

한국 산업위기지역에 대한 정책적 진단과 처방

정성훈*

Policy Diagnoses and Prescriptions of Crisis on Industrial Regions in the Republic of Korea

Sung-Hoon Jung*

요약 : 이 논문은 ‘산업위기지역의 재활성화 조건: 유럽과 한국의 경험’이라는 주제를 중심으로 한국경제지리학회지 특집호에 실린 논문들을 소개하고, 한국 산업위기지역의 재활성화에 대하여 진단과 처방에 관한 정책 방안을 탐색하는데 목적을 두고 있다. 기존 논의에서 한국 산업위기지역에 대한 진단들은 산업, 고용, 기업, 소비, 투자, 부동산, 노동시장 등 양적인 척도들과 외부 환경, 기능적, 구조적, 공간적 특징을 중심으로 하는 질적인 척도들에 초점을 두고 있다. 산업위기 지역에 대한 정책적 처방들은 관련 법 제정, 금융 지원, 일자리 창출, 산업구조 다각화, 도시기반 강화 등에 초점을 두고 있다. 향후 한국의 산업위기지역에 대한 정책적 접근은 산업과 다양한 분야(사회, 교육, 정치, 복지 등) 간 연계를 강화할 수 있는 정책 개발이 필요하며, 부처 내, 부처 간 협력기반을 강화할 수 있는 통합적 추진체계가 필요하다.

주요어 : 산업위기지역, 유럽, 빌바오, 정책적 진단과 처방, 지역산업정책, 가치사슬

Abstract : The aim of this article is to introduce articles of the special issue on ‘Revitalization Conditions on Crisis on Industrial Regions: Experience from Europe and the Republic of Korea, and to explore policy alternatives to crisis on industrial regions on the basis of policy diagnoses and prescriptions. In the existing research, diagnoses of such Korean regions are quantitatively focused upon industry, employment, plant, consumption, investment, real estate, and labour market, and are qualitatively based upon external environment and functional, structural and spatial characteristics. Prescriptions of such regions emphasize the establishment of a law and an institutional fix, financial supports, jobs’ creation, industrial diversification, the intensification of urban foundation throughout the urban revitalization. In the policy development for these regions, it is required to link the industrial sector to social, educational, political and welfare sectors, and furthermore the collaboration of inter- and intra-ministry and the active participation of provincial and local governments are needed.

Key Words : crisis on industrial regions, Europe, Bilbao, policy diagnoses and prescriptions, regional industrial policy, value chain

본 연구는 국토교통부/국토교통과학기술진흥원의 지원으로 수행되었음(과제번호 19AUDP-B119346-04).

This work is supported by the Korea Agency for Infrastructure Technology Advancement(KAIA) grant funded by the Ministry of Land, Infrastructure and Transport (Grant 19AUDP-B119346-04).

* 강원대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Kangwon National University, shjung@kangwon.ac.kr)

<http://dx.doi.org/10.23841/egsk.2019.22.3.237>

1. 서론

이 논문은 '산업위기지역의 재활성화 조건: 유럽과 한국의 경험(Revitalization Conditions on Crisis on Industrial Regions: Experience from Europe and the Republic of Korea)'이라는 주제를 중심으로 한국경제지리학회지 특집호에 실린 논문들을 소개하고,¹⁾ 한국 산업위기지역의 재활성화에 대한 정책 방안을 탐색하는데 목적을 두고 있다. 이 연구에서 선택한 용어인 '산업위기지역'은 국가균형발전특별법 제2조 8의 2에 따라서 지정된 '산업위기대응특별지역'으로 지정되어 있거나²⁾ 또는 이러한 가능성이 높은 지역을 말한다.

2019년 춘계 한국경제지리학회에서 발표되었던 산업위기지역에 대한 논의들은 대체로 다음과 같은 점에서 공통점을 가지고 있다. 먼저 대부분의 논의들은 한국 자본주의 발전에 있어서 산업위기지역의 등장 시기를 2010년으로 설정하고 있다. 이 발표에서 제시된 영남권과 호남권의 산업위기지역 등장의 주된 원인으로 1960년대 이후 성장해 온 산업도시들의 성장구조에 초점을 두었다. 그리고 이와 같은 구조가 50년이 경과한 2010년에 구조적 위기의 원인으로 작용했음을 지적하면서 산업위기지역의 원인을 세계적·국가적 차원의 경쟁조건 변화뿐만 아니라 지역산업발전의 구조적인 측면에서 접근하고 있다(김진석, 2019; 송부용·박진호, 2019; 이두희 2019; 이종호·장후은, 2019; 전지혜·이철우, 2019; 조성철 2019; 황진호, 2019).³⁾

유럽의 맥락에서 유럽의 산업위기지역 지원정책 변화를 연구한 이종호·장후은(2019)은 유럽의 최근 산업위기지역 활성화 정책이 신내생적 발전 모델에 기초하고 있음을 지적하면서, 유럽은 지역발전, 고용, 산업 정책들을 결합하여 다면적이고 종합적인 접근을 하고 있음을 강조한다. 이와 같은 산업위기지역의 선행 사례로 제시되고 있는 영국의

