

참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제*

이철우**

요약: 국가균형발전과 지역혁신은 참여정부의 핵심 국정 과제의 하나로서 활발히 추진되어 왔다. 국가균형발전은 지역혁신을 통한 자립형 지방화 실현에 역점을 두고 있으며, 그중에서 가장 핵심이 되는 것은 지역의 내생적 산업발전을 촉진하기 위한 지역혁신체제 구축 및 클러스터 육성 정책이다. 이러한 맥락에서 본 논문은 참여정부의 지역혁신 및 혁신클러스터 정책을 평가하고, 이를 토대로 앞으로의 정책 과제를 제시함을 목적으로 한다. 참여정부 지역혁신 및 클러스터 정책의 문제점으로는 과거보다는 나아졌지만 여전히 하향식 정책 추진 방식이 중심이며, 정책의 중복과 정책 간 연계 미흡으로 인한 비효율적인 예산 집행이 가장 큰 문제점으로 지적된다. 또한 대형 토건 프로젝트를 중심으로 하드웨어 중심 사업이 큰 비중을 차지하고 있으며, 모든 지역에 동일한 정책적 잣대를 적용함으로써 지역 간 과열 경쟁은 물론이고 지역의 특성과 잠재성이 충분히 발휘될 수 없다는 점도 개선되어야 할 과제이다.

주요어: 참여정부, 지역혁신정책, 혁신클러스터정책, 지역혁신체제, 거버넌스

1. 머리말

오늘날 경제의 세계화는 기술혁신 및 고도 정보화를 수반하면서 기업·지역·국가 간 경쟁을 가속화시키고 있다. 이러한 세계화의 흐름 속에서 중요한 변화는 중앙 정부의 역할이 과거에 비해 축소되고, 지역의 역할과 중요성이 새롭게 부각됨과 동시에 지역이 경제 활동의 핵심 단위로 등장하고 있다는 것이다. 또한 지식기반경제 사회로의 전환이라는 산업 환경의 변화는 지역 단위의 경제활동을 촉진시키는 반면 지역산업의 지속적인 경쟁력 확보와 혁신을 요구하고 있다.

한편 참여정부는 ‘국가균형발전’을 최고의 국정

과제로 설정하고, 역대 어느 정부보다도 이를 적극적으로 추진하고 있다. 그것은 1960년대 이후 정부주도의 거점중심 불균형성장 전략이 낡은 극심한 수도권 일극 집중구조를 바로잡기 위한 국가적 대응이었으며, 세계화의 가속화와 지식기반경제로의 이행이라는 시대적 흐름에 부응하는 것이었다(국가균형발전위원회, 2005). 참여정부가 의욕적으로 추진하고 있는 국가균형발전은 ‘지역혁신을 통한 자립형 지방화 실현’에 역점을 두고 있으며, 그중에서 가장 핵심이 되는 것은 지역의 내생적 산업발전을 촉진하기 위한 “지역혁신체제 구축 및 클러스터 육성” 정책이다(강현수, 2004). 선진국은 물론 개발도상국가에서도 지역혁신체제나 클러스터 정책은 중요한 경제발전 전략으로 검토되는 등 이제 지역혁신 정책은 세계적 보

* 이 논문은 2007년 대한지리학회 연례학술대회에서 발표한 내용을 수정·보완한 것임.

** 경북대학교 지역개발연구소 소장 / 지리학과 교수

편화가 진행되고 있는 것으로 파악된다(Richard, 2003). 이러한 보편화의 배경에는 클러스터 및 지역 혁신 정책들이 지역혁신을 지원하고, 기술 파급효과를 촉진하며, 지역의 지속적인 자생적 발전을 강화함으로써 성공적인 경제발전의 기초를 확립할 수 있다는 믿음이 확산되었기 때문이다(Raines, 2002).

학자들 사이에는 지역혁신체계와 클러스터론이 내재한 개념적 모호성이나 혼동성에 대한 비판적 견해가 여전히 제기되고 있으며(Markusen, 2003; Martin and Sunley, 2002), 이 이론들을 만병통치약처럼 적용하는 것에 대한 비판론도 제기된 바 있다(Lovering, 1999). 이러한 가운데 지역혁신체계와 클러스터 정책이 지역정책 혹은 국가균형발전정책의 전면적 기초로 채택된 사례는 아마도 우리나라가 처음일 것이다. 2005년도 현재 국가균형발전5개년계획에 근거한 각 중앙부처 주관의 지역혁신 사업으로 11개 부처·청의 35개 사업이 추진되고 있다(박형진, 2005).

하지만 참여정부의 국가균형발전 정책의 기초 하에 추진해온 지역혁신 및 혁신 클러스터정책에 대한 회의적 시각 또한 적지 않다. 더욱이 최근에는 참여정부의 정책에 우호적인 사람이나 연구자 혹은 지역 문제와 별 관련이 없던 환경단체까지 나서 이들 정책을 비판하고 있는 실정이다. 이들 비판들은 크게 이론적 한계에 대한 비판과 참여정부의 균형정책 방향은 바람직하더라도 정책화 과정에서의 혼선과 정책수단 선택의 오류 때문에 실효성이 의심스럽다는 비판으로 대별할 수 있다(김형기, 2004, 김용웅·강현수·차미숙, 2003, 강현수·정준호, 2004, 이재은, 2004, 이종호, 2006). 아울러 참여정부에서 추진 중인 다양한 지역혁신 정책들이 본래의 목표를 달성할 수 있을 지에 대해서도 비판적인 의견들이 제기되고 있다(과학기술정책연구원, 2006).

이러한 많은 비판에도 불구하고 지난 4년 동안 참여정부의 지역혁신 정책은 숨 가쁘게 진행되어 왔다. 이제는 숨을 가다듬고 정책의 수립과 실행이 제대로 이루어지고 있는지를 돌아보아야 할 때이다. 혁신클

러스터 육성과 지역혁신 정책의 평가는 정책의 성과에 대한 실증분석을 토대로 정책의 타당성을 검토하는 것이 가장 바람직할 것이다(김성배, 2006). 그러나 현 시점에서 가시적인 성과를 평가하는 것은 시기상조이며 현실적으로 실증분석이 가능하지 않은 부분도 상당하다. 따라서 본 연구에서는 지역혁신 및 혁신 클러스터에 대한 이론적·경험적 연구 성과에 근거하여 정책의 논리적 타당성 그리고 정책 추진과정상의 문제점과 과제를 중심으로 고찰하고자 한다.

2. 지역혁신체계와 혁신클러스터

참여정부 지역혁신정책의 이론적 기반은 지역혁신체계와 클러스터론에 두고 있다. 이 두 이론은 불가분의 관계를 가지고 있기 때문에 혼동하거나 오인하여 정책 수립과정에서 혼선이 발생하는 경우도 적지 않았다. 따라서 두 개념의 유사성과 차별성을 기초로 그 관계를 살펴 볼 필요가 있다. 이에 지역혁신체계와 혁신 클러스터에 대한 이론적 논의와 이들 간의 관계를 개괄하고자 한다.

지역혁신체계에 대한 논의가 등장하게 된 배경은 1990년대 중반이후 유럽의 학계 및 정책당국자들을 중심으로 세계화 시대에 지역간 경쟁이 심화되면서 지역이 경쟁력을 확보하기 위해서는 그 지역이 혁신을 창출하기 위한 좋은 환경, 즉 바람직한 지역혁신체계를 갖추는 것이 중요하다는 점이 강조되었기 때문이다(이철우·강현수·박경, 2000). 이러한 혁신체계에 대한 연구는 국가혁신체계 연구에서 출발하였다고 볼 수 있다(Howells, 1999). 그런데 혁신체계는 국가의 하위 공간단위인 지역혁신체계의 개념으로 활용될 수 있다. 왜냐하면 혁신은 상호작용이며 누적되는 성격을 지니고 있어서 혁신체계가 형성되기 위해서는 어느 정도의 사회·문화적·공간적 근접성을 요구하기 때문이다. 즉, 행정적·정치적·법적·제도적·재정적 측면에서 국가 전체적 통일성이 아무

리 높을 지라도 여전히 지역별 지식과 정보에서 그리고 제도적 지원이나 혁신성과에 있어 지역별로 근본적인 차이가 있다. 따라서 혁신체계에 대한 연구의 유효성은 국가의 영역 뿐 만 아니라 지역이라는 영역에서도 인정 될 수 있다는 것이다.

