

정책브리프

본보고서

보고서명 : 고양특례시 기업유치 혁신방안

저자 : 안지호, 이소창

발행처 고양연구원

발행인 김현호 주소 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층 WEB www.goyang.re.kr TEL 031-8073-8341

고양특례시 기업유치 혁신방안

안지호 자족경제연구소, 연구위원

이소창 자족경제연구소, 연구보조원

요약

- ▶ 고양시는 시 승격 30년 동안 많은 성장을 하였으나, 여전히 베드타운이라는 오명에서 벗어나지 못하고 있음
 - 경기 남부와 북부의 경제 격차 역시 점차 커지고 있으므로 고양시의 기업유치 환경은 더욱 악화
 - 기업유치가 어려웠던 이유로 고양시에 적용되는 3중규제(과밀억제권역, 그린벨트, 군사보호시설보호구역)라는 것이 전문가뿐만 아니라 고양시에서 점차 지배적인 담론으로 작용하고 있음
 - 개발경제학자 허쉬먼의 불균형성장론에 따르면 고양시의 제약이 오히려 경제발전을 위한 동기를 제공하며, 저발전은 사회 구성원들의 발전에 대한 의지, 정책결정, 계획 그리고 집행능력 부족에 기인
 - 허쉬먼의 논의는 지금까지 고양시 기업유치 문제가 3중규제가 아닌 정책실패일 수도 있다는 지금까지와는 전혀 다른 진단을 내림
- ▶ 유럽 최고의 바이오 클러스터 가운데 하나인 독일 뮌헨시 성공의 핵심은 효과적인 민간협업체계 구축임
 - 뮌헨의 지역혁신체제는 탈중앙화된 협력과 자발적인 협업에서 기인하는 효과적인 산업정책이 핵심임
 - 바이오 클러스터를 관리하는 BioM에서 대학, 기업 연구소 간의 협업 촉진
- ▶ 기업유치 정책의 특성을 고려하면, 일반 공무원보다는 관련 전문가가 상대적으로 잘할 수 있는 정책영역이라고 할 수 있으므로 보다 적극적인 공직개방 필요
 - 고양시는 기업유치를 위해 7급 부팀장을 전문임기제 공무원으로 채용하였지만, 기업유치 전문가가 충분한 권한을 행사하기 위해서는 5급 과장급으로 공직개방 확대 필요
 - 공직개방 확대와 더불어 기업유치, 바이오·정밀의료 클러스터, 국가첨단전략산업특화단지 선정을 위해 다양한 이해당사자들이 참여하는 효과적인 기업유치 거버넌스를 구축 및 운영 중요

01 연구방법과 이론적 정의

□ 허시먼의 불균형성장론

- 미국 주류경제학 특히, 개발경제학과의 거리두기를 통해 혁신적인 개발경제학을 발전시킨 허쉬먼
 - 허쉬먼에게 저개발사회에서 부족한 것은 자본, 중산층, 외부에서의 지원이 아닌, 구성원들의 발전에 대한 의지와 정책 결정, 계획 그리고 집행 능력의 부족
 - 균형성장론자들은 저개발국가의 핵심문제가 자본의 부족이라고 간주하지만, 허쉬먼은 저개발국가의 사람들은 존재하는 다양한 기회를 인식하지 못해서 자본도 효과적으로 사용하지 못한다고 생각함

□ 국가혁신체제(National Innovation System)

- 국가 전체를 대상으로 혁신을 수행하는 이론으로 이는 기술혁신을 위한 인프라, 제도적 영역, 사회적 자본 등 다양한 구성 요소로 이루어진 체계
 - 국가혁신체제는 네트워크 형태의 공공 및 민간 부문 조직 간의 상호작용을 강조하며, 기술혁신과 관련된 지식 창출, 확산, 공유에 영향을 미치는 조직들로 구성
 - 한국도 국가혁신체제의 관점에서 해석하기에는 어려움이 있지만, 1980년대 이후, 더 자세히는 외환위기 이후에 이루어지는 과학기술정책들을 통해 국가혁신체제의 진화와 이에 대한 전략적 대응의 역사적 맥락을 파악할 수 있음