경우, 영국 북동부지역에서 나타난 산업위기의 기원을 1930년대에 두면서 현재까지 90여년이 흐르도록 지역경제 여건이 크게 나아지지 않고 있다는 데 의견을 모으고 있다(Hudson, R., 1988; Jung, 2001; Pike, A. *et al.*, 2019; Pike, A., 2019). 그러나 김경환·문승희·정혜윤·홍진기(2019)는, 여전히 논쟁의 여지는 있을지라도, 스페인의 빌바오의 사례는 빌바오시가 '구겐하임 미술관'으로 상징되는 문화자본을 성장 동력으로 선택함으로써 2000년대에 접어들면서 실업률이 둔화되고 지역경제 재활성화에 일정정도 기여했음을 제시한다.

유럽의 산업위기지역 관리 경험이 한국 산업위기지역 관리에 주는 시사점을 다음과 같다. 먼저, 석탄, 철강, 조선 등 20세기 주력산업들의 쇠퇴로 인해서 나타난 산업위기지역의 재생은 장시간을 요하는 일이며, 지역이 회복력을 찾기에는 여전히 많은 난관이 존재한다는 점이다. 둘째, 이 지역에 투입된 다양한 정책적 처방들이 대체로 기업과 산업의 영역에서 이루어지고 있음을 고려할 때, 향후 정책적 처방들은 기업과 산업 영역뿐만 아니라 사회, 교육, 정치 등 전 분야에 걸친 총체적 접근이 필요하다는 점이다. 이는 중앙부처의 통합적 추진이라는 선언적 차원의 정책적 조합 수준이 아닌 부처와 지자체의 실천적 참여를 전제로 해야 한다. 셋째, 지자체의 역량 강화가 우선적으로 이루어져야 한다. 이는 중앙정부의 지원을 무작정 기다리는 방식이 아닌 하향식과 상향식 발전방안들을 조합하면서(Pike, A. *et al.*, 2006), 지역에서 새로운 공동학습(collective learning)의 기반을 조성에 초점을 두어야 한다. 위와 같은 맥락에서 이 논문은 현재 한국의 산업위기지역에 대한 진단과 처방을 살펴보는 데 초점을 두고 논의를 진전시키고자 한다.

2. 산업위기지역에 대한 진단

1960년대이후 현재까지도 한국 경제에서 제조업의 역할과 비중은 여전히 중요하다. 2016년 기준 한국의 GDP 대비 제조업 비중은 약 29.3%로 주요 선진국에 비해 높은 수준이며, 전후방 산업연관을 통해서 추가적인 일자리를 제공해 오고 있다(박소영, 2019).

지난 60년 동안 한국이 제조업의 심각한 위기를 경험한 시기는 1980년대 중후반으로 이 시기에는 급격한 임금상승, 노동쟁의의 급증, 개발도상국으로의 공장이전, 서비스경제화 등장이 위기의 주요 원인이 되었다. 이후 1998년 동아시아 금융위기, 2009년 글로벌 금융 위기 등 약 10년마다 찾아온 세계적, 국가적 위협 요소로 인해서 한국의 제조업은 쇠퇴의 경향을 보였기는 했지만, 여전히 국가의 핵심 성장 동력으로 자리매김 해 오고 있다.

그러나 2010년 이후 한국 제조업 발전의 역사에서 주요 쟁점은 산업위기지역의 등장이다. 이는 2010년 이후 철강, 조선, 자동차산업 등 주력산업의 쇠퇴로 인해서 등장했으며, 이러한 쇠퇴는 해당 산업도시들의 급격한 침체로 이어졌다. 산업은 지속적으로 변화하며, 이에 따른 세계적, 국가적, 지

역적 차원에서 이루어져야 할 재구조화는 필수적인 것이다. 그러나 이번 위기는 단기뿐만 아니라 중장기적 처방을 필요로 하는 구조적 속성이 강하기 때문에 과거의 일시적 또는 단기적 위기 국면 돌파와는 다른 특징을 지니고 있다. 그러므로 중요한 문제는 산업위기지역에 대한 진단방식에 있다.

이러한 산업위기지역을 진단하는 척도로, 황진호(2019)는 산업현황(산업성장률, 생산액, 사업체수, 수출입 추이 등), 고용현황(취업률, 실업률 등), 기업현황(기업경기실사지수 등), 소비현황(대형소매점판매액 지수, 소매판매액 지수 등), 투자현황(자본재 수입액, 기계류 수입액 등), 부동산 현황(주택매매가격지수, 전세가격지수 등), 노동시장 현황(비정규직 비중, 임금 수준, 근로시간, 퇴직 등)을 제시했다. 이와 같은 척도들은 다양한 산업위기지역을 진단하는 데 있어서 보편적으로 활용되고 있다(김진석, 2019; 송부용, 2019; 이두희 2019).

