균형발전 정책교본 시리즈

# 지역혁신체계

1권 지역혁신체계
2권 신활력사업
3권 살기좋은지역만들기
4권 누리사업
5권 혁신클러스터
6권 국부창출을 위한 新산학협력과 제4세대 R&D
7권 도시정책의 새로운 패러다임과 정책 과제(근간)

비매품
ISBN 978-89-960062-0-6

국가균형발전위원회 산업자원부 한국생산성본부

**국가균형발전위원회가 만든 책**

1. 국가균형발전의 비전과 과제 - 국정홍보처
2. 세계의 지역혁신체계 - 한울아카데미
3. 이제는 지역이다 - 도서출판 모브
4. 한국의 지역전략산업 - 폴리테이아
5. 공공기관 지방이전 - 국가균형발전위원회, 건설교통부
6. 혁신주도형 경제도약을 위한 신산학협력 - 폴리테이아
7. 국가균형발전의 비전과 전략 - 동도원
8. 제1차 국가균형발전 5개년계획 - 국가균형발전위원회, 산업자원부
9. 국가균형발전계획에 관한 연차보고서 - 국가균형발전위원회, 산업자원부
10. 수도권 재창조의 비전과 전략 - 동도원
11. 선진국의 혁신클러스터 - 동도원
12. 동북아시대의 한반도 공간구상과 균형발전전략 - 제이플러스애드
13. 대한민국 혁신예보 맑음! - 국가균형발전위원회 외
14. 지역혁신으로 가는 길 - 국가균형발전위원회
15. 살기좋은지역만들기 - 제이플러스애드

균형발전 정책교본 지역혁신체계

국가균형발전위원회

균형발전 정책교본

# 지역혁신체계

이기원 / 김진석

국가균형발전위원회 행정자치부 산업자원부

**대표 집필자**
이 기 원 한림대학교 수리정보과학부 교수

**집필자**
김 진 석 전북발전연구원 연구위원

**감수자**
박 승 영 국가균형발전위원회 과장
홍 동 기 국가균형발전위원회 사무관

**편집위원**
강 태 혁 국가균형발전위원회 기획단장
한 동 환 국가균형발전위원회 대외협력실장
진 혁 국가균형발전위원회 교육국장
이 경 문 국가균형발전위원회 과장
안 진 권 국가균형발전위원회 전문위원
허 영 숙 한국생산성본부 팀장

균형발전 정책교본

# 지역혁신체계

지역혁신

균형발전 정책교본

# 지역혁신체계

균형발전 정책교본
**지역혁신체계**

**발행일** 2007년 2월 발행

**발행** 국가균형발전위원회 / 산업자원부 / 한국생산성본부

**저자** 이기원 / 김진석

**인쇄** 고려프린테크

ⓒ국가균형발전위원회
2007 Printed in Korea

서울시 종로구 적선동 122-1 생산성빌딩 3F
Tel : 02)2100-8234
Fax : 02)3210-4811
www.balance.go.kr

# 발간사

우리나라는 지난 60년대 초부터 강력한 중앙집권체제를 바탕으로, 선택과 집중의 논리에 따라 수도권을 중심으로 한 불균형 성장정책을 추진해왔습니다. 그리하여 단기간에 고도 경제성장이라는 열매를 맺을 수 있었습니다.

그러나 이러한 정책으로 인해 우리나라는 지역간 불균형이 심화되어 수도권은 인구의 과잉집중에 따른 부동산가격 상승과 환경오염 등 많은 사회적 · 환경적 고통을 받고 있고, 지방은 지방대로 계속 사람들이 빠져나가며 활력을 잃는 악순환이 지속되고 있습니다.

이러한 악순환 구조는 지역간 불균형과 계층간 불균형을 심화시켜 국민통합을 위협하고 있고, 다른 한편으로 지방의 쇠퇴에 따라 국가 전체의 성장 잠재력마저 떨어뜨려 대한민국이 선진국의 문턱을 넘어서는 것을 어렵게 만들고 있습니다.

이런 문제의식에 입각하여 참여정부는 출범 초기부터 국가균형발전정책을 핵심 국정과제로 설정하였으며, "전국이 고루 잘사는 균형사회의 건설"이라는 비전 아래 지금까지 혁신주도형 지역발전을 적극적으로 추진해왔습니다.

이에 따라 참여정부는 전국의 각 지역들이 기나긴 중앙의존성에서 벗어나 혁신역량을 확충하고 산학연관 협동체계를 구축하여 스스로 자립할 수 있도록 여러 가지 지원을 해오고 있습니다.

특히 참여정부는 지역 내에서 인재-기술-산업의 선순환 고리가 형성되도록 하는 데 정책적 노력을 집중해왔습니다. 이를 위해 지방대학혁신역량강화사업(NURI)을 통해 지역의 산업발전을 주도할 수 있는 전문인력을 양성하고 있습니다. 2003년 전체 R&D 예산의 27%에 불과하던 지역 R&D 예산을 2007년도에는 40%까지 증가하여 지역의 기술개발 역량을 강화하고 있습니다. 전국 각 지역마다 4개씩의 전략산업을 선정하도록 하여 지역의 자립적 산업발전을 뒷받침하고 있습니다. 대덕연구개발특구와 7개의 산업클러스터(반월 · 시화, 원주, 구미, 울산, 창원, 광주, 군산)는 인재-기술-산업이 가장 긴밀하게 결합된 지역의 신성장거점으로 발전하고 있습니다.

이러한 노력과 함께 참여정부는 균형발전을 촉진하기 위해 49개의 중앙행정기관과 178개의 공공기관을 전국에 분산 배치하는 매우 강도 높은 정책을 추진해오고 있습니다. 행정중심복합도시 건설과 10개의 혁신도시 건설 사업은 모두 이런 정책적 결단의 산물입니다. 그 외에 6개의 기업도시가 건설되고 2단계 국가균형발전정책으로 기업의 지역투자가 가시화되면 정체된 지역에도 새로운 발전의 에너지가 샘솟게 될 것입니다.

최근에 접어들어 참여정부가 추진해온 많은 정책들이 조금씩 성과를 보이고 있는 것은 나라의 장래를 위해 참으로 다행스러운 일입니다. 지역에서도 여러 지방자치단체와 지역혁신리더들이 함께 노력하여 의미있는 변화들이 곳곳에서 나타나고 있습니다. 이에 대해 국내는 물론 해외에서도 관심이 고조되고 있습니다. 특히 아일랜드, 프랑스, 알제리, 중국, 일본, 미국 등 여러 나라에서 한국의 균형발전에 대해 많은 관심을 표명하고 있습니다.

이런 점을 감안하여 국가균형발전위원회에서는 보다 많은 사람들이 지역혁신의 경험을 공유하고 상호학습을 하는데 표준이 되는 책자 발간의 필요성을 느껴, 그간 우리 모두가 함께 노력하여 기획하고 실천에 옮긴 대한민국의 국가균형발전의 이론과 역사를 '정책교본'이라는 이름에 담고자 합니다.

여기에는 참여정부가 추진해온 국가균형발전정책의 비전과 전략은 물론 현장에서의 실천 과정과 성과를 최대한 자세히 기록하였습니다. 나아가 지금까지의 경험을 토대로 차기정부에서 새로운 정책과 사업을 기획할 때 활용할 수 있는 '사업지침'도 제시하였습니다.

우리의 헌법 제123조 2항은 "국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 갖는다"고 규정하고 있습니다. 따라서 균형발전 정책은 어느 정부든 지속적으로 실천해야 하는 국가의 소중한 의무입니다. 그래야만 국민통합과 국가발전 잠재력을 모두 확충할 수 있게 될 것입니다.

이번에 출간하는 7권의 정책교본 시리즈는 미래의 정부 관계자, 지자체 관계자, 지역혁신리더, 지역주민들이 국가균형발전의 성스러운 의무를 실행에 옮기고자 할 때 항상 꺼내보고 활용할 수 있는 나침반이자 충실한 가이드북이 될 것입니다.

이제 한국은 '함께 번영하는 균형발전정책'을 통해 공동체 사회의 이상을 실현하면서 국가의 발전 잠재력도 더욱 키우는 새로운 단계로 접어들고 있습니다. 정부가 바뀌고, 시대가 바뀌더라도 참여정부가 추구해온 균형발전 사회의 비전은 변함없이 계승되어야 할 것입니다. 이 정책교본들이 우리의 비전을 다음 시대로 연결하는 징검다리가 되기를 희망합니다.

마지막으로 이 책의 집필을 위해 수고해주신 전문가 여러분께 감사드리고, 이 책을 읽고 우리의 꿈을 더 높고 더 크게 실현해줄 미래의 지도자들께도 미리 감사의 말씀을 드립니다.

2007년 2월

국가균형발전위원회 위원장 성 경 륭

# 목 차


## 제1장 지역혁신체계 구축 배경

1. 국가균형발전정책의 추진배경 … 12
   1) 不患寡而患不均 … 12
   2) 우리나라 현대사의 발전과정 … 13
   3) 참여정부의 문제인식과 접근방법 … 14
   4) 참여정부의 세 가지 발전전략 … 16
   5) 지방화를 통한 세계화 … 18
   6) 국가균형발전 정책의 비전 … 20
   7) 국가균형발전 정책 개요 … 21
   8) 혁신정책 … 22
   9) 기타 정책 … 26
2. 참여정부 이전의 지역혁신 정책 고찰 … 31
   1) 참여정부 이전의 지역 정책 … 31
   2) 비판적 고찰 … 42
3. 지역혁신체계 구축의 필요성 … 45
   1) 국가의 시대에서 지역의 시대로 … 45
   2) 선진 사례의 시사점 … 46
   3) 국가혁신체계와 지역혁신체계 … 48
   4) 지방대학의 역할 … 50
   5) 기업가정신 고취 … 54

## 제2장 지역혁신체계의 개념 및 유형

1. 지역혁신체계의 개념 … 58
   1) 지역, 혁신, 체계 … 58
   2) 지역혁신체계 논의의 출발 … 62
   3) 지역혁신체계론의 이론적 근거 … 65
   4) 지역혁신체계론의 주요 내용과 구조 … 71
   5) 지역혁신체계론의 함의 … 73
   6) 지역혁신체계와 클러스터 … 74
   7) 지역혁신체계론의 평가와 향후 과제 … 75
2. 지역혁신체계와 거버넌스 … 78
   1) 자립형 지방화 … 78
   2) 지방분권과 지역혁신체계 구축의 전략적 관계 … 80
   3) 지방행정체계(local government)와 지방협치체계(local governa- nce) … 82
3. 지역혁신체계 유형의 다양성 … 84
   1) 지역별 특성화 … 84
   2) 기반여건 조성정도와 공간단위의 크기에 따른 분류 … 85
   3) 사업내용에 따른 분류 … 87
   4) 혁신주체의 역할에 따른 분류 … 89
4. 한국적 지역혁신체계 모형 … 92
   1) 한국형 지역혁신체계의 개념 정립 … 92
   2) 한국형 지역혁신 모델 … 95
   3) 신활력지역의 지역혁신체계 구축 … 117

## 제3장 지역혁신협의회 현황 및 추진성과

1. 지역혁신협의회 설립의 기본방향 … 122
2. 지역혁신협의회 기능 및 구성 현황 … 125
   1) 지역혁신협의회의 기능 … 125
   2) 지역혁신협의회의 구성 … 127
3. 지역혁신협의회 주요 사업성과 … 130
   1) 총괄 … 130
   2) 시도 지역혁신협의회의 성과 … 133
   3) 시군구 지역혁신협의회의 성과 … 145
   4) 신활력지역의 지역혁신협의회 운영 모델 … 156
4. 운영상 문제점 및 활성화 방안 … 158

# 목 차


1) 지역혁신협의회의 운영원칙 … 158
2) 활성화 과제 … 159

## 제4장 지역혁신체계 구축 주요 사례

1. 국내 지역혁신체계 구축 사례 … 166
1) 광역단위 - 대구 · 경북 지역혁신협의회 … 166
2) 기초단위 - 인제군 지역혁신협의회 … 169
3) 산업 - 창원시 기계산업 … 172
4) 클러스터 - 대덕밸리의 지역혁신체계 … 174
5) 클러스터 - 동대문 의류산업 … 176
6) 마을단위 - 충남 홍성군 문당리 … 178
7) 마을단위 - 강원도 인제군 용대리 … 182
2. 외국의 지역혁신체계 구축 사례 … 186
1) 광역단위 - 독일 바덴-뷔르템버크(Baden-Württemberg) 지역 … 186
2) 광역단위 - 캐나다 온타리오 지역 … 188
3) 광역단위 - 영국 웨일즈 지역 … 190
4) 기초단위 - 영국 셰필드 … 192
5) 기초단위 - 프랑스 테크노 폴 메츠 2000 … 193
6) 기초단위 - 일본 도쿄도(東京都) 오오타구(大田區) … 195
7) 클러스터 - 핀란드의 울루(Oulu)지역 … 197
8) 클러스터 - 스웨덴의 시스타(Kista) 지역 … 199
9) 클러스터 - 프랑스의 소피아 앙티폴리스(Sophia Antipolis) 지역 … 201
10) 산업 - 미국 캘리포니아의 멀티미디어 산업 … 203
11) 산업 - 이탈리아 제3지대 미란돌라(Mirandola)시 … 205
12) 마을단위 - 일본 오이타현 유후인마을 … 207
3. 정책적 시사점 … 210
1) 이론적 논의의 시사점 … 210
2) 해외 지역혁신전략의 시사점 … 213
3) 정책 대상으로서의 지역혁신체계 … 215
4) 관 주도형 지역개발의 폐해사례 … 222

## 제5장 지역혁신체계 정책개발 활용 지침

1. 지역혁신 비전 설정 … 228
1) 비전 설정의 중요성 … 229
2) 비전 설정의 기본틀 … 232
3) 지역혁신비전 설정 사례 … 238
2. 지역혁신 역량진단 … 242
1) 지역혁신 역량분석 … 242
2) 지역혁신역량 평가 … 243
3. 지역혁신 주체 육성 … 249
1) 혁신리더 육성 … 249
2) 혁신리더교육 추진 방법 … 255
4. 지역혁신 네트워크 구축(조직화) … 260
1) 기반조성 단계 : 혁신 주체 간 파트너십 구축 … 262
2) 정착기 : 네트워크 가동 및 연계 강화 … 274
3) 성숙기 : 개방형 네트워크화 … 278
5. 지역혁신 전략 수립 · 실행 · 평가 … 281
1) 지역혁신 전략 수립 … 281
2) 지역혁신 전략 실행 … 292
3) 지역혁신 전략 평가 … 294
5. 지역주민 참여 · 대화 … 297
1) 결사체 거버넌스의 개념과 적용 … 297
2) 주민참여형 지역공동체 형성의 모형 … 299

참고문헌 … 304

제 1 장

# 지역혁신체계 구축배경

# 제1장 지역혁신체계 구축배경

## 1. 국가균형발전정책의 추진배경[1)]

### 1) 不患寡而患不均

국가균형발전의 철학적 배경은 《논어》에서 찾아볼 수 있다. 계씨(季氏)편 첫 장을 보면 노나라의 권력자 계씨 밑에서 벼슬을 살던 염유(冉有)와 전유를 치는 일의 부당성에 대해 논하는 가운데 통치자가 갖춰야 할 사회경제적 인식에 대한 공자의 생각이 드러난다.

“ 내 듣기로, 나라나 집안을 경영하는 자는 모자람을 걱정하기보다 고르지 않음을 걱정하고, 가난을 근심하기보다 평안하지 않음을 걱정한다. 대개 고르면 가난하지 않고, 화목하면 모자라지 않고, 평안하면 기울지 않기 때문이다. ”[2)]

1) [1]성경륭, [8]국가균형발전위원회에서 발췌 편집

2) 丘也聞有國有家者, 不患寡而患不均, 不患貧而患不安, 蓋均無貧, 和無寡, 安無傾.



여기서 핵심은 不患寡而患不均(불환과이환불균), 즉 나라 다스리는 자들로 하여금 모자람을 걱정하기보다 고르지 않음을 걱정하라고 가르치고 있다. 참여정부의 국가균형발전 비전이 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설인데, 여기서 골고루의 의미가 무엇인지 잘 알 수 있는 말씀이라고 할 수 있다.

### 2) 우리나라 현대사의 발전과정

우선 국가균형발전정책의 추진배경은 지식기반사회의 도래로 인하여 형성된 글로벌 경제구도와 이에 발맞추기 위하여 노력해온 우리나라 현대사의 발전과정에서 찾아볼 수 있다.

정보기술혁명은 거리의 소멸로 금융시장, 생산시장, 노동시장에서 국경의 개념을 무너뜨리고 있으며, 지식기반사회의 도래는 형식지(形式知)로 표현하기 어려운 암묵지(暗墨知)를 직접적으로 소통할 수 있는 거리의 지역 차원 경쟁력을 국가경쟁력보다 강조하는 새로운 흐름으로 나타나고 있다.

지식기반사회에서 글로벌 경제구도는 부를 축적할 수 있는 기회를 전 세계적으로 확대하는 반면 부의 극심한 불평등을 초래하는 양면성을 가지고 있다. 이 양면성은 낡은 질서가 무너져가는 중에 새로운 질서가 아직 자리를 잡지 못하였기 때문에 나타나는 현상이다. 낡은 질서를 창조적으로 파괴하는 과정이 바로 혁신이고 지식기반경제를 이끄는 성장의 원천이다. 혁신은 창조적 파괴의 불연속적 과정이고 승자와 패자 간의 격차를 확대시키는 경향이 있기 때문에 통합의 원리로 보완하지 않으면 사회적 양극화가 심화되어 혁신을 지속하기

어렵다.

우리나라는 강력한 중앙집권체제하에서 불균형 발전전략을 추진하여 건국 이후 불과 반세기 만에 산업화와 민주화라는 근대화의 두 마리 토끼를 잡는 데 성공하였다. 그 결과 압축적 산업화에는 성공할 수 있었으나 지방자치능력 퇴화, 지역불균형 심화, 국민통합 저해 등의 수많은 문제들을 떠안게 되었다.

### 3) 참여정부의 문제인식과 접근방법

참여정부가 국가균형발전정책을 추진하지 않을 수 없는 배경은 다음의 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째는 수도권으로의 인구 · 산업 · 경제 · 권력 집중이 극심하기 때문이다. 지난 수십 년간 수도권은 끊임없이 인구를 끌어들이고(2006년 말 현재 48.7%) 지방은 지속적으로 인구를 빼앗김으로써 지역 간 불균형이 심화되어왔다. 수도권이 인구를 흡인하는 요인에는 여러 가지가 있으나 취업, 교육, 의료, 문화 등의 측면에서 좋은 기회가 많고, 동시에 부처 단위의 중앙행정기관의 100%, 주요 공공기관의 85%, 100대 대기업의 91%가 집중해 있다는 것이 가장 중요하다. 이로써 수도권은 전국으로부터 인구를 흡입하는 블랙홀로 작용하게 되었다.

이처럼 지방 인구가 지속적으로 빠져나가고 수도권 인구가 누적적으로 늘어나면 고비용-저효율의 국토구조가 형성된다. 수도권의 경우 인구 증가에 따라 토지 및 주택비용, 임대비용, 공장건설 및 운영비, 생활비 등이 상승하여 생산요소 비용이 급증하고, 이와 동시에 혼잡비용, 환경비용, 건강비용 등 사회적 비용도 증가하여 이러한 비용이 일정 수준을 넘으면 결국 신규 투자와 외국인 투자에 중대한 장애가 발생한다. 말하자면 고비용으로 말미암아 경쟁력이 약해지는 것이다.

한편 지방은 수도권에 비해 상대적으로 유리한 저비용의 여건이 형성되어 있으나 이러한 여건을 충분히 활용하지 못하는 효율 손실이 발생하고 있다. 지방에는 상대적으로 저렴한 토지가 풍부하고, 여유 있는 산업단지들이 많이 있으며, 도로 · 철도 · 항만 · 공항 등 사회 간접자본시설도 상당히 잘 건설되어 있다. 그런데도, 많은 사람과 기업들이 수도권의 블랙홀 작용에 의해 아직도 수도권으로 모여들고 있기 때문에 이러한 좋은 조건들을 제대로 활용하지 않는 것이다. 그리하여 지방은 수도권과는 반대의 측면에서 저효율의 문제가 발생한다.

종합적으로 보면, 현재의 수도권 일극집중 상황은 고비용-저효율 국토구조를 초래하고 있기 때문에 균형발전정책을 시행하여 수도권의 과밀을 해소하고, 동시에 지방의 발전을 촉진해야만 국토 전체의 생산성과 경쟁력을 증진할 수 있다. 이런 점에서 균형발전정책은 새로운 국가발전전략, 국가 재도약 전략으로 이해할 수 있다.

둘째로 우리는 한국이 고도성장을 시작한 1960년대 초반 이후 지금까지 경제성장률이 경향적 하락추세를 보이고 있다는 점에 주목하고자 한다. 고도성장기에 우리나라는 연평균 7~9%대의 높은 성장률을 실현했으나, 1990년대 후반 외환금융위기를 겪은 이후 지속적으로 감소하여 최근에는 4~5%대로 하락하였다. 한국경제의 성장률이 최근 들어 하락하는 이유는 일반적으로 국민소득 수준이 높아지는 데서 오는 불가피한 측면도 있다. 그러나 보다 중요하게는 한국경제가 선진국의 문턱에서 후발국가들과의 비용 경쟁에서 밀리는 한편 새로운 성장동력을 찾지 못하는 데에 문제의 심각성이 있다고 생각

된다.

이러한 상황을 타개하기 위해서는 새로운 성장동력을 찾는 것이 급선무이다. 우선 세 가지의 원천을 제시할 수 있다. 첫째는 앞서도 지적한 것처럼 더 이상 요소투입형 모델이 아니라 창신형 발전전략을 채택하여 새로운 연구개발과 문화 창조로 내생적 발전역량을 확충하는 것이다. 둘째는 균형발전전략으로 전국 모든 지역의 특화산업을 육성하고 발전 잠재력을 키우는 것이다. 셋째는 적극적인 대외개방 전략으로 해외에서 우리의 상품시장을 더욱 확대하고 주요 자원을 더욱 풍부하게 확보하는 것이다.

### 4) 참여정부의 세 가지 발전전략

참여정부는 경제성장 동력의 약화와 지역불균형의 심화라는 한국사회의 구조적 문제를 해결하고 한국사회를 선진화하기 위해 세 가지 발전전략을 채택하였다.

첫째, 한국경제의 발전단계와 후발국가들의 추격 등 국내외적 조건을 감안하여 비용우위와 투입 확대를 추구하는 요소투입형 성장전략이 아니라 혁신에 바탕을 둔 과학기술 분야의 연구개발과 문화예술 분야의 창조활동을 통해 새로운 부가가치의 창출과 생산성 향상을 도모하는 창신형(創新型) 발전전략을 채택하였다.[3)]

3) 창신형(創新型) 발전은 창조형 발전 및 혁신주도형 발전을 모두 포함하는 발전전략이다. 혁신주도형 발전이 경제의 효율성을 높이기 위해 주로 일하는 과정과 방식을 변화시키는 것을 의미한다면, 창조형 발전은 원천적으로 새로운 지식, 기술, 문화를 만들어내는 데 중점을 준다. 따라서 새로운 단계의 내생적 발전은 이 두 가지 요소를 모두 결합해야 가능하다. 특히 이 점에 대해서는 중국에서 많은 관심을 가지고 있고, 창신형이라는 용어도 중국 정부에서 먼저 사용하였다.



둘째, 수도권 이외에 중부권, 서남권, 동남권 등 전 국토로부터 성장동력을 찾기 위해 다극분산형 균형발전전략을 채택하였다. 그리하여 과거 정부가 요소투입형 성장모델을 활용하면서 수도권 발전을 통해 타 지역을 이끌어가는 일극집중형 또는 일극주도형 발전을 추구했다면, 참여정부는 수도권과 타 권역의 공동 발전을 도모하는 다극분산형 발전모델을 추구한다.

셋째, 참여정부는 한반도의 지정학적 · 지경학적 위상에 주목하고 동북아 국가들과 평화와 공동 번영을 모색하기 위해 폐쇄적 국가경영전략이 아니라 고도의 개방형 국가경영전략을 채택하였다. 그간 동북아경제 중심 프로젝트라는 이름으로 추진된 이 전략은 남북한 사이의 경제교류를 활성화하는 한편, 한반도 전체가 동북아지역, 나아가 세계의 허브로 발전하도록 개방형 · 고속형 · 혁신형 국토의 관점에서 공항, 항만, 철도 등 SOC를 배치하고, 지역 전략산업과 산업클러스터를 육성하여 지역경쟁력과 국가경쟁력을 강화하는 정책을 추진하고 있다.

이러한 발전전략으로 참여정부는 문민정부와 국민의 정부 시대로부터 물려받은 외환금융위기의 누적된 문제들을 해소하고, 정부 · 경제 · 기술 · 지역 등 한국사회를 총체적으로 혁신하여 궁극적으로 선진국 대열에 진입시키는 목표를 추구하고 있다.[4)]

4) 여기서 선진국 진입을 목표로 설정한다고 할 때 기존의 선진국들에서 폭넓게 나타나는 우수하고 긍정적인 측면. 예컨대 창의적 교육, 연구개발 및 문화예술 분야의 창조역량, 유기적인 산학협력, 강력한 혁신역량을 갖춘 기업과 산업, 지역사회의 자립적 발전 기반, 성장과 복지의 적절한 조화, 강력한 국제경쟁력 등을 종합하여 한국사회의 발전과제로 상정할 수 있다고 본다.

### 5) 지방화를 통한 세계화

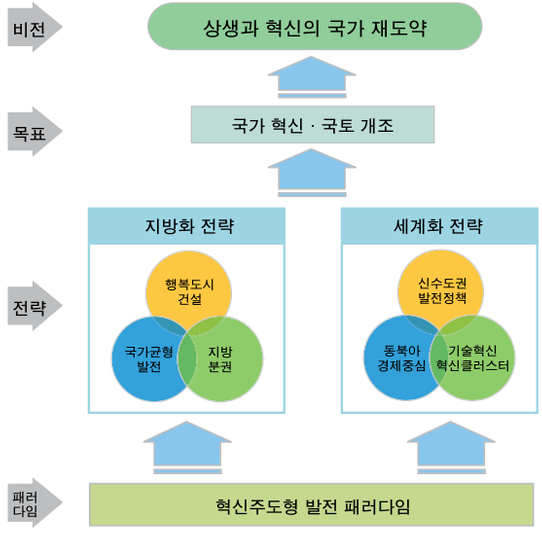
세계화가 급속히 진행되고 있는 21세기의 상황과 수출입이 우리 경제에서 차지하는 비중이 70%를 상회하고 있는 현실을 고려할 때, 선진국으로 도약하기 위한 전략은 반드시 적극적인 대외개방을 통한 국가경쟁력 제고 전략을 포함하지 않을 수 없다. 말하자면, 세계화를 통해서만 우리 경제사회 전반을 새롭게 혁신할 수 있고, 생산성과 경쟁력을 획기적으로 높일 수 있으며, 우리의 활동무대를 해외로 더욱 확장할 수 있는 것이다.

현 단계에서 볼 때, FTA 체결 확대[5]를 중심으로 진행되고 있는 세계화 전략은 참여정부가 초기에 역점을 두었던 동북아경제 중심 프로젝트의 확대이며, 한국의 국가경쟁력을 증진하기 위해 새롭게 집중하고 있는 국가발전전략이다. 또한 이 과제는 궁극적으로 모든 지역의 혁신역량과 경쟁력을 결집해야만 실현 가능하므로 세계화 전략의 실효성을 높이기 위한 근본은 국가균형발전정책에 있다고도 볼 수 있다. 발전론의 관점에서 접근하면 창신형 전략에 입각한 참여정부의 국가균형발전전략은 내생적 · 내포적 · 내발적 발전모델을 추구하고 있으며, 동북아 중심 프로젝트와 세계화 전략은 외연적 · 공간확장적 발전모델을 추구한다고 이해할 수도 있다.

5) 현재 전 세계적으로는 197개의 FTA가 가동 중에 있다고 한다. 한국은 2007. 4. 3 미국과 FTA 협상을 체결하여 양국의 비준을 기다리고 있으며, 이어 EU, 중국, 호주, 캐나다 등과도 FTA 체결을 검토해야 할 단계에 접어들고 있다. FTA는 협상 체결 당사국 사이에 무관세로 무역을 가능하게 하는 협정이므로 한국처럼 수출입 비중이 높은 '개방형 경제(open economy)'를 가진 나라는 가능하면 많은 나라와 FTA를 체결하는 것이 국가경쟁력 확보를 위해 필수적 요소라고 볼 수 있다.

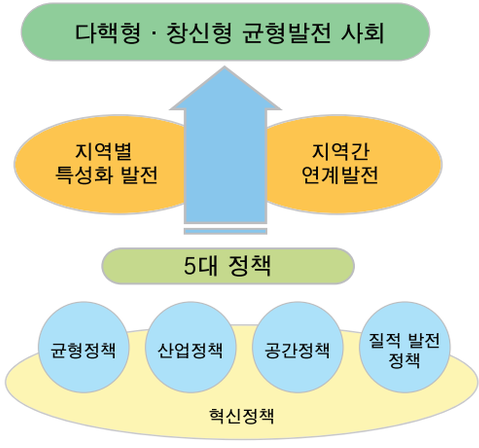


[그림 -1] 국가균형발전의 비전과 과제




이상의 논의를 요약하면, 해방 이후 한국사회는 건국, 산업화, 민주화, 정보화의 발전단계를 성공적으로 거쳐왔으며, 이런 토대 위에서 참여정부는 현재 지방화와 세계화의 역사적 과제를 수행하고 있다고 정리할 수 있다. 다시 말해 국가균형발전정책으로 수도권뿐 아니라 전국 모든 지방의 잠재력을 극대화하는 지방화 과업을 추진 중이며, 이의 완수로 성장동력을 새롭게 확보하여 세계화의 도전에 대응하고자 노력하고 있다. 이런 점에서 참여정부는 한국의 역사에서 지방의 역량을 강화하고자 하는 최초의 정부이며, 이로써 지방화를 통한 세계화 전략을 추진하고 있다고 규정할 수 있다.

[그림 1-2] 국가균형발전정책의 비전




## 6) 국가균형발전정책의 비전

지금까지의 논의에서 직간접으로 제시된 것처럼 참여정부가 추진하는 국가균형발전정책의 비전은 다핵형 · 창신형 균형발전사회의 이상을 구현하는 것이다. 여러 선진국들에 관한 분석에서 밝혀진 바와 같이 균형발전사회는 불균형사회보다 사회정의와 국민통합의 측면에서 더 우월하고, 지역의 경쟁력과 국가의 경쟁력을 극대화하는 측면에서도 훨씬 더 우월한 사회형태임이 드러났다. 이런 맥락에서 소수의 발전거점보다 다수의 발전거점을 육성하는 다핵형 균형발전과 각 지역의 창조적 역량을 키우는 창신형 균형발전을 추구하고, 동시에 이런 과정에서 지역별로는 특성화 발전을, 지역간에는 연계발전을 추구하는 것이 참여정부의 정책적 이상이라고 볼 수 있다.

참여정부가 과거 개발연대의 불균형성장 패러다임에서 벗어나 균형발전 패러다임을 채택한 것은 한국사회의 발전과 선진국 진입을 위해 매우 적절한 방향 전환이라고 평가할 수 있다. 만약 지금 이 시점에서 과거의 낡은 발전모델의 굴레에서 벗어나 새로운 시도를 하지 않는다면 한국은 결코 현재의 경제적 침체에서 벗어나기 힘들 것이다. 따라서 다핵형 · 창신형 균형발전 패러다임을 채택하는 것만이 미래를 위해 새로운 성장동력을 창출하고 국가 재도약을 이룰 수 있는 길이라는 점을 정확히 이해할 필요가 있다.

[그림 1-3] 국가균형발전정책 개요

| | | |
|---|---|---|
| 혁신정책 | • 지역혁신협의회<br>• 지방 R&D 역량 강화<br>• 지역혁신리더 양성 | • 누리사업<br>• 산학협력중심 대학 육성 |
| 균형정책 | • 신활력사업<br>• 지역특화발전특구<br>• 지역혁신특성화 사업 | |
| 산업정책 | • 지역전략산업 육성<br>• 대덕 R&D특구 육성<br>• 농산업클러스터<br>• 오송생명과학단지 | • 혁신클러스터 조성<br>• 수도권기업 지방 이전<br>• 문화산업클러스터 |
| 공간정책 | • 행정중심복합도시<br>• 혁신도시 건설 | • 공공기관 지방 이전<br>• 기업도시 건설 |
| 질적발전정책 | • 수도권 질적발전 정책<br>• 살기 좋은 지역 만들기 | |

## 7) 국가균형발전정책 개요

참여정부의 균형발전정책은 혁신, 균형, 산업, 공간, 질적 발전 등 5대 정책으로 구성되어 있다. 이 5대 정책을 관통하는 참여정부의 기본 문제의식과 접근으로 다음의 세 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 참여정부는 이전 정부 시기에 대부분의 지방차지단체가 채

택한 지역발전전략이 외부 의존적 발전전략이었다는 점에 주목하고, 지역의 역동적 발전을 위해서는 지역혁신전략이 필요하다는 문제의식하에 균형발전정책을 추진하고 있다.

둘째, 참여정부는 지역혁신전략을 채택하면서 지역의 자립을 위해서는 지역산업을 육성하는 것이 가장 핵심적 과제라고 판단하였다. 각 지역이 자신의 여건과 특성에 맞추어 경쟁력 있는 산업을 발전시키지 못하는 경우 투자와 고용이 줄어들고, 나아가 지역의 재정자립도도 낮아질 수밖에 없기 때문이다.

셋째, 참여정부는 지난 반세기 동안의 산업화 과정에서 서울-대전-대구-부산의 산업화 벨트는 크게 발전한 데 반해, 강원-경북 북부-충북 남부-전북-전남의 낙후지역 벨트의 발전은 현저히 뒤처졌다는 점에 주목하여 낙후지역 벨트를 집중 육성하면서 농촌과 도시의 농도상생을 이루는 데에도 역점을 두고 있다. 이를 위해 낙후지역을 대상으로 신활력사업을 추진하고 있으며, 농도상생을 위해 다양한 농촌체험 사업과 도농교류사업을 추진하고 있다.

### 8) 혁신정책

참여정부가 추진하는 국가균형발전정책에서 가장 핵심적인 정책은 혁신정책이다. 이는 외부 의존적 발전전략이 아니라 지역혁신전략에 따라 내생적 지역발전을 이루고자 할 때 필수적으로 요구되는 정책이다. 이런 점에 주목하여 참여정부는 과거의 지역사회가 내부적으로 분절된 상태에서 중앙정부의 후견주의적 통제체제에 수직적으로 종속되어 있던 구조로부터 탈피하도록 하기 위해 지역혁신체계(regional innovation system : RIS)를 구축하여 자생 · 자립하도록 하는 데 많은 노력을 기울이고 있다.

지역혁신이라 함은 지역의 인적 자원 개발, 과학기술, 산업 생산, 기업 지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출 · 활용 · 확산시키는 것을 말한다.[6] 또한 지역혁신체계란 지역혁신을 위하여 대학, 기업, 연구소, 지방자치단체, 비영리단체 등의 활동을 상호연계하거나 상호협력을 촉진하기 위한 지원체계를 말한다.[7] 지역혁신체계는 지역 내부의 혁신주체들이 수평적으로 결합하여 지역사회의 내생적 발전을 도모하는 자율적 네트워크 또는 거버넌스(governance)로 이해할 수 있다.

이러한 지역혁신체계를 구체화하기 위해 참여정부는 국가균형발전특별법에 광역지자체는 지역혁신협의회를 의무적으로 구성하고, 기초지자체는 지역의 자율적 판단에 따라 구성할 수 있도록 규정하였다. 그러나 그 어떤 경우에도 정부는 과거 권위주의 정부들이 지역사회와 시민사회를 위로부터 포섭하고 통제하려 했던 관행을 반복하지 않기 위해 지역혁신협의회의 위원 선정과 운영에는 일절 관여하지 않는 불개입의 원칙을 확고히 견지하고 있다.

지역혁신협의회의 실태를 살펴보면, 2007년 3월 현재 전국에 14개의 광역 지역혁신협의회가 조직되어 있고[8] 여기에 845명의 위원이 활동하고 있다. 기초 지역혁신협의회의 경우 132개 조직에 총 4,123명의 위원이 활동하고 있다. 지방분권과 자치의 정신에 따라 지역혁신협의회의 위원 선정은 자치단체장의 자율적 판단에 따라 이루어지고

6) 국가균형발전특별법 제2조
7) 국가균형발전특별법 제2조
8) 16개의 광역자치단체 중 광주와 전남, 대구와 경북은 각각 통합 협의회를 구성하고 있다.

있으며, 협의회의 운영은 전적으로 협의회 자체의 판단에 의해 진행되고 있다. 정부의 역할은 자립적 지역발전의 비전과 지역혁신전략의 방법론을 제시하고, 전국 의장단 회의를 지원하며, 다양한 형태의 교육활동을 뒷받침하는 데 국한하고 있다.

혁신정책의 일환으로 추진되고 있는 다른 사업에는 지방 연구개발 예산 확대, 지방대학 혁신역량강화(NURI), 지역혁신 포럼, 커넥트 코리아(CONNECT Korea) 등이 포함된다. 먼저 지역 연구개발 예산확대 사업은 참여정부 출범 초기에 27%에 불과하던 전체 R&D 대비 예산(수도권과 대덕 제외)의 비율을 2007년까지 40% 수준으로 끌어올려 지방의 연구개발 역량과 혁신역량을 강화하고자 하는 사업이다. 누리사업은 지역의 전략산업을 육성하기 위해 전문 인력을 양성하고자 하는 지방대 교육지원사업이다. 지역혁신 포럼 사업은 지역혁신협의회가 중심이 되어 지역주민과 전문가들이 참여한 가운데 지역발전 방안을 공동으로 모색하고 정보를 공유하고자 하는 토론활동이다. 마지막으로 커넥트 코리아 사업은 대학과 공공연구소에서 개발된 기술을 신속하게 기업과 산업으로 전파하기 위해 기술정보 제공, 기술거래, 기술 이전 등의 제반 기술과정을 촉진하는 산학협력 프로그램이다.

이러한 노력에도 불구하고 현실적으로 혁신역량 면에서 상당히 큰 폭의 지역격차가 존재하는 것도 사실이다. 혁신역량의 주요 구성요소의 하나인 지식창출 역량의 경우 대전(대덕), 경기, 서울과 기타 지역 사이에는 매우 큰 격차가 존재하고 있는 것이 드러난다. 또한 거의 모든 지방의 지식창출 역량이 일반적으로 매우 낮은 수준에 머물러 있다는 점도 잘 드러나고 있다. 이런 점을 고려할 때 앞으로 지역발전을 촉진하기 위해 지역의 혁신역량을 강화하기 위한 혁신정책을 더욱 강도 높게, 지속적으로 추진할 필요가 있다.

참여정부가 지역혁신체계의 구축을 국가균형발전정책의 핵심 정책으로 여기고 있다는 점은 2007년 2월 27일 경남 창원 컨벤션센터에서 열린 산업단지 혁신클러스터사업 성과보고회에 참석한 노무현 대통령의 다음 발언에서 확인할 수 있다.

“ 지금 이름이 혁신 클러스터라고 되어 있는데, 산업단지 부분 클러스터 중심의 혁신뿐만 아니라 모든 분야에서 성공전략 또는 경쟁력 강화 전략의 핵심은 혁신입니다. 어느 분야에서나 첫 번째가 혁신이라고 생각합니다. 기업도 그렇고 학교, 연구소, 정부 이 모든 분야가 결국 혁신하지 않으면 살아남을 수 없고, 혁신하지 않으면 앞설 수 없습니다. 이것이 오늘의 현실입니다. 그래서 그동안에는 우리가 따라잡기를 해왔지만, 앞으로는 앞지르기를 해야 합니다. 그 동안 뒤에서 따라잡는 수준의 것도 힘든 일이지만, 앞지르기보다는 좀 쉽지 않았습니까. 앞지르기는 지금까지의 방식과는 또 다른 방식이어야 하는데, 그것이 혁신입니다.

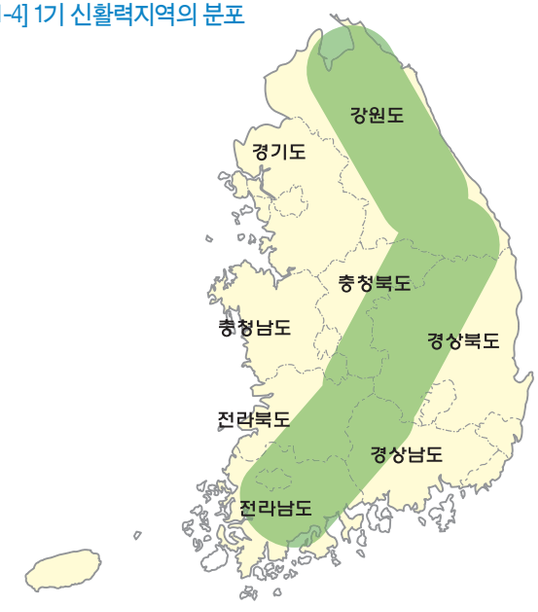
균형발전정책이란 얘기를 하면 먼저 공공기관을 지방으로 보내달라, 예산을 지방에 많이 배분해달라, 지방에 권한을 이양해달라고 말합니다. 그렇게들 하고 있습니다. 그러나 그것을 가지고 지역 내 자주적 · 자생적 혁신역량이 있으면 정부가 최대한 도와줍니다. 균형발전 전략의 핵심은 첫 번째가 지역혁신체계 구축입니다. 그다음은 공공기관, 기업, 예산구조를 지방으로 이전시키는 것이고, 그다음은 각 부처의 예산을 지방으로 집중해주도록 하고 있습니다. 가장 대표적인 것이 누리사업이고, 그다음은 R&D예산입니다. ”

## 9)기타 정책

### (1) 균형정책

균형정책은 해방 이후 지속된 산업화 과정에서 가장 낙후된 지역에 대해  지원하는 정책을 말한다. 이는 과거의 지역편중발전에 대한 ‘ 기회의 균등 ’을 보장하는 차원에서 나온 것으로 대체로 이들 지역은 강원도 고성군에서 전라남도 해남군에 이르는 백두대간을 중심으로 한 산간과 도서지역이다. 이들 지역은 본격적인 산업화가 시작된 이후 지속적인 인구 유출과 저발전을 경험한 지역으로 2004년 현재 우리 국토의 48.4%를 차지하지만 인구비중은 7.4%에 불과하다. 그리고 급속하게 전개되는 고령화와 농업중심의 산업구조로 인해 지역 자체의 활력이 사라질 정도로 극심한 저발전 상태에 놓여 있다.

[그림 1-4] 1기 신활력지역의 분포



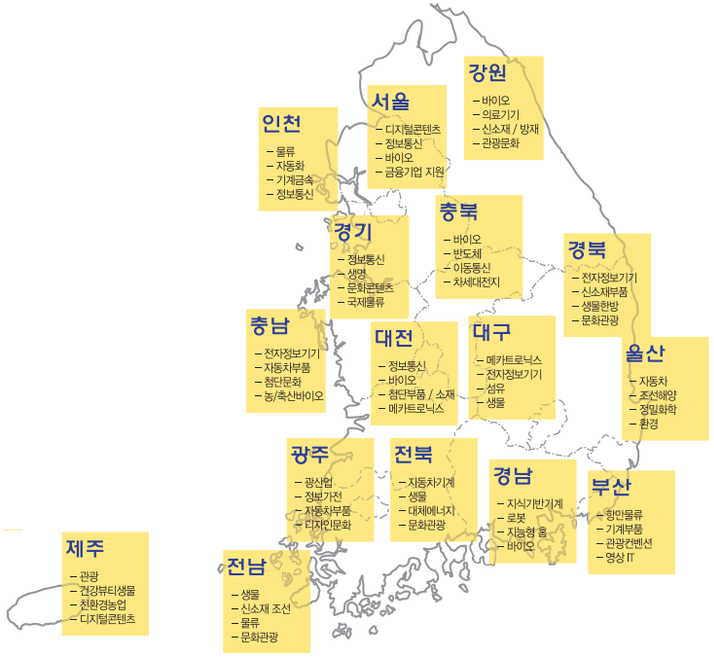

이들 지역에 대해 참여정부는‘ 신활력사업 ’이라는 이름으로 연간 약 2,000억 원 규모의 재정지원사업을 추진하고 있다. 그러나 이 사업이 과거의 지역발전정책에서 보여준 것처럼 중앙정부에 대한 지방정부의 재정의존성을 강화시키지 않도록 하기 위해 지역의 혁신역량을 강화하고 특화된 사업을 시행하도록 하는 데 역점을 두고 있다. 신활력사업의 추진전략을 보면 다음과 같다.

첫째, 신활력사업은 ASP 모델에 따라 낙후지역의 혁신역량 강화를 도모한다. 즉,  혁신주체로서 Actor(A)를 발굴 · 양성하고 이들을 신뢰와 협력에 바탕을 둔 지역혁신 시스템으로서 System(S)을 갖추고 지역이 비교우위를 갖는 특화사업인 Project(P)가 잘 추진되도록 유도하는 것을 말한다.

둘째, 신활력사업은 1차산업인 농업만으로는 농촌의 경쟁력을 회복하기 어렵다는 점에 주목하고 농산물을 생산(1차), 가공(2차), 유통 및 체험(3차)할 수 있는 산업의 융 · 복합을 통해 다양한 형태의 6차산업을 발전시켜 농업과 농촌의 경쟁력을 극대화한다는 전략을 추구하고 있다.

셋째, 6차산업을 발전시키는 과정에서 농촌과 도시 사이의 교류협력을 활성화하고 이를 통해 농도상생을 추구한다. 농촌과 도시 사이의 교류와 협력이 활성화되면 과거 도시로 떠났던 많은 도시민들을 농촌으로 다시 불러들일 수 있고 이들이 농촌의 어메니티(amenity)를 향유하기 위해 농촌체험 프로그램에의 참여, 전원마을의 조성 등에 적극적으로 참가할 것이다. 이러한‘ 역의 흐름(reverse flow) ’이 본격화되면 도시와 농촌이라는 이분법은 사라질 것이며 도시에서 농촌으로의 새로운 인구이동(단기적 이동과 장기적 이동을 포함)을 통해 농촌의 재활성화를 꾀할 수 있을 것이다.

[그림 1-5] 시도별 전략산업 현황




### (2) 산업정책

지역발전의 핵심은 산업이다. 지역산업이 제대로 육성되지 않는다면 투자, 일자리, 재정자립도 등 여러 측면에서 심각한 문제가 발생하기 때문이다. 이런 인식에 기초하여 참여정부는 제1차 국가균형발전 5개년계획을 수립하여 광역지자체마다 4개씩의 전략산업을 육성하도록 하고 있다.

현 단계에서 볼 때 지역전략산업 육성정책은 대체적으로 양호하게 진행되고 있는 것으로 보인다. 2006년 산업연구원이 시 · 도별 전략산업을 평가한 내용에 따르면 전체 64개 전략산업 중 제조업 분야는 32개인데 이 중 21개 산업은 투자, 고용, 매출액 증가 등 여러 측면에서 우수한 것으로 평가를 받았고 11개는 미흡한 것으로 평가받았다. 비제조업 32개 분야에 대해서는 아직 평가가 이루어지지 않았으나 산업연구원의 분석에 비추어 대체적으로 전략산업 육성정책은 잘 진행되고 있다고 볼 수 있다. 성과가 미흡한 산업에 대해서는 개선조치를 취하거나 다른 유망산업으로의 전환을 적극 검토해나갈 계획을 세우고 있다.

산업정책에서 큰 비중을 차지하는 다른 정책은 클러스터 정책이다. 제3공화국 이후 많은 지역에 크고 작은 산업단지가 만들어졌다. 그러나 대덕에는 연구단지를 조성하고 다른 지역에는 연구단지 없이 생산시설만 만드는 등 결정적인 과오를 범하고 말았다. 이에 따라 참여정부는 현재의 ' 단순 집적지 '를 생산과 연구개발이 접목되어 혁신이 상시화되는 ' 혁신 클러스터 '로 질적으로 탈바꿈시키고자 하는 것이다.

### (3) 공간정책

참여정부는 수도권과 비수도권의 공간정책을 달리하고 있다. 수도권의 경우 과밀을 해소하는 것을 1차적 목표로 하고 있고 ' 공간의 질 ' 과 ' 삶의 질 '을 개선함으로써 질적 발전을 도모하는 것을 2차적 목표로 하고 있다. 여기서 한 걸음 더 나아가 수도권으로부터 이전하는 행정기관과 공공기관들을 중심으로 지방의 산업과 경제적 활력을 증진하고, 이를 통해 균형발전과 국가경쟁력 강화를 동시에 이루고자 하는 것을 궁극적 목표로 하고 있다. 이를 위해 참여정부는 출범 직후부터 행정수도 건설, 공공기관 지방 이전과 혁신도시 건설, 기업도시 건설 등을 일관되게 추진해오고 있다.

행정복합도시, 혁신도시, 기업도시 건설의 가장 큰 의의는 무엇보

다도 수도권 일극집중 구조를 극복하고 전국에 다수의 새로운 발전거점을 조성하는 데 있다. 행정복합도시의 건설로 수도권 외에 중부권(충청권, 강원권), 동남권(영남권), 서남권(호남권) 등 타 지역의 초광역경제권이 부상할 수 있는 새로운 기회가 만들어지게 될 것이다. 혁신도시의 경우에는 지방으로 이전하는 175개의 공공기관을 산업기능별로 분류하여 지방으로 배정한 다음, 다시 이 기관들을 하나의 혁신도시에 집중 배치함으로써 10개의 지역에 새로운 발전거점을 조성하는 전략을 채택하고 있다. 앞으로 2012년까지 모든 건설작업이 완료되고 대규모 이전이 이루어진다면 한국사회는 수도권 일극 중심 구조에서 전국적으로 수도권 외에 1개의 행정도시와 5개의 광역시 그리고 10개의 혁신도시 등 다수의 발전거점을 갖춘 다핵형 구조 또는 다중심적 구조로 전환하게 될 것이다. 기업도시도 이러한 다핵형 구조의 형성을 촉진하는 방향으로 추진되고 있다. 기업도시는 민간투자를 통해 낙후지역 발전을 촉진하기 위한 정책으로서 이 계획들이 시행되면 영암 · 해남, 무주, 태안지역은 관광레저단지, 무안지역은 산업교역단지, 원주와 충주는 지식기반산업단지로 발전하여 민간투자를 통해 낙후지역이 활성화되고 새로운 발전거점이 조성될 것이다.

공간정책에서 중요한 다른 요소의 하나는 사회간접자본 건설이다. 참여정부는 행정도시, 혁신도시, 기업도시라는 새로운 발전거점의 조성을 뒷받침하고 이들 지역과 타 지역이 사통팔달로 연결되는 네트워크형 구조를 형성하기 위한 SOC 건설계획을 추진하고 있다. 이에 덧붙여 최근 들어 한반도와 동북아, 나아가 유라시아 대륙을 연결하고자 하는 정부 간 시도들이 다양하게 진행되고 있다.



**(4) 질적 발전정책**

지금까지 논의한 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책은 모두 균형발전을 통해 지역의 발전잠재력과 국가의 성장동력을 확충하는 데 초점을 두고 있다. 그러나 전체적으로 보면 이 모든 정책들은 삶의 양적 측면에 치중하고 있다는 점을 부인하기 어렵다. 이런 점에 주목하여 참여정부는 최근 들어 ' 살기 좋은 지역 만들기 '라는 이름으로 새로운 정책을 추진하기 시작했다. 이 정책은 기본적으로 지난날 급속한 산업화 · 도시화 과정에서 훼손되고 무시했던 자연환경을 복원하고 삶의 질을 개선함으로써 우리의 지역사회를 ' 아름답고 쾌적하고 특색 있는 지역공동체 '로 발전시키는 목표를 지향하고 있다.

## 2. 참여정부 이전의 지역혁신정책 고찰

### 1) 참여정부 이전의 지역정책

**(1) 대한민국 지역정책 개관[9]**

지역발전정책은 지역의 물리적 · 사회경제적 여건을 개선하기 위한 일체의 제도적 운영과 구체적인 개발사업을 포괄한다. 우리나라의 지역발전정책은 산업화 초기단계에는 국가경제성장 촉진에 우선순위를 두었으나 산업화가 어느 정도 성숙단계에 도달하고 국민소득이 증대하면서 지역 간의 격차 해소와 균형발전이 주요 정책목표로

9) [4]김현호

되었다.

우리나라의 지역발전정책은 정책목표 및 전략 차원에서 매 10년 단위로 상이한 특성을 보이고 있다. 1960년대와 70년대 지역발전정책은 경제성장과 산업발전의 촉진을, 1980년대는 지역격차 해소와 지역균형발전을, 1990년대는 지역경제의 경쟁력을 끌어올리는 데 주요목표를 두고 있다. 지역발전정책은 시대별로 정책목표에서 차이를 보일 뿐만 아니라 목표달성을 위한 추진전략에서도 차이점을 보이고 있다.

1960년대와 70년대의 지역발전정책은 간선교통망, 다목적댐, 항만 등 전국적 규모의 사회간접자본시설과 산업입지 기반을 확충하여 국가의 경제성장과 산업화를 촉진하는 데 치중하였다. 산업성장을 위한 물적 기반을 효율적으로 공급하기 위하여 투자를 공간적으로 집중하는 집중개발 및 특정지역 개발전략을 채택하였다. 즉, 산업화 초기 단계에는 투자자원이 부족하기 때문에 효율성이 입지결정에서 가장 중요한 정책판단 기준이 된다. 정부는 지역발전 투자를 전국적으로 분산하기보다는 산업화와 국토개발의 잠재력이 높은 지역에 집중하는 전략을 채택하였다. 서울-인천 등 도시 집적경제와 기반시설이 갖추어진 지역과 항만, 산업입지 여건이 유리한 울산을 산업화를 위한 특정지역으로, 태백, 영산강 지역은 자원개발 투자를 효율적으로 추진하기 위한 특정지역으로 지정, 개발하였다. 이 기간 중에는 국가경제성장과 산업화를 촉진하는 데 직접적으로 기여할 수 있는 고속도로, 다목적댐, 산업단지 등 국가적 차원의 간선시설 확충 등 대규모 물적 시설 개선을 위한 투자에 치중하였다.

1980년대는 지역발전을 촉진하기 위하여 지방의 성장거점도시를 중심으로 투자를 집중하는 분산적 집중발전전략을 채택하였다. 이와 같은 지역발전정책 기조의 변화는 국가의 경제발전 정책목표가 경제성장에서 복지위주의 균형적 발전전략으로 전환된 데 기인한 것으로 볼 수 있다. 국가발전 정책목표의 전환은 사회간접시설에 대한 투자전략의 변화를 초래하였다. 그동안 사회간접시설의 투자에서도 도로, 상하수도 등 경제적 하부구조에 치중하였으나 1980년대에 들어와서는 주택, 의료, 교육, 사회복지 등 개인의 복지와 생활의 개선을 위한 사회적 하부구조의 개선을 추구하는 균형적인 전략을 채택하게 되었다.

경부고속도로 공사 현장

이와 같이 정책목표를 전환하게 된 것은 기존의 성장위주정책이 사회적 · 지역적 불균형, 환경오염 등 부작용을 초래하여 국가발전에 장애요인으로 등장하였고, 산업화 과정의 부작용으로 인하여 경제성장의 실질적 의미에 대한 국민적인 회의감과 함께 사회발전의 중요성을 인식하기 시작했기 때문으로 볼 수 있다.

1990년대 이후 지역발전정책은 지역균형발전과 국가경쟁력 강화를 동시에 추구하고 있으나 국가 및 지역경쟁력 강화에 보다 높은 우선순위가 두어지고 있다. 수도권에 대한 경직적이고 물리적인 규제를 합리적으로 조정하였고, 지방에는 대규모 집적경제기반을 구축하기 위한 광역권 개발을 추진하였다. 이 시기의 지역발전정책은 모든 지역을 평준화한다는 획일적이고 경직적인 균형발전 논리를 극복하고 세계화 · 지방화 등 급변하는 새로운 여건에 능동적으로 적응해 나가면서 국토의 균형발전을 도모한다는 차원에서 형평성만이 강조되던 1980년대의 균형발전정책과는 구분된다.

광역권 개발은 대내적으로 수도권과 경쟁할 수 있는 지방의 대응거점을 형성하고, 대외적으로 세계 경제와의 통합을 증진하는 협력체계의 구축과 경쟁체제를 갖추는 데 치중하고 있다. 특히 1990년대 중반 이후 세계화 · 지방화 등 대내외 여건 변화에 따라 민간주도적인 경제체제를 구축하기 위하여 정부규제 완화와 민간부문의 경쟁력 강화가 주요 정책과제로 등장하였다. 이에 따라 공급자 중심의 지방산업입지의 개발, 경제성을 무시한 지역개발투자 축소, 비현실적인 입지 규제와 토지이용 규제의 완화조치가 이루어졌다.

참여정부 이전 정부의 지역발전정책은 다음과 같은 점에서 한계가 있었다. 첫째, 종합적인 지방산업 육성에 대한 인식이 부족했다. 지역산업발전시책을 추진해왔으나 부처별, 기능별로 분산하여 추진함으로써 중복투자가 이루어지거나 사업 간 연계가 부족하여 시너지 효과를 창출하지 못했다. 그러다보니 지역의 여건이나 수요를 제대로 반영하지 못하였다. 그리고 지역발전정책이 종합적이고 장기적인 계획하에서 집행되지 않은 결과로 수동적이고 임시방편적인 대응책에 머물렀다. 즉, 주로 대선이나 총선 등 각 선거의 공약을 발표하면서 내놓았던 지역발전정책은 해당 시기 각 지역의 욕구를 단편적으로 반영하여 이를 정책으로 내놓았기 때문에 지방정부의 중앙정부에 대한 의존도를 높였을 뿐만 아니라 각 지역의 내생적 발전과는 무관한 일시적인 정책에 머물렀던 것이다.

둘째, 수도권을 규제하여 지역의 발전을 도모하는 소극적인 지방경제 발전전략을 추구했다. 수도권 규제로 인하여 지방으로 이전하는 기업을 유치하여 지역경제 활성화를 추구하는 전략이었기 때문에 지방의 자생력에 의한 내생적 · 자립적 발전에 대한 인식이 결여되어 있었으며, 그러다보니 지역발전의 실효성이 별로 없었다. 실제 2000년에서 2002년 8월 동안 기업의 지방이전 실적은 고작 266건에 불과했다.

셋째, 요소투입 주도(factor investment-driven)형 성장전략이었다. 이 같은 전략은 특히 80~90년대 노동과 자본을 지방에 투자하여 지역의 성장을 도모하고자 하는 성장전략에서 현저하였다.

넷째, 과거 정부의 지역발전정책은 전형적인 Top-Down방식에 의존하고 있었다. Top-Down방식은 중앙정부가 계획을 입안하고 예산을 편성하여 지방에 이를 강제하는 방식이었다. 이러한 방식은 각 지방의 특성을 감안하지 않은 획일적인 지역발전정책으로 나타났으며 또한 지방의 자발적 동의에 기초하지 않았으므로 그 성과 또한 미미하기 그지없었다. 그리고 지역발전을 위한 예산을 중앙정부가 전적으로 지원하는 보조금정책에 의존하였으므로 지방정부의 자립역량을 키울 수 없었다.

마지막으로 과거 정부의 지역발전정책은 혁신정책이 결여되어 있었다. 즉, 자생적이고 자립적인 지역발전을 위한 혁신정책의 핵심이라 할 지역혁신체계의 구축, 인재 양성을 위한 노력이 결여되어 있었

다는 것이다. 이는 곧 지역발전에 대한 철학의 부재를 의미하는 것으로 단지 중앙정부에의 지방정부의 의존성만을 키운 측면이 강하다고 할 것이다.

### (2) 공업단지 조성[10]

우리나라의 지역정책은 지난 1960년대 초부터 강력하게 추진해 온 경제개발 5개년계획이나 1971년에 성안을 본 국토종합개발계획(1972~81)에서 거점개발이라는 이름 하에 공업단지 조성으로 등장한다.

산업부문계획, 곧 공업 신장에 역점을 둔 경제개발 5개년계획의 성과가 지역적인 모습을 나타낸 것은 신흥공업도시인 울산, 포항, 마산 등지에 조성한 공업단지들이다. 울산공업단지는 기업체들이 기술적·경제적으로 상호 연결되어 있을 뿐 아니라 하부 구조를 같이 이용하고 있다는 점에서 공업복합지(Industrial complex)이였다. 반면에 전주 등 각 지방도시에 조성한 공업단지는 유치한 기업체들이 기술적으로 계열화한 것이 아니고 하부구조만 공용하고 있다는 점에서 공업단지(Industrial estate or zone)이었다.

공업단지 조성정책의 문제점으로는 우선 입지 선정과정에서 산업입지론에 따른 입지적 능률성이 우선적으로 고려되었다는 점을 들 수 있다. 따라서 지역격차를 해소시키기보다는 오히려 심화시킬 잠재력을 가지고 있었다. 또한 공업단지의 몇몇은 초현대적이며 자본집약적인 기업체를 유치하였으나 이를 중심으로 전·후방 파급효과를 창출할 수 있는 기업체의 유치를 신중하게 고려하지 않았다. 또한 이들 기업체가 자본집약적이기 때문에 고용효과가 낮으며, 비록 고용효과가 높더라도 이들이 필요로 하는 숙련기능공은 현지에서 확보할 수 있는 노동력이 아닌 경우가 많았다. 그리고 대기업체는 현지에서 원료를 조달하기보다는 외국에서 수입한 원료에 의존하여 조업하는 경우가 많았다. 따라서 국가적인 입장에서는 수입대체 효과와 외화 절감의 이득을 볼 수 있었지만 지역적인 측면에서 기대되는 소득, 기술, 고용효과는 그다지 크지 않았다.

### (3) 새마을운동[11]

지역사회개발론이 다루는 지역사회는 일체감이 잔존하는, 동질성이 강한 소규모 지방적 장소를 일컫는다. 대체로 우리 현대사에서는 농촌사회를 지칭하는 것이 보통이다. 지역사회 개발은 단지 산업활동의 물리적 현존에 만족하지 않고, 그 활동으로 말미암아 고용효과, 소득효과 등을 실질적으로 실현할 수 있는 개발방식을 말한다.

지역사회 개발을 추동할 수 있는 산업을 흔히 지연산업이라 한다. 지연산업은 주로 지역의 자원과 노동력을 사용하는, 그만큼 지역적 독립성을 가진 특산품을 생산하는 산업이다. 광의의 의미로는 일정 지역에 입지하는 중소기업군 중에서 지역 내에 부존하거나, 조달 가능한 또는 축적된 자본·노동력·기술에 존립 기반을 둔 산업을 지칭한다.

지연산업은, 하향적 개발전략의 일환으로 능률성을 강조하면서 집적이익이나 외부 경제 확보 차원에서 중앙정부의 주도로 지방에 조성하는 지역특화산업과는 달리, 상향적 개발전략이나 지방 또는 지

10) [6]김형국

11) [7]김형국

역 주도적 경제 활성화 전략의 대상이다.

새마을 사업계획 현황판

새마을운동은 지역사회개발론의 구체적 실행사례이기도 하다. 이 운동의 발단이 낙후한 농업, 가난한 농촌의 극복에 주로 착안한 것이긴 해도 그 파급효과는 전국적 · 전사회적이었다. 이는 농촌 근대화가 농업경제성의 개선에 국한한 것이 아니고 농민의 근대적 의식 · 행동 구조와 직결되어 있으며, 또한 농촌 근대화가 기대하는 농업생산성 제고는 농업생산의 투입과 산출에서 도시 · 공업의 발달과 상호 연관된 것이었기 때문이다. 실제로 새마을운동이 농촌에서 시작하였지만 운동의 이념과 논리는 도시공업 쪽에도 유효하게 적용할 수 있다고 여겨져 직장새마을, 공장새마을, 도시새마을 등의 이름으로 농촌 바깥으로 확산시키려 했음이 저간의 사정이다.

새마을운동은 특히 농어촌 경제력 향상에 최대 역점을 둔다. 우선 농업의 경쟁력을 높이기 위해 농로 확장, 경지정리, 교량 설치, 농업용수 개발 등의 농업생산 기반을 조성한 뒤 경영합리화 그리고 기계화 등의 과학영농으로 토지의 단위당 생산력을 높였다. 그리고 농지의 다각적 활용 또는 복합영농으로 미맥(米麥) 위주의 농가소득에서 탈피하고, 고장 특산물도 적극 개발하여 농외소득을 고도화 · 다양화하려고 노력했다.

그러나 새마을운동은“ 하면 된다 ”라는 구호로 대표되는 하향식이고 획일적인 추진방식의 한계로 인하여 지속성을 잃고 표류하였으며, 그 흔적은 아직도 지역마다 설치되어 있는 새마을협의회의 형태로 남아 있을 뿐이다.

