

## EU의 스마트 전문화 및 미국의 제조업 르네상스 정책에 대한 비판적 검토와 한국 지역산업정책 방향

정준호\*

### A Critical Review of the EU Smart Specialization and US Manufacturing Renaissance Policies and New Directions for Regional Industrial Policy in Korea

Jun Ho Jeong\*

**요약 :** 본 논문은 EU의 스마트 전문화 전략과 미국의 제조업 르네상스 정책을 비판적으로 검토하고 한국 지역산업정책의 방향을 제안한다. EU의 스마트 전문화 전략은 기업가적인 자기발견과 전략적 조정, 미국의 제조업 르네상스 정책은 생태계에 기반한 산업공유자산의 구축, 그리고 한국의 지역산업정책은 클러스터에 기반한 지역혁신체제 구축으로 요약된다. EU와 미국 정책 사례는 지역산업정책이 지리적으로 착근되어야 한다는 점을 예증하고 있다. 또한 산업과 기술 간 융·복합을 위해 산업정책과 혁신정책을 연계시킴으로써 정책수단 혼합의 적실성을 보여주고 있다. 그리고 국가의 역할도 산업 생태계에서 민주적인 규율을 착근시키는 조정자, 매개자로서 자리매김하고 있다. 이러한 점을 고려하면 향후 지역산업정책은 산업과 기술 간의 연계를 촉진할 수 있는 플랫폼 방식으로 전환되어야 한다.

**주요어 :** 지역산업정책, 스마트 전문화, 제조업 르네상스, EU, 미국, 한국

**Abstract :** This paper discusses the European Union's smart specialization strategy and US manufacturing renaissance policy and then proposes new directions for regional industrial policy in Korea. The smart specialization strategy is summarized as the entrepreneurial self-discovery and strategic coordination; the manufacturing renaissance policy as the construction of industrial commons based on ecosystem; and Korea's regional industrial policy as the build-up of regional innovation system based upon industrial clusters. The policy cases of the EU and the United States demonstrate the fact that regional industrial policy should be geographically embedded. Also, they show the relevance of policy mix by linking industrial policy with innovation policy for cross-fertilization between different industry and technology. In addition, the state plays a role as a coordinator and mediator by embedding the democratic discipline into industrial ecosystems. Considering these points, regional industrial policy should be transformed into a platform system that can facilitate linkage between industry and technology.

**Key Words :** regional industrial policy, smart specialization, manufacturing Renaissance, EU, USA, Korea

---

\* 강원대학교 부동산학과 교수(Professor, Department of Real Estate, Kangwon National University; jhj33@kangwon.ac.kr)

## 1. 서론

2008년 글로벌 금융위기 여파로 미국과 유럽은 심각한 경기침체를 겪었다. 2000년대 접어들어 중국은 세계의 공장으로서 우뚝 올라섰지만, 미국은 자동화와 생산시설의 해외이전으로 전례가 없는 규모로 제조업 고용을 상실했다. 2008년 글로벌 금융위기는 이를 더욱더 악화시켰다. 다른 한편으로, 유럽도 2008년 글로벌 금융위기 영향으로 재정긴축을 할 수밖에 없는 처지가 되었다.

미국과 유럽 등 선진국에서 서비스의 고용증가가 제조업의 고용증가를 앞지르면서 제조업의 고용비중은 감소하고 있었지만, 2000년대 이전에는 제조업 고용규모 자체가 급속히 줄어든 것은 아니었다. 하지만 2000년대 이후 제조업 고용규모와 고용비중이 동시에 급격하게 감소하는 나라가 등장했다. 대표적인 사례가 바로 미국이다. 제조업 고용은 상대적으로 양질의 괜찮은 일자리에 속한다. 이처럼 고용의 양과 질에서 문제가 되자 선진국은 제조업을 재생하기 위해 산업정책에 관심을 갖기 시작했다. 최근 '산업정책의 회귀'는 동아시아 국가처럼 정부가 직접적으로 정책에 개입하는 것이 아니라, 민관 파트너십을 통해 의견과 정보가 교환되는 '기업가적인 자기발견 과정'을 중시함으로써 새로운 기회가 탐색되는 '신'산업정책의 등장을 의미한다(Roderik, 2004; Kuznetsov and Sabel, 2011).

심각한 경기침체, 중국의 부상으로서 전례가 없는 규모의 제조업 고용상실, 재정긴축, 신산업정책의 등장을 배경으로 EU와 미국은 제조업을 재생하여 양질의 일자리를 창출하고 혁신역량을 배가하기 위해 각각 스마트 전문화(smart specialization) 전략과 제조업 르네상스 정책들을 추진해 왔다. 반면에, 한국은 외환위기 이후 지역경제 활성화, 지역 간 균형발전, 성장동력 발굴 등의 이유로 클러

스터에 기반한 지역혁신체제 구축을 모토로 지역 산업정책을 수행해 왔다.

EU의 스마트 전문화 전략과 미국 제조업 르네상스 정책은 신산업정책의 패러다임을 따르고 있다. 이는 기업가적인 자기발견과정과 전략적 조정, 산업정책과 혁신정책 간의 연계 강화, 정책 전달 방식의 변화를 수반한다. 한국의 지역산업정책은 이러한 패러다임 변화와 일정한 거리를 둔 것으로 보인다. 시간의 흐름에 따라 정책 전달체계에서 많은 개선 노력이 이루어졌지만, 여전히 중앙주도로 현행 주력산업의 지역 경쟁우위와는 괴리된 미래 첨단지향 산업 선정이 지배적이다. 또한 고용친화적인 산업정책과도 거리가 있다(정준호·고영우, 2014).

이러한 배경을 염두에 두고, EU의 스마트 전문화 전략과 미국의 제조업 르네상스 정책에 대한 비판적 검토를 통해 새로운 지역산업정책의 방향을 모색하고자 하는 것이 본 논문의 목적이다. 이를 위해 2장에서는 스마트 전문화 전략과 제조업 르네상스 정책에 대해 살펴본다. 3장은 한국의 지역산업정책에 대한 비판적 평가를 하고 나서, 2장의 논의와 결부하여 향후 지역산업정책의 방향을 제시한다.

## 2. 최근 EU와 미국의 지역산업정책

### 1) EU의 스마트 전문화

#### (1) 배경과 논거

스마트 전문화 전략은 ICT 기술의 확산, R&D, 인적자본, 기타 지식기반 자산 공급 증가, 생산시스템과 기업 R&D의 세계화, 중국과 같은 새로운 글로벌 행위자의 등장 등과 같은 장기의 구조적 추세를 배경으로 한다. 또한 이는 선진국의 재정긴축과 같은 단기 시야의 성장과 공공지출의 삭감

요구, 국가혁신정책의 분권화, 선진국을 중심으로 제조업 부활을 위한 새로운 산업정책의 등장과 맞물려 있다(OECD, 2013; 박재곤, 2015). 환언하면, 스마트 전문화 전략은 중복과 모방을 회피하여 더 효율적이고 효과적인 지역발전정책을 수행하기 위해, 모든 지역이 우선순위로 혁신을 설정하여 혁신전략을 개선하기 위해, 중앙정부, 지방정부, 민간 사이의 시너지 효과를 겨냥하여 희소한 공공자원을 잘 활용하기 위해, 글로벌 가치사슬상에서 지역의 위상을 고려하여 지역의 경제전환을 추동하기 위해, 성장, 경쟁력, 클러스터 영역에서 학계의 새로운 통찰과 개념을 수용하기 위해 등장한 것이다(EU, 2012).

공공 R&D 투자의 파편화, 모방, 중복 문제를 해결하기 위한 방안으로서 EU의 'Knowledge for Growth'라는 전문가 집단이 처음으로 스마트 전문화 개념을 제안했다. 이 집단의 아이디어는 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 지식생산과 사용에서 규모, 범위, 확산효과를 구현하기 위해 일정한 영역에 집중하는 것이 필요하다. 둘째, 미래를 위한 상이하고 독창적인 전문화 영역을 개발하기 위해 일정한 영역에 집중하는 것이 중요하다. 또한 이 집단은 자신의 개념을 지역에 적용하면서 지역이 비교우위를 가지는 영역(전문화) 또는 기업가가 새로운 활동을 개발할 수 있는 신규 영역(다각화)을 포착하기 위해서는 산업부문이 아니라 지식 투자에 집중해야 한다고 제시했다(Foray, 2011).