이와 같은 정량적인 진단 척도와 함께 보다 정성적인 차원에서 산업위기지역을 진단하는 척도들은 크게 6가지로 분류된다(이두희, 2019; 조성철b, 2019)(표 1). 이두희(2019)는 한국의 대외교역이 활발한 지역이 직면하고 있는 정책환경 변화, 지역자체가 지니는 산업역량 부족, 공간분업으로 인해서 야기되는 지역불균등 발전 등으로 산업위기지역을

표 1. 산업위기지역에 대한 진단 척도

| 진단척도(이두희, 2019) | | 진단척도(조성철, 2019b) | |
|------------------|---|------------------|---|
| 대내외 정책 환경에 따른 위기 | <ul style="list-style-type: none"> • 산업생산 수급 불일치 등 산업(경기)주기 위기 • 한국의 교역이 집중되어 있는 지역에 정책 환경 변화에 따른 위기 | 기능적 취약성 | <ul style="list-style-type: none"> • 표준화되기 쉬운 생산기능에 특화되어 있는 지역의 경우, 자동화 기술에 의한 인력대체나 해외 오피쇼어링에 따른 고용충격에 취약하게 노출 |
| 지역 산업 구조에 따른 위기 | <ul style="list-style-type: none"> • 외부수요 의존적 지역의 특화된 산업위기 • 지역 산업역량 부족의 산업 특화지역 위기 | 구조적 취약성 | <ul style="list-style-type: none"> • 특정업종이나 대기업에 대한 의존도가 고착되어 있는 지역의 경우, 경기 침체나 대기업의 경영적 판단에 의한 리스크에 취약하게 노출 |
| 산업입지 구조에 따른 위기 | <ul style="list-style-type: none"> • 수도권은 R&D 및 소프트웨어 기능, 지역은 생산 기층에 집중 • 산발적으로 갑자기 발생할 산업위기 대응에 한계 | 공간적 (도시기반 의) 취약성 | <ul style="list-style-type: none"> • 정주여건이 열악하고 도시 활력이 쇠퇴하는 지역은 산업위기가 찾아왔을 때 숙련인력이 쉽게 지역을 이탈하고 다시 돌아오지 않을 확률이 높음 |

출처: 이두희(2019), 조성철(2019b)에서 필자 재구성

진단했다. 조성철(2019b)은 산업위기지역을 표준화된 생산 기능의 자동화나 해외이전, 대-중소기업 간 위계적인 관계, 쇠퇴된 도시에 나타나는 산업위기의 증폭된 위험성과 숙련노동의 이탈로 진단했다.

이외에도 산업위기지역에 대한 진단 척도들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 산업별 가치사슬에서 나타나는 지역적 특성(공간분업 등), 기업 간 거래 네트워크의 특성(기업 간 위계와 가치사슬에서 나타나는 1, 2, 3차 벤더 등 포섭적 위계 체계)도 산업위기지역의 주요 원인을 진단하는 척도가 된다. 즉, 동일한 산업군을 속하는 지역들이라 할지라도 가치사슬에서 위상에 따라 지역의 위기와 성장의 곡선은 달리 나타나고 있다. 그러므로 가치사슬에서 지역의 산업위기를 진단하는 것은 매우 중요한 의미를 지니게 된다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 산업위기지역의 등장은 가치사슬로 묶여 있는 산업지역들의 연쇄위기라고 할 수 있다. 예를 들면, 군산시 GM공장의 폐쇄는 북쪽으로는 경기도에 있는 산업단지의 기업들에, 동쪽으로는 대구 제3 산업단지의 소재·부품업체들의 폐쇄로 이어졌다(정성훈·최다희, 2018).⁴⁾ 그러므로 향후 정책적 처방은 행정구역에 치우친 지역적 접근도 필요하지만, 가치사슬 구조와 연계된 모든 지역을 파악하여 처방을 내릴 수 있는 ‘가치사슬별 영역적 접근’(value chain-related territorial approach)이 필요하다.

둘째, 생산지역과 인접한 소비 대도시 간 동반 쇠퇴도 진단 척도로 간주되어야 할 필요가 있다. 이는 영암군과 목포시와의 관계에서 잘 나타나는데, 영암군 조선업의 위기는 목포시의 서비스업의 위기를 초래했다. 그 이유는 영암군 산업단지에 종사하는 노동자들은 일터는 영암군에, 삶터와 쉼터는 목포시에 두어 왔기 때문이다(정성훈, 2018). 이는 일터와 삶터 간 형성된 공간적 연계에 해당된다. 이와 같은 맥락에서 박소영(2019)은 기존 정책의 한계를 공간적 자산 활용의 필요성과 연계시키면서 현재

산업위기지역의 등장 원인으로 대규모 산업단지 또는 외곽 중심의 지원, 산업정책과 도시 정책의 이원화를 제시하고 있다.

