

역대 정부별 경제성장 전략과 지역산업정책

김 찬 규 | 충남연구원 초빙책임연구원

<요 약>

과거 국가주도 성장전략을 통해 급속한 성장을 이룩한 한국은 외환위기 이후 구조적 저성장시대에 접어들었다. 이에 각 정부는 새로운 성장동력을 찾고자 다양한 전략을 추진해왔으며, 지역산업정책도 이러한 성장전략의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 한국의 시기별 성장전략과 지역산업정책을 살펴봄으로써 향후 새로운 성장전략을 수립하는데 있어 지역산업정책의 방향과 역할을 모색해 볼 수 있을 것이다.

역대 정부별 경제성장전략

한국 경제는 외환위기 이전까지 정부주도의 성장전략을 추진, 즉 6차례의 경제개발 5개년 계획을 통한 수출주도형 성장우선 전략을 추진하여 경제규모 등 양적 측면에서 크게 성장하였다.

외환위기 이후 잠재성장률의 저하, 저출산·고령화 및 양극화 문제 등에 직면하여, 노무현 정부는 ‘선 성장, 후 분배’라는 기존 패러다임은 한계에 봉착했다는 인식 속에서 성장과 복지가 선순환 하는 ‘동반성장전략’으로 패러다임의 전환을 모색하였다.

이후 이명박 정부는 녹색성장전략을 추진하여 환경과 경제의 조화로운 발전을 통해 일자리 창출과 미래성장동력을 확충하고자 하였다. 박근혜 정부는 상상력과 창의성을 과학기술과 ICT에 접목하여 새로운 산업과 시장을 창출하려는 창조경제를 핵심으로 한 경제혁신 3개년계획을 추진하여 한국경제의 혁신과 재도약을 이루고자 하고 있다.

지역산업정책의 추진 현황

1980년대 중반까지 우리나라 지역산업정책은 직접적인 지역산업 육성 정책보다는 국가차원의 전략산업 중심으로 산업성장을 위한 물리적 기반시설(산업입지)에 대한 투자에 초점이 맞추어져 있었다.

지역산업정책이 본격화된 것은 1990년대 이후로 대표적인 것이 1999년 ‘4개지역 산업진흥사업’과 2002년 ‘9개지역산업진흥사업’이었다. 그러나 이것은 중앙정부에

서 지역실정을 고려하여 결정한 하향적 방식에 의해 정책이었다.

지역별 산업구조와 특성을 고려하여 지방차원에서의 지역전략산업이 본격적으로 육성된 것은 2004년 국가균형발전특별법이 제정되면서부터이다. 이후 2008년부터 광역경제권정책이 시행되면서 행정구역단위 중심으로 추진된 균형발전정책의 한계를 극복하고자 하였으며, 2013년부터는 경제협력권사업, 시도 주력산업, 시군구 전통산업 등으로 지역산업 육성정책이 다변화되었다.

새로운 패러다임의 모색

과거 한국 경제성장을 이끌었던 추격형, 요소투입형 경제전략은 글로벌 경제위기와 신흥 산업국들의 추격으로 인하여 한계에 도달하였다. 저성장기조를 극복하고 국가경쟁력을 높이기 위해서 뿐만 아니라 한국 경제를 추격형에서 선도형으로 전환하기 위해 무엇보다도 혁신적 기술과 창의적 아이디어가 필요하다. 또한 한국 경제는 무역의존도가 높은 만큼 개방적 경제의 이점을 활용하기 위한 국제적 협력과 평화의 추진이 필요하다. 그리고 지역간, 산업간, 기업간 균형과 상생을 통해 지속적 성장이 가능한 방안 모색 필요하며, 특히 지역균형발전을 위한 산업정책을 통해 전 국토의 역할분담과 성장자원의 극대화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

