

지역 산업군집 정책에 있어서 지방정부 역할에 관한 비교연구* **

최흥석***

이 연구는 한국의 산업군집 정책에서 나타난 중앙과 지방정부 간 역할배분의 특징과 문제점을 미국의 경우와 비교론적으로 분석하였다. 이를 위해 첫째, 산업군집 관련 법령에 나타난 중앙과 지방 간 역할 분담과 재정분담을 파악하였다. 둘째, 산업군집 정책의 집행과정에서 나타난 갈등 사례를 분석하여 현행의 중앙과 지방 간 역할 분담이 지닌 문제점을 분석하였다. 그리고 셋째, 한국과 미국의 산업군집 정책을 정부간 관계 및 지방행정의 맥락 속에서 비교 분석하고 중앙과 지방정부 사이에 정책결정 권한과 정책집행 수단이 어떻게 배분될 수 있을 지에 관한 정책적 함의를 파악하였다. 분석 결과, 한국 산업군집 거버넌스는 지방정부 사이의 비협조와 과도한 경쟁, 수직적 업무분담의 애매성에 따른 혼선, 하향적 및 일방적 조정에 따른 기회손실 등의 문제점을 겪고 있는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 한계를 극복하기 위해 한국의 경우에도 비록 제한적이지만 Type II 다층적 거버넌스 설계를 적용할 것을 제안하였다.

주제어: 산업군집, 정부간 관계, 지역경제개발, 지방정부, 거버넌스

I. 서론

경제활동의 공간적 집적현상에 관한 연구는 19세기 말 마샬의 산업지구

* “이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음.” (KRF-2004-013-B00130)

** 자료 수집과 정리에 도움을 준 고려대 박사과정 이철주 군과 한승주 양, 그리고 석사과정 양진명 군에게 깊은 감사의 마음을 표한다.

*** 미국 시라큐스대학교에서 행정학 박사학위를 받고, 현재 고려대학교 행정학과교수로 재직하고 있다(hschoi@korea.ac.kr)

(industrial district)에 관한 논의에서 유래를 찾을 수 있다(Marshall, 1890). 즉, 마샬(Marshall, 1890)은 특정 장소에 유사한 성격을 가진 소규모의 기업들이 집중됨으로써 외부적 규모의 경제(external economies of scale)가 나타날 수 있다고 주장하였다. 이러한 마샬의 주장은 이후 국지화의 경제(localization economy)라는 개념으로 정립되었다. 경제활동의 집적현상에 관한 연구는 신산업공간이론(new industrial space theory) (Storper, 1992, 1995a, 1995b), 지구이론(district theory) (Piore and Sabel, 1984; Sabel 1992), 혁신환경(innovative milieu)이론 (Camagni, 1991), 군집(cluster)이론 (Porter, 1990, 2000; Doeringer and Terkla, 1995), 지역혁신체계(regional innovation system) 이론 (Asheim and Cooke, 1999) 등으로 다양하게 전개되었다.

그의 개념적 타당성에 대한 많은 의문에도 불구하고(Krugman, 1996), 1990년대에 들면서 ‘국가경쟁력’이란 개념은 전 세계 대부분 정책결정가들의 지대한 관심사가 되었다. 특히 포터(Porter, 1990)는 미국의 레이건 행정부가 발족시킨 국가경쟁력위원회에서의 경험과 10개 국가에 대한 산업경쟁력 연구를 바탕으로 「국가의 경쟁우위(The Competitive Advantage of Nations)」를 발간하여, 국가경쟁력의 핵심적 견인차로서 지역 산업군집에 많은 사람의 정책적 및 학문적 관심을 집중시킨 바 있다. 이 저서에서 포터는 한 국가의 산업경쟁력이란 소수의 산업이 특정지역에 집적함으로써 나타난다고 주장하였다. 즉, 일련의 산업들이 특정 지역에 위치하여 군집(cluster)을 이루으로써, 군집에 속한 개별 기업들의 생산성이 증가하고, 혁신이 활성화되며, 새로운 기업의 형성이 증가한다는 것이다 (Porter, 2000).

1990년대 이래 급격히 진행되어온 세계화는 오히려 경제활동의 핵심적 단위로써 지역의 중요성을 부각시키고 있다. 즉, 세계경제체제(world economic system)에 있어 국가의 역할을 차츰 줄어들이고, 세계 경제는 점점 지역들(regions)간의 경쟁과 협력의 장이되어 가고 있다는 것이다. 그리고 이러한 경향은 포스트포드주의적 유연생산과 지식정보 집약적 생산이 확산되면서 보다 강화된다.

한국이 국가적 수준에서의 지속적인 경제성장을 도모함에 있어, 그리고 지역의 경제적 발전을 추구함에 있어 산업군집 정책은 앞으로 더욱 큰 역할을 담당할 것으로 사료된다. 즉 한국이 경제성장을 지속하기 위해서는 캘리포니아의 실리콘 벨리, 노스캐롤라이나의 리서치트라이앵글, 뉴욕의 실리콘 앨리, 도쿄의 비트 벨리, 아일랜드 더블린의 소프트웨어 산업군집 등 세계 어느 지역의 정보통신 산업군집

에도 뒤지지 않는 산업군집을 육성해야 할 필요가 있다. 중요 산업국가들의 산업군집 정책 노력은 이미 오래 전부터 시작되었다. 예를 들어, OECD는 NIS(National Innovation System) 2단계 및 3단계 프로젝트 보고서를 통해서 거의 대부분의 중요 산업국가들이 나름의 산업군집 정책을 시행하고 있다고 보고하고 있다.

한국에서는 과거의 산업자원부, 정보통신부, 문화관광부, 과학기술부 등 중앙부처들이 산업군집 관련 지원사업을 벌여왔다. 그리고 지방자치단체들도 지역경제개발의 차원에서 이러한 중앙부처들의 사업에 호응을 하고 있다. 또한 참여정부에 들어서는 국가균형발전의 핵심적 전략으로 지역혁신체제 방식이 채택되기도 하였다.

정책적 우선순위에도 불구하고 한국의 산업군집 정책은 지난 수년간 적지 않은 혼선을 겪어왔는데, 우선 중앙정부 수준에서는 산업군집 형성의 필요조건, 정책개입의 적절한 범주, 정책개입 대안들의 효과성 등에 관한 성찰이 부족한 상태에서 개별 부처가 하향적 정책개입을 펼쳐오면서 시행착오가 발생하였다. 지자체대로 종종 의욕이 앞서서 산업군집 정책의 복잡성을 파악하지 못했거나 지역의 여건을 무시한 채 중앙 부처의 지원 정책에 편승하여 시행착오를 겪는 경우가 적지 않았다. 즉, 상당수의 지방자치단체들이 종종 산업군집의 조성여건을 심각히 고려하지 않은 채 중앙정부의 지원금을 획득한다는 차원에서 접근해왔다는 것이다.

중앙정부와 지방자치단체들은 산업군집 관련 정책의 조율 및 업무분담 측면에서도 적지 않은 문제를 노정해왔는데, 특히 정책추진상의 어려움이 발생할 경우에는 중앙정부와 지방자치단체들이 서로 책임을 전가하여 정책의 표류현상이 발생하였다. 이러한 문제를 완화하기 위해서는 우선, 한국적 여건에서 산업군집의 조성 및 성장과 관련하여 정부가 무슨 일을 어떻게 할 수 있는 지를 정리해야 할 것이다. 그리고 둘째로, 이러한 산업군집 관련 정책을 추진함에 있어 중앙과 지방 간의 역할분담이 어떻게 이루어져야 할지를 체계적으로 고찰해야 할 것이다.

이상에서 논의한 문제의식을 지니고 본 연구에서는 한국의 산업군집 정책에서 나타난 중앙과 지방정부 간 역할배분의 특징을 분석하고자 한다. 이를 위해 우선 산업군집 관련 법규들에 나타난 중앙과 지방 간 역할 분담과 재정분담을 파악한다. 둘째, 산업군집 정책의 집행과정에서 나타난 갈등 사례를 분석하여 현행의 중

양과 지방 간 역할 분담이 지닌 문제점을 분석한다. 그리고 셋째, 한국과 미국의 산업군집 정책을 정부간 관계 및 지방행정의 맥락 속에서 비교 분석하고 중앙과 지방정부 사이에 정책결정 권한과 정책집행 수단이 어떻게 배분될 수 있을 지에 관한 정책적 함의를 도출한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 연구방법

1. 다층적 거버넌스(Multi-level Governance)와 산업군집 정책

1) 다층적 거버넌스의 연구동향

지역혁신과 관련한 정부간 관계에 있어, 1990년대부터 국외의 선행연구들에서는 이른바 다층적 거버넌스 (multi-level governance)라는 개념에 주목하고 있다. 세계화가 확산되어 특정지역에서 발생한 공공문제가 국제적 역학관계 속에서 접근되고, 지역사회의 국제화가 급격하게 추진되며, 중앙정부에 집중되었던 정치적 권한의 분권화가 급속히 촉진되면서 다층적 거버넌스가 특히 주목받기 시작했다. 이로 인해 지역 거버넌스에는 비계층제적(non-hierarchical)이고, 유동적(fluid)이며, 국경을 초월(non-territorial)하고, 비정부(non-governmental) 부문이 그 영향력을 확대하는 새로운 흐름이 부각되었다 (Keck and Sikkink, 1998; O'Brien et al., 2000). 유사한 맥락에서 몇몇 학자들은 근래 지역 거버넌스의 주된 특징으로 권한의 분산과 다중심화(poly-centrality)를 들기도 한다 (Hooghe & Marks, 2003).

다층적 거버넌스에 대한 관심은 세계화와 지역화라는 변화의 흐름 속에서 지역의 관리방식에 대한 전통적인 접근방식을 대체할 수 있는 대안은 무엇인가 그리고 성공적인 지역혁신을 위해서 지역 거버넌스가 어떻게 조직화되어야 하는가라는 의문과 더불어 확대되어 왔다. 특히 지역혁신과 관련한 공공서비스를 효과적으로 제공하기 위하여, 특정한 영역 내에 관할권(jurisdictions)의 중첩 정도와 권한의 분산 범위를 어떻게 설정하는 것이 적절한가의 문제에 다층적 거버넌스 연구의 주된 초점이 맞추어져 왔다.¹⁾

이런 측면에서 미셸-위버 등(Mitchell-Weaver et al., 2000)은 미국에서 등장한 ‘지

역연합'(regional coalition)이라는 새로운 형태의 거버넌스에 주목하고, 미국 도시지역의 정부간 관계 구성 방식을 다음과 같이 세 가지로 유형화하고 있다 (Rothblatt & Sancton, 1998). 첫째는 '단일계층제로의 통합'(one-tier consolidation) 형태이다. 즉 소규모의 지방정부들을 새로운 수준에서 단일계층의 정부로 통합하는 방식이다. 제2차 세계대전 이후 20여개 지역에서 시도된 도시-카운티 간 광역 통합(area-wide consolidation) 사례가 이에 해당한다. 두 번째 유형은 '양대 계층제로의 재구조화'(two-tier restructuring) 방식이다. 즉, 각급 지방정부의 기능 중에서 광역적(area-wide)인 것을 선별하여 상위 수준의 정부에게 이양하는 방식이다. 예를 들어 고속도로, 물류수송, 상수도관리, 고체쓰레기처리 등과 같은 광역적인 기능은 광역(regional) 수준의 지방정부에서 관할하고, 교육 및 일반 생활시설을 관리하는 일선 기능은 지방(local) 수준의 정부에서 관할토록 재조정하는 것이다.

마지막은 '세삼 계층의 개혁'(three-tier reform)인데, 정부간 기능과 관계의 대폭적인 조정을 수반할 수 있다. 이는 수직적으로 두 계층으로 나뉘어 있던 지방정부들이 특정한 정책사업을 수행하거나 광역적인 공공문제의 해결을 위해서 공동으

- 1) 다층적 거버넌스의 개념에 대한 이해를 도모하기 위해서 Hooghe & Marks(2003:234-5)는 기존의 선행연구들이 그 연구의 소재(locus)에 따라 다섯 범주의 연구영역으로 구분하고 있다. ① 우선 다층적(multi-level) 혹은 다층화된(multitiered) 거버넌스가 가장 많이 적용되었던 연구 소재는 유럽연합(EU)의 통합과정이었다. 즉 EU의 설립과정에서 등장한 "초국가(supranational)수준, 국가(national)수준, 광역(regional)수준, 지역(local) 수준 등 각 영역별로 계층화된 복수의 정부기구들 사이에 형성된, 지속적인 교섭의 체계"에 주목하였다.(e.g. Bache & Flinders, n.d.; Grande, 2000; Hooghe, 1996; Hooghe & Marks, 2001; Marks, 1993) ② 다음으로는 국제관계(international relations) 연구에서 많이 다루어지고 있다. 이런 관점의 고전적인 견해를 대표하는, R. Keohane(1982)의 '국제조직'(international organization)에 관한 논문에서는, 국가간 레짐(international regimes)을 유지하고 운영함에 있어서 거래비용을 감축하고 정보의 비대칭에 따른 불확실성을 줄이기 위한 것임을 강조한다. ③ 연방제도(federalism)와 관련한 연구문헌들에서도 다층적 거버넌스와 관련하여, 정부간 권한의 배분 문제가 주요 연구과제로 다루어지고 있다. 주로 서로 다른 계층수준의 정부들, 즉 중앙정부와 지방정부, 연방정부와 주정부 등이 어떻게 권한을 배분하고 상호 작용해야 하는가에 논의의 초점을 맞춘다. ④ 지방정부(local government) 운영방식에 관한 연구문헌에서도 자주 다루어지는데, 특히 정부기능의 적절한 규모와 분할에 관한 주제가 중심이 되어 왔다 (Dwoding et al., 1994; Foster, 1997; Lowery, 2000). ⑤ 마지막으로 공공정책(public policy)의 결정과 집행에 관한 연구문헌에서도 다층적 거버넌스의 관점은 주목받고 있다. 특히 시장원리의 적용과 탈규제, 그리고 사회적 행위자들의 광범한 참여 등을 통해 다양한 행위주체들이 신축적이고, 느슨하게 연계되어, 자기 조직화하는 '정책네트워크에 기반한 거버넌스'(governance by policy networks)를 형성하게 된다는 주장이다 (Marin & Mayntz, 1991).

