

프랑스의 산업클러스터 정책

- 경쟁거점(Pôle de Compétitivité)을 중심으로 -

정 옥 주*

France's Cluster Policy: the Competitiveness Pole

Jeong, Okju*

요약 : 프랑스에서 2004년부터 국가주도로 실시되고 경쟁거점 정책은 '프랑스형 클러스터 모델'로서, 기업 간 파트너십, R&D 중심 협력프로젝트, 세계적 수준의 경쟁력을 추구하는 개념이다. 그동안 프랑스가 추진해온 지방분권적 거버넌스 구축의 결실이기도 한 이 정책은 우리나라의 관련 정책들에 시사 하는 바가 크다. 본 연구는 먼저 90년대 말 실시된 프랑스 최초의 본격적인 클러스터 정책인 지역생산시스템(SPL), 이를 더욱 발전시키고 새로운 국토정책 사조에 따라 재정립한 경쟁거점 정책의 주요 측면을 살펴보겠다. 그리고 프랑스 국토정책 기조 전반에 입각하여 경쟁거점 정책의 의의를 분석하며 우리에게 주는 시사점을 비교적 관점에서 도출하고자 한다. 비교의 대상으로는 우리나라 혁신클러스터 정책 외에도 기업도시나 혁신도시 등 클러스터 개념이 접목된 일련의 국토정책들이 될 것이다.

주요어 : 거버넌스, 경쟁거점, 지역생산체계, 클러스터, 프랑스

Abstract : The study deals with the France's recent cluster policy represented by the *Competitiveness Pole*. As a national level cluster supporting policy driven by the central government, the *Competitiveness Pole*, called 'French cluster model', is competitiveness-oriented, and principally based on three main factors: partnerships, R&D projects and international visibility. The *Competitiveness Pole* is also the fruit of a long time effort to establish a decentralized governance system, and it has a lot for Korea to benchmark its relevant policies.

After reviewing the *Local Production System* that was put in place before the *Competitiveness Pole*, the study treats main aspects of *Competitiveness Pole* policy. It analyze, then, the significance of the policy in the trend of the overall territorial policy of the country. Lastly, the study provides some implications for Korean policies such as industrial clusters, the Enterprise City and Innovation City.

Key Words : cluster, Competitiveness Pole, France, governance, Local Production System

1. 들어가는 말¹⁾

1) 프랑스 경쟁거점 정책

현재 프랑스는 클러스터 구축을 위해 경쟁거점(Pôle de Compétitivité) 정책을 추진하고 있다. 경쟁거점이란 '일정한 지역에서 기업, 교육기관, 연구기관들이 파트너십을 통해 혁신적 성격의 공동 프로젝트를 수행함으로써 시너지를 창출'하기 위한 클러스터 육성정책으로서, 정부는 2004년 11월 기업, 교육기관, 연구기관, 지방자치단체들로부터 지원서를 접수받아, 다음 해 7월 총 67개의 경쟁거점을 선정하는 등 활발하게 클러스터 정책을 추진하고 있다(www.competitivite.gouv.fr).

세계 여러 나라가 지역발전과 산업경쟁력 제고를 위해 산업클러스터 구축을 도모하고 있는 상황

에서, 특히 프랑스의 경쟁거점 정책이 갖는 특성으로는 무엇보다 국가주도적인 정책고안과 시행방식을 들 수 있을 것이다. 즉, 경쟁거점 정책은 개별 테크노폴 육성책이 아닌 전국 규모의 클러스터 육성정책이자, 추진방식에 있어서는 전형적인 국가주도 정책의 한 사례라고 할 수 있다.

외국 클러스터에 관한 기존국내 연구논문들은 특정 클러스터의 성장과정과 구성, 발전정책에 중점을 두어¹⁾ 결과적으로 해당 클러스터 고유의 지역적·산업적 맥락을 강조하였으며, 우리나라처럼 중앙정부 주도로 전국 단위의 클러스터 정책을 추진하고 있는 경우에 대한 시사점 도출에 한계를 보였다. 반면, 프랑스 사례는 국가가 전국 규모의 일괄적인 정책을 통해 다양한 클러스터들을 공통된 원칙 하에 재조직하고, 각 클러스터 차원에서는 지역맥락에 맞는 협력 파트너십을 구축해 나가는

* 국토연구원 책임연구원(JEONG, Okju, Researcher, Korea Research Institute for Human Settlements)(OKjeong@krihs.re.kr)

방식과 과정을 구체적으로 보여 준다는데 가장 큰 의의를 갖는다고 할 수 있을 것이다.

2) 논문의 구성과 의의

본 연구는 이상과 같은 맥락에서, 경쟁거점 정책으로 대표되는 프랑스 클러스터 정책의 내용과 의의를 분석하고 정책적 시사점을 도출함으로써 우리나라 클러스터 정책 추진에 기여하고자 한다.

이를 위한 연구 방법론으로서는 문헌조사를 바탕으로 현지 전문가 인터뷰 조사를 병행하였다. 논문 구성에 있어서는 제1장 서론에 이어 제2장에서는 경쟁거점 정책의 배경으로 프랑스 최초의 본격적인 클러스터 정책인 지역생산시스템(Système productif local: SPL)에 대해 간략하게 살펴 본다²⁾. 그리고 지역생산시스템의 성과를 토대로 새로운 국토정책 사조에 따라 이를 재정립한 경쟁거점 정책의 주요 특징을 살펴보겠다. 제3장에서는 프랑스 국토정책 기조에 입각하여 경쟁거점 정책의 성격과 의의를 살펴보고, 마지막 제4장에서는 비교적 관점에서 프랑스 정책이 우리에게 주는 시사점을 찾아 보고자 한다. 비교 대상이 되는 우리나라 정책으로는 산업클러스터 정책 외에도 기업도시나 혁신도시 등 클러스터 개념이 접목된 일련의 국토정책이 될 것이다³⁾.

본 연구는 경쟁거점 정책의 성격에 대해서는 프랑스 정부 공식자료, DATAR⁴⁾ 자체 보고서, DATAR가 외부전문가에게 의뢰한 연구보고서, ETD⁵⁾같은 공공기관의 보고서, OECD 보고서 등에 일차적으로 의존하였다. 또한 연구의 초점을 경쟁거점 정책의 성격과 추진체계에 둬으로써 개별 클러스터에 대한 구체적인 언급이 많지 않다는 한계가 있다. 그러나 소피아 앙티폴리스 같은 특수사례를 제외하고는 우리나라에 매우 단편적으로 알려져 있는 프랑스 클러스터 정책을 구체적으로 살펴보고, 더 나아가 프랑스 전체 국토정책 맥락에 있어서의 의의를 분석하였으며, 한국과의 비교적 관점에서 시사점 도출을 시도하였다는데 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다⁶⁾.

2. 산업 클러스터 육성을 위한 경쟁거점 정책

1) 클러스터 정책의 시초로서 SPL(지역생산시스템)

(1) SPL정책의 배경과 목표

프랑스에서 산업단지 정책의 시초는 80년대 후반 테크노폴 정책, 90년대 후반 SPL 정책에서 찾을 수 있다. 80년대 후반에 조성된 테크노폴들은 실리콘 벨리나 소피아 앙티폴리스의 성공에 영향을 받은 것들인데, 이들은 지방자치단체가 지역경제개발을 위해 대학이나 연구소 근처에 산업단지를 조성하거나 산업인큐베이터를 설치하는 정도가 대부분이었다(Demazière, 2005). 반면, 1997년 발표된 SPL정책은 마이클 포터의 클러스터 개념과 이웃 이탈리아의 중소기업 간 협력에 영향을 받아 출발한 것이다.

프랑스가 세계 제2차 대전 이후 국토균형발전을 목표로 추진해온 국가 주도 국토개발 방식은 대기업 중심 산업개발(우주선, 콩코드 비행기, 고속철도, 원자력 등)에 치중하여 중소기업에게는 불리하게 작용해 온 것이 사실이다(OECD, 2006a, 74). 이리하여 1990년대 초부터 자생적으로 발생하고 있던 기업 간 협력 흐름에도 불구하고, 이탈리아에서처럼 역사적 전통을 기반으로 한 중소기업들이 주도적으로 활동하는 것이 쉽지 않았다. 이에 프랑스 정부는 규모나 능력의 한계 때문에 혼자서는 시장에 접근하기 어려운 중소기업들 간 협력을 촉진시킴으로써 한 분야 또는 한 지역에 속한 일단의 기업들의 경쟁력 강화를 위해 SPL 정책을 실시하게 된다.

SPL정책을 고안하고 추진한 DATAR에 의하면, SPL은 '일반적으로 하나의 통근권⁷⁾ 안에 입지하는 생산조직으로서, 서로 유사하거나 보완적인 성격의 생산단위들로 구성되는 상호의존적인 네트워크로 기능하며, 이들 생산단위들은 제조업체, 서비스업체, 연구기관, 전문가 양성기관, 기술 전수기관 등으로서 생산단계를 구성'한다(Pommier, 2002, 5). SPL로 선정되기 위해서는 적어도 다음 세 가지 조건을 충족시켜야 하는데 먼저, 기업들이 지리적으로 집중하여 입지해야 하며 둘째, 하나의 업종 또는 제품에 특화되어 있어야 하며 셋째, 이들 기업들이 노하우, 자원과 수단들을 공유함으로써 서로 협력해야 한다⁸⁾.

