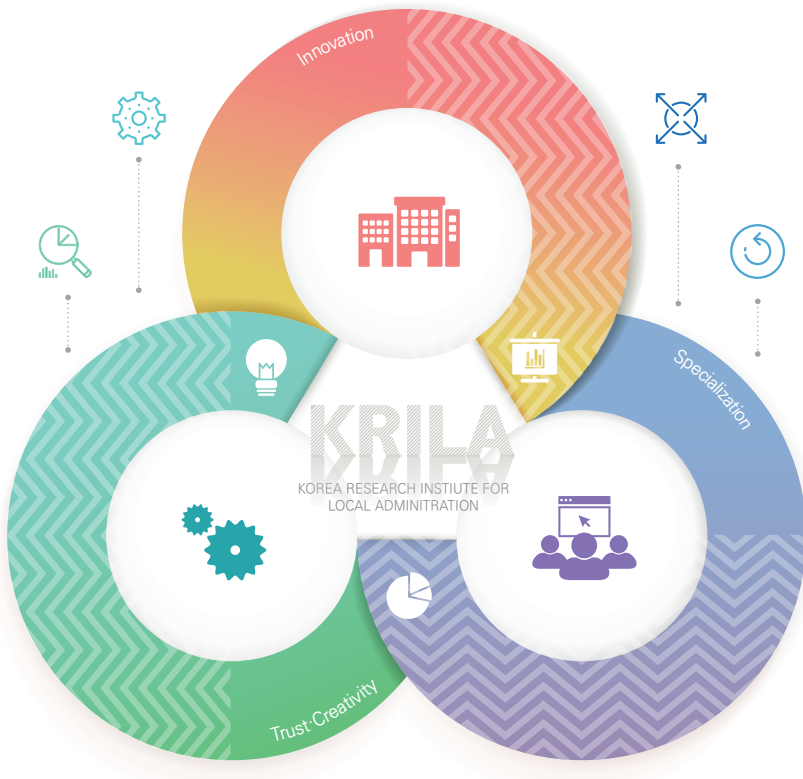


지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축 방안

이 소 영



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축 방안

연구진 | 이 소 영 (연구위원)
최 민 정 (객원연구원)

발행일 | 2020년 12월 31일

발행인 | 김 일 재

발행처 | 한국지방행정연구원

주 소 | (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 | 033-769-9999

판매처 | 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 | 경성문화사 02-786-2999

ISBN | 978-89-7865-495-1

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

서문

문재인정부 들어, 혁신도시를 국가균형발전을 위한 신지역성장거점으로 육성하는 혁신도시 시즌 2 전략으로 추진되고 있다. 시즌 2 전략 수행을 위해 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법이 제정·시행되었으며, 지자체, 이전공공기관 등 지역혁신 주체의 내생적 발전동력을 강화시켜, 이전기관과 연계한 산·학·연 클러스터를 형성하고 이를 토대로 주변지역과 상생발전을 도모하고자 하였다. 혁신도시 조성의 이론적 기반이 되었던 지역혁신체계(RIS)에 따르면, 지역발전의 원천이 되는 혁신은 다양한 지역 주체 간 상호작용의 체계에 의해 발생한다고 보았다. 혁신도시 시즌 2 전략이 성공적으로 추진되기 위해서는 다양한 지역주체 간 상호작용 활성화를 통한 혁신의 창출이 전제되어야 한다.

본 연구는 2020년 현재 변화된 제도적 여건 하에서 혁신도시의 지역혁신체계를 효율적으로 관리·운영하고 작동하는데 필요한 제도 개선방안을 도출하는 것을 연구의 목적으로 삼는다. 특히 물리적 하부구조로서 물적 요소의 투입과 사회적 하부구조로서 공공기관의 이전이 완료된 혁신도시 2기 시점에서 지역혁신체계의 중요한 구성요소는 상부구조이므로, 지역 내 각 주체들 간의 상호협조체계 및 학습 과정을 촉진하는 사회문화적 요소, 즉 상부구조의 작동실태를 밝혀, 현재 미약한 지역혁신체계를 강화하기 위한 구체적인 방안을 제시하고 있다.

무엇보다도 이상의 기본방향과 추진전략을 가동시키기 위한 제도적 개선방안으로 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법의 구체적인 개정안까지 제안하고 있다는 점에서 연구의 의의가 있다고 믿는다.

이 연구가 현시점에 적합한 정책적 제언이 되기를 기대하면서 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사를 표한다.

2020년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재

요약

참여정부 당시부터 혁신도시의 이론적 기반이 되었던 지역혁신체계(RIS)는 지역발전의 원천이 되는 혁신은 다양한 지역주체 간 상호작용의 체계에 의해 발생한다고 보아, 혁신 창출에 있어 다양한 지역 주체의 참여 및 지역주체 간 원활한 상호작용을 주요한 의제로 다루어왔다. 문재인정부 들어 추진된 혁신도시 시즌 2 전략에서도 이를 인식하여, 혁신도시 중심의 산학연 융복합 클러스터 구축을 주요 전략으로 삼고 있다. 그러나 변화된 제도의 여건 속에서도 다양한 지역주체 간의 상호작용에 의한 혁신 창출은 여전히 난제이다.

혁신도시 시즌 2 전략이 성공적으로 추진되기 위해서는 다양한 지역주체 간 상호작용 활성화를 통한 혁신의 창출이 전제되어야 하므로, 본 연구는 지역혁신체계의 중요한 구성요소인 지역 내 각 주체들 간의 상호협조체계 및 학습 과정을 촉진하기 위한 방안을 도출하는 것을 연구의 목적으로 삼았다. 특별히 혁신도시 시즌 2 전략을 위해 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법(이하 혁신도시법)을 개정하여, 혁신도시 종합발전계획의 수립 등 관련 제도가 변화된 시점에서, 변화된 제도적 여건하에서 혁신도시의 지역혁신체계가 실제로 작동하고 있는지 여부를 살펴, 지역 주체 간 상호작용을 강화하기 위한 제도적 개선방안을 도출하는 것이 연구의 초점이다.

혁신도시 내 각 주체들 간의 상호협조체계 및 학습 과정을 촉진하는 사회문화적 요소를 강화하기 위한 제도적 여건으로 개선되어야 할 사항이 무엇인지 도출하기 위해서, 혁신도시 내 주체 간 연계구조를 살펴보았다. 도시 내 산업 주체 간 연계구조를 살펴보는 데 유용한 지역산업 생태계 구성 모델에서 착안하여, 혁신도시 내 이전공공기관의 가치사슬 구조와 혁신자원 및 활동을 살펴보았다. 가치사슬 구조는 조직간 연계구조의 관점에 따라, 공동사업의 운영, 조직간 상호거래, 자원(물적·인적)교류, 조직간 협의 등으로 연계구조로 살펴보았다. 이때 조직간 연계는 이전공공기관 간 연계뿐만 아니라 중핵기관과 지자체, 연관기업, 대학 및 연구소, 제4의 민간주체로서 사회적 경제 조직까지 다양한 연계구조로 살펴보았다. 또한 조직의 이러한 연계 활동을 강화시킬 수 있는 지역의 주요 여건으로서 국가 및 지방자치단체의 정책 및 제도를 관련법, 관련 계획, 관련 조직의 측면으로 살펴보았다.

연구의 일차적 공간적 범위는 전국의 10개 혁신도시이나, 구체적 실태분석은 사례지역을 선정하여 분석하였다. 사례지역 선정은 10개 혁신도시 사례 가운데에서, 혁신도시발전 지원센터 설립 및 운영, 공동혁신도시 발전계획 수립 등으로 변화된 제도 여건하에서의 추진 실태를 살펴볼 수 있는 곳으로 선정하였다. 이에 따라, 전국 최초로 혁신도시발전 지원센터를 설립·운영하고 있는 강원혁신도시와 전국 유일하게 2개 자치단체가 공동혁신도시 발전계획 등을 수립하여 혁신도시 발전추진정책을 추진하고 있는 광주·전남 혁신도시를 사례지역으로 분석하였다.

제2장의 이론적 논의에서 지역혁신체계의 개념 및 구성요소, 지역사회 혁신 및 사회적 경제의 개념 및 구성요소 등을 다루고, 사회적 경제 생태계 및 지역산업 생태계의 이론적 논의를 검토한 후, 혁신도시의 지역혁신체계를 분석하기 위한 연구 분석 틀을 도출하였다.

제3장에서는 혁신도시법뿐만 아니라, 국가균형발전특별법 등 혁신도시 관련법과 혁신도시 종합발전계획 등 혁신도시 관련 계획뿐만 아니라 국가균형발전 5개년계획 등 관련 계획 등을 분석하고, 도시개발위원회, 혁신도시발전위원회 및 국가균형발전위원회, 지역혁신협의회 등의 관련 추진체계 등 관련 제도 여건을 분석하였다. 분석 결과, 국가균형발전특별법이 혁신도시법의 상위법임에도 불구하고, 혁신도시 관련 주요 정책을 심의·의결하는 주체가 국가균형발전위원회가 아닌 국토교통부장관이 위원장으로 구성되어 있는 도시개발위원회로 되어 있어, 중앙정부 차원에서의 협력체계에 한계를 내재하고 있었다. 계획에 있어서도 국가균형발전 5개년계획 중 시도발전계획이 계획의 내용에 있어서나 위상에 있어서 혁신도시별 발전계획의 상위 계획이라 할 수 있으나, 다른 법체계상에서 계획수립이 규정되고 있어 두 계획 간의 연계성이 부족하다. 혁신도시 관련 계획 내에서도 지역혁신 강화 측면에서 가장 중요한 계획은 이전공공기관의 지역발전계획이라 할 수 있는데, 이전공공기관이 수립한 계획이 상향식으로 국가 전체의 혁신도시 종합발전계획에 포진되기보다는 국토교통부장관이 마련하는 계획수립지침에 의거하여 하향식 수립체계 성격을 띠고 있음을 알 수 있었다.

제4장에서는 혁신도시 내 각 주체들 간의 상호협조체계의 작동 실태를 파악하기 위하여, 강원 및 광주·전남혁신도시 사례지역을 중심으로, 이전공공기관의 가치사슬 구조를 중심으로 혁신도시 내 주체 간 연계구조를 살펴보았다. 조직간 연계구조로 살펴본 지역 내 연계는 아직 초기 단계로서, 다양한 협의회의 구성 및 활동 등으로 조직간 협의 구조는 활발하게 진행되고 있으며, 지역대학과의 인적 교류, 지역기업과의 정보 교류 등 다양한 교류 프로그램도 실시되고 있으나, 조직간 상호거래는 활성화되어 있지는 않았다. 이전기관을 중심으로 살펴본 조직간 거래는 대부분 공공기관이 필요로 하는 재화 및 서비스의 우선구매에 국한되어 있으며, 광주·전남혁신도시의 한국전력공사의 경우, 에너지밸리 조성사업의 일환으로 에너지 분야 중소기업의 안착을 위해 연간 구매물량의 20%까지 혁신산단에 입주한 중소기업 제품을 구매하는 등 기업 간 거래가 활성화되어 있으나, 에너지 공급 기관으로서 한전의 특수성으로 인한 것이었다. 이전공공기관이 조직간 거래 활성화를 통해 지역경제에 기여하기 위해서는 공공기관의 기능과 특성에 맞는 지역발전사업이 추진되어야 하는데, 대부분의 사업들이 지역산업육성에 기여하기 보다는 지역공헌사업들로 추진되어, 일회성, 시혜성 사업의 성격이 강했다. 전남·광주 혁신도시의 에너지밸리 조성, 강원혁신도시의 의료기기 산업 육성 등 일부 공동사업의 경우 혁신도시의 특화발전 방향에도 부합되고 기관 특성에도 적합한 지역산업육성사업이 추진된 바도 있지만, 대부분 공공구매 실적으로 지역사회에 기여하고 있을 뿐이다. 혁신자원 및 활동 등 지역혁신기반은 혁신도시가 소재한 도 전역에 구축되어 있지만, 공공기관과 연계된 가치사슬 구조는 다양하게 구성되어 있지 않아, 일부 산업을 제외하고는 혁신도시가 소재한 시군에 한정되어 있을 뿐이다. 특히 사회적 경제조직과의 상호협력은 MOU 체결, 공동사업 추진 등 공공기관의 사회공헌사업으로서 활발하게 진행되고 있지만, 이 또한 혁신도시가 소재한 기초자치단체를 위주로 이루어지고 있어 한정된 지역을 넘어선 지역 상생 협력관계가 이루어지고 있지 않았다.

이상의 분석 내용을 토대로 제5장에서는 혁신도시의 주체 간 협력 활성화를 위한 제도적 개선방안을 제안하였다. 현재의 혁신도시 정책은 국가 단위의 수평적 협력 체계상 제도적 한계, 지역의 자율성을 제약하는 협력체계 구조, 다양한 지역 주체의 참여를 제약하는 하향식 계획수립체계, 지식기반 혁신과 실천기반 혁신의 이원화 등의 한계를 지니고 있었다. 이상의 문제를 개선하기 위해, 지역혁신 강화를 위한 주체 간 상호협력 강화, 협력 체계상 주체의 다변화, 지역혁신 강화를 위한 추진체계 재구축을 기본방향으로 하여, 공공기관 선도 융합형 지역혁신 생태계의 구축, 이전공공기관의 핵심기능과 연계된 개방형 협력과제의 발굴, 사회적 경제 조직의 기술혁신역량 강화를 통한 실천기반 혁신 제고, 혁신도시의 지역혁신 생태계 지원을 위한 제도적 지원방안 마련 등의 추진전략을 제안하였다. 이상의 기본방향과 추진전략을 가동시키기 위한 제도적 개선방안으로 단기적으로는 국가 단위의 협력 체계상 다부처 연계 강화, 수직적 협력 체계상 이전 공공기관의 역할 강화, 혁신도시 발전계획 수립 체계상의 지역 주도성 강화를 제도적으로 지원할 수 있는 혁신도시법 개정안을 제시하였다. 또한 중장기적으로는 국가균형 발전특별법으로 혁신도시 시즌 2 정책이 통합되는 것이 바람직하며, 지역 주도의 혁신 도시 추진체계 수립을 위해서는 중앙정부가 주도하기보다는 지역 주체 간 상호 속의 과정을 통한 개선안을 도출할 필요가 있음을 시사하였다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	4
3. 선행연구와의 차별성	6
제2절 연구의 범위 및 방법	10
1. 연구범위	10
2. 연구방법	10
제2장 이론적 논의	13
제1절 지역혁신체계(Regional Innovation System) 이론	15
1. 도시와 혁신	15
2. 지역혁신체계의 개념 및 구성요소	21
제2절 지역사회 혁신 및 사회적 경제 이론	25
1. 사회혁신(Social Innovation)의 개념 및 유형	25
2. 지역사회기반 혁신(Community-based innovation) 이론	29
3. 사회적 경제 및 사회적 경제 생태계 이론	33
제3절 연구 분석 틀	41
제3장 관련법 및 제도 분석	45
제1절 혁신도시의 법적 기반	47
1. 국가균형발전특별법	47
2. 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	59

제2절 혁신도시의 관련 정책 현황	72
1. 국가균형발전정책	72
2. 혁신도시 정책	87
제3절 시사점	107
1. 제도적 기반	107
2. 추진체계	110

제4장 사례지역 분석 115

제1절 광주·전남 혁신도시	117
1. 일반현황	117
2. 혁신자원 및 활동	126
3. 가치사슬 구조	134
4. 제도적 기반	148
제2절 강원혁신도시	166
1. 일반현황	166
2. 혁신자원 및 활동	175
3. 가치사슬 구조	182
4. 제도적 기반	201
제3절 시사점	212
1. 사례분석 종합	212
2. 지역혁신기반	215
3. 조직 간 연계구조	217
4. 제도 기반	219

제5장 혁신도시의 주체 간 협력 활성화 방안 ————— **223**

제1절 개선과제 및 기본방향 225

- 1. 개선과제 225
- 2. 기본방향 230
- 3. 추진전략 233

제2절 제도적 개선방안 241

- 1. 단기적 제도 개선방안 241
- 2. 중장기적 제도 개선방안 245

참고문헌 248

Abstract 258

표 목차

[표 1-1]	주요 선행연구	8
[표 2-1]	지역혁신체계의 유형	20
[표 2-2]	지역산업 거버넌스 유형	20
[표 2-3]	지역혁신 잠재력의 조건들	23
[표 2-4]	지역혁신체계의 구성요소	24
[표 2-5]	사회혁신의 유형	28
[표 2-6]	시장기반 혁신과 지역사회기반 혁신의 특성 비교	33
[표 2-7]	한국 사회적 경제 당면문제	35
[표 3-1]	국가균형발전특별법 내 혁신도시 관련 규정	48
[표 3-2]	국가균형발전특별법 내 혁신도시 관련 최근 신설 규정	50
[표 3-3]	국가균형발전계획별 혁신도시 관련 계획내용	53
[표 3-4]	국가균형발전특별법 시도 발전계획의 계획내용	54
[표 3-5]	국가균형발전특별회계 관련 규정	56
[표 3-6]	초기 균특회계 계정별 세입·세출 구조	58
[표 3-7]	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법상 신규법 비교	60
[표 3-8]	이전공공기관 지방이전계획과 지방자치단체의 이전지원계획 주요 내용	62
[표 3-9]	이전공공기관 지역발전계획의 주요 내용	64
[표 3-10]	혁신도시별 발전계획의 주요 내용	65
[표 3-11]	혁신도시종합발전계획의 주요 내용	66
[표 3-12]	혁신도시 주요 법적 계획별 비교	68
[표 3-13]	혁신도시건설특별회계 주요 규정	70
[표 3-14]	혁신도시건설특별회계 상 신규법 비교	71
[표 3-15]	전략별 주요 과제	77
[표 3-16]	혁신도시 시즌 2 전략	78
[표 3-17]	지역산업 혁신 중 산업전략	80
[표 3-18]	국가균형발전위원회의 역할	83
[표 3-19]	국가균형발전기획단의 역할	84

[표 3-20]	국가균형발전지원단의 역할	85
[표 3-21]	지역혁신협의회의 역할	85
[표 3-22]	10개 혁신도시 현황	88
[표 3-23]	혁신도시 정책 추진 긍정적 성과	89
[표 3-24]	혁신도시 시즌 1, 2 비교	90
[표 3-25]	과제별 세부추진계획	92
[표 3-26]	전략별 주요 과제	95
[표 3-27]	혁신도시별 지역혁신기반 및 발전 테마 선정	96
[표 3-28]	공공기관 선도 혁신도시 활성화 대책: 중점 확산 우수과제	98
[표 3-29]	공공기관 선도 혁신도시 활성화 대책: 공공기관 주도 10대 협업과제	100
[표 3-30]	도시개발위원회와 혁신도시발전위원회 심의사항 비교	101
[표 3-31]	도시개발위원회의 주요 내용	102
[표 3-32]	혁신도시 발전지원센터의 주요 내용	104
[표 3-33]	혁신도시정책 추진의 컨트롤타워(중앙과 지방)	105
[표 3-34]	지역인재채용협의체의 주요 내용	106
[표 4-1]	광주·전남 혁신도시 토지이용계획 현황	118
[표 4-2]	광주·전남 혁신도시 이전공공기관 현황	118
[표 4-3]	광주·전남 혁신도시 공공기관 이전 시기별 현황	120
[표 4-4]	광주·전남 혁신도시 클러스터 분야별 기관 배치 현황	120
[표 4-5]	광주·전남 혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적(사업 건수)	122
[표 4-6]	광주·전남 혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적(사업비)	123
[표 4-7]	광주·전남 혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적 상세분석(사업 건수)	124
[표 4-8]	광주·전남 혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적 상세분석(사업비)	125
[표 4-9]	혁신도시 내 입주기업 현황 상위 3개 지역(2018년 6월 말)	127
[표 4-10]	광주·전남 혁신도시 내 입주기업 규모(2018년 6월 말)	127
[표 4-11]	광주·전남 혁신도시 내 입주기업 업종별 현황(2018년 6월 말)	128
[표 4-12]	광주·전남 혁신도시 내 주요 혁신 주체 현황	128

[표 4-13]	광주·전남 혁신도시 내 에너지 분야 혁신 주체 현황	131
[표 4-14]	광주·전남 혁신도시 내 이전공공기관 R&D 기능 현황	131
[표 4-15]	한국전력공사 특허기술 보유 현황(산업재산권)	132
[표 4-16]	광주·전남 혁신도시 내 혁신도시지원단 현황	132
[표 4-17]	광주전남연구원 혁신도시 관련 연구목록	133
[표 4-18]	예탁형 협력기업 이차지원제도	136
[표 4-19]	에너지밸리 관련 중소기업 육성펀드	137
[표 4-20]	에너지신산업 전문인력 양성과정 추진실적	141
[표 4-21]	에너지밸리 현장적용기술 우수기능인력 양성과정 추진실적	141
[표 4-22]	지방중소기업특별지원지역의 중소기업제품 우선구매 제도	145
[표 4-23]	중소기업 동반성장 지원사업	147
[표 4-24]	광주광역시 에너지밸리 조성 조례 지원내용	149
[표 4-25]	나주시 에너지밸리지원에 관한 조례 내 자문위원회의 설치 및 구성	151
[표 4-26]	광주·전남 공동혁신도시발전위원회 구성 및 운영 조례 주요 내용	152
[표 4-27]	전라남도 지역균형발전 및 지방자치단체 간 상생협력 지원 조례 주요 내용 ..	153
[표 4-28]	광주·전남 공동혁신도시 지역인재채용협의체 구성 및 운영 조례 주요 내용 ..	155
[표 4-29]	광주·전남 공동혁신도시 전략별 사업비	158
[표 4-30]	광주·전남 공동혁신도시 전략별 세부 사업비	159
[표 4-31]	광주광역시 균형발전계획 혁신도시 시즌 2 추진계획	160
[표 4-32]	전라남도 균형발전계획 혁신도시 시즌 2 추진계획	161
[표 4-33]	국가 및 지방자치단체의 에너지밸리 중소·중견기업 유치 지원제도	162
[표 4-34]	지방자치단체의 에너지밸리 대기업 및 외국기업 유치 지원제도	162
[표 4-35]	에너지밸리 투자기업에 대한 세제 지원제도	163
[표 4-36]	광주광역시 혁신도시협력추진단 주요 업무	164
[표 4-37]	강원 혁신도시 토지이용계획 현황	167
[표 4-38]	강원 혁신도시 이전공공기관 현황	167
[표 4-39]	강원 혁신도시 공공기관 이전 시기별 현황	168

[표 4-40]	강원 혁신도시 클러스터 분야별 기관 배치 현황	169
[표 4-41]	강원 혁신도시 산학연 클러스터 지원제도	170
[표 4-42]	강원혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적(사업 건수)	171
[표 4-43]	강원혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적(사업비)	172
[표 4-44]	강원혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적 상세분석(사업 건수)	173
[표 4-45]	강원혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적 상세분석(사업비)	174
[표 4-46]	혁신도시 내 입주기업 현황	175
[표 4-47]	광주·전남 혁신도시 내 입주기업 규모(2018년 6월 말)	175
[표 4-48]	광주·전남 혁신도시 내 입주기업 업종별 현황(2018년 6월 말)	176
[표 4-49]	강원 혁신도시 내 주요 혁신 주체 현황	176
[표 4-50]	강원 혁신도시 내 건강생명 분야 혁신 주체 현황	178
[표 4-51]	강원 혁신도시 내 이전공공기관 R&D 기능 현황	178
[표 4-52]	강원연구원 혁신도시 관련 연구목록	180
[표 4-53]	강원테크노파크 혁신도시 공공기관연계 육성사업 참여기관	181
[표 4-54]	차세대 생명·건강 산업생태계 조성사업	187
[표 4-55]	Open Lab 생태계 구축을 위한 주체별 역할분담	190
[표 4-56]	건강보험심사평가원 MOU 체결현황(2019년 8월 기준)	194
[표 4-57]	건강보험심사평가원의 지역인재 육성(2018년 실적)	200
[표 4-58]	국가 보조금 지원범위	201
[표 4-59]	강원도 투자유치 지원 조례 지원내용	202
[표 4-60]	강원도의 이전기업 보조금 지원 요건	203
[표 4-61]	강원도 혁신도시 발전지원센터 설립 및 운영 조례 주요 내용	204
[표 4-62]	강원도 혁신도시 위원회 등에 관한 조례 주요 내용	204
[표 4-63]	강원도 지역혁신협의회 구성 및 운영 조례 주요 내용	206
[표 4-64]	강원혁신도시 전략별 사업비	207
[표 4-65]	강원혁신도시 전략별 세부 사업비	207
[표 4-66]	강원도 균형발전계획 혁신도시 시즌 2 추진계획	209

[표 4-67]	강원도청 혁신도시팀 주요 업무 현황	209
[표 4-68]	강원도 혁신도시발전위원회 구성 현황	211
[표 5-1]	건강보험심사평가원의 관련 계획의 비교	227
[표 5-2]	혁신도시의 지역혁신 생태계 조성 지원 관련 중앙부처 사업 현황	238
[표 5-3]	혁신도시에 관한 중요 정책 심의규정 개정안	242
[표 5-4]	이전공공기관의 지역발전에 대한 기여 규정 개정안	243
[표 5-5]	시도지사 혁신도시 발전계획의 수립 개정안	244

그림 목차

[그림 1-1]	연구흐름도	12
[그림 2-1]	사회혁신 개념의 유형	26
[그림 2-2]	사회·기술 시스템의 전환	30
[그림 2-3]	지역산업 생태계의 기본구조	37
[그림 2-4]	사회적 경제의 생태계	39
[그림 2-5]	연구 분석 틀	43
[그림 3-1]	혁신도시법 내 법적 계획	62
[그림 3-2]	혁신도시 관련 주요 계획 수립체계	69
[그림 3-3]	수도권의 인구 및 경제력 집중	72
[그림 3-4]	제4차 국가균형발전 5개년계획의 특징	74
[그림 3-5]	문재인정부의 국가균형발전정책 비전 및 전략	76
[그림 3-6]	지역 산업혁신 시도별 주요 산업 테마	81
[그림 3-7]	국가균형발전사업 종합평가 추진체계	82
[그림 3-8]	국가균형발전정책의 추진체계	86
[그림 3-9]	혁신도시정책(2003-2018) 추진 흐름	87
[그림 3-10]	혁신도시 시즌 2 추진 방향	91
[그림 3-11]	혁신도시 종합발전계획 비전 및 전략	94
[그림 3-12]	혁신도시의 미래상	97
[그림 3-13]	혁신도시 정책의 추진체계	106
[그림 3-14]	혁신도시정책의 제도적 기반	108
[그림 3-15]	혁신도시정책의 추진체계	111
[그림 4-1]	광주·전남 혁신도시 조감도 및 위치도	117
[그림 4-2]	광주전남 혁신도시 분야별 클러스터 배치도	121
[그림 4-3]	광주전남 혁신도시 특화발전 방향 및 목표	134
[그림 4-4]	에너지밸리의 공간적 범위	135
[그림 4-5]	한전의 위탁형 협력기업 이차지원제도	137
[그림 4-6]	한전의 미션과 에너지밸리 사업의 미션 및 세부 프로그램의 연계성	138

[그림 4-7]	에너지밸리기업개발원 주요 사업	140
[그림 4-8]	햇살행복발전소 지원사업 프로세스	143
[그림 4-9]	한전의 중소기업 동반성장 지원사업	146
[그림 4-10]	지역 에너지산업 생태계 모형	156
[그림 4-11]	에너지신산업 SW융합클러스터 추진전략	157
[그림 4-12]	2019년 광주전남 상생발전위원회	165
[그림 4-13]	강원 혁신도시 조감도 및 위치도	166
[그림 4-14]	강원원주 혁신도시 산학연 클러스터 배치도	169
[그림 4-15]	국민건강보험공단 및 건강보험심사평가원의 기능	182
[그림 4-16]	강원 혁신도시 특화산업 선정	183
[그림 4-17]	건강보험심사평가원 빅데이터 시스템	185
[그림 4-18]	디지털 헬스케어 산업 지원을 위한 보건의료 빅데이터 시스템 구축	188
[그림 4-19]	강원혁신도시 Open Lab 구축사업 추진전략	189
[그림 4-20]	원주혁신도시 공공기관 「행복가득, 가치충만, 미래발전 강원」 공동추진 협약식 ...	192
[그림 4-21]	건강보험심사평가원의 보건의료 빅데이터개방 시스템	197
[그림 4-22]	보건의료 빅데이터개방 시스템의 서비스 구성	198
[그림 4-23]	보건의료 빅데이터센터 개방공간	199
[그림 4-24]	광주전남 혁신도시의 지역혁신 생태계 구조	213
[그림 4-25]	강원혁신도시의 지역혁신 생태계 구조	215
[그림 4-26]	혁신도시 소재 시군구별 총사업체 수 증가율	216
[그림 5-1]	혁신도시의 융합형 지역혁신 생태계 구축	234
[그림 5-2]	부처 간 연계 강화 및 융합형 혁신기반 지원	240

한국지방행정연구원

KRILA

1

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구배경

문재인정부 들어 혁신도시 정책은 공공기관 이전 중심의 기존 혁신도시 정책에서 벗어나, 혁신도시를 국가균형발전을 위한 신 지역 성장거점으로 육성하는 혁신도시 시즌 2 전략으로 추진되고 있다. 기존 혁신도시 정책이 기관 이전 중심으로 추진되어, 당초 목적대로 균형발전 거점화하는 성과는 미흡했기 때문이다.

1기 혁신도시를 모두 준공하고 이전대상 공공기관 이전을 완료한 시점에서, 혁신도시 시즌 1 전략의 한계를 극복하기 위해 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법이 제정·시행되었으며, 변화된 법·제도하에서 새롭게 혁신도시 종합발전계획이 수립·추진되고 있다. 핵심 전략은 지자체, 이전공공기관 등 지역혁신 주체의 내생적 발전동력을 강화시켜, 개성 있고 특성화된 지역발전체계 수립으로 이전기관과 연계한 산·학·연 클러스터를 형성하고 이를 토대로 주변 지역과 상생발전을 도모하는 것이다.

혁신도시 정주 인프라 확충, 공공기관 정착 및 도시 안정화, 혁신도시 중심의 산학연 융복합 클러스터 구축이라는 3대 전략을 실현하기 위한 5대 추진과제로 이전기관 지역발전 선도, 스마트도시 조성, 클러스터 활성화, 주변 지역과 상생발전, 추진체계 재정비를 제시하고 있다(국토교통부, 2018).

혁신도시 조성의 이론적 기반이 되었던 지역혁신체계(RIS)에 따르면, 지역발전의 원천이 되는 혁신은 다양한 지역 주체 간 상호작용의 체계에 의해 발생한다고 보았다. 따라서 상호작용에 의한 혁신을 창출하기 위해 다양한 지역 주체의 참여를 전제한 지역혁신체계 구축은 매우 중요한 정책수단이었다. 혁신도시 시즌 2 전략에서도 이를 인식하여, 혁신도시 중심의 산학연 융복합 클러스터 구축을 주요 전략으로 삼고 있다. 그러나 변화된 제도

의 여건 속에서도 다양한 지역 주체 간의 상호작용에 의한 혁신 창출은 여전히 난제이다.

한국의 혁신도시 육성 정책은 클러스터의 효율성에 대한 체계적인 분석이 미흡한 상태에서 하드웨어 중심의 정책 프로그램이 대다수를 차지하고 있을 뿐만 아니라 정책 거버넌스에서도 국가가 주도하는 클러스터 육성 위주로 추진되고 있어, 클러스터 리더십의 창출, 클러스터 간의 연계, 지역의 자율성 강화 등을 위한 노력은 상대적으로 미흡한 실정이기 때문이다(정준호 외, 2004).

또한 참여정부 당시부터 지역혁신체계 구축은 전략적으로 강조되고 있는데, 이와 관련된 개념과 전략들은 산업정책의 차원을 넘어서는 아주 추상적이고 난해한 용어들로 구성 되어 있어, 이러한 추상적 개념을 구체적인 정책으로 구현하는 과정에서 상당한 혼선과 애로가 유발되었다. 이 개념들은 정책화 과정에서 다의적이고 모호하게 사용되었는데, 참여정부 정책에서 지역혁신체계 구축은 궁극적으로 달성하고자 하는 전략적 목표인 동시에 그러한 목표를 달성하기 위한 정책수단이며, 이에 더하여 이 정책을 추진하기 위한 추진체계이기도 했다. 그 결과 참여정부 정책에서 사용되는 지역혁신 혹은 지역혁신체계라는 개념은 명확하게 정의하기 어려웠고, 전반적으로 정책 용어상의 불명확성을 해소하지 못했다(권오혁, 2007).

이러한 문제점은 2기 혁신도시 정책에도 여전히 나타나고 있어, 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법의 개정 등에 따른 혁신도시 종합발전계획의 수립 이후의 실태분석을 통하여, 2020년 현재 변화된 제도적 여건하에서 혁신도시의 지역혁신체계를 효율적으로 관리·운영하고 작동하는데 필요한 지역혁신의 요소들과 이들 간의 연계 강화를 위한 제도적 틀이 제시될 필요가 있다.

2. 연구목적

혁신도시를 국가균형발전을 위한 신 지역 성장거점으로 육성하기 위한 혁신도시 시즌 2 전략이 성공적으로 추진되기 위해서는 다양한 지역 주체 간 상호작용 활성화를 통한 혁신의 창출이 전제되어야 한다. 혁신도시 시즌 2 전략의 5개 핵심과제 중, 이전공공기관

의 지역발전 선도, 혁신도시 산업클러스터 활성화 등 혁신 창출에 관한 선행연구는 다수 있으나, 변화된 제도적 여건하의 혁신도시 추진체계를 재정비하는 과제에 대한 연구는 미흡한 실정이다. 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법의 개정, 혁신도시 종합발전계획의 수립, 혁신도시 발전지원센터 설립 등 관련 제도 및 조직의 구축으로 2018년 12월 추진체계 재정비 과제는 완료된 것으로 파악하고 있으나, 현재의 제도적 여건하에서 지역혁신체계를 강화할 주체 간 협력체계가 구축되고 있는지에 대한 연구가 필요하다.

본 연구는 2020년 현재 변화된 제도적 여건하에서 혁신도시의 지역혁신체계를 효율적으로 관리·운영하고 작동하는데 필요한 제도 개선방안을 도출하는 것을 연구의 목적으로 삼는다. 특히 물리적 하부구조로서 물적 요소의 투입과 사회적 하부구조로서 공공기관의 이전이 완료된 혁신도시 2기 시점에서 지역혁신체계의 중요한 구성요소는 상부구조이므로, 지역 내 각 주체들 간의 상호협조체계 및 학습 과정을 촉진하는 사회문화적 요소, 즉 상부구조의 작동실태를 밝혀, 현재 미약한 지역혁신체계를 강화하기 위한 방안을 도출해보고자 한다.

이에 따라 본 연구는 혁신도시 내 각 주체들 간의 상호협조체계 및 학습 과정을 촉진하는 사회문화적 요소를 강화하기 위한 제도적 여건으로 개선되어야 할 사항이 무엇인지 도출하기 위해서 혁신도시 내 주체 간 연계구조를 살펴보고자 한다. 현재 혁신도시의 지역 산업 생태계를 구성하는 중핵기관은 기업이기보다는 이전공공기관이므로, 이전공공기관을 중심으로 각 기관의 가치사슬 구조와 혁신자원 및 활동을 살펴보고자 한다.

또한 조직의 이러한 연계 활동을 강화시킬 수 있는 지역의 주요 여건으로서 국가 및 지방자치단체의 정책 및 제도를 관련법, 관련 계획, 관련 조직의 측면을 살펴보도록 한다. 새롭게 개정된 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법, 새로운 법률하에 수립된 계획인 혁신도시 종합발전계획 및 관련 조직으로서 혁신도시발전지원센터의 운영 실태를 살펴보고 개선점을 도출하고자 한다. 이때 기존에 구축되어 있던 제도적 기반, 즉 국가균형발전 특별법과 국가균형발전계획, 지역혁신협의회와 긴밀하게 연계되어 있는지, 상충되고 있는 점은 없는지도 살펴보도록 한다.

3. 선행연구와의 차별성

1기 혁신도시 수립 이래로 국토 및 지역 정책 분야에서 혁신도시 관련 다양한 연구가 수행되어 왔다. 초기에는 이론적 토대가 되는 지역혁신체계 및 혁신클러스터 논의 검토 및 해외사례 연구를 통해 국내 적용방안을 강구하는 연구가 다수(국가균형발전위원회, 2004; 국가균형발전위원회, 2005; 권영섭 외, 2005; 김륜희, 2006; 박경 외, 2000; 임기철 외, 2004; 정준호 외, 2004 등)를 이루었다. 이후 공공기관 이전의 지역발전 효과 분석 등 혁신도시정책 평가와 관련된 연구가 수행되어 오다가, 「혁신도시 시즌 2」 추진전략과 연계되어, 추진과제별로 다양한 관련 연구들이 수행되고 있다.

이전기관 지역발전 선도와 관련하여서는 대다수의 이전대상 공공기관의 이전이 완료되어 가는 시점에서 해당 지역경제의 직간접효과를 분석한 연구들이 주를 이룬다(국회예산정책처, 2016; 김진범, 2014; 이원희 외, 2015; 지역발전위원회, 2015). 구체적인 지역발전 연계 효과를 밝히기 위해서는 혁신도시 조성의 이론적 토대가 되었던 지역혁신체계 및 혁신클러스터가 구축되고 있는가를 밝히는 연구가 필요했는데, 이에 대한 연구들도 분야별로 다수가 진행되었다(국토교통부, 2014; 김영수 외, 2015; 김찬준 외, 2018). 혁신도시 1기 정책 당시에는 지역경제 파급효과를 참여기업의 부가가치 창출로 인한 전후방 연관산업들의 부가가치 유발효과 등 주로 공공기관 이전으로 인한 지역경제 활성화 효과를 주목하였는데, 최근 들어서는 직접적인 경제적 효과에 미반영 되어왔던 사회적 가치 부문, 즉 당장에는 직간접적인 기여를 기대할 수 없지만 잠재적으로 기여할 가능성이 있는 효과를 구분하여 지역혁신기관 활동의 공익적 가치, 즉 사회에 기여하는 가치로 측정하려는 연구가 시도되고 있다(김찬준 외, 2018).

특히 혁신도시 시즌 2 전략에서 강조되고 있는 두 추진과제, 스마트도시 조성과 주변 지역 상생발전 관련 연구도 국책연구원 및 시도 발전연구원에서 다수 추진되고 있다. 스마트도시 조성 관련은 데이터 기반 지능형 국토·도시경영을 지향하는 스마트국토·도시관리 및 이를 위한 인공지능기술 활용에 관한 연구가 주를 이루며, 개념 규정 및 해외사례 검토 등을 통해 국내에서는 초기 단계인 인공지능기술을 활용한 국토·도시관리 방안을 제안하여 혁신도시에 적용할 수 있는 방안에 시사점을 제공해 주고 있다(이범현 외, 2017; 이재용

외, 2016; 이재용 외, 2018; 임시영 외, 2018; 황명화 외, 2018).

주변 지역 상생발전 관련 연구는 크게 두 범주로 대별되는데, 세부 추진과제별로 첫째 지방대학 등 혁신 주체 간 네트워크 방안을 모색하는 연구(김형주 외, 2016; 서연미 외, 2019 등; 안영진 외, 2004; 이병민 외, 2013; 임승달 외, 2004)와 둘째, 구도심-혁신도시 간 연계 및 주변지역 간 상생발전을 모색하는 연구가 있다. 서연미 외(2019)는 연구목적에서 혁신도시 시즌 2 정책 중 주변 지역과의 상생발전을 위한 혁신도시와 지역대학 간의 연계방안을 모색하고자 함을 명시하며, 혁신도시의 지역 성장 거점화를 위해서는 지역혁신의 핵심 4주체(기업, 대학, 정부, 시민사회) 중 하나인 대학의 역할이 강화되어야 함을 강조하고 있다. 혁신도시와 주변 지역 간 상생발전을 모색한 연구로 혁신도시 유형별로 혁신도시와 모도시간 연계방안을 모색한 대한국도·도시계획학회(2015)의 연구와 시도에서 수행한 이전공공기관 연계 지역발전 기본계획 관련 연구들이 있다(경남테크노파크, 2015; 대구경북연구원, 2016; 대구테크노파크, 2016; 전북연구원, 2016; 제주발전연구원, 2017; 충북연구원, 2015).

추진체계 재정비 관련 과제로는 혁신도시 시즌 2 전략에서 제시된 혁신도시 종합발전계획(2018~2022) 수립과 혁신도시발전지원센터 지원을 앞두고 여전히 미흡한 혁신도시의 지역혁신거점 기반 구축을 목적으로 연구한 윤영모 외(2018)가 있다. 이는 추진체계 재정비만을 목적으로 한 연구는 아니며, 혁신도시의 지역혁신기반을 물리적 기반, 경제적 기반, 사회적 기반, 제도적 기반 구축으로 구분하고 각 영역별 구축 방안을 포괄적으로 제시하고 있다.

본 연구는 상대적으로 연구가 축적되지 못한 추진체계 정립에 초점을 두어, 2020년 현재 변화된 제도적 여건하에서 혁신도시의 지역혁신체계를 효율적으로 관리·운영하고 작동하는데 필요한 지역혁신 거버넌스의 제도적 틀과 주요 정책과제를 제시하고자 한다는 점에서 선행연구와의 주된 차별점이 있다.

표 1-1. 주요 선행연구

구분	주요 선행연구 연구목적	주요 연구내용
이전기관 지역발전 선도	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 공공기관 이전의 지역발전 효과 분석 및 극대화 방안(지역발전위원회, 2015) • 연구목적: 공공기관 및 종사자 이전에 따른 지역경제 파급효과 점검 및 효과 극대화 방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관 이전 배경과 혁신도시 사업추진 현황 • 국내외 사례분석 • 기관 이전에 따른 지역발전 효과 분석(설문조사) • 공공기관 이전의 지역발전 효과 극대화 방안
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 공공기관 지방이전사업 평가(국회 예산정책처, 2016) • 연구목적: 공공기관 지방이전사업의 추진 실적과 사업효과 평가 및 개선방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관 지방이전 현황 실태분석 • 공공기관 지방이전 실태 평가(기관 이전, 직원 이주, 지역 활성화, 업무 효율성, 산학연 클러스터 등) • 공공기관 이전정책의 개선방안 제시
스마트 도시조성	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 스마트도시 성숙도 및 잠재력 진단모형 개발과 적용방안 연구(이재용 외, 2016) • 연구목적: 스마트도시 성과 및 수준 측정을 위한 객관적 지표 개발 및 적용방안 	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트도시 현황 및 개념 재정립 • 국내외 스마트도시 지표 검토 • 스마트도시 성숙도 및 잠재력 진단모형 개발 • 스마트도시 진단모형의 적용과 해석(통계분석)
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 스마트도시 시설의 체계적 확충 및 정비방안 연구(이범현 외, 2017) • 연구목적: 스마트도시 시설 개념 정립 및 도시재생 관점에서 스마트도시 시설의 정비방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 4차 산업혁명과 스마트도시 시설의 개념 정립 • 국가 및 지자체 차원의 정책 현황 분석 • 해외사례 분석 • 사례대상지 적용 및 검증(설문조사) • 스마트도시 시설의 체계적 확충방안
	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트시티 유형에 따른 전략적 대응방안 연구(이재용 외, 2018) • 연구목적: 스마트시티 유형화에 따른 맞춤형 전략 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트시티 구성요소 및 트렌드 분석 • 국내외 스마트시티 정책 현황 • 스마트시티 유형별 특성 및 분석(설문조사) • 유형별 스마트시티 전략 제시
클러스터 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 산업집적의 공간구조와 지역혁신 거버넌스(정준호 외, 2004) • 연구목적: 혁신주도형 경제로 전환하기 위한 전략의 일환으로 산업클러스터에 기반한 지역혁신체계 구축 정책 방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역혁신체제와 네트워크형 공간구조 이론 검토 • 산업집적과 혁신환경 인자의 공간패턴 분석 • 집적경제의 결정요인과 공간형태별 집적 효과 차이(통계분석) • 지역혁신 거버넌스 제도와 주요 과제
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 지역 특성화 발전을 위한 혁신클러스터 육성 방안(권영섭 외, 2005) 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신클러스터 관련 이론 • 국내외 클러스터 관련 정책 및 사례

구분	주요 선행연구 연구목적	주요 연구내용
	<ul style="list-style-type: none"> 연구목적: 지방 5대 광역시의 혁신잠재력을 파악하고 대도시 중심의 혁신클러스터 육성 방안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 지방 대도시 산업집적지 및 전략산업 특화도 분석(통계분석) 전략산업 클러스터의 혁신수준 및 네트워크 실태 지역특성화발전을 위한 혁신클러스터 육성 방안
	<ul style="list-style-type: none"> 혁신도시 산학연 클러스터 구축사업 평가체계 개발 연구(국토교통부, 2014) 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신도시 및 산학연 클러스터 구축 현황 및 단계별 정책 방향 검토 기존 유사 평가사업 검토 혁신도시 산학연 클러스터 구축사업 평가체계 구축
	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 지역혁신 인프라 구조 분석 및 효율화 방안(김찬준 외, 2018) 연구목적: 지역혁신기관의 기능과 역할을 강화하기 위해 활성화 방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 지역혁신기관의 혁신자원 및 효율성 분석(통계분석) 지역혁신기관의 네트워크 활동 분석 지역혁신기관 활동에 따른 사회적 가치 분석(통계분석) 지역혁신기관의 활성화 및 효율성 제고 방안
주변 지역 상생발전	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 지역 상생발전을 위한 혁신도시-지역대학 연계 활성화 전략 연구(서연미 외, 2019) 연구목적: 지역대학이 지역사회, 산업과 협력하여 지역 상생을 도모할 수 있는 방안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 대학과 지역발전 관련 이론 지역대학 및 혁신도시 관련 정책 현황 혁신도시 발전계획상 대학 관련 정책 분석 혁신도시-지역대학 연계사업 특성 분석 및 유형화 혁신도시-지역대학 연계 활성화를 위한 사례조사 혁신도시-지역대학 연계 활성화 전략
	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 지역생활권 내에서 혁신도시의 역할과 기능연구(대한국토도시계획학회, 2015) 연구목적: 혁신도시와 주변 지역과 연계발전이라는 과정에서 혁신도시 종합평가 및 혁신 주체 간 역할분담 및 협업과제 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> 지역생활권 설정 및 혁신도시 유형 구분 유형별 혁신도시 진단 및 분석 유형별 혁신도시 역할 및 기능 모색 혁신도시의 지역연계사업 발굴 및 적용 혁신도시 주체별 역할과 기능 검토
추진체계 정비	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 혁신 창출형 지역발전기반 구축 연구: 혁신도시를 중심으로(윤영모 외, 2018) 연구목적: 기존 혁신도시의 미흡한 지역혁신기반 창출을 위해 혁신도시를 혁신 창출형 지역혁신거점 육성방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신 창출형 지역발전 이론 혁신도시의 지역혁신기반 실태분석(설문조사) 혁신도시의 지역혁신 추진사례 분석 혁신 창출형 지역발전기반 구축 방안 : 물리적, 경제적, 사회적, 제도적 기반

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

연구의 1차적 공간적 범위는 전국의 10개 혁신도시이나, 구체적 실태분석은 사례지역을 선정하여 분석하도록 한다. 연구의 시간적 범위는 제4차 국가균형발전5개년 계획(2018~2022), 혁신도시 종합발전계획(2018~2022), 혁신도시 시·군 2 전략 등의 계획 기간을 고려하여 계획 기간과 동일한 5년간으로 설정하되, 중장기 방안은 계획 기간을 넘어선 향후 10년간의 정책방안으로 모색하도록 한다. 연구의 내용적 범위는 혁신도시의 이론적 배경이 되는 지역혁신체계 등 관련 이론 검토, 혁신도시의 지역혁신기반 실태분석, 사례지역 분석, 혁신도시의 지역혁신 추진체계 정립방안 등으로 구성된다.

2. 연구방법

연구방법은 크게 문헌조사, 사례조사, 그리고 주요 관계자 인터뷰 등으로 이루어진다. 먼저, 문헌조사 및 선행연구 검토를 통해 지역혁신체계 등 관련 이론 논의 및 혁신도시의 지역혁신기반 실태를 분석한다. 관련 제도는 국가법령정보 및 자치법규정보 시스템 등 인터넷 자료검색을 통해 분석하며, 관련 정책은 국토교통부의 혁신도시발전추진단 등 공공기관의 홈페이지 및 문헌조사 등을 통해 분석한다. 혁신도시의 지역혁신기반 실태는 지방자치단체의 혁신도시 관련 계획서 검토 및 관련 홈페이지 및 문헌조사 등을 통해 분석한다.

지역혁신체계 실태분석은 구체적인 사례지역 조사를 통해 실시될 것인데, 문헌조사 및 계획서 검토를 통해, 추진체계 정립에 시사점 도출이 가능한 혁신도시 소재 지방자치단체를 선정하여, 현지 방문조사 및 관계자 심층 면접조사를 통해 조사·분석한다.

사례지역 선정은 10개 혁신도시 사례 가운데에서, 혁신도시발전지원센터 설립 및 운영, 공동혁신도시 발전계획 수립 등으로 변화된 제도 여건하에서의 추진 실태를 살펴볼 수 있는 곳으로 선정하였다. 이에 따라, 전국 최초로 혁신도시발전지원센터를 설립·운영하고

있는 강원혁신도시와 전국 유일하게 2개 자치단체가 공동혁신도시 발전계획 등을 수립하여 혁신도시 발전추진정책을 추진하고 있는 광주·전남 혁신도시를 사례지역으로 분석하였다.

연구목적이 혁신도시 내 각 주체들 간의 상호협조체계 및 학습 과정을 촉진하기 위해 개선되어야 하는 제도방안이 무엇인지 살펴보는 데 있기 때문에, 도시 내 산업 주체 간 연계구조를 살펴보는 데 유용한 지역산업 생태계 구성 모델에서 착안하여, 혁신도시 내 이전공공기관의 가치사슬 구조와 혁신자원 및 활동을 살펴보고자 한다.

가치사슬 구조는 조직 간 연계구조의 관점에 따라, 공동사업의 운영, 조직 간 상호거래, 자원(물적·인적)교류, 조직 간 협의 등으로 연계구조를 살펴보도록 한다. 이때 조직 간 연계는 이전공공기관 간 연계 뿐만 아니라 중핵기관과 지자체, 연관기업, 대학 및 연구소, 제4의 민간주체로서 사회적 경제 조직까지 다양한 연계구조를 살펴볼 수 있겠다. 혁신자원 및 활동은 혁신도시가 위치한 지역 내 축적되어 있는 R&D 및 인적 기반, 네트워크 및 집적 여건 측면에서 살펴보도록 한다. 사례분석을 위한 자세한 연구 분석 틀은 이론적 논의 분석 이후에 제2장에서 보다 상세히 기술하였다.

그림 1-1. 연구흐름도



한국지방행정연구원

KRILA

2

이론적 논의

제1절 지역혁신체계 이론

제2절 지역사회 혁신 및 사회적 경제 이론

제3절 연구 분석 틀

제2장

이론적 논의

제1절 지역혁신체계(Regional Innovation System) 이론

1. 도시와 혁신

1) 도시와 기술혁신¹⁾

도시는 혁신과 밀접히 관련되어 있다. 18세기 산업혁명 이후 끊임없는 기술혁신으로 새로운 산업이 발달되어 왔고, 새로운 산업을 탄생시킨 근간이 되는 기술혁신은 도시에서 이루어져 왔다. 도시에는 다양한 사람과 기업이 모여 있음으로 인해 새로운 지식과 아이디어가 창출되고 신기술이 개발되어 집적경제의 효과가 나타나기 때문이다.

오늘날 정보통신기술의 발달과 더불어 새로운 기술경제 패러다임이 전개됨에 따라 기술혁신은 지역발전에 중요한 관심사가 되고 있다. 지식 창출과 기술혁신은 지역과 도시의 경쟁력을 좌우하는 중요한 요인이기 때문이다. 미국의 실리콘밸리는 지속적인 기술혁신을 통하여 세계 기술혁신의 중심지 역할을 수행하고 있고, 선진 사례지역의 성공 신화는 세계 각지에 전파되어 지역마다 새로운 기술혁신지역을 창출하려는 노력이 일고 있다. 한국의 혁신도시 또한 이러한 배경하에서 태동 된 정책이다.

그러나 기술혁신은 도시 규모에 비례해서 나타나는 것도 아니고, 도시 규모가 같다고 같은 정도의 기술혁신이 이루어지는 것도 아니다. 창조성이나 발명의 재능은 비슷한 규모의 도시라도 다를 수 있기 때문이다. 현대 도시에서 문화적 쾌적성과 다양성이 첨단기술 산업의 입지에 중요한 요인이 된다(Clark and Lloyd, 2000). 현대 도시에서 성장의 엔진 역할을 하는 기술혁신은 지적 자본 또는 인적자본에 달려 있다는 점에 유의해야 한다(Park, 2004).

1) 박삼욱·정준호(2006)를 참조하여 재정리.

최근 연구에서 첨단기술 산업을 유치하고 높은 지역 소득을 창출하는 매개변수는 인적 자원이라고들 한다(Florida, 2002; Glaeser et al., 2001). 플로리다(Florida, 2002)는 인적자본의 진입장벽이 낮은 점으로 정의되는 다양성에 의해서 인재들이 유인된다고 주장하고 있다. 이는 진입장벽을 낮추는 어떠한 지역적 요인이 인재들을 끌어들이고 그곳에 남게 하는 환경을 조성하는 데 중요한 역할을 한다고 보았으며, 이러한 인재들을 끌어들이는 환경이 바로 혁신과 도시 성장에 중요하다고 보는 것이다. 혁신도시에서 정주 환경 조성이 중요한 전략으로 채택된 이유이다.

그렇다면, 인재들이 많이 모여 있는 경우, 실제로 어떤 과정을 통하여 기술혁신이 이루어지는 것인지를 살펴볼 필요가 있다. 기술혁신은 흔히 기업이나 정부의 출연연구소 및 대학의 연구소에서만 이루어지는 것으로 생각하기 쉽다. 물론 기술혁신에서 연구소의 연구개발 활동이 무엇보다도 중요하지만, 기술혁신은 연구소의 R&D 활동만을 기반으로 하지는 않는다. 기술혁신은 지역의 다양한 주체들 간의 상호작용을 통한 결과이며, 상호작용의 과정은 특정 지역의 제도와 관습에 의해 영향을 받기 때문이다.

기술혁신이 연구소의 연구개발 활동을 통해서만 이루어지는 것으로 생각하는 것은 과거에 기업이 독점적 우위를 차지하기 위하여 기업 내에서 연구개발 활동을 통하여 기술혁신을 이루고, 기초연구-응용연구-실험개발-생산-마케팅 등이 일련의 단선적이고 계층적 관계로만 보는 데서 비롯된 것이다. 그러나 최근 들어서는 기술혁신을 기업과 기업을 둘러싼 환경 사이에 상호작용하는 진화적 과정으로 이해하는 경향이 강해졌다. 기술혁신은 기업 내부는 물론 기업 외부의 많은 경제활동 주체들과 상호교류에 의한 사회적 관계에서 영향을 받고 또 자극된다고 보는 것이다. 기술혁신은 연구소에서의 연구개발 활동뿐만 아니라 생산과 마케팅 등 각 기능들 간 상호작용의 결과이다. 더 나아가 기술혁신은 단일 기업조직 내에서의 상호작용뿐만 아니라 대학이나 정부 기관은 물론 공급기업, 고객 기업, 그리고 경쟁기업들과의 지식과 정보를 교환하는 상호작용 과정에서 이루어진다. 이 때문에 연구소의 연구개발 활동 못지않게 기업체 사장이나 기술개발 활동 관련자의 개인적 네트워크가 기술혁신을 위한 지식이나 아이디어를 얻는 데 중요한 역할을 하게 된다. 즉 기업가나 기술개발 관련자의 공식 또는 비공식 네트워크를 통하여 교류되는 암묵적 지식이 기술혁신의 중요한 원천이 될 수 있다는 것이다.

또한 기술혁신은 기업이 입지한 지역의 제도적 환경에 의해서도 영향을 받는데, 지역이 보수적이고 새로운 혁신을 도입하는데 부정적일 경우 지역에서 기술혁신이 이루어지기는 쉽지 않다. 지역의 관습과 제도가 새로운 벤처 정신과 혁신적인 기업이 정신을 높이 평가 하며 모험가들에게 새로운 기회를 부여할 경우 그 지역은 기술혁신의 잠재력이 높을 것이다. 또한 기업들 간에 협력하는 전통이 있어서 이익과 문제 해결을 위해서 협력하고 조정 하며 불확실성을 줄이는 제도가 지역에서 뿌리를 내리고 있을 경우, 지역에서 경제주체 간의 상호작용이 활발해져서 기술혁신의 가능성이 높아진다. 여기에서 상호작용의 과정은 제도적 관행과 관습이 역할을 하는 가운데 이루어지는 공동학습으로 여길 수 있다. 이러한 공동학습의 중요성 때문에 OECD(2001)에서는 기술혁신을 촉진하기 위하여 학습도시 및 학습지역을 형성하는 정책원리를 제안하고 있다.

이와 같이 인재를 유인하는 환경은 물론, 인재들 간 그리고 다양한 경제주체들 간의 상호작용을 통한 공동학습이 활발히 이루어질 수 있는 제도나 관습이 발달한 지역에서 기술혁신이 촉진될 수 있다. 기존 도시의 토대 위가 아닌 새롭게 조성된 혁신도시의 경우, 혁신의 성장거점으로서 기능하기 위해서는 이러한 기술혁신의 환경을 적절히 제공하여야 할 것이다. 본 연구에서는 인재를 유인하는 환경으로서 혁신도시의 공간환경 조성 전략보다는, 다양한 경제주체들 간의 상호작용 토대 구축이 시급하다고 판단하여 후자의 관점에서 연구를 진행하고자 한다.

2) 도시경제의 구조재편과 신지역주의 이론의 등장

1970년대 중반 이후 대량생산과 대량소비로 상징되는 포디즘적 생산체제가 한계에 봉착함에 따라 새로운 생산체제로의 전환이 모색되기 시작했는데, 이 전환은 기업과 경제활동뿐만 아니라 전반적인 사회적 관계의 변화를 초래하였다. 대량생산방식에 기초한 생산체제가 첨단기술의 다양한 전문화된 생산 시스템과 생산자 서비스산업 중심으로 재편되어, 구체적으로는 재화와 서비스의 개발, 설계, 디자인, 제조, 전달까지 전 생산과정의 변화뿐만 아니라 기업조직과 기술의 변화까지 수반하였고, 이는 산업 조직, 산업구조, 기업 간 관계, 사회 및 정치제도의 변화까지 가져오게 되었다. 이러한 과정은 천편일률적으로 나타난 것이 아니라 제조업 위주의 도시에 집중되는 경향이 있었다.

대기업의 대량생산으로 수직적으로 통합되어 있던 생산체계의 토대가 흔들리게 됨에 따라, 경제의 불안정성에 대처하고 다양한 수요를 충족할 수 있는 유연적 생산능력이 강조되기 시작하였다. 네트워킹과 거래비용을 최소화하고 지속적인 변화에 대처할 수 있는 혁신적 중소기업들로 구성된 국지적 생산체계의 대표적인 예로서 제3 이탈리아와 실리콘밸리 등이 집중적으로 조명되었다. 양질의 노동력에 대한 접근성이 기업입지와 혁신에 중요한 요소로 부각되고, 산업 간 협력을 촉진하는 지역 환경의 구축은 더욱 중요시되게 된다.

다품종 소량생산과 제품 수명주기의 단축을 특징으로 하는 유연적 생산체계를 구축하고, 기업, 대학, 연구소 등 산업 관련 행위자들 간의 지역 내 네트워크의 착근을 중요시하는 연구들이 등장하는데, 이를 총칭하여 신지역주의라 일컫는다. 신지역주의는 유연적 전문화론, 신산업공간론, 산업클러스터론, 지역혁신체계론, 학습지역론 등의 다양한 이론을 총칭한다(권오혁, 2007). 신지역주의 이론은 상당히 다양한 이론적 관점들을 내포하고 있지만, 크게 보면 두 가지 계보로 분류될 수 있다. 하나는 Marshall(1920)의 산업지구론의 전통을 잇는 신산업공간론과 산업클러스터론의 계보이다. 이들은 새로운 산업체제에서 지역적 산업 전문화를 통한 효율적인 생산네트워크 형성이 산업경쟁력의 요체라고 지목한다. 나아가 여기에 교육, 연구개발, 유통, 서비스, 생활환경 등이 복합됨으로써 산업경쟁력이 더욱 제고될 수 있다고 설명한다(Scott, 1988; Porter, 1990; Porter, 2001). 이에 대해 스펀셔의 혁신이론을 원조로 하고 신산업공간론의 영향을 받은 혁신공간론은 기술혁신을 신산업체제에 있어서 산업경쟁력의 핵심으로 파악한다. 이들은 연구개발 관련 활동들과 산업활동의 공간적 집적이 이러한 혁신을 창출하는 중요한 토대가 되고 있다고 지적한다. 혁신공간론에는 이론적 갈래와 전망들이 상당히 다양하게 혼재하는데 노무현정부가 도입한 핵심 이론은 그중에서 지역혁신체계론이라 할 수 있다(Cooke, 1992; Cooke, 2001; Florida, 1995; Lundvall, 1992; Simmie, 2003).

즉 신지역주의는 지역 내 네트워크의 착근성을 중요시하므로 지역 고유의 특질과 지역 고유의 특수한 상황에 대한 해결책을 추진하기 위해서 해당 지역의 지방자치단체와 기업 지원기관들이 긴밀하게 움직여야 하는 거버넌스 시스템을 중요시한다(오은주, 2013). 신지역주의의 대표적인 학자인 Cooke(1998)은 지역혁신체계를 '제품·공정·지식의 상업화

를 촉진하는 기업과 제도들의 네트워크'라고 정의하고 그 구성요소를 크게 하부구조와 상부구조로 구분하고 있다. 여기에서 하부구조는 도로, 공항, 통신망 등과 같은 물리적 하부구조와 대학, 연구소, 금융기관, 교육 훈련기관, 지방정부 등과 같은 사회적 하부구조를 의미하며, 상부구조는 지역의 조직과 제도, 문화, 분위기, 규범 등을 의미한다.

지역혁신체계, 혁신클러스터 등에서는 이들 상부구조, 하부구조 간의 상호관계가 원활해야 하며, Cooke(1998)에 따르면 혁신체제가 강한 지역의 특성으로 지방정부의 독립성, 지역밀착형 금융, 상호 간 협력관계 등으로 지방분권의 중요성을 언급하고 있다(오은주, 2013). Cooke(1997, 1998)은 지역 금융제도, 자본의 조달방식이 지역혁신체계의 차이를 파생시키는 중요한 요소 중의 하나로 언급하면서 벨기에 지역에서는 지방정부가 자신의 예산지출을 직접 기획할 수 있는 역량을 갖고 있어 상대적으로 강력한 지역혁신체계가 발전할 수 있었다고 주장한다.

Cooke(1998)은 다양한 형태의 산업 클러스터를 유형화하였는데, 이때 유형화의 기준은 기업지원 시스템의 거버넌스 유형과 생산조직 측면의 기업 간 상호작용의 특성이었으며, 암묵적으로는 네트워크형이 가장 효과적이고 성공적인 산업 클러스터로 제시하였다. 거버넌스 유형 기준의 풀뿌리형은 기술발달의 초기과정이 도시, 지구 단위에서 국지적으로 조직되며 지방은행, 지방정부, 지방상공회의소의 자금, 보조금 등으로 운용된다(오은주, 2013). 통제형은 중앙정부의 강력한 조정에 의한 것이며, 네트워크형은 혁신체계의 조정 방식이 지방정부-중앙정부, 그리고 협회, 포럼, 대학, 연구소 등의 기업지원 기관 간의 상호협력에 의해서 이루어지는 형태를 뜻한다. Cooke(1998)은 이 가운데에서 가장 성공적인 지역혁신체제로 독일의 바덴-뷔르템베르크 지역을 꼽고 있어 거버넌스 측면에서 네트워크형, 즉 지방분권형, 공공-민간 협력형 거버넌스 구축이 중요함을 알 수 있게 한다²⁾.

2) 기업 간 상호작용 기준상으로는 국지적 체계는 대기업이 드물고 공공 혁신자원도 풍부하지 않으며, 세계적 체계는 글로벌 기업, 대기업 의존적인 중소기업으로 구성된 체계이며, 상호작용적 체계는 중소기업-대기업, 공공부문-사적부문 등이 적절히 조화된 체계라 할 수 있다.

표 2-1. 지역혁신체계의 유형

구분		거버넌스 유형		
		플뿌리형	네트워크형	통제형
기업 혁신 특성	국지적	투스카니 (이탈리아)	탐페레 (덴마크)	도호쿠 (일본)
	상호작용적	캘리포니아 (미국)	바덴-뷔르템베르크(독일)	퀘벡 (캐나다)
	세계적	온타리오, 캘리포니아, 브라반트	North Rhine-westphalia	Midi-Pyreneess (싱가포르)

자료: Cooke(1998), 여기서는 오은주(2013:22)에서 재인용

Cooke(1998)의 논의를 발전시켜 한국에 적용한 Hassink(2002)는 지역혁신 기업지원체계의 유형을 크게 3가지로 구분하였다. 지역주도형은 지역혁신 주체가 지방으로 기업지원을 위한 수단, 자금 등이 지역 주도로 실행되는 전략이며, 중앙주도형은 중앙정부가 주도권을 가지고 자금, 정책지원을 중앙정부가 권한을 갖고 실행하는 것이다. 통합형은 위의 두 유형의 혼합으로 지역 내외의 주체 간 협력에 의해 지역발전을 도모하는 네트워크형 전략이라고 할 수 있다. Hassink(2002)는 한국의 경기도와 경상북도에 대한 비교 연구를 통하여 지역혁신체계의 상이성을 규명하였다. 한국은 환경상 중앙정부 주도적인 혁신체계가 형성되기는 하였으나, 경기도는 지방자치단체의 자금 지원과 조정이 점차 결합하기 시작하면서 경기도는 Cooke(1998)이 언급한 네트워크형에 상대적으로 가까워지고 있음을 밝혀냈다(오은주, 2013).

표 2-2. 지역산업 거버넌스 유형

구분	지역주도형	통합형	중앙주도형
주도권	지방	다차원	중앙정부
자금	지방기관	다양한 기관	국가기관
연구 및 지원	실용적, 시장지향적	혼합	기초적
전문화	낮음	혼합	높음
지역간 협력	높음	적정	낮음
조정 및 통합	낮음	잠재적으로 높음	잠재적으로 높지만 낮은 실현수준

자료: Hassink(2002), 여기서는 오은주(2013:23)에서 재인용

2. 지역혁신체계의 개념 및 구성요소

1) 지역혁신체계의 개념

1970년대 이후 제품의 생명주기가 짧아짐에 따라 치열한 상품경쟁과 다품종소량생산체제로의 생산양식의 변화가 수반되어 혁신이 선형적으로 이루어지는 것이 아니라, 끊임없이 상호작용과 피드백을 통해 이루어진다는 혁신의 상호작용이론이 보편화되었다(OECD, 1992). 이 때문에 이러한 기능들이 공간적으로 격리되어 있는 것이 아니라 인근에 지리적으로 집적되어 있음으로 인해 암묵적 지식이 교류되기 용이하며, 혁신이 보다 경쟁력 있는 동시에 속도 경쟁에 부응할 수 있었다(권영섭 외, 2003).

1980년대 들어 기술변화의 속도가 점차 가속화되면서 미국의 실리콘밸리와 같이 신기술 개발 및 새로운 생산방식의 도입이 활발히 이루어지고 첨단산업이 집적한 지역의 발전이 부각되기 시작하였다. 이후 지역의 혁신 창출에 영향을 미치는 다양한 기반 또는 환경에 초점을 맞춘 지역혁신체계 이론이 등장하였다. 지역혁신체계 이론은 혁신이 특정 지역에서 촉발되는 현상에 착안하여 혁신의 창출 및 확산에 영향을 미치는 물리적·사회적 기반 및 제도 등 광범위한 지역의 환경요소를 다루는 이론이다(Gardiner, et al. 2004; 김용웅 외, 2009; 윤영모 외, 2018).

지역혁신체계는 클러스터를 포함한 금융환경, 제도적 환경, 지식하부구조, 생산의 특화구조, 수요와 경쟁, 그리고 신뢰와 협력 등 지역에서 혁신체계를 뿌리내리게 하는 집합적 시스템을 포함한다(Gregerson & Johnson, 1997). 즉 지역혁신체계란 ‘지역 내 지방정부, 대학, 기업, 협회, 연구기관 및 금융기관 등 다양한 주체들이 지역경제의 혁신능력을 증가시키기 위해 적절한 환경적 조건들, 특히 제도적 조건들을 창출하고 이들이 지역의 내재화된 제도적 환경을 통해서 상호협력하고, 공동학습함으로써 혁신을 창출하고 지역발전을 꾀하는 유기적인 체제’를 의미한다(권영섭 외, 2003:15).

지역혁신체계의 관심은 혁신의 창출과 확산에 도움을 주는 지역이 가진 고유한 특성에 있으며, 기존 지역산업이론과의 가장 큰 차이점은 물리적 하부구조보다 혁신 주체들 간의 상호작용, 학습 네트워크의 질 등 혁신의 효율적 운영 여부에 초점을 둔다는 점이다(권영섭 외, 2003). 지역혁신체계의 핵심요소는 네트워킹, 상호작용, 학습, 협력, 신뢰, 규범,

혁신 그리고 역동적인 변화로 구성된다. 이를 쿡(Cooke, et al. 1997) 등의 기준 하에 구분한다면, 환경적 조건들은 하부구조라 하고 네트워크, 상호작용, 협력, 신뢰 등을 상부구조라 할 수 있다.

지역혁신체계이론은 국가혁신체계의 개념에서 출발하여 지역의 혁신이 점점 제도나 체제에 크게 영향을 받는다고 간주한 Cooke & Morgan(1994; 1997; 1998) 등의 학자들에 의해 발전되었다. 클러스터 이론은 기업과 기관 등 주체 간의 긴밀한 상호작용을 중시하는 반면, 지역혁신체계는 집적의 상호작용과 더불어 체제 및 제도를 중시한다. 클러스터의 초점은 연계이며, 클러스터만으로는 혁신이 보장되지 않으며, 지역혁신체계의 초점은 혁신으로, 지역혁신체계는 클러스터와 더불어 혁신을 위한 체제가 포함된다는 차이가 있다.

혁신은 주체, 네트워크뿐 아니라 이런 요인들이 국지적으로 강하게 고착되어 상호작용하고 지역경제 전반에 영향을 미치면서 제도화, 즉 제도적 착근이 이루어진 지역에서 활발하다. 이를 위한 전제조건으로는 첫째, 제도적 기반(지역 내 기업, 금융기관, 대학, 연구소, 마케팅 담당 기관 등)이 갖추어져야 하고, 둘째 지역 내 제도들이 상호 긴밀한 협력, 정보 교환 및 접촉을 통해 유기적 관계가 이루어져야 한다(권영섭 외, 2003:19).

지역혁신체계는 어느 지역이나 존재할 수 있으나, 위에서 언급한 핵심요소들이 취약하여 혁신이 발생하기 어려운 지역은 약한 지역혁신체계를 가진 지역이라 볼 수 있고 핵심요소들이 구비되어 혁신이 활발하게 일어나는 환경을 갖춘 지역은 강한 혁신체계를 가진 지역이라 볼 수 있다(권영섭 외, 2003:15). 따라서 지역혁신체계 구축이란 체계적 접근을 통해 취약한 혁신체계를 가진 지역을 기업, 대학, 연구기관, 기업지원기관 등 다양한 주체들이 협력하여 지역에서 혁신이 발생하기 용이한 체계이자 강한 혁신체계를 가진 지역으로 만드는 것을 의미한다.

