

산업클러스터, 창조경제를 위한 정책수단으로의 가능성

주성재*

Industrial Cluster: Still a Valid Policy Tool for the Creative Economy in Korea?

Sungjae Choo*

요약 : 이 논문은 지난 10여 년간 우리나라가 채택한 산업클러스터 정책의 평가에 기초하여, 이 정책이 창조경제 실현을 목표로 하는 시대에서도 유효한 정책이 될 수 있을 것인지를 검토하고 향후 정책방향을 제시하기 위한 목적으로 작성되었다. 그동안의 산업클러스터 정책은 산·학·연 네트워킹의 개선과 혁신기반의 강화로 생산성 증가에 기여했지만, 정부 주도의 인위적 클러스터 만들기 정책으로 인해 개방적이고 유연한 클러스터의 발전이 이루어지지 못한 문제가 있었다. 산업클러스터는 창의성에 의한 혁신 유발과 가치창출이라는 창조경제의 선순환에 기여할 것으로 보인다. 그 효과를 극대화하기 위한 향후 정책방향으로서 지리적 집중과 상호 연계라는 클러스터의 본질에 충실할 것, 창조성이 보장되는 클러스터를 만들 것, 국지적-세계적 전략을 결합한 다중 스케일의 산업클러스터를 지향할 것, 지역정책과 산업정책 부문 간의 정합성을 확보할 것 등이 제안된다.

주요어 : 창조경제, 창조성, 산업클러스터, 산업클러스터 정책, 혁신

Abstract : This study aims to evaluate the industrial cluster policy implemented in Korea during the last decade or so, examine whether it can still be a valid policy measure in the creative economy regime, and propose policy directions for the future. It is evaluated that the cluster policy has contributed to increasing productivity by improving networks between companies, universities and research centers and thus strengthening innovation infrastructure. The policy, however, by its characteristics of government-dominance, failed to develop open-ended and flexible spontaneous clusters. Industrial clusters have the capability to contribute to the virtuous circle of creative economy by enhancing creativity and innovativeness, and subsequently by increasing value-added. In order to maximize these positive effects, a few suggestions are made, including being faithful to the very nature of clusters, e.g. geographical proximity and connectedness, intending clusters with creativity well maintained, orienting toward multi-scalar clusters with a mixture of local and global perspectives, and matching regional and industrial policies with regards to clusters.

Key Words : creative economy, creativity, industrial cluster, industrial cluster policy, innovation

이 논문의 기본 골격은 제8회 산업단지 클러스터의 날 컨퍼런스(2013. 11. 14, 서울 여의도 63컨벤션센터)에서 발표되었음

* 경희대학교 지리학과 교수(Professor, Department of Geography, Kyung Hee University, sjchoo@khu.ac.kr)

1. 서론

지난 10여 년간 우리나라 지역산업정책의 키워드는 지역전략산업, 산업클러스터, 지역혁신체계, 광역경제권 선도산업 등이었다. 이 중에서 혁신을 창출하는 산업클러스터는 특정 지역을 지향하여 형성되고 그 지역의 경제발전을 위한 주도적 역할을 할 수 있다는 매력적인 특성으로 인해 산업정책 뿐 아니라 지역정책의 중요한 수단으로 채택되었다.

기업이 특정지역을 지향하여 모이는 현상에 주목하고 이를 설명하고자 한 노력은 결코 새로운 일이 아니다. 일찍이 19세기 말에 산업지구(industrial district)의 특성으로서 전문 노동력과 기계의 공동 활용에 의한 외부경제, 기업 간 분업과 협력, 그리고 기업 활동의 분위기에 주목하였고(Marshall, 1890; 박삼욱, 1999에서 재인용), 이는 20세기 들어와 집적(Agglomeration)의 장소가 제공하는 비용절감의 효과로 보완되었다(Weber, 1909; 안영진 역, 2009).

1980년대에 이르러 신산업지구(new industrial district) 논의에서는 다품종 소량생산이 주도하는 유연생산체계(flexible production system)에서 수직적으로 분화된(vertically disintegrated) 창의적이고 혁신적인 전문 기업들이 상호 거래, 경쟁, 협력을 위해 형성하는 제한된 공간을 강조하였다(Piore and Sable, 1984; Schoenberger, 1988). 기업 집중에 대한 설명은 이후 거래비용(transactions cost)의 최소화(Scott, 1988), 정보와 지식의 전이(spillover)(Krugman, 1991) 등으로 보완되고, 연관된 기업, 부품과 서비스 공급자, 관련 기관들의 경쟁과 협력의 공간으로서 클러스터의 개념(Porter, 2000)으로 발전한다.

산업클러스터 정책은 공공 부문의 개입으로 인해 특정 공간에서 기업 간 협력이 보다 효율적으로 발생하며 긍정적인 시너지효과를 일으킨다는

전제에서 시작한다. 여러 기업이 함께 움직여야 하는 클러스터 고유의 특성에 의해 나타나는 불확실성과 기업 간 외부경제효과를 최대한 활용하지 못하는 시장의 실패를 극복할 수 있는 수단을 정책이 제공해줄 수 있다는 것이다. 정책적 지원에 의해 클러스터 내에서 보다 효율적으로 암묵적 지식(tacit knowledge)이 전달되며 학습(learning)이 이루어지고, 혁신을 창출하는 혁신환경(innovative milieu)과 지역혁신체계(regional innovation system)가 만들어져 간다고 기대된다.

기업 간 협력과 상호작용을 강화하고 클러스터 내에 있는 기업 공통의 문제 해결을 중심으로 하는 산업클러스터 정책은 유럽, 북미, 아시아 여러 국가의 중앙과 지방 정부에 매력적으로 다가왔고 우리나라도 예외가 아니었다. 그러나 산업클러스터에 관한 다양한 부문의 사례연구에도 불구하고, 이 개념의 정책적 활용에 대해서는 충분한 검증이 없었다. 각 세부 개념을 정책으로 옮기기 위한 구체적인 수단이 준비되지 못했고, 정책실행에 대한 사전, 사후 평가의 방법도 정립되지 않았다. 이러한 이유로 정책이 도입된 지 얼마 되지 않아 클러스터 개념의 혼동에 대한 지적과 정책의 만병통치약이 될 수 없다는 비판적 관점(Martin and Sunley, 2003)이 등장하였고, 클러스터 정책의 실패 사례도 보고(남기범, 2004)되었다. 클러스터 개념이 기업의 경쟁력을 결정하는 요인으로 발전했고 기업전략의 측면에서 도출되었기 때문에 국가나 지방의 산업정책 또는 지역정책의 수단이 되기 어렵다는 근본적인 문제 제기(Martin and Sunley, 2003, 8-9)도 있었다.

그러나 우리나라는 이미 산업클러스터 정책을 핵심 지역산업정책으로 채택했고 이에 따라 다양한 구체적 수단을 도입했다. 이 시점에서 중요한 것은 기존에 자생적 또는 정책적으로 육성된 클러스터가 지역경제를 이끌어가는 추동력이 될 수 있도록 유도하는 일이라 본다. 이러한 맥락에서 이 논문에서는 지난 10여 년간 우리나라가 채택한 산

업클러스터 정책을 평가하고, 이 정책이 ‘창조경제’를 핵심 기조로 하는 시대에서도 여전히 유효한 정책이 될 수 있을 것인지를 검토하고자 한다. 아울러 2013년 출범한 정부의 산업정책과 지역정책의 맥락에서 산업클러스터 정책을 어떻게 수행해 가야 하는지를 논의하고자 한다.

2. 산업클러스터 정책의 도입과 전개

1) 정책 도입의 배경과 과정

1990년대 이후 각국에서 산업클러스터 정책을 도입한 것은, 지역경제를 발전시키고 산업경쟁력을 강화하는 데 있어 전문화와 다양화를 동시에 추구할 수 있는 클러스터 전략이 가장 적합하다는 인식에서 시작한다(산업자원부 외, 2007, 8). 선진국에서는 고용증대, 지역 간 소득격차 완화, 미래 산업의 조기육성 수단으로의 가능성을 주목하였고, 개발도상국에서는 산업의 경쟁력 확보, 외자유치, 지식기반경제로의 진화 등이 주된 계기가 되었다.

