

지역혁신 생태계 조성을 위한 지역문화정책 연구

2018.11



대통령 직속
국가균형발전위원회



상지대학교

제 출 문

국가균형발전위원장 귀하

본 보고서를 「지역혁신 생태계 조성을 위한 지역문화정책 연구」의
최종보고서로 제출합니다.

2018년 11월

상지대학교 산학협력단

■ 목 차

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적	10
1. 연구의 배경	10
2. 연구의 목적	12
제2절 연구의 범위 및 방법	14
1. 연구의 범위	14
2. 연구의 방법	15

제 2 장 지역혁신의 이론적 고찰: 지역혁신의 문화적 전환을 향하여

제1절 시대의 변화와 지역혁신	2
1. 지역의 시대	21
2. 문화의 시대	22
3. 우리의 과제	23
제2절 산업적 지역혁신	27
1. 지역 클러스터	27
2. 지역 혁신체계	30
3. 지역혁신생태계	38
제3절 문화적 지역혁신	43
1. 지역혁신과 문화	43
2. 문화사회	44
3. 문화도시	45
4. 창조도시	47
제4절 소결: 지역혁신의 문화적 전환을 향하여	5

제 3 장 역사적 고찰: 국내 관련 정책의 흐름과 현황

제1절 우리나라 지역혁신정책의 변화와 특성	6
1. 역대 정부별 정책 분석	36
2. 현 정부의 지역분권 및 지역균형발전 정책	4
제2절 우리나라 지역문화정책의 변화와 특성	8
1. 역대 정부별 정책 분석	68
2. 현 정부의 지역분권형 지역문화정책	74
제3절 소결: 지역혁신정책의 대상-원인으로서 지역문화정책	77
1. 지역발전정책의 한계와 대응방향	77
2. 지역문화정책의 한계와 대응방향	79
3. 지역분권시대의 지역혁신을 위한 지역문화정책	8

제 4 장 주요국 사례 연구

제1절 일본	85
1. 유후인	85
2. 유바리	90
제2절 영국	99
1. 런던_테크시티	99
2. 셰필드_문화산업 쿼터	107
제3절 미국	119
1. 실리콘밸리	119
2. 보스턴_루트128	130
제4절 이탈리아	139
1. 볼로냐	139
2. 나폴리	145

제5절 캐나다	149
1. 퀘벡(몬트리올)	149
2. 서스캐처원	155
제6절 시사점 종합	161

제 5 장 문화주도 지역혁신 생태계 조성 방안

제1절 문화주도 지역혁신 생태계의 모형	169
1. 지역혁신 생태계의 단계적 발전 모형	169
2. 문화주도 지역혁신 생태계의 상호작용 모형	173
제2절 문화주도 지역혁신 정책의 비전과 전략	177
1. 문화주도 지역혁신 정책의 비전 및 핵심가치	177
2. 문화주도 지역혁신 정책의 전략 목표	178
제3절 문화주도 지역혁신 생태계를 위한 정책 과제	180
1. 문화-친화형 지역혁신 생태계 조성	180
전략 1-1) 혁신 리더와 코어그룹 발굴	181
전략 1-2) 혁신 네트워크 및 상호학습 촉진	181
전략 1-3) 혁신의 제도화 및 자기증폭 지원	181
전략 1-4) 혁신의 인정 및 선순환 구조 추동	181
2. 혁신-지향형 지역문화 생태계 조성	184
전략 2-1) 의식문화 자율성 제고	185
전략 2-2) 관계문화 다양성 확산	185
전략 2-3) 표현문화 창의성 발현	186
전략 2-4) 문화 C&D 활성화 기반 마련	187

참고문헌

참고문헌	190
------------	-----

표 목차

<표 2-1> 지역의 구분	32
<표 2-2> 대량생산 지역에서 학습 지역으로	94
<표 3-1> 역대 정부 지역발전 정책의 비교	36
<표 3-2> 기존 국가균형발전 전략과 문재인정부 국가균형발전 전략 비교	46
<표 4-1> 일본 유후인과 유바리의 혁신 주요 내용 비교	89
<표 4-2> 영국 테크시티와 셰필드의 혁신 주요 내용 비교	81
<표 4-3> 실리콘밸리 벤처 캐피탈 현황	2
<표 4-4> 미국 실리콘밸리와 보스턴 루트 128의 혁신 주요 내용 비교	81
<표 4-5> 이탈리아 볼로냐와 나폴리의 혁신 주요 내용 비교	81
<표 4-6> 캐나다 퀘벡주와 서스캐처원의 혁신 주요 내용 비교	01

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 목적	21
[그림 1-2] 주요 연구내용	51
[그림 1-3] 주요 연구방법	61
[그림 1-4] 연구내용 및 연구방법 흐름도	71
[그림 2-1] 국가 경쟁력의 결정요인	72
[그림 2-2] 캘리포니아 포도주 클러스터의 해부	82
[그림 2-3] 국가 혁신 클러스터 개념	92
[그림 2-4] 지역 혁신 체계	43
[그림 2-5] 국가 혁신 체계	43
[그림 2-6] 국가 혁신 체계와 지역 혁신 체계	53
[그림 2-7] 노무현 정부의 지역 혁신 체계	63
[그림 2-8] 혁신 생태계 피라미드 모형	93
[그림 2-9] 혁신 생태계 줄기 모형	93
[그림 2-10] 구조적 자본, 관계적 자본, 인적 자본	04
[그림 2-11] 지역 혁신 생태계 모형	14
[그림 2-12] 유럽의 문화 수도들	64
[그림 2-13] 유네스코 창의도시 네트워크	05
[그림 2-14] Global Innovation Index 2018의 분석틀과 결과 그래프	5
[그림 4-1] 유바리시의 거버넌스 및 지역혁신체계 정비	89
[그림 4-2] 영국 셰필드 시 도심정비 기본계획 주요 내용	9
[그림 4-3] 셰필드 시 등록 사업자 변화 추이	1
[그림 4-4] 셰필드 시 전체 직업 종사자 수 변화 추이	1
[그림 4-5] 셰필드 시 직업별 현황	3
[그림 4-6] 셰필드 지역혁신체계 구성요소 간 연관도	1
[그림 4-7] 실리콘밸리의 형성 및 진화과정	3
[그림 4-8] 세계주요 벤처캐피탈 투자 규모	3
[그림 4-9] 사회적기업 라트후의 관계 모델	3

[그림 5-1] 지역혁신 생태계의 단계별 발전 모형	Ⅱ
[그림 5-2] 지역문화의 세 층위	Ⅲ
[그림 5-3] 문화주도 지역혁신 생태계의 상호작용 모형	Ⅳ

01

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경
2. 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위
2. 연구의 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

1 연구의 배경

■ 지역혁신체계에서 지역문화의 역할에 대한 관심 제고

- 1980년대에 서구에서 탄생한 혁신체계론은 1990년대 이후 국내에서도 본격적으로 연구되기 시작하였으며, 참여정부(2003_2008) 시기 과학기술 발전과 지역균형을 위해 국가혁신체계론을 정책 아젠다로 제시하면서 관련 연구 역시 가속화되었음
 - 이러한 가운데 국내에서는 최근 ‘추격형 국가혁신체계’를 넘어서 ‘창조형 국가혁신체계’에 대한 관심이 높아지고 있음
 - 하지만 국가혁신체계론은 여러 가지 한계로 인하여 비판을 받았으며, 이로 인해 보다 구체적인 층위에서 기술체계론, 산업혁신체계론 등과 함께 지역혁신체계론에 대한 연구가 병행적으로 이루어지고 있음
- 이중 특히 지역혁신체계에 관한 연구에서는 지역에 생기를 부여하고 지역의 내발적 혁신을 위한 핵심 요인으로 지역 문화에 주목하는 경향성이 분명하게 관찰됨
 - 사실 지역혁신체계 개념의 주창자인 쿠크 교수는 지역혁신체계의 하부구조(혁신을 위한 구체적인 지원체계: 도로, 공항, 통신망과 같은 물리적 하부구조와 대학, 연구소, 금융기관, 교육 훈련기관, 지방정부 등과 같은 사회적 하부구조)와 상부구조(조직과 제도의 문화, 분위기, 규범 등)를 구분하여 접근해야 함을 강조하였음
 - 하부 구성요소의 상호작용과 공진화가 올바른 방향으로 이루어지기 위해서는 상부구조의 요소들이 기회주의적 행동을 배척하고 신뢰와 협력의 문화를 지속시킬 수 있는 통제와 조정력을 발휘하게 함으로써 혁신 네트워크가 형성되어야 한다는 주장임
 - 이와 같은 혁신체계의 필수적인 요소로서 문화의 의의와 역할은 ‘실리콘밸리와 보스턴’에 대한 비교 연구나 ‘캘리포니아 지역과 바이블 벨트 지역’에 대한 비교 연구 등을 통해서 실증적인 사례로 나타나고 있음

■ 지역쇠퇴 우려 속 연방제 수준 지역분권이 국정과제로 제시

- 2035년 전세계 도시인구의 비율은 현재보다 20% 이상 증가할 것으로 예측되며 (UN, 2014 World Urbanization Prospects), 천만 명 이상이 거주하는 메가시티 (megacity)의 증가와 함께 모든 수준에서 도시 인구가 증가 할 것으로 전망됨

- 우리나라의 경우 1960년대 39.1%였던 도시화 비율은 산업화와 함께 1960년 중반부터 급격히 상승하여 1990년대 75%에 달했으며, 2014년 말 전체인구의 91.7%에 달하는 인구가 도시지역에 거주하는 것으로 나타남
- 하지만 인구 감소에 따라 대도시를 제외한 여타 도시들의 쇠퇴 문제가 대두되고 있으며 과거 도시 성장시대의 인구증가에 따라 만들어진 용도지역, 토지이용, 정비계획, 지구단위계획 등 성장기반 도시계획의 문제들이 발생하고 있음
- 이러한 과정에서 서울과 부산 등 대都市는 물론 여타의 주요도시들에서도 젠트리피케이션(Gentrification), 즉 상권 활성화에 따라 임대료가 상승하여 기존에 머물던 소상공인이 떠나는 현상이 다수 확인되고 있음
- 국내에서는 예술가가 이런 이주현상의 촉발자이자 피해자로 인식되는 사례가 많은데, 이러한 예술-주도-젠트리피케이션(Art-led-Gentrification)을 매개로 지방정부 차원의 정책적 대응전략에서도 문화정책이 중요하게 다루어지고 있는 상황임
- 성장시대의 도시 계획 패러다임을 해체하는 도시쇠퇴 및 도시소멸 현상, 젠트리피케이션을 통해 발생하는 ‘문화백화 현상’ 등은 기존의 공간 및 지역의 쇠퇴를 초래하며, 장소성의 상실과 지역성의 파괴 등의 문제로 이어질 것이기 때문에, 현 정부는 ‘연방제 수준의 지역분권’을 적극적인 정책 방향으로 추진하고 있음
- 향후 실질적인 의미에서 기존의 도시구조와 도시계획, 산업구조와 산업계획 패러다임의 지역분권형 개편이 이루어질 것으로 예측되는바, 중앙과 지역의 관계 재정립을 통해 지역의 자생력(자율)과 권한(분권) 제고 및 지역간 협력(협업) 확대가 시급함

■ 지역혁신 생태계 대상-원인으로서 지역문화 혁신체계 구축 필요

- 이러한 정책 기조 하에서, 지역발전위원회가 국가균형발전위원회로 확대 개편되고, 문화부에 지역문화진흥국이 신설되는 등 중앙정부 차원의 거버넌스 체계 개편이 이루어지고 있음
- 이는 지역문화정책이 단지 지역의 고유한 문화를 진흥하고 지역의 문화자원을 활용하는데 그치는 것이 아니라, 지방소멸의 위기 의식이 확산하고 있는 시대에 생존과 발전을 위한 지속적인 혁신을 추동하는 지역 혁신 생태계 조성을 위한 역할을 보다 적극적으로 감당할 필요가 있음을 시사함

- 따라서 지역문화 혁신체계 또는 문화주도 지역혁신 생태계 구축을 위해 지역문화정책이 지역혁신정책과 접합 및 융합할 수 있는 방안을 모색하고, 지역문화가 지역혁신의 추동체(driver)로 기능할 수 있게 하는 정부의 역할과 정책 모형을 제시하는 것은 매우 시급하고도 중요한 과제라고 할 수 있음

2 연구의 목적

- 이와 같은 배경에서 진행되는 본 연구는 다음과 같은 세 가지 주요한 목적을 가지고 있음



[그림 1-1] 연구의 목적

■ 지역특화발전을 위한 혁신체계 논의에 문화 담론 접합

- 지역특화발전을 위한 논의는 주로 특화 산업을 선정하여 지원하는 방향으로 이루어져 왔으나 수도권 중심주의를 극복하는 데 미약하였다는 평가가 많음
- 이러한 한계는 혁신체계의 하부구조에만 관심을 갖고 그 상부구조를 이루는 제도와 문화에 대한 관심이 부족한 데서 비롯된 바가 크기 때문에 문화 담론과 혁신 담론에 대한 접합을 통한 새로운 접근을 확산할 필요가 있음

■ 지역균형발전을 위한 문화주도 혁신생태계 모형 제시

- 문화는 하나의 산업이자 영역(Sector)으로서 갖는 역할과 함께 삶의 방식(Style)으로서 갖는 역할도 지니고 있음
- 전자의 경우, 문화는 그 자체로 지역경제 활성화에 기여하거나(ex. 문화산업, 문화관광), C&D(Connect & Development)를 통해 여타 경제의 활성화를 견인하는(ex. 홍보콘텐츠, 아트콜라보) 역할을 함
- 후자의 경우, 해당 지역 공동체의 창조성 제고(창조 자본), 신뢰성 제고(사회 자본), 기업가정신 고취(개방적이고 도전적인 문화), 협업(Co-Creation) 문화 확산 등을 통해 지역혁신역량의 기반 또는 환경을 제공하는 역할을 함
- 이러한 두 층위를 고려하는 문화주도 혁신생태계 모형을 제시하는 것은 향후 관련 연구의 확산 및 관련 정책 수립을 위한 지지대의 효과를 낼 수 있음

■ 문화의 두 층위를 모두 고려한 지역혁신 생태계 구축 방안 도출

- 본 연구는 문화주도 지역혁신 생태계의 개념적 모형을 제안하는 것에 그치지 않고, 이 모형에 기반한 추진전략과 정책과제를 마련함으로써 실질적인 정책 추진을 위한 참고지점을 제시하고자 함
- 지역혁신체계의 구성요소가 존재하는가, 행위주체가 존재하는가에 대한 물음을 넘어서, 이들 간의 개방적이고 생산적인 상호작용이 이루어지는가가 지역혁신생태계 성공의 관건이라고 할 때, 문화주도 지역혁신 생태계의 구축과 발전을 위한 비전과 전략목표, 핵심과제를 정합적으로 도출하는 것은 향후 관련 정책의 발전에 직접적으로 기여할 수 있음

제2절 연구의 범위 및 방법

1 연구의 범위

■ 시간적 범위

- 본 연구의 시간적 범위는 기본적으로 문재인 정부의 지역혁신정책(2017년~2022년)을 대상으로 삼음
- 단 역대 정부의 지역혁신정책과 지역문화정책의 성과와 한계 분석은 문민 정부 시기부터 분석(1993년~2017년)

■ 공간적 범위

- 주요국 사례연구는 유럽과 북미, 아시아를 대상으로 성공사례(best practice) 발굴에 초점을 맞추어 진행함
- 이를 통한 정책모형 도출과 모형 적용을 위한 전략 및 정책과제 제안은 전국을 대상으로 삼음

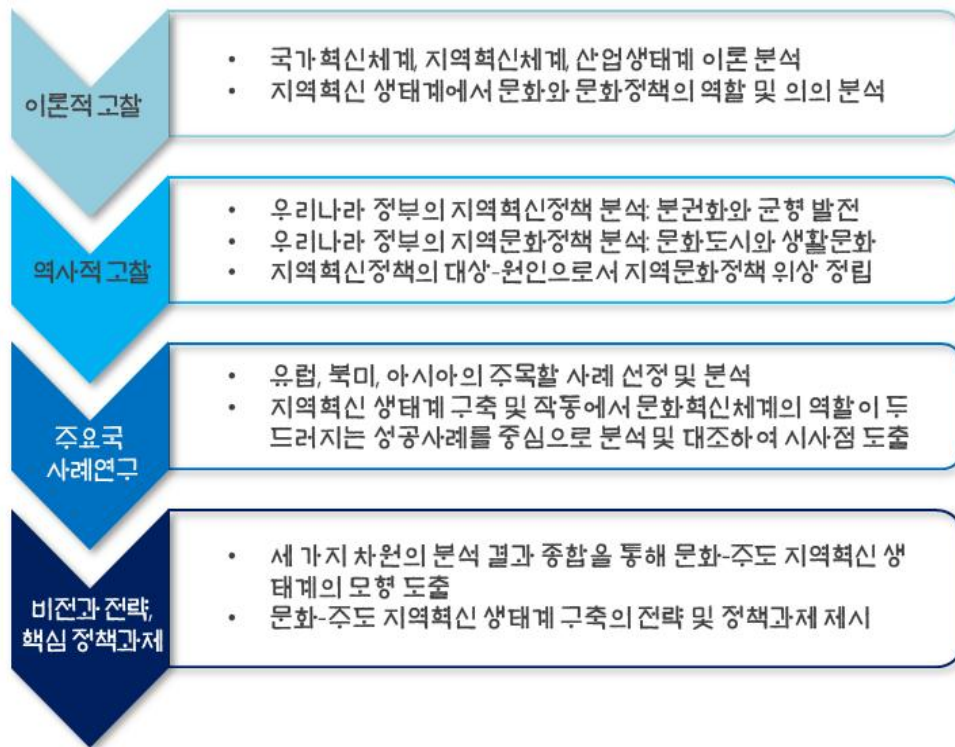
■ 대상적 범위

- 국가균형발전위원회 문화관광과 업무 담당범위
- 문화체육관광부 문화예술정책실 지역문화정책관 업무 담당범위
- 기타 지역문화산업 등 유관 정책 분석

■ 내용적 범위

- 본 연구는 지역혁신을 위한 문화의 역할에 주목하여, 문화주도 지역혁신 생태계 구축을 위해 지역문화정책이 지역혁신정책과 접합할 수 있는 실질적인 방안을 모색함으로써 지역문화가 지역혁신을 견인할 수 있도록 하기 위한 정부의 역할과 정책 모형을 제시하려는 목표를 가지고 있음
- 이상의 목표 달성을 위해 지역혁신과 지역문화에 관한 이론적 검토와 관련 정책의 역사적 고찰, 그리고 주요국의 사례연구를 바탕으로, 문화주도 지역혁신 생태계의 논리와 모형을 구축하는 것, 관련 정책 추진을 위한 전략과 핵심과제를 제시하는 것을

주요 연구 내용으로 삼음



[그림1-2] 주요 연구내용

2 연구의 방법

- 본 연구에서 활용하는 연구방법은 크게 다음의 세 가지로 정리할 수 있음: 다각적 문헌분석, 주요국 사례조사, 전문가 자문회의

■ 다각적 문헌분석

- 지역혁신 체계 및 지역혁신 생태계 관련 이론적 고찰
 - 지역혁신 체계 및 생태계에 관한 개념적 고찰을 바탕으로 클러스터 이론, 국가 및 지역혁신체계 이론, 산업 생태계 이론 등 주요 이론을 체계적으로 고찰
 - 핵심적인 이론적 방향과 경향, 쟁점을 파악하여, 우리나라 정책 현장에 해당 이론의 적용가능성은 물론 실천적인 정책 제언의 토대로 삼음
 - 참여정부 이후 정부별 예술정책 성과와 한계에 초점을 맞추어 각종 백서와 정책 보고서를 검토하고, 예술정책의 역사적 전개과정 및 맥락을 파악
- 지역산업 정책 및 지역문화 정책의 역사적 흐름 분석

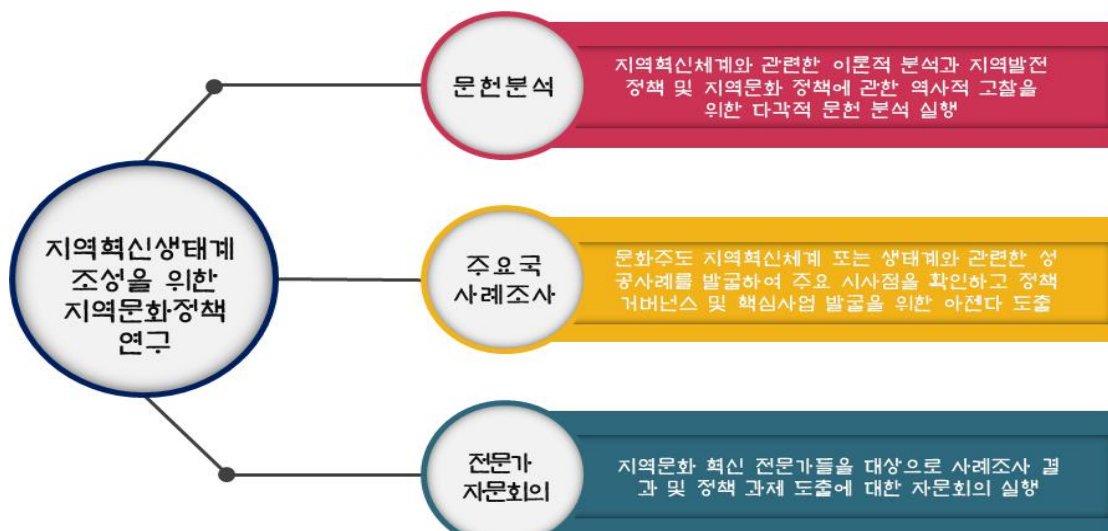
- 국민의 정부 이후 본격화된 지역 발전 정책을 파악하기 위해 각 정부별 지역산업 정책과 지역문화 정책의 주요 흐름을 핵심적인 계획을 중심으로 파악함
- 정부 계획만이 아니라 관련 계획 수립에 바탕이 된 정책연구 보고서 및 저서/논문 등을 고찰하여 분석의 너비와 깊이 제고

■ 주요국 사례조사

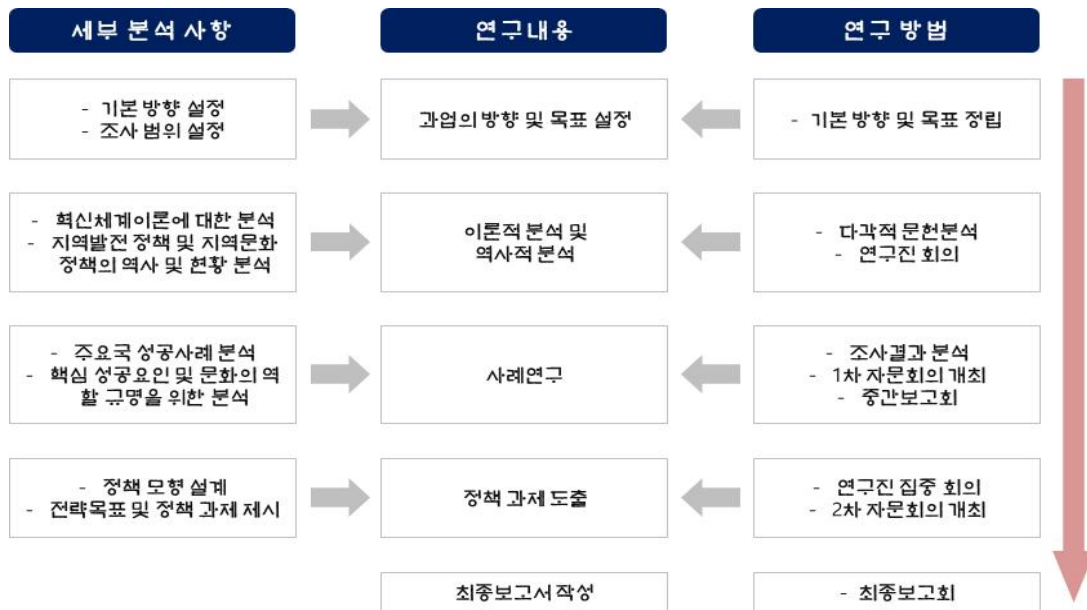
- 주요 선진국의 문화와 결합된 지역혁신 성공사례(best practice) 조사
 - 지역혁신 체계의 구성과 운영에 있어서 두드러진 성과를 나타낸 성공사례를 파악하고, 시사점을 도출함
 - 영국과 이탈리아(유럽), 미국과 캐나다(북미), 일본(아시아) 등 다양한 지역을 선정하여, 공간적 범위를 넘어서는 성공적인 원칙 도출 시도
- 해당 국가의 실패사례 검토
 - 단순히 성공사례만이 아니라 유사한 시도를 하였으나 ‘지역혁신체계’를 구성하는 데 실패한 지역의 사례를 검토하여 성공사례에서 도출할 수 없는 새로운 시각과 교훈을 도출

■ 전문가 자문회의

- 지역 현장에서 활동하는 문화 기획자 등을 대상으로 이론적 고찰, 역사 분석, 사례연구의 시사점을 검증하고, 실질적인 정책 대안에 현장의 목소리를 반영
- 자문회의는 네 명의 지역문화 전문가를 대상으로 1:1 심층 인터뷰의 형식으로 진행



[그림1-3] 주요 연구방법



[그림1-4] 연구내용 및 연구방법 흐름도

02

지역혁신의 이론적 고찰: 지역혁신의 문화적 전환을 향하여

제1절 시대의 변화와 지역 혁신

1. 지역의 시대
2. 문화의 시대
3. 우리의 과제

제2절 산업적 지역 혁신

1. 지역 클러스터
2. 지역 혁신체계
3. 지역혁신생태계

제3절 문화적 지역혁신

1. 지역혁신과 문화
2. 문화사회
3. 문화도시
4. 창조도시

제4절 소결: 지역혁신의 문화적 전환을 향하여

제1절 시대의 변화와 지역 혁신

1 지역의 시대

- 1980년대에 들어와서 선진국을 중심으로 국가의 약화와 지역의 강화가 본격화하기 시작함
 - 프랑스의 사회학자 알랭 투렌(Alain Touraine, 1925~)은 ‘사회는 국가의 가명’이라고 주장하였는데, 이는 강력한 합법적 강제력에 의해 유지되는 국경으로 절합된 현대 사회의 공간정치적 특징을 정확히 지적한 것임
 - 그러나 민주주의에 의해 지역의 자치가 유지되었고 강화되었음
- 이 변화의 경제적 실체는 1960~80년대에 제조업이 선진국에서 개도국으로 대거 이전된 것이었음
 - 이로써 세계의 제조업을 주도하던 선진국의 제조업 중심지들이 대거 몰락하게 되었으며, 선진국은 자치제가 확립되어 있어서 이런 변화에 대해 국가에 앞서 지역이 적극 나서야 했음
 - 사실 국가는 지역 문제에 대해 선별적으로 대응할 수밖에 없으므로 지역이 더욱 적극적일 수밖에 없었음
- 1990년대에 들어와서 냉전의 해체와 WTO의 출범으로 국가가 산업을 지원하기 어렵게 되자 지역을 지원하는 형태로 변하게 되었음
 - 이로써 ‘지구화’(globalization)는 ‘지역화’(regionalization)를 더욱 촉진함
 - 이제 지역의 강화는 민주주의의 면에서 기본적인데, 국가 경쟁력의 강화에서 핵심적이고, 세계 경제의 면에서 필수적인 것이 되었음
- 20세기는 ‘국가 민주주의’의 시대였으나, 21세기는 ‘지역 민주주의’의 시대임
 - 이것은 국가가 무의미해지는 것이 아니라 국가가 지역의 권리를 적극 보장해야 하는 것을 뜻하며, 다른 면에서 이것은 지역이 국가에 의존하지 않고 자신의 존립과 번영을 위한 주체로 확립되어야 하는 것을 뜻함
 - 이렇듯 ‘지역화’는 ‘지역의 주체화’를 뜻하며, 이것은 ‘분권’에 의해 제도적으로 보장되어야 하는 것으로, ‘분권 헌법’은 시대의 요구인 ‘지역의 주체화’를 확립하기 위한 가장 기본적인 요건이라 할 수 있음

2 문화의 시대

- 1970년대에 선진국은 두 차례의 ‘석유 위기’와 개도국의 공업화에 의해 복지국가의 위기를 맞게 되었음
 - 1942년 영국에서 처음 복지국가가 형성되었고, 2차 세계대전 이후 복지국가는 선진국의 일반적 상태가 되었음
 - 복지국가는 20세기에 들어와서 급성장한 제조업에 바탕을 두고 있었는데, 광공업은 대표로 하는 제조업은 석탄과 석유에 의해 급성장할 수 있었음
 - 두 차례의 ‘석유 위기’와 개도국의 공업화는 복지국가의 약화와 신자유주의의 강화를 초래함
- 1980년대 초에 독일의 노동운동은 ‘복지국가’의 위기에 대응해서 ‘문화사회’의 전망을 제시했음
 - 이 전망은 오스트리아 출신으로 프랑스에서 활동했던 노동운동가/사회이론가 앙드레 고르츠(Andre Gorz, 1923~2007)에 의해 널리 알려졌음
 - 문화사회는 복지국가가 추구한 풍요사회의 대안이라고 할 수 있음
 - 풍요사회는 물질적 만족을 이루었으나 커다란 생태적, 사회적, 정신적 문제를 낳았음
 - 문화사회는 이런 풍요사회의 이중성을 극복하기 위한 실천의 산물임
- 문화는 인간 정신의 표현으로서 가장 인간적인 욕구의 대상임
 - 인간은 물질적 풍요를 넘어서 정신적 풍요를 추구하게 되는데, 이런 점에서 문화사회는 풍요사회를 넘어서는 것이자 완성하는 것이라고 할 수 있음
- 1990년대에 들어와서 인터넷으로 대표되는 정보기술의 비약적 발전으로 세계는 더욱 고도의 정보사회에 이르게 되었음
 - 미국의 정보고속도로 구상이 잘 보여주었듯이, 정보기술은 그 자체로 목적이 아니라 정보의 소통이 목적임
 - 정보는 지식과 문화의 기본요소이기 때문에, 정보사회는 정보-지식사회이고, 나아가 정보-지식-문화사회로 이해할 수 있음
 - 이로써 사회 전체에서 ‘문화화’(culturalization)가 적극 추구되게 되는 여건이 마련됨
- 4차 산업혁명은 1990년대 이후 본격화된 ‘지구화/지역화’와 ‘정보화/지식화/문화화’

의 변화를 더욱 강화하고 있음

- 이제 문화는 사회의 모든 분야에서, 즉 농어업, 광공업, 서비스업 등 업종의 차이를 떠나서 필수적인 요청이 되었음
- 문화는 인간 정신의 표현이라는 점에서 문화화는 인간화이기도 하기 때문에, 문화화는 더욱 더 인간적인 사회를 만드는 것과 깊이 관계를 맺음

3 우리의 과제

■ 지역의 의미와 가치

- 전국 대 지역: 지역(地域)에 대비되는 것은 중앙이 아니라 전국임
 - 국토는 수많은 지역들로 이루어져 있으며, 전국의 면에서 중앙도 당연히 하나의 지역임
 - 지역은 행정, 규모, 문화, 생태 등을 기준으로 다양하게 구분될 수 있는데, 현대 사회에서 가장 기본적인 구분은 도시와 농촌이며, 오늘날 국민의 90% 이상이 도시에서 살고 있음
- 중앙 대 지방: 중앙에 대비되는 것은 지역이 아니라 지방(地方)임
 - 중앙과 지방의 구분은 행정에 의한 것으로, 중앙은 중앙정부가 있는 곳이고, 지방은 지방정부가 있는 곳임
 - 국가적 차원에서 중앙은 정치, 경제, 문화의 중심 역할을 수행함
 - 그러나 지리의 면에서 중앙은 국토의 극히 일부분에 불과하며 지방이 국토의 대부분을 이루고 있음

<표 2-1> 지역의 구분

	중앙	지방
도시	1	2
농촌	3	4

- 지역은 실제 생산과 생활이 이루어지는 곳으로 국민들의 삶에서 본질적인 가치를 가지고 있으며 국가균형발전에서 중대한 가치를 지니고 있음¹⁾

1) 영어로 지역은 region이며, 지방은 province이다. local과 region이 지역으로 혼용되기도 하는데, 사실 local은 특정한 작은 장소를 뜻하고, region은 장소를 훨씬 넘어선 큰 구역을 뜻한다. *Online Etymology Dictionary*의 해당 단어들을 참조.

- 국가균형발전은 사회의 면에서 정치, 경제, 문화의 균형을 뜻하고, 공간의 면에서 지역들의 균형을 뜻하고, 생태의 면에서 자연과 인공의 균형을 뜻함
- 그러나 실제 정책에서 국가균형발전은 무엇보다 지역들의 균형을 뜻함²⁾

■ 국가균형발전의 기본은 지역 발전

- 지역들이 고르게 발전해야 국가 발전이 균진히 이루어질 수 있는데, 이 점에서 우리의 현실은 대단히 심각한 문제를 안고 있음
 - 그 문제는 중앙과 지방의 격차, 영남과 호남의 격차, 도시와 농촌의 격차, 대도시와 소도시의 격차 등으로 살펴볼 수 있으며, 특히 중앙과 지방의 격차는 세계적으로 가장 심각한 상태에 있음
- 노무현 정부(2003년 2월~2008년 1월)는 ‘국가균형발전’을 핵심과제로 추진해서 수도권 과밀 억제와 지방의 성장-발전을 이루고자 했음
 - 이를 위해 노무현 정부는 국가균형발전법을 제정해서 국가균형발전위를 설립하고 국가균형발전계획을 시행했음(이창운, 2006)

‘국가균형발전계획’

1. 비전

2004년~2008년 <제1차 국가균형발전계획> 기간 동안 혁신기반을 구축하고, 2009년~2013년 제2차 계획 기간 동안 혁신성과를 극대화하고, 2014년~2018년 제3차 계획 기간 동안 혁신을 질적으로 고도화하여 국민통합과 국가경쟁력을 강화함으로써 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회 건설을 비전으로 제시하였다.

2. 정책방향

<제1차 국가균형발전 5개년계획>(2004~2008)은 지역혁신체계 구축, 혁신 클러스터 육성, 공공기관 지방이전 및 미래형 혁신도시 건설 등 혁신기반 구축으로 지역특성화발전의 기반을 조성하고, <제2차 국가균형발전 5개년계획>(2009~2013)은 차세대성장 동력산업의 주력산업화, 세계적 클러스터로의 진입 등 혁신성과의 극대화를 추구하여, <제3차 국가균형발전 5개년계획>(2014~2018)은 초일류 원천기술의 보유, 글로벌 경쟁력의 확보, 명실상부한 세계적 일류 클러스터와의 경쟁을 통해 국가의 발전 잠재력을 극대화한다.

3. 전략

세계화, 지식정보화·문화의 시대에 경제발전의 관건은 투입요소 증대가 아닌 혁신을 통한 성장동력 창출이므로, 지식, 기술의 창출, 확산, 활용과정의 시스템화, 교육, 훈련을 통한 인적자본의 축적 및 효율적 활용, 모든 경제주체들의 참여와 협력, 상호학습을 통해서 혁신주도형 발전기반을 구축한다. ...

수도권은 기존의 양적 성장에서 질적 발전으로 전환함으로써 글로벌 경쟁체제에서 우위를 점할 수 있는 분야 및 기능 강화에 주력하고, 지방은 각 지역의 실정에 적합

2) 정치의 균형은 민주주의로, 경제의 균형은 포용 성장으로, 문화의 균형은 다문화주의로, 생태의 균형은 지속가능 발전으로 추구하고 있다.

한 지역혁신체계를 구축함으로써 특성화 발전을 통해 수도권과 지방이 상호차별적인 특성을 확보하여 서로 의존하며 서로 돕는 상호의존과 상보의식을 공유하도록 유도한다.

네트워크형 국토구조를 형성함으로써 지역 간의 교류, 협력을 획기적으로 증진하여 낙후지역의 발전을 촉진하고, 국제교류·개방거점 개발로 주변국과의 네트워크를 강화하여 동북아 물류 중심 국가의 토대를 구축한다.

- 이처럼 노무현 정부는 ‘행정수도’ 건설을 필두로 ‘지역혁신체계 구축, 혁신 클러스터 육성, 공공기관 지방이전 및 미래형 혁신도시 건설’ 등으로 국가균형발전을 적극 추진했음³⁾
 - 그러나 이 역사적인 개혁 정책은 이명박-박근혜 정부(2008년 2월~2017년 4월)에서 크게 왜곡되고 변형됐음
 - 이명박-박근혜 정부는 ‘국가균형발전’의 개념 자체를 사실상 부정해서 ‘지역발전’을 내세우고 4대강 사업과 같은 총체적 비리와 부실의 토건사업을 강행
- 노무현 정부는 지역 발전을 국가균형발전의 핵심으로 확립하였는바, 지역 발전은 민주주의의 면에서, 국가 경쟁력의 면에서, 세계 경제의 면에서 모두 당연한 과제임
 - 노무현 정부는 지역 발전을 이루기 위해 행정수도와 혁신도시로 지역의 물리적 거점을 강화하고 지역혁신체계를 형성해서 지역의 경제적-사회적 발전을 이루고자 했음
 - 그러나 노무현 정부의 국가균형발전은 미완으로 끝났을 뿐만 아니라 물리적 개발 중심, 과잉개발의 확대 등의 문제를 낳게 되었음

■ ‘지역화’와 ‘문화화’를 모두 갖춘 지역혁신 정책 필요

- 오늘날 지역 발전은 단순한 ‘지역 개발’이 아니라 ‘지역 혁신’을 통해 이루어지는 것으로 인식되고 있음
 - 선진국의 경우에 이런 인식은 이미 1980년대 말부터 본격적으로 제기되었는데,

3) 이렇듯 노무현 정부의 국가균형발전은 거대한 개발 사업들을 기반으로 해서 추진되었는데, 이와 관련된 주요 법률들은 사실 김대중 정부 때 제·개정되었다. 국토계획법, 국토기본법, 토지수용법이 그 핵심이다. “최근 토지 관련 법령은 정비가 활발히 이루어져, 토지법제사에 큰 변화를 가져오고 있다. 2000년 토지개발에 관한 법률을 통합한 「도시개발법」의 제정을 시작으로 2002년 「토지수용법」과 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법」을 통합하는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 제정, 국토건설종합계획법을 새로운 체계와 내용으로 재구성한 「국토기본법」의 제정, 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 제정, 「도시 재개발법」과 「도시 저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법」 그리고 「주택건설촉진법」상 재건축에 관한 내용을 통합한 「도시 및 주거환경정비법」의 제정이 그러하다. 이와 같은 통합법률의 제정은 종래 일본 법령의 모방이나 도입에서 벗어나 우리의 독자적인 입법으로 큰 의미를 갖는 것으로 평가할 수 있다.” 류해웅·김승중, <국토기본법과 국토계획법: 국토 관련법령 해설>, 국토연구원, 2002.

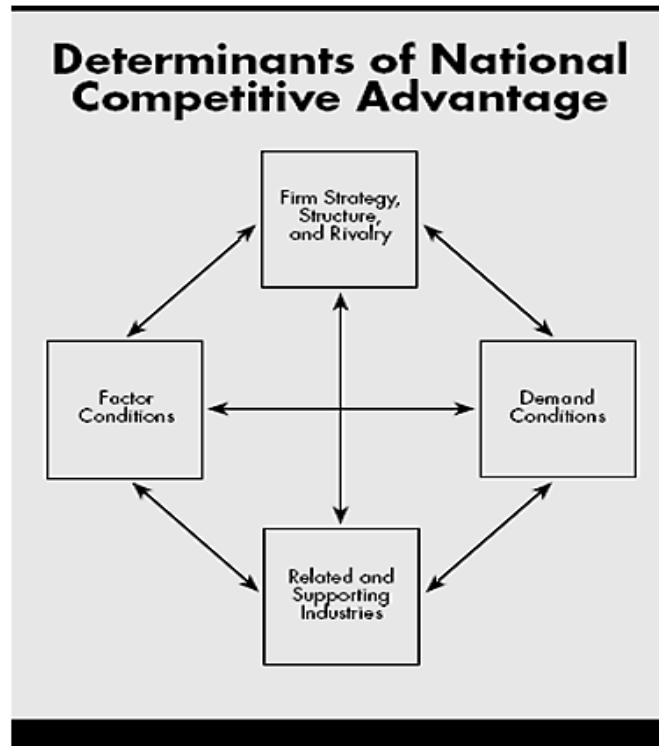
‘지역 혁신’은 스펀터주의에서는 기술 혁신에 초점을 맞추고, 신제도주의에서는 혁신 체계의 형성에 초점을 맞추고 있음

- 그러나 혁신 체계도 궁극적으로 기술 혁신을 통한 경제 성장을 추구하는 것이라 할 수 있으며, 이런 점에서 ‘지역화’의 요구에는 적극 대응하는 것이지만 ‘문화화’의 요구에는 그렇지 못한 것이라고 할 수 있음
- 문재인 정부의 ‘지역 혁신’이 진정 혁신적인 것이 되기 위해서는 ‘지역화’의 기본으로 ‘문화화’를 추구해야 함
 - 지역 쇠퇴를 이기고 지역 발전을 이루기 위해서 문화적 지역 혁신을 지역 혁신의 기본으로 확립해야 할 것임

제2절 산업적 지역 혁신

1 지역 클러스터

- 1990년에 하버드대학교 경영대의 마이클 포터(Michael Porter, 1947년~) 교수가 국가 경쟁력의 실체를 지역 경쟁력으로 제시하고, 지역 경쟁력의 핵심을 클러스터(cluster)⁴⁾로 제시해서 세계적으로 큰 영향을 끼치게 되었음
- 마이클 포터는 국가 경쟁력에 대한 연구의 결론으로 ‘다이아몬드 모델’을 제시하고, 그것이 하나의 체계로 작동되기 위한 핵심으로 지리적 집중을 제시했음



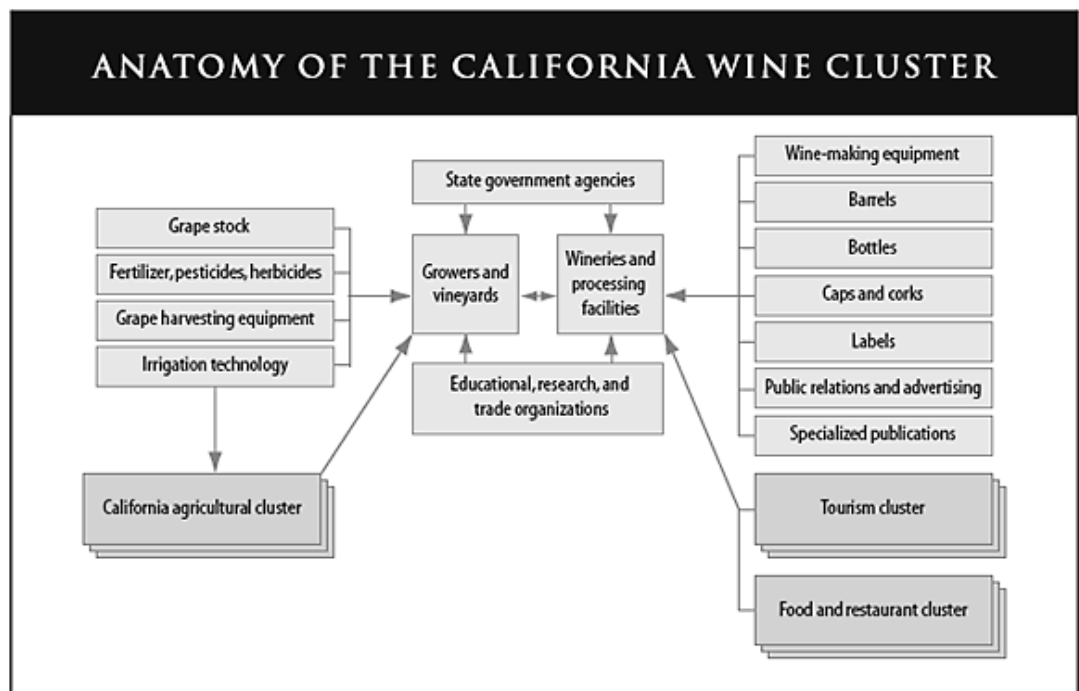
[그림 2-1] 국가 경쟁력의 결정요인, 출처: Porter(1990)

- 마이클 포터는 연관된 기업들이 지리적으로 집중되어 있으면 자원과 지식을 공유하고 서로 경쟁하고 지원해서 시너지 효과를 일으키기 쉽다고 파악했음. 이것은 1980년대에 높은 경제 성장을 이룩한 10개 국에 대한 4년에 걸친 실증연구의 결과였음.⁵⁾ 마이클 포터의 연구 결과에 의거해서 세계 각국에서 클러스터 정책을 경쟁적으로 추진하게 되었음

4) 클러스터는 동종의 생물들이 함께 모여 사는 것을 뜻하는 말로 보통 ‘군집’으로 번역됨.

5) 이 10개 국에는 한국도 포함되었음.

- 마이클 포터는 클러스터를 ‘어떤 특정한 지역에서 상호연결된 회사들과 가구들의 지리적 집중’으로 정의하고, 클러스터가 산업이나 기업에만 국한되는 것이 아니라 여러 공급자, 제공사, 소비자, 재배자, 제조자, 정부, 대학 등을 모두 포괄하는 것이라고 설명했다. 그 좋은 예로 캘리포니아 포도주 클러스터가 제시됐음



[그림 2-2] 캘리포니아 포도주 클러스터의 해부, 출처: Porter(1998)

- 이렇듯 마이클 포터의 클러스터는 단순히 기업이나 산업의 집적을 뜻하는 것이 아니라 일정한 지역 안에서 상호연결되어 있는 공과 사의 모든 주체들을 망라하는 것임. 이런 점에서 마이클 포터의 클러스터는 ‘산업 클러스터’보다는 ‘지역 클러스터’라고 하는 것이 옳을 것임. 그러나 물론 그 중심에는 산업이 확고히 자리하고 있음
- 마이클 포터의 클러스터 이론은 1980년대의 ‘신산업지구’론을 확대-개편한 것이었으며, 무역에서 지리적 요인에 주목한 폴 크루그만의 지리적 경제학에 큰 영향을 미쳤음. 마이클 포터의 클러스터 이론은 세계 각국에서 지역 발전 정책으로 채택되었으며, 폴 크루그만은 지리와 무역에 관한 연구로 2008년에 노벨 경제학상을 수상하게 됨
- 마이클 포터가 제시한 클러스터는 오랜 시간에 걸쳐 여러 주체들의 노력으로 형성된 것이며, 그의 연구에 의거해서 세계 각국 정부가 추진한 클러스터는 이와 크게 다를 수밖에 없음. 이런 점에서 전자를 ‘자생적 클러스터’로, 후자를 ‘정책적 클러스터’로

구분할 필요가 있음. 전자는 오랜 시간에 걸쳐 복잡한 사회적 공진화를 통해 형성된 것으로 강한 경쟁력을 갖고 있지만, 후자는 짧은 시간에 정부의 주도로 형성되는 것이기에 현실에서는 상당히 취약할 수 있음

- 한국에서 클러스터는 김대중 정부 때부터 연구되기 시작해서 노무현 정부 때에 국가균형발전계획의 핵심 정책으로 본격 실행되기 시작했음. 문재인 정부는 노무현 정부의 국가균형발전 정책을 되살려서 추진하고 있으며, 그 핵심으로 ‘국가 혁신 클러스터’⁶⁾를 ‘국정과제’의 차원에서 실행하고 있음



[그림 2-3] 국가 혁신 클러스터 개념, 출처: 산업통상자원부(2018)

6) 법적 명칭은 ‘국가 혁신 융복합단지’임.

2 지역 혁신체계

- 1992년에 영국의 지리학자 필립 쿡(Philip Cooke, 1947~) 교수⁷⁾는 지역 발전을 위한 정책으로 ‘지역 혁신 체계’(regional innovation system, RIS)를 제시했음. 그것은 지역에서 새로운 기술의 개발과 경쟁력의 향상이 이루어질 수 있도록 지역의 대학, 연구소, 기업, 정부 등이 상시적으로 결합해서 소통하고 협력하는 체계를 뜻함. 국가는 이런 체계의 형성과 작동을 위한 정책을 적극 펼쳐야 하는데, 여기에도 다양한 유형의 차이가 나타날 수 있음. 예컨대 쿡 교수는 1992년에 발표한 논문에서 일본은 풀뿌리형, 독일은 네트워크형, 프랑스는 통제경제형으로 구분했음

Table 1. Three models of regional technology transfer

Characteristics	Model		
	Grassroots	Network	Dirigiste
Initiation	Local	Multi-level	Central
Funding	Diffused	Guided	Determined
Research-competence	Applications	Mixed	Basic
Coordination	Low	Potentially high	High
Specialization	Weak	Flexible	Strong

출처: Cooke, 1992: 370.

- 쿡 교수의 ‘지역 혁신 체계’는 단순히 지역에서 혁신 체계를 만들자는 것이 아니라 세 가지 중요한 이론적 관점을 갖고 있는 것임
- 첫째, 그것은 ‘규제 이론’의 수정이라는 관점에서 제시되었음. ‘지역 혁신 체계’를 처음 제시한 1992년 논문의 제목은 ‘지역 혁신 체계: 새로운 유럽에서 경쟁력을 갖는 규제’(Regional Innovation System: Competitive Regulation in the New Europe)임. 이 논문은 1970년대 중반 프랑스의 마르크스주의 경제학자들이 제기한 ‘규제 이론’(regulation theory)⁸⁾에 대한 논의로 시작함. 그는 ‘규제의 이론은 주로 통제의 이론’이지만 규제의 개념 자체에 대해 재고해야 한다고 주장함. 그 기본은 두 가지 규제의 개념을 구분하는 것인데, 하나는 규제를 기업에 대한 불필요한 제약을 가하는 것으로 파악하는 것이고(미국, 영국), 다른 하나는 기업을 더욱 효율적으로 경쟁할

7) 당시 영국 웨일즈 대학교 카디프 칼리지의 도시 및 지역계획학과에 재직하고 있었음.

8) regulation은 보통 ‘규제’로 번역되나 regulation theory는 보통 ‘조절 이론’으로 번역됨. 그러나 이 이론의 핵심은 국가, 기업, 시민사회, 초국적 기구 등이 다양한 규제 정책을 펼쳐서 자본주의의 붕괴를 막고 안정화를 이룬다는 것이므로 ‘규제 이론’으로 번역하는 것이 옳을 수 있음.

수 있게 하는 것으로 파악하는 것임(일본, 서유럽). 쿡 교수는 전자가 틀렸고 후자가 옳다고 주장함. 이것은 규제 정책을 중심으로 정부의 경제적 역할을 적극 강조한 것임

이 논문의 메시지는 행동적 규제가 작동한다는 것, 성공적인 성장 지역들로부터 훌륭한 교훈을 배울 수 있다는 것, 그리고 영국은 시장의 ‘보이지 않는 손’에 대한 정부의 나이브한 믿음으로 자신을 불필요하게 불리한 조건에 빠트렸다는 것이다. 영국이 혁신하고자 한다면, 우선 자신의 규제 구조를 혁신해야만 한다(Cooke, 1992).

- 둘째, 쿡 교수는 국가가 아니라 지역이 혁신의 주체가 되어야 한다고 제시했음. 1970~80년대를 지나며 미국과 서구의 경제적 지위가 약화되었음. 세계를 지배하던 미국과 서구의 대공장들이 문을 닫는 사례가 속출했음. 그러나 이런 급격한 변화로 미국과 서구가 망한 것은 아니었음. 미국과 서구의 어떤 지역들은 경제적 침체와 쇠퇴에 빠졌으나 어떤 지역들은 계속 성장하고 번영했음. 이런 커다란 지역적 차이에 대해 이탈리아의 경제학자들을 필두로 서구의 많은 사회과학자들이 주목하게 됐음. 사회과학에서 ‘지역적 전환’(regional turn)이 이루어진 것임. 그 결과 1980년대 중반을 지나며 ‘제3 이탈리아’론과 같은 ‘신산업지구’론, ‘신산업공간’론 등의 이론들이 제시되었음. 이런 여러 논의들은 마이클 포터의 ‘클러스터’론으로 집약되었다고 할 수 있음. 필립 쿡도 마이클 포터와 마찬가지로 국가 경쟁력의 실체를 지역 경쟁력으로 파악하며, 국가가 적극 혁신 정책을 펼치되 실제 혁신은 지역이 주체가 되어 지역을 단위로 추진되어야 한다고 주장한 것임
- 세째, 쿡 교수는 단지 체계를 강조한 것이 아니라 학습과 문화의 중요성을 크게 강조했음. 새로운 기술의 개발을 핵심으로 하는 혁신을 위해 학습이 본질적으로 중요한데, 쿡 교수는 특히 ‘상호작용을 통한 학습’, ‘네트워킹을 통한 학습’을 강조했음. 이런 학습은 지리적 집중을 필요로 하기 때문에 그것이 잘 이루어지기 위해서도 혁신은 지역이 주체가 되어 지역을 주체로 해야 함. 그리고 이런 학습이 잘 이루어지 위해서는 경쟁적 문화가 아닌 협동적 문화, 배제적 문화가 아닌 포용적 문화가 중요함. 나아가 이런 학습과 문화가 활성화되고 지역 혁신 체계가 실제로 작동되기 위해서는 생산 체계와 사회 체계의 연계가 잘 이루어져야 함. 이를 위해서는 무엇보다 신뢰가 확립되어야 함. 이렇듯 쿡 교수의 주장은 문화의 중요성을 강조하는 사회학적 신제도주의에 가까우며, 신뢰의 중요성을 강조하는 점에서는 로버트 퍼트남의 연구와 밀접히 연관됨

생산적인 지역은 관련된 체계들의 조합으로 이루어진다. 생산 체계(주로 기업들)와 사회 체계 사이의 연계는 지역의 발전 유형을 결정한다(Cooke et al., 1997: 487).

지역 학습 체계에서, 그리고 훨씬 더 나아가 지역 혁신 체계에서, 신뢰 구축은 본질적이다. ... 신뢰의 훼손은 체계적 상호작용의 성공적 기능에 대해 치명적이다(Cooke et al., 1997: 489).

지역 혁신 체계는 신뢰, 타당성, 교환과 협동적 상호작용으로 조건지워지는 미시규범적 규제에 기반을 둔 집합적 질서의 견지에서 개념화되었다. 지역 혁신 체계를 아주 가치 있고 흥미로운 연구대상으로 만드는 것은 그것의 이런 체계적 협동, 신뢰 의존적, 협력적 성격이다(Cooke et al., 1997: 490).