(2) SPL 정책의 성격과 한계

DATAR는 정책시행 이전에 연구조사를 통해 총 860개의 잠재적 대상지를 이미 식별하였으나(OECD, 2006a, 76), 실제 SPL의 선정에 있어서는 공모방식을 선택하였다. 1998년과 1999년 두 차례에 걸쳐 기업과 지방자치단체들을 대상으로 공모가 실시되었으며, 제출된 사업계획서들은 전체 기업 수와 발전 전망, 협력 파트너들의 우수성 및 기업간 협력의 지속성, 지역 기업들에게 가져다 줄 수 있는 긍정적인 외부성, 생산 및 고용의 파급효과 측면에서 심사되었다.

최종 선정된 총 96개의 SPL은 분야, 규모, 형태 등에서 다양하며 전국적으로 고루 분포하나 주변부 및 반(半)농촌 지역에 입지하는 경우가 많이 관찰되었다(OECD, 2006a, 74). 또한 예를 들면, Franche-Compté의 시계산업, Vallée-de-l'Arve의 볼트산업, Thiers의 칼 제조업, Lyon의 견직물, Roubaix의 섬유산업과 같이 대부분이 지역경제에서 오랜 역사를 갖는 전통 산업이 다수를 차지하였다. 그리고 전체적으로 기계, 식료, 목재 관련 분야가 수적으로 가장 많았다(DATAR, 2004, 99).

그런데 SPL에 대한 국가로부터의 실제 재정지원은 총 360만 유로, 즉 한 SPL당 평균 4500 만 유로에 불과하였으며, 주로 인터넷 사이트 개설, 홍보 등의 용도에 사용된 것으로 나타났다. 따라서 지방자치단체 등으로 부터 추가지원이 있었을 것을 고려하더라도 재정지원이 협력을 촉진하는 근본적인 동기가 되었을 것으로 보기는 어려울 것이며, SPL이라는 명칭부여를 통한 대외 홍보효과, 지역기업과 지방자치단체에게 협력을 장려하는 계기로 작용한 정도가 정책이 거둔 성과로 볼 수 있다(OECD, 2006a, 76).

SPL 정책이 가진 초보성은 구성원 간 협력 내용에도 어느 정도 드러나는데, 단기·단순 협력이 대부분이었으며, 기술혁신과 연구협력은 제한적으로 행해진 것으로 나타났다⁹⁾. 그리고 이러한 한계는 프랑스 정부가 2001년과 2003년에 각각 국가간 협력과 SPL에서의 혁신 촉진을 위한 후속공모를 실시한 배경이 되었다.

2) 경쟁거점 정책의 실시

(1) 경쟁거점 정책의 목표와 선정절차

이처럼 1990년대 후반부터 실시된 SPL정책이 중소기업 간 단편적인 협력사업 위주로 운영되었으며 장기적인 기술혁신 협력에서는 취약하였다면, 경쟁거점 정책은 가장 큰 주안점을 R & D 협력에 두는 더욱 야심찬 정책이다. '일정한 지역에서 기업, 교육기관, 민간 및 공공연구기관이 파트너십을 통해 혁신적 성격의 공동 프로젝트를 수행함으로써 시너지를 창출'하기 위한 클러스터 정책으로서, 2004년 CIADT¹⁰⁾가 추진을 발표하고 2005년 DATAR가 공모방식을 통해 총 67개를 선정하였다¹¹⁾.

추진과정을 보면 먼저, 중앙정부가 경쟁거점 선정과정, 사업계획서 작성기준을 발표하고, 공모를 거쳐 제출된 사업계획서를 광역지방자치단체인 레지옹¹²⁾과 관련부처들이 심사하여 최종적으로 선정하는 방식을 취하였다. 그런데 이때 발표된 사업계획서 작성가이드라인은 다음 <표 1>에서와 같이, 지원후보들의 종합적인 발전전략, 경제와 혁신에 대한 계획, 지원후보자들의 구성, 거버넌스 방안과 운영체제, 협력사업 등에 관한 내용들을 반드시 명시하도록 하였으며, 이를 심사하는데 있어서는 발전전략 수립에서 지원후보들의 참여도, 가치창출 과정에서 혁신이 차지하는 비중, 세계적 지명도, 파트너십과 거버넌스 방식, 기존 개발계획(국가 부문계획, 레지옹개발계획, 유럽연합계획 등)과의 연계 등이 중점적으로 검토되었다.

경쟁거점 정책은 국제간 경쟁이 더욱 치열해지고 프랑스 경제의 경쟁력이 점점 기술혁신에 의존하는 상황에서, 성장과 고용에 가장 큰 영향을 주는 협력 프로젝트들을 가려내기 위한 도구로서, 이러한 정책취지에 입각하여 그 역량에 따라 세 개 유형으로 차별화되어 선정되었다. 해당분야에서 이미 세계적인 중심기능을 수행하고 있으며 연구 인력의 수가 5,000인 이상인 '세계적 경쟁거점(Pôle de compétitivité mondial)', 현재는 역량이 미흡하나 장차 세계적 경쟁거점으로 발전시켜야 할 '세계적 경쟁거점 후보(Pôle de compétitivité à vocation mondiale)', 프랑스 전역을 주요 시장으로 하는 '국가적 경쟁거점(Pôle de compétitivité national)'이 그것이다¹³⁾.

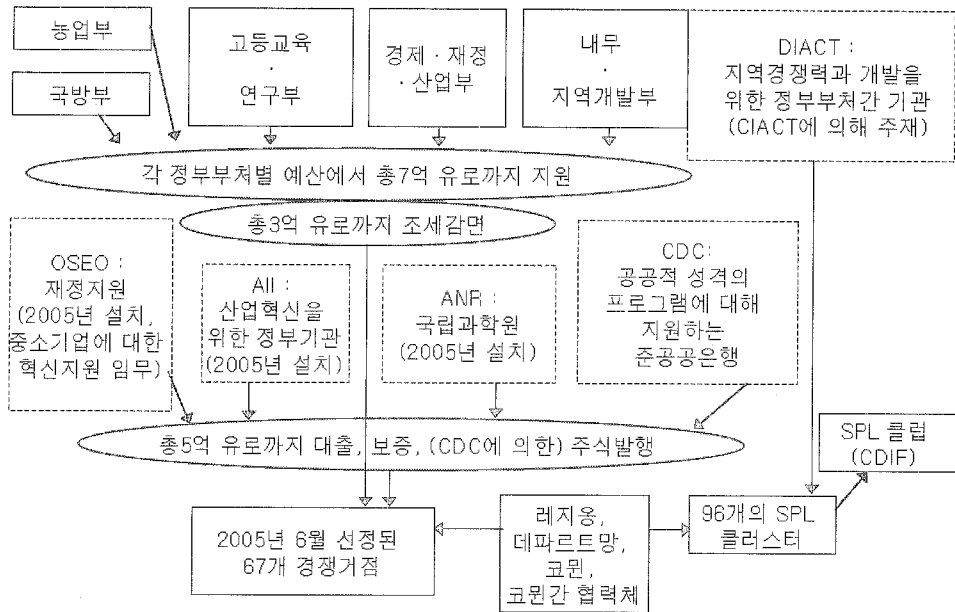
국가로부터의 재정지원 내용을 보면 과거 SPL에 비해 훨씬 더 큰 규모인 총 15억 유로가 지원

표 1. 사업계획서 명시 사항

주요사항		세부사항
종합전략		<ul style="list-style-type: none"> · 거점의 전략(수치화된 분야별 장기·중기·단기 목표): 거점의 기술적·산업적 위치, 산업 및 연구학술 주체, 고용창출 등 · 공공파트너십: 공공주체의 전략, 프로젝트에 대한 지원내용 등 · 전략의 일관성 및 시너지: 경쟁거점과 지역개발계획과의 관계 등 · 산업파트너십: 산업연합, 구조적인 파트너 등 · 협력: 국가단위, 유럽단위, 세계단위 · 강점과 약점 분석 · 경쟁자와 비교한 스스로에 대한 평가
경제와 혁신계획 현황	산업기반	<ul style="list-style-type: none"> · 종합서술: 관련 시장과 산업의 양적 규모 등 · 시장: 규모와 변천 등 · 산업협력 사업: 주체, 목표, 결과 등 · 위험요소, 기회요소: 예견되는 변화, 강조해야 될 강점 등
	연구·개발·혁신	<ul style="list-style-type: none"> · 종합서술: 연구소 등의 양적 규모(연구원 수, 특허 수 등), 연구소의 특화도, 기술진전 정도 등 · 기업과 연구소들 간의 관계: 연구소의 기술제공 활동, 기술혁신, 연구소 간 협력사업 등
	교육	<ul style="list-style-type: none"> · 종합서술: 입문자 또는 직장인을 위한 교육프로그램 등
지리적 범위		<ul style="list-style-type: none"> · 사업계획 제출자: 직접적으로 참여하는 기업, 연구기관, 교육기관 등 · 산업부문, 시장, 기술적 측면에서 경쟁거점의 전후방 위치 · 참여자: 주체(기업, 연구기관, 교육기관 중심), 파트너(지방자치단체 등), 다른 레지옹 참여자, 다른 나라 참여자, 재원조달 전망 등 · 지리적 범위를 지도화 할 것
거버넌스 방안과 추진체계	거버넌스 운영과 조직체계	<ul style="list-style-type: none"> · 거버넌스 조직 및 조직의 법적 지위(현행 또는 계획) · 참여주체와 참여성격: 기업, 대학/전문대학/고등학교/민간 및 공공연구소, 금융기관, 국가, 지방자치단체, 상공회의소 등 · 다른 주체들에 대한 참여 유도 방안 등
	재정조달 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 인적·물적 방안, 참여기업들의 분담, 총예산, 유럽연합/국가/지방자치단체로부터의 재정조달 가능성
	환경	<ul style="list-style-type: none"> · 하부구조(과학단지, 산업인큐베이터, 교통, 인터넷, 연구자 주택 등), 인적자원(고용수요, 고용/구직 관리), 지역경제정책에서 경쟁거점의 위치, 특히 다른 레지옹에 대한 비교 우위, 지역적으로 특화된 경쟁력 있는 부분, 기존의 해당지역 또는 해당산업에 대한 연구결과 등 · 세계적 지위(지역이미지, 지역로고의 유무), 지적재산권, 경쟁지역, 차별화전략, 협력대상 등 · 자체평가 기준·방법 수립, 초기 목표 설정, 추진일정, 달성도 측정을 위한 지표개발 등
협력사업		<ul style="list-style-type: none"> · 방법적 측면: 목표, 성취도 측정기준, 추진산업, 추진일정, 참여자 등 · 경제적 측면: 해당 시장의 규모와 성장도, 해당기업 등 · 재정적 측면: 기업 부담, 연구기관 부담, 공공기관 부담, 재정지원의 성격과 출처 등 · 세계적 지명도: 세계적 지위에 대한 평가 결과, 세계적 파트너, 세계적 경쟁지, 차별화 내용 등 · 지역적 측면: 지역 전체의 경제개발 정책에서 경쟁거점이 차지하는 위치, 지방자치단체의 참여도, 다른 경쟁거점 및 레지옹과의 협력 등 · 추진체계와 조정: 개별 협력사업에 대해서 각각의 추진체계 수립, 경쟁거점과 다른 사업과의 조정 및 연계 등