지역발전 맥락에서 전문화와 기술적 다각화로 요약되는 스마트 전문화는 장소기반적인 지역정책에 잘 부합된다. 장소기반적인 지역정책은 지역의 사회, 문화적, 제도적 특성에 대한 이해와 연관되어 지리적 맥락의 중요성을 강조하고, 또한 지역발전을 위한 대부분의 지식은 해당지역에서 당장 가용하지 않으며 지역 내부와 외부 행위자들 간의 상호작용을 수반하는 참여와 속의 과정을 통해 축적되어야 한다는 점을 강조한다(Barca *et al.*, 2012). 이 논의의 요체는 다양한 행위자들의 참여

와 속의 과정에서 발생하는 지식의 외부효과를 통해 지역주민의 성장 잠재력을 집합적으로 높이는 것이다. 스마트 전문화는 특정산업을 선별하는 것이 아니라 지역 특정기술의 비교우위를 탐색·확인하여 산업 간 융·복합과 네트워크 구축을 내세운다. 따라서 장소기반 지역정책이 강조하는 바와 같이, 상이한 규모와 밀도를 가진 각 지역은 경제 성장에 나름대로 기여할 수 있다(Garretsen *et al.*, 2013). 스마트 전문화 전략은 혁신정책과 산업정책을 연계하고 결합하는 것이며, 이를 통해 지역 산업구조를 지식기반형으로 탈바꿈하고자 한다.

EU(2012)에 따르면, '스마트'의 의미는 다음과 같이 다의적이다. 첫째, 구조적 변화의 동인으로서 혁신, 둘째, 사실에 기반한 모든 자산, 셋째, 방향식이 아닌, 기업을 포함한 이해관계자들 간 비전 공유와 자기발전 과정, 넷째, 기술과 연구 중심의 혁신뿐만 아니라 모든 유형의 혁신, 다섯째, 변화의 환경을 창출하는 생태계, 여섯째, 상이한 부처와 거버넌스 수준 간 투자와 시너지 효과, 일곱째, 기술과 지식 탐색이라는 의미이다. 반면에 '전문화' 의미도 다음과 같이 다의적으로 해석된다. 첫째, 차이가 나는 것, 둘째, 수월성과 기회 능력으로서 경쟁우위, 셋째, 잠재적인 경쟁우위와 가치사슬상 협력 가능성에 대한 글로벌 시각, 넷째, 우선순위, 문제 및 핵심 요구사항에 대한 자원 집중, 다섯째, 임계규모 축적, 여섯째, 단일 산업부문이 아니라 고부가가치 활동을 통한 기존 부문 재생과 부문 간 융합이라는 의미이다. 이처럼 다양한 의미들을 몇 마디로 요약하면, 스마트 전문화는 '집합적 리더십', '부문 간 개방적인 융합', '규모의 경제'를 의미한다.

스마트 전문화 전략의 논거로서 OECD(2013)는 두 가지를 요약·제시한다. 표 1에서 보는 바와 같이, 첫째는 정보 외부효과이다. 이는 정부와 산업이 모두 불완전한 정보를 가지고 있기 때문에 정부는 비용과 기회에 대한 학습과 전략적인 조정을 위해 기업가들과 정보를 교환하는 메커니즘을

구축해야 한다는 것을 의미한다(Foray, 2013). 둘째는 조정 외부효과이다. 이는 민간 활동과 발견의 기회는 높은 고정비용과 대규모 투자 및 지식 기반 투자의 확산효과에 의해 제약될 수 있기 때문에 상이한 기업가들 간 투자와 의사결정을 조정하는 정책 개입이 필요하다는 것을 시사한다(Rodrick, 2004). 두 가지 논거는 구체적으로는 기업가적인 자기발견과정에서 나타나는 과소투자 와 관련된 인센티브 문제, 기회주의적 행태로 인해 발생하는 기업가의 '선점자 열위'(first-mover disadvantage) 문제, 외부 마케팅과 금융자원에 대한 기업가의 연계 부족, 사업 인프라 질(quality)의 문제 등과 관련되어 있다(OECD, 2013: 24). 특히 최근에는 조정 외부효과와 연관되어 클러스터 구축, 민관 파트너십, 혁신적인 조달정책, 부문별 플랫폼 구축 등과 같은 정책 메뉴들이 각광을 받고 있다.

이론적 측면에서 보면, 스마트 전문화론은 아담 스미스의 분업에 의한 경제 성장론과 데이비드 리카도의 무역특화(비교우위)론에 기대고 있다. 또한 전문화 패턴의 변동을 제약하는 지식에 대한

수확체증과 지식 확산효과 등을 다루는 진화경제학과 집적경제론 논의도 차용하고 있다. 그리고 유연전문화론과 신경제지리학 논의도 일부 참조하고 있다(OECD, 2013: 18).

(2) 정책 내용

스마트 전문화론이 기존 논의와 차별적인 것은 바로 기업가적인 자기발견을 중시하고 있다는 점이다(Rodrik, 2004). 이는 기업가가 기존 과학과 기술지식(예: ICT, 나노기술, 바이오기술 등 범용 기술)과 지역산업의 자원과 역량(예: 국지적인 지식)을 결합하여 새로운 활동을 발견할 수 있다는 것을 함의한다. 즉 범용기술을 국지적인 지식에 적용하는 방식에 따라 상이한 결과가 야기될 수 있다는 것이다. 따라서 올바른 정책 개입은 기술이나 산업을 선별하는 것이 아니라, 정부가 조정자 또는 매개자로서 역할을 수행하여 이러한 발견을 고무하는 것이다(Foray, 2013). 범용기술을 기존 산업에 응용하는 프로젝트를 지원하는 것은 바람직한 정부 개입의 사례로 제시된다.

EU의 맥락에서 범용기술은 핵심기술(key en-

표 1. 스마트 전문화 전략에 대한 정부 개입의 논거

	문제	정책 개입	기존과 신규 정책 사례
정보 외부효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자기발견 활동 ↓</li> <li>• 정보교환흐름 ↓</li> <li>• 지식확산을 제약하는 지역 내·지역 간 상호작용 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신규 영역을 발견한 기업가에 대한 보상 유인</li> <li>• 신규 행위자들의 참여 유인</li> <li>• 지역 내·지역 간 상호작용을 촉진하기 위한 플랫폼과 메커니즘 창출</li> <li>• 핵심 인프라 제공을 통한 지원 (예: 기술적 상업적 기회와 제약, 국내외 시장을 위한 공정과 제품 안전기준, 외부 금융자원에 관한 정보)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발명과 발견에 대한 보상, 금융 인센티브, IPR</li> <li>• 공공부문 혁신 인센티브(예: 조달)</li> <li>• 웹을 이용한 의견 청취</li> <li>• 지역차원의 워크숍</li> <li>• 혁신 바우처</li> <li>• 세계화 지원 서비스</li> </ul>
조정 외부효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 높은 고정비용과 대규모 투자에 따른 자기발견 활동 ↓</li> <li>• 지역 경제성장을 위한 새로운 추세 등장 제약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상이한 기업가 투자와 의사결정 조정</li> <li>• 가치사슬 전반에 걸친 다수 경제적 주체(공급자, 생산자, 사용자, 전문서비스, 은행, 기초 연구와 훈련기관) 간 조정</li> <li>• 규모의 경제 또는 집적경제를 향유하는 기술에 대한 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 클러스터 정책</li> <li>• 기술 은행</li> <li>• 민관 파트너십</li> <li>• 혁신 지향 조달정책</li> <li>• 부문별 플랫폼</li> <li>• SME 지원 조직</li> <li>• 시범 프로젝트, 기술지원서비스</li> </ul>

자료: OECD(2013: 24-25) 일부 수정·보완.

abling technology)로 일컬어지는데, IT기술, 나노 기술, 마이크로 나노전자, 신소재, 광기술, 산업바이오기술, 고등제조업시스템 등을 포함한다(EC-SIP, 2013). 모든 지역이 이러한 기술 분야에서 경쟁우위를 가질 수가 없기 때문에, 이러한 기술을 가진 지역에 접근할 수 있는 플랫폼을 구축하는 것이 지역정책의 주요 과제로 등장한다(OECD, 2013). 따라서 스마트 전문화 전략은 기술과 산업 간 융합을 상이한 지역의 혁신역량 수준에 따라 차별화되어야 한다는 점을 강조한다.

스마트 전문화 전략은 부문 간 협력과 기업가적인 과정 및 행위자와 제도 간 장소기반의 상호작용을 강화하는 것을 목표로 삼고 있기 때문에 클러스터 구축과 불가분의 관계를 맺고 있다. 클러스터 전략도 장소기반 확산효과와 네트워크 효과를 내세운다. 따라서 두 전략의 차이는 크지 않다. 하지만 스마트 전문화 전략은 구조적 변화를 더욱더 강조한다(OECD, 2013: 21). 반면에 클러스터 전략은 지리적 맥락을 더욱더 내세운다(Boshma, 2014).

