

지역 테크노파크 기능의 변화과정 분석: 역사적 제도주의 관점에서 대구와 경북테크노파크를 중심으로*

남 재 걸**

A Study on the Evolutionary Process of Techno-Parks in South Korea*

Nam, Jae Geol**

요약 : 본 연구는 지난 16년간(1997~2013) 우리나라 지역 테크노파크 기능의 변화과정을 역사적 제도주의 시각에서 분석함으로써 지역산업정책에 대한 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 중앙정부 행위자와 지역 행위자 간 영향력의 정도를 분석하기 위하여 대구와 경북 테크노파크를 중심으로 사례연구를 하였다. 분석결과 지역 테크노파크의 기능은 크게 3단계의 변화과정을 경험하였다. 초기 지역 테크노파크의 6대 기능은 중앙정부의 기획에 의하여 확정되었으며, 참여정부에서는 6대 기능에 지역혁신사업의 거점기관이라는 기능이 추가되었고, 이후 이명박 정부에서는 중소기업 지원의 종합 창구로 발전시키는데 중점을 두었다. 지역 테크노파크의 변화과정에서 포착되는 특징은 첫째, 테크노파크가 태동하던 시기에 형성된 중앙정부와 지역 행위자 상호관계가 그 이후에도 지속되는 경로의존적 속성이 발견되었다. 둘째는 지역 테크노파크 기능이라는 '제도' 자체에서 가겹(layering)과 재정향(reorientation) 현상이 발견되었다. 셋째는 중앙정부 행위자의 강한 영향력에도 불구하고 지역에 내재한 환경적 특수성이 지역 간 기능의 차별화를 초래하였다는 것이다. 이러한 결론을 바탕으로 향후 지역 테크노파크 관련 정책은 중앙정부와 지역 행위자 간 이미 형성된 관계의 경로의존을 탈피(path breaking)하는 것이 필요하다는 시사점을 도출하였다.

주요어 : 테크노파크, 역사적 제도주의, 지역혁신, 지역산업정책

Abstract : This research is a theoretically grounded empirical study aimed at shedding light on the policy evolution of Technology Park(TP) in term of historical institutionalism in South Korea for the 16 years. The study analysed the evolution of TP, and the empirical fieldwork was completed in two regions, Gyeongsangbuk-do ana Daegu City. Historically the policy can be divided into three periods being affected by endogenous and exogenous impact. This research found that the functions of local TPs changed as following: six functions decided by central governments → added the role of supporting regional innovation → comprehensive support for small & medium-sized enterprise. Analysis of the empirical study reveals significant findings: first, the relationships between central government and local actors which was built in the quickening period have been path dependency. Second, the functions of local TPs were evolved with the characteristics of layering and reorientation of the institutions. Thirdly, there were some differentiation between the two regions because of the milieu, though the central government had the power deciding the functions.

Key Words : Techno-Parks, historical institutionalism, regional innovation policy, local industrial policy

1. 문제의 제기

중앙정부는 산·학·연이 공동으로 참여하여 기술·연구 개발의 거점 단지를 마련하고, R&D, 창업보육, 시험생산, 기업지원서비스 등의 기능을 제공하여 효율적인 지역혁신사업 추진을 도모하기 위하여 지역 테크노파크(Techno-Park) 조성을 추진하였다. 1997년 6개의 시범 테크노파크 조성사업을 선정된 것을 시작으로 2000년 이후 8개(민간 테크노파크 2개 포함)

를 추가로 지정하여 2017년 현재 전국에는 14개의 정부 지원 테크노파크가 설립되어 운영 중에 있다. 정부는 1998년부터 2008년까지 테크노파크 조성비는 약 8,417억 원¹⁾을 지원하였고, 2009년부터는 출연금 형태의 테크노파크 사업비로 연간 160억 원 정도 지원하고 있다.

이러한 중앙정부의 지역 테크노파크 조성사업은 대통령의 교체에 따라 추진의 내용과 목적에서 변화를 가져왔다. 그런데, 정권의 교체에 따른 지역 테크노파

* 이 논문은 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014S1A5A8019385).

** 단국대학교 행정학과 부교수(Associate Professor, Department of Public Administration, Dankook University) (south68@daum.net)

크의 기능과 역할에 대한 중앙정부의 새로운 정책들이 지역 현장의 요구를 어느 정도 반영한 것인지는 의문의 여지가 있다. 즉, 지역 테크노파크의 기능은 1998년 설립 이후에 지속적인 변화를 보이고 있는데, 그 변화의 내용을 결정한 행위자는 누구였는지에 대한 의문이 생기게 된다.

한편, 신제도주의에서 바라보는 제도는 ‘행위자간 상호작용에 의하여 형성된 산물’이며, ‘형성된 제도는 행위자를 제약’하는 속성을 가지는 것이다. 따라서 제도의 형성과정과 형성된 제도에는 행위자 간 또는 행위자와 제도간의 상호작용이 존재하는 것이다. 그런데, 우리나라 지역 테크노파크 정책은 그 제도 형성에 영향을 미치는 행위자는 국가와 지역의 행위자들이지만, 그 형성된 제도가 영향을 미치는 1차적 범위는 지역이라는 특징이 존재한다. 지역 행위자들의 의견이 관련 정책에 어느 정도 반영되는지를 살펴볼 필요가 있는 이유이기도 하다.

지난 16년간 지역 테크노파크 기능의 변화를 ‘중앙정부의 의도적이고 적극적인 계획(plan)에 의한 것인 지’, ‘지역의 니즈(needs)’를 수용하면서 변화한 것인 지’를 시간의 흐름에 따라 확인해 볼 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 역사적 제도주의의 경로 진화 모형을 적용하여 ‘국가 행위자’와 ‘지역 행위자’가 어떻게 지역 테크노파크 기능의 변화 과정에 영향을 미치는지를 파악해 보고자 한다.

2. 연구의 배경과 범위

1) 선행 연구의 검토

국내 테크노파크와 관련된 연구는 테크노파크 조성 사업이 본격화되는 1990년대 후반부터 발표되었다. 본 연구가 역사적 제도주의 이론을 활용하여 시간이 지남에 따라 테크노파크의 기능과 역할의 변화를 주로 관찰하므로 연구의 동향도 시계열적으로 분석해보고자 한다.

우선 1990년대 후반과 2000년대 초반에는 주로 바람직한 테크노파크의 조성 방안(오덕성·차상룡, 1999) 또는 조성전략(홍형득, 1997) 등이 주로 연구되었다. 또한 지역경제 활성화를 위한 테크노파크의 역할(이성근 외, 2004; 이재훈·김상근, 2001), 테크노파크의 활성화를 위한 지방정부의 역할(박종화·Han Sun

Sheng, 2001) 등의 연구이다. 당시의 연구는 주로 규범적(normative)차원에서 향후 과학기술단지 조성의 바람직한 방향을 제시하는 연구가 진행되었다.

선발 테크노파크의 시범사업이 마무리되는 2003년 이후에는 그간 운영을 바탕으로 운영성과와 관련된 연구들이 본격적으로 발표되었다. 권영섭·변세일(2003)은 지역별 지식기반산업 육성과 지역혁신체제 구축의 일부분으로 테크노파크의 성과분석을 시도하였다. 이철우·김명엽(2009)은 1단계 테크노파크 조성사업의 성과를 중심으로 연구하였으며, 김재근(2011)은 상대적 효율성과 효과성의 분석틀을 활용하여 테크노파크의 성과를 분석하였다.

또한 2000년대 후반부터는 기존의 규범적 연구와 성과 분석의 차원을 넘어 경제적 파급효과(서원석 외, 2010)와 경쟁력 분석(박병식, 2006) 등으로 연구의 범위가 확대되었다. 한편 김대중(2011)은 테크노파크의 지역전략산업 지원효과에 대한 구체적인 분석을 제시하였다.

이러한 테크노파크 관련 연구들은 주로 일정한 시점에서 향후의 역할방향, 성과에 대한 평가와 파급효과 등을 주로 다루었다. 그러나 우리나라의 테크노파크 조성사업이 시작된 1997년부터 지금까지 본 사업과 관련된 사안을 분석한 연구는 없다. 또한 테크노파크의 기능과 역할이 조성초기와 비교하여 어떠한 차이점을 보이고 있으며 그러한 차이점의 원인과 같은 ‘시간’ 개념을 도입한 분석은 부족한 실정이다. 더불어 테크노파크의 성과분석도 양적접근 방법을 활용한 데이터 분석이 주로 이루어져 왔으며 인터뷰 등 질적 분석을 통한 연구는 드물다. 본 연구는 이러한 부족한 부분을 채우기 위하여 역사적 제도주의 입장에서 지난 16년간 테크노파크의 기능과 역할의 변화의 원인과 상황적 맥락을 파악하고 분석하고자 한다.

2) 테크노파크 조성 현황

2017년 1월 현재 전국에는 14개 정부지원 테크노파크(Techno-Park)가 설립·운영 중이다. 산업자원부는 1995년 12월에 기술하부구조화총 5개년 계획에 근거하여 1997년부터 테크노파크 조성사업을 추진할 것을 발표하였다. 동년 12월 국가지원 시범테크노파크 추천위원회의 심사결과 경기, 대구, 경북, 송도, 광주, 전남, 충남의 6개 시범테크노파크 사업지역이 선

표 1. 테크노파크 지정 현황

	선발TP(6)	후발TP(8)			민간TP(4)			
대상 지역	송도·경기·대구 경북·광주·충남	부산·포항	충북·전북 전남·강원	경남 울산	경기 대전	서울	대전	제주
지정 년도	'98.1	'00.12	'03.12	'04.12	'05.3	'05.0	'08.1	'10. 1
국비 지원	각 250억	각 125억			국비 지원 없음			
비고		부산·포항TP는 2003년부터 국비지원						

정되었다. 또한 2000년 12월에는 민간주도의 부산과 포항테크노파크가 지정 되었으며, 2003년 12월 강원, 충북, 전북, 전남 등 4개 테크노파크가 추가로 지정되었으며, 2004년 12월에는 경남과 울산 테크노파크가 추가지정 되었다.

정부의 이러한 지역 테크노파크 설립 추진의 배경에는 대외적으로는 글로벌 경제의 급속한 진전에 따른 범 세계적 경쟁우위 확보, 대내적으로는 국가 전체의 기술혁신체제의 거점을 마련하는 동시에 지역의 내생적 발전을 지원하여 지역간 균형발전을 이루는 것이었다. 또한 지역의 자생적 기술혁신체제를 구축하는 지역의 산학연 플랫폼으로 테크노파크를 조성하였던 것이다(이철우·김명엽, 2009: 21).