표 2-3. 지역혁신 잠재력의 조건들

혁신 잠재력이 높은 지역	혁신 잠재력이 낮은 지역
<ul style="list-style-type: none"> • 하부구조 수준 <ul style="list-style-type: none"> - 자율적인 재정체계 - 지역 내 민간금융의 존재 - 하부구조 투자/관리 가능 - 통합적인 혁신전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 하부구조 수준 <ul style="list-style-type: none"> - 의존적인 재정체계 - 국가 금융체계 - 제한적인 하부구조 투자/관리 - 단편적인 혁신계획들
<ul style="list-style-type: none"> • 상부구조 수준 <ul style="list-style-type: none"> - 제도적 차원 <ul style="list-style-type: none"> · 협력적 문화 · 상호작용적 학습 · 결사체적 합의 - 조직적 차원(기업) <ul style="list-style-type: none"> · 평화로운 노사관계 · 노동자 관리 · 외부화 · 상호작용적 혁신 - 조직적 차원(정부) <ul style="list-style-type: none"> · 포괄적 · 모니터링 · 자문 · 네트워크 	<ul style="list-style-type: none"> • 상부구조 수준 <ul style="list-style-type: none"> - 제도적 차원 <ul style="list-style-type: none"> · 경쟁적 문화 · 개별적 학습 · 제도적 긴장 - 조직적 차원(기업) <ul style="list-style-type: none"> · 적대적인 노사관계 · 개인적 기술 습득 · 내부화 · 개별적 R&D - 조직적 차원(정부) <ul style="list-style-type: none"> · 배타적 · 반응적 · 권위주의적 · 위계적

자료: Cooke, Boekholt & Todtling (2000:37), 김륜희(2006:31)에서 재인용

2) 지역혁신체계의 구성요소

지역혁신체계의 구성요소를 아주 단순화하면 혁신의 주체인 기업을 중심으로 이들 기업 간 네트워크와 지역 내 지원제도(금융/재정, 지역경제개발, 혁신지원기관, 기술이전기관, 연구기관, 교육훈련기관)들이다. 그러나 지역혁신체계는 구성요소들 뿐만 아니라, 요소들 간의 관계를 포함하는 개념이어서, 앞서 살펴본 바와 같이 도로, 항만, 통신과 같은 물리적 하부구조와 대학, 연구소, 금융기관, 교육훈련기관, 지방정부 등과 같은 사회적 하부구조, 조직, 제도, 문화, 분위기, 규범 등 상부구조로 구성된다고 한다(Cooke, et al. 1998).

일반적으로 지역혁신체계의 구성요소는 혁신의 기초여건이 되는 하부구조(intra-structure)와 혁신 주체 간 네트워크 강화에 영향을 미치는 상부구조(super-structure), 기

타 다양한 지역적 여건 등으로 구성(Cooke, et al. 1998; 국가균형발전위원회, 2004; 2007; 김용웅 외, 2009; 윤영모 외, 2018)되는 것으로 파악한다.

표 2-4. 지역혁신체계의 구성요소

구분	주요 내용
Cooke, et al (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적 하부구조 : 도로, 공항, 통신망 등 • 사회적 하부구조 : 대학, 연구소, 금융기관 등 • 상부구조 : 지역의 제도, 문화, 분위기 등
DTI(2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역혁신체계의 다양한 성공 요인들 중에서도 가장 핵심적인 요소들은 네트워크와 파트너십, 혁신기반, 기술기반
국가균형발전위원회 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 지식기반 : 지역전략산업 및 연관산업 • 인프라 : 지식 및 기술인프라(연구기관, 대학, 비즈니스 서비스, 인력), 물리적 인프라(입지시설, 교통 및 정보망), 기업지원제도 및 시설(기업지원기관 및 프로그램, 민간자금 조달, 공공자금 지원), 게임의 룰(법 및 제도, 관습 및 사회적 자본) • 네트워크 : 지식기반과 인프라를 구성하는 세부요소간의 공식·비공식적 네트워크
Council on Competitiveness	<ul style="list-style-type: none"> • 자산 : 인적자본, R&D 기관, 금융자본, 산업기반, 물리적 인프라, 법 및 규제 환경, 삶의 질 등 7개 요소 • 네트워크 : 기업, 교육, 정부 및 지자체, 비영리기관 등 주체 간 연계 및 파트너십, 협력기구, 각종 프로그램간 연계, 비공식적 연계 등을 포함 • 문화 : 기업리더의 협력 및 아이디어 공유 의지, 위험(risk)의 감수, 다양성의 존중 등 지역의 기업 문화

자료: 윤영모 외(2018:17)

한편, 2000년대 중반 이후 혁신이 기업, 대학, 연구소뿐만 아니라 다양한 경제주체 및 수요자 간 협력 및 상호작용을 통해 이루어진다는 상호작용적 혁신관(interactive innovation)이 등장(박삼옥·정준호, 2006; Kimatu, 2016)하기 시작하였다. 전통적 지역혁신이론은 지역혁신 주체를 산·학연·관 등 3개 축으로 인식하였으나, 3개 축에 시민사회 또는 수요자를 포함하여 산·학연·관·민으로 구성되는 4개 축의 역할이 강조된다(Kimatu, 2016). 시민사회 등 민간부문을 지역혁신의 주체 또는 혁신 참여자로 인식하고 시민사회의 경험과 지식을 활용하고자 하는 시도가 증가하는 추세이다.

제2절 지역사회 혁신 및 사회적 경제 이론

1. 사회혁신(Social Innovation)의 개념 및 유형

1) 사회혁신의 개념

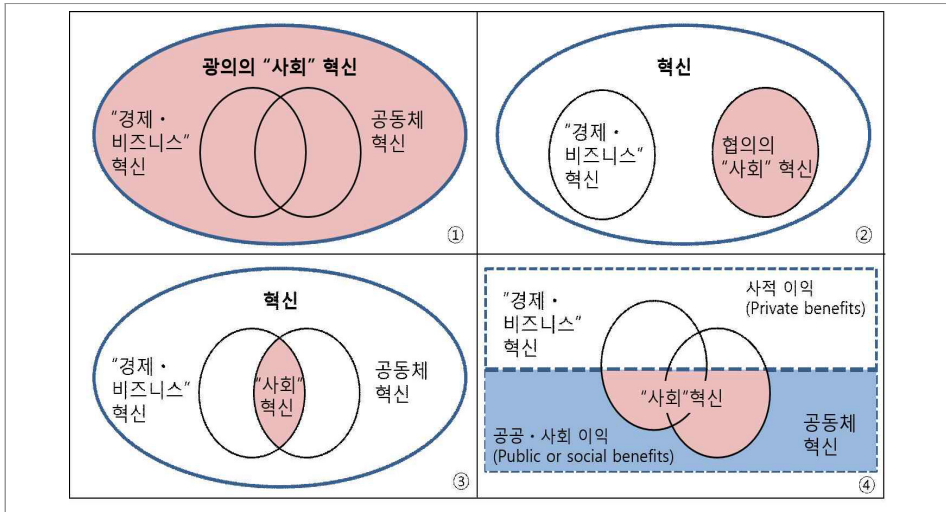
시민사회 또는 수요자를 포함하여 산·학연·관·민으로 구성되는 4개 축의 지역혁신 주체의 역할을 강조한다면, 지역혁신체계 이론과 함께 사회혁신 이론 또한 검토할 필요가 있다. 사회혁신을 다른 사람들과의 협력을 촉진 시키는 기술로 정의한다면(Young, 2011), 지역혁신체계의 상부구조를 촉진 시킬 수 있는 전략을 사회혁신 이론에서 발견할 수도 있기 때문이다.

사회혁신의 개념을 먼저 살펴보면, 매우 다양하게 규정되고 있다. 지역혁신 이론과 대비되었을 때, 사회혁신 이론은 ‘사회’에 초점을 두고 접근할 수 있는데, 이는 크게 경제혁신(economic innovation)과 공동체혁신(community innovation)으로 유형화할 수 있다(김상민 외, 2018).

경제혁신과 공동체혁신을 모두 포괄하는 개념인 광의의 사회혁신은 새로운 아이디어 또는 어떤 사회 시스템의 자원, 권한, 신념 등의 변화를 의미한다. 광의의 사회혁신은 경제적 개념까지 포함하여, 지역의 경제개발을 위한 수단까지도 활용하는 것을 의미한다. 경제혁신과 사회혁신을 구분지어 공동체혁신을 뜻하는 협의의 사회혁신도 존재하는데, 이는 사회적 경제 조직 등을 통해 개발되고 확산되는 혁신을 사회혁신의 주요 범주로 설정한다(정서화, 2017b).

경제혁신과 공동체혁신의 교집합을 사회혁신으로 칭하는 관점도 존재하는데, 이때 혁신은 다양한 사회 요소들의 협력을 통해 생산되는 결과물을 의미한다(정서화, 2017b). 예를 들면, 새로운 요구에 대응하기 위해 기업과 정부가 파트너십을 맺고, 사회혁신 활동을 촉진하는 일련의 사업이 대표적이라 할 수 있다(김상민 외, 2018).

그림 2-1. 사회혁신 개념의 유형



자료: Government of Canada(2010: 3) 여기서는 김상민 외(2018:16)에서 재인용

사회혁신을 바라보는 관점에 따라 다양한 개념 정의가 가능한데, CRISES(2004)는 구체적인 성과와 개선을 가져올 수 있는 새로운 조직 및 제도적 행태, 새로운 사회적 시도들, 새로운 메커니즘, 새롭게 일하는 방식, 새로운 접근 방법이라는 새로움의 관점을 강조하며, Young(2011)은 사회적 관계 측면을 강조하여 사회혁신을 다른 사람들과 협력을 촉진시키는 기술로 정의한다. 따라서 그녀는 사회혁신이 단순히 사회적기업이나 사회적 기업가 정신, 그리고 사회적 영향으로만 국한된 개념은 아니라고 주장한다(김상민 외, 2018).

한편, 광의의 개념에서 사회혁신을 사회의 근본적 변화를 가져오기 위한 지식확산이라는 개념으로 이해하는 학자들도 있다. Nicholls & Murdock(2012)은 사회혁신을 사회관계 및 과정의 변화와 함께 시장의 실패, 사회환경적 수요를 해소하기 위해 상품과 서비스 개념에 대한 설계 및 생산과정을 혁신하는 것이라고 강조한다. 유사하게, Hamalainen and Eiskala(2007)의 경우에도 사회가 가지고 있는 집단적 자원을 활용해 기술혁신, 경제혁신, 규제혁신과 함께 문화적 혁신이 필요하다고 주장한다. 즉 사회혁신을 기술이나 경제혁신을 넘어 문화적·규범적(규제적) 혁신까지를 아우르고 있다는 점에서 광의의 관점에서 사

회혁신을 이해하고 있다고 할 수 있다(김상민 외, 2018).

사회혁신을 개념화하기 위한 또 하나의 관점으로 사회혁신을 사회문제에 대한 해소 방식으로서 공공부문, 시장, 제3섹터 또는 사용자와 지역사회를 통한 공공서비스 내·외부의 변화를 가져오는 것(Harris & Albury, 2009; Shapson, 2009)으로 이해하는 학자들도 있다. 특히 Shapson(2009)은 민간영역의 참여를 강조한다는 점에서 특징적이다(김상민 외, 2018).

이상의 논의를 종합하면, 사회혁신은 기존의 방식으로 해결되지 않는 사회적 난제를 해결하기 위한 새로운 방식으로서, 다양한 영역 간 교차, 사회적 가치 내재, 측정 가능한 구체적 결과 도출, 사회적 관계 및 권력 관계 변화, 시민 역량 강화 등의 특성을 포괄한다고 할 수 있다(Caulier-Grice 2012, 김상민 외(2020)에서 재인용).

2) 사회혁신의 유형 및 구성요소

유럽의 사회혁신 공동기구인 TEPISIE(Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe)는 사회혁신을 4가지로 유형화하고 그 특성을 제시하고 있다. 첫째, 새로운 서비스와 생산물로서, 사회적 요구를 충족시키기 위해 새로 도입하는 새로운 프로그램 등으로, 자동차 공유, 제로에너지 하우스 개발같이 사회적 요구에 부응하기 위해 새롭게 도입되는 프로그램이다. 둘째, 새로운 실천으로서, 새로운 전문적 역할 또는 관계를 필요로 하는 새로운 서비스로서, 네덜란드에서 시민과 정부 사이의 갈등을 조정하기 위해 전문적 시민공무원을 도입하고, 이들의 역할로 시민들의 사회적 요구를 충족시킨 사례를 들 수 있다. 셋째, 새로운 서비스의 공동생산 등 새로운 과정을 지칭하는 것으로, 브라질에서 시작된 시민참여 예산제, 공정무역 시스템 등을 예로 들 수 있다. 마지막으로 새로운 규칙과 규정을 지칭하는 유형으로 새로운 법률 등을 제정하는 것이다. 덴마크와 네덜란드의 경우, 고령자들이 공적지원금에 대해 스스로 결정해서 사용하게 하는 규정을 마련하고 있는데, 이러한 새로운 규정을 사회혁신의 한 유형으로 구분할 수 있다는 것이다(김상민 외, 2018).

표 2-5. 사회혁신의 유형

구분	특성	예
새로운 서비스와 생산물	사회적 요구를 충족시키기 위한 새로운 프로그램	자동차 공유, 제로에너지 하우스 개발
새로운 실천	새로운 전문적 역할 또는 새로운 서비스	네덜란드의 시민과 정부 사이의 갈등 조정
새로운 과정	새로운 서비스의 공동생산	시민참여 예산제, 공정 무역
새로운 규칙과 규정	새로운 법률 및 새로운 권리 제정	개인 예산제

자료: TEPSIE(2015:15), 여기서는 김상민 외(2018:25)에서 재인용

한편, TEPSIE는 사회혁신을 촉진시키는 핵심요소를 ① 참신함, ② 사회적 요구의 충족, ③ 아이디어에서 실행으로, ④ 수혜자들의 참여와 동원, ⑤ 사회적 관계의 변화로 제시한다(TEPSIE, 2015: 14-15). 참신함이란 기존에 없던 새로운 방식으로 문제를 해결하는 것을 의미하며, 사회적 요구의 충족은 사회적 요구를 명확히 하고 구체화하는 역할을 수행하는 것으로 이해된다. 또한 사회혁신에서 중요한 것은 아이디어가 아니라 아이디어가 실제로 작동하는 것에 있으며, 이는 아이디어가 작동하지 않으면 혁신은 불가능하기 때문에 아이디어에서 실행으로 이어지는 것이 중요함을 강조한다(이소영 외, 2017). 수혜자들은 사회 혁신 발전에 직접 참여할 수 있어야 하는데, 직접 참여일 수도 있고 각 개인의 이해와 요구에 대한 이해가 높은 대표자들의 참여로도 가능하다. 이러한 참여 과정은 혁신적인 해결방안의 도출뿐만 아니라 참여자들의 이해, 능력, 자부심의 증진을 가져올 수 있다는 점에서 중요하게 고려된다(김상민, 2018). 마지막으로 사회혁신은 특정 집단의 권력과 자원과의 접근성을 증진시킴으로서 사회적 관계를 변화시키는 것을 목표로, 해당 집단의 역량을 강화하고 권한과 자원과의 접근성을 제고하여, 공정한 사회(just society)에 기여할 수 있다는 것이다(김상민 외, 2018).

2. 지역사회기반 혁신(Community-based innovation) 이론

1) 지역사회기반 혁신의 개념

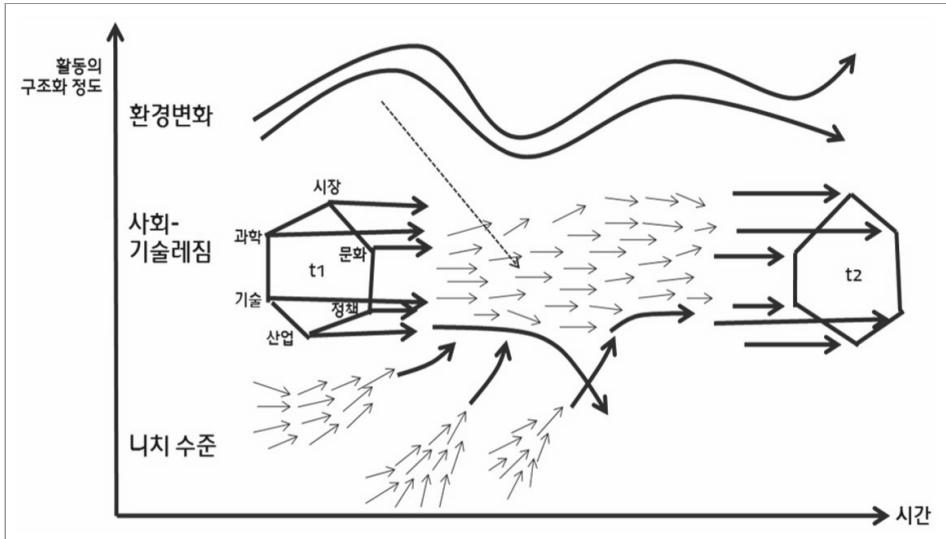
최근의 지역혁신체계의 참여 주체로서 시민사회의 역할이 강조됨에 따라, 2기 혁신도시 정책에서도 산·학연·관·민 4개 축의 지역혁신체계 구축을 고려해야 할 것인데, 이에 대한 이론적 배경으로 지역사회기반 혁신이 있다.

지역사회기반 혁신은 서로 연결되지 못한 채 이루어지고 있던 커뮤니티 활동(community action)과 기술혁신을 통한 개념으로, 커뮤니티의 활동을 혁신의 관점에서 바라보고 커뮤니티의 활동을 지속가능한 사회·기술 시스템의 전화를 위한 전략적 니치로 파악하려는 시도에서 나온 개념이다(송위진 외, 2013). 지역사회기반 혁신은 커뮤니티 활동을 중심으로 하므로, 아래로부터의 혁신이라는 의미에서 풀뿌리 혁신으로 명명되기도 한다.

이 이론의 뿌리에는 기술과 사회의 동시 구성을 주장하는 사회·기술 시스템론이 있다. 사회·기술 시스템론은 혁신체제론에서 상대적으로 덜 중요하게 다루어져 왔던 수요 측면을 중요하게 고려하면서 논의의 틀을 확장하고 있다. 사회·기술 시스템론은 현 시스템의 문제를 지적하면서 새로운 시스템으로의 전환 혹은 시스템 혁신을 주장하며, 이를 실현하기 위한 프로그램을 개발하고 있다(성지은 외, 2012).

사회·기술 시스템론은 사회·경제·물리적 환경, 사회·기술 레짐, 니치(niche)라는 다층적 구조로 구성되는 다층적 접근(Multi-level Perspective)를 통해 실현된다(Geels, 2004a; Geels, 2004b). 사회·경제·물리적 환경은 쉽게 변화하지 않는 구조로서 사회·기술 레짐의 배경을 구성하는 것으로 예컨대, 세계화, 고령화와 같은 거시환경이다. 사회·기술 레짐은 현재의 지배적인 사회·기술 시스템으로 혁신과 관련된 대부분의 활동을 규율하는 힘으로, 예컨대, 내연기관에 기반한 교통 시스템-자동차 산업-교통체계-보험제도-개인소유제-에너지 공급 시스템-산업정책 등을 의미한다. 니치는 지배적 사회·기술레짐과는 다른 새로운 사회·기술 시스템의 맹아를 형성하는 영역이며 전환의 씨앗이 되는데, 예컨대 전기자동차- 공동소유 및 활용-도로·교통체계-에너지 공급 시스템 소규모 실험공간 등을 의미한다(송위진 외, 2012).

그림 2-2. 사회·기술 시스템의 전환



자료: Geels(2004a), 여기서는 송위진 외(2013)에서 재인용

지역사회기반 혁신에서는 전환의 씨앗 역할을 하는 니치의 역할에 주목한다. 니치는 새로운 아이디어, 새로운 실천을 실험할 공간을 제공하고 그중 성공적인 니치 실험은 확산되어 사회·기술 시스템 전환을 추동할 수 있기 때문이다. 니치는 다양한 시도와 실천이 이루어지는 공간이고 지배적 사회·기술 시스템에 대해 대안적인 가치관과 행동을 제시하기 위한 사회적 학습이 이루어지는 공간이다. 따라서 전략적 니치 관리에서는 니치에서 일어나는 사회적 네트워크, 학습과정, 참가자들의 기대와 참여, 그리고 사용 가능한 자원의 문제에 집중한다(송위진 외, 2013).

지역사회기반 혁신은 먼저 지배적인 사회·기술 시스템 속에서 해결되지 않는 사회, 경제, 지역 문제 등에 대한 해결방안을 찾는 데 목적을 둔다. 지역사회기반 혁신은 시장 시스템에서 해결되지 않거나 시장 시스템에서 얻을 수 없는 방식으로 문제를 해결하려고 시도한다. 그리고 이러한 해결방안에 공감하고 동의하는 시민들이 자발적으로 참여하여 경제적 이익과 같은 성과와 행동방식의 변화와 같은 사회적 성과를 이끌어낸다. 일반적으

로 지역사회기반 혁신은 소수의 활동가 또는 기관에 의해 조직되며, 일부 시민들의 참여로 시작된다. 대안적인 가치관에 동의하지 않는 시민들도 실제 문제해결의 효과를 누릴 수 있기 때문에 참여했다가 참여 과정에서 대안적 행동방식을 학습할 수 있다. 또한 지역사회기반 혁신은 본질적으로 집단적 특성을 지니기 때문에 개개인으로서는 이루기 힘든 새로운 질서를 만들어낼 수 있다.

지역사회기반 혁신의 특징은 수요자 참여, 대안적 가치관 공유 또는 학습, 지역의 문제에 대한 대안적인 해결 또는 시장과는 다른 공급 시스템 구축이다. 현재 이루어지고 있는 에너지 관련 다양한 커뮤니티 활동은 지속가능성 혁신 니치로서의 가능성을 보여주고 있으며, 이들은 대안적인 에너지 공급과 사용 시스템을 제안, 실천하고 그 과정에서 지원 획득, 주민참여, 기술 채택을 통한 대안적 사회·기술 시스템의 싹을 아래로부터 형성하고 있다(송위진 외, 2013).

2) 지역사회기반 혁신 추진체계의 특성³⁾

지역사회기반 혁신의 가장 큰 특성은 대안적 가치관과 지역의 고유한 문제에 기반하고 있다는 점이다. 이는 시장기반 혁신(market-based innovation)과 여러 측면에서 차이를 보인다. 먼저 지역사회기반 혁신은 사회적 기업이나 협동조합과 같은 사회적 경제의 맥락에서 이루어지며, 경제적 이득보다는 참여하는 시민들 간의 연대와 공동의 가치 실현을 위한 노력을 강조한다(송위진 외, 2013).

둘째, 지역사회기반 혁신을 조직하고 지속하게 만드는 추동력은 지배적 시스템이 해결해 주지 못하는 사회적 요구를 스스로 해결하려는 의지이다. 성공적으로 추진되는 지역사회기반 혁신은 선구적이고 주도적인 핵심 인물이나 조직을 중심으로 이루어지고, 그들이 가진 지식, 경험, 네트워크 자원의 활용에 의존한다. 공간적으로 떨어진 지역사회기반 혁신 주체들 간에 연대와 네트워크의 형성이 이루어질 수 있는 것은 이러한 추동력이 유사하기 때문이다.

3) 송위진 외(2013)를 참고하여 정리.

셋째, 지역사회기반 혁신은 지배적 시스템과 다른 가치를 지향한다. 지속가능성과 관련해서 지역사회기반 혁신은 단순히 에너지 효율이 더 높은 시장의 제품을 구매하는 것이 아니라, 지속가능한 소비를 위해 스스로 공급 시스템을 구축하거나 행동 양식, 또는 삶의 방식을 바꾸어 에너지 소비 패턴을 전환한다.

넷째, 지역사회기반 혁신은 다양한 주체의 참여, 다양한 형태의 자원 활용을 기반으로 한다. 지역사회기반 혁신은 개인들에 의해, 새롭게 형성된 조직을 통해, 또는 지역의 사적 모임 등의 기존 조직에 의해서도 조직되고 운영된다. 자발적인 시민단체, 지역의 비공식 모임, 마을기업, 협동조합, 사회적 기업 등이 이에 속한다. 이들이 활용할 수 있는 자원 역시 정부 기금 또는 각종 공공 기금으로부터 지원금, 자발적인 모금, 각 주체가 축적했던 지식, 경험, 네트워크 등으로 다양하다.

이러한 특성 덕분에 지역사회기반 혁신으로부터 내재적 효과와 확산 효과를 기대할 수 있다. 내재적 효과란 지역사회기반 혁신의 본질적 특성에서 비롯되는 효과로, 중앙정부에 의한, 위로부터의 조치와 정책이 실패하는 영역에서 효과를 나타낼 수 있다. 지역사회기반 혁신 지도자들과 핵심 활동가들은 지역의 사정에 밝기 때문에 적절한 지식을 활용하여 지역맞춤식 해결방안을 제시할 수 있으며, 문제에 대안적으로 접근할 수 있기 때문이다.

지역사회기반 혁신은 해당 지역은 물론이고 다른 지역의 시민들에게도 스스로 문제를 해결할 수 있다는 의지, 성취감, 문제해결에 필요한 지식과 기술 역량을 제공하여 혁신이 확산될 수 있도록 한다. 지역사회기반 혁신은 시민들의 참여에 의해 집단적으로 이루어지기 때문에 제한적이나마 대안적인 시스템을 구축할 수 있다. 개인 차원에서는 주류 사회·기술 시스템에서 제공하는 옵션 이외의 선택이 어려우나, 지역사회기반 혁신은 시민참여를 통해 집단적으로 조직되므로, 자신들의 가치관에 맞는 시스템 구축이 가능하다. 예를 들어 유기농 식품 생산자와 소비자들을 연결하는 협동조합은 새로운 사회·기술 시스템이 어떤 방식으로 작동 가능한지 보여주는데, 이러한 대안적 활동의 성공 사례는 다른 지역사회로 확산될 뿐 아니라 주류 사회·기술 시스템 안에서 혁신을 모색하는 정책입안자, 기업, 조직에 대안적 시스템에 대한 자극과 영감을 제공(Seyfang & Smith, 2007: 593-595)한다.

표 2-6. 시장기반 혁신과 지역사회기반 혁신의 특성 비교

구분	시장기반 혁신	지역사회기반 혁신
배경	시장 경제	사회적 경제
추동력	이윤: 쉘페터주의적 지대*	사회적 수요: 대안적 가치관
니치	시장의 규칙이 다름 : 세금과 보조금은 시장의 힘으로부터 신기술을 일시적으로 보호	가치가 다름 : 니치에서는 대안적인 사회적 문화적 표현이 가능
조직의 형태	회사	다양한 형태의 조직들 : 자발적 협회, 협동조합, 비공식 지역사회 그룹 등
가용자원	상업활동에서 얻는 수입	지원금, 자발적인 투자, 상호 교환, 제한적인 상업활동

*성공적인 혁신이 널리 확산되기 이전 단계에서 벌어들이는, 혁신가가 기대할 수 있는 수익
자료: Seyfang & Smith(2007: 592), 여기서서는 송위진 외(2013: 28)에서 재인

3. 사회적 경제 및 사회적 경제 생태계 이론

1) 사회적 경제의 개념 및 한계

사회적 경제의 이념적 영역에 많은 영향을 끼친 Karl Polanyi는 인간존엄성의 회복이란 측면에서 인간의 경제를 주장하였는데, 이는 상호작용의 과정으로서 사회의 물자공급을 안정적으로 유지하고 재생산하기 위해 비물질적 관계인 호혜 등을 통합한 형태로 경제적 제도의 패턴을 운용해야 한다고 주장했다. 그는 사회적 경제의 핵심에는 인간중심의 경제 실현에 대한 가능성을, 또한 그것의 현대적 적용에 대한 논리를 전개하면서, 인간이 원자화되고 파편화된 사회에서 이루어야 할 가장 중요한 과제는 경제에 대한 의식전환이라고 언급했다(박종석, 2017).

사회적 경제에 대한 다양한 정의가 있겠지만, 일반적으로 사회적 경제란 호혜, 자조 등의 사회적 목적을 경제활동에 연계시키는 포괄적인 개념으로 정의된다(박형서 외, 2012). 학계와 정치계에서 널리 받아들여지고 있는 사회적 경제의 규범적 정의는

Defourny & Delveterre(1999:16)의 정의인데, '사회적 경제는 조직의 행동규범(ethics)이 이하의 원칙들을 행하는 기업(enterprises), 주로는 협동조합(co-operatives), 민간단체(associations), 상호공제조합(mutual benefit societies)에 의해 수행되는 모든 경제활동을 포함한다는 것'이다. 이윤에 앞서 조직의 회원이나 커뮤니티에 대한 서비스를 우선순위에 두고, 자율적 경영을 하며, 민주적 의사결정과정을 거치고, 수익 배분에 있어 자본보다 사람과 노동을 최우선시한다는 것이다(OECD, 2013:16-17, 여기서는 김상민 외(2016)에서 재인용).

Defourny와 Pestoff(2008)는 사회적 경제를 국가-시장 영역 바깥의 제3섹터에서 존재의 근거를 찾으면서, 이에 대한 대립항으로서 지역-사회 영역의 가능성에 주목했다(정문수, 2016). 사회적 경제를 사회개혁운동의 일환으로 선도적으로 제기하고 실천해온 경험을 축적해온 유럽에서도 실업과 사회적 배제, 기반산업의 쇠퇴, 지역공동체의 해체 등 문제에 대응하기 위한 사회적 실천과 협력이 지역사회를 배경으로 시도되는 경우가 대부분이었다(엄한진 외, 2011; 김영철, 2011).

유럽에서 사회적 경제의 성공사례로 여겨지는 지역은 이탈리아의 에밀리아-로마냐 주인데, 이 지역은 시민사회에 형성된 호혜적인 규범과 풍부한 교류, 시민참여에 의한 수평적 네트워크가 산업과 노동간 상호신뢰를 증진시켰으며, 이를 통해 개별 영리활동보다는 시민사회의 연대와 공적가치와의 조화를 모색하는 경제활동이 주도하게 되었다고 평가받는다(이재열, 1988; Putnam, 1993).

Putnam(1993)은 지역사회에 수평적으로 교차된 거미줄 네트워크의 심화와 확대가 사회자본 증진에 기여하여 지역의 제도적 역량을 도약시킬 것으로 생각했다. 지역 스케일이 지니는 고유한 장점은 일상적이고 지속적인 교류와 대면접촉에 의한 사회적이고 집합적인 상호작용이 가능하다는 점인데, 이것이 일종의 긍정적 외부효과를 창출하여 사회자본의 증진에 유리한 조건을 형성한다고 본 것이다(김영철, 2011). 요컨대 생활세계로서의 지역은 국가 혹은 지구촌과 같은 상상의 공동체에 비해, 사회적 행위자 간 호혜적인 상호작용과 실천이 용이하게 발현될 수 있는 공간적 대상인 것이다. 반면, 지역 스케일은 상이한 이해관계와 정치적 비전 사이의 갈등과 경합이 잠재해 있는 영역이고, 일상생활 내부의 미시적 권력 관계 또한 무시할 수 없는 요인이다(정문수, 2016).

한국의 사회적 경제는 역동성이 강한 반면, 지속가능성, 연대성, 자발성이 취약한 경향이 있는데, 지속성이 약해 정부로부터 안정적인 지원을 받으려는 경향이 강하며, 재정적 기반과 인적 네트워크가 취약하여 자발성이 약하고, 지역에서 각 조직의 이해관계가 상충되고 각 부처의 지원방식 또한 배타적으로 이루어져 지역 차원에서의 연대가 약하다고 한다(노대명, 2007).

표 2-7. 한국 사회적 경제 당면문제

구분	주요 내용
사회적 경제 외부의 장애 요인 (제도적 제약)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 경제 개념에 대한 이해 곤란/ 부족 • 사회적 경제 조직들에 대한 시민들의 인지도 부족 • 과도하게 집중화된 자원조달 방식 • 사업추진과정에서 행정구역상 제약 • 공적자금 활용에 있어 불필요한 제약 • 초기투자 없는 상황에서 시장과의 과열 경쟁 • 사회적 경제 조직들에 대한 지원 인프라 부족
사회적 경제 내부의 장애 요인 (조직상 제약)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 경제의 외연 확대에 따른 정체성 약화 • 사회적 경제 내부의 조정기능과 제시기능 취약 • 사회적 경제 조직 간의 협력체계 취약 • 시장 경쟁 과정에서 부족한 시장정보 • 사회적기업이 필요로 하는 노동력 연계 곤란 • 욕구를 수요로 간주하는데 따른 오류 • 성과를 도출하는데 많은 시간이 필요하다는 점 • 잠재력 있는 소규모 사회경제조직의 발굴 부진
영리부문과의 협력에 대한 장애 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 효과적인 협력방식에 대한 상호 경험 부족 • 개별화되고 경쟁적인 중개(연계) 인프라 • 사업지역과 박탈지역 간의 공간적 불일치 • 민간기업과의 관계를 구축하고 유지할 역량

자료: 노대명(2007)

이러한 문제점을 해결하기 위해서 사회적 기업 등 관련 사회적 경제 조직 육성에 한정된 사회적 경제 육성정책으로는 사회적 경제 육성을 위한 토대 마련에 한계에 봉착할 것이라는 전문가들의 지적이 있어 왔다. 이에 따라 한국의 사회적 경제 육성정책도 기존 단일 사회적 경제 조직 육성정책에서 사회적 경제 생태계 구축으로 정책 방향이 변화되고 있다.

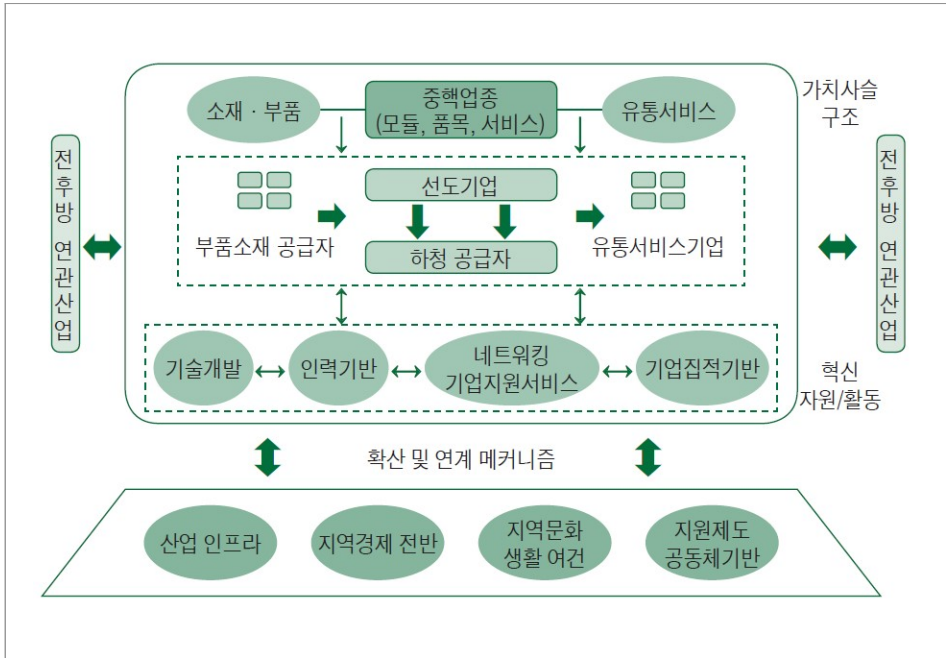
서울시 사회적 경제 종합지원계획(2011~2015), 충청남도 사회적 경제 육성계획(2012) 등 지방자치단체 차원에서 사회적 경제 육성정책의 기초가 변화해오다가, 2017년 문재인정부 출범 이후, 국정운영 5개년 계획(2017)에서도 '더불어 사는 경제' 국정 목표하에서는 활력이 넘치는 공정경제 전략을 추진하기 위하여 사회적 경제 활성화 정책을 제시하고 있다. 취약계층의 일자리 창출과 사회서비스 제공이라는 사회적 기업의 한정적 육성으로 지역 주체적이고 민간주도적인 사회적 경제 생태계 구축에 실패하여 왔으며, 순환과 공생의 지속가능한 지역경제 발전을 위해서는 사회적 경제 정책 도입이 필요하다는 취지에서이다.

2) 사회적 경제 생태계의 개념 및 논의

최근 국정과제 등에서도 언급되곤 하는 사회적 경제 생태계는 '사회적 경제 조직이 성장할 수 있는 유기적 환경체계로 그 조직들을 중심으로 다양한 이해당사자 간의 네트워크 체계'로 정의될 수 있다(CASE, 2008). 즉 사회적 경제 조직이 경제적으로 자립하기 위해서는 그 조직을 포함한 인적자본, 재정, 정책 및 제도 등 관련 인프라와 환경적 조건이 유기적인 관계의 생태계로 조성되어야 함을 의미하는 것이다.

생태계의 개념은 주로 생태학에서 사용되는 용어임에도 불구하고, 단어의 개념이 갖는 매력(자생적 복원능력, 자기증식, 서로 다른 구성요소의 성장을 지원, 지속가능성, 상호작용을 통한 공진화)으로 인하여 최근 경영학 및 사회과학에서 자주 사용되고 있다(박철우 외, 2013). 특히 지역의 문제 있어 생태계의 개념이 본격적으로 도입된 것은 Dag Hammarshkjold(1975)로부터이다. 동 보고서는 '내발적 발전'을 '지역 특유의 생태계에 적합한 형태로 지역공동체에 직면한 문제를 지역 내부의 구조적 혁신을 통하여 해결하는 것'으로 정의하고 있다. 또한 자연생태계에서 각 요소들 간의 공생적 관계를 사회과학적 관점에서 파악하고, 기업들로 구성되는 기업생태계로 확장되었다(Moore, 1993). 여기서 기업생태계는 가치 창출 및 유통에 영향을 주고받는 공급업자, 유통업자, 외주 기업, 관련 제품과 서비스의 제조업자, 기술 공급업체, 그 외 조직들 간의 느슨한 네트워크를 의미한다(Iansiti and Levien, 2004; 김영수 외, 2012).

그림 2-3. 지역산업 생태계의 기본구조



자료: 김영수 외(2012: 127)

기업에 대한 생태계 관점의 적용은 각 조직들의 가치 창출의 구조와 분배 과정을 파악함으로써, 기업생태계를 형성하기 위한 지역산업 생태계의 육성으로 연결된다. 지역산업 생태계는 일정 지역 내에서의 산업생태계로서 중핵업종 중심의 가치사슬 구조를 근간으로 혁신자원과 기업 간 연계구조가 유기적으로 결합하고, 경제권역 내의 전후방 연관산업, 산업 인프라, 문화, 제도 등과 연계 및 확산 메커니즘을 통해 상호작용하는 동태적 진화 발전 시스템이라고 개념을 규정할 수 있다(김영수 외, 2012). 즉 지역산업 생태계는 가치사슬 구조에 근간한 산업적 연관 관계를 토대로 선도기업, 하청 공급업자, 유통서비스업 등의 기업들이 다양한 거래 관계와 네트워크 형태로 연계되는 것이다. 기업 간 연계구조는 해당 산업의 특성에 따라 달라지고, 산업의 발전단계 및 해당 지역의 산업경쟁력 수준 등에 따라 다양한 형태로 나타난다. 이들 기업은 기업 내 자원과 역량에 의해서만 규정되

는 것이 아니라, 지역의 혁신자원과 혁신 활동의 수준에 따라 많은 영향을 받으며, 혁신자원과 혁신 활동은 기술개발 관련 자원과 활동, 인력기반, 네트워크, 기업지원서비스 기반, 산업의 집적 여건 등으로 구성된다(김영수 외, 2012).

한편, CASE에 따르면, 사회적 경제 생태계는 자원을 생태계로 공급하는 자본 인프라와 사회·경제적 활동의 환경적 조건들, 그리고 활동 주체인 사회적 경제 조직 간의 유기적 관계로 <그림 2-4>와 같이 도식화할 수 있다고 한다. 자본 인프라는 사회적 기업의 창업과 성장에 필요한 자원 공급처로서, 자금 투자처인 금융자본과 기업 운영을 실질적으로 책임지는 인적자본, 부가가치 창출에 필요한 지식 공급처인 지적 자본, 사회적 기업에 대한 실질적 지지와 연대가 가능한 사회·정치적 자본 등이다. 사회적 경제활동의 환경적 조건들은 정책 및 제도, 언론, 사회경제적 조건, 유관 분야 등이다. 사회적 경제 생태계가 유기적으로 작동하기 위해서는 조직의 내·외적인 연계구조가 중요하며, 그에 따른 생태계 활성화 전략이 수립될 필요가 있는 것이다.

사회적 경제 생태계는 행위 주체들 간의 유기적 네트워크가 강조된다는 점에서 클러스터 개념과 유사해 보이지만, 클러스터 이론은 지역 내의 경쟁적 환경에 더욱 주목하는데 반면, 생태계적 관점은 생태계 내 협력을 통한 혁신을 강조한다는 점에서 경쟁보다는 공생을 추구하는 것이다(이소영 외, 2019).

그림 2-4. 사회적 경제의 생태계



자료: CASE(2008: 14), 여기서는 금성근 외(2017: 16)에서 재인용

사회적 경제 조직은 자원의 종속에 따라 기업의 지속가능성이 약화 되는 것을 방지하기 위해 영리활동을 통한 자본 확충, 지원금 등 다수의 자원 공급원을 가지고 있어야 한다(Haugh, 2005). 이러한 자원을 확보하기 위해 지속적으로 지역사회 내에서 자원확보에 유리한 연결망 구조화에 끊임없는 노력을 해야 하며, 이에 적합한 조직의 역량을 갖추어야 한다. 실제 기업가의 네트워크 활동이 기업의 수익과 유의미한 관계가 있으며 활발한 연계 활동을 하는 기업가들은 그렇지 않은 기업가들보다 더 많은 성과를 창출하는 것으로 나타났다(Lerner et al.,1997; Larsson et al.,2003; 배정희, 2013). 또한 사회적 경제는 사회적 문제를 해결하기 위한 목적을 가지고 사회적 가치를 창출한다. 따라서 사회적 경제 조직의 연계 활동을 일반적으로 호혜성을 발생시키며, 이것은 집합적 자산으로서 사회적 자본을 형성하여 지역사회의 발전에 기여할 수 있다(Putnam, 1993; 배정희, 2013). 따라서 사회적 경제 생태계가 사회적, 경제적 가치를 창출하고, 유기적으로 활성화되기 위해서는 그 생태계를 구성하는 주체들의 조직 간의 연계구조가 중요하다(나주몽 외, 2016).

일반적으로 조직간 연계구조는 관점에 따라 그 특성을 매우 다양하게 구분하는데, 사회적 경제에 대한 주요 연구에서는 조직간 연계구조의 특성을 공동사업의 운영, 공식계약, 교육활동, 기업 간 상호거래, 시장판로 연계, 운영지원, 자원(물적·인적)교환, 정기모임, 정보교환, 조직간 협의 등으로 정의한다(배정희, 2013; 채종현, 2013; 이재희, 2015).

제3절 연구 분석 틀

지역혁신체계 구축은 국가, 지방자치단체, 매개 기관의 협력을 통해 지역의 혁신능력을 개선하기 위한 시스템인데, 이를 위해서는 먼저 개별 지역의 혁신체계의 실태를 분석한 후, 보다 발전된 지역의 사례를 참조하여 약점을 개선하여 약점을 줄이고 강점은 강화해나갈 수 있도록 하는 정책을 적극 도입해야 할 필요가 있다(권영섭 외, 2003:19). 이에 따라 개별 혁신도시의 지역혁신체계 사례를 살펴볼 분석 틀을 수립할 필요가 있다.

물리적 하부구조로서 물적 요소의 투입과 사회적 하부구조로서 공공기관의 이전이 완료된 혁신도시 2기 시점에서 지역혁신체계의 중요한 구성요소는 상부구조이다. 지역혁신체계의 논의에서도 중요한 것은 첨단기술이나 고급인력, 자금, 물리적 하부구조 등 물적 요소의 투입을 통해서만 이루어지는 것은 아니라, 지역 내 각 주체들 간의 지식의 원활한 흐름을 가능케 하는 상호협조체계 및 학습 과정을 촉진하는 사회문화적 요소, 즉 상부구조라고 밝히고 있다.

현재 혁신도시 내 미약한 지역혁신체계를 강한 지역혁신체계로 구축하기 위해서는 다양한 주체들이 협력하여 지역에서 혁신이 발생하기 용이한 체계로 변환하는 것이 시급한데, 이러한 상부구조 기반 구축을 지원하는 제도적 기반이 실제로 작동하고 있는 파악할 필요가 있다. 추상적 개념인 상부구조는 Cooke(1998)은 네트워크, 상호작용, 학습, 협력, 신뢰, 규범 등으로, 균형위(2004)는 보다 구체적으로 네트워크를 전제하며, 기업, 교육, 정부 및 지자체, 비영리기관 등 주체 간 연계 및 파트너십, 협력기구, 각종 프로그램 간 연계, 비공식적 연계 등을 포함한다고 설명하고 있다.

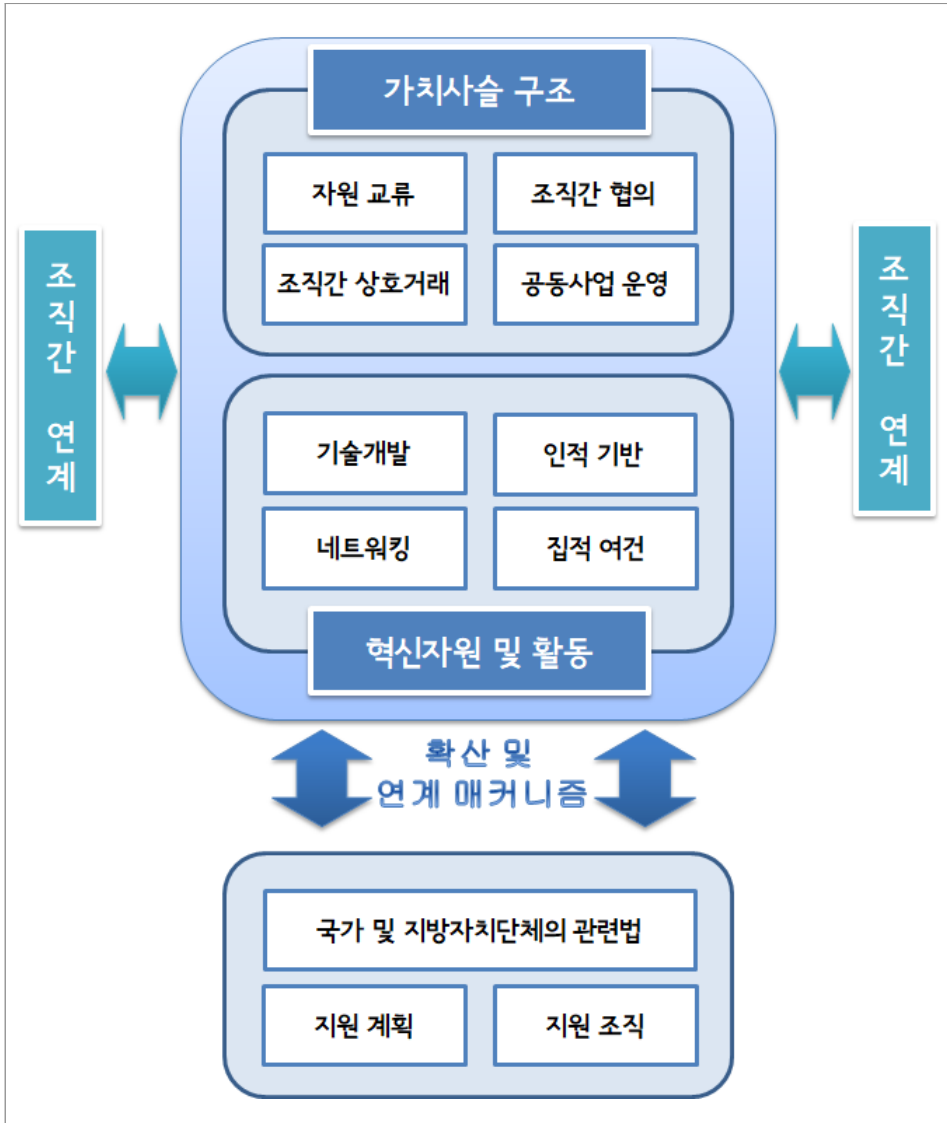
혁신도시 시즌 1 당시에는 이러한 추상적 개념을 구체적인 정책으로 구현하는 과정에서 상당한 혼선과 애로가 유발되었다. 이 개념들은 정책화 과정에서 다의적이고 모호하게 사용되었는데, 혁신도시 내 기업 간 연계의 실체가 불분명한 상태에서 주체 간 연계는 대체로 정부 및 지자체, 이전공공기관, 관련 기업, 유관기관 간 협력 정도만을 지칭할 수 있었다.

이에 따라 본 연구는 혁신도시 내 각 주체들 간의 지식의 원활한 흐름을 가능케 하는 상호협조체계 및 학습 과정을 촉진하기 위한 제도적 여건으로 개선되어야 할 사항이 무엇인지 도출하기 위해서 현재 혁신도시 내 주체 간 연계구조를 살펴보고자 한다.

현재 혁신도시의 지역산업 생태계를 구성하는 중핵기관은 기업이기보다는 이전공공기관이므로, 이전공공기관을 중심으로 각 기관의 가치사슬 구조와 혁신자원 및 활동을 살펴보고자 한다. 가치사슬 구조는 기업이었다면, 선도기업과 하청 공급업자, 부품 소재 공급자, 유통서비스업 등 기업들이 행하는 다양한 거래 관계와 네트워크로 구성되었지만, 분석 대상이 이전공공기관이므로, 조직간 연계구조의 관점에 따라, 공동사업의 운영, 조직간 상호거래, 자원(물적·인적)교류, 조직간 협의 등으로 연계구조를 살펴보도록 한다. 이때 조직간 연계는 이전공공기관간 연계뿐만 아니라 중핵기관과 지자체, 연관기업, 대학 및 연구소, 제4의 민간주체로서 사회적 경제 조직까지 다양한 연계구조를 살펴볼 수 있겠다. 혁신역량을 의미하는 혁신자원 및 활동에서는 기술개발 관련 자원과 활동, 인적 기반, 네트워킹, 핵심 산업의 집적 여건 등을 살펴보도록 한다.

마지막으로 조직의 이러한 연계 활동을 강화시킬 수 있는 지역의 주요 여건으로서 국가 및 지방자치단체의 정책 및 제도를 관련법, 관련 계획, 관련 조직의 측면을 살펴보도록 한다. 새롭게 개정된 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법, 새로운 법률하에 수립된 계획인 혁신도시 종합발전계획 및 관련 조직으로서 혁신도시발전지원센터의 운영 실태를 살펴보고 개선점을 도출하고자 한다. 이때 기존에 구축되어 있던 제도적 기반, 즉 국가균형발전특별법과 국가균형발전계획, 지역혁신협의회와 긴밀하게 연계되어 있는지, 상충되고 있는 점은 없는지도 살펴보도록 한다.

그림 2-5. 연구 분석 틀



한국지방행정연구원

KRILA

3

관련법 및 제도 분석

제1절 혁신도시의 법적 기반

제2절 혁신도시의 관련 정책 현황

제3절 시사점

제3장

관련법 및 제도 분석

제1절 혁신도시의 법적 기반

1. 국가균형발전특별법

1) 관련 규정

혁신도시 정책의 법률적 기반은 크게 ‘국가균형발전특별법’과 ‘혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법’에 두고 있다. ‘국가균형발전특별법’이 공공기관 지방이전 및 혁신도시 활성화에 관한 정책 추진 의무 및 체계를 규정하고 있다면 ‘혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법’은 구체적인 공공기관의 지방이전 절차와 혁신도시 조성 및 발전에 관한 사항 등을 명시한다. 전자가 거시적인 차원에서 국가균형발전을 위한 혁신도시의 위상과 방향을 언급하고 있다면 후자는 미시적인 차원에서 본격적인 혁신도시 정책실행을 염두에 둔 법률적 조치다.

국가균형발전특별법 내 혁신도시 관련 규정은 크게 3가지다. 먼저, 제4조 ‘국가균형발전 5개년계획의 수립’이다. 정부는 국가균형발전을 촉진하기 위해 5년마다 국가균형발전 계획을 수립하여야 하는데 여기서 공공기관 등의 지방이전 및 혁신도시 활성화는 국가균형발전계획에서 반드시 포함해야 할 계획의 내용 범위다. 특히 국가균형발전계획은 동일 기한의 부문별 발전계획안과 시도 발전계획과의 유기적인 연계 속에 수립되는데 이는 지역 간 균형 있는 발전과 지역의 특성에 맞는 자립적인 발전을 도모하기 위한 체계적 접근으로 혁신도시 관련 시책 추진 또한 이에 영향을 받는다.

다음으로 제14조 ‘국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충’이다. 이는 국가균형발전 및 지역 간 협력 촉진을 위해 국가와 지방자치단체가 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충 관련 시책 추진을 명시한 조항이다. 여기서 핵심이 되는 국가균형발전 거점은 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등으로 이들 도시의 육성은 물론 배후 산업과 지역

과의 연계, 발전거점 간 연계 강화를 위한 교통망 확충 등이 주요 내용이다.

마지막으로 제18조 ‘공공기관의 지방이전 및 혁신도시 활성화’이다. 수도권에 위치한 이전대상 공공기관을 단계적으로 비수도권 지역으로 이전하기 위한 공공기관 지방이전 및 혁신도시 활성화 관련한 혁신도시시책 추진에 대한 내용을 담고 있다. 구체적으로 본 조항은 정부가 혁신도시시책을 추진함에 있어 지방자치단체의 유치계획 및 지원에 관한 사항, 이전대상 공공기관별 지방이전계획에 관한 사항, 혁신도시 활성화 및 인근 지역과의 상생발전에 관한 사항, 그밖에 국가균형발전을 위하여 필요한 사항 등을 고려해야 한다고 명시하고 있다. 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체장, 이전대상 공공기관의 장은 공공기관의 이전 및 혁신도시 활성화에 필요한 조치를 시행할 수 있으며 국가와 지방자치단체는 지방으로 이전하는 공공기관 및 그 종사자에게 재정적·행정적 지원, 생활환경의 개선 등을 지원할 수 있다.

표 3-1. 국가균형발전특별법 내 혁신도시 관련 규정

구분	관련 내용
제4조 국가균형발전 5개년계획의 수립	② 국가균형발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 국가균형발전의 목표에 관한 사항 2. 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항 3. 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화에 관한 사항 4. 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화에 관한 사항 5. 지역의 교육여건 개선과 인재양성에 관한 사항 6. 지역의 과학기술 진흥에 관한 사항 7. 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충에 관한 사항 8. 지역의 문화·관광 육성 및 환경 보전에 관한 사항 9. 지역의 복지 및 보건의료 확충에 관한 사항 10. 지역 금융 활성화에 관한 사항 11. 성장축진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발촉진에 관한 사항 및 농산어촌과 도시 간 격차 완화에 관한 사항 12. 공공기관 등의 지방이전 및 혁신도시 활성화에 관한 사항 13. 국가혁신융복합단지의 지정·육성에 관한 사항 14. 지역발전투자협약의 체결 등에 관한 사항 15. 투자재원의 조달에 관한 사항 16. 그 밖에 국가균형발전을 위하여 필요한 사항

구분	관련 내용
제14조 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충	<p>국가와 지방자치단체는 국가균형발전 및 지역 간 협력 촉진을 위하여 필요한 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 따른 행정중심복합도시, 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 따른 혁신도시, 「기업도시개발 특별법」에 따른 기업도시 등 발전 거점도시의 육성과 배후 산업과 지역과의 연계에 관한 사항
제18조 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 활성화	<ol style="list-style-type: none"> ① 정부는 수도권에 있는 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관을 단계적으로 지방으로 이전(수도권이 아닌 지역으로의 이전)하기 위한 공공기관 지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책(이하 혁신도시시책)을 추진하여야 한다. ② 정부는 혁신도시시책을 추진할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려해야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체의 유치계획 및 지원에 관한 사항 2. 이전대상 공공기관별 지방이전 계획에 관한 사항 3. 혁신도시 활성화 및 인근 지역과의 상생발전에 관한 사항 4. 그 밖에 국가균형발전을 위하여 필요한 사항 ③ 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 이전대상 공공기관의 장은 혁신도시 시책에 따라 공공기관별 지방이전계획의 수립 등 공공기관의 이전에 필요한 조치 및 혁신도시 활성화에 필요한 조치를 시행하여야 한다. ④ 국가와 지방자치단체는 공공기관이 지방으로 이전하는 경우 이전하는 공공기관 및 그 종사자에 대하여 재정적·행정적 지원 및 생활환경의 개선 등에 관한 지원을 할 수 있다.

주: 굵은 글씨체는 필자 강조

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 9일 검색]

국가균형발전특별법상 혁신도시는 비수도권 지역을 중심으로 한 국가균형발전의 거점이자 국가혁신융복합단지로서 구역·지구·단지·특구의 일부를 포함하는 공간적 범위이다. 이와 관련하여 최근 별도의 조항을 신설한 바 있는데 제18조 2의 ‘혁신도시의 지정’이 바로 그것이다. 혁신도시 지정 범위와 절차 등을 주요 내용으로 하는 본 조항은 혁신도시는 수도권이 아닌 광역시, 도, 특별자치도별로 지정가능하고, 혁신도시가 지정되지 않은 지방자치단체의 경우 해당 지방자치단체장은 국토교통부장관에게 혁신도시 지정을 신청할 수 있으며, 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐 지정한다는 내용을 담고 있다.

또한 혁신도시는 국가혁신융복합단지의 대상지로서 물적·인적 인프라가 갖추어진 기존의 구역·지구·단지·특구를 활용하여 새로운 경제적·산업적 상승효과의 발생을 촉진하고, 국가균형발전 및 지역경제 활성화에 이바지하는 성장거점을 의미한다. 이러한 국가혁신융

복합단지의 육성은 지역혁신에 기반한 기업의 투자촉진, 산학연의 연구개발, 신산업육성을 위한 제도개선, 공공기관을 활용한 지역의 산업생태계 조성 등과 연관된다.

표 3-2. 국가균형발전특별법 내 혁신도시 관련 최근 신설 규정

구분	관련 내용
제18조의 2 혁신도시의 지정 (2020.4.7.신설)	① 혁신도시는 「수도권정비계획법」제2조에 따른 수도권이 아닌 지역의 광역시, 도, 특별자치도별로 지정한다. ② 제1항에 따른 지방자치단체 중 혁신도시가 지정되지 않은 지방자치단체장은 국토교통부장관에게 혁신도시 지정을 신청할 수 있다. ③ 국토교통부장관은 제2항에 따른 혁신도시 지정 신청을 받은 경우 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐 혁신도시를 지정한다. ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 혁신도시 지정 신청, 지정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제18조의 3 국가혁신 융복합단지의 지정 (2018.3.20.신설)	① 시도지사는 관할 행정구역의 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등 대통령령으로 정하는 구역·지구·단지·특구의 일부를 국가혁신융복합단지 지정받으려는 경우 산업통상자원부 장관에게 국가혁신융복합단지 지정을 신청하여야 한다.
제18조의 4 국가혁신 융복합단지의 육성 (2018.3.20.신설)	① 국가와 지방자치단체는 국가혁신융복합단지에서 다음 각 호의 시책을 추진하여야 한다. 1. 국내외 기업의 투자촉진을 위한 행정적·재정적 지원에 관한 사항 2. 대학·연구소·기업이 공동으로 참여하는 연구개발 지원에 관한 사항 3. 신산업을 육성하기 위하여 필요한 규제 개선 및 제도적 여건 조성에 관한 사항 4. 공공기관을 활용한 지역의 산업생태계 조성 및 연구개발 지원에 관한 사항 5. 그 밖에 국가균형발전계획에 따라 추진되는 시책 중 국가혁신융복합단지의 육성을 위하여 필요한 사항

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020.04.09. 검색]

2) 법적 계획상의 계획내용

국가균형발전특별법 제4조에 의거한 법정계획으로 국가균형발전 5개년계획은 2004년 제1차 국가균형발전 5개년계획을 시작으로 2020년 4월 현재 제4차 국가균형발전 5개년계획이 추진 중에 있다. 혁신도시 관련 추진계획별 관련 내용은 계획의 정책여건 및 진행 상황 등에 따라 차이를 보인다.

먼저 제1차 국가균형발전 5개년계획(2004-2008)은 균형발전을 통한 제2의 국가도약을 비전으로 지역혁신체계에 기반한 역동적 지역발전을 목표로 한 계획으로 혁신주도형 발전기반 구축, 낙후지역 자립기반조성, 수도권외의 질적 발전 추구, 네트워크형 국토구조 형성 등 4대 추진전략이 제시되었다.

그 과정에서 수도권 과밀해소 및 지방발전의 새로운 기회 제공을 위해 신행정수도의 건설과 공공기관 지방이전 등이 주요 과제로 채택되었다. 특히 공공기관 지방이전과 관련하여 권역에 따라 특성을 달리하는 혁신도시 개발계획의 세부전략으로 수립되는데, 전국 각지에 50만 평, 2만 명 규모의 미니 신도시를 조성하되 공공기관 지방이전과 연계한 지방대학 및 핵심기술연구센터와 결합시킨 첨단 미래형 혁신도시를 개발하고, 주거·교육·문화 환경을 겸비한 첨단신도시 형태를 갖출 것을 계획하였다. 이러한 혁신도시 정책의 목표는 수도권 내 공공기관의 지방이전을 계기로 혁신주도형 경제의 지역거점을 형성함으로써 수도권과 지방 간 불균형을 해소하고 지역의 특색 있는 발전을 촉진하는 데 있다. 이후 정부는 혁신도시건설을 위해 혁신도시건설 기본구상(2006년) 발표, ‘혁신도시 개발 및 지원을 위한 특별법’ 제정·시행(2007년) 등 일련의 과정을 통해 본격적인 공간건설을 추진한다.

제1차 국가균형발전 5개년계획이 신행정수도 건설, 혁신도시, 기업도시 건설 등과 같이 국가균형발전체계를 정비하는데 주안점을 두었다면 2009년 국가균형발전특별법 전면 개정과 함께 시행된 지역발전5개년계획(2009-2013)은 지역 간 연계발전의 필요성을 강조한 계획이었다. 5+2 광역경제권을 중심으로 한 선도산업 육성과 인재양성 등을 통해 지역경제의 글로벌 경쟁력 확보와 삶의 질이 보장되는 지역공동체 창조를 강조한 본 계획에서 혁신도시를 비롯한 지역발전거점 육성은 성장거점의 자족성 및 주변 지역과의 연계 강화가 중심이 되었다. 시기적으로 지역발전5개년계획(2009-2013)이 수립·시행되던 당시는 2006년 혁신도시건설 기본구상이 발표된 이후 진행되어온 혁신도시건설과정이 이전공공기관의 지방이전계획 승인 및 이전 개시 등을 통해 정책 가시화 단계에 들어선 시기로, 공공기관 이전을 차질 없이 추진함은 물론 세종시를 비롯한 혁신도시와 기업도시들이 지역 특성에 맞는 자족적 성장거점으로 육성하는 것이 중요하게 받아들여졌다.

2014년 시행된 지역발전5개년계획(2014-2018)은 지난 계획의 연장선상에서 지역경쟁력 강화와 함께 지역주민의 삶의 질 개선에 관한 사항을 강조한 계획이다. ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을’이라는 비전을 바탕으로 주민과 지자체 주도의 지역생활권을 중심으로 상향식 주민 체감 정책을 목표로하였다. 특히, 혁신도시와 관련하여 당시는 이전공공기관의 지방이전을 통해 혁신도시의 실체가 공간적으로 구현되던 시점으로 지역발전5개년계획(2014-2018)은 이러한 상황을 반영하여 지역성장 거점도시를 자족기능 강화를 통한 명품도시로의 건설추진을 도모하고, 공공기관 지방이전 촉진 및 산학연 클러스터 형성 인센티브 지원 등과 같은 세부적인 추진방안으로 마련하였다.

2018년 3월 국가균형발전 개념 복원을 위해 국가균형발전특별법이 개정되고 이를 기반으로 제4차 국가균형발전 5개년계획이 수립되었다. 본 계획은 분권, 포용, 혁신을 화두로 국가균형발전을 위한 종합적이면서도 체계적인 접근을 모색하고 있다. 특히, 지역 주도의 자립적 성장기반으로서 지역혁신을 강조하고 있으며 혁신도시는 특화발전지원, 정주 환경 개선, 상생발전 등을 통해 새롭게 거듭나는 신 지역 성장거점이다. 2018년 2월 이전대상 공공기관의 96.7%가 이전을 완료한 상황에서 혁신도시 조성 이후의 방안이 필요하다는 정책적 판단하에 추진된 본 계획은 혁신도시 시즌 2로 명명되어 이전 정책과의 차별성을 보이고 있다.

이상 국가균형발전 5개년계획에 따른 혁신도시의 계획내용을 정리해보면 제1차 국가균형발전 5개년계획이 혁신도시의 등장 등 국가균형발전체계를 정비하는 시기였다면 1, 2차에 걸친 지역발전5개년계획 기간은 공공기관 지방이전 등을 통해 이를 실질적으로 이행하는 과정이었고, 제4차 국가균형발전 5개년계획은 기존의 성과를 바탕으로 국가균형발전체계를 종합적으로 재편하는 시기라 할 수 있다. 이는 곧 혁신도시 발전이라는 큰 맥락에서 제2의 도약이 기대되는 시점이다.

표 3-3. 국가균형발전계획별 혁신도시 관련 계획내용

구분	제1차 국가균형발전 5개년계획 (2004-2008)	지역발전 5개년계획 (2009-2013)	지역발전 5개년계획 (2014-2018)	제4차 국가균형발전 5개년계획 (2019-2023)
배경	수도권과밀해소 및 균형발전위한 지역혁신체계 도입	공공기관의 지방이전계획 및 이전 가시화	공공기관의 지방이전 촉진 및 발전방안 모색	공공기관 지방이전 완료에 따른 정책적 고려 필요
내용	공공기관 지방이전 혁신도시 조성	혁신도시의 자족성 및 지역연계 강화	자족기능 강화 및 산학연 클러스터 형성지원	신 지역 성장거점으로서 특화발전, 정주 환경개선, 상생발전 도모
성과	혁신도시법 등 파생법 제정	공공기관 지방이전 개시	공공기관 이전 90% 이상 완료	혁신도시 시즌 2 정책 추진

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부(2004), 제1차 국가균형발전 5개년계획
지역발전위원회·지식경제부(2009), 지역발전 5개년계획(2009-2013)
지역발전위원회·산업통상자원부(2014), 지역발전 5개년계획(2014-2018)
국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019), 제4차 국가균형발전 5개년계획

현재 특별법상 법정계획으로 수립하도록 되어 있는 혁신도시 관련 계획내용은 제4조에서 살펴본, 공공기관 등의 지방이전 및 혁신도시 활성화에 관한 사항이다. 중앙행정 기관장이 수립하는 부문별 계획 이외에 시도지사가 수립하는 시도 발전계획의 수립내용은 <표 3-4>와 같다. 시도 발전계획의 계획내용으로는 혁신도시 활성화에 관한 사항이 명시되어 있지는 않지만, 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항, 국가혁신융합단지의 지정·육성 등에 관한 사항이 혁신도시 활성화와 관련된 내용으로 볼 수 있다. 부문별 국가균형발전시행계획의 수립과 마찬가지로 시도 발전계획의 수립지침도 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐, 산업통상자원부장관이 수립지침을 작성하고 있다. 국가균형발전 특별법의 주관 행정기관이 산업통상자원부와 기획재정부이므로, 계획수립 절차에서 관계 중앙행정 기관장의 협조를 얻어 산업통상자원부 장관이 주도적 역할을 하고 있는 것이다.

표 3-4. 국가균형발전특별법 시도 발전계획의 계획내용

구분	관련 내용
제7조 시도발전계획의 수립	① 시도지사는 해당 시도의 특성 있는 발전과 경쟁력 향상을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년을 단위로 하는 시도 발전계획을 수립한다. ② 시도 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 시도별 발전목표에 관한 사항 1의2. 직전 시도 계획의 추진실적 및 성과 등 평가 결과에 관한 사항 2. 시도별 현황과 여건 분석에 관한 사항 3. 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항 , 산업 육성 및 일자리 창출, 국가 혁신융합단지의 지정·육성 , 지역교육여건 개선 및 인재양성, 과학기술 진흥, 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충에 관한 사항 4. 문화·관광 육성 및 환경 보전, 복지·보건요리의 확충에 관한 사항 5. 시도 내 지역 간 불균형 해소에 관한 사항 6. 시도 간 연계·협력 발전에 관한 사항 7. 지역 금융 활성화에 관한 사항 8. 지역발전투자협약의 체결에 관한 사항 9. 투자재원의 조달에 관한 사항 10. 그 밖에 시도 발전을 위하여 필요한 사항 ③ 시도지사는 시도 계획을 효율적으로 추진하기 위하여 매년 시도 발전 시행계획을 수립하여야 한다. ④ 시도지사는 전년도 시도 시행계획의 추진실적과 해당 연도 시도 시행계획을 국가균형발전위원회와 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다. ⑤ 시도 계획과 시도 시행계획의 수립 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
법 시행령 제7조 시도계획의 수립지침 등	① 산업통상자원부장관은 시도 계획의 효율적 수립을 위하여 시도지사와 협의한 후 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐 시도 계획의 수립지침을 작성하여야 한다. ② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 수립지침을 시도지사에게 송부하여야 한다.

주: 굵은 글씨체는 필자 강조

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 9일 검색]

3) 법적 지원체계

재정적으로 국가균형발전계획 관련 사업은 국가균형발전계획법 제30조에 의거한 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)를 통해 효율적 사업 추진을 도모하고 있다. 타 회계와 달리 균특회계는 지역 연계투자도 효율화가 가능한 사업을 중심으로 수행되는데 동법 32조에 따라 크게 3가지(지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정)로 나뉘며 각 계정별로 세입과 세출은 구분된다.

이 중 균특회계 세출 규정을 중심으로 살펴보면 지역자율계정은 국가균형발전특별법 제34조 제2항에 의거하여 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등의 기초생활권 생활기반 확충 사업, 지역사회기반시설의 확충 및 개선 사업, 지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 사업 등에 대한 보조가 가능하다. 구체적인 지역자율계정 사업으로는 도시형교통모델, 성장촉진지역개발, 도시활력증진지역개발(국토부), 문화시설 확충 및 운영(문체부), 산림휴양·녹색공간 조성(산림청), 지역사회활성화 기반조성, 특수상황지역 개발(행안부) 등이 있다. 한편, 지역지원계정은 동법 제35조 제2항에 따라 광역협력권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업, 지역특화산업 및 광역협력권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진에 관련된 사업, 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 필요한 경비의 지원 등을 대상으로 한다.

최근 발표된 기획재정부의 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침(2020)에 따르면 지역자율계정은 시도 및 시군구 자율편성사업으로, 지역지원계정은 부처 직접편성사업으로 구성한다. 단, 균특회계 안에서도 재정효과가 특정지역에 국한되고 지역의 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에 포함시키고 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업은 지역지원계정에 포함한다.

표 3-5. 국가균형발전특별회계 관련 규정

구분	관련 내용
제30조 국가균형발전특별회계의 설치	국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치한다.
제32조 계정의 구분	회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분한다.
제34조 지역자율계정의 세입과 세출	<p>② 회계의 지역자율계정의 세출은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체의 다음 각 목의 사업에 대한 보조 <ol style="list-style-type: none"> 가. 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등의 개발사업으로서 다음 각각의 사항을 통합하여 실시하는 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업 나. 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업 다. 지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업 라. 지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업 마. 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업 바. 그밖에 대통령령으로 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업 2. 국가균형발전을 촉진하기 위한 조사·연구사업에 필요한 경비 3. 공공자금관리기금법에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환 4. 제37조 제1항에 따른 일시차입금의 원리금 상환 5. 계정의 관리·운영에 필요한 경비 6. 회계의 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로의 전출금 7. 그밖에 국가균형발전에 관하여 대통령령으로 정하는 사업에의 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원
제35조 지역지원계정의 세입과 세출	<p>② 회계의 지역지원계정의 세출은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 광역협력권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연(出捐)·보조 또는 용자 2. 지역특화산업 및 광역협력권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 용자 3. 지방대학의 경쟁력 향상 및 지역 인적 자원의 개발 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자 4. 지역의 과학기술 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자 5. 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 필요한 경비의 지원 6. 지역의 문화·관광자원 육성, 지역 고유정신문화 및 지역 가치 발굴·선양, 환경보전 사업 등에 대한 출연·보조 또는 용자

구분	관련 내용
	7. 지역의 주요 성장거점에 대한 출연·보조 또는 용자 8. 관련 법령에 따라 지방으로 이관되는 특별지방행정기관의 이관사무 수행에 필요한 경비 9. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제26조제2항에 따른 사업에 필요한 경비 10. 광역협력권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비 11. 공공자금관리기금법에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환 12. 제33조 제1항에 따른 소속 재산의 관리·운영에 필요한 경비 13. 제37조 제1항에 따른 일시차입금의 원리금 상환 14. 계정의 관리·운영에 필요한 경비 15. 회계의 지역자율계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로서의 전출금 16. 그 밖에 국가균형발전에 관한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원

주. 1. 동법 제37조 제1항 회계는 자금이 일시적으로 부족한 때에는 회계의 부담으로 일시차입을 할 수 있다.

2. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제26조제2항

② 부담금은 다음 각 호의 용도로 사용하여야 한다(주민지원사업, 토지매수, 훼손지복구, 지정해제 관한 조사연구, 불법행위예방 및 단속, 실태조사 등)

3. 굵은 글씨체는 필자 강조

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 10일 검색]

균특회계를 최초 도입한 참여정부는 균특회계 내 세부계정으로 지역개발사업계정, 지역혁신사업계정, 제주도특별자치도계정을 설치하였다. 이 중 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정은 상이한 세출 구조를 가지는데 전자가 지자체보조사업 중 지역개발사업, 농어촌지역개발, 개발촉진지구 등으로 중심으로 한다면 후자는 지역혁신체제(RIS) 및 전략산업육성, 지방대학·지역R&D 지원 등에 집중하여 지역혁신을 재정적으로 뒷받침하고자 하였다.⁴⁾

4) 균특회계는 정권에 따라 수차례 명칭이 변경되었다가 복원된다. 먼저, 균특회계는 광역·지역발전특별회계(이명박정부), 지역발전특별회계(박근혜정부)로 변경되었다가 문재인정부 들어 균특회계로 복원되었다. 하위 계정 역시 지역개발사업계정은 지역개발계정(이명박정부)에서 생활기반계정(박근혜정부)을 거쳐 지금의 지역자율계정으로, 지역혁신사업계정은 광역발전계정(이명박정부)에서 경제발전계정(박근혜정부)을 거쳐 현재의 지역지원계정으로 변경되었다.

표 3-6. 초기 균특회계 계정별 세입·세출 구조

구분	지역개발사업계정	지역혁신사업계정
세입	주세 80% 도특재원(과밀부담금 등) 일반회계 및 타 특별회계 전입 등	주세 20% 일반회계 및 타 특별회계 전입 등
세출	지자체보조사업 중 지역개발사업 농어촌지역개발(중전 양여금사업) 개발촉진지구 지원 등	지역혁신체계(RIS) 및 전략산업 육성 지방대학·지역R&D지원 등

자료: 기획예산처(2005), 2005년도 국가균형발전특별회계 운용개요를 인용한 김현아(2006:32) 재인용

이후 공공기관의 지방이전과 혁신도시의 조성 및 발전 사업의 원활한 추진을 위해 2007년 ‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법(현, 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법)’이 제정되고 혁신도시건설특별회계도 함께 설치되어 규정에 맞게 이를 관리·운영하고 있다. 본 법은 제정목적 자체가 국가균형발전특별법 제18조에 따라 수도권에서 비수도권 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 건설과 그에 필요한 사항을 지원하는 법이라 규정하고 있을 만큼 국가균형발전특별법과 필수불가결한 법이다.

현재 균특회계 내 혁신도시 관련 세출 규정은 지역지원계정이 그 전신인 지역혁신사업계정의 맥을 이어받아 지역혁신을 재정적으로 지원하고 있는데, 지역지원계정 내 ‘공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 필요한 경비의 지원’은 공공기관의 지방이전과 관련하여 혁신도시를 가장 명시적으로 규정한 세출 규정이다. 이는 국가균형발전특별법 제18조 제4항 ‘국가와 지방자치단체는 공공기관이 지방으로 이전하는 경우 이전하는 공공기관 및 그 종사자에 대하여 재정적·행정적 지원 및 생활환경의 개선 등에 관한 지원을 할 수 있다’와 관련되는 조치다. 이밖에도 현 정부가 혁신도시를 신 지역 성장거점으로 삼아 다각적인 균형발전 방안을 모색해나감에 따라 지역지원계정 내 여러 세출 규정이 혁신도시에 포괄적으로 적용 가능할 것으로 보인다.

2. 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법

1) 관련 규정

‘혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법(이하 혁신도시법)’은 국가균형발전특별법 제18조에 따라 파생된 법적 조치로 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 활성화에 필요한 사항을 규정함으로써 공공기관의 지방이전을 촉진하고 국가균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지하고자 한다. 본 법에 따르면 혁신도시란 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주 환경을 갖춘 미래형도시로 단순히 공공기관의 물리적 이전만을 강조하지 않고 지역혁신개념에 따라 혁신도시를 복합적으로 규정하고 있음을 알 수 있다.

혁신도시법의 체계는 이전공공기관의 지방이전계획 등의 수립, 혁신도시의 지정·개발 및 지원, 혁신도시에 관한 중요정책 심의, 혁신도시건설 특별회계, 이전공공기관에 대한 지원 등으로 구성되며, 혁신도시 추진 사업 관련 모든 규정을 망라하고 있다. 2007년 제정 당시 법명은 ‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법’으로 2017년 12월 지금의 법명으로 개정되었다. 제정 당시 구법과 현재 신법을 비교하여 살펴보면, 전자가 공공기관 지방이전에 대한 각종 계획수립, 혁신도시 지정·개발 및 지원, 공공기관 지방이전추진단 설치, 이전공공기관에 대한 지원 등을 규정하였다면 후자는 기존 법체계와 규정 내에서 일부 조항이 변경되거나 추가되는 특징을 보인다.

구체적으로 이전공공기관 지방이전계획 수립과 관련하여 구법에서부터 규정하던 이전공공기관 지방이전계획수립과 지방자치단체의 이전계획 수립 외에 혁신도시 종합발전계획의 수립·시행이 추가되었다. 또한 혁신도시 지정·개발 및 지원내 이전공공기관의 지방이전 조항과 관련하여 세부 조항들이 추가되는데 이전공공기관의 지역인재 채용, 이전공공기관의 지역발전에 대한 기여, 지역인재채용협의체, 이전공공기관의 우선구매 등이 새로 생겨난 규정들이다.

그리고 제4장 혁신도시위원회는 혁신도시발전위원회로 장 제목이 바뀐 가운데 세부 내용도 차이를 보이는데 혁신도시위원회는 혁신도시에 관한 중요정책의 심의로, 혁신도시 관리위원회는 혁신도시발전위원회로 변경되었다. 한편 기존 공공기관지방이전추진단은 혁신도시발전추진단으로 변경되어 조직의 기능 및 위상이 제고되었다. 마지막으로 이전공공기관 등에 대한 지원과 관련하여 과거대비 지원규정이 세분화 되는데 기존 이전공공기관 등에 대한 지원 규정 외 연구기관, 국제기구, 종합병원 및 대학에 대한 지원, 지식산업센터의 설립 및 지원, 고용보조금의 지급, 지역기업의 우대, 혁신도시개발예정지구 주민에 대한 지원대책의 수립·시행, 혁신도시 발전지원센터 설치·운영 등이 해당 내용이다.

상대적으로 공공기관 지방이전을 강조하던 구법과 달리 신법은 혁신도시를 지역발전 거점으로 육성·발전시키고자 하며 과거에 비해 계획, 추진체계 및 지원규정 등이 정교하고 세밀하게 보강되었다. 특히, 혁신도시 종합발전계획의 수립·시행과 혁신도시발전지원센터의 설치가 가장 큰 변화로 이전과는 구분되는 접근이다. 또한 이전공공기관과의 지역 연계를 강조하여 지역 인재채용 및 관련 협의체 구성 등의 규정이 포함되었고 이전공공기관에 대한 지원 자체도 지원 대상(연구기관, 국제기구, 종합병원 및 대학, 지식산업센터, 혁신도시개발예정지구 주민 등)이나 내용(고용보조금 지급, 지역기업 우대 등), 체계(혁신도시 발전지원센터 설치·운영) 등의 측면에서 크게 변화된 특징을 보인다.

표 3-7. 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법상 신규법 비교

구분	구법	신법	비고
법명	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	변경
규정 비교	[이전공공기관 지방이전계획 등의 수립]	[이전공공기관 지방이전계획 등의 수립]	-
	이전공공기관 지방이전계획의 수립	이전공공기관 지방이전계획의 수립	-
	지방자치단체의 이전지원계획의 수립	지방자치단체의 이전지원계획의 수립	-
		혁신도시 종합발전계획의 수립·시행 등	추가
	[혁신도시의 지정·개발 및 지원 등]	[혁신도시의 지정·개발 및 지원 등]	-
	이전공공기관의 지방이전	이전공공기관의 지방이전	-
		이전공공기관의 지역인재 채용	추가
	이전공공기관의 지역발전에 대한 기여	추가	

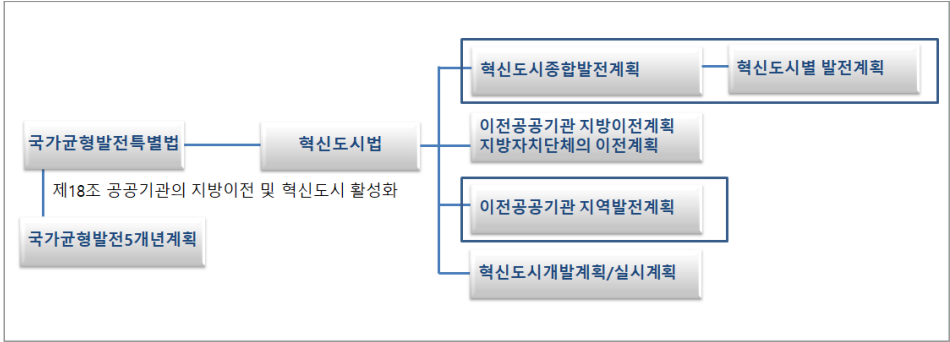
구분	구법	신법	비고
		지역인재채용협의체	추가
		이전공공기관의 우선구매	추가
	[혁신도시위원회 등]	[혁신도시발전위원회 등]	변경
	혁신도시위원회	혁신도시에 관한 중요 정책의 심의	변경
	혁신도시관리위원회	혁신도시발전위원회	변경
	공공기관지방이전추진단 설치	혁신도시발전추진단 설치	변경
	[이전공공기관 등에 대한 지원]	[이전공공기관 등에 대한 지원]	-
	이전공공기관 등에 대한 지원	이전공공기관 등에 대한 지원	-
		연구기관, 국제기구, 종합병원 및 대학에 대한 지원	추가
		지식산업센터의 설립 및 지원	추가
		고용보조금의 지급	추가
		지역기업의 우대	추가
	국공유재산의 임대료 감면	국공유재산의 임대료 감면	-
	이전공공기관의 이주직원에 대한 지원	이전공공기관의 이주직원에 대한 지원	-
		혁신도시개발예정지구 주민에 대한 지원대책의 수립·시행	추가
		혁신도시 발전지원센터 설치·운영	추가
	조세 및 부담금 감면	조세 및 부담금 감면	-
	혁신도시 개발·운영의 성과공유	혁신도시 개발·운영의 성과공유	-

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 11일 검색]

2) 법적 계획수립

혁신도시 사업 추진을 위한 법적 계획은 크게 7가지다. 구체적으로 이전공공기관의 ‘이전공공기관 지방이전계획(제4조)’과 ‘이전공공기관 지역발전계획(제29조의3)’, 지자체의 ‘지방자치단체의 이전지원계획(제5조)’과 ‘혁신도시별 발전계획(제5조의2)’, 정부의 ‘혁신도시 종합발전계획(제5조의2)’, 사업시행자의 ‘혁신도시 개발계획(제11조)’과 ‘혁신도시 실시계획(제12조)’ 등이다.

그림 3-1. 혁신도시법 내 법적 계획



주: 파란색 네모 칸은 혁신도시법 개정에 따라 추가된 계획임

먼저, 이전공공기관 지방이전계획과 지방자치단체의 이전지원계획은 법 제정 당시부터 존재하는 계획으로 전자가 이전의 규모와 범위, 이전 시기, 이전비용 조달 방안 등의 내용을 다룬다면 후자는 지역으로 이전하는 해당 공공기관 및 그 소속직원에 대한 지원사항 등을 주요 내용으로 한다. 초기 혁신도시 추진단계에서의 공공기관의 지방이전이라는 상대적으로 물리적 측면을 강조한 계획이다.

표 3-8. 이전공공기관 지방이전계획과 지방자치단체의 이전지원계획 주요 내용

구분	관련 내용
제4조 이전공공기관 지방이전계획의 수립	① 이전공공기관의 장은 다음 각 호의 사항을 포함하는 지방이전계획을 수립하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 이전의 규모 및 범위에 관한 사항 2. 이전 시기에 관한 사항 3. 이전비용의 조달 방안에 관한 사항 4. 그밖에 대통령령이 정하는 사항 ② 제1항의 규정에 따른 지방이전계획은 수도권에 있는 이전공공기관의 본사 또는 주 사무소 및 그 기능의 수행을 위한 조직을 지방으로 이전하는 것을 목적으로 수립되어야 한다. ③ 이전공공기관의 장은 제1항의 규정에 따라 지방이전계획을 수립한 때에는 그 계획을 소관 행정기관의 장에게 제출하여야 한다. 그 계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.

구분	관련 내용
	④ 소관 행정기관의 장은 제3항의 규정에 따라 제출된 지방이전계획을 검토·조정하여 국토교통부장관에게 제출하여야 하며, 국토교통부장관은 국가균형발전특별법 제22조에 따른 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 승인하여야 한다. 다만, 대통령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 국가균형발전위원회의 심의를 거치지 아니한다.
제5조 지방자치단체의 이전지원계획의 수립	① 이전공공기관이 이전하는 지역의 광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시도지사”라 한다)는 이전공공기관이 이전하는 지역의 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)과 이전하여 오는 이전공공기관의 의견을 들어 해당 이전공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원사항을 포함하는 이전지원계획을 수립하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따른 이전지원계획의 수립기준 등의 세부사항은 국토교통부령으로 정한다. ③ 제1항의 규정에 따라 시도지사가 이전지원계획을 수립한 경우에는 국토교통부장관에게 통보하여야 한다. 그 계획을 변경한 경우에도 또한 같다.

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 15일 검색]

그러나 이후 법 개정을 통해 법적 계획이 추가·보강되었다. 먼저, 이전공공기관 지역발전계획은 혁신도시법 제29조3에 의거하여 수립되는 계획으로 이전공공기관은 해당 기관이 이전하는 지역을 관할하는 시도지사 및 시장·군수·구청장과 협의하여 매년 지역발전에 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다. 공공기관의 지방이전이라는 물리적 측면이 아닌 지역발전과의 연계와 같이 실질적 측면을 강조한다.

계획이 포함해야 할 주요 사항은 크게 5가지다. 지역산업 육성, 기업 유치, 일자리 창출 및 동반성장에 관한 사항, 지역인재 채용 및 산학협력사업을 포함한 지역인재 육성에 관한 사항, 혁신도시 주민 지원을 위한 지역공헌사업에 관한 사항, 지방자치단체, 이전공공기관, 기업, 대학 및 연구소 등 간 협력에 관한 사항, 그밖에 지역발전을 위하여 이전공공기관의 장이 필요하다고 인정하는 사항 등으로 이전공공기관이 지역발전을 위해 기여할 수 있는 점점들을 명확하게 규정하고 있다. 또한, 계획의 구체적인 실천력을 담보하고자 이전공공기관은 계획과 추진실적을 매년 국토교통부장관에게 통보하여야 하고, 계획수립 및 시행을 위해 필요한 비용을 지출할 수 있다.

다음으로 지자체 차원에서 수립하는 혁신도시별 발전계획이다. 이는 혁신도시법 제5조의2에 의거하여 수립되는 계획으로 광역자치단체장은 혁신도시의 발전을 촉진하기 위하

여 관할구역의 시장·군수·구청장 및 이전공공기관 등의 의견을 듣고 혁신도시발전위원회의 심의를 거쳐 5년마다 혁신도시별 발전계획을 수립하고 이를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

표 3-9. 이전공공기관 지역발전계획의 주요 내용

구분	관련 내용
제29조의3 이전공공기관의 지역발전에 대한 기여	① 이전공공기관은 해당 기관이 이전하는 지역을 관할하는 시도지사 및 시장·군수·구청장과 협의하여 매년 지역발전에 필요한 계획을 수립하여 시행하여야 한다. ② 제1항에 따른 계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 1. 지역산업 육성, 기업 유치, 일자리 창출 및 동반성장에 관한 사항 2. 지역인재 채용 및 산학협력사업을 포함한 지역인재 육성에 관한 사항 3. 혁신도시 주민 지원을 위한 지역공헌사업에 관한 사항 4. 지방자치단체, 이전공공기관, 기업, 대학 및 연구소 등 간 협력에 관한 사항 5. 그 밖에 지역발전을 위하여 이전공공기관의 장이 필요하다고 인정하는 사항 ③ 이전공공기관은 제1항에 따른 계획과 추진실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 국토교통부장관에게 통보하여야 한다. ④ 이전공공기관은 제1항에 따른 계획의 수립·시행에 필요한 비용을 지출할 수 있다.

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 15일 검색]

혁신도시별 발전계획은 크게 4가지 주요 사항을 포함하고 있다. 자세한 내용을 살펴보면 혁신도시를 지역발전을 위한 거점으로 육성·발전시키기 위한 전략, 관할구역에 관한 혁신도시의 정주 환경 조성, 산학연 클러스터 구축, 지역연계산업육성, 지역인재 양성, 스마트도시 구축 등에 관한 사항, 소요비용 및 재원조달 방안 등의 사업관리에 관한 사항, 그밖에 혁신도시의 발전에 필요한 사항 등이다. 혁신도시별 발전계획은 혁신도시에 대한 지역의 여건 및 기대를 반영하는 계획이라는 점에서 자체적인 의미를 가지는 동시에 궁극적으로 중앙정부 차원에서 수립되는 혁신도시 종합발전계획의 토대가 된다는 점에서 철차적으로도 중요한 계획접근이다. 따라서 지역 나름의 특화된 계획수립과 상위 계획과의 방향성 유지 등을 도모하고자 혁신도시 발전계획은 계획의 수립과 변경 시 모두 혁신도시 발전위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관에게 제출할 것을 명시하고 있다.

표 3-10. 혁신도시별 발전계획의 주요 내용

구분	관련 내용
제5조의2 혁신도시 종합발전계획의 수립·시행등	③ 시도지사는 혁신도시의 발전을 촉진하기 위하여 관할구역의 시장·군수·구청장 및 이전공공기관 등의 의견을 듣고 제31조에 따른 혁신도시발전위원회의 심의를 거쳐 5년마다 혁신도시별 발전계획을 수립하여야 하며, 이를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 혁신도시별 발전계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 1. 혁신도시를 지역발전을 위한 거점으로 육성·발전시키기 위한 전략 2. 관할구역에 관한 제2항 제2호부터 제5호까지의 사항 3. 소요비용, 재원조달 방안 등 사업관리에 관한 사항 4. 그 밖에 혁신도시의 발전에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ④ 시도지사가 혁신도시별 발전계획을 변경하려는 때에는 제31조에 따른 혁신도시발전위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

주: 제2항 제2호 혁신도시의 문화·교육·복지·보건의료 등 정주 환경 조성에 관한 사항
 제3호 혁신도시 내의 산·학·연 클러스터 구축, 이전공공기관 연계 지역산업 육성 등 지역경제 활성화에 관한 사항
 제4호 지역인재의 양성에 관한 사항
 제5호 혁신도시의 스마트도시 구축에 관한 사항
 제31조 혁신도시발전위원회에 관한 조항

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 15일 검색]

끝으로 혁신도시종합발전계획이다. 본 계획은 혁신도시의 발전을 촉진하기 위하여 혁신도시법 제5조의2에 의거하여 수립되는 계획으로 앞서 언급한 바 있는 혁신도시별 발전 계획에 기초하여 국토교통부장관이 5년마다 수립·시행하는 계획이다. 다시 말해 혁신도시 종합발전계획은 중앙정부차원에서 수립하는 종합적인 성격의 계획으로서 혁신도시의 발전과 관련한 모든 계획 내용들을 망라한다.

구체적으로 혁신도시종합발전계획은 크게 9가지의 주요 사항을 포함한다. 혁신도시를 국가균형발전을 위한 거점으로 육성·발전시키기 위한 전략, 혁신도시의 문화·교육·복지·보건의료 등 정주 환경 조성에 관한 사항, 혁신도시 내의 산·학·연 클러스터 구축, 이전공공기관 연계 지역산업 육성 등 지역경제 활성화에 관한 사항, 지역인재의 양성에 관한 사항, 혁신도시의 스마트도시 구축에 관한 사항, 구도심 등 인근지역과의 상생발전에 관한 사항, 혁신도시 발전을 위한 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등의 역할분담에

관한 사항, 사업 간 연계, 재원조달 및 사업관리에 관한 사항, 그 밖에 혁신도시의 발전에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 등이다. 혁신도시를 국가균형발전의 거점으로 상정하고 이를 실현하기 위한 다각도의 노력이 엿보이는 지점이다.

혁신도시종합발전계획은 국가균형발전특별법 제4조 국가균형발전 5개년계획의 수립과 연계하여야 하고, 혁신도시종합발전계획을 수립 또는 변경하려는 경우 국토교통부장관은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의는 물론 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있다.⁵⁾ 단, 경미한 사항의 경우에는 대통령령에 따라 심의 없이 변경 가능하다. 최종적으로 계획이 확정되면 국토교통부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사에게 통보하여야 한다.

한편, 각 혁신도시에 대한 행정적·재정적 지원근거로 활용하기 위하여 국토교통부장관은 혁신도시종합발전계획의 추진실적에 대한 평가를 실시할 수 있다. 이러한 평가 결과에 따라 혁신도시별 행정적·재정적인 지원은 달라져 혁신도시종합발전계획의 실천과 실현을 강조하고 있다.

표 3-11. 혁신도시종합발전계획의 주요 내용

구분	관련 내용
제5조의2 혁신도시 종합발전계획의 수립·시행등	① 국토교통부장관은 혁신도시의 발전을 촉진하기 위하여 제3항에 따른 혁신도시별 발전계획을 기초로 하여 5년마다 혁신도시 종합발전계획(이하 “종합발전계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ② 종합발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 혁신도시를 국가균형발전을 위한 거점으로 육성·발전시키기 위한 전략 2. 혁신도시의 문화·교육·복지·보건의료 등 정주 환경 조성에 관한 사항 3. 혁신도시 내의 산·학·연 클러스터 구축, 이전공공기관 연계 지역산업 육성 등 지역경제 활성화에 관한 사항 4. 지역인재의 양성에 관한 사항 5. 혁신도시의 스마트도시 구축에 관한 사항

5) 단, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우, 즉 대통령령 제3조2의 3항에 따라 혁신도시 종합발전계획의 전체 사업 시행에 드는 비용의 100분의 10 이내의 변경과 시군 관리계획의 변경 등 다른 법률의 규정에 따라 확정되거나 변경된 내용을 반영하는 경우에는 국가균형발전위원회의 심의를 거치지 아니한다.

구분	관련 내용
	<p>6. 구도심 등 인근 지역과의 상생발전에 관한 사항</p> <p>7. 혁신도시 발전을 위한 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등의 역할 분담에 관한 사항</p> <p>8. 사업 간 연계, 자원조달 및 사업관리에 관한 사항</p> <p>9. 그 밖에 혁신도시의 발전에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항</p> <p>⑤ 국토교통부장관은 종합발전계획을 수립 또는 변경하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고, 「국가균형발전 특별법」 제22조에 따른 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 국가균형발전위원회의 심의를 거치지 아니한다.</p> <p>⑥ 국토교통부장관은 종합발전계획이 확정된 때에는 관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑦ 국토교통부장관은 혁신도시별 발전계획의 수립에 필요한 사항에 관한 지침을 제시할 수 있다.</p> <p>⑧ 국토교통부장관은 각 혁신도시에 대한 행정적·재정적 지원근거로 활용하기 위하여 종합발전계획의 추진실적에 대한 평가를 실시할 수 있고, 평가 결과에 따라 혁신도시별로 행정적·재정적인 지원을 달리 할 수 있다.</p> <p>⑨ 종합발전계획은 국가균형발전 특별법 제4조에 따른 국가균형발전계획과 연계되어야 한다.</p>

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 15일 검색]

이밖에 혁신도시개발사업을 시행하려고 하는 사업시행자에 의해 작성되는 개발계획과 실시계획이 있다. 전자가 위치와 면적, 사업 시행 기간, 인구수용·토지이용·교통처리 및 환경보전에 대한 계획, 자원조달계획 등의 내용을 주로 다룬다면 후자는 자금계획서, 계획 평면도 및 개략설계도서, 단계별 조성계획서 등 구체적인 사안에 대한 계획이다.

표 3-12. 혁신도시 주요 법적 계획별 비교

구분	이전공공기관 지역발전계획	혁신도시별 발전계획	혁신도시 종합발전계획
계획 주체	이전공공기관	광역자치단체장	국토교통부장관
수립 시기	매년	5년	5년
공간 범위	기관-지역	지역	지역-국가 지역-지역
협의 대상	해당 지역의 시도지사 시장, 군수, 구청장	관할구역의 시장, 군수, 구청장 및 이전공공기관 등	관계 중앙행정기관의 장
심의 기관	-	혁신도시발전위원회	국가균형발전위원회
통보 및 제출	계획 및 추진실적을 국토교통부장관에게 통보	국토교통부장관에게 제출	관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사에게 통보

이상의 내용을 정리하면 다음과 같다. 이전공공기관 지방이전계획과 지방자치단체의 이전지원계획, 사업시행자에 의한 개발계획과 실시계획이 공공기관의 지역 이전이라는 물리적 측면에 방점이 맞춰진 계획이라 한다면 나머지 3개의 계획은 국가균형발전을 위한 거점이자 지역발전을 위한 거점으로서 혁신도시의 체계적이고 효율적인 사업 추진을 도모하는 계획이다. 특히, 계획 주체, 수립 시기, 공간 범위, 협의 대상 등이 계획별로 상이하며 추진실적에 바탕 한 평가체계 도입 등을 통해 계획의 실현단계까지 두루 고려하고 있음이 확인된다. 이상의 혁신도시 법적 계획의 수립체계를 도식화하여 살펴보면 다음과 같다.

그림 3-2. 혁신도시 관련 주요 계획 수립체계



3) 법적 지원체계

혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 내 재정적 지원체계와 관련된 규정은 혁신도시건설특별회계에 있다. 동법 제33조에 의거하여 설치된 규정으로 공공기관의 지방이전과 원활한 사업 추진을 위한 조치다. 혁신도시건설특별회계는 타 회계와 구분되는 세입·세출 구조를 가지며 세부적으로 국가소유 중전부동산의 매각대금 등을 핵심으로 하는 세입규정과 이전공공기관의 이전비용, 정주 환경 개선비용, 기업 유치 비용 등의 세출 규정을 가진다.

표 3-13. 혁신도시건설특별회계 주요 규정

구분	관련 내용
제33조 혁신도시건설 특별회계의 설치 및 관리·운영	① 공공기관의 지방이전, 혁신도시의 조성 및 발전에 관한 사업을 재정적으로 지원 하기 위하여 혁신도시건설특별회계(이하 회계)를 설치한다. ② 회계는 국토교통부장관이 관리·운영한다. ③ 회계의 세출예산은 중앙관서의 조직별로 구분할 수 있다.
제34조 회계의 세입과 세출	① 회계의 세입은 다음 각 호와 같다. 1. 국가 소유 종전부동산의 매각대금, 사용료, 해당 재산으로부터 발생하는 그 밖의 수익금 및 국가행정기관인 이전공공기관의 임차보증금 회수금 2. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 3. 공공자금관리기금법에 따라 설치된 공공자금관리기금 또는 기금으로부터의 전입금 및 예수금 4. 제36조의 규정에 따른 차입금 5. 제44조 제4항의 규정에 따른 이익의 전입금 6. 그 밖의 수익금 ② 회계의 세출은 다음 각 호와 같다. 1. 이전공공기관의 사무소신축비 등 이전비용에 대한 지원 2. 혁신도시 조성에 따른 기반시설의 설치비용에 대한 지원 등 혁신도시건설 비용 3. 제1항 제3호의 규정에 따른 예수금에 대한 원리금 상환 4. 제1항 제4호의 규정에 따른 차입금에 대한 원리금 상환 5. 제44조 제4항의 규정에 따른 손실금의 보전 6. 혁신도시의 건설 및 제도발전을 위한 조사·연구비 7. 이전공공기관의 이전비용 및 제10조 제1항의 규정에 따른 사업시행자의 사 업시행에 필요한 자금의 융자 8. 제45조2에 따른 연구기관, 국제기구, 종합병원 및 대학의 시설 건축에 필요 한 비용 9. 제45조3에 따른 지식산업센터의 설립 및 자금지원에 필요한 비용 10. 혁신도시 정주 환경 개선비용에 대한 지원 11. 이전공공기관 연관산업 기업 등 유치 비용에 대한 지원 12. 그 밖의 공공기관 지방이전, 혁신도시의 조성 및 발전과 관련하여 대통령 령이 정하는 항목에의 지출

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 15일 검색]

혁신도시의 재정적 지원은 시·군 2가 도입되면서 혁신도시 특별회계 기능이 강화되었다. 그동안 혁신도시건설특별회계는 이전공공기관의 부동산 매각 등에 따른 세입의 고갈 가능성과 함께 혁신도시 건설을 중심으로 한 세출 구조의 한계를 지적받아왔다. 이에 혁신도시 시·군 2는 목적상 공공기관의 지방이전 외 혁신도시 조성 및 발전에 관한 사항을 포함하고 혁신도시별 맞춤형 지원사업이 시행될 수 있도록 세출항목을 다양화하였다.

표 3-14. 혁신도시건설특별회계 상 신규법 비교

구분	구법	신법
목적	공공기관의 지방이전 및 혁신도시의 건설에 관한 사업을 재정적으로 지원하기 위하여 혁신도시건설특별회계를 설치한다.	공공기관의 지방이전, 혁신도시의 조성 및 발전에 관한 사업 을 재정적으로 지원하기 위하여 혁신도시건설특별회계를 설치한다.
세출	<ol style="list-style-type: none"> 1. 이전공공기관의 사무소신축비 등 이전비용에 대한 지원 2. 혁신도시 조성에 따른 기반시설의 설치비용에 대한 지원 등 혁신도시 건설 비용 3. 제1항 제3호의 규정에 따른 예수금에 대한 원리금 상환 4. 제1항 제4호의 규정에 따른 차입금에 대한 원리금 상환 5. 제44조 제4항의 규정에 따른 손실금의 보전 6. 혁신도시의 건설 및 제도발전을 위한 조사·연구비 7. 이전공공기관의 이전비용 및 제10조 제1항의 규정에 따른 사업시행자의 사업시행에 필요한 자금의 융자 8. 그 밖의 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설과 관련하여 대통령령이 정하는 항목에의 지출 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 이전공공기관의 사무소신축비 등 이전비용에 대한 지원 2. 혁신도시 조성에 따른 기반시설의 설치비용에 대한 지원 등 혁신도시건설 비용 3. 제1항 제3호의 규정에 따른 예수금에 대한 원리금 상환 4. 제1항 제4호의 규정에 따른 차입금에 대한 원리금 상환 5. 제44조 제4항의 규정에 따른 손실금의 보전 6. 혁신도시의 건설 및 제도발전을 위한 조사·연구비 7. 이전공공기관의 이전비용 및 제10조 제1항의 규정에 따른 사업시행자의 사업시행에 필요한 자금의 융자 8. 제45조의2에 따른 연구기관, 국제기구, 종합병원 및 대학의 시설 건축에 필요한 비용 9. 제45조의3에 따른 지식산업센터의 설립 및 자금 지원에 필요한 비용 10. 혁신도시 정주 환경 개선비용에 대한 지원 11. 이전공공기관 연관산업 기업 등 유치 비용에 대한 지원 12. 그 밖의 공공기관 지방이전, 혁신도시의 조성 및 발전과 관련하여 대통령령이 정하는 항목에의 지출

주: 굵은 글씨체는 필자 강조

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 28일 검색]

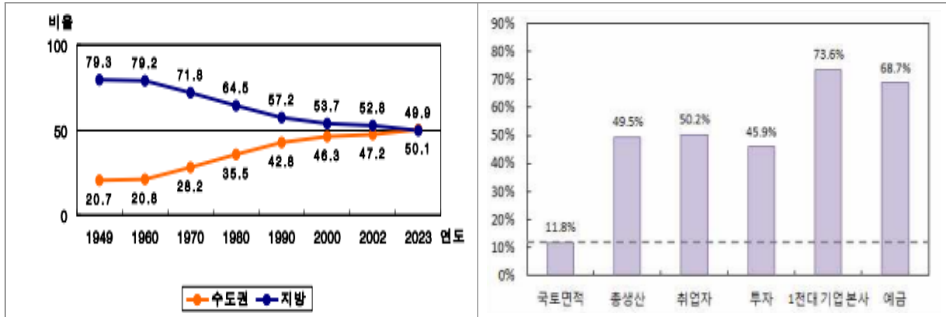
제2절 혁신도시의 관련 정책 현황

1. 국가균형발전정책

1) 추진배경⁶⁾

국가균형발전정책을 등장시킨 참여정부는 당시 여러 지역 문제 중 수도권 일극집중에 따른 지역 간 불균형 심화를 가장 핵심적인 지역 문제로 보았다. 수도권에 인구, 권력, 경제, 자본, 정보 등이 과도하게 집중됨에 따라 수도권은 과밀로 인한 집적의 불경제가 발생하고 비수도권에서는 지역발전 자원이 충분히 활용되지 못하는 고비용 저효율의 국토가 고착·심화되고 있다는 판단에 따른 결과였다(성경룡, 2007: 송우경, 2017). 실제 수도권 인구집중 추이를 살펴보면 전 국토의 12%에 불과한 수도권에 전체 인구의 과반이 모여 사는 기형적인 구조 속에 1,000대 기업 본사의 73.6%, 취업자의 50.2%, 총생산의 49.5%가 수도권에 집중되어 있다(관계부처 합동, 2018: 국가균형발전위원회·산업통상자원부, 2019).

그림 3-3. 수도권의 인구 및 경제력 집중



자료: 관계부처합동(2018), 혁신도시시즌 2 추진방안(좌), 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019), 제4차 국가균형발전 5개년계획

6) 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019), 관계부처합동(2018), 송우경(2017) 등의 내용을 참조하여 정리

그러나 수도권 중심의 일극 체제 해소를 위한 정책적 시도가 부재하였던 것은 아니다. 1970년대 이후 역대 정부들이 수도권 집중을 막고자 다각적인 노력을 펼쳤지만 실효를 거두지 못했다는 점이 또 다른 문제의 양상이다. 따라서 참여정부는 수도권과 지방의 발전 격차를 근본적으로 해소할 수 있는 방안 모색에 나선다. 이것은 기존의 인구분산, 산업 이전 및 배치 등의 소극적인 방법과는 구별되는 정책적 접근이었다.

당시 참여정부는 국가균형발전정책의 목표를 '다핵형·창조형 선진국가 건설'로 설정하고 하위 정책의 목표로 '혁신주도형 발전', '다극분산형 발전', '공간의 질, 삶의 질을 중시하는 질적 발전'을 제시하였다. 그리고 목표달성을 위한 주요 정책으로 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책 등을 채택하였다.

각각의 정책을 살펴보면 먼저, 혁신정책은 외부 의존적 발전이 아니라 내생적 발전을 지향하는 정책으로서의 지역혁신체계의 구축, 지방대학 혁신역량 강화, 지방연구개발 투자확대 등을 통해 비수도권 지역의 혁신역량을 강화하고자 시도하였다. 균형정책은 국가 경제성장 과정에서 상대적으로 소외되었던 낙후지역을 대상으로 균등한 발전의 기회 제공하고자 하는 정책으로 70개 시군을 대상으로 추진된 신활력사업이 대표적이다. 산업정책은 소득과 일자리 창출 등 비수도권 지역의 경제기반을 강화하기 위한 정책으로서 시도 전략산업의 육성, 국가산업단지의 혁신클러스터 사업 등이 이에 해당된다. 그리고 이러한 정책 의지는 공간정책과 병행하여 표출되었는데, 수도권의 과밀을 해소하는 동시에 수도권 소재 공공기관의 지방이전을 통해 균형발전의 거점을 형성하고자 하는 정책이 시도되고 구체적으로 1개의 행정중심복합도시, 10개의 혁신도시, 6개의 기업도시들의 조성이 계획되었다.

이처럼 참여정부가 지역혁신체계의 구축과 지역전략산업의 육성, 공공기관의 지방이전 등을 통해 자립형 지방화와 분산정책을 강력히 추진하였다면 이후 진행 상황은 해당 정부의 관심 및 의지, 여건 등에 따라 상이한 행보를 걷는다. 참여정부 이후 출범한 이명박정부는 국가균형발전정책을 5+2광역경제권을 중심으로 하는 지역별 특성화 발전으로 전환한다. 지역선도산업을 통한 지역의 글로벌 경쟁력 강화를 우선 강조하는 과정에서 세종시 수정안 논란 등으로 기존의 국가균형발전정책은 상대적으로 축소되는 경향을 보인다. 박근혜정부의 상황 역시 마찬가지다. 이전 정부와 구분되게 시군구간 연계를 토대로 한 생활

권 중심의 미시적 측면에 집중하다보니 국가균형발전정책 본래의 위상과 의미를 되찾지는 못하였다.

그러던 와중 2017년 5월 문재인정부가 출범하고 국가균형발전개념의 복원 방침에 따라 제4차 국가균형발전 5개년계획을 발표한다. 이는 참여정부의 국가균형발전정책의 계승과 함께 현시대에 맞는 ‘분권’, ‘포용’, ‘혁신’의 3대 가치를 반영하여 질적으로 향상되고 발전된 접근을 시도하는 국가균형발전정책이다. 국가균형발전체계의 발전적 복원 속에 지역 주도의 분권형 균형발전 및 자립적 성장기반 마련을 목표로한 문재인정부의 국가균형발전정책은 과거 중앙정부 주도의 지역특화발전과 구분되는 특징을 가진다.

그림 3-4. 제4차 국가균형발전 5개년계획의 특징

구분	과거 계획	제4차 국가균형발전 5개년계획		
정책주도	중앙정부 주도	지역 주도		
정책목표	지역특화발전	지역 간 균형발전	자립적 성장기반 마련	지역특화발전

자료: 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019), 제4차 국가균형발전 5개년계획, p.2

특히, 과거 계획과의 차별적인 접근배경에는 다양한 지역 정책의 추진에도 불구하고 지역 간 불균형이 지속되고 있으며 더 이상 중앙정부 주도의 문제해결은 한계가 있다는 판단이 크게 작용하고 있다. 인구와 경제력의 수도권 집중은 여전히 공고한 가운데 주력산업의 침체로 지역경제 여건은 악화일로에 있고 일부 지역에서는 혁신역량의 미흡으로 자립적인 성장마저 한계에 봉착하였다. 그나마 그동안의 지방자치 경험 및 자산 축적을 통해 지방정부의 역량이 증대하였다는 점으로 지역의 문제를 지역을 가장 잘 아는 지방정부 주도로 해결할 수 있는 시기가 도래하였다.

이러한 배경하에 문재인정부의 국가균형발전정책은 지역혁신체계의 재구축, 국가혁신 클러스터 육성 등을 통해 혁신도시 정책을 다시금 강조하고 있다. 그것은 단순한 정책

회귀가 아니라 과거와 차별성을 보이는 접근으로 지난 혁신도시 정책이 중앙정부 주도의 공공기관 이전을 통한 수도권 중심의 일극 완화에 초점이 맞춰져 있다면, 문재인정부의 혁신도시 정책은 지방자치단체 중심의 신 지역 성장거점으로서 혁신도시 육성이 핵심이다. 이른바 혁신도시 시즌 2라는 명명으로 우리 경제의 새로운 성장판 조성에 주목하고 있다.

2) 추진내용

(1) 비전 및 전략

문재인정부의 국가균형발전정책의 비전은 ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’으로 지역 주도와 국가균형을 강조한다. 비전 실현을 위한 목표는 ‘지역 주도 자립적 성장기반 마련’으로 설정하고 사람, 공간, 산업을 중심으로 한 전략을 구상하고 있다. 특히, 문재인 정부는 비전 제시 과정에서 국가균형발전정책의 3대 가치인 분권, 포용, 혁신을 중요하게 여기고 이를 계획에 반영하고 있는데, 각각의 가치는 지속가능한 국가 발전을 위해 국가균형발전을 지향하는 지역 주도 혁신적 포용 국가의 구현과 일맥상통하다. 다시 말해 국민주권 시대 자치분권에 맞춰 지역이 주도적으로 기획·추진하고 중앙부처가 지원하는 분권적 가치의 적용, 전국 어디서든 안정되고 품격있는 삶을 누릴 수 있도록 보다 강력한 국가균형발전 정책을 추진하고자 하는 포용적 가치의 적용, 그리고 지역 주도 혁신성장으로 지역의 자립적 성장기반을 마련하고자 하는 혁신적 가치의 적용을 통해 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전에 이바지하고자 한다(국가균형발전위원회·산업통상자원부, 2019). 이에 전략별로는 안정되고 품격있는 삶을 추구하기 위한 ‘사람’, 방방곡곡 생기 도는 ‘공간’, 일자리가 생겨나는 지역혁신을 강조하는 ‘산업’을 강조하고 있다.

그림 3-5. 문재인정부의 국가균형발전정책 비전 및 전략



자료: 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019), 제4차 국가균형발전 5개년계획, p.9

(2) 전략과제

문재인정부의 국가균형발전정책의 전략과제를 사람, 공간, 산업의 측면에서 살펴보면 먼저, 안정되고 품격 있는 삶 '사람'은 크게 3가지 전략적 접근을 취한다. 지역인재와 일자리의 선순환 교육체계 구축하고 지역 자산을 활용한 특색 있는 문화·관광, 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축이 핵심 내용이다.

다음으로 방방곡곡 생기 도는 '공간'이다. 농산어촌과 중소도시에 집중하면서 도시재생 뉴딜사업의 활성화를 도모하는 동시에 인구감소지역을 거주강소지역으로 전환하고자 다각적인 노력을 펼치고자 한다.

마지막으로 일자리가 생겨나는 지역혁신으로서 '산업'이다. 혁신도시 시즌 2, 지역산업 3대 혁신, 지역 유희자산의 경제적 자산화 등이 중심이다. 이중 혁신도시 시즌 2는 지역인재 채용 의무화, 스마트 혁신도시 선도모델 조성, 지방자치단체-대학-이전기관 협력클러스터 조성, 구도심 재생과 연계, 국가혁신클러스터와 연계 등을 세부 과제로 마련하고 있다.

표 3-15. 전략별 주요 과제

구분	전략	주요 과제
[사람] 안정되고 품격있는 삶	① 지역인재-일자리 선순환 교육체계	• 지방대학의 자율적 교육역량 강화, 지역맞춤형 우수 지역인재 양성, 지역 소재 학교지원 및 지역인재 취업지원
	② 지역 자산을 활용한 특색있는 문화·관광	• 지역 간 문화 격차 해소, 문화도시 지정·육성, 관광전략 거점도시 육성, 웰니스(건강·치유) 관광클러스터 육성, 관광창업 지원
	③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축	• 찾아가는 보건복지서비스 확대, 지역사회서비스 투자사업 확대 및 모델 확산, 지역 교통체계 개편
[공간] 방방곡곡 생기 도는 공간	④ 매력 있게 되살아나는 농산어촌	• '농촌 신활력 플러스' 사업 추진, '불편 없는 농촌 '3·6·5 생활권' 구축, 맞춤형 귀농어·귀촌 정착 지원, 재생에너지 보급 등
	⑤ 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약	• 지역 맞춤형 뉴딜사업 활성화(스마트 솔루션 접목), 공공상생상가 지원, 중소도시 연계협력 강화를 통한 강소도시권 육성

구분	전략	주요 과제
	⑥ 인구감소지역을 거주강소지역으로	• 정주 여건 개선, 지자체 연계 협력으로 상생·협력 벨트 지정, 마을기업·공동체일자리사업 육성·확대
[산업] 일자리가 생겨나는 지역혁신	⑦ 혁신도시 시즌 2	• 지역인재 채용 의무화, 스마트 혁신도시 선도 모델 조성, 지자체-대학-이전기관 협력클러스터 조성, 구도심 재생과 연계, 국가혁신클러스터와 연계
	⑧ 지역산업 혁신	• [산업] 중견기업·지역스타기업 육성, 사회적 경제 육성, [거점] 국가혁신클러스터, 산단, 새만금, 세종시, [기반] 인력·투자·Glocalization (세계화 + 지방화) 지원
	⑨ 지역 유류자산의 경제적 자산화	• 국유재산 총조사, 대부료 인하 등을 통해 국·공유 유류자산을 창업공간·임대주택 등으로 활용, 임산물 클러스터 등

자료: 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019), 제4차 국가균형발전 5개년계획

혁신도시 시즌 2 전략은 특화발전 지원, 정주 환경 개선, 상생발전 등을 통해 혁신도시를 신 지역 성장거점으로 육성하려는 전략으로서 구체적인 세부 과제는 다음과 같다. 지역인재 양성 등 일부 교과부와 협력하여 추진하는 과제도 있지만, 혁신도시 시즌 2 전략은 대부분 국토부가 주관하여 추진하고 있다.

표 3-16. 혁신도시 시즌 2 전략

구분	세부 내용	주관부처
이전 공공기관의 지역발전 선도	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신도시 등 이전기관의 지역인재 채용 의무 비율 단계적 확대 - ('18) 18% → ('19) 21% → ('20) 24% → ('21) 27% → ('22) 30% • 이전기관을 통해 지역기업에 정보*, 장비·컨설팅**, R&D 등 지원 * (강원: 건강보험관리공단) 의료통계 활용서비스 ** (충북: 정보통신진흥원) SW기업 컨설팅 • 이전기관의 지역 교육과정(오픈 캠퍼스) 운영 확대*로 지역인재 양성 지원 - ('18) 10개 이전공공기관 → ('22) 30개 이전공공기관 운영 참여 유도 	국토부
스마트 혁신도시	<ul style="list-style-type: none"> • 이전기관·혁신도시 특성을 연계한 스마트시티 서비스(교통, 에너지, 도시정보 연계 등) 도입·확산 	국토부

구분	세부 내용	주관부처																								
조성	<ul style="list-style-type: none"> - 스마트 혁신도시 선도모델 적용 계획: ('18) 1개 → ('22) 5개 • 문화·커뮤니티·창업 관련 시설이 집적된 복합혁신센터 건립 <ul style="list-style-type: none"> - '21년까지 10개 혁신도시에 건립 • 유아 보육 인프라*를 확충하고, 응급의료기관 등 유치** <ul style="list-style-type: none"> * 공동직장어린이집: ('18) 6개 → ('22) 9개 ** 종합병원 유치: 경남('19), 대구('20)/ 소방복합치유센터 건립 추진: 충북('22) 																									
혁신도시 산업클러스터 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신도시 발전지원센터를 설립*하여 지역별 특화발전 전략 이행 <ul style="list-style-type: none"> * 이전기관, 대학, 기업 등으로 구성, '22년까지 10개 혁신도시에 설립(신규) <table border="1" data-bbox="307 613 971 830"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>특화발전전략</th> <th>구분</th> <th>특화발전전략</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>부산</td> <td>첨단해양신산업</td> <td>충북</td> <td>태양광에너지</td> </tr> <tr> <td>대구</td> <td>첨단의료융합산업</td> <td>전북</td> <td>농생명융합</td> </tr> <tr> <td>광주·전남</td> <td>에너지신산업</td> <td>경북</td> <td>첨단자동차</td> </tr> <tr> <td>울산</td> <td>친환경에너지</td> <td>경남</td> <td>항공우주산업</td> </tr> <tr> <td>강원</td> <td>스마트헬스케어</td> <td>제주</td> <td>스마트 MICE</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> • 기업 유치 지원을 위해 혁신도시에 산업단지* 및 강소형 연구개발특구, 투자선도지구 등 지정 <ul style="list-style-type: none"> * 경남 도첨산단, 광주·전남 및 강원 국가산단 등 • 미분양 산업 클러스터 용지를 장기저리 임대하고, 지식산업센터 건립 등을 통해 저렴한 기업입주공간을 제공 <ul style="list-style-type: none"> - '22년까지 저렴한 기업입주공간 100개 제공(신규) 	구분	특화발전전략	구분	특화발전전략	부산	첨단해양신산업	충북	태양광에너지	대구	첨단의료융합산업	전북	농생명융합	광주·전남	에너지신산업	경북	첨단자동차	울산	친환경에너지	경남	항공우주산업	강원	스마트헬스케어	제주	스마트 MICE	국토부
구분	특화발전전략	구분	특화발전전략																							
부산	첨단해양신산업	충북	태양광에너지																							
대구	첨단의료융합산업	전북	농생명융합																							
광주·전남	에너지신산업	경북	첨단자동차																							
울산	친환경에너지	경남	항공우주산업																							
강원	스마트헬스케어	제주	스마트 MICE																							
주변지역과의 상생발전	<ul style="list-style-type: none"> • 원도심 도시재생*, 혁신도시-원도심 간 문화진흥 네트워크** 구축 확대 <ul style="list-style-type: none"> * 도시재생(누적): ('18) 1개(신규) → ('22) 5개 **문화진흥 네트워크(누적): ('18) 2건(신규) → ('22) 20건 • 지역 제품 구매 촉진을 위해 혁신도시 로컬푸드 직매장을 지속 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 혁신도시 지구 내에서 사업응모 시 가점부여를 통한 직매장 설치 확대 유도 • 10개 혁신도시별로 상생발전협의체를 구성하고, 상생발전기금 조성을 의무화('19) 	국토부																								

자료: 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019), 제4차 국가균형발전 5개년계획

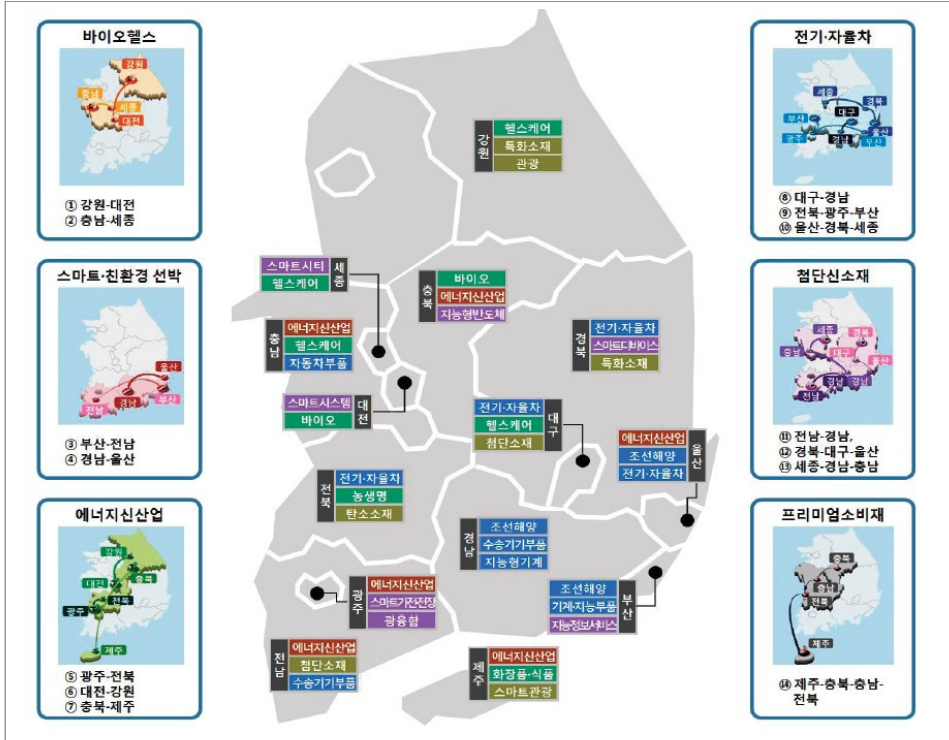
지역산업 혁신전략은 지역 주도 혁신생태계 조성으로 산업-일자리-인재 선순환 구축을 마련하고자 하는 전략으로서 세부 과제는 다음과 같다. 지역 주도 산업혁신 프로젝트 추진 전략은 혁신도시만을 위한 전략은 아니지만, 시도별로 추진되는 14개 프로젝트가 혁신도시 및 산업단지 등을 연계하여 육성되는 것이라 산업 측면에서 혁신도시와 관련한 정책이라 할 수 있다.

표 3-17. 지역산업 혁신 중 산업전략

구분	세부 내용	주관부처
<p>(산업) 지역 주도 산업혁신 프로젝트 추진</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제조업 경기둔화가 뚜렷한 4개 지역(전북, 대구·경북, 광주·전남, 부산·경남) 산업생태계 복원을 위해 14개 지역 활력 회복 프로젝트 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체가 프로젝트 발굴·추진 등을 담당, 정부는 인프라 구축, 제도 정비 등 지원 - 14개 프로젝트를 통해 '22년까지 2.6만 개 일자리 창출하고, 추가 프로젝트 발굴 <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; width: 20%;"> <p><전북></p> <ul style="list-style-type: none"> • 수소 상용차 확산 • 중고차 수출복합단지 • 조선기자재 업체의 신재생 사업진출 • 새만금 재생에너지 클러스터 조성 </div> <div style="text-align: center;"> </div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; width: 20%;"> <p><대구, 경북></p> <ul style="list-style-type: none"> • 자율주행차 실증 • 홈케어기전 육성 • 철강재 수요창출 • 섬유역류 수요창출 </div> </div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; width: 20%; margin-top: 10px;"> <p><광주, 전남></p> <ul style="list-style-type: none"> • 첨단전력산업 클러스터 조성 • 친환경 공기산업 육성 </div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; width: 20%; margin-top: 10px;"> <p><부산, 경남></p> <ul style="list-style-type: none"> • 전기버스 플러그인 • 초소형 전기차 전문 생산기업 육성 • 전력반도체 클러스터 조성 • 미래형 산단 </div> <ul style="list-style-type: none"> • 다양한 유형의 상생형 지역 일자리 모델 발굴·확산을 위해 패키지 지원방안 마련 • 지역 주도 맞춤형 산업혁신을 위하여 권역(2개 이상 시도) 및 시도 단위에서 지역 수요에 기반한 혁신 프로젝트 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 6개 신산업 분야 가치사슬 내 전후방 연관기업이 참여하는 14개 시도 간 협력 프로젝트 지속 추진 - 14개 시도별로 혁신도시·산단 등을 연계한 국가혁신클러스터를 지정·육성하여 신산업 실증 프로젝트 및 앵커기업 유치 추진 - 14개 시도 주력산업(48개 분야) 기업의 제품개발·사업화 지원 - 지역산업의 고도화·다각화·전환을 위한 프로젝트 추진 지원을 위해 지역 수요에 맞춰 기존 각종 장비·인프라를 확충·연계 	<p>산업부 중기부</p>

자료: 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019), 제4차 국가균형발전 5개년계획

그림 3-6. 지역 산업혁신 시도별 주요 산업 테마



자료: 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019), 제4차 국가균형발전 5개년계획. p.34

(3) 제4차 국가균형발전계획의 수립 및 평가

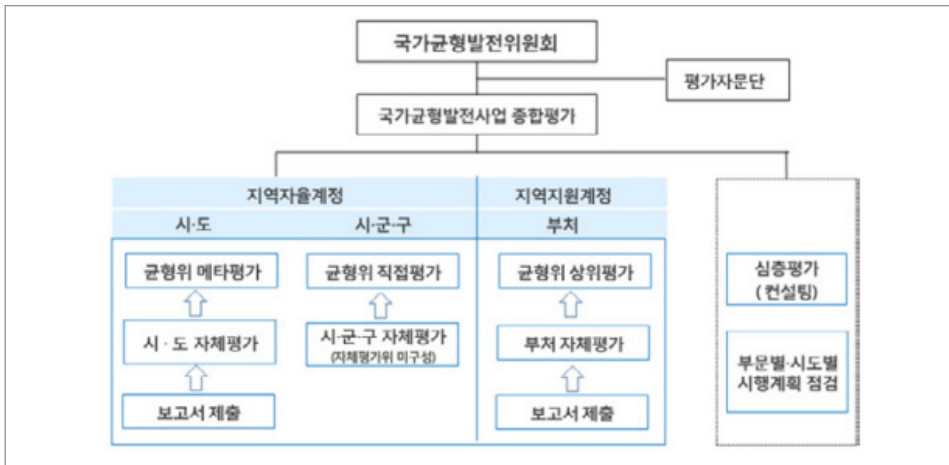
제4차 국가균형발전계획은 국가균형발전 특별법에 의거한 법정계획이다. 계획 기간은 2018년부터 2022년까지 5년간으로 국가균형발전을 위해 추진되는 과제를 구체화한 내용을 담고 있으며 계획에 투입되는 재정규모는 동 기간 총 174.8조 원으로 분야별로 살펴보면 공간(65.9조 원), 산업(55.7조 원), 사람(51.2조 원) 순이다(국가균형발전위원회·산업통상자원부, 2019).

본 계획의 수립과정은 관련법 규정에 따라 수립지침을 작성하고 부문별 계획안 및 시도별 발전계획 작성, 지역혁신협의회 및 국가균형발전위원회 심의 등의 절차를 거쳐 수립된

다. 각 주체별로 구분된 역할분담을 가지는데, 먼저 각 부처는 국가균형발전계획의 시행을 위하여 부문별 국가균형발전시행계획을 수립·시행하고, 각 시도는 시도 발전계획의 효율적 추진을 위하여 시도 지역혁신협의회 심의를 거쳐 시도 발전시행계획을 수립·시행한다. 마지막으로 산업통상자원부는 부문별 국가균형발전시행계획 및 시도 발전시행계획의 수립지침을 작성하고 계획추진실적을 정리하여 국회에 연차 보고하는 업무를 담당한다.

한편, 국가균형발전위원회는 부문별 및 시도 시행계획, 연차보고에 대한 심의와 함께 국가균형발전사업에 대한 종합평가를 수행한다. 특히, 국가균형발전사업의 평가결과는 예산의 사전조정 및 지역별 인센티브 차등 배분, 우수사례의 홍보·포상 등에 활용되기에 종합평가는 여타의 사업평가에 비해 중요한 위상에 있다.

그림 3-7. 국가균형발전사업 종합평가 추진체계



자료: 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019), 제4차 국가균형발전 5개년계획. p.74

3) 추진체계

국가균형발전정책을 지원하는 기관은 국가균형발전특별법에 따라 국가균형발전위원회(제22조), 국가균형발전기획단(제26조), 국가균형발전지원단(제27조), 그리고 시도와 시군구 차원에서 설치되는 지역혁신협의회(제28조와 제29조)가 있다. 국가균형발전위원회와

국가균형발전기획단, 국가균형발전지원단이 중앙차원에서 설치된 기구라 한다면 지역혁신협의회는 지방자치단체의 필요에 따라 마련된 기구다.

먼저, 국가균형발전위원회는 국가균형발전의 효율적 추진을 위한 관련 중요정책을 심의·의결하는 기구로 국가균형발전특별법 제22조에 의거하여 대통령 소속 기관으로 구성되어 있다. 국가균형발전위원회의 조직 구성은 위원장 1명을 포함한 34명 이내의 위원으로 구성되며 당연직위원과 위촉위원으로 나뉜다. 전자는 각 부처 장관 등이고, 후자는 지방자치단체장으로 구성된 협의체 대표자의 추천 또는 국가균형발전에 학식과 경험이 풍부한 자 중 대통령이 위촉한 경우로 20명 이내의 규모를 가진다. 위촉위원의 과반수는 위촉일 현재 1년 이상 수도권이 아닌 지역에 주소를 둔 자이어야 한다.

조직운영과 관련하여 국가균형발전위원회는 간사 1명을 두며, 간사는 국가균형발전기획단의 단장이 된다. 이밖에 구체적인 운영사항은 대통령령에 따르는데 위원장의 직무, 회의 소집, 분야별 심의사항을 사전 연구·검토하는 전문위원회 설치 등에 대한 규정이 이에 해당된다.

표 3-18. 국가균형발전위원회의 역할

구분	관련 내용
제22조 국가균형 발전위원회의 설치	② 국가균형발전위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 국가균형발전의 기본방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항 2. 국가균형발전계획에 관한 사항 3. 부문별 발전계획안 및 부문별 시행계획에 관한 사항 4. 시도 계획, 시도 시행계획에 관한 사항 5. 국가균형발전시책 및 사업의 조사·분석·평가·조정에 관한 사항 6. 지역발전투자협약의 체결 및 운영에 관한 사항 7. 국가균형발전특별회계의 운용에 관한 사항 8. 공공기관 등의 지방이전 및 혁신도시 활성화에 관한 사항 9. 국가혁신융복합단지의 지정·육성에 관한 사항 10. 지방과 수도권의 상생발전에 관한 사항 11. 국가균형발전에 대한 지표의 개발·관리에 관한 사항 12. 그 밖에 국가균형발전과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 22일 검색]

특히, 국가균형발전위원회는 직무 수행 과정에서 관계기관과의 협조 내지 소통을 강조하고 있다. 동법 제24조에 따르면 국가균형발전위원회는 직무를 수행하는 과정에서 필요 시 관계 공무원이나 관계 전문가를 위원회에 참석하게 하여 의견을 듣거나, 관계기관·법인·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다고 명시하고 있다. 또한 국가균형발전을 위한 중요 정책에 관한 의견이 있는 시도지사의 경우 국가균형발전위원회에 이를 제시할 수 있으며 국가균형발전위원회는 제시된 의견을 존중하여야 한다고 규정하고 있다.

그리고 국가균형발전위원회의 사무를 원활하게 처리하고자 국가균형발전위원회 소속 국가균형발전기획단이 존재한다. 국가균형발전위원회나 전문위원회의 회의 준비, 전문적인 조사·연구, 기타 업무지원 등이 주요 사무로 국가균형발전기획단의 세부적인 사항은 대통령령으로 정하며 시행령 제30조가 해당 내용이다.

표 3-19. 국가균형발전기획단의 역할

구분	관련 내용
제30조 국가균형발전 기획단	① 법 제26조에 따라 설치하는 국가균형발전기획단은 다음 각 호의 사무를 처리한다. 1. 국가균형발전위원회 또는 전문위원회의 회의 준비에 관한 사무 2. 국가균형발전위원회 또는 전문위원회의 회의에 부치는 안건 작성에 관한 사무 3. 국가균형발전위원회의 기능과 관련된 전문적인 조사·연구에 관한 사무 4. 그 밖에 국가균형발전위원회 또는 전문위원회의 각종 업무 지원에 관한 사무

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 22일 검색]

한편, 국가균형발전기획단의 업무를 지원하고 시도지사의 효과적인 계획수립을 지원할 국가균형발전지원단도 마련되어 있다. 동법 제27조에 의거하여 산업통상자원부 등 관계 중앙행정기관에 국가균형발전지원단을 설치하고, 만약 국가균형발전지원단이 설치되지 않은 중앙행정기관의 경우 국가균형발전지원팀을 둘 수 있다. 구체적인 업무 사항은 대통령령에 의하여 정하며 국가균형발전 관련 법령의 제·개정 지원에 관한 업무, 시도 계획수립·운영 관련 지원 업무 등을 주로 담당한다. 이와 관련한 규정이 바로 시행령 제31조이며, 소관부처인 산업통상자원부와 그 외 중앙행정기관은 다소 상이한 업무 분담을 가진다.

표 3-20. 국가균형발전지원단의 역할

구분	관련 내용
제31조 국가균형발전 지원단	<p>① 법 제27조 제1항에 따라 산업통상자원부에 설치하는 국가균형발전지원단은 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가균형발전 관련 법령의 제정·개정 지원에 관한 업무 2. 시도의 시도 계획수립·운영 등 지원업무 3. 국가균형발전 관련 국무회의 보고, 국회와의 업무 협조 등에 관한 업무 4. 국가균형발전 교육 및 통계 구축, 연차보고서 작성에 관한 업무 5. 국가균형발전위원회 예산 운영업무 <p>5의2. 법 제29조 제1항에 따른 시군구 지역혁신협의회의 운영 등을 지원하는 업무</p> <p>6. 그 밖에 국가균형발전기획단에 대한 지원업무</p> <p>② 법 제27조 제1항에 따라 산업통상자원부 외의 중앙행정기관에 설치하는 국가균형발전지원단 또는 국가균형발전지원팀은 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시도의 시도 계획수립·운영 등 지원업무 2. 연차보고서 작성 지원에 관한 업무 3. 그 밖에 국가균형발전기획단에 대한 지원업무 및 소관 국가균형발전시책의 추진에 관한 업무

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 22일 검색]

표 3-21. 지역혁신협의회의 역할

구분	관련 내용
제28조 시도지역혁신 협의회	<p>① 시도지사는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 시도지사 소속으로 시도 지역혁신협의회(이하 "시도협의회"라 한다)를 둔다. 이 경우 시도협의회는 심의 결과를 국가균형발전위원회에 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시도 계획 및 시도 시행계획의 수립에 관한 사항 2. 관할 시도 지역 산업·기업의 육성 등에 대한 중장기 전략 수립에 관한 사항 3. 관할 시도가 추진하는 국가균형발전시책의 시행에 관한 사항 4. 관할 시도에서 제11조에 따라 추진하는 지역경제 활성화 촉진 시책 운영체계에 대한 평가 및 개선에 관한 사항 5. 관할 국가혁신융복합단지의 지정과 육성에 관한 사항 6. 그 밖에 시도협의회의 장이 부의하는 사항

주: 제11조 지역산업육성 및 일자리창출 등 지역경제 활성화 촉진.

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 24일 검색]

국가균형발전특별법상 지방자치단체 차원에서는 지역혁신협의회가 있는데, 이는 시도 차원과 시군구 차원으로 나뉜다. 먼저, 전자는 시도지사 소속 기구로 국가균형발전위원회에 제출하는 시도계획 및 시도 시행계획의 수립에 관한 사항, 관할 시도가 추진하는 국가균형발전시책의 시행에 관한 사항 등을 심의하는 역할을 담당한다. 특히, 시도지사는 시도 지역혁신협의회를 지원하기 위하여 시도지사 소속으로의 시도 지역혁신지원단을 둘 수 있다. 후자인 시군구 지역혁신협의회는 시장·군수·구청장이 관할 시군구가 추진하는 국가균형발전시책의 시행 및 지역혁신 등과 관련된 중요 사항의 협의·조정 등을 위해 조직된 기구다. 시도와 시군구 지역혁신협의회 모두 구성 및 운영은 대통령령에 따른다. 그리고 이상의 국가균형발전정책의 추진체계를 도식화하면 다음과 같다.

그림 3-8. 국가균형발전정책의 추진체계



2. 혁신도시 정책

1) 추진배경⁷⁾

혁신도시 정책은 수도권과 비수도권 간의 불균형 발전에 따른 간극을 해소하고자 참여 정부 시절 고안된 공간정책이다. 국토의 기형적인 발전 현상에 대한 강력한 정책적 접근이 필요하다는 판단하에 당시 수도권 소재 공공기관의 지방 이전이 결정되었고, 이를 수용할 10개의 혁신도시 건설이 추진되었다. 이전 인원만 총 5만 1천 명에 달하는 규모로 정부소속기관 44개와 정부산하기관 109개를 포함하여 총 153개 기관이 이전대상으로 낙점되었다. 이 중 세종시를 제외한 혁신도시 10곳으로 이전한 기관은 총 115개로 4만 2천 명에 달한다(관계부처합동, 2018).

그림 3-9. 혁신도시정책(2003-2018) 추진 흐름



7) 관계부처합동(2018), 혁신도시시즈 2 홈페이지(<http://innocity.molit.go.kr/v2/>), 국토교통부 혁신도시발전추진단(2018) 등의 내용을 참조하여 작성.

표 3-22. 10개 혁신도시 현황

지역	위치	이전기능군	면적 (천㎡)	계획 인구 (천명)	이전기관					이전 인원 (인)
					계	소속	공기 업	준 정부 기관	기타 공공 기관	
계 (10개 혁신도시)			44,879	267	113	32	15	44	22	40,681
부산	영도구 남구 해운대구	해양수산, 금융산업, 영화진흥 등	935	7	13	2	2	5	4	3,122
대구	동구	산업진흥, 교육/학술진흥, 가스산업 등	4,216	22	11	2	2	6	1	3,438
광주 전남	나주시	전력산업, 정보통신, 농업기반, 문화예술 등	7,361	49	16	3	3	9	1	6,923
울산	중구	에너지산업, 근로복지, 산업안전 등	2,991	20	9	2	2	4	1	3,148
강원	원주시	광업진흥, 건강생명, 관광 등	3,585	31	12	1	2	7	2	6,113
충북	진천군 음성군	정보통신, 인력개발, 과학기술 등	6,899	39	11	3	-	4	4	3,116
전북	전주시 완주군	국토개발관리, 농업생명, 식품연구 등	9,852	29	12	7	-	3	2	5,300
경북	김천시	도로교통, 농업기술혁신, 전력기술 등	3,812	27	12	6	2	1	3	5,561
경남	진주시	주택건설, 중소기업 진흥, 국민연금 등	4,093	38	11	1	2	4	4	4,004
제주	서귀포시	국제교류, 교육연수, 국세관리 등	1,135	5	6	5	-	1	-	714

자료: 국토교통부(2018), 혁신도시 종합발전계획

그간 혁신도시 정책은 2003년 6월 국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 추진 방침 발표를 시작으로 공공기관 지방이전계획 수립, 혁신도시특별법 제정, 본격적인 건설에 이르기까지 속도전에 방불케 하는 정책 추진 흐름을 보였다. 2007년 2월 혁신도시특별법이 제정되고 약 7개월 후인 9월 김천혁신도시 부지조성공사를 시작으로 혁신도시 조성사업이 본격 착수된 지 약 10년만인 2018년 2월 전체 이전대상 공공기관의 96.7%가 이전을 완료함으로써 공공기관의 지방이전은 완료 단계에 도달하였다(국토교통부, 2018).

혁신도시 정책 추진에 따른 명암은 분명하였다. 기관 이전과 혁신도시 인구 증가 등을 통해 지방세 수입 및 이전공공기관 지역인재 채용률이 점진적 증가하면서 혁신도시로 인한 지역발전의 효과는 가시화되었지만 기관 이전 중심으로 정책이 진행되다 보니 당초 목적인 바인 균형발전 거점화로서의 성과는 미흡하다는 지적이 야기되었다. 특히, 이전공공기관과 기업체, 지역대학 등의 지역혁신 주체들의 연계 협력 미비로 혁신도시의 내생적인 발전 동력은 부족한 상황이었다. 물론 이전기관의 지역사회 기여활동은 증가 추세에 있지만 대부분 봉사활동 등의 일회성, 일 방향성 행사들에 그쳐 진정한 지역발전 효과를 논하기에는 어려움이 많았다. 혁신도시가 마치 지역발전의 섬처럼 존재한다는 비판과 함께 구도심의 쇠퇴 심화는 발전성과의 공유부족에 따른 폐해를 일깨우는 지점이 되었다.

표 3-23. 혁신도시 정책 추진 긍정적 성과

(단위: 명, 억 원, %)

구분	2014	2015	2016
인구 증가	59,205	104,046	149,570
지방세 수입	2,127	4,171	4,534
지역인재 채용	10.2	12.4	13.3

자료: 관계부처합동(2018:2)

이상 제기되는 한계점들에 대한 해결 주체가 마땅치 않은 점 또한 문제다. 청사신축비 등에 한정된 중앙정부의 예산지원이 줄고 있는 상황에서 지방자치단체도 재정 여건 등을 이유로 문제해결에 소극적이었다. 이에 혁신도시 정주 여건 만족도는 52.4점으로 정주 여건별로 주거환경은 58.9점, 교통환경은 44.5점 등에 그쳤다(관계부처합동, 2018:3).⁸⁾ 일

부 자치단체를 중심으로 공공기관이 납부한 지방세 수입을 활용한 지역발전 상생기금 조성이라는 제도적 조치를 취하였으나 이마저도 소수의 제한된 접근에 지나지 않아 문제해결의 어려움은 여전하였다.

이에 따라 문재인정부는 새로운 혁신도시의 접근으로서의 혁신도시 시즌 2 정책을 발표하게 되었다. 이제까지의 혁신도시 정책에서 벗어나 국가균형발전을 위한 신 지역 성장거점으로 육성이 필요하다는 인식하에 내린 결정으로 기존의 혁신 정책과의 구분을 위해 혁신도시 시즌 2라 명하였다. 혁신도시 시즌 2를 시즌 1과 비교하여볼 때 추진 주체, 정책 비전, 추진목표, 정책대상 등에 있어 차이를 보인다. 지방정부를 중심으로 한 상향적 발전을 도모하는 동시에 가족동반 이주율 제고, 삶의 질 만족도 향상, 지역인재 채용확대, 기업입주 활성화 등의 구체적인 목표를 설정하고 있다.