산업클러스터 정책은 “클러스터가 출현하고 형성되며 성장할 수 있도록 지원하고 촉진하기 위한 일련의 정책적 조치(Boekholt and Thuriaux, 1999)”로 정의된다. 클러스터 정책은 생산성 개선과 경쟁력 증진을 목적으로 하여, 클러스터의 발전과 업그레이드, 장애 제거, 제약 해소, 비효율성 감소 등을 추진하고자 했다. 산업클러스터를 육성함으로써 고급화, 특화된 요인의 개발, 경제정보의 수집과 배포, 과학기술정책 강화, 외국인직접투자 촉진, 규제 개혁, 수출 촉진 등의 동반효과(Porter, 2000)를 누리고자 했던 것이다.

우리나라는 2003년 참여정부가 출범하면서 핵심적인 지역산업정책으로서 산업클러스터 정책을 도입한다¹⁾. “지방분권과 국가균형발전”은 참여

정부 발족 초기에 12대 국정과제 중 하나로 설정되었고, 이를 실행하기 위한 산업정책으로서 “혁신클러스터 육성”, 혁신정책으로서 “지역혁신체계 구축”이 중요한 전략으로 채택된 것이다(국가균형발전위원회, 2003). 이 전략은 이후 제1차 국가균형발전 5개년계획에서 보다 구체적으로 발전하여, 혁신클러스터와 지역혁신체계가 산·학·연 각 주체들의 네트워크와 상호학습으로 지역의 발전기반으로 작동하는 모형으로 설정된다(그림 1). 이같이 우리나라의 산업클러스터 정책이 길지 않은 시간에 구체적인 정책수단으로 발전한 것은, 이미 형성되어 있는 클러스터 또는 새롭게 등장하는 클러스터를 확인(mapping)하고 그 현황을 분석하는 데에 상당한 시간과 노력을 투입하는 신중하고 조심스러운 접근을 채택한 미국, 영국 등의 클러스터 정책 실행과 대비된다²⁾.

2) 산업단지의 혁신클러스터화 정책

우리나라에서 산업클러스터 정책을 가장 우선적으로, 그리고 가장 중점적으로 추진해온 분야는 기존 산업단지를 혁신클러스터로 전환하는 사업이었다. 이미 전국 각지에 조성된 산업단지가 우리나라 산업화의 주도적인 역할을 담당하고 있는 현실에서, “양적 성장시대의 요소투입형 생산중심의 기존 산업단지를 혁신적 지식과 기술이 창조되어 생산성 향상이 이루어지는 혁신클러스터로 전환하여 경제 재도약을 선도하게 한다(국가균형발전위원회·산업자원부, 2004b)”는 정책방향 설정은 매우 매력적인 선택이었던 것으로 보인다.

이 정책은 기존 산업단지에서 대학, 연구기관, 기업이 정보와 지식을 공유하여 혁신을 창출하고 기업의 생산성을 증진하고 경쟁력을 강화하는 것을 기본 방향으로 설정한다. 이를 위해 각 주체들의 혁신역량을 결집하는 개방형 추진체계를 만들고 산·학·연 간에 기술, 지식, 정보를 공유할 수 있는 네트워크 기반을 조성하며, 연구개발 역량을

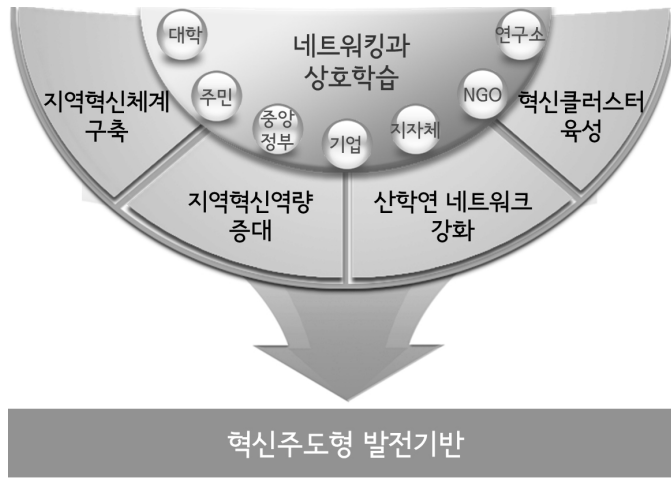


그림 1. 참여정부 국가균형발전 정책의 지역 발전기반 모형

출처: 국가균형발전위원회·산업자원부(2004a)

강화하기 위한 특화센터 설립, 공동 연구개발 활성화 등의 사업을 전개했다. 2004년 7개 산업단지(창원, 구미, 울산, 반월시화, 광주, 원주, 군산)가 시범단지로 지정되었고, 2007년 5개(남동, 명지, 녹산, 성서, 대불, 오송)가 추가되었다. 이 정책은 2008년 새 정부가 들어오면서 광역권역 사업으로 편입되어 전국 산업단지로 확대되며, 기업주도형 테마클러스터 시범사업으로 명맥을 이어간다.

2005년 이후 2012년까지 이 정책에 투입된 사업비는 총 4,580억 원으로 추산된다. 주요 추진사업은 산·학·연 네트워크 구축 및 운영, 연구개발 역량 강화, 맞춤형 특성화 등이다. 최근에는 농공단지 클러스터, 초광역클러스터 구축으로 투자영역이 확대되었다(표 1).

산업단지 클러스터 사업주체가 평가하는 이 사업의 주요 성과는 다음과 같이 정리된다³⁾. 첫째, 전국 948개 산업단지, 7만 3천 개의 입주기업에 대한 전 주기 사업관리지원이 이루어졌다. 둘째, 생산, 수출, 고용이 증대하는 실질 경제효과가 있었다. 셋째, 산업단지 내 입주기업의 연구개발 투자를 통한 기술경쟁력이 지속적으로 증가했다. 넷

째, 업종, 기술 분야별 70여개 소규모 미니클러스터 구성을 통해 클러스터 특화 및 경쟁력 강화를 위한 혁신기반이 구축되었다. 다섯째, 기업 스스로의 혁신활동 지원을 통해 사업효과를 창출함으로써 클러스터의 자생적 지속가능성을 제고했다. 여섯째, 산업단지 내 입주 기업의 높은 기업 기술 흡수역량으로 정부 연구개발 투자지원을 통한 민간투자 유인효과가 있었다. 일곱째, 테마클러스터 사업을 통해 구축한 기업 간 네트워크를 바탕으로 한 공동 기술개발 등을 통해 주력기업과 중소기업 간에 동반성장의 토대를 구축했다. 여덟째, 기업 주치의센터와 같은 플랫폼 방식의 현장밀착형 비즈니스 컨설팅서비스를 통해 기업역량을 강화하고 맞춤형 중견기업 성장지원을 가능하게 했다.

3) 문화산업단지와 식품산업 클러스터

한국의 클러스터 정책을 논의하는 데 있어 제조업 이외에 문화산업과 식품산업 분야의 클러스터를 육성하기 위한 정책을 빼뜨릴 수 없다. 문화산업 클러스터의 성격을 가진 문화산업단지는 1990

표 1. 산업단지의 혁신클러스터화 정책 주요 추진사업 및 지원액

주요 추진사업	지원액(억 원)							
	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
산·학·연 네트워크 구축·운영	264	362	294	394	462	513	492	548
R&D 역량 강화	-	-	108	108	-	-	-	-
맞춤형 특성화	33	31	140	240	170	-	-	-
농공단지 클러스터				56	56	61	56	-
초광역클러스터 구축						36	36	32
지식산업 집적 촉진						48	-	-
녹색융합기술 개발						10	30	-
총계	297	393	542	798	688	668	614	580

자료: 한국산업단지공단.

년대 말 경제위기를 맞아 새로운 발전가능 분야로 나타난 문화산업, 지식기반산업, 그리고 벤처기업의 부상과 맥을 같이 한다. 「문화산업진흥기본법」에 근거하여 첨단문화산업단지 조성계획이 수립되었고, 각 지자체의 신청을 받아 문화산업단지를 지정하게 된다. 2001년 1차로 대전(게임), 부천(만화, 애니메이션), 춘천(애니메이션), 청주(게임, 교육)의 4개 단지, 2차로 광주(캐릭터), 전주(HD 콘텐츠), 경주(가상현실)의 3개 단지가 선정되었다. 이후 2003년 경주가 신청을 철회하고, 2004년 대구(게임, 모바일콘텐츠)와 부산(미디어, 영화콘텐츠)이 합류함으로써 8개의 문화산업단지가 가동되었다. 이외에도 목포(해양관광콘텐츠)와 제주(모바일관광콘텐츠)가 문화산업지원센터를 운영하고 있다.