### (4) 낙후지역개발[12]

낙후지역개발정책을 체계적으로 접근하기 시작한 것은 1990년대에 들어와서부터라고 할 수 있다. 대표적인 낙후지역개발사업인 오지종합개발사업, 도서종합개발사업 등의 정책을 법적 근거를 가지고 시행한 것이 대체로 1980년 후반부터이기 때문이다.

오지 낙후지역의 기반시설을 확충하고 지역 간 격차를 해소하기 위한 목적을 지닌‘ 오지개발촉진법 ’이 1988년에 제정되었으며, 도서지역의 생산 및 생활기반시설을 확충, 개선하여 도서주민의 소득 증대와 복지 향상을 겨냥하는‘ 도서개발촉진법 ’이 1986년에 제정되었다. 개발수준이 현저하게 낮은 지역의 생활환경 개선 및 지역기반시설 정비를 목적으로 하는 개발촉진지구의 근거법률인‘ 지역균형개발 및 지방중소기업육성 ’에 관한 법률이 1994년에 제정되었다. 또, 정주

12) 김현호, 한표환(2005)

기반확충사업의 기반이 되는 ‘ 농어촌발전특별조치법 ’이 1990년, ‘ 접경지역지원법 ’이 2000년, ‘ 지방소도읍육성지원법 ’이 2001년에 제정되었다.

1988년 제정된 ‘ 오지개발촉진법 ’은 1999년까지 한시법이었으나, 2004년 개정으로 2009년까지 사업을 시행하기로 되어 있다. 1990년부터 2004까지 1조 7,086억 원을 투입하여 1만 2,607건의 사업을 완료하였으며, 현재 제3차오지종합개발계획(2005~09)에 의해 399개 오지면을 대상으로 낙후지역개발을 추진하고 있다.

도서종합개발사업은 1차 10개년사업(1988~97)을 거쳐, 현재 2차 10개년 사업을 추진하고 있다. 2차 10개년 동안 2조 2,296억 원을 8개 시도 37개 시군구, 410개 도서에 투입할 예정이다. 이 사업의 추진은 행정자치부가 총괄하되 급수(환경부), 생활전기(산업자원부), 교통여건(건설교통, 해양수산부), 의료(보건복지부), 무인도서 관리(환경, 해양수산부) 등을 분담하고 있다.

접경지역지원사업은 남북 분단의 특수성에 의한 접경지역의 발전을 도모하기 위한 목적으로 추진하고 있는데 2003~2012년까지 9,671억 원을 투입하여 98개 읍면동을 지원할 예정이다.

개발촉진지구사업은 1996년 1차 사업지구를 지정한 이후, 5차에 걸쳐 31개 낙후지역형 사업지구를 지정하고, 27개 지구의 개발계획을 수립하여 사업 시행 중에 있다.

정주기반확충사업은 1단계(1990~2004) 사업으로 770개 면에 2조 3,500억 원을 투입하였으며, 2005년부터 2단계 사업을 추진하고 있다.

산촌종합개발사업은 생활환경이 열악한 산촌의 정주기반과 소득증대에 기여하고자 1995년부터 시작하여 2004년까지 108개 마을을 개발하였고, 2005년 현재 45개 마을사업을 추진하고 있다.

어촌종합개발사업은 낙후한 어촌의 생활 및 생산여건을 개선하기 위한 사업으로 1994년부터 2004년에 걸쳐 134개 권역에 4,594억 원을 투자하였으며, 2005년도에는 23개 권역에 419억 원을 투자하고 있다.

농촌마을종합개발은 참여정부 들어서 시작된 사업으로 2004년부터 2013년까지 1,000여 개의 대상마을을 선정, 지원할 예정이다. 2005년 현재 사업대상지 20개 권역을 선정하고 있다.

앞서 언급한 대부분의 낙후지역개발사업은 생활환경 조성을 겨냥하고 있다. 그러나 근자에 들어와 낙후지역 발전에서 혁신주도형 소득창출에 대한 인식이 고조되고 있고, 그런 관점에서 혁신역량 강화를 기반으로 하는 소득 창출에 주안점을 둔 소프트사업이 추진되기 시작했다. 신활력사업이 대표적인 경우이다. 신활력사업은 70개의 낙후지역을 선정하여 20억~30억 원을 차등지원하고 있으며 재원의 포괄적 지원과 상향식 사업 발굴, 사업계획의 자율성을 특징으로 한다.

### (5) 지방대학 육성

참여정부 이전의 정부에서도 지방대학 육성을 위한 다양한 사업 및 정책을 추진해 왔다. 대표적인 예로 교육부를 중심으로 한 특성화 공대 육성지원사업( '78 ~ '94), 국책지원 공과대학 사업( '94 ~ '98), 지방대학 특성화사업( '94 ~ '98), 지역우수대학 육성사업(BK21사업), 지방대학 자체사업계획 평가지원사업( '02 ~ '03) 등을 들 수 있다. 이와 함께 ‘ 교육발전 5개년계획 시안 ’(1998.3), ‘ 지방대학육성대책 ’(2000.12) 등을 통하여 지방대학육성책을 제시한 바 있으며, 정책 추진의 실질적 기반을 마련하기 위하여 ‘ 산업교육진흥법 ’을 개정하였고(산업교육진흥 및 산학협력 촉진에 관한 법률, 2003.4), ‘ 지방대학육성을 위한 특별법 ’의 제정을 추진하였다.

이 밖에 산업자원부의 ‘ 지역전략산업 석박사 연구인력 양성사업 ’과 테크노파크(TP) 및 지역기술혁신센터(TIC) 사업, 정보통신부의 S/W연구센터 사업, 과학기술부의 지역협력연구센터(RRC) 및 우수연구센터(SRC, ERC) 사업 등이 지방대학 육성과 연계하여 추진되어왔다. 전문대학 육성과 관련해서는 우수공업계 전문대학, 우수 자연계 연구소, 특성화 프로그램, 산학협동 우수전문대학, 향토산업기반 거점 전문대학 지원사업 등이 추진되어왔다.

그러나 이러한 중앙정부의 지방대학 육성방안은 종합적ㆍ체계적인 지원이 미흡하였고, 일관성 있는 지속적 정책 추진 의지 부족, 대학의 자구 노력 유도 미흡 등으로 인해 실효를 거두지 못한 것으로 평가받고 있다. 정부 부처 차원에서 추진된 대부분의 지방대학 육성방안이 지역 특성화 산업과 연계한 개별 대학에 대한 지원방식이었으며, 중앙정부 부처 간 연계ㆍ조정이나 지방자치단체의 적극적 참여가 배제된 중앙주도형 특징을 갖고 있었기 때문에 지방 소재 대도시권 대학에의 집중ㆍ중복지원과 지역 차원의 리더십 및 협력 부재 문제가 지적되어왔다.

### 2) 비판적 고찰[13)]

우리나라 중앙정부가 지역혁신체계를 구축하여 지역발전을 구현하겠다는 전략을 지방정책의 기조로 받아들이기 시작한 것은 1990년대 중반 이후의 일이다. 이때부터 정부는 지방대학을 사업주체로 삼고 기업, 지자체 등 유관기관이 참여하는 지역기술혁신사업을 추진하기 시작하였다. 당시 사업은 테크노파크 조성, 창업보육, 과학기술 증진, 정보통신사업 지원 등이 핵심을 이루고 있었다. 모두 지식기반산업의 육성과 관련한 것으로 지역단위의 첨단산업 클러스터 조성을 시도해보겠다는 의도가 작용한 것으로 보인다.

그러나 참여정부 이전에 추진하였던 지방정책들은 다음과 같은 문제점들로 인하여 부정적인 평가를 받고 있다.

첫째, 지방분권의 제도화와 같은 기반여건이 구비되지 아니한 채 시도한 서구모델의 실험은 태생적으로 성장의 한계를 지니고 있었다. 분권의 고도화를 일찍이 달성한 서구 국가의 지역혁신체계 모형은 지방주도-중앙후원형의 모델이다. 그러나 우리나라는 반대로 중앙주도-지방후원형의 지역혁신체계 모형을 추구하였다. 이러한 시스템 하에서 지역별로 특성화된 지역혁신체계 구축은 원천적으로 불가능했다.

둘째, 지역혁신체계 구축의 기본조건으로서 분권의 제도화만큼이나 중요한 조건이 지방대학의 육성이다. 지역혁신체계 구축의 포괄적 역할 담당자이기 때문이다. 그러나 과거 정부는 지방대학 육성에 관심을 표명하지 않았다.

셋째, 지역혁신체계 모델의 다양성이 전혀 없었다. 지역별로 특성이 없는 모델이 일률적으로 적용되었다는 뜻이다. 모든 모델은 한결같이 탈공업화산업의 육성을 지향하는 것이었다.

탈공업화산업은 통상 지식기반산업으로 불린다. 탈공업화론자들은 세계경제가 이미 제조업 중심경제에서 탈공업화산업 중심의 경제로 이행하였다고 믿고, 탈공업화산업이 미래의 성장을 보장하는 중추역할을 맡게 된다고 주장한다. 따라서 이 영역을 지원하는 지역혁

13) [3]김영정

신체계 구축이 절대 필요하다고 강조한다. 이는 서구사회의 경우 타당한 논리로 받아들여진다. 많은 나라들이 탈공업화 정책을 지향하고 있고, 또한 성과를 거두고 있기 때문이다. 그러나 우리의 사정은 조금 다르다. 포디즘(fordism)적 산업과 전통산업을 여전히 국가경제 중심축의 하나로 삼고 있고, 그러한 산업과 연관된 영세 협력업체들이 지방에 산재해 있다. 그렇기 때문에 이들 업체와 지방의 경제주체들을 네트워킹하는 다양한 지역혁신체계 모델의 개발이 당연히 요청됨에도 과거 정부는 이를 간과했다.

넷째, 과거 정부는 지역혁신체계 구축의 공간적 기본단위를 광역지자체로 삼은 듯하다. 기초지자체의 내부역량을 키우는 구체적인 전략을 고려하지 않았던 점으로 미루어 그렇게 평가할 수 있다. 광역단위의 지역혁신체계는 전략적 차원에서 고려되어야 함은 당연하다. 그러나 기초지자체별 지역혁신체계의 구축은 균형발전의 실현을 위해서 절대적으로 필요하다.

참여정부 이전의 지역혁신 관련 정책이 탈공업화산업 중심의 획일적인 지역혁신체계 구축과 전략산업 육성으로 흘러간 이유는 과거 정부의 성장정치의 문제와 관련 있다. 성장정치란 정치적 선전이나 동원을 목적으로 지역성장의 문제를 정치적으로 활용하는 행위이다. 저발전국가, 공업적 후발지역, 도시의 슬럼가 등에서 자주 발견되는 정치술수이다. 성장정치의 주체는 관료 및 정치인들이다. 이들은 보선택했다. 그들이 가장 크게 고려한 점은 분명 정치적 선전효과였다. 검증되지 아니한 탈공업화론자들의 주장을 받아들여 ‘ 제조업 = 낡음, 사양산업, 저생산성, 환경파괴, 노동운동 ’, ‘ 탈공업화산업 = 새로움, 선도산업, 고생산성, 환경친화, 노동해방 ’이라는 성장 이데올로기를 바탕으로‘ 성장정치 ’를 시도했던 것이다.

## 3. 지역혁신체계 구축의 필요성[14)]

### 1) 국가의 시대에서 지역의 시대로

지금 세계시간은 국가의 시대에서 지역의 시대로 빠르게 전환하고 있는 중이다. 이제 국가는 군림할 뿐이고 통치하지 못하는 시대가 도래한 것이다. 이에 따라 지역이 세계 곳곳의 중심단위로 부상하고 있으며, 혁신이 모든 나라에서 국가발전의 핵심목표가 되고 있다. 우리가 이러한 세계시간을 따라잡기 위해서는 지역을 중심으로 기업과 대학, 지자체, 연구소 등 모든 혁신주체들을 네트워킹하여 새로운 혁신의 바람을 불러일으키지 않으면 안 된다.

선진국들이 지역혁신체계를 구축하여 지역의 혁신역량을 강화하는 데 전력을 기울이는 근본적 이유는 지식기반사회로의 전환에 따라 국가단위보다 지리적 인접성을 갖는 지역수준의 경쟁력이 매우

신의 효과를 증폭시켜나가야 한다.

여기서 무엇보다 중요한 것은, 이러한 지역혁신에 전체 과정상의 타이밍은 시장의 변화 또는 기술변화 등에 의해 결정된다는 사실이다. 즉, 시장수요가 감소하는 산업에서는 혁신 클러스터의 출현이 성공적으로 이루어질 수 없는 것이다. 또한 기술혁신과 관련한 최초의 진전이 이루어지지 않은 지역에서 혁신의 자기증폭을 위한 여러 가지 지원을 하는 것은 낭비를 초래할 뿐이다. 따라서 이러한 관점에서 정책결정자들은 다양한 시기, 다양한 단계에 걸쳐 다양한 정책조치들을 적용해야 하며 일률적 처방은 있을 수 없다.

지역혁신을 출발하는 데서 다음으로 중요한 것은 모든 지역이 갖는 강점이나 출발점이 상이하다는 사실이다. 이는 각 지역의 문화적 요소가 다르기 때문이다. 문화는 지역민의 상호작용 과정에서 나타나는 고유한 산물이다. 따라서 정책처방은 이러한 다양성에 대응하지 않으면 안 된다. 지역혁신 과정에서 지역대학, 기업, 지자체 등 지역의 혁신주체들이 중요한 이유는 바로 여기에 있다. 중앙에 아무리 유능한 정책결정자가 있다 하더라도 지역의 실상을 현지인만큼 정확하게 파악할 수는 없다.

### 3) 국가혁신체계와 지역혁신체계

이상과 같은 지역혁신 과정이 제대로 추진되도록 하기 위해서는 국가혁신체계와 지역혁신체계를 구성하고, 이들 상호 간에 유기적인 연계와 협력체제를 구축하는 일이 필수적이다.

먼저, 국가 수준에서 정부 각 부처가 추진하는 연구개발, 인적 자원개발 등의 혁신 관련 사업을 통합적으로 관리해나가야 한다. 그리고 지역의 연구 및 인적 자원 개발사업에 대해서도 조정하고 평가하는 역할을 수행해야 할 것이다. 참여정부 들어서서 국가균형발전위원회의 법제화로 이러한 국가혁신체계의 제도적 기반이 갖추어졌다고 할 수 있다.

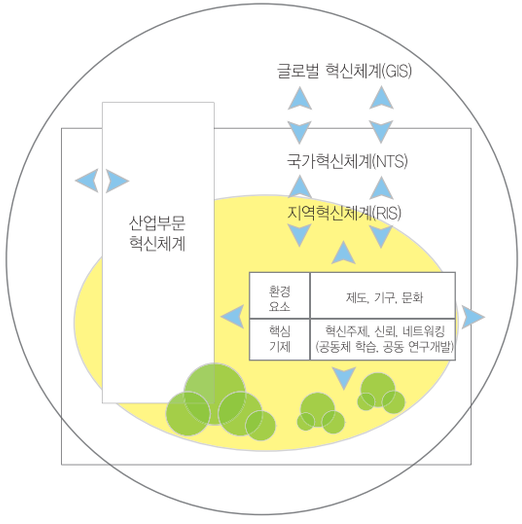
다음으로, 시 · 도 수준에서는 산 · 학 · 연 · 관이 참여하는 지역혁신체계를 구성하여 지역단위에서 지방자치단체, 대학, 기업, 연구기관 등 다양한 지역혁신주체들이 공동 학습과 혁신 창출을 통해 긴밀하게 협력해나갈 수 있도록 해야 한다. 선진 각국의 경험을 통해서 알 수 있듯이, 대학과 인접한 지역의 첨단산업단지를 기반으로 하는 기업들과의 네트워크, 기업과 기업 간의 네트워크뿐만 아니라, 더 나아가 정부와 지역주민까지 연계한 네트워크의 형성이 지역혁신에서 핵심적 성공요인이기 때문이다.

이처럼 지역혁신은 다양한 주체들 간의 다양한 네트워크가 구축되어야만 제대로 추진될 수 있기 때문에 이와 관련한 기구들의 역할이 매우 중요하다. 이러한 지역혁신 관련 기구들 중에서 지역혁신협의회는 산 · 학 · 연 · 관 등 모든 지역혁신주체를 망라한 대표 체계로서의 위상을 갖는다. 지역혁신협의회는 광역단위 및 기초단위에 각각 구성되며, 여기서 지역혁신체계의 구축과 각종 사업의 기획 · 조정 역할을 수행하고 있다. 지역혁신협의회 총회는 안건의 공식적 자문 · 심의 기능을 수행하고 있으며, 그 산하에 다양한 분과를 설치하고 있다.

다음으로 광역지자체, 대학의 산학협력단, 경제단체 등이 참여하는 지역단위 산학협력협의기구의 구성이 필요하고, 기업대표, 대한상의지부, 시 · 도경제국장 등이 참여하는 지역기업협의회도 구성하

여야 한다. 끝으로 지역혁신을 연구하는 교수, 연구자, 관료 등의 자발적 연구자 모임으로서 다양한 지역혁신연구회를 활성화할 필요가 있다. 이러한 지역혁신연구회는 지역의 각종 협의회나 기타 기구들과 상하관계가 아닌 병렬적인 관계를 가지며, 각종 지역혁신사업에 대한 비판과 조언자 역할을 수행해나가야 할 것이다.

[그림 1-6] 지역혁신체계, 국가혁신체계, 글로벌 혁신체계




### 4) 지방대학의 역할

이러한 지역혁신체계를 구축하는 데 지방대학의 역할이 매우 중요하다. 현재 우리의 지방은 지역혁신역량이 절대 부족한 것이 현실이다. 따라서 제한된 자원과 취약한 혁신역량 속에서 지역혁신체계를 구축하기 위해서는 R&D 및 지역특화산업과 연계된 지방대학 육성이 절대적으로 필요하며, 이를 지원하는 시스템 마련이 매우 중요하다. 선진국의 수많은 경험사례들이 보여주는 바와 같이 앞으로 지역이 혁신을 통해 되살아나려면 지역의 특성을 잘 반영하는 지방대학을 집중적으로 발전시키는 일이 무엇보다 중요하다.

참여정부가 지방대학의 육성을 지역발전전략의 핵심동력으로 삼고 있는 것은 지식기반사회로의 진입에 따라 인적 자원 개발이 국가적 차원의 핵심정책 과제로 부각되고 있는 가운데 지역 차원에서의 인적 자원 개발이 활성화되어야 한다는 주장과 맥을 같이한다. 지역 단위에서 필요한 인적 자원을 개발하기 위해서는 지방자치단체, 대학, 연구기관, 산업체 등 다양한 지역주체들의 참여가 필수적이다. 이 가운데 대학은 지역산업 및 사회발전에 필요한 인적 자원을 직접 양성 · 공급하고, 지역산업 발전에 필요한 핵심기술을 연구 · 개발함으로써 지역 인적 자원 개발 및 지역혁신체계 구축 · 운영의 핵심역할 수행을 요구받고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 지역혁신체계의 구축이 지역발전전략의 핵심 요인으로 제시되고 있는 가운데 인력 양성과 연구 · 개발 역량을 동시에 갖추고 있는 대학이 지역혁신체계 구축 운영에 중추적 역할을 수행할 필요가 있는 것이다.

지방대학이 지역의 경제 · 사회발전을 위한 핵심기관으로서 기능하기 위해서는 지역 우수인재들이 지역 소재 대학에 진학하고, 지역 소재 대학은 지역산업 수요에 부응하는 양질의 인력과 핵심기술을 공급하며, 지역 소재 대학 졸업자들의 취업률이 향상되어 결과적으로 지역 소재 대학으로의 우수 인재 유입이 확대되는 선순환 구조로의 전환이 필요하다. NURI사업은 이와 같은 선순환 구조의 전환을 목표로 추진하게 된 참여정부의 대표적인 지방대학 육성사업이다. NURI사업은 크게 세 가지 방향과 목표를 가지고 추진되었다.

첫째, 지방대학을 특성화하여 경쟁력을 높이는 것이다. 이는 지방대학이 지역혁신의 구심점 역할을 하기 위한 필수요소이며, 우수 인력을 배출할 수 있는 기반이 되는 것이다. 이를 위해 지방대학이 지역발전과 연계된 특성화 분야를 선정하고, 이 분야에 인적 · 물적 자원을 집중 투자함으로써 경쟁력을 높이는 것을 구체적인 목표로 하고 있으며, 선정된 특성화 분야의 신입생 충원률을 사업기간 동안 100%로 하도록 하며 해당 분야의 교원을 충원하는 등 교육여건을 획기적으로 개선하도록 하였다. 이러한 목표는 지방대학들로 하여금 스스로 경쟁력이 없다고 생각하는 분야를 구조조정하고, 현재 강점이 있거나 향후 성장 가능성이 높은 분야를 정하여 투자하도록 하기 위한 것이다. 대학의 여러 학과 중 특정 학과에 대해서만 교원을 더 많이 충원하거나 시설투자를 하기 위해서는 구성원들의 전략적인 의사결정이 요구된다.

둘째, 지역사회가 필요로 하는 우수인력을 양성하는 것이다. 지역의 경제, 문화, 환경 등 다양한 분야의 발전에 필요한 우수한 인적 자원을 바로 그 지역에 소재하고 있는 대학에서 배출토록 함과 동시에 이를 통해 우수한 인재가 다시 지역으로 모이는 상승작용을 촉진하고자 하였다. 따라서 NURI사업의 지원을 받는 특성화 분야는 현장 적응력이 높은 다양한 인력양성 프로그램으로 졸업생들의 취업률을 사업기간 동안 10% 이상 향상하도록 하였다. 취업률의 지속적인 향상과 높은 취업률의 유지로 향후 보다 우수한 신입생을 유치하기 쉬워지고, 취업률을 높이기 위해서는 대학 스스로 산학협력 등 기업과의 인적 · 물적 네트워크 형성에 많은 노력을 기울이게 될 것이다.

셋째, NURI사업 또한 국가균형발전을 성취하기 위한 전략의 일환으로 지역혁신체계 구축의 토대 마련에 기여하도록 하였다. 이를 위해 지방대학은 지역의 지방자치단체, 산업체, 연구소, 언론, NGO 등 다양한 혁신주체들과 상호 협력하는 데 중심축이 될 수 있도록 하고 아울러 NURI사업이 대학 단독사업이 아닌 지역발전과 연계된 차원에서 추진될 수 있도록 사업 분야 선정 등 추진과정에 지역혁신협의회의 심의를 거치도록 하였다.

뿐만 아니라 지역혁신을 위해서는 지역 내의 대학과 기업 간의 산학협력이 활성화되어야 한다. 현재까지도 우리 사회에는 산학협력을 폄하하는 풍조가 만연되어 있는 것이 현실이다. 그러나 선진국들은 지금 지식과 기술에 입각한 혁신 클러스터 조성을 위해 산학협력에 국가적 역량을 총집결하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이에 따라 우리가 산학협력을 통해 혁신을 위한 선순환 시스템을 구축하는 것은 선진국으로의 도약을 위한 필수불가결한 조건이라고 할 수 있다.

지금까지 우리의 대학은 산업수요보다 이론 위주의 공급자 중심 교육에 치중함으로써, 산업계의 불만과 추가 인력개발투자를 유발시켜왔다. 그리고 기업은 대학의 역량을 불신하고 독자적 기술개발에 주력하여, 막대한 투자에도 불구하고 기술혁신 성과는 미흡할 수밖에 없었다. 뿐만 아니라 산학협력을 위한 정부 지원이 공급자인 대학에 집중되고, 사업 간 통합 및 조정이 이루어지지 않아 산학협력의 시너지 효과가 부족했다.

이러한 상황 속에서 인력수급의 불균형이 심화되어 청년실업은 악화되는 반면, 기업은 인력 부족을 호소하는 취업난 속의 구인난이 발생하고 있다. 더구나 기업이 재교육 비용이 많이 소요되는 신규 인력보다 경력직 채용을 선호함으로써 청년실업이 날로 확대되는 추세를 보여주고 있다. 기술 지원의 측면에서도 기업에 대한 상용화 기술이전이나 특허기술의 사업화가 활발하지 못해 기업의 경쟁력 제고에 기

여하지 못하고 있으며, 특히 국내창업보다 해외투자를 선호하여 국내에서의 혁신적 기업의 신규 창업이 부진을 면치 못하는 실정이다.

커넥트코리아로 대표할 수 있는 신산학협력은 이와 같은 상황을 극복하기 위하여 참여정부가 추진하는 주요 국정과제 중 하나이다. 참여정부는 산학협력정책의 성공 여부를 혁신주도형 경제발전의 핵심요소로 간주하여 종래의 산학협력이 공급자 중심이었던 것을 수요자 중심으로 전환하는 등 신산학협력 정책을 펼치고 있다. 기존의 산학협력과 비교하면 다음과 같다.

[표 1-1] 종래의 산학협력과 신산학협력

| 구분 | 종래의 산학협력 | 신산학협력 |
|---|---|---|
| 기본개념 | 공급자 중심 | 수요자 중심 |
| 목적 | 순수 R&D | 실용화/상품화 R&D |
| 교육 | 이론/연구 중심 | 현장/실습 중심 |
| 지원범위 | 부분적 지원(프로젝트/학부/전공별) | 대학단위 종합적 지원 |
| 참여범위 | 지엽적(교수별/과제별/안배) | 총괄적(학생/교수/산업체 인력 등) |
| 평가 | SCI 논문 중심 | 특허, 기술이전, 사업화 실적 중심 |

### 5) 기업가 정신 고취

선진국의 지역혁신에서는 새로운 기술을 가진 혁신적 기업을 창업하는 일이 매우 중요한 의미를 부여받고 있다. 이러한 창업은 혁신활동의 출발점이자 그 산물이기도 하다. 즉, 지역혁신을 위해서는 새로운 기업의 창업이 활발해야 하며, 이러한 신기술 창업은 혁신활동의 최종적인 결과이기도 한 것이다. 따라서 어떤 지역이 얼마나 혁신활동을 활발하게 하고 있는지는 그 지역에 얼마나 많은 신기업이 창업되고 있는지를 분석해도 파악할 수 있다.

이러한 창업과정에서 가장 중요한 것은 지역문화가 기업가 정신(杞業家精神, entrepreneurship)을 얼마나 존중하는가 하는 점이다. 혁신의 초창기에는 기업가 정신이 매우 중요하다. 창업은 실패를 감수하려는 모험정신이 없다면 불가능하다. 첨단기술 분야의 사업화를 촉진하기 위해서는 지역대학 내 창업지원 기반을 확충하는 일이 무엇보다 중요하다. 첨단 신산업 분야에서 창업을 위해서는 대학이나 기존의 첨단기업의 역할이 결정적이기 때문이다.

선진국의 지역혁신 사례가 보여주는 교훈은 국가발전이 혁신의 창출만이 아니라 기업들 사이에 혁신을 광범위하게 채택함으로써 이루어진다는 사실이다. 중소기업의 예를 들면, 대부분의 기업은 신기술을 창출하기보다 신기술을 채택함으로써 발전하는 것이 일반적이다. 따라서 혁신이 확산되고 증폭되기 위해서는 지역 내에서의 협력과 조율, 지식 이전이 매우 중요하다. 특히 지역혁신주체들 간의 협력과 조율은 지역에서 필요한 동력을 획득하는 데 매우 중요한 역할을 수행한다. 혁신주체들 사이에 체계적 네트워크가 형성되어야만 자유롭고 개방적인 정보의 흐름이 용이해질 수 있는 것이다.

제 2 장

# 지역혁신체계의 개념 및 유형

# 제2장 지역혁신체계의 개념 및 유형

## 1. 지역혁신체계의 개념[15]

### 1) 지역, 혁신, 체계

국가균형발전특별법 제2조 제3호는 지역혁신을“ 지역의 인적자원 개발, 과학기술, 산업 생산, 기업 지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출 · 활용 · 확산시키는 것 ”이라고 규정하고 이어 제4호에서 지역혁신체계를“ 지역혁신을 위하여 대학, 기업, 연구소, 지방자치단체, 비영리단체 등의 활동을 상호연계하거나 상호협력을 촉진하기 위한 지원체계 ”라고 규정하고 있다.

15) [2]구교준, [10]국가균형발전위원회



(1) 지역, (2) 혁신, (3) 체계의 개념을 정리하면 다음과 같다.

**(1) 지역(Region)**

지역혁신체계에서의 지역(Region)에 대해서는 학자들에 따라 다양한 정의가 내려져 있으나 국가 영토 내에 존재하는 하위 공간단위라는 공통점이 있다. 대부분의 실증연구에서 행정통계자료 수집 편의상 행정구역 차원으로 정의하는 경우도 있으나 경제적 흐름이나 네트워크는 행정구역을 초월하기 때문에 지역의 공간적 범위를 행정구역으로 설정하는 것은 적절치 않다.

따라서 지역혁신체계에서는 혁신주체들 간의 상호협력과 공동 학습이 최적으로 이루어질 수 있는 공간적 범위를 설정할 필요가 있으며, 일반적으로 국가의 하위 단위지역으로서 경제 · 사회 · 문화 · 지리적 동질성을 어느 정도 공유하는 공간이어야 한다.

지역혁신체계에서의 공간적 범위는 정책목표에 따라 단위 지역의 수와 면적 등을 다양하게 설정할 수 있을 것이나, 최소한의 혁신체계 구성요소를 갖춘 공간이어야 한다는 점은 명확하다. 공간적으로 보았을 때 문화적 동질성을 갖추고 직접적인 의사소통이 가능하여 공동체로서의 기능이 작동할 수 있는 자연부락 수준의 ‘ 마을 ’을 최소 단위로 볼 수 있으며 이때 지역 내에 존재하지 않는 혁신체계 구성 요소는 공공부문 및 외부전문가 집단과의 밀접한 연계를 통해서 이루어진다.

**(2) 혁신(Innovation)[16]**

지역혁신체계에서의 혁신은 개선과 성장을 위한 새로운 기회를 모색하는 모든 사회 · 경제적 단계에서 이루어지는 활동의 통합작용을

의미하는 것으로 볼 수 있다. 혁신을 사회적 체계와 구성요소 간 상호작용의 산물로 볼 때 혁신요인의 공간적 집적, 구성요소 간의 상호작용 그리고 사회적 학습과정이 어떤 환경에서 어떤 과정을 거쳐 이루어지는지를 파악하는 것이 중요한 의미를 지닌다.

### (3) 체계(System)[17]

체계의 사전적 의미는 부분이나 산물의 결합·조합으로 이루어지는 계통, 조직망, 기구이다. 체계적 접근은 혁신에 영향을 미치는 경제적, 제도적 · 조직적 · 사회적 · 정치적 요인을 포함하는 학제적 접근이며, 체계에서는 제도의 네트워크, 제도적 환경 등 제도의 역할을 강조하며, 체계적 관점은 혁신 창출과 확산에 도움을 주는 지역의 학습과정, 매개기관, 제도의 정착 등 지역이 가진 고유한 특성에 관심을 기울인다.

이상의 지역, 혁신, 체계의 개념을 종합하면, 지역혁신체계란 제한된 지리적 공간상에 형성된 혁신주체들 간의 네트워크, 특정 산업과 이를 지원하는 다양한 기능의 군집을 의미하는 클러스터, 이러한 네트워크와 클러스터에 영향을 미치는 사회·문화·제도와 지역 거버넌스(Local Governance)를 포괄하는 총체적인 체계를 의미한다.

지역혁신체계라는 용어를 사용한 이유는 클러스터 개념이 포괄하지 못하는 제도적 환경과 지역문화, 사회하부구조 그리고 개방적인 체계로서의 국가혁신체계와의 관계 등을 고려하했기 때문이다. 국가차원의 지역발전정책의 기본 틀로서 지역혁신체계에 입각한 정책 프로그램을 개발할 경우 획일적인 표준정책 개발에 너무 집착하지 말고, 지역의 다양성과 발전여건을 고려한 지역혁신체계의 개념을 융통성 있게 적용하는 것이 바람직하다.

지역혁신체계의 구성요소들은 지역의 내부 시스템 요소와 외부 시스템 요소로 나눌 수 있다. 내부 구성요소로는 대학, 연구기관, 지방정부 및 지원기관 등 혁신 주체와 기업 및 기업의 네트워크, 산업 클러스터 등을 포함한다. 외부 구성요소로는 중앙정부의 거시경제정책 및 규제, 정보통신 하부구조, 교육 및 훈련 시스템, 제품시장 조건, 요소시장 조건 등이 있다. 지역혁신체계의 내부 시스템 구성요소와 외부 시스템 구성요소가 지역에 소재하고 있는 기업의 기술혁신 능력 형성에 영향을 미치고 궁극적으로 지역경제의 성장, 고용 창출, 국제경쟁력 등 지역혁신체계의 성과를 결정한다.

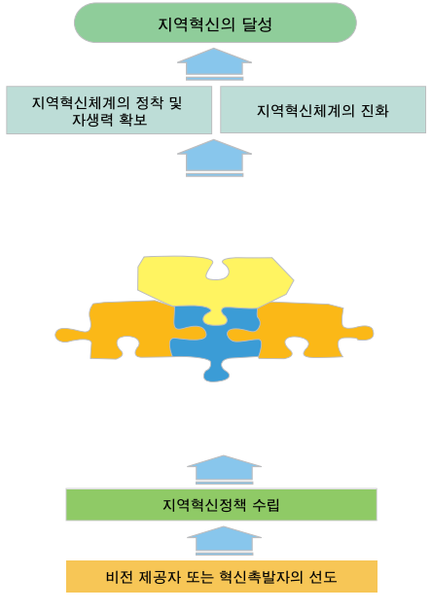
이러한 구조모형에 의하면 지역혁신체계를 강화하기 위하여 외부 시스템 구성요소를 통제하는 중앙정부와 내부 시스템 요소를 통제하는 지방정부가 조화를 이룰 수 있는 정책을 추진하는 것이 중요하다. 지역혁신체계는 폐쇄적인 네트워크와는 달리 개방체계이며, 따라서 다른 혁신체계들과 밀접한 관계를 형성한다. 지역혁신체계는 다양한 네트워크로 구성된 하나 또는 그 이상의 클러스터를 포함하는 상호작용 시스템이다 지역혁신체계는 상위 공간에 형성되어 있는 국가혁신체계, 다른 지역의 혁신체계. 과학기술체계, 교육체계, 사회문화체계, 도시체계 등 부문별 혁신체계와 관련되어 있으며, 궁극적으로는 글로벌 혁신체계에도 연계되어 있다.

16) 革은 주역의 괘로서 연못(兌괘) 아래에 불덩이(離괘)가 앉아 있는 상극의 형상이다. 또한 혁괘는 함부로 손대지 말라는 의미를 갖고 있는 우물 정(井)괘와 변화를 아무도 거스르지 못한다는 솥 정(鼎)괘 사이에 위치한다. 혁괘의 象辭는 君子以革卦 治歷明時라 하여 혁신의 핵심적 요소인 학습과 실천의 의미를 담고 있다.

17) 일반적으로 지역혁신체계는 체계를 구성하는 요소들 간의 관계를 의미하는 용어이고, 지역혁신체제는 체계를 구성하는 요소들 간의 관계뿐 아니라 상호작용 메커니즘까지 함축하는 용어로 사용하여왔으나 국가균형발전위원회는 관련 계획 및 법에서 지역혁신체계라는 용어를 채택하고 보편적으로 사용하고 있다.

따라서 지역혁신체계는 고립된 상태에서 존재할 수 없으며, 개방체계 속에서 이해하고 분석해야 한다. 이는 기술혁신 과정에서 기업이나 연구기관의 기술활동이 점차 지방화·국제화되고 있고, 세계화와 조화를 이룰 수 있는 지역혁신체계를 구축하는 것이 궁극적으로 개별 지역혁신체계의 존속과 경쟁력 확보에 중요한 관건이기 때문이다.

[그림 2-1] 지역혁신체계의 개념




## 2) 지역혁신체계 논의의 출발

최근 지역경제 연구와 관련하여 대부분의 연구자들이 지역혁신체계의 중요성을 인정하고 지역혁신체계의 개념 및 이론 소개와 함께 혁신체계 구축방안에 대하여 활발한 논의들을 전개하고 있다. 비단 학계뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부의 공무원들도 지역균형발전과 관련하여 지역혁신체계에 많은 관심을 가지고 있다. 이렇게 많은 사람들이 지역혁신체계에 대해 관심이 보이는 이유는 무엇인가? 이하에서는 지역혁신체계에 관한 그간의 이론 전개 내용을 살펴보고자 한다.

지역혁신체계론은 1990년대 초에 영국의 경제지리학자 쿡(P. Cooke)에 의해 제안된 이론이다. 물론 쿡이 지역혁신체계론을 제안하기 이전에도 이와 유사한 이론들은 상당수 존재하고 있었다. 지역혁신체계론은 이러한 선행 이론들에 존재하고 있던 지역, 혁신, 체계라는 개념들을 조합하여 새로운 이론으로 탄생한 측면이 적지 않다.

지역혁신체계에 관한 논의는 기술혁신의 특성과 기술혁신과 지역혁신의 관련성에 관한 이론적 논의에서 출발해야 한다. 과학기술은 연구개발을 통해 새로운 단계로 진입하거나 이에 실패하면 사장되기 마련이다. 기존 기술에 대해 지식의 변화를 추구하는 활동을 기술혁신이라고 하고 이러한 기술혁신활동을 벌이는 주체를 혁신자라고 한다. 슘페터는 기술혁신을 공정, 시장, 재료 및 조직 등 생산수단의 새로운 결합을 통해 신제품이나 서비스를 생산하고 마케팅 및 판매하는 일련의 현상으로 정의했다.

기술혁신은 혁신의 속도, 폭, 본질, 대상에 따라 몇 가지 범주로 유형화가 가능하다. 여기에서는 속도와 대상에 따른 기술혁신의 내용을 구분해보기로 한다. 혁신의 속도에 따라서 기술혁신을 구분하면 급진적 혁신과 점진적 혁신으로 구분할 수 있을 것이다. 급진적 혁신은 과학적 지식에 기반을 두고 주로 기술주도에 의해 혁신이 이루어

지는 것을 말한다. 점진적 혁신은 기술체계의 근본적인 변화가 아니라 기존 기술체계의 개선 혹은 급진적인 기술혁신 이후의 보완적인 혁신 등 소규모 기술변화를 의미한다.

기술혁신은 공정혁신의 형태로 발생하기도 하고 제품혁신의 형태로 발생하기도 한다. 공정혁신은 생산설비에 체화되는 경우가 많고, 제품혁신은 새로운 제품을 개발하거나 기존 제품의 성능과 기능 향상을 통해 달성되는 경우가 많다.

새로운 산업체제의 등장과 그 공간적 형태로서 지리적 집적을 분석한 이론들이 본격적으로 등장한 것은 1980년대 초이다. 구미 선진국들에서 대량생산과 중화학공업이 급속히 쇠퇴하고 실리콘밸리나 제3이탈리아 등에서 새로운 생산방식의 산업체계가 성장하고 있음이 확인된 것이다. 오늘날 흔히 유연적 생산방식이라고 설명되는 새로운 산업체계가 광범하게 확산되고 이에 조응하여 신산업공간이 출현하면서, 학계는 그것이 이전의 모델을 대체하는 새로운 생산방식과 산업공간 형태인지에 대해 관심을 집중하였고 논쟁을 벌였다.

새로운 생산방식에 대해 누구보다도 먼저 감지한 것은 이탈리아계 신제도학파 경제학자들이었다. 이들은 이탈리아 중북부 지역에 형성된 전문화된 중소기업 집적지들이 유럽 제조업의 몰락에도 불구하고 경쟁력을 유지, 강화해가고 있음에 주목하였다. 이들은 중북부 이탈리아에서 발전되고 있는 지방적 산업체계를, 19세기 말 알프레드 마셜(Alfred Marshall)이 주창한 산업지구 현상의 재현으로 파악하였고, 나아가 이들 중 몇몇 이론가들은 제3이탈리아에서 나타나고 있는 현상과 미국의 주요 첨단단지에서 발견되는 현상이 전문 중소기업의 집적과 네트워크라는 점에서 동일한 성격을 가진 것임을 간파하였다.



지역혁신체계론은 기본적으로 국가혁신체계론과 혁신적 환경론을 조합한 후속 모델이라 할 수 있다. 지역혁신체계론은 혁신적 환경의 구성요소를 유형화하고 체계화시킨 모델이라 할 수 있거니와, 국가혁신체계론의 국가적 수준의 혁신역량과 혁신지원체계를 지역적 차원으로 축소하여 재구성한 이론이라고도 볼 수 있다. 하지만 학습 및 혁신과정에서 대면적 접촉의 중요성이 강조되면서 국가혁신체계에 대해 지역혁신체계의 설득력이 높아지는 추세라 할 것이다.

지역혁신체계론은 이후 학습경제학, 진화경제학, 학습공간론 등의 영향을 받아 보다 복잡한 이론체계로 발전하였고 자체적으로도 지역혁신체계의 구성요소를 분류하고 지역혁신체계를 지역에서 구체적으로 검증하기 위한 측정지표와 평가기준들을 제시하는 등 발전을 거듭하고 있다. 나아가 지역혁신체계의 유형을 구분하여 각국의 첨단산업지역 사례를 분류하는 등의 이론적 성과를 높여가고 있다.

### 3) 지역혁신체계론의 이론적 근거

지역혁신체계론은 진화론적 혁신론, 상호작용 학습이론의 영향하에 국가혁신체계론을 지역 수준에서 재구성한 것이라고 할 수도 있겠지만, 지역혁신체계론의 성립에 보다 많은 영향을 준 것은 GREMI(Groupe de Recherche European sur les Mileux Innovateurs) 그룹이 제안한 혁신적 환경론일 것이다. GREMI 그룹은 유럽 내 첨단산업지구의 혁신 메커니즘을 연구하기 위해 모인 연구집단을 말한다. 특정한 지역의 환경요소가 산업적 혁신에 큰 영향을 주며, 특히 이 혁신적 요소들 간의 긴밀한 네트워크와 상호작용을 통해 혁신이

라는 시너지 효과가 발생한다는 혁신적 환경론의 아이디어는 지역혁신체계론의 골간과 일치한다. 그런 점에서 지역혁신체계론은 국가혁신체계론과 혁신적 환경론의 이론적 조합이라 할 만하다.

기술, 지식 및 혁신과 관련된 산업활동의 공간적 특성을 이해하는데 필요한 핵심개념으로는 성장극, 산업지구, 혁신환경, 군집, 지역혁신체계가 있다. 이러한 개념들은 각각 입지(공간), 기술 및 산업(경제) 측면에서 본 입지이론, 기술혁신이론, 산업경쟁력 이론으로부터 유래하였으며 이론적 발전의 관점에 차이가 있지만 상호작용을 미치면서 지역혁신을 매개로 수렴하는 경향이 있다.

혁신체계에 관한 이론적 논의는 마샬(Alfred Marshall)의 산업지구 이론에 관한 재조명으로부터 출발하여 아이달로(P. Aydalot)를 중심으로 한 프랑스의 혁신환경이론, 캘리포니아 경제지리학파인 스토퍼(Storper)와 스콧(Scott)의 신산업공간이론, 포터(M. Porter), 크루그먼(P.Krugman) 등에 의해 제시된 혁신 클러스터 이론을 거쳐 1995년 쿡(Cooke), 모건(Morgan), 아스하임(Asheim)의 학습지역이론, 그리고 프리먼(Freeman)과 룬드발(Lundvall)의 국가혁신체계론을 거쳐 지역혁신체계론으로 발전하였다. 즉, 지역혁신체계론의 발전에는 신고전경제학, 진화경제학, 제도경제학, 혁신환경론, 학습지역이론, 클러스터이론 등이 영향을 미쳤다고 할 것이다. 여기서는 지역혁신체계론의 발전에 영향을 미친 이론들을 그 주창자들을 중심으로 살펴보고자 한다.

마샬(Alfred Marshall)은 기업들이 동일한 공간에 집적함으로써 거래비용을 줄일 수 있으며 집적경제에서 혁신이 중요한 역할을 한다는 이론을 제시하였다. 그는 산업지구가 개별기업과 지역의 성장에 유리한 환경을 조성하며, 유리한 환경은 제도적인 집약보다 지리적 근접성에 의해 형성된다고 주장하였다. 마샬(Marshall)의 산업지구이론은 산업의 집적이 수요와 공급의 필요에 의해서 야기될 수 있음을 보여주기는 하지만, 기업들의 경쟁관계, 기술적 상호 보완성, 연구개발에서의 협력, 시장에서의 시너지 효과 등 기업들 간의 상호 작용에 관한 설명을 배제하고 있다는 점에서 한계를 보인다.

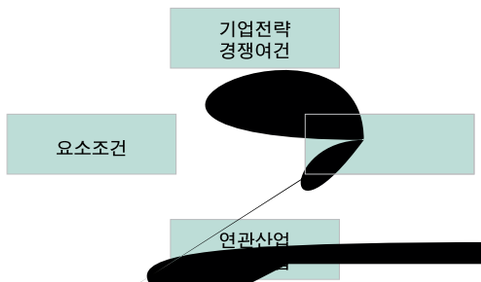
혁신체계에 관한 또 다른 이론으로는 아이달로(P. Aydalot)가 제시한 혁신환경론을 들 수 있다. 그는 혁신환경을 세 가지 유형으로 구별하는데, 첫째는 대기업 내부에서 생산활동의 재구성과 관련이 있는 혁신, 둘째는 낡은 산업환경을 새로운 기술과 합성하여 기존 산업을 활성화하는 혁신, 셋째는 새로운 지식을 창출하는 활동과 이러한 지식을 신산업 활동에 적용하는 혁신이다. 아이달로는 기술혁신을 이해하기 위해서는 기업을 지방적 · 지역적 맥락에서 연구할 필요가 있고, 새로운 기업의 창업과 기존 기업들의 혁신적 기술 채택에 기여하는 외부 환경여건을 분석하는 것이 중요하다고 보았다. 유럽에서 가장 바람직한 혁신환경을 제공하는 곳은 주로 세계적인 대도시인데, 이는 이 지역들이 새로운 기술의 응용에서 다른 지역들보다 유연하고 다양하게 적응할 능력을 지니고 있기 때문이다.

경제지리학자들은 산업활동이 다양한 지역적 특성을 창조하는 과정에서 산업입지의 공간적 규칙성이 야기되는 원인과 과정을 설명하고자 노력하였다. 1980년대 유행하였던 신 마르크스주의 경제이론을 결합하여 생산복합체에 관한 이론을 개발했던 스콧은 자본주의 경제체제에서 개별기업은 이윤을 추구하기 위하여 생산 활동을 하지만 경쟁자들에 의해 끊임없이 위협을 받는다는 전제에서 그의 이론을 전개한다.

스콧이 사용한 신 마르크스주의 경제이론은 새로운 혁신산업이 성장보다는 직업의 감소와 탈산업화와 같은 유형의 경제적 쇠퇴를 설명하는 데 더 유용하며, 대규모 군수산업체의 입지를 설명하기에는 부족한 한계가 있었다. 이러한 문제에 대해 스콧은 자본주의 생산모형은 서로 상반되는 두 가지 모형이 존재한다고 주장하였다. 하나는 수직적 생산체제와 대규모 상품시장에서 수평적인 통합을 유지하는 대기업 형태에 기반을 둔 생산모형이고, 다른 하나는 서로 협력을 통해 의존관계에 있는 소규모 기업들 간의 분업체계에 의한 생산모형이라고 설명하였다.

스콧이 제시한 경제지리학자들의 입지이론은 산업의 공간적 집적을 설명하는 요소들 이외에도 기업의 성장전략과 내외적인 역동성을 포함시키고 있을뿐만 아니라 시간 변수를 고려하고 있다는 점에서 정태적인 수준에 그친 신고전주의 이론에 비해 한층 개선된 것이라 할 것이다.

[그림 2-2] 포터의 다이아몬드 모형




1990년대에 들어서 기존의 경제학적 관점과는 전혀 다른 관점에서 산업입지라는 주제에 접근하는 경향이 대두되었고, 대표적인 이론가가 포터(M. Porter)와 크루그먼(P. Krugman)이다. 포터는 국가 및 지역의 부는 부존자원에 의해서가 아니라 국가 및 지역의 정책선택에 따라 창조되는 경쟁우위에 의해 결정된다고 주장하면서 산업 클러스터가 지역의 경쟁우위를 확보하는 데 중요한 요소임을 강조하였다.

포터는 개별지역의 경쟁우위는 생산요소, 수요조건, 관련산업군, 기업의 전략 및 구조 등 4요소에 의해 결정된다고 보았다. 이들 결정요인들은 하나가 다른 요인에 영향을 미치는 상호 의존적인 관계이며, 포터는 어느 하나의 결정요인이 부족하게 될 경우 한 산업에서 혁신이 야기될 수 있는 기회를 제약하게 되고, 이는 지역과 국가의 진보와 향상을 저해하는 요인으로 작용할 것이라고 보았다. 포터는 이 요소들이 하나의 역동적인 체계로 결합하는 과정을 다이아몬드 모형을 통해 설명하였다. 그의 모형에서 결정요인들을 하나의 체계로 전환하는 것은 국내경쟁과 산업의 지리적 집중이라는 현상이며, 국내경쟁은 국가적인 차원의 다이아몬드 모형을 한 단계 상승시키는 것을 촉진하고, 산업의 지리적인 집적은 모형 내의 결정요소들 간의 상호작용을 촉진하고 확산시킨다는 것이다.

1990년대 또 다른 저명한 미국의 경제학자인 크루그먼은 마셜의 집적이론에 대해 비용이 외부효과와 순수한 기술적 효과 두 가지 요소를 모두 함께 묶고 있는 것이라고 주장하였다. 이러한 집적이익은 현대사회의 첨단산업에만 한정된 것이 아니고, 과거 특정지역에서 발달하였던 전통산업에도 적용되는 개념이다. 그는 새로운 산업이 특정 산업지구에서 출현해서는 그 지역이 성장해감에 따라서 다른 지역으로 흩어지는 현상을 보이는데, 이는 마커슨(Ann Markusen)이

주장하는 일종의 상품생명주기 또는 이윤생명주기의 영향 때문인 것이다.

학습지역이론은 1995년 이후 쿡(Cooke), 모건(Morgan), 아스하임(Asheim) 등이 제시한 이론으로 지식기반경제에서 기업의 경쟁력은 생산기능을 최대화할 수 있는 능력이 아니라 생산범위를 확대시킬 수 있는 기술능력과 시장기회를 획득하는 효율적인 학습능력에 의해 제고될 수 있다는 것이다. 경제주체 간 상호 접촉의 빈도와 강도가 증가할수록 새로운 결합의 기회는 증가하는 학습능력의 향상으로 이어지고, 이로 인해 부가가치를 제고할 수 있는 가능성이 높아진다. 학습지역이론은 혁신을 상호작용 과정이자 제도적 일상성과 사회적 관습의 다양성에 의해 형성되는 것으로 간주한다. 즉, 학습지역이론은 지식을 가장 중요한 전략적 자원으로, 학습을 가장 중요한 과정으로 여기며, 지역개발을 위한 학습과 혁신과정에서 다양한 기관들의 역할을 적극 활용할 것을 주장하였다.

국가혁신체계는 신기술의 개발과 확산에 기여하는 구분되는 기업, 연구소, 대학 등 기관의 집합 혹은 지식이나 신기술의 창출, 축적, 이전 등에 기여하는 상호 연관된 기관의 총합이나 기술의 창조, 획득, 개량, 확산과 관련한  활동을 수행하는 공공 및 민간부문 조직 간의 상호작용 네트워크, 또는 기술혁신의 성과에 영향을 미치면서 주된 역할을 수행하는 조직체의 집합 등으로 정의한다. 결국 국가혁신체계는 국가 내의 대학, 출연(연), 산업계 등의 주요 혁신주체가 외국에 개방된 상황에서 서로 상호작용 과정상의 학습을 통해 지식을 생산, 확산, 활용틤陔蕉舯㉿の협禎傀轈 의햅酉쉇  傀캟 츤산간鏽뀚骯

### 4) 지역혁신체계론의 주요 내용과 구조

지역혁신체계론의 주창자라 할 수 있는 쿡(P. Cooke)에 따르면 ‘ 지역혁신체계는 지역경제의 혁신능력을 증가시키기 위하여 적절한 환경적 조건들, 즉 기업, 연구기관, 대학, 혁신지원기관, 중앙 관련 부서, 은행, 지방정부 등이 지역에 내재된 제도적 환경을 통하여 체계적으로 상호작용적 학습에 참여하는 체계 ’를 말한다. 즉, 지역혁신체계론은 학습과 혁신을 기업 내부 차원에서 접근하던 전통적 관점을 넘어서, 다양한 수준의 각종 기관들의 연계로부터 이해하려는 1980년대 새로운 흐름의 한 갈래라고 할 것이다. 그리고 그중에서도 특히 지역을 중시하고 체계를 도입하여 이를 보다 분석적으로 접근하려는 시도라 할 수 있다.

지역혁신체계는 혁신과정에 기여할 수 있는 여러 요소들로 구성된다. 쿡은 지역혁신체계의 구성요소를 상부구조(super-structure)와 하부구조(infra-structure)로 구분한다. 여기서 하부구조란 혁신을 위한 구체적인 지원체제를 의미하는 것으로서, 도로, 공항, 통신망과 같은 물리적 하부구조와 함께 대학, 연구소, 금융기관, 교육 훈련기관, 지방정부 등과 같은 사회적 하부구조가 포함된다. 이때 중요한 것은 이들 사회적 하부구조들의 존재 여부가 아니라, 이들이 지역 내에서 혁신활동을 위해 얼마나 효율적으로 운영되는가의 여부이다. 상부구조란 조직과 제도의 문화, 분위기, 규범 등을 의미한다. 이런 상부구조의 요소들은 기회주의적 행동을 배척하고 신뢰와 협력의 문화를 지속시킬 수 있는 통제와 조정력을 잘 발휘하게 함으로써 혁신 네트워크 형성을 강화하는 기능을 한다. 지역혁신에서 보다 중요한 것은 연구개발의 하부 구성요소 자체라기보다는 그들 간의 상호작용이라는

것이다.

쿡에 따르면 지역혁신체계론이 하나의 이념형적 구성체계를 가지고 있긴 하지만, 현실상에서 지역혁신체계가 단일한 형태로 존재하는 것은 아니다. 실제 세계에서 지역혁신체계는 무수히 다양한 모습을 가지며, 제도의 진화라는 관점에서 보자면 발전 경로도 상이하다. 각국, 각 지역의 지역혁신체계들은 그 존재형태에 따라서 여러 방식으로 유형화할 수 있다.

지역혁신체계론은 태생에서부터 이중적 성격을 공유하고 있다. 그것은 한편으로 현상을 설명하기 위한 설명적 이론이지만 동시에 현실을 개선하기 위한 처방적 이론이다. 이는 국가혁신체계론의 이중적 성격을 물려받은 것으로서, 지역혁신체계를 이념형적으로 구성하면서 보다 우월한 상태와 취약한 상태를 구분하고 있기 때문이다. 처방적 이론으로서 지역혁신체계론은 지역혁신체계의 효율적인 형성을 통해 지역의 내생적 잠재력을 강화하고 개별 주체의 성과의 합보다 지역 전체의 성과의 합을 더 크게 만드는 전략을 제안한다.

이 이론에 의하면 지역혁신체계의 주요 주체는 지방정부가 되는데, 지방정부는 지역혁신체계가 본래의 목적을 달성할 수 있도록 제도적 조건과 사회문화적 환경의 창출에 주도적 역할을 해야 한다. 그것은 종전의 국가나 지방정부의 개입이 물적 투자, 단지 조성, 인프라 구축 등 하드웨어 측면에 집중하였던 것과는 달리 사회적 자본을 고양하고 낙후지역의 혁신능력을 증진시키는 네트워크에 중점을 두는 접근이다. 또 중앙정부가 아니라 지방과 지방정부가 핵심주체로 나서는 새로운 거버넌스 방식이다.



### 5) 지역혁신체계론의 함의

지역혁신체계는 체계의 구성요소, 조직, 기술, 산업, 제도, 문화를 포괄하는 광의의 개념인데 이러한 개념의 구체화는 아직 완성되지 않았다. 이론적으로 지역혁신체계는 상호작용적 학습이 이루어질 수 있는 공간으로, 다양한 경제 및 혁신주체들 간의 네트워크나 산업 또는 혁신 클러스터보다는 상위개념으로 간주되고 혁신의 주체도 지식창출의 확산, 활용에 관련된 모든 주체들을 포함하며, 혁신의 대상을 기술뿐 아니라 조직, 마케팅, 금융 등 경영활동 전반과 이에 영향을 미치는 사회제도와 문화까지 포함하는 것으로 볼 수 있다.

지역혁신체계에 대한 개념의 구체화가 정책목표 설정과 평가에는 중요할 수 있으나, 지역혁신에 관련된 특정 측면만을 강조할 경우 기존의 산업 또는 혁신 클러스터와 개념상의 차이가 없어지는 문제점이 있다. 따라서 지역혁신체계의 하위체계에 관한 보다 구체적인 개념을 나타내기 위해서는 지역산업혁신체계 또는 지역기술혁신체계 등의 용어를 사용하면 될 것이다. 많은 학자들이 지역혁신체계라는 용어를 사용하고 있는 이유는 클러스터 개념이 포괄하지 못하는 제도적 환경과 지역문화, 사회하부구조, 그리고 개방적인 체계로서의 국가혁신 체계와의 관계 등을 고려했기 때문이다.

용어를 사용할 때 국가 간에도 차이가 존재한다. 유럽 국가들은 ‘ 지역혁신체계 ’를 혁신활동에 관련된 주체, 조직, 제도를 포괄하는 개념으로 사용하기를 선호하는 반면 미국에서는 이와 유사한 개념으로 ‘ 혁신 클러스터 ’라는 용어를 더 선호하는 경향이 있다. 용어의 다양성이 인정되듯이 국가 차원의 지역발전정책의 기본 틀로서 지역혁신체계에 입각한 정책 프로그램을 개발할 경우 획일화된 표준정책

프로그램 개발에 너무 집착하지 말고, 지역의 다양성과 발전여건을 고려한 지역혁신체계의 개념을 융통성 있게 적용해야 할 것이다. 지역혁신체계의 개념 자체가 각 나라와 지역 고유의 광범위한 사회경제적 · 정치적 제도, 문화와 중첩되므로 무엇 무엇이 혁신체계의 구성요소라고 단언하기는 곤란하다. 따라서 한국적인 지역혁신체계의 개념을 융통성 있게 적용하는 것이 바람직할 것이다.

### 6) 지역혁신체계와 클러스터

위에서 살펴본 것처럼 유럽과 미국에서 지역혁신체계와 클러스터가 유사한 개념으로서 사용되고 있다. 따라서 개념상의 혼란을 막기 위해 지역혁신체계와 클러스터에 대한 명확한 정의가 필요할 것으로 보인다.

클러스터는 포터(M. Porter)에 따르면 지리적으로 인접한 연계기업과 특정 영역의 유관기관들이 연결된 집단을 의미한다. 클러스터는 지리적 입지, 혁신의 소스, 공급자 및 생산요소의 공유 등 다양한 측면에서 기업과 산업을 공통된 형태로 묶는 긴밀한 연계를 의미한다고 할 것이다. 그리고 상품과 지식에 관한 공통적인 필요에 기초하여 특정 지역 내에 존재하는 기업과 조직들 간의 포괄적인 관계형성을 의미하는 클러스터는 하나의 체계로서 기능한다. 기업들은 하나 이상의 클러스터의 구성요소이자 하나의 생산체계의 일부로서, 그리고 다른 클러스터의 경쟁자 또는 사용자로서 역할을 수행한다.

클러스터의 특징으로는 필요로 하는 특화된 서비스를 특정 지역으로 유인한다는 점, 클러스터에 속한 구성원들이 협력과 경쟁을 통해 특정 분야의 미래에 대한 비전을 공유한다는 점, 그리고 사회자본(social capital)에 기초하고 있다는 점 등을 특징으로 한다.

반면 지역혁신체계는 네트워크와 클러스터를 포함한 금융환경, 제도적 환경, 지식하부구조, 지방 거버넌스, 지역문화 등을 포함한 총체적인 개념으로 인위적으로 설정된 지역적 범위(행정권역, 경제권역, 문화권역 등) 내에서 혁신체제를 뿌리내리게 하는 집합적 시스템을 의미한다.

클러스터와 지역혁신체계는 집적, 네트워크, 협력, 신뢰, 학습 등의 개념을 중요시한다는 점에서 유사하나, 지역혁신체계가 사회문화적 동질성 또는 행정적 경계를 중심으로 공간범위가 설정되는 데 비해 클러스터는 정치 · 행정적으로 규정된 지역의 범위를 벗어나 공동의 경제적 이해관계를 중심으로 공간범위가 규정된다는 점에서 차이가 있다.

결국 클러스터와 지역혁신체계는 기능적으로 하위개념인 클러스터가 상위개념인 지역혁신체계 내에 포함된다고 볼 수 있으나, 지역혁신체계가 특정 산업을 중심으로 한 경제권역을 토대로 공간적 범위가 설정되는 경우를 제외하고는 클러스터의 범위와 항상 일치하지는 않는다.

### 7) 지역혁신체계론의 평가와 향후 과제

새로운 산업체계의 등장 및 공간적 입지형태와 관련하여 그간에 상당히 다양한 이론들이 제출되어 경합해왔다고 한다면, 지역혁신체계론이 이들 중에서 특별히 주목을 받아온 이론이라고 하기는 어렵

다. 오히려 포터(Porter)의 클러스터 개념이나 스콧(Scott)의 신산업공간 등이 훨씬 더 학계 내외의 관심을 받아왔고 많은 영향을 미쳤다고 할 것이다. 지역혁신체계 모델이 정책적으로 전면적으로 수용된 사례는 국내를 제외하면 비교적 희소하다고 할 것이지만, 유연적 생산론이나 클러스터론은 전 세계 주요 국가의 산업정책에서 광범하게 반영되고 있다. 선진 주요국들뿐 아니라 대만, 중국, 인도 등에서 발간된 산업경제정책 보고서에서 유연적 생산과 클러스터 개념이 빠지는 일은 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

그러나 국내외에서 지역혁신체계론에 대한 관심은 점차 증가하는 추세이며, 이 이론의 이론적 · 정책적 강점들이 드러나고 있다. 지역혁신체계론의 무엇보다 중요한 강점은 오늘날 산업경제 연구에서 가장 각광받고 있는 세 가지 핵심개념을 모두 포섭하고 있다는 점일 것이다. 즉, 지역, 혁신, 체계라는 개념이 그것인데, 이 세 가지는 최근의 산업경제정책의 화두가 되어 있다고 해도 과언이 아니다. 그것은 이 이론이 향후 상당한 변용이 있을지라도 지속적인 관심의 대상이 될 것임을 함의하는 것이다.

더하여 지역혁신체계론은 여타의 지역산업발전 모델들에 대해 내세울 만한 다양한 강점들을 가지고 있다. 먼저 지역적 혁신과정을 상당히 체계적인 관점에서 접근한다는 점은 이 이론의 중요한 장점이다. 혁신적 환경론이나 학습공간론, 학습경제학, 진화경제학 등 대부분의 혁신 관련 이론들이 혁신의 발생과정을 대면적 접촉을 통한 시너지 효과 정도로 추상적으로 설명하는 반면, 지역혁신체계론은 훨씬 더 구체적인 구성요소와 그것들 간의 네트워크를 제시하고 있는 것이다.

지역혁신체계론의 또 다른 이론적 강점은, 이 모델이 세계 각국의 첨단단지 사례 연구에 적용되어 나름의 검증과정을 거쳤다는 점이다. 특히 각종 첨단 산업단지들을 지역혁신체계론의 분류체계에 대입한 연구가 제출되어 이 이론이 첨단산업단지의 유형화를 위한 유용한 기준을 제공할 수 있음을 보여주었다.

더하여 지역혁신체계론은, 근래에 발전하고 있는 여러 학습 및 혁신모델들과 접합하거나 그것들을 포섭하는 데 거의 무리가 없음이 확인되고 있는데 이런 점들은 이 이론이 향후에도 더욱 진화, 발전할 것임을 시사한다.

지역혁신체계론은 아직 미성숙한 모델이고 향후 다양한 변형 및 발전 가능성을 가진 이론이기 때문에, 현재의 상황에서 단정적으로 평가하기는 곤란한 측면도 있다. 하지만 이 이론이 이미 정책의 영역으로 깊숙이 도입되어 있기 때문에, 이론적 · 정책적 타당성에 대한 평가는 불가피하다.

물론 지역산업정책에서 학습과 혁신이 중요하긴 하지만 그것이 지역산업정책의 전부나 핵심이 되어서는 곤란하다고 생각한다. 기업들에게 노동비, 인력 확보, 물류비, 인프라, 지가 등은 여전히 중요하며, 특히 유연적 생산방식을 갖는 업체들에게 관련 기업의 집적은 결정적으로 중요하다. 예를 들어, 경남 사천시의 진사공단의 경우 수년간 국내외 어느 기업도 입주하지 않다가, 외국인 전용단지로 지정되면서 유수의 외국 기업들이 입주해왔다. 그것은 산 · 학 · 연의 학습 네트워크보다는 저렴한 지가와 기업 간 연계가 여전히 중요함을 보여주는 사례이다.