로 특별 행정기구(special district agency)를 설치하여 서로간의 협의 속에서 신축적으로 운영하는 방식이다.²⁾

한편 다층적 거버넌스의 유형화를 시도한 휴즈와 막스(Hooghe & Marks, 2003)는 다층적 거버넌스의 조직화 방식을 아래 표에 정리된 바와 같이 두 가지 형태의 거버넌스로 나누고 있다. Type I 다층적 거버넌스는 수직적 관점의 계층제적 접근법(hierarchical approach)으로서, 다양한 수준-국제, 국가, 광역, 지역-의 정부들 사이에 관할권 및 문제해결 역량이 배분되고 공유(sharing)되는 방식에 초점을 맞춘다. 특정한 영역에 있어 이상의 관할권이 여러 수준의 정부들에게 동시에 부여되지만, 동일 수준에서의 관할권 영역은 상호 배타적으로 구성되며 일정 기간 동안 안정적인 권한행사가 보장된다. 따라서 동일 수준 내 관할기관들 사이에 상호작용은 최소화되어 이들 간의 갈등과 조정의 문제가 최소화된다.

이에 반해 Type II 다층적 거버넌스는 다중심 모델(polycentric model)로서, 특정한 과업을 다룸에 있어서 권한의 영역이 수평적으로 중첩(overlapping)되고 상호 의존되도록 구성된 운영방식이다 (Bukeley & Betsill, 2005:48). 여러 정부기관들이 참여하여 새로운 조직체계를 구성하고 특정 공공서비스를 제공하지만, 그 과업이 완료되면 조직을 재구성하게 되는 임시성과 신축성이 특징이다. Type I과 Type II 다층적 거버넌스 유형은 서로 다른 특징을 지니지만, 현실에 있어 배타적으로 존재하는 것은 아니다. 특정한 지역사회의 공공문제를 적절하게 해결하기 위해서 두 가지 유형은 때때로 적절하게 조합되어 적용되며, 현실적으로도 이 두 유형은 공존하고 있다.

2) 크게 두 개의 사례가 이러한 지역연합 형태의 거버넌스로 제시되는데, 하나는 Minneapolis와 St.Paul의 개혁사례이고 다른 하나는 Portland와 Oregon 주의 사례이다 (Leo, 1998; Mitchell-Weaver et al.,2000). 대표적인 사례로는 자주 언급되는 Portland의 사례를 보면, 1979년 당시 Oregon 주지사였던 Tom McCall의 제안으로 촉발되었으며, 주의회와 주민투표의 승인을 거쳐 Portland Metropolitan Service District가 설립되었다. 이는 당시 캘리포니아의 무분별한 도시팽창으로부터 북부 Cascadia 지역을 보호하기 위한 무성장 정책('no growth' policy)이라는 다소 급진적인 개혁조치의 일환이었다. 도시의 팽창을 막기 위해 대도시의 성장한계 지역으로 지역별 녹색지대(greenbelt)를 설정하는 토지이용계획 법안을 통과시켰으며, Portland 시에는 집중적인 개발을 지원하였다.

<표 1> Multi-level Governance의 유형

Type I	Type II
일반 목적 관할구역 배타적 소속 관할구역 계층수 제한 전조직적 설계	특정 과업 관할구역 중복된 소속 관할구역 계층수 제한없음 유연한 설계

Hooghe & Marks(2003: 236)

2) 다층적 거버넌스 접근법을 통한 산업군집 정책연구의 함의

산업군집론은 국가경쟁력 제고와 지역경제 발전의 새로운 시각과 논리를 제공하고 있다. 즉, 기존의 산업섹터를 단위로 한 정책적 접근을 뛰어넘어, 산업군집을 단위로 하는 새로운 정책개입 방법론을 제공하고 있는 것이다.

산업군집에 관한 논의는 신산업공간이론(new industrial space theory) (Storper, 1992, 1995a, 1995b, 1997), 지구이론(district theory) (Piore and Sabel, 1984; Sabel 1992), 혁신환경(innovative milieu)이론 (Camagni, 1991), 군집(cluster)이론 (Porter, 1990, 2000; Deoringer and Terkla, 1995), 지역혁신체계(regional innovation system) 이론 (Antonelli, 1999; Asheim and Cooke, 1999) 등으로 발전해왔다. 특히 쿡(Cooke, 1998)은 그의 지역혁신체계이론에서 현실에서의 지역혁신체제를 지역의 기술이전 양식, 즉 지역의 기업 지원제도 또는 소프트 인프라(soft-infrastructure)에 따라 미시 지역적(grassroots)양식, 네트워크(network)양식, 그리고 통제적(dirigible) 양식을 구분했다. 아울러 그는 지역혁신체제에 있어 기술이전(technology transfer)의 초기과정이 어떻게 시작되는지(ignite), 금융조달이 국지적 혹은 국가적 차원에서 진행되는지, 그 과정의 조정(coordination)이 중앙정부 혹은 지방정부에 의해 이루어지는지를 분석했다.

그 동안의 지역 산업군집 연구는 대체로 중앙정부, 주정부 등 대규모 단위정부의 정책개입대상지역에 대해서 이루어졌다. 캘리포니아의 실리콘밸리, 노스캐롤라이나의 리서치트라이앵글, 뉴욕의 실리콘앨리, 프랑스의 소피아앙띠폴리스, 중국의 중관촌 등은 그의 대표적인 예이다. 반면에 비교적 소규모의 지역 산업군집을 대상으로 한 중소규모 지방정부의 정책수단 및 정책과정에 관한 연구는 대단히 드문 실정이다.

근래에 들어 한국에서도 산업군집에 대한 정책적 및 학문적 관심은 이미 높아졌다. 김선배(2001), 박삼옥과 남기범(2000), 박종화(2001), 오덕성과 강병주(2002), 이철우와 이종호(2002), 이홍배(1998), 홍형득(1987) 등은 산업군집에 관해 작성된 논문의 좋은 예이다. 그리고 「정보통신산업지구 활성화를 위한 연구」(황주성 외, 1999), 「지식기반경제에서 산업군집의 원리와 유형, 정부정책」(황주성, 이명호, 2001), 「서울시 IT산업의 집적화 연구」(신창호 외, 2001) 등 산업군집에 관한 각종 보고서도 발간되고 있다. 그러나 박종화(2001), 홍형득(1987) 등의 연구를 제외하고, 이제까지의 산업군집에 관한 연구들은 주로 인문지리학, 사회계획학, 경제학 등의 시각에서 수행되어왔다. 이러한 연구들은 대체로 산업군집의 존재를 확인하고 그의 외연과 구성요소를 기술하는 데에 초점을 두고 있을 뿐이고, 산업군집 현상을 정책적 및 지방정치행정적 시각에서 본격적으로 조망하고 있지는 않다. 또한 대부분의 연구보고서들은 애당초 정책기획적 처방을 목적으로 작성되어, 산업군집현상에 대한 행정학 및 정책학적 이해의 진전에 큰 도움을 주고 있지는 못하다³⁾.

이러한 맥락에서 볼 때, 다층적 거버넌스 이론을 통한 한국 산업군집 현상분석은 첫째, 각급 정부기관 및 행위주체들 사이에 형성된 네트워크가 의사소통, 기술

3) 지역혁신체제(혁신클러스터)에 관한 선행연구를 검토하면, 국내외를 막론하고, 지방 수준에서의 협력적 거버넌스 연구들은 대부분 신제도주의 관점의 지역혁신체제나 혁신클러스터와 관련하여 논의를 전개하고 있다. 이하에서는 본 연구의 주요 주제의 하나인 지역혁신 체제와 관련된 국내외의 연구동향을 크게 이론적 논의¹⁾와 실증분석으로 나누어 살펴볼 수 있다. 지역혁신체제(regional innovation system)에 대한 국내학자들의 이론적 논의는 크게 지역혁신체제의 개념과 이론적 내용을 탐색하는 논의와 지역혁신체제의 모형을 설계하는 논의로 나누어지고 있다. 전자의 논의에서는 지역혁신체제의 이론적 발전과정과 개념 및 구성요소와 개념적 유용성에 대한 것이다 (박경 외, 2000; 한성안, 2000; 송위진, 2002; 이장재, 2003; 이용숙, 2003; 권오혁, 2004; 구교준, 2005). 후자의 논의는 지역발전을 위한 개념적 모형을 정립하고자 한 것이다 (최봉수·이현길, 2001; 김인중·김영수 외, 2001; 한성안, 2002; 윤윤규·이재호, 2004; 이정협 외 2인, 2005, 2006). 국내외 지역혁신체제연구는 지역혁신체제의 관리적 측면만을 기술하고 있을 뿐 지역혁신체제를 구성하는 혁신 주체들 사이에서 벌어지는 구체적인 이해관계의 배분이나 권력관계 등과 같은 정치적 동학과 그 상호작용 과정이 간과되고 있다. 선진국의 혁신지역인 실리콘밸리나 케임브리지 테크노폴 및 스웨덴의 시스타사이언스파크 및 중구의 중관촌 등이 우리나라 대덕 밸리 등에서 발현하는 지역 거버넌스 내부의 정치적 동학이 관찰되거나 분석되지 않고 있다.

개발, 기술개발과 생산의 연계, 그리고 혁신 잠재력의 교류라는 측면에서 어떻게 운영되고 있는지를 파악할 수 있다. 둘째, 기존의 지방정부 개혁이나 지방경제개발 노력이 경쟁적 관점에 기초한 사회적-공간적 분할로서 도시지역의 공간을 파편화(fragmentation)시키는 방향으로 작용했다면, 다층적 거버넌스 시각에서의 접근은 산업군집을 둘러싼 지방 운영주체들 사이의 관계를 유기적이고 신축적으로 재구성할 수 있게 한다. 셋째, 다층적 거버넌스의 관점을 취함으로써 산업군집 관련 정책결정이 어떻게 결정되고 집행되는가의 문제 - 즉 산업군집 정책의 정치-행정 과정 - 을 보다 효과적으로 분석할 수 있다.

2. 연구방법 및 분석틀

본 연구는 다층적 거버넌스의 시각에서 한국의 산업군집 정책이 어떻게 추진되어왔는가를 관련 법규와 갈등사례를 통하여 분석한다. 중앙정부, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체 사이에 산업군집 정책과 관련된 정책결정 권한 및 정책수단이 어떻게 배분되어있는지를 파악하기 위해서, 한국의 대표적인 산업군집 육성 관련 법령인 산업집적 활성화 및 공장설립에 관한법률, 국가균형발전특별법, 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법, 문화산업진흥기본법, 산업기술단지지원에 관한 특별법 등의 법조문을 분석하였다.

또한 산업군집의 한 형태인 지역혁신체계의 구축과정에서 나타난 중앙정부와 지방정부의 재정분담 분포를 분석함으로써 중앙과 지방의 역할 배분에 관한 분석을 보강하였다. 무엇보다 지난 10여 년간 산업군집이 실제로 추진되면서 나타났던 갈등사례들을 파악하고 그 특징을 분석한다면, 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체에게 법률적으로 부여된 정책수단 및 권한들이 현실에서 어떻게 작동하였는지를 알 수 있을 것이다. 따라서 언론에 보도되었던 지역혁신체계 구축과 관련한 갈등사례를 모아 그 특징을 분석하였다.

마지막으로 한국과 미국의 산업군집 정책에 있어서 정부간관계의 맥락과 특징을 비교하였다. 미국의 비교대상 도시로 뉴욕주의 로체스터(Rochester)시와 시라큐스(Syracuse)시를 지정하였다. 미국의 국가경쟁력위원회 보고서에 따르면 로체스터시에는 영상기구(imaging equipments)와 바이오기술 위주의 산업군집이 형성

되어 있고 시라큐스시에는 캐리어주식회사 등을 중심으로 한 화학제조 위주의 산업군집이 형성되어 있다. 로체스터시와 시라큐스시를 택한 이유는 그 동안의 연구가 주로 노스캐롤라이나의 리서치트라이앵글, 라우트128 등 주정부 수준의 산업군집 정책에 초점을 두어왔을 뿐이고, 지방정부 수준의 산업군집 정책에 대한 비교연구가 거의 전무하다시피 했기 때문이다.

시라큐스대학교 도서관의 자료, 인터넷웹사이트, 시정부 등 기관 문건, 지역신문 등을 활용하여 시라큐스 지역과 로체스터 지역의 산업군집 정책에 대한 기초 자료를 수집하였으며 실제 현상을 심층적으로 파악하기 위해 시라큐스시와 로체스터시 경제개발국의 책임자들을 각각 인터뷰하였다⁴⁾.

Ⅲ. 한국의 산업군집 정책에 있어서 중앙과 지방정부 간 역할 배분 분석

1. 한국의 산업군집 현황 및 육성 전략

최근 한국의 지역 산업군집 정책은 ‘지역혁신’에 대한 기대와 맞물려져 왔다. 참여정부에 들어 지역 산업군집 정책은 주로 ‘지역혁신체제의 구축’으로 표현되었고, 지역균형발전이란 국가적 정책 우선순위의 맥락에서 중앙부처들의 핵심 정책으로 추진되어 왔다.

산업군집 정책을 펼쳐온 중앙부처의 예로 산업자원부, 과학기술부, 정보통신부, 문화관광부, 보건복지부 등을 들 수 있다. 그 중에서도 산업군집 관련 사업을 가장 주도적으로 추진해온 부처는 현재의 지식경제부인 산업자원부이다. 지역전략산업진흥사업, 테크노파크(TP)조성사업, 지역혁신센터(RIC)사업, 지방기술혁신사업, 지역혁신체계구축사업(지역연고산업진흥사업, 균형발전정책포럼사업,

4) 7월 13일 시라큐스시 경제개발국 국장(Director of Economic Development)인 David S. Michel씨에 대해 약 1시간 30분간 인터뷰를 실시했다. 그리고 8월 5일에는 로체스터시 경제개발국(Economic Development Department)의 책임자(Commissioner of EDD)인 R. Fashun Ku씨를 시청으로 방문하여 약 1시간 25분간 인터뷰를 실시했다. 이 인터뷰들을 통해 본 연구자는 미국 지방정부수준의 경제개발정책 현실에 대해 많은 정보를 얻을 수 있었다.

이노카페·네트워크허브운영사업), 기업지방이전촉진사업, 산학협력중심대학육성사업, 지역혁신인력양성사업, 산업단지혁신클러스터사업 등은 지식경제부 및 그의 산하기관 - 산업기술재단, 산업단지공단 등 - 이 시행하고 있는 산업군집 관련 사업의 대표적인 예이다. 이 사업들의 구체적인 목표는 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 지식경제부의 지역혁신사업

사업명	관련 부처	사업목적
지역전략산업진흥사업	지식경제부 지원	지역별 특성을 반영한 전략산업 중심으로 지역산업 경쟁력을 제고하고 지역혁신체제를 강화
테크노파크(TP)조성사업	지식경제부 지원	기술혁신거점단지 조성하고 인력, 시설, 장비, 정보 등의 집적화로 신기술개발, 벤처창업을 촉진
지역혁신센터(RIC)사업	지식경제부 지원	대학중심으로 지역의 산·학·연간 공동연구개발을 수행하고, 기술의 확산 및 사업화를 촉진
지방기술혁신사업	지식경제부 지원	지역별특성화 분야대상 연구개발 등 집중 지원
지역혁신체계구축사업	지식경제부 지원	지역의 산업 육성에 맞는 지역혁신체계 구축과 지역혁신역량 강화
기업지방이전촉진사업	지식경제부 직접 관리	수도권의 질적인 발전과 지방의 성장기반 확충
산학협력중심대학육성사업	산업기술재단	산학연계를 통한 지역 산업체의 기술혁신을 지원하고 대학이 보유한 최첨단 연구시설과 장비, 우수한 산업기술인력을 제공
지역혁신인력양성사업	산업기술재단	지역전략산업관련 기술개발과제 발굴하여 지방대학과 지역산업체에 산·학협동공동연구비 지원함. 우수인력양성과 지역혁신시스템 구축
산업단지혁신클러스터사업	산업단지공단	국가주도의 산업단지조성으로 성장주력산업 육성

출처: 지식경제부, 2008.