문화산업단지 정책이 실행된 후 몇 년이 지난 2006년 통계에 의하면 8개의 단지에서 301개의 업체가 3,055명의 종업원을 고용하였으며, 총 1천 5백억 원의 매출액(2005)을 기록한 것으로 나타난다(문화관광부 내부자료; Choo, 2007). 그러나 이 이후 아쉽게도 문화산업단지의 성과에 대해서는 보고된 바가 없다. 이것은 이 정책이 기대한 만큼의 성과를 올리지 못해 정책 시야에서 점점 사라

졌던 현실을 나타낸다. 정책시행부터 2012년까지 계획되어 있던 총 6천억 원의 정부예산 투자의 결과도 알려지지 않고 있다⁴⁾.

식품산업 클러스터는 2007년 한·미 자유무역협정(FTA) 체결을 위한 과정에서 태동했다. 협정에 대비한 국내 보완대책에서 연구기관, 대학, 식품기업이 집적된 세계적 수준의 대단위 첨단 농·식품 클러스터를 신규 조성하는 것으로 추진되었던 것이다. 신규 사업 추진에 공모한 지자체 중에서 전라북도가 선정되어 현재 농림축산식품부와 함께 익산시에 총면적 358만㎡(배후도시 포함), 총사업비 5천 5백억 원 규모의 '국가식품클러스터'를 건설 중에 있다. 유치업종은 국내·외 식품제조업, 음료제조업, 식품연관업종이며, 식품 관련 혁신 창출형 연구산업단지, 글로벌 식품수출거점기지, 농어업과의 동반성장거점을 지향한다⁵⁾.

이와 같이 식품산업 클러스터는 기본적으로 농어업의 발전을 목표로 시작하였으며, 지역경제에 기여하기 위한 목적은 약했다. 한 연구에 의하면, 이 클러스터에 참여함으로써 3.8%(전 기업체로는 550억 원)의 부가가치 증대효과가 있을 것으로 추정된다(김정옥 외, 2012).

4) 평가

한국의 산업클러스터 정책 실행 10여 년의 결과 이루어진 성과 중 하나는 산업클러스터에 대한 인식이 제고되었다는 것이다. 산업정책 관련 전문가 뿐 아니라 기업, 언론, 심지어 일반 국민들도 ‘클러스터’라는 용어를 큰 거부감 없이 사용하고 있다. 제도적 기반도 마련되어, 산업개발에 관한 총괄법인 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」이 2003년 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」로 개편되어 클러스터 정책을 수용하도록 하였다. 현행 법률에서는 클러스터를 의미하는 ‘산업집적’을 “기업, 연구소, 대학 및 기업지원시설이 일정 지역에 집중함으로써 상호연계를 통하여 상승효과를 만들어 내는 집합체를 형성하는 것(제2조 6항)”으로 정의한다. 이 법률은 5년마다 「산업집적의 활성화에 관한 기본계획」을 수립하도록 하고 있다.

지난 10여 년간의 산업클러스터 정책 실행에 대해서 다음과 같은 평가가 가능하다.

첫째, 클러스터 육성을 위해 상당한 투자가 일관되게 이루어져 생산성 증가에 기여했다. 세 가지 중요한 사업, 즉 산업단지의 혁신클러스터화 사업, 문화산업단지 조성, 식품클러스터 건설에 총 1조 5천억 원이 투자되었거나 투자될 예정이다. 대규모 투자의 결과, 산·학·연의 네트워크가 개선되고 혁신기반이 강화됨에 따라 생산, 수출, 고용, 투자, 생산성, 성장능력 등이 증가했다. 특히 산업단지 클러스터 사업에서 기존의 생산기능 중심의 산업단지에 연구개발 기능을 입주시켜 산·학·연 연계를 활성화한 것은 매우 좋은 방향이었다고 평가할 수 있다.

둘째, 클러스터 정책을 추진하는 데 있어 정부와 공공부문의 역할이 매우 강했다. 자생적으로 형성되는 클러스터의 성장을 돕고 장애요인을 해결하는 데에 주력하는 클러스터 고유의 특성에 충실한 정책을 뛰어넘어, 공공 부문이 클러스터 주체 간의 네트워크를 증대시키고 연구개발 기능의

입지를 주도하는 모습으로 진행된 것이다. 식품클러스터는 정부가 주도하는 완전히 새롭게 조성하는 신도시의 성격을 갖고 있다.

정부의 역할이 강하다보니 국가 차원의 산업육성정책을 추종하여 목표산업을 선정함으로써 중앙정부의 재원확보에 주력하는 문제가 나타났다(김영수, 2012, 32). 정권의 변화에 따라 정책이 변형됨으로써 부자연스러운 모습을 만들어내기도 했다. 산업단지 혁신클러스터화 정책은 이명박 정부의 광역경제권 사업으로 편입되면서 작은 공간단위의 사업에 ‘글로벌’의 정책 옷을 입히는 어색한 모습을 연출했다. 광역경제권 사업의 목표는 ‘지방의 글로벌 경쟁거점 형성’이었으나 그 지원사업의 대상, 범위, 수단은 지방 단위로 머무는, 정책 목표와 실행 간 부정합이 나타났다(박용규·정성훈, 2012, 642-643). 문화산업단지는 정부의 관심을 잃게 되면서 정책이 실종되는 모습을 보인다. 중앙정부가 주도하는 하향식 클러스터정책의 위험성에 대해서는 이미 정책 시행 초기에 지적된 바 있다(주성재, 2004, 30-31).

셋째, 공공 부문의 주도 과정에서, 개방적이고 유연한 성격을 갖는 클러스터의 특성을 충분히 고려하지 못했다. 산업단지 클러스터사업에서 선정된 시범단지들의 경우 각 단지의 업종 특성은 고려했지만, 각 클러스터의 기업구조, 생애주기적 특성, 입지 특성 등은 충분히 고려하지 못한 측면이 있다(이철우, 2007). 개별 클러스터의 집적, 특화, 네트워크를 중시하는 과정에서 다른 산업클러스터와의 연관성 내지는 전·후방연계 구조는 상세히 살펴보지 못했다. 기업구조 측면에서는 대기업의 역할을 상대적으로 경시(김영수, 2012)하는 문제도 있었다.

문화산업단지의 경우 인간의 창의성과 기술, 재능이 어떻게 연결되고 혼합되는지, 그리고 얼마나 효율적으로 그 잠재력을 자원을 축적하고 일 자리를 창출하는 데에 연결하는지에 그 성공여부가 달려있음에도 불구하고 이에 대한 고민은 그리 많

지 않았다(Choo, 2007, 101). 문화산업단지를 선정하는 과정에 있어서도 산업의 특화도, 지역경제 파급, 입지요인, 추진체계 등을 지표로 삼았던 것으로 알려진다(김성목·차현희, 2012). 문화산업 또는 문화산업 클러스터가 가질 수 있는 유연하고 역동적인 특성은 크게 고려되지 못한 것이다.

넷째, 특정 특화산업의 집적을 중시하다보니 산업생산의 가치사슬에 있는 소재, 부품, 서비스 등을 포괄하는 관점이 충분하지 못했다. 각 부문의 연구개발을 유도하기 위한 지원은 많이 있었으나, 소프트웨어, 엔지니어링, 출판, 전문디자인 등의 지식서비스산업이 동반 입지할 수 있는 인센티브는 부족했다. 이들 서비스업은 대부분 수도권에 입지(전체의 71.2%가 서울에, 14.7%가 경기도에 소재)하고 있기 때문에 이를 각 산업단지로 유도하는 장치가 필요하다는 지적이 있다(조혜영, 2013). 연구개발 단계부터 사업화, 생산, 마케팅에 이르는 전 단계에서 창의성을 부여하고 고부가가치화하기 위해 지식서비스산업이 함께 입지하도록 하는 종합적인 관점이 필요한데, 이에 대한 관심이 부족했다는 것이다.