표 2에 보는 바와 같이, 스마트 전문화론은 네 가지 유형의 구조적 변화를 상정한다(Foray, 2013; OECD, 2013). 첫째는 이행(transition)이다. 이는 새로운 경제적 영역이 기존 산업 공유자산에서 나타나는 경우를 일컫는다. 예를 들면, 지속가능한 섬유산업이 현재 섬유산업의 공유자산으로부터

터 성장하는 경우이다. 둘째는 현대화(modernization)이다. 이는 범용기술이 특정부문에 적용되면 기존 산업부문의 효율성이 유의하게 제고되는 경우를 가리킨다. 가령, IT기술을 도입하여 기존 산업부문이 재생되는 경우이다. 셋째는 다각화(diversification)이다. 이는 기업가적인 자기발견이 신규(新舊) 활동 간 잠재적인 시너지 효과 창출과 연관된 경우를 일컫는다. 예를 들면, 기존 섬유산업이 고부가가치 기술 섬유산업으로 다각화한 경우가 이에 해당된다. 넷째는 급진적 구성(radical formation)이다. 이는 일정한 영역의 혁신이 전례 없던 새로운 활동을 창출할 수 있는 잠재력을 가지는 경우를 말한다. 가령, 나노기술이 의료기술에 접목되는 경우가 이에 속한다.

EU(2012)는 스마트 전문화 전략을 현실에 적용하기 위한 가이드라인(RIS3)을 제시하였다. 이 가이드라인에 따르면 스마트 전문화 전략은 다음과 같이 6단계 절차를 거쳐 구체화된다. 첫째, 지역 위상과 잠재력 분석, 둘째, 거버넌스 구축, 셋째, 미래 비전 공유, 넷째, 우선순위 선정, 다섯째, 정책수단 혼합(policy mix), 여섯째, 모니터링과 평가이다.

이러한 절차 중에서 우선순위를 선정하는 작업이 매우 중요하다. 전술한 바와 같이, 지역은 과학·기술·혁신에서 모든 것을 다할 수는 없다. 지역의 지식 인프라가 다른 지역의 그것보다 우수

표 2. 구조적 변화 패턴을 추동하기 위한 스마트 전문화 전략

요인 혼합	목적	전략적 선택	정교화 과정	자기발견 과정의 결과
기업	• 가치와 경제적 수익 극대화	• 기업 내 제품, 자원, 역량 차별화	• 상이한 과정이지만, 모든 이해관계자들의 강한 혁신	• 기존 산업공유자산(이행) • GPT의 기존 산업부문 적용(현대화)
지역	• 경제·사회·환경적 목표와 연계된 사회적 존재 개선	• 지역이 제공하는 활동·자산·서비스 차별화 (예: 투자유치)	• 참여자가 타자를 혁신하게끔 강제하는 권위 부재에 따른 다양한 참여	• 신규 경제활동과 기존 경제활동 간 새로운 시너지 효과(예: 신규 생산 활동)(다각화) • 신규 영역(급진적 구성)

자료: OECD(2013: 29) 일부 수정·보완.



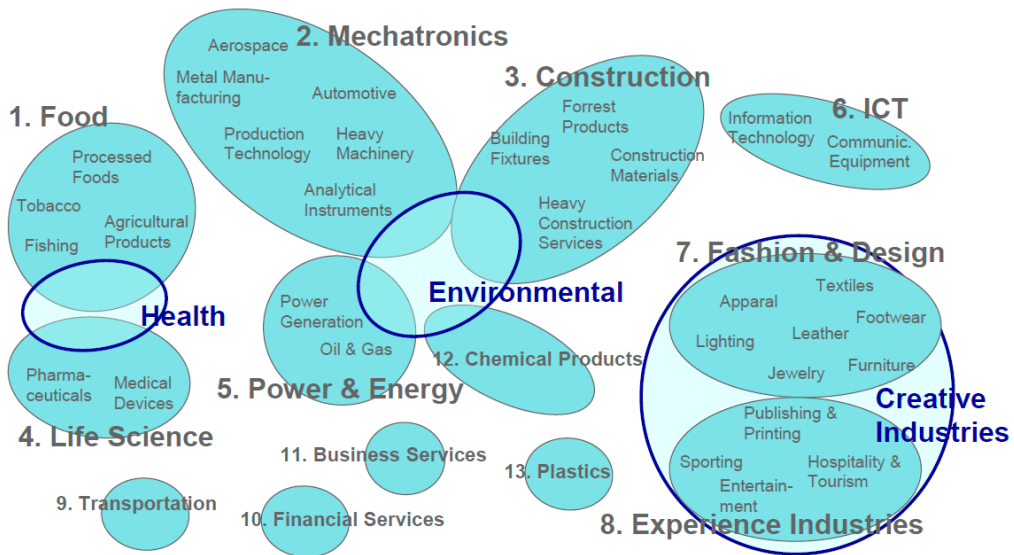


그림 1. 관련 다각화 전략에 입각한 신산업 발굴: 덴마크 사례

주: FORA가 작성한 Mapping of Mega-Clusters in Denmark에 기반한 것임.  
 자료: European Union(2012).

하거나 고유할 경우 해당 지역이 경쟁우위를 누릴 수가 있다는 것을 염두에 두어야 한다(Foray, 2011). 따라서 스마트 전문화 전략에서 강점이 있는 기존 산업부문과 연관된 지역 노하우와 자산을 새로운 혁신으로 전환시킴으로써 나타나는 경제적 다각화, 즉 관련 다각화(related variety)가 중시된다(Boshma *et al.*, 2012). 예를 들면, 관련 다각화 관점에서 보면, 덴마크는 IT, BT 등 요소기반 기술을 접목하여 기존 산업부문의 고부가가치화를 추구하고, 환경산업, 보건산업, 창조산업 등 신산업을 발굴·육성하고 있다(그림 2 참조).

스마트 전문화 전략에 고유한 정책수단은 없다. 대신에 R&D 지원, 인력 양성, 인프라 구축, 네트워킹 강화 등과 같은 기존 정책수단 혼합이 주요 정책수단이다. 개별 정책수단의 차원에서는 새로운 정책수단이 제시되는 것이 아니다. 스마트 전문화 전략의 요체는 정책을 전달하는 방식의 변화이다. 즉 수직적인 정책 위계와 수평적인 민관 네트워크를 맥락에 따라 혼합하여 실용주의적으로

정책을 구사하는 것이다.

### (3) 평가

스마트 전문화론은 EU의 RIS3 정책을 떠받치는 이론적 토대이다. 이는 재정 긴축 시대에 중복을 방지하여 IT, 나노기술과 같은 범용기술을 기존 산업부문에 적용시킴으로써 산업 간 융합을 촉진하고 지역경제의 구조적 변화를 기대하고 있다. 하지만 초기 이론을 실제 현실에 적용하는 과정에서 여러 가지 비판이 쏟아지고 있다.

첫째, 스마트 전문화 용어 선택이 혼란을 자초했다는 것이다. 현실에 적용하는 과정에서 ‘스마트’보다 ‘전문화’에 방점이 더 찍히면서 본래 의도했던 ‘관련 다각화’ 또는 ‘전문 다각화’가 퇴색되고 있다. 또한 산업부문에 적용되던 개념을 지역차원에 적용하면서 개념 혼란이 발생했다는 것이다(Morgan, 2013; Kroll, 2015).

둘째, 스마트 전문화론의 경우 지역경제에 대한 기본 이해가 여전히 미흡하다. 지역 경제규모, 지

역 산업구조, 관련 다양성 정도, 지역 내 또는 지역 간 연계 정도 등과 같은 지리적인 요인이 기업 가적인 자기발전 과정의 성격과 강도에 영향을 미친다. 낙후지역의 경우 효과적인 스마트 전문화 전략이 수행되는 데 필요한 핵심 요인들이 부재한 것은 주지의 사실이다. 그렇다면, 스마트 전문화 전략은 지역 결속정책의 목표에 반하는 위험을 내포하고 있다(McCann and Ortega-Argiles, 2015).

마지막으로, 스마트 전문화론 전략은 상향식 기업가적인 발전 과정을 중시하지만, 불완전 정보와 본래의 불확실성 때문에 이러한 탐색 과정은 근시안적이라고 볼 수밖에 없다. 전술한 이유 때문에 탐색 과정은 불확실성을 줄일 수 있는 상황에서 발생한다. 따라서 탐색 과정은 지리적으로 착근된 조직적 관행과 역량에 의해 좌우되고 특정한 지리적 맥락에서 발생한다(Boshma, 2014). 이러한 점에서 보면 지리적 맥락의 중요성이 더욱더 중시되어야 하는 것이다.

