

# 지역혁신 패러다임과 지역혁신체계의 변화에 관한 연구 - 공공기관 지역이전을 중심으로한 변화 -

설기환\*, 유석호\*\*, 경병표\*\*, 이동열\*\*  
청운대학교 방송영상학과\*, 공주대학교 게임디자인학과\*\*

## Study on Changes of the Regional Innovation Paradigm & the Structure of Regional Innovation System - Focused on Removal of Public Organization -

Gee-Hwan Sul\*, Seuc-Ho Ryu\*\*, Byung-Pyo Kyung\*\*, Dong-Lyeor Lee\*\*

Dept. of Broadcasting & Image, Chungwoon University\*

Dept. of Game Design, Kongju National University\*\*

요 약 중앙정부는 국가균형발전의 중요한 한 축으로 공공기관 지역이전을 추진하였다. 수도권 집중현상의 분산과 지역혁신을 목표로 추진한 공공기관의 지역이전이 완료되는 시점에, 공공기관 이전으로 인한 새로운 지역혁신의 패러다임의 변화와 이전 공공기관이 중심이 되는 지역혁신체계의 변화 방향을 연구의 목적으로 삼았다. 이를 위해서 지역혁신과 지역혁신체계의 기존연구와 현황을 통하여 지역혁신의 성공요소를 발굴하고, 공공기관의 지역이전과 지역혁신과의 관계성 분석을 통하여 새로운 지역혁신 패러다임에 고려될 사항과 이전 공공기관이 주체가 되는 지역혁신체계의 추진방안을 도출하였다. 공공기관이 이전한 후의 지역혁신의 패러다임은 국가적, 세계적 문제를 풀어내고 창의적인 혁신이슈가 포함되어야 하며 이전기관이 혁신의 주체로서 지역혁신을 이끄는 변화가 필요하다. 또한, 지역혁신의 성공요소로 지역중심의 정책입안을 포함한 5가지의 성공요소를 도출하여 제시하였다. 아직은 물리적 이전에 머무르는 공공기관이전의 결실이 지역혁신으로 변화하기 위한 방안을 제시한 것으로 새로운 패러다임과 추진체계를 확보하여 국가의 미래를 견인하는 계기 마련에 도움이 되고 구체적인 혁신체계와 이슈개발 등의 연구가 지속되어 공공기관이전이 지역과 국가 혁신의 중요한 축으로 작용할 수 있는 구체적인 실행이 이루어 져야 할 것이다.

주제어 : 지역혁신, 지역혁신체계, 혁신정책, 공공기관, 지역이전, 혁신패러다임

**Abstract** The public organization in the metropolitan area moved to regional province by Regional Innovation Policy in South Korea. This policy was settled to solve the problem of concentration in metropolitan areas and underdeveloped regions caused by industrial development strategy for 40 years from 1960s till 2000s. Government decided the plan under the judgement that moving public organization (or institutions) is one of National Innovation Strategy for balanced development. Furthermore, Central organizations/institutions were to be the subject of regional innovation by leading the regional innovation and building a new regional innovation system. The Purpose of this study is finding out the new direction of regional innovation paradigm and a new regional innovation system to be changed after previous public organization moving from metropolitan area to region province. And this study pointed up the problem between plan and process of Organization Removal, suggested the topics for success of New RIS, and prepared more details methods in future study.

**Key Words** : RIS, NIS, Policy of Innovation, Public Organization Removal, Paradigm of RIS

Received 20 September 2015, Revised 21 October 2015  
Accepted 20 November 2015  
Corresponding Author: Seuc-Ho Ryu  
(Kongju National University)  
E-mail : seanryu@kongju.ac.kr

ISSN: 1738-1916

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## 1. 서론

우리나라의 지역균형 발전을 위해 2003년부터 시작된 정부부처와 공공기관의 지방이전이 거의 완료되는 시기이다. 국가혁신의 새로운 방향과 미래를 위해 이루어진 계획을 법적인 근거까지 마련해서 추진한 결과이다.

그런데, 이런 공공기관의 지방이전이 국가나 지역의 혁신과 변화에 어떤 영향을 미칠지에 대해 긍정적인 견해가 많지 않고, 혁신의 주체가 될 기업이나 공공기관들이 변화된 환경에 맞는 새로운 패러다임과 혁신체계 형성을 위한 움직임이 거의 없다.

그 결정과정이 다소 정치적인 합의에 의한 것이라 할 지라도 이미 국가적 자본이 투입되고 법적인 근거를 마련하여 추진된 지역혁신을 위한 일들이 정권이 바뀌었다고 해서 중단되거나 방치된다면 법치주의의 근간이 흔들리게 되는 것이다.

정부부처의 이전은 별개로 하더라도 지역혁신을 위해 공공기관을 대거 지방으로 이전한 결과가 지역의 혁신과 국가적 경쟁력을 높이는 계기가 되도록 올바른 정책을 펼쳐야 함은 자명하다.

