 요소 위주의 지원에 치중하고 있고 경영, 기술, 법률, 세무지원 등 소프트웨어적인 지원은 매우 취약한 것이 사실이다.

셋째, 중앙정부 부서간 정책 공조 및 네트워크의 취약이다. 우리나라 중앙정부의 각 개별 부처들이 제각각으로 지역산업정책을 추진함으로써 중복과 비효율로 인한 귀중한 국가 자원이 낭비되고 있다.

넷째, 혁신 기반 자체가 부재한 낙후 지역에 대해서는 특단적인 지역산업발전대책이 필요한데 이에 대해서는 별다른 대책이 없다.

이제부터 여기서 제기된 이 네 가지 문제점에 대해 하나하나씩 자세히 짚고 넘어가도록 하자.

3. 수도권 정책의 기조 전환에 따른 문제점

1) 최근 수도권 정책의 기조 전환

현재 정부의 지역산업 발전 정책의 방향은 수도권 규제를 통한 분산촉진 위주에서, 지역산업의 자생적 발전기반을 구축하는 방식으로 전환하는 것이라고 한다. 이러한 방향 속에서 현재 산업자원부는 수도권 집중억제 시책과 지역균형발전 정책을 분리하고자 하는 것 같다. 지금까지 우리나라의 국토 정책의 기조는 수도권 집중 억제를 통한 지역균형발전의 추구였다. 그런데 최근 정부 부처의 논리는 지역균형발전은 수도권 집중억제를 통해서가 아니라 비수도권 지역의 자생적 발전을 통해서 달성하겠다는 것이다. 이러한 새로운 입장에 입각해서 산업자원부는 수도권 공장 입지 규제와 지역산업재배치의 내용을 담고 있는 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」을 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」로 명칭과 내용을 개정하면서, 수도권내 기존 공장 신·증설 허용확대, 수도권내 외국인투자기업 입주요건 완화 등을 추진하는 것으로 알려져 있다.

그러나 이러한 수도권 집중 억제 시책과 지역균형발전 정책의 분리 추구가, 결국 의도하는 바는 수도권 집중 억제 정책의 포기라 할 수 있으며, 이로 인하여 수도권과 비수도권 사이의 지역 불균등 발전이 가속화될 우려가 있다.

경제 부처는 지역혁신체제의 구축이라는 새로운 패러다임에 입각하여 지역산업 발전을 가져오면 결과적으로 지역균형발전이 달성될 것이라고 보는 것 같지만, 지역의 자생적 발전 역량이 취약하고 수도권의 엄청난 기회 우위가 상존하는 지금의 상황에서 바로 수도권에 대한 규제를 완화하는 것은 지역 불균등의 심화를 가져올 것이 분명하다. 이러한 까닭에 수도권 정책의 전

환은 비수도권 지역의 격심한 반대에 부딪힐 가능성이 매우 높고, 이는 실제 최근의 공업배치법 시행령 개정안 추진시 현실로 드러난 바 있다. 최근 비수도권 지역에서는 최근 진행되고 있는 지역산업정책의 강조와 지역혁신체제 및 산업집적활성화 논의가 수도권 집중 억제 시책의 폐지를 정당화시키고자 하는 면피용이 아닌가 하는 의구심까지 지니고 있기 때문에, 이러한 논의의 긍정적 요소들까지 묻혀 버릴 수가 있다.

이제 새로운 패러다임 하에서 지역발전정책을 추진하니까 수도권 규제 정책은 폐지하는 것이 수도권과 지방을 동시에 잘 살게 할 수 있는 상생 전략이라는 논리는 일면은 타당한 논리이지만, 수도권 규제 정책과 지역 발전 촉진 정책이 서로 정책적 차원이 다르기 때문에 쉽게 트레이드 오프(trade-off) 차원으로 대체 가능한 것은 아니라는 사실은 간과하고 있다. 왜냐하면 수도권 규제 정책은 매우 구체적이고 직접적 정책이며, 그 정책적 효과도 당장 나타날 수 있는 강력하면서도 단순한 정책이기 때문이다. 또한 수도권 규제 정책은 중앙정부 입장에서 볼 때, 큰돈이 들지 않는 손쉬운 정책이어서 그만큼 쉽게 시행할 수 있었던 정책이었다. 반대로 지역 발전촉진 정책은 하루 아침에 결과를 볼 수 있는 것이 아니며, 매우 장기적이고 종합적 관점에서 꾸준히 지속적으로, 그리고 상당한 투자가 이루어져야만, 비로소 그 효과를 볼 수 있는 정책이다. 즉 정책의 과실을 따기 위해 상당한 시간과 돈이 드는 정책이다.

지역혁신을 위한 소프트한 지역혁신체제 구축 역시 물리적 하부구조 건설보다도 오히려 시간과 정성이 훨씬 더 많이 드는 과제이다. 소프트한 정책이 물리적인 정책보다 더 쉽거나 더 돈이 덜 드는 것은 결코 아니다. 이러한 입장에서 볼 때 이제 지역에 대한 정책적 지원이 강화되고 있으니, 수도권 규제를 철폐해도 된다는 논리는 양 정책이 서로 다른 시간적 차원성을 가졌다는 사실을 간과한 논리라고 할 수 있다. 서구 지역 정책의 역사적 경험에서도 규제 정책과 지원 정책이 서로 유기적으로 연계되어서 양 날개처럼 함께 진행되었을 때 가장 훌륭한 결과를 얻었으며, 그 중 한쪽 정책만 집중 추진되었을 때는 그 실효성이 매우 떨어졌다고 평가되고 있다.