## 2) 미국의 제조업 르네상스

### (1) 배경과 논거

2008년 글로벌 금융위기 여파로 미국에서 제조업 위상과 산업정책에 대해 재고하는 계기가 만들어졌다. 오바마 대통령이 취임할 당시 미국은 전례가 없는 제조업 일자리 상실, 생산시설 오프쇼어링(offshoring), 자동차 산업 와해 등에 직면했다. 무엇보다 2000년대 제조업 일자리 상실은 쓰나미처럼 구산업지역(Rust Belt)을 휩쓸었다. 그림 2에서 보는 바와 같이, 2000년대 미국 제조업 고용규모는 급격히 줄어들었다. 미국 제조업 고용은 1979년 19.4백만 명으로 최대 규모였으나 2011년에는 11.5백만 명으로 최저 규모를 기록했다. 약 30년 사이에 7.5백만 명의 제조업 고용이 줄어든 것이다. 1965-2000년 사이 제조업 고용규모는 1965, 1975, 1992, 1993년을 제외하고는 17백만 명 이하로 떨어지지 않았다. 반면에 서비스 고

용이 제조업의 그것보다 더 빨리 증가하면서 전체 고용에서 제조업 고용이 차지하는 비중은 1943년 37.9%로 정점을 기록한 후 지속적으로 하락하여 왔다. 1960년대 중반 이후 1990년대까지 미국 제조업 고용비중은 줄어들고 있었으나 고용규모는 대체적으로 안정적이었다. 하지만 2000년대에 접어들어 제조업 고용규모와 비중 모두 급격히 줄어들었다. 이러한 의미에서 이때가 실질적인 미국의 '탈제조업화' 시기라고 볼 수가 있다. 이것이 바로 도널드 트럼프가 이번 대선에서 힐러리 클린턴을 이긴 물적 기반이기도 하다.

오바마 정부는 경제회복을 위해 공적 자금을 투입하여 파산 직전의 GM과 Chrysler를 구제했다. 이러한 구제 프로그램은 성공하여 두 회사는 가까스로 최근 재기했으며, 공적 자금도 전액 회수되었다. 이러한 경험을 바탕으로 오바마 정부는 제조업 위상에 대해 재고하고, 제조활동과 혁신 간 상호연계의 필요성을 절감했다. 연방정부는 2000년대 쇠락한 제조업 역량을 다시 확충하기 위해 포괄적 접근이 필요하다는 인식 하에 산업생태계, 즉 '산업공유자산'(industrial commons) 구축에 박차를 가했다(National Economic Council, 2016: 15). 이것이 바로 '제조업 르네상스'라고 일컬어진다.

2000년대 미국의 제조업 일자리가 급격히 줄어든 것은, 무엇보다 저임금을 활용하여 비용 경쟁력을 높이기 위해 생산시설을 중국 등 개도국으로 이전한 오프쇼어링의 효과에 기인한다(Houseman, 2016). 이에 따른 '중국효과'(Autor *et al.*, 2013)는 무시될 수 없는 요인이다. 반면에 Appelbaum(2016)은 미국 제조업 고용 상실은 자동화로 대표되는 기술진보에 따른 자연스러운 과정으로 치부한다. 하지만 후자 논점은 제조업 고용 상실이 왜 2000년대에 집중되어 발생했는가를 명쾌하게 설명하지 못한다.

기술진보와 세계화에 따라 제조업 고용이 지속적으로 줄어들고 경쟁력이 떨어졌음에도 불구하고 연방정부는 제조업의 위상을 성찰하고 그 시사

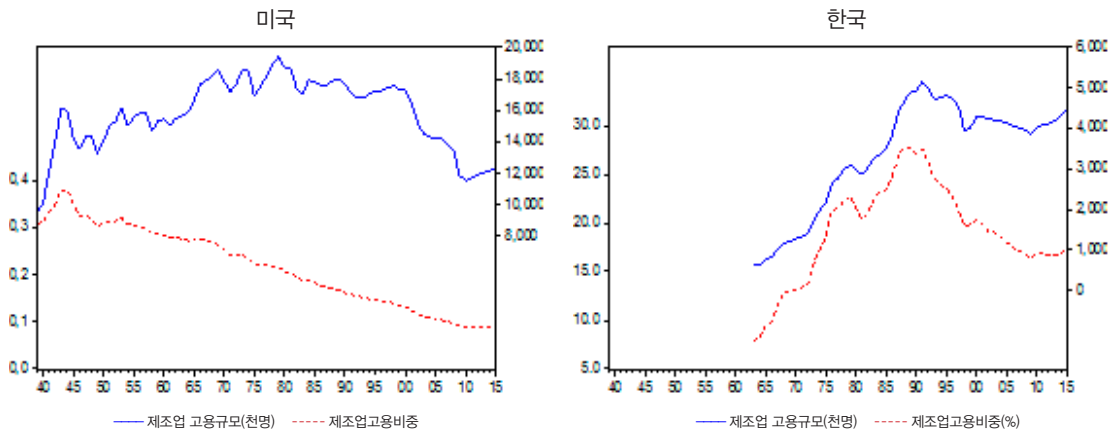


그림 2. 미국의 제조업 고용규모와 고용비중 추이: 한국과 비교

자료: Current Employment Statistics, Bureau of Labor Statistics(<http://www.bls.gov>), 통계청 경제활동인구조사(<http://kosis.kr>).

점을 수용했다. 첫째, 제조업 고용은 괜찮은(decent) 일자리라는 것이다. 다른 조건이 일정하다면 제조업 근로자 평균소득은 근로자 중위소득보다 약 20% 정도 더 높다(Helper *et al.*, 2012). 둘째, 제조업은 전후방 산업연관을 통해 추가적인 일자리를 제공한다는 것이다. Helper *et al.*(2012)에 따르면, 미국 제조업은 간접 고용을 포함하여 근로자 1인당 2.5개의 일자리를 추가로 창출한다. 이는 제조업 활동의 외부화 및 전문화에 따른 관련 사업서비스의 고용증가와 연관된다(Sperling, 2013; McKinsey Global Institute, 2012). 셋째, 제조업은 경제 전반의 혁신능력을 향상시키고 이를 선도한다는 것이다(National Economic Council, 2016). 제조업 부문이 각각 민간 R&D 지출과 인력의 약 75%와 60%를 차지하고, 대부분 특허가 여기서 나오고 있다. Pisano and Shih(2009)가 강조한 바와 같이, 혁신과 제품 디자인은 생산 공정상 노하우와 현장 근로자의 숙련수준과 깊은 연관을 가지고 있다.

생산과 혁신 간 상호연계에 대한 강조는 혁신 정책 또는 산업정책이 ‘선별주의’ 정책에서 ‘혁신의 확산효과’를 강조하는 정책으로 전환해야 한다

는 것을 시사한다(Sperling, 2013). 즉 제조업 정책 대상은 개별기업들이 아니라 기업군, 즉 산업 생태계가 되어야 한다는 것이다. 그리고 제조업은 지리적으로 착근된 활동이기 때문에 제조업 정책은 기본적으로 공간적 맥락에 의존한다. Pisano and Shih(2009)는 이러한 맥락에서 ‘산업공유자산’이라는 개념을 제시하였다. 이는 다수 기업들이 이용할 수 있는 공유자산으로 “혁신을 창출하고 유지하는 지리적으로 착근된 집합적인 연구개발, 엔지니어링 및 제조역량”을 가리킨다. Pisano and Shih(2009)는 과도한 생산의 외부화가 제조역량과 혁신역량을 고갈시킨다고 주장한다. 산업공유자산 논의는 기존 산업클러스터 개념과 거의 유사하지만 제품개발 엔지니어와 현장 작업자 간의 지리적 착근성과 근접성의 경제적 편익을 더 강조한다. 이처럼 생산과 혁신 간 연계는 제조업 생산성 제고에 기여하지만, 여기에는 거리조락현상이 있기 때문에 제조업 입지는 지역 혁신능력 향상에 핵심요인이다(Helper *et al.*, 2012).

## (2) 정책 내용

전술한 바와 같이 제조업은 기본적으로 지역에



착근되어 있다. 그렇다면 주 또는 지방정부가 이에 대한 대책을 강구하는 것이 적합할 것이다. 하지만 오바마 행정부는 한국과 유사하게 연방정부가 지역 제조업 역량을 구축하고 투자하는 데에 상대적으로 적극적인 정책 개입을 시도하였다(Hemphill and Perry, 2012; Hemphill, 2015). 표 3에서 보는 바와 같이, 단발성 정책이 아니라 패키지 형태의 종합적인 정책들이 수행되었다. 이는 제조업 혁신 네트워크 구축, 지역 제조업 인프라 조성, 인력 양성, 지역 제조업 정체성 형성, 사업환경 조성 등을 포괄한다. 이러한 정책들의 수행을 통해 오바마 행정부는 특정산업 성장에 초점을 두기보다는 혁신역량, 인적자본, 기업환경 등 제조업 성장기반을 구축하는 데에 정책적 노력을 배가했다(Sperling, 2013) 오바마 행정부의 제조업 정책기조는 차세대 기술을 통해 혁신을 고무하고, 투자를 촉진하기 위해 숙련기반, 지역역량, 공급사슬을 강화하고, 미국을 생산영역에서 경쟁적인 지역으로 조성하고, 시장을 확대하고 공정경쟁을

촉진하는 것이다(표 3 참조).