1. 역대 정부별 경제성장 전략

1962년~91년 경제개발5개년 계획 : 국가주도의 수출중심 성장전략

- 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획을 시작한 무렵 한국은 빈약한 부존자원, 전쟁으로 인한 인프라 파괴, 농업중심의 경제구조, 해외원조 의존 등 열악한 국내 경제상황에 처해 있었음
- 이에 경제개발계획을 통해 자원 동원과 배분의 중점을 공업화에 두고 수출을 통한 성장우선전략을 추진
- 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획을 시작으로 1991년 제6차 경제개발 5개년 계획까지 6차례의 경제개발 5개년 계획을 국가가 중심이 되어 수립하여 추진. 특히 제3차 계획에서는 중화학공업 육성에 역점을 두었으며, 제5차 계획부터는 ‘경제사회개발계획’으로 명칭을 변경하여 사회적 측면을 강조
- 경제개발 5개년 계획을 통해 산업구조가 1차산업 중심에서 중화학공업 중심으로 발전하였으며, 수출상품 구조도 공산품 중심으로 그리고 경공업 중심에서 중공업 중심으로 변화하였음. 1961년 83달러였던 1인당 국민총생산은 1991년 6,757달러로 성장하였으며, 수출은 32.8백만 달러(1960년)에서 718억7천만 달러(1991년)로 성장.

김영삼 정부 : 신경제 5개년 계획

- 세계화 및 자유무역 추세 등으로 국제 무역 및 경제 질서가 변화하고, 한국 경제 규모가 확대됨과 동시에 자율과 개방이 강조됨에 따라 정부주도형 경제계획 추진이 더 이상 어렵게 되었으며, 이에 민간의 역량을 중시하는 유도계획으로 전환이 필요하게 되었음
- 1993년 7월 경제사회발전5개년 계획을 중단하고, 국민의 자율적 참여와 창의를 경제발전의 원동력으로 삼고자 하는 ‘신경제5개년 계획’을 발표
- ‘경제 활력 회복과 선진국 경제권 진입’을 목표로 하여 ① 산업의 경쟁력 강화, ② 사회적 형평성 제고와 균형발전, ③ 국제화 및 자율화의 추진과 통일기반 조성을 기본 방향으로 설정

김대중 정부 : 민주주의와 시장경제 병행

- 압축·불균형 성장의 후유증으로 1997년 발생한 외환위기 상황 속에서 출범한 김대중 정부는 국가 장기발전계획이 부재한 가운데 ‘민주주의와 시장경제의 병

행발전'과 '생산적 복지'를 바탕으로 고도성장 이면에 누적된 각 부문의 구조적 문제 해결에 집중

- 특히, 기업, 금융, 노동, 공공 4대 부문 구조조정 등을 통해 외환위기 극복과 경제활력 회복이라는 현안 과제 해결에 주력

노무현 정부 : 함께 가는 희망한국 비전 2030

- 세계시장의 단일화 추세, 지식기반경제로의 전환, BRICs의 부상이라는 국제경제 환경변화와 함께 한국은 외환위기 이후 잠재성장률의 둔화, 저출산·고령화, 양극화 등 장기·구조적 도전 요인에 직면
- 이에 세계시장에서의 경쟁력을 확보함과 동시에 내부의 구조적 문제에 체계적으로 대응하고자 장기·종합적 비전과 전략 그리고 이를 실천할 수 있는 재정전략을 포함한 '함께 가는 희망한국 비전 2030' 수립
- '선성장 후분배'의 기존 패러다임은 한계에 봉착했다는 상황 인식에 따라 성장과 복지가 함께 가는 '동반성장'으로의 패러다임 전환을 통해 성장과 분배의 선순환 구조를 정착시켜 지속적인 발전이 가능하도록 하겠다는 장기종합전략

이명박 정부 : 녹색성장 국가전략

- 선진국을 중심으로 녹색성장에 대한 관심이 확산되는 가운데, 기존의 요소투입형 제조업 수출중심 산업발전전략의 적실성 저하로 저성장을 극복하기 위한 새로운 성장동력 필요성 대두
- '2020년까지 세계 7개, 2050년까지 세계 5대 녹색강국 진입'을 목표로 녹색성장 국가전략 제시
- 녹색성장전략은 기존 요소투입 위주의 경제성장 방식은 환경적·경제적 한계에 도달했다는 판단에 따라 환경과 경제의 조화로운 발전이라는 새로운 패러다임을 통해 일자리를 창출하고, 미래성장동력을 확충하려는 종합 발전전략