따라서 아무리 중앙정부가 지역 발전을 위한 여러 가지 조치들을 취해 주더라도, 상당히 가시적인 결과가 나오기 전에 수도권 규제를 완화하는 것은 매우 위험한 결정이 될 것이다.

2) 외국 사례와 한국의 특수성

물론 현재 우리나라와 같은 중앙정부 주도의 물리적인 수도권 규제 정책을 펼치고 있는 나라는 선진국 중에서는 거의 사례를 찾아 볼 수 없는 것이 사실이다. 우리나라와 비슷한 수도권 집중 현상을 겪고 있어서, 일찍부터 수도권 규제 정책 (런던권 지역에 대한 공장개설허가제도 (Industrial Development Certificate: IDC)와 사무실개설허가제도 (Office Development Permits: ODP))을 실시한 바 있는 영국에서도 1980년대 대처 정부 이후에는 인위적인 물리적 규제 정책을 폐지하였다.²⁾ 그 당시 영국에서 수도권 (즉 런던권) 규제 정책을 폐지한 이유는 다음의 세 가지 이유로 요약할 수 있다.

첫째, 그 당시 영국 대처 정부의 경제철학은 신자유주의 노선에 입각한 규제 철폐, 자유로운 기업 활동 옹호를 강조하는 흐름이었다.

둘째, 런던권에 대한 그간의 입지 규제가 원래의 규제 목적이었던 지역격차 해소나 낙후 지역 발전에 별 도움이 되지 않았다고 평가되었다. 지역 발전은 낙후 지역에서 나타난 것이 아니라 규제대상 지역의 경계선 바로 외곽 지역에서만 국한되어 나타났다.

셋째, 영국의 심각한 경기 침체로 인하여 런던권 지역 역시 경제가 침체되었고 그 내부에서도 고실업 등 심각한 문제 지역이 발생하면서, 런던권에 규제를 해야할 근거가 사라졌다.

그 후 보수당 정권에서 정책 기조를 달리하는 노동당으로 정권이 바뀌었지만, 세계화와 EU 통합의 추세 속에 파리, 프랑크푸르트 등 유럽의 다른 대도시권과 경쟁이 갈수록 격화되고 있는 상황 인식아래 런던권 규제를 부활하자는 주장은 나타나지 않고 있다.

하지만 우리가 영국의 사례를 그대로 받아들이기 힘든 이유가 몇 가지 있다.

첫째, 영국에서 런던권 규제가 없어진 80년대 이후 런던권과 나머지 지역간의 지역간 격차가 심화되고 있다는 사실이다. 둘째, 영국에서는 비록 현재 중앙정부 차원에서 입지 규제를 행하지 않고 있지만, 그 대신 지방정부와 지역사회 차원에서 이루어지는 매우 철저한 토지이용계획 체계가 있어서, 무분별한 공장과 사무실 집중에 대한 안전판 역할을 할 수 있다. 실제로 영국 런던권 주변의 지방정부와 주민들은 지나친 성장으로 인한 주택가격 상승 등의 부작용을 방지하기 위하여 성장 억제제를 위한 각종 토지이용, 환경 규제를 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 우리나라 수도권의 경우 지방자치단체나 주민들이 아직까지도 개발지상주의, 성장우선주의적 사고를 지니고 있기 때문에, 수도권 규제 완화가 곧바로 수도권의 무분별한 집중 결과를 초래할 가능성이 매우 농후하다.

셋째, 영국이 갖추고 있는 사회복지 시스템은 지역의 경기침체나 실업으로 인해 지역 산업 침체 지역에서 성장 지역으로 인구가 곧바로 이동하는 것을 막는 안전판 역할을 한다.

3) 개선 방향

앞으로 장기적으로 지역의 발전을 위해서는 중앙정부에 대한 의존보다는 지역 스스로의 혁신, 즉 지역혁신이 필요하다는 것은 분명하며, 지역경제의 어려움을 앞으로도 항상 중앙 정부나 수도권 탓으로만 돌린다면 그것 또한 문제일 것이다. 따라서 장기적으로 볼 때, 수도권에 대한 불필요하고 비합리적 규제는 사라져야 할 것이다. 그러나 지역의 자생적 발전 역량이 취약하고 수도권에 엄청난 기회의 우위가 상존하는 지금의 상황에서 곧바로 수도권에 대한 규제를 완화한다는 것은 시기상조로 여겨진다. 따라서 우선은 획기적인 지역 산업 및 정주 환경 개선 방안이 구체화, 가시화된 후에, 수도권 규제정책이 완화되어도 늦지 않다고 하겠다. 다시

2) 여기에 대해서 자세한 것은 강현수 외(2001) 참조.

말해 수도권 규제완화와 지역의 자생적 발전을 같은 시점에서 동시에 추진하는 것은 부작용이 우려되므로, 선(先) 지역산업 육성 정책의 추진, 후(後) 수도권 규제 완화를 추진하는 것이 바람직하다고 보인다.

지금 우리나라와 같은 상황에서 수도권 규제 완화 이전에 먼저 지방 육성 정책이 필요한 이유는 크게 보아 다음의 이유들 때문이다.

