

지역주도형 지역산업 육성방안

Decentralized Promotion System for Regional
Industrial Development

2013. 12

연구자

오은주(연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

우리나라의 경제성장, 산업화 발전과정에서 중앙정부가 수행했던 역할을 과소평가할 수는 없다. 그런데, 1995년 6·27 지방선거를 통해 민선 지방자치단체장 출범한 이후에 지역 기업과 지역 주민은 점차 더 지방자치단체가 경제활성화를 위해서 적극적인 활동과 사업을 전개해나가기를 기대하고 있다. 즉 지역에서는 중앙의 적극적인 경제개입 역할을 이제는 지방자치단체에서 수행하기를 원하고 지역 주민들이 원하는 형태로 산업이 육성되기를 원하는 것이다.

본 연구는 이러한 시대적 여건, 지역주도형 지역산업육성의 필요성에 대응하여 지역산업정책의 재편과 활성화방안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 삼고 있으며 이를 위하여 지난 지역산업정책을 평가하고 성공적인 지역 사례를 분석함으로써 벤치마킹할 수 있는 시사점을 제공하였다고 본다.

2014년 지방선거를 거쳐 새로운 민선 6기 지방자치단체가 출범할 때 본 연구가 제시하는 지역산업육성정책의 성공사례 및 시사점, 그리고 지역 단위의 산업발전 종합계획 수립, 제도화 등의 지역산업육성의 기본방향과 핵심전략이 도움이 되리라 기대한다.

모쪼록 이 연구가 지역 특성에 맞는 경제활성화, 일자리 창출 등을 가능하도록 하여 지역을 살리는 데 새로운 전환점을 마련해주기를 기대하면서 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사를 표한다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 종

요 약

최근 들어 “고용 없는 성장”, 청년 실업, 노인일자리 부족 등의 문제가 심화되고 있으며 아울러 고용창출 및 좋은 일자리(good job)의 특정 지역 편중 현상이 나타나고 있다. 이에 따라 적극적인 지역경제활성화정책이 추진되어야 하나 아직까지는 우리나라 지역산업정책은 중앙정부 주도적인 형태로 진행됨에 따라 해당 지방자치단체는 자신의 지역에서 어떤 사업지원이 진행되고 있는지 인지하지도 못할 뿐만 아니라, 지역의 자원, 특성, 수요를 반영하는 지역 주도적인 산업육성정책을 실시하지도 못하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 지역 내 자원과 수요를 반영하는 지역산업육성정책을 실시하기 위한 방안이 무엇인지 살펴보는 것을 목적으로 진행되었다.

제2장에서는 국가산업정책, 산업입지정책과 대별되는 지역산업정책의 개념과 특성을 파악하고 지역산업정책에 대한 이론적 논의 및 선행연구들을 검토하였다.

제3장에서는 현재 국내 지역산업정책의 지원내용의 범위를 확정짓고, 해당 사업들의 성격과 투자 현황을 정리하고 중앙-지방간 관계 차원에서 지역산업정책의 계획체계, 집행체계를 살펴보고 평가하였다.

제4장에서는 지역산업정책이 추진되었던 지역을 선정하여 사례분석을 실시하였다. 사례로 광주 광산업을 분석하였으며 광산업 육성과정에서 지역산업 육성을 위한 민-관 거버넌스의 발전과정을 분석하였으며 산업선정의 원칙 합의, 산업선정에 있어서 민간 전문가의 주도적인 역할, 인프라 조성과 기술개발프로그램의 순차적 조합, 광산업 지원조례 및 한국광산업진흥회의 결성 등 제도적 안정화 등의 성공요건을 발견할 수 있었다.

마지막으로 제5장에서는 지역 수요에 부응하는 지역산업정책의 육성시스템을 제안하였다. 지역주도형 산업육성을 위한 3대 기본방향과 6대 핵심전략을 제시하였다.



제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
제2절 연구범위 및 방법	2
제3절 선행연구와의 차별성	5
제2장 지역산업정책 관련 이론 논의	7
제1절 지역산업정책의 개념 및 전개과정	7
1. 지역산업정책의 개념 및 특징	7
2. 지역산업정책의 전개과정	11
제2절 지역산업정책에 대한 선행연구	13
1. 정책의 우선순위에 대한 논의	14
2. 정책의 효과성에 대한 논의	15
3. 신지역주의 및 거버넌스에 대한 논의	20
제3장 국내 지역산업정책의 현황 및 평가	26
제1절 지역산업정책의 사업범위	26
제2절 지역산업정책의 추진현황	28
1. 국비지원 현황	28
2. 산업부	31
3. 교육부	48
4. 중소기업청	52

제3절 지역산업정책에 대한 평가	54
1. 계획체계에 대한 평가	54
2. 집행체계에 대한 평가	63
제4장 사례 분석	67
제1절 사례분석의 개요	67
1. 사례지역의 선정기준	67
2. 사례조사 분석틀	68
제2절 광주 광산업의 지원현황 및 성과	70
1. 광산업 지원현황	70
2. 광산업 지원성과	73
제3절 광주 광산업의 단계별 거버넌스 구조	75
1. 지원사업의 단계 구분	75
2. 사업기획·유치단계	76
3. 사업집행단계	81
4. 사업가속화단계	86
제4절 사례분석의 종합 및 시사점	91
제5장 지역산업 육성방안	94
제1절 기본방향	94
1. 지역자원기반형 산업발전전략 수립	94
2. 신산업화·재산업화에 대한 전략적 선택	95
3. 지역중심 통합거버넌스 구축	96
제2절 핵심전략	97
1. 정책수단 성격에 따른 사업간의 통합 재편	97
2. 유사사업군별 포괄보조 적용	98

3. 지역 단위의 산업발전종합계획 수립	100
4. 지역산업주관기관의 설치	101
5. 지역 내 민-관 거버넌스 구축	102
6. 조례 등 제도화	103
제6장 결 론	104
【참고문헌】	107
【Abstract】	111



표 목 차

〈표 2-1〉 지역산업정책의 개념과 특징	10
〈표 2-2〉 지역혁신체계의 유형	22
〈표 2-3〉 지역산업 거버넌스 유형	23
〈표 2-4〉 지역산업정책 관련 대표 선행연구	24
〈표 3-1〉 지역산업정책의 사업범위	27
〈표 3-2〉 광특회계 내 세부계정 현황	29
〈표 3-3〉 사업유형별 지원액 현황(2010-2012년)	30
〈표 3-4〉 시·도별 산업부 지원액 현황(2010-2012)	31
〈표 3-5〉 지역별 사업영역별 산업부 예산지원 현황(2010-2012)	32
〈표 3-6〉 지역별 산업부 지원액 편차(2010-2012)	33
〈표 3-7〉 광역경제권 선도산업 분야	36
〈표 3-8〉 시·도별 전략산업 선정 현황	39
〈표 3-9〉 지역특화산업육성사업의 세부사업내용	40
〈표 3-10〉 신지역특화산업 선정기준	42
〈표 3-11〉 지역S/W산업진흥사업의 세부사업내용	44
〈표 3-12〉 산업집적지경쟁력강화사업의 세부사업내용	47
〈표 3-13〉 교육부 예산지원 현황(2010-2012)	49
〈표 3-14〉 산학협력체제활성화지원사업의 세부사업내용	50
〈표 3-15〉 산학협력선도대학(LINC)육성사업의 세부사업내용	51
〈표 3-16〉 중기청 예산지원 현황(2010-2012)	52
〈표 3-17〉 중소기업청의 창업·산학협력사업의 세부사업내용	53
〈표 3-18〉 지역산업정책 관련 5개년계획	57
〈표 3-19〉 지역산업지원사업의 계획수립 여부	59

〈표 3-20〉 지역산업진흥계획의 주체별 역할 61

〈표 3-21〉 지역산업진흥계획의 변화 62

〈표 4-1〉 사례분석 : 심층면접 조사지 69

〈표 4-2〉 4개 지역 지역산업진흥사업의 사업비(억원) 71

〈표 4-3〉 4개 지역 지역산업진흥사업의 사업비 비중(%) 71

〈표 4-4〉 시기별 광주 전략산업의 투자 비중(억원) 72

〈표 4-5〉 광주광산업 육성단계별, 연도별 성장 현황 73

〈표 4-6〉 광주 광산업 변이할당분석 결과(부가가치액) 74

〈표 4-7〉 광주 광산업 생산성 성과지표 분석 결과 74

〈표 4-8〉 광주 광산업의 집적도 지표 74

〈표 4-9〉 광주 광산업의 성과분석 결과 75

〈표 4-10〉 광주의 제조업 종사자 비중 79

〈표 4-11〉 광산업 육성 정책 1단계 사업 예산('00-'03년, 십억원) 82

〈표 4-12〉 광산업 관련 지원기관의 유치 84

〈표 4-13〉 광주광역시 광산업육성 지원 조례의 주요 내용 85

〈표 4-14〉 광산업 육성 정책 2단계 사업 예산('04-'08년, 억원) 88

〈표 5-1〉 산업발전종합계획의 성격 101



그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구 흐름도	4
〈그림 2-1〉 국가정책에서의 지역정책 위상	8
〈그림 2-2〉 지역정책의 변화	9
〈그림 2-3〉 지역산업진흥사업의 역사	12
〈그림 3-1〉 광역·지역발전특별회계 재정규모	28
〈그림 3-2〉 중앙부처별 지역산업육성 재정지원	30
〈그림 3-3〉 시·도별 산업부 지원액 현황('10-'12)	32
〈그림 3-4〉 광역선도산업육성사업 추진체계	35
〈그림 3-5〉 지역전략산업육성사업 추진체계	38
〈그림 3-6〉 산업부의 대표 지역산업지원사업의 변화 추이	41
〈그림 3-7〉 지역S/W산업진흥사업 추진체계	44
〈그림 3-8〉 산학융합지구사업 추진체계	46
〈그림 3-9〉 지역발전5개년계획(2009-2013) 수립절차	55
〈그림 3-10〉 제4차 지방과학기술진흥종합계획(2013-2017)의 수립절차	56
〈그림 3-11〉 지역산업진흥계획 수립 추진체계 (2013년)	60
〈그림 3-12〉 산업부의 사업추진체계	64
〈그림 3-13〉 교육부의 사업추진체계	65
〈그림 3-14〉 중기청의 사업추진체계	66
〈그림 4-1〉 사례분석의 틀	69
〈그림 4-2〉 광산업 지원사업의 3단계	72
〈그림 4-3〉 기획단계 초기 : 분절형 네트워크	80
〈그림 4-4〉 기획단계 후반 : 상호연계형 네트워크	81
〈그림 4-5〉 사업집행단계 : 지역 내 행위자 등장 및 중앙전담기관의 조정	86

〈그림 4-6〉 광주 광산업육성위원회 90

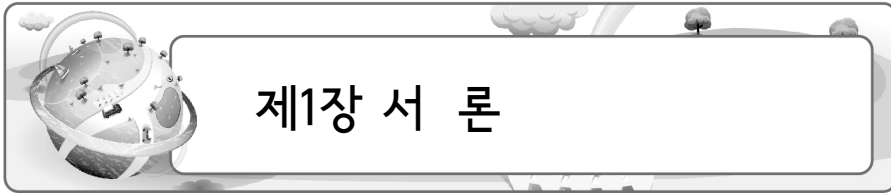
〈그림 4-7〉 사업가속화단계 : 지역전담기관 중심의 네트워크 90

〈그림 5-1〉 정책수단별 사업의 통폐합 모형 98

〈그림 5-2〉 사업군별 포괄보조화 방안(중장기방안) 99

〈그림 5-3〉 통합적 지역산업정책 추진시스템 103

〈그림 6-1〉 지역주도형 산업육성의 기본방향 및 핵심전략 105



제1절 연구배경 및 목적



우리나라는 1960년대부터 산업화정책이 추진되면서 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 양적으로 빠르게 성장하였고 “한강의 기적”이라는 명칭과 함께 전세계의 관심대상이 되기도 하였다.

그러나 최근 우리나라는 “저성장”, “고용 없는 성장”(jobless growth) 특징을 보이고 있다. 2012년 국내총생산(GDP) 증가율이 전년대비 2.1%로 국제통화기금(IMF)이 전망한 세계경제 성장률 3.3%에 비해 1.2%포인트나 낮았다. 또한 지난 10년(2000년~2010년) 동안 지역내총생산(GRDP)은 연평균 6.9%의 성장을 보인데 비해 같은 기간에 총중사자수는 연평균 2.6%의 성장률을 기록하여, 경제성장보다 고용률 증가가 더딤을 알 수 있다(통계청, 해당연도).

한편 고용시장에서도 지역간 불균형이 두드러지고 있다. 좋은 일자리(good job)를 나타내는 간접지표인 상용종사자의 증가가 큰 지역은 서울, 인천, 경기, 충남, 부산, 경남 등으로 일부 지역에 편중되어 있다(김영수, 2013).

이러한 경제 상황을 극복하기 위하여 박근혜정부는 일자리 창출을 위한 지역산업정책의 정비와 적극 추진을 국정과제로 설정하면서 주력하고 있다. 그런데 지금까지 우리나라 지역산업정책은 중앙정부 주도적인 형태로 진행되어 지방자치단체로의 분권화가 미약하다는 지적이 있어왔다. 여러 중앙부처에서 지역산업을 육성하는 시책들을 산발적으로 그리고 하향식 사업 형태로 진행하고 지방자치단체는 자신의 지역에서 어떤 사업지원이 진행되고 있는지 인지하지도 못하고 있는 실정이다). 그에 따라 지역의 관점에서 중앙정부 사업이 걸러지고 조정되는 통합

적 지역산업정책이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

본 연구는 우리나라 지방자치단체들이 지역특성에 맞는 지역산업육성을 추진하는 정책시스템을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 현재 중앙정부의 지역산업정책 현황을 파악하고 중앙집중적, 하향식 정책시스템을 개선하여 중앙정부와 지방자치단체 간 협력, 상호조정하는 지원시스템을 제언하도록 한다.

지역주도형 지역산업육성 추진체계의 기본 주체는 기초지방자치단체일 수도 있으나 중앙정부에서 지방자치단체로의 주체 전환을 연구해야 할 시점이므로 본 연구에서는 지방자치단체 중에서도 광역지방자치단체의 역할을 주로 고민하도록 한다. 한편 지방자치단체는 지역산업의 여러 행위자들 간 이해관계를 조정하는 조정자 역할을 수행하고 지역산업의 나아갈 방향을 공식적으로 제시하는 주체이지만, 민간과의 관계 조율 또한 핵심 이슈 중에 하나라 할 수 있다. 어떤 면에서는 산업정책을 추진하는 데에 있어서 기업, 시장 등 민간의 흐름을 파악하는 것이 매우 중요하므로 전문적인 역량을 갖춘 지역 내 민간의 힘을 이용하는 것도 해당 지방자치단체의 역량이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지역주도형 지역산업육성방안은 지역 내 민간도 핵심적인 주체로 보는 것을 전제로 한다.

제2절 연구범위 및 방법



본 연구의 목적은 지방주도적인 지역산업정책시스템 구축 방안을 논의하는 것이다. 이를 위하여 지역산업정책에 대한 개념 정의가 필요하다. 제2장에서 국가산업정책과 지역정책, 그리고 지역산업정책 간 특징을 비교함으로써 지역산업정책에 대해 개념을 정립하고 구체적인 검토대상이 될 중앙정부가 추진하는 지역산업

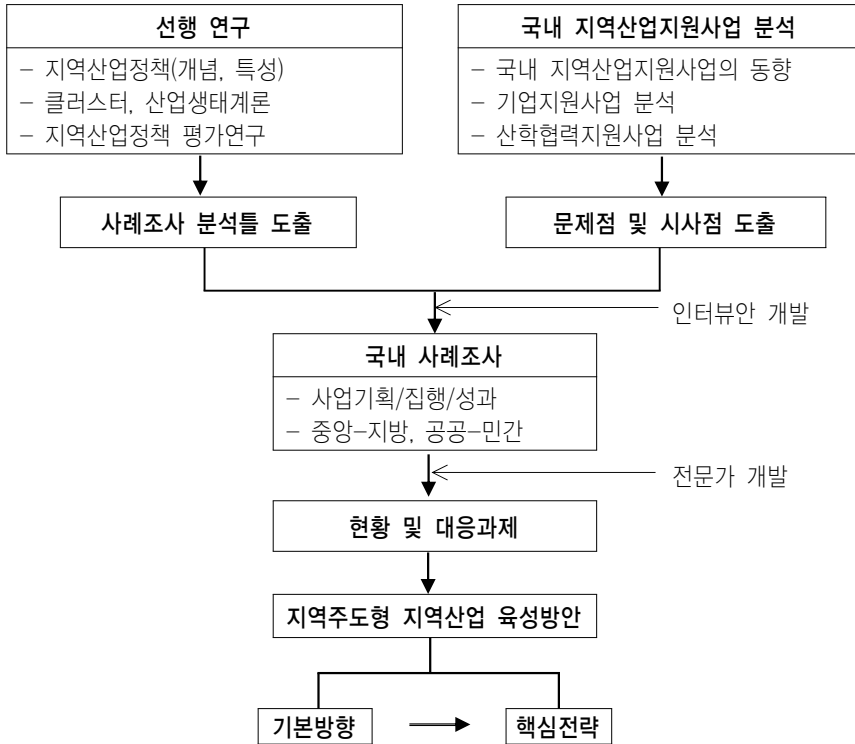
1) 산업통상자원부(이하 산업부)는 광역선도사업(광역경제권), 전략산업육성사업(시·도), 특화산업육성사업(시·군)을 각기 추진했고 농림축산부의 향토산업육성사업(시·군), 식품전략산업육성사업, 중기청의 지역중소기업지원사업, 교육부의 산학협력사업지원사업 등이 산발적으로 진행되어 왔다. 2013년에 들어 전략산업육성사업과 특화산업육성사업이 통합되어 신특화산업육성사업으로 지원될 예정으로 2013년 상반기에 신특화산업이 시·도별로 선정되었다.

육성사업의 범위를 명확하게 설정하도록 한다. 특히 본 연구에서는 여러 지역산업 육성사업들이 존재하나 그 중에서 참여정부 이후 “균형발전5개년계획”, “지역발전5개년계획” 등 비교적 종합적인 계획과 구상 하에 추진되는 광역지역발전특별회계(이하 광특회계)의 사업들을 본 연구의 개념에 맞게 선별하여 해당 사업에 대해 검토하도록 한다.

둘째 현재의 지역산업정책 관련 이론 논의를 검토하도록 한다. 이론 논의는 크게 지역산업정책의 논리적 바탕인 혁신체제론, 산업클러스터론에서의 거버넌스 구조와 분권 등에 대한 논의와 지역산업정책에 대한 정책평가에 대한 이론적 논의로 구분하여 정리한다.

셋째 지역산업정책에 대한 제도분석을 통하여 지역산업정책의 현황과 특징을 중앙-지방간 거버넌스 차원에서 진단하도록 한다. 이를 위해 먼저 지역산업정책의 지원액, 선정된 산업의 특성을 살펴보고 그 이후에 정책에 대한 과정 평가를 하도록 한다. 정책에 대한 과정 평가는 사업의 기획단계, 집행단계, 그리고 완료단계 등으로 구분하여 진행될 수 있는데, 본 연구에서는 중앙-지방간 거버넌스 관점에서 과정 평가를 추진하기 때문에 각 단계별 행위자(actor)간의 상호작용을 살펴보도록 한다. 지역산업정책의 계획과 추진에 있어서 중앙정부, 시·도, 그리고 사업전담기관 간의 추진체계 구조와 지역 단위의 계획수립 여부와 실효성에 대해서 살펴보도록 한다. 또한 중앙-지방간 거버넌스 관점에서 행위자는 중앙부처와 지방자치단체만 포함시키는 것이 아니라 중앙부처 관련 산하기관, TP 등의 지역기관 등도 포함시킨다.

〈그림 1-1〉 연구 흐름도



넷째 지역산업정책의 진행에 대한 사례지역분석을 실시하도록 한다. 사업과 정책은 전국 단위에서 동일한 제도적 틀을 가지고 진행된다고 하더라도 사업의 성과는 지역별로 차이가 나는 경우가 많다. 사례분석의 목적은 동일한 제도적 요건 하에서도 다른 지역보다 더 성공적이었던 이유와 사업추진 메커니즘을 분석하기 위해서이다. 사례조사를 실시하여 범부처 형태의 지역지원사업의 대안을 모색하도록 한다.

마지막으로 지역산업정책의 정책모델을 개발하도록 한다. 정책목표 달성을 위한 범부처의 지원체계, 중앙-지방간 협력거버넌스, 민-관 협력거버넌스 등을 모색하도록 한다.

제3절 선행연구와의 차별성



우리나라에서 지역산업정책이 본격적으로 시작된 것이 1990년대 후반이기 때문에 지역산업정책에 대한 논의는 그리 많은 편이 아니다. 그럼에도 불구하고 최근에는 지역산업정책과 관련된 논의들이 많이 이루어지기 시작하였으며 기존 논의들은 크게 세 가지로 구분될 수 있다.

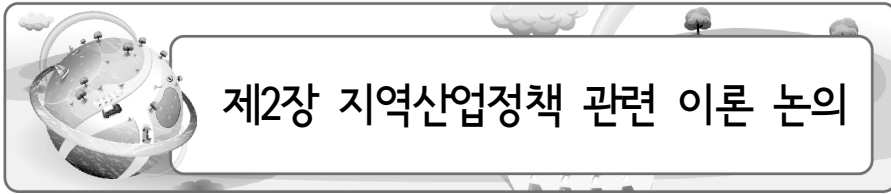
지역산업정책에 대한 초기 논의는 아무래도 정책의 효과성을 높이는 것에 집중하였으며 그에 따라 지역산업정책의 주요 대상인 산업의 선정방법, 정책수단의 우선순위 등과 같은 정책 설계에 대한 연구(박종찬4, 2000; 홍준현, 1997; 최영철, 2002)들이 진행되었다.

그 이후에 지역산업정책이 추진되는 과정에서 정책의 효과성에 대한 연구들이 진행되었다(권영섭 외, 2006; 김선배 외, 2012; 김찬준 외, 2010; 박정희 외, 2010; 박정희 외, 2011; 원구환·원구현, 2006). 이들 연구들은 지역산업정책 차원에서 추진되는 개별 사업들의 효과성에 대해서 계량적인 평가를 주로 추진하였다. 예컨대 지역산업기술개발사업으로 지원받은 사업체를 대상으로 매출액 증가, 종사자 수 증가, 특허 증가 등의 계량 지표를 통한 분석을 실시하였거나 경로분석을 통하여 기업경쟁력이 증가하였는지 여부 등을 판단하였다. 또한 정책효과성에 대한 계량 평가 연구를 기초로 하여 정책의 추진방안에 대한 정비(장재홍, 2012; 정종석, 2010; 2011)를 제시하거나 지역산업진흥사업에 대한 평가체계를 구성하는 연구를 하면서 평가지표를 제시하였다(장재홍 외, 2002).

이러한 정책의 효과성 및 평가에 대한 연구와 별도로, 정책형성과정과 행위자들 간 관계(중앙정부, 지방자치단체, 민간기업, 대학, 연구소 등의 경제 관련 주체들 간 관계)를 분석하고 거버넌스의 형성과 발전을 보여주는 연구들도 나타나기 시작하였다(이용숙·허인혜, 2010; 최경희, 2011).

본 연구는 지역이 원하고 지역 특성에 맞는 지역산업정책 메커니즘을 구상하는 것이므로, 정책형성 및 추진과정에서의 지역 내 행위자들의 관계 분석이 중요하다. 따라서 기존 논의 중 거버넌스 접근을 수용함으로써 본 연구에서는 사업지원의

선정에서 사업운영과정에서의 중앙과 지방, 공공과 민간 간의 상호작용이라는 다차원적인 분석을 수행한다. 이는 정책평가를 수행하는 데에 있어서 사업성과(매출액 증가, 종사자수 증가)와 같은 한 측면만을 고려하는 기존 연구들과 다른 관점을 취함을 의미한다. 또한 중앙부처 주도적인 지역산업정책이 전개되는 제약 조건 하에서도 지역이 제한적이거나 자율성을 갖고 행동할 수 있는 영역이 무엇인지 그리고 자율성을 확보하기 위해 어떻게 제도적 역량을 갖추어 나가는지를 중점적으로 보도록 한다.



제1절 지역산업정책의 개념 및 전개과정



1. 지역산업정책의 개념 및 특징

지역산업정책에 대한 정의는 학자마다 다르게 정의내릴 수 있다(권오혁, 2007; 장재홍 외, 2012; 정종석 외, 2011). 특히 지역산업정책의 개념화에 있어서 가장 논쟁이 되는 부분은 해당 정책의 추진 주체와 관련된다. 일부는 지방자치단체가 추진할 경우에만 지역산업정책이라고 보아야 한다고 보며 다른 사람들은 중앙정부든 지방자치단체든 지역의 발전을 목표로 할 때는 지역산업정책이라고 보아야 한다는 입장이다.

본 연구에서는 지역의 경제 발전을 위하여 지역 내 기업과 산업을 육성하거나 지원하는 정책을 지역산업정책으로 간주한다. 즉 정책의 추진주체가 지역이나 중앙이냐로 보기보다는 해당 정책의 대상과 목표가 지역을 타겟으로 설정했느냐로 지역산업정책 여부를 판단하도록 한다.

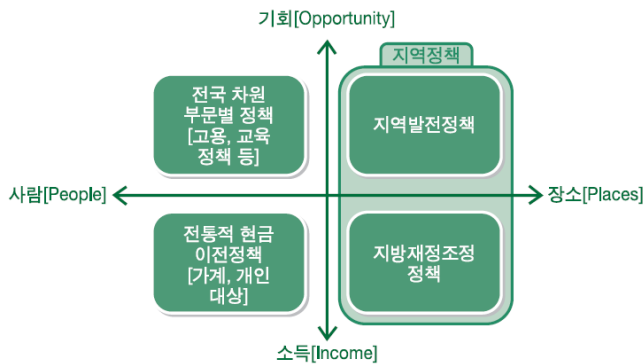
지역산업정책의 목표는 다른 지역과의 비교보다는 지역 내 산업구조와 자원에 기반하여 해당 지역에서 성장할 수 있는 산업을 발굴하여 지원하거나 기존 산업의 경쟁력을 강화시켜 지역의 자립적 발전을 도모하는 것이라 할 수 있다.

따라서 지역산업정책은 기업의 경쟁력 강화와 성장을 일차적인 목표로 하고 이를 통하여 지역주민에게 또다른 기회를 제공한다는 측면에서 OECD(2012)가 분류하는 지역발전정책에 속한다.

OECD(2012)는 정책 대상을 장소와 사람, 정책 목표를 기회와 소득으로 분류하

고, 정책 목표와 정책 대상을 조합하여 정부의 정책을 국가정책과 지역정책으로 구분하였다(장재홍 외, 2012)²⁾. OECD의 지역정책은 장소에 초점이 있는 것으로 장소간 소득격차를 보전해주는 지방재정조정정책과 중장기적으로 미래의 지역소득 향상을 위한 지역발전정책으로 구분한다(장재홍 외, 2012). 이 중에서 지역산업 정책은 지역 내 산업을 육성하여 장소의 질을 향상시키는 것이므로 지역발전정책의 특징을 갖는다.

〈그림 2-1〉 국가정책에서의 지역정책 위상



출처 : OECD(2012), 장재홍(2012)에서 재인용

지역산업정책을 지역의 필요에 의해서 산업을 선정하고 집중 육성하는 정책으로 개념할 경우, 지역산업정책은 다음의 세 가지 특징을 갖는다.

첫째, 지역산업정책은 과거 1970년대, 80년대에 추진되었던 산업입지정책과는 다르다. 1970년대, 80년대 산업화 시기의 대표적인 계획은 「경제사회발전5개년계획(1962년 시작)」과 「국토종합계획(1972년 시작)」이었다. 이 당시에는 국가 경제의 총량적 성장을 달성하기 위해서 국가 차원에서 집중 육성되어야 할 산업이 선정되고 해당 산업에 적합한 산업입지를 개발하는 산업입지정책이 추진되었다. 「경제사회발전5개년계획」에 따라 1970년대에는 수출산업으로서 경공업이, 1980

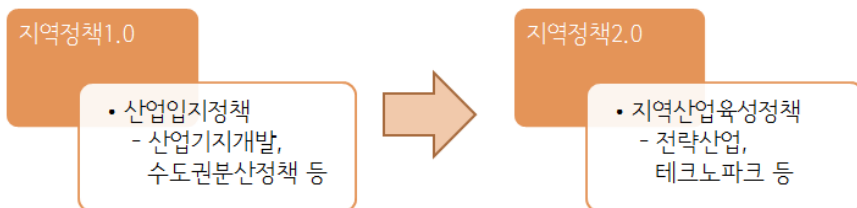
2) OECD(2012) 유형구분에 따르면 국가정책은 사람(가구, 주민, 국민)에게 동등한 기회나 소득을 제공하는 것을 목표로 하는 정책으로, 교육정책, 복지정책 등과 같은 전국 차원의 정책과 개인 또는 가구에 대한 금전적 재배분 정책으로 구분된다.

년대에는 중화학공업이 선정되었다. 그리고 타겟 산업을 집중육성하기 위한 공간 배치 전략으로 「국토종합계획」이 수립되었고 산업 육성을 위해 가장 효율적인 지리적 위치를 선별하여 산업단지 건설, 수출자유지역 조성 등이 추진되었다.

이 당시 국토종합계획은 국가 전체의 경제발전을 위해 선정된 산업의 생산비용을 감소시킬 수 있는 지역을 찾아 개발하는 것을 주 임무로 하였으며 그에 따라 수도권, 동남권에 산업기지가 건설되었다. 따라서 산업기지 건설이 진행된 지역에서는 부차적으로 투자로 인한 긍정적인 수혜를 받을 수는 있었으나 해당 지역의 자원에 기초한 산업이 발전한 것이 아니라 외부로부터 이식된 산업이 발전하게 되었다.

또한 1980년대 수도권 과밀화 문제가 지적되면서 1984년 제1차 수도권정비계획이 실시되는 등 본격적으로 지역간 격차 문제를 해소하려는 노력이 시작된 1980년대에 실시되었던 “공업의 지방분산”정책도 지역의 산업 육성이라는 정책목표 측면에서는 진정한 의미의 지역산업정책이라고 보기는 힘들다. 즉 이 때는 국가의 균형발전, 국토의 효율적 활용을 위한 지방분산정책이라는 국토정책의 한 수단으로 지역정책이 추진되었다고 할 수 있다.

〈그림 2-2〉 지역정책의 변화



둘째, 지역산업정책은 해당 지역에서 육성대상으로 선정된 산업을 다양한 영역에서 지원하는 단일 지역 내 통합적 산업정책의 특징을 갖는다. 지역산업정책은 타겟산업에 대한 통합적 접근을 필요로 한다. 지역산업정책은 지역의 번영을 위해 지역 산업을 선정하고 육성하기 위해 추진되는 것이 일차적인 목표가치를 가지는 정책이므로, 지역 기업의 육성을 위해 필요한 모든 부문들이 해당 지역 안에서 유기적으로 구성되어야 한다.

따라서 지역산업정책의 하위 영역으로 기업의 혁신역량 제고를 위한 지방 R&D 사업, 기업의 마케팅, 투자유치 등을 지원하는 비R&D사업, 인재양성사업, 해당 지역산업과 관련된 지방과학기술정책 등이 포함시킨다. 즉 지역산업정책은 관련 하위영역에 지역 기반의 통합적 전략이 필요하다는 의미이다.

〈표 2-1〉 지역산업정책의 개념과 특징

구분	산업입지정책	지역산업정책
목표	국가 산업정책의 효율화 또는 국토 정책의 형평성 강화	지역의 산업발전, 경쟁력 강화, 지역의 내생적 발전
전략	산업에 근거한 지역 안배	지역의 자원과 역량을 동원, 혼합(mix)하는 통합적 정책
주요 정책수단	산업단지조성, 수출자유지역 선정, 첨단산업단지 개발	지역 내 집중 육성 산업의 선정
지원사업의 내용	물리적 인프라 조성(산업용지 정비, 도로·전기 등 인프라 구축)	물리적 인프라 조성(산업용지, 기술·기계장비 등), 기술개발, 인력양성, 경영·홍보마케팅 등의 기업지원서비스

셋째, 지역산업정책은 주체가 다양하게 존재한다. 지역산업정책은 중앙정부 차원에서 독자적으로 기획, 입안, 집행되는 경우도 있고 지방자치단체에서 지역사회의 발전을 위해 독자적으로 추진하는 경우도 있다. 우리나라의 경우 서울 등 수도권처럼 재정력이 어느 정도 있는 발전지역에서는 간혹 독자적으로 산업육성시책을 추진하기는 하나 대부분의 지방자치단체에서는 대응자금(matching fund)의 형식으로 중앙정부차원의 정책에 연계되어 진행되는 경향이 존재한다. 따라서 아직까지는 순수하게 지방자치단체의 독자적인 형태로 추진된 산업정책은 거의 찾아보기 힘들다.

