

지역혁신 기반 균형발전정책의 새로운 전략 방향 모색*

A New Strategy for Balanced Development Policies based on Regional Innovation

김 호 철**

Ho-cheol Kim

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지역혁신 이론과 사례
- III. 역대 정부의 지역혁신정책
- IV. 새로운 전략 방향
- V. 맺음말

본고는 수도권과 비수도권 간의 지역발전 격차를 실질적으로 개선하기 위해 지역혁신에 기반한 균형발전정책의 새로운 전략 방향을 제시하고자 한다. 지역혁신의 이론과 사례를 토대로 지역혁신정책의 역할과 범위를 조명하고, 역대 정부의 지역혁신정책이 실제로 어떻게 흘러왔는지를 살펴보고 나서, 균형발전정책의 새로운 패러다임으로 혁신생태계 관점에서 다음 4가지 전략적 과제를 제시하였다. 첫째 지역별 특성을 살린 첨단산업 생태계 조성이다. 대기업 본사를 유치하고 초광역 클러스터를 형성하여 지역을 첨단산업수도로 발전시켜야 한다. 둘째 특구를 활용한 지역의 산업혁신거점 구축이다. 각종 특구를 활용하여 지역이 육성할 미래산업 집적지에 지원을 집중하고, 기업과 연구소, 대학이 물리적 공간을 공유하고 융합기술을 실증하는 거대한 혁신거점을 제공해야 한다. 셋째 지역기업 수요에 맞춘 산학연 협력이다. 새로운 산학협력 비전과 전략을 제시하고 산업단지 내 산학융합지구 역할을 확대할 것을 제안한다. 넷째 지역혁신기관의 중재기능 효

* 본고는 필자의 개인적인 견해로 정부의 정책 방향과는 무관함; 정책토론을 통해 가르침을 주신 나주몽 교수님, 양해정 교수님, 이두희 단장님, 송유경 박사님, 변동철 본부장님께 감사드리며, 초고를 읽고 귀중한 의견을 보내주신 김형태 부원장님과 익명의 심사자분들께도 지면을 빌어 깊은 감사를 드림.

** 산업통상자원부 지역경제정책관, 서울대 법학전문박사, 미국변호사

논문 접수일: 2025. 3. 14. 심사기간: 2025. 3. 14. ~ 2025. 4. 11. 게재확정일: 2025. 4. 11.

율화이다. 지역혁신 관련 효율적인 거버넌스를 구축하고, 지원기관을 통합 연계해야 한다.

□ 주제어: 지역혁신, 균형발전, 혁신생태계, 첨단산업수도, 산업혁신거점, 지역혁신 거버넌스

This paper aims to propose a new strategic direction for balanced development policies based on regional innovation to effectively reduce the development gap between the capital region and non-capital regions. Drawing on the theory and examples of regional innovation, the paper highlights the role and scope of regional innovation policies, examines how such policies have evolved under successive governments and presents four strategic tasks from the perspective of innovation ecosystems as a new paradigm for balanced development. First, advanced industry ecosystems tailored to regional characteristics must be created. This includes attracting the headquarters of large corporations and forming super-regional clusters to transform the region into a hub for advanced industries. Second, industrial innovation hubs need to be established at the regional level. By leveraging various special zones, policy support should focus on areas that will nurture future industries, providing the infrastructure for innovation hubs where companies, research institutes, and universities can share physical space and demonstrate convergent technologies. Third, industry-academia-research collaboration should be tailored to the needs of local enterprises. Setting a new vision and strategy for industry-academia cooperation and expanding the role of industry-academia convergence districts within industrial complexes are proposed. Fourth, it proposes the enhanced effectiveness of regional innovation organizations. Efficient governance related to regional innovation should be established, and based on this, relevant organizations within the region should be integrated and connected.

□ Keywords: Regional Innovation, Balanced Development, Innovation Ecosystem, Advanced Industry Capital, Industry Innovation Hub, Regional Innovation Governance

I. 서론

우리나라는 2003년 참여정부를 시작으로 균형발전정책을 추진해왔다. 초기에는 공공기관 이전과 대규모 물적 자본의 투입으로 지역 간 격차를 다소 완화하였지만, 이후 정권을 거치면서 균형발전정책 동력이 약화되고 디지털 전환에 대한 지역의 대응역량 미흡과 맞물리면서, 수도권과 비수도권 간 격차는 심각한 수준에 이르렀다.¹⁾ 수도권 일극화는 잠재성장률 하락, 유례없는 저출산, 사회적 격차 심화라는 지금 대한민국의 위기를 초래하고 있다. 특히 지역은 국가의 핵심 제조기반임을 감안할 때, 지역산업 침체는 대한민국 제조혁신 역량이 말라가는 위기 신호이며, 지역경제의 활력 회복을 위한 과감한 균형발전정책 설계가 요구된다.²⁾

필자는 균형발전 핵심전략으로 ‘지역혁신’에 주목한다. 지역경제가 발전하려면 물적 자본의 투입을 넘어 지식의 축적, 자원의 효율적 활용과 양질의 노동력에 기반한 혁신 활동이 있어야 하고, 지역의 여건과 특성에 적합한 ‘지역혁신체계’를 구축하여 성장역량을 배양하는 정책적 개입이 필요하다. 지역 내 혁신 활동이 활발해져 신산업이 발달해야 청년 인재가 머물고 고부가가치 기업이 자리 잡을 수 있다.³⁾ 균형발전정책의 근거법인 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 ‘지방분권균형발전법’)」 제12조가 제시한 지역의 여건과 특성에 맞는 지역혁신체계를 실제 현장에서 구현하는데 정책역량을 집중해야 한다.⁴⁾

그런데, 지금의 균형발전정책에는 지역혁신에 대한 통합적 비전과 전략이 부족하다. 학계나 정책 현장에서 지역혁신체계, 지역혁신클러스터, 지역혁신생태계 등 용어가 이론적 체계 없이 사용되고 있다. 각 부처가 혁신생태계를 경쟁적으로 표방하지만 결국에는 과거와 유사한 연구개발 지원사업을 양산하는 형국이다. 당초 균형발전정책이 의도한 지역혁신 성과는 뚜렷하

1) 수도권 인구가 비수도권 인구 총합을 2019년부터 추월하여 2024년 인구 격차가 역대 최대를 기록함: 수도권 2,605만명(전년비 3.3만명 ↑) vs 비수도권 2,517만명(전년비 87.7만명 ↓)

2) 한겨레 주최 지속가능 대한민국 포럼. 2024.11.28.; 광주일보 사설. “지방 생존이 국가발전이라는 시·도 지사의 절규”. 2024.9.12; 김신일. “국가소멸위기 극복, 지역에 답 있다”. 내일신문 2024.9.11 등 참고

3) 2023년 기준, 시도별 기술혁신역량(STEPI 순위), 1인당 소득(통계청 순위), 인구감소지역(행안부, 갯수)을 비교해보면, 지역의 혁신역량이 경제활동 및 인구에 유의미한 영향을 보임

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
기술혁신	2	9	13	11	6	3	4	14	1	15	7	10	12	17	5	8	16
지역소득	1	16	17	8	12	10	2	5	4	13	6	3	15	7	9	11	14
인구감소	0	3	3	2	0	0	0	0	2	12	6	9	10	16	15	11	0

4) 지방분권균형발전법 제12조: “국가와 지방자치단체는 지역의 여건과 특성에 적합한 지역혁신체계를 구축하기 위하여 산업계·학계·연구계 간의 협력 활성화, 지역혁신을 위한 전문인력의 양성, 기술 및 기업경영에 대한 지원기관의 확충, 지역혁신 관련 사업의 조정 및 연계운용 등에 관한 시책을 추진하여야 한다.”

게 보이지 않고, 연간 14조 원의 지역사업 예산이 나눠먹기 식으로 집행된다는 지적도 있다.⁵⁾

선행연구를 보면, 2000년대 초반에는 외국의 지역혁신 이론과 사례를 국내에 소개하며 균형발전정책에 지역혁신체계를 반영하였다.(김선배, 2004; 장재홍, 2005 등) 2010년대 중반 이후에는 혁신생태론적 관점에서 기본 모형 및 지역별 유형을 분석하고 혁신주체 간 상호작용 촉진을 위한 개선과제가 논의되었다.(김영수 외, 2015; 김지수 외, 2020 등) 최근에는 지역혁신중심 대학지원체계와 관련한 지·산·학·연 협력이 연구된다.(채준원·탁하연, 2024 등) 하지만 이들 연구가 특정 이론의 검토나 부분적 분석에 그치고 있어, 지역혁신 이론들이 개념적으로 어떻게 구분되는지, 그간 정책 현장에서 실제로 어떤 형태로 반영되고 실행되었는지, 그리고 지역발전 격차가 커진 현 상황에서 우리에게 어떠한 지역혁신 이론과 전략이 필요한지 등 실천적 물음에 대한 종합적 검토나 해결책은 찾아보기 어렵다.

본고는 지역혁신에 기반하여 수도권과 비수도권 간의 지역발전 격차를 실질적으로 개선하고 각 부처에 산재한 지역혁신정책을 통합적 시각에서 효율화하기 위한 새로운 전략 방향을 제시하고자 한다. 연구방법으로는, 기존 연구문헌과 정책자료를 토대로 지역혁신 이론과 과거 정부의 정책사례를 정리하였고, 수 차례의 전문가 정책협의회를 거쳐 새로운 전략방향을 도출하였다. 우선 II장에서 지역혁신의 이론과 사례를 살펴보면서 지역혁신정책의 역할과 범위를 조명하고, III장에서 역대 정부의 지역혁신정책이 실제로 어떻게 흘러왔는지를 종합적 시각에서 검토하며, IV장에서 지역혁신정책의 새로운 패러다임으로 혁신생태계 관점에서 어떠한 전략적 과제에 정책적으로 집중할지를 밝히고자 한다.

II. 지역혁신 이론과 사례

지역혁신 이론으로 지역혁신체계, 혁신클러스터, 혁신생태계 등이 주로 논의되며, 정책사례로는 미국의 혁신클러스터, 프랑스 경쟁거점, EU의 스마트 특성화, 일본의 리빙랩 등이 있다. 이러한 지역혁신 이론과 사례를 개괄적으로 살펴보면서 균형발전정책에 대한 기본적인 접근들을 제시하겠다.

5) 한재준. “與 지역균형 발전 예산 증액 예고... 野 ‘비효율 예산’ 송곳날 심사”. 뉴스1. 2020.10.28.; 손동희.(2024). “지역 산업클러스터 정책·사업 평가”. 국회예산정책처 등 참고

1. 지역혁신 이론

지역혁신은 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전 역량을 창출, 활용, 확산시키는 것을 의미한다. 지방분권균형발전법 제2조제3호는 “지역의 인적자원개발·과학기술·산업생산·기업 지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것”으로 정의하였다. 지역혁신 이론은 스펀셔의 혁신관에 기초하며, 일본경제 성장동력을 분석하는 과정에서 국가혁신체계론이 형성되고, 1980년대 지역의 성공사례를 연구하면서 지역 혁신체계론이 발전하였다. 이후 공간정책과 맞물려 지역혁신클러스터가 등장하고, 최근에는 혁신생태계론이 활발하게 논의되고 있다.