교육과학기술부의 경우 2002년부터 산업기술진흥협회를 통하여 기업연구클러스터 지원사업을 하고 있다. 이 사업은 연구기관(주로 기업부설연구소)을 중심으로 산학연 공동연구 모임인 연구클러스터를 형성하고 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 이 사업은 기업연구클러스터 및 기업공동연구 지원을 통한 신사업의 창출, 공공기관 연구성과의 권리화 지원 및 기술이전 촉진, 기술수요자 중심의 기술이전 네트워크 구축을 도모하고 있다. 교육과학기술부는 2007년 현재 13개 분야에서 103개의 기관을 지원하고 있다.

기존의 정보통신부는 테헤란밸리, 구미, 대덕 등을 소프트웨어산업 거점으로

발전시키기 위한 사업을 2003년부터 시행해왔다. 지방자치단체들에 대해 사업을 공모한 후 지역별로 하나의 집적지를 선정하여 2년 단위로 지원하는 방식이다. 지원의 목표는 지역 특화분야의 전문 소프트웨어 기업 육성이었다.

보건복지부 역시 생명공학 분야의 바이오(BI) 산업군집을 구축하기 위해 1994년부터 오성생명과학단지를 조성 중에 있다. 2010년까지 식품의약품안전청 등 국가기관을 이전하고 BI전문대학원 등 연구지원시설을 건립하여 보건의료 및 생명산업의 집적단지를 조성하는 것을 목표로 하고 있다.

문화관광부는 지역문화산업 산업군집 조성사업을 2000년부터 추진해왔는데 지역문화산업의 육성과 낙후된 지역경제의 활성화를 위한 것이었다. 문화산업 발전가능성이 있는 유망한 지역에 문화산업 관련 기업, 대학, 연구소 등을 집적시키고 지역별로 특화된 장르를 집중적으로 육성하고자 한 것이다. 문화관광부는 대전, 춘천, 부천, 청주, 과주, 경주, 전주 등 7개의 문화산업단지를 지정하고 국고를 지원해왔다.

비록 여러 부처가 참여하고 있지만, 산업군집 정책의 핵심적 활동은 지식경제부에 의해 주도되었다. 지식경제부가 시행하고 있는 산업군집 정책은 기반구축투자, 공통·중점·기초기술개발, 기술지원, 신기술보육, 해외마케팅, 인력양성 등에 대한 지원을 핵심적 내용으로 하고 있다. 지식경제부는 지역전략산업진흥사업에 2008년도 기준으로 총 3,954억원(4개지역: 2,204억원, 9개지역:1,200억원, 지역혁신산업기반구축: 550억원)의 예산을 지원하였다. 지원방식은 국비, 지방비, 그리고 민간부담금 매칭방식이었고 원칙적으로 지역산업진흥계획에 의거하여 5년 이내에서 국비를 지원하였다. 지식경제부의 테크노파크 조성사업은 2008년도 지원예산규모가 총 50억원인데, 이 역시 국비, 지방비, 그리고 민간부담금 대응자금 방식으로 지원되었다. 5년 기간 동안 국비는 총사업비의 50%까지 지원하며 시설구축비와 장비구축비로 사용함을 원칙으로 하고 지방비는 총사업비의 15%이상을 부담해야 한다. 지역혁신센터(RIC)사업은 2008년도에 총 441억원을 출연금 형태로 지출했는데(센터당 매년 평균 7억원 내외를 최대 10년간 지원), 지원재원은 국비, 지방비, 그리고 민간부담금 대응자금으로 조달하였다. 이때 국비는 총사업비의 75%까지 지원하며 시설구축비와 장비구축비로 사용함을 원칙으로 한다. 지역연구산업진흥사업은 2008년도에 총 511억원의 예산으로 14개 신규과제 및 계속과제

에 3년씩 30억 내외를 지원하였다. 이 사업의 재원도 국비, 지방비, 그리고 민간부담금 대응자금의 혼합 방식으로 마련된다.

결국 한국의 지역 산업군집 관련 정책의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다. 즉 첫째, 중앙정부 내 개별 부처들이 지역 산업군집 정책에 개별적, 부문별, 산발적으로 간여하여, 정책이 특정 지역을 중심으로 조정 및 연계되지 못하고 있다는 것이다. 둘째, 중앙 부처들은 지방자치단체, 소속 및 산하 단체, 유관단체 등의 지역 집행정치를 중앙부처의 집행기관으로 인식할 뿐 파트너로 적절하게 인식하지 못하고 있다는 점이다. 즉 최소한 중앙정부가 추진하고 있는 한국의 지역산업군집 정책은 여전히 하향적 추진체계에 기반하여 시행되고 있다. 그리고 셋째, 지역의 산업군집 정책을 전략적으로 전담하고 추진할 전문인력이나 체제가 지방정부 차원에서 갖춰지지 못했다는 것이다 (차미숙 외, 2003).

2. 산업군집 육성 관련 법률들에 나타난 중앙 및 지방정부의 역할

1) 법률상 나타난 중앙과 지방정부간 역할분담의 특징

한국의 대표적인 산업군집 육성 관련 법령들은 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률, 국가균형발전특별법, 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법, 문화산업진흥기본법, 산업기술단지 지원에 관한 특례법 등이다. 이 법률들에 나타난 정부의 역할분담 정도를 분석함으로써 한국의 산업군집 정책추진 과정에 있어 중앙 및 지방정부 역할분담의 특징을 분석할 수 있을 것이다.

중앙과 지방을 막론하고 위에 적시한 법률들이 정부에게 부여하고 있는 구체적인 정책수단에는 기본계획 수립권, 사업승인권, 입지 선정권, 입주기업 지정권, 건축허가권, 각종 자금지원, 기술 및 경영지도, 단지관리 및 지도감독, 과태료 부과징수권, 세제혜택 등이 있다. 그렇다면 이러한 정책수단들은 중앙정부와 지방정부 사이에 어떻게 분포되어 있을까.

(1) 중앙과 지방정부 간 업무배분의 모호성

중앙정부에 기획업무가 상대적으로 많고 지방정부에 집행업무가 많은 것은 보편적인 현상이다. 산업군집 정책을 수립하고 추진하는데 있어서도 체계적 지식

(systematic knowledge)을 많이 지닌 중앙정부가 기획업무 - 기본계획수립, 사업승인 등 - 를 주로 수행하고, 시간 및 공간 제약적 지식(time and place knowledge)을 많이 보유한 지방정부가 시행업무 - 입주기업 지정, 건축허가, 기술 및 경영지도 등 - 를 주로 맡는 것이 바람직 할 것이다.

한국의 산업군집 관련 법령도 대체로 중앙정부에게 기본계획 수립과 시행, 입지기준지정 및 입지선정 등 주로 기획과 관련된 업무들을 부여한다. 그리고 지역 단위로 기획을 구체화시키는 일 - 즉 지역혁신발전계획의 수립, 지역전략산업의 선정 등 - 은 다시 지방정부의 몫으로 분담되어져 있고 지방정부가 전담하는 산업 단지의 추진계획수립을 지방정부가 맡고 있어, 전체적으로 지역 산업군집 정책의 기획과 관련된 업무는 중앙정부와 함께 지방정부에서도 담당하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 업무배분의 큰 원칙은 지켜지되, 세부적인 사항에 있어서의 중앙과 지방 간 업무배분은 모호함 점이 많다 (부록 1 참조).

구체적으로 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률의 경우 시도지사 및 시군구청장에게 배분하고 있는 업무는 동시에 중앙정부(산업자원부장관)에게도 부여하고 있다. 국가균형발전특별법 역시 시도지사에게 배분한 업무들 중 지역혁신발전계획의 수립 및 시행, 지역전략산업의 선정 및 육성을 제외한 나머지 모두를 중앙정부에도 중복으로 부여하고 있다. 시군구 업무의 경우에도 시군구 지역혁신발전계획의 수립 업무를 제외하고는 모든 업무가 중앙정부와 동시에 배분되어졌다. 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법은 지방자치단체에게 특구 투자기업에 대한 보조금 지급 업무, 특구개발사업 준공관리, 건축허가를 고유하게 맡기고 있어 상대적으로 중앙정부 업무와 약간의 차별을 두고 있었으나 그의 정도가 충분하다고 보기 어렵다. 문화산업진흥기본법, 산업기술단지 지원에 관한 특례법 역시 지방정부가 담당해야 하는 업무는 곧 중앙정부와 함께 수행해야 하는 것이었다 (<표3> 참조).

지방정부 사이의 업무배분에 있어서는 광역과 기초단체가 크게 다르지 않았는데 과태료 부과징수 관련 권한이 기초자치단체에는 없지만 광역자치단체에는 존재하는 정도의 차이에 그쳤다. 지방정부는 앞서 언급한 대로 기본계획의 수립기능도 담당하고 있지만, 주로 건축허가, 단지관리 및 지도감독, 자금지원, 세제혜택 등의 업무처리를 맡고 있었다.

대체로 중앙정부와 광역 및 기초자치단체 간의 역할배분은 정책수단별로 명료하게 구별되어 나타나지 않았다. 중앙정부는 기본계획을 수립하면서도 입주기업의 선정, 단지의 지도감독, 그리고 심지어 건축허가에까지 개입하는 것으로 나타났다. 광역과 기초자치단체 사이에 있어서도 활용할 수 있는 정책수단의 측면에서 서로 차별화되지 않았다.

이는 한국은 산업집적정책을 추진함에 있어서 중앙정부, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체가 수행해야 할 역할이 명확하게 배분되지 않았다는 것을 의미한다. 이러한 업무배분의 모호성은 산업집적정책을 추진하는 과정에서 과도한 수준의 정부간 조정 필요성과 갈등 발생가능성을 할 여지를 키울 수 있을 것이다.

<표 3> 법률에 나타난 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 사이 역할분담 비교

	기본계획수립	사업승인	입지선정	입주기업 지정	건축허가	자금지원	기술 및 경영지도	단지관리 및 지도감독	과태료 부과징수	세제혜택
산업집적활성화 및공장설립에관한법률	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: - 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: - 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: 0
국가균형발전특별법	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: - 광역: - 기초: -	중앙: - 광역: - 기초: -	중앙: - 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: - 광역: - 기초: -	중앙: - 광역: - 기초: -	중앙: - 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: 0 기초: 0
대덕연구개발특구의의욕선언에관한특별법	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: - 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: - 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: 0 기초: 0
문화산업진흥기본법	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: - 광역: - 기초: 0	중앙: - 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: -	중앙: 0 광역: - 기초: -
산업기술단지지원에관한특별법	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: 0 광역: 0 기초: 0	중앙: - 광역: - 기초: -	중앙: 0 광역: 0 기초: 0

또한 건물인허가나 토지관리권과 같이 실질적인 운영 및 관리와 관련된 권한이 중앙정부에도 많은 것은 운영의 실권이 여전히 중앙정부에 있고 지방정부로의 권한이양이 충분히 이뤄지지 않음을 의미한다. 이러한 권한을 중앙정부와 공유한 상태에서 지방정부가 주도적으로 나서기 어렵고, 중앙정부는 그가 원할 때는 언제나 지방정부의 결정을 가로막을 수 있을 것이기 때문이다.

결국, 이러한 법률의 설계는 중앙과 지방정부 사이에 명확히 나뉜 기능을 각기 분업적으로 추진하기 보다는, 중앙과 지방정부가 정책의 기획 단계부터 구체적인 관리집행 단계까지 정부 사이의 많은 협의와 합의를 동시에 진행할 것을 의도하고 있다고 봐야할 것이다. 중앙정부 위주의 하향식 정책추진은 종종 중앙부처와 지방정부 사이의 갈등으로 연결된다.

(2) 중앙행정기관 사이, 중앙과 지방정부 사이 업무협회의 중요성 강조

산업군집 정책 관련 법률에 나타나는 업무배분의 또 다른 특징은 중앙정부와 지방정부 사이의 수직적 업무협회의 의무를 대단히 광범하게 규정하고 있다는 점이다. 즉 대단히 많은 업무들에 대해 중앙과 지방정부 사이의 협의와 의견청취, 협조 등을 업무 수행 상의 의무조건으로 제시하고 있다는 것이다.

산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률은 주로 기본계획의 수립(시도지사, 관계중앙행정기관장), 입지조사(지방자치단체장), 입지기준 지정 및 변경(관계중앙행정기관장) 등의 업무를 추진할 때 협의를 조건으로 하고 있으며, 국가균형발전특별법의 경우 부문별 국가균형발전시행계획을 수립(시도지사)할 때와 예산을 이월(재정경제부장관)할 때 협의를 요구하고 있다. 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법은 특구의 지정 및 해제(시도지사)와 특구종합계획수립(시도지사, 관계중앙행정기관장 협의), 특구개발계획승인(관계중앙행정기관장), 특구관리계획 수립 및 고시(시도지사, 관계중앙행정기관장), 건축물 허가제한(건설교통부장관, 지방자치단체장) 등의 경우에 협의를 요구한다. 문화산업진흥기본법도 디지털문화콘텐츠 표준 고시 및 권고(관계중앙행정기관장), 시설 지정 및 해제(시도지사), 산업단지조성계획 수립 및 지정(건설교통부장관, 시도지사), 문화산업진흥기금 관리(관계기관장) 등에 대한 협이가 필요하다고 적시하고 있다 (부록 1 참조).

결국 지방정부는 대해서는 지역의 기본계획 수립이나 특구 지정 등의 정책결정 사안부터 건축물 허가제한이나 문화산업진흥기금 관리 등의 관리적 사안에 이르기까지 여러 사안에 대해 중앙정부와 협의하도록 조건을 달고 있었다. 그리고 중앙정부의 소관부처에 대해서도 기본계획수립이나 입지선정과 관련된 업무를 추진하는 경우에 반드시 관련된 중앙의 다른 부처나 지방자치단체와의 협의를 의무적으로 부과하고 있다.

