제 2 장　지역산업진흥정책

제 1 절　지역산업진흥정책의 기본방향

정부의 지역산업진흥정책은 지역특화사업, 지역전략산업사업, 지역특화기술개발사업을 중심으로 지역특성에 기반한 새로운 혁신클러스터 형성을 활성화하여 각 지역의 균형적인 발전을 도모해 나감으로써, 국가 산업의 경쟁력을 제고하여 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회 건설에 기본적인 목적을 두고 있다 할 것이다. 즉, 수도권지역의 과잉집중에서 오는 高지가와 입지부족에 따른 고비용구조의 탈피하기 위하여 각 광역지자체의 지역산업구조를 고도화시키며, 21세기의 고부가치형 지식기반산업을 개발하기 위하여 지역전략산업과 차세대 신성장산업 위주로 각 지역별로 특성에 맞는 2～4개 전략산업을 집중적으로 육성해 나감으로써, 각 지역의 균형적인 발전을 도모해 나가는 한편, 경쟁력 있는 산업집적지(industrial cluster)의 형성을 촉진하여 지역의 잠재산업의 경쟁력을 높여 나가고 있다.

제 2 절　산업클러스터의 형성을 통한 지역특성화 발전 추진

1. 수도권의 집중현상 심화와 지방경제의 침체

그간 수도권기업에 대한 강력한 규제에도 불구하고 수도권과 지방, 지방간의 격차는 계속 확대되고 있는 실정이다. 특히, 고성장 고부가가치의

지식기반제조업분야에서 수도권으로의 집중이 두드러지며, 벤처기업의 집중도는 특히 심하여 99년 66.6%에서 2001.8월에는 71.3%를 차지하고 있으며, 벤처캐피털 투·융자 잔액은 약 3조원으로서 전국의 88%를 차지하고 있다.

또한, 지방의 산업기반이 취약하여 경남·울산지역에는 3-4개의 대표집적산업(전국 생산의 10%이상을 점하는 산업)이 있으나, 전북, 강원, 제주에는 대표집적산업이 없으며, 지방의 기술기반과 입지조건이 취약하여 기업의 해외이전이 가속화되어 산업공동화가 우려되는 실정이다. 특히 외환위기 이후 기존 주력산업이 침체된 반면, 지방의 기술 및 혁신기반이 취약하여 이를 대체할 지식기반 신산업은 미흡한 실정이라고 하겠다.

2. 수도권 규제를 통한 일방적인 지방분산 정책의 한계

80년대 이후 형평성을 강조하는 지역균형개발 논리에 입각하여 사회간접자본 확충위주의 정책을 추진하였다. 그 결과 공업입지 여건이 충분히 구비되어 있지 않은 지역에도 산업단지 등의 조성을 대폭 확대함에 따라 일부지역에서는 미분양의 어려움을 겪고 있는데 반해 수도권내 산업단지는 포화상태에 직면하여 개별입지 공장이 난립하고 있는 실정이다. 또한, 수도권은 생산자서비스와 IT 등을 중심으로 탈산업화가 빠르게 진행되는 반면, 지방은 대학, 연구소, 기업지원 시설 등 자생적인 산업혁신 기반이 취약하여 산업인력이 역외로 유출되는 등 경제적 어려움이 가중되고, 기업은 전문인력 확보 곤란, 정보 및 판로의 애로, 생활여건 결여로 지방입지를 기피하고 있는 실정이다.

이는 그동안 정부의 정책이 H/W적인 지원에 치중하여 기술혁신 및 산업인력양성, 생산기반, 물류 및 유통체계 확충 등에 대한 체계적인 연계 시스템을 지원하려는 노력이 부족하였으며, 대학·기업·자치단체·지역사회간의 긴밀한 네트워크를 구축하려는 매개기관(Agent)이 부재한데 기인한다고 하겠다. 특히, 경제적으로 상호 의존적인 광역자치단체간의 협조가 현실적으로 불가능하여 기업이 부담해야하는 비용도 크다고 하겠다.

또한, 수도권 공장총량제 등 수도권 규제를 통한 일방적인 지방분산 위주의 정책은 지방의 산업여건 및 기술인프라가 부족한 상황에서 기업의 지방이전과 창업 촉진 및 항구적인 고용창출 효과를 가져오지 못하고 있다. 오히려 지방에서 창업한 벤처기업이 지방의 산업인프라 및 기술인력 부족으로 수도권으로 역류하는 현상도 발생하고 기업의 지방이전보다는 해외로 유출되는 상황이 발생하기도 하였다.