지역혁신체계란 '지역의 혁신능력을 제고하기 위하여 기업, 연구기관, 대학, 지방정부, 그리고 각종 혁신지원기관 등의 혁신주체들이 지역에 뿌리내려진 제도적 환경에 기반하여 상호작용적 학습에 참여하는 체계'로 지역차원에서 혁신과정에 영향을 미치는 복잡한 제도와 정책의 복합체를 가리키면서 지역단위에서 이루어지는 혁신주체의 상호작용과 학습, 그리고 제도적 능력구축에 주된 관심을 두고 있다(이철우·이종호, 2002). 말하자면 지역혁신체계란 지역경제의 혁신능력을 증가시키기 위하여 적절한 환경적 조건들 특히 제도적 조건들을 창출하고 기업, 연구기관, 대학, 혁신지원기관, 중앙관련부처, 은행 그리고 지방정부가 지역의 내재화된 제도적 환경을 통해서 상호작용적인 학습에 참여하는 체계를 일컫는 것이라고 할 수 있다.

이러한 지역혁신체계의 구성요소는 크게 상부구조(superstructure)와 하부구조(infrastructure)로 구분된다. 하부구조는 기업의 혁신을 위한 구체적인 지원체계를 의미하는 것으로서, 도로, 항만, 통신망과 같은 물리적 하부구조와 함께 관련기업, 대학이나 연구소, 금융기관, 지방정부, 민간 매개기관 등과 같은 사회적 하부구조로 구분된다. 그러나 지역 내에 이러한 요소들이 갖추어져 있다고 해서 지역혁신체계가 구축되는 것은 아니다. 이러한 요소들이 갖추어져 있다고 하는 것은 다만 지역 내 혁신의 실질적인 주체인 기업이 이들을 이용할 수 있는 가능성이 제공되었을 뿐이지 실제 이들이 지역 기업의 혁신활동에 이용되는 것과는 거리가 있기 때문이다(Lee, 2003; Oerlemans, Meeus & Boekema, 2001). 이때 중요한 것은 이들 사회적 하부구조가 지역에 제대로 뿌리내려야 한다는 것이다. 이들이 지역에 뿌리내리기 위해서는 지역에 사회·문화적 환경이 갖추어야 한다. 이

런 사회·문화적인 조직과 제도적 관행, 분위기, 규범 등이 상부구조이다. 이러한 상부구조의 요소들은 구성원들의 기회주의적인 행동을 배척하고 신뢰와 협력의 문화를 지속시킬 수 있는 통제와 조정력을 잘 발휘하게 함으로써 기업과 그 지원체계 간에 네트워크의 형성을 강화하는 기능을 한다.

그렇다면 이러한 구성요소들이 존재한다고 해서 지역혁신체계가 효과적으로 작동하는 것일까? 반드시 그렇지는 않다. 지역혁신체계는 개별 구성 요소 간의 관계와 상호작용의 특성에 따라 그 성과는 커다란 차이를 초래할 수 있다. 지역혁신체계에서 가장 중요한 것은 기업 간의 상호협력관계(물적 분업 및 상호 학습 네트워크)이다. 이 관계가 잘 발달될수록 지역의 혁신성이 강하다. 혁신을 위한 체계가 잘 구축되어 있는 지역에서는 공식·비공식 네트워크를 통해 고객기업과 공급기업 혹은 경쟁기업 간에 긴밀한 접촉이 발생한다. 다시 말해, 지역 내 기업 간 학습관계가 강하다는 것이다. 다음으로 중요한 것은 지식하부기관의 양과 질이다. 그리고 대학이나 연구기관, 기술이전 기관과 같은 지식하부구조와 기업협의 회나 상공회의소와 같은 민간 매개기관, 적극적인 지방정부, 공공 경제개발기구나 훈련기관 그리고 정부 산하 지원기관 등이 존재하고 이들과 기업간에 역시 긴밀한 상호작용이 발생한다. 또한 이러한 관계구조를 강화하는 신뢰문화 및 기회주의를 통제하는 문화가 갖추어져 있어야 한다(이철우·강현수·박경, 2000). 즉, 혁신체계가 잘 구축되어 있는 지역에서는 지역 내 혁신주체들(사회적 하부구조)간에 신뢰에 기반한 뿌리내림이 잘 구축되어 있다. 이러한 지역들은 매우 협력적이며, 그리고 이 지역들에는 기업의 경쟁력과 혁신에 중요한 영향을 미치는 것(정보, 지식, 기술 및 기타)들이 규칙적이면서도 체계적으로 상호 교환되고 있음을 볼 수 있다. 이러한 지역을 지역적 학습체계로 간주한다(Cooke, Uranga & Etxebarria, 1997). 여기에 지역기업들이 필요한 모험자본을 쉽게 확보할 수 있는 금융인프라가 존재하는 지역을 전반적으로 지역혁신체계가 잘 발달된 지역이라고 할 수

있다.

한편, 클러스터 개념은 학문적으로 완전히 새로운 이론적 개념이 아니다. 약 100년 전 Marshall의 집적 경제론이 발표된 이후 경제지리학 및 지역경제학에서는 산업의 공간적 집적 현상을 해석하기 위한 연구들을 지속적으로 수행해 왔다. 그러나 이러한 집적 현상을 클러스터라는 개념으로 처음 정의한 학자가 하버드 경제학자인 Michael Porter이다.

Porter(1998)는 클러스터를 공통성과 보완성을 통해서 연계된 관련기업들과 특정분야의 관련 기관들이 지리적으로 집적되어 있는 것으로 정의하고 있다. 즉, 클러스터는 특정지역에 상호 연관관계가 깊은 다수의 기업과 기관이 모여 있는 것이다. 여기에서 관련기업이라 함은 수평적으로 동일업종의 경쟁기업과 수직적으로 전후 생산 공정 상 관련 있는 기업을 포괄하는 것이다. 따라서 클러스터에는 최종제품을 생산하는 기업 혹은 서비스를 제공하는 기업(특수한 생산요소, 기계, 그리고 서비스의 공급자들; 그리고 관련 산업에 종사하는 기업들)뿐 아니라 하류 부문의(downstream) 산업에 종사하는 기업(보완재의 생산업자들; 그리고 전문적 인프라의 제공자들)들도 포함되어 있다.

따라서 클러스터의 가장 기본적인 핵심적인 구성요소는 가치사슬(value chain) 상에서 상호 연관된 기업들이 집적되어 형성된 산업생산체계이다. 또한 산업생산체계를 중심으로 대학 및 연구기관을 포함하는 지식창출 및 공급주체인 과학기술체계와 지식매개주체인 비즈니스서비스산업(회계, 법률, 엔지니어링 등)의 기업지원체계가 클러스터의 생산성과 효율성을 향상시키는 제도적 기반으로 존재한다. 이러한 독립적인 구성체계들이 상호 보완적으로 기능하기 위해서 산업생산체계와 과학기술체계를 매개하는 기술지원 기관(TP, 기술지원 센터, 기술이전기관 등)과 산업생산체계와 기업지원체계를 매개하는 사업서비스기관(공공 및 비영리지원기관 등)이 클러스터 구성주체들의 효과적인 네트워크를 매개하는 구성요소로 기능한다. 이와 함께 지역금융체계, 교육·훈련체

계, 정보통신시스템, 물류·유통체계, 지역문화 등은 산업클러스터의 형성 및 발전을 뒷받침하는 제도적 혁신인프라로서 기능한다.