3. 산업클러스터와 관련된 정부 정책의 현황

여기서는 향후 우리나라 산업클러스터 정책이 지향해야 할 방향을 논의하기에 앞서 이와 관련된 현 정부의 정책 현황을 검토하고자 한다. 이것은 새로운 국정 방향으로 도입된 창조경제의 개념과 수단, 그리고 지역정책, 산업정책에 나타난 산업클러스터 관련 요소들이다. 이 중에는 정책형성 단계에서 아직 그 개념과 정책수단이 완전히 정착되지 못한 부분도 있지만, 현 시점에서 산업클러스터 정책과의 연결고리를 찾는 것은 의미가 있다고 본다.

1) 새로운 국정 키워드로서 ‘창조경제’

2013년 박근혜정부의 출범과 더불어 ‘창조경제’를 핵심 정책기조의 하나로 채택하면서 다양한 시각의 담론이 나타났다. 그 논의는 경제 활성화, 미래 성장동력 마련, 과학기술 발전 등을 아우르는 개념으로서 뿐 아니라, 민생 안정이나 복지 증진과 같이 생활 속에서 직접 체감되는 사회발전의 상위 개념으로도 전개되었다(주성재, 2013). 창조경제의 개념과 정책수단에 혼란이 있다는 지적(최병두, 2013)에도 불구하고, 창조경제(creative economy)가 “인간의 창의성과 상상력이 생산요소로 투입되어 혁신을 유발하고 가치창출의 근원으로 작용하는 경제체계”를 의미한다는 점에는 기본적으로 의견을 같이 하는 것으로 보인다. 창조경제는 ‘문화산업(culture industry)’과 호환되어 사용되는 ‘창조산업(creative industry)’(신동호, 2011)보다는 넓은 개념으로 사용된다.

창조경제의 개념과 구성요소, 그리고 정책수단으로서 실현방안에 대한 논의는 이제 시작단계이며 논의할 것들이 아직 많이 남아있다. 경제공간 내에서의 작용할 창조경제의 구성요소(이종호, 2013), 창조경제정책이 지역발전에 미칠 영향(남기범, 2013), 창조경제의 개념을 실현한 지역의 사례(문미성, 2013) 등은 공간적 관점에서 갖는 주요 관심사다. 창조경제가 현재의 경제를 이해하고 미래의 지향점을 제시할 적절한 모델인지에 대해서도 충분한 논의가 필요하다⁶⁾.

이러한 개념적인 문제의 해결과 추가적인 논의에 의한 학술적, 정책적 정교화의 필요성을 남겨둔 상태에서 정부가 말하는 창조경제의 내용을 살펴보자. 정부는 창조경제를 “창의적 아이디어가 성장엔진이 되는 경제”로 정의하고 있다⁷⁾. 보다 구체적으로 “창의성을 경제의 핵심가치로 두고 새로운 부가가치, 일자리, 성장동력을 만들어내는 경제”라는 설명을 덧붙인다⁸⁾. 창조경제의 주체는 기업(대기업 및 벤처·중소기업)과 연구기관, 대

학뿐 아니라 정부와 일반 국민도 포함된다.

창조경제 실현을 위한 정책은 “창조경제를 통한 국민 행복과 희망의 새 시대 실현”이라는 비전 아래 여섯 가지 전략으로 구체화된다. 그것은 ① 창의성이 정당하게 보장받고 창업이 쉽게 되는 생태계 조성, ② 벤처·중소기업의 창조경제 주역화 및 글로벌 진출 강화, ③ 신산업, 신시장 개척을 위한 성장동력 창출, ④ 꿈과 끼, 도전정신을 갖춘 글로벌 창의인재 양성, ⑤ 창조경제 기반이 되는 과학기술과 ICT 혁신역량 강화, ⑥ 국민과 정부가 함께 하는 창조경제 문화 조성이다.

현 정부가 설정하고 있는 창조경제의 정의와 실행의 기본방향은 학술적인 논의와 일치하며 맥락과 크게 어긋나는 것은 없는 것으로 판단된다. 문제는 이를 실천하는 구체적인 방법인데, 네 가지 전략에서 산업클러스터 정책이 직접적으로 기여할 수 있는 부분이 있을 것으로 보인다. 첫째, 창의성에 근거한 창업이 쉽게 이루어지는 생태계를 클러스터가 제공할 수 있을 것이다. 지역산업생태계를 클러스터의 발전된 모습으로 보는 시각(김영수, 2012)도 있지만, 연구개발의 토양 가운데 창의적 아이디어에 의해 새로운 기업이 탄생하는 생태계를 제공하는 것은 이상적인 클러스터의 특성이라 하겠다. 둘째, 클러스터는 벤처·중소기업이 활동할 수 있는 국지적인 장소를 제공할 수 있으며, 이들은 넓은 공간에서 글로벌 생산체제와 연결되는 다중 스케일의(multi-scalar) 기반으로 성장할 수 있다.

셋째, 클러스터가 발전하면서 기존 산업에 활기를 불어넣을 뿐 아니라 과학기술과 혁신에 바탕을 둔 새로운 산업을 창출함으로써 성장동력을 창출하고, 여기서 생산되는 미래유망 신제품은 새로운 시장을 목표로 진출할 수 있을 것이다. 넷째, 혁신역량은 대학, 연구소, 기업이 함께 만들어가는 연구환경을 제공하는 클러스터에서 키워져 갈 수 있으며, 이러한 혁신역량은 다시 지역경제를 활성화시키는 데에 누적적으로 작용할 수 있다.

2) 지역정책과 산업정책에 담겨진 산업클러스터의 요소들

박근혜정부의 지역정책은 “국민에게 행복을, 지역에 희망을”이라는 슬로건 하에 “지역활력 증진, 일자리 창출, 삶의 질 향상”을 목표로 추진되고 있다. 이를 실현하기 위해 6개의 중점 추진방향을 설정하고 있으며, 이 중에서 두 번째 방향 “일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고”에서 산업클러스터의 내용을 담고 있다. 그 세부 내용은 다음 네 가지다(지역발전위원회, 2013).

먼저 지역주도의 산업지원체계 구축의 수단으로 채택된 시·도 산업협력사업은 2개 이상의 시·도간 산업기반과 산업 협력수요에 맞추어 지원프로그램을 자율적으로 기획·집행하는 사업으로서 지역 간 광역클러스터의 개념으로 볼 수 있다. 이 사업이 기업, 연구소, 대학, 공공 부문 등 활동주체들 간에 활발한 네트워킹이 발생하는 원천적 의미의 클러스터가 되기 위해서는, 소규모 지역에서 형성된 각 클러스터들의 기능과 특성을 확인하고 클러스터 간 기능의 연계가능성을 판단한 후, 이에 장애가 되는 요인을 제거하고 네트워킹이 활성화되도록 하는 데에 주력해야 함이 지적된다(주성재, 2003, 334-335).

일자리 창출 중심의 산업·기업 육성의 수단으로 채택된 미니 R&D 클러스터 조성 활성화사업은 자생적으로 집적된 동종기업 30여개 이상을 클러스터로 선정하여 협력 생태계를 조성하는 사업이다. 이것은 기존에 운영되어 왔던 소규모 산·학·연 협의체를 유지 확장시켜 나가는 것이다. 클러스터에 참여한 기업들이 자율 기획한 협업형 과제를 ‘묶음형 예산’으로 지원하는 것을 내용으로 한다.

산업단지를 창조경제의 거점으로 육성하기 위해 노후 산업단지를 융·복합 집적지로 재창조하는 사업은 지난 10년 가까이 추진되어 온 산업단지의 혁신클러스터화 사업과 맥락을 같이 한다.

산업단지 내 특정지역을 신산업공간이자 기업 지원시설 등이 함께 입주하는 융·복합 집적지로 개발하고, 산·학·연 연계를 통한 혁신역량을 강화하며 주거, 교육, 문화 혜택을 누릴 수 있는 쾌적한 생활환경을 조성하는 것이 그 주된 내용이다.

기존에 시행되고 있는 도시첨단산업단지를 확대하고 산·학·연 집적과 복합화가 가능한 도시첨단복합단지로 개편하는 것도 포함되어 있다. 지식, 문화, 정보통신 등을 중심으로 하는 첨단산업과 연구, 교육시설을 복합적으로 입주하게 하여 양호한 기업환경과 정주여건을 제공하는 것을 목적으로 한다.

