5극3특 체제의 지역산업 전략에 대한 제언

김송년 연구위원 · **이상호** 선임연구위원

요 약

본고는 향후 지방정부가 5극3특 균형성장 전략을 지역산업정책으로 구현하기 위해 성장엔진을 어떻게 설계·운영해야 하는지를 제언한다. 기존 균형발전형 지역산업정책은 지역타깃산업 선정, 특구 조성, 투자 촉진 등 다양한 수단을 동원했지만, 비수도권 주력산업의 구조적 위기, 수도권 집중, 정책자원의 분산, 공간 거점 형성의 미흡으로 한계를 드러냈다. 이에 5극3특 성장엔진은 단순한 산업명 선정이 아니라 초광역 단위에서 앵커기업 투자, 배후산업공간, 권역 중심도시의 혁신기능, 지역대학·연구기관, 인재 양성, 규제·금융·재정 지원을 결합하는 산업구조 전환의 '점화' 장치로 이해되어야 한다. 특히 생산기능은 거점에 이격하여 배치하더라도, 연구소·본사·기획·창업·고급인력 정주 기능은 권역 중심도시와 연계하는 전략이 필요하다. 또한 지방정부는 성장엔진 육성계획을 앵커투자 기반 초광역 프로젝트로 구체화하고, 거점국립대·RISE·지역 R&D·특구·금융·규제지원을 참여기업의 기술·인력 수요와 지역 기여 조건에 맞춰 패키지화해야 한다. 5극3특 전략이 수도권 일극체제에 대응하는 실질적 균형성장 전략이 되려면 시도별 배분을 넘어 권역별 전략협의체와 초광역협약을 통해 투자입지, R&D, 인재, 교통·정주 인프라를 조정하고, 성과관리도 사업비·투자협약액이 아니라 부가가치, 고임금 일자리, R&D 기능 이전, 지역기업 거래, 인재 정착 등 산업구조 효과 중심으로 추진되어야 한다

1. 5극3특 균형성장 전략의 추진 배경

(1) 균형발전 및 지역산업 활성화의 난맥

그간 정부는 균형발전을 위해 다양한 지역산업 진흥을 위한 정책적 시도를 도모해 왔다. 균형발전을 국가정책 의제로 격상한 노무현 정부에서는 국가균형발전특별법 제정과 함께, 국가균형발전특별회계를 신설하고, 혁신도시 조성, 기업도시의 도입, 지역혁신클러스터 등의 거점 조성을 위한 정책사업을 추진하였다. 또한 시도별 지역전략산업 육성 추진 및 지방투자 촉진 보조금의 신설 등 지역산업정책이 본격적으로 추진된 시기였다. '균형발전'을 위한 지역산업정책은 후속정부에서 다양한 방식으로 전개되었다. 정부별로 상이하기는 하나 대체로 시도별로 3~5개의 지역산업을 타깃으로 설정하고 산업 육성을 위한 클러스터 조성, 인프라 투자, 혁신활동 및 기반 구축을 지원하는 등 지역혁신 체계를 구축하는 데 정책의 초점을 맞추었다.

그러나 글로벌 산업구조 재편 등 급속한 대내외 환경 변화와 인구감소, 급격한 수도권 쏠림 등 국가적 구조변화 속에서 지역산업의 혁신역량과 활동 증진을 위한 산업정책은 실효성을 확보하기 어려웠다. 오히려 지역의 산업 기반을 이루는 주요산업들의 구조적 위기가 심화되었다. 지역 주요산업의 문제는 산업혁신과 신산업의 창발을 주도할 기업의 수와 그 역량 기반의 침식으로 이어졌다. 정부는 2018년 산업위기대응특별지역 제도를 통해 지역 주요산업의 위기에 대응하였는데, 이후 조선업이 주요산업이었던 6개 지역을 지정(경남 창원시 진해구, 거제, 통영·고성, 울산 동구, 전남 목포·해남·영암, 전북 군산)한 것과 2025년 석유화학이 주요산업이었던 충남 서산과 전남 여수를 산업위기선제대응지역으로 지정한 것은 모두 주요산업이 구조적으로 어려움에 봉착하고 있다는 것을 방증하는 것이다.

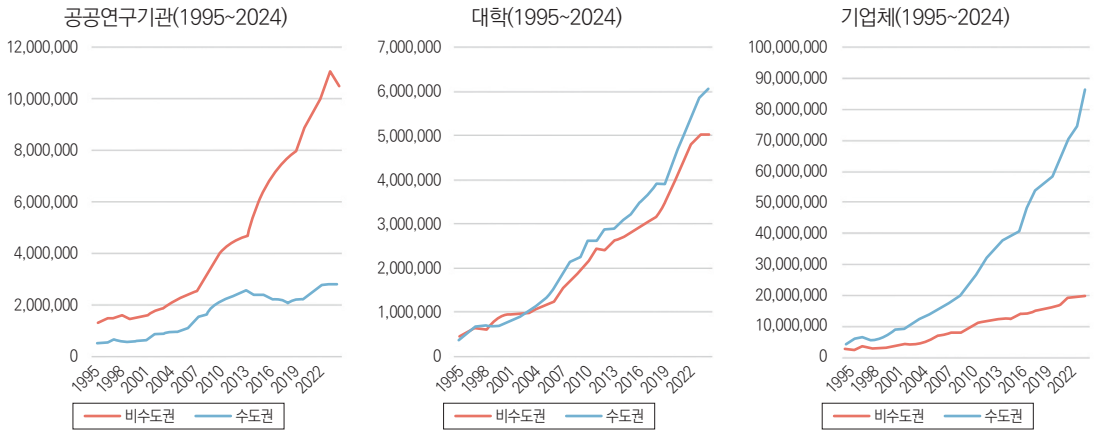
지역 주요산업의 위기 요인은 수요 감소와 중국과의 가격경쟁력 약화가 주로 지적된다. 2018년 당시 조선업 위기는 수주 잔량의 감소, 지역의 주요 조선사의 구조조정에 이은 고용과 지역경제의 위기로 나타났으며, 2025년의 철강산업은 건설업 침체 및 범용 철강제품의 중국발 공급과잉, 석유