나아가 지역혁신체계는 혁신 클러스터를 실현하기 위한 정책수단으로서보다는 궁극적으로 성취해야 할 클러스터의 최종 단계로 파악하는 것이 적절하다고 판단된다. 지역 내에서 혁신 클러스터 혹은 지

역혁신체계를 구축하기 위해 공공부문이 할 일은 연구개발 기능 확충과 산 · 학 · 연 네트워크 구축에 투자하는 것이 아니라, 전략산업 분야의 전문 기업을 유치, 집적시키는 것이라는 사실을 여러 성공적 사례들이 웅변해주고 있다.

## 2. 지역혁신체계와 거버넌스[18)]

### 1) 자립형 지방화

**(1) 제도적 조건 : 지방분권의 확립**

자립적 지방화를 달성하기 위하여 가장 중요한 제도적 조건은 지방분권을 확립하는 것이다. 지방분권은 한마디로 중앙정부와 수도권에 집중된 권한과 재정을 지방으로 이전시키는 것이다. 이것은 세 가지 차원을 갖는다. ① 정치적 분권, ② 경제적 분업, ③ 사회적 분산이 그것이다.

정치적 분권은 중앙정치의 폐해를 극복하고 주민자치를 활성화하기 위한 기본적인 조건이다. 주민투표제, 주민소환제 등을 실시하는 것이 대표적인 조치이다. 행정분권, 경찰자치, 교육자치 등을 실시하는 것도 이 범주에 포함된다.

18) [3]김영정



경제적 분업은 수도권과 지방이 경제활동의 역할을 분담하는 제도적 조건을 마련하는 것이다. 이를 위해서는 수도권의 과도한 경제 집중을 합리적으로 조정하고, 공동화한 지방경제를 살리기 위한 다양한 조치들을 마련하여야 한다. 그러나 사적 영역을 강제적으로 조정하는 것은 단기적으로 추진하기 어렵다. 따라서 공공부문을 개혁하는 일이 우선적으로 필요하다. 그중 가장 중요한 조치가 세제를 개혁하여 재정분권을 실현하는 것이다.

마지막으로 사회적 분산이란 수도권에 집중된 공공기관을 지방으로 분산하는 것이다. 그 중에서도 중앙행정기관의 소속기관 및 특별지방행정기관을 지방으로 이전하는 것이 바람직하다.

**(2) 내생적 조건 : 지역혁신체계의 구축**

정치적 분권, 경제적 분업, 사회적 분산이라는 제도적 조건을 구비한다고 해서 곧 자립형 지방화를 달성할 수 있는 것은 아니다. 이것들은 필요조건일 뿐 충분조건은 아니다. 자립적 지방화를 달성하기 위해서는 제도적 조건을 갖추는 것과 함께 내부적으로 이를 추동해낼 수 있는 충분조건이 필요하다. 즉, 지역문제를 지역 스스로 결정하고 집행하는 내생적 시스템, 즉 지역혁신체계를 구축하는 것이 이러한 조건이다.

참여정부는 이러한 이론적 근거에 기초하여 지역단위별로 지역혁신체계를 구축하여 운영하는 자립형 지방화 전략을 국정의 가장 중요한 목표의 하나로 추진해왔다. 참여정부 구상의 핵심은 지방의 자생력과 발전 잠재력을 극대화할 수 있는 여건을 조성해줌으로써, 지방이 자주적으로 특성화된 지역발전 모델을 마련하고 추진할 수 있도록 필요한 제도적 장치를 마련하여 지원하는 것이다. 이 구상은 지

역별로 실정에 맞는 지역혁신체계를 구축하고 운영하는 것으로 완성된다.

지역혁신체계는 지방정부, 지방대학, 기업체, 시민사회, 지방언론, 연구소 등 지역 내 다양한 경제주체들이 네트워크를 형성하여 생산과정 및 새로운 지식의 창출 · 확산 · 활용과정에 공동으로 참여함으로써 지역발전을 주도하는 시스템이다. 지역혁신체계는 지역 내 경제주체 간의 상호작용과 공동학습을 가능케 해줌으로써 지역의 자생력을 키우는 데 다른 어떠한 시스템보다도 효과적이라는 발전철학에 근거를 둔다. 서구의 수많은 성공사례들이 이의 타당성을 경험적으로 입증하고 있다.

### 2) 지방분권과 지역혁신체계 구축의 전략적 관계

정책적 관점에서 볼 때 자립적 지방화의 제도적 조건을 분권화 전략이라고 한다면 내생적 지역혁신체계 구축전략은 특성화 · 균형화 전략이라고 칭할 수 있다. 이 양자 중 어느 것을 우선적으로 추진해야 하는지를 두고  여러 관점들이 충돌하고 있다. 이른바 지방분권 우선론, 균형발전 우선론, 민주적 지방자치, 즉 지방정치 혁신 우선론의 대립이 그것이다. 이들은 모두 지방분권운동, 즉 넓은 의미의 지방 살리기 사회운동의 전략적 · 실천적 차원에서 제기되고 있는 문제라는 공통점을 지니고 있다.

지방분권 우선론은, 지역균형발전 실현이 긴박하고 중요하다는 점을 인정하지만, 분권화 전략에 앞서 이를 추진할 때 나타날 수 있는 새로운 형태의 지역 간 대립과 갈등, 즉 신지역 갈등을 경계해야 한다는 입장이다. 분권우선론에서는 신 지역갈등이 출현할 경우, 중앙 집중의 수혜자인 보수주의자들에게 분권 무용 또는 불가론의 명분을 제공할 뿐만 아니라, 중앙정부에서 조정권한을 강화해야 한다는 중앙정부 역할 강화론이 다시 등장할 수 있다고  주장한다.

반면 균형발전 우선추진론은 무엇보다도 분권의 근본적인 목적이 무엇인가를 성찰해볼 필요가 있다고 주장한다. 이들은 지방분권의 최종 목표는 국가균형발전의 성취라고 본다. 따라서 지방분권은 균형발전의 도구요, 전제조건이라고 규정한다. 지방분권 도구론은 특히 호남이나 중부지역 같은 공업적 후발지역의 관료, 언론 및 주민들의 정서를 반영하고 있다. 도구론은 지역 간 성장격차를 교정하지 아니한 채 분권을 추구하면 기존의 격차를 더욱 가중시키는 부작용을 가져온다고 주장한다.

한편 민주적 지방자치 우선론은 지방내부의 정치혁신이 지방 살리기 정책의 최우선 과제가 되어야 한다고 보는 입장이다. 이 입장은, 분권과 균형발전이라는 거대담론이 공론장의 주역으로 등장할 경우, 지역 내부혁신의 문제는 뒷전으로 밀려날 수밖에 없음을 경계한다. 특히 권한이양의 문제나 지역 간 균형달성의 문제가 중앙정치권과 지방정치권, 중앙정부와 지방정부 간의 협상과 타협의 문제로 전락할 경우, 책임은 지방에 넘기면서 권한은 이양하지 않는 왜곡된 분권모델이 나타날 수 있음을 주목한다. 이럴 경우 민주적 지방자치 실현의 문제는 주변부로 밀려나고, 궁극적으로 지방정치 혁신은 달성할 수 없게 된다고 본다. 따라서 지방정치 혁신의 문제가 지방정책의 핵심의제가 되어야 한다는 것이다.

세 입장은 나름대로 명확한 논리적 근거를 가지고 있는 것처럼 보인다. 그러나 지방 살리기 3대 과제, (i)지방분권의 실현, (ii)지역혁신

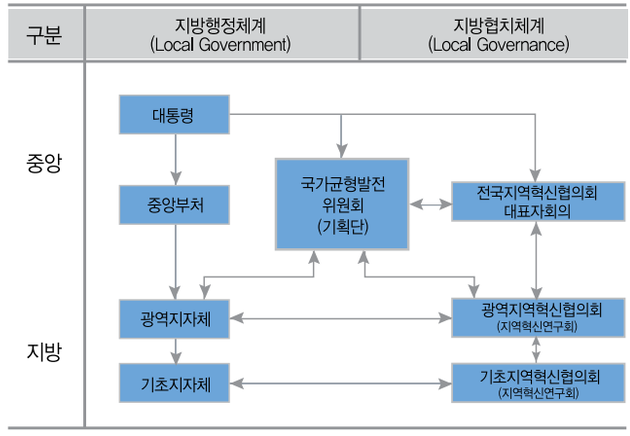
체계의 구축, (iii)지방정치 혁신을 상호 분리하여 추진할 수 없다는 점을 주지할 필요가 있다. 왜냐하면 이것들은 상호 독립적 관계를 유지하고 있는 것이 아니라 강한 상보적 관계를 유지하고 있기 때문이다.

제도적 조건으로서 지방분권의 실현은 자립적 지방화를 달성키 위한 필요조건이며, 내생적 조건으로서 지역혁신체계 구축은 자립적 지방화를 위한 충분조건에 해당한다. 또한 지방정치 혁신의 문제는 지역혁신체계구축과 지방분권 실현의 문제와 중첩적 · 인과적 관계를 갖고 있다. 따라서 지방 살리기 3대 과제는 결코 분리할 수 없으며, 동시에 추진할 때 비로소 높은 상승효과를 얻을 수 있다.

### 3) 지방행정체계(Local Government)와 지방협치체계(Local Governance)

자립적 지방화를 달성하기 위해서는 반드시 지방분권을 확립해야 한다. 그러나 지방분권은 단순히 중앙정부로부터의 권한 이양이라는 측면을 강조하는 Local Government만으로는 달성할 수 없다. Local Government는 지방정부를 의미하는 것으로 우리나라의 경우에는 지방자치단체 정도로 번역할 수 있을 것이다. 즉, Local Government는 행정행위의 주체로서 지방정부를 의미한다.

[그림 2-3] 지방행정체계와 지방협치체계




Local Government의 역할은 각 국가의 분권화의 정도나 역사적 전통에 따라 상이하다. 영국의 경우 Local Government의 역할에 교육, 선거, 환경보호, 소방과 재난 서비스, 주택정책, 각종 인허가 정책, 공원과 여가수단의 제공, 사회적 서비스, 무역, 도로정책과 수송, 쓰레기 정책 등이 포함된다. 미국의 경우도 경찰행정이나 지방법원 등의 업무가 추가되는 것 외에는 영국과 유사한 내용들을 Local Government의 역할로 규정하고 있다. 우리나라의 경우 지방자치법 제9조에 지방자치단체의 사무범위를 규정하고 있다.

이러한 Local Government와 달리 Local Governance는 해당 지역사회의 전체 구조에 녹아 있는 지배체계라 할 것이다. 즉, Local Government가 지방자치단체의 구성과 역할이라는 의미를 내포하고 있다면 Local Governance는  어떤 시, 군, 구, 도를 운영해 나가는 데 지역주민과 그 지역을 대표하는 사회단체, 기업, 대학, 지역의 정치인, 공무원들이 공동적으로 협력해서 그 지역을 운영하는 것을 의미

한다. Local Government가 정태적인 의미에서의 지방자치단체를 의미한다면 Local Governance는 동태적 의미에서 지역사회를 운영하는 시스템을 의미한다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 Local Governance에서는 조직 간 연계, 협력, 통합 등을 강조한다.

## 3. 지역혁신체계 유형의 다양성[19]

### 1) 지역별 특성화

중앙집권국가의 지방화 전략은 과거의 우리의 경험이 잘 보여주고 있듯이 중앙정부가 전략을 주도하고, 그것을 시혜적 차원에서 지방에 분배하는 지도적 · 하향적 · 강제적 그리고 의존적 발전모델이다. 그러나 지역혁신체계 구축 전략에 기반을 둔 자립적 지방화 모델은 지방이 전략을 주도하고 중앙은 여건을 조성하는 자주적 · 상향적 · 합의적 · 내생적 발전모델에 해당한다. 이러한 모델을 참여정부는 적극 받아들이고 있다. 그러나 참여정부의 지역혁신체계 구축전략이 성공하기 위해서는 과거 정부의 지역정책 실패사례를 타산지석으로 삼을 필요가 있다.

지역혁신체계 구축전략의 성공 여부는 지역별로 특성 있는 지역혁신체계를 구축할 수 있느냐에 달려 있다. 지역혁신체계 구축의 기반여건은 지역마다 상이하다. 대학이 존재하고 있는 지역과 그렇지 않은 지역, SOC와 집합적 소비수단의 집적도가 높은 지역과 그렇지 못한 지역, 생산 중심도시와 소비 중심도시, 공업 중심지역과 농업 중심지역, 내륙지역과 해안지역 등 지역혁신체계 구축의 기반여건은 상이할 수밖에 없다. 따라서 이들 지역에 동일한 모델을 적용할 수는 없다. 과거 정부는 탈공업화산업 중심의 지역혁신체계 구축이라는 단일 모델만을 추구했다.

### 2) 기반여건 조성 정도와 공간단위의 크기에 따른 분류

지역혁신체계 모델은 ①지역혁신체계 구축의 기반여건(대학, 연구소, 기업체, SOC, 집합적 소비수단 등)의 조성 정도와 ②공간단위(행정구역, 인구 규모 등)의 크기를 기준으로 네 가지 유형으로 나눌 수 있다.

A형은 기반여건이 잘 구비되어 있고, 공간단위가 큰 광역도시지역의 모델이다. 이러한 지역에는 국가경제의 중추기능을 이끌고 갈 국가경제 선도 지역혁신체계 모델이 적절하다. 예컨대, 서울에는 금융 및 유통산업 중심의 지역혁신체계, 울산에는 자동차 및 중화학공업 중심의 지역혁신체계, 대전에는 R&D 중심의 지역혁신체계, 광주에는 문화산업 중심의 지역혁신체계, 부산에는 물류 중심 지역혁신체계 구축전략 등을 생각해볼 수 있겠다.

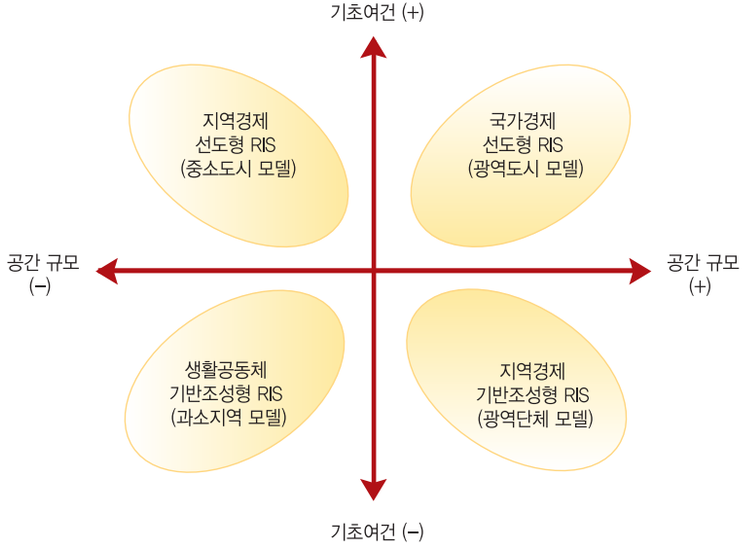
B형은 공간 규모가 크지 않지만 비교적 기초여건이 잘 구비된 중소도시형 모델이다. 이 모델은 지역경제를 선도할 목적으로 구축한

19) [3]김영정

다. 따라서 지역경제 선도 지역혁신체계라고 명명할 수 있을 것이다. 예컨대, 전주시에는 전통문화도시 지역혁신체계, 군산시에는 자동차 부품산업 지역혁신체계 등을 생각해 볼 수 있다.

C형은 공간 규모가 작은 농산어촌 지역 기초지방자치단체의 활성화를 목적으로 구축하는 농산어촌 지역혁신체계 모델이다. 거의 모든 농산어촌 지역은 지역혁신체계 구축의 기반조건이 전혀 갖추어지지 않은 과소지역이다. 따라서 광역지방자치단체 및 중앙정부의 전략적 지원이 필요하다. 예컨대, 농공단지 중심의 지역혁신체계, 그린투어리즘 및 어메니티 개발 중심 지역혁신체계, 화훼산업 중심 지역혁신체계 등의 구축으로 신활력지역으로 성장할 수 있는 프로그램 개발이 절실하다.

[그림 2-4] RIS유형 및 구축단위




D형은 광역지방자치단체 모델이다. 광역자치단체는 인구 및 자원이 공간적으로 많이 분산되어 있는 지역으로 지역혁신체계 구축 표준 모델 구상이 쉽지 않은 지역이다. 광역지방자치단체의 중요한 임무의 하나는 지역경제의 성장기반을 조성하고 관리하는 것이다. 따라서 지역경제의 관리 및 연구기능을 담당할 R&D 지역혁신체계 구축이 필요하다고 판단된다. 그 밖에도 광역지방자치단체는 중앙정부의 전략산업을 위임받고 수행해야 할 임무를 갖는다. 예컨대, 양성자 가속기 건설사업이나, 방사성 폐기물 관리시설 건설사업 등과 같은 대규모 정책사업이 그것이다. 따라서 광역자치단체는 이와 같은 대규모의 중앙정부 위임사업과 연관된 전략적 지역혁신체계 모델을 탄력적으로 운영할 필요가 있다.

### 3) 사업내용에 따른 분류

한편, 지역혁신체계는 구축단위뿐만 아니라, 추구하는 사업의 내용에 따라 구분할 수도 있다. 예컨대, ① 산업화 지향 지역혁신체계, ② 지역문화 지향 지역혁신체계, ③ 환경친화 지향 지역혁신체계 등의 유형이 그것이다. 이것은 그동안 각급 지방자치단체들이 추진해 왔던 지역발전사업들의 내용 분석에 기초한 것이다. 사실 모든 지방자치단체들이 지향하는 발전이념은 크게 다르지 않다. 모두가 지역실정에 맞는 산업화를 도모하며, 지역문화를 계승 · 발전시키는 조치를 강구하고 있다. 더불어 환경친화적 발전을 지향하겠다는 전략을 내세우고 있다.

이와 같은 세 가지 발전의 기본이념과 이전에 제시한 네 가지 유형

을 교차시킬 경우, 매우 다양한 지역혁신체계 세부모형을 도출할 수 있다. 이들 세부모형은 예시에 불과하다. 지역여건에 따라 훨씬 탄력적인 모형의 개발이 가능하다. 앞으로 지역단위의 기초 여건조사를 실시하고, 그 결과에 따라 실천 가능한 지역혁신체계 모델을 개발하고 실천하는 것이 자립적 지방화를 달성하는 첩경이다.

서구사회의 경험에 비추어볼 때, 지역혁신체계의 중심은 당연히 산업화 지향형이다. 세계경제의 지식경제화에 발맞추어 국가 및 지역경제에 미치는 효과가 다른 어떠한 모델보다도 크고 직접적이기 때문이다. 이 유형은 추구하는 산업의 유형에 따라 ① 과학기반 정보집약형, ② 수요대응형, ③ 전문공급자형, ④ 규모집약형 등으로 나누어질 수 있다.

정보집약형은 미국 실리콘밸리의 경우처럼 긴밀하게 연결된 기업 네트워크, 창의적인 기업가 정신의 확산, 완벽한 인프라(기업 서비스업) 지원 등과 같은 기반여건의 구비에 따라 형성된 정보 및 과학 집적형의 지역혁신체계를 의미한다.

수요대응형은 예컨대, 패션의류, 신발, 가구 등과 같은 전통산업에 대한 지속적인 수요에 혁신적으로 대응하기 위해 추구되는 지역혁신체계 모델이다. 이 경우 전문화한 중소기업의 네트워크가 핵심적 조건이다. 유관산업의 상호협력 및 학습효과를 통한 혁신이 가능하기 때문이다. 제3이탈리아의 성공이 바로 이러한 사례에 해당한다.

전문공급자형은 독일의 기계공업의 경우처럼, 중견 및 중소기업이 상호협력 네트워크를 구성하고, 이 협력 네트워크에서 창출하는 기술혁신을 바탕으로 독점적 시장지위를 누리는 전문제품을 생산해내는 지역혁신체계 모델이다. 현재 독일의 기계산업은 생산의 60%를 수출하고 있으며, 1986년 이래 수출에서 세계 1위를 놓치지 않고 있다.



규모집약형은 일본의 자동차산업이 대표적인 사례이다. 일본 자동차산업은 부품업체와 긴밀하게 상호교류하면서 부품의 공용화를 달성하고, 기술의 공동학습으로 생산 극대화를 달성하였다.

[표 2-1] 지역혁신체계 세부모형 및 예시

| 내용별 \ 단위별 | | A:광역도시 (국가경제 선도) | B:중소도시 (지역경제 선도) | C:농산어촌 (과소지역 공동체기반 조성) | D:광역지자체 (지역경제기반 조성) |
|---|---|---|---|---|---|
| 산업화 지향 | 신산업 (탈공업화 산업) 추구 | IT, BT, ET, RT, NT, SW, 금융, 첨단제조업 육성 | 첨단제조업 육성 첨단기계, 생물벤처, 영상산업 등 지역선도산업 육성 | - | 전략 및 지역기반 산업 R&D 중심 |
| | 전통산업 혁신 | 포디즘 산업을 중심으로 한 국가 | 기간 중소기업, 신발, 패션의류, 가구, 악기 등 지역경제 혁신 | 농공단지, 축산, 임업단지 육성 | 전통산업의 R&D 중심 |
| 지역문화 지향 | | 문화수도 구축 | 예술, 전통문화, 영상문화, 축제 개발 및 육성 | 지방문화, 문화유적, 축제 개발 및 계승 | 지역문화 R&D 및 기반 조성 |
| 환경친화 지향 | | 환경도시, 도시 어메니티 개발 | 생태도시 구축, 은퇴자공동체 조성 | 생태관광 및 농촌 어메니티 개발 | 지역환경 R&D, 어메니티 개발 |

### 4) 혁신주체의 역할에 따른 분류

한편 지역혁신체계는 혁신주체의 역할에 따라 ① 대학 주도형, ② 연구기관 주도형, ③ 기업주도형, ④ 외국인 투자주도형 등으로 나누어지기도 한다.

미국의 실리콘밸리는 스탠퍼드 대학 등이 주도하는 대표적인 대학 주도형의 지역혁신체계에 해당하고, 우리나라의 대덕연구단지는 연구기관 주도형의 지역혁신체계에 해당할 것이다. 또한 기업 주도형의 대표적인 예로는 미국 오리건 주 포틀랜드에 위치한 반도체, 하이테크 집적지인 실리콘 포레스트(Silicon Forest) 등을 꼽을 수 있다. 대학 및 연구소가 특별히 존재하지 않은 상황에서 인텔(Intel) 및 텍트로닉스(Tektroniks) 등이 지역혁신체계 구축의 중핵 역할을 담당하고 있다. 우리나라의 울산-자동차, 포항-제철, 구미-전자 등의 경우도 기업 주도에 의한 지역혁신체계 구축사례에 해당한다 하겠다.

외국인 투자 주도형의 세계적인 사례는 영국 웨일스의 지역혁신체계이다. 영국 RDA(Regional Development Agency)의 하나인 Wales Development Agency에서 외국인 투자를 적극 유치한 결과 소니(Sony), 포드(Ford), 노텔(Nortel) 등 300여 개 외국기업이 진입해 약 7만 3,000명의 노동자를 고용하고 있는 것으로 알려져 있다. 우리나라 마산시의 경우도 이에 해당한다. 노키아(Nokia) 등의 외국기업이 진출해 있는 자유무역지역이 마산지역 생산의 상당부분을 차지하고 있는 점으로 보아 외국인이 주도하는 지역혁신체계에 해당한다.

[그림 2-5] 지역혁신체계의 구성주체, 요소, 유형

| | | |
|---|---|---|
| 1. 주요 구성주체 | | 지역대학, 연구기관, 기업, 지자체 등 |
| 2. 주요 구성요소 | | • 네트워킹<br>• 공동 학습<br>• 산학 협력<br>• 지식 창출, 활용 |
| 3. RIS 유형 | (1) 공간범위에 따른 유형 | • 초광역 RIS<br>• 광역 RIS<br>• 기초 RIS<br>• 마을단위 RIS |
| | (2) 산업별 유형 | • 제조업형 RIS<br>• 서비스형(문화 · 관광) RIS<br>• 농림어업형 RIS<br>• 기타 RIS |
| | (3) 발달 정도에 따른 클러스터 유형 | • 단순 집적형 클러스터<br>• 산업지구형 클러스터<br>• 혁신 클러스터 |

대학이나 연구기관이 존재하지 않는 지역의 경우 나름대로 가장 우수한 인적 자원이 모여 있는 조직으로서 관의 역할이 매우 중요하다. 특히 지방자치의 역사가 일천한 우리나라에서 지역 공무원의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않으나 단체장의 그릇에 따라 그들의 역량을 발휘할 수도 있고 사장시킬 수도 있다. 이들은 그간 중앙정부가 주도하는 지역발전 사업을 지침에 따라 추진해오는 가운데 기획역량이 약화되었지만 지역의 강점, 약점을 가장 잘 파악하고 있는 사람들이기도 하다. 따라서 이러한 지역에서는 공무원 집단이 지역혁신체계의 구축과정에서 실무적으로 가장 큰 역할을 담당해야 할 조직이다.

지역혁신체계를 기반으로 지역경제 활성화를 달성한 일부 유럽 지역의 사례에서 알 수 있는 사실은 지역혁신의 방향이 새로운 산업분야 개척을 위한 사업들에 초점을 맞추기보다는 기존 산업분야의 지

털 미디어 시티)의 산업 클러스터를 중심으로 이들과 서울권역 내 대학, 연구기관을 묶는 광역 산업 클러스터에 기반을 둔 광역지역혁신체계를 구축해야 하며, 이들 개별 산업 클러스터와 수도권 내 다른 클러스터(송도 테크노파크, 안산 테크노파크, 경기 남부 의약품 클러스터, 인천의 기계 및 목재단지, 판교의 정보통신벤처단지 등)와의 연계성, 그리고 대전광역시의 대덕밸리와 국내 다른 지역과의 연계성을 고려한 광역지역혁신체계를 구축해야 대외경쟁력을 확보할 수 있고, 나아가 글로벌 혁신체계(Global Innovation System)로 확장할 수 있다.

한편 이렇다 할 산업 클러스터가 존재하지 않는 과소지역의 경우에는 우선 관을 중심으로 지역의 혁신을 주도적으로 이끌어갈 수 있는 리더 집단의 육성을 핵심과제로 추진하고 지역사정에 밝은 외부 전문가 그룹과 함께 지역의 여건을 면밀히 분석한다. 그리고 나서 비교우위가 있는 분야를 선정하여 소규모 자원이라도 집중적으로 투자함으로써 작은 성공 사례를 만들어 이를 지역 내에 확산하는 전략이 효과적이라고 할 수 있다. 과소 지역의 대부분을 차지하고 있는 농 · 산 · 어 · 촌의 지역혁신전략은 신활력사업의 정책관리전략인 ASP모델을 따르는 것이 바람직하다.

ASP모델은 지역의 혁신주체(Actor)들이 체계(System)적으로 선도사업(Program 혹은 Project)을 수행하는 전략이다. 여기서 Actor는 지역혁신을 이끌어갈 주체로서 기업가, 공무원, 전문가, 주민리더, 연구원 등을 의미한다. System은 구성원 간에 신뢰와 협력을 바탕으로 이루어진 네트워크로서 혁신 주도형 선도사업을 수행할 수 있는 조직적 토대이다. Program 또는 Project는 이러한 토대 위에서 실제로 이루어지는 선도사업으로서 Actor 간 네트워크에 기반을 둔 System 위에서 기획해야 함을 의미한다.



## 2) 한국형 지역혁신 모델

### (1) 유형 분류

개별 지역의 개발수준 및 특화산업과 혁신 잠재력 유형을 기준으로 지역혁신 모델을 크게 세가지로 나눌 수 있으며, 이들은 다시 세부모델로 나눌 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 여기서 검토하고 있는 모델들은 적어도 하나 이상의 대학이나 연구기관이 포함되어 있는 광역도시권에 적용할 수 있으며 철저한 지역의 역량 분석이 전제되어야 함은 물론이다. 지역 내에 역량을 갖춘 대학이나 연구기관이 없는 경우는 대체로 신활력지역에 속하는 경우이며, 이때에는 ASP모델을 적용하여 농 · 산 · 어촌형 지역혁신체계를 구축하는 것이 합당하다.

이와 같은 유형 분류와 추진방안 또한 획일적으로 적용할 수는 없으며 중앙 의존적 접근이 아니라 지역의 내발적 발전을 도모하려는 단체장의 의지와 헌신적인 지역혁신활동가의 존재, 성실한 주민 참여가 무엇보다도 중요한 지역혁신 성공요인임을 밝혀둔다.

**① 산업화 추진을 통한 지역혁신**

i) 저개발지역과 문화관광산업 중심 지역에 산업시설을 유치하여 변화를 불러오거나, ii) 기존의 산업구조를 보다 고부가가치 신산업 중심으로 개편하고자 할 때 적용할 수 있는 모델이다.

i) 기존산업, 문화관광산업 중심 지역 → 성숙산업, 신산업 중심의 지역

ii) 성숙산업 중심의 지역 → 신산업 중심 지역

② **기존의 핵심 산업 중심 혁신**

iii) 일정수준 이상의 산업기반 혹은 잠재력을 갖추고 있는 지역이 기존의 핵심 산업 중심으로 혁신을 꾀하거나, iv) 기존의 핵심산업분야에서 경쟁력을 확보하여 선도적 위치에 도달하려는 경우에 적용할 수 있는 모델이다.

iii) 기존산업 중심 지역 → 기존산업 중심 지역

iv) 성숙산업 중심 지역 → 성숙산업 중심 지역

③ **문화관광 특화지역으로의 혁신**

v) 자연환경 조건 및 환경보전 상태가 양호한 저개발 지역 혹은 문화·역사적 배경으로 문화관광산업의 비중이 상대적으로 큰 지역이 문화관광산업 지역으로 특화를 꾀하는 경우에 적용할 수 있는 모델이다.

v) 기존산업, 문화관광산업 중심 지역 → 문화관광산업 중심 지역

어떤 지역혁신모델을 도입할 것인지 결정하는 데 가장 중요한 요소는 그 지역의 산업 특성이지만 지역의 기존산업, 성숙산업, 신산업, 문화관광산업의 비중을 평가하는 데 공통적으로 적용할 수 있는 객관적 평가기준을 제시하기는 매우 어려운 일이다. 하나의 업종이 기술수준과 역량에 따라 성숙산업이나 신산업에 속할 수도 있지만 기존산업에 속할 수도 있기 때문이다.

예를 들어서 목공예산업의 경우 전통적인 생산방식으로 목기를 생산하면 기존산업에 속하지만 레이저기기 등 대량생산기기를 갖추어 생산하면 성숙산업에 속하게 된다. 이에 한 발 더 나아가 디자인 단계에서 감성공학이나 인간공학적 설계를 추가하고 VIP마케팅 전략 등을 수립하여 고부가가치를 창출하면 신산업에 속할 수도 있게 된다. 예를 들어서 인제군의 목공예산업은 기존산업에서 성숙산업으로 이행하였으며, 신산업으로의 도약을 위해 심화학습을 실시 중이다.

뿐만 아니라 특정 지역의 산업적 특성으로서 지역의 업종 분포, 기업현황 등 겉으로 드러나는 산업지표 외에 인적 자본이나 사회적 자본과 같은 지역의 정성적 지표도 함께 고려해야 보다 현실적이고 지속 가능한 지역혁신 모델을 구축할 수 있다.

### (2) 한국형 지역혁신모델 추진전략

① **기존산업, 문화관광산업 → 성숙산업, 신산업 모델**

지방정부와 기업이 주도하는 모델이다. 기존산업, 문화관광산업 중심의 지역 대부분이 산업기반이 취약한 저개발 지역이기 때문에 자생적 혁신역량이 부족하다. 이 지역들은 또한 교육연구시설도 취약하고 기초·응용 과학기술 수준도 취약하며 혁신을 위한 인프라도 부족하다. 따라서 지방정부가 체계적인 지원정책을 마련하고 강력하게 정책을 추진하여 지역혁신을 유도해야 한다. 기업은 기술수준을 향상시키려는 의지가 필요하다.

혁신주체별로 담당하여야 할 역할을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 공공 연구·지원기관은 선진기술을 도입하고 기술이전을 하는 한편 연구풍토를 조성하고 전략기술을 개발하며 마케팅 인프라 구축 등 기업의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 정책을 개발하여 지원하는 데 역량을 기울여야 한다. 세부내용을 살펴보면 다음과 같다.

기술도입과 기술이전의 측면을 보면 지방의 민간연구역량이 취약하므로 정부지원의 공공 연구·지원기관을 중심으로 기술력을 향상시켜야 한다. 또한 산업화에 필요한 기술력을 확보하기 위하여 외부의 대학이나 연구기관으로부터 기술을 도입하는 데 많은 노력을 기울여야 한다. 유의할 점은 취약한 연구개발 인프라를 단시간에 극복

하려 하기보다는 외부에서 선진기술을 도입하고 이를 체계적으로 이전할 수 있는 시스템 확보에 주력해야 한다는 것이다.

연구풍토 조성 측면을 살펴보면 기존산업, 문화관광산업에서 상대적으로 중요성이 낮았던 과학기술 기반을 확대하기 위한 전략 수립이 절실하다. 그리고 지역 내 특성화하고자 하는 분야의 기술수준을 전반적으로 향상하기 위한 지원책을 마련하고 장기적으로 취약한 연구개발 인프라를 확충하기 위한 기본계획 수립과 지속적인 시행이 필요하다. 전략기술 개발 측면에서는 특성화하고자 하는 분야의 원천기술을 개발하고 꾸준히 개선할 수 있는 역량을 갖추는 일이 가장 시급하다.

둘째, 지역 소재 대학은 성숙산업, 신산업과 관련 있는 분야의 기술 인력을 양성하고 산학협력 증진을 위한 협력연구를 수행할 뿐 아니라 해당 분야의 인력을 재교육하는 역할을 담당한다. 그 세부내용은 다음과 같다.

상대적으로 교육 · 연구시설이 취약한 지역실정을 감안했을 때 기술인력을 양성하기 위해서는 산업화 과정에서 필요한 인력을 적기에 적정한 규모로 공급할 수 있도록 특성화한 교육과정에 자원을 집중해야 한다. 그리고 지역산업 수요에 부응할 수 있는 교육 프로그램을 개발하고 산업화 분야의 기술이전에 필요한 연구개발과제를 수행해야 한다. 산학협력 증진을 위한 연구와 교육 내용으로는 지역 내 기업들과 협력연구로 산업화에 필요한 기술력을 확보하는 것과 함께 학생들을 현장교육에 참여시켜 별도의 교육 훈련 없이도 산업 현장에 투입할 수 있는 실무능력을 키워야 한다.

셋째, 지역기업의 경우 새로운 산업모델과 관련한 기술수준을 향상시키기 위한 노력과 함께 성숙산업에 속하는 사업분야로의 진출방안을 모색하고 이를 실행해야 한다. 또한 기존산업의 구조를 탈피하여 새로운 산업모델에 맞게 기업의 유연성을 제고하는 데 그 역량을 쏟아야 할 것이다. 이 모델의 세부내용은 다음과 같다.

기술수준을 향상시키기 위하여 산업화에 필요한 기술력을 확보하고 공공연구기관이나 대학으로부터 기술을 이전받아야 한다. 지방정부의 지원을 바탕으로 공격적인 사업영역 변화를 시도하여 성숙산업, 신산업에 속하는 사업 분야로 진출해야 한다. 또한 외자유치와 증자로 새로운 사업 분야 진출에 필요한 재원을 확보할 수 있도록 방안을 마련해야 하며 동시에 사업영역 변화로 인해 발생할 수 있는 위험에 대한 대책도 수립해야 할 것이다. 마지막으로 사업 분야를 변혁하는 과정에서 발생할 수 있는 고용불안 상황과 관련한 대책도 마련해야 한다.

기업은 급속히 변화하는 환경에 적응하기 위하여 구조적 유연성을 확보해야 하며 이를 위해서 유연성 제고 전략을 필요로 한다. 이러한 유연성을 확보하기 위해 자체 핵심역량이 부족한 부분은 과감하게 아웃소싱을 추진해야 하며 제품의 다양화와 다각화로 경쟁시장에서의 유연성도 확보해야 한다.

마지막으로 지방정부는 혁신 주도형 지원정책과 인프라 구축을 위한 전략을 수립하고 실행해야 한다. 또한 기술적 후진성을 극복하기 위한 대책 마련과 선진기업을 유치하기 위한 노력과 함께 외부기업의 투자를 유치하기 위해 연구 · 산업단지를 조성해야 한다. 이러한 기업 관련 역할과 함께 지역주민의 혁신의지를 제고하는 혁신역량강화사업의 기획과 실행도 지방정부의 몫이다. 그 세부내용을 지방정부의 역할에 따라 서술하면 다음과 같다.

지방정부는 기업에 대해 혁신에 기반을 둔 지원정책을 마련해야

한다. 즉, 과도한 세금을 감면하고 각종 불필요한 규제를 없애거나 완화하여 중소기업이나 벤처기업을 제도적으로 지원하고 R&D 자금 지원, 지식기반형성 자금 지원, 벤처캐피털을 통한 자금 지원, 저금리 장기대출 알선 등으로 기업에 필요한 자금이 원활하게 조달될 수 있도록 해야 한다. 그리고 기업의 기술혁신과 신규 사업영역 진출을 장려함과 동시에 이러한 변혁 시스템이 성공과 실패를 분석하여 지속적으로 성공요소를 받아들이고 학습할 수 있도록 지원해야 한다.

산업화의 진전에 따라 관련 인프라 구축의 필요성이 부각되게 마련이나 이의 구축에는 엄청난 비용이 소요되기 때문에 면밀한 검토가 필요하다. 인프라 구축의 목적이 대부분 물류, 인적 교류, 정보교류 등이기 때문에 산업화 유형에 따라 적절한 인프라를 선택하고 국가 기간 인프라와 연계하여 구축하는 것이 합리적이다. 예를 들어서 정보집약형 산업의 경우 도로, 철도, 항만보다 통신 인프라의 고도화가 필요하며, 물류집약형 산업의 경우 지역여건에 따라 도로와 철도 중 어느 분야에 더 투자해야 할지 국가 기간망의 향후 개발계획과 연계하여 계획을 수립해야 한다.

한정된 예산을 효율적으로 집행하기 위해서는 어느 한 유형에 집중 투자할 수밖에 없으며 이때 어떠한 유형을 선택하느냐에 따라 지역경제의 모습이 완전히 달라질 수 있기 때문이다. 산업도로가 아닌 일반 자동차도로의 경우 인적 교류를 원활히 하는 효과는 있으나 필요한 물품을 미리 준비하여 이동하는 자동차 문화로 인하여 지역경제에 미치는 영향은 부정적이다. 도로망이 발달할수록 단시간에 이동하고자 하는 운전자의 심리 때문에 도로 주변지역의 경제가 피폐해지기 마련이며 관광산업이 지역경제의 젖줄이기 마련인 목적지에서조차 미리 구매해 온 물품을 소비하고 갈 뿐으로 지역경제에는 도움을 주지 못한다.

연간 피서객만 1,700만 명이 들른다는 동해안 지역의 실상이 바로 대표적인 사례이다. 영동고속도로의 4차선화, 44번 46번도로의 직선화 등으로 많은 경제적 실익을 기대했던 주민들은 도로 주변지역의 황폐화뿐 아니라 철저히 준비해서 숙박비만 소비하고 가는 피서객들의 행태로 인하여 실익을 보지 못하고 있는 게 현실이다. 이 사례로부터 알아야 할 중요한 교훈은 도로망 확충으로 인하여 궁극적으로 수혜를 보는 게 누구인지 지역주민들이 철저히 인식하고 있어야 한다는 것이다. 그간 수도권으로의 인구 집중 못지않게 지방 거점도시로의 인구 유입을 가능케 하여 농 · 산 · 어촌을 인구과소지역으로 만든 요인 중의 하나가 주민 숙원사업으로 추진한 도로 개설이었다는 점을 지역주민들이 철저히 인식해야 한다.

반면 철도의 경우 일단 목적지에 도달하면 택시, 버스 등 최종 목적지에 가는 수단부터 숙식에 이르기까지 지역경제에 기여할 수밖에 없는 구조이며 산간지역이 많은 우리나라의 경우에 보다 적합한 교통망이라고 할 수 있다. 지역경제를 활성화하기 위한 방법의 하나로 진지한 고민이 필요한 사안이다.

기술적 후진성 극복을 위한 대책으로는 공공연구기관, 대학, 기업의 기술 연구를 장려하고 신지식 습득 시스템과 기술 전파를 활성화하기 위한 자체적인 메커니즘 개발이 요구된다. 또한 지방정부는 지역의 산업화 수준 향상을 위해 관련 선진기업을 유치하기 위한 노력 또한 게을리 해서는 안 될 것이다. 다만, 기업 유치로 인한 실익에 대한 면밀한 검토가 우선되어야 하며 보다 역점을 두어야 할 것은 지역 특성에 맞는 우량 향토기업을 육성하는 것으로서 외부기업유치는 향토기업을 육성하는 데 선의의 경쟁자가 되거나 전후방 연관 산업으

로 서로 도움이 될 수 있는 분야에 국한해야 한다.

연구 · 산업단지의 조성은 지역에 인구 유입 효과 뿐 아니라 연구 · 개발역량의 집적으로 기술개발 잠재력을 제고하는 효과를 가져올 수 있다. 이러한 단지 조성에는 중앙정부의 투자나 외자를 유치하여 막대한 소요예산을 확보하는 노력이 필요하다. 그러나 이러한 단지 조성은 모든 지역에서 달성할 수 있는 일은 아니므로 자생적인 기술개발 역량을 키워 지역특성에 맞는 향토기업을 육성하는 것에 먼저 초점을 두어야 할 것이다.

혁신주체 간 협력을 유도하기 위한 전략으로는 지역혁신협의회를 실질적으로 운영하여 참여주체 간 신뢰에 바탕을 둔 협력관계를 장시간에 걸쳐 형성해야 한다. 특히 기업 간 협력과 산학 협력을 유도하여 신산업모델의 정착을 꾀해야 한다.

지역주민의 혁신의지 제고는 주요 정책에 대한 주민 공감대를 형성하고 지역혁신 비전의 제시로 고급인력과 투자자의 관심을 유도할 수 있게 한다. 또한 지역주민에게 혁신의 필요성과 혁신의지를 인식시켜 혁신 분위기를 조성하는 과제가 지방정부에게 부여된 책임이다.

**② 성숙산업 → 신산업 모델**

기업과 대학이 주도하는 모델이다. 성숙산업 중심 지역은 확고한 산업기반을 바탕으로 자생적 혁신역량을 지니고 있기 때문에 자생적 연구역량을 통한 기술혁신으로 신산업 분야로 진입한다. 기업과 대학, 연구기관의 네트워크로 과학기술의 실용화와 상업화를 추진한다. 대학의 신기술 개발역량과 기업의 혁신의지가 성공의 열쇠이다. 혁신주체별로 담당해야 할 역할을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 공공 연구 · 지원기관의 경우 기초기술 연구, 기술이전사업, 선진기술 도입, 고급 연구인력의 확보 등이 그 핵심역할로 등장한다. 그 세부내용은 다음과 같다.

기초기술 연구의 경우 R&D 지원을 통한 기술경쟁력의 제고, 혁신에 필요한 기술의 개발 · 공유 · 지원, 민간 연구기관에서 수행하기 힘든 비영리의 기초기술 연구를 수행하여 기업활동을 지원하는 데 그 목적이 있다.

선진기술의 도입 및 신기술의 개발, 공유, 지원의 효과로는 이를 통한 지역의 기술수준 향상과 과학과 기술 기반 확대를 목표로 지역의 전반적인 기술수준의 향상이 가능하다.

기술이전사업의 목적은 기업의 혁신을 지원하기 위한 기술을 기업에 활발하게 이전시키는 것과 지역 중소기업의 기술혁신을 유도하는 것이다. 아울러 기초기술과 첨단산업기술의 모니터링을 위해 고급연구인력을 확보하는 것이 필수적이다.

둘째, 지역 소재 대학은 전문 · 고급인력의 양성, 첨단산업기술의 핵심기술 능력 증대, 산학 연계를 통한 산업화기술 능력 증대, 벤처창업 지원의 역할을 담당해야 한다. 세부내용을 서술하면 다음과 같다.

대학은 민간 주도의 기술연구에서 소외되기 쉬운 기초연구에 치중하여 이 연구결과를 산학 협력 시스템을 통해 역내 기업에 제공하는 것을 목적으로 기초기술 및 응용기술 연구를 진행해야 한다.

전문 · 고급인력의 양성방안으로는 지역특성에 맞는 분야를 선택하여 집중적으로 육성하고, 이러한 분야에서 특성화 교육을 실시하여 지역 산업수요에 부합하고 지역에 필요한 인재를 배출해야 한다. 또한 기존 산업인력의 재교육을 실시하는 것도 대학의 주요 역할이라 하겠다.

그리고 대학은 첨단산업기술의 핵심기술 능력을 증대하기 위하여

노력해야 하는데 이를 위해 첨단기술 관련 지식과 연구능력을 확보하는 것과 함께 선진기술을 도입하고 적용하는 능력을 함양하고 신기술 개발 능력을 제고해야 한다. 또한 산학 연계를 통한 산업화기술 능력의 증대를 위해 지역기업들과의 네트워크를 활성화하여 지역 전반의 기술력을 증대하는 데 그 힘을 보태야 한다. 덧붙여 학내의 연구실 공간을 활용해 창업을 지원하고 벤처기업이 첨단 기술력을 실용화, 상업화할 수 있는 기회를 제공하는 등 벤처창업을 지원해야 한다.

또한 대학은 자신이 배출하는 사람과 지식이 지역발전을 선도하고 사람과 자본이 지역으로 모이는 자립형 지방화를 위한 토대를 마련하여 지역의 악순환 구조를 선순환 구조로 전환시키는 데 앞장서야 한다.

마지막으로 지역 소재 대학은 대학에 대한 변화 요구에 부응해야 한다. 이를 위해 사회에서의 수요를 반영하여 대학제도, 교육, 운영상의 유연성 증대에 힘써야 할 것이다.

셋째, 기업은 최첨단 기술 지식과 이러한 지식의 산업화를 위한 기술력을 확보하고 기업의 유연성을 제고해야 한다. 그 세부내용은 다음과 같다.

신산업 모델의 정착을 위하여 기업은 최첨단 기술 지식과 산업화 기술을 반드시 확보해야 한다. 이를 위해 산학 연계를 통한 첨단기술 및 기초기술 연구, 첨단기술의 산업화 전략 수립, 전문 · 고급인력의 확보 노력, 사내 벤처 육성 및 협력으로 신산업 분야 진출을 모색해야 한다.

기업의 경우 신산업 분야로의 진입을 위해 구조적 유연성을 갖추어야 하는데 그 방안으로는 자체 핵심역량 분야를 선정하고 이외의 분야는 과감히 아웃소싱으로 전환하는 것과 함께 해당 기업의 사업분야를 다각화하여 새로운 시장 환경에의 적응력을 높여가야 한다.



또한 기업은 새로운 분야로 진출을 모색할 경우 기존 시장 참여자들의 반발에 부딪칠 수도 있다. 기업은 이러한 반발이 최소화될 수 있는 방향으로의 모색이 필요하다.

마지막으로 기업이 새로운 산업분야로 업종을 변경할 경우 지역사회 내에서 구조조정과 고용환경의 변화 등으로 인한 불안감이 조성될 수 있다. 기업은 이러한 지역사회의 불안감을 최소화할 수 있는 고용전략을 수립하여 지역기업으로 뿌리내릴 수 있도록 그 노력을 다해야 할 것이다.

넷째, 성숙산업에서 신산업 모델로 전환할 때 지방정부의 역할은 혁신 인프라 확충, 혁신지원정책 마련, 산 · 학 · 연 네트워크 활성화, 첨단기술 관련 클러스터 조성과 육성, 대학 및 기업에 대한 연구지원, 첨단기술 산업체의 유치 등이다. 그 세부적인 내용은 아래와 같다.

지방정부는 역내의 기업들이 입지적 경쟁력을 확보할 수 있도록 인프라를 확충하고 기존의 혁신 인프라 보강을 통한 비용절감 대책도 수립해야 한다. 그리고 신산업 분야에 적합한 인프라의 구축을 통해 지역기업과 외부기업의 신산업 분야로의 진입을 유도하는 것도 지방정부의 몫이다.

지방정부의 혁신지원정책은 산학 공동연구 장려를 위한 조건부 세금 감면, 기업에 대한 규제 완화, 신기술 육성정책을 통한 기술혁신 장려 등을 통해 이루어질 수 있다.

산 · 학 · 연 네트워크 활성화 측면에서 보면 지방정부는 자생적 연구개발 역량과 산업화 역량을 연계하여 시너지 효과를 창출할 수 있으며 산 · 학 · 연 협력을 지원하는 법제도를 마련해야 한다. 그리고 첨단기술 관련 클러스터의 조성 및 육성, 산 · 학 · 연 연계 컨소시엄 결성 촉진을 통해 네트워크의 활성화를 유도해야 한다.

그리고 첨단 기술력을 지닌 기업을 지역에 유치함으로써 지역 산업 구조의 첨단화를 유도해야 하고 정부의 신산학협력사업에 적극적으로 참여하여 대학과 기업의 연구개발 협력체제를 구축해야 한다.

또한 사양산업에 있는 기업의 도산을 방지하는 차원의 소극적인 기업정책이 아니라 새로운 분야로 기업이 진출할 수 있도록 인력 및 기술지원정책을 마련하고 기업이 업종 전환에 적극적으로 나설 수 있도록 하여 기업 도산으로 인한 실업 증가 등 사회적 충격을 최소화해야 한다.

마지막으로 지역혁신의 비전을 제시하여 지역특성에 맞는 외부기업 유치나 투자자의 투자 마인드를 자극하고 주요 정책에 대한 지역민들의 공감대를 형성하여 주민 참여에 기반을 둔 내생적 발전전략을 추구해야 한다.

**③ 기존산업 →기존산업 모델**

지방정부와 공공연구기관이 주도하는 모델이다. 기존산업 중심의 지역 대부분이 산업기반이 취약한 저개발 지역이며 자생적 혁신역량이 부족하다. 교육 · 연구시설, 기초 · 응용 과학기술 수준, 민간 과학기술 투자 역량, 혁신 인프라 등이 모두 취약한 상태이다. 따라서 지방정부의 체계적인 지원정책 마련과 강력한 정책 추진으로 지역혁신을 유도해야 한다. 민간의 연구개발 역량이 취약하기 때문에 비교적 인접한 지역의 대학이나 공공연구기관을 중심으로 인적 자원 개발과 기술혁신에 노력을 집중해야 한다.

예를 들어서 농어업 중심 지역의 경우 농 · 수산물의 브랜드 개발이나 친환경 유기농법의 도입 등으로 상품가치를 증대시킴으로써 고부가가치를 창출하고 지역경제를 살릴 수 있다. 노동집약적인 섬유산업 중심 지역의 경우 첨단 디자인 도입 등의 기술혁신으로 업계 내에서 선도적인 위치에 도달하여 보다 경쟁력 있는 생산체계를 구축할 수도 있다.

그러나 농업 중심 지역의 경우 주민들이 농업의 시대적 변화를 먼저 인식해야 한다. 농업분야는 우루과이 라운드를 계기로 공급부족 시대를 벗어나 공급과잉 시대로 접어들었다. 이는 그간 폐쇄되어 있던 농산물시장이 개방됨으로써 닥쳐온 가장 큰 변화라고 할 수 있는데, 이로 인하여 적어도 네 가지 측면에서 크나큰 변화가 일어나고 있다.

먼저, 농업의 주체는 더 이상 정부가 아니라 생산자나 생산자단체이다. 이는 정부 주도로 시행하였던 추곡수매제도가 더 이상 국제시장 상황에 맞지 않아 2005년도에 폐지한데서 명확하게 알 수 있는 사실이나, 그 이후에도 추수기만 되면 전량 수매하라는 농민단체의 구호로부터 시대적 변화를 받아들이지 않으려는 움직임을 느낄 수 있다. 이는 또한 농가 직접보조사업 형태의 지원정책이 더 이상 시대적 흐름에 맞지 않는다는 것을 의미한다. 농촌의 자립심을 길러주기 위하여 시행한 정책의 결과로 농촌이 더욱더 의존적이 된 이유를 철저히 분석해야 한다. 가장 큰 원인은 그간 농촌정책의 방향이 사람을 키우기보다 소득기반 조성에 필요한 시설을 건립하는 데 투자한 데서 찾을 수 있다. 사람을 키워서 그 사람이 필요한 시설을 기획하고 건립하면 시설이 돌아가지만 사람을 키우지 않고 시설만 지어 사람에게 맡기면 그 시설이 사람을 잡아먹게 마련이다. 뉴질랜드의 제스프리나 우리나라의 한국참다래유통사업단이 성장하게 된 계기는 바로 정부 보조가 끊겼기 때문이라는 점을 우리 농민들, 그리고 지역의 농정담당자들이 철저히 깨달아야 한다.

둘째, 농업의 범위가 확장되었다. 이전에 농민들은 생산만 하면 할 일을 다한 셈이었으나 지금은 선별, 저장, 가공, 유통, 수출, 농촌관광에 이르기까지 많은 분야에서 전문적 식견과 역량을 갖추어야 한다. 당연히 조직의 힘으로 이를 헤쳐나갈 수밖에 없으며 생산은 농민이 전담하되 생산 이후의 모든 과정은 조합에서 전담하는 체계가 필요하다. 전술한 한국참다래유통사업단이나 멜론으로 특화한 나주 세지농협은 이러한 조직의 힘으로 시장을 장악한 사례이다. 유의할 점은 이렇게 되기까지 적어도 10년 이상 생산자 간, 생산자와 조합 간에 신뢰 쌓기가 있었다는 것이다. 또한 농업의 범위가 이렇게 변해가는 가운데 제도적인 변화가 아직 받쳐주지 못하는 문제점들이 많이 노출되고 있다.

셋째, 공급자 중심에서 소비자 즉, 고객 중심으로 변하고 있다. 아마도 이러한 변화의 키워드를 두 개만 고르라고 하면 개방과 고객이라고 할 수 있을 것이다. 대형할인마트의 등장으로 상품의 가격결정권은 공급자에서 유통업체로 넘어간 지 이미 오래이다. 유통업체는 고객을 눈높이로 하여 가격을 결정한다. 고객 눈높이에 따라 설정한 가격에 공급자가 생산비용을 맞춰야 한다. 고속도로 톨게이트를 ' 표 파는 곳 ' 에서 ' 표 받는 곳 ' 으로 바꾼 것도 공급자 중심 사고에서 고객 중심으로 바뀐 결과이다. 그러나 우리 농민들은 아직도 신토불이 등을 외치며 생산만 하면 다 팔릴 것이라는 사고에서 벗어나지 못하고 있다.

넷째, 가치 기준이 양에서 질로 변하고 있다. 이는 통일벼를 더 이상 생산하지 않는 데서도 알 수 있지만 기능성, 안전성, 편의성을 중심으로 하는 시장의 수요 변화에서도 감지할 수 있는 사항이다. 그럼에도 불구하고 생산자들에게 친환경농업으로의 전환이 어려운 이유를 물어보면 백이면 백 소출이 적어진다는 답을 듣게 마련이다. 갈아엎거나 쌓아놓고 불 질러버리는 것은 올바른 해결책이 아니다.

기존의 산업분야를 중심으로 지역혁신을 꾀할 경우 각 혁신주체들의 역할에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공 연구 · 지원기관의 경우는 기존 산업분야의 생산력 향상을 위한 기술의 개발 · 공유 · 지원, 기초연구 및 응용기술 개발, 기술 모니터링 및 기술정보 공유 · 이전, 설비 및 관련 기술 지원 등을 주도적으로 담당해야 한다. 공공 연구 · 지원기관의 세부역할은 다음과 같다.

공공 연구 · 지원기관은 혁신에 필요한 기술의 개발 · 공유 · 지원과 함께 기초연구 및 응용기술의 지속적인 연구개발로 기업에게 경쟁력 있는 원천기술을 제공해야 한다.

또한 기술 모니터링 및 기술정보의 공유와 이전으로 최신 기술정보의 동향을 파악하여 신기술을 관련 산업체에 전달하는 역할을 수행해야 한다.

그리고 농 · 어민과 중소기업의 기술개발에 소요되는 자금 및 기술역량을 지원하여 기존사업의 생산성 향상에도 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 지역 인근에 소재하고 있는 대학의 경우 지역특성에 맞는 다양한 학문분야의 육성, 지역 특화산업 관련학과의 신설, 산업인력의 재교육으로 기존산업의 경기 활성화를 유도해야 한다. 그 세부내용을 보면 지역 특화산업 관련학과를 신설하여 지역산업 수요에 부응하는 교육과정의 개설과 함께 학생들의 현장교육 실시로 현장에 직접 투입할 수 있는 인력을 육성할 수 있어야 한다.

지역 소재 대학은 산업인력의 재교육을 위해서도 그 역할을 수행

해야 하는데 이는 지역 산업체와의 활발한 교류를 전제로 한다. 이러한 교류에 기반을 두어 기술혁신 추이에 따라 산업인력을 재교육하여 이들의 전문성을 증진시키는 방안도 마련해야 한다.

지역 소재 대학은 해당 대학이 배출하는 인력과 지식이 해당 지역의 발전을 선도한다는 책임의식 아래 사람과 자본이 지역으로 모이는 자립형 지방화를 위한 토대 구축에 앞장서야 한다. 이러한 토대하에 수도권 일극 중심 발전이라는 악순환 구조에서 벗어나 다핵형 · 창신형 발전이라는 선순환 구조로의 패러다임 변화를 가져와야 한다.

마지막으로 지역 소재 대학은 변화를 요구하는 사회적 수요에 부응할 수 있도록 제도 개혁, 교육프로그램 혁신, 구조 및 운영상의 유연성 증대 등에 많은 노력을 기울여야 한다.

셋째, 기존산업을 중심으로 지역혁신전략을 수립할 경우 지역혁신에 기업이 미치는 영향은 다른 주체들에 비해 상대적으로 미미하다. 이 경우 기업은 지역에 있는 공공 연구 · 지원기관, 대학 등과 활발히 교류하여 기술력을 제고하는 노력을 계속해야 한다. 그리고 기업의 경쟁력 제고를 위해 지역의 특성에 부합하는 고부가가치 상품을 개발하고, 미흡한 기술은 공공 연구 · 지원기관으로부터 지원받아 확보해야 한다.

넷째, 지방정부의 역할을 보면 인프라 구축, 중소기업과 벤처기업에 대한 제도적 지원, 연구기관 및 대학에 연구자원 지원, 지역민의 혁신의지 제고를 위해 노력하여야 한다. 지방정부의 역할에 관한 세부내용은 다음과 같다.

지방정부는 중소기업과 벤처기업에 대한 제도적 지원책으로 세금감면정책과 저금리 장기대출 등의 알선을 통해 원활한 자금흐름을 도와야 한다. 그리고 연구기관 및 대학에 연구자금을 지원해야 하는데, 이는 성과에 따른 인센티브 제공 형식이 가장 적합할 것이다.

또한 지방정부는 자율적 산학협력 네트워크 구축을 위해 중소기업과 역내 대학의 활발한 교류를 장려함과 동시에 해당 지역 및 산업체의 기술혁신 역량을 높이고 지역경제의 발전을 도모해야 한다.

인프라 구축은 지역특성에 맞는 모델 중심으로 추진해야 하는데 농촌의 경우 생활환경 개선, 농공단지 조성, 지방관리 방조제 개 · 보수, 농촌생활용수 개발, 기계화 경작로 확 · 포장, 녹색농촌체험활동 지원, 농산물 종합유통센터 설립 지원책 등을 제시할 수 있다. 어촌의 경우 항만이나 지방어항의 건설, 인공어초 시설 지원, 연안정비사업, 어촌종합개발, 어촌 민속전시관 건립, 어촌체험관광마을 조성, 수산물 종합유통센터의 건립으로 어촌의 지속적인 발전을 도모해야 한다. 그러나 이러한 인프라는 기획단계에서부터 구축 후 관리 · 운영에 이르기까지 수혜대상인 주민들의 혁신의지와 참여, 그리고 사업성 분석을 전제로 검토해야 한다.

지역주민의 혁신의지 제고를 위해서는 주요 정책에 대한 지역주민들의 공감대를 형성하기 위한 노력과 함께 지역혁신 비전을 제시하여 우량 향토기업 육성과 고급인력 유치를 위해 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

**④ 성숙산업 → 성숙산업 모델**

기업과 대학이 주도하는 모델이다. 성숙산업 중심의 지역은 확고한 산업기반을 바탕으로 자생적 혁신역량을 지니고 있다. 기업과 대학, 연구기관의 네트워크로 기술혁신이 가능하고 기술혁신으로 특성화 분야에서 선도적 위치에 있는 다수의 기업을 확보하고 있다. 기술혁신 의지와 대학의 연구개발 역량이 성공의 열쇠이다. 예를 들어서

거대자본의 기술집약적 산업이 위치한 지역에서 기업과 대학이 주도하는 기술혁신으로 업계 내 선도적 위치에 있는 기업군을 양성하는 경우를 들 수 있다.

혁신주체별 역할에 대한 내용은 다음과 같다.

첫째, 공공 연구 · 지원기관은 기초기술 연구, 선진기술 도입, 기술이전사업, 설비 및 관련기술 지원의 역할을 담당해야 한다.

기초기술 연구의 내용으로는 R&D 지원을 통한 기업의 기술경쟁력 제고와 혁신에 필요한 기술의 개발과 공유, 그리고 이러한 기술이 기업 생산에 접목되도록 하기 위한 지원방안을 마련해야 한다. 여기에 민간 연구기관에서는 수익성과 재정투자의 문제 때문에 수행하기 힘든 비영리의 기초기술 연구를 수행하여 이러한 연구결과가 기업을 지원할 수 있도록 해야 한다.

공공 연구 · 지원기관은 선진기술을 도입하고 신기술을 개발하여 지역의 기술수준을 향상시킴과 동시에 과학기술 기반의 확대를 목표로 지역의 전반적인 과학기술 수준을 향상시킬 수 있는 전략을 수립하고 시행해야 한다.

이들 기관이 담당해야 할 기술이전사업의 내용을 보면, 기업의 혁신활동을 지원하여 기술이 기업에 활발하게 이전되도록 지원하고 지역 중소기업의 기술혁신을 유도해야 한다. 그리고 기초기술과 첨단 산업기술의 모니터링을 위해 고급 연구인력 확보를 위한 노력을 지속해야 한다. 이러한 역할 이외에도 역내의 중소기업의 기술혁신을 유도하기 위해 설비 및 관련기술에 대한 지원도 게을리 해서는 안 될 것이다.

둘째, 지역 소재 대학은 기초기술 및 응용기술 연구, 전문 · 고급 인력 양성, 특성화 분야의 핵심기술 개발, 산학 연계를 통한 산업화기술의 능력 증대를 위해 노력해야 한다.

지역 소재 대학은 먼저 민간주도의 연구에서 소외되기 쉬운 기초연구에 치중해야 하며 산학 시스템을 통해 지역 소재 기업에 이러한 연구결과에 기반을 둔 기술력을 제공해야 한다. 그리고 지역특성에 부합하는 다양한 학문분야를 육성하고 지역산업 수요에 부합하는 인재 양성을 위한 전문교육을 실시해야 한다. 또한 지역혁신을 위해 필요한 인력의 배출 기능을 담당해야 하며 기술혁신의 추이에 따라 기존 산업 종사자 대상의 재교육을 끊임없이 실시하여 산업인력의 전문성 제고를 위해서도 노력하여야 한다.

특성화분야의 핵심기술 확보를 위해 지역에 특화된 분야에서의 핵심기술을 개발해야 하며 지역기업들과의 네트워크를 활성화하여 지역 전반의 기술력 증대를 위한 역할도 담당해야 할 것이다. 그리고 지역에 소재하는 대학을 졸업한 인재들과 그들의 지식이 지역발전을 선도할 수 있도록 교육의 질 향상과 함께 자립형 지방화의 토대 구축을 위한 노력도 필요하다. 마지막으로 역동적으로 변화하는 기술과 사회의 변화에 부응할 수 있는 유연한 대학제도와 교육 프로그램의 운영으로 지역사회의 수요를 충족시킬 수 있어야 할 것이다.

셋째, 기업이 기존의 성숙산업 모델을 기반으로 지역혁신을 달성하기 위해서는 기업 경쟁력 제고, 연관사업의 육성, 협력업체와의 긴밀한 네트워크 형성, 기업의 유연성 제고라는 과제를 달성해야 한다.

지역에 소재한 기업은 지역의 특성을 고려한 고부가가치 창출 아이템의 개발과 핵심기술 개발을 통해 품질, 가격, 기술 등의 분야에서 경쟁력을 확보해야 한다. 그리고 성공기업으로서의 전제조건이라 할 전문 고급인력의 확보를 위해서도 노력해야 한다.

