

지역 산업클러스터 형성을 위한 제도적 역량 구축의 가능성과 한계: 춘천시 IT산업을 사례로

황인균* · 정성훈**

요약: 이 논문은 산업 낙후지역의 제도적 역량 구축의 가능성과 한계점을 고찰하기 위해 강원도 춘천시의 산업클러스터 정책 기획단계에서부터 현재까지의 진화과정을 종합적으로 분석하였다. 춘천시의 제도적 역량구축 과정을 살펴본 결과, IT 클러스터 기획에 대한 춘천시의 오류가 존재했으며, 비전제시자의 변화에 따른 클러스터 정책의 불일치, 지방정부지원형 IT 기업의 혁신역량 부족 등의 문제가 한계점으로 밝혀졌다. 이와 같은 한계점으로 인해, 춘천시는 IT 클러스터 형성에 필요한 제도적 혁신역량의 축적에 성공하지 못한 것으로 나타났다.

주요어: 클러스터, 지방자치지역, 클러스터 정책 기획 및 실행, 기업 역량, 제도적 역량

1. 서론

세계화는 기술혁신과 정보화를 동시에 수반하면서 지역이 가진 역할과 중요성을 새롭게 부각시키고 있다. Lundvall(1992)은 지식기반경제에서 기업의 혁신 활동은 최종소비자, 기업 간, 기업과 R&D 기관 간의 다양한 상호학습과정을 통하여 이루어지며, 이런 상호학습은 사회적 맥락에 의존하므로 지역이 가진 지리적, 문화적, 제도적 근접성이 혁신과 상호학습에 점점 더 중요한 역할을 한다고 논의하고 있다. 지역 혁신체계가 지역성과 결합하여 성장하기 위해서는 혁신지향적인 사회·제도적 환경이 형성되어야 하며, 이를 통해 지식 흐름의 매커니즘이 원활해진다(Gibbs *et al.*, 2001). 그러나, '산업 낙후지역에서 하

향식 지역혁신정책이 기업혁신을 촉진시킬 수 있는 지역의 제도적 역량을 구축하는데 기여할 수 있는가'에 대한 실증적인 논의는 부족한 실정이다.

이 논문은 산업 낙후지역에서 지방정부주도형 클러스터의 형성 및 발전과정을 종합적으로 분석함으로써, 지역의 제도적 역량 구축의 가능성과 한계점을 고찰하고자 하였다. 연구대상 지역인 춘천시는 1995년 직선제 시행 후 지역경쟁력 창출을 위해 1996년부터 애니메이션 산업과 이를 지원하는 산업으로서 소프트웨어산업 육성정책을 시행하였다. 참여정부는 국가와 지역의 경쟁력 강화의 일환으로 클러스터 정책을 기획하고 지역산업 육성을 지원하였지만, 현재 춘천시의 IT산업의 정책 투입대비 성과는 미흡한 실정이다.

이 논문은 황인균의 석사학위논문을 수정·보완한 것임.

* 강원대학교 사회교육학과 지리학 전공 박사과정(hole-09@hanmail.net)

** 강원대학교 지리교육과 교수(shjung@kangwon.ac.kr)

이 논문은 혁신 노력의 성과창출이 미흡한 원인을 분석함으로써 지역의 제도적 역량 구축의 가능성과 한계점을 고찰하였다. 이를 위해, 정량적 데이터 분석(통계자료 및 지역언론자료, 2002~2007년 춘천시 주요업무시행계획)과 춘천시 소재 22개의 IT기업(총 61개, 2007년 12월 기준)의 CEO, 지역혁신지원기관 담당자와의 심층인터뷰 결과를 이용한 정성적 방법을 이용하였다.

2. 제도적 역량 구축에 관한 이론적 고찰

1) 클러스터 형성의 가능성 및 한계점

클러스터와 지역혁신체계의 주요개념에는 지리적으로 인접한 지역에서 혁신주체 간 협력(네트워크), 학습, 제도적 환경 등의 요소들이 존재한다. 이와 같이, 관련 주체 간 지식의 창출과 이전이 강조되고 있으며 제도적 환경이 이를 뒷받침해주고 있다. 이 경우 클러스터 참여 주체들 간 지식의 파급효과가 가장 중요한 부산물이 되는 동시에 성공적인 클러스터가 되기 위한 핵심요소가 된다.

클러스터 및 산업지구의 발전단계를 살펴보면, 클러스터는 일정한 방향성을 가지고 '집적화→클러스터 출현→발전→성숙→변형'의 단계별 과정을 거치며(Andersson *et al.*, 2004; 29-30), 산업지구는 '단순 집적지→전문화지구→산업지구→학습지구→혁신지구'로 진행된다(Capello, 1999). 여기서 '단순 집적지'가 '전문화지구'가 되기 위한 선결조건으로 지역 내 중소기업간 안정적인 연계관계 형성과 성숙된 지역노동시장의 성숙을 들었다. 이러한 조건이 충족되지 못할 경우 단순집적지는 다각화 지구에 머물게 되며(황주성, 2000, p.124), 해당 지역은 산업지구의 핵심적 본질의 하나인 집단학습을 통한 혁신창출이 일어나기 어렵다고 볼 수 있다.

일반적으로, 클러스터가 형성된 지역이 얻는 경쟁력과 혁신성의 이득은 첫째, 금전적 이점인 집적의 외부성으로(유형적), 집합적 자원への 접근 가능성을 높여주고 협력 및 경쟁을 촉진시키며, 둘째, 지식축적 및 확산의 이점으로(무형적), 역동적인 학습을 체계적으로 지원하고 촉진시킨다. 그러므로 클러스터에는 하부구조의 지원 등 유형적 요소와 집합적 혁신을 가능하게 하는 무형적인 요소가 존재한다고 볼 수 있다(Fromhold-Eisebith & Eisebith, 2005).

클러스터는 거버넌스 형태와 기업의 혁신활동 패턴(Cooke & Morgan, 1994; Cooke, 1998), 지식의 특성과 산업의 특성(Asheim & Isaksen, 2000; Asheim, 2001), 기업들의 주된 집적요인(Gordon & McCann, 2000; Iammarino & McCann, 2006) 등에 따라 구분할 수 있다(표 1). 해당 연구들이 합의하는 바는 지역혁신을 위한 정책 수립시 전통적인 클러스터론이나 지역혁신체계 이론에서 제시하고 있는 요소들, 산업적 특징, 지식의 종류, 해당 산업의 기술궤적(technological trajectory), 경제·사회·문화적 특징들이 고려되어야 한다는 점이다.

그러나 지역(특히, 산업 낙후지역)에서 클러스터 설계-시행-구축은 매우 어려운 일이다. 그 이유로 다양한 연구자들이 제시한 내용은 크게 이론적 한계점, 경제적 요인, 정책형성 및 실행과정 상의 문제점으로 구분할 수 있다(이철우, 2007; 권오혁, 2005, 2004; 강현수·정준호, 2004; 남기범, 2004; Andersson *et al.*, 2004; 복득규, 2003; 이용숙, 2003; Martin and Sunley, 2003; Lorenzen, 2001; DETR, 2000). 첫째, 이론적 한계점은 클러스터 형성을 위한 구체적인 정책시사점에 대한 고려 미흡, 지역혁신체계의 발전과정에 대한 구체적인 분석 결여, 클러스터 확인과 선정방법에 대한 기준의 미흡 등이 있다. 특히, 암묵적인 요소에 바탕을 둔 신뢰에 기반한 협력 네트워크 구축의 지원 및 그에 대한 확인이 어려운 한계가 존재한다. 둘째, 경제적 요인으로 클러스터 정책은 대부분 경제발전에 성공한 지역에 대한 관찰들로부터 도출되었으며 성장가능성이 높은 지역을

표 1. 클러스터별 분류 기준 및 내용

연구자	분류기준	분류내용
Cooke&Morgan(1994) Cooke(1998)	거버넌스 형태와 기업의 혁신활동 패턴	• 풀뿌리, 네트워크, 통제형 등 3개의 거버넌스 체계 형태와 '지방화형', '상호작용형', '글로벌형' 등 기업의 혁신활동 패턴에 따라 9개의 유형으로 지역혁신체제를 구분
Asheim&Isaksen(2000) Asheim(2001)	지식의 특성과 산업의 특성	• 산업을 구성하는 지식의 특성에 따라 '지역착근형 지역혁신체제', '지역네트워크형', '지역화된 국가혁신체제형'으로 구분
Gordon&McCann (2000) Iammarino& McCann(2006)	기업들의 주된 집적요인	• 거래비용적 관점에서 기업들의 주된 집적요인을 기업규모, 관계의 특징, 멤버쉽, 클러스터에의 접근 등의 특성을 바탕으로 순수집적지 모형, 산업단지 모형, 사회적 네트워크 모형의 3가지로 구분(2000) • 이후, 기술변화의 진화론적 관점에 따라 기존의 3가지 모형을 거버넌스 구조, 산업 및 기술체계, 지식의 주요특성 등으로 재조정. 이를 통해, 기업이 산업과 기술환경, 지식환경 간 다차원적인 연결고리와 상호작용하는 방법을 고려(2006)
Asheim&Gertler (2005)	국가/지역 간 관계 및 기술의 성숙도	• 국가의 제도는 국가의 전반적인 혁신 환경을 조성하고, 이는 곧 특정 지역혁신체제의 출현에 영향을 미침.