그러나, 지역기술혁신의 중심기관으로서 테크노파크의 기능과 역할이 미흡했다는 지적도 많다(서원석 외, 2010: 17 이철우·김명엽, 2009: 22). 즉 테크노파크가 산학관의 기술역량을 결집할 수 있는 집합공간으로서 역할 뿐 만 아니라 지역에서 추진하는 각종 기술혁신의 매개체로서 역량을 갖추고 네트워크 연계 기능을 기대만큼 수행하였느냐는 질문에는 여전히 의문이 많다. 특히 지난 16년간 중앙 및 지방정부에서 예산지원 및 원장 등 주요 간부의 임명권을 행사함에 따른 지역 테크노파크의 중앙정부의존성의 지속 등 제도적인 문제들이 현장에서 제기되고 있다. 따라서 테크노파크에 대한 연구는 개별 사업의 단편적인 분석보다는 역사적·제도적 측면에서 지난 16년간의 변화 모습을 파악할 필요가 있다.

3. 이론적 논의와 분석 틀

1) 경로변화에 대한 이론적 접근²⁾

신제도주의 분과 중에서 역사적 제도주의는 제도변

화에 대한 역사구조적인 연구 정향을 지니고 있다. 특히, 제도가 만들어지는 과정에서의 인간의 행위와 만들어진 제도가 인간의 행위를 제약하는 맥락을 함께 고려함으로써 제도와 행위자간의 상호작용 관계를 중시한다.

초기에 역사적 제도주의에서는 경로의존(path dependence) 개념을 주로 사용하였다. 경로의존이란 우연한 사건에 의하여 형성된 제도가 자기강화의 과정을 통해 지속되는 것을 의미한다(하태수, 2010: 2). 그런데, 경로의존 개념은 제도의 변화보다는 제도의 관성(inertia)에 주목하여 제도의 변화하지 않는 측면을 주로 분석하여 제도의 변화를 설명하는 데에는 부족하였다.

제도의 '변화'를 설명하기 위한 역사적 제도주의의 초기 설명방식은 단절된 균형모형(punctuated equilibrium)이 었다. Krasner(1988) 등이 주장한 것으로 제도가 전쟁이나 혁명과 같은 외부적 충격에 의하여 기존의 경로를 이탈하고 이렇게 새롭게 형성된 제도가 상당기간 지속된다고 설명하였다. 그러나, 제도변화를 설명하는 요인으로 외부적 측면을 지나치게 강조하고 제도 내부에 존재하는 변화 요인을 간과했다는 비판을 받았다(하연섭, 2011: 68).

이제 역사적 제도주의에서는 제도의 변화(change) 뿐 아니라 제도의 지속(continuity)을 함께 설명할 수 있는 분석 틀이 필요하였다. Streeck와 Thelen(2005: 8)은 점진적(incremental)이고 완만한(gradual) 변화가 혁신적인 결과(transformative results)를 가져오는 것에 주목하였다. 즉 만일 제도가 장기간 점진적으로 변화하고 있음을 증명한다면 제도의 안정성(일정 시점에서는 외형상 변형이 없는 연속성을 지님)과 변화(내면적인 변화가 지속되고, 이러한 변화가 장기간 축적되면 변형된 제도의 모습이 감지됨)가 함께 나타나는 모습을 증명하는 것이며, 또한 작은 변화의 장

기간 축적이 큰 변화를 초래하는 경우를 설명한다면 급격한 제도 변화 또한 설명할 수 있게 되기 때문이다. 보다 구체적으로 이들은 변화의 과정(process of change)과 변화의 결과(result of change)를 구분하여 제도변화의 4가지 유형을 제시하였다. 즉 변화의 과정이 점진적(incremental)인가 급격(abrupt)한가, 변화의 결과가 연속적(continuity)인가 불연속적(discontinuity)인가에 따라 적응을 통한 재생산(reproduction by adaption), 완만한 변형(gradual transformation), 생존과 복귀(survival and return), 해체와 대체(breakdown and replacement)로 구분했다(Streeck & Thelen, 2005: 9; 하연섭, 2011: 172). 4가지 유형중 이들이 가장 주목한 것은 '완만한 변형(gradual transformation)'이다. 왜냐하면 점진적이거나 급진적인 변화가 제도의 연속적인 결과를 가져오는 것(적응을 통한 재생산과 생존과 복귀)은 경로 의존모형에서의 동일궤도(trajectories)에서의 적응(path adaption)을 설명하는 것과 유사하다. 또한 급격한 변화이면서 불연속적 것(해체와 대체)은 단절적 균형모형에서 상정한 것과 유사하기 때문이다. 결국 이러한 분류를 통하여 이들은 혁신적 제도변화가 점진적으로 발생할 수 있다는 새로운 변화의 모형을 제시한 것이다. 또한 제도변화의 서로 다른 유형을 범주화하고 분석을 위한 개념적 틀을 제공했다는 점에서 역사적 제도주의를 한 단계 진보시킨 것으로 볼 수 있다. 그러나 제시된 다양한 유형간의 논리적 관계에 대한 설명이 부족하다는 지적이 있다(Immergut & Anderson, 2008: 356; 김태은, 2011: 31).

한편, 이러한 제도의 지속과 변화를 동시에 설명하기 위해서는 제도를 단일체로서가 아니라 복합체로서 인식되어야 한다는 것이다. 왜냐하면 점진적으로 일어나는 변화를 설명하기 위해서 제도의 복합적인 구성요소 간 발생하는 이른바 '변하는 것'과 '변하지 않는 것'을 동시에 설명해야하기 때문이다(하태수, 2010: 7). 물론 제도가 복합체라면 구성요소들 간 갈등관계도 존재할 수 있으며, 이것이 제도의 내부적 변화를 설명하는 중요한 이론적 자원이 되기도 한다(하연섭, 2011: 163).

따라서 역사적 제도주의를 통하여 제도 변화를 분석하게 되면 제도의 변화와 제도의 지속을 함께 파악할 수 있을 것이다. 또한 행위자 상호간 뿐 만아니라 행위자와 제도간의 상호작용의 관계를 분석 시간의

지남에 따른 제도 변화의 모습을 다각적인 시각에서 포착할 수도 있을 것이다. 특히, 복합체인 제도의 변화하는 측면과 변화하지 않는 측면을 식별함으로써 제도의 진화 모습을 시계열적으로 파악하여 정책적 시사점을 도출하는데 유용할 수 있다.

그런데, 여기서 지역 테크노파크 기능변화 연구에 역사적 제도주의적 접근이 가능할 것인가에 대한 검토가 필요하다. 우선 역사적 제도주의가 말하는 제도의 범주에 테크노파크의 기능이 포함되느냐의 문제가 제기된다. 신제도주의의 가장 큰 약점 중 하나는 제도라는 개념에 대한 학자들 사이에 일치를 보이지 못하고 있다는 것이다. 그러나, 이러한 불일치 가운데에도 제도의 범주를 넓게 해석하는 것이 역사적 제도주의 학자들의 공통점이기도 하다. 지역 테크노파크의 기능은 '그 기관이 목적 수행을 위하여 어떠한 역할을 하여야 하느냐'에 대한 것이므로 당해 기관과 관련 행위자의 행위를 제약할 수 있는 제도의 범주에 포함된다고 볼 수 있다. 다음으로는 지역 테크노파크의 기능도 신제도주의가 말하는 일종의 복합체로 볼 수 있느냐의 문제이다. 지역 테크노파크는 초기에 6대 기능을 중심으로 추진되었으며, 이러한 기능은 시간이 변함에 따라 변형을 겪어오고 있으므로 복합체로 보는데 문제가 없다고 볼 수 있을 것이다.

2) 행위자 식별 및 연구의 분석 틀

(1) 관련 행위자 식별

역사적 제도주의를 적용하여 분석하기 위해서는 구제도주의와 달리 구체적 행위자를 식별하고 이들 간의 관계성이나 권력의 배분관계 등에 대한 분석이 우선되어야 한다. 따라서 지역테크노파크의 기능을 결정하는 주요한 행위자를 식별할 필요가 있다.

지역 테크노파크와 관련된 행위자는 크게 국가 행위자와 지역 행위자로 구분될 수 있다. 여기서 국가 행위자란 대통령의 정책을 주도하는 청와대, 예산에 대한 주도권을 가진 기획재정부, 실제 지역 테크노파크 정책을 추진하는 산업통상자원부 등이 있다. 또한 집행부와 국회의 견제와 균형을 원리로 운영되는 대통령제하에서는 국회도 중요한 국가 행위자 중 하나이다. 그러나 국회는 지역행위자의 의사를 반영하는 경우도 있으며, 중앙정부 행위자의 의견을 반영하는 경우도 있어 모호한 측면이 있는 것이 사실이다. 또한

국회의 의사는 법률제정을 통하여 표현되며, 이러한 입법과정은 정부와 여당의 공식 또는 비공식적인 당 정협의에 의하여 결정되는 경우가 많다. 따라서 본 연구에서는 국가 행위자를 청와대, 기획재정부 그리고 산업통상자원부를 포함하는 중앙정부로 규정하고자 한다. 이들 세 행위자 간에도 갈등과 협력의 구도는 형성될 수 있지만, 이들의 상호작용의 모습을 관련 자료나 인터뷰 등으로 식별하기 어려운 경우에는 이를 함께 중앙정부라는 이름으로 표현하기로 한다.

다음으로 지역 행위자를 식별할 필요가 있다. 지역 행위자는 크게 광역지방자치단체(시·도: 이하 광역지자체라 함), 기초지방자치단체(시·군·구: 이하 기초지자체라 함), 지역 테크노파크, 지역 대학 그리고 기업으로 구분될 수 있다. 우선 광역지자체는 초기 지역 테크노파크의 설립의 공간적 단위와 연관되어 있어 지역에서는 주체적 역할을 하는 행위자로 볼 수 있다. 지역 테크노파크의 경우는 본 사업의 정책의 대상이자 주체이다. 또한 기초지자체, 지역대학, 기업은 지역 테크노파크 사업에 참여기관으로 역할을 하는 경우가 많다. 본 연구에서는 이러한 다양한 지역 행위자를 고려하지만, 지역 테크노파크의 기능변화에 주로 영향을 미칠 것으로 예상되는 광역지자체와 지역 테크노파크의 행위자를 중심으로 분석하고자 한다.

(2) 연구의 분석 틀 및 연구 방법

역사적 제도주의에서는 시간이 지남에 따른 제도의 변화를 행위자간 상호작용과 환경적 맥락에서 이해한다(Mahoney & Thelen, 2010). 본 연구에서는 <그림 1>에 나타난 바와 같이 시간이 지남에 따른 지역 테크노파크 기능의 변화를 주변 환경의 변화와 식별

된 주요 행위자(stakeholders) 간의 영향력의 정도를 식별함으로써 분석하고자 한다. 특히, 제도변화를 설명하는 두 가지 변수로 제시한 중앙정부 행위자의 영향력과 지역 행위자의 영향력의 정도를 중심으로 분석하고자 한다.