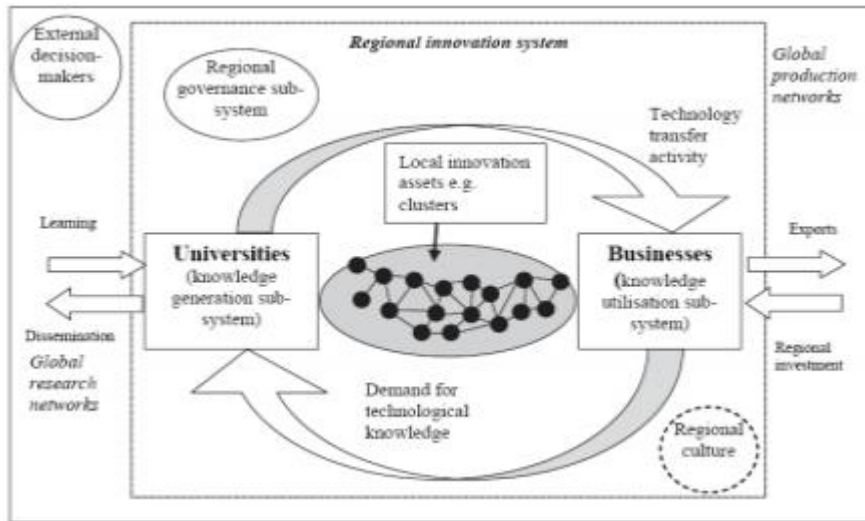
- 2001년에 쿡 교수는 지역 혁신 체계의 구성을 ‘하부구조’와 ‘상부구조’로 나누어 설명했는데, ‘하부구조’는 세제, 재정, 시설, 산학 전략 등이고, ‘상부구조’는 제도적 차원(협동적 문화 등), 조직적 차원-기업(조화적 노사관계 등), 조직적 차원-정책(포용 정책 등) 등으로 제시했음. 여기서도 쿡 교수가 지역의 문화를 대단히 중시하고 있는 것을 잘 알 수 있음

TABLE 1. Conditions for Higher and Lower Regional Innovation Systems Potential

Higher RSI potential	Lower RSI potential
<i>Infrastructural level</i>	
Autonomous taxing and spending	Decentralized spending
Regional private finance	National financial organization
Policy influence on infrastructure	Limited influence on infrastructure
Regional university-industry strategy	Piecemeal innovation projects
<i>Superstructural level</i>	
<i>Institutional dimension</i>	
Co-operative culture	Competitive culture
Interactive learning	Individualistic
Associative-consensus	Institutional dissension
<i>Organizational dimension (firms)</i>	
Harmonious labour relations	Antagonistic labour relations
Worker mentoring	Self-acquired skills
Externalization	Internalization
Interactive innovation	Stand alone R&D
<i>Organizational dimension (policy)</i>	
Inclusive	Exclusive
Monitoring	Reacting
Consultative	Authoritative
Networking	Hierarchical

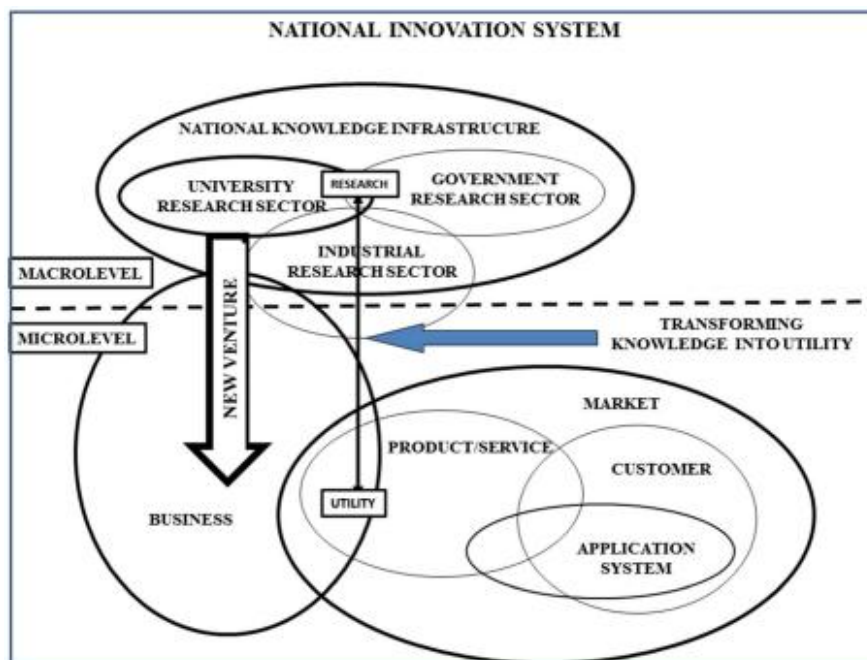
출처: Cooke, 2001: 961.

- 필립 쿠크를 중심으로 한 지역 혁신 체계의 이론은 1980년대에 제기된 국가 혁신 체계의 이론을 기반으로 제시된 것으로 1980년대 중반에 제기된 혁신환경론(Innovative Milieu Theory)과 1990년대 초에 제기된 학습지역론(Learning Region Theory)도 적극 받아들였음. 이렇게 해서 지역 혁신 체계는 지역 정책의 대표로 확립되었음.
- 사회과학에서 ‘혁신’이 중요한 개념으로 떠오른 것은 오스트리아 출신 미국 경제학자 조지프 슈페터(Joseph Alois Schumpeter, 1883~1950)로부터 비롯된 것임. 슈페터는 새로운 기술의 개발로 자본주의가 몰락하지 않고 계속 혁신된다고 주장했음. 이 주장은 자본주의의 역사를 통해 입증된 것으로 여겨짐. 이런 점에서 자본주의는 공업을 기반으로 하는 것이자 공업의 경제적 표현이라고 할 수 있음.
- 영국의 서섹스 대학교에 재직했던 경제학자 크리스토퍼 프리먼(Christopher Freeman, 1921~2010)은 슈페터의 연구를 이어받아 혁신을 핵심개념으로 해서 기술 개발과 경제 성장을 연구한 대표적 학자였음.
- 1985년에 프리먼의 동료인 덴마크의 경제학자 벵트-아케 룬드발(Bengt-Åke Lundvall, 1941년~)이 ‘혁신의 체계’(system of innovation)라는 개념을 제시했음. 이어서 1987년에 프리먼이 ‘국가 혁신 체계’(National System of Innovation)를 제시했음(Archibugi et al. eds., 1999). 이 개념은 1841년에 독일의 경제학자 게오르크 리스트(Georg Friedrich List, 1789~ 1846)가 출판한 『국가 정치경제 체계』(National System of Political Economy)를 이어받은 것임. 프리먼과 룬드발은 리스트와 마찬가지로 국가적 차원의 경제적 대응을 강조해서 이렇듯 리스트의 개념을 이어받아 ‘국가 혁신 체계’를 제시한 것임.
- 이런 점에서 쿠크의 ‘지역 혁신 체계’와 프리먼의 ‘국가 혁신 체계’는 혁신을 체계 이론에 입각해서 추구한다는 점에서는 같지만 그 주체, 대상, 방식 등에서 크게 다른 것임. 쿠크는 실제 혁신이 일어나야 할 곳은 지역이라는 ‘지역적 전환’에 입각해 있으나, 프리먼은 국가가 혁신을 주도해야 그 결과로 지역도 혁신하게 된다는 ‘국가적 관점’에 입각해 있음.
- 현실에서 양자는 상보적이며, 지역의 실행성을 과장하거나 국가의 규정성을 무시해서는 결코 안 될 것임.



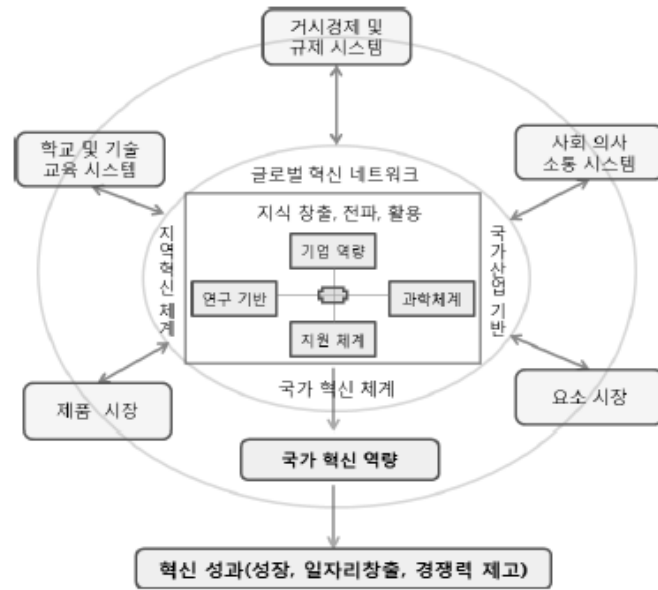
[그림2-4] 지역 혁신 체계

출처: Schrepf, B., Kaplan, D., & Schroeder, D. (2013)



[그림2-5] 국가 혁신 체계

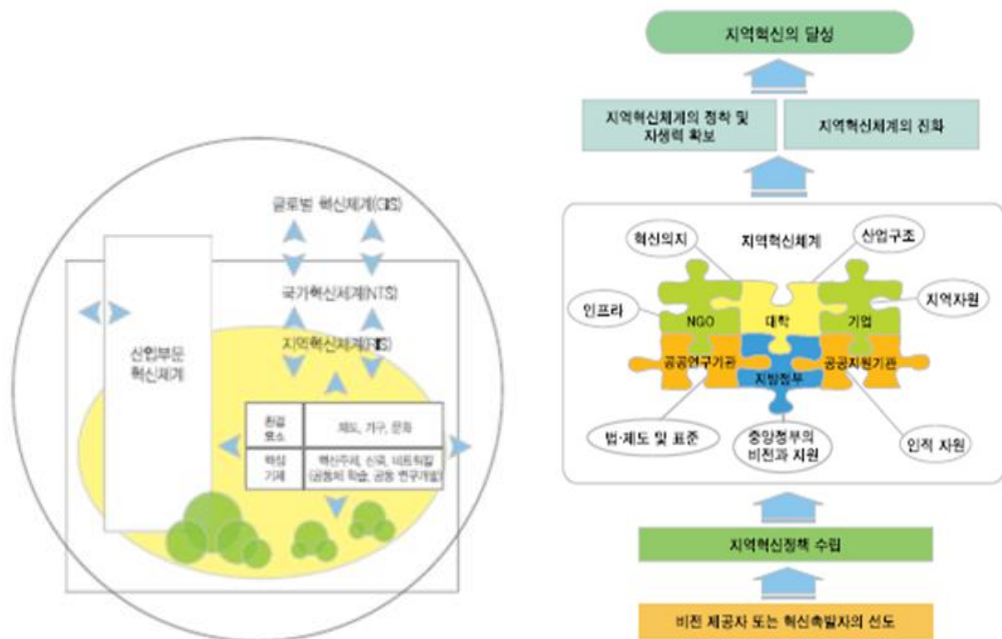
출처: Betz et al.(2015)



[그림2-6] 국가 혁신 체계와 지역 혁신 체계

출처: OECD(1999), *Managing National Innovation Systems*

- 국가 혁신 체계는 그 주체와 대상이 너무 커서 실질적인 정책을 실행하기가 어려움. 이에 비해 지역 혁신 체계는 지역의 층위가 너무 다양해서 일률적인 정책을 실행하기가 어려움. 따라서 지역 혁신 체계는 지역의 기준을 분명히 하고 그 속성과 자원을 잘 파악한 상태에서 추진하는 것이 중요함
- OECD도 여러 기준으로 지역의 유형화를 시도해서 지역 혁신 체계를 추진했음. 같은 도시 지역이라고 해도 산업과 문화가 크게 다를 수 있고, 같은 농촌 지역이라고 해도 역시 그렇게 다를 수 있음. 지역의 기준에 따라 지역의 실체는 다양하게 규정될 수 있으므로 적절한 유형화가 반드시 필요함
- 국내에서 지역 혁신 체계는 김대중 정부에서 시작되었고, 노무현 정부에서 국가균형발전의 핵심으로 본격화되었음. 노무현 정부의 지역 혁신 체계는 기술의 개발과 이전이 핵심 과제로 제시되어 있지 않았음. 주체에 NGO가 포함되어 있는 것은 적절한 것임. 그러나 기술의 개발과 이전이 핵심 과제로 명확히 제시되지 않은 것은 분명히 문제임. 혁신 체계는 개별 기술이 아니라 체계에 초점을 맞추는 것이지만 그 실제 목표는 기술 개발과 경제 성장임



[그림2-7] 노무현 정부의 지역 혁신 체계

출처: 국가균형발전위(2007)

- 지역혁신체계는 2004년에 제정된 ‘국가균형발전 특별법’에서 ‘국가균형발전’을 위한 핵심 제도로 제시되었음

제1조 (목적) 이 법은 지역간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 데 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "국가균형발전"이라 함은 지역간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 개발을 도모하여 국가경쟁력을 강화하는 것을 말한다.
2. "지역혁신"이라 함은 지역의 인적자원개발·과학기술·산업생산·기업지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것을 말한다.
3. "지역혁신체계"라 함은 지역혁신을 위하여 대학·기업·연구소·지방자치단체·비영리단체 등의 활동을 상호연계하거나 상호협력을 촉진하기 위한 지원체계를 말한다.

...

제4조 (국가균형발전계획의 수립) ①정부는 국가균형발전을 촉진하기 위하여 제5조제1항의 규정에 의한 부문별 국가균형발전계획안과 제6조의 규정에 의한 지역혁신발전계획을 기초로 하여 5년을 단위로 하는 국가균형발전계획(이하 "국가균형발전계획"이라 한다)을 수립한다.

②국가균형발전계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국가균형발전의 목표에 관한 사항
2. 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항

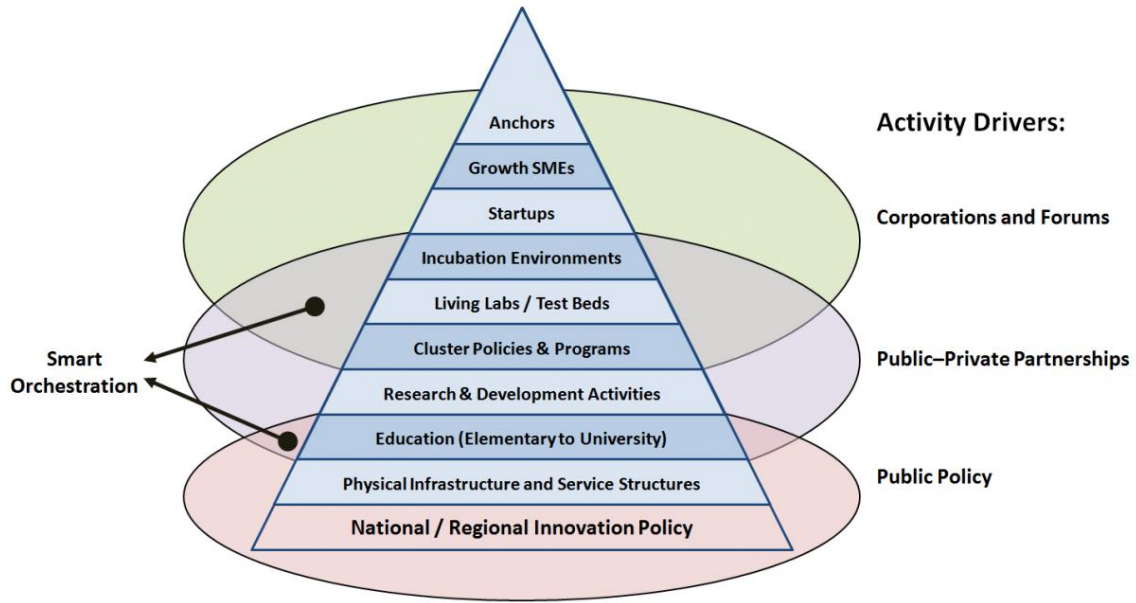
...

제10조 (지역혁신체계의 구축) 국가 및 지방자치단체는 지역의 여건과 특성에 적합한 지역혁신체계를 구축하기 위하여 다음 각호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.

1. 지역혁신체계의 유형개발에 관한 사항
2. 산·학·연 협력의 활성화에 관한 사항
3. 지역혁신을 위한 전문인력의 양성에 관한 사항
4. 기술 및 기업경영에 대한 지원기관의 확충에 관한 사항
5. 대학·기업·연구소·비영리단체·지방자치단체 등의 교류·협력의 활성화에 관한 사항
6. 지역혁신 관련사업의 조정 및 연계운용에 관한 사항
7. 그 밖에 지역혁신체계의 구축 및 활성화를 위하여 필요한 사항

3 지역 혁신 생태계

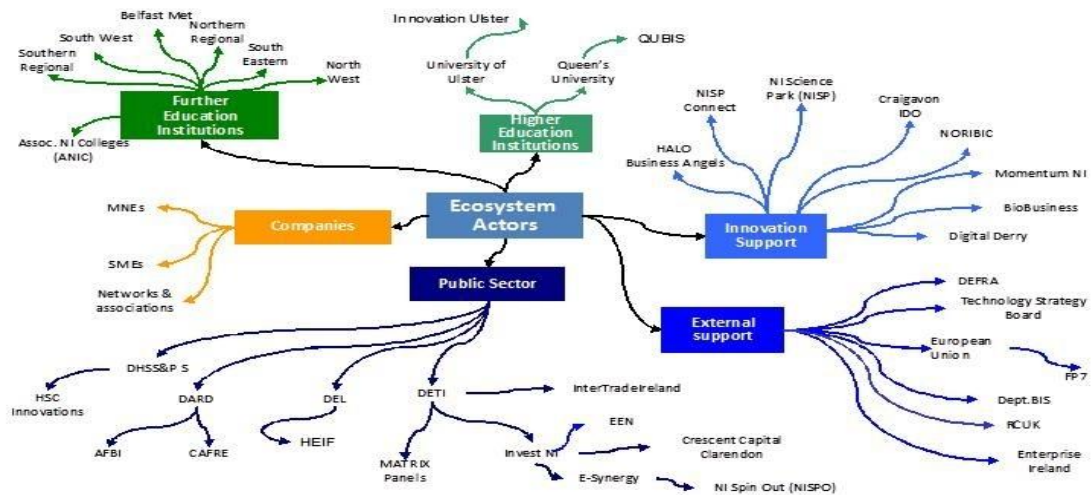
- 1993년에 미국의 경영전략가인 제임스 무어(James Moore, 1948~)가 생태학을 경영에 적용해서 ‘사업 생태계’(Business Ecosystem)라는 개념을 제시했음. 무어는 그레고리 베이트슨(Gregory Bateson, 1904~1980)의 공진화 이론에 따라 기업들의 공진화를 주장했고, 스테판 제이 굴드의 급격한 환경 변화에 따른 생태계의 붕괴를 기업들에 적용했음. 여기서 나아가 무어는 ‘사업 생태계’의 진화 단계를 제시했음 (Moore, 1993)
- 무어의 ‘사업 생태계’ 개념을 계기로 생태계의 개념이 여러 분야에서 활발히 응용되게 되었음. 그 결과 2006년에 ‘혁신 생태계’의 개념이 나타났고(Adner, 2006), 이어서 ‘지역 혁신 생태계’(regional innovation system)의 개념도 나타났음. ‘혁신 생태계’는 혁신에 필요한 주체와 자원들의 다양성과 그 관계의 복잡성을 제시하기 위해 고안된 것이라고 할 수 있음
- 생태계(ecosystem)는 생물들과 비생물들이 어우러져 이루어진 체계를 뜻하며, 그 중심은 생물들이고 비생물들은 생물들의 물리적 생존조건임. 지구는 그 자체로 하나의 거대한 생태계를 이루고 있으며, 지구 생태계는 말 그대로 무수히 다양한 지역 생태계들로 이루어져 있음. 생태계는 너무나 복잡하기에 우리는 그것을 온전히 파악할 수 없으며, 우리의 생존을 위해 그것을 함부로 훼손해서는 안 됨
- 생태계는 흔히 ‘먹이 피라미드’로 표현됨. 생산자(식물)가 햇빛 에너지를 유기물로 바꾸고, 초식 동물(포식자)이 식물을 먹고, 육식 동물(포식자)이 다시 초식 동물을 먹고, 분해자가 모든 생물을 분해해서 비생물 상태로 돌려놓음. 이렇게 생태계는 햇빛을 이용해서 물질과 에너지의 순환이 무한히 이루어지는 체계임. 생태계에서 모든 생물은 평등하며, 인간도 이런 생태계의 한 요소일 뿐임
- 이런 구조적 관점에서 혁신 생태계를 파악하면 공적 부문이 ‘식물’이고 최상층에 기업이 있는 것으로 파악할 수 있음. 여기서는 투입에서 산출까지 과정이 명확하게 제시됨. 그러나 이런 구조적 인식은 생태계의 개방성, 역동성, 자발성 등에 대한 인식을 제약할 수 있음



[그림2-8] 혁신 생태계 피라미드 모형

출처: Jukka Viitanen(2016)

- 체계가 구조적이고 고정적이라면, 생태계는 역동적 안정성의 상태에 있음. 생태계는 개방성, 역동성, 자발성 등을 특징으로 하기에 혁신 활동을 설명하기에 적합할 수 있음. 이런 점에서 혁신 생태계는 피라미드 모형보다 자유롭게 뻗어나가는 줄기 모형으로 표현되는 것이 더 적절할 수 있음

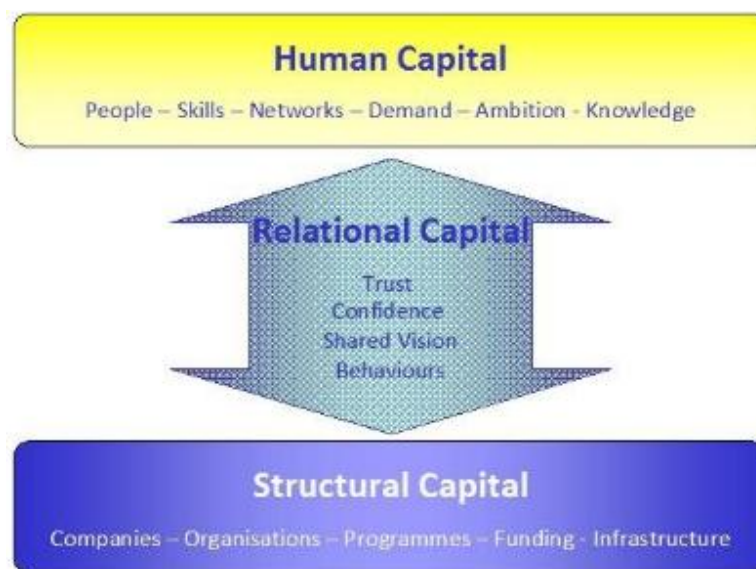


[그림2-9] 혁신 생태계 줄기 모형

출처: Meirion Thomas(2014)

- 미국의 ‘국가 과학 재단’(National Science Foundation)은 ‘혁신 생태계’를 강력히 추진하고 있음(Jackson, 2011). 여기서는 혁신 생태계를 공적 자금에 의지하는 ‘연구 경제’(research economy)와 시장 활동으로 실행되는 ‘상업 경제’(commercial economy)의 구조로 파악하고 전자는 후자의 세금으로 유지되는 것이기에 양자의 약한 연계를 상징하고 있음. 이것은 기본적으로 국가/정부의 기능을 시장/기업에 우선하는 것으로 파악하는 것임. 또한 여기서는 혁신 생태계를 지리적으로 국지화되어 있거나 특정한 기술의 개발에 초점을 맞추고 전략적으로 결합되어 있는 것으로 제시하고 있음. 이것은 지리적 근접성의 효과와 목표 중심적 접근법을 강조하고 있는 것임
- 이에 비해 혁신 체계와 혁신 생태계의 차이를 투자와 구조에 대한 강조와 활동과 관계에 대한 강조로 파악하는 설명도 있음. 이것은 혁신 생태계를 무엇보다 참여자들에 초점을 맞춰서 파악하는 것으로 그 역동성을 잘 제시하는 것임

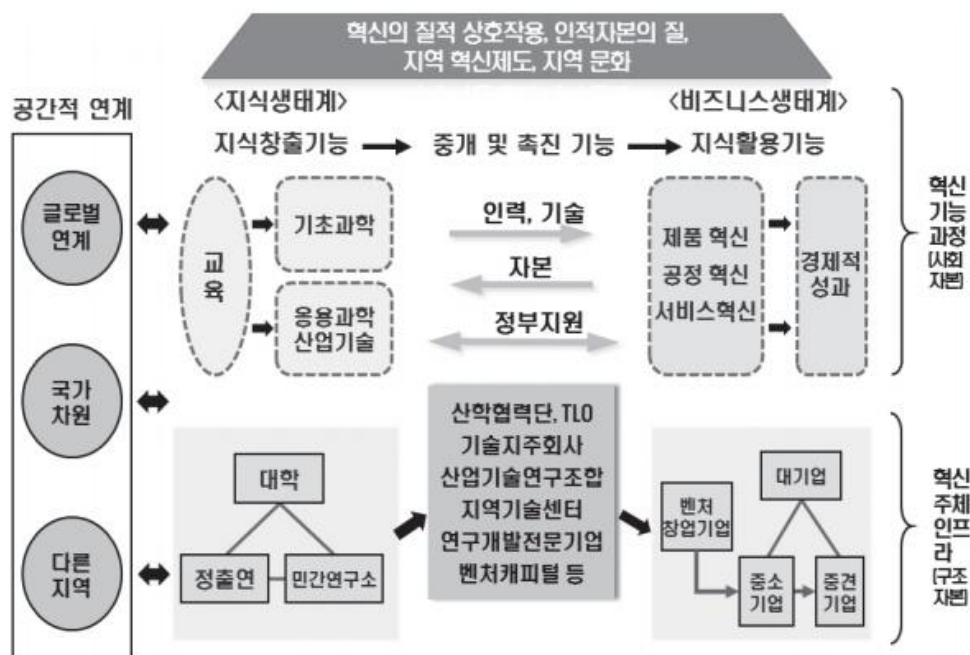
전통적 혁신 체계 분석이 지리적 또는 부문적 환경 속에서 혁신 활동을 지원하고 개발하는 혁신 투자와 (하부)구조, 즉 구조적 자본에 초점을 맞췄다면, 혁신 생태계에 대한 관심을 키우는 것으로 혁신에 영향을 미치는 더욱 비가시적이고, 질적이고, 미묘하나, 중요한 상호작용과 관계들, 즉 인적 자본과 관계적 자본이 구별되고, 확인되고, 이해될 수 있다(Meirion Thomas, 2014).



[그림2-10] 구조적 자본, 관계적 자본, 인적 자본

출처: Meirion Thomas(2014)

- 혁신 체계는 정부가 주도해서 혁신이 이루어질 수 있는 체계를 형성하고 운영하는 것임. 이에 비해 혁신 생태계는 정부가 시작하더라도 실제 형성과 운영은 민간이 주도하는 것임. 이 바탕에는 혁신은 다양한 민간 주체들이 적극 참여해서 협력하며 시장이라는 물리적 환경의 변화에 빠르게 대처해야 이루어진다는 인식이 놓여 있음
- 그러나 민간의 주도는 자칫하면 기업의 주도로, 그것도 대기업의 주도로 변질될 수 있음. 생태계를 지배하는 것은 약육강식, 적자생존의 원리임. 따라서 단순히 역동성에만 주목해서 생태계의 원리를 그대로 사회에 적용하는 것은 잘못임. 이런 점에서 공동체의 원리에 주목할 필요가 있음. 요컨대 ‘혁신 공동체’가 ‘혁신 생태계’를 규정하는 방식을 추구해야 할 것임⁹⁾
- 국내에서는 이명박 정부 후기부터 생태계의 개념이 정책에 응용되기 시작했음. ‘산업 생태계’는 그 대표적인 예임. 이어서 박근혜 정부에서 ‘지역 혁신 생태계’를 제기했고, ‘창조경제혁신센터’가 설립되자 그 기반으로 추진됐음



[그림2-11] 지역 혁신 생태계 모형

출처: 김영수 외(2015)

9) 엘리너 오스트롬(1933~2012)의 공동체 원리는 혁신 활동에도 적용될 수 있음. ‘리빙 랩’도 정보기술을 이용해서 공동체 방식의 혁신을 사회적으로 실행하는 것이라고 할 수 있음.

- 이명박-박근혜 정부는 최악의 비리 정부로서 지역 혁신을 크게 왜곡했음. 생태계는 평등성, 투명성, 자정성 등을 핵심으로 해서 운영되고 유지되는 것이기 때문에, 이명박-박근혜 정부와 같은 비리 정부가 권력을 전횡하는 곳에서 생태계는 존립할 수 없음. 녹조가 창궐한 4대강은 그 생생한 표상임
- 생태계에서는 약한 것은 공생의 원리로 구제될 수도 있지만 썩은 것은 절대 구제되지 않음. ‘혁신 생태계’가 올바르게 작동되기 위해서는 썩은 것을 없애는 ‘비리 척결’이 철저히 이루어져야 함. 그렇지 않으면 ‘혁신 생태계’는 ‘비리 생태계’로 전락하고 말 것임

제3절 문화적 지역 혁신

1 지역혁신과 문화

- 인간은 문화에 의해 생각하고 행동하는 문화적 존재(homo cultura)임. 인간의 모든 활동은 그 자체로 문화이며, 문화에 의해 이루어지는 것임. 우리는 문화를 중심으로 인간의 모든 활동을 파악하고 추구해야 함
- 산업적 지역 혁신도 문화를 필요로 하며, 문화에 의해 추진되는 것임. 지역 클러스터, 지역 혁신 체계, 지역 혁신 생태계 등이 모두 단순히 자본과 물자의 투입만으로 이루어지는 것이 아니라 주체의 인식, 사회적 신뢰, 호혜적 협동 등의 문화를 필요로 하는 것임. 이런 문화가 강한 지역일수록 혁신의 가능성이 크다고 할 수 있음. 이런 점에서 우리는 문화를 중심으로 지역 혁신을 추구할 필요가 있음
- 문화는 인간의 정신이 표현된 것으로 사회적으로 형성되고 학습되는 것임. 그 내용과 형태는 대단히 다양해서 분류가 대단히 어려움. 지역 혁신과 관련해서 인식 문화, 관계 문화, 표현 문화가 중요함. 인식 문화는 주체의 인식을 가리키는 것이고, 관계 문화는 주체들이 맺는 관계의 상태를 가리키는 것이고, 표현 문화는 정신이 표현되는 다양한 형태로 예술이 그 대표적인 예임
- 산업적 지역 혁신에서는 주로 인식 문화와 관계 문화에 초점을 맞추어서 문화의 중요성을 제시하고 있음. 참여 문화, 신뢰 문화, 협동 문화 등에 대한 강조는 그 좋은 예임. 그런데 일반적으로 문화에서 더 큰 비중을 차지하는 것은, 보통 사람들이 문화에 대해 기대하는 것은, 바로 표현 문화임. 문화적 지역 혁신은 표현 문화를 중심으로 지역 혁신을 추구하는 것임
- 문화의 시대에 지역의 혁신은 단지 지식의 학습과 기술의 개발을 추구하는 것이 아니라 문화의 혁신을 추구해야 함. 그것은 무엇보다 표현 문화의 발전으로 나타나게 됨. 지역 자체가 하나의 문화 산물로서 사랑과 감동의 대상이 되는 것을 추구해야 함. 그러나 그것은 외국이나 다른 지역의 우수 사례를 무조건 모방하고 이식하는 것으로는 결코 이루어지지 않음
- 문화적 지역 혁신은 1990년대에 들어와서 본격적으로 추진되었으며, 문화사회, 문화도시, 창조도시 등으로 나누어 살펴볼 수 있음

2 문화사회

- 문화사회(culture society)는 1980년대 초에 독일의 노동운동에서 복지국가의 위기에 대한 대응으로 처음 제기되었으며, 오스트리아 출신 프랑스의 사회이론가 앙드레 고르츠에 의해 널리 알려지게 되었음. 그 핵심은 노동시간을 줄이고 직무공유를 통해 실업을 줄이는 것임
- 1970~80년대 서구 복지국가의 위기는 중동의 석유 감산에 따른 석유 위기, 흔히 ‘탈공업화’로 불린 제조업의 쇠락, 그 결과 이어진 실업의 증대 등에 의한 것임. 이에 대해 독일의 노동운동은 시대의 변화를 선도하는 문화사회의 전망을 제시하고 추진했음
- 문화사회의 전망은 무엇보다 두 가지 면에서 시대의 변화를 선도하는 것이었음. 첫째, 노동시간을 줄이고 자유시간을 늘려서 사람들이 소비사회의 물질적 욕구에 포획되는 것이 아닌 각자의 내적 욕구를 실현하는 문화를 영위할 수 있도록 하는 것임. 둘째, 민주주의와 경제 성장은 문화 생활의 확대와 문화 산업의 성장을 촉진하게 됨. 사회를 정치, 경제, 문화의 삼분 모형으로 파악했을 때, 정치와 경제는 문화를 위한 구조적 수단임. 이런 점에서 문화화(culturalization)는 역사 발전의 필연적 경향임
- 문화화는 미국에서 이미 1950년대부터 시작되었으며, 서구에서 1960년대에 활발히 진행되었음. 이 변화는 1960년대 서구에서 강력히 제기된 다양한 포스트-모던 담론으로 포착되었음. 종래에 문화는 정치와 경제에 비해 여분의 것으로 여겨졌으나 이제는 본질적인 것으로 여겨지게 되었음. 1968년 5월의 프랑스 ‘5월 혁명’은 ‘문화 혁명’으로 불렸으며, 서구에서 강력한 ‘문화적 전환’이 이루어진 것으로 파악되었음. 이런 상황에서 1974년에 허버트 겐즈는 『대중문화와 고급문화』를 발표해서 기존의 ‘고급문화’ 중심 문화 정책을 강력히 비판했음
- 문화화는 한편에서 각자의 문화적 만족을 추구하는 것과 다른 한편에서 다양한 문화 산업의 급속한 성장으로 나타났음. 1970년대까지 서구의 문화 정책은 예술에 초점을 맞추었음. 그러나 1960년대의 ‘문화적 전환’을 계기로 1970년대부터 이에 대한 비판이 강력히 제기되었고 1980년대에 들어와서 문화 산업의 주도가 확립됨. 그 결과 문화의 시대가 제창되고 문화사회가 제기된 것임. 1990년대 이후 정보기술의 획기적 발달은 이 변화를 더욱 강화했고, 최근의 4차 산업혁명은 이 변화를 더욱 확대해서 완성하게 될 것임

- 앙드레 고르츠는 노동시간의 축소에 따른 소득의 감소와 경쟁의 강화에 따른 실업의 증대에 대응하기 위해 생산성 향상을 사회적으로 공유하는 ‘기본소득’을 강력히 제안했음. OECD가 2000년대 초부터 추진하고 있는 ‘포용 성장’(inclusive growth)의 면에서도 ‘기본소득’은 중요한 정책이며, 대대적인 실업과 전직의 위험을 키우고 있는 4차 산업혁명에 의해 그 중요성은 더욱 더 커질 것임. ‘기본소득’은 협동과 공생의 문화를 키우기 위해서도 중요하며, 문화사회의 전망을 실현하는 데서도 핵심적인 역할을 할 것임
- 문화사회는 지역 정책으로 제시된 것이 아니지만 시대의 변화에 부합하는 지역 혁신을 위해서 반드시 추구해야 할 사회적 전망이라고 할 수 있음. 주5일제, 52시간 근무제, 최저임금 인상 등이 모두 문화사회의 기반 정책임. 해남군이 탁월한 출산 정책으로 핵심적 혁신 지역으로 떠올랐듯이 문화사회 정책을 적극 펼치는 지역은 분명히 핵심적 혁신 지역이 될 것임

3 문화도시

- 문화도시는 문화사회와 비슷하게 1980년대 초에 유럽에서 처음 제기되었음. 문화사회는 자유시간을 늘리고 문화생활을 확대하는 정책으로 서구를 중심으로 계속 진행되고 있고, 문화도시는 1983년에 당시 그리스의 문화부 장관이었던 멜리나 메르쿠리(Melina Mercouri, 1920~1994)¹⁰⁾가 ‘유럽 문화도시’(European City of Culture) 사업을 제안한 것으로 시작되어 유럽 전역에서 계속 진행되고 있음
- ‘유럽 문화도시’ 사업은 1985년에 그리스의 수도 아테네가 최초의 ‘유럽 문화도시’로 지정되는 것으로 시작되었음. 이 사업은 매년 유럽의 도시들 중에서 한 곳으로 ‘유럽 문화도시’로 지정해서 전체 유럽의 차원에서 적극 지원하는 것임. 1999년에 그 명칭을 ‘유럽 문화수도’(European Capital of Culture)로 바꾸었는데, 이것은 ‘유럽 문화도시’ 사업을 더욱 강화하는 것이라고 할 수 있음
- 유럽은 세계에서 가장 아름다운 도시들을 갖고 있음. 유럽의 도시들은 오랜 역사를 잘 간직하고 있으며, 자연과의 조화도 대단히 높은 수준에 있음. 유럽의 도시들에서는

10) 1950~60년대 그리스를 대표하는 영화배우였음. 그리스는 1967년에 파파도폴로스의 군사독재가 자행되면서 망하게 되는데 메르쿠리는 이에 맞서 민주화 운동을 벌여서 추방되어 미국으로 망명했다. 1973년에 파파도폴로스의 군사독재가 종식되고 귀국해서 진보 정당인 범그리스 사회주의 운동에 가입했고, 1994년에 지병으로 세상을 떠날 때까지 유력한 정치인으로 적극 활동했다.

전깃줄로 얼룩진 난잡한 풍경은 결코 볼 수 없음. 그러나 유럽의 도시들도 다른 모든 도시들과 마찬가지로 퇴락의 문제를 안고 있었음. ‘유럽 문화도시’ 사업은 이 문제를 크게 개선하고 유럽의 도시들을 최고의 관광지로 만드는 데 크게 기여했음



[그림2-12] 유럽의 문화 수도들

- 유럽의 도시들은 자연과 역사를 지키고, 주민들을 존중하며, 예술적 수준으로 건축하는 것을 기본으로 하고 있음. 이것은 반드시 준수해야 할 ‘문화도시’의 기본원칙임(정기용 외, 2002). 유럽의 도시들이 세계 최고의 관광지가 된 것은 ‘문화도시’의 기본원칙을 잘 지켰기 때문임. 여기에 1980년대 초에 뉴욕에서 ‘깨진 유리창 이론’을 적용해서 큰 성과를 거둔 것도 잊지 말아야 함. 당시 뉴욕은 거친 거리 낙서들로 크게 오염되어 삭막한 범죄도시의 면모를 보였는데, ‘깨진 유리창 이론’을 적용해서 이것들을 없애고 도시 재생을 추구해서 세계 최고의 관광도시가 되었음¹¹⁾
- 유럽의 도시들은 ‘난개발’의 문제를 보기 어려운 ‘문화도시’의 모범이지만 여기에도 상당한 문제가 있음. ‘신사화’(gentrification)와 ‘관광지화’(touristification)는 그 대표적인 예임. 이것은 주민을 보호하기 위한 제도의 형성과 운영이 대단히 어려운 과제라는 것을 잘 보여주는 문제이기도 함

11) 유럽에서는 한국처럼 더 많은 개발 이익을 위해 토지 강제수용을 남용해서 자연과 역사를 마구 파괴하고 주민들을 강제추방하고 고층 아파트들을 마구 짓는 것은 결코 있을 수 없는 일임. 전남 광주에서 공기업인 LH가 나서서 500년 된 중가 마을을 완전히 파괴하고 아파트를 짓는 사업을 강행하고 있는 것은 ‘문화도시’의 면에서 참으로 암담한 사례임.

- 도시는 지역의 공간적 중심일 뿐만 아니라 정치적, 경제적, 문화적 중심이기도 함. 따라서 지역 정책은 도시를 중심으로 전개되는 것이 효과적임. 세계적으로 도시화가 계속 강화되고 있으며, 한국은 이미 90%를 넘는 상태에 이르렀음. 이런 점에서도 도시 중심 지역 정책은 결정적인 의미를 가짐. 한국의 지역 쇠퇴는 지방 지역의 쇠퇴이며, 그 핵심에 지방 중소 도시의 쇠퇴가 자리하고 있음. 한국의 지방 중소 도시가 최고의 모범으로 삼고 배워야 할 곳은 작은 크기와 낙후 상태를 문화도시로 혁신한 유럽의 도시들임
- 문제인 정부의 도시 재생 정책과 문화도시 정책이 성공하기 위해서는 유럽의 도시들을 모범으로 설정할 필요가 있을 것임. 문화도시 정책은 2000년대 초부터 진행된 문화도시 운동의 결과로 2014년에 제정된 ‘지역문화진흥법’에 규정된 문화도시 지정 조항에 의거한 것으로 2018년에 신청을 받기 시작해서 본격적으로 시행되게 되었음

제15조(문화도시의 지정) ① 문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다.
 ② 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장은 해당 지역의 문화적·역사적 정체성, 창조성, 예술성 등 문화도시로서의 기초여건을 토대로 시·도지사는 문화체육관광부장관에게, 시장·군수·자치구의 구청장은 특별시장·광역시장 또는 도지사와의 협의를 거쳐 문화체육관광부장관에게 문화도시 지정을 신청할 수 있다.
 ③ 문화도시 지정을 신청하는 지방자치단체는 문화도시 조성계획을 작성하여 지정희망년도 2년 전까지 지정을 신청하고, 문화체육관광부장관으로부터 문화도시 조성계획의 승인을 받아야 한다.

4 창조도시

- 1990년대 중반에 유럽은 문화산업(culture industry)이 아니라 창조산업(creative industry)을 전면에 내걸고 나서기 시작했음. 본래 문화산업은 프랑크푸르트 학파의 호르크하이머와 아도르노가 나치를 피해 미국으로 망명했을 때 미국의 대중문화를 경험하고 그것을 저급한 것으로 비난하기 위해 고안한 말임. 그들은 1947년에 발간한 『계몽의 변증법』에서 문화산업을 강력히 비난하며 아예 파시즘의 도구로 주장했음. 그러나 이런 주장이 크게 잘못된 것임은 1960~70년대에 잘 밝혀졌으며, 여기서 허버트 겐즈가 1974년에 발간한 『대중문화와 고급문화』가 중요한 역할을 했음
- 1998년에 영국 노동당 정부가 문화산업을 제치고 창조산업을 전면에 내세우고 나섰

음. 1990년대 초반에 런던을 중심으로 영국의 여러 도시들에서 문화산업과 문화도시에 초점을 맞춘 정책을 펼치게 되었음. 이런 변화와 성과들을 바탕으로 영국 노동당 정부는 기존의 논의들을 종합해서 창조산업을 전면에 내세우게 된 것임. 이것은 문화라는 ‘결과’보다 그것을 만드는 ‘과정’인 창조를, 그리고 그것의 ‘원천’인 창조성을 강조하는 것임. 창조에 초점을 맞추게 되면 그 주체인 사람들의 생각과 활동을 더욱 더 강조하게 됨. 4차 산업혁명에 따라 이런 변화는 더욱 강화될 것임

- 2001년에 영국의 방송인이자 저술가인 존 호킨스(John Howkins, 1945~)가 ‘창조경제’를 전면에 내세운 책을 발간해서 큰 반향을 일으켰음. 영국 정부는 이 책의 영향을 반영해서 2005년에 창조산업 정책을 창조경제 정책으로 바꾸게 되었음. 이것은 창조성이 하나의 산업이 아니라 전체 경제로 확대되는 변화였음. 문화는 영역화되어 있으나 창조성은 그렇지 않기에 문화를 넘어서 모든 분야에서 창조성을 강조하는 것이 창조경제의 핵심임. 따라서 창조경제가 활성화되기 위해서는 개인의 창조성을 촉진하기 위한 창조성의 보호와 보상 정책이 대단히 중요함¹²⁾
- 영국을 중심으로 창조산업과 창조경제가 유럽을 넘어 세계로 확산되는 것과 함께 창조도시에 관한 논의도 활발해지게 되었음. 그런데 사실 창조도시라는 개념은 1988년에 호주 멜버른 대학의 환경학자인 데이빗 옌큰(Yencken, D., 1931~) 교수가 처음 제시했음.¹³⁾ 그는 도시가 극도로 복잡한 체계를 잊지 말아야 한다고 강조하며, 창조도시는 사람들의 창조성을 촉진하기 위해 자연과 사회를 존중하며 감성적 만족을 추구해야 한다고 제시했음. 옌큰 교수는 창조도시에 대한 상업적 과장을 넘어서 도시의 특성을 올바르게 인식할 것을 요청함
- 창조도시는 1990년대 후반에 창조산업, 창조경제가 널리 확산되며 도시의 혁신을 위한 핵심 정책으로 떠오르게 되었음. 미국의 리차드 플로리다, 영국의 찰스 랜드리, 일본의 사사키 마사유키 등이 창조도시의 주요 전도사로 널리 알려졌다. 이들이 제시하는 창조도시의 공통점은 창조적 발상과 활동을 촉진하고 창조산업의 성장과 발전을 적극 추진하는 것이고, 이를 위해 자연과 역사를 존중하고 예술을 비롯한 표현 문화를 적극 옹호하는 것임
- 미국의 도시계획학자 리차드 플로리다 교수(Richard L. Florida, 1957~)는 창조도시에 관한 가장 강력한 전도사라고 할 수 있음. 2000년대 초에 플로리다는 창조경제에 대한 논의를 ‘창조계급의 부상’으로 이끌어 큰 관심을 끌었으며, 여기서 나아가 창조

12) 박근혜 정부는 ‘창조경제’를 전면에 내걸었으나 그것은 최대의 ‘망상극’이자 ‘사기극’이었음.

13) 창조산업도 호주 정부가 1994년에 정부로서는 처음 제기했다.

제공이 주도하는 창조도시를 새로운 역사적 과제로 제시했음. 그는 1990년대 중반 지식사회론을 이용해서 ‘학습 지역’론을 시대의 변화라는 맥락에서 강력히 주장하고 나섰는데, 2000년대 초에 그가 제기한 창조도시론은 창조산업론을 이용해서 ‘학습 지역’론을 변형한 것이라고 할 수 있음

[표2-1] 대량생산 지역에서 학습 지역으로

	Mass production region	Learning region
Basis of competitiveness	Comparative advantage based on: • natural resources • physical labour	Sustainable advantage based on: • knowledge creation • continuous improvement
Production system	Mass production • physical labour as source of value • separation of innovation and production	Knowledge-based production • continuous creation • knowledge as source of value • synthesis of innovation and production
Manufacturing infrastructure	Arm's length supplier relations	Firm networks and supplier systems as sources of innovation
Human infrastructure	• Low-skill low-cost labour • Taylorist work force • Taylorist education and training	• Knowledge workers • Continuous improvement of human resources • Continuous education and training
Physical and communication infrastructure	Domestically oriented physical infrastructure	• Globally oriented physical and communication infrastructure • Electronic data exchange
Industrial governance system	• Adversarial relationships • Command and control regulatory framework	• Mutually dependent relationships • Network organization • Flexible regulatory framework

출처: Richard Florida(1995)

- 플로리다의 도시 중심론과 거대 도시론은 큰 위험을 내포하고 있을 뿐만 아니라 대단히 비현실적인 것이기도 함. 특히 2013년의 한국 방문 때 ‘서울에 좋은 것은 한국에 좋은 것’이라며 ‘지역균형발전에 반대한다’고 한 것은 한국의 실정을 전혀 모른 채 그냥 대도시-대기업 중심의 망언을 한 것이라고 할 수 있음.
- 유네스코는 창조도시에 대한 큰 관심을 적극 수용해서 2004년에 ‘유네스코 창의도시 네트워크’¹⁴⁾를 만들었음. 현재 7개 영역에서 72개 국의 180개 도시들이 회원으로 참여하고 있음. 7개 영역은 공예와 민속예술, 디자인, 영화, 미식, 문학, 미디어 아트, 음악 등이며, 이천, 서울, 부산, 전주, 부천, 광주, 통영 등이 선정되어 있는 상태임

14) 한국 유네스코 위원회는 ‘창조도시’가 아니라 ‘창의도시’, ‘창조산업’이 아니라 ‘창의산업’을 쓰고 있음. 2004년 문화부는 새로운 문화정책의 비전으로 <창의한국>을 발표했다.

사람들과 인권에 초점을 맞춘 지속가능한 발전의 촉진에서 도시들의 결정적인 역할은 ‘2030 지속가능한 발전 의제’에서 승인되었으며, 그것은 그 17개 과제들 속에 도시들과 인간 정주를 포용적이고, 안전하고, 탄력적이고, 지속가능하게 만들기 위한 특수한 목표를 포함하며, 이런 맥락에서 행동을 위한 본질적인 지렛대들 중의 하나로서 문화와 창조성을 확인한다.

문화와 창조성이 매일의 생활에서 살려지고 실행되고 있다는 것은 지역 수준에서 무엇보다 중요하다. 그러므로 새로운 관점을 갖고 문화산업을 자극하고, 창조를 지원하고, 시민과 문화적 참여를 촉진하고, 공적 영역에 접근하는 것이 필요한데, 그것은 공적 당국이 사적 부문 및 시민사회와 협력해서 차이를 만들고 지역 주민들의 실제적 요구에 걸맞은 더욱 지속가능한 도시 발전을 지원하는 것이다.