대상으로 하고 있다는 점이다. 셋째, 정책적 요인으로 정책기회 및 실행상의 문제점을 들 수 있다. 즉, 정치적 왜곡현상, 지역산업정책 주체의 효율성 고려 미흡, 지역특성에 부합하는 정책의 조정능력 부족, 클러스터 구축의 단계적 발전전략 미흡, 정책의 지속성 및 일관성 부족, 네트워크 구축의 어려움 존재 등을 문제점으로 지적하고 있다.

2) 산업 낙후지역에서 클러스터 구축을 위한 고려사항

(1) 지역의 제도적 역량과 기업의 내부역량

학습과정은 개별 조직들의 경험에 의해 형성된 집합적 활동들이며, 이는 '제도적 밀집'에 많이 좌우된다. 특정 지역에서 제도적 밀집은 공유된 문화 규범과 관례 그리고 공통된 산업목적들을 가진 많은 주체들에 의한 집합적 학습을 의미한다(Amin and Thrift, 1994, p.417). 즉, 집합적 활동의 효과성은 사회적 상호작용의 질과 의사소통 경로에 부분적으로 영향을 받으며, 자진협동과 신뢰 의존형 규범이라는 공통된

관습의 발달에 기인하여 공유된 사회·문화적 환경에 의해 강화된다.

일반적으로, 혁신주체간 원활한 학습을 수행하기 위한 전제조건으로 지리적 근접성에 대한 논의가 이루어졌다. 지리적 근접성은 면대면 접촉의 빈도를 증가시켜 상호신뢰를 증진시켜 주며, 이로 인해 암묵지의 이전이 원활해지기 때문에 중요하게 다루어졌다. 그러나, Boschma(2005b), Kirat and Lung(1999)에 의하면, 지리적 근접성은 혁신시스템의 존재를 위한 필수조건이 아니라, 기업들의 집적 존재에 대한 기반만을 제공한다고 주장하고 있다. 특히, Boschma(2005b; p70)는 경제행위자의 지식 흡수역량에 직접적인 연관성을 가진 인식적 근접성이 상호작용 학습의 필수요소라고 논의하고 있다. 이는 클러스터 형성에 있어, 기업 역량에 대한 사전적 고려가 중요함으로 의미한다(Andersson *et al.*, 2004).

지식은 기업들 간에 자유롭게 확산되지 않으며, 기업의 보유지식은 특수성을 지니기 때문에 기업은 특유의 축적된 역량을 통해 지식을 흡수한다. 기업 고유의 지식기반 및 지식탐색 경로의 차이점을 좁히고,

지식을 효과적으로 교류하기 위해서는 새로운 지식을 해석·조사·분류하는 흡수역량과 외부지식에 대한 이해 및 활용 능력을 필요로 한다(Boschama, 2005b, p.69). 이는 다른 행위자들과 근접한 관계를 촉진시키는 행위자들의 능력이 중요함을 의미하는데, 신뢰로 묶인 비즈니스 발달을 위한 첫번째 단계이다(Murphy, 2006, p.431). 이와 같이, 기업역량에 대한 고려 없이, 기업의 단순 집적에 정책의 초점이 맞춰지게 되면 정책의 실효성은 낮아지게 된다.

효과적인 사회적 관계의 지속과 형성을 위해 기업의 핵심역량이 필요하다(Amin and Wilkinson, 1999). 기업역량의 구축은 기업내부에서의 노력을 전제로 하지만, 지역도 혁신지원환경을 조성하면서 기업을 지원해야 한다. 클러스터는 공공정책에 의해 만들 수 없으며, 정부정책은 오직 클러스터를 확인하고 이를 강화시킬 수 있기 때문에(DETR, 2000, p.26), 정부는 클러스터의 구성과 성장을 촉진시킬 수 있는 환경을 창출하는데 집중해야 한다.

사회자본의 토양이 역사적으로 구축되어 있지 않은 지역도 정책적 노력을 통해 이를 구축할 수 있다(Cohen & Fields, 1999). 클러스터를 인위적으로 구축하기는 어렵지만, 제도적 역량의 구축을 통해 집합적 학습이 일어날 수 있는 환경을 조성한다면, 클러스터 구축의 가능성을 높일 수 있다. 그 방안으로 벤처 기업을 비롯한 관련 혁신 주체들 간에 가치사슬 혹은 기타 여러 가지 측면에서 서로간의 필요성을 지원하는 인센티브 제공 및 제도적 장치를 마련하여 신뢰문화와 사회자본을 구축할 수 있다(이철우, 2004).

지역의 성공적인 경제발전은 지역 내의 제도적 역량의 강도와 밀접한 연관성이 있다고 논의되어 왔다(Gibbs *et al.*, 2001; p.103). Gibbs *et al.*(2001)에 의하면, 기존 연구들은 저 개발된 지역을 대상으로 지역 통치체제와 제도적 역량의 특성, 지역적 상황에 대한 분석의 배제를 비판하면서 지방정부의 영향력은 여전히 중요한 요소라 주장하였다. 특히, 규제와 제도적 전환을 겪은 지역의 경우, 제도적 역량의 역할에 대한 고려가 더욱 필요함을 지적하고 있다. 이

들은 지역의 제도적 역량을 특정 거버넌스 체제하에서 파트너십의 형성 및 발생 등을 이끄는 역량으로 보았다. 클러스터 정책은 제도적 역량 강화와 밀접한 연관을 맺고 있기 때문에, 철저한 기획이 결여된 정책은 클러스터의 발전을 방해하거나 지체시킬 수 있다(Anderson *et al.*, 2004, pp.161-164). 이를 방지하기 위해, 클러스터 지원의 제도적 양식은 지역의 특정 목적, 전제조건(precondition) 등 지역상황에 적합한 유형이 무엇인가에 따라 선택되어야 한다. 즉, 제도적 구축 과정은 '지역의 사회·경제·법, 그리고 문화적 조건에 적합해야 하며, 이를 위해 클러스터 발전의 지리적 규모, 지역구조의 전제조건, 클러스터 라이프사이클 단계, 지역 산업의 방향 등 다양한 범위와 연관시켜 논의할 수 있다(Fromhold-Eisebith & Eisebith, 2005; pp.1265-1266).

(2) 지역혁신정책의 설계

지역혁신정책이 설계-실행-성과도출로 이어지는 선순환 시스템으로 작동하기 위해서 지역적 특수성이 결합된 지역혁신 정책의 설계가 중요하다. 특히, 지역혁신 주체들의 혁신결정은 지역의 경로의존성, 산업의 경로의존성, 산업의 특정 상황, 지역의 경제역사 및 구조, 제도, 존재하는 하부구조, 정책문화 등 각 부문 및 지역이 종합적으로 고려되어야 한다.

산업 낙후지역은 일반적으로 기업수가 임계치에 도달하지 못한 경우가 많기 때문에 기업육성 및 창업 지원, 외부기업 유치정책 및 사업을 통해 이를 해결하고자 한다. 이와 같은 정책대안을 특정지역에 적용하기 위한 선결과제 중 하나는 실리콘 벨리 추구형과 같은 특정 모델의 재생산을 답습하기보다는 지역별 독특성(문화적·제도적 특성, 지역의 경제구조 등)을 고려하여 지역화된 혁신정책의 설계 및 실행전략을 수립해야 한다. 이를 위해, '지역적 특수성'이라는 개념을 어떠한 수준에서, 어떠한 방법으로 고려해야 하는지를 크게 세 가지 측면에서 고찰할 수 있다.

