

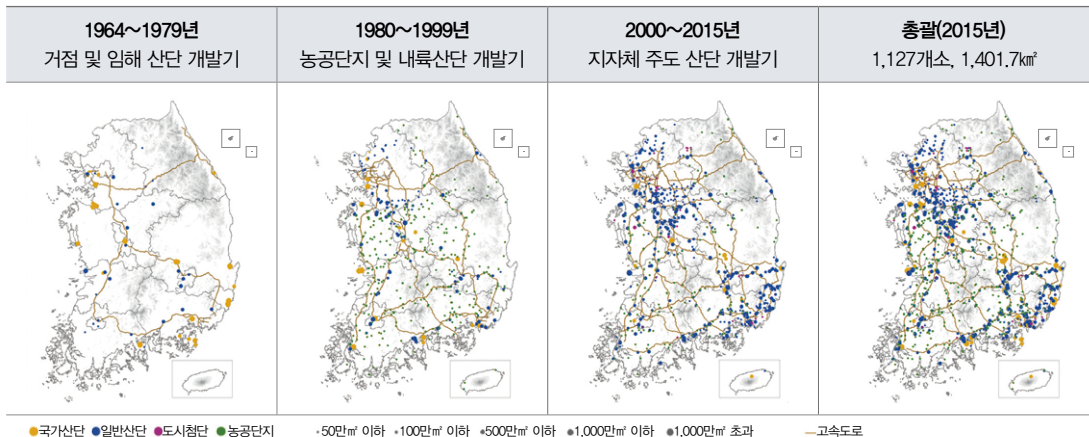
# 정부 주도 산업화 역사와 지역 주도 산업 정책을 위한 과제

전봉경 국토연구원 부연구위원 (jeon@krihs.re.kr)

## 정부 주도의 산업화 기반 구축 과정

우리나라는 정부 주도의 성장계획을 통해 급격한 경제성장을 이룬 대표적인 국가이다. 정부는 한국전쟁 이후 황폐해진 국가의 재건 과정에서 국외 선진국 원조 중단에 대응하고, 자립형 경제발전을 실현하고자 국가 차원에 필요한 산업의 집중 육성과 산업단지 개발을 추진하였다. 정부는 1962년 1월 13일 '제1차 경제개발 5개년 계획'을 발표하였고, 1주일 뒤인 1962년 1월 20일 「공업지구 조성을 위한 토지수용 특례법」을 제정하였다. 기존의 토지수용법은 개별 시설에 대한 수용권만을 행사할 수 있었다. 따라서 정부는 일정 구역 내 모든 토지와 시설을 대상으로 수용권을 행사할 수 있는 특례법 제정을 통해 신속한 공업지구 조성을 추진하였다. 1960년대 우리나라의 주력 산업은 경공업이었다. 당시 우리가 보유한 유일한 자원은 저렴한 노동력이었기에 산업단지의 개발도 노동력 확보가 용이한 서울을 중심으로 이루어졌다. 1964년 6월 14일 제정된 「수출산업 공업단지 조성법」도 이를 목적으로 하고 있으며, 이 법에 근거하여 서울 구로동에 한국수출산업공업단지 제1단지가 조성되었다. 이렇게 조성된 산업단지에 재일교포 기업의 자본과

그림 1 산업단지 현황



자료: 류승한, 김석윤, 김형철 2018.

기술을 유치하였고, 정부는 경공업 제품의 적극적인 수출을 추진하고자 수입을 더 엄격히 규제하였다. 1960년대는 섬유·신발산업 등 수출 경공업 육성을 위한 산업단지를 주로 조성하였고 1970년대는 조선·철강·화학산업 등 중화학공업 육성을 위해 대규모 임해 산업단지를 개발하였다. 1980년대 들어서는 지난 20년간의 성장계획으로 인해 수도권 과밀화와 거점 대도시의 과도한 집중 문제가 야기되었다. 이에 정부는 국토의 균형발전을 도모하고자 지방 산업단지와 농공단지를 개발하였고, 1990년대와 2000년대 들어서는 국가 주력 및 첨단산업 육성을 위한 산업단지를 개발하였다(〈그림 1〉 참조).