법규에 나타난 다수의 수직적 협의 의무들은 일견, 산업군집 정책이 주로 중앙정부의 기획과 지원으로 시행되어지지만 특정 지역공간을 통해서만 실현되기 때문에 그 지역의 지방정부와 함께 기획되어야 하는 현실을 고려한 것으로 볼 수 있다. 그러나 기획 단계부터 관리 과정 까지 중앙정부 및 지방정부가 협의 및 협조해야할 영역이 많기 때문에 결국 현실에서 이들 간 협의 및 협조 체제가 잘 조성되어 있는가가 사업의 성패에 큰 영향을 줄 가능성이 높다. 잘 조성되어져 있다면 협조적인 거버넌스를 통해 효과적인 정책이 추진되어지겠지만 그렇지 않다면 정책 추진의 지연과 갈등을 겪을 수밖에 없을 것이기 때문이다.

(3) 지방정부의 실질적 동원 가능한 정책수단의 제한

<표 3>에서 보듯, 산업군집의 구축 및 운영과 관련하여 지방정부가 가지고 있는 정책수단은 제한적이다. 중앙정부와 구별되는 지방정부 고유의 권한이 실질적으로 적거나 대부분 중앙정부와 공유하고 있기 때문에 지방정부가 지역의 특성에 맞는 정책을 다양하게 주도하기 어려울 수 있다.

지역경제정책을 구사함에 있어 가장 직접적인 효과를 지닌 금융 및 조세정책 수단은 중앙정부에 집중화되어 있다. 비록 근래의 분권화 노력 결과로 광역자치단체의 경우에는 지역경제에 직접적 영향을 미칠 수 있는 정책수단이 존재하지만 아직 미흡한 실정이고 기초자치단체가 보유한 정책수단은 더욱 미약하다고 평가되고 있다(한세익, 2004).

지방정부가 산업군집을 구축 및 운영하는 과정에서 각 지역 및 산업적 상황을 고려하여 규제를 완화하거나 고유의 정책을 추진하려하여도 권한이 부족하거나 중앙정부의 협조를 얻어야 하기 때문에 시간 지연이 발생할 수 있다. 실제로 지방정부의 규제완화 노력은 대체로 법령에 근거하지 않은 규제 즉 지침, 규정, 지시, 방침, 훈령, 예규, 고시, 공고 등 하위규정을 중심으로 이루어지고 있다. 그리고 지방정부들은 중앙정부에 공식적 및 비공식적으로 지역의 사정을 감안한 법률 및 제도의 개선을 건의하는데 많은 시간과 비용을 소모하고 있다. 게다가 비록 권한을 지닌 분야에 있어서도 지방정부는 창업지원, 전문 기술정보 제공 등 지역산업을 지원할 수 있는 능력을 결여한 경우가 많다.

3. 지역 산업군집 구축과정에 나타난 중앙과 지방정부 재정분담의 특징

지역의 산업군집을 형성하는 과정에 있어 중앙정부와 지방정부의 재정분담은 어떠하였는가. 재정분담 비율이 높았다면 산업군집 정책과정에 있어 개입 및 역할 주도의 정도가 상대적으로 더 높았다고 추론할 수 있기 때문이다. 여기서는 국가균형발전특별법에 근거하여 진행된 지역혁신체계 구축과정에 있어 중앙정부와 16개의 광역자치단체의 예산분담비율을 비교해보았다.

<표 4> 중앙정부 및 광역자치단체 사이 지역혁신체계 재정분담

	국비	지방비	민간자본	합계
서울	29,568	126,494	164,041	320,103
부산	211,415	117,395	88,197	417,007
대구	132,455	60,393	53,402	246,250
인천	44,836	32,895	372,294	452,025
광주	176,332	61,684	58,994	297,010
대전	125,227	40,058	114,602	279,887
울산	63,594	143,769	10,333	217,696
경기	105,815	176,364	184,054	446,233
강원	136,538	140,025	60,754	337,317
충북	114,962	79,933	145,518	340,413
충남	130,244	146,616	46,748	323,608
전북	198,392	84,602	44,359	327,353
전남	139,959	66,185	219,906	422,050
경북	203,013	124,181	131,063	458,257
경남	154,555	65,702	84,091	304,348
제주	86,618	50,324	90,062	227,005

출처: 국가균형발전위원회(2007:12-54)에서 재구성.

<표 4>에서 보듯, 부산, 대구, 광주, 대전, 전북, 경남의 경우에는 국비의 비중이 더욱 크게 나타나서, 그렇지 않아도 많은 법적 권한을 가지고 있는 중앙정부가 산업군집 형성의 과정에 큰 영향력을 행사했으리라는 점을 쉽사리 짐작할 수 있다. 반면 서울, 인천, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전남, 경북, 제주 등은 지방비 및 민간자본 비중이 국비와 비슷하거나 더 높게 나타나 지방정부가 지역의 산업군집

형성과정에서 상대적으로 큰 역할을 했으리라고 짐작할 수 있다.

특히 민자 유치 액수가 국비보다 많은 서울, 인천, 대전, 전남, 충북 등의 경우에는 산업군집 정책 노력에 있어 지방정부의 역할이 더욱 컸다고 볼 수 있을 것이다. 민자 유치는 곧 기업의 유치를 의미하고, 한 지역에 있어서의 기업 유치는 지방정부가 주도하기 때문이다. 더욱이 수도권 산업입지 규제를 적용받는 서울과 경기도의 경우에는 규제를 완화하기 위해 중앙정부와 긴밀히 접촉해야 하는 추가적 활동도 해야 했을 것이다.

한편 부산, 대구, 광주, 대전, 전북, 경남 등의 국비 비중이 높았던 지역은 상대적으로 중앙정부의 개입 정도가 높았으리라고 평가될 수 있을 것이다. 위에서 산업군집 관련 법률 검토를 통해서 나타났듯이 산업군집의 기획 권한은 지방정부와 중앙이 공유하고 있거나 중앙정부가 주도하는 경우가 많다. 기획 권한이 부족한 상황에서 재정 자원마저도 중앙에 대한 의존도가 높은 상황에서는 지방정부가 산업군집 정책을 주도할 가능성은 더욱 낮다.

4. 산업군집 정책 추진과정에서의 중앙과 지방정부 갈등 사례 검토

이하에서는 법령에 규정된 중앙과 지방정부의 역할이 지역 산업군집 정책의 결정과 집행 과정에서 실제로 어떻게 작동했고 무슨 특징을 보였는지를 파악하기 위해 산업군집 정책과정에서 나타난 중앙과 지방정부 사이의 주요 갈등사례를 검토한다.

1) 입지선정 과정에서 나타난 중앙, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체의 이해관계 충돌: 광역자치단체의 지역 분산 요구 vs. 중앙정부·기초자치단체의 지역 집중 요구

지역 산업군집 정책과정에서 나타난 대부분의 갈등은 입지선정과 관련된 것이었다. 입지선정 과정에서 나타난 중앙정부, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체들 사이의 경쟁과 이해관계 충돌은 갈등을 발생시키고 증폭시켰다.

입지선정 기준수립과 실제 입지선정의 가장 중요한 권한은 중앙정부에 있었고, 중앙정부는 선정받길 원하는 지방정부들의 경쟁, 로비, 불만에 초기부터 시달릴 수밖에 없었다. 이러한 가운데 시간지연이 계속되고 종종 입지선정의 공정성 논

란도 발생하였다. 입지선정 압력 속에서 중앙정부는 일부 선정 권한을 광역자치단체에게 넘기기도 하였는데, 이러한 권한 이양이 오히려 중앙정부, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체 사이의 입장 차이를 증폭시키는 계기가 되기도 하였다.

보다 구체적으로 중앙정부는 산업군집 정책 추진에 있어서, 기존 공단 수준의 집적 경제를 넘어서기 위해서는 선택과 집중을 통해 스타클러스터 탄생이라는 시범 사례 구축이 중요하고 특히 산업집적의 초기에는 더욱 선택과 집중이 중요하다고 판단하는 경향이 있다. 그러나 광역자치단체는 하나의 선택된 지역에 집중적인 산업집적을 형성하는 것보다 관할 구역 내 여러 지역으로 이를 분산시켜 형성하는 것을 선호하는 입장을 보였다. 한 지역으로 입지를 선정하기 보다는 여러 지역으로 분산배치 시킬 경우 지역간 격차를 줄일 수 있고, 탈락한 지역들의 거센 불만도 완화할 수 있기 때문이다. 반면에 자신의 지역이 선정되고 집중적으로 지원받기를 선호하는 기초자치단체는 이러한 분산배치에 대하여 강력하게 반발하였다.

특히 이슈가 되었던 공공기관이전의 경우 공공기관이 특정한 시도 내에서 어떠한 시와 군 지역에 위치하게 될 것인가에 대한 결정은 광역자치단체가 담당하고 있다. 즉 소속 기초자치단체가 공공기관의 수용 신청을 제출하면 광역자치단체가 이를 심의하는 방식으로 입지선정 결정이 진행되었다. 125개 공공기관을 이전할 11개 혁신도시 선정의 경우, ‘1도 1혁신도시’ 지침 아래 추진되었지만 일부 광역자치단체는 균형발전이라는 이유로 관할 내 여러 지역으로 입지 장소를 분산배치하였다. 부산시의 경우 4군데로 분산배치 하였고 충북은 진천, 음성과 함께 제천을 선정하였다. 경남 역시 진주와 마산을 선정하였다.

분산배치에 대해서 중앙정부와 기초자치단체 양측의 반발이 심했는데 중앙정부 역시 “혁신도시는 시도에 1개씩 건설하고 지방으로 이전하는 공공기관은 혁신도시 내로 이전한다는 정부방침에 변화가 없다”고 밝히면서 광역자치단체가 협의하지 않았음을 주장하였다.⁵⁾

혁신도시 입지선정이 중앙정부가 아닌 광역자치단체의 주도로 이뤄졌기 때문에 전체적으로는 중앙위주의 하향적 선정을 면했다고도 볼 수 있다. 그러나 혁신도시 선정 과정에서 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 우월적 지위가 부각되었고, 기초자치단체의 지위가 위축되었으며 광역과 기초자치단체 사이의 정부간

5) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=0000330013>

갈등이 발생하는 결과를 빚었다.

2) 정부 간 협의부족에서 오는 중앙정부에 대한 불신

산업군집을 구축하는 초기에는 앞서 검토한 법률적 특징에서 보듯, 정부간 협의와 협조가 중요하게 부각된다. 법률이 협의절차를 요구하는 항목은 많았으나 실제 갈등사례를 검토하면 협의통로가 제 구실을 못하여 협의가 제대로 이루어지지 않은 경우가 대부분이었다.

국가균형발전법은 시도의 지역혁신체계 구축을 위해 지방정부를 중심으로 산학연관이 참여하는 지역혁신협의회 구성을 요구하고 있다. 그러나 현재 지역혁신협의회는 결성과 운영은 형식적이며 협의와 조정의 기제로 작동하지 않고 있다. 현재의 지역혁신협의회는 결성은 ‘지역적 모방 신드롬’으로 비판되고 있는데, 지역 명사, 지역이익단체 대표, 지역 유지 등을 위주로 구성되는 경향이 드러나고 있어 실질적 효과보다는 정당성의 확보만을 목적으로 한다고 볼 수 있다 (김미나, 2004; 이영철, 2005)

또한 공공기관 이전계획 역시 시도지사협의회를 통해 결정되도록 하였으나 실질적으로는 광역자치단체의 결정이 중심이었고 혁신도시입지선정위원회의 경우에도 위원회 구성에서부터 불만이 높아 제대로 효과적으로 진행되기 어려웠다.

개별 부처위주의 하향적 정책개입은 지방 현지에서의 수평적 거버넌스를 저해했다. 그렇다고 해서 중앙의 하향적 정책개입이 산업군집 정책의 효율적 집행을 유도했다고 보기는 힘들다. 중앙정부가 결정한 정책이 명확하고, 목표와 수단의 인과관계 측면에서 내용적으로 타당하며, 효능(efficacy)이 있을 것으로 예상되고, 결정 주체의 정당성(legitimacy)이 높고, 중앙부처 간에 이견이 없을 때, 지방정부는 중앙이 원하는 대로 정책을 집행할 가능성이 높게 된다 (Goggin, et al., 1990). 개별 중앙부처들이 제 각각 주도한 산업군집 정책이 이러한 효율적 집행의 조건들을 충분히 만족시켰다고 보기 어렵다. 중앙정부는 지방 현장에서 조정자로서의 역할에 성공하지 못했고, 지방정부는 주도자나 파트너가 아닌 소극적인 참여자로 머물고 있는 것이다.

3) 지역개발을 위한 지방정부간 지나친 유치경쟁

지역경제발전 전략으로 산업군집을 추진하는 기초자치단체에게 혁신도시 선정은 지역의 생존과 연결되는 사안이었다. 혁신도시 선정 등의 심각한 지역경제 개발 문제를 두고 서로 심하게 경쟁하는 상황에서 상호협력적 관계를 효과적으로 구축하기는 어려웠다. 갈등사례들을 살펴보면 지역 혁신도시의 선정과정에서 기초자치단체간의 경쟁이 격화되었고 서로를 비난하거나 심지어 도지사를 고발하는 사태까지 발생하는 등 지나친 과열양상을 보였다⁶⁾.

원주시를 혁신도시로 선정한 강원도의 경우 탈락된 도시들의 반발이 갈수록 거세어 결국 법정까지 갔으며 전북도지사는 검찰에 고발당하였고 익산시장과 시의원들은 후보지 선정에 반발하며 삭발했다. 경북에서는 김천시 일대가 혁신도시로 선정되자 11개 시·군 등으로 구성된 경북 북부지역 혁신협의회가 분도(分道)추진 기획단을 출범시키기에 이르렀다. 이들은 대부분 입지선정의 불공정성과 시간 지연, 일방적인 추진에 항의했었다.

낙후된 지역을 먼저 선정하여 지원해줄 것을 요구하는 균형발전의 논리와 자원과 기반이 상대적 갖춰진 지역에 중점적으로 투자하여 경제적 효과를 봐야한다는 집중개발의 논리는 각기 충분한 정당성을 지니면서 동시에 상충한다. 따라서 기초자치단체들은 선정결과에 쉽게 승복할 수 없었을 것이며, 여기에 더해 기초자치단체 간 갈등을 적절하게 완화할 수 있는 공식적 및 비공식적 수단이 중앙과 광역자치단체 차원에서 작동하지 못했던 점이 기초자치단체 간의 경쟁과 갈등을 증폭시켰다고 볼 수 있다.