표 3에 정리된 정책들을 모두 소개하기에는 지면 제약이 있으므로 지역차원을 가지는 두 가지 정책들을 간략히 소개한다. 제조업 혁신 생태계를 형성하려는 ‘Manufacturing USA’ 정책, 즉 NNMI(National Network for Manufacturing Innovation) 구축이 여러 정책 중에 핵심적이다. 이는 일종의 산학연 연계 프로그램으로 연방정부가 前경쟁적인 R&D에 투자하여 산학 간 협력을 도모하는 제도적 틀, 즉 NNMI을 구축함으로써 기업투자 여건을 개선하는 것이다. 2012년에 시작된 동 정책은 2014년 RAMI(Revitalize American Manufacturing and Innovation)법 제정을 통해 법적 기반을 갖추었으며, ‘Manufacturing USA Institute’를 지역별로 설치하여 NNMI를 구축하는 것이다. 2012년 65개 기관들의 네트워크로 출발하여 현재는 9개 연구소에 약 1,300여개 이상 기관들이 참여하고 있다. 연방정부가 연구소 설립을 위한 초기자금(seed money)을 제공하고, 그 이후 민간 대

표 3. 오바마 정부의 제조업 르네상스 정책기조와 주요정책

정책기조	주요정책
차세대 기술에 기반한 혁신 고무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manufacturing USA: National Network for Manufacturing Innovation(NNMI) 구축</li> <li>• 연방정부의 제조업 연구개발 투자</li> <li>• Nation Makers Initiative</li> </ul>
투자 유치를 위한 숙련, 지역, 공급사슬 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제조업 노동력 훈련: Trade Adjustment Assistance Community College Career Training 프로그램, Apprenticeships</li> <li>• Manufacturing Extension Partnership(MEP)</li> <li>• Investing in Manufacturing Communities Partnership 지정</li> <li>• Supply Chain Innovation Initiative, SupplierPay Initiative</li> <li>• Manufacturing Day</li> </ul>
생산영역에서 경쟁력 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인세 개혁: 연구개발 세액공제, 법인세 인하 등</li> <li>• 인프라: 교통투자(예: Fixing America’s Surface Transportation법)</li> <li>• 에너지: 셰일가스, 대체 에너지원 개발</li> <li>• 규제 개혁</li> </ul>
시장 접근성 확대 및 공정경쟁의 장 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trans-Pacific Partnership(TPP)</li> <li>• 무역 집행: 무역 원활화 및 무역 집행법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act)</li> <li>• SelectUSA: 연방정부 차원의 외국인 투자유치 프로그램</li> </ul>

자료: Sargent Jr.(2016)의 내용을 정리한 것임.

응자금 투자가 이루어지는 사업 방식이다(National Economic Council, 2016). RAMI법에 의한 재정 지원 분야는 나노기술, 첨단 세라믹스, 광학, 재료, 바이오기반·첨단 소재, 유연적인 하이브리드 기술, 극소전자기술용 장치개발 등을 포함한다(Hemphill, 2015). 과학으로서 공학을 바라보는 것이 아니라 문제해결 수단으로서 공학을 생각한다는 점에서 과학기술의 산업 응용이 강조되는데, 이는 전자에 방점을 두는 기존 연방정부 기조와는 사뭇 다른 것이다(Sargent Jr., 2016).

연방정부는 제조업 기반 조성을 위해 지역이 경제발전전략을 입안하는 것을 지원하고 있다. 이는 IMCP(Investing in Manufacturing Communities Partnership)로 일컬어진다. 2014년에 12개 지역이 선정됐으며, 현재까지 24개 지역이 지정되어 있다. 이들 지역에 대해 연방정부는 연방경제발전기금 우선권을 부여하고, 후속 투자를 위한 지역의 'Manufacturing Community' 브랜드화를 지원한다(National Economic Council, 2016: 22-23).

### (3) 평가

오바마 행정부가 추진해 왔던 제조업 르네상스 정책은 지역 산업정책 요소를 가지고 있다. 이는 다분히 기존 연방정부 기조와는 달리 개입주의적이고, 일부 기술을 선별하여 기존 제조업과 연계 시킴으로써 문제해결 역량을 향상시키려고 한다. 그렇다면 이에 대한 비판적 평가는 어떤 것이 있는가?

첫째, 개입주의적인 정책 개입에 대한 비판으로 기술의 상업화 영역은 민간 몫이며, 특정산업이나 기술을 선별해서는 안 된다는 것이다. 이러한 주장은 소위 '연고자본주의'와 '기업복지론'으로 나타난다. 전자는 소위 지대추구 행위와 정경유착 문제를 강조하고, 반면에 후자는 일반 국민 세금이 부유한 기업으로 이전된다는 점에서 인정될 수 없다고 생각한다(Sargent Jr., 2016).

둘째, 연방정부가 초기자금을 지원하는 방식에

대한 비판이다. NNMI는 처음부터 민간이 투자하여 구축되어야 하고, 만약에 적자가 발생하면 이를 줄이기 위한 자금지원은 용인될 수 있다는 것이다. 이러한 입장은 직접 자금지원보다는 조세감면, 규제완화 등을 통해 기업 비용과 부담을 줄이는 것을 선호한다. 또한 산업 중립적인 기술투자를 강조한다(Sargent Jr., 2016).

셋째, 오바마 정부의 제조업 르네상스 정책은 혁신과 산업정책 간 가교를 형성하는 데에 중점을 두고 있는 "하이브리드"(hybrid) 정책으로 기존 연방정부의 기조에서 벗어나고 있다(Hemphill, 2015). 기존 연방정부의 제조업 정책은 "기본방향 설정자" 및 "성장 견인자"로서 정부 역할을 강조하는 혁신정책에 기반하여 있다. 하지만 "산업부문 선별" 및 "주요 행위자 역할"을 중시하는 산업정책은 기존 정책 패러다임에서는 간과되었다(Hemphill and Perry, 2012: 139). 오바마 정부는 둘 간 경계에서 정책적 실험을 하고 있는 것이다.

마지막으로, 산학연계 프로그램인 NNMI와 기업지원프로그램인 MEP는 서로가 동일하지는 않지만 전자는 후자의 '복제품'으로 볼 수 있다. 그렇다면 연방정부 차원에서 유사한 정책들이 쏟아져 나와 정부지원의 파편화를 야기할 수가 있는 것이다(Sargent Jr., 2016). 따라서 유사 프로그램을 굳이 수행하는 것이 적절한가에 대한 비판이 있다.

## 3. 정책적 시사점: 한국 지역산업정책의 새로운 방향에 대한 제언

이제까지 최근 EU와 미국의 지역산업정책에 대해 살펴보았다. EU의 스마트 전문화는 재정긴축에 대응한 정책 간 중복 제거와 그에 따른 정책 효율성과 효과성 제고를 겨냥한 것이었다. 반면에 미국의 제조업 르네상스 정책은 2008년 글로벌 금융위기 이후 제조업 고용 상실을 만회하고 그 이

상의 고용 증가를 조준했다. 그렇다면 이러한 해외 사례들이 한국 지역산업정책에 시사하는 바는 무엇인가? 이하에서는 이에 대한 본격적인 논의에 앞서 한국 지역산업정책에 대한 개관과 평가를 한 후에 향후 지역산업정책의 새로운 방향을 제시하고자 한다.

1) 한국 지역산업정책의 현황과 평가<sup>1)</sup>

클러스터에 기반한 지역혁신체제 구축을 내세운 한국 지역산업정책은 1999년과 2000년에 시작된 4개 지역의 1단계 지역산업진흥사업에 뿌리를 두고 있다. 지역산업진흥사업은 1999년 대구 섬유산업, 2000년 광주 광산업, 부산 신발산업, 경남 기계산업 등을 일컫는다. 이는 다시 2002년에 9개 지역 1단계 지역산업진흥사업으로 확대되고, 2008년 광역경제권 선도산업 육성으로 이어졌다. 주민체감형 지역발전을 내세운 박근혜 정부에서

는 시도특화발전·시도협업사업으로 지역산업정책의 명맥을 이어가고 있다(표 4 참조).