역사적 제도주의 이론의 경로진화 모형을 활용하여 테크노파크의 경로변화를 분석·관찰하기 위해서는 분석 대상기간이 지나치게 짧은 경우에는 연구에 많은 한계가 있을 수 있다. 따라서 최대한 분석대상 기간을 확장하기 위하여 본 연구에서는 최초 지역 테크노파크가 지정된 1997년 12월부터 분석을 하고자 한다. 분석의 최종 시기는 2013년 2월로 설정하였다. 그 이유는 지역 테크노파크의 정책이 대통령의 교체에 따른 영향을 크게 받는 것으로 확인되어 이명박 정부가 마무리되는 시기를 최종 시점으로 설정하였다.

한편, 연구기간의 확장을 위하여 1997년 12월을 시점으로 할 경우에는 사례지역으로 선정할 수 있는 곳은 송도, 경기, 대구, 경북, 광주, 충남테크노파크 등 6개 테크노파크였다. 그런데, 기능변화에 지역 행위자들이 어떠한 영향을 미치는지를 파악하기 위해서는 2~3개 정도의 테크노파크를 선정하여 사례 연구를 하는 것이 바람직하다. 따라서 '97년 12월 지정된 테크노파크 중에서 대구와 경북테크노파크를 판단 추출하여 사례연구를 하고자 한다. 대구와 경북테크노파크를 선택한 이유는 두 지역은 거리상 인접하여 연구자가 접근하기에 수월하지만, 두 지역은 각각 고유의 산업적인 특성이 있고, 설립 초기부터 참여기관의 차별성이 존재하고 있어 테크노파크 기능의 경로변화에 대한 차별성과 유사성을 식별하기에 용이할 것으로 판단하였기 때문이다.

기능변화에 대한 지역과 중앙정부 행위자의 영향력을 포착하기 위하여 지역산업정책백서, 지역 테크노

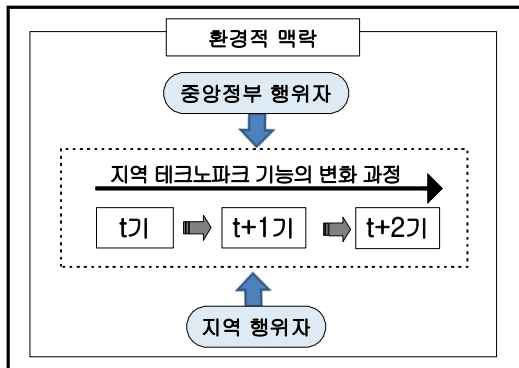


그림 1. 연구의 분석 틀

표 2. 인터뷰 대상자, 직위 및 인원

소속 기관	인원
테크노파크 전·현직 직원	9명
시 및 도청 공무원	4명
기업체 대표	2명
전문가	2명
총인원	17명

* 자료: 저자 작성

파크의 각종 자료, 선행연구 분석 등을 통한 문헌연구를 1차적으로 진행하였다. 또한 대구와 경북테크노파크 관련자에 대한 준 구조화된 질문서에 기초한 인터뷰(in-depth interview)방법을 통한 질적 자료를 분석하였다. 인터뷰 대상자는 테크노파크 직원을 중심으로 하고 대구시청과 경북도청에 관련 업무에 경험이 있는 과장 및 국장급 공무원으로 하였다. 중앙정부 관료에 대한 인터뷰를 고려하였으나 담당자의 잦은 교체로 인하여 적절한 대상자를 찾지 못하였으나, 지역 테크노파크 평가 및 관련 정책에 초기부터 참여한 전문가에 대한 인터뷰를 통하여 미진한 부분을 보완할 수 있었다. 인터뷰 기간은 2015년 7월 5일부터 8월 10일 사이에 진행되었다.

4. 지역 테크노파크 기능의 변화과정 실증 분석

역사적 제도주의에 따른 경로변화 분석을 위해서는 변화의 단계 또는 기간의 구분이 필요하다. 지역 테크노파크 관련 단계구분은 주로 추진 사업을 중심으로 구분하였으며 2단계 또는 3단계로 구분하는 견해로 나누어진다.

한국산업기술평가원(2007)에서는 사업 내용을 기준으로 2단계로 구분하였다. 1단계 테크노파크 사업을 1998~2008년까지로 하였으며, 이 기간의 주요 사업은 하드웨어 구축으로 보았다. 다음으로 2단계 사업은 2008년부터 2012년까지로 보았으며 소프트웨어 사업 중심으로 1단계사업의 성과를 확대한다는 것이다. 한국과학기술기획평가원(2012: 3)에서도 두 개의 단계(1단계: 1997~2007, 2단계: 2008년 이후)로 구분하고, 1단계는 물리적 기반구축을 위해 16개 테크노파크를 지정 및 지원하였으며, 2단계는 2008년부터 기술혁신 촉진을 위한 거점 육성사업 중심으로 추진하였다고 보았다. 두 개의 단계로 구분하는 견해는 주로 1단계는 물리적 하드웨어의 구축단계로 보며, 2단계는 소프트웨어 구축이나 거점 육성 단계로 본다.

한편, 한국산업기술진흥원(2012: 12)에서는 3단계로 구분하여, 1997~2003년까지를 기술기반기업 육성단지 구축기간으로 보았으며, 2003~2007년까지를 지역전략산업 육성 기능 추가 및 전략산업 기획 중심으로 보았고, 2007년 이후를 전략산업 중심의 기술기업 본격 육성 기간으로 보았다. 또한, 산업통상자원부

(2014)에서는 사업 정책을 중심으로, 제1단계(1998~2007: 하드웨어 인프라 구축), 제2단계(2008~2012: 소프트웨어 사업지원)으로 구분하고, 제1단계를 다시 태동기(1998~2003)와 확대기(2004~2007)로 구분하여, 실질적으로는 세 개의 단계로 구분하고 있다.

이러한 단계 구분은 주로 중앙정부의 정책과 이에 따른 사업의 내용을 중심으로 이루어진 것이다. 그런데, 본 연구에서 중앙정부 행위자의 정책변화 의지는 중요한 고려 요소이므로 기존 단계 구분을 기초로 활용하고자 한다. 또한 정책의 경로변화를 분석하기 위해서는 가급적 기간의 구분이 많을수록 보다 상세히 변화를 분석할 수 있는 장점이 있을 것으로 사료되어, 3단계의 구분을 따르기로 한다. 특히, 중앙정부의 지역산업정책은 대통령의 교체와 이에 따른 정책의 변화와 밀접히 연관되어 있어 3단계의 구분이 유용할 것으로 보인다.

표 3. 테크노파크의 발전 단계 구분

지원단계	제1단계 (태동기)	제2단계 (확대기)	제3단계 (조정기)
연도	1997~2003	2004~2007	2008~2013

* 자료: 저자 작성

지난 16년간의 지역 테크노파크 기능의 변화를 분석하기 위한 기간은 <표 3>과 같이 구분하였다. 첫 번째 단계는 1998년 테크노파크 조성사업이 시작되었을 때부터 2003년까지로 주로 하드웨어 구축사업이 중심이 되었다. 다음은 2003년 노무현정부가 시작되면서 새로운 테크노파크 정책을 계획하고 2004년부터 구체화되었다. 당시에는 지역혁신과 분권을 강조하면서 소프트웨어 지원과 지방에서의 정책기획기능을 강화하는 역할을 테크노파크에 부여하였다. 마지막으로 이명박 정부가 시작된 2008년부터 기간으로 테크노파크의 기능이 조정되어 가는 과정이다.

1) 태동기: 1997년~2003년

(1) 현황

우리나라 지역 테크노파크의 태동은 당시의 대내외 환경적 맥락과 함께 이해될 수 있을 것이다. 대내적으로는 1994년 민선 지방자치제도의 도입을 통한 지역의 자생적 발전에 대한 관심이 높아지고, 외환위기가

후에는 수도권과 비수도권 간 경제력 격차가 더욱 심화되면서 지역산업 진흥에 대한 관심이 부각되기 시작하였다. 한편 대외적으로는 1997년 발생한 IMF 외환위기 이후에 김대중 정부는 선진국이 내생적 지역발전 전략을 수립하고 지역산업 육성 중심의 산업정책을 통한 각종 성과(미국의 실리콘밸리, 영국의 사이언스파크 등)에 주목하게 되었다.

이러한 시대적 요구에 따라 중앙정부에서 지역 테크노파크 설립을 위한 전략적 추진이 이루어졌다. 즉, 지역 테크노파크의 태동 배경은 중앙정부의 추진전략을 통하여 확인할 수 있다. 첫째, 산업자원부는 1995년 12월 「기술 하부구조 확충 5개년 계획」을 수립하였다. 본 계획은 연구개발 활동을 효율적으로 지원하기 위하여 연구개발 하부구조를 육성하는 것이 핵심이다. 본 계획에서 추진하는 중점 사업 중, '지역기술 혁신거점 육성·기술의 사업화 촉진' 분야에 테크노파크 사업이 포함되어 있었다. 이에 따라 1997년 12월에 시범 테크노파크 조성 사업이 시작되었던 것이다(산업통상자원부, 2013: 101-108).

다음으로는 「산업기술단지 지원에 관한 특별법」이 1998년 9월에 제정(동년 12월 시행)되어 시범 테크노파크 사업을 법·제도적으로 지원하는 것이었다. 본 특별법 제2조에서는 '산업기술단지라 함은 기업·대학·연구소등이 공동으로 다음 각 호의 사업을 수행하는 일단의 토지·건물·시설의 집합체를 말한다'라고 규정하고 '공동연구개발', '기술 인력의 교육 및 훈련', '산업 및 기술에 관한 정보의 유통', '신기술보육 및 창

업', '연구개발시설의 공동이용', '시험생산', '기타 기술의 실용화를 위하여 산업자원부령이 정하는 사업'이라는 7가지를 제시하고 있다. 여기에서 나타난 7가지 기능은 초기 지역 테크노파크의 6대 기능과 거의 일치한다고 볼 수 있다. 본 법은 특히, 테크노파크를 산업기술단지의 조성 및 운영하는 사업시행자로 하였으며, 중앙 및 지방정부의 재원의 출연이나 재단법인의 설립 등에 대하여 규정하고 있다.

셋째는 1999년부터 '지역전략산업진흥사업'이 산업자원부에 의하여 추진되었으며, 테크노파크는 동 사업을 실질적으로 추진하게 되는 시행 주체의 역할을 하게 되었다. 본 사업은 클러스터 기반의 혁신주도형 산업발전전략으로 산학연 지식네트워크 구축을 강조하였다(국회예산정책처, 2009: 8; 경남발전연구원, 2011: 6).