셋째, 현재 몇몇 산업위기지역들은 초국적 자본에 의해서 통제되는 분공장 지역의 한계점(Massey, D. 1994)을 그대로 드러내고 있다는 점이다. 그러므로 분공장 경제의 장점과 단점을 중심으로(박삼욱, 1999)⁵⁾ 진단 척도를 구성하는 것도 매우 중요하다. 이는 구미지역의 사례에서도 잘 나타나는데, 전지혜·이철우(2019)는 ‘구미지역의 경우 여전히 모발일과 디스플레이 부문을 중심으로 하는 모노컬처적이고, 대기업 의존적인 산업구조에 지나치게 고착되어 있어서 지역산업위기를 극복하지 못하고 침체되어 있음’을 지적하고 있다.

넷째, 업종 특화와 다양성도 진단 척도가 되어야 한다. 엄밀히 말하자면, 단일 산업에의 높은 의존도의 문제이다. 이는 특정 산업위기지역이 단일산업에 대한 높은 의존도로 인해서 이 산업이 위기를 겪을 경우 지역경제가 급락하는 경우를 말한다. 이를 대비하기 위하여 이미 지역산업이 다양성을 주장해 온 논의들이 있고(김대중·경중수·정성훈, 2014), 2004년 이후 EU 차원에서 제기되고 있는 스마트 전문화도 지역산업의 다양성을 강조하고 있다(정준호, 2016).

마지막으로, 산업위기지역에서 가계 경제의 붕괴와 이에 따른 지역교육의 위기도 진단 척도로 포함될 필요가 있다. 중장기적이고 구조적 속성을 지닌 지역산업의 위기는 이 지역의 기업에 종사하는 노동자 자녀들의 교육 위기로 이어진다. 이와 같은 사례는 영국과 프랑스에서 이미 경험한 사례이다. 영국 북동부에서 지역의 기간산업의 쇠퇴는 노동자들의 장기 실업으로 이어지고, 이는 가계경제의 침체와 붕괴를 초래하면서 자녀들의 교육 미흡으로 연결되어 궁극적으로 글로벌 산업 위기가 지역 어린이들의 성장 위기로 연결되는 사례이다(정성훈, 2019b).

요약하자면, 산업위기지역이 당면한 위기는 해당 도시나 지역의 총체적인 위기를 의미한다. 그러므로 이러한 위기에 대하여 시간적·공간적으로 다양한 처방을 필요로 한다. 이는 경제와 산업만의 문제도 아니며, 정치적 대응만으로도 해법을 쉽게 찾을 수 없는 구조적인 문제이다. 다음 장에서 이에 대한 정책적 처방들을 검토해 보고자 한다.

3. 산업위기지역에 대한 처방

한국 산업위기지역에 대한 정책적 처방들은 단기·중장기적 차원에서 이루어질 수 있는 시간적 해결책과 산업, 금융, 공간 등 기능적 해결책으로 요약될 수 있다(조성철 2019b; 이두희 2019). 이두희(2019)는 정부의 정책적 처방에서 일시적인 경기 침체에는 사·민·정의 사회적 결속력을 통한 수요 확보와 산업금융의 중요성을 강조했고, 구조적인 침체에는 중장기적으로 지역산업 전체를 재구조화해야 함을 접근방법으로 제시했다(표 1). 보다 구체적으로 지역산업부흥특별법(가칭) 등 법 제정의 필요성을 강조하면서 이에 기초한 지역산업부흥기금 조성 방안을 제안했다(표 3; 이두희 2019). 아울러 지역산업위기 대응 시스템을 구축하고, 제조혁신지역의 지정, 지역산업 구조고도화와 산업 전환의 필요성을 강조했다.

조성철(2019)은 산업구조의 다각화의 필요성을 강조하면서, 다각화 전략을 통해서 대기업 분공장에 종속되어 있는 구조적 취약성을 극복해야 함을 언급했다. 또한 기능적인 업그레이드를 강조하면서, 인력 및 기술기반 투자를 통해 업종 가치사슬 내에서 지역의 기능적인 위상을 제고할 것을 제안했다. 아울러 도시재생을 통한 지속가능한 도시 기반 강화를 강조했다.

이와 같은 정책적 처방들은 그 내용의 깊이와 폭

은 다소 다를지라도, 영남권, 호남권의 산업위기지역에 대한 처방들(김진석, 2019; 송부용·박진호, 2019; 전지혜·이철우, 2019; 황진호, 2019)과 그 맥락을 같이하고 있다. 이러한 처방들은 기존 전략 산업 구조고도화 전략, 4차 산업혁명의 기초가 되는 신기술을 활용한 기존 산업의 기술혁신역량 강화 또는 신산업 창출, 도시재생 등에 초점을 두고 제시되고 있다. 이외에도 박소영(2019)이 제안한 정책적 처방들은 기존 정책들의 혼합 또는 연계를 통한 새로운 정책적 접근을 하고 있는데, 대표적으로 ‘살기 좋은 도시와 지역 만들기’ 정책은 긴급 대책에서 장기비전으로 넘어가는 ‘중간징검다리’로 활용하는 방안과 도시권 단위의 융·복합 정책 추진 등을 들 수 있다.