1) 혁신체계론

‘혁신’은 제품 또는 제품의 생산공정에 관한 새로운 지식을 상업화하여 이윤을 추구하는 활동이다. Schumpeter(1934)는 혁신이라는 용어를 경제발전의 맥락에서 처음 사용하였으며, 혁신에 대해 이윤 창출을 목적으로 하는 지식과 생산요소들의 새로운 결합이며 기존 경제순환구조의 창조적 파괴를 통해 역동적 발전을 이루는 원동력이라고 하였다. 이러한 혁신관은 신고전학과 경제학이 주류이던 20세기 후반에는 사장되어 있다가 1980년대 이후 내생적 성장이론으로 다시 주목받았고, Lucas(1988) 등이 경제 내에서 내생적으로 발생하는 기술진보를 통해 경제성장이 이루어지는 과정을 체계화하였다.

이후 진화론적 경제학은 기업의 혁신과정을 사회경제적, 문화적 제도와 연관시켜 혁신의 동태적 과정과 이를 위한 제도적 환경에 주목하였다. 기술혁신은 신기술의 창출뿐만 아니라 이를 흡수, 적용, 개량하는 일련의 과정이며, 지속적인 ‘상호작용을 통한 학습’이 중요한 역할을 한다는 것이다. 이러한 시각에서, Freeman(1987)은 일본의 성장에는 기술개발 투자의 양보다는 기업혁신을 확산시키고 협력하는 분업구조와 이를 지원하는 민관 협력체계의 발달에 있다고 분석하였으며, Lundvall(1992)은 기업의 혁신 활동이 고객, 기업, 연구소 간 다양한 상호학습을 통해 이루어지며, 지역이 가진 지리적, 문화적, 제도적 근접성을 중요한 사회적 맥락으로 보았다. 이들 주장은 정부가 개입하여 경제주체 간의 혁신 지향적 협력 활동이 촉진해야 한다는 ‘국가혁신체계론’으로 발전하였다.

‘지역혁신체계(Regional Innovation System: RIS)’는 “지역발전을 도모하기 위한 목적으로 일정한 지역에서 지식을 창출, 확산, 활용하는 과정”이다.(Oughton et al., 2002) 앞에서 살펴본 역동적 혁신관, 상호작용 학습과 국가혁신체계론을 지역 단위 이론으로 적용한 것이다. 1980년대 후반 이후, Saxenian(1994), Cook & Morgan(1994) 등이 실리콘 벨리, 바

템뷔르템베르크, 에밀리아 로마냐 등 지역의 경제적 성공사례를 연구하면서 개별 기업이 아니라 지역 전체의 사회적·제도적 환경이 혁신을 주도하였다고 분석하였고, 이에 따라 지역혁신체계론이 주목받기 시작했다. 특히 Cooke & Morgan(1998)은 지역이 물리적, 지리적 공간에 그치지 않고 산업의 혁신과 경쟁력을 강화하는 사회적·제도적 환경으로 작용한다고 보았으며, 지역발전에 있어 ‘혁신’과 ‘상호학습’이 중요함을 강조하였다.

2) 혁신클러스터

‘클러스터’ 개념에 대해 학자에 따라 차이가 있지만, “다양한 주체들이 지리적으로 인접하여 상호 지식을 교류함으로써 부가가치를 창출하는 지리적 집중체”라고 정의할 수 있다.(이성근 외, 2018) Porter(1998)는 특정 분야에서 경쟁 또는 협력관계인 상호 연결된 기업, 전문화된 공급사, 서비스 업체, 관련 산업 내 기업, 관련 기관의 지리적 집중으로 정의하였으며, OECD(1999)도 클러스터의 핵심 요소로 상호 관련된 기업들의 ‘지리적 집적’, ‘기업 간 연계’ 등을 제시하였다.

‘혁신클러스터(innovative cluster)’는 “인접한 혁신주체 간의 상호작용과 체계적인 네트워킹을 통해 학습과정의 제도화와 지속적인 혁신의 창출, 생산성 향상이 이루어지는 지리적 공간”을 의미한다.(이성근 외, 2018) 클러스터는 기업들 사이에서 지식의 생산, 공유, 활용 등이 활발하게 이루어지는 것을 고려하지 않는 한계가 있었다. 이에 OECD(2001)는 기업에 더해 대학, 연구기관 등을 포함하고 일정 공간 내에서 이들 주체 간 네트워킹을 통한 상호학습과 혁신 창출을 포괄하여 혁신클러스터라고 하였다. 한편, 지역혁신체계와의 관계에 대해 Cooke(2001)은 지역혁신체계에서 중요한 것은 혁신클러스터이고, 혁신클러스터의 핵심은 네트워크 구축이며, 네트워크를 효율적으로 운영하기 위해서는 상호 신뢰와 공동학습 활동이 필요하다고 설명하였다.

국내 법령에는 클러스터 개념이 ‘산업집적’ 또는 ‘지역혁신융복합단지’라는 표현으로 반영되어 있다. 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(이하 ‘산업집적법’) 제2조는 ‘산업집적’을 “기업, 연구소, 대학 및 기업지원 시설이 일정 지역에 집중함으로써 상호연계를 통하여 상승효과를 만들어 내는 집합체를 형성하는 것”으로 규정하였다. 지방분권균형발전법 제27조는 ‘지역혁신융복합단지’라는 용어를 사용하였다. 별도 정의 규정 없이, 시·도지사가 관할 행정구역의 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역, 산업단지, 특화단지 등의 일부를 선정하여 신청하고, 산업통상자원부가 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 지정한다.

3) 혁신생태계

생태계는 생물과 환경 간의 동태적 순환 관계를 의미하는데, Moore(1993)는 생태계 이론을 기업의 비즈니스 전략 설정에 원용하여 서로 연결된 주체들이 경쟁하고 활동하는 네트워크를 통해 부가가치를 창출할 수 있다고 보았다. ‘혁신생태계(innovation ecosystem)’는 이러한 생태학적 관점을 기술혁신정책에 적용한 것이다. Adner(2006)는 “기업들이 자신들의 제품·서비스를 고객지향 솔루션으로 결합해내는 협력적 연관 관계”로 정의하였으며, Nambisan & Baron(2013) 등은 혁신생태계 개념을 확장하여 다양한 상호의존적 주체들을 포괄하고 경제적 관계뿐만 아니라 비경제적 요소까지 아우르는 혁신공동체로 제시하였다. Granstrand & Holgersson(2020)은 개방형 플랫폼과 동태적 진화의 특성을 강조하여 혁신생태계를 “주체, 활동 및 생성물의 진화적 집합체, 그리고 보완·대체 관계를 포함한 주체들의 혁신성과에 중요한 제도 및 관계”라고 정의하였다.

혁신생태계는 혁신체계론을 대체로 계승하였지만, 다음과 같은 차별적 특징이 있다. 첫째 혁신의 투입과 산출 관계보다는 혁신과정의 상호작용과 순환적 연관 관계를 중시한다. 대학과 연구기관에의 기술개발 투자보다는 기업과 시장 중심의 자생적인 혁신을 추구하며, 혁신과정에서 ‘시장메커니즘’의 역할을 강조한다. 가치사슬 생태계 하단의 중소기업, 예비 창업자 등을 활성화하고 인프라 환경을 갖추면 생태계 진화 과정을 통해 자연스럽게 중추기업이 형성된다고 본다. 둘째 정책적으로 ‘플랫폼’을 강조한다. 플랫폼은 서로 다른 기업이 자발적으로 참여하고 협력하여 가치를 연결하는 공동의 기반 요소이다. 가치 생산을 중심으로 형성되는 비공간적인 것이지만 다양한 혁신주체들이 서로 연결하고 교류하는 공간적 거점이 될 수도 있다. 셋째 혁신생태계는 혁신주체와 환경, 제도 및 정책 간의 상호작용에 의해 지속적으로 진화하는 유기체로 본다. 지역의 주력산업, 산업 간 연계구조, 지역 내 대학과 연구역량, 정부·지자체의 전략 등에 따라 다양한 모습으로 진화하게 된다(김영수 외, 2015; Smorodinskaya et al., 2017).

2. 지역혁신정책 사례

지역혁신정책은 한 지역 내에서 새롭고 경제적으로 유용한 지식의 창출, 확산, 활용을 촉진하려는 정책이다. 여기에서는 지역혁신정책을 구상할 때 벤치마킹 모델로 언급되는 해외 대표사례를 전반적으로 소개하겠다.

1) 미국의 혁신클러스터

미국 실리콘밸리는 첨단산업, 대학과 연구소, 매력적인 주거공간이 잘 조화된 테크노폴리스로서 지역혁신의 대표 모델이다. 실리콘밸리는 스탠퍼드대 교수와 학생이 협력하여 기업을 창업하고 연구단지를 조성하면서 첨단산업 집적지로 성장하였다. 기업가적 대학이 지역의 자생적인 혁신생태계 구축을 이끈 사례이다.

미국에는 지역별로 기업, 상공회의소, 혁신기관 등 민간부문과 지방정부, 싱크탱크, 대학 등 공공부문을 연결하는 혁신클러스터 이니셔티브가 100여개 있다. 보스턴 바이오클러스터는 대학과 연구기관, 전문병원, 바이오기업 등이 유기적으로 연계되어 생태계를 이루며 세계적인 수준의 제약사와 종합병원을 유치하였다. 노스캐롤라이나 리서치 트라이앵글 클러스터는 지역침체를 성공적으로 극복한 사례이다(김영수 외, 2006).

2) 유럽의 테크노폴

영국 케임브리지 테크노폴은 1960년대 케임브리지대 졸업생이 지인을 모아 컨설턴트 모임을 결성하고 산업 문제를 해결하는데 나서면서 출발하였다. 젊은 과학자들이 기술개척자가 되고자 모여들었고, 대학의 첨단기술을 상업적으로 응용한 파생기업 창업(spin-off)이 활발해지면서 첨단기술기업의 집적지가 형성되었다. 1987년 세인트존스혁신센터가 설립되어 비즈니스파크와 사이언스파크를 이끌고 있다. 케임브리지 테크노폴은 많은 연구에서 성공적인 지역혁신 거버넌스 사례로 언급된다(이종호·장후은, 2017).

프랑스 소피아 앙티폴리스는 니스 인근에 조성된 첨단기술 신도시로서 테크노폴의 대표 모델이다. 컴팩, IBM, 톰슨 등 IT 선도기업을 유치하고 가치사슬에 따라 협력업체 입지를 유도하여 성공적으로 산업집적을 이루었다. 1980년대 중반부터 프랑스 전역 43개 지역에 첨단기술 기업과 연구조직을 유치하는 테크노폴을 조성하여 14,000여개 기업을 유치하였다. 2004년부터는 지역에서 기업, 대학, 연구기관이 파트너십을 형성하여 혁신프로젝트를 수행하는 경쟁거점정책을 개시하였으며, 5차 계획(2023-2026)이 수립되어 시행 중이다. 성공사례로는 리옹 바이오폴 클러스터 등이 있다(김현우 외, 2023).