〈표 1〉 역대 산업위기대응지역 지정

유형	지정 지역	산업	지정 기간
산업위기대응특별지역	전북 군산	조선·자동차	2018.4.5~2023.4.4
	울산 동구, 경남 거제, 경남 통영·고성, 경남 창원 진해, 전남 목포·영암·해남	조선	2018.5.29~2023.5.28
산업위기선제대응지역	경북 포항	철강	2022.10.31~2024.10.30
	전남 여수	석유화학	2025.5.1~2027.4.30
	충남 서산	석유화학	2025.8.28~2027.8.27
	경북 포항	철강	2025.8.28~2027.8.27
	전남 광양	철강	2025.11.20~2027.11.19

자료: 산업통상자원부(2025), 「철강산업 위기 도시 광양, '산업위기선제대응지역' 지정」, 11월 20일; 정책브리핑(2025), 「석유화학·철강 위기 겪는 서산·포항 '산업위기 선제대응지역' 지정」, 8월 28일.

〈그림 1〉 주체별 연구개발비 추이(수도권, 비수도권)



자료: 국가데이터처 연구개발활동조사(1995~2024)

화학은 중국의 설비 증가, 단가 하락 등으로 에틸렌 스프레드의 하락이 수익성 급락으로 이어진 것이 원인으로 지목되었다. 지역의 먹거리를 책임져 왔던 주력산업이 추세적으로 수요 감소와 글로벌경쟁력 압박, 특히 대중국 경쟁에 노출되어 온 것이다.

최근 들어 정부와 지자체는 범용재 경쟁을 벗어나 고부가가치 제품으로 수요를 재창출하려는 다각화 노력과 새로운 산업의 발굴 및 육성을 통해 새로운 지역의 성장동력을 만들고자 하는 시도를 지속하였다. 지방주도형 투자일자리(舊 상생형지역일자리), 기회발전특구[1] 등 지역의 주요 산업의 유의미한 투자유치지원을 통해 지역산업 활성화를 도모하고자 한 노력은 수요 기반의 새로운 성장동력을 찾고자 하는 정책적 노력의 일환이었다.

(2) 기존 균형발전 지향 지역산업정책의 진단, 그리고 5극3특

그러나 지역 주요산업의 수요 기반 개편정책과 신성장동력산업의 지역육성 정책도 역시 한계점을 노정하였다. 여러 이유 중에서도 지역산업 육성 프로젝트가 지역의 자생적인 산업 및 기술혁신, 제품혁신, 공정혁신 등과 맞물려 효과를 내기에는 지역의 혁신역량이나 혁신활동의 투자 및 기반이 뒷받침하지 못했다는 문제를 지적할 수 있다. 이는 절대적인 부존량의 차이와 함께 시너지를 기대하기에 효율적인 지역자원의 집적과 연계를 수행하지 못하는 것도 원인으로 볼 수 있다. 국가데이터처 연구개발활동조사의 주체별 연구개발비를 보면 2025년 기준 전체 합산 연구개발비의 81.4%를 차지하는 기업체 연구개발비는 수도권에서 지수적(로그선형적)으로 증가하고 있으나 비수도권 지역의 경우 공공연구기관 연구개발비 투자 증가[2]에도 불구하고 기업체 연구개발 격차는 확대되고 있지 않은 상황이다. 한편 대학의 연구개발비도 권역 간 격차가 점진적으로 확대되어 가고 있다.

또한 수도권 집중화는 지역인적자본의 기반 약화를 확대하고 있다. 특히 청년층의 일자리 및

교육 사유에 의한 인구이동은 비수도권 인적자본의 유출이 심각한 수준임을 나타낸다.[3] 전남, 울산, 경남의 경우 비수도권 타 시도로의 유출도 상당한 반면, 부산, 대구, 광주, 대전은 비수도권 타 시도로부터의 순유입이 상당한 수준을 보여 비수도권 도지역에서 광역시로, 다시 수도권으로의 인적자본 유출 경로를 시사한다. 이 결과를 재해석해보면, 지방광역시에서 수도권으로 유출되는 것은 극복의 대상이나, 지방광역시가 그 속한 권역의 인구를 유인하는 잠재적 역량 역시 확인된 것으로 향후 초광역 단위 인구 댐의 역할을 할 가능성을 시사한다.

기존의 균형발전 지향 지역산업정책 추진에서 기대한 만큼의 성과를 내지 못한 데에는 각종 지원사업이 충분히 당초 의도만큼 적용되지 못한 점도 있으나, 현실적으로 기존 정책 설계의 공간적 거점 형성에 대한 중요성이 충분히 반영되지 못한 것도 원인으로 볼 수 있다. 구체적으로 몇 가지 정책의 설계 및 운영 사례를 살펴보도록 하겠다.