이상의 개념적 논의를 바탕으로 지역혁신체계와 클러스터와의 관계를 살펴보면, 기본적으로 지역혁신체계는 다양한 네트워크로 구성된 하나 또는 그 이상의 클러스터를 포함하는 상호작용 체계라 할 수 있다. 클러스터는 특정지역에 가치사슬상의 상호연관 관계를 가진 다수의 기업과 지원기관이 모여서 상호 네트워크를 형성하고 있는 상태(Porter, 2000)로, 지역혁신체계의 실제적 구현체라고 할 수 있다. 이에 대해 지역혁신체계는 지역경제의 견인차 역할을 하는 클러스터가 경쟁력을 가질 수 있도록 하는 사회문화적 및 제도적 환경을 제공한다(이종호, 2005).

클러스터 접근이 산업의 집적에 기반한 산업수행 능력에 초점을 두고 생산체계와 가치사슬에 포함된 주체들 간의 네트워크 특성에 분석 초점을 두는 반면, 지역혁신체계 접근은 지역에 기반하여 혁신에 영향을 미치는 사회문화적 및 제도적 특성에 분석 초점을 둔다(이종호·이철우, 2003). 이러한 분석시각의 차이는 정책의 초점에 있어서도 차별성을 나타내는데, 클러스터 정책이 산업의 집적기반 및 산업 경쟁력 강화를 위한 소프트 및 하드 인프라 구축에 초점을 두는 반면, 지역혁신체계 정책은 클러스터 활성화뿐만 아니라 지역 전체의 혁신 역량 제고를 위하여 사회문화 및 제도적 인프라를 조성하는데 초점을 두고 있다(표 1).

이와 같은 개념상의 차이점에도 불구하고 양 개념은 깊은 상관성을 가지기 때문에 이론적·정책적 측면의 논의에서 구별되지 않고 사용되고 있다. 왜냐하면 클러스터가 혁신클러스터로 발전하기 위해서는 지역혁신체계의 구축이 전제되어야 하며, 지역혁신체계가 양호하게 구축된 지역은 기업 활동에 양호한 입지환경을 제공한다는 점에서 거의 혁신클러스터가 발달되어 있기 때문이다(이종호·이철우, 2003). 이러한 측면에서 클러스터의 육성 전략은 지역혁신체계 구축에 있어 구체적인 부분전략이라 할 수 있다.

표 1. 지역혁신체계와 클러스터의 비교

	지역혁신체계	클러스터
정의	금융환경, 지식하부구조, 산업구조, 경쟁관계, 협력문화 등 지역에서 혁신체계를 뿌리내리게 하는 집합적 시스템	특정 지역에 상호 연관관계가 깊은 다수의 기업과 기관이 모여서 상호 네트워크를 형성하고 있는 상태
중심개념	혁신, 체제, 제도적 환경, 거버넌스	집적, 근접성, 네트워크, 학습
분석의 초점	기술혁신에 영향을 미치는 사회 문화적/제도적 기반의 시스템적 특성	생산체제와 가치사슬에 포함된 주체들 간의 네트워크 특성
장점	종합적이고 시스템적으로 접근	분석 및 정책 대상이 명확함
단점	클러스터 접근에 비해 그 대상과 경계가 불분명하여 분석상의 난점 존재	부분적인 처방전에 치우칠 가능성이 있음
정책의 초점	<ul style="list-style-type: none"> - 클러스터 활성화를 위한 집적기반 - 지역혁신 역량 제고를 위한 지식 하부구조 구축(R&D센터, 대학...) - 제도적 학습 역량 고취 - 지역혁신 역량 제고를 위한 사회 자본 축적 - 지역혁신 역량 제고를 위한 제도적 환경 조성 (거버넌스 정비, 기능 중복 및 마찰 해소, 분권화 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 산업 집적지 조성 - 클러스터의 사회자본 구축 (네트워킹, 협력 및 신뢰문화 조성) - 역내투자유치(inward investment) - 산업지원체제 구축

자료 : 이종호(2005)에 근거하여 필자 작성.

지역 클러스터는 주로 지역의 전략산업의 구체적인 영역기반으로 기능할 뿐만 아니라 클러스터 개념을 도입함으로써 단순한 행정구역경계를 초월한 지역혁신체계의 구축의 근거가 되기도 한다.

3. 우리나라의 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진현황

1) 지역혁신정책 추진현황

그동안 참여정부가 시행 중인 지역혁신정책은 국가균형발전5개년계획이 근간이 되고 있다. 즉 지역혁신정책은 국가균형발전5개년계획에 의거하여 지역의 비전 설정, 전략·지연산업 선정, 혁신 역량 파악 및 이에 맞는 사업 발굴 등의 과정을 거쳐 시행하게 되어 있다(박형진, 2005).

참여정부가 추진하고 있는 지역혁신정책은 ① 지역 내 네트워크 강화 및 민주적 협치(governance) 정착을 위한 지역혁신체계 구축 (지역별 지역혁신협의회 구성 및 지역혁신 포럼 지원, 지역혁신연구회 지원 등), ② 지역별 혁신클러스터 육성 (대덕연구단지 및 7대 국가산업단지의 혁신클러스터화) ③ 지역인재 양성 및 산학협력 활성화 추진 (지방대학 혁신역량 강화사업(NURI) 및 산학협력중심대학 사업 등) ④ 지역별 특성화 발전을 위한 전략산업 진흥 ⑤ 낙후지역 자립기반 조정 (신활력지역 및 지역특화발전특구 등) 그리고 ⑥ 혁신도시 건설 및 공공기관 지방이전으로 요약된다. 즉 지역혁신체계 구축을 핵심 축으로 하여 지역산업전략, 혁신클러스터 육성, 공공기관지방이전 등이 연계되어 있다.

이를 추진하기 위해, 정부는 국가균형발전특별법을 제정하여 「제1차 국가균형발전5개년계획(’04~’08)」을 수립하고, 약 5.5조원(2005년)의 균형발전특

표 2. 소관 부처별 지역혁신사업 추진현황(2005)

소관	사업명	2005년 예산(백만원)	비고
산자부	4개 시도 전략산업육성 2단계	180,000	
	9개 지역 산업진흥	180,000	
	지역혁신특성화(RIS) 시범사업	65,000	
	테크노파크(TP) 조성	20,000	
	지역기술혁신센터(TIC)	22,000	
	기업 지방이전 촉진	30,000	
	지역혁신 인력양성	27,000	
	산업단지 혁신클러스터 추진	30,000	신규
	산학협력 중심대학 지원	12,000	교육부 공동
	지역협력연구센터 육성(RRC)	26,000	과기부에서 이관
	지방산업기술 혁신	30,500	과기부에서 이관
	지역혁신 산업기반 구축	30,000	신규
교육부	지방대학 혁신역량 강화(NURI)	240,000	
	산학연 협력체제 활성화 지원	45,000	
	전문대 다양화·특성화	168,000	
	지역대학 우수과학자 지원	10,600	과기부에서 이관
	지방 연구중심대학 육성	10,000	과기부에서 이관
과기부	지방 과학연구단지 육성	8,000	
	대덕R&D특구 육성	10,000	신규
문광부	지방 문화산업기반 조성	15,000	
	대구 디자인패션산업 육성	500	
	지역대학 문화산업연구센터(CRC)	2,500	신규
	지방대 활용지역 문화컨설팅 지원	500	신규
	지역영상미디어센터	2,000	신규
해수부	해양생물연구센터 설립	3,500	
환경부	지역환경기술센터 운영	6,400	
정통부	소프트타운 활성화 지원	15,160	
	지역S/W 지원센터 활성화	4,494	
농진청	지역연구기반 조성	6,963	
	지역농업클러스터 육성	5,000	신규
중기청	창업보육센터	15,000	
	산학연 공동기술 개발	42,100	
	벤처육성촉진지구	10,000	
건교부	지역특성화 연구개발	2,000	신규
농림	부지역농업클러스터	12,000	신규
계		1,287,217	

주: 최근 일부 사업이 통합된 사례가 있으나 당초의 취지를 보이기 위해 미반영
 자료: 박형진(2005)

별회계를 조성하여 균형발전에 필요한 재원을 뒷받침하고 있다. 2005년 현재 각 중앙부처 주관의 지역 혁신사업은 11개 부처·청의 35개 사업이 추진되고 있으며, 그 현황은 <표 2>와 같다.