이외에도 산업위기지역에 대한 정책적 대응방안을 수립할 때, 다음과 같은 내용들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 과거 정책에 대한 성찰이 필요하다. 특히, 산업통상자원부가 1998년 시행했던 ‘지역산업진흥사업’에 대한 정책 평가를 재검토할 필요가 있다. 당시 이 사업은 대구(섬유산업), 경남(기계산업), 부산(신발산업), 광주(광산업) 등 4대 지역을 중심으로 거의 10년 이상 시행되었다. 광주의 광산업을 제외하면 이 사업은 기존 주력산업 쇠퇴에 대한 처방책이었기 때문에 이에 대한 정책 재평가를 통해서 어떠한 성과와 성공 또는 실패를 거두었는지를 재점검하는 것이 필요하다. 광주의 광산업의 경우, 앞선 3대 지역과 다르기는 하지만 지역산업으로서 신산업에 대한 전략적 선택의 성과를 측정할 수 있다는 차원에서 큰 의미가 있다. 그럼에도 불구하고, 필자가 우려하고 있는 것은 10년 이상 진행되어 온 이 사업의 정책적 접근방식이 현재 산업위기지역을 접근하고 있는 방식과 크게 다르지 않을 수도 있다는 점이다.

둘째, 이 역시도 과거 정책에 대한 성찰에 해당하는 것으로, 앞선 4대 지역의 ‘지역산업진흥사업’을

표 2. 산업위기지역에 대한 유형과 접근방법(이두희, 2019)

| 위기 유형 | 접근방법 |
|-----------------|--|
| 지역산업의 일시적인 경기침체 | <ul style="list-style-type: none"> • 지역산업 주체(사, 민, 정)가 수요 확보 • 산업금융의 적극적 지원을 통해 인적 자본 및 물적 자본 유실 방지 • 경기회복 후 상대적 경쟁력 강화 |
| 지역산업의 구조적인 침체 | <ul style="list-style-type: none"> • 지역이 보유한 부존자원의 현황을 감안한 중장기 산업구조 고도화 전략 수립 • 생산요소의 전환 배치 및 구조조정/갈등 조정 |
| 급격한 지역경제 침체 | <ul style="list-style-type: none"> • 지역단위 긴급 복지지원 및 주요 산업 기반의 보존을 위한 최소한의 수요 확보 • 중장기 구조조정 지원(지역산업자원 전환배치의 연착륙을 유도하기 위한 목적으로 한정) |

표 3. 산업위기지역에 대한 처방

| 처방(이두희, 2019) | 처방(조성철, 2019b) |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 지역산업부흥특별법 재정 및 지역산업부흥기금 조성 • 지역산업위기대응 시스템 구축(지역산업경제통계 시스템) • 지역경제 개선 및 산업(업종) 역량 강화 → 제조혁신지역 지정 • 산업공유자산 확대 → 지역산업 구조고도화와 산업전환 • 한국형 러스트벨트의 브레인벨트화 • 상생형 지역일자리 창출 | <ul style="list-style-type: none"> • 산업구조의 다각화 → 다각화 전략을 통해 대기업 분공장에 종속되어 있는 구조적 취약성 극복 • 기능적인 업그레이드 → 인력 및 기술기반 투자를 통해 업종 가치사슬 내에서 지역의 기능적인 위상 제고 • 지속가능한 도시기반 강화 → 사람과 산업이 만나는 플랫폼으로서 활력있는 도시공간 재생 |

출처: 이두희(2019), 조성철(2019b)에서 필자 재구성

2003년 이후 수도권권을 제외한 9대 지역으로 확대시켰던 현재의 지역산업진흥사업에 대한 재평가도 역시 필요하다. 9대 지역의 사업은 지역전략산업으로 신산업을 중심으로 추진되었기 때문에 산업위기지역에서 신산업 창출의 가능성을 살펴 볼 수 있는 계기가 될 것이다. 첫 번째와 두 번째 접근방식은 전형적으로 산업 선별방식(picking winners)에 해당되는 것으로, 이와 같은 전략산업 지정을 통한 지역 산업 방식이 과연 얼마나 타당한 것인가를 검토해 볼 필요가 있다. 이러한 방식의 정책적 효과는 산업 발전이 활성화되어 있지 않는 지역(예: 강원도, 제주도 등)에서 두드러질 수 있을 것이다. 그러나 정책 또는 사업 목표 대비 해당 기업과 산업의 경쟁력과 혁신성에 관해서는 재검토가 필요하다. 이러한 상황은 산업성장지역도 마찬가지일 것이다. 대부분의 산업위기지역들은 이와 같은 산업성장지역에 해당된다.