첫째, 현재 우리나라의 상황에서 수도권은 기회 측면에서 다른 어느 지역보다 압도적 우위에 놓여있기 때문이다. 수도권은 풍부한 인력, 부품, 정보, 금융, 유통, 소비시장을 갖고 있고, 도로와 철도, 공항 등 사회 간접자본 시설의 측면에서도, 그리고 교육·문화·의료·소비시설의 측면에서도 타 지역보다 훨씬 좋은 여건을 가지고 있다. 쉽게 말해 기업 활동 여건이나, 거주 여건이나 모두 수도권이 타 지역보다 우위에 있기 때문에 기업이나 사람이 수도권에 몰릴 수밖에 없는 현실이다.

둘째, 현재 진행되고 있는 범 세계적 변화 흐름으로 손꼽을 수 있는 것이 세계화, 개방화 경향, 정보화 경향, 경제의 지식산업화, 유연화 경향 등이라고 할 수 있는데, 이 같은 거시적 흐름들이 모두 지방보다는 수도권과 같은 거대도시권에 특히 유리한 경향들이라는 점이다. 덧붙여, 우리나라의 가장 중요한 미래 변수라고 할 수 있는 국토 통일 역시 수도권의 집중을 가져올 대형 요인이다.

셋째, 규제는 한번 풀고 나면, 그 후에 다시 시행하기가 매우 어렵다는 속성을 가지고 있으므로 규제 정책의 일관성이 한번 무너지고 나면, 나중에 그로 인한 부작용이 매우 크더라도 이를 다시 원점으로 되돌리기가 매우 어려울 것이기 때문이다.

지역혁신도 그 혁신을 추진할 수 있는 어느정도의 인적 및 물적 자원이 지역에 존재할 때 비로소 가능할 것이다. 즉 수도권 규제 완화 이전에 먼저 지역 경제의 일정 수준의 기반 조성이 필요하다는 것이다.

4. 지역혁신체제 구축이라는 본래 취지의 탈색

현재 산업자원부의 지역산업 발전 정책의 방향을 한마디로 요약하자면 지역혁신체제의 구축이라고 할 수 있다.³⁾ 그러나 현실에 있어서는 다음과 같은 이유들 때문에 지역혁신체제의 본래의 의미가 탈색되고 있다. 그것은 첫째, 중앙정부와 지자체의 협력적 분권의 현실적 미흡성, 둘째, 전략산업만을 중심으로 한 지역 산업 발전 계획의 한계, 셋째, 여전히 하드웨어, 인프라 위주의 지원 정책의 답습이라고 할 수 있다. 여기에 대해 좀 더 자세히 알아보도록 하자.

3) 지역혁신체제의 개념과 정책적 적용에 대해서는 Braczyk, H.-J., Cooke, P. and Heidenreich, M. (1998), Cooke, P., Uranga, M.G., Exebarria, G. (1998), 및 줄고 (2000), (2001) 참조.

1) 중앙정부와 지자체의 협력적 분권의 현실적 미흡성

우선 첫째로 지적할 수 있는 것이 중앙정부와 지자체의 협력적 분권의 현실적 미흡성이다. 중앙정부의 경우 협력적 분권을 주창하고는 있으나 소극적, 시혜(施惠)적 분권화에 그치고 있다. 지방정부의 경우 여전히 중앙정부에 대한 의존성이 크고 실제로 일을 수행할만한 전문적, 기술적 능력이 부족한 것이 내면한 현실이다.

최근 중앙정부는 명시적으로 지방자치단체와 협력적인 분권을 추구한다고 말은 하고 있으나, 이 내용을 자세히 들여다 본다면 여전히 중앙정부의 강력한 주도권 행사 의지와 지방정부의 역량 부족이라는 현실의 벽에 부딪히고 있다. 때문에, 실제로는 분권이 아니라 중앙정부의 일방적이고 획일적인 주도가 진행되고 있고 이는 지역혁신체제의 본래적 의미를 상실하는 것이다.

산업자원부의 지역산업 발전 정책에 따르면 지자체 스스로 사업 계획을 수립 시행하고 중앙정부는 지원, 조정 기능을 수행한다고 하기는 했지만, 실제로는 지역별 전략산업 선정 및 이의 육성 과정에서 지역별 사업안을 평가하고 이를 통해 가장 중요한 자금(국비)을 배분하는 권한을 중앙정부가 지니고 있는 한, 지방정부는 중앙정부가 원하거나 의도하는 방향으로 나갈 수밖에 없다. 다시 말해, 지방정부가 사업 계획 작성시 실제로 지방에 필요한 내용보다는 중앙정부의 명시적, 암묵적 요구사항대로 채울 수밖에 없다는 것이다. 일 예로 전략산업의 선정에 있어서도 지역의 의사보다 중앙의 의사가 우선되었다는 비판이 제기되고 있다.⁴⁾

결과적으로 지방정부는 기존의 다른 중앙정부 주도하의 정책 프로그램과 마찬가지로, 지역혁신체제 프로그램도 중앙정부의 예산 따먹기 식으로 접근하게 될 가능성이 높고, 따라서 도덕적 해이에서 벗어나기 힘들게 될 것으로 여겨진다.