– Unesco Creative Cities Network

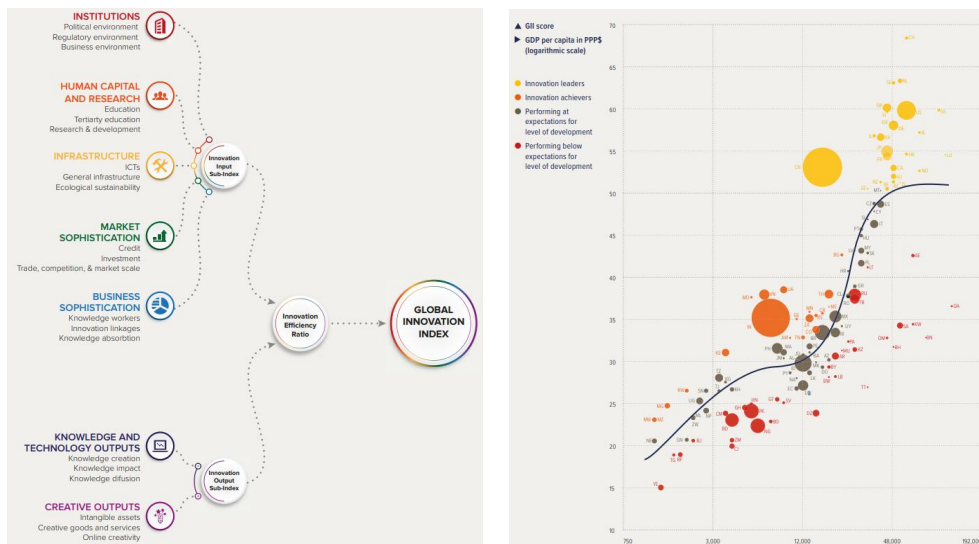


[그림2-13] 유네스코 창의도시 네트워크

출처: Unesco Creative Cities Network

제4절 소결: 지역혁신의 문화적 전환을 향하여

- 혁신은 경제 성장을 위한 핵심 개념으로 제시되었음. 그 기본은 새로운 기술의 개발임. 그런데 1960년대 이후 정보-지식사회의 도래와 함께 기술의 개발을 위해 지식의 학습과 전파가 중요해졌고, 이런 점에서 기술 자체에 초점을 맞추는 것이 아니라 지식의 학습과 전파를 위한 체계에 초점을 맞추게 되었음. 이렇게 해서 1980년대 중반에 프리드리히 리스트의 연구에 연원을 둔 ‘혁신 체계’, ‘국가 혁신 체계’가 제시되었고, 이에 대해 지역화의 시대적 변화에 맞추어 알프레드 마샬의 연구에 연원을 둔 ‘지역 클러스터’, ‘지역 혁신 체계’, ‘지역 혁신 생태계’ 등이 제시되었음
- 1980~90년대에 이루어진 이런 혁신 연구의 성과 위에서 2007년부터 매년 ‘세계 혁신 지수’(Global Innovation Index, GII)가 발표되고 있음. 이 지수는 미국 코넬대학교 경영대학원의 INSEAD에서 조사해서 세계 지식재산권 기구(WIPO)와 공동으로 발표하는 것임. 7개 분야의 수십 개 사항에 대한 자료를 수집해서 국가들의 혁신 순위를 결정하게 됨



[그림2-14] Global Innovation Index 2018의 분석틀과 결과 그래프

출처: www.wipo.int

- GII 2018에서 한국의 혁신 순위는 세계 12위이고, 더욱 발전할 기대를 받고 있는 국가로 제시됐음. 한국은 경제력 순위와 비슷한 혁신 순위를 보이고 있음. 한국의 경제력과 혁신의 순위가 모두 높은 국가이지만 지역 쇠퇴, 지방 소멸의 문제가 심각한 국가이기도 함. 한국은 경제력과 혁신의 순위에 비해 공적 서비스의 비중이 많이 낮고, 고령화가 빠르게 진행되는 반면 출산율이 극히 낮고, 중앙과 지방/도시와 농촌의 격차가 대단히 큰 심각한 비대칭 국가임. 이 문제에 적절히 대응하기 위해 지역 혁신의 문화적 전환이 적극 추구되어야 함
- 우선 산업의 면에서 지역 혁신은 문화적 전환을 이루어야 함. 이제까지 지역 혁신은 기존의 산업적 차원에 초점을 두고 추진되었음. 그러나 이것은 시대의 변화를 올바로 파악하지 못한 것임. 정보-지식 경제가 정보-지식-문화 경제로 바뀌는 것을 올바로 인식해야 함. 서구 선진국이 잘 보여주듯이 지역화와 문화화는 이미 1980년대부터 본격적으로 시작되었음. 미국의 정보고속도로 정책이 제시했듯이 정보기술은 문화기술이며, 정보기술의 발달은 문화산업의 성장을 촉진하게 됨. 4차 산업혁명은 이런 변화를 더욱 더 강화하고 있음
- 또한 생활의 면에서 지역 혁신은 문화적 전환을 이루어야 함. 지역의 가치를 지키고 살리는 것이 그 핵심임. 지역을 외부 산업에 의해 좌우되거나 투기적 개발의 대상으로 여기게 되면 지역은 결코 계속 존립할 수 없음. 지역 쇠퇴, 지방 소멸의 문제가 계속 악화되는 상황에서 지역 혁신의 문화적 전환은 더욱 더 중요함. 지역의 자연과 역사와 생활을 지키며 지역을 문화적으로 멋진 곳으로 만들어서 사람들이 모이게 해야 함. 영국의 게이츠헤드가 잘 보여주었듯이 주민이 만족하는 문화도시는 세계가 주목하는 문화도시가 됨
- 문재인 정부가 핵심 과제로 추진하고 있는 도시 재생과 문화도시 정책은 국가균형발전의 관건이 될 것임. 이를 위해 투기와 비리의 척결, 약탈적 임대료의 해소, 공동체적 지역 개발 등이 확실히 실현되어야 함
- 지역에서 문화 교육이 크게 강화되고 잘못된 문화 정책이 시정되어야 함. 지역에서 문화를 내걸고 행해진 엉터리 작업들이 대단히 많음. 지자체들이 만든 각종 엉터리 조형물들은 그 단적인 예임. 이 나라의 모든 지자체장들과 공무원들이 유럽에서 문화를 배우겠다며 몇 번씩이나 유럽 공무 여행을 다녀왔어도 실제로 개선된 것은 거의 없고 오히려 개악된 것이 많은 참담한 현실을 직시해야 함. 지역 혁신의 문화적 전환은 반드시 지자체의 문화적 전환을 요청함

03

역사적 고찰: 국내 관련 정책의 흐름과 현황

제1절 우리나라 지역혁신정책의 변화와 특성

1. 역대 정부별 정책 분석
2. 현 정부의 지역분권 및 지역균형발전 정책

제2절 우리나라 지역문화정책의 변화와 특성

1. 역대 정부별 정책 분석
2. 현 정부의 지역분권형 지역문화정책

제3절 소결: 지역혁신정책의 대상-원인으로 서 지역문화정책

1. 지역발전정책의 한계와 대응방향
2. 지역문화정책의 한계와 대응방향
3. 지역분권시대의 지역혁신을 위한 지역문화정책

제1절 우리나라 지역혁신정책의 변화와 특성

1 역대 정부별 정책 분석

■ 지역발전정책은 국가를 구성하는 하위단위인 지역을 대상으로 지역 간 발전격차를 해소하고 특화발전을 촉진하기 위한 정책으로 우리나라 지역발전 정책은 참여정부의 국가균형발전법 제정 이후 본격화된 것으로 평가됨

- 해방 이후 지역발전정책은 경제성장을 뒷받침하는 하나의 수단으로 사용되면서 독자적인 정책위상을 갖지 못했고, 수도권 과밀해소, 산업단지 개발 등이 국토부, 산업부 등 관련 부처에서 개별적으로 추진되면서 정책연계나 통합적 조정이 이루어지지 못함 (송우경, 2017)

- 그러나 문민정부 시기 지방자치시대가 개막되었고, 국민의 정부 시대 혁신클러스터 조성을 통한 지역문화산업 정책이 제시된 것을 기반으로 지역발전 정책은 참여정부의 국가균형발전법 제정 이후 본격화되었음

■ 과거 우리나라 정부가 추진한 지역발전 정책은 ‘지역균형발전’과 ‘지역특화발전’이라는 두 축을 통해서 이루어져왔음

- 물론 이 두 가지 목표가 서로 완벽하게 분리되는 것이 아니지만, 전자가 형평성을 중심 가치로 삼는다면 후자가 효율성에 보다 방점을 둔다는 점에서 개념적으로 구분이 가능함

- 이러한 두 가지 좌표를 염두에 두고, 지역발전 정책의 개략적인 흐름을 정부별로 정리하자면 아래와 같음

1) 문민정부(1993~1998): 지방자치시대의 개막

- 1970년대까지 정부 주도형 성장위주 경제 정책은 국가 전략산업의 압축적 발전을 이룩하였으나 역으로는 지역 간 불균형을 초래하였으며, 이로 인해 1980년대부터는 지역균형발전정책이 모든 정부의 주요 과제로 떠오르게 됨(한국콘텐츠진흥원, 2014)

- 1980년대 초반에는 수도권정비계획법(1982)의 제정, 제5차 경제개발계획(1982~86), 제2차 국토종합개발계획(1982~91) 수립을 통해서 지역균형발전을 추진하였으나, 강력한 지방육성정책이 동반되지 않은 정책추진으로 인해서 기대한 효과는 나타나지 않았음(수도권 제조업체 비율 1980년 44% -> 1990년 58%)

- 아시안 게임(1986), 서울 올림픽(1988), 수도권 5개 신도시 건설을 통해 수도권 집중은 가속화되는 상황에서, 정부는 1989년부터 1990년 3월까지 청와대에 지역균형발전기획단을 설치하고 11개 청급 중앙행정기관을 대전청사로 이전하는 등 지역분산을 위한 조치를 취하기도 함
- 1990년대 지역발전정책은 ‘지역 간의 불균형해소’라는 목표에서 지방의 경쟁력을 강화시키는 방향으로 발전. 지방자치제의 실시에 따라 지방이 중심이 되는 지역경제활성화 전략의 중요성과 국토공간의 균형성, 국토이용의 효율성, 국민생활의 쾌적성, 남북국토의 통합성을 조화롭게 추진(조광호, 2016 :14)
 - 전국을 9개 권역으로 나누는 광역종합개발계획을 수립하여 시행함으로써 다핵개발과 지역경제개발을 접목시켰으며, 지자체의 협력을 강조하고 다양한 개발 사업에 민간의 참여를 유도하여 지역개발정책의 효율화를 도모
 - 중앙정부권한의 지방 이양과 지방자치 단체와 민간부분의 주도를 유도하는 제도적 장치를 마련하는 데 힘을 쏟았음
- 문민정부 시대에는 지방자치제가 도입되면서 지역발전을 위한 괄목할만한 이정표가 수립되었으나 1980년대와 마찬가지로 지역균형발전 정책의 실효성은 높지 않았다고 평가됨
 - 문민정부는 광역권 개발과 지역균형발전을 위해 신경제5개년계획(1993~1997)을 수립하고 『지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률(1994)』을 제정하였는바, 이를 통해서 수도권에 대한 간접규제로의 전환과 서해안 신산업기지개발을 중점적으로 추진하였음
 - 그러나 수도권에 대한 간접규제로의 전환은 신산업 및 서비스산업의 수도권 집중을 초래했고, 서해안 신산업기지개발 시도도 예상한 효과를 거두지는 못했음

2) 국민의정부(1998-2003): 혁신클러스터 조성을 통한 지역산업정책 개시

- 1998년 제2의 국치라는 IMF 구제금융, 즉 외환위기의 소용돌이 속에서 출범한 국민의 정부는 지역균형발전에 지속적인 관심을 기울였음
 - 지역균형발전을 위해서 국민의 정부는 재정경제부가 지방으로 이전하는 수도권 기업에 게 조세·금융·도시개발권 등 상당한 혜택을 주는 조치를 취했고, 지역균형발전기획단을 설치하였으며, 지방이양촉진법을 제정하고 지방이양추진위원회를 구성하는 등 꾸준한 노력을 경주하였음
 - 하지만 적극적인 지방 육성책을 결여한 채 일상의 느슨한 방법으로 추진된 수도권 억제

위주의 소극적 지역균형발전정책은 모든 것을 빨아들이는 수도권 블랙홀 현상을 차단하는 데 역부족이었음

- 그러나 중앙정부의 실질적인 지역산업 진흥정책 차원에서는 4개 지역을 선정하여 혁신클러스터 조성을 위해 8700억 원을 투입하는 등 작지만 의미 있는 첫걸음을 떼었다는 의의를 가짐
 - 즉, 지역산업정책이 본격적으로 시작된 것은 1999년 이후, 대구 밀라노프로젝트를 기점으로 광주 광산업, 경남 기계산업, 부산 신발산업 등 4개 지역의 지역전략산업 육성사업이 시작된 것을 기점으로 한다는 점에서 향후 지역특화산업 육성을 위한 기초가 마련되었다는 성과가 있음
- 요컨대, 국민의정부 시기에서는 이전 정부의 ‘수도권 지역의 분산과 국토의 균형발전’이라는 지역발전정책의 기초는 유지하면서 수도권을 중심으로 집중된 인구와 산업과 밀의 해소, 지역균형발전에 대한 정책적 관심은 증대되었음(조광호, 2016 : 15)
 - 4차 국토종합계획에서 지역 간의 통합과 남북 간의 통합 나아가 동북아지역과의 통합을 통해 21세기 통합국토의 실현을 정책 기본 방향으로 설정하고, 이를 위해 지방대도시의 산업별 수도화 추진과 지방도시 전문기능도시화를 위해 10대 광역개발권을 설정하고 권역별 특화기능을 부여함

3) 참여정부(2003-2008): 국가균형발전특별법 제정과 지역혁신체계

- 우리나라 지역균형발전의 기초적인 토대가 마련된 것이 1995년 최초의 지자체 선거를 통해 지방자치 시대가 열리면서부터라고 한다면, 과거 주변적 위치에 머무르던 지역균형발전 의제가 국가적 의제로 등장하면서 본격적인 국가균형발전을 위한 정부의 노력이 전개되기 시작한 것은 참여정부가 2004년 <국가균형발전특별법>을 제정하면서부터임
 - 지방이양에 의한 분권화와 신행정수도의 건설로 집약되는 참여정부의 정책방향은 제1차 국가균형발전 5개년계획(2004~2008)과 제4차 국토종합계획(2000~2020) 및 수정계획(2006~2020)을 통해서 제시되었음
 - 이 계획들에서는 국가균형발전이라는 의제가 지역간 불균형 해소, 혁신주도형 지역발전, 수도권과 지방의 상생발전, 자립적 지역발전, 지속가능한 발전 등의 가치를 향해 정위되어 있음
- 참여정부의 지역발전정책은 지역의 자율성, 창의성 및 차별성 중시 등을 전제로 한 ‘지역혁신체계’ 개념을 제시함으로써 이전 정부에 비해 매우 획기적이고 종합적이며

방대한 정책 수립과 집행과정을 보임

- 이는 참여정부가 지역문제 중에서 정책적 대응이 시급한 핵심적 지역문제를 수도권 일극집중에 따른 지역 간 불균형의 심화라고 인식한 것과 관계가 깊음(송우경, 2017: 38)
- 수도권에 인구, 권력, 경제, 자본, 정보 등이 과도하게 집중됨에 따라 수도권에서는 과밀로 인한 집적의 불경제가 발생하고, 비수도권에서는 지역발전 자원이 충분히 활용되지 못하는 ‘고비용 저효율의 국토’가 고착·심화되고 있다는 판단이 기저에 깔려 있음(성경룡 외, 2007)
- 따라서 참여정부는 ‘전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회건설-국민통합과 국가 경쟁력 강화’라는 정책비전을 내걸고 선택과 집중을 통한 지역의 개성적 특화발전, 신성장동력 발굴, 분권을 통한 지역의 자율적 발전, 수도권과 지방의 상생발전을 핵심전략으로 자립형 지방화를 달성하고자 함
 - 1970년대 이후 역대 정부들이 수도권 집중을 막기위한 정책을 추진하였으나 수도권 집중 현상은 지속·강화되고 있어 수도권 집중 역제의 소극적 방법으로는 수도권과 지방의 발전격차를 해소할 수 없다는 인식
 - 이를 극복하기 위해 지역발전정책의 목표로 ‘다핵형·창조형 선진국가 건설’(국가균형발전)을 제시하고 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적 발전정책 등을 채택
- 이러한 기조 하에 4차 국토종합계획의 수정계획(2006년-2020년)을 발표하고 1차 국가균형발전 5개년 계획을 수립함
 - 균형발전계획의 실행성 확보를 위해 ‘국가균형발전법’의 제정, 국가 균형발전위원회와 지역혁신위원회의 설립, 재정적 연계강화를 위한 국가 균형발전기금의 조성 및 세제개편 등 다양한 유형의 제도개편을 통해 정책목표달성에 힘씀(조광호, 2016: 16)
- 이처럼 지역균형발전이 국가적인 차원에서 강조가 되면서 지역산업 활성화정책도 가속화되었는데, 참여정부의 지역경제 육성 정책은 요소투입 위주의 성장모델에서 혁신주도형 성장모델로의 전환을 위해 ‘지역혁신체계(RIS) 구축’에 초점을 맞추었다는 특징을 보임
 - 자립적 성장기반과 지역혁신체계를 전국 단위에서 실현하기 위해서 참여정부는 국민의 정부에서 네 개 지역에 머물렀던 지역전략사업 육성사업에 더하여 9개 지역을 추가하면서 대상지역을 수도권을 제외한 전국으로 확대하였음
 - 이러한 과정에서 관련 예산도 8,700억 원에서 23조 원 가량으로 대폭 확대하는 등 괄목할 만한 전환을 시도하였음

- 그러나 지역균형발전정책에도 불구하고 수도권으로 인구집중(2002년 47.1%, 2006년 48.7%)과 산업집중(총사업체 비중, 2002년 45.6%, 2005년 46.6%) 현상이 지속되었고, 지역균형발전을 위한 중·장기적인 전략과 계획의 부재는 한계로 지적됨(김동주, 2007; 송우경, 2017)

4) 이명박정부(2008-2013): 수도권 규제완화와 광역경제권 개발

- 2008년 출범과 함께 글로벌 금융위기에 직면한 이명박 정부는 신자유주의의 기치 아래 참여정부의 지역균형발전 정책에 대한 전면적인 재검토를 추진하였음
 - 따라서 세종시 조성에 대한 재검토, 국토이용/부동산/수도권 규제완화가 추진되었는데, 이러한 정책들도 나름의 지역균형발전당위론에 입각해 있지만, 실제로는 지역균형 불가론이나 지역균형무용론에 가까운 것이었음(변창흠, 2011).
- 이명박 정부는 지역문제를 지역의 글로벌 경쟁력 취약이라는 문제로 바라봄
 - 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하기 위해서는 기존의 행정구역보다 규모가 큰 광역권에서 지역 간 연계와 협력을 기반으로 규모의 경제와 네트워크의 경제를 실현하는 것이 필요하다고 판단(송우경, 2017:39)
 - 지역발전정책의 목표로 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 창조’를 제시하고, 목표 달성을 위한 주요 정책으로 광역경제권을 중심으로 성장잠재력 극대화, 행·재정 권한의 지방 이양, 수도권·지방의 상생발전 등을 추진
- 이명박 정부는 ‘광역화’ ‘포괄화’를 정책기조로 하여 기존의 ‘국가균형특별법’을 전면 개정하고, 전국을 ‘5+2광역경제권’과 ‘4대 초 광역권’으로 설정하고, 지역발전위원회를 구성함으로써 지역경쟁력 강화를 위한 체계를 구성함
 - 이 정부의 핵심정책은 광역경제권을 중심으로 한 소위 ‘3차원 지역발전정책’, 5+2 광역경제권을 대상으로 지역의 경쟁력을 높이기 위한 선도산업의 지정 및 선도산업을 위한 인력양성사업으로 이해할 수 있음
 - 이와 더불어 기초생활권 정책(163개 시군을 대상으로 주민의 삶의 질 개선을 지향)과 초광역개발권정책(4+3, 7개 초광역벨트를 대상으로 대외개발형 지역발전을 지향)을 제시하고, 3개의 정책 간에 상호 보완적 추진을 통해 국토의 성장잠재력을 높이하고자 함
- 또한 ‘국가균형발전회계’를 ‘광역지역발전특별회계’로 개편하였고, 163개 기초생활권 개발, 경제권과 경제권 간 상호 경쟁과 협력을 통한 지역의 발전 유도, 저탄소 녹색사업의 지역단위 시도 등을 주요 지역발전정책으로 추진

- 개편된 광특회계의 구성 중 지역개발계정 사업의 성격이 ‘기초생활권 기반구축’, ‘지역 사회 기반시설확충’, ‘지역문화예술과 관광자원 개발 및 확충’ 등으로 구성된 것과 ‘포괄보조금’의 도입으로 ‘시도자율편성’, ‘시군구자율편성’의 사업주체를 통합하였고, 이로 인한 지역발전사업의 중복성 제거와 부처 간/지역 간 기본 틀 개편, 사업의 효율성과 극대화를 꾀한 부분은 눈여겨 볼만함(조광호, 2016: 16)
- 이전 정부에서는 지역 내에서 머물렀던 ‘지역특화산업’이나 ‘지역주력산업’ 육성에 더하여 지역간 연계를 위한 ‘광역선도사업’이 도입되어 새로운 지역산업 발전을 위한 프레임이 마련된 것도 의미가 있음
 - 이러한 변화는 ‘지역혁신체계의 구축’과 ‘지방분산’이라는 참여정부의 정책방식과는 상당히 차이가 있는 것으로서 ‘지역간 협력’과 ‘규모의 경제’를 통해서 지역산업의 ‘글로벌 경쟁력’을 키우고자 한 것이었음
 - 그러나 광역권 정책의 추진을 위해서는 지역에서 안정적 추진체계가 구축되어야 함에도 불구하고 시·도지사들이 공동위원장을 맡은 광역권발전위원회의 제한된 권한과 소극적 역할은 광역권 정책을 추진하는데 걸림돌로 작용하였고, 광역권 정책을 행정구역의 개편으로 연계하지 못한 점은 한계로 지적됨(송우경, 2017: 40)

5) 박근혜정부(2013-2017): 삶의 질에 대한 관심과 맞춤형 지역정책 추구

- 박근혜정부에서는 이명박정부와 차별화된 새로운 지역발전정책 방향, 즉 ‘글로벌 경쟁력’보다는 ‘삶의 질’에 초점을 맞춘 지역정책이 제시되었으며, 지역 균형발전을 위한 방안으로는 맞춤형 정책, 다시 말해서 지역으로부터의 상향식 정책, 생활밀착형 정책, 지역 고유자산에 창의와 혁신을 더한 새로운 성장동력 창출이 중요한 원리로 부상하였음
- 박근혜정부의 지역발전정책의 방향은 ‘국민에게 행복을, 지역에게 희망을!’이라는 비전을 가진 ‘HOPE 프로젝트’(2013.7) 계획을 통해서 분명하게 제시되었음
 - (Happiness) 주민이 실생활에서 행복과 희망을 체감 / (Opportunity) 행복한 삶의 기회가 고르게 보장 / (Partnership) 자율적 참여와 협업의 동반자 관계 / (Everywhere) 어느 곳에서도 정책 사각지대 해소
- 이러한 비전 구현을 위해 동 계획은 1) 지역행복생활권 구현, 2) 맞춤형패키지 지원, 3) 지역 주도 및 협력 강화라는 3대 추진전략을 제시하였음
 - 이러한 추진전략의 변화는 과거 정부의 지역발전 정책에 대한 총체적인 전환을 함축하는 것으로서 아래와 같이 정책 주도자(중앙정부→주민, 지자체)에 대한 변화를 기초로 삼아

정책단위(광역경제권→지역행복생활권), 추진방식(하향식 → 상향식주민체감), 지원방식(부처별 산발적 지원→맞춤형패키지 지원)을 전환하겠다는 의지의 표현으로 해석되었음

- 이러한 흐름 속에서 박근혜정부는 2014년 12월, 지역발전정책의 최상위 계획인 <지역발전 5개년계획(2014~2018)>(지역발전위원회·산업통상자원부)을 발표함
 - <지역발전 5개년계획>은 ‘국가균형발전 특별법’(4조)에 규정된 5년 단위의 법정계획으로서, 지역위, 18개 부·청 및 17개 시·도가 협력하여 수립한 범정부계획
 - 동 계획의 내용은 지역희망 프로젝트 계획을 계승하되 ‘지역발전의 목표를 제시하고 지역경쟁력 강화와 주민 삶의 질 개선 관련된 사항을 중심으로 재원조달 방안까지 포함’하는 것이며, 이를 위해서 중앙부처의 지역발전정책인 ‘부문별 발전계획안’과 시·도별로 수립된 ‘시·도 발전계획’을 종합하는 구성 방식을 취함
- 역대 정부들이 지역발전정책에서 소위 ‘장소의 번영’(Place Prosperity)에 초점을 두었다면, 박근혜 정부는 장소에서 실제 생활을 하며 정책의 주체 및 수혜자인 ‘주민의 번영’(People Prosperity)으로 정책방향을 전환하고, 63개 생활권의 구성과 지역간 협력사업을 추진한 점은 눈에 띄는 변화임
 - 그러나 생활권 정책의 성공적 추진에 필요한 정책 공감대와 주민 참여가 활성화되지 못했고, 삶의 질 및 주민 행복 등 주관적 요소가 포함된 정책목표를 제시함으로써 정책의 성과를 측정하고 평가하는데 한계가 있었음(송우경, 2017)

<표 3-1> 역대 정부 지역발전 정책의 비교

		참여정부	이명박정부	박근혜정부
지역문제		수도권 일극집중과 지역 간 발전격차	지역의 글로벌 경쟁력취약	지역주민의 낮은 삶의 질 만족도 (행복도)
지역발전정책구조	정책목표	다핵형·창조형 선진국가 건설 (국가균형발전)	지역 글로벌 경쟁력 강화 (일자리 창출)	국민행복과 지역희망 (HOPE)
	주요정책	• 혁신정책(RIS사업) • 균형정책(新활력사업) • 산업정책(시도전략산업) • 공간정책(혁신/세종시)	• 5+2광역경제권정책 • 기초생활권, 초광역벨트 • 행·재정권한 지방이양 • 수도권과 지방 상생발전	• 지역행복생활권정책 • 지역경제의 활력제고 • 교육여건개선·인재양성 • 문화·환경·복지의료
	정책수단	• 국가균형발전위원회 • 국가균형발전5개년계획(2004~2008년) • 국가균형발전특별회계 • 국가균형발전특별법	• 지역발전위원회 • 지역발전5개년계획(2009~2013년) • 광역·지역발전특별회계 • 국가균형발전특별법	• 지역발전위원회 • 지역발전5개년계획(2014~2018년) • 지역발전특별회계 • 국가균형발전특별법
성과와 한계		• 지역균형발전의 제도적 기반 및 추진체계 구축 • 수도권 집중의 지속과 중장기 전략, 계획부재	• 지역 간 상생발전과 지방 재정확충과 자율성제고 • 광역위원회 역할제약, 행정구역개편 미추진	• 주민 중심 (삶의 질, 행복) 으로 정책방향 전환 • 정책 공감대 미약 및 성과측정·평가 한계

출처: 송우경(2017: 41)

2 현 정부의 지역분권 및 지역균형발전 정책

1) 문재인정부의 ‘자치분권 로드맵’

- 문재인 정부의 ‘국정운영 5개년 계획’에서는 지역발전정책과 관련하여 ‘고르게 발전하는 지역’을 국정목표로 제시하고 ‘골고루 사는 균형발전’, ‘사람이 돌아오는 농산어촌’ 등을 주요 전략으로 제시함(국정기획자문위원회, 2017)
 - 세부 과제로는 혁신도시 중심의 클러스터 육성, 산업단지 혁신, 도시재생 뉴딜, 조선산업 경쟁력 제고, 농어업 6차산업화, 친환경 농축산업과 스마트농업 등이 제시
- 지난 10월 정부는 향후 5년간의 자치분권 추진을 위한 로드맵을 발표하였는데, 이 로드맵은 ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전 아래, 연방제에 버금가는 강력한 지방분권을 목표로 하고 있다는 점이 특기할 점임
 - 중앙정부에 집중되었던 행정적 권한을 과감하게 지방자치단체로 이양하고, 지방자치단체의 자치역량을 강화하기 위한 핵심 전략을 다음과 같이 제시함
 - ① 중앙권한의 획기적 지방이양 / ② 강력한 재정분권 추진 / ③ 자치단체의 자치역량 제고 / ④ 풀뿌리 주민자치 강화 / ⑤ 네트워크형 지방행정체제 구축
- 2018년2월 지역발전위원회에서 제시된 ‘문재인정부 국가균형발전 비전과 전략’에서는 국가균형발전을 위한 선도 프로젝트와 실행력 제고방안을 위한 구체적 전략을 제시하고 있음
 - ‘지역이 강한 나라, 인재·투자·일자리 선순환’을 기치로 이를 위한 공간전략, 사람전략, 산업전략을 제시하고 있는 문재인 정부의 균형발전전략은 이전의 균형발전전략과 비교해 다음과 같은 정책 전환을 꾀하는 것으로 이해할 수 있음(지역발전위원회, 2018)

<표 3-2>

구분	기존 국가균형발전전략	문재인정부 국가균형발전전략
여건	고도성장, 인구증가, 도시확장	저성장, 인구감소, 도시재생
주체	중앙정부 주도/지역 간 경쟁	지자체 주도/지역 간 협력
특성	외생적 개발, H/W중심	내생적 발전, 지역자산 활용
공간 균형	수도권 집중억제	수도권에 견줄 광역권과 도시권 육성

- 이와 같은 정책 방향에서 국가균형발전전략으로 제시된 7개의 프로젝트 및 세부과제는 다음과 같이 요약할 수 있음
- 1. 지역유희자산을 활용한 지역활력 제고 : 국공유지 관리철학 전환

- 유희공공자원을 활용한 지역활력 사업모델
- 지역 유희자산 플랫폼 구축과 활용 협약
- 노후·유희화된 항만 산촌 지역자원 활용
- 2. 도시재생을 넘어 일자리 창출형 지역재생
 - 지역맞춤형 도시재생뉴딜 사업추진
 - 도시재생의 지속가능성 확보
 - 인구감소 대응 지역재생전략
 - 새로운 일자리 창출형 지역재생
- 3. 혁신도시 시즌2 : 중앙정부 주도(Top-Down)에서 지자체 주도(Bottom-up)로
 - 이전 공공기관의 지역발전 선도
 - 혁신도시 중심 산업클러스터
 - ‘스마트 혁신도시’ 조성
 - 주변 지역과의 상생발전
- 4. 지역산업 3대 혁신
 - 지역 혁신성장을 견인하는 산업생태계 육 : 산학융합지구 15개조성
 - 청년친화형 산업단지 20개 구축
 - 대기업 의존에서 벗어난 튼튼 지역기업생태계 육성
 - 지역의, 지역에 의한, 지역을 위한 일자리 10만개 창출
- 5. 지역에서 일할 지역인재 양성
 - 지역인재-일자리 선순환 : 지역기업-지역일자리-지역공동체
 - 지역 학교 + 대학 지원 : 매력적인 직업계고 육성, 지역 강소대학 육성
 - 맞춤형 인재 육성 + 취업지원 : 지역인재 특별전형 확대,
 - 지방대학-지자체-공공기관 클러스터 신설
 - 지역 청년층 일자리 창출
- 6. 매력있게 되살아나는 농산어촌
 - 맞춤형 귀농, 귀어, 귀촌 지원 : 농산어촌 인구 순유입 10% 증가 목표 (‘18-’22년 총 93만명)
 - 농산어촌 3·6·5 생활권 구축
 - 불편 없는 기본적 삶의 질 보장

- 7. 지역자산을 활용한 특색 있는 문화·관광
 - 새로운 가치 창출 지역문화 : 지역 문화역량 강화, 지역문화유산 활용 확대
 - 분야별 문화도시 지정(22년까지 문화도시 30여개 선정)
 - 지역 자산 활용 특화 관광 : 주민공동체 주도 관광두레 지원, 지역연계형 광역관광, 건강과 치유의 체류형 관광
- 이를 위한 실행력 제고방안도 분명하게 제시되었는데, 포괄지원협약(계획계약)제도 본격 실시, 지역혁신 거버넌스 구축(지역 R&D정책 조정 기능 강화 및 지역혁신지원센터 지정·운영), 균형발전상생회의 제도화, 균형발전 총괄지표 개발 등이 핵심적인 내용임

2) 현 정부 지역발전 정책에 거는 기대

- 우리나라는 지역균형발전 정책 전담위원회를 대통령 직속기구로 둘 만큼 지역발전 정책을 중시하고 있으나, 정부에 따라 지역발전 특히 ‘지역균형발전’을 달성하려는 정책 시도와 열정에는 큰 차이가 있었음(김용창, 2018: 59)
 - 90년대 이후 각 정부의 다양한 지역발전정책에도 불구하고 지역불평등은 심화되어 왔으며, 이는 중앙과 지방의 갈등, 지역 간의 갈등의 소지를 초래하여 불필요한 사회적 비용 낭비를 가져옴
 - 지역불평등의 해소를 위해서는 지역균형발전정책을 성찰하고 지역의 내생적이고 혁신적인 발전을 위한 새로운 방향 정립이 필요함
- 그간 우리나라 지역균형발전 정책은 수도권 집중억제와 산업의 적정 배치를 유도하는 방향에서 이루어짐
 - 참여정부는 처음으로 지역균형발전을 핵심 국정과제로 제시하고 ‘국가균형발전특별법-국가균형발전특별회계-국가균형발전위원회’라는 틀을 확립하여 운영하였으며, 혁신 주도형 균형발전을 통한 국가경제의 재도약이라는 비전을 제시
 - 그러나 이명박 정부는 지역정책의 기초를 균형발전보다는 경쟁력 강화와 성장에 두고, 참여정부 말기에 제시되었던 광역경제권 개념을 중심 지역정책 개념으로 도입하여, 개별 시도 단위를 넘어서 국제적 비교우위가 있는 전략산업을 육성하기 위한 광역경제권 구상을 추진하였으나 지역균형발전에는 상대적으로 관심 부족
 - 박근혜정부는 지역희망프로젝트 기치 아래 생활체감형정책을 구현하기 위해 지역행복 생활권 개념을 중심으로 지역발전정책을 추진하였는바, 지역주민의 체감도 제고에는

관심을 기울였으나 지역균형발전 정책을 지속적으로 추진하지는 않음

- 지역불평등 해소를 위해서는 국가의 성장 편익을 모두가 공유할 수 있는 시스템 구축이 필요한 바, 현 정부는 지역발전을 위해 지역에서 새로운 일자리와 사업을 성장시키는 공평성장모델(equitable growth model)을 추구하고 있는 것으로 이해됨
 - 지역균형발전을 위한 ‘공평성’의 목표는 동반변영으로서, 모든 지역 및 지역민들이 자신의 잠재력을 충분하게 발휘할 수 있는 여건을 조성하는 것을 목적으로 함
 - 이같은 공평성장모델은 경제적 불평등을 줄이고, 공평성을 추구할수록 오히려 경제성장률이 높아지며, 경제성장 효과가 커진다는 실증 연구에 토대를 두고 있는바, 공평성장모델의 구체적인 추진은 실제 일상생활이 이루어지는 지역 단위에서 추진되어야 함(김용창, 2018: 86)
- 현 정부의 지역혁신을 통한 지역균형발전은 이런 점에서 사람 중심의 국정운영에 확고하게 기초를 두고 있는 공평성장모델로서, 참여정부 시기에 추진되었으나 크게 성취하지 못했던 지역혁신체계 또는 지역혁신생태계 정책의 2.0 버전으로서 구체적인 성과를 이룰 수 있을 것으로 기대를 모으고 있음
 - 특히 2018년 6월 지방선거 결과로 인해, 정책철학을 현실화할 수 있는 계기가 마련되었기 때문에 과감하고 실질적인 변화 모색을 위한 정책 추진이 가능할 것으로 판단됨

제2절 우리나라 지역문화정책의 변화와 특성

1 역대 정부별 정책 분석

- 지역발전정책에 이어 지역문화정책의 역사 및 이슈 역시 역대 정부별로 분석하여 현 정부가 추진하고 있는 지역문화정책의 배경과 지향을 파악할 필요가 있음
 - 특별히 우리나라 지역문화정책을 주도해온 ‘문화도시 정책’과 ‘생활문화 정책’을 두 축으로 설정하여 각각의 성과와 지역혁신 시스템에 미칠 수 있는 가능성과 잠재력을 검토해보고자 함
 - 이를 바탕으로 현 정부의 강력한 지방분권 및 지역특화발전 의지를 구현하기 위해 지역문화정책이 지역발전 및 지역혁신 정책과 연계/융합/공진화할 수 있는 지점을 포착하여, 지역혁신생태계 조성을 위한 지역문화정책의 역할과 기여할 수 있는 지점을 모색할 필요가 있음
- 지역문화정책은 1990년대부터 본격적으로 논의되기 시작하였고, 이후로 모든 정부는 지역문화진흥에 대한 정책사업을 지속적으로 추진해 옴
 - 정부수립부터 제5공화국에 이르는 동안 정부의 문화정책은 지원은 거의 없는 상황에서 규제가 주를 이루는 수준이었으나, 1990년대 이후 문화부의 독립·신설 및 지방자치제 실시 등에 영향을 받으면서 문화정책의 화두로 ‘지역문화의 중요성과 가치발견’, ‘지역문화진흥의 중요성’ 등이 주요 사업으로 떠오르게 됨(조광호, 2016:26)
 - 지역문화정책은 지역의 역사·문화적 정체성을 가지는 유형·무형의 문화적 활동을 효과적으로 추진하기 위해 그 목적과 방향에 부합하도록 실현가능한 방안을 모색하는 것으로 이해할 수 있음(강경화, 2015)
 - 2014년 1월 28일 ‘지역문화진흥법’이 제정·공포되고 동년 7월 29일에 시행되면서 지역문화정책의 추진에 있어 획기적인 전기가 마련되었으며, 이 법안에서는 지역문화진흥 기본계획 수립, 생활문화와 시설 지원, 지역문화를 이끌어 갈 전문 인력 양성 기관과 자문단 지정, 문화도시·문화연구 지정·지원, 지역문화재단과 지역문화예술위원회 설립 등의 내용이 명시됨

1) 문민정부(1993~1998) : 지역문화 육성의 필요성 인식

- 1990년대 이전의 지역문화정책은 일종의 불모시기로서, ‘지원은 하지 않되 간섭은 하는’ 반팔길이원칙(anti-arm's length principle)의 시대라고 할 수 있음
 - 1991년 지방자치제(지방의회) 실시로 열린 지방화시대가 맞물리면서 문화정책의 화두로 ‘지역문화’가 서서히 인식되기 시작하였음
- 1993년 출범한 문민정부는 문화발전을 국가발전의 두 축 중 하나로 인식하고, 문화창달을 통한 질적으로 풍요한 ‘신한국 건설’을 새 정부의 목표로 설정함
 - 지역문화 활성화와 문화복지의 균점화에 역점을 두면서 주민들의 적극적인 문화향유와 자발적인 참여를 저해하는 요소를 제거하는 동시에 문화시설 부족과 기존 문화시설의 비활성화를 개선하는 사업을 적극적으로 추진
 - 대표적인 정책으로 ‘문화의 집’ 구성을 통한 문화복지 영역의 확대를 꾀함
- 이와 같은 문화복지 정책은 전문예술인을 중심으로 하는 엘리트 문화만이 아니라 일반인을 대상으로 하는 생활문화에 대한 관심도 불러 일으켰음
 - 마찬가지로 중심계층만이 아닌 취약계층에 대한 관심 및 민간주도 문화정책의 필요성에 대한 관심 역시 작게나마 조성되었음 (조광호, 2016:27)

2) 국민의 정부(1998-2003): 진흥 위주의 지역문화 정책의 부상

- 1998년 발표된 <새 문화관광정책>에서는 ‘지원은 하되 간섭하지 않는다’는 팔길이원칙이 문화정책의 새로운 기조로 확립되었으며, 따라서 과거의 문화정책의 실체와 정반대되는 조절국가형 문화정책이 본격 도입됨(정종은, 2014)
 - 문화정책의 기조가 통제 위주에서 진흥 위주 정책으로 전환되었으며, 지역문화정책도 지역 주민들의 역할이 문화의 수용자에 국한되는 것이 아니라 지역문화의 생산과 진흥의 주체가 되어야 한다는 새로운 토대아래 재검토되었음
- 평생문화학습 환경 조성을 위한 문화기반시설 역할 확대, 문화복지 실현을 위한 새로운 기반 조성, 문화소외계층을 위한 각종 지원정책 추진, 문화자원봉사활동의 적극 육성, 문화예술교육과 문화프로그램 개발 등 다양한 문화정책 실천과제들이 제시된 배경임
- 지역문화의 진흥에 있어 지역 간 문화불평등 해소가 시급한 정책과제임을 인식하면서, 2001년 ‘지역문화진흥의 해’ 사업을 통해 지역의 특색 있는 문화자원의 보존과 발전을

강조하였음

- 이 사업은 훗날 지역문화진흥정책을 위한 방향 및 의제 설정에 있어서 매우 중요한 계기로 작용하였음
- 김대중 정부의 지역문화정책 담당부서는 문화관광부 예술국 내의 전통지역문화과였음
 - 전통지역문화과에서는 지역문화예술 및 생활문화예술의 진흥에 관한 사항, 지역축제의 육성 및 지원, 지방문화원의 육성 및 지원 등 지역문화에 관한 전반적인 정책과 사업을 담당하였음 (조광호, 2016:28)

3) 참여정부(2003-2008): 문화를 통한 지역분권 및 지역균형발전

- 참여정부는 ‘창의한국’이라는 새로운 문화비전을 제시하고, ‘자율, 참여, 분권’이라는 국정목표의 테두리 안에서 이전 정부와 차별화된 문화정책을 실시하였음
 - 국정과제와 연동하여 수립된 「창의한국」(문화관광부, 2004)에서는 개인, ‘지역’, ‘국가’를 문화정책의 중심축으로 ‘창의적인 문화시민’, ‘다원적인 문화사회’, ‘역동적인 문화국가’를 3대 목표로 설정함
 - 5대 기본방향으로 ① 문화참여를 통한 문화역량 강화, ②문화의 정체성과 창조적 다양성 제고, ③ 문화를 국가발전의 신성장동력화, ④ 국가균형발전의 문화적 토대 구축, ⑤ 평화와 번영을 위한 문화교류협력 증진을 설정하고 27대 과제 제시(이상열, 정중은, 2017)
- 참여정부 시기 문화정책의 핵심적인 아젠다로는 역대 정부에서 반복되었던 문화산업 발굴 및 육성, 문화유산 및 전통의 보존과 현대적 계승 외에, 국가균형발전의 문화적 토대 구축을 위한 지역의 문화역량 제고 및 지역문화발전 등이 강조되었음을 확인할 수 있음
 - 경제, 사회, 문화의 불균형심화가 국가발전의 걸림돌이 되는 것으로 인식하면서, 이를 해결하기 위해 ‘지방균형발전특별법’, ‘지방분권특별법’의 제정과 시행으로 국가균형발전특별회계를 신설하고 정부부조금의 지방이양을 추진하는 등 제도화를 추진하였음
 - 다시 말해서, 지역발전을 위해서는 지식과 문화가 중심이 되어야함을 인식하고 문화를 통한 ‘지역분권’과 ‘지역균형발전’을 위한 제도적 기반확립 및 시스템 구축을 추진하였으며, 이를 위해 정책수립 및 지역 간 정책조정과 협력기능을 강화한 전담부서인 ‘지역문화과’를 문화정책국에 설치하여 지역문화진흥의 핵심인 ‘지역문화진흥법’의 제정수립을 위한 노력을 기울임

- 참여정부의 지역문화정책 담당부서는 문화관광부 문화정책국 산하의 지역문화과였는데, 2006년 7월 25일 조직의 생산성 향상과 효율적인 업무진행을 위해 기존 ‘과’에서 ‘팀’제로 전환함에 따라 ‘지역문화과’에서 ‘지역문화팀’으로 명칭을 변경
 - 지역문화팀은 지역문화정책에 관한 종합계획의 수립·조정 / 문화중심 도시 조성/ 지역 문화자원의 네트워크 구축·운영/ 지역특성화 문화자원의 개발·육성/ 지방문화원의 육성·지원/ 지방문화 예술진흥 위원회 및 지역 문화재단에 관한 업무(조광호, 2016: 28) 등 보다 확장된 업무를 처리함

4) 이명박 정부(2008-2013): 지역사회 및 취약지역 문화향유기회 확대

- 이명박 정부는 ‘품격있는 문화국가 대한민국’을 정책비전으로 하여 수요자중심의 정책 추진 및 선택과 집중의 지원체계, 실용과 효율의 문화행정, 상생하는 콘텐츠산업, 문화를 통한 소통과 녹색성장 등을 문화정책의 방향으로 설정하였음
 - 문화산업의 발전과 국민의 문화향유권의 확대라는 기본방향은 유지
 - <문화비전 2008~2012>가 국정과제와 연동되어 수립되었는데, 이 계획에서는 ‘품격있는 문화국가, 대한민국’을 비전으로 국민이 생활 속에서 문화적 삶을 누리는 것과 대외적으로 문화를 통해서 국가브랜드 가치를 제고하는 데 초점을 맞춤
- 이와 같은 기조에서 4대 정책목표 (① 문화가 펼쳐지는 나라, ② 콘텐츠로 부유한 나라, ③ 브랜드가 있는 관광의 나라, ④ 스포츠로 신명나는 나라)를 설정하였고, 문화정책은 그중 ‘문화가 펼쳐지는 나라’에 집중
 - 4대 목표를 위해 설정된 32대 중점과제의 내용을 보면, 콘텐츠산업 창업 지원, 문화예술기관 및 단체 설치·운영 활성화, 문화예술 산업화 등과 같이 문화를 통한 일자리창출이 이전 시기보다 강조되면서 이것이 하나의 중점과제로 설정됨(이상열, 정종은, 2017)
- 이명박 정부 시기에는 ‘문화향유권의 확대’ 관련 정책이 진전된 것으로 평가되는데, 문화복지와 관련된 문화 인프라의 확대 구축, 취약계층이나 지역에 대한 문화향유기회를 늘리는 정책이 큰 폭으로 확대됨
 - 지역문화진흥정책의 추진을 위해서는 <지역문화진흥법(안)> 검토를 위한 법적지원체계를 마련함과 동시에 <지역문화진흥 종합계획> 수립을 위한 기초연구를 시작하고, ‘지역문화 통계조사’를 진행하여 정책수립의 토대를 만들었음
- 이명박 정부의 지역문화정책 담당부서는 문화체육관광부 문화예술국 산하의 지역민족문화과였음

- 2009년 4월 문화정책국과 예술국이 통합 되어, 문화예술국이 신설되었으며, 2011년 6월 ‘지역문화과’에서 ‘지역민족문화과’로 개편됨
- 지역민족문화과는 지역문화정책에 관한 종합계획의 수립·조정/ 지역문화의 특화발전/ 지역주민의 문화복지 및 문화향유 활성화/ 문화·창조도시 조성 및 지원/지방문화원의 육성·지원/ 지역문화자원의 발굴 및 활용/ 지방문화예술위원회 및 지역 문화재단에 관한 업무를 담당함(조광호, 2015 :29)
- 이러한 성과에도 불구하고 이명박정부는 문화산업은 물론이고 기초 문화예술 부문까지도 ‘선택과 집중’이라는 구호아래 양극화를 조장했다는 평가가 강하게 제기됨(김평수, 2013)
 - 국민의 정부시절을 거쳐 노무현정부까지 이어오던 ‘팔길이 원칙’이 깨졌음
 - 녹색성장 아젠다에 대한 문화부의 정책추진은 ‘토목사업’도 문화예술의 미래를 위한 문화사업으로 포장된다는 것을 보여주었으며, 원칙 없는 정책기조로 문화부가 다시금 공보기능 수행 부처로 전락되었다는 비판도 제기됨
 - 문화부 산하단체의 파행, 즉 영화진흥위원회 위원장 인사사태, 독립영화 명칭 삭제, 국립오페라합창단 일방적 해체 등은 박근혜 정부 시기에 발생한 ‘블랙리스트 사태’의 전주곡으로 읽힐 여지가 있음
- 이명박정부의 ‘선택과 집중’, ‘예술지원체계 개선’이라는 새로운 기조가 ‘문화다양성’과 ‘문화공공성’ 파괴로 이어지는 반문화적 아젠다였다는 평가가 사실로 드러남
 - 문화정책방향으로 ‘공공성의 원칙’과 ‘효율적인 운영’을 내세웠지만 선택과 집중만 강조하면서 결국 다양성을 포기하는 결과를 낳았다는 지적임
 - ‘선택과 집중’의 강조로 지역문화정책 소외, 지역불균형을 해결할 수 있는 지역문화정책 역시 구호는 요란했지만 실질적으로는 큰 진전을 이루지 못하였음

5) 박근혜 정부(2013~2017): 법적 기반 마련과 일상 속 문화융성 추진

- 박근혜정부 시기에는 ‘창조경제’ ‘국민행복’과 함께 ‘문화융성’이 새 정부 국정기조로 제시되었는데, 문화융성은 문화를 통해 국가를 발전시키고 국민행복을 추구하는 방향을 동시에 담고 있음
 - 문화융성이라는 국정 기조의 등장으로 이전 시기보다 문화부처가 주무부처이거나 문화정책과 관련한 국정과제가 대폭 증가하였음
 - 문화재정 2% 달성 및 문화기본법 제정, 문화참여 기회 확대 및 문화격차 해소, 예술인 창작안전망 구축 및 지원, 문화유산 보존 강화 및 활용, 인문·정신문화의 진흥 등이

대표적임

- 국정기조에서 문화융성을 강조한 박근혜정부는 대통령 직속 문화융성위원회를 설치하여 문화계획을 수립함
 - 국정 1기에 수립된 「문화융성의 시대를 열다—문화가 있는 삶」에서는 생활문화, 지역문화가 강조되는 한편, 인문정신문화가 새롭게 부각됨
 - 국정 2기에 수립된 「문화융성의 방향과 추진계획」의 경우에는 국정 1기 문화계획을 계승하면서 전통문화가 전면적으로 부각되었고, 기존 ‘문화가 있는 날’ 관련 사업이 강화됨(이상열, 정종은, 2017)
- 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」 제정(2014)에도 불구하고 박근혜정부 문화계획에는 국정과제 및 이전 정부의 문화계획에서 부각되었던 문화다양성이나 갈등 증가와 관련한 키워드는 드러나지 않음
- 하지만 지역문화 관련해서는 커다란 진전이 있었는데, ‘지역문화진흥법’의 제정을 마무리함으로써 ‘지역문화진흥’과 ‘균형발전’을 위한 법·제도적 기반이 완성됨
 - 이와 함께 ‘지역의 문화융성’을 위해 ‘지역별 특성을 반영한 문화정책 수립’과 ‘주민의 일상 속 문화향유 확대’를 정책목표로 설정하여 추진함
- 박근혜 정부의 지역문화정책 담당부서는 문화체육관광부, 문화예술정책실, 문화기반정책관 산하의 지역전통문화과였음
 - ‘문화융성’의 실현과 종합적인 정책 추진을 위하여 문화정책국, 예술정책국, 문화기반정책국을 통합하여 2014년 10월 문화예술정책실로 개편을 단행
 - 지역전통문화과의 담당업무는 지역문화정책에 관한 종합계획의 수립·추진/ 지역주민의 문화복지 및 문화향유 활성화/ 문화·창조도시 조성 및 지원/지방문화원의 육성·지원/지역문화자원의 발굴 및 활용 등 지역민의 문화체감도를 제고하기 위한 정책 위주임
- 박근혜 정부 문화정책은 지역문화진흥법과 문화기본법 등의 제정에 따른 법적 기반 마련의 성과에도 불구하고 유례없는 장차관의 구속을 초래한 블랙리스트 사태 등으로 문화정책의 신뢰 상실을 초래했다는 평가를 피할 수 없음
 - 우선 2013년 7월 25일 출범한 문화융성 위원회는 <문화융성 시대를 열다 : 문화가 있는 삶>이라는 제목으로 3대전략과 10대 과제 등을 제시하였으나, 문화융성 개념이 애매모호하게 기술되면서 정책 목표와 대상의 모호성으로 정책의 방향성이 상실되었다는 평가가 존재함(김정수, 2017)
 - 문화의 국제적 기조는 ‘문화의 민주화’에서 ‘문화민주주의’로 변화해왔는데도 불구하고,

문화융성 정책은 여전히 엘리트주의적인 사고 방식의 전문가 일부가 지배하는 것이었으며, 특히 차은택의 입김에서 자유롭지 못했던 인적 구성은 한계를 노정

- ‘국민’과 ‘자율’을 새로운 문화정책의 키워드로 강조하면서도 정작 정책수립과정은 엘리트주의에 입각해 있었으며, 공적인 관계를 사적인 인맥과 이익추구로 점철시키는 등 커다란 문제로 이어짐
- 예술위원회 등을 통해 불거진 블랙리스트 지원배제 등의 문제로 많은 성과가 퇴색됨

2 현 정부의 지역분권형 지역문화정책

- 2017년 5월에 출범한 문재인 정부는 7월에 국정운영의 목표와 과제를 담은 <문재인정부 국정운영 5개년 계획>(국정기획자문위원회, 2017)을 발표
 - 이 계획에서는 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’을 비전으로 설정하며 ‘국민’과 정의를 강조. 또한 5대 국정 목표는 ① 국민이 주인인 정부, ② 더불어 잘사는 경제, ③ 내 삶을 책임지는 국가, ④ 고르게 발전하는 지역 ⑤ 평화와 번영의 한반도를 설정하고 그 실현을 위하여 100대 국정과제를 설정
 - 그 중 문화정책 과제는 67. 지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화 시대 68. 창작환경 개선과 복지 강화로 예술인의 창작권 보장 69. 공정한 문화산업 생태계 조성 및 세계 속 한류 확산 등을 포함하여 27개 과제 추출
- 2018년 5월 16일 문화체육관광부 새문화정책 준비단에서는 <사람이 있는 문화: 문화비전 2030>을 발표하면서 기존 문화정책을 평가하고 새로운 대응을 위한 가치와 주요 과제 등을 발표함
 - 문화는 개인 삶의 가치를 높이고 우리 사회 많은 사회갈등을 치유하며 창의적인 미래를 만들어가는 중요한 역할을 해야 함에도, 이전 문화정책은 예술, 체육, 관광, 콘텐츠 등 정책의 범위를 개별화, 협소화시켜 사회현안과 미래변동의 이슈 등에 소극적으로 대응하고 문화정책이 지나치게 정치적·이념적 이해관계에 종속되었다고 판단
 - 누구나 행복하고 즐거운 삶을 누릴 수 있는 사회를 만들기 위해 문화정책의 근본적인 전환과 혁신의 에너지를 담은 장기적인 문화비전의 필요성 강조하면서, 경쟁과 효율보다는 사람과 생명이 먼저인 문화로의 전환을 선언함
- 이러한 방향성 아래 새정부 문화정책의 3대 가치와 9대 의제를 제시
 - 3대 가치: 자율성, 다양성, 창의성
 - 9대 의제

- 개인의 자율성 보장(01. 개인의 문화권리 확대 / 02. 문화예술인·종사자의 지위와 권리 보장 / 03. 성평등 문화의 실현)
- 공동체의 다양성 실현(04. 문화다양성의 보호와 확산 / 05. 공정하고 다양한 문화생태계 조성 / 06. 지역문화분권 실현)
- 3) 사회의 창의성 확산(07. 문화자원의 융합역량 강화 / 08. 미래와 평화를 위한 문화협력 확대 / 09. 문화를 통한 창의적 사회혁신)
- 지역문화 정책은 ‘중앙집권에서 자치분권의 문화로’의 전환이라는 기치 아래 지역 간 문화격차 해소를 위해 지역생활문화 증진을 위한 다양한 정책이 제시됨
 - 문화동아리 10만개(‘18년 현재 약 3만 2천개) 양성을 위한 단계적 지원
 - 1시군구(읍면동) 1스포츠클럽 추진(‘18년 63개→ 30년 3,500개)
 - 게임·영화·웹툰 등을 직접 창작·향유할 수 있는 ‘콘텐츠 누림터’를 조성하고 지역 주민이 모두 단위로 참여할 수 있는 창작·향유 프로그램 구성 추진(18년 2개소인 콘텐츠 누림터를 광역자치단체별로 조성 추진)
- 이러한 정책들의 핵심은 ‘지역문화분권 실현’으로 이해되는데, 지역문화 분권은 지역 주민의 참여와 자치로 만들어져야한다는 것이 가장 기본적인 원리임
 - 이 정책의 성공을 위해서는 문화에 대한 접근과 참여의 권리를 제도적으로 강화하는 민주주의 실천방안 모색이 향후 관건이 되는 지점임
- 문화를 통한 지속가능한 지역발전 지원을 위해 ‘문화도시 조성’ 계획도 발표됨
 - ‘19-’30년까지 역사전통, 예술, 문화산업, 사회문화 등 분야별로 50여개 문화도시를 광역 및 기초 지자체를 대상으로 지정할 예정임
 - 문화도시란 지역별로 특색 있는 문화자원을 효과적으로 활용하여 문화 창조력을 강화할 수 있도록 「지역문화진흥법」에 따라 지정된 도시로, 지자체-시민-전문가 협의체를 통한 지역중심·시민주도형 추진체계 구축, 문화도시 간 협력체계 활성화 등을 핵심 아젠다로 삼고 있음
- 지역 내 문화자치 역량을 위한 기반 조성을 위해서는 지역의 문화인력 양성, 지역문화 기관의 위상과 역할 재정립이 필요함
 - 따라서 <문화비전 2030>은 중앙과 지방 간 협치모델 설계, 즉 문화예술 협치/ 관광협치/체육협치/콘텐츠협치 등을 중요한 과제로 제시하고 있음
- 문화를 통한 창의적 사회혁신을 위해서는 더 나은 삶을 위한 ‘공론 학습 해결의 문화플랫폼’ 모델 확산이 추진됨

- 문화를 통해 지역주민의 삶을 개선하려는 ‘문화로 바꾸는 삶’ 정책의 추진, 기초 단위에서 지역 고유문화에 기반하여 사회의제에 대한 문화적 대안을 찾고 지역주민 간 자발적 소통을 지원, 지역의 문화기관·문화기획자·예술가 등을 구심점으로 지자체·대학구성원·기업·비영리단체 등의 협업여건 조성 등이 주요 과제로 제시됨
- 이처럼 현 정부의 지역문화정책은 지방의 가치와 중요성을 강조하고, 지방분권에 기반하여 문화를 통한 지역혁신을 가능하게 하기위해 다양한 방안을 모색하고 있음

제3절 지역혁신정책의 대상-원인으로서 지역문화정책

1 지역발전 정책의 한계와 대응방향

■ 지역발전정책의 한계와 문제점

- 1970년대 이후 역대 정부들이 수도권 집중을 막기 위해 다양한 정책을 추진하였으나 수도권 집중 현상은 지속·강화되었으며, 수도권과 지방의 발전격차를 해소하지 못하였음
- 참여정부는 이러한 지역문제에 대응하기 위해 국가균형발전을 제시하고, 외부 의존적 발전이 아니라 내생적 지역발전을 지향하는 혁신 정책을 추진하였으나 이후 정부에서 지속되지 못함
- 이명박정부는 지역문제를 지역의 글로벌 경쟁력 취약이라는 문제로 보고, 수도권·지방의 상생발전과 지역의 경쟁력 강화를 위해 광역경제권 정책 등을 추진하였으나 이를 집행할 수 있는 안정적 추진체계가 구축되지 못하였고, 오히려 지역불균형을 심화시킴
- 박근혜정부는 지역문제를 지역의 삶의 질 수준과 행복지수가 낮은 상황 개선을 시급한 문제로 인식하고 ‘국민행복, 지역희망’ 프로젝트를 제시하였으나 이를 시행하는 객관적 지표나 체계 없이 추진됨으로써 실효성을 담보하지 못하였음
- 문재인정부는 지역발전정책과 관련하여 ‘고르게 발전하는 지역’을 국정목표로 제시하고 참여정부의 국정철학을 계승하고 새롭게 발전시키기 위한 지역의 내생적·혁신적 발전을 도모하기 위한 혁신적 지역발전정책을 추진하고 있으며, 구체적인 성과에 대한 기대를 모으고 있는 상황임

■ 지역불평등과 지방소멸의 위기 심화

- 현 정부의 지역분권정책은 지역불평등의 해소라고 할 수 있는데, 지역불평등을 보여주는 지표는 다양하지만 특히 인구, 산업, 재정 전망이 중요함
 - 국토연구원의 분석에 따르면 특별한 정책 대응 없이 현 추세가 이어질 경우, 2013년 거주지역 가운데 2040년에 인구가 증가하는 지역은 29.8%, 인구가 유지되는 지역은 17.3% 그리고 감소하는 지역은 52.9%로 전망됨(김용창, 2018:71)
 - 산업단지의 경우 1960년대 이후 국가 산업단지와 일반 산업단지는 수도권, 충청권,

동남권에 집중되는 경향을 보이고 있는데, 2040년에는 이들 전체 산업단지의 39.3%가 노후 상태에 접어들 것으로 추정됨

- 지역불평등의 심화는 토지·주택 가격 격차의 심화와 재정기반의 불평등 확대로 이어지고, 다시 지역경제 투자와 복지 기반의 불평등을 낳고, 그에 따른 지역불균등발전 심화라는 악순환의 고리를 형성하게 됨(김용창, 2018 :73)
 - 전국 지가총액은 2010년 개별 공시지가 기준 수도권 비중이 66.6%임
 - 기업도시, 혁신도시, 세종시 등의 건설과 지역균형정책의 효과를 반영하여 2016년 수도권 집중도가 하락하였으나, 토지와 주택가격 모두 63% 이상을 수도권이 차지하여 과도한 수도권 집중과 나머지 지역의 ‘경제적 사막화’ 우려는 지속됨
- 수도권외 지역은 현재 도시화의 지속, 출산을 감소 및 젊은 층의 유출에 따른 지방소멸이라는 위기 상황에 직면하고 있는바, 2040년에 전체 자치단체의 절반 정도가 소멸할 것으로 전망되는 일본을 비롯하여 지역 쇠퇴와 소멸의 위기감을 가진 국가나 도시에서는 소멸에 대한 체계적인 논의와 함께 대응방안을 모색하고 있음(이상열, 정종은, 2017)
 - 한국고용정보원의 '한국의 지방소멸 2018' 보고서에 따르면 올해 6월 기준 전국 228개 시·군·구 중 ‘소멸위험 지수’가 0.5 미만인 ‘소멸위험 지역’은 89곳(39.0%)으로 조사됨(2013년 75곳이었으나 5년 만에 14곳 증가)¹⁵⁾
 - 전국 228개 시군구 가운데 소멸위험 단계에 진입한 지역은 2013년 75곳에서 2014년 79곳, 2015년 80곳, 2016년 84곳, 2017년 85곳, 올해 89곳으로 계속 늘어나고 있으며, 특히 소멸위험 지수가 0.2를 밑도는 고위험 지역은 2013년 2곳에서 올해 11곳으로 증가함

■ 장기적인 관점에서 우리 사회의 가장 중요한 미래 이슈의 하나로써 ‘지역균형발전’을 상정하고, 전 부처가 모두 참여하는 거국적인 로드맵이 필요함

- 정부의 변화에도 상관없이 연속성을 갖고 지속적으로 추진할 수 있는 지역발전 정책의 뼈대가 마련되고 중심 사업이 신속하게 펼쳐져야 함
- 특별히 과학기술 혁신과 특화 산업 발전을 위한 프로젝트만으로는 지역균형발전을

15) 보고서는 단위 지역에서 20~39세 여성 인구를 65세 이상 고령인구로 나눈 값을 ‘소멸위험 지수’로 삼고, 이를 지역별로 산출하는 방법을 사용. 소멸위험 지수가 0.5 미만이면 소멸위험 지역으로 분류. 가임기 여성 인구가 고령 인구의 절반에 못 미칠 경우 새로 태어나는 인구는 적고, 고령으로 사망하는 인구는 늘어나기 때문에 지역 자체가 ‘소멸’된다고 본 것임.