본 연구는 공공기관 지방이전 후의 지역혁신의 새로운 패러다임과 지역혁신체계의 변화에 대한 방안 또는 방향성을 제시하기 위함이다. 그러기 위해서 기존 연구와 현안을 분석해서 우리나라의 지역혁신정책의 성공요소를 파악해 보고, 공공기관 지역이전의 현상을 분석하여 현안문제를 도출해 볼 것이다.

나아가서, 공공기관 지방이전에 걸맞는 지역혁신의 새로운 패러다임이 어떻게 변화해야 할지를 생각해 보고 공공기관이 지역혁신체계의 중요한 축이 된 새로운 지역혁신체계구축을 위한 중앙정부와 지방정부의 정책적 방향성에 대해 살펴보고자 한다.

## 2. 지역혁신의 개념과 지역혁신 정책

### 2.1 지역혁신의 개념

#### 2.1.1 국가혁신과 지역혁신

혁신은 좁은 의미에서 기술적 변화의 단계를 구성하는 발명(invention), 혁신(innovation), 확산(diffusion)의 하나로 정의되어, 제품, 공정, 마케팅, 조직의 네 가지의

혁신유형으로 구분한다. OECD가 2010년에 좀 더 확대한 현대적 의미를 정의하였는데, 혁신을 새롭다(novelty)의 의미를 부여하여 기업에 새로울 때, 관련 산업 분야의 시장이 새로울 때, 전 세계적으로 새로울 때를 혁신이라고 정의했다[1].

이런 혁신의 의미를 감안하면, 국가혁신은 국가차원에서 지역혁신은 지역적 차원의 개념으로 이해하기 쉽지만, 지역혁신은 국가혁신의 확대로 보아야 한다. 지역혁신체계와 국가혁신체계의 구분은 단순한 지식확산의 공간과 범위가 아닌 지리·문화·역사·제도 등의 내용과 질에 의해 구분된다.

대면접촉 등 근거리 소통이 중요한 지식부문(암묵지, tacit knowledge)은 지역혁신체계(RIS), 형식지(codified knowledge)부문은 국가혁신체계(NIS)적 특성이 강한 차이가 있다[2].

즉, 지역의 범위도 적용되지만, 단순히 영역적 범위에서 국가혁신과 지역혁신의 관계성을 정리하거나 차이로 이해하지 않고 그 체계의 작용중심이 어떤 것에 의해 운영되느냐와 그 효율성이 더 중요한 요소이다.

그래서인지 국가혁신과 지역혁신은 그 체계와 나누어서 논하는 경우는 거의 없고 국가혁신체계와 지역혁신체계로 접근하고 그 정책적 방향도 체계의 관점에서 시작되는 경향이 있다.

#### 2.1.2 지역혁신체계의 개념

일반적으로 지역혁신체계는 '지역경제의 혁신능력을 증가시키기 위해 적절한 환경적 조건들, 특히 제도적 조건들을 창출하는 체계로서, 기업, 연구기관, 대학, 혁신지원기관, 중앙관련부처, 지방정부, 금융기관 등이 지역에 내재화된 제도적 환경을 통해서 체계적으로 상호작용적인 학습과 혁신창출 활동에 참여하는 체계'라 정의될 수 있다[3].

최근에 와서는 과거 혁신 창출의 과정인 '기초연구, 응용연구, 기술개발, 제품 및 공정 개발, 생산 및 마케팅'으로 이어지는 선형적 과정으로 인식되던 것에서 변화하고 있다.

지역자원에 대해서도 자연, 지역적 범위에서 문화·인적 자원 등의 복합적이고 무형적 자원까지 혁신의 기초로 삼는다. 또한, 주체간의 상호작용도 다원화·중층화 되어 혁신의 창출, 확산, 활용도 매우 복잡한 네트워크와 시

너지 효과가 발생하므로 ‘개방체계적 혁신모델’로 발전하고 있다[4].

## 2.2 지역혁신 정책의 성공요소

지역혁신의 개념은 국가혁신의 개념을 확장하는데서 출발하였기에 다분히 정부주도의 혁신으로 이해되고 지역 스스로 내재적 발전의지<sup>1)</sup>에 의한 혁신이 아니라는 것이 태생적 아픔이다.

초기에 지역혁신을 위한 정책이 수립되는 과정은 당연히 중앙정부의 주도로 이루어졌음은 자명하다. 또한, 낙후하거나 경쟁력이 없는 지역의 혁신을 위해 인프라를 구축하는 분배형 정책이 추진된 것도 피할 수 없었던 것이었다.

최근에는 이런 초보적 지역혁신이 아닌 진정한 지역혁신이 이루어져서 전 세계가 하나의 경제체계로 엮여서 기업 간 경쟁 뿐 만 아니라 제품이나 서비스의 경쟁도 세계시장에서 직접 경쟁하는 경쟁력을 확보하여야 한다.