박근혜 정부 : 경제혁신 3개년 계획

- 세계경제는 2008년 발생한 글로벌 금융위기에서 완전히 회복하지 못하고 있는 가운데 국내적으로 비정상적 제도와 관행, 추격형 전략의 한계, 고령화, 부문간 불균형 등 구조적 문제에 직면하여 저성장 지속
- 이러한 구조적 문제점을 해결하고 선진 경제로 도약하기 위해 경제혁신 3개년 계획 추진. 2017년 고용률 70%, 4%대 잠재성장률, 국민소득 4만달러 목표 제시
- 경제혁신 3개년계획은 상상력과 창의성을 과학기술과 ICT에 접목하여 새로운

산업과 시장을 창출하는 창조경제를 핵심으로 하여 한국경제의 혁신과 제도약을 이루고자 하는 전략

2. 지역산업정책의 전개¹⁾

국가차원의 전략산업 중심(1990년대 이전)

- 1990년대 이전에는 직접적인 지역산업 육성 정책이라기보다는 국가차원의 전략 산업 중심으로 산업성장을 위한 물리적 기반시설에 대한 투자 중심, 특히 1980년대 중반까지 중화학공업, 수출지향공업을 위한 산업입지 공급정책이 중심
- 60년대 : 노동집약적 경공업(서울 및 지방대도시 중심) → 70년대 : 자본집약적 중화학공업(서울 및 지방대도시 중심) → 80년대 : 전자부품·자동차 조립산업(지방중소도시 및 논공단지)

시도전략산업 육성(1999~2003)

- 산업기반시설 확충만으로는 저발전지역의 발전과 지역 간 격차문제 해결의 한계 인식. 지방화·분권화의 진전으로 지역산업구조에 적합한 산업 선정·육성 필요성 대두
- 대표적인 지역전략산업 진흥프로그램으로 1999년 4개지역산업진흥사업(부산 : 신발, 대구 : 섬유, 광주 : 光산업, 경남 : 기계)과 2002년 9개 지역산업진흥사업(9개 시도에 2~3개의 전략산업 선정) 추진

국가균형발전특별법에 따라 지역전략산업 본격 육성(2004~2007)

- 국가균형발전 5개년계획과 지역혁신발전 5개년계획에 의해 본격적으로 지역전략산업이 지방차원에서 상향적으로 선정·육성
- 2003년 하반기부터 16개 광역지방자치단체 차원에서 지역혁신발전5개년계획이 수립되고, 이 과정에서 지역별 산업구조와 특성을 고려한 지역전략산업 선정

1) 이성근 외, 2006, “지역전략산업의 육성과 지역혁신체제의 구축”; 김영수, “우리나라 지역산업정책의 현황과 과제”, 대정충남지역경제포럼 발표 자료, 2015.4.16.

<표 1> 우리나라 전략산업의 선정과 변화

구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
목표	근대국가건설	국가경제성장	지방 대도시 육성	지방 대도시 경쟁력 제고	국가균형발전
주요 정책수단	사회간접자본 및 산업단지 조성	사회간접자본 및 산업단지 조성	산업단지 조성	첨단산업단지 조성	혁신클러스터 조성
주요 산업	경공업	중화학공업	조립가공산업	IT 산업	IT+전통산업
	비료, 설탕, 시멘트 및 중화학공업	철강, 기계, 조선, 전자, 비철금속, 석유화학공업	가전, 조선, 자동차	반도체, 컴퓨터, 통신기기, 신소재, 생명공학, 우주산업	차세대반도체, 차세대이동통신, 미래형자동차 등
주요 지역	서울 및 지방대도시	서울 및 지방대도시	지방중소도시 농공단지 조성	첨단산업단지	대학 중심
주요 특징	개별산업 육성정책	개별산업 육성정책	개별산업 육성정책	개별산업 육성정책	산업과 공간의 육성
정책 유형	하향적	하향적	하향적	하향적	상향적

자료 : 이성근 외, 2006, “지역전략산업의 육성과 지역혁신체제의 구축”, 한국행정논집 제18권 제1호.