다음의 <표 3>은 총 35개의 지역혁신사업을 정책 성격별로 (기존의) 지역전략산업 구조고도화, 산업협

력 및 R&D 역량강화, 지역 신산업 집적 기반 조성의 3가지 유형으로 분류하여 제시한 것이다. 이 중 지역 전략산업의 구조고도화를 목표로 추진되는 사업은 산업자원부, 농진청, 농림부에서 주관하고 있다. 산업자원부 주관 사업은 주관의 대구(섬유산업), 부산(신발산업), 광주(광산업), 경남(기계산업)의 4개 지역

표 3. 지역혁신사업의 정책성격별 분류

소관	지역전략산업 구조고도화	산학협력 및 R&D 역량강화	지역 신산업 집적 기반 조성
산자부	<ul style="list-style-type: none"> • 4개 지역산업진흥사업 • 9개 지역산업진흥사업 • 산업단지 혁신클러스터 추진 • 기업지방이전 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역기술혁신센터(TIC) • 지역협력연구센터(RRC) • 지역혁신특성화육성시범사업 • 지역혁신 인력양성 • 산학협력 중심대학 지원 • 지방기술혁신사업 • 지역혁신 산업기반구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 테크노파크(TP)조성
교육부		<ul style="list-style-type: none"> • 지방 대학 혁신역량강화(NURI) • 전문대 다양화·특성화 • 지역대학 우수과학자 지원 • 지방 연구중심대학 육성 • 산학연 협력체제 활성화 지원 	
과기부			<ul style="list-style-type: none"> • 지방 과학연구단지 육성 • 대덕 R&D특구 육성
문광부		<ul style="list-style-type: none"> • 지역대학 문화산업연구센터(CRC) • 지방대 활용 지역문화컨설팅 지원·대구 디자인패션산업 육성 	<ul style="list-style-type: none"> • 대구 디자인패션산업 육성 • 지역영상미디어센터 • 지방 문화산업기반조성
해수부		<ul style="list-style-type: none"> • 해양생물연구센터 설립 	
환경부		<ul style="list-style-type: none"> • 지역환경기술센터 운영 	
정통부			<ul style="list-style-type: none"> • 지역 S/W 지원센터 활성화 • 소프트타운 활성화지원
농진청		<ul style="list-style-type: none"> • 지역연구기반 조성 	
중기청		<ul style="list-style-type: none"> • 산학연 공동기술개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 창업보육센터 • 벤처육성촉진 지구건교부
건교부		<ul style="list-style-type: none"> • 지역특성화 연구개발 	
농림부	<ul style="list-style-type: none"> • 지역농업클러스터 		

자료 : 박형진(2005)을 참고로 재구성.

산업진흥사업 2단계 사업 및 9개 지역산업진흥사업, 2005년부터 추진 중인 7개 산업단지혁신클러스터화 사업이 있다. 한편 농진청과 농림부에서는 2005년부터 지역 특화농산업의 경쟁력 강화를 목적으로 지역 농업클러스터 사업을 추진하고 있다. 지역전략산업의 구조고도화 사업들은 모두 지역특화 전략산업의 경쟁력 강화를 위한 패키지형 사업으로서 혁신인프라 구축, 기술개발, 인력양성, 지원서비스, 네트워킹 등 지역전략산업 클러스터화를 위한 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업을 포괄하는 사업이다.

산학협력 및 연구개발 역량 강화 사업은 산업자원부, 교육부, 문화관광부 등 8개 정부부처에서 각기 독자적인 사업을 추진하고 있어서, 3가지 지역혁신사업 분류 가운데 사업의 종류 및 사업 금액이 가장 많다. 8개 정부 부처 가운데 산학협력 및 R&D 역량 강화 사업에는 산업자원부와 교육부의 사업 비중이 가장 큰데, 산업자원부 주관 사업으로는 지역기술혁신센터(TIC)와 지역협력연구센터(RRC)¹⁾, 지역혁신특성화 시범사업(RIS사업), 산학협력 중심대학 지원 사업이 대표적인 사업이며, 교육부 주관 사업으로는 지방대학혁신역량강화사업(NURI)와 전문대 다양화·특성화 사업이 대표적인 사업이다. 산업자원부 주관 사업들은 주로 특정 지역산업 지원을 위해 대학에 연구장비, 기술개발(산업화분야), 인력양성에 대해 일괄적으로 지원하는 것에 초점을 두고 있다. 반면에 교육부 주관 사업들은 주로 대학의 인력양성 및 연구개발 역량의 확충을 통해 지역의 혁신여건을 조성하는 데 주안점을 두고 있다. 이 외에도 문화관광부, 해양수산부, 건설교통부 주관 사업들은 특정 산업 육성을 지원하는 사업들로서 주관 부처의 성격과 관계 깊은 문화산업, 해양생물산업, 건설산업 등의 육성을 목적으로 하고 있다. 이들 사업들은 중앙의 기획·공모, 지방의 사업계획서 신청, 중앙의 선정 등의 절차를 거친다는 점에서 기본적으로는 하향식 정책(top-down approach)의 형태를 취하고 있다.

마지막으로 지역 신산업 집적 기반 조성 사업은 주로 지역에 새로운 활력을 도모할 수 있는 신산업의

집적 기반을 조성하는 것을 목표로 한 것이지만, 지역전략산업 육성이나 R&D역량 강화 사업과도 상당 부분 중첩되는 사업의 형태를 띠고 있다.

테크노파크 조성사업은 지역기술혁신 촉진을 위해 연구개발·창업보육·시험생산·기업지원서비스 기능 등을 집적하는 거점단지를 조성하고, 지역혁신 주체 간의 연계·조정을 통해 지역혁신사업의 효율화를 도모하기 위해서 1997년부터 시작된 사업이다. 2007년 현재 전국에는 각 시도별로 1개 이상씩 총 16개의 테크노파크(이중 2개는 민간주도형으로 설립)가 운영 중이다. 정부는 현재 테크노파크를 지역혁신사업을 총괄하는 거점기관으로 육성하여 다양한 혁신 주체 간 연계 및 조정기능 수행을 통해 지역혁신사업의 효율성을 제고할 방침이다. 그것은 아직까지 지역혁신사업을 총괄하는 추진기구가 없어 지역혁신사업의 효율적 추진에 한계가 있다는 지적이 제기되고 있기 때문이다(이종호·이철우, 2003; 이종호, 2006).

한편 과학기술부는 산업단지를 연구개발 중심의 사이언스파크(과학연구단지)로 육성한다는 목표 아래 기존의 국가(또는 지방)산업단지 중에서 연구개발 거점으로서 지원할 필요성과 발전 잠재력이 있는 지역을 지정하여, 5년간 150억원 범위 내에서 “지방과학연구단지 육성사업”을 지원하는 사업으로 2010년까지 총 10개의 지방과학연구단지를 육성한다는 계획이다.

이 외에도 문화관광부는 대구 패션디자인산업, 지역 영상산업, 지역 문화산업 등 지역의 문화컨텐츠산업 육성 사업을 추진하고 있으며, 중소기업청은 벤처기업육성촉진지구 조성 사업과 창업보육센터 지원 사업을 통해 신기술벤처기업과 기술집약형 유망 중소기업의 육성을 중점적으로 추진하고 있다.

2) 혁신클러스터정책 추진현황

위에서 언급된 지역혁신 사업들은 지방대학 육성 사업을 비롯한 일부 사업을 제외하고 사실상 대부분의 사업이 지역산업의 혁신클러스터화 사업과 직간접적으로 연계되어 있다고 봐도 무방한 사업들이다.