2. 지역산업정책의 전개과정

지역산업정책이 지역의 자원과 여건을 고려하여 산업을 선정, 육성하는 정책이라고 정의내릴 때, 우리나라에서는 지역산업정책이 1990년대 후반부터 시작되었다 볼 수 있다.

지역산업정책이 시작된 배경에는 1998년에 IMF금융위기로 인하여 기업들의 대규모 도산과 그로 인한 지방 경제의 위기라는 현실도 있었으나, 지구-지방화(glocalization) 전략과 지방자치의 진전이 맞물려서 진행된 것을 특징으로 한다.

지구-지방화 전략은 1990년대 초중반부터 경제의 세계화가 진행되면서 국가가 더 이상 경제·산업영역에서 지역 기업의 방패막이가 되어주는 능력이 약해지면서 국가의 사회중재자적 역할이 감소되고 그에 따라 지방의 고유한 특성과 잠재력을 활용하여 경쟁해야 할 필요성에 의해 제기되었다(권태준, 1994).

또한 1995년 지방자치제도가 실시된 이후로 우리나라에서도 지방자치단체들이 지역의 경제성장을 위해 적극적인 노력을 추진해야 할 정치적인 이유가 생겨났다. 예컨대 주민선거로 선출된 민선 지방자치단체장은 재임기간과 그 이후 연임을 위해서도 지역의 소득을 증대시킬 필요를 강력히 느끼게 되었으며 그에 따라 국가 총량적 성장의 시각이 아니라 지역의 시각에서 경제발전을 도모해야 할 필요를 느끼게 된 것이다. 그에 따라 최소한 광역지방자치단체에서는 중앙정부에 대해 더 많은 지원을 요구하고 더 많은 경제적 권능과 재량을 행사하기를 원하게 되었다.

이러한 정치적, 경제적 여건이 형성될 시점에 IMF 금융위기가 발생하였으며 그 결과 지역산업정책이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 여러 중앙부처에서 지방을 육성하기 위한 시책을 내세우기 시작하였으며 대표적인 지역산업정책으로 산업통상자원부(이하 산업부)의 지역산업진흥산업이 존재한다.

지역산업진흥사업이라고 구분되는 산업부의 사업은 공간 단위별로 전개되었는데, 초기에는 시·도 단위에서 전략산업을 1개 정도 선정하여 진행되었으나 그 이후 점차 사업 대상 지역과 산업이 2-4개 정도로 확대되어 진행되었다. 4개 지역 지역산업진흥사업은 부산 신발산업, 대구 섬유산업, 경남 기계산업, 광주 광산업 등을 인프라, 기술지원, 인력양성 등의 영역에서 종합적으로 지원하는 것이었으며

전체 경제의 발전이 아니라 해당 지역 발전의 관점에서 산업을 선정하여 지원하여 지역산업정책의 시작이라 할 수 있겠다.

대구, 부산, 경남, 광주 등 4개 지역 사업이 성공적이라고 판단되고 다른 광역지방자치단체에서도 동일한 사업지원을 요구하게 되면서 2002년부터는 순차적으로 수도권(서울, 인천, 경기)을 제외한 나머지 9개 지역에도 지원되기 시작하였다.

〈그림 2-3〉 지역산업진흥사업의 역사

구분	1999~2002	2003~2007	2008~2012
5+2 광역경제권			광역경제권 선도산업 육성사업
13개 광역시·도	4개 지역 1단계 지역산업진흥사업 ('99-'03)	4개 지역 2단계 지역산업진흥사업 ('04-'08)	지역전략산업 육성사업 (Post 4+9)
		9개 지역 1단계 지역산업진흥사업 ('02-'07)	
232개 시군구		지역 특화산업 육성사업(RIC, RIS, RRI)	

자료 : 산업통상자원부 · 한국산업기술진흥원(2013)의 내용 수정

전략산업 육성사업은 광역지방자치단체 단위에서 대규모 투자액을 토대로 진행되었다면, 지역특화산업 육성사업은 지역 내 향토산업, 지역기업의 고용유지라는 다소 소박한 목표 하에 시·군 단위에서 진행되었다. 한편, 이명박정부에 들어서 광역경제권 육성이라는 목표 하에서 광역경제권 수준에서 경쟁력이 있거나 성장잠재력이 있는 산업을 선정하여 해당 산업의 기업체를 지원하는 광역선도산업 육성사업이 추가 진행되었다.

제2절 지역산업정책에 대한 선행연구



지역산업정책이 본격적으로 추진된 시기가 1990년대 후반이므로 아직까지는 지역산업정책에 대한 학술논문이 그리 많은 편은 아니며 대부분 연구소 보고서 형태로 이론적 논의가 진행되어 왔다.

홍성걸(2005)의 산업정책에 대한 학술지 분석에 따르면, 2005년까지 행정학과 정책학 분야의 대표 학술지 6종(한국행정학보, 한국정책학보 등)에서 “산업”, “경제발전”, “성장”의 3가지 키워드로 추출된 논문 중 산업정책과 관련된 71편의 연구 논문들에 불과할 정도로 산업정책에 대한 논의가 많은 편은 아니다.

하물며 그 71편 논문의 주요 내용을 살펴보아도 국가정책으로서의 산업정책에 주요하게 관심을 뒀음을 알 수 있다. 예를 들어 1960년대-70년대 작성된 논문들은 경제발전, 근대화, 산업육성 등, 1970년대 중반 이후는 경제발전과정에서의 국가 역할, 1990년대 초반에는 산업정책에 대한 연구 본격화, 1990년대 이후 국가역할, 산업구조조정, 정책네트워크, 이익집단 및 연합, 글로벌화, 산업정책 변화 효과 등을 주요 연구 대상으로 삼았다.

이러한 학술동향은 지역산업정책의 역사가 일천한 현실을 반영한 것이라 할 수 있다. 그럼에도 근래에 지역산업정책에 대한 연구들이 다소 활발하게 진행되었으며 연구들은 세 가지 방향으로 정리될 수 있다. 첫째 지역산업정책의 대상인 지원사업 및 지원대상산업의 우선순위에 대한 연구(최영출, 2002; 홍준현, 1997; 박종찬, 2000)가 존재 둘째, 기존 지역산업정책의 성과에 대한 평가와 개선방안의 제출(김찬준 외, 2010; 김선배 외, 2012; 정종석 외 2011)이 있다. 마지막으로, 클러스터론이나 거버넌스접근 하에서 기업, 대학, 연구소 등의 경제행위자와 정부간 상호작용 메커니즘에 대한 연구(이철우, 2004; 이용숙·허인혜, 2010; 임경택, 2000)가 있다.

1. 정책의 우선순위에 대한 논의

먼저 정책우선순위에 대한 기존 논의는 주로 산업선정과 관련된다. 지역산업정책의 효과를 결정하는 주요 요인은 정부 지원 방식에 달려 있기도 하지만 산업선정에 많이 의존한다고 볼 수 있다.

최영출(2002)은 기업수요에 기초한 지자체 기업지원시책의 우선순위를 결정할 필요가 있다고 지적하였다. 충북 소재 기업을 대상으로 하는 AHP기법을 활용하여 우선순위를 제시하였다.

그 결과 기업 관련 지원시책(창업육성, 경영인력기술지원, 판로시장개척 등 3가지 유형)별로 기업의 실질적인 수요를 파악하여 우선순위를 분석하였으며 그 결과 충청북도 기업들은 판로·시장개척이 가장 중요한 정책 우선순위 영역이라고 응답하였다. 한편 판로·시장개척 부문에서의 자원배분은 창업단체에서의 지원보다 10배 정도 중요함을 밝혔다. 또한 세부적으로 개별기업 특성별(기업종사자규모별, 매출액 규모별, 활동기간별, 업종별)로 필요한 정책에 대한 수요 차이가 존재하였다.

홍준현(1997)은 지역산업 활성화사업을 추진할 때 어떤 산업을 지원대상으로 선정할 지에 대한 연구를 추진하였다. 이를 주력산업이라는 이름으로 연구하였으며 주력산업선정의 방법론으로 성장산업분석, 목표적합도분석, 지역적합도 분석과 각 결과를 종합하는 종합점수방법론을 제시하였다. 국가 성장률, 지역성장률, 중간재의 효과 등을 계량화, 표준화(z-score)하고 단계별 방법이나 종합적 방법을 통하여 주력산업을 선정해야 한다고 주장하였다.

한편 김태일(1997)은 홍준현(1997)의 주력산업 선정 방법론의 타당성을 논의하였다. 특히 홍준현의 논문에서 주력 산업 선정이 세 구성 요소(성장 산업 분석, 목표 적합도 분석, 지역 적합도 분석)의 점수를 합산한 최종 점수에 의해 결정되나, z 점수에 의한 표준화 방법의 사용이 타당한가에 대해 논의하였다. 이에 z 점수법이 아닌 새로운 점수화 방법으로 변이계수의 활용을 제안하였으며, 기존 방법과 새로운 방법의 결과를 비교하였다.

주력산업 선정에 대해서 박종찬(2000)은 충남지역을 사례로 전략산업을 선정하였다. 박종찬(2000)은 전략산업의 개념 및 선정방법을 논하고 입지계수(LQ), 노동

생산성('91-'95), 단위노동비용('91-'95) 등의 정량분석을 실시하고 충남의 전략산업을 조립기계 등 5대산업을 제안하였다.

2. 정책의 효과성에 대한 논의

기존 논의로 현재의 지역산업정책에 대해서 평가한 연구들이 존재한다. 이들 정책 평가 연구들은 대체로 지원사업에 대한 성과 평가를 정량적으로 추진한 경우가 대다수이다.

예를 들어 김찬준 외(2010)는 중앙정부 지원정책의 경제적 편익을 산출하였다. 연구대상으로 호남광역경제권 선도산업 인력양성사업에 대한 정량 분석을 실시하였으며, 정량분석의 방법으로 호남권 시민을 대상으로 설문조사를 실시하여 지불의사액(WTP)가치를 추정하였다. 인력양성 서비스에 대한 연간 경제적 편익 추정 방법을 통해 공공서비스의 경제적 가치를 제시하였다.

한편 김선배 외(2012)는 정부지원정책과 기업 경쟁력 향상 간의 인과관계를 분석하였다. 이를 위하여 정성분석에 의한 인과모형을 작성하고 참여기업 대상 경로 분석으로 검증, 설문조사활용 등을 하는 등 정성적, 정량적 방법을 병행하였다. 구체적으로는 지역산업진흥사업(특히 인력양성, 해외마케팅사업)을 대상으로 인과성 시나리오 분석을 실시하였으며 기업체 대상 성과분석을 통한 정책개선방안을 제안하였다.

김선배 외(2012)의 연구결과로는 기업지원사업이 해당 사업의 실적 증가와 최종 성과에 기여하나, 그 효과가 일회적으로 한정되어 나타나고 기업 학습효과나 혁신역량 강화로 연결되지 않음을 밝힌 것은 주목할 만하다. 또한 그 결과를 바탕으로 기업지원사업의 지속가능성과 파급효과의 제고를 위하여 자율적 전략기획형 사업을 강화, 네트워크 기반의 운영방식을 도입, 컨설팅/모니터링 강화를 통한 일회성 지원효과의 극복을 위한 효율성 제고의 필요성을 제안하였다.

최영출(2009)은 충청권의 공통전략산업인 IT산업의 지원네트워크구조를 분석하여 지역의 산업지원 네트워크 구축에 미친 요인을 규명하였다. 네트워크 분석을

위하여 충청권 4년제 대학 산학협력단 대상으로 설문조사를 통하여 네트워크에 대한 자료를 수집하였으며 넷마이너를 이용한 소셜네트워크 분석을 실시하였다.

그 결과 지나치게 높은 집중도가 나타나 소수기관으로의 의존도가 매우 높음을 알 수 있었으며 민간기업의 역할이 미약한 것이 충청권의 지역산업 지원네트워크의 단점으로 나타났다.

원구환, 원구현(2006)은 산업클러스터정책에 대한 평가척도를 개발하여 적용하였다. 클러스터론에 입각하여 정책효과성을 분석하기 위하여 클러스터 내 요인들을 추출하고 각각의 요인을 평가척도로 하여 강원도 기업체의 클러스터에 대한 평가를 추진하였다. 강원도 3각 테크노밸리(추천 바이오, 원주 의료기기, 강릉 해양생물산업)의 기업 대상 설문조사, 구조방정식 분석(7점 리커트척도)을 수행하였다.

평가연구모형으로 기술체제접근성, 생산체제접근성, 비즈니스체제접근성, 인력체제접근성, 정보체제 접근성 등의 5가지 구성요인을 활용하였다. 구체적으로, 기술체제접근성은 ① 국가수준의 계획된 지역 설립기관(테크노파크, 전략산업기획단, 지역특화센터)과의 접근성, ② 국가연구기관과의 접근성, ③ 지역 내의 대학과의 접근성, ④ 국가지원의 지역기술개발센터(TIC, RRC, RIC)와의 접근성으로 분류되었다.

또한 생산체제접근성은 ① 주요 소재부품 업체와의 접근성, ② 주요 동업 타사(부품업체와 판매처 제외)와의 접근성, ③ 창업지원시설과의 접근성, ④ 공공지원기관(지자체, 중기지원센터 등)과의 접근성 등이었다.

비즈니스체제접근성은 ① 조합/업계단체(상의, 협회, 기타)와의 접근성, ② 기업지원서비스업체(마케팅, 법률, 세무 등)와의 접근성, ③ 금융기관(일반은행, 창투사 등 제2 금융권)과의 접근성으로 분류되었다.

인력체제접근성은 ① 직업훈련 및 교육기관(직업훈련원 등)과의 접근성, ② 공공연구기관(정부출연연구기관 등) 인력과의 접근성, ③ 대학 인력과의 접근성으로 분류되었다.

정보체제 접근성은 ① 전반적인 시장정보와의 접근성, ② 기술정보와의 접근성, ③ 경쟁정보와의 접근성, ④ 클러스터 내의 각종 DB와의 접근성으로 분류되었다.

원구환, 원구현(2006)의 연구는 산업클러스터 육성을 위해서는 5가지 요인의 상

호작용이 중요하고 각각의 체제와 접근성은 클러스터 내 효율성을 높이고 생산성 향상과 경쟁력 강화에 기여함을 실증적으로 분석한 연구라 할 수 있다.

권영섭 외(2006)는 지방도시 경쟁력 강화를 위한 지역혁신사업의 효율적 추진 방안을 연구하였다. 화순 생명의약산업, 원주 의료기기산업, 창원 메카로닉스산업, 광주 광산업에 대한 사례조사를 실시하여 지역혁신사업이 추진된 지방도시들의 지역혁신사업 추진 이전과 추진 이후를 비교하였으며 정책대안으로 지원사업의 적정규모화, 지원초기 성과관리기준 설정, 저발전지역과 발전지역 간 정책수단의 차별화 등을 제안하였다.

지원사업의 적정규모화란 지역 역량, 사업 유형, 추진조직의 역량, 지역 내 자원 분포를 감안하여 추진조직의 적정규모를 확보해 나가도록 지원해야 하는 것을 뜻한다. 또한 신규사업 선정시에는 공간범위, 규모, 예산, 인력 및 지역 내 기업수 차원에서 적정규모 검토가 필요하고, 추진중인 사업인 경우 예산, 인력 공간 등의 규모를 산정하여 현재의 현황과 비교하여 취약 부분을 보완하거나 유사기능을 수행하는 사업과 통합하여 규모를 키우는 방법으로 재조정될 필요가 있음을 제안하였다.

성과관리 기준 설정 방법으로 사업 계획시간내 당초 목표달성 여부, 인프라 사업을 제외한 소프트웨어 사업에 참여한 기업들의 성과, 상품의 시장 진출 시기(5년 이내; 미국 산학협력의 경우), 사이언스 파크 성공 기준, 일정수준 이상의 규모로 성장한 경우 등이 있음을 분석하였다.

박정희, 문중범(2010)은 DEA를 이용하여 지역산업기술개발사업의 효율성 평가를 실시하였다. 이를 위해 2008년도 한국산업기술평가원에서 수집한 성과활용보고서 342건을 대상으로 DEA 활용하였다. 비효율적인 과제의 원인, 효율성 순위도출(초효율성) 등을 통해 지역산업기술개발사업의 전반적인 효율성 분석과 개선방안을 제시하였다.

박정희 외(2011)는 지역산업기술개발사업에 대한 성과평가를 위하여 유형적, 무형적 성과 기준을 도출하여 적용하였다. 유형적 성과로는 매출액, 기술료 등의 산출물에 대한 평가와 무형적 성과로는 기술경쟁력 향상 정도, 기업 브랜드 제고 위상 정도, 직원만족도 등의 내적인 평가기준을 적용하였다. 또한 성공사례에 대

한 심층인터뷰를 통해 성공요인을 파악하였다.

김재훈(2007)은 균형발전특별회계 지역개발계정의 예산이 균형발전정책이 본래 취지에 부합하도록 배분되었는가를 상관관계, 변이계수의 분석을 통해 평가하였다. 변이계수 분석은 광특회계의 유형별 지원액이 시도별로 얼마나 차이가 있는지를 분석한 것이며 상관관계 분석은 지역의 소득수준과 배분된 지역개발계정예산 간 관계를 분석한 것이다.

지역개발계정 내 균형발전기반사업은 상관관계가 높은 반면, 자율편성대상사업과 기타사업의 경우는 상관관계가 높지 않음을 밝혀냈다. 또한 기타사업을 균특회계에서 제외하고, 자율편성대상사업의 산정방식을 재검토하여 예산을 적절히 배분하도록 독려할 것을 제안하였다.

한편 최병훈, 조현석(2010)은 산업클러스터의 구조적 요인과 사회적 자본이 클러스터에 속한 기업체들의 혁신성과에 미친 영향을 분석하였다. 다른 연구들에서 기업체의 구조적 요인(구성주체 역량, 기술협력형태 등)을 지나치게 많이 강조하는 점을 비판하면서 사회적 자본 개념을 도입하여 사회적 자본의 영향을 분석하였다.

평가연구모형으로 구조적 요인, 결속형 사회적 자본, 교량형 사회적 자본, 혁신성과 등의 4가지 항목을 활용하였으며 대덕연구개발특구 내 기업체 대상 설문조사를 통해 얻어진 자료에 대해 구조방정식 분석을 실시하였다. 분석 결과 교량형 사회적 자본(2차적 관계, 네트워크 활동지원, 조직 개방성 등)이 혁신성과에 크게 영향을 미치는 것을 밝혀냈다.

국회예산정책처(2009)는 지역전략산업육성사업의 집행체계와 성과평가를 통해 개선방안을 제시하고 후속사업을 위한 정책적 시사점을 제안하였다. 2009년도 사업평가국 설문조사자료를 활용하였다. 지역전략산업육성사업 평가는 계획부문(사업계획의 타당성, 전략산업선정의 타당성, 성과계획의 평가), 집행부문(사업집행의 합리성, 사업추진의 연계성, 기반시설지원의 지속성), 성과부문(계획서, 성과지표)의 3개 부문으로 구분하였다.

전략산업육성사업에 대한 평가결과 계획의 일관성 부족(초기사업 목표였던 지역별 특정산업의 육성에서 일반화된 지역정책으로 변경, 지역별 전략산업의 수정

등), 유사사업 및 타 부처 사업과의 연계 미흡, 지역특화센터 자립화와 질적 수준 향상의 필요성 등이 지적되었다.

김기국 외(2009)는 신지역발전정책의 핵심인 5+2 광역경제권의 구상과 틀에 부합하는 새로운 지역기술혁신전략의 추진방안을 모색하였다. 지역 수요를 반영하기 위한 전문가 인터뷰를 실시하였으며 지역기술혁신 여건 현황 분석과 개선방향을 도출, 이를 바탕으로 광역경제권 지역기술 혁신의 추진전략을 제안하였다.

김정홍(2004)은 각 지역의 특화 산업 중심의 지역혁신정책 방향과 각 혁신주체들의 혁신역량 강화를 위한 정책수단을 모색하였다. 이를 위하여 EU 주요국의 정책 사례를 분석하였으며 우리나라의 지역혁신정책의 주요 정책수단을 분석하고 시사점을 도출하였다. 정책 대안으로 지역전략산업 법령상 정의 통일 및 구분 필요, 지역실정에 맞는 특화전략산업 육성, 기술이전 전문 컨설턴트 육성, 산학연간 기술 및 인력교류 강화 등을 언급하였다.

신윤창, 김장기(2007)는 강원도의 지역전략산업단지를 생태학적 관점(생성, 성장, 산업군의 변화)에서 분석하였으며 지역전략산업('99-'03)의 활성화 기반조성과 관련된 내용 검토, 지역전략산업 육성방안 마련하였다. 또한 기존 지역산업과 융복합되는 산업기반 조성, 지역성장 효과, 산업 입지경쟁력, 성장파급효과의 적정성과 균형성을 유지하기 위한 정책 지원 등의 시사점을 도출하였다.

정종석(2010)은 지역별 특성화된 성과목표가 모호, 지역별 여건이 상이함에도 불구하고 획일화된 지원 기능 구축의 문제점을 제시하였다. 이 문제점을 해결하기 위해 지역산업진흥계획의 성과관리의 체계화 방안을 제시하였다. 이를 위하여 전략목표(전략산업 활성화, 제조업 및 전략산업의 산업집적 활성화, 제조업 및 전략산업의 고용/일자리 창출확대 등)별로 주요 성과지표를 제시하였다. 예를 들어 전략산업활성화 목표의 경우, 선택가능한 종합 성과지표는 전략산업 성장률, 전략산업 기업체 수 증가율, 제조업 내 전략산업 비중 증가율 등이다.

또한 정종석 외(2011)는 지역산업정책의 개별 사업단위가 아니라 전체 틀 차원에서 문제점과 개선방안을 제출하였다. 지역 차원에서 자율적인 지원사업 추진하고 성과목표를 보다 효율적으로 실현하도록 현행 지역산업 육성 지원제도의 개선 방안을 강구하였으며 각종 지원산업의 추진현황과 사업체계, 거버넌스, 지원수단

등의 관점에서 현안 분석을 실시하였다. 그 결과 지역주도의 통합적 사업추진을 활성화하는 정책 과제를 제시하였다.

정태환(2011)은 지역혁신계정사업이 지역발전 목표에 부합하는가를 파악하였다. 지역혁신계정사업에 의해 발생하는 지역경제 파급 효과를 측정하는 적절한 척도를 제시하였다. 이를 위해 전국 16개 시·도에 추진된 28개 세부사업('02-'07)에 연도별 지역별 투자된 사업비와 사업체 수를 이용 군집분석, t-검정, 분산분석 등 실시하여 지역별, 시기별 지역경제 활성화 효과와 지역혁신 정도 차이를 분석하였다.

최윤기(2010)는 국가균형발전정책의 문제점(행정구역 단위의 분절적 정책)을 제시, 경제권역의 광역화를 통해 규모의 경제를 극대화함으로써 정책의 효율성을 제고해야 한다고 주장하였다.

3. 신지역주의 및 거버넌스에 대한 논의

앞서 언급한 기존 연구동향의 두 흐름은 정책 효과성 분석, 효과적인 정책추진 시스템 구성 등 정책에 집중하는 논의라 할 수 있다. 마지막 연구 동향인 “신지역주의” 및 거버넌스에 대한 논의는 제한적인 지리적 범위 내에서 특정 산업과 관련된 경제주체, 행위자들 간의 네트워크, 거버넌스를 살펴보고 궁극적으로는 성공적인 산업 거버넌스의 요건이 무엇인지를 탐구하는 것이라 하겠다.

사실상 우리나라에서 본격적인 지역산업정책을 추진하기 시작한 참여정부는 “신지역주의”라는 새로운 이론을 전면적으로 수용하여 정책의 토대로 삼았는데(권오혁, 2007), 이 신지역주의의 가장 큰 특징은 지방분권을 전제로 한다는 것이다. 신지역주의는 유연적 전문화론, 신산업공간론, 산업클러스터론, 지역혁신체계론, 학습지역론 등의 다양한 이론을 총칭한다(권오혁, 2007). 이 이론들의 공통점은 다품종 소량생산과 제품수명주기의 단축을 특징으로 하는 유연적 생산체제를 구축하고 기업, 대학, 연구소 등 산업 관련 행위자들 간의 지역 내 네트워크의 착근을 중요시하는 것을 특징으로 한다(권오혁, 2007; 김태환, 2004).

즉 신지역주의는 지역 내 네트워크의 착근성을 중요시하므로 지역 고유의 특질과 지역특수한 상황에 대한 해결책을 추진하기 위해서는 해당 지역의 지방자치단체와 기업지원기관들이 긴밀하게 움직여야 하는 거버넌스 시스템을 중요시한다.

신지역주의의 대표적인 학자인 Cooke(1998)은 지역혁신체제를 “제품·공정·지식의 상업화를 촉진하는 기업과 제도들의 네트워크”이라고 정의하고 그 구성요소를 크게 하부구조(infra-structure)와 상부구조(super-structure)로 구분하고 있다. 여기에서 하부구조는 물리적 하부구조(도로, 공항, 통신망 등)와 사회적 하부구조(대학, 연구소, 금융기관, 교육훈련기관, 지방정부 등)를 뜻하며 상부구조는 지역의 조직과 제도, 문화, 분위기, 규범 등을 의미한다.

이들 지역혁신체제, 혁신클러스터 등에서는 이들 상부구조, 하부구조 간의 상호관계가 원활해야 하며, Cooke(1998)에 따르면 혁신체제가 강한 지역의 특성으로 지방정부의 독립성, 지역밀착형 금융, 상호간 협력관계 등으로 지방분권의 중요성을 언급하고 있다. Cooke(1997, 1998)은 지역금융제도, 자본의 조달방식이 지역혁신체제의 차이를 파생시키는 중요한 요소 중의 하나로 언급하면서 벨기에 지역에서는 지방정부가 자신의 예산지출을 직접 기획할 수 있는 역량을 갖고 있어 상대적으로 강력한 지역혁신체제가 발전할 수 있었다고 주장한다.

Cooke(1998)은 다양한 형태의 산업클러스터를 유형화하였는데, 이 때 유형화의 기준은 기업지원시스템의 거버넌스 유형과 생산조직측면의 기업간 상호작용의 특성³⁾이으며, 암묵적으로 네트워크형이 가장 효과적이고 성공적인 산업클러스터로 제시하였다(<표 2-2> 참조).

거버넌스 유형기준의 풀뿌리형은 기술발달의 초기과정이 도시, 지구(district) 단위에서 국지적으로 조직되며 지방은행, 지방정부, 지방상공회의소의 자금, 보조금 등으로 운용된다. 그 극단에 있는 통제형은 중앙정부의 강력한 조정에 의한 것이다. 네트워크형은 혁신체제의 조정방식이 지방정부-중앙정부, 그리고 협회, 포럼, 대학, 연구소 등의 기업지원 기관간의 상호협력에 의해서 이루어지는 형태

3) 한편, 기업간 상호작용을 살펴보면, 국지적 체계는 대기업이 드물고 공공 혁신지원도 풍부하지 않으며 세계적 체계는 글로벌 기업, 대기업 의존적인 중소기업으로 구성된 체계이며 상호작용적 체계는 중소기업-대기업, 공공부문-사적부문 등이 적절히 조화된 체계라 할 수 있다.

를 뜻한다.

Cooke(1998)은 이 중에서 가장 성공적인 지역혁신체제로 독일의 바덴-뷔르템베르그 지역을 꼽고 있어 거버넌스 측면에서 네트워크형, 즉 지방분권형, 공공-민간 협력형 거버넌스 구축이 중요함을 알 수 있게 한다.

〈표 2-2〉 지역혁신체계의 유형

구분		거버넌스 유형		
		풀뿌리형 (grassroots)	네트워크형	통제형 (dirigiste)
기업 혁신 특성	국지적 (localist)	투스카니(이탈리아)	탐페레(덴마크)	도호쿠(일본)
	상호작용적 (interactive)	캘리포니아(미국)	바덴-뷔르템베르그 (독일)	퀘벡(캐나다)
	세계적 (globalized)	온타리오, 캘리포니아, Brabant	North Rhine- westphalia	Midi-Pyreneess, 싱가포르

출처 : Cooke, 1998, Regional Innovation System.

Cooke(1998)의 논의를 발전시켜 우리나라에 적용한 Hassink(2002)는 지역혁신 기업지원체계의 유형을 크게 3가지로 구분한다(<표 2-3> 참조). 여기서 지역주도형은 지역혁신의 주체가 지방으로 기업지원을 위한 수단, 자금 등이 지역 주도로 실행되는 전략이다. 한편 중앙주도형은 지역주도형과 대조적으로 중앙정부가 주도권을 쥐고 자금, 정책지원을 중앙정부가 권한을 갖고 실행하는 것이다. 마지막으로 통합형은 지역주도형과 중앙주도형의 혼합 형태로 지역 내외의 주체간 협력에 의해 지역발전을 도모하는 네트워크형 전략이라고 할 수 있다.

Hassink(2002)는 우리나라의 경기도와 경상북도에 대한 비교 연구를 통하여 지역혁신체제의 상이성을 규명하였다. 우리나라의 환경상 중앙정부 주도적인 혁신체제가 형성되기는 하였으나 경기도는 지방자치단체의 자금지원과 조정이 점차 결합하기 시작하면서 경기도는 Cooke(1998)이 언급한 네트워크형에 상대적으로 가까워지고 있음을 밝혀냈다.

〈표 2-3〉 지역산업 거버넌스 유형

구분	지역주도형	통합형	중앙주도형
주도권(initiative)	지방	다차원(multilevel)	중앙정부
자금	지방기관	다양한 기관	국가기관
연구 및 지원	실용적, 시장지향적	혼합	기초적
전문화	낮음	혼합	높음
지역간 협력	높음	적정	낮음
조정 및 통합	낮음	잠재적으로 높음	잠재적으로 높지만 낮은 실현수준

출처 : Cooke(1992)의 내용을 Hassink(2002, 1377) 수정

서구의 논의를 받아들여 이철우(2004)도 지역혁신체계와 클러스터이론을 검토하면서 클러스터구성요소로 상부구조, 하부구조로 구분하였다. 그에 따르면 상부구조는 사회문화적 조직, 제도적 관행, 분위기 및 규범, 사회적 하부구조는 대학, 연구소, 기업, 금융기관, 지방정부, 민간매개기관 등이며, 물리적 하부구조는 도로, 항만, 통신망 등이다. 이 과정에서 산업클러스터 형성을 위한 지자체의 역할을 논의하였다.

한편 이용숙, 허인혜(2010)는 산업클러스터 형성과 운영에 있어서 국가의 역할에 대한 연구를 수행하였다. 이용숙, 허인혜(2010)는 민간주도적으로 형성된 아산탕정 LCD산업단지에도 국가의 역할이 있을 것이라고 전제하고 대규모 관점에서 사례분석을 수행하였다. 그 결과 중앙정부(당시 지식경제부 등), 지역기관(충남 테크노파크 센터 등), 대기업, 부품업체, 기업협의체 등을 인터뷰하였으며 그 결과 중앙정부가 법령 및 제도의 담지자, 자금지원자, 지역혁신체계 구축자, 조정자로서 역할을 수행했음을 밝혀냈다.

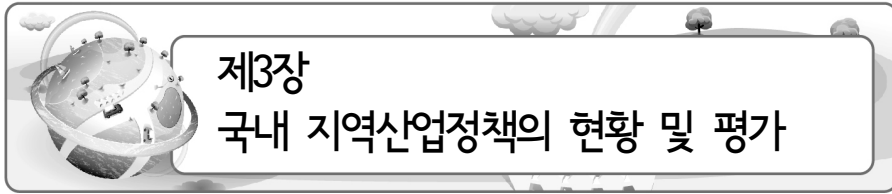
최경희(2009)는 지역산업진흥산업 거버넌스 접근을 위한 분석틀을 제시하고 대구 밀라노프로젝트, 광주 광산업프로젝트의 비교연구를 통하여 네트워크 관리의 중요성과 중앙정부와 지방정부의 이해관계 조정 필요성, 지역수준에서 추진되는 정책의 일률적인 추진체계의 문제점 등을 제시하였다.