광역경제권정책(2008~2012)

- 기존 국가균형발전정책이 행정구역 단위의 형평성 확보에 치중한 분산투자로 인해 지역의 세계적 경쟁력 확보에 한계가 있다고 판단
- 광역선도사업 1단계로 광역경제별로 1~2개 신성장 선도산업을 선정하여 선도산업별 2개씩의 프로젝트 기획 및 집중 지원
- 광역선도사업 2단계로 2011년 5+2 광역경제권별 미래성장동력산업 2개, 대표주력산업 2개 총 4개씩의 선도전략산업 선정. 산업별로 1~3개씩의 중핵업종 중심의 프로젝트 기획 및 지원

지역산업 육성의 다변화(2013~)

- 경제협력권사업 : 14개 시도 간 자율협의를 통해 산업생태계를 반영한 총 16개 경제협력권(시도별 3개 이내) 산업 지원. 지역일자리 창출을 목표로 인위적인 행정구역 범위 지원을 탈피하여 실제 기업수요에 기반한 지역산업생태계 단위의 협력사업 추진

<그림 1> 경제협력권 및 협력산업 현황



자료 : 산업통상자원부(2015)

<14개 시도의 주력·협력·연고 산업>

지역	주력산업(63개)					협력산업(16개)				연고산업(22개)		
대전 (9개)	무선통신 융합	메디 바이오	로봇 자동차	지식재산 서비스	금속가공	기능성 화학소재	광·전자 융합	지능형 기계	안경렌즈			
충북 (10)	반도체	바이오 의약	전기전자 부품	태양광	동력기반 기계부품	화장품 뷰티	이차전지	의료기기	슈퍼푸드	밤		
충남 (10)	자동차 부품	인쇄 전자	동물 식의약	디지털 콘텐츠	디스 플레이	이차전지	기계부품	기능성 화학소재	자카드 직물		금산인삼	
세종 (4)	자동차 부품	바이오 소재				기계부품			조치원 복숭아			
광주 (9)	스마트 가전	생체의료 소재부품	복합금형	디자인	조정밀 생산가공 시스템	친환경 자동차	에너지변 환저장용 소재부품	광·전자 융합	웰니스 CoBe			
전북 (10)	기계부품	건강기능 식품	해양설비 기자재	경량소재 성형	복합섬유 소재	친환경 자동차	에너지변 환저장용 소재부품	바이오 활성소재	주얼리	오미자/ 천마/ 홍삼		
전남 (10)	금속소재 ·가공	석유화학 기반고분 자소재	바이오 식품	에너지 설비		바이오 활성소재	조선해양 플랜트	나노융합 소재	고품질 타월	산수유	다시마	
부산 (9)	지능형 기계부품	조정밀 융합부품	금형 열처리	바이오 헬스	디지털 콘텐츠	조선해양 플랜트	차량부품	기능성 하이테크 섬유			해양 바이오 헬스	
울산 (9)	친환경가 솔린자동 차부품	정밀화학	조선 기자재	에너지 부품	환경	자동차 융합부품	나노 융합소재	조선해양 플랜트			3D프린 팅용소재	