이렇듯 정부는 국가의 산업화 기반 구축을 위한 수단으로써 지난 시간 산업단지 개발을 추진하였고, 이들 거점 지역을 중심으로 도로, 항만 등 관련 인프라를 조성하였다(한국경제60년사 편찬위원회 2010).

## 정부 주도 산업화에 따른 지역산업 고착화

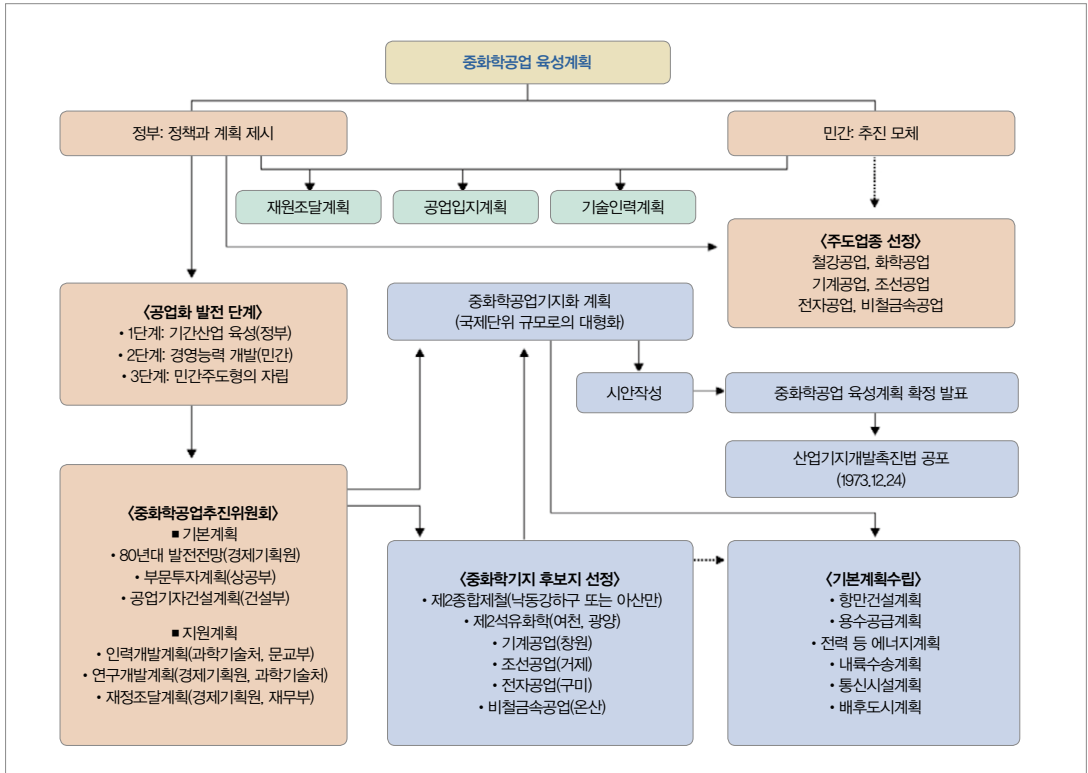
과거 우리의 산업화 과정에서 알 수 있는 건, 지역의 주력 산업이나 거점 공업도시는 지역에 내재한 역량이나 지역의 이해관계자에 따라 태동했다기보다는 처음부터 정부의 개발계획에 따라 형성되었다는 것이다. 환언하면, 1960년대부터 시작된 정부 주도의 성장계획과 산업단지 개발은 지역별 산업 분포에 큰 영향을 미치며 지역산업의 경로의존성(path-dependence)을 초래하였다.

