

지역산업정책의 패러다임에 대한 재검토와 대안적 정책방안 모색: 대구광역시 지역산업정책을 사례로

이철우* · 박경숙**

Reviewing the Paradigm of Regional Industrial Policies in Korea and Searching for Alternatives: The case of Regional Industrial Policies in Daegu Metropolitan City

Chul-Woo Lee* · Kyung-Sook Park**

요약 : 본 연구는 지역산업정책의 패러다임에 대한 비판적 논의에 기반하여, 대구광역시의 지역산업정책을 사례로 문제점과 대안적 정책과제를 제시한다. 대구광역시 산업정책은 우리나라 지역산업정책의 제도적 한계로 중앙정부 주도 산업정책의 일부로 수립·집행되고 있다. 그 결과 지역정책이 아닌 대구광역시 전역을 대상지역으로 하는 부문별 정책의 일환으로 기획되고 추진되어 왔으며 대구광역시의 타 부문별 정책과의 연계성이 미흡하였다. 뿐만 아니라 지역 산업정책의 목표가 명확하게 설정되어 있지 않고 정책수단도 구체적으로 제시되지 않았다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 무엇보다 기존 지역산업정책의 개념과 성격에 대한 비판적 논의를 전제로 한 대안적 패러다임의 정립이 요구된다. 그리고 지역산업정책의 핵심적 정책수단인 대상지역의 성격을 명확하게 규정하고, 이들 대상지역의 부문별 수단들을 조합하는 '장소기반적 정책'으로 수립·추진되어야 한다

주요어 : 지역산업정책, 대구광역시, 정책목표, 정책수단, 장소기반적 정책

Abstract : This study analyzes the regional industrial policies of Daegu based on previous discussions on the concepts and characteristics of regional industrial policies in Korea. Because of the institutional limitations of regional industrial policies in Korea, the industrial policies of Daegu are more government-led in planning and promoting industrial development. In addition, regional industrial policies have been established and executed not as regional policies but as part of sectional policies, and are not properly connected to other regional development policies. What is more, the step-by-step objectives of industrial policies are not defined clearly and, as a result, the means of the policies are not specific. In order to overcome these problems, there should be a paradigmatic transition in making regional industrial policies, which reflects not only economic factors but also the social and cultural factors of the region. Moreover, place-based policies should be planned and promoted that categorize areas subject to the policies through comprehended analysis of regional industrial environment and combine means by section.

Key Words : regional industrial policy, policy goals, policy means, place-based policy,
Daegu metropolitan city

* 경북대학교 지리학과 교수(Professor, Department of Geography, Kyungpook National University, cwlee@knu.ac.kr)

** 경북대학교 지리학과 시간강사(Lecture, Department of Geography, Kyungpook National University, pks9926@naver.com)

1. 서론

경제의 글로벌화와 지식기반화의 진전으로 국민국가가 아닌 그 하위 공간단위인 지역이 글로벌 차원의 경쟁 또는 교류·협력의 단위로 부상함에 따라 지방정부가 정책주체로서 중앙정부보다 더 중요한 역할을 수행해야한다는 논의가 시작된 지도 벌써 20년이 넘었다. 그동안 다양한 측면에서 지역의 중요성에 대한 인식도 크게 확대되었다. 이에 따라 중앙정부는 1990년대 후반 이후 지역정책, 특히 지역산업정책의 중요성을 인식하면서 다양한 사업들을 추진해왔다. 특히 참여정부는 기존의 불균형성장 전략에 따른 지역 간 발전격차 완화와 지역의 자생적 혁신 능력 향상을 위해 중앙집권적 하향식 산업육성정책 중심에서 벗어나 분권적 상향식 지역산업정책으로 추진하기 위한 다양한 정책들을 본격적으로 추진하였다.

이러한 노력에도 불구하고 인구와 산업의 수도권 집중 추세는 누그러들지 않고 있고 지역 간 성장률 격차는 2000년대 들어 더욱 확대되고 있으며 광역지자체 간 임금격차 역시 2003년 이후부터 더 커지고 있는 상황이다(김동수, 2011; 김영수, 2012). 이로 인해 수도권과 지방과의 불균형 발전은 지난 10여년 동안 대선과 총선에서 선거 담론의 핵심적인 화두가 되었다. 특히 참여정부는 국토균형발전을 국정의 최우선 순위에 두면서 지역산업육성 정책을 균형발전 정책의 중심으로 두었으며 이명박 정부도 광역경제권선도산업육성사업 등을 추진하였다. 이에 2000년대 들어 지역산업육성을 목표로 하는 다양한 정책들과 사업들이 수행되고 있으며 이를 위해 매년 1조원 이상의 중앙정부 예산이 사용되고 있다(강현수, 2012).

그러나 지역산업정책은 정권이 바뀔 때 마다 지난 정권의 정책과 일관성 없는 새로운 정책들이 등장하고 있으며 이로 인해 사업추진에 있어 연속성이 끊기고 인력 및 재정의 낭비가 되풀이

있다. 대표적으로 올 초 출범한 박근혜 정부는 지난 이명박 정부의 5+2광역경제권 정책을 폐기하는 대신, 시도 중심의 '지역행복생활권' 정책을 추진함에 따라 각 시도는 선도산업의 지속적 지원에 있어 큰 어려움을 겪게 될 것으로 보인다(영남일보, 2013.12.04). 왜냐하면 현 정부의 지역정책의 패러다임은 지역중심의 장기적이고 거시적 과제에서 사람중심의 행복이라는 미시적 이슈 해결로 전환함에 따라 '주민의 삶의 질, 복지제고를 위해 지역별 특성에 맞는 창조적이고 다양한 소프트 사업을 발굴하고 지원'하는 것을 지향하고 있기 때문이다. 바꾸어 말하면, 대구를 비롯한 소위 지방이 중앙정부에 의존하지 말고 각자 노력해서 외부자본을 많이 유치하여 좋은 일자리를 창출하고 주민의 삶의 질을 제고하면 자연스럽게 균형발전이 이루어질 수 있다는 것이다. 그런데 지방정부의 세수원은 갈수록 감소하여 재정자립도는 매년 악화되고 있어 수도권과 비수도권과의 재정격차는 더욱 확대되고 있다. 이는 결국 '수도권으로의 '블랙홀 현상'을 더욱 심화시켜 지방경제의 위축, 사회적 통합 저해, 국가경쟁력 저하와 같은 심각한 사회·경제적 문제를 야기할 수 있다. 또한 국가균형발전은 우리나라 헌법에 명시된 국가적 정책과제이기 때문에 특정 정권과는 상관없이 일관성을 유지하면서 지속적으로 추진되어야 한다¹⁾.

이러한 당위성에도 불구하고 지역산업 정책은 이를 둘러싼 지역 간 대립, 형평성과 효율성의 충돌, 부처 간 단절적 추진 등의 고질적인 문제가 해결되지 못하고 균형발전에 대한 다양한 관점과 주장이 난무하는 등 국민적 공감대를 형성하지 못하고 있다. 이는 정책론의 관점에서 타 정책과는 차별적인 지역정책의 정체성에 대한 명확한 인식을 전제로 국민적 합의를 이끌어 내는데 실패한 것이 핵심적 요인으로 판단된다. 특히 지역산업정책이 지역을 기반으로 부문 간에 적극적이고 구체적인 정책수단의 조합(policy-mix)을 개발하고 추진함으로써 지역 간 불균형 문제를 해소한 경험을 가

지지 못한 점도 지역 정책에 대한 국민적 합의가 도출되기 어려운 근본적인 원인이라고 판단된다(장재홍 외, 2012). 따라서 향후 지역산업정책이 제대로 수립·집행되어 지역 경제 활성화에 기여하기 위해서는 기본적으로 지역산업정책의 개념과 특성의 비판적 검토를 통하여 패러다임의 재정립하고, 이를 바탕으로 현재의 지역산업정책이 효과적으로 작동하고 있는지를 분석해야만 한다. 그러나 지금까지의 지역산업정책에 관한 연구들은 중앙정부 주도의 지역산업정책에 대한 특성과 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하는데 초점을 두고 있으며, 지역산업정책의 대안적 패러다임에 기반한 지방자치단체의 지역산업정책에 대한 사례연구는 전무하다고 해도 과언이 아니다²⁾.