산업자원부는 1997년 4월 테크노파크 사업자 선정 관련 공고를 하였는데, 여기에는 광역지방자치단체로부터 1개씩 추천을 받아 그 중에서 시범 테크노파크를 선정하여 개별 테크노파크에 5년 간 총 250억원(연간 50억원)을 지원하는 계획을 발표하였다. 당시에 14개 광역지방자치단체 중에서 13개의 사업이 신청될 정도로 지방에서 관심이 많았던 것을 알 수 있다. 이에 산업자원부는 국가지원 시범테크노파크 추진위원회의 심의를 통하여 그해 12월 경기, 대구, 경북, 송도, 광주, 전남, 충남의 6개 사업지역이 선정하였다. 중앙정부의 사업 선정공고에 대부분의 지방자치단체가 응모한 것은 지역산업정책에 대한 동조현상으로 볼 수 있

표 4. 6개 지역 테크노파크 사업비 지원현황

주관 기관	총사업기간		전체(~'04년까지)			
	시작	종료	국비	지방비	민자	합계
경기TP	97.12	04.8	24,447	63,500	800	88,747
송도TP	97.12	04.8	24,557	60,385	44,975	129,917
경북TP	97.12	04.8	25,557	18,240	43,190	86,987
충남TP	97.12	04.8	25,357	23,900	4,150	53,407
광주TP	97.12	04.8	24,757	17,240	5,400	47,397
대구TP	97.12	04.8	25,127	16,982	26,047	68,156
계			149,940	200,247	124,562	474,749
TP 연평균 사업비			24,990	36,708	20,760	79,125
사업비 구성비			31.6	42.2	26.2	100.0

*자료 : 한국산업기술평가원, 2007: 26

표 5. 대구와 경북 테크노파크의 조성주체 및 현황

구분	주관 기관	참여 기관	소재지	사업기간	법인 설립
대구	경북대 대구시	대구시, 경북대 등 3개 대학	경북대	'97.12~'03.8	'98.8
경북	영남대	경상북도, 경산시, 영남대 등 5개 대학, 경산상의	영남대	'97.12~'03.8	'98.8

으며, 현실적으로는 국비지원에 대한 지방자치단체들의 자금 확보 노력의 일환이었음을 볼 수 있다.

6개 선발 테크노파크 사업에서는 총 사업비는 4,747억원이었으며, 이중 국비는 31.6%(1,499억원), 지방비는 42.2%(2,002억원), 민지는 26.2%(1,246억원)이었으며, 사업기간은 1997년 12월부터 2004년 8월에 완료 되었다. 사업비의 이월 등으로 총 8년이 소요되었지만 회계연도를 적용하면 총 5년간 평균 250억원 정도를 지원한 것이다. 당시 산업자원부에서는 6개 테크노파크의 성실한 사업 추진을 위하여 사업실적을 평가하여 차등지원 한다는 원칙을 가지고 있었으며, 실제 경북 테크노파크는 약 255억원으로 가장 많은 지원을 받았으며, 경기 테크노파크는 244억원으로 국비지원이 가장 적었다(한국산업기술평가원, 2007: 26).

대구와 경북지역에서도 중앙정부의 시범테크노파크 사업에 참여하기 위하여 적극적인 노력을 보였다. 우선, 중앙정부가 요구하는 지방정부와 민간의 재정적 참여를 이끌어 내기 위하여 지역 대학 및 기초지방자치단체의 협력을 이끌어 내기 위하여 분주히 움직였다. 지역 테크노파크 설립을 위하여 지역의 대학과 정부 등이 함께 출현한 현황을 보면 본 사업에 대한 지역의 적극적인 모습을 짐작할 수 있다. 이러한 현상은 아래 표에 나타난 바와 같이 대구와 경북 테크노파크만의 현상이 아니라 6개 지역 테크노파크에 공통된 현상이었다.

(2) 분석: 초기 경로의 설정(6대 기능 위주)

당시 지역 테크노파크에서는 「산업기술단지 지원에 관한 특별법」 제2조에서 규정한 7대 기능을 기초로 하여 산업자원부에서 제시한 6대 기능 사업(창업보육, 시험생산, 교육훈련, 정보교류, 기술행정지원, 연구개발)을 추진하는데 집중하였다³⁾. 초기 산업자원부의 지역 테크노파크 조성사업의 목표가 하드웨어를 구축하는 것이었으므로 지역에서도 기능의 조정이나 확대를 고려하기 보다는 이러한 중앙정부의 사업 구

조의 틀에 맞추는데 급급하였다고 볼 수 있다. 결국 이 시기에는 지역 테크노파크는 주어진 6대 기능을 시험적으로 실시하는 수준에 머무르고 있었다. 이러한 기능의 실시는 중앙정부 위주로 결정된 기능을 최대한 학습하고 이를 실행하는 수준에 머무르고 있었다. 테크노파크에서 오랫동안 근무했던 직원의 표현으로 확인할 수 있었다.

“당시에는 테크노파크가 무슨 일을 해야 하는지는 결정되어 있었어요. 그냥 주어진 6대 기능을 중심으로 일하는데 의문이 없었고, 그런 일 하는데도 벅했습니다.”(대구 테크노파크 직원 A)

“경북 티피의 가장 큰 특징은 대학 중심의 티피였다는 거지만 사실은 산업부에서 ‘티피라 함은 이런 것이다’ 기본 적으로 똑같은 일을 하라는 거였지. 그러니까 기본적으로 색깔이 같은 거예요”(경북테크노파크 직원 A).

그러나, 중앙정부에서 제시한 6대 기능이 지역 테크노파크에서 모두 일률적으로 나타나지는 않았다. 즉, 지역의 특성에 따라 6대 기능의 발현 정도가 차별화되는 현상을 대구와 경북 테크노파크에서 확인할 수 있었다.

대구와 경북 테크노파크는 초기 구성에 있어서 차이가 있었다. 우선 대구의 경우는 중앙정부와 대구시청, 대학은 경북대학이 중심이 되고 계명대와 영진대학이 일부를 부담하는 형식이였다. 따라서 초기 사업은 창업보육은 대학내 보육센터를 통하여 이루어졌으며, 기업지원은 대구시내에 위치한 각종 공단의 중소기업에 대한 지원이 주를 이루었다.

한편, 경북의 경우는 중앙정부, 경북도청 그리고 경산시가 참여하였으며, 대학은 경산대, 경일대, 대구대, 대구가톨릭대, 영남대학이 함께 참여하였다. 특히 테크노파크 건물을 위한 부지를 영남대학교내의 부지를 활용하여 상대적으로 부지 확보 문제가 수월하였다. 따라서 영남대 부지내에 경북테크노파크를 만들

표 6. 대구 및 경북 테크노파크 기능별 현황

(단위: 억 원)

구 분	창업 보육	시험 생산	교육 훈련	정보 교류	기술 행정 지원	연구 개발	
대구	업체	299개	72개	71개	431개	431개	39개
	사업비	30.5 (17.8%)	9.55 (5.7%)	3.47 (2.1%)	9.78 (5.8%)	104.74 (62.1%)	11.22 (6.7%)
경북	업체	69개	95개	248개	330개	16개	21개
	사업비	68.4 (26.6%)	10.14 (5.4%)	11.68 (6.2%)	20.73 (11.1%)	23.7 (12.7%)	52.45 (28%)

* 자료: 김계수(2002: 116-7)

* 2001년 9월 기준. 단 사업비는 1~5차년도 총 합계 금액

고 여기에 창업보육 공간을 마련하였으며, 참여 대학 내의 창업보육센터에서도 창업보육이 이루어졌다. 또한 참여 대학들은 구미에 위치한 대기업과 연계를 통한 연구개발 사업이 활발히 이루어지는 특징이 있었다.

“6대 사업 중 경북에서 가장 많은 비중을 차지한 것은 창업보육입니다. 우리는 영남대 인근이다 보니까 연구개발 장비라든지 시험생산이나 이런 쪽에는 새로운 장비를 구축할 필요가 별로 없었지요. ...영남대 안에 엄청난 장비가 있거든요.” (경북 테크노파크 직원 B)

이러한 두 테크노파크의 기능은 <표 6>에서 나타난 바와 같이 약간의 차별성이 보인다. 대구의 경우는 기업에 대한 기술행정 지원이 62.05%로 가장 많았으나, 경북테크노파크의 경우는 연구개발이나 창업보육이 많았다.

지역 테크노파크 기능의 초기 경로는 중앙정부의 사업계획에 의하여 결정되고 이러한 초기 설정된 기능을 지역 테크노파크들이 학습하는 수준에 있다고 볼 수 있다. 당시 관련 법률과 산업자원부의 자료를 확인하면 테크노파크를 통하여 추진하고자 하는 의도가 명확하였으며 그러한 의도가 나타난 것이 6대 기능이라고 볼 수 있다. 따라서 초기 경로의 설정은 중앙정부의 목적인 의도에 의한 것이라고 볼 수 있다. 한편, 지역에서는 중앙정부의 정책의도 범위내에 들어가 국비를 확보하려는 노력을 보였다. 이러한 초기에 나타난 중앙정부의 정책 의도와 지방의 국비확보 노력이라는 모습은 향후 테크노파크 기능의 경로변화에 영향을 미치고 중앙정부 정책에 대한 경로의존의

모습을 보이게 된다.

2) 확대기: 2004~2007 (기능의 확대)

(1) 현황

시범 테크노파크 조성사업 이후에 2000년에는 부산과 포항의 민간 테크노파크가 지정되었으며, 2003년부터 국비지원이 이루어졌다. 또한 강원, 충북, 전북, 전남 테크노파크가 2003년에 지정되고, 경남, 울산 테크노파크가 2004년에, 경기, 대전, 서울 테크노파크가 2005년에 지정되었다(한국산업기술진흥원, 2013: 147).

2004년부터 테크노파크 기능의 확대기로 구분하게 되는 것은 크게 두 가지 이유에서 이다. 하나는 참여 정부의 국가 균형발전이라는 전략적 틀 속에서 지역 테크노파크의 역할이 이해될 수 있으며, 다음으로는 지난 5년간 산업자원부에서 지원하였던 테크노파크의 기반조성사업에 대한 지원이 종료되고 새로운 지원방식이 진행되었다는 것이다. 이러한 두 가지 변화를 보다 상세히 살펴보면, 이 무렵 지역 테크노파크의 기능에 대한 분석이 가능할 것이다.