지금까지의 선행연구를 살펴보면 신지역주의론에 입각한 선행연구들은 주로 기업 및 관련 기관의 인터뷰와 언론분석을 통한 사례분석이 주된 방법이었으며, 그 외에 개별 사업평가에 대해서는 주로 지원을 받은 기업이나 지원기관을 대상으로 설문조사가 진행되고 설문조사에 대한 분석을 통한 평가가 주된 방법임을 알 수 있다.

〈표 2-4〉 지역산업정책 관련 대표 선행연구

구분	저자	연구목적	연구내용	연구방법
정책 우선 순위	최영출 (2002)	기업수요에 기초한 지자체 기업 지원정책의 우선순위를 결정	- 기업 관련 지원정책(창업육성, 경영인력기술지원, 판로시장개척 등)3가지 대유형)별로 기업의 실질적인 수요를 파악하여 우선순위를 제시(충청북도 기업 한정)	- 총복 소재 기업을 대상으로 하는 AHP기법 활용
	홍준현 (1997)	지역산업 활성화를 위한 타겟산업 선정방법 연구	- 주력산업선정의 방법론으로 성장산업분석, 목표적합도분석, 지역적합도 분석과 각 결과를 종합하는 종합점수방법론을 제시	- 국가 성장률, 지역성장률, 중간재의 효과 등을 계량화, 표준화(z-score)하고 단계별 방법이나 종합적 방법을 제안
	박종찬 (2000)	충남지역의 전략산업 선정	- 전략산업의 개념 및 선정방법을 논하고 충남의 전략산업을 조립기계 등 5대산업을 제안	- 입지계수(LQ), 노동생산성('91-'95), 단위노동비용('91-'95) 등의 정량분석
정책의 효과성에 대한 평가	김찬준외 (2010)	중앙정부 지원정책의 경제적 편익 산출	- 호남광역경제권 선도산업 인력양성사업에 대한 정책평가	- 호남권 시민 대상 지불의사액(WTP)가치추정(설문조사)
	김선배 외 (2012)	정부지원정책과 기업 경쟁력 향상 간의 인과관계를 분석	- 지역산업진흥사업(특히 인력양성, 해외마케팅사업)을 대상으로 인과성 시나리오 분석, 기업체 대상 성과분석을 통한 정책개선방안 제안	- 정성적, 정량적 방법의 병행(정성분석에 의한 인과모형을 작성하고 참여기업체 대상 경로분석으로 검증, 설문조사활용)
	최영출 (2009)	지역의 산업지원 네트워크 구축에 미친 영향 분석	- 충청권의 공동전략산업인 IT산업의 지원네트워크구조 분석 - 일부 지나치게 높은 집중도분석(소수기관이허브기능수행), 민간기업의 역할 미약	- 소셜네트워크 분석(넛마이너 이용), 충청권 4년제 대학 산학협력단 대상으로 설문조사 수행

구분	저자	연구목적	연구내용	연구방법
	원구환, 원구현 (2006)	산업클러스터정책에 대한 평가척도를 개발, 적용하여 정책 제언	<ul style="list-style-type: none"> - 클러스터론에 입각하여 정책효과 분석 - 평가연구모형으로 기술체제접근성, 생산체제접근성, 비즈니스체제접근성, 인력체제접근성, 정보체제 접근성 등의 5가지 구성요인을 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 강원도 3각 테크노밸리(추천 바이오, 원주 의료기기, 강릉 해양생물산업)의 기업 대상 설문조사, 구조방정식 분석(7점 리커트척도)
	권영섭 외(2006)	지방도시 경쟁력 강화를 위한 지역혁신사업의 효율적 추진방안을 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 지역혁신사업이 추진된 지방도시들의 지역혁신사업 추진 이력과 추진 이후를 비교 - 정책대안으로 지원사업의 적정규모화, 지원초기 성과관리기준 설정, 저발전지역과 발전지역 간 정책수단의 차별화 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 화순 생명의약산업, 원주 의료기기산업, 창원 메카로닉스산업, 광주 광산업에 대한 사례조사
신지역 주의, 거버넌스 논의	이철우 (2004)	산업클러스터 형성성을 위한 지자체의 역할 논의	<ul style="list-style-type: none"> - 클러스터구성요소로상부구조,하부구조로구분 - 상부구조(사회문화적 조직, 제도적 관행, 분위기 및 규범), 사회적 하부구조(대학, 연구소, 기업, 금융기관, 지방정부, 민간매개기관 등), 물리적 하부구조(도로, 항만, 통신망) 	
	김선배 (2001)	지역혁신체제 구축을 위한 산업정책 모형	<ul style="list-style-type: none"> - 클러스터를 산업생산체계(기업), 과학기술체계(대학, 연구소), 기업지원체계(생산지원서비스)로 구분 	
	이용숙, 허인혜 (2010)	산업클러스터형성과 운영에 있어서 국가의 역할에 대한 연구를 수행	<ul style="list-style-type: none"> - 민간주도적으로 형성된 아산탕정LCD산업단지에서 정부의 역할 분석 - 중앙정부가 법령 및 제도의 담지자, 자금지원자, 지역혁신체계구축자, 조정자로서 역할을 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부(지경부 등), 지역기관(충남 테크노파크센터 등), 대기업, 부품업체, 기업협의체 등을 인터뷰
	최경희 (2009)	지역산업진흥사업 거버넌스 네트워크 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 지역산업정책을 추진할 때 중앙정부, 지방정부, 민간 기업, 협회 등간의 상호작용 등 거버넌스 구조를 분석 - 대구 밀라노프로젝트와 광주 광산업 프로젝트를 사례로 분석 	



제3장 국내 지역산업정책의 현황 및 평가

제1절 지역산업정책의 사업범위



본 연구에서는 지역산업정책의 현황 분석에 있어서 정부 차원에서 종합적으로 추진하고 있는 광특회계 사업의 산업육성사업에 한정하도록 한다.

일반적으로 산업정책을 추진하기 위한 정책수단으로는 크게 (1) 인프라 구축, (2) 기술개발 지원, (3) 투자, 마케팅, 컨설팅 등 기업지원서비스 강화, (4) 인력양성 등 4개로 구분될 수 있다.

상기 4개의 정책수단을 염두에 두고 광특회계사업을 구분해보면, (1) 특정 산업을 대상으로 지원하는 기업지원사업, (2) 기업체 혁신역량을 강화하기 위한 과학기술사업, (3) 산학협력지원사업, (4) 지역투자 및 창업활성화사업, (5) 산업단지 등 산업거점조성사업 등으로 구분될 수 있다. 여기에서 산업을 대상으로 하는 기업지원사업은 타깃산업을 선정하여 상기 4대 정책수단이 모두 패키지형으로 지원한 것이다. 그 외에는 사업의 정책수단별로 입지조성 관련 인프라 사업으로 산업거점조성사업이, 그리고 기술개발 관련 지원으로 과학기술사업이 지원되었으며 인력양성과 관련하여 산학협력사업이 추진되었다.

상기 5개 사업 유형별로 광특회계사업을 살펴보면 <표 3-1>과 같이 구분할 수 있으며 본 연구에서는 순수한 과학기술사업은 제외하고 기업지원사업과 이와 직접적으로 연관이 있는 산학협력지원사업을 중점적으로 다루도록 한다. 또한 본 연구의 주요 관심은 제조업에 있으므로 주로 제1차 산업인 수산업과 제1차산업을 활용하는 음식료품, 식품관광산업의 육성과 관련 있는 농식품부의 기업지원사업은 제외시킨다.

〈표 3-1〉 지역산업정책의 사업범위

구분	산업거점 조성사업	투자·창업지원사업	기업지원사업	산학협력사업	과학기술사업
산업부	- 경제자유구역 추진지원	- 지역투자 촉진사업	- 광역경제권선도산업육성사업 - 지역전략산업육성사업 - 지역특화산업육성사업 - 지역특성화산업육성사업 - 지역S/W산업진흥지원사업 - 광역경제권거점기관지원사업	- 산업집적지경쟁력강화사업 - 산학협력중심대학사업	- 연구개발특구육성
교육부				- 산학연협력체제활성화지원사업(산학협력선도전문대학육성, 학교기업 등 산학연협력활성화지원, 산학연협력클러스터지원)	- 지방세계수준의 연구중심대학(WCU)육성사업 - 지방과학연구단지육성사업 - 지역혁신인력양성사업
농림부			- 지역전략식품산업육성사업 - 수산식품거점단지조성사업		
중소기업청		- 창업보육센터건립지원사업		- 산학연협력기술개발사업	

주 : 본 연구의 제도분석은 음영처리된 사업을 중심으로 추진

제2절 지역산업정책의 추진현황

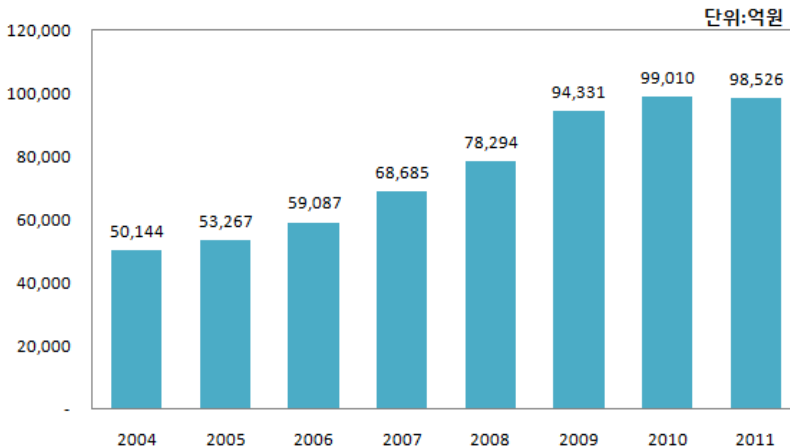


1. 국비지원 현황

현재 지역발전사업을 위한 특별회계인 광특회계가 참여정부 초기인 2004년 국가균형발전특별회계라는 이름으로 설치된 이후 2004년 재정규모가 지속적으로 확대되어 왔다. 2004년 5조 144억원에서 2011년 9조 8,256억원으로 연평균 10.1%의 증가율을 보이고 있다.

광특회계는 이명박정부에 들어서 광역경제권을 강조하면서 시군구 단위로 추진되는 사업들은 지역계정으로 이관시키면서 광특회계 내의 광역계정에는 순수하게 광역자치단체 위주의 사업만 남게 되었다. 그 결과 광특회계 내에서 광역계정의 비중이 2008년 21%에서 2009년 57%로 급증하였으며 지역계정은 73.7%에서 39%로 감소하였다.

〈그림 3-1〉 광역·지역발전특별회계 재정규모



자료 : 정종석 외, 2011, 54쪽

〈표 3-2〉 광특회계 내 세부계정 현황

(단위 : 억원)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
광역발전 계정	12,767	13,960	14,921	16,770	54,024	58,946	58,252
	24.0%	23.6%	21.7%	21.4%	57.3%	59.5%	59.1%
지역개발 계정	40,500	45,127	50,288	57,676	36,588	36,282	36,332
	76.0%	76.4%	73.2%	73.7%	38.8%	36.6%	36.9%
제주자치 계정			3,476	3,848	3,719	3,782	3,942
			5.1%	4.9%	3.9%	3.8%	4.0%

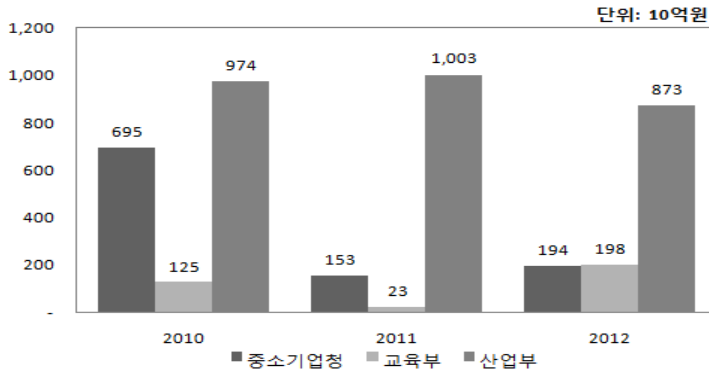
출처 : 조기현(2012)

광특회계 내에서 지역산업지원사업의 예산은 2012년 약 1조 2,650억여원으로 전체 광특회계 예산(약 9조 5000억원)의 13%를 차지하였다. 또한 2011년 기준으로 지역산업지원사업의 예산은 1조 1800여억원으로 전체 광특회계(약 9조 8천억원)의 11%를 차지하였으며 광역계정(약 5조 8천억원)의 약 20%를 차지하였다.

한편, 지역산업지원사업의 부처별 지원액 현황을 살펴보면, 산업부의 지원액이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 산업부는 2012년 약 8,730억원, 2011년 1조 30억원, 2010년 9,740억원을 투자하여 '00-'12년 3년 기간동안 총 2조 8,500여억원을 지역산업지원사업에 투자해왔다. 이에 비해 중소기업청은 같은 3년 기간동안 1조 420억원으로 약 산업부의 절반 정도를 투자했으며 교육부는 총 3,460억원을 투자했다(<그림 3-1> 참조).

한편 지역산업지원사업의 사업유형별 지원액을 살펴보면 같은 기간 동안 기업지원사업에 54.5%, 산학협력지원사업에 34.4%, 투자창업지원사업에 11.1%를 지원하여 기업지원사업에 가장 많은 투자가 이루어졌음을 알 수 있다.

〈그림 3-2〉 중앙부처별 지역산업육성 재정지원



〈표 3-3〉 사업유형별 지원액 현황(2010-2012년)

(단위: 10억원, %)

구분	지원액				비중(%)			
	'10	'11	'12	'10-'12	'10	'11	'12	'10-'12
기업지원사업	792	822	695	2309	44.1	69.7	54.9	54.5
산학협력사업	849	211	398	1458	47.3	17.9	31.5	34.4
투자촉진·창업 보육사업	153	147	172	472	8.5	12.5	13.6	11.1
합계	1,794	1,180	1,265	4,239	100	100	100	100

주1 : 기업지원사업은 산업부의 광역경제권선도산업육성, 지역전략산업육성, 지역특화산업육성, 기타기업지원사업 예산 지원액 합계임

주2 : 산학협력사업은 산업부의 산학협력지원사업, 교육부의 산학협력지원사업, 중소기업청의 산학협력기술개발 예산 지원액 합계임

주3 : 투자촉진·창업보육사업은 산업부의 투자촉진유치지원사업, 중소기업청의 창업보육센터건립지원사업 예산 지원액 합계임

자료 : 한국산업기술진흥원, 교육부, 중소기업청 내부자료

2. 산업부

가. 전체 지원현황

산업부 지역산업지원사업의 지난 3년간 지원액을 살펴보면 수도권을 제외한 13개 시·도에서 총 3조 5천억원이 집행되었다. 그 중에서 가장 많은 지원을 받은 지역은 대구로 약 4,270억원이 집행되어 전체 산업부 예산액의 12.1%가 지원되었다. 그 다음으로 경남에 10.9%가 지원되었으며 가장 적은 예산지원이 된 광역시는 울산으로 4.0%, 도에서는 제주 3.1%, 충북 5.6% 등이었다(<표 3-4> 참조)

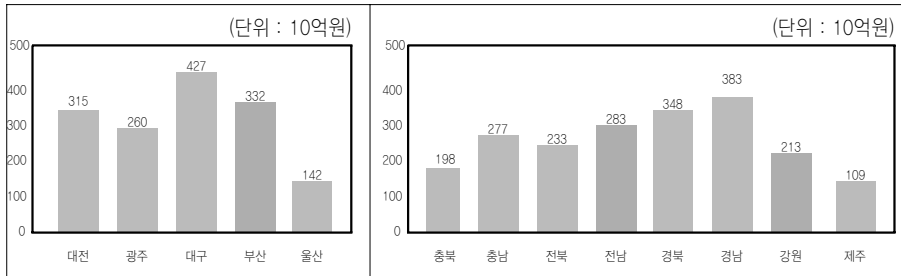
〈표 3-4〉 시·도별 산업부 지원액 현황(2010-2012)

(단위: 10억 원, %)

구분	시·도	2010	2011	2012	합계	
충청권	대전	112	105	98	315	(8.9%)
	충북	85	60	53	198	(5.6%)
	충남	86	100	91	277	(7.9%)
호남권	광주	65	93	102	260	(7.4%)
	전북	78	75	80	233	(6.6%)
	전남	108	99	76	283	(8.0%)
대경권	대구	101	108	218	427	(12.1%)
	경북	110	115	123	348	(9.9%)
동남권	부산	95	135	102	332	(9.4%)
	울산	52	47	43	142	(4.0%)
	경남	140	155	88	383	(10.9%)
강원·제주권	강원	76	74	63	213	(6.1%)
	제주	36	39	34	109	(3.1%)
13개 시·도		1,144	1,205	1,171	3,520	(100.0%)

자료: 산업부 내부자료

〈그림 3-3〉 시·도별 산업부 지원액 현황('10-'12)



자료 : 산업부 내부자료

〈표 3-5〉 지역별 사업영역별 산업부 예산지원 현황(2010-2012)

(단위 : 10억, %)

구분		13개 시·도		광역시		도	
		지원액	비율	지원액	비율	지원액	비율
과학 기술	연구개발특구육성	188	5.3	188	12.8	-	-
기업 지원 사업	광역경제권선도산업육성	1,045	29.7	416	28.2	630	30.8
	지역전략산업육성	761	21.6	289	19.6	472	23.1
	지역특화산업육성	240	6.8	67	4.6	173	8.5
	기타기업지원사업	262	7.5	190	12.9	73	3.6
산학협력지원사업		198	5.6	45	3.0	153	7.5
투자촉진·유치지원사업		344	9.8	69	4.7	275	13.5
광역경제권 거점기관 지원		267	7.6	148	10.0	119	5.8
기타		213	6.1	64	4.3	149	7.3
합계		3,518	100.0	1,475	100.0	2,044	100.0

자료 : 산업부 내부자료

지난 3년간 사업영역별로 보면 산업부 사업 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 사업은 광역경제권선도산업육성사업으로 13개 시·도에서 1조 450억원이 지원되었으며 전체의 30%를 차지하고 있다(<표 3-5> 참조).

선도산업육성사업 다음으로 전략산업육성사업에 약 22%가 투자되었으며 시군 단위로 진행되어 왔던 특화산업육성사업에는 6.8%만 지원되었다.

한편 사업영역에 따라 지역의 지원액이 차이가 나는지를 살펴보면, <표 3-6>과 같다. 변이계수는 표준편차를 평균으로 나눈 값으로 지역간 차이가 많을수록 변이계수의 값은 커지게 된다. 광역시와 도 간의 산업규모와 산업구조가 상이하므로, 지원액의 편차는 광역시와 도를 나누어서 계산하였다.

광역시의 경우 변이계수가 가장 낮은 사업은 전략산업육성사업으로 변이계수가 0.1이었으며 그 다음으로 선도산업육성이 0.2였다. 이에 비해 변이계수가 높은 사업으로 광역경제권거점기관 지원사업이 1.4로 높게 나타났다.

한편 도의 경우 변이계수가 광역경제권 거점기관지원사업(2.3)을 제외하고는 모두 1미만으로 나왔으며 선도산업육성사업은 0.2, 전략산업육성사업은 0.3으로 도에 지원된 사업 중에서는 지역간 차이가 상대적으로 별로 없는 것을 알 수 있다.

종합하면 산업부 예산사업 중에서 대표적인 기업지원 패키지사업인 선도산업육성사업, 전략산업육성사업, 특화산업육성사업은 광역시, 도를 막론하고 대체로 균등한 예산규모로 집행되었음을 알 수 있다.

<표 3-6> 지역별 산업부 지원액 편차(2010-2012)

사업유형	광역시					도				
	최소값	최대값	평균	표준편차	변이계수	최소값	최대값	평균	표준편차	변이계수
연구개발특구육성	0.0	134	37.6	55.8	1.5	-	-	-	-	-
선도산업육성	69.3	109	83.1	16.3	0.2	61.1	109	78.7	15.0	0.2
지역전략산업육성	52.2	62.6	57.8	4.9	0.1	27.7	82.0	59.0	16.4	0.3
지역특화산업육성	7.2	21.3	13.5	5.2	0.4	8.8	30.7	21.6	6.5	0.3
기타 기업지원사업	4.6	93.3	37.9	35.8	0.9	2.8	15.3	9.1	4.6	0.5
산학협력	2.5	28.7	9.0	11.1	1.2	0.4	39.9	19.1	14.3	0.8
투자촉진·유치지원	2.3	18.9	13.7	6.9	0.5	7.9	87.9	34.4	25.8	0.8
광역경제권 거점기관 지원	0.0	99.1	29.5	41.6	1.4	0.0	98.3	14.9	34.0	2.3
기타	0.0	37.3	12.7	17.2	1.3	0.0	54.0	18.7	25.2	1.3
합계	142	426	295	105	0.4	110	383	256	87	0.3

자료 : 산업부 내부자료

나. 사업의 내용

1) 광역경제권 선도산업육성사업

광역경제권 선도산업육성사업은 이명박정부에 들어서 새롭게 생긴 사업으로 시·도간 연계와 협력을 통하여 글로벌 경쟁력을 강화하기 위해 시작되었으며 광역권별로 지역의 신성장동력과 연계한 지역산업을 육성하는 것을 목적으로 하고 있다.

현재 수도권을 제외한 6개 광역경제권에서 12개 선도산업, 20개 프로젝트를 지원하고 있는데, 산업 및 프로젝트의 분야 선정에 대해서 지역간 자율적 합의를 강조했다. 선도산업의 경우에는 시·도간에 예산경쟁과 관련되어 있으므로 중앙정부와 지방자치단체 간 합의보다 먼저 시·도간 합의가 매우 중요한 이슈로 나타났다.

선도산업의 분야선정과 관련하여 다음의 3단계를 거쳤다(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013 : 224-225). 먼저 선도산업의 범위에 대한 일정 가이드라인을 당시 지식경제부가 확정지었는데, 그것은 국가산업정책과 선도산업과의 조응을 위하여 ‘신성장동력 비전’과 ‘지식경제통합기술 청사진’의 과제 중에서 특화분야를 선정하도록 하였다.

둘째 선도산업 내 구체적인 육성 대상의 선정 기준에 대해서도 중앙정부가 가이드라인을 제시하였다. 그 기준으로 유망상품을 선정하도록 하고 현재의 경쟁력 지위와 3~5년의 사업기간 후 도달할 글로벌 경쟁 지위 목표를 제시하여 유망상품을 결정하고 해당 유망상품과 관련된 부품소재와 핵심기능, 핵심기술을 결정하도록 하는 과정을 거쳤다.

한편 이 과정에서 지방자치단체의 이해와 합의를 증진시키기 위하여 중앙정부는 민간연구소(삼성경제연구소)에 컨설팅을 위탁하였으며 2008년 11월에 시도 경제국장 회의를 통해 가이드라인을 확정하고, 이후 대경권을 시작으로 각 광역경제권별로 선도산업 육성사업에 대한 순회 설명회를 실시하였다.

광역선도산업의 전반적인 추진구조는 다음과 같다.

선도산업육성사업의 지역추진기관은 선도산업지원단으로 2009년 7월에 호남권을 시작으로 호남권 광주테크노파크, 충청권 대전테크노밸리, 동남권 부산테크노파크, 대경권 경북테크노파크, 강원테크노파크, 제주하이테크진흥원 등에 각 권

역별로 설립되었다. 현재는 선도산업지원단은 테크노파크의 내부 개편에 따라 지역사업평가원에서 사업을 관리하고 있다.

한편 사업의 지원내용은 패키지형 사업지원을 지향한다. 따라서 R&D사업은 3년 내 글로벌 경쟁력을 갖추기 위한 유망상품, 부품소재, 핵심기술 등 시장에서 거머질 수 있는 상품개발에 주력하고 비R&D사업(산업생태계 지원사업)은 해당 상품개발에 필요한 정보지원, 사업화지원, 인력양성 등의 사업을 집행한다.

선도산업육성사업의 지원기간은 총 3년 이내이며, 사업평가 결과 정책 적합성, 사업내용의 타당성 및 시장성, 사업성과에 따라 권역별로 예산을 차등지원하고 있다.

〈그림 3-4〉 광역 선도산업육성사업 추진체계



한편 광역선도산업육성사업 1단계사업이 2012년에 종료되면서 2단계사업이 진행되었다(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013 : 229-230). 2단계 사업에서는 사업의 완성도를 높이기 위해 중앙-지방 간 협의과정을 더욱 심화시켰다. 먼저 국가 차원에서 주요 대상 산업군을 정리하고 선정 가이드라인을 마련하도록 하였다. 이 때 중앙정부는 지역별 산업집적 실태, 비교우위 분석, 지역간 적정 배치 및 연계구조 등을 분석하고 지역은 중앙 지침에 의거하여 광역경제권별 선도전략

산업 후보군을 제시하였으며 그 이후 중앙과 지역은 실무조정위원회를 개최하고 전문가 간담회 과정을 거쳐서 최종 선정하였다.

2단계 광역경제권 선도산업육성사업의 경우 일자리 창출이 중요한 목적이 되면서 사업내용의 구성이 변경되었다. 1단계 사업에 비하여 2단계 사업은 유망상품 개발보다는 단기간의 지역 일자리 창출을 위해서 사업계획서에 고용계획서 제출 의무화, 석박사급 연구원을 채용하는 조건부 R&D 도입, ‘지역 R&D- 고용연계 프로그램’ 등을 도입한 특징을 보인다.

〈표 3-7〉 광역경제권 선도산업 분야

구분		1단계		2단계			
				미래		주력	
충청권	대전	의약바이오 (신약실용화, 후보물질)	New IT (무선통신, 반도체)	의약바이오 (차세대의약)	차세대에너지(태양광(부품), 이차전지, 나노융합소재 (화학소재기반))	New IT (무선통신융합, 반도체, 디스플레이)	융합기계부품 (동력기반기계 부품)
	충북						
	충남						
호남권	광주	신재생에너지 (태양광, 풍력)	친환경부품 소재 (하이브리드 카, LED)	신재생에너지 (태양광(소재), 풍력시스템 모듈)	라이프케어 (바이오식품, 바이오활성소재)	광융복합 (광부품 및 시스템, 신광원조명)	친환경수송기계 (친환경차량 및 부품, 그린 레저선박)
	전북						
	전남						
대경권	대구	그린에너지 (태양전지, 수소연료전지)	IT융복합 (의료기기, 로봇)	그린에너지 (태양광(장비), 연료전지)	IT융복합 (의료기기(치료/ 헬스/케어기기), 실용로봇)	스마트기기부품 (스마트모바일, 스마트자동차 부품)	첨단융합소재 (첨단금속 세라믹소재, 하이테크 섬유소재)
	경북						
동남권	부산	수송기계 (그린카, 해양플랜트)	융합부품소재 (기계기반, 안전면의부품)	에너지플랜트 (풍력부품, 원전설비)	그린화학소재 (화학융합소재)	수송기계 (지능형기계부품, 친환경차량부품, 항공)	조선해양 (해양플랜트기자재, 그린선박조선기 자재)
	울산						
	경남						
특별권	강원	의료융합 (바이오메디컬)	의료관광 (의료관광거점)	기능성소재 (세라믹/비철 소재부품)	-	바이오메디컬 (의생명바이오, 전자의료기기)	헬스케어 (헬스테인먼트)
	제주	물산업 (제주워터)	관광레저 (MICE)	풍력서비스 (제주형 풍력서비스)	-	차세대 식품융합 (청정헬스푸드, 뷰티향장)	MICE (휴양형 MICE)

자료 : 산업부

2) 지역전략산업육성사업

지역전략산업육성사업은 산업부에서 가장 대표적인 기업지원사업이자 우리나라의 지역산업정책에 근거한 지원사업의 시초라 할 수 있다.

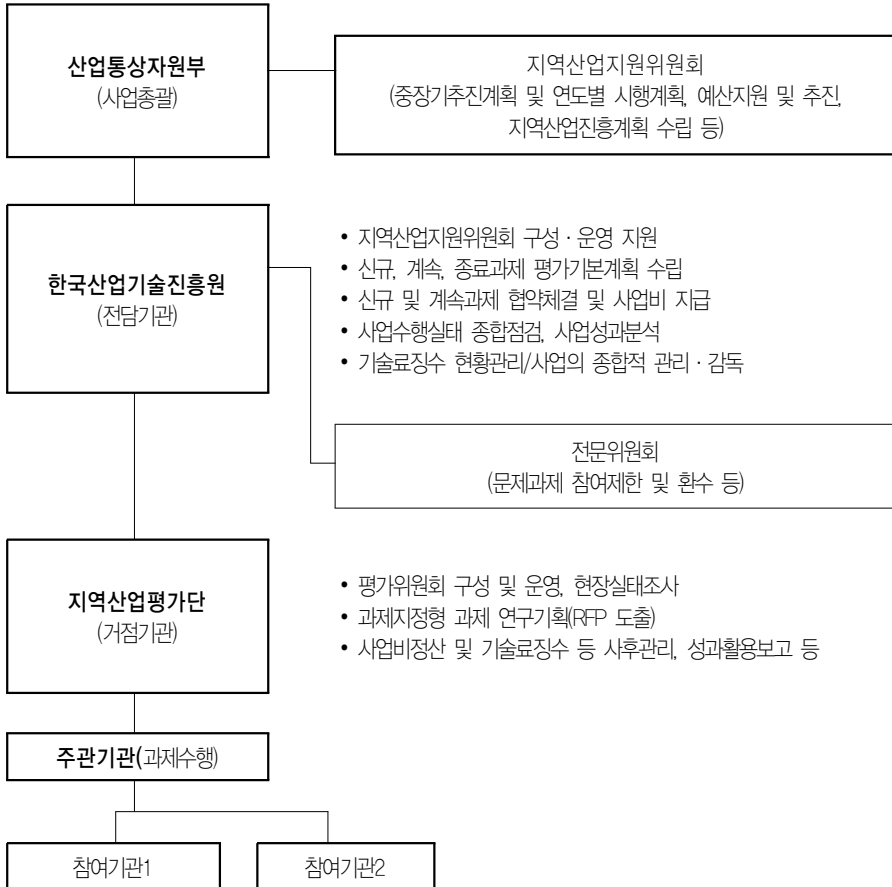
1단계 지역산업진흥사업은 1999-2003년 기간 동안 대구 섬유산업, 부산 신발산업, 경남 기계산업, 광주 광산업 등을 선정하여 해당 산업의 기업지원을 추진한 사업이었다. 상기 4개 산업 중에서 광주 광산업을 제외하고는 지역의 대표산업을 선정한 것으로 해당 3개 산업의 구조조정 및 고부가가치화를 지향하였고 광주는 신성장동력 창출을 위한 첨단산업 투자를 지향하면서 시작되었다.

4개 지역의 지역산업지원사업은 목표는 지역별로 차이가 존재하였지만, 공통적으로는 공통 인프라 구축, 기술개발 지원, 인력양성, 마케팅 지원 등의 사업을 추진하였으며, 4개 지역에 대한 총사업비(융자 포함)는 1조 8,970억원이 투입되었고, 이 중 국비가 55.7%(1조 562억원)를 차지하였다(김영수 외, 2007).

2002년에 9개지역의 지역산업진흥사업에 대한 기본계획이 수립되고 2003년에 투자계획이 조정, 확정되면서 2004년부터 9개 지역에서 전략산업 육성사업이 추진되었다.

전략산업의 선정은 4개 지역 1단계 사업에서는 부산 등 지역별로 1개의 특화분야였으나 2단계 사업과 9개 지역사업은 지역별로 2-3개의 전략산업을 선정하였다. 전략산업의 선정은 초기에 산업연구원에서 2000년 전략산업 선정을 위한 실태조사 및 세부추진사업 선정을 위한 예비타당성 조사를 하면서 시작되었다(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013).

〈그림 3-5〉 지역전략산업육성사업 추진체계



그 이후 시도별 공청회와 경제국장회의 개최 등을 통하여 13개 광역지방자치단체의 의견을 수렴하고 그 이후 국가균형발전위원회 주관의 전문가 컨설팅·조정 등으로 자율 선정하였고, 최종적으로 지역혁신협의회 심의로 확정된 것이다.

이 산업선정의 조정과정에서 이루어진 것은 많은 시·도가 생물산업, 바이오산업을 전략산업으로 선정하겠다고 하였기 때문에 해당 시·도와 협의를 거쳐서 상호 중복되지 않고 산업 분야를 선명화하는 과정을 거쳤으며 그에 따라 대구는 기능성바이오, 부산은 해양바이오, 전북은 바이오식품 등 상호 차별적인 시장을 겨냥하는 산업을 선정하도록 하였다.