이에 본 연구는 지역산업정책의 개념과 특성에 대한 비판적 검토를 바탕으로 지역산업정책을 제시하고, 대구광역시 지역산업정책을 사례로 특성과 문제점 그리고 지역산업정책의 개선방안을 모색하고자 한다. 본 연구의 사례로 대구광역시 지역산업정책을 선정한 것은 대구광역시는 1999년 1단계 지역산업진흥사업을 거쳐 2009년 광역선도 산업육성사업에 이르기까지 중앙정부 주도의 지역산업정책을 나름대로 적극적으로 추진하여 왔다. 그럼에도 불구하고 지난 20년 간 16개 광역자치단체 중에서 1인당 GRDP 최하위를 기록하는 등 지역산업정책의 성과가 기대에 미치지 못한 대표적인 지역이기 때문이다.

본 연구의 시간적 범위는 지역산업정책이 본격적으로 추진된 1990년대 후반에서 2000년대 중반이며 공간적 범위는 대구광역시를 대상으로 하되 경산, 영천, 포항과 같은 대구광역시 인근 경상북도 지역을 포함하였다. 내용적 범위는 지식경제부를 중심으로 전개된 사업 중 규모가 큰 지역산업 지원사업과 지역산업기반조성사업을 대상으로 하였다. 주된 연구방법은 지역산업정책백서(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2012), 대구장기발전계획 수정계획(대구광역시, 2008), 2012년 대

구지역산업진흥계획(대구광역시, 2011a; 2011b) 등 지역의 산업육성정책 및 계획에 관한 보고서를 바탕으로 한 문헌연구이다³⁾.

2. 지역산업정책 패러다임에 대한 비판적 검토: 개념, 특성 그리고 추진방향

우리나라 지역산업정책은 1960년대 이후 진행된 산업화 과정에서 발생한 국토의 불균형 문제를 해결하기 위해 추진되기 시작했다. 이후 과밀억제 분산정책을 중심으로 한 문제 지향적 지역정책, 지역 간 불균형의 시정과 혁신능력의 배양을 위한 혁신 지향적 정책, 수도권과 비수도권의 권한, 기능, 책임의 배분과 관련한 분권 지향적 정책 등 다양한 방식으로 전개되어 왔다(고병호, 2010).

지금까지 지역산업정책은 “지역산업정책이 무엇인가?”에 대한 명확한 인식과 공통된 합의 없이 단지 지역을 대상으로 하는 정책이라는 막연한 전제위에 여러 가지 정책수단을 제시하는 선에서 머물고 있다(장재홍, 2008). 이에 따라 지역산업정책이 지난 수 십년 동안 진행되어 왔음에도 불구하고 지역 간 격차는 오히려 확대되었으며 지역산업정책은 지역 정책과 부문별 정책이 혼재되어 추진되는 등 정부정책 영역에서 제대로 자리 잡지 못하고 있다. 이에 본 장에서는 지역산업정책의 정체성에 대하여 정책의 주체, 대상, 목표 및 수단의 관점에서 비판적으로 재검토하고자 한다⁴⁾.

첫째, 지역산업정책은 정책의 주체에 따라 2가지 관점에서 이해할 수 있다. 먼저 지역산업정책이란 국가단위에서 중앙정부 또는 상위 행정조직이 이질적인 2개 이상의 지역을 대상으로 지역산업의 경쟁력제고와 지역 간 발전격차를 줄이기 위해 기획, 추진, 평가하는 일련의 정책(장재홍 외, 2012; 김영수 2011)이라는 것과 지역단위에서 지

방자치단체를 중심으로 지역산업을 육성·발전시켜 지역의 경제 활성화와 경쟁력 강화를 도모하는 것을 목적으로 한 정책'이라는 관점이다(장재홍 외, 2012; 최병호, 2000; 김창수, 2005). 지금까지 지역산업정책에 대한 논의는 주로 전자를 중심으로 이루어지고 있다.

이는 우리나라 지역산업정책이 중앙정부의 자원 배분을 전제로 하며 재정자립도가 상대적으로 높은 수도권의 지방자치단체를 제외하고 대부분의 지방정부 지역산업정책이 대응자금(matching fund)의 형식으로 중앙정부차원의 정책에 연계되어 진행되어 왔기 때문이다(서정해, 2010). 즉 지역산업정책은 중앙에서 추진하는 지역산업정책과 동일한 것으로 이해되어 왔다. 이러한 관점은 지역산업정책의 수립 및 추진에 있어 지역을 수동적 존재로 인식하고 지난 수 십년 간 지역의 차별성과 자율성을 담보하지 않은 국가 주도적 지역산업정책을 획일적으로 추진해 온 논리적 근거가 되어 왔다. 실제 우리나라 지역산업정책이 지역 특성을 반영하지 않고 획일적으로 이루어지고 있다는 문제점은 여러 학자들에 의해 꾸준히 지적되어 왔다(권오혁, 2005; 이철우, 2007; 강현수, 2012).

지역산업정책의 주체를 지방자치단체로 보는 관점 또한 최근 지역발전의 패러다임이 상향적·내생적 발전을 강조하면서 지방자치단체의 역할을 강조한다는 측면에서 의의가 있다. 그러나 그 개념 규정이 지나치게 편의적일 뿐만 아니라 비현실적이라고 할 수 있다. 왜냐하면 이러한 개념 정의에 따르면, 중앙정부가 추진하는 정책은 배제될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지역산업정책의 추진 주체에 대한 논의는 이러한 2가지 관점을 모두 고려하여야 한다.

한편, 지역산업정책을 비롯하여 우리나라 지역정책이 정부정책의 영역에서 제대로 자리 잡지 못하고 있는 것은 정책학을 비롯한 한국 사회과학이 수도권과 지방간의 심각한 불균형문제를 안고 있는 지역문제에 대해 만족스러운 분석과 이론을

제시하지 못하고 있기 때문이다(박배균·김동완, 2013).

이는 무엇보다 한국의 사회과학이 한국의 사회, 한국인의 삶에 영향을 주는 정치, 사회, 경제의 과점들을 '국가스케일 중심'적인 시각에서만 바라보았기 때문이다. 특히 중앙의 입장에서 기술 관료적 경제적 합리성을 바탕으로 지역의 문제에 접근하였기 때문에 지역 간 또 국가와 지역 간의 갈등의 원인과 그 해결책을 제대로 이해하고 제시할 수 없었다(박배균, 2012). 그러나 한국 사회의 정치, 경제, 사회 그리고 문화적 과정들은 국가스케일뿐만 아니라 다양한 지리적 스케일에서 형성되고 작동하는 사회적 힘에 의해 동시다발적 영향을 받는다. 따라서 지역산업정책을 비롯한 지역 정책에 대한 논의도 국가뿐 아니라 지역, 도시 등을 포함한 다양한 공간적 스케일을 포함하여 이루어져야 한다.

둘째, 지역산업정책이 일반 부문별 정책들과의 가장 큰 차별성은 정책대상이 집단이나 사람이 아니라 '지역(region)'이라는 점이다. 물론 '지역'이 반드시 행정구역인 것은 아니며, 오히려 지역산업정책의 수단으로서의 지역단위는 동질성과 기능적 연계성을 지닌 '경제권'이 바람직하다. 이러한 지역은 국가경제의 단순히 분해된 한 요소로 보지 않으며 특별한 조직 스케일을 나타낸다. 따라서 지역산업정책 또한 지역경제의 본질을 공간적 측면에서 충분히 검토하고(Parr, 2013) 이를 바탕으로 정책대상 지역을 분류하여 추진되어야 한다. 이러한 맥락에서 지역산업정책의 대상인 지역은 차별적인 2개 지역 이상을 대상으로 하며 반드시 지역의 특성을 고려한 장소기반적인 정책, 즉 "부문별 정책수단들의 장소적 통합(integration)"이 전제되어야 한다(장재홍 외, 2012). 이는 산업육성, 연구개발, 인력양성, 사회간접자본과 같은 지역산업 육성을 위한 부문별 정책수단을 여러 공간에 뿌리는 것이 아닌 지역적 특성에 맞게 조합하는 것이다. 나아가 산업정책과 지역 혁신환경을

구성하기 위한 과학기술정책, 인적자원정책, 교통정책, 환경정책, 사회문화정책 등을 연계하여 추진함으로써 부문별 정책들이 지역에서 시스템적으로 작동하도록 해야 한다.