출처 : 2004년 11월 수상회람

프랑스의 산업클러스터 정책



출처: OECD, 2006(b), 29

그림 1. 경쟁거점 추진 거버넌스 체계

된다. <그림 1>에서와 같이 관련 정부부처와 정부 기관이 연계하여 통합적으로 지원하며, 이중 80%가 세계적 경쟁거점과 세계적 경쟁거점 후보에게 집중된다¹⁴⁾.

(2) 경쟁거점의 성격

경쟁거점 중에서도 가장 중요한 유형이 세계적 경쟁거점과 세계적 경쟁거점 후보이며, 이들은 주로 정보통신기술, 마이크로 공학·전자, 화학, 바이오 등 첨단 과학기술 분야에 집중되어 있다. 지리적 분포를 보면, 프랑스 제일의 경제 중심지인 파리수도권 일더프랑스(Ile-de-France) 레지옹, 리옹을 중심으로 하는 혼-알프(Rhône-Alpes) 레지옹, 니스와 소피아안티폴리스가 위치한 프로방스-알프-코트다쥐르(Provence-Alpes-Côte d'Azur) 레지옹에 상대적으로 많이 입지해 있다. 실제로 6개 세계적 경쟁거점이 위치한 일더프랑스·혼-알프·프로방스-알프-코트다쥐르·아키텐(Aquitaine)·미디-피레네(Midi-Pyrénées) 레지옹은 프랑스 전체 GNP의 54%를 생산해내는 경제활동 중심지들이다(OECD, 2006a, 90).

또한 리옹, 툴루즈, 마르세이, 니스, 그리노블, 엑상프로방스 같은 지방 대도시들은 2~4개의 경쟁

거점과 관여하는 등, 대도시 지역이 클러스터 형성에 유리하여, 실제로 경쟁거점이 입지하지 않은 도시들은 대개가 인구 10만 이하의 소도시들이므로 나타났다(ETD, 2005)¹⁵⁾.

한편, <표 2>의 '사업계획 제출자 대표(porteur du projet)'는 경쟁거점 공모과정에서 가장 핵심적인 역할을 한 지역주체로서, <표 2>에서와 같이 민간기업, 레지옹 산하 개발공사, 레지옹 의회, 기초지방자치단체 간 협력체, 자체 거버넌스 기구 등 경쟁거점 별로 다르게 나타나 지역의 다양한 상황을 반영하고 있다.

경쟁거점의 공간형태는 크게 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있는데, 핵심기능이 모두 단일 도시 경계 내에 포함되는 유형(전체 경쟁거점의 20%)과 단일 도시와 그 영향권 안에 포함되는 유형(전체 경쟁거점의 25%), 일종의 다핵형으로서 하나의 경쟁거점이 여러 도시 또는 레지옹에 분산 입지하는 유형(전체 경쟁거점의 50%) 등이 그것이다(ETD, 2005).

대부분의 세계적 경쟁거점들이 두 번째 유형, 즉, 단일 도시와 그 영향권 안에 입지하는 것으로 나타나, 경쟁거점이라는 클러스터 형태가 도시의 특정 지구를 단위로 존재하기 보다는 넓은 도시공

표 2. 세계적 경쟁거점과 세계적 경쟁거점 후보

	경쟁거점의 공식명칭	소속 레지옹	사업계획 제출자대표	분야
세계적 경쟁거점	Solutions Communicantes Sécourisées	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Stmicroelectronics	정보통신, 마이크로 공학, 나노기술
	MédiTech Santé	Ile-de-France	Agence régionale de développement Ile-de-France	보건, 의학, 바이오 기술
	Pôle Midi-Pyrénées Aquitaine Aéronautique, Espace et systèmes embarqués	Aquitaine, Midi-Pyrénées	Association aérospace vallée	교통, 물류
	LYON BIOPOLE	Rhône-Aples	Grand Lyon (communauté urbaine)	보건, 의학, 바이오 기술
	System@tic PARIS-REGION	Ile-de-France	Thalès	정보통신, 소프트웨어
	MINALOGIC-Les solutions miniaturisées intelligentes	Rhône-Aples	Schneider Electric	정보통신, 마이크로 전자
세계적 경쟁거점 후보	Image, multimédia et vie numérique	Ile-de-France	Agence régionale de développement Ile-de-France	정보통신
	Industries et agro-ressources	Champagne-Ardenne, Picardie	EUROPOL/AGRO	화학, 재료, 섬유
	SEA-NERGIE, Sciences et technologies de la mer appliquées à la sécurité, à la sûreté et au développement durable	Bretagne	Thalès	해양관련 산업
	Innovations thérapeutiques	Alsace	ALSACE BIO VALLEY	바이오기술, 의료 기기, 화학
	Image et réseaux	Bretagne	Conseil régional de Bretagne	정보통신, 영상기술
	Pôle i - Trans	Nord-Pas-de Calais, Picardie	Association Transports Terrestres Promotion	교통, 철도
	Chimie-environnement Lyon	Rhône-Aples	AXELERA	화학
	Mer, sécurité et sûreté, développement durable	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Comité de pilotage	해양관련 산업
Végétal spécialisé	Pays-de-la-Loire	comité interprofessionnel du végétal spécialisé (CIVS)	농업, 농식품	

출처 : Jacquet, N. and Darmon, D., 2005, *Les pôles de compétitivité, le modèle français*, La documentation française, Paris 내용을 토대로 작성

간을 필요로 함을 보여준다. 또, 하나의 경쟁거점이 여러 도시 또는 레지옹에 걸쳐 있는 광역적 경쟁거점의 경우는 주로 지사(부품업체)의 지리적 분산에 따른 결과로 볼 수 있다. <그림 2>는 다핵형

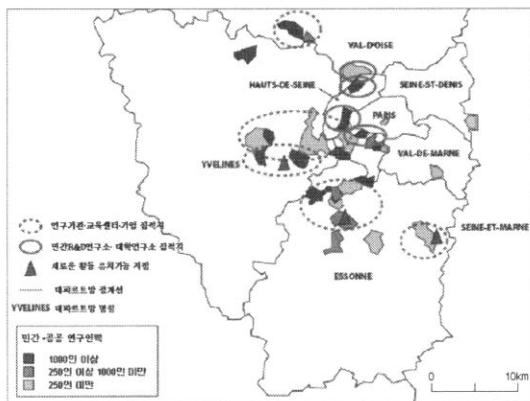
사례로서 일더프랑스 레지옹 소재 System@tic 경쟁거점의 지리적 범위를 보여주고 있다¹⁶⁾.

선정절차가 끝난 후 국가는 전담기구를 설치하여 경쟁거점을 구축을 지원하고 있는데, 중앙정부

표 3. 경쟁거점의 공간유형 예

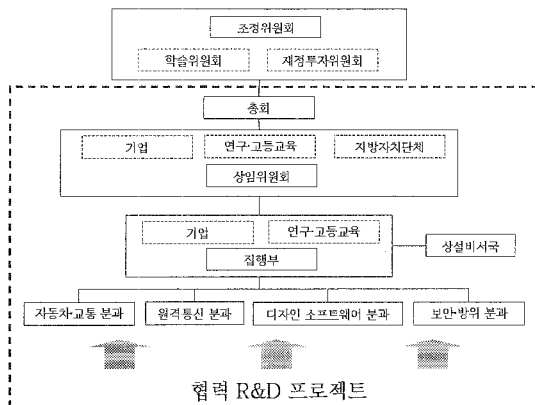
공간유형	해당 경쟁거점(도시 또는 레지옹)
도시 경계 안에 포함	Pôle Urban Truck, Lyon Game(Lyon), Pôle Transactions électroniques sécurisées (Caen), Pôle européen fruits et légumes(Avignon) 등
도시와 그 영향권 안에 입지	Lyonbiopôle(Lyon), Minalogic(Grenoble), Image, multimédia et vie numérique (Ile-de-France), Cancer Bio-Santé(Toulouse) 등
여러 도시와 레지옹에 걸쳐 분포	Image et réseaux(Bretagne), System@tic(Ile-de-France), Pôle i - Trans (Nord-Pas-de Calais, Picardie) 등

출처 : ETD(2005) 내용을 토대로 작성.