지역 단위의 추진조직의 변화를 살펴보면 2002년 이전에는 테크노파크와 지역 기술혁신센터(TIC, 산업자원부 소관) 그리고 지역협력연구센터(RRC, 과학기술부 소관) 등이 개별적으로 사업을 추진하고 있었다. 그 이후에 2002년 9개 지역전략산업진흥사업이 시작되면서 “전략산업기획단”이 구성되어 전략산업육성사업의 기획과 관리를 총괄하게 되었다.

현재 지역단위에서 전략산업육성사업 관련 추진조직은 테크노파크이며, 테크노파크 안에 정책기획단이 사업의 기획을 담당하고 기업지원단이 비R&D분야의 기업지원사업을 진행시키고 지역사업평가단이 사업의 평가를 하는 시스템으로 변경되었다. 현재 지역전략산업은 13개 시도에 총 32개 산업이 선정되어 있다 ((<표 3-8> 참조)

〈표 3-8〉 시·도별 전략산업 선정 현황

지역	전략산업	지역	전략산업
대전	정보통신, 바이오, 메카트로닉스, 첨단부품·소재	강원	바이오, 의료기기
충북	반도체, 차세대전지, 전기전자융합부품, 바이오	대구	섬유, 메카트로닉스, 생물, 전자정보기기
충남	전자정보기기, 자동차부품, 첨단문화, 농축산바이오	경북	전자정보기기, 신소재부품, 생물한방, 문화관광
광주	광산업, 정보가전, 자동차부품, 디자인문화	울산	자동차, 정밀화학, 조선해양, 화학
전북	생물, RFT, 자동차·기계, 문화	부산	해양, 기계부품, 영상·IT, 관광컨벤션
전남	생물, 신소재·조선, 물류, 문화관광	경남	지식기반기계, 로봇, 지능형휴, 바이오
제주	바이오, 디지털콘텐츠, 관광, 친환경농업생명		

3) 지역특화산업육성사업

지역특화산업은 지연내 연고(특화)자원의 산업화로 도모하며 이를 위해 지역 내외의 산·학·연·관 및 기업지원기관 간의 협력 촉진과 연계강화를 지원하는 사업으로 궁극적으로 지역경제 활성화 및 고용창출을 목표로 한다.

지정부의 지역특화산업 육성사업은 지역연고산업(RIS) 육성사업과 지역혁신센터(RIC) 육성사업 및 지자체연구소 육성사업으로 구성된다.

〈표 3-9〉 지역특화산업육성사업의 세부사업내용

세부사업	주관 및 참여기관	사업내용	사업기간/국비지원	대응투자
지역연고산업육성사업(RIS)	기업, 대학, 연구소 등 기업지원이 가능한 기관	기술개발, 전문인력양성, 네트워킹, 기업지원 등 S/W위주의 협력 요소를 연계하여 추진	6년/연간 6억원 내외	지자체, 민간의 대응 투자 : 국비의 15~30%
지역혁신센터조성사업(RIC)	대학	대학 특성화분야 장비 구축 및 활용	10년/연간 7억원 내외	지자체, 민간의 대응 투자 : 전체 사업비의 25%이상
지자체연구소육성사업(RRI)	지자체	연구소 건축 및 장비 구축	5년/연간 6~30억원 내외	지자체, 민간의 대응 투자 : 전체 사업비 50%이상

자료 : 정종석(2011), 68쪽

특화산업육성사업의 하위 사업인 지역연고산업육성사업은 해당 시·군에서 고용유발효과가 크리라고 기대되는 특화나업을 대상으로 기술개발, 인력양성 등 전략산업에 대한 지원과 마찬가지로 패키지형 지원을 추진하는 사업이다.

지역혁신센터조성사업은 과거 교육과학기술부에서 추진하던 사업이 산업부로 이과된 사업으로 대학교 내 기술개발을 지원하는 사업으로 종종 산업적 효과가 의문시된다는 지적이 있었으며 그에 따라 신규사업을 새로이 지정하지 않아 자연스럽게 소멸될 예정에 있다.

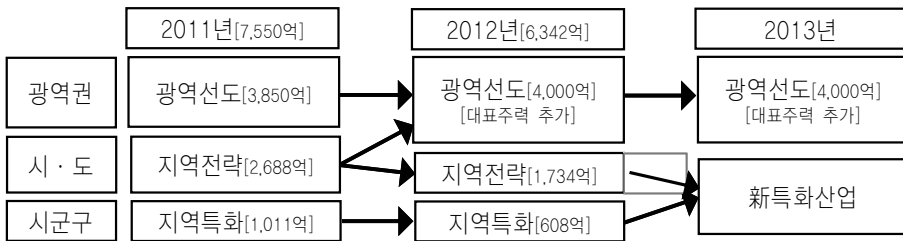
지자체연구소 육성사업은 지역별 특화산업이 결정되면 해당 특화산업을 지원하기 위한 거점연구기관 설립을 지원하는 것으로 기반시설 지원비가 집행이 가능한 사업이다.

특화산업육성사업과 전략산업육성사업은 2013년에 산업부의 “신”특화산업육성사업으로 통합 추진될 예정이다.

4) 新 지역특화사업육성사업

산업부의 대표적인 사업인 지역전략산업(시·도)과 지역특화산업(시·군)이 “신(新)특화산업육성사업”으로 재편되어 2013년부터 추진 중에 있다. 이 재편은 특화산업육성사업의 성격에 대한 지속적인 문제제기와 검토가 진행되었으며 2011년 7월 경제정책조정회의를 통하여 정부는 '13년부터 지역산업 지원사업을 현행 3단계에서 2단계로 통합·단순화하기로 결정한 사항을 반영한 결과이다.

〈그림 3-6〉 산업부의 대표 지역산업지원사업의 변화 추이



그에 따라 신특화산업의 지원분야도 기존의 지역연고자원에서 고용창출형 산업으로 변경되었으며 시·군 단위의 기획에서 테크노파크의 통합 기획, 운영 등으로 변경되었다.

지원조건은 3년 단위 사업이며 시·도 단위⁴⁾에서 육성이 가능하면서 지역 내 고용창출과 지역경제 활성화에 크게 기여할 수 있는 산업으로, 지역주력산업, 지역연고산업, 뿌리산업, 문화융합생활산업, 지식기반서비스산업 등에 해당되어야 한다. 또한 상기 5개 유형에 속하는 산업내에서 집적도, 특화도, 성장성 중 1개 이상의 지표를 충족시킬 때 신지역특화산업으로 선정이 가능하다.

4) 신특화산업의 선정에 있어서 산업선정의 공모기준에 대한 가이드라인이 존재하며 해당 공모기준이 시·도 단위의 정량 지표이다.

〈표 3-10〉 신지역특화산업 선정기준

선정기준	세부 지표
집적도	<ul style="list-style-type: none"> • 사업체수 50개 이상 • (중사자 기준) 전국대비 비중 > 2% • (중사자 기준) 지역(제조업) 내 비중 > 3%
특화도	• (중사자 기준) LQ(시도) > 1이면서, LQ(시도) > LQ(권역)
성장성	• 최근 3년간 성장률 > 전국평균 성장률(중사자 또는 매출 기준)

주 : 집적도는 세부지표를 최소 2개 이상 충족

자료 : 산업부, 2012. 12., “신지역특화산업 육성사업 개편 가이드라인”

한편 신특화산업육성사업의 추진은 지역산업진흥계획에 근거하여 진행된다. 시·도는 기업수요조사와 함께 3개년 계획과 연차별 실행계획을 수립하도록 한다. 이 계획에는 산업여건 분석, 특화산업별·프로그램별 자원 배분계획, 성과관리방안 등이 포함되도록 산업부에서 계획수립 가이드라인을 제공한다. 한편 시·도는 지역산업진흥계획에 따라 사업을 공모하고 수행기관을 직접 선정하도록 하며, 성과관리에 있어서 시·도는 과제관리를 하고 중앙은 지역별 계획·성과를 평가하도록 한다. 이 때 지방의 과제관리란 해당 지역의 과제를 평가하여 지역 내 예산총액 내에서 사업비 조정, 과제 중단 등을 하는 것을 뜻하며, 중앙의 계획성과관리란 (1)지역특화산업의 전국 대비 성과, (2)非수혜기업 대비 수혜기업의 성과 등을 평가하여 지역별 예산총액을 차등 배분하는 것을 뜻한다.

5) 광역경제권거점기관육성사업

광역경제권거점기관육성사업은 과거 4개 지역 전략산업육성사업 1단계사업에서 추진되었던 것과 유사하게 산업기반구축을 위한 기술센터, 장비구축 등에 대한 지원을 주로 하여 진행되는 사업으로 2011년에 추진되기 시작하였다.

해당 사업은 해당 지자체에서 요구하여 산업부의 지역국이 아닌 다른 실(신성장동력실 등) 주도하에 기획재정부의 예비타당성 조사를 거쳐서 시행되고 있는 사업으로, 다른 광특회계의 사업추진절차와 다른 형태를 띠고 있는 것이 특징이다. 오

히려 국가의 일반회계사업에서 진행되는 것처럼 예비타당성조사를 통과하면 산업부에서 지원하는 형태이며 R&D지원사업도 해당 지역의 대학과 기업에 한정하여 지원하는 것이 아니라 전국 단위로 과제 선정을 공모하는 추진체계를 갖고 있다.

2011년에 대구, 경북 경산, 경북 구미, 전북 전주, 울산, 광주 등 6개 지역에서 총 6개 사업에 대해 총 5,677억원으로 시작하였으며 현재는 지역과 산업이 추가되면서 총 11개 사업이 진행 중이다. 2011-2012년 기간 동안에 총 2,670억원으로 전체 산업부 지역산업지원사업 예산의 7.6%를 차지하고 있다.

광역경제권거점기관지원사업명
감성터치플랫폼개발및신산업화지원
그린전자자동차차량부품개발및연구기반구축
전자의료기기부품소재산업화기반구축
첨단메디컬섬유소재개발
클린디젤자동차핵심부품산업육성
탄소밸리구축
실감미디어산업 R&D기반구축 및 성과확산
초광역연계3D융합산업육성
로봇산업클러스터조성사업
수출전략형미래그린상용차부품기술개발
차세대건설기계부품 특화단지 조성

6) 지역S/W산업진흥사업

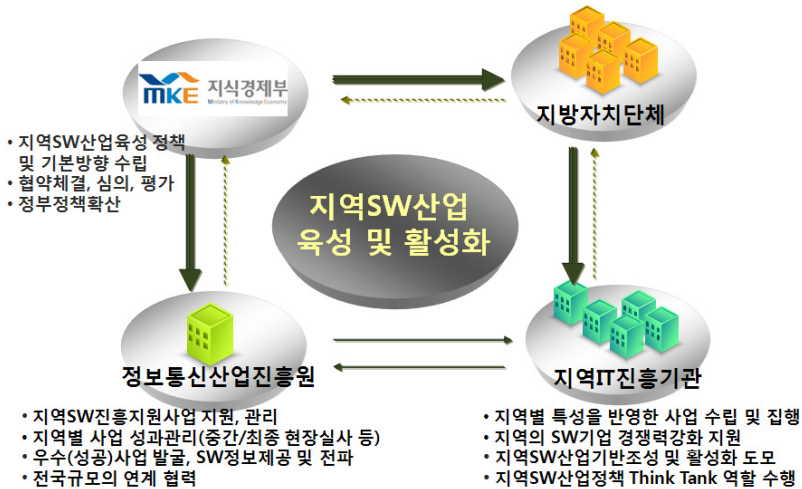
지역소프트웨어산업진흥사업은 과거 정보통신부에서 시작된 사업으로 소프트웨어산업의 성장가능성이 높은 18개 지역을 대상으로, SW융합 제품의 상용화·국산화지원, 중소SW기업 성장촉진 및 SW품질향상 지원 등을 지원하는 사업이다.

〈표 3-11〉 지역S/W산업진흥사업의 세부사업내용

세부사업	사업내용	대응투자
지역SW성장 지원사업	- 지역 SW기업 수요 기반, 중소 SW기업 맞춤형 4대 성장 지원(인력양성, 마케팅, 기술지원, 네트워크) 사업추진	- 지역SW융합(출연, 국비대비 70% 지자체, 20%민간 의무매칭) - 지역SW성장지원(지자체보조, 국비 대비 50~60%지자체 의무매칭)
지역SW융합 사업	- 지역 내 핵심 기반산업과 SW기술의 융합을 통하여 신규 시장 창출 - 지역산업 여건에 맞는 SW 융합분야의 신규 서비스 발굴 지원	
운영 및 활성화	- 열악한 지역 SW기반 조성 및 기업성장 등을 위한 사업 관리·평가, 교육, 정책연구 및 개선 등 운영 및 활성화 지원	

자료 : 지역발전포털(redis.go.kr)

〈그림 3-7〉 지역S/W산업진흥사업 추진체계



자료 : 산업부 내부자료

사업의 추진체계는 <그림 3-7>과 같다. 다른 사업과 달리 지역소프트웨어산업 진흥사업은 지방자치단체를 거쳐서 자금이 지원되고 지방자치단체와 연계되어 있는 지역IT진흥기관을 통해 집행되고 있어 지방자치단체의 권한이 어느정도 존재한다고 볼 수 있다.

7) 산학협력중심대학사업

산학협력지원사업은 대체로 교육부가 주도적으로 추진하는 것으로 역할분담이 되어 왔기 때문에 산학협력중심대학사업도 산업부와 교육부가 공동으로 추진하는 사업이었다. 원래 산학협력중심대학은 2003년 “신산학협력 비전 및 추진전략”에 의거하여 시작되어 2004년부터 본격적으로 추진된 사업이었다.

그런데 교육부와 산업부의 산학협력사업의 정책대상을 명확히 해야 한다는 지적이 있게 되면서 2012년부터 산업부의 산학협력사업은 기존 산업단지의 혁신 역량을 강화하기 위한 산학융합지구사업으로 성격이 명확해졌다.

그에 따라 산업부의 산학협력중심대학사업은 산업단지와 대학을 공간적으로 통합하고, 현장 중심의 산학융합형 교육 시스템을 도입함으로써 산업 현장에서 R&D-교육-취업이 선순환되는 체계 구축으로 목적을 분명히 하였다.

지원조건은 국비 60%, 민간 40%이며 2011년에 산학융합지구조성사업 시행 및 3개 컨소시엄 신규 선정하였으며, '12년도 산학융합지구조성사업 시행 및 3개 컨소시엄 신규 선정하였다⁵⁾.

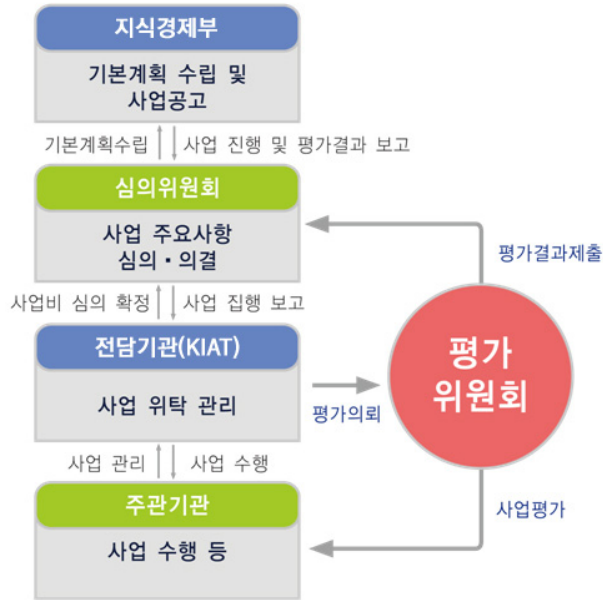
구체적인 사업내용은 산학융합지구 조성 및 산학융합촉진사업이다. 산업단지에 대학·기업연구소가 입주가능한 거점공간인 산학융합지구를 조성하고 산학융합 지구에 대학과 기업의 협력사업을 담당할 기능별 거점을 설치·운영하는 것이다. 산학융합지구 내 거점에 산업단지캠퍼스, 기업연구관, 기업지원센터, 인력개발센터 등을 운영하는 것이다.

한편 산학융합 촉진사업의 세부 사업내용은 평생학습 프로그램 제공, 중소기업 계약학과 개설, 고교생 대상 취업 인턴제 도입, 프로젝트 Lab, 창업인력 양성을 위한 비즈니스 랩(Business Lab) 등을 운영하는 것이다.

사업의 추진체제는 <그림 3-8>과 같다. 주관부처는 산업부이며 전담기관은 한국산업기술진흥원이며, 사업공모에 선정된 산학연 컨소시엄이 주관기관이 된다.

5) 2011년 선정된 사업은 시화반월(산기대, 안산대, 신안산대), 군산새만금(군산대, 전북대, 호원대, 군장대), 구미왜관(금오공대, 영진전문대, 경운대, 구미대) 등이다.

〈그림 3-8〉 산학융합지구사업 추진체계



자료 : 산업부 내부자료

8) 산업집적지경쟁력강화사업

산업집적지경쟁력강화사업은 기존의 생산중심의 산업단지에서 산학연 네트워크 구축, 연구개발 기능강화 등 혁신역량 강화를 통해 산업클러스터로 육성하는 것을 목표로 진행되는 사업으로 2005년부터 추진된 사업이다.

산업집적지경쟁력강화사업의 성격은 산업거점 조성사업으로 구분될 수도 있으나 해당 사업의 세부 내역이 인근 지역과의 산학연 협력을 도모한다는 측면에서 산학협력사업으로 구분될 수 있다.

산업집적지경쟁력강화사업은 2005년 1월에 클러스터 추진위원회 개최('05.1)를 통해 세부 실행계획 확정하고 2005년 4월부터 사업을 시작하였다. 이 때는 창원(기계), 구미(전자), 울산(자동차), 반월·시화(부품소재), 광주(광산업), 원주(의료기기), 군산(기계·자동차부품) 등 7개 단지를 대상으로 하였다.

그 이후 2010년 4월에 광역경제권에 맞추어 권역별 거점-연계형 광역클러스터

구축사업이 시작되어 제주를 제외한 6개 광역경제권별 거점연계별 산업클러스터로 개편되었다.

그에 따라 지역단위에서는 광역경제권별 지원기관협의회, 전문가 풀(기술, 경영, 법률 등)을 구성하고 지원기관협의회에는 지방자치단체, 테크노파크, 전략산업기획단, 대한무역투자진흥공사, 대학, 연구소 등이 참여하고 있다.

한편 사업의 기획과 평가에 있어서 기획단계에서는 “산업단지 혁신클러스터 추진위원회”의 심의를 거쳐서 산업단지 혁신클러스터 실행계획이 확정된다. 이 때 추진위원회에는 산업부, 기재부, 교육부 등 유관부처로 구성되어 지방자치단체의 결정권한은 미약한 편이다. 한편, 기획이 완료된 이후의 사업 추진을 전담하는 전담기관은 한국산업단지공단으로 한국산업단지공단이 광역유관기관협의회, 광역평가위원회, 광역실무운영위원회 등을 운영하면서 집행과 평가를 완료하게 된다.

〈표 3-12〉 산업집적지경쟁력강화사업의 세부사업내용

세부사업	사업내용	추진기관	대응투자
산학연네트워크 구축·운영	소규모 산학연합의체(미니클러스터)를 중심으로 기업애로 과제를 발굴·지원하여 자생적 네트워크 기반 형성 지원	- 산업부 : 계획 수립 (클러스터추진위원회 심의) - 전담기관: 한국산업단지공단 -> 광역본부 운영(광역유관기관협의회 등 운영지원) -> 지역본부에서 집행·평가	출연(세부 지원 과제별 지원기준에 의거 50% 이하 민간부담)
농공단지 클러스터	전국의 농공단지를 대상으로 산학연 네트워크 활성화 지원		
초광역 클러스터 구축	다른 광역권내 유사 및 연관 클러스터와의 교류활동 및 공동 협력과제 지원		

자료 : 지역발전포털(redis.go.kr), 산업통상자원부·한국산업기술진흥원(2013)

9) 지역투자촉진사업

산업부의 지역투자촉진사업은 수도권에서 비수도권으로의 기업 이전을 촉진하고 비수도권 지역에서의 기업의 신규 창업을 촉진함으로써 수도권 과밀완화 및 지역경제활성화 도모하는 것을 목적으로 2004년부터 추진되고 있다. 이 사업은

산업부의 다른 사업과 달리 보조금 성격의 사업이라는 점이 특징적이다.

지역투자촉진사업은 참여정부 당시 국가균형발전을 달성하기 위한 정책의 일환으로 추진되어 시작되었으며, ‘지방자치단체의 지방이전기업유치에 대한 국가의 재정자금 지원기준’이라는 고시를 제정하고(산업자원부, 2004년 5월) 이에 근거하여 수도권기업이 지방으로 이전할 때 지방자치단체가 유치보조금을 지급할 수 있고 해당 재원을 국비에서 지원할 수 있도록 하였다(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013).

보조금 제도가 처음 도입될 때에는 입지보조금, 투자보조금, 고용보조금, 교육훈련보조금 등의 네 종류의 보조금이 함께 운영되었다. 또한 보조금제도가 진행되면서 점차 보조금 대상 기업이 확대되고 지역에 따른 차등보조율이 도입되었다. 예를 들어 상시고용인 100인 기업에서 50인 기업으로 지원기준을 확대하였으며 국비지원 비율도 낙후지역은 기존의 80%에서 90%로 일반 지역은 50%에서 70%로 상향조정되었다(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013). 현재는 보조금의 내용이 변경되어 (1) 수도권 3년이상 소재 기업의 지방이전사와 비수도권 3년이상 소재기업의 신·증설 투자시 보조금 지원과 (2) 지방투자지원제도에 대한 홍보, 교육 및 공장설립 대행 등 적극적인 지원을 통해 기업의 지방이전투자 활성화 유도사업으로 구분되어 있다.

3. 교육부

가. 전체 지원현황

교육부에서 추진하는 지역산업지원사업은 전부 산학협력사업의 유형에 해당된다. 교육부에서 추진하는 산학협력체제활성화지원사업은 학교기업, 산학협력전담조직 역량강화, 산학협력선도전문대학육성, 학연협력사업, 산학협력클러스터 지원사업 등 다양한 하위사업으로 구성되어 있다.

한편 2012년부터 산학협력선도대학(LINC)육성사업이 시작되었는데, 사실상 이

사업은 광역경제권인재양성사업, 지역거점연구단육성사업, 산학협력중심대학사업 등 3개 사업을 통합한 사업이라 할 수 있다.

〈표 3-13〉 교육부 예산지원 현황(2010-2012)

(단위 : 10억원, %)

구분		2010년		2011년		2012년		2010-2012	
		지원액	비율	지원액	비율	지원액	비율	지원액	비율
산학연 협력체제 활성화 지원	학교기업	95	75.8	11	48.1	1	0.7	107	30.9
	산학협력전담 조직역량강화	15	12.0	3	13.1	6	3.0	24	6.9
	산학협력선도 전문대학육성	0	0.0	0	0.0	12	6.1	12	3.5
	학연협력사업	5	4.0	3	13.1	4	2.0	12	3.5
	산학연협력 클러스터지원	10	8.2	6	25.6	5	2.3	21	6.1
산학협력선도대학(LINC)육성		0	0.0	0	0.0	170	85.9	170	49.1
합계		125	100	23	100	198	100	346	100

자료 : 교육부 내부자료

나. 사업의 내용

1) 산학연협력체제활성화지원사업

산학연협력체제활성화지원사업은 전술한 바와 같이 5개의 사업이 합쳐져 있는 사업으로 5개 사업들이 각기 주요 협력대상에 있어서 차이가 존재한다. 산학연협력체제활성화지원사업의 추진체계는 중앙정부 주도적으로 진행된다는 점이며 해당 지역 내 지원기관이 별도로 존재하지 않는 것을 특징으로 하고 있다.

〈표 3-14〉 산학협력체제활성화지원사업의 세부사업내용

세부사업	사업내용	추진기관	대응투자
학교기업 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> - 학교 내 설치된 학교기업 운영 지원 - 학교기업을 통한 실무중심의 현장실습 교과과정 운영 - 학교기업의 기반시설 활용을 통한 제품 생산 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육부 : 계획수립 · 공고 - KIAT : 공고 및 사업평가설명회 	출연(국비의 30% 이상 민간 현금 대응조건, 단 특성학교 제외)
TLO사업 (산학협력 전문조직 역량강화)	<ul style="list-style-type: none"> - 목적 : 대학과 기업 간 기술이전 촉진 및 활성화 - 기술이전사업화 전문조직 지원 - 기술이전전문센터(External TLO, E-TLO) 지원사업 시범추진 - Techno-Fair 및 Research Frontier 개최 - 대학-연구소 TLO 공동워크숍 개최 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육부 : 계획수립 - 한국연구재단 : 대학 TLO지원사업의 기획 · 지원 · 관리 및 평가 등에 관한 전반적 업무를 수행 	대응자금 매칭(세부사업에 따라 30%, 40% 등 차등)
산학협력 선도전문 대학육성	<ul style="list-style-type: none"> - 목적 : 산학협력 선도전문대학(LINC) 육성하여 취업 미스매치 해소 및 대학과 지역산업의 공생발전을 유도 - 산학협력 친화형 체제 개편 - 지역산업 및 산학협력 유형에 따른 특성화 프로그램 운영 - 지역 및 기업체 수요에 맞는 기업지원 강화(산학협력 가족회사에 대한 지원) 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육부 : 계획수립 - KIAT : 사업선정, 평가위원회에 평가의뢰 - 주관기관 : 전문대학 사업단 	국비100%
학연협력 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 목적 : 출연연구소와 대학 간 연계 - 특화분야 학연협력 교육 : 우수 전문연구인력 양성 체제 구축 - 특화분야 학연공동연구 활성화 : 연구개발의 효율성 제고 - 학연협력 선도모델 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육부 : 계획수립 - 한국연구재단 : 선정, 평가 	국비100%
산학연협력 클러스터 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 목적 : 대학-연구소-기업 간 협력으로 맞춤형 산학협력 네트워크 활성화 추진 - 우수연구실, 연계망 구축, 공동연구법인 등의 사업을 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업전담기관이 우수연구실(한국산업기술진흥협회), 연계망 구축(KIAT), 공동연구법인(한국연구재단)로 다름 	국비100%

자료 : 교육부 내부자료, 지역발전포털(redis.go.kr)

2) 산학협력선도대학(LINC)육성

2012년에 광역경제권인재양성사업, 지역거점연구단육성사업, 산학협력중심대학사업 등3개 사업을 통합하여 산학협력선도대학(LINC)육성사업이 시작되었다.

이 사업의 목적은 산학협력을 통하여 대학 교육시스템의 개편을 유도하고 지역 산업이 필요로 하는 우수인력을 양성하고 지역(기업)과 연계에 기반한 다양한 산학협력 선도모델 창출 · 확산으로 산업체의 수요에 부응하는 우수인력 양성과 기술혁신을 지원하는 것이다(세부사업의 구체적인 내용은 <표 3-15>를 참조)

〈표 3-15〉 산학협력선도대학(LINC)육성사업의 세부사업내용

세부사업	사업내용	추진기관
산학협력 친화형 대학체제 개편	산학협력 친화형 교원인사제도 구축, 산업체 경력자의 산학협력중점교수 채용, 산학협력단 역할 및 위상 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 교육부 : 계획 수립 · 공고 - 한국연구재단 : 공고 및 사업평가설명회
지역산업 및 산학협력 유형에 따른 특성화 교육프로그램 운영	현장 맞춤형 인력양성, 대학 내 창업교육센터, 현장 실습 지원센터 설치를 통한 참여학생의 취 · 창업 역량 강화 및 취업 교육 강화 등	
기업지원활동강화	산학협력 협의체 구축 및 운영 등을 통한 산학협력 연계체계 활성화 도모, 업체 재직자 교육, 기업의 애로 기술 자문 및 경영 · 마케팅 컨설팅 등을 통한 맞춤형 지원 강화, 교수의 연구년을 활용한 기업 파견근무 등	
산학협력 인프라확충	대학 내 공동활용 연구장비 시설의 집적화, 대학 내 기업지원을 위한 체제 및 네트워크 연계 체계 구축	

자료 : 교육부 내부자료

4. 중소기업청

가. 전체 지원현황

중소기업청의 지역산업지원사업은 창업인프라지원사업, 산학연공동기술개발 지원사업, 산학연협력기업부설연구소설치지원사업 등 창업보육과 산학연협력사업 유형이 존재한다.

중소기업청의 지난 3년간 지원액을 살펴보면 수도권을 제외한 13개 시·도에서 총 1조 400억원이 집행되었다. 그 중에서 비중이 높은 사업은 산학연공동기술개발 지원사업으로 총사업비의 약 68%가 지원되었으며 그 다음으로 산학연협력부설연구소설치지원이 19%였다(<표 3-16> 참조)

〈표 3-16〉 중기청 예산지원 현황(2010-2012)

(단위 : 10억원, %)

구분		2010년		2011년		2012년		2010-2012	
		지원액	비율	지원액	비율	지원액	비율	지원액	비율
창업보육센터 건립지원	창업인프라지원	32	4.7	33	21.8	62	31.9	127	12.2
	산학연공동 기술개발지원	541	77.8	82	53.3	90	46.4	713	68.4
산학연협력기 술개발	산학연협력 기업부설연구소 설치지원	122	17.5	38	24.8	42	21.6	202	19.4
	합계	695	100	153	100	194	100	1,042	100

자료 : 중소기업청 내부자료

나. 사업의 내용

중소기업청의 관련사업은 크게 창업·투자유형과 산학협력유형으로 구분된다. 중소기업청은 대체로 중소기업청과 중소기업청 지방본부를 통하여 사업을 공고하고 지원받을 기업들을 선정하는데, 산학협력사업의 경우에는 대학이나 연구기관이 필요하므로 전문기관을 선정하여 위탁운영하고 있다.

창업을 위해서는 창업인프라지원사업이 추진되고 있으며, 창업보육센터 등의 입주공간을 조성하는 물리적 인프라제공사업으로 초기 단계에 있는 기업을 육성하는 것을 목표로 지난 20여년간 수행되어온 사업이다.

한편 산학협력을 위해서는 대학과 중소기업이 연계하여 일정 기간 동안 신기술 및 신제품 개발을 달성하는 프로젝트를 수행하는 것을 지원하는 “산학연 공동기술개발 지원사업”이 있으며, 특정 중소기업의 연구소를 대학 내에 설치하도록 지원하여 대학의 연구인프라를 안정적으로 활용할 수 있도록 지원하는 “산학연 협력 기업부설연구소 설치 지원사업”이 존재한다.

〈표 3-17〉 중소기업청의 창업·산학협력사업의 세부사업내용

	세부사업	사업내용	추진기관
창업·투자유형	창업인프라지원	창업보육센터, 지식산업센터 건립 및 신기술창업 집적지역 등 인프라 조성을 통해 소규모의 창업초기기업 등에 사업 공간을 제공	중소기업청
산학협력 유형	산학연공동기술개발지원	대학 및 연구기관의 기술개발 자원을 활용하여 기술력이 취약한 중소기업의 신기술·신제품 개발을 지원(최대 2년, 4억원 이내)	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업청 : 계획수립 - 지방중소기업청 : 선정, 운영 - 전문기관 : 위탁운영
	산학연협력기업부설연구소설치지원	독자적 기술개발능력이 부족한 중소기업이 대학내 부설연구소를 설치, 연구 인프라 활용 및 기술개발 기반구축(최대 2년, 5억원 이내)	

자료 : 중소기업청 내부자료, 지역발전포털(redis.go.kr)

제3절 지역산업정책에 대한 평가



1. 계획체계에 대한 평가

가. 중앙부처 관련 계획

중앙정부의 지역산업정책 관련 5개년 계획은 크게 지역발전5개년계획, 지방과 학기술진흥종합계획, 그리고 산업기술혁신5개년계획 등 3가지이다.

1) 지역발전5개년계획

지역발전5개년계획은 「균형발전특별법」에 근거하여 수립되고 있는 것으로 현재 2009년-2013년을 계획기간으로 하고 있다. 이명박정부 시기에 광역경제권을 지역발전 추진의 공간단위로 상정하면서 지역발전5개년계획의 수립주체는 지역발전위원회, 산업부, 안전행정부, 국토부 등 관계 중앙부처와 7개 광역경제발전위원회(이하 광역위)으로 변경되었다.