동종 업계에서 선도적 기술역량을 확보하기 위해서 대기업과 부품

업체의 역할은 달라질 수밖에 없다. 대기업의 경우 기업연구소와 개발부서를 통해 신기술을 활용한 제품 연구개발과 함께 산학 연계를 통해 상품개발과 관련한 응용기술 연구에 주력해야 한다. 아울러 세계적인 대기업과의 공동 연구를 추진하며 해당 산업의 발전방향을 제시하는 선도자적 역할을 담당해야 한다. 부품업체의 경우에는 대기업과의 협력관계에 필요한 기술을 개발하고 외부에 의존했던 핵심부품을 개발, 생산하는 비중을 높여 자생력을 높여야 한다.

그리고 기업은 연관 산업의 육성을 위해 각종 자재, 기계설비, 물류, 정보제공 회사 등에의 투자를 늘려야 한다. 그리고 협력 네트워크를 형성하기 위하여 주로 대기업인 조립업체와 다수의 부품업체 간 연계 고리를 강화하고 인력, 정보, 지식을 교환하며, 품질을 향상하고 개발기간을 단축하여 경쟁력을 강화해야 한다. 그리고 지역의 공공연구 · 지원기관, 대학 등과 활발한 교류의 장을 만들어 해당 산업의 기술력 혁신을 위해서도 노력해야 한다.

또한 기업은 유연성을 제고하기 위하여 가격경쟁력은 떨어지지만 안정적인 공급망을 확보할 수 있는 핵심부품 분야는 과감히 아웃소싱하여 기업의 체질을 강화해야 하며, 협력 네트워크의 중요성을 인지하여 부단한 혁신체계를 유지할 수 있는 지역 내 기업문화를 형성하는 것도 중요한 과제이다. 다국적 대기업의 생산거점과 연구개발거점을 유치하여 해외기업의 투자를 늘리는 것도 기업이 담당해야 할 몫이다.

넷째, 지방정부는 혁신 인프라의 확충, 혁신지원정책 마련, 산 · 학 · 연 네트워크 장려, 중소기업 육성, 지역주민의 혁신의지 제고에 앞장서야 한다.

지방정부는 역내 기업이 입지적 경쟁력을 확보하는 데 필수적인 중요 인프라의 확충과 함께 기존의 혁신 인프라를 보강하여 비용을 절감하고 기업의 체질을 강화해야 한다. 또한, 혁신지원정책으로 산학 공동연구를 장려하는 한편 조건부 세금감면정책이나 불필요한 규제의 철폐와 적정한 수준의 규제 완화로 활발한 기업활동을 유도해야 한다.

그리고 산 · 학 · 연 협력을 지원할 수 있도록 각종 법제도를 정비하여 자생적 연구개발 역량을 산업화 역량과 연계하여 지역혁신의 시너지 효과를 도모한다. 중소 · 벤처기업에 대한 제도적 지원정책과 아울러 조세정책과 경영자금 지원정책으로 중소 · 벤처기업이 살아나도록 해야 한다.

지방정부는 또한 지역주민의 혁신의지 제고에 앞장서야 하는데, 이를 위해서 지역주민에게 혁신의 필요성을 설득하고 혁신의지를 불어넣어줌으로써 지역혁신이 지역발전의 핵심과제라는 사실을 인식시켜야 한다. 이러한 지역혁신이 성공하면 고급인력과 투자자의 관심을 집중시킬 수 있을 것이며 주요 정책에 대해서도 지역주민들의 공감대가 충분히 형성될 것이다.

**⑤ 기존산업, 문화관광산업 → 문화관광산업 모델**

지방정부와 기업이 주도하는 모델이다. 기존산업, 문화관광산업 중심의 지역은 대부분 산업기반이 취약한 지역임에 따라 자생적 혁신역량이 부족하다. 중앙정부 혹은 기업의 대규모 투자가 필요하다. 물론 주민 스스로 일구어갈 수 있도록 자생력을 키워주는 혁신역량 강화의 토대 위에서 정책적 배려가 필요하다. 문화관광산업 중심 지역은 비교적 자생적 혁신역량을 갖추고 있으며, 기존산업 중심 지역은 자연환경 조건 및 환경보전 상태가 양호하다. 지방정부의 체계적

인 지원정책 마련과 기업의 참여의지가 성공의 열쇠이다.

혁신주체별 역할을 살펴보면 첫째, 지역 소재 대학의 경우 문화관광 관련학과의 개설, 생태 · 환경보전 관련 연구, 전문인력 양성의 역할을 담당해야 한다. 둘째, 기업의 경우 지역의 특수한 문화관광자원의 발굴과 양성, 기업의 유연성 제고를 위해 노력해야 한다. 셋째, 지방정부는 혁신지원정책의 마련, 인프라 구축, 민간자본 유치를 통한 관광지 조성, 지역주민의 혁신의지 제고에 앞장서야 한다. 그 세부내용은 다음과 같다.

지역소재 대학은 문화관광 관련 학과의 개설과 함께 영화, 미디어, 음악, 관광 가이드 관련 커리큘럼을 개설하여 지역 산업수요에 부응하는 전문 인력을 양성해야 한다. 그리고 대학이 배출하는 사람과 지식이 지역발전을 선도할 수 있도록 우수인력의 지역 활동을 위한 기반 조성에도 앞장서야 하며 사람과 자본이 지역으로 모이는 자립형 지방화의 토대 구축에도 전력을 기울여야 한다. 그리고 지역사회의 수요에 부응하는 각종 제도와 교육 프로그램을 통해 사회변화에 부합하는 교육을 제공해야 한다.

기업은 종합관광지나 리조트 등의 개발로 고용과 부가가치를 창출하는 데 노력을 집중해야 하며 틈새시장으로서 역사관광지 혹은 특정 테마관광지 등을 개발하여 지역의 특수한 문화관광자원과 연계해야 한다. 여기에 기업의 유연성 제고 전략도 추가되어야 할 것이다.

지방정부는 지역의 기업에 대한 제도적 지원책을 제공해야 하고 전체 혁신 시스템에 대해 성공과 실패요인을 분석하여 지속적으로 성공요소를 받아들이고 이를 학습할 수 있는 풍토 조성에 앞장서야 한다. 그리고 외부에서의 접근성을 향상시키기 위한 인프라 구축 또한 필요하다. 또한 지방정부는 관광지 조성에 필요한 민간자본 유치가 원활히 이루어질 수 있도록 세금 감면 등 제도적 지원과 함께 적극적인 지역홍보 활동으로 문화관광산업의 발전을 도모해야 한다. 그리고 지역민의 혁신의지를 제고하여 고급인력과 투자자를 유치하는 한편 정책 공감대 형성으로 지역주민의 참여를 높여야 한다.

### 3) 신활력지역의 지역혁신체계 구축[21]

참여정부의 균형정책은 지난 반세기 동안의 산업화와 도시화 과정에서 가장 낙후한 지역에 대해 기회의 균등 또는 교정적 균형 차원에서 지원하는 제반 정책을 의미한다. 대체로 이들 지역은 강원도 고성군에서 전남 신안군의 도서지역에 이르기까지 백두대간을 중심으로 산악과 해변을 끼고 있는 기다란 벨트를 형성한다. 이들 지역은 1960년대 이래 진행된 산업화 · 도시화 과정에서 엄청난 수의 인구 유출을 지속적으로 경험했다. 그 결과, 2004년 신활력지역 선정 당시 70개 낙후지역의 면적은 전 국토의 48.8%에 이르지만 인구비중은 7.4%에 불과한 인구과소지역이 되고 말았다. 게다가 이 지역은 고령화가 급속히 진행되었고 동시에 농업 중심의 산업구조를 가지고 있어 경제적 활력이 극히 저조한 저발전 지역이 되고 말았다.

따라서 이들 지역에 대하여 정부는 신활력사업이라는 이름으로 연간 약 2,000억 원 규모의 재정지원사업을 진행하고 있다. 그러나 이 사업의 낙후지역의 재정적 의존성을 더욱 증가시키는 정책이 되지 않도록 기본적으로 이들 지역의 혁신역량을 강화하고 특화된 사업을

21) [1]성경륭에서 발췌 편집

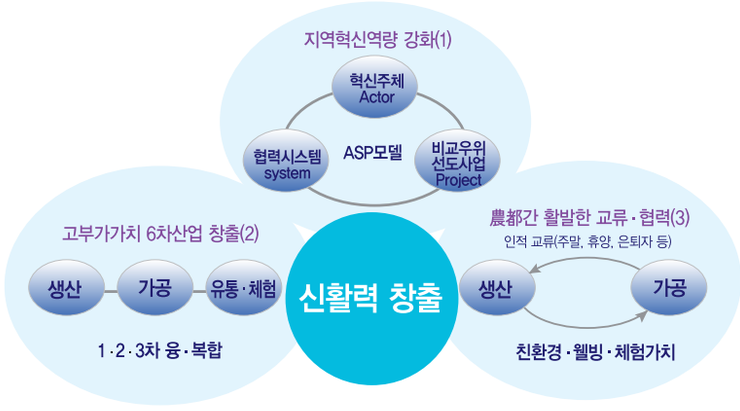
시행하도록 하는 데 역점을 두고 있다. 신활력사업은 다음 그림에 제시한 것과 같은 정책관리전략을 채택하고 있어서 예산과 지침만 가지고 추진하던 과거 정부의 낙후지역 지원정책과 크게 차별화된다.

첫째, 신활력사업은 ASP모델에 따라 낙후지역의 혁신역량 강화를 도모한다. 먼저 A(actor)는 혁신주체로서 낙후지역을 이끌고 갈 비전과 리더십을 갖춘 주체를 발굴 · 육성하는 데 역점을 둔다. S(system)는 지역혁신 시스템으로서 혁신주체들이 고립적으로 활동하지 않고 상호협력과 혁신체계의 틀 속에서 혁신 에너지와 시너지를 극대화하는 것을 추구한다. P(project)는 지역이 비교우위를 갖는 특화사업을 추진하도록 유도하는 것을 의미한다. 신활력사업은 바로 이 세 가지 요소가 잘 융합되도록 교육, 네트워킹, 사업기획 지원 등에 중점을 두고 있다.

둘째, 신활력사업은 농업 한 가지만 가지고는 농촌의 경쟁력을 회복하기 어렵다는 점에 주목하여 농산물 생산(1차), 가공(2차), 유통 및 체험(3차) 등 세 가지 산업의 융 · 복합을 통해 다양한 형태의 6차산업을 발전시켜 농업과 농촌의 경쟁력을 극대화하는 전략을 추구한다.

셋째, 6차산업을 발전시키는 과정에서 농촌과 도시 사이의 교류협력을 활성화하고 이를 통해 농 · 도 상생을 추구한다. 이를 위해 지난날 산업화 도시화 과정에서 도시로 떠났던 많은 도시민들을 다시 농촌으로 불러들이는 역의 흐름을 활용할 수 있도록 다양한 농촌체험 프로그램을 전국으로 확산하고 농촌 지역에 전원마을을 조성하는 등의 노력을 기울이고 있다. 이렇게 되면 농촌과 도시는 단절된 두 세계가 아니라 인구의 저량(stock)은 두 권역에 나뉘어 있으나 주말이나 휴가철의 유량(flow)은 도시에서 농촌으로 많은 인구 흐름을 생성함으로써 농촌이 다시 활기를 띠는 계기를 만들 것이다.

[그림 2-6] 신활력사업 정책관리전략




이와 같은 세 가지 전략을 주의 깊게 살펴보면 결국 신활력지역에 혁신역량을 강화하고 소득기반 조성을 위한 산업주도형 지역혁신체계, 농 · 도 상생을 위한 마을단위 지역혁신체계 등의 다양한 지역혁신체계를 구축하여 내생적 · 자립적 발전기반을 일구어가는 과소지역의 지역혁신체계 구축 전략임을 알 수 있다.

지역혁신협의회는 이와 같이 다양한 유형의 지역혁신체계를 총괄한다. 이때 가장 시급한 과제는 다양한 유형의 지역혁신체계 구축을 주도할 혁신리더를 양성하는 일이다. 그 이유는 신활력지역이 바로 일할 사람이 빠져나가 활력을 잃은 지역이기 때문이다. 게다가 대부분의 신활력지역에는 고급인력을 공급할 수 있는 역량을 갖춘 대학이나 연구개발을 주도할 연구기관이 없기 때문에 지역혁신체계를 구축할 때 헌신적인 외부전문가의 역할이 매우 중요하다.

제 3 장

# 지역혁신협의회 현황 및 추진성과

# 제3장 지역혁신협의회 현황 및 추진성과

## 1. 지역혁신협의회 설립의 기본방향[22)]

지역단위의 혁신체계를 구축하는 목적은 지역사회에 존재하는 자치단체, 기업, 대학, 연구기관, NGO 등의 참여주체들이 다양한 현안에 대하여 공동으로 학습과 실천을 수행하는 과정에서 참여주체 간 신뢰를 쌓고 상호협력할 수 있는 네트워크를 형성하여 자립적 성장이 가능한 수준의 집단적 혁신역량을 기르는 것이다. 이러한 점에서 지역혁신체계는 집단적 활동의 조정방식 중 네트워크형 조정에 해당한다. 따라서 지역혁신체계는 지역을 활동기반으로 하는 혁신주체들이 수평적으로 결합하여 지역사회의 내생적 발전을 도모하는 자율적 네트워크 또는 거버넌스(governance)로 이해할 수 있다.

이러한 지역혁신체계를 구체화하기 위하여 참여정부는 국가균형발전특별법에서 광역지방자치단체는 지역혁신협의회를 의무적으로 구성하도록 하고 기초지방자치단체는 지역의 자율적 판단에 따라 구성할 수 있도록 규정했다. 그러나 그 어떤 경우에도 참여정부는 과거 권위주의 정부들이 관행적으로 지역사회와 시민사회를 포섭하고 통제하려 했던 것과 달리 지역혁신협의회의 위원 선정과 운영에 일체 관여하지 않는 불개입 원칙을 확고히 견지하고 있다. 이 원칙은 지역의 4대 전략산업 선정이나 공공기관 이전을 위한 혁신도시 선정 등의 중요 사안의 심의과정에 일절 간섭하지 않았던 데서 충분히 확인할 수 있다. 만약 이 원칙이 무너질 경우 내생적 · 혁신적 발전을 추구하기 위하여 구성한 지역혁신협의회가 거꾸로 중앙정부의 지원에 의존하려 들거나 새로운 이익유도정치의 매개체로 변질되어 외부 의존적 발전방식을 지속하는 역효과가 나타날 가능성이 있기 때문이다.

지역혁신협의회의 위원은 지방분권과 자치의 정신에 따라 자치단체장의 자율적 판단으로 선정하고 있으며, 협의회의 운영은 전적으로 협의회 자체의 판단에 따라 이루어지고 있다. 정부의 역할은 자립적 지역발전의 비전과 지역혁신발전전략 수립의 방법론을 제시하고, 전국 의장단 회의를 지원하며, 다양한 형태의 교육활동을 뒷받침하는 데 국한하고 있다.

지역혁신협의회는 지역에 산재한 다양한 혁신주체들이 지역의 내생적 발전을 추진하기 위해 공동 학습과 혁신 창출에 체계적으로 참여하는 긴밀한 협력체제라고 할 수 있다. 보다 구체적으로 특정 지역 내에 다양한 부문과 지역에 걸쳐 여러 개의 지역혁신체계가 구축되는 경우 지역혁신협의회는 이러한 모든 지역혁신체계를 망라하는 지역 전체 수준에서의 대표체계를 나타낸다고 말할 수 있다.

지역혁신협의회 설립의 기본방향을 논의하는 과정에 마이클 포터

22) [1]성경륭

(Michael Porter)[23]가 성공적인 혁신 클러스터에 공통적으로 존재하는 지역 협의체로서 Cluster Development Initiatives(이하 CDI)에 대하여 기술한 내용을 비교하는 것은 흥미로운 일이다.

우선 경쟁력에 대한 상호 이해와 경쟁우위 확보를 위한 클러스터의 역할에 대한 공감이 필요하다. 이때 경쟁력은 생산성과 혁신으로 정의하며 클러스터에 참여하는 기업들은 생산성에 영향을 끼치는 요인이 무엇인지, 클러스터가 어떻게 생산성을 향상시키는지에 대하여 이해할 수 있게 된다. 다음으로 CDI는 클러스터 발전을 저해하는 장애 제거와 규제 완화에 초점을 둔다. 특히, 공급자와 고객이 함께 참여하여 클러스터 발전과 관련한 공통사안을 공개 토론한다. 이는 개별 기업 차원에서의 경쟁 제한 노력을 억제하는 효과가 있다.

다음으로 CDI는 특정 지역의 모든 클러스터를 포괄하는 구조를 가진다. 성공적인 CDI들은 농업, 관광업 등의 전통 클러스터뿐 아니라 쇠퇴 중인 클러스터, 이미 확립된 클러스터, 최근 생겨난 클러스터도 포함한다. 그러면서도 적절한 수준의 클러스터 경계를 유지한다. 제조업, 서비스업 등의 광역 구분이나 개별 산업보다는 연계 혹은 파급효과가 큰 산업이나 기관으로 구성된다. CDI에는 클러스터 회원이나 관련기관이 광범위하게 참여한다.

다음으로 관 주도보다는 민간부문의 리더십을 존중한다. 민간 주도에 자치단체가 적극적으로 참여하는 것이 자치단체가 주도하는 것보다 성공 가능성이 높은 것으로 알려져 있다. 또한 CDI는 인적 관계 형성에 높은 관심을 보여준다. 클러스터의 이점은 유대와 개방적인 의사소통을 진작하고 신뢰를 구축하는 인적관계에서 파생하기 때문이다.

또한 CDI가 성공적으로 작동하기 위해서는 성과를 달성하려는 욕구로 충만해야 한다. 따라서 보수적인 대학이나 연구기관이 CDI를 주도하는 것은 바람직하지 않다. 또한 클러스터의 고도화를 이루기 위해서는 클러스터 개념, 클러스터 간 관계, 구성요소들 간의 연계를 제도화하는 것이 필요하다.

## 2. 지역혁신협의회 기능 및 구성 현황[24]

### 1) 지역혁신협의회의 기능

지역혁신협의회는 산 · 학 · 연 · 관 · 민 등 지역을 기반으로 활동하는 다양한 혁신주체들이 연계하여 활동하는 다양한 유형의 지역혁신체계들을 망라하는 대표 협의체의 위상을 가지며, 지역발전의 비전과 목표 및 전략 수립, 추진과제의 선정, 지역발전사업에 대한 우선순위 검토 등 지역단위에서의 균형발전정책 ① 조정자(coordinator)로서의 역할을 수행한다. 더불어 지역혁신주체들 간의 네트워킹을 주도하여 지역혁신체계 형성을 촉진하는 ② 형성자(facilitator)로서의 역할, 지역사회의 혁신 분위기를 확산하고 혁신역량을 강화하는 ③

23) [17]마이클 포터

24) [3]김영정

혁신주도자(innovator)로서의 역할, 그리고 지역과 중앙이 원활하게 의사소통할 수 있도록 ④ 가교(linker) 역할 등을 수행한다.

제3회 지역혁신 박람회

이러한 네가지 임무는 지역혁신의 내부역량 강화 및 내생적 지역발전 달성을 위한 필수요건이나 법적으로 명시되어 있지는 않은 포괄적 개념이다. 이는 지역혁신체계를 구축하고 특성 있는 지역 발전을 이루어 국가균형발전을 도모하고자 하는 지역단위의 국가균형발전 주도자라는 위상에 근거한 기능이다. 따라서 지역혁신협의회에는 이러한 임무를 충실히 수행할 수 있는 혁신적 인물들이 참여해야 한다.

국가균형발전특별법 제6조, 28조, 시행령 제39조 등에서 규정하고 있는  지역혁신협의회의 기능은 지역혁신발전계획의 수립 및 당해 지역의 국가균형발전의 중요사항에 대한 심의 등이다. 즉,

① 5년 단위 지역혁신 발전계획 수립

② 당해 지역의 국가균형발전의 중요사항에 대한 협의 · 조정

③ 균형발전특별사업 예산신청서에 대한 심의

④ 그 밖에 협의회 의장이 부의하는 사항

을 심의하도록 되어 있다. 법적으로 이와 같은 심의 기능을 부여하고 있으나 포괄적이고 그 대상도 협소하여 협의회 활동범위가 애매모호해진다.

아울러 지역혁신협의회 산하 사무기구의 기능으로서는 협의회의 준비 및 협의회에 부의되는 안건 작성, 협의회 기능과 관련된 조사, 연구 등의 기능을 수행한다고 규정되어 있다(시행령 32조 5항).

① 협의회, 분과협의회 회의 준비에 관한 사항

② 협의회 등에 부의되는 안건의 작성에 관한 사항

③ 협의회의 기능과 관련된 전문적인 조사, 연구에 관한 사항

④ 그 밖에 협의회 등의 제반 업무 지원에 관한 사항

### 2) 지역혁신협의회의 구성

국가균형발전특별법 제28조는 광역지방자치단체의 지역혁신협의회 설치를 규정하고 있다. 이와 마찬가지로 제29조는 기초지방자치단체의 지역혁신협의회 설치규정을 마련하고 있다. 광역지방자치단체의 지역혁신협의회 설치는 강제규정인 반면, 기초지방자치단체의 지역혁신협의회 설치는 임의규정이다. 국가균형발전특별법 제29조의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

시군구에 다음 각호의 사항을 심의하기 위하여 시군구 지역혁신협의회를 둘 수 있음
① 당해 지역혁신발전계획의 수립에 관한 사항
② 당해 지역의 국가균형발전의 중요사항의 협의 · 조정에 관한 사항
③ 그 밖에 시군구협의회의 의장이 부의하는 사항

국가균형발전특별법 제29조 2항 및 동법 시행령 제33조는 시군구 지역혁신협의회의 구성에 대하여 규정하고 있다. 이는 제28조(시도 지역혁신협의회의 설치 등) 제2항 내지 제7항의 규정을 시군구 협의회 구성 등에 관하여 준용한다고 명시하고 있다. 시군구 지역혁신협의회에서 준용하는 내용은 다음과 같다.

② 시 · 도 협의회는 의장 1인과 지역혁신에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시도지사가 위촉하는 위원으로 구성한다.
③ 의장은 위원 중에서 호선한다.
④ 시 · 도협회의 효율적 운영을 위하여 분과협의회를 설치할 수 있다.
⑦ 2 이상의 시도지사가 상호협력하여 2 이상의 관할구역을 대상으로 하는 지역혁신발전계획을 수립하여 추진하고자 하는 경우에는 공동으로 지역혁신협의회를 운영할 수 있다.

또한 동법 시행령 제33조가 규정하고 있는 시군구 지역혁신협의회 구성은 다음과 같다.

의장을 포함하여 30인 이내의 위원으로 구성한다. 다만 2 이상의 시군구청장이 공동으로 시군구 협의회를 운영하는 경우에는 50인 이내의 위원으로 구성한다.
시군구청장은 시군구 협의회 위원을 위촉하는 경우 대학, 연구기관, 기업체, 공공기관, 비영리단체, 시장 · 군수 · 구청장, 지방의회의장 등이 추천한 자를 우선적으로 고려하여야 한다(시행령 32조 2항의 준용).

현행법(국가균형발전특별법 제28조)에 의거 지역혁신협의회는 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체 단위에서 각각 구성, 운영할 수 있다. 그러나 지역여건과 특성에 따라 다양한 형태로 구성할 수 있는 길도 열려 있다.

즉, 광역지방자치단체들이 연합하거나, 2~3개의 기초지방자치단체가 연합하여, 생활권-경제권-행정권역 중심의 초광역 지역혁신협의회를 구성하는 것도 가능하다. 시도 협의회의 경우, 2003년에 대구 · 경북(6. 25)과 충북(11. 17)이 설립한 이후 서울이 최종적으로 설립(2004년 5월 28일)하여 현재 전국 14개의 광역 협의회 구성이 완료되었다. 이들 중에서 대구 · 경북과 광주 · 전남은 초광역으로 구성했고 기타 12개 시 · 도는 지역단위로 협의회를 구성하여 운영 중이다. 시군구 지역혁신협의회의 경우 2006년 12월 현재 132개 지역이 결성을 마쳤다. 그러나 신활력 시 · 군 70개를 제외하면 62개 시 · 군이 결성을 마친 상태이다. 시군구 지역혁신협의회의 경우 담당공무원이 사무국을 겸직하고 있다.

## 3. 지역혁신협의회 주요 사업성과[25]

### 1) 총괄

광역(시 · 도) 지역혁신협의회의 경우 지역의 혁신역량 제고와 혁신사례 발굴 등 기본적인 기능을 수행하고 있다. 사무국 조직을 상설화하고 중앙의 예산지원으로 회의를 정례화하고 적극적으로 세미나를 운영하는 등 협의회 운영이 비교적 안정적이다.

그러나 기초(시 · 군 · 구) 지역혁신협의회의 경우 사업심의를 거쳐야 하는 신활력지역 이외의 시 · 군 · 구는 설립이 저조한데 그 이유로는 동일한 생활권에 있는 광역시 구 · 군 지역혁신협의회의 경우 지역특성상 군지역과는 달리 설립에 부정적인 경우가 많기 때문이다. 또한 협의회 설치와 관련하여 새로운 지역혁신협의회 구성보다는 기존의 유사한 성격의 위원회를 활용하는 경우가 있어 협의회 설립을 꺼리는 것으로 판단된다. 따라서 기초 지역혁신협의회 설립을 법적으로 의무화하고 재정 지원 확대 및 위원들에게 중앙단위의 교육과 워크숍 기회 제공 등 운영 활성화가 필요하다는 것이 공통적인 의견이다. 기능 측면에서 균형발전특별법에 심의기능이 명시되어 있으나 의회기능과 중복된다는 지적도 있다.

협의회 운영성과의 긍정적 측면을 요약하면 다음과 같다. 우선 국가균형발전 핵심과제에 적극 동참하는 계기가 되었다는 점이다. 뿐만 아니라 지속적인 혁신역량강화 교육, 사무국 활성화 등으로 혁신주도형 지역발전의 선도역할을 충실히 수행하기도 했다. 신활력지역이 아니더라도 단체장의 관심이 높은 지역은 활발하게 운영되고 있는데, 예를 들어서 대전광역시 서구 실버타운 조성 공모사업 선정은 지역혁신협의회가 주도적으로 발굴한 사업이다. 또한 대구 · 경북, 광주 · 전남, 전북 등의 지역혁신협의회는 공공기관 지방이전 혁신도시 후보 선정을 주도적으로 조율하는 등 혁신 주도형 지역발전의 견인차 역할을 수행해왔다.

위원 구성이 가장 중요하다고 할 수 있겠는데 이 문제에서도 혁신적 사고가 싹트고 있다. 협의회 구성 시 신문, 관보, 인터넷에 공모하여 참여의지가 높은 혁신 인사를 영입하고 지원조례를 제정하여 재정적으로 지원하는 사례(김포시)도 있고, 각급 기관으로부터 3배수 이상을 추천받아 협의회 위원을 위촉하는 사례(순천시)도 있었다.

혁신주체의 하나인 대학의 지식과 협의회 위원들의 전문지식을 시정에 적극 반영하는 사례도 나타나고 있다. 제천의 경우 생태도시 만들기, 태양열 에너지 활용정책 등을 협의회 제안으로 추진할 계획이다. 마산의 경우 지역환경 살리기 등의 혁신과제를 발굴하여 용역 추진 중이고, 해남의 경우 주민자치대학, 해남포럼 등을 운영하며 혁신분위기가 확산되는 추세이다.

도 단위 행정구역을 뛰어넘는 광역 협의체를 구성하여 문화공동체 실현 등 지역발전전략을 실행하고 있는 협의회도 있다. 가야혁신협의회 경우 4개 시 · 도(대구, 경북, 경남, 전북), 10개 시 · 군이 참여하는 초광역 혁신협의체를 구성, 운영 중이다.

몇 가지 부정적 측면은 다음과 같다. 광역협의회의 경우 의장이 학계인사로 편중되어 있으며 이 밖에도 지역유지나 명망가를 중심으로 형식적이거나 편향적인 인적 구성을 하고 있는 곳이 많다. 의장 14명 중 10명(72%)이 대학 총장으로 지방자치단체와의 자유로운 협의에

25) [12]국가균형발전위원회

애로사항이 있다고 한다. 인적 구성도 지나치게 다양하여 심의 시 합의 도출이 어렵고 일부 소속단체의 이익만 대변하려는 경향도 나타나고 있다.

독립된 사무국이 없고 운영비의 상당부분을 자치단체 재정에 의존하는 등 협의회 운영 지원에 소극적이며, 대구 · 경북 협의회를 제외하고는 자치단체 산하 시 · 도 연구원에서 사무국 업무를 수행하고 있다. 활동예산도 자치단체 출연에 의존하는 상황이다. 또한 협의회와 자치단체 간의 협력 채널이 체계적이지 못하다는 지적이 많다.

실질적 운영을 국가균형발전위원회와 광역협의회가 주도하고 산업자원부(2007년 행정자치부로 이관) 및 시도가 형식적 지원을 하므로 광역협의회와 시 · 도 간 협조체제가 미흡한 편이다. 국가균형발전특별사업 심의 조정 및 국가균형발전특별사업예산 신청서 심의 등을 형식적으로 운영한다거나 협의회와 자치단체 모두 한시적 기구로 인식하여 참여가 저조한 경향이 있다.

시군구 지역혁신협의회는 행정자치부가 행정혁신에 역점을 두면서 지역혁신보다 지방 행정혁신으로 자치단체의 관심이 옮겨가고 양쪽 업무를 같은 부서에서 담당하면서 상호 보완작용보다는 중복 · 혼란이 발생하고 있는 실정이다. 협의회 사무국 기능을 100% 자치단체에서 수행하고 있고 자치단체 예산 지원도 소극적인 편이다. 자치단체의 기획감사실이나 자치행정과의 담당(계) 단위에서 지역혁신협의회 업무를 담당하고 있는 곳이 많다. 정부 지원이 전혀 없는 상태로 자치단체에서도 지원에 소극적인 편이다. 심지어 대학이 없는 군 단위에서는 협의회 위원 위촉에 어려움을 호소하고 있으며 대부분의 군에서는 출향 연고 인사, 인근 도시 대학교수, 연구원, 박사급 전문인력 등을 위촉하고 있으나 외부인사들의 참석은 대체적으로 저조한 실정이다. 지역 내부 인사 등도 지역유지, 농업인 후계자, 지역단위농협 관계자 등으로 구성되어 있어 혁신활동을 전개하기에는 한계가 있다고 본다.

시군구 협의회는 신활력지역 중심으로 설립하여 운영 중이고 그 이외의 지역에서는 설립과 운영이 대체로 미흡한 편이다. 협의회 설립 초기 추동력 확보에 실패하고 3년 경과한 2007년 현재 지역혁신협의회 주관 부처가 산업자원부에서 행정자치부로 변경되면서 여건이 되는 기초지자체를 중심으로 협의회 설치를 적극 권장하고 있어 다시 한 번 희망찬 도약을 기대해본다.

### 2) 시도 지역혁신협의회의 성과

시도 지역혁신협의회는 지역의 혁신 주도형 내생적 · 상향적 발전에 필요한 지역혁신체계의 구축과 지역혁신역량의 강화를 목적으로 설치한 거버넌스 추진체이며, 지역 전체 수준의 대표적인 지역혁신체계 작동 및 조정기제로, 조정자로서의 역할, 지역혁신체계 형성자로서의 역할, 지역혁신 주도자로서의 역할, 지방과 중앙의 가교로서의 역할 등을 수행한다. 지난 3년간 시도 지역혁신협의회의 활동성과를 이들 주요 역할에 대한 운영실태를 통해서 살펴보면 대체로 활발했던 것으로 평가된다.

#### (1) 구성 현황

시도 지역혁신협의회는 전국 16개 시도에 모두 구성되어 있으며 사무국을 설치하여 그 운영을 지원하고 있다. 시도 지역혁신협의회는 16개 시 · 도 중 대구광역시와 경북, 광주광역시와 전남이 초광역

협의회로 구성하여 총 14개  시도 지역혁신협의회가 설치되어 있다. 2003년 6월에 설립한 대구 · 경북 분권혁신협의회를 최초의 광역지역혁신협의회라고 할 수 있으며 이는 2005년 6월에 대구 · 경북 지역혁신협의회로 명칭을 변경했다. 다음으로 충북지역혁신협의회가 2003년 11월에 설립했다. 상기한 2개 협의회를 제외한 12개 협의회는 2004년 초에 설립했다.

사무국은 14개의 시도 지역혁신협의회 모두에 설치, 운영 중이다. 10개 협의회는 사무국을 지역발전연구원에 설치했으며, 2개 협의회는 지역전략산업기획단에, 1개 협의회는 시민단체에, 1개 협의회는 지방자치단체 내에 설치하였다. 충북지역혁신협의회는 2006년부터 사단법인으로 등록하여 운영 중에 있다. 사무국은 사무국장, 연구원, 사무직원으로 구성되어 있으며,  대구 · 경북, 강원을 제외한 나머지 협의회의 사무국장은 지역 발전연구원의 연구원이 겸임하고 있다. 사무국 직원 수는 1명에서 8명까지 다양하다.

[표 3-1] 시도 지역혁신협의회 구성 현황

(2007. 4월 현재)

| 지역 | 창립일 | 조직 구성 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 위원 수 | | | 구성방법 | 분과협의회 구성 | 사무국 |
| | | 전체 | 본협의회 | 분과 협의회 | | | |
| 서울 | '04.5.28 | 32 | 32 | 32 | 혼합구성 | • 정책개발<br>• 금융/IT산업<br>• 문화/컨텐츠산업<br>• 미래전략산업 | 서울시정개발 연구원 |
| 부산 | '04.3.16 | 160 | 52 | 108 | 별개구성 | • 기획조정<br>• 인적자원개발<br>• 전략산업1<br>• 전략산업2<br>• 과학기술 | 부산전략산업 기획단 |
| 대구·경북 | '04.5.10 | 100 | 100 | 100 | 혼합구성 | • 경제산업<br>• 인적자원개발<br>• 과학기술<br>• 균형발전 · 분권<br>• 시민사회 · 문화분과 | 대구경북 협의회 |
| 인천 | '04.1.28 | 136 | 47 | 89 | 별개구성 | • 자동차기계금속<br>• 물류산업<br>• 생물산업<br>• 정보통신<br>• 지역인프라<br>• 지역개발 | 인천발전연구원 |
| 광주·전남 | '04.2.12 | 133 | 133 | 133 | 혼합구성 | • 참여 및 홍보<br>• 인적자원개발<br>• 지방산업<br>• 지역특화발전<br>• 지역기반조성 | 광주전남발전 연구원 |
| 대전 | '04.2.18 | 148 | 53 | 95 | 별개구성 | • 기획조정<br>• 인적자원개발<br>• 전략산업<br>• 과학R&D<br>• 교류협력 | 대전발전연구원 |
| 울산 | '04.3.19 | 103 | 36 | 67 | 별개구성 | • 기획조정<br>• 인적자원개발<br>• 전략산업<br>• 시민참여 | 울산전략산업 기획단 |
| 경기 | '04.2.10 | 54 | 54 | 54 | 별개구성 | • 기획조정<br>• 과학기술<br>• 지역산업<br>• 수도권정책 | 경기개발연구원 |
| 강원 | '04.1.28 | 130 | 35 | 95 | 혼합구성 | • 기획조정<br>• 지역인적자원개발<br>• 전략산업<br>• 지역산업<br>• 문화관광산업 | 강원발전연구원 |
| 충북 | '03.11.17 | 60 | 60 | 60 | 혼합구성 | • 지역산업<br>• 지방대육성 및 인적자원개발<br>• 과학기술<br>• SOC구축 | 충북개발연구원 |
| 충남 | '04.2.24 | 56 | 56 | 56 | 별개구성 | • 기획조정<br>• 지역인적자원<br>• 첨단산업<br>• 농업바이오<br>• 문화관광 | 충남발전연구원 |
| 전북 | '04.2.27 | 60 | 60 | 60 | 별개구성 | • 기획전략<br>• 인적자원개발<br>• 미래성장산업<br>• 생물산업<br>• 문화관광영상 | 전북발전연구원 |
| 경남 | '04.3.3 | 59 | 59 | 59 | 혼합구성 | • 기획조정<br>• 인적자원 및 과학기술<br>• 전략산업<br>• 지역개발 | 경남발전연구원 |
| 제주 | '04.3.5 | 110 | 45 | 72 | 별개구성 | • 지역사회발전<br>• 인적자원개발<br>• 지역전략산업<br>• 제주특별자치<br>• 국제자유도시 | 제주발전연구원 |
| 계 | 14개 | 1,341 | 822 | 1,080 | | | |

[표 3-2] 시도 지역혁신협의회 사무국 구성 현황 (2007. 4월 현재)

| 지역 | 사무국 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 직원 수 | 직위 | 학사 | 석사 | 박사 |
| 서울 | 2 | 사무국장(연구원 겸직) | | | 0 |
| | | 연구원 | | 0 | |
| 인천 | 3 | 사무국장(연구원 겸직) | | | |
| | | 연구원(1) | 0 | | |
| | | 사무직원 | 0 | | |
| 대구 · 경북 | 5 | 사무국장 | 0 | | |
| | | 직원(4) | 2 | 2 | |
| 경기 | 2 | 사무국장(연구원 겸직) | | | 0 |
| | | 직원 | | 0 | |
| 충남 | 4 | 사무국장(연구원 겸직) | | | 0 |
| | | 간사(연구원 겸직) | | | 0 |
| | | 직원(2) | 0 | 0 | |
| 경남 | 2 | 사무국장(연구원 겸직) | | | 0 |
| | | 직원 | | 0 | |
| 충북 | 2 | 사무국장(연구원 겸직) | | | 0 |
| | | 직원 | 0 | | |
| 제주 | 3 | 사무국장(연구원 겸직) | | | 0 |
| | | 간사 | | 0 | |
| | | 직원 | 0 | | |
| 대전 | 5 | 사무국장(연구원 겸직) | | | 0 |
| | | 연구원(3)(연구원 겸직) | 0 | | 0 |
| | | 직원 | | 2 | |
| 강원 | 3 | 사무국장(도 파견) | 0 | | |
| | | 직원(2)(도, 연구원 파견) | 0 | | 0 |
| 울산 | 2 | 사무국장(공석) | | | |
| | | 직원(2) | 0 | | 0 |
| 광주 · 전남 | 5 | 사무국장(연구원 겸직, 비상근) | | | 0 |
| | | 직원(4) | 4 | | |
| 부산 | 3 | 사무국장(연구원 겸직) | | | 0 |
| | | 직원(2)(기획단 겸직) | | 0 | 0 |
| 전북 | 2 | 사무국장(연구원 겸직) | | | 0 |
| | | 직원 | 0 | | |

시도 지역혁신협의회의 위원 수는 국가균형발전특별법에서 60명 이내로 제한하고 있지만, 초광역으로 협의회를 구성할 경우에는 100명까지 확대할 수 있도록 규정하고 있다. 2007년 4월 현재 시도 지역혁신협의회의 법적 위원 수는 총 822명인데, 그중 울산지역혁신협의회가 36명으로 제일 작고, 광주 · 전남지역혁신협의회가 133명으로 제일 큰 규모이다.

지역혁신협의회의 조직은 법적 조직인 본 협의회와 산하조직인 분과협의회로 이원화되어 있으며, 그 위원 구성은 시도에 따라 상이하다. 서울, 대구 · 경북, 광주 · 전남, 경기, 충북, 경남 등 6개 협의회는 본 협의회 위원이 분과협의회의 위원을 겸임하고 있으며, 이들을 제외한 나머지 8개 협의회는 본 협의회와 분과협의회를 별도로 구성했다. 따라서 본 협의회와 분과협의회를 모두 합할 경우 위원 수는 총 1,341명에 이른다.

지역혁신협의회가 창립할 당시에는 협의회 위원을 시도에서 위촉하는 경우가 많았으나, 제2기 위원 구성 시에는 대부분의 지역혁신협의회에서 위원추천위원회를 구성하고 단체장에게 추천하는 형식을 취하고 있다. 위원의 직능별 구성을 보면 학계(29.9%)가 제일 많으며, 다음으로 NGO(9.1%), 연구원(9.1%), 공무원(8.4%), 기업(7.7%), 언론(6.2%), 공공기관(5.8%), 경제단체(5.8%), 지방의회(5.5%) 등의 순으로 나타난다.

시도 지역혁신협의회의 운영방법은 지역에 따라 다양하다. 특정 사안의 심의과정을 보면 협의회에 따라 분과협의회에서 심의한 후 본 협의회에서 의결하거나 본 협의회와 분과협의회가 별개로 심의하는 경우도 있고, 사안에 따라 합동심의를 하거나 사안의 중요도에 따라 본 협의회 또는 분과협의회에서 별개로 심의하는 등 다양한 운영

방법이 나타나고 있다.

[표 3-3] 시도 지역혁신협의회 위원 구성 현황 (2007. 4월 현재)

| 지역 | 위원수 | 위원 직능별 분석 | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 학계 | 경제단체 | 기업 | NGO | 지방의회 | 특별행정기관 | 연구원 | 언론 | 공공기관 | 공무원 | 지자체장 | 여성계 | 노동계 | 기타 |
| 총계 | 822 (100%) | 246 (29.9) | 48 (5.8) | 63 (7.7) | 75 (9.1) | 45 (5.5) | 30 (3.6) | 75 (9.1) | 51 (6.2) | 48 (5.8) | 69 (8.4) | 10 (1.2) | 23 (2.8) | 6 (0.7) | 28 (3.4) |
| 서울 | 32 | 11 | 1 | 7 | - | 1 | 3 | 3 | 0 | 1 | 2 | - | 1 | - | 2 |
| 부산 | 52 | 11 | - | 9 | 8 | - | - | 4 | 5 | 3 | 9 | - | 1 | 1 | 1 |
| 대구·경북 | 100 | 26 | 2 | 7 | 12 | 7 | 4 | 5 | 6 | 6 | 10 | 2 | 4 | 2 | 7 |
| 인천 | 47 | 8 | 3 | 5 | 6 | 1 | - | 3 | 3 | 11 | 4 | - | 1 | - | 2 |
| 광주·전남 | 133 | 33 | 11 | 2 | 15 | 14 | 15 | 7 | 12 | 6 | 12 | 2 | 3 | 1 | - |
| 대전 | 53 | 17 | 8 | - | 6 | 1 | - | 6 | 9 | - | 1 | 1 | 4 | - | - |
| 울산 | 36 | 8 | 2 | 4 | 4 | 2 | 1 | 1 | 3 | 9 | - | 2 | - | - | - |
| 경기 | 54 | 21 | - | 4 | 1 | 6 | - | 8 | - | - | 7 | - | - | - | 7 |
| 강원 | 35 | 10 | 7 | 2 | 4 | 2 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | - | 1 | - | - |
| 충북 | 60 | 24 | 6 | 9 | 4 | 4 | 1 | 8 | - | - | 4 | - | - | - | - |
| 충남 | 56 | 20 | 2 | 5 | 2 | - | 5 | 5 | - | 4 | 5 | - | 1 | - | 5 |
| 전북 | 60 | 29 | 1 | 2 | 5 | 5 | - | 6 | 4 | 1 | 7 | - | - | - | 1 |
| 경남 | 59 | 15 | 1 | 6 | - | 3 | - | 13 | 3 | 6 | 6 | - | 2 | 2 | 1 |
| 제주 | 45 | 13 | 4 | 1 | 8 | 2 | - | 5 | 1 | - | 1 | 3 | 5 | - | 2 |

## (2) 시도 지역혁신협의회의 주요 활동

### (가) 조정자로서의 활동

시도 지역혁신협의회가 지역단위에서 수행하고 있는 국가균형발전 및 지역혁신사업 조정자(coordinator)로서의 활동은 크게 각종 지역발전사업의 심의 · 조정 및 추진과제의 선정, 지역발전전략의 수립 등이다.

지역발전사업의 심의 · 조정활동은 국가균형발전특별법에서 규정했거나 정부에서 지역혁신협의회의 심의를 거치도록 지시 또는 권고한 사안들을 중심으로 주로 이루어져왔다. 시도 지역혁신협의회의 주요 심의 · 조정 사안들은 지역혁신발전계획 및 연도별 시행계획 심의, 국가균형발전특별회계 예산신청사업 심의, RIS사업, NURI사업, 전문대학특성화사업, RIC사업 등의 지역후보자 선정 심의, 인적자원개발기본계획 심의, 지역전략산업발전 로드맵 심의 등이 있다. 일부 시도 지역혁신협의회에서는 정부에서 지시 또는 권고한 사안 이외에도 공공기관 이전을 위한 혁신도시 입지선정과 같은 지역 내 주요 발전사안에 대하여 자율적으로 심의 · 조정한 사례도 있다.

지역발전정책의 발굴이나 전략 수립활동은 비교적 활발하게 이루어졌다. 대부분의 시도 지역혁신협의회에서 정책연구사업을 추진하여 지역의 혁신역량 현황 분석, 정책 발굴 등을 수행했다.

[표 3-4] 조정자로서의 활동

| 활동분야 | 활동내용 |
|---|---|
| 심의 · 조정 | - 지역혁신발전5개년계획 및 시행계획, 균특회계 예산신청사업 심의<br>- RIS사업 후보자 선정, NURI사업 후보자 선정 심의<br>- 전문대학특성화사업 후보자 선정 심의<br>- 인적자원개발기본계획, 지역산업발전 로드맵 심의<br>- RIC사업 후보자 선정, 혁신도시 입지 선정 심의 등 |
| 정책 발굴 · 수립 | - 지역혁신역량 지표개발 및 조사,<br>- 전략산업 워킹그룹 운영 및 정책 발굴<br>- 학습실행팀(Community of Learning, CoL) 운영 및 정책 발굴<br>- 분과별 정책연구사업 추진, 토론회를 통한 정책 발굴<br>- 국내외 혁신사례 선진지 현장조사, 지역혁신정책 주민공모 등 |

### (나) 지역혁신체계 형성자로서의 활동

시도 지역혁신협의회는 혁신주체들 간의 네트워킹과 지역 내 의견수렴을 중심으로 하는 지역혁신체계 형성자(facilitator)로서의 역할을 활발하게 수행해 왔다. 산 · 학 · 연 · 관 혁신주체들 간의 만남을 통한 교류와 정보교환을 촉진하기 위한 활동을 협의회 회의, 워크숍, 토론회, 간담회 등 다양한 형태로 추진했다. 이들 활동은 공간적으로 시도 지역을 넘어 초광역적으로 이루어지고 있기도 하며, 또한 시도 내 시군구 지역혁신협의회와의 협력사업도 이루어지고 있다.

초광역적인 협력체계를 구축하기 위한 활동은 특히 대구 · 경북, 부산, 울산, 경남 등 영남권 시도 지역혁신협의회에서 활발하게 이루어졌다. 시군구 지역혁신협의회와의 협력사업은 대구 · 경북, 광주 · 전남, 전북 등에서 활발하게 이루어져 왔는데 주로 신활력사업, 지역특화발전특구사업, 살기 좋은 지역 만들기 사업 등 시군구 지역혁신협의회의 주요 현안을 중심으로 한 정보 제공, 정책수립 지원 등이었다.



[표 3-5] 지역혁신체계 형성자로서의 활동

| 활동분야 | 활동내용 |
|---|---|
| 시도단위 협력체계 구축 | - 본협의회 및 분과협의회 회의<br>- 시도 및 시군구 지자체와 간담회<br>- 중요 지역발전 의제에 대한 워크숍 및 토론회<br>- 혁신유관기관들과 워크숍, 간담회, 교류회 등 |
| 초광역단위 협력체계 구축 | - 전국 시도 지역혁신협의회 의장단 및 사무국장 회의<br>- 남부권 시도 지역혁신협의회 사무국장 회의<br>- 동남권 시도 지역혁신협의회 합동 워크숍<br>- 수도권 시도 지역혁신예선대회 공동개최<br>- 전북, 광주 · 전남협의회 공동성명<br>- 혁신유관기관들과의 워크숍, 간담회 및 협력사업 등 |
| 시군구 지역혁신협의회와 협력체계 구축 | - 신활력사업 계획수립 지원<br>- 지역특화발전특구사업을 위한 시도, 시군구협의회 합동워크숍<br>- 살기 좋은 지역 만들기 계획수립 지원<br>- 시군 순회 세미나 및 간담회<br>- 시도와 시군구 지역혁신협의회 의장단 회의 등 |

### (다) 혁신주도자로서의 활동

지역혁신주도자(innovator)로서의 활동은 지역사회의 혁신 분위기를 제고하는 것과 지역의 혁신역량을 강화하기 위한 리더 교육을 중심으로 이루어져왔다. 지역혁신 우수사례의 발굴과 홍보, 지역혁신주체들에 대한 체계적이고 일관성 있는 교육 등을 다양하게 추진했다.

지역혁신사례 발굴 및 확산활동의 대표적인 사례는 2006년에 시도 지역혁신협의회별로 추진한 지역혁신예선대회 개최를 꼽을 수 있으며, 그 외에도 대한민국지역혁신박람회 참가, 지역혁신성공사례 발표회, 방송사와 지역혁신프로그램 공동 기획 · 방영, 지역혁신캠페인, 지역혁신소식지 발간 등이 있다. 10개 시도 지역혁신협의회에서는 홈페이지를 구축하여 협의회 활동 및 지역혁신 관련 정보를 전달하고 있다.

동남권(부산 · 울산 · 경남) 지역혁신대회

지역리더들의 혁신역량을 강화하기 위한 교육활동을 폭넓은 주제에 대하여 다양한 방법으로 실시했다. 마을리더 교육을 비롯하여 지역혁신 마인드를 함양하기 위한 혁신개념 강연, 지역혁신우수사례 소개, 지역혁신발전계획의 수립 방법론, 지역리더와 혁신업무 담당자의 마인드 함양, 초청강연과 현장방문 등을 실시했다.

[표 3-6] 지역혁신 주도자로서의 활동

| 활동분야 | 활동내용 |
|---|---|
| 지역혁신사례 발굴 및 확산 | - 지역혁신에선대회 및 지역혁신자대회<br>- 대한민국지역혁신박람회 참가, 지역혁신 성공사례 발표회<br>- 지역혁신리더 표창, 지역혁신 전문가 초청강연<br>- 지역혁신관련 프로그램 방송, 지역혁신관련 캠페인<br>- 지역혁신 지상 중계, 지역혁신성공사례집 발간<br>- 홈페이지 구축, 지역혁신협의회 소식지 발간<br>- 지역혁신홍보 브로슈어 발간 등 |
| 지역혁신교육 | - 지역혁신아카데미(혁신리더, 혁신업무 담당자 등 대상)<br>- 혁신주체 워크숍, 지역혁신사례 발표회<br>- 전문가 초청 강연회, 지역혁신현장 방문 등 |

[표 3-7] 시도지역혁신협의회 홈페이지 현황

| 협의회 | 홈페이지 | 협의회 | 홈페이지 |
|---|---|---|---|
| 부산 | http://www.busanric.or.kr/ | 강원 | http://www.liferis.net/ |
| 대구 · 경북 | http://www.iric.or.kr/ | 울산 | http://www.uric.or.kr/ |
| 인천 | http://www.iric.or.kr/ | 충남 | http://www.cnris.or.kr/ |
| 광주 · 전남 | http://www.gjric.or.kr/ | 전북 | http://www.jbric.net/ |
| 대전 | http://www.drias.or.kr/ | 경남 | http://www.gnris.or.kr/ |

### (라) 지방과 중앙의 가교 역할

지방과 중앙의 의사소통을 원활히 하는 가교(bridge)로서의 역할은 주로 국가균형발전위원회가 주최하는 시도 지역혁신협의회 의장단 및 사무국장 회의에서 이루어져왔다. 이들 회의에서 시도 지역혁신협의회 의장 및 사무국장은 각 지역의 의견을 균형위에 전달하고, 균형위는 정부의 국가균형발전과 지역혁신 관련 주요 정책의 정보를 전달하고 의견을 수렴했다.

국가균형발전위원회를 중심으로 수행한 이러한 활동 이외에 시도 지역혁신협의회는 지역의 의견을 성명서 발표 형식으로 정부에 전달하기도 했다. 이것은 특히 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설, 수도권 규제 등과 관련하여 주로 이루어졌다.

## (3) 시도 지역혁신협의회의 활동 평가

시도 지역혁신협의회는 그동안 협의회의 주요 역할과 기능을 비교적 충실하게 수행해왔다고 평가할 수 있다.

첫째, 시도 지역혁신협의회는 국가균형발전 핵심과제를 중심으로 한 지역발전정책의 수립과 추진에 적극 동참해 왔다. 공공기관 지방이전과 혁신도시 입지 선정 등의 추진과정에서 발생하는 지역 내 갈등을 통합 · 조정하는 데 적극적으로 앞장서 왔으며, 대구 · 경북, 광

주 · 전남, 전북 등에서는 지역혁신협의회가 혁신도시 후보지 선정을 주도적으로 조율하기도 했다. 또한 지역혁신발전계획의 수립과 추진 과정에서 관련 사업에 대한 심의활동으로 개별적으로 시행되던 사업들을 협의회를 매개로 통합하는 분위기를 조성하는 데에도 일정 부분 기여했다.

둘째, 시도 지역혁신협의회는 지역혁신 아이디어 공모, 지역발전 전략 연구, 지역현안에 대한 토론회, 워크숍 등을 추진하여 지역 내 산 · 학 · 연 · 관이 협력하고 의견을 수렴하는 가운데 지역발전정책을 발굴하고 조정함으로써 지역의 발전정책이 거버넌스를 형성하면서 추진되는 데 기여하고 있다.

셋째, 시도 지역혁신협의회는 산 · 학 · 연 · 관 혁신주체들의 네트워크 구축에 기여하고 있다. 산 · 학 · 연 · 관 혁신주체들이 참여하는 다양한 토론회, 워크숍, 간담회, 교류회 등의 활동으로 혁신주체 간 교류와 협력의 촉진에 기여하고 있다. 네트워크 구축은 공간적으로 시도 지역혁신협의회와 시군구 지역혁신협의회 간, 인접 시도 지역혁신협의회 간에도 이루어지면서 점차 확대되는 모습을 보이고 있다.

넷째로 시도 지역혁신협의회는 지역주민들을 대상으로 하는 혁신정책 홍보, 성공사례의 발굴과 전파, 리더들을 대상으로 하는 지역혁신교육 등을 통해 지역 내 혁신 분위기를 함양하고, 혁신역량을 강화하는 데 기여하고 있다.

이러한 시도 지역혁신협의회의 활동성과에 대해 협의회 위원들도 대체로 긍정적인 평가를 보이고 있다. 전국의 시도 지역혁신협의회 위원들을 대상으로 한 설문조사(2007. 3월 실시) 결과에 따르면, ' 지역혁신협의회의 참여를 통해 지역사회에 어느 정도 기여할 수 있다고 생각하였습니까? ' 라는 질문에 57.6%가 긍정적으로, 20.5%가 부정적으로 응답했고, ' 지역혁신협의회의 참여를 통해 지역사회에 어느 정도 기여했다고 생각하였습니까? ' 라는 질문에는 49.8%가 긍정적으로, 24.5%가 부정적으로 응답하고 있어서 지역혁신협의회 활동에서 기대보다는 미흡하지만 지역사회에 어느 정도 기여하고 있다고 인식하는 것으로 나타났다.

또한 지역혁신협의회 활동으로 보람 있게 참여한 사업은 지역 내 혁신주체 간 네트워크 촉진, 지역발전사업의 선정, 지역 내 의견수렴, 지역발전계획 수립 등으로 나타났으며, 이러한 활동에서 지역혁신협의회가 역점을 둔 측면은 지역혁신사업에 대한 자문과 평가, 정책의 방향설정과 전략 기획 등 기획 측면, 혁신주체 간 교류 · 협력 등 인적 교류로 나타나고 있어, 지역혁신협의회가 지역 내 네트워크 구축이나 지역발전정책의 자문 · 조정과 관련하여 활발한 활동을 수행해왔음을 보여주고 있다.

[표 3-8] 시도 지역혁신협의회의 지역사회에 대한 기여도

| 점수 | 1점 | 2점 | 3점 | 기여 못함 (1+2+3) | 보통 (4점) | 5점 | 6점 | 7점 | 기여함 (5+6+7) | 평균 점수 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 기대치 | 2.2 | 7.0 | 11.4 | 20.5 | 21.8 | 30.6 | 18.3 | 8.7 | 57.6 | 4.62 |
| 만족도 | 1.7 | 7.4 | 15.3 | 24.5 | 25.3 | 35.4 | 12.7 | 1.7 | 49.8 | 4.31 |

7점 척도로 응답함(1점 : 전혀 기여하지 못함, 4점 : 보통, 7점 : 크게 기여함)
응답자 : 전국 시도 지역혁신협의회 위원 229명
자료 : 행정자치부, 한국산업기술재단 설문결과(2007. 3)

### 3) 시군구 지역혁신협의회의 성과

2006월 1월에 발표한 시군구 지역혁신협의회 실태분석 및 개선방안 [8]에 따르면 시군구 지역혁신협의회 활동이 비교적 활발히 이루어

지고 있는 지역들의 특징은 지역발전에 대하여 논의가 필요한 사안이 뚜렷하게 있거나(경기도 김포, 대전 서구), 단체장의 지원이 있거나 협의회 의장의 리더십이 매우 강한 경우(전남 나주, 전남 순천, 충북 제천, 강원 인제)들이다.

이 중에서도 중앙차원에서 협의회 활성화를 촉진하기 위하여 택할 수 있는 길이 바로 지역발전에 대한 논의가 필요한 사안을 협의회 주도로 이끌어내도록 하는 것이다. 지역발전에 대해서 논의해야 할 뚜렷한 사안과 이슈가 있는 대표적인 경우가 신활력지역이다. 신활력사업 추진 지역은 그 지침에서 계획의 수립과 수행을 지역혁신협의회에서 주관토록 하여 법적으로 구성이 명문화되어 있는 경우이다.

따라서 시군구 지역혁신협의회 활성화를 위한 방안의 하나로 과제 공모를 추진하게 되었으며 엄격한 심사를 거쳐 2006년 상반기에 30과제, 2006년 하반기에 30과제, 그리고 특별지원과제로 8과제를 선정하고 과제당 3,000만 원(특별지원과제는 2,300만 원)을 지원했다. 선정 현황은 다음과 같다.

[표 3-9] 지역혁신협의회 공모과제 선정 현황

| 지역구분 | 상반기 | 하반기 | 특별지원 | 계 |
|---|---|---|---|---|
| 부산 | 중구 | | | 1 |
| 대전 | 서구 | | | 1 |
| 경기 | 서구 | 양주, 시흥 | 안성 | 3 |
| 강원 | 양양, 화천 | 강릉, 양구, 원주, 동해, 속초, 인제, 영월 | | 9 |
| 충북 | 음성, 제천, 진천 | 증평 | | 4 |
| 충남 | 서산, 서천, 홍성 | 예산 | 당진 | 5 |
| 전북 | 군산, 김제, 완주, 임실, 전주, 진안 | 고창, 장수, 부안, 전주, 익산 | | 11 |
| 전남 | 광양, 구례, 장성, 장흥, 해남 | 목포, 곡성, 영암 | 여수, 나주 | 10 |
| 경북 | 김천, 문경, 봉화, 상주, 영천, 의성 | 안동, 문경, 구미, 울릉, 울진, 경주, 청송, 상주, 울진 | 경산, 영덕, 예천 | 18 |
| 경남 | 고성, 진주, 함양 | 마산, 사천 | 거제 | 6 |



중부권(경기, 대전, 충남, 충북, 강원, 22개 과제), 서남권(전남, 전북, 21개 과제), 동남권(부산, 경남, 경북, 25개 과제)으로 나누어 추진현황에 대한 점검과 컨설팅을 실시한 결과 권역별로 3개 시군을 우수사례로 선정할 수 있었다. 점검 결과에서 부정적인 측면으로 지적한 바를 요약하면, 지역혁신협의회 사업인데도 지방자치단체가 주도적으로 사업을 추진하는 곳들이 있었고, 협의회 위원들의 활동 참여가 미흡한 곳들이 다수 있었으며, 지역혁신주체 간의 네트워크 활동이 전반적으로 부족하고, 지방자치단체와 주민들의 이해가 아직 부족한 편이었다.

이러한 컨설팅 사업을 실시하면서 협의회 운영실태를 정확히 진단할 수 있었으며 협의회의 효율적 운영에 필요한 정보 · 기법을 상호 학습할 수 있는 좋은 기회가 되었다. 또한, 사업 수행에 안이한 생각을 버리고 모든 공모사업 추진에 박차를 기하는 계기가 되었으며, 다양한 정보와 아이디어 제공으로 사업 수행을 원활하고도 완전하게 수행할 수 있게 되었다. 그리고 현재 수행 중인 사업뿐 아니라 현 사업에서 연계 확장할 수 있는 미래지향적인 사업영역까지 발굴하는 계기가 되었으며 사업 수행 과정에서 나타나는 불만사항이나 요구사항을 직접 듣고 환류할 수 있어서 향후 사업공모와 선정에 타당성과 적합성을 향상시킬 수 있는 계기가 되었다.

우수 과제 현황을 요약하면 다음과 같다.

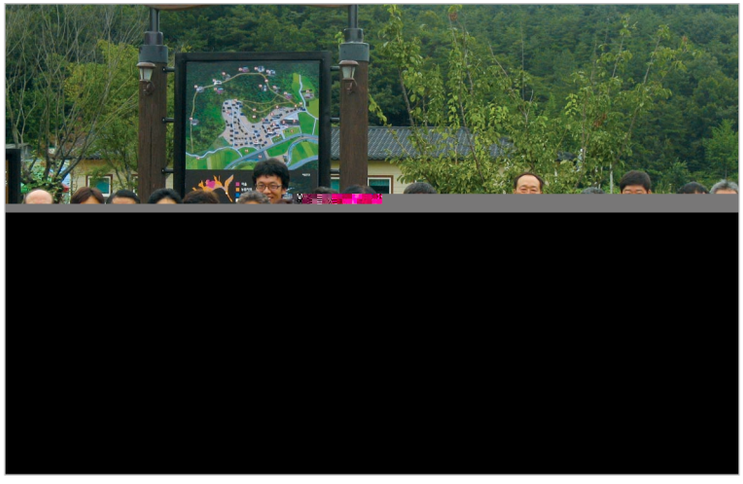
### (1) 중부권 - 증평군

**사업명 : 직접 찾아가는 지역혁신협의회**

“ 지역 속으로, 주민 속으로 ”를 슬로건으로 과제를 추진하고 있었으며, 특히 사업추진 목적과 추진체계가 우수한 사례로 평가하고 있

다. 사업을 추진하고 있는 리더의 의지가 매우 뛰어난 것으로 분석하고 있다.

증평군은 1읍 1면 99리로 구성되어 있는 전국에서도 매우 작은 편에서 속한다. 2003년 8월 30일 군으로 출발한 후발 지방자치단체로서 내륙에 위한 충북 내에서도 가장 내륙에 위치한다.



증평군 지역혁신협의회 지역혁신 리더 선진지 견학

증평군의 공모과제는 ‘ 지식기반 시대 혁신의 핵심주체인 지역주민의 자치경영능력 향상을 통한 지역 경쟁력 강화 ’를 목표로 마을별로 직접 찾아가는 세미나를 실시하고, 마을별로 특화사업을 공모토록 하고 전문가 그룹이 계획서를 심사하여 선정된 마을에 대하여 마을자문관을 임명하는 우선 지원하는 내용을 담고 있다. 우선 지원하는 내용들로는 마을자문관을 임명하는 외에도 교육 및 세미나 지원, 컨설팅 및 기술지도, 우수사례 벤치마킹 지원, 추후 군청 지원사업에 인센티브 등이 들어 있다.



**(2) 중부권 - 원주시**

**사업명 : 원주시 옻 산업의 활성화를 위한 품질혁신 기술개발**

산 · 학 · 관 협력체계가 특히 우수하고 지역특성에 맞는 사업 아이템을 발굴한 사례로 평가하고 있다.

원주는 대륙성 기후와 해안성 기후가 교차하는 지리적 특성으로 여름에는 기온이 높고 강우량이 많아 적정량의 습기를 제공하고 있으며 중성 및 알칼리성 토양이 많아 옻나무 재배의 최적지로 알려져 있다. 지금도 전통 방식에 따라 옻나무를 재배하는 농가가 많이 있어 전국 생옻 생산의 90%를 담당하고 있을 정도로 시장 장악력이 있을 뿐 아니라 품질 면에서도 세계적으로 인정받고 있다.

원주시 지역혁신협의회는 이와 같이 지역의 특산품으로 잘 알려져 있는 옻의 부가가치를 높이기 위하여 관련 유관단체 협의회를 연계하고 기술자문단(상지영서대, 상지대), 자료수집 및 분석팀(연세대), 옻 생산(영농조합), 산업화 팀(칠기조합, 프랜차이즈 협회), 행정 지원(농업기술센터, 자치행정과)으로 역할을 분담했다.

