

# 기업의 진짜 성장을 지원하는 정책 패러다임 전환

---

지역산업정책의 실증 분석과 새로운 설계 방향

—  
**김민호**

KDI / 규제연구실장

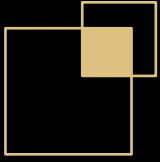


# Table of Contents

---

01	연구 배경 및 목적
02	지역주력산업정책 전개
03	데이터 및 분석방법
04	연구 결과
05	정책 제언

---



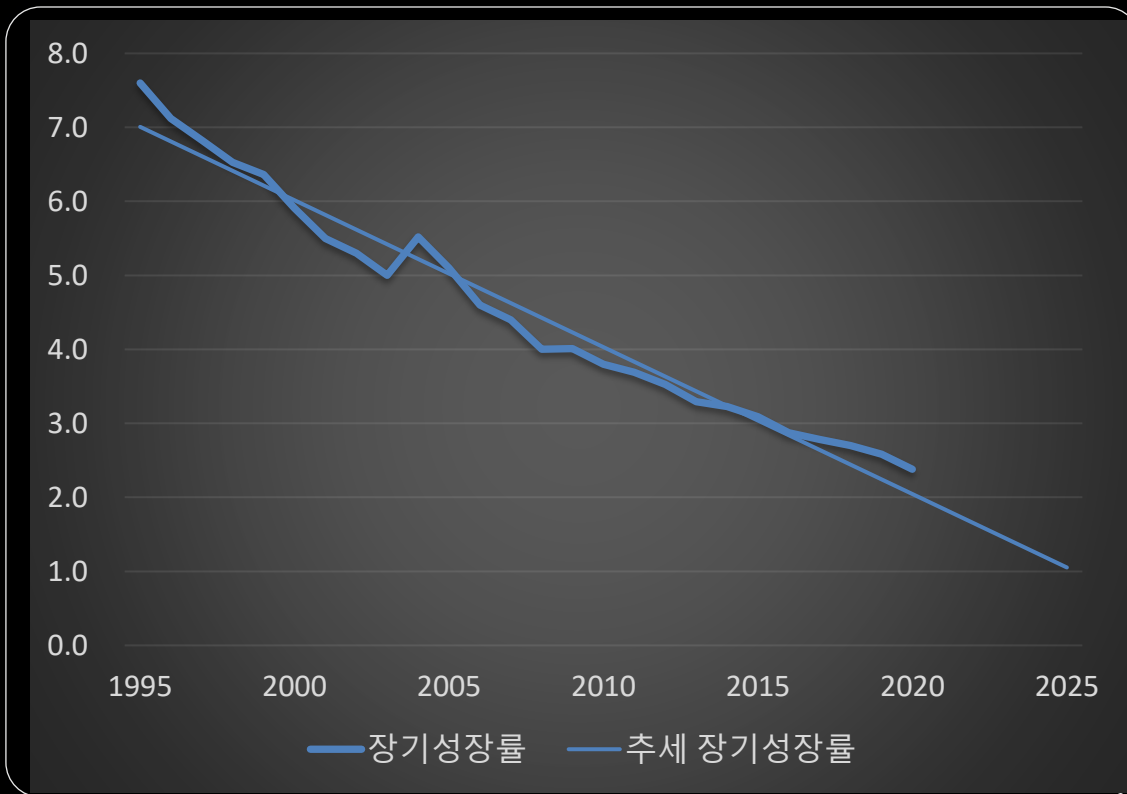
# 연구 배경 및 목적



01

# 1. 장기성장률 하락 문제

## 김세직 (2016) 5년 1%하락의 법칙



- '진짜 성장 능력을 보여주는 장기성장률이 매 5년마다, 1%포인트 하락'
- 성장추세 반전을 위해 진짜 성장정책이 무엇인지 분별이 필요

출처: 김세직 (2016)