현재까지도 지역 주력 산업 중 상당수는 1960~1970년대 정부의 산업 육성계획과 산업단지 조성에 따라 지역에 뿌리내려 고착화된 것을 확인할 수 있다. 대표적인 예로, 울산<sup>1)</sup>은 1962년 ‘특정공업지구’로 지정·공포된 이후 정부의 중화학공업 육성 정책(〈그림 2〉 참조)에 따라 정유·조선·자동차산업 등이 집적하며 수출거점 지역으로 성장한 이래 지금까지 국내 최대 중화학공업의 중심지로서 명맥을 유지하고 있다. 울산은 1962년에 불과 8만 명 남짓의 인구를 가진 한가한 어촌이었으나 정부의 대규모 산업단지 조성에 따른 도시화로 인해 1979년에는 인구가 무려 40만 명에 육박할 정도로 전국 각지에서 인력이 모여들었다(김정배 2006).

마찬가지로 비수도권 최대의 과학기술과 혁신역량을 지닌 대전도 정부의 산업화 정책의 결과물이다. 1960년대 후반 조성된 일본 쓰쿠바 연구학원 신도시에 자극받은 우리 정부는 중화학공업 육성을 위한 연구기관 집적을 위해 1973년 ‘대덕연구학원도시 건설 기본계획’을 수립하고 서울에 있는 연구기관 이전 및 신규기관 설립을 추진하였다. 1978년 중화학공업과 밀접한 연관이 있는 한국표준과학연구원, 한국기계연구원, 한국화학연구원 등이 처음으로 대덕에 입주한 이래 한국과학기술원(카이스트)과 민간 연구소가 모이면서, 국내 최대 과학기술 연구개발 클러스터가 형성된 것이다(임재빈, 강명구, 정희주 외 2023). 현재까지도 대전(대덕)은 정보통신, 생명공학, 우주·항공, 국방

1) 물론, 정부가 울산을 중화학공업 중심지로 선정하게 된 이유는 바다와 접해 있어 원료 수입과 제품 수출에 유리한 지리적 이점이 있기 때문이다. 그러나 본 원고에서는 산업입지의 타당성 여부를 논하기보다는 지역 주력 산업이 태동하는 과정에서 정부의 개발계획과 산업단지 조성이 미친 영향에 대해 강조하고자 함.

그림 2 1970년대 중화학공업 육성계획 추진체계도



자료: 한국경제60년사 편찬위원회 2010.

등 다양한 신산업 분야의 연구개발뿐 아니라 벤처 창업이 활발하게 이뤄지고 있는데, 그 이면에는 역시 정부의 산업화와 경제개발 계획에 따른 연구기관 집적화 전략이 있었다.

역사적인 배경에서 알 수 있듯이, 우리나라의 지역 산업은 지방정부가 주체적으로 지역의 자산을 발굴하여 육성했다기보다는 정부의 산업화 기반 구축과 성장계획에 의해 형성되었다고 할 수 있다. 학계에서는 한국, 일본 등 동아시아 국가의 이 같은 정부 주도 경제성장 모델을 발전주의 국가(Developmental State)라고 칭하였다. 즉, 지난 시간 우리나라의 지역산업 육성 과정에는 애당초 ‘지역’의 의견은 부재하였던 것이다.

### 지역 불균형 심화와 지역 산업의 낙후화

앞서 살펴본 것처럼, 정부는 1960~1970년대에 수도권, 지방 거점도시 및 임해 지역에 선별적으로 대규모 산업단지를 조성하여 신속한 산업화를 이끌었다. 그러나 1980년대로 접어들면서 지난 20년간의 성장계획의 부작용으로 서울을 비롯한 거점 대도시의 과도한 인구 집중에 따른 과밀화 문제가 대두되었다. 정부는 이를 완화하고자 1984년 ‘제1차 수도권정비계획’을 실시하였고, 이와 더불어 농촌 지역의 농공단지와 지방 산업단지 개발을 활성화했다. 그러나 이미 도시화가 진행된 대도시와 농어촌 간의 주거환경 차이, 그리고 수도권과 비수도권 간의 불균형은 시간이 흐를수록 더욱 커지며 지역 격차를 심화하였다. 어찌 보면, 작금의 우리 사회에 가장 중요한 문제인 ‘국토 불균형’과 ‘지

방소멸'은 이미 1980년대부터 시작된 것이다.