이 공모과제는 ① 항시적인 지역 내 산 · 학 · 관 · 농의 원활한 협의 채널 구축 및 지원 프로그램 개발, ② ‘ 원주전통 옻 · 한지산업특구 ’의 성공적인 수행을 위한 기반 구축, ③ 옻 품질 향상을 위한 자료수집, 생산농가에 대한 기술자문단 구성 및 교육과 산 · 학 · 관 · 농 각 주체 간의 토론 활성화를 사업목표로 한다. 2007년 2월 현재 원주 옻 산업의 실태 파악과 기술자문단 구성 및 DB화, 교육자료 수집, 농가 애로사항 수집, 옻 표준화 기반 자료 수집을 완료한 상태이다.

이 과제를 성공적으로 수행하면 원주 옻의 표준화, 광역화로 생산수율과 품질 향상, 판로의 지속적 확보가 가능하여 궁극적으로 생산농가의 소득 증대에 기여하고 원주 옻 성분의 분석과 표준등급화로

타 지역에서 생산되는 옻과의 차별화가 가능하여 시장에서 가격 우위를 지킬 수 있으리라고 기대하고 있다.

### (3) 중부권 - 강릉시

**사업명 : 단오 기념품의 명품화사업을 통한 지역 소득증대사업**

지역행사와 연계한 아이디어가 우수하고 지속 가능한 사업으로 발전 할 수 있는 사례로 평가하고 있다.

강릉단오제의 브랜드 마케팅을 실현하는 수익모델을 개발하여 지역 소득을 증대하는 것을 사업목표로 하고, ① 명품화사업 추진 제작 네트워크 구축, ② 학습 프로그램 운영 및 ③ 명품화 포럼 및 워크숍을 개최한다.

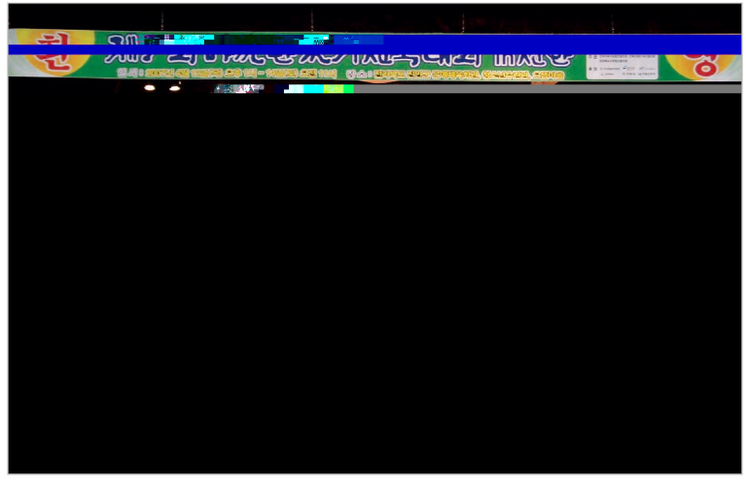
① 명품화사업 추진 제작 네트워크 구축의 세부내용으로는 명품화사업 TF팀 구성, 명품화사업 제작 네트워크 구축, 명품화사업 연구회 구성 및 지원팀 구성이 있다. 2007년 2월 현재 명품화사업 TF팀 구성을 완료하고 5차에 걸친 회의를 마쳤으며, 공예협회 및 수공업협회 회원을 주축으로 연구회를 구성했다. 또한 명품화사업 학습 프로그램 일정을 확정했다. 학습 프로그램 또한 특강과 현장 견학으로 다양하게 구성하였다.

### (4) 서남권 - 진안군

**사업명 : 전국 마을 만들기 대회 개최**

지역특성을 살린 과제 선정 및 추진체계가 돋보이고 타 시군과의 정보 공유를 위한 매뉴얼 작성을 우수한 점으로 평가하고 있다.

진안군 지역혁신협의회에서는 현 단계 마을만들기의 역사가 길어야 10년 이내인데도 최근 정부의 지원사업을 매개로 폭발적으로 증가하고 있으나, 전국적인 실험들이 성과 축적 없이 시행착오를 거듭하며 중앙정부의 마을 단위 지원사업들이 철학 부재와 전담 체계 부족으로 예산 효율성이 떨어지고 있다고 판단하고 있다. 또한 중앙정부에서 경쟁적으로 추진하고 있는‘ 살기 좋은 ’,‘ 살고 싶은 ’지역 만들기 사업을 계기로 전국적인 정보교류와 공동 학습의 기회를 마련하고, 행정과 민간의 관계 설정을 명확히 하며 마을만들기의 기술적 방법론을 토론하고 학습할 수 있는 장을 제공하기 위하여 이 과제를 기획했다.



진안군 지역혁신협의회 주관 제1회 마을만들기 전국대회

이 대회의 목적은 전국의 마을만들기 관련 주민리더, 마을활동가, 관련 공무원들이 모여 마을만들기 정책의 의의와 중요성을 재확인하고, 현 단계 마을만들기의 전국적 수준을 검토하며 향후 마을만들기가 나아가야 할 방향을 토론하는 것이다. 또 한 가지 목적은 그간 우수사례로 잘 알려져왔던 진안군의 으뜸마을가꾸기 및 마을간사 제도

등의 경험에서 행정의 역할과 주민참여의 과제를 진단하고 향후 민 · 관 협력에 의한 마을만들기의 정책과제를 도출하는 것이다.

대회 일정은 2007년 4월 12일부터 4월 14일까지로 예정되어 있으며 이 기간 중에 마을만들기 한 · 일 컨퍼런스, 환영의 밤, 늦은 밤 마을 이야기, 마을 숙박과 현장탐방 학습토론, 마을 축제 등의 행사가 계획되어 있다. 2007년 3월초의 컨설팅에서 확인한 바로는 일정이 차질 없이 진행되고 있다는 것이었으며, 이를 계기로 행정 주도 박람회 형식과의 차별성을 부각하며 마을만들기의 전국적 관심과 붐을 조성하고, 실효성 있는 마을 모델, 사업추진방법, 교육방법을 논의하여 향후 마을만들기 교육 프로그램과 실천방향에 대한 자료정리와 지침을 제시할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 진안군의 선도적 실험에 대한 정확한 평가와 지원이 이루어지는 계기가 될 것이다.

### (5) 서남권 - 임실군

**사업명 : U-쾌한 주민혁신 프로젝트**

지역대학과의 협력체계, 과제 수행 추진체계 및 추진실적이 우수한 사례로 평가받고 있다.

임실군 지역혁신협의회는 시대적 변화에 능동적으로 대처하고 창의력, 통찰력, 감성을 갖춘 혁신리더의 필요성을 절감하고 지역인적자원개발(RHRD)수요를 분석한 결과 군민들의 단합에 저해요소로 작용하고 있는 이주자들에 대한 ① 지역이주민 교육과 마을리더와 어르신 대상의 ② 농촌혁신리더십교육, 그리고 소규모 창업을 꿈꾸는 농업인 대상의 ③ 농업창업 MBA 과정을 추진하게 되었다.

① 지역이주민 교육의 세부내용은 전라도 방언 교육을 포함하는 한국어 교육, 문화 적응 및 이해 교실 운영, 한국음식 프로그램 교육을 통한 지역혁신사업의 이해 등이다.

② 혁신리더십 교육의 세부내용은 한국의 지역혁신, 21세기 메가트렌드, 리더의 역할과 리더십, 마을 어르신을 대상으로 지역혁신교육을 실시하여 리더 역할을 강조하는 실버교육과 지역혁신 등이다.

③ 농업창업 MBA 과정의 세부내용은 재미있는 경영 이야기, 마케팅적 사고의 본질과 양성방안, 21세기를 위한 마케팅 패러다임, 개인과 조직의 창조성, 소규모창업경영자 과정 등이다.

전주에 소재하고 있는 예원예술대학교와의 협력체계가 매우 우수하여 이미 대부분의 세부과제 추진을 모두 완료한 상태이다.

이주민 교육의 경우 2007년 2월 21일부터 3월 2일까지 예원예술대학교 시청각실에서 33명을 대상으로 실시했으며 1강좌당 1시간 30분으로 구성하고 교재를 40권 인쇄하여 제공했다. 한국어박사, 문화-무용, 체육 분야의 교수들을 학사관리 전담강사로 위촉한 것도 눈에 띄는 사안이다.

농촌혁신리더십 교육은 2007년 2월 12일부터 2월 23일까지 임실군민회관, 오수회관, 관촌면사무소 회의실 등에서 실시했는데 각 지역의 리더, 마을 이장 전원, 70세 이상의 마을 어르신, 초등학생을 대상으로 하였다. 임실군민의 단합을 주요 목표로 설정하고 역내 혁신전문 인적자원을 네트워킹하고 혁신사업에 지역 어르신들의 이해를 도모하는 한편 세대간 갈등 해소를 세부목표로 설정했다. 구체적인 시행방법은 특강 형식으로 노인복지 교육과 혁신리더 교육을 실시하되 주요 지역을 순회하면서 워크숍 형식을 취하고 차세대 리더로서 초등학생 대상의 특기적성 교육은 예원예술대학교의 특기적성 강의실과 야외 학습장을 활용했다.

창업마케팅 교육은 2007년 1월 22일부터 2007년 1월 30일까지 예

원예술대학교에서 30명으로 인원을 한정하여 실시했다. 임실군의 지역특화산업인 치즈 산업 분야의 경쟁력 제고를 주요목표로 하고 경영마인드 함양, 창업자 양성, 마케팅 전문가 양성, 21세기 메가트렌드 학습, 투자의욕 고취 등을 세부목표로 설정했다.

임실군 사례는 지역혁신협의회 주축으로 한정된 예산을 효율적으로 활용하여 지역대학과 관, 민이 함께 지역현안을 풀어가는 데 필요한 인적 자원 개발에 참여하는 좋은 사례로 평가받고 있다.

### ⑹ 서남권 - 장성군

**사업명 : 상향식 지역혁신과제 발굴 및 혁신인식 공유화 프로그램**

협의회와 지자체 간의 유기적 협력과 지역특성을 살린 과제 선정 및 추진체계가 우수한 사례로 평가받고 있다.

장성군이 자원으로 활용할 수 있는 풍토 · 역사 · 인적 고유 가치를 발견하고 발굴한 자원을 평가하여 혁신과제로 DB화하는 것을 사업목표로 한다. 과제 수행을 위하여 협의회 산하에 특별위원회를 구성하였다. 특별위원회는 협의회의장을 위원장으로 하고 군 경영실장, 군의원 1명, 전문가 3명, 지역기관단체 3명으로 구성하였다. 전남대학교 지역개발연구소와 자문협약 체결을 하고 실질적인 자문활동을 시행했다.

주요 사업내용으로는 지역 내 초중등학교 학생들로 하여금 자기마을 또는 읍면의 자랑거리에 대하여 ① 글짓기 대회를 실시하는 것과 협의회 위원 및 관련 공무원, 읍면별 지도자들이 새로 발견한 장성군의 가치를 현장에서 재확인하고 탐방하는 ② 장성탐방체험, 출향인사 50명을 선정하여 ③ 명예 군 홍보대사로 위촉하는 행사와 ④ 순회혁신학교 운영, 그리고 혁신과제를 도출하기 위한 ⑤ 주민대토론회 등이다.

이 중 2007년 2월 현재 글짓기 대회 신청 접수가 진행 중이고 읍면별로 발송한 장성군 가치재발견사업 자료의 접수를 완료하여 목록선별을 위한 특별위원회를 개최했다.

장성군 지역혁신협의회는 이 사업의 시행으로 지역에 대한 관심과 이해 증진으로 주민들의 혁신의식을 고취할 수 있을 뿐 아니라 협의회의 활동기반 마련과 위상 정립의 계기가 될 것으로 기대하고 있다.

### ⑺ 동남권 - 문경시

**사업명 : 풍수지리박물관 설립 포럼사업**

지역특성을 잘 살리는 주제를 산 · 학 · 연 · 관이 공동으로 합심 · 노력하여 추진하고 있는 점과 강력한 시행의지를 가진 점이 우수한 사례로 평가받고 있다.

풍수지리의 역사, 문화적 가치를 재조명하고 풍수지리박물관 조성에 대한 타당성을 검토하여 이를 웰빙 문화관광 상품으로 개발함으로써 새로운 지역혁신사업의 비전을 제시하는 것을 사업목표로 하고 있다. 세부적으로는 풍수지리의 현대적 의미와 활용 현황을 검증하고 문경의 지역혁신 발전 잠재력을 분석하고 풍수지리적 특성을 조사 · 연구한다.

이러한 사업목표를 달성하기 위해 풍수지리박물관 설립 포럼을 결성하여 운영하고 있는데 2007년 3월 보고서에 따르면 문경시 지질, 지형 및 풍수박물관 입지조사, 문경시 기존 관광자원의 풍수적 해석, 풍수지리박물관 테마에 따른 전시실 및 유물 구성, 풍수지리박물관 체험 및 교육 프로그램 구성 방안, 풍수체험 관광코스 개발과 풍수지리박물관 연계방안, 풍수지리박물관 홍보 및 마케팅 전략 수립 등을

완료한 상태이다.

### 4) 신활력지역의 지역혁신협의회 운영 모델

신활력지역의 지역혁신체계 구축과 관련한 기술에서 언급했다시피 신활력사업은 결국 낙후지역에 다양한 유형의 지역혁신체계를 구축하여 내생적이고 자립적으로 지속 가능한 발전을 추구하는 시도라고 할 수 있다. ASP모델이 지역혁신역량 강화에 역점을 두고 있다고 한다면 1-2-3차산업 융 · 복합화는 지역에 산업주도형 혁신체계를 구축하려는 시도이고, 도시와 농촌이 교류협력하면서 농도상생을 추구하는 것은 마을 단위의 지역혁신체계를 구축하려는 시도로 간주할 수 있기 때문이다. 이러한 다양한 유형의 지역혁신체계를 총괄하는 역할을 지역혁신협의회가 수행한다.

비록 1기 신활력지역의 대부분이 조속한 실적을 얻으려는 욕심으로 소득기반 조성에 치우쳐 있으나 신활력사업의 근본 취지를 돌이켜볼 때 지역혁신체계 구축에 보다 역점을 두어야 할 것이다.

이와 같은 다양한 유형의 지역혁신체계 구축을 시도하는 사례로 인제군의 신활력사업을 들 수 있다. 인제군 신활력사업의 두 축은 Actor를 발굴하고 육성하기 위한 마을리더 교육과 System사업의 일환으로 추진하고 있는 7개의 연구회 구성과 운영이다. 7개의 연구회는 인제군의 여건 분석 과정에서 도출한 자원들로 크게 산업유형과 NGO유형, 마을 단위로 나눌 수 있다. 산업유형은 모험레포츠, 황태, 목공예, 산림자원의 네가지이고 NGO유형은 향토어족, 사슴 생태 복원의 두가지이다. 마을혁신연구회는 마을을 단위로 하는 공간형 지역혁신체계를 추구하는 시도라고 볼 수 있다

연구회는 관-민-외부전문가로 이루어지는 소위 농 · 산 · 어촌형 지역혁신체계의 기본 골격을 갖춘다. 관은 해당 연구회와 가장 밀접한 담당부서의 계장급이 간사로 참여한다. 민은 해당 분야의 지역산업 혹은 관련단체의 실무책임자들이 참여하고, 외부전문가들로는 해당 분야의 대학교수나 연구기관의 연구원들이 참여한다. 처음 모임에는 서먹서먹하던 사람들이 만나는 횟수가 잦아지면서 이른바 구성원 간에 신뢰가 쌓이고 굳건한 협력관계로 자라나는 것을 관찰할 수 있다.

산업 주도형 지역혁신체계와 NGO 주도형 지역혁신체계, 마을 단위 지역혁신체계가 종, 횡으로 엮여 있는 가운데 지역혁신협의회가 이들을 총괄한다. 지역혁신협의회가 가장 역점을 주고 직접 주관하는 사업은 이들 지역혁신체계를 지속 가능하게 이끌고 나갈 Actor로

서 마을리더를 육성하는 일이다. 마을리더육성사업은 인근 한림대학교와 협력사업으로 추진하면서 지역에 없는 고등교육기관을 지역혁신체계의 한 축으로 자리매김할 수 있도록 했고, 이 밖에 NURI사업, 지역보건사업, 수해 복구 등에 함께 참여하면서 서로 신뢰하는 협력관계로 발전하고 있다.

현재까지 인제군 신활력사업에서 외부에 가장 잘 알려진 대표사업은 Actor 발굴과 육성을 위한 마을리더 교육이다. 인제군이 과소지역의 지역혁신체계 모델을 따를 수밖에 없는 현실적 여건을 가지고 있으나 이는 항구적인 모델이 될 수 없다. 현재는 외부전문가의 도움을 받아야 하는 여건이지만 장기적으로는 지역 내부의 자원을 활용하여 내발적 발전전략을 수립하고 실행할 인재를 키워야 신활력사업을 성공적으로 수행할 수 있다는 인식하에 인재 육성에 많은 부분을 할애하고 있다.

## 4. 운영상 문제점 및 활성화 방안[26)]

### 1) 지역혁신협의회의 운영원칙

지역혁신협의회는 지시와 통제 위주의 통치방식을 탈피하고 민·관 협력에 기초한 거버넌스 시스템을 지역단위에서 구축한다는 취지에서 설립한 것이다. 이러한 취지는 다음 원칙을 지킬 때 실현할 수 있다.

① Bottom-up 철학의 존중 : 중앙정부를 비롯한 어떠한 외부기관도 지역혁신협의회의 운영방식을 강제해서는 안 된다.

② 지역혁신에 대한 공론문화 창출 : 지역혁신협의회는 지역혁신방안 구축, 공감대 형성, 전파 등을 위한 공론장의 역할을 담당해야 한다.

③ 결사체 거버넌스 확립 : 지역주민과 기초단체의 동참을 유도해야 한다.

④ 정권과 단체장의 정치적 입장을 초월한 지속 가능한 제도 정립과 실천 : 정권과 단체장의 교체 여부에 종속되지 않는 지속 가능한 제도를 마련하고 실천해야 한다.

### 2) 활성화 과제

위의 원칙과 [표 3-10]에 제시한 구체적인 과업들을 완수할 때 비로소 협의회 활동은 활성화될 수 있다.

26) [3] 김영정

[표 3-10] 지역혁신 활성화 과제

| 활성화 과제 | 세부과제 |
|---|---|
| (1)협의회의 위상 정립 | 법정 기구로서 협의회의 지역사회 내 위상 제고 필요 |
| (2)협의회의 혁신성 제고 | 지역 거버넌스 추진을 위한 혁신성 제고<br>위원 대상 학습 프로그램의 다원화 |
| (3)역할과 책임 강화 | 협의회 심의대상의 지속적인 확대<br>지역혁신발전 시행계획 심의 · 평가 참여<br>지역 내 혁신교육 등을 통한 공동 학습 전개 |
| (4)효율적 지원 시스템 구축 | 지역별 특성을 반영한 분과협의회 운영<br>사무국의 인력 및 재원 확대 |
| (5)대외 협력 강화 | 균형위와의 협력적 관계 확대<br>지자체와의 적정한 관계 정립 |

### (1) 지역혁신협의회의 위상 정립

지역혁신협의회는 종래 정부가 주도하여 결성한 임의 위원회와는 근본적으로 다른 법적 기구로 탄생했다. 그럼에도 협의회를 과거 정부의 임의 위원회와 동일시하려는 경향이 여전히 남아 있다. 과거 정부에서 법적 근거도 없이 설립하여 별다른 임무를 부여받지 못한 위원회들과는 달리 국가균형발전특별법에 설립 근거를 가지면서도 위원 위촉과 운영에서 중앙의 통제를 전혀 받지 않고 철저히 자율적이라는 사실을 단체장, 공무원, 협의회 위원, 일반 주민들에게 적극적으로 주지시킬 필요가 있다.

이 사실을 제대로 알리기 위해서는 단체장, 공무원, 협의회 위원, 주민을 각각 대상으로 하는 교육 프로그램을 마련하고 실행해야 한다. 또한 협의회의 위상을 강화하기 위해서는 국가 차원의 균형발전 업무를 국가균형발전위원회가 총괄하고 있는 현행 제도를 벤치마킹하여 지역혁신협의회는 지역 차원의 균형발전위원회와 같은 기능을 수행하도록 제도적 위상을 확보해야 한다. 더불어 지역주민과 여론 주도층을 대상으로 협의회의 기능과 역할에 대한 긍정적 인식을 심어줄 수 있는 프로그램을 공모과제와 같은 방식으로 기획하여 실행해야 한다.

### (2) 협의회의 혁신성 제고

지역혁신의 중추역할 수행주체로서의 기능 강화를 위한 체질 개선, 즉 혁신성 강화가 필요하다. 지역혁신협의회가 지역 내 이익집단의 이해관계를 대변하는 반 거버넌스 네트워크로 전락할 경우 지역혁신은 불가능하다. 국가균형발전위원회가 [표 3-11]과 같은 교육 · 홍보활동을 기획, 실행하고 있는 이유는 바로 협의회의 혁신성 제고를 위한 것이다.

[표 3-11] 지역혁신협의회 혁신성 제고 교육 프로그램

| 대 상 | 학습 내용 |
|---|---|
| 의장단 | 국가 경영철학 및 전략 |
| 협의회 위원 | 균형발전 주요 정책 및 전략 |
| 분과협의회 위원 | 인적 자원, 전략산업 등 분과협의회에 특성화된 교육 |
| 사무국 직원 | 협의회 의제 발굴, 기획능력 향상 등 |

### (3) 협의회의 역할 및 책임 강화

국가균형발전위원회가 국가 차원의 균형발전정책을 심의, 조정하듯이 협의회는 지역 차원에서 같은 역할을 담당해야 한다. 구체적으로 협의회는 지역의 혁신자원을 결집하여 특성 있는 발전전략을 제시하는 시스템 통합자와 비전 제시자로서의 역할을 담당해야 한다.

이와 관련하여 협의회는 국가균형발전특별법 제28조에 의거 지역

혁신발전계획 수립, 국가균형발전 중요사항에 대한 협의 · 조정 역할을 담당하고, 그 밖에 중앙정부의 관련업무 지침에 의한 심의기능(NURI사업, 산학협력사업, 지역혁신체계 시범사업, 연구중심대학 육성사업, 지역 R&D 클러스터 조성사업, 산업기반 조성사업, 지방과학연구단지 조성 및 전문대 특성화사업의 심의 등)을 수행하고 있으나 그 기능을 보다 확대해야 한다.

예컨대, 지역혁신발전 시행계획을 수립할 때 심의와 자체평가 기능을 주어야 하며, 지역전략산업과 지역연고산업, 혁신역량강화사업 등에 대한 지속적인 모니터링과 컨설팅 임무 등을 부여할 필요가 있다. 더불어 지역 내 공동 학습을 통한 지역혁신 분위기 확산사업을 기획하고 실천하는 임무도 추가해야 한다. 이를 위해서 협의회 사무국은 법적 업무와 중앙으로부터 위임받은 업무를 넘어서 보다 새로운 의제를 개발하고 실천해야 한다.

### (4) 효율적 지원 시스템 구축

지역혁신협의회가 제대로 작동하기 위해서는 효율적인 지원 시스템이 구축되어야 한다. 이와 관련하여 분과협의회와 협의회 사무국의 기능과 역할이 보강될 필요가 있다. 구체적으로 다음과 같은 조치들이 필요하다.

① 본 협의회와 분과협의회 간 효율적인 역할분담이 필요하다. 예컨대, 본 협의회는 지역혁신발전 전반에 관한 총괄 조정, 지자체와의 의견 조율 등의 업무를 담당하고, 분과 협의회는 구체적인 지역혁신사업의 발굴, 창의적 아이디어의 제공, 전문 심사기능을 담당하는 등의 역할분담이 이루어질 필요가 있다.

② 분과협의회와 시 · 도 실국 간 업무 협력이 이루어져야 한다. 분과협의회의 의제 발굴 촉진, 전문성 강화 등을 위해 시 · 도 실국과의 원활한 의사소통, 정보공유, 정기 간담회 등이 필요하다.

③ 효율적 분과협의회 운영을 위한 자체혁신이 필요하다. 분과협의회 위원의 적극적인 관심과 참여 없이는 자립형 지방화를 이룰 수 없다. 이를 위한 분과협의회 내부혁신 방안을 스스로 마련하고 실천해야 한다.

④ 협의회 사무국 정비가 필요하다. 사무국은 협의회의 사무를 처리하기 위해 설치한 법정기구이다. 회의 준비, 안건 작성, 협의회 기능과 관련된 전문조사 · 연구에 관한 사무 처리 등이 고유 업무이다. 그러나 지역별로 설립방식이 다양하고, 자치단체의 인력과 예산 지원 방식이 다르며, 법인격이 명확하게 규정되어 있지 않는 등 혼란스러운 점이 없지 않다. 특히 법인격 부여 문제는 사무국 정체성 확보 측면에서 매우 중요한 문제이다. 이와 관련하여 협의회의 법인화 추진(민법 제32조에 의거 시 · 도지사가 인가) 논의가 있다.

### (5) 대외협력 강화

지역혁신협의회의 활성화를 위해서는 대외협력 활동을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 시 · 도, 타 지역의 협의회, 균형위 등과의 협력 네트워크 강화가 필요하다. 특히 균형위의 역할이 중요하다. 현재 균형위는 이를 촉진하기 위하여 격월제로 전국 지역혁신협의회 의장단 회의를 개최하고 있으며, 협의회 활동의 보완 및 지원을 위해 지역별로 지역혁신연구회의 구성을 독려하고 있다. 더불어 시 · 도지사와 더불어 협의회 간의 정례 간담회도 주선하고 있다.

제 4 장

# 지역혁신체계 구축 주요 사례

# 제4장 지역혁신체계 구축 주요 사례

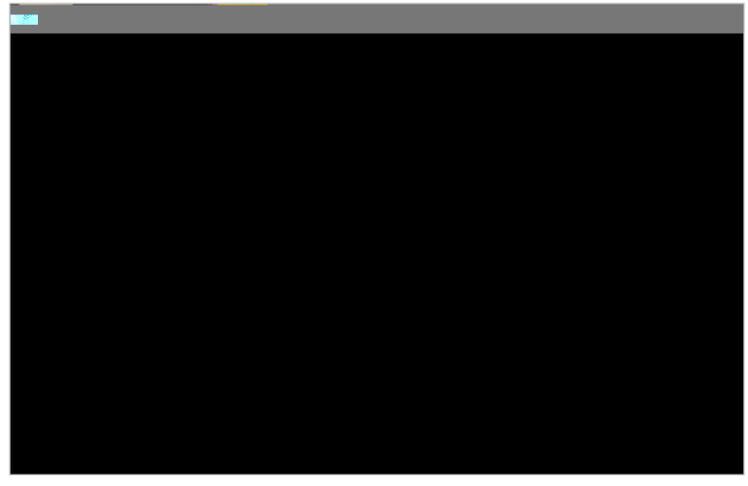
지역혁신체계 구축사례는 국내와 국외의 사례를 광역단위, 기초단위, 산업 중심, 클러스터 중심, 그 외의 단위로 구분하여 대표적인 사례를 기술하고자 한다. 산업, 클러스터 영역의 지역혁신체계 구축사례는 (1) 지역의 특성, (2) 혁신의 계기, (3) 혁신과정의 제약요소, (4) 지역혁신방법, (5) 혁신과정 후 변화, (6) 성공요인 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

## 1. 국내 지역혁신체계 구축 사례

### 1) 광역단위 - 대구 · 경북 지역혁신협의회

대구 · 경북권의 지역산업 특성을 보면 전자, 기계, 소재산업이 고르게 발달되어 있고 우수한 대학이 많아 경북의 산업생산기반과 대구의 연구개발역량을 결합하여 기능적 연계를 강화한다면 세계적인 클러스터로 발전할 가능성이 높다.

대구 · 경북 지역혁신협의회는 지역혁신발전계획 심의와 국가균형발전 중요사항에 대한 협의 · 조정기능을 담당하는 법적 기구로 설립되었다. 특히 대구와 경북을 통합한 초광역 지역혁신 거버넌스로 기업 · 자치단체 · 시민단체 · 대학 · 언론 · 연구소 등 각계를 총망라하면서 대표성과 전문성을 고려하여 구성된 민 · 관 파트너십에 의한 협의체 구조를 보여주고 있다.



대구 · 경북지역 지역혁신 경진대회

대구 · 경북 지역혁신협의회는 출범 이후 대구 · 경북 지역의 공동발전을 위해 다양한 역할을 성공적으로 수행해왔다. 대구와 경북에 소재하는 각 기관들 간에 경쟁과 갈등 양상을 보이던 지역산업 활성화 프로젝트들과 공공기관 지방 이전 등의 지역 현안들을 대화와 타협으

로 중재하고, 지역혁신 발전계획 심의, 중앙과 지방의 의사소통 창구 역할, 지역사회의 혁신 분위기 확산과 혁신역량 강화, 지역혁신 주체들의 공동 학습과 혁신 창출을 위한 상호협력 등을 수행한 것이다.

대구 · 경북 지역혁신협의회는 분권, 자치, 혁신을 핵심이념으로 대구 · 경북을 역동적이고 국제경쟁력이 있는 지역으로 발전시키고자 혁신주체 간 상호협력을 기반으로 지역의 내생적 발전역량을 높이는 데 기여하고, 구성원 간 신뢰를 바탕으로 집단학습과 창조적 아이디어 개발이 지속적으로 일어나도록 하기 위한 혁신 분위기 조성에 힘쓰고 있다. 또한 신뢰문화의 조성과 혁신문화의 창달을 통해 사회자본의 형성에 기여함으로써 대구 · 경북이 개방된 학습지역으로 발전하는 데 선도적 역할을 수행하며, 혁신 클러스터의 조성과 지역혁신체계의 구축을 선도하고 있다. 대구 · 경북 지역혁신협의회의 성과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 안정적 운영체계의 확립이다. 대부분의 지역혁신협의회가 법정기구인데도 운영의 면에 있어서 불안정한 측면이 없지 않다. 대구 · 경북 지역혁신협의회는 2004년 5월 10일 창립총회를 시작으로 매년 총회와 5개 분과협의회 분과회의, 운영위원회, 워크숍 등을 정례화하여 실시해오고 있다.

둘째, 산업별로 혁신 클러스터를 구축하기 위하여 클러스터 학습실행체(CoL : Community of Learning)를 구성하여 운영하고 있다. 구성된 산업별 학습실행체를 보면 IT, 한방바이오, 부품소재, 섬유, 안경, 문화, 지역금융산업 등이다. 그리고 이들 학습실행체를 지원 · 조정하기 위한 RIS조기구축기획 CoL을 운영 중에 있다.



### 2) 기초단위 - 인제군 지역혁신협의회

인제군은 강원도의 최북단에 위치하고 있는 지역으로 인구는 약 3만 2,000명이며 주민의 대부분이 1차 산업과 3차 산업에 종사하고 있다. 3만 2,000의 인구보다 많은 군인이 주둔하고 있을 정도로 군사적 요충지대이며 한강 수계의 한 줄기인 북한강이 발원하는 지역이어서 각종 개발제한으로 인해 대한민국의 대표 청정지역 중 하나로 남아 있다. 여기에 전체 면적의 90% 이상이 산림인 것도 청정 인제를 만든 요인 중 하나이다.

인제군의 경우도 여타의 강원도 내 군(郡)들과 마찬가지로 별다른 산업기반이 없으며, 이에 따라 빠르게 진행되는 인구의 고령화와 함께 지역의 경제가 후퇴하고 있는 상태이다. 1차산업의 경우 특별히 내세울 만한 작목이 없고 3차산업의 경우도 군인들의 위수지역 확대와 인근의 속초시로 관광객들이 몰려 지역총생산이 늘지 않고 있는 실정이다.

이렇듯 지역자체의 활력이 사라져가던 시점에 참여정부의 신활력사업이 시작되었으며 신활력사업의 성과물 중 하나인 인제군 지역혁신협의회가 인제군의 새로운 활력을 되찾는 데 커다란 도움이 되고 있다.

인제군 지역혁신협의회는 인제-화천-양구 지역혁신연구회의 활동을 토대로 2004년 10월 22일 출범했다. 인제군 지역혁신협의회는 타 시군과 달리 대표성은 띠되 지역 유지급들을 지양하고 실제적인 운영이 가능하도록 위원들을 실무자 위주로 선정했다. 이는 특히 타 지자체들이 짜인 시나리오에 따라 단체장이나 부단체장을 의장으로 선출하던 것과는 달리 그간의 활동을 감안하여 혁신사업을 헌신적으로

이끌어갈 수 있을 것이란 판단하에 한림대학교의 이기원 교수를 1기에 이어 2기에서도 의장으로 선출한 것에서도 볼 수 있다.

인제군 지역혁신협의회 활동 현장

인제군이 비록 대표적인 낙후지역의 하나로 손꼽히지만 그 나름대로의 자원을 가지고 있기도 하다. 그중 가장 대표적인 사례로 들 수 있는 것이 인제군 북면 용대리의 황태 건조와 가공산업이다. 용대리 황태는 매서운 추위와 바람, 눈이 어우러지는 독특한 기후조건으로 인해 빼어난 맛을 자랑하고, 그 맛에 반한 소비자들의 호응에 힘입어 대한민국 전체 황태 생산의 70% 이상을 점유하고 있다. 그리고 이러한 산업적 기반과 아울러 용대리에는 이강열, 김상만 등 지역혁신을 이끌어나갈 리더가 이미 존재하고 있었다. 이들과 용대리 주민들의 자발적인 노력, 그리고 관과 외부전문가의 협조로 이미 용대리에는 지역혁신체계가 작동하고 있었으며 이는 낙후지역인 인제군에 커다란 자산으로 작용하고 있다.



인제군 지역혁신협의회는 이러한 황태산업뿐만 아니라 인제군의 자연적 인문적 특색을 담은 연구회를 결성하여 가동하고 있다. 황태를 주제로 한 황태연구회, 인제군의 지역특화산업인 모험레포츠 연구회, 산업기반으로서의 목공예산업 연구회, 볼거리 또는 다른 먹을거리로서의 향토어족 연구회, 볼거리로서의 사슴생태복원 연구회 등이 그것이다. 이들 연구회들은 자발적으로 결성된 인제군 내의 인적자원과 외부전문가들의 결합을 통해 향후 내발적 발전전략을 수립하고 실행할 수 있는 인재를 키우기 위해 자체 학습 모임과 외부전문가 초청 워크숍 등을 이어가고 있다.

또한 인제군 지역혁신협의회는 신활력사업의 당초 취지를 살리는 차원에서 마을리더 교육을 중단 없이 추진하고 있다. 마을리더 교육은 지원하는 인제군민 중 나이가 젊고 교육에 대한 의지가 있는 군민들로 적정인원을 선발하여 매년 총 12회의 교육 프로그램을 진행하고 있다. 인제군 내에서 진행되는 집합교육과 국내의 선진사례를 견학하고 체험하는 현장체험 교육, 그리고 외국의 선진사례를 체험하는 해외현장체험교육을 통해 소속 마을에서, 더 나아가 인제군의 지역혁신을 이끌어갈 인재를 양성하고 있다.

인제군 지역혁신협의회는 신활력사업의 애초 취지에 부합하는 사업계획과 실행을 통해 개발 위주가 아닌 혁신 위주의 신활력사업 집행으로, 장기적으로는 인제군민 스스로 비전을 세우고 이러한 비전의 완성을 통해 낙후지역이라는 오명을 벗기 위해 최선을 다하고 있다.

### 3) 산업 - 창원시 기계산업

**(1) 지역의 특성**

창원의 기계산업은 1970년대 초 국가산업구조를 경공업에서 중화학공업 중심으로 재편함과 동시에 기계산업의 집적지를 형성하여 국내 기계 산업을 육성하려는 정부의 정책의지로 발전해왔다. 오늘날 30여 년의 성장과정을 거치면서 창원지역은 전국 기계산업 총생산의 20%를 점하는 기계산업 집적지로 성장했으며, 창원국가산업단지의 대기업과 중소기업 간 협력 · 하청체계를 중심으로 생산체계가 고도화되고 있다.

그러나 창원기계산업 집적지는 선진국과의 기술격차 및 중국의 추격 등으로 지속적인 발전을 위한 지식기반형의 산업고도화가 요구되고 있는 것도 사실이다.

**(2) 혁신의 계기**

창원 기계산업 집적지는 빠른 성장을 이루어왔지만, 상대적으로 부가가치가 낮은 범용제품의 조립생산 중심으로 발전해온 측면이 크다. 반면 산업의 고부가가치 창출에 중요한 핵심기반기술에서는 선진국과 상당한 기술격차가 존재하고 있다. 기업의 연구개발 활동에서 대기업을 제외한 중소기업 대부분은 단순 가공조립생산 중심으로 자체의 연구개발역량이 취약한 상태이다. 또한 연구소 및 기술지원기관 등 혁신지원기관이 다양하게 존재하고 있으나 산 · 학 · 연 협력체계가 미흡하여 창원 기계산업의 혁신역량이 낮은 상태로 존재하고 있다.

기업 간 관계에도 대기업과 협력 · 하청기업을 중심으로 한 수직적 협력체계는 긴밀하게 형성되어 있지만, 하청계열기업군 간 또는 이업종 간 협력체계는 단절되어 있어 산업집적에 따른 시너지효과가 발생하지 못하고 있었다. 이에 따라1990년대 이후 중국의 성장과 함께 창원 기계산업 집적지는 혁신역량을 강화하여 국제경쟁력을 확보할 필요성이 높아졌다.

이와 같이 창원 기계산업을 혁신주도형 지역산업으로 육성할 필요성이 제기되고 정부의 산업단지 혁신 클러스터 육성사업이 추진되면서 지역혁신체계 구축을 통한 창원 기계산업 집적지의 혁신 클러스터 육성이 본격화되고 있다.

**(3) 지역혁신 방법**

산업의 구조고도화를 위한 메카노(Mech-know)21 프로젝트를 추진하면서 전통적 기계산업을 IT산업과 접목하여 지식기반형 기계산업으로 육성하며, 산업용 로봇산업을 중점 육성하고 있다. 또한 창원산단혁신클러스터추진단을 중심으로 산 · 학 · 연 참여주체의 혁신역량을 강화하고, 참여주체 간 네트워크 구축을 촉진하여 지역혁신역량을 강화하는 데도 힘쓰고 있다.

금속소재, 금형, 메카트로닉스, 공작기계, 운송장비 등 창원 기계산업의 특성을 반영한 미니클러스터 운영과 함께 기업의 수요에 기반을 둔 연구개발 및 산 · 학 · 연 네트워크 구축으로 지역혁신을 꾀하고 있다.

**(4) 혁신과정 후 변화**

2004년 이후 신규 입주기업의 45%가 첨단업종으로, 창원국가산업단지가 첨단업종 중심으로 구조가 변화하고 있으며 2004년에서 2006

년까지 생산액은 27조 6,000억 원에서 31조 5,000억 원으로 3.9%, 수출액은 99억 달러에서 135억 달러로 36%가 증가하는 성과를 보였다.

지역혁신의 분위기 확산, 기업가 정신의 고취, 산 · 학 · 연 협력 기반의 조성 등으로 클러스터 혁신문화가 창출되고 있으며, 기업의 혁신역량이 강화되고 산 · 학 · 연 협력이 활발해지고 있다.

### 4) 클러스터 - 대덕밸리의 지역혁신체계

#### (1) 지역의 특성

대덕밸리는 국내 최고의 연구개발집적지인 대덕연구단지를 중심으로 연구개발기능과 산업활동이 연계된 첨단기술산업 집적지로 성장하고 있다. 대덕연구단지에는 70여 개의 연구기관에 1만 5,000여

대덕 밸리 개발 전경

명의 연구개발 인력이 근무하고 있으며, 이들 연구개발기능으로부터 분리 또는 신설되었거나 또는 기능적으로 연계된 벤처기업이 2000년대 이후 빠르게 성장하고 있다.

대덕밸리는 서울의 테헤란밸리에 이어 두 번째로 큰 벤처 클러스터로 성장하여, 2004년 현재 800여 개의 벤처기업이 집적하여 부가가치 창출에 노력하고 있다. 대덕밸리 벤처기업의 주요 업종은 정보통신, 환경기계, 생명공학산업으로, 이 중 정보통신 관련 기업이 전체의 50%를 차지하고 있다.

#### (2) 혁신의 계기

대덕밸리의 핵심을 차지하고 있는 대덕연구단지는 1974년 조성이 시작될 때 순수한 연구 및 교육기능 위주로 계획되어 산업기능과 연계가 이루어지지 않았으나, IMF 이전인 1990년대 중반부터 대덕연구단지 내에서 벤처 창업이 시작되었다. 벤처 창업이 활성화된 것은 1990년대 후반 IMF 이후로, 연구소의 구조조정과 연구결과의 실용화에 대한 관심의 증가 및 정부의 벤처지원정책으로 대덕연구단지의 연구기관들로부터 창업이 활성화되기 시작했다.

특히 1999년 대덕연구단지에 벤처기업이 생산시설을 설치할 수 있도록 대덕연구단지관리법이 개정되면서 대덕연구단지가 벤처 창업의 산실로 변모되기 시작했다. 2000년 대덕밸리 선포식 이후 벤처 창업이 급성장했으며, 2005년 대덕R&D특구가 지정되어 정부의 정책지원을 받으면서 대덕밸리는 제2의 도약을 이룰 수 있는 기회를 맞이하고 있다.

### (3) 지역혁신 방법

대덕밸리를 혁신 클러스터로 육성하기 위하여 공공연구기관 연구성과의 기술이전 및 사업화를 촉진하고, 기술기반의 첨단 · 벤처기업의 육성을 위한 종합적인 벤처 생태계 조성을 위한 사업을 추진하였다. 정부는‘ 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법 ’(2004년 12월)을 제정하고 대덕연구개발특구지원본부를 설치하여 체계적으로 대덕밸리의 육성을 지원하고 있다.

주요 정책 방향은 연구개발결과의 사업화와 기업의 성과가 연구개발로 재투자되는 선순환 시스템을 정착시키는 데 맞추어져 있고 대덕연구개발특구지원본부, 대전시 등은 산 · 학 · 연 네트워크 구축, 기업 창업 · 보육 지원, 기술이전 및 사업화 촉진 등의 사업을 추진하여 대덕밸리의 지역혁신에 박차를 가하고 있다.

### (4) 혁신과정 후 변화

대덕밸리에 지역혁신의 새바람이 불기 시작하면서 연구개발이 이전에 비해 활발해지고 벤처기업의 빠른 양적 증가 및 매출액의 신장 등 경영실적이 개선되었다. 그리고 산 · 학 · 연 협력사업이 증가했고 첨단산업과 벤처기업을 중심으로 대전지역의 산업구조가 고도화되는 효과도 나타나고 있다.

## 5) 클러스터 - 동대문 의류산업

### (1) 지역의 특성

동대문 의류산업 클러스터는 종로에서 청계천에 걸친 약 2km 내에 33개의 상가와 3만 500개의 점포가 운영되고 있는 동대문 패션시장과 그 인접지역을 중심으로 형성되어 있으며, 패션에 관련된 모든 기능, 즉 기획 · 생산 · 판매가 모두 가능한 자기 완결적 산업 클러스터를 이루고 있다. 동대문 패션시장은 1일 유동인구 40만 명, 일 매출 400억 원(연간 약 10조 원) 규모의 국내 최대 패션시장으로, 1980년대와 90년대에 걸쳐 급속한 성장을 보여왔으나 IMF로 인한 봉제공장의 도산과 전업에 따라 의류생산업체가 급격히 줄어들고 내수 부진이 지속됨과 동시에 중국 의류산업의 급격한 성장으로 위기를 맞고 있다.

### (2) 혁신의 계기

동대문은 1970년대까지 남대문시장에 밀려 저가제품의 시장으로 인식되기도 했지만 큰 규모의 의류시장을 형성하고 있었다. 동대문 의류시장이 급격한 성장을 하게 된 시기는 남대문의류상가의 화재사건과 교복 자율화에 따라 시장이 급격히 팽창했던 1980년대로, 이후 1990년대에는 아트프라자, 디자이너스 클럽, 거평 프레야, 밀리오레, 두산타워 등 대형 상가가 개장하면서 우리나라 의류시장의 최대 중심지로 자리 잡기 시작했다. 특히 1990년대 후반에는 IMF에 따른 환율하락으로 해외시장이 확대되면서 수출 호재를 맞기도 했다.

1990년대에 동대문 의류시장은 1980년대의 내의, 남성용 셔츠 등 저가 상품시장에서 탈피하여 기획, 생산, 판매가 결합된 제품혁신을 통해 의류산업 클러스터로 변화할 필요성이 제기되었다. 2000년대에는 중국의 급부상에 따라 국제 의류산업 분업체제에서 동대문에 고유한 집합적 자산을 창출해야 할 필요성이 제기되고 있다.

### (3) 지역혁신 방법

1990년대에 동대문 의류상가는 상품의 기획 · 디자인, 생산, 유통의 지역 내 네트워크를 통한 완결구조를 내부화하고 과감한 도 · 소매 구분을 탈피했으며, 지역 전체가 지속적이고 신속한 제품혁신 시스템을 구축하여 소비자 수요에 발 빠르게 대응할 수 있는 시스템을 구축했다. 2000년대의 국제생산체계의 재편에서 비롯된 위기를 극복하기 위하여 자체 기획, 생산, 유통 능력을 보유한 다수의 소기업 집적지로 지역 내 분업구조가 잘 형성된 특성을 살려 기술혁신과 디자인 강화로 중국시장과 차별화된 경쟁력을 보유하고 있다.

### (4) 혁신과정 후 변화

1990년대의 동대문 의류산업은 집합적 혁신과 타이밍의 경제를 통하여 급성장하면서 생산과 디자인, 마케팅 역량을 자체적으로 축적하고, 국내 의류 브랜드의 인큐베이터로 성장하였다. 중국이 급부상함에 따라 동대문의 생산 및 디자인 시스템이 와해되는 구조적인 위기라는 측면에서 글로벌 생산 시스템, 특히 동아시아 생산 시스템의 변화에 기초해서 동대문의 위기와 기회를 확인하고 동대문에 고유한 집합적 자산을 창출하기 위한 변화가 시도되고 있는 것이다.

## 6) 마을 단위 - 충남 홍성군 문당리

### (1) 지역의 특성

문당리는 4개의 자연부락에 95가구 252명이 거주하고 있는 전형적인 농촌지역으로, 벼농사 중심의 농업활동이 이루어지고 있다. 1977년 처음으로 벼농사 유기농업을 시작했고, 1993년에 오리농법을 도입한 이후 2004년에는 전 농가가 오리농법을 도입하여 친환경 농업의 대표적인 마을로 바뀌고 있다. 문당리에서는 오리농업을 중심으로 오리 입식 행사, 가을걷이 등을 축제 프로그램으로 만들어 도시민과 연계함으로써 친환경농업을 그린투어리즘으로 확대 발전시키고 있다.

### (2) 혁신의 계기

유기농업은 잡초 제거 등 노동력의 투입이 증가하므로 지역주민들로부터 환영받지 못했으나, 1993년에 오리농법을 도입함으로써 이러한 문제점을 해결할 수 있었다. 오리농법이 마을에 도입될 수 있었던 중요한 계기는 문당리에 풀무농업기술고등학교 및 풀무환경농업전공부가 위치하여 혁신을 빠르게 접할 수 있었다는 것이다. 두 교육기관이 지역사회와의 연계발전을 강조하며 주민들에게 오리농법을 적극적으로 홍보, 교육했던 점도 중요한 계기로 작용했다.

오리농법의 마을 확산이 촉진될 수 있었던 것은 당시에 UR 협상이 타결됨에 따라 마을 주민들이 농업의 장래에 대해 위기의식을 갖게 되고, 변화에 대한 필요성을 인식하게 된 것도 크게 작용했다. 이와 함께 오리농법의 도입에 필요한 농자금을 홍성군 농촌지도소에서 지원한 것이 오리농법이 확산될 수 있는 중요한 계기가 되었다. 이러한 문당리의 오리농법을 중심으로 한 혁신의 확산에는 핵심리더인 마을 지도자 주형로 씨의 비전과 노력이 크게 작용했다.

### (3) 지역혁신 방법

풀무농업기술학교 등 지역 농업교육기관과 협력하여 주민 교육을

진행하고 농협과 업무 협조를 통해 생산자-농협-유통업자를 연계하고 체계적인 역할 분담을 통해 사업추진을 체계화했다.

또한 도시와 농촌을 연계하는 나눔축제 등 다양한 프로그램을 개발하고 농협, 농업기술센터, 농업 및 농촌개발 전문가 등 혁신주체와의 효율적인 연결망 구축작업이 병행되었다. 그리고 주민들의 참여와 비전의 공유를 위한 마을 발전계획의 수립을 통해 주민에게 지역혁신의 비전을 제시했다.

문당리의 경우 2000년 12월 환경농업교육관 준공과 함께 발표된 ' 21세기 문당리 발전 100년 계획 '에 따라 장기적인 비전을 가지고 마을발전계획을 집행해나가고 있다. 당시까지 마을 단위 발전계획이라는 것 자체가 없었던 시절인 점을 감안한다면, 그리고 마을 발전 계획서의 계획기간이 단순히 1, 2년이 아닌 100년이라는 데서, 계획서의 내용이 농촌지역 마을들의 모범사례가 될 수 있다는 점에서 ' 21세기 문당리 발전계획 '은 여전히 많은 시사점을 안겨주고 있다.

문당리「오리쌀 이야기」축제

21세기 문당리 발전 100년 계획의 주요 내용을 살펴보면 크게 네 가지로 나뉜다. 첫째, 넉넉한 마을 만들기, 둘째, 오순도순한 마을 만들기, 셋째, 자연이 건강한 마을 만들기, 넷째, 자연과 조화되는 마을 만들기이다. 이를 통해서 궁극적으로 추구하고자 하는 문당리의 목표상은 지속 가능한 농촌사회의 달성이라고 할 수 있다.

첫째, 넉넉한 문당리 만들기는 경제적으로 자립하는 방안들이다. 오리농쌀의 특화, 한약원 · 한우원 · 종합가공장 등을 통한 새로운 소득원의 창출, 녹색관광 프로그램을 통한 관광수입 창출 등이 그 주요 내용이다.

둘째, 오순도순한 문당리 만들기는 주민들의 소속감 강화와 마을의 공동체 문화를 복원하는 방안들이다. 환경농업교육관에 도서관 등의 면학시설과 정보시설을 구비하여 주민들에게 평생교육의 기회를 제공해준다. 농촌생활유물관을 건립하고 대장간 등을 복원하여 주민들과 방문객에게 전통문화에 대한 이해의 폭을 넓힌다. 이와 함께 마을의 전통적인 문화자원의 발굴과 계승, 평생의료체계의 확보, 마을의 정보 네트워크화, 농번기의 공동식당 운영을 통한 두레공동체의 복원 등을 통해 오순도순한 마을 분위기를 만들어 고향을 잃어버린 도시인들에게 고향의 전통문화와 공동체성을 경험하게 하는 현장이 되게 한다.

셋째, 자연이 건강한 문당리 만들기는 생태계의 보전과 지속적인 관리계획에 대한 방안들이다. 하천을 살리기 위해 저수지를 만들어 안정적인 농업용수를 공급하고 작은 하천, 농수로 등을 자연적인 하천으로 살려 하천변의 식생을 자연적으로 형성되게 한다. 또한 삽교천 유입구에 자연정화 처리시설을 도입하여 자연 정화력을 높인다. 숲을 가꾸어 녹색휴양림으로 활용하고 토양미생물 자연정화시설을

만들어 지역 생태계를 살린다.

넷째, 자연과 조화되는 문당리 만들기는 자연 에너지를 이용하고 에너지를 절약하며 풍경이 아름다운 마을이 되게 하는 방안이다. 자연에너지 활용을 위해 풍력, 태양력, 바이오 가스 등을 실용화하고 주택의 구조를 친환경적으로 개조한다. 그리고 자연정화 연못을 만들고 생태적인 화장실을 만드는 사업을 통해 풍경이 아름다운 마을을 만든다.

#### (4) 혁신과정 후 변화

문당리 농가 전체에 오리농법이 확산되고, 나아가 홍성군 전체에 확산되는 촉매제가 되었고 주민소득이 두배 이상 증가하는 성과를 나타냈다. 소득의 증대에 따라 마을에 인구가 유입되면서 다른 농촌 지역과는 달리 청장년층의 인구비중이 증가하는 효과를 보였다.

그리고 각종 중앙정부 정책사업의 유치가 가능했으며 마을 사업을 통해 주민들 간에 의사소통이 활성화되고 협력관계가 증진되는 공동체 문화가 형성되었고, 이것은 주민의 애착심과 이웃 주민과의 연대감 및 신뢰감 제고로 이어져 마을 발전의 선순환 구조가 만들어지고 있다.

### 7) 마을 단위 - 강원도 인제군 용대리

#### (1) 지역의 특성

인제군 용대리는 설악산과 백담사 등 유명한 관광지와 인접한 설악산 기슭에 자리 잡고 있다. 가구 수는 138가구에 농가가 73호, 비농가 65호가 거주하고 있고 인구수는 425명이다. 주요 생산품목으로는 황태와 인진쑥, 치커리, 옥수수, 콩과 고랭지 채소류가 있다. 연간 평균 가구소득은 1가구당 4,000만원 내외이지만 가구당 수입의 격차가 큰 편이다. 이는 생업에 종사하는 형태(농업, 황태 가공, 서비스업 등 상품 판매, 기타)에 따라 가구의 수입 차이가 많이 나는 데서 기인한다.

용대리 지역의 자생 조직으로는 황태 가공 및 유통 · 판매와 관련된 황태 작목반에 35농가가 참여하고 있다. 그리고 황태 건조와 관련하여 덕장을 운영하는 작목반이 10개가 있으며 참여농가는 105세대 정도이다. 인진쑥 재배와 관련하여 인진쑥 작목반이 5농가로 구성되어 있으며, 자율방범대 부녀회 등이 구성되어 있다.

#### (2) 혁신의 계기

오늘날 성공한 황태 마을로서 용대리가 있기 전까지 용대리는 아주 가난한 산골 마을에 불과했다. 논은 거의 없고 그나마 있는 밭은 산자락에 붙어 있는 경사진 척박한 땅이었기 때문에 농작물 수확이 좋을 수 없었다. 더구나 용대리는 대한민국에서 가장 추운 지방의 하나로 밤낮없이 사나운 바람이 불어대는 사람이 살기 힘든 환경을 지니고 있었다.

1990년대 들어서며 황태 관련 업체 수의 증가에 따라 이를 결집하여 조직화할 필요성이 대두되었으며 개인 사업자 중심의 영세성을 탈피하기 위하여 북설악영농조합법인을 결성했다. 1998년에 설립되어 2004년까지 존속한 북설악영농조합법인은 차세대 제품 개발을 위한 과도한 연구개발비 투자로 인해 재정적 어려움을 겪게 되었고 결국 부도가 나고 말았다.

북설악영농조합법인의 실패에도 현재의 용대리가 황태로 전국에 명성을 떨칠 수 있었던 것은 무엇보다도 이강열이라는 마을리더가

있었기 때문이다. 2002년 당시 용대3리 이장이던 이강열 씨는 겨울 내내 마을 주민들을 만나서 조합의 필요성을 역설하고 주민들을 설득하여 법인조합에 참가하기를 독려했다. 우여곡절 끝에 2002년 4월 1인당 2,000만 원의 주금을 납입한 21명의 조합원으로 용대황태영농조합법인이 설립되었다. 용대황태영농조합법인은 황태의 안정적인 공급조절을 위해 냉동창고를 건립했고 황태를 테마로 한 복합시설물을 건축했다. 이 건물은 황태촌으로 불리고 있는데 황태의 판매기능을 담당하는 전시장과 전문매장, 오락 및 체험과 교육기능까지 담당할 수 있는 시설(황태 전문식당, 교육장)들에 편의시설(화장실, 주차장, 휴게실, 숙박시설)까지 갖추고 있다.

### (3) 지역혁신 방법

용대리의 성공에는 지방자치단체의 적극적인 지원도 매우 중요한 역할을 했다. 인제군청은 황태산업만으로는 부족한 연계 관광코스 개발에 적극적인 지원을 아끼지 않았다. 국내 최고의 높이를 자랑하는 매바위 인공폭포 조성으로 황태축제와 연계한 빙벽타기 대회 등을 개최할 수 있게 하였고 연계 관광상품으로 백담사 만해마을을 조성하여 용대리를 설악산, 백담사 등 인근 관광자원과 연계한 새로운 유형의 관광단지로 육성했다.

용대리의 발전과정에서 축제 개최를 통한 이미지 홍보를 빠뜨릴 수 없다. 1999년 마을 주민 주도로 축제를 계획하기로 했는데 당초 기대했던 것과는 달리 외부의 재정 지원이 불가능해지자 마을 주민들은 자발적으로 주민 성금 5,000만 원을 모아 황태축제를 시작했다. 황태축제에서 김상만 사무장은 빼놓을 수 없는 인물로 황태 축제를 기획하고 운영하는 데 심혈을 기울여왔으며, 지금의 황태축제를 있게 한 장본인이기도 하다. 황태축제가 여타의 다른 축제와 확연히 구분되는 점 중의 하나는 지역주민이 생산한 황태를 직접 황태축제를 통해 판매하여 주민소득과 연결하고 있다는 점이다. 2005년 제7회 축제 때 용대리에서 35농가가 축제행사에 참여하여 축제기간 동안 7억 원의 매출을 올렸는데, 이는 한 가구당 평균 2천만 원 이상을 판매한 것으로 나타난다. 황태가 생산된 지역에서 소비자에게 직접 판매함으로써 황태의 유통구조 및 주민들의 수익구조 개선에 황태축제가 일정 부분 기여하고 있다는 것이다.

그리고 용대리는 냉동창고 건립사업의 경험을 통해 인제군과 긴밀한 네트워크를 구축하게 된다. 지금까지는 주민들이 뿔뿔이 흩어져 제각각의 소리와 요구를 내어왔으나 황태영농조합법인이라는 주민주도의 자발적 조직을 만들게 되면서 조직적으로 인제군청과 연결되고, 주민숙원 사업들을 하나 둘씩 해결해나갈 수 있게 되었다.

### (4) 혁신과정 후 변화

황태의 생산 및 유통, 마케팅에 주민이 공동 참여할 수 있는 용대황태영농조합법인의 출현은 용대리 마을혁신에 중요한 계기가 되었다. 이러한 주도 업체의 출현과 함께 황태 관련 업체의 육성이 이루어졌는데 황태 산업체는 1998년 9개 업체에서 2003년 37개 업체로 증가했고 황태 가공업체와 황태 판매업체, 황태 전문음식점 등이 함께 증가했다. 현재는 용대리 주민의 80%가 황태 관련 업종에 종사하고 있으며 계속 성장하고 있는 추세이다.

황태 매출액의 증가에서도 혁신과정 후 변화는 뚜렷이 목격된다. 1998년 9개 업체 64억 원의 매출을 보였던 것이 2003년 37개 업체 173억 원의 매출로 성장했고, 37개 업체에서 450명을 고용하게 되었다.

더구나 인근지역까지 고용효과가 파급되어 인제군 북면 일대 2,000여 명이 황태 생산시기에 관태 끼우기 등의 작업으로 농한기 소득을 창출하고, 고성 등 동해안 일대에는 2003년 기준으로 황태 생산을 위한 명태 구입액만 115억 원에 이르고 있다. 거기에 부수적으로 명태 할복, 명태 내장젓갈 등을 통해 동해안 지역의 소득 증대에도 보탬이 되고 있다. 여기에 용대리와 인근 인제 지역에 체류형 관광지 조성을 목적으로 하는 황토 민박 등 숙박시설에 대한 민간투자가 꾸준히 늘어나고 있다.

## 2. 외국의 지역혁신체계 구축사례[27]

### 1) 광역단위- 독일 바덴-뷔르템버크(Baden-Württemberg) 지역

#### (1) 지역의 특성

이 지역은 자동차산업, 기계공학산업, 전자공학산업을 중심으로 하는 대형 자본재 생산 중심의 경제구조가 오랫동안 지속되었던 곳이다. 따라서 독일의 다른 지역에 비해 높은 성장률을 기록하고 있었는데 특히 1950년대에 매우 빠른 확장을 이루었다. 그러나 수출지향 경제구조로 인해 경기침체의 영향을 다른 지역에 비해 강하게 받고 있었던 약점도 가지고 있었다.

27) [10] 국가균형발전위원회

#### (2) 혁신의 계기

바덴-뷔르템버크 지역은 대형 자본재 생산 산업에서 놀라운 성장을 거두었는데도 최근 각광받고 있는 하이테크 산업 분야로의 진입에 성공하지 못하고 있었던 것이 혁신의 계기로 작용했다.

#### (3) 혁신과정의 제약요소

바덴-뷔르템버크 지역에 자리 잡았던 기존 생산구조와 공급 및 서비스의 밀착된 네트워크는 새로운 시장으로의 진출을 어렵게 했고 기업들이 생산 관련 서비스들의 대부분을 스스로 수행함으로써 국제적 경쟁과 유연성 및 가격경쟁에서 불리한 조건을 갖고 있었다. 그리고 동종 산업영역에서 기업 간의 수평적 협력구조의 중요성에 대한 인식이 부족했던 점도 제약요인으로 작용했다.

이 지역은 훌륭한 연구인력 인프라를 갖추고 있었으나 기존의 산업영역에 대한 연구에 치우쳐 하이테크 분야에 대한 연구가 미흡했고 효율적인 직업교육 시스템을 갖추고 있었음에도, 이종의 분야 간 제휴를 위한 학제 간 합동 교육이 이루어지지 않아 시스템의 경직성을 유지하고 있었다. 노사관계 또한 경직되어 있었고 벤처캐피털 이용의 어려움으로 인해 새로운 산업영역에 속하는 기업의 설립이 힘들었던 점도 제약요소로 나타났다.

#### (4) 지역혁신 방법

경직된 경제 · 산업구조와 제도적 기초구조를 유연하게 재구성하는 것과 함께 기존 산업영역들의 변형과 신기술 영역의 발전이라는 이원적인 전략을 추진했다. 이는 전통적 대형 자본재 생산 산업군의 뛰어난 경쟁력 유지를 바탕으로 산업 핵심의 변화 추구, 신기술과 하

이테크 기술의 발전만으로는 새로운 성장과 고용의 기회를 창출할 수 없다는 문제의식에 기반을 둔다.

그리고 다양한 정부의 정책들이 핵심 산업영역의 재구성을 추진하고 있는데 예를 들어, 소프트웨어 센터, 마이크로시스템 센터, 그리 새로운 교통통제 시스템 등을 다수의 공공기관들이 지원하고 있다.

**(5) 혁신과정 후 변화**

바덴-뷔르템버크 지역은 전통적 자본재 생산 산업군에 속하는 성공적인 지역기업들을 중심으로 여전히 체계적인 혁신이 필요한 상태이다.

## 2) 광역단위- 캐나다 온타리오 지역

**(1) 지역의 특성**

온타리오 지역은 캐나다 경제와 산업의 중심지로서 캐나다 전체인구의 40% 이상이 거주하며, 캐나다 총생산의 40% 이상을 담당하는 지역이다. 경제구조는 무역에 바탕을 두고 있으며 자동차, 전기, 기계 관련 대기업이 경제발전에 큰 역할을 수행하고 있다.

**(2) 혁신의 계기**

온타리오 지역에서의 혁신의 계기는 북미자유무역협정으로 인한 미국 기업들과의 경쟁 심화로 인한 경제상황 악화가 직접적이었다. 그리고 고 평가된 환율과 연방정부의 부가가치세 도입으로 경기 침체가 가속화된 것과 함께 오일 쇼크와 불황에 따라 지역경기 침체가 나타난 것도 지역혁신의 계기로 작용하였다.

**(3) 혁신과정의 제약요소**

온타리오 지역의 혁신과정도 순조롭지만은 않았다. 국제환경의 급속한 변화에 따른 국내 경기상황의 계속적인 침체와 제조부문에서 해외 의존도가 높았던 점이 제약요소가 되었다. 그리고 연구개발과 그 수준이 주변국에 비해 상대적으로 낮아 성장속도가 느린 점도 혁신의 장애요소로 돌출되었다.

**(4) 지역혁신 방법**

정부는 지역혁신을 위해 기술센터 설립, 연구개발 관련 펀드 조성, 연구개발에 대한 조세 감면, 지역 경제 네트워크 장려정책을 펼쳤다. 그리고 정부 주도로 통합적인 기술개발에 박차를 가해 기업과 연계된 수익을 창출하고 시너지 효과를 유도하여 지역 발전에 크게 기여했다. 여기에 연구의 크기와 결과에 대한 비독점이 경제효력의 중요한 지표로 나타나기도 했다.

교육과 인재양성 시스템을 보면 온타리오 지역에는 17개 종합대학과 22개 단과대가 존재했는데, 1960년대 집중적 투자와 함께 펀드와 기업 간 연계 네트워크의 발전으로 연구개발 활성화, 우수한 인력배출을 통한 지역 경제발전으로 연구개발 활성화와 함께 우수한 인력 배출을 통해 지역 경제발전의 초석을 다질 수 있었다. 현재의 경제발전 초석은 이때의 교육 투자로부터 비롯되었다는 평가가 이미 나온 바 있다.