출처: www.systematic-paris-region.org 지도를 토대로 재작성

그림 2. 다핵적 경쟁거점의 지리적 범위 예(System@tic 사례)



출처: www.systematic-paris-region.org 도표를 토대로 작성

그림 3. 경쟁거점 거버넌스 기구 구성 예(System@tic 사례)

차원에서는 범정부 작업단을, 레지옹 차원에서는 도시사가 경쟁거점 마다 조정위원회를 설치하였다. 그런데 이 조정위원회가 전국적으로 통일된 형식

을 가진다면, 참여주체들이 자율적으로 구성하는 자체 거버넌스 조직은 거점별 특성이 반영되어 각각이 다른 형태를 보인다. <그림 3>은 System@tic 경쟁거점의 자체 거버넌스 기구 조직도이다.

3. 프랑스 국토정책에서 경쟁거점 정책의 의의

이상 프랑스의 대표적인 클러스터 정책으로서 SPL과 경쟁거점 정책의 배경과 성격에 대해 알아 보았다. 이를 토대로 이들 정책이 프랑스 국토정책에서 갖는 의의를 크게 다음 네 가지 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다.

1) 세계적 경쟁력 제고

첫째, 경쟁거점은 SPL 개념을 더욱 구체화하면서 새로운 방향으로 재정립한 정책이다. 앞서 고안된 SPL이 중소기업 중심으로서 그 정의상 하나의 통근권 정도를 지리적 단위로 하는, 동종 또는 보완적인 생산단위들 간의 '상호의존적인 관계'라는, 다소 자유로운 해석이 가능한 개념에 근거하며, 또한 이를 기업들이 어떻게 해석하느냐에 따라서 개별 SPL의 핵심적 활동이 달라진다면(Young, 2005, 3-17), 나중에 나온 경쟁거점은 파트너십, R & D, 국제적 지명도를 핵심요소로 하며, 명시적으로 '세계적 수준의 기술협력 프로젝트에 대한 자원집중을 위해 연구기관, 인력양성기관, 기업을 서로 밀접하게 조직'하기 위한 개념이다. 특히 세계적 경쟁거점과 세계적 경쟁거점 후보는 외국의 경쟁 클러스터들과 필적하기 위하여 일정 규모 이상이 되어야 하며, 우선적으로 세계적 규모의 대기업을 참여시

켜야 한다.

그런데 SPL과 차별되는 이 같은 경쟁거점의 성격은 프랑스 국토 및 지역정책 전반에 등장한 새로운 기조에 대한 재확인이라 할 수 있으며, 그 기조는 바로 경쟁력 제고라 할 수 있다. 2002년 새 정부가 들어선 후 개최된 첫 CIADT 회의에서는 새로운 국토정책 방향으로서, 유럽과 세계에서의 프랑스 지위 강화, 국토불균형 감소, 지역성을 존중하는 지방분권의 진전과 함께, 새로운 부(富)의 창출을 위한 국토개발을 결정하였다.

특히 이 새로운 부(富)의 창출을 위한 국토개발은 과거 40년 동안의 '평등' 우선, 파리 집중에 대응하기 위한 국토개발 철학에 반하는 것으로서, 그 동안의 국토개발 정책이 경제변화를 겪는 지역들에 대한 일종의 응급처방 정책이 되었다는 자성, 프랑스 사회·경제모델은 경제성장이 만들어낸 부의 재분배에 기초를 두고 있다는 진단에 따른 것이었다(Darmon, 2005). 또한 1990년에서 1999년 동안 지방 대도시들의 인구성장률이 파리수도권을 능가하는 것으로 나타나는 등(www.insee.fr) 그동안의 균형발전정책들이 가시적인 성과를 보임으로써, 국토정책의 기조가 경쟁력 우선으로 전환할 수 있는 바탕이 마련된데 따른 것이기도 하다. 이와 함께 유럽연합의 역할강화, 세계화 진전으로 유럽 및 세계 지역 간 경쟁이 치열해 지면서, 파리수도권 등 기존 경제중심지의 발전이 국토정책의 중요한 한 부분으로 자리매김하게 된 것이다¹⁷⁾.

일각에서는 기능 재분배에 치중하였던 균형발전 정책이 결국 프랑스 국토라는 공간범위에 갇힌 경제전망을 낳았던 것이 아니냐는 회의마저 있으며(Cadix, 2006, 176), 실제로 경제규모 세계 5위의 프랑스는 탈산업화와 산업체 이전으로 1981년부터 2005년까지 150 만 명이나 되는 제조업 고용 감소를 겪었다. 또 2000년대 들어서는 프랑스식 사회재분배 시스템 유지를 위해 필요한 실질 GNP 성장률 3%에 훨씬 못 미치는, 겨우 2%가 넘는 성장률을 기록하고 있다.

따라서 프랑스 정부는 분배할 부의 창출을 위한 성장엔진을 갖추는 것으로 국토개발 방향을 새로이 설정하게 되었으며(Jaquet, and Darmon, 2005, 9), 경쟁거점 정책 실시는 일련의 경쟁력 중심정책들의 추진¹⁸⁾, CIADT와 DATAR의 CIACT, DIACT로의

개편과 함께 이를 가장 상징적으로 보여주는 예라고 할 수 있겠다(정옥주, 2006b).

2) 국가주도의 프랑스형 클러스터 모델

두 번째로 들 수 있는 경쟁거점 정책의 핵심은 국가의 존재(présence de l'Etat)이다¹⁹⁾. 유럽의 다른 나라들과 비교되는 프랑스 클러스터 정책의 독특성은 바로 공간정책에서 국가 및 국가기관들의 주도적인 위치이다. 프랑스 정책가들은 이러한 특징 때문에 경쟁거점을 '프랑스형 모델(le modèle français)'이라 일컫는다.(Jacquet, N. and Darmon, D., 2005).

한편 강력한 중앙집권 국가였던 프랑스에서 중앙정부는 오랫동안 유일하고도 직접적인 국토정책의 주체였으며, 이 같은 국가주도 국토개발 정책이 만들어온 공공참여 전통은 국가가 해오던 역할을 지역에서 하게 되는 분권시대에 들어서 지방자치단체가 지역개발에 적극적으로 참여하는 데에 큰 영향을 미치고 있다.

그런데 이처럼 공간정책에 있어서 국가와 공공의 개입이 가능했던 또 한 가지 이유는, 정책 내용이 단순한 민간 영역에 속하는 산업 목표들만이 아니라 공공에 의한 국토개발의 영역에 속하기 때문이다. 즉, 연구 인력들을 위한 주택건설, 토지정책, 근대적인 인프라스트럭처 건설 등 경쟁거점 경제주체들에 의한 환경개선 -공정적 외부성- 은 국가건 지역이건 간에 공공권력이 개입할 영역을 제공하며, 이러한 공공의 존재와, 이로 인해 유발되는 민간과 공공의 파트너십은 바로 '프랑스형 모델'의 특별한 방식들이다(Darmon, 2005, 89).

실제로 경쟁거점 구축의 초기 단계에서 공공주체, 특히 지방자치단체의 역할이 매우 컸던 것으로 나타났다. 경쟁거점이 전국 규모의 일관된 틀을 가진 클러스터 정책임에 비추어, 지방자치단체는 이를 해당 지역의 공간적 특성과 역사에 맞게 적용하고, 여기에 민간과 공공 주체들의 참여를 촉진시키는 조정자로서 기능하였으며, 지역에 따라서는 특히 시정부로부터의 인력·조직 지원이 경쟁거점 구축과 개발계획 수립에 중추적인 역할을 하였다²⁰⁾.

3) 분권시대 협력적 거버넌스 구축

세 번째 핵심은 앞의 내용과 일견 상반된 듯 보이나 상호보완적인 것으로서, 다름 아닌 분권시대 지역주체들에 의한 상향적 거버넌스 구축이다.

무엇보다 경쟁거점 정책은 지역주체들을 연합하는 파트너십 구축에 기여하였다. 클러스터의 본질이 혁신주체 간 시너지 창출이라면, 경쟁거점 정책은 지방자치단체와 민간 경제주체 간 파트너십이 미약했던 지역에 대화를 촉발시키고 공동사업들을 중심으로 협력에 새로운 원동력을 부여하는 촉진제가 되었으며, 이는 이제 막 시작된 경쟁거점 정책이 현재까지 이룬 가장 큰 정책성과라 할 수 있을 것이다.

국가가 구체적인 지침을 통해 신청후보들에게 요구한 사항은 크게 두 가지로서, 첫째, 구성원들이 스스로에 대한 진단을 토대로 협력 거버넌스 방식을 모색하며, 둘째, 이러한 거버넌스 체계를 통해 추진할 공동의 R & D 사업에 대해 논의하는 것이었다. 다시 말해, 중앙정부가 사업계획서 신청양식을 통해 제시한 세부 기준들은 지역주체들에게 가이드 역할을 하였으며, 이들의 정책취지에 맞는 계획수립과 시행을 유도하는 하나의 학습효과를 창출하였던 것이다. 그리고 이러한 국가주도 하향적 접근법이 성과를 거둘 수 있었던 것은 바로 지역차원에서 이를 받쳐주는 상향적 지역 거버넌스 체계가 원활히 구축될 수 있었기 때문이다.