표 4에서 보는 바와 같이, 집권세력에 따라 지역산업정책의 목표도 상이하다. 김대중 정부 이후 정책목표는 순서대로 지역경제활성화, 국가균형발전, 지역경쟁력, 주민체감으로 바뀌어 갔다. 지역 산업기반 저변 확장과 다양성에 대한 요구를 반영하기 위해 전략산업의 수도 1999년 시도별 1개, 2-3개, 4개, 5개(협력산업 포함하면 최대 7개 가능)로 점차 확대되어 왔다. 정책수단으로 인프라 구축, R&D지원, 인력양성, 기업지원서비스 등 종합적인 패키지 형태가 선호되었다. 최근에는 이명박 정부의 수도권 규제완화와 박근혜 정부의 규제개선 등 구조개혁 조치들이 강조되고 있다. 정책대상의 지역적 범위는 4+9개, 광역단위(모든 지역)로 확대되었지만 수도권이 사실상 제외된 비수도권 지역이다.

지역산업정책의 전개과정을 보면, 정권에 따라

표 4. 한국 지역산업정책의 개관

구분	김대중 정부 (1998-2002)	노무현 정부 (2003-2007)	이명박 정부 (2008-2012)	박근혜 정부 (2013-2017)
정책목표	지역전략산업 중심 지역경제 활성화 (지역경제 활성화)	9개 지역: 지역산업 활성화, 지역균형발전 4개 2단계: RIS 구축, 산업클러스터 강화 (국가균형발전)	글로벌 경쟁력 (지역경쟁력 제고)	주민체감형 지역발전 (주민체감 지역발전)
프로그램	4개 지역 1단계 (전략산업)	9개 지역 1단계 4개 지역 2단계 (전략산업) (특화산업)	광역선도사업 Post 4+9개 지역 (선도산업) (전략산업) (연고산업)	지역행복생활권(56) 시도특화발전 시도협업사업 (주력산업) (협력산업) (연고산업)
정책수단	인프라조성 기술개발 (수도권 규제)	인프라, 기술개발, 인력양성, 기업지원, 전략산업기획단 (공공기관 지방분산, 수도권 규제)	R&D, 비R&D (수도권규제완화, 국가경쟁력강화위원회, 규제완화)	R&D, 비R&D 규제개선 (규제 개선)
전략산업	1시도 1개 원칙	1시도 2-3개 균발법: 4개('05)	권역별 2개(1단계) 권역별 4개(2단계)	시도주력산업 63개 시도협력산업 16개

자료: 산업자원부, 지역산업진흥 기본계획: 3개 권역, 2002. 1., 산업자원부, 4개 지역산업진흥 2단계 사업 추진계획, 2004.2., 관계부처 합동, 지역주도 맞춤형 지역경제 활성화 대책, 2004. 3. 12.

정책목표, 프로그램, 전략산업 선정기준 등이 상이하여 이에 대한 일관성이 없으며, 전략적인 사고도 결여되어 있다(한국개발연구원, 2006). 그러나 클러스터 기반 지역혁신체제 구축을 통해 지역산업 경쟁력 제고를 목표로 하였기 때문에 2000년대 이후 추진된 지역산업정책은 기존 단발성 프로젝트 중심 산업입지정책과는 차별성을 갖는다. 지역 내부 역량을 충분히 감안하지 않는 산업선별의 첨단 지향성이라는 태생적 한계를 일단 제쳐 놓을 경우, 중앙정부 주도적인 측면이 있지만, 지자체 차원 산업육성 기획 및 운영역량이 향상된 것이 사실이다. 현행 산업정책이 기존 프로젝트 중심 산업입지정책과 달리 패키지형으로 구성되어 이러한 사업들을 효과적으로 수행하기 위해서는 지역 내·외부 역량과 자원이 지자체 주도로 효과적으로 또는 자발적으로 동원되어야만 했다(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013: 247-8; 정준호·고영우, 2014).

전술한 바와 같이, 지역산업정책은 인프라 구축, R&D지원, 인력양성, 기업지원서비스 등 패키지 중심 종합적인 정책으로서 지역산업의 혁신 창출과 경쟁력 제고를 목표로 하고 있다. 그러나 지역정책으로서 지역 간 형평성 추구라는 정책목표도 공유하고 있다. 이처럼 지역산업정책은 이중 정책목표를 가지고 있다. 외환위기 이후 시행되고 있는 지역정책은 내생적 성장론에 기반한 신 지역정책이다. 이는 각 지역이 국민경제의 성장에 모두 기여할 수 있다는 가정 하에 각 지역은 내·외부 자원과 역량을 동원하여 집합적인 효율성을 구성할 수 있다고 생각한다(OECD, 2009). 그러나 동시에 지역 간 격차 완화라는 정책목표도 지역산업정책에 은연중에 들어가 있다. 따라서 서로 양립되기 쉽지 않은 정책목표들이 여기에 들어가 있다.

패키지 형태의 일괄적인 정책지원은 지역기업의 신제품 개발, 공정 개선, 특허출원 및 생산성 향상을 유도하여 지역산업의 경쟁력 향상과 발전

을 도모한다. 따라서 지역산업육성사업은 산업구조의 고도화를 계획적으로 추진하기 때문에 단계적으로 고용문제를 야기하고 중장기적으로 고용 창출을 기대한다는 점에서 고용정책에 관한 고려는 직접적이지 않고 간접적이다. 또한 정책지원 프로그램의 내용이 직접적인 일자리 창출과는 다소 거리가 있다. 예를 들면, 인력양성 지원프로그램의 경우 산업 현장인력의 기술혁신의 역량 제고를 위한 기술 관련 재교육 또는 지역대학의 예비인력에 대한 실무교육에 집중되어 있어 일자리 창출과는 직접적인 관련성이 높지 않다(정만태 외, 2012: 65).

지역산업 지원프로그램에서 공급측면의 숙련 향상과 연관된 인력양성사업의 내용과 운영이 수요자 니즈를 제대로 반영하고 있지 않고 예산 확보수단으로 전략해 정책 실효성을 상실하고 있다는 지적이 있다(산업연구원·기술과 가치, 2010). 산업통상자원부는 인력양성 대상별(대학(원)생, 재직자, 미취업자 및 퇴직자)로 접근하는 고용노동부나 교육부와 달리 산업·기능별 인력양성에 초점을 두는 공급주의 시각을 견지한다. 반면에 고용노동부는 주로 미취업자 및 퇴직자를 중심으로 취업알선에 초점을 두고, 일부 재직자를 대상으로 한 기능별 직업훈련과 고용유지 목적 기업지원 정책을 구사하고 있다. 그리고 교육부는 대학(원)생 및 박사급 고급연구자를 대상으로 대학교육 및 연구 인력양성에 집중하고 있다(산업연구원·기술과 가치, 2010: 360). 따라서 산업통상자원부의 인력양성사업은 정책수요 대상이 불분명하다는 것이다.

산업 선정이 기술 중심적이고, 신성장산업 위주로 선별되었기 때문에 재정지원에 따른 고용창출 효과가 더디게 나타날 가능성이 크다. 그 결과 고용 지지나 보유율이 높은 지역기반 산업의 업그레이드에 대한 지원과 관심은 상대적으로 미미했던 것이 사실이다. 지역산업정책이 R&D 지원을 매개로 하여 첨단기술 산업 육성을 통해 산업구조의

고도화를 목표로 한다는 점에서, 이는 숙련 편향적인 기술변화를 수용하는 것이고, 중간 숙련 일자리를 소멸시키는 효과를 가질 수 있다. 이러한 점을 박근혜 정부도 인식하여 산업 선정에서 첨단 기술 위주에서 고용친화적인 방향으로 선회하고 있다(표 6 참조). 그 결과 경공업 중심 뿌리산업과 생활산업 및 지식기반서비스업이 산업 선정의 주요 대상으로 거론되고 있다.

요약하면, 지역혁신체제의 구축을 통한 지역성장 패러다임 수용, 첨단기술 편향 산업선정과 고용 친화적인 지역특화산업 지원 배제, 공급자 주도 사업 운영과 예산확보 수단으로서 인력양성사업의 변질 등이 맞물리면서 지역산업정책의 생산성 향상과 그에 따른 고용창출 효과는 기대한 만큼 크지는 않았다(정준호·고영우, 2014).