셋째, 산업위기지역의 해당지자체가 지닌 역량과 의지의 문제이다. 특히, 산업위기지역들은 단기적으로 중앙정부로부터 수혜를 바라는 '해바라기형 정책접근'을 추진하고 있기 때문에 위기 돌파의 걸림돌로 작용할 가능성이 매우 크고, 사회적으로도 우려스럽다. 이와 같은 맥락에서 지자체의 역량과 의지의 문제는 향후 정책적 성공과 실패의 가장 중요한 변수가 될 것이다.

넷째, 지자체와 지역주민이 해당 산업위기를 해결하는 방식과 지역 조절양식의 문제이다. 즉, 산업위기를 해결하기 위해서는 단기적 추진도 중요하지만, 중장기적 추진이 매우 중요하며, 이 경우 사회자본의 정비·확충이 우선적으로 요구된다. 이는 지자체와 주민뿐만 아니라, 지역마다 노사정의 결속력을 필요로 하기 때문에 지역사회에서 통합의 방향과 강도에 따라서 성과는 달리 나타날 것이다. 영국 북동부의 경우처럼, 지역이 산업위기를 극복하

는 과정에서 나타나는 거버넌스 양식은 지속적으로 변할 수밖에 없음을 인지할 필요가 있다(Hudson, 1988). 그러므로 산업의 선택도 중요하지만, 이에 부합하는 지역 조절양식에 대한 선택도 매우 중요하다(Peck, J. and Tickell, A., 1994).

마지막으로, 산업위기지역에 부합하는 교육혁신체제 구축의 문제이다. 산업위기지역들은 국가적 경향인 학령인구 감소와 외부로의 인구 전출로 인한 사회적 감소를 동시에 겪는 ‘인구문제의 이중고’를 겪고 있는 지역들이다. 아울러 실직자들의 실업 상태가 장기적으로 이어질 경우, 숙련의 저하 또는 상실이 강하게 나타나는 지역이다. 그러므로 이 지역은 전 생애주기적 지역교육혁신체제(regional innovation system for education; RISE) 구축이 필요하다. 필자가 주장하는 지역교육혁신체제란 지역 간 격차 완화 또는 지역경제 활성화를 위하여 교육 분야가 산업, 과학, 기술, 노동, 사회복지, 인문, 사회 분야 간 혁신적인 상호작용 네트워크를 구축하고, 교육혁신의 모든 주체들이 다양한 지리적 규모(장소, 지역, 국가, 세계)에서 전 생애주기적 교육혁신을 선도하면서 혁신형 인재양성과 지역 발전을 견인하는 체제를 말한다(정성훈, 2019a). RISE는 철저히 지역 맞춤형과 인재 맞춤형으로 진행되어야 하며, 이를 위한 교육 여건, 교육 과정, 교육성과·환류체계 구축에 대한 작업들이 선행되어야 할 것이다.

4. 결론

유럽에서 영국 북동부지역과 같은 산업위기지역들은 100년이 흘러도 과거 성장시기로의 회복을 기대하기에는 무리일 정도로 장기적이다. 물론 스페인의 빌바오처럼 새로운 산업과 도시재생에 대한 투자를 중심으로 회복기로 다가가는 지역도 있다.

그럼에도 불구하고, 21세기에 새로운 투자와 일자리 창출은 각국의 수도권이나 이에 유사한 대도시권에서 발생하고 있으며, 사람이 기업을 찾아가는 것이 아니라 기업이 사람들이 모인 장소를 찾아가는 경향이 짙게 나타나고 있다. 이와 같은 맥락에서 한국 자본주의 발전에서 산업위기지역의 등장을 성찰해 보면 다음과 같다.

첫째, 1960년대 이후 수출산업화에 초점을 두고 만들어진 분공장 경제의 한계를 극복하지 못했다. 사실 한국 자본주의에서 분공장 경제는 지난 50여 년 동안 상당한 성과를 거두어 왔다. 이는 유럽에서 이 정책이 큰 성과를 거두지 못한 것에 비교하면 괄목한 만한 것이다. 그러나 이 기간 동안 지역 토착 자본의 형성과 발전, 분공장들과 연계 기업들의 지역적 착근성 강화, 우수 인력의 양성과 정착체계 구축 등에는 소홀해 왔기 때문에, 산업성장을 이루었기는 했으나, 이 성장이 해당 도시나 지역발전과 병행하여 이루어지지는 않았다. 이러한 맥락에서 현재 산업위기지역의 등장은 산업자체의 위기뿐만 아니라 도시나 지역의 위기이고, 이는 도시 및 지역의 총체적 관리 소홀의 결과이다. 즉, 일터만 강조했지, 삶터와 쉼터는 소홀한 결과라는 것이다.