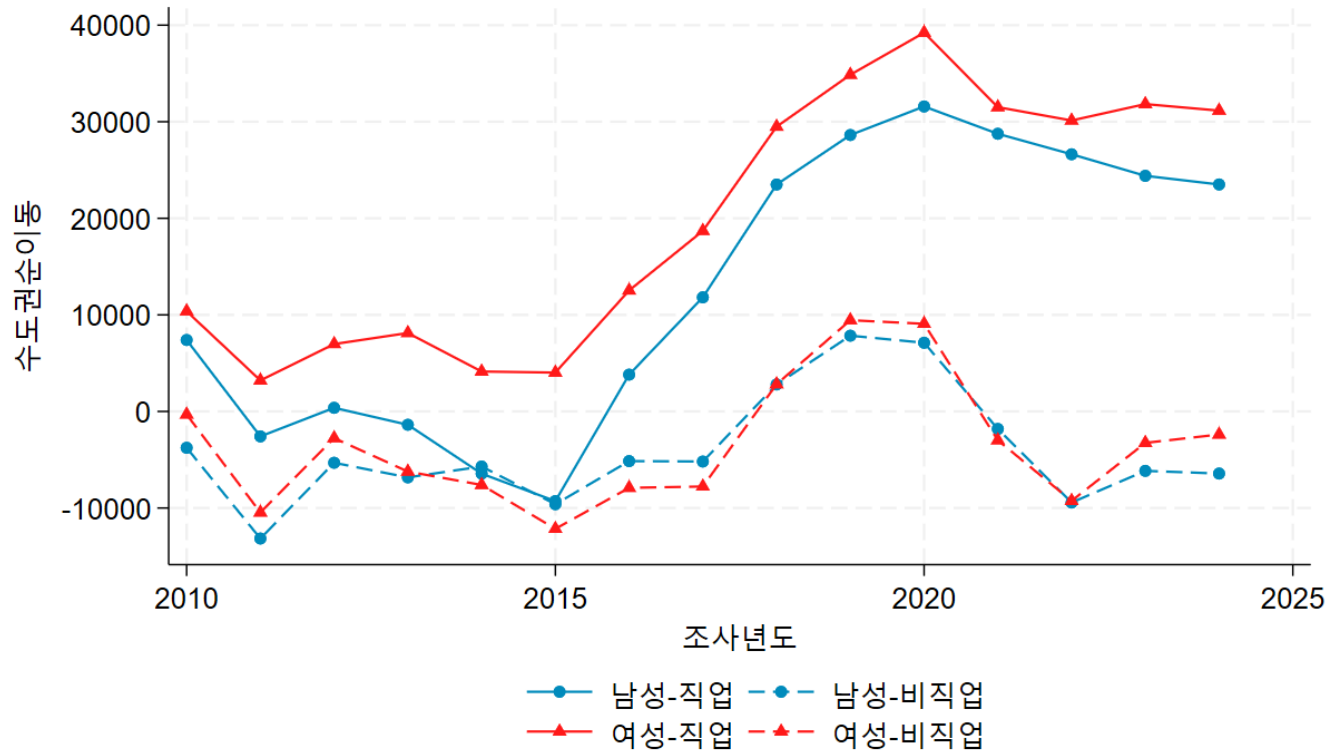
## 2. 지역에서의 진짜 성장 정책

기업의 입장에서 묻자. “수도권 밖에서 기업을 설립, 투자, 성장하고 싶은가?”

- 장소기반 정책(Place-based policy)이란 특정 지역을 대상으로 경제·사회·환경 과제를 풀고 장기적 지역 발전을 지원하는 정책 개입
  - 광의: 경제·사회·환경 과제를 다루며 장기적 지역 발전을 지원하는 정책 전반
  - 협의: 특정 권역의 투자·일자리에 초점을 둔 경제 개발 정책
- 왜 중요한가
  - 지역 간·지역 내 격차의 지속(지방소멸 위험)
  - 무역·AI 충격과 공간 불평등에 대응한 지역 맞춤형 해법 요구 증대
- 기존 정부의 균형발전 정책은 진짜 성장으로 이어졌는가
  - 지역 경제는 산업 쇠퇴와 일자리 감소로 지방소멸 위험에 직면.
  - 정부는 균형발전 정책을 지속해 왔으나 효과성은 의문.
  - 전통적 접근(지역별 업종 ‘선정’ + 보조금)이 실제로 기업의 입지·투자·성과에 영향을 주는지 평가가 필요.

# 3-1. 수도권으로의 인구 이동

‘일자리’가 인구를 옮기고 있다.