2) 향후 지역산업정책의 방향

ICT 기술 발전과 수요 분절화로 다양한 기술이 복합적으로 사용되고 있다. 이와 같은 상이한 기술들 간 융합과 기술의 복잡화는 R&D 비용을 증가시키며, 내부 역량 부족으로 기업 R&D 활동이 외부화·전문화되고 있다(Expert Group, 2009). 연구자와 엔지니어의 공급과 지리적 이동성 문제, 혁신활동을 위한 벤처자금의 공급 문제, 기업의 가치사슬 내 행위자 능력 문제 등이 맞물리면서 기존 폐쇄형 혁신모형에 대한 문제가 제기되면서 개방형 혁신체제의 적실성이 드러나고 있다

(Chesbrough, 2003). 따라서 단일 기술이나 산업을 육성하기보다는 주제별로 다양한 기술이나 혁신성과를 아우를 수 있는 일종의 플랫폼 기반 정책구상을 하는 것이 올바른 정책 개입으로 수용되고 있다(Cooke, 2008). 또한 다양한 경제주체들의 창의성을 엮어내기 위해 산업정책 패러다임이 ‘선별’(picking)과 ‘지원’(backing)에서 ‘매칭’(matching)으로 바뀌고 있으며, 이는 IT, 나노기술 등 범용기술을 활용하여 산업 간 융·복합을 통해 새로운 부가가치와 일자리를 창출하는 새로운 성장전략을 요구하고 있다(Kuznetsov and Sabel, 2011).

전술한 EU의 스마트 전문화와 미국의 제조업 르네상스 정책, 그리고 최근 산업정책 패러다임의 변동을 염두에 두고, 이하에서는 향후 한국 지역산업정책의 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 생태계로서 경제에 대한 새로운 자각이 필요하다. 경제를 공공부문, 민간 시장경제, 그리고 사회적 경제로 구분할 경우 세 가지 경제는 상호보완적이고 견제와 균형을 유지해야 한다. 여기서는 경쟁과 협력이 동시에 작용해야 하며, 평판과 신뢰가 선별기능 일환으로 양적 또는 서열 경쟁의 부정적인 측면을 보완하는 역할을 수행해야 한다. 생태계로서 경제에 대한 인식은 폐쇄가 아니라 개방체제로 경제를 이해하는 것이기 때문에 기업 창업이나 새로운 경제활동의 창출과 실험이 지속적으로 용인되어야 한다(정준호, 2014). 전술한 바와 같이 스마트 전문화 전략에서 혁신은 기술혁신만을 이야기하는 것이 아니라 모든 유형의

표 5. 시도 주력산업 유형

구분	유형1	유형2	유형3	유형4
산업	지역주력산업	뿌리산업	문화융합 생활산업	지식기반 서비스산업
대상 분야	시도의 주력산업	제조업 기반 숙련산업	문화, 생활 관련 산업	서비스산업
예시	정보가전 등	금형, 주조, 용접 등	섬유·패션, 가구, 화장품, 가방 등	디자인, MICE, S/W, 컨설팅 등

자료: KIAT(2014).



표 6. 산업정책 패러다임 비교

구분	수직적인 산업정책: 후방 연계	수평적인 산업정책: 시장실패	개방경제 산업정책: 연계의 실종
민간주체에 대한 인센티브	지대(유치산업 보호 또는 기타 가격 왜곡 형태)	보조금(사적 수익이 사회적 수익보다 낮다고 할 경우)	준지대(노력 또는 성과에 의존적인 지대 기회)
민간주체들의 역량 강화 방법	지대가 기업수준 학습에 투자	배경조건 개선: 투자환경 제고	지대 기회를 포착하기 위해 기업과 정부는 공동으로 근본원인 분석에 참여: 구속제약을 점진적으로 완화하기 위한 장애요인 확인
관심 대상	미시 및 부문 (picking winners)	거시: 제도적 인프라-금융시장과 규제환경 (backing winners)	중범위: 행위 주체들 간 연계 (matching winners)
주요 개념 축	일반적으로 강력한 정부 능력이 기술 학습을 가능케 하고 모니터링	배경조건: 시장실패와 왜곡 감소, 거시 총계 균형 보장 및 총계적으로 성장에 대한 많은 미시적인 장애요인 제거	탐색 네트워크: 연속적인 제약 확인 이후, 이러한 제약과 관련된 어려움을 (부분적으로) 완화하는 데 도움을 줄 수 있는 사람 또는 기관을 확인
주요 문제	국가 포획: 역량 개발이 견고한 이해관계자들에 의해 와해, 거시와 미시 간 연계 잠금(lock-in)	다양한 의미의 거시적 변화와 미시적 잠재력 증가 간 연계 부재	미시적 혁신과 거시 조건의 개선 간 갭, 심층적인 구속 제약 존재, 미시 변화는 반드시 임계규모를 달성하지 않음.
사례	유치산업 보호	규제 완화, VC 펀드 운영	공급자 개발 프로그램, VC 네트워크 개발

자료: Kuznetsov and Sabel(2011).

혁신, 즉 사회적 혁신을 포괄하고 있다. 그리고 미국의 제조업 르네상스 정책에서 보듯이, 미국은 ‘선별주의적 산업정책’에서 ‘혁신의 확산효과’를 강조하는 산업과 혁신정책을 엮는 하이브리드형 정책으로 선화하고, 개별기업이 아니라 기업군으로 정책 대상을 변경하여 산업 생태계를 조성하려고 노력하고 있다.

둘째, 첨단기술 선별이라는 기술주의적 사고를 넘어설 필요가 있다. 스마트 전문화 전략은 지역의 구조적 변화를 겨냥한다. 그런데 전술한 바와 같이 구조적 변화는 다양한 경로가 있다. 우리의 경우 기존 지역 산업자산과 너무나 동떨어진 비관련 다각화, 소위 급진적 구성이 선호된다. 이보다는 현대화나 다각화를 통한 지역의 구조적 변화를 도모할 필요가 있다. 이는 기존 지역자원과 연관된 관련 다각화를 통한 지역의 구조적 변화를 촉진하는 것이다. 또한 기존 선별 방식은 성장하거나 성장할 여지가 있는 산업부문을 확인하고 이에 대한 공적 지원을 집중하는 것이다. 이러한 방식

은 경쟁적인 시장 환경에 부합되는 산업부문을 선별하기 힘들고, 그에 따른 성공률이 높지도 않고, 공적 투자의 구축효과(crowding-out effect)가 발생할 수도 있다. 반면에 새로운 방식은 기존 지역 산업자산의 강점을 다각도로 파악하고 이를 토대로 기존 산업과 신기술 간 인터페이스에 공적 지원을 집중하는 것이다. 이는 시장 실패율을 상대적으로 낮추고 장기적 경쟁우위를 만들어낼 수 있다(EU, 2012).

셋째, 사업 모니터링과 평가에서 ‘시장관리주의’(market managerialism) 문제를 넘어설 필요가 있다. 이는 중앙집권적 성과관리와 시장 선별(수월성)에 따라 사업과제를 선정하고 관리하는 것을 일컫는다(O’Riain, 2011). 새로운 혁신이 창출되기 위해서는 이종 간 결합이 요구되지만, 칸막이식 집권적 사업관리와 상호 간 학습의 장이 아니라 양적 지표 중심의 형식적인 성과지상주의가 맞물리면서 새로운 혁신의 기반이 되는 비시장적인 수평적 네트워크의 형성이 미약할 수밖에 없다.

이는 혁신투자의 장기적인 경제적 성과를 저해한다. 특히 EU의 스마트 전문화론에서 평가와 모니터링은 회계감사의 장이 아니라 관련 행위자들 간 학습의 장으로 이해된다(EU, 2012).

넷째, 하향식 정책 입안과 수행으로 인한 정부 실패를 방지할 필요가 있다. 산업정책 의의는 경제 내에서 집합적인 위험공유 수단을 구축하는 것이지만, 부정부패 및 과실의 사유화 문제 등과 같은 정부실패가 있을 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 민주적인 속의 과정을 통해 상향식으로 정책이 입안되고 수행됨으로써 투명성이 제고될 필요가 있다. 이는 규율의 문제로서 시장규율뿐만 아니라 민주적인 규율체제가 정책 입안과 수행에 스며들어야 한다(정준호, 2014). Boschma(2014)은 EU의 지역정책 맥락에서 기존 기득권 폐해를 지적하고 투명한 거버넌스 구축을 새삼 강조한다.

다섯째, 플랫폼 방식의 정책 입안과 수행이 필요하다. EU와 미국처럼 산업정책과 혁신정책 간의 유기적인 연계가 이루어져야 하고, 이를 위해 칸막이식 중앙 부처 이기주의가 극복될 필요가 있다. 지역의 구조적 변화를 위해서는 범용기술의 적용과 확산, 그리고 융·복합이 이루어지는 현대화나 다각화 전략이 요구된다. 이러한 전략은 또한 저성장과 그에 따른 예산제약이 주어진 상황에서 지역 간 기술과 산업의 중복과 모방을 최대한 방지할 수 있다.