독일 드레스덴은 2차 세계대전 당시 도시의 대부분이 파괴되고 통독 직후 화폐개혁에 따른 상당한 혼란을 겪었으나, 지금은 독일의 실리콘밸리로 회생한 성공사례이다. 드레스덴은 기초과학에서 시작하여 응용연구소, 사이언스 파크와 연계된 첨단기업 유치로 이어지는 선순환 구조를 구축하였다. 기초연구분야 막스프랑크연구소 3개소와 응용연구분야 프라운호퍼연구소와 라이프니츠연구소를 설립하였고, 이를 기반으로 지멘스, 인피니온, 모토로라 등 첨단 반도체

체 기업의 공장과 연구소를 유치하였다. 현재는 정보통신 유럽 1위, 기계·나노 독일 1위의 첨단기술도시로 거듭났다(진영준, 2023).

3) 일본의 지역미래투자법과 주민참여 리빙랩

일본은 2017년 지역의 특성을 살린 고부가가치 산업을 육성하고 기업의 투자 촉진 및 일자리 창출을 도모하기 위해 「지역미래투자촉진법」을 제정하였다. 지역경제 견인 사업을 수행하는 기업을 대상으로 세제 혜택, 금융 지원, 컨설팅 등 다양한 지원책을 제공한다. 이를 통해 지역혁신을 위한 생태계 구축을 도모하고 있다(장후은·이종호, 2022).

또한, 저출산·고령화, 지역소멸에 대응하여 지속가능목표와 초스마트사회(Society 5.0) 전략을 제시하였다. 동 전략에서 지역 경제발전과 사회적 과제 해결의 양립을 강조하면서, 미래 사회 모습을 보여줄 지역을 선정하여 주민들과 함께 문제를 정의하고 대안을 구현하는 현장 기반 참여형 리빙랩 활동을 도입하였다. 일례로, 가마쿠라, 오무타 등 초고령 지역을 중심으로 주택케어, 모빌리티, 디지털 건강관리 등과 관련하여 지자체, 대학·연구기관, 기업이 함께 제품·서비스를 개발하고 실증한다(성지은·김경은, 2024).

3. 본고의 접근시각

본고는 지역혁신체계, 혁신클러스터, 혁신생태계의 3가지 이론을 토대로 균형발전정책을 분석하며, 그 개념적 특징을 구분하여 이해하고 적용한다. 지역혁신체계는 혁신주체의 역량 강화와 구성요소 간의 상호작용적 학습을 강조한다. 혁신클러스터는 상호 관련된 기업의 지리적 집중과 산학연 네트워킹을 통한 공동연구에 초점을 둔다. 혁신생태계는 시장과 기업 중심의 혁신, 다양한 혁신주체를 연결하는 플랫폼, 유기적인 진화를 특징으로 한다. 정책으로 적용할 경우 용어에 따라 전략적 목표와 사업 내용이 달리 구성되어야 한다. 그렇지 않을 경우 사업 간 중복과 비효율이 야기될 수 있다. 일례로, 특정 부처가 정책사업에서 지역혁신생태계를 지향한다고 해놓고 장기적 산업 비전이나 생태계에 대한 분석 없이 과거 방식의 선택적 R&D 나눠주기를 답습한다면 정책 성과를 내기 어렵다.

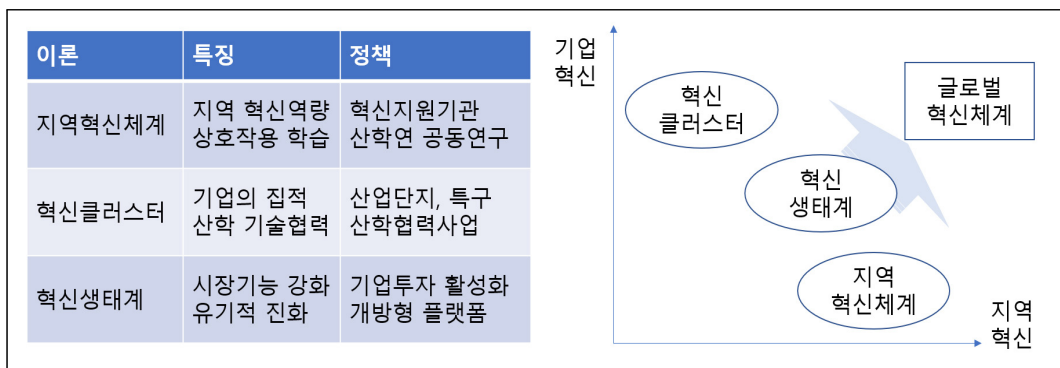
지역혁신을 위해 기업과 시장의 역할이 중요하다는 혁신생태계 접근을 강조한다. 과거 실리콘밸리, 캠브리지 등 대학의 우수한 연구역량이 지역에 산업집적 조성을 가져온 사례가 주목되면서 대학 중심의 지역혁신체계, 혁신클러스터 등이 이론적으로 제시되었지만, 최근에는 기업과 시장의 역할을 강조하는 혁신생태계가 활발하게 논의되고 일본의 지역미래투자법 등 정책사례에도 관찰되고 있다. 지역의 젊은 세대가 줄어드고 대학 역량도 충분하지 못한 지역

에서 실리곤밸리 모델을 적용하기는 역부족이다. 또한 포항공대, 유니스트 등 지역 내 우수한 대학이 있더라도 졸업생 대부분이 수도권에 취업하는 현실에서 대학 중심 접근으로는 분명히 한계가 있다. 혁신생태계 이론을 균형발전에 반영하여, 대학과 연구기관에의 기술개발 지원 방식에서 기업과 시장 중심으로 정책 패러다임을 전환해야 한다고 본다.

지역혁신 정책수단에 있어 중앙정부 차원의 포괄적 접근과 지역맞춤형 창의적 지원을 모색한다. 지방분권균형발전법 제12조에는 산·학·연 협력 활성화, 지역혁신 전문인력의 양성, 기술 및 기업경영 지원기관의 확충, 지역혁신 관련 사업의 조정 및 연계운용 등이 명시되어 있다. 그런데 해외 정책사례를 보면, 첨단기술 기업의 연구소나 공장을 유치하고 고객 가치를 실현할 새로운 제품·서비스를 통해 부가가치를 창출하는 것이 중요하다. 따라서, 지역혁신정책이 20여 년전 만들어진 현행법상 시책 유형에 제한되어서는 안 되고, 다른 공간정책 및 기업정책과 연계하여 4차 산업혁명 시대에 맞게 포괄적·창의적으로 설계될 필요가 있다.

종합하면, 본고는 기존의 지역혁신체계 및 혁신클러스터 이론과 정책 위에 혁신생태계 접근시각을 덧입혀 지역에 국제 경쟁력을 갖춘 산업생태계를 조성하고자 한다. 기업의 지리적 집적과 대학과의 협력을 강조하는 클러스터 이론의 기업혁신 차원과 지역산업의 혁신역량과 상호학습을 강조하는 지역혁신체계 이론의 지역혁신 차원을 결합하고, 기업의 투자와 시장 메커니즘을 활용하여 유기적인 진화를 만들어 내는 생태계적 요소를 추가한 것이다. 정책수단 측면에서도 전면적 개편보다는 기존의 지원제도가 효율적으로 작동하도록 고도화하고 기업과 시장 기능 활성화를 위한 제도적 보완을 추구한다. 이는 산업연구원에서 제시한 ‘글로벌 혁신체계(GIS)’ 또는 ‘슈퍼클러스터’와 맥을 같이 한다(이두희 외, 2017).

〈그림 1〉 지역혁신 이론과 접근시각



Ⅲ. 역대 정부의 지역혁신정책

과거의 경험을 기억하고 되돌아보아야 앞으로의 일을 현명하게 처리할 수 있다. 우리나라는 2004년 참여정부에서부터 지역혁신정책을 추진해왔다. 역대 정부의 지역혁신 관련 문제 인식, 정책목표, 추진체계, 주요수단 등을 살펴보겠다.⁶⁾

1. 참여정부: 지역혁신체계 구축

참여정부는 수도권 일극 집중과 지역 간 불균형 심화에 주목하였다. 우리나라가 산업화 과정에서 요소투입형 성장전략으로 국가도약을 이루었지만 이제 한계에 직면하였으며, 지방의 부가가치 창출과 생산성 향상을 도모하는 혁신주도형 발전이 필요하다고 인식하였다. 이에, 지역정책의 목표로 ‘다핵형·창조형 선진국가 건설’을 설정하고, 3대 전략으로 혁신주도형 발전, 다극분산형 발전, 삶의 질 발전을 제시하였다. 이에 따라 지역의 자립적 발전역량을 강화하는 혁신전략과 수도권에 집중된 기능을 비수도권으로 이전하는 분산전략에 주력하였다(성경룡 외, 2004).

정책 추진을 위해 2004년 「국가균형발전특별법(이하 ‘균특법’)」을 제정하고, 지역혁신체계 정의조항과 지원조항을 두었다.⁷⁾ 이에 근거하여 국가균형발전위원회 설립, 국가균형발전특별회계 신설, 「제1차 국가균형발전 5개년계획」 수립 등이 이루어졌다. 제1차 계획의 정책목표는 ‘지역혁신체계(RIS)에 기반한 역동적 지역발전’이었다. 또한, 시·도(14개) 및 시·군·구(132개)에 ‘지역혁신협의회’를 설치하여 지역혁신 제반 활동을 총괄하도록 하였다.

지역산업 육성을 위해, 기존의 4개 지역전략산업진흥사업과 9개 지역전략산업진흥사업을 통합한 ‘4+9 지역전략산업진흥사업’을 추진하였다. 시·도별 4개의 전략산업을 자율적으로 선정하도록 하고, 중앙정부가 혁신인프라, 인력양성, 공동 R&D 등을 지원하는 것이다. ‘지역혁신특성화사업’을 신설하여, 지역혁신체계에 대한 이해를 지자체, 지방의회, 언론 및 산학연 관계자들에게 확대하고 네트워킹과 공동학습을 통해 기획에서 실행까지의 혁신체제를 구축하고자 하였다. 또한, 수도권 기업의 지방이전을 촉진하기 위해 용지매입, 고용 및 교육훈련, 건축비·시설장비구입비·기반시설설치비 등을 보조하는 ‘기업지방이전촉진사업’을 2004년에 본격적으로 추진하였다.