첫째, 기업도시의 경우 시범사업으로 지정(2005)된 6개 중 2개 지역이 취소되었고, 4개 지역에서 추진 중이나 기본적으로 지정지역이 권역 내 거점으로서 역할을 할 수 있는 지역으로 보기 힘들다. 둘째, 혁신도시의 경우 서성민·백승민(2025)은 도심형, 대도시 배후형, 중소도시 배후형 등 세 가지 유형으로 구분하여 그 성과를 분석한 바 있다. 그 분석 결과 지식기반산업의 집적에서 도심형과 대도시 배후형이 유리하고, 교역재산업(제조업)의 경우 도심형보다 대도시 배후형과 중소도시 배후형이 유리한 것으로 나타났다. 지식기반산업은 정주 여건이 중요하여 대도시 인접성이 중요하게 작용한 반면, 제조업과 같은 교역재산업의 입지를 확보하기에는 도심형보다 그 배후지가 유리하기 때문이다. 산업활성화, 제조업 일자리, 지식기반산업의 태동, 인구 유입 등의 선순환을 도모하기 위한다기에는 대도시 배후형은 그 수가 적다고 볼 수 있다. 셋째, 현재 지방투자보조금의 설계는 권역별 거점의 형성보다는 역내 균형발전의 취지가 더 강하게 반영되었다고 할 수 있다. 예를 들어 중소기업 설비투자 기준 균형발전지표 상위지역은 보조율 8%, 국비 매칭 45%, 하위지역은 15%, 국비매칭 75%로 설정되어 있다.[4] 이는 지역 차등을 균형발전지표에 기반하여 설정하고 있기 때문인데, 균형발전 핵심지표가 의존하는 장기인구성장률과 재정자립도에 따라 구분하는 경우, 비수도권의 거점경쟁력을 갖는 다수 지역이 소위 인구감소지역에 준하는 기업활동 유인력이 낮은 지역보다 지원 수준이 낮아지는 결과를 유도할 가능성이 있다. 또한 하위지역 기준 대기업과 중소기업은 각각 12%와 25%의 보조비율로 두 배 넘게 차이 나 결과적으로는 중소기업이 비수도권에서도 낙후된 지역에 투자할수록 지원이 증가하는 설계안으로 확인된다. 마지막으로 기회발전특구는 직(職)-주(住)-락(樂) 순환 거점으로 설계하였으나, 신청 주체인 비수도권 지자체는 시도별 면적 상한을 분산형으로 지정하는 경향을 보였다. 이는 향후 대규모 지역투자 및 지역산업진흥을 위한 선택과 집중의 필요성을 시사한다.

첫째, 인적자본과 혁신역량의 집적과 연계를 도모하기 위해서는 비수도권의 도시거점을 중심으로 규모의 경제와 범위의 경제를 실현해야 한다. 예를

들어 광역시에 위치한 비수도권의 역량 있는 거점 국립대학은 그 대학이 위치한 광역시를 넘어 해당 권역 전체의 혁신역량에 복무하도록 재설계될 필요가 있다. 또한 초광역적인 거버넌스하에서 혁신기관 및 대학의 분산 배치를 지양하고, 혁신역량의 공간적 집중과 기능적 확산을 통해서 인적자본과 기업에 대한 혁신역량 집적지의 유인역량을 제고할 필요가 있다.

둘째, 유의미한 규모의 양질의 일자리 창출을 위해 제조업의 입지 및 확장 가능성을 제공할 수 있는 지역의 여건과 지식산업을 통한 신산업 창출역량, 인접도시의 정주 매력을 동시에 활용할 수 있는 대도시 배후공간을 적극적으로 초광역권 단위 타깃거점으로 삼는 것이 권고된다.

셋째, 기존 지역산업지원제도에서 앞서 제안된 형태의 거점 집적을 유도하기 위한 충분한 기업과 인재, 혁신역량의 유치 지원제도가 설계되어야 하며, 특히 지역에 기업을 유인하고자 하는 제도에서는 권역 내 낙후지역을 더 우대하는 것보다는 거점 혹은 인접 지역으로 매력적인 일자리 창출 프로젝트를 유인하는 것이 효과적일 것이다.

넷째, 지역산업 진흥, 지역투자 촉진, 지역혁신 등의 성장정책과 비수도권의 전반적인 생활의 질 향상, 지역민의 필수 서비스 접근성 보장, 지역민의 소득원 창출은 서로 다른 정책의 취지와 추진체계에서 다뤄질 필요가 있다.

마지막으로 거점 중심 역량의 집적을 위해 초광역적 거버넌스와 초광역 단위 성장정책의 설계가 필수적이다. 단적인 예로 앞서 강조한 대도시 배후 거점을 상정해보자. 언급된 대도시는 비수도권 광역시이며, 배후도시는 통상적으로 인접 광역도의 시군일 것이다. 광역도와 광역시가 하나의 초광역적 지역산업 전략(투자유치, 산업입지)을 갖지 못하면 산업공간 입지 여력이 충분하지 않은 광역시와 광역시 인접 배후도시 대신 별도의 중심지(대개 중소도시일 가능성)를 설정하고자 하는 광역도는 효율적인 거점 형성에 어려움을 겪을 것이다.