여섯째, 지역산업정책 목표는 생산성 제고뿐만 아니라 고용규모 유지와 확대를 포함해야 한다. 미국 제조업 르네상스 정책 사례가 보여주듯이 2000년대 이후 급격한 제조업 고용규모 축소는, 지역공동체를 붕괴시키고 숙련노동 부족과 설비 투자 감소 등으로 산업기반을 무너뜨림으로써 제조업을 재생할 수 있는 여지를 많이 축소시켜 버렸다. 이를 반면교사로 삼아 기존 산업 경쟁력 제고와 일자리 창출에 주의를 기울여야 한다.

마지막으로, 추격을 위한 성장 강화적인 기제창출의 설계자로서가 아니라 기술혁신의 촉진자 또

는 중재자로서 국가 역할이 변화될 필요가 있다. 또한 정부는 사회전반의 혁신을 도모할 수 있는 분권화된 시스템을 설계하고 동시에 공동체의 보호와 유지라는 의미의 공적 통제 역할을 수행해야 한다.

요약하면, EU의 스마트 전문화 전략은 기업가적인 자기발전과 전략적 조정, 미국의 제조업 르네상스 정책은 생태계에 기반한 산업공유자산의 구축, 그리고 한국의 지역산업정책은 클러스터에 기반한 지역혁신체제 구축으로 압축될 수 있다. EU와 미국의 정책 사례는 지역산업정책이 지리적으로 착근되어야 한다는 점을 예증하고 있다. 또한 산업과 기술 간 융·복합을 위해 산업정책과 혁신정책을 연계시킴으로써 정책수단 혼합의 적실성을 보여주고 있다. 그리고 국가의 역할도 산업생태계에서 민주적인 규율을 착근시키는 조정자, 매개자로서 자리매김하고 있다. 이러한 점들을 고려하면 앞으로 지역산업정책은 산업과 기술 간의 연계를 촉진할 수 있는 플랫폼 방식으로 전환될 필요가 있다. 그런데 여기서 한국의 경우 EU와 미국의 사례와 달리 지역 자치의 역사도 짧고 내생적 산업기반이 두텁지 못해 우리 제도와 역사를 반영한 창조적 변형이 요구된다.

## 주

- 1) 이 절은 다음의 일부 내용을 수정·보완한 것임(정준호, 2014, “산업별 고용성장의 공간구조와 일자리 창출전략”, 이규용 편, 『한국의 지역고용전략(Ⅱ): 실행전략의 모색』, 한국노동연구원, pp.59-63).

## 참고문헌

- 박재근, 2015, “한국 지역산업정책에 스마트 전문화 도입의 논점과 방향”, 지역정책 2(1), pp.1-17.

- 산업연구원·기술과 가치, 2010, 신지역산업발전전략 수립 연구, 한국산업기술진흥원 용역보고서.
- 산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013, 지역산업정책 백서 제1권, 한국산업기술진흥원.
- 정만태·정종석·송우경·변창욱·김동수·김정홍·박재곤·김친곤·양현봉·최희선·이임자, 2012, 일자리 창출 중심의 지역정책의 방향과 과제, 정책자료 2012-165, 산업연구원.
- 정준호, 2012, “분배친화적인 산업정책의 가능성 검토”, 유종일 편, 분배 친화적 성장을 위한 생산-복지 체제와 신산업정책의 모색, 모티브북, pp.203-239.
- 정준호, 2014, “산업별 고용성장의 공간구조와 일자리 창출전략”, 이규용 편, 한국의 지역고용전략(II): 실행전략의 모색, 한국노동연구원, pp.57-90.
- 정준호·고영우, 2014, “고용과 지역산업정책”, 이규용 편, 한국의 지역고용전략(1): 이론과 쟁점, 한국노동연구원, pp.41-73.
- KIAT, 2014, 경제협력권(시도협업)사업 추진계획 수립 연구.
- 한국개발연구원, 2006, 지역전략산업진흥사업(4+9) 심층평가, 재정사업 심층평가보고서.
- Appelbaum, B., 2016, “Why Are Politicians So Obsessed With Manufacturing?”, *New York Times*, Oct. 4, 2016.
- Autor, D. H., Dorn, D. Hanson, G. H., 2013, “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States”, *American Economic Review* 103(6), pp.2121-2168.
- Barca, F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner. Brussels: Commissioner for Regional Policy, European Commission.
- Barca, F., McCann, P. and Rodriguez-Pose, A., 2012, “The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches”, *Journal of Regional Science* 52(1), pp.134-152.
- Boschma, R., 2014, “Constructing regional advantage and smart specialization: comparison of two European policy concepts”, *Scienze Regionali* 13(1), pp.51-68.
- Boschma, R., Minondo, A. and Navarro, M., 2012, “Related variety and regional growth in Spain”, *Papers in Regional Science* 91(2), pp.241-256.
- Chesbrough, H., 2003, *Open Innovation*, Cambridge, MA: Harvard Business Press.
- Cooke, P., 2008, “Regional innovation system, clean technology and Jacobian cluster-platform policies”, *Regional Science Policy and Practice* 1(1), pp.23-45.
- ECSIP, 2013, *Study on The International Market Distortion in The Area of KETs: A Case Analysis*, Final Report, 2013, DG Enterprise and Industry.
- European Union, 2012, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialization(RIS3)*, Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Expert Group, 2009, *The Role of Community Research Policy in the Knowledge-based Economy*, Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Foray, D., 2011, “Smart Specialization: the concept”, Applied Policy Seminar, 4th session of the UNECE team on Innovation and Competitiveness Policies, Palais des Nations, 12 May 2011.
- Foray, D., 2013, “The economic fundamentals of smart specialization”, *Ekonomia* 83(2), pp.55-78.
- Garretsen, H., McCann, P., Martin, R. and Tyler, P., 2013, “The future of regional policy”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 6, pp.179-186.
- Helper, S., Krueger, T., and Wial, H., 2012, “Why Does Manufacturing Matter? Which Manufacturing Matters: A Policy Framework”, Metropolitan Policy Project at Brookings, Brookings Institute.
- Hemphill, T. A. and Perry, M. J., 2012, “A U.S. Manufacturing Strategy for the 21st Century: What Policies Yield National Sector Competitiveness?”, *Business Economics* 47(2), pp.126-147.
- Hemphill, T. A., 2015, “The Network for Manufacturing Innovation: A ‘Tipping Point’ in US Research and Development Policy?”, *Competition Forum* 13(1),

- pp.18-22.
- Houseman, S., 2016, "Is American Manufacturing in Decline?", W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Kroll, H., 2015, "Weaknesses and Opportunities of RIS3-type Policies", Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research ISI.
- Kuznetsov, Y and Sabel, C., 2011, "New Open Economy Industrial Policy: Making Choices without Picking Winners", *PREM Notes, Economic Policy*, No. 161, pp.1-9.
- McCann, P. and Ortega-Argilés, R., 2015, Smart specialization, regional growth and applications to EU Cohesion Policy, *Regional Studies* 49(8), pp.1291-1302.
- McKinsey Global Institute, 2012, *Manufacturing the Future: the Next Era of Global Growth and Innovation*, McKinsey Group.
- Morgan, K., 2013, "The regional state in the era of smart specialization", *Ekonomiaz* 83(2), pp.103-125.
- National Economic Council, 2016, *Revitalizing American Manufacturing: The Obama Administration's Progress in Establishing a Foundation for Manufacturing Leadership*, Washington D. C.: The White House.
- OECD, 2009, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Economic Growth*, Paris: OECD.
- OECD, 2013, *Innovation Driven-Growth in Regions: The Role of Smart Specialization*, Paris: OECD.
- O'Riain, S., 2011, "From developmental network state to market managerialism, In F. Block and M. R. Keller(eds.), *State of Innovation: The US Government's Role in Technology Development*, Boulder: Paradigm Publishers, pp.196-216.
- Pisano, G. P. and Shih W. C., 2009, "Restoring American Competitiveness", *Harvard Business Review* 87(7/8), pp.114-125.
- Roderik, D., 2004, "Industrial policy for the twenty-first century", Working Paper, Kennedy School of Management, Harvard University, Cambridge MA.
- Sargent Jr., J. F., 2016, "The National Network for Manufacturing Innovation", Congressional Research Service.
- Sperling, G., 2013, "The Case for a Manufacturing Renaissance", The Brookings Institution, July 25, 2013.
- 교신: 정준호, 24341, 강원도 춘천시 강원대학길 1, 강원대학교 사회과학대학 부동산학과, 전화: 033-250-6838, 이메일: jhj33@kangwon.ac.kr
- Correspondence: Jun Ho Jeong, Department of Real Estate, Kangwon National University, 1 Kangwon-daehak-gil, Chuncheon-si, Gangwon-do, 24341, Korea, Tel: 82-33-250-6838, E-mail: jhj33@kangwon.ac.kr

최초투고일 2016년 11월 10일

수정일 2016년 11월 25일

최종접수일 2016년 11월 30일