한편, 이 같은 지역 간 불균형은 궁극적으로 지역의 산업구조에도 큰 영향을 미쳤다. 시간이 흐를수록 물적·인적자원 같은 혁신 기반이 수도권으로 집중되니, 비수도권의 산업구조는 자연스레 단순 제조·조립·포장·생산 등을 전담하는 형태로 변해갔다. 이 때문에 1997년 외환위기 때도 대기업의 생산 공장이 주로 위치한 비수도권 지역은 지식산업 기반의 수도권에 비해 더욱 큰 타격을 받을 수밖에 없었다. 현재까지도 비수도권 지역의 주력 산업 중 상당수는 여전히 포디즘(Fordism)<sup>2)</sup> 생산 방식에 특화된 산업이다. 대기업 본사 및 고차 기능을 수행하는 연구소는 수도권에 집중되고, 생산 기능을 담당하는 분공장은 비수도권에 위치하는 공간 분업형 생산 체계가 고착되면서 비수도권 지역은 국가의 주력 산업구조가 고도화되는 과정을 따라가지 못한 채 점진적으로 낙후되는 현상이 발생하였다.

수도권과 비수도권 지역의 이 같은 산업구조 차이로 인해 비수도권 지역 상당수는 지역 산업 육성에 필요한 가용(可用) 자원의 결핍을 겪고 있다. 실제로 비수도권 중 신산업 육성에 좋은 조건을 지닌 대전조차 인재와 자본 등이 부족하여 기업 성장 과정에서 역내 기업의 역외 이전이 활발하다. 기업과 산업 육성에 필요한 주요 자원의 임계 규모 확보가 어려워지니, 산업 클러스터의 경쟁력 제고에도 어려움을 겪는다. 설령, 비수도권 지역에서 혁신적인 기업이 창업하여도 성장 과정에서 필요한 투자자금을 비롯한 회계·법률·경영 등 다양한 전문인력을 역내에서 찾기는 힘들다. 이에, 비수도권의 벤처기업 상당수는 결국 성장단계에 접어들면서 다양한 자원을 쉽게 찾을 수 있는 수도권으로 이전한다. 즉, '기울어진 운동장'에서 지역 산업을 성장시킬 동력인 기업과 인재가 끊임없이 유출되는 악순환이 이어진다(전봉경, 조성철, 김석운 외 2022).

## 지역 주도의 산업 육성 정책 태동

지역이 주도하는 산업 육성 정책의 시작점은 김대중 정부의 「지역전략산업 진흥사업」을 꼽을 수 있다. 1999년 부산 신발산업, 대구 섬유산업, 경남 기계 산업, 광주의 광산업 등 지역의 낙후 주력 산업<sup>3)</sup> 활성화를 위해 정부는 지자체에 산업 육성 계획과 역할 상당수를 넘겨주었기 때문이다. 이처럼 1990년대 후반부터 지역의 목소리가 서서히 커졌던 건 대내외적 정치·경제적 환경과 밀접한 영향이 있다. 대외적으로는 1980년대 이후 미국의 로널드 레이건 대통령과 영국의 마거릿 대처 총리 등이 집권하며 전 세계적으로 신자유주의가 확산하였다. 이 같은 기조 아래 정부의 시장 개입을 지양하는 '작은 정부'의 목소리가 커지면서, 우리 정부의 경제·산업 분야의 직접적 정책 개입도 점진적으로 축소되는 방향으로 흘러갔다. 대내적으로는 1995년 광역·기초단체장 및 의회 선거 시행으로 우리나라에서도 본격적인 지방자치제가 시작되었다. 이에 따라 지역 산업 정책에

2) 조립라인 및 연속공정 기술을 이용한 표준화된 제품의 대량 생산과 대량 소비의 축적 체제.

3) 부산, 대구, 경남과 달리 광주의 광산업은 당시 낙후 산업의 재활성화가 아닌 지식기반경제의 광주지역 신산업 육성을 위해 선택됨.

서도 지방정부의 역할 증대가 요구되었다.