위와 같은 것이 중앙정부 차원에서 더욱 더 과감하게 지방정부에 권한과 자금을 이양하지 못해서 생기는 문제라면, 현실적으로 지방정부도 이를 제대로 감당할 능력이 현재 없다는 것이 지방정부의 심각한 문제이다.

현재 지방정부의 대부분은 지역혁신체제에 대한 개념적 이해도 부족하며, 실제로 사업 계획을 기획, 관리할 조직을 제대로 갖추지 못하고 있으며 (이를 전담해서 담당할 부서가 없는 경우도 있다), 이를 실무적으로 담당할 자질있는 인력도 매우 부족한 상태이다.⁵⁾

4) 부산의 경우 전반적으로 사양쇠퇴산업으로 간주되는 신발산업보다는 성장산업인 자동차산업이나 물류, 정보 산업이 부산의 전략산업으로 선정되기를 바랐으나, 타 시도와의 중복 투자를 우려한 중앙정부의 압력 때문에 할 수 없이 신발산업을 선택했다고 한다.

5) 우리나라 지방자치단체가 주도하여 작성된 사업계획서의 내용은 대체로 부실하다는 평가를 받고 있다. 구체적으로는 ① 사업예산에서 지방비의 비중이 과소하여 도덕적 해이가 우려되며 ② 시스템실패를 개선하기 위한 사업내용이 미흡하거나 부재하며 ③ 지역산업의 비전과 전략이 모호하여 지속적 성장이 불투명하며 ④ 전략과 사업(과제)의 연결이 모호하고 ⑤ 중기목표(사후평가기준)가 모호하며 ⑥

덧붙여 지역내 기득권을 지닌 이해집단의 영향력 행사로 인한 정책적 왜곡이 발생할 가능성도 있다. 즉 지역내 엘리트 집단의 이익이나, 지역 기업의 단기적 경영안정, 산학협동에 기여할 가능성이 희박한 지역대학에 대한 무모한 재정지원 등에 예산이 낭비될 가능성을 배제할 수 없다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선 먼저 지역 산업 정책의 새로운 주체라고 할 수 있는 지방자치단체의 역량 배양을 위한 투자가 선행되어야 할 것이다. 지역 산업 정책의 기획·관리·평가를 담당할 전문가를 외부에서 유치하거나, 자체 요원을 육성하는데 대해 중앙정부가 행정적으로 지원할 필요가 있다. 이렇게 하여 양성된 지자체 내부 전문가는 지역내 각종 혁신 담당 기관들과 네트워크를 구성하고, 지역기업의 혁신능력, 지역대학의 연구역량 등에 관한 정보를 축적하며, 이들간의 중개기능을 수행할 수 있다. 한편 지역내 기득권 집단의 이해에 따른 정책적 왜곡을 막기 위해서는, 정보의 투명한 공개와 지역시민사회의 감시, 정책평가의 제도화 등이 갖추어질 필요가 있다. 다음으로는 중앙정부 부서가 스스로 기득권을 버린다는 측면에서 지방정부에게 과감한 권한과 재정을 이양할 필요가 있다. 지자체의 도덕적 해이의 발생 원인은 바로 자기 돈이 아닌 남의 돈(중앙정부의 국비)이라는 점이기 때문이다. 덧붙여 가장 시급하고도 손쉬운 방법은, 과거 중앙집권 체제하에서 국가기능을 직접 수행하기 위해 설치한 7,000 여개(1998년 현재)에 달하는 특별 지방행정기관의 기능을 지방정부에 이관하는 것이다. 이를 통해 산하에 독자적 지역산업 지원기관을 갖고 있지 못하는 우리나라 지방정부의 취약점을 크게 보강할 수 있다. 이 중 지방정부 산하에 둘 수 없는 경우가 있다면, 이들 특별지방행정기관끼리의 협력 체계를 반드시 마련하여 행정의 비효율과 낭비를 제거할 필요가 있다.

2) 전략산업만을 중심으로 한 지역 산업 발전 계획의 한계

지역혁신체제 구축의 본래 취지는 산업 발전 그 자체가 아니라, 산업이 발전하기 위한 혁신의 제도적 환경을 개선하자는 것이다. 그런데 현재 진행되고 있는 산업자원부와 지자체의 지역산업 발전계획은 몇몇 전략 산업만을 중심으로 하고 있다. 예컨대 부산의 신발산업, 대구의 섬유산업, 광주의 광산업, 경남의 기계산업 등이다. 이 때문에 지역혁신체제라는 개념과 지역별 특화산업 육성이라는 개념이 혼재되면서, 정책 비중은 특화산업 육성 쪽으로 경도되는 느낌을 받는다.

이처럼 각 지역별로 특정 전략산업 육성을 강조하면서, 이를 위한 수단적 측면에서 지역혁신체제 개념을 받아들일 경우, 오히려 본말이 전도되는 것이라고 볼 수 있다.

원래 산업자원부의 정책적 취지는 산업발전 정도와 특성에 따라, 각 지역을 산업발전권역, 구조고도화권역, 산업화촉진권역, 산업낙후권역 등으로 유형화하고 이에 적합한 혁신 시스템

구축을 도모하고자 하고 있지만, 지역별 특정 전략산업 육성에 비중이 실릴 경우, 이러한 권역별 정책의 차별성을 찾기가 어려워 질 것이다. 또한 지역의 일회성 수요에 의한 개별 프로그램 위주의 지원을 탈피해 체계적이고 지속적인 지역산업 발전을 보장하겠다는 정책의 본래 취지와는 정반대로, 각 시도별로 1개 산업 지정이라는 획일적 기준과 그에 의해 선정된 산업에 대한 일회성 국고 예산 배정을 넘지 못하고 말 우려도 있다.