표 3-24. 혁신도시 시즌 1, 2 비교

구분	시즌 1(2005-2017)	시즌 2(2018-2030)
추진주체	중앙정부 (Top Down방식)	지방정부 (Bottom Up방식)
정책비전	수도권 집중 완화 및 자립형 지방화	국가균형발전을 위한 新지역 성장거점 육성
추진목표	공공기관 이전 완료	가족동반 이주율 제고, 삶의 질 만족도 향상, 지역인재 채용 확대, 기업입주 활성화
정책대상	수도권 소재 공공기관	혁신도시 이전공공기관, 지역주민, 지방대학생, 혁신도시 입주기업 등
추진과제	공공기관의 차질없는 이전 이전기관 종사자 지원 수도권 종전부동산 매각	이전기관의 지역발전 선도, 스마트 혁신도시 조성, 산업 클러스터 활성화, 주변 지역과의 상생발전, 추진체계 재정비
법적근거	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법

자료: 관계부처합동(2018:3)

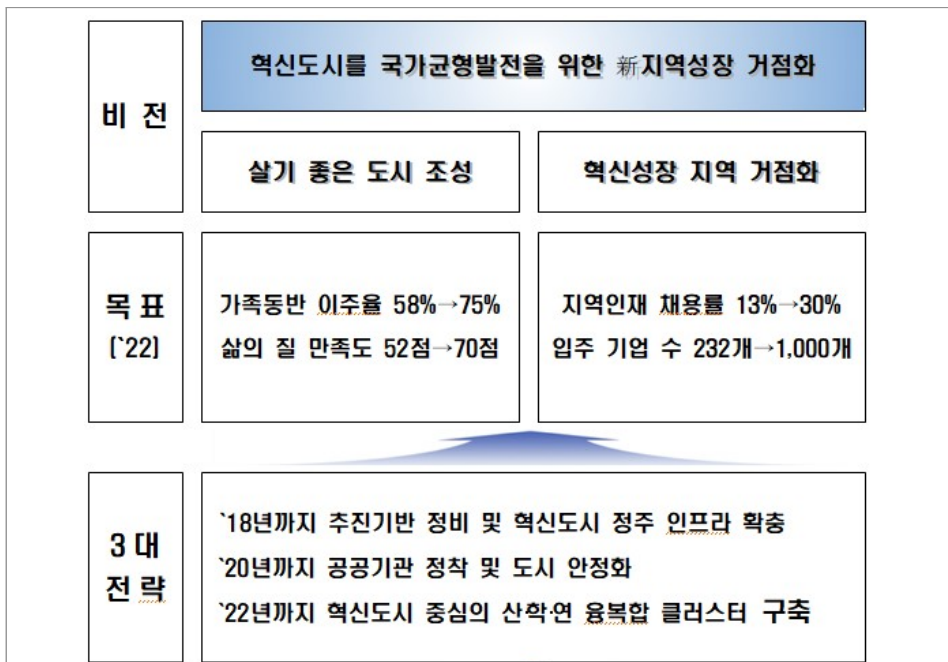
8) 관계부처합동(2018)에 따르면 2017년 6월부터 7월까지 현장면접을 통해 조사한 결과임.

2) 추진내용

(1) 비전 및 목표

혁신도시 시즌 2의 비전은 '혁신도시를 국가균형발전을 위한 신 지역 성장 거점화'로 살기 좋은 도시 조성¹과 혁신성장 지역 거점화²를 강조하고 있다. 이에 2022년까지 적용되는 구체적인 목표치 또한 설정하였는데, 가족동반 이주율을 75%까지 상향하고 삶의 질 만족도도 70점까지 제고하고자 한다. 한편 현행 13%에 머무는 지역인재 채용률을 30%까지 끌어올리고 입주기업 수도 1,000개 달성이 목표다. 기존 혁신정책의 평가과정에서 한 계로 지적받은 지역 성장동력 마련, 정주 환경개선, 상생발전 등을 최대한 감안하여 목표화하였다(관계부처 합동, 2018).

그림 3-10. 혁신도시 시즌 2 추진 방향



자료: 관계부처합동(2018), 혁신도시 시즌 2 추진방안, p. 4

(2) 추진전략 및 과제

혁신도시 시즌 2의 전략은 시기별·단계별 접근을 통해 정책 실현을 고려하고 있다. 먼저 2018년까지 추진기반 정비 및 혁신도시 정주 인프라 확충하고, 2020년까지 공공기관 정착 및 도시 안정화하며 2022년까지 혁신도시 중심의 산·학·연 융복합 클러스터 구축한다는 것이 3대 전략이다. 이를 바탕으로 수립된 추진과제는 이전기관 지역발전 선도, 스마트도시조성, 클러스터 활성화, 주변 지역과의 상생발전, 추진체계 재정비 등이다. 과제별로 세부적인 추진계획이 마련되어 있는데 이는 기존 정책사업과의 연계 가능성, 혁신성장 등 정부 시책과 관련성이 높은 과제를 중심으로 선정한 결과다(관계부처합동, 2018).

표 3-25. 과제별 세부추진계획

구분	과제명	세부추진계획
이전 공공기관의 지역발전 선도	지역인재 채용확대	<ul style="list-style-type: none"> • 이전기관 지역인재 채용 의무화 • 연도별 실적 대외발표
	이전공공기관의 지역발전 기여사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 기관별 지역발전계획수립 • 이전기관의 교육 프로그램 운영 • 재화, 서비스 지역우선구매
	이전기관·지자체 협업을 통한 기업, 대학교 유치 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 기업·연구소 유치사업 • 클러스터 부지 내 대학 이전 규제 완화
	이전공공기관 오픈캠퍼스	<ul style="list-style-type: none"> • 오픈캠퍼스 과정 운영
스마트 혁신도시 조성	혁신도시 테마에 맞는 스마트시티 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트 혁신도시 선도모델 조성 • 도시운영 통합플랫폼 구축
	교육, 의료, 문화, 복지 등 도시 정주 인프라 투자확대	<ul style="list-style-type: none"> • 어린이집 등 보육 시설 확대 • 종합병원, 응급 의료체계 구축 등 • 여가, 문화시설 국비지원 확대
	혁신도시 교통체계 개선을 통한 불편 해소	<ul style="list-style-type: none"> • 고속, 시외버스 노선확대 • 구도심과 연계교통 개선
	이전공공기관 가족동반 이주 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 맞벌이부부 삼각교류 활성화 • 지역융합 프로그램 지원 등
혁신도시 산업 클러스터 활성화	혁신도시를 중심으로 혁신클러스터 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전특별법 개정 • 시도별 클러스터 계획수립

구분	과제명	세부추진계획
	지역 내 산학연 협력체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 산학융합지구 확대 • R&D, 비R&D 과제 지원
	투자유치 인센티브 연계를 통한 기업 유치 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 입지규제 최소구역 연계 • 투자 선도지구 지정 촉진 • 도시첨단산업단지와 기능 연계
	혁신성장 인큐베이터 역할 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신도시발전지원센터 개소 • SW 품질역량센터, 3D프린팅센터 연계
주변 지역과의 상생발전	지방대학·지역인재 육성 네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 산학협력 클러스터 육성 • 맞춤형 강좌, 전공 개설 • 지역인재 대상 장학금 확대 • 현장실습 및 교수요원 활용
	혁신도시와 구도심 재생 연계	<ul style="list-style-type: none"> • 김천, 나주 재생사업 추진 • 도시재생사업 우선 선정 고려 • 문화진흥 네트워크 구축 • 로컬푸드 직매장 신설시 인센티브 • 상생발전기금 조성 유도
추진체계 재정비	혁신도시 종합발전계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신도시특별법 시행 • 종합발전계획 수립
	혁신 거버넌스 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신도시발전추진단 출범 • 혁신도시 발전지원센터 재단설립
	혁신도시 특별회계 기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 세출항목 다양화 등

자료: 관계부처합동(2018:15-16)

(3) 혁신도시 종합발전계획의 수립

혁신도시 종합발전계획은 혁신도시 발전을 촉진하기 위한 5년 단위 법정계획으로 2017년 12월 관련법 개정에 따라 최초 수립되는 혁신도시 발전계획이다. 본 계획의 시간적 범위는 2018년부터 2022년까지이며 혁신도시를 비롯한 관할 시도가 공간적 계획 범위에 해당한다. 본 계획의 수립체계는 시도 차원에서 혁신도시별 발전계획을 수립하면 이를 토대로 중앙정부에서 재정지원 등을 포함한 종합계획을 마련하는 수순으로 진행된다. 시도 차원의 혁신도시 종합발전계획 수립을 위하여 국토교통부가 계획수립 이전에 계획수립 지침 격의 수립안을 제시하여, 시도별 혁신도시 종합발전계획이 수립되었다.

혁신도시 종합발전계획은 관계부처 합동으로 수립된 혁신도시 시즌 2 추진방안이 구체화된 내용으로서 계획의 비전 및 전략도 시즌 2 추진방안의 비전 및 전략과 연계되어 있다. 종합발전계획의 비전은 혁신도시 중심으로 신 지역 성장거점 구축으로, 3대 추진전략으로 혁신도시별 특화발전 지원, 모두가 살고 싶은 정주 환경 조성, 주변 지역과의 상생발전이 제시되었다(국토교통부, 2018).

그림 3-11. 혁신도시 종합발전계획 비전 및 전략



자료: 국토교통부(2018), 혁신도시 종합발전계획

전략별 주요 과제는 다음과 같다. 혁신도시별 특화발전지원으로 기업 입지여건 개선, 기업활동 지원, 산학연 협력체계 구축을 강화하고, 모두가 살고 싶은 정주 환경 조성으로 문화·교통편의 향상, 보육·의료 여건 개선, 스마트 라이프 구현 등을 추진하고자 한다. 상기 두 전략에 비해 주변 지역과의 상생발전전략은 원도심 발전지원, 상생발전 기반 구축 등만으로 제시되어 상대적으로 두 전략에 비해 중요도가 낮은 측면이 있다.

표 3-26. 전략별 주요 과제

구분	주요 과제	세부내용
혁신 도시별 특화 발전 지원	기업 입지여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> 특구지정: 산단 신규 지정, 강소형 연구개발특구 지정 및 혁신도시 연계형 투자 선도지구 확대 지정 <ul style="list-style-type: none"> - 산단 신규 지정: 경남 혁신도시(도철산단), 광주·전남 및 강원 혁신도시(국가산단) 입주 지원: 미분양 클러스터용지 장기저리 임대방식으로 공급, 공공임대형 지식산업센터 건립하여 입주공간 제공 임차료 등 지원: 입주기업 사무실 임차료 지원 지속 추진
	기업활동 지원	<ul style="list-style-type: none"> 규제 샌드박스: 지역 특화산업 맞춤형 규제 특례 도입 이전기관 활용: 이전기관이 보유한 기술·정보를 지역기업과 공유*, 스타트업 기업에게 창업·마케팅 지원** <ul style="list-style-type: none"> * 부동산 정보서비스(대구 감정원), 의료통계 활용서비스(강원, 건보) ** 신재생에너지 창업스쿨(광주·전남, 전력거래소), SW기업 컨설팅(충북, 정보통신진흥원) 사업성 개선: 클러스터 고밀도 개발을 허용, 수익 창출·사업성 검증을 위해 연구소 시제품 판매 허용
	산학연 협력체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> 발전재단 설립: 지역 특화발전 전략 이행, 기관 간 정보공유 및 교류 지원 등 산학연 협력 증진을 위한 컨트롤타워 역할 수행 개방형 연구실: 이전기관이 보유한 장비·기술을 지역기업, 대학 등과 공유, 공동 R&D 등을 통해 창업 및 기업활동 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 울산 ESS 기반 에너지산업 지원, 광주·전남 에너지 관련 창업 지원 지역인재 양성: 오픈 캠퍼스 확대, 대학 유치, 이전기관·기업 맞춤형 학과·전공 개설 등 이전기관·기업과 지역대학 간 연계 강화
모두가 살고 싶은 정주 환경 조성	문화·교통 편의 향상	<ul style="list-style-type: none"> 복합혁신센터: 문화·커뮤니티 시설, 창업공간 등이 집적된 센터 건립, 다양한 프로그램 운영 교통: 대중교통 확충, 공유 모빌리티 등을 통해 교통 불편 해소
	보육·의료 여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> 보육·교육: 유아 보육 인프라 확충, 맞춤형 돌봄센터 운영, 이전기관과 연계한 교육 프로그램 등 도입 의료서비스: 의료기관 유치 및 응급 의료체계 강화
	스마트 라이프 구현	<ul style="list-style-type: none"> 특화모델: 이전기관과 혁신도시의 특성을 연계한 스마트시티 조성 <ul style="list-style-type: none"> - (나주) 신재생에너지, 에너지 통합운영 시스템 구축, 스마트 전력 인프라 조성 통합플랫폼: 도시정보 연계서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 112 긴급 영상 지원, 112 긴급출동 지원, 119 긴급출동 지원, 재난 안전상황 지원, 사회적 약자 지원

구분	주요 과제	세부내용
주변 지역과의 상생 발전	원도심 발전지원	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생: 혁신도시와 연계하여 도시재생 뉴딜사업 추진 • 지역 제품 구매: 지역제품 우선구매, 로컬푸드 직거래 활성화
	상생발전 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 거버넌스: 혁신도시와 주변 지역 간 상생발전 협의체 등 구성·운영 • 상생발전 기금: 기금조성을 의무화하고 지역발전사업에 활용

자료: 국토교통부(2018), 혁신도시 종합발전계획

혁신도시 종합발전계획에서 제시한 전략별(특화발전지원, 정주 환경조성, 상생발전) 주요 추진과제는 131개로 총사업비는 4조 2,794억 원이다. 분야별로 살펴보면 특화발전지원이 2조 8,859억 원(67.4%)으로 가장 많고, 정주 여건 개선 1조 1,297억 원(26.4%), 상생발전 2,638억 원(6.2%)이다. 사업 규모별로 살펴보면, 가장 중요한 추진과제는 특화발전지원에 있는 것으로 나타났다.

계획의 주요 내용으로도 혁신도시별 특화발전 목표 및 전략 그리고 세부 실천과제 등을 담고 있는데 지역발전 및 산업육성전략, 이전공공기관 기능, 대학·연구소·기업 등 지역혁신기반 등을 감안하여 혁신도시별 특화발전 테마를 선정하는 것이 핵심이다. 발전 테마 선정을 통해 혁신도시별 특화 클러스터를 구축함으로써 지역에 성장동력을 부여하고자 하려는 것이다.

표 3-27. 혁신도시별 지역혁신기반 및 발전 테마 선정

구분	지역혁신기반	발전 테마
부산	국립해양조사원, 해양과학기술원 등 공공기관/연구개발특구 (해양플랜트 등)	첨단해양 신산업
대구	첨단의료복합단지 내 연구기관 및 기업/연구개발특구 (의료기기·소재)	첨단의료 융합산업
광주·전남	한전, 한전KPS등 공공기관 및 유관기업/연구개발특구 (스마트그리드)	에너지신산업
울산	석유공사, 동서발전 등 에너지 관련 공공기관/국가산단(에너지), 대학(UNIST)	친환경에너지 (해상풍력 등)
강원	국민건강보험공단, 건보심평원 등 공공기관/의료기업, 기업도시 (의료복지)	스마트 헬스케어

구분	지역혁신기반	발전 테마
충북	가스안전공사 등 공공기관/친환경에너지 부품소재센터 및 앵커기업(한화규셀 등)	태양광 에너지
전북	농진청, 농업과학원 등 공공기관/농수산대학, 연구개발특구(농생명)	농생명융합
경북	한국도로공사, 교통안전공단 등 공공기관/지원기관 (자동차부품진흥재단)	첨단자동차
경남	세라믹기술원, 국방기술품질원 등 공공기관/항공국가산업단지(사천)	항공우주산업
제주	국토교통인재개발원 등 공공기관/제주관광공사, 제주컨벤션뷰로 등	스마트 MICE

자료: 국토교통부(2018), 혁신도시 종합발전계획

이상의 특화발전을 통해 성장동력 창출, 정주 여건 개선, 주변 지역과의 연계·협력 등을 통해 지역발전을 선도하는 성장거점으로 자리매김하려는 미래상을 도출하고 있다.

그림 3-12. 혁신도시의 미래상



자료: 국토교통부(2018), 혁신도시 종합발전계획

(4) 공공기관 선도 혁신도시 활성화 대책

최근 정부는 공공기관 선도 혁신도시 활성화 대책을 발표하고 생동하는 혁신도시 만들기 프로젝트를 추진 중이다. 본 프로젝트의 핵심은 크게 두 가지로 이미 성과가 확인된 공공기관과 지역 간의 연계프로그램은 전 기관으로 확산시키는 한편, 혁신도시별로 이전 공공기관의 주도하에 새로운 협업과제를 발굴·추진하는 것이다.

먼저, 기존 성과가 입증된 우수과제는 지역산업 육성, 지역인재 양성, 지역 상생확대 중심의 3대 축 16개 과제로 구성된다. 지역산업 육성은 공공기관의 고유업무 및 역량을 지역 내 대학, 기업, 연구소 등과 연계·협업하여 지역의 혁신성장 및 산업육성에 이바지한 경우로 광해관리공단의 지역 중소기업 대상으로 한 저리용자 지원사업, 세라믹연구원의 공동 R&D연구실 구축 및 활용 사업 등이 해당사례다.

지역인재 양성은 지역 수요 맞춤형 실무 고급인력 양성체계인 지역혁신 플랫폼 등을 활용하여 지역 대학 등과 연계를 강화한 경우로 가스안전공사의 오픈캠퍼스 운영, 한전의 지역 우수인재 장학금 지원사업 등이 대표 사례다. 마지막으로 지역 상생확대는 공공기관의 보유 인력 및 시설, 재원 등을 활용하여 지역주민의 정주 여건 개선, 로컬푸드 급식 등을 통해 지역경제를 활성화하는데 기여한 경우이다. 전북 이전기관의 지역농산물 구매 사용, 부산이전기관의 사회적 경제 지원기금 조성, 국민연금공단의 공동육아 프로그램 개발 등이 이에 해당한다(관계부처합동, 2020).

표 3-28. 공공기관 선도 혁신도시 활성화 대책: 중점 확산 우수과제

구분	과제명	대표 우수사례
지역 산업 육성	1. 저리용자 등 지역중소기업 금융지원	(광해관리공단) 창업·확장·이전기업 대상 필요자금 저리용자 지원
	2. 공공기관-지역대학-기업간 공동R&D	(세라믹기술원) 경남 혁신클러스터 내 공동 R&D 연구실 구축 및 공동 활용
	3. 창업 초기기업과 창업공간 등 자원 공유	(부산 이전기관) 벤처기업에 입주공간을 무상 지원하고, 창업프로그램 지원
	4. 공공기관 보유 사업화 유망 기술의 지역 중소기업 이전	(수력원자력) 회사 보유 사업화 유망 기술 발굴, 총 67건 대상 상시 기술이전

구분	과제명	대표 우수사례
	5. 해외 규격인증 등 중소기업 수출판로 지원	(남부발전) 제품개선·해외 규격인증·해외바이어 상담회 등 지원
지역 인재 양성	6. 오픈캠퍼스 운영	(가스안전공사) 충북지역 대학과 교육과정 공동개발운영
	7. 청년 체험형 인턴십 운영	(부산 이전기관) 부산지역 청년에게 이전기관 체험 인턴 제공
	8. 공공기관 특화학과 신설	(경남 이전기관) 공공기관-경상대 간 MOU 체결 → 주택도시개발 등 특화학과 개설
	9. 신입사원 대상 일학습 병행제운영	(남동발전) 신입사원 대상 일학습병행 지원학사과정 운영
	10. 지역 우수인재 장학금 지원	(한전) 광주·전남 지역 전기공학 전공 우수인재에게 대학 1년 등록금 지원
지역 상생 확대	11. 구내식당 로컬푸드 공급망 확보	(전북 이전기관) 12개 공공기관 구내식당에 지역 농산물 구매·사용
	12. 사회공헌기금 조성	(부산 이전기관) 부산지역 8개 기관이 부산 사회적 경제 지원기금 조성
	13. 지역 중소기업 물품 우선구매	(보건산업진흥원) 물품용역 등 구매시 지역내 중소기업물품 우선구매
	14. 노인·장애인 등 지역 취약계층 일자리창출	(게임물관리위원회) 경력단절여성 및 장애인으로 구성된 모바일게임 모니터링단 운영
	15. 지역 보육환경 개선	(국민연금공단) 돌봄육아 목적의 사회적 협동조합 설립 지원 및 공동육아 프로그램 개발
	16. 강당, 주차장 등 시설·인프라 개방	(산업인력공단) 지역주민에게 주차장, 풋살장 등 편의시설과 장애인 재활운동 지원시설 개방

자료: 관계부처 합동(2020), 공공기관 선도 혁신도시 활성화 방안, p.3

한편, 공공기관의 주도하에 혁신도시별로 추진되는 10대 협업과제는 이전공공기관의 특성은 물론 각 지역의 여건 및 특화 산업 구성 등을 고루 감안하여 마련되었다. 이와 관련하여 정부는 예산 및 인력지원은 물론 해당 개발부지의 도시계획을 변경하거나 용도제한 해제 및 변경, 관련법 개정 등의 제도개선에 이르기까지 전폭적인 지원을 해 나갈 계획이다.

표 3-29. 공공기관 선도 혁신도시 활성화 대책: 공공기관 주도 10대 협업과제

혁신도시 (주요 기관)	10대 협업과제	대표 프로젝트 사업
부산 (자산관리공사)	부산형 청년창업허브 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 부산형 상생혁신타워 • 부산 사회적 경제기금 조성
대구 (가스공사)	(가칭) 그린에너지 캠퍼스 구축	<ul style="list-style-type: none"> • (가칭) 그린에너지 캠퍼스 • 중소기업 상생펀드 조성
울산 (석유공사)	친환경에너지 융합 클러스터 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 부유식 해상 풍력발전 개발 • 산단 지붕태양광 설치
경북 김천 (도로공사)	남부권 스마트물류 거점도시 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트 물류시설 구축 • 스마트 물류정보센터 조성
경남 진주 (토지주택공사)	기업이전·산학연 클러스터 선도모델	<ul style="list-style-type: none"> • 스테이션K 건립 • 지역 중소기업 근로자의 장기재직 지원
전북 전주·완주 (국민연금공단)	자산운용 중심 금융도시 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 빅데이터 포털 시스템 구축 • 전북 금융타운 조성
광주·전남 나주 (한국전력)	에너지밸리 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 유치 기업 투자촉진을 위한 이자 지원 및 투자펀드 조성 • 에너지밸리 특화인력 양성 및 지역 중소기업 판로지원
강원 원주 (건강보험공단)	실버의료기기 메카 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 고령친화용품 실증·연구센터 설립 • 채용 전제 특화실습교육
충북 진천·음성 (정보통신산업진흥원)	K-스마트 교육시범도시 구축	<ul style="list-style-type: none"> • ICT교육환경 구축 등 언택트 교육특화 • 5G + 실감 교육콘텐츠 개발
제주 서귀포 (제주국제자유도시개발센터)	스마트 MICE 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 제주권역 지역선도대학 육성 • 제주EV랩 구축

자료: 관계부처 합동(2020), 공공기관 선도 혁신도시 활성화 방안, p.10

본 프로젝트의 원활한 이행을 위한 추진체계로서 국토부 혁신도시발전추진단, 균형위, 기재부, 공공기관, 지자체 등이 참여하는 ‘공공기관 주도 10대 협업과제 추진 TF’를 발족할 계획이며, 이를 통해 기관별로 과제 추진현황을 주기적으로 점검할 예정이다. 또한 현재 부정기적·형식적으로 운영되고 있는 혁신도시별 공공기관 협의체를 상설기구화하고 중앙

기적으로 혁신도시발전지원센터와 연계·협업할 수 있는 기반을 구축하고자 한다(관계부처합동, 2020).

3) 추진체계

혁신도시 관련 사업을 이끌어가는 주요 추진 주체는 국가균형발전위원회, 혁신도시발전위원회, 혁신도시발전추진단, 혁신도시 발전지원센터, 국토교통부 및 관계부처, 지방자치단체, 이전공공기관, 사업시행자 등으로 구성된다. 먼저, 국가균형발전위원회는 혁신도시 관련 주요 정책심의·의결기관으로 공공기관 지방이전계획의 심의, 혁신도시 종합발전계획의 심의 등을 맡는다. 국가 차원에서의 균형발전과 혁신도시발전 간의 거시적이고 종합적인 관계에 집중한다.

이에 반해 혁신도시발전위원회는 혁신도시에 보다 집중한 심의 조직이다. 혁신도시를 효율적으로 관리하고 지역발전 및 혁신여건 조성을 지원하기 위하여 마련된 혁신도시발전위원회는 동법 제30조에 의거하여 혁신도시에 관한 중요정책을 심의하는 도시개발위원회와 동법 제31조에 의거하여 시도 차원에서 설치되는 혁신도시발전위원회로 구분되는데 위원회별로 심의사항이 다르다.

표 3-30. 도시개발위원회와 혁신도시발전위원회 심의사항 비교

구분	도시개발위원회	혁신도시발전위원회
심의 사항	<ol style="list-style-type: none"> 1. 혁신도시에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항 2. 혁신도시개발예정지구의 지정·변경 및 해제에 관한 사항 3. 혁신도시의 구분구상 및 개발계획에 관한 사항 4. 혁신도시의 실시계획에 관한 사항 5. 혁신도시개발예정지구 내 토지의 용도지역 변경에 관한 사항 6. 혁신도시 내 학교·연구소·기업 등 입주기관 유치 및 입주기관 간 협력 증진을 위한 정부 지원에 관한 사항 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 혁신도시 기능의 전문화 및 특성화에 관한 사항 2. 혁신도시의 산업계·학계·연구기관·행정기관 등의 협동계획에 관한 사항 3. 혁신도시 내 지식 및 정보산업 등 기업유치에 관한 사항 4. 혁신도시 내 대학·연구소 등의 유치에 관한 사항 5. 정부의 협조가 필요한 사항 6. 제5조의2 제3항에 따른 혁신도시별 발전계획

구분	도시개발위원회	혁신도시발전위원회
	7. 혁신도시발전위원회에서 정부의 협조를 요청한 사항 8. 그 밖에 혁신도시와 관련하여 국토교통부장관이 심의에 부치는 사항	7. 그밖에 혁신도시의 발전을 위하여 위원장이 필요하다고 인정한 사항
법적 근거	제30조 혁신도시에 관한 중요 정책의 심의	제31조 혁신도시발전위원회

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 16일 검색]

혁신도시발전위원회는 위원장 2인을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성하는데 본 위원회의 위원은 시도지사과 해당 지방자치단체의 장, 시군계획 등에 관한 전문가, 이전공공기관 그 밖의 입주기관·대학·연구소·경제단체의 장 등이다. 경우에 따라서 두 개 이상의 시도가 공동으로 하나의 혁신도시를 건설할 시에는 공동으로 하나의 혁신도시발전위원회를 설치하되 위원장 3명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성 가능하다.

도시개발위원회에 관한 규정은 혁신도시법이 아닌 기업도시개발 특별법(이하 기업도시법)에 근거 규정이 있다. 기업도시법 제39조 도시개발위원회의 규정에 따르면 기업도시 또는 혁신도시에 관한 정책 및 중요 사항을 심의하기 위하여 국토교통부에 도시개발위원회를 둘 수 있도록 규정하고 있으며, 공동위원장 2명 중 1명은 국토교통부장관이 맡으며, 정부위원으로는 관계기관의 차관 또는 차관급 공무원이 담당하도록 규정하고 있다.

표 3-31. 도시개발위원회의 주요 내용

구분	관련 내용
기업도시법 제39조 도시개발위원회	① 기업도시 또는 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 따른 혁신도시(이하 이 조에서 “혁신도시”라 한다)에 관한 정책 및 중요 사항을 심의하기 위하여 국토교통부에 도시개발위원회를 둔다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다 1. 기업도시에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항 2. 개발구역의 지정·변경 및 해제에 관한 사항 3. 기업도시의 기본구상 및 개발계획에 관한 사항 4. 기업도시의 실시계획에 관한 사항 5. 기업도시와 관련한 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 간의 의견 조정에 관한 사항

구분	관련 내용
	<p>6. 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에서 위원회의 심의사항으로 정하고 있는 사항</p> <p>③ 위원회는 위원장 2명을 포함하여 20명 이상 30명 이하로 구성한다.</p> <p>④ 위원장 1명은 국토교통부장관이 되고 다른 위원장 1명은 제1호의 민간위원 중에서 호선하며 위원은 다음 각 호의 자가 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 민간위원: 기업도시 또는 혁신도시 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국토교통부장관이 위촉하는 사람 2. 정부위원: 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원 이하 생략

주: 굵은 글씨체는 필자 강조

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 16일 검색]

혁신도시법의 모법인 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 제정 당시부터 혁신도시에 관한 정책 및 중요 사항을 도시개발위원회가 심의하도록 규정한 것이며, 주요 심의내용 또한 ‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법에서 위원회의 심의사항으로 정하고 있는 사항으로 명시되어 있던 조항이었다. 이 조항이 혁신도시법 개정 이후, 기업도시법에서 타 법률 개정에 따른 법률 조항 변경으로 조문 변경된 것이다.

한편, 혁신도시발전추진단은 동법 제32조에 의거하여 공공기관 이전 및 혁신도시 개발 업무, 혁신도시를 지역발전 거점으로 육성·발전시키기 위한 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 국토교통부 산하에 구성된 조직이다. 이에 반해 혁신도시 발전지원센터는 혁신도시 내 기업, 대학, 연구소 등을 유치 및 지원하고 혁신도시를 지역 성장거점으로 육성하기 위하여 시도지사가 설치·운영 가능한 조직이다. 동법 제47조의3에 의거하여 마련된 본 규정은 지역 차원에서 혁신도시발전을 지원하기 위한 다양한 접근을 모색하는 중간지원조직이다.

표 3-32. 혁신도시 발전지원센터의 주요 내용

구분	관련 내용
제47조의3 혁신도시 발전지원센터 설치·운영 등	<ul style="list-style-type: none"> ① 시도지사는 혁신도시 내 기업, 대학, 연구소 등을 유치·지원하고 혁신도시를 지역 성장거점으로 육성하기 위하여 혁신도시 발전지원센터를 설치·운영할 수 있다. ② 발전지원센터는 다음 각 호의 사업을 수행한다. <ul style="list-style-type: none"> 1. 혁신도시를 지역 성장거점으로 육성하기 위한 지원 2. 혁신도시 내 기업 등 입주기관의 유치 및 창업 등 지원 3. 혁신도시 내 기업 등 입주기관과 이전공공기관 간 협력 증진 4. 혁신도시 지역특화발전 지원 5. 기업등 입주기관, 이전공공기관 소속 직원 및 지역주민의 정주 환경 개선 지원 6. 이전공공기관과 연계한 지역인재 육성지원 7. 혁신도시 내 기업 등의 유치를 위한 대외협력 및 홍보 8. 그 밖에 혁신도시를 역 성장거점으로 육성하기 위하여 필요한 사업 ③ 발전지원센터는 법인으로 하되, 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다. ④ 국가와 지방자치단체, 이전공공기관은 예산의 범위에서 발전지원센터의 설치·운영에 드는 비용의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다. ⑤ 그 밖에 발전지원센터의 설치 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 16일 검색]

먼저 혁신도시발전추진단은 중앙정부 차원에서 혁신도시 업무를 담당하는 실질적 컨트롤 타워로 국토부 산하 기관이다. 기존 공공기관 지방이전추진단을 개편하면서 산업부, 교육부 등 관계부처 인력을 파견받아 조직을 재정비하였다. 보다 상세한 혁신도시발전추진단의 구성 및 운영은 대통령령에 의해 정하는데 단장은 국토교통부 제1차관이 되고, 부단장은 국토교통부의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중 국토교통부장관의 지명에 의해 결정한다. 본 추진단의 원활한 업무수행을 위하여 국토교통부장관은 필요시 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 혁신도시 관련 연구기관, 사업시행자 및 이전공공기관 등의 장에게 소속 공무원 또는 임·직원의 파견을 요청할 수 있다.

한편, 혁신도시 발전지원센터는 관련법 47조의3에 의거하여 혁신도시별 성장과 발전을 지원하는 컨트롤타워 조직이다. 개정 이전의 법 규정에서도 기업의 유치 및 지원을 위한 지원센터와 공간분양 및 임대를 위한 지식산업센터의 설치가 가능하였으나 시즈 2의 목표 실현에 미흡할 것으로 평가되어 이를 통합하여 혁신도시 발전지원센터라는 전담 기구를

설치하였다(윤정란 외, 2018:200). 현재 국토부는 자치단체와 협력하여 혁신도시별 재단 설립을 추진 중에 있으며, 10개 혁신도시 중 전국 최초로 강원도 혁신도시 발전지원센터가 2019년 11월 설립되었다. 비영리재단법인의 형태인 강원도의 경우 최초 3년간 공무원 파견을 통해 법인 안정화의 기반을 마련하고 2023년부터 전문화된 민간 자립 조직으로 운영할 계획이다.

표 3-33. 혁신도시정책 추진의 컨트롤타워(중앙과 지방)

구분	혁신도시발전추진단	혁신도시발전지원센터
관련법 규정	제32조 혁신도시발전추진단 설치	제47조의3 혁신도시 발전지원센터 설치·운영 등
소속	국토부 산하 기관	지방자치단체
운영 및 구성	국토부 공무원 및 관계부처, 기관 등에서 인력 파견	재단 형태의 민간자립조직
특징	공공기관 지방이전추진단에서 개편	강원도 혁신도시 발전지원센터 최초 설립

이밖에 각 주체별로 살펴보면 중앙정부 부처로서 국토교통부는 혁신도시 정책의 기획 및 집행을 총괄하는 부서로서 혁신도시 개발·실시계획 승인, 사업시행자 지정, 혁신도시 종합발전계획 수립, 혁신도시건설특별회계 관리·운용 등을 담당한다. 이와 관련하여 관계 부처는 혁신도시 발전을 위한 해당 관계부처의 소관 사업 등을 주로 담당한다.

지방자치단체는 이전공공기관 지원계획의 수립, 혁신도시별 발전계획 수립, 혁신도시 발전지원센터 설치·운영 외에 지역인재 채용, 기업 유치 등을 담당한다. 특히, 지역인재 채용과 관련하여 시도 차원에서 지역인재채용협의체를 마련해야 하는데 그 관련 내용이 바로 동법 제29조의4이다. 자세한 내용을 살펴보면 이전공공기관이 이전하는 지역을 관할 하는 시도지사는 이전지역인재의 취업을 촉진하기 위하여 지역인재채용협의체를 설치하여야 한다. 인재양성, 채용박람회 개최 등의 구체적인 사항에 대한 협의·자문 기능을 담당하는 본 기구는 위원장 1명에 최소 10명에서 최대 25명의 규모로 위원장은 시도지사가 맡고 위원은 해당 지방자치단체의 관계 공무원, 이전공공기관의 대표, 학교협의체 등 교육 단체의 대표, 지역인재 채용에 관한 전문적 지식이나 경험을 가진 사람 등으로 구성한다.⁹)

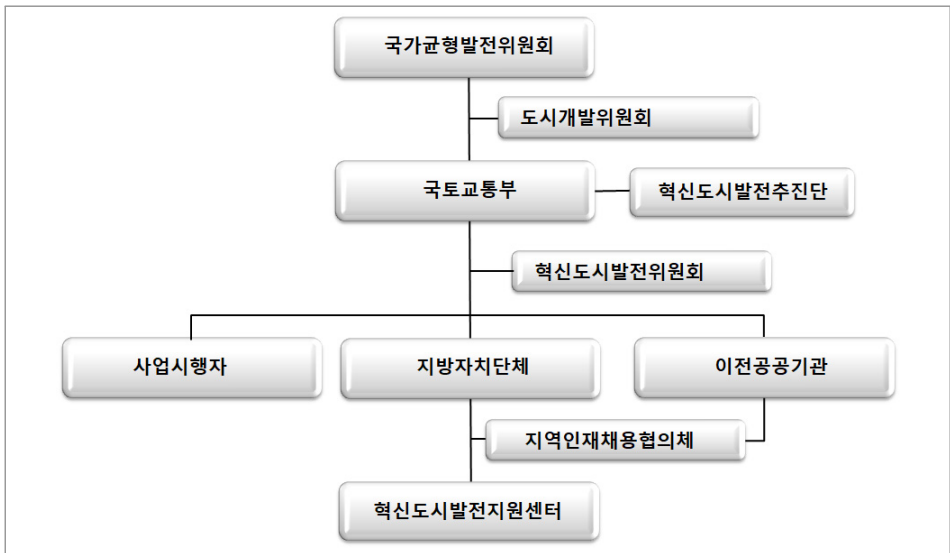
표 3-34. 지역인재채용협의체의 주요 내용

구분	관련 내용
제29조의4 지역인재채용 협의체	① 이전공공기관이 이전하는 지역을 관할하는 시도지사는 이전지역인재의 취업을 촉진하기 위하여 시도에 협의체를 둔다. ② 지역인재채용협의체는 다음 각 호의 사항을 협의·자문한다. 1. 이전지역인재의 취업 촉진을 위한 수요맞춤형 인재양성에 관한 사항 2. 이전지역인재의 채용박람회 개최에 관한 사항 3. 이전지역인재의 채용정보에 관한 사항 4. 그 밖에 이전지역인재의 취업을 촉진하기 위하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)[2020년 4월 16일 검색]

마지막으로 이전공공기관은 지방이전계획 및 지역발전계획 수립, 지역인재채용협의체 구성 등을 담당하고, 사업시행자는 혁신도시 개발 및 실시계획 작성 및 사업 시행 등을 맡는다. 이상의 정책 추진 주체 관계를 도식화하면 다음과 같다.

그림 3-13. 혁신도시 정책의 추진체계



9) 단, 공동혁신도시의 경우는 위원장이 2명이다.

제3절 시사점

1. 제도적 기반

참여정부 당시부터 국가균형발전정책의 주요 정책 중 하나였던 혁신도시 관련 정책은 국가균형발전특별법에 제도적 근거를 두고 추진되었다. 국가균형발전 5개년계획의 ‘공공기관 등의 지방이전 및 혁신도시 활성화에 관한 사항’이 계획내용으로 법률 제4조에 규정되어 있으며, 이에 따라 제4차 국가균형발전 5개년 계획에서도 혁신도시 시즌 2 전략으로 혁신도시 관련 계획이 수립되어 있다. 최근에 국가균형발전특별법이 개정되어 제18조의 2 혁신도시의 지정(2020.4.7), 제18조의 3 국가혁신융복합단지의 지정(2018.3.20), 제18조의 4 국가혁신융복합단지의 육성(2018.3.20) 신설되어, 국가균형발전특별법상 혁신도시의 관련 제도적 기반은 잘 구축되었다고 여겨진다.

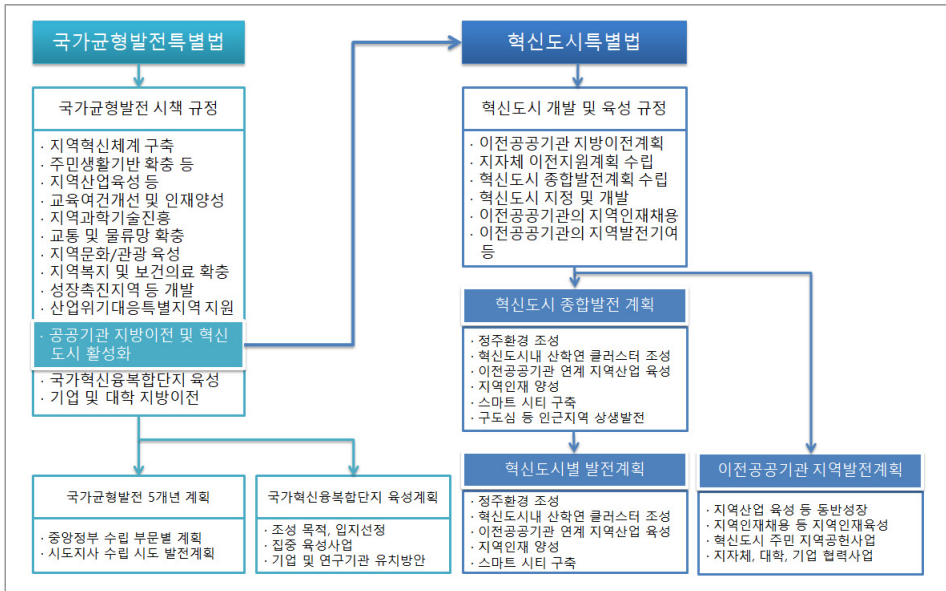
한편, 국가균형발전특별법 제18조에 따라 파생된 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법은 기존 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법이 개정된 것으로, 혁신도시 건설에 초점에 맞추어진 혁신도시 시즌 I 전략의 제도적 기반이었던 공공기관 지방이전 법률이 혁신도시 시즌 II에 맞추어 적절히 개정되었다.

특히 금번 개정으로 혁신도시종합발전계획, 혁신도시별 발전계획, 이전공공기관 지역발전계획 등이 수립될 근거를 마련하여, 혁신도시를 통한 성장 거점화 전략의 제도적 기반을 마련했다고 볼 수 있다. 법 제정 당시부터 존재하던 이전공공기관 지방이전계획 등이 초기 혁신도시 건설단계에서 물리적 측면이 강조된 계획이었다면, 혁신도시종합발전계획 등 추가된 법적계획은 혁신도시 내 산학연 클러스터 구축, 이전공공기관 연계 지역산업 육성, 인근 지역과 상생발전에 관한 사항 등이 규정되어 혁신도시를 국가균형발전을 위한 거점을 육성·발전시키기 위한 전략 수립의 내용을 담고 있다.

그럼에도 불구하고 몇 가지 한계점이 지적될 수 있는데, 첫째 국가균형발전 5개년계획 중 시도발전계획과 혁신도시별 발전계획과의 연계성이다. 국가균형발전특별법에 따라 시도지사는 국가균형발전 5개년계획 수립의 일환으로 시도 발전계획 및 시행계획을 수립하도록 규정되어 있으며, 이에 따라 시도지사는 시도 발전계획에 지역산업 육성 및 혁신도시 활성화에 관한 계획을 수립하고 있다. 또한 혁신도시법에 따라 시도지사는 5년마다 혁신

도시 종합발전계획을 수립하도록 되어 있으며, 이에 따라 혁신도시 종합발전계획에 혁신 도시를 지역발전을 위한 거점으로 육성·발전시키는 계획을 수립하고 있다. 두 계획 모두 혁신도시 발전에 관한 사항을 담고 있으나, 다른 추진체계하에서 모색되고 있어, 계획 간 연계성이 부재하다. 같은 관할구역인 경우(광주·전남을 제외한 9개 시도) 시도지사가 혁신도시 관련 계획을 각각의 법정 계획하에서 수립해야 하는 한계가 내재되어 있다.

그림 3-14. 혁신도시정책의 제도적 기반



둘째, 혁신도시법 개정으로 인하여 혁신도시 시군 2 시기에 추가로 수립되어야 할 법정 계획의 체계 문제이다. 먼저 혁신도시 종합발전계획의 수립은 제5조의2에서 국토부장관이 수립하는 혁신도시 종합발전계획과 시도지사가 수립하는 혁신도시별 발전계획을 함께 규정하고 있다. 혁신도시 종합발전계획은 혁신도시별 발전계획을 기초로 하여 5년마다 수립하도록 하고 있으며, 계획내용에 ① 혁신도시를 국가균형발전을 위한 거점으로 육성·발전시키기 위한 전략, ② 혁신도시의 문화·교육·복지·보건 의료 등 정주 환경 조성

관한 사항, ③ 혁신도시 내 산학연 클러스터 구축, 이전공공기관 연계 지역산업 육성 등 지역경제 활성화에 관한 사항, ④ 지역인재의 양성에 관한 사항, ⑤ 혁신도시의 스마트도시 구축에 관한 사항, ⑥ 구도심 등 인근 지역과의 상생발전에 관한 사항 등을 포함하도록 하고 있다. 혁신도시별 발전계획은 시도지사가 관할 구역의 이전공공기관과 시장·군수 등의 의견을 듣고 혁신도시발전위원회의 심의를 거쳐 5년마다 발전계획을 수립하는 것으로, 계획내용에 ① 혁신도시를 지역발전을 위한 거점으로 육성·발전시키기 위한 전략과 종합발전계획의 2호에서 5호까지의 사항 즉, ② 혁신도시의 문화·교육·복지·보건 의료 등 정주 환경 조성에 관한 사항, ③ 혁신도시 내 산학연 클러스터 구축, 이전공공기관 연계 지역산업 육성 등 지역경제 활성화에 관한 사항, ④ 지역인재의 양성에 관한 사항, ⑤ 혁신도시의 스마트도시 구축에 관한 사항을 포함하도록 규정하고 있다. 다음으로 이전공공기관 지역발전계획은 제29조의 이전공공기관의 지역발전에 대한 기여의 일환으로 해당 기관이 관할 지역의 시도지사 및 시장·군수 등과 협의하여 매년 지역발전에 필요한 계획을 수립하는 것으로, ① 지역산업 육성, 기업 유치, 일자리 창출 및 동반성장에 관한 사항, ② 지역인재 채용 및 산학협력사업을 포함한 지역인재 육성에 관한 사항, ③ 혁신도시 주민 지원을 위한 지역공헌사업에 관한 사항, ④ 지자체, 기업, 대학 등 협력에 관한 사항을 계획내용에 포함해야 한다.

언뜻 보기에는 아래로부터 상향식 계획의 수립체계를 갖추고 있는 듯이 보이나, 계획내용을 면밀히 살펴보면, 사실상 위로부터 하향식 계획으로 수립될 수밖에 없는 한계를 내재하고 있다. 지역혁신 강화 측면에서 가장 중요한 계획은 이전공공기관 지역발전계획으로서, 먼저 혁신 주체로 이전공공기관이 지역발전의 거점 역할을 수행할 수 있는 전략이 아래에서부터 면밀히 검토되고 이 계획이 혁신도시별 발전계획에 반영되고, 혁신도시 종합발전계획에 반영되도록 계획수립이 체계화되어야 하는데, 이전공공기관의 특수성은 고려되지 않은 채, 일률적으로 매년 지역발전계획을 수립하도록 되어 있다. 일부 공기업의 경우, 지역산업 육성, 기업 유치 등 동반성장에 관한 계획내용을 포함하고 있으나, 대다수의 기관은 기존 사회공헌사업 등을 포함한 형식적인 지역발전계획을 수립하여 국토부 장관에게 제출하고 있을 뿐이다.

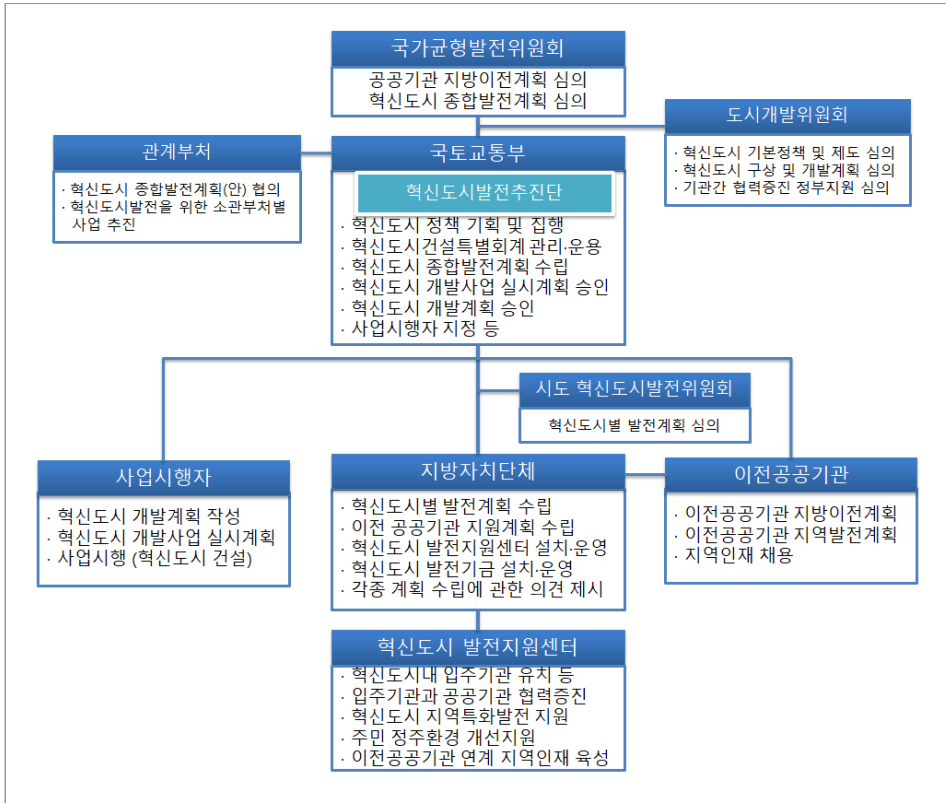
한편, 혁신도시 시즌 2 전략에서 가장 핵심적인 제도적 변화는 혁신도시 종합발전계획의 수립에 있는데, 법적 근거처럼 국토부장관이 수립하는 혁신도시 종합발전계획이 혁신도시별 발전계획을 기초로 수립되는 것이라면, 계획내용에서도 이러한 방향이 포함되었어야 하는데, 계획내용 중 구도심 등 인근 지역과의 상생발전에 관한 사항은 시도지사가 수립하는 혁신도시별 발전계획에는 포함되어 있지 않고, 국토부 장관이 수립하는 종합발전계획에만 포함되어 있다. 인근 지역과의 상생발전에 관한 사항이야말로, 지역 이해도가 높은 시도지사가 수립하여 제출하면, 국토부 장관이 유관부처와 협의하여 계획내용을 확정지어야 하는데, 이에 대한 제도적 여건이 미비되어 있다. 이에 따라, 혁신도시 시즌 2 전략의 3대 추진전략 중 지역 주변과의 상생발전전략은 계획내용에 있어서도 사업 규모에 있어서도 나머지 2개 전략에 비해 매우 미흡한 한계를 지니고 있는 것이다.

2. 추진체계

혁신도시정책의 주요 추진주체는 국가균형발전위원회, 국토교통부 및 관계부처, 지방자치단체, 이전공공기관, 사업시행자 등으로 구성된다. 국가균형발전위원회는 공공기관 지방이전계획 심의, 혁신도시 종합발전계획 심의 등 혁신도시 관련 주요 정책을 심의·의결하는 역할을 담당하여 중앙정부 차원의 혁신도시정책 컨트롤타워 역할을 수행하고 있다. 국토교통부는 혁신도시 정책의 기획 및 집행을 총괄하며, 혁신도시 개발·실시계획 승인 및 사업시행자 지정, 혁신도시 종합발전계획 수립, 혁신도시건설특별회계 관리·운영 등을 담당하며, 이를 지원하는 혁신도시발전추진단이 실질적 컨트롤타워 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 관계부처는 혁신도시 발전을 위한 소관 사업 추진 등을 담당한다.

혁신도시 시즌 2 전략은 혁신도시 시즌 I 전략의 한계를 보완하여 승계한 성격을 띄고 있으므로, 추진체계 또한 시즌 I 당시의 체계가 지속되고 있는 측면이 강하다. 주요 주체의 명칭만 변경되었을 뿐, 실질적 추진체계는 혁신도시 시즌 I 당시와 유사하게 조직되어 있으며, 시즌 II 전략에서 새롭게 구성된 추진 주체는 혁신도시 발전지원센터 정도라 할 수 있다.

그림 3-15. 혁신도시정책의 추진체계



추진체계상의 한계는 기존 추진체계의 고착화로 새로운 시·군·구 전략이 담긴 추진체계상의 틀이 미비한 점이다.

첫째, 공공기관 지방이전계획 심의, 혁신도시 종합발전계획 심의를 제외한 주요 정책심의를 기존 도시개발위원회가 하고 있는 점이다. 혁신도시법 제30조에 따르면, 혁신도시에 관한 중요 정책심의를 도시개발위원회에서 하도록 규정하고 있으며, 도시개발위원회의 규정은 혁신도시법이 아닌 기업도시법 제39조에 규정되어 있다. 즉 기업도시 또는 혁신도시에 관한 정책 및 중요 사항을 심의하기 위하여 국토교통부에 도시개발위원회를 둘 수 있도록 규정하고 있다. 혁신도시법의 모법인 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설

및 지원에 관한 특별법 제정 당시부터 혁신도시에 관한 정책 및 중요 사항을 도시개발위원회가 심의하도록 규정한 것이며, 주요 심의내용 또한 ‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법에서 위원회의 심의사항으로 정하고 있는 사항으로 명시되어 있던 조항이었다. 이 조항이 혁신도시법 개정 이후, 기업도시법에서 타 법률 개정에 따른 법률 조항 변경으로 조문 변경된 건이다.

혁신도시 시즌 2 전략과 같은 조성된 혁신도시의 성장거점 육성에 관한 사항, 즉 혁신도시에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항, 혁신도시의 기본구상 및 개발계획에 관한 사항, 혁신도시 내 기관 간 협력 증진을 위한 정부지원에 관한 사항 등 중요 정책심의를 국가균형발전위원회가 아닌 도시개발위원회가 수행하는 것은 적절하지 않다. 혁신도시법의 모범인 국가균형발전특별법에서 국가균형발전위원회가 공공기관 등의 지방 이전 및 혁신도시 활성화에 관한 사항을 심의하도록 규정하고 있으며(균특법 제22조), 혁신도시에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항은 중요 심의규정이기 때문이다.

둘째 혁신도시발전위원회의 형식성이다. 시도 차원의 주요 심의기구로서 혁신도시법 제31조에 의거하여 설치되는 혁신도시발전위원회는 중요하게는 혁신도시별 발전계획의 심의기구이자, 혁신도시 내 기관 간 협동계획에 관한 사항, 혁신도시 내 기업유치에 관한 사항, 혁신도시 내 대학·연구소 등 유치에 관한 사항을 심의하는 기구이나, 시도지사가 수립한 혁신도시별 발전계획을 시도지사가 임명 또는 위촉한 위원들이 심의하는 것 이외에 혁신도시 내 관련 사항을 심의하는 경우는 거의 없다. 유사한 체계로 국가균형발전특별법 제28조에 따른 시도 지역혁신협의회는 시도계획 수립에 관한 사항뿐만 아니라, 시도가 추진하는 국가균형발전시책의 시행에 관한 사항, 지역경제 활성화 촉진 시책 운영체계에 대한 평가 및 개선에 관한 사항 등 관할 시도의 국가균형발전시책을 총괄 심의·지원하는 기능을 가지며, 문재인정부 들어 지역혁신체계 강화의 목적에 따라, 심의 결과를 국가균형발전위원회에 보고하도록 규정하고 있으며, 협의회의 구성 또한 형식적으로 치우치지 않게 하기 위해 균특법 시행령 제32조에 따라 지역혁신에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로 임명 또는 위촉될 수 있도록 규정하고 있다. 사실 혁신도시가 2개 시도로 구성된 경우가 아니라면, 체계상으로는 지역혁신협의회가 균특법 제28조의 규정에 따라 혁신도시의 주요 시책을 심의할 수도 있다.

셋째, 혁신도시 시즌 2 추진체계상 가장 핵심적인 시책이라 할 수 있는 혁신도시 발전지원센터 운영 한계이다. 혁신도시발전지원센터는 혁신도시법 제47조의 3 혁신도시발전지원센터의 설치·운영 규정에 근거하여, 시도지사가 혁신도시 내 기업, 대학, 연구소 등을 유치·지원하고 혁신도시를 지역 성장거점으로 육성하기 위해 설치·운영하는 기관이다. 제47조의 3의 3항에 따르면 발전지원센터는 법인으로 하고, 국가와 지방자치단체, 이전공공기관이 예산의 범위에서 발전지원센터의 설치 및 운영에 드는 비용의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있게 규정하고 있지만, 혁신도시 관련 주요 정책이 국토부 및 시도지사에 의해 수행되고 있는 현 체계상에서 혁신도시발전지원센터가 실제적으로 가동할 수 있는지에 대한 논란은 지속되고 있다.

즉, 혁신도시 발전지원센터의 위상을 강화하여 혁신도시 시즌 2의 실행력을 제고하기를 제안하는 논자도 있다(윤정란 외, 2018)¹⁰⁾.

10) 2020년 7월, 강원지역 국회의원 송기헌 의원은 혁신도시 기업 유치 등을 지원하고 혁신도시를 지역 성장거점으로 육성하기 위해 현재 혁신도시발전지원센터 설립 규정을 혁신도시발전재단으로 변경하여, 혁신도시발전에 기여할 수 있도록 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 개정안을 발의한 바 있다.

한국지방행정연구원

KRILA

4

사례지역 분석

제1절 광주·전남 혁신도시

제2절 강원혁신도시

제3절 시사점

제4장

사례지역 분석

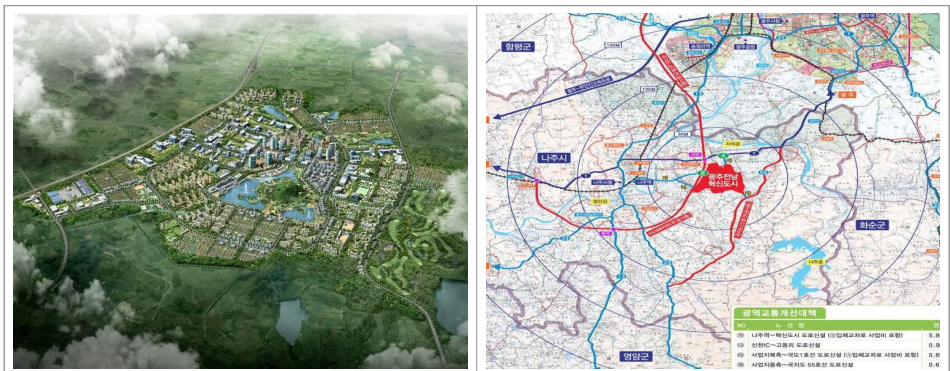
제1절 광주·전남 혁신도시

1. 일반현황

1) 혁신도시 조성현황

광주·전남 혁신도시는 2005년 7월 광주광역시와 전라남도가 공동 혁신도시로 조성을 합의하고, 같은 해 11월 최종 입지를 나주로 확정하면서 발족하였다. 구체적으로 전라남도 나주시 금천·산포면 일원에 2020년까지 계획인구 5만 명 달성을 목표로 계획된 광주·전남 혁신도시는 광주광역시, 전라남도 북부의 광역지자체가 공동으로 조성·운영하는 유일한 혁신도시다.

그림 4-1. 광주·전남 혁신도시 조감도 및 위치도



자료: 광주광역시·전라남도(2018), 광주·전남공동혁신도시 발전계획

전체 면적 7,361천㎡의 광주·전남 혁신도시는 전국 10개 혁신도시 중 개발면적은 전북 혁신도시(9,852천㎡)에 이어 두 번째의 규모를 가지나 산·학·연 클러스터용지와 공원용지, 도로, 주차장, 광장 등의 도시지원용지 면적은 혁신도시 전체 중 최우위를 차지할 만큼 우수한 전원 환경과 혁신·생활 여건을 보유하고 있다.

표 4-1. 광주·전남 혁신도시 토지이용계획 현황 (단위: 천㎡, %)

구분	혁신 클러스터	상업업무	주택건설	공원녹지	도시지원 시설	합계
면적	1,124	255	1,848	2,587	1,547	7,361
비율	15.3	3.5	25.1	35.0	21.1	100.0

자료: 광주·전남 공동혁신도시 빛가람(<http://innocity.bitgaram.go.kr/>)[2020년 6월16일 검색]

2) 이전공공기관 현황

이전공공기관의 대상 수는 총 16개로 2020년 3월 말 현재 공공기관 이전이 모두 완료된 상태다(국토교통부·혁신도시발전추진단, 2020). 이전기관 간 업무영역의 유사성 및 연계성 등을 고려하여 광주·전남 혁신도시에는 에너지, 농생명, 정보통신, 문화예술 관련 기관들이 중점적으로 배치되었다.

표 4-2. 광주·전남 혁신도시 이전공공기관 현황

기관명	분야	주요기능
한국전력공사	에너지	• 전력자원의 개발, 발전·송전·변전·배전 및 이와 관련된 영업, 연구 및 기술개발
한전KPS(주)	에너지	• 수력, 화력, 원자력발전소 및 송전 시설 정비 • 발전소 해체업무, 해외 발전설비 정비 등
한전KDN(주)	에너지	• 전력정보 시스템 개발, 운영 및 유지보수 • 전력계통 자동화 시스템 구축 운영
한국전력거래소	에너지	• 전력거래시장 및 전기설비(전력계통)운영 • 전력수급계획 수립, 수요예측모형 개발

기관명	분야	주요기능
한국농어촌공사	농생명	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌정비사업, 농업기반시설 종합관리 • 영농규모 적정화를 통한 농업 산성 증진
한국농수산물유통공사	농생명	<ul style="list-style-type: none"> • 농수산물의 수급 안정 • 농수산물 수출진흥, 가격안정, 유통조성
한국농촌경제연구원	농생명	<ul style="list-style-type: none"> • 농림정책 및 농어촌 사회발전에 관한 종합적인 조사연구, 농림정책 수립지원
농림식품기술기획평가원	농생명	<ul style="list-style-type: none"> • 농림수산물과학기술 연구개발사업의 기획관리 및 평가 • 농림수산물분야 기술 역량 진단 및 인력육성 지원 등
농식품공무원교육원	농생명	<ul style="list-style-type: none"> • 농업 분야 공무원, 농업인 및 농업관련 민간종사자 교육 훈련
우정사업정보센터	정보통신	<ul style="list-style-type: none"> • 산업통상자원부 소관 전산업무 개발유지보수/시스템운용 • 우편, 우체국금융, 전파, 경영업무의 운영관리
한국인터넷진흥원	정보통신	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷침해 사고대응 및 기술지원 • 개인정보보호 및 피해 구제, 불법스팸 대응 • 전자서명 인증관리 및 이용기반개선
국립전파연구원	정보통신	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 정보통신 표준화 및 기술기준 연구 • 정보통신기기에 대한 품질인증업무수행
한국방송통신전파진흥원	정보통신	<ul style="list-style-type: none"> • 전파이용활성화 기술지원 및 자문 • 정보통신분야 민간자격교육 경력관리
한국문화예술위원회	문화예술	<ul style="list-style-type: none"> • 문화예술진흥을 위한 사업과 활동 지원
한국콘텐츠진흥원	문화예술	<ul style="list-style-type: none"> • 문화콘텐츠산업 육성을 위한 종합 지원 체제 구축
사립학교교직원연금공단	문화예술	<ul style="list-style-type: none"> • 사립학교교직원 연금관리, 자산운용, 교직원 복지사업 수행

자료: 광주광역시·전라남도(2018), 광주·전남공동혁신도시 발전계획

이전 시기별로는 2013년 우정사업정보센터와 농식품공무원교육원을 선두로 2019년 농림식품기술기획평가원까지 이전공공기관의 지방이전계획에 따라 차질 없이 이전을 완료하였다. 특히, 2014년에 과반에 해당하는 11개 공공기관이 광주·전남 혁신도시로 이전하여 사업 초반 이전율이 상대적으로 높은 편이다.

표 4-3. 광주·전남 혁신도시 공공기관 이전 시기별 현황

구분	이전 기관 수	이전공공기관명
2013년	2	우정사업정보센터, 농식품공무원교육원
2014년	11	한국방송통신전파진흥원, 한국문화예술위원회, 한국콘텐츠진흥원, 국립전파연구원, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국전력거래소, 한국전력공사, 사립학교교직원연금공단, 한진KPS(주), 한전KDN(주)
2015년	1	한국농촌경제연구원
2017년	1	한국인터넷진흥원
2019년	1	농림식품기술기획평가원

자료: 국토교통부·혁신도시발전추진단(2020.03.30.) 혁신도시별 사업추진현황

3) 산학연 클러스터 현황

산학연 클러스터는 이전공공기관과 지리적으로 인접한 기업·대학·연구소 등을 상호 연계시킴으로써 혁신도시 내 자족 기능의 강화 및 지역의 고급일자리 창출 등의 촉매제 역할을 한다. 광주·전남 혁신도시의 경우, 전체 면적의 5.63%인 415㎡가 산·학·연 클러스터 용지로 계획되어 있으며 지역전략산업 등의 특성에 따라 크게 4개의 세부 클러스터(에너지산업, 농생명산업, 정보통신산업, 문화예술산업)가 추진·운영 중이다.

표 4-4. 광주·전남 혁신도시 클러스터 분야별 기관 배치 현황

구분	이전공공기관명
에너지 산업	한국전력공사, 한전KPS(주), 한전KDN(주), 한국전력거래소
농생명 산업	한국농어촌공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농촌경제연구원, 농식품공무원교육원, 농림수산식품기술기획평가원
정보통신 산업	우정사업정보센터, 한국인터넷진흥원, 국립전파연구원, 한국방송통신전파진흥원
문화예술 산업	한국문화예술위원회, 한국콘텐츠진흥원, 사립학교교직원연금공단

자료: 광주광역시·전라남도(2018), 광주·전남공동혁신도시 발전계획

먼저, 에너지산업 클러스터는 한국전력 및 관련 기업의 혁신역량을 최대한 활용한 혁신 창출형 클러스터이다. 광주·전남의 광역경제권 에너지산업과의 연계 및 녹색전력 IT산업(스마트 그리드) 클러스터 구축을 목표로 한다.

다음으로 농생명산업 클러스터는 농생명 이전기관과 광주·전남의 생물산업 관련 기업을 연계한 혁신지원형 클러스터이다. 생물산업 연구개발 자원화기관과의 네트워크를 통해 광역클러스터 조성 및 기능성 식품 등 농림바이오산업 전반과의 연계를 강화하고자 한다.

이밖에 문화·정보통신산업 클러스터는 문화·정보통신 이전기관과 광주·전남의 관련 산업, 대학, 연구소와 네트워크를 형성하여 혁신보완형 클러스터의 성격을 가진다. 특히 문화예술산업 클러스터는 광주의 아시아문화중심도시사업, 전남문화산업진흥원, 광주정보문화산업진흥원 등과 협력체계를 구축하고 있다.

그림 4-2. 광주전남 혁신도시 분야별 클러스터 배치도



자료: 광주광역시·전라남도(2018), 광주·전남공동혁신도시 발전계획

광주·전남 혁신도시는 산학연 클러스터의 투자유치를 위해 다양한 인센티브와 차별화된 맞춤형 지원제도를 통해 실질적인 혜택을 제공하고자 한다. 외국인 투자기업, 수도권 이전기업 등을 대상으로 한 보조금 지원, 조세감면 등이 주요 내용으로 포함된다.

4) 이전공공기관 지역발전사업 추진실적

광주·전남 혁신도시 내 이전공공기관 지역발전사업 추진실적을 살펴보면 2018년 기준 총 423건의 지역발전사업이 추진되었다. 세부적으로 지역산업육성과 주민지원·지역공헌이 각각 108건, 115건으로 상대적 우위를 차지하는 가운데 지역인재 채용 및 육성 79건, 유관기관 간 협력 76건 등이었다.

표 4-5. 광주·전남 혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적(사업 건수) (단위: 건수)

구분		지역 산업 육성	지역 인재 육성	주민 지원/ 지역 공헌	유관 기관간 협력	재화 등 우선 구매	기타	총 건수
에너지	한국전력공사	13	4	9	6	2	6	40
	한전KDN	4	7	6	4	2	0	23
	한전KPS	7	5	11	4	2	2	31
	한국전력거래소	1	5	3	3	2	0	14
농업 지원	한국농어촌공사	38	2	9	4	2	0	55
	한국농수산식품유통공사	7	7	12	19	2	1	48
	농식품공무원교육원	0	4	7	1	2	0	14
	한국농촌경제연구원	0	3	2	4	1	0	10
방송 통신	우정사업정보센터	0	1	2	1	2	1	7
	한국인터넷진흥원	17	6	3	5	2	2	35
	국립전파연구원	0	6	3	2	2	0	13
	한국방송통신전파진흥원	8	11	19	10	2	2	52

구분		지역 산업 육성	지역 인재 육성	주민 지원/ 지역 공헌	유관 기관간 협력	재화 등 우선 구매	기타	총 건수
문화 예술	한국문화예술위원회	0	4	14	3	2	0	23
	한국콘텐츠진흥원	11	11	12	8	2	0	44
금융	사립학교교직원연금공단	2	3	3	2	2	2	14
합계		108	79	115	76	29	16	423

주: 재화 등 우선구매는 기관마다 제출방식이 달라 재화, 서비스 포함여부를 각각 1건으로 산정
 자료: 2019년 이전공공기관 지역발전계획 광주·전남 각 기관별 자료 정리·분석

한편, 2018년 기준 광주·전남 혁신도시 이전공공기관의 지역발전사업비는 약 1조 2천억 원으로 파악된다. 유형 구분상 재화 등 우선구매(677,282백만 원)와 지역산업 육성(534,119백만 원) 관련 사업예산이 전체의 98.2%를 차지하고 있었고, 나머지 지역인재육성(2,669백만 원), 주민지원 및 지역공헌(5,802백만 원) 등의 사업비 비중은 매우 저조한 편이었다.

표 4-6. 광주·전남 혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적(사업비)

(단위: 백만 원)

구분		지역 산업 육성	지역 인재 육성	주민 지원/ 지역 공헌	유관 기관 간 협력	재화 등 우선 구매	기타	총 사업비
에너지	한국전력공사	41,217	1,065	1,409	9,958	548,880	394	602,923
	한전KDN	3,410	122	466	78	32,239	0	36,315
	한전KPS	54	387	549	11	14,895	9	15,905
	한국전력거래소	8	51	203	16	1,154	0	1,432
농업 지원	한국농어촌공사	481,862	0	865	20	60,975	0	543,722
	한국농수산식품 유통공사	673	131	129	78	3,555	3,401	7,967
	농식품공무원교육원	0	23	17	1	913	0	954
	한국농촌 경제연구원	0	166	8	0	310	0	484

구분		지역 산업 육성	지역 인재 육성	주민 지원/ 지역 공헌	유관 기관 간 협력	재화 등 우선 구매	기타	총 사업비
방송 통신	우정사업정보센터	0	0	21	0	638	17	676
	한국인터넷진흥원	608	205	0	6	8,526	0	9,345
	국립전파연구원	0	200	22	1	2,187	0	2,410
	한국방송통신 전파진흥원	538	292	725	14	1418	281	3,268
문화 예술	한국문화 예술위원회	0	0	984	22	289	0	1,295
	한국콘텐츠진흥원	5,749	1	215	15	691	0	6,671
금융	사립학교교직원 연금공단	0	26	189	12	612	8	847
합계		534,119	2,669	5,802	10,232	677,282	4,110	1,234,214

자료: 2019년 이전공공기관 지역발전계획 광주·전남 각 기관별 자료 정리·분석

이상 이전공공기관의 지역발전사업 추진실적을 사업 건수와 사업비 중심으로 살펴본 결과, 먼저 사업 건수에서 광주·전남 혁신도시는 에너지(25.5%)와 농업지원(30.0%) 분야가 상대적으로 큰 비중을 차지하는 가운데 기관별로는 한국전력공사(9.5%), 한국농어촌공사(13.0%), 한국농수산식품유통공사(11.3%), 한국방송통신전파진흥원(12.3%), 한국콘텐츠진흥원(10.4%)등의 비중이 두드러졌다.

표 4-7. 광주·전남 혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적 상세분석(사업 건수) (단위: 건수, %)

분야	전체		기관별		
	소계(A)	비중(A/C)	기관별	사업 건수(B)	비중(B/C)
에너지	108	25.5	한국전력공사	40	9.5
			한전KDN	23	5.4
			한전KPS	31	7.3
			한국전력거래소	14	3.3

분야	전체		기관별		
	소계(A)	비중(A/C)	기관별	사업 건수(B)	비중(B/C)
농업지원	127	30.0	한국농어촌공사	55	13.0
			한국농수산식품유통공사	48	11.3
			농식품공무원교육원	14	3.3
			한국농촌경제연구원	10	2.4
방송통신	107	25.3	우정사업정보센터	7	1.7
			한국인터넷진흥원	35	8.3
			국립전파연구원	13	3.1
			한국방송통신전파진흥원	52	12.3
문화예술	67	15.8	한국문화예술위원회	23	5.4
			한국콘텐츠진흥원	44	10.4
금융	14	3.3	사립학교교직원연금공단	14	3.3
합계(C)	423	100.0	-	423	100.0

다음으로 지역발전사업 추진실적의 사업비 상세분석 결과 에너지 분야가 전체 사업비에 50%를 넘는 비중을 차지하는 가운데, 농업지원이 44.8%로 후순위를 차지하였다. 이들 두 개 분야는 전체의 약 95%를 차지할 정도로 비중이 매우 컸다. 기관별로는 한국전력공사가 48.9%로 최우위를 보였고, 한국농어촌공사가 44.1%로 그 뒤를 이었다.

표 4-8. 광주·전남 혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적 상세분석(사업비) (단위: 백만 원, %)

분야	전체		기관별		
	소계(A)	비중(A/C)	기관별	사업비(B)	비중(B/C)
에너지	656,575	53.2	한국전력공사	602,923	48.9
			한전KDN	36,315	2.9
			한전KPS	15,905	1.3
			한국전력거래소	1,432	0.1

분야	전체		기관별		
	소계(A)	비중(A/C)	기관별	사업비(B)	비중(B/C)
농업지원	553,127	44.8	한국농어촌공사	543,722	44.1
			한국농수산식품유통공사	7,967	0.6
			농식품공무원교육원	954	0.1
			한국농촌경제연구원	484	0.0
방송통신	15,699	1.3	우정사업정보센터	676	0.1
			한국인터넷진흥원	9,345	0.8
			국립전파연구원	2,410	0.2
			한국방송통신전파진흥원	3,268	0.3
문화예술	7,966	0.6	한국문화예술위원회	1,295	0.1
			한국콘텐츠진흥원	6,671	0.5
금융	847	0.1	사립학교교직원연금공단	847	0.1
합계(C)	1,234,214	100.0	-		100.0

분석 결과, 광주·전남 혁신도시의 핵심 이전공공기관은 에너지와 농업지원 분야 내 한국전력공사와 한국농어촌공사다. 이 중 한국전력공사는 지역발전추진사업 건수나 사업비가 사업 유형별로 상대적으로 고르게 분포하며 사업추진예산은 가장 많아 지역 내 미치는 영향력이 매우 크다고 말 할 수 있다. 따라서 이후 조직간 연계 실태분석은 한국전력공사를 위시한 에너지 분야를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

2. 혁신자원 및 활동

1) 집적 여건

2018년 6월 말 현재 전국적으로 분포하는 혁신도시 내 입주기업은 총 574개로 이 중 139개가 광주·전남 혁신도시 내 집적해 있다. 이는 전국적으로 분포하는 혁신도시 중 가장 큰 수치다.