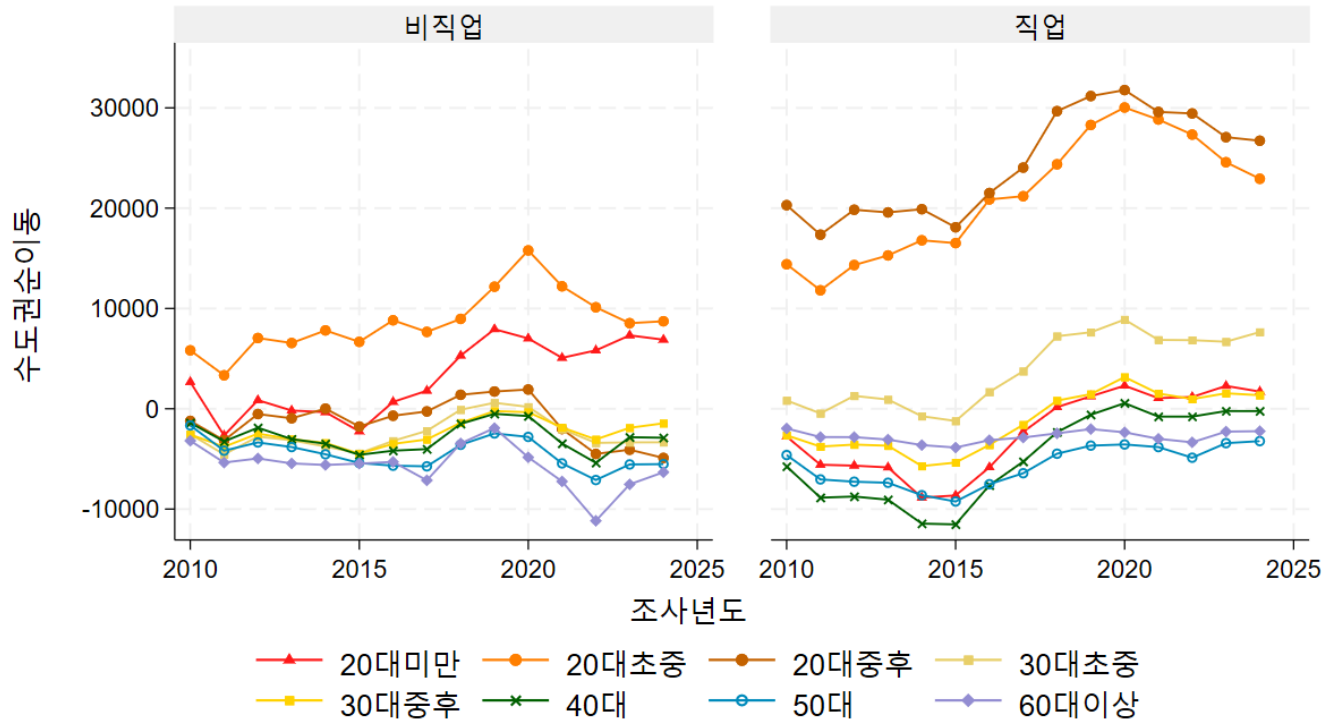
- 수도권의 인구 비중은 1970년대 28%에서 1980년 35%, 2000년 46%, 2019년 50%를 넘어섬.
- 2015년 이후 '직업' 사유의 수도권으로의 인구 이동 추세가 심화

자료: 인구이동통계 (2010-2024)

출처: 김민호·조덕상·이종관(2025)

## 3-2. 수도권으로의 인구 이동

### 청년의 '일자리'가 인구를 옮기고 있다

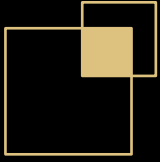


전전입자, 연령세분

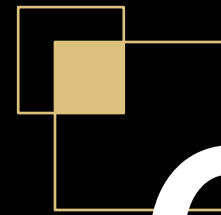
- 2015년 이후 수도권 순유입 강화의 핵심은 직업 사유의 청년 이동이다.

자료: 인구이동통계 (2010-2024)

출처: 김민호·조덕상·이종관(2025)



# 지역주력산업정책 전개



02

## 4. 국가균형발전 하의 지역산업정책

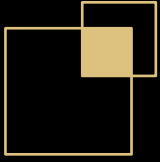
### 국가균형발전정책 틀 안에서 '지역주력산업' 중심으로 운영

- 14개 광역지자체(시·도)별로 2~5개 주력산업을 선정
- R&D 보조금과 비R&D(시제품·인증·마케팅 등) 지원을 지역 중소기업에 제공

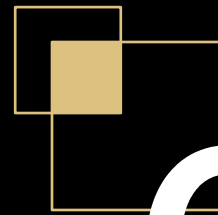


## 5. 지역별 선정 주력산업

지역	2015~2017년 (63개 산업)
대전	메디바이오, 무선통신융합 로봇자동화, 지식재산서비스, 금속가공
충북	전기전자부품, 바이오의약, 반도체, 태양광, 동력기반기계부품
충남	디스플레이, 동물식의약, 자동차부품, 인쇄전자부품, 디지털영상콘텐츠
세종	자동차부품, 바이오소재
광주	스마트가전, 디자인, 생체의료용 소재부품, 복합금형, 초정밀공작기계
전북	기계부품, 건강기능식품, 해양설비기자재, 경량소재 성형, 복합소재 섬유
전남	바이오식품, 금속소재·가공, 석유화학 기반 고분자소재, 에너지 설비
대구	소재기반바이오헬스, 정밀성형, 스마트분산형에너지, 의료기기, 스마트지식서비스
경북	모바일 융합, 기능성바이오소재, 디지털기기부품, 에너지부품, 성형가공
부산	초정밀융합부품, 지능형기계부품, 금형열처리, 바이오헬스, 디지털콘텐츠
울산	친환경가솔린자동차부품, 정밀화학, 조선기자재, 환경, 에너지부품
경남	지능형생산기계, 항노화바이오, 기계부품소재, 항공, 풍력부품
강원	웰니스식품, 세라믹신소재, 스포츠지식서비스
제주	청정헬스푸드, 관광디지털콘텐츠, 물응용, 풍력·전기차서비스