그러나 앞서 살펴본 것처럼 지역의 이해관계자는 지난 시간 산업 정책을 계획하고 추진했던 경험이 부족하다. 이에 '지역전략산업 진흥사업'을 진행했던 지방정부는 타당성 조사도 하지 않은 채 줄속으로 물리적 환경(인프라) 조성만 추진하는 등 여러 비판을 피할 수가 없었다(SBS NEWS 2005). 그럼에도 '지역전략산업 진흥사업'은 두 가지 측면에서 의미가 있다. 먼저, 지역 이해관계자가 역내 낙후 주력 산업의 활성화에 주도적으로 참여했다는 점이다. 하지만 다른 한편으로는 과거 정부 주도로 대규모 산업단지가 형성된 까닭에 지역 주력 산업의 구조를 변경하는 과정에서 기존 이해관계자의 저항이 만만치가 않다는 문제점을 확인하였다. 이 같은 지역 산업의 고착화(lock-in) 문제는 우리보다 앞서 산업화를 경험한 국가도 공통으로 겪었던 문제이다.

이렇듯 1990년대 후반부터 지역산업 육성 과정에 지방정부의 목소리가 일부 반영되기 시작하였다. 그렇지만 이 역시 큰 틀에서 보면 지역이 주도적으로 역내 산업을 육성했다고 보기에는 무리가 있다. 정부의 지역산업 활성화(육성) 기조 아래 몇몇 광역지자체를 중심으로 역내 전통산업의 고도화, 다각화 등을 추진하는 발판을 만들었지만, 지역(산업) 정책은 여전히 정부의 지방 분산이라는 국토정책의 한 부분으로 추진되었다. 이런 점으로 인해, 정부는 지역 간 불균형 완화를 위해 지자체에 국고보조금을 지원하였고, 지자체는 정부의 보조금을 기반으로 지역별 주력 산업의 차등화를 위한 계획을 추진하였다.

## 지방시대 그리고 지역 주도 산업 정책의 과제

2022년 새로운 정부가 들어섰다. 지방시대 실현을 위한 지방분권의 강화 흐름 속에 지역이 주도하는 산업 육성에 대한 필요성의 목소리가 커지고 있다. 정부 주도의 하향식 지역 산업 정책을 탈피하고 지역의 다양한 정책 수요를 반영하여, 지역 특성에 맞는 산업·기업 육성 체계가 필요하다는 인식이 고조되고 있다(관계부처 합동 2023). 그러나 지난 시간 정부 주도의 산업(화) 정책으로 인해 지자체 이해관계자의 역내 산업 육성 경험이 여전히 절대적으로 부족한 상태이다. 특히 비수도권 지역은 전반적인 혁신 요소의 부재 속에 기존 산업의 고도화 혹은 신산업을 육성해야 하는 과제를 안고 있다. 이런 여건 속에서, 정부와 지자체가 고려해야 할 방안 몇 가지를 논의해 보면 다음과 같다.

첫 번째로, 비수도권 지역에서 창업한 벤처기업이 성장 과정(scale-up)에서 수도권으로 이전하는 악순환을 줄이는 방안에 대해 고심해야 한다. 이미 수도권으로 이전한 선도기업의 지방 재이전은 현실적으로 쉽지 않으니, 지역 일자리를 창출하는 혁신벤처기업의 창업을 돕고 성장 과정에 필요한 제반 시설을 조성해야 한다. 씨앗이 전부 열매를 맺는 게 아니기에 최대한 많은 씨앗을 뿌리는 것처럼, 역내 벤처창업이 활발해질 수 있는 벤처기업 친화적 환경이 필요하다. 지금까지 정부와 지자체는 지역의 벤처기업 창업과 육성에 관심을 두었으나 창업기업의 성장 과정(scale-up) 촉진을 위한 지원에는 비교적 관심이 부족하였다. 이런 이유로 지역에는 성장하지 않고 계속 중소기업으로 머물면서 정부 지원에 의존하는 '피터팬 증후군' 기업이 늘어나고 있다. 반대로, 중견 기업