셋째, 정책 목표는 “정책을 통하여 이룩하고자 하는 바람직한 상태(desirable state)”이며 이를 달성하기 위한 수단이 정책 수단이다(정정길 외, 2010). 정책목표는 최선의 정책수단을 선정하는 기준이 될 뿐만 아니라 정책집행에 대한 지침을 제공하고 정책 평가의 기준이 된다. 그러므로 정책의 목표는 어느 정도 구체성을 가지고 단계적으로 수립되어야 한다(대한국토도시계획학회, 2008).

정책 목표 측면에서 지역산업정책은 지역 간 발전 격차 완화에 목표를 두는 지역정책이자 산업의 경쟁력 제고를 목표로 하는 산업정책의 성격을 모두 갖는다(장재홍·정종석·박재곤, 2002; 김영수, 2007). 따라서 지역산업정책의 목표가 분배(distribution)를 통해 형평성을 지향하느냐, 성장(economic growth)을 통해 효율성을 지향하느냐에 따라 정책의 수단은 달라져야 한다. 그러나 지역 정책의 보다 본질적인 목표는 형평성 제고에 있기 때문에 지역산업정책은 형평성과 효율성을 추구하는 수단들을 적절히 조합하여 지역 간 격차를 해소하는 방향으로 추진되어야 한다.

또한 정책의 실질적 내용인 정책 수단은 상위 목표에 대한 실질적 정책수단(substantive policy means)과 실질적 정책수단을 실현시키기 위한 실행적 혹은 도구적 정책수단(instrumental policy means)으로 구분되며 계층별로 매우 구체적으로 설정되어야 한다(정정길 외, 2010).

전통적으로 지역산업정책은 지역 간 발전 격차 완화라는 지역정책 쪽에 무게 중심이 있었다. 그러나 1990년대 정치·경제·사회 문제에 있어 지역적 접근을 일반화시킨 신지역주의(new regionalism)의 등장과 함께 클러스터 이론이 지역산업정책의 대안적 모델로 채택되면서 그 성격이 변화

하기 시작했다. 즉 클러스터 정책과 결합한 신지역주의 지역산업정책은 산업경쟁력제고라는 효율성과 지역 간 격차완화라는 형평성의 조화와 결합을 가능하게 했다(김영수, 2007; 김정옥 외, 2012).

최근 지역산업정책의 논의는 지역적 특성을 기반으로 한 지역정책에 초점을 맞추고 있다. 대표적인 예를 들면 EU/OECD는 지역정책의 새로운 패러다임으로 장소기반정책(place-based or territorial policy)의 중요성을 강조하였다(장재홍, 2011).

이상의 내용을 바탕으로 지역산업정책을 기획 혹은 논의함에 있어서 반드시 전제되어야 할 몇 가지 준칙을 제시하면 다음과 같다. 먼저 지역산업정책은 중앙 및 지방 정부를 주체로 국가, 지역 등 다중스케일적인 측면에서 파악해야 한다. 둘째, 지역산업정책은 반드시 두 개 이상의 이질적 공간을 대상으로 차등적, 차별적으로 기획, 추진하여야 하며 지역의 산업 정책과 기타 공간정책과의 연계가 필수적이다. 셋째, 정책의 목표는 지역의 산업특성에 따라 효율성과 형평성의 조화가 이루어져야 하며 이를 바탕으로 계층별로 구체적인 수단이 제시되어야 한다.

3. 대구광역시 산업정책의 특성

1) 정책의 추진 주체

대구광역시 산업발전정책의 추진주체는 크게 중앙정부와 대구광역시로 구분할 수 있다. 2010년 현재 대구광역시 지역산업정책의 일환으로 추진하고 있는 사업은 총 169개이며 사업비는 1조 4837억 규모이다. 이 가운데 중앙정부가 지원하는 사업은 111개, 사업비 1조 4458억 원이며 대구광역시가 추진 주체로서 지원하는 사업은 58개로 예산은 380억 원이다. 이들 사업의 대부분이 국비의

비중이 50% 이상인 중앙정부 지원 사업으로 이루어져 있으며, 대구광역시 자체 지원사업의 추진은 매우 미흡한 실정이다. 특히 지방정부 자체 지원 사업은 사업비 규모가 중앙정부지원사업의 2.7%에 불과하였다. 사업 내용 또한 대구광역시 자체 지원 사업은 산업별 지원 센터 운영 지원, 박람회 및 포럼 개최·지원, 중앙정부 사업 지원 등 정부 사업을 보조하는 소규모 일시적 사업이 대부분이었다. 이는 대구광역시의 지역산업진흥 사업들이 대부분 국비예산에 대한 매칭방식으로 지방정부가 재원을 분담하여 수행해야 하는 사업들이기 때문이다. 우리나라 지역산업정책은 지방자치단체가 기획에 참여하고 재원을 마련하여 향후 자체적으로 지역의 산업육성사업을 추진할 수 있는 기반을 형성하는 데 사업 취지가 있어 지방비의 분담을 필수요건으로 한다(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013).

이와 같이 대구광역시가 추진하는 지역산업정

책 사업들이 국비 의존도가 매우 높은 것은 무엇보다 지방자치단체의 재정이 열악한 것이 가장 큰 원인이다. 실제로 2010년 지방자치단체의 평균 재정자립도는 52%이며 대구광역시는 56.3%였다. 특히 세입측면에서 지방재정에서 자주재원(지방세와 세외수입)과 지방교부세는 2009년에 비해 각각 11.4% 증가, 0.6% 감소하였으나 의존재원인 국고보조금은 16.8%나 증가하였다(대구광역시, 2011e). 결국 지방정부의 입장에서 자주적으로 운영할 수 있는 재원은 지속적으로 감소하는데 비해, 자체 재원으로는 재정적 여력이 없기 때문에 국고에 의존하는 큰 규모의 국가사업을 추진할 수밖에 없다(대구경북연구원, 2011).

이러한 중앙정부 주도적 지역산업정책의 부분 집합적 성격의 지역산업정책은 지역의 여건 및 미래를 고려하여 일관성 있게 수립·추진되기보다 중앙정부의 지역산업정책 가이드라인에 따라 정책을 수립하여 국비 예산을 얼마나 따오느냐가 정

표 1. 2010년도 대구광역시 산업발전정책 사업 현황

(단위: 개, 백만원)

사업명		사업수	2010년 사업비
중앙정부 지원사업	1. 과학기술기반구축	33	591,923(71.6%)
	2. 녹색산업 육성	12	68,035(59.5%)
	3. 전자정보기기산업 지원	12	106,730(63.0%)
	4. 메카트로닉스 산업 육성	14	307,002(55.4%)
	5. 섬유산업 및 지역연고산업 지원	17	138,477(49.0%)
	6. 의료산업 및 생물산업 육성	23	233,646(55.8%)
	소계	111	1,445,813(62.2%)
대구광역시 지원사업	1. 과학기술기반구축	9	6,847
	2. 녹색산업 육성	15	2,767
	3. 전자정보기기산업 지원	2	1,378
	4. 메카트로닉스 산업 육성	7	1,291
	5. 섬유산업 및 지역연고산업 지원	10	4,666
	6. 의료산업 및 생물산업 육성	15	21,020
	소계	58	37,969
합계		169	1,483,782

주: 괄호 안은 국비예산의 비중임.