**(5) 혁신과정 후 변화**

온타리오는 지역혁신과정을 거친 후 10년간 10억 달러의 기술지원

자금을 창출했으며 이는 온타리오 지역의 과학과 기술수준을 향상시키는 데 결정적 기여를 했다. 그리고 연구센터의 설립을 통해 세계적 수준의 연구자가 양성되기도 했다.

지역혁신 이후 북미에서 매사추세츠, 캘리포니아, 브리티시 콜롬비아에 이어 상위 랭크의 좋은 교육환경을 자랑하고 있으며 새로운 산업정책구조는 높은 임금을 지불할 수 있고 높은 부가가치를 내는 직업을 다량 창출할 수 있었다. 그러나 기업 간의 협동이 아직도 잘 이루어지지 않고 있는 것은 여전히 개선해야 할 점으로 남아 있다.

### 3) 광역단위- 영국 웨일즈 지역

#### (1) 지역의 특성

웨일즈는 전체 영국 인구와 GDP의 5% 수준밖에 차지하고 있지 못하지만  꾸준히 15~20%의 투자를 유치해왔다. 웨일즈의 전통적인 산업은 목축업, 에너지 산업(특히 석탄, 강철)이었으나, 활발한 투자 유치 활동에 힘입어 LG전자, 3M, 포드, 소니, 도요다, 히다찌, 샤프 등 세계적인 기업이 전출하여 자동차, 전자, 엔지니어링, 우주항공, 보건, 석유화학, 정보기술 등 산업구조의 다양화를 달성했다. 따라서 노동시장에서 제조업이 큰 비중을 차지하고 있었다.

#### (2) 지역혁신 방법

웨일즈는 산업계의 요구에 부응하는 질과 능력을 갖춘 학생을 육성하는 데 많은 노력을 기울였다. 분야별 혁신정책들을 살펴보면 혁신, 기술정책의 경우는 혁신과 기술이전 전담 기구(Innovation and Technology Licensing Office, TLO), 과학 및 테크노파크(Science and Technopark), 포럼을 비롯한 네트워크 기구, 혁신 재정 기구, 연구 및 정보 기구, 직업 훈련 기구를 설립하여 지역혁신을 도모했다.

타이밍 정책은 1992년 단일유럽시장 시대에 맞추어 내부 투자를 가속화하기 위해 도입되었고, 집중 정책은 더 혁신적 · 품질 지향적 · 효율적인 중소기업들에 지원을 집중했다. 그리고 시스템 정책은 투자회사와 지방 공급업체들 간의 계층구조로 더욱 시스템적인 조율이 나타났으나 결국은 웨일즈개발중개소(Wales Development Agency, WDA) 같은 중재기관에 의해 비계층구조적 방식으로 활발하게 나타났다.

#### (3) 혁신과정 후 변화

웨일즈는 혁신과정 이후 외국 직접투자가 1984~1993년에 걸쳐 고용과 회사 수에서 거의 두배로 성장하는 성과를 나타냈고 연이은 투자 유치의 성공으로 영국 내 전체 노동시장에서 제조업 채용률이 가장 높아졌다.

#### (4) 성공요인

웨일즈의 지역혁신 성공요인을 보면 외국 투자 자본이 클러스터 형성을 위한 구심점으로 작용했다는 점과 잘 기획된 간선도로망, 항구 및 정박 시설, 값싼 노동력과 공장부지 등 계속되는 투자업체의 요구를 정책적으로 잘 반영했다는 것이다. 여기에 투자업체의 수요에 따라 공학 분야의 교육을 중시하고, 기술수준의 향상을 위하여 산업계와 긴밀한 협조관계를 유지했고 정부, 외국기업, 토착기업 모두 R&D와 혁신의 중요성을 인식했던 것도 성공요인의 하나로 작용했다.

### 4) 기초단위 - 영국 셰필드

**(1) 지역의 특성**

지리적으로 보면 영국의 셰필드 시는 중북부 요크셔 지방에 위치한 중소도시이다. 1770년 이후 농업지역에서 점차 산업지역으로 변화하기 시작해 산업혁명 이후인 1880년대 초에는 철강산업을 중심으로 한 산업도시로 성장했으며, 1970년대 후반까지 철강, 엔지니어링, 은으로 만든 실버웨어, 주방용품 등이 지역경제의 주류를 형성한지역이다.

**(2) 혁신의 계기**

제 2차 세계대전 이후 철강 및 금속산업의 경기 침체로 도시가 쇠퇴하기 시작했고, 1980년대부터 경기 침체가 지속되면서 공장들이 도시 외곽으로 이전하거나 문을 닫았다. 그 결과 지역 실업률이 1979년에 5%에서 1981년에는 11%로 증가하게 되었다.

**(3) 혁신의 제약요소**

최근에 나타나고 있는 문제점은 지역혁신체계의 목적과 비교해보았을 때 대학의 교육정책 방향이 지역경제 활성화와 조금 차이가 나 갈등을 빚고 있다는 점이다. 학교 교육이라는 차원에서 대학의 학교 교육정책 방향이 미디어 분야와 문화산업뿐 아니라 연관 분야인 디자인이나 순수예술 분야도 연계되어야 함에도 학생들의 인식이 순수예술 분야를 기피하고 있어 다소 우려되고 있는 상황이다.

**(4) 지역혁신 방법**

셰필드는 지역경제를 살리기 위해서 시민들의 작업재배치 교육과 함께 시청사, 기차역 주변의 도심구역을 모두 문화산업지구로 조성하여 발전시켰다. 즉, 구 공업지역의 재활성화라고 할 수 있는데, 셰필드시의 구 공업지역을 재개발하여 대체산업으로서 문화산업을 유치하고 집적하는 전략이다. 문화산업 클러스터의 구축을 위하여, 지자체뿐 아니라 중앙정부, 유럽연합 등 기관의 직접 지원을 받는 사업의 유치를 통해 국가적 · 국제적 경제 지원은 물론 지역 판촉 및 마케팅 효과도 실현했다.

**(5) 혁신과정 후 변화**

셰필드 시는 전철역이 가까우면서도 도심 외곽에 위치한 문화산업 클러스터 내에 문화산업 및 미디어산업을 집적하여 클러스터를 조성했다. 이 지역은 디자인, 영화, 비디오, 텔레비전, 사진, 출판, 음악 등 아티스트와 제작자 중심의 문화산업지구로 조성 · 발전되었다. 이 지역에는 현재 400여 개의 사업체가 있는데 클러스터 내 문화산업 관련 업체 수는 2002년 현재 약 150개 업체이며 고용 인력은 2,000명을 넘어섰고 연간 약 2억 5000만 파운드 이상의 매출을 올리고 있다. 이 지역이 셰필드 시의 전체 고용인력 중 약 6.8%를 담당하고 있다.

### 5) 기초단위 - 프랑스 테크노 폴 메츠 2000

**(1) 지역의 특성**

메츠는 도시규모는 작지만 자원이 풍부한 로렌 지역의 중심도시이자 유럽 제1의 성장 축인 블루 바나나(blue banana)상에 입지해 있다. 메츠는 프랑스 동부 독일과의 접경지역인 로렌 레지옹 모젤 데파르

트망 제1의 도시이다. 로렌 지방은 EC가 창설되면서 그 지리적 중요성이 부각되기 시작했으며 1992년 구주통일시장, 1995년 EU로의 확대에 따라 더욱 각광을 받게 됐다.

**(2) 혁신의 계기**

테크노 폴 메츠2000은 1982년 프랑스 지방분권법의 산물이다. 프랑스의 여타 많은 테크노 폴들 또한 지방분권법의 영향으로 생겨났지만 그 가운데서도 테크노 폴 메츠 2000은 첨단 정보통신 분야의 고급 일자리 2,000개 창출이라는 뚜렷한 목표가 있었다는 점, 대학과 연구소 그리고 기업의 유치를 위해 충분한 녹지를 가진 단지를 조성했다는 점, 지역의 특징과 장점을 확실히 파악하고 지역자원을 활용한 건축물을 건설하거나 이와 보완되는 산업을 유치하는 전략을 추진했다는 점에서 차별성이 있다.

**(3) 지역혁신 방법**

테크노 폴 메츠 2000은 메츠 시가 개발주체로서 시장인 로슈(Jean-Marie Rausch)가 발의했다. 이 지역은 당시 농경지였으나 메츠시가 기존 공업단지와는 별개로 산업의 경쟁력을 향상시키기 위한 첨단기술 산업공간, 즉 미래를 위한 공간으로 확보했다. 테크노 폴 메츠2000의 개발과정은 두 단계로 나누어지는데 첫 단계는 1983년부터 1990년까지, 두 번째 단계는 1991년부터 2003년까지이다. 개발전략으로는 소프트웨어와 통신 분야로의 특화, 2,000개의 고용목표치 설정, 전 세계를 대상으로 한 첨단기업 및 기관 유치, 친환경생태적인 개발 등을 들 수 있다.

**(4) 혁신과정 후 변화**

테크노 폴 메츠 단지는 1983년 설립 이래 7년이 지난 1990년에는 2,184명의 고용을 창출했고, 10년이 지난 1994년에는 162개의 기업과 3,100명이 넘는 일자리를 창출했으며, 2003년에는 230개 기업과 4,000여 명의 고용을 창출하는 등 빠른 성장을 보이고 있다. 입주기업 이외에도 많은 서비스 기업과 교육기관, 실험실 그리고 4,500명의 학생을 수용하고 있다.

### 6) 기초단위 - 일본 도쿄도(東京都) 오오타구(大田區)

**(1) 지역의 특성**

일본 도쿄도(東京都) 오오타구(大田區)는 일본 도쿄도 내에 있는 인구 약 63만 명, 면적 약 60㎢의 구(區)로 도쿄, 가와사키, 요코하마로 이어지는 일본의 가장 대표적인 공업지대 안에 위치하고 있다.

**(2) 혁신의 계기**

오오타구는 1970년대 초까지는 기계금속 분야 중소기업들과 함께 대규모 공장들도 함께 모여 있던 일본의 대표적인 기계금속 분야 집적지역이었다. 그런데 일본 정부의 도쿄권 분산정책과 엔고 압력때문에 인하여 오오타구에 있던 대규모 공장들 대부분이 일본의 도쿄권 바깥 지방이나 해외로 이전하게 되었다. 이때 외부로 이전하지 않고 남아 있던 소수의 대기업 공장들은 연구개발 및 시제품 제작을 담당하는 연구개발형 공장으로 그 기능이 변신하게 되었다.

Research Center of Finland)의 한 부문이 개설되면서 기술부분에서 한 단계 도약하는 계기를 맞이했고 1982년 울루 시의회와 지역기업들이 주축이 되어 테크노폴리스를 설립했다.

**(3) 지역혁신 방법**

테크노폴리스는 통신, IT, 소프트웨어 회사들이 원활하게 운영할 수 있는 여건을 마련했고, VTT는 기술개발을 통해 상용화에 성공한 프로젝트는 스핀-오프해서 별도의 기업으로 사업화를 적극 추진했다. 그리고 지역특성을 고려하여 첨단기술 분야에 초점을 맞추어 IT, BT, 환경 등의 분야에 집중 투자했다. 또한 네트워크 활성화로 노키아(Nokia)로 대표되는 대기업이 갖고 있던 개발, 생산 부문을 분리하기도 하였다.

**(4) 혁신과정 후 변화**

생산부문의 아웃소싱이 활발해지면서 EMS(Electronic Manufacturing Services) 분야가 급성장했다.

**(5) 성공요인**

울루 지역의 성공요인으로는 먼저 정부의 체계적인 정책과 노키아의 경쟁우위의 원천인 유연한 네트워크 조직을 들 수 있다. 그리고 노키아가 있었기 때문에 성공적인 테크노파크로서의 명성을 얻을 수 있었던 점과, 양질의 노동력을 필요로 하는 기업들의 요구를 충족시켰던 점을 들 수 있다.



### 8) 클러스터- 스웨덴의 시스타(Kista) 지역

**(1) 지역의 특성**

컴퓨터 분야에 특화되어 있는 실리콘밸리와 달리 스톡홀름의 북서쪽에 위치한 시스타 사이언스파크는 무선통신과 무선 인터넷 분야로의 특화전략을 추구했다. 이 지역은 스톡홀름 시의 확장으로 시스타의 군사훈련장이 다른 곳으로 이전하게 되자 이곳을 개발할 필요성이 대두되어 ABC원칙(Arbete; 일자리, Bodtad; 주거지, Center; 소도심으로 개발)에 따라 개발한 사례이다.

**(2) 혁신의 계기**

많은 클러스터 중심 지역혁신체계가 대학을 중심으로 형성된 반면 시스타 사이언스파크는 민간기업인 에릭슨(Ericsson)에 의해 형성되었고, 이후 IBM이 추가로 진출함으로써 시스타 지역은 정보통신산업의 메카로 발전하기 시작했다.

**(3) 지역혁신 방법**

시스타 지역은 대학, 연구소, 대기업, 벤처 중소기업, 정부기관, 벤처캐피탈이 유기적인 네트워크를 형성하여, 기업은 대학을 후원하고 대학은 기업이 요구하는 연구인력과 벤처 기업인을 배출하며, 국책연구소는 기업발주 연구프로젝트를 수행하는 방법으로 지역혁신을 도모했다.

스웨덴 시스타 공업단지 전경

**(4) 혁신과정 후 변화**

지역혁신을 거친 후 시스타 지역은 스웨덴 정보통신산업의 메카로서 미국 실리콘밸리에 이어 세계 2위의 IT 클러스터를 형성하게 되었다. 현재 시스타 사이언스파크에는 375개의 하이테크기업을 포함하여 700개 이상의 크고 작은 업체들이 입주해 있다.

**(5) 성공요인**

시스타 지역의 성공요인으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 첫째, 정부-지자체-기업-대학이 명확한 비전을 공유한 점, 둘째, 에릭슨이 무선통신 분야의 세계적인 기술력을 보유하고 있었던 점, 셋째, IT대학과 스웨덴 왕립공과대학(KTH)가 현장 중심의 교육프로그램을 통해 우수한 연구인력을 배출할 수 있었던 점, 넷째, 유기적인 산학협동 시스템이 운영되었다는 점, 다섯 번째, 소비자들의 신기술에 대한 높은 수용력, 여섯 번째, 창의적이고 도전적인 국민성, 일곱 번째, 연구개발에 박차를 가하는 청교도적인 근로문화, 여덟 번째, 다국적기업의 지속적인 진출 등이다.



## 9) 클러스터- 프랑스의 소피아 앙티폴리스(Sophia Antipolis) 지역

**(1) 지역의 특성**

소피아 앙티폴리스는 프랑스 남부의 니스와 칸느 사이에 위치하며 2000년 현재 2만 1,536명의 일자리를 제공하는 1,193개의 기업 및 기관이 있고, 5,000여 명의 연구원과 학생들이 연구에 참여하고 있다. 이 지역은  특별한 산업, 대학, 자원 기반이 전혀 없었으나 천혜의 자연조건, 국제공항, 관광객에 대한 우호적인 분위기, 세계주의적 전통 등으로 관광산업이 발달했다. 현재는 컴퓨터, 통신, 전자 클러스터가 전체 고용의 75%를 차지하고 있다.

**(2) 혁신의 계기**

1960년대 들어 관광산업의 불확실성에서 벗어나 새로운 대안을 찾기 시작했다. 1969년, 파리국립광산대학교 총장 피에르 라피뜨는 소피아 앙티폴리스 프로젝트를 추진하여 이를 연구개발과 교육의 중심지로 만들려는 비전을 세우고 혼자 힘으로 주요 기업, 지방 공공기관, 대학의 지원을 받아내었다.

**(3) 지역혁신 방법**

천혜의 자연조건을 갖추고 있었던 덕에 IBM 연구센터, 텍사스 인스트루먼트(Texas Instruments, TI) 등 최첨단 연구기업이 이전하기

시작했고, 유럽 내 경영기지, 유럽시장 R&D센터로 소피아 폴리스가 선택되는‘ 선벨트 효과 ’를 나타냈다. 이와 함께 생산성 개선, 첨단 이미지, 대학문화를 중심으로 이미지 효과도 지역혁신에 크게 작용했다. 연구 잠재력 개발을 위해 국립고등광산대학교, 국립과학연구원 국립정보자동화연구소 등 공공연구기관이 입주하였고 1986년에는 니스대학연구소가 이전했다.

**(4) 성공요인**

소피아 앙티폴리스가 성공한 가장 큰 요인은 피에르 라피뜨라는 개인의 주도적 활동과 능력이다. 그리고 연구소나 대학에서 스핀-아웃(Spin-out)한 첨단 소기업을 중심으로 한 기술혁신의 확산도 크게 기여했다. 여기에 양질의 노동자원이 필요한 기업들의 요구를 충족시킨 교육정책도 한몫했다.

프랑스 소피아 앙티폴리스 전경



## 10) 산업- 미국 캘리포니아의 멀티미디어 산업

**(1) 지역의 특성**

미국에 존재하는 912개의 멀티미디어 회사 중 431개(47.3%)가 캘리포니아에 존재할 정도로 캘리포니아는 멀티미디어 산업의 중심지를 차지하고 있다. 캘리포니아를 대표하는 두 가지 산업은 컴퓨터, 소프트웨어 등의 첨단기술 산업 부문과 영화, 음악, 텔레비전 프로그램 등의 소비자 지향 문화산업이다. 이를 지역적으로 보면 실리콘밸리(첨단기술)와 할리우드(시청각 자료)라는 자원과 능력의 공급처를 가지고 있는 것이다.

**(2) 혁신의 계기**

캘리포니아의 멀티미디어 생산자는 주로 샌프란시스코 인근의 베이 에어리어(Bay Area, 45.9%)와 남부 캘리포니아(Southern California, 43.6%)에 집중되어 있다. Bay Area의 회사들은 남부 캘리포니아의 회사보다 비즈니스 목적의 멀티미디어 생산물을 많이 생산하고 있다. 이러한 차이의 주요 요인으로는 ① 사무적/상업적 애플리케이션의 다양함, ② 게임산업의 활성화, ③ 교육미디어 제작의뢰 증가, ④ 게임 이외의 엔터테인먼트 산업의 발달을 들 수 있겠다.

멀티미디어 산업은 최근 부상한 산업으로 이 지역의 회사들은 1980년대 이후 설립된 회사가 대부분으로, 급속한 성장에 따른 적응방안에 대한 혁신과정의 필요성이 대두되었다. 캘리포니아의 멀티미디어 산업은 개별적이지만 겹치는 부문이 존재하고, 캘리포니아의 멀티미디어 생산자들은 전 세계적으로 제품을 판매함과 동시에 한편으로는 일상 작업 수준의 지역 네트워크에 참여하고 주로 지역 내에

서 하청을 해결하며 과반수의 회사가 최소한 하나의 연합 벤처 관계를 가져 이를 통해 서로 간의 전문적이고 고도화된 기술을 교환할 수 있는 시스템을 갖추고 있다.

**(3) 지역혁신 방법**

캘리포니아 멀티미디어 기업들은 기업 자체적으로 기존의 기반산업을 바탕으로 한 관련 산업 육성에 적극적으로 나섰으며 지역별로 비교우위에 있는 산업에 투자를 집중해왔다.

그리고 지역적 정책논점에의 진지한 관심이 없다면 산업이 붕괴되는 위험이 닥칠 수도 있으므로 지역의 경제발전 정책이 중요하다는 인식이 전체 기업에 확산되었다. 여기에 기술, 상품, 서비스 개발 및 이전에 중점 지원이 이루어져 혁신지역으로 탈바꿈할 수 있었다.

**(4) 혁신과정 후 변화**

캘리포니아의 멀티미디어 산업은 규모뿐 아니라 실리콘밸리의 컴퓨터 소프트웨어와의 연결성, 그리고 할리우드와 LA의 문화산업과의 연결성에서 큰 힘을 갖게 되었다. 멀티미디어 기술이 모든 형태의 문화와 인간관계에 배어들고 멀티미디어 시장 분야가 넓어질수록 보다 다각화될 것이며, 이러한 경향은 세계 여러 분야에서 계속될 것으로 전망된다.

Bay Area에서는 비즈니스 관련 기술 주도적 제품에, 남부 캘리포니아는 진보된 엔터테인먼트와 판타지-창의 산업단지에 기반을 두고 발전할 것으로 예상된다. 계속적인 경쟁자들의 자극 속에서 오랫동안 앞서 나가기 위해서는 캘리포니아의 멀티미디어 산업에 관심을 가진 정제된 공공 정책이 필수적이며, 더불어 지역 내의 연합관계를 지지하기 위한 노력도 중요할 것이다.



## 11) 산업-이탈리아 제3지대 미란돌라(Mirandola) 시

**(1) 지역의 특성**

미란돌라 시는 에밀리아 로마나 주의 모데나 군에 속해 있는 인구 2만의 지방 소도시이다. 미란돌라는 모데나 시로부터 북쪽으로 34㎞ 정도의 거리에 위치한다. 미란돌라는 오늘날 일회용 의료기기 분야에서 세계적인 생산지를 이루고 있다. 이곳은 특히 일회용 플라스틱 의료기구, 혈액투석기 등의 생산으로 특화되어 있는데 이 지역에서 생산되는 일회용 혈액투석기는 품질이 우수하여 세계로 수출되고 있다.

**(2) 혁신의 계기**

미란돌라 지역에서 의료기기 산업이 시작된 것은 1960년대 한 사업가에 의해서였다. 그는 미란돌라에서 소규모 의료기기업체를 경영했는데, 1963년에 일회용 살균 플라스틱 서킷이라는 새로운 제품의 개발에 성공했다. 이 일회용 제품은 반복적으로 살균하여 사용하던 기존의 고무 튜브를 대체했다는 점에서 당시로서는 획기적인 상품이었으며 산업적으로 큰 성공을 거두었다. 이 회사는 점차 플라스틱 의료기기 분야에서 기술수준을 높여갔으며 그 후 일회용 혈액투석기 개발에도 성공했다. 이러한 선도 기업의 기술적 혁신과 발명은 지역 산업에 전후방 연계효과와 파급효과를 가져왔다.

### (3) 혁신과정 후 변화

오늘날 미란돌라의 의료기기산업은 이 산업 분야에서의 치열한 경쟁을 뚫고 수출산업으로 성장했으며 상당한 경쟁력을 확보하고 있다, 최근의 추이를 보면 생산액의 증가, 수출비중의 증가, 고용증가가 두드러지게 나타나고 있다. 그러나 미란돌라 의료기기산업지구의 발전이 이 지역의 인구 증가에는 크게 기여하지 못해왔다. 1950년 이후 마란돌라의 인구는 다소 감소해왔는데, 이 산업이 없었다면 물론 더 많은 인구 감소가 있었겠지만 의료기기산업지구로 성장했는데도 인구가 별로 증가하지 못했다는 점은 부정할 수 없는 사실이다. 고기술 분야인 의료기기산업은 해외 기업들을 끌어들이는 등 지역경제 활성화에 큰 역할을 했지만, 대량의 일자리 창출에는 한계가 있었던 것으로 보인다.

### (4) 성공요인

미란돌라의 성공요인으로는 지역적 산업 전문화와 고도의 산업적 연계, 외국기업들의 적극적 투자 참여 등을 들 수 있다. 먼저 미란돌라의 산업지구는 현저한 전문화 경향을 보여준다. 이 산업지구는 의료기기 분야로 전문화되어 있을 뿐만 아니라 의료기기 내에서도 일회용 플라스틱 제품, 혈액투석기 분야에 특화되어 있다.

그리고 미란돌라에는 의료기기산업 분야의 다양한 수준의 기업들이 병존하고 있는데 이들은 긴밀히 상호 연계되어 있다. 업체들 중 일부는 의료기기 분야의 완제품을 생산하고 여타 업체들은 의료기기 부품을 생산한다. 그리고 근래에 이 지역에는 다국적기업의 유입이 보다 확대되고 있는데 그것은 글로벌 경쟁에 참여하고 있는 지역 내 기업들에게 새로운 기회를 부여하고 산업적 활력이 되고 있다.



## 12) 마을 단위-일본 오이타현 유후인마을

### (1) 지역의 특성

유후인은 오이타현의 동쪽에 위치한 마을로 인구는 1만 1,000여 명이고 관광객 수는 연간 400만 명이다. 관광객의 대부분은 개인이나 소그룹으로 유후인을 방문하며 약 65%의 사람들이 재방문한다. 연간 소득 250억 엔 중 관광소득이 225억 엔, 농업소득이 25억 엔으로 전형적인 농촌 관광지이다. 또한 일본 여성의 70%, 남성의 30%가 제일 선호하는 온천지이다.

### (2) 혁신의 계기

보양온천지로서의 방향성이 정착되기까지는 약 40년이 걸렸다. 그 이전에는 농업이 주산업인 작은 온천지였다. 1952년, 마을 중심부인 유후인 분지에 댐을 건설한다는 계획이 갑자기 대두되었다. 오이타강을 분지의 남단으로 모아서 거대한 댐을 만들고, 전력을 공급하고, 호반을 중심으로 하는 리조트 관광지로 하며, 댐 때문에 침전되는 토지소유자에게는 막대한 보상금을 지불하겠다는 계획이었다. 전후 유후인은 그 이름조차도 잘 알려지지 않은 가난한 땅이었다. 그러므로 당시의 마을집행부는 계획을 추진하는 입장을 표명하고 활동했고, 의회도 이에 동조했다.

그러나 이 일 때문에 마을은 두 파로 갈렸다. 반대 입장의 선봉에는 마을의 청년들이 있었다. 반대집회를 열고 강력한 반대행동을 나타냈다. 결국 댐 건설은 다음 해 물거품이 되었고, 이 일련의 운동은 마을만들기(마치즈쿠리) 운동의 기초가 되었고 주민이 마을의 중심이 되는 커다란 계기가 되었다. 1955년 2월 인근의 정(町)과 촌(村)이

합하여 유후인정(町)이 탄생되었다. 초대 정장 선거에서 선발된 사람은 36세의 청년의사로 마을의 청년회장이었고, 댐 건설 반대 운동을 이끌던 이와오 히데카즈씨였다.

이후 독일 등 선진 농촌과 관광지를 둘러본 마을 대표들은 이곳을 건전한 보양온천지로 개발하기로 했다. 당시만 해도 일본의 온천은 유곽과 어우러진 퇴폐적 이미지가 강했고, 난개발도 심각한 수준이었다. ' 누구나 편하게 찾아와 쉬고 갈 수 있는 온천 조성 ' 을 목표로 시작된 ' 마을가꾸기 운동 ' 이 계속되면서 유후인은 서서히 건전한 온천으로 사람들에게 알려졌다.

이후에도 몇 차례 위기가 있었다. 1970년에는 골프장 건설계획이 발표됐고, 1975년에는 규슈 대지진으로 " 유후인이 완전히 망했다 " 는 소문이 돌기도 했다. 1980년대에는 일본 거품경제의 영향을 틈탄 대규모 리조트 건설계획이 발표됐다. 이런 위기 돌파의 계기는 항상 유후인 주민들로부터 나왔다. ' 유후인의 자연을 지키는 회 ' 가 결성돼 골프장 건설계획을 무위로 만들었다. 이를 계기로 만들어진 ' 유후인의 장래를 생각하는 회 ' 는 들판의 황폐화 때문에 개발계획이 잇따라 발표된다고 판단, 들판을 살리기 위해 ' 소 한 마리 목장 운동 ' 을 펼치기도 했다. 1975년 대지진의 피해는 유후인음악제와 영화제, 미술관 유치 운동 등으로 극복했다. 이때부터 시작된 음악제와 영화제는 올해로 30주년을 맞기에 이르렀다.

가장 큰 위기랄 수 있는 1980년대 ' 개발 붐 ' 은 유후인 자치조례 제정을 통해 극복했다. 1988년 ' 리조트법 ' 시행에 따라 유후인 같은 관광지에 대규모 리조트나 맨션을 건설할 수 있는 법적 근거가 마련되자 전국에서 투기꾼이 몰려든 것이다. 땅값이 평당 10만 엔을 호가하자 유후인 주민들은 1990년 " 건평 1,000평을 넘는 건물 신축 시에는 인근 주민들의 동의를 반드시 거쳐야 한다 " 는 내용의 자치조례를 제정해 맞섰다. 그 결과 전국적으로 개발 붐이 이는데도 유후인에는 5층을 넘는 건물은 들어서지 못했고, 유후다케의 스카이라인도 그대로 보존할 수 있었다.

일본의 오이타현 유후인

### (3) 지역혁신 방법

' 내일의 유후인을 생각하는 모임 ' 은 1971년 4월에 각계각층의 주민으로 구성되었다. 이 모임은 점점 새로운 사고와 사상을 도입하게 되었고, 주민들은 처음으로 마을의 장래를 위한 정보 도입의 창을 열게 되었다. 이질적인 문화에 대해서도 마을의 내면을 개방하기 시작했다. 주민이 직접적으로 마을을 이끄는 네트워크를 형성했으며 이 네트워크를 바탕으로 마을에서 발생하는 일에 대한 협의기구가 생긴 것이다. 자발적 조직은 마을의 비전을 주축으로 개발론적 발전보다 보전론적 발전을 중시하여 리조트 사업 및 골프장 사업과 같은 발전

계획을 봉쇄했다. 이러한 노력이 지금의 유후인을 있게 한 근본 조건이다.

**(4) 혁신과정 후 변화**

현재의 유후인은 방문형 관광지가 아닌 체류형 관광지로 거듭나 막대한 관광소득을 올리고 있다. 실제로 이곳을 찾는 400만 명 중 100만 명 정도는 하루 이상 숙박을 한다고 했다. 관광객들이 몰려들면서 유후인은 농촌마을임에도 1차산업 비중이 20  30%에 불과하다. 나머지는 음식 · 숙박 · 서비스업 등 관광업이 80%를 차지한다. 이곳 업소들은 모두 주민들을 고용하고, 필요한 농축산물도 이 지역에서 생산된 것을 쓰도록 마을 자치단체가 정해놓고 있다. 외부인이 투자한 업소들도 마찬가지다. 따라서 지역주민들의 고용 창출과 농가소득에 엄청난 기여를 하고 있다. 소득이 높아지고 일자리가 많아지면서 도시로 나가기만 하던 젊은이들이 돌아오고 있다.

## 3. 정책적 시사점[28]

### 1) 이론적 논의의 시사점

지역혁신체계에 대한 지금까지의 논의는 중요한 정책적 함의를 가진다. 우선 혁신체계를 국가단위가 아닌 지역단위에서 이해해야 한다는 것 자체가 혁신과 관련하여 국가 수준의 정책뿐만 아니라 지역 수준의 정책까지도 고려해야 한다는 것을 의미한다. 지역별로 인적 · 물적 자원을 얼마나 가지고 있는지 차이가 날 뿐만 아니라 산업구조, 기업 간 관계, 문화, 제도 등이 상이할 수 있으므로 국가단위에서 모든 지역에 유사하게 적용되는 정책으로 혁신과정을 관리하는 것은 실패할 가능성이 매우 높다. 지역혁신정책과 같은 지역단위의 정책은 각 지역이 처한 고유의 상황을 고려해야 한다. 이는 또한 지방정부들이 정책의 입안과 결정과정에서 보다 적극적이고 실질적인 역할을 수행해야 함을 의미한다.

무엇이 한 지역의 혁신역량을 제고하기 위해 가장 필요한지는 그 지역의 정책담당자들이 가장 잘 이해하고 있을 것임은 의문의 여지가 없다. 그러나 지역혁신체계가 지역단위에서의 혁신정책만을 의미하는 것은 아니다. 앞에서도 언급한 바 있는 지역혁신체계 간 혹은 국가혁신체계와의 상호 연관성이 가지는 중요성은 지역혁신정책을 논의 할 때 중앙정부와 지방정부 간에 보다 긴밀한 공조가 필요함을 의미한다.

그렇다면 보다 구체적으로 지역혁신체계에서 정부는 어떤 역할을 하는가? 이론적으로 지역혁신정책은 앞에서 언급했던 지역혁신체계의 모든 구성요소에 긍정적 영향을 끼칠 수 있어야 한다. 그러나 현실적으로 그 모든 요소를 정책적으로 고려하기란 쉬운 일이 아니다. 지역의 지식기반을 지역혁신체계의 가장 중요한 요소로 지적하여 지역혁신과정에서 대학 및 연구기관과 같은 지식생산자의 중요성을 강조하기도 하지만, 대학이나 연구기관과 같은 지식기반이 없는 지역은

28) [2]구교준, [10]국가균형발전위원회

지식기반이 잘 발달된 지역과의 연계가 중요시된다.

혁신체계에서 지식의 생산만큼이나 중요한 것이 지식의 확산이다. 따라서 지역혁신체계와 관련된 또 하나의 중요한 정책문제 중 하나는 대학, 기업, 정부 부문을 아우르는 지역적 네트워크를 형성하는 일이다. 상호 연관된 기업들이 형성하는 산업 클러스터와 지역혁신체계의 핵심을 이루고 있는 대학을 중심으로 한 지역지식기반, 그리고 경제활동의 틀을 제공하는 정부 부문이 인적 · 제도적 네트워크를 통해 연결되어 상호 보완하는 형태를 가진다. 지역의 혁신능력은 이와 같은 세 부문을 연결하는 네트워크를 통해 이루어지는 지식의 확산에 중요한 영향을 받는다. 따라서 지역혁신정책은 대학과 기업 간 상호협력관계를 강화하고 이들 간 정보 흐름을 촉진할 수 있는 공동체를 형성하는 데 초점을 맞추어야 한다.

지식의 확산과 관련해 역시 중요한 정책문제 중 하나는 어떻게 하면 지식의 확산을 통한 경제적 효과를 그 지역에서 최대한 활용할 수 있을까 하는 문제이다. 대학과 연구기관 등에서 생산된 새로운 지식은 상품화되어 시장에 소개되기 전까지는 그 자체로 큰 경제적 의미를 가지지 못한다. 그리고 지식이 가지는 공공재적 성격은 한 지역에서 생산된 새로운 지식이 다른 지역에서도 어렵지 않게 활용될 수 있음을 시사한다. 따라서 지역혁신정책은 지식의 생산뿐 아니라 지역 내에서 생산된 지식의 활용을 위한 방안도 함께 고려해야 한다. 이와 같이 대학의 연구실과 시장을 연결시키는 고리 역할을 하는 경제주체는 기업인, 특히 새로운 아이디어로 창업을 시도하는 벤처기업인이므로 지역혁신정책은 어떻게 하면 이들의 활동을 활성화하는 방안과 관련된 중소기업 및 벤처정책을 함께 고려해야 한다.

마지막으로 지역혁신정책과 관련하여 짚고 넘어가야 할 점은 효과적인 지역혁신정책의 개발은 지역경제에 대한 심층적 연구와 이해 없이는 불가능하다는 점이다. 앞에서도 언급한 바와 같이 지역이 가지는 특수성에 의해 지역혁신체계의 성격이 정의되므로 지역혁신정책도 이에 맞추어 기획해야 한다. 따라서 모든 지역에 공통으로 적용하는 일반적인 정책도구는 지양해야 하며, 지역적 특성을 무시한 중앙에서의 일방적 정책개발에도 상당히 주의해야 한다. 지역경제발전과 지역혁신능력의 제고라는 정책목표는 동일할지 몰라도 지역적 특성에 따라 상이한 정책수단의 활용이 필요하다.

### 2) 해외 지역혁신전략의 시사점[29]

지역혁신체계 구축과 관련한 해외사례 결과를 조사, 분류, 분석한 결과 다음과 같은 몇 가지 공통적 특징들을 살펴볼 수 있다.

첫째, 발전정책에서 패러다임의 전환을 들 수 있다. 즉, 물리적 하부구조 등의 인프라 생산 및 구축 활동 지원에서 혁신정책의 지원으로 변하고 있다. 기초 및 응용기술의 기술적/제도적 지원, 제품/공정/조직력 개발, 과학기술의 상업화 촉진 등 다양한 정책을 추진하고 있다.

둘째, 수요 지향적 접근을 들 수 있다. 구시대적 공급 지향이 아니라 지역의 문화적 · 사회적 · 산업적 수요에 부합하는 혁신역량을 개발하고 있다. 수요를 효과적이고 시기적절하게 분석하는 전략의 중요성을 인식하고 지역의 여건, 특성, 잠재력을 심도 있게 분석하여 지역별로 특성 있는 전략을 수립한다.

29) [10]국가균형발전위원회

셋째, 전략수립 및 추진과정에서 혁신주체들의 폭넓은 참여와 합의가 있다. 기업, 공공기관 또는 민간단체, 정부, 대학 등 많은 조직의 참여를 유도하고 있다. 관련 주체들 간의 협력을 위한 체제 구축이 중요한 관건이 된다. 연구기관에서 기업으로의 기술이전에 그치지 않고 관련된 조직들 간의 기술 및 정보 교류를 활성화한다. 정책의 시너지효과 도모를 위한 탈중심적 · 개방적 그리고 네트워크화한 접근을 강조하고 있다.

넷째, 지역혁신체계의 한 구성요소로 산업 클러스터의 활성화를 들 수 있다. 중점 산업, 보조 연관 산업, 지원기관 간의 동질성과 상호협력에 기반을 둔 집적 및 그를 이용한 효과적 연계활동을 수행하고 있다. 혁신주체들 간의 지식 및 정보 교류 확산을 위한 하부구조를 활성화하고 있다. 비교우위를 점하고 있거나 비교우위에서 잠재력이 있는 산업영역에 역량을 결집하는 산업 클러스터 전략을 적극적으로 이용하고 있다.

다섯째, 전략의 추진과정에서 중앙 및 지방 정부의 적극적 관리와 제어가 중요하다는 인식이 커지고 있다. 이 중에서도 관심과 합의를 도출할 수 있는 적절한 조직구조, 기관, 적극적인 추진주체의 확립이 필수적이다. 또한 다양한 관점에서의 표준적 전략 추진절차를 확립하여 인프라 조사, 기술 수요 조사에 대한 적합성 평가를 실시하고 기술 인프라, 지원정책 등의 향상을 위한 시나리오 기획으로 혁신목표를 식별한다. 뿐만 아니라 모니터링과 평가체계를 수립하여 전략의 실행과 평가과정을 확립하고 효율적인 추진체계로서 조정위원회, 모니터링위원회, 자문위원회, 실무그룹 등의 조직을 구성하여 운영하고 있다.

### 3) 정책 대상으로서의 지역혁신체계[30]

#### (1) 지역혁신정책의 유형

1980년대 이후 지역혁신체계 구축의 중요성을 인식하면서 거의 모든 국가가 다양한 형태의 혁신정책을 추진하고 있다. 정책 내용은 첨단기술 인력의 양성, 첨단기업의 창업과 보육, 창업자금 지원, 과학기술단지 조성, 혁신주체 간 네트워크 구축과 활성화, 산업 클러스터 발굴과 육성 등 다양하다.

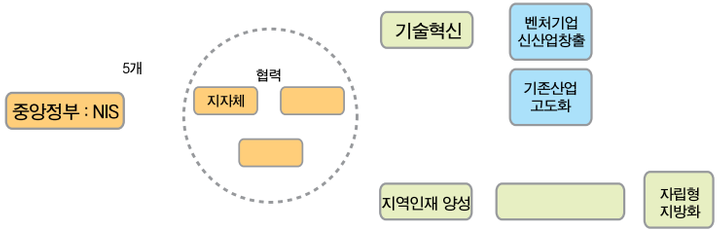
이러한 정책들은 크게는 성장률 제고정책과 수용능력 확대정책으로 구분할 수 있다. 성장률 제고정책은 주로 기업을 대상으로 하며, 특정 산업의 집적과 군집이 최소 임계규모에 도달할 수 있도록 정책적으로 지원하는 것이다, 창업보육이나 외부로부터의 기업 유치 등 과학기술단지나 산업 클러스터의 집적이익 창출과 지식 확산을 지원하는 이러한 정책은 주로 창업률 제고, 기술이전과 혁신의 확산, 창업지원 서비스와 모험자본의 제공 등으로 이루어진다.

특정 지역에서 혁신활동의 수용능력 확대를 지향하는 정책의 목표는 지역 내의 산업 생산 투입요소와 기반시설 등 제반 부존자원을 기업들이 효과적으로 사용할 수 있도록 하는 것이다. 이는 기존 단지나 클러스터가 성숙단계로 진입하거나 기능 고도화를 필요로 할 때 대상 지역의 생산기반시설 또는 도시기반시설을 확충함으로써 장기적이고 지속적인 성장을 목표로 추진한다.

그러나 일반적으로 새로운 산업의 수용능력 확대를 목표로 하는 과학기술단지 조성과 동시에 창업 보육이나 기술혁신을 위한 지원과

30) [6]국가균형발전위원회에서 발췌 편집

프로그램을 제공하는 등 성장률 제고정책도 병행하고 있고, 이 두 가지 유형의 정책을 병행하여 사용함으로써 상승효과를 볼 수 있는 것으로 알려져 있다.




### (2) 지역혁신정책 효과의 공공성

과학기술단지 또는 혁신 클러스터 조성과 같은 지역혁신을 위한 정책이 왜 정부 주도로 추진되어야만 하는지에 관한 당위성을 뒷받침하는 구체적인 논의를 쉽게 찾아볼 수는 없으며, 다만 혁신 클러스터 정책의 당위성을 공공재 이론의 맥락에서 논의한 것이 대표적이다.

지역혁신체계 구축을 위한 정책은 개별 지역의 특성과 발전단계를 고려하여 선택적으로 집행해야 한다. 지역혁신체계의 산업 측면에서 특정 클러스터가 임계규모에 도달하는 과정인 성장의 초기단계에 기업들은 신규 단지나 클러스터에 진입을 주저하는 경향이 있고, 따라서 정부는 기업 유치를 촉진하는 다양한 정책을 추진하게 된다.

특정 지역의 혁신환경이 성숙기에 도달하면 기업의 진입속도가 빨라지므로, 이들의 추가적인 진입과 신규 설립을 제한할 수 없는 여건이라면 정부의 정책적 개입은 주로 클러스터의 수용능력을 결정하는 요인들을 활용하여 기업들의 진입속도를 간접적으로 조절하는 방식, 예를 들어서 수도권정비계획법이나 공장총량제 등을 취한다.

이미 형성된 클러스터의 혼잡을 감소시킴으로써 클러스터의 기능 활성화에 긍정적인 영향을 미치는 정부 정책들도 시행되어왔으며, 대표적인 경우가 일본의 테크노폴리스 프로그램과 츠쿠바 학원연구도시의 건설, 그리고 우리나라의 대덕연구단지와 테크노파크 조성이다.

이 밖에도 흔히 찾아볼 수 있는 혼합적인 정책방안으로는 중앙정부 차원에서 이루어지는 특정 지방의 기업을 대상으로 한 구매 및 지원정책들이다. 스웨덴의 경우 중앙정부의 구매정책이 지방의 전기·전자산업 발전에 기여했고, 미국의 실리콘밸리와 보스턴 지역의 경우 국방성과 미항공우주국의 연구용역과 구매활동이 지방의 연구개발 잠재력 육성과 혁신 산업발전에 기여했다.

이상의 논의만으로는 과학기술단지나 혁신 클러스터 정책이 지역혁신체계 개념과 이론에 입각한 정책과 어떤 차이점이 있는지 구체적인 설명이 곤란하며, 따라서 지역혁신정책과 클러스터 정책을 구분할 필요가 없다는 견해도 제기되고 있다. 그러나 지역혁신체계 관련 정책을 기존의 산업 클러스터 정책과 동일시할 경우, 지역혁신체계에 입각한 정책이 방향성을 상실하고 무엇을 하기 위한 것인지 불분명하며, 별도의 정책 프로그램을 정립할 필요가 없게 된다.

전략산업 육성을 별도로 분리하는 경우 지역혁신체계 정책은 산업클러스터 육성 이외의 또 다른 정책목표, 예를 들어서 지역 인적 자원 개발이나 지역과학기술 연구개발역량 강화 등을 모색해야 할 것이다.

### (3) 지역혁신체계에 입각한 정책 수단에 대한 검토

지역혁신체계 구축은 과거 물리적 기반시설 등 하드웨어 중심의 과도한 투자에 대한 반성과 지방분권 및 재정자립화 방안 모색이라

는 현실 속에서 시장 기제에 입각한 지역혁신 활성화 정책의 틀로서 제기된 것이다. 그 기본 취지는 지역혁신주체들 간의 신뢰와 호혜를 바탕으로 한 생산적 네트워킹 활성화에 있다. 지역혁신체계 이론에 입각한 정책과제는 주로 신뢰와 협력적 분위기 조성, 상호 작용적 학습기제의 마련, 혁신주체 상호 간의 수요에 대한 정보 공유, 공동의 목표달성을 위한 조직이나 기관의 구성과 운영, 네트워크 중개인의 양성 등이라고 할 수 있다.

따라서 지역혁신체계 이론에 입각한 정책은 최소한의 산업기반이나 혁신기반조차 갖추지 않은 지역에 대해서는 정책의 실효성을 기대하기 어렵다. 이와 같이 최소한의 여건도 충족하지 못하는 지역의 경우 우선적으로 지역여건을 철저히 분석한 후 혁신리더 육성, 조직결성에 의한 집단적 혁신역량 강화, 그리고 이러한 혁신역량의 토대 위에서 선도사업을 기획하고 실행하는 노력이 필요하다. 기반시설의 확충, 기업의 창업과 유치 등 전통적인 정책수단에 의한 산업집적은 그다음 단계에서 이루어져야 지속 가능한 발전을 이룰 수 있게 된다.

이는 지역의 발전 정도나 특성에 따라 상이한 정책적 접근이 요구됨을 뜻하며, 협의의 지역혁신체계 구축은 혁신주체 간의 생산적 네트워킹에 초점을 맞추지만, 국가균형발전계획의 일환으로서 지역혁신체계 구축은 특정산업의 클러스터 형성까지 포괄하는 개념으로 이해할 필요가 있다. 따라서 우리나라의 수도권이나 동남권처럼 이미 클러스터가 형성된 지역은 생산적 네트워크 구축에, 낙후지역은 클러스터의 발굴과 형성에 상대적으로 높은 비중을 두어야 한다.

네트워킹과 클러스터링과의 관계는 학자들에 따라 다르게 인식하고 있으나, 유효한 정책수단이 무엇인가 하는 관점에서 양자 간의 관계를 정립하는 것이 바람직하다. 클러스터링은 산업의 단순한 집적과는 차별화하여 클러스터 구성요소 중 부족한 부분(기업, 대학, 연구소, 혁신기업인, 물리적 공간 등)을 확충하고 구성요소들 간의 조화로운 집적을 도모한다는 점에서 기존의 산업집적 정책과는 차이가 있다. 네트워킹은 클러스터 구성요소 간 또는 클러스터와 클러스터 간의 교류와 협력을 통한 상호 학습을 촉진함으로써 혁신에서의 시너지 효과 창출을 도모하는 것으로 정리할 수 있다.

가용 정책수단 및 소요예산 측면에서 볼 때 클러스터 형성과 관련된 정책(과학연구단지, 첨단산업단지, 문화산업단지, 디지털 미디어시티 조성 등)의 비중이 네트워크 구축과 관련된 정책(네트워크 중개인의 양성과 배치, 정부 조달정책의 조정, 규제 완화, 혁신주체들 간의 신뢰 조성 등)에 비해 현저히 큰 편이다. 클러스터 형성 및 지역혁신체계 구축을 위한 정책수단에 관한 논점, 시책, 정책수단을 [표 4-1]과 같이 정리할 수 있다.

[표 4-1] 지역혁신체계(RIS) 구축정책의 논점, 시책, 수단

| 논점 | 시책 | 정책수단 |
|---|---|---|
| RIS의 구축 여부 미확인 및 인식 부재 | · RIS의 존재 확인 및 홍보 | · RIS 맵 작성<br>· RIS의 존재 및 구성원의 역량에 대한 대내외 홍보 실시 |
| 혁신을 저해하는 정부 규제 | · 규제의 확인, 개선을 위한 다양한 RIS별 협의체 조직 | · RIS 협의체 구성 제도화<br>· 제도적 기반, 법적 근거 검토 |
| 구성요소 간 협력체계 미흡 | · 구성요소 간 네트워킹 장려<br>· 혁신적 프로그램의 상호 공유 | · 혁신리더 교육 실시<br>· 네트워킹 프로그램 시행<br>· 협력 합동 워크숍 개최 |
| 구성요소의 전략적 지식 부재 | · RIS 기반 정보 수집 및 확산 지원<br>· 전략적 쟁점사안에 대한 논의 기구 조직 | · RIS별 연구회 설립<br>· 지역혁신발전계획 수립<br>· 대내외 환경 예측과 전망 보고 |
| 구성요소의 지식활용능력 취약 | · 구성요소 간 협력 연구개발 촉진<br>· RIS별 연구개발 조직 구성 | · RIS별 혁신역량강화 포럼 구성<br>· 협력 R&D/기술이전 보조금 지급 |
| 지역혁신체계의 핵심 구성요소 결여 | · 지역 내 기업, 대학, 관련 기관 유치와 성장 촉진<br>· 주요 R&D 시설 유치 | · 기관유치관련 제도적 기반 조성<br>· 특정 RIS 창업 및 기관 설립 지원을 위한 재원 조성 |

### ⑷ 지역혁신체계 정책 수립과 집행과정에서의 유의사항

지역별로 역사와 문화적 특성, 산업 및 기업구조, 혁신주체들의 분포 정도, 지역혁신체계의 유형과 생명주기 등에서 차이가 나기 때문에 하나의 표준화된 혁신체계 모형을 획일적으로 적용할 수는 없으며, 지역별로 적합한 모형을 모색하는 것이 바람직하다.

지역혁신체계를 설계할 때 하위체계 상호 간, 구성요소 간의 효율적인 분업과 협력, 상호 작용적이고 상승적인 네트워크 형성에 역점을 둘 필요가 있다. 특히 정책의 최종 수혜자인 기업 수요에 가장 효과적으로 부응할 수 있는 기구와 조직을 구성해야 한다.

모든 기구와 조직의 구성과 운영에는 산 · 학 · 연 · 관을 포괄하는 지역협력개념을 도입하여 적용하는 것이 바람직하다. 특히 관은 주도자, 촉진자, 후원자의 역할을 수행하면서 법 · 제도적 환경 정비와 민간부문이 착수하기 어려운 공공재 공급에 주력해야 한다. 그러나 지역혁신전략 수립과 플랫폼 구축에 정부가 지나치게 적극적으로 개입할 경우 지역혁신주체들이 정부에 대해 지나치게 의존하는 결과를 가져올 수 있다.

각 지역의 자원규모, 자원 활용능력, 제약요인, 지도자와 지역주민의 의지를 충분히 검토 · 반영함으로써 계획의 실현 가능성을 극대화하는 것이 바람직하다. 특히 의욕만 앞선 과도한 계획은 장기적으로 지역발전의 고착화 현상을 불러올 수 있으며, 지역경제가 부담해야 할 기회비용이 커지므로 신중하게 검토해야 한다. 정책과제별로 건물 · 장비 · 시설 등 하드웨어적 정책수단과 인력 · 기술 · 정보 · 네트워킹 등 소프트웨어적 정책수단이 균형을 이루도록 하여 정책수단 간의 시간적 · 공간적 부정합에 따른 비효율과 자원 낭비를 최소화해야 한다.

지역혁신체계 구축의 핵심은 혁신주체 간의 협력적 · 호혜적 네트워크 형성이다. 이를 위해서는 지식의 상호 교류에 기여할 수 있는 참여자와 공동 이익의 증진에 앞장설 수 있는 네트워크 운영자간에 협력이 이루어져야 하며, 이는 네트워크를 기획하고 참여자를 선별할 수 있는 혁신전문가 집단을 구성한 후 이 조직을 활용함으로써 가능해진다.

네트워크 참여자 간 파트너십이 제대로 운영되기 위해서는 정책제언과 지원경로를 단일화해야 한다. 현재 우리나라에서와 같이 20여 개 중앙부처 · 청별로 개별법이나 제도에 의해 지역발전을 추진하는 경우 지역혁신체계 참여주체들 간의 합의에 의한 협력동기가 약해지거나 상실될 수 있다.

합리적인 사업평가 절차와 공정하고 명확한 평가기준을 공표해야 한다. 사업의 엄정한 평가는 지역혁신체계 구축사업의 지속을 위해 필수적인 사항이다. 일정 시한을 정해놓고 시한 내에 성과 달성 여하에 따라 재정 지원의 계속 여부를 결정하고, 우수한 사업계획만이 채택, 지원될 것이라는 신뢰가 형성되어야 한다.

지역혁신체계 정책의 수립과 집행에서 가장 경계해야 할 부분은 너무 첨단에만 집착하는 성향과 표준화된 정책모형과 수단을 활용하고자 하는 것이다. 또한 지역 내 기존 클러스터를 유지하는 것과 신규 클러스터의 발굴이라는 목표 간에 균형을 유지할 필요가 있다.

지역혁신체계 구축의 핵심은 혁신이 필요한 지역 내에서의 제도적 집약을 효율적으로 이루는 것이다. 특히 개별 지역이 의사결정, 공공정책 수립과 집행, 평가의 전 과정에서 주도적으로 창의성을 발휘해야 한다. 지역의 혁신역량을 스스로 창출토록 하는 것이 주목적이기 때문에 지방정부의 역할 확대가 필요하고, 중앙정부는 적극적으로 참여는 하되 전면에 나서지 않으면서 간접적인 지원 · 중재 · 조정 ·

자문 역할을 수행해야 한다.

### 4) 관 주도형 지역개발의 폐해사례

자립적 지역발전의 수단으로 지역혁신체계를 구축하려는 노력을 기울이는 대신에, 관 주도형으로 테마파크를 조성하는 방식의 가시적인 지역개발을 중점적으로 추진할 경우 어떤 결과를 초래할 수 있는지 2006년 파산한 유바리에서 큰 교훈을 얻을 수 있다. 그간 유바리는 몰락한 탄광지역을 관광산업으로 재기시킨 성공사례로 꼽혀왔다. 다만, 테마파크 중심의 개발정책이 어떻게 지역혁신 사례로 꼽힐 수 있었는지 의문이었지만 주민 참여 없이 관 주도형으로 끌고 온 결과가 어떤지에 대한 좋은 사례라고 생각된다.

삿포로 시내에서 약 60㎞ 떨어진, 표고 230m의 유바리는 1960년대까지만 하더라도 전형적인 탄광도시로서 나날이 발전하는 추세에 있었다. 유바리에서 탄좌가 개발되고 석탄이 생산되기 시작한 것은 1890년이었다. 이후 청 · 일전쟁이나 제 2차 세계대전 등 전쟁에 따른 군수물자 생산을 위한 석탄의 증산과 난방에 필요한 석탄의 수요 증가로 인해 유바리는 도시규모의 확장과 인구의 증가 등을 나타내며 급속히 성장했다.

그러나 1959년 이른바 에너지 혁명의 바람이 거세게 불어와 석탄이 석유나 가스, 원자력 등에 밀려나면서 연료로서 경쟁력을 상실하게 되자 일본 정부는 석탄산업 합리화정책을 도입하게 되고 유바리의  탄광도 폐광되기 시작한다. 마침내 1990년에 유바리 관내에 있던 24개 탄좌가 모두 문을 닫게 되고 1960년 11만 7,000명에 달하던 유바리의 인구는 2,000년 1만 4,790명으로 줄어들게 된다.

석탄 생산이 막을 내린 유바리는 살아남기 위한 자구책을 마련한다. 관광과 멜론 특작물 육성을 근간으로 삼아 깨끗하고 아름답고 편리한 도시 가꾸기에 나선 것이다. 1983년 화려하게 문을 연 석탄 역사촌은 이전에 8년이나 부시장을 지낸 나카다 시장이 1979년 부임하면서 이 사업을 주도하여 그 결실을 맺은 것이다. 나카다 시장은 석탄 역사촌 건설을 위해 1980년에 민관합작으로 시가 50%를 출자하고, 나머지는 석탄산업 등으로 이 지역과 연고가 있던 회사들이 출자한 석탄 역사촌 관광회사를 설립한다. 사라져가는 탄광을 소재로 한 테마파크는 무려 60억 엔이 투자된 대규모 사업이었다.

사업의 일환으로 멜론 브랜디 양조연구소를 개설하고 박물관도 개관한다. 1983년에 대형 유원지 시설 어드벤처 패밀리를 완성함으로써 역사촌이 전면 개장한다. 이어 수용인원 1만 명의 역사촌 클린 대극장도 완성한다. 그러나 완성된 테마파크는 처음과 달리 점차 관람객이 줄어들었다. 이러한 상황에 대해 나카다 시장은 더 많은 테마파크를 지어 관광객을 유치하는 것만이 해결책이라고 판단하여 세계동물관, 로봇관 등을 짓는 등 시설 투자를 더욱 늘려갔다.

멜론은 유바리에서 가장 성공한 농산물로 경매에서 사상 최고가를 경신하기도 했다. 멜론 2개가 700만 원에 낙찰될 정도로 유바리 멜론은 일본 최고의 멜론으로 급부상했다. 유바리는 1984년에 과일술인 멜론주를 개발하는 등 부가가치 증대에 힘써 1년 내내 생산되는 멜론이 농업생산액의 93%를 차지하기에 이른다. 이런 성과가 인정되어 1986년에 일본경제동우회가 주는 아름다운 도시 가꾸기 상을 받는다.

테마파크와 멜론 이외에 유바리는 관광상품의 개발에 박차를 가한다. 관광용 볼거리를 만들기 위해 각종 축제를 철마다 개최하는데, 멜

론축제, 꽃축제, 낙엽축제가 그것이다. 볼거리 축제의 정점은 유바리 국제 모험 판타스틱 영화제로서 1990년에 처음 열렸다. 매년 2월에 열리는 이 영화제는 세계 중요 영화제의 개최시기와 겹치지 않는 틈새를 노려 국제적 영화제로 부상할 수 있었다. 이곳은 또한 유바리 탄광촌을 소재로 삼았던 일본의 인기영화 <행복의 노란 손수건>의 촬영 장소로 해마다 많은 사람이 찾아온다. 보고, 놀고, 먹고, 자는 관광산업 개발이 큰 성과를 거두어 1980년에 연인원 55만 명이던 관광객이 1995년에는 200만 명을 넘었다.

그러나 유바리는 2006년 6월 파산선고를 받았다. 유바리의 총 부채는 약 353억 엔으로 유바리의 경제규모를 감안한다면 거의 천문학적인 수치이다. 나카다 시장은 이미 2002년에 고인이 되었으나 그가 남긴 유바리의 부채는 유바리의 모든 것을 바꾸어놓았다.

유바리의 도서관과 공중화장실은 대부분 문을 닫았고, 유바리 시의 절반이 넘는 공무원이 한날한시에 퇴임식을 가졌다. 남은 공무원의 급여도 30% 삭감되었으며 유바리의 유일한 종합병원은 민간에 넘어가 진료과목의 축소와 진료비 인상이라는 불가피한 결과를 낳았다. 유바리에 있던 7개 초등학교 중 6개가 문을 닫았고, 유바리 시의 일선 행정기관 또한 통폐합에 따라 다수가 사라졌다. 그리고 유바리의 자랑이었던 영화제 또한 예산을 확보하지 못해 열리지 못할 것으로 보인다.

유바리는 어떻게 파산지경에 이르게 되었는가? 나카다 시장은 탄광에서 관광으로라는 기치 아래 1980년대부터 각종 관광 관련 투자를 진행해왔다. 그러나 전문가가 아닌 공무원들을 동원하여 관광 마케팅을 진행했고, 따라서 사업수익률은 떨어질 수밖에 없었다. 이러한 저수익률에 대해 나카다 시장은 평가를 통한 개선이 아닌 다른 시설물에 대한 투자로 이러한 저수익률을 개선하려 했다. 따라서 나중에는 로봇관이나 동물관 등 기존의 관광 테마와 별 상관이 없는 부문에까지 투자가 이루어졌고, 지역주민들의 일자리를 보장한다는 명목으로 리조트까지 구매하는 등 무리한 사업 확장이 뒤따랐다. 이 과정에서 재정적자가 쌓이고 있었으나 여당 의원들과 시장은 분식회계를 통해 심각한 재정상태를 숨겨왔으며 나카다 시장이 사망한 후 결국 유바리는 파산선고를 맞이하게 된 것이다.

파산 이전의 유바리의 도시 재창조를 위한 노력은 오이타현의 일촌일품 운동과 더불어 일본의 대표적인 지역개발 사례라 불릴 만하다. 그러나 유바리와 오이타현의 지역개발을 위한 과정은 사뭇 다른 방향으로 진행되었으며 따라서 다른 결과를 나타내고 있다.

첫째, 지역혁신을 위한 주체가 달랐다. 유바리의 경우를 보면 나카다 시장을 비롯한 시의 공무원들이 대부분의 사업에서 주체로 등장했다. 물론 멜론 생산의 경우 시의 공무원들이 아닌 농민들이 주도적인 역할을 했고 유바리 멜론은 여전히 일본 최고의 자리를 차지하고 있다. 그러나 멜론 이외에 공무원들이 주체가 되어 수행했던 사업들은 모두 파산에 이르렀다. 반대로 오이타현의 경우 민간 지역혁신주체에 의한 사업기획과 집행이 우선적으로 이루어졌다. 이러한 민간주도의 사업기풍은 현재까지 이어지고 있다. 유바리의 경우를 보면 멜론을 제외한 모든 관광 관련 사업의 경우 나카다 시장의 결정으로 모든 사업이 집행되었고, 이 과정에 주민들은 철저히 배제되었다. 나카다 시장이 시의 심각한 재정상태를 숨길 수 있었던 것도 이렇듯 시민을 배제했기에 가능했다. 즉, 오이타현의 경우 Local Governance 체제 아래서 사업이 진행된 반면 유바리는 Local Government만의 사업이었던 것이다.

둘째, 지역의 자원에 대한 관점이 달랐다. 오이타현의 경우 기존에 지역이 가지고 있던 자원을 특화하고 발굴하여 이를 기반으로 주민 소득 증대를 위해 노력했다. 반면 유바리는 멜론을 제외한 모든 것이 요소투자를 통해 이루어졌다. 게다가 요소투자를 통해 만든 기반시설의 운영주체에 대한 고민 없이 모든 것을 비전문가인 공공부문이 담당하는 과오를 저지르기도 했다.

셋째, 지역주민과 행정기관 간의 관계에서 많은 시각차를 보였다. 유바리에서 행정기관은 사업의 집행자이자 책임자였으며 지역주민은 그 사업의 객체이자 주변인에 불과했다. 반면 오이타현에서는 도요노쿠니 만들기 학당의 운영으로 지역주민을 지역혁신의 핵심역량으로 키우기 위한 노력을 게을리 하지 않았다. 이러한 차이는 도시파산이라는 결과와 일촌일품 운동을 거쳐 관광명소로의 부상이라는 결과를 가져왔다.

지역혁신체계 구축을 통한 균형발전전략은 미발전지역의 활성화를 위한 유효한 전략임에 틀림없다. 그러나 유바리의 사례에서 본 것처럼 지역혁신체계를 구축할 때는 유의해야 할 사항들이 존재한다.

첫째, 지방협치체계(Local Governance)를 구성하는 주체들이 모두 지역혁신체계 구축에 참여해야 한다. 이러한 포괄적인 참여는 다양한 이익의 반영을 통한 민주적 의사결정이라는 결과뿐만 아니라 지역혁신체계의 효율성을 높이는 길이기도 하다.

둘째, 지역발전전략에 대한 새로운 고민에 기반을 둔 지역혁신체계를 구축해야 한다. 과거의 요소투입형 지역발전전략은 이미 일정 정도 한계를 드러내고 있다. 이런 한계를 극복하지 못한 유바리의 사례는 지역혁신체계가 창조적이고 혁신적인 방향으로 구축되어야 함을 보여주는 반증이다.

제 5 장

# 지역혁신체계 정책개발 활용지침

# 제5장 지역혁신체계 정책개발 활용지침

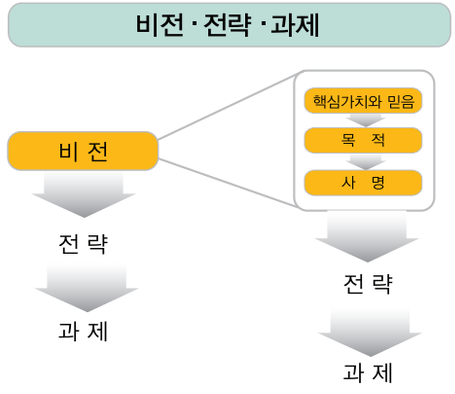
## 1. 지역혁신 비전 설정[31)]

지역혁신체계의 구축과정에서 가장 먼저 이루어야 할 일은 지역혁신으로 일구어갈 지역의 미래상, 즉 비전을 그려보는 것이다. 이는 지역혁신을 이끄는 리더들이 제일 먼저 책임져야 할 사항이기도 하다. 지역혁신리더들은 명확하고 통일된 비전 설정을 촉진하는 한편 그 비전을 추구하기 위해 참여주체들의 헌신적인 노력을 이끌어야 한다.