이밖에 농수산식품 수출 확대방안의 일환으로 전북 익산에 조성 중인 국가식품클러스터를 농식품 수출메카로 육성하는 계획을 다시 확인하고 있다⁹⁾. 여기서는 당초의 투자액 5,500억 원이 계획대로 투자될 것임을 확약하고 있다.

이상 정부의 지역정책과 산업정책에 담겨진 산업클러스터의 요소들을 정리하면 표 2와 같다.

앞서 살펴본 바와 같이 현 정부에서 추진하는 정책에서 산업클러스터 정책이 기여할 부분은 여러 측면에서 확인된다. 정책기조인 창조경제의 실현은 산업클러스터 정책이 주력하는 클러스터 주체

간 네트워킹 확대와 이를 통한 혁신환경의 창출이 있을 때에 가능하다. 지역정책과 산업정책에서 채택한 사업에도 클러스터 육성의 기저가 직·간접적으로 포함되어 있다. 그러면 이제 산업클러스터 정책은 어떤 방향으로 나아가야 하는가? 다음 마지막 절에서 이를 정리해본다.

4. 창조경제 실현을 위한 산업클러스터 정책의 방향

1) 산업클러스터 정책의 위상 정립

산업클러스터는 지식경제의 세계화가 심화되는 국제경쟁시대에 있어 여전히 중요한 경제발전의 역할을 담당할 수 있을 것이라 여겨진다. 클러스터 형성에 있어 정책이 개입하는 기본적인 정당성은, 기업과 노동자가 투입-산출 연계와 지식의 전이를 통해 발생하는 외부경제 혜택을 쉽게 이용하게 하고, 이를 통해 생산성을 증가시키고 성장을 유발하는 것이라고 여겨진다(OECD, 2009, 33-34).

표 2. 박근혜정부의 지역정책과 산업정책에 포함된 산업클러스터의 요소들

사업명	추진주체	주요 내용
시·도 산업협력사업	지역발전위원회 산업통상자원부	• 2개 이상의 시·도간 산업기반과 산업 협력수요에 맞추어 지원프로그램을 자율적으로 기획·집행
R&D 클러스터 조성 활성화사업	지역발전위원회 산업통상자원부	• 자생적으로 집적된 동종기업 30여 개 이상을 클러스터로 선정하여 협력 생태계를 조성
노후 산업단지의 융·복합 집적지화	지역발전위원회 산업통상자원부	• 산업단지 내 특정지역을 신산업공간이자 기업지원 시설 등이 함께 입주하는 융·복합 집적지로 개발
도시첨단산업단지 확대	지역발전위원회 국토교통부	• 도시첨단산업단지를 확대하고 산·학·연 집적과 복합화가 가능한 도시첨단복합단지로 개편
국가식품클러스터 조성	농림축산식품부 해양수산부	• 국가식품클러스터를 농식품 수출메카로 육성(5,500억 원 투자)

자료: 지역발전위원회 보고(2013. 7. 18), 제3차 무역투자진흥회의의 보고(2013. 9. 25)를 기초로 필자 작성.

이 목적을 달성하기 위해 특화된 클러스터의 정보를 공유하고 투자의 인센티브를 제공하며 인프라의 공급을 지원함으로써 클러스터의 크기를 키우는 일, 공동 연구프로젝트 개발, 분리신설기업의 창출, 지식교환 네트워크의 형성 등을 통해 클러스터의 활동주체 간에 협력을 고취하는 일 등을 할 수 있을 것이다. 여기서 OECD(2009, 223-230)가 제안하는 산업클러스터 정책의 기본방향을 살펴보는 것은 의미 있다. OECD는 그 방향을 여섯 가지 영역, 17개 과제로 제안한다(표 3).

주목할 것은 이 제안들이 모두 산업클러스터의 본질적 특성에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 산업클러스터는 “특정 분야에 있는 상호 연관된 기업, 특화된 부품공급자, 서비스공급자, 관련 분야의 기업, 연관 기관들이 경쟁과 협력을 동시에 추구하는 지리적 집합체(Porter, 2000, 15)”이며, 중요한 것은 ‘지리적 집중’과 ‘상호 연관성’이다. 산업

클러스터 정책은 먼저 각 주체들이 모이거나 새로운 기업이 지속적으로 탄생할 수 있는 환경을 만들어 주는 일, 그리고 이들이 상호 연관성을 갖고 혁신을 창출할 수 있도록 지원하는 일을 큰 방향으로 삼아야 한다는 것이다. 이를 위해 필요한 수준을 갖춘 인적 자원을 공급하고 재원에 쉽게 접근할 수 있도록 하며 관련 정책을 조정해나가야 한다.

이렇게 산업클러스터의 본질에 근거하여 정책의 위상을 정립하는 것은 의미 있는 일이다. 이러한 정책이 성공할 때, 클러스터는 단순한 지리적 집적지에서 특화지역, 산업지구의 단계를 거쳐 관계적 근접성이 보장되고 안정된 혁신 시너지가 존재하고 집단학습(learning region)이 이루어지는 혁신환경(milieu innovateur)(Cappello, 1999, 358)으로 성장해나갈 수 있다.

표 3. 산업클러스터 정책을 위한 OECD의 제안

영역	세부 과제
기업가 정신을 함양	<ul style="list-style-type: none"> • 분리신설기업을 지원 • 기업가 정신이 풍성한 대학으로의 전환을 유도 • 신생기업의 설립과 성장을 지원
혁신과 협력을 자극	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업과 연구부문의 협력을 촉진 • 클러스터 내, 클러스터 간의 협력을 권장 • 기업 간 네트워크 형성을 권장 • 제품 마케팅을 개선
공공정책과 지역의 계획을 조정	<ul style="list-style-type: none"> • 공공-공공, 공공-민간의 파트너십을 강화 • 클러스터 활동에 있어 진화를 권장
인적 자본의 질적 수준을 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 클러스터의 필요조건을 충족시키기 위해 교육, 훈련을 업데이트 • 각 지역에서 인적 자본의 사용가능성과 자질을 확보 • 지역의 매력과 삶의 질을 확보
재정에의 접근 용이성 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 투자를 유도 • 공공 재원에의 접근성 확보 • 재원을 찾기 위한 포럼을 형성
정책효과에 대한 혼동 및 사회적 분화(불균형)의 문제 축소	<ul style="list-style-type: none"> • 클러스터의 등장으로 인한 혼동과 사회적 불균등을 확인 • 공동체에게 클러스터의 활동에 관한 정보를 제공하는 기제를 마련

자료: OECD(2009), p.224를 근거로 필자 작성.

2) 창조성이 보장되는 산업클러스터

앞서 우리나라 산업클러스터 정책에 대한 평가로부터 도출된 향후 정책방향은 ① 정부와 공공부문이 클러스터의 성장을 돕고 장애요인을 해결하는 데에 주력하는 클러스터 고유의 특성에 충실할 것, ② 각 클러스터의 기업구조, 생애주기적 특성, 입지 특성 등 개방적이고 유연한 클러스터의 특성을 고려할 것, ③ 연구개발, 생산(소재, 부품), 서비스, 마케팅 등을 포괄하는 종합적인 관점을 견지할 것 등이었다. 이러한 방향은 향후 창조성이 보장되는 산업클러스터로 가기 위한 정책과 직접적으로 연결될 수 있을 것이다. 현재 클러스터 정책은 기업에 대한 직접적인 지원보다 시장을 통한 간접 인센티브의 제공, 사회적 지식자본 형성, 혁신적 기업가 정신 교육 및 문화의 확산, 혁신금융에 대한 접근성 제고 등 민간 시장기능을 통한 지원정책으로 변화하고 있다(OECD, 2011).

창조경제 실현을 위한 산업클러스터 정책의 방향은 창조성, 창조적 기업, 창조적 인력의 세 부분으로 나누어 살펴볼 수 있다(그림 2).

첫째, 창조성을 성취하고 실현하는 클러스터가 되기 위해서는 우선적으로 창조적 문화, 지식, 기업가정신이 다양하게 표출되고 고취되는 분위기

가 필요하다. 이것은 기업체만이 주도하기는 어려울 것이며 대학 및 연구소와 연결되어 공유되어야 할 것이다. 노동그룹들이 각각 공동체로서 창조적으로 움직이는 것도 중요하다. 이것은 고급의 엔지니어나 연구자 그룹뿐 아니라 숙련, 미숙련의 모든 수준에서 시도해볼 수 있을 것이다.