자료: 대구광역시(2011a)

책 추진의 핵심이 될 수밖에 없다. 대부분의 지역 사업들은 해당 자치단체에서 개발계획을 수립하고 주무부처에서 평가위원회 또는 심의위원회를 통해 사업을 선정하고 있다. 그러나 그 사업계획을 승인하고 예산을 지원하며 그 사업성과에 대한 평가는 중앙정부를 중심으로 이루어지고 있다(이철우, 2007). 따라서 대구광역시도 세부사업별 지원수단(연구개발, 기업지원서비스 등)을 선정하는데 있어 정부에서 마련한 표준화된 지침에 의거하여 디자인할 수밖에 없어 지역산업의 특성을 반영한 정책수단 구성이 어렵고 각 수단들을 지역산업 여건에 맞게 조정할 수 없다(장재홍 외, 2012). 즉 지역은 중앙에서 설정한 가이드라인에 의거하여 중앙의 집행업무를 단순히 대행하는 역할에 머물고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 대구광역시의 대표적인 산업기반 조성사업들도 중앙정부 주도로 이루어지고 있다. 먼저, 대구광역시도 부족한 산업용지 확보, 산업 패러다임의 변화에 따른 지역산업의 재구조화 및 지역경쟁력 강화를 위해 2000년대 중반부터 대규모 산업기반조성사업을 추진하였다. 구체적으로 2006년에 지정된 대구테크노폴리스를 제외한 모든 사업들이 2008~2011년 사이에 집중적으로 시행되었다. 이와 같이 대형 산업기반 조성사업이 특정기간에 집중적으로 추진된 것은 대구광역시의 산업발전 정책이 중앙정부의 정책 틀에 짜 맞추는 형태로 계획·추진할 수밖에 없기 때문이다. 이로 인해 지역정책 수립자들은 시간적인 압박과 정치적 압박을 받으면서 정책을 수립할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 이러한 사업들은 10년

표 2. 산업기반조성사업의 사업별 개요

구분	대구경북 경제자유구역	대구경북첨단 의료복합단지	대구연구개발 특구 육성	대구테크노폴리스	대구사이언스파크
조성 기간	2008~2020년	2009~2038년	2011~2025년	2004~2015년	2008~2014년
장소	대구·구미·경산·영 천을 중심으로 한 대구 경북일원	동구 신서동 대구혁신 도시 내	대구광역시 북구, 동 구, 달서구, 달성군, 경북 경산시 일원	달성군 현풍·유가면 일원	달성군 구지면 일원
추진 현황	추진중 (2008년 지정)	추진중 (2009년 단지 지정)	추진중 (2011년 특구 지정)	추진중(2006년 일반 산업단지로 지정)	추진중(2009년 국가 산단으로 지정)
세부 산업	-모바일산업 -부품소재산업 -게임산업 -바이오·의료산업 -IT기반 지식서비스 산업 -섬유산업(패션디자 인, 첨단섬유소재) -신재생에너지산업, -메카트로닉스 등	의료산업(의약품, 의 료기기 개발 등)	-스마트 IT융복합산 업 -의료용 기기·소재 융복합산업 -그린에너지 융복합 산업 -메카트로닉스융복합 산업	-신재생에너지(태양 광) -미래형(지능형·친환 경·하이브리드) 자 동차 -IT용·복합(로봇) 및 메카트로닉스 등 첨 단산업	-차세대전자통신, 첨 단기계 - 지능형자동차, 로봇 -신재생에너지산업 -항공우주산업 -두뇌산업 등
운영 기관	대구경북경제자유 구역청	대구경북첨단의료 산업진흥재단	대구연구개발특구 진흥재단	대구연구개발특구 진흥재단	한국산업단지공단

자료: 대구광역시(2008); 대구경북연구원(2010); 대구테크노파크 대구전략산업기획단(2009); 대구경북경제자유구역청(www.dgfez.go.kr); 대구경북연구개발특구(dg.innopolis.or.kr); 산업통상자원부·한국산업기술진흥원(2013); 대구테크노파크 정책기획단(2012) 기초로 재정리

이상의 장기개발 계획임에도 불구하고 짧은 계획 수립 기간으로 인해 단계별 정책목표, 정책대상, 정책수단, 사업내용 등이 구체적이지 않을 뿐만 아니라 현실성을 충실하게 반영하지 못하고 있다.

또한 대구광역시가 사업의 기획을 주도하였음에도 불구하고 실제 사업추진과정에서 대규모 사업들을 조정하고 관리하는 역할은 한정적일 수밖에 없다. 실제 대구테크노폴리스, 첨단의료복합단지 조성사업이 대구경북경제자유구역, 대구연구개발특구 사업에 포함되는 등 개별 사업들이 연계성을 가지고 추진되도록 계획되었다. 그러나 사업마다 추진기관이 다르고 추진 기관들 간의 연계나 정책수단도 서로 상응하지 않아 중복 투자의 가능성이 매우 크지만 이를 조정할 메카니즘은 제대로 구축되지 않고 있다. 그 결과 유사한 사업을 개별 정책집행기관들이 파편적으로 추진함으로써 지역 내에서조차 중복투자가 이루어지는 경우가 빈번하게 나타나고 있다.

한편 최근에는 대구광역시는 지자체에서 사업을 기획하여 중앙부처의 타당성 조사를 거쳐 사업을 추진하는, 소위 ‘지방정부 주도형 지원사업’을 적극적으로 추진하고자 노력하고 있다. 이는 최근 전통적 산업에서 혁신주도형 첨단산업으로의 구

조개선에 대한 요구가 가속화되고 지역산업의 경쟁력 확보를 위한 지자체 간 국비확보 경쟁이 심화됨에 지역혁신 주체로서 지방정부의 역할이 강조되고 있기 때문이다. 중앙정부 주도의 하향식 지역산업발전정책이 중심이 될 수밖에 없는 상황에서 이러한 ‘지방정부 주도형 지원사업’에 대한 적극적인 노력은 장기적인 안목에서 다방면의 지역여건을 적극적으로 반영할 수 있다는 점에서 큰 의의를 가진다. 특히 바이오화학 2.0, 미래형 치과산업벨트 구축사업, 초광역 연계 3D 융합산업 육성사업 등은 각각 전라북도, 광주시, 경상북도 등 다른 지자체와 공동으로 추진함으로써 지자체 간 경쟁을 피하고 사업 추진에 있어 협력을 통한 시너지효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 기존 중앙정부 주도라는 경로의존성과 최근 지방분권에 대한 요구의 증대라는 현실을 감안하면 특정지역 산업정책의 추진주체는 지방 및 중앙 정부의 역할 분담과 상호 보완에 대한 체계적인 연구와 이를 뒷받침하기 위한 제도적 기반이 구축되어야 할 것이다. 즉 지방정부는 지역의 특성을 반영하여 주도적으로 정책을 수립하고 시행할 수 있는 권한과 책임을 가지는 동시에 중앙 정부는 지방정부 간의 지역정책뿐만 아니라 특정

표 3. 대구광역시 주도형 지원사업 현황

사업명	기간	추진여부
슈퍼소재 융합제품 산업화사업	2010.6-2015.5	추진중
모바일융합 신산업 글로벌 경쟁력 강화 사업	2010.5-2015.4	추진중
지능형 자동차 상용화 연구기반 구축 사업	2010.6-2015.2	추진중
감성터치 플랫폼 개발 및 신산업화 지원 사업	2011.9-2016.8	추진중
로봇산업클러스터 조성 사업	2012.1-2016.12	추진중
초광역 연계 3D융합산업 육성사업	2012.5-2017.4	추진중
레이저응용 의료기기 및 첨단소재가공 산업기반구축 사업	2012.5-2017.4	추진중
신산업창출을 위한 S/W융합기술 고도화사업	2013-2017	추진중
바이오화학 2.0사업(Green Carbon Korea 프로젝트)	2013-2017	추진중
미래형 치과산업 벨트구축 사업	2013-2017	추진중

자료: 대구광역시(2011d)의 내용을 수정·보완한 것임.

지역의 지역정책과 부문별 정책을 조정·보완하고 지원하는 역할을 수행하는 방향으로 패러다임의 전환이 요구된다. 그러나 대구광역시를 비롯한 지방정부의 지역산업정책의 실질적인 주체는 중앙정부로 정책의 기획과 시행 그리고 평가라는 전 과정에 걸친 대부분의 권한은 중앙정부가 가지는 반면에 지방정부의 역할은 매우 제한적이다. 결국 이러한 중앙정부 주도적 지역산업정책은 중앙정부의 의도와는 반대로 지역산업의 자생력 배양과 경쟁력 제고에 오히려 장애요소로 작용할 가능성이 매우 클 수밖에 없다.

2) 정책의 추진 대상

다음은 지역산업정책의 추진 대상인 “지역”을 중심으로 대구광역시의 산업정책의 특성과 한계점을 분석하고자 한다.

먼저, 중앙정부 주도로 추진되는 지역산업정책은 대구광역시를 비롯한 정책대상 지역을 행정구역 중심으로 분류함에 따라 차별적인 정책목표와 수단을 수립하기가 어렵다.