둘째, 지역산업정책이 효과성과 효율성을 발휘하지 못했다. 1998년 이후 20여 년 동안 이 지역의 조선, 철강, 자동차 산업의 구조고도화와 신산업 창출을 위한 정책적 지원을 했음에도 불구하고, 이러한 노력은 이 지역의 산업을 변화시키기에는 역부족이었다. 이는 지역산업지원시스템의 총체적 점검을 요구하는 사안이다.

셋째, 리더십과 혁신 지원 인력의 관료화에 해당하는 사람의 문제이다. 지난 20년 동안 지역산업지원기관들의 평가 결과를 살펴보면, 동일한 지원기관이라 하더라도 리더에 따라 평가결과가 매우 상이하게 나타났음을 알 수 있다. 또한 2002년부터 현재까지 약 20여 년 동안 지역혁신지원 기관들은 관료화되었고, 하향식 정책 수행에 제도화되어 있어

서 지역 맞춤형 정책과 상향식 정책 수립이 어렵다. 그러므로 중앙정부와 광역시도, 기초지자체, 혁신 지원 기관 모두 정책의 틀을 개선하는데 상당히 보수적일 수 밖에 없다.

넷째, 정책 연구들이 제대로 기능을 발휘하지 못했다. 정책연구에서 긍정적으로 나타난 성과 측정들은 정책 효과인지 산업 또는 기업자체의 노력의 효과인지를 가늠하기 어려웠다. 정책 평가에 있어서 연차별 실적 평가는 사업주체들에게 도움이 되는 것은 사실이며, 사업 개선에 좋은 기회를 제공하고 있음을 인정한다. 그러나 실적과 성과는 구별되어야 하며, 이는 개별 사업의 관점이 아니라 최소한이라도 특정 지역의 해당 산업의 관점에서 허와 실을 따져야 했다.

마지막으로, 산업선별 정책을 통해서 사업 참여의 조건을 제시한 지역산업정책들은 일반 중소기업에게 진입장벽이 매우 높았다. 이는 부처 간 협력이 불가능한 상태에서 사업에 참여할 수 있는 선별기업의 경우 정책적 접근에 대한 기회를 갖게 되었지만, 그렇지 못한 기업들은 기회 상실 경험할 수 밖에 없었다. 아울러 기회를 얻은 기업이라 할지라도, 정책적 지원이 정말 혁신의 마중물이었는지를 판단하기 어려운 경우가 많았다.

지역은 존재한다. 산업도 존재한다. 지역산업도 엄연히 존재한다. 지역산업을 지원하는 정책도 필요하다. 그러나 정책적 차원에서 접근은 산업과 다양한 분야(사회, 교육, 정치, 복지 등) 간 연계를 강화하는 정책이 개발되어야 하며, 부처 간 칸막이뿐만 아니라 부처 내 칸막이 구조도 동시에 극복되어야 하는 통합적 추진체계가 필요한 시점이다.

주

- 1) 이외에도 2019년 5월 25일 한국경제지리학회 춘계학술대회 특별 세션(「한국의 산업위기지역에 대한 진단이라는 주

제로」)에서 발표되었던 9편의 논문들도 포함하여 논의를 전개한다.

- 2) 국가균형발전특별법(제2조 8의 2)에 명시된 산업위기대응 특별지역에 대한 정의는 다음과 같다.
“산업위기대응특별지역”이란 지역의 주된 산업이 위기에 처하여 지역경제여건이 악화되거나 악화될 우려가 있어 일정기간 동안 정부의 지원이 필요한 지역으로서 제17조에 따라 지정되는 지역을 말한다.”
- 3) 물론 이러한 연구들에서 위기의 원인은 매우 다양하게 제시되어 있지만, 연구자들은 대체로 위기의 원인을 지난 50년 동안 한국 자본주의 발전에서 주력산업의 구조적 노쇠화에 동의하고 있다.
- 4) 조성철(2019a)은 산업용 로봇에 대한 투자 효과도 가치사슬에서 상이하게 나타남을 제시했다.
- 5) 박삼욱(1999, 2002)은 이미 20년 전에 분공장 경제의 장·단점을 제시하였는데, 이는 현재 한국에서 분공장으로 형성된 산업위기지역을 진단하는 데 유용한 척도가 된다. 그에 의하면, 분공장 경제의 장점은 다음과 같다. 첫째, 분공장은 모기업의 재정적 자원에 쉽게 접근할 수 있기 때문에 재정적 지원을 용이하게 받을 수 있다. 둘째, 모기업에의 공급자 및 모기업의 시장체계를 이용할 수 있기 때문에 안정성이 높다. 셋째, 분공장이 모기업의 기술적, 경영적 혁신에 쉽게 접할 수 있음을 제시했다. 단점은 다음과 같다. 첫째, 외부 지배는 분공장 입지지역의 요구에 민감하지 못할 것이고, 심지어는 본사가 있는 지역에만 유리한 의사결정이 이루어질 수 있다. 둘째, 경기의 하강기에는 분공장이 우선적으로 폐쇄대상이 될 수 있다. 셋째, 분공장은 그 지역의 독립기업보다 그 지역의 경제에 통합되는 정도가 미약할 것이다.