6) 역대 정부의 균형발전정책에 대해서는 송우경(2021), 허문구 외(2023) 등 참고

7) 균특법 제2조 지역혁신체계 정의조항은 2009년 균특법 개정 이후 삭제됨

혁신클러스터 측면에서 2005년 ‘산업단지 혁신클러스터’ 추진계획⁸⁾을 수립하고, 반월시화, 광주, 창원, 울산, 구미, 원주, 군산 등 7개의 산업단지를 혁신클러스터로 지정하였으며, 이후 남동, 오창, 대불, 녹산, 성서 등 5개를 추가 지정하였다. 이외에, ‘대덕연구개발특구’⁹⁾, ‘경제자유구역’¹⁰⁾, ‘지역특화발전특구’¹¹⁾, 기존 자유무역지역의 확대 개편 등을 추진하였다. 또한 균형위가 신산학협력 비전을 발표함에 따라¹²⁾, 산업자원부와 교육인적자원부가 공동으로 대학을 산학협력체제로 바꾸어 산업집적지 혁신을 지원하는 ‘산학협력중심대학육성사업’ 추진 계획을 마련하여 시행하였다.¹³⁾ 지역의 인재양성 차원에서 ‘지방대학 혁신역량 강화사업(NURI)’을 도입하고, 2004년부터 2008년까지 112개 누리사업단에 1.4조원을 투자하였다.

혁신지원체계로는, 지역별 ‘테크노파크(TP)’¹⁴⁾를 중심으로 산·학·연 공동연구, 정보교류, 교육·훈련, 창업보육, 기술·행정지원, 시험생산 등을 시행하였다. 또한, 과학기술행정추진체계 개편으로 과학기술부의 지역협력연구센터가 산업자원부로 이관되고, 기술혁신센터와 통합하여 지역혁신센터(RIC)로 개편되었다.

참여정부는 균형발전과 지역혁신체계의 제도적 기틀을 마련하였다. 공공기관 이전으로 다핵형 공간구조로 전환하는데 일정한 성과를 거두었으며, 지역에서도 지역혁신 중심의 새로운 방식을 통해 의미 있는 변화가 있었던 것으로 평가된다. 다만, 수도권 집중과 지역발전 격차를 실질적으로 개선하지는 못하였으며, 지역혁신정책에서도 기대만큼 성과를 내지는 못하였다(성경룡 외, 2007).

8) 산업단지 혁신클러스터사업은 2009.4월부터 ‘산업집적지 경쟁력강화사업’으로 사업명이 변경되었으며, 산학연 협의체를 구성하여 네트워킹 사업을 통해 발굴된 과제를 공동으로 수행하고 사업화하는 구조로 운영됨.

9) 과학기술부는 2005년 1월 「대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」 제정, 3월 대덕연구개발특구 육성방안 발표, 7월에 대덕구·유성구 일원 67.8km²를 대덕연구개발특구로 지정함.

10) 기획재정부는 2003년 7월 「경제자유구역의 지정에 관한 법률」을 제정하고, 8-10월 인천, 부산·진해, 광양 등 3곳을 경제자유구역으로 선정함.

11) 지역특화발전특구는 지역여건과 특성에 따라 선택적으로 규제특례를 적용하는 지역을 의미하며, 2004년 3월 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」이 제정되어 9월부터 시행됨.

12) 국가균형발전위원회, ‘신산학협력 비전 및 추진전략’, 2003.9월 제23회 국정과제회의의 발표

13) 2004년 7월 산학협력중심대학운영위원회를 통해 52개 신청 대학 중에서 일반대학 8개, 산업대학 5개 등 총 13개 대학을 산학협력중심대학으로 선정함.

14) 테크노파크사업은 1998년 산업기술단지지원에 관한 특별법에 근거하며, 기업·대학·연구소 등 지역의 기술혁신 자원을 일정한 장소에 집적시켜 기술을 공동개발하고 사업화하려는 것임; 1997년 시범 테크노파크조성사업(경북, 광주, 대구, 송도, 경기, 충남 등 6개)을 추진하였고, 2003년부터 2단계로 부산, 포항, 강원, 충북, 전북, 전남(이상 2003년), 경남, 울산(이상 2004년), 경기, 대전, 서울(이상 2005년) 등에 조성함; 2007년 13개 전략산업기획단, 50여개의 특화센터 등이 테크노파크에 통합됨.

2. 이명박 정부: 광역경제권 부상

이명박 정부는 국가적 관점에서 시급성을 요하는 지역 문제로 ‘지역의 글로벌 경쟁력 취약’을 주목하였다. 각국은 지역의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 행정구역 개편을 통한 광역화 및 분권화에 적극 나서고 있는 반면, 우리나라는 100년 전에 획정한 행정구역 틀 속에서 소모적 경쟁과 소지역주의에 갇혀있다고 진단하였다. 이에, 지역정책 목표로 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조’를 제시하고, 4대 전략으로 세계화에 대응하는 광역경제권 구축, 지역 개성을 살린 특성화된 지역 발전, 지방분권·자율을 통한 지역주도발전, 지역 간 협력·상생을 통한 동반발전을 들었다.¹⁵⁾

정책 추진체제로, 기존 균형발전위원회를 ‘지역발전위원회’로 변경하여 ‘지역발전위원회(기획단)-지역발전지원단(지식경제부)-지원팀(관련부처)’으로 개편하였다. 지방에서는 기존에 있던 지역혁신협의회를 자율기구로 변경하고, 광역경제권 계획 수립을 위한 법정기구로 ‘광역경제권발전위원회’를 7개 권역에 설치하였다. 기존 국가균형발전특별회계는 광역·지역발전특별회계로 개편하고, 지역개발계정, 광역발전계정, 제주특별자치도계정을 두었다. 「지역발전5개년계획(2009-2013년)」은 5+2 광역경제권발전계획을 중심으로 작성되었다.

지역산업 육성 관련, 광역화와 특성화에 초점을 맞추어 지역전략산업, 광역경제권 선도산업, 지역특화산업으로 구분하였다. 첫째, 지역전략산업진흥사업 후속으로 ‘Post 4+9 지역전략산업육성사업’이 추진되었다. 시도별로 지역이 자율적으로 지역산업발전로드맵을 수립하고, 이를 바탕으로 44개 지역전략산업이 선정되었다. 둘째, 16개 시·도를 5+2 광역권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권 등 5개 지역과 강원권, 제주권 등 2개 지역)으로 재편하고 ‘5+2 광역경제권 선도산업육성사업’을 도입하여, 2009년부터 1단계로 12개 광역 선도산업과 20개 프로젝트를 지원하였으며, 2012년부터 2단계로 기존 주력산업을 선도산업에 포함하여 광역경제권별 4개의 선도산업과 8개의 프로젝트(총 22개 선도산업, 40개 프로젝트)를 지원하였다. 또한, 2010년 세법 개정으로 수도권 과밀억제권역에서 지방으로 공장을 이전하는 경우 세제 지원을 확대하였고, 재정으로 ‘지방투자보조금’도 지급하였다.

혁신클러스터 정책으로 산업단지, 연구개발특구, 경제자유구역 등을 확대하였다. 산업단지 공급 확대를 위해 2009년 대구, 구미, 포항, 광주·전남, 장항 등 5개 국가산업단지를 신규 지정하였다. 도시공간과 조화를 이루지 못하는 노후 산업단지와 공업지역에는 도시형 첨단산단으로 개량하는 재생사업을 추진하였다. 한국형 혁신클러스터를 창출하는 것을 목표로 기존

15) 이명박 정부의 균형발전 접근에 대해서는 국가균형발전위원회(2007), “2단계 균형발전정책구상”; 국가균형발전위원회(2008), “新지역균형발전정책 추진구상” 등 참고

대덕 연구개발특구 외에 광주, 대구, 부산을 추가 지정하였다. 경제자유구역도 황해, 새만금·군산, 대구·경북 등 3개 구역을 추가 개발하였으며, 첨단의료산업 클러스터로서 첨단의료복합단지를 신규 조성하였다. 또한 산학협력 관련, 광역경제권선도산업육성사업과 연계하여 ‘산학협력선도대학육성사업’으로 통합 개편하였다. 한편 비수도권 지역의 창업촉진을 통한 지역 경제 활성화 및 일자리 창출을 위해 제조업 창업기업에 대한 창업투자 보조금을 지원하였다.

이명박 정부는 광역경제권 개념의 공간정책을 도입하며 기존 시도의 행정구역 한계를 넘어 초광역화를 통한 수도권에 버금가는 경쟁력 확보를 시도하였다. 특히 노후 산업단지 개량, 특구를 활용한 혁신거점 조성 등에서 실질적 성과가 있었다. 다만, 균형발전에 대한 관심이 전반적으로 낮았고 정책도 퇴보하였다.

3. 박근혜 정부: 행복생활권 창조경제

박근혜 정부는 수도권과 지방 간 경제적 격차뿐만 아니라 ‘지역주민이 체감하는 낮은 삶의 질 수준과 행복지수’를 정책적 대응이 시급한 문제로 보았다. 삶의 질과 행복을 체감할 수 있는 서비스에 대한 수요 증가, 중앙 주도 지역정책의 한계, 행정구역을 넘어서는 주민활동 등을 정책 환경의 변화로 인식하였다. 이에, 지역정책의 목표는 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을, HOPE 프로젝트’로 설정하고, 이를 위한 3대 전략으로 지역 행복생활권 구축, 중앙정부의 맞춤형 패키지 지원, 지역 주도 및 협력 강화를 제시하였다. 지역행복생활권은 중심도시, 농어촌중심지, 배후마을을 포괄하는 공간 단위로서, 2개 이상 지역이 생활권을 구성하고 주민 체감형 사업을 계획하면 중앙정부가 맞춤형 지원을 제공한다는 것이다.¹⁶⁾

정책 추진체계로, 대통령 자문기구인 ‘지역발전위원회’는 그대로 두고, 지역에 광역경제권 발전위원회를 폐지하는 대신 지역행복생활권 추진을 위한 ‘시도생활권발전협의회’를 설치하였다. 기존의 광역·지역발전특별회계는 지역발전특별회계로 개편하였으며, 「제2차 지역발전 5개년계획(2014~2018년)」에 지역행복생활권 활성화, 사각 없는 지역 복지·의료 등을 새롭게 반영하였다.

지역산업 육성 관련, 지역주력산업(시·도), 경제협력권산업(시·도 간 연계), 지역연고산업(시·군·구 또는 지역생활권)의 구조로 접근하였다. 지역주력산업육성사업은 비수도권 시·도별 2~5개 산업으로 총 63개를 선정하고, 이들 주력산업을 중심으로 기술개발, 사업화지원, 인적역량 강화 등을 지원하였다. 기존 광역경제권 선도산업육성사업은 경제협력권산업육성사

16) 지역발전위원회, “국민에게 행복을, 지역에 희망을”, 2013.7월 제1차 지역발전위원회 안건: HOPE는 지역주민이 실생활에서 행복과 희망을 체감하고(H), 행복한 삶의 기회를 보장받고(O), 자율적 참여와 협업을 통해서(P), 어디에 거주하더라도 정책의 사각지대가 없도록(E) 하겠다는 정책 비전임.

업으로 대체하여 시·도 간 협력에 기반한 16개 산업을 지원하였다.

혁신클러스터 측면에서 도시 인근에 도심첨단산업단지 공급을 확대하고('14년 14개소 → '18년 30개소), 노후산단 리모델링을 통해 산단환경 개선, 융복합 집적지 조성 및 혁신역량 지원 등을 추진하며, 산단 내 또는 인근지역을 미니복합타운으로 지정하여 정주여건 개선을 지원하였다. 또한 산학연공동연구법인 설립, 특화전문대학원 육성, 산학연협력 클러스터 지원, 대학보유기술 사업화 등을 통해 산학연 상호협력과 사업화를 촉진하였다.

