

새로운 발전패러다임으로서의 지역혁신체제(RIS) 구축방안

양덕순 (제주발전연구원 책임연구원)

I. 서론

20세기 산업사회가 21세기 정보사회로 이행함에 따라 종래의 국민국가 개념이 쇠퇴하고 세계화와 전지구적 경쟁사회가 도래하였다. 이에 따라 국가간 경쟁보다는 지역간, 도시간 경쟁이 더욱 중요시되고 있다. 지역발전에서 중앙정부보다 지방정부 혹은 자치단체와 지역시민사회의 역할이 새롭게 주목되고 있다.

그 동안 고도 경제성장의 논리는 모든 자원의 서울 집중화를 초래하였고 이로 인해 지방은 총체적 위기에 봉착해 있다. 공업화시대에 형성된 '서울 일극 집중'은 민주주의와 시장경제의 정보화시대에 진입해서도 완화되기는커녕 심화되고 있다.

지역간 불균형발전과 지방의 낙후는 지역주민들의 삶의 질을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 국민적 통합을 저해하고 있다. 또한 지방자치가 실시된 지 10년이 경과하였지만 아직도 '결정권이 없는 지방자치', '세원이 없는 지방자치', '인재가 없는 지방자치'로서 형식적 운영에 불과하다는 비난을 받고 있다.

이제 종래의 정부 주도적 발전정책은 한계에 직면해 있으며 따라서 지역의 자율성에 근거한 새로운 국정운영(Governance)체제가 도입되어야 한다. 참여정부는 지역의 경쟁력 확보 및 지역균

형발전을 촉진시키기 위해서 중앙과 지방, 정부와 민간 등 다차원적인 협력과 상호 공존이 요구된다는 것을 절감하고 '국가균형발전과 지방분권'을 국정과제로 선정하고 이에 대한 강력한 실천 의지를 보여주고 있다. 이는 지역간 불균형발전을 해소하고 지방의 위기를 극복할 수 있는 새로운 발전패러다임을 도입한 것이다.

하지만 진정한 지방분권이 지역발전의 새로운 동력으로 자리매김하기 위해서는 지역의 혁신능력이 제고되어야 한다. 낮은 지역패러다임은 지역발전을 저해하는 가장 큰 요인이다. 지방이 발전하기 위해서는 지방분권과 지역혁신이 톱니바퀴처럼 맞물려 돌아갈 때 가능하다.

II. 지역동력으로서 지역혁신과 분권

1. 지역의 현주소

지금 우리나라의 지방은 총체적 위기에 놓여있다고 해도 과언이 아니다. 각 지역은 아직도 아날로그시대의 낮은경제 패러다임을 유지하고 있다. 지방정부는 과거 개발독재시대의 개발방식을 버리지 못하고 있으며 지방대학은 갈수록 그 위상이 떨어지고 있다. 지역문화의 자주성과 역동성 역시 상실되고 있다. 이것이 우리나라 지역의 현주소이다.

이러한 지방위기는 여러 요인들에서 비롯되고 있지만 과도한 중앙집권과 지역혁신능력의 부족이 주된 요인이다. 따라서 지방의 위기는 순환적 위기도 아니고 과도기적 위기도 아니다. 중앙집권과 서울집중이라는 구조적 위기와 지역혁신능력의 결여에서 비롯되는 주체적 위기이다. 따라서 이 위기는 그러한 구조의 타파와 그것을 타파할 수 있는 주체의 혁신이 이루어지지 않는 한 지속될 것이다.

이 위기가 지속되는 가운데 구조개혁과 주체의 혁신이 없으면 지방은 몰락할 것이다. 특히 글로벌화와 디지털 경제에서 지방의 몰락은 이전시기에 비해 급속히 진전될 가능성이 높다. 이 위기로부터 탈출하여 지속적인 지역발전을 도모하기 위해서는 지역에 뿌리를 두고 있는 사람들의 구조에 대한 비판과 자기성찰이 있어야 한다.

2. 분권과 지역혁신의 관계

21세기는 ‘탈중심’의 세기로서, 지방의 활력이 국가의 활력을 가늠하는 시대이다. 문화가 다양성 속에서 더욱 꽃을 피울 수 있듯이 한 나라의 경쟁력도 다양함 속에서 더욱 커 나갈 수 있는 것이다.

지방분권이란 국정운영의 권한이 중앙과 지방에 고루 배분되어 획일적인 운영보다 다원적 운영을 기하며 지역주민의 자발적이고 주체적인 참여와 협력을 도모하는 것을 말한다. 분권화를 통한 다양한 사회의 형성은 창조와 경쟁의 바탕이 되는 것이다. 이에 우리는 국가발전의 궁극 목표를 ‘자율사회의 형성’에 두고 국정운영의 기본시스템을 총체적으로 바꾸어 나가야 할 것이다.