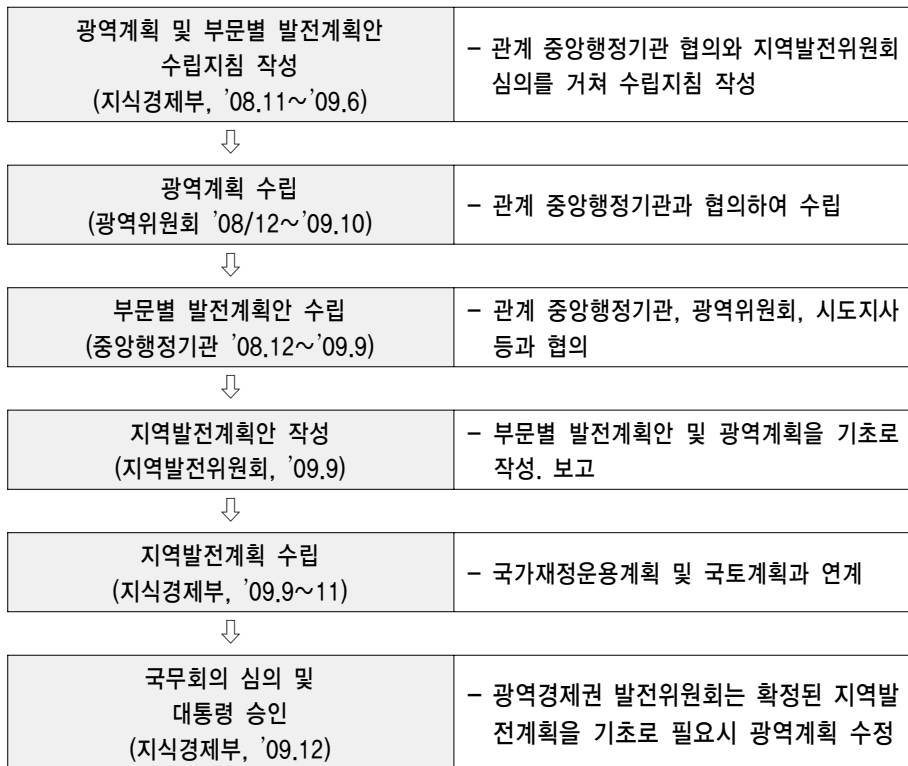
한편 지역발전5개년계획은 부문별 계획과 광역경제권별 계획이 각 중점부분별로 수립되고 있다. 부문별 계획은 중앙부처가 수립하여 관계 부처와의 협의를 거쳐서 진행되며, 광역경제권별 계획은 해당 시·도가 관련 계획을 광역위에 제출하고 광역위가 취합하여 시행계획을 작성하여 산업부와 지역발전위원회에 제출하면서 확정된다.

지역산업정책과 관련된 사업들이 구체적으로 명시되지는 않더라도 해당 시·도별로 그리고 광역경제권별로 구체적인 육성대상 산업과 산업발전방향등이 포함되게 되는데, 이 때는 시·도의 희망사업과 산업부 간의 조정에 의해 진행되나 사실상 재원이 산업부의 부처 회계에서 나오는 것이므로 사업재원의 한도가 중앙부처에 의해서 결정되어 있다 할 수 있다. 따라서 계획 수립과정에서 시·도와 광역위원회가 계획주체로 포함되어 있다고는 하나 시·도 자율적으로 진행되는 데에 한계가 있다고 할 수 있다. 그럼에도 지방과학기술진흥종합계획에 비해서는

지역 자율성을 반영하는 시스템이라 할 수 있다.

지역발전5개년계획은 광특회계의 모든 사업을 포함하고 있으므로 지역산업지원사업에 대한 계획을 포괄하고 있다고 할 수 있다(<표 3-18> 참조). 그러나 지역발전5개년계획은 지역정책의 모든 부문을 아우르는 계획이고 아직까지 계획수립의 준비기간을 충분히 두고 있지 않으므로 구체적인 계획이라 할 수는 없다.

〈그림 3-9〉 지역발전5개년계획(2009-2013) 수립절차



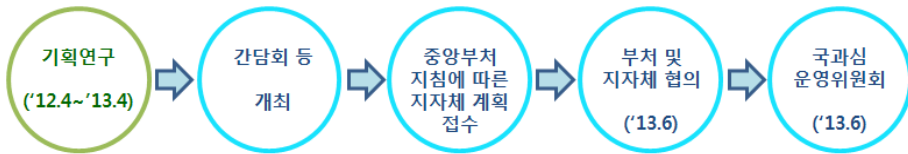
한편 지역산업지원사업은 대부분이 R&D사업에 해당되므로 국가과학기술위원회의 예산심의·조정대상이라 할 수 있다. 그에 따라 지방과학기술진흥종합계획(5년 단위)과 연차별 시행계획에 지역산업지원사업의 R&D사업이 포함되어져 제출되어야 한다.

2) 지방과학기술진흥종합계획

지방과학기술진흥종합계획은 「과학기술기본법」에 근거하여 수립하는 계획으로 국가과학기술위원회의 심의를 거쳐 미래창조과학부장관이 수립, 확정하도록 되어 있다. 이 지방과학기술진흥종합계획은 계획명에 “지방”이 명시되어 있으나 미래부 등 지방 R&D 관련 부처가 모여서 참여하는 범부처 통합계획의 성격을 지닌다. 또한 지방과학기술진흥종합계획이 수립된 이후에는 지방자치단체장에게 알리도록만 되어 있어(법 제8조), 지방자치단체에서 어떠한 조정이나 변화를 요구할 수 없다.

그런데 지방과학기술진흥종합계획 수립 절차가 법처럼 중앙정부가 임의로 수립하는 계획은 아니다. 법에서 정해진 것과 달리, 실제로 지방과학기술진흥종합계획을 수립할 때는 지역발전5개년계획과 유사한 틀을 따르고 있다. 즉, 중앙부처가 지침을 제시하고 16개 시·도가 각각 해당 정책수단별로 구체적인 사업계획을 제출하면, 중앙부처와 협의를 거쳐 취합하는 종합계획 형태를 띠고 있다.

〈그림 3-10〉 제4차 지방과학기술진흥종합계획(2013-2017)의 수립절차



3) 산업기술혁신5개년계획

산업기술혁신5개년계획은 「산업기술혁신촉진법」에 근거하여 수립되는 종합계획으로 매 5년계획과 연차별 시행계획으로 구성된다. 과학기술진흥종합계획에서 원천기술, 대학내 기술 등의 진흥에 초점을 두고 있다면, 산업부가 주관하는 산업기술혁신5개년계획은 신성장동력을 제공할 중장기 기술개발(상업화 가능성이 높은 기술개발)에 대해 초점을 맞춘다.

그에 따라 산업기술혁신의 중·장기 정책목표 및 방향에 관한 사항, 산업기술혁

신의 촉진을 위한 제도의 수립 및 정비에 관한 사항, 산업기술혁신사업의 추진계획에 관한 사항, 지역의 산업기술혁신 추진에 관한 사항, 산업기술혁신 성과의 확산 및 보호, 기술이전(技術移轉) 및 사업화의 촉진에 관한 사항, 산업기술혁신에 필요한 투자의 확대를 위한 재원조달 계획에 관한 사항, 민간부문의 산업기술혁신 활동 촉진에 관한 사항 등에 대해 포괄하고 있다.

구체적으로는 기술인프라, 지역기술기반, 기술인재양성 및 기술문화조성·진흥, 기술사업화 및 글로벌 기술협력, 기술개발과 평가관리체계 등의 8개 분야에 따라 발전구상과 사업계획이 제출된다.

해당 계획은 지방자치단체의 관여가 전혀 없이 산업기술과 관련된 전문가 집단과 학술용역에 의해 수립되는 체계를 갖고 있어, 중앙정부 단독계획이라 할 수 있다. 계획의 성격상 대부분의 계획대상 범위가 국가 전체 산업기술방향에 대한 것이므로 지방자치단체가 관여할 여지는 많지 않으며 필요도 없다 할 수 있다. 그럼에도 지역의 산업기술혁신에 대한 부분에서도 지자체와 의사소통이 전혀 없는 것은 문제라 할 수 있겠다.

〈표 3-18〉 지역산업정책 관련 5개년계획

법령	지역발전5개년계획	지방과학기술진흥 종합계획	산업기술혁신계획
근거법령	「균형발전특별법」	「과학기술기본법」	「산업기술혁신촉진법」
주관부처	지역발전위원회	미래창조과학부 (국가과학기술위원회 심의)	산업부
계획기간	5개년계획 (2009-2013)	5개년계획 (2013-2017)	5개년계획 (2009-2013)
지역산업지원 사업에 대한 내용	부문별 계획에 포함시키며 사업비 총액이 포함되는 수준임	시도별 산업 관련 R&D사업에 포함	8개 분야 중 지역기술기반분야에 포함
유사중복	(법 제4조제2항) 3. 지역산업 육성 등 지역경제 활성화에 관한 사항 4. 지역인력 양성과 과학기술 진흥에 관한 사항	(법 제8조제2항) 3. 지방과학기술진흥 성과의 확산 및 산업화 촉진 4. 지방의 과학기술인력과 산업인력의 양성 및 과학기술정보 유통체제 구축 등에 대한 지원	(법 제5조제2항) 지역의 산업기술혁신 추진에 관한 사항
특징	자체 계획 수립이 아니라 부처 계획의 취합	자체 계획 수립이 아니라 부처 계획의 취합	중앙정부 단독 계획

우리나라 중앙부처 산업정책이 포함되는 이들 5개년 계획과 연차별 시행계획은 다음의 문제를 갖고 있다. 첫째, 이들 5개년계획들은 중기 계획으로 구체적인 사업 계획까지 포함하는 것이 아니라 해당 정책분야별, 지역별 발전방향과 대분류 수준의 사업 영역에 대한 언급만 있을 뿐이다. 따라서 5개년 계획의 구체성이 미흡하다고 할 수 있다.

둘째, 거의 유사한 정책영역들이 지역발전5개년계획, 산업기술혁신계획, 지방과학기술진흥종합계획에 걸쳐 중복기획되고 있다. 예컨대 지방과학기술진흥종합계획의 지역R&D사업 분야에 있는 프로그램들은 지역발전5개년계획의 지역인력양성과 과학기술진흥 분야의 프로그램으로 포함되어 있는 것이다. 이는 사실상 중복“기획”이라기보다는 이미 중앙부처에서 수립한 계획과 방향을 여러 법정계획에 연동시키고 있는 것으로, 사실상 지방자치단체가 어떠한 계획을 소위 원조계획이라고 보고 부처와 협의를 해야 할지 모르는 상황이라고 볼 수 있다.

셋째, 연차별 계획에서 지자체와 실질적인 협의가 이루어지기는 힘든 구조를 갖고 있다. 연차별 실행계획이 지자체와의 협의를 통해서 지역 실정에 맞는 구체적인 사업계획이 포함되려면 충분한 시간을 두고 실행계획을 수립해야 한다. 그런데 대체로 연차별 실행계획의 내용은 2년차, 3년차 사업계획을 그대로 포함시키고 단년도 사업계획을 해당 부처의 예산 여력에 따라 그 때 그 때 포함시키는 형태로 진행된다. 따라서 초기 5개년 계획 수립 당시에 지역과의 충분한 소통을 통하여 단년도 사업계획을 수립하지 않는 이상 관성에 따라 단년도 사업계획이 포함되고 나머지 중앙부처 재원에 따라 단년도 사업이 추가되는 것이다. 그러므로 지역실정에 맞는 사업이라기보다는 중앙부처 재원에 맞는 사업기획이 이루어진다고 할 수 있겠다.

넷째, 상기 3개 계획의 실효성은 중앙부처 자원배분구조가 결합되어 있다. 이상적인 사업기획은 해당 지역의 실정에 맞는 사업계획이 수립되고 그에 따라 재원지원이 행해져야 하는데, 우리나라는 부처 내 각 과별의 이해를 보호하기 위하여 전년도 사업예산에 근거하여 유사한 사업예산을 수립하고 이에 맞추어 사업이 지역별로 배분되는 형편이다.

〈표 3-19〉 지역산업지원사업의 계획수립 여부

사업명	중앙부처	지역발전5개년 계획 (시행계획)	지방과학기술 진흥종합계획 (5년 단위)	지역산업진흥 계획
선도산업육성	산업부	○	○	
신특화산업육성	산업부	○	○	○
광역경제권거점기관 조성사업	산업부	○	○	
산학협력중심대학 (산학융합지구)	산업부	○	○	
지역S/W산업육성	산업부	○		
산업집적지경쟁력강화	산업부	○	○	
지역투자촉진사업	산업부	○		○ ※
산학연협력체제활성화사업	교육부	○	○	
산학협력선도대학(LINC)	교육부	○	○	
창업인프라지원	중소기업청	○		
산학연공동기술개발사업	중소기업청	○	○	
산학연기업부설연구소사업	중소기업청	○		

주 : 지역투자촉진사업이 2012년 지역산업진흥계획에는 포함되었으나 2013년부터 제외되었음

나. 중앙-지방 협력계획 : 지역산업진흥계획

현재 지역산업 육성을 위한 계획으로 중앙부처(산업부)와 광역지자체 간에 공동으로 수립하는 계획은 “지역산업진흥계획”이 유일하다. 지역산업진흥계획은 지역산업진흥사업이 시작된지 10년 후인 2009년에 수립하기로 결정되었으며, 그에 따라 각 시·도별로 2010년 지역산업진흥계획이 수립되었다(정종석 외, 2011). 그 이전에는 「산업발전법」에 근거하여 산발적으로 지역산업진흥계획이 중앙부처에서 단독으로 수립되었다.

현재 지역산업진흥계획은 중앙-지방 간 협력계획 형태로 수립된 것은 불과 3, 4년이 경과되었으므로 아직 평가하기에는 시기상조이나 지방자치단체와 중앙부처의 구체적인 협력계획이라는 차원에서는 높이 평가되고 있다.

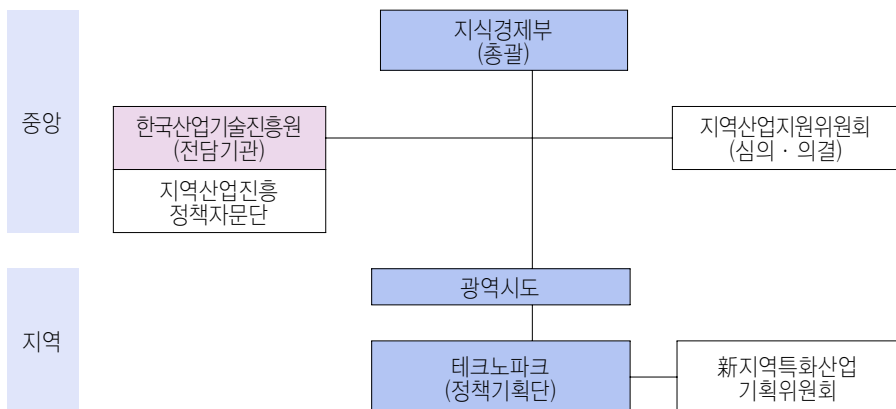
산업부가 대표적인 기업지원사업인 지역전략산업, 지역특화산업 등이 지역밀

착형으로 이루어지지 않고 있다는 지적을 수용하면서 지역산업진흥계획을 해당 광역지자체와 공동수립하기로 결정하였다. 지역에서 지역현실에 맞게 기업지원 프로그램의 세부 사업 비중과 지원대상 기업을 선정해야 하는데, 이에 대한 지역 나름의 체계적인 계획이 부재하고 중앙부처(산업부)의 가이드라인에 따라 진행되면서 성과창출에 한계가 있다고 지적되었으며 지방자치가 진전됨에 따라 민선시장과 민선도지사는 해당 자치단체 내의 경제정책의 영역을 확대하고자 하였으므로 지역산업육성을 위한 계획권한의 지방분권화 요구가 증가하였기 때문이다.

지역산업진흥계획의 계획수립주체는 시·도이며, 추진체계는 시·도별로 新지역특화산업기획위원회를 구성하여 지역별 지역산업진흥계획(안)을 수립하고 이에 대해 중앙단위에서 산업부는 계획안의 타당성 검토와 컨설팅·조정 작업을 거쳐 지역산업진흥계획(안)을 수립하고 지역산업지원위원회를 통해 최종 심의·의결하도록 되어 있다.

이 과정에서 관련 행위자는 다음의 역할을 수행한다. 시도별 테크노파크의 정책기획단이 주도적으로 계획을 수립하고 시·도와 사업 조정 및 예산 배분을 논의하게 된다. 또한 중앙 단위의 지역산업진흥정책단은 대략 전문가 15-20명으로 구성되며 이들은 시도별 지역산업진흥계획의 내용에 대해 컨설팅을 실시함으로써 산업부와 시·도 간 가교역할을 수행한다.

〈그림 3-11〉 지역산업진흥계획 수립 추진체계 (2013년)



자료 : 산업부, 2013.2., 「2013년도 지역산업진흥계획 수립 세부지침」

〈표 3-20〉 지역산업진흥계획의 주체별 역할

구분		위상 (성격)	주요역할	구성	운영 주체
중앙	지역산업 지원위원회	심의· 의결기구	- 지역산업진흥계획 및 예 산지원 확정 - 기타 주요 결정사항 협 의·심의	- 산업부 소관국장(위원장), 관계행정기관의 소속공무 원, 지자체 담당국장, 민간 전문가 등 20명 내외 구성	지식 경제부
	지역산업 진흥정책 자문단	정책 자문기구	- 지역산업진흥계획(안) 검토·조정 - 지역산업진흥계획(안) 평가	- 지역정책전문가로 구성 * 지역(권역)별 분과 운영	전담기관 (KIAT)
지역	신특화산업 기획위원회	지역정책 자문기구	- 지역산업진흥계획(안) 수립	- 산학연관 전문가로 구성 * 총괄 및 산업별·프로그 램별 분과 운영 권장	테크노 파크

자료 : 산업부, 2013.2., 「2013년도 지역산업진흥계획 수립 세부지침」

지역산업진흥계획에 대한 평가는 다음과 같다. 첫째, 지역산업진흥계획의 수립 기한이 3년으로 증가하면서 단순한 집행계획이 아니라 사업을 구상하고 실현할 수 있는 계획으로 상대적으로 실효성 있는 중기계획이라 할 수 있다. 2010년부터 수립되기 시작한 계획기간은 1년이었으나, 2013년부터는 중장기계획의 필요성과 신특화산업으로의 재편 등으로 인하여 계획기간이 3년으로 증가하였다.

둘째, 지역의 자율성을 높이기 위하여 지역산업진흥계획에 포함되는 사업의 예산 배분은 R&D사업과 비R&D사업 간 자원배분 비율(6:4)만 정해져 있다. 자원배분비율이 6:4로 정해져 있기 때문에 비R&D사업 중에서 해당 광역지자체가 기술 지원은 하지 않고 사업화지원이나 마케팅지원을 하기로 결정할 때 이에 대한 자율성이 존재하므로 지역실정에 근접한 프로그램 구성이 가능해졌다. 이는 아마도 해당 계획대상 범위인 선도산업과 신특화산업이 산업부의 같은 과(지역산업과)에서 추진되고 있기 때문에 광역 지자체에 자율성을 주기가 더욱 용이했던 것으로 보인다.

셋째, 지역산업진흥계획의 계획대상 범위가 확대되어가고 있다. 2010년에는 전략산업만 포함시켰다가 2011년에는 전략산업, 특화산업으로, 그리고 2013년에는 신특화산업(과거 전략산업+특화산업), 선도산업 등으로 확대되었다. 향후에도 지

역산업진흥계획의 계획대상 범위가 지속적으로 확대될 필요가 있다.

마지막으로, 지역산업진흥계획의 유용성을 확대하기 위해서는 법적 안정성을 확보할 필요가 있다. 현재, 지역산업진흥계획은 법적 근거가 없이 산업자원부의 운영요령(지역산업지원사업 공통운영요령 제12조①항-2 지역산업진흥계획 수립 지원)에 근거하여 수립되고 있다. 따라서 지역산업진흥계획의 법적 위상이 미약하다고 할 수 있으므로 이를 강화시켜 다른 계획과 마찬가지로 법령에 포함시켜 법정계획의 위상을 갖도록 할 필요가 있다.

〈표 3-21〉 지역산업진흥계획의 변화

구분	2010계획	2012계획	2013계획
주요 수립내용	‘10년도 예산실행계획 ‘10~12년도 종합계획	‘12년도 예산실행계획	‘13~15년도 종합계획 (재정투자계획 포함)
분량	5권, 650p 내외	1권, 150p 이내	1권, 150p 내외
대상사업 및 지원예산	지역전략산업육성사업 3,282억원	지역전략산업육성사업 지역특화산업육성사업 2,596억원(1,804+792) 지역투자촉진사업	지역특화산업육성사업 2,300억원 *신규(1,561억원), 계속(739억원)
대상산업	전략산업	전략산업 + 특화산업	新특화산업 + 선도산업
수립주체	13개 광역지자체	13개 광역지자체	13개 광역지자체
지원주체	테크노파크 (전략산업기획단)	테크노파크 (정책기획단)	테크노파크 (정책기획단)
수립시기	‘10년도 예산신청 後 (‘09.7~‘10.1)	2단계 광역사업 개편과 연계 (‘11.5~‘12.1)	新특화산업 추진과 연계 (‘13.2~4)
지역산업진흥 정책자문단	지역정책, 산업전문가 등 (총 15명)	지역정책, 산업전문가 등 (총 13명)	지역정책, 산업전문가 등 (총 13명 내외)
차등 지원규모	국비 0.6%(19.8억원)	국비 10% (215.7억원)	국비 10% 이상

2. 집행체계에 대한 평가

지역산업정책의 지원시스템은 다음의 특징을 보이고 있다. 먼저, 지역산업지원 사업의 추진시스템에서 부처별 서로 상이한 모습을 보이고 있다. 지역산업지원사업 관련 계획수립과정에서 교육부와 중소기업청은 관련 시도 계획이 존재하지 않고 중앙부처 단위의 계획을 지방자치단체에 통보하는 경향이 있다. 상대적으로 산업부가 지방자치단체와 협의를 하거나 지역산업진흥계획에 포함시켜 일부 계획 권한을 시·도에 위임하는 경향이 존재한다.

가. 산업부

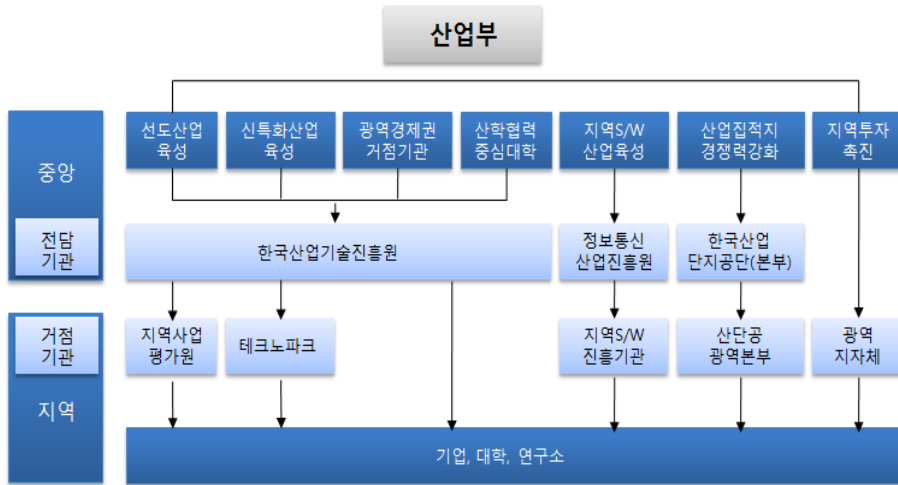
산업부의 사업집행구조는 다층제 구조를 갖고 있다. 산업부는 산업부 - 중앙 단위 사업전담기관 - 지역의 사업전담기관 등을 통하여 사업을 진행시킨다. 산업부는 전체 사업을 한국산업기술진흥원에 위임하고 해당 지역 내에 사업 공모선정은 해당 지역에서 추진할 수 있도록 지역 내 지원기관에 재위임하고 있는 상황이다. 즉 사업기획은 테크노파크가 추진하고 사업자 선정도 지역에서 일차 선정하고 중앙(산업기술진흥원)에서 최종선정하는 식으로 진행한다.

산업부의 대표적인 지역사업인 선도산업육성사업과 신특화산업육성사업은 지역산업진흥계획에 포함되어 사업 구상 및 기획에서도 시·도와 공동으로 추진하고 있으며 사업 집행과정에서도 지역 내 거점기관인 테크노파크에 의해 추진되며 사업 평가에 대해서는 지역 내 거점기관인 지역사업평가원에 의해 행해진다. 요컨대 산업부의 여러 사업 중에서 지역진흥사업에 해당되는 선도산업육성사업, 신특화산업육성사업은 다른 산업부 사업에 비하여 지역에 많은 부분이 이양되었음을 알 수 있다. 이는 지역진흥사업이 우리나라 최초의 지역산업정책이었으므로 점차 지역 사업화하였음을 알 수 있게 한다.

그러나 다른 산업부 사업의 경우에는 시·도와 합의 없이 기획에서 사업집행, 사업평가까지 산업부에서 독자적으로 추진하고 있음을 알 수 있다. 그래도 지역소프트웨어산업육성사업의 경우에는 지방자치단체가 일정부분 매칭하여 운영되고

있는 지역S/W진흥기관에 의해서 집행되므로 지역의 의견이 어느 정도 개진될 수 있는 여지가 존재한다.

〈그림 3-12〉 산업부의 사업추진체계



주 : 선도산업육성사업과 신특화산업육성사업은 산업부-시·도 공동협력계획인 “지역산업진흥계획”에 따라 추진됨

나. 교육부 및 중소기업청

교육부와 중소기업청은 사업추진에 있어서 단층제 구조를 가진다. 지방자치단체와 협의를 하지 않을 뿐만 아니라, 사업선정을 할 때에도 지방자치단체 또는 해당 지역에 있는 공공기관을 통하지 않는다.

예컨대 교육부는 학교기업사업을 추진할 때 서울에 있는 한국산업기술진흥원에 사업을 위탁관리시킨다. 한편 한국산업기술진흥원은 전국 단위로 사업 공모를 하여 해당 지역의 사업자, 즉 기업이나 대학을 직접 선정하도록 하고 있다. 이 때 학교기업사업에 대한 자격요건, 지원기간, 지원액 등에 대한 모든 사업계획은 교육부에 의해서 기획, 집행되고 있으며 이와 관련된 법정계획은 존재하지 않는다. 따라서 한국산업기술진흥원 역시 단순히 위탁운영기관에 해당될 뿐이며, 해당 사업에 대한 평가관리도 교육부 자체적으로 추진되며, 해당 사업이 광특회계에 속하

므로 지역발전위원회에서 추진하는 부처별 사업평가에서 개략적으로 진행된다.

이러한 사업 방식은 교육부의 다른 사업에서도 마찬가지로 진행된다. 예컨대 학연협력사업의 전담기관은 한국연구재단이나 이에 대한 사업계획은 교육부에서 자체적으로 마련하고 광특회계 부처별 평가에서 평가되기 때문에 시·도나 지역의 대학 등이 의견을 개진할 수 있는 시스템도 아니며, 하물며 해당 시·도에서 교육부의 어떠한 사업이 진행되고 있는지도 알 수 없는 상황이다.

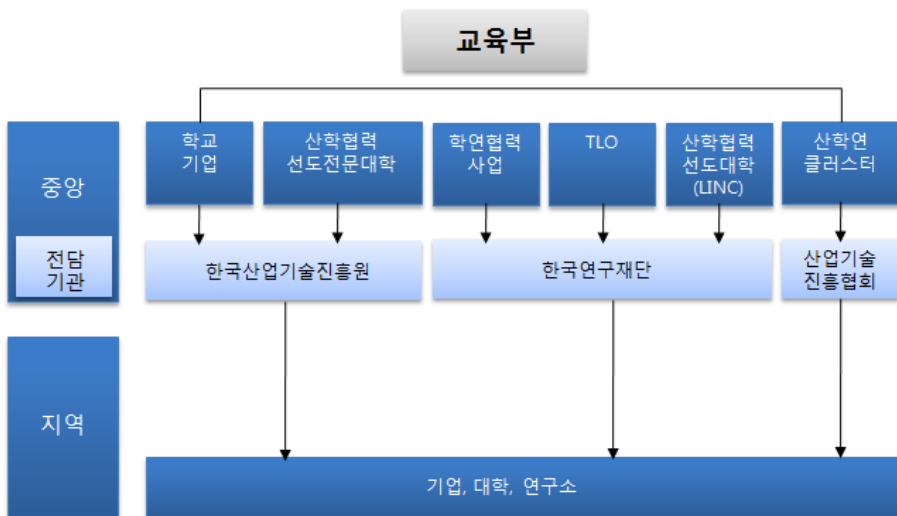
한편 중소기업청도 단층제 형태로 사업을 추진하는데, 교육부와는 차이는 중소기업청은 중앙이 아니라 지역에 거점기관을 두고 있다는 것이다.

중소기업청의 지역 거점기관은 지방중소기업청으로 특별행정기관에 속하는 정부조직이 중소기업청의 지역 사업을 추진하고 있다.

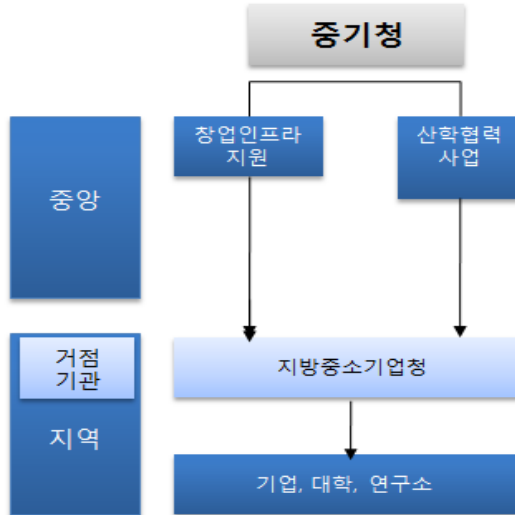
예컨대 산학연 공동기술개발 지원사업이 속해 있는 산학협력사업의 경우에 전국적으로 단일한 기준의 지원요건과 지원내용이 공시되며, 그 다음에 해당 지방중소기업청이 공모절차를 밟아서 지원대상자를 선정하는 형태로 진행되는 것이다.

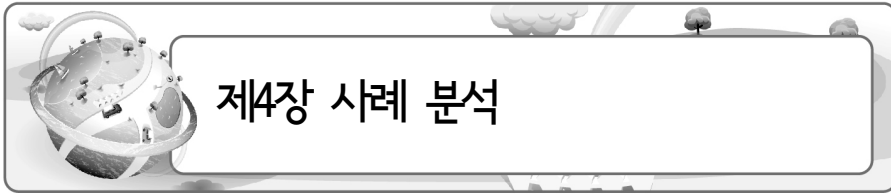
따라서 해당 지역의 산업적 특성이나 연구기관의 역량 등이 고려되지 않고 단일한 기준 하에서 사업이 진행되고 있다고 할 수 있다.

〈그림 3-13〉 교육부의 사업추진체계



〈그림 3-14〉 중기청의 사업추진체계





제1절 사례분석의 개요



1. 사례지역의 선정기준

본 연구에서 사례분석을 하는 이유는 동일한 제도적 환경 하에서도 지역별로 성과 차이가 나는 이유를 규명하고 이를 벤치마킹할 수 있도록 하기 위해서이다. 따라서 성공적이라고 평가받는 지역을 찾아서 해당 지역의 성과창출구조를 살펴 보도록 한다.

성공지역을 선정하는 데에 있어서 다양한 기준이 적용될 수 있다. 본 연구에서는 지역의 역량에 따른 차이를 살펴보는 것이므로 지자체의 사업조직 역량에 대한 평가를 반영하는 “지역산업진흥계획 평가”의 결과를 활용하도록 한다. 최근 4년 연속 최우수등급을 받아온 광주 광산업을 사례연구의 대상으로 선정하도록 한다. 산업부가 실시하는 “지역산업진흥계획”에 대한 평가도 2010년부터 2012년까지 4년 연속 최우수등급 평가를 받아오고 있어 국비를 추가적으로 지원받았다. 그에 따라 2010년 4.8억, 2011년 26억, 2012년 30.6억, 2013년 60억원 정도를 평가인센티브로 지원받았다.

이 지역산업진흥계획에 대한 평가는 계획기회를 통한 사업 구조조정 역량, 그리고 지난해 사업에 대한 성과평가 등을 포함하는 종합평가이며, 비수도권 13개 시도를 S, A-D 등 5개 등급으로 평가하여 등급에 따라 국비 기준 최대 140억원, 최저 80억원을 시도에 차등적으로 지원한다.