으로 도약을 꿈꾸는 비수도권의 혁신 기업은 성장 과정에 필요한 물적·인적 자본이 있는 수도권으로 떠나면서 지역은 잠재적 성장 동력의 유출 현상을 겪고 있다. 역내 다양한 산업의 강소기업이 존재하고 이들 간 교류·협력이 활발해져야만 지역에도 소위 말하는 새로운 신산업이 태동할 수 있다. 이런 맥락에서, 2023년 6월 1일 개최된 제5차 수출전략회의에서 정부는 '첨단산업 글로벌 클러스터 육성 방안' 발표를 통해 지역 주도의 산업 육성을 촉진하고자 산업단지 같은 대규모 기업 집적지의 규제 완화와 사업지원 서비스 강화계획을 밝혔다. 구체적으로 지역의 클러스터 육성과 활성화를 위해 용도 변경, 클러스터 개발·관리계획 개정 추진과 클러스터 내 법률, 회계 등과 같은 사업지원 서비스를 제공하는 기업의 집적을 활성화하는 방안을 추진하고 있다. 이에 지자체는 역내 유망벤처 기업이 가장 필요로 하는 전문서비스 파악과 공장용지 확보 계획을 세워야 한다. 기업의 특성과 수요에 따라 관련 사업지원 서비스기업과 매칭 방안을 고심해야 하고, 공장용지 부족 문제를 겪지 않도록 공간을 확보해야 한다. 또한, 기업의 성장 과정별로 필요한 자금을 지원할 수 있도록 지역 벤처기금을 모집해야 한다. 역내 기업에 대한 투자를 서울 등 수도권이 아닌 지역 이해관계자가 투자하여 회수금이 또다시 지역기업에 투자될 수 있는 선순환 구조를 만들어야 한다. 최근 부산시가 역내 벤처창업 생태계 발전을 도모하고자 산업은행, BNK 금융지주 등과 함께 비수도권 지역 중 최대인 1,000억 원 규모의 '부산 미래성장 벤처펀드'를 조성하였다. 이처럼 지방정부가 벤처투자의 수도권 쏠림현상을 완화하고자 적극적으로 역내 이해관계자와 벤처펀드를 모집하는 사례가 점점 늘어나고 있다는 건 고무적이다. 물론, 부산 같은 광역지자체가 아닌 기초지자체는 독자적으로 물적·인적 자본 확보가 힘들 수 있다. 이에 인접 지자체 간 역량을 결집하고, 공동 사무를 처리하는 영국 광역맨체스터연합기구(GMCA, Greater Manchester Combined Authority) 같은 지자체 간 특별지방자치단체를 설립하는 방안에 대해 고려해 볼 필요가 있다. 이를 통해 비수도권 지역에 흩어져 있는 자원을 한곳에 모아, 기업이 성장할 때 필요한 자원을 역외로 이주하지 않아도 찾을 수 있는 환경을 조성해야 한다. 그래야만 지역은 벤처창업의 전초기지 역할에만 그치는 게 아니라 중견 기업의 성장 거점으로 역할을 담당하며 역내 산업 육성과 일자리 창출에 기여할 수 있을 것이다.

두 번째로는 신산업만큼이나 지역의 전통산업 육성 및 구조 고도화에 관한 관심이 필요하다. 다시 얘기하면, 지자체는 역내에서 태동하여 육성하기 힘든 미래 신산업에 대한 무조건적인 집착이 아닌 지역에 실질적인 강점이 있는 전통산업 고도화 방안 등에 대한 고심이 필요하다. 북유럽 스칸디나비아의 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 같은 선진국은 여전히 섬유·의류산업, 목재·가구산업, 식품 가공산업 등과 같은 전통산업이 중요한 역할을 차지하고 있다. 덴마크의 레고(Lego)와 H&M, 스웨덴의 이케아(Ikea) 등 굳이 브랜드 하나하나를 거론하지 않아도 전 세계적으로 유명한 해당 기업이 국가 경제에 미치는 영향을 우리는 목격하고 있다. 지방정부는 역내 정부출연연구기관 지방분원, 대기업 생산공장 등만을 역내 산업 육성의 주요 요소로 두지 말고, 지역 사회와 대학에 오