위한 충분한 동력과 기폭제가 마련되지 못한다는 것이 분명해졌기 때문에, 기술/선업을 넘어서 문화/제도에 대한 관심을 접목한 통합적이고 총괄적인 계획 수립과 실행이 지속적으로 이루어져야 함

2 지역문화 정책의 한계와 대응방향

■ 「지역문화진흥법」의 제정: 그 의의와 한계

- 지역문화진흥법은 2004년 이후 제정을 위한 본격적 노력이 시작되었으나 2006년, 2008년 의원입법이 모두 폐기되었고, 지속적인 제정 노력 끝에 결국 2014년 1월 28일 제정되면서, 지역문화자치를 위한 기반을 마련
- 지역문화진흥법의 주요 내용은 1) 생활문화의 활성화를 통한 시민문화 향유기회 확대, 2) 지역문화정체성 강화와 문화 다양성 확보, 3) 문화민주주의 실현을 위한 전문가 집단의 협력과 참여 강조(지역문화 창조자들의 협력 네트워크 구축), 4) 지방자치단체의 책임과 의무 강조 등임
- 지방자치제가 개시된 후 20여년 동안 우리의 지역문화정책은 지방정부의 자발적인 문화정책 의지보다는 중앙정부 문화정책의 일부분으로 간주된 측면이 강했으며, 지방행정단위에서는 중앙의 문화정책 지침을 충실히 수행하는 방식이 주를 이루어왔음
 - 그러한 가운데 2014년 지역문화진흥법 제정은 이와 같은 관습에서 비롯한 의존성과 불평등을 줄이고, 지역민의 문화권을 강화하는 요청에 부응하는 좋은 계기가 될 수 있는바, 지방분권과 문화권이 만나는 절호의 기회를 제공(전훈, 2016)
- 그럼에도 불구하고, 지역문화진흥법 입법 과정에서는 여전히 형식주의적 양상이 재현되었으며, 애당초 발의되었던 지역문화자치 이념이 누락되어 그 의미가 축소되었다는 평가가 존재함
 - 지역문화진흥법 제정과정에서 중앙정부는 여전히 과거의 ‘문화복지’ 정책 차원에서 지역 격차없는 문화향수권 확보에 초점을 맞추었으며(김해보·장원호, 2017 : 22), 지역문화예술계가 중시하는 문화자치 담론(주민과 지역이 주체가 되는 문화자치 구현)은 실종되었음
 - ‘지역문화진흥’이라는 정책언어의 다의성이 충분히 반영되지 않은 상황에서, ‘문화융성’이라는 슬로건과 문화복지 담론을 강조한 ‘탈정치화 틀 짓기’가 진행되면서, 법안 통과를 위해 이를 활용한 상징적 동조 또는 ‘제도적 디커플링’이 형식주의화의 한 원인을 제공함

(김해보·장원호, 2017 :26)

■ 지역문화 정책 관심 분야의 확대

- 지역문화와 연계된 정책적 관심은 1960년대의 문화유산의 보존 관리, 70년대의 문화 예술지원, 80년대의 문화진흥, 90년대의 문화복지, 2000년대의 문화적 삶의 질 향상으로 주요 관심사가 변화되어 왔음(류정아, 2012: 9)
- 2014년 지역문화진흥법의 제정으로 중앙주도의 ‘지역문화진흥’에서 지역기반의 ‘문화자치’로의 이행 기반이 마련되었으나 실질적인 지역분권과 지역혁신을 위한 문화정책은 이후로 충분히 이루어지지 못했음
- 앞으로는 문화자치시대, 인구오너스 시대와 지방소멸의 위기를 극복하고, 4차 산업혁명 등의 새로운 기회를 접목하기 위한 보다 적극적이고 새로운 지역문화정책의 틀과 추진체계가 마련되어야 함(이상열·정종은, 2017)

3 지역분권 시대의 지역혁신을 위한 지역문화정책

■ 지역불균형 극복과 지방소멸 대비를 위해 지역혁신을 통한 국가 성장 전략 필요

- 우리나라의 발전 전략은 중앙집중형 불균형 전략으로 일정한 성과를 이루었음
 - 그러나 우리나라 경제규모와 경제발전 단계가 ‘선진국’ 수준에 진입하면서 이제는 효율성이 아닌 혁신성에 입각한 경쟁환경이 펼쳐지고 있음
 - 그러한 가운데 과거의 성장전략은 오히려 현재의 혁신을 저해하고 있음
- 그동안의 지역발전정책에도 불구하고 지역불균형은 심화되었으며, 지방소멸의 위기는 시시각각 현실화되고 있음
 - 지역발전정책 전 분야에 걸쳐 ‘효율의 중앙집권적 국가’에서 ‘혁신의 지방분권적 연방’으로의 구조개혁이 추진되어야 함
 - 혁신은 자율과 경쟁으로부터 촉발되므로 중앙의 주도로 지방이 집행하는 구조는 4차 산업혁명시대에 걸맞은 국가 혁신을 결코 이룰 수 없음(윤예지 외, 2017)
- 세계는 현재 지역경쟁력이 국가 혁신을 선도하는 시대로 진입하고 있음
 - 전 세계적으로 경제의 글로벌화, 지식기반 경제로의 전환 등에 따라 국가 간 경쟁보다

도시 경쟁이 강조되면서 북경, 상해, 실리콘밸리, 런던 등과 같이 지역경쟁력이 국가발전을 선도하는 시대로 진입(윤예지 외, 2017: 12)

- 일본, 프랑스, 독일 등 주요 국가들도 규모의 경제실현을 위한 지역정책 기조와 방향을 지역분권화와 광역화로 전환하고, 중앙정부의 top-down형 정책 집행보다 지역 특수여건과 역량을 반영한 지역주도 맞춤형 정책을 추진하고 있음
- 중앙정부와 지자체 간의 관계 역시 부문별 접근방식(sectoral approach)에서 지역에 근거한 접근방식(place-based approach)으로 전환하는 등 상호간의 조정과 통합을 위한 새로운 방식이 모색되고 있음
- 이제는 지역발전에 있어 물리적 하부구조 보다 기술, 혁신, 기업 활동 환경 등이 중시되며, 지역 혁신주체의 역할이 강조되는 등 지역혁신이 지역 발전과 국가 발전 정책의 핵심요소로 인정받고 있음

■ 문화분권과 지역혁신을 견인하는 지역문화정책 체계 수립 필요

- 문화분권이란 지금까지 정부 주도로 진행되어온 ‘지역문화진흥’ 정책을 지자체의 자율적인 ‘문화자치’로 전환하기 위해 정부와 지자체가 상호 협력에 의해 지역문화정책의 구조, 특히 문화행정의 구조를 재편해 나가는 과정이라 할 수 있음
- 따라서 ‘문화 분권’이란 ‘문화자치’로의 안정적이고 효과적인 이행을 준비하는 과정에서 정부 문화정책 권한의 이관 및 이양, 정부와 지자체의 업무 협약 체결에 의한 수평적 협력 체계 구축, 지자체와 지자체 사이의 네트워크 강화 등의 방식으로 지역문화정책 구조를 재편하는 과정을 의미함(전훈, 2016)
- 이와 같은 ‘문화자치’ 실현을 전략적 목표로 설정한 후 정부와 지자체의 역할 분담 체계 마련 및 기존의 체질 개선을 위한 새로운 정책 사업이 필요함
- 이와 같은 문화자치 실현과 함께 지역문화진흥 정책은 더 이상 중앙정부의 계획안을 지역별로 충실히 수행하는 수준에 머물러서는 안되며, 지역별 특화된 문제 해결 및 발전 동력 마련을 위한 지역혁신체계의 발굴, 조성, 증폭 과정에 직접적으로 기여해야 함
- 문화분권에서 무엇보다 중요한 것은 지역문화정책 추진체계에 대한 정비라 할 수 있으며, 기존의 ‘전달체계’를 넘어서는 역동적이고 자율적인 체계 설계가 필요함
- 이를 바탕으로 기관들 사이의 적절한 역할 분담 체계를 구성하고, 문화 영역만이 아니라 지역사회와 지역경제 등 지역혁신과 연계된 다양한 영역을 아우르는 확장적인 지역문화정책 추진체계가 구성되어야 함

04

주요국 사례 연구

제1절 일본

1. 유후인
2. 유바리

제2절 영국

1. 런던_테크시티
2. 셰필드_문화산업 쿼터

제3절 미국

1. 실리콘밸리
2. 보스턴_루트128

제4절 이탈리아

1. 볼로냐
2. 나폴리

제5절 캐나다

1. 퀘벡
2. 서스캐처원

제6절 시사점 종합

제1절 일본

1 유후인

1) 지역혁신 배경

■ 1950년대 유후인 분지에 댐 건설 및 개발 계획 공표

- 유후인은 일본 오이타현의 동쪽에 위치한 마을로 1950년대까지만 해도 농업이 주산업인 작고 가난한 산골마을에 불과하였음
 - 풍부한 수량과 양질의 온천을 보유하고 있었음에도 불편한 교통으로 인해 대외적으로는 지역명조차도 잘 알려지지 않았음
- 1952년 높은 산으로 둘러싸인 유후인 분지에 댐을 건설한다는 계획이 공표됨
 - 이 계획은 오이타 강을 분지의 남단으로 모아 거대한 댐을 만들고 전력을 공급하고 리조트 관광지를 개발한다는 내용으로, 댐 건설로 인해 침전되는 토지의 소유자에게는 보상금을 지급하겠다는 내용이었음

■ 댐 건설 계획에 대한 지역집행부와 청년들의 의견 대립

- 행정당국이나 일부 지역 유지들은 댐 건설에 찬성하였고, 이에 지역집행부는 계획을 적극 추진하려는 입장을 표명하고 관련 활동을 진행하고자 하였음
 - 그러나 댐이 완공되면 지역 전체가 수몰될 가능성이 있었기 때문에 지역 청년단체를 중심으로 한 많은 주민들이 반대 의사를 표명하며 강력한 반대집회와 운동을 벌임
- 주민들의 강한 반대와 기술적·경제적 문제로 인하여 결과적으로 댐 건설 계획은 이듬해 중단되었으나, 이는 지역주민의 의견과 행동이 지역혁신의 중심이 되어야 한다는 인식이 확산되는 중요한 계기가 됨

■ 유후인정(町)으로 합병 후 건전한 보양온천지로 지역 혁신 추진

- 1955년 2월 인근의 정(町)과 촌(村)이 합하여 유후인정(町)이 탄생했는데¹⁶⁾, 유후인

16) 유후인정은 2005년 인접한 하사마 정, 쇼나이 정과 행정구역이 다시 한 번 합병되어 현재는 통합 유후 시로 승격됨

정의 초대 정장(町長) 선거에는 36세의 청년의사이자 댐 건설 반대 운동을 이끌었던 지역 청년단체 회장이 당선되었음

- 이후 독일 등 선진 농촌과 관광지를 둘러본 지역 대표들은 이곳을 건전한 보양온천지로 개발하기로 결정하였음
- 당시 일본 온천은 유곽과 어우러진 퇴폐적 이미지가 강했고, 난개발도 심각한 수준이었기 때문에 유후인은 ‘누구나 편하게 찾아와 쉬고 갈 수 있는 온천 조성’이라는 참신한 목표를 설정하고, 마을가꾸기 운동을 추진함

2) 지역혁신 주요내용

■ 다양한 자연·문화 이벤트를 통해 자연과 문화를 대표이미지로 구축

- 유후인은 깨끗한 자연과 문화를 지역의 대표 이미지로 설정하고, 이러한 이미지를 부각시키기 위해 주민 주도의 다양한 행사와 이벤트를 개최하기 시작함
 - 유후인의 청정함을 알리기 위한 ‘반딧불 채집 행사’, 지역 경관 자원인 목초지와 도농 교류차원에서 도시민에게 소 한 마리씩의 구매를 홍보한 ‘소 한 마리 운동’, 이에 동참한 도시인에 대한 보답과 지역홍보를 겸한 ‘소고기 먹고 소리 지르기 대회’, 영화관 하나 없지만 큰 주목을 얻은 ‘유후인 영화제’ 등이 대표적임
 - 이 외에도 음악제, 음식문화제, 건강 마라톤 등 각 계절별로 대상을 달리하는 다양한 문화 행사를 개최하여 관광객을 유치하고 지역을 홍보하는 수단으로 삼음
- 대도시에 거주하는 일본 유명 문화인들을 유후인에 초대하고, 그들을 통해 유후인을 널리 알리는 전략도 사용했음
 - 가장 널리 알려진 예로 일본 유명 애니메이션감독인 미야자키 하야오 감독은 유후인을 배경으로 ‘이웃집 토토로’와 ‘센과 치히로의 행방불명’ 같은 그의 대표작들을 제작하면서 지역 브랜드 확산에 큰 기여를 함

■ 주민 자치조례 제정을 통해 지역의 자연환경과 정체성 보호

- 전국에서 투기꾼이 몰려들어 땅값이 평당 10만 엔을 호가하게 되자 유후인 주민들은 1990년 “건평 1,000평을 넘는 건물 신축 시에는 인근 주민들의 동의를 반드시 거쳐야 한다”는 내용의 자치조례를 제정해 맞섬
 - 그 결과 일본의 전국적인 지역개발 붐에도 유후인에는 5층 이상의 건물은 설계할 수

없었고, 유후다케의 스카이라인도 그대로 보존함으로써 지역 고유의 정체성이 훼손되는 것을 방지함

- 이 같은 적극적이고 창의적인 지역혁신 전략이 성공을 거두면서 유후인은 ‘고급 휴양 생태 문화 관광지’라는 브랜드를 갖추게 되었고, 불편한 교통에도 불구하고 많은 관광객들이 찾아오면서 방문형 관광지가 아닌 체류형 관광지로 거듭나게 됨
 - 더불어 청정자연, 양질의 온천수, 시설이 잘 갖춰진 소규모의 여관과 민박집들, 전통거리와 가옥들, 아기자기한 상점들이 만들어내는 소박하고 정감어린 분위기가 있는 관광지로 지역혁신을 이룸

3) 지역혁신 요인 및 결과

■ 초대 정장이 주민 주체의 민주적 지방행정 기본방향을 제시

- 유후인정의 초대 정장은 당선과 함께 ‘온천, 농림업, 자연’, 이 세 가지를 통합하는 주민 주체의 민주적 마을만들기를 지방행정의 기본 방향으로 제시하였음
 - 또한 유후인을 아름다운 자연과 조화되는 조용하고 소박한, 그러면서도 주민 소득을 증대시킬 수 있는 온천 관광지로 발전시키려는 다양한 정책들을 주민들과 합심하여 추진하였음
- 초대 정장은 새로운 시대의 마을가꾸기와 인재양성을 주창하면서, 행정체계와는 별개로 공·민·관의 역할 분담과 파트너십을 추진함으로써 ‘주민 주체’의 민주적인 지역혁신을 강력하게 추진함
 - 따라서 유후인의 주민참여 민주주의의 초석은 초대 지자체장의 리더십에서 기인한 것이라고 평가할 수 있으며, 이러한 성과로 인해 유후인의 초대 정장은 1955년부터 1974년까지 5기 연임에 성공하였음

■ 외부자본 주도의 개발 대신 내발적 발전방식 채택

- 유후인은 처음부터 휴양 온천 관광에 초점을 맞추고, 여성과 개인, 가족 관광객을 유치하였으며, 외부 자본 주도의 대규모 개발 대신 지역 주민들이 중심이 된 소규모 개발 방식을 택했음
- 1971년에는 각계각층 주민으로 구성된 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’이 결성되었

는데, 주민들은 이 커뮤니티를 통해 처음으로 마을의 미래를 위한 정보를 공유하게 되었고, 외부 문화에 대해서 마을 내면을 개방하기 시작하였음

- 이 모임은 주민이 자발적으로 마을 발전을 이끄는 네트워크의 역할을 감당하는 동시에 마을에서 발생하는 주요한 이슈에 대한 협의기구의 역할을 하였음

- 자발적 조직은 마을의 비전을 주축으로 개발론적 발전보다 보전론적 발전을 중시하여 리조트 사업 및 골프장 사업과 같은 발전계획을 봉쇄하였는데, 이는 유후인의 지역혁신을 이끈 근본 요인으로 평가됨(이기원·김진석, 2007)

- 공장 유치나 대규모 관광단지를 조성하여 성장을 도모했던 지역들이 생태환경 훼손과 지역 공동체 파괴 등 여러 가지 성장 후유증을 앓고 있는데 비해, 유후인의 경우는 자연 환경을 잘 보존하면서도 지역경제 성장과 주민소득 증가를 다 함께 달성한 흔치 않은 성공 사례로 꼽힘(강현수, 2011)

■ 잇단 지역 위기를 민주적 주민 모임으로 극복

- 1970년 골프장 건설계획 발표, 1975년 규슈 대지진으로 유후인 몰락 소문, 1980년대 일본 거품경제 영향을 틈탄 대규모 리조트 건설계획 발표 등 지역의 위기는 상존해왔음

- 이러한 상황에 대응하기 위해 유후인 주민들은 ‘유후인의 자연을 지키는 모임’을 결성하고 골프장 건설계획을 무위로 만들었으며, 바로 이 모임이 모태가 되어 ‘내일의 유후인을 생각하는 모임’이 발족할 수 있었음

- 이 모임은 단순히 개발을 반대하고 자연을 보전한다는 수동적 자세에서 벗어나, 유후인이 가진 자연과 문화를 적극 활용한다는 입장을 취함
- 들판의 황폐화 때문에 개발계획이 잇따라 발표된다고 판단하여, 들판을 살리기 위해 ‘소 한 마리 목장 운동’을 펼친 것도 이 모임이 주축이 되었음
- 이러한 경험이 1975년 대지진의 피해를 극복하기 위해 시작된 유후인 음악제와 영화제, 미술관유치 운동에도 반영되었음

- 1980년대에는 나카소네 정부가 리조트법을 만들어 리조트 개발에 혜택을 주는 정책을 실시하여 전국적인 리조트 개발 붐이 일어났는데, 이에 유후인에도 리조트 개발 신청건수가 3,600건에 다다르며 큰 위기를 맞이함(강현수, 2011)

- 그러나 유후인은 외부 자본에 의한 난개발을 막기 위해 “윤기 있는 마을만들기 조례

(1990년)”를 제정하여 주변 및 자연환경과 조화되는 건축물만 지을 수 있도록 규제하며 개발 붐을 극복하였음

- 이후에도 외부 자본이 들어와 유후인에 대형 건축물이나 대형 상업시설을 지으려는 여러 차례 시도가 있었고, 그때마다 주민들 내부에서 찬반 양론이 맞서기도 했지만, 중국에는 민주적 토론 과정을 거쳐 지역의 정체성과 경관을 보존하는 입장이 유지되어왔음

■ 장기간에 걸친 순차적 변화 및 혁신 확산

- 유후인의 지역혁신 진행과정은, 혁신사업이 시작된 ‘태동기’와 주민활동이 확장된 ‘성장기’, 그리고 혁신사업이 안정적으로 진행하게 된 ‘안정기’의 세 단계로 구분할 수 있음(다카노 도시후미, 2017)
 - 태동기부터 안정기까지의 사업내용은 대체로 ‘물리적 환경 정비사업’, ‘관광 콘텐츠 개발 및 운영 사업’, ‘규정 제정 사업’, ‘주민학습 사업’의 네 가지 성격으로 분류되며, 각 단계의 사업 내용 특성은 태동기가 ‘관광 환경 정비’, 성장기가 ‘마을관광 특성화’, 안정기가 ‘관광지화 통제’라는 순서로 변화해왔음
- 초기의 ‘태동기’에는 지방정부가 마을구상을 발표하여 강한 리더십으로 물리적 관광 환경을 개선하는 사업을 추진하였고, 이에 맞춰 관광업체들이 관광협회를 거점으로 향토요리 개발, 관광지 홍보 등 관련 콘텐츠사업을 개시함
- 여관업체들과 주민들의 교류가 활발해져 함께 지역활성화 추진조직을 결성하면서 ‘성장기’로 진입할 수 있었음
 - 이 조직은 각 여관업, 상업, 농업의 주요 인물로 구성되었고, 각종 단체(관광협회, 상공회, 농협)와 지방정부가 지원주체로 연결되었음
 - 지역혁신에 대한 주민참여는 추진사업 내용의 성격을 전환시키고 참여주체 역량 향상과 신사업 발생의 선순환구조를 형성하게 됨
 - 추진조직은 전문가와 연계해 각종 문화이벤트 사업을 실시하며, 조직의 활동범위가 일반주민에까지 확대되었으며, 이에 주민 리더들은 자신이 소속된 업계 업체들과 집단을 구성하며 그 안에서 활성화 활동을 실행함
- ‘안정기’는 관광사업의 규모 확장과 사업 주도주체 및 참여주체의 다양화에 따라 야기되는 여러 문제에 대처하는 것을 핵심으로 삼음

- 지방정부는 종합계획을 마련하여 계획적인 지역혁신을 추진함과 동시에 조례 및 제도를 제정해서 주민의 활성화 활동을 일부 통제하여 여기에서 야기되는 문제들을 해소하고자 함
- 관광협회는 지역활성화를 관리하는 조직을 새로 설립하여 참여주체 간의 연계강화, 사업의 운영관리, 주민참여 촉진, 인재육성 등을 담당함
- 전문가와 각종 단체는 기술 지식 자금을 지원함. 결국 안정기에는 지역활성화 관리조직을 중심에 두면서 마을의 각 주체가 상호협력관계로 연결되는 체계를 이뤘고, 이를 통해 유후인정은 지역혁신의 안정적인 지속성을 확보하게 됨

2 유바리

1) 지역혁신 배경

■ 24개 광산 발견으로 1890년대부터 석탄에너지 공급지로 각광

- 유바리시는 일본 홋카이도 중심부, 삿포로에서 약 60km 떨어진 일본을 대표하는 탄광지 중 하나임
 - 1888년 석탄의 광맥이 발견되었고, 1890년부터 탄좌가 개발되고 석탄이 생산되었으며, 크고 작은 광산 24곳에서 생산하는 양질의 석탄으로 에너지 공급지로서 각광받음
- 청·일 전쟁과 제2차 세계대전 등 전쟁에 따른 군수물자 생산을 위한 석탄의 증산과 난방에 필요한 석탄의 수요 증가로 인해 유바리는 도시규모의 확장과 인구의 증가 등을 나타내며 급속히 성장함

■ 석탄산업의 쇠락과 함께 유바리시의 재정자립도 악화

- 1950년대 후반까지 전성기를 구가하던 유바리시는 1959년 이른바 에너지 혁명의 바람이 거세게 불어와 석탄이 석유나 가스, 원자력 등에 밀려나면서 경쟁력을 상실하게 됨
 - 일본 정부는 석탄산업 합리화정책을 도입하였고, 유바리의 탄광은 폐광되기 시작함
- 특히 1981년 북해도탄광기선 그룹의 광산이 경영하는 탄광에서 많은 사상자가 발생하는 사고가 발생하면서, 광산은 회사재생법 적용을 신청하고 2,500여명을 해고하게 됨

- 채무변제를 위해 보유지를 처분할 수밖에 없었고, 시는 토지, 병원, 수도시설, 탄광주택 등을 구입하면서 재정 부담이 증가하게 됨
- 유바리시의 ‘폐산처리대책’에 따라 1979년부터 1994년까지 투입한 583억엔 중 62억엔을 지방채 발행으로 담당하면서, 석탄산업의 쇠락과 함께 유바리시의 재정자립도도 악화됨
 - 유바리 관내에 있던 24개 탄좌는 결국 1990년에 모두 문을 닫았고, 1960년 11만 7,000명에 달하던 유바리의 인구는 2000년 1만 4,790명으로 감소함(이기원·김진석, 2007)

■ 지역 혁신을 위한 자구책으로서 지역개발사업 착수

- 석탄 생산이 막을 내린 유바리시는 지역혁신을 통한 자구책을 마련하고자 「산탄지역 진흥임시조치법」을 활용하여 중앙정부와 홋카이도로부터 재정원조를 받게 됨
 - 원조 받은 재정을 기반으로 1977년 멜론 특산물 육성과 함께 깨끗하고 아름다우며 편리한 도시 가꾸기를 추진함
- 1979년 유바리시 시장으로 부임한 나카다 시장은 이전 8년 동안의 부시장 시절 경험을 바탕으로 '탄광에서 관광으로'라는 키워드를 제시함
 - 이때부터 유바리시를 탄광촌에서 관광촌으로 전환하기 위한 대대적인 시 차원의 개발사업 계획이 마련되기 시작

2) 지역혁신 주요내용

■ 탄광을 활용한 테마파크 석탄역사촌 설립에 대규모 투자

- 유바리시는 1977년부터 탄광을 활용한 테마파크인 ‘석탄역사촌’ 건설을 추진
 - 1980년에 민관합작으로 시가 50%를 출자, 나머지는 석탄산업 등으로 이 지역과 연고가 있던 회사들이 출자하여 석탄역사촌을 설립함(정순관 외 2008)
- 1978년에는 신생 유바리 지역 활성화 계획을 수립하였는데, 이 역시 스키장 개발, 대형 리조트와 골프장, 50면 테니스코트 등 중앙정부와 민간의 투자액을 합쳐 약 5천억 엔에 가까운 거대한 구상이었음(정순관 외 2008)
- 1983년에 대형 유원지 시설 어드벤처 패밀리를 완성함으로써 역사촌이 전면 개장하

였고 이어서 수용인원 1만 명의 역사촌 클린 대극장도 완성함

- 1988년에는 석탄역사촌 관광 주식회사로부터 스키장을 매입하여 리조트 개발에 착수하였고, 이후 홋카이도 굴지의 스키장 마운트레스이, 유바리 국제모험 등 다양한 이벤트 사업을 유치하였음

■ 지역환경 활용한 유바리 멜론 브랜드 개발로 농산물 사상 최고가 경신

- 유바리시는 일교차가 큰 지역적 특성을 활용해 유바리 멜론 및 브랜드 특산품을 개발하면서 지역혁신을 추진하기도 하였음
- 멜론은 유바리에서 가장 성공한 농산물로 경매에서 사상 최고가를 경신하면서 뉴스가 되기도 하였는데, 멜론 2개가 700만 원에 낙찰될 정도로 유바리 멜론은 일본 최고의 멜론으로 급부상함
 - 유바리는 1984년에 ‘멜론주’를 개발하는 등 부가가치 증대에 힘써 1년 내내 생산되는 멜론이 농업생산액의 93%를 차지할 정도에 이르게 됨(이기원·김진석, 2007)
- 테마파크와 멜론 외에도 유바리는 관광상품의 개발에 박차를 가함으로써 관광용 볼거리를 만들기 위해 멜론축제, 꽃축제, 낙엽축제 등 각종 축제를 철마다 개최함

■ 유바리시를 대표할 중점사업으로 국제 영화제를 개발하여 수익 극대화

- 유바리시 축제의 정점은 ‘유바리 국제 모험 판타스틱 영화제’로서 1990년에 처음 열렸으며, 시가 직접 주최하였음
 - 매년 2월에 열리는 이 영화제는 세계 주요 영화제의 개최시기와 겹치지 않는 틈새를 노려 국제적 영화제로 부상함
- 영화제는 국내외 60편 내외의 작품과 다수의 영화관계자 및 관광객이 모이는 유바리시의 대표적인 중점사업으로 진행되었고, 유바리 탄광촌을 소재로 삼았던 일본의 인기영화 <행복의 노란 손수건>의 촬영 장소로 유명세를 타며 해마다 많은 사람이 방문하기도 했음
- 영화제에는 각종 이벤트까지 더해지면서 전국적으로도 유명한 사업이 되었고, 1991년 약 231만 명의 관광객을 유치함

- <제10회 유바리 국제 판타스틱영화제 경제 파급효과>라는 자료에서는 1999년 영화제 방문객들이 지역 내에서 소비한 금액은 3억 5백만 엔, 그로인한 파급효과가 7억 2천만 엔으로 약 10억 엔 이상의 가치를 창출한 것으로 평가됨
- 세계적으로 언론에 보도되면서 ‘20억 엔의 도시 PR효과’가 발생하였다는 평가도 존재함 (김효정 외, 2007)

■ 유바리 시장의 강력한 의지 및 공공사업 열기로 대규모 투자 가능

- 초기부터 대규모 자본 투자가 가능했던 이유는 유바리 시장의 강한 의지가 중심에 있었음
 - 유바리시 시장은 1979년 폐광 갱도를 활용한 석탄박물관을 건설에 14억 8천만 엔을 투자하면서 유바리시를 관광 중심지로 만드는 혁신 전략을 구상한 장본인임
 - 이후 1983년 유원지 개발에 32억 3천만엔, 1985년 벨론성 건립에 6억 5천만 엔, 1988년 로봇 대과학관 건립에 8억 5천만 엔 등을 투자하면서 약 47억 엔 이상을 지역개발에 투자함(김효정 외, 2007)
- 과감한 투자의 배경에는 1979년부터 2003년까지 유바리시를 이끈 유바리시 시장의 공공시설 건설에 대한 의지가 있었지만, 당시 10년 동안 530조 엔의 공공투자를 목표로 한 일본 정부의 공공사업 붐 조성이 중요한 역할을 했음
 - 이에 유바리시 시장은 ‘과감한 투자가 유바리를 재생시킨다’라는 가치를 강조함
- 이러한 상황에서 1983년 석탄 역사촌 개관시 유바리시 연간 방문객은 약 118만 명이었고, 3년 후인 1986년에는 200만 명, 일본의 경제 거품이 최고조에 이른 1991년에는 230만 5000명까지 증가하면서 일본 전역에 유바리시가 관광명소로 부상함과 동시에 나카다 시장 역시 전국적 유명세를 얻음

■ 무리한 개발과 투자로 재정위기 및 자립불가 지자체로 전략

- 그러나 이러한 성공 스토리는 지속가능한 것이 아니었음이 머지 않아 드러났는데, 유바리시는 무리한 투자로 인해 2006년 7월을 기점으로 ‘재정재건단체’가 되고 파산 단계에 이르게 됨
 - 당시 유바리의 총 부채는 약 353억 엔으로 유바리의 경제규모를 감안했을 때 천문학적인

수치였음(이기원·김진석, 2007)

- 재정재건단체가 되면 중앙정부 주도 하에 재정재건계획을 세워야 하며, 이후 의회 의결과 계획에 기초한 예산편성을 하게 되는데, 이 때 해당 자치단체의 예산 편성권이 제약됨
 - 특히 주민서비스는 삭감하면서도 주민이 부담해야 하는 세금이 늘어나게 됨
- 유바리시의 재정재건계획은 375억 엔에 달하는 차입금을 18년에 걸쳐 갚아나가기 위하여 인건비 삭감이 필요했음
 - 때문에 4년 내에 시청 근로자 270명 중 200명을 줄이고, 남은 근로자의 급여는 약 30~60%를 삭감하였으며 시 소유의 각종 시설물 역시 매각하였음(김효정 외, 2007)
- 그럼에도 불구하고 빚을 갚기에 충분치 않기에 세금 및 공공요금을 대폭 상향조정하고, 교육, 의료, 복지, 문화 등 행정서비스 전반을 최소 수준에서만 제공하였으며, 전기와 수도요금 절약을 위해 도서관과 공중화장실은 대부분 폐쇄하였음
 - 유바리에 있던 7개 초등학교 중 6개가 문을 닫았고, 지역 내 유일한 종합병원은 민간에 넘어가 진료과목의 축소와 진료비 인상이라는 불가피한 결과를 가져옴
 - 이로 인해 유바리의 자랑이었던 국제 판타스틱 영화제 역시 2007년부터 더 이상의 보조금 지원이 불가능해졌고, 영화제 개최 중지가 결정됨¹⁷⁾

3) 지역혁신 요인 및 결과

■ 지역 파산 중심에는 혁신을 주도했던 유바리시 시장이 존재

- 나카다 시장은 ‘탄광에서 관광’으로라는 가치 하에 1980년대부터 각종 관광 관련 투자를 진행해왔으나 관련 전문가들의 의견 수렴이나 민간 협의체의 참여가 아닌 일반 공무원들을 동원하는 방식으로 관광 계획 수립 및 마케팅을 진행함
- 초기 수익을 제외하고 계속되는 저조한 수익률에 대해 나카다 시장은 평가를 통한 개선이 아닌 다른 시설물에 대한 투자로 극복하려 하였고, 이러한 과정에서 로봇관이나 동물관 등 기존의 관광테마와 연관성 없는 부문에까지 대대적 투자가 이뤄짐

17) 2006년도에 17회까지 열었다가 그해에 파산을 맞아서 중단되었던 유바리 국제 판타스틱 영화제는 2007년 시민들이 직접 비영리단체 ‘유바리 판타’(ゆうばりファンタ)를 설립하고 폐쇄된 시민 회관을 인수함으로써 ‘유바리 응원 영화제’(ゆうばり応援映画祭)를 거쳐 2008년 시민주도형 영화제로 다시 개최되었음. 규모는 감소하였으나, 전 세계에서 출판된 수백여 편의 작품을 선별해 상영하고, 유바리 현지 극장, 실상의 바비큐 파티 등 소소한 행사를 개최해 현재는 좋은 평을 얻고 있음

- 지역민 일자리 보장이라는 명목 하에 리조트 구매까지 추진하는 등 무리한 사업 확장도 뒤따름
- 이 과정에서 재정적자가 쌓이고 있었으나 여당 의원들과 시장은 분식회계를 통해 심각한 재정 상태를 숨겼고, 나카다 시장이 사망한 이후 결국 유바리시는 파산선고를 맞게 됨
- 유바리 멜론은 여전히 일본에서 최고의 자리를 차지하고 있는데, 멜론 생산의 경우에는 시 공무원들이 아닌 농민들이 주도적인 역할을 했다는 차이점이 있음
 - 멜론 이외에 관 주도의 독자적, 고립적, 권위적 방식으로 추진된 사업들은 대부분 파산 상태에 이름

■ 사업추진 방식에 있어서 지나친 중앙의존적 전략을 채택

- 1979년부터 2003년까지 재임했던 나카다 시장의 사업추진 방식은 먼저 사업을 예산에 계상한 후 중앙정부 및 홋카이도와의 협상을 통해 재정지원을 획득하는 방식이었음
 - 정부와 홋카이도로부터 재정원조를 받을 수 있었기 때문에 초기 대규모 투자가 가능했고, 1990년대까지 혁신이 성공하는 것처럼 보이기도 했음(정순관 외, 2008)
- 그러나 1990년 국가가 발표한 국가계획에서 유바리시 리조트 개발에 대한 지원방안이 무산되면서 중앙정부에 크게 의존하였던 유바리시의 개발 계획은 사실상 중단되었고, 민간자본과 결합된 프로젝트도 함께 좌초되었음
 - 산탄지역에 한해 특례적 지원을 보장하였던 「산탄지역진흥임시조치법」 역시 2001년 만료되면서 유바리시의 재정수입은 급감하였고, 제 2차 분권개혁 삼위일체개혁에 따라 특별교부세를 통한 재정 지원도 서서히 감소추세를 보임
- 이와 같은 사업추진 방식은 중앙정부로부터 오는 혜택을 시장 개인의 역량을 중심으로 따오는 것에 좌우되는 측면이 강하기 때문에 중앙정부의 재정지원이 중단될 경우 사업 존폐도 결정되어 버리는 한계가 있었음

■ 중요 정책 결정에 대한 견제기능 수행할 시의회, 주민의 역할 부재

- 시장 개인이 시의 중요정책을 결정하는 데에 앞서 공개적인 토론과 심의 등을 통한 견제기능을 수행해야 할 시의회는 그 역할을 다하지 못하였음
 - 1980년대까지 노동조합의 권한이 강했던 때에는 정책 안건이 시의회에 제출되기 이전,

사회노동위원회협의회(노동조합협의회가 추천한 의원들의 모임) 등을 중심으로 사전에 그리고 비공개적인 과정에서 정책이 논의되고 결정되었음

- 그러나 탄광의 쇠락으로 노동조합이 약화되고 보수적인 지역 상공업자의 힘이 강해지면 서, 석탄산업을 대체할 문화관광산업을 강조한 시장의 방침에 대해 검증하거나 비판하 는 목소리가 시의회에서 사라져버림
- 나카다 시장이 시의 심각한 재정 상태를 감출 수 있었던 것도 이로부터 기인
- 멜론을 제외한 모든 관광 관련 사업의 경우 나카다 시장의 결정으로 모든 사업이 집행되었고, 이 과정에 주민들은 철저히 배제되었다는 평가가 지배적임
 - 지역주민과 행정기관 간 관계에 있어서 행정기관은 사업의 집행자인 동시에 책임자였 고, 지역주민은 사업의 객체이자 주변인에 불과하였음
 - 자원의 관점에서 보았을 때, 유바리는 멜론을 제외한 모든 것이 요소투자를 통해 이루어 졌으며, 요소투자를 통해 만든 기반시설의 운영주체에 대한 고민 없이 모든 것을 비전문 가인 공공부문이 전담함

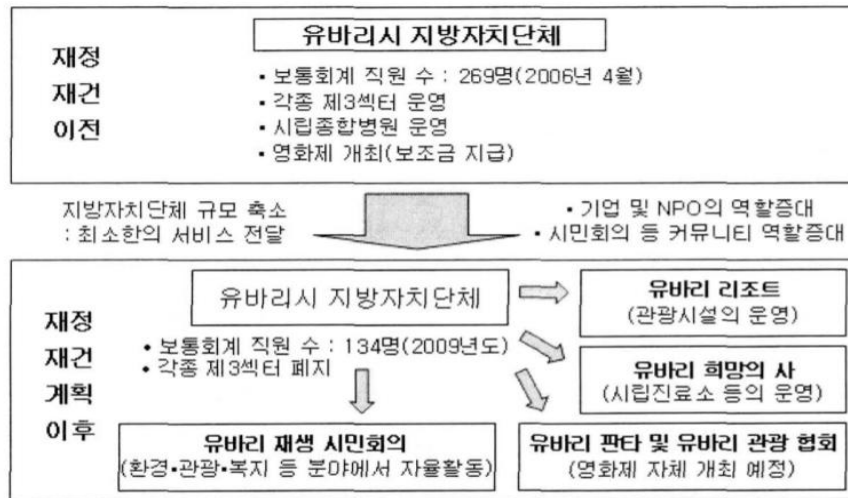
■ 최근에는 지역 거버넌스의 변화를 시도하며 재혁신 추진

- 유바리시의 재정재건계획은 세입 증가와 세출 축소를 통해 재정재건을 달성하고자 하는 것인데, 그 핵심에 지역거버넌스의 변화와 활성화가 존재함
 - 지자체 규모를 축소하여 최소한의 서비스를 제공함으로써 조직운영을 효율화하고 경비를 절감하고자 하였고, 적자를 발생시키는 사업을 과감히 폐지하는 등 지자체 운영의 건전성을 증대시키고자 노력하고 있음(정순관 외, 2008)
 - 2006년 29개 시설에 대한 운영위탁 및 매각을 공모한 결과 20여개 시설은 삿포르시의 관광회사에게 운영이 수탁되었고, 2007년에는 유바리 리조트 주식회사가 설립되어 운 영 중에 있음
- 이러한 노력으로 2006년부터 2008년도까지 31억 엔 적자를 해소하였고, 이는 재정재 생계획 수립으로 이어짐(원지연, 2017)
 - 2009년부터 2029년의 21년간 재생대체채권을 발행하고 17년간 상환하여 2027년에 적자해소를 종료한다는 계획임
 - 2013년부터 공채 상환이 시작되었고, 매년 26억 엔 상환을 예정하고 있음

■ 기업, NPO, 시민단체, 커뮤니티 등의 활성화를 도모

- 유바리시는 과거의 실패를 거울 삼아 기업 및 NPO와 파트너십을 활용하여 재정 재건을 원활하게 하고자 하는 시도를 하고 있으며, 시민단체 및 커뮤니티의 활성화도 꾀하고 있음
 - 유바리 국제 판타스틱 영화제는 보조금 폐지로 영화제 중단이 결정되었음에도 불구하고, 영화제 스태프들과 자원봉사자가 주체가 되어 2007년 ‘유바리 응원 영화제’라는 명칭으로 다시 개최됨
 - 2008년도에는 ‘유바리 판타18)’와 ‘유바리 관광협회’ 등 NPO 단체와 자원봉사자가 중심이 되어, ‘유바리 국제 판타스틱 영화제’라는 이전 그대로의 명칭으로 영화제를 개최함
 - 이는 시민단체가 중심이 되어 시민들과의 네트워크를 형성함으로써 지자체가 제공하지 못하는 공공서비스를 실시한다는 점에서 큰 의의를 지님
- 유바리 관광협회는 2006년 「유바리 마치즈쿠리 기부조례」 제정을 목표로 시민에 의한 직접청구를 시도함(정순관 외, 2008)
 - 이 조례는 유바리 지역의 재생을 위해 전국을 대상으로 한 모금을 전개할 수 있도록 하는 것으로, 이 조례를 근거로 유바리시는 관련 기금을 설치하였음
 - 조례 제정과 기금 설치에 주민이 정책형성에 자발적, 적극적으로 참여하고자 하는 의지의 표현이라고 할 수 있음
- ‘유바리 재생 시민회의’에서는 자율적인 시민활동을 강화하고 지역 커뮤니티 재생을 시도하고 있음
 - 시민회의는 2007년 처음으로 개최된 이후 공모를 통해 선발된 운영위원회가 중심이 되어 자주운영을 하고 있는데, 기본 방향은 행정에 의존하지 않는 자율적 모임을 기반으로 지역 활동을 전개하는 것임(정순관 외, 2008)
 - 또한 지역의 초나йка이와 연계하여 정보를 공유하고 협력 활동을 실시하고 있으며, 그 외에도 각 지구 주민과의 지역 교류회 등을 실시하고 있음

18) 영화제에 자원봉사자로 활동했던 지역건설회사 임원인 사와다가 2006년 11월 유바리 판타를 설립하고, 2007년 2월 특정비영리활동법인(NPO법인)의 허가를 획득하였음



[그림4-1] 유바리시의 거버넌스 및 지역혁신체계 정비
자료: 정순관 외(2008)

<표 4-1> 일본 유후인과 유바리의 혁신 주요 내용 비교

구 분	혁신 리더의 역할	혁신 코어그룹의 존재	혁신 네트워크의 존재	상호학습 과정	혁신의 자기증폭과 확산
일본 - 유후인	댐 건설 반대 운동을 이끌던 청년단체 회장. 이후 정장으로 당선되면서 지역 혁신에 대한 일관된 방향 수립	유후인정의 정당 및 지역주민 주체의 지역모임이 혁신 코어그룹의 역할	민주적·내발적 발전을 추진하며 지역 내 네트워크가 자발적으로 구축됨	민간, 공공, 시민사회를 아우르는 경험과 노하우의 축적	지역혁신이 시작된 '태동기', 주민활동이 확장된 '성장기', 지역혁신의 확산 및 '안정기'
일본 - 유바리	유바리시 시장의 독자적 혁신 추진. 특히 추진 내용에 대한 정보 비공개로 지역을 파산으로 이끌었다는 평	혁신이 집단적으로 이루어지기 보다는 개인(유바리시 시장)이 거의 유일한 혁신주체로 활동	중앙-지방정부 차원의 교류는 확인되나, 이외 별도의 네트워크 부재. 특히 혁신 전반에 시민은 철저히 배제, 전문가 역할도 배제	상호 학습 메커니즘 부재	유바리시 시장 주도의 일방적 자기증폭 및 확산이 빠르게 진행되었으나 이로 인해 행정의 불투명성 발생 및 파산 절차

제2절 영국

1 런던 테크시티

1) 지역혁신 배경

■ 중앙정부 차원에서 창조산업 발전에 대한 정책과제 제시

- 영국 정부는 1997년에 창의성이 창조산업의 가장 중요한 생산요소이고, 창조산업이 경제발전의 새로운 원동력이라는 인식 하에 창조산업 발전정책을 추진함
 - 이를 위해 영국 정부는 1997년에 새로이 설립된 문화매체체육부 내에 창조산업 태스크포스(Creative Industries Task Force)를 설립함(정중은, 2013)
 - 창조산업 태스크포스는 광고, 건축, 예술품 거래, 공예, 디자인, TV와 라디오 등 13개 분야를 창조산업으로 정의하였고, 각 분야의 참여자 분포, 활동, 소득 등을 조사한 후 그 결과로서 창조산업지형도(Creative Industries Mapping Document)를 1998년, 2001년에 발표함
- 영국 정부는 이 지형도의 조사 결과를 바탕으로 창조산업에 대한 국민의 관심을 불러 일으켰으며, 관련 정책을 규명하였고, 2005년에는 보다 큰 틀에서 창조경제 계획안(Creative Economy Plan)을 작성함
 - 이 계획안을 바탕으로 기업계와 정부의 타 부처에 회람하여 의견을 수렴한 후 2008년에 최종보고서인 창의영국(Creative Britain)을 발표함
- 이 정책은 노동당 정부에서 보수당 정부로 바뀐 2010년 이후에도 지속적으로 실행되고 있는데, <창의영국> 보고서는 교육, 인재 양성, R&D, 창업기업 지원, 지적재산권 보호, 창조산업 클러스터 지원, 세계적 창조허브 도약, 전략 업데이트 다양한 분야에 걸쳐 창조경제 발전을 위한 26개 정책과제를 담고 있음(서연미, 2013)

■ 영국 정부는 창조산업이 타 산업 성장에 기여할 것으로 판단

- 2000년대 후반 들어 영국의 창조경제 정책은 창조산업과 디지털 경제에 집중적인 관심을 기울이기 시작했고, 이에 2009년 문화매체체육부와 비즈니스혁신기술부는 공동으로 디지털 영국(Digital Britain) 보고서를 발간함
 - 이는 고든 브라운총리가 주장한 ‘영국의 미래 구축’ 전략의 일환으로 추진되었음

- 한편 최근 영국의 창조경제 정책은 기존의 창조산업 진흥보다는 과학·기술·엔지니어링 분야에의 적용 분야에 역점을 두고 있다는 평가도 존재함
 - 보수당 정부는 창조산업, 창조경제라는 용어를 노동당 시절처럼 적극적으로 사용하지는 않고 있으나, 창조성에 기반을 둔 경제성장 및 일자리 창출이라는 기본개념은 이전의 창조경제 정책과 다르지 않음(박혜영·김상수, 2016)

■ 금융위기 계기로 임대료가 저렴한 런던 ‘올드 스트리트’에 창업자 정착 및 테크시티 건설 추진

- 오래된 슬럼가에 가까운 영국 런던 북동부 지역의 이슬링턴(Islington)과 해크니(Hackney)지역은 런던의 대표적인 낙후 빈민지역으로, 특히 ‘올드 스트리트(Old Street Roundabout)’는 임대료가 저렴했음
 - 이 지역에 1990년대 중반을 전후로 닷컴 붐이 일었을 때부터 Doppir, Tinker. it, TweetDeck, Trampoline Systems, AMEE, Livemusic, WAYN 등 20여개의 미디어 관련 하이텍 기업이 들어서기 시작했고, 2000년대 초반부터 창업 기업인들이 하나둘씩 사무실을 내기 시작함
 - 그러나 이는 대외적으로 내세울 만한 수준은 아니었음
 - 금융위기가 한창이던 2008년을 전후로 올드 스트리트 교차로 주변을 중심으로 임대료가 저렴한 공장이나 창고건물에 중소 테크 스타트업 기업들이 집적하기 시작하면서, 현재의 테크시티 지역이 본격적으로 관심을 받게 됨(장철순, 2017)
- 이에 금융위기가 심화되고 있었던 2010년 11월, 영국의 데이비드 카메론 총리가 이스트런던의 쇼디치 지역과 올드 스트리트 및 새롭게 구성되는 올림픽 파크를 실리콘 벨리와 같이 세계 최고의 기술 센터 ‘테크시티(Tech City)’로 키우겠다는 계획을 발표하게 됨
 - 테크시티의 구상은 2010년 창조영국(Ingenious Britain) 및 이 정책 권고를 반영한 혁신기술전략서이자 ‘다이슨 보고서’로 잘 알려진 <테크놀로지 계획(Blueprint for Technology)>이 발간되면서 구체화되었음(영국 정부 통합사이트, <https://www.gov.uk>).
 - 이 보고서는 이공계를 대우하는 문화, 과학기술교육, 경쟁 대신 지식의 협력, 하이테크 스타트업에 대한 금융지원, 하이테크 기업 연구개발 지원 등의 다양한 제안을 했음
- 2008년부터 클러스터 형태로 조성되어 2010년 육성 계획 발표 이후 빠르게 성장한

테크시티는 2010년 85개의 창업기업으로 출발하여 최근에는 창업기업 수가 5,000개를 넘어섰음(박혜영·김상수, 2016)

- 2011년에는 영국 정부가 전담 기구를 설치하는 등 구체적인 지원사업이 체계화됨
- 요컨대, 테크시티는 ‘영국의 실리콘밸리’를 지향하면서 영국 정부 주도로 디지털 경제를 육성하기 위해 만든 창업기업 클러스터라 할 수 있음
 - 테크시티는 영국 런던 북동부 지역 올드 스트리트를 중심으로 형성되었고, 실리콘밸리와 뉴욕에 이어 전 세계 세 번째로 큰 규모임

2) 지역혁신 주요내용

■ 도시재생과 창조산업 클러스터 육성을 위한 산업단지 조성

- 이 지역은 전통 제조업지역으로 공장이나 창고로 쓰이던 오래된 건물을 그대로 유지한 채 기업들이 입주하여 활동하고 있어 테크시티라는 명칭에 어울리는 겉모습은 보기 어려움
 - 다만 IT 기업뿐 아니라, 출판, 음악, 영화, 미디어 등 문화콘텐츠와 금융 등 각종산업이 융복합된 다양한 유형의 스타트업 기업들이 입지된 지역이라고 볼 수 있음
- 영국 정부는 방송 및 소프트웨어 산업 육성, 도시재생, 고용창출 등을 목적으로 전통 제조업 도시에 창조도시 정책을 도입하였고, 창조적 디지털클러스터 전략을 실험함
 - 이슬링턴과 해크니 지역에 값싼 공간 및 임대료, 각종 인프라, 컨설팅 등 직·간접적 지원을 추진하며 산업단지 조성의 발판을 마련함
- 영국 정부는 2011년 이곳에 IT스타트업 생태계를 만들겠다고 발표한 뒤 다양한 지원을 아끼지 않고 있는데, 각종 사무실과 인프라, 컨설팅 서비스를 제공하고, 세계적인 기업들이 입지할 수 있는 환경을 조성하였음
 - 이에 따라 2011년 스타트업 생태계 조성 발표 이후 관련 업체가 급증하였음
 - 자본과 인적자원이 집중되면서 런던 IT 벤처기업은 2010년 49,969개에서 2013년 말 88,215개로 증가했고, 런던에서 늘어난 일자리의 27%가 테크시티에서 탄생하게 됨(벤처다이제스트, 2015).
- 테크시티에는 시스코, 페이스북, 구글, 인텔, 맥킨지 등 글로벌 유수의 IT, 컨설팅 회사들이 투자하였고, 런던왕립대학, 런던시립대학 등의 연구기관들이 파트너로 참여하여 단기간에 실리콘밸리와 뉴욕에 이어 전 세계 3위의 기술 창업기업 클러스터로