첫째, 각 지역이 직면한 문제와 이를 해결할 차별화된 정책적 접근방법을 제시하기 위해 산업 낙후 지

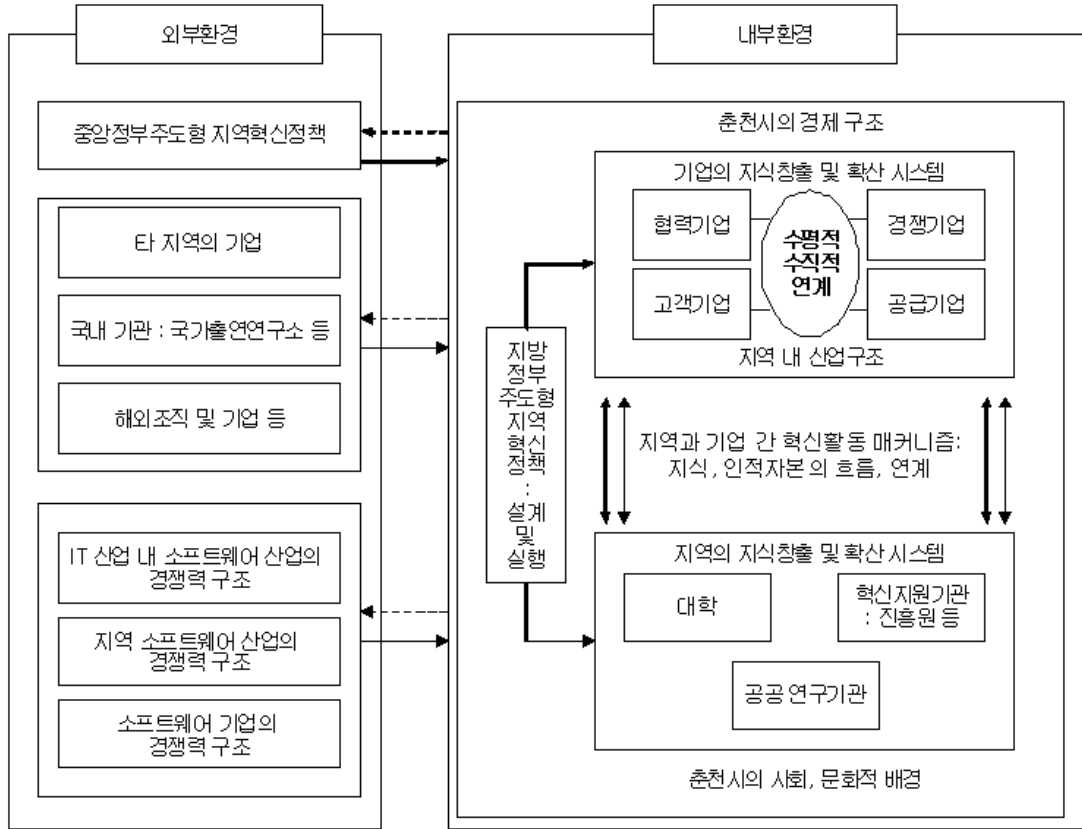


그림 1. 연구 분석틀

역, 산업발전 지역, 대도시 지역 등으로 지역 수준을 고려하여 구분할 수 있다(Franz Todtling & Michaela Tripl, 2005). 둘째, 클러스터 형성 주체의 구분으로 민간주도, 정부주도, 또는 민간과 정부의 혼합 형태에 따른 구분이 존재한다(Andersson *et al.*, 2004; Fromhold-Eisebith & Eisebith, 2005). 이는 클러스터 형성을 이끄는 서로 다른 수행자들에 의해 제도적 모델이 상이해지며, 이로 인해 클러스터 증진을 위한 특성과 고려사항이 달라진다. 클러스터 지원의 제도적 양식은 원칙적으로 선호되는 유형이 있는 것이 아니라, 지역의 전제조건과 지역이 선호하는 목적 등에 따라 더 적합한 유형이 무엇인가를 고려할 수 있다.

셋째, 혁신결정의 목적에 의한 구분으로, 지역의 정책결정자는 지역의 경로의존성을 고려한 지방화된 변화를 추구해야 하는지, 아니면 지역의 경제구조를 변화시키는 구조 변화를 추구하는가에 의해 구분될 수 있다(Boschma, 2005a)¹⁾. 정책결정자는 지역 구조가 점진적인 변화에 적합한지, 아니면 급진적인 변화를 추구하는 것이 적합한지를 고려해야 한다. 지역화된 변화는 지역의 관성이라는 측면에서 기존에 확립된 이윤창출 경로에 대한 경로의존성과 고착화 정도를 파악해야 하며, 구조적 변화는 새로운 구조가 지역에 착근되도록 지역의 기술·경제·제도의 수준에서 구조적인 조정을 필요로 한다.

기존 문헌에서 지역혁신체계 및 클러스터론에 기초한 지역발전정책의 대안으로 제시한 내용을 국가수준과 지역수준에서 살펴보았다. 국가수준에서는 기존의 혼돈된 지역산업 육성전략 재검토를 통해 지역혁신체계의 구축 전략을 축소하고 산업클러스터 개발에 치중해야 하며, 중앙정부와 지방정부의 명확한 역할분담과 지역적 선별을 통해 혁신정책의 효율성 증대가 필요함을 주장하고 있다. 지역수준에서는 지역여건의 정확한 파악을 통한 정책기획 및 실행전략 수립이 필요하며, 수립과정에 민간부문의 참여폭 확대, 네트워크 강화사업에 대한 구체성 확보, 외부의 혁신조직(기술선도기업, R&D 조직 등)의 유입이 필요함을 주장하고 있다. 특히, 국내의 여러 연구자들은 지역수준에서 정책을 설계하는 과정에 지역적 특수성을 고려하여, 지방화된 혁신정책을 설계하고 정책의 실행전략을 수립해야 함을 주장하고 있다. 그러나, '지역적 특수성'이라는 개념을 어떠한 수준에서, 어떠한 방법으로 고려해야 하는지에 대한 분석들이 결여되어 있는 한계점이 존재한다. 즉, 지역의 적합성을 고려한 정책설계의 구성요소가 간과된 채 동일한 시각속에서 지역혁신정책을 고려함으로써 정책설계의 구체성 및 체계성 확립이 미흡한 측면이 있다.

이 논문에서는 산업 낙후지역에서 지역혁신체계 구축을 위한 고려사항으로 지역의 제도적 역량과 지역의 혁신정책 설계 등으로 보았다. 이를 위해, 지역의 제도적 역량을 '지역산업 육성을 위한 특정 거버넌스 하에서 혁신주체간 파트너십 등 협력 구조를 형성·발전시킬 수 있는 것'으로, 제도적 역량의 축적은 '거버넌스의 전환하에서 기존의 제도적 역량이 새로운 거버넌스로 축적된 상태'로 정의하였다. 즉, 제도적 역량은 지역의 기업지원환경이며, 이는 정책설계 및 실행에 의해 구체화된다고 볼 수 있기 때문에 산업 낙후지역의 제도적 역량의 구축과정을 정책설계, 정책의 실행 과정으로 구분하였다.

3. 춘천시의 제도적 역량 분석

1) 춘천시의 제도적 역량 구축과정

(1) 중앙정부와 지방정부의 지원정책 현황

참여정부는 지역혁신사업으로 기반구축, 인력양성, 기술개발 등 다양한 정책수단을 복합적으로 도입·활용하고 있다. 이를 목적유형별로 분류하면, 지역산업진흥사업·산학협력 및 대학혁신역량강화사업·클러스터형성 촉진사업 등으로 구분할 수 있다(최윤기 외, 2007, pp.170-171). 지역혁신사업의 목적유형에 따라 1995년부터 2007년까지 춘천시의 IT 및 CT(culture technology)산업 육성을 지원한 중앙정부의 정책을 살펴보면, 벤처기업육성촉진지구, 소프트웨어진흥시설, 지역소프트타운 조성지원사업, 지방문화산업지원센터지정 및 문화산업단지 지정을 통해 입주기업의 세계화면 등의 금융지원과 시설 및 장비를 지원하고 있다²⁾. 그리고 네트워크 및 협력증진과 관련된 사업현황은 강원대학교의 산학협력중심대학사업과 CT-NURI 사업을 중심으로 이뤄지고 있으며 한림대학교는 HEGA NURI(Hallym Education for Game&Animation)사업을 통해 게임분야와 애니메이션 분야에서의 인력양성을 추진하고 있다(표 2)³⁾.

춘천시는 청정자연환경과 과거부터 진행되어온 각종 문화관광이벤트(춘천 마임축제·인형극제·애니타운페스티벌 등)의 정기개최로 중앙정부로부터 관광·예술의 도시로 인정받아 왔다.⁴⁾ 이러한 기존의 강점을 살리는 한편, 각종 규제(특히, 상수원보호구역)를 고려하여 멀티미디어산업 육성정책을 수립하였다. 즉, IT산업 내 소프트웨어 부분(멀티미디어 콘텐츠개발 서비스) 중 만화산업과 영상산업이 결합된 애니메이션산업을 선정·육성하고자 하였으며⁵⁾, 이를 통해 소프트웨어 산업(멀티미디어 산업 분야; 게임, 교육용 타이틀 등 콘텐츠 산업)을 발전시킬 계획이었다(이철희, 1998, p.50). 춘천시는 중앙정부의 지원을 얻기 위해 노력을 기울이는 한편, 해당 산업을

지원하기 위한 법·제도적 기반을 마련하였다.⁶⁾ 세부적으로, 멀티미디어기술지원 센터(1998년), 춘천디지털스튜디오(1999년), 춘천소프트웨어지원센터(2000년), 춘천문화산업지원센터(2001년 1월~2002년 12월)등의 하드웨어적인 지원(기업의 사업활동 공간 제공)과 소프트웨어적 지원(전문인력양성 및 다양한 기술정보, 경영, 교육 등 사업지원체계 등을 구비)을 하였다.