따라서 현재의 전략 산업 중심의 지원 정책에서 탈피하여 지역 전체의 혁신 잠재력 향상 및 전략적 사업 기회의 확대를 꾀하는 정책으로 전환해야 할 것이다. 즉 특정 산업에만 국한하지 말고 지역 전체의 혁신 환경과 분위기를 창출하는 정책에 초점을 맞출 필요가 있다는 것이다. 또한 각 지역마다 획일적인 1시도 1산업 육성 전략이 아니라, 지역의 발전 여건에 따른 종합적 지역 발전 전략의 차별화가 필요할 것이다.

3) 하드웨어, 인프라 위주의 지원 정책 답습

현재 정부의 지역산업정책의 방향은 하드웨어, 인프라 위주의 지원보다는 지역혁신시스템 구축에 초점을 맞추겠다고 하고는 있지만, 그럼에도 불구하고 여전히 내용적으로는 하드웨어 지원 중심에서 탈피하지 못하고 머물고 있다. 물론 과거와 같이 산업단지 조성, 도로망 조성 등과 같은 형태는 아니지만, 여전히 지원센터 건축비, 필요 시설 및 장비 구입설치비 등에 투자되고 있다. 즉 대형 하드웨어에서 소규모 하드웨어로 전환된 것에 불과하다. 반면 기업들이 실제로 필요로 하는 경영, 기술, 법률, 세무지원, 혁신 원천에 대한 접근 경로 마련 등 소프트웨어적인 지원에 대한 대책은 매우 취약한 상태이다.

다시 말해 지역 내 각종 주체들이 만날 수 있는 물리적 장소를 만들어 주는 것도 중요하지만, 이보다 훨씬 더 중요한 것은 만나야 될 동기를 제공해 주는 것이다.

4) 서구의 지역혁신체제 구축의 경험

이처럼 우리나라에서 지역혁신체제 본래의 취지가 탈색되고 있는 현실에서, 서구에서 지역산업 발전을 위해 지역혁신체제론이 등장하게 된 배경에 대해 다시 한번 되돌아보는 것도 의미가 있을 것 같다.

서구 국가들은 70년대 이후부터 지역산업의 혁신능력을 강화하기 위한 정책을 추진한 경험이 있다. 90년대의 지역혁신체제론은 그간의 경험에서 나온 다음과 같은 측면들의 반성에 근거하여 대두된 것이다.

첫째, 혁신 지원 정책이 정책공급자 주도의 기획·운영으로 지역산업의 요구를 파악·반영하려는 노력이 미흡했고, 둘째, 지원 정책간의 연결이나 지원기관간의 협력도 미흡했으며, 셋째, 기술하부구조의 확충에 치중하여, 시장수요와 지식하부구조간의 괴리가 지속되는 제도적 부조화(institutional mismatch)의 문제가 해결되지 못했고, 넷째, 단기적 시야의 재정지원과 정치

논리에 의한 빈번한 정책변화의 부작용이 나타났고, 다섯째, 특수 상황의 소수 성공사례를 일반적으로 적용 가능하다고 판단한 피상적 이해에 바탕으로 지원정책이 기획되어, 실효성의 확보에 실패했다는 것이다. 이러한 문제를 개선하기 위해 지역혁신체제에 접근을 둔 지역산업정책이 90년대에 확산되었으며 그 본질은 바로 이해 관계자의 참여와 책임을 강조하는 자율적 협의 및 상향식(bottom-up) 정책 결정이라 할 수 있다. 각종 정책 목표 및 정책 수행과 관련하여 제기되는 다양한 문제들은 이해관계자의 참여와 책임을 강조하는 자율적 협의기구에 의하여 결정되며, 결과보다 합의 도출하는 과정을 중시하고 이러한 과정을 학습과정으로 활용하고자 했다.

영국의 경우, 중앙정부로부터 거의 전적인 권한을 위임받은 스코틀랜드와 웨일즈의 지역개발기구가 가장 높은 성과를 거두고 있다는 사례에서, 보다 철저한 권한의 지방 이양과 상향식 정책 결정과정의 필요성이 증명되었다. 또한 EU의 지역정책은 그 정책 대상 지역의 세분화와 각각에 맞는 정책 프로그램의 개발로 정평이 나있다.

5. 중앙정부 부서간 정책 공조의 취약

1) 현황과 문제점

현재 우리나라 중앙 부처의 지역산업정책의 또 하나의 심각한 문제점은 각 개별 부처가 각기 제각각의 정책적 수단을 가지고 있으며, 이것이 서로 체계적으로 연계 운영되지 못하고 중복 운영되거나 산발적, 각개약진식으로 이루어져서 상당한 비효율을 초래하고 있다는 점이다. 예를 들어 지역의 기업창업지원 제도 및 지역기술혁신과 관련된 각 부처별 지원제도는 산업자원부의 TBI(신기술창업보육센터), TIC(지역기술혁신센터), 과학기술부의 HTC(첨단기술사업화센터), SRC/ERC(우수연구센터), RRC(지역협력연구센터), 중소기업청의 BI(창업보육센터) 등이 있어서 성격이 유사한 정책이 여러 부처로 나뉘어져 있다. 이로 인해 건물신축과 기자재구입때는 중소기업청의 지원을 받고 기업보육에 관한 운영비는 정보통신부나 산업자원부로부터 받는 등의 사례도 속출하고 있다고 한다.