도약함(박혜영·김상수, 2016)

■ 젊은 아티스트와 문화행사 및 시설, 벤처기업들 지원

- 테크시티 조성 지역은 런던의 대표적인 낙후지로, 이전에는 빈민가였으며 현재도 허름한 건물들 사이에 버려진 창고, 문 닫은 공장 흔적이 곳곳에 남아 있음
 - 그러나 런던에 위치하며 임대료가 저렴한 지역이었기 때문에 중소기업의 벤처기업들이 자연스럽게 형성됨
- 영국 정부는 ‘문화예술’과 ‘스포츠’를 키워드로 이 지역을 재생시키고자 함
 - 이를 위해 비교적 저렴한 부동산 시설들을 활용하여 다수의 젊은 아티스트들이 창작 스튜디오를 개설하도록 유도하였고, 크고 작은 공연장, 갤러리, 축제 등을 지원함
 - 더불어 이 지역에서 개최되었던 ‘2012 런던 올림픽’의 테마를 문화 올림픽으로 정하고, 영국만의 디자인과 공연예술, 시각예술, 건축 등 문화예술을 전 세계인들에게 홍보하는 기회로 활용하였음
- 최근에는 디지털 음원서비스 업체와 연결되는 인디음악 관련 기술지원 회사 등이 늘어나고 있는데, 음악과 미디어, 그리고 IT가 접목된 문화융합적 비즈니스 관련 생태계가 확장되는 중에 있음(이병민, 2016)

3) 지역혁신 요인 및 결과

■ 설립 5년 만에 유럽의 테크 허브 성공사례로 자리매김

- 테크시티 지역 내 기존에는 10여 개에 지나지 않던 창업기업이 불과 몇 년 만에 약 1,600개로 증가할 정도로 유럽의 실리콘밸리라는 명칭에 걸맞은 성과를 거두고 있음(정중은·연수현, 2016)
 - 이로 인해 2010년 200개 수준이던 지역 기업수가 급속하게 늘어나 2011년 600여개, 2012년 1,200여개, 2015년 1,600여개를 넘어섬(장철순, 2017)
- 테크시티 UK(Tech City UK)의 설립을 계기로 영국의 스타트업 생태계 규모는 2010~2014년 기간 동안 약 4배 성장하였고 대외적 인지도도 크게 향상된 것으로 평가됨(이병민, 2016)
 - 테크시티는 현재까지도 런던 전체에서 증가한 일자리의 27%를 담당한다는 보고가 나올 정도로 도시 경제의 활력소 역할을 감당하고 있음(정중은·연수현, 2016)

- 본격적 테크시티 조성 이전과 달리, 현재 쇼디치 지역의 임대료가 크게 인상되었기 때문에 신생기업들에게는 감당하기 어려운 수준이 되고 있는데, 이에 대응하여 다양한 각도에서 공공에서 대안이 마련되고 있음
 - 정부에서는 쇼디치 지역에 신생기업들이 저렴한 임대료로 공동 작업을 할 수 있는 공간(Tech Hub)을 공급하기로 하였고, 주변 지역 중 임대료가 비교적 저렴한 동부지역으로 기업이 확산되는 경향을 고려하여 올림픽 취재본부 건물 및 주변을 IT 스타트업 기업을 위한 공간으로 개발함(이병민, 2016)

■ 국가정책 일환으로, 체계적·장기적 지원 기반 마련

- 테크시티의 ‘혁신’ 뒤에는 초반에는 크지 않았지만, 공공의 지원 프로그램이 큰 역할을 했다고 할 수 있음(이병민, 2016)
 - 영국의 디지털경제, 테크시티가 단기간에 세계적인 창업의 허브로 성공할 수 있었던 것 역시 정부주도하에 지속적으로 추진되어온 창조산업 육성 정책이 토대가 되었기 때문임(박혜영·김상수, 2016)
 - 영국 정부는 ‘창조도시’ 정책이라는 테제아래, 영국 전역의 주요 도시들에 분야별로 창업 클러스터를 형성하였고, 지역균형발전과 지역특화발전을 위한 커뮤니티 베이스를 구축하고 있음
 - 전문 분야에 대한 지역별 정책적, 문화적 특성을 이해하고, 투자 및 협업 관련 정보 등을 공유할 수 있는 시스템으로서 테크시티 UK 클러스터 연합(Tech City UK Cluster Alliance)과 테크네이션(Tech Nation)이 핵심적인 역할을 감당함
- 영국 문화부(DCMS)가 최근의 대표적인 창조산업 정책의 성과로 테크시티를 집중적으로 홍보하고 있는 데에는 정부 주도의 다양한 지원 프로그램이 실효성을 거두고 있다는 판단이 작용하고 있음(정종은·연수현, 2016)
 - 2014년 11월부터는 세계 최초로 정부지원의 온라인 교육 플랫폼인 ‘Digital Business Academy’를 무료 제공하고 있는데, 이 교육 프로그램에는 14,000명 이상의 지원자가 몰릴 정도로 큰 인기를 끌고 있고, 정부가 직접 매년 성장가능성이 높은 50개 기업을 선정하여 적극적으로 지원하는 ‘Future Fifty’ 프로그램이 큰 반향을 일으킴
 - 정부는 스타트업 기술 및 제품을 우선적으로 사용할 수 있도록 하고(공공구매 사업 확대), 세계적 기업과 연결해주어 신속한 투자 유치 및 사업 확장을 도와주

- 며, 인수합병과 상장 등 출구전략에 대해서도 집중적인 지원을 제공함
- 해외 각지에서 활동 중인 글로벌 기업의 본사를 영국에 유치하기 위한 ‘HQ-UK’ 프로그램도 실행되고 있는데, 이 프로그램은 영국이 가지고 있는 비즈니스 친화적인 장점을 부각시키고, 세금문제, 출입국, 통신 인프라, 사무 공간 제안에 이르기까지 패키지 형태의 기업 유치 상담지원 서비스라고 할 수 있음

■ 법인설립, 비자발급, 폐업 등을 자유롭게 하여 진입장벽 낮춤

- 영국 정부는 우선 창업절차를 간소화하고, 기업 설립이 용이하도록 자본금 제한 철폐는 물론, 설립과 폐업에 대한 규정을 자유화하였음
 - 특히 법인등기 절차를 데이터베이스(DB)화해 온라인으로 모든 절차를 처리할 수 있는 시스템을 구축하였음. 정부가 운영하는 온라인사이트인 ‘컴퍼니스 하우스’에 접속해 회사명, 주소, 자본금, 주주 등 기본 정보만 입력한 뒤 수수료 15파운드를 내면 하루 이틀 만에 법인설립 등기가 가능함(이병민, 2016)
- 기술이 있는 인재라면 전 세계 누구나 비자를 받을 수도 있으며, 회사가 경영상 어려움에 처하면 근로자를 정리 해고할 수 있는 ‘리던던시(redundancy)’ 규정도 있어서 회사가 부도나더라도 경영자는 자본금에 한해서만 책임지면 되는 방식을 적용
- 또한 스타트업 창업자의 자사 주식 매각 시 10% 고정 상한세율을 책정, 엔젤투자자 투자 시 금액에 상관없이 최대 50%까지 감세혜택을 제공하였음(정종은·연수현, 2016)
- 창업 진입 문턱을 낮춘 이상의 정책들로 테크시티 정부 관계자들은 디지털 비즈니스가 2016년 기준 영국 GDP의 10% 수준이지만 2020년에는 16%로 성장할 것으로 전망됨(벤처 다이제스트, 2015)

■ 중앙정부와 협업한 대형 글로벌 기업들의 지원으로 공공과 민간의 협력 거버넌스 작동

- 영국 카메론 내각은 유럽 전역에 불어 닥치고 있는 경제 위기의 극복 방향을 창조산업과 창조경제에서 발견하면서, 테크시티 지원을 위한 전담기관을 설치하고 벤처기업을 육성하였음

- 그러나 이러한 혁신적인 변신은 정부만의 능력으로 이루어 낸 것이 아니며, 구글, 아마존, 페이스북 등 대형 글로벌 기업의 적극적인 참여와 지원으로 완성되었음
- 가령 구글은 청년창업을 지원하는 영국 최대의 벤처 지원센터인 ‘구글 캠퍼스 런던 (Google Campus London)’을 설립하고 사무실과 각종 인프라, 컨설팅을 제공하면서 이곳에 창조적인 기술력이 응집되고 시너지가 발생하도록 지원하고 있음
 - 2011년 9월 조성된 구글캠퍼스는 시드캠프(seedcamp)와 같은 엑셀러레이터뿐만 아니라 워크숍 등의 크고 작은 행사를 위한 무상 공간을 제공하고 있는 창업지원 시설임
 - 스타트업을 위한 사무공간과 보조금, 다양한 기술 인프라 구축, 교육프로그램 지원이 이루어지고 있으며 네트워킹, 투자자와의 연결, 아이디어 융합이 일어나고 있음(코트라 런던무역관, 2016).
- 구글캠퍼스 내에는 영국정부에서 지원하는 스타트업 지원 사무실 임대공간인 테크허브(TechHub)가 존재함
 - 테크허브는, 다양한 산업분야 및 기술간 융·복합을 통한 창조경제 육성을 위해서는 대규모 산업단지조성보다 구글캠퍼스처럼 스타트업들이 서로 쉽고 자유롭게 교류할 수 있는 환경을 만드는 것이 중요하다는 철학을 가지고 운영되고 있음

■ ‘테크시티 UK’중심으로 다양한 기관 네트워크를 통해 조밀한 거버넌스 형성

- 테크시티의 총괄기관인 테크시티 UK는 테크시티 육성을 위해 2010년 정부가 쇼디치 지역에 설립한 테크시티 지원기관이자 다양한 기관 및 기업들의 연합체임
 - 운영은 영국 정부(Department for Business and Innovation Skills와 Innovate UK)가 제공하는 펀드를 활용함
- 테크시티 UK는 스타트업 기업들과 협력하는 방식을 통해 소위 시장실패 부분에 개입
 - 현재는 이노베이트 UK(Innovate UK)와 문화미디어스포츠부(DCMS) 등으로부터 2015-2016년 기준 220만 파운드의 정부예산을 지원받고 있으며 스폰서십 등 다른 수입들을 활용하고 있음(장철순, 2017)
- 테크시티 UK는 ‘비즈니스 시설제공’, ‘인큐베이팅’, ‘비즈니스 이벤트 운영’ 세 가지 분야에 다양한 기관과 기업들이 협력하는 형태로 구성되어 있음
 - 비즈니스 시설제공은 We Work, Tech Hub, Incubus London 등, 인큐베이팅, 엑셀러

레이팅 지원은 Wayra, Idea London 등, 비즈니스 이벤트 운영은 3 Beards 등이 담당하며 조밀한 거버넌스가 형성되어 있음(신동호 외, 2016)

- 처음에는 런던의 디지털경제 창업부문만을 지원할 목적으로 설립되었던 테크시티 UK는 런던의 테크시티 생태계가 거의 자율적으로 운영될 즈음인 2015년 새로운 정책 사업으로 잉글랜드 북부 5개 도시권(맨체스터, 리즈, 셰필드, 리버풀, 및 뉴캐슬 지역)으로 사업영역을 확장하여 Tech North 사업을 추진함
- 런던왕립대학, 런던시립대학, 옥스포드대학 등의 연구기관들도 파트너로 참여하여 연구와 창업을 동시에 추진 가능한 시스템을 구축하였고, 비영리 조직들은 클러스터 내 커뮤니티를 형성함
 - 이들이 각각의 역할 및 방향을 설계할 수 있도록 정부와의 대화채널을 상시적으로 운영하면서, 정부와 다양한 민간의 상호협력으로 네트워킹이 이루어지고 있음

■ 영화, 미디어, 출판 등 IT와 연계 가능한 다양한 산업의 집적으로 스타트업에 유리

- 미디어, 기술 산업 전반을 대상으로 국가에서 세제혜택을 지원한 부분은 있으나, 쇼디치 지역의 벤처기업 집적과정상에 대한 정부의 직접적인 지원은 초기에는 그리 크지 않았음
 - 이 지역은 전통적으로 산업디자인 분야의 강한 경쟁력을 배경으로 제품 디자인 역량이 높았음
 - 런던예술대학교(University of the Arts London)를 구성하는 총 6개의 명문 예술대학 등에 전 세계에서 모인 디자인 전공 학생 및 연구진이 소속되어 있으며, IT를 비롯하여 영화, 미디어, 음악, 출판, 금융, 광고 등 IT 기업이 연계할 수 있는 문화콘텐츠와 창조산업이 모여 있어 더 큰 성장 잠재력을 가짐
- 특이한 점은 이 지역은 다른 사례와 같은 인위적인 클러스터 조성 분위기보다는 문화 예술적인 분위기를 갖고 있다는 점임
 - 최첨단 IT 단지라는 이미지와 달리 대부분 공장이나 창고로 사용되던 건물이 지금까지 남아 있으며, 예술가들에 의해 길거리엔 할렘가처럼 그래피티가 그려진 벽이 가득함
 - 또한 컨테이너를 개조해 옷 장사를 하는 곳도 보이는 등 최첨단 IT단지라는 이미지와 달리 건물이 무척 투박하고 낡았으며, 문화예술적인 분위기가 넘치는 곳으로 평가됨(이

병민, 2016)

- 즉 런던예술대학교 등의 풍부한 전문 인력과 IT를 비롯하여 영화, 미디어, 음악, 출판, 금융, 광고 등 IT기업이 연계할 수 있는 모든 산업이 모여 있어 더 큰 성장 잠재력을 갖고 있었기 때문에 스타트업이 쉽게 일어날 수 있었음

2 셰필드_문화산업 쿼터

1) 지역혁신 배경

■ 2차 세계대전 이후 철강산업 침체로 영국의 지역성장 정체

- 영국의 지방 도시들은 2차 세계대전 이후 철강 금속산업 등 기존 주력 산업들의 급속한 침체로 도시 전체의 성장이 정체되고 인구유출 및 도심 공동화 등에 따른 도시 쇠락의 문제에 직면함
 - 셰필드 지역의 경제 역시 100년 이상 동안 철강 및 엔지니어링 산업에 크게 의존했기 때문에 1970년대 초 철강산업이 사양길을 걸으면서 실업과 사회이탈, 도심 상주인구의 절대적 감소, 정주환경의 악화 등이 기하급수적으로 증가(David Hesmondhalgh & Andy C. Pratt, 2006)
 - 이 지역의 인구수는 1971년을 기점으로 2001년까지 약 30년 동안 11%가량이 감소함 (Sheffield City Partnership Board, 2018)
- 1970년대 중반부터 1980년대 초까지 셰필드는 지역 내 1/4에 해당하는 직업군을 잃었고, 특히 셰필드 북부, 동부 및 중부 지역에서의 실업이 급격히 증가하였음. 이 시기 셰필드의 제조업 부문은 약 47,000개의 일자리를 잃었고 1984년 실업률은 15.5%를 기록함(Seyd, 1990)
 - 도시의 제조업 기반이 쇠퇴하자 이에 대한 대응으로 급진적인 지역 및 중앙 정부 이니셔티브가 실험되기 시작함

■ 셰필드시 아트센터 개관은 ‘문화’의 지역활성화 기능 인식의 계기

- 이러한 상황에서 셰필드가 문화산업 쿼터로의 혁신을 꾀한 계기는 1978년 리드밀 아트센터 (Leadmill Arts Centre)와 1982년 요크셔 예술협회 (Yorkshire Artspace Society)가 개관하면서 부터로 알려져 있음

- 또한 셰필드 시가 자동차 전시장이었던 공장지역에 1986년 리허설, 코딩, 사운드 트레이닝의 복합시설인 레드테이프 스튜디오(Red Tape Studio)를 운영하면서 문화산업이 지역경제에 활력을 불어넣을 수 있는 방안이 될 수 있음을 인식하게 되었음(이가연, 2017)

■ 셰필드는 지역혁신을 위해 문화산업이라는 새로운 분야 채택

- 1981년에 설립된 셰필드 시의회의 ‘고용 및 경제 개발부서’는 1983년부터 문화산업을 통해 이 지역을 활성화시키기 위한 사업을 본격적으로 추진하기 시작하였고, 그 목표로 지역경제의 활성화와 다양화, 도시재개발 지원, 셰필드 이미지개선, 방문객 유도, 셰필드 주민들의 문화향유 기회 증진, 교육의 기회와 고용기회 증대, 침체된 지구의 건물 재활용 등을 들
- 이러한 사전 작업을 거치면서 셰필드 시가 본격적으로 지역혁신의 한 모델로 인식되기 시작한 것은 1986년 ‘셰필드 경제재생위원회(Sheffield Economic Regeneration Committee, SERC)가 설립되면서부터임
 - 1988년에는 구 공업지역을 문화산업쿼터(Cultural Industries Quarter, CIQ)로 지정하고 문화와 미디어기반 사업계획을 승인하였으며, 1988년부터 시의 자산과 계획집행 권한을 활용하여 기존 공업시설들을 이용한 문화산업쿼터를 조성하여 도시발전 및 지역경제 재활성화를 위한 클러스터 정책을 도입함
 - 1999년에는 ‘문화산업지구 사업계획’을 수립하여 문화, 미디어 등을 중심으로 한 첨단 산업 지향의 산업구조 재편 및 문화콘텐츠 산업을 전략적으로 육성하게 됨
- 초기에는 쇠퇴한 도심부의 물리적 환경을 개선하기 위한 노력에 집중했었지만 그 성과가 미미하였으나, 이후 점진적인 계획 수립과 실행을 통해 성과 축적
 - 도시 정책적 차원의 종합적 대응을 시작하면서, 1984년 미래형 산업 집중 육성을 위한 신산업 전략, 1994년 도심업무기본계획, 2001년 도심종합개발계획 수립에 이어 2008년에 셰필드 도심정비기본계획을 마련하기에 이룸
 - 이러한 노력이 축적되면서, 셰필드시의 문화산업 쿼터는 영국 최초의 문화산업단지로서의 명성을 갖추게 됨



[그림 4-2] 영국 셰필드 시 도심정비 기본계획 주요 내용
 자료: 국토정책 Brief(2014); Sheffield City Council(2013) 재인용

2) 지역혁신 주요내용

■ 창의적 문화사업가를 위한 작업공간 제공 및 문화센터 설립

- 전철역이 근접해 있어 비교적 접근성이 뛰어난 셰필드 문화산업쿼터는 도심 외곽에 위치한 유희시설들이 문화산업 및 미디어산업 클러스터로 밀집되어있음
 - 리드밀 아트센터와 요크셔 예술협회가 개관하고, 1986년 시정부에서 운영하는 레드페이프 스튜디오가 만들어지면서 현재의 문화산업쿼터 모습을 갖추
- 시 정부는 창의적 문화 사업가들에게 작업 공간을 제공하기 위해 음악, 녹음, 사진, 디자인, 방송, 영화 등을 망라한 165개 분야의 문화산업 작업공간을 제공하였고, 국립

대중문화센터도 유치함

- 셰필드 시에는 2002년 당시 400여 개의 업체가 활동 중이었는데, 이중 문화산업 관련 업체가 약 150여 개가 입주하여 전체 노동인구의 6.8%에 달하는 일자리가 공급되고 연간 약 2,500만 파운드의 매출이 이루어짐 (문화예술협력네트워크, <http://arkonet.tistory.com/226>)

■ 도심정비기본계획을 통해 중장기적인 지역혁신 전략 구축

- 2008년에 수립된 <셰필드 도심정비기본계획>은 셰필드 시 도심재생의 비전과 중장기적 전략을 제시하고 있음
 - 본 계획의 목표는 무엇보다 도심부가 도시경제 활성화 및 지역혁신의 견인차 역할을 담당하도록 설정되어있음(정소양 외, 2014)
- <도심정비기본계획>의 4대 전략은 다음과 같이 실천성이 높은 사업들을 중심으로 설정되었음(정소양 외, 2014)
 - ① 첨단기술 주도형 도시경제기반의 구축
 - ② 교육·문화·소매·레저·주거 중심의 활력 있는 도심부 조성
 - ③ 다양한 교통수단에 의한 도심부로의 접근성 향상
 - ④ 양질의 공공 공간 및 녹지 공간 확보를 통한 공공영역의 확충

■ 문화산업을 집적화하고 일정구역을 문화산업 쿼터로 관리

- 문화산업 쿼터 프로젝트는 문화기반 도시 리모델링 작업으로서, 셰필드 철도역을 중심으로 문화산업쿼터를 형성함과 동시에 옛 공업지역 재개발을 통한 대체 산업으로서 문화산업을 육성하는 것을 골자로 함
 - 더불어 이를 집적화하고 계획적으로 일정구역을 문화산업 쿼터로 설정하는 것임
- 따라서 시 정부는 노후한 도심 속 건물들을 리모델링한 후 문화산업 관련 기업체들에게 제공하였음
 - 문화산업쿼터 개발기구는 입주 기업들과 파트너십 위원회를 구성하여 문화기업 포트폴리오 개발, 문화기업지원, 인프라 공급, 기술교육 프로그램 추진, 학습네트워크 구축, 문화형 경험 프로젝트 개발 등 핵심 사업을 추진함

(3) 지역혁신 요인 및 결과

■ 문화산업 및 지역경제의 사업체 수, 고용, 매출액 증가

- 셰필드시는 시의 자산과 집행 권한을 통하여 도심 내 집적 클러스터 조성 및 집적화를 유도하였음. 그 결과 1985년 39,000평방 피트였던 문화산업쿼터의 사업면적이 213,000평방피트로 5배 이상 확대되었음(변미영, 2011)
 - 디자인·영화·비디오·TV·사진·출판·음악 등 아티스트와 제작자 중심의 문화산업쿼터로 발전해오면서, 연간 2,500만 파운드 이상의 매출액을 올리며, 셰필드 시의 경제를 활성화하는 데 중요한 비중을 차지하고 있음
- 문화산업쿼터 내 문화산업 관련업체 수는 400개로 시작하여 2003년 기준 약 150개 업체로 증가하였으며, 고용 인력은 2,000명을 넘어섬
 - 최근에는 영화 및 비디오 산업이 문화산업쿼터 내 문화산업 인력의 30%를 채용하고 있으며, 공예가 13%, 디자인이 11%를 점유하는 것으로 보고됨



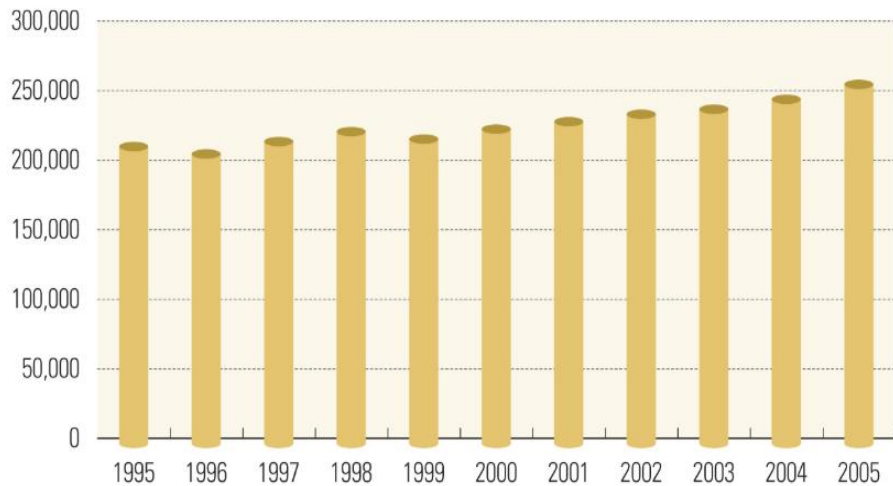
[그림 4-3] 셰필드 시 등록 사업자 변화 추이

자료: 김정후(2014); Sheffield City Report 재인용

- 이와 같은 활동을 기반으로 셰필드의 사업자 등록 수는 1997, 1998년을 제외하고 1994년부터 지속적인 증가세를 기록하였으며, 특히 2000년부터 2005년 사이에는 매우 가파른 증가세를 보임
 - 특히 이와 같은 정식 사업자 등록 수 증가는 셰필드 내 창업 환경 및 기회가 증가하고

있음을 의미하고, 시 입장에서는 자연스러운 세금 증가로 인한 안정적 재정 확대를 의미함

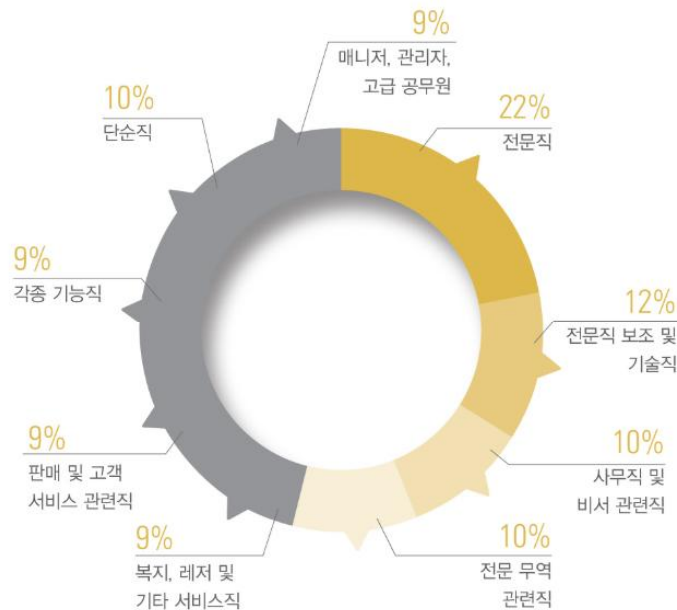
- 또한 기존 및 신규 사업을 통한 고용확대를 보여주는 지표인 ‘전체 직업 종사자수’ 역시 몇 개 년도를 제외하고는 지속적인 증가세를 유지하였음



[그림 4-4] 셰필드 시 전체 직업 종사자수 변화 추이

자료: 김정후(2014); Sheffield City Report 재인용

- 또한 지역의 지속적인 혁신 노력을 통해 과거 철강에만 의존하던 셰필드의 경제구조 변화가 분명하게 달성되었음
 - 아래 그림에서 알 수 있듯이, 현재 셰필드는 과거 제조업 중심에서 완전히 탈피하여 다양한 직업영역이 균형을 이루고 있음
 - 특히 서비스, 관리직, 기능직 등이 고르게 분포함을 알 수 있는데, 이와 같은 결과는 셰필드가 특정 분야에 치우치지 않으면서 창조산업 및 문화예술 산업 등 새롭게 자리잡은 산업분야를 중심으로 다양한 고용의 기회가 창출되었음을 의미함(김정후, 2014)



[그림4-5] 셰필드 시 직업별 현황
자료: 김정후(2014); 영국 통계청(2012) 재인용

■ 새로운 산업쿼터 육성을 위해 장기간에 걸친 중앙-지방정부 협력

- 이러한 변화는 지방정부와 중앙정부 사이의 밀접한 협력을 통해 이루어졌음
 - 1990년, 존 메이저 수상은 지자체의 권한과 독립성을 상당히 인정하고, 파트너십의 중요성을 인식하면서 쇠퇴지역 활성화를 위해 보조금 지원제도를 적극 활용함
 - ‘잉글리쉬 파트너십(English Partnership, EP)’를 창설하여 지자체가 주도적으로 지역 혁신을 시행할 수 있도록 조언하고 보조금을 지원함
 - 또한 중앙정부는 쇠퇴지역의 재생을 위해 설립한 ‘시티 챌린지’ 보조금의 효과를 전략적으로 극대화하기 위하여 신청서를 제출할 때 지자체와 민간의 파트너십을 의무화하였음
- 셰필드 경제재생위원회는 셰필드 시의 공무원과 중앙정부가 임명한 민간 관계자로 구성되었는데, 셰필드의 경제상황을 정확하게 진단하고 이를 토대로 중장기적 지역혁신 계획을 수립하는 역할을 하였음
 - 특히 지역 내 민간기관 및 시민단체 관계자들이 공식적으로 참여할 수 있는 통로였으므로 이를 통해 자연스럽게 지방정부와 민간 기업 간의 공조가 활성화되는 계기 만들어짐
- 이러한 환경 속에서 셰필드 ‘시정부의 적극적인 역할 수행’은 중요한 성공요인으로

평가됨

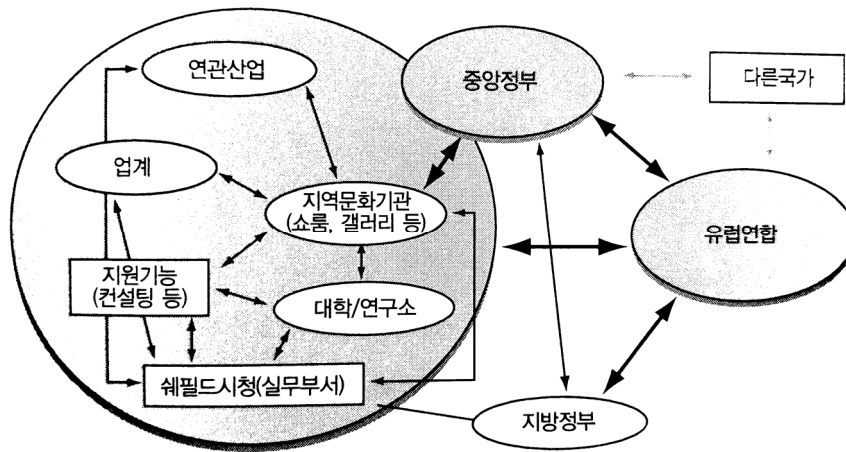
- 시 정부는 예산 및 계획집행 권한을 클러스터 정책에 집중 투입하였고, 이해당사자 간 지원 우선순위에 대한 상호 의견 조정을 통해 셰필드 문화산업 콰터가 안정적으로 성장할 수 있는 기반을 마련함
- 특히 클러스터 정책의 도입기에 무리한 글로벌 스탠더드의 적용에 나서기보다 지역의 실정에 기초한 구 공업지역의 문화산업 인프라화, 맞춤형 창업교육, 콘텐츠 이용프로그램 개발 등에 나서는 실용적인 태도를 견지함
- 또한 철강산업의 미래에 대한 비관적 판단으로부터 이를 대체할 산업으로 당시 생소했던 문화산업이라는 신산업 분야를 전략적으로 선택하였고, 전통적인 제조업분야의 실업자가 급증하고 있는 상황에서 이는 상당히 모험적인 결단이었는바, 회의적인 시각과 정책에 대한 근본적 비판도 적지 않았으나 시류에 영합하지 않고 일관성을 보여줌(박동 외, 2004)
- 셰필드는 문화산업콰터의 특성과 보유자원 등을 파악할 수 있는 총체적인 중장기 계획 하에 항상적 관리를 통해 만들어졌다는 점도 중요함
 - 셰필드의 경우 20년 이상 기간에 걸쳐 중앙정부와 지자체가 합심해 지원해온 사례임
 - 이는 지역혁신체계 발전을 위해서는 최소 5년 이상의 중장기적인 재정 및 컨설팅 지원을 지속해야 한다는 사실을 보여주었음(박동 외, 2004)

■ 문화산업콰터 내 다양한 공식적/비공식적 네트워크 존재

- 셰필드 시정부가 문화산업콰터 계획을 수립하여 추진했지만, 이 과정에서는 문화관련 산업체들과의 동반관계가 구축되면서 다양한 커뮤니티들의 네트워크가 문화산업콰터의 성공에 영향을 미치게 되었다는 점에 주목해야 함(이가연, 2017)
 - 문화산업부분은 전문성이 취약한 지자체가 단독적으로 운용을 책임지는 것보다는 관련 전문 업체들과의 동반 관계 확립이 중요함
 - 셰필드 시는 이러한 문화산업 분야의 특성을 파악하고, 연구개발 기능의 대학 및 연구소, 생산기능의 문화산업관련 업체, 지원기능을 하는 금융사와 컨설팅 회사, 소비기능이 있는 화랑, 쇼룸 등을 전략적으로 구성하여 셰필드 시의회와의 공공부문과 민간부문간의 긴밀한 동반 관계와 네트워크 구축을 통해 문화산업콰터를 조성함
- 문화산업지구에 위치한 기업들 간에도 다양한 공식적, 비공식적 네트워크를 통해 정보교환 및 교류를 진행하였으며, 그 결과 셰필드시 전체 고용인력 가운데 6.8%의

인력이 문화산업권터 입주 기업들에 고용되기도 함(박성식, 2016)

- 특히 셰필드 문화콘텐츠산업 클러스터 정책의 성공요인 가운데 주목할 부분은 지역대학과의 연계라고 할 수 있음
 - 문화콘텐츠산업 클러스터에 있어서 핵심인력과 R&D 역량을 제공하는 지역대학의 존재는 가장 중요한 요소 가운데 하나임(박성식, 2016)
 - 셰필드의 경우 셰필드 할람대학(Sheffield Hallam University)이 문화산업지구를 위한 연구기능과 인력 공급 역할을 수행함. 할람대학은 70여개 업체가 입주한 창업보육센터를 운영하고, 주기적 수요조사를 통해 기업들이 필요로 하는 우수인력을 배출함. 아울러 도심 외곽지역에 산재한 전문가 교육 및 비전공 학생까지 참여하는 광범위한 교육을 통해 창의인재 양성에 힘씀



[그림 4-6] 셰필드 지역혁신체계 구성요소 간 연관도
출처: 박동(2004)

■ 생산과 소비기능이 융합되어 있는 복합형 혁신 지역으로 조성

- 셰필드 문화콘텐츠산업 클러스터가 생산과 소비기능이 함께 구축되어 있는 복합형 클러스터로 조성된 점도 매우 중요한 성공요인임(박성식, 2016)
 - 셰필드 문화산업지구에는 생산자, 아티스트들과 함께 시민들과 아마추어 아티스트들을 대상으로 한 다양한 프로그램들이 주요 시설들을 통해 이루어져, 클러스터 내에서 생산(창작)된 문화콘텐츠가 동시에 소비(감상)되는 시스템이 구축됨
 - 생산(창작)과 소비(감상)가 동시에 이뤄지는 셰필드 문화콘텐츠산업 클러스터의 특성은

많은 외부 관광객들이 셰필드를 찾아오게 만드는 유인효과를 거둠

- 수준 높은 문화산업의 발전을 위해서는 전문가들 간 네트워크가 필수적이며, 지역 내 특정 문화 분야 전문가들의 집적과 네트워크 형성에는 상당한 지역적 뿌리내림 과정이 요구됨(박동 외, 2004)
 - 셰필드에는 전통적으로 강력한 공예산업이라는 기반이 있었고, 프린트 저널리즘과 지역 출판산업에서 확고한 기반이 있었으며, 라디오 및 TV 방송센터나 각종 스튜디오 시설도 존재했음
 - 이러한 문화와 시설들이 셰필드 문화산업쿼터의 발전에 중요한 요소로 작용되었음. 이를 기반으로 성장한 셰필드 레코드 음악산업은 현대 문화예술산업의 토대가 되기도 하였음

■ 그러나 문화소비의 다양성을 간과하고 단편적 개발을 추구했다는 지적

- 이상과 같은 많은 긍정적인 평가에도 불구하고 2000년대 이후로 셰필드 문화산업쿼터에 대한 몇몇 한계들이 주장되기 시작하였는데, 특별히 셰필드할람대학 문화연구학과의 린다 모스(2002) 교수에 따르면, 셰필드 문화산업쿼터를 쉽게 성공이라고 평가할 수 없는 몇 가지 이유가 존재함
 - 가장 큰 이유는 초기부터 셰필드 문화쿼터는 문화생산을 통한 고용창출에 집중하였을 뿐, 다양한 형식의 문화소비에는 동등한 관심을 기울이지 않았다는 점임
 - 당시 영국 지방정부의 경우 정치 및 경제 체제를 중앙정부에 크게 의존하는 형식이었으며, 유럽연합이나 중앙정부에서 제공받은 펀드가 그 목적상 고용창출에 할당된 것이었다는 점에서도 기인함
 - 다른 한편으로는 쇠락하고 있는 도시에서 문화소비를 실행할 만한 충분한 여가와 소득을 지닌 계층이 탄탄하게 자리 잡지 못했다는 점과도 관계가 있음
- 그 결과, 주민들이나 관광객들을 유인할 수 있는 카페나 레스토랑, 쿼터에서 생산된 문화상품들을 자유롭게 거래할 수 있는 소매상들의 성장, 수익 창출로 이어질 수 있는 공연 및 전시의 기획 등에 대해서는 거의 정책적 개입이 이뤄지지 못했음
 - 다시 말해 오늘날 문화산업쿼터를 포함하여 대부분의 문화쿼터 조성의 핵심적인 전략으로 평가 받고 있는 복합-용도(mixed-use) 개발 대신에, 고용 창출이라는 목적에 직접적으로 봉사하는 문화생산에 쿼터의 사활을 거는 일종의 단일-용도(single-use) 개발이 이뤄졌다고 볼 수 있음

■ 초기 도시개발공사의 물리적 회복 중심 접근에 대한 비판

- 웨필드에 보수당 정부가 1988년 설립한 도시개발공사의 성과에 대해서는 영국 내 도시전문가들 사이에서도 평가가 엇갈림
 - 당시 영국 주요 산업도시들이 겪었던 극심한 쇠퇴 현상으로 미루어볼 때, 지자체가 주도하는 보편적 방식을 넘어선 특단의 조치가 필요했던 상황은 인정됨
 - 그러나 문제는 도시개발공사가 지나치게 경제적·물리적 회복에만 집중한 나머지 지역적·사회적 맥락을 등한시 했었다는 점임
- 다시 말해 중앙정부가 주도한 공공기관임에도 불구하고 도시개발공사는 낙후된 지역을 혁신시키기 위해 ‘개발사업’ 중심의 정책을 펼침으로써 진정한 개념의 지역재생, 지역혁신에 대한 의문이 불씨를 제공하기도 했음

■ 혁신 초기 지자체 리더십의 후퇴에 대한 우려

- 1990년대 다른 도시들에도 문화산업쿼터가 들어서고, 그 성공사례가 각종 논문이나 컨퍼런스를 통해서 우후죽순 소개되기 시작하자, 웨필드 시의회 역시 기존의 문화생산에 국한된 전략을 수정할 것을 시도하였음
 - 예컨대 쇼룸시네마와 사이트갤러리는 각각 그 안에 카페를 개설하면서, 관객들이 보다 편안하게 문화소비를 즐길 수 있는 여건을 조성하고자 함
- 그러나 후발주자들의 거센 추격을 받고 있는 선발주자가 유연하게 조직과 관행을 ‘혁신’하기에는 한계가 있었음
 - 이미 새로운 모델을 따라 설계된 다른 도시들이 투자유치에 직접적인 경쟁자로 등장하였을 뿐만 아니라, 웨필드 시내의 다른 지역들이 젊은 예술가들을 유인하면서 도시의 가장 생기 있고 인기 있는 지역으로 변모하였음
 - 이로 인해 웨필드 문화산업쿼터는 한적하다 못해 을씨년스러운 분위기가 조성되기도 했으며, 밀레니엄프로젝트로 야심차게 설계된 국립대중 음악센터도 기대에 한참 못미친 방문객 수를 견디다 못해 1년도 채 운영하지 못하고 폐관하였음¹⁹⁾
- 이와 같은 리더십의 후퇴는 1997년 시의회의 예술국(Arts Department)이 폐쇄되면

19) 이 건물은 현재 웨필드할람대학 학생회관으로 사용되고 있음

서 문화산업쿼터의 장기적인 미래를 책임 있게 설계할 수 있는 전략적 추진체가 사라졌다는 사실과도 일정부분 관련이 있음

- 1999년에 CIQA(Cultural Industries Quarter Agency)가 새로 생겨나기는 했지만, 이는 인력이나 예산 면에서 상당히 작은 조직으로서, 충분한 권한과 영향력을 가지고 쿼터를 운영할 수 있는 형편은 아니었음

- 셰필드 시 현황 보고서인 ‘State of Sheffield 2018 Report’ 에 의하면 2007~2008년 경기 침체에도 불구하고 셰필드의 경제 성장은 계속되고 있으나, 도시의 생산성은 활력을 잃었다는 지적이 제기되고 있음

- 이에 시 의회는 도시의 ‘생산성 향상’을 중요한 도전 과제로 인식하고 있음(Sheffield City Partnership Board, 2018)
- 또한 2010년부터 2018년 사이 셰필드 시 의회의 핵심편당이 대폭 삭감되면서 셰필드의 주요 공공 서비스 일부를 긴축상태로 운영하고 있음

<표 4-2> 영국 테크시티와 셰필드의 혁신 주요 내용 비교

구 분	혁신 리더의 역할	혁신 코어그룹의 존재	혁신 네트워크의 존재	상호학습 과정	혁신의 자기증폭과 확산
영국 - 테크 시티	데이비드 카메론 수상이 이스트 런던의 쇼디치, 올드스트리트 등을 세계 최고 기술센터로 육성 할 계획을 발표	Tech City UK가 코어그룹으로 존재, 스타트업 지원사업, 정부와 민간주체들 사이의 정책교량 및 홍보역할	정부의 적극적인 지원-열성적인 스타트업-교육기관 사이의 협력 네트워크 존재	테크시티 UK 클러스터 연합(Tech City UK Cluster Alliance)과 테크네이션(Tech Nation)을 중심으로 상호학습과 지원	지역 내 기존 주체들을 연계 함으로써 테크시티 생태계를 인근지역까지 확장
영국 - 셰 필드	중앙정부 차원에서 지자체 독립성 인정 및 권한 확대에 집중한 존 메이저 수상의 정책이 셰필드 지역 혁신의 기반	지자체 주도의 정책 사업으로 시작했음에 따라 셰필드 시가 혁신 코어 그룹의 역할	셰필드 경제재생 위원회는 지역의 민간기관 및 시민단체들의 공식적 파트너십 통로 역할 / 중앙-지방-산업-대학 간 혁신네트워크	문화산업쿼터에 위치한 기업들은 다양한 공식적, 비공식적 네트워크를 통해 정보교환 및 교류	인구수 증가, 사업체수 증가, 직업군의 다양성 등을 통해 자기증폭 과정이 존재함을 확인

제3절 미국

1 실리콘밸리

1) 지역혁신 배경

■ 살구와 호두나무로 유명했던 농촌에 1930년대 hp가 진입

- 실리콘밸리는 샌프란시스코와 산호세 시티 사이에 위치한 산타클라라 카운티를 중심으로 하는 폭 10마일, 길이 30마일의 지역에서 출발하였음(박동, 2004)
 - 이 지역은 20세기 중반까지 살구와 호두나무로 유명한 농촌지역으로서 제2차 세계대전 말 이후에도 산호세를 중심으로 소규모 식료품 제조와 공급지로서 기능하였음
- 이랬던 실리콘밸리가 혁신의 대명사로 발전하게 된 최초의 계기는 최첨단 전자기술 개발 및 시장상품화를 성공시킨 소수의 사람에게서 찾을 수 있음
 - 특히 그 중심에는 스탠포드 공대 학장으로 있던 프레드 터먼 교수가 있음. 당시 터먼 교수는 유능한 졸업생들이 동부로 유출되어 지역과 대학의 발전이 정체되는 것을 우려하여 졸업생들의 기업설립을 장려함(혁신클러스터, 2007)
- 터먼 교수의 조언은 1938년 설립된 실리콘밸리의 최초기업인 휴렛퍼커드사(Hewlett Packard, HP)²⁰⁾의 설립에 결정적인 계기를 제공하였음
 - 휴렛퍼커드사의 초기 성공은 이 지역에 전자산업이 형성될 수 있는 토대를 마련

■ 태평양 전쟁에 따른 방위산업체 설립 및 관련기업 성장

- 실리콘밸리의 초기 형성을 이끈 또 다른 주요한 계기는 태평양전쟁에 따른 주요 방위산업체의 설립 및 관련기업의 성장에 있음
- 특히 록히드사의 설립은 팔로알토의 중소규모 전자업체들에게 새로운 시장을 제공하게 되었음

20) 스탠포드 대학교 동기인 윌리엄 휴렛(William Hewlett)과 데이비드 팩커드(David Packard)가 캘리포니아 주 팔로알토 지역의 한 차고에서 '휴렛팩커드(HP)'를 설립하고 음향 발진기(Audio Oscillator)를 내놓으면서 실리콘밸리 1세대 벤처 기업인 HP의 역사가 시작됨(IT동아, 2017.08..07. "[IT CEO 열전] 차고에서 실리콘밸리를 설립하다, 휴렛 & 팩커드". <http://it.donga.com/26829/>)

- 이와 같은 방위지출과 군납조달은 1951년 입주가 시작된 스탠포드 인터스트리얼 파크와 결합하여 실리콘밸리의 형성에 결정적 계기를 제공한 것으로 평가됨

■ 1970년대 초, 반도체와 컴퓨터 산업 중심지로 부상하면서 ‘실리콘밸리’라는 고유 별칭 등장

- 실리콘밸리는 샌프란시스코 남쪽 약 40km 지점에 위치한 스탠포드 대학교가 있는 팔로 알토(Palo Alto)라는 지역에서부터 산 호세(San Jose)까지를 포함하는 산타 클라라 카운티(Santa Clara County) 소속의 Palo Alto, Mountain View, Sunneyvale, Santa Clara, Cupertino, Milpitas, San Jose를 통칭하는 고유어임
 - ‘실리콘밸리’라는 명칭은 1970년대 초 이후 이 지역이 반도체와 컴퓨터 산업의 중심지로 부상하면서 붙여진 명칭임
 - 1950년대의 방위산업에서부터 현재의 바이오, 나노산업 등까지 산업구조가 시대의 흐름에 따라 발전하고 있음

2) 지역혁신 주요내용

■ 제 1의 물결: 방위산업

- 1950년대 동안 방위 지출은 실리콘밸리 기업의 기술하부 구조를 형성시키고 스탠포드 대학을 비롯한 연구기관을 지원함으로써 기술혁신에 실질적 도움을 제공한 요소였음
 - 특히 1950년대 초 한국전쟁은 휴렛패커드와 베어리어 어소시에이트와 같은 실리콘 밸리 기업들로부터 전자공학 제품수요를 증가시킴으로써 실리콘 밸리의 형성에 큰 영향을 줌
- 냉전과 우주경쟁 기간에 방위당국은 지출규모와 수준에 개의치 않고 관련 기술획득에 주안점을 두었고, 종종 자신의 기술적 요구를 사전에 제시함으로써 기업들에게 기술혁신을 추구하도록 함
 - 동시에 방위당국은 2차 부품공급자 제도를 요구함으로써 지역 내 기술 확산과 함께 대체부품 공급자로서의 신규기업 창출에 기여함

- 그러나 실리콘밸리의 1세대 기술혁신 물결은 1969~1971년 방위비 지출 삭감과 함께 종식됨

■ 제 2물결: 집적회로

- 방위비 지출의 삭감에 따른 실리콘 밸리의 경기침체는 방위기술의 상업적 응용 및 개발을 자극하는 계기가 됨
 - 특히 인텔사의 창립자인 밥 노이스에 의해 1959년 개발되었던 집적회로는 1960~1970년대 반도체 산업의 폭발적 성장을 불러옴
- 1960년대 동안 쇼클리 반도체를 시작으로 30개 이상의 반도체 기업이 실리콘 밸리에서 상장함
 - 이러한 기술물결은 인텔의 마이크로프로세서 발명으로 더욱 확장되었음
 - 특히 일본 등 외국 반도체 회사들과의 치열한 경쟁은 실리콘 밸리 반도체 산업을 마이크로프로세서를 포함한 특수칩으로 이동시킴

■ 제 3물결: PC

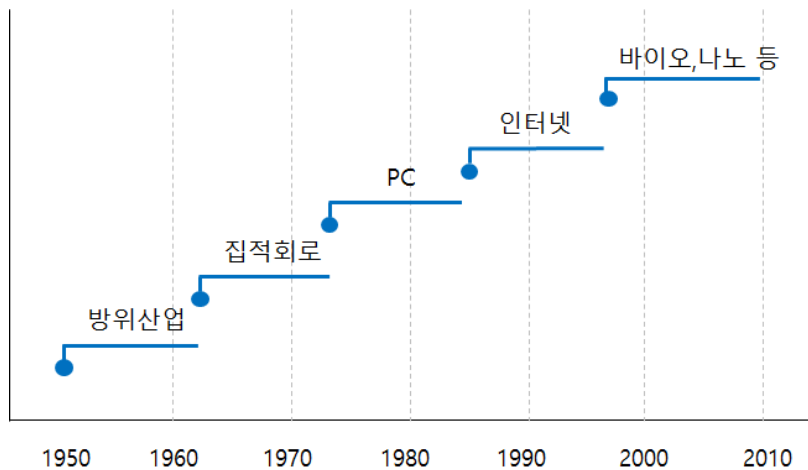
- 실리콘밸리의 제3세대 기술물결은 퍼스널 컴퓨터가 주도하게 됨
 - 이미 방위분야와 집적회로 기술물결에 의해 확립된 기술적 토대는 제 3세대 기술물결을 위한 풍부한 산업 환경을 창출하였음
 - 1960년대에는 전자제품 수요의 폭발적 증가에 따라 관련 기술이 발달하였고, 특히 1971년 인텔의 마이크로프로세서 발명으로 PC의 대중화가 이루어짐
- 이 시기에 이미 실리콘 밸리는 많은 기술혁신 기업과 벤처캐피탈, 그리고 PC혁명을 촉발시킨 인재들을 지역 내로 끌어들이 수 있었음
 - 자기조립 컴퓨터 클럽에서 만난 젊은 인재들은 애플사를 포함한 20개 이상의 컴퓨터 회사를 탄생시킴
 - 이후 PC에 집중되었던 기술개발은 선마이크로 시스템 등의 주도하에 워크스테이션의 발달로 이어짐
- 1937년 HP 설립과 이후 쇼클리반도체연구소의 트랜지스터 상업화 성공은 반도체와 컴퓨터 산업을 급성장시켰고, 이를 바탕으로 1959년부터 1976년

사이 미국에서 창업된 45개의 반도체업체 중 5개를 제외한 업체들이 이 지역에 위치할 만큼 관련기업들 및 부품, 서비스 업체들이 급속히 증가함 (Castilla et al. 2004)

- 이 시기에 실리콘밸리는 폭발적으로 성장하여 1975년 830개였던 기업수가 1990년 3,000개로 증가
- 고용자 수도 10만 명에서 26만 7천명으로 증가하였음(Scott, 2001, 「Global City Regions: Trends, Theory, Policy」, Oxford University Press.)

■ 제 4물결: 인터넷

- 그러나 실리콘밸리의 반도체와 컴퓨터 하드웨어 산업도 냉전종식에 따른 방위비 삭감과 글로벌 경쟁 증대로 1990년대 초 또다시 침체를 맞이함
 - 1990년대 국가 간 경쟁 심화로 인하여 경쟁력 상실의 위기에 직면하였으나, 1993년 인터넷망 개발을 통하여 제 4세대 기술물결을 통해 위기를 극복함
- 1993년 인터넷의 상업적 개발과 월드 와이드 웹의 창출로 실리콘밸리는 인터넷 혁명의 선두주자가 되었음
 - 그 결과 넷스케이프, 시스코, 그리고 3Com 등과 같은 인터넷 관련 기업의 폭발적인 성장이 이어져 1992년과 1998년 사이에 소프트웨어 관련 일자리가 150% 이상 증가하였고, 컴퓨터 네트워킹 관련 일자리 역시 2배 이상 증가하였음
- 이처럼 매 시기의 기술혁신 물결은 다음 시기의 실리콘 밸리 경제를 배태하였으며, 이를 통해서 산업과 기술 트렌드의 변화에도 불구하고 지역과 산업을 연결하며 튼튼한 혁신 경쟁력을 구축해왔음
 - 2000년 초에도 닷컴기업의 버블 붕괴로 인하여 IT산업의 절정기와 비교해 볼 때 총 매출액이 17.9%가량 하락하고 19만 명이 실직하는 위기에 직면하였음(김용환 2007)
 - 그러나 실리콘 밸리는 다시금 무선랜, 정보과학, 나노 등의 새로운 혁신산업을 창출하면서 무난하게 경기를 회복시켰음



[그림4-7] 실리콘밸리의 형성 및 진화과정

출처: Joint Venture: Silicon Valley(2001)

■ 2000년대 전후 지역경제의 팽창으로 인해 실리콘밸리 경계도 확장

- 2000년대 전후로 스탠포드대학 리서치 파크가 자리 잡고 있는 팔로알토부터 산호세까지 무수한 기업들이 들어섬
 - 이에 따라 현재는 인접한 산마테오, 알라메다, 산타크루즈 카운티 일부 지역까지 실리콘 밸리에 포함시키고 있음
 - 이는 북부 실리콘밸리 지역의 지가상승과 공간부족으로 실리콘밸리 지역경제가 팽창함으로써 신규 기업들이 점차 상대적으로 비용이 저렴한 남부 산호세 지역으로 모여든 것과 관계가 있음
- 실리콘 밸리의 민관산 거버넌스 기구인 ‘조인트 벤처 실리콘 밸리’(Joint Venture SiliconValley)의 자료에 따르면, 2015년 기준 실리콘 밸리에는 1,854평방마일의 면적에 약 2,970,000명이 살고 있음
 - 실리콘밸리에서는 총 1,481,442개의 일자리가 제공되고 있고 주민의 평균 연간소득이 116,033달러에 달함
 - 인구의 72%가 전문대학 이상의 학력을 지니고 있고 21%가 석사 학위 이상의 학력을 지닌 매우 넓고 부유하며 교육수준이 높은 지역이라고 할 수 있음

3) 지역혁신 요인 및 결과

■ 첨단산업의 중심지로서 혁신에 대한 가치와 기업가 정신이 팽배

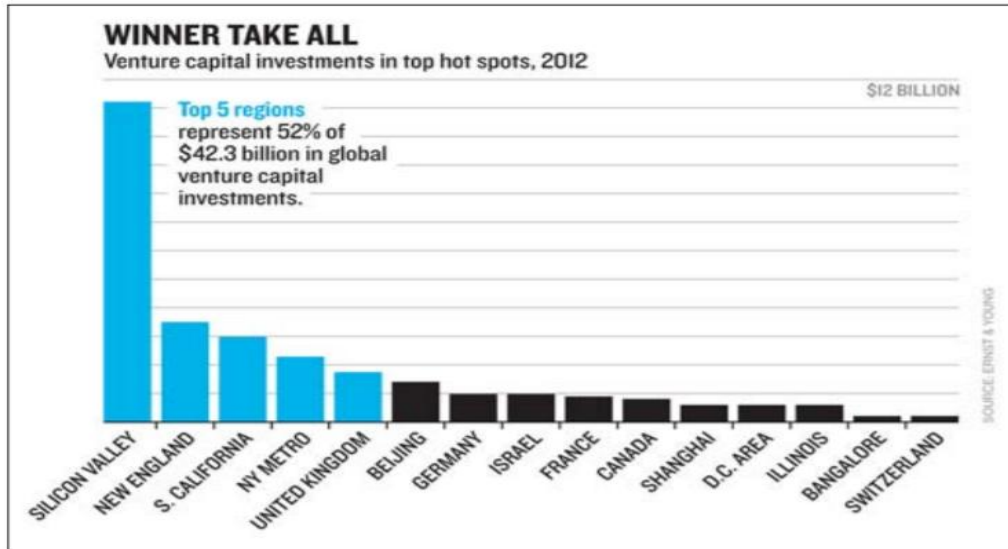
- Cooke의 분석에 따르면,²¹⁾ 실리콘 벨리 지역은 컴퓨터, 소프트웨어 등 첨단 산업의 중심지로서 혁신에 대한 가치가 널리 공유되어 있는 지역임 있음
 - 이러한 문화를 바탕으로 유능한 엔지니어와 사업가들 그리고 벤처자본(Venture Capital)이 넘쳐나는 지역임
 - 또한 UC 버클리, 스탠포드 등 세계 유수의 대학들이 소재해 있고, 훌륭한 기후조건과 자연환경을 갖추고 있어 지역혁신체제의 성공요인을 두루 갖추고 있는 것으로 평가됨
- 실리콘벨리를 성공으로 이끈 또 다른 핵심요인은 바로 기업가 정신임
 - 실리콘벨리의 기업가들은 신기술의 사업화에 성공할 경우 얻을 수 있는 막대한 이익을 목표로 창업에 도전하고 스스로 장시간 근로에 몰두하였음
- 이와 같은 기업가 정신의 또 다른 얼굴은 바로 실패를 용인하는 실리콘벨리의 문화라고 할 수 있음
 - 실리콘벨리에서는 ‘실패를 통해 배운다(learning by failing)’는 정신이 투철하며, 정당한 실패가 사회적으로 용인되는 문화가 널리 퍼져 있음

■ 벤처 캐피탈 형태의 광범위한 금융지원의 활성화

- 실리콘벨리의 성공을 가능케 했던 또 다른 성공 요인은 벤처 캐피탈임
 - 벤처 캐피탈은 스피노프에 나선 신규창업가들이 기술력만을 담보로 자본을 빌려 쓸 수 있도록 하는 금융지원 시스템으로 이와 같은 벤처 캐피탈은 실리콘 벨리의 성공을 논함에 있어 빼놓을 수 없는 요소라 할 수 있음
 - 실리콘벨리와 유사한 유형의 사례들에서도 다양한 금융지원 시스템을 확인되기는 하지만 실리콘벨리의 경우처럼 벤처 캐피탈의 형태로 광범위한 금융지원이 이루어진 사례는 찾아보기 어려움
- 아래 표는 실리콘 벨리의 벤처캐피탈이 얼마나 활성화되어 있는지를 잘 보여 주는데, 2014년의 경우 실리콘 벨리와 샌프란시스코 지역의 벤처캐피탈이 미국 전역에서 차지하는 비중이 무려 43%에 육박하고 있으며, 캘리포니아 지역 벤처캐피탈의 73% 이상이 실리콘 벨리와 샌프란시스코에 집중되어 있음을 보여줌
 - 이와 같은 금융 생태계야말로 스탠포드-버클리-산호세 주립대학을 중심으로 빈번하게

21) Cooke, P. (2008). "Regional Innovation System, Clean Technology & Jacobian Cluster-Platform Policies", Regional Science Policy and Practice 1(1) (November, 2008).