우선 이 시기의 첫 번째 변화는 참여 정부가 2003년에 출범하면서 기존의 중앙정부의 지역산업정책에서 국가균형발전이라는 새로운 방향이 설정되면서 정책적인 전환이 있었다는 것이다. 「국가균형발전특별법」(2004.1.16일 제정)을 기초로 국가균형발전계획이 수립되었으며, 산업자원부의 지역산업과 관련해서는 ‘산업기술기반조성사업’과 ‘지역산업진흥사업’이 정책적 연계성을 가지고 있었다. 그리고 ‘산업기술기반조성사업’의 하위 단위 사업 중의 하나가 테크노파크 조성사업이었다. 한편 중앙정부는 기존의 ‘지역산업

진흥산업'을 확대·강화하면서 국가균형발전정책 추진의 수단으로 활용하고자 하였다. 산업자원부는 이미 1단계(1999~2004) 지역진흥사업으로 4개 지역(부산: 신발산업, 광주: 광산업, 경남: 기계산업, 대구: 섬유산업)을 대상으로 1지역 1산업 원칙하에 전략산업을 선정하여 지원하였다. 이제 2단계(2004~2008) 지역진흥사업으로 지역별로 2~3개 전략산업을 추가 선정하였다. 동 사업이 4개 지역에만 추진됨에 따라 타 지역에서 이의가 제기됨에 따라 2002년부터 9개 지역(대전, 충남, 충북, 전북, 전남, 제주, 울산, 경북, 강원)으로 확대 실시 되었다. 이러한 확대와 함께 산업자원부에서는 각 지역에 '전략산업기획단'을 설립(2002년부터 9개 지역, 2004년부터 4개 지역)하여 '지역산업진흥사업'에 대한 계획수립지원, 지역전략산업의 발굴 및 육성, 지역차원의 혁신사업평가관리 기능을 부여하였다. 그런데 전략산업기획단은 법인이 아니었으므로 공식적으로는 테크노파크 내의 하나의 운영사업단으로 운영되었지만 실질적으로는 테크노파크와 대등한 지위를 가지는 문제를 안고 있었다⁴⁾. 따라서 지역 테크노파크는 지역산업진흥사업을 최일선에서 추진하는 기관이면서 중앙정부의 테크노파크 조성사업의 대상기관이 되었던 것이다(경남발전연구원, 2011: 18).

이 시기의 두 번째 변화는 중앙정부가 약속한 선별 테크노파크 지원사업이 2003년을 기점으로 마무리되었다는 것이다. 전술한 바와 같이 산업자원부는 1998년부터 5년간 매년 50억씩 6개 테크노파크의 기반조성을 위하여 지원하였다. 그러나 더 이상 사업비를 지원할 것인지에 대하여 산업자원부는 딜레마에 빠지게 된다. 우선 기획재정부에서는 지난 5년간 지원으로 충분하며 이제는 지방 테크노파크의 자생적 발전이 필요하다고 보아 관련 예산편성에 부정적인 입장을 보였다. 그러나 광역지방자치단체는 테크노파크에 대한 중앙정부의 지속적인 지원을 요구하였던 것이다. 이에 산업자원부는 테크노파크의 직접적인 지원금액을 축소하고 상대적으로 노무현정부의 국정핵심과제인 국가균형발전을 추진하는 지역산업진흥사업에 예산편성을 증가하는 전략을 취하게 된다. 이렇게 함으로써 지역산업진흥사업을 테크노파크가 수행함으로써 테크노파크에 우회적인 자금 지원이 되도록 하였던 시기인 것이다.

구체적으로 지역 테크노파크 기능의 변화라는 측면에서 살펴보면, 중앙정부에서 2002년까지는 주로 기

업지원에 필요한 기술단지 조성, 센터 건립, 장비 구축 등 기술 인프라 구축이라는 하드웨어 위주사업을 추진하여 왔다. 그러나 2003년부터는 테크노파크에 지역전략산업 육성계획 수립 및 육성기능을 추가적 기능으로 부여하게 되었다(한국산업기술진흥원, 2013: 147). 따라서 기존의 6대 기능 중심에서 전략산업을 중심으로 한 지역혁신체계 구축이라는 큰 틀을 만들어내는 임무를 테크노파크에 부여하였던 것이다. 이러한 지역 테크노파크의 기능 확대는 2003년 2월부터 시작된 참여정부의 국가균형발전이라는 국정과제와 함께 이해되어 진다. 당시의 지역산업정책은 국가균형발전을 위하여 지역의 내생적 성장 동력을 일으키는 것을 핵심과제로 삼았으며, 이를 위하여 지역혁신체계의 구축이 필요하다고 보았다.

중앙정부에서는 법령을 개정하여 테크노파크에 대한 기능의 확대를 명확히 규정하였다. 산업기술단지 지원에 관한 특례법('07.1) 및 산업기술단지 조성 운영요령('06.3) 개정을 통하여 테크노파크가 지역혁신사업 추진의 거점기관으로 기능하는 제도적 기반 마련하였다. 산업기술단지 지원에 관한 특례법에서는 제1조 목적 조항에 "기업·대학·연구소 등의 상호 연계 및 협력을 통하여 지역혁신을 가져오게 함"이라는 문구를 추가하고, 제2조에서는 기존 7개 사업에서 제1호에 "인적자원개발, 과학기술발전, 산업생산 및 기업지원 등에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키기 위한 기업·대학·연구소·지방자치단체 또는 기술 및 기업경영지원기관 사이의 협력체계의 구축"을, 제2호에서는 "산업 및 기술 분야의 지역발전전략 수립의 지원"을 추가하여 총 10가지 사업을 제시하였다. 운영요령에서는 사업시행자에게 '지역혁신거점기능 수행(제16조)' 의무를 추가하였다.

한편, 산업자원부에서는 2007년 7월에 지역혁신추진체계에 대한 개편을 단행하였다⁵⁾. 즉, 테크노파크를 중심으로 13개 전략산업기획단, 50여개의 특화센터⁶⁾(지역전략산업진흥사업으로 조성된 센터) 등이 통합되면서 지역산업 육성을 위한 전략 및 정책기획 기능이 강화되었으며, 이를 통해 테크노파크는 지역산업 육성의 거점기관으로서 실질적 위상을 확보하게 되었다(한국산업기술진흥원, 2014: 147). 그런데, 이러한 개편은 몇 년간 지역현장에서 거버넌스의 문제점에 대한 지적이 제기된 후에 중앙정부 주도의 개편

으로 이루어진 것이다. 결국, 지역 테크노파크의 기능과 역할 그리고 거버넌스 체계에 대하여 중앙정부 주도의 변화가 이루어지고 있었던 것이다.

이러한 거버넌스의 변화로 인하여 지역 테크노파크의 기능은 더욱 확대되었다. 지역 테크노파크는 그동안 지역산업진흥재단에서 관리하던 특화센터를 관리하고, 지역전략산업진흥사업, 지역혁신기반구축사업 등을 추진함에 따라 명실상부한 지역 산업 육성의 거점기관이 된 것이다.

(2) 분석

이 시기는 기존의 6대 기능에서 지역혁신사업 추진의 거점기관 기능이 추가 되었다. 따라서 지역 현장에서는 네트워킹 사업이 강조되었다. 아래 표는 경북 테크노파크가 2005년부터 네트워킹 성과를 보여준다. 이러한 자료를 축적하고 있었다는 것으로 당시의 네트워킹 기능이 강조되어 감을 잘 보여주는 증거라고 볼 수 있다.

표 7. 경북 테크노파크의 네트워킹 성과

구분	'05	'06	'07	'08	증감률
회의 수	35	42	50	64	16.3
참석인원	415	527	624	847	19.5

* 자료 : 김재근, 2011: 98

이 시기에 나타나는 지역 테크노파크 기능의 확대 모습에서 다음과 같은 두 가지 특징이 발견되었다.

첫째는 중앙정부 주도의 기능의 확대라는 것이다. 테크노파크의 기능변화에 대하여 지역의 의견을 듣거나 지역의 특수성을 반영하기 보다는 중앙정부 정책 의도를 실현하기 위한 기능의 확대가 일어났다는 것이다. 이러한 현상은 태동기의 모습과 크게 다르지 않았다. 지역전략산업진흥사업과 지역 테크노파크 사업에서 지방자치단체가 핵심주체 임에도 불구하고 정책 결정과정에서 중요한 요소로 고려되지 못했다는 지적이 제기되었다(국회예산정책처, 2009: 109; 최용호·황우익, 2005). 이러한 문제점은 당시 산업자원부에서도 인식하고 있는 것으로 확인된다. 산업자원백서는 2002년, 2005년, 2007년에 각각 기존과 다른 지방정부 주도의 사업계획을 추진한다고 언급하고 있다(국회예산정책처, 2009: 109).

“...기존의 사업추진과 달리 지방정부 주도로 국가지원 사업계획을 수립하고...” (산업자원백서, 2002: 275쪽)

“또한 지원방식도 종전에는 중앙정부의 일방적인 결정에 의해 개별 프로그램 위주로 이루어지는데 비하여 앞으로는 지방정부가 주도적으로 사업을 기획·제안하되 중앙부처는 종합적인 법적·제도적 장치하에 경쟁원리에 입각하여 지원사업의 우선순위를 선정하는데 중점을 두어야 할 것이다.” (산업자원백서, 2005: 1145).

“지역의 자율성과 책임성 강화 등 제도개선을 추진할 예정이다...” (산업자원백서, 2007: 1203)

또한 중앙정부에서는 지역 테크노파크와 지역전략산업진흥사업에는 국비와 지방비를 함께 투자하도록 하고 있다. 그런데, 사업을 위한 협약서를 보면, 중앙 정부는 ‘갑’이 되고, 지방자치단체는 ‘을’이 되도록 되어 있다. 또한 원활한 사업 수행을 위하여 ‘을’의 의무를 규정하고 있다.

표 8. 지역전략산업진흥사업 협약서 제2조 및 제10조

○ 협약당사자 (갑) 산업자원부장관: (을) 지방자치단체장: (병) 주관기관장: 제2조(사업의 수행) (1) (을)은 (병)의 원활한 사업수행을 위하여 현금, 현물 기타 제도적 지원 등 노력을 다하여야 한다. 제10조(사업결과 활용) (1) (을)은 본 사업 종료 후 기 구축된 장비의 유지관리비 및 운영비 지원 등 본 사업의 활성화를 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

* 자료 : 지식경제부 내부자료(국회예산정책처, 2009: 110에서 재인용)

이러한 모습은 현실에서는 지역 테크노파크 정책이 중앙정부의 정책에 지방정부가 ‘을’의 입장에서 사업을 수행하고 있음을 확인할 수 있다.

중앙정부와 지역 테크노파크의 관계는 2007년에 추진된 ‘전국 테크노파크 표준정관’ 제정과 관련하여 명확히 나타난다. 산업자원부에서는 전국 테크노파크에 공통으로 적용되는 표준정관을 만드는 작업을 추

진하였다.

“산자부가 통일된 정관 및 규정 마련에 나선 것은 지난 98년 이후 전국에 설립된 TP조직이 각 지역별로 들쭉날쭉한데다 각 산하 부서장 간 관계가 불명확하고 원장 선출 방식도 달라 혼란을 초래하고 있다는 지적에 따른 것이다”(전자신문, 2007. 7.16일자).

그러나 산업자원부의 표준정관 및 규정 제정 작업은 지방자치단체의 강한 반발을 가져왔다(충청투데이, 2007.5.9일자). 지역 테크노파크 설립에 중앙정부 보다 더 많은 기여를 한 것은 지방자치단체나 대학 등 이었는데, 산업자원부가 원장 선출 등 주요 핵심 권한 규정을 일괄 제정하고 지역에서 이를 따르도록 한다는 것이다. 전략산업기획단과 테크노파크의 통합도 이러한 표준정관의 제정과 이에 따른 각 지역 테크노파크의 정관 개정에 따른 것이다.