프랑스 정부가 1950·60년대에 기능의 지방분산, 1980년대에는 정부권한의 지방분권을 단행한 후, 1990년대에 가장 역점을 두어 추진한 정책이 바로 거버넌스 구축으로서, 대표적으로 1992년의 공화국 국토행정에 관한 법(Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République), 1995년의 국토정비 및 개발에 관한 법(Loi d'orientation relative à l'aménagement et le développement du territoire: LOADT), 1999년의 지속가능한 국토정비 및 개발에 관한 법(Loi d'orientation relative à l'aménagement et le développement durable du territoire: LOADDT), 1999년의 코뮌간 협력의 강화와 단순화에 관한 법(Loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale) 등이 모두 기초지방자치단체 간 협력체 구성과 참여 민주주의 진작을 통한 지역거버넌스 구축을 중심내용으로 다루고 있다(정용주, 2004). 실제로 2004

년 정책 발표 불과 몇 개월 만에 지역으로부터 많은 참여를 이끌어 낼 수 있었던 것은 그동안 공간 정책 전반에 있어서 쌓아온 다양한 주체들 간의 협력 거버넌스 경험 덕분이었으며(Cadix, 2005, 179), 이런 의미에서 경쟁거점 정책은 중앙집권체제에서 지방분권 체제로 나아가는 프랑스의 협력적 거버넌스 방식을 보여주는 매우 전형적인 사례라 할 수 있다.

4) 정책간 연계 부족으로 인한 거버넌스 비효율

그런데 새로운 정책과 함께 새로운 거버넌스 체계가 구축되면 이미 존재하던 것들과의 사이에 비효율적인 중복 또는 갈등이 발생할 수 있을 것이며, SPL과 경쟁거점 사이에서도 이러한 갈등과 중복의 가능성이 관찰되었다.

물론 앞서 살펴 본 바와 같이 SPL정책의 노후가 오늘날 경쟁거점 정책 추진에 바탕이 된 것이 사실이며, 전체 경쟁거점 중 총21개가 기존 SPL의 일부 또는 전부로부터 전환된 것이다. 경쟁거점 정책이 시행되면서 기존 SPL에 속한 중소기업들은 다양한 양태를 보였는데, 가장 대표적인 경우로 Cosmetic Valley처럼 그간의 R & D 협력 네트워크를 바탕으로 스스로 경쟁거점이 되는가 하면²¹⁾, 일부 소속 기업들만이 인근 경쟁거점 사업에 참여하거나, 여러 가지 이유로 SPL 중소기업들이 경쟁거점 정책과는 단절되는 경우도 관찰되었다(Young, E., 2005, 9-10).

경쟁거점 정책에서 가장 비판을 받는 두 부분은 선정된 경쟁거점의 수가 너무 많아 정책효과가 떨어질 수 있다는 점과, 최초의 정책 발표와 공모 접수 사이 기간이 너무 짧아 SPL을 비롯한 기존 유사정책들과 경쟁거점 정책 간 연계에 대한 충분한 고려가 이루어 지지 못했다는 점이다(OECD, 2006b). 후자와 관련하여 프랑스 정부는 두 정책 간 역할 분담과 사업조정을 통해 보완성을 높이며, 두 거버넌스 조직 간 혼동을 방지하기 위한 방안을 강구 중이다.

경쟁거점이 적어도 프랑스와 세계를 배후지로 하는 중장기 이상의 대규모 연구혁신 프로젝트 중심으로 육성된다면, SPL은 중소기업들 간 단기과제, 더욱 좁은 지리적 범위를 대상으로 하는 정보

와 노하우 결집 중심으로 운영되게 될 것이다(Young, 2005, 14-17). 그리고 경쟁거점 정책의 등장으로 인해 특히 (SPL에 속한) 중소기업들이 사업을 포기하게 될 확률이 높음에 유의하여, 중소기업 입장에서 양자 간 상호보완성 제고방안이 강구되고 있는 중이다(François, et al., 2006).

4. 맺는 말: 우리나라에 대한 시사점

이상 살펴본 프랑스형 클러스터 모델 경쟁거점 정책은 프랑스적 맥락에서 나온 개념으로서 이를 혁신클러스터, 혁신도시·기업도시 등으로 대표되는 우리나라 정책들과 단순 비교할 수는 없을 것이다. 두 나라 정책의 가장 큰 차이점은 프랑스가 균형발전·분산정책 중심에서 벗어나 세계적 경쟁력을 국토정책의 새로운 중심기조로 삼고 있으며, 경쟁거점은 세계적인 지명도를 갖는 클러스터를 육성함으로써 분배할 부를 창출하기 위한 '산업정책적' 성격이 강한 반면, 우리의 경우 균형개발과 지역경쟁력 강화에 중점을 두는 '공간정책적' 성격이 더욱 강하다는 것이다²²⁾. 그리고 여기에는 전술한 바와 같이, 프랑스가 극복한 국토불균형이 여전히 우리에게 중요한 과제로 남아 있으며, 지방분권에 있어서도 프랑스에 비해 우리는 매우 초보적인 수준에 머물러 있음이 중요한 배경요인 중의 하나이다.

양국 차이에 대한 이러한 맥락을 고려하여 프랑스 사례가 우리에게 주는 시사점을 크게 다음 세 가지, 즉, 주체 간 역할분담과 협력 거버넌스 구축, 클러스터 정책개념의 정교화, 다양한 정책형태 개발 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다.

1) 주체간 역할분담과 협력 거버넌스 구축

참여 주체들 간의 역할분담과 협력 거버넌스 구축은 기존 국내연구들²³⁾이 가장 많이 지적한 우리나라 클러스터 정책의 한계이며, 경쟁거점 정책의 가장 큰 장점이라 할 수 있는 부분이다.

프랑스와 우리나라에서 모두 중앙정부가 정책고안을 주도하였다면, 정책적용을 국가나 지방자치단체, 공공주체나 민간주체 중 누가 주도하는 지가 중요하다. 경쟁거점 정책은 발표 직후 기업, 학교,

연구기관들의 높은 관심과 참여를 이끌어 냈으며, 이 과정에서 공공주체인 시가 거둔 성과는 과거에 해당 산업 또는 기관들과 시가 가졌던 관계와 협력경험에 크게 좌우되었다(ETD, 2006, 7). 그리고 시의 역할이 민간주체들을 지원하는 것으로 전환되고 있으며, 특히 경쟁거점으로 선정된 후 지역주체들이 거버넌스 기구를 구성하고 협력 프로젝트를 구체화하는 과정에서 중앙정부의 역할은 매우 제한적이었던 것으로 나타났다.

반면 우리의 경우 정책 추진과정에서 중앙정부의 역할이 크고, 이에 반해 광역·기초지방자치단체의 역할은 부수적이기까지 하다. 또한 민간참여가 매우 수동적으로 이루어지고 있다. 물론 90년대 이후 지방분권과 거버넌스 체계가 확고하게 자리를 잡아가고 있는 프랑스와 90년대 이후 지방분권에 막 착수한 우리의 경우를 단순 비교할 수는 없을 것이다. 다만 프랑스 경우를 비추어 보아 효율적인 균형발전을 위해서는 기능의 지리적 분산만이 아닌 권한의 지방분권이 필요하며, 다양한 지역주체들 간의 협력과 이를 바탕으로 한 거버넌스 구축을 위해서는 앞으로도 많은 시행착오와 오랜 시간이 필요함을 유념해야 할 것이다. 결국, 전형적인 국가주도 클러스터 정책 사례인 프랑스 경쟁거점의 성공을 가능하게 한 것은 궁극적으로 국가의 선도적 역할이 아니라 이를 받쳐준 지역주체들의 자발성과 역량이라고 보아야 할 것이다.

그리고 여기서 주체 간 역할분담은 거버넌스 체계와 직결되며, 특히 혁신·기업도시의 경우 건설 초기인 지금부터 각 주체들의 추진 단계별 기대역할에 대한 청사진이 나와 있지 않으면 건설에 어려움이 따를 수밖에 없음을 유의해야 할 것이다. 최초의 정책제안이 국가로부터 나온 경우, 지원범위와 내용을 포함한 국가의 역할경계가 뚜렷하지 않을 때 지방자치단체들은 자신의 자리를 가늠하기가 쉽지 않으며, 마찬가지로 공공으로부터의 지원내용을 확신할 수 없는 민간주체들은 참여에 소극적이 될 수밖에 없다. 앞의 <그림 1>에서 보았던 것처럼 프랑스의 경우 이미 경쟁거점 선정과 함께 중앙정부 부처와 국가기관에 의한 통합적 재정 지원 내용이 발표되었으며, 정책 추진의 각 단계마다 해당 주체들의 역할이 명시되어 있었다. 우리의 경우에도 조속히 중앙정부 부처 간, 국가와 지방자

치단체 간, 광역과 기초자치단체 간, 공공과 민간 주체 간, 산·학·연 간 역할분배에 대한 더욱 구체적이고 실질적인 청사진이 나와야 한다. 특히 우리는 신도시 건설방식을 택했기 때문에 물리적 하부구조 조성을 담당하는 제3의 민간주체로서 시행사의 비중이 큰데, 전체 거버넌스 체계 하에서 시행사와 다른 주체들과의 역할분배에 대한 균형잡히고 명시적인 합의가 필요할 것이다.

2) 클러스터 정책개념의 세분화

다음 시사점은 클러스터 정책이 추구하는 바를 더욱 세분화하고 이에 따라 방법론을 차등화 하는 것이다.