우리나라 지역산업정책은 사실상 국민의 정부 이전에는 지역산업 육성의 필요성에 대한 인식이 부족한 상태였으며 정책대상인 지역이 유형 혹은 범주별로 구분되지 않아 차별적인 정책이 추진되지 못하였다(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2012). 이후 지역산업정책은 공간 범주에 따라 광역경제권 수준의 광역선도산업, 광역지방자치단체 수준의 지역전략산업 그리고 기초지방자치단체 수준의 지역특화산업으로 구분되어 추진되어 왔다. 그럼에도 불구하고 이러한 지역산업정책들은 지역별 산업에 대한 면밀한 분석을 기초로 대상지역을 설정하지 않고, 집행과정에 있어서의 효율성 제고라는 명분으로 계층별 행정구역을 중심으로 대상지역을 설정하고, 지역의 스케일에 따라 대상 산업과 사업을 선정하였다. 이러한 지역산업정책의 패러다임은 기존의 우리나라 지역산

업정책이 배분정책(distributive policy)의 성격이 매우 강한 특성에 기반을 두고 있다. 물론 이와 같은 패러다임을 통하여 중앙정부는 많은 지역을 대상으로 동일한 정책수단과 전략을 채택함으로써 예산집행에 있어서의 가시적인 효율성을 제고하였다고 주장할 수는 있다. 그러나 지역산업정책의 핵심적 수단인 대상지역별 산업의 발전단계, 혁신환경, 지원 산업 등은 상이할 수밖에 없음에도 불구하고 이를 무시한 획일적인 정책수단들로는 소기의 정책목표 달성을 기대할 수 없다.

최근 지역산업정책의 대상지역 규모가 광역경제권으로 확대되는 경향에 따라 이명박 정부는 기존 행정구역 중심의 광역시·도단위에서 인접 광역시·도를 합한 광역경제권 단위로 지역산업정책 지원의 공간적 범위를 확대하였다(박용규·정성훈, 2012). 이에 따라 대경권에서는 IT융복합과 그린에너지를 선도 산업으로 선정하여 권역의 지속적인 성장을 도모하고자 하였다. 이러한 광역권 중심의 지역산업정책은 동일 경제권 내 지역들의 지속적인 성장과 일자리 창출을 도모하고 R&D에서부터 생산, 판매에 이르는 전·후방 연관 산업의 동반성장을 통하여 광역경제권의 부가가치 창출을 극대화하는 것을 목표로 하였다(송하율·김찬준, 2010). 그러나 실질적으로 세부 사업들은 대구광역시, 경상북도라는 행정구역별로 집행되는 등 시도 간에 분절적으로 추진되었다. 따라서 광역경제권내 자원을 효율적으로 활용하고 지역 간 연계·협력 문화를 강화하려는 당초의 목표를 달성하지 못하였다.

또한 대구광역시 산업정책은 지역의 공간적 특성을 반영한 차별적 지역정책으로 정착되지 못하고 있다. 지역산업정책은 중앙정부 주도의 정책이 모든 대상지역에 획일적으로 적용되는 기존 패러다임에서 탈피하여야 한다. 또한 비록 중앙정부 주도의 지역산업정책의 경우에도 대상지역에서도 복수의 단위지역을 설정하고 지역 내 균형발전 차원에서 타 부문 별 정책 및 지역 간 연계성을 강화

표 4. 대구 지역산업지원사업 현황

사업		사업기간	대상산업	사업수
광역경제권 선도산업 육성사업	1단계 대경권 선도산업 육성사업	2009-2012	그린에너지/IT융합	4개
	2단계 대경권 선도산업 육성사업	2012-2015	그린에너지/IT융합/스마트기기· 부품산업/첨단융합소재산업	8개
지역전략 산업 육성사업	1단계 대구지역전략산업육성사업	1999-2003	섬유산업	14개
	2단계 대구지역전략산업육성사업	2004-2008	섬유/메카트로직스/ 전자정보기기/생물산업	18개
	3단계 대구지역전략산업육성사업	2009-2012		20개
	지역혁신산업기반구축사업	2005-2010		5개
	지방기술혁신사업	2004-2013		3개
	지역혁신거점육성사업	1997-2012		1개
지역특화산 업 육성사업	지역연고산업육성사업	2004-2014		문화콘텐츠/비즈니스서비스/소프트 웨어/전시·컨벤션/출판·인쇄/의료 기기/안경/귀금속/물류·유통/방재
	지역혁신센터사업	1996-2016	7개	

주: 2단계 대경권 선도산업 육성사업의 사업비는 2012년 예산임.

지역혁신센터사업 가운데 생체분자공학 실용화센터 사업비는 제외된 것임.

자료: 대구테크노파크 정책기획단(2012)을 바탕으로 수정·보완한 것임.

할 수 있도록 일관성 있게 추진하여야 한다. 그러나 지금까지 대구광역시 산업정책은 복수의 대상 지역을 설정하고 이들 지역 간의 격차 또는 산업 특성을 반영하지 않은 단일지역을 전제로 한 부문별 배분정책의 성격을 탈피하지 못하고 있다.

이러한 문제점은 산업정책 관련 각종 계획안에 나타나고 있다. 구체적으로 대구장기발전계획(대구광역시, 2008)의 산업부문에서는 대구광역시 산업의 비전을 “동아시아 지식기반산업의 중심도시 조성”으로 설정하며 지능형 자동차부품산업 육성, IT 융합산업, 두뇌산업, 신재생에너지산업 등 8개의 지식기반 제조업을 중심으로 산업육성의 필요성 및 주요사업 과제를 제시하고 있다⁹⁾. 그러나 주요 사업 과제의 내용을 살펴보면 센터 및 연구원 설립과 같은 산업 관련 인프라 조성이 대부분이며, 지식기반 산업과 관련된 지역의 특성과 이와 관련된 공간 전략과 관련된 내용은 전무하다고 해도 과언이 아니다.

뿐만 아니라 산업기반조성사업들도 계획단계부

터 그 결정과정이 ‘갈라먹기 다름(pork barrel politics)’의 성격이 강하여 공간의 차별성을 반영한 지역 정책으로 추진되지 못하였다. 그 결과 산업기반시설 선정에 대한 객관성을 둘러싼 지역 간의 갈등은 여러 차례 표출되었다(영남일보, 2005.12.2; 2004.2.10).

결론적으로 지역산업정책이 효율적으로 추진되기 위해서 국가 단위에서 뿐만 아니라 지역단위에서도 대상지역 설정이 민주적이고 객관적인 절차를 통하여 이루어져야 하며, 이를 기반으로 과학기술정책, 인적자원정책, 환경정책 등의 부문별 정책과의 연계를 강화하는, 소위 지역정책으로서의 산업정책으로 패러다임이 재설정되어야 할 것이다.

3) 정책의 목표 및 수단

정책의 목표는 정책의 전체 방향을 잡는 방향타로서의 역할을 수행하며 이러한 역할을 수행하기

위해서는 어느 정도 구체성을 가지고 있어야 한다(대한국토도시계획학회, 2008). 그러나 너무 세밀한 목표는 여건 변화에 따라 흔들릴 가능성이 많기 때문에 목표는 구체성과 추상성이 적절히 조화되어야 하며 이를 위해 상위목표와 하위목표를 구분하여 단계적으로 수립하게 된다.

그러나 대구광역시 지역산업정책 및 그 관련 사업들의 목표는 구체화되어 있지 않으며 모호하다. 구체적으로 대구경북첨단의료복합단지, 대구연구개발특구, 대구경북경제자유구역조성사업 등 지역산업 기반조성사업의 필요성 및 목표는 지식기반사회로의 패러다임 전환에 따라 기존의 섬유, 기계와 같은 지역 주력 제조업 중심의 산업구조를 지식기반제조업, 지식기반 서비스업으로 전환하여 국가 및 지역 경쟁력의 강화로 요약할 수 있다. 그러나 대부분의 사업들이 이러한 상위목표를 중심으로 한 구체적인 하위목표가 제대로 설정되어 있지 않거나 또는 단계별 사업목표가 설정되어 있더라도 구체적이지 못한 경우가 대부분이다. 결국 지역 산업정책의 목표는 지역산업의 철저한 분

석을 토대로 진지하게 접근되어야 함에도 불구하고 중앙정부의 지역산업정책의 방향에 따라 그럴싸한 어휘로 포장하는 정도의 수준에 머무르고 있다.

또한 정책의 초점이 정부의 행·재정적 지원을 확보하는 데 주력한 결과 실제 추진에 있어서의 핵심적인 과제인 정책 수단이 단계적으로 체계화되지 못하고 타당성도 떨어지게 된다. 예를 들어 대구광역시의 산업기반조성사업들은 지식기반사회로의 패러다임 전환이라는 목표 달성을 위해 첨단산업 육성이라는 수단을 제시하지만 정책 대상으로 설정한 첨단산업의 범위가 광범위하고 지역의 산업기반을 제대로 반영한 업종을 선정하지 않았다는 비판이 제기되었다(표 2).