2) 춘천시의 클러스터 정책 기획 및 실행과정에서의 문제점

(1) IT 클러스터 기획에 대한 춘천시의 오류

춘천시는 애니메이션·영상 산업의 육성을 통해 소프트웨어 산업을 확대·발전시킬 계획이었지만, 애니메이션 산업의 구조적 변화에 따른 산업의 침체로 춘천시의 산업육성에 제동이 걸리게 되었다. 이 당시 애니메이션 산업의 구조적 변화를 살펴보면, 기존의 2D에서 3D로의 전환으로 영상산업과의 접목 없는 신시장 환경에의 적응이 어려워졌으며, 국내

표 2. 국가주도형 춘천시 지역혁신정책 현황

유형	혁신정책 현황	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
지역 산업 진흥	테크노파크 조성사업												
	소프트웨어진흥시설 지정												
	지역소프트타운 조성사업												
	지방문화산업지원센터 지정												
	문화산업단지 지정 ¹⁾												
	산학연 공동기술개발												
	지식정보디자인 혁신센터												
	창업보육센터(강원대학교) ²⁾												
	창업보육센터(한림대학교)												
클러스터 형성촉진	벤처기업육성촉진지구												
산학 협력 및 대학 혁신 역량 강화	BK21사업												
	지방대학혁신역량강화사업(CT-NRUI_강원대; HEGA-NURI, 한림대)												
	지역협력연구센터(RRC)												
	지역대학 문화산업 연구센터(CRC)												
	산학연협력 중심대학 사업												
	지역기술혁신센터(TIC)												
	기술이전지원센터(TLO)												

주1) 문화관광부는 기존의 문화산업단지 조성사업을 문화산업클러스터조성사업으로 명칭 변경(02.11)

주2) 강원대학교내 창업보육센터는 정보통신창업지원센터(98년)와 강원창업보육센터(00년)가 존재하였으나, 2006년부터 창업보육센터에서 정보통신창업지원센터의 입주기업을 관리하고 있음.

출처: 박영철 외, 2003, pp.206-210; 지역언론보도 내용과 지역혁신기관의 홈페이지 내용을 바탕으로 필자 재구성

표 3. 춘천시 지식기반서비스업 현황(소프트웨어 및 문화 부문)

(단위: 개, 명)

		2000년		2003년		2005년	
		사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자
소프트 웨어	게임 소프트웨어 제작업	6	90	4	51	4	27
	기타 소프트웨어 자문, 개발 및 공급업	20	185	46	223	39	313
	소계	29	284	60	398	52	417

출처: 통계청, 각 년도 산업세세분류현황

애니메이션산업의 시장변화로 99년에 비해 04년 애니메이션 관련기업 수의 50%가 감소하였다(정성훈·류승한, 2007). 그리고 애니메이션 산업의 구조변화와 함께, 2000년대 초반 세계경기의 침체와 더불어 IT경기의 침체가 있었다. 이러한 침체 분위기 속에서 여러 사건에 의해 벤처회사에 대한 부정적인 이미지가 증폭되면서, 벤처기업들의 자금난도 지역 IT관련 회사들의 활동에 제약사항으로 나타나게 되었다.⁷⁾ 이러한 산업 환경의 변화는 춘천시의 지역산업육성에 영향을 주었다. 춘천시의 소프트웨어 부문의 사업체 수 및 종사자수의 연도별 추이를 살펴보면, '기타 소프트웨어 자문, 개발 및 공급업'에 종사하고 있는 기업수 및 종사자수가 절대 우위에 있지만, 게임 소프트웨어 제작업 등의 경우, 지속적인 감소추세에 있다(표 3).

이상에서 살펴본 바와 같이, 춘천시 IT산업은 애니메이션 산업의 우선 육성을 통한 '지원 및 확장산업'으로서 육성되었다. 그러나, 춘천시의 주요 전략산업인 애니메이션산업의 구조적 변화에 따라 급속히 쇠퇴⁸⁾하면서 발전에 장애물로 작용하였으며, 소프트웨어 산업의 육성 방향도 모호해지게 되었다. 이러한 방향성 상실은 추진전략에 의한 목적 지향적인 산업 발전보다는 소프트웨어의 산업적·기술적 특성에 의한 경로의존성에 따른 '각개 약진식'으로 산업이 발전될 가능성이 높음을 의미한다. 패키지 SW분야는 자본·기술력 등에서 경쟁열위에 놓여 있기 때문에 정부의 집중적인 지원이 필요하지만, '컴퓨터관련서비스'의 고객 맞춤형 특성으로 인해 사업경쟁우위가

존재하는 분야이다. 이로 인해, 초기 기업의 사업영역의 다양성이 사라지고 '컴퓨터관련서비스분야'로 집중하게 된 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

(2) 클러스터 정책의 지속성 및 일관성 부족

① 비전제시자의 변화에 따른 기업지원체제의 변화
경제적 기반이 매우 약한 지역에서 산업을 발전시키기 위해서는 정부의 역할이 중요하며, 춘천시의 지방자치단체장은 비전제시자의 역할을 수행하였다. 민선1·2기(배계섭 시장)에는 지식기반산업육성 중 멀티미디어 산업분야를 중심으로 만화산업과 영상산업을 접목시킨 애니메이션산업을 전략산업으로 선정하였다. 민선3기(류중수 시장)에는 기존산업을 유지하였으나 확장의 의지는 없었다. 민선3기의 주요 시정목표는 '문화·관광도시 조성'과 '지식문화·관광레저도시 육성'이었으며, 이를 위해 테마시티조성계획(춘천관광중장기발전계획, 2004)을 수립하였다. 또한 기존에 시에서 주도적으로 추진하던 지식문화산업의 중심점인 하이테크 벤처타운을 민간에 이양하였다. 민선4기(이광준 시장)에는 2007년도 중점추진시책으로 '기업유치와 지식문화산업 2단계 추진'을 중점적으로 추진할 계획임을 밝혔다.

비전제시자의 교체에 따라 춘천시의 중점추진시책은 '지식기반산업 중심도시 육성(민선 1기·2기)→문화·관광(레저)도시 육성(민선3기)→경제중심도시 육성(민선4기)'으로 구분된다. 정책결정자의 교체에 따른 추진시책의 변경은 산업지원체제의 변화를 가져왔다.⁹⁾ 지자체장의 교체에 따른 중점추진사업의 변화

와 함께 춘천시 조직체계가 재편됨으로써, 지식기반 산업 육성 주체의 변화를 동반하였다. 즉, 춘천시에서 자체적으로 추진하던 사업이 민간영역으로 이전되면서 (재)강원정보영상진흥원과 춘천문화산업진흥재단이 설립되었다. 이 당시 민간영역으로의 사업 이전은 하이테크벤처타운의 자립기반조성 및 사업의 효율성 증진 측면에서 지속적으로 제기되어 오던 것으로, 이러한 전환자체를 부정적으로 볼 수는 없다. 그러나, 지자체장의 변화에 따른 지식기반산업 지원의 축소와 이에 따른 지식기반산업육성 주체들의 갈등은 지식기반산업의 종합발전전략 도출에 어려움을 준 것으로 판단된다¹⁰⁾.

② 기업지원 기관의 문제점

민선3기 시장의 취임 이후, 지식산업 지원조직 체계의 변화와 함께 지식기반산업의 선도 주체도 변화하였다. 기존에는 IT산업 지원을 춘천시에서 주관하였으나 해당 기능이 상당부분 민영화되었다.¹¹⁾ 소프트웨어 기업의 제도적 지원체제는 민간의 형태로 전환되었지만 진흥원이 사업을 추진하고 운영하기 위해서는 중앙부처와 지방부처의 자금지원이 필수적이다. 이로 인해, 진흥원은 실질적으로 중앙부처와 지방부처의 관할하에 있는 제3섹터형 조직으로 보는 것이 타당하다(류승한 외, 2005, p.73).

진흥원은 정보통신부 소프트타운사업의 전담조직으로 설립되었지만 수익은 주로 애니메이션 제작에서 창출되는 반면, IT분야에서의 수익 발생은 취약하였기 때문에 춘천시와 협의하여 애니메이션 제작 업무를 담당하게 되었다. 진흥원은 콘텐츠 분야를 중심으로 사업을 수행하면서 애니메이션 제작 업무를 담당하게 되었으며, 진흥재단은 애니메이션 스튜디오와 이곳에서 제작된 제품의 유통을 담당하게 되었다. 이후 진흥원과 진흥재단이 통합(2006년 12월)됨에 따라 제작과 유통 업무도 통합되었다. 이와 같이, 수익이 창출되는 분야로 예산 및 인력 등 진흥원의 역량이 해당분야에 집중되어 있기 때문에¹²⁾ 지역에 소재한 대부분의 소프트웨어 기업들의 사업영역(SI & SW

개발 및 응용 등)과 연결되어 있지 못하고 이원화된 활동을 수행하고 있다(기업체 인터뷰 내용). 이러한 편중현상은 해당 기관의 수익창출에 의한 자립화와도 연관된다.