# 데이터 및 분석 방법



03

## 6. 데이터

### 통계청의 광업·제조업 조사 2000~2023년 자료 활용

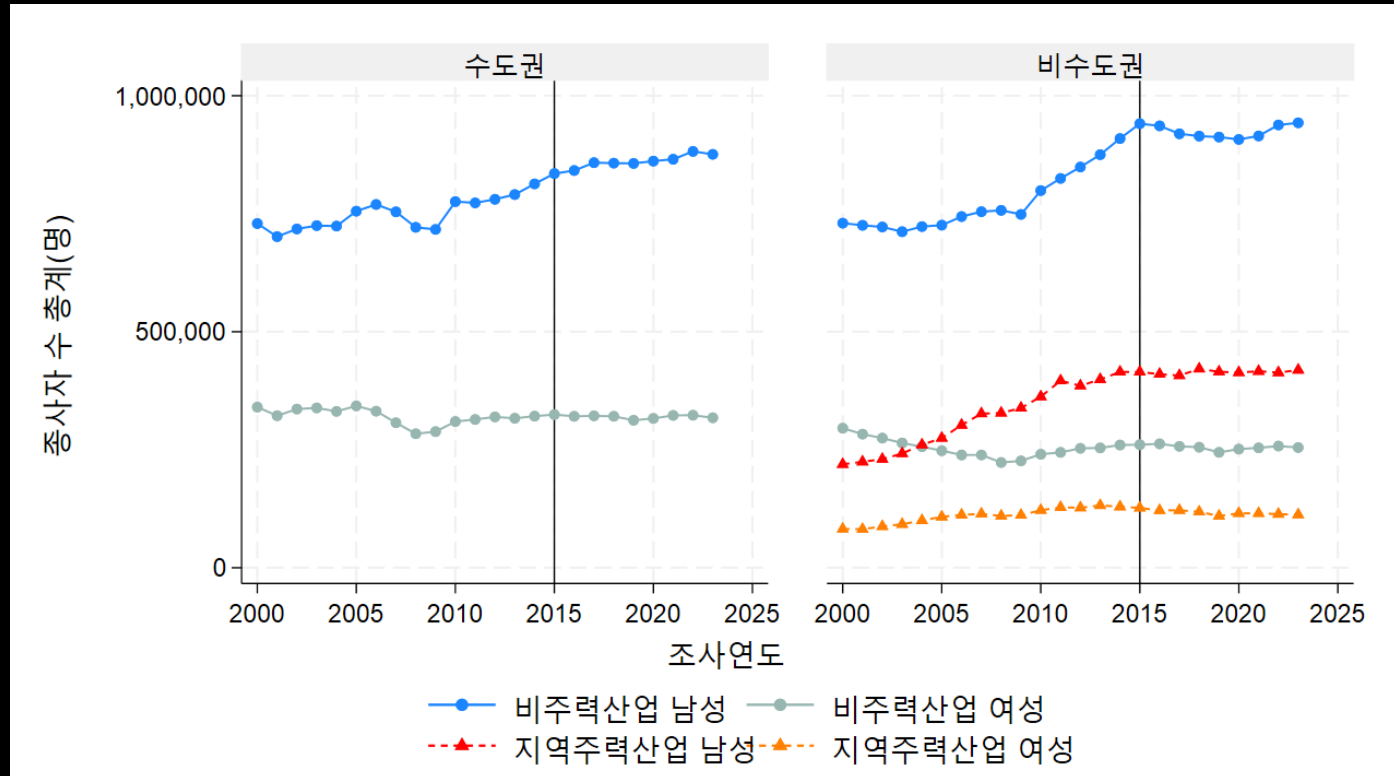
- 10인 이상 사업장에서의 상세한 사업체 활동 계측이 가능
  - 매출, 부가가치, 생산비용, 유형자산, 직원 수 등 정보 활용
  - 사업체의 시·도 지역 및 산업 세세분류(KCIS 5자리) 활용
  - 2018년 기준 광업·제조업 조사의 제조업 출하액이 전국사업체조사의 81%, 고용은 72%를 차지
- 지역주력산업 지원 정책 공고문 상의 세부산업분류(KSIC) 코드와 연결하여 처치집단 식별

지역	산업	KSIC(9차)	산업	KSIC(9차)
대전	메디바이오	10797(건강기능식품 제조업), 21101(의약품 화합물 및 항생물질 제조업), 21102(생물학적 제제 제조업), 21210(완제 의약품 제조업), 21220(한약약품 제조업), 21300(의료용품 및 기타 의약품관련제품 제조업), 27213(물질 검사, 측정 및 분석기구 제조업) 비제조업: 70111(물리, 화학 및 생물학 연구개발업), 70113(의학 및 약학 연구개발업)	지식재산 서비스	(비제조업) 63111, 63120, 71102, 71400, 71531, 73202, 73203, 73903, 73909
	무선통신융합	26222, 26329, 26421, 26422, 26429, 27211, 27212 비제조업 58221, 62010, 62021	금속가공	24312, 25112, 25113, 25913, 25929, 25941, 25943, 25991, 25999, 29294
	로봇자동화	22291, 27215, 27216, 27219, 28122, 29142, 29280 비제조업 58222, 72129		

# 7-1. 지역주력산업 현황

## 성별 종사자 수 추이 (주력산업/수도권 구분)

- 제조업은 지역주력산업과 비주력산업 모두에서 남성 근로자 비율이 높으며,
- 근로자 수 증가는 남성에게서만 나타남.