그러기 위해서는 역으로 현재의 지역혁신의 걸림돌이 되는 것이 지역혁신의 성공요소로 작용할 수 있을 것으로 여겨진다[5]. 그것들은 대체로 5가지로 요약된다. 첫째, 지역중심의 정책입안, 둘째, 혁신주체의 주인의식과 참여, 셋째, 새로운 혁신 이슈 발굴, 넷째, 예산확보를 위한 합의, 다섯째, 정치지도자의 의지이다.

첫째, 지역혁신정책을 위한 정책혁신이 필요하다. 즉, 지역이 스스로 지역의 문제를 해결하거나 새로운 경쟁력을 창출할 능력을 갖추는데 초점을 맞춘 정책기조가 마련되어야 한다.

중앙정부의 계획의 프레임에 의해 기획하고 집행하여 평가하는 시스템이 지속적으로 존속하는 한, 지역주도의 혁신은 거의 불가능할 수도 있다. 지역의 경제적 요소를 발굴하고 적합한 혁신체계의 유기적 협력에 의해서 새로운 경쟁력으로 더욱 확장된 성장과 지속성을 위한 체계를 만들 수 있는가를 평가하는 형태로 정책을 조정해야 한다.

둘째, 당연한 일이지만, 지방정부와 지역의 혁신주체

의 자발적인 혁신 의지와 그에 걸맞는 새로운 의미의 혁신 방향을 마련할 수 있어야 한다. 혁신은 혁신 주체가 혁신되지 않으면 불가능한 일이다.

지역이 패배주의나 추격형 또는 중앙 맞추기 형으로 지역을 혁신할 수 없음은 분명하다. 인력의 유출, 사회·경제적 낙후의 문제는 전 세계의 모든 지역이 안고 있는 문제로 스스로 혁신하는 것이 가장 중요한 성공요소의 하나이다.

셋째, 새로운 혁신 이슈의 발굴이다. 초기에 형성된 패러다임이나 체계의 변화 없이 초기 골격을 유지하는 형의 변화는 진정한 의미의 지역혁신이라 할 수 없다.

기존에 지역혁신 지원제도와 사업과 체계가 존속하는 면도 어려움의 하나이겠지만, 진정한 의미의 혁신의 의지와 성과가 없는 단위사업형의 혁신으로는 지역을 혁신하여 미래의 사회로 나아갈 수 없다.

넷째, 혁신 주체들에 의해서 혁신이 창출되면 이를 집행하는 예산확보를 위해서 혁신주체들의 합의가 필요하다. 많은 기획들이 재정적인 한계에 부딪히는 경우가 많은데 주로 공약사업의 집행과 기존사업의 연속성에 함몰되는 경우가 많다. 예산확보를 위해서 조정과 포기는 물론, 주체들의 과감한 의사결정과 일치된 의견도 요구된다.

다섯째, 정치지도자의 의지이다. 혁신은 분명히 필요한데 그 우선순위에서 지역혁신이 어디에 있느냐가 매우 중요해 진다. 또한, 혁신창출과 공약 등의 정책과의 관계에서 정치지도자의 의지와 결단이 필요하다.

국가차원의 혁신만으로 국가경쟁력을 유지할 수 없어서 출발한 지역혁신의 기본적인 취지가 실현되기 위해서는 진정한 의미의 지역혁신을 위한 위의 5가지가 전체 되어야 한다.

중앙정부가 혁신정책의 기초를 국가단위에서 지역단위로 바꾸고 국가혁신이나 지역혁신이 처음 출범하던 기본으로 돌아가서 지역의 혁신 네트워크와 국가의 혁신 네트워크의 유기적인 유연성을 확보하고 각 지역 간에도 상생적 융합이 이루어져야 지역혁신체계가 효율적으로 작동하여 진정한 의미의 탈추격형<sup>2)</sup> 혁신체계가 될 것이다[6].

1) 조선이 개화기 때 외세와의 불평등 조약에 의해 세계자본주의 체제로 편입되기 전에 이미 숙종 때부터 상평통보가 점차 보편화되며 상품화폐경제가 발달해감에 따라 자본주의가 스스로 형성되어 가고 있었다는 이론이다.

2) 선진국을 뒤따라 가는 형이 아닌 선도적 혁신형

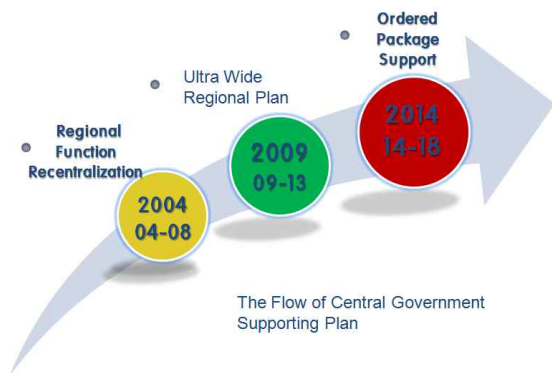
### 2.3 우리나라 지역혁신 정책의 흐름

우리나라도 ‘지역균형발전’이라는 조금 변형된 용어로 지역혁신 정책을 펼쳐 왔다. 2004년부터 시작되어 새로운 정부가 들어서면 매년 5개년 계획을 만들어 추진하였다.