진흥원의 소프트웨어 기업 지원사업은 '지역 SW 활성화 사업', '지역기업 경쟁력 강화', '지원체계 기반정비', '전문지원 기능강화' 등으로 구분되어 진행되고 있다. 이 중 지역 SW 활성화 사업 분야의 선도기업육성지원 전략은 소프트웨어 관련 업체 대부분이 SI관련 업체(공공부문 사업에 매몰)라는 문제점을 해결하고 기업의 사업 다각화를 지원해주는 사업으로 기업에 대한 맞춤형 지원이다(총 3년 동안 '맞춤형→성장형→완성형'으로 기업을 선정·지원). 이러한 IT관련 업체에 대한 지원과 기업의 노력을 통해, 지역 IT 기업의 사업부문 다각화 비중이 상대적으로 높아지고, 선도기업 육성사업 선정기업(총 6개 기업) 대부분의 매출액이 증가하였다. 그러나 이러한 사업영역의 다각화라는 긍정적인 결과 뒤에는 선도기업들과 일반 기업들 간의 협력 미흡을 심화시켰다. 즉, 선도기업들과 지역소재 기업들과의 혁신활동 현황은 사업영역이 다르고 역량이 미흡하다는 이유로 연계가 이루어지지 않거나 부분적 협력(하청협력)이 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

3) 소프트웨어 기업들의 혁신역량 문제

(1) 기업의 혁신역량 부족

이 논문에서는 기업의 지식창출, 흡수 및 적용 역량을 기업내부역량으로 정의하였으며, 기업이 동종 및 이종 조직과 집합적 학습과정을 할 수 있는 역량을 기업외부역량으로 정의하였다. 기업내부역량은 기업의 경영형태·R&D 조직유무·매출액 대비 R&D투자 비율·매출액 및 종업원 수 등을, 외부역량은 기업과 혁신기관 간 그리고 기업 간 학습 메커니즘(지식의 주요원천, 기술개발형태)을 조사하였다.

기업내부역량 조사결과, 춘천시 소프트웨어 기업은 기업역량별로 상위 그룹군(벤처타운)과 하위 그룹

군(창업보육센터)으로 구분되며 중간 그룹의 존재가 미흡하였다. 특히, 창업보육센터 입주기업의 역량이 상대적으로 미흡하였는데 이는 창업보육센터에서 어느 정도 안정화 되어 졸업한 기업들이 주로 하이테크 벤처타운 및 기타 지역으로 이동하기 전으로 춘천시 IT 기업 중 신생기업이 상대적으로 많이 입지해있기 때문이다. 이와 같이, 벤처타운 내 입주기업들이 춘천시 IT산업 발달에 주도적인 역할을 수행하고 있다 (표 4).

“강원창업보육센터는 예비창업자를 창업시키는 곳인 반면, 벤처타운은 이미 창업한 기업을 한 단계 더 도약시켜주는 Post-BI 성격이 강하다. 강원창업보육센터 내 입주기업과 벤처타운 입주기업 간 매출액을 비교해 보면, 창업보육센터 입주기업의 매출액은 미약하고 불안정 하지만 벤처타운 내 입주기업들은 매출액이 꾸준히 발생하고 있어, 상대적으로 안정적이다.”(강원창업보육센터 매니저와의 인터뷰 내용)

기업외부역량 조사결과, 춘천시 소재 소프트웨어 기업의 주요혁신활동 비중은 기술개발>마케팅>인력양성>경영>공정혁신의 순으로 이루어지고 있었다. 혁신활동 수행에 필요한 지식교류는 전반적으로 수도권에 위치한 조직과 이루어지고 있었으며, 형식지는 춘천 지역내에서 획득하는 비중이 높은 반면, 암묵지는 수도권 지역에서 획득하는 비중이 더 높게 나타났다. 춘천시 소프트웨어 기업의 지식획득은 주로 협력기업>지역혁신기관>대학 등을 통해 이루어지고 있었다. 형식지 획득에서는 기업입주공간별로 큰 차이점을 보이지 않았지만, 암묵지 획득경로에서는 차이점이 나타났는데, 벤처타운내 입주기업은 협력기업>지역혁신기관=대학 순으로 조사된 반면, 창업보육센터 입주기업은 개인 네트워크>협력기업 순으로 조사되었다.

형식지와 암묵지 교류는 대부분 수도권에 소재의 협력기업으로 후방 연계관계에 있는 기업들이다. 춘천시 기업간 학습 메커니즘을 살펴보면, 벤처타운 기

업과 이외 기업간에는 기업내부 역량의 차이로 인해 실질적인 협력은 미흡하였지만 벤처타운내 입주기업들 간에는 일부 폐쇄적인 성격의 협력이 존재하는 것으로 조사되었다.

“수도권 소재 기업의 역량을 신뢰하기 때문에 기업간 협력을 통해 혁신활동을 수행한다. 만약 컨소시엄 구성을 통해 춘천시 소재 업체와 사업계약을 체결해야 한다면, 협력은 하겠지만 공동기술개발은 하지 않을 것이다. 그 이유는 협력업체의 역량부족이 부족하며, 사업영역도 다르기 때문이다.”(벤처타운 내 'B' 기업체 이사와의 인터뷰 내용)

“자체역량을 보유한 기업의 경우 수도권으로부터 인력유입이 이루어지고 있지만, 역량이 부족한 기업 대부분은 지역 내 인력을 채용하고 있다. 또한 인력 채용이 어려워 서로 연계되어 있는 기업간 인력아웃소싱이 이루어지고 있다.”(K업체 기술이사와의 인터뷰 내용)

“현재 우리 기업은 창업보육센터내 업체와는 협력하고 있지 않은데, 그 이유는 다른 업체의 규모가 매우 낮기 때문이다. 이와는 반대로 벤처타운내 입주한 업체와의 협력은 필요하나, 협력대상 업체의 기술이 우리회사의 기술보다 한 단계 높은 수준으로 협력을 하지 못하는 상황이다.”(한림대학교 창업보육센터내 'O' 업체 대표)

이러한 결과는, 일반적으로 학습과 혁신의 상호작용에 있어 '지리적 근접성'이 높으면 암묵지 교류에 유리하다는 논의와 상반되는 것으로 인식적 근접성과 조직적 근접성도 학습과정에 중요한 요소로 작용함을 알 수 있다.

(2) 지방정부 의존형 기업의 문제점

패키지 SW시장부문은 고부가가치 산업으로 선진기업들(MS, Oracle 등)이 독점하고 있어 국내기업,

표 4. 기업의 내부역량: 특허출원 및 등록건수, 기업유형, 연구소 유무

(단위: 개, %)

	특허출원 · 등록		기업 유형				연구소		
	있음	없음	일반	벤처	Inno-Biz	벤처+Inno-Biz	있음	없음	향후설립
A(13개)	10(71.4)	3(37.5)	5(41.7)	3(75.0)	-	5(83.3)	5(83.3)	4(36.4)	4(80.0)
B(7개)	2(14.3)	5(62.5)	7(58.3)	-	-	-	-	6(54.5)	1(20.0)
C(2개)	2(14.3)	-	-	1(25.0)	-	1(16.7)	1(16.7)	1(9.1)	-
총계(22개,)	14(63.6)	8(36.4)	12(54.5)	4(18.2)	-	6(27.2)	6(27.3)	11(50.0)	5(22.7)

주1) 소프트웨어진흥구역(A), 소프트웨어비진흥구역(B), 개별분산입지(C)

출처: 인터뷰 및 설문조사 결과

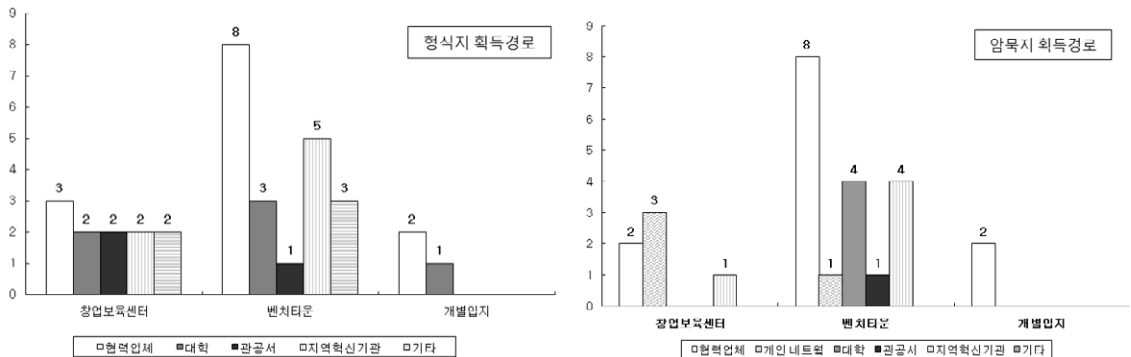


그림 2. 기업주공간별 형식지 및 암묵지 획득경로

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 작성

특히 지방소재 기업들에게 진입장벽이 매우 높지만 컴퓨터 관련 서비스 시장은 국지적인 경쟁시장을 형성한다는 점에서 내수시장과의 연관성이 크다. 춘천시 소재기업들의 주요 시장영역도 대부분 공공부문 영역에 치중되어 있으며, 해당 기업들의 주요 사업영역도 시스템 통합 & 시스템 운영 및 유지보수(SI&SM)이다. 이러한 공공부문 사업의 경우 지자체에서 프로젝트를 발주하는 경우가 큰 비중을 차지하며 지자체는 지방기업에 우선권을 부여하거나, 수도권 등 타 지역에 위치한 기업이 참여하기 위해서는 컨소시엄을 결성하도록 하고 있다(한국 SI연구조합, 2001, p.8)¹³⁾. 이러한 컨소시엄 구성은 지역기업에의

기술이전 효과를 증진시키는 기능 외에 지역 SW기업들이 지속·존속 할 수 있는 지원체계로도 볼 수 있다.