우리나라 클러스터 정책의 경우, 지역혁신체계 구축이라는 정책 목표와 밀접하게 연관되어 있으며, 해당 정책들의 목표가 균형발전, 지역경쟁력 강화, 산업경쟁력 강화 등으로 중층적으로 설정되어 있다. 그런데 프랑스 경험을 통해 보면 공공이 내거는 목표가 기업들이 추구하는 목표와 연결되지 않거나 기업의 의사결정과 사업일정에서 획득할 수 있는 이익과 다를 경우 기업참여가 제한적일 수밖에 없었다(BIPE, 2006, 27). 클러스터 성공은 다름 아닌 기업들의 참여에 달려 있으며 이는 클러스터 초기 구축단계에서, 특히 제안자가 공공 권력(유럽, 국가, 광역 또는 지방자치단체)일 경우 더욱 어려웠다는 연구결과가 있다(BIPE, 2006, 3).

클러스터 개념이 본질적으로 불균형 성장전략이라는 지적은 국내에서도 되었던 바가 있다(이용숙, 2003; 남기범, 2004). 그런데 세계화 시대, 균형발전과 국토경쟁력 제고라는 두 가지 목표가 동시에 추구될 수 있는 것인지, 아니면 균형발전을 전제로 하여야만 경쟁력이 달성될 수 있는 것인지에 대한 기초적인 논의는 차차하고서라도, 이 두 가지 모두가 우리에게 중요한 명제임은 틀림이 없다.

따라서 우리나라 관련정책들의 개념과 목표를 세분화하여 적용하는 것을 시도해 볼 수 있을 것이며, 프랑스와의 비교적 맥락에서 보면 혁신 클러스터 정책에서 명시적인 세계적 경쟁력의 추구, 대기업의 역할, 수도권과 같이 발전 잠재력이 높은 지역에 대한 고려가 논의될 수 있을 것이다.

그런데 여기서 유의할 점은 프랑스가 균형발전

을 어느 정도 이룬 상황에서 파리수도권의 세계적 경쟁력 제고에 노력하고 있다면, 우리의 경우 수도권 집중과 국토불균형 발전 때문에 이들 두 요소를 적극적으로 반영하는 데 위협요소들이 따른다는 것이다. 그러나 본질적으로 클러스터 정책의 핵심이 새로운 기능의 도입과 하부구조 건설에 있는 것이 아니라, 참여주체들의 소프트웨어적인 협력 거버넌스 구축이라면, 위 세 가지 요소를 고려한 새로운 정책형태 고안을 조심스럽게 검토해 볼 수 있을 것이다.

아울러 우리도 세계화에 더욱 적극적으로 대처하는 차원에서 영향권이 국외까지로 뻗치는 클러스터 육성을 명시적으로 공고하여, 예를 들면 세계적 거점, 동북아 거점, 전국 거점, 지역경제 거점 등으로 클러스터 유형을 더욱 세분화해 볼 수 있을 것이다.

3) 다양한 정책형태 개발

세 번째 시사점으로서 더욱 다양한 정책형태 개발에 대한 것이다.

예를 들어 경쟁거점 정책이 취한 응모를 통한 클러스터 선정 방식은, 어디를 그리고 무엇을 클러스터로 보고 정책 대상으로 해야 할 것인가에 대한 기존 논의(최병호 등, 2005)의 한 대답이 될 수 있다. 프랑스는 경쟁거점 선정과정에서 계량적이고 실증적인 방법을 통한 이미 '존재하는' 클러스터적 실체²⁴⁾에 의존하기보다는 다양한 주체들이 스스로 지원서를 제출하도록 하였다. 그리고 이를 통해 '의지를 표출하는' 주체들을 선별함으로써 하향적 시행방식에 상향적 결합을 용이하게 시도할 수 있었던 것이다.

다음 예는 여러 레지옹을 걸치는 광역적 경쟁거점의 존재이다. 프랑스에는 산업 또는 기업의 전후방연계가 반영된 광역적 경쟁거점이 총15개가 선정되어 있는데, 우리나라에서도 시·도를 넘어서는 광역클러스터 구축의 필요성에 대해 문제제기가 있었다(주성재, 2003; 권오혁, 2004b; 정준호·김선배, 2005). 프랑스 사례는 필요성 제기수준에 머물러 있는 국내 논의에 대해 구체적인 참고자료들을 제공해 줄 수 있을 것이다.

마지막으로, 경쟁거점과 기존 정책들과의 연계방

안이다. 프랑스가 경쟁거점과 SPL, 여타 산업·지역경제정책 간 연계와 조화를 위해 찾고 있는 정책형태들은, 우리가 클러스터 정책을 기존의 지역전략산업 정책, 지역경제주체 등과 조화롭게 연계시켜 나가는데 시사점을 줄 수 있을 것이다.

註

- 1) 최근 우리나라에 학술논문을 통해 소개된 외국 사례로는 이탈리아 에밀리아 로마냐 사례(이철우 등, 2003), 독일 도르트문트·바덴 사례(신동호, 2004; 오덕성·최영일, 2005), 프랑스 소피아안티폴리스 사례(신동호, 2004, 2005), EU 지역혁신 사례(이철우·이종호, 2002; 이갑수 등, 2005), 실리콘밸리·피츠버그 등 미국사례(복득규, 2003; 남수현·신동호, 2005), 이스라엘 실리콘와디 사례(박재수·김응규, 2005), 중국의 산업클러스터 사례(정형일 등, 2005), 일본 TAMA·큐슈·카나가와 등의 사례(정형일, 2003; 나주몽, 2004; 이승철, 2004) 등이 있다. 그런데 이들 연구들은 개별 사례위주로서, 해당 클러스터의 성장과 발전, 성격 등 지역맥락에 치중하고, 따라서 우리나라 클러스터 정책 전반에 대한 시사점을 도출하는 데 한계가 있었다. 이외에도 외국 클러스터들을 다룬 경우로는 대표적으로 국가균형발전위원회에서 펴낸 「선진국의 혁신클러스터」(2005, 동도원)를 들 수 있으며, 한국개발연구원의 「지역산업육성과 지역혁신체제 구축에 관한 연구」(윤윤규·이재원, 2004), 국토연구원의 「지역특성화 발전을 위한 혁신클러스터 육성방안 연구」(권영섭 등, 2005), 한국산업기술평가원의 「산업단지혁신클러스터 발전단계 및 정책과제」(2006) 등과 같은 연구보고서가 있다. 이들 연구보고서들은 모두 개별 외국사례들로부터 우리나라 산업단지(또는 클러스터) 발전을 위한 벤치마킹을 시도하고 있다는 공통점을 갖는다.
- 2) 본 연구에서는 Système productif local(지역생산체제)를 ‘SPL’로 적고, Pôle de Compétitivité(경쟁거점)을 ‘경쟁거점’으로 표기하도록 한다. 이는 실제로 프랑스에서 지역생산체제는 약자 ‘SPL’로 표기하고, 경쟁거점은 약자가 아닌 ‘경쟁거점’을 그대로 사용하는 경우가 대부분이기 때문이며, 또한 지역생산체제라는 명칭은 지역혁신체제를 직접적으로 연상시킬 소지가 있기 때문이다.
- 3) 경쟁거점 정책이 우리의 혁신클러스터 정책과 같은 클러스터 정책이라면, 엄밀한 의미에서 혁신도시나 기업도시 정책은 클러스터 정책 체제로서 출발한 것은 아니다. 경쟁거점 정책이 기존 활동들을 어떻게 묶을 것인가에 대한 거버넌스 구축에서부터 시작하며 물리적 환경은 차후 지원수단 중의 하나가 된다면, 혁신도시나 기업도시는 신도시라는 물리적 환경의 구축을 통해 관련 기능들을 특정지역에 새로이 입지시키는 것으로부터 시작하는 개념으로서, 분권과 지역혁신 역량강화 차원에서 생겨나 클러스터 개념

을 접목한 경우라고 할 수 있다. 그러나 이 같은 차이점에도 불구하고 본 연구에서 혁신클러스터 정책과 함께 이 두 정책에 대한 시사점을 함께 찾아보고자 하는 이유는, 혁신·기업도시 정책이 현재 우리나라 국토정책에서 차지하는 비중이 크고 클러스터 개념을 기초로 하고 있으며, 정책의 고안과 시행에서 혁신클러스터 정책과 공통적인 문제점들을 노출하고 있기 때문이다.