그래서 혁신정책의 정책적 기조는 [Fig. 1]의 5개년 계획의 흐름에서 살펴 볼 수 있다. 그 이전에 지역발전계획이 전혀 없었던 것은 아니었으나 국가혁신의 차원에서 지역혁신이 진행된 것을 기준으로 한다면 2000년대 초가 출발점이 된다.

최초의 5개년 계획이 마련된 2004년에는 낙후한 지역의 균형을 맞추는데 초점을 맞추어 지역별로 기능을 분산하여 기반을 갖추게 하는 정책을 마련했다.

2009년의 계획은 전 정권에서 다소 미흡한 것을 보완하는 중심의 광역권 발전정책(5+2)<sup>3)</sup>을 마련하여 초광역 협력을 기초한 지역간 협업형의 지역혁신 정책을 추진했다.



[Fig. 1] Flow of Plan per every 5 years for National Balanced Development

1,2차의 5개년계획이 추진되던 10년 동안 지역의 혁신 계획은 중앙정부가 만든 정책기조 또는 지원방침에 맞추어 지역에서 기획을 마련하여 예산을 확보하는 정도에 머무르고 있었다. 뿐만 아니라, 거의 단위 사업형으로 기간과 예산단위 별로 차등을 두는 정도로 진행되었다.

현 정권이 마련한 2014년의 계획은 이런 문제를 해결하기 위하여 지역이 직접 기획하여 혁신기획안을 마련하면 맞춤형 패키지로 지원한다는 기조로 출범하였고 아직

그 성과가 마무리 되지 않았다[7].

하지만, 새로운 사업인 창조경제혁신센터를 전 지역에 세우고 대기업과 중소기업의 상생을 기반으로 하는 지역별 중심산업 혁신을 추진하는 과정이 하향식 단위 사업적 체계를 완전히 벗어난 것 같지는 않은 듯하다.

## 3. 지역혁신을 위한 공공기관 지방이전

### 3.1 공공기관 지방이전 배경과 목표

우리나라가 지역균형발전의 5개년 계획에 의해 추진하는 지역별 혁신지원 정책 외에 다른 한 축으로 진행되는 것이 공공기관 지역이전이다. 지역균형발전의 필수불가결한 요소로 여겨서 여야가 합의하고 지방정부와 공공기관들이 참여하는 형태로 진행되어 거의 마무리 단계에 이르렀다.

#### 3.1.1 공공기관 지역이전의 배경

1960년대 이후에 산업발전에 초점을 둔 국가발전이 지속되면서 상대적으로 균형을 이루지 못하거나 문제로 여겨질 정도의 현안들이 생기게 되었다.

특히 수도권 중심의 불균형 발전전략으로 압축 성장은 이루어 내었으나 수도권 과밀과 지방의 정체라는 국토의 양극화, 문제가 발생하였다. 집중정도는 100대기업의 기업본사가 91%, 벤처기업이 70%, 제조업체가 57%, 공공기관의 85%가 수도권에 집중된 현상으로 나타났다.<sup>4)</sup>

기업의 본사와 산업의 집중현상도 심각하였으나 정책적으로 실행가능한 중앙기관의 집중을 분산하는 것이 우선적으로 선정되었고 공공기관의 이전은 기관자체 뿐만 아니라 산업의 관련 기업도 이전할 수 있을 것으로 판단한 것이다[8].

#### 3.1.2 공공기관 지역이전의 목표 및 기대효과

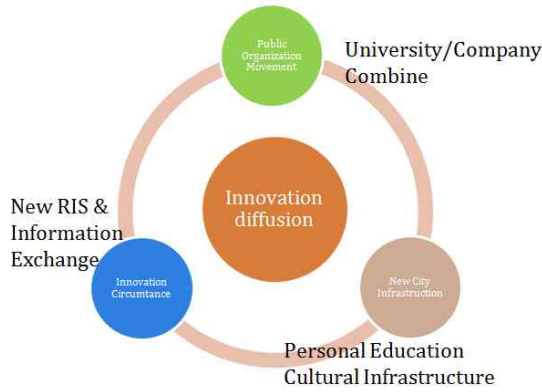
큰 틀에서 공공기관 지방이전은 국가 재편 프로젝트 중의 하나로 국가 재도약의 기틀을 마련하는 하나의 축인 셈이다. 즉, 행정중심복합도시건설(세종특별자치시)과 함께 지역의 혁신도시를 건설하고 수도권은 종합발전

3) 전국을 5개 광역권(경기, 충남북·대전, 전남북·광주, 경북·대구, 경남·부산)과 두 개의 프레스지역(강원도·제주도)으로 구분하여 초광역권화했다.