그러나 지역시장 위주의 활동범위가 기업의 경쟁우위에 의해 확대되지 못하고, 지방정부의 보조하에 특정 지역시장에만 국한되어 다른 지역시장 수요에 부응하지 못하는 단점도 내재하고 있다¹⁴⁾. 또한, 공공부문사업 수행이 기업의 현금흐름 창출에는 긍정적으로 작용하지만 기업내부의 혁신문화를 약화시켜 기술혁신의 발생 가능성 저하, 지역 SI&SM 시장을 선도 기업 중심으로 한 수평적(독점 기업들 간 상호반목)·수직적(독점화-하청계열화) '패거리 문화'를

형성하는 등 부정적인 측면도 존재한다. 이와 관련된 인터뷰 내용을 살펴보면 다음과 같다.

“초기 자체 수익모델을 통해 기업이 안정적으로 되기 전까지 공공부문(관공서) 사업을 일부 수행하였지만, 기업이 안정화되면서 이를 중단하였다. 이유는 기존 관행에 치우쳐 새로운 시장확대와 기술혁신의 발생을 저해할 수 있기 때문이다.”(K-기업체 기술이사)

“관공서 위탁사업을 수행하는 업체들은 단기적으로 수익구조는 높일 수는 있지만, 장기적으로 보면, 수익구조를 낮추는 결과로 나타난다.”(B-기업체 상무이사)

“공공부문사업은 특정 기업을 중심으로 ‘패거리 문화’가 형성되어 있으며, 이들간의 반목이 심한편이다. 한 예로 공공부문 사업의 계약 입찰시 한 팀이 사업수주를 받으면, 다른 팀에 있는 업체는 참여하지 못한다. … 벤처타운 내 다른 업체들의 경우, 기술력 및 경쟁력 미흡으로 관련사업의 입찰계약에 참여하지 못하고 있다(춘천시 담당 공무원).

“현재 춘천의 공공부문 영역은 ‘독점구조(주요 기업 6개가 주도)’로 되어 있으며, 이들 기업들과 잘 연계되어 있는 기업들만 컨소시엄에 참여할 수 있다”(N-기업체 대리)

이와 같이, 기업의 자생력이 해당기업의 경쟁우위에 따른 발전인지 아니면 공공부문의 수요에 의한 기업의 생존인지를 구별하여 살펴보면 공공부문의 수요가 기업의 생존에 중요한 영향을 주고 있음을 알 수 있다.

춘천시 소프트웨어 기업의 ‘지속성’ 및 ‘생존성’을 살펴보기 위해, 벤처타운 입주 기업리스트(99년-07년)를 분석하였다.¹⁵⁾ 조사 결과, 99년도에 입주한 30개 업체 중 3개 기업만이 지역에서 사업을 지속(약

10%)하고 있었는데, 이는 일반 창업기업의 약 1/3수준으로 매우 낮은 생존율¹⁶⁾을 보이고 있다. 이와 같이, 낮은 생존율 및 지속율은 일부 기업이 춘천내의 타 지역으로 이전한 경우와 폐업한 경우도 일부 존재하나, 상당부분 춘천 외 지역으로 이전하였기 때문이다.

다음으로, ‘사업영역의 다양성·수익성’을 살펴보기 위해 벤처타운 입주 기업의 사업분야 리스트(99-07년)를 분석하였다. 조사 결과 99년도에 비해 07년도에 사업영역이 특정부문에 편중되어 있었다. 99년도 업종분포를 보면 07년도에 비해 다양한 업종에 분포하고 있었으나, 07년도에는 SW개발 및 SI부문이 대다수를 차지하고 있으며 소수의 업체만이 새로운 사업영역에서 활동하고 있음을 알 수 있다. 이와 관련하여 춘천에서 사업을 수행하고 있는 소프트웨어 기업들의 현실은 아래와 같다.

“현재 춘천소재 IT업체 중 역량이 있는 업체는 소수(5~6개)밖에 없는 실정이며, 이외 업체들은 혁신 활동 없이 기업을 지속시키기만 하는 형편으로, 자체 솔루션 없이 공공부문사업을 영위하고 있다. 이들 업체들이 타 지역으로 이전하지 못하는 주된 이유는 지역차원에서의 기업 지원, 기업자체 솔루션이 없어 타 기업과 경쟁시 생존이 어려움, 지연연고 등을 들 수 있다.”(강원창업보육센터 매니저)

기업의 ‘수익성’ 측면을 살펴본 결과, 기업군의 2006년도 평균 순이익은 4천 9백만원으로 1억 미만인 업체가 전체의 71.4%의 비중을 보였으며 종업원 수는 평균 9.5명으로 나타났다(강원영상문화진흥원, 2007). 이러한 수치는 시간적 편차가 존재하지만, 2004년 기준 소프트웨어 관련 기업에 대한 조사자료¹⁷⁾와 비교해보면 매출액이 낮고 종업원수가 적어 전국 대비 상당한 격차가 존재함을 알 수 있다.

5. 결론

이 논문은 산업 낙후지역에서 지방정부주도형 클러스터의 형성 및 발전과정을 통해, 지역의 제도적 역량 구축의 가능성과 한계점을 고찰하였으며, 주요 결과는 아래와 같다.

첫째, IT 클러스터 기획에 대한 춘천시의 오류' 로 이는 지역전략산업 선정의 중요성을 의미한다. 소프트웨어 산업을 지방(특히, 낙후지역)에서 육성하기 위해서는 전략적이고 체계적인 집중의 노력이 더욱 필요함에도 불구하고 춘천시는 애니메이션 산업의 지원산업으로 선정하였다. 이로 인해, 전략산업에 대한 산업적·기술적 특성·소프트웨어 산업의 가치사슬 중 육성 분야 등에 대한 고려가 미흡하였다. 둘째, '비전제시자의 변화에 따른 클러스터 정책의 한계' 로서 춘천시는 비전제시자에 따라 '혁신정책의 목표'와 '클러스터 형성 및 운영주체'의 변화가 나타났다. 지역 혁신정책이 지자체장 개인의 리더십에 치중되어 진행되게 되면 정책의 지속성 측면에서 취약할 수 있다. 즉, 지역 거버넌스 체제의 전환에서 기존의 제도적 역량이 새로운 거버넌스 체제로 흡수되고 활용하는데 한계점으로 작용하였음을 의미한다. 셋째, '지방정부지원형 IT기업들의 혁신역량의 문제'로 기업의 지방정부에의 과도한 의존, 전략산업지원기관의 변화에 따라 형성된 제3섹터형 조직의 지원시스템 문제, 기업의 자체 혁신역량 부족 등이다. 이로 인해, 지역 기업 간의 파트너십은 제한적인 형태로 발전하게 되었다. 이러한 한계점들로 인해, 춘천시는 클러스터 형성 및 발전에 필요한 제도적 역량 축적에 성공하지 못한 것으로 나타났다.

정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, IT 클러스터 육성정책에 대한 기획 단계의 재점검이 필요하다. 즉, 육성 산업의 선정에 있어 지역소프트웨어 산업의 현재 포지셔닝 및 주요 역량을 확인한 후 소프트웨어 산업부문별 개발방법과 기업조직활동별 차이점, 그리고 소프트웨어산업의 주요 입지인자 및 지역입지

와의 연관성을 같이 고려해야 한다. 이를 통해, 지역 소프트웨어 산업의 부족한 부분의 보완·증진 전략, 강점분야의 특화 전략, 내수 중심의 지역혁신지원 전략 등으로 세분화하는 것이 필요하다. 둘째, 제3섹터형 혁신지원기관의 기업지원체제의 개선이 요구된다. 춘천시뿐만 아니라 다른 지역도 성공모델로서 스타기업을 육성하여 지역기업의 낙후성을 제고하고 새로운 사업영역을 개척하기 위한 노력을 기울이고 있다. 그러나 이와 함께, 집중적인 지원을 받고 있는 선도기업들과 지역의 일반 기업들 간의 연계 부족에 대한 고려도 필요하다. 춘천시의 경우 기업들 간의 연계가 분산·단절화가 되어 있다. 이러한 문제점을 완화하기 위해 선도기업육성 프로그램에 대한 보완이 필요하다. 기술력은 존재하나 영세한 기업군을 지원하는 프로그램을 개설하여 이들을 상호 연계시켜 주는 대비책이 필요하다. 셋째, 기업은 이익이 더 많이 창출될 수 있는 곳으로 언제든지 이동할 수 있으며, 이는 지역클러스터 구축정책이 성장을 위한 임계치를 넘기전에 해당 지역을 이탈할 가능성이 존재함을 의미한다. 이를 방지하기 위해서, 클러스터 내 주체 간 상호작용의 효율성을 증진시키기 위한 노력이 더욱 필요하다. 즉, 다양한 수단 및 개별 조직들의 이익을 통합시키고 기업 간 이익이 증첩되는 부분을 조정할 수 있는 클러스터 매니저가 필요하다. 한 예로, 춘천시의 소프트웨어 산업의 공공부문 영역에서 이루어진 나눠주기 식 사업과 특정기업 중복지원 등의 부정적인 요소를 개선하기 위해서 IT 매니저의 존재가 필요하다. 이를 통해 지역기업의 내부역량 강화 및 기업들간에 존재하는 반목을 해소하여 지역기업의 신뢰에 기초한 공동체 구축을 위한 발판으로 삼을 수 있을 것이다.