교육 훈련 프로그램을 제공하여 제품과 공정에 관한 정보와 아이디어를 공유하는 방안도 있다. 이를 위해 각 클러스터별로 특화된 지식커뮤니티를 조성하고 기업-대학-연구소가 연계된 기업가 정신 교육센터를 운영하는 방안이 제시된다. 창조적 활동의 네트워크는 국지적으로 뿐 아니라 인접 클러스터와 광역적으로, 그리고 세계적으로 연결하는 것이 필요하다.

둘째, 창조적 기업을 수용하고 육성하는 클러스터가 되기 위해서는 기본적으로 기업이 창조성을 갖고 활동할 수 있게 하는 환경이 중요하다. 이것은 “중핵업종 중심의 가치사슬 구조를 근간으로 기업 간 혁신 자원과 활동이 유기적으로 결합하는 동태적 진화 발전 시스템”의 개념을 갖는 ‘지역산업생태계’(김영수, 2012, 33)로 말해지기도 한다. 이렇게 만들어진 환경에서는 전후방 연계를 통해 신생기업의 탄생을 용이하게 할 것이며, 이는 바로 벤처생태환경으로 이어진다.

기업 간 신뢰와 협력의 기반 하에 지식이 순환되는 사회적 자원을 축적하여 클러스터 안에 있는 주체들 간에 공유하도록 유도하는 것도 중요하다. 그러나 이는 단기간에 성과를 보기 어렵기 때문에 클러스터 별로 특화된 중장기 로드맵을 작성해야 할 것으로 보인다. 창조적 기업이 활동하는 클러스터에는 어느 정도의 기술역량을 갖춘 중견의 전문기업이 있어야 함이 공통적으로 지적된다. 이들이 제시하는 창조기업으로서의 모범사례는 다른 기업의 벤치마킹을 위한 시사점을 제공할 것이다. 전문 서비스기능, 특히 지식기반서비스업이 함께 입지하도록 인센티브를 부여하고 집적의 효과를 발생하도록 유도하는 것이 중요하다는 점도 지적

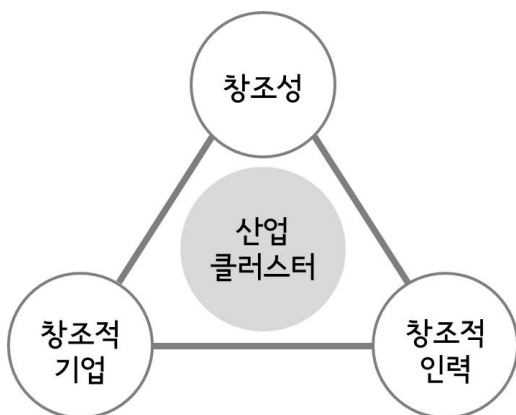


그림 2. 창조성 중심의 산업클러스터 정책

된다(조혜영, 2013).

셋째, 창조적 클러스터를 움직이는 원동력이 되는 창조적 인력을 양성하기 위한 시각을 가져야 한다. 정책적으로 이를 시도하는 것은 쉽지 않을 것이지만, 각 계층의 인력들에게 자아성취와 자기계발의 동기를 부여하는 노력을 지속해야 할 것이다. 기존 클러스터의 인력을 재교육, 재훈련하는 프로그램을 개발하고 지원하며 우수한 인력이 새롭게 들어올 수 있도록 인력지원센터를 공동으로 운영하는 방안을 도입할 수 있을 것이다. 인력 양성은 기업과 대학이 함께 해야 할 일이기 때문에 상호 교류 프로그램을 개발하는 것이 중요하다. 양호한 주거환경, 교육, 문화, 복지 시설, 쾌적한 생활여건 제공하는 것은 창조적 인력이 정착하는데 필수적인 요건이다.

3) 국지적-세계적 전략을 결합한 다중 스케일의 산업클러스터를 지향

산업클러스터를 어느 정도의 공간규모로 설정해야 하는가는 클러스터 논의의 초기부터 제기되었던 문제다. 이미 포터는 클러스터가 대규모 경제 또는 소규모 경제, 도시 또는 농촌, 그리고 국가, 주, 대도시지역, 도시 등 다양한 지리적 수준에서 존재한다고 하여(Porter, 2000, 18), 그 공간범위가 정보교환, 거래, 인센티브 부여 등 각각의 기준에서 효율성을 보장하는 거리가 무엇인가에 따라 달라질 수 있음을 암시했다. 기업, 대학, 협회와 같은 클러스터 주체 간의 상호의존성과 연계는 매우 분산된 형태로 나타날 수 있으며, 다른 지역의 클러스터에 있는 기업이나 연구소들과 오히려 더 강하게 나타날 수 있다는 점도 지적된다(주성재, 2003, 330). 이러한 속성들은 유연성을 갖는 산업클러스터의 특성에 맞추어 정책도 다중 스케일로(multi-scalar) 전개될 필요가 있음을 시사한다고 하겠다.

국지적 측면에서는 각 클러스터가 갖는 특수성

을 고려해야 할 것이다. 클러스터의 역사, 속한 부문, 지역적 특성, 활동주체의 구성, 생애주기 등이 그것이다. 클러스터 정책을 시행하기에 앞서 그 여건이 어떠한지를 정밀하게 파악하는 것이 중요함은 일찍이 지적된 바 있다. 연구개발 활동의 잠재력, 노동력의 숙련도, 교육과 훈련, 공급자와의 근접성, 자본의 이용가능성, 전문서비스의 역할, 네트워크와 제휴정도, 사회적 자본과 기업가정신, 혁신, 비전과 리더십 등이 그 여건을 파악하는 주요 지표로 제시된 바 있다(남기범, 2004, 423).

지역적 수준에서는 클러스터 간의 연계 또는 네트워크를 추구하고, 필요에 따라 광역 클러스터로 발전하여 안정시키는 관점도 필요하다. 클러스터 내에서 참여주체 간에 이루어지는 기능의 보완성은 연관기업 간의 상품 및 서비스 제공, 기업 간 공동의 마케팅, 부품공급자나 연관기업과의 연계 등의 형태로 나타나는데(Porter, 2000, 22), 이러한 보완성은 광역적인 공간범위에서 클러스터 간에 활발하게 발생하는 것이 발견되기 때문이다. 클러스터 간에 연구, 생산기능을 공유하고 정보를 교환하며 공식적, 비공식적 제휴를 확대하는 것은 그 연계의 효율성을 높여 규모의 경제를 달성하는 성과를 올릴 수 있다.

클러스터를 지속적으로 세계적인 네트워크(global pipelines)와 연결할 필요도 있다. 산업클러스터는 기본적으로 혁신클러스터를 지향하며, 혁신의 근간을 이루는 정보통신기술, 생물기술, 환경기술 등은 점진적인 발전을 진행해나가면서 다수의 근원으로부터 지식을 결합할 필요가 있는데, 이 근원들은 개방형을 지향하여 모든 국가를 대상으로 해야 한다는 점이 지적된다(OECD, 2011, 34). 이러한 세계적인 네트워크 또는 글로벌 파이프라인은 다른 지역이나 국가의 지식허브 또는 혁신주체와 소통의 통로로 작용하면서, 지역 클러스터의 과도한 착근(embedding)으로 인한 경직성과 고착성(lock-in)을 교정 또는 완화하고 더 넓은 범위에 있는 행위자와 지식확대 관계를 구축함으로써

써 이익을 얻게 된다(박용규·정성훈, 2012)¹⁰⁾.

4) 정책 부문 간의 정합성 확보

산업클러스터 정책은 지역정책, 산업정책, 과학기술정책이 접목되는 종합정책이다. 즉 산업클러스터 정책은 기본적으로 산업의 경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 하지만, 지속적인 혁신을 이루기 위해서는 과학기술의 뒷받침이 있어야 하며, 아울러 지역을 발전시키기 위한 정책으로서의 역할도 수행해야 한다. 따라서 그 정책은 다차원적으로 융·복합의 기반 하에 수립·실행되어야 하며 이 원칙은 관련된 정책 수단 간에 동일하게 반영되어야 한다.