1990년대 이후 미국을 비롯한 선진자본주의 국가에서는 지역산업 경쟁력 제고를 위한 주요 정책 수단으로 클러스터 정책이 주목을 받았다(김영수, 2007). 우리나라도 참여정부 이후 클러스터정책을 핵심적인 지역산업정책으로 채택했고 다양한 정책 수단을 도입하였다(주성재, 2013). 그 예로

표 5. 산업기반조성사업의 추진 배경 및 목표

구분	내용
대구경북경제자유구역	세계경제가 지식기반사회로 패러다임을 전환함에 따라 향후지식기반 경제가 국가 및 세계경쟁력의 원천이 될 것임. 이에 물류 및 서비스 중심의 기존 경제자유구역에서 벗어나 지식기반산업이 중심이 되는 지식창조형 경제자유구역이 필요성 꾸준히 제기됨
첨단의료복합단지	-지역은 연구기능 수행능력을 가진 대학 병원 등 의료 인력과 인프라가 타 지자체보다 우수함. 이러한 연구 개발 역량을 산업체와의 긴밀한 연계를 통하여 제품화함으로써 의료산업의 성과를 극대화하기 위해 첨단 의료복합단지의 조성이 필요함
대구연구개발특구	-국가경쟁력 강화: 지식기반산업 집적화를 통한 국가경쟁력 강화 -지역경쟁력강화: 글로벌 지식경제자유도시로 도약 -국토균형개발기여: 영남권 지식기반산업 허브구축의 필요성
대구테크노폴리스	-글로벌화, 지방화, 지식집약화 등 21세기의 새로운 트렌드에 부합하는 글로벌 도시로 거듭나기 위해서는 세계적 테크노폴리스를 조기 구축하여 지역 경쟁력 확보의 필요성 증대 -대구테크노폴리스를 중심으로 한 신지식 첨단산업의 집중육성으로 영남권 신지식창출 허브기능과 지식산업 집적지 기능을 수행하여 국가경쟁력 제고
대구 사이언스파크	대구지역의 극심한 산업용지난을 해소하고 미래를 준비하는 환경친화적 신기술·지능형산업의 육성에 대한 필요성 증대

자료: 대구광역시(2008)을 중심으로 수정보완

는 지역산업 진흥과 지방과학기술 육성을 목적으로 추진된 ‘지역전략산업진흥사업’, ‘지역특화산업 육성사업’, ‘광역경제권선도산업육성사업’ 등의 지역산업지원사업과 특정 산업집적지의 특화된 생태환경 구축을 위한 산업기반조성사업을 들 수 있다.

대구광역시 지역전략산업육성사업은 밀라노프로젝트(1999~2003)로부터 추진되기 시작하였다. 그 후 2단계 사업은 섬유, 메카트로닉스, 전자정보기기, 생물산업의 4개 전략산업으로 확대되었고, 2012년부터는 3단계 사업을 추진하였다. 그러나 이들 각 사업들의 정책수단들은 차별성을 확보하지 못하였다. 구체적인 예를 들면, 섬유와 메카트로닉스는 성숙산업으로 R&D 지원뿐만 아니라 인력양성, 마케팅 등 비R&D 부분에 대한 수요가 높다. 그럼에도 불구하고 지역전략산업육성사업의 비R&D 사업은 5년 단위의 정책지정 형식으로 추진됨으로서 효율성이 낮았다(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013). 또한 소프트웨어 사업을 강조하면서도 실제로는 인프라기반 구축에 관련된 하드웨어 사업의 비중이 크다.

또한 대구광역시 지역산업정책은 형평성보다 효율성에 목표를 두고 있으며, 이를 위해 첨단산업을 육성하기 위한 정책수단이 주로 채택되고 있다. 이는 우리나라 지역산업정책은 지역이 아니라 국가경쟁력 강화에 초점을 두고 있기 때문이다. 따라서 지역별 특정산업을 선택하여 지원하는 방식을 채택하였다. 이러한 지역별 선별적 지원방식은 특정산업에 대한 중복지원에 따른 예산 낭비와 비효율을 방지한다는 측면에서 나름대로의 의의를 찾을 수 있다(강현수, 2012).

그러나 이러한 선별적 지원 산업이 지나치게 첨단업종이나 첨단기술 편향적이라는 점에서 문제가 있다. 그러나 첨단산업 중심의 지역산업정책은 IT융복합, 신재생에너지 등은 규모, 업종 그리고 성장단계 등의 측면에서 이질적인 속성이 강한 다수의 업종을 하나의 산업범주를 규정하고 이를

정책 대상으로 설정하였다. 이와 같이 정책대상의 범주가 명확하게 규정되지 못할 경우에는 구체적인 정책 목표와 수단을 설정할 수 없고, 나아가서 정책의 실효성을 담보할 수 없다. 왜냐하면 지역에 산업기반이 열악한 업종을 육성하기 위해서는 부품 소재 등 중간재를 타 지역에서 조달함으로써 산업정책의 효과는 외부지역으로 역류할 수밖에 없기 때문이다(지해명, 2007; 강현수, 2012).

4. 대구광역시 지역산업정책의 개선방향

이상에서 검토한 바와 같이 우리나라의 지역산업정책은 지역전략산업육성사업의 추진을 기점으로 정책 주체로서 지방정부의 역할을 강화하려는 제도적 기반이 구축되기 시작하였다(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013). 그럼에도 불구하고 여전히 지역산업정책의 목표와 수단은 국가단위의 경쟁력 강화에 초점을 맞추어 설정되고 있다. 따라서 본 장에서는 대구광역시 산업정책을 사례로 분석한 지역산업정책의 한계점과 그 개선 방향을 제시하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 대구광역시 산업정책은 대부분 중앙정부의 공모사업을 중심으로 추진되었다. 이러한 사후 대처방식의 지역산업정책은 지역산업의 특성과 제도적 환경을 반영한 자기 주도적 정책(self-leading policy)과는 거리가 있을 수밖에 없다. 왜냐하면 정부의 정책자금에 의존하여 지역산업정책을 추진할 수밖에 없는 지방정부는 중앙정부의 의도를 최우선적으로 정책에 반영하게 되기 때문이다. 이러한 우리나라 산업정책의 특성으로 인해 대구광역시를 포함한 지자체의 산업발전정책은 지역산업정책 주체(대체로 광역자치단체 및 관련 기관)가 지역의 특성(지역특수성)을 전제로 자발적인 지역 주도적 산업발전계획의 수립·집행보다

는 중앙정부 정책 틀에 ‘짜맞추기’식의 지역산업정책이 중심이 될 수밖에 없는 제도적 한계점을 배태하고 있다.

둘째, 지역산업정책의 정체성 중에서 가장 핵심적 차별성이라고 할 수 있는 정책대상으로서의 지역을 설정함에 있어서 대구광역시 전체를 하나의 대상지역으로 설정함으로써 지역 내 균형발전을 위한 전략이나 사업은 거의 무시되었다고 해도 과언이 아니다. 바꾸어 말하면 기존의 대구광역시 산업정책은 지역정책이 아닌 부문별 정책의 일환으로 기획되고 추진되었다. 또한 지역의 산업정책이 다른 지역발전 정책과 유기적 연계가 이루어지지 않는 등 ‘부문별 정책수단의 실질적인 장소적 통합’은 이루어지지 못하였다.

셋째, 대구광역시 산업정책 및 관련사업의 목표와 수단은 단계화되어 구체적으로 설정되어 있지 않다. 물론 그 원인은 기존의 우리나라 지역산업정책 관련 사업은 국책사업의 성격이 매우 강하고 지방자치단체의 재정이 열악하여 자발적으로 지역산업정책을 원활하게 추진할 수 없다는 점에서 찾을 수 있다.

넷째, 대구광역시 산업정책은 첨단산업 육성을 통한 지역경쟁력 강화에 초점을 두는데 이는 지역의 새로운 산업 발굴이라는 측면에서 의의가 있으나 첨단산업·기술 편향적인 정책은 이질적인 속성이 강한 다수의 업종을 하나의 산업범주로 규정함에 따라 구체적이고 명확한 정책 목표, 수단을 설정할 수 없다.