2. 5극3특 성장엔진 정책 의의

(1) 5극3특 균형성장 전략상 성장엔진의 의미

초광역 단위 거점 형성을 통한 효과적인 비수도권 경쟁력의 집적거점 형성을 위한 전략으로 「5극3특 균형성장전략 설계도」(지방시대위원회, 2025)가 발표되었다. 해당 전략은 3대 전략으로 구성되었다.

첫째, 경제권으로 '성장과 집중' 전략은 균등분산에서 권역 거점 중심, 시도 단위에서 초광역권으로 경계 확장을 통해 규모의 경제를 실현하고, 초광역권별 성장엔진을 구축한다는 취지를 전면에 내세우고 있다. 세부 전략과제로 지역의 새로운 먹거리를 발굴하고 육성하는 '5극3특 성장엔진

〈그림 2〉 5극3특 추진 목표 및 전략 체계



자료: 지방시대위원회(2025), "5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도".

육성'과 기존 주력산업의 경쟁력을 강화하여 현재 지역 소득의 주력 원천을 유지보수 및 강화하는 전략을 추진하면서 금융, 인재 등 다면적인 집중 지원을 통해 성장엔진 육성의 효과성을 제고한다. 이렇게 지역산업의 성장엔진 분야에 대한 집중지원 및 투자를 통해 유도된 기업과 인재가 지역의 지속가능한 발전동력을 재창출할 수 있는 경로는 지역혁신체계를 적극 연계하는 것이다. 이를 위해 산학연 혁신성장 거점을 조성하여 기업과 인재가 지역의 대학 및 혁신기관과의 조밀한 연결망을 구성하여, 중장기적으로 새로운 산업과 사업의 기회 공간을 창출할 수 있기를 기대하는 것이다.

둘째, 생활권으로 '연결과 확산'의 전략에서 강조되는 것은 초광역권 단위에서 권역 내 60분 교통체계의 구축 및 거점 중심 연결망 강화이다. 따라서 권역 간 연결보다 대중교통을 중심으로 한

권역 내 연결성 증진이 대두되며, 광역교통 시행계획과 연계한 초광역권 대중교통망계획의 수립, 대도시광역교통위원회의 조정기능 강화 등이 주요 과제로 제시되었다. 생활권 전략 목표가 지역산업 전략 차원에서 갖는 의의는 다음과 같은 예시를 통해 확인할 수 있다. 도시 중심부로부터 같은 거리와 입지 조건(산업 인프라)을 갖는 임의의 산업입지 A(수도권)와 A′(비수도권)는 한 기업이 입주했을 때 직면하는 노동시장권의 규모가 달리 적용된다. 노동시장의 규모는 중숙련의 노동력을 조달하는 것에는 차이가 크지 않을 수 있으나, 숙련 분포의 양극단에서는 저숙련(예: 임시일용직)의 양적 수급과 고숙련(예: 세부전공 엔지니어)의 다양성 확보에 실패할 가능성이 있다. 즉, 균형성장 전략상 생활권의 지역산업 전략 차원의 의미는 비수도권 노동시장의 효율성 증진에 있는 것이다.

경제권과 생활권 전략의 정책을 구조화하여 정리하면, 지역의 신성장 유망산업, 즉 향후 성장가능성, 지역소득 창출 여력 및 인구 유인효과가 상당한 산업을 육성하기 위해 첫째로 상당 규모의 투자프로젝트를 발굴 및 유치한다. 이를 통해 단기적으로 양질의 지역 일자리 창출을 도모하고, 중장기적으로는 지역산업 구조 개선을 도모한다. 다만 기존 중앙정부의 지원 방식, 시도별 추진 체계로는 가용한 정책자원과 지역자원이 한계를 드러낸바, 공간적으로는 초광역권 내 혁신 거점 형성, 산업은 글로벌 수준 신성장산업의 육성이 필요하다. 지역의 역량 활용과 기업의 투자역량이 조응하여 성장엔진산업에 투자하는 경우, 중앙과 지역은 그 규모와 의미에 걸맞도록 규제, 성장엔진 분야의 초광역 인재육성지원, 핵심 R&D 프로젝트 지원 등 성장엔진의 성공을 위해 다면적 지원을 추진한다. 이를 계기로 지역의 혁신역량(잠재적 혁신 주체인 대학, 학생, 혁신기관, 중견·중소기업)으로 그 투자기업의 역량이 인적·기술적 교류를 통해 확산될 수 있도록 적극적인 지원이 수반된다.

즉, 5극3특 성장엔진 육성은 '점화'와 같은 의미이며, 전체 균형성장 전략의 부문 간 기능적 분담 속에 그 전략적 의미를 갖는다. 이러한 패러다임(초광역 거점 중심, 선택과 집중, 다부처 지원 통합)의 변화를 효과적으로 추진하기 위해서는 그에 걸맞는 거버넌스의 체계 정비가 수반되어야 한다. 「5극3특 균형성장전략 설계도」는 이를 위해 초광역 추진 체계를 범정부 초광역 추진 협의체, 특별지방자치단체 활성화 등을 제시하였으며, 시도, 시군구 수준의 일률적 이양에서 초광역 주도 발전 전략을 실행 가능하도록 맞춤형 이양을 추진한다. 재정 분야에서도 지방시대위원회의 예산 사전조정권을 강화하고, 초광역특별계정 신설, 포괄보조 확대 등을 추진하기로 하였다.