4) 자료출처 : Innocity 홈페이지/공공기관지방이전/배경 (2014. 10. 2)

대책을 새롭게 수립·시행하는 것으로 재도약한다는 것이다[9].

[Fig.2]와 같이 공공기관 지방이전을 혁신창출의 확산과 세계화 지식기반 시대의 지역경쟁력을 강화하는 것이 목표로 설정되었다.



[Fig. 2] Aim of Public Organization Removal  
Source : Innocity web-site

첫째, 공공기관이 이전하면서 혁신도시를 건설함으로써 지역도시 인프라를 구축하여 교통 및 통신 등의 하드웨어적인 면만이 아니라 교육, 문화, 정보 등의 새로운 기틀을 마련하는 것이다.

둘째, 이전한 공공기관이 산·학·관·연 협력체계 구축의 중심이 되어 지역혁신체계의 중추적 역할을 담당하여 새로운 혁신 생태계를 조성하는데 큰 역할을 하도록 한다는 것이다.

셋째, 공공기관이 이전함으로써 새로운 지역특화산업과 연계하여 기업과 대학 및 연구소를 유치할 수 있도록 한다는 것이다.

여기에 더해 수도권 인구 안정화와 지역인구감소 억제, 지방교육의 질적 향상, 지방세수 증가 및 지역경제 활성화 등의 파급효과가 발생할 것으로 기대했다.

### 3.2 공공기관 지방이전 추진과 현상

이미 마무리 되어 가는 공공기관 이전 추진에 대해 살펴보는 것은 앞에서 살핀 배경이 된 문제의 해소와 새롭게 설정한 지역혁신의 주체로 기능할 수 있는 추진이 이루어졌느냐를 살펴보고자 함이다.

#### 3.2.1 중요한 추진 일정

공공기관 지역이전은 철저하게 법적 근거를 마련하고 특별회계에 의해서 뒷받침 되어 진행되었음이 매우 중요

하다. 중요 일정별 추진과정은 다음과 같이 진행되었다.

- 2003년 6월 공공기관 지방이전 추진방침 마련
- 2004년 4월 「국가균형발전특별법」에 근거 마련
- 2005년 5월 정부와 12개 시·도지사간 기본 협약 체결
- 2007년 1월 「혁신도시특별법」 제정

현안 문제에서 좀 더 자세히 다루겠지만, 이렇게 체계적으로 진행되는 가운데 가장 중요한 혁신체계와 혁신내용에 대하여 구체적인 준비가 이루어 지지 않았다는 아쉬움이 남는다.

#### 3.2.2 공공기관 이전 현황

수도권에 있던 공공기관 중에서 지방으로 이전한 기관은 총 154개 기관으로, 대부분인 115개 기관이 새롭게 건설되는 혁신도시로 이전하고 39개 기관이 개별적으로 이전하였다. 이전 공공기관의 기관성격별 현황은 <Table 1>과 같다.

<Table 1> Present state of Public Organization forms

Sort	Total	Under Govern.	Public Company	Semi Govern.	Others
Total	154	44	16	49	45
New City	115	32	13	44	26

혁신도시는 광역지자체별로 1개를 건설하는 것이 원칙이나, 전남과 광주 2지자체가 협의하여 하나의 도시를 건설하고, 부산의 경우에는 분야별 혁신도시를 각각 건설하는 특이한 형태도 있다.

지역별 이전기관 수는 형평성의 원칙에 따라 적정하게 차등 배치하고 최대한 유사한 영역이 업무를 수행할 수 있게 동일군으로 분류한 지역별 기능별 이전기관 현황은 <Table 2>와 같다.

<Table 2> Present state of Function/Region

Region	Num.	Function Status
Pusan	13	Ocean(4), Finance(4), Culture(5)
Daegu	11	Industry Promotion(5), Education(4), Gas(2)
Kangju/Junnam	18	Electrics(4), Agri.&fish(5), Information(9)
Ulsan	9	Energy(4), Welfare(3), Safety(2)
Kangwon	12	Mine(3), Health&Life(6), Advertisement(3)
Chungbuk	11	Information(2), Personnel(5), Science/Tech(4)
Jeonbuk	12	Agri-Life(5), Food(2), National Fund(5)
Kyungbuk	12	Traffics(3), Agri-Tech.(4), Food(5)
Kyungnam	11	House/Construction(4), Industry Promotion(3), Industry Tech.(4)
Jeju	8	International Exchange(3), Training(3), International Management(2)

물론, 지역별 기능별로 완벽하게 안배하는 것은 불가능하지만 유사한 영역이 한 혁신도시에 모이게 하는 것이 지역혁신을 위한 공공기관 지역이전의 취지인데, 안배에만 주의를 기울여서 다소 업무의 효율성이 떨어지는 현상도 보인다[10].

아마도 초기에는 이런 상황이 문제로 나타나지 않았지만, 시간이 지날수록 문제가 노출되어 구조적인 문제로 남게 되는 것이 매우 걱정되는 요소이다.