예를 들어 4+9 지역산업진흥사업은 지역의 기존 특화산업의 재구조화 및 구조고도화를 통해 클러스터로의 전환을 지원하는 사업이며, 지역농업클러스터 사업 또한 농촌지역 농산업을 생산 중심에서 2차산업과 3차산업이 융복합되고, 산학연관 네트워크 체계가 확립된 진정한 의미의 농산업 클러스터로 육성하는 것을 목적으로 한 사업이다. 또한 과학기술부의 연구단지 육성 사업, 문화관광부의 문화산업 및 영상산업 육성 사업, 정보통신부의 소프트웨어산업 육성 사업 등도 잠재적 클러스터(latent cluster) 혹은 발생 초기 클러스터(emergent cluster)를 활성화 클러스터(vibrant cluster)로 육성하기 위한 클러스터 사업에 해당한다.

그러나 본 절에서는 가장 명시적인 클러스터 정책으로 추진되고 있는 산업단지 혁신클러스터화 사업을 중심으로 혁신클러스터 정책 현황을 살펴보고자 하는데, 그 내용은 다음과 같다. 혁신클러스터 정책은 기존의 산업단지와 연구단지를 혁신클러스터화하여 경제성장의 축으로 육성하고자 하는 것이다. 이를 위해 구 공업배치법을 산업집적활성화법으로 개정(02년말)하였고, 국가균형발전특별법(04.1) 및 국가균형발전5개년계획에 의거하여 국가균형발전(권역간 형평)과 지역의 혁신역량(권역내 효율)을 고려하여 6개 시범단지 즉 주력산업의 대표적인 집적지인 구미(전자), 창원(기계), 울산(자동차), 반월시화(부품소재)

와 혁신기반이 비교적 양호한 초기 집적지인 광주(광산업), 원주(의료기기)를 선정하였고, 그 외 대덕연구단지는 R&D 특구로 별도로 추진하고 있다. 시범단지의 현황과 단지별 비전과 혁신과제는 <표 4>와 <표 5>에서 제시한 바와 같다.

이러한 산업단지에 대한 혁신클러스터화 전략은 R&D 인프라, 산학협력 네트워크 등 취약분야를 우선적으로 추진하되, 중장기 과제로는 고급인력양성, 원천기술개발 등으로 정하였다. 이 전략은 단지특성과 기업의 혁신역량 수준을 고려하여 단계적으로 차별화하는 방향으로, 그리고 공공기관(연구소) 이전, 지방대학육성 등 지역차원에서 시행되는 사업과 연계하여 시너지 제고하되 시범단지의 성과를 전국단지로 확산하고자 한다.

혁신클러스터 6대 추진과제는 다음과 같다. 첫째는 시범단지별로 지역 내 혁신주체 간의 산학연 연계 활성화를 통한 핵심기술개발로, 과제의 선정에서 개발까지 지역수요를 최대한 반영하여 대학·연구소를 중심으로 컨소시엄을 구성하여 클러스터추진단과 협약체결 후 기술개발 수행하도록 하였다. 시범단지별 핵심선도기술개발과제는 <표 6>에 제시한 바와 같다.

둘째는 전략산업과 연계한 공공연구센터의 유치로 시범단지별로 연구개발역량을 제고하기 위하여 해당 산업분야의 취약한 연구 인프라를 보완하되 공공연구소의 분원설치 등은 지역내 대학, 연구소의 혁신역

표 4. 시범단지 현황

주력	업종	기업수(개)	생산(조원)	수출(억불)	고용(천명)
창원	기계(58%)	1,294	24	79	73
구미	전기전자(33%)	714	36	254	68
울산	자동차(33%)	780	69	308	97
반월시화	기계(43%)	6,066	25	65	119
광주	전기전자(53%)	156	2	15	5
원주	의료기기	32	382억원	0.15	480명
국가산업단지내 비중(%)		9,042(54)	156(73)	721(76)	362(63)

자료 : 국가균형발전위원회 · 산업자원부, 2004.

표 5. 단지별 비전과 혁신과제

	발 전 비 전	혁 신 과 제
창 원	첨단기계 클러스터	차세대 핵심기계기술개발
구 미	디지털 전자산업 선도	디지털전자정보기술집적지 조성
울 산	자동차부품 글로벌공급기지	오토밸리(모듈화·전문화·대형화)
반월시화	첨단부품소재 공급기지	업종별 소규모 클러스터 조성
광 주	광산업 클러스터	광기술원 중심의 산학연계 활성화
원 주	첨단의료기기 산업거점	의료기기 선도기업 유치

자료 : 국가균형발전위원회 · 산업자원부, 2004.

량을 보완하는 수단으로 활용하기로 하였다.

셋째는 혁신교육 및 전문인력 양성으로, 산업단지 인근대학과 연계하여 “테크노혁신아카데미”와 “지역 혁신사랑방(Inno-cafe)”을 운용하여 지역 내 기업, 대학, 연구소 등 지역전문가의 대면적인 접촉·교류를 확산하고 산학협동프로그램, 이업종교류의 활성화를 도모하여 중소기업 CEO/직원에 대한 혁신교육을 실시함으로써 혁신마인드를 확산하고 나아가서 해당 지역의 기업수요에 맞게 현장 특화된 전문 인력을 양성하고자 하였다.

넷째는 우수기술인력 정주여건개선이다. 산업단지를 혁신클러스터로 전환하기 위해서는 기업연구소 이전, 출연연구소 분원 설치 등 국내외 우수 연구 인력의 유치가 관건이 된다. 이를 위해서 산업단지 인근지역(배후도시)을 지식기반산업집적지구(산업집적

활성화법 제22조)로 지정하여 지자체의 정주여건 확충을 재정적으로 지원하고 지방이전 연구소 직원에 대한 주택, 교육 및 세제지원과 지방이전 연구소에 대하여 부지의 장기임대 등을 추진하고자 한다.

다섯째는 혁신 클러스터 촉진을 위한 입지공급 확대이다. 산업단지의 연구 개발기능 확충을 위해 첨단 외국기업·R&D센터의 유치 및 신기술 창업기업의 입지공간이 마련되어야 한다. 왜냐하면 기존 산업단지는 분양률이 95%대를 유지하여 입지공간의 창출 없이는 단지의 혁신적 변화를 기대하기 곤란하기 때문이다. 이를 위해 유휴 산업용지 및 이전 공장을 산업단지가 매입한 후, R&D센터 등 혁신 클러스터화에 필요한 산업입지로 활용하려는 것이다.

여섯째는 산업단지 구조고도화와 절차 간소화이다. 1960~1980년대 조성된 산업단지의 경우, 산업구

표 6. 시범단지별 핵심선도기술개발 과제

	기술개발대상
창 원	로봇기술, 차세대전지, 기계
구 미	디지털TV/방송, TFT-LCD
울 산	미래형자동차(지능형 샤시 시스템)
반월시화	초정밀 광학, 나노소재, 부품소재 제조장비
광 주	반도체광원(LED), 광통신 핵심부품
원 주	전자의료기기, 실버의료기기, 양·한방 의료기기

자료 : 국가균형발전위원회 · 산업자원부, 2004.

조의 변화 및 시설의 노후화로 IT 등 미래산업을 선도하는 혁신클러스터로 발전할 수 있도록 혁신환경을 정비하는 것이 필요하다. 그러나 산업단지구조도화계획(산업집적활성화법 제45조의2)을 수립하더라도 재정비 관련 인허가 의제처리 조항이 미비하여 별도의 산업단지 재정비계획(산업입지및개발에관한법률 제38조의3)의 수립·승인 필요하다. 따라서 산업집적활성화및공장설립에관한법률을 개정하여 인허가 의제 조항을(법 제45조의2) 신설하였다.

그리고 6개 시범단지 혁신클러스터화 정책추진의 핵심 주체는 클러스터 추진단이다. 이 추진단의 구성 및 기능을 간단하게 살펴보면, 단장은 혁신전문가를 공모한 후 추진위원회에서 선정하고, 직원은 한국산업단지공단 조직 및 인력을 활용하되, 네트워크브로커 조직으로 개편하였다. 이 클러스터 추진단은 시범단지별 네트워크 구축, 기존의 H/W 사업의 연계활동, 지역에 입지하고 있는 중앙정부의 기업지원서비스기관과의 협력체계 구축 등의 기능을 수행하는 동시에 지자체, 중진공, KOTRA, TP 등과의 별도의 지원기관협의회 운영의 허브역할을 수행하고 있다.