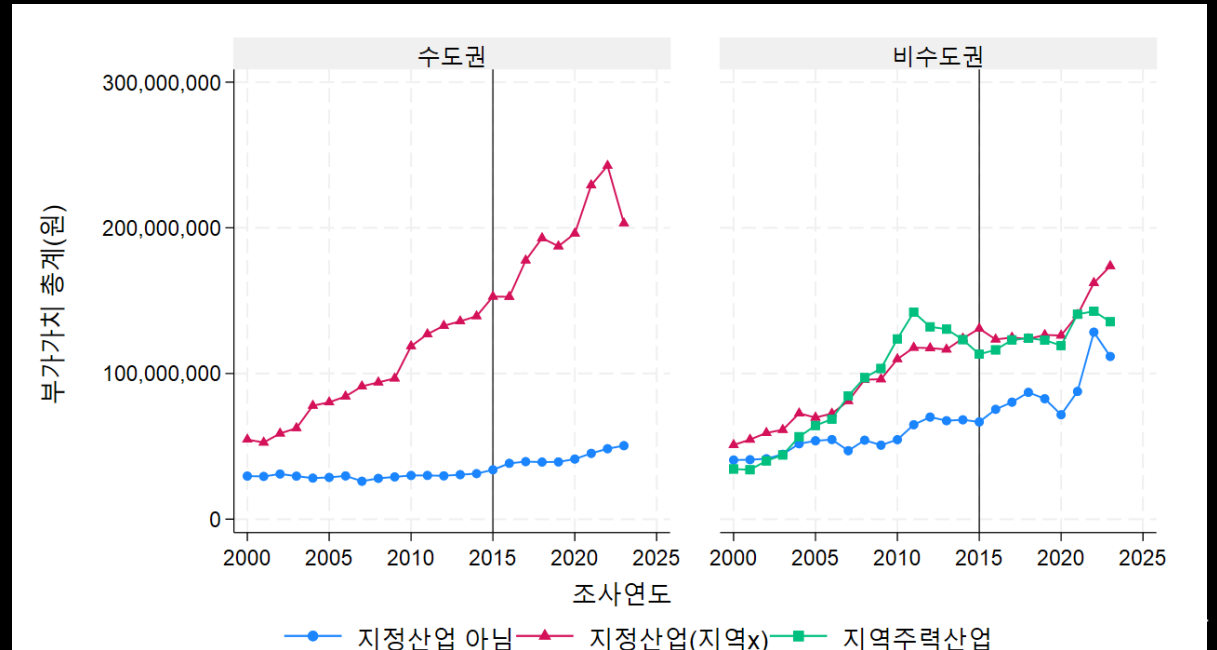
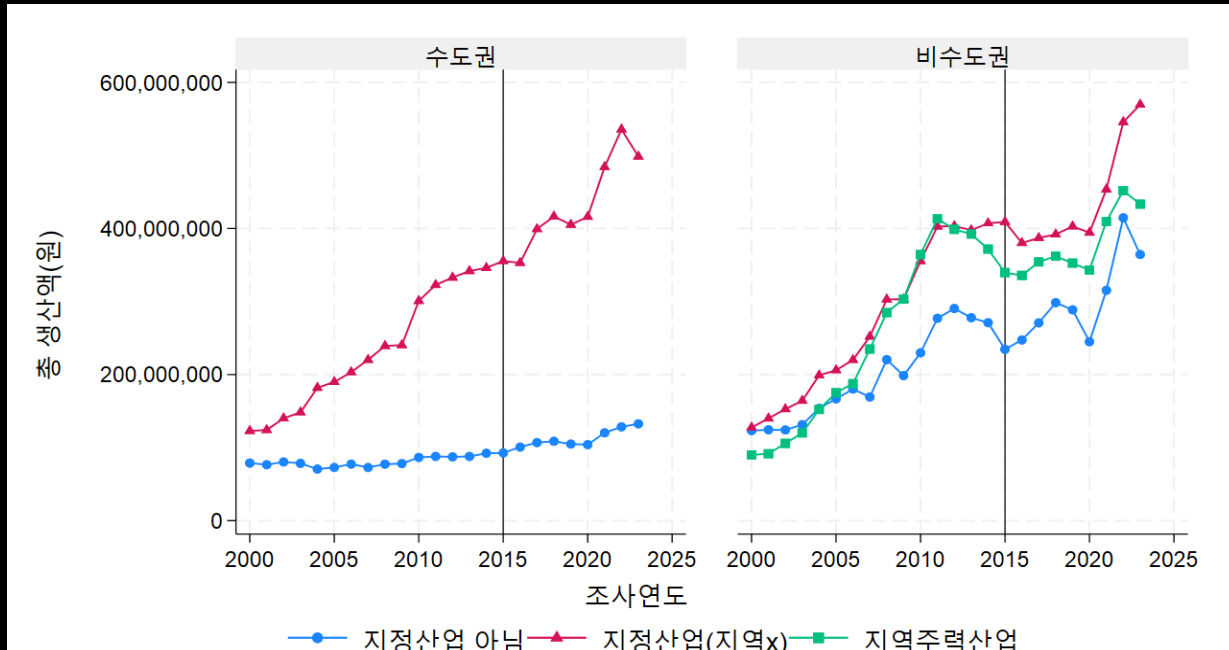
## 7-2. 지역주력산업 현황