- 4) DATAR(Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, 국토 및 지역계획단)는 프랑스에서 국가가 주도하는 강력한 국토균형발전 정책의 상징적 기관으로서, 1963년 총리직속기관으로 설치되었다. 관련부처들이 부문별이 아니라 공간적·지역적으로 사고하도록 유도하고 범부처간 협의와 조정을 담당해 왔으며 2005년 DIACT(Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, 국토와 지역의 경쟁력을 위한 범부처간 대표단)로 개편되었다(www.diact.gouv.fr).
- 5) ETD(Entreprises Territoires et Développement, 지역개발회사)는 지역 주체들이 추진하는 지역개발사업에 대해 자문하고 기술지원 하는 기능을 가진 공공기관이다. 1989년 설치되었으며, 특히 DATAR과 고안한 정책들이 지역에서 실질적으로 시행되는 것을 지원하여 왔다 (www.projetdeterritoire.com/spip/presentation.php).
- 6) 양국의 정책 모두가 시행 초기단계이기 때문에 정책 전(全) 과정에 대한 비교는 어렵겠으나, 현재까지의 정책 추진결과는 모두 각자가 가진 가능성과 한계의 산물이며, 그 핵심 내용들에 대한 파악은 현재 수준에서도 어느 정도 가능하다고 할 것이다. 따라서 양국의 공통점과 차이점을 야기한 정책적·공간적 맥락을 현 단계에서 분석하여 앞으로의 우리나라 정책추진 방향에 참고자료를 찾을 수 있다. 특히 프랑스는 우리에게 비해 지방분산·분권이 앞서 있으며 유럽연합의 역할이 확대되면서 국가 경계를 넘어서는 지역간 국제경쟁에 활발하게 대응하고 있는 나라로서, 분산·분권, 세계화 등과 같은 우리의 공간명제들의 추진에 대해서도 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.
- 7) 통근권(Bassin d'emploi)이란 매일 통근하는 근로자의 거주지와 직장을 포함하는 지리적 범위로서, 프랑스 통계청(INSEE)의 통계조사 항목의 하나이다. 일반적으로 특정 활동이나 여러 다양한 활동들이 집적되어 있는 중심지와 그 주변지역으로 구성된다.
- 8) SPL의 기본적인 성격에 관한 내용들은 별도의 출처표시가 없는 한 Pommier(2002)와 DATAR(2004), www.diact.gouv.fr, www.competitivite.gouv.fr를 참고로 하였다.
- 9) 가장 활발하였던 것이 공동 인력관리(채용, 교육)로서, 대기업에 비해 자본력과 조직력이 미흡한 중소기업들은 숙련된 전문가의 채용과 활용, 직원대상 공동 기술교육, 대학교육과 연계한 인력양성 부문에서 협력 하였다. 다음으로는 공동 인터넷 사이트 개발, 박람회 합동참여 등 홍보와 정보공유에 전체 SPL의 60~70%가 참여하였으며, 기업들의 경쟁력과 생산원

- 가에 직접적으로 영향을 미치는 생산수단 공유와 관련하여서는, 기술·설비·실험시설 등의 공동설치 및 사용, 수출관측과 다양화, 공동연구 및 공동연구소 관리, 공동 구매 등이 행해졌다(DATAR, 2004, 109).
- 10) CIADT(Comité interministériel à l'aménagement et de développement du territoire, 국토개발장관회의)는 수상 주재로 관련부처 장관들이 모여 국토 및 지역 개발관련 핵심안건들을 결정하는 최고회의이다. 2005년 CIADT(Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, 국토경쟁력개발장관회의)로 명칭을 변경하였다.
 - 11) 2005년 이후, 경쟁거점 간 조정으로 인해 2006년 12월 현재 총 66개의 경쟁거점이 있다.
 - 12) 레지옹(région)은 프랑스의 최상위 광역자치단체로서 총 22개가 있으며, 차하 광역자치단체인 데파르트망(département)은 총 96개, 기초자치단체인 코뮌(commune)은 총 36,565개가 있다.
 - 13) 2006년 12월 현재 세계적 경쟁거점이 6개, 세계적 경쟁거점 후보가 10개, 국가적 경쟁거점이 50개이다.
 - 14) 무엇보다 세계적 경쟁거점이 중요시 되어, 추진전담반 설치, 재정조달 및 추진절차에 있어서 특혜부여, 정부가 2006년 창출하기로 계획한 3,000개 고용이 세계적 경쟁거점 해당 지역에 우선 배치되는 등 특별지원이 예고되었다. 국가지원액 총 15억 유로 중 7억 유로는 정부부처들로부터, 3억 유로는 조세감면을 통해, 5억 유로는 정부기관들 즉, 정부 공공사업은행(Caisse des dépôts et de consignations: CDC), 과학원(Agence nationale de la recherche: ANR), 중소기업지원-혁신원(OSEO-anvar) 등이 지원한다(www.diact.gouv.fr, www.competitivite.gouv.fr, www.oseo.fr)
 - 15) ETD는 경쟁거점 정책에 대한 도시지역 기초지방자치단체간 협력체(agglomération)의 지원내용을 살펴보기 위하여 전국 176개 아글로메라시옹(agglomération)을 대상으로 설문지를 발송하고, 이중 활용 가능한 57개 설문지를 분석하였다(ETD, 2006). 프랑스 도시지역에서의 협력체 구성을 보면, 기초지방자치단체인 코뮌(commune)이 모여 코뮌노테 위르반(communauté urbaine)과 코뮌노테 다글로메라시옹(communauté d'agglomération)을 결성하고, 이들은 다시 아글로메라시옹이라는 하나의 단위로 묶이게 된다. 아글로메라시옹은 우리나라의 '시(市)'와 비교하면 그 개념에 있어서는 약간 차이가 나지만, 내용 이해에 있어서는 큰 무리가 없어 본 연구에서는 편의상 '시', 또는 '도시'로 칭하기로 한다.
 - 16) 일더프랑스 레지옹은 파리와 7개의 데파르트망(Val-d'Oise, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-St-Denis, Val-de-Marne, Seine-et-Marne, Essonne)으로 구성된다. 지도의 민간·공공연구인력 수(1000인 이상, 250인 이상 1000인 미만, 250인 미만)는 표시된 개별 구역 안의 연구인력 총수이다.
 - 17) Mirabeau, P., 2006, De la DATAR à la DIACT : extension, approfondissement et transformation des champs d'action de l'aménagement du territoire en France, Centre culturel international de Cerisy 십포지옴 발표내용(Aménagement du territoire: changement de temps, changement d'espace)
 - 18) 프랑스에서 경쟁력(compétitivité)이나 유인력(attractivité) 등과 같은 신개념이 주목을 받기 시작한 것은 각각 80년대 말과 90년대 초이며, 이후 2000년 '유럽을 세계 지식산업에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 곳' 만들 것을 내용으로 하는 리스본 선언 등, 유럽연합 차원에서 실시된 여러 정책도구들 역시 큰 영향을 주었다. 80년대에 등장한 상향식 발전 개념, 90년대의 지속가능한 발전 개념 등과 암묵적으로 상충관계에 있는 이 경쟁력 개념은 그러나 2000년대 들어 프랑스 국토정책의 중심시조가 되었으며(Demazière, C., La compétitivité et l'attractivité des grandes agglomérations françaises: réflexion à partir des réponses à l'Appel à Coopération métropolitaine, 미발간), 2005년에는 이것이 반영되어 DATAR가 DIACT로, CIADT가 CIACT로 개편 되었다(상세한 내용은 정옥주, 2006, 프랑스의 DATAR가 DIACT로 바뀌다, 국토정책브리프, 98; 2006, 프랑스의 국토균형발전과 지역경쟁력 강화정책, 도시정보, 288, 15-17. 참조). 경쟁거점 정책 외에도 프랑스의 대표적인 경쟁력 정책으로서는 전국의 인구 50만 이상 대도시 대상 '대도시권 협력 프로젝트 공모(Appel à Coopération métropolitaine)', 대학 간 연구 협력 추진을 위한 '연구와 고등교육 거점(Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur) 정책 등이 있으며, 현재 경쟁거점 정책의 성공에 자극받아 농촌지역 경쟁력 제고를 위한 '농촌거점(Pôle d'Excellence Rural)' 선정이 진행 중이다.
 - 19) Baron-Yelles, N. DIACT 담당관 면담 내용(2006. 5. 23)
 - 20) ETD 조사대상 44개 도시 중 37개 도시가 경쟁거점 지원서 제출 과정에 직접적으로 참여하였다. 이들은 경쟁거점 발전을 위한 도시차원에서의 지원으로 크게 두 분야, 즉, 경쟁환경 조성과 유인력 제고를 위한 시설지원(산업단지 조성, 건물 제공, 교통 인프라 스트럭처 건설, 교통통신망 설치, 연구자 주택 지원, 정착지원센터 설치 등)과, 혁신과 연구, 고급인력 양성 등 더욱 본질적인 경쟁거점 활동에 대한 지원(산업인큐베이터, 테크노폴 등 對기업서비스, 기업네트워킹 지원, 세금면제 등의 재정지원, 경쟁거점 홍보, 기술분야 및 특화된 시설에 대한 지원, 연구재정지원, 전락수립 지원 등)을 꼽았다(ETD, 2006).
 - 21) 총 12개의 SPL이 경쟁거점으로 바로 전환되었는데, 이중 가장 대표적인 예가 'science et beauté'라는 경쟁거점이 된 Cosmetic Valley를 들 수 있겠다. 200여개 기업(대기업 및 하청업체), 종업원 6000명(이중 연구원 1,000여명), 매출고 12억 유로 규모의 향수 및 화장품 관련 클러스터로서, 우리나라 (주)태평양의 글로벌마켓팅 성공작으로 꼽히는 '로리타렘피카' 향수 공장도 이곳에 입지해 있다(Jacquet, N. and Darmon, 2005, 61-63).
 - 22) 우리나라 혁신클러스터 정책들은 지역별 전략산업 또는 지역특성화 발전 차원에서 다뤄지고 있다. 이

- 러한 경향을 가장 잘 반영하고 있는 국책연구기관의 연구보고서로는 윤윤규·이재원(2004)의 연구, 권영섭 등(2006)의 연구를 들 수 있다.
- 23) 클러스터 정책을 주제로 다룬 최근의 주요 연구논문으로는 주성재(2003), 남기범(2004), 권오혁(2004a, 2004b), 강현수(2005), 정준호·김선배(2005), 최병호 등(2005)의 연구를 꼽을 수 있겠다. 이중 남기범(2004)은 클러스터 정책 실패의 교훈과 시사점으로서 지역여건의 정확한 파악, 지역정치와 문화이해, 중앙정부와 지방정부의 역할분담, 모범사례 채택 및 추진의 교훈, 구체적인 가이드라인의 필요성을 들고 있으며, 권오혁(2004a)은 지역혁신체계론의 이론적 전개와 정책적 함의에 대해 검토하고 지방정부와 중앙정부의 역할에 대해 논하고 있다. 한편, 강현수(2005)는 대기업 주도형 산업구조를 지닌 우리나라의 경우 클러스터 정책에 있어서 지역적 관점과 산업적 관점의 균형이 필요함을 논하였다. 클러스터 정책의 공간적 범위와 관련해 광역시·도 단위 행정구역의 넘어서는 광역클러스터 구축의 필요성에 대해서는 주성재(2003), 권오혁(2004b), 정준호·김선배(2005) 등의 연구가 있다. 또한 최병호 등(2005)은 산업연관표를 이용하여 우리나라에 존재하는 제조업 클러스터를 실증적으로 확인하고자 하였다.
- 24) 프랑스 클러스터의 존재에 대한 실증적 접근을 한 F. Lainé의 한 연구에 의하면 1999년 프랑스에는 총 147개의 통근권, 530개 클러스터가 존재하며, 여기 근무하는 종사자 수는 894,296명, 기업수는 27,331개에 이른다(DATAR, 2004, 64).