4. 지역혁신 정책의 문제점 및 정책 과제

1) 하향식 정책과 비효율적 예산 집행

참여정부의 지역혁신정책은 상향식 추진을 내세우면서도 여전히 중앙정부 중심으로 추진되어 온 한계성이 있다. 국가균형발전특별법(2003)을 바탕으로 국가균형발전5개년계획과 지역혁신발전5개년계획에 의거한 국가균형발전시책들은 여전히 중앙집권적인 하향식 추진체계의 성격이 강하다. 물론 지역혁신 사업은 해당 자치단체에서 개발계획을 수립하고 주무부처에서 평가위원회 또는 심의위원회를 통해 사업을 선정하고 있다. 그러나 그 사업 계획을 승인하고 예산을 지원하고 그 사업성과에 대한 평가는 중앙정부를 중심으로 이루어지고 있어 과거의 정책 집행 방

식과 다를 바 없다. 이러한 하향적인 정책 추진 방식은 자치단체로 하여금 정부의 예산을 따기 위해 사업을 남발하며 인력과 예산을 낭비하는 결과를 초래하였다. 또한 대부분의 중앙부처 사업이 지역의 기획 및 전략·자연산업 등과 연계되어 추진되고 있다고 하나 사업 간 연계의 정도가 매우 약하고 중앙 정부의 결정에 강하게 의존하는 경우가 대부분이다. 그러므로 상향식 추진방식을 보다 강화하고 지자체의 선택이나 자율적 결정을 더욱 강화해야만 할 것이다(박형진, 2005).

이와 더불어 공공 부문의 비효율적 예산 계획 수립과 집행 또한 큰 문제점이다. 사업별 우선순위에 따른 예산배분보다는 예산에 맞추어 사업계획을 수립하여 불필요한 예산이 늘어났으며, 상호 연계된 사업들이 별도로 예산심의를 받음으로써 연계효과도 약하다. 클러스터 구축의 경우 종합계획에 대한 평가가 필요하지만, 개별 사업 위주로 평가가 이뤄지고 있어 상호 연계성이 큰 사업들 중 어느 것은 시행되고 어느 것은 시행되지 않게 되어 기형적 형태로 사업이 진행되고 있는 경우도 많다(삼성경제연구원, 2005).

2) 정책의 중복과 정책 간 연계 미흡

현재 추진되고 있는 대부분의 지역혁신 정책은 유사한 사업들이 소관부처에 따라 별도의 정책으로 실시되고 있다. 따라서 내용이 유사하거나 중복되는 부분이 많다. 다른 한편으로는 소관부처의 영역에 따라 타 부처 소관 산업은 지원 대상에서 제외함으로써 부처간 상호연계가 전혀 이루어지지 못하고 있다(삼성경제연구원, 2005).

이러한 부처 중심의 정책수립 및 집행으로 인해 지역혁신정책 간에 연계성이 부족하여 시너지 효과가 낮고 중복투자에 따른 예산 낭비의 문제점이 발생하고 있다. 또한 중앙 부처 간 연계 뿐 만 아니라 정책수립을 담당하는 중앙부처와 실체사업을 집행하는 자치단체 부서간의 연계도 미흡하여 유사한 사업에 대하여 다수의 부처로부터 중복 지원을 받는 등 문제점도 발생하고 있다.

3) 지역 특성을 무시한 정책

‘지역혁신체계’ 구축의 핵심기반은 지역은 각기 다른 사회 문화적 특성을 지니고 있기 때문에 지역 특수적인 맥락을 고려하여 지역혁신 정책이 수립·집행되어야 한다는 점이다. 그러나 지역혁신정책은 여전히 16개 시·도, 혹은 각 시·군·구에 일률적으로 시행하려는 경향을 벗어나지 못하고 있다.

이는 그 부처 사업이나 부처 예산 확대에는 기여할 수 있으나, 지역의 특수성을 고려하지 못한 획일적, 표준적 정책을 지역에 강요하는 것이 되기 때문에 지역의 정책수용능력(absorptive capacity)을 고려하지 않은 일방적인 공급자 중심의 정책으로 이어져 정책을 수용할 수 없는 역량이 낮은 지역에서는 정책의 실패로 이어질 수밖에 없다(강현수, 2004). 이러한 획일적인 지역혁신정책은 지역의 성장 기반인 전략산업과 지역혁신 정책간의 괴리 현상을 야기하였다.

4) 다양한 사업추진 주체의 참여 부족과 하드웨어 중심의 정책

우리나라 지역혁신정책은 공공부문과 대학이 중심이 되어 추진되어 왔으며 지역혁신체계 구축에서 핵심적인 역할을 담당할 지역기업과 소비자, 그리고 연구소의 참여비중은 매우 낮은 것으로 평가된다(이성근·박상철·이관률, 2006). 특히 사업의 틀을 마련할 당시부터 공공부문 위주로 이루어져 지역 혁신의 주체인 민간부문의 참여가 이루어지지 않고, 민간투자를 유인할 수 있는 메리트도 적어 민간의 활력을 흡수하지 못하고 있다(삼성경제연구소, 2005). 지방자치단체가 개발계획을 직접 수립하는 것은 지역특성 및 의지를 반영하기는 쉬우나, 계획수립 능력이 부족한 경우 합리적 계획수립이 곤란하게 된다. 즉 사업타당성이 크지 않은 사업을 시행함으로써 재원이 낭비되고 있다(강현수·정준호, 2004). 따라서 향후 지역혁신정책의 추진은 공공부문을 중심으로 민간부문의 참여 확대방안이 마련되어야 할 것이다.

또한 기존의 지역혁신정책은 종전의 지역개발 정책과 같이 하드웨어 중심으로 추진되어 왔다. 지역혁

신정책에서는 네트워크 구축, 인력양성과 같은 소프트웨어형 사업이 강조되고 있지만, 여전히 지역혁신 기반 구축이 취약한 지역단위에서는 하드웨어형 확보가 우선시 되고 있다. 지역혁신정책은 임무지향적(mission-oriented) 정책에서 체제지향적(system-oriented) 정책으로 전환함으로써 지역 내에서 다양한 혁신이 창출, 이전 및 확산되는데 그 초점을 두어야 한다는 점에서 소프트웨어형 사업 중심이 되어야 할 것이다(이성근·박상철·이관률, 2006).

5. 클러스터 정책의 문제점 및 정책 과제

1) 지역 특성이 반영되지 못한 획일적 접근

클러스터 정책은 기존의 경제발전 정책과는 근본적으로 상이한 관점에서 출발한다. 무엇보다도 클러스터 정책은 지역개발정책, 과학기술정책 그리고 산업정책(특히 중소기업정책)을 포괄하는 종합적인 정책 수단이라는 점이다(Boekholt and Thuriaux, 1999). 그러므로 클러스터 정책을 획일적인 모델로서 추진되어서는 안 되며 개별 클러스터의 형태와 존립기반, 국가 경제체제의 발전궤적 및 국가혁신체제, 산업의 특성 및 비즈니스 환경, 거버넌스 체제, 문화적 및 제도적 기반, 그리고 지역 및 산업정책의 추진 방식 등 다양한 측면들이 복합적으로 고려한 정책이 집행되어야 한다(이중호·이철우, 2003). 그러나 현재 우리나라의 클러스터 정책은 지역특성에 맞는 지역 맞춤형 정책이라기보다 현실과 동떨어진 정책 수립 및 집행이 되고 있다. 많은 경우 지역특성에 맞는 개별적인 클러스터 발전 프로그램을 제공하기 힘들기 때문에 동일한 클러스터 발전프로그램 여러 지역에 똑같이 제공하고 있으며 이러한 동일한 시책은 클러스터 정책 실패로 연결될 가능성이 높다(남기범, 2004).

그러므로 클러스터 정책이 실효성을 가지기 위해서는 중앙정부의 산업 및 과학기술정책과 지방정부

의 산업 및 과학기술정책을 효과적으로 결합·조정
한 클러스터 육성 정책이 수립 되어야 할 것이다.