5. 다층적 거버넌스 시각에서 본 중앙과 지방정부 사이 역할배분의 특징

1) 다수 정부 주체들의 개입

법령 및 갈등사례 분석에서 보듯이 산업군집 형성 및 지역경제개발이라는 정책 영역에 있어 정부 간 역할 분담의 가장 두드러지는 특징은 각 계층의 정부가 모두

6) <http://www.etnews.co.kr/news/detail.html?id=200805190248>,

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=143&aid=0000008609>

이해당사자(stakeholder)로서 깊이 간여하고 있다는 점이다. 즉, 중앙부처, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체가 나름의 큰 이해관계를 지닌 채 이 정책 영역에서 경쟁과 협력을 하고 있다는 것이다. 이러한 상황에서, 지역경제개발은 해당 지방자치단체의 전담영역이 되지 못하고, 동시에 중앙정부가 전담할 수도 없는 상태에서 다양한 수준의 정부 주체가 나름대로 간여하여 상호작용하고 있는 것이다. 앞서 보았듯 중앙정부는 주로 기획 및 선정 등과 관련되는 권한을 가지고 있었고, 광역 및 기초자치단체는 인허가 및 관리, 운영 등에 관한 권한을 가지고 개입할 수 있었지만, 중앙과 지방정부 사이에 명료하게 구분되는 권한이 적었고 서로 중첩적이었다.

라이트(Wright, 1988)는 정부간 관계의 유형을 분리권위(coordinate authority)모형, 포괄권위(inclusive authority)모형, 그리고 중첩권위(overlapping authority)모형으로 구분한 바 있다. 산업군집 정책영역은 중앙정부와 광역 및 기초자치단체가 모두 큰 이해당사자로 참여하기 때문에 분리권위모형이 적용될 여지가 적다. 한국의 산업군집 정책은 그의 도입(initiation)을 중앙정부가 주도했다고 해도 과언이 아니다. 이러한 이유 때문에 산업군집 정책영역에 있어 정부간 관계는 상호 독립성과 협상을 특징으로 하는 중첩권위보다 아직은 포괄권위에 가까운 모습을 보이고 있다. 다만 지방정부의 분담금과 민자 유치 규모가 큰 서울, 경기 등의 지역을 중심으로 하여 정부간 관계가 중첩권위모형에 가까운 모습을 급격하게 갖추어가고 있다.

2) 중첩된 기능 분담 -> 기능분화 요구, 협의 요구

중앙정부 및 광역, 기초자치단체가 각기 담당하는 권한들은 앞서 말했듯 명료하게 기능별로 분화되기 보다는 기획 기능을 중앙과 동시에 지방정부도 공유하고 있거나 중앙정부가 관리 및 운영과 관련된 여러 일선기능을 지방정부와 공유하고 있기 때문에, 업무추진에 있어서 중앙과 지방 간 협조 및 협의를 구하도록 설계되어 있다.

그러나 갈등사례에서 살펴보았듯이 실제로 정부간 협의는 활발하게 이뤄지지 않고 여전히 중앙정부의 하향식 정책개입행태가 유지되면서 산업군집 유치를 둘러싼 지방정부 간 갈등, 중앙정부에 대한 불신 등이 심화되는 모습을 나타내고 있다.

3) Type II의 다층적 거버넌스로의 전환 가능성

참여자 다수인 다층적 거버넌스에서 나타나는 ‘조정 딜레마(coordination dilemma)’를 해결하는 방법은 첫째, 참여자의 수를 줄이는 것이고(Type I), 두 번째는 참여자들 사이의 상호작용을 제한하는 것(Type II)이라고 볼 수 있다 (Hooghes & Marks, 2003:239). 특히 Type II 다층적 거버넌스는 관할 영역을 넘는 상호작용의 조정비용을 계약을 통해서 줄이는 방식으로 볼 수 있다. 즉 기능적으로 차별화된 권한을 각 수준의 정부에게 구별되게 분담하고 제한된 목적 성취를 위하여 다양한 수준에서 함께 제공하는 설계인 것이다. 특정 커뮤니티나 지역구에 근거해서가 아니라 정책문제에 자체에 초점을 두는 것이라고 볼 수 있다.

한국 산업집적은 제한된 관할 내 많은 정부 주체들의 개입하고 있다는 측면에서 다층적 거버넌스의 적용이 긍정적이다. 그렇지만 기능별로 분화되어 있지 않아 갈등발생의 소지가 높다는 점을 고려할 때 Type II로의 전환에 대한 논의가 요구되어진다. 여러 정부 수준별로 기능별 분화체계를 구축하고 유연한 상호조정 방식을 도입하기 위한 정부간 관계의 설계가 심각하게 논의되어야 할 필요가 있다.

IV. 다층적 거버넌스 측면에서 본 한국과 미국의 산업군집 정책의 특징 비교

미국에는 캘리포니아의 실리콘 밸리, 노스캐롤라이나의 리서치트라이앵글, 뉴욕의 실리콘 앨리 등 이미 세계적으로 유명한 산업군집 외에도 각 지역마다 크고 작은 산업군집이 무수하게 존재한다. 그리고 주정부와 지방정부는 이러한 산업군집들의 육성을 위해 과거 어느 때보다도 많은 노력을 기울이고 있는데, 에이징거(Eisinger, 1988)의 이론모형은 이러한 노력의 양태와 원인을 세 가지로 주장하고 있다.

에이징거는 미국의 산업정책이 연방정부보다는 주정부 및 지방정부 수준에서 보다 활성화되고 있는 점에 주목한다. 특히 그는 1980년대 이래 주정부와 그의 지방정부들이 기존 자본 유치 위주의 전통적인 공급측면(supply-side) 산업정책에 더

하여, 새로운 시장 및 상품을 개발하고 지역적 자원(local resources)의 활용을 증시하며 중소기업에의 지원을 강조하는 사업가적(entrepreneurial) 수요측면(demand-side) 산업정책을 채택하게 되었다고 지적한다. Eisinger는 주정부 및 지방정부가 수요측면의 사업가적 산업정책을 채택하게 된 이유를 다음의 3가지로 정리한다. 첫째, 경제성장 과정에서 남서부 지역의 생산요소 가격이 낮아지면서 북부 주들에 주로 위치했던 기업들은 입지선정의 폭이 넓어졌다. 이로 인해 주들의 경쟁이 심해지자 주정부들은 비경쟁적 방식으로 발전을 가져올 수 있는 새로운 정책을 만들려고 하는 시도들이 증가하게 되는데, 자본유치를 위해 다른 주와 경쟁하기 보다는 자기 지역의 자원을 성장의 기반으로 삼는 정책을 추구하는 기업가적 주들이 증가하기 시작한 것이다. 둘째, 1970년대 후반 이래 주 및 지역에 연방지원이 갖는 실질구매력의 쇠퇴하게 되고 유동자금이 충분치 않은 지방 정부들은 세입을 증가시키기 위해 지방세를 높이고자하는 유인이 높아지게 되었다. 주들은 성장원천으로서 지역경제, 특히 소기업과 잠재적 기업가들에게 주목하게 되었다. 셋째, 경쟁의 원천과 증가하는 판매시장으로서 국제시장이 부각되는 한편, 서비스업이 성장하고 제조업종이 쇠퇴하는 등 미국인들의 직업분포가 변화하면서 기업가적 주들은 연구개발 보조금을 통한 새로운 산업을 성장시키는데 주목하게 되었다.⁷⁾

7) 에이징어가 정의한 한 공급측면 정책과 수요측면 정책의 특징을 정리하면 아래 표와 같으며, 미국 지방정부의 산업군집 관련정책은 에이징어의 '수요측면' 정책의 일환으로 이해할 수 있다.

<표> 전통적 공급측면 정책과 수요측면 정책의 비교

공급측면의 정책	수요측면의 정책
자본 및 지대에 대한 정부보조, 세금감면 등을 통한 생산요소비용의 하락을 통해 성장 추구	지방의 상품과 서비스에 대한 새로운 시장의 발견, 확대, 발전 혹은 생성을 통한 성장의 추구
기존의(established), 잠재적으로 유동적인(potentially mobile) 자본에 초점	새로운 자본에 초점
자본의 이전(relocation) 및 자본 유지(retention)에 전략적 초점	새로운 사업체의 형성과 소규모 사업체의 확장에 전략적 초점
타 지방정부와의 투자유치 경쟁에 입각한 발전	내생적 자원(indigenous resources)의 양육에 따른 발전을 추구
정부는 저위험도(low-risk) 사업을 지원	정부가 고위험(high-risk) 사업 및 활동에 간여
모든 고용주가 지원의 대상이 됨	전략적 기준에 따른 선택적 지원 제공
정부의 역할은 어디에 투자할 것인지 무엇을 판매할 것인지 등의 문제에 대한 민간부문의 결정을 따르고 지원하는 것	정부의 역할은 새로운 시장, 새로운 상품, 새로운 산업 등 민간부문이 간과하거나 꺼리는 투자 대상을 찾아내는 행위를 지원하는 것

(Eisinger, 1988)

이러한 상황을 배경으로 미국의 지역 산업집적 정책과 현상이 한국의 현실과 비교했을 때 특히 다층적 거버넌스 측면에서 어떤 차이를 보이는가를 분석하기 위해 시라큐스시 경제개발국 국장(Director of Economic Development)과 로체스터시 경제개발국(Economic Development Department)의 책임자(Commissioner of EDD)와 인터뷰를 하였고 그 결과 산업군집 정책과 관련한 미국 지방정부의 역할, 그들의 중요 현안 및 상황 등을 정리하여 한국과 비교한다면 다음과 같다.

1. 산업군집 정책의 주도적 주체 차이 : 중앙정부 vs. 주정부

한국의 산업군집 정책은 주로 중앙정부에 의해 주도되고 있는데 이 특징은 미국과 상당히 비교된다. 미국의 산업군집 정책에 있어 가장 적극적인 정부 주체는 주정부이다. 연방정부도 산업정책적 간여를 함이 사실이다. 예를 들어 연방정부가 국방성, NIH, 에너지성 등의 연구개발비 지출 등을 통해 기술정책에 깊숙이 간여하고 이렇게 개발된 기술이 다시 민간부문으로 이전되는 형태로 산업에 기여함은 널리 알려진 사실이다. 그럼에도 불구하고 미국 연방정부의 산업정책적 간여-즉, 개별 기업 혹은 산업 수준에 대한 개입-은 전통적으로 제한적으로만 이루어졌다고 봄이 타당하다.

반면에 미국 주정부의 산업정책-이 경우에는 산업군집 정책적 개입은 대단히 적극적이다. 예를 들어, 뉴욕 주정부는 Empire Zone사업을 통해 산업군집의 형성 및 발전을 위해 혜택을 직접 배분하는 정책을 사용하고 있다. 주정부가 대단히 적극적인 산업군집 정책을 가지고 있는 반면에 지방정부들은, 비록 많은 관심을 가지고 있음에도 불구하고, 제한적 역량과 정책수단을 가지고 제한된 범위에서만 산업군집 정책을 펼치고 있는 것으로 보여 진다. 즉, 미국의 대다수 중소규모 지방정부들은 일반적 의미의 산업정책은 펼치고 있지만, 특히 산업군집의 형성 및 발전을 위해 특화된 정책을 제대로 발달시키고 있지는 못하다.

2. 광역정부와 기초정부의 관계의 차이: 수직적 관계와 갈등 vs. 수평적 관계

한국의 경우 광역자치단체와 기초자치단체가 입지선정을 둘러싸고 서로 다른 이해관계를 나타내면서 충돌하였고 그 과정에서 광역정부의 위계적 권한이 강화된다는 평가가 있는 반면, 미국에 있어서 시와 카운티정부는 위계적 관계가 아니라 수평적 관계를 형성하고 있다. 토지이용 등과 관련하여 카운티정부는 시정부에 조연자로서의 역할만을 할 수 있다. 시와 카운티가 수평적 관계에 놓여있기 때문에 산업군집의 거버넌스를 둘러싸고 많은 조정의 문제를 야기하고 있음이 사실이다. 그러나 이들은 대체로 시장과 카운티 수장간의 협력을 통해 이를 해소하고 있고, 이러한 경쟁 환경 하에서의 협력에 익숙하다.

물론 한편 시들은 대체로 교외화(urban sprawl) 문제 때문에 고민하고 있고, 이 때문에 때때로 카운티정부와 갈등하기도 하는데 교외화와 그에 따른 인구감소의 문제 때문에 고민하고 있는 시들은 대체로 도시개발공사(municipal development corporation)의 설립을 통해 적극적인 지역경제발전 전략을 택하는 경향이 있다. 즉, 시들이 보다 수요측면 산업정책의 도입에 적극적인 경향이 나타난다는 차이가 있다. 이러한 측면은 한국정부의 상황과 흡사하다고 볼 수 있을 것이다.

3. 민간부문의 역할 차이: 활발하지 못하고 큰 편차 vs. 적극적인 민간부문

지역경제개발과 관련한 지방정부의 역할이 주정부와의 관계 때문에 다분히 제한적임에 반해, 상공회의소(chamber of commerce) 등 민간부문의 역할은 상대적으로 대단히 크고 자유롭다. 예를 들어, 시라큐스시 도시개발공사 인력을 시라큐스시 시장과 상공회의소장이 각각 절반씩 임명한다. 기업인공동체가 도시정치과정에 많은 영향을 미칠 수 있다. 미국 지방정부에 있어 민간부문-특히 사업가 및 금융가-의 영향력은 대단히 크다. 그리고 이러한 영향력의 존재야말로 도시레짐 형성의 중요한 배경이기도 하며 이러한 개발적 도시레짐은 쉽게 발견된다. 기업인공동체는 미국에서 도시정치과정에 많은 영향을 주어 '도시성장기제'라고 표현될 정도이다.

또한 지방정부, 대학, 기업과 협력적 관계를 활발히 맺고 있으며 민간부문 행위

자들이 종종 정부가 동등한 기반에서 타협한다고 평가된다.

한국의 경우는 반면, 여전히 국비 위주로 지역 산업집적이 기획되고 추진되기 때문에 민간부문과의 파트너쉽은 아직은 낮은 편으로 보인다. 물론 서울, 인천, 대전, 전남, 충북 등 민자예산액이 국비보다 많은 지역에서는 민간부문의 활동이 상대적으로 활발했을 수 있지만 이들이 산업군집 형성과 운영에 대단히 크고 자유로운 영향력을 행사한다는 증거는 아직 찾기 어렵다.

4. 다층적 거버넌스 차이: Type I vs. Type II

미국에는 50개의 주와 3,034개의 카운티가 존재하여 지리적으로 전국을 포괄하고 있다. 그리고 3,034개의 카운티는 19,429개의 도시정부(municipality), 16,504개의 타운십, 35,052개의 특별구 그리고 13,506개의 학교구가 공유하고 있다 (U.S. Census Bureau, 2002). 8만개가 넘는 지방정부가 있어 일정한 지리적 영역에 다수의 정부가 존재하는 상태에서 문제해결 중심의 Type II 다층적 거버넌스가 발달하고 있는 것이다.