### 생산액/부가가치 추이 (주력산업/수도권 구분)

- 2015년 이전: 지역주력 산업의 생산량이 크게 증가
- 2015년 이후: 지역주력 산업의 생산량 및 부가가치가 비주력 산업보다 크게 성장하지 않음.
- 비수도권 지역: 생산량 대비 부가가치 비중이 낮았고, 2015년 이후 부가가치 성장도 둔화

생산액

부가가치

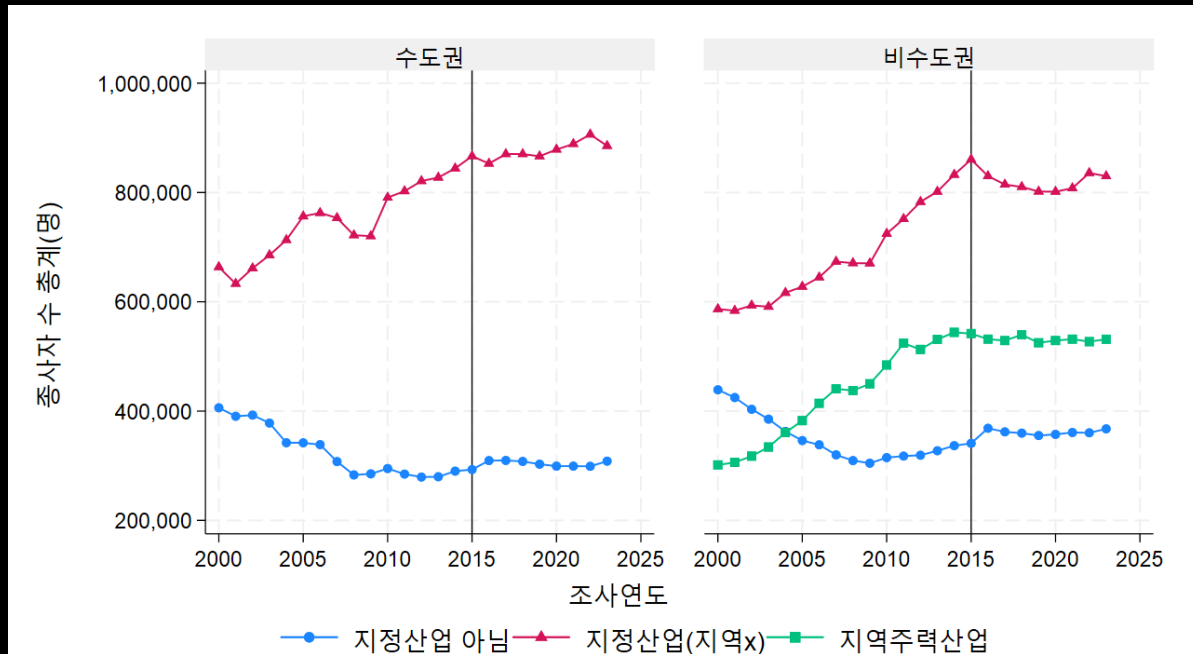


# 7-3. 지역주력산업 현황

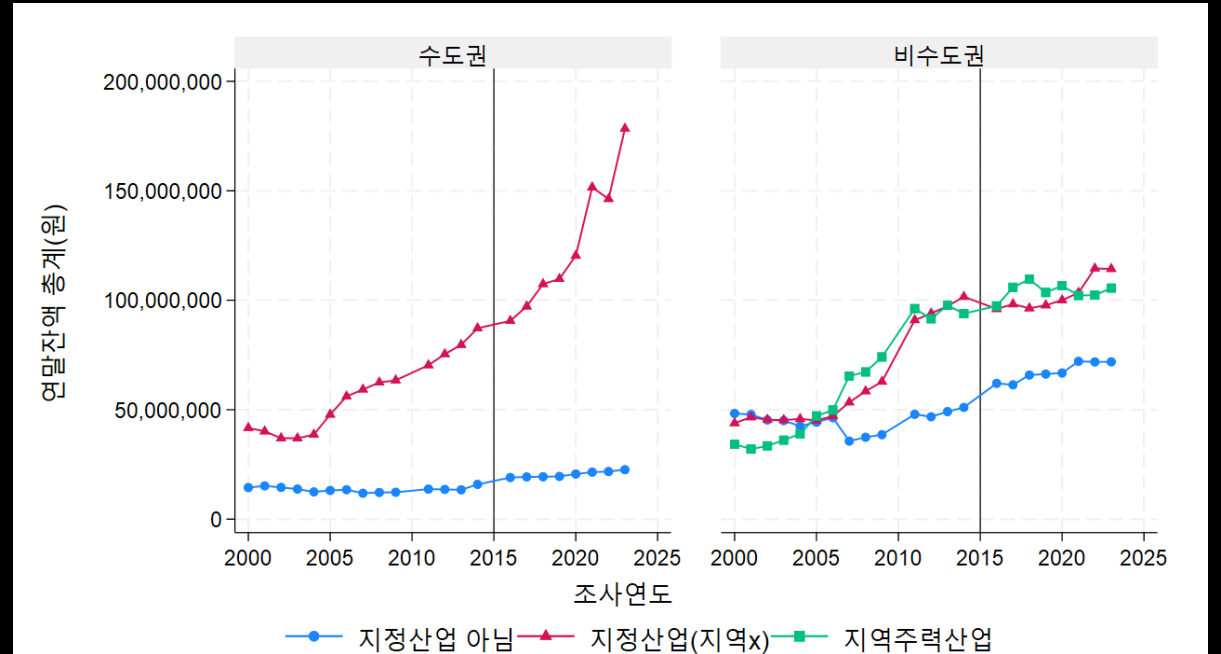
## 종사자 수/유형자산 추이 (주력산업/수도권 구분)