文 獻

- 강현수, 2005, 대기업 주도 생산연계의 협력관계와 공간적 특성 -삼성전자 반도체 사업본부와 그 협력업체를 사례로-, 한국경제지리학회지, 8(2), 217-236.
- 한국산업기술평가원, 2006, 산업단지혁신클러스터 발전단계 및 정책과제, 국가균형발전위원회.
- 권영섭 등, 2005, 지역특성화 발전을 위한 혁신클러스터 육성방안 연구, 국토연구원.
- 권오혁, 2004(a), 지역혁신체계론의 이론적 전개와 정책적 함의에 관한 비판적 검토, 응용경제, 6(2), 5-26.
- 권오혁, 2004(b), 광역적 산업클러스터 구축을 위한 제도적 지원체계 연구, 한국경제지리학회지, 7(2), 315-328.
- 김용환, 2006, 해외 주요 산업클러스터의 성공사례 및 시사점: 캐나다 국제 산업클러스터를 중심으로, 통상정보연구 7(2), 185-204.
- 김선배 등, 2005, 산업클러스터의 효율성 진단(모형) 연구, 산업연구원.
- 나주몽, 2004, 일본의 지역클러스터의 형성과 발전 전략 -규슈지방 반도체 산업의 광역적 클러스터를 중심으로-, 한국지역개발학회지, 16(1), 45-74.
- 남기범, 2004, 클러스터 정책실패의 교훈, 한국경제지리학회지, 7(3), 407-432.
- 남수현·신동호, 2005, 미국 피츠버그시의 IT 지역 혁신환경 -대학과 지식공유 허브의 기능을 중심으로-, 한국지역개발학회지, 17(2), 155-174.
- 박재수·김응규, 2005, 이스파엘 실리콘바디의 발전 사례 -광역클러스터의 성장요인을 중심으로-, 산업경제연구, 18(6), 2689-2710.
- 복득규, 2003, 해외 성공 클러스터의 네트워크 구조 -실리콘밸리와 토요타시티의 사례분석을 중심으로-, 지역사회연구, 11(1), 63-83.
- 서태성·정옥주, 2004, 프랑سخ형 혁신도시 경쟁거점(Pôle de compétitivité), 국토정책브리프, 82.
- 서태성·정옥주, 2005, 혁신과 클러스터를 위한 프랑스의 경쟁거점 정책(II), 국토정책브리프, 95.
- 신동호, 2004(a), Dortmund-projekt: 독일 도르트문트시의 혁신클러스터 조성전략, 국토계획, 39(4), 163-174.
- 신동호, 2004(b), 프랑스 소피아 앙티폴리스의 지역 혁신환경: 입주기업, 지원단체 및 기관의 역할을 중심으로, 국토계획, 39(4), 147-161.
- 신동호, 2005, 프랑스 소피아 앙티폴리스의 중소기업과 혁신환경: 기술집약적 기업의 성장과 각종 단체간 연계활동을 중심으로, 지역연구, 21(2), 53-75.
- 오덕성·최영일, 2005, 독일의 지역혁신 클러스터 구축과 Technopark의 역할에 관한 연구, 국토계획, 40(3), 107-121.
- 윤윤규·이재원, 2004, 지역산업육성과 지역혁신체계 구축에 관한 연구, 한국개발연구원.
- 이갑수 등, 2005, 지역혁신 네트워크의 경제이론과 유럽사례 연구, 경제연구, 23(4), 209-241.
- 이승철, 2004, 혁신클러스터에서 일괄지원 시스템으로써의 중심연계기관의 역할: 일본 카나가와 사이언스 파크 사례연구, 한국경제지리학회지, 7(1), 45-63.
- 이용숙, 2003, 지역혁신체계론의 비판적 재검토: 무

- 엇을, 누구를 위한 지역혁신체제인가?, 동향과 전망, 59, 141-182.
- 이정협, 미발간, 클러스터에 기초한 경제발전전략.
- 이철우·이중호, 2002, EU의 지역정책 변화와 지역 혁신 정책의 함의, 국토연구, 34, 15-28.
- 이철우 등, 2003, 지역혁신체제에 있어서 지역개발 기구의 역할: 이탈리아 에밀리아 로마냐 지역개발기구(ERVET 시스템)를 사례로, 한국경제지리학회지, 6(1), 1-20.
- 장재홍, 2005, 지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계분석 및 정책대응, 산업연구원.
- 정준호 등, 2004, 산업집적의 공간구조와 지역혁신 거버넌스, 산업연구원.
- 주성재, 2003, 광역클러스터 개념의 도입과 정책과제, 한국경제지리학회지, 6(2), 327-338.
- 정명기 등, 2005, 중국의 지역혁신체제와 산업클러스터에 관한 비판적 검토, 한국정책과학회보, 9(3), 115-138.
- 정옥주, 2004, 프랑스의 기초자치단체(코뮌)간 협력, 국토계획, 39(6), 215-230.
- 정옥주, 2006(a), 프랑스의 DATAR가 DIACT로 바뀌다, 국토정책브리프, 98.
- 정옥주, 2006(b), 프랑스의 국토균형발전과 지역경쟁력 강화정책, 도시정보, 288, 15-17.
- 정준호·김선배, 2005, 우리나라 산업집적의 공간적 패턴과 구조분석 - 한국형 지역혁신체제 구축의 시사점, 한국경제지리학회지, 8(1), 17-29.
- 정형일, 2003, 일본의 산업클러스터 전략에 관한 분석 -TAMA의 사례분석을 중심으로-, 인적자원관리연구, 7, 203-224.
- 최병호 등, 2005, 한국의 제조업 클러스터와 지역적 특화에 관한 연구, 지역연구, 21(1), 55-90.
- BIPE, 2006, *Avantages retirés par les entreprises de leur participation à un "cluster"(pôle de compétitivité, SPL): Etude exploratoire*, DATAR 발주연구, Paris.
- Cadiou, Y., 2003, *Les pôles de compétitivité en Europe*, DATAR 발주연구, Paris.
- Darmon, D., 2005, Les pôles de compétitivité, *Regards sur l'actualité*, 315, 87-97.
- DATAR, 2004, *La France, puissance industrielle, une nouvelle politique industrielle par les territoires*, La documentation française, Paris.
- Cadix, A., 2005, *Entreprise et territoire: le cas français des pôles de compétitivité*, Les entreprises françaises 2005, le retour du volontarisme industriel?, Deneuve, C.(ed.), *Economica*, Paris, 163-182.
- Demazière, D., 2005, Comment gérer la ville?: Les interventions économiques des villes, *Cahiers français*, 328, 1-8.
- Deyon, P. et al., *La France et l'aménagement de son territoire(1945-2015)*, LGDJ, Paris.
- Young, E., 2005, *Etude relative à l'implication des PME et des SPL dans les Pôles de Compétitivité*, DATAR 발주연구, Paris.
- ETD, 2006, *Le soutien des agglomérations à la politique des pôles de compétitivité*, Notes d'ETD, 11.
- François, G. et al., 2000, *Des villages à la conquête du monde, analyse et enseignement des systèmes productifs locaux étrangers*, DATAR 발주연구, Paris.
- François, G. et al., 2006, *Le rôle des SPL dans la simulation de l'innovation. Premiers résultats*, DATAR 발주연구, Paris.
- Jacquet, N. and Darmon, D., 2005, *Les Pole de compétitivité, le modèle français*, La documentation française, Paris.
- Le Galès, P.(ed.), 2006, *Gouvernement et gouvernance des territoires*, La documentation française, Paris.
- Mirabeau, P., 2006, *De la DATAR à la DIACT : extension, approfondissement et transformation des champs d'action de l'aménagement du territoire en France*, Centre culturel international de Cerisy 심포지움 발표내용(Aménagement du territoire: changement de temps, changement d'espace).
- OECD, 2006a, *Territorial Review France*, Paris.
- OECD, 2006b, *A Review of National Cluster Policies: why are the popular, again?* 부록, Paris.
- Pommier, P., 2002, *Les systèmes productifs locaux*, La documentation française, Paris.

<http://www.competitivite.gouv.fr>

<http://www.diact.gouv.fr>

<http://www.insee.fr>

<http://www.oseo.fr>

<http://www.projetdeterritoire.com>

<http://www.systematic-paris-region.org>

(접수 : 2006. 9. 13, 채택 : 2006. 12. 8)