랜 시간 내재된 지식을 발굴하고, 이를 구조 고도화하는 노력이 필요하다. 예를 들면, 1960년대 수출 효자 상품이었던 섬유산업과 관련된 지식은 여러 지역이 갖고 있다. 섬유산업은 노동집약적 산업이란 인식이 강하지만, 최근에는 첨단 소재 산업으로 자동차 산업, 우주항공산업, 소방·안전산업 분야 등에 널리 사용되고 있다. 기술개발로 인해 철보다 10배 이상 강한 탄소섬유, 불 속에서도 타거나 녹지 않는 내열성을 지닌 아라미드섬유 등의 신소재가 탄생하면서 산업의 구조 고도화가 된 전형적인 사례다. 이처럼 지역에 연관 기술 혹은 산업이 있다면 이들 지식을 활용하여 구조 고도화 혹은 다각화하는 방안이 필요하다.

마찬가지로 최근 전 세계적인 한국 문화 열풍으로 한국 음식(주류)에 관심이 증가하고 있다. 역내 유명한 향토 음식 혹은 양조장이 있는 지자체는 전통음식의 고부가가치화와 세계화를 위한 발전 방안을 계획하는 것이 첨단(제조)산업 육성만큼이나 가치 있고, 지역다움(로컬리즘)을 제고하는 방안일 것이다.

세 번째로는 지역 주도 산업 육성에 대한 사회구성원의 인내심과 포용력이 요구된다. 현재 우리 사회는 국가 차원의 경제성장 촉진을 위한 발전주의 국가 모델에서 지역주의 모델로의 전환이라는 과도기에 있다. 이에 따라, 지방정부가 산업 육성 과정에서 직면할 수많은 시행착오를 우리가 함께 감내하는 동시에 지역 이해관계자의 역량이 향상되기까지 인내해야 한다. 혁신도 수많은 시행착오의 결과물이라는 점을 명심해야 한다. 지역이 주도적으로 산업을 육성한 경험이 미흡한 상황이기여 여러 실패를 피할 수는 없을 것이다. 이를 줄이기 위해서는 지방정부를 포함하여 지역 내 이해관계자가 역내 자원(대학, 기업, 지원기관 등)에 대한 객관적인 평가가 필요하다. 그리고 평가를 토대로 지역의 자산에 대한 데이터 구축과 이를 바탕으로 한 지역맞춤형 중장기 산업 육성 방안을 도출해야 한다. 마찬가지로, 지방정부 구성원의 역량 제고 방안을 계획해야 한다. 중앙정부와 지방정부 간 인력 교류뿐만 아니라, 각 전문 분야의 담당자를 정부출연연구기관 같은 곳으로 파견을 보내거나 파견을 받으면서 끊임없는 시행착오와 함께 새로운 지식 교류의 장을 확산해야 한다. 이처럼 지역의 이해관계자가 더 많이 접하고 경험할 기회를 제공하기 위해서는 적지 않은 시간이 필요하다. 🍀

#### 참고문헌

- 관계부처 합동, 2023. 지역 기반 기업생태계 조성을 위한 지역주력산업 개편 및 육성방향. 비상경제장관회의 23-5, 2월 16일.
- 김정배, 2006. 1960~70년대 울산의 인구구성과 특징. 울산: 울산연구원.
- 류승한, 김석윤, 김형철, 2018. 산업단지 개발 50년: 성과와 과제. 국토정책Brief 686호. 세종: 국토연구원.
- 임재빈, 강명구, 정희주, 김영근, 이승우, 송현주, 2023. 대덕연구개발특구 50주년 기념: 연구개발특구의 50년 진화와 향후 발전방안. 도시정보 498호, 5-19. 서울: 대한국토·도시계획학회.
- 전봉경, 조성철, 김석윤, 강민석, 2022. 비수도권 신산업 클러스터 육성방안: 충청권 바이오헬스산업 사례. 세종: 국토연구원.
- 한국경제60년사 편찬위원회, 2010. 한국경제60년사. 서울: 한국개발연구원.
- SBS NEWS, 2005. 감사원, "대구 패셔널리 사업 재검토". 3월 31일. [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N0311736372](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N0311736372) (2023년 10월 20일 검색).