지방분권은 행정개혁의 한 축으로서 그 목표는 지방자치의 기본정신에서 도출된 지방정부 존립의 정당성과 정부간 관계의 기본논리에 근거하여, 시대상황에 적합한 중앙과 지방간의 역할을 새롭게

재정립하는 것을 의미한다. 즉, 국가-지방자치단체간의 지방분권은 ‘중래의 집권형 원리를 전제로 한 국가와 지방의 역할분담’을 근본적으로 개선하고 새롭게 ‘국가의 임무(Mission)와 역할에 그 기능을 한정함’과 동시에 ‘지방자치단체의 임무와 역할에 적합한 기능을 적극적으로 활성화시킨다’는 매우 명확하고 능동적인 방향성을 가지고 있다.

이는 ‘국가와 지방자치단체’ 사이의 불균형을 시정하고 전국 획일적인 통일성과 공평성을 과도하게 중시해온 ‘중앙정부 주도의 종적·획일적 행정시스템’을 지역사회의 다양한 개성을 존중하는 ‘주민주도의 개성적이고 종합적인 행정시스템’으로 변혁시켜 지방행정의 경쟁력을 강화하여 국가행정의 경쟁력을 강화하자는 데 그 목적이 있다. 그러므로 국가-지방간 지방분권 개혁 방향은 지방자치단체의 자기결정권을 확대시켜 최대한 이를 보장해 주는 지방분권형 행정시스템을 구축하는 것이다.

지역혁신은 지역의 대학, 기업, 정부, 연구기관을 포함하는 지역혁신시스템의 구축, 정치, 경제, 문화 등 지역사회의 총체적인 시스템을 지역발전의 긍정적 방향으로 바꾸는 것이다. 그것은 지역주민들이 주체적으로 낡은 패러다임을 파괴하고 새로운 패러다임을 만드는 창조적 파괴과정이며 낡은 가치관을 새로운 환경 변화에 부합되게 리모델링 하는 것이다. 이러한 창조적 파괴를 통해 지역의 새로운 발전 메커니즘을 구축하려는 것이 지역혁신의 목표이다.

그런데 지방분권 없이 지역혁신이 있을 수 없고 지역혁신 없이 지방분권이 성공할 수 없다. 지방이 결정권을 가지지 못하면 지역혁신체제를 구축할 수 없다. 지방분권은 지역혁신의 정치적 전제조건이다. 지역이 혁신되지 않으면 지방분권을 유지할 수 없다. 지역혁신체제는 지방분권의 경

제적 토대이다. 이처럼 지방분권과 지역혁신은 맞물려 있다.

특히 지역혁신체제(RIS)는 지역경제의 혁신능력을 증가시키기 위해 적절한 환경적인 조건들, 특히 제도적인 조건들을 창출하는 것이다. 기업, 연구기관, 대학, 혁신지원기관, 지방정부가 지역에 내재화된 제도적 환경을 통해서 체계적으로 상호작용적인 학습에 참여하는 체제를 창출하는 것이다.

III. 지역혁신체제(RIS)의 기본모형

1. 의미

1990년대 이후 지식기반경제시대가 도래하면서 산업의 경쟁력 제고와 더불어 지역간 균형발전을 위한 지역중심의 산업발전전략이 강조되고 있다.

선진국들은 이미 주력산업을 중심으로 지역산업육성을 위한 추진체계를 정비하고 지방의 자생적인 발전기반을 구축함으로써 지역균형발전을 도모하고 성장잠재력을 제고하고 있다.

특히 일본, 독일, 영국 등은 오랜 기간에 걸쳐 특정산업을 중심으로 집적(agglomeration)된 지역산업 지원을 유기적으로 연계(network)하기 위하여 법과 제도의 정비를 강력히 추진해 오고 있다.

1990년대 후반 이후 OECD도 지역경제발전의 새로운 모델로서 집적(cluster)과 네트워크(network) 형성을 위한 지역혁신체제(Regional Innovation System: RIS)의 구축을 지역경제발전의 새로운 모델로 제시하고 있다.

우리 나라에서도 '90년대 후반부터 지역혁신체제에 대한 개념연구를 비롯하여 이를 통한 지역산업발전전략 모색을 위한 연구가 활발하게 이루

어지면서 새로운 패러다임을 통한 지역산업발전 전략 추진에 대한 학계와 지자체의 관심이 높아지고 있다.