주

- 1) 구조적 변화란 돌연히 나타나는 것이 아니라 천천히 전개된다. 새로운 경로는 지역의 요구에 반응하고 기존의 구

- 조와 환경(인력, 자본, 시장 등)에서 새로운 경로가 나타나며, 새롭게 배치된 상황에 새로운 요소가 투입된다(Boschma, 2005a).
- 2) 지역소프트타운 조성지원사업은 기존 산업기반이 취약한 지역으로서 IT인프라를 활용한 디지털 콘텐츠 등 신산업을 육성시키기 위한 취지에서 시작되었다. 도시첨단문화산업단지 조성계획(2002~2010)은 문화콘텐츠 분야의 산업정보 제공, 인력양성, 연구개발 등 산업화지원 기능과 애니메이션 관련 산업의 집적화를 목적으로 조성중에 있다.
 - 3) 한 예로 강원도에서 유치한 지역혁신계정의 부처별 예산액 비중은 해양수산부를 제외하고, 문광부(2위-지방문화산업기반사업), 정통부(3위-소프트타운 활성화, 산자부(4위)의 순위로 되어 있다(국토연구원, 2006).
 - 4) 한 예로, 문화체육부(1998년 문화관광부로 개편)로부터 1996년 「문화도시」, 1997년 「만화도시」로 지정되었다.
 - 5) 민선1기에는 춘천시와 여러모로 흡사한 프랑스 '안시(애니메이션분야 유통산업이 발달)'를 벤치마킹하였다. 그러나 만화산업에 대한 별다른 진전이 없자, 민선2기에 만화산업을 영상정보산업과 연결하여 지식영상산업도시로 육성하는 포괄적 계획을 수립하였다.
 - 6) 춘천시는 벤처기업 임대 시유재산의 대부분을 감면해주는 한편, 전략산업 관련 기업이 춘천시로 이전하거나 신규 창업시 시유재산을 제공하기 위한 기반을 마련하였다. 한 예로, 춘천시는 소유재산의 임대율을 50% 감면하여 25/1000로 인하하는 조례를 개정(96.9월)하였다. 이는 '97.10월 '벤처기업육성에관한특별조치법'이 제정되기 이전에 지방자치단체에서 처음으로 벤처기업의 육성에 대한 필요성을 갖고 시행한 사업으로 높이 평가받았다(권혁관, 1999, p.63).
 - 7) 벤처지주회사였던 '한국디지털라인' 정현준 사건(정현준 게이트 사건, 2000.10)과 'MCI 코리아 진승현 사건'으로 벤처기업들의 자금난 압박이 가중되면서, 많은 벤처기업의 생존에 악재로 작용하였다.
 - 8) 만화 영화 및 비디오 제작업에 해당되는 사업체수와 종사자수를 년도별로 살펴보면, 229개 업체에 6124명(00년)에서 218개 업체에 4,204명(2003년), 223개 업체에 3,432명(2005년)으로 변화하였다. 사업체수의 경우 업체수의 변동은 미미하나 종사자수의 경우 거의 절반정도가 감소한 것으로 나타났다(통계청).
 - 9) 이에 대한 단적인 예로, 춘천시의 지식기반산업 추진기구의 변화 과정을 살펴보면, 초기 '멀티미디어산업 지원본부(96. 02)'가 설치된 후, '지식문화산업국(1999년 10월 15일 기준 정원 38명)'으로 조직이 확대되었다. 그러나, 류중수 시장 당선 후 '지식문화산업국'이 폐지되고 '관광문화국'이 신설(2002년 10월 기준 '관광과'와 '문화예술과'로 구분)되며, 하이테크 벤처타운을 중심으로 하이테크벤처지원사업단(2002년 4월)이 설치되었다. 이러한 기존의 '국' 단위에서 '사업단'으로의 변경은 지자체에서 주도적으로 수행하던 지식기반산업을 민간체제로의 이양을 위한 사전준비단계로 볼 수 있다. 이후 하이테크 벤처지원사업단은 한시기구로서의 역할을 수행한 후 경제복지국 소속으로 정식 과(課)의 단위(정원 20명)로 전환(2005년 1월)하게 되었으며, 이후 지속적으로 인원이 축소되어 현재 16명(2007년 12월 기준)으로 재조정되었다.
 - 10) 이 당시 지식기반산업육성 주체들의 갈등은 김하동 춘천바이오산업진흥원 원장의 사퇴(지자체의 지원미흡 등의 이유)와 박홍수 강원정보영상진흥원 이사장의 사의 표명, 전주수 하이테크벤처지원 사업단장의 강원도 진출 등을 통해 유추할 수 있다(강원일보, 2003. 10. 8).
 - 11) (재)소양소프트타운진흥원(현재 (재)강원정보영상진흥원(이하, 진흥원)으로 변경)이 2002년도에 개소하였다. 같은 해에 춘천문화산업진흥재단(이하, 진흥재단)이 민간체제로 출범하여, 애니메이션 관련 시설물을 관리·운영하게 되었다.
 - 12) 진흥원의 인력비율을 보면 문화산업 담당인력의 비중이 다수를 차지하고 있다(05년 기준). 또한 진흥원의 2005년 총 예산 83억원(경상비 제외) 중 문화산업관련(애니메이션관련 분야) 예산 비중은 44%으로, 이러한 예산규모는 04년 20억원 규모에서 100% 이상 증가된 것으로, 같은 기간에 IT 분야에 큰 차이가 없음을 고려했을 때, 사업 편중이 심하다고 볼 수 있다(문화관광부·한국문화콘텐츠진흥원, 2006, p.368).
 - 13) 해당 조사내용의 경우 대부분의 기업들이 수도권에 집중되어 있는 점을 감안[컴퓨터관련서비스 기업 중 수도권 입주기업 비중 76.1%(2005)]하였을 때, 수도권 소재(특히, 서울) 업체들이 지방자치단체 프로젝트 수행시의 애로사항을 조사한 것이다. 이를 역으로 유추해 보면 지방소재 기업들에 대한 지역의 지원이 상대적으로 높았음을 알 수 있다.

- 14) 지역별 소프트웨어 내수 매출액 비중(2003)을 살펴보면, 강원도 소재 기업들의 소재지 중심의 매출액 비중은 79.1%로 전국평균 62.8%에 비해 높게 나타났으며, 이러한 수치는 제주(88.9%), 울산(87.3%), 충남(81.7%)에 이어 4번째로 높은 수치이다(한국소프트웨어진흥원, 2004, p.169). 춘천지역의 진흥원 관계자, 기업체, 창업보육센터 매니저 등 대부분의 인터뷰 대상자들이 춘천 소재 IT기업들의 주요 사업영역은 공공부문 SI 및 SM 영역이라고 응답하였으며, 자체 솔루션을 통해 매출액이 증가하고 있는 업체는 소수(4~5개 업체)에 불과한 것으로 파악되었다.
- 15) 장수덕(2003)은 벤처기업의 성공 및 실패에 관한 특성을 살펴보기 위해 '성장성(매출액 변화, 종업원 수 변화, 시장점유율 변화)과 '수익성(주주나 벤처 캐피탈에 의해 실현된 수익률)', '생존성(지속적 사업의 운영 가능성)'으로 나누어 살펴보았다. 이 중 생존성이 없는 기업은 실패한 기업과 유사한 개념으로 봄으로써 '생존성'의 개념을 제외하였다. 그러나 이 논문에서는 기업 운영의 최소개념인 '생존성'을 지역에서의 지속성과 결부시켜 고찰한 후, 지역의 선도기업을 중심으로 '수익성'과 '성장성'이라는 발전적 개념을 보았다. 기업의 생존성 측면이 강조되어야 하는 이유는 지역 산업의 자립적인 성장모형을 도출하기 위해 전제되어야 하는 것이 지역에서 상대적으로 우수한 기업의 존재 유·무이기 때문이다.
- 16) 우리나라 신규 진입중소업체들의 생존 및 성장 추이를 94년 이후 신규 진입업체군들을 추적하여 전체 중소기업(02년 기준 110,348개)의 생존율을 살펴본 결과, 1994년도 진입업체군은 2003년도 생존율이 13%로 나타났으며, 1999년 진입기업군은 03년도에 0.38%로 나타났다. 생존율의 감소폭은 진입 첫해에 가장 크고 시간이 갈수록 감소폭이 점차 작아지는 양상을 보였다(김주훈 외, 2005). 1998년 외환위기 때의 퇴출위험이 매우 컸음을 비추어보았을 때, 1998~1999년도의 생존율은 32~38%로 나타난다. 또한 1999~2004년도까지 일반 창업기업의 평균 생존율은 38%로서(김승규, 2006.08.18 전자신문) 이를 감안한다면, 춘천시 소재 업체들의 생존율 10%는 상대적으로 낮은 수치임을 알 수 있다.
- 17) 2004년 당시 전국 소프트웨어 기업의 평균 매출액은 133억원, 평균 종사자수는 83명, 기업당 이익규모는 1.7

억원으로 조사되었음(정보통신부, 2005)

참고문헌

강현수 · 정준호, 2004, "해의 클러스터 정책 실패유형 분석과 교훈", 과학기술정책 14(5), pp.14-30.