하나의 지리적 구역에 여러 지방정부가 존재하는 상황에서 미국 다층적 거버넌스의 핵심적 조정역할은 주로 카운티 혹은 대규모 도시가 담당하는 경향을 보인다 (Parks, 1991). 그리고 특히 지역 산업군집 거버넌스의 맥락에서는 미국 전역에 4,123개나 존재하는 도시개발공사가 핵심적인 역할을 하고 있다. 이때 도시개발공사에는 해당 지역에 존재하는 대부분의 다목적 지방정부들이 참여하고, 이러한 참여 지방정부 중에서 규모가 가장 큰 카운티 혹은 도시정부가 핵심적인 조정 역할을 수행한다. 그리고 이러한 점은 뉴욕주의 시라큐스 혹은 로체스터 지역에서도 발견되었다.

시라큐스 지역의 경우에는 시라큐스 시정부가 중심이 되어 1959년에 시라큐스 시 및 중부뉴욕(Central New York) 지역의 지역경제발전을 위한 조직으로 도시개발공사를 설립한 바 있다. 시라큐스 도시개발공사는 중부뉴욕지역의 지식경제기반을 제고하기 위해 2004년도부터 the Essential New York Initiative라는 프로그램을 시작하여, 특히 지역의 산업군집 육성을 위한 사업들을 전개하고 있다. 로체스터 지역에도 도시개발공사가 설립되어 각종 경제개발 및 산업군집 육성 사업을 펼치고 있는데, 로체스터 도시개발공사에는 로체스터 시정부, 몬로(Monroe) 카운티, 그리

고 해당 지역의 타운십과 빌리지들이 참여하고 있다. 결국 해당 지역의 다수 지방정부가 참여하여 도시개발공사를 설립하고, 지역 산업군집 육성을 위한 정책 조정 수요를 충족시키고 있는 것이 미국 다층적 거버넌스의 특성이라고 볼 수 있다.

한편 한국에는 14개 시도지역혁신협의회와 132개의 시군구지역혁신협의회가 존재하지만 해당 지역에 존재하는 지방정부 사이의 조정은 사실상 기대하기 힘들다. 우선 산업군집 육성이란 특정 문제의 해결을 위해 복수의 지방정부들이 하나의 담당 조직 예들 들어 지역개발공사-을 구성하는 경우를 찾아보기 어렵다. 그리고 새로운 조직을 구성하지는 안더라도 지방정부들이 자발적으로 강제력 있는 조정을 이루어내는 경우도 쉽지 않은 것이 현실인 것이다.

V. 결론

최근 한국에서 전략적으로 추진되었던 산업군집 정책에는 중앙정부부터 광역을 거쳐 기초자치단체에 이르기까지 다양한 수준의 정부주체들이 적극적으로 참여해왔다. 국가경쟁력 확보의 수단으로 각광받으면서 동시에 매우 많은 산업군집 사업들이 다양한 공간에서 진행되어졌으며 거액의 예산이 집행되어지고 있다. 이 연구에서는 이렇게 큰 규모의 정책 추진과정에서 정부 간 역할분담이 어떻게 이뤄졌으며 그 특징이 무엇인가를 분석해보았다. 그리고 다층적 거버넌스의 측면에서 한국과 미국의 산업집적 정책이 어떻게 비교되는 지를 분석하였다.

산업군집 정책 관련 법령에 대한 본 연구의 분석에 따르면 첫째, 중앙정부, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체 간의 명확한 기능적 역할분담이 이뤄지지 않은 채 각 정부수준별로 산업집적 정책에 중첩적인 정책권한을 가지고 있었다. 주로 중앙정부에 적합한 기획과 산업군집에 대한 관리 및 운영권 같이 기초자치단체가 주도적으로 맡을 수 있는 부분까지 중앙정부와 광역 및 기초자치단체가 권한을 공유하고 있었다. 둘째, 중앙부처 간은 물론이고 중앙과 지방정부 사이의 협의와 협조를 정책 추진과정 전반에서 강조하고 있었다. 이는 협의와 협조를 통해야만이 중첩적인 권한을 갖고 있는 다양한 정부주체들 사이의 원활한 정책추진이 가능하기 때문이다. 만일 이들 간 협조문화가 정착되어 있지 않다면 오히려 갈등과

지연의 문제가 증폭될 수도 있다. 셋째, 상위 정부와 많은 정책권한을 공유하고 있는 기초자치단체는 실질적으로 동원 가능한 정책수단을 충분히 보유하지 못하고 있고, 산업군집 형성에 있어 주도적인 역할을 수행할 수 없기 때문에 정부 간 위계적 관계를 오히려 강화시킬 우려도 있다고 분석되었다.

중앙과 광역자치단체 간의 재정분담 상태를 보면 중앙정부가 여전히 많은 부분은 담당하고 있지만, 일부 지역들은 지방정부가 부담하는 재정분담이 더 크게 나타났으며 민자 유치도 상당부분을 차지하고 있어서 광역자치단체가 주도적인 역할을 담당했다고 짐작할 수 있었다. 물론 지방정부의 재정분담비율이 높아지더라도 중앙정부가 여전히 많은 재정을 지원하는 동시에 기획 및 규제 권한을 가지고 있다면 산업군집 정책에 있어 지방정부의 입지는 줄어들 것이다.

산업군집 정책 추진 과정에서 나타난 정부간 갈등사례를 분석한 결과, 첫째, 입지선정과정을 중심으로 갈등이 고조되었고, 선택된 지역에 집중적 지원을 원하는 중앙정부 및 기초자치단체와 관할 내 여러 지역으로 분산 배치하고자 하는 광역자치단체간의 이해관계 충돌이 나타났다. 또한 중앙정부가 입지선정권한의 일부를 광역자치단체로 위임한 경우 입지선정에 사활을 건 기초자치단체들에 대한 광역자치단체의 권한이 우월하게 나타나기도 하였다. 둘째, 관련 법령이 정부 간 다양한 협의와 협조를 강조하고 있지만, 현실에서는 여전히 중앙정부 주도의 하향식 정책추진으로 중앙정부에 대한 불만이 높았고 시도 및 시군구 차원의 공식적 협의통로인 지역혁신협의회도 실질적인 협의의 공간이 되기보다는 정당성 확보를 위한 모방에 그친다고 평가되었다.

한편 이러한 특징들을 미국과 비교해 본다면, 우선 산업군집 정책의 추진 주체에 있어 차이가 나타났다. 중앙정부가 여전히 강한 권한을 가지고 있는 한국에 비해 미국은 주정부를 중심으로 산업군집 정책이 추진되고 있었다. 또한 광역정부와 기초정부 사이의 관계가 다르게 나타났는데 광역과 기초자치단체가 위계적 모습을 보였던 한국과 달리 미국은 시와 카운티정부가 수평적 관계를 형성한 상태에서 개별 산업군집 관련 정책결정을 주도하고 주정부는 재정지원을 제공하되 개별 산업군집의 관리에 관한한 조언자로서의 역할을 수행하는 정도에 그쳤다. 특히 미국의 경우에는 산업군집의 이해당사자인 지방정부들이 공동으로 도시개발 공사를 형성하여 그의 거버넌스를 담당하게 하는 경우가 한국과는 큰 차이를 보

이다. 이러한 모습은 산업군집 정책이 특정 지리적 구역을 관할하는 다목적 정부에 의해 주도되는 한국과는 다른 것이다. 즉 미국의 산업군집 정책은 지리적 구역보다는 문제 영역을 위주로, 이를 담당하는 다층적 거버넌스의 주체를 설정하는 접근방식을 보이고 있다. 그 외 산업군집 정책에 있어 민간부문의 역할차이도 보였는데 한국의 경우에는 민간부문 행위자들과의 파트너십이 낮은 수준에 머물렀지만 미국에서는 지역 상공회의소의 강한 영향력을 바탕으로 민간사업가들의 거버넌스 참여가 대단히 활성화되어 있다.

지난 수년간에 걸친 한국의 산업군집 정책경험은 입지선정을 둘러싼 기초자치단체 사이의 과도한 경쟁, 관련 지방자치단체 사이의 수평적 조정 부족, 중앙정부와 광역자치단체의 하향적 접근, 각 계층 정부간 역할 분담의 애매성 등의 문제점으로 드러내고 있다. 그리고 이러한 문제들은 산업군집 현상을 다룸에 있어 소위 Type I 다층적 거버넌스가 지닌 한계이기도 하다. 산업군집은 그의 입지에 있어 종종 다목적 지방정부의 정치행정적 경계와 불일치하고, 그의 행정수요에 있어 정부간 역할분담의 경계와 불일치한다. 이러한 상황에서 지방정부 사이의 비협조와 과도한 경쟁, 수직적 업무분담의 애매성에 따른 혼선, 하향적 및 일방적 조정에 따른 기회손실 등의 비용을 치르고 있는 것이 한국 산업군집 거버넌스의 현실이다.

Type I 다층적 거버넌스와 Type II 다층적 거버넌스는 각 국가에서 서로 다른 역사적 배경과 정치적 환경에 기초하여 오랜 시간을 두고 형성된다. 그렇지만 휴즈와 막스(Hooghe & Marks, 2003)가 지적하듯이 이 두 가지 유형의 다층적 거버넌스는 지역사회의 공공문제를 해결하기 위해서 때때로 적절하게 조합하여 적용할 수 있는 것이다. 한국의 경우에도 산업군집 현상에 따른 정치행정적 조정비용을 Type II 다층적 거버넌스 설계를 적용함으로써 줄일 수 있을 것으로 보여진다. 즉, 관련 지방정부들을 포괄하는 수준에서 특별지방행정기관 형태의 산업군집 거버넌스 주체를 설정하고, 중앙부처와 지방정부들이 이 산업군집 거버넌스 주체를 통해 개입하고 역할을 배분받을 수 있는 거버넌스 구조의 도입이 검토되어야 한다.

■ 참고문헌

- 강문희·박재욱. 2006. “도시의 지배구조와 통치양식: 이론모형의 한국적 적실성 탐색.”
《21세기 정치학회보》 16(3): 371-404.
- 구교준. 2005. “지역혁신체계이론의 어제와 오늘.” 《정부학연구》, 11(3): 7-32.
- 국가균형발전위원회·산업자원부. 2004. “산업단지의 혁신클러스터화 추진방안,” 제45회
국정과제 보고회의 자료.
- 국가균형발전위원회. 2005. “참여정부의 국가균형발전정책,” 국가균형발전위원회 성과
보고 자료
- 국가균형발전위원회. 2007. “지역혁신체계구축을 위한 중앙과 지방의 역할정립 방안연
구”.
- 권오혁. 2004. “지역혁신체계론의 이론적 전개와 정책적 함의에 대한 비판적 검토.” 《응
용경제》, 6(2): 5-26.
- 김미나. 2004. “지역혁신시스템과 제도의 정합성: 경기도 사례를 중심으로.” 《행정논총
》, 42(3): 105~132.
- 김선배. 2001. “지역혁신체제 구축을 위한 산업정책 모형.” 《지역연구》 17(2): 79-97.
- 김인중·김영수 외. 2001. 《지식기반경제에서의 지역혁신체제구축모형》. 서울: 산업연
구원.
- 박 경·박진도·강용찬. 2000. 《지역혁신능력과 지역혁신체제- 지역혁신체제론의 의의
와 과제 그리고 정책적 과제》. 서울: 한국학술진흥재단 연구보고서.
- 박삼욱·남기범. 2000. “중소기업육성을 위한 지역혁신체제 및 산업지구 개발방향.” 《국
토계획》 35(3): 121-140.
- 박종민 외. 1999. “한국 지방정치 특징.” 《한국행정학보》 33(2): 123-139.
- 박종화. 2001. “테크노파크 활성화 과정에서 지방정부의 역할과 한계.” 《한국행정논집
》 13(1): 179-202.
- 삼성경제연구소. 2003. 《클러스터》, 서울: 삼성경제연구소.
- 송위진. 2002. “혁신체계론의 과학기술정책: 기본관점과 연구주제.” 《기술혁신학회지
》, 5(1): 1-15.
- 신창호 외. 2001. 《서울시 IT산업의 집적화 연구》. 서울: 서울시정개발연구원.
- 염재호. 1994. “국가정책과 신제도주의.” 《사회비평》, 11: 10-33.
- 오덕성·강병주. 2002. “계획형 과학기술도시를 통한 기술중심의 지역혁신정책.” 《국토
계획》 37(2): 243-260.

- 윤윤규·이재호. 2004. 《지역산업육성과 지역혁신체제구축에 관한 연구》. 서울: 한국개발연구원.
- 이각범·송위진. 1994. “미국 실리콘밸리 첨단중소기업과 조직환경.” 《지역연구》, 3(3): 37-54.
- 이동기·정추미. 2006. 《전라북도 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리방안》. 전북: 전북발전연구원.
- 이병민. 2004. “문화콘텐츠산업육성을 통한 혁신클러스터 조성방안.” 《과학기술정책지》 14(5): 55-66.
- 이승중. 2000. “지방자치와 지방정부의 복지정책방향.” 《한국행정학보》 34(4): 197-215.
- 이영철. 2005. “지역혁신과 관련된 몇 가지 개념적 성찰.” 《한국거버넌스학회보》, 12(1): 193-217.
- 이용숙. 2003. “지역혁신체계론의 비판적 검토.” 《동향과 전망》, 59: 141-180.
- 이장재. 2003. “지역발전과 지역혁신체제: 개념적 유용성과 한계.” 《지역개발논총(충남대)》, 15: 77-95.
- 이정협·김형주·손동원. 2006. 《한국형 지역혁신체제의 모델과 전략: 지역혁신의 유형과 발전경론》. 서울: 과학기술정책연구원.
- 이종원. 1999. “레짐이론의 발전과 과제.” 《정부학연구》 5(2): 137-156.
- 이창길. 2007. “중앙부서의 수평적 정책네트워크구조분석: 협력과 경쟁 그리고 권위의 관계를 중심으로.” 《한국행정학보》, 41(1): 21-47.
- 이철우·이종호. 2002. “EU의 지역정책변화와 지역혁신정책에의 함의.” 《국토연구》 34:15-28.
- 이홍배. 1998. “대구경북 섬유산업군집(RC)의 현황 분석과 경쟁력 강화 전략: SER-M 모델과 LE 모델을 중심으로.” 《경영연구》 13(2): 41-70.
- 지식경제부. 2008. 2008년도 지역혁신사업안내.
- 차미숙 외. 2003. 《지역발전을 위한 거버넌스체제구축 및 운용방안연구》. 서울: 서울시정개발연구원.
- 최홍석. 1999. “강한 제도하의 많은 정치: 부천시 사례를 중심으로 본 지방정부의 정책형성.” 《정부학연구》 5(1): 80-108.
- 한성안. 2000. “진화경제학의 국가특수성인식과 정책적 시사점.” 《경제학연구》, 48(4): 261-290.
- 한세역. 2004. “지식기반 지역혁신시스템의 탐색과 실천: 지역특성화개발전략을 중심으로