광역지자체나 기초지자체 단위가 아닌 자그마한 마을 중에도 향후 5~10년, 혹은 홍성 문당리처럼 100년 후의 미래상을 그리는 마을들이 있다. 우리가 성공사례로 꼽는 마을들은 하나같이 마을리더들이 마을의 미래상을 그리는 일부터 착수하고 그 미래상을 주민들과 공유하는 가운데 발전전략을 구상하고 있었다. 반면에 이러한 미래상을 갖지 못한 마을들은 남이 하는 것을 그대로 따라하면서 항상 뒤처져 있는 것을 관찰할 수 있다.

비전은 세 가지 기본 요소로 구성되어 있다. 즉, 핵심가치와 믿음, 목적, 사명이 그것이다. 비전으로부터 전략과 과제가 나온다. 이를 도식으로 나타내면 다음 그림과 같다.

[그림 5-1] 비전, 전략, 과제




### 1) 비전 설정의 중요성

영원히 지속할 수 있는 비전을 세우는 것은 힘든 일이지만 자손 대대로 물려줄 지역의 미래를 생각한다면 나아가는 방향이 흔들리지 않도록 반드시 비전을 세워야 한다. 기업의 경우를 예로 들자면 비전이 없어도 수익성 좋은 사업을 벌일 수 있지만 수익 실현 이상의 것, 즉 위대한 기업으로 성장하기를 원한다면 비전이 있어야 한다. 비전을 설정하면 다음과 같은 네 가지 좋은 점이 따라온다.

첫째, 비전이 있으면 좀처럼 볼 수 없는 노력을 기울이게 된다.

31) [13]짐 콜린스

둘째, 비전이 있으면 전략적 · 전술적 결정을 내릴 수 있는 상황을 스스로 만들어나간다.

셋째, 비전을 공유하면 구성원들이 서로 단결하고 팀워크를 이루며 한가족처럼 지낸다.

넷째, 비전이 있으면 소수의 핵심리더에만 의존했던 지역의 현안 의제들에 많은 사람이 참여할 수 있게 된다.

### (1) 특별한 노력을 이끌어내는 비전

사람은 가치, 이상, 꿈, 그리고 마음이 내키는 도전에 반응하는 본성을 갖고 있다. 일단 비전을 공유하면 그들이 몸담고 있는 조직 또는 사회의 비전을 실현하기 위하여 좀처럼 볼 수 없는 노력을 기울이게 된다. 의미 있는 일을 하려는 사람의 기본적인 욕망을 자극하면 스스로 동기를 부여하여 보다 광범위하고 일반적인 목적 안에서 스스로 계획하여 일할 수 있도록 한다. 이와 같은 동기를 만드는 일이 비전 제시자(Vision Provider, VP)의 역할이다. 비전 제시자는 참여주체를 하나로 묶는 ' 기가 막힌 일 '을 계획하고 비전을 새롭게 하여 동기를 부여해야 한다.

### (2) 전략 및 과제 결정을 위한 조건

지역에 비전이 있으면 참여주체 어느 누구나 스스로 의사 결정을 할 수 있다. 모든 사람이 공유하고 있는 비전은 나침반과 같다. 사람들에게 나침반을 주고 목적지만 정해주면 그들은 정확하게 목적지를 찾아갈 수 있다. 물론 가는 길에 장애물을 만날 수도 있지만 나침반이 가리키는 정확한 방향과 목적지가 있기 때문에 결국에는 목적지에 도달한다.



반대로 비전이 없을 경우 그 지역은 발전할 수 있는 환경을 제공하지 않는 것이나 마찬가지다. 일관된 목표가 없어 스스로 솔선수범하여 일하지 않고 어려운 일이 닥칠 때마다 그 일에만 정신없이 매달리게 된다. 이는 곧 비전 없이는 전략을 세울 수 없다는 것을 의미한다.

전략은 목적을 어떻게 달성할 것인가 하는 방법을 말한다. 따라서 목적이 선명하지 않으면 효과적인 전략을 세울 수 없는 것이다. 전략은 비전을 달성하기 위한 과정이기 때문이다. ' 목적지 '를 모르는데 ' 목적지 '에 도달하는 방법을 논하는 것은 무의미하다. 신활력 부진지역을 현장에서 컨설팅하는 가운데 느낀 것은 이런 지역들일수록 명확한 비전 없이 사업계획을 수립한다는 점이다. 산지도 아닌 곳에서 남이 산채를 재배해서 성공했다고 하면 우리도 해보자는 식이다. 이와 같이 심각한 문제를 안고 있는 대부분의 지역을 잘 살펴보면 모든 어려움의 근본 원인이 명확한 비전이 없다는 점이기 때문에 비전 설정의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

### (3) 단결 · 팀워크 · 공동체

공통의 비전이 없으면 어떤 조직도 쉽게 와해될 수 있다. 뚜렷한 비전이 없으면 논쟁하고 밥그릇 싸움을 벌이며, 무분별하게 사업을 확장하려 들 뿐 아니라 사소한 말다툼으로 세월을 보내게 된다. 공통 목표와 전체 조직의 강화를 위해 매진하기보다는 에너지를 소진시키는 파괴적인 싸움이나 벌이게 된다. 이렇게 되면 공동체로서 추진할 수 있는 강력하고 긍정적인 목표 달성은 생각할 수도 없다.

어떻게 창조성을 발휘하게 하면서 동시에 일정한 방향으로 나아가게 하느냐는 문제를 해결하는 데 비전이 역할을 한다. 모든 구성원이 길잡이 별, 즉 비전을 공유하고 있으면 작은 배에 나뉘어 타도 같은

방향으로 노를 젓게 되는 것이다.

**(4) 핵심인물만이 아닌 많은 사람이 참여하는 공동체**

지역혁신체계 구축 초기 단계에는 소수의 리더들이 비전을 제시하게 마련이다. 따라서 비전 자체가 소수의 생각에 그치는 경우가 많다. 그러나 지역혁신을 지속 가능하게 하려면 소수의 리더에게만 의존하는 관행을 어느 순간에서부터 버려야 한다. 비전은 이제 모든 구성원이 공통으로 나누는 비전이 되어야 하며, 지역을 경영하는 소수의 리더보다는 지역 자체와 동일시해야 한다. 비전은 초기 비전 제시자들의 꿈꾸는 이상을 뛰어넘어야 한다. 공통된 비전을 가진 지역을 추구하는 것이 리더 한 명의 비전에 의존하는 지역을 만드는 것보다 어렵다고 생각하는 사람들이 있다. 그러나 비전을 가진 진정한 리더는 비전을 지역 전체의 것으로 만들어 리더가 지역을 떠난 후에도 혁신이 끊임없이 일어나도록 하는 사람을 말한다.

## 2) 비전 설정의 기본 틀

비전이 혁신주도형으로 지역발전을 도모할 때 없어서는 안 될 중요한 요소라는 점은 앞의 논의에서 분명해졌다. 비전이란 단어에는 온갖 다양한 이미지가 들어 있다. 뛰어난 업적을 떠올리는 사람이 있는가 하면 사람들을 하나로 묶는 저변에 깔린 가치와 믿음을 떠올리는 사람도 있다. 또 사람들을 활기차게 만드는 대담하고 기운을 북돋는 목표를 생각하는 사람이 있는가 하면 영원무궁토록 조직의 존재 이유가 될 중요한 것으로 여기는 사람도 있다. 그런가 하면 최선을 다하게 만드는 소중한 것으로 여기는 사람도 있다.

이와 같은 여러 가지 이미지를 갖고 있기 때문에 이들을 하나로 묶어 일관된 비전을 세우려면 기본적인 틀이 필요하다. 여기서는 콜린스-포라스 비전 기본 틀을 소개한다. 기업의 비전을 세우는 데 사용하는 틀이지만 지역의 혁신비전을 수립하는 데도 그대로 적용할 수 있다. 이 틀에 따르면 비전은 다음의 세 가지 요소로 구성된다.

(1) **핵심가치와 믿음**(Core Values and Beliefs)
(2) **목적**(Purpose)
(3) **사명**(Mission)

여기서 목적과 사명의 차이를 명확히 해둘 필요가 있다. 산 너머에 있는 별을 따라간다고 하자. 목적은 항상 지평선 멀리 있어 결코 도달할 수 없지만 여러분을 앞으로 나아가게 하는 별과 같다. 이와 달리 사명은 언제든지 올라갈 수 있는 산이다. 집중하고 에너지를 쏟아가면서 특정한 산에 오른다. 하지만 정상에 올라가면 또다시 별(목적)이 보이고, 그러면 올라갈 다른 산(사명)을 찾는다. 이런 방식으로 핵심가치와 믿음을 지켜간다.

**(1) 핵심가치와 믿음**

핵심가치와 믿음은 비전의 출발점으로 모든 지역의 주요 정책 결정을 비롯하여 실행단계에 걸쳐 길잡이 역할을 한다. 핵심가치와 믿음은 업무와 생활에서 무엇이 중요한지에 대한 가르침, 업무 수행을 하는 방법, 사람에 대한 업무적인 견해, 업무의 사회적인 역할, 세상을 움직이는 방법 등 동기를 부여하는 원칙들과 신조의 체계를 형성

한다. 이렇게 볼 때 핵심가치와 믿음은 누구나 가질 수 있는 삶의 철학으로 유기체의 유전자 코드와 같다고 할 수 있다. 겉으로 드러나지만 항상 힘을 지닌다.

핵심가치와 믿음은 지역혁신리더로부터 나온다. 지역혁신리더의 일상적인 활동으로부터 구성원에게 삶과 업무에 대한 개인적인 가치와 믿음에 대한 강한 인상을 남겨야 한다. 핵심가치와 믿음의 중요한 양상이 일상적인 활동에 숨어 있다. 그러므로 일상적인 활동은 리더만이 간직하고 있는 믿음과 가치를 100% 진실하게 확장하는 역할을 해야 한다.

우리가 가져야 할 가치와 믿음이 아니라 우리가 간직하고 있는 가치와 믿음을 찾아야 한다. 결국 핵심가치와 믿음은 말이 아니라 리더가 행하는 구체적이고 특정한 행동에서 주입된다.

**(2) 목적**

뛰어난 비전의 두 번째 요소인 목적은 핵심가치와 믿음의 자연스런 결과물이다. 목적은 지역이 존재하는 근본 이유다. 지역의 리더는 물론 구성원들이 리더를 신뢰하는 개인적인 목적의식과 일치하며 따라서 일에 의미를 부여한다. 목적은 수평선을 쫓아가거나 길잡이 별을 따라가는 것처럼 성취할 수 없으면서도 항상 앞을 향해 나아가게 하는 것이다. 사람을 예로 들어 설명하자면 목적의식이 있어야 살아갈 수 있는 것과 같다. 그만큼 목적은 중요한 역할을 한다.

목적을 발견하기 위하여 기업에서 흔히 사용하는 방법에 5W(why)가 있다. 목적이 명확하게 드러날 때까지 최소한 다섯번 이상 ' 왜? '를 물어보는 것이다. 즉, 목적이라고 떠오른 생각에 대하여 ' 굳이 그렇게 해야 할 이유가 무엇인가? 그것이 무엇이 중요하단 말인가? ' 라고 거듭 물어보는 것이다. 특히 공공부문에 대하여 그 존재이유를 스스로 물어보는 것은 중요한 의미를 갖는다. ' 왜 계속해서 존재해야 하는가? 우리가 존재하지 않으면 잘못될 것이 무엇인가? ' 등을 계속해서 묻다보면 지역혁신으로 이루고자 하는 목적의 핵심을 파악하게 된다. 구체적인 사업에서도 그 사업의 내용을 기술한 후 ' 왜 ' 라는 질문을 다섯 번 연속하다보면 그 사업의 목적을 확실하게 알 수 있다. 예를 들어서 어느 지역의 사업 내용이 ' 산채단지 조성 ' 이라고 했을 때 ' 왜? 그 사업을 하느냐? 그게 왜 중요하냐? ' 라고 묻다 보면 산채단지 조성의 궁극적인 목적이 ' 생태 친화적인 소득기반 조성 ' 이라는 것이 뚜렷해진다.

이러한 목적은 상당히 많은 지역에 적용할 수 있다. 지역마다 혁신의 목적을 달리할 필요는 없다는 말이다. 목적은 동기를 부여하는 요소이지 차별화하는 요소는 아니기 때문이다. 지역마다 동일한 혁신의 목적을 가질 수도 있고 이는 전적으로 그 지역의 의지에 달려 있다. 한편 사명은 지역마다 확연히 달라질 수 있다.

**(3) 사명**

효과적인 비전의 셋째 요소인 사명은 노력을 기울일 때 무엇에 주안점을 두느냐 하는 것으로, 명확하면서 거역할 수 없는 일반적인 목적이다. 결코 성취할 수 없는 목적과 달리 사명은 성취해야 하는 것이다. 사명은 달 착륙과 같이 가치와 목적을 역동적이고 집중된 목표로 전환한다. 이는 산뜻하고 명확할 뿐만 아니라 대담하고 유쾌하기까지 하다. 구성원들의 마음을 사로잡아버리기 때문에 굳이 길게 설명할 필요가 없다. 일단 사명을 달성하면 목적에 비추어 다시 새로운 사명을 설정하면 된다.

훌륭한 사명은 확실한 목적지, 즉 종착점이 있다. 달에 착륙하겠다는 사명이나 산 정상에 오르겠다는 사명과 같이 도달할 때를 반드시 알 수 있어야 한다. 훌륭한 사명은‘ 이런 일은 불가능해 라고 말하는 한편‘ 하지만 달성할 수 있다고 확신해 라고 말할 수 있어야 한다. 또한 뛰어난 사명은 정해진 시간 내에 성취해야 한다. 또한 사명은 가장 중요하게 여기는 기준에 딱 맞아떨어져야 하며 몰두할 수 있는 것으로서 순수한 열정이 담겨 있어야 한다. 사명을 기꺼이 달성하려는 정신이야말로 비전을 세우는 데 없어서는 안 될 중요한 요소이다.

사명에는 네 가지 유형이 있다. 목표 설정(Targeting), 공동의 적(Common Enemy), 역할 모델(Role Model), 내부 변화(Internal Transformation)가 그것이다.

① 목표 설정이란 명확하게 정의한 목표를 추구한다는 말이다. 지역이 완전히 새로운 차원으로 발돋움하여 지역주민들이 성공을 만끽한다는 식의 목표를 설정하는 방법이 있다. 수치로 목표를 설정하는 경우도 많이 있으나 이때는 단순히 최고가 되자고 말하는 것보다 지역주민들에게 더 큰 자극을 주지 못하는 경우가 많기 때문에 조심스러워야 한다. 따라서 수치로 목표를 설정할 때는 지역주민들에게 의미 있는 어떤 것과 연결시키도록 해야 한다. 중요한 것은 좋은 목표를 세우는 것이 아니라 구성원들을 활기 있게 만드는 목표를 세우는 것이다.

② 공동의 적을 물리치기 위한 사명이야말로 창조적이지는 않지만 가장 강력한 사명이라고 할 수 있다. 이는 지역주민들의 경쟁 본능에 호소하는 것이다. 박멸해야 할 공동의 적을 찾아내면 묘하게도 목적이 일치하는 것을 알 수 있다.

③ 사명의 또 다른 유익한 유형이 역할 모델이다. 선망의 대상으로 생각하는 지역을 모델로 이용하는 것을 말한다. 이는 조금만 일러주면 곧 따라 할 수 있는 주민이 많은 지역에 특히 효과적이다. 지역혁신 우수사례로 나오는 마을들이 역할 모델로 적합하다. 다만, 역할 모델로 설정하기 이전에 자기들이 살고 있는 지역의 특성을 완전히 파악해야 한다.

④ 내적 변화 사명은 매우 드물다고 할 수 있는데 보통 극적인 구조 개혁이 필요한 지역에 활용한다. 이는 정체된 성숙산업 지역에 가장 적합하다.

사명에 맞는 상세한 계획표, 로드맵을 짜는 일이 무엇보다 중요하다. 단기간에 성취할 수 있는 사명도 있고 5년 이상 걸려야 하는 사명도 있다. 기간을 얼마로 잡든 사명을 실현하고 나서 무엇보다 새로운 사명을 설정해야 할 때를 확실히 인식해야 한다. 잘될 때 미래를 대비해야 한다.

비전의 세 가지 요소인 핵심가치와 믿음, 목적, 사명을 결합하는 가장 기본적인 방법은 문서로 작성하는 것이다. 이는 자신도 모르게 자신이 노력하고 있는 것을 좀 더 확실하게 알 수 있게 해준다. 그런데 반드시 고려해야 할 점은 리더의 비전보다 지역의 비전이 훨씬 중요하다는 사실이다.

지속성에 세 가지 요소는 차이를 보인다. 핵심가치와 믿음은 세월이 지나도 변하지 않는다. 목적의 경우 100년은 지속되어야 한다. 사명은 달성되는 순간 새로운 사명을 세워야 한다. 전략은 매년 바뀌어야 하고 사명을 새로 세울 때는 전면적으로 손봐야 한다. 전술은 상황 변화나 여건에 따라 조정해야 한다.

무엇보다 중요한 것은 활기차고 매력적이고 특정한 단어로 비전을

제시해야 한다는 것이다. 비전을 머릿속으로 상상할 수 있는 그림으로 생생하게 바꿀 수 있어야 한다. 비전은 쉽게 이해할 수 있게 명확하고 핵심 리더들이 공유할 수 있어야 한다.

### 3) 지역혁신비전 설정 사례

**(1) 강원도**[32]

제3차강원도종합계획(2000~2020)의 목표는 " 자연과 지식이 조화된 21세기 전국 제1의 삶터 만들기 "이었다.

강원도의 고유가치는 자연과 그 속에 살고 있는 사람에서 비롯된다. 두 주체가 지속적으로 건강하기 위해서는 조화롭게 공생하여야 한다. 강원도 지역발전의 목표는 궁극적으로 도민 삶의 질 향상으로 삶의 질은 자연과 사람들의 건강에 의존한다.

세계보건기구(WHO)에서 정의한 건강이란 육체적으로, 심리적으로 또 사회복지적으로 완전한 상태로써 개인과 지역공동체 또는 사회가 도달하여야 할 건강상태에 대한 조건을 포함한다. 또한 건강은 평화의 개념과 밀접하게 연관된 21세기 최고의 가치개념이다.

기존계획의 지향하는 바와 강원도가 추구하여야 할 산업 활동의 방향, 강원도의 자원 측면의 장점을 고려하여 강원도 발전의 미래상을 " 생명 · 건강산업 수도 "로 설정하고 지역혁신협의회에서 수차례 논의를 거친 후 확정하였다. 이러한 비전하에 국제적 기준에 있어서 생명건강지대, 생명 · 건강성을 추구하는 산업 활동을 전개하게 된다.

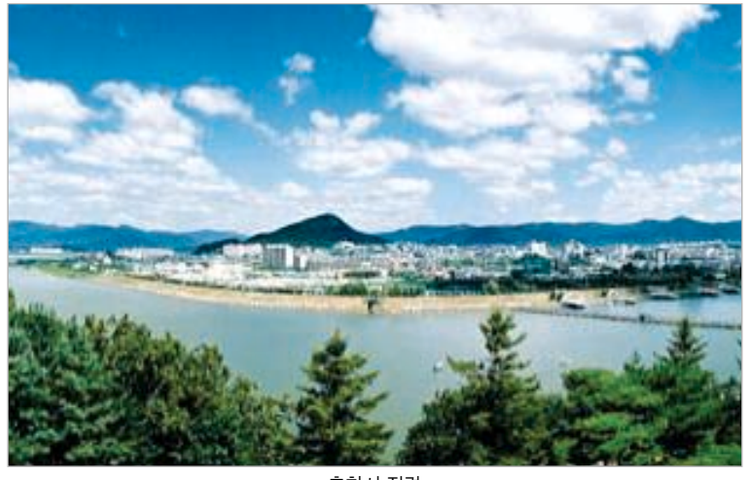
32) [14]제1차 강원지역혁신발전5개년계획



**(2) 춘천시**[33]

21세기 춘천 비전과 개발전략, 1997에 나타난 춘천시의 기본계획은 ' 국토의 내일을 선도하는 중북부 거점도시 실현 ', ' 신기술산업을 기간으로 하는 환경친화적 산업도시 실현 ', ' 세계로 열려 있는 문화교육도시 실현 ', ' 다시 찾아오고 싶은 호반관광도시 실현 ', ' 풍요로운 건강 · 복지도시 실현 '등 다섯 가지의 도시를 목표로 하고 있었다.

또한 최근에는 1990년대 이후 춘천의 변화하는 모습을 4단계로 나누어 ' 아름다운 자연경관, 수준 높은 문화예술도시 '→' 지식문화산업 중심도시 육성 '→' 차별화된 교육 · 레저도시 조성 '→' 21세기 지식문화레저비즈니스 중심도시 육성 '의 발전전략을 제시하고 있다.



춘천시 전경

따라서 춘천시의 제1차 지역혁신발전 5개년계획의 비전은 이러한 모든 것을 포괄하는 개념으로서 춘천이 가지고 있는 독특한 자원, 즉

33) [15]춘천시 제1차 지역혁신발전 5개년계획

‘ 호반을 중심으로 하는 천혜의 자연환경 ’, ‘ 강원도 내 교수의 50%가 집중되어 있는 풍부한 인적 자원 ’, ‘ 지식산업을 중심으로 한 뛰어난 기술력 ’이 서로 융합하고 발전하여 춘천을 사람 살기 가장 좋은 도시로 만드는 것이다. 따라서 춘천시의 지역혁신비전은 ‘ 자연과 인간과 기술이 어우러진 웰빙피아 건설 ’로 설정했다.

### (3) 문당리[34]

충남 홍성군 홍동면 문당리는 마을단위로는 드물게 ‘ 21세기 문당리 백년계획 ’을 수립했다. 백년계획을 추진하게 된 배경은 다음과 같다.

현재 농촌의 현실은 농가 호수 및 농업인구의 감소가 심각할 뿐만 아니라 지역사회 자체의 유대감 약화가 심화되고 있다. 그 원인은 여러 가지가 있겠으나, 무엇보다 농촌의 미래를 보장받을 수 없다는 것이 가장 두드러진 이유가 될 것이다. 농촌의 현실이 이렇게 된 데에는 도시에 비해 농촌이 상대적으로 삶의 질과 환경의 질이 낙후되어 있는 데다가, 농산물의 개방 압력으로 피땀 흘려 지은 농산물의 경쟁력이 상실되고 있는 현실도 한몫하고 있다.

그뿐만 아니라 농업이 우리 국토의 환경보전에 중요한 역할을 담당하고 있다는 사실을 농민들 스스로 자각하지 못하고 있어서, 농산물 재배 과정에서 농약 등의 과다 사용으로 토양과 하수를 비롯한 환경이 오염되고 있는가 하면 농민들 스스로의 건강도 위협받고 있는 실정이다.

이에 문당리는 농촌에 산재한 이러한 문제들을 해결하여 농촌이 희망이 있는 곳을 만들고, 농촌과 도시가 공생하는 갖가지 방안을 마련코자 마을단위로서는 우리나라에서 최초로 백년계획을 세웠다.

이 계획을 세우는 데에는 녹색연합과 서울대 환경대학원의 도움이 컸다. 특히 태양열과 태양광, 바이오가스 등의 자연에너지를 사용하는 방안과 자연형 삽교천 만들기, 자연 소재의 주택 만들기, 자연정화 연못과 빗물이 통과하는 길 만들기 등 있는 그대로의 자연환경을 해치지 않으면서도 생활환경을 개선할 수 있는 전문적이고 체계적인 방안들을 많이 마련해주었다.

문당리는 이 계획을 통하여 생명 및 환경산업으로서의 농업의 가치를 높이고 농촌의 삶의 질을 개선할 것이다. 이를 위해 다양한 농업소득원을 창출하고 유통망을 개선하여 소득 증대를 꾀할 것이며 아울러 생활환경도 환경친화적으로 복원할 것이다.

따라서 이 계획은 농촌의 환경 개선 및 복원이 농민들의 삶을 개선시킴은 물론이거니와 도시민들과 자라나는 세대에게 환경과 농업에 대한 올바른 인식을 갖게 하고 고향과 국토에 대한 사랑을 길러줄 수 있다는 것을 확인시켜 줄것이다.

백년계획 기본 구상의 1. 문당리 발전 최종 목표상에서 마을의 미래상을 다음과 같이 밝히고 있다.

> 문당리의 지속 가능한 발전 백년 계획의 최종 목표상은 환경적 · 경제적 · 사회적 지속 가능성의 목표를 통합한 ‘지속 가능한 농촌사회의 구현’ 이다.

34) [16]21세기 문당리 발전 백년계획

## 2. 지역혁신역량 진단[35)]

### 1) 지역혁신역량 분석

지역혁신체계의 핵심은 대상지역의 사업져 y 締飼迂의 핵습닪礲 찹쯥쟺닪礲 최소한의정책걔책걔책(ㄴ)鮀뉀장사 찹쯡쉷碢淤芡쯭굳쬇攏蚪춞記笣늓긍 대상진쵬 신활력사업신첫

서 제시한 바와 같이 원래는 지역의 풀뿌리적인 특정산업에서 산 · 학 · 연의 연계활동이 자발적으로 이루어지고, 정부의 관여는 최소화되는 것을 의미한다. 그러나 독일이나 일본의 경우에서처럼 정부가 정책을 통해 주도적으로 관여하는 것 또한 매우 중요하게 인식되고 있으며, 이러한 정책적 특성은 국가별로 상이하다고 할 수 있다.

우리나라의 경우도 ‘ 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회 건설 ’을 국가균형발전의 비전으로 설정하고 국가균형발전5개년계획에서 시도별 지역혁신발전계획을 수립한 바 있다. 지역의 특성을 파악하려면 먼저 지역혁신에 영향을 끼치는 역량 분석이 가장 먼저 이루어져야 한다.

지역산업의 실태에 맞는 지역혁신체계를 구축하기 위해서는 먼저 ① 그 지역의 주된 산업은 어떤 것이 있는지, ② 혁신환경은 어떠한지, ③ 지역기업들의 경쟁환경은 어떠한지에 대한 현황 분석과 평가가 우선 이루어져야 한다. 이러한 지역산업 현황과 혁신체계에 대한 평가가 우선적으로 이루어질 때 효과적인 정책 수립이 가능하다.

### 2) 지역혁신역량 평가

**(1) 산업현황**

지역혁신체계 이론에 입각한 정책은 최소한의 산업기반이나 혁신환경조차 갖추지 않은 지역에 대해서는 정책의 실효성을 기대하기 어렵다. 이러한 낙후지역의 경우 내발적 발전을 추구하기 위해서는 마을리더 교육과 같은 방식으로 지역특성에 맞는 혁신주체를 육성하고 이들을 네트워크로 엮어 선도사업을 추진하는 신활력사업 모델의 적용이 필요하다. 이러한 지역에 활력을 불어넣는 가장 중요한 요소

는 우량 향토기업의 육성이며, 우량 향토기업이 성장하기 위해서는 관-민-외부전문가로 상징되는 지역혁신 네트워크의 형성이 첫 단추가 된다.

이는 지역의 발전 정도나 특성에 따라 상이한 정책적 접근이 요구됨을 뜻하며, 협의의 지역혁신체계 구축은 혁신주체 간의 생산적 네트워킹에 초점을 맞추지만, 국가균형발전 계획의 일환으로서의 지역혁신체계 구축은 특정산업의 클러스터 형성까지 포괄하는 개념으로 이해할 필요가 있다. 따라서 우리나라의 수도권이나 동남권처럼 이미 산업 클러스터가 형성된 지역은 생산적 네트워크 구축에, 낙후지역은 우량 향토기업의 발굴과 이들을 중심으로 하는 클러스터 형성에 상대적으로 높은 비중을 두어야 한다.

따라서 산업의 경우 지역의 산업구조, 특성화 정도, 성장 산업, 핵심 산업, 지역의 우수기술 등을 조사하여 분석할 필요가 있다. 이러한 분석을 통해서 지역경제의 중장기적인 발전을 견인할 수 있는 성장동력으로서의 전략산업을 선정하고 그러한 전략산업을 육성하기 위한 기업유치 및 육성, 연구개발, 인력 양성, 인프라 구축 등 필요한 전략 수립을 하게 된다.

### (2) 혁신환경 현황

#### ① 지역의 혁신제도

지역혁신체계의 개념에서 논의한 바와 같이 기술주도 가설에서는 과학적 지식의 창출이 기술개발을 유발하고 기술혁신을 유도하는 핵심 원천이 된다. 기초과학이 빠른 속도로 발달하는 나라와 지역에서는 신제품 개발이 활발히 진행되며 그렇지 않은 나라와 지역에서는 기술혁신이 정체된다.

그리고 기술혁신은 사회적인 측면에서 제도적인 과정이다. 기술혁신과 관련한 다양한 주체들은 서로 연계되어 있으며, 이들 간에는 정형화한 관행, 문화, 교류 등 제도적인 요인이 존재하고 있다. 따라서 각 지역의 지역혁신과 관련된 사회적 제도, 여건을 사전에 살펴볼 필요가 있다.

그 내용으로는 정부의 정책 체계, 기업 지원에 관한 일반적인 사항으로서 생산 및 창업 지원, 자금 지원, 마케팅 및 유통 지원, 경영 및 정보 지원 제도, 과학기술 지원에 관한 사항으로서 고등교육, 연구개발 지원체계, 기술이전체계, 교육 및 훈련체계, 기초연구지원체계 등을 들 수 있다.

이러한 혁신환경은 지역의 일반적인 혁신환경, 전략산업별 혁신환경으로 구분하여 조사 분석하는 것이 적절할 것이며, 그 분석 결과를 지역혁신체계 구축을 위한 기초 자료로 활용하는 것이 바람직하다.

#### ② 지역의 혁신제도와 기업 간의 관계

혁신의 상호작업 모델에서 강조하듯이 기업의 혁신활동은 단순히 과학기술이나 연구개발 활동에만 의존하는 것이 아니기 때문에, 연구개발에서 생산, 유통에 이르는 가치 체인을 둘러싼 모든 영역, 즉 혁신환경에서 다양한 주체들의 상호 작용을 통해 발생한다.

이처럼 혁신활동이 환경에 배태된 혁신주체들의 상호 작용에 의존한다고 할 때, 혁신의 성과는 당연히 환경의 질에 영향을 받을 수밖에 없다. 이러한 관점에 따라 혁신환경을 구성하는 다양한 기관(조직)과 관련 제도(법률이나 정책)와 기업 간의 관계(상호 작용성)를 분석하는 것은 혁신체계의 특성을 규명함은 물론, 정책적 관점을 가지고 시스템을 평가하는 데 중요한 의의를 가진다.

그 분석 내용으로는 기업들의 혁신주체에 대한 인식 정도, 접근성, 혁신 활동의 만족도로 구분할 수 있다.

### (3) 지역기업의 경쟁환경

해당 지역의 기업들이 직면하고 있는 경쟁압박과 그것에 대한 대응방법을 조사함으로써 기업들의 경쟁환경 실태를 파악할 수 있다. 경쟁압박 요인으로서는 가격, 품질, 제품개발 비용, 잦은 수요 변화, 빠른 기술 변화, 인건비 상승, 경쟁업체 출현 등을 들 수 있다.

그 대응방식으로는 비용 절감, 조직 축소, 신제품 개발, 연구개발 투자 증대, 새로운 공정 · 설비 도입, 아웃소싱, 기술개발 협력, 공동구매 및 판매, 유능한 인재 채용 등을 들 수 있다.

#### ① 혁신의 투입

이는 기업들의 혁신역량을 파악할 수 있는 중요한 지표 가운데 하나이다. 이는 다시 연구개발 수행과 연구개발 투자로 나누어 분석할 수 있다.

먼저 연구개발 수행 경험과 수행방법을 살펴볼 필요가 있다. 연구개발의 경험 유무는 혁신 실태 파악에 중요한 요소이며, 연구개발 수행업체 중에서 기업의 자체개발, 특허 구매, 연구소 및 대학과의 공동개발, 다른 기업과 공동 연구개발 등과 같은 수행방법도 중요한 분석대상이 된다. 공식적 차원 외에 기업 간 상호 작용을 통한 지식의 교류 · 확산, 기계나 장비 구입과 같은 보다 비공식적 차원까지도 포함된다.

다음으로 연구개발 투자는 기업의 혁신활동에 투입되는 요소들을 분석 · 평가하는 데 핵심적 요소이다. 연구개발 인력과 함께 연구개발비로 측정되는 이들 요소의 상대적 크기는 기업들의 연구개발에 대한 관심과 노력을 일차적으로 반영한다.

#### ② 혁신의 산출과 성과

기술혁신에 관한 많은 실증연구는 혁신의 투입과 산출 사이에 일대일 대응이 이루어지지 않는다는 점을 지적한다. 혁신과정이 공식적 연구개발 외에 다른 많은 요인들에 의해 이루어지고 있으며, 이 과정에서 많은 애로 및 실패요인들이 개입하기 때문이다. 게다가 혁신과정에 동일한 요소가 투입되었다 해도 혁신 시스템에서 지식의 교류와 확산, 흡수역량 여하에 따라 혁신의 최종 성과에서 차이가 발생할 수 있기 때문이다.

혁신의 산출과 성과를 구분할 수 있는데, 전자는 지식의 창출, 후자는 지식의 활용으로 대비할 수 있다. 지식의 창출은 보통 지식재산권이라는 공식적 통계자료를 통해 분석할 수 있으며, 지식의 활용은 지식의 상업화 정도를 나타내는 매출 증대 효과를 통해 파악할 수 있다.

여기서 매출 증대 효과는 혁신의 개념에 따라 제품혁신, 공정혁신, 조직혁신으로 구분되며, 이 구분에 의거하여 각 산업별 혁신성과를 분석 · 평가할 수 있다.

#### ③ 기업의 혁신활동

상호 작용적 혁신으로 규명되는 혁신의 성격은 다양한 주체들의 활발한 지식 교류와 확산, 이전과 흡수를 통해 생산과정의 도처에서 혁신이 이루어지는 것을 특징으로 하고 있다. 말하자면 혁신은 공식적인 연구개발 활동과 그 소산인 과학적 · 공학적 지식의 상업적 응용 외에, 비공식적 채널이나 대면 접촉에 의한 암묵적 지식의 교류와

확산을 통해서도 이루어진다.

이러한 맥락에서 기업들의 혁신활동을 조사하고 분석하는 것은 산업의 혁신 시스템을 이해하는 데 중요한 부분을 차지한다. 기업들의 혁신활동을 분석 · 평가하려면 기업들이 혁신을 수행하는 이유, 정보의 원천, 혁신과정에서의 애로요인 등을 조사해야 한다. 조사결과는 기업들의 혁신활동을 체계적으로 이해하고, 정책수요를 파악할 수 있게 한다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 혁신 수행 이유로는 제품시장규모의 축소, 제품의 다양화, 환경친화적 제품 개발, 시장점유율 확대, 새로운 시장 개척, 생산비용 절감, 품질 향상, 작업조건 개선 등을 생각할 수 있다.

다음으로 혁신정보의 원천은 업체 내부 구성원, 경쟁업체, 고객 혹은 발주업체, 컨설팅업체, 연구소, 대학, 협회, 관련 기관, 각종 세미나, 박람회, 전시회, 인터넷 등이 있다.

마지막으로 기업의 애로요인으로 위험부담, 자금 부족, 상업화의 어려움, 숙련 인력의 부족, 손쉬운 모방, 정보 부족 등이 있다.

#### (4) 모니터링

지역혁신체계의 평가는 타인에 의한 것이 아니라, 지역 스스로 자신을 평가하는 데 의의가 있다. 기반조성 단계는 물론이고, 매년 사업을 추진하면서 이전과 현재를 비교 평가함으로써 지역혁신 발전을 체크한다든지 다른 클러스터와 비교하여 무슨 차이가 있는지 등을 검토 · 토의할 수 있는 자료로 활용할 수 있다.

또 여러 사람이 동일한 지역을 평가하여 그 차이를 인식하고, 그 원인을 토의함으로써 자기 지역의 지역혁신체계의 현상에 대한 인식을 같이할 수 있다. 평가기준이 서로 동일하지 않은 서로 다른 사람이 지역 간을 비교하기보다는 동일인이 각 지역의 시계열 상황을 비교 평가하는 것이 그 이용 효과가 클 것이다.



## 3. 지역혁신주체 육성

### 1) 혁신리더 육성

성공적인 지역혁신체계 구축 사례의 공통점은 혁신의 불씨를 심은 리더가 존재한다는 것이다. 따라서 지역혁신체계를 구축하기 위해서는 무엇보다도 리더의 발굴과 육성이 가장 시급한 과제로 부상한다. 또한 지역혁신체계의 핵심요소라고 할 수 있는 ① 네트워킹(Networking), ② 상호 작용(Interaction), ③ 학습(Learning), ④ 혁신(Innovation), ⑤ 역동적 변화(Dynamic Change)가 지역 내에서 자연스럽게 일어날 수 있도록 하는 가장 효과적인 방법이 혁신리더를 육성하면서 신뢰와 협력이라는 사회적 자본을 형성시키는 것이다.

현재 국내에서 혁신리더를 육성하는 가장 체계적인 방법은 신활력사업의 혁신역량강화 부문에서 시행하고 있는 혁신리더 교육이다. 따라서 본 교본에서는 신활력사업의 혁신리더 육성 부문을 검토하면서 지역혁신주체 육성 방법론을 제시하고자 한다.

**(1) 필요성**

국가균형발전위원회(이하, 균형위)는 2006년도에 신활력 시군을 대상으로 교육사업을 다음 아홉가지 유형으로 분류하여 2005년 실적과 2006년 계획을 보고하도록 요청한 바 있다.

① 워크숍 류 : 워크숍, 포럼, 심포지엄, 세미나, 학술대회
② 자체 또는 현장교육 : 자체교육, 농가 등 현장교육
 * 외부강사 초청강연, 농업인 교육, 공무원 대상교육 등
 * 기술 · 전문성이 클 경우에는 '전문인력 교육' 으로 분류
③ 위탁교육 : 전문교육기관에 위탁(대학, 학교, 아카데미 등)
④ 전문인력 양성 : 기술 교육, 체험시설 안내인력, 서비스 교육 등
⑤ 국내 벤치마킹 : 국내 우수사례 현장견학
⑥ 국외 벤치마킹 : 해외 우수사례 현장견학, 연수
⑦ 연구모임 또는 기타 학습모임 활동 지원
⑧ 교육 프로그램 콘텐츠, 지침서 개발
⑨ 기타 위에 해당하지 않는 극히 예외적인 경우

위와 같은 분류로부터 각 유형을 혁신역량강화사업의 일환으로 보아도 무방한지는 혁신역량강화사업의 취지인 지역의 지속 가능한 발전을 도모할 수 있는 지역혁신체계 구축에 어느 정도 기여할 수 있는지 여부로 판단해야 할 것이다.

**① 워크숍류**

이 유형은 대부분 1회성 행사의 성격이 강하기 때문에 지속성을 생명으로 하는 혁신역량강화사업의 일환으로 보기 어렵다. 다만, 산업자원부의 지역혁신포럼 사업과 같이 특정 주제와 관련하여 학습모임을 결성하여 운영하는 가운데 구성원들이 축적한 지식을 전파 · 확산하기 위하여 실시하는 행사라면 의미가 있겠으나 이러한 사전 학습활동이 전혀 없이 치르는 워크숍, 심포지엄, 세미나는 1회성 행사로 볼 수밖에 없다. 또한 지속성 있는 포럼사업은 (7)유형과 중복된다.

2005년 실적 자료를 보면 신활력 시 · 군들은 총 99회의 워크숍 유형의 행사를 개최하여 총 8억 8,200만 원을 집행했다. 행사당 평균 880만 원을 집행한 셈이다. 신활력 지자체들은 9가지 유형 가운데 이 유형을 가장 많이 실시했는데 일부 지자체의 경우 다른 유형의 교육사업은 일절 없이 워크숍만 1~2회 정도 실시하여 혁신역량강화사업에 대한 인식이 매우 부족함을 알 수 있다. 권역별 차이는 두드러지지 않는다.

**② 국내외 벤치마킹**

⑤와 ⑥또한 연중 체계적인 프로그램의 틀 안에서 시행하는 게 아니라 단순히 1회성으로 다녀올 경우 그 교육효과에 의구심이 갈 뿐 아니라 선심성 여부의 의혹까지 벗기 힘들다. 심지어 국내 벤치마킹만 보고한 경우도 있어 과연 지역혁신체계 구축에 어떤 기여를 할 수 있을지 난감하다.

**③ 현장교육, 전문인력 양성, 연구 · 학습모임 지원**

②, ④, ⑦의 경우 교육대상자에게는 어느 정도 직접적인 교육성과를 기대할 수 있으나 이들이 특정 전문분야에 국한되기 때문에 지역 전체로의 파급효과가 의문시되며 뚜렷한 비전과 목표하에 수립한 기본 계획 없이 기존의 농업인 교육과 같은 형태로 시행한다면 이 또한 농 · 산 · 어촌형 지역혁신체계 구축에 별다른 기여를 하리라고 기대할 수 없다.

④ **프로그램 개발**

⑧은 교육사업 유형으로 보기보다는 교육사업을 시행하기 위한 도구 개발이라고 볼 수 있다. 체계적인 교육사업을 실시하고 내용을 공유, 전파, 확산하기 위해서는 반드시 필요한 과정이나 이 또한 체계적인 기본 계획하에 한 세부과제로서 콘텐츠 기획이 이루어져야 한다.

⑤ **위탁교육 성격 검토**

③의 경우 위탁교육은 시행방법이지 교육사업 유형으로 분류하는 것은 적절하지 않다. 실제로 관심이 가는 것은 사업의 내용인데 그 내용에 워크숍, 현장교육, 전문인력 양성, 국내외 벤치마킹 등이 포함되어 있을 수 있기 때문이다. 그러다 보니 시군에서 작성하는 보고서 양식에서도 <사업유형>과 <시행방법> 양쪽에 등장하게 된다.

위탁교육의 경우 교육내용과 함께 위탁받는 전문교육기관의 역량에 따라 성과가 달라질 수 있다. 교육담당부서를 두고 있지 않은 신활력 지자체의 여건을 감안할 때 시행방법으로 위탁교육을 택하는 것이 바람직하지만 교육 프로그램 기획과정에 반드시 지자체와 위탁교육기관의 긴밀한 협의가 있어야 하며, 1회성 행사가 아니라 지속적으로 지역혁신을 주도할 추진주체 육성에 목표를 두어야 한다.

당초 신활력사업 추진지침에서 기획예산처의 검토의견을 반영하여 국내외 벤치마킹을 억제한 결과 전문교육기관에 위탁하는 형식을 빌려 국내외 벤치마킹을 실시하는 경우가 더러 있는 것으로 보인다. 물론 이 경우 보고서에는 시행방법을‘ 위탁 ’으로 하고 사업유형은 현장교육이나 국내외 벤치마킹으로 올리게 된다.

여러 사례에서 볼 수 있다시피 위탁교육은 시행방법이지 교육사업 유형으로 보기는 적합하지 않다. 위탁교육은 다시 전 주민(공무원 포함)을 대상으로 하는 명사 초청 특강 성격의 사업과 리더 교육, 그리고 전문기술교육으로 나누어볼 수 있다. 물론 워크숍 유형에 해당하는 경우도 가끔 있다.

**(2) 정책적 시사점**

종합하면 현재 신활력 시 · 군에서 시행하고 있는 교육사업들은 당초 지속적으로 지역혁신을 주도할 추진주체 육성의 취지를 살리기에 적합하지 않으며 현재 단편적이고 부분적으로 시행하고 있는 다양한 유형의 교육사업을 체계적으로 구성한 시범 모델을 제시할 필요가 있다.

신활력사업은 2006년 9월 국정과제 보고에서 밝힌 바와 같이 하드웨어 위주의 기존 지역개발정책이 부딪힌 한계를 ① 지역혁신역량 강화, ② 고부가가치 6차산업 창출, ③ 도 · 농간 교류 · 협력을 정책관리전략으로 하여 낙후지역에 신활력을 창출하려는 참여정부의 의지에서 비롯되었다.

추진방안으로 ① 지역 주도적 사업추진, ② 지속가능한 추진체계 구축, ③ 인재 양성과 등 소프트웨어 중점을 두는 자생적 발전역량 강화를 내세우고 있다. 그중에서도 기존의 지역개발정책과 차별되는 부분이 바로 지역발전의 중심을 추진주체와 그 네트워크로 보고 이를 형성하기 위한 체계적인 추진 모델(ASP)을 제시하고 있는 지역혁신역량강화사업인데도 예산 배정을 소홀히 하거나 사업 추진을 미루고 있는 것을 자료로 확인할 수 있다.

이와 같이 혁신역량강화사업이 부진한 가장 큰 이유를 해당 지역에서는 소프트웨어 중심 사업의 수행경험 부족이라고 한다. 혁신역량강화사업은 그 성과가 단기적으로 나타나기가 쉽지 않은 일이다.

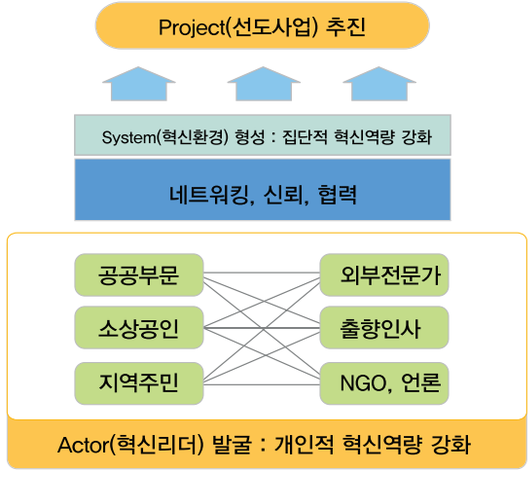
하지만 저출산 · 고령화 시대의 급격한 도래로 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제이기 때문에, 해당 지역이 이와 같은 혁신사업을 자신감 있게 수행하려면 실현 가능한 추진 모델을 제시하여 사업 성공에 대한 확신을 줄 수 있어야 한다. 상기한 교육사업 유형 9가지를 단편적으로 시행하면 그 효과를 지속적으로 기대하기 어렵지만 추진주체를 체계적으로 육성하는 과정에서 각각은 중요한 한 요소로 작동할 수 있다. 따라서 먼저 혁신역량강화사업의 비전과 목표를 설정하고 이를 달성하기 위하여 장기적인 관점에서 체계적인 프로그램을 기획하는 일이 선행되어야 한다.

ASP모델을 잘 살펴보면 혁신역량강화사업이 단순히 추진주체(Actor)를 육성하는 게 아니라 이들을 체계적으로 엮는 시스템(System) 형성을 지향하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는‘ 구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배 ’라는 우리 옛말에도 있듯이 개별적으로 아무리 유능하더라도 이들이 신뢰와 협력을 바탕으로 뭉치지 않으면 시장개방의 파고를 혼자서 헤쳐나갈 수 없기 때문이다. 실제로 지역현황을 잘 살펴보면 성공사례의 뒷면에는 뛰어난 리더와 리더를 중심으로 형성된 시스템이 작동하고 있음을 알 수 있다.

따라서 혁신리더교육사업 모델은 단순히 재배기술과 같은 특정분야의 전문기술을 전수하는 방식이 아니라 관내 모든 지역과 산업을 대표할 수 있는 리더 교육의 형식을 취해야 한다. 여기서도 보다 중요한 키워드는 모든‘ 지역 ’인데 현실적으로 공동체 복원이 가능한 지역혁신의 최소 공간적 단위인‘ 마을 ’을 공간적 범위로 설정할 수 있다.

결론적으로 신활력지역 지역혁신역량강화사업의 출발점은 혁신리더 교육이어야 한다. 이와 같이 혁신리더 교육을 지역혁신역량강화사업의 기본과제로 설정하고 그 안에서 상기한 9가지 교육사업 유형을 다각적으로 반영한 프로그램을 체계적으로 구성해야 지속 가능한 추진체계의 구축이라는 교육성과를 기대할 수 있다.

[그림 5-3] 신활력사업의 ASP모델




## 2) 혁신리더교육 추진방법

### (1) 배경

신활력지역 선정기준으로 인구, 소득, 경제 · 산업 관련 지표를 사용했지만 이 세 가지 지표와 상관관계가 매우 높은 지표를 하나 고른다면 인적 자본이라고 할 수 있다. 즉, 신활력지역은 인적 자본 형성이 다른 지역들보다 취약한 지역이라고 할 수 있으며 이의 보강이 무엇보다 시급한 과제이다. 신활력지역에서 담당자와 얘기를 나눌 때 항상 듣는 말이 우리 지역에는 자원이 없다고들 하는데 자원이 없는 게 아니라 자원을 볼 줄 아는 사람이 없는 경우가 더 많았다.

신활력사업이 기존의 낙후지역 지원사업과 다르다는 점은 ASP라는 명확한 추진 모델이 있다는 것이다. 지역의 혁신주체(Actor)들이 체계적(System)으로 선도사업(Project)을 수행한다는 모델은 이전의 낙후지역 지원사업들이 사업(Project)과 지침(Guide)만이 있었다는 점과 크게 차별된다. 중앙정부로부터 예산과 함께 내려지는 지침에 따라 사업을 수행하기만 하면 되었기 때문에 스스로 기획하는 능력이 퇴화한 기초 지자체의 입장에서 계획 수립에 엄청난 자율을 부여한 신활력사업은 추진주체 육성에 투자할 수 있는 절호의 기회였다고 할 수 있다.

그런데 가시적인 성과를 바라는 중앙정부의 독촉과 추진주체 육성이라는 장기과제의 수행이 표와 직접적으로 연결되지 않을 것이라는 부담감을 갖고 있는 신활력 시 · 군의 이해관계가 맞아떨어져 배정된 예산의 50% 이내에서 시설사업을 할 수 있도록 지침을 수정한 것은 지역 내에서 리더를 발굴하여 역량을 제고하고 이들을 신뢰와 협력으로 연계하여 체계적으로 지속적인 발전을 꾀할 수 있는 기회를 스스로 버린 것이라고 할 수 있다.

뿐만 아니라 추진주체 육성사업을 시행해본 적이 전혀 없는 신활력 지자체들은 이마저도 교육사업보다는 소득기반조성사업에 필요한 S/W사업에 배정하고 추진주체 육성에는 명목상의 예산 배정만 하고 집행은 미루다가 이월하여 차년도 사업에서는 시설로 바꾸는 재주를 부리고 있다. 또한 평가기준조차도 추진주체 육성에 대한 배점보다 가시적인 실적을 우선하여 추진주체 육성에 사업비를 많이 배정하고 실행한 지자체들이 오히려 인센티브 지급대상에서 탈락하는 결과를 초래했다.

교육사업의 내용도 자세히 들여다보면 워크숍이나 벤치마킹 등 1회성 행사 성격을 교육으로 포장한 경우가 많아 실질적인 추진주체 육성 효과를 기대하기 어려운 현실이다. 자체 또는 현장교육이나 전문인력 양성교육을 실시한다고 해도 대부분 농업기술센터에서 기존에 시행하던 행사 성격의 농어민 교육의 수준을 벗어나지 못하고 있는 것으로 판단되며 일체의 다른 교육은 없이 국내 벤치마킹만 실시한 경우도 있어 과연 교육대상자들이 얻은 게 무엇일지 의심스러울 정도이다.

추진주체 육성은 장기적인 비전을 가지고 명확한 교육목표와 함께 체계적인 교육과정을 수립한 후 시행해야 한다. 자칫 기존의 행사 성격으로 흐르지 않기 위한 제도적 기반 마련되어야 하며 일방적으로 위탁하는 것보다는 지자체와 교육기관이 밀접하게 협의하는 가운데 교육이 이루어져야 한다.

**(2) 교육과정 기획**

혁신리더 교육을 기획하는 단계에서는 자치단체와 긴밀히 협의하여 궁극적으로 달성하고자 하는 비전과 수료 시 달성하고자 하는 교육목표를 명확히 하는 일이 가장 중요하다.

신활력 시 · 군의 경우 교육사업의 비전과 목표는 고사하고 지역의 장기 비전과 목표를 명확히 알 수 있는 발전계획조차도 갖추지 않은 경우를 적지 않게 볼 수 있다. 이는 신활력사업 추진실적이 부진한 지역들이 대부분 기본 계획조차 없는 상태에서 사업을 졸속 구상하여 부지 확보에 많은 시간을 보내면서 사업비를 집행조차 못하고 있는 데서도 알 수 있는 사실이다.

혁신리더교육생을 선발하는 공간적 단위로 설정하고 있는 ‘ 마을 ’ 은 자연부락을 의미하는 것으로서 규모는 50~100가구 정도의 주민

간에 직접적인 의사소통이 가능한 공간적 범위이다. 여기서 리더라함은 현재뿐 아니라 향후 5년 이내에 마을을 이끌어갈 수 있는 의지와 능력을 갖춘 자를 의미한다. 이장이나 마을발전추진위원장, 사무장, 청년회장, 부녀회장 등의 직함을 갖고 있는 경우가 많으나 교육성과를 감안했을 때 50을 넘지 않도록 연령에 제한을 두는 게 바람직하다.

실제로 현재 마을 일을 맡지 않은 경우 기존의 집행부와 갈등을 빚는 경우도 있기 때문에 이들의 현재 역할에 대하여 명확히 해두는 것이 향후 마을 사업의 실시 과정에서 생길 수 있는 갈등을 사전에 막는 방법이 된다.

혁신리더 교육은 1년이라는 장기간에 걸쳐서 체계적으로 이루어진다는 점에서 기존의 1회성 농어민 교육과 차별화된다. 혁신리더 교육을 이와 같이 장기간에 걸쳐서 실시하는 이유는 단순히 지식을 전수하는 게 목적이 아니고 리더 간 신뢰와 협력에 바탕을 둔 인적 네트워크를 형성하는 게 목적이어야 하기 때문이다. 이는 1촌1품 운동을 지속적으로 펼치기 위한 인재 양성을 목적으로 오이타현의 히라마쓰 전 지사가 설립한 도요노쿠니 만들기 학당의 1년차 학습과정의 목적과 유사하다고 할 수 있는데, 오이타현의 경우 이 과정을 야간학교 방식으로 운영하는 데 비하여 1박 2일 이상을 풀가동한다는 점에서 더 알차다고 할 수 있다.

혁신리더 교육은 신뢰와 협력에 바탕을 둔 인적 네트워크 형성이 목적이기 때문에 교육과정도 그 목적을 달성할 수 있도록 구성해야 한다. 교육생 선발이 어느 특정 지역이나 산업분야에 치우치지 않도록 유의해야 할 뿐 아니라, 교육대상자들이 대부분 부분적으로라도 농사를 짓기 때문에 농번기에 교육 참여가 저조할 수밖에 없다는 점도 감안하여 교육일정을 편성해야 한다. 또 강의 중심의 이론교육보다 실제로 적용할 수 있는 현장 중심의 교육 프로그램 편성과 강사 선정이 필요하다.

신활력 시 · 군의 공통점 중 하나가 바로 인근에 고등교육기관이나 연구기관이 없다는 것이다. 따라서 짜임새 있는 교육과정을 기획하기 위해서는 어느 정도의 발품을 팔아야 한다. 혁신리더 교육 분야에서 경륜과 평판을 갖춘 전문교육기관 목록을 균형위 등에서 제공하여 지역실정에 따라 섭외할 수 있도록 하는 것도 한 방법이라고 할 수 있다. 대학에 위탁하는 경우 강사 풀에 현직 교수들이 많이 등장하게 되나 실무 경험이 일천한 교수들을 섭외하면 현장 경험이 풍부한 리더들로부터 웃음거리가 될 수도 있기 때문에 교육기관 선정뿐 아니라 강사 선정에 신중을 기해야 한다.

혁신리더 교육에 필요한 교육요소에 대해 면밀한 검토가 있어야 한다. 이 또한 지방자치단체에서 실시하는 행사 성격 교육과 차별화되는 점이다. 무엇보다도 시대적 변화에 따른 지방분권과 지역혁신의 필요성을 강조하는 교육요소가 반드시 있어야 하며 예산의 제약이나 교육생 구성의 특성에 따라 리더십, 기획력, 경영관리능력, 정보기술, 팀워크 형성, 레크리에이션, 현장 탐방 등의 요소를 적절히 안배해야 한다. 특히 강의 중심의 이론교육보다는 마을 현장에 직접 적용할 수 있는 실무지식의 전달과 체험교육에 많은 비중을 두어야 한다. 또 리더 간 신뢰감 함양을 위한 팀워크 형성 훈련이나 마을에서 직접 활용할 수 있는 레크리에이션 활동 등에 많은 시간을 배분해야 한다.

혁신리더 교육의 특성상 현장 탐방이 매우 중요한 의미를 갖는다. 현장 탐방이라고 하면 대체로 관외로 나가는 것만을 생각하기 쉬우나 더 중요한 것은 리더들이 생활하고 있는 지역의 현황을 제대로 파악하는 것이다. 지역 내에서 우량 향토기업을 일구거나 성공적으로

마을 공동체를 복원한 사례가 탐방 1순위이며 이 밖에도 잠재적인 자원의 탐방 결과를 놓고 분임토의에서 교육생들의 생각을 모을 수 있다. 이는 교육과정 중반부터 마을발전계획을 수립하는 데 중요한 역할을 하게 된다.

관내를 벗어나 외지로 탐방가야 할 경우 교육내용에 따라 현장탐방 일정을 사전 편성하고 탐방지역의 담당자와 미리 협의하는 과정이 꼭 필요하다. 탐방지역의 벤치마킹 요소가 계절적 요인과 직접적으로 관련이 있는 경우가 많기 때문에 사전 협의가 매우 중요하며, 일정을 조정하기 힘들 경우 대안을 제시할 수 있어야 한다.

## 4. 지역혁신 네트워크 구축(조직화)[36]

유럽 대부분의 지역혁신전략에는 표준적인 절차가 확립되어 있으며, 전략 수립은 크게 세 단계로 나뉘어 있다.

제1단계에서는 해당 지역의 하부구조에 대한 조사가 이루어지고, 지역기업, 특히 중소기업들의 기술 수요에 대한 적합성을 평가한다.

제2단계에서는 기업의 수요에 대해 기술 하부구조나 지원정책의 효과를 향상시키기 위한 다각적인 시나리오들을 제안한다. 이 단계에서 지역혁신을 위한 전략과 실행 프로그램, 그리고 사업의 우선순위 등을 도출한다. 이와 관련하여 많은 전문가들은 전략이 성공하기 위해서는 사업의 목적과 달성하고자 하는 목표를 명확하게 설정하는 것이 중요하다고 지적한다. 즉, 명확한 목적하에 추구하는 목표를 설정하는 것이 지역혁신략의 성공에 중요한 관건이  된다. 이러한 과정에서 다양한 행위주체들의 참여와 합의가 중요하다는 것도 이와 밀접하게 관련되어 있다.

마지막으로 제3단계는 전략의 실행과 평가가 이루어지는 단계로, 이를 위해 다양한 모니터링과 평가기제들이 설정되었다.

이러한 전략추진단계와 더불어 전략을 효과적으로 추진하기 위한 적절한 조직 구조를 확립했는데, 각 지역들은 대개 유사한 구조를 공유하고 있다. 프로젝트에 관여하는 조직은 크게 4개의 집단으로 구분되는데, 이는 각각 조정위원회, 모니터링위원회, 자문위원회, 실무 그룹 등이다.

여기서 조정위원회의 주된 역할은 연구의 전략적 방향을 제시하고, 정치적 지지를 보장하는 것이다. 이러한 측면에서 조정위원회의 리더십이 전략의 성공적인 추진에 상당히 중요한 요소이다. 전략을 추진한 경험이 있는 대부분의 지역에서 실무 그룹을 설치했는데, 이들에게 할당된 역할은 다음과 같은 세 가지였다.

① 정보와 연구결과의 확산
② 연구결과의 비준과 토론
③ 전략 및 정책수단들을 개발하기 위한 아이디어의 수집

지역혁신체계의 발전을 단계적으로 명확하게 구분하여 추진방안을 마련하는 것은 용이하지 않고 단계별로 중첩된 부분은 있으나, 앞의 혁신 클러스터의 성공요인들을 바탕으로 지역혁신발전의 단계를 기반조성 단계, 정착 단계, 성숙 단계로 구분하여 전략을 마련한다.

36) [10] 국가균형발전위원회에서 발췌 편집

### 1) 기반조성 단계 : 혁신주체 간 파트너십 구축

#### (1) 지역혁신 주체 간 컨센서스 확보

지역주민, 경제주체들이 세계경제 여건의 변화, 산업구조의 변화 등과 관련하여 지역경제의 위기상황을 인식하고 공동으로 대응하는 노력이 필요하다. 지역의 혁신역량을 총동원하여 경쟁력 있는 지역산업을 창출해야 한다는 컨센서스를 확보하는 것이 무엇보다 앞서야 한다.

**① 각 지역의 경제위기 인식**

지역의 경제주체들이 현재 해당 지역의 경제가 세계적인 무한경쟁 체제하에서 얼마나 어려운 상황에 처해 있는가를 직시해야 한다. 글로벌 경제구도의 도래로 지역산업의 공동화를 염려하고 기업 유치의 어려움도 누구의 탓만 하고 있을 수 없다는 것을 인식해야 한다.

산업활동의 국제적 공간 분업이 진전됨에 따라 산업 경쟁의 무대는 국가간 경쟁에서 글로벌 체제 안의 세계 지역간 경쟁체제로 바뀌고 있음을 인식하고 공유해야 한다. 그리고 해당 지역의 미래 경제기반은 무엇으로 해야 할 것이며, 어떻게 그러한 경제기반을 구축해나갈 것인가에 대해 먼저 심각하게 고민할 필요가 있다. 각 지역의 산업정책을 지역 고유의 기술을 지향하거나 고도 기술집약형 산업을 추구함과 동시에 지역의 자원을 최대한 활용하는 방향에서 추진해야 한다.

**② 중앙의존 경제에서 자립형 지역경제 구조로의 개혁의지**

과거의 공동투자 의존형, 자원 공급형, 중앙 주도형 지역경제 활성화는 이미 한계에 도달했다. 따라서 현재 지역경제나 산업구조는 가까운 미래에 지역주민의 생존문제와 직결된 위기에 봉착할 것이라는 인식을 같이하고, 이러한 경제적 난국을 타개하기 위해 과거 중앙정부에 모든 것을 의지했던 것과 달리 지역이 독자적으로 발전해 나가려는 의식을 가져야 한다.

글로벌 경제구도의 도래로 특정 지역이 국제적 경쟁에서 우위를 나타내고 있는 시점에서 지역이 스스로 주어진 여건과 자원을 활용하여 전략산업을 선정하고, 그 산업을 중심으로 혁신 클러스터를 창조하면서 새로운 지역발전 모델로서 지역혁신체계 구축의 필요성을 인식하고 지역이 가지고 있는 혁신적인 요소들을 효과적으로 활용하여 지역 간 경쟁에서 우위를 점할 수 있어야 한다.

**③ 중앙정부, 지방자치단체, 기업, 대학, 연구소 등의 명확한 비전 공유**

정부, 지방자치단체, 기업, 대학, 연구소 등이 지역혁신체계의 구축으로 인한 장기 비전을 공유해야 한다.

#### (2) 수요 지향적 접근

구시대적 공급 지향이 아닌 지역의 문화적 · 사회적 · 산업적 수요에 부합하는 혁신역량을 개발한다. 과거 산업정책은 산업단지의 공급과 같은 예에서 잘 알 수 있듯이 대개 공급 지향적 접근에 기반하고 있었다. 그러나 이러한 접근방법의 효과에 대해 상당한 문제 제기가 있었고, 그 반향으로 지역의 여건, 특성, 잠재력에 대한 분석을 통해 지역의 문화적 · 사회적 · 산업적인 측면을 중시하는 수요 지향적 접근방법으로의 전환이 이루어지고 있다.

이는 지역혁신체계가 잘 발달된 선진지역에서 기업의 기술수요와 이에 상응하는 기술 하부구조 공급에 대한 분석이 전략 수립의 1단계를 차지하고 있다는 점에서도 잘 알 수 있다. 다시 말해 기업들의 기술수요와 혁신기관들의 기술공급에 대한 면밀한 조사, 지역 산업수요의 반영, 유망 업체들과 지역 내 다양한 부문 간의 연계를 통해 수요와 공급 간의 차이에 대해 면밀하고 체계적으로 검토한 후 지역 내 기업에게 필요한 서비스를 제공하는 전략을 수립한다.

따라서 이러한 수요 지향적 접근으로 추진하는 전략은 해당 지역의 지역적 여건과 잠재력에 대한 깊이 있는 이해가 중요한 전제조건이라 할 수 있으며, 각 지역마다 차별적인 전략을 추구했던 이유도 여기에 있다. 전략의 접근방법이 수요 지향적이라는 사실은 수요 분석이 전략의 수립에 매우 중요한 부분을 차지함을 의미하는데, 이러한 수요 분석에서 두 가지 요소를 살펴야 한다.