2) 첨단산업 물신주의

클러스터 육성 정책의 수립에 있어서 지역의 새로
운 성장 동력을 발굴하는 것은 지역 경제의 제도적
고착을 탈피하고 혁신 능력을 향상시키기 위해 중요
하지만, 그렇다고 개별 지역이 가지고 있는 혁신체제
의 잠재성과 현실을 간과한 맹목적인 첨단산업 물신
주의는 극복되어야 한다. 영국의 경우 중앙정부 주도
하에 전국의 클러스터 현황 분석 작업을 수행하여 각
지역별로 형성되어 있는 클러스터들의 정책 가이드
를 제공한 바 있으나 우리나라의 경우 클러스터 정책
의 적용가능성에 대한 엄밀한 검토 없이 무비판적으
로 선호하고 있다(이중호·이철우, 2003).

개별지역이 지니고 있는 혁신체제의 잠재성과 현
실을 간과한 첨단산업 물신주의는 클러스터 정책 실
패로 이어질 수밖에 없다. 모든 지역이 첨단 클러스
터 형성 기반을 갖추고 있지 않으며, 전 세계에서 실
리콘밸리와 같이 성공적인 첨단 클러스터는 단지 몇
몇 지역에 불과한 것이 현실이다. 현재 참여정부에서
도 우리나라 각 지역이 모두 IT, BT 등 첨단산업을 전
력산업으로 육성하는 계획을 세우고 있고, 이로 인해
중복과잉투자나 비효율적 투자가 우려되고 있다. 그
러나 첨단산업이 아닌 재래산업에서도 첨단기업은
존재한다. 따라서 지역에 뿌리내린 전통산업의 구조
고도화(high-road) 전략이 더 현실적인 경우가 많다
는 점을 고려해야 할 것이다(강현수·정준호, 2004).

3) 클러스터의 발전 단계를 고려한 정책 수립의 필요

특정 산업 클러스터의 진흥 정책을 수립할 시 클러
스터의 발전단계 특성을 고려한 정책이 수립되어야
한다(이중호·이철우, 2003). 예를 들어, 잠재적 클러
스터 혹은 초기 형성단계의 클러스터 육성을 위해서
는 물리적 인프라 구축 등과 같은 전통적 집적 기능
강화에 우선순위를 두고 정책을 수립할 필요가 있으

며, 성장 단계의 클러스터는 성장 엔진을 더욱 강하
게 만드는 소프트 인프라(사회자본 혹은 협력의 네트
워크)의 강화에 초점을 둘 필요가 있다. 반면, 성숙산
업 클러스터는 제도적 고착을 탈피하고 새로운 성장
의 다이내미즘을 창출하기 위해 재구조화 전략과 혁
신체제 구축 전략을 동시에 추진하는 것이 정책의 초
점이 되어야 한다.

그러나 현재 우리나라의 클러스터 육성정책은 초
기발생기, 성장기, 성숙기, 구조전환기 등의 클러스
터의 발전단계에 적합한 전략을 고려하지 않고, 물리
적·사회적 하부구조에 우선순을 둔 정책 집행이 이루
어지고 있다. 앞서서도 거듭 강조한 바와 같이 특정
지역에 기능들이 물리적으로 집적되어 있다고 해서,
그들 사이에 연계나 혁신의 확산이 저절로 이루어지
는 것은 결코 아니다(강현수·정준호, 2004). 이에 대
한 보완적인 정책 방안으로써 클러스터정책은 대상
클러스터에 대한 정교한 SWOT 분석 결과를 바탕으
로 강점은 더욱 강화하고 취약점은 치유하는 시스템
적 처방전이 병행될 필요성이 있다.

4) 혁신주체 간의 파트너십 구축 미흡

혁신 클러스터 정책 수립에 있어서는 벤처정신, 기
업가정신, 상호작용적 학습 문화의 제고를 위한 정책
은 필수적이다. 클러스터는 기업 활동을 둘러싸고 상
호작용 관계에 있는 주체들이 유기적으로 기능하는
생태계이며, 혁신 클러스터의 존립기반은 상호작용
적 학습에 기초한 지식 창출 및 지속적 혁신에 있다
(이중호·이철우, 2003). 생태계로서 클러스터는 적
자생존을 위한 클러스터 경계 내부에 있는 기업들 간
에 치열한 경쟁 메카니즘이 존재하며, 클러스터라는
유기체는 더 큰 외부 환경과의 경쟁에서 생존해야 한
다. 따라서 클러스터 정책은 경쟁과 협력이 공존하는
공진화적인(co-evolutionary) 생태계 환경, 생태계 부
분들이 전체 최적화를 달성할 수 있도록 제도적 환경
을 조성하고 지역 내의 지식흐름을 촉진하기 위한 혁
신주체들 간에 학습 네트워크 정비를 통한 파트너십
을 구축하는 것이 매우 중요한 실천과제이다.

그러나 현재 우리나라의 클러스터 정책은 공공을 중심으로 이루어지고 있어 다양한 혁신주체들 간의 파트너십 구축이 미약한 상황이다. 공공부문의 경우 외부의 시장여건이나 기술변화에 대체로 둔감하기 때문에 공공의 능력만 가지고는 신속하고도 올바른 정책 수립이 곤란할 수밖에 없다. 또한 혁신의 핵심 주체인 민간이 배제되고, 공공이 지나치게 구체적인 부분까지 관여할 경우 이러한 정책은 공급 지향적 정책이 될 가능성이 높을 뿐만 아니라 민간주체에 과도한 의존심을 키워주어 장기적으로 혁신 클러스터 발전을 저해하게 된다(강현수·정준호, 2004).

그러므로 지역혁신추진기구, 지방정부, 대학 등이 중심이 되어 다양한 혁신주체들 간의 파트너십 구축이 선행되도록 정책의 수립 및 집행이 이루어져야 한다. 또한 지역내 혁신주체들 간의 협력을 바탕으로 산업 현장에서 필요한 리얼 서비스를 지역 내 제공하고 해외의 선진기술국이나 시장과의 개방형 네트워크를 구축하여 신 시장을 개척하고 새로운 기술을 적극적으로 수용하여야 할 것이다.

6. 맺음말

참여정부의 지역혁신 및 클러스터 정책은 역대 정권에서 추진된 지역정책 패러다임에 비해 혁신적인 정도로 진일보한 패러다임을 수용하고 있다. 그럼에도 불구하고 본문에서 지적된 바와 같이 정책 추진 상에 여러 가지 문제점이 노출되면서 정책의 실효성과 효율성을 충분히 담보하지 못하고 있는 것으로 드러나고 있다.

본질적으로 지역혁신정책은 저마다 개성적 성격을 가지고 있는 지역들이 i) 지역 스스로 지역특성에 맞는 사업을, ii) 중장기적 관점에서 일관되게, iii) 산학연관을 포함한 다양한 지역의 혁신 주체들의 참여를 통해, iv) 최대한 자율적으로 추진할 때 비로소 내발적 지역혁신역량을 갖출 수 있다는 정책 철학과 이론

적 근거를 바탕으로 한다. 더불어 지역혁신정책은 혁신 주체의 역량(인적자본)과 혁신 주체간의 네트워크 강화를 통한 시너지 창출(사회자본)을 거양하기 위한 소프트웨어 중심의 정책이다. 그럼에도 불구하고 참여정부의 지역혁신 및 클러스터 정책은 기존의 정책적 관성을 완전히 탈피하지 못한 채 추진됨으로써 효과적 정책 추진에 한계점을 노정할 수밖에 없었다. 즉 새 술을 새 부대에 담아야 하는데 새 술을 낡은 부대에 담은 것이다.