### 3.3 공공기관 지방이전의 현안 문제

본 연구에서는 지역혁신을 위한 혁신체계의 구심점으로서의 지역이전 공공기관에 초점을 맞추기 때문에 직원들 개개인이나 가정 등 공공적인 업무외의 문제는 다루지 않을 것이다.

이전기관에 대한 지원내용은 기존사옥의 매각 지원, 새로운 사옥 마련 지원, 이전에 따른 원활한 업무수행지원으로 구성된다. 이 중에서 이전에 따른 원활한 업무수행지원의 내용이 무엇인지가 중요하므로 상세한 내용을 파악해 본다.

크게 4가지의 업무수행지원 사항이 있는데, 지방이전 민간 기업에 준하는 법인세 감면, 지방이전과 관련한 경영 자율성 확대, 지방이전 관련 경영평가지표 개선, 기관별 실정에 맞는 지원 강화로 명시되어 있다.

법인세 감면을 제외한 업무지원 사항이 너무도 체계적이고 정밀한 지원으로 이전기관의 운영에 상당한 도움이 되고 이전 후의 안정화의 지름길이 될 것으로 여겨진다. 그런데 실상은 알맹이가 없는 상황이다.

공공기관이전의 공식사이트인 Innocity 홈페이지에는 업무지원 사항별로 지원과제 추진실적이 관련부처의 자료와 연결되어 있는데, 이전으로 인한 경상비와 일시적 소요인원에 대한 경영자율성과 경영악화로 인한 경영평가지표의 조정, 수입감소에 대한 예산지원 등에 관한 내용만 찾을 수 있었다.

목표에 설정된 지역혁신의 창출기능으로 지역혁신이 슈 발굴, 새로운 지역혁신체계 구축, 지역의 관련 산업과의 혁신사업 발굴 등 목표달성을 위한 행정지원이나 향후 계획에 대한 내용은 아직은 준비되지 않은 것으로 파악된다<sup>5)</sup>.

5) Innocity/공공기관지방이전/정부지원방안/지원과제추진실적 검색(2015.9.30)

## 4. 지역혁신 패러다임과 지역혁신체계의 변화

지역이전 공공기관은 하나의 기업이 아니고 지역의 공공기관도 아닌 중앙의 해당업무를 총괄하는 행정과 산업의 중추적 역할을 하는 기관이기에 지역별로 기능을 고려해서 지역이전을 추진하였다.

그렇다면, 지역혁신에 있어서 중요한 경제적 요소로서의 자원이 되고 이를 추진하는 혁신주체 중에서도 매우 중요한 추진축이 됨에 틀림없다.

물론, 이전기관이 지역으로 이전해서 기관과 소속직원이 지역에 안착하는 것이 무엇보다 중요한 부분이다. 그러나 이 기관들이 기존의 업무를 지방에서 추진하는 불편함만 감내하는 지방이전이 무슨 의미가 있겠는가?

지역이전 후에 본래의 취지에 맞추어 지역혁신의 주체가 되고 추진력이 되어 국가재도약의 발판이 되는 새로운 패러다임과 실행의지가 있어야 하는데, 그렇지 못하여 현실적 불편함을 해소하는데만 매달려서는 안 된다.

### 4.1 새로운 지역혁신 패러다임

지역으로 이전한 공공기관에게는 지역혁신의 핵심역량이 되라는 임무가 추가된 셈이다. 이런 막중한 임무에 대한 분명한 인식과 역할을 다하기 위한 노력이 선행되어야만 지역에 안착하는 정도가 아닌 지역혁신을 통한 국가발전의 제도약의 일익을 담당하게 될 것이다.

공공기관이전 후에 새로운 지역혁신의 패러다임을 설정하는 데는 두 가지의 전제가 필요하다. 첫째, 이전 공공기관의 중요한 추진업무가 지역과 연계되어 지역을 혁신하고 세계적인 경쟁력을 갖는데 밑거름이 되어야 한다는 것이다[11].

예를 들어, 해양관련 기관이 이전한 부산지역에서 세계적 해양 도시로서의 면모를 갖추기 위해서는 지역의 항구적 특성과 이전기관의 자원과 역량이 합쳐져서 지역혁신을 이루는데 충분한 관계성을 가져야 한다는 점이다.

비록, 부산지역에 이전하였으나, 중앙기관으로서 지역 균형적 차원에서 부산과의 특별한 관계를 맺을 수 없다는 자세를 견지하는 것은 중앙기관 지역이전의 목적과 역행하는 것이다.