혁신지원체계로는 창조경제 패러다임의 지역 확산을 위해 17개 시·도에 '창조경제혁신센터'를 신설하고, 지역경제혁신 아젠다 발굴, 관련기관 협업총괄, 사업화 원스톱 지원 등 창업 허브 역할을 부여하였다.

박근혜 정부는 지역정책의 패러다임을 대규모 개발사업에서 체감형 주민 삶의 질 개선으로 전환하여, 지역행복생활권 단위 프로젝트를 의욕적으로 추진하였다. 하지만, 균형발전정책에 대한 지역의 공감대와 자발적 협력을 끌어내지 못했고 정책 간 연계도 부족하여 뚜렷한 성과가 없었던 것으로 평가된다.

4. 문재인 정부: 지역 주도 자립 성장

문재인 정부는 그간 정책에도 불구하고 수도권과 지방 간에 인구·경제활동뿐만 아니라 삶의 질 측면에서 지역 격차가 확대되고 지속가능한 국가 발전을 저해하고 있음을 중요한 문제로 인식하였다. 지방은 저출산·고령화·인구유출에 따른 지방소멸 위기, 주력산업의 구조조정으로 인한 지역경제 침체, 4차 산업혁명에 대응할 혁신역량 미흡 등 자립적 성장기반 마련에 한계가 있다고 보았다. 이에, '지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국'을 비전으로, '지역 주도 자립적 성장기반 마련'을 정책목표로 설정하였으며, 3대 전략으로 안정되고 품격 있는 삶(사람 전략), 방방곡곡 생기 도는 공간(공간 전략), 일자리가 생겨나는 지역혁신(산업 전략)을 제시하였다. 핵심 정책으로 지역인재·일자리 선순환 교육체계, 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약, 혁신도시 시즌 2, 지역 유흥자산 활용 등을 추진하였다.¹⁷⁾

정책 추진체계 관련, 참여정부 이후 중단된 균형발전 체계를 복원하는데 초점을 두었다. 대통령 자문기구인 '국가균형발전위원회'를 10년 만에 부활시켰다. 「제4차 균형발전5개년계획(2018~2022년)」은 중앙부처와 지자체가 협업하여 부처의 부문별 계획과 시도별 발전계획을 작성하였다. 기존 지역발전특별회계는 균형발전특별회계로 개편하고, 지방에 '지역혁신협의회

17) 문재인 정부의 균형발전 접근에 대해서는 지역발전위원회, "문재인정부 국가균형발전 비전과 전략", 2018.2월 발표 등 참고

(시도 법정기구, 시군구 자율기구)를 복원하여 지역전략산업 육성의 컨트롤타워 역할을 부여하였다.

지역산업 육성 관련, 제조업 경기둔화가 뚜렷한 4개 지역(전북, 대구·경북, 광주·전남, 부산·경남)을 대상으로 지역 주도 산업혁신을 위한 14개 ‘지역활력 회복 프로젝트’를 마련하였고, 다양한 유형의 ‘상생형 지역일자리’ 발굴을 지원하였다. 또한 14개 시·도 주력산업(48개) 분야 중소기업의 기술개발 및 사업화를 지원하는 ‘지역특화산업육성사업’과 6대 신산업 중심으로 시·도 간의 자율적 연계 협력을 지원하는 ‘광역협력권산업육성사업’을 추진하였다. 한편, 2017년 정부조직 개편으로 중소벤처기업부(중기부)가 신설되어 산업통상자원부(산업부)의 지역특화산업 육성, 산업기술단지(테크노파크) 등 업무가 중기부로 이관되었다. 이후 산업부는 스마트 특성화 전략에 기반한 ‘스마트특성화기반구축사업’을 기획하여, 시도별 4개씩 전국 56개 산업거점을 선정하고 장비구축, 센터건립 등을 지원하였다.

혁신클러스터 측면에서 ‘혁신도시’를 중심으로 이전기관, 대학, 기업 등으로 구성된 발전지원센터를 설립하여 특화발전 전략을 이행하고, 산업단지(경남 도척산단, 광주·전남 및 강원 국가산단 등), 강소형 연구개발특구, 투자선도지구 등을 지정하였다. 또한 14개 시·도별로 혁신도시 및 인근 산업단지 등을 연계한 ‘국가혁신클러스터(국가혁신융복합단지)’를 지정하여, 지역산업 발전을 위한 신산업 실증 프로젝트, 앵커기업 유치 등을 지원하였다. 산업집적 관련, 국가산업단지 7개소를 신규 조성하고 지방산업단지에는 혁신성장센터를 설치하였다. ‘스마트 산단’ 사업으로 산단 내 스마트공장 도입, 기업 제조데이터 연결·공유 지원, 신산업 테스트베드화 등을 추진하고, ‘청년 친화형 산단’을 선정하여 창업·주거·편의시설 패키지를 지원하였다. 또한, 일정 지역에 신기술·신서비스 규제를 완화하는 규제 샌드박스형 ‘규제자유특구’를 신규 도입하였다.

혁신지원체계로는, ‘지역혁신체계 개편방안’을 마련하여, 시도가 주도하여 지역혁신성장계획을 수립하고, 지역 주도의 자율적 기획과 다부처 지원을 특징으로 하는 ‘지역발전투자협약제도’를 도입하였다. 또한, 지역혁신협의회 중심으로 지역 내 혁신 관련 기관과 활동을 결집하고, 시도 지원단 역량 강화를 추진하였다.

문재인 정부는 지역 주도의 혁신성장을 강조하며 균형발전정책과 추진체계를 복원하고 혁신도시 2.0 중심으로 다양한 지역혁신사업을 추진하였다. 지역활력회복 프로젝트, 상생형 일자리, 지역혁신체계 개편, 지역발전투자협약제도 등 많은 고민을 거친 창의적 접근도 제시되었다. 하지만 정책이 실제 의도한대로 집행되지 못하였고, 중기부 신설로 지역혁신사업이 분절적으로 추진되었으며, 지역혁신기관 관리체계도 미흡했다는 평가이다.

5. 윤석열 정부: 지방시대

윤석열 정부는 ‘수도권 집중과 지방인구 감소’를 시급한 문제로 인식하였다. 또한 중앙정부가 주도하는 획일적 정책으로는 지방 여건을 고려한 맞춤형 대응이 어렵다고 보았다. 이에, 국정목표로 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 설정하고, 진정한 지역주도 균형발전 시대, 혁신성장 기반 강화를 통한 지역의 좋은 일자리 창출, 지역 스스로 고유한 특성 강화의 3대 약속을 제시하였다. 특히 ‘혁신성장 기반 강화를 통한 좋은 일자리 창출’ 약속은 지역에 ‘기회발전특구’를 지정하여 세제 혜택과 규제 개혁, 투자 인센티브 등을 통해 지방 투자를 촉진하고, 행정수도 거점기능 강화와 혁신도시로 공공기관 추가 이전, 창의·혁신·창업 거점 조성 및 기업 육성을 주요 내용으로 하였다.¹⁸⁾

정책 추진체계로 역대 정부에서 별도로 추진되어온 균형발전정책과 자치분권정책을 통합하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 ‘통합법’)」을 제정하고, 이를 체계적으로 이끌어갈 ‘지방시대위원회’를 설치하였으며, 지방에는 시도 지방시대위원회를 두었다. 「제1차 지방시대 종합계획(2023~2027년)」은 지역균형발전의 5대 전략으로 자율성 키우는 과감한 지방분권, 인재를 기르는 담대한 교육개혁, 일자리 늘리는 창조적 혁신성장, 개성을 살리는 주도적 특화발전, 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지를 제시하였다. 중점 추진할 9대 정책과 제로는 기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구, 첨단전략산업 육성, 민간투자 활성화 등을 들었다.

지역산업 육성 관련, 기존 시도를 대상으로 하는 예산사업인 지역특화산업육성사업(중기부), 스마트특성화기반구축사업(산업부), 지역연구개발혁신지원사업(과기부) 등은 그대로 이어졌다. 또한, 지역 자율로 구성된 4+3 초광역권(충청권, 대구·경북권, 광주·전남권, 부울경, 전북권, 강원권, 제주권)의 특화발전을 지원하기 위해 산업부의 ‘메가시티협력 첨단산업육성지원사업’이 신설되었다.

혁신클러스터 측면에서 산업부는 ‘지역혁신클러스터 활성화 방안’(22.12월)을 수립하여, 제2기 지역혁신클러스터사업(‘23-’27년)으로 개편하였다. 또한, 15개 국가첨단산업단지 후보지를 신규 지정하고, 반도체, 디스플레이, 이차전지, 바이오 등 첨단전략산업 분야별 특화단지를 지정하였으며, 산업부·문화부·국토부가 공동으로 ‘문화산단 추진계획’(24.9월)을 수립하여 청년들이 찾는 정주여건으로의 개선을 시도하였다. 산학협력의 경우, 교육부가 대학재정지원사업을 지방정부 주도로 지역발전 생태계와 연계하여 추진하는 ‘지역혁신중심 대학지원

18) 윤석열 정부 120대 국정과제. “국정목표 6. 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대”. 2022.7월 발표자료 참고

체계(RISE)'로 개편하여, 지역별 지자체-대학-기업 간 혁신생태계 조성을 도모하였다.

대표적인 지역정책은 기업의 지방투자과 연계한 '기회발전특구' 지정이었다. 기회발전특구는 지방 정부가 투자기업과 협의하여 특구 지정을 신청하면, 지방시대위원회 심의·의결을 거쳐 산업부가 지정하고, 세제 지원(이전기업 양도세 과세특례, 창업기업·신설사업장 소득·법인세 감면, 취득세·재산세 감면, 창업·이전기업 가업상속공제 확대 등), 지방투자촉진보조금 지원비용 가산, 규제 특례 등 파격적인 인센티브를 제공하는 방식이었다.

대통령이 주재하는 지역별 '민생토론회' 행사가 지방과 소통하는 핵심적인 역할을 하였다. 2024년 부처별 정부 업무보고 형태로 11차례를 개최한 이후, 시도를 순회하면서 지역 특색에 맞는 주제를 정하여 총 29차례 개최하였다. 시도는 민생토론회를 통해 지역의 정책 현안을 건의하고 중앙정부가 전향적으로 검토하였다.

윤석열 정부는 '지역주도 균형발전'과 '혁신성장'을 표방했지만, 지방분권 중심의 통합법 제정으로 균형발전이 오히려 퇴색하였고, 산업부·중기부·과기부·교육부 등 지역혁신 예산사업이 각 부처로 분산되어 통합 비전과 체계적 전략이 미흡했다.