지역혁신정책이 효과적으로 추진되기 위해서는 무엇보다도 지역혁신 거버넌스 체계를 구축하는 것이 선결과제이다(이철우, 2005; 이종호, 2006). 지역혁신 거버넌스 체계는 지역혁신 시책의 효율적 추진을 위해 집행 및 결정과정에서 중앙, 지방정부뿐만 아니라 다양한 이해 당사자들이 직접 참여하여 협력하는 대안적인 통치 관리 체계로 정의 된다. 지역혁신 거버넌스 체계는 현재의 참여정부 지역혁신정책과 같이 하향식 정책 과정, 정책의 중복과 단절, 획일적 접근방식, 파트너십 미흡 등에 따른 제반 문제점을 극복하기 위해서 필요할 뿐만 아니라, 광역경제권 단위에서 자율성을 바탕으로 집중적이고 일관성 있는 정책 수행을 하기 위한 대안적 정책 추진 체계라고 판단된다.

지역혁신정책은 그 추진 정책이 사회적으로 정당성(legitimacy)을 확보해야 하며, 이해당사자로부터 신뢰성(reliability)을 확립해야 하는데, 이를 위해서는 정책 추진 주체가 정책의 전문성(speciality)을 가지고 투명성(transparency) 있게 사업을 추진해야만 할 것이다. 마지막으로 참여정부의 지역혁신정책은 지역이 저마다 보유한 잠재역량을 극대화하여 지역 경쟁력을 제고 할 수 있도록 현 정부의 임기가 끝난 이후에도 사회적 정당성과 필요성을 가진 사업들을 지속적으로 추진되어야 마땅할 것이다.

주

1) 1995년부터 운영되어 온 지역기술혁신센터(TIC)와 지역 협력연구센터(RRC)는 2006년부터 지역혁신센터(RIC)로 일원화되어 사업이 추진되고 있다. TIC 사업은 산업자원부의 주관 하에 장비구축·활용(H/W)을 위주로 하는 사업이며, RRC는 과학기술부의 주관 하에 연구개발(S/W)을 중심으로 하는 사업이다. 하지만 양 사업의 시너지 창출을 위해 양 사업은 산업자원부의 주관 하에 연계·통합되어 추진되고 있다.

참고문헌

강현수, 2004, 네트워크를 통한 지역 혁신 클러스터 활성화 방안, 산업단지 선도그룹 워크숍 자료.

강현수·정준호, 2004, “세계의 지역혁신 사례 분석-관련 이론, 성공 요인 및 실패 사례”, 응용경제 6(2), pp.27-61.

과학기술정책연구원, 2006, 한국형 지역혁신체제의 모델과 전략 2 : 유형화와 유형별 발전 경로.

국가균형발전위원회, 2003, 국가균형발전의 비전과 과제, 국정홍보처.

국가균형발전위원회·산업자원부, 2004, 산업단지의 혁신 클러스터화 추진방안, 제45회 국정과제 보고회의 자료.

국가균형발전위원회, 2005, 국가균형발전의 비전과 과제, 국가균형발전위원회.

김성배, 2006, “참여정부 국가균형발전정책의 논리적 타당성 분석에 관한 연구”, 사회과학논총 8, pp.77-106.

김용웅·강현수·차미숙, 2003, 지역발전론, 한울.

김형기, 2004, 국가균형발전정책에 대한 평가와 과제, 지방분권운동 심포지엄 발표논문집, 지역혁신박람회.

남기범, 2004, “클러스터 정책실패의 교훈”, 한국경제지리학회지 7(3), pp.407-432.

박형진, 2005, “혁신주도형 지역발전정책과 개선방향”, 국토 290, pp.14-23.

삼성경제연구원, 2005, 지역경제활성화 정책의 현황과 발전 방안.

이성근·박상철·이관률, 2006, “지역전략산업의 육성과

지역혁신체제의 구축”, 한국행정논집 18(1), pp.205-231.

이재은, 2004, 국가균형발전정책에 대한 평가와 개선방향, 지방분권운동 심포지엄 발표논문집, 지역혁신박람회.

이종호, 2005, “실천적 지역발전 패러다임으로서 지역혁신 체제론에 대한 소고”, 지리과교육 8, pp.115-127.

이종호, 2006, “지역혁신정책 추진체계의 평가와 대안모색”, 사회과학연구 25(2), pp.193-211.

이종호·이철우, 2003, “혁신클러스터 발전의 사회·제도적 조건”, 기술혁신연구 11(2), pp.195-217.

이철우, 2005, “대구경북 지역혁신 거버넌스의 실태와 과제: 지역혁신 협의회를 사례로”, 지리학논구 24, pp.102-112

이철우·강현수·박경, 2000, “우리나라 지역혁신체제에 대한 시론적 분석”, 공간과 사회 13, pp.46-93.

이철우·이종호, 2002, “EU의 지역정책 변화와 지역혁신정책의 함의”, 국토연구 34, pp.15-28.

Boekholt, P. and Thuriaux, B., 1999, Public Policies to Facilitate Clusters: Back-ground, Rationale and Policy Practices in International Perspective, in OECD(ed.), *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, Paris: OECD.

Cooke, P., Uranga, M. & Etxebarria, G., 1997, “Regional innovation systems: Institutional and organisational dimensions”, *European Planning Studies* 8, pp.466-483.

Howells, J., 1999, Regional System of Innovation, in Archibugi, D., Howells, J. & Michie, J. (eds.), *Innovation Policy in a Global Economy*, pp.67-93.

Lee, Jong-Ho., 2003, “Enhancing regional innovation system potential: the dimension of firm practices”, *Journal of the Economic Geographical Society of Korea* 6(1), pp.61-78.

Lovering, J., 1999, “Theory led by policy: the inadequacies of the New Regionalism”, *IJURR* 23.

Markusen, A., 2003, “Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies”, *Regional Studies* 37(6,7), pp.701-717.

Martin, R. and Sunley, P., 2002, “Deconstructing cluster:

- chaotic concept or policy panacea?", *Journal of Economic Geography* 3(1), pp.5-35.
- Oerlemans, L., Meeus, T. & Boekema, F., 2001, "On the spatial embeddedness of innovation networks: An exploration of the proximity effect", *Tijdschrift voor Econonische en Sociale Geografie* 92(1), pp.61-75.
- Porter, M., 1998, *On Competition*, Cambridge, MA: Harverd Business School Press.
- Porter, M., 2000, Locations, Clusters, and Company Strategy, in Clark, G., in Feldman, M. & Gertler, M. (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Geography*, pp.253-274,
- Raines, P., 2002, Cluster and Prisms, in Raines, P. (ed), *Cluster Development and Policy*, pp.159-177.
- Richard, F., 2003, Cluster-based industrial development strategies in developing countries, presentation material in European Seminar on Cluster, 9-10 June 23, Copenhagen.
- 교신: 이철우, 대구광역시 북구 산격동 1370번지 경북대학교 지리학과, Tel:035)950-5234, Fax:053)950-6042, E-mail:cwlee@bh.kyungpook.ac.kr
- Correspondence: Chulwoo Lee, 1370 Sankyuk-dong, Buk-gu Daegu 702-701, Korea, Tel:053)950-5234, Fax:053)950-6042, E-mail:cwlee@bh.kyungpook.ac.kr
- 최초투고일 2007년 10월 5일
최종접수일 2007년 10월 19일

Journal of the Economic Geographical Society of Korea
Vol.10, No.4, 2007(377~393)

The Evaluation of Regional Innovation and Innovative Cluster Policies in Korea

Chul-Woo Lee*

Abstract : National balanced development and regional innovation have been one of the most important national agendas under the Participatory Government. National balanced development gives a central focus on realizing self-sustaining localization which is based on regional innovation. The core policy goal is to build competitive regional innovation system and innovative clusters in the regions of the country. In this vein, this paper aims to evaluate the present government's policies of regional innovation and innovative cluster. It needs to point out that the regional innovation and cluster policies show some critical problems. Firstly, the policy-making process is based on the top-down approach rather than the bottom-up one. Secondly, regional innovation policies, in many cases, expose the redundancy of similar policies and a lack of linkages between similar policies. Thirdly, the regional innovation policies are too much social infrastructure building-centered, even though the basic principle of regional innovation policy should be based on building superstructure such as networking and social capital.

Keywords : the Participatory Government, regional innovation policy, innovative cluster policy, regional innovation system, governance

* Director, Institute of Regional Development, kyungpook national university / Professor, Department of Geography