[표] 한국의 국가혁신체제의 진화와 전략적 정책대응

범주	1960~70년대	1980~90년대	2000년대 이후
Highlighted Actor	출연(연)	기업	대학
연구개발	기술이전	개발	기초/응용
인적자원	테크니션	엔지니어	연구자(high caliber)
핵심전략	선진국으로부터의 기술이전을 통한 중화학공업 육성	선진국을 따라잡기 위한(catch-up) 전략적/독자적 기술 확보와 고기술제품 시장 진입	세계 최초/최고의 기술과 고기술제품 시장 창출
대표적 정책	<ul style="list-style-type: none"> • KIST를 위시한 산업별 출연(연) 건립 • 숙련인력 양성을 위한 광범위하고도 심도 있는 직업 교육 	<ul style="list-style-type: none"> • 출연(연) 기업의 전략적 공동연구 • 기업의 연구개발을 뒷받침하는 이공계 대학 인력의 대거 배출 	<ul style="list-style-type: none"> • 세계적 연구 경쟁력을 갖춘 이공계 대학원 육성 • 원천기술과 차세대시장의 창출

<출처> 김석현(2008). 「한국의 국가혁신체제의 전환, 해석, 그리고 방향」. 과학기술정책. 표 재인용.

□ 지역혁신체제(Regional Innovation System)

- 지역혁신체제 이론은 1980년대 후반과 1990년대 초반에 필립 쿡크의 지역혁신체제를 지역의 기술이전, 학습, 거버넌스 체제를 기준으로 구분한 이론이 대표적임

[표] 필립 쿡크(Philip Cooke)의 지역혁신체제의 유형과 유형별 지역 구분

구분	기업지원의 지배구조 또는 소프트 인프라		
	미시지역적 (grassroots)	네트워크 (network)	통제적 (dirigiste)
국지적 (localist)	투스카니(이탈리아)	탐페레(덴마크)	도호쿠(일본)
기업혁신 특징 상호작용적 (interactive)	캘리포니아(미국)	바덴-뷔르템베르그 (독일)	퀘벡(캐나다)
세계적 (globalized)	온타리오, 캘리포니아, 브라반트	North Rhine-Westphalia	Midi-Pyrenees 싱가포르

<출처> Cooke(1998) 표를 인용한 문미성(2000)의 표를 재인용.

02 정부 혁신의 국내사례와 해외사례

■ 국내사례(광주·전남 혁신도시와 강원 원주 혁신도시)

- 국내 혁신도시의 특징
 - 공공기관의 지방 이전을 계기로 하여 산·학·연·관이 협력하는 미래형 도시
 - 각 지역의 시도별 지역산업과 연계된 도시별 테마를 설정하여 개발
- 혁신도시 클러스터 현황

[표] 광주·전남 공동혁신도시 클러스터 현황

업종구분	이전 공공기관명
에너지	한국전력공사, 한전KPS(주), 한전KDN(주), 한국전력거래소
농생명	한국농어촌공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농촌경제연구원, 농식품공무원교육원, 농림수산물기술기획평가원
정보통신	우정사업정보센터, 한국인터넷진흥원, 국립전파연구원, 한국방송통신전파진흥원
문화예술	한국문화예술위원회, 한국콘텐츠진흥원, 사립학교교직원연금공단

<출처> 광주·전남 공동혁신도시 빛가람 홈페이지

[표] 강원 원주 혁신도시 클러스터 현황

업종구분	이전 공공기관명
건강생명	국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 한국보훈복지의료공단, 대한적십자사
자원개발	대한석탄공사, 한국광해관리공단
공공서비스	도로교통공단, 한국지방행정연구원, 국립과학수사연구원, 산림항공본부
관광문화	한국관광공사, 국립공원관리공단

<출처> 이소영 (2020), 「지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축 방안」을 재인용

- 혁신도시의 종합적인 평가와 의문점
 - 산업 클러스터의 형성과 공공기관 이전을 통한 지역 내 인구이동, 일자리 창출 등은 비교적 효과적으로 수행
 - 다만, 산·학·연의 연계와 각 혁신도시의 혁신 주체들의 상호작용에 대한 구체적인 현황 자료 미흡
 - 혁신 주체 간의 상호작용이 파악되지 않으면 혁신이 이루어지고 있다고 볼 수 없음
 - 혁신 주체들의 상호 협력, 효과적인 지원체계, 장기적인 성과 평가에 대한 고려가 필요
 - 혁신 주체들은 대부분 제도적인 영역에 맞춰 사업을 수행하는 수동적인 태도를 보임
 - 이러한 제도적인 영역에 대한 의지는 수동적인 태도를 지속해서 재생산하게 됨
 - 혁신 체제는 장기적인 과제로 봐야 하지만, 단기적인 성과로 대부분의 평가가 이뤄지기 때문에 이는 지역혁신체제를 원활하게 수행하고 있다는 것을 추적하기 어렵게 만들