6. 정책적 시사점

역대 정부의 균형발전정책에도 불구하고, 인구, 소득, 일자리 등 모든 분야에서 수도권 집중이 두드러지고 수도권과 비수도권 간의 격차가 확대되었다. 비수도권 지역의 부가가치 비중은 2004년 참여정부에서 50.8%로 회복하였다가 2010년대 중반부터 다시 하락하여 2020년 47.3%를 기록하였다.(김영수, 2022) 특히 지역의 산업역량이 심각하게 약화되고 있다. 1,000대 기업의 86.9%와 전체 취업자 수의 50.5%가 수도권에 있다.(김현우·이준형, 2022) 산업연구원이 전국 69개 산업경제통계권을 대상으로 측정한 산업역량 종합지수에서 수도권과 전남, 강원, 경북 등 하위권과의 양극화 현상이 뚜렷해졌다.(이두희 외, 2017) 지역발전 격차를 완화할 특단의 대책으로 균형발전정책 재설계가 시급함을 보여준다.

균형발전의 근본적 문제는 수도권과 비수도권 간 부가가치 격차에 있으며, 정책의 목표는 지역혁신을 통한 부가가치 창출에 맞춰져야 한다. 역대 정부는 그간 지역전략산업 육성을 위한 기술개발 및 인프라 지원, 각종 특구 및 산업집적지를 통한 혁신클러스터 조성, 대학과 산업단지를 연결하는 산학연 협력 촉진, 지역에 소재하는 혁신지원기관 확충 등을 추진해왔다. 이러한 정책적 지원이 지역에서 창업기업, 연구인력 등 혁신주체를 양적으로 늘리는 성과가 있었다. 하지만, 지역의 산업역량을 질적으로 개선하고 새로운 부가가치를 창출하는 데에는 실패하였다. 정부의 지원사업이 유망기업 기술개발 지원과 같은 과거의 패턴에서 벗어나지

못하고 각 부처가 경쟁적으로 비슷한 예산사업을 양산하다 보니, 지역의 혁신주체들이 공공 지원을 마중물로 신산업 기반을 마련하고 부가가치를 창출하기보다는 정부 사업을 쇼핑하면서 예산을 확보하는데 집중한다. 균형발전의 새로운 전략은 지역산업의 혁신생태계 구성에 초점을 맞추어 실제적 변화를 만들어낼 수 있어야 하며, 산업, 혁신, 인재, 거버넌스의 측면으로 나누어 각 부처에 산재한 균형발전정책을 통합하고 연계하여 포괄적 전략으로 설계되어야 한다.

정책 기획방식에 있어 지역의 설계와 중앙의 조율이 조화되어야 한다. 역대 정부를 거치면서 균형발전과 지방분권이 결합하고 지역 주도 자율적 기획을 강조하는 형태로 변화하였다. 지역의 특성과 여건을 잘 아는 지방이 정책을 주도적으로 기획한다는 취지에서 상향식 접근이 타당하다. 하지만 이는 어디까지나 지자체가 지역경제를 위해 장기적 시각에서 최선을 방안을 선택한다는 전제이다. 현실에서는 지자체가 사업을 기획할 때 단체장의 선호나 지역의 정치적 환경에 휘둘리는 사례가 종종 발생한다. 일례로 반도체, 이차전지, 미래모빌리티 등이 부상함에 따라 대다수 지자체에서 이들 분야를 전략산업으로 선정하고 지원하겠다고 나섰다. 지자체의 자율적 기획에만 의존하기보다, 국가경제 전반의 관점에서 중앙이 첨단산업 공간배치를 고민하고 판단하여 조정·설득하는 미들업다운 관리(middle-up-down management)¹⁹⁾가 필요하다. 이를 통해, 지역 관점의 지자체 정책 설계 및 사업 우선순위와 국가 산업정책 관점의 공간배치 효율성을 조화시킴으로써 특정 첨단산업에의 지자체 쏠림과 중복 투자를 완화하고 국가의 지원역량도 집결시킬 수 있을 것으로 기대한다.

정책 공간단위에서 시·도 행정구역 범위에 얽매이기 보다는 산업경쟁력 관점에서 초광역 산업생태계를 설계해야 한다. 공간단위에 있어 보수진영과 진보진영 간의 미묘한 차이가 있었다. 참여정부 이래 진보진영은 14개 비수도권 시·도를 대상으로 형평성을 고려한 예산 배분을 선호했지만, 이명박 정부 이래 보수진영은 수도권에 버금가는 경제 규모를 갖춘 초광역 경제권 구축을 통한 지역의 경쟁력 확보를 중시하였다. 윤석열 정부는 지방시대 종합계획에서 14개 시도별 계획과 초광역권 계획을 모두 포함하였다. 한 가지 분명한 것은 시·도 단위 칸막이식 접근으로는 독자적 산업생태계 확보에 한계가 있다는 점이다. 부울경 메가시티 등 행정통합 논의와 연계한 초광역 산업생태계 구축은 진전시켜 나갈 방향이다.

19) '미들업다운 모델'은 조직지식창출이론에서 발전한 개념으로, 기존 전통적인 상향식 또는 하향식 방식과 달리, 중간관리자가 구심점이 되어 up side와 down side를 연결하고 관리하는 방식을 의미함 (Nonaka et. al., 1995).

IV. 새로운 전략 방향

필자는 지역에 첨단산업 혁신생태계를 조성하는 것을 목표로 하여, 산업, 혁신, 인력, 거버넌스의 관점에서 4가지 전략을 제시하고자 한다. 첫째 지역의 특성과 여건에 맞는 첨단산업 생태계를 갖추도록 하고, 둘째 혁신거점을 구축하여 지역혁신을 질적으로 고도화하며, 셋째 거점대학의 젊고 우수한 인재가 지역기업과 일하도록 산학연 협력체계를 개편하고, 넷째 지역에 산재한 혁신지원기관을 연계하여 효율적 거버넌스를 구축해야 한다.

1. 초광역 첨단산업 생태계 설계

디지털·AI 기술이 산업혁명을 가져오고 기술의 융복합이 빠르게 이루어지는 작금의 시기에 맞추어, 기존의 지역사업들을 첨단산업 생태계 조성을 위한 정책으로 과감하게 재편해야 한다. 이와 관련, 대기업 본사 유치와 첨단산업 슈퍼클러스터를 연계한 초광역권 첨단산업 수도 육성전략을 검토할 필요가 있다. 초광역 단위에서 지역의 전략산업을 연결하여 미래 첨단산업을 선정하고, 대기업 본사 유치와 지역투자 활성화를 통해 첨단산업 공급망을 완성함으로써, 첨단반도체 수도, 디지털바이오 수도, 신에너지 수도, 해양모빌리티 수도 등을 구축하는 것이다.²⁰⁾

지역혁신생태계 관점에서 기업, 시장, 플랫폼의 3가지 키워드에 초점을 맞추어야 한다. 첫째 ‘기업’의 지방 이전 및 투자 활성화이다. 윤석열 정부는 지방시대 대표적 사업으로 기회발전특구 제도를 도입하여 지방 투자에 대한 파격적인 지원을 약속하면서 앵커기업의 투자를 유치하였다. 어느 정부가 들어서더라도 동 제도의 성공적인 정착을 일관되게 지원하는 것이 중요하며, 지역균형투자촉진특별법 제정, 지방투자촉진보조금 확대, 기회발전펀드 신설 등 법적·제도적 기반을 보다 강화해야 한다. 둘째 지역산업 생태계 내에 ‘시장’ 메카니즘이 활성화되어야 한다. 지역산업활력펀드, 산단환경개선펀드, 지역벤처펀드 등을 확대 개편하고 대규모 지역투자활력 프로젝트를 신규 설계하여, 지역기업의 성장 경로에 맞추어 혁신제품 개발·실증, 앵커기업과의 협력, 현장중심 인재양성 등을 지원해야 한다. 셋째 지역 내 개방형 ‘플랫폼’을 활성화하여 기업 간 기술연계와 유기적 진화를 촉진해야 한다. 이러한 플랫폼은 기업, 스타트업, 연구기관 등 다양한 혁신주체들이 협업하고 상호학습하는 공간이며, 혁신 아이디어

20) 지역의 산업생태계 및 슈퍼클러스터 관련 연구로 이두희·정현민·정운선·김수동·고경훈(2018), 김지수·유이선·배진원·최성웅(2023) 등 참고

발굴, 투자재원 확보, 전문가 네트워크 등을 제공한다.

초광역 첨단산업 생태계와 관련하여 아래 4가지 사항이 검토되어야 한다. 첫째 초광역권별로 첨단산업 로드맵이 설계되어야 한다. 현재 5극 초광역권(수도권, 동남권, 대경권, 중부권, 호남권)과 3개 특별자치도(제주, 강원, 전북)가 제시되어 있으므로, 이를 초광역권 산업정책의 기본적인 공간 단위로 활용하되, 실제 권역 설정은 권역 내 산업생태계의 완결성을 고려하여 유연하게 작업해야 할 것이다. 권역별 첨단산업 지정의 경우, 각 지자체가 구상하는 전략산업이 있겠지만 이를 그대로 반영하기보다는 중앙에서 연구기관과 함께 산업혁신역량과 발전가능성 측면을 재평가하고 신산업 연계구조를 확인하여 미들업다운 방식으로 조정할 필요가 있다. 둘째, 대기업 본사 이전에 대한 인센티브가 마련되어야 한다. 구글캠퍼스 등 성공사례를 벤치마킹하여, 대기업이 지방에 본사·연구소·정주단지를 패키지로 조성하여 이전할 수 있도록 해야 한다. 그러한 차원에서 앵커기업 투자 유치와 연계하여 각종 혜택을 부여하는 기회발전특구가 확대 개편되어야 하며, 대기업 본사 이전에 대한 지방투자촉진보조금의 지원비율 대폭 상향, 국회에 계류 중인 지역균형투자촉진특별법 제정안에 기업 본사 지방 이전에 대한 인센티브 반영 등이 검토되어야 한다. 셋째, 산업생태계를 구성하는 협력업체의 투자활동을 지원할 지역금융이 확충하여야 한다. 지방소멸대응기금 등을 활용한 지역산업활력펀드 3.0 조성, 투자기업 세제 혜택과 연계한 기회발전펀드 신설, 권역별 산업투자금융 설립 등이 검토되어야 한다. 넷째, 초광역 산업생태계를 대상으로 지원사업을 확대해야 한다. 현재의 메가시티 기술개발 지원사업, 앵커기업-지역대학 연계 수요맞춤형 지원사업 등을 확대 편성해야 한다.