지역혁신체제(RIS)란 지역내 다양한 경제주체들이 지역의 생산과정이나 새로운 기술과 지식의 창출·도입·활용·수정·교류·확산하는 과정에서 역동적으로 상호작용하고 협력함으로써 형성되는 일정 지역 내의 연결망으로 정의할 수 있다.

따라서 지역혁신체제는 클러스터론(클러스터 형성)과 혁신체제론(네트워크 활성화)의 결합을 국가차원이 아닌 지역차원에서 적용하려는 것이며, 기업의 학습 및 혁신능력 향상을 통하여 지역산업 발전정책을 수립하는데 매우 유용한 논의로 평가되고 있다.

2. 구성요소

지역혁신체제의 구성요소는 학자들마다 의견이 조금씩 다르지만 이는 크게 직접적으로 혁신활동에 참가하는 혁신주체들과 이들을 조정하는 정책결정기관으로서의 정부를 포함하여 4대 주체로 파악하는 것이 가장 일반적이다.

지역혁신체제에서 혁신활동에 참가하는 직접적인 주체들로는 기술인력을 양성하고 연구를 수행하는 지역대학부문, 혁신활동의 결과를 상업화하여 지역산업 경쟁력의 향상에 기여하는 수많은 기업들로 구성된 산업부문, 이들 두 부문의 중간에 위치하여 효율적인 연계를 담당하고 다양한 연구기관들을 바탕으로 기초연구와 응용연구를 통하여 혁신활동을 수행하는 공공연구부문, 그리고 혁신활동의 주체들을 지역발전의 장기비전을 가지고 조정 감독하며 중앙정부와 협력을 도모함으로써 지역혁신을 촉진하는 지방정부부문을 들 수 있다.

3. 기본모형

지역혁신체제의 모형은 적용대상, 적용차원, 분석단위 등에 따라 모형의 구체성은 다소 다르게 나타나는 경우가 있으나 기본모형은 거의 유사한 것으로 확인되고 있다.

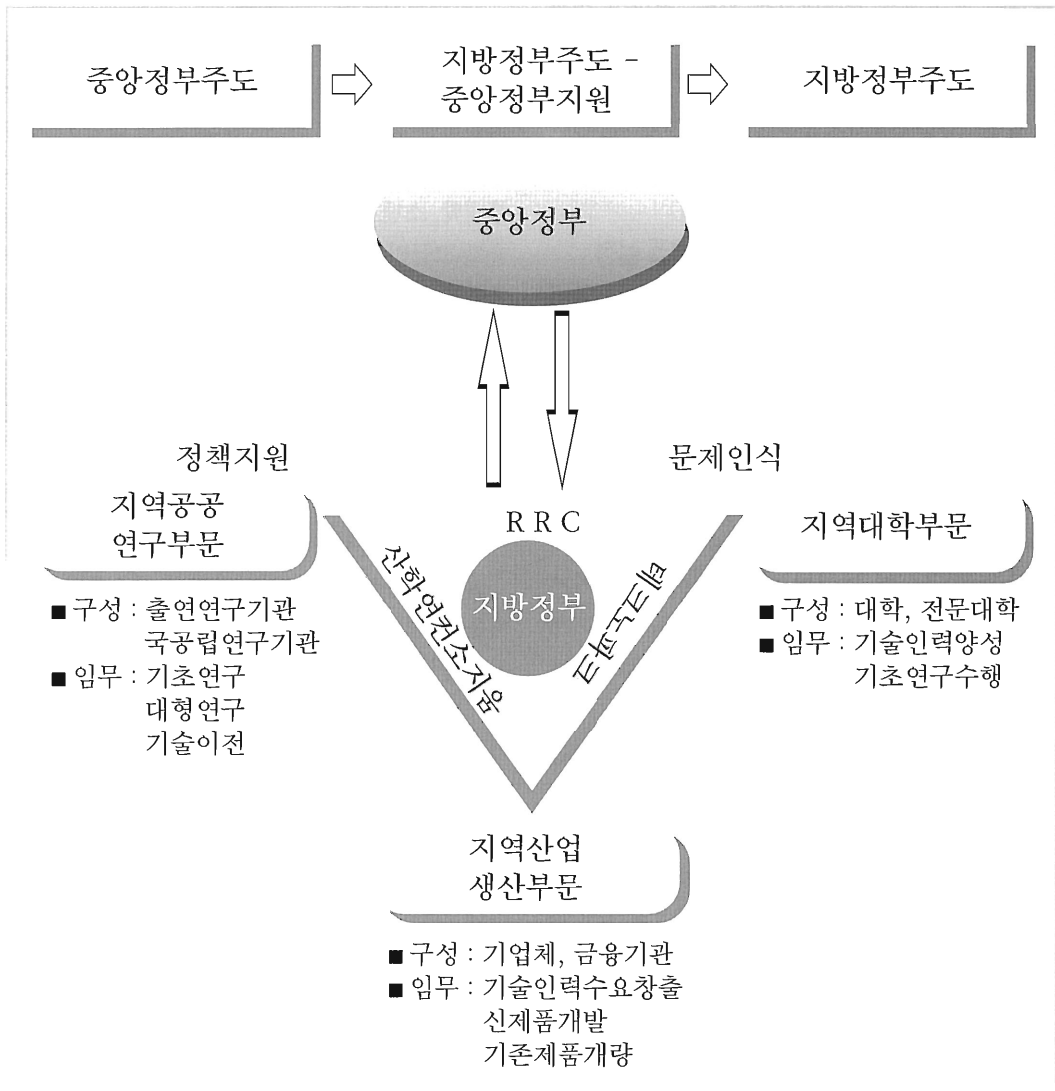
[그림 1]은 가장 보편적인 지역혁신체제 기본모형으로서 지역혁신체제의 혁신주체들은 정부, 연구부문, 대학부문, 지역산업부문으로 구성되어 있