일어하는 스피노프에 투자 자본을 제공함으로써 실리콘 벨리의 기술혁신을 지속적으로 이끌어 낼 수 있었던 주요 요인임



[그림4-8] 세계주요 벤처캐피탈 투자 규모

출처: MIT Technology Review(2013)

<표 4-3> 실리콘 벨리 벤처 캐피탈 현황

	실리콘 벨리 (단위: \$)	샌프란시스코 (단위: \$)	실리콘벨리 · 샌프 란시스코의 미국 전체 비중	실리콘벨리 · 샌프 란시스코의 캘리포니아 전체 비중
2000	31,715,507,657	8,171,228,851	27.2%	67.3%
2001	12,768,283,301	1,525,635,940	25.5%	64.4%
2002	7,371,895,761	854,906,954	27.7%	66.0%
2003	6,932,402,707	448,687,788	28.8%	67.1%
2004	7,994,241,340	887,431,128	30.3%	70.9%
2005	7,590,461,615	1,166,075,888	30.1%	67.6%
2006	9,303,583,954	1,254,706,940	32.0%	70.8%
2007	10,286,560,038	1,436,198,185	31.5%	68.6%
2008	9,415,321,188	1,847,114,492	33.0%	70.8%
2009	6,492,836,888	1,505,510,535	35.2%	71.8%
2010	6,941,305,997	1,976,526,121	34.6%	70.0%
2011	8,038,740,571	2,922,964,585	34.5%	69.4%
2012	6,614,713,500	3,472,277,319	35.1%	67.3%
2013	6,815,498,400	4,260,084,400	36.1%	72.7%
2014	7,357,338,000	7,155,193,000	43.0%	73.7%

출처: Siliconvalleyindicators.org

- 또한 실리콘 벨리에 투자된 벤처 캐피탈은 단순 자금만을 공급하는 것에 그치지 않고, 경험이 없는 벤처기업들에게 경영노하우를 제공하고 다양한 경영지원서비스를 제공함(이종문 외, 2001).
- 복잡하고 전문적인 시험, 설비, 생산, 마케팅, 포장, 전시회, 기업로고, 회계, 법률, 헤드헌팅 등을 담당하는 기업지원 서비스산업이 발달한 것도 기업의 창업 및 성장을 촉진하는 요소였음

■ 기업의 규모를 뛰어넘어 형성된 전방위적·개방적 기업 간 네트워크

- 실리콘 벨리가 처음 자생적인 첨단산업클러스터로 발전한 이래 지금까지 기술혁신을 거듭해오면서 큰 위기 없이 발전해 올 수 있었던 가장 큰 원동력의 하나는 실리콘 벨리에 입주해있는 첨단 중소기업 및 대기업 간의 긴밀한 네트워크형 협력이 존재했기 때문임
 - 실리콘벨리의 경우 공간적 근접성(spatial proximity)이나 지리학적 집중(geographical concentration)이 산업단지에 입주한 기업들 간에 상호작용을 활성화 함으로써 지식과 기술의 확산을 이끌어낸 대표적 사례로 손꼽힘²²⁾
- 실리콘 벨리 특유의 기업 간 전방위적·개방적 네트워크는 실리콘 벨리에 진출해 있는 첨단 중소기업들이 중소기업에서부터 대기업에 이르는 다양한 규모의 수요자, 공급자들과 협력적 유대관계를 형성하는 모습에서 확인할 수 있음
 - 우리나라와 달리 상이한 규모의 기업들 사이에 네트워킹이 발생하더라도 그 성격은 위계성이 강하지 않음
- 이러한 네트워크로 부품의 신속한 공급, 수요 변화에 대한 신속한 대처, 공동 학습을 통한 기술혁신 등을 보다 수월하게 수행할 수 있게 되는데, 바로 이 네트워크 파워가 실리콘벨리의 최대 강점 중 하나임

22) Chang, Soo-Duck, "Creating a Silicon Valley: Lessons Learned from Taiwan." Journal of the Society of Korean Industrial and Systems Engineering Vol. 27 No. 2 (Autumn, 2004); Busch, M. L. and E. Reinhardt, "Geographic Concentration and Political Mobilization: The Spatial Determinants of Collective Action in Trade Politics", American Journal of Political Science, Vol. 44, No. 4(October, 2000).

■ 밀접한 상호학습 및 다양한 지원조직을 통해 혁신능력 향상

- 한편 실리콘 밸리의 기업생태계가 그렇게 생존율이 높은 것은 아니며 실리콘 밸리에 진출한 첨단 중소기업의 대부분은 자연 도태되고 있음
 - 생존에 성공한 기업들은 애플(Apple)이나 선 마이크로 시스템즈(Sun Micro systems)와 같이 굴지의 대기업으로 성장하거나 자신만의 특화된 전문영역에서 기술혁신과 시장을 주도해 나가는 전문중소기업으로 발전해 나가게 됨
 - 이런 생존이 가능하게 하는 것은 그들이 생존을 위해 노력해 나가는 과정에서 공급업체나 수요업체들과 맺게 되는 밀접한 상호관계와 공동학습을 통해 끊임없이 향상되는 혁신능력임²³⁾
- 실리콘 밸리의 벤처기업들을 첨단 중소기업이나 중견기업 혹은 대기업으로 성장시키는 데는, 상호학습에 더하여, 실리콘 밸리가 갖고 있는 다양한 보육조직 또는 지원조직 네트워크의 역할이 큼
 - 보육조직의 역할은 주로 급속히 성장하는 몇몇 첨단기업들이나 기술집약적인 대기업 그리고 타 지역에 기반을 둔 대기업의 지소나 대학 등이 수행함
 - 지원조직의 역할은 투자 리스크가 높은 벤처기업들을 대상으로 자금을 투자하는 독특한 금융제도의 하나인 벤처 캐피탈이나 해외 자본 제휴나 마케팅 서비스를 제공하는 회사, 홍보 서비스 회사, 법률회사, 컨설팅 회사 등과 같은 전문화된 지식서비스 업체 혹은 다양한 종류의 비공식적인 인적 네트워크에 의존하는 경향이 강함
- 실리콘 밸리가 다른 첨단산업클러스터들과 다른 점은 이런 보육조직이나 지원조직이 매우 유기적인 기업 간 네트워크를 형성하고 있다는 점임
 - 그들이 맺고 있는 유기적 관계는 단순한 자유시장에서의 상업적 관계나 대규모 조직에서 보이는 위계적 관계가 아니라 매우 독특한 중간적 성격을 지닌 기업 간 관계에 해당됨

■ 산학 협동의 산실인 스탠포드와 버클리 대학교가 인재 공급소 역할

- 연구개발 및 생산에 있어서 기업 간 밀접한 연계와 더불어, 대학과 산업계 간의 네트워크도 실리콘밸리의 연계구조에서 중요한 한 축을 형성
 - 실리콘밸리가 현재와 같은 자생적인 첨단산업클러스터의 본보기가 될 수 있었던 것은, 자연발생적으로 첨단산업의 집적을 가능케 했던 지역혁신역량이 스탠포드대학교나 버

23) 이각범·송위진, “미국 실리콘 밸리의 첨단 중소기업과 조직 환경”, 『지역연구』 3권 3호 (한국지역학회, 1994)

클리대학교와 같은 세계적인 수준의 대학이 연구인력 양성기관으로서 기능했기 때문임

- 이들 대학을 통해 실리콘밸리에 첨단기술 개발에 필요한 핵심적인 인재들이 지속적으로 원활하게 공급되어 왔음
 - 스탠포드와 버클리 등에서는 주로 고급인력이 배출되고, 산타클라라대학과 산호세주립대학 및 7개의 커뮤니티대학은 주로 중간 경영자와 기술자를 양성함
- 특히나 실리콘밸리를 거론하면서 스탠포드 대학교를 언급하지 않는 것은 실리콘 밸리의 초기 역사를 통째로 무시하고 넘어가는 것과 다를 바 없을 만큼 스탠포드대학교가 실리콘 밸리의 초기 형성 과정에서 수행한 역할과 기능은 엄청난 것임²⁴⁾
 - 스탠포드대학교는 그 자체가 스핀오프(spin-off)의 중심지 역할을 해왔는데, 일례로 공학, 물리, 생명공학 분야에서 우수 연구 인력과 연구능력을 보유한 스탠포드 대학은 대학이 가지고 있는 기술적 잠재력을 산업화로 연계시키는 데에 초점을 맞춤
 - 이를 통해 대학은 산업계가 직면한 문제를 대학 내로 끌어들여 연구주제로 활용하는 동시에 대학재정 확보와 대학교수와 연구자들의 창업활동에도 기여하고 있음
 - 실제로 스탠포드 대학교의 교수 및 대학원생들이 연구실에서 개발한 신기술을 활용하여 창업을 함으로써 성공을 거둔 사례가 이루 헤아릴 수 없이 많음

■ 스타트업 교육 및 네트워크 형성의 통로, 밋업(meetup) 그룹

- 실리콘밸리의 문화를 만드는 중요한 요소 중 하나는 다양한 통로의 창업교육과 네트워크인데, 그 중 실리콘밸리 지역의 밋업(meetup) 그룹은 스타트업 교육과 네트워크에서 핵심적인 역할을 한 것으로 평가됨
 - 실리콘밸리에는 지역별로 수십 개의 밋업 그룹이 조직되어 교육과 네트워크의 중요한 통로 역할을 하고 있음.
 - 창업에 관심이 있거나 창업을 준비하는 사람들, 투자자를 찾는 창업가들, 엔지니어들이 각각의 관심사에 따라 스스로 밋업 그룹을 조직하여 교육, 컨설팅, 피치(pitch)에 이르는 크고 작은 행사를 주관함
 - 창업 과정에는 단계별 투자유치를 위하여 피칭이 필수적인데, SVET(SiliconValley Entrepreneurs) Toastmasters와 같이 피칭을 코칭해 주는 밋업 그룹도 있음

24) 조형제, “미국 실리콘밸리 첨단 대기업의 경영전략과 기업조직”, 『지역연구』 3권 3호 (한국지역학회1994), p.55

- 또한 창업관련무료 온라인 교육이 다양하게 제공되고 있는데, 대표적으로 Coursera(www.coursera.org)는 Stanford 대학교 교수들이 만든 사이트로 세계 최고의 대학들과 파트너를 맺어 누구나 무료로 수강할 수 있는 온라인 교육과정을 제공함
- 창업활동에 필수적인 네트워크 또는 인맥은 실리콘밸리에서 매우 강조되는 요소임
 - 스탠포드 대학을 나오거나 마이크로소프트, 구글, 오라클 같은 회사에서 일한 경험이 없는 경우, 스스로 네트워크를 만들어 나가야 하는데, 밋업 그룹에 가입하여 여러 행사를 통하여 사람들을 만나고 네트워크를 만들어 나가기도 함
- ‘Index Silicon Valley(2007)’에 의하면 실리콘밸리의 네트워크는 지역 내 한정되는 것이 아니라, 전 세계 주요 클러스터와 연결되어 있는 것으로 나타남
 - 즉 실리콘밸리가 모든 것에 만능일 수 없기 때문에 전 세계 다른 지역과 연계하여 인재와 자금 및 기술을 상호 활용하는 것임
 - 예를 들어 실리콘밸리에 입지하고 있는 기업과 다른 지역에 위치하고 있는 기업이 공동으로 출원한 특허를 보면 1993년에 비해 2005년에 약 6배 증가하였음

■ 혁신체제를 둘러싼 자연환경도 성공변수로 작용

- 지역혁신체제의 효율성은 체계 자체의 구성요소 뿐만 아니라 체계를 둘러싸고 있는 환경적 요소도 결코 무시할 수 없는 변수로 작용함
 - 2차 세계대전 이후 캘리포니아 지역이 날씨가 좋고 우기가 짧아 항공산업을 중심으로 한 군수산업이 발전할 수 있었던 것임
 - 그 결과 실리콘 밸리가 있는 산타클라라 지역에 미항공우주국(NASA)의 에임스 항공연구소(Ames Aerospace Laboratory)가 입주하게 됨으로써 초기 실리콘 밸리의 형성과정이 보다 원활할 수 있었음

2 보스턴 루트128

1) 지역혁신 배경

■ 보스턴은 매사추세츠에서 가장 큰 경제활동 중심지

- 보스턴은 초기 유럽인들의 정착시기부터 주요한 국제적 항구이자 매사추세츠 주정부의 수도였음
 - 오늘날 광역 보스턴 지역은 세계에서 가장 혁신적인 경제지역의 하나로서 널리 인식되고 있음
- 하버드와 MIT 대학 등 세계적인 연구 교육기관이 보스턴에 위치하고 있으며, 풍부한 역사유산과 다방면의 문화자원과 결합되어 보스턴을 매사추세츠에서 가장 큰 경제활동의 중심지로 만들었음
- 광역 보스턴은 서피크 카운티 전지역, 미들섹스와 노포크의 대부분, 그리고 폴리머스, 에섹스 카운트의 일부지역을 포함하고 있음
 - 매사추세츠 전체 인구 및 고용의 절반을 차지하고 있으며, 공공, 상업, 산업 제도가 모두 이 지역에 모여 있음

■ 보스턴 중심지의 교통정체 해결 위한 루트128 고속도로 건설

- 루트128은 지금의 I-95(interstate 95) 구간 및 I-93의 일부 구간과 겹쳐지는 광역 보스턴 지역의 외곽을 우회하는 고속도로로서 당초 보스턴 중심 지역의 극심한 교통정체를 해결하는 데 그 목적이 있었음
- 보다 구체적으로는 자동차와 트럭이 보스턴의 주요 교통수단으로 자리한 이후, 교통 전문가들이 보스턴 교통정체의 근본적인 해결책의 하나로서 남북을 우회 관통하는 도로를 설계한 것이 바로 루트 128임

■ 기업가들에 의한 루트128 잠재력 발현 위한 인더스트리얼 파크 건설

- 제2차 세계대전 말, 기업가들은 새로이 완성된 루트128 벨트웨이 구간의 잠재력을 발견하였고, 이곳에 미국 최초의 교외 인더스트리얼 파크를 건설

하였음

- 루트128과 이곳에 입지한 기업가들은 매사추세츠주를 구경제에서 컴퓨터와 전자공학 테크놀로지의 새로운 시대로 신속하게 이동시킴
- 레이더와 트랜지스터를 생산하는 레이터온 등 첨단 회사들이 루트 128 고속도로를 따라 속속 설립되었음
- 폴라로이드와 DEC, 데이터 저너럴, LISP, Gulliname, Clevite 등 수많은 종류의 크고 작은 혁신 기업들이 루트128과 I-495 벨트웨이 사이에 설립 됨
- 이후 루트128은 MIT와 밀접한 연결을 맺으며 보스턴 주변의 벨링턴, 렉싱턴, 윌덤으로 이어지는 지역에 형성된 기업밀집 연구단지를 의미하는 별칭으로 변화

2) 지역혁신 주요내용

■ 지역자본을 토대로 루트128지역에 신규기업들이 속속 설립됨

- 루트128 지역의 형성과 초기 성장에는 실리콘밸리와 마찬가지로 연구중심 대학인 MIT와 방위비 지출이 주요한 요인으로 자리 잡고 있음
 - 1861년 설립된 MIT는 산업계와 계산된 거리를 유지하고 있었던 하버드 대학과 달리 사기업에 위한 연구와 컨설팅에 적극적으로 참여함
 - 1918년 MIT는 연구 재정지원을 목적으로 제너럴 일렉트릭, 코닥, 듀폰과 같은 대기업들과 테크놀로지 계획을 확립한 것에 이어 1920년대에는 ‘산업협력연구부(Office of Sponsored Projects의 전신)’를 설치·운영하였음
- 20세기 초 당시 MIT는 전자공학이라는 새로운 물결의 중심지였으며, 특히 전자공학분야에서 유명했던 부시 교수는 후에 루트128의 대표기업이 된 레이테온의 전신인 ‘어메리칸 어플라이언스 컴퍼니(AAC)’ 설립을 적극 도움
 - 초기 냉장고 생산회사로 설립된 AAC는 1925년 새로운 종류의 진공관 개발에 성공한 후 JP모건과 보스턴 지역 부호들로부터 대규모 투자재원을 획득, 레이테온으로 회사명을 개칭하였음
 - 같은 시기, 폴라로이드와 내셔널 리서치 코퍼레이션(NRC)과 같은 신규기업들이 지역자본을 토대로 루트128지역에 속속 설립됨

■ 루트128 지역의 경제성장은 연방정부의 전자공학 지원으로 본격화

- 루트128 지역은 연방정부의 전자공학에 대한 연구지원에 의해 본격적으로 성장을 하게 되었는데, 특히 2차 대전 동안 MIT는 군사연구를 수행하는 미국의 연구중심지로 역할함
 - 1941년 최초 과학연구개발 연구기구인 ‘과학연구개발청(OSRD)’의 초대 소장으로 임명된 부시 교수의 지원으로 MIT 연구소는 1940-1950년대 동안 총 3억 3천만 달러의 1/3에 해당하는 연구비를 수주함으로써 이후 보스턴 산업부흥의 동력을 제공
- OSRD의 연구자금으로 설립된 레이더 연구소(Rad Lab)는 미국 대학 최초의 대규모 학제간, 그리고 다기능의 연구개발조직으로서, 레이더와 네비게이션 시스템에 관한 중요한 전시 연구를 수행하였음
 - 또한 MIT는 공군의 요청에 의해 링컨연구소(Lincoln Lab)를 설립하여 장거리레이더, 항공방위 경고시스템 등을 개발하였음
- 이와 같이 보스턴 지역의 연구소들은 1960년대 중반까지 5,000여명의 과학자와 엔지니어들을 고용함으로써 역량 있는 많은 물리학과 전자공학도들을 이 지역으로 끌어들이었음
 - 특히 전후 이들이 대학 연구소와 교수로 잔류하거나 지역회사에 고용됨으로써 루트128 혁신지역의 풍부한 인적자원을 형성하였음

■ MIT와 인접한 지역 거점을 중심으로 고기술 기업체들 입지

- 보스턴지역의 산업도 전쟁특수로부터 직접적 혜택을 받았으며, 레이테온은 전시 군사계약을 통해 급속히 성장하여 고용자 수가 1940년 1,400명에서 1945년 1만 6,000명으로 크게 증가하였음
- MIT대학과 방위지출로 인해 활성화되기 시작한 연구 및 산업 활동은 1951년 루트128 고속도로의 제1구간(27마일) 완공으로 공간의 폭을 크게 확장시켰음
 - 루트128 고속도로는 보스턴 외곽의 20여 개 도시를 연결하였고, 캠브리지와 같이 MIT와 가까운 거리에 있는 지역 거점을 중심으로 고기술 기업들이 속속 자리 잡기 시작함

- 로써 ‘미국의 테크놀로지 하이웨이’라는 별칭을 갖게 됨
- 1965년 574개의 회사에서 8년 만에 약 1,200여개의 회사가 들어섬

■ 자본공급을 위한 미국 최초의 공공 벤처캐피탈 회사, ‘미국연구개발협회’ 설립

- MIT 엔지니어링 관련 부서 및 연구소들은 1960년대 동안 지역 내에 175개가 넘는 신규기업을 파생시켰음
- 새로이 생겨난 신규기업지원 조직 역시 지역 내 기업 활성화에 큰 역할을 수행하였는바, 가장 대표적인 것이 1946년 전쟁기간 개발된 신기술을 이용하여 사업에 진출하려는 기업에 대한 원활한 자본 공급을 목적으로 설립된 ‘미국연구개발협회’였음
- ‘미국연구개발협회’는 미국 최초의 공공 벤처캐피탈 회사로서 MIT 관련 연구소에 적극적인 투자를 시도함

3) 지역혁신 요인 및 결과

■ 1970년대까지는 교통기능과 함께 하이테크 기업과 상품의 메카로 성장

- 교통전문가와 도로설계자들은 루트128이 첨단산업의 거점 기술지역으로 발전할 것을 예상하지 못했으나, 1950년대 이후 첨단산업이 루트128 주변의 보스턴 교외지역으로 급속히 밀려들어오면서 이곳은 보스턴 일원의 첨단산업을 대변하는 용어로 자리 잡게 됨
- 특히 루트128의 서쪽 지역은 첨단 기업의 본사들이 집중 입지하여 ‘미국의 테크놀로지 하이웨이’라고도 일컬어졌으며, 미국 서부의 실리콘 벨리와 쌍벽을 이룸
- 레이테온과 MITRE 등 거대 방위기술업체와 지역기업들은 레이더 트랜스미팅 튜브, 텔레콤, 컴퓨팅, 미사일 통제 시스템 등과 같은 전자공학 부품생산을 전문화시킴
- 특히 루트128 지역 생산업체들은 인구중심지로부터 멀리 떨어져 있으므로 TV, 라디오 등 가전제품보다는 주로 높은 수준의 기술과 지속적인 혁신을 요구하는 정교한 기술부품과 군사 전자공학에 집중하였음

- 이렇게 1970년대까지 루트128 지역은 미국의 선도적인 전자공학 혁신센터의 역할을 하며, 수천 명의 거주자와 고용인을 연결하는 교통기능과 함께 하이테크 기업과 상품의 메카로 성장함

■ 방위 및 항공시장에 대한 지나친 의존이 경기침체의 원인으로 작용

- 그러나 루트128 지역의 생산업체들은 점차 방위 및 항공시장에 지나치게 의존하는 경향을 보였는데, 이로 인해 방위예산 삭감과 함께 극심한 지역경기 침체가 발생하게 됨
 - 1970년대 베트남 전쟁 종식과 우주전쟁 완화로 루트128지역에 대한 군수계약은 급격히 감소하였고, 이에 따라 1970~1992년 사이 대략 3만 명에 이르는 방위 관련 일자리가 사라졌음
 - 레이테온도 전체 근로자의 40%에 육박하는 1만여 명을 해고함
- 이러한 심각한 경기침체는 루트128 지역 기업들이 점차 상업시장으로 시선을 돌리게 된 계기가 되었음

■ 미니컴퓨터 시장의 등장으로 1970년대 극심한 경기침체 극복

- 루트128 지역이 1970년대 초 극심한 경기침체에서 벗어날 수 있게 된 계기는 미니컴퓨터의 등장으로써, 미니컴퓨터 시장의 확대는 1970년대 말까지 루트128 지역을 컴퓨터 산업의 성장 중심지로 만들었음
 - 특히 DEC은 1977년까지 10억 달러 이상의 매출을 보이며 세계 전체 미니컴퓨터 판매의 40%를 점유하였음
- 미니컴퓨터 시장의 성장과 함께 루트128지역은 수많은 컴퓨터관련 부품 공급업자와 기술관리 컨설팅기업 및 다른 비즈니스 서비스 제공자들의 집적지가 되었음
 - 이러한 지역 하부구조가 기존 기업과 신설 기업을 지탱하는 중요한 자원으로 작용
- 1975년까지 루트128을 따라 형성된 테크놀로지 콤플렉스는 10년 동안 폭발적인 성장을 구가하였고, 약 10만 여명의 노동자가 종사하게 됨
 - ‘매사추세츠의 기적’으로 일컬어지는 이러한 경제성장은 미니컴퓨터 제조업체의 팽창,

1970년대 말 일시 회복된 방위지출, 이에 따른 군수계약 공급 증대에 의해 추동되었음

■ 그러나 1980년대 중반 다시 침체된 지역경제는 이후 회복되지 못함

- 이러한 ‘매사추세츠의 기적’은 오래 지속되지 못하였는바, 1985년을 기점으로 컴퓨터와 반도체 시장을 둘러싼 국내외 경쟁심화와 냉전종식에 따른 방위비 삭감으로 루트128지역의 경기는 다시 침체되기 시작함
 - 왕, 데이터제너럴 등 미니컴퓨터 회사들은 고객들이 워크스테이션, 퍼스널컴퓨터로 이전함에 따라 함께 침체되기 시작하였음
 - 신규기업의 고용창출은 있었으나, 이 역시 미니컴퓨터 회사에서 지속되고 있던 정리해고자들을 상쇄하는 정도는 아니었음
- 1989년 엔지니어링 워크스테이션 선구자로 성공을 거둔 아폴로사가 휴렛 팩커드에 매각되고, DEC사 역시 방위비 삭감으로 정리해고를 반복하는 사태가 발생함
 - 이후 루트128은 인터넷과 스프레드시트 프로그램과 같은 새로운 정보기술의 발명과 새로운 기업들의 생성에도 불구하고 전반적으로 볼 때 지역의 번영을 지탱할 수 있을 만큼의 빠른 성장과 지속적인 상업화에는 실패하였음
 - 특히 방위 부아는 1990년대 초 이후부터 수년에 걸쳐 지속적인 마이너스 성장을 기록하고 있음
- 냉전종식과 예산삭감 등 실리콘밸리와 유사한 경기침체 요인을 겪은 루트128 지역은 1980년대 중반 이후 재개에 성공한 실리콘밸리와는 명암을 달리하기 시작하였음
 - 1990년대 100대 고성장 전자기업 수는 실리콘 벨리가 39개 기업인데 반해, 루트128은 4개 지역에 불과했음
 - 특히 비중 역시 실리콘 벨리가 54%인데 비해, 루트128은 10%에 불과
 - 하였으며 이외에도 연방 R&D 지출규모, 벤처자본비중, 500대 기술성장 기업수 등에서 확연히 뒤지게 되었음(jointventure.org)

■ 회복 실패의 주요 요인으로 ‘독립회사 기반의 산업체계’가 지적됨

- 실리콘밸리는 개방적 지역네트워크에 기반한 산업체계를 지닌 지역으로

자리를 잡았으며, 이러한 네트워크는 경기위기와 시장변화에 유연하게 대응할 수 있도록 함으로써 기업들이 재개할 수 있도록 도운 핵심요인이었음

- 반면 루트128은 소수의 고도로 통합된 독립회사에 기반한 산업체계를 형성하고 있었음(Saxenian, 1994)
 - 이 같은 독립회사 기반 산업체계는 비밀과 기업충성심 등과 같은 요소가 고객, 부품 공급자, 경쟁자 사이 관계를 컨트롤함으로써 안정성과 자기신뢰를 조장하는 기업문화를 강화시킴
 - 이에 따라 루트128 지역 내 기업의 경우 위계서열이 엄격하고 권위가 집중화됨으로써 정보가 수직적화 되는 경향을 보였음
- 이와 같은 경직된 위계질서, 의사결정의 중앙 집중화, 많은 과정과 절차의 내부화 등 수직적 조직형태는 장기간에 걸친 군사적 계약구매의 영향에서 비롯된 것으로 보는 시각이 많음
 - 이러한 조직문화, 기업문화는 기업의 경제적 자급자족을 조장하고 기업 간 파트너십보다는 비밀보장을 우선시하는 결과를 낳음
 - 고용인들은 기업에 대한 충성도를 대가로 한 장기고용에 관심을 보였고, 서열을 통한 진급과 많은 연금을 갖고 퇴직하기를 기대하였음
 - 반면에 고용주들은 다른 기업으로 갈 가능성이 높은 기술자나 프로그래머의 고용을 기피하였음

■ 거대기업들의 경우 지역사회와의 유대 부재 문제가 심각

- 이러한 문화 때문에 루트128지역의 기업 경영자들은 계약구매를 위해 자신의 지역보다는 워싱턴으로 향했음(Saxenian, 1994)
- 따라서 루트128 지역은 실리콘 밸리와 달리 기업 간 그리고 기업조직 내 경계선, 그리고 기업체와 지방조직과의 경계선이 매우 뚜렷하게 존재하였음
 - DEC와 같은 많은 거대기업들의 경우에는 입지한 지역과 거의 유대를 가지고 있지 않았다는 점이 그 대표적인 예로 지적됨
 - 루트128 지역 내 기업들은 빠른 시장변화 및 적응과정에서 이 같은 주도적 생산 업체의 고립적 조직구조와 관행에 의해서 크게 제한을 받음

- 이러한 연유로 1980년대 말 지역의 대규모 미니컴퓨터 회사들은 새로운 시장조건에 매우 더디게 적응하였으며, 결과적으로 자신들의 성장영역을 실리콘 벨리의 퍼스널 컴퓨터와 워크스테이션에 내어주게 되었음

■ 지리적·공간적 근접성을 통한 집중 부족으로 상호학습 부재

- 루트128 지역의 경우 기업들이 MIT대학과 직, 간접적인 관련을 맺고 있기는 했으나, 실리콘벨리와는 달리 대학으로부터 일정 거리를 유지한 도로 중심의 거점형 클러스터를 형성하고 있었다는 점에 주목해야 함
 - 지리적 근접성은 주체들 간의 대면적 상호작용을 촉진시키고 결과적으로 경험의 공유를 한층 용이하게 한다는 점에서 매우 중요한 의미를 지님
- 많은 수의 기술기업들이 공간적 집중을 통해 지역네트워크를 형성하고 있던 실리콘 벨리와 비교해볼 때, 루트128 내 기업들은 도로를 중심으로 한 메트로폴리탄 보스턴 지역에 펼쳐져 있기 때문에 상대적으로 기업 간 상호작용이 저하될 수 밖에 없었음

■ 실리콘벨리와의 산업체계 및 기업조직 차이는 지역문화 차이에서 비롯

- 실리콘벨리의 지역문화는 개방적, 실험적 정신이 매우 강하게 나타나는 반면, 루트보스턴 지역의 지역문화는 상대적으로 폐쇄적이고 보수적인 경향을 보임
 - 실리콘벨리 지역이 위험공동 부담에 대한 이해와 파트너십에 대한 강한 믿음이 있었다면, 보스턴 지역은 기존의 관습과 예법, 자기신뢰에 대한 강조가 주요 덕목이었음
- 이는 보스턴 사회구조가 상대적으로 안정되고 보수적인 영향력 속에서 형성되어온 결과라고 할 수 있음(Pilion&DeBresson, 2003)

<표 4-4> 미국 실리콘밸리와 보스턴 루트128의 혁신 주요 내용 비교

구 분	혁신 리더의 역할	혁신 코어그룹의 존재	혁신 네트워크의 존재	상호학습 과정	혁신의 자기증폭과 확산
미국 - 실리콘밸리	민간자본이 주도 하는 형태이므로 특정한 촉진·조정자의 역할은 약함	제 1, 2, 3, 4의 물결을 이끈 회사들이 코어그룹의 역할 회사들이 혁신리더 역할 됨	전 방위적, 개방적 네트워크 기반의 지역혁신체제. 초기 형성과정 이후 민간 주도의 다양한 네트워크화 가속. 특히 벤처 캐피탈 형성으로 강력한 금융 인프라 존재	공급 및 수요 업체들과 밀접한 상호관계 및 공동학습을 통해 지속적인 혁신능력 향상	매 시기의 기술 혁신 물결은 다음 시기의 실리콘밸리 경제를 배태하고, 산업 구조를 변화시킴. 2000년 전후로 지역경제가 팽창하며 실리콘밸리의 경계 확장
미국 - 보스턴 루트 128	특정 혁신리더 부재, '과학연구개발청' 초대 소장인 부시 교수의 지원으로 MIT 연구소가 동력 제공	보스턴(루트128) 지역의 혁신을 이끌어가는 코어그룹을 확인하기 어려움	독립회사 기반의 산업체계 중심이었기 때문에 특정한 네트워크를 확인하기 어려움	네트워크의 부재로 인해 상호학습 역시 부재	1960년대 175개가 넘는 신규기업을 파생시켰으나, 1980년대를 기점으로 더 이상의 확산은 확인되지 않음

제4절 이탈리아

1 불로냐

1) 지역혁신 배경

■ 이탈리아는 국가적으로 소기업 중심의 협동조합체계가 잘 구축됨

- 이탈리아는 중소기업 중심으로 기업 활동이 이루어지는 국가로서 대기업 중심의 경제구조를 지닌 국가는 아니지만, 1970년대 경제위기에 처해 대기업 노동자들의 대량해고가 진행되었을 때, 직업별 소기업을 설립하였고 그들의 연합 체제를 구축함
 - 이는 약자들은 뭉쳐야 살 수 있다는 교훈을 실행한 것임
 - 이탈리아의 협동조합은 은행·소매·노동·문화·서비스 전반에 걸쳐 경제의 중심에 있음
- 한편 불로냐 시는 시가지 중심부에 900년의 역사를 가진 세계에서 가장 오래된 불로냐 대학이 위치하고 있으며, 시가지 가로를 따라 12~13세기에 건조된 폴티코라 불리는 회랑(回廊)이 각 시대의 특징을 나타내면서 전체로서 조화된 독특한 도시경관을 만들어 내는 지역임

■ 경제쇠퇴 위기를 맞은 불로냐 시는 협동조합연합체제로 위기 극복

- 불로냐는 1970년대 이후 도심 외곽지역에 집중적으로 지어진 제조업 관련 기업과 공장 때문에 상대적으로 도심이 활기를 잃게 되었고, 낡고 오래된 건물들이 점점 늘어나면서 구도심은 빈민지역으로 불릴 정도로 쇠락하게 되었음
- 그러나 불로냐는 지역 주민 10명 중 7명이 조합원이라고 보면 될 정도로 협동조합이 뿌리박혀 있어 이탈리아의 그 어느 지역보다 협동조합의 비율이 높은 지역이었으며, 이는 그 지역을 변화시키는 원동력이 되었음
 - 불로냐는 1980년대 이탈리아의 '기적의 부활'의 원동력인 '제3의 이탈리아' 지역의 중핵 도시이자 역사도시로 대중에게 인식됨
- 불로냐의 협동조합은 더불어 2008년 미국발 경제위기와 2012년 그리스발 경제위기 때에도 위기에 강한 저력을 보인 바 있음

■ 문화도시로의 변화를 위한 볼로냐 시의 도심 재개발 사업 시작

- 1960년대 고도 성장기에 주정부는 오래되어 낡고 붕괴된 ‘폴티코’를 제거하고 도심부의 빌딩 화를 추진하였으나 보존운동차원에서 많은 시민들이 이에 반대하였음
 - 시민들은 폴티코가 주는 풍요로운 도시경관을 지역의 문화적 아이덴티티로서 중시함
 - 이에 폴티코는 도시경관의 리더로 전 세계적인 주목을 받았고, 관광명물로 유명세
- 1980년대에 볼로냐는 문화도시로의 변화 작업에 착수하였음. 이를 위한 도심 재개발 사업이 보존과 재생이라는 슬로건 아래 시작했고, 2000년에는 볼로냐가 유럽 문화 도시로 지정되면서 도약기를 맞음
- 문화도시를 향한 볼로냐의 2000년 사업의 핵심은 창조 공간 프로젝트이며, 대표적으로 규모는 그리 크지 않지만 도심 재개발로 재건축된 어린이용 극장 ‘페스토니’라는 극장이 있음
 - 페스토니에서는 연간 200일 300회가 넘는 공연을 1만 원의 저렴한 가격으로 제공함
 - 다채로운 작품을 1년 내내 끊임없이 합리적인 가격으로 올림으로써 볼로냐를 연극도시로서 발돋움할 수 있게 한 배경에도 협동조합 시스템에 있음

2) 지역혁신 주요내용

■ 지역경제 구조 중심에는 다양한 구성원으로 결성된 협동조합 존재

- 볼로냐에는 지역수요를 내부적으로 충족하고 문제를 해결하기 위해 다양한 구성원들로 결성된 수많은 협동조합들이 활동하고 있으며, 협동조합의 활동은 다양한 분야에서 협력을 추구하기 위해 연합조직을 결성하여 사회혁신을 추구함
- 대표적으로 레가코프 협동조합은 다양한 분야의 협동조합들이 연합해 만든 종합적 조직 형태로 규모의 경제를 실현하기 위한 협동조합들 간의 연대의 힘을 살리며 어려움에 처한 협동조합들에 대해 서로 돕고 유기적 상호관계로 거래비용을 감소하는 등 상호신뢰와 네트워크가 잘 발달되어 있음
 - 이러한 레가코프 협동조합은 볼로냐에서 가장 잘 발달되어 있으며 특히 협력과 연대의식은 지역사회 문제를 공유하고 지역기반의 사회적 책임을 중요한 가치로 여기는 협동조합의 장점을 잘 살리고 있는 것임
- 협동조합 간의 강한 연대 및 협력활동과 사회적 자본의 형성은 유기적 네트워크의 산업

구조인 경제적 요인과 협동조합들의 정부 사회서비스의 참여를 통한 활발한 민관 파트너십의 요인과 연관되기도 함

- 이들은 다양한 형태의 활동들을 통해 지역사회발전에 기여하고 있으며 민관을 비롯한 지역 주체들과 밀접한 상호교류를 바탕으로 활동하는 것이 특징적임

■ 협동조합의 유형 또한 매우 다양하여 지역의 삶 전반에 영향

- 볼로냐는 여러 면에서 이탈리아 평균보다 양호한 실적을 거두고 있음. 볼로냐의 시민들은 대부분 한 곳 이상의 협동조합에 가입하고 있으며, 협동조합의 종류도 산업별로 다양하게 분포하고 있음
 - 한국의 생협과 유사한 소비자생활협동조합부터 농업 등을 담당하는 생산사협동조합, 택시협동조합, 와인협동조합 등 종류가 다양함
- 주택 역시 협동조합을 통해 구입하는데, 주택협동조합인 ‘콤포안살로니’는 은행에서 대출을 받아 공장 노동자와 가난한 서민 등이 집을 구입할 수 있도록 지원함
 - 그 결과 볼로냐 주민의 80% 이상이 주택을 소유할 수 있었으며, 자연스럽게 부동산 가격이 안정적으로 유지되었음
 - 협동조합을 통해서도 주택을 구입할 수 없는 조합원은 10년 간 임대료를 내면서 거주하며, 이후 집을 살 때에는 임대료 역시 주택가격에 포함되어 저렴하게 구입 가능함

■ 건물 외관은 보존하고 내부는 개조하는 ‘볼로냐 2000 프로젝트’ 추진

- 볼로냐는 역사 시가지 보존과 재생에 중점을 둔 도심재생 전략으로서 과거의 유산들을 문화 창조 공간으로 되살리는 ‘볼로냐 2000 프로젝트’라는 도시 변신 프로젝트를 진행하였는데, 이는 버려진 옛 건물들을 문화시설로 개조하는 프로젝트임
 - 이 창조 공간 프로젝트의 결과로 볼로냐는 명실상부한 문화도시로 거듭남
- 이 프로젝트는 도심 건축물의 외형은 보존하고 내부는 첨단문화공간으로 탈바꿈 시킨 것이 특징으로, 볼로냐의 많은 미술관, 박물관은 모두 버려진 옛 건물들을 개조해 낸 것임
 - 버려진 제빵공장, 도축장, 소금창고 등 기존의 산업유산을 리모델링하여 현대미술관과 박물관, 도서관, 복합 문화예술센터 등으로 선보임
 - 음악인, 연극인 학사코스를 위한 음악 연극화 수업이 이루어지고 예술인들을 한 실습공

간과 비디오아트 연극자료 공간도 있음

- 과거 주식거래소는 이탈리아 최대의 디지털 도서관으로 변신했고, '팔라초 디 렌초' 등의 중세 귀족들의 저택은 대규모 이벤트와 회의를 열 수 있는 시설로 복원됨
- 오랜 역사를 지닌 구도심의 도시 건축적 특징을 최대한 살려 볼로냐 문화 예술지구를 조성하면서 새로운 전성기를 맞게 되었음
- 건물 뿐 아니라 전시된 유물과 미술품도 주목할 수 있는데, 세사 볼로냐 교회 유물과 의상들을 한자리에서 볼 수 있는 세사 박물관은 원래 귀족의 저택이던 것을 특색 있는 미니 박물관으로 개조해냈고, 중세 때부터 유럽최고의 해부학 교실이 있었던 대학건물은 그대로 해부학 박물관이 됐음

3) 지역혁신 요인 및 결과

■ 협동조합 설립은 공동체 의식과 지역민 삶의 질 향상을 목적으로 함

- 볼로냐 협동조합은 이윤을 남기는 것이 목적이 아니라, 조합원의 운택한 삶과 일자리 제공이 목적임. 더불어 많은 시민들이 협동조합의 조합원으로서 공동체 의식을 가지고 연대하여 자신이 살고 있는 곳을 더 살기 좋게 만들어 가는데 노력함
- 시민들은 마트 대신 'coop'에 간다고 이야기하고, 모두가 협동조합 조합원이 되어 서로를 신뢰함. 이러한 점은 협동조합 도시들이 가지고 있는 저력이라고 볼 수 있음(오마이뉴스, 17.10.03)
- 볼로냐는 다른 유럽 국가 및 도시들과 달리 금융 공황의 타격을 받지 않았을 뿐만 아니라, 유럽의 고질적인 문제인 실업 문제에서도 자유로움. 이는 길게는 1000년 이상을 이어온 협동조합이 볼로냐 경제의 틀이자 '오래된 대안'으로 작용하고 있기 때문임

■ 중소기업과 협동조합들 간 상호교류를 통한 생산네트워크 시스템

- 도시의 산업은 대부분 협동조합 기업에 뿌리를 내리고 있으며, 볼로냐 대기업 10개 중 6개가 협동조합임. 볼로냐의 소기업들은 직인기업연합 등 협동조합조직 네트워크형으로 연결되어 있으며, 노동에서의 협동이라는 모델은 융합을 가져왔고 대형 협동조합을 탄생시킴
- 볼로냐가 창조도시로 인정받는 이유로 다양한 지역의 중소기업과 협동조합들 간의 상호

교류를 통한 창의적 발전의 생산네트워크 시스템도 거론할 수 있음

- 볼로냐의 이 같은 네트워크를 통해 연대와 협력으로 발전하는 비영리부문이 충실한 ‘창조여건의 풍부함’과 수입대체의 활발한 교류를 바탕으로 기업들 간의 대규모 공생적 협력을 통한 ‘연대의 경쟁력’을 기반으로 창조도시로 발돋움 함(마사유키, 2004; Jacobs, 1984).
- 볼로냐에서 협동조합들이 연대와 협력에 기초한 활동과 신뢰를 기반으로 상호교류를 함으로써 창조도시 형성에 중요한 역할을 수행하였음. 즉 볼로냐는 누군가의 지원이 아니라 역동적 교류를 통해 서로를 대체해 나가는 과정으로 형성되었음

■ 주정부, 지자체는 도시경관 보전정책과 연결된 직인기업 육성정책 수행

- 주정부와 지자체는 직인기업과 직인기업협동조합에 대해 각종 기술학교나 연수제도를 운영해 금은 세공이나 도기에 이르기까지 전통기능의 계승, 하이터치의 패션 감각, 나아가 하이터치 기기를 사용하는 기능공 양성까지 폭넓은 인재양성을 육성함
- 주정부의 지원은 역사적 경관이 보전된 시가지의 문화적인 환경 속에서야말로 풍부한 감성을 갖춘 직인기업이 육성된다는 이념에서 나옴
 - 예컨대 시민의 손으로 보전된 역사적 시가지가 직인기업을 위한 인큐베이터가 되는 것으로, 도시의 문화집적이 신규 유망한 기업이나 산업을 낳는다는 것임

■ 역사적 시가지의 보존 및 재생으로 유럽의 문화수도로 선정

- 볼로냐는 문화재 없이도 도시를 문화 천국, 박물관 천국으로 탈바꿈시켰으며, 이를 활용 해 볼로냐에서는 300개의 콘서트, 2,300개의 박람회, 합계 2,000시간에 달하는 행사가 가능해졌음
- 볼로냐 국제아동도서 박람회(Bologna Children's Book Fair)는 전 세계의 관심을 모을 수 있는 볼로냐만의 특징적인 연중행사로 자리 잡았고, 볼로냐는 이 박람회를 통해 역사도시에서 문화도시로의 탈바꿈 할 수 있었음
- 2000년대에 들어 볼로냐는 유럽의 문화수도로 선정되었고, 2006년에는 이탈리아 최초로 유네스코가 선정한 창조적 도시네트워크(The Creative Cities Network) 음악도

시로 선정되기도 하는 등 다양한 영역에서 문화의 중심이 되고 있음

- 이러한 성과는 문화예술도시를 지향하는 시의 지속적인 노력의 결실임

- 볼로냐는 이러한 과정을 통해 자연스럽게 건축, 제품, 디자인, 음악, 미술, 교육, 출판 등의 문화예술 부문을 선도하게 되었고, 볼로냐시 주도의 문화산업을 통한 도시 재생 사례는 다른 여러 나라에서도 구도심 재생의 모범사례로 꼽히고 있음

■ 문화도시로의 성공적 안착은 지역경제 활성화 매개체의 역할

- 볼로냐 지역 내 문화시설과 콘텐츠가 풍부해지면서 문화를 소비하는 사람들이 늘어났고, 이것은 도시의 경제를 일으키는 시작이 되었음
 - 문화소비지출이 늘어나면서 문화산업이 호황을 맞게 되었고, 그만큼 일자리가 증가함과 동시에 소득의 상승이 일어남으로써 도시경제가 전체적으로 활발해졌음
- 문화산업이 활성화되면서 관련 산업, 서비스업, 제조업에 이르기까지 시너지 효과를 불러옴. 볼로냐가 문화도시로서 이름을 알리고 다양한 문화산업이 활발하게 되면서 결국 볼로냐에서 생산되는 모든 상품들이 고제품의 이미지를 얻게 되었고, 더불어 하이테크 상품들도 성공적으로 수출하고 있음
- 즉 문화가 지역경제를 활성화시키는 탁월한 매개체로서의 역할을 수행하고 있고, 현재 볼로냐 지역은 대중적으로 유명하지 않았던 과거와 달리 이탈리아에서 밀라노 다음으로 많은 관광수입을 내는 지역으로 성장했음

■ 협동조합 시스템은 지역주민의 소득과 실업률 등에도 긍정적 영향

- 이탈리아의 협동조합 역사는 150년이 넘지만, 그 중에서도 볼로냐는 협동조합이 시 전체 경제의 45%를 담당 중인 ‘협동조합의 도시’임
 - 볼로냐에만 400개가 넘는 협동조합이 있으며, 볼로냐에서 가장 중요한 기업 50개 중에 15개가 협동조합임. 협동조합은 GDP의 30%, 볼로냐가 속한 에밀리아로마냐 주 모든 생산 경제 활동의 약 3분의 1을 차지함. 임금은 국가 평균의 2배이며, 실업률은 3.1%에 불과하였음(2010년 기준)
- 볼로냐는 유럽연합에서 가장 소득이 높은 5개 지역에 속하며, 1인당 소득은 약 4만달러

가량으로 국가평균의 2배임. 실업률은 2.3%에 불과하고 여성고용률도 60% 가량으로 이탈리아 평균보다 10%가량 높음(2003년 기준)

- 협동조합들의 협동조합이라고 할 수 있는 레가코프는 단위 협동조합이 파산하거나 어려움에 처할 때 ‘조합기금’을 투자해서 실업자를 다른 협동조합에 취직시켜주거나, 기업에 보조금을 제공함. 또한 협동조합들은 고용을 축소하기보다는 전체 임금을 삭감함으로써 일자리를 나눔

2 나폴리

1) 지역혁신 배경

■ 나폴리 시는 거대 범죄조직의 활동으로 인해 범죄의 도시로 전락

- 이탈리아에서도 가장 크고 오래된 마피아 조직인 카모라는 나폴리에서 활동하고 있으며, 이들은 이탈리아뿐만 아니라 유럽에서도 최대 규모의 범죄조직임
- 카모라는 수익성이 높은 마약, 그중에서도 코카인에 집중 유럽 내 마약 거래에서 상당한 장악력을 가지고 있으며, 나폴리 세콘딜리아노에 있는 유럽 최대 마약 거래 시장을 운영하기도 함
- 마피아의 계속되는 범죄는 사회적인 분위기를 흐리기 시작했고, 지역민들은 지역을 떠나가기 시작함. 이에 도시 자체가 범죄의 도시로 변하고, 카모라를 중심으로 수많은 마피아들이 몰리는 악순환이 지속됨

■ 북부 이탈리아와의 경제적 차이 해소, 범죄 이미지 쇄신을 위해 관광 마케팅 시작

- 한편 이탈리아 북부는 남부와 단순히 지리적으로만 구분되지 않으며, 하나의 문화적 단위임. 1860년 가리발디에 의해 남이탈리아가 정복되어 이탈리아가 통일되기 전까지 이탈리아는 오랜 기간 동안 분열되어 있었음
- 북부 이탈리아는 8세기 프랑크 왕국에 정복된 이후 19세기까지 신성 로마 제국의 영향권에 있었으나, 남부 이탈리아는 이에 소속되지 않고 별개의 국가로 발전하면서 북부와 남부가 오래전부터 상이한 문화권임으로 발전함

- 이탈리아의 산업 삼각지대로 불리는 밀라노-제노바-토리노를 중심으로 중공업 산업이 밀집되어 있는 북부와 농업 및 관광업 중심의 남부는 1인당 GDP 차이가 2-3배에 달함
- 나폴리는 북부 지방과의 경제적 차이, 그리고 마피아로 인한 도시 슬럼화 등의 지역이 미지를 바꾸기 위해 관광마케팅을 추진하기 시작함. 로마시대 때부터 이어져 온 역사와 유적들을 관광지로 바꾸고 관리하기 시작한 것임

2) 지역혁신 주요내용

■ 매년 지역 내 오래된 건축물을 발굴 및 분석하여 관광자원으로 활용

- 나폴리 시는 관광마케팅의 일환으로 홍보, 안내 시스템을 구축하여 운영하고 있으며, 호텔, 카페, 레스토랑 등 지역의 오래된 건축 관광자원들에는 역사성을 부여하여 관광자원으로 활용함
- 나폴리 지역의 오래된 호텔, 카페, 레스토랑, 전문 음식점에 대한 역사적 내용을 매년 발굴하고 정리 및 분석하여 관광 DB를 구축하였음
 - 예컨대, Local Storici D'Italia : Historical Places of Italy Caffè Ristoranti Hotel

■ 역사적 유물과 유적들을 체계적으로 보전 및 관리

- 중세건물 중 일부는 공용청사로 활용하거나 전시를 위한 공간으로 활용하기도 함
- 폼페이 관련 유물들을 나폴리 박물관에서 체계적으로 보존 및 관리하고 있으며, 폼페이 유적지에서는 고고학자, 도시계획 전문가를 중심으로 역사적인 의미발굴과 지속적인 유지보수 작업을 병행하고 있음
- 역사유물, 유적에 대한 체계적인 보전 및 관리를 중시하였고, 관광자원화 된 건축물들의 지속적인 유지관리에도 신경 씬으로써 관광자원으로서 지속성을 부여함

■ 지역명이 포함된 음식을 개발함으로써 지역홍보에 효과

- 나폴리는 관광마케팅의 일환으로 홍보, 안내시스템을 구축하여 운영하였고, 특히 나폴리 피자 등 지역의 이름을 내세운 음식들을 개발 및 판매함으로써 지역의 이름을

국내외적으로 알리는데 기여함

3) 지역혁신 요인 및 결과

■ 나폴리는 남부 이탈리아에서는 최고의 관광도시로 성장

- 1~4월까지의 이탈리아 관광산업은 전년 동기 대비 2.5% 성장, 4.2% 증가한 외국인 관광객이 이에 주된 역할을 함(2014년 기준)
- 나폴리는 역사를 간직한 로마, 르네상스의 도시 피렌체, 패션의 도시 밀라노, 물의 도시 베네치아와 함께 세계 3대 미항을 지닌 도시로 세계적인 관광명소로 성장함