이러한 설계 취지는 법령 개정으로 이어져, '지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법'(2026년 5월 7일 의결)에 반영[5]되었다. 앞서 강조한 추진사항인 초광역특별계정 신설, 초광역특별협약의 도입, 초광역추진협의체 설치 근거 등이 포함되어 법적 기반을 갖추었다. 이에 더해 초광역 추진협의체 및 특별지방자치단체보다 나아간 단계의 광역행정통합이 광주광역시와 전라남도 간 합의되어 '전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법' 또한 제정되었다.

(2) 5극3특 균형성장 전략하 성장엔진 추진을 위한 당면 과제

5극3특 초광역 중심의 성장엔진 육성 등 지역산업 전략을 펼치는 데 우선 당면 과제는 성장엔진 정책의 핵심인 선택과 집중을 위한 타깃산업을 초광역 발전 전략 단위 관점에서 설정, 기획, 추진할 수 있는 체계 및 정책적 관점의 전환이다. 먼저 성장엔진의 목표를 되새길 필요가 있다. 5극3특 성장엔진은 초광역 단위 역량을 집중하여 국제적 경쟁력 수준으로 육성할 수 있는 신성장동력 육성을 목표로 한다. 이를 위해 5극3특 성장엔진은 관련한 지역산업 기반(산업역량, 공간역량, 정책역량)을 기초로, 잠재력(산업의 성장성, 혁신역량, 정책전망), 마지막 핵심요소로 기업투자 유치 가능성을 기준으로 설정할 것이 요구된다. 특히 초광역권 단위 경쟁력과 함께 기존 산업 타기팅과의 차이점으로 초광역권 단위 거점에 대한 공간의 형성 가능성을 고려할 필요가 있다. 그런데 이러한 산업 타기팅의 방식은 기존의 거버넌스와 추진 방식에서 어려울 가능성이 있다. 따라서 지역산업정책 리더십의 외형적·내용적 변화가 수반될 것이 동시에 요구되는 것이다.

이와 관련하여 최근 정책환경에서의 우호적인 동향이 포착된다. 첫째, 중앙정부의 균형발전 전략이 분산형에서 선택과 집중, 임계규모의 중요성에 대한 인식이 강화되었다는 것이다. 둘째, 당초 초광역권의 추진을 위해서 법령 및 정책 개념으로 상정했던 모델에서 최종 단계로만 여겨졌던 광역행정통합이 중앙정부의 강력한 지원에 의해 소기의 성과로 광주광역시와 전라남도의 광역통합이 결정되었다는 사실이다. 이는 경쟁 시도의 추가적인 행정통합을 기대하게 하는 계기로 평가할 수 있다. 행정통합은 그 자체로는 내용적 변화를 일으키기 어려우나, 아래의 사항이 수반되는 경우 중앙정부의 정책자원 분배와 지방정부의 수혜 기재에 대해 실질적 변화를 일으킬 수 있을 것이다. 첫째, 초광역권 계정의 운영 방식과 중앙정부의 자율적 예산 지원 확대, 둘째, 분산 다양성 지향 업무(의료, 복지, 교육 등)는 상향식, 규모의 효과가 큰 업무(예: 지역산업전략, 광역공간설계)는 하향식으로 행정의 재조정, 셋째, 초광역권 내 광역 주체 간 조정 비용의 실질적 소멸이 그것이다. 마지막으로 정책의 효과적인 초광역 단위 공간-산업의 집중을 위해서는 다부처의 정책이 효과적으로 조율될 필요가 있으며, 초광역권 단위의 정책자원 유치 및 수행 단위에서도 전략적 고려를 통해 통합적으로 조율될 필요가 있다. 이를 제도적으로 지원하기 위하여 논의되는 체계가 바로 초광역권 특별협약이다.

상기 당면과제를 효과적으로 극복하기 위해서 중앙정부와 지방정부의 지역산업정책의 인식의 변화가 전제되어야 한다. 기존 시도 중심, 광역권 내 분산적으로 추진되었던 지역산업정책을 경제권, 생활권 형성이라는 거대 목표의 하위 전략으로 인식하고, 초광역 단위의 산업 육성 목표 설정, 초광역 단위의 지역자원과 정책자원의 총괄적 확보 및 배분, 지역산업정책의 공간적 발전 기여를 고려해야 한다. 민선 9기 지방정부의 출범이 목전에 있는 지금 정책적으로 상당한 변화가 예고되고 있는바, 지역산업정책 리더십의 인식변화가 동반되어 변화된 정책 프레임워크가 효과적으로 작동할 수 있기를 기대한다.