앞서 정리한 바, 현 정부에서 수행 중인 지역정책과 산업정책에는 산업클러스터의 요소가 여러 곳에 포함되어 있다. 중요한 것은 각 정책에서 제시한 수단들을 상호 정합성 있게 연계하여 바라보는 시각이다. 현재 지역정책에서 산업클러스터와 관련된 부분, 즉 시·도 산업협력사업, R&D 클러스터 조성 활성화사업, 노후 산업단지의 융·복합 집적지화, 도시첨단산업단지 확대 등은 모두 지역정책의 산업부문 전략 “일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고”에 포함되어 있다. 그러나 이 사업들은 같은 지역정책의 공간구조 부문 전략 “지역행복생활권 기반 확충”과 연계할 필요가 있다. 지역행복생활권이 현재 지역정책의 핵심적인 공간발전 수단이고 지방자치단체가 모두 이 수단에 의존하여 예산이 집행되는 체제에서 클러스터와의 연결고리를 갖는 것은 중요하다고 본다.

산업정책과 지역정책의 연계도 중요한 문제다. 예를 들어 최근 산업통상자원부에서 지역 연구개발 개선과 지역인재 취업을 중심으로 하는 지역산업 혁신역량 강화사업 계획을 추진하고 있는데, 이는 지역정책의 요소, 특히 산업클러스터 정책 및 지역행복생활권 정책과 큰 연관 없이 진행되는 듯이 보인다¹¹⁾. 이 사업은 앞서 현 정부의 산업클

러스터의 요소로 정리한 사업들과 큰 맥락을 같이 하므로 연계하여 추진하는 것이 바람직할 것이다.

5. 결론

우리나라에서 ‘산업클러스터’라는 용어가 학술의 영역에서 정책의 영역으로 옮겨진지 10여 년이 지났다. 그 정책의 효과가 충분히 검증되지 않은 상태에서 시작했지만, 클러스터의 개념으로부터 여러 정책수단을 도출해내고 이를 구체적으로 시행하기 위한 많은 노력이 있었다. 이 시점에서 ‘창조경제’를 핵심 국정기조로 하는 시대에 산업클러스터가 여전히 유효한 정책이 될 수 있을 것인지를 검토하고 그렇게 되기 위해서는 어떤 방향성을 가져야 하는지를 논의하는 것이 이 논문의 목적이었다. 특히 지난 정부 5년 동안 ‘광역경제권 육성’이라는 지역경제정책의 초점 하에서 산업클러스터 정책은 주춤했고 심지어 그 용어의 사용조차 회피되는 모양을 보여 왔기에 이러한 평가와 방향 설정은 중요하다고 보았다.

지난 10여 년간의 산업클러스터 정책은 일관성 있는 투자를 가능하게 함으로써 산·학·연의 네트워킹을 개선하고 혁신기반을 강화하여 생산성 증가에 기여한 것으로 평가된다. 그러나 정부와 공공부문의 추진력 있는 정책 시행은 가시적 성과를 이루는 데는 도움이 되었지만, 자생적으로 형성되는 클러스터의 성장을 돕고 장애요인을 해결하는 범위를 뛰어 넘는 정부 주도의 인위적 클러스터 만들기는 기업의 지나친 의존을 유발하는 문제를 낳았다. 각 클러스터가 갖는 기업구조, 생애주기, 입지특성과 같은 요소들을 충분히 고려하지 않은 획일적인 정책은 오히려 개방적이고 유연한 클러스터의 발전을 막았다. 각 산업 부문과 연계된 소재, 부품, 지식서비스산업 등이 동반 발전하는 체계도 형성되지 못했다.

이러한 평가 하에서, 산업클러스터가 창조경제 시대에 여전히 유효한 정책수단인가? 이에 대한 대답은 긍정적이다. 창조경제가 인간의 창의성과 상상력에 기초하여 혁신을 유발하고 이것이 실질적인 가치창출로 이어지는 경제체계라고 본다면, 그 목표를 실현하는 데에 원천적 의미의 클러스터가 기여할 수 있기 때문이다. 클러스터는 창의성에 근거한 창업이 쉽게 이루어지는 생태계와 벤처·중소기업이 글로벌 생산체계와 연결되어 활동할 수 있는 장소를 제공하는 데에 기여할 수 있다. 클러스터는 과학기술과 혁신에 바탕을 둔 새로운 산업을 창출함으로써 성장동력을 창출하고, 대학, 연구소, 기업이 함께 만들어가는 연구환경을 바탕으로 혁신역량을 증대시킬 수 있다.

창조경제 실현을 위한 산업클러스터 정책의 방향은 다음 네 가지로 정리된다. 첫째, 산업클러스터 정책은 상호 연관성을 갖는 주체들이 지리적으로 집중한다는 클러스터의 본질에 충실하여 각 주체들이 모이거나 새로운 기업이 지속적으로 탄생할 수 있는 환경을 만들어 주고 이들이 상호 연관성을 갖고 혁신을 창출할 수 있도록 지원하는 일에 집중해야 한다.

둘째, 창조성, 창조적 기업, 창조적 인력이 자생하여 공존할 수 있는 산업클러스터를 만들어야 한다. 창조적 문화, 지식, 기업가정신이 다양하게 표출되고 고취되는 분위기에서 기업이 혁신 자원과 사회적 자본을 이용하며, 창조적 클러스터를 움직이는 원동력이 되는 창조적 인력을 양성하기 위한 전략을 채택해야 할 것이다.

셋째, 산업클러스터 정책은 유연성을 갖는 산업클러스터의 특성에 맞추어 국지적, 지역적, 세계적인 각 차원에서 다중 스케일로 전개될 필요가 있다. 국지적으로 각 클러스터가 갖는 역사, 부문, 지역적 특성, 활동주체의 구성, 생애주기 등의 특수성을 고려하고 지역 수준에서 클러스터 간의 연계 또는 네트워킹을 추구하고, 필요에 따라 광역 클러스터로 발전시키는 동시에, 지속적으로 세계

적인 네트워크 또는 글로벌 파이프라인과 연결하여 다른 지역이나 국가의 지식허브 또는 혁신주체와 소통의 통로를 마련해야 할 것이다.

넷째, 정부 정책 내에서 부문 간 정합성을 확보하는 것이 중요하다. 지역정책과 산업정책에 포함되어 있는 산업클러스터의 요소를 입체적인 시각으로 바라보고 정책에서 제시한 수단들이 상호 연계되도록 유도하는 것이 필요하다. 이것은 산업정책과 과학기술정책이 지역경제에 미치는 영향을 고려하여 종합적으로 바라보는 시각에 기초한다. 이를 위해 산업-과학-기술 정책을 통합적으로 추진할 수 있는 거버넌스 모델의 구축이 필요할 것이다.

창조성을 중심으로 하는 새로운 산업클러스터 정책방향의 설정은 창조경제의 개념과 실행방안을 구체화하는 데에도 기여하리라 본다. 클러스터의 핵심 동력인 혁신이 기업과 인력의 창조성에 기반하여 어떻게 발전하는지를 관찰하고 이것이 누적적으로 발전할 수 있는 여건을 제공하면서 창조경제의 가치창출을 더 증대시킬 수 있을 것이기 때문이다. 중요한 것은 이상적인 형태의 새로운 클러스터를 인위적으로 만들려고 하는 지나친 야심에서 탈피하여, 경제·산업구조와 지식 전이의 기제, 인력의 특성, 그리고 사회·문화적 분위기 하에서 “꿈틀거리며” 형성되어 가는 각 클러스터의 특수성에 맞추어 활동주체들이 협력과 경쟁을 동시에 추구하며 생산성의 증대를 이루도록 지원하는 정책의 기본방향을 유지하는 일이라 하겠다.