■ 그러나 관광업만으로는 북부 이탈리아와의 경제적 차이 해결 불가

- 나폴리를 포함한 남부 이탈리아는 관광업으로 도시 분위기를 바꾸고 경제를 활성화시키고자 노력했음에도 불구하고, 협동조합을 이용해 지역산업을 네트워크로 묶어 산업화하고, 중공업 중심의 도시를 활성화시킨 북부와 경제적 차이가 점점 더 벌어짐
- 특히 실업률이 굉장히 높으며 청년실업률은 특히나 매우 높아 심각한 수준까지 치달음. 이는 이후 출산율에까지 지대한 영향을 미침
- 과거에는 남부 지역이 북부 지역에 비해 출산율이 높았으나, 현재는 북부 지역이 남부 지역에 비해 출산율이 월등히 높아서 남부 지역의 경우에는 지역사회 자체가 붕괴될 것이라는 지적도 있음
- 나폴리의 경제가 활성화 되고, 관광도시로 발전을 하긴 했지만 남부 지역에서는 나폴리를 제외하고는 여전히 비교적 낙후된 지역임. 남부지방이 북부지방을 따라잡기에는 역부족하다는 평가가 여전히
- 특히 끊임없이 일어나는 범죄와 폐쇄적인 나폴리의 지역적 한계로 인해 다시 경제 부진이 나타남

<표 4-5> 이탈리아 볼로냐와 나폴리의 혁신 주요 내용 비교

구 분	혁신 리더의 역할	혁신 코어그룹의 존재	혁신 네트워크의 존재	상호학습 과정	혁신의 자기증폭과 확산
이탈리아 - 볼로냐	다양한 분야의 협동조합들이 연합한 레가코프 협동조합이 유기적으로 역할을 하고 있음	레가코프 협동조합이 존재하나, 다양한 산업군에서 활동하고 있는 협동조합들이 모두 코어그룹임	네트워크는 주로 지역민 대부분이 가입되어 있는 협동조합을 통해 이루어짐 특히 레가코프를 중심으로 협동조합들 간 상호신뢰와 네트워크 발전	업체들과 협동조합의 밀접한 상호관계를 통해 지속적인 혁신능력 향상	문화산업이 활성화되면서 관련 산업, 서비스업, 제조업에 이르기까지 시너지 효과를 불러옴.
이탈리아 - 나폴리	정부가 중심이 되어 관광마케팅을 추진하고 관광산업 운영	혁신 코어그룹의 존재가 확인되지 않음	특정한 네트워크를 확인하기 어려움	네트워크가 부재함에 따라 상호학습도 발견되지 않음	끊임없이 일어나는 범죄와 폐쇄적 성향으로 인해 다시 경제 부진

제5절 캐나다

1 퀘백(몬트리올)

1) 지역혁신 배경

■ 생미셸 지역의 지역산업이었던 채석장이 기능을 상실

- 캐나다 퀘백주의 도심에서 북쪽으로 10km 떨어진 생미셸 지역은 5만 5000여 명의 주민이 사는 몬트리올의 대표적인 낙후 지역임
- 생미셸 지역은 수십 년 동안의 석회석 채굴이 지역민의 주업이었으나, 석회석이 바닥을 드러내면서 1960년대 후반 이후 더 이상 채석장의 기능을 하지 못하였고, 남는 것은 엄청난 규모의 분화구처럼 생긴 구멍이었음

■ 채석장 및 인근지역을 지자체가 쓰레기 매립장으로 활용하기 시작

- 이후 몬트리올 시는 구멍도 메우고 엄청난 양의 쓰레기도 처리하기 위해 1980년대 말 이 지역을 22만 평에 이르는 축구장 90여 개 크기의 거대한 쓰레기 매립지로 활용하였음
- 채석 기능의 상실로 세수가 급격히 줄어들었던 지자체는 1980년대 이후 캐나다 전역의 쓰레기 매립 대금을 받아 공공재정을 마련해 옴
- 그러나 이 쓰레기 매립장에서 나오는 악취와 오염물질이 지역을 뒤덮었고, 독성 물질까지 뿜어내어 인근 지하수마저 오염시키기 시작함

■ 쓰레기 매립장으로 인한 환경오염 악화로 지역주민들이 대책마련 요구

- 주민들의 삶이 피폐해졌으나, 지역주민의 40%가 저소득층으로 가난과 소외를 견디며 힘겹게 살아가기 때문에 지역을 쉽게 떠나지 못하고 있었음
- 생미셸 지역의 주민들은 쓰레기 매립으로 환경오염이 악화되면서 이를 견디지 못하였고, 지자체에 쓰레기 매립 중단을 요구하고 나섬
- 주민들의 극심한 반발이 지속되자 시당국은 쓰레기 매립을 중단하고, 끝내 모두에게서

버려진 이 지역은 이민자 출신의 빈민 계층이나 사회적으로 소외받는 이들이 모여 사는 곳으로 전락함

■ 지역출신 한 무용가의 제안과 주민단체의 요구로 지역혁신 시작

- 몇 년 후 생미셸 지역 출신이었던 한 무용가는 ‘쓰레기 매립지를 문화 예술 공간으로 활용하자’라는 아이디어를 내면서 쓰레기매립지에서 환경복합단지로 변화가 시작됨
- 지역 주민들의 연이은 시위로 대책 마련에 골치를 앓던 몬트리올 시가 이 제안을 받아들이고 1988년에 쓰레기 매립지와 인근 대지를 매입하면서 지역 혁신이 본격적으로 시작되었음

2) 지역혁신 주요내용

■ 지자체가 매입한 땅은 환경복합단지(CESM)로 지정하고 녹화 작업

- 쓰레기 매립지를 포함해 60만 평을 매입한 몬트리올 시는 정책적 지원을 통해 녹지로 변화시키기 위해 생미셸 환경복합단지(CESM)로 지정하고 녹화 작업을 추진함
- 단계별로 친환경공원으로 꾸미기 시작하면서 48만 m², 약 14만 5,000평 정도가 녹지로 복구되었고, 총 5.5킬로미터에 달하는 산책로, 자전거 길이 생김
- 지하에는 파이프를 설치해 오염된 물을 오수처리장으로 보내고 메탄가스는 화력발전소의 연료로 사용할 수 있는 시설을 설치함

■ 환경피해 보상액을 모아 지역의 공유자산으로 활용

- ‘라토후(La Tohu)’는 서커스 예술 교육·창작·생산·공연을 위한 세계 최대 규모의 공간 중 하나이며, 캐나다 정부와 민간으로부터 자금지원을 받아 설립된 비영리 기관임
- 이들은 갈등을 이어가고 있던 몬트리올 시와 주민의 대립 사이에서 그들과의 대화를 통해 혁신적 대안을 제시했는데, 이는 쓰레기 매립으로 인한 환경피해보상액을 개별로 지급할 것이 아니라 마을공유자산으로 지급하자는 것임

- 즉 주민들에게 개별 지급되던 환경피해보상액을 모아 공유자산으로 활용하자는 것
- 동시에 쓰레기 더미에서 자원화 할 수 있는 메탄가스를 추출하는 공장을 세우자고 주장함과 동시에 그곳의 운영권 또한 마을공동체에게 줄 것을 제안하였고, 모두 이 제안에 동의하였음
- 나아가 라토후는 공장에서 발생한 수익을 쪼개 주민들에게 배분하지 말고 지역 고유의 산업을 만들어 청년들에게 삶의 비전을 제시해주자는 또 다른 제안을 내놓음

■ 세계적 공연예술단체 ‘태양의 서커스’를 통해 지역문화예술 발돋움

- 라토후는 이윽고 당시 떠돌이 서커스단이던 ‘태양의 서커스’를 지역산업으로 유치하고, 서커스산업 인재를 양성할 ‘서커스학교’를 설립함
 - 이 학교에서 학습하고 훈련받은 지역 청년들은 다양한 일자리를 스스로 만들어내고 있음
 - 무대에서 공연하는 예술가뿐 아니라 무대예술·극작가·조명·의상디자이너는 물론 공연장·연습장·숙소 등 관련 사업도 다양함
- 서커스 배우들을 비롯한 많은 예술가가 이 지역을 작업 공간으로 삼으면서 쓰레기매립지였던 생미셀 지역에도 문화예술이 싹트기 시작함

■ 지역주민들을 위한 무료공연, 환경교육, 친환경 활동 등을 추진

- 라토후는 ‘서커스, 환경, 커뮤니티’ 세 가치를 핵심 가치로 삼고, 서커스와 관련된 여러 가지 서비스를 제공하는 과정에서 지역재생을 위한 다양한 방법을 모색함. 특히 사회적 정의를 실현하고, 지속가능한 경제를 실현하는 데 방점을 둠
- 지역 주민들의 삶의 질을 높이기 위한 노력으로 지역주민들과 지역 시민단체 활동가들을 자주 초청하여 지역재생을 위해 논의하고 지역주민만을 위한 무료 공연도 올림. 더불어 지역주민들에게 주말에는 서커스 연습 시설을 무료로 개방하고, 기본적인 동작을 가르치기도 함
- 라토후는 2004년 문을 연 이후 921회의 서커스 공연을 주관하고, 353개의 무료 공연과 행사를 선보였고, 71개의 전시회를 개최하였음(2016년 기준)
- 이외에도 라토후는 쓰레기 매립지에 들어선 친환경 공원과 건물을 활용해 환경교육을

펼쳐나갔고, 주민들과 함께하는 텃밭 가꾸기 프로그램을 통해 공연장 앞 텃밭을 주민들과 공동으로 운영하며 친환경 채소를 재배할 수 있도록 지원함

- 채소는 라토후가 운영하는 카페의 식자재로 쓰이게 되며, 옥상에서도 주민들과 함께 도시농업을 시도해 탄소 배출량을 줄이고 있음

■ 지역 청년들에게는 전문적인 직업교육과 일자리 우선 제공

- 라토후는 변화하기 시작한 지역의 분위기를 타고 어려운 가정 형편과 쓰레기매립지인 빈민 지역에 산다는 열등감으로 학교를 제대로 다니지 않은 청년들에게 직업훈련을 제공하는 등 지역 청년을 지원하기 시작함
- 라토후의 지역 청년 직업교육은 다양한 유형으로 창의적인 방식으로 이뤄지고 있음. 대표적인 것이 라토후의 사회·직업 통합 프로그램인 ‘팔라’(FALLA)임
 - 팔라에 참가한 청년들은 16주 동안 주 35시간의 직업교육을 받는데, 이 교육과정에 전문작가들이 참여해 목공, 조각, 몰딩 등을 가르침
 - 팔라 프로그램은 팀을 이뤄 교육하는데, 이를 통해 참가자들은 기술뿐만 아니라 협업도 함께 배우고, 자기에 맞는 교육을 골라 진로를 탐색할 수 있음
 - 교육 수료식은 대형조형물과 함께 축제형식으로 진행하기 때문에 팔라 프로그램 수료식 축제에는 수천 명의 지역주민, 예술가, 사회단체들이 참가함. 이로써 수료식이 소통의 광장이 됨



[그림 4-9] 사회적기업 라토후의 관계 모델

출처: 주한캐나다대사관 블로그(<https://m.blog.naver.com/PostList.nhn?blogId=insidecanada>)

3) 지역혁신 요인 및 결과

■ 쓰레기 매립지에서 세계적인 사회적 경제의 모델로 성장

- 현재 캐나다 퀘벡주는 스페인 몬드라곤, 이탈리아 볼로냐와 함께 세계 사회적 경제 3대 모델로 손꼽힘
- 퀘벡의 사회적 경제 영역의 연간 매출 규모는 150억달러(약 17조원), 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 8%에 이룸. 주 전체 인구(821만)보다 협동조합 조합원 수(880만)가 더 많고, 사회적경제 단체는 7,241개에 달함(한겨레, 2016.05.01.)
- 이 지역은 소비자 생협에 가입해 친환경 농산물을 구입하고, 가까운 의료 생협에 가입해 항생제 없는 주치의 의료서비스를 이용하고, 맞벌이 부부일 경우 공동육아 협동조합에 가입하는 것이 일상화된 곳으로, ‘사회적 경제 주’라고 할 수 있음

■ 생미셀 환경복합단지의 안정적 성장의 배경에는 사회적 기업이 존재

- 라 토후’의 성취는 단순히 지역재생에 그치지 않았고, 지역민에게 다양한 기회를 제공하고, 고용을 창출하며 자유로운 활동을 통해 영감을 주고, 지역민들의 상상력을 자극하였음(한겨레, 2016.05.01.)
- 또한 라토후는 공동체가 주체가 되어 문화와 환경이 살아 있는 공간으로 만들기 위해 지역 주민 누구에게나 열려 있었음. 무엇보다도 생미셀 지역주민들의 삶이 더 나아질 수 있도록 일자리, 문화생활 등의 기회를 꾸준히 제공함
- 라토후는 서커스와 관련된 여러 가지 서비스를 제공하는 과정에서 지역재생을 위한 다양한 방법을 찾았고, 이로 인해 이 지역주민들의 서커스에 대한 관심뿐만 아니라 캐나다 전역에 서커스의 본부로 ‘생미셀 환경복합단지(CESM)’를 알림
- 생미셀 환경복합단지의 배경과 녹지 변화과정을 볼 수 있는 투어를 진행하면서 환경에 대한 인식을 일깨우고 환경보호의 중요성을 알리기도 하였고, 또한 지역 주민들을 위한 무료 공연, 사회-직업 통합 프로그램을 개발해서 지역의 젊은이들의 일자리 창출에도 기여함

■ 지역 청년들의 자립을 도움으로써 높이 평가받는 라토후의 청년 사업

- 라토후는 공연장 안내, 주차장 관리, 표 판매, 카페, 짐 보관 등의 고객서비스를 청년 직업교육과 연계하였고, 주로 시간제로 일하는 지역 청년들은 고객 응대에 관련한 교육을 받음
- 청년 직원과 고객서비스 전문가 간에는 멘토링 프로그램이 있음. 멘토링을 통해 청년들은 일에 대한 지식과 기술을 빨리 익히는 것뿐 아니라 인생 선배들과의 대화로 책임감을 배우고 앞으로 진로를 정하는 데도 강한 자극을 받게 됨
- 라토후는 지자체의 지원을 받는 다른 직업교육 기관과 연계하여 일자리를 만들기도 함. 주로 일자리를 찾는 방법, 이력서 쓰기, 인턴활동 연계 등 지역 청년들의 자립에 도움이 되는 교육과 활동들임
- 교육 경험과 고용연계 프로그램을 통해 2004년부터 2016년까지 약 10여 년 동안 500여 명의 지역 청년들이 사회로 진출하였음(서울엔, 2016.10.14.)
 - 2015년에 발표된 연구조사 결과에 따르면 교육 참가자와 담당 매니저들 모두 만족도가 높아 라토후의 직업교육은 좋은 평가를 받고 있음

■ 공연예술콘텐츠가 제작, 유통, 소비되는 과정이 한 장소에 집적

- 몬트리올은 문화예술도시라는 기존 명성에 더하여 생마셀에 성공적으로 안착하여 세계적인 브랜드로 성장한 ‘태양의 서커스’를 통해 서커스 공연예술의 메카라는 새로운 관광문화자원을 얻게 되면서 더 많은 관광객들이 유입됨
- 생마셀 지역은 공연예술콘텐츠를 활용한 문화산업 활성을 추구하되, 서커스라는 타 지역과 차별되는 독특한 공연예술콘텐츠를 택함으로써 세계적인 서커스 관광지로 성공할 수 있었음
- 더불어 독특한 콘텐츠를 택했다는 사실에 그치지 않고, 공연예술이라는 ‘창의적 콘텐츠’, 공연장과 교육시설과 같은 ‘하드웨어’, 그리고 ‘공연산업 경영’ 등 공연시장 형성에 필요한 각 요소들을 한 곳에 집적시켜 서로 순환, 연계, 통합되는 시스템을 갖추었음
 - 구체적으로는 서커스라는 공연제작 환경을 고려한 공연장 건립 및 운영, 뛰어난 서커스 곡예사 발굴, 전 세계 서커스 전문 인력 공급시장을 리드하기 위한 예술학교 운영, 그리고 공연사업의 실질적인 요체가 되는 전문 공연기획사 경영 등 공연예술콘텐츠가 하나의 상품으로 제작, 유통, 소비되는 과정이 한 장소에서 집적되어 있으며, 이들은 서로 긴밀한

협력관계를 이루고 있음

■ 이후 청년의 사회 복귀를 지원하는 ‘인서테크’도 설립됨

- 노동통합형 사회적기업인 인서테크 멘델이 소개한 ‘인서테크’는 청년들의 사회복귀를 돕는 사회적기업으로, 중고 컴퓨터를 기증받아 분해·수리하고 다듬어 쓸 만한 재생 컴퓨터로 되파는 사업을 하고 있음
- 이곳은 비행 청소년이나 학교 중퇴자, 주의력 결핍이나 난독증 때문에 공부하기 어려운 친구들이 사회와 통합될 수 있도록 도우며, 심리상담사와 사회복지사, 훈련교관들이 힘을 모아 정교하고 구체적인 훈련을 제공해 희망을 되찾게 해주는 오래된 모델임
- 최저임금을 받으며 26주간 직업교육(1주일 35시간)이 이뤄지고, 6개월 뒤 여기서 얻은 경력을 바탕으로 75%정도가 재취업하고 25% 정도는 다시 학교로 돌아간다(한겨레, 2016.05.01.)
- 운영예산 중 55%는 정부 보조금으로, 나머지는 재생컴퓨터 판매 수익에서 충당하며, 인서테크는 청년 교육 컴퓨터 폐기에 따른 환경오염 방지 빈곤층에 저렴한 컴퓨터 보급 등 세 가지 목적을 지향함(한겨레, 2016.05.01.)

2 서스캐처원

1) 지역혁신 배경

■ 중간 유통과정에서의 불공정한 가격정책이 만연

- 서스캐처원 주는 캐나다 중서부의 광활한 대평원을 품고 있다는 지형적 영향으로 19세기 말부터 곡물 중심 농업이 주요 산업으로 떠오름
- 지역의 주요 농산물은 밀이었지만, 유통업자가 개별적으로 밀 생산 농민과 거래를 하면서 중간에 폭리를 취하는 중간 유통업자의 불공정한 가격정책이 만연했음

■ 문제해결을 위해 밀생산자협동조합인 ‘휘트 풀(Wheat Pool)’ 조직

- 이에 1924년 밀을 생산하는 농민들이 모여 밀생산자협동조합인 ‘휘트 풀’이라는 협동조

합을 만들었고, 개별적 밀 생산방식의 문제를 획기적으로 변화시켜 중앙판매와 구매
정산시 평균 판매대금을 지급하는 공동계산제(Pooling)를 도입함

- 농민들 입장에선 적절한 보상과 안정적인 수입을 얻게 됐고, 선풍적인 인기를 끌. 순식간에 50%가 넘는 밀 생산 농민들이 이곳으로 모여들었고, 큰 성공을 거둠

2) 지역혁신 주요내용

■ 첫 협동조합의 성공을 발판으로 다른 농식품 협동조합이 설립

- 당시 서부 대평원으로 이주해 살고자 했던 사람들이 적어 서스캐처원에는 그만큼 인구가 많지 않았기 때문에 은행이나 유통업 등의 진출도 거의 이뤄지지 않았었음
- 휘트 폴의 성공은 다른 주민들에게도 큰 영향을 미쳤고 결국 주민들이 직접 움직였는데, 생활에 필요한 식료품부터 농자재 등을 다루는 매장을 협동조합 형태로 만들기 시작하고 그리고 주민들이 운영해 나감
- 식료품 등을 위해서는 생협 판매장, 농사에 필요한 자금은 신협, 비료 등 농자재는 농협, 보험 등은 공제협동조합을 통해 해결하기 시작함

■ 지역의 에너지 공급, 문화 서비스, 주택, 연구센터 등 거의 대부분을 협동조합으로 운영

- 서스캐처원 주민들은 한발 더 나아가 이에 자체적인 에너지 공급까지 책임졌는데, 석유 등을 다루는 정유와 전기협동조합을 각각 만들어 기계를 돌리고, 불을 밝힘
 - 연극, 스포츠 등 문화 서비스도 협동조합을 통해서 제공 및 소비함
 - 주민들은 마을회관에 직접 출자해 운영에 참여했는데, 마을의 각종 행사나 문화 체육 등도 이곳에서 이뤄졌음
- 서스캐처원은 캐나다에서도 가장 일찍 협동조합이 발전한 지역으로, 처음 밀생산자협동조합을 시작으로 의료, 신협, 정유소, 카셰어링 협동조합, 공예예술인협동조합, 주택협동조합, 커뮤니티센터, 연구센터 등 지역 내 거의 모든 것이 협동조합으로 이루어짐
 - 즉 이미 80여 년 전부터 주민들 스스로 생활에 필요한 것을 협동을 통해 운영하는 협동조합 생태계를 정착시켰음

■ 협동조합 간의 협력으로 더 체계적인 협동조합 생태계를 구축

- 서스캐처원의 도시와 농촌에 있던 작은 소비자생협들이 협력하여 연합체를 조직하였고, 협동조합끼리 서로 협동하면서 좀 더 체계적인 협동조합 생태계를 만들어 감
- 1928년에 만들어진 캐나다서부생협사업연합(FCL)이 대표적인데, 이 도매협동조합연합은 농식품만이 아니라 비료, 사료 등 농자재, 집수리에 필요한 건축자재까지 주민들에게 싸게 공급하면서 사업영역을 넓혀 나감
- 협동조합이 더욱 기반을 다질 수 있었던 것은 특히 크고 작은 동네마다 만들어진 신용협동조합의 영향력이 컸음. 캐나다 농협은 한국과 달리 금융사업을 하지 않는 대신 농산물 출하부터 가공, 농자재 공급 등 사업을 하고, 금융거래는 신협을 통해 이뤄짐

3) 지역혁신 요인 및 결과

■ 농민 스스로가 생산한 곡물에 대한 통제권을 가졌다는 인식

- 휘트 폴은 협동조합 간 연대의 선구자로서, 농촌지역에서 소비협동조합, 신용협동조합 등을 만들어 거주민들이 스스로 문제를 해결할 수 있도록 지원함
- 휘트 폴은 주정부에 중요한 로비 단체로 기능했고, 농민들에게는 좋은 가격을 보장했으며, 농민들에게 자신이 생산한 곡물에 대한 통제권을 갖고 있다는 느낌을 주었는데, 바로 이 점들이 농민들로 하여금 조직에 헌신할 수 있게 한 중요 요인임(염찬희, 2014)
- 이 같은 경험을 한 이 지역의 절반이 넘는 주민들이 자신들의 필요를 스스로 해결하는 방식을 두려워하지 않게 되었을 것이라는 점은 수많은 다양한 협동조합들이 속속 설립되었다는 역사를 통해서 확인할 수 있음
 - 휘트 폴은 정유협동조합, 신협, 보험, 농기계제조 등 새로운 종류의 협동조합들에 대한 관심을 촉발시켰고, 신용협동조합을 만든 후에는 함께 새로운 협동조합들을 만들어 나감

■ 사회적 경제 시스템이 주민들의 자발적 참여로 이루어짐

- 주민들의 자발적인 참여를 바탕으로 한 사회적 경제시스템을 도입해, 일자리와 복지 서비스를 제공해 나갔는데, 서스캐처원이 캐나다에서 가장 앞선 복지시스템을 갖춘 지역으로 태어난 것도 이 때부터임

- 협동조합은 문제 있을 때 문제를 해결하기 위해 생긴다고 할 정도로 1950~60년대 서스캐처원은 이미 협동조합에 익숙한 사회였음

■ 주 정부가 협동조합 부서를 신설하고 이를 활성화시키고자 노력

- 이와 함께 서스캐처원에서 협동조합을 더욱 촉진시킨 계기는 진보적인 주(州) 정부의 탄생임. 1944년 서스캐처원 주의회 선거에서 CCF(Cooperative Commonwealth Federation, 연방협동조합당)가 승리했는데, CCF는 북미 최초의 사회주의 정당임
- 토미 더글러스 주지사는 경제와 사회 부문에서 공기업이나 협동농장, 협동조합을 통해 자본주의 사회를 바꿀 수 있다는 신념을 가진 사회주의자였고, 주 정부에 협동조합부를 만들어 협동조합과 공공기업 등을 활성화함

■ 그러나 휘트 폴은 시장변화에 대응하지 못하고 협동조합의 막을 내림

- 그러나 1996년 휘트 폴은 협동조합으로서의 운영을 종료하게 되었는데, 이는 농업환경과 시장의 변화에 대응하지 못했다는 점이 가장 우선됨
- 이미 1930년대 중반 캐나다 정부는 밀생산자위원회를 구성하고, 농민을 보호하기 위해 휘트 폴에 곡물 운송을 위한 철도와 밀저장 창고(엘리베이터) 운영권 등을 줬는데, 이 같은 특혜가 결국 휘트 폴의 경쟁력을 약화시킴
 - 다국적 곡물기업의 도전, 기계화로 인한 대규모 영농으로 농업환경과 시장이 급변했음에도 휘트 폴은 특별한 대응을 하지 못했고, 내부 혁신이 따르지 못했고, 조합원을 대상으로 한 교육 등도 줄어들면서 조직체계의 문제점도 드러남
- 휘트 폴은 철도운송료 지원정책에 따라 1990년대 초반까지 유지 발전했지만, 사실은 이미 1970년대 들어 곡물창고가 분산되어 있었고, 철도 운송에 규제가 가해지면서 전통적 방식의 유통은 효율성이 떨어지기 시작했었음
- 결국 1990년 초 고령의 조합원들이 탈퇴하면서 출자금 1억 달러를 확보하지 못할 만큼 경영 부실에 시달렸고, 일반인을 대상으로 주식을 모집하며 협동조합을 종료함

■ 비민주적 운영과 경영부실도 휘트 폴 실패의 원인으로 지적

- 최고경영자는 공격적으로 성급한 투자유치를 밀어붙였는데, 이를 감시해야 할 이사회는

제 역할을 하지 못했고, 농민 조합원 중에서 뽑힌 이사들 중에는 법률, 마케팅, 재무 분야 등의 전문가가 부재했음

- 글로벌 투자 규모가 커지면서 작은 농장을 경영하던 이사진의 역량으로 경영을 감독할 수 있는 수준을 넘어섰고, 경영진이 내놓은 자료에 전적으로 의존하는 정보를 비대칭이 심화됨
 - 이사회 의장과 부의장을 상근제로 바꾼 것 역시 이사회의 독립성을 해치는 요인으로 작용
- 또한 평조합원의 의견을 반영되지 못하는 구조였기 때문에 조직이 민주적으로 운영되지 않았다는 지적이 있고, 더불어 앨버타나 매니토바주 화이트 폴과 합병을 해야 할 순간에 결정을 미룬 이사회가 문제라는 지적, '경영자의 정체성 약화와 경영부실' 때문이라는 협동조합 연구자들의 지적도 있음(오마이뉴스, 13.08.31.)
- 경영진은 조직 문화를 바꾸고 의사결정 과정의 속도를 높이기 위한 조치로 주식전환을 했는데, 결국 이로써 화이트 폴과 조합원의 경제적 연계가 끊어졌고, 조합원들도 욕구도 충족시키지 못하였음
- 화이트 폴의 주가와 수익성이 곤두박질치니 투자자들이 외면하기 시작했으며, 시장점유율의 급속한 하락은 조합원의 이탈을 불렀음
 - 서스캐처원 곡물시장에서 화이트 폴의 점유율은 80년대 60% 이상이었으나, 90년대 이후 불과 5년 사이에 35%로 떨어졌음
 - 조합원을 지켜주지 못하는 협동조합에서 조합원들이 이탈했으며, 일부는 직접 곡물창고 운영 사업에 뛰어들어 화이트 폴의 경쟁자로 나섬(한겨레신문, 2013.07.02)

■ 서스캐처원 주 역시 세대를 거듭하며 지역의 활력을 상실

- 화이트 폴은 이 지역의 정신적인 지주 역할을 했고, 민주적인 운영으로 조합원과 지역의 사랑을 받았던 모범적인 협동조합이었기 때문에 화이트 폴이 문을 닫은 것은 서스캐처원만이 아니라 캐나다 협동조합운동 전체에 충격을 주었음
- 화이트 폴의 실패는 캐나다에서 가장 일찍 협동조합이 발달한 곳이지만 최근 들어 진전된 모습은 찾아보기 어려운 상황인 최근 서스캐처원의 위기를 상징적으로 보여줌
- 초창기 서스캐처원에서 다양한 협동조합이 만들어질 수 있었던 배경에는 교육과 사람이 존재했는데, 특히 화이트 폴이 농민 조합원을 조직하고 교육하기 위해 16명의 역량 있는 전문가를 키웠었고, 이들은 도시와 농촌을 오가며 조합원을 교육하고 협동조합의 의미

와 운영을 함께 고민하였었음

- 이 같이 서스캐처원은 이미 80년 전부터 협동조합 문화를 꽃피웠고, 한때 서스캐처원 주에만 협동조합이 1256개에 이르며 호황기를 누렸으나, 세대를 거듭할수록 정체되면서 활력이 떨어지고 있음
- 부모 세대는 협동조합의 조합원인 반면 자식세대는 일반기업에 취직하고, 외국계 대형 마트에서 소비를 하고, 일반 상업은행을 통해 금융거래를 하며 협동조합 생태계가 불량해졌음
 - 즉 협동조합이 2세대를 넘어 3세대로 이어지지 못하였다는 한계가 존재

<표 4-6> 캐나다 퀘벡주와 서스캐처원의 혁신 주요 내용 비교

구 분	혁신리더의 역할	혁신 코어그룹의 존재	혁신 네트워크의 존재	상호학습 과정	혁신의 자기증폭과 확산
캐나다 - 퀘벡	지역출신 한 무용가의 제안과 주민단체의 강한 요구로 지역혁신 시작	사회적 기업 라토후가 지역에 들어오며, 지역혁신 전체를 총괄하는 코어그룹 역할	지역 주민 누구에게나 열려있는 라토후로 인해 지역민 모두가 서로 긴밀한 협력 관계를 이루고 있음	새로운 협동조합의 탄생, 교육, 일자리 창출 등이 상호학습을 통해 발전	라토후의 성공적 지역 정착 이후 청년 지원 사회적기업인 인서테크 등이 건립되며 영향력이 확산
캐나다 - 서스캐처원	밀생산자들이 협력하여 협동조합인 휘트폴을 조직했고, 밀의 유통과정에서의 불공정한 가격 문제를 해결	협동조합인 휘트폴이 지역 전체 협동조합 중 코어그룹의 역할을 지속	협동조합 간 협력으로 더 체계적인 협동조합 생태계 구축/ 코어그룹이었던 휘트폴은 내부 문제로 인해 원활한 소통 부족	네트워크는 건고했으나 상호학습에 대해서는 중시되지 않음	시장의 변화에 대응을 못하고, 내부적 문제가 쌓여감에 따라 혁신 증폭에 실패

제6절 시사점 종합

- 이상으로 일본, 영국, 미국, 이탈리아, 캐나다까지 5개 국가, 총 10개의 지역혁신 사례를 살펴보았으며, 사례연구를 통해서 공통적으로 확인할 수 있는 시사점은 아래와 같이 정리할 수 있음

■ 지역혁신 체계에 관한 기존 연구의 교훈 확인

- 지역의 내발적 발전을 위한 혁신체계는 기술, 산업, 시장의 변화에 조응함
 - 지역혁신 체계가 활발하게 작용하는가는 시장의 변화 또는 기술변화와 무관한 것이 아님
 - 즉 시장수요가 사라지고 있는 산업에서는 혁신 클러스터가 생동적으로 작동하기 어렵기 때문에, 지역의 혁신을 위해서는 외부 환경 변화에 민감하게 반응하면서 성장 계획을 세워야 함
- 이러한 과정에서 지역의 특성 또는 지역문화의 고유성에 주목해야 함
 - 지역혁신을 추동하는 데서 반드시 고려해야할 또 다른 요인은 지역마다 강점과 출발점이 다르다는 사실임
 - 지역문화는 지역의 문화자원, 지역의 생활방식과 관습, 지역민의 인식/재현체계, 지역의 문화예술콘텐츠 분야 등이 결합하여 이루어지는 복합적인 실체(entity)로서 지역마다 고유한 이러한 문화를 고려하지 않은 정책처방은 실효성을 거두기 어려움
 - 정책결정자들은 자기 지역이 갖는 특성에 대해 철저히 분석해야 함
- 최초의 혁신을 이끄는 ‘혁신 주체’가 존재하는 부문에 투자해야 함
 - 비록 소수일지라도 반드시 지역혁신 활동가들이 있는 부문에 투자해야 하는 이유는 신기술, 신시장 등에 대한 지식과 관심이 있는 소수가 구체적인 첫걸음을 내디딘 후에야 정책적 개입이 효과를 발휘할 수 있기 때문임
 - 지적, 정서적 차원에서 준비가 되어있는 코어 그룹의 지식, 열정, 의지 등이 없다면 밀 빠진 독에 물 붓기에 지나지 않는 상황이며, 이럴 경우에는 아무리 많은 투자도 일회적인 지원 사업에 그치고 지속가능한 발전을 위한 연료로 작용할 수 없음
 - 또한 특정 기술이나 산업에 종사하지 않더라도, 지역내에 기업이 정신을 불어넣을 수 있는 혁신활동가들의 역할도 같이 이루어져야 하는바, 이러한 코어 그룹은 단기적 정책조치로 급하게 육성할 수 있는 것이 아니기 때문에 발굴과 지원이 동시에 이루어져야 할 것임
- 혁신 네트워크를 통한 혁신의 자기조직화/자기증폭과정을 지원해야 함

- 최초의 혁신활동이 개시된 이후에는 혁신 활동가들 사이에서, 그리고 그 바깥에 존재하는 주체들까지를 포함하는 혁신네트워크가 구축됨으로써, 상호협력과 상호학습, 조율과 지식 이전 등 지역에서의 자기조직화 과정이 이루어져야 함
- 이와 같은 ‘혁신의 자기증폭과정’을 통해 인적 자본의 축적이나 파급 또는 시너지 효과, 분리 신설 등 다양한 메커니즘이 발생하고 이러한 에너지가 전 지역으로 확산할 수 있게 해야 함
- 산(기업체)/학(지역대학)/연(연구소)/정(지방자치단체)/민(시민사회와 지역주민) 등 다양한 층위의 지역 혁신주체를 아우르는 지역혁신 네트워크가 단단히 구성되어야만 이러한 자기증폭과정이 원활하게 이루어질 수 있음
- 혁신의 과정 및 결과에 대한 중앙정부 및 중앙언론의 주인이 윤희유 역할을 함
 - 특정 지역에서 이루어지고 있는 혁신 활동이 어느 정도 성과를 내더라도 이에 대한 언론의 주목, 중앙정부의 지지와 격려 등이 이루어지지 않는다면 찾잔 속의 성과에 지날 수도 있음
 - 중앙에 아무리 유능한 정책결정자가 있다 하더라도 지역의 실상을 현지인만큼 정확하게 파악하는 것도 불가능하고, 해당 지역의 문제를 해결하기 위해 현지인만큼 오래 노력하기도 어렵기 때문에, 중앙정부의 지지자 및 홍보자의 역할이 세심하게 이루어질 필요가 있음

■ 혁신 리더 개인보다는 혁신을 이끄는 코어그룹의 존재가 중요

- 일본의 유후인과 유바리의 사례를 보면 혁신의 리더가 누구인지도 중요하지만, 혁신리더 개인 보다는 코어그룹의 존재 여부가 중요한 역할을 하였음을 알 수 있음
 - 유후인의 경우 혁신 리더가 혁신에 긍정적인 영향력을 미쳤으나, 반대로 유바리는 혁신 리더의 독단적 추진으로 혁신 실패라는 결과를 가져왔음
 - 유후인의 경우 혁신 리더를 포함한 지역주민들의 자발적인 조직화가 혁신과정에서 코어의 역할을 하였고, 유바리는 유바리시 시장이 거의 유일한 혁신 주체로서 강한 집권력을 가지고 혁신의 전 과정을 조율하였음
- 미국의 실리콘밸리는 창의적이고 모험적인 기업가 정신을 지닌 기업가들이 모여 혁신이 시작되었고, 그 외 성공적인 평가를 받는 사례지역의 경우에도 혁신의 주체는 일반적으로 지자체 장이라고 생각할 수 있었으나 실제 혁신의 성공여부는 지자체와 입주기업 또는 지역주민들이 코어그룹을 형성하여 추진되는 경우가 다수를 차지하였음

■ 선순환 기능의 로컬 거버넌스 구축의 중요성 및 이를 위한 전방위적 네트워크의 필요성

- 문화를 통한 지역혁신은 문화 분야에 대한 전문성이 취약한 지자체에서 운용을 책임지기 보다는 관련 전문 업체들과의 공식, 비공식의 동반 관계를 확립하는 것이 중요함
- 영국 셰필드 시의 경우 이러한 문화 분야의 특성을 파악하고, 연구기능의 대학과 연구소, 생산기능의 문화관련 업체, 지원기능의 금융사와 컨설팅사, 소비기능의 화랑, 쇼룸 등을 전략적으로 구성하였음
 - 이에 셰필드 시는 시의회라는 공공부문과 민간부문 간의 긴밀한 동반 관계 네트워크를 구축하면서 로컬 거버넌스를 구축하였고, 이것이 핵심 성공요인으로 작용함²⁵⁾
- 일본의 유후인 역시 지역 업체들과 주민들의 활발한 교류로 지역 활성화 추진 조직을 결성하였는데, 이 조직은 여관업, 상업, 농업의 주체로 구성되어 있었으며, 이후 관광협회, 상공회 등 각종 단체, 지방정부와 협업하며 로컬거버넌스를 구축하였음
 - 이들은 네트워크 연계성을 살려 각종 문화 사업을 실시하기도 하였고, 조직 활동범위는 일반주민까지 확대되면서 주민 리더들이 또 다른 업체와의 집단을 구성하며 혁신의 선순환구조를 형성함

■ 지역혁신에 문화예술을 접목함으로써 비즈니스 생태계의 확장이 가능

- 영국의 테크시티의 경우 중앙정부가 창조경제 기반 혁신지역을 건설하기 위하여 추진한 프로젝트로서, 단시간에 유럽의 실리콘밸리로 도약한 테크허브임
 - 셰필드만큼 문화적 색채가 강하지는 않지만, 영국 정부는 이 지역을 문화예술 및 스포츠가 복합적으로 어우러진 지역으로 재생시키고자 하였음
 - 때문에 비교적 저렴한 부동산을 통해 다수의 젊고 창의적인 아티스트들의 창작 스튜디오 개설을 지원하였고, 공연장, 갤러리 등의 설립을 지원하였음.
 - 메가 이벤트였던 런던올림픽은 문화올림픽으로 테마를 설정하고, 영국 고유의 디자인, 공연, 시간예술, 건축 등의 문화예술을 전 세계인들에게 홍보하는 기회로 활용하였음
 - 최근에는 다수의 인디음악 관련 기술지원 기업의 등장으로 음악, 미디어, IT 등이 접목된 문화융합적 비즈니스 관련 생태계도 마련됨
 - 문화에 대한 지원을 통해 단순히 기존 양태의 ‘테크허브’에 그치지 않고, 혁신 생태계의

25) 셰필드의 경우 이후 문화소비의 다양성을 간과하고 단편적 개발만을 추구했다는 한계로 인해 지역혁신이 선뜻 성공이라 평가되지 못하였고, 초기에 비해 민간 파트너십이 후퇴했다는 평가를 받기도 하였으나 이에 셰필드는 생산성 향상을 주요 도전 과제로 인식하고 다시 상승세를 타고자 하였음

확장 및 도약을 이끌었다고 할 수 있음

- 이탈리아 볼로냐 지역은 문화재 없이도 도시를 문화 천국, 박물관 천국으로 탈바꿈시켰는데, 특히 볼로냐 국제아동도서 박람회(Bologna Children's Book Fair)는 전 세계의 관심을 모을 수 있는 볼로냐만의 특징적인 연중행사로 자리 잡았고, 볼로냐는 이 박람회를 통해 역사도시에서 문화도시로의 탈바꿈 할 수 있었음
- 캐나다 몬트리올의 생마셀 지역은 하나의 유능한 사회적 기업의 역할로 지역 혁신이 태동되었지만, 이후 이 사회적 기업에서 파생된 '태양의 서커스'라는 세계적 공연예술단체가 설립되면서 지역혁신의 범위가 확대되었고 지역경제가 호황을 누리기 시작함
 - 공연예술콘텐츠를 활용한 문화산업 활성화를 추구하되, 서커스라는 타 지역과 차별되는 독특한 공연예술콘텐츠를 택함으로써 세계적인 서커스 관광지로 성공할 수 있었음
 - 또한 독특한 콘텐츠를 선정했음에 그치지 않고, 공연장과 교육시설과 같은 '하드웨어', 그리고 '공연산업 경영' 등 공연시장 형성에 필요한 각 요소들을 한 곳에 집적시켜 서로 순환, 연계, 통합되는 시스템을 갖추었음

■ 낮은 진입문턱과 광범위한 형태의 금융지원 활성화도 혁신체계의 성공 요인

- 영국의 테크시티는 창업절차 간소화, 자본금 제한 철폐, 설립 및 폐업에 대한 규정 자유화, 감세 혜택 등을 통해 창업의 진입문턱을 낮추는 정책들을 추진하였고, 다양한 산업을 집적시킴으로써 스타트업에 유리한 생태계를 마련하였음
- 마찬가지로 미국의 실리콘밸리도 기술, 능력 등만을 담보로 신규 창업가, 기업가들이 자본을 비교적 수월하게 빌릴 수 있는 금융지원 시스템을 구축하고, 상당히 광범위한 금융지원을 추진하였음
 - 이 지역은 단순 자본금만을 제공하는 것에 그치지 않고, 경험이 부족한 기업들을 위한 경영 노하우 제공, 마케팅, 회계, 법률 등의 부가적 지원도 진행하여 성장을 촉진하는 요소로 작용함

■ 혁신확산과 변화는 소속된 사람들이 수용할 수 있는 수준에서의 신중한 진행이 전제되어야 함

- 캐나다 최초의 협동조합 중 하나인 휘트 폴은 복잡한 성격을 지녔기에 조심스럽고 신중

하게 변화가 이루어져야 하는 협동조합의 조직적 특성을 간과하고, 급격하게 새로운 권력 관계를 만듦으로서 견제와 균형이 사라지고, 의사결정의 원칙이 무너졌으며, 결국 조합원과 투자자의 신뢰를 잃고 말았음

- 또한 이들의 혁신 네트워크는 견고했으나 내외부적인 상호학습이 이루어지지 않았다는 점은 내부적으로 신뢰 문제를 발생시켰고, 더불어 세대가 흘러감에 따라 시장의 다양한 변화에 대응하지 못하는 한계를 만듦
- 이 사례는 협동 사회시스템이 지속적으로 발전하기 위해선 무엇이 필요한지를 잘 보여주는데, 세대 간 협동에 대한 이해와 교육, 그리고 혁신을 통해 꾸준히 성장할 수 있는 기반 등이 마련된 상황에서 신중한 변화를 이끌어야 한다는 점을 시사해줌

05

문화주도 지역혁신 생태계 조성 방안

제1절 문화주도 지역혁신 생태계의 모형

1. 지역혁신 생태계의 단계적 발전 모형
2. 문화주도 지역혁신 생태계의 상호작용 모형

제2절 문화주도 지역혁신 정책의 비전과 전략

1. 문화주도 지역혁신 정책의 비전 및 핵심가치
2. 문화주도 지역혁신 정책의 전략 목표

제3절 문화주도 지역혁신 생태계를 위한 정책 과제

1. 문화-친화형 지역혁신 생태계 조성
 - 1) 혁신 리더와 코어그룹 발굴
 - 2) 혁신 네트워크 및 상호학습 촉진
 - 3) 혁신의 제도화 및 자기증폭 지원
 - 4) 혁신의 인정 및 선순환 구조 추동
2. 혁신-지향형 지역문화 생태계 조성
 - 1) 의식문화 자율성 제고
 - 2) 관계문화 다양성 확산
 - 3) 표현문화 창의성 발현
 - 4) 문화 C&D 활성화 기반 마련

제1절 문화주도 지역혁신 생태계의 모형

1 지역혁신 생태계의 단계적 발전 모형

■ ‘혁신’(Innovation)은 그냥 낡은 것을 없애고 새로운 것을 만드는 것이 아니라 ‘낡고 잘못된’ 것을 없애면서 ‘새롭고 좋은 것’을 만들어내는 것을 의미함

- 개념적 고찰을 통해 확인하였듯이, 본래 ‘혁신’은 기술 개발을 강조하는 개념이었으나, 곧 조직 개혁을 포괄하는 개념으로 확장되었음
 - 더 나아가 오늘날 ‘혁신’은 국가, 지역, 사회, 정치, 경제, 문화 등 모든 영역과 분야에서 새롭고 좋은 것을 추구하는 것을 뜻하게 되었음
- 우리나라 정책의 변천 과정을 통해 살펴보았듯이, 지역혁신(regional Innovation)은 단순히 지역 쇠퇴에 대한 대응책을 넘어서 이제 국가 발전을 위한 핵심적인 과제로 자리를 잡음
 - 국가의 지리적 실체는 지역이며, 생산과 생활이 실제로 이루어지는 곳도 바로 지역이기 때문에 국가가 번성하기 위해서는 지역이 번성해야 함
 - 국가와 지역의 관계에서 이런 ‘지역적 전회’(regional turn)가 이루어지며 지역 혁신의 중요성이 강력히 제기될 수 있었음

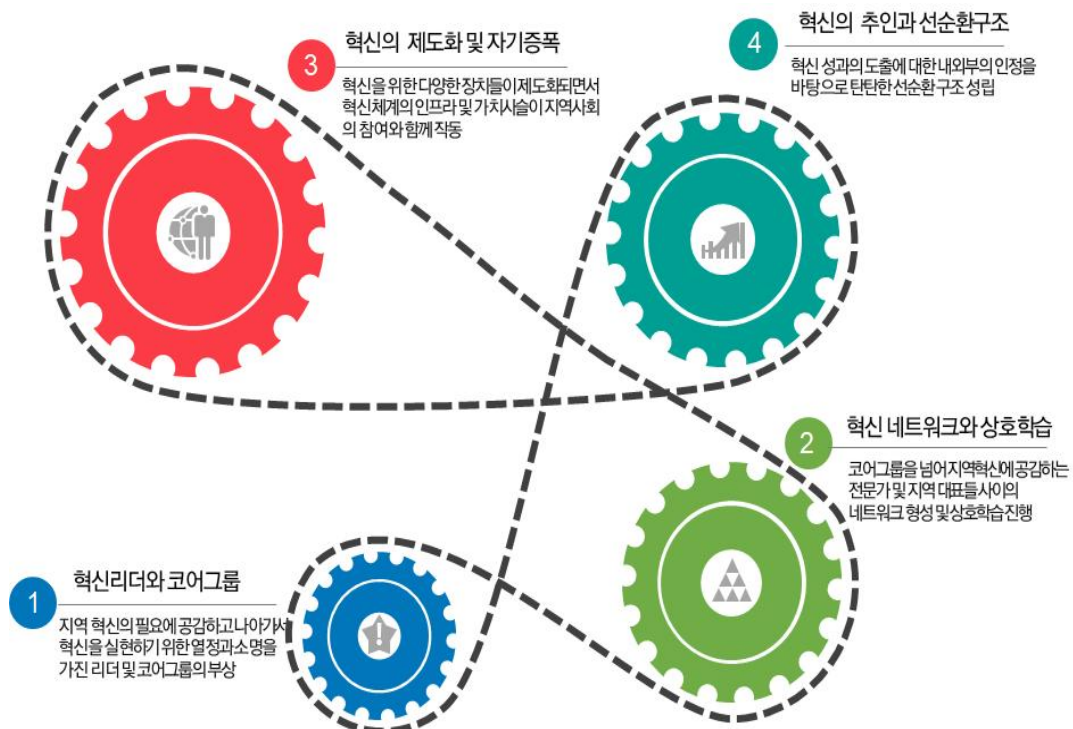
■ 지역혁신의 요체는 지역 스스로가 주체가 되어 지역의 문제를 발견하고, 이를 해결하기 위한 개혁을 지속하는 것임

- 1990년대 초에 영국의 지리학자 필립 쿠크는 ‘지역혁신 체계’의 핵심 이론을 정립하면서 지역 혁신의 중요성과 방법을 명징하게 제시하였으며, 이후 2000년대에 들어와서 미국에서는 ‘지역혁신 생태계’의 개념이 발전되어왔음
 - ‘생태계’는 ‘체계’의 한 종류이나 그 주체가 생물이라는 점에서 특별한바, ‘체계’는 기계적인 것이지만 ‘생태계’는 생물적인 것으로 이해해야 함
 - 생물은 물질대사와 번식이라는 특징을 갖고 있으며, 또한 이런 활동을 스스로 수행하는 ‘자활성’을 갖춘 존재임
- 이러한 관점에서 보면 ‘지역혁신 체계’에 대한 관점은 지역혁신을 위한 협의체, 네트워크

- 크 등을 기계가 작동하는 것과 같은 방식으로 이해하기 쉽다는 한계가 있음
- 반면에 ‘지역혁신 생태계’ 개념은 해당 생태계를 구성하는 구성원들이 스스로 움직여서 작동하는 것을 전제하고 있기 때문에 훨씬 더 자발적이고 참여적이며 개방적인 발전 모형을 전제하고 있음
 - 요컨대 지역혁신 체계는 ‘조작성’에 방점이 있다면, 지역혁신 생태계는 ‘자활성’에 초점을 맞추고 있음

■ 참여정부의 국가균형발전법 제정 이후 본격화된 지역혁신 정책이 만족할만한 지역균형 및 지역특화 발전의 성과를 이루기 위해서는 구성원들의 자활성과 공진화를 위한 혁신 생태계 구축이 시급함

- 사례연구를 통해서 확인할 수 있었듯이, 이러한 지역혁신 생태계의 구축은 단계적으로 구성되는 것으로 충분한 시간과 활동이 요구됨
- 따라서 정책적 조급증에 의한 탑다운 방식은 절대 지양해야 하며, 주체의 부상과 네트워크의 구축, 상호학습의 실행, 혁신의 제도화 및 자기증폭 등이 철저하게 자활성에 근거하여 이루어지면서, 새롭고 좋은 것을 향한 구성원의 공진화를 일으켜야함



[그림 5-1] 지역혁신 생태계의 단계별 발전 모형

■ 이와 같은 방식으로 혁신 생태계 형성에 성공한 국내의 대표적인 사례로는 서울시 성북구의 ‘공유성북원탁회의’를 꼽을 수 있음

- ‘공유성북원탁회의’는 성북구청과 성북문화재단이 중심이 되어 형성된 일종의 인간 네트워크 개념으로, 국내의 많은 지역들이 이러한 협의체를 구성하고 운영하고 있으나 성북에서는 단순히 의견 수렴에 그치지 않고 다양한 분야에서 지역의 문제를 해결하려고 하는 전문가/주민 공동체가 형성되고 있다는 것이 차이점임
- 성북 구청장의 전폭적인 지원과 성북문화재단의 적극적인 노력이 결합되어, 2014년 이후 매월 많게는 70~80명, 적게는 30~40여명이 모이고 있음
- 공유성북원탁회의의 ‘코어그룹’이라고 할 수 있는 것은 자발적으로 구성된 운영위원회(약 20~30명)라고 할 수 있는데, 여기에는 공공 섹터만이 아니라 지역의 대표적인 문화기획단체(예: 메타기획컨설팅)나 청년예술가 등도 참여하고 있음
 - 공동위원장은 한명은 운영위원에서 또 한명은 추천을 통해 ‘사다리’로 뽑으며, 일년만 할 수 있기 때문에 돌아가면서 역할을 맡게 됨
- 매달 진행되는 회의는 네트워크 운영을 위한 필수적인 장치인 동시에 일종의 학습공동체의 역할을 하면서 지역의 필요에 대한 상호학습은 물론 지역현안에 대한 대응을 함께 모색하는 적극적인 기획회의의 역할도 감당하고 있음
 - 이 과정에서 구청장의 지지와 관심이 힘을 실어주는 역할을 하였다는 평가가 지배적이며, 성북문화재단이 서울시의 다른 문화재단들에 비해 규모와 인력이 크기 때문에 가용한 자원들이 많다는 장점도 역할을 한 것으로 판단됨
- 성북문화재단의 권경우 본부장에 따르면, 공유성북원탁회의에 참여하는 멤버는 현재 300명 가까이로 확장되었으며, 이들은 각각이 일종의 ‘숙주’ 역할을 하면서 지역 발전을 위한 다양한 아젠다를 현실화하는 기능을 감당하고 있음
 - 예컨대, 공유성북원탁회의를 통해 협동조합이 현재까지 6~7개가 만들어졌으며, 구성원들 각각은 각자 마을 내 다양한 모임에서 핵심 구성원이 되어 자연스럽게 다른 주민들에게도 영향을 미치는 혁신의 확산이 이루어지고 있다는 것임

■ 공유성북원탁회의는 서울시는 물론 중앙정부 차원에서 지난 몇 년간 많은 관심을 이끌어냈을 뿐 아니라, 최근에는 국제적인 기구와 연

론으로부터도 큰 주목을 받게 되었음

- 공공과 민간사이를 매개하는 역할을 하면서 성북 지역에서 문화가 중심이 된 지역혁신의 확산을 이끌어온 공유성북원탁회의는 2018년 5월 25일 프랑스 스트라스부르에서 열린 세계지방정부연합(UCLG: United Cities and Local Governments) 유럽 회의에서 제3회 국제문화상을 수상하였음
- 99개 후보도시들 중에 서울시 성북구가 프랑스 리옹과 함께 국제문화상을 수상하면서 공유성북원탁회의가 중심이 된 문화 중심의 지역발전 노력에 대한 관심과 격려가 제고되고 있음
- 국가적 차원은 물론이고 국제적 차원에서의 추인은 해당 지역으로 피드백 되면서, 그간 조성된 혁신 체계가 향후 발전해 나가는데 중요한 지렛대가 될 것임

■ 외국의 사례들은 물론 서울시 성북구의 사례를 통해 알 수 있듯이, 구성원들의 자활성과 공진화를 위한 혁신 생태계 구축이 단계적으로 이루어지지 않으면 지속가능한 토대의 구축이 어렵지만, 그 반대일 경우에는 놀랄만한 혁신의 성과가 도출될 수 있음

- 공공영역은 단순히 ‘바툼업 접근’이나 ‘수평적 네트워크’ 등의 구호를 반복하는 데 머무르지 말고, 의지와 열정을 갖춘 리더와 코어그룹을 발굴하고 그들이 지역사회의 문제를 해결해나갈 수 있도록 적극적으로 지원하면서 인내심을 갖고 혁신 네트워크를 구축 및 운영해 나가야 함
- 특히 행정구역 중 기초단위에서는 신뢰를 바탕으로 하여 생활 터전 위에서 자생적인 흐름이 만들어지는 것이 가장 중요하기 때문에 얼굴을 마주하는 구성원들이 공진화 과정을 목도하면서 해당 네트워크의 가치를 확인하고 이로써 지역의 인적 자원들이 적극적으로 혁신 네트워크에 참여하여 혁신의 증폭이 이루어지도록 하는 데 각별한 관심을 기울여야 함