한편 대부분의 지방자치단체들은 중·장기 산업발전 비전이나 지역적 특성을 감안한 경쟁력 있는 전략산업의 발굴보다는 BT·IT 등 지식기반 신산업의 유치에만 열을 올리고 있다. 더구나 지역의 산업발전을 체계적으로 기획하고, 지역내 다양한 이해관계를 조정할 수 있는 총괄추진기구의 부재로 인해 효율적인 지역산업 발전정책을 추진하고 있지 못한 실정이다.

반면에 중앙부처의 지역산업 지원시책은 지역에서 분출되는 정치적 요구에 따라 개별 프로그램 위주의 분산형 지원이 대부분을 차지하고 있다. 따라서 지역의 수요가 체계적으로 반영되지 못하여 유사·중복적인 사업이 많고, 정책간 연계성도 크게 부족한 편이다.

3. 산업클러스터를 중심으로 지역혁신체제 구축

선진국들은 이미 전략산업을 중심으로 지역산업발전을 위한 추진체계를 정비하고 막대한 재원을 투입하여 지방의 자생적인 발전기반을 구축함으로써 지역균형발전과 성장잠재력을 제고하고 있다. 특히 독일, 영국, 일본 등은 오랜 기간에 걸쳐 특정산업을 중심으로 「집적된 지역산업자원」을 「유기적으로 연계」하기 위하여 법·제도의 정비를 강력히 추진하고 있다.

1990년대 후반 이후 OECD는 지식기반경제에서의 지역경제발전의 새로운 모델로서 전략산업 중심의 산업 클러스터 형성을 제시하고 있다. 즉, 하드웨어적 지원보다는 지역내 기업, 대학, 연구소, 지원기관간 유기적인 연계망의 형성을 통해 지역내 발전 잠재력을 극대화하고자 하는 것

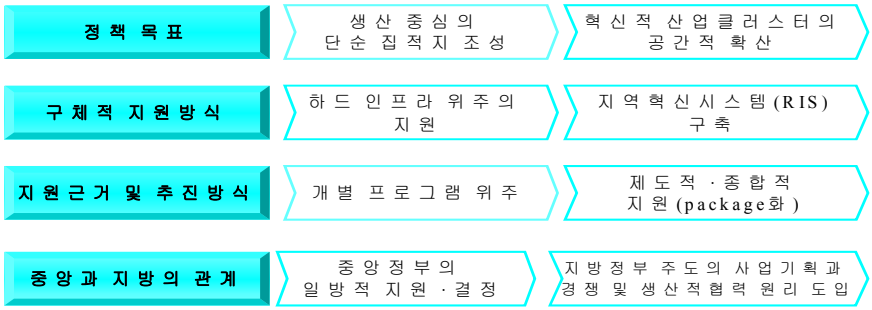
이다.

따라서 우리나라의 지역산업진흥정책도 향후 15년간의 장기계획하에 지역별로 특성화된 발전전략을 추진하되, 그 핵심은 지역별, 권역별 전략산업을 중심으로 산업클러스터 형성을 위한 제도적 환경을 구축((RIS, Regional Innovation System)하는 데 두어져야 할 것이다.

즉, 기구축된 산업단지·도로·항만·공항 등 하드웨어적인 기반을 토대로 산업생산체계(지역전략산업 등), 과학기술체계(R&D·창업보육, 교육훈련 등), 기업지원체계(금융·유통·마케팅 등)를 공간적으로 집적(cluster)시 키고 혁신주체간의 연계(network)을 강화하는 산업클러스터 형성을 활성화 함으로써 지방의 자생력 있는 발전역량을 확충해 나가야 할 것이다.

또한 지원방식도 종전에는 중앙정부의 일방적인 결정에 의해 개별 프로그램 위주로 이루어지는데 비하여 앞으로는 지방정부가 주도적으로 사업을 기획·제안하되 중앙부처는 종합적인 법적·제도적 장치하에 경쟁원리에 입각하여 지원사업의 우선순위를 선정하는데 중점을 두어야 할 것이다.