두 번째는 이러한 중앙정부 주도의 기능의 결정에도 불구하고 지역 테크노파크 간 차별성은 나타났다. 전술한 바와 같이 지역별로 설치된 특화센터를 테크노파크와 통합하는 과정에서 지역별 특성이 확인되었다. 경북의 경우는 지리적 공간이 상대적으로 넓어 특화센터가 테크노파크와 통합하는 것이 어려웠지만, 대구의 경우는 보다 용이하였다는 것이다.

표 9. 대구와 경북 테크노파크의 특화센터 통합 현황 (2009년 기준)

	특화센터 수	테크노파크에 통합된 센터 수
경북	8개	1개
대구	10개	5개

* 자료 : 국회예산정책처, 2009: 82-3

이러한 차별적 모습을 통하여 중앙정부의 강한 영향력에 의한 변화가 추진되었지만 그것을 받아들이는 지역 테크노파크의 환경에 그 결과는 다르게 발생하였던 것을 알 수 있다.

3) 조정기 : 2008~2013

(1) 현황

이명박 정부(2008~2013년)에서의 지역산업정책

은 광역경제권을 중심으로 한 지역의 경쟁력을 강화하는 것이었다. 참여정부가 국가균형발전을 추구하였다면, 이명박 정부는 지역의 경쟁력 강화를 목표로 하고 이를 위하여 행정구역의 경계를 넘는 ‘규모의 경제’를 확보할 수 있는 광역경제권을 중심으로 산업정책을 추진하는 것이었다(한국산업기술진흥원, 2013: 182-6). 이러한 광역경제권 중심의 정책은 광역선도산업을 선정하고 이를 ‘광역선도산업지원단’에서 추진하였다. 결국 이명박 정부의 가장 핵심적인 지역산업정책의 특징은 기존에 시도별로 존재하는 지역 테크노파크가 아닌 시도 보다 더 큰 광역단위를 공간 범위로 하는 새로운 관리기관인 ‘광역선도산업지원단’을 중심으로 이루어지도록 하였던 것이다.

지역 테크노파크가 직접 사업추진에 관여하고 있는 지역전략산업진흥사업은 2008년부터 차기 지역전략산업진흥사업(Post 4+9, 2008~2012)으로 추진하게 되었다. 본 사업은 4개 지역과 9개 지역의 사업을 통합하고 단일화하여 추진하도록 하였다. 또한 같은 해, 2단계 테크노파크 육성사업을 발표하고 이를 ‘지역혁신거점육성사업’으로 명명하였다. 2009년에는 ‘지역전략산업진흥사업’과 ‘지역혁신거점육성사업’을 통합하여 ‘지역전략산업육성사업’으로 통합하였다. 결국 이명박 정부에서의 지역 테크노파크의 역할과 기능은 아래 표에서 나타난 지역전략산업육성사업을 통하여 명확히 구별될 수 있다. 아래 표에 나타난 바와 같이 사업의 구성을 보면 지역산업기반구축사업, 지역산업기술개발사업, 기업지원서비스사업, 지역전략산업기확단운영사업 및 지역혁신거점육성사업(테크노파크 조성사업)으로 이루어져 있다.

구체적으로 살펴보면 기업지원서비스사업은 지역에 구축된 인프라를 활용하여 전략산업 관련 기술지도 및 자문, 마케팅, 지식서비스, 인력양성 등을 지원하는 것이다. 지역혁신거점육성사업(테크노파크 조성사업)은 기 구축된 테크노파크를 바탕으로 지역산업육성거점기능 강화 및 기업지원 종합서비스를 제공하는 사업이다. 구체적으로는 ‘거점기능강화사업’과 ‘기술기업육성사업’으로 구분된다. 여기서 ‘거점기능강화사업’은 지역산업육성자원조사, 산학연 연계 협의회 운영, 모니터링기업군 구축 및 관리 등을 담당하며, ‘기술기업육성사업’은 입주기업의 창업보육지원 및 기술경영 통합지원 등을 추진한다. 지역전략산업기확단 운영사업은 지역 테크노파크 내에 설치된 ‘정책기획

표 10. 지역전략산업육성사업 현황

(단위: 백만원)

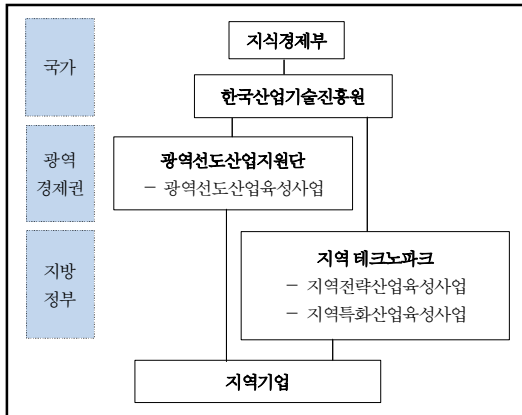
사 업	내 용	대 상	2011예산
지역산업 기술개발	전략산업분야의 기술개발지원	기업	118,170
지방기술혁신	특화 분야의 기술개발지원	대학	15,718
지역혁신 거점육성	전체 18개 테크노파크 지원	테크노파크	14,500
지역산업 기반구축	지역전략산업의 시설 및 장비구축	특화센터(19개)	59,552
기업지원 서비스	기술지원, 마케팅, 지식서비스, 인력양성지원	테크노파크대학 등	58,838
지역전략산업기획단운영	비수도권 13개 테크노파크 기획 및 평가지원	테크노파크	12,042
총 계			268,820

* 자료: 한국산업기술진흥원, 2013: 203

단'과 '지역산업평가단'에 보조금을 지원하는 사업이다. 두 내부 기관에 별도의 보조금을 지원하여 지역전략산업진흥계획 수립, 지역혁신 클러스터 육성을 위한 중장기 발전전략, 지역전략산업 협의회 구성 및 운영, 지역산업 DB 구축, 지역산업기술 개발사업 등에 대한 기획과 평가관리업무에 대한 지원을 목적으로 한다(한국산업기술진흥원, 2013: 246).

역특성화산업육성사업의 추진에 지역 테크노파크가 직간접적으로 개입하여 지역의 관리기관으로 역할을 수행하고 있었다. 이러한 지역산업정책과 관련 기관을 종합하면 <그림 2>와 같은 추진체계가 형성되어 있음을 알 수 있다.

지식경제부에서는 2009년 12월 지역 테크노파크 내부 조직개편을 단행하였다. 즉, 전략산업기획단이 추진하는 기획과 평가 기능 중에서 기획기능은 '정책기획단'에 평가기능은 별도의 재단 부설 '지역산업평가단'으로 분리하였다. 또한 전략산업기획단과 통합하기 이전의 지역 테크노파크의 기능과 지역진흥사업에서 기업을 지원하는 기능은 '기업지원단'을 설치하여 담당하도록 하였다. 이로써 테크노파크는 정책기획단, 지역산업평가단, 기업지원단, 특화센터(테크노파크에 통합된 경우)로 조직이 구분되었다. 이러한 지식경제부에서는 조직개편의 목표를 지방자치단체의 자율적 기획기능을 강화하고 지역산업평가에 대한 투명성과 공정성을 확보하기 위한 것이라고 하였다(한국산업기술진흥원, 2013: 246). 그런데, 이러한 중앙정부 주도의 내부적인 체제 개편의 모습은 지역 테크노파크의 진정한 주인은 지역이 아니라 중앙정부인 것처럼 인식되어 진다.



자료: 한국산업기술진흥원, 2013: 223; 산업자원부, 「2013년도 지역산업진흥계획 수립 세부지침」

그림 2. 이명박 정부에서의 지역산업 추진 체계⁷⁾

한편, 참여정부인 출범 후인 2004년부터 지역별로 '지역혁신특성화사업(RIS)'이 추진되었으며, 2007년에는 '지역연구산업진흥사업(RIS)'으로 명칭이 변경되었으며, 2008년에는 여기에 지자체연구소사업(RRI) 사업이 추가되고, 2009년에는 '지역특화산업육성사업'으로 명칭이 바뀌고, 2010년에는 여기에 지역혁신센터사업(RIC) 사업이 추가되었다. 그런데 이러한 지

(2) 분석

이 기간에는 테크노파크의 기능이 '지역거점기능'과 '기업지원(기술혁신기능)'으로 대별되어 구체화되는 시기라고 볼 수 있다. 참여정부에서는 6대 기능 위주에서 네트워킹, 지역산업정책 기획 기능이 추가되었으며, 이제는 기존의 6대 기능은 모두 기업지원기능으로 포괄된다면, 새롭게 추가된 기능들은 지역거점

표 11. 지역거점기능과 기업지원기능

기능 분류		주요 내용
지역거점	지역 정책기획	- 지역발전 전략수립, 지역혁신 연구 및 기획
	지역네트워크, 플랫폼기능	- 지역산업관 연계, 지역혁신자원 정보 및 지원수단 공유 및 연계
기업지원	기업성장지원	- 창업 후 보육, 기업성장지원서비스
	산업생산지원	- 장비활용, 시험생산, 성과활용 및 확산(생산, 판매 지원 등)
	인력양성	- 교육훈련, 지원정보 및 일자리정보 유통, 인력 연계
	기술지원	- 기술이전, 중개, 공동연구개발, 애로기술 해소

기능으로 분류된다.

이러한 기능변화의 핵심은 지역 테크노파크의 기업 지원 기능에 대한 강조이다. 즉, 외형상은 기존에 이미 하고 있던 기능들의 재배열처럼 보이지만 실제로는 ‘효율적인 기업지원’이라는 목적 지향적인 재배열이라는 것이다. 참여정부에서는 기존 기능에서 새로운 지역혁신 거점 기능이 추가 되었다면, 이명박 정부에서는 기업 지원 기능을 중심으로 재정향 되었다고 볼 수 있다.

그런데, 지역 테크노파크의 기능의 분류를 주도한 것은 지역이 아니라 중앙정부의 지역산업정책에 의해 결정되었다는 것이다. 새로운 대통령이 선출되고, 중앙부처의 지역 산업정책의 변화가 오고, 이를 지방에서는 적극적으로 따라 가는 모습을 보이고 있는 것이다.

지역 테크노파크에서 인식하는 중앙정부와 지역과의 관계를 관련 사업을 담당하는 한국산업기술진흥원의 보고서는 이렇게 표현하고 있다.

“중앙정부에서 테크노파크의 개별 사업내용을 확정하고 Top-Down형태로 사업과 재원을 배분하고 있어 테크노파크의 자율성을 저해함. 개별 사업 공고에 따라 지역의 다수 혁신기관, 대학이 지역별로 사업을 수주하는 형태로 예산이 집행되기 때문에 지역 내 여타 프로그램 간 조율이 어려움”. (한국산업기술진흥원, 2009: 62)

이 시기는 테크노파크를 지역혁신의 거점이자 중소기업 지원서비스 제공의 종합 창구로 발전시키기 위해 지역혁신거점유형성사업을 본격적으로 추진한 시기라고 볼 수 있다.