- 감사원 국가전략사업 평가(2004) : 4대 지역산업진흥사업 중 광산업을 성공사례로 평가
- 국회예산정책처 지역산업진흥사업 집행평가(2005) : 광주 광산업 매우 우수
- 산업자원부 제3회 지역산업정책대상(2006) : 광주 광산업 대상 수상
- 기재부 ‘지역혁신 클러스터 성공요인 및 시사점’ 보고서(2011) : 지방에서 발전의 주도권을 갖고 추진한 대표적 성공사례로 평가
- 기재부 ‘지역발전주간행사’ 광산업클러스터 육성시책 성공사례(2011) : 대통령상 수상
- 기재부 재정사업(지역산업발전 지원사업군) 심층평가(2012) : 광주 광산업 우수
- 산업부 “지역산업진흥계획”평가(2010-2013, 4년 연속) : 광주 광산업 최우수 등급, 국비 인센티브 추가 재원 확보

2. 사례조사 분석틀

중앙정부의 산업정책 추진에 대한 자금유치과정, 그리고 산업육성과정 등에 대한 광주의 대응과정과 제도적 역량 축적과정에 대한 사례 분석을 위해 본 연구에서는 거버넌스 접근을 사용하도록 한다. 앞서 선행 연구 검토에서 살펴본 Cooke (1992), Hassink(2002) 등이 살펴본 지역 내외 행위자들 간의 상호작용을 통하여 자원과 이해관계가 어떻게 동원, 조정되었는지를 논의하는 거버넌스 접근방법을 차용한 것이다.

거버넌스 접근은 “국가기능을 최소화하면서 시장과, 시민사회 등 다양한 주체들의 파트너십을 통해 지역발전을 모색해 나가는 체제”(안성호·이정주, 2004)를 설명하기 위해 등장한 것으로 정부만으로 정책 및 서비스 전달이 완료되지 않는 것을 인식하면서 등장하였다. 중앙정부나 지방자치단체의 일방적인 사업 추진과 통제는 특히나 다른 영역보다 시장의 작동논리가 강력하게 적용되는 산업정책 영역에서 더욱 미약하게 발생하므로, 시장과 민간 행위자들을 통합하는 거버넌스 접근이 유효한 사례분석 수단이 될 수 있다.

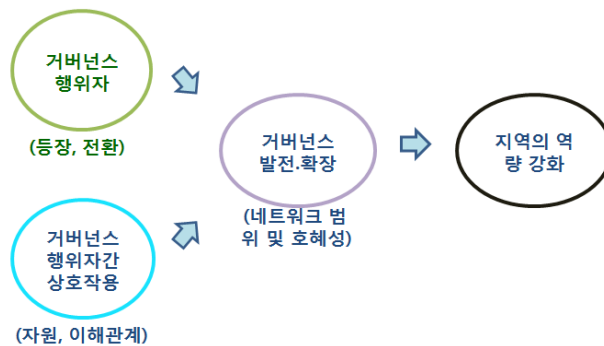
따라서 본 연구에서는 광주 광산업 관련 사업기획단계, 사업추진단계, 사업집행 단계 등 각 단계별로 거버넌스 행위자를 식별(identification)하고 행위자들 간 상호작용을 살펴보고, 그 상호작용 결과로 형성된 거버넌스 구조를 분석하고 해당 거버넌스 구조가 그 다음 단계에서 어떻게 변경, 전환했는지를 살펴봄으로써 광주 지역 거버넌스의 성격을 살펴보고자 한다.

이를 위해서 광주의 주요 행위자와 산업전문가들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였으며 심층인터뷰는 행위자의 자기 정체성, 행위자들 간의 상호작용, 그리고 해당 거버넌스 구조의 장단점 등에 대한 질문을 중심으로 진행되었다.

〈표 4-1〉 사례분석 : 심층면접 조사지

분석항목	질문항목
행위자의 정체성	- 기관의 연혁, 재원구조, 주요 활동 범위 - 자신만의 업무계획의 여부
행위자 간 상호작용	- 다른 기관과의 네트워킹 여부 - 네트워크 형성의 계기 - 네트워크에서의 위상(주요 참여자, 조정자 등) - 네트워크에서의 주요 투입자원(기획역량, 기술역량, 기업지원서비스역량 등)
거버넌스에 대한 평가	- 각 단계별 민간 및 공공지원기관의 역할(지역리더의 역할) - 거버넌스의 핵심 이슈 및 주요 행위자의 식별

〈그림 4-1〉 사례분석의 틀



제2절 광주 광산업의 지원현황 및 성과



1. 광산업 지원현황

광주 광산업 지원은 우리나라의 지역산업정책의 시작과 맞물려 있다. 우리나라 지역산업정책은 김대중정부에 의해 본격적으로 시작되었다 할 수 있다. 그 당시에 1998년 외환위기에 맞물리면서 여러 지역들이 산업구조조정예 직면하게 되었으며 그에 따라 급격한 산업쇠퇴로 인한 심각한 경제문제의 대두로 여러 지자체들이 중앙정부에 적극적인 산업지원을 요구하기 시작하였다. 그에 따라 시작된 것은 4개 지역 지역산업진흥사업이다.

광주의 광산업은 대구, 부산, 경남과 함께 지원되기 시작하였다. 처음엔 대구의 섬유산업이 1999년부터 지원되었으며 이를 시작으로 부산 신발산업, 경남 기계산업, 광주 광산업 등이 2000년부터 지원되었다.

다른 지역이 기존 산업의 경쟁력 강화를 중심으로 중앙부처에서 지원한 것에 비하여 광주는 새로운 산업인 광산업에 대해 지원을 요구하여 지방자치단체의 “신산업화전략”에 근거한 것이라 할 수 있다.

광주 광산업에 대한 지역산업진흥사업 1단계(2000-2003년) 동안의 사업비는 총 4,020억이었으며 그 중에서 국비는 2,353억이 소요되었다. 국비지원액을 다른 3개 지역과 비교해보면, 대구 2,320억, 부산 957억, 광주 2,103억, 경남 1,643억으로 지역별 차이가 존재하였으나 총사업비 중에서 국비 비중은 대구 54%, 부산 62%, 광주 58.5%, 경남 50% 등으로 대략 50-60%의 수준을 보였다.

한편 사업비의 지원대상을 살펴보면 대구와 광주가 기반구축을 위주로 예산 편성이 되었으며 부산과 경남은 기술개발과 기업지원서비스 위주로 예산 편성된 것을 알 수 있다. 인프라 구축 비중이 대구는 65.6%, 광주는 61.3%였으며, 부산은 20.5%, 경남은 17.9%였다. 대구는 산업재구조화전략을 취하고 광주는 신산업화전략을 취하였는데 유사한 투자 패턴을 보이는 것은 흥미로운 일이다.

〈표 4-2〉 4개 지역 지역산업진흥사업의 사업비(억원)

구 분	합계	대 구	부 산	광 주	경 남	
		('99-'03)	('00-'03)	('00-'03)	('00-'04)	
총사업비(①+②+③)	18,970	6,800	3,866	4,020	4,284	
①국 비	10,562	3,670	2,396	2,353	2,143	
보조.출연	소 계	7,023	2,320	957	2,103	1,643
	인 프 라	3,302	1,523	196	1,289	294
	기 술 개 발	1,930	305	425	400	800
	인 력 양 성	665	367	62	132	104
	기업지원서비스	1,126	125	274	282	445
용자	3,539	1,350	1,439	250	500	
②지방비	2,241	515	311	571	844	
③민 자	6,167	2,615	1,159	1,096	1,297	

〈표 4-3〉 4개 지역 지역산업진흥사업의 사업비 비중(%)

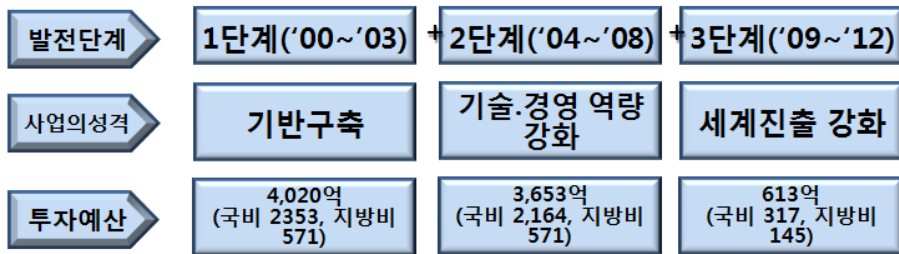
구 분	합계	대 구	부 산	광 주	경 남	
		('99-'03)	('00-'03)	('00-'03)	('00-'04)	
총사업비(①+②+③)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
①국 비	55.7	54.0	62.0	58.5	50.0	
보조.출연	소 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	인 프 라	47.0	65.6	20.5	61.3	17.9
	기 술 개 발	27.5	13.1	44.4	19.0	48.7
	인 력 양 성	9.5	15.8	6.5	6.3	6.3
	기업지원서비스	16.0	5.4	28.6	13.4	27.1
용자	18.7	19.9	37.2	6.2	11.7	
②지방비	11.8	7.6	8.0	14.2	19.7	
③민 자	32.5	38.5	30.0	27.3	30.3	

광주 광산업 지원사업은 크게 3단계로 구분될 수 있다. 1단계는 4개 지역진흥사업으로 진행되었으며 그 후속으로 2단계사업이 2004-2008년 동안 전략산업의 하나로 지원되기 시작하였으며 3단계에서는 광산업이 일부 하위기술군이 광역선도 산업으로 선정되고 광산업 전체가 전략산업으로 선정되어 지원되었다.

광산업은 신산업에 해당되기 때문에 1단계에서는 광산업집적화단지 등 물리적 기반구축과 관련 업체 및 기관의 유치를 적극적으로 추진하였으며, 2단계에서는

기술역량 등 기업체 역량 강화를 중심으로 사업프로그램을 재편하였으며 3단계에서는 기술적 성숙도를 토대로 하여 세계진출을 위한 판로개척, 홍보마케팅 지원을 중점적으로 추진하였다.

〈그림 4-2〉 광산업 지원사업의 3단계



〈표 4-4〉 시기별 광주 전략산업의 투자 비중(억원)

구분		광	정보 가전	자동차	디자인	공동 분야	계
1단계 (1999~2003)	국비	2,353					2,353
	지방비	571					571
	민자	1,096					1,096
	소계	4,020					4,020
2단계 (2004~2008)	국비	2,164	789				2,953
	지방비	571	142				713
	민자	918	116				1,034
	소계	3,653	1,047				4,700
3단계 (2009~2012)	국비	320	203	142	19	101	785
	지방비	127	83	68	9	117	404
	민자	142	71	57	4	34	308
	소계	589	357	267	32	252	1,497
합계		8,262	1,404	267	32	252	10,217

한편 광주는 광산업에 집중하고자 하여 2단계인 2004년에도 추가적인 전략산업으로 정보가전산업만 포함시켰으며 3단계부터 자동차, 디자인산업을 지원하는 형태를 취하였다. 다른 시도들이 4개 산업을 전략산업으로 선정하여 다소 분산형

지원시스템을 보인 것에 비하여 광주는 광산업을 집중 육성하였음을 보여준다. 그에 따라 2000-2012년의 전략산업에 대한 총투자비 10,217억원 중에서 광산업의 투자비가 8,262억원으로 약 80%에 해당되는 투자비중을 보였다.

2. 광산업 지원성과

광주 광산업의 성장이 전적으로 정부의 지원에 의한 것이라 단순화하기는 힘들지만, 1990년대 후반에 광산업은 광주 뿐만 아니라 우리나라에서도 시작단계에 있는 산업이었으므로 다른 지역이 아닌 광주에서 급성장한 것은 광산업에 대한 지원으로 광주로의 이전, 광주내 창업 등이 발생했을 것으로 유추할 수 있을 것이다.

광주 광산업의 성장효과에 대한 산업연구원(2010)의 분석을 살펴보면 광주 광산업은 성장성, 생산성, 산업집적도의 3가지 대분류 지표에서 산업집적도를 제외하고는 대체로 (+)효과를 보이고 있는 것으로 나타났다. 예컨대 변이할당분석 결과 3단계에 걸쳐서 광산업의 지역고유 성장효과가 모두 (+)로 나타나 광주의 광산업 관련 지역경쟁력이 높아서 광주 광산업이 성장하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 4-5〉 광주광산업 육성단계별, 연도별 성장 현황

(단위 : 억원, 명, 개)

구분	'99 (육성이전)	'03 (1단계완료)	'08년 (2단계완료)	'09년 (3단계시작)
매출액 (증가율)	1,136	3,234	13,079	16,157 (23.5%)
고용인원	1,896	2,834	6,018	6,870
업체수	47	190	327	346

출처 : 한국광산업진흥회(2011 : 20-23)

다만 산업집적도에서 입지계수(LQ)가 (-)효과를 보이고 있는데 광산업이 광주에 특화되어 있는 수준을 보여주는 입지계수가 (-)로 나타나는 것은 아직까지 우리나라 광산업이 수도권에 많이 집중하여 있기 때문으로 보인다.

〈표 4-6〉 광주 광산업 변이할당분석 결과(부가가치액)

(단위 : 억원, %)

	전략산업성장	국가성장효과	산업구조효과	지역고유성장효과
1999~2003년	247	48	65	135
	(100.0)	(19.3)	(26.1)	(54.5)
2004~2008년	2,003	147	261	1,595
	(100.0)	(7.4)	(13.0)	(79.6)
1999~2008년	2,293	152	291	1,850
	(100.0)	(6.6)	(12.7)	(80.7)

주 : 부가가치액(2005년 불변가격) 기준, ()는 %

출처 : 산업연구원(2010)

〈표 4-7〉 광주 광산업 생산성 성과지표 분석 결과

(단위 : %)

	1999~2003년		2004~2008년		1999~2008년	
	광주	전국	광주	전국	광주	전국
총요소생산성 증가율	10.99	6.71	-2.59	-1.87	3.45	1.94
노동생산성 증가율	21.16	14.00	20.55	13.79	20.82	13.88

출처 : 산업연구원(2010)

〈표 4-8〉 광주 광산업의 집적도 지표

(단위 : %)

	1999~2003년		2004~2008년		1999~2008년	
	광주	전국	광주	전국	광주	전국
사업체수 증가율(%)	2.88	4.24	14.08	4.62	9.10	4.45
입지계수(LQ)	0.430(1999년)		0.254(2004년)		0.503(2008년)	

출처 : 산업연구원(2010)

〈표 4-9〉 광주 광산업의 성과분석 결과

	성장성		생산성		산업집적도		종합 평가
	지역고유 성장효과	고용 및 부가가치	TFP	노동 생산성	사업체수 증가율	입지 계수	
1999~2003	+	+	+	+	-	-	△
2004~2008	+	+	-	+	+	-	○
1999~2008	+	+	+	+	+	-	○

출처 : 산업연구원(2010)

제3절 광주 광산업의 단계별 거버넌스 구조



1. 지원사업의 단계 구분

광주시 광산업을 둘러싼 산업 거버넌스구조를 이해하기 위해서는 광산업 관련 지원단계에 대한 구분작업을 먼저 해야 한다. 본 연구에서는 사업기획·유치단계, 사업집행단계, 사업가속화단계 등 3단계로 구분하여 거버넌스 구조의 변화를 살펴보고자 한다.

사업기획·유치단계는 중앙부처로부터 사업을 지원받기 위해서 계획을 수립하고 일종의 로비를 행하고 향후에 예산지원을 확정받는 과정을 의미한다. 본 사례 연구에서는 1998년에서부터 1999년 12월까지 약 2년의 기간이 사업기획·유치단계에 해당된다.

사업집행단계는 광주 광산업 관련 연구소, 기업, 지원기관 등을 유치하는 데에 주요하게 활용되었던 공간인 광산업집적화단지의 부지를 매입하기 시작한 1999년 12월 29일을 기점으로 하여 지역산업진흥사업 1단계 사업이 완료되었던 2003년으로 보았다. 따라서 사업집행단계는 1999년 12월 말부터 2003년까지로 지역산업진흥사업 1단계를 집행했던 시기이나, 해당 시기에는 지역산업진흥사업 2단계를 기획, 준비하는 활동도 포함하고 있다.

한편 사업가속화단계는 2004년부터 2012년 사이로 지역산업진흥사업 2단계와 3단계사업이 진행되었던 시기이다.

○ 시대적 여건

- 1995년 민선1기 시작(송언중 시장)
- 1995년 광주과기원 개원(광주첨단과학산업단지 부지)
- 1998년 김대중대통령 취임

○ 사업기획·유치단계

- 1998년 12월 광산업 유치를 위한 용역 및 연구회 구성~
- 1999년 8월 15일 광주지역 광산업 육성 및 집적화계획 발표
- 1999년 9월 21일 정부예산안 의결, 산자부 2000년도 지원계획 확정

○ 사업집행단계

- 1999년 12월 29일 광산업집적화단지 부지매입
- 2000년 1단계 지역산업진흥사업의 예산집행 시작
- 2003년 1단계 지역산업진흥사업 완료

○ 사업가속화단계

- 2004년~2008년 2단계 지역산업진흥사업 추진
- 2009년~2012년 3단계 지역산업진흥사업 추진

2. 사업기획·유치단계

사업기획·유치단계는 지역경제 활로를 찾아야 한다는 문제의식에서 조직적 움직임이 발생하던 1999년부터 구체적으로 광주 광산업지원이 결정되던 1999년 후반까지에 해당된다.

- 1998년 12월 “과학기술전략기획연구회” 구성(백운출 등 교수, 연구원, 공무원 등 34명)
- 1999년 1월 “광산업 육성 및 집적화계획” 용역시작(광주, 산업연구원/삼성엔지니어링)
- 1999년 3월 10일 “광산업 육성 및 집적화계획” 수립하여 산자부 등 정부지원 건의
- 1999년 3월 12일 제1차고위당정정책조정회의, “광주첨단지식산업육성방안” 수립 협의
- 1999년 3월 17일 “21세기 광주 특화산업육성을 위한 작업반”구성
- 1999년 3월 19일-23일 산자부(파견 전문가 9인) 합동작업 후 정부계획안 수립
- 1999년 7월 광주 첨단과학산업육성계획을 수정, 광산업만을 집중 육성하기로 함(기획예산처의 요구)
- 1999년 7월 20일 삼성경제연구소(광산업 육성계획 타당성조사 용역) 발표
- 1999년 7월 23일 김대중대통령 광주광역시 방문(광산업육성 건의)
- 1999년 8월 5일 광산업추진 전담조직 설치(첨단산업과 3팀 14명)
- 1999년 8월 15일 광주지역 광산업 육성 및 집적화계획 발표
- 1999년 9월 21일 정부예산안 의결, 산자부 2000년도 지원계획 확정

광주의 지역경제는 전통적으로 침체지역에 해당되었으나 사실상 1998년 외환위기 이후 지역산업의 기반인 아시아자동차(지역생산 및 고용의 약 30%)가 부도나기 시작하면서 위기의식이 더욱 강화되었다.

그 당시에 광주의 정치적, 사회적 여건이 광주 산업 거버넌스에 우연적 상황을 조성하고 있었다. 정치적 여건으로는 호남출신 최초의 대통령인 김대중대통령이 집권하였다는 것이었으며 사회적 여건으로는 광주 과학기술원이 1995년 개원하면서 광산업의 시작을 가져온 백운출교수가 1호 교수로 초빙되었다는 점이다. 이러한 여건이 신산업화 과정에서 광산업 선정이 가능토록 하는 우연적 상황을 제공하였다.

특이한 점은 광주시의 위기의식에 대한 대응은 민간 영역과 광주시의 경제국의 일부 공무원에서 출발하였다는 점이다. 지방자치제에 의한 시장리더십에 의한 것은 아니었다. 광주시의 위기의식에 대응은 사실상 민선시대에 들어섰음에도 불구하고 아직까지 광역지자체가 경제정책을 적극적으로 다룬 경험이 미흡하였기 때문으로 보인다(2013. 9. 광주시 인터뷰).

이 당시 사실상 광산업 선정에 있어서 중요한 행위자로 등장한 것은 백운출교수와 “과학기술전략기획연구회”였다. 백운출교수는 미국 벨 연구소에서 20년 근무하다가 1991년 생산기술연구원 부원장으로 스카우트되면서 임용되었으며, 한림원 공학상, 미국학술원(NAE)의 정회원 등으로 광통신기술 등에서는 세계적인 석학이었다. 이 백운출교수는 생산기술연구원 시절부터 산업자원부를 상대하면서 광산업에 대한 기술지원을 요구하다가 뜻을 이루지 못하고 광주과학기술원이 개원하면서 옮긴 학자였다(2013. 9. 광주시 인터뷰).

과학기술전략연구회는 백운출교수 등 지역 대학 교수를 중심으로 구성된 연구회로 광주의 산업육성 방향에 대한 논의가 진행되었다. 이 연구회에서 광주 지역이 다른 지역과 차별성이 있으면서 성장 가능한 산업이 무엇인지를 논의하기 시작하였는데, 이 때 주도적으로 의견을 낸 것이 백운출교수였던 것이다.

그런데 백운출교수의 아이디어가 광주에 그대로 수용가능해진 이유는 다음과 같다. 첫째 아시아자동차 등의 부도와 광주의 산업구조상 그 당시까지는 대표적인 주력산업군이 형성되어 있지 않았다. 그에 따라 산업선정에 있어서 갈등구조가 다른 지역에 비하여 심한 편이 아니었으며 갈등에 따른 균등배분을 시도해야 할 부담감이 광주시청에도 없었던 것이다.

<표 4-10>에서 보는 바와 같이 광주는 같이 지원받았던 다른 3개 지역에 비하여 제조업 종사자수 비중이 적은 편이었다. 1999년 기준으로 부산과 대구는 제조업 종사자가 총종사자의 20%대에 머물러 있었으며 경남은 34%였음에 비해, 광주는 15.6%에 머물러 있었다. 따라서 다른 지역에 비하여 제조업 비중이 적은 산업지역일 뿐만 아니라 대표적인 산업군도 없었기 때문에 기존 산업의 반발이 없었다 할 수 있겠다.

〈표 4-10〉 광주의 제조업 종사자 비중

(단위 : 명, %)

구분	제조업 종사자수			연평균 증가율	제조업의 지역비중		전산업대비 제조업비중	
	'99	'04	'11		'99-'11	'99	'11	'99
부산	225,749	211,951	199,034	-1.0%	7.1	5.5	21.6	17.2
대구	163,851	160,358	161,709	-0.1%	5.2	4.5	24.9	19.8
광주	57,440	72,719	76,270	2.4%	1.8	2.1	15.6	14.5
경남	294,781	338,631	404,778	2.7%	9.3	11.3	34.2	28.1
전국	3,170,029	3,417,164	3,587,482	1.0	100.0	100.0	24.5	19.8

출처 : 통계청 전국사업체조사

광산업을 지원한다는 대략적인 틀이 나온 이후에 구체적인 사업 기획, 즉 인프라 구축, 기술개발, 인력양성 등 정책수단별 사업기획안에 대해서는 산업부가 전문가 컨설팅 역할을 수행하였다. 광주도 다른 광역지자체와 마찬가지로 자체적으로 산업육성프로그램을 수립한 적이 없으므로 이에 대한 작업을 산업부가 대행하였으며 그에 따라 1999년 3월 19일-23일 산자부(파견 전문가 9인) 합동작업 후 정부계획안을 수립하고 구체적인 계획안은 "광산업 육성 및 집적화계획" 용역(광주, 산업연구원/삼성엔지니어링)으로 마무리되었다.

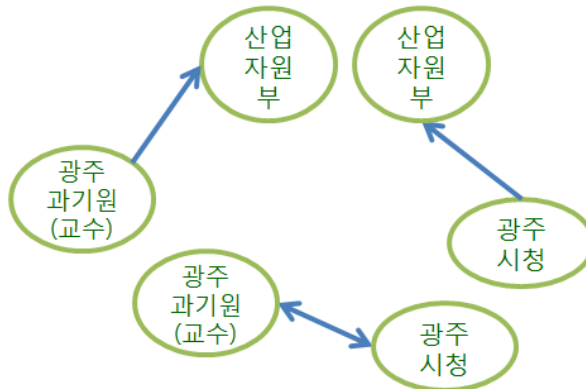
이에 발맞추어 당시 기획예산처는 광주의 첨단과학산업육성계획을 수정하여 광산업만을 전략적으로 집중 육성할 것을 요구하여 기획예산처와 광주시 간에 광산업을 집중하기로 합의하였으며 "광산업 육성계획 타당성 조사"용역이 수행되었다. 이 과정에서 광주시에서는 자체적으로 첨단산업과를 설치함으로써 적극적으로 대응하기 위하여 첨단산업과를 설치하여 14명의 직원을 두었다(2013. 9. 한국광산업진흥회 인터뷰).

요약하면 광주 광산업 지원 거버넌스 초기에 드러난 행위자는 백운출교수 등 이공계 교수, 산업부, 국회 산업자원위원회 의원, 그리고 광주시청이라 할 수 있다. 초기에는 이공계 교수와 산업부, 그리고 광주시청과 산업부 간에 상호 단절된 네트워크를 구성하고 있었다. 그 이후에 정부 지원이 예견되는 시점에 있어서 구체

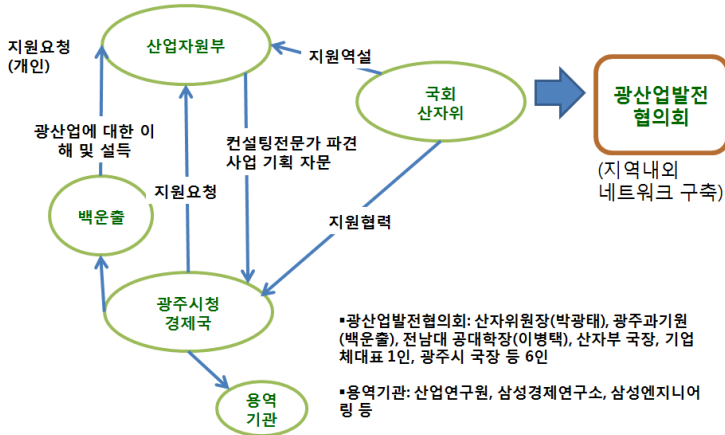
적인 산업 선정 및 사업기획을 위하여 각 행위자들이 상호 공식적, 비공식적 접촉을 진행하게 되었으며 그에 따라 분절형 네트워크에서 상호연계형 네트워크로 전환되었다. 이 당시에는 계획 수립이 주요하였으므로 주로 정책자문형 상호연계 네트워크를 특징으로 하고 있다.

이 상호연계 네트워크의 긍정적인 효과라고 한다면 “광산업발전협의회”가 구성되었다는 점이다. 기존에 과학기술전략연구회이라는 기술 중심의 교수 중심, 그리고 지역 내 행위자들 간의 모임이 존재하였으나, 산업적 측면이 결합되고 지역 외부로 네트워크의 외연이 확장되면서 “광산업발전협의회”가 구성되었다. 광산업발전협의회는 1999년 말에 비록 6명으로 구성되었으나 산업지원과 관련된 대표적인 기관들의 대표주자들로 구성되어 있어 그 6명이 개인 6명이 아니라 각 단체의 연합이라 할 수 있다. 이 광산업발전협의회는 향후에 “광산업 육성위원회”로 전환 창립되었다(2001년 9월 7일).

〈그림 4-3〉 기획단계 초기 : 분절형 네트워크



〈그림 4-4〉 기획단계 후반 : 상호연계형 네트워크



3. 사업집행단계

사업집행단계는 중앙정부의 지원계획이 확정된 1999년 하반기부터 사업을 실제로 집행하고 지역산업진흥사업 2단계 계획을 추진하기 전까지의 단계를 뜻한다.

〈주요 일정〉

- 1999년 12월 29일 광산업집적화단지 부지매입
- 2000년 1월 1단계 지역산업진흥사업 시작
- 2000년 3월 30일 한국광산업진흥회 설립
- 2000년 7월 “광주광산업 육성방안” 실시용역 실시(산자부, 산업연구원 등 16개 기관)
- 2000년 10월 2일, “광주광역시광산업육성지원조례” 제정
- 2000년 11월 21일 광산업집적화단지 조성공사 착공
- 2003년 12월 1단계 지역산업진흥사업 완료

사업집행단계의 거버넌스 네트워크는 주로 산업지원에 필요로 하는 활동을 지원하기 위한 행위자를 유인하고 행위자들 간 상호작용을 유도하는 것을 목적으로 운영되었다.

행위자 유인은 물리적 인프라를 정비하여 정부출연연구소를 유치하는 형태로 진행되었으며 광주의 광산업에 대한 적극적인 지원과 개입을 위하여 새로운 조직을 지역 내에 설치하는 것으로 이루어졌다.

광주 광산업 육성을 위한 주요한 전략은 지역 내 기존 광산업 사업체를 육성하기 위하여 지역 외부로부터의 R&D기관들을 유치하고 지역 내 기업을 위한 홍보 마케팅 대변기관을 가져오는 것이었다. 따라서 이를 위하여 광주첨단과학산업단지 내에 광산업집적화단지를 조성하였으며, 해당 집적화단지에 관련 연구기관과 한국광산업진흥회, 광주전남테크노파크 등을 입주하게 하였다.

이러한 전략은 1단계 지역산업진흥사업의 투자액 현황에서도 명확히 드러난다. 광주 광산업 육성사업의 예산투자의 주요 특징은 한국광기술원 건립, 광산업집적화단지 조성에서의 높은 지방비 투자비율, 그리고 지역 협회 건립을 위한 광산업진흥회에 대한 전액 시비 투자 등을 들 수 있다.

〈표 4-11〉 광산업 육성 정책 1단계 사업 예산('00-'03년, 십억원)

구분	단위사업명	주관기관	예산			
			국비	시비	민자	총계
인프라	한국광기술원 건립운영	한국광기술원	112	32.1	31.4	175.5
	광통신기시시험시스템 구축	한국광기술원	7.7	1.1	0.6	9.4
	광산업집적화단지	광주광역시	5	12.2	-	17.2
	대학내 광기술특화연구지원	특화센터 (대학)	9.2	0.8	11.4	21.4
연구개발	광제품기술개발 및 상품화지원	공모 (산업체)	40	5	19	64
기업지원	한국광산업진흥회설립운영	한국광산업진흥회	-	1	2.2	3.2
	국내외홍보사업	한국광산업진흥회	6.8	0.8	6	13.6
	국제교류협력사업	한국광산업진흥회	7.8	0.8	7	15.6
	정보망구축 및 전자상거래 지원	한국광산업진흥회	6.7	1.1	3.4	11.2
	광산업창업보육지원	광주테크노파크	6.9	-	2	8.9
인력양성	광산업 기술인력양성사업	인력센터 (대학)	13.2	2.2	6.6	22
융자	광제품생산성향상, 고부가가치화	한국광산업진흥회	20	-	20	40
기타	고등광기술연구소 설립	광주과기원	250(과기부 별도 프로그램)			

자료 : 광산업진흥회(2005), 15쪽

한국광기술원 건립사업은 광산업 사업체의 기술개발지원, 기술사업화, 시험제작 등을 지원하기 위하여 설립된 생산기술연구소로 연구개발장비의 도입 등이 있었다.

또한 두 번째 투자규모였던 광산업집적화단지 2000-2008년까지 2단계 형태로 개발되었으며 총 32,106백만원(토지매입 27,489, 조성공사 4,617)이 소요되었다.

여기서 주목할 점은 광산업집적화단지의 주요 사업 재원이 국비가 아니라 시비라는 점이다. 광주시청이 연구소 유치, 기업 유치 등을 위하여 물리적 기반을 갖추는 것이 중요하다고 인식하였기 때문에 중앙부처와 별도로 사업화시켰음을 의미한다.

○ 광산업집적화단지의 규모

- 총조성사업비 : 32,106백만원(토지매입 27,489, 조성공사 4,617)
- 1단계 조성사업비 : 20,364백만원(토지매입 18,216, 조성공사 2,148)
- 2단계 조성사업비 : 11,742백만원(토지매입 9,273, 조성공사 2,469)
- 업체현황(임대) ('13. 8. 7 현재) : 일반기업 7, 지원기관 1, 외국인투자기업 3, 벤처기업 35 등 총 46개 기업

한편, 광주 광산업의 주요 축 중에 하나인 한국광산업진흥회와 한국광기술원은 2000년 후반과 2001년에 설립되었다.

한국광산업진흥회는 산업부 인가 단체로 회원사의 회비로 운영되는 민간단체이나 지역산업진흥사업을 추진하기 위해 광주시청에서 지역 내 상공회의소 등 기업체 연합과 사업 추진을 하기보다는 광주시청에서 독자적으로 결성한 단체에 가깝다. 그에 따라 공무원이 파견되기도 하였다.