■ 해외사례(원헨 바이오 클러스터)

- 원헨 지역혁신체제의 일반적인 특징
 - 독일은 연방 행정 시스템을 통한 16개의 주가 중앙 정부와 권력 분배를 통해 분권화된 의사 결정을 촉진
 - 16개의 주는 상당한 수준의 행정 자치권을 누리며, 자체적으로 법률을 제정하고 교육, 문화, 치안 등 다양한 분야를 규제하고 세금을 징수할 수 있는 권한을 가짐
- 원헨 바이오 클러스터와 BioM
 - BioM은 원헨 생명공학 클러스터를 관리하고 개발하는 조직으로 원헨의 생명공학 및 제약 회사에 서비스 제공
 - 원헨은 과학, 기술 단지, 대학 등의 다양한 기관이 밀접하게 위치하여 클러스터 내의 기업 및 연구기관 간의 협력 강조
 - 생명공학 부문 내의 협업을 고려할 때 BioM에서 클러스터에 본사를 둔 기업과 연구기관 간의 협업에 협조
- 원헨 사례를 통해 고양시가 얻어야 할 교훈
 - 원헨의 지역혁신체제는 탈중앙화된 협력과 자발적인 협업에 크게 의존하고 있음
 - 이는 지역 내의 기업, 대학, 연구기관, 기타 이해관계자 간의 활발한 협업을 촉진하고 장려해야 한다는 것을 보여줌

03 고양특례시 기업유치 정책 사례

■ 고양시특례시 기업유치 핵심 사업 변화

- 민선 6기 통일한국 실리콘밸리 프로젝트
 - 민간, 공공, 산학연의 협력 시스템을 구축하고 맞춤형 투자 유치, 청년창업과 스타트업 지원 기반 조성, 사업별 연계를 위한 마스터플랜 수립, 지속 가능한 스마트시티 환경을 구축하는 사업
- 민선 7기 to-city 고양이노베이션 허브
 - 고양일산테크노밸리, 경기고양영상밸리, CJ라이브시티, 킨텍스 제3전시장, 장항공공주택지구, GTX역, IP융복합 콘텐츠 클러스터를 통합하는 것이 주요 목표
- 민선 8기 국가첨단전략산업과 바이오·정밀의료 클러스터 조성
 - 중앙정부의 국가첨단전략산업에 '바이오' 분야가 신규로 지정된 추세를 반영하여, 일산테크노밸리에 특화단지 조성

[그림] 민선 8기 바이오 정밀의료 클러스터 조성을 위한 과정

바이오 정밀의료 클러스터 조성을 위한 업무 협약식



MIT 로버트 랭거 교수 자문 당시 사진



04 기업유치 혁신방안

■ 공직 개방의 확대

- 민선 8기 핵심 공약; 경제자유구역 지정과 바이오·정밀의료 클러스터 조성
 - 업무의 난이도와 정책의 중요성을 고려하여 7급 부팀장 직급까지가 아닌 5급 과장급으로 공직개방을 확대
 - 7급 부팀장이 기업유치와 관련한 전문성을 발휘하는 데에는 구조적 한계가 있으므로 외부 전문가가 기업유치에 관한 충분한 권한을 행사할 수 있도록 직급을 상향
 - 이들이 기업유치 업무 이외에 경제자유구역, 바이오·정밀의료 클러스터 구축 업무를 총괄적으로 책임지며 혁신을 유도

■ 효과적인 기업유치 거버넌스 구축

- 공직 개방 확대와 더불어 기업유치, 바이오·정밀의료 클러스터, 국가첨단전략산업과 관련된 다양한 이해당사자(관내 대형병원, 관내 대학, 관내 기업)들이 참여하는 효과적인 기업유치 거버넌스를 구축하고 지속 가능한 운영 필요
 - 시와 대형병원 간의 상설 협력체계 구축
 - 시청 공무원들의 보직 이동으로 인한 기업유치와 클러스터 조성 업무의 연속성에 대한 문제 해결
 - 이러한 문제는 고양시정연구원, 산업진흥원 전문가들의 참여를 통해 업무의 연속성 확보
 - 6개의 병원과 1개의 대학이 가지고 있는 네트워크를 활용하여 전문적이고 다양한 바이오·의료 관련 기업 접촉 및 활용

안지호 자족경제연구실 연구위원 (ajh@goyang.re.kr, 031-8073-8352)

이소창 자족경제연구실 연구보조원 (leesochang@goyang.re.kr, 031-8073-8316)