- 지정산업/지역주력산업의 종사자 수가 증가
- 지정산업의 유형자산이 수도권에서 특히 증가
- 비수도권 지역: 지역주력산업의 유형자산이 2010년 이후 정체 (가짜 지역성장)

종사자 수



유형자산



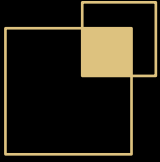
## 8. 분석 방법

### 이중차분(DID) + 합성 이중차분 (SDID)

- 지역 × 산업 패널에 DID 적용, 지정 전후 성과 변화 비교
- 지정 영향: 매출·부가가치·고용·유형자산·생산성
- 처치-통제 간 비평행 추세 우려에 대응하여 SDID(Arkhangelsky et al., 2021) 병행
- OP 분해로 자원배분 효율성(공분산)도 함께 평가

$$\ln Y_{i,r,t} = \alpha + \beta(Treat_{i,r} \times Post_t) + \gamma Treat_{i,r} + \delta(\tau_t \times Treat_{i,r}) + f_i + f_r + f_t + \phi_i \cdot t + \text{nocap}_r \cdot t + \epsilon_{i,r,t}$$

- $Y_{i,r,t}$  : Output or inputs in industry  $i$ , region  $r$
- $Treat_{i,r}$  : '15~17 targeted region/industries (targeted = 1, else = 0)
- $Post_t$  : indicator for the years after 2015
- $f_i, f_r, f_t$  : fixed effects for industries, regions, years
- weighted by the size of the variable itself (e.g., sales regression was weighted by sales), and by number of employees for labor productivity and labor cost per employee.
- $\beta$  : average post-treatment effect (ATT) after adjusting for the ex-ante trend (average difference since 2015 in regions and industries designated as regional key industries compared to others)



# 연구결과



04

## 9-1. 분석 결과

### 지역주력산업 지정 이전엔 잘했다, 지정 이후엔?

- 처치집단(지역주력산업)은 지정 이전부터 수준이 높고 추세도 가팔랐음.
- 그러나 지정 이후엔 '자연 성장 경로' 대비 일관된 음(-)의 효과가 관찰됨.

성과 지표	정책 효과	지정 이전 추세
매출	-0.626***	+ (이전 우상향)
부가가치	-0.770**	+ (이전 우상향)
고용	-0.251**	+ (이전 우상향)
유형자산	-0.986***	+ (이전 우상향)
총요소생산성(가중평균)	-0.370	+ (이전 우상향)
자원배분효율성	-0.446***	+ (이전 우상향)

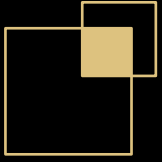
## 9-2. 분석 결과

### ‘성과를 만드는 정책’의 증거가 약하다

- 합성 이중차분(SDID) 결과 또한 사후 평균효과는 모두 통계적으로 유의하지 않음.
  - 처치 이전 추세를 합성한 통제집단과 비교

성과 지표	정책 효과	p-value
매출	0.011	0.79
고용	-0.002	0.95
유형자산	-0.006	0.90

- DID에서는 일관된 음(-)의 효과, SDID에서는 효과 부재 — 두 결과는 기존 지역주력산업 정책의 ‘플러스 효과’ 가설을 강하게 지지하지 않음.
- 잘하던 산업을 ‘선정’해도 기업의 진짜 성장(투자, 생산성·자원배분 향상)으로 잘 이어지지 않았다는 함의