표 4-9. 혁신도시 내 입주기업 현황 상위 3개 지역(2018년 6월 말) (단위: 개)

구분	계(A + B)	산학연 클러스터 용지(A)	이외 용지(B)
전체	574	362	212
광주·전남	139	93	46
부산	125	-	125
대구	106	106	-

자료: 국토교통부 내부자료를 인용한 윤영모 외(2018:63)를 재인용함

광주·전남 혁신도시 내 입주하는 기업들의 규모는 5인 미만인 68개로 가장 많고 10인 미만, 50인 미만인 기업도 각각 29개, 36개가 존재한다. 반면 50명 이상 규모의 기업 수는 모두 6개로 상대적으로 소수에 불과하다. 지역혁신을 선도하고 연관기업을 유치할 수 있는 일정 규모 이상의 기업 분포가 아쉬운 상황이다.

표 4-10. 광주·전남 혁신도시 내 입주기업 규모(2018년 6월 말) (단위: 개)

구분	기업수	5인 미만	5-9인	10-49인	50-99인	100-299인	300-499인	500인 이상	정보 없음
전체	574	251	140	144	20	11	4	1	3
광주·전남	139	68	29	36	3	1	2	-	-

자료: 국토교통부 내부자료를 인용한 윤영모 외(2018:64)를 재인용함

특기할만한 점으로 광주·전남 혁신도시 내 입주기업 업종별 현황을 살펴본 결과, 전기 분야 기업이 전국의 93.4%를 차지하며 특화·분포하고 있다. 이 밖에 기타 제조업이나 지식산업 업종 등이 주를 이루며, 연구기능을 담당하는 대학연구소도 1개소 입지한 상태다.

표 4-11. 광주·전남 혁신도시 내 입주기업 업종별 현황(2018년 6월 말) (단위: 개)

구분	합계	금융 보험	영상 게임	대학 연구소	의료 기기 및 제약	전기 분야	지식 산업	기타 제조
전국	575	27	98	10	112	76	88	164
광주·전남	142	-	-	1	-	71	31	39

주: 굵은 글씨체는 연구자가 강조

자료: 국토교통부 내부자료를 인용한 운영모 외(2018:64)를 재인용함

2) 인적 기반

광주광역시와 광주·전남 혁신도시 인근 지역을 대상으로 혁신 주체 현황을 두루 살펴본 결과, 전국 유일의 공동 혁신도시로서의 위상에 걸맞게 상대적으로 풍부한 인적기반을 보유하고 있는 것으로 파악된다. 크게 연구소, 지원기관, 대학 등으로 구분되는 이들 혁신 주체들은 에너지산업, 광산업, 정보통신 등을 중심으로 특화하여 분포한다.

표 4-12. 광주·전남 혁신도시 내 주요 혁신 주체 현황

구분	기관명	중점분야	비고
연구 소	광주과학기술원	기초기술 연구 개발 및 지원	고등광기술연구소 광주건강용품플러리기업육성사업단 극미세초고속X-선과학연구센터 연골퇴행제어연구센터 초미세먼지피해저감사업단 차세대에너지연구소 고령친화산업지원센터 광주디지털가전부품개발지원센터 유무선통합정보통신연구센터 한국-러시아 MT-IT융합기술연구센터
	한국광기술원	광산업 연구개발	광통신부품시험생산센터 반도체광원시험생산센터 광부품시험인증신뢰성평가지원센터
	한국생산기술연구원 호남본부	생산기술 및 금형	금형트리아아웃센터
	한국전자통신연구원 호남본부	정보통신	-

구분	기관명	중점분야	비고
	한국전기연구원 광주분원	에너지 및 전기분야	추진 중
	한국에너지기술연구원 광주바이오에너지연구개발센터	바이오에너지	-
	전자부품연구원 광주전남본부	전기전자 연구개발	디지털컨버전스부품센터 차세대 DC전기전자산업육성센터 에너지변환연구센터 IT융합부품연구센터
	자동차부품연구원 광주전남본부	자동차산업	-
	광주전남연구원	정책연구	-
	전남녹색에너지연구원	에너지신산업 융합연구	에너지밸리 분원
	에너지밸리산학융합원	에너지 관련 산학연	-
	에너지신기술실증센터	에너지 신기술 개발지원	추진 중
지원 기관	광주테크노파크	지역산업 육성 및 지원	차세대자동차전장부품생산지원센터 생체의료소재부품센터 생활지원로봇센터 3D융합상용화지원센터
	광주지방중소기업청	중소기업 지원	-
	광주중소기업진흥공단	중소기업기술 지원	-
	한국산업단지 광주지역본부	산업개발 및 관리	-
	광주상공회의소	지역상공업 지원	-
	한국무역협회 광주전남지역본부	무역업무 지원	-
	광주창조경제혁신센터	창의경제산업 육성	-
	광주그린카진흥원	자동차산업 육성	-
	광주디자인센터	디자인산업 지원	-
	광주정보문화산업진흥원	정보문화산업 지원	-
	한국광산업진흥회	광산업 지원	-
	한국전기산업진흥회	에너지밸리활성화 지원	-
	한국금형산업진흥회	금형산업 지원	-
	광주연구개발특구본부	연구기관 기술이전	-
	광주과학기술교류협력센터	지역 R&D 조사분석	-
	전남테크노파크	기술지원 및 오픈랩	-
전남실감미디어산업지원센터	실감미디어 관련 지원	-	

구분	기관명	중점분야	비고
	빛가람 창조경제 혁신센터	에너지 벤처육성	-
	전남글로벌게임센터	게임콘텐츠시험	-
	에너지밸리기업개발원	에너지밸리 입주기업 연구지원	-
	혁신도시발전센터	혁신도시 운영 및 관리	추진 중
대학	전남대학교	인력양성 및 산학연	산학협력선도대학육성사업단 공학교육혁신센터 광소재부품연구센터 미래생체용소재부품사업단
	조선대학교		중소기업산학협력센터 레이저응용국제공동연구센터 산업융합특성화인재양성사업단 부품산업테크노센터 차과용정밀장비및부품 지역혁신센터 생체의료용소재부품산업기업지원사업단
	호남대학교		산학협력선도대학육성사업단
	광주대학교		지역특화청년무역전문기양성사업단 R&D융합생활소품육성사업단 에너지인력양성사업단 공용장비지원센터
	남부대학교		웰니스CoBe풀뿌리사업단 제조기반공정혁신지원사업단
	송원대학교		-
	한국폴리텍V대학		-
	보건대학교		-
	조선이공대학교		-
	동신대학교		에너지융합대학

자료: 광주광역시·전라남도(2018), 광주·전남공동혁신도시 발전계획

이 중 에너지 분야의 주요 혁신 주체 현황을 정리하면 한국전력공사 등의 공공기관을 비롯하여 연구소, 지원기관, 대학 등을 총망라하여 16개 기관이 있다. 에너지 신기술 관련 연구개발, 관련 기업에 대한 직·간접적인 지원, 인력양성 등을 중심으로 기능적으로 상호 연계되어 있는 주체들이다.

표 4-13. 광주·전남 혁신도시 내 에너지 분야 혁신 주체 현황

구분	이전공공기관 및 혁신기관 현황
에너지	한국전력공사, 한전KDN, 한전KPS, 한국전력거래소, 한국전기산업진흥회, 전남녹색에너지연구원, 빛가람창조경제혁신센터, 에너지밸리기업개발원, 에너지밸리산학융합원, 에너지신기술실증센터, 한국생산기술연구원, 한국전기연구원, 한국에너지기술연구원, 전자부품연구원, 광주과학기술원, 동신대 에너지 융합대학

자료: 광주광역시·전라남도(2018), 광주·전남공동혁신도시 발전계획, p.102

3) 기술개발

광주·전남 혁신도시의 이전공공기관 중 10개 기관이 자체적인 R&D기능을 보유하고 있는 것으로 나타난다. 지역 내 소재하는 16개 이전공공기관 중 과반이 조직 내 또는 부설 연구원 등을 통해 연구기획 및 개발, 지원 역량을 갖추고 있으나 전국 평균에 비해서는 다소 부족한 편이다.

표 4-14. 광주·전남 혁신도시 내 이전공공기관 R&D 기능 현황

(단위: 개, %)

구분	R&D 기능 보유기관		이전기관 중 R&D기능 보유기관 비율
	R&D 및 조사기능 보유기관	부설연구원 보유기관	
전체	68	20	60.2
광주 전남	9	1	56.3

자료: 국토교통부 내부자료를 인용한 윤영모 외(2018:67)를 재인용함

그중 한국전력공사는 기술개발 측면에서 독보적인 우위를 차지하는 기관이다. 2020년 6월 말 현재 한국전력공사 특허거래소에 따르면 한국전력의 보유기술은 크게 두 가지로 산업재산권과 프로그램으로 구분된다. 먼저 전자의 경우, 지능형전력망, 송변전 등 여러 분야에서 총 6,228개의 재산권을 보유하고 있으며 후자인 프로그램 관련 기술보유 수는 1,756건에 달한다. 현재 한국전력은 자체 보유하고 있는 지적재산을 산업체 등 제 3자에게 양도 및 허용하여 상용화하고 있다.

표 4-15. 한국전력공사 특허기술 보유 현황(산업재산권) (단위: 개)

구분	화력 발전	전력 계통	송변전	배전	토목 건축	전기 응용	지능형 전력망	전력 통신 보안	신재생 에너지	원자력 발전	기타
보유 건수	724	177	459	404	208	232	197	198	224	130	202

자료: 한국전력공사 특허거래소 <https://tech-transfer.kepco.co.kr/> [2020년 6월 24일]

4) 네트워킹

광주·전남혁신도시 내 네트워킹을 지원하는 기업지원 서비스 기관은 혁신도시지원단, 광주전남연구원, 테크노파크 등이 있다. 먼저, 혁신도시지원단은 혁신도시 운영 및 지원에 관한 공공기관 내 조직으로 광주광역시 혁신도시협력추진단, 전라남도 혁신도시지원단, 나주시 혁신도시교육과가 있다. 광주광역시 혁신도시협력추진단은 균형발전정책과가 담당하며 혁신도시 연계 협력을 위한 총괄계획 수립, 혁신도시 공동발전기금 조성 및 발전재단 설립, 정주 여건 개선 및 지원, 빛가람페스티벌 개최 등을 지원한다. 전라남도 혁신도시 지원단은 사업소 형태의 부속기관으로 행정지원, 시설지원, 도시육성팀으로 크게 구성된다. 이밖에 전라남도 한전공대설립지원단이 별도 구성되어 한전공대설립지원 관련 업무 전반, 한전과의 협업 진행 등을 담당하고 있다. 마지막으로 나주시는 미래전략산업국 내 혁신도시교육과를 중심으로 혁신도시 육성, 인재육성, 스마트도시팀, 한전공대설립지원 T/F 팀을 마련하고 관련 업무를 담당하고 있다.

표 4-16. 광주·전남 혁신도시 내 혁신도시지원단 현황

구분	조직	비고
광주광역시 혁신도시협력추진단	균형발전정책과(기획/지원/균형발전)	-
전라남도 혁신도시지원단	혁신도시지원단(행정/시설/도시육성)	한전공대설립지원단 별도 존재
나주시	혁신도시교육과(혁신도시육성/인재육성/평생교육/ 스마트도시/한전공대설립지원TF)	

자료: 각 기관 홈페이지 검색 [검색일자: 2020년 7월 17일]

광주·전남지역의 싱크탱크로서 기능하는 광주전남연구원은 지역경쟁력 향상과 지역민의 삶의 질 제고, 시도 상생발전을 위한 정책연구기관으로 2007년 광주, 전남지역으로 분리된 채 존재했던 연구기관이 2015년 9월 통합 출범하였다. 혁신도시 지원과 관련하여 광주전남연구원은 ‘빛가람혁신도시 발전계획 수립’, ‘빛가람혁신도시 백서 발간’ 등은 물론 자체적으로는 ‘빛가람 혁신도시 성장과 과제’라는 기획과제를 마련하여 꾸준히 혁신도시 지원을 위한 연구 역량을 구축하고 있다.

표 4-17. 광주전남연구원 혁신도시 관련 연구목록

연도	연구목록	비고
2015	혁신도시 이전 정보문화산업 기관 연계 콘텐츠산업 육성방안	정책
	빛가람 혁신도시 성장을 위한 광주전남 공동 협력 과제	정책
2016	빛가람혁신도시 교통 접근성 제고방안 연구	정책
2018	빛가람혁신도시 성장과 과제	기획
	빛가람혁신도시 발전계획 수립	수탁
2019	빛가람혁신도시 백서 발간	수탁
	에너지밸리 강소연구개발특구 육성 및 개발계획 수립	수탁

자료: 광주전남연구원 자료검색 [검색일자: 2020년 7월 17일]

테크노파크는 지역의 기업, 대학, 연구기관, 지자체 간 유기적인 네트워크를 토대로 혁신역량들의 지식 창출 및 기술혁신을 촉진하는 기관으로 산학연 공동연구개발, 창업보육 등은 물론 기술혁신의 인프라 구축 및 각종 지원사업 등을 추진하고 있다. 광주전남혁신도시시는 광주 테크노파크, 전남 테크노파크라는 두 개의 기관이 있고, 기관별 성격 및 기능은 유사하나 기술지원사업과 같은 세부 추진 사업은 지역 특성에 따라 차이가 존재한다.

혁신도시 기업지원과 관련하여 광주테크노파크와 전남테크노파크는 혁신도시 공공기관연계 육성사업을 담당한다. 혁신도시 내 이전공공기관과 연계하여 지역 내 산·학·연 혁신생태계를 조성하고 지역산업의 경쟁력 강화에 기여하고자 하는 본 사업의 특성상 주관기관은 혁신도시 내 지역산업 지원생태계 조성이 가능한 기초 인프라를 갖춘 기관만이 가능하다. 이에 광주테크노파크와 전남테크노파크는 담당 부서와 인력을 마련하고 체계적인 지원을 위해 노력하고 있다. 구체적으로 광주테크노파크는 지역산업육성실 내 혁신클

리스터사업부가, 전남테크노파크는 국가혁신클러스터지원센터가 본 사업을 담당한다.

3. 가치사슬 구조

1) 중핵기관으로서 한국전력공사

한전은 전원개발 촉진, 전력수급 안정화, 국민경제 발전에 기여함을 목적으로 한국전력 공사법에 의해 설립된 법인이며, 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 시장형 공기업으로 분류되어 있다. 지속가능경영, 윤리경영, 녹색환경경영, 사회책임경영을 모토로 전사적인 SR(Social Responsibility) 활동을 벌이고 있다.

2) 공동사업의 운영

광주전남 공동혁신도시 발전계획(2018)에 따르면, 광주전남 혁신도시의 특화발전 방향은 에너지 중심 도시이다. 에너지밸리 중심의 에너지신산업을 육성하고, 에너지 관련 기업 유치 등으로 500개 기업을 유치하는 하는 것으로 목표로 삼고 있다.

그림 4-3. 광주전남 혁신도시 특화발전 방향 및 목표



자료: 광주광역시·전라남도(2018), 광주·전남공동혁신도시 발전계획

(1) 에너지밸리 조성

한국전력공사는 지난 2015년 본사를 전남 나주로 이전하면서 급변하는 세계 에너지시장을 선도하기 위해 에너지밸리 조성사업을 추진하기 시작하였다. 에너지밸리 조성사업이 성공적으로 추진될 수 있도록 한전은 에너지밸리 조성사업을 지원하는 핵심부서로 상생발전본부에 에너지밸리추진실은 두어, 에너지 관련 기업유치, 에너지밸리 기업들의 안착 지원 등의 업무를 수행하고 있다.

그림 4-4. 에너지밸리의 공간적 범위



자료: 에너지밸리 플라자(<https://www.energyvalley.kr>) [2020년 9월28일 검색]

에너지밸리 조성사업은 ‘글로벌 스마트 에너지 허브’ 조성을 목표로, 지방자치단체와 협조하여 광주·전남 혁신도시와 인근 4개 산업단지에 에너지신산업¹¹⁾ 위주의 기업, 연구소 등을 유치하여 지역경제 발전과 일자리 창출에 기여하는 프로젝트이다. 한전은 이 사업

11) 에너지신산업은 ESS, AMI, LVDC, HVDC, 전기차 충전 인프라, 신재생에너지 등을 말한다(한국전력공사(2020)).

의 목표를 달성하기 위해, 2015년부터 지방자치단체, 투자유치 대상기업, 에너지 전문가, 주요 거점대학 관계자들과 협력적 네트워크를 구축해오고 있다. 에너지밸리의 공간적 범위는 광주전남 공동혁신도시 이외에도 나주혁신산단, 나주신도일반산단, 광주도시첨단 국가산단, 광주도시첨단 지방산단 등 인근의 4개 산업단지를 포함하여 지역 상생발전에 기여하고 있다.

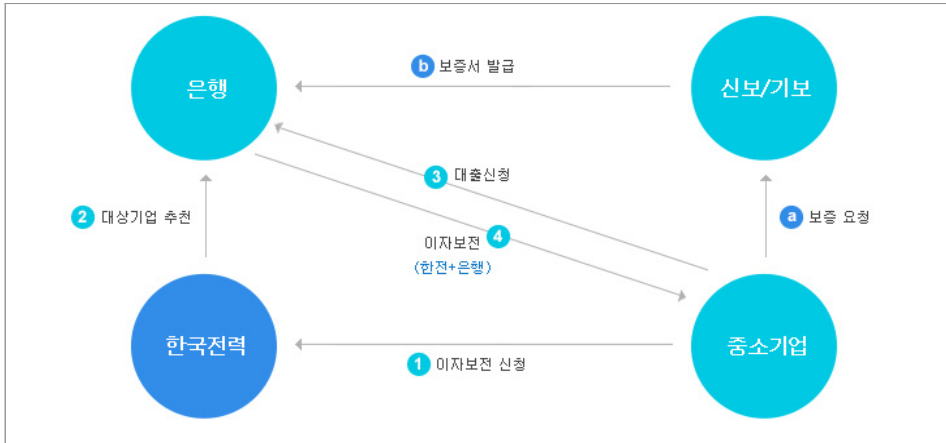
한전은 에너지밸리 기업 유치 및 투자기업 안착 지원을 위해 자금 지원, 판로 지원, 인력양성 등의 지원체도를 운영 중에 있다. 한전에서 총 2,000억 원의 자금을 예탁하여 에너지밸리 투자기업들의 대출이자를 감면해주는 ‘예탁형 이자지원제도’를 활용한 자금 지원과 지역제한 경쟁을 통한 우선구매, 우수 기능인력 양성을 위한 인력양성 지원사업 등을 추진하고 있다. 특히 한전과 지자체, 유관기관의 핵심역량을 활용해 투자기업의 R&D 및 사업화 역량을 제고시키고 해외시장 진출을 적극 지원하는 등 자체 경쟁력을 강화시키기 위한 지원사업을 추진하고 있다. 판로 지원에는 나주혁신산단이 지방중소기업 특별지원지역으로 지정되어 있어, 한전은 제한경쟁을 통해 연간 구매물량의 최대 20%까지 혁신산단에 입주한 중소기업 제품을 구매하고 있다.

표 4-18. 예탁형 협력기업 이자지원제도

구분	내용	비고
지원자금	한전의 예탁금 2,000억 원	기업은행 1,500억 원 광주은행 500억 원
지원방법	한전의 예탁금 금리를 활용하여 중소기업 대출이자 금리 감면	평균 감면금: 약 2.5%
지원한도	기업당 최대 20억 원	나주혁신산단내 과밀업종 제조사: 10억 원 한도
지원기간	2021년 8월	
신청방법	협력은행 영업점 방문	
지원대상	에너지밸리 투자를 이한 시설자금이 필요한 협약기업	투자이행 완료 또는 진행 중인 기업에 한함

자료: 에너지밸리 플라자(<https://www.energyvalley.kr>) [2020년 9월28일 검색]

그림 4-5. 한전의 예탁형 협력기업 이차지원제도



자료: 에너지밸리 플라자(<https://www.energyvalley.kr>) [2020년 9월28일 검색]

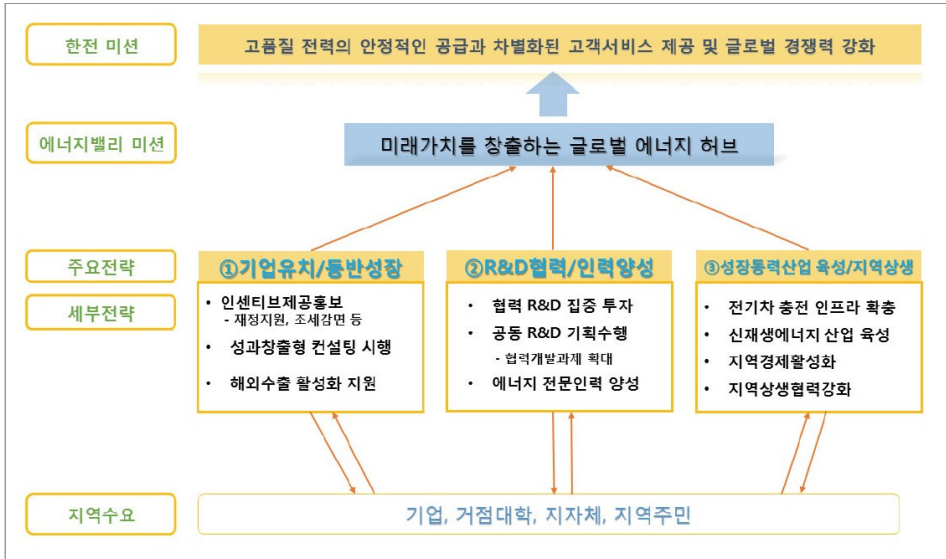
한국전력의 구체적인 자금 지원 내역을 살펴보면, 중소기업육성자금 지원으로 2,000억원, 에너지밸리 관련 투자펀드로 880억 원을 운용하고 있다. 중소기업육성자금 지원은 에너지밸리 투자를 위한 시설자금이 필요한 협약기업(단, 투자이행 완료 또는 진행 중인 기업에 한하여 자금 지원)에 신용도 등에 따라 2.2%~3.5% 대출이자 금리를 감면해주고 있다. 에너지밸리 관련 펀드 출자는 한전이 515억 원을, 기타 기관이 365억원을 출자하여 총 880억 원의 펀드를 에너지 관련 중소기업에 투자하고 있다.

표 4-19. 에너지밸리 관련 중소기업 육성펀드

구분	투자대상	펀드규모
에너지밸리펀드	전력·에너지 및 관련 ICT 기업 - 광주·전남 이전 예정기업에 50% 투자	250억 (한전 200억)
맞가람펀드	광주·전남 소재 중소 및 벤처기업 - 업종 제한 없음	130억 (한전 50억)
에너지신산업펀드	에너지신산업 및 융복합 기업	500억 (한전 265억)

자료: 에너지밸리 플라자(<https://www.energyvalley.kr>) [2020년 9월28일 검색]

그림 4-6. 한전의 미션과 에너지밸리 사업의 미션 및 세부 프로그램의 연계성



자료: 김석은 외(2017)

한전의 에너지밸리 조성사업은 한전을 중심으로 민간기업, 지자체, 지역대학의 상생 협력으로 지역경제 활성화를 추진에 성공한 대표적 사례이다. 2014년 기획재정부의 공공기관 경영평가에서 10대 혁신도시에 이전한 공공기관 중 유일하게 기관의 중장기 경영전략 및 단기 경영목표와 연계한 지역사회 상생협력 사업을 추진하고 있다고 평가받고 있다(기획재정부, 2015). 기관의 설립목적과 전략에 맞지 않는 사회적 책임 활동들로 단편적이고 주먹구구식인 자선사업으로 귀결되고 마는 여타의 공공기관의 사회공헌활동과 대비되게 한전의 에너지밸리 사업은 한전의 핵심기능과 연계되어 지속가능한 지역발전사업을 실현해나간 사업으로 평가받고 있다(김석은 외, 2017).

2020년은 코로나19로 인해 기업 유치 활동이 어려웠음에도 상반기 35개사를 추가 유치하여, 현재 465개사와 투자협약을 맺고 있다. 그러나 투자실행기업은 243개사 52%로 투자 실행률 제고를 위해서 한전 위주가 아닌 공공기관 및 유관기관의 지원확대, 지자체의 공동 노력이 수반되어야 한다. 한전 에너지밸리추진실장에 따르면, 지난 5년간 한전이 진행해

온 에너지밸리 조성사업은 500개 기업 유치를 목표로 한전이 주도하여 중소기업 위주의 양적 성장과 한정된 분야의 자원으로 기업을 지원 육성하는 것이 주된 내용이었다면, 2021년 이후 에너지밸리 조성은 한전과 지자체·유관기관이 상호 협력하여 유치 기업이 투자를 실행할 수 있도록 질적 성장을 이루는데 노력을 기울여야 할 것이라고 한다 (Electric Power, 2020).

(2) 에너지밸리기업개발원 설립·운영

2015년 이전공공기관인 한국전력공사, 한전KPS, 한전KDN과 전남 나주시, 광주광역시, 유관기관인 한국전기산업진흥회와 기초전력연구원은 에너지신산업 생태계를 조성하고 에너지기업 경쟁력을 강화하여 글로벌 기업으로 육성하기 위한 동반성장 플랫폼으로 에너지밸리기업개발원 설립을 위한 협력 협약서를 체결하였다. 2015년 12월, 한전 에너지밸리기업개발원 운영관리 위탁기관으로 한국전기산업진흥회가 지정되어 운영되었으며, 2016년 4월 에너지밸리기업개발원으로 명칭 변경하여 운영되고 있다.

에너지밸리기업개발원은 현재, 이전공공기관인 한국전력공사, 한전KPS, 한전 KDN과 광주 및 전남 광역자치단체, 나주시, 관련 협회인 한국전기산업진흥회 등이 공동 출연하여 설립하였으며, 관리·운영은 한국전기산업진흥회가 담당하고 있다.

에너지밸리기업개발원의 주요 사업은 창업육성, 인력양성, 에너지신산업 R&D, 투자기업지원, 사업화 지원, 경영 컨설팅 등이다. 창업 육성은 에너지신산업분야 스타트업을 발굴하여 타겟기업을 집중 육성하는 사업인데, 현재 수행하고 있는 주요 사업은 한국전력공사의 에너지 스타트업 육성사업, 한전KDN의 에너지 ICT 4.0 스타트업 지원사업, 광주전남 공동혁신도시 OpenLAB 조성사업 등이 있다. 인력양성 사업으로는 에너지신산업 및 S/W분야의 다양한 맞춤형 교육과정을 운영하고 있다. 한국전력공사가 주관하는 에너지신산업 전문인력 양성교육(광주전남 에너지 관련학과 3,4학년 대상 에너지신산업 분야 전문교육), 빛가람 Software 아카데미(광주전남 ICT 관련학과 3,4학년 대상 ICT Software 융복합 분야 전문교육), 에너지신산업 우수기능인력 양성교육(광주전남 에너지 관련 특성화고 및 전문대학생 기능인력 양성교육) 등의 교육 프로그램을 실질적으로 수행하고 있다.

그림 4-7. 에너지밸리기업개발원 주요 사업



자료: 한국전력공사(2020), 에너지밸리 조성사업 및 투자기업 지원제도: 에너지밸리 플라자 (<https://www.energyvalley.kr>) [2020년 9월28일 검색]

(3) 에너지신산업분야 인재양성

에너지신산업에 특화된 우수인재 양성 및 역량 강화를 위해 이전공공기관-대학-자치단체-기업 등이 협력하여 산학융합지구 조성, 실무형 대학 교육 프로그램 등을 운영하고 있다. 한국전력공사와 에너지밸리기업개발원이 협력하여 2015년부터 광주·전남 소재 대학생을 대상으로 ‘학점연계 에너지신산업 전문인력 양성과정’을 운영 중이다. 이 과정은 우수한 에너지신산업 관련 전문인력 양성을 통해 에너지밸리의 기업 유치 및 입주기업의 조기 안착을 촉진하고 지역의 일자리 창출에 기여하는 것을 목적으로 한다. 교육대상은 광주·전남지역 소재 대학교의 3~4학년 학생들로, 산업계 수요를 반영한 학점 연계형 16주차 교육 프로그램으로 구성된다. 2015년부터 교육과정을 운영한 이래 2018년까지 약 600여 명이 수료하였으며, 수료생 중 약 20%가 유관기업에 취업하는 성과를 보이고 있다(윤영모 외, 2018).

표 4-20. 에너지신산업 전문인력 양성과정 추진실적

구분	2015년	2016년		2017년		2018년	합계
	1기(명)	2기(명) 개론 + 심화	3기(명) 개론 + 심화	4기(명) 개론 + 심화	5기(명) 개론 + 심화	6기(명) A반 + B반	
수료인원	54	116	96	114	123	123	626
취업인원	27	36	34	12	16	-	125
취업률	50.0%	31.0%	35.4%	10.5%	13.0%	-	20.0%

자료: 에너지밸리기업개발원 내부자료(2018), 여기서는 운영모 외(2018)에서 재인용

2016년부터는 산업체 현장에 필요한 핵심 실무 교육을 위해 ‘에너지밸리 현장적용기술 우수기능인력 양성과정’도 운영 중이다. 이 과정은 에너지밸리 입주기업의 현장 기능인력 수요를 반영하여 산업체 현장에서 직접·즉시 활용 가능한 핵심실무 교육을 목표로 개설하였다. 교육대상은 광주·전남지역 공업고등학교 3학년 및 폴리텍대학 1~2학년이며, 강사진은 기업체·대학·한국전력공사 등의 실무 전문가 등으로 구성되어 있다. 교육과정은 신재생에너지 동향 및 전망, ESS, 신송전기술(HVDC), 마이크로그리드, 전력설비 관련 IoT, 지능형 전력망 등과 관련된 이론 및 실습 과정, 전력기자재 제조업체 견학프로그램 등으로 구성되어 있다(운영모 외, 2018).

표 4-21. 에너지밸리 현장적용기술 우수기능인력 양성과정 추진실적

구분	2016년(1기)	2017년(2기)	2017년(3기)	2018년
수료인원(명)	80	183	98	361
취업인원(명)	40	78	15	133
취업률(%)	50.0%	42.6%	15.3%	36.8%

자료: 에너지밸리기업개발원 내부자료(2018), 여기서는 운영모 외(2018)에서 재인용

(4) 햇살행복발전소 지원

‘햇살행복발전소’ 지원 사업은 한전이 태양광발전소를 세워 사회적 경제 조직의 자립 기반을 지원하는 사업이다. 협동조합, 사회적 기업 등 사회적 경제 조직이 제공하는 부지에 한전이 태양광발전소를 건설하여 기부하는 형식이다. 건설이 완료되면 태양광발전소의 소유·운영 권한, 수익은 모두 사회적 경제 조직에 속하게 된다¹²⁾.

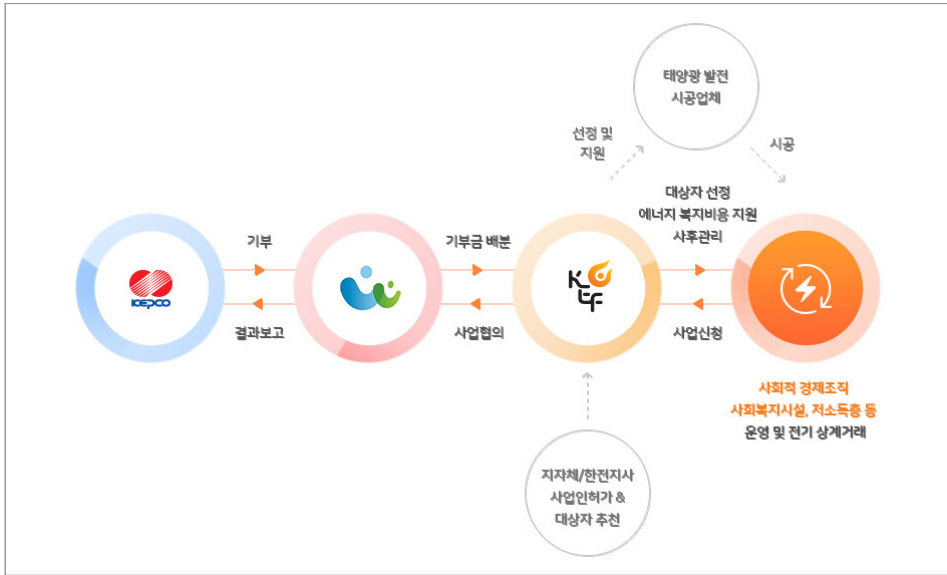
태양에너지는 기존 에너지에 비해 환경 유해물질 배출이 없고, 에너지원이 무한하다는 장점이 있는 대신, 초기 투자 비용이 높아서 작은 마을이나 기업, 사회적 기업, 개인 주택 등에서는 쉽게 설치하기 어렵다는 단점이 있어 왔다. 이에 한국전력이 투자 비용 때문에 발전소 및 패널 설치가 어려운 곳에 햇살 행복 설비 지원사업을 추진하고 있다. 이 사업은 크게 발전소 지원사업과 패널 지원사업으로 구분되는데, 발전소 지원사업은 농어촌 사회적 경제 기업에 100kW 이내의 태양광발전소를 무상으로 지어주며, 여기서 나온 전력 판매 수익금을 해당 기업에 지원해주는 방식이며, 패널 지원사업은 농어촌 복지시설이나 취약 계층 가구에 250W~10kW의 태양광 패널을 무상으로 설치하고, 에너지 사용 비용을 절감해주는 방식이다. 100kW 기준 연간 2,000만 원 내외의 수익이 발생한다고 한다.

한국전력공사의 기부금을 활용하여, 대·중소기업·농어업협력재단이 지원사업 프로젝트를 종합관리하고, 한국에너지재단이 프로젝트를 수행하고 있다. 세종시 연기면 (주)장남 기업을 시작으로, 2019년 9월 전북 진안군에 위치한 사회적 기업 (유)나눔푸드에 50호의 햇살행복발전소가 건립되었다. 햇살행복발전소 지원사업은 에너지 공기업인 한국전력공사의 기업 특성을 반영한 대표적 사회공헌사업으로서, 광주전남 지역뿐만 아니라, 전국의 사회적 경제 조직을 지원하는 사업이다.

특히 햇살행복발전소 지원사업은 단순히 설비 지원에서 끝나는 것이 아니라, 지역 공동체에도 기여하고 있는데, 완공된 태양광 발전소를 통해 얻은 전력판매 수입이 다시 지역 일자리 창출이나 복지에 사용되면서 지역경제를 활성화시키는 순환구조가 이루어지기 때문이다. 50호 햇살행복발전소가 건립된 (유)나눔푸드 또한 발전소 수익금은 장애인 및 취약계층의 고용과 지역사회에 환원하는 활동에 사용할 계획이라고 한다.

12) 신동아 2020년5월

그림 4-8. 햇살행복발전소 지원사업 프로세스



자료: 한국전력 햇살행복 발전설비 지원사업 홈페이지(<https://solar.koref.or.kr/plant/index.do>) [2020년 9월28일 검색]

3) 조직간 협의

에너지밸리 조성을 위해 2016년 7월 국무총리를 위원장으로 한 에너지밸리위원회가 발족되어, 산업계, 학계, 언론계, 에너지밸리 추진기관 대표 등을 위원으로 한 위원회가 구성된 한편, 그 아래 실행기관으로서 에너지밸리 포럼이 구성되었다. 동 위원회는 에너지밸리의 성공적 조성을 위한 자문과 기업생태계 조성을 위한 특별법 제정, 투자유치계획, 인력양성 방향, 에너지산업 육성 방향 등을 주제로 2017년 4월까지 총 세 차례가 개최되었다(전라남도, 2017).

중앙단위의 에너지밸리위원회의 협의 뿐만 아니라, 지역의 이해관계자들이 참여하는 에너지밸리 대토론회를 실시하여 산업생태계의 선순환 구조 운용에 기여하기도 하였다. 2015년부터 시행된 에너지밸리 대토론회에는 한전뿐만 아니라, 투자기업, 지역전문가 및 산학연 전문 인사, 지방자치단체, 중앙정부 관계자들이 패널로 참석하여 에너지밸리 사업

에 대한 구체적인 계획에 대해 의견을 수렴하고 사회적 공감대를 이끌고자 하였다(한전, 2015). 에너지밸리 조성이라는 대규모 사업의 성공에는 한전이라는 이전공공기관 뿐만 아니라, 국가 및 지방자치단체, 기업, 연구기관, 대학 등 다양한 지역의 이해관계자들의 적극적인 지원이 있어야 가능했음을 시사해준다(김석은 외, 2017).

대토론회 이외에도 유치한 투자기업과의 지속적인 소통의 장을 통해 상생협력과 동반 성장에 대한 구체적인 협의를 이어나가기도 하였다. 에너지밸리 유치 중소기업 간담회를 통해 현장의 애로점과 건의사항을 듣고 이들을 위한 제도개선을 추진해오기도 하였다. 예를 들어 중소기업의 진입장벽 완화를 위한 등록서류 간소화 및 등록일정 단축, 소상공인에 대한 납품실적 평가 시 기본점수 부여를 통한 경쟁력 강화, 한전 구내식당 위탁계약 시 대기업 배제 등 중소기업과의 동반성장을 위한 기반 구축에 중소기업 간담회가 주요 역할을 담당하고 있었다.

이밖에 광주광역시, 전라남도, 나주시와 관련 기업·기관들과 에너지밸리 기업투자 협약을 체결하여, 2020년 8월까지 한전이 에너지밸리에 투자유치를 이끌어낸 기업 수는 총 465개에 이르고 있다. 한전은 이후에도 에너지신산업의 모체가 되는 앵커기업과 미래 유망벤처기업을 적극 발굴하고, 대기업의 공급사들을 에너지밸리로 모아 2020년까지 500개 기업을 유치할 계획이라고 밝히고 있다(Electric Power, 2020;2019; 2018).

이상이 에너지밸리 사업추진을 위한 조직간 협의 내용이었다면, 광주전남공동혁신도시의 일반적인 협의체로서 빛가람혁신도시 공공기관장 협의회는 2014년 12월 출범했다. 공공기관장 협의회 출범식에는 광주광역시장, 전남도지사, 광주시교육감, 전남도교육감, 나주시장 등 지역 기관장 5명과 한국전력공사, 한국농어촌공사, 한국농수산식품유통공사 등 이전공공기관장 16명 참석한 민관 협력 협의체이다. 2014년 출범식 당시, 규약을 의결하고 협의회장으로 지자체 단체장 대표로 전남도지사과 이전기관 대표로 한국농어촌공사장을 초대 협의회 공동회장으로 선임하였다(나주시, 2019).

빛가람혁신도시 공공기관장 협의회는 혁신도시 초기단계의 소통의 장의 역할을 수행하여, 부족한 정주 여건을 확충하기 위한 이전기관들의 어려움을 해결하기 위한 폭넓은 협력 체계를 구축한 사례이다. 혁신도시 시즌 2 시기에 들어서서 2018년 개최된 제6차 빛가람 혁신도시 공공기관장 협의회에서는 혁신도시 조성·발전에 관한 특별법 개정에 따른 혁신

도시 현안을 협의한 후, 2018년 공동추진과제로 빛가람 페스티벌 개최, 로컬푸드와 친환경 농산물의 공공급식 이용 등을 협의하기도 하였다(나주시, 2019).

4) 조직간 상호거래

전국에 산재해 있는 에너지 유관기관을 광주·전남지역으로 유치하기 위해 한전, 지자체, 중앙정부는 에너지신산업 생태계 구축을 위해 체계적인 역할을 수행하고 있다. 우선 중앙정부와 지자체는 광주·전남지역으로 이전하는 기업에게 입지제공과 설비투자를 지원하고, 각종 세제 혜택을 주고 있다. 한국전력공사는 에너지밸리 기업들의 안착 지원의 일환으로 지역제한 경쟁을 통한 우선구매 지원을 통해 에너지밸리에 입주한 중소기업 제품을 우선구매하고 있다.

특히 나주혁신산단은 지방중소기업 특별지원지역으로 지정되어 있어, 한전은 제한경쟁을 통해 연간 구매물량의 최대 20%까지 혁신산단에 입주한 중소기업 제품을 구매하고 있다. 한전의 연간 발주계획은 에너지밸리 플라자를 통해 고시되어, 납품을 희망하는 중소기업들이 상시 참여할 수 있도록 운영하고 있다.

표 4-22. 지방중소기업특별지원지역의 중소기업제품 우선구매 제도

구분	내용	비고
법적 근거	중소기업진흥에 관한 법률 제62조의 23 중소기업특별지원지역의 지정	
관련고시	중소기업청 고시 2015-17 및 2016-51 및 2018-18	
대상지역	나주혁신산업단지, 나주일반산업단지 등 전국 11개 산업단지	2020년 재지정
운영기간	지정일로부터 5년간(2015.3~2020.3)	연장가능
지원혜택	• 수의계약(지자체), 제한경쟁(공기업) 가능 • 법인세 및 소득세 감면(4년간/ 50%) 등	- 목포대양산단 제외

자료: 에너지밸리 플라자(<https://www.energyvalley.kr>) [2020년 9월28일 검색]

이 밖에도 한전은 공기업으로서 사회적 책임구현과 역할 제고를 위해 중소기업기본법 제2조에 따른 중소기업에 대해 다양한 중소기업 동반성장사업 지원 혜택을 부여하고 있다. 기술 수준이 상대적으로 취약한 중소기업의 생산 기술력을 보강하고, 한전의 연구개발 성과기술의 실용화 및 사업화 촉진을 위해 중소기업 동반성장 지원사업을 실시하는 것이다. 이는 에너지밸리 유치 기업에 한정된 지원사업이 아닌, 업종 특성 등의 조건을 충족한 중소기업 전체에 대한 지원사업이지만, 상시 근로자 수 또는 매출액 등 기준을 충족하는 중소기업은 한전의 동반성장 지원사업을 통해 한전과 거래할 수 있다.

그림 4-9. 한전의 중소기업 동반성장 지원사업



자료: 한국전력공사 홈페이지 <http://home.kepco.co.kr/kepco/main.do> [2020년 9월28일 검색]

단, 중소기업 동반성장을 위한 한전의 지원제도들은 ‘협약기업과 사전 협의 없이 변경될 수 있다’고 플랫폼에서 고지하고 있는 만큼, 한전과 중소기업 간의 상호거래는 쌍방간의 거래이기보다는 한전에 의해 주도되는 조직간 거래이다.

표 4-23. 중소기업 동반성장 지원사업

구분	내용
협력연구개발사업	한전의 배전, 송변전, 정보통신 분야의 신제품, 신기술·신공법 연구개발 지원 및 개발제품 구매
해외마케팅 지원사업	수출촉진회 및 전시회 사업, 해외 현지화 사업 개발, 해외 베이스캠프 지원 사업 등
품질경쟁력 강화사업	전력 기자재 품질개선 및 시공품질 향상을 위한 인증획득 비용 지원
기술개발 촉진사업	기술개발 촉진을 위한 공인기관 시험비용 지원
생산자금 지원사업	파워에너지론, 빛가람에너지론, 네트워크론, 공공구매론, 다함께성장론
중전기 기술개발 지원사업	기술개발자금 지원사업, 중전기 수출보험(보증)료 지원사업, 수출 중소기업에 대한 생산원부자재 융자지원 사업
성과공유제 사업	KEPCO, 중소기업간 사전협약에 따라 목표를 정하고 공동의 노력으로 성과 달성시 이를 공유하는 제도
기타 지원사업	기술자료 임치제도 지원, 전력기술지원 기동반 운영

자료: 에너지밸리 플라자(<https://www.energyvalley.kr>) [2020년 9월28일 검색]

5) 자원 교류

2015년 전남 나주로 이전한 이래, 한국전력공사가 추진한 에너지밸리 조성 등 다양한 공동사업의 사례에서 알 수 있듯이, 사업별로 이해당사자 간 다양한 인적·물적 자원교류가 이루어지고 있다.

광주·전남지역의 주요 거점 대학들과는 인재양성과 R&D 협력을 위한 MOU를 체결하는 등 공동연구를 통한 인적 자원 교류가 실시되고 있다. 전남대와 조선대 등 주요 거점대학들과 에너지 분야 과제 발굴에 공동의 노력을 기울이고 있으며, 지역인재 채용으로 청년들의 고용절벽을 극복하기 위해 한전형 고용 디딤돌 제도를 구축하여 광주·전남지역 25개 마이스터 고등학생 40명을 전력 분야 직무교육을 무료로 제공하고 지역의 협력 중소기업과 연계하여 인턴 채용 등의 프로그램도 마련하고 있다. 고등학생뿐만 아니라 동신대, 목포대, 전남도립대 대학생들도 1년 과정의 직무교육을 이수한 후 중소기업에 인턴으로 채용하는 취업 연계프로그램도 운영하고 있다. 또한 전남대와 조선대 등 대학생을 대상으

로 HVDC 전력신기술 워크숍을 개최하여, 이들 대학과 연계하여 전기공학 전공 대학생을 대상으로 에너지밸리 전문인력 양성프로그램 참가하도록 하고, 학점을 인정해주는 프로그램도 운영하고 있다.

에너지 부문 중소기업과는 중소기업 동반성장 지원사업 등으로 한전의 보유기술, 전문인력, 기술자금 등을 중소기업에 지원함으로써 중소기업의 생산 기술력을 보강하고, 전력용 기자재의 품질향상과 안정적 공급 기반 마련으로 상호교류하고 있다. 에너지밸리 입주 중소기업에 대해서는 지역제한 경쟁을 통한 우선구매 지원을 통해 중소기업 제품을 우선 구매함으로써, 에너지밸리 이전 기업과 자원 교류를 촉진하고 있다.

특히 한전은 이상의 지원 서비스들에 대한 정보를 관련 기관들이 손쉽게 이해하고 구득하여, 상호교류를 촉진할 수 있도록 에너지밸리 종합 포털사이트인 에너지밸리 플라자(<https://www.energyvalley.kr>)를 구축하고 있다.

에너지밸리 사업 및 주요 인프라 구축 현황, 투자환경 및 지원제도 등을 소개할 뿐만 아니라, 투자기업에 대한 온라인 투자상담(투자기업 ↔ 한전 및 지자체)도 실시하고 있으며, 투자기업별 기업 소개 및 제품 홍보 및 판로 지원 서비스까지 개설하고 있다. 협약기업의 홍보관을 개설하여 투자기업의 생산제품을 소개하고, 제작 의뢰까지 할 수 있도록 지원하고 있다. 광주·전남혁신도시로 이전한 에너지부문 중소기업들과 유관기관, 지자체 및 지역대학들은 해당 정보 플랫폼을 통해 에너지밸리에 관한 모든 정보를 구득할 수 있으며, 관련 사업에 참여할 수 있다.

4. 제도적 기반

1) 관련법 및 조례

2014년 한전이 광주전남혁신도시로 이전한 이후로, 유치한 중소기업의 경쟁력 확보를 위해 광주전남 혁신도시를 '중소기업특별지원지역'으로 지정될 수 있도록 입법 활동을 진행하였다. 현행법상 중소기업진흥에 관한 법률 제62조의 23(중소기업특별지원지역의 지정)에 의거, 특별지원지역에 입주한 중소기업은 최초 과세 연도부터 5년간 국세인 법인세

또는 소득세의 50%를 감면, 취득세·재산세 등 지방세 감면 혜택을 받을 수 있다.

2020년 중소벤처기업부는 전남, 전북, 강원 등 3개 지역 10개 산업단지를 지방중소기업 특별지원지역으로 신규 또는 재지정하여, 해당 중소기업은 법인세 또는 소득세, 개인 지방 소득세 등에 대해서도 감면을 받을 수 있을 뿐만 아니라, 중소기업이 직접 생산한 물품을 제한경쟁 입찰 및 수의계약으로 공공 입찰에 참여할 수 있다. 이 법률의 근거로 한전 등 공공기관은 산단 입주기업이 직접 생산한 물품을 제한 경쟁입찰 및 수의계약 방식으로 구매할 수 있다.

지자체별 관련 조례 현황을 살펴보면 2015년 11월 '광주광역시 에너지밸리 조성조례'가 제정되었다. 본 조례는 광주광역시 에너지밸리 계획수립, 인프라 구축, 인력양성, 기업지원, 협력사업 및 필요 사업비 지원 등의 내용을 담고 있는데, 지역기업이 에너지밸리 조성 사업 참여할 수 있는 기회를 늘림으로써 에너지밸리 조성사업의 실질적 혜택이 지역사회에 확산될 수 있도록 한 제도이다. 구체적으로 본 조례가 명시하는 대상, 범위 및 내용이란 한국전력공사 및 전력 관계사가 추진하는 에너지산업 육성사업 및 기술개발사업과 연계하여 광주광역시 내 해당 산업의 본사, 제조시설 또는 연구시설을 둔 기업을 대상으로 각종 지원사업 실시, 산업단지 조성, 산학연 협력체계 구축 등을 지원한다는 담고 있다.

표 4-24. 광주광역시 에너지밸리 조성 조례 지원내용

구분	내용
제6조 지원사업 등	① 시장은 에너지밸리 조성에 필요한 경우 다음 각 호의 사업에 출연·보조·용자 등을 할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 기술개발, 애로기술개발, 시제품 및 신상품 등 상용화 기술개발사업 2. 에너지산업 관련 유망기업 유치 사업 3. 에너지관련 전문연구기관 유치 사업 4. 에너지관련 집적화단지 및 기업, 연구기관, 지원기관 클러스터 조성사업 5. 에너지 전문인력 양성, 기업 창업·보육, 시험·인증 사업 6. 한국전력공사 등 광주·전남 공동혁신도시 이전기관 등과 함께 하는 지역 산업육성, 기술개발, 창업·보육, 기업지원과 에너지 체험공간 조성 사업 7. 그 밖에 시장이 에너지밸리 조성을 위해 필요하다고 인정하는 사업 ② 시장은 에너지밸리 조성과 에너지산업 육성을 위해 에너지관련 정부 출연 연구기관을 유치하는 경우 관련 법령이 정하는 바에 따라 사업비의 출연·보조 및 부지제공 등 필요한 지원을 할 수 있다.

구분	내용
제8조 산학연 협력체계 구축 등	<p>시장은 에너지밸리 조성을 위해 산학연 협력체계를 구축하고 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 한국전력공사 등 광주·전남 공동혁신도시 이전 기관·기업 및 관련 기업의 수요에 대응하는 전문인력의 양성사업 2. 신기술의 창출·확산을 위한 연구개발사업 3. 기업의 창업 및 전업을 위한 기술지원 및 자문 4. 기업 등으로 기술이전 및 자문 5. 에너지밸리 조성을 위한 기획 및 정책개발사업 6. 그 밖에 시장이 에너지밸리 조성을 위해 필요하다고 인정하는 사업
제9조 에너지관련 산업단지 조성 및 관리	<ol style="list-style-type: none"> ① 시장은 에너지산업의 육성을 위해 에너지 관련 직접화단지를 조성할 수 있다. ② 에너지 관련 산업단지의 조성지역은 시 일원으로 한다. ③ 산업단지의 유치업종은 제2조에 따른 에너지산업 및 에너지산업의 육성에 필요한 관련 업종으로 하되, 입주자격은 산업단지 관리기본계획으로 정한다.
제9조의 2 지역생산제품의 구매	<p>광주광역시에서 발주하거나 보조하는 에너지밸리 조성사업 추진 시 지역 생산제품을 우선 사용하도록 권장할 수 있다. 다만, 불합리한 사유로 역외 기업을 차별하지 아니한다.</p>

자료: 광주광역시 에너지밸리 조성 조례 [검색일자: 2020년 7월 20일]

이와 유사하게 2017년 3월 제정된 ‘전라남도 에너지밸리 조성 지원 등에 관한 조례’는 전라남도 차원에서의 에너지밸리 조성 지원의 근거다. 앞서 살펴본 광주광역시 에너지밸리 조성 조례와 마찬가지로 본 조례는 한국전력이 중심이 되어 광주·전남 혁신도시에 추진하고 있는 에너지밸리 조성과 에너지산업 육성을 위한 종합적인 행·재정적 지원 및 관리, 정책수립 등에 필요한 사항을 규정하고 산·학·연 협력체계 구축을 명시하고 있다. 주요 수혜 대상은 전라남도 내 해당 에너지 산업의 본사, 제조시설 또는 연구시설을 둔 기업이다.

한편, ‘나주시 에너지밸리지원에 관한 조례’는 광주광역시 조례와 같은 2015년 11월에 제정되었다. 성공적인 에너지밸리 조성을 위한 에너지 관련 정책·기술·산업의 개발과 육성 지원에 관한 사항을 규정하고 있다는 점에서 광주나 전남 에너지밸리지원에 관한 조례와 큰 차이점은 없다. 다만, 나주시는 에너지정책 자문위원회 설치 및 구성 등에 관한 내용을 통해 에너지정책 자문 및 에너지밸리 조성을 위한 자체적인 숙의기구 마련을 명시하고 있다.

표 4-25. 나주시 에너지밸리지원에 관한 조례 내 자문위원회의 설치 및 구성

구분	내용
제8조 설치	에너지정책 자문 및 에너지밸리 조성을 위하여 시에 에너지정책 자문위원회를 둔다.
제9조 기능	위원회는 다음과 같은 기능과 역할을 한다. 1. 나주시 에너지정책 개발 및 자문에 관한 사항 2. 에너지밸리 조성에 따른 정책의 개발 및 자문에 관한 사항 3. 그 밖에 에너지정책의 수립 및 추진과 관련하여 위원장이 심의에 부치는 사항
제10조 구성	① 위원회는 위원장 1명을 포함하여 40명 이내로 구성한다. ② 위원회는 전문성과 효율성을 제고하고 시민과의 정책공유를 위해 “전문가자문위원회”와 “시민자문위원회”를 둔다. ③ “전문가자문위원회”는 25명 이내, “시민자문위원회”는 15명 이내로 구성한다. ④ 위원은 시민, 산·학·연, 시민단체, 한국전력공사, 나주시의원, 공무원 중에서 시장이 위촉한다. 다만, 시민자문위원은 공모를 통하여 시장이 위촉한다. ⑤ 위원장은 시장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다. ⑥ 위원의 임기는 2년으로 하고 한 차례만 연임할 수 있다.
제12조 회의	① 회의는 반기에 1회 개최하는 것을 원칙으로 하고, 위원장이 필요하다고 인정하는 경우와 재적위원 3분의 1 이상의 회의소집 요구가 있을 경우에 위원장이 소집한다. ② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ③ 회의내용은 회의록을 작성하여 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 관계법령에 따라 공개할 수 있다.

자료: 나주시 에너지밸리지원에 관한 조례 [검색일자: 2020년 7월 20일]

한편, 전국의 모든 혁신도시는 ‘혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법’ 제31조에 의거하여 혁신도시의 효율적인 관리와 지역발전, 혁신여건 조성 등을 지원하기 위해 시도에 혁신도시발전위원회를 두어야 한다. 단, 광주·전남 공동혁신도시와 같이 둘 이상의 시도가 공동으로 1개의 혁신도시를 건설하는 경우에는 공동으로 혁신도시발전위원회를 구성·운영하게 되며, ‘광주·전남 공동혁신도시발전위원회 구성 및 운영 조례’는 상기한 내용에 따라 마련된 법적 근거다. 구체적으로 광주·전남 공동혁신도시발전위원회는 혁신도시 관련 각종 계획과 내용들을 심의하는 조직으로 위원장 3명과 부위원장 2명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성된다.

표 4-26. 광주·전남 공동혁신도시발전위원회 구성 및 운영 조례 주요 내용

구분	내용
제2조 기능	<p>광주·전남 공동혁신도시발전위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 혁신도시 기능의 전문화 및 특성화 2. 혁신도시의 산업계·학계·연구기관·행정기관 등의 협동 계획 3. 혁신도시 내 지식 및 정보산업 등 기업유치 4. 혁신도시 내 대학·연구소 등의 유치 5. 정부의 협조가 필요한 사항 6. 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」제5조의2제3항에 따른 혁신도시 발전계획 7. 그 밖에 혁신도시의 발전을 위하여 필요하다고 인정되어 위원장이 회의에 부치는 사항
제3조 구성	<ol style="list-style-type: none"> ① 위원회는 위원장 3명과 부위원장 2명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다. ② 위원장은 광주광역시장, 전라남도지사와 위촉직 위원 중에서 1명을 선출하여 공동위원장이 되고, 부위원장은 위원들이 위원 중에서 2명을 선출한다. ③ 당연직 위원은 광주광역시교육감과 전라남도교육감, 나주시장으로 하고, 위촉직 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 광주광역시장과 전라남도지사가 위촉한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 광주광역시의회와 전라남도의회에서 추천한 사람 2. 도시계획 전문가 1명 이상 3. 이전공공기관의 장 1명 이상 4. 법 제5조의4제1항에 따른 산·학·연 클러스터 입주기관·대학·연구소·경제단체의 장별로 각각 1명 이상

자료: 광주·전남 공동혁신도시발전위원회 구성 및 운영 조례 [검색일자: 2020년 7월 21일]

또한 국가균형발전특별법 제28조에 의거하여 시도 차원에서는 지역혁신협의회를 구성하며 이와 관련된 조례가 바로 ‘광주광역시 지역혁신협의회 등의 운영 조례’와 ‘전라남도 지역균형발전 및 지방자치단체 간 상생 협력 지원 조례’이다. 조례의 주요 내용은 국가균형발전과 관련하여 시도 차원에서의 계획을 심의할 지역혁신협의회의 운영에 대한 사안을 담고 있다. 다만, 전남의 경우 법적 위임조항에 따라 일괄 제정된 조례와 달리 지역 나름의 지역균형발전 추진체계를 갖추고 있다. 그간 정부 차원에서 시도 추진체계가 계속 변경된 탓에 불가피하게 야기된 혼선을 줄이고 전남 실정을 반영한 지역 주도적인 균형발전체계를 갖추고자 하는 시도로 파악된다.¹³⁾

13) 지역균형발전을 위한 시도 추진체계는 지역혁신협의회(참여정부)→ 광역경제권발전위원회(이명박 정부)→지역생활권발전위원회(박근혜정부)→지역혁신협의회(현재)로 정권마다 계속 변경되어 왔다.

본 조례는 지역균형발전을 ‘상대적으로 뒤떨어진 지역의 지속 가능한 개발을 통하여 지역발전 역량을 증진시킴으로써 경쟁력을 강화하는 것’이라 정의하고 ‘전라남도과 각 시군 간에 기술, 인력, 자금, 구매, 판로 등의 부문에서 서로 이익을 증진하기 위한 공동의 활동’으로서의 상생 협력을 통해 지역 간 균형발전을 도모하고자 한다. 구체적으로 지역균형발전 기본계획을 5년 단위로 수립·시행해야 하고, 투자심사 및 2개 이상의 시군 관할구역에 걸치는 사업을 통합해 하나의 광역단위 사업으로 추진한다. 이를 위해 지역균형발전 특별회계를 설치하여 지역이나 권역별 특성을 살린 개발 사업을 안정적·지속적으로 추진하게끔 하고 있다.

표 4-27. 전라남도 지역균형발전 및 지방자치단체 간 상생협력 지원 조례 주요 내용

구분	내용
제1조 목적	이 조례는 전라남도의 지역 간 균형 있는 발전과 지방자치단체 간 상생 협력을 도모하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 지역 간의 균형발전을 촉진하고 도민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.
제4조 기본계획의 수립	<ol style="list-style-type: none"> ① 도지사는 전라남도 지역균형발전 기본계획을 5년 단위로 수립하고, 매년 시행계획을 수립하여 시행할 수 있다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 지역특성에 맞는 지역균형발전 및 상생협력의 기본방향 2. 지역균형발전 및 상생협력 개발계획의 중장기 목표 및 추진전략 3. 지리적 특성과 문화적 전통 등을 고려한 지역별·권역별 개발계획 4. 다음 각 목의 분야별 추진전략 <ol style="list-style-type: none"> 가. (사람) 문화·관광, 복지 나. (공간) 농산어촌, 지역개발, 환경 다. (산업) 지역산업 라. 시군 간 상생협력 마. 투자재원의 조달 ③ 전라남도 발전계획이 제2항의 내용을 포함할 경우 기본계획을 대신 할 수 있다.
제6조 지원대상 지역선정	<ol style="list-style-type: none"> ① 도지사는 도내 시군의 지역 발전 수준을 조사·분석하여 5년마다 지역 균형 발전 지원대상지역을 선정한다. ② 지역대상지역은 다음 각 호의 형편을 고려하여 시군 중에서 선정한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방재정 기반의 취약성 및 소득수준 2. 고령화의 심각성 정도 3. 주민 취업 기반의 미비성 정도 4. 사회기반시설의 낙후 정도

구분	내용
	5. 그 밖에 도지사가 지역균형발전을 위하여 지원이 필요하다고 인정하는 시·군 ③ 제1항에 따라 지원대상지역을 선정할 때에는 제15조에 따른 위원회의 심의를 받아야 한다. ④ 제2항에 따른 지원대상지역의 구체적인 선정기준은 규칙으로 정할 수 있다.
제9조 광역단위 사업의 추진	도지사는 중복투자를 억제하고 통일성 있는 사업의 추진을 위하여 필요한 경우 2개 이상의 시군 관할구역에 걸치는 사업을 통합하여 하나의 광역단위 사업으로 추진할 수 있다.
제11조 특별회계의 설치및존속기한	① 도지사는 기본계획을 재정적으로 지원하기 위하여 전라남도지역균형발전특별회계를 설치할 수 있다. ② 특별회계의 존속기한은 설치된 날로부터 5년으로 하고, 필요시 위원회의 심의를 거쳐 연장할 수 있다.
제15조 위원회의 설치 및 기능	① 지역균형발전사업을 효율적으로 추진하기 위하여 도지사 소속으로 전라남도 지역균형발전 및 상생협력지원 위원회를 둔다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결하며, 필요한 경우 정책을 제시하거나 도지사의 자문에 응할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 기본계획 및 시행계획의 수립 2. 지역별·권역별 개발계획의 수립 3. 지역균형발전 사업비의 지원 4. 그 밖에 지역균형발전을 위하여 필요한 사항

자료: 전라남도 지역균형발전 및 지방자치단체 간 상생협력 지원 조례 [검색일자: 2020년 8월 26일]

이밖에 2019년 3월 제정된 ‘광주·전남 공동혁신도시 지역인재채용협의체 구성 및 운영 조례’는 ‘혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법’ 제29조의4에 의거하여 혁신도시 내 지역인재의 취업을 촉진하기 위하여 해당 지역을 관할하는 시도지사 마련해야 하는 협의체 구성에 관한 규정이다. 지역의 열악한 채용 현실과 청년들이 지역에 정착할 수 있는 환경 마련 등을 위해 혁신도시 이전공공기관의 지역인재 의무 채용이 법제화되면서 광주전남 혁신도시 또한 관련 기관들과 맞춤형 인재 육성사업을 적극적으로 추진하기 위한 토대로서 지역인재채용협의체가 마련되었다.

표 4-28. 광주·전남 공동혁신도시 지역인재채용협의체 구성 및 운영 조례 주요 내용

구분	내용
제2조 설치	광주광역시 및 전라남도지사는 지역인재채용과 관련된 대내외 협력창구로서 다음 각 호의 사항을 협의·자문하기 위하여 광주·전남 공동혁신도시 지역인재채용협의체를 둔다. 1. 지역인재의 취업 촉진을 위한 수요맞춤형 인재양성에 관한 사항 2. 지역인재의 채용박람회 개최에 관한 사항 3. 지역인재의 채용정보에 관한 사항 4. 그 밖에 지역인재의 취업 촉진과 관련하여 필요한 사항
제3조 구성	① 협의체는 공동위원장 2명과 부위원장 1명을 포함하여 10명 이상 25명 이하의 위원으로 구성한다. ② 협의체의 공동위원장은 다음 각 호의 사람이 되며, 부위원장은 협의체의 의결을 거쳐 위원 중에서 공동위원장이 지명한다. 1. 광주광역시 2. 전라남도지사 ③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시도지사가 동수로 위촉 또는 임명한다. 1. 광주광역시, 전라남도 관계 공무원 2. 이전공공기관의 대표 3. 학교협의체 등 교육단체의 대표 4. 지역인재 채용에 관한 전문적 지식이나 경험을 가진 사람

자료: 광주·전남 공동혁신도시 지역인재채용협의체 구성 및 운영 조례 [검색일자: 2020년 7월 21일]

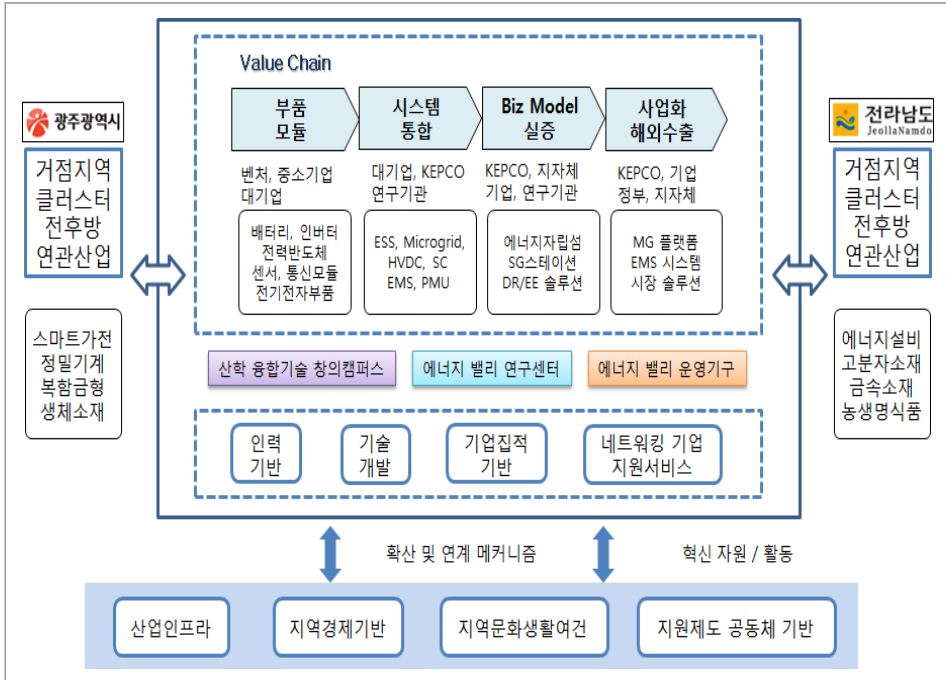
2) 지원계획

광주·전남 공동 혁신도시 관련 지원계획으로는 혁신도시 발전계획, 국가균형발전계획으로서의 시도 발전계획, 에너지밸리 관련 계획 등이 있다. 이들 계획은 이전기관 연계 혁신체계 구축 및 활성화에 유의미한 영향력을 미친다.

먼저, 광주·전남 공동혁신도시 발전계획에서는 혁신도시 이전공공기관의 기능별 분석 등을 통해 특화발전 분야를 에너지신산업 중심으로 설정하였다. 무엇보다 혁신도시 인근 연구기관, 대학이 보유한 우수기술의 사업화를 위한 산학연 공동 기술개발 협력이 미흡한 것으로 판단하여, 공공기관연계 및 공공기관-기업 공동 연구개발 및 기술이전체계 정립을 위한 다양한 산학연 연계발전전략을 수립하고 있다. 장비 및 시설 공동이용, 창업공간 제공, 마케팅 지원, 컨설팅, 공공기관 데이터 개방 등을 통해 관련 기업을 집중 유치하고

글로벌 에너지 허브로서 위상을 확보하고자 하는 지역혁신생태계 구축 전략도 제시하고 있다.

그림 4-10. 지역 에너지산업 생태계 모형



자료: 광주·전남(2018) 광주전남 공동혁신도시 발전계획, p.113

이 때 이전공공기관이 보유한 산업지원기능의 활용을 극대화하여, 공동장비센터나 창업보육시설을 지역특화발전과 연계하여 활용하며, 이전공공기관이 보유한 자원과 지역 대학, 연구소가 보유한 자원 간 기능적 네트워크를 형성하여 상호교류를 촉진토록 하고 있다.

그림 4-11. 에너지신산업 SW융합클러스터 추진전략



자료: 광주·전남(2018) 광주전남 공동혁신도시 발전계획, p.113

구체적인 사업계획으로 에너지밸리 중심의 에너지신산업을 육성하고자 하는 기존 사업을 지속해나가는 전략을 수립하고 있다. 광주와 전남의 지역전략산업인 에너지신산업 경쟁력 강화로 혁신도시 시준 2 전략을 추진해나가겠다는 것인데, 2016년부터 2030년까지 15년 동안 추진하는 것으로 수립되어 있다. 주요 사업내용은 한전 및 한전 KDN 에너지밸리 육성사업을 비롯하여 회원사 모집 300개, 고용유발 230명, 이전기관 대상 R&D사업 발굴 10건을 목표로하는 에너지밸리 연계 오픈랩(OpenLAB) 조성사업, 에너지설비 및 에너지신산업 관련 혁신클러스터 연계 사업 등이다.

또한 에너지 융복합단지 조성을 통한 기업 유치 거점 형성을 위해서는 에너지 클러스터 형성을 통한 필요 요소의 집적화 작업이 필요하다고 보고 에너지 클러스터에 대한 투자선도지구 지정을 통해 기업 유치 촉진 활성화를 제시하고 있다. 특별법에 근거한 에너지 융·복합단지의 기반시설, 에너지 중점 산업의 지정 및 지원, 에너지특화기업의 지정, 세계 및 연구·개발의 지원, 전문연구기관의 지정 및 전문인력의 양성 등을 추진하고자 한다.

한편, 광주·전남 공동혁신도시 발전지원센터 설립계획과 광주·전남 공동혁신도시 공동발전기금 조성계획을 수립하여 혁신생태계의 기반을 구축하고 혁신도시의 파급효과를 확산시키고자 한다. 혁신도시의 지속적 성장을 지원하기 위한 컨트롤타워로서 광주·전남 공동혁신도시 발전지원센터의 설립은 2018년부터 2022년까지 5년간 광주광역시 혁신도시협력추진단과 전라남도 혁신도시지원단이 추진 주체가 되어 사업을 추진 중에 있다. 그리고 광주·전남 공동혁신도시 공동발전기금 조성은 기금조성 합의 이후 구체적인 재원 조달방안 등에서 난항을 겪은 바 있으나 최근 대안 마련을 위한 절차에 착수하는 등 계획 추진을 위해 속도를 내고 있다.

이상의 내용을 포함한 광주·전남 공동혁신도시의 5개 전략 총사업비는 약 4조 원 규모다. 전략별로 특화발전 및 거점화 전략이 약 1조 9천억 원 정도로 가장 많고 상생발전의 비중이 가장 낮다.

표 4-29. 광주·전남 공동혁신도시 전략별 사업비

(단위: 백만 원, %)

구분	계	특화발전 및 거점화	상생발전	정주환경 조성	스마트시티 구축	지역인재 양성
비용	3,979,342	1,892,560	101,000	1,141,370	327,900	327,900
비중	100.0	47.6	2.5	28.7	8.2	13.0

자료: 광주·전남(2018) 광주전남 공동혁신도시 발전계획, p.328

주요 분야별 세부 사업계획을 살펴보면 총 19개 세부 사업이 마련되어 있으며 특화발전 및 거점화 전략 사업 10개, 상생발전 전략 사업 5개, 지역인재 양성 전략 사업 4개로 구성된다. 사업의 내용 및 규모 등에 따라 각 사업의 기간 및 비용에 차이가 있다.