- 로.” 《한국행정연구》, 13(2): 210-241.
- 홍형득. 1997. “지방정부의 지역혁신체제구축을 위한 테크노폴리스 조성전략 ; 대덕연구단지과 대전광역시를 중심으로.” 《한국정책학회보》 6(2): 101-128.
- 황은정. 2005. 《창조산업의 분포특성과 프로젝트 조직의 군집화》. 서울대학교 석사학위논문.
- 황주성 외. 1999. 《정보통신산업지구 활성화를 위한 연구; 서울 S/W타운을 중심으로》. 서울: 정보통신정책연구원.
- 황주성·이명호, 2001. 《지식기반경제에서 산업군집의 원리와 유형, 정부정책》. 서울: 정보통신정책연구원.
- 황주성. 2004. “대덕IT클러스터의 구조와 특성분석.” 《한국경제지리학회지》, 7(3): 359-384.
- Asheim, B. & Cooke, R.M. 1998. *Clusters and regional development*. Routledge
- Bache,Ian, & Flinders,M.,(eds.). 2004. *Multi-level Governance in Theory and Practice*. Oxford: Oxford Univ. Press
- Bukeley,H.& Betsill,M.M. 2005. “Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change,” *Environmental Politics*, 14(1): 42-63.
- Camagni, R. 1991: Local 'milieu', uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space. In Camagni, R., editor, *Innovation networks. Spatial perspectives*, London: Belhaven Press, 121-44.
- Castells, Manuel & Peter. Hall. 1994. *Technopoles of the World; the Making of Twenty- First Century Industrial Complexes*. London: Routledge.
- Coleman, J. 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94: 85-120.
- Cooke, P., M. G. Uranga & G. Exebarria. 1998. “Regional Systems of Innovation; An Evolutional Perspectives.” *Environment and Planning*, 30: 1563-1584.
- Deoringer, P.B. and Terkla, D.G. 1995. “Business Strategy and Cross-industry Clusters.” *Economic Development Quarterly* 9: 225-237.
- Eisingner, P.K. 1988. *The Rise of the Entrepreneurial State*. The University of Wisconsin Press.
- Foster, Kathryn A. 1997. *The Political Economy of Special-purpose Government*. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Goggin, Malcolm L. et al. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins Publishers.
- Grande, Edgar, ed. 2000. *Wie problemlosungsfahig ist die European Union? regieren im europaischen Mehrebenensystem*. Baden: Nomos Verlag.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hanf, K & F. W. Scharpf(eds.). 1978. *Interorganizational Policy Making*. London and Beverly Hills: Sage.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning: Sharpening Places in Fragmented Societies*, London: Macmillan.
- Hecho, H. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment." In A. King(ed.), *The New American Political System*. Washington DC: American Enterprise.
- Hooghe, Liesbet, ed. 1996. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L., & Marks, G. 2003. "Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance," *American Political Science Review*, 97(2): 233-243.
- Innes, Judith E & David E. Booher. 2003. "Collaborative Policy Making: Governance through Dialogue." In Maarten. Hajer & Hendrik. Wagenaar(eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keck, Margaret, and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O. 1982. "The Demand for International Regimes," *International Organization*, 36:325-355.
- Kincaid, J. 2001. "Devolution in the United States: Rhetoric and Reality," In K. Nicolaidis & R. Howse, eds. *the Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, 144-160. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Krugman, P. R. 1996. "Making Sense of the Competitiveness Debate," *Oxford Review of Economic Policy*. 12(3): 17-25.

- Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge; Cambridge University Press.
- Marshall. A. 1890. *Principles of Economics*. London: Macmillan & Co.
- Marks, Gary. 1993. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." In Alan Cafruny and Glenda Rosenthal, ed. *The State of the European Community*, 391-411. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Mitchell-Weaver, C., D. Miller & R. Deal, Jr. 2000. "Multi-level Governance and Metropolitan Regionalism in the USA," *Urban Studies*, 37(5-6): 851-876.
- Marin, B., & Mayntz, R. 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus/Verlag.
- Nelson, R. (ed.). 1993. *National System of Innovation: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Brien, Robert, et al. 2000. *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. 2001. *Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems*.
- Parks, Roger B. 1991. "Counties in the Federal System: The Interlocal Connection." *Intergovernmental Perspective*. Winter. 29-32.
- Pavitt, K., & P. Patel. 1988. "The International Distribution and Determinants of Technological Activities." *Oxford Review of Economic Policy*, 4(4).
- Peters, B. Guy, & Jon Pierre. 2005. "Multi-level Governance: A Faustian Bargain?" In Ian Bache & M. Flinders, eds. *Multi-level Governance in Theory and Practice*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Pierre, J. 2000. "Introduction: Understanding Governance." In J. Pierre (ed.), *Debating Governance*. London: Oxford University Press.
- Pierre, J., & Peters, G. 2000. *Governance, Politics, and the State*. Macmillan, London.
- Piore, M., and Sabel, C. 1984. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.
- Porter, Michael E. 1990. *The competitive advantage of nations*. London: Macmillan.
- Porter, Michael E. 2000. "Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy." *Economic Development Quarterly* 14(1): 15-34.
- Rothblatt, D.N. & Sancton, A. 1998. *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*. University of California.

- Sabel, C.F. 1992. "Studied trust: building new forms of co-operation." In Pyke, F. and Sengenberger, W., eds, *Industrial districts and local economic regeneration*, 215-50. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Short, J.R., & Kim, Y. H. 1999. *Globalization and the City*, Harlow: Addison Wesley Longman Ltd.
- Storper, M. 1992. "The limits to globalization: technology districts and international trade." *Economic Geography* 68: 60-93.
- Storper, M. 1995. "The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies." *European Urban and Regional Studies*. 2: 191-221.
- Storper, M. 1995. "Territorial development in the global learning economy: challenges to developing countries." *Review of International Political Economy*. 2, 394-424.
- Storper, M. 1997. "The City: Centre of Economic Reflexivity." *The Service Industrial Journal*, 17(1): 1-27.
- U.S. Census Bureau. 2002. "2002 Census of Governments; Volume 1, No. 1, Government Organization." <http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf>
- Wright, D. S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd ed. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing.

<부록 1>

(1) 산업집적활성화및공장설립에관한법률

(음영: 중앙-지방이 함께 담당업무)

<중앙정부>

3조1항, 3항	산업자원부장관	전국 산업집적활성화기본계획 수립 및 변경	시도지사 의견청취, 관계중앙행정기관장 협의, 산업집적정책심의회 심의
3조의2_2항	산업자원부장관	지역산업진흥 지원	
6조_1항, 2항	산업자원부장관	산업입지조사	관련단체장 협조요청
6조의2	산업자원부장관	공장설립관리정보망 구성운영	관계중앙행정기관장, 지자체장과 공동 구성운영
7조	산업자원부장관	산업입지센터 설치 법인단체 지정 및 지정취소	
8조	산업자원부장관	공장입지기준 지정 및 변경	관계중앙행정기관장과 협의
13조의4_2항	산업자원부장관	공장설립업무처리기준 고시	
18조2항	산업자원부장관	공장설립등 협의	
22조2항	산업자원부장관	지식기반산업집적지구 지정 및 고시	관계중앙행정기관장과 협의
22조의2_2항	중소기업청장	지식기반산업집적지구에 지방중소기업육성관련기금 지원	
22조의2_3항	국가	집적지구안 아파트형공장설립 자금우선지원	
22조의2_4항	국가	집적지구안 용지확보 및 기반시설설치 우선지원	
23조	산업자원부장관	공장의 지방이전촉진/공해업종의 집단화/산업경쟁력 향상 등을 위한 유치지역 지정 및 고시	건설교통부장관과 협의
25조	산업자원부장관	과밀억제지역에서 유치지역으로 공장이전시 우선입주	
26조1항	산업자원부장관	기업의 지방이전촉진을 위한 지역산업발전시책수립	관계중앙행정기관장과 협의
26조2항	국가	기업의 지방이전촉진을 위한 지원	
28조	산업자원부장관	도시형공장 지정	
28조의3	국가	아파트형공장 설립 분양임대	
30조	산업자원부장관	국가산업단지의 관리권	
32조	산업자원부장관	산업단지의 관리지침 수립 및 고시	
33조	산업자원부장관	관리기관의 산업단지관리기본계획 승인	
34조1항	산업자원부장관	산업단지안의 국유 또는 공유토지의 매각 및 임대	
34조2항	산업자원부장관	산업단지안의 국유 또는 공유토지의 매각 및 임대가격 결정	재정경제부장관과 협의
35조	산업자원부장관	특별유치업종 지역지정	
35조의2_1항	산업자원부장관	해외산업단지개발계획 신고수리	건설교통부장관에게 통보
44조2항	산업자원부장관	국가산업단지의 산업단지구조고도화추진계획 승인	
45조의11	산업자원부장관	한국산업단지공단 구성 및 업무지도감독	
46조	국가	법인세/취득세/재산세/등록세 감면	
47조	국가	산업단지 조성 및 입주기업 유치 위한 자금지원 조치	
48조1항	산업자원부장관	공장입지/공장건축/공장등록에 관한 보고 및 자료제출 명령, 지도 및 감독	
48조2항	산업자원부장관	산업단지 관리관련 보고 및 자료제출 명령, 업무검사	
55조3항	산업자원부장관	과태료 부과징수	

< 시도지사 >

22조의2_3항	지방자치단체	집적지구안 아파트형공장설립 자금우선지원
22조의2_4항	지방자치단체	집적지구안 용지확보 및 기반시설설치 우선지원
26조2항	지방자치단체	기업의 지방이전촉진을 위한 지원
28조의3	지방자치단체	아파트형공장 설립 분양임대
30조	시도지사	일반지방산업단지 및 도시첨단산업단지 관리권
33조	시도지사	관리기관의 산업단지관리기본계획 승인
34조1항	지방자치단체장	산업단지안의 국유 또는 공유토지의 매각 및 임대
44조2항	시도지사	일반지방산업단지 및 도시첨단산업단지의 산업단지구조고도화추진계획 승인
46조	지방자치단체	법인세/취득세/재산세/등록세 감면
47조	지방자치단체	산업단지 조성 및 입주기업 유치 위한 자금지원 조치
48조1항	시도지사	공장입지/공장건축/공장등록에 관한 보고 및 자료제출 명령, 지도 및 감독
48조2항	시도지사	산업단지 관리관련 보고 및 자료제출 명령, 업무검사
55조3항	시도지사	과태료 부과징수

< 시군구청장 >

22조의2_3항	지방자치단체	집적지구안 아파트형공장설립 자금우선지원
22조의2_4항	지방자치단체	집적지구안 용지확보 및 기반시설설치 우선지원
26조2항	지방자치단체	기업의 지방이전촉진을 위한 지원
28조의3	지방자치단체	아파트형공장 설립 분양임대
30조	시군구청장	농공단지 관리권
33조	시군구청장	관리기관의 농공단지관리기본계획 승인
34조1항	지방자치단체장	산업단지안의 국유 또는 공유토지의 매각 및 임대
44조2항	시군구청장	농공단지의 구조고도화추진계획 승인
46조	지방자치단체	법인세/취득세/재산세/등록세 감면
47조	지방자치단체	산업단지 조성 및 입주기업 유치 위한 자금지원 조치
48조1항	시군구청장	공장입지/공장건축/공장등록에 관한 보고 및 자료제출 명령, 지도 및 감독
48조2항	시군구청장	산업단지 관리관련 보고 및 자료제출 명령, 업무검사
55조3항	시군구청장	과태료 부과징수

(2) 국가균형발전특별법

<중앙정부>

3조	국가	국가균형발전 촉진에 필요한 예산확보 및 관련시책 수립추진
4조	정부	국가균형발전계획 수립
5조1항	중앙행정기관장	부문별 국가균형발전 계획안 수립
5조3항	중앙행정기관장	시도지사와의 협의
8조	중앙행정기관장	부문별 국가균형발전 시행계획 수립시행
9조	정부	시행계획 협의 및 조정
10조	국가	부문별 시행계획 및 지역혁신발전 시행계획 추진실적 평가
11조3항	국가	지역혁신체계 구축시책 추진
12조	국가	지역전략산업 육성시책(투자유치, 집적, 기반확충 등) 추진
13조	국가	지방대학육성시책(산학협동, 고용촉진, 채용장려제, 지역정착지원 등) 추진
14조	국가	지역과학기술의 진흥시책 추진
15조	국가	지역정보화 촉진 및 정보통신 진흥시책(지역간 정보격차해소, 정보통신 기반확충) 추진
16조	국가	지역문화관광 발전시책(관광자원개발기반조성, 전문인력양성) 추진
17조	국가	낙후지역 및 농산어촌 개발시책(교통망 등 확충, 향토자원 개발) 추진
18조1항	국가	지역고용창출 및 지역경제(지역금융, 실업해소, 물류업발전) 활성화 시책추진
18조3항	정부	공공기관지방이전시책 추진
19조1항	국가	공공기관지방이전의 재정적 행정적 지원 및 생활환경개선 지원
19조2항	국가	지방이전기업의 재정적 행정적 지원
20조	국가	수도권소재 대학의 지방이전 재정적 행정적 지원
21조	국가	지역발전투자협약 체결
22조	정부	국가균형발전계획 연차보고서 작성 및 국회에 제출
24조	국가균형발전위원회	국가균형발전 관련사항 심의
31조	국가균형발전위원회	관계기관 등에 협조요청
33조	기획예산처장관	국가균형발전특별회계 관리운영
38조	중앙행정기관장	지역개발사업계속 소속재산의 관리운영
39조	기획예산처장관	예산편성절차상의 특수성 반영위한 협의
42조	관계중앙행정기관장	및 지방자치단체와 협의
43조	정부	세출예산 지자체 재정상황 고려해서 차등지원
47조	중앙행정기관장	예산의 전용
	중앙행정기관장	예산의 이월
	중앙행정기관장	회계사무위탁
		재정경제부장관과의 협의