3. 성장엔진 선정 이후 지역의 운영 방향 제언

(1) 성장엔진 중심의 공간 전략 방향

권역별 성장엔진 선정 시 정부는 국가의 산업별 발전 전략과 부합하는지, 해당 지역에서 충분히 산업을 육성할 만한 현재 역량과 잠재력을 보유하고 있는지, 정책 보완을 위해 어느 정도로 지원해야 할지를 고민하여 선정할 것은 자명하다. 다만 지방정부의 관점에서 지역 전략의 차원에서 앞선 지역산업정책 진단 시사점을 고려할 필요가 있다. 지속가능한 발전을 위한 정책자원의 공간타깃 설정에서 효과적으로 산업생태계 진화를 유도할 수 있는 거점 공간으로 유도할 필요가 있다. 지역에 투자하는 규모 있는 사업의 대부분은 제조업에서 발생하는데, 지역에 규모 있는 양질의 일자리를 공급하는 데는 장점이 있으나, 상당수 지방거점도시(예: 광역시)는 여유 산업공간이 부족한 경우가 많다. 또한 지역의 주력 먹거리 고소득 창출 산업의 경우, 자본 장비율이 높고 광대한 인프라를 요구하는 경우가 있다. 따라서 가급적 가능한 경우, 정주 여건에 심각한 부정적 외부효과를 일으키지 않는 한 거점도시 배후 지역에 유치하는 것을 우선 고려하되, 철강, 석화, 조선과 같이 막대한 설비 인프라와 환경적 요건이 필요하여 거점도시와 이격이 불가피한 투자프로젝트에 대해서는 혁신, 기획, 영업 등의 기능은 인접한 거점도시에 유치할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 예를 들어 지난 정부에서 4대 특구(기회발전특구, 도심융합특구, 교육발전특구, 문화특구)의 연계를 위해 상당한 노력을 하였으나, 실질적 연계성과를 내기 어려웠다. 다만, 기회발전특구의 유치사업은 대부분 생산 기능에 집중되어 있어 규모 있는 유관 투자에 대해 연구소 및 본사를 인접한 광역시 혹은 배후지역에 설치·이전하는 경우 우대하는 모형을 고려할 수 있다. 중요한 것은 이러한 투자사업이 단편적이고 일회적으로 끝나는 것이 아니라, 규모가 충분히 커서 많은 일자리를 창출하고, 그 기업을 중심으로 하는 인적자본과 혁신의 교류가 지역의 거점을 중심으로 활성화되어 지역혁신생태계의 외부자극으로 작용하도록 유도하는 것이다.

(2) 성장엔진 중심의 정책패키지 연계 운용

5극3특 성장엔진은 지역산업정책, 그중에서도 성장유망산업의 대규모 투자유치를 중심에 놓고 설계된 정책 방안이다. 성장엔진 정책이 지역의 경제권 형성에 실질적 기여를 하도록 하기 위해 정부는 지역의 혁신거점조성사업(예: 산학연 혁신성장거점도시 등), 인적자본과 혁신역량 지원(거점국립대 육성 및 라이즈 구조 개편), 파격적 규제 완화를 위한 메가특구 추진 등을 성장엔진 분야에 연계 혹은 타기팅하여 추진 중이다. 이러한 주요 정책 패키지가 실효적으로 상호 연계하여 성장엔진 분야 산업 육성 및 혁신생태계 육성을 통해 종국적으로 지역의 거점경쟁력을 회복하여 지역 자생적으로 발전동력을 확보할 수 있도록 전략을 구상할 필요가 있다. 성장엔진 분야 산업육성을 위한 “성장엔진 육성계획”은 성장엔진

분야 투자계획 및 각 분야 지원계획으로 구성되어야 하며, 성장엔진 육성을 통한 지역 거점 경쟁력 확보를 위한 종합적 전략 체계가 초광역권 발전계획에 체화되어야 할 것이다. 다만 지방정부가 정책과 전략의 기획을 하는 단계에서 실질적으로 각 분야 정책을 연계 운용할 수 있기 위해서는 지방정부 리더십의 전략적 목표가 뚜렷해야 하는데, 각 사업의 지역 간 배분을 고려하는 경우 그 전략적 효과가 낮아질 가능성이 높다. 초광역권 정책을 추진하는 데 최대한 집중하면서, 효율적으로 시도 간 의견을 조율하는 것이 지방정부의 최대 난제인데 이를 극복하기 위해 지방정부와 중앙정부의 전략 단위 조율이 필요하다. 5극3특 경제권 형성 전략의 목표 설정, 권역 내 의견 조율을 통한 정책패키지의 연계(선택과 집중)를 위해 중앙정부가 구사할 수 있는 전략으로 초광역 경제권 형성의 주요 전략이 성장엔진과 권역 내 거점 형성이 연계될 수 있는 인센티브를 강하게 구사하는 것을 먼저 고려해볼 수 있다. 따라서 단순히 성장엔진의 분야에만 중첩된다고 해서 우대지원 혹은 우대 선정하기보다는 성장엔진 육성계획과 내용적으로 연계되도록 추진할 필요가 있다. 예를 들어 거점국립대 육성지원(R&D, 인재 양성)은 실질적으로 성장엔진 육성계획에 참여하는 기업의 수요를 반영하여 기획할 필요가 있으며, 지역 R&D 지원프로젝트도 성장엔진 참여기업의 수요를 반영하여 기획해야 그 효를 제고할 수 있다. 반대로 성장엔진 육성계획 참여기업도 파격적인 우대지원을 받는 급부로서, 지역의 혁신역량과 공간적 역량 제고에 기여하기 위해 지역자원을 적극적으로 활용하고, 지역혁신 주체와의 협업 네트워크를 강화하는 데 기획 역량을 출연해야 한다. 이렇게 각 부문별 전략의 초광역 단위 실질적 연계 효과를 도모하기 위해서는 지방정부의 초광역 단위 전략협의체가 실질적 기능을 할 수 있도록 재정과 인력을 지원해야 할 것이다.