또한 한국광기술원은 광기술 관련 기술개발과 기술지원과 관련된 역량을 강화하기 위해서 지역 내에 조성한 연구소이다. 해당 연구소는 「산업기술기반조성에 관한 법률」에 의거하여 설립된 전문생산연구소로 정부출연연구소는 아니나 사업집행단계에서 광주에 부족한 연구기능을 강화시키기 위해서 광주시청이 적극적

으로 매칭을 하여 설립한 연구소이다.

광산업 관련하여 다른 연구기관들도 속속들이 광주에 유치되기 시작하였으나 지역 내 광산업의 업체들과 밀착하여 움직이는 기관은 다른 아닌 한국광기술원과 광산업진흥회라 할 수 있다. 다른 연구기관들은 지역 단위의 수요보다는 중앙 단위의 수요나 원천적인 과학기술에 대한 기초 R&D, 응용R&D 등에 주목하고 있었다(2013. 9. 한국광산업진흥회 인터뷰).

〈표 4-12〉 광산업 관련 지원기관의 유치

기관명	설립	정원	설립목적	기술분야
한국광산업진흥회	2000.5	20	산업발전법에 의한 광산업육성진흥	경영지원
한국광기술원	2001.4	99	광산업 기술 전문생산연구소	광통신, OLED, 광레이저
고등광기술연구소	2001.5	65	국초단광양자빔 등 원천광기술연구	광레이저
ETRI광통신연구센터	2001.5	45	광통신기술연구 및 관련 기업지원	광통신, OLED, 광레이저
생기원광주본부	2003.4	84	첨단부품소재 및 나노산업생산기술지원	OLED

자료 : 광주광역시, 2010, 2009시장백서, 460쪽에 내용추가

사업집행단계에서 광주시는 「광주광역시 광산업육성 지원조례」를 2000년 10월에 제정함으로써 지역 내에 기업연계조직인 광산업진흥회와 한국광기술원에 대한 지원을 제도화하였다. 조례 상에서 한국광산업진흥회, 한국광기술원 관련하여 사무위탁가능(제18조), 경비의지원 및 출연(제19조), 공무원 파견가능(제20조) 등을 포함시켰다.

사업집행단계의 가장 큰 특징은 초기 예산 결정 당시의 4개년 계획(2000-2003년)에 포함되어 있던 사업들을 미세 조정하면서 그대로 집행하는 것이었다 할 수 있다. 그에 따라 사업계획에 대한 지방자치단체의 개입이 없었다. 또한 산업자원부 역시 그리 큰 구상기능을 발휘하지 않았다. 이 때 당시만 해도 지역산업진흥정책과 관련하여 테크노파크의 기능도 명확하지 않았으며 아직 전략산업기획단이

설립되지 않았기 때문에 산업부 주도적 정책기획이 이루어진 것도 아니며 또한 광주시 주도적 정책기획이 이루어지지 않은 것이 특징이라 할 수 있다.

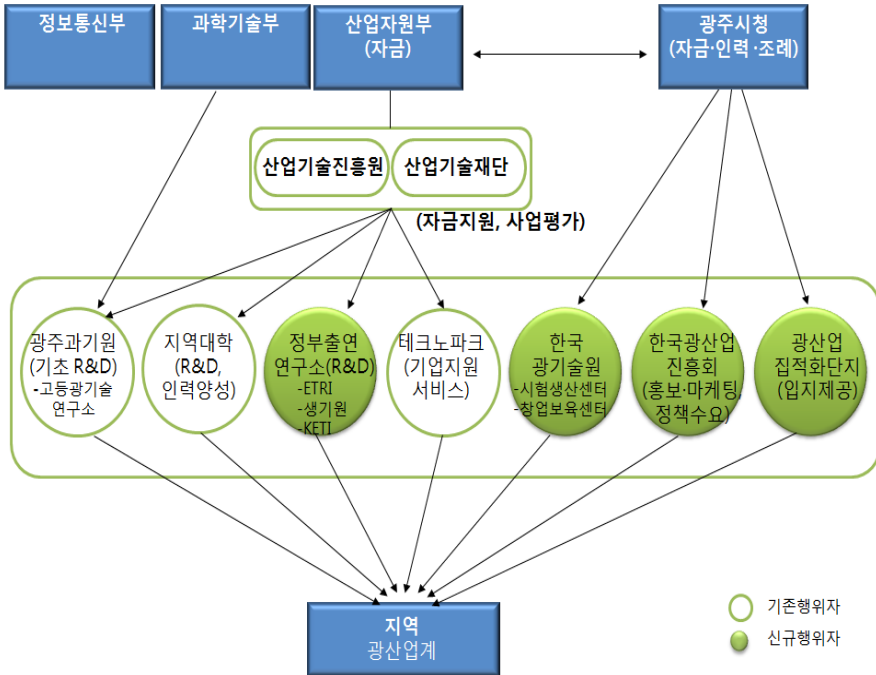
〈표 4-13〉 광주광역시 광산업육성 지원 조례의 주요 내용

구분	내용
제2조 (정의)	1. “광산업”이라 함은 빛과 빛이 가지고 있는 성질을 활용하여 각종 첨단제품을 생산·판매하는 산업을 말한다.
제4조 (육성범위)	①시에서 지원하는 광산업은 광통신,광정보기기,광정밀기기,광원응용,광소재,광학기기 등을 말한다.
제18조 (업무의 위탁)	시장은 산업발전법제38조에 의하여 설립된 한국광산업진흥회(이하 진흥회 라한다) 또는 산업기술기반조성에관한법률제18조에 의하여 설립된 한국광기술원(이하 광기술원이라 한다)등에서 수행하는 사업과 유사하거나 관련이 있는 사업 또는 사무에 대하여는 진흥회, 광기술원 등에 위탁할 수 있다
제19조 (경비의지원 및 출연)	시장은 제18조의 규정에 의하여 사업 또는 사무를 위탁하는 경우 진흥회 및 광기술원 등의 원활한 사업수행을 위하여 필요한 경비 및 사업비의 일부 또는 전부를 출연하거나 보조할 수 있다
제20조(공무원의 파견)	시장은 진흥회 및 광기술원 등에서 수행하는 사업의 지원을 위하여 필요한 경우 소속공무원을 파견할 수 있다.

그러나 이들 지역산업진흥사업을 수행할 연구기관, 기업 등의 사업자 선정과 사업에 대한 사후평가기능을 산업부가 가지고 있었으며 다만 광주시는 한국광산업진흥회를 통하여 광산업의 현안문제와 애로사항 정도를 파악하고 있었을 뿐 적극적인 기획 및 평가는 담당하지 않고 있었다.

4개년계획이 수립된 이후에 개별 사업에 대한 평가는 산업부의 산하기관인 한국산업기술진흥원과 한국산업기술재단이 수행하였다. 한국산업기술재단은 인력양성과 관련된 사업을 전담하였으며 그 외 사업은 한국산업기술진흥원이 수행하였다. 이 당시에는 사업자 공모 자체도 지역에서 이루어진 것이 아니라 해당 중앙전담기관인 한국산업기술진흥원 등이 추진한 한계를 갖고 있다.

〈그림 4-5〉 사업집행단계 : 지역 내 행위자 등장 및 중앙전담기관의 조정



주 : 광주과기원 고등광기술연구소 조성사업을 제외한 다른 사업에는 모두 국비와 지방비 매칭이 있었으나 투자비율이 높은 것을 기준으로 화살표를 작성

4. 사업가속화단계

사업가속화단계는 2단계, 3단계 지역산업진흥사업이 진행되어온 2004년~2012년 기간을 의미한다. 그러나 2단계 지역산업진흥사업에 대한 사업계획 수립 등은 그 이전 시기에 이미 진행되었으므로 사업가속화단계와 관련된 거버넌스 네트워크에 대한 분석은 2단계사업에 대한 계획활동도 포함하도록 한다.

〈주요 일정〉

- 2004년~2008년 2단계 지역산업진흥사업 추진
- 2004년 전략산업기획단 구성
- 2007년 전략산업기획단이 테크노파크로 흡수
- 2009년~2012년 3단계 지역산업진흥사업 추진

〈관련 주요 일정〉

- 2001년 9월 7일 광산업육성위원회 창립(전국 산학연 41명)
- 2002년 8월 26일 “광산업2단계 육성방안” 용역최종보고(광주시, STEPI)
- 2002년 12월 6일 민주당 제16대 대통령후보 공약발표(광산업 2단계, 광엑스포)
- 2003년 1월 21일 광산업2단계 육성계획 확정, 정부지원 건의

광산업 2단계 지원사업 과정에서 예산지원은 1단계와 마찬가지로 인프라, 연구개발, 기업지원, 인력양성 등 4대 영역별로 지원되었다. 1단계에서 인프라구축에 중점 지원하였다면 2단계에서는 연구개발투자, 기업지원서비스 분야가 강화되기 시작하였음을 알 수 있다.

이러한 사업방향은 사업이 가속화되어 갈수록 물리적 인프라보다는 기술개발 등 연성적인 발전전략으로 전환하는 것이 일반적인 방향이므로 광산업 2단계 지원사업도 유사한 흐름을 갖는다고 할 수 있다.

그런데 광주 광산업 지원의 특징적인 부분은 2단계에서도 물리적 인프라 조성에 대해 투자하였다는 것이며 이를 지방자치단체 전액 투자로 진행했다는 점이다. 광주집적화단지 조성을 위한 2단계 사업에서는 광주시가 시비 100%로 지원하였다. 이는 광주시가 기업의 입지비용을 경감시키면서 지역 내 기업 창업과 기업이전을 유도하기 위하여 한국광기술원을 통하여 기업의 시제작 지원 등을 수행하면서 또한 한국광기술원이 소재한 광집적화단지 내에 기업들에게도 저렴한 입지를 제공하려는 의도에서 진행된 것이라 할 수 있다. 그로 인하여 수도권에 소재했던 광산업 사업체들이 광주 등으로 이전하기 시작하였다(2013. 9. 한국광기술원 인터뷰)

경기도 성남의 중견광산업체인 코셋과 옵티시스가 올초 본사를 광주로 이전하는 등 최근 들어 수도권 등지 광 관련업체들의 광주이전이 줄을 잇고 있다. 2004년부터 광주지역으로 이전해온 수도권 등 외지 광 관련업체는 모두 24개로 늘어났다. (한국경제, 2006-05-17, “[지역기업이 뛰대] 신한포토닉스·휘라포토닉스 등 光 잡은 기업 큰 재미”)

〈표 4-14〉 광산업 육성 정책 2단계 사업 예산('04-'08년, 억원)

구분	단위사업명	주관기관	예산
인프라	광통신부품/서비스시스템 시제품생산지원	한국광기술원	343.14
	반도체 광원 시험생산지원	한국광기술원	338.76
	LED신호/조명사업	한국광기술원	170.44
	광부품 시험/인증/신뢰성 평가기반구축	한국광산업진흥회	81.07
	광산업집적화단지 확대조성	광주광역시(시비100%)	208
	기구축광산업인프라지원사업	광주광역시	105
연구개발	기술개발지원사업(5개 세부과제 합산)	광주테크노파크	1279.17
	광주광산업기술지원사업	한국생산기술연구원	140.83
기업지원	광주광산업해외마케팅사업	한국광산업진흥회	71
	광산업정보화지원사업	한국광산업진흥회	34
	광산업투자조합설립	광주광역시(시 90, 민자 30)	120
	신기술창업보육지원	광주테크노파크	100
	전략기획단운영사업	광주테크노파크	60
	광제품 생산성향상 및 고부가가치화	산업단지공단	370
인력양성	광주광산업기술인력양성사업	전남대학교	232.03
합계		3,653	

자료 : 김상민(2009)

한편 사업가속화단계에 산업육성을 위한 거버넌스는 2단계 지원사업에 대한 기획구상과 관련된 상호작용과 사업집행·평가에 대한 상호작용을 중심으로 구성되었다.

먼저 2단계 사업에 대한 기획구상활동은 2001년에 구성된 광산업육성위원회를 중심으로 시작되어, 사실상 2단계 사업이 집행되기 시작한 사업가속화단계 이전

부터 존재하였으며 그 결과가 사업가속화단계에 드러났다.

광산업육성위원회는 사업기획·유치단계에서 생성되었던 광산업발전협의회가 확대발전된 것이다. 광산업육성위원회는 2001년 9월 7일에 창립되었으며 광주광역시 “광산업육성위원회 설치 및 운영규정”에 근거하여 설치되었다. 따라서 위원회의 구성주체는 광주광역시라 할 수 있다.

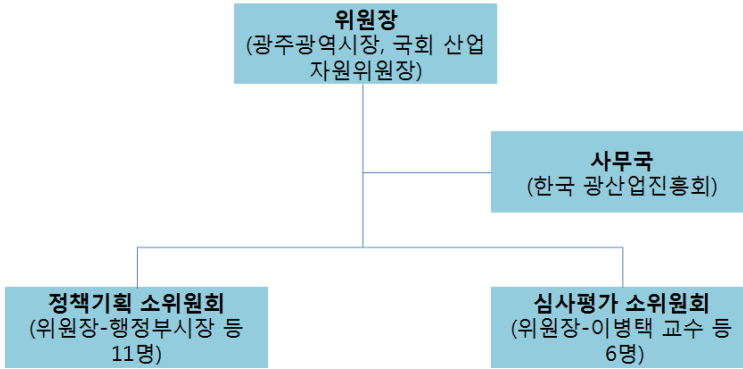
광산업육성위원회 위원은 28명으로 광주광역시장과 국회산업자원위원장이 위원장이었으며 광산업 정책기획 소위원회 11명, 광산업 심사평가 소위원회가 6명이었다.

광산업육성위원회는 일정부분 중앙전담기관이 지역 내 사업에 대한 주도권을 갖고 있는 것에 대응하고 지역 내 정책 아젠다 발굴과 의견을 수렴하기 위해서 광주시와 지역 전문가들에 의해 발족, 구성되었다. 따라서 광산업육성위원회는 광주시를 대변하는 정책 Think-tank역할을 수행하는 행위자라 할 수 있다. 광주 지역의 민의를 대변하는 한국광산업진흥회가 광산업육성위원회의 사무국 역할을 수행한 것을 보아도 광산업육성위원회의 성격을 짐작할 수 있다.

이들 위원회를 기점으로 외부에 용역을 2002년에 두어 2단계 사업을 준비하기 시작하였음은 괄목할만하다. 그러나 지역산업진흥정책을 정비하면서 전국적으로 전략산업기획단이 2004년부터 실행됨으로써 한국광산업진흥회와 전략산업기획단을 매개로 광주시와 산업부는 상호정책협약에 들어서게 되었다.

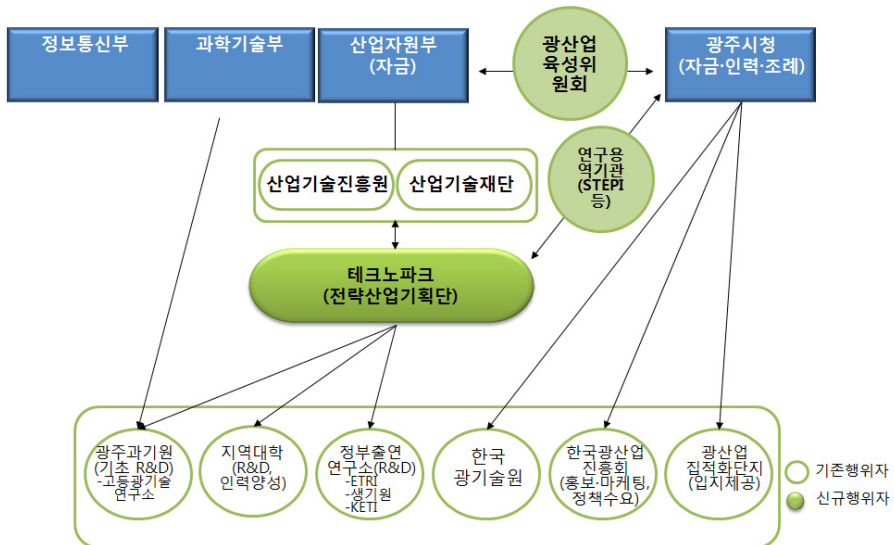
이 당시에 지역이 원하는 형태로 사업계획이 수립되게 하기 위하여 광주시에서 동원한 또 하나의 방식이 “용역”이다. 즉 2002년에 한국과학기술정책연구원(STEPI)에 광산업 2단계 사업에 대한 발주용역을 보고 받았으며 이는 광산업 2단계 사업이 시작되는 2004년보다 2년 전에 준비한 것이라 할 수 있다. 이러한 방식을 통하여 광주는 지역 내 기획역량을 외부로부터 흡수했다고 할 수 있다.

〈그림 4-6〉 광주 광산업육성위원회



자료 : 광주시청 내부자료

〈그림 4-7〉 사업가속화단계 : 지역전담기관 중심의 네트워크



한편, 사업가속화단계에서 테크노파크가 지역 내 핵심적인 거점기관으로 성장하기 시작하였다. 테크노파크는 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지는 창업보육, 기술지원 등의 사업집행기관에 해당되었으나 2004년에 설립된 전략산업기획단을 흡수함으로써 2007년 이후부터는 지역 내에 지원사업의 투자방향까지 결정

하는 거대 기관으로 자리잡게 되었다.

그에 따라 테크노파크와의 긴밀한 연계가 매우 중요해졌다. 테크노파크의 성격에 대해서 여러 의견이 분분하다. 어떤 이는 테크노파크에 대하여 중앙부처(산업부)의 산하기관으로서 중앙부처의 사업방향을 하향식으로 전달한다고 보는 시각도 존재하며 이에 반해 테크노파크에 종사한 사람들이 해당 지역 출신이라는 것을 이유로 지역 기관으로 보는 시각도 존재한다.

이러한 테크노파크의 성격에 대한 논쟁은 테크노파크의 자원 기반에 기인한 것이라 할 수 있다. 테크노파크의 자원구조는 중앙부처의 공모사업을 가져오거나 지역 내 기업 관련 서비스 제공을 통한 수수료 등으로 충당될 뿐만 아니라 지방자치단체로부터의 사업비를 통한 운영비를 조달하는 매우 복잡한 형태로 이루어져 있다. 즉 테크노파크의 운영비는 중앙정부, 지방자치단체, 민간 등으로부터 모두 조달된다.

따라서 테크노파크와 지역 간 긴밀성은 제도적으로만 해석, 진단될 수 있는 것은 아니다. 오히려 제도적 틀 내에서 테크노파크와 지역(시청, 민간)과의 네트워크에 따라 테크노파크의 성격이 결정될 수 있다. 광주에 경우에는 자체 진단으로는 다른 지역보다는 광주테크노파크와 긴밀하게 움직인다고 판단하고 있다. 이는 광주시가 지역산업과 관련된 구상을 추진할 때 테크노파크를 통하여 외부에 연구용역을 발주하는 등 테크노파크와 긴밀하게 움직이기 때문이라 할 수 있다.

제4절 사례분석의 종합 및 시사점



광주 광산업 성공사례를 분석한 결과는 다음과 같다.

사업기획단계에서는 정치적 여건(김대중정부의 집권)이 호의적으로 작동하는 우연적 상황을 이용하기 위하여 분절적으로 존재했던 행위자들이 상호소통하기 시작하여 “과학기술전략연구회”(광주시청-광주지역의 전문가, 과학자 등), “광산업발전협의회”(광주시-전문가-국회-산업부) 등의 중개조직을 형성하면서 상호연

계형 네트워크를 형성하기 시작하였다. 이 상호연계형 네트워크 하에서 지원사업의 방향과 내용을 구체화하기 시작하였다. 이 과정에서 특이한 점은 산업의 선정에 있어서 산업부보다는 지역(광주)의 과학전문가들의 의견이 반영되었다는 점일 것이다.

한편 사업집행단계에서는 지역 내에서 광산업 관련 지원기관들이 등장하기 시작하였으며 중앙정부의 전담기관이 주도적인 역할을 수행하게 되었다. 즉, 중앙전담기관인 한국산업기술진흥원, 한국산업기술재단 등이 당초에 수립되었던 4개년 계획에 기초하여 연차계획을 수립하고 중앙에서 광주에 소재한 기관들을 직접 선정하는 형태로 중앙 주도적인 형태로 진행되었다.

한편, 사업 집행 단계에서 광산업 관련 정부출연연구소들이 유치되기 시작하였으며 광산업집적화단지를 제공함으로써 연구소 유치와 기업 이전, 창업이 장려되었다.

마지막 단계인 사업가속화 단계에서는 지역의 구상 기능이 강화되는 네트워크 형태를 보였다. 비록 테크노파크가 산업부와 지자체 공동으로 운영되는 기관이기는 하나 광주시의 경우에는 테크노파크와의 빈번한 상호작용을 통하여 긴밀하게 연계하고 있었음을 알 수 있다. 또한 이를 위하여 광주시가 자체 내 기획역량을 강화시키기 위하여 외부 연구용역기관(STEPI, 딜로이트사 등)을 이용하는 모습을 보였으며 광산업육성위원회를 중앙부처(산업부)에도 지역의 의견을 전달하는 전방위적인 모습을 보였다고 할 수 있다.

해당 사례가 주는 시사점은 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 광주는 지방자치단체 차원에서 지원대상의 선정의 원칙을 명확히 하였다. 광주는 과학기술전략연구회라는 조직을 통하여 대학교수와 광주시 간의 적극적 교감을 추진하였으며 그 결과 민간, 공무원이 신성장산업의 선정에 합의하였는데, 이 때 산업선정의 원칙은 다른 지역과 중복금지, 국가전략과 연계·육성할 수 있는 신성장산업이라는 두가지 원칙이었다. 또한 지역 내 이미 존재했던 광주과학기술원을 활용하면서 다른 지역에서도 쉽게 경쟁할 수 없는 산업분야를 선정함으로써 정부 지원의 안정성도 확보하고 국내 시장에서의 경쟁적 위상도 확보할 수 있었다.

둘째, 새로운 산업을 육성하기 위해서는 기술개발 등 소프트웨어적인 발전전략

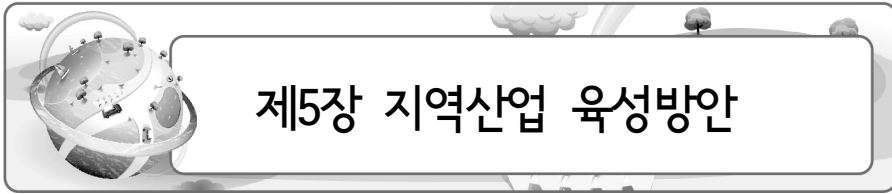
도 중요하지만 물리적 인프라 조성이 여전히 중요하다는 것을 알 수 있다. 광주의 경우 광산업 관련 기업 뿐만 아니라 연구소 유치가 매우 중요했다. 왜냐하면 광산업이 새로운 산업기술분야였으므로 국내 시장에서 수도권 다음 가는 독점적 위치를 갖기 위해서는 연구소 유치가 중요하였는데 이를 위해서 쾌적한 입지를 조성할 필요가 있었다.

따라서 광주는 광산업 1단계 사업에서 광산업집적화단지라는 물리적 인프라와 한국광기술원이라는 기술적 인프라를 구비하기 위하여 대규모 투자를 적극적으로 시행하였으며, 2단계 사업에서도 광산업집적화단지를 시비 100%로 지원하고 있다.

셋째, 지역이 원하는 형태로 산업이 육성되기 위해서는 지역의 제도적 역량을 강화시킬 필요가 있다. 제도적 역량은 조직의 구비, 기획 역량의 강화, 조례 등의 제도적 기반 구성을 통하여 가능할 수 있다.

광주의 경우에는 “광주광역시 광산업 지원조례”를 1단계 지원시기인 2001년 11월에 제정하였으며, 광주 지역의 기업 의견을 수렴하고 교육시키기 위하여 “한국광산업진흥회”를 2000년에 설립하였다. 한국광산업진흥회를 통한 지역 의견 수렴과 광산업발전위원회의 운영 등이 가능하도록 조례 상에서 공무원 파견, 사업비 지원 등을 포함시켜 거버넌스 내 지역행위자를 제도화하였다.

또한 지역에서는 외부 연구용역기관을 통하여 지역의 기획역량을 강화시켰으며 이를 중앙부처의 사업계획 수립 이전에 연구 용역을 수행하여 지역에서 사전에 사업방향을 설정하는 준비 작업을 거쳤다.



제1절 기본방향



1. 지역자원기반형 산업발전전략 수립

지역산업정책의 추진은 지역의 경제발전을 위해 추진되는 정책수단이라는 관점 하에서 진행되어야 한다. 과거 경제성장기 시대인 1970년대나 80년대에 추진되었던 산업입지정책은 국가 전체의 경제성장이라는 구도 하에 해당 지역에 필요한 인프라를 구축하는 산업기지 전략으로 추진되었는데, 이러한 산업입지정책은 지역 내의 산업 전후방효과나 파급효과에 주안점을 두기보다는 다른 국가와의 산업 전후방효과 등을 염두에 둔 것이었다. 그에 따라 산업입지정책에 근거하여 추진된 사업은 아주 제한적인 하위 지역 내에서만 효과가 발생하는 경우도 빈번하였다.

그러나 지역산업정책은 지역의 발전을 강조하고 있으므로 채택되는 정책목표와 대상에 대하여 지역의 관점에서 제한을 두고 사업이 추진될 필요가 있다. 물론 이러한 지역산업정책은 기존에 “지역기반”이 있는 주력산업을 중심으로 사업이 배치될 수도 있으나 중장기적인 관점 하에서 지역의 발전을 달성하기 위하여 새로운 산업을 형성하는 전략으로 추진될 수도 있을 것이다.

이 때에 중요한 것은 해당 지역 내에서 장기적으로 발전가능성이 높고 산업화되었거나 아직 산업화가 되어 있지는 않지만 지역 내에 존재하는 지역 자원을 이용함으로써 지역 내 파급효과가 크리라 기대되는 산업을 선정하고 해당 산업을 육성하는 방향으로 지역산업정책의 방향이 설정될 필요가 있다.

2. 신산업화·재산업화에 대한 전략적 선택

지역산업정책의 방향은 여러 종류가 있을 수 있으나 재조직화(지역 내 기업간 관계의 변화), 재산업화(지역 산업부문의 조정), 신산업화(새로운 산업의 도입) 등 세 가지로 구분될 수 있을 것이다(정병순, 2000 : 106-112). 지역산업정책의 방향에 따라 필요한 정책수단들, 정책수단들 간의 우선순위, 그리고 이를 달성하기 위해 필요한 거버넌스 유형이 상호 다를 수 있다.

따라서 지방자치단체가 자신의 지역발전을 위해서 어떠한 유형의 지역산업정책을 추진할 것인지 먼저 생각해보고 해당 유형별 지역산업정책에서 필요한 전략이 무엇인지를 고민하는 전략적인 접근을 채택하도록 해야 한다. 예를 들어 재조직화는 지역 내 기업간 관계의 변화를 도모하는 것이라 할 수 있다. 즉 정해진 산업 내에서 대기업과 중소기업간 관계, 중소기업과 중소기업 간 관계, 기업과 노동자 간 관계 등에서의 변화를 추동함으로써 지역 내 경제민주화나 소득재분배를 달성토록 하는 것이 재조직화라 할 수 있으며 이 경우에는 대규모 인프라 투자보다는 거래의 변화를 유도할 수 있는 소프트웨어적인 사업과 기업들과 기업들 간 소통을 위한 거버넌스 시스템 구축 등이 중요하다고 할 수 있겠다.

또한 재산업화의 경우에는 해당 지역의 산업부문을 조정하는 것으로 동일 산업의 기술구조를 변경함으로써 지역 산업의 고부가가치화, 첨단화를 지향하는 것을 의미한다. 이 경우에는 재산업화를 통하여 지역 산업 경쟁력을 향상시키는 것을 목표로 하며 그 결과 지역의 총량적 성장을 달성하는 것을 궁극적인 목표로 상정해야 한다. 따라서 재산업화와 관련된 전략적 접근은 기술개발 등에 대한 지원 강화라 볼 수 있다.

마지막으로 신산업화접근의 경우에는 지역 내에서 새로운 산업을 형성, 발전시키는 접근이라고 할 수 있다. 본 연구에서 다룬 광주 사례가 신산업화 접근사례라고 할 수 있는데, 광주 사례에서 볼 수 있듯이 신산업화전략은 대규모 자본 투자뿐만 아니라 새로운 거버넌스의 형성이 필수적이다.

이렇듯 지역산업정책을 추진하는 데에 있어서 지역산업정책의 성격에 따라 다양한 접근이 취해질 수 있으며, 이러한 접근에 따라 필수적인 자원동원, 거버넌스 시스템 등에 대한 인식이 동반되어야 한다.

3. 지역중심 통합거버넌스 구축

우리나라와 같이 중앙정부에 의존하여 지역산업정책을 추진해야 하는 경우에는 해당 지방자치단체가 독자적인 지역산업정책을 추진하겠다는 입장보다는 중앙정부, 지역 내 관계 기관들과 소통하는 지역산업정책을 추진하겠다는 입장을 취하는 것이 효과적이다.

따라서 지방자치단체는 자신의 지역여건을 파악하여 자신의 산업발전경로를 설정하고 이러한 기초 하에서 중앙정부와 지역, 지역 내 관련 행위주체들 간의 관계를 조정하고 재정적, 기술적 자원들을 적절하게 동원할 수 있는 시스템을 구축하고 활용하는 것도 매우 중요하다.

이를 위해서는 지방자치단체는 지역 내부적으로는 기업, 협회, 연구소 등의 지역산업 관련 정책 수요를 정확히 파악하고 자신의 지역의 산업발전단계에 대한 정확한 지식과 이해를 갖추고 있어야 한다. 그리고 이러한 인식 하에 중앙정부의 사업들을 통합적으로 조정하여 지역산업정책에 필요한 사업들을 메뉴판 형태로 적절하게 구비하고 있어야 한다.

특히 중앙부처와 관련하여 지방자치단체 단위에서는 여러 중앙부처에서 추진되고 있는 사업들에 대해서 자치단체 내 각각의 사업부서들 간의 상호 협업이 될 수 있도록 하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

또한 중앙부처 입장에서도 상호중복되지 않은, 부처 성격에 맞는 사업영역으로 전문화시켜 지역산업정책과 관련된 사업을 특성화하여 발굴할 필요가 있으며 이러한 여건이 조성되어야만 지방자치단체가 여러 부처들간 사업을 조정하는 시스템을 마련하기가 용이해진다.

예를 들어 고용노동부의 지역훈련사업과 교육부의 대학을 이용한 인재양성사업, 미래부의 지역 R&D사업, 산업부의 산업기술 R&D사업, 산업부의 기술지원사업과 중소기업청의 기업지원서비스 등 여러 다기화된 사업을 통합조정하고 이를 수용하여 지역이 자신의 목표를 달성하기 위하여 사업을 재배열하여 추진할 수 있는 것이다.

제2절 핵심전략



1. 정책수단 성격에 따른 사업간의 통합 재편

현재 중앙정부에서 추진하고 있는 지역산업정책 관련 사업들은 다기화되어 진행되고 있다. 앞서 언급한 것처럼 지역산업정책 관련 부처는 대표적으로 산업부, 미래부, 교육부, 중소기업청, 고용노동부 등이 있을 수 있다.

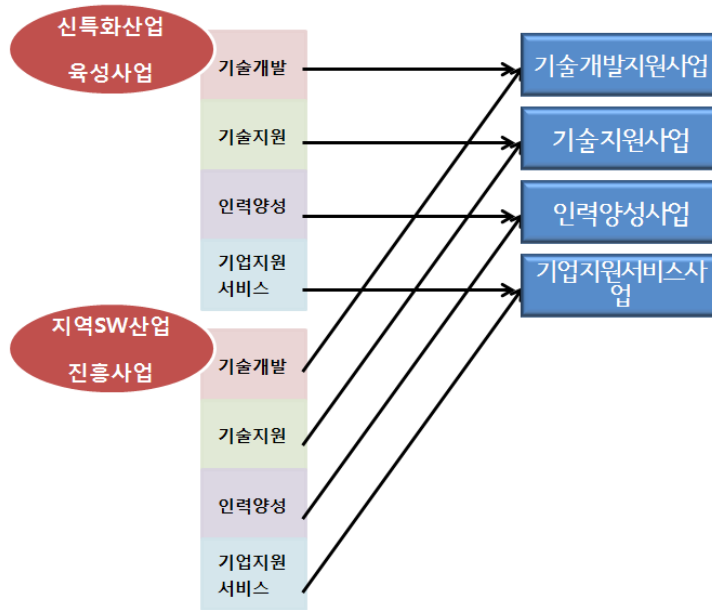
이들 부처는 산업 육성과 관련한 원천기술개발, 기업지원서비스(홍보, 마케팅, 경영 등), 기술지원, 인력양성 등에 대해 여러 사업들을 진행시키고 있어 지방자치단체 입장에서는 특정 산업을 육성하는 데에 어떠한 사업들이 우선적으로 결합되어야 하는지 판단하기가 힘든 실정이다.