참고문헌

- 김경환·문승희·정혜윤·홍진기, 2019, “스페인 빌바오의 지역발전 재생경로,” 한국경제지리학회지 22(3), pp.258-273.
- 김대중·경중수·정성훈, 2014, “산업구조 다양성과 고용 창출 및 지역경쟁력간 관계 분석,” 한국경제지리학회지 17(4), pp.786-800.
- 김진석, 2019, 호남지역 산업도시의 현황과 과제, 2019년 한국경제지리학회 춘계 학술대회 발표자료.
- 박삼욱, 1999, 현대경제지리학, 아르케.

- 박소영, 2019, “산업위기지역 활성화를 위한 정책 현황과 과제,” 국제컨퍼런스 한국 산업도시의 변화와 과제, 2019. 6. 12. 국토연구원.
- 송부용·박진호, 2019, “환경 변화에 따른 영남권 전통산업도시의 현황과 과제,” 국제컨퍼런스 한국 산업도시의 변화와 과제, 2019. 6. 12. 국토연구원.
- 이두희, 2019, “지역산업위기 원인과 극복방안,” 2019년 한국경제지리학회 춘계 학술대회 발표자료.
- 이종호·장후은, 2019, “유럽의 산업위기지역 지원정책 동향 및 시사점,” 한국경제지리학회지 22(3), pp. 246-257.
- 전지혜·이철우, 2019, “한국 산업위기지역의 현 주소: 구미지역 산업 환경과 위기실태,” 한국경제지리학회지 22(3), pp.291-303.
- 정성훈, 2019a, “지역교육혁신체제: 지역발전-지역혁신 성장을 위한 대안,” 2019 대한민국 국가비전회의 II, 지역혁신과 포용을 통한 균형발전 세션 발표자료, 2019 대한민국 국가비전회의II조직위원회 pp.1-19.
- 정성훈, 2019b, “한국, 20년전 영국의 실수 반복할 것인가?: 산업위기지역의 회복력 증진을 위하여,” 경제지리학자들의 시선(2019. 5. 3.), 프레시안.
- 정성훈·최다희, 2018, 강원도 산업단지 집적화 추진 현황 및 개선 방안, 한국은행 강원본부.
- 정준호, 2016, “EU의 스마트 전문화 및 미국의 제조업 르네상스 정책에 대한 비판적 검토와 한국 지역산업 정책 방향,” 한국경제지리학회지 19(4), pp.782-798.
- 조성철, 2019a, “지역별 제조업 고용변화에 대한 자동화와 세계의 영향,” 한국경제지리학회지 22(3), pp.274-290.
- 조성철, 2019b, “한국 산업도시의 위기 진단과 회복력 제고를 위한 정책 방향,” 국제컨퍼런스 한국 산업도시의 변화와 과제, 2019. 6. 12. 국토연구원.
- 황진호, 2019, “산업도시와 지역의 변화: 울산광역시를 중심으로,” 2019년 한국경제지리학회 춘계 학술대회 발표자료.
- Hudson, R., 1988, *Wrecking a Region: State Policies, Party Politics, and Regional Change in North East England*, London: Pion Ltd.
- Jung, S.-H., 2001, *The Global-Local Interplay: Korean Foreign Direct Investment in the European Union*, Unpublished D.Phil. Thesis, University of Sussex, UK.
- Massey, D., 1994, *Space, Place and Gender*, University of Minnesota Press.
- Peck, J. and Tickell, A., 1994, Searching for a New Institutional Fix: The After Fordist Crisis and Global-Local Disorder, in Amin, A.(ed.), *Post-Fordism: A Reader*, Oxford: Blackwell, pp.280-315.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. and Tomany J., 2006, *Local and Regional Development*, London & New York: Routledge.
- Pike, A., 2019, “Coping with deindustrialisation and economic evolution: institutional and policy learning from British cities,” 국제컨퍼런스 한국 산업도시의 변화와 과제, 2019. 6. 12. 국토연구원.
- Pike, A., Tomany, J. and Jenkins, M., 2019, *The North of Tyne Metro-Mayor: An Office Without Power?*, CURDS, Newcastle University.
- 교신: 정성훈, 24341, 강원도 춘천시 강원대학교길 1, 강원대학교 사범대학 지리교육과, 전화: 033-250-6691, 팩스: 033-259-5597, 이메일: shjung@kangwon.ac.kr
- Correspondence: Sung-Hoon Jung, Department of Geography Education, College of Education, Kangwon National University, 1 Kangwon Univ. Road, Chuncheon City, Gangwon Province, 24341, The Republic of Korea, Tel: +82-033-250-6691, Fax: +82-033-259-5597, E-mail: shjung@kangwon.ac.kr
- 최초투고일 2019년 9월 10일
수정일 2019년 9월 26일
최종접수일 2019년 9월 27일