대구와 경북테크노파크가 이러한 기능을 수행하는데 있어서 결정적인 역할을 하는 것은 역시 중앙정부의 자금인 것으로 확인되었다. 위 표에서 나타난 바와 같이 대구와 경북 테크노파크 모두 국비의 비율이

50%에 가까운 수준이다. 그런데 사업의 시작이 이러한 국비를 중심으로 진행되고 여기에 지방비와 민간이 매칭을 하는 형태로 진행되므로 국비의 비율이나 예산 편성이 초기에 결정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

인터뷰에 응한 지역 테크노파크 직원들은 주로 ‘프로젝트 베이스 펀드’라는 용어를 많이 사용하였다. 이는 중앙정부에서 우선적으로 배정된 자금이 있기도 하지만 대부분은 다른 지역과 경쟁을 통하여 프로젝트 사업에 선정되어야 한다는 것이다. 결국 이러한 기능의 분류와 조정이 발생하게 된 가장 큰 결정의 키잡

표 12. 대구 및 경북 테크노파크(2008~2012) 재원조달 실적

연도		국비	지방비	민간	소계	
2008	대구	900.0	900.0	30.6	1,830.6	
	경북	900.0	900.0	150.0	1,950.0	
2009	대구	900.0	900.0	30.6	1,830.6	
	경북	900.0	900.0	150.0	1,950.0	
2010	대구	738.0	680.0	30.6	1,448.6	
	경북	760.0	800.0	150.0	1,710.0	
2011	대구	788.0	730.0	30.6	1,548.6	
	경북	1,160.0	1,130.0	150.0	2,440.0	
2012	대구	770.0	770.0	30.6	1,570.6	
	경북	770.0	800.0	80.0	1,650.0	
총계	금액	대구	4,096.0	3,980.0	153.0	8,229.0
		경북	4,490.0	4,530.0	680.0	9,700.0
	비율	대구	49.8%	48.4%	1.9%	100.0%
		경북	46.3%	46.7%	7.0%	100.0%

* 지역혁신거점사업에 대한 재원이며 민간재원은 모두 현물 출자임.

* 자료 : 지역혁신거점유형성사업 최종보고서

표 13. 기능별 사업비 집행내역(2008~12)

(단위: 백만 원)

구 분		2008	2009	2010	2011	2012	총계	비율		
인건비		대구	446	467.6	300.6	340.6	370.6	1,925.4	25.5%	
		경북	510.0	520.0	425.0	422.0	330.0	2,207.0	26.1%	
거점 기능 강화	기술 인프라연계 연구개발	대구	464	505.7	0.0	0.0	0.0	969.7	67.0%	
		경북	300.0	251.0	0.0	0.0	0.0	551.0	49.4%	
	모니터링기업군 구축관리	대구	36.5	38.2	40.0	0.0	0.0	114.7	7.9%	
		경북	5.0	28.0	30.0	0.0	0.0	63.0	5.7%	
	지역산업자원 조사·분석·DB구축	대구	29	29.8	30.0	40.0	40.0	168.8	11.7%	
		경북	47.0	35.0	106.0	107.4	61.0	356.4	32.0%	
	산학연 연계 협의회 사업	대구	20	25	50.0	50.0	50.0	195.0	13.5%	
		경북	26.0	12.0	41.0	45.0	20.0	144.0	12.9%	
	소 계		대구	549.5	598.7	120.0	90.0	90.0	1,448.2	19.2%
			경북	378.0	326.0	177.0	152.4	81	1,114.4	13.2%
기술 기업 육성	기술경영통합 연계지원	대구	235.0	298.8	220.0	232.0	216.6	1,202.4	30.8%	
		경북	145.0	192.0	333.0	359.2	255.0	1,284.2	31.8%	
	TP-창업보육센터 연계활성화	대구	82.6	133.5	230.0	80.0	130.4	656.5	16.8%	
		경북	50.0	54.0	66.0	56.0	53.0	279.0	6.9%	
	창업 후 보육지원	대구	46.0	89.9	429.6	323.0	338.0	1,226.5	31.4%	
		경북	280.0	399.0	451.0	359.0	284.0	1,773.0	43.9%	
	기술투자촉진	대구	31.0	46.6	70.0	70.0	75.0	292.6	7.5%	
		경북	0.0	36.0	29.0	30.0	31.0	126.0	3.1%	
	기술완성도제고 연구개발	대구	0.0	0.0	0.0	265.0	260.0	525.0	13.5%	
		경북	256.0	95.0	0.0	0.0	224.0	575.0	14.2%	
소 계		대구	394.6	568.8	949.6	970.0	1,020	3,903	51.7%	
		경북	731.0	776	879.0	804.2	847	4,037.2	47.8%	
기타 (경북테크노파크는 현물 출자 부분이 포함됨)		대구	0.0	0.0	0.0	20.0	40.0	60.0	0.8%	
		경북	80.0	131.0	138.0	147.0	151.0	647.0	7.7%	
연구수당		대구	0.0	0.0	0.0	0.0	30.0	30.0	0.4%	
		경북	0.0	50.0	40.0	83.0	33.0	206.0	2.4%	
간접비		대구	44.9	19.8	15.0	78.0	20.0	177.7	2.4%	
		경북	60.0	0.0	26.0	60.0	90.0	236.0	2.8%	
총 계		대구	1,435	1,654.9	1,385.2	1,498.6	1,570.6	7,544.3	100%	
		경북	1,759	1,803	1,685.0	1,668.6	1,532	8,447.6	100%	

* 자료 : 2008~2012년 지역전략산업육성사업에 의해 추진된 지역혁신거점육성사업 최종보고

이는 역시 중앙정부의 정책이었다는 것이다.

그러나 이러한 중앙정부의 결정에도 불구하고 지역이 가지고 있는 재량의 정도는 존재하고 있었으며 지역은 지역의 특성에 따른 중앙정부의 정책을 제도화

및 착근화하는 노력을 하고 있었다. 위 <표 13>에서 나타난 바와 같이 중앙정부에서 분류한 체계에 의하여 기능별 분류가 되었지만 대구와 경북 테크노파크는 각각 차별화된 부분도 존재하고 있다. 대구의 경우

는 중소기업이 많아 주로 기업에 대한 ‘기술 인프라 연계 연구개발’에 거점기능에 투입된 자금의 67%를 사용하였지만 경북의 경우는 49.4%에 그치고 ‘지역산업육성 조사·분석·DB 구축’에 32%를 할당하였다.

이러한 노력이 두 지역이 차별화 되도록 만들고 있었다. 경북테크노 파크의 경우는 입주공간이나 장비 등이 상대적으로 미흡한 반면에 정책 기획이나 플랫폼, 네트워킹 기능 등 거점기능은 상대적으로 우수하다고 볼 수 있다. 반면에 기술혁신기능의 수행능력은 다소 미흡하다고 볼 수 있다. 대구테크노파크의 경우는 입주공간이나 장비 등은 충분한 인프라를 갖추고 있으며 장비활용, 기술지원, 인력양성 등 기술혁신기능이 상대적으로 양호하다. 반면에 재정자립도는 미흡한 수준이다(산업통산자원부 내부자료, 2014).

5. 결론 및 정책적 시사점

우리나라의 지역 테크노파크의 기능은 지난 16년간 크게 3단계로 구분될 수 있으며 각 단계로 전환되면서 변화를 경험하였다. 초기 지역 테크노파크의 6대 기능은 중앙정부의 기획에 의하여 확정되었다. 이후 참여정부에서 지역혁신과 균형발전이 강조되면서 6대 기능에 지역혁신사업의 거점기관 기능이 추가되었다. 이명박 정부가 등장하면서 지역 테크노파크를 지역혁신의 거점이자 중소기업 지원서비스 제공의 종합 창구로 발전시키는데 중점을 두면서 크게 지역거점기능과 기업지원기능으로 재조정되었다.

이러한 변화의 맥락 속에는 다음과 같은 세 가지 특징이 포착되었다.

첫째는 지역 테크노파크가 태동하던 시기에 형성된 중앙정부 행위자와 지역 행위자 간 관계의 그 이후에도 지속되는 경로의존적 속성이다. 즉, 지역 행위자는 1997년에 사업 공모에 지원할 때 가지고 있던 테크노파크에 대한 인식의 틀을 크게 벗어나지 않았다는 것이며, 이는 중앙정부 행위자 또한 유사한 것으로 보인다. 이는 제도 자체의 경로의존이라기 보다는 제도를 둘러싼 행위자간 관계의 경로의존적 모습을 보이고 있다고 볼 수 있다.

둘째는 지역 테크노파크 기능이라는 ‘제도’ 자체에서 가겹(layering)과 재정향(reorientation) 현상이 나타났다. 초기에는 6대 기능이 중심이었으나 추후에 지역혁신 추진의 거점 기능이 추가되었으며, 여기에

기존의 기능은 유지하되 ‘효율적인 기업지원’이라는 새로운 방향과 강조점으로 재조정되었다는 것이다. 결국 초기에 형성된 6대 기능은 존재하지만 거기에 새로운 기능이 추가되고, 다시 기존의 기능이 새로운 방향으로 재정향 되는 과정을 겪었다는 것이다.

셋째는 지역 테크노파크 기능의 변화경로와 상황적 맥락에서 중앙정부와 지방자치단체 상호간 힘의 역학 관계는 주로 중앙정부 주도의 흐름 속에서 지방자치단체와 테크노파크의 자유재량성은 낮은 것으로 나타났다. 중앙정부는 비토권을 가진 다기 보다는 오히려 제도의 창출에서부터 경로의 변화과정을 총체적으로 컨트롤하는 타워 역할을 하고 있었다는 것이다.

넷째는 중앙정부 행위자의 강한 영향력에도 불구하고, 지역에 내재한 환경적 특수성이 지역 간 기능의 차별화를 초래하였다는 것이다. 중앙정부 행위자 주도의 변화이면 모든 지역 테크노파크가 일률적으로 변화하여야 하지만 대구와 경북 테크노파크에서 차별성이 나타나는 것은 각 지역이 가진 내재화된 특성이 있기 때문인 것으로 분석된다.

이러한 결론을 바탕으로 다음과 같은 시사점을 도출 할 수 있을 것이다. 첫째는 지역 테크노파크는 누구를 위한 것인가에 대한 고민이 필요하다. 지역 테크노파크는 지역의 혁신적 성장의 촉매제이자 국가 발전의 기틀이기도 하다. 그런데, 지역 테크노파크 자체의 발전을 위해서는 지역이 자율성을 가지고 끊임없는 변화 노력을 보여야한다. 따라서 이를 위해서는 지역 테크노파크 기능변화의 주도권은 중앙정부에서 가지고 있으며 오히려 지역은 보조자 역할을 하고 있다는 현실에 대한 인식과 변화가 우선되어야 할 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 둘째로 중앙정부 행위자와 지역 행위자 간 형성된 경로의존을 탈피(path breaking) 하는 노력이 필요하다. 그러나 제도 자체의 경로탈피만큼이나 관련 행위자 간 관계의 경로 탈피도 어려운 일이다. 따라서 양 행위자 관계의 경로 탈피를 위한 법, 제도적인 과감한 노력이 우선되어야 할 것이다.