심지어 낙후지역개발과 관련된 제도는 각 부처별로 10개 법률에 13개 유사 계획이 중복 수립되고 있다. 또한 산업자원부의 공업배치 및 공장설립에 관한 법률, 건설교통부의 산업입지 및 개발에 관한 법률이 유사 중복되며, 각 중앙부처마다 지역지구를 지정하는 것을 선호하여, 여러 개의 유사한 지역, 지구가 존재한다. 여기에 산업자원부는 기존의 벤처기업육성촉진 지구와 유사한 지식기반산업집적 지구를 새로 지정하려고 하고 있다.

한편 지역균형발전과 직접적으로 관련된 중앙정부 지원 기금, 특별 회계, 국고보조금 등의 개발투자 재원은 약 33조원(2001년)에 달하고 있으나 부처별 분산 집행으로 사업간 연계 투자 효과를 발휘하지 못하고 있다.

이처럼 재정경제부, 기획예산처, 산업자원부, 과학기술부, 건설교통부, 행정자치부, 농림부, 등 각각의 지역 발전 관련 정부부처들이 각종 정책을 수직적 업무 수행 체제를 통하여 독자적으로 추진하고 있으며, 관련정책을 수평적 차원에서 조정, 협의 할 수 있는 제도적 장치가 매우 취약하다. 이와 같은 소관 부처별로 각개약진식 지역 발전 정책의 추진으로 인한 유사, 중복 사업 실시는 자원배분의 비효율성을 초래하고, 지역의 입장에서는 지시, 감독체계의 다원화로 통합적 정책 집행이 어렵고, 재원의 안정성이 낮아져 지역실정에 부합하는 정책 집행이 어려워진다는 문제점들을 낳게 된다.

2) 외국의 사례

지역 발전과 관련된 전체 중앙부처 사무를 총괄적으로 관장하는 제도적 장치와 관련하여, 크게 프랑스형과 영국형으로 구분할 수 있다.

프랑스의 경우 중앙부처 내에 DATAR(경제개발 및 지역계획 기획단: 초기에는 수상 직속 기구였으나 현재는 건설교통관련부 장관 소속)가 있어서 지역 개발 및 균형 발전과 관련된 정부 각 부처간의 정책과 자원 배분을 조정, 조율하는 역할을 수행하고 있다.

한편 영국의 경우 각 지역에는 자생성, 자율성이 강한 민간주도의 지역개발기구(RDA)가, 그리고 이에 대응하여 각 중앙부처의 지역 정책 내용을 조정하는 역할을 담당하는 Government Offices for the Regions(GOs.: 각 중앙부처의 각 지역사무소를 한데 통합한 조직으로 1994년 새로 설립됨. 현재 각 계획단위 지역별로 1개씩 총 9개의 GOs가 있다) 이 함께 상호협력하면서 서로 균형과 조화를 이루고 있다.

3) 개선 방향

지역혁신체제란 개념 자체가 매우 포괄적이고도 종합적인 개념이므로, 이를 달성하기 위해서도 지방과 중앙의 역량이 함께 결합되어 유기적으로 추진될 필요가 있다.

중앙정부의 각 부처간의 개별분산적 정책 추진의 문제 해결을 위해 가장 좋은 방법은 앞서 언급한 것과 같은 중앙부처 권한의 대폭적 지방 이양과 특별 지방행정기관의 지방정부 이관이 라고 할 수 있다. 이와 함께 부처 할거주의로 인한 혼선·중복과 비효율성을 막기 위해 부처간 중복의 우려가 있는 지역 산업 발전 제도를 통합할 필요가 있다.

제도적으로는 중앙정부 수준에서는 중앙 부처간 사전, 사후적 정책 조정 체계를 구축하여야 할 것이다. 이때 프랑스식 DATAR 형태나 영국식 GOs 형태 중 우리나라에 바람직한 형태의 조정 기구를 제도화하는 것도 연구해야 할 사항일 것이다.

지방정부 수준에서도 마찬가지로 지역산업발전 정책을 체계적으로 기획하고, 지역내 다양한 이해관계를 조정할 수 있는 추진 기구의 형태를 고민할 필요가 있다. 또한, 각 경제 주체의 활동 영역이 반드시 지자체의 행정적 영역(시도 구분)과 일치하는 것이 아니라는 점에서, 각

지방자치체들간에도 상호 경제 협력 체계 구축에도 관심이 필요하다.

6. 낙후 지역 발전에 대한 대책 미흡

1) 정책 현황과 문제점

현재 정부의 지역산업 발전 정책의 방향의 큰 줄기는 지역혁신체제 구축에 맞추어져 있다고 여겨진다. 각 지역은 산업 발전 정도와 특성에 따라 이에 적합한 혁신 시스템 구축이 필요하다. 그런데 현재 추진되고 있는 정책을 보면 각 지역마다 상당한 혁신기반이 갖추어진 상태를 가정하고 비슷한 수준의 정책을 전국적으로 획일적으로 실시하고 있는 듯한 느낌이 든다. 그렇지만 현실적으로는 수도권을 제외한 우리나라 대부분 지역은 혁신 기반 자체가 아주 취약한 것이 현실이다. 즉 지역발전을 위한 네트워크를 형성할 아무런 기반조차 변변치 못한 이런 상태에선 지역혁신체제 논의 자체가 우리의 지역 현실을 무시한, 그리고 지역 발전 단계를 뛰어 넘는 이상형적 공념불로 받아들여질 수도 있다.