으며 각기 고유임무를 수행하며 상호작용의 관계를 유지하고 있음을 알 수 있다.

IV. 지역혁신체제의 설계 전제

지역혁신체제는 하나의 시스템으로서 특성을 가지고 있다. 체제(System)는 특수한 기능을 수행

[그림 1] 지역혁신체제의 기본모형



하는 구성요소간의 복합체로서 객관적 관찰이 가능한 실제체제와 논리와 수학 같은 추상적인 개념체제로 구분해 볼 수도 있고, 환경과 상호 작용 속에서 존재하는 개방체제와 그렇지 않은 폐쇄체제, 체제의 유동성에 따라 동적체제와 정적체제 등으로 구분해 볼 수 있다.

지역혁신체제는 실제체제이며 개발체제이고 동적 체제로서의 성격을 가지기 때문에 환경과의 상호 교환과정 속에서 자기조절 기능을 수행하며 균형과 향상성을 유지하고자 한다. 따라서 지역 혁신이라는 목표지향과 이를 수행하기 위한 투입 전환 산출 환류의 순환적 과정 속에서 존재하는 통제 및 자동조절자치를 기능을 수행할 수 있어야 한다.

1. 지역환경 분석과 지역혁신의 목표 설정

지역혁신시스템의 환경이란 지역혁신시스템에 영향을 주는 외적 요소, 즉 체제 내에 투입물의 내용을 결정하는 정치적, 법률적, 경제적, 자연적, 사회적, 문화적 여건을 의미한다. 지역혁신시스템에 어떤 요구가 생성되고 어떤 요소가 투입되는가는 이러한 지역환경의 영향을 받게 된다.

따라서 지역혁신시스템의 설계를 위해서는 지역의 환경에 대한 분석이 선행되어야 한다. 기본적으로 혁신시스템의 설계를 위해 첨단 기술 개발을 지원하고자 하는 정치적 요인도 검토해야 한다. 또한 그러한 혁신의 제약요인이 될 수 있는 법적 제약요인도 검토해야 한다. 또한 그러한 지역혁신체제의 구축을 위한 지역의 경제적 환경, 자연적 환경, 사회문화적 환경도 분석되어야 한다. 이러한 환경 분석의 토대 하에서 지역혁신의 구체적 목표가 설정된다. 지역혁신의 목표는 전통적 산업구조를 혁신구조로 대체시키기도 하고 전혀 다른 차원의 산업체제를 도입하여 변화시키기도 한다.

2. 시스템 자원 동원체제 및 인프라 구축

자원이란 시스템 운영의 기반을 구성하는 자연적, 물리적, 인적, 재정적 요소들을 의미한다. 즉 재정이나 자금지원, 노동력 등의 기술인력, 지하 자원, 기타 장비 등이 없이는 시스템이 운영되지 않을 것이기 때문이다. 이러한 시스템의 자원은 시스템이 원활하게 유지 발전할 수 있는 인프라를 구성한다.

3. 과학기술시스템 구축

지역혁신의 가장 핵심은 신기술의 개발에 있다. 따라서 이러한 과학기술개발시스템은 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 먼저 대학은 지식 생산의 중심기관이다. 실리콘밸리는 주변에 남가주대학, 스탠포드대학 등이 포진하고 있어 첨단기술과 고급인력을 풍부히 공급할 수 있었다. 그 다음으로 공공기관의 연구소이다. 대전의 대덕밸리는 공공연구소의 집산지로서 대전을 IT단지로 발전시키는 중요한 기능을 수행했다. 이외에도 기업연구소도 자체내에서 지식을 창출하는 중요한 구성요소이다.