4. 지방정부의 성장엔진 중심 정책과제

본 절에서는 앞서 살펴본 진단 및 운영 방향을 반영하여, 민선 9기 지방정부가 5극3특 균형성장 전략을 실질적인 지역성장으로 연결하기 위한 제언을 한층 더 구체화하고자 한다. 먼저 성장엔진을 "선정된 산업명"으로 이해하는 수준을 넘어, 권역의 산업구조 전환을 촉발하는 전략적 투자·혁신·공간 패키지로 운용해야 한다. 성장엔진은 초광역권별로 성장 가능성이 높은 산업을 발굴하는 데서 출발하지만, 그 성패는 해당 산업을 중심으로 기업투자, 산업입지, 연구개발, 인재 양성, 정주·교통, 규제특례, 금융지원이 얼마나 정합적으로 결합되는가에 달려 있다. 따라서 지방정부의 과제는 중앙정부 지원사업을 많이 확보하는 것이 아니라, 권역 차원의 성장 목표에 부합하도록 다양한 정책 수단을 하나의 전략적 포트폴리오로 재구성하는 것이다.

첫째, 성장엔진 육성계획을 '산업 목록'이 아니라 '앵커투자 기반 초광역 프로젝트'로 설계해야 한다. 기존 지역산업정책은 대체로 시도별 유망산업을 선정하고, 그 산업과 관련된 기반 구축·R&D·기업지원사업을 배분하는 방식으로 추진되었다. 그러나 5극3특 체제에서 성장엔진은 초광역 단위의 임계규모를 확보하고, 글로벌 경쟁이 가능한 산업생태계를 형성하는 데 목적이 있다. 이에 따라 지방정부는 권역별 성장엔진에 대해 ① 앵커기업의 신·증설 또는 이전 투자, ② 핵심 공급망 기업의 동반 유치, ③ 지역 중견·중소기업의 참여 가능 영역, ④ 연구소·본사·기획·영업 등 고부가가치 기능의 입지, ⑤ 대학·연구기관과의 공동 R&D 및 인력 공급 체계, ⑥ 필요한 규제특례와 인프라를 하나의 프로젝트 단위로 묶어 제시해야 한다. 단순히 '이차전지', '미래에너지', '바이오', 'AI'와 같은 산업명을 제시하는 것이 아니라, 어느 거점에 어떤 기업투자를 유치하고, 어떤 기술·인력·공간 자원과 결합하여 권역 전체의 성장 경로를 만들 것인지가 육성계획의 핵심이 되어야 한다.

둘째, 성장엔진의 공간 전략은 '거점도시-배후산업공간-권역연계망'의 구조로 구체화할 필요가 있다. 규모 있는 제조업 투자는 대규모 부지, 전력·용수·물류 등 산업인프라를 요구하기 때문에 상당수 지방광역시 내부에 직접 입지하기 어렵다. 반면 연구개발, 기획, 금융, 디자인, 영업, 전문서비스, 고급인력 정주 기능은 광역시 또는 권역 중심도시의 집적경제와 정주매력을 필요로 한다. 따라서 성장엔진 공간 전략은 생산 기능을 배후산단이나 임해·내륙 산업 거점에 배치하되, 기업의 연구소·본사 기능, 산학연 협력 플랫폼, 창업·스케일업 지원 기능은 권역 중심도시 또는 그 인접 지역에 결합하는 방식으로 설계되어야 한다. 특히 기회발전특구, 국가첨단전략산업 특화단지, 경제자유구역, 연구개발특구, 도심융합특구 등 기존 특구가 서로 분리되어 운영되는 것을 지양하고, 성장엔진 프로젝트의 가치사슬 안에서 각 특구의 기능을 재배분하는 것도 고려할 수 있다. 예컨대 생산·투자 특구에는 제조와 실증을, 도심형 거점에는 연구소·창업·고급인력 정주 기능을, 대학거점에는 계약학과·공동연구·전문인력 양성을 배치하는 식의 기능 분담이 요구된다.

셋째, 지방정부는 성장엔진 중심으로 R&D와 인재 양성 체계를 재편해야 한다. 지역 R&D와 대학지원사업이 성장엔진과 형식적으로만 연결될 경우, 정책자원은 분산되고 기업의 실제 수요와 괴리될 가능성이 크다. 따라서 거점국립대 육성, RISE, 글로컬대학, 산학융합지구, 지역 자율 R&D 등은 성장엔진 참여기업의 기술 수요와 인력 수요를 기준으로 재설계되어야 한다. 구체적으로는 성장엔진별로 "기업수요 기반 공동 R&D 과제", "석·박사급 전문인력 양성 트랙", "현장형 생산·품질·공정 인력 양성과정", "재직자 전환교육 프로그램"을 패키지로 구성할 필요가 있다. 특히 지역대학은 초광역권 전체의 산업 전환을 지원하는 혁신자산으로 재정의되어야 한다. 권역 내 핵심대학과 연구기관은 성장엔진별 공동캠퍼스, 공동연구센터, 개방형 장비·실증 플랫폼을 운영하고, 지방정부는 이를 기업투자 유치 조건 및 중앙정부 패키지 지원과 연계해야 한다.