지역 발전 수준이 낮은 단계에서 가장 효율적으로 혁신 체제를 구축할 수 있는 방법은 선진 기술을 지닌 외부 기업의 지역내 유치라고 할 수 있다. 현재 우리나라의 지역들 중에는 이러한 외부 기업의 유치를 통한 지역혁신 체제 구축이 비록 분공장 경제의 위험이 있더라도 가장 설득력 있는 방안이라고 할 수 있다. 그러나 다른 외국에 비해 지역 발전을 위한 외부기업 유치 정책이 우리나라에서는 그리 성과를 거두지 못하고 있고, 이 이유의 상당 부분은 정책적 미비에 기인한다고 보여진다.

또한 앞으로 지역 발전에 있어서 가장 중요한 것은 사람, 즉 인재의 확보라고 할 수 있다. 첨단 산업, 지식기반형 산업은 이를 감당할 만한 고급 노동력이 없어서는 결코 정착될 수가 없다는 점을 고려할 때, 우수 인력의 양성 및 지역내 정착의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 현재 지역의 가장 큰 애로 사항 역시 인력난이다. 그러나 여기에 대한 대책 마련이 산업자원부와 같이 1개 경제 부처의 소관을 넘어서는 것 때문인지는 몰라도 별로 두드러진 것이 없다.

2) 외국 사례

전 세계의 여러 과학기술단지의 성과를 비교 연구한 카스텔(Castells)과 홀(Hall)의 결론에 의하면 각 국가별, 지역별 발전 단계에 따라서 혁신 정책의 목표와 내용은 달라져야 하는데, 발전 수준이 낮은 단계에 있는 국가나 지역은 외자 기업을 유치하는데 초점을 맞추어야 하고, 발전 수준이 어느 정도 높은 단계에 이른 국가나 지역은 내생적(indigenous) 지역 혁신 역량을 증진시킬 수 있는 소프트한 정책들이 필요하다는 것이다.⁶⁾ 이때 인재 양성의 산실인 대학이나 연구기관의 육성은 명문 대학이나 명성 있는 연구기관이 하루아침에 만들어지는 게 아니라는

점을 감안할 때, 이 정도의 발전단계에 진입하기 훨씬 이전에 미리 장기적 관점에 입각하여 추진되어야 함을 강조하고 있다.

또한 최근에는 선진 기술을 보유한 초국적기업의 해외자회사가 현지경제의 지역혁신시스템에서 중핵기능을 수행하는 사례가 증가함에 따라, 세계 각국이 초국적기업의 지역거점을 유치하기 위하여 유인을 경쟁적으로 보강하고 있다. 특히 다국적기업의 혁신활동을 유도하기 위한 각종 획기적 유인시책을 강화하는 지역이 증가하고 있다.

3) 개선 방향

현재 우리나라의 각 지역 중에는 지역 자원을 활용한 내생적 발전 전략(즉 지역혁신체제 구축에 강조점을 두는 정책)보다는, 외부 기업 유치를 통한 발전 전략이 더 시급한 나후 지역들이 상당수 존재함을 인식할 필요가 있다. 이때 외부 기업이란 국내, 국외 기업 모두를 의미한다.

또한 현재 우리나라 비수도권 지역의 가장 큰 문제점은 혁신을 선도할 우수 인력의 풀이 없다는 점을 감안할 때, 장기적인 지역 혁신 체제 구축을 위한 기반을 조성한다는 차원에서 고급 인력 육성 및 이들이 지역에 정착할 수 있는 환경 조성에 상당한 지원이 이루어져야 할 것이다. 고급 인력 유치를 위해서는 쾌적한 주거환경, 여가 문화, 자녀교육 등 총체적인 지역 환경의 개선이 필요하므로, 지자체 만의 노력으로는 불가능하며, 그야말로 중앙정부 각 부처가 모두 함께 노력해야 하는 국가적 과제로 추진할 필요가 있다.

특히 혁신 기반이 미비한 지역의 혁신 원천의 창출과, 우수 인력 유치의 교두보 확보를 동시에 달성 할 수 있는 방안으로, 명성 있는 국책 연구기관, 국립 과학기술전문대학 건립과 이전, 외국 유명대학 분교 유치, 외국 연구자의 초빙 등을 적극 추진할 필요가 있다. 그리고 이에 대해서는 수 십년 앞을 내다 본 장기적 안목에서 매우 과감하고 획기적이며 지속적으로 중앙정부 차원에서 행재정적 지원이 이루어져야 할 것이다.