따라서 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있도록 중앙부처의 사업을 산업 제한을 두지 말고 정책수단별로 재편할 필요가 있다. 여기에서 정책수단이라고 한다면 기술개발, 기술지원, 인력양성, 기업지원서비스 등 4가지 정책수단을 들 수 있다. 기술개발은 원천기술 및 응용기술 등과 관련된 지원을 의미하며 기술지원은 기업이 기술문제에 봉착했을 때 해결해주는 대민서비스 수준의 사업을 의미한다.

만약 현재의 중앙부처 사업이 정책수단별로 재구성될 수 있다면 지방자치단체는 해당 기간에 자신이 주도적으로 육성하고자 하는 산업의 발전을 위하여 기술개발지원사업과 인력양성사업을 결합시키는 계획과 전략을 추진할 수 있게 되는 것이다.

예컨대 해당 시·도에서 올해는 전자산업의 기술개발을 위해서 신특화산업육성사업의 기술개발프로젝트로 지원을 받으면서 중소기업청의 창업보육사업을 결합시키는 전략을 취할 수 있게 하고 그 다음 해에는 자동차산업의 기술개발을 위해서 신특화산업육성사업의 기술개발프로젝트로 지원 받을 수 있도록 하는 시스템을 갖추어야 한다.

〈그림 5-1〉 정책수단별 사업의 통합모형



2. 유사사업군별 포괄보조 적용

현재 다기화되어 있는 중앙부처의 사업들을 정책수단의 특성에 따라 사업군으로 분류할 경우에 특정 산업에 대해서 추진해야 할 의무가 지방자치단체에 없기 때문에 지역의 자율성은 더욱 커지게 된다.

이러한 사업 공모에 있어서 증대된 지역의 자율성이 실효성있게 운용이 되려면 기본적으로 사업군별로 포괄보조 형태가 진행되어야 한다. 예를 들어 사업군은 동일하게 A사업군에 속하나 a'사업은 산업부에 속하고 a''사업은 교육부에 속할 경우에 통합적으로 사업이 운용되기 쉽지 않다. 또한 지방자치단체 입장에서는 양쪽 사업에 모두 공모신청을 할 경우 부처가 상대방 부처에 가서 공모신청을 하도록 권고하는 경우도 발생할 수 있다.

이러한 문제가 발생하는 근본 원인은 부처의 재원이 별도로 분리되기 때문이다. 부처는 부처 나름의 사업비를 보장받고 싶어하기 때문에 여러 칸막이를 설치하는 형태로 운용되고 하물며 부처내 협업도 부처 내 각 사업과에서 자신만의 독자적인

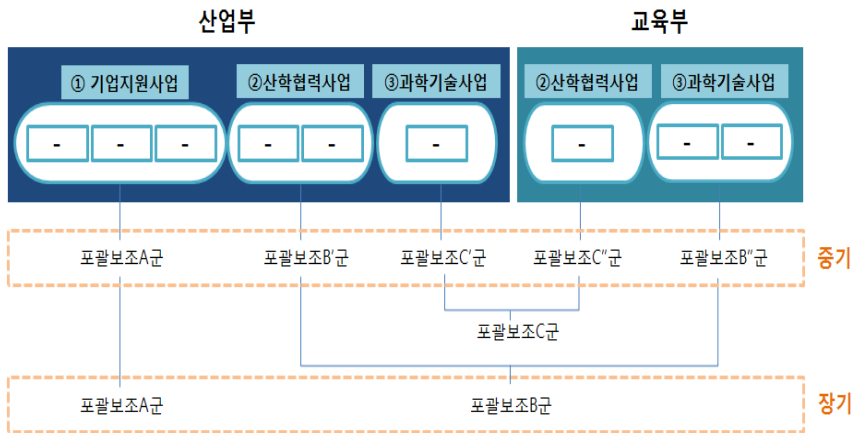
사업비 확보라는 측면에서 접근하기 때문에 사업군이 실질적으로 통합되기 쉽지 않다⁶⁾.

따라서 이러한 부처 이기주의를 극복하고 부처내, 사업부서간 협업이 가능하도록 하기 위해서는 포괄보조를 채택할 필요가 있다. 포괄보조는 해당 사업군에 대해서 중앙부처가 합산하여 해당 지역에 자원 배분을 하고 지방자치단체는 어떤 부처 사업이든 자신이 원하는 사업을 수행하는 데에 자금을 투입하는 것을 의미한다.

당장은 모든 부처의 사업군을 한꺼번에 포괄보조화하는 것은 힘드므로 중기적으로는 동일 부처 내의 유사 사업을 1개의 사업군으로 통합하고 그에 맞추어 조직 체계를 정비하는 방식을 취할 필요가 있다.

이러한 중기 재편과정을 통해 자원과 부처 내 조직을 재편한 이후에 장기적으로는 여러 부처에 걸쳐 있는 사업군을 하나의 포괄보조군으로 묶는 작업이 진행될 필요가 있다. 이 때 해당 사업군의 주요 기능에 따라 주관 중앙부처가 정해지고 해당 주관 중앙부처가 다른 부처와의 협의 하에 동일한 시간 프레임 하에서 사업 계획을 발표하고 사업자 선정을 동시에 할 수 있도록 해야 한다.

〈그림 5-2〉 사업군별 포괄보조화 방안(중장기방안)



6) 예를 들어 교육부 내에서도 산학협력 관련 사업이 여러 과에 산재하여 있는데 산학협력전담조직역량강화사업은 산학협력과, 산학협력선도전문대학육성사업은 지역대학과, 지방과학연구단지 육성사업은 과기인재기반과 등이 기획하고 사업 선정, 운용하기 때문에, 해당 과의 존재유지를 위하여 별도의 재원을 확보하고자 하는 경향이 존재한다.

3. 지역 단위의 산업발전종합계획 수립

상기 포괄보조군 사업들이 지역의 산업발전에 유용하게 활용되기 위해서는 지역의 특성을 반영하는 구상과 계획이 수립되어져 있어야 한다.

현재는 산업부와 시·도 간에 협력계획 형태로 수립되는 지역산업진흥계획이 유일한 지역산업발전계획이다. 그렇지만 앞서 지적한 것처럼 지역산업진흥계획은 법률에 근거하여 정해지는 계획이 아니므로 법적 구속력이 그리 크지 않으며, 무엇보다도 산업부의 지역산업진흥계획 수립지침에 따라 매해 변경되므로 계획 내용의 안정성도 담보되지 못하는 실정이다.

더욱이 지역산업진흥계획은 여러 지역산업정책 사업들 중에서 신특화산업에 대한 것만 계획수립하도록 되어 있어 계획의 대상 범위가 매우 적다 할 수 있겠다.

따라서 지역 단위에서 지역 여건에 맞는 산업발전전략을 수립하고 이를 추진하기 위한 구체적인 사업프로그램을 제안하고 해당 사업프로그램에 대해서 중앙부처와 협의가 되는 계획시스템을 갖출 필요가 있다.

이를 통하여 지역은 중앙부처 제도가 변경될 때마다 지원 산업을 변경하거나 사업의 방향이나 초점을 변경하지 않고 재원을 안정적으로 확보할 수 있을 것이다.

산업발전종합계획은 산업육성에 소요되는 시간이 1, 2년으로는 충분하지 않았다. 중기계획의 성격을 가질 필요가 있으므로 계획 기간은 5년으로 하도록 해야 하며 내용에는 다음이 포함될 필요가 있다. 첫째, 해당 지역의 여건 및 발전방향, 둘째, 산업의 선정과 선정 근거, 셋째, 해당 산업에 대한 중장기 발전 목표, 넷째, 해당 산업에 대한 육성프로그램의 연차별 계획 등이 포함되어야 한다.

또한, 연차별 계획에서는 산업부의 특정산업만을 대상으로 추진할 것이 아니라 중앙부처의 모든 관련 산업, 시·도의 자체 발굴 사업, 그리고 민간의 자발적 사업 등을 포괄하여 해당 사업들이 서로 충돌하지 않고 시너지가 발생할 수 있도록 사업 조정된 내용까지 포함되어야 한다.

〈표 5-1〉 산업발전종합계획의 성격

구분	지역산업진흥계획	산업발전종합계획
계획기간	3년(그 이전에는 1년)	5년(중기계획)
대상사업	산업부의 신특화산업, 선도산업	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 중앙부처의 지역산업사업(산업부, 교육부, 미래부, 중기청 등) - 시도 자체 발굴 사업 - 민간 사업
수립주체	시도	시도
지원주체	테크노파크	지역산업주관기관 (테크노파크 등 지역 자율)
법적 근거	없음	「산업발전법」

그리고 시·도가 계획수립주체가 되나 중앙정부와 협력 하에 계획을 수립하여 정부의 (공모)지원사업과 매칭시킬 필요가 있다.

마지막으로 지역 산업발전종합계획의 실효성을 확보하기 위하여 법정계획의 성격을 갖도록 할 필요가 있으므로 「산업발전법」을 개정하여 지역의 산업발전종합계획 수립에 대한 내용을 명시할 필요가 있다.

4. 지역산업주관기관의 설치

지역산업정책의 성패 여부는 지역 특성에 맞는 산업발전종합계획 수립에도 달려 있지만 수립된 계획의 운용과 적용에도 결정된다. 특히 구체적인 개별 사업기획, 여건 변화에 따른 사업 변용, 운용, 모니터링, 평가 및 환류 등은 개별 사업의 성과와 정책 목표 달성에 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.

이러한 사업기획, 모니터링, 평가환류 등은 산업에 대한 전문적인 식견과 네트워크 역량을 필요로 한다. 따라서 순환보직 등으로 지속적으로 인력이 교체되는 정부시스템보다는 지방자치단체가 민간 영역에 속하는 재단을 설립하여 해당 재단을 지역산업주관기관의 역할을 수행하도록 할 필요가 있다.

현재 지역 내 유사한 기능을 수행하는 것이 테크노파크라 할 수 있는데, 테크노

파크는 자신들의 운영비를 조달하기 위하여 정부 부처의 사업을 개별 사업자 자격으로 받아오면서 산업부의 지역산업진흥사업(선도산업, 신특화산업)만을 기획, 관리하고 있다.

즉 테크노파크는 아직까지 특정 사업에 한정하여 활동하고 있으므로 지역 산업 종합발전계획을 추진하는 데에 있어서 필요한 관리기관으로서 역할을 다하고 있다고 할 수는 없다.

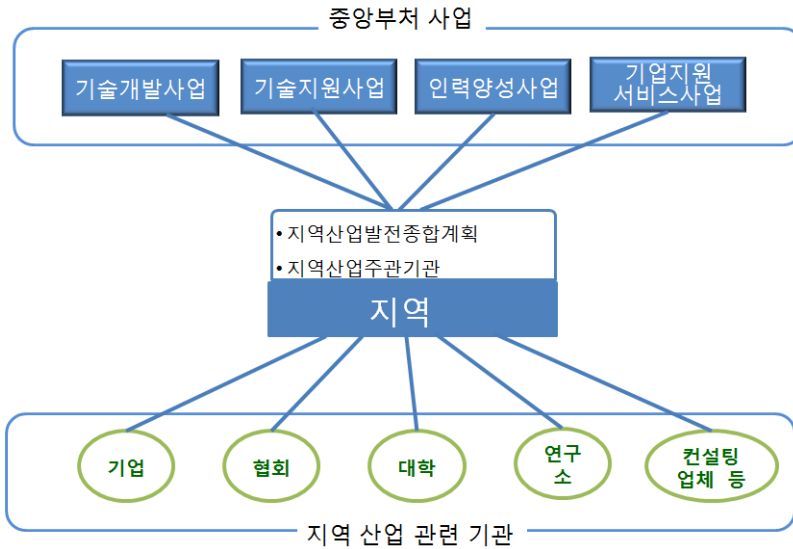
따라서 지역은 종합발전계획 추진을 위한 관리기관의 업무를 테크노파크에 이양하거나 아니면 별도의 기관을 설립할 필요가 있다. 이러한 지역산업주관기관은 지역 내 기업, 연구소, 특화센터 등이 추진하고 있는 모든 중앙부처 사업들을 총괄 조정하고 관리하고 별도로 시·도에서 지원하는 사업까지 관리하도록 해야 할 것이다.

5. 지역 내 민-관 거버넌스 구축

지역산업정책의 핵심은 해당 지역 산업의 정책 수요를 반영하는 것이라 할 수 있다. 따라서 지역 내 산업 관련 기관들과의 네트워킹이 매우 중요하다.

지역 내 산업 관련 기관들의 의견을 수렴하고 이를 종합계획에 반영하고 향후에 사업을 추진할 때도 해당 기관들에 대한 모니터링을 수행하면서 정책 중간 과정에서 의견 수렴과 이를 통한 정책 방향의 재설정 등이 이루어질 필요가 있다. 따라서 지역산업주관기관이 의견을 수렴하는 사무국 역할을 담당하도록 하여야 한다.

〈그림 5-3〉 통합적 지역산업정책 추진시스템



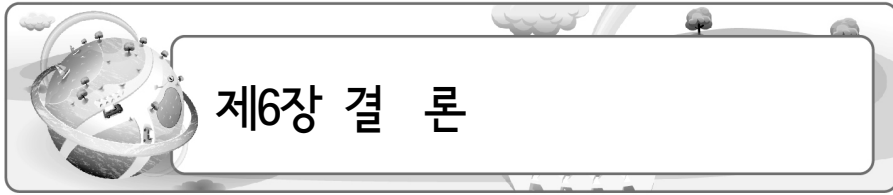
6. 조례 등 제도화

통합적인 지역산업 거버넌스를 구축하는 것은 일회적으로 끝나서는 안 된다. 산업발전종합계획이 법정계획의 위상을 갖는다고 하더라도 계획수립권자가 시·도이기 때문에 산업발전종합계획 수립이 일회성 계획 수립 연구용역으로 끝날 가능성이 많다.

따라서 통합적인 지역산업 거버넌스의 안정화를 위하여 시·도에서는 조례 등을 통한 지역산업주관기관에 대한 규정, 인력 파견, 경비 지원 등에 대해서 제도화할 필요가 있다.

광주의 경우에는 광산업육성조례를 통하여 광주 지역산업의 핵심 주체인 한국광산업진흥회와 한국광기술원에 대한 지원을 제도화함으로써 지역에서 핵심적인 역할을 지난 10여년 동안 담당할 수 있도록 하였음을 명심할 필요가 있다.

이러한 제도화는 민간 영역에서 움직이는 기관이 민간의 작동논리 하에서만 움직이는 것이 아니라 준공공기관화하여 객관적인 시각에서 지역산업정책의 내용을 내오고 운용할 수 있도록 하는 데에 도움이 될 것이다.



제6장 결 론

우리나라는 대표적인 발전주의 국가 중 하나로 중앙정부가 주도하는 산업정책을 특징으로 해왔다. 그에 따라 지난 산업화 및 경제 발전과정에서 지역산업정책 역시 정책이 전개되는 해당 지역의 고유한 특성이나 지역기업, 지역주민의 요구를 반영하는 지역산업정책이 추진된 것이 아니라, 국가 전체 산업정책 차원의 효율적 입지선정과정에 그치는 경향이 존재하였다.

그러나 국내적으로는 지방자치제도가 부활하여 민선 지방자치시대가 열리기 시작하고 대외적으로는 경제의 세계화가 진전되면서, 광역지방자치단체 단위에서의 산업정책이 추진되어야 한다는 정치적 요구와 경제사회적 필요성이 무르익었다고 할 수 있다.

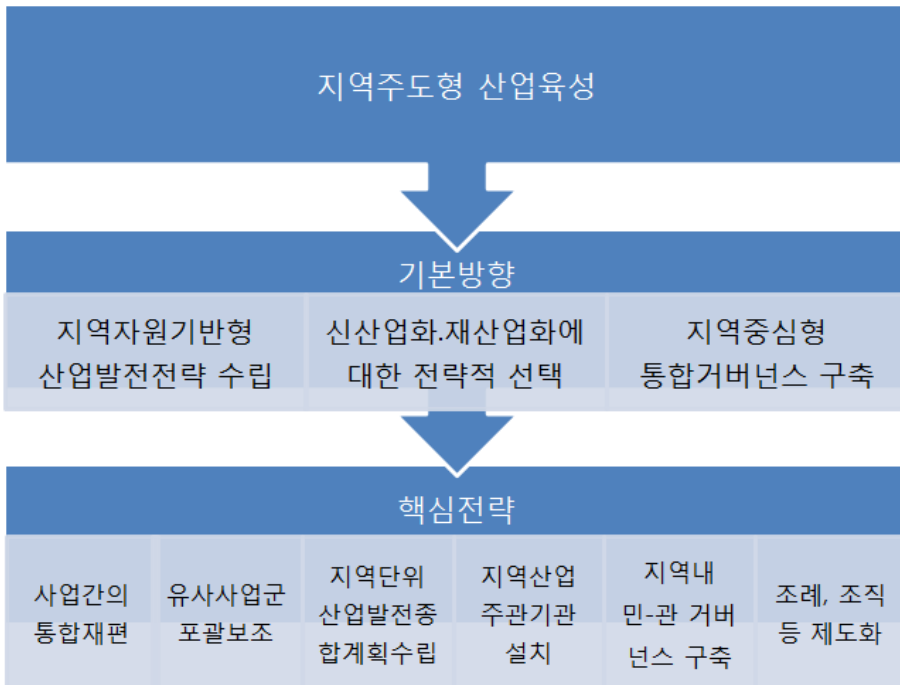
이에 본 연구는 우리나라 국가 차원의 하향식 지역산업육성정책이 아니라 지역 차원의 목표에 부합되는 내생적인 지역산업육성정책을 추진할 수 있는 정책시스템을 제안하는 것을 목표로 진행되었다. 아직까지 우리나라에서 지방자치단체가 경제영역에서 주도적인 역할을 시작한 지 그 역사가 오래되지 않았으므로 우선적으로 광역지방자치단체의 역할을 주로 고민하였다.

이를 위하여 본 연구는 제2장에서 지역산업정책에 대한 개념과 지역산업정책에 대한 선행연구를 고찰하였다. 지역산업정책의 개념을 논하는 데에 있어서 국가산업정책, 산업입지정책과의 차별성을 검토하였다. 지역산업정책에 대한 선행연구는 정책과정 및 집행과 관련된 논의, 정책 효과성에 대한 평가 논의, 그리고 우리나라 산업정책의 이론적 근간을 이루고 있는 신지역주의, 거버넌스에 대한 논의를 위주로 검토하였다.

한편 제3장에서는 현재 국내 지역산업정책의 지원내용의 성격과 투자 현황을 정리하고 중앙-지방간 관계 차원에서 지역산업정책의 계획체계, 집행체계를 살펴보고 평가하였다. 이를 위하여 국내 지역산업정책의 범위를 산업부, 교육부, 중소

기업청 등의 기업지원사업, 산학협력사업 등에 해당되는 사업으로 한정하여 살펴 보았다. 계획체계를 분석한 결과 산업부는 지역산업진흥계획이 존재하여 제한적 범위의 사업들이라도 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 사업계획을 추진하였 음을 알 수 있었다. 이에 비하여 교육부와 중소기업청은 구체적인 지역계획이 아 직 수립되어 있다고 보기 힘들음을 알 수 있다. 또한 집행체계 차원에서 볼 때 산업부 는 전국 차원에서 사업을 관리하는 중앙전담기관과 해당 지역의 지역거점기관(테 크노파크)이 존재하여 지역거점기관이 중앙정부와 지방자치단체를 잇는 가교역 할을 하는 것에 비하여, 중소기업청과 교육부는 지역거점기관이 존재하지 않고 중앙전담기관과 해당 지역주체들 간 상호네트워크만 연결되어 있어 지방자치단 체가 비어 있는 것을 알 수 있었다.

〈그림 6-1〉 지역주도형 산업육성의 기본방향 및 핵심전략



제4장에서는 지역산업정책이 추진되었던 지역을 선정하여 사례분석을 실시하였다. 사례분석의 목표는 해당 지역의 성공요건을 파악하고 다른 지역으로의 확산 가능한 사업요소를 파악하는 것이었다. 본 연구에서는 우리나라 대표적인 지역산업정책의 하나인 지역전략산업진흥사업이 추진되었던 광주의 광산업을 사례로 분석하였다. 사례분석 결과 광주 광산업 성공요건은 첫째, 지원대상 산업선정의 원칙이 명확하였으며 민간-공공(광주시) 간의 산업선정 원칙이 합의되었다는 점을 알 수 있었다. 둘째, 산업지원에 있어서 순차적인 접근을 추진하여 물리적 인프라 조성 과 기술지원의 프로그램을 균형잡힌 시각에서 결합하였다. 셋째, 지역산업을 육성하기 위하여 광주시 광산업 지원조례를 통하여 제도적 요건을 갖추고 한국광산업진흥회의 결성을 통하여 조직적 역량을 갖추는 노력을 하였다.

마지막으로 제5장에서는 지역 수요에 부응하는 지역산업정책의 육성시스템을 제안하였다. 지역주도형 산업육성을 위한 기본방향으로 지역자원기반형 산업발전 전략의 수립, 신산업화재산업화에 대한 전략적 선택, 지역중심형 통합거버넌스 구축 등을 제시하였다 또한 핵심전략으로 사업간의 통합재편, 유사사업군 포괄보조, 지역단위 산업발전종합계획 수립, 지역산업주관기관의 설치, 지역내 민-관 거버넌스 구축, 그리고 조례 및 조직의 제도화를 통한 지역발전거버넌스 시스템의 안정화 등을 제시하였다.

【참고문헌】

- 강정운, 2007, “지역혁신을 위한 도시재구조화와 지속 가능한 도시산업정책”, 한국지방정부 학회 춘계학술대회 자료집.
- 광주광역시, 2010, 「2009시정백서」.
- 국회에산정책처, 2009, 「지역전략산업육성사업 평가」.
- 권영섭, 신정철, 2006, 「지방도시의 경쟁력 강화를 위한 지역혁신사업의 효율적 추진방안 연구」, 국토연구원.
- 권오혁, 2007, “참여정부 지역산업정책의 평가와 문제점 분석”, 「경제와 사회」, 제75호 : 10-38.
- 김기국, 이정협, 박동배, 김형주, 2009, 「광역경제권 지역기술혁신전략의 추진방안」, 과학기술정책연구원.
- 김상민, 2009, "광주 전략산업육성사업의 진단과 전망(2000-2012년)", 「지역경제」, 산업연구원 (2009년 9월호)
- 김선배, 홍진기, 박도연, 2012, 「클러스터 사업의 기업경쟁력 향상 메커니즘 및 인과성 분석 - 경남 기업지원서비스 사업을 사례로 -」, 산업연구원.
- 김영수, 2007, “지역전략산업 육성정책의 성과분석과 시사점”, 「e-KIET 산업경제정보」, 369 : 1-12.
- 김영수, 김선배, 오형나, 2007, 「지역산업정책 10년의 성과와 과제 - 지역산업진흥사업을 중심으로-」, 산업연구원.
- 김재훈, 2007, “참여정부의 균형발전정책 평가 : 균특회계 지역개발계정을 중심으로”, 「한국행정학보」, 41(4) : 113-128.
- 김정홍, 2004, 「지역산업의 혁신역량 강화방안 - 지역혁신정책을 중심으로 -」, 산업연구원.
- 김종래, 2007, “경기북부 지역특화산업 활성화 방안”, 「한국정책연구」, 7(1) : 15-33.
- 김종선, 2007, 「기술혁신 유형에 따른 혁신형 중소기업의 육성방안」, 과학기술정책연구원.
- 김주훈, 2005, 「혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할」, 한국개발연구원.
- 김찬준 외, 2010, 「광역경제권 선도산업 인력양성사업의 경제적 가치분석 : 호남광역경제권 사례를 중심으로」, 산업연구원.
- 김태일, 1997, “지역 경제 활성화를 위한 주력 산업 선정 방법론에 대한 논평 : 선택 기준의

- 설정과 지표값의 기수적 비교에 대한 논의를 중심으로”, 「정책분석평가학회보」, 7(2) : 169-192.
- 김태환, 2004, “지역발전을 위한 중앙-지방역할분담에 관한 연구 : 지역산업정책을 중심으로”, 국토연구 41권 : 37-52
- 김관석, 홍길표, 2011, “핵심기반산업 발전을 위한 정부 및 공공부문의 역할 모색”, 「한국행정학보」, 45(4) : 1-27.
- 박병진, 2008, “지역산업연관모형에 의한 대구·경북산업구조분석 - 대구 경북 전략산업을 중심으로”, 「경제연구」, 26(1) : 67-92.
- 박정희, 문종범, 2010, “DEA를 이용한 지역산업기술개발사업의 효율성 분석”, 「산업경제연구」, 23(4) : 2047-2068.
- 박정희, 여인국, 문종범, 2011, “지역산업기술개발사업의 성공요인분석을 위한 사례연구”, 「산업경제연구」, 24(4) : 2107-2133.
- 박종찬, 2000, “전략산업 (Sunrise Industry) 선정을 통한 지역 산업정책 - 충청남도의 산업진흥을 중심으로”, 「한국정책과학학회보」, 4(1) : 153-184.
- 박종화, 2001, “테크노파크 활성화 과정에서 지방정부의 역할과 한계”, 「한국행정논집」 13(1):179-202.
- 산업연구원, 2010, 「Photonics 2020 계획수립 연구」
- 산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013, 지역산업정책백서」
- 서원석, 고석찬, 양광식, 2010, “테크노파크의 지역경제 파급효과 및 정책과제 연구”, 「한국지역개발학회지」, 22(2) : 79-96.
- 설영훈, 안기돈, 염명배, 2012, 지자체의 산업육성 예산투입이 지역경제에 미치는 영향, 2012년도 한국재정학회 추계 정기학술대회.
- 신윤창, 김장기, 2007, “강원도 지역전략산업 육성방안에 관한 연구”, 「한국정책과학학회보」, 11(3) : 179-200.
- 오은주 외, 2010, 「지역특화산업육성사업 개선방향 연구」, 한국산업기술진흥원·한국지방행정연구원.
- 원구환, 원구현, 2006, “지역산업진흥사업육성정책을 위한 산업클러스터 평가척도개발”, 「한국행정학보」, 40(1) : 293-315.
- 이석희, 2009, “구미지역 산업기술인력 양성을 위한 정책방향과 과제”, 「한국지역혁신논집」, 1(2) : 45-58.

- 이용숙, 허인혜, 2010, “산업클러스터 형성과 운영에 있어서 국가의 역할에 대한 연구 - 아산 · 탕정LCD 산업단지 사례를 중심으로”, 「한국정책학회보」, 19(1) : 245-397.
- 임경택, 2003, “지역사회연구의 시각에서 본 일본의 지장(地場)산업”, 「지역사회학」, 4(2) : 153-179.
- 정만태 외, 2012, 「일자리창출 중심의 지역정책의 방향과 과제」, 산업연구원.
- 정병순, 2000, 「지역경제체계의 위기에 대응하는 지방통치체제의 작동양식에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문.
- 정삼철, 2007, “충북지역 향토문화산업 육성방안”, 「한국동서경제연구」, 18(2) : 39-71.
- 정종석, 2010, “지역산업진흥계획의 성과관리 체계화 방안”, 「KIET산업경제」 : 25-36.
- 정종석 · 송하율 · 김영수 · 김찬준, 2011, 「지역산업 육성 지원제도의 개편방안」, 산업연구원.
- 정태환, 2011, 「지역혁신사업의 지역 사회 · 경제적 파급효과 분석」, 단국대학교 석사학위논문.
- 최경희, 2009, 「지역산업진흥산업 거버넌스 네트워크 연구 : 대구밀라노프로젝트와 광주 광산프로젝트 사례」, 서울대학교 박사학위논문.
- 최병훈, 조현석, 2010, “산업클러스터와 혁신 -사회적 자본과 구조적 요인의 영향 분석”, 「한국정책학회보」, 19(3) : 109-136.
- 최영출, 2002, “지방자치단체의 기업활동 지원시책 우선 순위 결정에 관한 연구”, 「한국사회와 행정연구」, 12(4) : 59-76.
- 최영출, 2009, “지역전략산업의 네트워크 구조분석”, 「정책분석평가학회보」, 19(2) : 277-304.
- 최윤기, 2010, “광역경제권 정책의 점검과 향후 정책과제”, 「KIET산업경제」 : 41-50.
- 최윤상, 김종수, 홍성현, “지역산업 활성화를 위한 지방정부의 행정지원방안 연구”, 「한국정책연구」, 제12권 제3호, pp.305-322.
- 통계청, 각년도, 「경제활동인구조사」.
- 통계청, 각년도, 「전국사업체조사」.
- 통계청, 각년도, 「지역소득통계」.
- 한국광산업진흥회, 2011, “광주광산업현황및2011전망”, 「광산업정보」, 제62호 pp. 20-23.
- 한국광산업진흥회, 2005, 「광산업백서」.
- 한인섭, 김정렬, 이도형, 서상원, 2011, “정책도구의 재인식을 통한 산업정책 연구의 강화 : 비교연구를 중심으로”, 「대한정치학회보」, 18(1) : 227-248.
- 홍성걸, 2005, “한국 행정학계에서의 산업정책 연구 - 성과와 과제 -”, 「한국정책학회보」, 14(4) : 141-164.

- 홍준현, 1997, “지역경제활성화를 위한 주력산업선정 방법”, 「한국정책분석평가학회」, 7(1) : 129-152.
- Braczyk H.J, Cooke, P. and Heidenreich, M(ed.), 1998, *Regional Innovation Systems - The Role of Governances in a Globalized World*, UCL Press
- Cooke, P., 1992, Regional Innovation Systems : Competitive Regulation in the New Europe, *Geoforum*, 23
- Cooke, P., 1998, Regional systems of innovation : an evolutionary perspective, *Environment & Planning A*, 30.
- Cooke, P., Uranga, M., and Etxebarria, G., 1997, “Regional Innovation Systems : Institutional and Organizational Dimensions”, *Research Policy*, 25 : 475-491.
- Hassink, R., 2001, “Towards regionally embedded innovation support systems in South Korea? Case studies from Kyongbuk-Taegu and Kyonggi”, *Urban Studies*, 38(8) : 1373-1395.
- Hassink, R., 2002, “Regional Innovation Support Systems : Recent Trends in Germany and East Asia”, *European Planning Studies*, 10(2) : 153-164.
- Martin, R. and Sunley, P., 2003, "Deconstructing Clusters : Chaotic Concept or Policy Panacea?", *Journal of Economic Geography*, 3.
- OECD, 2012, *The Role of Regional Policy in Tackling Social Inequality and Promoting Inclusive Growth*, Paris.
- Porter, M., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, New York : Free Press.
- Porter, M., 1998, *On Competition*, MA : Harvard Business School Press.

❖ ABSTRACT

Decentralized Promotion System for Regional Industrial Development

This study aims to propose the redirection of regional industrial policy of which initiative was central government but now is demanded to be either local government or local public-private partnership.

Chapter 2 discusses the existing literatures on regional industrial policy and suggests the differentiated concept of regional industrial policy in relation to national industrial policy and industrial location policy. In addition, the existing literatures were explored in terms of program rationalization, program evaluation, and new institutional theory including clusters and governance theory.

Chapter 3 explores policy structures of central government for regional industrial policy particularly the main three government departments, Ministry of Trade, Industry and Energy, Ministry of Education, and Small and Medium Business Administration.

Chapter 4 conducts in-depth case study to explore characteristics and success factor of Gwangju Metropolis area which is evaluated to be one of growing regions attributed to the support of massive governmental industrial support program, Regional Industry Promotion Project (RIPP). RIPP is considered as one typical regional industrial policy initiated by Kim Dae-Jung Administration and has been viewed as the first program of genuine regional industrial policy, not industrial locational policy.

Chapter 5 suggests the region-led regional industrial policy and the redirection of current regional industrial policy. For that, the adoption of regional resource-based industrial development approach, strategic choice of new industrialization /re-industrialization, and operation of coordinated governance system should be done. In addition, the six core strategies for regional industrial policy are suggested: reconstruction of similar governmental programs, integration of programs through single pot system, comprehensive industrial plan established by regional government, formation of region core institution, public-private government system, and institutionalization of regional governance through municipal ordinance.

지역주도형 지역산업 육성방안

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-388-6