넷째, 지방정부 간 배분 논리를 넘어 초광역 단

위의 전략적 조정 체계를 구축해야 한다. 성장엔진 정책의 가장 큰 위험은 다시 권역 내 분배식 운영으로 회귀하는 것이다. 초광역권 성장엔진은 선택과 집중을 전제로 하지만, 실제 추진 과정에서는 산업명, 산단, 대학, 특구, 예산을 각 지자체가 균등하게 배분받으려는 압력이 작동할 수 있다. 이를 방지하기 위해 민선 9기 지방정부는 권역별 성장엔진 추진협의체를 실질적인 의사결정기구로 운영해야 한다. 이 협의체는 단순 협의기구가 아니라 성장엔진별 투자유치 우선순위, 입지 배분, R&D 과제, 인력 양성, 교통·정주 인프라, 규제특례 요청사항을 조정하는 전략 본부로 기능해야 한다. 또한 중앙정부와 체결하는 초광역협약에는 지자체별 사업 목록만 나열할 것이 아니라, 권역 전체의 목표, 핵심 성과지표, 참여기업의 투자계획, 대학·연구기관의 역할, 중앙정부 지원사항, 지방정부의 재정·인허가·입지지원 책임을 명확히 반영해야 한다.

다섯째, 기업에 대한 파격지원은 지역 기여 조건과 결합되어야 한다. 중앙정부는 성장엔진 정책을 통해 기업투자를 유치하기 위해 규제 완화, 보조금, 세제지원, 금융지원, 인프라 지원을 집중적으로 제공할 예정이다. 그러나 이러한 지원이 단순한 생산시설 유치에 그칠 경우, 지역에는 제한적인 고용효과만 남고 핵심 의사결정, 연구개발, 고부가가치 기능은 다시 수도권에 잔류할 수 있다. 따라서 지방정부는 성장엔진 참여기업에 대해 지역 내 연구소 또는 기술센터 설치, 지역대학과의 공동연구, 지역인재 채용, 협력기업 발굴, 지역 중소기업의 공급망 참여, 재직자 교육 참여 등 지역혁신생태계 기여 조건을 명확히 해야한다. 기업지원은 투자금액만이 아니라 지역 내 양질의 일자리 창출, R&D 기능 이전, 지역기업 매출 연계, 특허·기술사업화, 정주인구 증가 등으로 평가되어야 한다.

마지막으로 성과관리는 단기 투자유치 실적보다 지역산업구조 전환 효과를 중심으로 재설계해야 한다. 기존 지역산업정책의 성과관리는 사업비 집행률, 기업지원 건수, 교육인원, 투자협약 금액 등 단기 산출지표에 치우친 경향이 있었다. 성장엔진정책은 권역의 장기 성장 경로를 바꾸는 전략인 만큼, 성과지표도 이에 맞게 전환되어야 한다. 예컨대 성장엔진 분야의 부가가치 증가율, 고임금 일자리 수, 지역 내 R&D 투자액, 지역대학 졸업자의 권역 내 취업률, 앵커기업과 지역기업 간 거래액, 본사·연구소 기능 이전 건수, 권역 내 통근·통학 연계성, 정주인구 변화 등을 핵심지표로 설정할 필요가 있다. 또한 성장엔진 추진 결과를 매년 초광역권 단위로 평가하고, 평가 결과를 차년도 중앙정부 패키지 지원, 지방정부 재정 투입, 특구 조정, R&D 과제 재편에 환류하는 것도 고려할 사항이다.

종합하면 민선 9기 지방정부의 5극3특 균형성장 전략은 성장엔진을 중심으로 지역산업정책의 운영방식을 근본적으로 전환하는 데서 출발해야 한다. 이제 필요한 것은 더 많은 지역사업의 확보가 아니라, 권역 산업의 미래를 견인할 핵심 프로젝트를 선별하고, 그 프로젝트에 공간·기업·대학·연구기관·금융·규제·정주정책을 집중시키는 실행력이다. 성장엔진이 권역의 거점도시와 배후 산업공간을 연결하고, 기업투자가 지역혁신역량과 결합하며, 초광역 거버넌스가 분산적 이해관

계를 조정할 때 비로소 지방거점도시의 산업 역량, 인적자본, 혁신 역량의 다양성과 고도화를 유발할 수 있고, 이를 통해 지방거점도시의 확장세가 현시되는 지점에서 5극3특 전략은 수도권 일극체제에 대응하는 실질적 균형성장 전략으로 평가될 수 있을 것이다.

핵심 주제어: 지역산업정책, 5극3특 균형성장, 성장엔진, 거점도시



김송년
지역산업입지연구실 연구위원
songnyeonkim@kiet.re.kr / 044-287-3922
「지방시대 지역산업정책과 양질의 일자리 창출 방안」(공저, 2024)
「지역인적자본의 축적 메커니즘과 지역경제에 미치는 영향」(공저, 2023)



이상호
지역균형발전연구센터 선임연구위원
shlee7625@kiet.re.kr / 044-287-3086
「초광역과 분권에 기반한 첨단전략산업의 혁신생태계 활성화 방안」(공저, 2024)
「지역주도형 혁신성장 기반의 신성장산업 육성방안」(공저, 2023)

1) https://www.motir.go.kr/kor/article/ATCL8764a1224/155118931/view(접속일: 2026년 6월 5일).
2) 다만 2024년 기준 전국의 41% 비수도권 공공연구기관 연구개발비의 51.2%가 대전에 집중되어 있다.
3) 김송년 외(2023), 「지역인적자본의 축적 메커니즘과 지역경제에 미치는 영향」, 연구보고서 2023-20, 산업연구원.
4) 산업통상자원부(2026), 「지방자치단체의 지방투자기업 유치에 대한 국가의 재정자금 지원기준」, 산업통상부고시 제2026-12호, [별표 5].
5) 행정안전부(2026), "5극3특 균형성장 본격 추진 기반 마련, '지방분권균형발전법' 개정안 국회 통과", 보도자료, 5월 7일.