첫째, 정보를 어떻게 수집할 것인가, 둘째 수요가 의미하는 정보의 성격이 무엇인가이다.

전자의 경우 우편이나 전화를 통한 설문조사를 활용할 수 있다. 이에 비해 공급 측 분석은 혁신 시스템에 관련된 조직이나 지원시스템의 이질성이 존재하여 수요 측 분석보다 더 공식화된 경향이 있다. 거의 모든 지역에서 컨설턴트들은 지역에 존재하는 지원조직들에 대한 심층 인터뷰를 수행하였는데, 이 인터뷰에서 제공되는 서비스에 대비되는 고객들의 특성, 지역혁신체계 내 연계와 상호 작용의 식별 등에 관한 상세한 정보를 수집할 수 있다.

### (3) 전략산업 선정

경제 선진지역에서는 지역혁신체계 구축에서 핵심적 요소로 삼고 있는 것 가운데 하나가 산업 클러스터를 창출하고 활성화하는 것이다. 산업 클러스터란 대학 등의 연구기관, 특정 분야의 관련 산업, 전문성 높은 공급업자, 서비스 제공자, 관련 업계의 종사기업, 관련 기관(인증단체, 업계단체 등)이 지리적으로 집중하고, 경쟁하면서 협력하고 있는 상태를 말한다.

이러한 기관과 기업은 공통성, 보완성에 의해 연결되어 있고 클러스터 전체로서 개개가 가지는 기능 가치를 높이고 혁신 창출에 효과적으로 기능하고 있다고 할 수 있다. 이러한 사고가 지역혁신전략의 원리에도 반영되고 전략의 핵심요소로 채택되고 있는 것이다.

혁신전략과 관련하여 산업 클러스터는 혁신주체들 간 지식 및 정보의 교류와 확산을 효과적으로 만드는 주요 채널로 인식된다. 클러스터를 구성하는 기업들 간에 보다 공식적 차원으로 이루어지는 지식이전 등이 모두 혁신주체들의 혁신역량을 강화하기 위한 효율적인 메커니즘인 셈이다.

산업 클러스터를 효과적으로 창출하고 활성화시키기 위해 선진지역에서는 해당 지역의 기술 하부구조, 부존자원, 기존산업 등을 고려하여 몇몇 산업을 선택하고 핵심자원이 입지한 특정 지역 중심으로 집중적으로 발전시키고 있다. 그리고 성공한 대부분의 지역들은 초기에 그 지역의 중핵이 되는 스타기업이 몇 개씩 존재하는 곳이 많다.

지역혁신체계를 분석하기 위해 전체 시스템을 산업 영역과 혁신환경 영역으로 구분할 수 있다. 산업 영역의 경우 각 지역의 현재의 산업기반과 미래의 지역산업 여건을 고려하여 산업을 선정할 필요가 있으며, 이 경우 대상 산업을 선정하는 데 이용할 수 있는 일반적인 방법으로 전통적인 지역경제 분석방법과 파빗(Pavitt)의 산업유형론을 적용할 수 있다.

전통적으로 산업체 규모 분석이나 추세 분석과 같은 단순한 분석으로부터 LQ(입지상) 분석에 이르기까지 지역경제를 분석하기 위한 많은 기법이 개발되어 있다. 이들 분석기법 가운데 일정 기준 이상을 충족하는 산업을 연구대상 산업으로 고려할 수 있다.

최근 기업의 기술혁신을 연구한 기술경제학자들은 실증 연구에서 서로 상이한 혁신활동을 보이는 산업들을 구분해 왔다. 그 가운데 널리 이용되는 유형론이 바로 파빗에 의한 구분이다. 이에 따르면 기업은 그 혁신 패턴에 따라 과학기반 기업, 규모 집약적 기업, 전문공급자 기업, 공급자 지배 기업으로 구분될 수 있으며, 각각의 특성은 다음 [표 5-1]과 같다. 비록 이러한 구분이 기업 수준에서 이루어진 것이지만, 해당 기업들이 가지는 규칙성이 그 기업이 속한 부문 전체에 반영되어 그 산업의 일반적인 기술혁신 패턴이 될 것이기 때문이다.

공급자 지배 산업은 섬유 및 의류, 가죽, 목재, 단순 금속제품과 같은 전통적인 소비재 산업을 포함한다. 외부로부터 기술 자극은 가치체인상의 상위에 있는 산업으로부터 오며, 이들은 트레이드 마크, 광고, 특별 디자인과 같은 기술 이외의 요소가 중요하며, 공정혁신이 제품혁신을 능가하는 산업부문이다.

규모집약적 산업은 철강, 유리와 같은 공정산업들, 내구소비재 산업들을 포함한다. 기술 자극은 한편으로 생산공정을 최적화하려는 과정에서 생산 엔지니어링으로부터 오며, 다른 한편으로 가치 체인상의 상위에 있는 산업에서 온다. 무형 및 회사 고유의 노하우, 특허 등에서 기술혁신을 구현하고 있고, 이 또한 공정혁신이 제품혁신보다 중요한 산업부문이다.

전문공급자 산업은 기계, 측정, 제어 장비와 같은 제조업을 포함한다. 기술 자극의 한편은 개발부서로부터, 다른 한편은 사용자에게서 온다. 기술혁신은 디자인 노하우의 축적, 특허에 구현되어 있으며, 제품과 공정혁신이 둘 다 중요한 산업부문이다.

과학기반 산업은 전기, 전자, 화학 산업을 포함한다. 기술 자극은 직장 내 연구개발로부터 나아가 과학기술 시스템으로부터 혹은 생산엔지니어링 부문에서 온다. 기술혁신은 연구개발, 공정 노하우, 특허에 구현되어 있고, 공정과 제품혁신이 둘 다 중요한 산업부문이다.

[표 5-1] 파빗에 의한 산업 구분

| 구분 | 학습내용 | 비고 |
|---|---|---|
| 과학기반 산업 | 기술의 내적 원천은 내부 연구개발과 생산엔지니어링이고, 외적 원천은 대학 및 전문화된 공급자 | 화학, 전자 부문 |
| 규모집약적 산업 | 기술자의 내적 원천은 생산엔지니어링과 연구개발부서, 외적 원천은 전문 공급자와의 상호 작용적 학습, 그리고 과학기반 기업으로부터 인풋도 어느 정도 중요함 | 대량원료생산업(bulk materials), 조립 |
| 전문화된 공급자 산업 | 기술의 내적 원천은 주로 디자인과 개발이며, 외적 원천은 사용자들(과학기반 및 규모집약적 기업들) | 생산장비와 제어장비를 제조하는 소기업들 |
| 공급자 지배 산업 | 대부분의 기술은 장비와 원료의 공급자로부터 옴 | 제조업 및 비제조업 부문의 소기업 |

마지막으로 전략적 선택을 할 수 있겠는데, 앞의 두 기준이 이론적으로 설정된 기준이라면 이 기준은 정책적 관점에서 산업을 구분한 것이다. 지역의 번영을 이끌어왔던 기존의 지배적 특화산업 분야를 중심으로 혁신을 추진하거나 기존의 지배적 특화산업 분야에서 탈피하고 고부가가치를 창출할 수 있는 새로운 분야로의 특화를 시도할 수 있다. 결론적으로 기존의 주력 기간산업과 차세대 신산업의 융합발전을 도모한다.

### ⑷ 혁신환경 및 활동 실태 조사

지역의 산업발전에는 혁신환경이 중요하게 작용한다. 혁신환경은 세 가지 유형으로 구별하는데, 첫째는 대기업의 내부에서 생산활동의 재구성과 관련이 있는 혁신, 둘째는 낡은 산업환경을 새로운 기술과 합성함으로써 기존 산업을 활성화하는 혁신, 셋째는 새로운 지식을 창출하는 활동과 이러한 지식을 신산업활동에 적용하는 혁신이다.

기술혁신을 이해하기 위해서는 기업을 지방적 · 지역적 맥락에서 연구할 필요가 있고, 새로운 기업의 창업과 기존 기업들이 혁신적인 기술을 채택하는 데 기여하는 외적인 환경여건을 분석하는 것이 중요하다. 유럽에서 가장 바람직한 혁신환경을 제공하는 곳은 주로 세계적인 대도시인데, 이는 이 지역들이 새로운 기술의 응용에서 다른 지역들보다 유연하고 다양하게 적응할 능력을 지니고 있기 때문이다.

혁신환경의 구성요소들로는 첨단 기술의 교육훈련기관, 연구개발 활동의 집적, 기술과 경영자문 기반 구축, 모험자본, 독자적인 의사결정 능력 등을 들 수 있다. 이러한 혁신환경 구성요소들은 주로 비공식적인 연계망에 의존하고 있어 다른 지역에서는 복제하기가 상당히 어렵다.

#### ① 혁신환경 조사

혁신 시스템의 구성요소들은 혁신과정에서 혁신투입에 해당하는 것이다. 그러나 이들 투입요소, 특히 일반조건과 과학 및 기술기반은 실제 연구개발, 생산, 마케팅 부문과 관련된 복잡 다양한 지원기관, 제도, 시설로 구성되어 있다, 게다가 국가별 · 지역별 상황에 따라 이론적으로 도출된 것과 어느 정도 차이가 있을 수 있다.

이러한 사실로 인해 이들 다양한 지원기관과 제도들을 체계적으로 조사 · 분석하기 위해 전체를 조사하고 분석하는 것이 필요하다. 이러한 필요에 따라 혁신환경을 조사할 조사표를 작성할 필요가 있으며, 이는 혁신환경 전반을 포괄하는 지역혁신조사표와 특정 산업과 관련한 산업혁신조사표로 구분할 수 있다.

조사는 양적 조사와 질적 조사를 병행할 수 있으며, 전자는 조사표상의 해당 조직, 제도, 시설들에 대해 해당 주체의 유무, 이외 해당 요소와 관련된 통계자료 등을 활용할 수 있는 반면, 후자는 관련 주체의 주관적 판단에 의존한다. 가령 기업을 대상으로 수행하는 설문조사는 이러한 질적 조사와 관련되어 있다. 이외에도 지원기관이나 제도와 관련된 정성적인 조사내용들이 질적 조사와 관련되어 있다.

지역혁신 조사와 관련한 내용들은 다음과 같다.

i) 일반조건 : 생산부문, 금융, 마케팅 및 유통, 정보지원, 기타
ii) 과학 및 엔지니어링 조건 : 고등교육, 연구 시스템(공공, 민간, 대학연구소), 전문연구센터, 기술이전 시스템, 훈련 시스템, 기초연구지원 시스템, 기타 연구개발 지원이 있다.

#### ② 혁신활동 조사

혁신환경 조사와 함께 혁신 시스템의 분석에 활용할 내용은 기업을 대상으로 한 혁신활동 실태 조사이다. 이 조사는 기업들의 혁신활동, 기업과 지원기관 간의 관계를 중심으로 이루어진다. 설문조사 결과는 일차적으로 기업의 혁신역량을 파악할 뿐만 아니라 혁신환경을 구성하는 지원기관과 제도의 효과성을 판단할 수 있게 해준다. 기업 설문조사는 구체적으로 다음과 같은 내용을 포함할 수 있다.

i) 혁신활동에 대한 기업들의 태도(의식)

ii) 기술획득 및 연구개발협력
iii) 혁신의 정보원천
iv) 혁신의 투입요소
v) 혁신의 산출요소
vi) 혁신의 장애요인
vii) 지원기관의 평가

이들 조사는 조사과정에서 많은 현실적 어려움이 있는 것이 사실이지만 제반의 산업 관련 조사와 마찬가지로 체계적이고, 주기적으로 수행하는 것이 적절한 것으로 보인다. 특히 유럽의 경우 EU를 중심으로 하여 각 국가별 · 지역별 혁신환경과 기업의 혁신활동 실태를 조사하는 것이 일반적이다.

그런 의미에서 혁신환경 및 기업혁신 실태에 대한 조사는 지역의 혁신환경에 대한 모니터링 시스템을 구축하고 자가 평가할 수 있는 체계를 갖춘다는 데 의의를 가질 수 있다. 조사결과는 일차적으로 혁신환경의 잠재력을 평가하기 위한 일차적 자료가 되며, 이외에도 혁신 시스템의 향상을 위한 정책 틀의 구축이나 전략 추진에서 핵심주체를 식별하는 데도 활용한다.

**③ 지역여건에 따른 혁신지원제도 마련**

지역마다 혁신환경이 상이하기 때문에 지역에 따라 혁신지원방안이 달라야 한다. 지역에 따라 인프라 조성, 기초연구 지원, 기술이전 지원, 교육 지원, 금융 지원 등으로 상이할 수 있으며, 지역의 우선순위에 따라 결정해야 할 것이다.

i) 인프라 : 지역혁신을 위한 인프라 구축에 필요한 제도적 장치 마련
ii) 기초 연구 : 기초 기술 연구에 자본을 투자할 수 있는 여건 마련
iii) 기술, 상품, 서비스 개발 및 이전 : 대학 혹은 연구기관에서 개발한 새로운 기술과 상품, 서비스가 지역 내의 기업들에 활발히 이전될 수 있도록 기술이전센터를 설립하고 이를 지원
iv) 교육(인력개발) : 우수한 노동력 양산과 재교육을 위한 교육기관 및 시설의 설립을 위한 제도적 지원이 이루어짐
v) 금융 : 벤처캐피탈 등을 통해 창업 지원

**(5) 지역혁신 인프라 및 추진체계 구축**

지역혁신발전계획에 따라 지역에 지역혁신 클러스터의 창출을 실천하는 조직을 설치하고, 기업과 대학, 행정을 연계하는 공간을 창조하며 지역혁신발전계획에서 도출한 전략산업 클러스터를 창조하고 육성하기 위한 프로젝트를 개발한다.

지역에 따라서는 이미 테크노파크, 리서치 파크와 같은 공간을 만들어 운영하고 있으나, 지역에서 지역혁신을 집약적이고 효율적으로 추진하기 위해서 기업과 대학, 공공 행정을 연계하는 공간은 반드시 필요하다. 각 지역에 이미 설치되어 있는 중소기업지원센터와 같은 기관을 활용할 수도 있다.

또한 법, 제도, 표준의 정비가 필요하다. 발전과 구분되는 혁신을 달성하기 위해서는 제도적 정비와 지원이 절대적 중요성을 가진다. 정부 개입의 중요성과 제약을 함께 고려하면서 기술표준을 설정하는 과정에 대한 법적 근거가 필요하다. 무역정책 및 시장정책의 측면도 함께 고려해야 한다.

**(6) 지자체, 대학, 기업 사이의 유기적 협력과 역할 분담**

지역혁신을 위해서는 각 주체 간의 역할 구분이 필요하다. 현재 산 · 학 · 연 · 관의 구성주체 간에 역할 구분이 명확하지 않고, 상호간에 기술력이나 규모 등에서 차이가 커서 협력적 관계에 어려움이 있다. 그리고 산 · 학 · 연 · 관 협력이 정부 주도적으로 이루어져 지역의

문제를 극복하는 데 어려운 점이 있다. 따라서 각 주체 간 비전 제시자(Vision Provider, VP), 시스템 통합자(System Organizer, SO), 전문요소 공급자(Specialized Supplier, SS) 등으로 역할을 담당할 필요가 있다.

비전 제시자(VP)로서 지자체는 인프라 제공과 연구개발 지원, 지역혁신 강화 지원을 위한 기본 방향의 제시와 구체적인 전략과 집행 계획을 마련하고, 대학은 연구개발 부문을 담당한다, 대기업은 시스템 통합자(SO)로서의 역할을 담당하고 각종 지원 서비스 기업들은 전문요소 공급자(SS)로서의 역할을 담당한다.

**사회문화적인 환경 조성**

각 주체 간에 자연스러운 협력과 분업은 지역 내의 사회문화적인 환경 조성을 통해 이루어진다. 지속적으로 변하는 환경에 유연하게 대응하고, 그 대응전략은 공격적으로 구사하는 의식 개혁이 필요하다.

### (7) 산 · 학 · 연 · 관 협력기반 조성

**① 전략수립과 추진과정에 혁신주체들의 폭넓은 참여와 합의 유도**

지역혁신전략을 수립하는 주체는 일차적으로 지역 당국에 있다. 따라서 각 지역정부가 나름대로의 창의성과 자율성을 가지고 혁신전략을 수립하여 실행하는 경향이 두드러지고 있다. 바로 이러한 사실로 인해 혁신정책은 지역 내 다양한 주체들의 참여와 조정, 합의가 매우 중요한 부분을 차지한다. 실제 유럽의 RITTS(Regional Innovation and Technology Transfer Strategies and Infrastructures)와 같은 프로젝트는 구체적인 실행 프로그램에서 가급적 시작단계부터 관련 주체들을 참여시켰으며, 이들 주체들 사이에 합의를 도출하는 것을 강조하고 있는 점이 두드러진다.

**② 혁신 주체 간 탈중심적이고 개방적인 네트워크 구축**

기업, 공공/민간단체, 정부, 대학 등 많은 조직의 참여를 유도한다. 물리적 하부구조의 네트워크뿐 아니라, 제도적 지원에 의한 네트워크, 구성주체 간의 문화적 · 간접적 네트워크 역시 중요한 역할을 한다. 네트워크의 자율성과 자생능력을 위해서는 상호 이익을 창출할 수 있는 느슨한 네트워크가 필요하다. 연구기관에서 기업으로의 기술이전에 그치지 않고 관련된 조직들 간에 기술 및 정보 교류를 활성화 하여야 한다.

### (8) 공동 학습활동 : 연구회, 포럼, 학술대회 등

**① 공동학습을 선도하는 지역리더 그룹의 존재**

지역리더 그룹이 존재하여 혁신 분위기를 조성하고 연구자를 끌어들이는 지역의 장기 비전을 제시하고 실현시킨다. 이들은 지역경제의 위기를 의식하고, 지역혁신체계, 산업 클러스터에 대한 연구회나 포럼 등을 구성하여 각 지역에 맞는 지역발전 모델을 수립하고 자립적 지역경제의 기반을 구축해야 한다. 그리고 기업, 대학, 연구소, 지원기관, 지자체 등에 분산되어 있는 기술, 인재, 노하우 등의 지식 자원을 결집하여 지역 내 산업이 새로운 영역을 개척해나가도록 해야 한다.

이러한 사업은 각 지역에 리더가 나타나 지역의 장기 비전을 제시하면서 그것을 실현시키기 위해 연구자를 끌어들이고 결집해야 한다. 미국 실리콘밸리의 터먼 교수, 오스틴의 코츠메츠키 교수, 프랑스 소피아 앙티폴리스의 라피트 교수, 원주의료기기 클러스터의 윤형로 교수 등이 그러한 역할을 했다.

② **지역혁신연구회의 구성 및 활동**

선진 혁신사례의 혁신경로를 분석하여 지역실정에 맞는 비전을 제시하고 전략을 수립한다. 지역혁신의 필요성을 인식하고 방향을 제시하는 인적 자원이 지역혁신의 출발점이 된다는 점에서 연구회를 통해 지역혁신 전문가를 양성하고 그 필요성을 확산하는 효과를 누릴 수 있다.

장기적인 시야를 가지고 지역혁신체계에 대한 연구를 수행하여 그 결과를 지역 내에 확산하는 활동이 필요하다. 지역혁신체계가 정체성과 자생력을 확보하여 정착하기까지는 보통 20년 이상의 시간이 소요된다. 이러한 성장과정을 거치면서 혁신주체 간 역할이 분명해지고 긴밀한 네트워크가 형성된다.

**(9) 지역혁신 교육, 연수, 홍보 및 지역혁신 전문가 양성**

혁신을 일구어갈 주체들에게 지역혁신체계의 정확한 개념, 필요성, 역할 등을 교육해야 한다. 지역혁신체계 전문가들을 양성하여 개념과 필요성을 전파하고 확산한다.

**(10) 지역혁신 종합계획 수립**

기반 정착기에 필요한 추진과제들을 지역혁신발전계획에 포함하여 수립하고 정책을 일관되게 추진해야 한다.

## 2) 정착기 : 네트워크 가동 및 연계 강화

**(1) 세계적 수준의 연구개발 프로젝트 기획 및 추진**

연구개발기관이 존재하지 않는 곳에서는 혁신적인 산업 클러스터가 창출되지 않는다는 것이 정설이다. 따라서 정부의 실험 연구소나 대학의 연구기능을 활성화하고, 기업의 연구개발 부문을 유치하고 활성화시켜나가야 한다.  선진국의 혁신 클러스터가 형성되어 있는 지역에는 클러스터의 핵심이 되는 세계적 수준의 연구개발 역량이 존재한다. 지역 소재 대학이나 연구소를 중심으로 지역특성에 맞는 연구개발을 촉진하고 그 연구결과를 상업화하는 노력이 필요하다.

**(2) 지역혁신 주체 간 연계사업 강화**

① **산 · 학 · 연 · 관 연계**

지역기업, 대학, 연구소, 벤처 캐피탈, 지자체 등과의 유기적인 연계가 형성되어 지역혁신의 창출, 확산, 활용이 용이해져야 한다. 지역에서 경쟁우위를 지닌 산업에 협력적 연구개발을 추진한다. 이러한 정책목표의 원활한 달성을 위해 동일 부지나 건물 내에서의 산 · 학 · 연 · 관 결합을 추구하는 것이 효과적일 수 있으며, 테크노파크, 인큐베이터, 벤처기업 집적시설 등이 여기에 해당한다.

산 · 학 · 연 · 관 당사자들 간의 연계를 체계화하여 역내의 기업들로 하여금 기술혁신정보에 쉽게 접근할 수 있도록 하고 협의체 구성, 각종 연구 및 세미나에 적극적으로 참여토록 하여 상호 신뢰 및 협력에 기반을 둔 네트워크를 형성할 수 있도록 만남의 장을 제공한다.

② **벤처기업과 대기업의 연계**

지역에서는 벤처기업과 대기업 간에 연계하여 지역산업을 진흥하는 것이 효과적이다. 기술개발을 체계화하고 있는 지식기반사회에서는 기업 단독의 발전전략보다 이업종 교류나 벤처기업과 대기업과의

연계가 필요하다. 지역혁신으로 창출된 벤처기업의 성장은 비즈니스 상 보완관계에 있는 대기업과의 연계에 의해 가능하다.

### (3) 다양한 혁신의 창출 · 전파 · 활용

대학과 연구소에서 창출된 우수한 연구 성과들을 기술이전, 특허 관리, 이전관리 등을 통하여 기업들이 제품개발에 활용할 수 있는 시스템을 확립해야 한다. 연구소와 대학에서 스핀-아웃한 첨단 소기업의 창업을 지원하고, 이를 위해 대학과 연구기관에 대한 보상체계의 제도적 장치가 필요하다. 수익사업을 전개할 수 있는 범지역적 네트워크의 구축 또한 필요하다.

### (4) 혁신적 벤처기업의 활력 제고

특정 지역이 자생적으로 성장할 수 있는 산업 혁신 클러스터로 발전하기 위해서는 관련 기업을 늘리는 것이 최적의 수단이다. 그러나 단순히 벤처기업을 육성하는 것보다는 연구개발 중심의 벤처기업 육성이 중요하다. 연구개발 중심 벤처기업의 활력을 촉진하기 위해서는 이공계 기술자의 창업을 활성화해야 한다. 그러나 최근 사회적 분위기는 이공계를 기피하는 경향이 강하며, 인재가 모여 있는 대학, 연구소, 기업의 이공계 인재가 창업을 적극적으로 추진하지 않으려 하고 있어 우려된다.

스핀-오프, M&A 등에 의해 인재들의 이동성이 높은 지역에서 그 산업의 혁신과 발전이 용이하다. 기술이전은 인재 이전을 통하는 것이 즉효성도 있고 가장 효과적이다. 스핀-오프 트리가 형성되어 있는 지역은 다른 지역에 비해 성장이 용이한 지역이라 할 수 있다.



### (5) 지원 인프라 기관의 역할 강화

지역혁신체계에 입각한 정책의 주요 과제는 신뢰와 협력적 분위기 조성, 상호 작용적 학습기제의 마련, 혁신주체 상호 간의 수요에 대한 정보 공유 및 공통의 목적 달성을 위한 조직과 기관의 구성 및 운영, 네트워크 중개인의 양성 등이다. 기술개발을 통해 상용화에 성공한 프로젝트는 스핀-오프해서 별도의 기업으로 사업화하는 것을 적극 추진해야 한다.

기술정보, 인력정보, 금융 및 재정 지원 등과 같이 인프라 성격이 강한 부문에 대한 정보를 체계적으로 전달할 수 있는 정보망을 구축해야 한다. 뿐만 아니라 벤처 캐피털, 엔젤, 인큐베이터, 회계사, 변호사, 노무사, 시제품 제작, 설계, 해외 업무 등의 초기 벤처기업이 필요로 하는 다양한 기업 지원 서비스가 이루어져야 한다.

### (6) 지역혁신체계 추진체계의 조정기능 강화

중앙정부 각 부처의 사업을 지역에서 통합하고 조정하는 역할을 강화한다.  중앙정부의 개별 부처에서 추진하는 사업이 해당 지역에서 실행되고 있으나, 현재는 부처 간의 조정기능이 원활하지 못하여 지역에서의 사업 효율성이 낮아지고 있다. 중앙정부에서 계획하는 사업과 지역에서 추진하고자 하는 사업을 사전 조정하여 지역에서의 사업 효율성을 높일 수 있어야 한다.

기업, 대학, 지원업체를 연계하고 조정하는 기능을 강화해야 한다. 개인이 아니라 전문기관이 정력적으로 각 센터를 연계함으로써 지역에서 창출되는 혁신의 결과를 확산시키고 활용도를 높이도록 한다. 이러한 사업을 추진하기 위해서는 핵심적인 역할을 하는 기관이 필요하며, 지방자치단체장의 의지와 참여도 필요하다.

### (4) 주식 공개를 통한 지역산업의 신뢰도 상승, 고성장 유도

지역혁신체계를 기반으로 창설한 기업이 상장하면 산업 입지로서 지역의 신뢰도가 올라가게 된다. 그 결과 지역 소재 기업이 우수한 인재를 채용하는 것이 용이해질 뿐만 아니라, 주변의 만년 저성장 상태에 있는 중소기업에게 자극을 줄 수 있다. 또 해당 기업은 사회적 인지도가 높아져 비즈니스 기회가 보다 많아진다.

### (5) 지역사회 생활환경 개선

지역혁신체계가 활성화되는 지역은 이미 글로벌 도시로 편입되는 상태에 있다고 볼 수 있으며, 따라서 지역주민의 생활수준도 글로벌 스탠더드에 맞추게 된다. 국제적인 지역으로 발전하기 위해서는 기업하기 좋은 환경을 만들 뿐 아니라, 그 기업에서 활동하는 기업인들과 그 가족들이 생활하기 편리한 쾌적하고 윤택한 생활환경을 조성해야 한다. 세계적인 인재를 유치하고 만족하게 하도록 하기 위해서는 지식인, 기술자, 경영자들이 이주해서 살고 싶은 문화나 주거환경을 조성해야 한다.

이주해 오는 주민들의 생활은 물론이고 교육, 의료, 문화생활과 같은 모든 측면에서 매력 있는 생활공간을 조성해야 한다. 해당 지역에 대한 이미지를 개선하고 전통문화에 대한 정체성을 확보함과 동시에 문화체험 및 홍보를 적극적으로 실시한다.



## 5. 지역혁신전략 수립 · 실행 · 평가[37]

### 1) 지역혁신전략 수립

### (1) 기본 원리와 수립 순서

지역혁신 전략은 지역이 비전에서 설정한 사명을 완수하기 위한 기본적인 방법론이라고 할 수 있다. 즉, 전략은‘ 사명 달성 방법론 ’이다. 지역의 혁신사업은 완벽한 계획을 수립할 수 없을 뿐 아니라 그렇게 할 수도 없다. 지역의 혁신사업을 하다보면 헤아릴 수 없이 많은 불확실성과 만나게 되고 예기치 않은 기회도 수없이 접하게 된다. 그러므로 사명 달성에 필요한, 명확하고 사려 깊으며 복잡하지 않은 방법론만 간략하게 제시해야 한다. 지역주민 저마다 솔선수범하게 하고 기회를 잡도록 하며 변화하는 상황에 유연하게 대응하여 실험과 혁신을 시도할 수 있는 여지를 남겨두어야 한다.

**지역혁신 전략을 수립할 때 명심해야 할 4가지 기본 원리는 다음과 같다.**

① 전략은 비전으로부터 도출해야 한다. 우선적으로 해야 할 일을 명확히 알지 못하면 전략을 세울 수 없다. 비전이 먼저이고 전략이 다음이다.

② 전략을 수립할 때는 지역의 장점과 특성을 활용해야 한다. 다시 말해 강점이 있고 잘하는 것만 한다.

37) [13]짐 콜린스

③ 전략은 실현 가능해야 한다. 그러므로 내부(지역) 상황과 함께 외부(역외) 환경까지 고려해야 한다.
④ 전략을 실행할 사람들과 함께 수립해야 한다.

**전략을 수립하는 순서는 다음과 같다.**
① 지역혁신 비전을 검토한다. 비전이 명확하지 않으면 먼저 비전부터 자세히 살핀다. 특히 현재의 사명을 명확히 할 필요가 있다. 핵심가치와 믿음, 목적 다음으로 중요하기 때문이다.
② 지역의 내부 역량을 냉정하게 분석한다.
③ 시장, 경쟁지역, 산업 경제 추세 등 외부 환경을 철저하게 분석한다.
④ 지역 내부 역량과 외부 환경의 분석결과를 토대로 현재의 사명을 달성하기 위해 수행해야 할 구체적이고 중요한 사업목록을 결정한다.

**전략 결정은 사업의 핵심요소 가운데 하나이다. 다음과 같은 범주에 특히 신경을 써서 결정한다.**
① 사업내용
② 고객 또는 시장 창출 방안
③ 재원 확보 방안
④ 추진체계
⑤ 기반시설

### (2) 내부 역량 분석

내부 역량 분석은 다음과 같은 세 가지 요소로 구성된다, 보통의 SWOT분석에서는 내부 역량 분석에서 강점과 약점만을 따지지만 철저한 역량 분석을 위해서는 자원과 혁신 아이디어에 대한 분석이 따라야 한다.

① 강점과 약점
② 자원
③ 혁신과 새로운 아이디어

#### ① 강점과 약점

제일 먼저 지역의 장단점을 명확하게 파악해야 한다. 전략은 장점을 이용한다는 것과 마찬가지라는 사실을 명심해야 한다. 장점과 약점을 객관적으로 분석하는 요령 중 하나는 참여주체들에게 세 가지 강점과 세 가지 약점을 적어서 제출하라고 하는 것이다. 이 문제에 대해서 외부전문가나 핵심고객에게 물어볼 수도 있다.“ 다른 지역과 비교할 때 뛰어난 점은 무엇이며, 경쟁우위가 있는 우리 지역만의 특성으로는 어떤 것이 있는가? ”라고 구체적으로 묻는 것이 효과적이다. 장점에 집중하라는 말은 장자의 우화에 나오는“ 학의 다리가 길다고 자르지 마라 ”라는 말과 일맥상통하는 것이다.

#### ② 자원

지역혁신전략 수립에서 고려해야 할 자원으로는 인적 자원, 자연자원, 관광문화자원, 가용한 재원 등을 들 수 있다. 이 중에서 가장 중요한 자원을 들라고 하면 인적 자원이다.

#### ③ 혁신과 새로운 아이디어

시장의 변화에 따라 혁신을 하는 기업은 살아남고 그렇지 않은 기업은 사라지듯이, 지역도 혁신 여부에 따라 명암이 갈릴 수 있다. 지

역 안에서 나오는 창조적인 아이디어에 민감해야 한다. 지역특산품의 부가가치를 올리는 연구개발, 디자인, 마케팅, 축제에 이르기까지 새롭게 떠오르는 혁신적인 아이디어를 자세히 살핀 다음 실현할 수 있는 것들의 목록을 작성한다. 그리고 혁신적인 아이디어의 시장성과 개발에 필요한 자원과 마케팅 방안을 분석한다. 혁신적인 아이디어는 전략에 크나큰 영향을 미친다는 점을 명심해야 한다. 전략이 혁신을 자극하고 혁신이 전략에 영향을 미치는 선순환 구조가 정착해야 한다.

**(3) 외부 환경 분석**

외부 환경 분석은 다음의 요소를 대상으로 한다. 일반적인 SWOT 분석이 위협과 기회요인만을 분석하는 데 비해 보다 포괄적임에 유의할 필요가 있다.

① 업계 · 시장 동향
② 기술동향
③ 경쟁 지역 평가
④ 사회 환경과 규제 환경
⑤ 거시 경제와 인구 동향
⑥ 국제적인 위협과 기회 요인
⑦ 일반적인 위협과 기회 요인

**① 업계 및 시장 동향을 파악하기 위한 체크리스트는 다음과 같다.**

i) 시장점유율은 어느 정도이며, 어떻게 경쟁할 것인가?
ii) 현재 생산규모와 향후 생산량의 시장점유율은 어느 정도나 될 것인가?
iii) 성장 중이거나 성숙기 또는 쇠퇴기에 접어든 제품이나 서비스의 점유율은 어느 정도인가? 진행은 어느 정도 속도로 이루어지며 그 이유는 무엇인가?
iv) 지배적인 동향은 어떠한가? 저변에 작용하는 힘은 무엇인가?
v) 무엇보다 중요한 것은 앞으로 고객에게 필요한 제품이나 서비스가 무엇이냐 하는 것이다. 고객의 요구가 어떻게 변하고 있는가를 파악하는 것이 곧 시장상황을 파악하는 것이다.
vi) 업계 발전은 현재 어느 단계에 와 있는가?

**② 기술 동향**

모든 산업 심지어 로테크 산업도 제품이나 공정에 발전을 초래할 수 있는 기술적인 요소를 가지고 있다. 업계의 기술 동향을 살피고, 기업의 우위를 점하기 위해 그것을 최대한 활용하는 방안을 모색해야 한다. 중요한 것은 기술 동향이 어떻게 산업에 영향을 미치는지 알아보는 것이다.

**③ 경쟁지역을 평가하기 위한 체크리스트는 다음과 같다.**

i) 현재 경쟁지역은 어디인가?
ii) 잠재적인 경쟁지역은  어디인가?
iii) 경쟁지역의 장단점은 무엇인가?
iv) 경쟁지역의 향후 움직임을 어떻게 예상하고 있는가? 경쟁지역의 비전과 전략은 무엇인가?
v) 경쟁지역과 비교할 때 우리 지역의 장단점은 무엇인가? 생산량은 확대할 수 있는가? 경쟁지역의 약점은 무엇이고 우리 지역의 약점은 무엇인가?
⑥ 경쟁 지역과 관련하여 완전히 차별화된 위치를 갖고 있는가? 그

렇다면 어떤 면에서 그러한가?

④ **사회 환경과 규제 환경**

어느 지역이나 사회적인 힘, 규제적인 힘, 정치적인 힘에 영향을 받게 마련이다. 그러므로 이 같은 힘에 주의를 기울이고 그것들이 지역에 어떤 영향을 미치는지 항상 살필 필요가 있다. 중앙정부의 움직임이나 규제 당국의 움직임에 촉각을 세우면 좋은 기회를 잡을 수도 있지만 반대로 그런 것들을 무시하면 커다란 화를 자초할 수도 있다.

⑤ **거시경제와 인구 동향**

일반적인 측면에서 거시경제를 돌아보는 한편, 지역에 영향을 미칠 만한 요소를 자세히 살핀다. 특히 인구 동향에 주의할 필요가 있다. 모든 산업이 인구 변화에 영향을 받으며 가장 뚜렷하게 파악할 수 있는 변화가 인구 동향이기 때문이다.

⑥ **국제적인 위협과 기회**

현재 해외 시장을 갖지 못한 상태라도 전략수립 단계에서는 해외 요인도 고려해야 한다. 전략을 세울 때 해외 시장에 참여할 가능성은 물론이고 해외 시장에 진출할 가능성까지도 고려해야 한다. 해외 시장을 염두에 두고 있지 않더라도 주요 경쟁지역들이 다른 나라의 지역일 수도 있다. 히라마쓰 지사의 말처럼“ Think globally, act locally. ”이다.

⑦ **일반적인 위협과 기회**

전략 회의를 준비할 때, 부서장이나 담당자 혹은 외부전문가에게 중요하다고 생각하는 외적인 기회 세 가지와 지역에 위협이 되는 외적인 요인 세 가지를 알려달라고 부탁한다. 이와 같은 방법으로 광범위한 사람들의 통찰력을 신속하고 효율적으로 외부 평가에 참고할 수 있다. 여기서 중요한 것은 있는 그대로 현실의 진면목을 볼 수 있어야 한다는 점이다.

**(4) 사례**

① **국가균형발전계획 지역별 계획의 주요 내용**

i) 지역혁신의 비전 및 목표

1. 지역혁신의 비전
2. 지역혁신의 목표

ii) 지역혁신의 여건 분석

1. 지역혁신 역량 분석
2. 지역혁신 잠재력과 제약요인

iii) 지역혁신 발전방안

1. 지역혁신체계 구축
2. 전략산업의 육성
3. 지방대학 및 인적 자원 개발
4. 과학기술 혁신역량 강화
5. 혁신주체 역량 제고 및 네트워킹
6. 지역혁신 인프라 확충

iv) 추진체계와 투자재원

1. 계획의 추진체계
2. 투자재원 확보
3. 모니터링 및 심사평가

**② 강원도 지역혁신발전계획 목차**

i) 강원지역혁신의 비전 및 목표

1. 지역혁신의 비전 및 목표

1.1 강원지역혁신의 비전

1.2 지역혁신의 목표

1.3 지역혁신의 기본 전략

ii) 지역혁신 여건 분석

2. 지역혁신 역량 분석

2.1 지역경제 및 산업현황 분석

2.2 지역혁신 잠재력과 제약요인

iii) 지역혁신 발전방안

3. 지역혁신체계 구축

3.1 강원도 인간생명 지역혁신체계 구축

3.2 기존 관련 정책의 통합조정

3.3 소요예산 추정 및 재원조달방안

4. 지역전략산업 육성

4.1 강원도의 지역전략산업

4.2 바이오산업 육성방안

4.3 의료기기산업 육성방안

4.4 관광문화산업 육성방안

4.5 신소재 산업 육성

5. 지연산업 육성방안

5.1 지연산업 선정기준

5.2 지연산업 SWOT 분석

5.3 지연산업 육성 기본 전략

5.4 세부 육성방안

5.5 소요예산 및 재원조달방안

iv) 혁신역량 강화

6. 지방대학 육성 및 지역인력 양성 · 확보

6.1 지방대학의 특성화 육성

6.2 지방대학 졸업자의 고용 촉진

6.3 지역인적자원 개발 및 정착 지원

6.4 소요예산 추정 및 재원조달방안

7. 지역과학기술 혁신역량 강화

7.1 지역특화 과학기술 개발

7.2 지역 과학기술 혁신거점 육성 및 인력 양성

7.3 소요예산 추정 및 재원조달방안

8. 혁신주체 능력 제고 및 네트워크 강화

8.1 산 · 학 · 연 · 관 혁신주체별 역량 강화

8.2 산 · 학 · 연 · 관 네트워크 구축

8.3 소요예산 추정 및 재원조달방안

9. 지역혁신기반 확충

9.1 지역혁신 인프라 조성 · 확충

9.2 지역특화발전특구 설치

v) 추진체계와 투자재원 확보

10. 추진체계와 투자재원 확보

10.1 계획실행 추진체계와 역할 분담

10.2 투자재원 확보방안 총괄

10.3 심사평가체제 도입방안

**③ 춘천시 지역혁신발전계획 목차**

i) 지역혁신의 비전 및 목표

1. 지역혁신 비전
2. 지역혁신 목표 및 추진전략

ii) 지역혁신 여건 분석

1. 지역혁신 역량 분석
2. 고속접근망 개통에 따른 지역의 여건변화 분석
3. 지역혁신 잠재력과 제약요인

iii) 지역혁신 발전방안

1. 지역혁신체계의 효율적 운영방안
2. 고속화에 따른 산업 발전방안
3. 전략산업 육성방안
4. 지역특화산업 육성방안
5. 지방대학 육성 및 지역인력 양성 · 확보
6. 지역 과학기술 혁신역량 강화
7. 혁신주체 능력 제고 및 네크워크 강화
8. 지역특화발전특구 조성방안

iv) 추진체계와 투자재원 확보

1. 계획수립 추진체계와 역할 분담
2. 투자재원 확보방안 총괄
3. 심사평가체제 도입방안
4. 다른 계획과의 관련성 검토 및 평가

**④ 21세기 문당리 발전 백년 계획 목차**

**개요**

i) 계획의 배경

ii) 계획의 목적

iii) 계획의 범위

iv) 계획 추진과정

**문당리의 환경 분석**

i) 자연생태계

ii) 경제 · 생산

iii) 인문 · 사회

iv) 현황 분석의 종합과 계획시 고려사항

**기본구상**

i) 문당리 발전 최종 목표상

ii) 21세기 농업농촌 비전과 문당리의 과제

iii) 목표 달성을 위한 계획항목

iv) 계획방향 및 기본 구상

v) 마을 100년 발전계획에 따른 단계별 목표

**기본계획**

i) 생태계 보전 및 관리계획

ii) 생태계 네트워크 계획

iii) 물질순환체계 확립계획

iv) 환경친화적 생산물 특화계획

v) 생산성 향상을 위한 대안

vi) 농외소득 기반 마련 계획

vii) 마을의 경제순환기반 마련 계획
viii) 마을의 유통방식 개선 대안
ix) 완전고용기반 마련 계획
x) 생태적 주거환경 조성계획
xi) 교육수준 안정화 및 후계자 양성계획
xii) 두레공동체 계획
xiii) 문화 · 복지 수준 향상계획
xtv) 정보 인프라 구축계획
xv) 녹색관광 및 환경교육

**사업화 계획**
i) 사업추진 단계
ii) 사업추진 지역연계 방안
iii) 사업항목별 추진내용과 소요사업비 추정
iv) 사업항목별 실행시기

**부록**
새천년 건설환경 디자인 대회, 생태마을 부문 발표 원고

## 2) 지역혁신전략 실행

혁신주도형 지역발전을 이루기 위해서는 공통된 비전, 리더십, 전략, 그리고 창조성에 기반을 둔 혁신능력이 모두 필요하다. 그러나 이것을 제대로 실행하지 못하면 결코 소기의 목적을 이룰 수 없다. 비전과 전략을 가지고 있다면 이를 견고한 전술로 실행해야 한다.

일단은 지역혁신주체들이 지역의 비전과 전략, 당해 연도의 전략과제를 항상 염두에 두어야 한다. 그리하여 회의 때마다 전략과제를 다루고 지속적으로 언급해야 한다. 무엇보다 중요한 사실은 각각의 전략과제를 세분화한 독립적 단위, 즉 실천 가능한 실행과제로 바꿔야 한다는 것이다. 실행과제를 짤 때에는 달성해야 할 단기 목표와 함께 완료 일자를 명기해야 한다. 광범위한 비전과 전략을 특정 완료 일자에 맞춰 특정 사람들이 실천 가능한 특정 단위로 바꾸는 것이야말로 어떤 일을 이루는 데 없어서는 안 될 중요한 요소이다.

참여주체들이 과제를 제대로 수행할 수 있게 하는 기본 여건은 다음과 같다.

(1) 무엇을 해야 하는지 명확히 알고 있어야 한다.
(2) 과제 수행에 필요한 제반기술을 갖추어야 한다.
(3) 자율권을 행사할 수 있게 하고 도구와 지원을 아끼지 않을 때 과제를 뛰어나게 수행한다.
(4) 노력한 점에 대한 인정을 받을 때 과제를 뛰어나게 수행한다.
(5) 과제 담당자가 과제의 중요성을 인식해야 이를 뛰어나게 수행한다.

과제 실행 단계에서 중요한 것은 참여 인력들 간에 신뢰감이 있어야 한다는 사실이다. 서로 믿고 협력하는 분위기를 조성할 수 있다면 분명히 뛰어난 성과를 올릴 수 있다. 또한 과제의 실행 단계에서 일상적인 일들을 비전과 연결지어야 한다. 핵심가치는 실행하는 가운데 드러나기 때문이다.

지속적으로 과제를 뛰어나게 실행하려면 다음 6단계를 실천해야 한다.

(1) 적재적소 인력 배치

(2) 지역문화 수용
(3) 교육 훈련
(4) 목표 설정
(5) 평가
(6) 인정

### 3) 지역혁신전략 평가

**(1) 평가의 목적**

지역혁신발전계획 집행의 적절성과 추진과정의 효율성, 추진성과 등에 대한 종합적 자체평가를 실시하여 문제점을 분석하고 개선해 나감으로써 계획을 적극적으로 실현한다.

**(2) 평가대상**

원칙적으로 계획에 담은 모든 과제를 평가대상으로 하되 제안된 내용에 연계한 예시사업들로서 구체적인 사업비가 책정되지 않은 과제들은 평가대상에서 제외한다. 어떤 과제들을 평가대상으로 할지는 지역혁신협의회에서 결정한다.

**(3) 평가주체**

평가는 지역혁신협의회 주관으로 하되 지방자치단체의 담당부서와 협력하여 시행한다. 평가단 구성의 필요성 있는데 이는 지역혁신협의회 위원 및 분과위원 중에서 적임자를 지역혁신협의회 의장이 분과위원장 및 관련 위원들과 협의하여 선임한다. 평가단은 지역혁신협의회 조직에 맞춰 부문별 분과를 구성하며 평가단장 및 부문별 평가팀장을 둘 수 있다. 평가단은 세부추진계획 수립, 평가기준 작성, 사업평가활동, 평가결과 종합 등에 대한 평가보고서를 작성하여 지역혁신협의회에 제출해야 하며 평가결과는 지역혁신협의회 회의에서 최종 확정한다.

※ 지역산업 육성, 과학기술 진흥, 지역인적자원 개발 등 전문분야의 시책이나 사업에 대한 평가실무에서 외부전문가 혹은 평가전문기관을 적절하게 활용하는 혼합기관 평가방식을 병행할 필요도 있다.

**(4) 평가방식**

전체 사업에 대하여 모니터링 평가와 성과평가 방식을 함께 검토한다. 서면자료에 의한 평가를 원칙으로 하되 필요할 때는 실사평가를 병행한다.

**(5) 평가시기**

매 연도 말에 실시하며 구체적 일정은 지역혁신협의회에서 지방자치단체의 담당부서와 협의하여 결정한다.

**(6) 평가기준 및 지표**

평가에 대한 구체적 기준과 지표는 지역혁신협의회의 평가단과 지방자치단체 담당부서에서 다음 표를 참고하여 최종적으로 결정한다. 사업집행의 모니터링 단계에서는 재원 조달의 합리성, 사업집행 체계의 적절성, 사업집행의 효율성 등을 평가지표에 포함한다. 사업 완료 후 성과평가는 목표의 달성도, 사업의 효과성, 사업의 지속성 등을 기준으로 평가하는 것이 합리적이다.

### (7) 평가결과의 활용과 피드백

평가결과를 토대로 사업 추진상황을 정확하게 파악하고 사업부진의 경우 근본적 원인을 규명하여 사업 보완 자료로 활용한다. 사업의 계속, 확장, 축소, 중지 등의 피드백 시스템을 구축하고 목표 달성에 못 미칠 때의 대책을 마련한다. 평가결과는 연차별 실행계획 작성과 발전계획 수정에 활용한다.

[표 5-2] 평가기준 및 평가요소별 평가지표(예시)

| 분류 | 주요항목 | 세부항목 | 내용 |
|---|---|---|---|
| 사업 형성 단계 | 사업 필요성/ 추진방향 | 추진방향 추진경위 | 사업을 추진하게 된 경위 추진방향 사업의 중점 추진방향 |
| | 목표 부합성 | 상위목표 부합성 | 균형발전 5개년계획 등의 상위계획이나 국정지표 등 상위목표와 사업목표의 부합성 |
| | 지속 발전 가능성 | 환경성 검토절차 이행 및 반영 | 사업 입안 시 환경오염 또는 환경파괴 가능성 등 환경성을 검토한 경우 절차 이행내용과 결과 반영 여부 |
| | | 친환경성 | 사업수행이 자연생태계 및 경관 등 환경에 미치는 영향 정도 |
| 사업 집행 단계 | 수행체계 및 절차 적절성 | 수행체계 및 방식의 적절성 | 사업목표 달성을 위해 구축한 추진기구 및 사업수행방식의 적절성 |
| | | 중간평가 및 모니터링 | 사업시행과정에서 추진상황을 평가 또는 점검토록 규정되어 있을 경우 그 실적과 결과의 반영 여부 |
| | | 관련기관 간 협력 | 사업 시행을 위한 관련 기관 간 연계 · 협력체제의 제도화 여부 및 관련 기관 간 협력실적 |
| | 재원조달/배분 합리성 | 재원조달 합리성 | 총사업비 규모, 재원조달 방안 등의 합리성 및 현황 |
| | | 재원배분 합리성 | 사업주체간 (권역 간, 사업단 간, 세부사업 간) 비용분담 내용과 분담의 합리성 여부 |
| 사업 성과 단계 | 사업추진실적 | 목표달성도 | 사업내용의 당초 계획 대비 진척 정도와 예산 집행 실적 |
| | 사업성과 | 목표 대비 성과 | 각 사업에 적합한 성과지표에 따른 성과 및 파급 효과 |
| | | 지역발전 기여도 | 사업시행으로 인한 지역발전 기여효과 |

## 6. 지역주민 참여 · 대화[38]

### 1) 결사체 거버넌스의 개념과 적용

중앙집권체제는 지방의 중앙에 대한 의존 경향을 강화하고, 재생산시키는 체제이다. 이러한 체제하에서는 지역문제를 주민 스스로 해결하는 자립적 · 주체적 · 참여적 의사결정체제(결사체적 거버넌스)의 확립이 불가능하다. 이는 오직 지역주민들과 지방정부의 중앙 · 의존적 발전관을 강화시킬 따름이다. 참여정부의 자립적 지방화 전략은 중앙 의존적 발전관을 과감히 버리고 혁신적인 자치제도를 강화하려는 정책이다. 이는 결사체적 거버넌스 체제의 확립을 통해 완성된다.

그러나 결사체적 거버넌스 체제가 정부의 정책적 의지만으로 구축되는 것은 아니다. 주민들이 자신들의 생활공동체 문제를 스스로 결정하고 타결하는 참여민주주의 훈련이 뒷받침되지 않으면 안 된다. 결사체적 거버넌스의 확립을 위한 법정기구로 지역혁신협의회를 발족시켰지만, 그것은 광역지자체(기초단체 경우는 법정임의기구)의 거대 현안을 심의하는 기구일 뿐 성격상 생활공동체의 미시적 문제(동네 자치문제)를 의제로 다루기는 어려운 기구이다. 따라서 자립적 지방화의 달성은 지역혁신협의회와 같은 제도의 활성화와 더불어 동네 민주주의와 같은 미시적 참여 자치를 통한 자치능력의 배양이 전제되어야만 성공할 수 있다.

주민자치능력을 배양하기 위한 가장 바람직한 방법은 참여형 지역공동체 형성 운동을 활성화하는 것이다. 주민 참여와 자치에 근거한

38) [11]국가균형발전위원회에서 발췌 편집

이 운동은 다양한 이름으로 개념화되고 있다. 생활공동체 형성 운동, 동네 만들기, 동네 민주주의, 주민 참여형 마을 조성, 공동체 복원 운동 등이 그것이다. 이는 일차적으로 주민복지에 필요한 공간을 다수의 힘을 빌려 요구하거나, 공동체적 삶을 해치는 환경 및 위해요인을 공동의 힘으로 제거함으로써 생활의 편익을 공유하자는 움직임으로 출발한다.

그러나 이는 더 나아가 신뢰와 협동, 자치와 참여라는 사회자본의 형성과 부활을 통해 우리 사회에 만연된 이기주의, 빈부격차, 지역격차, 계급갈등 등과 같은 사회문제를 해결함으로써 지역공동체를 복원하자는 사회운동의 성격을 갖는다. 이러한 공동체운동은 선진국의 경우 크게 활성화되어 있다. 지역사회에서 야기되거나 필요한 문제들의 해결책을 논의하고 협의하는 공론장(公論場)의 역할을 담당하는 다양한 형태의 결사체와 주민협의체들을 자발적으로 운영하고 있다. 지역사회문제 해결을 위한 결사체적 거버넌스 체제가 활발하게 작동되고 있다는 의미이다.

지역공동체 형성의 문제와 관련하여 공공부문(중앙정부, 지방정부, 공공기관 등)의 개입이 타당한 것이냐에 대해서는 이론적 입장이 날카롭게 대립하고 있다. 하향식(top-down) 지역사회형성론과 상향식(bottom-up) 지역사회형성론이 그것이다. 전자는 기본적으로 지역사회를 별개의 독립적인 존재로 파악하지 않고 전체 사회체계와 긴밀한 유기적 관계를 갖고 있는 구성요소로 파악한다. 따라서 외부의 도움 없이 지역사회 자체만의 힘으로 자립적 공동체를 조성하는 것은 불가능하다고 간주한다.

오늘날 지역단위에서 만연되고 있는 지역이기주의나 집단이기주의는 지역사회가 지니고 있는 이와 같은 기본적인 특성을 인정하지 않는 데서 나타난 것이다. 이 입장은 궁극적으로 공익성과 개방성을 최대한 살릴 수 있도록 많은 정보와 역량을 지닌 공공부문이나 외부조직이 개입하는 방식이 지역사회 형성의 현실적인 방안이며, 주민참여 그 자체가 반드시 바람직한 것은 아니라고 주장한다. 1970년대 새마을운동이 하향식 모델의 대표적인 사례이다.

반면 상향식 모델은 참여 민주주의와 정치적 자치의 실현을 가장 중요한 지역발전의 원리로 간주하는 입장이다. 유기적 사회통합을 앞세워 권력집중과 관료제적 폐해를 확산시킬 가능성을 내포하고 있는 하향식 지역사회 형성 모델을 경계한다. 궁극적으로 이 모델에 의하면 생활 주변의 문제를 중심으로 형성되는 주민들의 참여와 자치는 신뢰와 협력이라는 사회적 가치(사회자본)를 형성하고 축적하는 기반이 된다.

그렇다고 하여 상향식 모델이 옆으로부터의 지원이나, 위로부터의 개입을 원천적으로 부정하는 것은 아니다. 지역공동체 만들기에서 지역주민이 주도권을 잃지 않고 밑으로부터의 요구가 질식되지 않는 범위 내에서 외부로부터의 지원을 받는 것은 필요하다는 데 인식을 같이하고 있다. 이러한 유연한 입장에서 두 가지 모델의 장점을 받아들인 시각이 바로 결사체 거버넌스 이론이다.

### 2) 주민 참여형 지역공동체 형성의 모형

#### (1) 지역공동체 모델의 기본 모형

우리나라의 경우에도 성공적인 생활공동체 운동의 사례들이 발견되고 있으며, 지자체 차원의 행정적 관심도 크게 높아지고 있다. 동

(洞) 단위에서 추진되고 있는 주민자치센터의 운영이 대표적인 사례이다. 이는 동네단위[39]의 참여자치 역량을 구축하려는 정부차원의 노력으로 간주될 수 있다. 현실은 아직 행정편의 위주의 정책적 접근으로, 이를 통한 주민자치역량을 키우거나 지역사회문제를 해결하는 통로로서는 미흡한 점이 많다.

서구의 경험에 비추어 주민자치센터를 활용한 주민참여형 지역공동체 모형은 발전단계에 따라 세가지 유형으로 나누어 질 수 있다([표 5-3]). 관리주의 모형, 파트너십 모형, 주민자치 모형 등이 그것이다. 관리주의 모형은 행정서비스 전달체계의 효율성을 높이기 위해 지역주민을 고객으로 간주하고 그들이 원하는 방식대로 주민자치센터의 프로그램이나 시설을 제공하는 방식을 의미한다. 이 모형에서 동네의 의미는 주민자치센터의 시설에 대한 인지도와 이용률을 높이기 위한 공간적인 차원과 효율적 행정서비스를 전달하기 위한 규모의 차원에서 중요하다.

파트너십 모형은 주민자치센터를 주민의 문화 및 여가활용을 위한 시설뿐만 아니라 주민들 스스로가 공공재를 만들어내고, 서비스를 제공하는 주체로서 참여할 수 있도록 유도하고 관리하는 중심기구로 이용하는 방식을 이른다.

이러한 모델이 가능하기 위해서는 공공재를 독점적으로 제공해왔던 행정이 주민들을 동원의 대상이 아닌 공동생산자 또는 파트너로 간주하고 대등한 위치에서 정보와 유인을 제공하고, 조정과 지원의 역할을 수행해야 한다. 이 모형에서 동네의 의미는 지역주민들 사이의 소속감, 연대감, 정체감을 형성하기 위한 차원에서 매우 중요하다.

마지막으로 주민자치 모형은 동네 주민들이 자신들의 문제를 해결하기 위한 정책결정이나 집행에 실질적인 영향력을 행사하는 주민자치기구로써 주민자치센터를 활용하는 모델이다. 이 모형에서 동네주민은 동네 문제에 대한 실질적 권한을 행사하는 통치자의 역할을 담당하며, 행정은 동네 주민들이 자신들의 문제에 보다 많은 관심을 갖도록 유도하는 촉매자의 역할을 담당한다. 여기서 동네는 주민들의 소속감, 연대감, 정체의식을 형성하고, 유지하는 차원에서뿐만 아니라, 공유된 관심사를 다른 행정체계(광역지자체, 중앙정부, 또는 기타 기관 등)와 협상할 수 있는 기반을 제공한다.

[표 5-3]에 제시된 모형과 정확하게 일치하는 실제 사례를 발견하기는 어렵다. 발전모형을 구분 짓는 일정한 기준—사업제안자, 거버넌스 형성과정의 주도자, 행정의 역할, 주민자치센터의 운영양식 등—에서 어디에 중점을 두고 지역공동체를 형성하느냐에 따라 관리주의 모형에서 파트너십 모형으로 그리고 주민자치의 모형으로 이행하고 있거나 또는 복합적으로 나타나고 있기 때문이다. 이것은 실제적 상황에서 세 가지 모형의 성격이 공통적으로 나타나는 경우가 대부분이라는 의미이다.

### (2) 분석 틀 : 과소지역 생활공동체의 거버넌스 모형

앞서 [표 5-3]에서 제기한 주민참여형 지역공동체의 세 가지 모형은 참여주체를 독립변수로 하고 각 주체간의 관계를 하위변수로 삼은 모형이다. 그러나 이 모형은 실제 각 지자체의 현실적 조건에 비추어 본다면 완전히 독립적인 모형으로 작동하기는 어렵다. 우리가 접하는 혁신성공사례들의 경우 각 참여주체의 자발적 성장을 바탕으로

39) 동네란 주거지의 인접성에 기초한 비공식적이고 대면적인 일련의 상호 작용이 어루어지는 이웃과의 교류의 장소로 정의된다. 근접성 및 그에 수반하는 상황을 공유하게 되는 지리적 /사회적 단위이다(곽현근 외. 2003:32)

[표 5-3] 주민참여형 지역공동체 형성의 발전모형

| 구분 | 관리주의 모형 | 파트너십 모형 | 주민 자치 모형 |
|---|---|---|---|
| 초점 | 서비스 전달체계의 효율성 | 민관 공동 생산을 위한 주민의 참여 | 주민에게 동네 문제 해결을 위한 실직적인 영향력 행사 권한 부여 |
| 주민의 역할 | 고객 | 공동 생산자, 동반자 | 통치자로서의 시민 |
| 행정의 역할 | 공급자 | 공동 생산자, 동반자 | 촉매자, 촉진자 |
| 동사무소 기능 (주민자치센터) | 문화여가 및 편의 | 민관 협력 네트워크 구축, 지역복지 | 주민자치 |
| 동네의 중요성 | 공간적 차원(시설), 규모적 차원(규모경제) | 대의민주주실천의 장, 정체성 차원 (공동체의식) | 참여민주주의 실천의 장, 정체성 차원 (자치공동체의식) |
| 사례 | 주민자치센터, 일본의 공민관, 서양의 커뮤니티센터 | 일본 마치즈쿠리운동, 영국 이슬링턴 구의 동네포럼 | 스위스 준직접민주제 (주민총회 및 주민투표제) |

네트워킹에 성공했을 때 일정한 성과를 거두게 된다.

그런 의미에서 결사체 거버넌스의 모형은 보다 현실적이고 구체적인 근거를 가질 필요가 있다. 자립적 지방화 전략의 성공조건은 자주적 · 상향적 · 내생적 발전모델을 구축하는 것이다. 그러나 이와 같은 전략은 당연히 각 지역의 특성과 조건에 맞는 특성화 모델을 필요로 한다. 예컨대, 대학이 존재하고 있는 지역과 그렇지 않은 지역, SOC와 집합적 소비수단의 집적도가 높은 지역과 그렇지 못한 지역, 생산 중심도시와 소비 중심도시, 공업 중심지역과 농림어업 중심지역, 내륙지방과 해안지역 등등 각각의 기반여건에 걸맞는 특화된 모델에 따른 지방화전략이 구사되어야 한다는 것이다.

그 같은 관점에서 제시된 모델이 바로 위에서 제시한 4가지 유형의 지역혁신체계 모델이다. A형의 경우 기반여건이 잘 구비되어 있고 규모가 큰 광역도시의 모델이고, B형의 경우 공간규모가 크지 않지만 비교적 기초여건이 잘 구비된 도시, C형의 경우 공간규모가 작은 기초자치단체의 지역혁신체계모델, D형의 경우 광역자치단체 모델로 설정되어 있다.

위에서 제시한 지역혁신체계모델 가운데 한국 사회에 적용 가능성이 높고 국가 균형발전의 목표에 적합한 모델은 B형과 C형이다. 참여정부가 전략적 목표로 상정한 균형발전이 성공하기 위해서는 무엇보다 중소도시와 과소지역의 특화전략이 중요한 의미를 갖는다. 특히 지속적인 인구과소화를 겪으며 존폐의 위기에 몰린 한국의 농촌지역과 역시 지속적인 고급인력 유출과 정체를 겪고 있는 중소도시의 발전모델을 개발하고 이를 적극적으로 지원하는 정책은 매우 중요하다 하겠다. 그런 의미에서 [표 5-4]는위에서 분류한 중소도시 모형과 과소지역 모형을 보다 세분하여 정리한 것이다. 지역혁신체계의 가장 핵심적인 요소는 주체성과 창의성이다. 각 지역은 그 지역의 주요한 산업을 새로운 형태로 계발하여 재생시키고, 다른 한편으로 전혀 새로운 사업모형을 지속적으로 생산할 필요가 있다.

[표 5-4] 지역혁신체계유형과 참여방식에 따른 사례분석 모형

| 지역혁신체계유형 | 인구규모 및 특성 | 주민참여방식 | 주요내용 | 분석사례 |
|---|---|---|---|---|
| 과소지역모형 (마을만들기) | 3만이하 (농촌지역) | 파트너쉽모형 | 마을만들기 | • 일본 누카타쵸 |
| | | 주민자치모형 | 그린투어리즘 | • 그린투어리즘 |
| | | 주민자치모형 | 생태농업 | • 진안 능길마을 |
| | | 파트너쉽모형 | 생태농업 | • 장수 사과마을 |
| | | 주민자치모형 | 관광산업 | • 미국 내쉬빌 |
| 중소도시유형 (특화사업) | 50만내외 (중소도시) | 관리주의모형 | 문화산업 | • 일본 가나자와 문화촌 |
| | | 관리주의모형 | 생태관광 문화산업 | • 전주 전주천살리기<br>• 전통문화도시만들기 |

## 참고문헌


강원도, 2004, 제1차 강원지역혁신발전5개년계획,

국가균형발전위원회, 2004, 국가균형발전의 비전과 전략

———————— , 2004, 세계의 지역혁신체계

———————— , 2003, 자립형 지방화를 위한 지역혁신체계 구축 방안

———————— , 2004, 지역거버넌스 구축과 자립형 지방화 연구

———————— , 2006, 시군구 지역혁신협의회 실태분석 및 개선방안

구교준, 2005, 지역혁신체계 이론의 어제와 오늘, 정부학연구 제11권 제2호, 7~32.

김경묵 김연성 공역, 2001, 마이클 포터의 경쟁론, 세종연구원.

김영정, 2005, 자립형 지방화와 지역혁신체계,
동북아시대의 한반도 공간구상과 균형발전 전략, 국가균형발전위원회, 215~246.

김현호, 국가균형발전정책 : 한국의 경험과 특징, 한국지방행정연구원.

김현호, 한표환, 2005, 낙후지역개발사업의 조정방안, 한국지방행정연구원.

김형국, 1997, 한국공간구조론, 서울대출판부.

——, 2002, 고장의 문화판촉, 학고재.

성경륭, 2007, 참여정부의 국가균형발전 정책 : 선진국 진입 전략.

짐 콜린스, 2002, 짐 콜린스의 경영전략, 임정재 옮김, 위즈덤 하우스.

춘천시, 2004, 춘천시 제1차 지역혁신발전 5개년계획

홍성환경농업마을, 2000, 21세기 문당리 발전 백년 계획