# 정책 제언



05

# 10. 해외는 어떻게 바뀌고 있는가

## ‘업종 지정 + 보조금’에서 ‘경쟁·성과 기반 지역 컨소시엄 지원’으로

### 미국 BBBRC

*Build Back Better Regional Challenge*

- ✓ 주·지방정부, 산·학·연, 비영리 기관이 참여하는 지역 연합이 전략 계획 수립
- ✓ 1단계: 50-60개 결선 컨소시엄에 50만 달러 기획 지원
- ✓ 2단계: 20-30개 지역에 2,500만 - 7,500만 달러 통합 사업 지원
- ✓ 인프라·혁신·인재·자본 접근의 ‘패키지’ 단위로 평가

### 독일 Clusters4Future

*미래 유망기술 중심 혁신 클러스터*

- ✓ 기업·대학·연구기관·지자체·시민사회 ‘쿼드러플 헬릭스’ 컨소시엄
- ✓ 기획 단계: 15-20개 컨소시엄 전국 경쟁 선정 후 R&D 로드맵 수립
- ✓ 실행 1단계 (약3년): 본격 R&D·협력 프로그램 + 중간평가 후 재경쟁
- ✓ 실행 2단계 (약3년): 산업화·확산·국제화 단계 지원

# 11. 정책 제언

‘업종을 지정해 지원’하는 시대에서 ‘기업의 성장을 설계하는’ 시대로:  
경쟁·컨소시엄·성과 연동을 핵심으로 하는 ‘혁신 클러스터 허브’ 모델로 전환

## 컨소시엄 구성

- ✓ 지자체·앵커기관(테크노파크·대학·연구소)  
·기업·금융기관·시민단체로 구성된  
다부문 컨소시엄이 전략 산업 중심의  
4~8개 연계 프로젝트 포트폴리오를 제안

## 1단계 – 기획(Planing)

- ✓ 제안된 포트폴리오를 심사·선정
- ✓ 기획 보조금을 지원해 전략을 정교화
- ✓ 사업화 경로를 구체화

*선정 기준: 기술·파급력, 네트워크·기술 허브 역량,  
지역 자산, 프로젝트 간 연계성, 실현 가능성, 글로벌  
경쟁력 제고, 공공투자의 사회적 영향과 지속가능성.*

## 2단계 – 실행(Implementation)

- ✓ 선정된 허브에 최대 5년 대규모 지원(인프라 등)
- ✓ 실행 후 2~3년 차 중간평가 결과에 따라 예산  
증액과 연장 여부를 결정

# 11. 정책 제언

## ‘업종을 지정해 지원’하는 시대에서 ‘기업의 성장을 설계하는’ 시대로: 성장 촉진 생태계 구축

### 전략 01

#### 기업 규모별 차등 완화

- ✓ 성장할수록 불리해지는 구조 개혁
- ✓ 세제·지원 규모 격차 완화
- ✓ 중소·중견 기업 간 차등의 필요성이 낮은 분야(예: 디지털 전환, ESG 대응, 인력 매칭, 글로벌 진출) 통합 운영

성장친화 제도 개혁

### 전략 02

#### 기업 1:1 규제클리닉 + 부처 대응 제도화

- ✓ 신산업 · 기술기업 규제 불확실성 · 리스크를 빠르게 해소
- ✓ 관계부처가 기한 내 유권해석·가이드라인·제도개선으로 의무 회신

신속한 규제애로 해소

### 전략 03

#### 성장전략 TF 상설화 (개방형 포럼)

- ✓ 전력·AI·환경규제 등 성장저해요인 상시 해결

투자 저해 요소 해결

### 전략 04

#### 관세 · 무역규제 충격 신속대응 패키지

- ✓ 거래리스크, 시장의존도, 현금흐름 충격 완화

리스크 대응

### 전략 05

#### K-DX+AI Hub

- ✓ 기업 맞춤형 DX·AI One-stop 지원센터
- ✓ 기업 DX · AI 수준 진단 →로드맵→PoC→확산

전산업 AX

## 12. KDI 연구

---

### 발표 자료 출처:

기업과 일자리 창출에 유효한 지역기반 정책 방향 (김민호·조덕상·이종관, KDI 연구보고서, 2025)

#### ■ 진짜성장을 위한 정책 연구

- 기술/아이디어 주도 진짜성장 생태계 구축(김세직, 2021)
- 혁신 정책(기술/아이디어), 교육/인력(창조형 인적자본) 정책

#### ■ 진짜 AI 강국을 실현하는 정책 연구

- 2026년 연구 AI 강국을 향한 산업정책: 디지털 전환과 공급망, 인재 전략을 중심으로 (김민호, 정성훈, 한요셉, 김형진, 김수열, 엄상민)
  - AI 생태계 경쟁력 (하드웨어, 소프트웨어·서비스) 강화 방안 제시
  - AI R&D 정책의 개선 방안(핵심기술 개발, 성과 연결, 산학연 협력) 제시
  - AI 인재양성을 위한 투자 효율화 방안 제시
  - 기업 AI 전환 지원 정책의 우선순위와 효과적 지원 수단 모색
  - 조직 및 직무 재편에 대응한 고용 구조 변화에 대응한 정책적 지원 방안 모색