권오혁, 2004, "지역혁신체계의론의 이론적 전개와 정책적 함의에 관한 비판적 검토", 응용경제 6(2), pp.5-26.

권오혁, 2005, "참여정부의 신지역주의적 산업정책에 대한 비판적 고찰", 한국지역개발학회지 17(4), pp.1-20.

권혁관, 1999, 지역경제활성화를 위한 벤처기업 육성 및 유치에 관한 연구: 춘천시 S/W·Animation·Bio 산업중심으로, 강원대학교 석사학위논문.

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

문화관광부 · 한국문화콘텐츠진흥원, 2006, 문화산업클러스터 지형도 작성을 통한 지역문화산업 육성방안.

복득규, 2003, "클러스터의 개념에 대한 소고", 동향과 전망 57, pp.114-141.

산업연구원, 1997, 한국의 산업: 발전역사와 미래비전, pp.310-320.

이용숙, 2003, "지역혁신체계의론의 비판적 재검토: 무엇을, 누구를 위한 지역혁신체제인가?", 동향과 전망 59, pp.141-182.

이철우, 2007, "참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제", 한국경제지리학회 10(4), pp.377-393.

이철우, 2004, "지역혁신체제 구축과 지방정부의 과제", 한국지역지리학회지 10(1), pp.9-22.

이철희, 1998, "멀티미디어 영상산업 및 정보통신 산업의 동향과 육성방안", 강원 미래와 신산업의 육성, 강원비전포럼 제1주제발표자료, pp.35-51.

정성훈 · 류승한, 2007, "정체된 춘천시 애니메이션산업: 정책적 선택과 실패", 한국경제지리학회 10주년 기념 학술대회 발표문.

정승화 · 안준모, 1998, "벤처기업 성장과 핵심 경영과제 변화에 관한 탐색적 연구: 한국 소프트웨어산업을 중심으로", 벤처경영연구 창간호, pp.5-34.

- 최봉현 · 김홍석 · 김중현, 2005, 소프트웨어산업의 비즈니스 모델 분석, 산업연구원.
- 최윤기 · 장재홍 · 허문구 · 안기돈 · 변창욱, 2007, 한국경제의 발전경로와 지역정책, 산업연구원.
- 한국소프트웨어진흥원, 2007, 글로벌 100대 SW기업 동향, 정책연구센터 SW insight 정책리포트, pp.68-76.
- 한국소프트웨어진흥원, 2004, 지역 소프트웨어산업 육성정책 연구.
- 한국소프트웨어진흥원, 2001, 소프트웨어산업진흥 5개년 계획(2002-2006).
- 황주성, 2000, "소프트웨어 산업의 입지와 산업지구에 관한 연구", *대한지리학회지* 35(1), pp.121-139.
- Amin, A. and Willkinson, F., 1999, "Learning, proximity and industrial performance: an introduction", *Cambridge Journal of Economics* 23, pp.121-125.
- Amin, A., and Thrift, N., 1993. "Globalization, institutional thickness and local prospects", Paper for the presentation at the workshop on "Challenges in Urban Management: The institutional relations of the Contemporary City", University of Newcastle upon Tyne.
- Andersson, T., Serger, S. S., Sörvik, J., Hansson, E. W., 2004, *THE CLUSTER POLICIES WHITEBOOK*, Sweden: IKED.
- Boschma, 2005a, 'Rethinking Regional Innovation Policy: The making and breaking of regional history', in Fuchs, G. and Shapira, P., *Rethinking Regional Innovation and Change: Path Dependency or Regional breakthrough*, Chapter 12, New York; Springer, pp.249-271.
- Boschma, 2005b, "Proximity and Innovation: A Critical Assessment", *Regional Studies* 39(1), pp.61-74.
- Breschi, S. and Lissoni, F., 2001, "Knowledge spillovers and local innovation systems: a critical survey", *Industrial and Corporate Change* 10(4), pp.975-1005.
- Cohen, and Levinthal, 1990, "Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation", *Administrative Science Quarterly* 35, pp.128-152.
- DETR, 2000, Planning for clusters.
- Franz Todtling and Michaela Trippel, 2005, "One Size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach", *Research Policy* 34, pp.1203-1219.
- Fromhold-Eisebith, M., and Eisebith, G., 2005, "How to institutionalize innovative clusters?: Comparing explicit top-down and implicit bottom-up approaches", *Research Policy* 34, pp.1250-1268.
- Gibbs, D. C., Jonas, A. E. G., Reimer, S., and Spooner, D. J., 2001, "Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber Sub-region", *Transaction of the Institution of British Geographers* 26(1), pp.103-119.
- Kirat, T., and Lung, Y., 1999, "Innovation and Proximity: Territories as loci of collective learning process", *European Urban and Regional Studies* 6(27).
- Lehere, M., 2000, "From facto of Production to Automonous Inudstry: the Transformation of Germany's Software Sector", *Working Paper ESSY*.
- Lorenzen, M., 2001, "Localized Learning and Policy: Academic Advice on Enhancing Regional Competitiveness through Learning", *European Planning Studies* 9(2), pp.163-185.
- Malmberg and Maskell, 1997, "Towards an Explanation of Regional Specialization and Industry Agglomeration", *European Planning Studies* 5, pp.25-41.
- Marjolein C. J., Caniëls, and Henny, A. Romijn, 2005, "What drives innovativeness in industrial clusters?: Transcending the debate", *Cambridge Journal of Economics* 29, pp.497-515.
- Martin, R. and Sunrey, P., 2003, "Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?", *Journal of Economic Geography* 3(1), pp.5-35.
- Martin, R., 1999, "The new 'geographical turn' in economics: some critical reflections", *Cambridge Journal of Economics* 23, pp.65-91.
- Murphy, J. T., 2006, "Building trust in economic space", *Progress in Geography* 30(4), pp.427-450.
- Poter. M., 1998, On Competition, 김경목 · 김연성(역),

2001, “경쟁론”, 도서출판 세종연구원.

Riain, Ó. S., 1997, “An offshore Silicon Valley? The emerging Irish software industry”, *Competition and Change* 2, pp.175-212.

교신: 정성훈, 200-701 강원도 춘천시 강원대학길 1, 강원대학교 사범대학 지리교육과, 전화: 033-250-6691, 팩스: 033-257-4383, 이메일: shjung@kangwon.ac.kr

Correspondence: Jung Sung-Hoon, Dept. of Geography Education, Kangwon National University, 1 Kangwon Univ. Roead, Chuncheon city, Gangwon Province, 200-701, Korea, Tel: +82-33-250-6691, Fax: +82-33-257-4383, e-mail: shjung@kangwon.ac.kr

최초투고일 2010년 7월 20일
최종접수일 2010년 12월 10일

Opportunities and Limitations of the Establishment of Institutional Capacity for the Formation of a Regional Industrial Cluster: A Case Study of the IT Industry in Chun-Cheon City

In-Kyun Hwang* · Sung-Hoon Jung**

Abstract : The aim of this paper is to explore opportunities and limitations of the top-down approach to build institutional performance by analyzing the process of local government-led cluster's initiatives. In doing so, this paper investigates processes of the design and implementation of cluster's policy as well as firms' innovative capacities. As the result, it reveals the fallacy of the local government's policy in planning industrial clusters, the inconsistency of cluster initiatives due to changes of regional vision providers, weakness of innovative performance of IT firms supported by the local government in the region. It should be concluded that Chun-cheon City did not succeed in accumulating institutional capabilities which were crucial to implement a cluster initiative.

Keywords : cluster, less developed region, design and implementation of cluster policy, firm's capability, institutional capability

This paper was based upon In-Kyun Hwang's MA dissertation.

* Ph.D. Candidate, Department of Social Education(Geography), Kangwon National University, hole-09@hanmail.net

** Professor, Department of Geography Education, Kangwon National University, shung@kangwon.ac.kr