2. 특구를 활용한 산업혁신거점 구축

지역경제 활성화, 산업집적지 조성 등을 위해 마련된 각종 특구의 인센티브를 활용하면 산업혁신거점 구축이 가능하다. 현재 11개 부처에서 87개 유형의 특구·단지·구역을 지정하는 과잉 상황이고 일부는 비효율적 운영으로 개선이 필요하다는 지적이 제기된다.²¹⁾ 하지만 특구에 대한 부정적 편견으로 무리하게 통폐합하려는 시도는 바람직하지도 실효적이지도 않다. 특구가 대부분 개별 근거법을 가지고 있으며 다양한 목적과 배경으로 지정되었으므로 행정편의에 따른 선부른 평가와 개입이 별 성과 없이 사회·경제적 비용만 초래할 우려가 있다. 특구의 인센티브를 정책자원으로 인식하여 지역의 주력산업이 미래형 융복합 첨단산업으로 전환하도록 혁신 활동을 이끄는 데 활용할 필요가 있다. 앞에서 제시한 초광역권 첨단산업 생태계에 맞추어 지역이 집중적으로 육성할 미래 첨단산업 집적지를 선별하고 각종 특구를 중첩

21) 관계부처 합동, “지역 특구 및 산업클러스터 운영현황 및 평가”, 경제관계장관회의(2025.2.25.) 참고

지정하여, 그 중심에 기업과 연구소, 대학이 물리적 공간을 공유하고 융합기술을 실증하는 '산업혁신거점'으로 구축할 것을 제안한다.

해외 사례로, 미국의 '테크허브'를 주목할 필요가 있다. 미국은 2022년 반도체과학법에서 지역기술혁신허브 프로그램(Regional Technology and Innovation Hub Program)을 도입하였다. 미국의 경제와 안보에 필수적인 핵심 첨단기술 분야에서 연구개발, 제조, 상용화에 이르는 전 과정을 주도하는 지역거점을 육성하겠다는 것이다. 적극적인 지역에서 주정부, 연구소, 대학, 기업, 경제개발기관, 노동조합 및 지역사회 간의 협업을 위한 컨소시움을 결성한다. 동 컨소시움에서 지역의 혁신전략을 개발하고 지역의 여건을 고려한 기술혁신허브를 지정하면, 연방정부는 이에 필요한 인력 양성, 사업 활성화, 기술 고도화, 인프라 구축 등을 지원한다. 미 상무부 산하 경제개발청이 담당하고 있으며, 현재 31개 주에 테크허브를 지정·운영 중이다. 일례로 네바다 주에는 광산 기반 '리튬루프 테크허브'를 지정하여 채굴-가공-제조-재활용에 이르는 산업 전주기 생태계 조성을 지원하고 있다.

전략 방향으로, 4가지 사항이 검토되어야 한다. 첫째 미래 첨단산업에 필요한 공간을 확보해야 한다. 지역별로 주력산업의 첨단화를 위한 혁신로드맵을 작성하고, 기회발전특구와 첨단 전략산업 특화단지를 축으로 각종 특구(교육특구, 강소특구, 규제자유특구 등)를 연결한 첨단 산업 집적지를 조성하여 인센티브를 집중해야 한다. 둘째 스마트특성화사업 후속으로 밸류업 사업을 기획하는 것이다. 지역 주력산업 인프라를 지원하던 현재의 스마트특성화기반구축사업이 내년으로 종료된다.²²⁾ 후속사업은 지역 주력산업이 디지털·그린 전환에 맞추어 융복합 신산업으로 발전하는데 초점이 맞추어 설계하고, 신산업에 필요한 실증 인프라를 지원해야 한다. 셋째 지역 내 혁신활동 촉진을 위해 지역혁신클러스터사업을 고도화해야 한다. 현재 2기 지역혁신클러스터 사업을 추진 중이지만 당초 수요에 비해 예산이 절반으로 줄어 동력을 상실하였다. 2기 사업을 조기에 재평가하고, 3기 사업으로 확대 개편을 검토해야 한다. 3기에서는 지역의 첨단산업 생태계 중심으로 클러스터 지정범위를 조정하고 공급망 완성을 추구해야 한다. 넷째 지역의 거점산단에 '(가칭) AX 실증단지'를 기획해야 한다. 지역 내 제조기업이 산업단지에 집적해 있는데, 산업단지가 노후화되고 산단 기업들도 영세하여 산업구조 전환이 어려운 실정이다. 지역의 산업단지가 변화해야 지역혁신이 가능하다. 특히 컴퓨터 안에 있던 AI가 물리세계로 나와 산업과 일상으로 확산되고 AI 기반 자율제조로 전환되는 추세에 빠르게 대응해야 한다. 지역의 산업단지 내에 피지컬 AI를 자유롭게 실증 가능한 거대 공간을 조성하여 혁신기술을 가진 기업과 인재를 유치하고 지역기업의 AX 역량을 높여야 한다.

22) 스마트특성화기반구축사업은 스마트 특성화(smart specialization) 전략을 기반으로 지역 여건을 분석하여 전국에 56개 산업거점(시도별 4개)을 선정하여, 장비구축 및 활용, 기술애로 해소, 전문인력 양성 등에 총 6년간('20-'25) 국비 6,441억원을 지원하는 사업임.

3. 지역기업 수요에 맞춘 산·학·연 협력

대학 중심의 산학연 협력을 지역기업의 인력·기술 수요에 맞춘 산학연 협력으로 과감하게 전환해야 한다. 산학연 협력은 지역의 혁신생태계 조성을 위한 핵심 정책이고 그 간 다양한 노력이 있었다. 2004년 참여정부는 대학의 연구활동을 수요자 중심으로 개편하기 위한 ‘신산학 협력 비전 및 추진전략’을 발표하고, 산자부와 교육부가 공동으로 ‘산학협력 중심대학’ 사업을 시행하였다.²³⁾ 그런데 지금은 대학 중심의 산학연 협력과 산업단지 중심의 산학연 협력이 나누어지고, 부처별 사업이 난립한 상황이다. 교육부는 산학연협력법에 따른 ‘산학연 협력 5개년 기본계획’을 수립하며, 지역대학 중심의 지·산·학·연 협력과 혁신생태계 구축을 추진하고 있다.²⁴⁾ 한편, 산업부는 산업단지 내에 대학캠퍼스를 조성하여 기업과의 융합형 산학협력을 촉진하는 ‘산학융합지구’ 사업을 추진해왔고,²⁵⁾ ‘산업집적지 경쟁력 강화사업’을 통해 산업단지별로 산학연 협의체를 지원하고 있다.²⁶⁾ 중기부는 2019년부터 산학연 협력 기술개발 사업을 도입하여, 지난해까지 2,120억원을 지원하였다. 과기부도 지역별 과학기술혁신계획 수립, 지역기술혁신허브 운영을 통한 산학연 협력 활성화 등을 추진하고 있다. 각 부처가 경쟁적으로 산학연 협력을 펼치고 있지만, 지역대학 우수인재는 수도권으로 떠나고 지역기업은 인재를 확보하지 못하는 상황이 전혀 개선되지 않고 있다. 각 부처에 산재한 산학연 협력 지원사업을 연계하고, 수요자인 지역기업 중심으로 대학지원 사업을 개편해야 한다.

전략 방향으로, 3가지 사항이 검토되어야 한다. 첫째 산업부, 과기부, 교육부가 공동으로 혁신생태계 관점에서 산학연 협력을 아우르는 새로운 비전과 사업계획을 마련해야 한다. 참여정부에서 산자부와 교육부가 공동으로 산학연 협력사업을 추진한 것이 좋은 사례이다. 지역대학의 우수인재가 지역기업에서 진로를 찾고 대학과 기업이 함께 지역의 첨단산업을 열어가는 것을 새로운 산학연 협력 비전으로 제시하고, ‘산단 기업의 수요 발굴 → 기업-대학 기술협력 매칭 → 지역기업 연계 계약정원 운영 → 취업 및 커리어 지원’의 단계별로 구체적인 실행전략을 마련해야 한다. 둘째 산업단지에 설립된 17개 산학융합원이 지역의 대학과 기업

23) 양 부처 공동으로 매년 200억 원의 재원을 분담하여 5년 간 지원하는 방식이며, 선정된 대학들은 산학협력 거점대학으로 도약하기 위해 교육체계를 개편하고 산학협력조직을 갖추

24) 교육부, 국토부, 중기부는 2019년부터 대학 중심의 혁신생태계를 조성하는 ‘캠퍼스 혁신파크’ 사업을 개시함. 2025년부터는 지자체 주도로 대학을 지원하는 ‘지역혁신중심 대학지원체계(RISE)’를 본격화함.

25) 2011년부터 17개 산학융합지구를 지정하여 인프라 구축을 지원하였으며, 지구 운영을 위한 산학융합원을 설치함. 교육부 사업과 달리, 산학융합지구에 대한 기반구축(3년)과 산학융합촉진(3년)이 종료된 이후에는 재정 자립이 요구되어 일부 지구는 재정적 애로를 제기함.

26) 현재 79개 협의체가 운영 중이고, 금년부터 ‘초광역 산학연 협의체’를 추진함. 산업통상자원부, “산업집적지경쟁력강화사업 추진계획”, 고시 제2024-220호(2024.12.31.) 참고

을 연결하고 우수한 지역인재를 유치하는 선도적 역할을 맡도록 개편해야 한다. 산업단지공단 지역본부들을 통해 산단 기업의 인력·기술 수요를 파악하면, 산학융합원의 컨퍼서가 나서 지역기업에 컨설팅을 제공하면서 대학과의 협력을 중재할 수 있다. 기업-대학 매칭이 이루어지면, 산학융합원의 지원사업인 대학원생 프로젝트랩, 산학융합 기술개발 등을 활용할 수 있다. 또한 교육부가 대학에 산단 기업의 수요와 연계한 계약정원을 인가하면 산학융합원이 대학과 공동으로 커리큘럼을 기획하고 운영할 수 있다. 셋째 대학의 연구 활동에 산단 중소기업의 참여가 확대되도록 인센티브를 부여해야 한다. 대부분 지역에서 산학 협력관계가 대기업과 거점대학 중심으로 형성되어 있고 중소기업은 하위 네트워크 주변부에 머물러 있다. 대기업-거점대학 협력사업이나 RISE, 글로벌대학 등 교육부의 대학지원사업에 지역 내 창업기업 및 산단 중소기업과의 기술협력이 포함되도록 해야 한다.²⁷⁾ 또한 우수한 기술 노하우를 가진 대학 교수진이 지역 중소기업에 겸직할 수 있도록 제도적 여건을 만들어야 한다. 교수는 지역기업에 지식을 제공하여 혁신을 유도하고 학생들에게는 실무 경험을 제공하여 취업으로 이어질 수 있다.

4. 지역혁신기관의 중재기능 효율화

지역에서 혁신주체 간 정보와 지식을 중개하는 역할은 대학 산학협력단, 지역 테크노파크, 시험연구기관, 지역산업진흥원, 정부출연연구소 분원 등이 주로 수행한다. 그런데 이들 지원기관의 역할이 중복되고 효율성이 저하된다는 지적이 있고, 테크노파크, 시험연구기관 등의 중재기능 수행 정도가 점차 감소하는 경향을 보인다. 이와 관련, 문재인 정부의 균형위가 ‘지역혁신체계 개편방안’을 발표하고, 지역 주도와 지역산업 육성의 체계성을 확립하기 위해 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 ‘지역혁신성장계획’을 마련하였다. 하지만 동 계획의 법적 근거 부재, 제한적인 사업 범위 등으로 한계를 보이다가 윤석열 정부 들어 중단되었다. 이제 다시 지역혁신 관련 효율적인 거버넌스를 구축하고 이를 중심으로 지역 내 지원기관을 통합 연계하는 종합적 방안을 마련해야 한다.