<시도지사>

3조	지방자치단체	국가균형발전 촉진에 필요한 예산 확보 및 관련시책 수립추진
6조1항	시도지사	지역혁신발전계획 수립 시군구청장과 협의
7조1항	시도지사	지역혁신발전 시행계획 수립시행
7조2항	시도지사	전년도 지역혁신발전계획 실적을 국가균형발전위 및 관계중앙행정기관에 제출
8조	시도지사	시행계획 협의 및 조정
10조	지방자치단체	지역혁신체계 구축시책 추진
11조1항	시도지사	지역전략산업 선정 및 육성 관계중앙행정기관장, 시군구청장과 협의
11조3항	지방자치단체	지역전략산업 육성시책(투자유치, 집적, 기반확충 등) 추진
12조	지방자치단체	지방대학 육성시책(산학협동 고용촉진, 채용장려제, 지역정착지원 등) 추진
13조	지방자치단체	지역과학기술의 진흥시책 추진
14조	지방자치단체	지역정보화 촉진 및 정보통신 진흥시책(지역간 정보격차 해소, 정보통신 기반확충) 추진
15조	지방자치단체	지역문화관광 발전시책(관광자원개발기반조성, 전문인력양성) 추진
16조	지방자치단체	낙후지역 및 농산어촌 개발시책(교통망 등 확충, 향토자원 개발) 추진
17조	지방자치단체	지역고용창출 및 지역경제(지역금융, 실업해소, 물류업발전) 활성화시책추진
18조3항	지방자치단체	공공기관지방이전의 재정적/행정적 지원 및 생활환경개선 지원
19조1항	지방자치단체	지방이전기업을 재정적 행정적 지원
19조2항	지방자치단체	수도권소재 대학의 지방이전 재정적 행정적 지원
20조	지방자치단체	지역발전투자협약 체결

<시군구청장>

3조	지방자치단체	국가균형발전 촉진에 필요한 예산 확보 및 관련시책 수립추진
6조7항	시군구청장	시군구 지역혁신발전계획 수립
10조	지방자치단체	지역혁신체계 구축시책 추진
11조3항	지방자치단체	지역전략산업 육성시책(투자유치, 집적, 기반확충 등) 추진
12조	지방자치단체	지방대학 육성시책(산학협동 고용촉진, 채용장려제, 지역정착지원 등) 추진
13조	지방자치단체	지역과학기술의 진흥시책 추진
14조	지방자치단체	지역정보화 촉진 및 정보통신 진흥시책(지역간 정보격차 해소, 정보통신 기반확충) 추진
15조	지방자치단체	지역문화관광 발전시책(관광자원개발기반조성, 전문인력양성) 추진
16조	지방자치단체	낙후지역 및 농산어촌 개발시책(교통망 등 확충, 향토자원 개발) 추진
17조	지방자치단체	지역고용창출 및 지역경제(지역금융, 실업해소, 물류업발전) 활성화시책추진
18조3항	지방자치단체	공공기관지방이전의 재정적/행정적 지원 및 생활환경개선 지원
19조1항	지방자치단체	지방이전기업을 재정적 행정적 지원
19조2항	지방자치단체	수도권소재 대학의 지방이전 재정적 행정적 지원
20조	지방자치단체	지역발전투자협약 체결

(3) 대덕연구개발특구등의육성에관한특별법

<중앙정부>

4조2항	과학기술부장관	특구지정	시도지사의 의견청취, 통지
5조	과학기술부장관	특구지정 해제	
6조	과학기술부장관	특구육성종합계획 수립 및 추진	관계중앙행정기관장 및 시도지사와 협의
7조3항	과학기술부장관	연구개발특구위원회 구성운영	
8조2항	과학기술부장관	특구연구개발성과 사업화 지원시책 수립	
8조3항	과학기술부장관	특구연구개발성과 지적재산권 보호시책 수립	
8조4항	과학기술부장관	특구연구개발성과 기술거래시장 구축지원	
8조5항	과학기술부장관	특구 성공사례 발굴 및 포상, 기업경영관련 서비스업 육성 등 혁신확산지원	
9조	과학기술부장관	연구소기업 설립승인	
10조1항	과학기술부장관	특구 안 전문연구개발 인력 양성 시책수립	
10조2항	과학기술부장관	특구 안 대학, 연구소, 기업간 교류 및 협력강화 지원	
11조	과학기술부장관	특구 안 정부출연연구기관 혁신역량강화 지원(인력교류 활성화, 연구원학습시스템 구축, 연구원 평가 및 보상시스템 개선)	
12조1항	과학기술부장관, 관계중앙행정기관장	특구연구개발사업 계획수립 및 연구개발과제 선정 지원	
12조2항	정부	특구연구개발사업실시 비용 지원	
14조	국가	세제지원 및 부담금 감면	
15조	재정경제부장관, 국유재산관리청장	연구소기업, 첨단기술기업에게 국공유재산의 사용수익 및 대부매각 특례	
18조1항	국가	특구 안 전문기술분야별 연구생산집적지 조성 및 상호교류 확대시책 수립	
18조3항	과학기술부장관	연구생산집적지별 기술정보데이터베이스 연계통합 구축시책 강구	
19조	과학기술부장관	특구 운영성과 확산시책 수립 및 추진	
21조	과학기술부장관	특구 운영성과 확산촉진위한 기술분야별 연구모임 구성지원	
22조1항	국가	특구 안 외국인교육여건 개선 위한 외국인학교 설립 및 운영지원	
22조2항	국가	국내대학과 외국대학의 인적물적 교류지원	
24조	국가	외국인투자기업 및 외국연구기관에 대한 세제 및 자금지원	
26조	과학기술부장관	특구개발사업 시행자 지정 및 고시	
27조1항	과학기술부장관	특구개발사업시행자의 특구개발실시계획 승인	관계중앙행정기관장과 협의
30조	과학기술부장관	특구개발사업 착수기간 연장	
32조1항	과학기술부장관	특구개발사업 준공검사	관계중앙행정기관장과 협의
33조	국가	특구 활성화 위한 기반시설 우선적 지원	
34조	과학기술부장관	특구관리계획 수립 및 고시	시도지사의 의견청취, 관계중앙행정기관장과 협의
36조	과학기술부장관	건축물종류 일부제한	건설교통부장관, 관할 지방자치단체장과 협의

37조	과학기술부장관	입주승인 및 취소
38조	과학기술부장관	입주기관의 부지양도 승인
41조	과학기술부장관	입주미승인자 및 승인취소자에 대한 건축물등의 양도명령
45조	과학기술부장관, 관계중앙행정기관장	특구의 부동산 가격안정 조치
48조	과학기술부장관	연구개발특구 지원본부 구성승인
59조	국가	특구개발사업 필요자금 지원
60조	과학기술부장관	지원본부의 사업계획예산서 승인
67조	과학기술부장관	지원본부 지도감독 및 시정명령
70조	과학기술부장관	이행강제금 부과
71조	과학기술부장관	국회에 특구추진현황 매년 보고
72조	과학기술부장관	특구업무 일부를 지원본부에 위탁
76조	과학기술부장관	과태료 부과징수

< 시도지사 >

4조4항	시도지사	특구지정요청
13조	지방자치단체	특구 투자기업에 대해 고용보조금 및 교육훈련보조금 지급
14조	지방자치단체	세제지원 및 부담금 감면
15조	지방자치단체	연구소기업,첨담기술기업에게 국공유재산의 사용수익 및 대부매각 특례
18조1항	지방자치단체	특구 안 전문기술분야별 연구생산집적지 조성 및 상호교류 확대시책 수립
22조1항	지방자치단체	특구 안 외국인교육여건 개선 위한 외국인학교 설립 및 운영지원
22조2항	지방자치단체	국내대학과 외국대학의 인적물적 교류지원
24조	지방자치단체	외국인투자기업 및 외국연구기관에 대한 세제 및 자금지원
32조4항	지방자치단체장	특구개발사업 준공지구 관리
33조	지방자치단체	특구 활성화 위한 기반시설 우선적 지원
42조	지방자치단체장	건축물의 건축허가
45조	시도지사	특구의 부동산 가격안정 조치
59조	지방자치단체	특구개발사업 필요자금 지원

<시군구청장>

13조	지방자치단체	특구 투자기업에 대해 고용보조금 및 교육훈련보조금 지급
14조	지방자치단체	세제지원 및 부담금 감면
15조	지방자치단체	연구소기업,첨담기술기업에게 국공유재산의 사용수익 및 대부매각 특례
18조1항	지방자치단체	특구 안 전문기술분야별 연구생산집적지 조성 및 상호교류 확대시책 수립
22조1항	지방자치단체	특구 안 외국인교육여건 개선 위한 외국인학교 설립 및 운영지원
22조2항	지방자치단체	국내대학과 외국대학의 인적물적 교류지원
24조	지방자치단체	외국인투자기업 및 외국연구기관에 대한 세제 및 자금지원
32조4항	지방자치단체장	특구개발사업 준공지구 관리
33조	지방자치단체	특구 활성화 위한 기반시설 우선적 지원
42조	지방자치단체장	건축물의 건축허가
59조	지방자치단체	특구개발사업 필요자금 지원

(4) 문화산업진흥기본법

<중앙정부>

4조1항	문화관광부장관	문화산업정책 총괄
4조2항	문화관광부장관	중장기 기본계획 및 세부시행계획 수립시행
4조3항	문화관광부장관	계획시행을 위해 지자체 및 공공기관, 연구소, 법인, 단체, 대학, 기업, 개인 등에 협조요청
5조	정부	문화산업진흥시책 및 동향보고서 국회제출
7조	문화관광부장관	문화산업 창업지원
8조	문화관광부장관	문화산업 투자회사 인정 및 기금지원
10조	문화관광부장관	제작자의 제작지원
12조1항	정부	문화상품의 유통활성화 및 유통촉진 지원
12조5항	문화관광부장관	문화상품품질인증기관 지정
12조7항	문화관광부장관	문화상품 불법복제품 유통방지지원
13조	문화관광부장관	디지털문화콘텐츠 식별자 부착장려 및 지원
15조	문화관광부장관	우수공예문화상품 및 우수전통식품 지정
16조1항	국가	문화산업 전문인력 양성지원
16조2항	문화관광부장관	전문인력양성 기관 지정
17조1항	문화관광부장관	문화산업 기술개발사업 자금지원
17조2항	문화관광부장관	기술개발사업전담기관 지정
18조1항	문화관광부장관	디지털문화콘텐츠 표준 고시 및 권고 관계중앙행정기관장과 협의

18조2항	문화관광부장관	디지털문화콘텐츠 표준화 추진 전문기관 지정	
19조	문화관광부장관	문화상품 협동개발과 연구촉진 자금지원	
20조1항	정부	국제교류 및 해외시장 진출사업 지원	
20조2항	문화관광부장관	국제교류 및 해외시장 진출사업 지원위탁 기관 지정 및 비용보조	
21조 22조	문화관광부장관	문화산업진흥시설 지정 및 자금과 설비 지원, 지정해제	시도지사와의 협의
23조1항	문화관광부장관	문화산업진흥시설의 집적화 권장	
23조2항	정부	민간인의 진흥시설 설치 지원	
24조	국가	문화산업단지 조성	
25조1항	문화관광부장관	문화산업단지조성계획 수립 및 지정요청	시도지사 의견청취, 건설교통부장관에게 문화산업단지 지정요청
26조	국가	문화산업단지 조성사업 시행자 지원	
29조	국가	문화산업진흥시설 확충 및 문화산업단지 조성을 위한 국공유재산 대부,사용,수익,매각 등	
30조1항	정부	문화산업 투자자 및 창업자, 창업지원자 세제지원	
30조2항	정부	문화산업진흥시설 및 문화산업단지 조성 및 운영비용 등 관세감면	
32조	문화관광부장관	한국문화산업진흥위원회 설치	
39조3항	문화관광부장관	문화산업진흥기금 관리운영	관계기관장과 협의
45조	문화관광부장관	과태료 부과징수	

<시도지사>

15조	시도지사	우수공예문화상품 및 우수전통식품 지정	
16조1항	지방자치단체	문화산업 전문인력 양성지원	
16조2항	시도지사	전문인력양성 기관 지정	
23조1항	시도지사	문화산업진흥시설의 집적화 권장	
24조	지방자치단체	문화산업단지 조성	
25조2항	지방자치단체장	문화관광부장관에게 문화산업단지 조성 신청	
26조	지방자치단체	문화산업단지 조성사업 시행자 지원	
29조	지방자치단체	문화산업진흥시설 확충 및 문화산업단지 조성을 위한 국공유재산 대부,사용,수익,매각 등	
45조	시도지사	과태료 부과징수	

<시군구청장>

16조1항	지방자치단체	문화산업 전문인력 양성지원
24조	지방자치단체	문화산업단지 조성
26조	지방자치단체	문화산업단지 조성사업 시행자 지원
29조	지방자치단체	문화산업진흥시설 확충 및 문화산업단지 조성을 위한 국공유재산 대부,사용,수익,매각 등

(5) 산업기술단지지원에관한특례법

<중앙정부>

3조1항	산업자원부장관	산업기술단지 조성계획 수립 및 고시
4조1항	산업자원부장관	산업기술단지 사업시행자 지정
7조	산업자원부장관	산업기술단지 운영지침 수립 및 고시
9조1항	산업자원부장관	산업기술단지 내 건물 및 시설 설치 제한
9조2항	산업자원부장관	산업기술단지내 입주제한
10조	국가	산업기술단지 조성 및 운영을 위한 국공유재산 매각 등
11조	국가	산업기술단지 조성시설비용 지원
13조	국가	산업기술단지 기반시설 설치 우선적 지원
14조1항	국가	산업단지 정보화 촉진 지원
17조	국가	산업기술단지 조성,운영 지원위해 사업시행자인 법인에 출연
19조1항	국가	사업시행자인 법인 및 산업기술단지 입주자금지원
20조	국가	산업기술단지 조성운영지원 위한 세제지원
22조1항	국가	산업기술단지 입주자 기술 및 경영지도
22조3항	국가	기술및경영지도 기관의 경비 지원

<시도지사>

10조	지방자치단체	산업기술단지 조성 및 운영을 위한 국공유재산 매각 등
11조	지방자치단체	산업기술단지 조성시설비용 지원
13조	지방자치단체	산업기술단지 기반시설 설치 우선적 지원
14조1항	지방자치단체	산업단지 정보화 촉진 지원
17조	지방자치단체	산업기술단지 조성,운영 지원위해 사업시행자인 법인에 출연
19조1항	지방자치단체	사업시행자인 법인 및 산업기술단지 입주자금지원
20조	지방자치단체	산업기술단지 조성운영지원 위한 세제지원
22조1항	지방자치단체	산업기술단지 입주자 기술 및 경영지도
22조3항	지방자치단체	기술및경영지도 기관의 경비 지원

<시군구청장>

10조	지방자치단체	산업기술단지 조성 및 운영을 위한 국공유재산 매각 등
11조	지방자치단체	산업기술단지 조성시설비용 지원
13조	지방자치단체	산업기술단지 기반시설 설치 우선적 지원
14조1항	지방자치단체	산업단지 정보화 촉진 지원
17조	지방자치단체	산업기술단지 조성, 운영 지원위해 사업시행자인 법인에 출연
19조1항	지방자치단체	사업시행자인 법인 및 산업기술단지 입주자금지원
20조	지방자치단체	산업기술단지 조성운영지원 위한 세제지원
22조1항	지방자치단체	산업기술단지 입주자 기술 및 경영지도
22조3항	지방자치단체	기술및경영지도 기관의 경비 지원