7. 결 론

지금까지 최근 우리나라 지역산업정책의 흐름을 개괄적으로 살펴보고 그 긍정적 의의와 함께 몇 가지 문제점을 지적하면서 나름대로의 개선 방안을 함께 제안해 보았다. 최근 우리나라 지역산업정책의 흐름은 서구 선진국들의 정책 경험들을 어느 정도 수용, 모방한 것이라 해도 틀린 말은 아니다. 현재 우리나라 지역산업 정책의 큰 방향인 수도권 규제 완화나 지역혁신체제의 도입은 서구에서는 이미 시행 중인 정책이다. 이처럼 우리보다 앞선 서구 선진국들의 경험을 배운다는 것은 곧 세계적 시대 조류에 뒤떨어지지 않는다는 것으로 나름대로 긍정적으로

6) Castells, M. and P. Hall (1994) 참조.

평가받을 만 하다.

그렇지만 우리나라의 정책에 서구의 경험을 도입하는데 있어서 서구와 우리나라의 현실적 차이점에 대한 고려가 우선 필요하다고 여겨진다. 서구와 우리나라의 사회, 경제, 문화적 차이점, 특히 우리나라의 지역적 혁신 기반의 취약성 등을 고려하지 않고 무조건적으로 서구 정책을 도입할 경우, 서구적 개념과 한국적 현실의 부조화로 인한 문제가 발생할 가능성이 높다.

서구와 비교해 볼 때 우리나라가 처한 지역 현실 중 반드시 고려되어야 할 점은 혁신 역량의 수도권 및 대기업 편중, 비수도권 지역의 열악한 혁신 기반, 지방정부의 정책 역량 부족, 지역 시민사회의 미성숙 등을 들 수 있다. 따라서 이러한 한국적 지역 현실을 감안한 우리 나름의 정책 모색이 필요하다.

마지막으로 언급하고 싶은 점은, 지역혁신체제의 정착을 위해 필수 불가결한 것은 지역내 각 구성원들이 서로 지역 발전을 위해 함께 일할 수 있는 신뢰 분위기라고 한다. 이러한 신뢰는 시민사회의 활성화 및 지역 풀뿌리 민주주의 없이는 달성될 수 없다. 이처럼 지역산업정책은 단순한 경제 정책의 차원을 넘어서는 사회문화적인 요소까지도 포괄하는 매우 복합적인 측면을 지니고 있다는 것을 마지막으로 지적하고 싶다.

〈참고문헌〉

- 강현수 외 (2001), 『영국의 지역정책 동향과 우리나라 수도권 정책에 대한 시사점』, 경기개발연구원.
- 강현수 (2000), “유럽의 지역개발정책 어떻게 달라지고 있나? -테크노폴리스에서 지역혁신시스템 구축으로-” 현대사회연구소 『지방자치』 2000년 5월호.
- 강현수 (2001), “해외리포트: 영국의 지역경제 정책 및 공간계획의 최근 동향 - 산업클러스터 육성하기” 대한국토도시계획학회 간 『도시정보』 2001년 6월호 통권 231호.
- 강현수, 이철우 (2000), “지역 중소기업 혁신 네트워크 사례 분석과 정책적 함의 -지역혁신체제의 관점에서”, 한국공간환경학회 주최, 중소기업 혁신 네트워크를 이용한 도시형 산업지구개발전략 심포지움 논문집.
- 경실련 도시개혁센터, 지역경실련협의회 (2001), 『수도권 집중억제와 국토균형발전 정책진단 토론회 자료집』
- 김선배 (2001), “전략산업 중심의 지역혁신체제 구축방안”, 『중장기 지역산업 발전계획』, 산업연구원, 한국경제신문사 주최 공청회 자료집.
- 김용용 (1999), 『지역개발론』, 법문사.
- 대한민국 정부 (2000), 『제4차 국토종합계획 (2000-2020)』
- 박 경 (2000), “지식기반경제하의 지역발전전략 - 비판과 대안”, 『한국자본주의와 지역사회경

- 제』, 한국사회경제학회 및 한국공간환경학회 공동학술대회 발표논문집.
- 박 경 (2001), “지역산업발전과 지역혁신체제 구축- 정부의 지역혁신체제 구축전략(안)의 문제점을 중심으로”, 『세계화와 공간문제의 새로운 도전』, 한국공간환경학회 2001년 춘계 정기 학술대회발표논문집.
- 박준경 (2001), “지역산업발전을 위한 국고지원방안”, 『중장기 지역산업 발전계획』, 산업연구원, 한국경제신문사 주최 공청회 자료집.
- 한국개발연구원 (2001), 『2011 비전과 과제: 열린세상, 유연한경제』
- 한국공간환경학회 (2001), 『국토균형발전과 수도권 관리방안』, 한국공간환경학회, 푸른 경기 21 공동학술심포지움 자료집.
- 한국산업단지공단 · 산업연구원, 2001, 『지역산업발전 중 · 장기계획 수립을 위한 연구』
- OECD (2001), 『한국지역정책보고서』
- Braczyk, H-J., Cooke, P. and Heidenreich, M. (1998), <eds>, *Regional Innovation Systems: The Role of Governances in a Globalized World*. UCL Press
- Castells, M. and P. Hall (1994), *Technopoles of the World: The Making of Twenty-First-Century Industrial Complexes*, Routledge
- Cooke, P. and Morgan, K. (1998), *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*, Oxford Univ. Press.
- Cooke, P., Uranga, M.G., Exebarria, G.(1998), “Regional system of innovation: an evolutionary perspective.” *Environment and Planning A*, 30, pp.1563-1584.
- Danson, M., H. Halkier & C. Damborg(1998), *Regional Development Agencies in Europe*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, Basingstoke, UK.