4. 기업생산시스템 구축

산업의 집적단지는 산업발전의 상승효과를 가져올 수 있기 때문에 기업생산의 입지여건을 강화·개선해 준다. 따라서 첨단산업 중심의 과학단지의 조성을 통한 기업의 생산과정 집적화를 가져올 수 있어야 한다. 대덕 밸리는 대전의 과학기술단지가 결정적인 역할을 했으며 연구소의 창업기술이 벤처단지를 이끌어 가는 힘이 되었다. 각 지역에서는 이러한 연구단지의 중요성을 감안하여 기술도시나 과학단지를 건설한다.

5. 정부지원시스템 구축

초기 신기술개발은 국가차원의 지원이 필요하

다. 현재와 같은 취약한 재정구조를 가진 지방정부가 이를 독자적으로 수행하기는 한계가 있기 때문이다. 그러나 지방화시대에 지방정부의 역할을 간과할 수는 없다. 제한적이다라도 여건의 개선을 위해 지방자치단체의 주도적이고 적극적인 개입이 필요하다. 국가와 지방정부의 상호연계를 통해 과학기술발전의 유도, 연구개발비의 확보, 벤처기업지원을 위한 다양한 정책을 개발하는 노력이 필요하다.

6. 지역사회지원시스템 구축

민주화 다원화가 이루어짐에 따라 지역의 혁신적 발전을 위해서는 지역사회의 지원이 절대적으로 필요하다. 시민단체, 언론 등에서 지식사회로의 전이를 위한 분위기를 조성하고 유도하려는 노력이 필요하다. 지역사회의 발전을 위한 토론회, 기술단지의 유치를 위한 공동노력, 첨단문화사회로의 방향 등에 관한 간담회 등 민간부문의 협조 등이 이루어져야 지역혁신의 노력이 결실을 얻을 수 있을 것이다.

7. 교육지원시스템 구축

첨단기업에 직업인력을 공급해 줄 수 있는 인력 교육기관의 존재도 필요하다. 대학이나 직업전문 교육기관에서 전문적인 첨단 실무교육을 실시하여 벤처기업에 적절한 인력을 공급해 줄 수 있으면 첨단산업의 노동시장이 훨씬 풍부해질 수 있을 것이다.

8. 상호 학습 및 교류시스템 구축

연구기관, 기업, 정부, 지역사회 등이 공동으로 참여하고 정보를 공유하며 협력할 수 있는 협력시스템이 구축되어야 한다. 지역혁신시스템은 혁신의 주체와 구성요소간에 상호작용 특히 상호학

습을 토대로 구성된다. 대학의 지식과 연구소의 지식이 자본화 상품화되지 못한다면 지역혁신체제의 존재의의는 없다. 지역혁신체제는 구성요소간의 네트워크 구성과 상호학습을 이론적 출발점으로 하고 있기 때문이다.

V. 결론

세계화된 경제환경에서 중앙정부 주도의 단순한 자원의 이동이 지역간 균형발전에 얼마나 기여할 수 있는지 의심의 여지가 많다. 지역균형발전을 위해 산업여건이 취약한 지역으로 생산에 필요한 자원을 단순히 이전한다고 해서 낙후지역의 기업이 세계시장에서 경쟁할 수 있는 기업으로 발전하기에는 예전에 비해 훨씬 힘들어 지고 있는 것이다. 이런 측면에서 세계화된 경제환경에 적합한 지역발전전략이 모색되어야 한다.

특히 21세기 지식기반경제에서 지역산업의 발전 및 산업경쟁력을 제고하기 위해서는 기업활동 전반에 걸친 혁신의 창출, 확산, 활용시스템인 지역혁신체제가 구축되어야 한다.

지역혁신체제 구축은 기업경쟁력을 제고하는 핵심적인 방식인 클러스터 형성과 네트워크 활성화를 통해 기업의 혁신능력과 학습능력을 제고하는 것이 핵심이다. 그러므로 각 경제주체가 경쟁력 강화를 위한 전략과 노력을 토대로 시장메커니즘에 의해 지역혁신체제가 구축될 수도 있다. 그러나 시장실패와 시스템 실패에 의한 비효율성이 나타날 수도 있고 그렇기 때문에 지역혁신체제 구축이 지연되거나 구축 자체가 어려울 수도 있기 때문에 공공부문이 지역혁신체제 구축에 적극 개입해야 한다. 