주

- 1) 그러나 참여정부 이전에도 산업클러스터의 개념을 가진 정책수단이 존재해왔다고 보는 시각이 많다. 1995년 WTO 체제 출범 이후, 기업에 대한 직접지원에서 간접지원 체제로 변화됨에 따라 중소기업들의 기술력과 경쟁력을 향상시키기 위하여 추진된 사업들, 즉 과학기술부의 RRC(1995년), 산업자원부의 TIC(1995년), TP(1999

- 년), 지역특화센터(1999년), 정보통신부의 소프트웨어 지원센터, 소프트 타운, 문화관광부의 문화산업 클러스터, 멀티미디어지원센터 등의 사업이 이러한 범주로 분류된다(산업자원부 등, 2007, 12).
- 2) 미국의 클러스터 정책은 아직도 클러스터 매핑 프로젝트(The U.S. Cluster Mapping Project)라고 부른다. 이 프로젝트는 기본적으로 클러스터와 이들을 수용하는 지역이 경제 구성과 성과를 이해하고 개선시키는 것을 '도움'으로써 미국의 전체적인 경쟁력을 강화시키는 것을 목적으로 하고 있다(www.clustermapping.us).
 - 3) 한국산업단지공단의 내부 평가에 의한.
 - 4) 이 투자계획은 「광역·지역발전특별회계(광특회계)」로 편입되었고, 일부 문화산업단지는 문화산업단지지구로 지정되어 운영되는 것으로 알려진다.
 - 5) 국가식품클러스터 공식 웹사이트 www.foodpolis.kr를 참조하였음.
 - 6) 예를 들어 스코트(Scott)는 창조경제의 개념이 이미 19세기부터 존재했음을 지적하며 '창조경제'보다는 '인지-문화경제(cognitive-cultural economy)'가 현재의 경제체제를 설명하는 데에 더 적절한 용어임을 주장한다. 그는 오늘날 가장 진전된 기술을 사용하고 고임금의 우수한 노동력을 고용하는 고도로 복잡한 기업, 저숙련 노동자를 고용하여 저기술의 노동집약적인 생산형태로 단순하고 저렴한 제품을 생산하는 체계, 그리고 이 양 극단 사이에 있는 무수한 조합의 가능성이 공존함에 주목하고, "개별 고용인들이 의사결정을 위한 넓은 재량을 가질 것을 요구하는, 디지털기술과 복잡한 인지적, 문화적 작업들이 결합되는" 경제체제를 인지-문화경제라고 부른다(Scott, 2012). 인지-문화경제를 이끄는 세 가지 핵심 부문은 기술집약적 산업, 사업·금융서비스, 그리고 창조 또는 문화산업이다.
 - 7) 정부가 창조경제의 플랫폼으로 2013년 9월 구축한 웹사이트 창조경제타운(www.creativekorea.or.kr)의 설명에 의한다.
 - 8) 여기에 "국민의 창의성과 과학기술, 정보통신기술의 융합을 통해 산업과 산업이 융합하고 산업과 문화가 융합해 새로운 부가가치를 창출함으로써 새로운 성장동력과 일자리를 만들어내는 경제"라는 설명이 덧붙여진다.
 - 9) 제3차 무역투자진흥회의(2013. 9. 25)에 발표된 농수산식품 수출 확대방안에 포함된 내용이다.
 - 10) 박용규·정성훈(2012)은 지역산업클러스터의 세계적-지방적 연결성 강화를 위한 전략을 기존에 시행 중인 사업들을 중심으로 단기와 중기로 나누어 구체적인 개선방향을 제시한다.
 - 11) 산업통상자원부(2013. 10. 30).

참고문헌

- 국가균형발전위원회, 2003, 국가균형발전의 비전과 과제.
- 국가균형발전위원회·산업자원부, 2004a, 제1차 국가균형발전 5개년계획.
- 국가균형발전위원회·산업자원부, 2004b, 산업단지의 혁신클러스터화 추진방안.
- 김성묵·차현희, 2012, "문화산업단지(산업클러스터) 조성 정책 사례 분석," 한국상품문화디자인학회 논문집 31, pp.183-196.
- 김영수, 2012, "우리나라 클러스터정책의 특징과 지역산업생태계론으로의 진화 필요성," 지역연구 28(4), pp.23-43.
- 김정욱·김석영·양승민, 2012, "산업클러스터 효과 추정 방법에 관한 연구: 국가식품클러스터 조성사업 사례를 중심으로," 한국경제지리학회지 15(1), pp.42-62.
- 남기범, 2004, "클러스터 정책실패의 교훈," 한국경제지리학회지 7(3), pp.407-432.
- 남기범, 2013, "창조경제정책 논의와 지역발전," 한국경제지리학회 주관 심포지엄 「창조경제와 지역발전」주제발표, 2013. 6. 22, 서울: 서울대학교.
- 문미성, 2013, "창조경제와 지역의 실천과제," 한국경제지리학회 주관 심포지엄 「창조경제와 지역발전」주제발표, 2013. 6. 22, 서울: 서울대학교.
- 박삼욱, 1999, 현대경제지리학, 서울: 아르케.
- 박용규·정성훈, 2012, "지역산업 클러스터의 세계적-지방적 연결성을 위한 주요 요소들," 한국경제지리학회지 15(4), pp.642-659.
- 산업자원부·국가균형발전위원회·한국산업단지공단, 2007, 한국 산업클러스터 백서.
- 신동호, 2011, "창조산업 클러스터의 형성과 발전의 거버넌스에 관한 연구: 미국 뉴욕 브루클린의 문화예술산업 클러스터를 사례로," 한국경제지리학회지 14(1), pp.71-85.
- 이종호, 2013, "창조경제와 지역발전에 대한 경제지리학적 검토," 한국경제지리학회 주관 심포지엄 「창조경제와 지역발전」주제발표, 2013. 6. 22, 서울: 서울대학교.

- 이철우, 2007, “참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제,” 한국경제지리학회지 10(4), pp.377-393.
- 조혜영, 2013, “창조경제시대 지식서비스산업 활성화를 위한 산업단지 재편방안,” 국토, 2013년 6월호, 국토연구원, pp.29-37.
- 주성재, 2003, “광역클러스터 개념의 도입과 정책과제,” 한국경제지리학회지 6(2), pp.327-338.
- 주성재, 2004, “참여정부의 지역균형발전 전략과 과제,” 한국지역지리학회지 10(1), pp.23-33.
- 주성재, 2013, “경제공간과 창조경제: 구호에서 실천으로,” 한국경제지리학회 주관 심포지엄 「창조경제와 지역발전」 개최사, 2013. 6. 22, 서울: 서울대학교.
- 지역발전위원회, 2013, 국민에게 행복을, 지역에 희망을: 지역희망(HOPE) 프로젝트.
- 최병두, 2013, “창조경제, 경제민주화, 지역균형발전,” 한국경제지리학회 주관 심포지엄 「창조경제와 지역발전」 기초발제, 2013. 6. 22, 서울: 서울대학교.
- Boekholt, P. and Thuriaux, B., 1999, “Public policies to facilitate clusters: background, rationale and policy practices in international perspective,” in OECD, *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, pp.381-412.
- Capello, R., 1999, “Spatial transfer of knowledge in high technology milieux: learning versus collective learning processes,” *Regional Studies* 33(4), pp.353-366.
- Choo, S., 2007, “Cultural industrial districts as a tool of boosting regional economy in Korea,” *Journal of the Economic Geographical Society of Korea* 10(3), pp.332-343.
- Krugman, P., 1991, *Geography and Trade*, Leuven: Leuven Univ. Press.
- Marshall, A., 1890, *Principles of Economics*, London: Macmillan and Co.
- Martin, R. and Sunley, P., 2003, Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?, *Journal of Economic Geography* 3, pp.5-35.
- OECD, 2009, *Clusters, Innovation and Entrepreneurship*, Paris: OECD.
- OECD, 2011, *Regions and Innovation Policy*, Paris: OECD.
- Piore, M. and Sabel, C., 1984, *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books.
- Porter, M. E., 2000, “Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy,” *Economic Development Quarterly* 14(1), pp.15-34.
- Schoenberger, E., 1988, From Fordism to flexible accumulation: technology, competitive strategies, and international location, *Environment and Planning D* 6, pp.245-262.
- Scott, A. J., 1988, *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, London: Pion.
- Scott, A. J., 2012, *A World in Emergence: Cities and Regions in the 21st Century*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Weber, A., 1909, *Über den Standort der Industrien*; 안영진 역, 2009, *공업입지론*, 파주: 나남.
- 교신: 주성재, 130-701, 서울시 동대문구 경희대로 26, 경희대학교 지리학과, 전화: 02-961-9360, 이메일: sjchoo@khu.ac.kr
- Correspondence: Sungjae Choo, Department of Geography, Kyung Hee University, Seoul 130-701, Korea, Tel: +82-2-961-9360, E-mail: sjchoo@khu.ac.kr
- 최초투고일 2013년 11월 16일
수정일 2013년 11월 28일
최종접수일 2013년 11월 30일