이상의 지역산업정책의 한계점을 극복하기 위한 대안적 정책 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 경제 및 산업 그리고 지역에 대한 전통적 분석 패러다임을 극복해야 한다. 대구광역시를 포함한 우리나라 지역산업정책이 한계를 가지고 정권에 따라 바뀌는 악순환을 반복하는 근본적인 이유는 지역정책의 정체성에 대한 이해부족과 국민적 공감대를 형성하지 못한 결과라고 할 수 있다. 인간의 경제적 활동은 사회적·문화적·정치적 활

동 등과 다른 논리에서 작동하는 것이 아니라 다른 형태의 인간적 상호작용 및 관계에 깊게 뿌리내려져 있다. 따라서 지역산업정책은 경제적 요소뿐만 아니라 사회적·문화적인 지역적 환경요소를 반영하여야 한다. 그리고 지역산업정책을 비롯한 각종 정책을 기획함에 있어서 ‘국가스케일 중심’적인 시각에서 탈피하여야 할 것이다. 즉 한국이라는 국가의 영역은 무한한 이질성과 다중성을 지닌 사회적 공간들이 서로 겹치고 얽히면서 만들어내는 장소로 파악하고 공간과 사회 사이의 내재적 연관성을 강조하는 사회공간론 관점이 지역산업정책을 기획하고 수립함에 있어서 적극적이고 구체적으로 반영되어야 한다.

둘째, 우리나라뿐만 아니라 대구광역시 지역산업정책은 종래의 부문별 정책에서 지역정책으로 그 패러다임이 전환되어야 한다. 지역정책으로서의 산업정책은 정책기획의 최우선 과제로 정책대상인 지역에 대한 준거를 마련하여야 한다. 이를 위해서는 구체적으로 산업과 인간과의 관계를 포함하는 지역의 산업 환경에 대한 철저한 분석을 통하여 정책대상인 지역을 범주화하고 대상지역을 명확하게 설정하여야 한다. 특히 정책의 정치성(政治性)이라는 속성으로 정책대상의 범위는 가급적 확대하거나 그 범위를 명확하게 규정하지 않은 경향이 강하다. 그러나 정책의 대상이 애매모호하거나 지나치게 확대되었을 경우에는 구체적인 정책수단을 채택하는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 또한 지역산업정책은 특정 지역(공간)을 대상으로 지역 및 도시개발정책, 과학기술정책 그리고 인적자원정책 등이 정책 추진 상에 유기적으로 연계가 되어야 한다. 즉 기존의 지역산업정책은 근본적으로 그 틀이 바뀌어야 한다.

셋째, 정책목표를 단계화하고 정책수단을 계층화·구체화시켜 효율적으로 정책을 추진하여야 한다. 정책의 목표는 다소 추상적이지만 여건 변화에 쉽게 흔들리지 않은 상위목표와 이를 구체화하여 다음 단계의 정책 및 사업에 실질적인 지침이

되는 하위목표로 구분하여 설정해야한다(대한국토도시계획학회, 2008). 또한 대구광역시의 지역산업정책의 경우 정책수단에 대한 구체성이 매우 약하였으며 실질적 정책수단에 비해 도구적 정책수단에 대한 계획이 더욱 미비하였다. 따라서 설정된 목표를 바탕으로 정책현장에 맞는 장·단기적 수단 및 도구를 적절히 제시하고 정책 수단의 추진 주체들 간 활발한 정보 교환을 통해, 유사한 성격의 사업들의 경우 동일 정책 수단을 이용하여 효율적으로 정책이 추진 될 수 있도록 해야 한다.

넷째, 국가단위의 지역정책으로서의 산업정책뿐만 아니라 부문별 정책으로서의 산업정책의 지역적 뿌리내림(regional embeddedness)을 통하여 최소한의 대구광역시 산업정책의 일관성을 확보하여야 한다. 기존의 우리나라 지역산업정책이 일관성을 담보할 수 없었던 것은 지역정책보다는 부문정책의 패러다임—정책 목표를 형평성보다는 효율성에, 정책대상을 지역이 아닌 특정 계층이나 집단에 두는—에 기초한 정책이었기 때문이다. 또한 지역의 차별성을 무시하고 전국을 하나의 정책단위지역으로 설정하기 때문에 상대적으로 단기기간에, 그리고 용이하게 정책을 수립할 수 있었다. 이와 같이 정책의 일관성이 결여되기 때문에 지방정치권뿐만 아니라 지역발전정책 실무자까지도 지역발전정책을 일관성 있게 추진하는데 적극적으로지지 않았다. 대구광역시 또한 자발적으로 추진하는 산업정책⁶⁾도 지역정책이 아닌 부문별 정책으로 기획·추진해온 경로의존적 타성을 벗어나지 못하였다. 따라서 대구광역시는 차기 국가정책을 지역의 현실에 맞게 추진할 수 있는 유연성을 키우고 국가정책의 현지화로 정책의 일관성을 유지할 수 있도록 국가정책의 재정과 시스템을 활용하여야 한다. 또한 중앙정부 차원에서는 지역 특수적인 제도적 환경의 경로의존성에 기초한 정책을 독자적으로 수립하고 추진할 수 있는 권한이 법적으로 담보되어야 한다.

다섯째, 진정한 지역산업정책은 첨단산업뿐만

아니라 기존의 주력산업 및 뿌리기반산업, 지식 기반서비스업 등에 대한 정책도 필요하다. 기존의 대구광역시 지역산업정책의 대표적인 산업은 지역산업의 특성을 반영한 업종이라기보다는 중앙정부가 국가경쟁력 강화를 위해 제시한 첨단산업 중심이었다. 그러나 인구 250만 명의 대도시로서 대구광역시는 다양한 산업기반을 가지고 있다. 기존의 주력산업 이외에 가구, 만년필, 안경 등 지역적 특성을 반영한 제조업뿐만 아니라 금융, 의료 및 교육, 건강·식품, 비즈니스서비스, 문화산업 등의 고부가가치의 도시형 서비스산업에 대한 지역산업정책의 수립과 추진이 절대적으로 요구된다. 또한 기존의 첨단산업의 경우 최우선적으로 지역산업의 실태에 대한 체계적인 분석과 이를 기초로 한 잠재적 대상산업이나 기업의 개념과 범주에 대한 명확한 규정 선행이 필요하다.

마지막으로 지역의 산업발전은 경제적 기회와 다양한 라이프스타일 어메니티라는 두 가지 상호관련된 메커니즘에 의하여 유인되고 유지된다. 21세기 창조경제를 주도하는 인재들은 높은 수준의 사회적 개방성, 다양성 그리고 창조성을 가진 지역으로 이동하며, 지역의 경제적 역동성은 이들의 이동성에 의해 좌우된다. 따라서 지역에서도 다양한 융합 산업을 육성하는 현 시점에서 지역이 최고의 창조적 인재를 유인하고 유지하기 위해서는 관용적이고 개방적인 사회 분위기가 형성되어야 한다. 즉 인적 자본이 진입하는 장벽이 낮아야 한다. 그런데 대구지역은 ‘개방성과 다양성이 가장 부족한 지역’으로 인식되고 있다. 이러한 대내외적 인식을 털어낼 정책수단도 반드시 지역산업정책의 수단의 하나가 되어야 한다. 따라서 지역산업정책의 정책대상산업이나 기업에 대한 지원, 유치전략 중심에서 탈피하여 지역 관련 산업의 발전에 필요한 인적자원을 동원하고 유인하고 유지할 수 있는 ‘창조지역(창조도시)만들기’ 정책의 일환으로 전환되어야 한다.