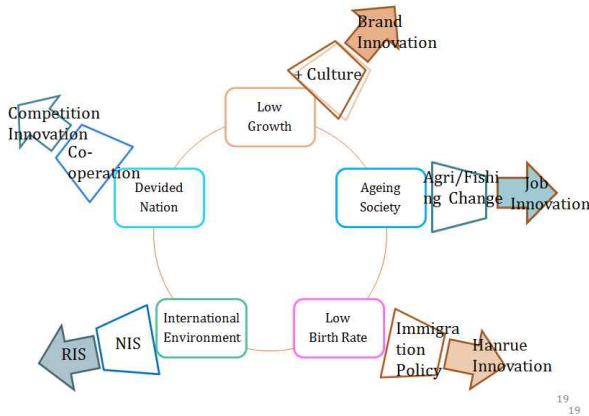
둘째, 새로운 지역혁신체계의 구심점으로 자리매김하여 지역혁신을 주도함으로써 해당분야의 세계적 경쟁력

을 확보하여 국가발전에 기여하는 목표가 세워져야 한다.

그러기 위해서 고려되어야 할 내용들은 지역의 문제에 국한되지 않고 국가적인 문제, 나아가서 세계적인 문제의 해법을 위한 혁신이슈나 그런 수준의 새로운 경쟁력의 창조적 혁신이슈를 이끌고 가는 내용이 포함되어야 할 것이다.

지역의 현안이 아닌 국가적인 현안을 지역이 혁신의 주체로서 해결하는 문화적 혁신, 산업구조의 혁신, 협력체계의 혁신, 국가주도가 아닌 지역주도 혁신, 정책적 혁신을 이루어야 한다.. 이것이 OECD가 제안하는 혁신과 어울리는 것이다[12].

[Fig. 3]에서는 우리나라가 처한 국가적인 문제를 이제는 지역혁신으로 풀어갈 것을 제안하는 것이다. 이제 세계는 국가 중심에서 도시중심으로 경쟁과 협력의 틀이 바뀌고 있다.



[Fig. 3] New Paradigm of Regional Innovation  
Source : G. H. Sul, (2015) Academic Meition on Regional Government Society( 2015, Sep.)

우리가 안고 있는 현안들을 살펴보면, 저성장, 저출산, 초고령화, 분단국가로서의 과제 등이 국가적 차원에서만 해결할 문제가 아니다. 오히려 국가가 아닌 지역이 구체적인 접근으로 문제를 해결하는 것이 더 실현가능성이 높을 수도 있다.

#### 4.2 지역혁신체계의 변화

지역혁신체계 이론의 정책적 적용은 지역 내 기업들이 새로운 기술과 지식을 제품 및 서비스 생산에 지속적으로 활용하여 혁신역량과 경쟁력을 갖추 수 있도록 지원하는 연구기관, 대학, 기술지원기관, 교육·훈련기관, 중앙정부 관련기관, 지방정부, 각종 공식·비공식 단체 등을

해당 지역에 체화된 제도적 환경으로 구축하는, ‘혁신환경’ 구축에 집중되고 있다[13].

혁신의 과정과 핵심요인으로 국가 범위보다는 지역이라는 공간적 단위의 중요성이 강조되므로 지역혁신체계가 매우 중요하다[14].

이런 지역혁신체계의 출발은 지역혁신 환경을 분석하고 평가하는 것으로부터 시작되기에 지역으로서는 공공기관의 이전이 지역혁신환경에 많은 변화를 준 것이다 [15].

이전기관이 지역혁신의 혁신주체 중의 하나로서 지역 혁신의 중추적 역할을 해야 한다는 의미이다. 그러므로 지역이전 공공기관이 지역혁신체계의 변화에 중요한 전환점이 될 것이다.

개방형 모형으로의 변화와 지역의 다른 환경의 변화가 지역혁신체계에 미치는 영향도 크겠지만, 공공기관이 이전하는 시점에서는 공공기관이 형성한 혁신도시가 지역혁신체계에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

#### 4.3 공공기관이 참여하는 지역혁신체계

이전 공공기관이 지역혁신에 참여하기 위해서는 중앙 정부와 지방정부의 정책이 변해야 한다. 중앙정부는 앞의 이전기관의 현안에서 보았듯이 지역이전기관이 물리적인 이전이 아니라 지역혁신 주체로서의 기능을 하도록 행정지도와 지원이 주어져야한다. 지역혁신주체로서의 평가지표와 예산편성, 나아가서 혁신이슈개발, 이에 따르는 프로젝트실행의 업무도 부여하고 지원하여야 할 것이다.

지방정부는 지역혁신체계의 새로운 중추로서 기능할 수 있도록 지역혁신정책을 조정하고 지역 현지의 주체들과 유기적 네트워크를 만드는 지원정책을 우선적으로 마련해야 한다.

또한 이전 공공기관이 담당하는 업무의 특별한 혁신이슈를 기업과 관련 주체들이 발굴하고 수행하는 특별기획단을 만드는 방안도 마련되어야 할 것이다.

### 5. 결론

세계적인 경쟁력이 심화되고 기업과 지역이 직접 세계적 경쟁의 장에서 경쟁력을 가지게 하려는 지역혁신은

피할 수 없는 숙명적인 사안이 되었다. 거기에 지역균형 발전을 위한 공공기관 지역이전은 법적인 근거에 의해 이루어진 또 하나의 피할 수 없는 일로 주어졌다.