표 4-30. 광주·전남 공동혁신도시 전략별 세부 사업비

(단위: 백만 원)

	사업명	기간	비용
특화 발전 및 거점화	에너지밸리 중심 에너지신산업 육성	2018~2022년	105,325
	빛가람·빛고을에너지사이언스파크조성	2019~2028년	470,000
	차세대 이차전지 및 ESS 선도도시 조성	2019~2022년	300,000
	직류(DC)기반개방형에너지신산업플랫폼구축	2019~2023년	234,000
	광주전남 첨단실감콘텐츠산업밸리 조성	2016~2025년	384,485
	ICT 융복합신산업호남권거점기반조성	2016~2025년	77,000
	에너지자립형스마트팜밸리조성	2019~2023년	240,000
	이전공공기관 연계 지역경제 활성화사업 추진	2018년~매년	54,500
	공공기관 연계 기업유치 및 투자실행 가속화	2018~2022년	21,750
	광주전남공동혁신도시발전지원센터 설립	2018~2022년	5,500
상생 발전	광주전남공동혁신도시 공동발전기금 조성	-	-
	혁신도시규제혁파, 빛가람규제샌드박스도입	2018~2030년	63,000
	신규공공·유관기관 및 연수원유치	2019~2021년	28,000
	이전공공기관 연계형 원도심 마을리빙랩 특화사업	2018~2022년	8,000
	유희공간 활용형 원도심 상권활성화	2018~2025년	2,000
지역 인재 양성	한전공과대학(KepcoTech) 설립	2019~2023년	500,000
	Together 산학협력 빛가람 맞춤형 인재육성	2018~2021년	12,312
	광주전남공동혁신도시 산학연융합 오픈캠퍼스 확대 운영	2018~2022년	2,100
	광주전남공동혁신도시 연관기업 맞춤형 산업인력 양성	2018~2022년	2,100

자료: 광주·전남(2018) 광주전남 공동혁신도시 발전계획, p.329-331

균특법에 따라 시도별로 수립되는 균형발전계획을 살펴보면 광주광역시의 균형발전계획은 ‘정의롭고 풍요로운 도시’를 비전으로 선정하고 도시 내 녹지자원 확보와 함께 미래 에너지·친환경 자동차·4차산업혁명 분야 등 첨단산업 융·복합 혁신플랫폼으로서 광주광역시의 역할을 부여하고 있다.

그 중 혁신도시는 산업전략의 일환으로 혁신도시 시즌 2전략으로 수립되어 있는데, 발전 방향을 살펴보면 혁신도시 발전계획상의 내용을 반영하고 있어 계획상의 연계는 마련되어 있다고 볼 수 있다. 구체적으로 에너지 중심 새천년 혁신 거점 조성을 발전 테마로 상정하고 이전 관 및 연관기업 연계 에너지기업 특화거점 환경 조성을 특화전략으로 내세우고 있다. 상생발전을 위해 혁신도시 원도심과 문화경제클러스터를 조성하고자 하며 혁신도시에 필요한 맞춤형 인재양성 플랫폼구축이라는 지역인재 양성 계획도 수립하고 있다.

표 4-31. 광주광역시 균형발전계획 혁신도시 시즌 2 추진계획

(단위: 백만 원)

과제	세부과제명	기간	비용	비고
이전공공기관의 지역발전 선도	이전기관 지역거점대학 활용 산학융합지구 조성	2019-2023	34,000	신규
혁신도시 산업클러스터 활성화	공동혁신도시 오픈랩 조성사업	2018-2022	29,000	기존
	광주 국가혁신클러스터 조성	2018-2027	10,000	신규
주변 지역과의 상생발전	혁신도시 발전계획 수립	2018	0	신규
추진체계 재정비	혁신도시 공동발전기금 조성	2018-계속	0	신규
	산학연유치지원사업	2008-계속	1,500	기존

자료: 광주광역시(2018), 광주광역시 균형발전계획, p.225

전남도 공통의 계획수립 지침에 따라 혁신도시계획은 산업전략의 혁신도시 시즌 2 전략으로 혁신도시 발전계획상의 내용을 반영하여 수립하고 있다. 한전공대 설립을 비롯한 이전공공기관의 지역발전 선도과 혁신도시 정주 여건 개선 및 활성화 지원에 상대적으로 많은 사업비가 소요될 계획이다. 단, 혁신도시 발전계획은 광주전남 공동의 계획으로 수립되어 있는 반면, 시도 발전계획은 단일 행정구역의 계획이라, 각 계획이 지역의 입장에 따라 혁신도시 시즌 2 전략을 마련하고 있어, 상생 협력 차원에서는 제약적인 측면이 많다. 양자가 공히 주변 지역과의 상생발전이 미흡하여 혁신도시 조성 성과를 인근 지역으로 확산해야 함을 주장하고 있지만, 실상은 자기 지역으로의 유치와 확산을 도모하고 있다.

혁신도시 공동발전기금 조성에 대한 내용도 계획상으로는 반영되어 있지만, 구체적인 공동운영 방안은 담고 있지 못하다.

표 4-32. 전라남도 균형발전계획 혁신도시 시즌 2 추진계획

(단위: 백만 원)

과제	세부과제명	기간	비용	비고
이전공공기관의 지역발전 선도	이전기관을 산업자산화하여 기업집적 활성화	2018-2020	5,400	신규
스마트 혁신도시 조성	스마트 혁신도시 조성	2018-2022	36,800	신규
	혁신도시 정주 여건 개선 및 활성화 지원	2018-2023	115,200	신규
혁신도시 산업 클러스터 활성화	산학융합지구조성사업	2015-2020	27,567	기존
	산학연유치지원센터 지원	2018-2022	3,831	기존
	혁신클러스터 연계	2018-2022	21,691	기존
주변 지역과의 상생발전	혁신도시 상생발전 사업	2018-2022	23,600	신규
추진체계 재정비	종합발전계획수립	2018	163	신규
	혁신도시 복합혁신센터 설립	2018-2021	61,500	신규

주: 이전공공기관의 지역발전 선도 과제내 한전공대 설립을 위한 5천억 원은 제외(100% 한전부담)
 자료: 전라남도(2018), 전라남도 균형발전계획, p.21

한편, 한국전력공사가 수립한 빛가람에너지밸리 조성계획 및 지원제도에 따르면, 2015년부터 2020년까지 단계별 추진을 통해 핵심전략기술 105개를 확보하고 일자리 3만 개를 창출한다는 목표를 제시하고 있다. 에너지밸리 투자촉진을 위해 한국전력과 지자체와 함께 일련의 지원제도를 마련하고 있다. 먼저, 한국전력은 중소기업 육성자금 지원, 에너지밸리 센터 운영, 창업지원 시스템 운영, R&D 및 인력양성 지원 등을 지원한다. 광주광역시와 전라남도, 나주시 등 지방자치단체는 보조금 및 세제지원을 통해 에너지밸리 내 기업 유치를 지원하고 있다.

표 4-33. 국가 및 지방자치단체의 에너지밸리 중소·중견기업 유치 지원제도

구분		광주광역시	전남 나주시
수도권* 기업 이전(국비)	입지	중견기업 10% / 중소기업 30%	중견기업 20% / 중소기업 40%
	설비투자	중견기업 11% / 중소기업 14%	중견기업 19% / 중소기업 24%
그 외 기업 이전 (시도비)	입지	분양가의 30%까지	분양가의 30%까지
	설비투자	15억 원 초과액 5%까지	20억 원 초과액 5%까지

주: 수도권 대상지역(수도권정비계획법 시행령): 서울, 인천(강화, 옹진, 인천경제자유구역제외), 의정부시, 구리시, 하남시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시, 안산시, 화성시, 남양주시 (호평동·평내동·금곡동·일패동·이패동·삼패동·가운동·수석동·지금동·도농동에 한함)
 자료: 에너지밸리 플라자(<https://www.energyvalley.kr>) [2020년 9월28일 검색]

표 4-34. 지방자치단체의 에너지밸리 대기업 및 외국기업 유치 지원제도

구분		광주광역시		전남 나주시	
		대기업	외국기업	대기업	외국기업
대규모 투자	대상	500억 이상 또는 300명 이상 고용		500억(5천만 달러) 이상 또는 100명 이상 고용	
	지원	지자체외 협의		지자체외 협의	
그 외	입지	시비: 30%한도	시비: 30%한도	도비: 30%한도/ 4억한도(혁신산단)	도비: 50%한도 (산단입주시)
	설비 투자	국비: 8%한도 시비: 5%한도	국비: 없음 시비: 15억 초과액 5% 한도	국비: 11% 한도 도비: 20억 초과액 5%/ 5억한도	국비: 없음 도비: 예산범위 내
현금 지원	대상	외국기업 중 신성장동력산업기술 수반사업* 또는 300명 초과 신규고용 등			
	지원	투자금 5~10%			

주: 신성장동력산업기술사업 : 에너지신산업·환경, 미래형자동차, 지능정보(AI, IoT등) 기술 등(산업부 고시)
 자료: 에너지밸리 플라자(<https://www.energyvalley.kr>) [2020년 9월28일 검색]

표 4-35. 에너지밸리 투자기업에 대한 세제 지원제도

구분	광주광역시			전남 나주시			
	대기업	외국기업	중소중견	대기업	외국기업	창업/벤처 중소	수도권 이전 중소기업
법인/ 소득세	없음	5년간 100%, 이후 2년간 50%		없음	5년간 100%, 이후 2년간 50%	5년간 50% 감면	7년간 100%, 이후 3년간 50% 감면 / 공장, 본사 이전 시
재산세	75% 감면 (~'19년)	15년 감면 (과세표준액* 외투비율)	5년간 100%, 이후 3년간 50%	75% 감면 (~'19년)	15년 감면 (과세표준액* 외투비율)	5년간 50% 감면	5년간 100%, 이후 3년간 50% 감면 / 본점 또는 주사무소 이전 시
취득세		산단입주 : 75% 감면 그 외 : 산출세액* 외투비율 감면	수도권 기업면제, (그 외 75%)		산단입주 : 75% 감면 그 외 : 산출세액* 외투비율 감면	75% 감면	면제

주: 개별형 외국인투자지역: 3천만 불 이상 투자(제조업), 또는 신성장동력산업분야 2백만 불 이상 투자 및 석사급 연구인력 10명 이상 고용 시(외국인투자촉진법)

자료: 에너지밸리 플라자(<https://www.energyvalley.kr>) [2020년 9월28일 검색]

3) 지원조직

광주·전남 공동혁신도시의 지원조직은 양 시도 소속의 전라남도 혁신도시지원단과 광주 혁신도시협력추진단, 광주와 전남지역 상생발전을 위한 협의체로서의 광주전남 상생발전위원회, 국가균형발전특별법에 의거하여 지역과 관련된 균형발전정책을 심의·조정하기 위한 양 시도에 마련된 지역혁신협의회, 그리고 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법에 의거하여 혁신도시 발전계획 등을 심의하는 광주·전남 공동혁신도시발전위원회 등이 있다.

먼저, 혁신도시 관련 행정을 담당하고 있는 공공기관으로서 전라남도 혁신도시지원단과 광주광역시 혁신도시협력추진단은 광주·전남 혁신도시의 성공적 운영 및 관리를 위한 컨트롤타워 역할을 담당한다. 전라남도는 별도의 사업소 형태로, 광주광역시는 자치행정

국 산하의 균형발전과가 맡고 있다. 에너지밸리 사업과 관련하여 혁신도시지원단이 직접적인 행정지원은 없으며, 혁신도시 종합발전계획수립, 애로사항 해소 등 혁신도시 운영 전반에 걸쳐 발전을 지원하는 기관이다.

표 4-36. 광주광역시 혁신도시협력추진단 주요 업무

구분	내용
협력기획	혁신도시 연계 협력 총괄계획 수립, 이전기관 동향관리 및 네트워크 구축, 혁신도시 이주 정착금 지원 등
협력지원	혁신도시 공동발전기금 조성 및 발전재단 설립, 혁신도시 복합혁신센터 건립, 혁신도시 발전위원회 운영, 정주 여건 개선 및 지원 등
균형발전	지역혁신협의회 운영, 광주전남상생발전업무, 광주광역시 균형발전계획 수립, 초광역 사업 발굴 및 추진 등

자료: 광주광역시청 홈페이지 [검색일자: 2020년 7월 21일]

한편, 광주전남 상생발전위원회는 광주와 전남지역의 상생발전 과제 추진상황을 점검하고, 새로운 협력과제들에 대한 구체적인 실천방안을 논의하는 기구로 양 시도의 자치단체장과 다수의 민간자문위원으로 구성되며, 2016년 제1차 상생발전위원회 출범 이후 현재까지 총 3회 모임이 개최되었다. 광주·전남 에너지밸리 조성 및 한전공대 설립 추진 등은 제1차 상생발전위원회 주요 성과였으며 이후에 열린 상생발전위원회에서도 기존 협력과제에 대한 지속적인 추진을 합의한 바 있다.

광주광역시와 전라남도 지역혁신협의회는 국가균형발전특별법에 따라 지역과 관련된 균형발전정책을 심의조정하기 위해 각 시도에 설치된 민관 거버넌스 기구다. 구체적으로 협의회 위원은 시도의회와 지역의 학계·연구기관·기업인·시도의원·공무원 등 다양한 분야의 전문가 20명으로 구성된다. 양 지역혁신협의회는 현 정부의 국가균형발전 시책에 발맞춰 지역의 자립적 성장과 발전을 위한 발전계획을 심의하는데, 에너지밸리와 관련하여 광주·전남 혁신도시와 나주 혁신 산업단지 등 기구축된 혁신거점 간 연계를 통해 파급효과가 높은 에너지신산업 중심의 산업생태계를 구축하고 성장거점으로 육성하기 위한 로드맵 및 실행방안을 제시하는 종합계획을 심의한 바 있다.

그림 4-12. 2019년 광주전남 상생발전위원회



자료: 광주광역시청 홈페이지 시청각자료실

과거 혁신도시관리위원회를 전신으로 하는 광주·전남 공동혁신도시발전위원회는 지난 2018년 3월 관련법 개정에 따라 명칭과 구성, 기능 등이 변경되어 2019년 10월 출범한 법적 심의기구다. 혁신도시의 효율적 운영·관리를 위해 법정계획으로 마련된 혁신도시 발전계획 심의는 물론 혁신도시 발전을 위한 제안 안건을 처리하고 혁신도시 발전방안에 대한 다양한 의견을 교환하는 자리이기도 하다. 2019년 10월 열린 첫 회의에서는 공동혁신도시 이전공공기관의 채용 규모 확대 등 당면 현안을 논의한 바 있다.

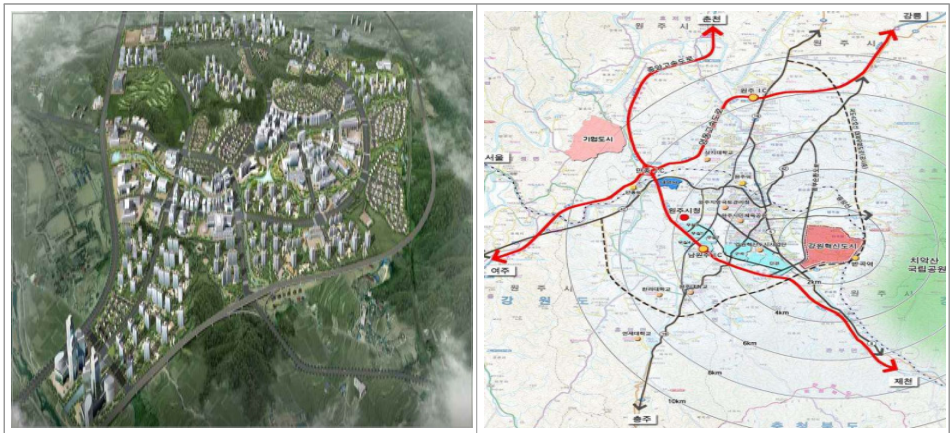
제2절 강원혁신도시

1. 일반현황

1) 혁신도시 조성현황

강원 혁신도시는 강원도 원주시 반곡동 일원에 위치하고 있으며 의료기기, 바이오, 신소재, 관광산업 등을 중심으로 한 건강·생명 관련 클러스터를 형성하고 있다. 계획인구가 3만 명 정도로 전국 혁신도시 중 4번째로 규모가 작은 편에 속하나 혁신도시 반경 10km 이내에 기업도시가 함께 조성되어 지역 내 승수 효과를 기대하게 한다.

그림 4-13. 강원 혁신도시 조감도 및 위치도



자료: 국토교통부(2016) 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서, p.229-230

총면적 3,612천㎡의 강원 혁신도시 내 이전공공기관 및 산학연 클러스터 용지면적은 모두 411㎡로 이는 전체의 11.5%에 해당한다. 상대적으로 주택용지(30.3%)나 도시지원시설용지(27.4%) 등의 비중이 커서 전체 면적의 과반이 넘는다.

표 4-37. 강원 혁신도시 토지이용계획 현황

(단위: 천㎡, %)

구분	이전 공공기관	산학연 클러스터	주택건설	상업업무	공원 녹지	도시지원 시설	유보지 등	합계
면적	218	193	1,091	165	931	986	12	3,596
비율	6.1	5.4	30.3	4.6	25.9	27.4	0.3	100.0

자료: 국토교통부(2016) 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서, p.232

2) 이전공공기관 현황

강원 혁신도시 내 이전공공기관은 총 13개이다. 강원도의 장기 발전 비전 반영과 청정 이미지 등을 토대로 건강·생명 기능군 5개와 관광기능군 2개의 기관이 이전 배치되었고, 광물자원의 개발 및 지원과 관련하여 자원개발 관련 기관 3개, 지역전략산업과의 연관성 및 지역혁신역량의 강화 등을 위한 기타 공공서비스 기관 3개 등이 이전 완료하였다.

표 4-38. 강원 혁신도시 이전공공기관 현황

기관명	분야	주요기능
대한적십자사	건강생명	<ul style="list-style-type: none"> • 국내외 재난 발생 시 구호대책 수립 및 이재민 구호 • 의료, 혈액, 간호, 안전사업 추진 등
건강보험심사평가원	건강생명	<ul style="list-style-type: none"> • 진료비용의 심사 및 적정성에 대한 평가 • 심사 및 평가 기준의 개발 등
국민건강보험공단	건강생명	<ul style="list-style-type: none"> • 가입자 및 피부양자의 자격관리 • 보험료 등의 부과징수 • 건강유지증진을 위한 예방사업 추진 등
한국보훈복지의료공단	건강생명	<ul style="list-style-type: none"> • 국가유공자 등의 복지 및 재활 등
국립과학수사연구원	건강생명	<ul style="list-style-type: none"> • 범죄 수사 및 사건·사고에 대한 과학적 수사 및 해석 • 법의학적 연구 및 감정 관련 교육 훈련
한국관광공사	관광	<ul style="list-style-type: none"> • 국민관광진흥사업 및 관광자원 개발 • 관광 요원 양성 및 훈련 등
국립공원관리공단	관광	<ul style="list-style-type: none"> • 국립공원보전 및 조사, 연구, 관리

기관명	분야	주요기능
한국광물자원공사	자원개발	• 국내외 광물자원개발
한국광해관리공단	자원개발	• 석탄 산업합리화 사업추진 • 폐광지역 광해 관리 및 환경개선사업
대한석탄공사	자원개발	• 석탄 광산의 개발 및 운영 • 석탄가공제품의 매입 판매 및 수출입 등
도로교통공단	공공서비스	• 도로 교통안전 대책에 대한 조사연구 • 도로 교통안전에 대한 교육·훈련 등
한국지방행정연구원	공공서비스	• 지방 자치행정 관련 정책연구 수행
산림항공본부	기타	• 항공기에 의한 산불 진화, 방제, 물자 공수 • 산림 공중순찰 및 단속 등

주: 공공서비스로 분류되기도 하는 국립과학수사연구원을 여기서는 건강생명 기능군으로 분류
 자료: 강원도(2018), 강원혁신도시 발전계획

이전 시기별로는 2013년 국립과학수사연구원과 한국보훈복지의료공단을 선두로 2017년 국립공원공단까지 이전공공기관의 지방 이전계획에 따라 차질 없이 이전을 완료하였다. 시기적으로는 2015년에 이전한 기관이 가장 많았다.

표 4-39. 강원 혁신도시 공공기관 이전 시기별 현황

구분	이전 기관 수	이전공공기관명
2013년	2	국립과학수사연구원, 한국보훈복지의료공단
2014년	3	대한적십자사, 대한석탄공사, 한국관광공사
2015년	5	한국광물자원공사, 한국광해관리공단, 도로교통공단, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원
2017년	2	한국지방행정연구원, 국립공원공단

주: 산림항공본부는 2013년 원주시 혁신도시 외 지역으로 이전
 자료: 국토교통부·혁신도시발전추진단(2020.03.30.) 혁신도시별 사업추진현황

3) 산학연 클러스터 현황

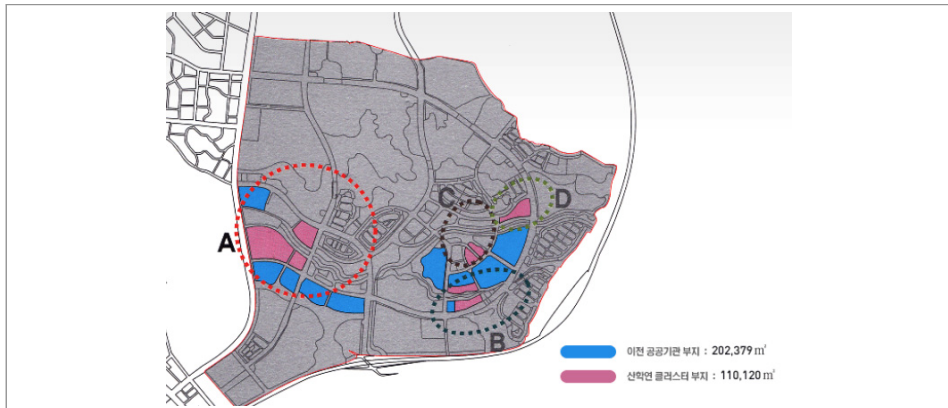
강원 혁신도시 내 산학연 클러스터는 크게 건강생명, 자원개발, 공공서비스, 관광문화 이상 4개로 구분된다. 각 분야별로 관련 이전공공기관과 중점유치산업이 전략적으로 배치되어 있다.

표 4-40. 강원 혁신도시 클러스터 분야별 기관 배치 현황

구분	분야	이전공공기관명	중점유치산업
A	건강생명	국민건강보험공단, 건강보험심사평가원 한국보훈복지의료공단, 대한적십자사 국립과학수사연구원	첨단의료기기/의료융합산업, U-Health산업, 심혈관 및 건강관리 서비스산업, 생물약약소재 R&D산업, BT융합기술기반산업
B	자원개발	한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국광해관리공단	신소재/나노융합 기술산업, 신재생에너지 기술산업, 광해방지기술산업
C	공공서비스	도로교통공단, 한국지방행정연구원	금융보험관련 서비스업, 법률, 회계, 컨설팅, 디자인 관련 산업
D	관광문화	한국관광공사, 국립공원관리공단	의료관광, 문화산업, MICE 관련 산업

자료: 강원원주혁신도시 푸른숨 홈페이지(<http://pureunsum.gwd.go.kr/>) [2020년 6월18일 검색]

그림 4-14. 강원원주 혁신도시 산학연 클러스터 배치도



자료: 강원원주혁신도시 푸른숨 홈페이지(<http://pureunsum.gwd.go.kr/>) [2020년 6월18일 검색]

건강생명 분야는 고부가가치 의료 및 복지기반사업연구를 중심으로 하며 첨단의료기업, 의료융합 관련 기업 등이 주요 산학연 대상이다. 자원개발은 녹색 기반 신소재 및 신재생에너지 성장동력사업군으로 신소재/나노융합기술 관련 기업, 신재생에너지사업 등이 유치 대상으로 손꼽힌다. 관광생명명은 그린·의료·휴양 관광산업군으로 관련 연구에서부터 MICE 관련 기업, 게임 및 소프트웨어 관련 기업들과 연계한다. 기타 비즈니스 지원 분야는 건강·생명·관광산업의 전후방 연계서비스 산업군으로 금융, 보험, 법률, 컨설팅 등 다양한 생산자 서비스 지원과 관련되어 있다.

한편, 산학연 클러스터의 투자유치를 위해 강원 혁신도시는 여러 가지 지원제도를 갖추고 있다. 수도권 이전기업, 신증설기업, 타 시도 이전기업 등은 물론 기업 규모에 따라 상이한 보조금 지원 및 조세감면 혜택을 제공한다.

표 4-41. 강원 혁신도시 산학연 클러스터 지원제도

구분	지원대상		지원규모 및 지원내용
보조금 지원	수도권 이전 기업 등	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 소재 3년 이상 상시고용 30인 이상 • 지방 이전 이후 상시고용 30인 이상 • 본사, 공장 등 독립된 사업장 이전, 신설 	지역구분(수도권인접/일반/지원우대)과 기업규모(대/중견/중소) 등에 따라 보조금유형 상이
	신증설기업	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 3년 이상 경영, 상시고용 10인 이상 • 신규투자금액이 10억 이상 등 	강원혁신도시지역은 투자보조금 차등지급
	타 시도 이전기업	<ul style="list-style-type: none"> • 타 시도에서 1년 이상 사업경영 • 상시고용 20인 이상 혹은 투자 규모 20억 원 이상 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 대기업 : 투자비*15% • 중견기업 : 투자비*20% • 중소기업 : 투자비*30%

주: 지역 구분에서 수도권 인접지역은 원주, 일반지역은 강릉, 속초, 동해, 정선, 지원 우대지역은 그 외 지역을 말하며 강원혁신도시는 지원 우대지역에 속함

단, 지원 대상에는 예외규정을 두고 하나라도 해당 시 지원 가능하도록 하고 있음

자료: 강원도청 홈페이지 https://www.provin.gangwon.kr/gw/portal/sub07_01_21_02 [2020년 6월 30일 검색]

4) 이전공공기관 지역발전사업 추진실적

강원혁신도시 내 이전공공기관 지역발전사업 추진실적을 살펴보면 2018년 기준 총 379건의 지역발전사업이 추진되었다. 세부적으로 지역 인재채용·육성과 주민지원·지역공헌이 각각 85건, 114건으로 상대적 우위를 차지하는 가운데 유관기관 간 협력 66건, 지역산업육성 55건 등이었다.

표 4-42. 강원혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적(사업 건수)

(단위: 건수)

구분		지역 산업 육성	지역 인재 육성	주민 지원/ 지역 공헌	유관 기관 간 협력	재화 등 우선 구매	기타	총 건수
건강 생명	국민건강보험공단	5	6	16	13	2	2	44
	건강보험심사평가원	3	8	10	2	2	2	27
	한국보훈복지의료공단	2	2	12	1	2	2	21
	대한적십자사	3	5	5	8	0	0	21
	국립과학수사연구원	1	2	2	1	2	6	14
자원 개발	한국광물자원공사	6	4	12	7	0	4	33
	대한석탄공사	1	1	10	2	2	1	17
	한국광해관리공단	3	4	12	2	2	0	23
공공 서비스	도로교통공단	4	8	8	11	2	7	40
	한국지방행정연구원	5	4	3	7	2	0	21
관광 문화	한국관광공사	21	7	19	8	2	13	70
	국립공원관리공단	1	34	5	4	2	2	48
합계		55	85	114	66	20	39	379

주: 재화 등 우선구매는 기관마다 제출방식이 달라 재화, 서비스 포함 여부를 각각 1건으로 산정
 자료: 2019년 이전공공기관 지역발전계획 강원지역 각 기관별 자료 정리·분석

한편, 2018년 기준 강원 혁신도시 이전공공기관의 지역발전사업비는 약 1천3백억 원으로 파악된다. 유형 구분상 재화 등 우선구매(61,965백만 원)와 지역산업 육성(42,153백만 원) 관련 사업예산이 전체의 82.2%를 차지하고 있었고, 나머지 주민지원 및 지역공헌(10,795백만 원), 유관기관과의 협력(6,802백만 원), 지역인재육성(641백만 원) 등의 사업비 비중은 상대적으로 저조한 편이었다.

표 4-43. 강원혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적(사업비) (단위: 백만 원)

구분		지역 산업 육성	지역 인재 육성	주민 지원/ 지역 공헌	유관 기관 간 협력	재화 등 우선 구매	기타	총 사업비
건강 생명	국민건강보험공단	10,799	20	9,708	20	16,102	0	36,649
	건강보험심사평가원	1	27	361	79	747	0	1,215
	한국보훈복지의료공단	241	0	42	46	93	143	565
	대한적십자사	4	1	5	1	488	0	499
	국립과학수사연구원	0	50	1	21	1,009	0	1,081
자원 개발	한국광물자원공사	635	5	59	171	2,260	32	3,162
	대한석탄공사	785	23	51	0	35,905	0	36,764
	한국광해관리공단	17,524	1	178	159	69	0	17,931
공공 서비스	도로교통공단	3	12	28	37	468	2,255	2,803
	한국지방행정연구원	2135	70	0	90	250	0	2,545
관광 문화	한국관광공사	2,026	419	173	6,148	2,702	1,878	13,346
	국립공원 관리공단	8,000	13	189	30	1,872	12	10,116
합계		42,153	641	10,795	6,802	61,965	4,320	126,676

주: 기타 중 기관별 국세·지방세 납부금액은 제외

자료: 2019년 이전공공기관 지역발전계획 강원지역 각 기관별 자료 정리·분석

이상 이전공공기관의 지역발전사업 추진실적을 사업 건수와 사업비 중심으로 살펴본 결과, 먼저 사업 건수에서 강원 혁신도시는 건강생명(33.5%)과 관광문화(31.1%) 분야가 상대적으로 큰 비중을 차지하는 가운데 기관별로는 국민건강보험공단(11.6%), 도로교통공단(10.6%), 한국관광공사(18.5%), 국립공원관리공단(12.7%) 등의 비중이 두드러졌다.

표 4-44. 강원혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적 상세분석(사업 건수) (단위: 건수, %)

분야	전체		기관별		
	소계(A)	비중(A/C)	기관별	사업 건수(B)	비중(B/C)
건강 생명	127	33.5	국민건강보험공단	44	11.6
			건강보험심사평가원	27	7.1
			한국보훈복지의료공단	21	5.5
			대한적십자사	21	5.5
			국립과학수사연구원	14	3.7
자원 개발	73	19.3	한국광물자원공사	33	8.7
			대한석탄공사	17	4.5
			한국광해관리공단	23	6.1
공공 서비스	61	16.1	도로교통공단	40	10.6
			한국지방행정연구원	21	5.5
관광 문화	118	31.1	한국관광공사	70	18.5
			국립공원관리공단	48	12.7
합계(C)	379	100.0	-	379	100.0

자료: 2019년 이전공공기관 지역발전계획 강원지역 각 기관별 자료 정리·분석

다음으로 지역발전사업 추진실적의 사업비 상세분석 결과, 자원개발과 건강생명 분야가 상대적으로 큰 비중을 차지하는 가운데 이들 두 개 분야는 전체의 약 77%를 차지할 정도로 영향력이 두드러졌다. 기관별로는 대한석탄공사(29.0%), 국민건강보험공단(28.9%) 순으로 사업비 비중이 컸고, 사업 건수가 가장 많았던 한국관광공사(10.5%)나 국립공원관리공단(8.0%)의 사업비 비중은 상대적으로 작은 편이었다.

표 4-45. 강원혁신도시 2018년도 지역발전 추진실적 상세분석(사업비) (단위: 백만 원, %)

분야	전체		기관별		
	소계(A)	비중(A/C)	기관별	사업비(B)	비중(B/C)
건강 생명	40,009	31.6	국민건강보험공단	36,649	28.9
			건강보험심사평가원	1,215	1.0
			한국보훈복지의료공단	565	0.4
			대한적십자사	499	0.4
			국립과학수사연구원	1,081	0.9
자원 개발	57,857	45.7	한국광물자원공사	3,162	2.5
			대한석탄공사	36,764	29.0
			한국광해관리공단	17,931	14.2
공공 서비스	5,348	4.2	도로교통공단	2,803	2.2
			한국지방행정연구원	2,545	2.0
관광 문화	23,462	18.5	한국관광공사	13,346	10.5
			국립공원관리공단	10,116	8.0
합계 (C)	126,676	100.0	-	126,676	100.0

주: 기타 중 기관별 국세·지방세 납부금액은 제외

자료: 2019년 이전공공기관 지역발전계획 강원지역 각 기관별 자료 정리·분석

분석결과, 강원혁신도시의 핵심 이전공공기관은 건강생명, 관광문화, 자원개발 내 국민건강보험공단, 한국관광공사, 한국석탄공사 등이다. 사업 건수로는 건강생명 분야가 가장 많으며, 사업비로는 자원개발 분야가 가장 높으나, 강원혁신도시는 건강생명 분야를 특화발전 분야로 선정하고 있으므로, 건강생명 분야의 공공기관을 중핵기관으로 살펴보도록 하겠다.

2. 혁신자원 및 활동

1) 집적 여건

2018년 6월 말 현재 전국적으로 분포하는 혁신도시 내 입주기업은 총 574개이다. 이 중 38개가 강원 혁신도시 내 집적해 있다.

표 4-46. 혁신도시 내 입주기업 현황

(단위: 개)

구분	계(A + B)	산학연 클러스터 용지(A)	이외 용지(B)
전체	574	362	212
강원	38	37	1

자료: 국토교통부 내부자료를 인용한 운영모 외(2018:63)를 재인용함

강원 혁신도시 내 입주한 기업들의 규모는 상대적으로 영세한 편이다. 5인 미만인 기업 수가 24개로 가장 많은 수를 차지하였고 10인 미만, 50인 미만인 기업도 각각 8개, 4개 존재한다. 반면 50명 이상 규모의 기업 수는 소수에 불과하여 300인 이하 기업이 2곳이 있다.

표 4-47. 광주·전남 혁신도시 내 입주기업 규모(2018년 6월 말)

(단위: 개)

구분	기업 수	5인 미만	5-9인	10-49인	50-99인	100-299인	300-499인	500인 이상	정보 없음
전체	574	251	140	144	20	11	4	1	3
강원	38	24	8	4	-	2	-	-	-

자료: 국토교통부 내부자료를 인용한 운영모 외(2018:64)를 재인용함

이들 입주기업들의 업종별 현황을 살펴본 결과, 제조업 분야가 가장 많았고 지식산업업 종도 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 특히, 의약품 및 의료기기 제조 업종 관련하여 (주)해피콤, (주)팜스웰바이오, 코오롱제약(주), (주)회원 이상 4개의 기업이 입지하고 있다.

종사자 수가 50인 정도인 (주)해피룸을 제외하고 나머지 3개 기업은 2-5명 정도로 규모가 영세한 편이다.

표 4-48. 광주·전남 혁신도시 내 입주기업 업종별 현황(2018년 6월 말) (단위: 개)

구분	합계	금융 보험	영상 게임	대학 연구소	의료기기 및 제약	전기 분야	지식 산업	기타 제조
전체	575	27	98	10	112	76	88	164
강원	38	1	-	-	4	1	11	21

자료: 국토교통부 내부자료를 인용한 운영모 외(2018:64)를 재인용함

2) 인적 기반

강원 혁신도시의 인적 기반을 살펴보기 위해 혁신도시가 위치한 원주시 그리고 이와 지리적으로 인접한 지역을 중심으로 연구소, 지원기관, 대학 등의 구성 현황을 살펴본 결과, 강원 혁신도시는 의료기기, 신소재, 문화콘텐츠 등 여러 분야에 걸쳐 다양한 혁신 주체들이 분포하는 것으로 파악된다. 특히 분야별 지역 소재 대학과의 산학연 연계가 활발한 편이다.

표 4-49. 강원 혁신도시 내 주요 혁신 주체 현황

구분	기관명	중점분야	비고
연구소	의료기기정보기술지원센터	의료기기 정보기술 연구	-
	한국화학융합시험연구원	신소재 연구	강원지역본부
	한국산업기술시험원	기계 관련 연구	강원지역본부
	스크립스코리아항체연구원	항체공학 및 기술개발	-
	강원연구원	정책연구 및 개발	-
기업 지원	춘천상공회의소	지역 내 상공업 지원	-
	강원창조경제혁신센터	지역 내 스타트업 육성	-

구분	기관명	중점분야	비고
	강원기술지주회사	지역특화산업 지원	-
	(재)강원정보보산업진흥원	문화콘텐츠 지원	-
	(재)원주의료기기테크노밸리	바이오생명 지원	-
	(재)춘천바이오산업진흥원	바이오산업 지원	-
	강원도혁신도시발전지원센터	혁신도시 운영컨트롤 및 체계적 지원	-
대학	강원대학교	인력양성 및 산학연 연계	정보통신연구소 신소재산학협력단 의료기기연구소 바이오산업산학협력단
	강릉원주대학교		정보통신산학협력단 신소재산학협력단 전자공학산학협력단 해양식품산학협력단
	연세대학교 원주캠퍼스		전자통신산학협력단 의료기기개발촉진센터 의공학산학협력단 생물소재산학협력단
	상지대학교		정보통신연구소 IT공학산학협력단 한방의료기기산학협력단 한방소재식품산학협력단
	한국폴리텍Ⅲ 대학		멀티미디어
	한림성심대학		인터넷정보산학협력단
	상지영서대학 산학협력단		컴퓨터정보통신산학협력단
	한라대학교		미디어콘텐츠산학협력단 신소재산학협력단 재활의료기기산학협력단
	한림대학교		한국영양연구소 식의약품 효능평가 및 기능 성소재연구센터 식품영양산학협력단

자료: 강원도(2018), 강원 혁신도시 발전계획 p.18-20의 내용을 연구자가 재정리

이 중 건강생명 분야의 주요 혁신 주체 현황을 정리하면 국민건강보험공단 등의 공공기관을 비롯하여 연구소, 지원기관, 대학 등을 총망라하여 17개 기관이 있다. 의약품 개발 및 의료기기 제조 관련 연구 개발, 관련 기업지원, 인력양성 등 기능적으로 상호 연계 가능성이 높은 주체들이다.

표 4-50. 강원 혁신도시 내 건강생명 분야 혁신 주체 현황

구분	이전공공기관 및 혁신기관 현황
건강 생명	국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 한국보훈복지의료공단, 대한적십자사, 국립과학수사연구원, 의료기기정보기술지원센터, 스크립스코리아항체연구원, (재)원주의료기기테크노밸리, (재)춘천바이오산업진흥원, 강원대학교 의료기기연구소/바이오산업산학협력단, 연세대학교 원주캠퍼스 의료기기개발촉진센터/의공학산학협력단, 상지대학교 한방의료기기산학협력단/한방소재식품산학협력단, 한라대학교 재활의료기기산학협력단, 한림대학교 식의약품 효능평가 및 기능성소재연구센터

3) 기술개발

강원 혁신도시는 항공산업본부를 제외한 12개 이전공공기관 모두 자체적인 R&D 기능을 보유하고 있는 것으로 나타난다. 연구기획 및 조사기능을 갖춘 기관의 수가 8개이고 국민건강보험공단과 같이 부설 연구원을 보유하고 있는 기관도 4곳이나 존재한다. 이전기관 중 R&D기능 보유기관 비율은 전국 평균을 상회하는 수치를 보인다.

표 4-51. 강원 혁신도시 내 이전공공기관 R&D 기능 현황 (단위: 개, %)

구분	R&D 기능 보유기관		이전기관 중 R&D기능 보유기관 비율
	R&D 및 조사기능 보유기관	부설연구원 보유기관	
전체	68	20	60.2
강원	8	4	66.7

자료: 국토교통부 내부자료를 인용한 운영모 외(2018:67)를 재인용함

특히 건강생명 분야와 관련하여 국민건강보험공단의 건강보험연구원, 건강보험심사평가원의 심사평가연구소, 한국보훈복지의료공단의 보훈교육연구원 등 각 기관의 목적 및 특성에 따라 관련 연구 활동을 추진 중에 있다.

4) 네트워킹

강원혁신도시 내 네트워킹 지원 기업지원 서비스 기관은 강원도청 혁신도시팀, 강원대학교, 강원연구원, 강원테크노파크, 혁신도시발전지원센터 등이 있다. 먼저, 혁신도시팀은 강원도청 내 글로벌투자통상국 투자유치과 산하의 조직으로 공공기관 지방 이전 유치업무에서부터 강원도 혁신도시발전지원센터 지원, 혁신도시 발전기금 설치 및 운영, 혁신도시 발전계획 추진 관리 및 수립 등을 총괄한다.

강원대학교와 강원연구원은 강원혁신도시 발전을 위한 산학협력 및 정책연구기관의 성격을 가진다. 그 중 강원대학교는 혁신도시 내 공공기관 관련 학과를 활용해 이전공공기관 임직원들의 재교육 및 직무능력 향상에 도움이 될 혁신도시 공동캠퍼스 조성을 추진 중에 있으며, 2018년 강원대학교 산학협력단은 '강원 원주혁신도시 발전계획 수립용역'을 맡아 강원원주혁신도시를 성장거점으로 하여 강원도 전역이 상생 발전할 수 있는 전략적 비전을 제시한 바 있다.

강원연구원은 강원도의 지역경제 및 사회발전에 기여하고자 지역개발과 관련된 체계적인 연구 활동을 수행하기 위해 1994년에 설립된 정책연구기관이다. 혁신도시 지원과 관련하여 강원연구원은 2005년부터 관련 연구 활동을 진행하고 있으며 2018년에는 제4차 국가균형발전 5개년계획 수립에 따른 국가균형발전과 혁신도시에 관한 세미나를 개최하는 등 혁신도시 발전을 위해 지속적인 지원에 힘쓰고 있다.

표 4-52. 강원연구원 혁신도시 관련 연구목록

연도	연구목록
2005	강원도 혁신도시 입지선정 평가지침(안)
2008	최근 혁신도시의 주요쟁점과 정책과제
2009	기존 도심권 공동화 방지와 혁신도시 연계발전 방안 연구용역
2011	혁신도시 산학연 클러스터 활성화를 위한 기업 및 연구소 유치전략 연구용역
2013	탄전의 에너지산업지대화 그리고 혁신도시
2014	혁신도시 이전공공기관과 탄광 지역의 연계 발전방안
2017	강원원주혁신도시 시즌 2 : 나아갈 방향과 과제
2019	제2 혁신도시 이전 대상 기관 유치를 위한 춘천시 전략 제언

자료: 강원연구원 홈페이지 자료검색 [검색일자: 2020년 7월 24일]

강원도의 지역전략산업 및 특화산업을 중심으로 산·학·연·관의 유기적인 네트워크를 구축하여 지역기술혁신의 허브 역할을 수행하는 강원테크노파크는 융복합혁신지원센터 내 혁신지원팀을 마련하고 공공기관연계육성사업(OpenLAB), 국가혁신클러스터 비R&D사업, 모바일헬스케어센터 운영 등을 총괄하고 있다. 그 중 혁신도시 공공기관연계 육성사업과 관련하여 강원테크노파크는 ‘노인성 질환 중심 사회문제 해소형 Open Lab생태계 구축’이라는 과제를 강원혁신도시 이전공공기관인 한국보훈복지의료공단, 국립공원공단, 건강보험심사평가원 등과 유관기관(재)원주의료기테크노밸리, 강릉원주대, 한라대 산학협력단 등과 함께 수행 중에 있다.

표 4-53. 강원테크노파크 혁신도시 공공기관연계 육성사업 참여기관

분야	주요 내용	주관/참여기관
오픈랩	공유사무실을 활용하여 청년창업 및 협력 아이템 조기 사업화 유도	(재)강원테크노파크 강릉원주대학교(강원임베디드SW연구센터)
연구장비 구축·운영	중장기R&D 연계 장비 구축 및 운영	(재)강원테크노파크
기업지원	창업지원, 기술지원, 사업화지원, 보험등재지원	한국보훈복지의료공단 건강보험심사평가원 국립공원공단 (재)강원테크노파크 (재)원주의료기기테크노밸리 강릉원주대학교(강원임베디드SW연구센터)
네트워크	공공기관 연계 세미나 및 포럼	(재)강원테크노파크
중장기 선도R&D	치매 조기 진단키트 개발	(주)TS Tech 차의과대학교 산학협력단
	ICT융복합 플랫폼 개발	(주)소닉월드 한라대학교 산학협력단

자료: 강원테크노파크 홈페이지 기업지원사업안내 [검색일자: 2020년 7월 24일]

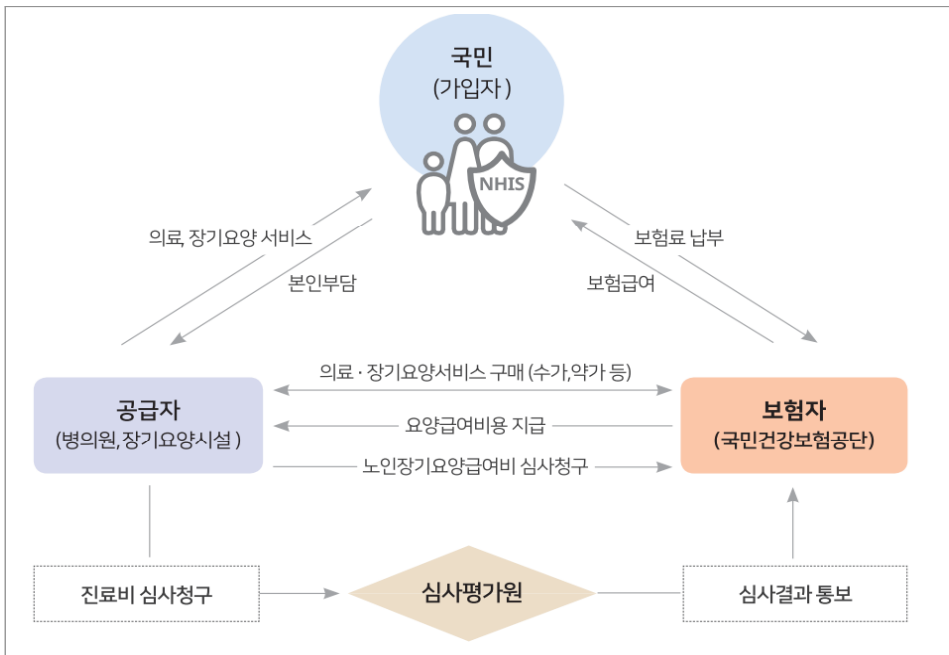
강원도혁신도시발전지원센터는 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법에 의거하여 전국 혁신도시 중 최초로 설립된 기관이다. 기존 혁신도시비즈니스센터의 기능을 법제화한 조직으로 혁신도시 개발 및 정주 여건 개선을 이끌어가는 실질적인 컨트롤타워 역할을 담당한다. 2020년 1월 센터 출범 이후 내부 규정 제정, 전문위원 채용 등 조직 안정화 기간을 거쳐 올 하반기부터는 이전공공기관 임직원을 위해 도내 기업 현황과 관광 정보를 통합적으로 접근할 수 있는 시스템 구축, 직거래장터 활성화 및 강원상품 전시관 구축 등 이전공공기관 연계사업을 강화해나갈 계획이다.

3. 가치사슬 구조

1) 중핵기관으로서 국민건강보험공단과 건강보험심사평가원

강원혁신도시의 건강생명 분야 산업을 선도하고 있는 중핵기관은 국민건강보험공단과 건강보험심사평가원이다. 국민건강보험공단은 국민 보건과 사회보장 증진으로 국민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 설립되었으며, 가입자를 대리하여 국민건강보험과 노인장기요양보험의 급여 및 보험재정 등을 관리·운영하는 기관(단일 보험자)이며, 건강보험심사평가원은 국민건강보험법 제1조 및 제62조의 근거에 의거, 요양급여비용 심사 및 요양급여의 적정성 평가 등 업무를 수행하여 국민 보건향상과 사회보장 증진에 이바지할 목적으로 설립된 기관이다.

그림 4-15. 국민건강보험공단 및 건강보험심사평가원의 기능



자료: 국민건강보험공단(2019), 이전공공기관 지역발전계획

2) 공동사업의 운영

강원 혁신도시 발전계획(2018)에 따르면, 강원혁신도시의 특화발전 방향은 스마트 헬스케어 산업이다. 강원혁신도시가 입지한 원주시에는 400여 개의 의료기기 관련 기업이 집적해있고, 전국 의료기기 매출액의 22%, 수출액의 28.2%를 담당하고 있으며(강원테크노파크, 2018), 유관기관으로 의료 관련 공공기관이 이전해 있으므로, 건강·의료 빅데이터 등을 활용한 디지털헬스케어산업 혁신 플랫폼 구축, 디지털 헬스케어산업 고도화 지원 및 스마트 실증 등의 사업을 추진할 예정이다.

그림 4-16. 강원 혁신도시 특화산업 선정



자료: 강원도(2018), 강원 혁신도시 발전계획

국민건강보험공단 및 건강보험심사평가원의 지역발전사업 추진실적을 살펴보면, 사업 건수 및 사업비가 국민건강보험공간이 가장 높게 나타나고 있으나, 구체적인 사업내용을 살펴보면, 공동사업의 추진실적은 건강보험심사평가원의 사례가 더 우수하다. 국민건강보

협공단이 제시하고 있는 지역산업 육성 사업은 ① 공단 유희공간 베이커리 개점을 통한 중증장애인 일자리 창출, ② 구내식당 정기 휴무제 운영으로 주변 상권 활성화, ③ 지역농산물직거래장터, ④ 전문도서관 도서 구매, ⑤ 강원지역 사옥 신축 등으로 이전공공기관의 특성과 연계된 지역산업 육성이기보다는 지역공헌사업에 가까운 사업들을 제시하고 있는 반면, 건강보험심사평가원의 지역산업육성사업은 ① 차세대 생명·건강산업생태계 조성사업(정부 지원/ 비예산), ② 빅데이터 실습교육 지원(공공기관 오픈 캠퍼스 운영), ③ 지역사회 의료기기 산업 육성·지원사업(정부 지원/ 비예산)으로 강원혁신도시 발전계획과 연계된 이전공공기관 연계 지역산업 육성으로 적절하게 제안하고 있다. 특히 정부 지원으로 사업이 추진된 경우는 자체 예산이 투입되지 않은 비예산 사업으로 사업비를 산정하고 있어, 실질적인 사업비도 심사평가원이 높다고 할 수 있겠다.

(1) 보건의료 빅데이터 활용

건강보험심사평가원(이하 심평원)은 보건의료정보의 개방·제공 및 활용 확대를 통해 의료의 성과를 높이고, 보건의료 생태계를 조성하고자 2013년 이후부터 의료데이터를 개방하기 시작하였다. 이를 본격화하기 위해 2014년 4월부터 '보건의료 빅데이터 센터'를 운영하고 있다¹⁴⁾.

심평원은 실시간 수립되는 국민들의 진료내역, 의약품 생산·공급·사용 및 처방내역, 의료인력·시설·자원 현황, 의료 질 평가정보 등 30여 종의 보건의료정보를 연간 약 14억 건(522TB)을 공개하고 있다. 심평원의 진료이용내역 등의 빅데이터는 의료이용·의약품 유통·의료자원 현황정보가 시간의 흐름에 따라 수집·저장되어 그 활용가치가 매우 높다는 평가이다.

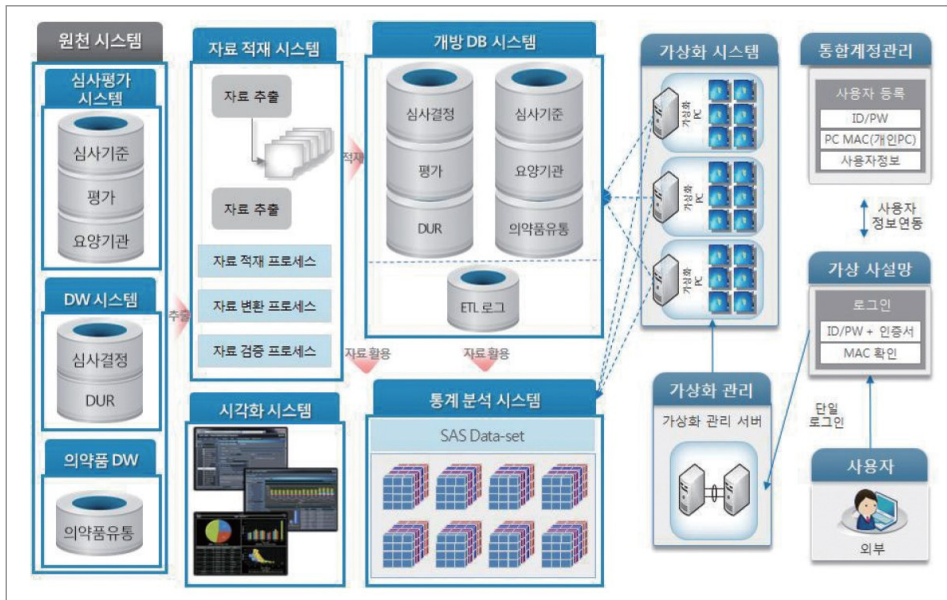
건강보험공단은 건강검진, 보험료, 진료내역 등 8,000억 건이 넘는 국민건강정보 DB를 활용하여 국민건강보험 코호트 DB를 마련하여 제공하고 있으며, 데이터 개방에 대해 논의 중이다. 심평원과 건강보험공단의 빅데이터는 전 국민을 대상으로 한 정보로서 대규모 데이터 분석을 통해 학술연구, 보건의료정책 및 관련 산업 활성화 등 다양한 방면에서

14) 이하의 내용은 건강보험심사평가원(2014) 자료를 참조하여 정리.

활용될 수 있어 그 잠재성이 무궁무진하다는 평가이다.

심평원은 연구중심 10개 대학병원과 MOU를 체결하여 빅데이터를 제공하고, 연구개발을 지원하고 있다. 특히 우리나라 의료분야의 빅데이터는 전 국민을 대상으로 한 환자 진료기록, 임상데이터, 의료영상 이미지뿐 아니라 유전자 통계, 질병정보, 생활·소득·환경 정보 등 그 범위가 방대하여, 공공영역에서 보건의료 혁신과 의료의 질 향상에 활용할 가치가 매우 높다.

그림 4-17. 건강보험심사평가원 빅데이터 시스템



자료: 건강보험심사평가원(2014)

심평원의 보건의료 빅데이터의 유용성은 매우 크고, 고가치·고수요 데이터로 평가되고 있으나(한국정보화진흥원, 2014), 양적 개방 확대에 치우쳐 보건의료 이용 서비스나 산업 분야에서의 활용도는 저조하다. 이는 심평원이 선정한 개별 데이터 중심으로 개방되어 활용이 어렵고 데이터 구조 및 양식이 민간에서 바로 쓰기 어려우며, 개방 데이터 검색·활

용 절차가 복잡하기 때문이다. 제공되는 데이터가 앱 개발에는 유용하나 웹 서비스 개발과 데이터 분석 및 활용에는 제한적이고, 민간에 대한 실질적 활용 지원이 미흡하기 때문인 것으로 평가된다.

(2) 의료기기 보험등재 기술 컨설팅 및 사업화 지원

2014년 산업통상자원부가 혁신도시 이전공공기관을 거점으로 지역산업 육성을 위해 시행한 2014년 성장거점연계 지역산업육성사업에 공모한 결과, 건강보험심사평가원의 '의료기기 보험등재 기술 컨설팅 및 사업화 지원'사업이 우수 지원대상으로 선정되었다. 이 사업은 공공기관 이전에 따른 경제효과를 지역이 체감할 수 있도록 지원하고자, 광역자치단체장이 신청하면 사업평가를 통해 대상 사업이 확정되는데, 2014년 당시, 강원도는 심평원의 이 사업(2.8억 원/1년)과 광해관리공단의 '지역자원기반 신소재 원료산업 육성사업'(6억/1년), 광해관리공단/국립과학수사연구원의 '자원·광해관리 및 법과학수사 현장 중심 실무형 전문인력 양성사업'(1.2억/1년)이 선정되어 3년간 사업비를 지원받은 바 있다¹⁵⁾.

주요 지원사항으로 강원도 소재 의료기기 기업 방문 상담서비스, 건강보험 등재 관련 맞춤형 교육프로그램 운영 및 관련 정보 제공, 컨설팅 및 자문 등이다. 의료기기 기업이 의료용 치료재료를 국내시장에 판매하기 위해서는 복잡한 건강보험 등재 절차를 거쳐야 하는데, 이 과정에서 대부분의 기업이 등재 컨설팅 전문업체를 이용할 정도로 전문서비스를 필요로 하는 분야이어서, 기업의 애로사항을 지원하기 위해 기술 자문을 제공하고 있다¹⁶⁾.

이를 통해 의료기기 기업의 건강보험 등재 신청 부담을 경감하고 강원도의 의료기기 산업 육성에 기여하고 있다. 의료기기 산업뿐만 아니라, 강원도 소재 기업에 대한 보험등재 컨설팅 및 교육 프로그램 운영, 보험등재 품목의 국산화 및 개발 등의 지원도 실시하고 있다.

15) 건강보험심사평가원 보도자료 (2014년5월12일자).

16) 건강보험심사평가원 보도자료 (2018년9월5일자).

이 사업의 일환으로 원주의료기기테크노밸리와 협력하여 2014년 강원의료기기 전시회(GMES)에 참가하여 의료기기 업체를 대상으로 치료재료 제도 등에 대해 강연 및 맞춤형 상담 서비스도 실시한 바 있다. 국내 의료기기 산업과 건강보험제도가 동반성장할 수 있는 동력이 될 수 있도록 전시장 내 홍보 부스를 설치하여 건강보험 치료재료 등재 절차 안내 등 ‘찾아가는 치료재료 상담 서비스’를 실시하고, 부대행사로 마련된 ‘의료기기 클러스터 포럼’에서 치료재료 제도 개선을 주제로 강연을 실시하였다.

(3) 차세대 생명·건강 산업생태계 조성사업

건강보험심사평가원은 산업통상자원부가 주관한 지역산업 거점기관 지원사업의 일환으로 차세대 생명·건강 산업생태계 조성사업을 실시하고 있다. 강원권 의료기기 기업들이 기존 의료기기에 빅데이터 기능과 IoT 기능을 활용할 수 있도록 인프라를 조성하고 기술을 지원하는 사업으로 원주의료기기 테크노밸리가 주관하고, 건강보험심사평가원, 강원임베디드 S/W연구센터, 원주세브란스 기독병원이 참여하고 있다.

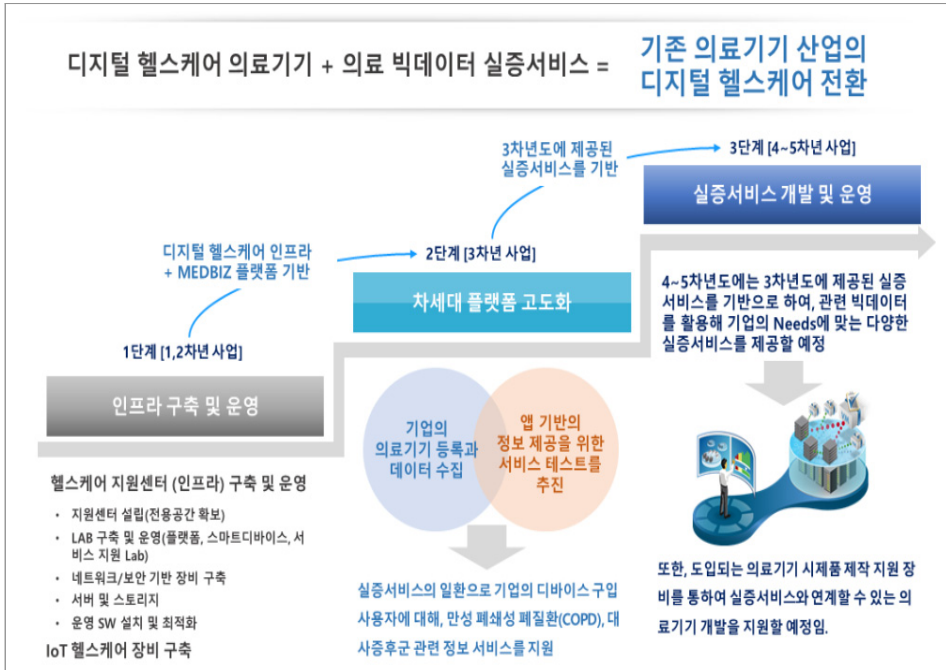
표 4-54. 차세대 생명·건강 산업생태계 조성사업

구분	기관명	주요 역할
주관 기관	원주의료기기 테크노밸리	IoT기반 스마트 의료기기 산업육성을 위한 ICT 인프라 구축 및 운영
참여 기관	건강보험심사평가원	보건의료 빅데이터 분석·활용 지원
	강원임베디드 S/W연구센터	의료기기 빅데이터 플랫폼 구축 및 운영
	원주 세브란스 기독병원	임상 데이터 구축·분석 및 서비스 지원

자료: 건강보험심사평가원(2018)

2017년~2021년까지 IoT의료기기 등 스마트헬스케어 산업 육성 지원을 목표로, 다양한 디지털 의료기기 개발에 활용할 수 있도록 보건의료 빅데이터 분석 및 활용을 지원하는 사업이다. 구체적인 사업내용으로는 의료기기 분야 빅데이터 분석 지원을 위한 기반 구축, 의료기기 IoT 산업 등 지원 데이터셋 개발 및 빅데이터 분석 지원, 보건의료 빅데이터 분석 전문인력양성 및 창업·사업화 지원 등이다.

그림 4-18. 디지털 헬스케어 산업 지원을 위한 보건 의료 빅데이터 시스템 구축



자료: 건강보험심사평가원(2019)

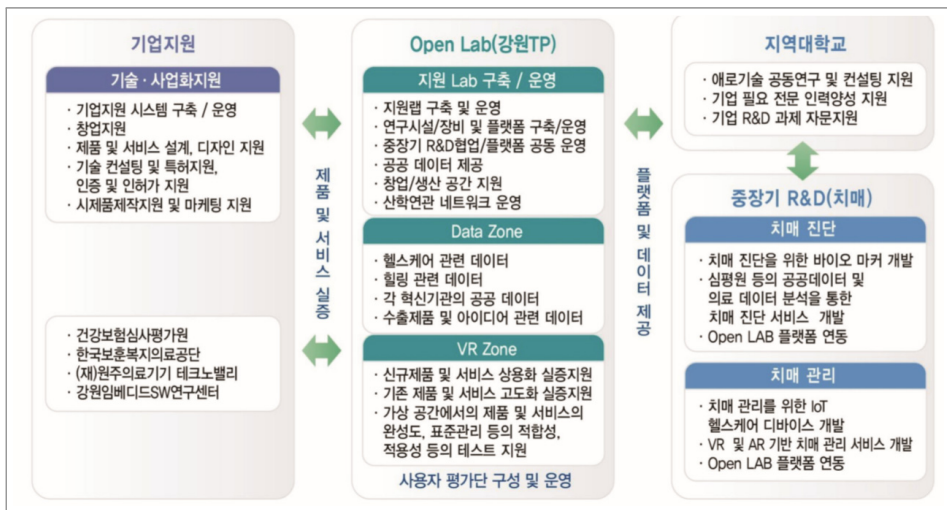
(4) 노인성 질환 중심의 사회문제 해소형 오픈랩(Open Lab¹⁷⁾) 생태계 구축사업

노인성 질환 중심의 사회문제 해소형 오픈랩 생태계 구축사업은 오픈랩 구축을 통해 공공기관, 수요자, 개발자, 의료기관 간의 신제품 및 서비스 개발과 관련된 지식 및 의견 교환, 아이디어 발굴 및 검증 등을 촉진하고 신기술 개발 지원 및 실증을 지원하는 사업이다. 원주 혁신도시 안에 개방형 연구공간(Open Lab)을 조성하여, 국내 최초 ‘한국형 치매 조기 진단용 바이오마커 키트’, ‘치매 예방과 재활 훈련 통합 관리용 ICT융합 플랫폼’ 등을 개발하여, 국내 기업의 기술개발, 시제품 제작을 돕게 된다(강원도, 2018).

17) Open Lab이란 해당 분야의 장비와 시설 등을 구축하고 관련 연구기관 및 기업에서 이를 자유롭게 활용하게 하여 자체적으로 성능을 테스트하고 기술을 개발하는 개방형 연구공간 또는 개방형 연구플랫폼을 의미.

산업통상자원부의 2018년 혁신도시 공공기관연계 육성 공모사업에 신청하여, 2022년 까지 5년간 국비 93억 원을 지원받게 되었다. 혁신도시 공공기관 연계 육성사업은 혁신도시 이전공공기관 역량과 지역 주력산업의 연계발전을 위한 공모사업으로, 본 사업공모에 의한 국비 93억 원을 포함해 총 160여억 원이 투자되는 사업이다¹⁸⁾.

그림 4-19. 강원혁신도시 Open Lab 구축사업 추진전략



자료: 강원테크노파크(2018), 강원혁신도시 공공기관 연계 육성사업 계획서, 여기서는 운영모 외(2018)에서 재인용

오픈랩 구축사업은 헬스케어·자원·관광 분야의 지역산업 혁신생태계 조성, 혁신성장기업 육성 및 일자리 창출을 목표로, 기업지원기관(강원테크노파크 등), 건강·의료 관련 공공기관(건강보험심사평가원, 한국보훈복지의료공단), 지역대학, 기업 등 다양한 주체가 참여하여 신의료기술 개발을 위한 개방형 연구플랫폼 구축, 기업 지원을 위한 테스트 및 시제품 제작·기술 인허가 지원, 대학과 연계한 공동연구 및 전문인력 양성, 혁신도시 이전공공기관 간 산학연간 협력체계 강화 등의 사업내용을 추진한다.

18) 파이낸셜 뉴스 2018년8월19일자.

표 4-55. Open Lab 생태계 구축을 위한 주체별 역할분담

구분	기관명	주요 역할
이전 공공 기관	한국보훈복지의료공단	<ul style="list-style-type: none"> • 보훈병원 및 보훈요양원 수요(구매예정) 품목 정보 제공 • 보훈병원 및 보훈요양원 필요제품 아이디어 및 컨설팅 제공 • 기업 개발제품 실증을 위한 테스트베드 제공(중앙보훈병원 및 요양원 연계) • 기업 개발제품에 대한 우선구매 협상 지원
	건강보험심사평가원	<ul style="list-style-type: none"> • 보험등재 컨설팅 및 보험등재 솔루션 지원(교육) • 보험등재 애로사항 맞춤형 컨설팅 • 보험등재 품목 중 국산화 및 개발 지원 • 개선이 시급한 품목에 대한 보험정보 분석 및 제공
	국립공원관리공단	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기 R&D 지원(치매 등 노령자 힐링을 위한 국립공원 콘텐츠 제작 및 제공) • 탐방사각지대(노령환자 및 장애인 대상) VR 콘텐츠 제공
혁신 지원 기관	강원테크노파크	<ul style="list-style-type: none"> • 노인성 질환 중심 사회문제 해소형 Open Lab 생태계 구축사업 세부과제 기획 및 관리 • 연구장비 및 시설 구축(제품 개발 지원) • 3D 디자인 및 시제품 팩토리 구축·운영 • 혁신도시 산학연 네트워크 및 거버넌스 구축
	원주의료기기테크노밸리	<ul style="list-style-type: none"> • 의료기기 인허가 컨설팅 지원 • 사업화 지원 및 사용 적합성 지원 • 공공기관 의료기기 납품 컨설팅
	강원임베디드SW 연구센터 (강릉원주대)	<ul style="list-style-type: none"> • 한국보훈복지의료공단 테스트베드 관련 무선통신 및 임베디드 기술 기반의 시제품 제작 및 기술 지원

자료: 강원테크노파크(2018), 강원혁신도시 공공기관 연계 육성사업 계획서, 여기서는 운영모 외(2018)에서 재인용

(5) 우리동네 마을관리소 개설

국민건강보험공단은 2019년 7월, 노인 인구 비율이 높은 원주 구도심 지역주민들이 스스로 마을을 재생활 수 있도록 지원하고자, 원주시와 밥상공동체 종합사회복지관과 함께 「우리동네 마을관리소」를 개설하였다. 공단 임직원들이 기부한 사회공헌기금을 재원으로 원주시 구도심 지역에 「마을관리소」을 열어 지역주민들의 소통공간 역할을 수행하도록 개소 비용 및 운영비 전액을 지원하였다. 마을관리소의 운영에는 원주시와 밥상공동체

종합사회복지관이 함께 참여한다¹⁹⁾.

구도심 지역의 가장 큰 문제였던 노후주택을 개선하는 한편, 주민들의 공유공간 부족으로 소통할 수 있는 기회가 부족하였던 마을에 동네 사랑방과 같은 역할을 하는 「우리동네 마을관리소」가 개소됨으로써, 마을 문제에 대해 함께 고민할 수 있는 공간이 마련된 것이다. 지역주민으로 구성된 마을활동가 10명을 마을 지킴이로 선정하여 마을을 순찰하며, 생활환경이 개선되어야 할 곳이나 재난 위험이 있는 곳을 사전에 관리할 수 있도록 하고 있으며, 마을관리소에 50여 종의 생활 공구와 목발·보행 보조기 등을 비치하여 무료 대여해 줌으로써 생활서비스를 제공하고 있다. 또한, 지역주민들의 건강한 삶을 위하여 치매 예방 교육 등 다양한 건강·문화 프로그램을 운영할 예정이다.

국민건강보험공단 임직원의 기부금은 2019년 초에 누적 100억 원을 돌파하여 기부금을 재원으로 한 다양한 사회공헌활동에 힘쓰고 있다. 전국적으로 의료봉사, 집수리, 이동빨래 봉사활동 등뿐만 아니라, 강원지역을 위해서는 동해안 산불 복구, 원주 전통시장 화재 등 재난 시 복구 활동에 참여하고 있다. 최근에는 혁신도시 수변공원 생태환경 정비 및 휴식공간 조성을 위해서도 노력하고 있다.

3) 조직 간 협의

건강보험심사평가원은 성장거점연계 지역산업육성사업의 일환으로 지역 의료기기 산업육성 사업을 추진하면서 협력하였던 원주의료기기테크노밸리와 2016년 3월, MOU를 체결하고, 의료기기 산업육성 및 보건의료정책의 효율적 지원을 등 양 기관의 지속적 상생·발전을 도모하기 위한 상호협약을 맺었다. MOU 체결을 시작으로, 향후 고품질의 의료기기가 적정 가격으로 국민에게 공급될 수 있도록 유통구조 개선에 노력하고, 국내 의료기기 산업의 경쟁력 제고를 위한 지원사업에 앞장서 공공기관과 산업계가 동반성장·발전할 수 있도록 기여에 힘쓴다.

한편, 2016년 7월에는 ‘강원 원주혁신도시 공공기관장 협의회’ 출범식이 개최되어 강원 도와 원주시, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단 등 원주혁신도시 이전 13개 공공기

19) 국민건강보험공단 보도자료 2019년7월17일자.

관이 원주의 지역 상생발전 협력 및 지원을 위해 출범되었다. 협의회는 이날 첫 공식 회의를 통해 공동협의회장을 선출하고 지역사회 발전과 상생협력을 강화하는 상생발전 업무협약(MOU)을 체결하였다.

그림 4-20. 원주혁신도시 공공기관 「행복가득, 가치충만, 미래발전 강원」 공동추진 협약식



자료: 국회의원 송기현 의원실(2019.11.12.)

이후 2019년 11월에, 원주혁신도시 13개 공공기관과 강원도청과 원주시청이 다시 모여, 지역발전을 위한 사회적 가치 공동추진 프로젝트인 ‘행복가득, 가치충만, 미래발전 강원’ 추진을 위한 업무협약을 체결하였다. 혁신도시 특별법 개정으로 혁신도시 내 이전공공기관의 지역발전계획 수립 등이 명문화됨에 따라 변화된 여건에 따라 업무협약을 재체결한 것이다. 혁신도시 내 공공기관은 지역사회 상생발전을 위한 공동기금 조성과 사회적

경제기업 지원 구매 확대 등 지역사회 문제해결을 위한 자원 공유 및 개발, 지역인재 육성 지원 및 일자리 창출 노력, 재해 발생 시 합동지원, 지역생산물 구매 확대를 통한 지역 경제 활성화 등 공동사업에 협력하기로 하였다(국회의원 송기현, 2019).

코로나19로 지역경제가 침체에 빠진 2020년 5월에는 강원도청, 강원 혁신도시 공공기관협의회, 강원도관광협회, 플라이강원, 대한숙박업중앙회 강원도지회, 강원도 농어촌민박협회, 강원도 농어촌체험휴양마을 협의회 등이 모여, 강원경제 활성화 동참 업무협약식을 체결하였다. 강원혁신도시 13개 공공기관을 포함 24개 관련 기관이 참석하여 강원도 지역경제 활성화를 위한 5개 사업에 적극적으로 참여할 것을 협약한 것이다. 5개 사업으로는 ‘강원도X야놀자 강원안심여행 프로젝트’, ‘플라이 강원살리기 및 강원혁신도시물 이용 활성화’, ‘농어촌 민박 및 숙박 통합예약 시스템 이용’, ‘강원상품권 구매 확산(모바일 상품권 등)’, ‘너와 나를 지키는 안심온도 37.5도’ 등이 제안되었다. 코로나19로 관광관련 운수업과 숙박업들의 보험료 연체율이 30%에 달할 정도로 업계 경영과 고용 상황이 매우 어려운 여건이므로, 공공기관 직원들이 재난지원금 등을 활용하여 지역관광 및 상품 소비에 적극적으로 참여해달라는 취지에서이다. 협약식이 체결되기 이전에도, 강원혁신도시 13개 공공기관은 감자동맹 프로젝트, 플라워버킷 나눔 행사 등을 공동으로 실시하여 지역경제 활성화에 노력을 기울여왔다.

2019년 8월 현재, 건강보험심사평가원이 체결한 MOU 115건 중 지역 상생발전을 위한 업무협약은 모두 23건으로 공공기관, 유관기관, 지역학교, 사회적경제조직 등 다양한 조직과 업무협약을 체결하여, 강원혁신도시 이전 이후 관내 지역 상생발전을 위한 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다.