<그림 Ⅶ-2-1> 지역혁신체제 구축 기본 방향



산자부는 이를 위해 02년 11월 「공업배치법」을 「산업집적활성화법」으로 개정함으로써 산업클러스터를 활성화하기 위한 일차적인 제도적 기반을 구축한바 있다. 동 법률에 근거하여 지역전략산업을 중심으로 대학·연구소·기업지원기관을 네트워킹하는 5년단위의 「산업집적활성화기본계획」을 '04년 2월 수립했으며, 동 계획은 지자체 및 관계부처와의 협의 및 조

정을 거쳐 수립되었고, 특히 관계부처는 지역산업진흥을 위한 소관부처 사업 수립시 동 계획과 조화를 이루도록 하고, 지자체도 동 계획을 근거로 지역산업진흥계획을 수립하도록 되어 있다.

동 계획에는 산업별, 지역별 특성에 따라 대·중·소 규모의 산업집적 지도를 작성하여 매년 수정 보완하도록 하며, 성장유망산업의 집적현황과 비전, 산업입지 및 인력수급에 관한 사항, 산업집적기반시설의 확충에 관한 사항, 산업낙후 지원계획 등에 관한 사항을 규정하도록 하고 있다.

<표 Ⅶ-2-1> 대·중·소 규모의 산업클러스터 구축 방안

◇ 초광역 클러스터 : 행정구역을 초월한 초광역적 개념의 대규모 클러스터 (예:대전·충청권 - IT, 울산·부산·경남권 - 기계)

◇ 광역 클러스터 : 광역지자체별로 성장잠재력이 큰 2~4개의 전략산업을 중심으로 한 클러스터

◇ 소지역 클러스터 : 단일 또는 수개의 기초자치단체 공통의 소규모 클러스터

둘째로, 지식기반산업이 이미 집적되어 있거나 집적가능성이 높은 지역으로서 연구개발 및 기업지원기관간의 연계가 용이한 지역에 대하여는 지자체의 신청을 받아 「지식기반산업집적지구」로 지정하여 각종 행위제한을 완화하고, 산업 및 기술기반조성 사업, 지방중소기업육성관련기금조성 사업, 도로·용지 등 기반시설을 우선지원하도록 함으로써 한국형 혁신산업클러스터의 Best Practice 모델로 활용할 계획이다.

셋째, 현재 관련부처별로 분산적으로 추진중인 사업을 체계적으로 지원하고 광역지자체간의 협력을 촉진하기 위해 다양한 지역산업진흥사업에 대한 지원기관의 연계 운용방안을 검토해 나가겠다.

넷째, 지방대학을 지역의 핵심기술혁신기관으로 활용하고 산·학·연간의 협력을 촉진하도록 하겠다. 이를 위해 지방대학의 연구개발·교육훈련 기능과 테크노파크의 시제품 생산, 상업생산기능 등과의 연계를 강화하도록 하겠다.

또한, 지방대학에 대한 인력·장비·R&D 지원을 확대하고, 대학보유기술의 지역산업계로의 이전을 촉진하기 위해 지방대학내에 「기술이전전담조직」을 설치하며, 지역산업의 애로기술 지원을 위하여 전국 153개 대학 2,200명의 공대교수로 구성된 대학산업기술지원단(UNITEF)과 지역산업계간의 홈닥터형태의 「1사 1담임 교수제」를 실시할 계획이다.

더불어 지역산업의 혁신에 필요한 기술개발과제를 공동연구하는 「기업·대학 협동연구팀」을 매년 100팀씩 선발하여 기술개발자금을 지원하고, 지방 공과대학의 커리큘럼을 지역산업 수요에 맞게 보완하도록 하고, 지역별·업종별로 산업인력의 수요와 중장기 전망을 담은 「국가기술인력지도」를 작성하여 지방대학교육의 방향을 제시하도록 하겠다.

다섯째, 이와 같은 지역의 특성화 발전을 통한 지역간 균형발전이 단기간내에 이루어질 수 없으므로 중·장기적으로 명확한 비전을 가지고 단계적인 발전전략을 수립할 필요가 있다. 우선, 향후 5년간(2003-2007년)은 지역혁신시스템의 구축 등을 통해 지방이 침체에서 벗어나 발전단계로 진입(up-turn)하는 계기를 마련할 필요가 있다.(신지방화시대 기반구축기).

2단계(2008-2012년)에서는 점차적으로 수도권과 지방간의 경제력과 소득격차를 축소하고, 지방대학의 육성, 향토산업 및 농어촌경제의 활성화로 인구의 역외유출을 줄여나가야 할 것이다(신지방화시대 성과 확산기).