지역	주력산업(63개)					협력산업(16개)			연고산업(22개)		
경남 (10)	지능형 생산기계	기계소재 부품	항공	풍력부품	항노화 바이오	조선해양 플랜트	나노융합 소재	차량부품	실크소재 전통의상	전통목공 예/가구	
대구 (10)	정밀성형	스마트분 산형에너 지시스템	소재기반 바이오헬 스	의료기기	스마트 지식 서비스	자동차 융합부품	지능형 기계	기능성 하이테크 섬유	패션의류	안경테/ 선글라스	
대전 (9개)	무선통신 융합	메디 바이오	로봇 자동화	지식재산 서비스	금속가공	기능성 화학소재	광·전자 융합	지능형 기계	안경렌즈		
충북 (10)	반도체	바이오 의약	전기전자 부품	태양광	동력기반 기계부품	화장품 뷰티	이차전지	의료기기	슈퍼푸드	밤	
충남 (10)	자동차 부품	인쇄 전자	동물 식의약	디지털 콘텐츠	디스 플레이	이차전지	기계부품	기능성 화학소재	자카드 직물		금산인삼
세종 (4)	자동차 부품	바이오 소재				기계부품			조치원 복숭아		
광주 (9)	스마트 가전	생체의료 소재부품	복합금형	디자인	조정밀 생산가공 시스템	친환경 자동차	에너지변 환저장용 소재부품	광·전자 융합	웰니스 CoBe		
전북 (10)	기계부품	건강기능 식품	해양설비 기자재	경량소재 성형	복합섬유 소재	친환경 자동차	에너지변 환저장용 소재부품	바이오 활성소재	주얼리	오미자/ 천마/ 홍삼	
전남 (10)	금속소재 ·가공	석유화학 기반고분 자소재	바이오 식품	에너지 설비		바이오 활성소재	조선해양 플랜트	나노융합 소재	고품질 타월	산수유	다시마
부산 (9)	지능형 기계부품	조정밀 융합부품	금형 열처리	바이오 헬스	디지털 콘텐츠	조선해양 플랜트	차량부품	기능성 하이테크 섬유			해양 바이오 헬스
울산 (9)	친환경가 솔린자동 차부품	정밀화학	조선 기자재	에너지 부품	환경	자동차 융합부품	나노 융합소재	조선해양 플랜트			3D프린 팅용소재
경남 (10)	지능형 생산기계	기계소재 부품	항공	풍력부품	항노화 바이오	조선해양 플랜트	나노융합 소재	차량부품	실크소재 전통의상	전통목공 예/가구	
대구 (10)	정밀성형	스마트분 산형에너 지시스템	소재기반 바이오헬 스	의료기기	스마트 지식 서비스	자동차 융합부품	지능형 기계	기능성 하이테크 섬유	패션의류	안경테/ 선글라스	
경북 (9)	모바일 융합	디지털 기기부품	에너지 소재부품	성형가공	기능성바 이오소재	자동차 융합부품	지능형 기계	기능성 하이테크 섬유		청도반시	
강원 (8)	웰니스 식품	세라믹 신소재	스포츠지 식서비스			바이오 활성소재	의료기기	로하스 헬스케어	목공예품		강릉커피
제주 (7)	물·응용	관광디지 털콘텐츠	청정헬스 푸드	풍력· 전기차 서비스		로하스 헬스케어	화장품 뷰티		제주 무		

자료 : 김영수(2015)

- 시도 주력산업 : 집적도·특화도·성장성이 높아 지역 내 부가가치·고용창출에 기여할 수 있는 핵심 중추산업 지원(시도별 5개 이내, 총63개 산업)

- 시군구 전통(연고) 산업 : 지역생활권 및 시군구가 발굴한 특화자원을 토대로 3개 이내의 품목 선정('14년 총 39개 품목 중 22개 과제 선정)

3. 새로운 성장전략의 지역산업정책 모색

- 과거 한국 경제성장을 이끌었던 추격형, 요소투입형 경제전략은 글로벌 경제위기와 신흥 산업국들의 추격으로 인하여 한계에 도달
- 저성장기조를 극복하고 국가경쟁력을 높이기 위해서 뿐만 아니라 한국 경제를 추격형에서 선도형으로 전환하기 위해 혁신적 기술과 창의적 아이디어는 필수적 요소. 또한 한국경제는 무역의존도가 높은 만큼 개방적 경제의 이점을 활용하기 위한 국제적 협력과 평화의 추진 필요,
- 불균형 발전은 지속가능한 성장을 저해. 따라서 지역간, 산업간, 기업간 균형과 상생을 통해 지속적 성장이 가능한 방안 모색 필요. 특히 지역균형발전을 위한 산업정책을 통해 전 국토의 역할분담과 성장자원의 극대화 모색 필요