표 4-56. 건강보험심사평가원 MOU 체결현황(2019년 8월 기준)

연번	협약명	기관명	체결목적	체결일자
1	건강보험심사평가원·강원창조경제혁신센터 업무협약	강원창조경제혁신센터	강원 의료기기 산업의 고부가가치 스마트 헬스케어 산업화 등 협력체계 구축	2015.5.11.
2	건강보험심사평가원·원주혁신도시 공공기관 업무협약	원주시청	원주시와의 사회공헌 활동	2015.11.10.
3	건강보험심사평가원·상지대학교 업무협약	상지대학교	보건의료인력 양성을 위한 교육 제공	2015.11.24.
4	의료기기 산업육성 및 보건의료정책 효율적 지원	원주의료기기테크노밸리	의료기기 산업육성 및 보건의료정책 지원	2016.3.7.
5	심사평가원-버들초등학교 「1사1교 건강교실」	버들초등학교	심평원의 보건의료 인력, 자원 등을 활용한 버들초등학교 건강관리	2016.3.14.
6	건강보험심사평가원·연세대학교 원주캠퍼스 산학협력 협약	연세대학교 원주캠퍼스	인재양성을 위한 교육 및 교류 협력	2016.3.29.
7	건강보험심사평가원·강원문화재단 업무협약	강원문화재단	지역문화향유권 증대 및 지역경제발전을 위한 상호협력	2016.6.20.
8	1기관 1촌 자매결연 협약	홍천군 동면 후동리 마을	1기관 1촌 자매결연	2016.7.5
9	강원원주 혁신도시 상생발전 업무협약	강원도, 원주시, 원주이전 13개 공공기관	공공기관의 원활한 지방이전 및 정착, 지역사회와 상생 발전	2016.7.21.
10	휴먼스토리 사회공헌사업 업무협약	원주시사회복지협의회	휴먼스토리사업 후원, 원주시 나눔 문화 확산	2017.3.16.
11	낙원프로젝트 업무협약	굿네이버스 강원본부	지역사회 식품 빈곤 아동 돕기 및 주거환경 개선	2017.4.25.
12	「강원도-「강원민방-「건강보험심사평가원」간 상호교류 및 협력증진을 위한 업무협약	강원도-강원민방(G1)	2018년 평창동계올림픽의 성공적인 개최를 위한 인적·물적 지원	2017.4.28.
13	아가사랑 분유뱅크 후원 협약	원주시사회복지협의회	원주지역 저출산 극복을 위한 저소득계층 가정지원	2017.12.19

연번	협약명	기관명	체결목적	체결일자
14	강원도 중소기업제품 우선구매를 위한 업무협약	강원도, 국립공원관리공단 등 6개 공공기관	강원도 내 생산제품 우선 공공구매 협조	2018.3.26.
15	건강보험심사평가원-원주시청- 원주시니어클럽 업무협약	원주시청, 원주시니어클럽	직원 편의 사업 도입 및 지역 노인 일자리 창출을 위한 상호협약·지원	2018.8.29.
16	2018 강원도 사회가치 확산 대협약	강원도, 강원혁신도시 공공기관 등	지속가능한 사회적 가치 실현을 위한 혁신적 협력생태계 구축	2018.11.14.
17	원주시 원도심과 혁신도시 상생발전 협약	원주시청, 연세대학교 원주캠퍼스 등 6개 공공기관	원주시 도시재생 뉴딜사업의 성공적인 추진과 원도심 및 혁신도시 상생발전	2018.11.26.
18	지역사회 상생을 위한 「직거래 장터」 업무협약	원주시	지역 농산물 판매 활성화	2019.2.18.
19	지역 장애인 자립·자활 지원 사업 업무협약	(사)전국장애인부모연대 원주시지회	지역장애인사회참여확대 사회공헌사업	2019.4.4.
20	건강보험심사평가원-원주시립 도서관 업무협약	원주시립도서관	심평원 전문도서관 지역사회 기여, 순회문고	2019.5.29
21	「2019년 지역선도대학 육성사업」 추진을 위한 업무협약	강원대학교	「2019년 지역선도대학 육성사업」 추진을 통한 지역우수인재 육성 등	2019.6.3.
22	강원도 사회적 경제 활성화를 위한 업무협약	강원도사회적기업협의회, 강원도 마을기업협의회, 강원자활기업협회, 강원도사회적경제지원 센터	강원도 사회적경제 활성화 및 상생협력	2019.6.26.
23	건강보험심사평가원·한림대학 교 업무협약	한림대학교	산·학·관 공동연구 프로그램 운영에 상호 협력	2019.8.1.

자료: 건강보험심사평가원(2019), 홈페이지 정보공개게시

4) 조직 간 상호거래

강원혁신도시 내 조직간 상호거래는 건강생명 분야의 이전공공기관과 관련 업계 간의 상호거래보다는 공공기관이 필요로 하는 일반적인 구매업무에 따른 상호거래 형태가 일반적이다. 강원혁신도시발전지원센터의 상생협력 촉진사업도 혁신도시물 연계 휴대전화 앱 개발, 농 특산품 직거래장터 운영, 이전공공기관의 공공구매 확대 등의 업무를 주요 추진 업무로 삼고 있다.

강원도경제진흥원은 2019년 12월, 혁신도시 내 공공기관을 위한 온라인 쇼핑몰을 개설하였다. 이전공공기관을 대상으로 강원도 기업유치 지원정책과 지역 상품 구매 플랫폼을 소개하는 플랫폼 구축의 일환으로 지역 상품 구매 플랫폼인 '강원혁신도시몰'을 신규 구축한 것이다. 여성기업, 사회적기업, 장애인기업 제품 정보를 공공기관에 제공하여 판매를 증진하는 것이 일차적인 목적이며, 지역 쇼핑몰과 연계해 지역 제품 소비 촉진도 활성화하는 것을 목표로 삼고 있다²⁰⁾.

강원도경제진흥원이 운영하는 온라인 쇼핑몰은 강원마트에는 도내 671개 기업이 입점해 1만여 개 제품을 온라인 판매하고 있는데, 강원혁신도시몰은 강원마트와 연계해 2020년부터 운영할 전망이다. 공공기관 구매담당자가 도내 우수 중소기업제품이나 특산품을 쉽게 파악할 수 있도록 설계했으며, 향후 공공기관 임직원에도 개방해 매출 증대에 나설 계획이다. 강원혁신도시몰에서는 강원마트보다 더 저렴한 가격으로 제품 구입이 가능하도록 설계되어 있다.

건강보험심사평가원도 2019년 2월, 원주시와 직거래 장터 업무협약을 맺고 지역농산물 판매를 위한 직거래 장터를 개설하고 있다. 2019년 8월, 심사평가원 사옥 앞마당에서 개설된 지역농산물 직거래 장터는 강원꽃간, 언니넷 텃밭 협동조합, 원주시 농특산물유통협회 및 청년연합회 등 사회적 경제기업을 포함한 총 17개 업체가 참여하여 지역 농 특산품을 판매하였다. 심사평가원은 지역 상생, 사회적 경제 활성화를 위해 강원도 사회적기업협의회, 강원도 마을기업협의회, 강원 자활기업협회, 여성농민생산자 협동조합, 직거래장터와 MOU를 체결하고, 직거래 장터를 통해 제품 홍보 및 마케팅이 취약한 사회적 경제 기업의

20) 강원일보 2019년12월11일자.

판로를 지원해주고 있다. 지역 내 생산제품들을 주민들에게 홍보하기 위한 장터를 정기적으로 개최하여, 지역경제 활성화에 기여하고 있다²¹⁾.

5) 자원 교류

건강보험심사평가원이 제공하고 있는 가장 큰 자원 교류는 보건의료 빅데이터 정보제공이라 할 수 있다. 건강보험심사평가원이 보유한 보건의료 관련 공공데이터를 개방하여, 지역기업, 대학, 연구기관 뿐만 아니라 일반인들도 건강보험심사평가원의 보건의료 빅데이터개방 시스템을 통하여 공공데이터(데이터셋, 오픈 API), 의료 빅데이터 분석(빅데이터센터), 의료통계분석(질병, 의약품, 의료기관) 등 다양한 서비스를 이용할 수 있다.

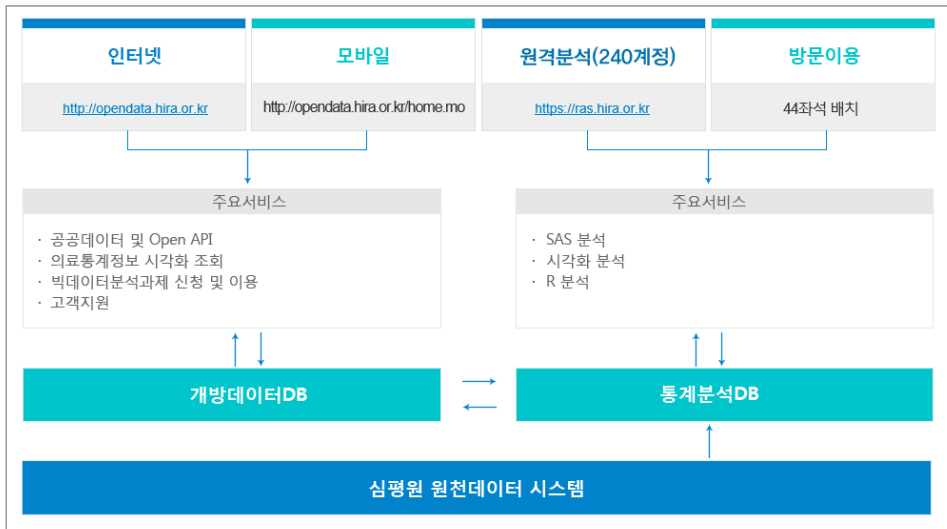
그림 4-21. 건강보험심사평가원의 보건의료 빅데이터개방 시스템

자료: 건강보험심사평가원 보건의료 빅데이터개방 시스템 <https://opendata.hira.or.kr/home.do>
[검색일: 2020년10월6일]

21) 건강보험심사평가원, 2019년8월26일 보도자료.

공공데이터 셋 및 Open API를 통해서도 보건의료 관련 공공데이터 파일을 다운로드 받을 수 있고 다양한 의료통계정보 및 OECD 보건통계를 알기 쉽게 시각화하여 조회할 수 있다.

그림 4-22. 보건의료 빅데이터개방 시스템의 서비스 구성



자료: 건강보험심사평가원 보건의료 빅데이터개방 시스템 <https://opendata.hira.or.kr/home.do>
 [검색일: 2020년10월6일]

특히 건강보험심사평가원이 운영중인 보건의료 빅데이터센터는 민간 및 공공 부문의 산학연 관계자들을 위해 개방·공유하여, 평일 업무시간에 방문 이용할 수 있도록 개방공간을 마련하고 있다. 빅데이터센터는 총 240계정이 운영되고 있으며, 원주 본원(15좌석) 뿐만 아니라 서울(13좌석), 부산, 대구, 광주 등 전국 10개소 지역 사무소 센터 내 44좌석을 개방하고 있다. 이용자가 원하는 장소에서 원격접속을 통한 분석지원서비스도 실시하고 있으나, 빅데이터센터를 방문하여 이용할 경우, 연구자료 분석 활용 공간으로 사용할 뿐만 아니라, 의료계 및 산업계의 R&D 개발 활용 공간으로도 사용할 수 있도록 개방·운영하고 있다.

그림 4-23. 보건의료 빅데이터센터 개방공간



자료: 건강보험심사평가원 보건의료 빅데이터개방 시스템 <https://opendata.hira.or.kr/home.do>
 [검색일: 2020년10월6일]

한편, 강원지역대학 의료 관련 학과를 대상으로 보건의료 특강 및 견학 프로그램을 마련하고, 지역대학 내 의료심사평가론 등을 개설하여, 심사평가원의 업무를 소개하는 등 인재 양성 프로그램을 통해 지역대학과 상호교류 활동을 활발히 진행하고 있으며, 지역 중고등 학생을 대상으로 진로체험 프로그램 등도 운영하고 있다.

또한 건강보험심사평가원, 지역대학, 한국산업단지공단 등이 협력하여 2018년부터 지역 대학 및 기업의 빅데이터 분석기술 강화를 위한 ‘산학연관 연계 빅데이터 현장실습 교육’도 추진 중이다. 건강보험심사평가원 전산 교육장에서 강원도 지역 대학생을 대상으로 실시하는 현장교육에는 연세대 원주캠퍼스, 강릉원주대, 상지대, 한국산업단지공단 강원지역본부 등 5개 기관이 함께 빅데이터 관련 인재 양성 프로그램을 운영한다²²⁾.

건강보험심사평가원과 한국산업단지공단은 지역의 빅데이터 및 의료기기 산업체의 적극적인 참여를 유도하고, 연세대와 강릉원주대는 오픈캠퍼스의 형태로 교육결과를 학점으로 연계해 학생들에게 실무적 교육기회를 제공하도록 하고 있다. 건강보험심사평가원은

22) 건강보험심사평가원 보도자료(2019년2월7일).

전문인력을 중심으로 이론강의 및 실습 지도를 하고, 관련 산업체는 실무경험을 바탕으로 빅데이터 활용 아이디어를 제공하는 등의 역할을 수행하는 것이다. 2주간 교육은 빅데이터 기초이론, 데이터 탐색 및 처리, 보건의료 기초통계 산출, 조별 자율 프로젝트 실습 순으로 진행된다. 심사평가원은 빅데이터 분석기술 이전을 통한 사회적 가치 실현, 산업체는 자사의 제품과 관련한 빅데이터를 활용한 경쟁력 제고, 지역 대학생은 현장에서 활용 가능한 빅데이터 전문역량 강화 등 산학관 모두가 상생할 수 있는 기회로 여겨진다.

표 4-57. 건강보험심사평가원의 지역인재 육성(2018년 실적) (단위: 백만 원)

사업명	사업비	추진실적
7건	27	
대학 보건의료 특강 및 견학	8	• 강원지역 간호학과 및 보건행정학과, 총2회 58명 견학
대학(원)생 실무 실습	7	• 동계(1월~2월), 하계(7월~8월) 운영
대학 내 교과목 개설	비예산	• 원주연세대 보건행정학과 '의료심사평가론' 개설(총 80명 수강)
중·고등학생 진로체험	12	• 원주지역 8개 중학교, 총 17회 428명 체험
심평원-강원지역 대학 ICT공동협력 프로그램	비예산	• 강원지역 대학생 정보화교육 실시('18. 8.) • ICT 현장 소통프로그램 운영('18. 10.)
보건의료 제도·법령 교육	비예산	• 보건의료계열 대학생 대상 보건의료제도 및 법령 교육 실시('11. 28.) • 연세대학교(원주캠퍼스) 간호학과 19명 • 내용: 보건의료제도 및 법령, 우리원 업무 소개
2018년 체험형 청년인턴 채용 및 운영	비예산	• 공공기관 청년인턴 제도 적극 참여 - 강원도 지역인재 상반기 31명, 하반기 24명 인턴채용 ※ 총 청년인턴 채용 규모: 상반기 147명, 하반기 72명

자료: 건강보험심사평가원(2019), 2019년도 이전공공기관 지역발전계획

4. 제도적 기반

1) 관련법 및 조례

산업통상자원부는 국가균형발전특별법 제11조(지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역 경제 활성화 촉진) 및 제19조(기업 및 대학의 지방이전) 등의 규정에 의하여 국가가 지방자치단체의 지방투자기업 유치를 촉진하기 위해 지방자치단체에 대한 재정자금 지원을 위해 필요한 사항을 규정한 ‘지방자치단체의 지방투자기업 유치에 대한 국가의 재정자금 지원 기준’을 고시하는데, 2020년 5월, 일부 내용이 개정되어, 산업통상자원부 고시 제2020-42호가 시행되었다.

표 4-58. 국가 보조금 지원범위

구분		지원비율			국비 보조비율
		대기업	중견기업	중소기업	
수도권 인접 지역	입지	-	-	토지매입가액의 9% 이내	보조금의 최대 100분의 45
	설비	설비투자금액의 6% 이내	설비투자금액의 8% 이내	설비투자금액의 11% 이내	
일반 지역	입지	-	토지매입가액의 10% 이내	토지매입가액의 30% 이내	보조금의 최대 100분의 65
	설비	설비투자금액의 8% 이내	설비투자금액의 11% 이내	설비투자금액의 14% 이내	
지원 우대 지역	입지	-	토지매입가액의 20% 이내	토지매입가액의 40% 이내	보조금의 최대 100분의 75
	설비	설비투자금액의 11% 이내	설비투자금액의 19% 이내	설비투자금액의 24% 이내	
산업위기 대응특별 지역 등	입지	-	토지매입가액의 25% 이내	토지매입가액의 50% 이내	보조금의 최대 100분의 75
	설비	설비투자금액의 14% 이내	설비투자금액의 24% 이내	설비투자금액의 34% 이내	

주: 강원도의 경우, 강릉, 속초, 동해, 정선은 일반지역이며, 지원 우대지역은 강원국가혁신융복합단지지역(원주) 및 그 외 시군이 해당됨(강원도청 <http://www.provin.gangwon.kr>)

[검색일: 2020년 10월7일]

자료: 지방자치단체의 지방투자기업 유치에 대한 국가의 재정자금 지원기준 별표 5

고시 제3조의 지역 구분에 따라 지원 우대지역, 일반지역, 산업위기대응특별지역 등이 구분되어 있는데, 지원 우대지역에는 성장촉진지역, 특수상황 지역, 기업도시개발구역, 균특법 제18조의2에 따라 지정된 국가혁신융복합단지 등이 속한다. 이에 따라 강원국가혁신융복합단지 지역은 지원 우대지역에 따라 이 지역으로 이전하는 기업은 국가 보조금을 지원받게 된다.

표 4-59. 강원도 투자유치 지원 조례 지원내용

구분	내용
제1조(목적)	<ul style="list-style-type: none"> 강원도 지역경제 활성화를 위해 기업의 효율적인 유치와 기업의 투자 및 고용창출 지원에 필요한 사항을 규정
제4조(이전기업에 대한 보조금 지원)	<ul style="list-style-type: none"> 도지사는 제조업, 정보통신산업, 지식서비스산업, 첨단업종을 경영하는 이전기업에게 분사이전보조금, 투자보조금, 부지매입보조금(부지매입보조금을 지원하지 아니하는 경우에는 임대료보조금), 교육훈련보조금을 예산의 범위에서 지원할 수 있음
제5조(신설·증설 투자에 따른 보조금 지원)	<ul style="list-style-type: none"> 도지사는 제조업, 정보통신산업, 지식서비스산업, 첨단업종을 경영하는 신설·증설기업에게 투자금액 등에 따라 예산의 범위에서 지원할 수 있음
제6조(세제감면)	<ul style="list-style-type: none"> 이전기업 등의 각종 세제감면은 해당 법령 및 관련 조례에 따라 감면할 수 있음
제7조(용지지원)	<ul style="list-style-type: none"> 이전기업 등이 공유재산 활용을 희망하는 경우에는 「지방재정법」, 「공유재산 및 물품관리법」 등 관련 법령에 따라 우선 지원할 수 있음 도지사는 유망기업 및 자본의 효율적인 유치를 위해 「산업입지 및 개발에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 산업시설용지를 조성원가 이하로 공급할 수 있음
제8조(금융지원)	<ul style="list-style-type: none"> 도지사는 투자유치를 위해 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는 이전기업 등에게 「강원도중소기업육성기금 설치 및 운용조례」에 따라 다른 기업보다 우대하여 금융지원을 할 수 있음
제10조(중·대규모 투자기업에 대한 특별지원)	<ul style="list-style-type: none"> 도지사는 제조업, 정보통신산업, 지식서비스산업, 첨단업종, 국가전략자원 및 희토류 개발사업, 물류사업 중에서 지역경제에 미치는 영향이 크다고 인정되는 중·대규모 투자기업에 대해 예산의 범위에서 특별 지원할 수 있음. 이 경우 이전·신설·증설·창업기업을 말함 도지사와 시장·군수가 협의하여 선정한 시군별 주력업종에 해당하는 기업에게는 규칙이 정하는 바에 따라 기존 지원비율에 추가로 지원할 수 있음

자료: 강원도 투자유치 지원 조례 [검색일자: 2020년 10월 7일]

강원도는 ‘강원도 투자유치 지원 조례’를 통하여 기업의 투자유치를 지원하는데 필요한 사항을 규정하고 있으며, 원주시도 ‘원주시 기업 및 투자유치 촉진조례’에 근거하여 타 시도에서 강원지역으로 이전하는 기업에 대한 지방비 지원의 근거를 마련하고 있다. 상시 고용인원 또는 투자금액이 일정 수준 이상인 경우, 부지매입보조금을 지원하고 있으며, 이밖에 기업 규모별 투자보조금, 임대료 보조금, 본사 이전 보조금 등의 재정 지원을 실시하고 있다. 기업당 지원한도액은 부지매입의 경우 최대 60억 원, 임대료 보조금은 최대 10억 등이다.

표 4-60. 강원도의 이전기업 보조금 지원 요건

구분	기준	비율	한도
부지매입	20명 이상 또는 20억 이상 투자	15%	30억
	100명 이상 또는 200억 이상 투자	40%	60억
투자	대기업	10%	30억
	중견기업	20%	
	중소기업	30%	
임대료	5년간 임대료	30%	10억
본사 이전	본사 이전 10명 초과 시 10명 초과 1명당 2백만 원		10억
교육 훈련	도내 거주자 20명 이상 신규채용 시 1명당 60만 원(6개월)		10억

자료: 강원도청 <http://www.provin.gangwon.kr> [검색일: 2020년 10월7일]

‘강원도 혁신도시 발전지원 센터 설립 및 운영 조례’는 ‘혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법’에 따라 혁신도시를 지역 성장거점으로 육성하기 위해 필요한 혁신도시 발전지원 센터의 설립 및 운영 사항을 규정하고 있다. 본 조례에 따르면 발전지원센터의 사업 범위는 혁신도시 내 입주기관의 유치 및 창업 지원은 물론 입주기관과 이전공공기관 간 협력 증진, 정주 환경 개선 지원, 이전공공기관과 연계한 지역인재 육성 지원, 혁신도시와 인근 지역과의 상생발전 지원 등 광범위하다.

표 4-61. 강원도 혁신도시 발전지원센터 설립 및 운영 조례 주요 내용

구분	내용
제3조 사업범위	<p>센터는 다음 각 호의 사업을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 혁신도시를 지역 성장거점으로 육성하기 위한 지원 2. 혁신도시 내 기업, 대학, 연구소 등 입주기관의 유치 및 창업 등 지원 3. 혁신도시 내 입주기관과 이전공공기관 간 협력 증진 4. 혁신도시 지역특화발전 지원 5. 입주기관, 이전공공기관 소속 직원 및 지역주민의 정주 환경 개선 지원 6. 이전공공기관과 연계한 지역인재 육성 지원 7. 혁신도시 내 입주기관의 유치를 위한 대외협력 및 홍보 8. 혁신도시 성과 공유 등을 위한 인근 지역과의 상생발전 지원 9. 혁신도시법 제5조의2에 따른 혁신도시 발전계획 수립 및 실행 10. 그 밖에 혁신도시를 위해 도지사가 필요하다고 인정한 사업

자료: 강원도 혁신도시 발전지원 센터 설립 및 운영 조례 [검색일자: 2020년 7월 27일]

‘강원도 혁신도시 위원회 등에 관한 조례’는 강원도 지역인재채용협의체 및 강원도 혁신도시발전위원회의 구성과 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 두 위원회 모두 도지사를 위원장으로 하며 지역사회 내 핵심 이해관계자들을 구성원으로 포함하고 있다. 기능상 강원도 지역인재채용협의체는 협의 및 자문 중심 기구이고, 혁신도시발전위원회는 심의기구로서 제 역할을 담당한다.

표 4-62. 강원도 혁신도시 위원회 등에 관한 조례 주요 내용

구분	지역인재채용협의체	혁신도시발전위원회
구성	<ol style="list-style-type: none"> ① 강원도 지역인재채용협의체는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함하여 10명 이상 25명 이하의 위원으로 구성하고, 특정 성별이 위촉위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다. ② 위원장은 강원도지사로 한다. ③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도지사가 위촉 또는 임명한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 강원도 및 원주시의 관계 공무원 	<ol style="list-style-type: none"> ① 강원도 혁신도시발전위원회는 위원장 2명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성하고, 위촉위원의 성별 구성 비율에 관해서는 제3조를 준용한다. ② 위원장은 도지사와 민간위원 중에서 도지사가 위촉하는 사람으로 한다. ③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도지사가 위촉 또는 임명한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 혁신도시가 조성되어 있는 지역의 시

구분	지역인재채용협의체	혁신도시발전위원회
	2. 이전공공기관의 대표 3. 학교협의체 등 교육단체의 대표 4. 지역인재 채용에 관한 전문지식이나 경험을 가진 사람 ④ 협의체 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임 위원의 남은 임기 기간으로 한다. ⑤ 위촉위원이 위촉 당시 추천받은 기관·단체 등에서 신분을 상실한 때는 해촉할 수 있다.	장·군수 2. 이전공공기관의 장 1명 이상 3. 도시계획 등에 관한 전문가 1명 이상 4. 그 밖의 산·학·연 클러스터 입주기관·대학·연구소·경제단체의 장 각 1명 이상 ④ 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임 위원의 남은 임기 기간으로 한다. ⑤ 위촉위원이 위촉 당시 추천받은 기관·단체 등에서 신분을 상실한 때는 해촉할 수 있다.
가능	협의체는 다음 각 호의 사항을 협의 및 자문에 응한다. 1. 지역인재의 취업 촉진을 위한 수요맞춤형 인재양성에 관한 사항 2. 지역인재의 채용박람회 개최에 관한 사항 3. 지역인재의 채용정보에 관한 사항 4. 그 밖에 지역인재의 취업을 촉진하기 위하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항	위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 혁신도시 기능의 전문화 및 특성화에 관한 사항 2. 혁신도시의 산업계·학계·연구기관·행정기관 등의 협동계획에 관한 사항 3. 혁신도시 내 지식 및 정보산업 등 기업유치에 관한 사항 4. 혁신도시 내 대학·연구소 등의 유치에 관한 사항 5. 정부의 협조가 필요한 사항 6. 「혁신도시 발전지원센터」 지원사업 운영에 관한 사항 7. 강원원주혁신도시 발전계획 8. 그 밖에 혁신도시의 발전을 위해 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

자료: 강원도 혁신도시 위원회 등에 관한 조례 [검색일자: 2020년 7월 27일]

‘강원도 지역혁신협의회 구성 및 운영 조례’는 국가균형발전특별법 제28조에 의거하여 시도 차원에서 구성하는 지역혁신협의회 운영에 대한 실질적인 내용을 포함하고 있다. 협의회의 위원은 국가균형발전과 지역혁신에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 강원도지사가 위촉 또는 임명하며 20명 이내의 위원으로 구성된다. 위원회는 기능별 또는 분야별로 분과협의회를 둘 수 있으며 협의회 사무를 처리하기 위한 강원도 지역혁신지원단 설치가 가능하다.

표 4-63. 강원도 지역혁신협의회 구성 및 운영 조례 주요 내용

구분	내용
제2조 기능	강원도 지역혁신협의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 「국가균형발전 특별법」 제28조제1항 및 같은 법 시행령 제32조제7항에 규정된 사항 2. 그 밖에 국가균형발전 및 지역혁신과 관련하여 의장이 부의하는 사항
제3조 구성	① 협의회는 의장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고, 의장은 위촉위원 중에서 호선한다. ② 위원은 영 제32조제2항에 따른 국가균형발전과 지역혁신에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 강원도지사(이하 “도지사”라 한다)가 위촉 또는 임명한다. ③ 위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. ④ 위촉위원의 경우에는 특정 성별이 위촉위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다. 다만, 해당 분야의 특정 성별 전문 인력 부족 등 부득이한 사유로 인해 「양성평등기본법」 제12조에 따른 실무위원회의 의결을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

자료: 강원도 지역혁신협의회 구성 및 운영 조례 [검색일자: 2020년 7월 27일]

2) 지원계획

강원혁신도시 발전계획에서는 혁신도시 이전공공기관의 기능별 분석 등을 통하여 특화 발전 분야는 건강·생명·관광 지식기반서비스 산업으로 설정하고, 대표산업으로 의료기기, 웰니스 식품, 세라믹신소재, 스포츠 지식서비스를 선정하였다. 각 특화산업별 제조업 기반 산업구조로의 개편이 필요하다는 판단하에 제조업 유치기반 마련 및 일자리 창출을 위한 다양한 산학연 연계발전전략을 수립하고 있다.

구체적으로 공유경제플랫폼을 구축하여 혁신생태계 참여 주체 및 기업들이 활용할 수 있도록 하고 향후 이를 보다 원활히 활용할 수 있게끔 웹 및 모바일 기반의 공유정보 시스템 개발을 추진하고 있다. 또한 지역 상생 협의회를 운영하여 혁신도시 및 지역 공동의 문제를 논의하고 해결방안을 모색하고자 한다. 예컨대 특화산업인 건강생명산업분야의 헬스·라이프케어 협의회를 운영하여 제품 및 서비스를 개발하고 사용자 맞춤형 건강진단 시스템을 마련하는데 혁신도시 내 건강 관련 이전공공기관, 강원도 소재 의과대학, 강원창조경제혁신센터 등이 주요 협의체 구성원으로 참여가능하다. 공공기관과 산학연 연계뿐만 아니라 시민사회와 사회적 경제조직이 참여가능한 혁신리빙랩 프로젝트도 하나의 방안으로 제시되고 있다. 다양한 시민들이 참여할 수 있는 환경 조성을 기반으로 누구나 쉽게

사회문제 해결 과정을 경험할 수 있도록 한다. 한편, 최근 설립된 강원혁신도시 발전지원 센터의 운영에 필요한 재원으로서는 발전기금조성을 제시하고 있다. 센터가 지속적이고 안정적으로 사업을 추진하기 위해서는 안정적인 재정확보가 필요하다고 보고 있다.

강원혁신도시 총 투자 규모는 사업비 총괄 5개 전략, 총사업비 436,050백만 원이다. 지역특화발전 및 거점화 전략이 266,990백만 원으로 전체 사업비의 과반을 차지하고, 상생발전, 정주 환경조성이 각각 15%내외를 차지한다.

표 4-64. 강원혁신도시 전략별 사업비

(단위: 백만 원, %)

구분	계	특화발전 및 거점화	상생발전	정주환경 조성	스마트시티 구축	지역인재 양성
비용	436,050	266,990	69,700	63,750	9,650	25,960
비중	100.0	61.2	16.0	14.6	2.2	6.0

자료: 강원도(2018), 강원혁신도시 발전계획, p.294-297

주요 전략별 세부 사업비는 특화발전 및 거점화 전략 사업 8개, 상생발전 전략 사업 8개, 지역인재 양성 전략 사업 9개로 구성된다. 사업의 내용 및 규모에 따라 비용과 기간이 달리 나타난다.

표 4-65. 강원혁신도시 전략별 세부 사업비

(단위: 백만 원)

	사업명	기간	비용
특화 발전 및 거점화	디지털헬스케어 산업 육성사업	2018년-2024년	25,720
	강원원주혁신도시 오픈랩 사업	2018년-2022년	19,590
	부론국가산단 조성 및 디지털 통합 플랫폼 구축사업	2018년-2022년	179,400
	혁신 리빙랩 프로젝트 사업	2019년-2022년	600
	ICT 기반 EMS 시뮬레이션 플랫폼 구축 사업	2018년-2022년	15,000
	혁신도시 클러스터 투자유치 기반 구축	2018년-2022년	180
	강원혁신지식산업센터 건립	2018년-2020년	25,700
	강원원주혁신도시 발전지원센터 설립·운영	2019년-2022년	800

	사업명	기간	비용
상생 발전	지역 물품 구매지원 플랫폼 구축	2018년-2019년	50
	공공기관 통합 콜센터 유치·건립	2018년-2022년	24,000
	공유경제 플랫폼 구축사업	2019년	50
	지역 상생 협의체 운영	2019년-2022년	200
	강원원주혁신도시 반곡역 도시재생사업	2019년-2022년	45,200
	공공기관 연계 도시재생대학 운영	2019년-2022년	80
	청년창업 지원을 통한 공공기관 지역 CSR사업	2021년-2022년	40
	혁신도시 내 로컬푸드 직매장 개설	2019년-2022년	80
지역 인재 양성	자유학기제/견학을 통한 공공기관 체험	2019년-2022년	200
	공공기관 현장실습지원 사업(인턴십)	2019년-2022년	미확정
	공공기관 취업동아리 지원 및 멘토-멘티사업	2019년-2022년	160
	공공기관 채용설명회	2019년-2022년	240
	공공기관 채용 전담 코디네이터 운영	2019년-2022년	160
	지역대학 공동캠퍼스 운영사업	2019년-2021년	24,000
	공공기관 취업연계형 계약학과 개설	2019년-2022년	120
	공공기관 오픈캠퍼스 운영	2018년-2022년	880
공공기관 특성 연계 대학생 메이커톤 경진대회	2021년-2022년	200	

자료: 강원도(2018), 강원혁신도시 발전계획, p.294-297

균특법에 따라 시도별로 수립되는 균형발전계획을 살펴보면 강원도의 균형발전계획은 ‘평화와 번영 강원시대’를 비전으로 선정하고 지속가능한 도민의 삶터이자 균형공동체 실현을 강조하고 있다. 그 중 혁신도시는 산업전략의 일환으로 혁신도시 시·군 2전략으로 수립되어 있으며, 발전방향을 살펴보면 혁신도시 발전계획상의 내용을 충분히 반영하고 있어 계획상의 연계는 마련되어 있다고 판단된다. 세부 추진계획으로는 이전기관을 산업 자산화하여 기업집적을 활성화하기 위해서 강원 원주혁신도시 내 이전 입주기업·대학·연구소 등에 입주보조금 지원사업, 혁신도시 산업 클러스터 활성화를 위한 산학연 유치지원 센터 지원사업 등이 있다.

표 4-66. 강원도 균형발전계획 혁신도시 시즌 2 추진계획

(단위: 백만 원)

과제	세부과제명	기간	비용	비고
이전공공기관의 지역발전 선도	이전기관을 산업 자산화하여 기업집적 활성화	2018-계속	5,000	기존
혁신도시 산업클러스터 활성화	산학연유치지원센터 지원	2009-계속	7,550	기존
추진체계 재정비	종합발전계획수립	2018.3-2018.7	180	기존
	혁신도시지원센터설립	2019-계속	1,000	신규

자료: 강원도(2018), 강원도 균형발전계획, p.248

3) 지원조직

강원혁신도시의 지원조직은 강원도청 내 혁신도시팀, 전국 유일의 혁신도시발전지원기관인 강원도혁신도시발전지원센터, 국가균형발전특별법에 의거하여 균형발전정책을 심의·조정하는 강원 지역혁신협의회, 그리고 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법에 의거하여 혁신도시정책을 심의하는 강원 혁신도시발전위원회 등이 있다.

먼저, 혁신도시 관련 행정을 담당하고 있는 공공기관으로서 혁신도시팀은 강원도청 글로벌투자통상국 투자유치과 산하의 조직이다. 투자유치과 내에는 혁신도시팀 외에 투자유치정책담당, 기업유치, 프로젝트 유치, 투자기반조성팀 등이 있는데, 혁신도시팀은 강원혁신도시 업무를 총괄하는 컨트롤타워로서 기능하는 세부조직이다. 2020년 8월 현재 총 4명의 구성원으로 구성되어 있으며 혁신도시 관련 기획, 운영, 지원 등을 담당한다.

표 4-67. 강원도청 혁신도시팀 주요 업무 현황

구분	내용
계획 수립 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> 강원원주혁신도시 발전계획 수립 혁신도시발전지원센터 설립 및 운영 강원혁신지식산업센터 건립 추진 혁신도시 이전공공기관별 지역발전계획 수립 지원 산학연 클러스터 구축계획 수립 및 분양 활성화 추진

구분	내용
각종 사업 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신도시 공공기관 지방이전 지원(혁신도시 공공기관 유치전략 및 발전계획 수립 등) • 혁신도시 민관 거버넌스 구축(법인설립, 조례제정 발전지원센터 운영 등) • 혁신도시 내 기업 등 정착 지원사업(입주 승인, 보조금 지원 등) • 혁신도시 지역혁신 주체 간 상생협력 지원사업 • 혁신도시 활성화 기업 등 유치·육성 사업 • 혁신도시 정주 여건 조성·개선 사업 및 지역융합사업 • 혁신도시 산학연 통합 R&D 오픈 캠퍼스 구축·운영 • 원주기업도시 건설 지원 • 기업도시(SPC) 이사회 및 출자현황 관리

자료: 강원도청 홈페이지 검색 [검색일자: 2020년 7월 24일]

강원도혁신도시발전지원센터는 2020년 1월 22일 출범한 전국 최초의 혁신도시발전지원센터로 강원도지사를 이사장으로 하여 원주시, 이전공공기관 소속 이사 등을 포함하여 총 7명의 임원진을 구성하고 있다. 2020년 10월 현재, 9명의 직원이 근무 중인데, 센터장을 포함한 5명의 직원은 강원도청 투자유치과에서 파견근무 중이며, 1명은 강원경제진흥원에서 파견, 3명의 직원만 새롭게 민간에서 채용되어 근무 중이다. 혁신도시 내 정보교류 및 협력네트워크 강화, 인근 지역과의 연계발전 모색 등을 위한 통로 역할을 자처해왔던 기존 지역혁신비즈니스센터의 기능을 계승하는 본 센터는 강원혁신도시의 산·학·연·관을 잇는 보다 체계적이고 지속적인 중간지원조직으로서의 역할을 담당할 예정이다.

현재 센터의 주요 추진업무는 혁신도시 발전계획 수립 지원 및 혁신도시 클러스터 내 산학연 전략적 유치, 이전공공기관 연계 지역인재 육성 및 상생협력사업 추진이며, 강원혁신도시산업센터 건립 업무도 담당하고 있다²³⁾. 현재까지 운영 성과를 살펴보면, 상생플랫폼 구축으로 도내 기업 및 관광 정보, 혁신도시물 연계 휴대전화 앱 개발, 이전공공기관의 공공구매 확대 등의 상생발전을 도모하고 있으며, 농 특산품 직거래장터 운영으로 혁신도시 이전공공기관 내 직거래장터를 마련하여 농어민과 기업의 판로확대에 기여하고 있다.

23) 강원혁신도시산업센터는 2021년 완공을 목표로 기업 입주공간, 업무시설, 오픈캠퍼스, 지역대학 공동캠퍼스, 오픈랩 등이 입주할 예정이다. 기업 입주공간은 영세 규모의 중소기업 및 창업기업 입주가 가능하도록 저렴한 임대료로 제공할 예정이며, 입주기업에 대한 마케팅 및 창업보육 지원 프로그램을 운영할 예정이다. 국비 160억, 도비 137억, 총 297억 예산으로 건립되며, 센터의 운영은 혁신도시발전지원센터가 담당하게 된다(강원도, 2020).

한편, 건강보험심사평가원 2청사 준공에 따라, 청사 내 강원상품 전시관을 구축·운영하여 이전공공기관이 강원도의 우수 생산품에 대한 관심을 증대하고 공공구매를 증대할 수 있도록 하고 있다(강원혁신도시발전지원센터, 2020).

강원 지역혁신협의회는 국가균형발전특별법에 따라 각 분야별 전문가로 구성된 민관 거버넌스 기구로 강원도 균형발전 5개년계획, 국가융복합단지 육성계획, 규제자유특구 지정계획 등과 같이 지역 핵심 사안들을 심의·조정하는 역할을 담당한다. 본 협의회 외 별도의 워크숍 개최 등을 통해 국가균형발전 방향을 공유하고 지역발전 방안을 논의하는 등 지속적인 활동을 보이고 있다.

마지막으로 강원 혁신도시발전위원회는 강원 혁신도시 발전 방향을 설정하고 주요 전략 및 사업을 구체화하기 위한 계획 등을 심의·의결하는 기구로 총 20명으로 구성되어 있다. 강원도지사, 원주시장을 비롯하여 국민건강보험공단 이사장 등은 당연직 위원에 해당하며 강원혁신도시 관련 주요 정책을 심의한다.

표 4-68. 강원도 혁신도시발전위원회 구성 현황

구분	소속 및 직위
당연직	강원도지사, 원주시장, 강원도 글로벌투자통상국장, 국민건강보험공단 이사장, 한국관광공사 사장, 한국광해관리공단 이사장, 도로교통공단 이사장
위촉직	강원대학교 총장, 연세대학교 원주캠퍼스 부총장, 강원테크노파크 원장, 강원연구원 원장, (사)G-지속가능발전연구원 원장, 원주상공회의소 회장, (사)강원여성경영인협회 회장, (주)해피룸 대표이사, 강원대학교 교수, 한림대학교 교수, 강원연구원 선임연구위원, 강원도의회 기획행정위원회 위원장, 원주시의회 의장

자료: 강원도(2018), 강원도 혁신도시발전위원회 심의결과 보고

제3절 시사점

1. 사례분석 종합

광주전남 혁신도시의 특화발전 방향은 에너지 중심 혁신성장 도시로서, 중점적인 기능을 수행하는 기관은 한국전력공사이다. 한국전력공사는 2015년 전남 나주로 이전하면서 에너지밸리 조성사업 등의 공동사업을 수행하며 에너지밸리 조성의 중추적 기능을 담당하고 있다. 에너지 관련 기업유치 및 안착 지원을 위해 조직 내 상생발전본부를 두고 다양한 지원제도를 실시하고 있다. 2020년 현재 465개 중소기업과 투자협약을 맺고 있으며, 이 가운데 243개 기업이 투자를 실행하고 있다.

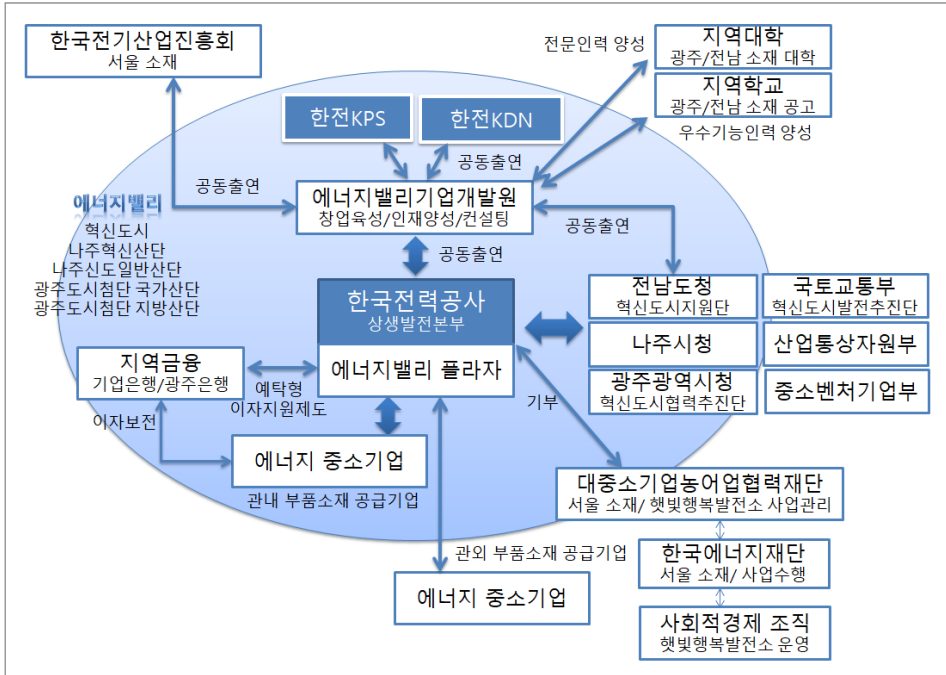
에너지밸리 투자유치 지원의 일환으로 한전에서 2,000억 원의 자금을 예탁하여 투자기업들의 대출이자를 감면해주는 예탁형 이차지원제도의 추진을 위해 광주은행 및 기업은행 등 지역 금융과 거래하고 있으며, 한전의 에너지밸리 종합 포털사이트인 에너지밸리 플라자를 통해 한전에 부품을 공급하고자 하는 중소기업들과 실질적인 거래 관계를 형성하고 있다. 뿐만 아니라, 이전공공기관인 한전 KPS, 한전 KDN, 지방자치단체인 광주, 전남, 나주 등과 공동으로 출연하여 에너지밸리기업개발원을 설립·운영하고 있는데, 에너지밸리기업개발원을 통하여 창업육성, 인력양성, 에너지 산업 R&D, 사업화 지원 등의 기업지원사업도 실시하고 있다. 한전의 에너지신산업 전문인력 양성교육(대학교) 및 우수기능인력 양성교육(전문대 및 특성화고)은 에너지밸리기업개발원이 수탁받아 교육을 실시하고 있어, 지역인재 양성프로그램 또한 전문화하고 있다.

한전은 전국단위로 다양한 사회공헌사업도 추진하고 있어, 지역발전을 위한 지역공헌사업도 다양하게 추진 중인데, 기업 특성에 맞는 햇살행복발전소 지원사업은 사회적 경제조직의 지속가능한 자립 기반을 조성할 목적으로 추진되고 있는 것이어서, 사회적 경제조직과와 상호교류도 활발한 편이다.

광주전남 혁신도시는 중핵기관으로서 에너지 공급 공기업인 한전의 이전으로 에너지 산업 분야에 특화된 지역경제 효과가 실제로 나타나고 있는데, 이는 공기업인 한전의 특수성에 기반해있어 일반적인 사례는 아니다. 한전은 에너지 기업 유치를 위한 2,000억 원의 예탁금을 조성했을 뿐만 아니라, 한전공과대학 설립을 위해서는 5,000억 원을 투자할 예

정이다. 이러한 한전의 낙수효과를 끌어들이기 위한 광주 지역과 전남 지역 간의 경쟁 구도가 진전되고 있기도 하다.

그림 4-24. 광주전남 혁신도시의 지역혁신 생태계 구조



자료: 연구자 작성

광주전남 혁신도시는 전국 유일의 공동혁신도시로서 혁신도시가 소재한 전남 나주시뿐만 아니라 광주광역시와도 혁신도시 발전을 위한 공동사업을 추진할 수밖에 없는 구조여서, 지역 상생발전을 위한 지역 간 협력구조가 제도적으로도 지원되고 있지만, 지방자치단체 수준에서 실질적인 협력관계를 형성하는 데에는 제약요소가 있다.

2016년 국무총리를 위원장으로 한 에너지밸리위원회가 발족되어 기업생태계 조성을 위한 투자유치계획, 에너지산업 육성 방향 등을 모색해왔으며, 이에 따라 중앙 및 지방자치단체의 수직적 협력관계는 잘 형성되어 온 편이다. 수평적 협력관계에서는 공기업인

한국전력공사가 중추적 기능을 하고 있음에도 불구하고, 전남과 광주 간의 유치경쟁으로 혁신도시 공동발전기금의 활용 등에 있어서도 갈등을 보이기도 한다.

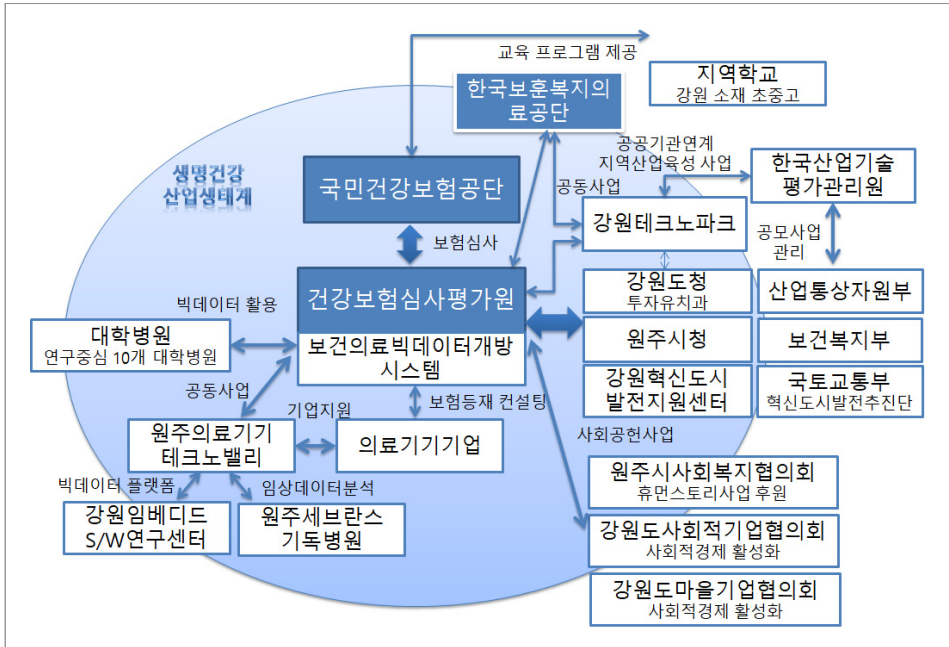
강원혁신도시의 특화발전 방향은 스마트 헬스케어 산업으로 건강생명 기능군의 이전공공기관이 중핵기능을 수행하고 있다. 그러나 강원혁신도시의 경우, 이 기능군의 이전공공기관은 모두 준공공기관이어서 지역산업육성을 이끄는 데에는 한계를 보여왔다. 그러나 이전공공기관 연계 지역산업육성 공모사업 등 중앙정부의 적극적인 지원제도를 통해, 건강생명 기능군의 공공기관과 의료기기 산업 간의 연계사업이 발굴·추진되고 있다.

이전공공기관의 지역발전사업 추진실적으로 보았을 때, 중심적인 기능을 수행하는 것은 건강보험심사평가원과 국민건강보험공단이었다. 심사평가원은 보건의료 빅데이터개방 시스템을 통해 연구중심 대학병원 등이 의료데이터를 활용하여 연구개발 활동을 수행할 수 있도록 지원하고 있으며, 다양한 무료 데이터 개방으로 의료기관뿐만 아니라 대학 및 연구소 등도 이를 활용한 연구개발 활동을 수행할 수 있도록 노력하고 있다.

지역 의료산업에 기여하기 위해서, 의료기기 보험등재 기술 컨설팅 및 사업화 지원사업, 차세대 생명건강 산업생태계 조성사업, 노인성 질환 중심의 사회문제 해소형 오픈랩 생태계 구축사업 등 다양한 공모사업에 적극적으로 참여하고 있다. 지역 의료산업 기업지원기관인 원주의료기기 테크노밸리 등과 협력관계를 구축하며, 지역 의료기기 기업들에게 사업화 지원 등을 수행하며 지역산업 육성을 위해 실질적인 기여를 하고 있다. 본 사업을 추진하며, 한국보훈복지의료공단 및 국립공원관리공단 등 이전공공기관과도 협력관계를 구축했을 뿐만 아니라, 강원테크노파크, 강원임베디드 S/W 연구센터(강릉원주대), 원주 세브란스 기독교병원 등 유관기관과도 연계·협력하고 있다.

강원혁신도시에는 전국 최초로 강원혁신도시발전지원센터가 설립·운영되고 있어, 현재의 제도 여건상으로는 제도적 지원이 구비되었다고는 볼 수 있다. 2020년 10월 현재, 운영 초기 단계여서 성과 및 한계를 예측하기에 이르겠지만, 강원도 혁신도시 담당조직인 투자유치과에서 대부분 공무원이 파견 나와 혁신도시발전에 필요한 업무를 수행하고 있어, 강원도청의 현장 사무소 이상의 업무를 추진하기 어려운 구조이다.

그림 4-25. 강원혁신도시의 지역혁신 생태계 구조



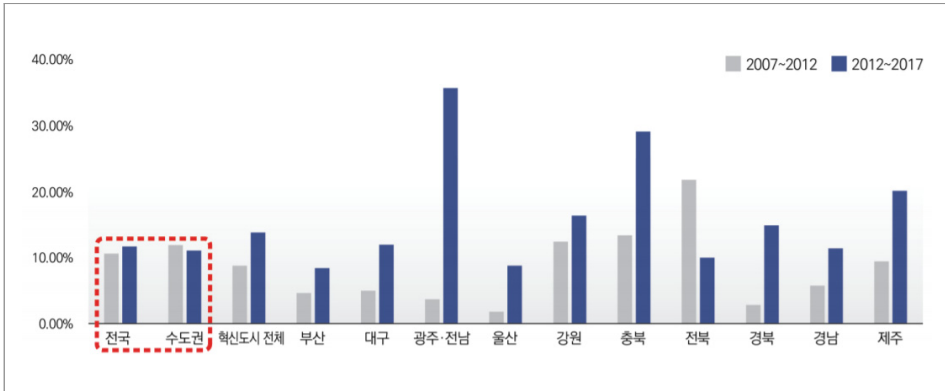
자료: 연구자 작성

2. 지역혁신기반

혁신자원 및 활동의 측면에서, 집적 여건, 인적 기반, 기술개발, 네트워크의 측면에서 살펴본 지역혁신기반은 지역의 혁신역량 개선에 긍정적으로 기여한 것으로 판단한다.

본 연구뿐만 아니라, 최근 국토교통부(2020)가 전체 혁신도시를 대상으로 평가한 성과 평가 결과에서도 지역혁신 기반은 긍정적으로 평가하고 있다. 총사업체 수는 혁신도시 조성 이후 지속적으로 증가하여, 전북을 제외한 대부분의 지역이 2012~2017년에 사업체 수가 크게 증가한 것으로 나타났는데, 특히 광주·전남의 경우 35.7% 증가한 것으로 나타났다.

그림 4-26. 혁신도시 소재 시군구별 총사업체 수 증가율



자료: 국토교통부(2020)

종사자 수를 기준으로 혁신도시 및 이전공공기관 유관업종 관련 종사자의 집적도 또한 개선된 것으로 나타나, 충북, 제주를 제외한 전 혁신도시에서 입지계수(LQ)값이 크게 개선된 것으로 나타났다. 특허출원 건수 성장률로 살펴본, 지식 창출 성과 또한 2005~2012년 사이 모든 혁신도시의 특허출원 건수가 전국 평균 수준보다 빨리 증가하였으며, 2012~2018년 사이의 경우, 울산, 경북을 제외한 모든 혁신도시에서 특허출원 건수가 증가한 것으로 나타났다. 혁신도시의 기업입주는 증가하고 있으나, 지역 내 거래는 미진하여 혁신거점으로써의 혁신도시의 성장은 여전히 미약한 것으로 판단하고 있다(국토교통부, 2020).

그러나 지역혁신기반은 혁신도시가 소재한 도 전체에 입지하고 있어, 실제로 지역혁신이 강화하기 위해서는 이전공공기관과 지역대학, 기업, 기업지원기관 간의 상호 협력이 활발히 이루어져야 하는데, 프로젝트에 참여하는 경우가 아니면 상시적 협력관계가 구축되어 있지는 않다.

3. 조직 간 연계구조

조직 간 연계구조로 살펴본 지역 내 연계는 아직 초기 단계로 판단된다. 다양한 협의회의 구성 및 활동 등으로 조직 간 협의 구조는 활발하게 진행되고 있으며, 지역대학과의 인적 교류, 지역기업과의 정보 교류 등 다양한 교류 프로그램도 실시되고 있으나, 조직 간 상호거래가 활성화되어 있지는 않다. 이전기관을 중심으로 살펴본 조직간 거래는 대부분 공공기관이 필요로 하는 재화 및 서비스의 우선구매에 국한되어 있으며, 광주·전남혁신도시의 한국전력공사의 경우, 에너지밸리 조성사업의 일환으로 에너지 분야 중소기업의 안착을 위해 연간 구매물량의 20%까지 혁신산단에 입주한 중소기업 제품을 구매하는 등 기업 간 거래가 활성화되어 있으나, 에너지 공급 기관으로서 한전의 특수성으로 인한 것이다.

혁신도시의 일반적인 기업 거래 관계는 지역 내 거래가 상대적으로 미진한 것으로 나타나고 있다. 혁신도시 내 입주한 기업의 거래망 분석을 통해 혁신도시 소재 기업의 지역경제 밀착도를 분석한 선행연구에 따르면(국토교통부, 2020), 혁신도시 소재 시군구 거래 비중은 15% 수준으로 소재지 거래 비중이 낮은 수준이며, 혁신도시가 소재한 도내 거래 비중과 도외 거래 비중은 4:6 정도로 도외 거래 비중이 더 높게 나타났다. 혁신도시와 수도권 지역과의 거래는 구매와 판매 모두 전체 거래의 약 30% 수준으로 수도권 비중이 높게 나타나고 있다. 특히 혁신도시의 위치가 수도권에 가까울수록 수도권과의 거래 비중이 높는데, 광주·전남 혁신도시가 위치한 나주는 상대적으로 낮은 반면, 강원혁신도시가 위치한 원주는 수도권 거래가 높은 편으로 나타났다.

이전공공기관이 조직 간 거래 활성화를 통해 지역경제에 기여하기 위해서는 공공기관의 기능과 특성에 맞는 지역발전사업이 추진되어야 하는데, 대부분의 사업들이 지역산업 육성에 기여하기보다는 지역공헌사업들로 추진되어, 일회성, 시혜성 사업의 성격이 강하다. 전남·광주혁신도시의 에너지밸리 조성, 강원혁신도시의 의료기기 산업 육성 등 일부 공동사업의 경우 혁신도시의 특화발전 방향에도 부합되고 기관 특성에도 적합한 지역산업 육성 사업이 추진된 바도 있지만, 대부분 공공구매 실적으로 지역사회에 기여하고 있을 뿐이다.

혁신자원 및 활동 등 지역혁신기반은 혁신도시가 소재한 도 전역에 구축되어 있지만, 공공기관과 연계된 가치사슬 구조는 다양하게 구성되어 있지 않아, 일부 산업을 제외하고는 혁신도시가 소재한 시군에 한정되어 있을 뿐이다. 특히 사회적 경제조직과의 상호 협력은 MOU 체결, 공동사업 추진 등 공공기관의 사회공헌사업으로서 활발하게 진행되고 있지만, 이 또한 혁신도시가 소재한 기초자치단체를 위주로 이루어지고 있어 한정된 지역을 넘어선 지역 상생 협력관계가 이루어지고 있지 않았다.

공공기관 간 연계구조 또한 혁신도시 특화발전사업을 추진하면서 상호협력관계를 맺게 되므로, 서로 다른 기능군에 있는 공공기관의 경우, 지역산업육성 측면에서는 공동의 협력 사업을 발굴하기 어렵다. 광주·전남의 경우 에너지밸리 조성과 관련된 유관기관과의 협력, 강원도의 경우 의료기기 산업 육성과 관련된 유관기관과는 활발히 협력하고 있지만, 타 기능군의 공공기관과는 혁신도시 전체 공공기관 협의회에서의 상호협력관계에 한정될 뿐이다. 혁신도시 공공기관 협의회도 지역 현안을 공유하고, 공동의 사업을 추진하고 있기는 하지만, 지역산업육성 차원보다는 공동축제 개최, 공동구매 등 일반적인 상호협력사업과 지역공헌사업에 국한될 수밖에 없다.

기존 지역혁신체계의 주요 3주체인 산·학연·관의 상호관계가 이러할진 데, 기존 3개 축에서 추가된 산·학연·관·민의 상호관계는 더욱 분절적이다. 현재 지역혁신체계의 한 주체로 자리매김할 수 있는 시민사회의 주체로서 사회적 경제 조직이 주목되는데 공공기관과 사회공헌사업 추진을 위하여 MOU를 체결하고 상호거래하는 경우가 있지만, 지역혁신체계의 한 축으로서 기능하고 있지는 못하다. 이는 현재 혁신도시 발전계획상의 사업구조가 지역산업육성, 지역인재육성, 지역사회공헌, 유관기관 협력, 재화 등 우선구매 등으로 분절적으로 제시되어 있기 때문이다. 혁신도시 발전계획상의 핵심사업인 특화발전 및 거점화 전략을 위한 지역산업육성에는 지역기업, 지역대학, 기업지원기관 등 유관기관과의 협력만이 전제되어 있지, 사회적 경제 조직은 고려되지 않으며, 사회적 경제 조직과의 협력은 지역사회공헌사업으로 유도되고 있기 때문이다. 따라서 사회적 경제 조직과 공공기관 간의 상호협력은 일회성, 시혜성 성격의 사업으로 제약되어 있다.

4. 제도 기반

지역혁신기반이라는 물리적 하부구조는 존재하나, 혁신 주체 간 상호 협력 및 거래 관계가 긴밀하게 형성되어 있지 않은 현재의 지역혁신체계 구조 속에, 지역혁신역량을 강화하기 위해서는 국가 및 지방자치단체 차원의 제도적 지원이 필수적일 수밖에 없다.

사례지역 분석에 따르면, 혁신도시의 지역혁신체계 협력관계를 강화하는데 기여하고 있는 제도적 기반으로는 지방자치단체 수준보다는 국가 단위의 지원이 더 강하게 작용하고 있었다.

균특법 및 혁신도시법 등 전체 혁신도시의 지원과 별도로 해당 지역의 거래 관계를 촉진하는 제도적 지원이 별도로 구축되어 있었는데, 산업통상자원부와 중소벤처기업부의 역할이 주목된다. 산업통상자원부는 균특법 규정에 의하여 국가가 지방투자기업 유치를 촉진하기 위한 재정자금을 지원하고 있는데, 이를 ‘지방자치단체의 지방투자기업 유치에 대한 국가의 재정자금 지원기준’으로 고시하고 있다. 현재 산업통상자원부 고시 제 2020-42호가 시행되고 있으며, 또한 중소벤처기업부는 중소기업진흥에 관한 법률의 규정에 따라 중소기업 특별지원지역으로 지정된 지역에 입주하는 중소기업에 대해서는 세제 감면 혜택을 부여하고 있다. 지방자치단체는 법령에 따라 지원되는 기업유치 지원제도를 해당 지역으로 투자하는 기업들에게 홍보하고, 지방자치단체별로 별도 조례를 제정하여 지방 차원의 추가적인 지원제도를 마련하고 있다.

특히 에너지밸리 조성으로 특화발전사업을 추진하고 있는 광주·전남의 경우, 혁신도시를 비롯 4개의 지역 산업단지에 에너지 분야 기업유치를 촉진하기 위해, 중앙정부 차원의 지원이 있었다. 2016년 국무총리를 위원장으로 하는 에너지밸리위원회가 발족되어 산업계, 학계, 언론계, 에너지밸리 추진기관 대표들이 모여, 에너지밸리의 성공적 유치를 위한 기업생태계 조성 방향을 협의하고, 이후 한전과 지역전문가, 투자기업, 지방자치단체들도 함께 모여 구체적인 계획을 논의하며 현재의 지원체계를 수립하게 된 것이었다. 한전이라는 중핵 공공기관의 입지도 중요하였지만, 에너지산업을 육성하기 위한 국가 및 지방자치단체 차원의 적극적인 제도적 지원이 없었다면 현재와 같은 기업유치 실적을 이루기 어려웠을 것이다.

또한 산업통상자원부는 혁신도시 조성 이후, 이전공공기관이 이주가 시작된 후, 이전공공기관 연계 지역산업을 육성하기 위한 일환으로, 2014년부터 성장거점연계 지역산업육성사업을 공모하여, 공모에 선정된 기관에 대해 3년간 국비를 지원하는 정책을 추진하여, 공공기관이 지역의 혁신 주체들과 산학연관 네트워크를 수립하고, 공동사업을 추진할 수 있도록 지원하고 있다. 사례조사 지역의 공공기관의 경우에도, 본 프로젝트에 참여하면서 광주전남의 에너지산업육성, 강원도의 의료기기 산업육성 등에 실제로 참여하고 있음을 할 수 있었다. 본 사업은 특히 다양한 혁신 주체들이 한정적 지역을 넘어서서 네트워크를 할 수 있게 되어, 공공기관들이 자구책으로 수행한 공동사업에 비해 네트워크의 폭이 넓어지는 효과를 얻을 수 있게 되었다.

중앙정부 차원의 연계 협력 활성화를 위한 공모사업 등은 혁신도시 내 지역혁신체계를 실질적으로 강화하는데 기여하고 있으나, 법령상의 계획 및 조직의 실행력은 눈에 띄지 않는다.

먼저 혁신도시법상의 혁신도시 발전계획은 지역의 여건을 살피고, 발전 방향을 설정하는 데에는 유의미할 수 있었으나, 지역혁신체계 강화라는 측면에서 살펴본 주체 간 협력사업은 저조했다. 광주전남 공동혁신도시 발전계획에는 5개 전략의 총사업비가 약 4조 원 규모로 특화발전 및 거점화 전략이 약 1조 9천억 원 투입되나, 상생발전사업에는 천억 원에 불과했다. 종전 부동산의 매각대금, 사용료 등으로 조성되는 혁신도시특별회계 재원이 고갈되어 감에 따라, 약 4조 원 규모 가운데 국비 조성은 약 1조7천억에 불과하고, 약 1조 원은 공공기관이, 8천억 원은 지방비로 부담하도록 계획되어 있다. 강원혁신도시 발전계획의 경우에도 총사업비 4천3백억 규모 중 특화발전 및 거점화 전략에 2천7백억, 약 61%가 투입되며, 상생발전사업에는 7백억에 불과하다.

균특법상의 시도 발전계획에는 혁신도시 시·군 2전략의 일환으로 혁신도시 발전계획을 담고 있는데, 강원발전계획에는 강원혁신도시 발전계획상의 사업을 그대로 담고 있어, 연계성은 확보했다고 할 수 있겠다. 그러나 광주전남 혁신도시의 경우, 관련 계획이 각각 광주발전계획과 전남발전계획에 구분되어 반영되어 있어 상생 협력 차원에서 제약적인 측면이 많다. 당사자 간 상생발전은 곧 주변 지역과의 상생 발전을 뜻할 것인데, 상호협력하여 사업을 추진하기보다는 사실상 각자의 행정구역으로 사업유치와 확산을 도모하고

있다. 혁신도시 공동발전기금 조성에 대한 내용도 각각 추진체계상 계획으로 반영되어 있지만, 구체적인 공동운영 방안은 담고 있지 못하다.

법령상의 계획의 한계는 그대로 법령상의 조직의 한계로 이어지는데, 광주전남의 경우 광주·전남 공동혁신도시발전위원회가 구성되어 혁신도시 발전계획 심의 등의 업무를 수행하고, 공동으로 수립된 계획은 다시 시도발전계획으로 수립되어 각각 광주광역시와 전남 지역혁신협의회에서 심의하게 된다. 상호 간의 협력과제를 적극적으로 발굴하기 위하여 광주·전남혁신도시발전지원센터가 조직·구성될 예정이었으나, 2020년 9월 현재 아직 발족되고 있지 않다.

현재 전국적으로 유일하게 구성·운영되고 있는 강원혁신발전지원센터는 2020년 10월 현재, 9명의 직원이 근무하며, 혁신도시 발전계획 수립 지원, 혁신도시 클러스터 내 산학연 전략적 유치, 이전공공기관 연계 지역인재 육성 및 상생협력사업 추진 중이나, 대부분이 강원도청 투자유치과에서 파견된 공무원들로서 지방자치단체 내 혁신도시 전담조직이 수행하는 업무와 크게 다르지 않다. 단 강원도혁신발전지원센터는 혁신도시가 소재하고 있는 원주시에 사무소를 설립하여, 이후 인근에 설립되는 강원혁신지식산업센터를 운영할 예정이므로, 혁신발전지원센터가 설립되지 않은 타 지방자치단체에 비해서는 지방자치단체와 이전공공기관 간 상호협력 증진에는 기여하고 있다고 볼 수 있다.

한국지방행정연구원

KRILA

5

혁신도시의 주체 간 협력 활성화 방안

제1절 개선과제 및 기본방향

제2절 제도적 개선방안

제5장

혁신도시의 주체 간
협력 활성화 방안

제1절 개선과제 및 기본방향

1. 개선과제

1) 국가 단위의 수평적 협력체계 수립의 제도적 한계

제3장에서 살펴본 바에 따르면, 현재 혁신도시 특별법 제5조의 2 혁신도시 종합발전계획의 수립·시행 규정 제5항에서는 국토교통부장관이 종합발전계획을 수립 또는 변경하려는 경우에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고, 국가균형발전특별법 제22조에 따른 국가균형발전위원회 심의를 거치도록 되어 있다. 또한 혁신도시 특별법 제30조에 의거하여, 혁신도시에 관한 정책심의를 도시개발위원회가 하도록 규정되어 있다. 도시개발위원회는 혁신도시의 기본구상 및 개발계획에 관한 사항뿐만 아니라, 혁신도시 내 학교·연구소·기업 등 입주기관 유치 및 입주기관 간 협력 증진을 위한 정부 지원에 관한 사항 및 혁신도시 발전위원회에서 정부의 협조를 요청하는 사항 등을 심의하도록 규정되어 있다.

도시개발위원회의 설치 근거는 혁신도시법이 아닌 기업도시개발 특별법 제39조에 의한 것으로, 기업도시 개발구역의 지정, 기업도시 개발계획에 관한 사항을 등을 심의하기 위한 것이었으나, 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법이 제정됨에 따라, 혁신도시법에서 도시개발위원회의 심의사항으로 정하고 있는 사항을 도시개발위원회가 심의하도록 규정하고 있다. 도시개발위원회의 위원장은 국토교통부장관이 맡고, 정부위원으로는 관계 기관의 차관(급)이 담당하도록 규정하고 있어, 대통령 소속 기관으로 설치·구성되어, 당연직 위원으로 각 부처 장관이 임명되는 국가균형발전위원회와 격이 다르다.

또한 혁신도시법의 모법적인 국가균형발전특별법 제22조에서 이미 공공기관 등의 지방이전 및 혁신도시 활성화에 관한 사항은 국가균형발전위원회가 심의·의결하도록 규정하

고 있으므로, 혁신도시에 관한 중요 사항 또한 국가균형발전위원회가 심의·의결할 수 있다. 특히 혁신도시 시·군 2 전략과 같은 혁신도시의 성장거점 육성에 관한 사항, 즉 혁신도시에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항, 혁신도시의 기본구상 및 개발계획에 관한 사항, 혁신도시 내 기관 간 협력 증진을 위한 정부 지원에 관한 사항 등 중요 정책심의회는 도시개발위원회가 아닌 국가균형발전위원회가 심의하는 것이 적법하다. 혁신도시에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항은 중요 심의규정이기 때문이다.

현재의 제도적 한계를 극복하여 국가 단위의 수평적 협력체계를 재구축해야 할 필요가 있다.

2) 지역의 자율성을 제약하는 협력체계 구조

사례분석에서 살펴보았듯이, 지역혁신체계에서 이전공공기관의 역할은 매우 중요하다. 광주·전남의 한국전력공사나 강원도의 건강보험심사평가원 등 지역혁신체계에서 중심기능을 수행하고 있는 이전공공기관들은 혁신도시로 이전한 이후, 지역산업육성 및 지역발전을 위해 적극적인 역할을 수행해오고 있었다.

2018년 혁신도시법 개정으로 이전공공기관의 지역발전에 대한 기여 등을 규정하고, 제29조의 3 제2항에 따른 지역발전계획을 수립하도록 규정하고 있으나, 법률 개정으로 공공기관의 역할이 증대된 것은 아니다. 제도 개정 이전에도 이전공공기관은 중앙정부의 이전공공기관 연계 지역발전사업에 참여하면서 지역산업을 육성하고, 기시행하던 사회공헌사업들을 이전 지역에 시행하면서 지역발전에 공헌하고 있었기 때문이다.

이전공공기관이 혁신도시에서 적극적인 혁신 활동을 수행하는 것은 사실 기획재정부가 운용하는 '공공기관의 운영에 관한 법률'상의 경영평가 등을 받게 되기 때문이다. 대부분의 이전공공기관은 법률 제11조에 의한 공공기관 경영공시, 제13조에 의한 고객만족도 조사, 제15조에 의한 공공기관의 혁신 업무를 수행하고 매년 실시되는 경영평가를 대비하여, 국가정책 방향 등을 고려한 경영목표 수립, 실적 보고 등을 이행하고 있다. 문재인정부 들어 경영평가 실적 상의 기업의 사회적 가치 실현을 위한 노력 등의 항목이 중요하게 부각되고 있음은 주지의 사실이다.