2 문화주도 지역혁신 생태계의 상호작용 모형

■ 지역혁신 생태계가 성공적으로 구축되기 위해서는 지역 혁신의 다섯 주체가 건강하게 세워지고 긴밀하게 연계되어야 함

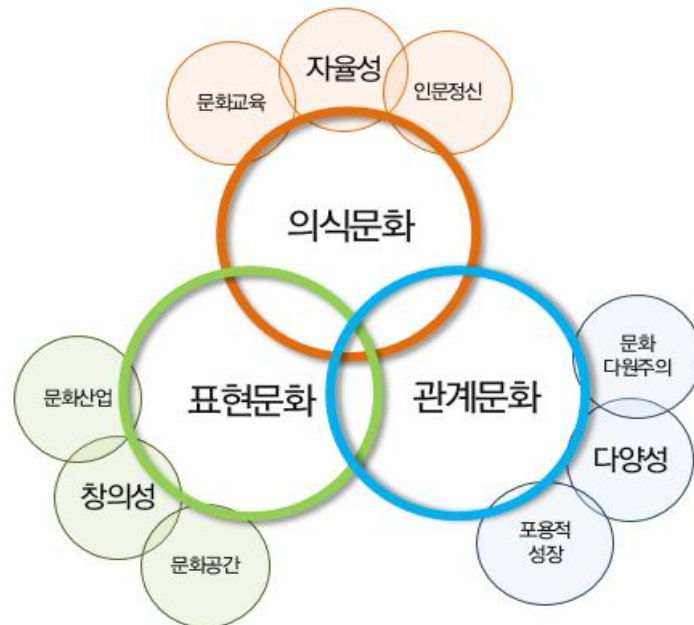
- 즉, ‘지역혁신 생태계’가 활발히 작동하기 위해서는 산-학-연-정-민, 즉 지역산업/기업, 지역대학, 지역 연구기관, 지방정부, 지역주민 등 5대 주체가 활발히 자신의 역할을 다하는 동시에 지역 혁신을 위해 긴밀히 연계되어야 함
 - 중앙정부와 지방정부는 5년 이상의 중장기 전망을 갖고 충분한 행·재정적 지원을 안정적으로 제공해야 하며, 지역대학과 연구기관은 기초연구에 매진하되 지역사회의 필요와 관심에 예민하게 반응하면서 연구 성과의 창출 및 전파와 활용을 적극 추진해야 함
 - 지역 기업은 정부/지자체의 지원과 대학/연구기관의 연구를 자원으로 해서 기술과 제품과 조직의 혁신을 지속 추구하면서 글로벌 확장 전략을 실현해나가야 함
 - 최근 주목받고 있는 ‘지역주민’의 역할도 간과되어서는 안 되는데, 시민사회 활동을 통한 주민의 목소리 표현은 물론이고 지역 혁신 생태계 내의 다른 구성원들에 대한 적극적인 관심과 응원, 비판과 감시의 기능을 통해 자신들이 살고 있는 지역을 보다 살기 좋은 곳으로 만드는 데 일익을 담당해야 함
- 최근 지역소멸 담론이 확산되면서, 우리 사회의 고질적인 문제 중 하나로 작동해온 인구 및 인재의 수도권 유출 현상에 대한 우려의 목소리가 더욱 커지고 있음
 - 자활적인 ‘지역혁신 생태계’ 구축은 이러한 문제에 대한 유의미한 대안으로 기능할 수 있음
 - 특히 지역 대학들을 중심으로 교수법과 학습법에 대한 혁신 노력을 통해서 양질의 지역 인재 양성이 활발히 이루어져야 하며, 양성된 인력이 지역에서 활동할 수 있는 여건 조성이 중요함

■ 생태계의 특징인 자활성과 공진화를 지역 혁신 현장에서 구현하기 위해서는 기술/산업을 넘어 문화에 대한 관심이 필수적임

- 그 동안 ‘지역 혁신’에 관한 논의는 주로 산업적 차원에서 이루어졌으나, ‘지역 혁신

생태계’를 위해서는, 특별히 자활성과 공진화를 담보하는 생태계 조성을 위해서는 문화적 차원에 크게 주목해야 할 필요가 있음

- 그 개념상 생태계란 어떤 주체들이 특정 지역에 정착해서 형성되고, 존속하며 번성하는 상태를 일컫는 것임
- 그 개념상 문화란 ‘살되 좀 더 사람답게 살기 위해 인간 공동체가 만들어낸 비발생적 인 행위의 총체’로 정의할 수 있음
- 그렇다면, 비문화적이고 반문화적인 지역에서는 보다 새롭고 보다 좋은 것을 향한 자활성과 구성원들 간의 공진화를 기대하기 어려움
- 즉, ‘지역혁신 생태계’가 제대로 작동하기 위해서는 먼저 지역이 문화적인 곳이 되어야 하는 바, ‘지역의 문화화’는 ‘지역 혁신 생태계’의 기본요건이라고 할 수 있음
- 이와 같은 지역의 문화화를 보다 구체적으로 이해하기 위해서는 문화의 세 가지 층위를 다음과 같이 구분하여 이해할 필요가 있음



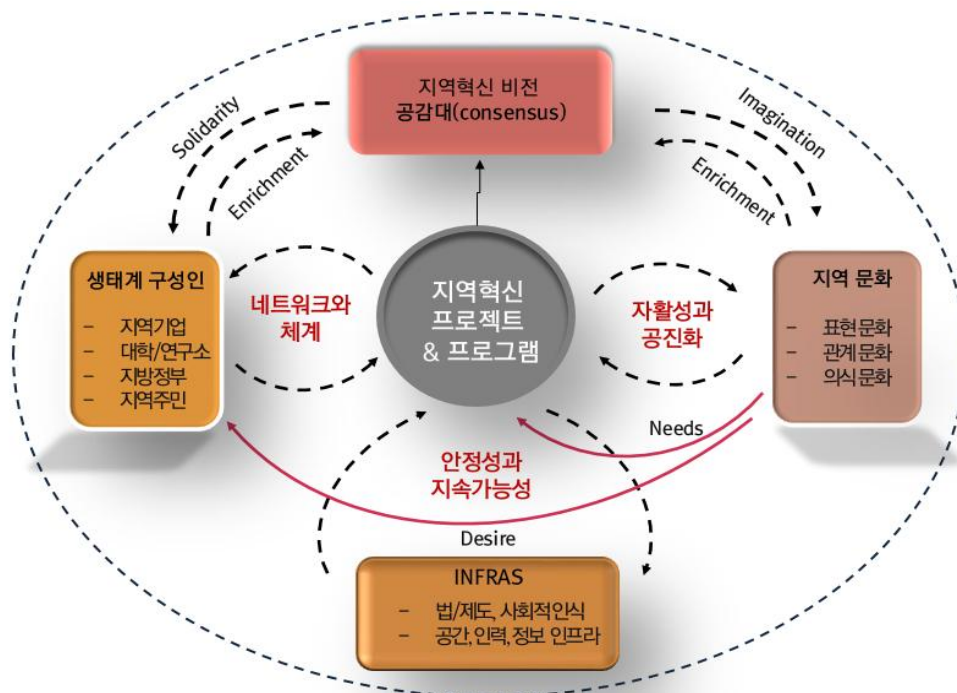
[그림 5-2] 지역문화의 세 층위

- 본 연구진은 지역혁신 현장에서 문화의 층위를 의식문화, 관계문화, 표현문화로 구분하였는바, 각각은 문화기본법의 세 가지 정신인 자율성, 다양성, 창의성을 핵심으로 삼고 있음
- 표현 문화: 예술, 전통문화, 문화산업 등 시각-청각-시청각 문화는 창의성을 바탕으로 지역의 공간과 산업의 질을 혁신하고, 지역 혁신을 대내외적으로 분명하게 보여줄 수 있는 힘을 가지고 있음. 따라서 영국의 ‘창조산업 정책’의 전 세계적 유행에서

도 알 수 있듯이 ‘표현 문화’는 지역공간의 문화화와 지역산업의 문화화에서 핵심적인 역할을 담당할 수 있음

- 관계 문화: 이러한 창조성은 언제나 다양성을 토양으로 해서 자라날 수밖에 없음. 지역의 보수성, 지역 토호세력의 폐쇄성 등의 표현에서 종종 제기되는 문화적 퇴행성은 바로 이러한 관계 문화의 충위를 일컫는 것임. 지역혁신 생태계의 공진화를 위해서는 폐쇄적이고 수직적인 관계문화를 넘어서, 문화 다원주의에 입각한 차이에 대한 존중, 양적 성장에 매몰되는 것이 아닌 함께 하는 성장, 포용적 성장에 대한 인식 공간이 필수적임
- 의식문화: 차이와 다양성에 대한 존중과 개방적인 태도는 ‘자율성’을 토대로 삼는 의식문화의 건강한 성장을 통해서 훈련되고 익혀지는 것임. 문화예술교육 정책이나 인문정신문화 정책은 이와 같은 반성적 관점에서 전인적인 성찰과 참여를 자극하고 제고하려는 목적을 가짐. 표현문화와 관계문화보다 그 성과가 덜 가시적일 수 있지만, 의식문화가 지역혁신 생태계에서 갖는 의의는 절대 덜하지 않음

■ 아래는 이상의 고찰을 토대로, 생태계 구성인과 지역문화의 상호작용 모형을 지역혁신 비전과 필수적인 인프라를 포함하여 개략적으로 도식화한 내용임



[그림 5-3] 문화주도 지역혁신 생태계의 상호작용 모형

- 먼저 지역혁신 프로젝트와 프로그램은 생태계 구성인들, 곧 혁신에 관심과 열정을 가진 산/학/연/정/민 주체들을 하나의 네트워크와 체계로 연결하고 이로써 상호학습 및 상호영향을 담보할 수 있게 하는 플랫폼으로 기능해야 함
 - 이들의 연대가 일회적인 행사에 집중한단지 단순한 친목 모임으로 기능해서는 혁신 생태계 구축이 이루어질 수 없음
- 한편 이러한 지역혁신 프로젝트와 프로그램이 네트워크와 체계의 단계를 넘어 자활성과 공진화라는 특징을 가지고 지속적으로 생동하는 생태계로 자리잡기 위해서는 지역문화의 역할이 필요함
 - 전술한 바 표현문화/관계문화/의식문화라는 지역문화의 모든 층위가 그 자체로 성숙해가는 동시에 지역혁신을 위한 모든 프로젝트와 프로그램의 진행 과정에서 그 대상-원인으로써 접합(articulation)될 필요가 있음
- 이와 같은 지역 혁신 생태계의 상호작용 모형이 제대로 작동하기 위해서는 중앙정부의 지원과 관심이 필수적인바, 이는 안정성과 지속가능성을 보장하기 위한 초기의 투자 및 어느 정도 성과가 도출된 이후의 후기 홍보 등으로 이루어짐
 - 서울, 경기 지역을 제외한 지방에서는 혁신을 위한 투입 인프라, 즉 재정이나 물적 토대, 인적 자원, 기술 및 정보 인프라 등이 상대적으로 매우 부족하기 때문에 태양(광원)이 없는 곳에서 생태계 발전이 불가능하듯이 자생성을 갖는 혁신 생태계 구축이 매우 어려움
 - 따라서 재정적인 자립이 가능한 단계에 이르기까지 초반부에 지역 특성을 잘 발현시키고 있는 혁신 네트워크의 존재를 확인한 지역에 대해서는 중앙차원에서 집중적인 투자와 지원을 아끼지 말아야 할 것임

제2절 문화주도 지역혁신 정책의 비전과 전략

1 문화주도 지역혁신 정책의 비전 및 핵심가치

- 지금까지 살펴본 ‘단계적 발전 모형’과 ‘생태계 상호작용 모형’을 토대로, 문화주도 지역혁신 정책의 비전을 아래와 같이 설정함
 - 비전: ‘스스로 생동하는 지역, 더불어 꿈을 꾸는 문화’. 전자는 지역혁신 생태계의 자활성을 상징하는 비전이며, 후자는 지역과의 밀착성을 전제로 문화와 혁신이 공진화하는 것을 상징하는 비전임
 - 미션: ‘지역을 세우고, 잇고, 키우는 미들업다운 상생협력 생태계 구축’
- 이러한 비전과 미션 실현을 위한 핵심 가치는 ‘지역혁신 생태계’가 감당해야할 역할을 중심으로 다음과 같은 세 가지로 제시함
 - 혁신·도약의 추동자(driver): 문화기본법이 추구하는 세 가지 가치, 즉 자율성, 다양성, 창조성이 전국 각지에서 생동하게 함으로써 사회적 자본과 창조적 자본 확대를 통해 혁신과 도약을 추동하는 발신기지의 역할을 감당해야 함
 - 연계·상생의 매개체(medium): 지역 혁신주체들과 조직들이 독자적·고립적 관점을 넘어서 여타의 자원 및 영역과의 적극적이고 다각적인 상호작용을 이끌어냄으로써 지역 생태계의 상생을 위한 혁신 증폭을 매개함
 - 공감·행복의 송신자(sender): 문화 영역 자체의 발전을 통해서, 단순히 경제적 지원만이 아니라 지역사회, 지역주민, 지역기업들이 체감할 수 있는 변화를 드러내고 행복한 지역생활에 대한 공감을 이끌어냄



2 문화주도 지역혁신 정책의 전략 목표

■ 앞에서 도출한 비전과 미션, 핵심가치 실현을 위해 다음의 두 가지 전략 목표를 제시함

- 전략 목표 1: ‘문화-친화형 지역혁신 생태계 조성’
 - 기존의 지역혁신 체계 관련 정책을 지역혁신 생태계 관련 정책으로 확대하는 가운데, 지역혁신을 위한 단계적 발전 노력의 요소, 요소에 문화-친화적인 관점을 도입해야 한다는 전략 목표임
 - 여기서 문화-친화적인 관점은 가장 포괄적인 의미에서의 Culture, 대문자 C로 시작되는 문화 개념이 녹아들어간 혁신 생태계 구축이 필요하다는 의미임
- 전략 목표 2: ‘혁신-지향형 지역문화 생태계 조성’
 - 다른 한편 지역문화 정책 역시 중앙의 사업을 단순 반복하는 수동적인 전달체계 관점에 머물러서는 안 되며, 지역의 혁신을 지원하고 지향해야 함
 - 따라서 ‘혁신-지향형 지역문화 생태계 조성’이 두 번째 전략 목표로 제시될 필요가 있으며, 여기서 핵심은 ‘표현문화’에 국한 또는 고립되었던 지역문화 정책. 즉 소문자 c로 시작하는 cultural policy가 문화의 보다 입체적이고 다각적인 층위로 확장되면서, 지역주민의 공공적 의식을 매개로 지역사회 및 지역경제와 연계되고 융합하는 것임
- 이 두 가지 전략 목표는 기존의 지역혁신 체계와 지역문화 체계라는 영역의 변화를 겨냥하는 것이며, 따라서 서로 구분되는 영역을 다루고 있지만 그 실행 과정에서 서로에게 필연적으로 의존하고 영향을 주고받는 관계에 있는 것으로 이해하는 것이 중요함

■ 먼저 ‘문화-친화형 지역혁신 생태계 조성’이라는 전략 목표는 다음의 네 가지 세부 전략으로 구성됨

- 혁신 리더와 코어그룹 발굴
- 혁신 네트워크 및 상호학습 촉진
- 혁신의 제도화 및 자기증폭 지원
- 혁신의 인정 및 선순환 구조 추동

■ 다음으로 ‘혁신-지향형 지역문화 생태계 조성’이라는 전략 목표는 다음의 네 가지 세부 전략으로 구성됨

- 의식문화 자율성 제고
- 관계문화 다양성 확산
- 표현문화 창의성 발현
- 문화 C&D 활성화 기반 마련

■ 이러한 두 가지 접근은 사실 기존의 지역혁신 정책이나 기존의 지역문화 정책에서 어느 정도 이루어져온 것이지만, 지금까지는 각각이 전혀 관계없는 것처럼 분리되어 추진되어 왔다는 문제점이 있음

- 따라서 균형발전위원회에서는 최근 지역분권 차원에서 여러 부처들이 실행하고 있는 사업들을 지역혁신과 문화혁신을 결합한 제 3의 접근이라는 관점에서 전체적으로 조망하고 분류하고 평가하는 작업을 진행할 필요가 있으며, 양자간의 융합과 공진화를 제대로 이루고 있는 사례(예: 공유성북원탁회의)를 집중적으로 발굴해 나가야 할 것임
- 이를 통해서 문화가 결합된 혁신 창출과 혁신이 결합된 문화 발전을 동시에 추진하는 사례와 원리를 확산하는 것은 지역특화발전과 지역균형발전을 이룰 수 있는 뼈대로서 지역혁신 생태계의 형성을 자극할 수 있는 중요한 임무라고 할 수 있음

■ 다음 절에서는 전술한 두 가지 전략목표별로 제시된 세부 전략 및 전략 실현을 위한 주요 과제를 보다 자세하게 설명하고자 함

- 단 정책 사업을 위한 제안은 광역 단위 또는 기초 단위 등 지역의 범위에 대한 설정이 있어야 구체적인 사업의 구상과 평가가 가능하지만, 본 연구에서는 양자의 구분을 따로 두지 않고 현재의 지역 상황에서 혁신 생태계 조성을 위해 요구되는 사업의 방향과 성격을 제시하는 방식으로 과제를 발굴하고자 함

제3절 문화주도 지역혁신 생태계를 위한 정책 과제

1 전략 목표 1: 문화-친화형 지역혁신 생태계 조성

- 생태계 내의 사회적, 관계적, 문화적 자본에 근거하여 지역 혁신을 추진하는 문화-친화형 지역혁신 생태계 조성을 위한 전략 및 세부 과제, 기대효과는 다음과 같음

비전: 스스로 생동하는 지역, 더불어 꿈을 꾸는 문화 미션: 지역을 세우고, 잇고, 키우는 미들업다운 상생협력 생태계 구축					
전략 목표		세부 과제			기대 효과
1. 문화-친화형 지역혁신 생태계 조성	1-1. 혁신 리더와 코어그룹 발굴	지역 리더십 발굴	→	민관 코어그룹 리스팅/인터뷰	지역자치에 뿌리를 둔 진단과 처방
		지역 아젠다 협의	→	지역혁신 비전, 전략, 조직 및 예산 계획	
	1-2. 혁신 네트워크 및 상호학습 촉진	산-학-연-정-민 네트워크 구축	→	지역혁신 라운드 테이블 구성	자생성과 문제해결력을 갖춘 다채로운 인재풀 구축
		상호학습 및 코워킹 네트워크 발전	→	혁신 프로젝트형 학습공동체(CoP) 사업	
	1-3. 혁신의 제도화 및 자기증폭 지원	혁신을 위한 환경 인프라 구축	→	조례 정비 및 주민 인식 공감 사업	지속가능한 혁신, 지역사회가 함께하는 성과 도출
		혁신을 위한 요소 인프라 조성	→	특화산업을 위한 정보 인프라 개선 사업	
		특화산업 가치사슬 활성화	→	주민참여형 기획-생산-유통 활성화 사업	
	1-4. 혁신의 인정 및 선순환 구조 추동	개방형/참여형 혁신 플랫폼 도약	→	(중앙정부 및 언론과 함께하는) 성과 및 지식 공유 사업	지역 브랜드 및 마케팅 포인트 확립

■ 전략 1-1) 혁신 리더와 코어그룹 발굴

- (과제 1) 민관 코어그룹 리스팅 및 인터뷰
 - 연구진이 제안하는 전체 16개 과제 중 첫 번째는 지역혁신을 자신의 가장 중요한 업무로 생각하는 공공 또는 민간의 조직이 지역혁신에 열정과 소명, 지식과 역량을 갖추고 있는 코어그룹을 분야별로 리스팅하고 그들이 지역 현안 및 나아갈 방향에 대해 가지고 있는 생각을 조사하는 사업임
 - 충분한 시간적 여유를 두고, 지역혁신 생태계를 구성해나갈 수 있는 혁신 리더를 발굴하는 데 초점을 맞추어 진행함. 기존의 여러 조직이나 협의체에 대한 조사는 물론 새롭게 발굴한 인물들을 대상으로 인재 풀을 넓혀가는 동시에 거칠게라도 지역 혁신과 관련한 핵심 이슈를 발견하는 데 초점을 맞춤
- (과제 2) 지역혁신 비전, 전략, 조직 및 예산 계획 구성
 - 이상의 자료를 토대로 지방정부는 지역혁신과 관련한 장기적인 사업 추진을 위해 체계적인 계획을 수립해 나가야 함
 - 리스팅 및 인터뷰 과정에서 발견한 주체들을 중심으로 민관협력 방식을 통해 거칠게라도 지역혁신의 비전과 전략을 설정하고, 공식적인 추진체계를 구축해야 하며, 장기적인 예산 계획을 마련해야 함
 - 단 이 과정에서 익숙한 탑다운 방식은 절대 피해야하며, 다소 더디더라도 충분한 숙의과정을 통해 실행가능한 조직과 예산 계획을 수립함

■ 전략 1-2) 혁신 네트워크 및 상호학습 촉진

- (과제 3) 지역혁신 라운드 테이블 구성 및 운영
 - 다음 단계로는 실질적인 혁신 네트워크로서 ‘지역혁신 라운드 테이블’을 구성하고 운영하는 사업이 요구됨
 - 지방자치단체의 장이 참여하는 라운드 테이블로서, 분기에 한 번씩 만나 지역혁신에 관한 주요 의제를 공유하고 혁신 과제를 도출하여 실질적인 사업 추진을 기획하는 플랫폼으로 발전시켜야 함
 - 지역혁신 라운드 테이블에는 산업혁신, 대학과 지역, 글로벌 혁신, 주민생활 개선 등과 관련한 소위원회를 구성하여 운영해야 하며, 철저하게 자활성에 근거한 소위원회 구성이 중요

- (과제 4) 혁신 프로젝트형 학습공동체(CoP) 사업
 - 혁신 네트워크는 폐쇄성이 강한 종속적 연대감(bondage)이 아니라 수평적인 유대감으로서 교량(bridge)의 성격을 갖는 것이어야 하는바, 후자의 성격을 가져야하는 지역혁신 라운드 테이블의 핵심적인 사업 중 하나로는 혁신 프로젝트형 학습공동체(Community of Practice) 사업을 꼽을 수 있음
 - 광역 단위를 범위로 한다면, 각 CoP 당 6개월 약 300만원의 예산을 배정하여, 지역 혁신을 위한 프로젝트의 발굴 및 테스트를 목적으로 하는 100여개의 학습공동체를 운영함으로써 총괄적인 의제의 확인 및 대안의 모색을 개방적인 학습 기반 접근을 통해 이룩하는 사업 등을 기획할 수 있음
 - 이 학습공동체를 통해 혁신리더와 코어그룹의 상호학습의 장이 다채롭게 마련될 수 있으며, 그 과정에서 도출한 여러 지역혁신 시사점과 교훈 등을 성과 공유 포럼 등을 통해 확산 및 검증하여 지역 이슈를 공식화하고 공유하는 기회를 가짐

■ 전략 1-3) 혁신의 제도화 및 자기증폭 지원

- (과제 5) 조례 정비 및 주민 인식 공감 사업
 - 이상의 혁신 노력이 결실을 맺기 위해서는 지역의회의 적극적인 참여를 통해 지역혁신 조례를 마련하는 것이 필요함
 - 이 과정에서 형식적인 공청회가 아니라 많은 주민들의 의견을 같은 눈높이에서 수렴하는 과정이 이루어지는 것이 핵심적인 바, 학습공동체와 지역혁신 라운드 테이블이 지속적으로 이를 위한 역할을 해주어야 함
 - 주민 인식 공감을 위한 온오프라인 상의 캠페인이나 공공기관 홈페이지 등을 위한 홍보 등도 조례 입안 과정에서 집중적으로 이루어져야 할 필요가 있음
- (과제 6) 특화산업을 위한 정보인프라 개선 사업
 - 현재 우리나라 대부분의 지자체에서는 광역 단위거나 기초 단위거나 모두 나름의 특화산업을 선정하여 집중적으로 육성하고 있음
 - 지역혁신 생태계 구축 노력이 가장 가시적으로 변화를 확인할 수 있는 영역이 바로 이러한 특화산업 분야라고 할 수 있는데, 구체적인 기술혁신은 관련 산업분야와 관련 연구 분야에서 집중적으로 이루어질 수 있겠지만, 지역 차원에서 이러한 특화산업에 관한 정보 인프라 구축을 지원하는 것은 큰 도움이 될 수 있음

- 분기별 웹진 제작(예: 전주 탄소산업 웹진, 대구 감귤산업 웹진)이나 연간 백서 발간 등을 통해 딱딱하지 않은 형식으로 지역의 특화산업을 지역 내에서 널리 알리는 노력이 계속될 경우, 해당 산업 종사자들의 자부심 제고 및 국가 차원에서 관심도 제고 등의 기대효과가 전망됨
- (과제 7) 주민참여형 기획-생산-유통 활성화 사업
 - 4차 산업혁명이 본격화되면서, 인공지능과 빅데이터, IOT 기술, 로봇틱스 기술, 혼합현실, 블록체인 등 미래지향적인 기술군이 급부상하고 있으나, 지역혁신을 위해서는 해당 기술에 대한 리터러시 제고만큼이나 해당 기술들이 가져오는 새로운 ‘문법’에 대한 관심이 필요함
 - 초연결시대의 도래가 가져오는 것은 소비자들의 초개인화된 취향이라고 할 수 있으며, 이는 결국 재화나 용역의 공급자들이 단순히 기존의 push-pull 패러다임으로는 필요와 수요를 채울 수 없음을 의미하는 바, 이에 대응하기 위해서는 공공 재화와 서비스의 공급 방식 역시 협업 생산(coproduction) 또는 협업 창작(co-creation) 방식으로 바뀌어야 함
 - 이러한 협업 생산은 지역혁신 생태계가 미래 사회를 준비하면서 빠르게 도입할 필요가 있는 생산 방식으로, 일단은 위에서 언급한 지역특화산업을 중심으로 기획과 제작 과정, 그리고 유통과 홍보 등의 과정에서 기존의 기업체와 산업계만이 아니라 주민들이 공동 생산자의 입장에서 참여할 수 있는 프로젝트 추진 필요

■ 전략 1-4) 혁신의 인정 및 선순환 구조 추동

- (과제 8) (중앙정부 및 언론과 함께하는) 성과 및 지식 공유 사업
 - 이상과 같은 사업이 자활성과 공진화 원칙에 근거한 방식으로 지역혁신 체계 및 지역혁신 생태계의 구축 및 운영 과정에 녹아들게 되면, 전국적으로 공유할만한 가치가 있는 성과와 지식, 노하우 등이 축적될 것임
 - 이러한 성과를 숨기고 지역 내에서만 유통하는 것은 개방형 혁신이 주도하는 현대의 경향과 맞지 않으며, 고인 물은 썩게 마련이듯이 지속가능한 혁신을 위한 연료를 오히려 낭비하는 것임
 - 중앙정부와 언론은 ‘연방제 수준의 지역 분권’이라는 정책 기조에 조응하여, 상반기와 하반기에 ‘지역혁신 대상(가칭)’을 수상하고, 집중적인 홍보와 예산 지원을 통해 동기부여를 통한 혁신의 재생산에 기여해야 함

2 전략 목표 2: 혁신-지향형 지역문화 생태계 조성

- 문화를 통한 생태계의 창조 자본과 경제 자본 확대를 겨냥하는 문화-친화형 지역혁신 생태계 조성 목표를 위한 전략 및 세부 과제, 기대효과는 다음과 같음

비전: 스스로 생동하는 지역, 더불어 꿈을 꾸는 문화 미션: 지역을 세우고, 잇고, 키우는 미들업다운 상생협력 생태계 구축					
전략 목표		세부 과제			기대 효과
2. 혁신-지향형 지역문화 생태계 조성	2-1. 의식문화 자율성 제고	문화시민교육 고도화	→	지역문화지도 및 지역상징개발 사업	지역성과 보편성을 고루 갖춘 균형잡힌 의식문화 다양성과 개방성이 존중받는 세련된 관계문화 예술성과 현실성을 동시에 담보하는 창조적인 표현문화 문화의 융합적, 연계적 가치 파생 활동 지속
		인문정신문화 활성화	→	우리동네 인문혁신 CoP 사업	
	2-2. 관계문화 다양성 확산	문화다양성 인식 제고	→	DIVERSITY 소위원회 운영	
		포용적 혁신 성과 도출	→	혁신 프로젝트형 Inclusive culture 해커톤 사업	
	2-3. 표현문화 창의성 발현	문화예술 지역이해 증진	→	청년예술인 협동조합 마을매칭 사업	
2. 스스로 사유하고/누구나 존중하고/모두가 표현하는/지역문화 가치확산		문화산업 지역가치 창출	→	지역 마케팅을 위한 콘텐츠 창작단체 공모 사업	지역성과 보편성을 고루 갖춘 균형잡힌 의식문화 다양성과 개방성이 존중받는 세련된 관계문화 예술성과 현실성을 동시에 담보하는 창조적인 표현문화 문화의 융합적, 연계적 가치 파생 활동 지속
		문화공간 장소질(quality of space) 제고	→	도시재생 프로젝트를 위한 문화기획 단체 공모 사업	
	2-4. 문화 C&D 활성화 기반 마련	지역+문화+혁신 플랫폼 운영	→	광역별 문화기획자 지역혁신 라운드 테이블 운영	

■ 전략 2-1) 의식문화 자율성 제고

- (과제 9) 지역문화지도 및 지역상징개발 사업
 - 기존의 지역문화 생태계에서 다소간 익숙한 사업들을 혁신 지향형으로 발전시키고자 할 때, 출발점으로 삼을 수 있는 것이 바로 지역의 장소감(sense of place)과 정체성(identity)을 주민들의 적극적인 참여를 통해 새롭게 구성하는 것임
 - 지역문화지도 사업은 지역을 대표하는 문화 자원, 역사 자원, 인물이나 스토리 자원을 꼼꼼하게 기록하여 출간하는 사업으로, 기초단체 차원에서 모든 읍/면/동을 대상으로 장기간의 타임 테이블을 두고 가독성이 높은 지도 형태의 콘텐츠를 제작하는 사업임
 - 지역상징개발 사업 역시 형식적인 주민 공모나 탑다운 형식이 아니라, 지역의 문화 활동가들을 중심으로 관심을 가진 주민들이 참여하여 다양한 유형에 걸쳐 다양한 제안을 하고 참여자들 스스로간의 충분한 숙의와 협의, 수정과 보완의 과정을 통해 개발하여 공표하는 형식으로 진행할 필요가 있음
- (과제 10) 우리 동네 인문혁신 CoP 사업
 - ‘생활 속의 인문학’이라는 주제와 관련하여 가장 대표적인 정부 정책 사업은 문화체육관광부에서 진행하는 ‘길 위의 인문학’ 프로그램으로서 현재 도서관과 박물관을 대상으로 다양한 인문학적 사유의 장을 마련하고 있으며, 큰 호응을 얻고 있음
 - 하지만 이 사업은 강사를 중심으로 하는 형식을 가지고 있다는 점, 또한 지역과 관련한 주제들이 존재하지만 지역혁신에 정향된 주제는 거의 다루고 있지 않다는 점에서 혁신 지향형 문화생태계 조성에는 한계가 있음
 - 해당 지역의 의식문화의 문제점을 탐구하고, 이를 극복 또는 전환하기 위한 해결책을 탐색하는 주제로 주민들 스스로가 조직하는 학습공동체(CoP)를 운영하는 것은 지역혁신을 위한 기반 마련 차원에서 매우 중요한 역할을 할 수 있음

■ 전략 2-2) 관계문화 다양성 확산

- (과제 11) DIVERSITY 소위원회 운영
 - 전략 1-2)에서 제시한 ‘(과제 3) 지역혁신 라운드 테이블 사업’과 연계된 사업으로서, 지역사회를 구성하는 다양한 주민들, 특별히 세대간, 성별 간, 출신 민족 간, 장애와 비장애인간의 격차 해소를 목표로 소위원회 형식의 라운드 테이블을 구성하여 운영

- 다양한 지역주체를 포용하고, 그들의 목소리를 존중하기 위한 제도로써, 지역 재생이나 지역 개발 등 지역의 커다란 사업이나 지역의 생활환경 등 소소한 개선사항 등에 이르기까지 서로 다른 의견들을 문화다양성 관점에서 진지하게 수렴하고, 이를 지자체의 실질적인 사업 기획 과정에 반영함
- (과제 12) 혁신 프로젝트형 ‘Inclusive Culture’ 해커톤 사업
 - 해커톤은 ‘해킹 마라톤’의 줄임말로 1박2일이나 2박3일간의 집중적인 아이디어 도출 과정과 시제품화 방안 마련을 위한 프로그램으로서, 최근 국내에서도 스타트업 지원 사업에 있어서 널리 활용되고 있음
 - 해커톤의 성공은 단순히 해당 주제에 대한 열정을 가지고 있는 사람이 참여하는데 그치는 것이 아니라, 적절한 팀빌딩을 통해서 각자의 전문성이 시너지를 발휘하여 새로운 해결책에 도달하는 것, 나아가서는 그 해결책을 시제품(prototype)화하는 데 필요한 구체적인 방안을 제시하는 것에 이를 수 있는가에 달려 있음
 - 이와 같은 해커톤이 담보하는 열정과 전문성, 창발성, 현실적 적용가능성을 지역의 관계문화 혁신을 통한 포용적 문화 확산에 적용하자는 것이 ‘혁신 프로젝트형 Inclusive Culture 해커톤 사업’의 요체인바, 이를 위한 지역 현안/이슈의 발굴, 이에 대한 문제 해결책의 도출, 해결책의 실행 및 구체화 방안 마련에 초점을 맞추어 상반기에는 각 지역에서, 하반기에는 중앙에서 사업을 추진함

■ 전략 2-3) 표현문화 창의성 발현

- (과제 13) 청년예술인 협동조합 마을매칭 사업
 - 최근 국정과제의 하나로서 주목받고 있는 ‘사회적 경제’는 사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등의 형태로 발전하고 있으며, 구조화된 실업문제, 고용불안, 심화되는 빈부격차, 쇠퇴하는 지역에 대한 문제의 대안으로 주목받고 있음
 - 문화 분야에서도 청년예술인을 중심으로 한 협동조합 형태가 실험되고 있는데, 협동조합은 공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 것을 특징으로 하는 기업 형태로 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 이루는 사람들이 자발적으로 결성하는 것을 특징으로 하며 일자리 창출 및 공동체 회복을 가능케 하는 저성장 시대의 대안 경제 모델로 부상 중임
 - 본 사업은 청년 예술인들의 지역에 대한 관심 제고 및 지역 문제 해결을 위한 주민들과의 협업 채널을 만들기 위한 사업으로서 일정 기간 동안 특정한 마을과 청년예술

인 협동조합을 매칭하여 지역의 당면 이슈를 창조적으로 해결하는 것을 목적으로 함. 이 과정에서 협동조합은 지역혁신에 기여하는 경험과 노하우를 쌓을 수 있고, 마을은 문제 해결 과정에서 새로운 에너지를 획득하면서 마을 경제의 발전과 사회적 가치 실현을 목적으로 하는 마을기업의 가능성을 타진해볼 수 있음

- (과제 14) 지역 마케팅을 위한 콘텐츠 창작단체 공모 사업
 - 수도권에 집중된 우리나라 콘텐츠 산업의 특성 상 지방에 자리하고 있는 콘텐츠 기업들은 지역에서의 고유한 가치 창출을 통해 수익을 내는 동시에 지역 사회 및 지역 경제와의 긴밀한 네트워크를 확보하는 것을 바라고 있음
 - 하지만 아직까지는 지방정부들이 지역 브랜딩이나 마케팅을 위해 문화산업/콘텐츠 산업을 활용한다고 하더라도 수도권에 있는 기업들에게 의존하는 경우가 많기 때문에 역량 있는 지방 기업들도 기회를 얻기가 쉽지 않음
 - 해당 지역에 자리 잡고 있는 콘텐츠 기업들이나 MCN 사업자들이 컨소시엄을 구성토록 하여, 지역 마케팅을 위한 다양한 형식의 콘텐츠 기획 및 제작을 공모 형태로 진행함으로써 지방정부는 지역콘텐츠 기업을 위한 새로운 형태의 지원 사업을 도입하는 동시에 종합적인 콘텐츠 기반 홍보 로드맵과 인력 풀을 확보할 수 있음
- (과제 15) 도시재생 프로젝트를 위한 문화기획 단체 공모 사업
 - 지역분권에 대한 관심이 고조되면서, ‘문화도시’ 사업 등을 통해서 확인되듯이 지역의 문화기획 생태계 안에 젊은 인력이 유입되고 새로운 기획/컨설팅 단체들이 속속 생겨나고 있음
 - 문화영향평가의 도입 과정이나 도시재생 뉴딜 사업의 추진 과정에서 국토연구원과 문화관광연구원의 협업에서 알 수 있듯이, 갈수록 도시 재생 사업에서 문화의 역할이 중시되고 있지만, 이러한 사업들은 큰 규모로 이루어지고 있기 때문에 신생 문화기획 단체들이 참여하기는 쉽지 않음
 - 따라서 기초단체 단위에서 ‘대규모 원샷 개발’이 아닌 ‘소규모 점진 개발’이 요구되는 지역을 선정하고, 이를 계획 및 실행하기 위한 문화기획 단체 공모 사업을 추진하여 지역에 터를 두고 성장하고자 하는 젊은 문화기획 단체의 생존 및 성장에 도움을 주는 사업 추진이 요구됨

■ 전략 2-4) 문화 C&D 활성화 기반 마련

- (과제 8) 광역별 문화기획자 지역혁신 라운드 테이블 운영
 - 혁신친화적 지역문화 생태계 조성을 위해서는 지역의 문화계 내에서 혁신 리더의 역할을 하고 있는 기획자들이 지금보다 훨씬 더 많이 (문화 영역 바깥에서) 지역의 문제 해결을 위해 할 수 있는 일이 무엇인지에 대한 관심을 가져야 함
 - 즉 지역을 좀 더 새롭고 살기 좋은 곳으로 만들기 위해 문화기획자들이 할 수 있는 일들이 무엇이며, 이를 실현하기 위해서는 어떠한 환경과 조건이 필요한 지에 대한 숙의 과정이 이루어져야 하며, 이를 통해 지역혁신을 위한 문화의 역할이 무엇인지 (골방에서 이루어지는 R&D(Research&Development)가 아니라) 광장에서 이루어지는 C&D(Connect&Development)의 형식으로 적극적인 대안들이 도출되어야 함
 - 따라서 문화기획자들이 산-학-연-정-민을 아우르는 지역 혁신 네트워크에 적극적으로 참여하는 것은 물론이고, 적어도 광역 단위에서는 문화계의 영향력 있는 기획자들 간의 자체적인 혁신 라운드 테이블을 구성하여 분기에 한 번씩 라운드 테이블을 개최할 필요가 있음

참고문헌

* 국내 문헌

* 해외 문헌

[* 국내 문헌]

- 강경화(2015), 담론으로 본 지역문화정책의 의미, <지역과 문화>, 2(2): 87-111
- 강현수 외(2004), <클러스터 정책의 수행에 있어서 정부 정책 개입의 방향 - 외국의 관련 정책 실패 사례와 교훈>, 정책기획위원회
- 강현수(2011). 주민이 주도하여 만든 소박한 관광도시, 유후인(Yufuin), <국토>, 352: 78-83
- 국가균형발전위원회(2003), <자립형 지방화를 위한 지역혁신체계 구축 방안>
- 국가균형발전위원회(2004), <OECD 컨퍼런스 참석 및 이탈리아 혁신클러스터 출장 결과보고>
- 국가균형발전위원회(2007), <혁신클러스터 _ 균형발전 정책 교본>, 코리아프린테크.
- 국제사회적경제포럼(2013), <포럼에세이>
- 권오혁(2017), 산업클러스터의 개념과 범위, <대한지리학회지>, 52(1): 55-71
- 김동주(2007), 2단계 국가균형발전정책의 추진방향과 과제, <국가균형발전정책의 이론과 실천>, 국가균형발전위원회
- 김상현, 장원호(2016), 도시 씬(urbab scene)과 지역발전, <지역사회학>, 17(1): 5-28
- 김영수 외(2015), <지역의 산업기술 혁신생태계 구축 방안>, 산업연구원
- 김용창(2018). 한국의 지역불균등발전과 갈등구조, 강원택, 구인회의 저, <사회적 갈등과 불평등>, 푸른길
- 김용환(2007). 우리나라 기술혁신의 전략과 정책에 관한 연구, <산업클러스터>, 1(1): 47-66
- 김정수(2017), '문화융성' 정책에 대한 비판적 검토, <국가정책연구>, 30(3): 181-204
- 김정후(2014). <영국 셰필드: 철강도시에서 창조도시로>, 한국산업단지공단 문화예술협력네트워크 (<http://arkonet.tistory.com/226>)
- 김창진(2015), <퀘벡모델: 캐나다 퀘벡의 협동조합 사회경제 공공정책>, 가을의아침
- 김평수(2013), MB정부의 문화정책 평가와 박근혜 정부의 정책 과제, <글로벌 창의 문화연구>, 2: 19-33.
- 김해보, 장원호(2017), 문화정책의 형식주의화에 대한 제도주의적 이해: 지역문화진흥법 사례를 중심으로, <문화정책논총>, 31(2): 4-29
- 김효정, 김윤영, 윤주, 윤희정(2007), <문화를 통한 지역개발 사례 연구>, 한국문화관광연구원.

- 나혜영(2017). 문화산업의 불균등 성장과 지리적 특성 분석, <지역과 문화>, 4(4): 143-167
- 남기범(2004), 클러스터 정책 실패의 교훈, <한국경제지리학회지>, 7(3): 407-432
- 다까노 도시후미(2017), 일본 규슈 유후인정(湯布院町)의 내생적 지역활성화 연구: 추진사업과 참여 주체의 단계별 로컬거버넌스를 중심으로, <환경논총>, 60.
- 류정아(2012), <지역문화 정책 분석 및 발전방안>, 한국문화관광연구원
- 류해웅·김승중(2002), <국토기본법과 국토계획법: 국토 관련법령 해설>, 국토연구원
- 문화체육관광부 새문화정책 준비단(2018), <사람이 있는 문화 : 문화비전 2030>, 문체부
- 박경(2001), 세계화와 공간문제의 새로운 도전, <한국 공간환경학회 2001년 춘계 정기 학술대회 발표 논문집>
- 박동(2004), <세계의 지역혁신체계>, 한울아카데미
- 박성식(2016), 국내 문화콘텐츠산업 클러스터 정책의 발전과정에 대한 시론적 고찰, <문화경제연구>, 19(3): 165-186
- 박혜영(2016), 융합형 창업 생태계 활성화를 위한 국가브랜드 전략 연구, <브랜드 디자인학연구>, 14(2): 145-158
- 백옥선(2017), 지방자치단체와 지역문화재단간 거버넌스 실태분석, <문화정책논총>, 31(1): 130-157
- 벤처다이제스트(2015), 글로벌 리포트 실리콘밸리 넘보는 창업천국 '영국 테크시티', <벤처다이제스트> 1+2월호.
- 변미영 외(2011), <지역문화산업 클러스터 실태조사>, 한국콘텐츠진흥원
- 산업통상자원부(2018), <국가 혁신 클러스터 개요 및 추진방안>, 산업통상자원부
- 산업통상자원부(2018), <국가 혁신 클러스터 육성계획 1차 합동 워크숍>, 산업통상자원부
- 서순복(2011), 창조도시 핵심성공요인 우선순위에 관한 서설적 연구, <한국지방정부학회 2011년도 춘계학술대회 자료집>
- 서연미(2013), <외국의 창조경제 활성화 정책동향: 영국을 중심으로>, 국토연구원
- 서정교(1999), 문화창조도시의 사례분석과 대구광역시의 향후 과제, <대구경북개발연구>, 4: 47-71
- 성경룡 외(2007), <국가균형발전정책의 이론과 실천>, 국가균형발전위원회.
- 송두범(2013), <캐나다 퀘벡주 협동조합 조사보고서>. 충남발전연구원
- 송우경(2017), 2000년대 이후 지역발전정책의 회고와 신정부의 정책방향, <KIET 산업경제>(2017년

8월)

- 송희영(2007), 공연예술콘텐츠를 활용한 문화산업단지조성사례연구: 캐나다 몬트리올 “라토후 서커스예술복합단지”를 중심으로, <예술경영연구>, 12: 60-73
- 신동호 외 (2016), 창조도시정책의 추진과정과 성과에 대한 국제적 비교연구: 영국, 프랑스, 호주, 일본, 한국을 사례로, <한국경제지리학회지>, 19(4): 583-596
- 양인숙(2014), 실리콘밸리의 혁신 문화와 여성 창업활동, <젠더 리뷰>, 35: 80-84.
- 염찬희(2014), 협동조합적 지역사회의 지속가능 조건 탐색: 캐나다 서스캐처원지역 사례를 통해서, <한국협동조합연구>, 32(3): 151-177
- 원도연(2014), 이명박 정부 이후 문화정책의 변화와 문화민주주의에 대한 연구, <인문콘텐츠>, 32: 219-245.
- 오마이뉴스(2013), 북미 최대 밀 협동조합 휘트 폴은 왜 실패했을까, 20130831
- 원지연(2017), 파탄 지자체 유바리로 생각하는 ‘자기책임론’, <대한일어일문학회 2017년 11월 학술대회 발표논문집>
- 유승호(2018), <문화도시 : 지역발전의 창조적 패러다임>, gasse·아카데미.
- 윤예지 외 (2017), 4차산업혁명과 지역혁신, <KCERN 포럼보고서>(2017년 3월)
- 이기연(2017), 문화산업을 통한 지역경제 활성화 사례 연구, <유럽문화예술학회논문집>, 15: 95-118
- 이각범, 송위진(1994), 미국 실리콘 밸리의 첨단 중소기업과 조직 환경, <지역연구>, 3(3): 37-54
- 이기원, 김진석(2007), <지역혁신체계-균형발전 정책교본>, 국가균형발전위원회
- 이덕주(2016), <이탈리아 마피아 ‘카모라’ 경영 기법>, 매일경제
- 이동연(2004), 문화사회를 준비하는 문화정책의 전망: 참여정부의 문화정책 평가를 중심으로, <민주사회와 정책연구>, 6: 184-209
- 이병민(2016), 창조도시정책의 추진과정과 성과에 대한 연구, <한국경제지리학회지>, 19(4): 597-615
- 이상열, 정종은(2017), <미래문화정책의 방향과 과제>, 한국문화관광연구원
- 장재홍(2003), 국가균형발전을 위한 지역혁신체계 구축방향, <KIET 산업경제>(2003년 10월)
- 장철순(2017), <영국 테크시티, UEZs, 프랑스 Station F, La French Tech>, 국토연구원
- 정순관, 하정봉, 길종백(2008), 지방자치단체의 파산과 지역거버넌스의 역할, <한국지방자치학회보>, 20(1): 115-134

전훈(2016), 지역문화진흥과 문화분권, <공법학 연구>, 17(1): 43-67

정기용, 홍성태 외(2002), <문화도시 서울, 어떻게 만들 것인가>, 시지락

정소양, 유재운, 김태영, 김용환(2014), <원도심 쇠퇴현황 및 도시재생 추진방향>, 국토정책 Brief 448호

정종은, 연수현(2016), 알파고의 고향, ‘테크 시티’를 가다, <아키스브리핑>, 한국문화관광연구원

정종은 외(2015), <지역콘텐츠산업 발전 중장기 로드맵 수립 연구>, 한국콘텐츠진흥원

조형제(1994), 미국 실리콘밸리 첨단 대기업의 경영전략과 기업조직, <지역연구>, 3(3): 55-73

주간조선(2013), <실리콘밸리 꿈꾸는 런던 테크시티를 가다>, 20131117.

지역발전위원회(2018), <문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략>, 지역발전위원회

진보경(2017), <지역혁신체제(RIS)와 창조산업의 관계에 대한 연구>, 이화여대 행정학과 석사논문

차재권, 주인석(2015), 지역경제성장을 위한 다양한 실험과 도전들: 실리콘밸리에서 소피아 앙티폴리 스까지, <국제정치연구>, 18(1): 123-150

천득염(2017), 지역문화학의 의미와 과제, <지역과 문화>, 4(3): 1-15

최계영(2014), <혁신에 대한 투자: 실리콘밸리의 동학>, KISDI Premium Report

최병두(2016) <창조경제와 창조도시: 이론과 정책, 비판과 대안>, 열린길

코트라 런던무역관(2016), <영국 테크시티 동향 관련 자료>, 코트라

프랫, 앤디 & 제프컷, 폴 편저(2010). <문화경제의 창의성과 혁신>, 한국문화관광연구원.

플로리다, 리차드(2018), <도시는 왜 불평등한가>, 매일경제신문사

하윤금(2013), <영국 창조산업 정책의 전개와 특성>, 코카포커스 74호

한겨레신문(2013), 조합원 교육 외면하는 순간 추락은 시작됐다, 20130702

한국은행 지역협력실(2016), <해외 지역발전정책 사례집>, 한국은행

한국지역경제학회(2017), <국토·지역 정책의 회고와 전망에 관한 기초연구>, 지역발전위원회

한영주 외(2017), <지역발전정책의 유형별 국내·외 우수 사례 연구>, 지역발전위원회

허인혜(2011), <산업클러스터 형성과 발달의 정치경제>, 21세기정치학회보

홍성태(2005), <생태문화도시 서울을 찾아서>, 현실문화

홍성태(2014), <서울의 개혁>, 진인진

홍성태(2017), <서울 산책>, 진인진

홍순구, 김나랑, 이태헌, 한은정(2017), <신 지역혁신 모델 : 스마트 거버넌스>, 유원북스

황주성 외(2001), <지식기반경제에서 산업군집의 원리와 유형, 정부정책>, 정보통신정책연구원

[* 해외 문헌]

- Adner, Ron(2006), Match Your Innovation Strategy to Your Innovation Ecosystem, *Harvard Business Review*, THE APRIL 2006 ISSUE.
- Archibugi, Daniele et al. eds.(1999), *Innovation Policy in a Global Economy*, Cambridge University Press.
- Belussi, Fiorenza and Katia Caldari(2008), At the origin of the industrial district: Alfred Marshall and the Cambridge school , *Cambridge Journal of Economics*, 33(2): 335-355.
- Betz, Frederick et al.(2015), Modeling an Innovation Intermediary System Within a Helix, *Journal of the Knowledge Economy*, 7(2): 587-599.
- Busch, M. L. and E. Reinhardt(2000) Geographic Concentration and Political Mobilization: The Spatial Determinants of Collective Action in Trade Politics, *American Journal of Political Science*, 44(4): 703-319.
- Centre for Cities(2011), <Sheffield Appendix: Sheffield data analysis>
- Chang, Soo-Duck(2004), Creating a Silicon Valley: Lessons Learned from Taiwan, *Journal of the Society of Korean Industrial and Systems Engineering* 27(2): 86-92.
- Cooke, Philip(1992), Regional innovation systems: Competitive regulation in the new Europe, *Geoforum*, 23(3): 365-382.
- Cooke, Philip(2001), Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy, *Industrial and Corporate Change*, 10(4): 945-974.
- Cooke, Philip(2008), Regional Innovation System, Clean Technology & Jacobian Cluster-Platform Policies , *Regional Science Policy and Practice*, 1(1): 23-45.
- Cooke, Philip et al.(1997), Regional Innovation Systems: Institutional and Organizational dimensions, *Research Policy*, 26: 475-491.
- Florida, R.(2002), *The rise of the creative class—and how it is transforming leisure, community and everyday life*, New York: Basic Books.
- Hesmondhalgh, D & Pratt, A.(2005) Cultural industries and cultural policy, *International Journal of Cultural Policy*, 1(11): 1-13.

- Howkins, J.(2001), *The Creative Economy: How people make money from ideas*, London: Penguin.
- Jackson, Deborah(2011), *What is an Innovation Ecosystem?*, National Science Foundation.
- Joint Venture Silicon Valley (<http://siliconvalleyindicators.org/snapshot>)
- Landry, C.(2000), *The Creative City: A toolkit for urban innovators*, London: Earthscan.
- Linda Moss(2002), Sheffield's cultural industries quarter 20 years on: What can be learned from a pioneering example?, *International Journal of Cultural Policy*, 8(2): 211–219.
- Lundvall, Bengt-Åke ed.(1992), *National systems of innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning*, Pinter Publishers.
- Moore, James(1993), Predators and Prey: A new ecology of competition, *Harvard Business Review*, 71(3).
- Oh, Deog-Seong et al.(2016), Innovation ecosystems: A critical examination, *Technovation*, 54: 1–6
- Ostrom, Elenor(1990), *Governing the Commons*, Cambridge University Press.
- Porter, Michael(1990), The Competitive Advantage of Nations, *Harvard Business Review*, The March–April 1990 Issue.
- Porter, Michael(1998), Clusters and the New Economics of Competition, *Harvard Business Review*, The November–December 1998 Issue.
- Pilon, S. and DeBresson, C(2003), Local culture and regional innovation networks: Some propositions, In D. Fornahl and T. Brenner (eds.), *Cooperation, Networks and Institutions in Regional Innovation Systems*(pp. 15–37). Cheltenham: Edward Elgar.
- Piore, Michael & Charles Sabel(1984), *The Second Industrial Divide*, Basic Books
- Putnam, Robert(1992), *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- Saxenian, AnnaLee(1994), *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press.
- Scottl, A.J(2001), *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University

Press

Schrempf, B., Kaplan, D., & Schroeder, D.(2013), *National, Regional and Sectoral Systems of Innovation-An Overview*, Report for FP7 Project "Progress"
Retrieved May 9, 2016

Sheffield City Partnership Board(2018), *State of Sheffield 2018 Report*

Thomas, Meirion(2014), *Innovation ecosystems as drivers of regional innovation – validating the ecosystem*, Know-Hub, EU.

Winnick, Louis(1966), Place Prosperity vs People Prosperity:Welfare Considerations in the Geographic Redistribution of Economic Activity in Urban Land Economics, in Honor of the Sixty fifth Birthday of Leo Grebler. *Real Estate Research Program*, Los Angeles: University of California.

Yencken, D.(1988), The creative city, *Meanjin*, 47(4): 597–608.

Yencken, D.(2013), Creative Cities, *Space Place & Culture*, Future Leaders.

Zeitlin, Jonathan(2008), Industrial Districts and Regional Clusters, in Geoffrey G. Jones and Jonathan Zeitlin (eds.), *The Oxford Handbook of Business History*, Oxford University Press.

〈지역혁신 생태계 조성을 위한 지역 문화정책 연구〉 연구진

■ 연구책임

정종은(상지대학교 문화콘텐츠학과 교수)

■ 공동연구

강이수(상지대학교 문화콘텐츠학과 교수)

홍성태(상지대학교 문화콘텐츠학과 교수)

한설아(연세대학교 행정학과 박사과정)

■ 연구보조원

유세라(상지대학교 문화콘텐츠학과 TA)

윤희재(상지대학교 문화콘텐츠학과 TA)