이러한 시책이 착실히 추진될 경우 마지막 3단계(2012-2017년)에서는 권역별로 자기완결적이고 선순환적인 지역경제시스템을 구축하여 각 지방마다 독특하고 매력적인 지방문화가 정착될 수 있을 것으로 기대된다(신지방화시대 정착기).

제 3 절 4개 시도 및 9개시도 지역산업 진흥사업 추진

13개 시·도의 지역산업진흥사업을 지역특성화발전의 핵심적 재정지원 프로그램

으로 확대 발전시켜 나가겠다. 지역산업진흥사업은 지역별 산업발전정도(산업집적지 형성, 입지우위성), 성장잠재력(산업발전역량, 정책의 육성의지)에 대한 분석을 토대로 전국 13개 시·도의 전략산업을 선정하여 지역의 자생적인 발전기반 조성에 집중지원하는 사업으로서 99년 대구(섬유산업), 부산(신발산업), 광주(光산업), 경남(기계산업) 등 4개 지역에 대한 지원을 시작으로 02년에는 강원, 대전 등 수도권을 제외한 나머지 9개 지역으로 확대하였다. 전체 사업수는 86개(4개시도 59개, 9개지역 27개)이고 총 국비지원규모는 2조 1,629억원에 달하는 등 중앙정부 차원의 본격적인 지역산업진흥을 위한 최초의 사업이다.

4개 지역산업진흥사업이 2003년(경남기계는 2004년)에 만료됨에 따라 현재 내년이후 2단계 사업을 검토중인 바, 기존의 사업추진과는 달리 지방정부 주도로 국가지원 사업계획을 수립하고 지방간 경쟁의 원리에 따라 지원사업를 심의·결정하도록 하되, 기존의 「1시·도 1산업」 원칙에서 탈피하여 특성화업종을 1-3개 추가할 계획이다.

<표 Ⅶ-2-2> 4대 지역산업 지원계획

구 분	대구 섬유	부산 신발	광주 光	경남기계
사업기간	'99~'03	'00~'03	'00~'03	'00~'04
총사업비	6,800억원 (국비 3,670)	3,866억원 (국비 2,396)	4,020억원 (국비 2,353)	4,284억원 (국비 2,143)
주요사업 (59개사업)	패션 어패럴밸리 조성 등 (17개사업)	시제품개발지원 센터 구축 등 (15개사업)	광제품기술개발 및 상업화 지원 등 (12개사업)	기계류기술종합 지원센터 등 (15개사업)

한편, 작년부터 추진중인 9개지역산업진흥사업은 시행 초기단계임을 감안하여 계획대로 추진하는데 중점을 두되, 내년 이후 점진적 확대 방안을 검토하고, 매년 사업추진성과를 엄격히 평가하여 익년도 사업계획의 수정

및 예산을 차등화하도록 하며, 사업별 정책담당자 실명제를 도입하고 필요시 구상권을 행사하는 방안도 검토하겠다. 이를 위해 현재 9개 지역사업의 경우 사업별로 지자체와 협약을 체결하고 별도의 재단법인(15개 설치)을 운용중인 바, 이와같은 「지역발전협약제도(Plan contract)」를 확대·발전하여 중앙과 지자체간의 안정적인 사업추진 및 상호책임을 공유하도록 하겠다.

<표 Ⅶ-2-3> 9개지역산업 지원계획

구 분	사업비(국비)	내 역
○권역 공통	2,250	
- R&D 지원 자금	1,500	· 지역별 배분1/2, 공동재원 1/2
- R&D 기획평가제도	750	· 지역의 기획·평가기능 강화
○권역별 사업 (총27개사업)	13,221(8,817)	
- 대전·충청권(10개사업)	4,453(3,149)	· 전자, 생물(의학·화학·동물자원)
- 전라·제주권(9개사업)	3,811(2,813)	· 자동차부품, 기계, 생물(자생식물·농업)
- 울산·경북·강원(8개사업)	4,957(2,855)	· 자동차·전자·생물(의료·환경)
계	15,471(11,067)	

또한, 사실상 동일 경제권인 광역자치단체간의 협조가 부족한 실정이므로 광역자치단체간의 협력을 유도함으로써 기업에 대한 지원을 강화하기 위해 대·중·소 규모의 광역자치단체간의 공통사업을 개발하여 지원하는 방안을 추진하도록 하겠다.