표 5-1. 건강보험심사평가원의 관련 계획의 비교

혁신도시법상 지역발전계획	공공기관 혁신계획
1. 계획의 개요 1-1. 계획수립 목적 1-2. 계획수립 경과	1. 추진배경
2. 기관 일반현황 2-1. 설립목적 2-2. 주요 업무 및 기능 2-3. 조직현황 2-4. 예산현황	2. HIRA 혁신전략체계 3. HIRA 혁신추진체계
3. 2018년도 지역발전 추진실적 3-1. 2018년도 추진실적 평가 3-2. 2018년도 사업 추진실적	4. 2018년 HIRA 혁신 실행과제 1) 고유업무의 공공성 제고 2) 대국민 서비스 및 조직운영 혁신 3) 일자리 중심 경제 선도
4. 2019년도 지역발전 추진계획 4-1. 지역산업육성사업 4-2. 지역인재 채용·육성사업 4-3. 주민지원 및 지역공헌 사업 4-4. 유관기관 간 협력사업 4-5. 재화 및 서비스 우선구매 사업 4-6. 기타 사업	4) 혁신성장 뒷받침 5) 공정경제 기반 구축 6) 윤리경영 강화 7) 국민의 참여·협력 확대
5. 2019년도 지역발전 사업 종합	

자료: 건강보험심사평가원(2018)

즉 이전공공기관이 혁신도시 내에서 지역 상생을 위한 적극적인 노력을 기울여온 것은 혁신도시법의 법률 규정으로 동기 부여되는 것이 아니다. 혁신도시법상 규정되어 있는 이전공공기관 지역발전계획은 각 기관마다 혁신도시 공공기관 협의회 담당 직원이 형식적으로 수립하고 있을 뿐, 우수한 연계·협력사업은 다른 제도 기반하에서 수행되고 있는 것이다. 실제로 강원지역의 중핵기관인 건강보험심사평가원의 관련 계획을 비교하여 보면, 지역발전계획은 국토교통부의 지침에 따라 기존의 사업들을 정리하여 형식적으로 제출하고 있을 뿐이며, 공공기관 혁신계획은 전략적으로 내실있게 수립하고 있다.

특히 혁신도시 발전정책의 업무 이해도가 낮은 공공기관의 일반 직원들에 의해 수립되

는 지역발전계획은 국토부의 지침대로 수립되고 있지도 않아, 지역산업육성, 지역 인재채용, 지역공헌사업, 유관기관 협력사업, 우선구매 사업으로 구성되는 계획상의 사업 건수 및 사업비 내역이 정확하게 집계되고 있지도 않다.

이러한 현실을 반영하여, 가치사슬 구조의 증핵기능을 수행하는 이전공공기관의 역할을 강화할 수 있는 방안을 강구하되, 이전공공기관의 자율성은 제고하는 방향으로 협력체계 재편방안이 강구될 필요가 있다.

3) 다양한 지역 주체의 참여를 제약하는 하향식 계획수립체계

혁신도시 시즌 2 전략에서 가장 핵심적인 제도적 변화는 혁신도시 종합발전계획의 수립에 있다. 혁신도시 발전계획 수립체계를 살펴보면, 아래로부터 상향식 계획의 수립체계를 갖추고 있는 듯이 보이나, 계획내용을 면밀히 살펴보면, 사실상 위로부터 하향식 계획으로 수립될 수밖에 없는 한계를 내재하고 있다.

법적 근거처럼 국토부장관이 수립하는 혁신도시 종합발전계획이 혁신도시별 발전계획을 기초로 수립되는 것이라면, 계획내용에서도 이러한 방향이 포함되었어야 하는데, 계획내용 중 구도심 등 인근 지역과의 상생발전에 관한 사항은 시도지사가 수립하는 혁신도시별 발전계획에는 포함되어 있지 않고, 국토부 장관이 수립하는 종합발전계획에만 포함되어 있다.

인근 지역과의 상생발전에 관한 사항이야말로, 지역 이해도가 높은 시도지사가 수립하여 제출하면, 국토부 장관이 유관부처와 협의하여 계획내용을 확정 지어야 하는데, 이에 대한 제도적 여건이 미비되어 있다. 이에 따라, 혁신도시 시즌 2 전략의 3대 추진전략 중 지역 주변과의 상생발전전략은 계획내용에 있어서도 사업 규모에 있어서도 나머지 2개 전략에 비해 매우 미흡한 한계를 지니고 있는 것이다.

지역혁신체계를 가동시키는 핵심적인 요소가 다양한 지역 주체 간 상호작용의 활성화라고 이해했을 때, 현재 이전공공기관 중심으로 활발하게 상호 연계 협력하고 있는 상호작용들을 더 강화하는데 기여하는 제도적 틀은 미비한 편이다. 지역혁신체계 구축조차도 국가가 주도하려는 관행을 벗어나, 다양한 지역 주체의 참여를 열어갈 수 있는 구조가 제도화될 필요가 있다.

4) 지식기반 혁신과 실천기반 혁신의 이원화

혁신 활동은 크게 과학기반 혁신과 실천기반 혁신으로 구분된다. 과학기반 혁신은 과학 기술지식을 바탕으로 혁신을 수행하는 것으로 연구소에서 수행되는 공식적인 R&D, 고급 과학기술인력의 활동에 기반하고 있으며, 실천기반 혁신은 현장에서의 오랜 경험을 통해 축적한 노하우와 암묵지에 기반한 혁신 활동이다(송위진 외, 2014).

그동안 실천기반 혁신은 혁신정책에서 주요 관심 사항이 아니었다. 기존의 혁신정책은 연구개발 등과 같은 공식적인 활동에 초점을 맞추고 연구개발투자 확대와 인력 확보를 중요한 이슈로 논의해왔다. 그러나 혁신 활동이 꼭 대규모 연구개발투자와 전문과학기술 인력의 투입으로 이루어지는 것만은 아니다. 산업화 초반에 이루어진 한국의 혁신 활동은 사실 실천기반 혁신의 특성을 지니고 있었다. 외국에서 도입된 시스템을 운영하여 현장에서 다양한 암묵지를 축적하고 점진적인 혁신이 수행된 것이었으며, 이렇게 축적된 지식에 공식적인 연구개발 활동이 결합되면서 지식기반 산업이 육성되어 온 것이다.

현장의 암묵지에 기반한 실천기반 혁신이 지식기반 혁신만큼이나 중요하다면, 실천기반 혁신의 주체로 자리매김하고 있는 사회적 경제 조직의 참여구조를 열어놓아야 한다. 물론 혁신도시정책 추진과정에서도 공공기관의 사회적 가치 증진을 강조하며, 다양한 사회적 경제 조직과의 연계 협력을 중시하고 있다. 그러나 현재 혁신도시 발전을 위한 추진 전략은 과학기반의 혁신에 추동되는 지역산업육성과 실천기반 혁신의 참여를 유도하는 상생발전(지역사회공헌)사업이 구분되어 제시되고 있다. 지역산업육성은 주로 공식적인 연구개발조직에 의해 수행되는 대형 프로젝트로 구성되어 있고, 지역사회공헌사업으로 한계지은 상생발전사업은 사회적 경제 조직과 연계한 소규모 시혜적 사업으로 구성되고 있다.

혁신도시의 지역혁신 활동이 활성화되기 위해서는 실천기반 혁신 방식과 과학기반 혁신 방식이 결합 되어야 한다. 현장 지식과 과학기술 지식이 결합 되면 시너지 효과가 향상 되기 때문이다. 현장에서의 경험과 공식적인 연구조직에서 축적한 지식이 결합하여 새로운 제품, 서비스, 공정을 개발할 수 있도록 해야 한다.

2. 기본방향

1) 지역혁신 강화를 위한 주체 간 상호협력 강화

혁신도시의 지역혁신역량을 강화하고자 하는 목적은 지식 창출과 기술혁신이 오늘날 도시 경쟁력을 좌우하는 중요한 요인이기 때문이다. 기술혁신은 흔히 기업이나 연구소 등에서만 이루어지는 것으로 생각하기 쉽지만, 전문기관의 R&D 활동만을 기반으로 하지 않는다. 기술혁신은 지역의 다양한 경제주체들과 상호작용하는 사회적 관계의 결과이며, 상호작용의 과정에서 특정 지역의 제도와 사회적 관습에 의해 영향을 받기 때문이다. 이 때문에 연구소의 연구개발 못지않게 기업체 사장이나 기술개발 활동 관련자의 개인적 네트워크가 기술혁신을 위한 지식이나 아이디어를 얻는 데 중요한 역할을 하게 된다. 즉 기업가나 기술개발 관련자의 공식 또는 비공식 네트워크를 통하여 교류되는 암묵적 지식이 기술혁신의 중요한 원천이 될 수 있다는 것이다. 한국의 혁신도시 또한 이러한 배경에서 태동 된 정책이다.

그러나 한국의 혁신도시는 기존 도시의 토대 위가 아닌 새롭게 조성된 것이어서, 혁신의 성장거점으로 기능하기 위해서는 기술혁신이 꽃피울 수 있는 제도적 환경을 적절히 제공해주어야 한다. 특히 조성이 완료되어 이전공공기관이 이전이 완료된 혁신도시 시즌 2 시기에는 외부에서 이식된 이전공공기관과 기존의 지역혁신 주체들 간의 상호작용이 활발히 전개될 수 있도록 제도적 지원이 마련되어야 한다.

‘제품·공정·지식의 상업화를 촉진하는 기업과 제도들의 네트워크’라고 정의될 수 있는 지역혁신체계의 구성요소가 되는 지방자치단체, 대학, 연구소, 지원기관 간의 상호관계가 원활하려면 지방자치단체의 독립성, 자체 자원, 상호 간 협력관계 등이 중요하다. 서구의 사례에서 보듯이, 처음에는 국가가 주도하여 정책을 실행하나, 지방자치단체가 기업지원을 위한 수단, 자원 등을 더 결합하여 정책을 추진하였을 때, 성공적인 지역혁신체계를 구축할 수 있다.

한국의 혁신도시 시즌 2 전략은 여전히 국가 주도적으로 추진되고 있지만, 이전된 공공기관과 지역기업, 대학, 연구소, 지원기관 간 상호관계가 강화되려면, 무엇보다도 지방자치단체의 역할이 중요하다. 기존의 정책들은 주로 국가 주도로 혁신도시의 성장 거점화를

위한 수단들이 모색되었다면, 본 연구는 주체 간 상호협력관계 활성화를 위한 지방자치단체가 지원하는 정책 방안을 강구하도록 한다.

2) 협력 체계상 주체의 다변화

기존 이전공공기관의 협력대상은 지방자치단체, 공공기관, 지역기업, 지역대학 등이었다. 혁신도시 이전공공기관의 연계 지역산업육성을 진작하기 위한 중앙정부의 지원사업²⁴⁾도 지방자치단체, 공공기관, 지역기업이 공동기획한 과제에 국비를 지원하는 사업이었다.

혁신도시 종합발전계획상의 이전공공기관 역할 또한 주로 지역산업의 혁신지원에 한정하고 있다. 그러나 혁신도시별 평균 10개 내외의 이전공공기관 중 지역전략산업과 기능적 연계가 높고 지역산업 육성을 지원할 수 있는 기관은 일부에 한정된다. 지역혁신 강화를 위한 공공기관의 역할 증대를 모색할 때, 지역산업 육성에 한정된 지역혁신 지원으로는 한계에 봉착할 수밖에 없다. 따라서 모든 혁신도시 이전공공기관이 참여 가능한 지역혁신 지원방안이 모색되어야 하며, 이는 혁신도시 소재 해당 지역이 당면한 지역 문제해결에 기여할 수 있는 방안으로 확장되어야 한다. 즉 지역산업에 한정된 혁신이 아닌, 지역사회로 확장된 혁신 방안이 모색되어야 하는 것이다.

물론 혁신도시 이전공공기관 중 기업지원 및 기술 R&D 역량 등을 구비한 공공기관의 경우, 현재와 마찬가지로 지역산업육성을 중점적으로 지원하되, 기관 특성상 이러한 기능을 보유하지 않은 여타의 공공기관은 해당 기관의 핵심기능 및 역량을 활용하여 지역 현안 문제해결 및 지역 수요 충족형 지역사회 혁신을 추진할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 공공기관의 협력대상이 지방자치단체, 지역기업, 지역대학 뿐만 아니라, 마을기업, 사회적기업, 자활기업, 협동조합 등 사회적 경제 조직과의 협력으로 확장되어 시민사회의 수요가 반영될 수 있도록 유도되어야 한다.

24) 산업통상자원부(2014)의 혁신도시 이전공공기관 연계 지역산업육성사업은 지방자치단체, 공공기관, 지역기업이 공동기획한 기술개발, 인력양성, 기업지원 등의 과제를 산업부가 평가·선정하여 국비를 지원하는 사업이었음.

3) 지역혁신 강화를 위한 추진체계 재구축

현재 법적 근거로 제시되고 있는 혁신도시 발전정책의 추진체계는 이상의 기본방향을 담을 수 있는 틀이 아니므로, 혁신도시 내 주체 간 협력체계를 활성화할 수 있는 추진체제로 제도가 개선될 필요가 있다. 특히 '지역'혁신체계 수립조차도 중앙부처 중심으로 추진되는 현 제도의 개선을 통해 '지역'이 주도하는 지역혁신체계로 추진체계가 재편될 필요가 있다.

균특법상의 시도 발전계획, 혁신도시법상의 혁신도시 발전계획은 모두 시도지사가 수립하나, 각 계획의 심의는 지역혁신협의회와 혁신도시발전위원회가 수행하여 이원화되어 있어, 지역 혁신을 강화하기 위한 상생협력사업 등을 모색하는 데에 제약적인 구조이다.

균특법이 모범이기는 하나, 혁신도시법으로 발전정책이 추진되어, 이원화된 법적 체계에서 계획수립체계 등의 추진체계상의 한계가 내재되어 있다. 특히 지역혁신 강화 측면에서 가장 중요한 계획인 이전공공기관 지역발전계획이 기관의 특수성과 자율성은 고려되지 않은 채, 국토부장관의 일률적인 수립지침에 따라 하향식으로 수립되고 있다. 법상의 수립체계상으로 이전공공기관은 지역발전계획 수립 시, 관할 시도지사 및 시장·군수 등과 협의하여 계획을 수립·시행하도록 하고 있으나, 실질적으로는 매년 실적과 차년도 계획을 국토부 지침에 따라 형식적으로 수립, 통보하고 있을 뿐이다.

또한 혁신도시 발전정책 추진체계가 법률 개정으로 변화되었음에도 불구하고, 추진체계의 고착화로 혁신도시 시·군 2 전략이 담길 추진체계상의 틀이 미비한 점도 있다. 공공기관 지방이전계획 심의, 혁신도시 종합발전계획 심의를 제외한 주요 정책심의를 기존 도시개발위원회가 하고 있는 점이다. 기업도시법이라는 타법의 규정이라 하더라도 혁신도시 지정 및 개발 연혁에 따라, 혁신도시 지정 및 개발에 관한 신규 조성의 사항은 도시개발위원회가 수행할 수 있으나, 혁신도시 시·군 2 전략과 같은 조성된 혁신도시의 성장거점 육성에 관한 사항, 즉 혁신도시에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항, 혁신도시의 기본구상 및 개발계획에 관한 사항, 혁신도시 내 기관 간 협력 증진을 위한 정부 지원에 관한 사항 등 중요 정책심의까지 도시개발위원회가 수행하는 것은 지역혁신 강화에 도움이 되지 않는다.

혁신도시 시즌 2 추진체계상 가장 핵심적인 시책이라 할 수 있는 혁신도시 발전지원센터 운영 한계 문제도 개선되어야 한다. 그러나 현재 운영 중인 혁신도시발전지원센터의 역할을 살펴보면, 조직 및 예산의 제약으로 인해 제대로 된 기능을 수행할 수 없는 한계가 있다.

3. 추진전략

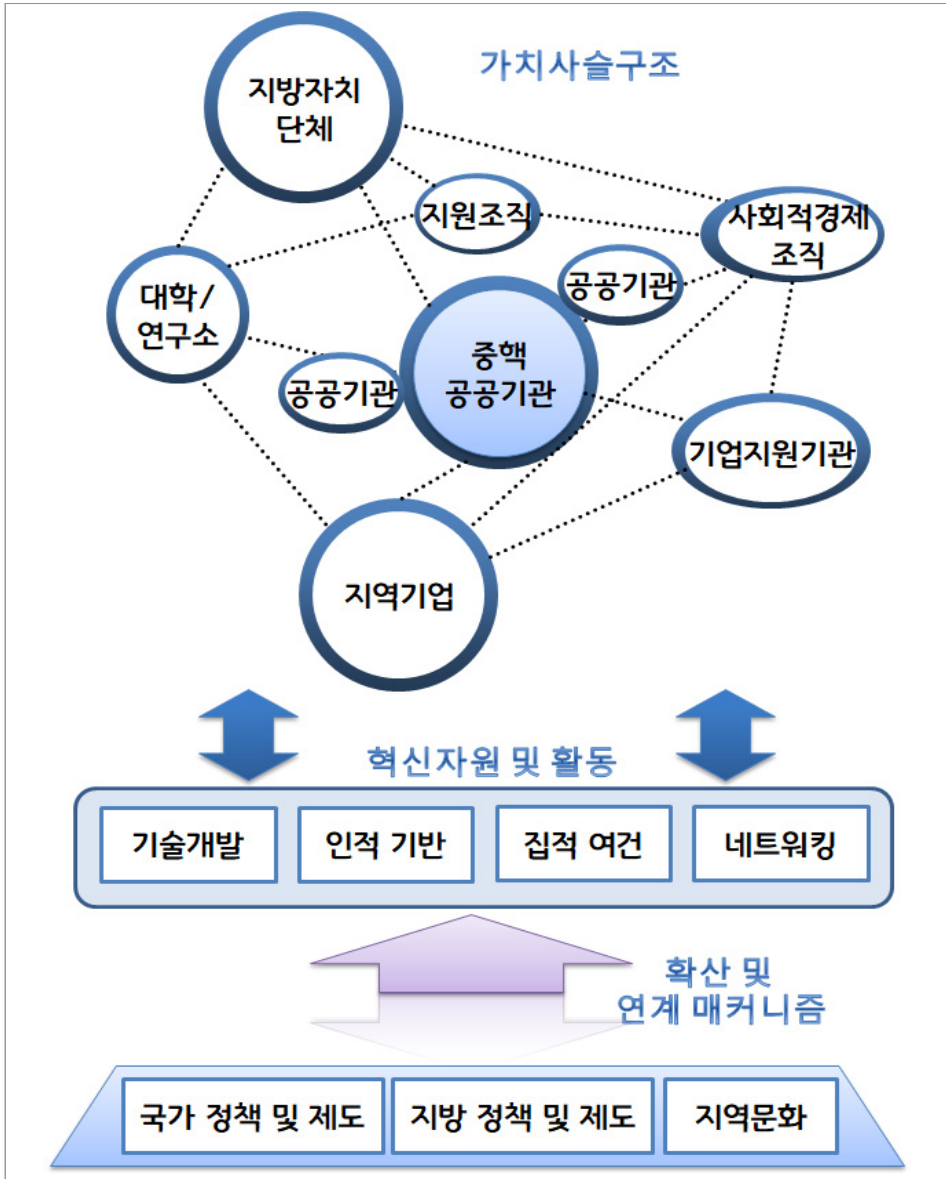
1) 공공기관 선도 융합형 지역혁신 생태계의 구축

2020년 7월 정부가 발표한 공공기관 선도 혁신도시 활성화 방안을 살펴보면, 혁신도시 시즌 2 전략을 추진한 이후에도 여전히 이전공공기관과 지역사회와의 유기적 연계와 혁신도시 자체의 발전동력 확보가 미흡하여 이전공공기관과 지역기업, 대학, 주민, 지자체 등 지역사회와의 유기적 협업으로 혁신도시의 성장 거점화를 도모하고자 하고 있다.

공공기관과 지역사회 간 연계프로그램의 확대 및 내실화를 위하여 지역산업, 지역인재, 지역 상생 3대 축으로 공공기관 주도 10대 협업과제를 발굴·추진하고 있다. 새로운 혁신도시 발전방안에서도 여전히 지역산업육성과 지역 상생 확대를 구분하여 정책을 수립하여, 지역 상생 확대의 과제로 지역구매 등 상생 모델 확립, 임직원 기부 등 사회공헌기금 조성, 노인·장애인 등 취약계층 일자리 창출을 지역 상생의 과제로 제시하고 있다.

공공기관의 혁신 활동에 대한 이해의 편의상, 지역산업육성과 지역 상생 확대를 구분하여 제안하고 있으나, 사실상, 지역 상생 전략은 지역산업육성과 지역인재 양성을 포함하는 더 큰 틀이다. 지역혁신 강화를 위해 혁신 주체로서 지역주민 등 시민사회를 적극 고려하였다는 데에 의의가 있지만, 시민사회가 참여하는 영역은 지역산업과는 무관한 사회공헌 사업에 국한되어, 실질적인 혁신 주체로 자리매김하고 있지는 못하다. 지식기반혁신과 실천기반혁신이 통합된 지역혁신 생태계가 조성될 필요가 있다.

그림 5-1. 혁신도시의 융합형 지역혁신 생태계 구축



자료: 연구자 작성

이는 기존의 지역산업 생태계 조성과 사회적경제 생태계 조성의 통합 모델로 구상될 수 있다. 지역산업 생태계 조성은 지역산업 전문가에 의해 구체적 구현 방안 등이 논의되어, 혁신도시 발전계획 수립 시에도 활용되기도 하였으나, 사회적경제 생태계 조성은 지역산업과 무관한 사회적경제 활성화의 일환으로 제시되곤 하였다. 사회적경제 생태계 조성은 문재인정부의 국정과제 100대 국정과제 중 26번 과제 사회적 경제 활성화의 일환으로 사회적경제 생태계 구축을 통해 사회적경제를 시민경제 모델로 정착시키고자 한 바 있으며, 구체적인 추진내용으로 일자리 창출, 사회서비스 혁신, 도시재생 등에 접목할 것을 제안하고 있는데, 혁신도시의 지역혁신 활성화에까지 적용시키지 못하고 있다.

지역산업육성과 상생발전을 이원화하여 정책화하는 이분법적 사고에서 탈피하고, 지식 기반 혁신과 실천기반 혁신을 통합할 수 있는 지역혁신 생태계 모델을 실행할 필요가 있다. 한국의 혁신도시는 기업이 이끌어가기보다는 이전공공기관이 중심적 역할을 수행하므로, 이전공공기관이 선도할 수 있는 모델로 구상하되, 각각의 혁신도시의 특화발전 방향을 이끌 수 있는 중핵기관을 중심으로 관련 기관 간 가치사슬 구조가 형성될 수 있도록 하는 것이다. 이때, 그동안 지역혁신체계의 한 축으로 여겨지지 않던 사회적 경제 조직 또한 구성요소로 고려하여 융합형 지역혁신 생태계가 가동될 수 있도록 지원할 필요가 있다.

2) 기관의 핵심기능과 연계된 개방형 협력과제 발굴

협력체계의 대상으로서 시민사회 또는 수요자를 포함하여 산·학연·관·민으로 구성되는 4개 축의 지역혁신 주체의 역할을 강조한다면, 협력의 내용 또한 지역산업육성에 한정될 수 없다.

산업통상자원부가 ‘혁신도시 공공기관연계 육성사업’의 일환으로 이전공공기관, 기업, 대학 및 유관기관이 협업할 수 있는 여건을 마련해줄 목적으로 추진하고 있는 개방형 혁신 연구실, 일명 오픈랩(Open LAB) 사업은 시제품, 디자인 팩토리, 테스트베드 연구시설 또는 장비, 창업·생산을 위한 메이커스페이스 등을 조성하는 사업으로 운용되고 있다. 오픈랩을 통해 이전공공기관, 대학, 기업 등이 참여하는 구매 조건부 R&D 등을 활성화하여 R&D 성과 제고뿐만 아니라 기업의 판로를 확보하는 효과를 기대하고 추진하고 있는데, 기본적으로 지역의 대학 및 연구기관 참여를 타겟으로 한 사업이다.

그러나 본 사업의 이론적 기반을 제공한 리빙랩(Living LAB)은 사용자들이 실제 생활하는 공간에서 사용자의 니즈를 반영하여 기술혁신을 수행하는 공간이다(송위진 외, 2014). 일반적인 랩이 비연구자들로부터 격리된 폐쇄된 공간으로서 연구자들이 의사결정을 주도하는 형식이라면, 리빙랩은 실제 생활공간을 실험실로 정하고 사용자가 과학기술전문가가 공동으로 의사결정을 하는 방식을 채택하는 것이다. 현재 추진되고 있는 오픈랩 사업은 여전히 연구자들만의 폐쇄적인 방식으로 운용되어 ‘개방형’ 혁신연구실이라는 모도에 부합하지 않는다.

시민사회가 기존의 혁신 주체들과 협력하여 문제를 해결하는 방식인 리빙랩 본연의 혁신 활동이 추구될 수 있도록 개방형 협력과제가 발굴되도록 해야 한다. 이를 위해서 기존의 오픈랩 사업과 차별화된 사회적 경제 조직이 참여하는 리빙랩 운영에 국비를 지원하는 이전공공기관 연계사업을 운영하는 안도 모색해볼 수 있을 것이다.

리빙랩은 사용자 참여형 혁신모델로서 사용자 참여와 실제 공간에서의 혁신 활동을 그 특성으로 하고 있다. 전통적인 랩은 실험을 위한 통제된 공간이지만, 리빙랩은 일상생활 공간을 대상으로 한 개방된 공간이다. 리빙랩을 통해 사용자와 시민사회는 혁신 활동의 기획이나 개발·실증 과정에 참여할 수 있다(성지은 외, 2014).

리빙랩은 시민사회와 과학기술 관련 혁신 주체가 협력하여 문제를 해결하는 PPPP(Public-Private-People-Partnership) 방식의 혁신모델이다. 사용자 주도형 개방형 혁신 모델로서 이를 통해 시민사회가 지닌 현장의 지식과 혁신 주체들이 지닌 공식적인 과학기술지식이 결합 되는 특성을 보여준다(송위진, 2012).

현재 리빙랩 사업은 유럽에서 활발히 진행되고 있는데, 도시문제 해결, 에너지·환경문제 대응, 행정혁신, 지역개발 등을 위해 리빙랩이 운영되고 있다(성지은 외, 2013). 유럽의 경우 시민사회가 발전되어 있어, 시민의 공적 활동 참여가 활발하여, 지역사회에서 전개되는 기술기반 문제해결 활동의 참여 또한 활발하다. 그러나 우리나라는 시민사회의 공적 활동 참여가 활발하지 않고, 지역 공동체 내 사회적 자본도 매우 취약한 상태로, 시민사회의 대안으로 사회적 경제가 참여하는 리빙랩 운영을 추진하는 것이다.

예컨대, 광주전남 혁신도시 사례에서 소개된 햇살행복발전소의 경우, 사회적 경제 조직은 실제로 햇살행복발전소를 운영하는 기관임에도 불구하고, 발전소 공급과정에서 배제되

어 있을 뿐만 아니라, 이후의 유지관리에 필요한 피드백을 할 수 있는 장치가 없다. 이를 리빙랩에 적용시켜 본다면, 태양광발전소 운영체계 고도화, 발전 시스템 개선, 에너지 사용패턴 변화에 대한 체계적인 실험과 분석을 통해 태양광발전의 효율성을 높이고, 수요기반형 혁신 창출도 가능하다. 태양광발전을 활용하여 전기 생산·판매 및 교육활동을 수행하는 사회적 경제 조직과 관련 태양광발전에 참여하는 기업뿐만 아니라 과학기술 조직까지 참여하여 시스템과 서비스를 개선하는 혁신 활동을 수행하고 그 결과를 다른 사회적 경제 조직과 공유·확산하여, 사회적 경제 조직 또한 지역혁신체계의 적극적인 주체로서 역할 할 수 있게 된다.

3) 사회적 경제 조직의 기술혁신역량 강화를 통한 실천기반 혁신 제고

사회적 경제 조직이 지역혁신체계의 주체로서 적극적인 역할을 수행하기 위해서는 실천기반 혁신 영역의 주체들이 과학기반 혁신 영역에 대한 이해가 제고되어야 한다. 사회적 경제 조직은 기술혁신 활동 경험이 적어서 문제를 해결하기 위해 수행해야 하는 기술혁신 내용, 효과, 과정에 대한 모델이 명확하지 않아 체계적인 혁신 활동에 어려움이 발생할 수 있다. 이를 해결하기 위해 사회적 경제 조직의 혁신 활동을 모델로 하는 사회적 경제형 지역혁신모델 사업을 추진하여 사회적 경제 조직의 역량을 강화할 필요가 있다.

사회적 경제 조직이 활동하는 영역별로 대표 조직을 선정해서 생산성 향상과 서비스 고도화를 위한 혁신 활동을 수행하고 그것을 모델화하는 사업이다. 이러한 영역별 공통문제 해결을 위해 사회적기업 협의회 등 중간지원조직과 관련 연구조직의 공동사업이 필요하다. 환경오염원 배출관리 시스템 구축, 노인 돌봄서비스에서 발생할 수 있는 근골격 질환을 예방하기 위한 방법과 장비 개발과 같은 해결방식을 체계적으로 정리하고 그 모델을 각 영역의 다른 기업이나 관련 조직에 확산하여 지식을 공유하는 것이다(국가과학기술위원회, 2012).

또한 사회적 경제 조직들의 혁신 활동을 지원하기 위한 사업으로 사회적 경제를 위한 마이크로 연구개발사업을 추진할 수도 있다. 현재의 연구개발사업 구조는 연구개발사업의 임계 규모가 있기 때문에 사회적 경제 조직 지원에 적합하지 않은 경우가 많다. 기술혁신의 규모가 작거나 기술개발 및 활용조직의 규모가 영세한 경우 사업추진이 어렵기 때문이다.

또 기존 연구개발사업의 과제 제안서, 참여 주체의 자격, 논문, 특허, 기술료 등에 입각한 연구개발사업 평가방식도 사회적 경제 조직 혁신 활동에 적합하지 않다(송위진 외, 2014).

사회적 경제 조직 전용 마이크로 연구개발사업은 연구개발조직과 사회적 경제 조직이 참여하는 공동연구팀에 소액의 연구개발비를 제공하는 연구개발사업을 추진하는 것이다.

4) 혁신도시의 지역혁신 생태계 지원을 위한 제도적 지원방안 마련

혁신도시의 지역혁신 생태계 육성을 지원하는 정부 부처는 균특법의 주관부서인 산업통상자원부, 혁신도시법의 주관부서인 국토교통부 뿐만 아니라, 중소기업을 육성하는 중소벤처기업부, 과학기술개발을 육성하는 과학기술정보통신부, 인재양성 및 고용과 관련된 교육부 및 고용노동부, 예산과 조직을 구성하는 기획재정부와 행정안전부 등 다양한 중앙정부와 관련이 있다.

공공기관연계 오픈랩, 지역선도대학 육성사업, 오픈 캠퍼스, 산학융합지구, 지방중소기업 특별지원지역, 규제자유특구, 연구개발특구 등 현재의 혁신생태계를 육성하기 위한 중앙부처의 정책들도 부처 간 연계가 필요한 사업으로서, 국가균형발전계획 수립 및 심의 시에 조정·확정된다.

표 5-2. 혁신도시의 지역혁신 생태계 조성 지원 관련 중앙부처 사업 현황

구분	인력양성/고용	창업/기술/사업화	기업육성/지원
국토교통부	오픈캠퍼스		혁신도시 입주기업 지원 투자선도지구 및 입지규제 최소구역 지정 도시첨단산업단지 지정
산업통상 자원부	산학융합지구	공공기관연계 오픈랩	국가혁신클러스터 에너지산업 융복합 단지
중소벤처 기업부			규제자유특구 지방중소기업 특별지원지역
과학기술 정보통신부		연구개발특구 강소연구개발특구	

구분	인력양성/고용	창업/기술/사업화	기업육성/지원
교육부	지역선도대학 육성사업 사회맞춤형 산학협력선도대학 계약학과 4차 산업혁명 혁신선도대학		
고용노동부	IPP, 일학습 병행제		

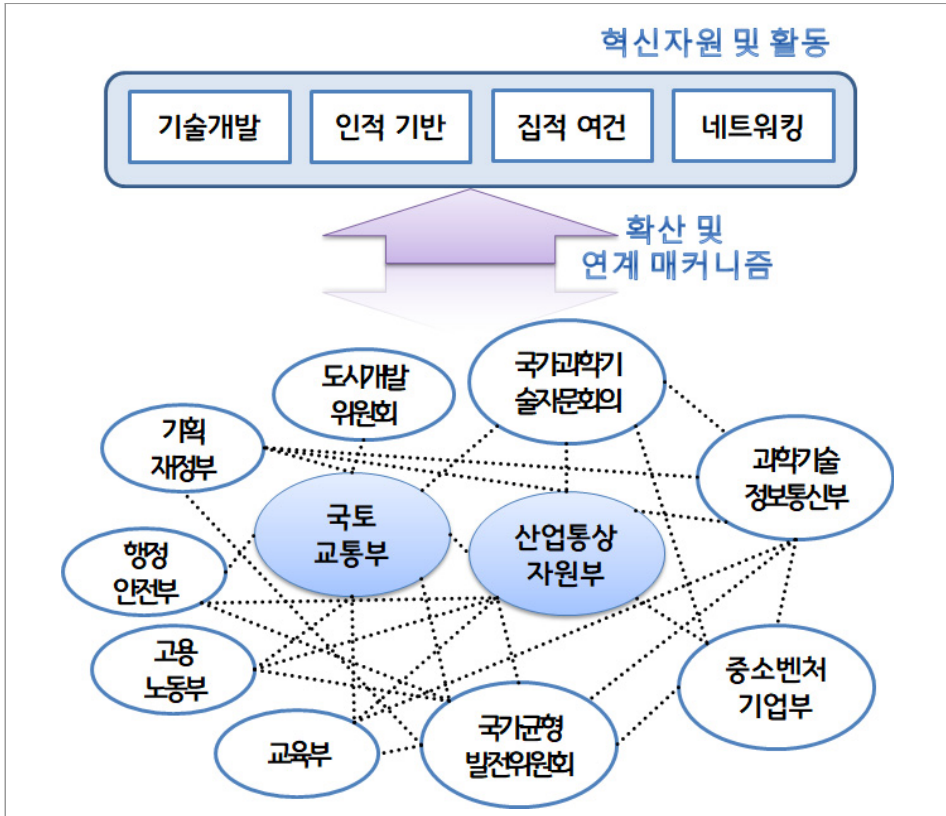
자료: 국토교통부(2020), 혁신도시 성과평가 및 정책지원, p.190을 참조하여 재정리

그러나 실제 사업 집행단계에 들어서면, 각 부처 사업의 상호연계성이 부족하여, 지역 단위의 관련 행위자들의 이해도가 낮아지고, 적극적인 산학연관민 연계 활성화에 참여하기 어려운 구조가 된다. 최근 지역혁신체계 강화를 위해 개편방안이 마련되고 있는데(국가 균형발전위원회, 2019), 중앙부처 중심의 사업추진으로 지방자치단체가 사업의 공식적인 전달 체계상 사실상 배제되는 측면이 있음을 파악하고, 지역 단위에서 지역혁신성장계획을 기획·실행하도록 하여 지방자치단체 주도의 사업추진체계를 마련하도록 하고 있다. 그러나 산업부, 중기부, 과기정통부 등이 추진하는 지역혁신사업 위주로 개편되어, 사실상 지역산업육성 측면만을 고려하고 있으며, 지역혁신기관 지정 및 사업관리체계 마련 등은 기존의 지역혁신사업에 대한 이해가 없으면 이해하기 어려워 실천기반의 혁신 주체가 참여하기 어려운 구조이다.

또한 부처 간 연계를 강조하면서도 사실상 부처 칸막이 사업은 유지한 채로, 지역 단위에서 혁신생태계 조성으로 융합 지원이 이루어지도록 설계한 구조라, 지역 단위의 실천력을 담보하기 어렵다. 실제로 지역 단위의 지역혁신 연계 협력 거버넌스 체계는 시도단위의 지역혁신협의회로 설계하고 있어, 혁신도시의 발전정책을 심의하는 기구인 혁신도시발전 위원회와의 관계를 고려하고 있지 않다.

지역 단위에서 혁신도시의 지역혁신 생태계가 실질적으로 작동하기 위해서는 부처 단위의 연계 강화가 전제되어, 부처 단위에서 통합하여 혁신기반을 지원할 수 있도록 제도가 개선되어야 한다. 제도적 개선방안에 대한 상세 내용은 다음절에서 기술하도록 하겠다.

그림 5-2. 부처 간 연계 강화 및 융합형 혁신기반 지원



자료: 연구자 작성

제2절 제도적 개선방안

1. 단기적 제도 개선방안

1) 국가 단위의 협력 체계상 다부처 연계 강화

혁신도시의 지역혁신 생태계가 실질적으로 작동하기 위해서는 지역혁신 생태계 조성을 지원하는 부처 단위의 연계 강화가 전제되어야 한다. 현재, 도시개발위원회 중심으로 구성되고 있는 부처 간 협력체계는 국가균형발전정책의 심의·의결기구인 국가균형발전위원회 중심으로 재편될 필요가 있다.

국가균형발전특별회계의 지원을 받는 다양한 부처별 균형발전사업이 논의되는 국가균형발전위원회에서 혁신도시의 성장거점 육성 등에 관한 심의가 이루어진다면, 혁신도시발전에 관한 사항이 중앙정부 차원에서 논의되어 중앙부처 간 연계 협력을 보다 강화할 수 있기 때문이다.

도시개발위원회 중심의 협력체계를 국가균형발전위원회 중심의 협력체계로 재편하기 위해서는 첫째, 도시개발위원회의 심의규정인 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 제30조 혁신도시에 관한 중요 정책심의 규정은 삭제 가능하며, 이와 연계된 기업도시법 제39조(도시개발위원회)의 제1항 및 제2항의 혁신도시 관련 심의규정은 삭제하면 된다. 둘째, 첫 번째 안은 혁신도시 시·군 2 혁신도시의 성장 거점화 전략 실행을 위한 개선안이지만, 혁신도시의 물리적 조성과 관련된 내용은 도시개발위원회에 위임할 수 있으므로, 현재의 도시개발위원회 심의규정 중 기본정책과 제도, 산학연 등 유치 및 기관 간 협력 증진에 관한 사항 등과 같이 지역혁신 생태계 조성에 관한 중요 사항은 국가균형발전위원회가 심의하도록 하고, 도시개발위원회는 개발 및 실시계획 및 개발예정지구 내 토지이용 변경에 관한 도시개발 사항만 심의하도록 변경하여 추진할 수도 있다.

표 5-3. 혁신도시에 관한 중요 정책 심의규정 개정안

구분	현행	개선안
혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 제30조 혁신도시에 관한 중요 정책의 심의	<p>다음 각 호의 사항은 도시개발위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 혁신도시에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항 2. 혁신도시개발예정지구의 지정·변경 및 해제에 관한 사항 3. 혁신도시의 기본구상 및 개발계획에 관한 사항 4. 혁신도시의 실시계획에 관한 사항 5. 혁신도시개발예정지구 내 토지의 용도 지역 변경에 관한 사항 6. 혁신도시 내 학교·연구소·기업 등 입주기관 유치 및 입주기관 간 협력 증진을 위한 정부 지원에 관한 사항 7. 혁신도시발전위원회에서 정부의 협조를 요청한 사항 8. 그 밖에 혁신도시와 관련하여 국토교통부장관이 심의에 부치는 사항 	<p>다음 각 호의 사항은 도시개발위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 삭제 2. 혁신도시개발예정지구의 지정·변경 및 해제에 관한 사항 3. 혁신도시의 기본구상 및 개발계획에 관한 사항 4. 혁신도시의 실시계획에 관한 사항 5. 혁신도시개발예정지구 내 토지의 용도 지역 변경에 관한 사항 6. 삭제 7. 혁신도시발전위원회에서 정부의 협조를 요청한 사항 8. 그 밖에 혁신도시와 관련하여 국토교통부장관이 심의에 부치는 사항

2) 수직적 협력 체계상 이전공공기관의 역할 강화

이전공공기관의 주체 간 연계·협력 활동에 실질적으로 기여하고 있는 중앙정부의 제도는 산업통상자원부에 의해 수행된 이전공공기관연계 지역산업육성 공모사업 등이었다. 중앙정부 차원의 제도적 지원은 이전공공기관의 혁신 활동에 실질적으로 기여할 수 있는 정책은 강화하되, 혁신도시법 제29조의 3 제2항에 따른 지역발전계획 등이 규정하고 있는 공공기관의 자율적 혁신성을 제약하는 제도는 정비되는 것이 바람직하다.

이를 개선하기 위해, 이전공공기관의 지역발전에 대한 기여를 지역발전계획을 수립하는 것으로 규정하고 있는 혁신도시법 제29조의 3항은 삭제하여, 공공기관의 자율성을 제고해야 한다. 원안을 삭제할 경우, 이전공공기관의 지역발전에 대한 기여 규정이 전부 삭제되어 지역발전 기여의 중요성이 폄하될 수 있으므로 제1항의 규정을 지역발전에 필요한 사항을 협의하는 규정으로 변경하는 안도 고려할 수 있다.

표 5-4. 이전공공기관의 지역발전에 대한 기여 규정 개정안

구분	현행	개정안
제29조의 3 이전공공기관의 지역발전에 대한 기여	① 이전공공기관은 해당 기관이 이전하는 지역을 관할하는 시도지사 및 시장·군수·구청장과 협의하여 매년 지역발전에 필요한 계획을 수립하여 시행하여야 한다. ② 제1항에 따른 계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 1. 지역산업육성, 기업유치, 일자리 창출 및 동반성장에 관한 사항 2. 지역인재 채용 및 산학협력사업을 포함한 지역인재육성에 관한 사항 3. 혁신도시 주민지원을 위한 지역공헌사업에 관한 사항 4. 지방자치단체, 이전공공기관, 기업, 대학 및 연구소 등 간 협력에 관한 사항 5. 그 밖에 지역발전을 위하여 이전공공기관의 장이 필요하다고 인정하는 사항 ③ 이전공공기관은 제1항에 따른 계획과 추진실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 국토교통부장관에게 통보하여야 한다. ④ 이전공공기관은 제1항에 따른 계획의 수립·시행에 필요한 비용을 지출할 수 있다.	① 이전공공기관은 해당 기관이 이전하는 지역을 관할하는 시도지사 및 시장·군수·구청장과 매년 지역발전에 필요한 사항을 협의하여야 한다. ② 삭제 ③ 삭제 ④ 삭제

3) 혁신도시 발전계획 수립 체계상의 지역 주도성 강화

하향식으로 수립되고 있는 혁신도시 발전계획을 상향식 계획수립으로 전환하여 지역 주도성을 강화할 필요가 있다.

시도지사가 수립하는 혁신도시 발전계획을 국토부장관이 수립하는 혁신도시 종합발전계획의 하위내용으로 담을 것이 아니라, 시도 혁신도시 발전계획의 수립으로 별도 조항으로 수립하여 지역의 자율성이 강화될 수 있도록 해야 한다. 즉 현재 제5조의 2 혁신도시 종합발전계획의 수립·시행 등의 하위 항목으로 규정되어 있는 제3항과 제4항의 내용은 삭제하고, 시도지사 혁신도시 발전계획 수립 규정을 제5조의 3으로 신설할 필요가 있다. 현행 제5조의 3 이하의 조항은 제5조의 4 이하로 순연한다.

계획수립 시, 관할 구역의 시장·군수·구청장 및 이전공공기관 등의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관 장과 ‘협의’하여 발전계획을 수립하도록 하여, ‘심의’ 및 ‘제출’ 등의 법적 제약 항목을 삭제하여 자율성을 높이되, 계획내용에 대해서는 혁신도시의 성장 거점화 전략, 정주 환경조성, 지역산업육성, 지역인재양성 뿐만 아니라 인근 지역과의 상생발전에 관한 사항 또한 삽입하여, 시도가 주도적으로 상생발전전략을 수립할 수 있도록 하되, 스마트도시 구축 등의 사항은 삭제하고 그 밖에 혁신도시 발전에 필요한 사항으로 통합한다.

표 5-5. 시도지사 혁신도시 발전계획의 수립 개정안

구분	현행	개정안
제5조의2 혁신도시 종합발전계획의 수립·시행등	<p>③ 시도지사는 혁신도시의 발전을 촉진하기 위하여 관할 구역의 시장·군수·구청장 및 이전공공기관 등의 의견을 듣고 제31조에 따른 혁신도시발전위원회의 심의를 거쳐 5년마다 혁신도시별 발전계획을 수립하여야 하며, 이를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 혁신도시별 발전계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 혁신도시를 지역발전을 위한 거점으로 육성·발전시키기 위한 전략 2. 관할 구역에 관한 제2항제2호부터 제5호까지의 사항 3. 소요비용, 재원조달 방안 등 사업 관리에 관한 사항 4. 그 밖에 혁신도시의 발전에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 <p>④ 시도지사가 혁신도시별 발전계획을 변경하려는 때에는 제31조에 따른 혁신도시발전위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 제5조의2 제3항과 제4항의 규정 삭제 • 제5조의 3 혁신도시 시도발전계획의 수립·시행으로 본조 신설 <ol style="list-style-type: none"> ① 시도지사는 혁신도시의 발전을 촉진하기 위하여 관할 구역의 시장·군수·구청장 및 이전공공기관 등의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 혁신도시별 발전계획을 수립하여야 한다. ② 시도 혁신도시 발전계획은 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 혁신도시를 지역발전을 위한 거점으로 육성·발전시키기 위한 전략 2. 혁신도시의 문화·교육·복지·보건의료 등 정주 환경 조성에 관한 사항 3. 혁신도시 내의 산·학·연 클러스터 구축, 이전공공기관 연계 지역산업육성 등 지역경제 활성화에 관한 사항 4. 지역인재의 양성에 관한 사항 5. 인근 지역과의 상생발전에 관한 사항 6. 그 밖에 혁신도시의 발전에 필요한 사항 ③ 시도 혁신도시 발전계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 중장기적 제도 개선방안

1) 국가균형발전특별법으로 제도 통합

단기적 제도 개선방안이 실현된다고 하더라도 여전히 몇 가지 한계점이 내재해있다. 현재처럼 혁신도시 발전 추진체계가 국가균형발전 추진체계와 분리되어있는 경우, 상호 연계·협력이 필수적인 지역혁신체계가 가동하기 어렵기 때문이다. 비단 지역혁신 강화뿐만 아니라, 지역이 주도하는 혁신도시 발전을 위해서도 보다 대폭적인 제도 개편이 논의될 필요가 있다.

특히 국가 소유 종전 부동산의 매각대금 및 사용료 등으로 조성되고 있는 혁신도시건설 특별회계의 세입이 공공기관 지방이전 완료에 따른 부동산 매각으로 크게 감소하고 있는 상황이어서, 재원의 부족으로 혁신도시 시즌 2 사업 추진을 위한 세출 기반이 부족하여 특별회계 개편안도 마련되어야 하는 시점이다. 2020년 현재 혁신도시 연관산업 기업지원, 정주 여건 개선, 상생발전 확산 등에 투입된 국가 예산은 181억 원에 불과하다(국토교통부, 2020).

혁신도시 시즌 2 중점과제를 추진하기 위해 국토교통부장관이 관리·운영하는 혁신도시 건설특별회계 자체 세입 확대 방안을 마련하거나, 기획재정부 장관이 관리·운영하는 국가균형발전특별회계와 통합하여 운영하는 방안이 마련되어야 한다. 혁신도시법의 전신인 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 제정 당시에는 혁신도시 건설과 공공기관의 지방이전에 필요한 재원 확보를 위해 특별회계가 조성될 필요가 있었으나, 혁신도시 건설 및 공공기관 이전이 완료된 시점에서는 특별회계의 존치를 재검토해야 할 필요가 있다.

혁신도시 시즌 2 중점과제 추진을 국토교통부장관이 주관하여 재원이 고갈된 혁신도시 건설특별회계 세출에 기반하여 추진하기보다는 혁신도시의 모법인 국가균형발전정책 추진 일환으로 통합되어 개편·추진할 필요가 있다. 대통령 직속 기관인 국가균형발전위원회는 각 부처 장관이 위원으로 선임되어 부처 간 협력사업 추진이 용이하며, 국가균형발전특별회계도 국가 예산을 기획·관리하는 기획재정부 장관이 관리·운영하여, 예산이 효율적으로 관리될 수 있기 때문이다.

중장기적으로 혁신도시 건설에 관한 사항만 기존 혁신도시법에 유지하고, 혁신도시 조성 이후 지역혁신 성장과 관련된 혁신도시 시·군 2 전략과 연계된 제반 사항은 국가균형발전특별법으로 통합·추진하는 방안이 마련될 필요가 있다.

2) 지역 주도의 혁신도시 추진체계 수립

현재 혁신도시발전 추진체계 개편안을 살펴보면(국토교통부, 2020), 지방자치단체의 단일 부서 수준으로 혁신도시 정책의 기획·집행이 이루어져 역량이 결집되지 않으므로, 법상의 혁신도시 발전지원센터의 역할을 강화시키는 안들이 논의 중이다. 이 가운데 혁신도시 발전지원센터를 재단법인으로 설립하고, 중앙부처 및 지방자치단체가 운영 재원을 지원하자는 안들이 강구되고 있다. 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률에 따르면 시도의 지방재정 확충을 위해 시도의 출연·출자 지분이 10% 이상인 경우 행정안전부의 심의를 거쳐 재단이 설립되도록 하고 있다. 한편, 행정관청의 출연·출자 지분이 90% 이상인 경우 주무관청의 설립 허가를 통해 재단이 설립될 수 있다. 결국 조직의 운영 재원을 국가가 분담할 것인지, 지방이 분담할 것인지에 대한 논의로 귀결된다.

혁신도시 발전 재원의 분담 문제는 혁신도시 소재 시도의 균형발전을 도모하기 위한 기금조성 및 활용방안과도 연계되는데, 현재 혁신도시법 제49조의 규정에 의하여 혁신도시 기금이 조성될 수 있으며, 국토부가 마련한 혁신도시 발전지원센터 설치 및 운영에 관한 규정에 따르면, 센터는 조성된 기금으로부터 사업추진에 필요한 자금을 활용할 수 있게 규정하고 있다. 지방자치단체가 조성하는 기금은 지방자치법 제142조 제2항에 의거하여 기금의 설치·운영에 관한 조례를 정하여 운영하도록 되어 있다. 이러한 규정에도 불구하고, 현재 10개 혁신도시 중 전북혁신도시만 혁신도시 성과공유를 위한 지역균형발전기금을 조성 하였으며, 그 외 시도는 기금의 성격 및 사용처, 조성방법 등을 둘러싸고 관련 주체 간 이견을 좁히지 못하여 기금조성에 어려움을 겪고 있다.

사실 지방자치단체장이 설립하는 조직과 조성해야 하는 재원과 관련된 사항이라면, 이 논의는 지역 수준에서 먼저 논의되고 제도적 개선안이 도출되어야 한다. 중앙부처의 시각에서, 기금이 조성되지 않으니, 기금조성을 의무화하고, 센터가 설립되지 않으니, 센터의 기능을 확충하여 설립을 의무화해야 한다는 식의 개선안은 지방분권적이지 않다. 법령이

마련되어 있음에도 불구하고 제도가 작동하지 않은 이유는 지방세를 둘러싼 이해관계자들 간의 의견 충돌, 혁신도시 성과공유에 대한 국가와 지방자치단체 간의 입장 차이, 자치단체장의 의지 부족 등 다양한 원인에 기반해 있을 것이다.

따라서, 혁신도시의 발전을 위한 중장기적 개선안은 지역으로부터 다양한 의견 수렴과 주체 간의 이견 조정 등 상호 숙의 과정을 충분히 거친 후에 마련되는 것이 바람직하다. 이를 위해서도 주체 간의 상호작용을 중시하는 지역혁신체계의 작동이 필수적인 것이다.

참고문헌

〈국내문헌〉

- 경남테크노파크. (2015). 「경남 혁신도시 공공기관 이전과 연계한 지역발전 기본구상 마련 연구」. 지역발전위원회.
- 국가과학기술위원회. (2012). 「기술집약형 사회적기업 활성화 방안」.
- 국가균형발전위원회. (2004). 「세계의 지역혁신체계」. 한울 아카데미.
- 국가균형발전위원회. (2005). 「선진국의 혁신 클러스터」. 동도원.
- 국토교통부. (2014). 「혁신도시 산학연 클러스터 구축사업 평가체계 개발 연구」.
- 국토교통부. (2020). 「혁신도시 성과평가 및 정책지원」.
- 광주광역시·전라남도. (2018). 「광주·전남공동혁신도시 발전계획」.
- 권영섭 외. (2003). 「지역별 지식기반산업 육성과 지역혁신체계 구축방안」. 국토연구원.
- 권영섭 외. (2005). 「지역 특성화 발전을 위한 혁신클러스터 육성 방안」. 국토연구원.
- 권오혁. (2007). 참여정부 지역산업정책의 평가와 문제점 분석. 「경제와 사회」, 75: 10-38.
- 금성근 외. (2017). 「부산지역 사회적경제 생태계 구축방안」. 부산발전연구원.
- 김문희. (2006). 「한국 지역혁신체계의 제도화 과정과 특성」. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김상민 외. (2016). 「마을기업 신유형 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김상민. (2018). 사회혁신과 참여적 지역거버넌스. 「지방자치 이슈와 포럼」. 한국지방행정연구원.
- 김상민 외. (2018). 「사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안」. 한국지방행정연구원.
- 김상민 외. (2020). 지역사회 혁신 촉진을 위한 참여적 지역 거버넌스의 역할: 서울시 성북구와 충남 홍성군을 사례로. 「지방행정연구」, 34(1). 한국지방행정연구원.
- 김석은 외. (2017). 지역균형발전을 위한 공공기관의 사회적 책임-한전의 에너지밸리 협력적 거버넌스 모델. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 2017: 1443-1467.

- 김영수 외. (2012). 「산업융합시대의 지역산업생태계 육성방안」. 산업연구원.
- 김영수 외. (2015). 「지역의 산업기술 혁신생태계 구축방안」. 산업연구원.
- 김영철. (2011). 사회적 경제와 지역의 내발적 발전. 「지역사회연구」, 19(2): 25-49.
- 김용웅 외. (2009). 「신지역발전론」. 한올아카데미.
- 김인중 외. (2000). 「지식기반경제에서의 지역혁신체계 구축모형」. 산업연구원.
- 김진범. (2014). 「혁신도시 정책평가와 향후 추진방향」. 국토연구원.
- 김진범 외. (2017). 「지역발전 촉진을 위한 2단계 혁신도시 활성화 방안」. 국토연구원.
- 김찬준 외. (2018). 「지역혁신인프라 구조 분석 및 효율화 방안」. 산업연구원.
- 김현아. (2006). 균형발전특별회계 현황과 발전방안-지역개발제정을 중심으로. 「재정포럼」, 2006(2): 28-45.
- 김형주 외. (2016). 「지역기반의 지식트라이앵글에서 대학의 역할 강화 방안」. 정책연구 2016-05, 과학기술정책연구원.
- 나주몽 외. (2016). 「사회적 경제와 지역혁신」. 전남대학교출판부.
- 노대명. (2007). 한국사회적경제의 현황과 과제: 사회적 경제의 정착과정을 중심으로. 「시민사회와 NGO」, 2(5).
- 대구경북연구원. (2016). 「경북혁신도시 이전 공공기관 연계 지역발전 기본계획」. 경상북도 대구테크노파크. (2016). 「대구 혁신도시 이전공공기관 연계 지역발전기본계획 수립」. 대구광역시.
- 대한국토도시계획학회. (2015). 「지역생활권 내에서 혁신도시의 역할과 기능연구」. 국토교통부.
- 박경 외. (2000). 지역혁신능력과 지역혁신체계 : 지역혁신체계론의 의의, 과제, 그리고 정책적 함의. 「공간과 사회」, 13: 13-43.
- 박삼욱·정준호. (2006). 「도시와 경제, 도시해석」. 푸른길.
- 박종석. (2017). 「지역혁신을 위한 사회적경제 중간지원조직 연구-통합운영 구축방안의 관점에서」. 연세대학교 행정대학원.
- 박철우 외. (2013). 「시스템 어프로치!생태계전략」. 서울: 푸른사상사.
- 박형서 외. (2012). 「경북형 지역사회 비즈니스 모형에 관한 연구-지역사회 비즈니스 활성화를 위한 공공지원체계 구축방안을 중심으로」. 대구한의대학교 지역개발센터.
- 배정희. (2013). 「네트워크 중심성이 사회적 기업의 사회적·경제적 성과에 미치는 영향

- 서울시 고용노동부 인증 사회적기업을 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 서연미 외. (2019). 「지역 상생발전을 위한 혁신도시-지역대학 연계 활성화 전략 연구」. 국토연구원.
- 성지은 외. (2013). 리빙랩의 운영체계와 사례. 「STEPI Insight」, 제127호, 과학기술정책연구원.
- 성지은 외. (2017). 「국내 리빙랩 현황 분석과 발전 방안 연구」. 과학기술정책연구원.
- 송우경. (2017). 2000년대 이후 지역발전정책의 회고와 신정부의 정책방향. 「KIET 산업경제」, 2017(8): 36-44.
- 송석휘. (2015). 지방정부 사회혁신에 대한 평가와 과제: 서울시 사회혁신을 중심으로. 「공간과 사회」, 25(2): 153-189.
- 송위진. (2012). Living Lab: 사용자 주도의 개방형 혁신모델. 「Issue&Policy」, 제72호, 과학기술정책연구원.
- 송위진 외. (2012). 「기술집약형 사회적 기업 활성화 방안」. 국가과학기술위원회.
- 송위진 외. (2013). 「창조도시의 혁신정책: 지속가능한 도시를 위한 시민참여형 혁신전략」. 과학기술정책연구원.
- 송위진 외. (2014). 「사회문제 해결형 혁신에서 사용자 참여 활성화 방안 -사회·기술 시스템 전환의 관점」. 과학기술정책연구원.
- 안영진 외. (2004). 공공기관의 지방이전과 지역발전: 지방대학과의 연계를 중심으로. 「한국도시지리학회지」, 7(2): 31-44.
- 엄한진 외. (2011). 대안운동으로서의 사회적 경제: 프랑스 지역관리기업의 사례를 중심으로. 「사회와 이론」, 18: 169-203.
- 엄형식. (2005). 유럽적 의미의 사회적 기업개념과 시사점. 「도시와 빈곤」, 76: 78-117. 한국도시연구소.
- 오은주. (2013). 「지역주도형 지역산업 육성방안」. 한국지방행정연구원.
- 윤영모 외. (2018). 「혁신창출형 지역발전기반 구축 연구: 혁신도시를 중심으로」. 국토연구원.
- 윤정란 외. (2018). 「혁신도시 시선2 실행력 진단 및 발전방안 연구」. 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 이공래 외. (2004). 「개방형 지역혁신체계 구축을 위한 공공연구기관 운영전략」. 과학기술정책연구원.

- 이범현 외. (2017). 「스마트 도시시설의 체계적 확충 및 정비방안 연구」. 국토연구원.
- 이병민 외. (2013). 창의적 대학의 역할을 통한 지역발전의 특징 연구. 「국토지리학회지」, 47(2): 201-216.
- 이소영 외. (2017). 「경상북도 열린혁신 추진계획 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이소영 외. (2019). 「관광두레사업 성과 평가 및 중장기 발전방안」. 문화체육관광부.
- 이소영. (2020). 공존과 협력의 사회적 경제 생태계 구축방안. 「지방자치 정책 브리프」, 제103호. 한국지방행정연구원.
- 이원호. (2013). 사회적 혁신과 지역발전 주체로서 공공기관의 새로운 역할: 광역단위 도시/개발공사 사례를 통한 시론적 검토. 「한국경제지리학회지」, 16(2): 301-321.
- 이원호. (2014). 지속가능한 사회혁신기반 지역경쟁력 개념정립과 지역발전을 위한 과제: 지리적 분석을 위한 시론적 사례연구. 「국토지리학회지」, 84(2): 245-255.
- 이원희 외. (2015). 「공공기관 지방이전 효과성 분석」. 한국조세재정연구원.
- 이재열. (1988). 이태리 에밀리아형 생산방식의 사회적 기원. 「한국사회학평론」, 4: 191-223.
- 이재용 외. (2016). 「스마트도시 성숙도 및 잠재력 진단모형 개발과 적용방안 연구」. 국토연구원.
- 이재용 외. (2018). 「스마트시티 유형에 따른 전략적 대응방안 연구」. 국토연구원.
- 이재희. (2015). 「사회적기업간 네트워크 특성과 조직성과」. 이화여자대학교 박사학위논문.
- 임기철 외. (2004). 「지역혁신체계의 거점 형성 및 활성화 방안」. 과학기술정책연구원.
- 임승달 외. (2004). 「국가균형발전을 위한 지방대학 육성방안」. 국토연구원.
- 임시영 외. (2018). 「초연결 스마트시티 구현을 위한 공간정보 전략 연구」. 국토연구원.
- 장용석 외. (2015). 「사회적 혁신 생태계 3.0」. 서울: (주)씨에스컨설팅앤드미디어.
- 전북연구원. (2016). 「이전 공공기관 연계 지역발전 기본계획」. 전라북도.
- 정문수. (2016). 「지역발전전략으로서 '사회적 경제' 프로젝트-전북 진안군과 완주군 사례 연구」. 서울대학교 환경대학원.
- 정서화. (2017a). 사회혁신의 이론적 고찰: 개념의 유형화와 함의. 「기술혁신학회지」, 20(4): 888-914.
- 정서화. (2017b). 「사회목표 지향 공공연구개발 모델 연구: 사회혁신 구조의 형성과 국가 역할의 진화」. 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 박사학위 논문.

- 정유선. (2019). 「신도시형 혁신도시 유입가구의 특성 분석과 정책적 시사점」. 국토연구원.
- 정준호 외. (2004). 「산업집적의 공간구조와 지역혁신 거버넌스」. 산업연구원.
- 제주발전연구원. (2017). 「이전공공기관 연계 지역발전 기본계획」. 제주도.
- 지역발전위원회. (2015). 「공공기관 이전의 지역발전효과 분석 및 극대화 방안」.
- 채종현. (2013). 「지역 사회통합과 발전을 위한 협동조합의 활용 및 활성화 방안 연구」.
한국행정연구원.
- 충북연구원. (2015). 「충북혁신도시 이전 공공기관 연계 지역발전 기본계획」. 충청북도.
- 황명화 외. (2018). 「스마트국토·도시관리를 위한 인공지능기술 도입방안 연구」. 국토연구원.
- 허동숙. (2014). 지역혁신역량이 지역경제 활성화에 미치는 영향. 「대한지리학회지」,
49(6): 884-896.

〈국외문헌〉

- CASE. (2008). *Developing the Field of Social Entrepreneurship*. Duke University.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W. (2012). *Social innovation context and responses(Part III). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission-7th Framework Programme*. Brussels: European Commission, DG Research.
- Christiansen, Jesper and Bunt, Laura. (2012). *Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public governance*. Nesta&Mindlab.
- Clark, T. and Lloyd R. (2000). *The City as an Entertainment Machine*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cooke, P. (1992). *Regional Innovation System: competitive regulation in the new Europe*. Geoforum 23.
- Cooke, P. (2001). Regional Innovation System, Clusters and the Knowledge Economy, *Industrial Corporate Change*, 10(4).
- Cooke, P. Boekholt, P. & Todtling F. (2000). *The Governance of Innovation in Europe: Regional Perspectives on Global Competitiveness*. London and New York: Pinter.
- Cooke, P. and Morgan K. (1994). The regional innovation system in Baden-

- Wurtemberg. *International Journal Technology Management*, 9: 394-429.
- Cooke, P. Uranga M.G. & Etxebarria G. (1997). Regional Innovation System: Institutional and Organizational Dimensions. *Research Policy*, 26: 475-491.
- Cooke, P. Uranga M.G. & Etxebarria G. (1998). Regional systems of innovation: an evolutionary perspective. *Environment and Planning A*, 30: 1563-1584.
- Dag Hammarskjold Foundation (1975). *What now: Another Development: the 1975 Hammarskjold Foundation report on development and international cooperation: Prepared on the Occasion of the Seventh Special Session of the United Nations General Assembly*. Uppsala: Dag Hammarskjold Foundation. (나주몽 외, (2016)에 서 재인용).
- Defourny, J. and Develtere, P. (1999). *The Social Economy: the Worldwide Making of a Third Sector*. In Defourny, J., Develtere, P. and Fonteneau, B.(eds.) *L'économie sociale au Nord et au Sud*: 15-40.
- Eme, B., Laville, J.L. and Marechal, J.P. (2001). *Economie solidaire: Illusion ou voie d'avenir*. Université d'été d'Arles. (엄한진 외, (2011)에서 재인용).
- Florida, R. (1995). *Towards the Learning Reion, Futures*. 27.
- Florida, R. (2002). The Economic Geography of Talent. *Annals of the Association of American Geographers*, 92: 743-755.
- Glaeser, E.L., Folko, J. and Saiz, A. (2001). Consumer City. *Journal of Economic Geography*, 1: 27-50.
- Gardiner, B. Martin, R. & Tyler, P. (2004). Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions. *Regional Studies*, 38(9)
- Goldenberg, Mark (2004). *Social Innovation in Canada: How the Non-profit Sector serves Canadians and how it can serve them better*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- Haug, H. (2005). A research agenda for social entrepreneurship. *Social Enterprise Journal*, 1(1): 1-12.
- Iansiti, M. and R. Levien (2004). *The Keystone Advantage: What the New Dynamics of Business Ecosystems Mean for Strategy, Innovation, and Sustainability*. Harvard

Business School Press.

- Kimatu, J.N. (2016). *Evolution of strategic interactions from the triple to quad helix innovation models for sustainable development in the era of globalization*. Journal of Innovation and Entrepreneurship, Springer.
- Larsson, E., Hedelin, L. and T. Garling (2003). Influence of Expert Advice on Expansion Goals of Small Business in Rural Sweden. *Journal of Small Business Management*, 41(2): 205-212.
- Lerner, M., Brush, C. and R. Hisrich (1997). Israeli Women Entrepreneurs: An Examination of Factors Affecting Performance. *Journal of Business Venturing*, 12(4): 315-339.
- Marshall, A. (1920). *Principle of Economics*. London: Macmillan.
- Mulgan, Geoff et al. (2007). *Social Innovation: What is it, Why it matters and How it can be Accelerated*. Working Paper, Skoll Center For Social Entrepreneurship, pp. 1-27.
- Moore, J. (1993). Predators and Prey: A New Ecology of Competition. *Harvard Business Review*, 71(3): 75-86.
- Nicholls, A & Murdock, A. (2012). *Social Innovation: Blurring Boundries to Reconfigure Markets*. Palgrave Macmillan.
- OECD. (1992). *Technology and the Economy*. OECD.
- OECD. (2001). *Cities and Regions in the New Learning Economy*. OECD.
- OECD. (2011). *Transforming Innovation to Address Social Challenges. Committee for Scientific and Technological Policy(CSTP)*. OECD.
- Park, Sam Ock. (2004). The Impact of Business-to-Business Electronic Commerce on the Dynamics of Metropolitan Spaces. *Urban Geography*, 25(4): 289-314.
- Polanyi, K. (2001). *the Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time, foreword by Stiglitz, J.E.*. Boston: Beachn Press.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nation*. New York: Free Press.
- Porter, M. (2001). Clusters of Innovation: Regional Foundations of US Competitiveness. *Regional Studies*, 37(6/7).

- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Schumpeter, J.A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Scott, A.J. (1988). *New Industrial Spaces*. London: Pion.
- Secco, L. et al. (2015). *Social Innovation in Marginalised Rural Areas, Innovative, Sustainable and Inclusive Bioeconomy*. European Union.
- Seyfang, G. & Smith, A. (2007). Grassroots innovations for sustainable development: towards a new research and policy agenda. *Environmental Politics*, 16(4): 584-603.
- Simmie, J. (2003). Innovation and Urban Regions as National and International Nodes for the transfer and Sharing of Knowledge. *Regional Studies*, 37(6/7).
- TEPSIE. (2015). *Social Innovation Theory and Research: A Summary of the Findings from TEPSIE, A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission-7th Framework Programme*. Brussels: European Commission, DG Research.
- Westley, F. & Nino Antadze. (2009). *Making a Difference: Strategies for Scaling Social Innovation for Global Center*.
- Young, H. Peyton. (2011). The Dynamics of Social Innovation. *PNAS*, 108(4): 21285-21291.

〈기타자료〉

- Electric Power. (2018). [ZOOM UP_한국전력] 25개 기업기관과 제3차 에너지밸리 투자협약 체결, *Electric Power*, 12(12): 38.
- Electric Power. (2019). [ZOOM UP_한국전력] 36개 기업과 에너지밸리 투자협약 체결, *Electric Power*, 13(7): 28.
- Electric Power. (2020). [인터뷰_조방호 한전 상생협력처 에너지밸리추진실장], *Electric Power*, 14(8): 78-79.

- 각 기관별 자료. (2019). 2019년 이전공공기관 지역발전계획 광주·전남/강원 혁신도시.
강원도. (2018). 강원도 균형발전계획.
강원도. (2018). 강원혁신도시 발전계획.
강원도. (2018). 강원도 혁신도시발전위원회 심의결과 보고.
강원테크노파크. (2018). 강원혁신도시 공공기관연계 육성사업 사업계획서.
건강보험심사평가원. (2014). 보건의료 분야 빅데이터 활성화와 과제, HIRA 8권 6호.
건강보험심사평가원. (2018). 2018년 건강보험심사평가원 혁신 추진계획.
건강보험심사평가원. (2018). 2018 공공기관 혁신계획.
건강보험심사평가원. (2019). 2019년 이전공공기관 지역발전계획.
건강보험심사평가원. (2019). 차세대 생명·건강 산업생태계 조성사업 관련 NAS 스토리지 도입.
관계부처 합동. (2020). 공공기관 선도 혁신도시 활성화 방안.
관계부처합동. (2018). 혁신도시시즌2 추진방안.
광주광역시·전라남도. (2018). 광주·전남공동혁신도시 발전계획.
광주광역시. (2018). 광주광역시 균형발전계획.
국가균형발전위원회·산업자원부. (2004). 제1차 국가균형발전 5개년계획.
국가균형발전위원회·산업통상자원부. (2019). 제4차 국가균형발전 5개년계획.
국가균형발전위원회. (2019). 지역이 주도하는 혁신성장을 위한 지역혁신체계 개편방안.
국토교통부. (2016). 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서. 강원원주편.
국토교통부 혁신도시발전추진단. (2018). 혁신도시 종합발전계획(안) 주요 내용.
국토교통부·혁신도시발전추진단. (2020.03.30.). 혁신도시별 사업추진현황.
지역발전위원회·지식경제부. (2009). 지역발전 5개년계획(2009-2013).
지역발전위원회·산업통상자원부. (2014). 지역발전 5개년계획(2014-2018).
전라남도. (2018). 전라남도 균형발전계획.
한국전력공사. (2015). 빛가람에너지밸리 조성계획 및 지원제도.
한국전력공사. (2020). 에너지밸리 조성사업 및 투자기업 지원제도.
한국정보화진흥원. (2014). 보건의료정보를 활용한 맞춤형 서비스 개발 컨설팅 결과보고서.

〈온라인자료〉

강원도청 홈페이지(<https://www.provin.gangwon.kr/>).

강원연구원 홈페이지(<http://www.rig.re.kr/>).

강원원주혁신도시 푸른숨 홈페이지(<http://pureunsum.gwd.go.kr/>).

강원테크노파크(www.gwtp.or.kr).

광주·전남 공동혁신도시 빛가람(<http://innocity.bitgaram.go.kr/>).

광주광역시청 홈페이지(<https://www.gwangju.go.kr/>).

광주테크노파크(www.gitp.or.kr).

광주전남연구원(<http://www.gjeri.kr/>).

에너지밸리 플라자(<https://www.energyvalley.kr/>).

에너지밸리기업개발원 홈페이지(<http://www.evedi.or.kr/>).

전남테크노파크(<http://www.jntp.or.kr/>).

한국전력공사 특허거래소(<https://tech-transfer.kepco.co.kr/>).

혁신도시시즌2 홈페이지(<http://innocity.molit.go.kr/v2/>).

Abstract

Establishment of the Cooperative system in Innovation Cities for Building the Regional Innovation

As innovations have been recognized as core elements for transforming the current economy into knowledge based economy, the significance of regional economies has become more illuminated. The success stories of regional innovation have already become known in major developed countries. The Korean government is pursuing a policy to develop 10 Innovation cities as centers for creating regional innovation. However, Innovation cities still do not have sufficient innovation base as centers for creating regional innovation.

This study is aiming at improving the legal and institutional support system to strengthen the linkage among innovation actors, - public institutions, local corporations, research laboratories, local universities, and local government - in Innovation cities for building the regional innovation system in Korea. In order to examine the mechanism of the regional innovation system in Innovation cities, this study proposed an analytical framework based upon the regional industrial ecosystem composed of value chain structure, corporate relationship, innovative resource and activities, and institutional support system. And two typical cases, Gwangju-Geonnam Innovation city and Gangwon Innovation city, were selected for a case study.

From the analysis results, the following policy implications can be derived. To promote successful regional innovation system, it is needed : building the innovative milieu through cooperation of the various innovation actors, especially driven by a

key public institution in a Innovation city: strengthening the linkage between the key public institution and various innovation actors like local corporations, local universities, and social enterprises and so on : reforming the innovation support system that can promote exchanges among innovation actors : improving the legal and institutional support system.

In addition, it is needed to revise ‘Special Act for Construction and Development of Innovation Cities’ to promote innovation activities and to strengthen linkage among innovation actors in Innovation cities.



www.krila.re.kr

KRILA를
스마트폰으로
만나보세요!



Korea Research Institute for Local Administration



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
T. 033-769-9999 F. 033-769-9805



9 788978 654951 93350
ISBN 978-89-7865-495-1