본 연구는 제도 변화의 상황적 맥락과 역사적 제도주의 모형을 연계하여 지역 테크노파크 기능의 경로 변화에 대한 종합적인 이해를 제공함으로써 향후 지역산업정책에 함의를 줄 수 있었다. 또한 본 연구에 적용된 역사적 제도주의의 제도 변화 모형을 지역 테크노파크 기능에 적용하였을 경우에 나타나는 이론적 함의도 도출할 수 있었다. 그러나 16년간 이라는 기간

전체에 대한 분석을 시도함에 따라 경로 변화 과정에서 나타나는 행위자 간의 역동적 상호관계에 대한 미진한 포착은 다소 아쉬운 한계가 있음을 밝혀둔다. 마지막으로 다른 나라와 비교연구 등을 통하여 우리나라 지역 테크노파크 기능과 지역산업정책에 대한 보다 깊이 있는 연구를 통하여 본 연구의 부족한 부분을 채워주기를 기대한다.

사사

논문작성에 많은 도움을 주신 단국대학교 도시계획·부동산학부 고석찬 교수님께 감사드립니다.

주

- 1) 국비, 지방비, 민자 등을 포함한 금액이며 그 중 국비는 2,562억 원으로 전체의 약 30%를 차지하고 있다.
- 2) 이 부분은 연구자의 논문 '지방행정체제 개편의 경로진화 연구'(2012: 61-65)에서 일부 발췌 및 수정보완 한 것이다.
- 3) 중앙정부에서는 6대 기능 중에서도 창업보육기능에 가장 관심이 많았던 것으로 보인다. 이는 창업보육기능이 김대중 정부의 벤처기업 2단계 육성 정책과 맞물려 있기 때문으로 보인다.
- 4) 이러한 현상이 발생한 것은 중앙정부 내의 부서 간 이해관계의 차이에서 그 직접적인 이유를 찾을 수 있을 것이다. 지역전략산업기획단은 국가균형발전위원회와 산업자원의 지역균형발전기획관실 소관의 업무였다. 그러나 테크노파크 사업은 산업자원부 산업기술국 산업기술기반조성과의 소관이었던 것이다. 결국 기존의 산업기술기반조성과 새로운 국가균형발전의 일환으로 기존의 지역산업진흥사업의 추동력이 확보된 전략산업기획단이 지방이라는 공간에서는 애매한 역할을 하게 보이게 되었던 것이다. 한편 지역 테크노파크의 근거법률은 「산업기술기반조성법」과 「산업기술단지지원특례법」인데 반하여 지역전략산업기획단의 근거법률은 「산업집적활성화 및 공장설립에관한법」이다. 동법 시행령에서는 지역 전략산업기획단은 지역산업진흥계획의 수립과 관련하여 정보수집, 전략제시, 프로그램개발, 협력사업 발굴, 산학연 협력체계 구축방안 마련, 국내외 투자유치 방안 등의 역할을 규정하고 있다. 기획단은 2002 ~ 2003년 설립되었으며, 2007년 테크노파크의 산하 조직으로 통합되어 정책 기획단으로 개명되어 지금에 이르고 있다.
- 5) 전략산업기획단과 테크노파크의 통합이 2007년인지 이명박정부가 출범한 2008년인지에 대하여 각종 자료에서 일치하지 않고 있음(한국산업기술진흥원, 2013: 147). 이는 산업자원부가 2007년 7월에 이러한 내용이 포함된 표준 정관을 제정하고 각 지역 테크노파크에 시

행할 것을 요구하였으나, 실제 지역 테크노파크는 운영 위원회와 이사회 등을 거쳐 정관을 개정해야하는 절차를 따르는 데에 따른 시간차이로 인하여 발생하는 문제인 것으로 추측된다.

- 6) 지역특화센터는 지역별로 특화분야지원하기 위하여 지역전략산업진흥사업의 일환으로 추진되었으며, 지역별 해당분야에 대한 집적화 단지 또는 혁신거점을 조성하여 장비 및 시설구축과 공동 활용을 지원하는 기관이며, 지역거점기관의 소속기관 또는 독립법인으로 설치되었으며, 2012년 현재 전국에 총80여개가 운영되며, 테크노파크 내 특화센터는 총 39개이며, 21개는 독립법인으로, 20개는 타 지역 거점기관의 소속기관 형태로 운영되고 있다(한국산업기술진흥원, 2013: 241).
- 7) 「산업기술혁신촉진법」 제38조에 의거 산업기술혁신을 촉진하기 위한 사업 추진을 지원하기 위하여 설립된 기관이며, 정부의 지역산업정책을 실질적으로 관리·지원하는 기관인. 기존에 지역산업정책을 추진하던 한국산업기술평가원, 한국산업기술재단과 다른 R&D기관을 '한국산업기술평가관리원'과 '한국산업기술진흥원'으로 이명박 정부에서 통폐합 한 것이다.

문헌

- 권영섭·변세일, 2003, 지역별 지식기반산업 육성과 지역혁신체제 구축방안: 테크노파크 성과분석을 중심으로, 국토연구원보고서.
- 국회예산정책처, 2009, 지역전략산업육성사업 평가. 경남발전연구원, 2011, 지역산업육성을 위한 경남테크노파크 역할 제고방안, 정책포커스.
- 김계수, 2002, 한국 테크노파크의 종합 경영관리시스템. 과학기술정책연구원, 정책연구, 2002-17.
- 김대중, 2011, 테크노파크의 지역전략산업 지원효과에 관한 연구: 충남의 산업구조변화와 지역경제성장과의 관계를 중심으로, 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김재근, 2011a, 테크노파크 창업보육지원 사업의 성과 평가: 입주기업 성장효과를 중심으로, 한국정책학회 동계학술대회논문집, 69-89.
- 김재근, 2011b, 테크노파크 조성사업의 성과평가에 관한 연구: 상대적 효율성과 효과성 분석, 성균관대학교 박사학위논문.
- 김태은, 2011, 두 가지 환류, 그리고 내생적 제도변화: 종합부동산세를 중심으로, 한국행정학보, 45(2), 27-56.
- 남재걸, 2012, 지방행정체제개편의 경로진화 연구: 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책

- 을 중심으로, 지방행정연구, 26(2), 55-88.
- 단소염·전종우, 2013, 도시 브랜드 구축을 위한 지역 이랜드 정책: 전라남도 광주시를 중심으로, 공공정책과 국정관리, 7(2), 81-103.
- 박병식, 2006, 과학기술산업단지의 경쟁력 분석: 테크노파크 사업을 중심으로, 한국정책학회 학술대회, 1-18.
- 박용성·박춘섭, 2011, 민간투자 사업최소수입보장(MRG) 제도의 경로 변화연구, 한국정책학회보, 20(1), 243-266.
- 박종화·Han Sun Sheng, 2001, 테크노파크 활성화 과정에서 지방정부의 역할과 한계, 한국행정논집, 13(1), 179-202.
- 서원석·고석찬·양광식, 2010, 테크노파크의 지역경제 파급효과 및 정책과제 연구, 한국지역개발학회지, 22(2), 79-98.
- 정종석·송하울·김영수·김찬준, 2011, 지역산업육성 지원제도의 개편방안, 산업연구원.
- 산업통상자원부, 2013, 지역산업정책 백서.
- 산업통상자원부, 2014, 테크노파크 기능 재정립 및 활성화 방안, 내부자료.
- 오덕성·차상룡, 1999, 지역기술지원 하부구조로서의 테크노파크 사업방향과 대학의 역할, 지역개발논총, 11, 7-36.
- 오은주, 2013, 지역주도형 지역산업 육성방안, 한국 지방행정연구원.
- 은민수, 2008, 유럽 복지국가의 연금정치(pension politics), 한국정치학회보, 42(4), 475-497.
- 안영진, 2017, 대학의 지역 경제적 파급효과, 한국지역지리학회지, 23(1), 227-238.
- 이종호·채민수, 2016, 지역자원 활용형 사회적기업의 지역연계성과 존립기반, 한국지역지리학회지, 22(3), 499-514.
- 이재훈·김상곤, 2001, 지역경제 활성화를 위한 테크노파크의 역할에 관한 연구: 경북 테크노파크의 사례로, 영남지역발전연구, 28, 51-72.
- 이철우·김명엽, 2009, 테크노파크 조성사업의 성과와 정책과제, 한국경제지리학회지, 2(1), 19-37.
- 이철우·최요섭·이종호, 2016, 국가주도형 산업집적지의 내생적 발전 가능성, 한국지역지리학회지, 22(2), 397-410.
- 지식경제부, 2009, 지식경제백서(2008~2009).
- 정용덕 외, 1999, 신제도주의, 대영문화사.
- 최용호·황우익, 2005, 지역산업진흥사업 발전을 위한 전략산업기획단의 역할, 지역경제, 3, 81-104.
- 하연섭, 2011, 제도분석, 서울: 다산.
- 한세역, 2017, 창조성기반 지역혁신시스템의 가능성과 실천, 공공정책과 국정관리, 10(4), 58-88.
- 한국산업기술진흥원, 2009, 한국 테크노파크 2020 장기 발전 전략 및 추진 방안 연구.
- 한국산업기술진흥원, 2013, 지역산업정책백서.
- 한국산업기술평가원, 2007, 2단계 테크노파크 조성사업 기획. 연구보고서.
- 한국과학기술기획평가원, 2012, 특정평가보고서 테크노파크조성사업.
- 하태수, 2010, 경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조, 한국행정학회 동계학술대회, 1-16.
- 홍형득, 1997, 지방정부의 지역혁신체제 구축을 위한 테크노폴리스 조성전략: 대덕 연구단지과 대전광역시 중심, 한국정책학회보, 6(2), 101-127.
- Immergut, E. M. & Anderson, K. M., 2008, Historical Institutionalism and West European Politics, *West European politics*, 31(1-2), 345-69.
- Krasner, Stephen D., 1988, Sovereignty: An Institutional Perspective, *Comparative Political studies*, 21(1), 66-94.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen., 2005, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, New York: Oxford University Press.
- Mahoney, J. and Thelen, K., 2010, A Theory of Gradual Institutional Change, In J. Mahoney and K., Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, 1-37, Cambridge University Press.
- 교신 : 남재걸, 16890, 경기도 용인시 수지구 죽전로 152 단국대학교 사회과학대학 행정학과(이메일 : south68@daum.net, 전화: 031-8005-3993)
- Correspondence : Nam, Jae Geol, 16890, Department of Public Administration, College of Social Sciences, Dankook University, 152, Jukjeon-ro, Suji-gu, Yongin-si, Gyeonggi-do, Korea(E-mail: south68@daum.net, Tel: +82-31-8005-3993)

(접수 2017.04.27, 수정 2017.05.14, 채택 2017.05.20)