최초에 공공기관의 지방이전이 지역혁신의 주역이 되고 지역경제와 기반을 증진시키는 목적이었으나 물리적인 추진은 이루어졌으나 지역혁신의 주체로서 혁신체계를 만드는 등의 제대로 된 계획이 없는 상황이다.

전 세계적으로 혁신을 주도하는 것이 국가보다는 도시 즉 지역이 되는 추세에서 우리에게 주어진 환경을 역지로 받아들이는데 머무르지 않고 미래가치를 창출하는 혁신의 기저로 삼아야 할 것이다.

지역이전기관이 중요한 환경과 주체로서 자리매김 되었기에 지역혁신 패러다임이 보다 법국가적·세계적 방향성을 갖도록 하고, 지역혁신을 일구어 내는 지역혁신 체계도 더 견실하게 변화해야 할 것이다.

그리고, 지역혁신의 성공요소로 제시한 지역중심의 정책입안, 혁신주체의 주인 의식과 참여, 새로운 혁신 이슈 발굴, 예산확보를 위한 합의, 정치지도자의 의지를 점검하면서 새로운 지역혁신의 평가시스템에 대한 연구도 추진되어서 국가발전의 재도약이 이루어 져야 할 것이다.

## REFERANCES

[1] K. S. Kim, "A Study on Rural Industries Development Policies through Construction of Regional Innovation Systems", Korean Rural Economic Institute, pp27-41, 2014

[2] S. H. Oh. "The Future of Region", Science & Technology, 2014-7, 2014.

[3] Y. S. Kwon, "Propulsion Result & Development Direction of New Active Project" Korean Irrigation Cannal Institute, 2007

[4] I. J. Kim, Y. S. Kim, J. H. Min, "The Sturcture Model of Regional Innovation based on Knowledge Economics", pp36-41, Korea Industry Development Institute, 2012

[5] H. Y. Song, "Innovation City & Region Development", Regional Government Research, 2015

[6] K. W. Lee, J. S. Kim, "Regional Innovation System",

National Balance Development Committee, 2007

[7] J. H. Lim, "The Concept & Classification System of Creative Economics and Creative Industry", Paper of Spring Academic Meeting, Korea Administration Society, 2012

[8] K. H. Cho, "Regional Innovation System & Capability of Local Government", Korea Development Insutite, 2005.

[9] <http://innocity.mltm.go.kr/submain.jsp?sidx=9&stype=1>(2015. 9.30)

[10] H. H. Kim, 2004, "Characteristics of Regional Innovation System", Autumn Academic Meeting, Korea Urban Administration Society, 2014

[11] I. J. Kim, Y. S. Kim, J. H. Kim, "The Sturcture Model of Regional Innovation based on Knowledge Economics". pp17-23, Korea Industry Development Institute, 2012

[12] K. R. Lee, "Managing Strategy of Public Research Institute for Open Regional Innovation System", Scientific Technique Policy Institute, 2004

[13] J. H. Lee, "Korean Model & Strategy of Regional Innovation System", Scientific Technique Policy Institute, 2005.

[14] Cooke P M G Uranga & Etzebarria, 1998, Regional systems of innovation: an evolutionary perspective

[15] P. S. Kang, "How does The Region Innovate and design?", 10th Local Officials' Policy Development Meeting, Ministry of Safity Administration, 2014.

## 설 기 환(Sul, Gee-Hwan)



- 1986년 2월 : 동아대학교 회계학과 (경영학 학사)
- 2007년 8월 : 강원대학교 영상문화학과(문학 석사)
- 2013년 4월 ~ 현재 : 청운대학교 방송영상학과 교수
- 관심분야 : 콘텐츠, 게임기획, 게임 정책
- E-Mail : ghsnow@naver.com



유 석 호(Ryu, Seuc-Ho)



- 1997년 2월 : 뉴욕공대 커뮤니케이션 아트졸업 예술석사
- 2003년 3월 ~ 현재 : 공주대학교 게임디자인학과 교수
- 관심분야 : 게임디자인 멀티미디어
- E-Mail : seanryu@kongju.ac.kr

경 병 표(Kyung, Byung-Pyo)



- 1994년 3월 : 일본큐슈 예술공과대학 예술공학과 정보전달전공(예술공학석사)
- 2002년 3월 ~ 현재 : 공주대학교 게임디자인학과 교수
- 관심분야 : 게임디자인, 컴퓨터그래픽, 멀티미디어
- E-Mail : kyungbp@kongju.ac.kr

이 동 열(Lee, Dong-Lyeor)



- 2000년 2월 : 일본큐슈 예술공과대학원 예술공학과 정보전달전공 (예술공학석사)
- 2006년 3월~현재 : 공주대학교 게임디자인학과 교수
- 관심분야 : 게임캐릭터디자인, 컴퓨터그래픽
- E-Mail : ezer@kongju.ac.kr