전략 방향으로, 2가지 사항을 제안한다. 첫째 ‘지역혁신협의회’를 복원하여 지역별 특성과 여건을 반영한 혁신성장계획을 수립하고 책임있게 집행하도록 해야 한다. 문재인 정부가 지역혁신협의회를 10년 만에 부활시켰지만 유명무실하게 운영되었다. 윤석열 정부의 시도 지방시대위원회는 자치분권과 시도통합에 치우쳐 균형발전을 위한 지역혁신을 다루지 않았다. 독

27) 최근 포스트-포스코 간 산학연협력 기반 벤처생태계 육성(체인지업 그라운드)은 지역기업 수요에 맞춘 산학연 협력의 모범사례로 주목됨. 이는 지역의 대학·연구기관이 단순히 연구에 그치는 것이 아니라 지역 산업계와의 긴밀한 연계 속에서 실질적인 혁신 생태계를 조성할 수 있음을 보여줌.

일의 프라운호퍼협회 사례를 보면, 지역별 본부에 66개 연구소가 가입하여 독립적으로 운영하면서 협회의 운영규칙을 따른다. 지역혁신협의회를 부활시키면서 프라운호퍼협회 사례를 참고할 필요가 있다. 둘째 지역별 혁신지원기관의 기능을 상호 연계하여 기업에 실효적인 지식과 정보를 제공하는 ‘혁신중개 플랫폼’을 정착시켜야 한다. 전반적으로 혁신지원기관의 중개 기능에 대한 만족도가 높지 않다. 산업연구원 설문조사 결과, 협력 과제나 파트너의 발굴, 이해관계의 조율 등 연구의 기획 단계에서 중개 수요가 높지만, 기업들이 협력관계를 통한 양질의 정보 획득에 한계를 느낀다. 혁신지원기관 각자의 전문성을 명확히 하는 방향으로 기능과 역할을 재조정하고, 효과적인 거버넌스를 구축하여 다양한 지원기관들이 함께 수요자가 원하는 서비스를 단일 창구에서 제공하는 통합 플랫폼을 구축해야 한다.²⁸⁾

V. 맺음말

그간 20여년에 걸친 균형발전정책에도 불구하고, 수도권과 비수도권 간의 발전격차는 커지고 있다. 수도권 집중과 비수도권 부가가치 하락은 국가 전반의 저출산·저성장을 촉진하고 있으며, 단순히 지역침체를 넘어 국가 제조업 경쟁력에 위협을 알리는 신호임에 주목해야 한다. 국가 경제의 새로운 성장동력을 창출하는 차원에서 지역혁신에 기반한 균형발전정책을 과감하게 설계하고 추진해야 한다. 새로운 전략은 대학과 연구소 중심으로 기술개발을 지원하던 기존의 접근을 답습해서는 곤란하며, 혁신생태계 관점의 정책 패러다임으로 전환하여 기업과 시장 중심으로 지역산업에 혁신을 불어넣는 획기적 방안을 마련해야 한다.

필자는 지역혁신 기반 균형발전정책으로 4가지 전략 방향을 제시하였다. 첫째 초광역 첨단산업 생태계 설계이다. 기업의 지방 이전 및 투자 활성화, 지역투자펀드를 통한 시장 메카니즘 활성화, 혁신주체 협업을 위한 개방형 플랫폼 구축이 중요하며, 이를 기반으로 대기업 본사를 유치하고 초광역 클러스터를 형성하여 지역을 첨단산업수도로 발전시켜야 한다. 둘째 특구를 활용한 지역의 산업혁신거점 구축이다. 각종 특구를 연계하여 지역이 육성할 미래 첨단산업 집적지를 조성하고, 그 중심에 기업과 연구소, 대학이 물리적 공간을 공유하고 융합기술을 실증하는 거대한 혁신거점을 제공해야 한다. 셋째 지역기업 수요에 맞춘 산학연 협력이다. 각 부처에 산재한 산학연 협력 지원사업을 연계하고, 산업단지 내 산학융합지구가 지역기

28) 김지수·최윤기·김송년·오정현·조성민·송우경(2020), “지역산업발전을 위한 혁신정책 개선방향 연구”, 산업연구원 연구보고서 2020-08; 홍형득·이광훈(2024), “지역혁신기관의 역할 및 성과 제고방안 연구”, 『한국공공관리학보』 제38권 제3호: 1-24 등

업과 대학 간 연계 협력을 인재양성 전주기에 걸쳐 지원하며, 지역 중소기업의 산학연 협력 참여를 촉진할 것을 제안하였다. 넷째 지역혁신기관의 중재기능 효율화이다. 지역혁신 관련 효율적인 거버넌스를 구축하고, 이를 중심으로 지역 내 지원기관을 통합 연계할 것을 제안하였다.

【참고문헌】

- 김봉문·김한기·노영희. (2024). 지산학협력 활성화를 통한 지역혁신 생태계 구축방안 연구. 「한국 비교정부학보」, 28:1.
- 김선배. (2004). 도시발전과 지역혁신체제: 기능적 관점의 지역발전 이론과 사례. 「한국경제지리학 회지」, 7(3).
- 장재홍. (2005). 「지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계 분석 및 정책 대응」, 산업연구원 정책자료 2005-17.
- 김영수. (2022). 초광역권에 기반한 지역의 산업혁신 전략, 「KIET 산업경제」.
- 김영수·박재곤·정은미. (2012). 「산업융합시대의 지역산업생태계 육성방안」. 산업연구원 연구보고서 2012-625.
- 김영수·김선배·김현우·최남희. (2015). 「지역의 산업기술 혁신생태계 구축 방안」. 산업연구원 연구보고서 2015-743.
- 김영재·이갑수·김창수. (2006). 동남권 지역혁신을 위한 혁신클러스터 해외선진사례연구: 미국의 Research Triangle Park을 중심으로. 「경제연구」, 24(4): 41-66.
- 김종영. (2023). 두꺼운 트리플 헬릭스: 연구중심대학과 지역혁신체제의 역동적 전환. 「담론201」, 26(3): 39-87.
- 김지수·최윤기·김송년·오정현·조성민·송우경. (2020). 「지역산업발전을 위한 혁신정책 개선방향 연구」. 산업연구원 연구보고서 2020-08.
- 김지수·유이선·배진원·최성웅. (2023). 「지역 주도의 슈퍼클러스터 구축 전략과 과제」. 산업연구원 연구보고서 2023-18.
- 김현우·김찬준·조성민·신재민. (2023). 해외 사례를 통해 본 지역혁신클러스터 육성 방향. 「KIET 산업경제분석」, 43-53
- 김현우·이준형. (2022). 수도권·비수도권 간 발전 격차와 정책 방향. 「KIET 산업경제」 202207.
- 성경룡 외. (2004). 「국가균형발전의 비전과 전략」. 동도원.
- 성경룡 외. (2007). 「국가균형발전정책의 이론과 실천」. 국가균형발전위원회.
- 성지은·김경은. (2024). 지역전환과 신산업 형성을 위한 플랫폼으로서 리빙랩: 일본 사례 연구. 「기술혁신연구」, 32(4): 95-129.
- 손동희. (2024). 「지역 산업클러스터 정책·사업 평가」. 국회예산정책처.
- 송우경. (2021). 한국 지역정책의 변천과 시사점: 2000년대 참여정부 이후 4개 정부를 중심으로. 「산업연구원 Issue Paper」, 2021-17.
- 윤광재. (2024). 프랑스 지역균형발전정책과 지역적 통합전략에 대한 연구. 「지방행정연구」, 38(2).

- 이두희 외. (2017). 「지역별 산업역량분석을 통한 지역발전 전략」. 산업연구원 연구보고서 2017-864.
- 이두희·정현민·정윤선·김수동·고경훈. (2018). 「저성장 극복을 위한 지방분권과 혁신을 통한 혁신 주도 지역성장 전략」. 산업연구원 연구보고서 2018-886.
- 이성근·이춘근·나주몽. (2018). 「최신 지역경제학」. 법문사.
- 채준원·탁하연. (2024). 지역혁신시스템(RIS) 관점에서의 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 사업 추진 방향. 「지방교육경영」, 27(2): 21-45.
- 장후은·이종호. (2022). 일본의 지역산업정책 패러다임 변화 특성: 클러스터정책에서 산업생태계정책으로. 「한국지역지리학회지」, 28(4): 406-424.
- 허문구 외. (2023). 「지역정책 20년의 공과와 새로운 균형발전정책 방향 모색」. 산업연구원 연구보고서 2023-33.
- 홍근석·김봉균. (2021). 「수도권 거주인구·기업의 지방이전 촉진을 위한 정책 연구」. 한국지방행정연구원 정책이슈리포트.
- 홍형득·이광훈. (2024). 지역혁신기관의 역할 및 성과 제고방안 연구. 「한국공공관리학보」, 38(3): 1-24.
- Adner, R. (2006). Match Your Innovation Strategy to Your Innovation Ecosystem. *Harvard Business Review*.
- Cooke, P. (2001). Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy. *Industrial and Corporate Change*, 10:4.
- Cook, P. and K. Morgan. (1994). The Regional Innovation System in Baden-Wurttemberg. *International Journal of Technology Management*, 9: 394-429.
- Cooke, P. and K. Morgan. (1998). *The Associational Economy*. Oxford University Press.
- Freeman, C. (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. Pinter: London.
- Granstrand, O. and M. Holgersson. (2020). Innovation ecosystem: A conceptual review and a new definition. *Technovation*, 90-91: 1-12.
- Lucas, R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1): 3-42.
- Lundvall, B. ed. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter: London.
- Nambisan, S. and R. Baron. (2013). Entrepreneurship in innovation ecosystems: entrepreneurs' self-regulatory processes and their implications for new

- venture success. *Entrep. Theory Prac*, 37(5): 1071-1097.
- Nonaka, I. and Takeguchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company*. Oxford University Press, 5.
- OECD. (1999). *Boosting Innovation: The Cluster Approach*. OECD: Paris.
- OECD. (2001). *Innovative Clusters: Drivers of National Innovative Systems*. OECD: Paris.
- Oughton, C., M. Landabaso, and K. Morgan. (2002). The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy. *Journal of Technology Transfer*, 27: 97-110.
- Porter, M. (1998). Clusters and the New Economics of Competitions. *Harvard Business Review*, 76(6): 77-90.
- Saxenian, A. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Smorodinskaya, N., M. Russell, D. Katukov and K. Still. (2017). Innovation Ecosystems vs. Innovation Systems in Terms of Collaboration and Co-creation of Value. *Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences*.

김 호 철: 1999년 공직에 입문하여 현재 산업통상자원부 지역경제정책관으로 재직 중이며, 서울대학교에서 행정학 석사학위(논문명: 한-일 FTA 체결가능성 검토)와 법학전문 박사학위(논문명: 수입상품에 대한 배출권거래제 적용의 WTO 규범상 허용가능성 분석)를 취득하였다. 연구 관심분야는 국제통상법, 산업정책, 인공지능 등이다(hocheol.geneva@gmail.com).