주

- 1) 헌법 제120조 2항: “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.” 제122조: “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.” 그리고 제123조 2항: “국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.”로 규정되어 있다.
- 2) 우리나라 지역산업정책에 대한 연구들은 크게 우리나라 지역산업정책의 특징, 문제점 및 정책과제에 대한 연구(강현수, 2012; 권오혁 2005; 장재홍 외, 2012), 협의의 지역산업정책으로서 클러스터 정책에 대한 연구(이철우, 2007; 김영수, 2012), 지역산업정책의 성과(산업연구원, 2007; 서정해, 2010; 최남희, 2013)에 대한 연구들로 구분할 수 있다. 그러나 이러한 연구들은 대부분 중앙정부에서 추진하는 지역산업정책의 수립 및 추진, 평가 과정을 거시적인 관점에서 분석하고 있으며 이러한 정책이 실제 적용되는 지역의 산업정책을 미시적으로 분석한 연구는 김창수(2005), 서정해(2010) 등에 불과하다.
- 3) 본 연구에 사용된 주요 문헌 자료는 대구광역시(2008; 2011a; 2011b; 2011c), 대구경북연구원(2010), 대경권광역경제발전위원회(2010), 대구테크노파크 대구전략산업기획단(2008; 2009a; 2009b) 등이다.
- 4) 일반적으로 정책이란 “사회문제의 해결이나 목표달성을 위한 수단”(사공영호, 2008) 혹은 “바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본방침”(정정길 외, 2010)으로 정의되고 있다. 정책은 목표, 대상(집단) 그리고 수단으로 구성된다. 이에 본 연구에서는 지역산업정책의 정의에 있어 중요한 요소인 추진주체를 포함하여 분석의 범위를 확대하였다.
- 5) 대구장기발전계획 수정계획(2008)의 산업부분에서는 대구광역시가 육성할 첨단지식기반 제조업을 지능형자동차 부품산업, 첨단메카트로닉스산업, IT융합산업, 첨단섬유산업, 지능형 로봇산업, 신재생에너지산업, 항공우주부품산업, 두뇌산업으로 나누어 이에 대한 정책 필요성과 주요 사업내용을 제시하고 있다.
- 6) 일반적으로 중앙정부와는 상관없이 지방자치단체인 대구광역시가 주도적으로 지역산업을 육성/발전시켜 지역의 경제 활성화와 경쟁력 강화를 도모하는 것을 목적으로 하는 정책으로 규정되고 있다.

참고문헌

- 강현수, 2012, “지역균형발전을 위한 지역산업정책의 과제,” 한국지방정부학회 학술발표논문집, pp.1-30.
- 강현수·정준호, 2004, “해외 클러스터 정책 실패유형 분석과 교훈,” 과학기술정책 149, pp.1-17.
- 고병호, 2010, “국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론,” 한국도시행정학회 도시행정학보 23(2), pp.169-197.
- 권오혁, 2005, “참여정부의 신지역주의적 산업정책에 대한 비판적 고찰,” 한국지역개발학회지 17(4), pp.1-20.
- 김동수, 2011, 광역도시통계연별 소득격차추이 분석, 산업연구원.
- 김영수, 2012, “우리나라 클러스터정책의 특징과 지역산업생태계론으로의 진화 필요성,” 지역연구 28(4), pp.23-43.
- 김영수, 2012, “지역산업정책3.0의 방향과 과제(I)-지역산업정책의 전개과정과 새로운 정책의 필요성을 중심으로,” 지역경제 4, pp.6-20.
- 김영수·김선배·오형나, 2007, 지역산업정책 10년의 성과와 과제, 산업연구원.
- 김영수·변창욱·이상호, 2009, 지역산업의 생산성과 정책효과 분석방법 연구, 산업연구원.
- 김정욱·김석영·양승민, 2012, “산업클러스터 효과 추정 방법에 관한 연구: 국가 식품클러스터조성사업 사례를 중심으로,” 한국경제지리학회지 15(1), pp.42-62.
- 김창수, 2005, “부산시 산업육성정책의 평가와 신경제지리론의 정책함의,” 지방정부연구 9(3), pp.353-377.
- 김혜천, 2011, “한국의 지역정책과 공간계획, 정책수단의 상호 조응성에 관한 연구,” 한국지역개발학회지 23(4), pp.19-36.
- 대경권광역경제발전위원회, 2010, 대경광역경제권 장기발전구상 및 추진전략.
- 대구경북연구원, 2010, 뉴 디자인 대구경북.
- 대구경북연구원, 2011, 대구경북 재도약을 위한 전략과제.
- 대구광역시 외, 2011, 대경권 광역 선도전략산업 육성계획.
- 대구광역시, 2008, 대구장기발전계획 수정계획-대구비전 2020-.
- 대구광역시, 2010, 2020대구도시기본계획일부변경.
- 대구광역시, 2011a, 2011년 대구지역산업진흥계획(안) 제1

- 부 총괄사업계획.
- 대구광역시, 2011b, 2011년 대구지역산업진흥계획(안) 제2부 개별사업계획.
- 대구광역시, 2011c, 2012년 대구지역산업진흥계획(안).
- 대구광역시, 2011d 대구 New Business(기업인을 위한 가이드북).
- 대구광역시, 2011e, 자치구 재원조정 교부금제도 개선방안 및 재정형평에 관한연구.
- 대구테크노파크 대구전략산업기획단, 2008, 2단계 대구 지역전략산업진흥사업 중간 성과보고(04-07).
- 대구테크노파크 대구전략산업기획단, 2009, 대구연구개발 특구 지정 및 육성방안.
- 대구테크노파크 정책기획단, 2012, 대구 산업육성현황 조사·분석.
- 대한국토도시계획학회, 2008, 토지이용계획론, 보성각.
- 박배균, 2012, “한국학연구에서 사회-공간론적 관점의 필요성에 대한 소고,” *대한지리학회지* 47(1), pp.37-59.
- 박배균·김동완, 2013, 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역, 알트.
- 박용규·정성훈, 2012, “지역산업 클러스터의 세계적-지방적 연결성을 위한 주요요소들,” *한국경제지리학회지* 15(4), pp.642-659.
- 사공영호, 2008, “정책이란 무엇인가?: 정책의 수단적 가치에 대한 반성,” *한국정책학회보* 17(4), pp.1-36.
- 산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013, 지역산업정책 백서.
- 서정해, 2010, 지역산업정책과 대구지역산업발전, 대구경북연구원.
- 송하울·김찬준, 2010, “광역경제권 선도산업 육성사업의 성과제고를 위한 정책과제,” *KEIT 산업경제* 143, pp.40-50.
- 이철우, 2007, “참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제,” *한국경제지리학회지* 10(4), pp.377-393.
- 장재홍, 2011, “위싱턴 컨센서스 이후의 지역정책 논의 동향과 시사점,” *산업경제분석* 151, pp.15-26.
- 장재홍 외, 2012, 한국지역정책의 새로운 도전-효율과 형평의 동태적 조화-, 산업연구원.
- 장재홍, 2008, “지역경제발전을 위한 새로운 정책 패러다임 모색,” *응용경제* 10(2), pp.145-175.
- 정정길 외, 2010, 정책학원론, 대명출판사.
- 주성재, 2013, “산업클러스터, 창조경제를 위한 정책수단의 가능성,” *한국경제지리학회지* 16(4), pp.551-566.
- 지해명, 2007, “역내 수요의 누출구조와 균형효과: MIRIO-Gini 요인 분해,” *지역연구* 23(1) pp.43-63.
- 최남희 외, 2013, “지역전략산업육성사업과 지역경제성장 파급효과: 충북사례를 중심으로,” *한국 시스템다이내믹스 연구* 14(1), pp.5-29.
- 최병호, 2000, “지역경제발전정책의 이론과 부산광역시에 대한 적용,” *지방정부연구* 4(1), pp.43-66.
- Parr J.B., 2013, *The Regional Economy, Spatial Structure and Regional Urban System*, *Regional Studies*, pp.1-13.
- 영남일보, 2013.12.04., “오락가락 정부정책에 제동걸린 대구선도산업,” (<http://yeongnam.com/mnews/newsview.do?mode=newsView&newskey=20131204.010010751200001>)
- 영남일보, 2004.02.10., “대구경북과학기술원 유치열전 중지해야(<http://www.yeongnam.com/mnews/newsview.do?mode=newsView&newskey=20040210.010061345030000>)
- 영남일보, 2005.12.01., “대구혁신도시 입지 오늘 발표..뒤탈없을까?”(<http://www.yeongnam.com/mnews/newsview.do?mode=newsView&newskey=20051201.010010642480001>)
- 영남일보, 2005.1.01., “달성, 혁신도시 선정 강력반발” (<http://www.yeongnam.com/mnews/newsview.do?mode=newsView&newskey=20051202.01005066170001>)
- 교신: 박경숙, 702-701, 대구광역시 북구 대학로 80 경북대학교 사회과학대학 지리학과, 전화: 053-950-5227, 이메일: pks9926@naver.com
- Correspondence: Kyung-Sook Park, Department of Geography, KyungPook National University, 80, Daehakro, Bukgu, Daegu, 702-701, Korea, Tel: 82-53-950-5227, E-mail: pks9926@naver.com
- 최초투고일 2014년 4월 10일
수정일 2014년 5월 10일
최종접수일 2014년 5월 12일