



인천발전연구원  
Incheon Development Institute

www.idi.re.kr



# 지역혁신을 위한 인천시 행정의 과제와 추진방안

이 용 식

## 인천발전연구원

### 연혁

- 1995. 4. 12 : 인천21세기연구센터 설립 및 운영조례 제정
- 1995. 8. 18 : 초대 최기선 이사장 취임
- 1996. 3. 20 : 초대 김학준 원장 취임
- 1996. 4. 23 : 개원
- 1996. 12. 17 : 제2대 김인철 원장 취임
- 1997. 1. 17 : 명칭변경 (인천21세기연구센터 인천발전연구원)
- 1997. 12. 5 : 제3대 이철규 원장 취임 (제4대 : 1998. 6. 17)
- 2000. 1. 18 : 제5대 홍 철 원장 취임
- 2000. 8. 4 : 제6대 이인석 원장 취임
- 2002. 7. 2 : 제2대 안상수 이사장 취임
- 2003. 8. 4 : 제7대 이인석 원장 취임

### 설립 목적

인천광역시의 시정전반에 관한 각종 과제를 현실적이며, 체계적으로 연구·조사·분석하여 지역현안에 대한 다양한 정책대안을 개발함으로써 지역단위의 독자적인 정책의 개발 및 수립에 기여한다.

### 주요 기능

- 시정전반에 관한 중장기개발계획 및 주요현안 사항에 대한 조사·연구
- 지방행정제도개선, 지방재정확충 및 주요정책 과제에 대한 조사·연구
- 행정기관·정부투자기관 및 민간단체 등으로부터의 각종 의뢰 연구과제의 수행
- 지역의 각종 경제 및 사회지표의 수립
- 지방행정에 관련된 각종 국내외 정보·자료의 수집, 관리와 출판·배포
- 국내외 연구기관과의 교류·협력 및 국제연구분야 비교 검토
- 한중교류센터로서의 역할수행



인천발전연구원  
Incheon Development Institute



# 지역혁신을 위한 인천시 행정의 과제와 추진방안

이 용 식

---

---

연구진

연구책임

● 이용식 / 도시정책연구실 선임연구위원

---

---

## 서 문

참여정부는 지방 분권화와 국가 균형발전을 함께 도모하면서 이를 위한 핵심 전략으로 지역혁신을 통한 지역 및 국가발전 방안을 추진하고 있습니다. 이러한 추진 전략에 대해 그 이론적·실천적 측면에서 전문가들 간 이론이 없는 것은 아니지만, 지역 중심 또는 지역 주도의 분권적 국가발전 전략이 필요하다는 점에는 대체로 공감하는 분위기가 할 수 있을 것입니다.

지역혁신을 위해서는 자기 지역의 혁신역량에 대한 검토 및 평가를 바탕으로 지역발전 전략을 짜는 것이 중요합니다. 그리고 그것이 곧 국가의 균형발전을 결과할 수 있을 것이란 게 중앙정부의 기대이기도 합니다. 따라서 우선 지역은 소분야에 걸쳐 '지역혁신'적 관점에서 자기 지역의 조건과 환경을 검토하고 주체적 능력을 확인한 후, 이를 바탕으로 지역의 산업정책 및 종합적 발전전략을 세워 나가야 할 것입니다.

인천은 지역혁신에 비교적 긍정적인 주·객관적 조건을 갖춘 도시라 할 수 있습니다. 도시 성격 자체가 다양성·개방성을 그 특징으로 하고 있고, 시민사회도 비교적 역동적이라 할 수 있습니다. 이는 인천이 항구도시로서 제조업 중심의 산업도시로 성장했기 때문에 사람들의 들락거림도 많고 물류의 움직임도 많았기 때문일 것입니다. 이러한 도시 성격은 지금까지는 도시발전에 부정적인 요인으로 작용하기도 했지만, 이제 인천의 지정학적 위상과 역할이 강조되면서 긍정적인 조건으로 바뀌고 있다고 할 수 있을 것입니다.

이러한 환경변화와 주체적 역량을 바탕으로 올바른 지역혁신적 발전방략을 세우고 이를 실천하기 위해서는 행정의 역량과 대응이 무엇보다 중요합니다. 행정은 자체혁신을 바탕으로 경쟁력을 키우고 지역혁신을 확실히 추진해서 새로운 차원의 지역발전과 국가발전을 선도해야 할 것입니다.

모쪼록 이 연구가 이러한 방안의 마련과 추진에 이론적·실천적 양 측면에서 기여하길 바라며, 조사 및 연구 작업에 도움을 아끼지 않은 시청 혁신분권담당관실 공무원 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다.

2004. 12.

인천발전연구원장 이인석

# 목 차

제1장 연구 배경 및 방법 .....	3
제1절 연구배경 .....	3
제2절 연구방법 .....	5
제2장 지역혁신에 관한 일반적 접근 및 한계 .....	9
제1절 지역혁신이론 및 일반적 접근 .....	9
1. 지역혁신과 균형발전 .....	10
2. 지역혁신과 행정개혁 .....	13
제2절 지역혁신 일반이론 적용의 한계 .....	19
1. 이론적 未熟 및 실천적 誤解 .....	19
2. 지역성 不在 및 현실성 缺如 .....	23
3. 종합적·과학적 이해의 不足 .....	25
제3장 지역혁신을 위한 인천시 행정의 과제와 방안 .....	29
제1절 ‘仁川’ 지역혁신의 주요변수 .....	30
1. 행정의 생산성 .....	32
2. 시민사회의 건강성·역동성 .....	34
3. 기업의 활성화 .....	36
4. 각 주체간 올바른 관계 및 경쟁력 .....	37

제2절 인천시 ‘革新’ 행정의 주요과제와 추진방안 .....	38
1. 실질적·창의적 혁신프로그램 수립 및 추진 .....	39
2. 자체 전문성 및 생산성 확보 .....	41
3. 지역내 소통의 효율성 및 자율성·책임성 강화 .....	46
4. 시민사회의 참여 및 역동성 유지 .....	47
5. 혁신분권담당관실의 창의적·효율적 업무 추진 .....	52
6. 경제자유구역의 효율적 관리 및 추진 .....	58
제4장 요약 및 정책적 함의 .....	63
참고자료 .....	67

# 제1장 연구 배경 및 방법

---

제1절 연구배경

제2절 연구방법



# 제1장 연구 배경 및 방법

## 제1절 연구배경

2003년 시작된 새 정부(참여정부)는 분권과 혁신을 핵심 국정과제로 하는 정부운영계획을 발표하였고, 이에 따른 개혁 및 개선 방안을 마련해서 의욕적으로 추진하고 있다. 이에 대해 일정한 저항이 없는 것은 아니지만, 지방 및 국민의 관심과 노력을 촉발시켜 정책의 추동력을 확보키 위해 ‘참여’를 통한 국가 및 지역의 개혁과 개선을 추진하고 있다. 특히 지방에 대해서는 분권을 제도개선의 적극적 수단으로, 그리고 지역혁신을 분권에 따른 지방정부의 자율성 확보와 책임성 부여의 일환으로 추진하고 있기도 하다.

참여정부는 그간의 중앙권력에 의한 정책결정 및 국가자원의 정치권력적 배분이 국가전체의 효율성과 생산성을 떨어뜨리고 새로운 차원에서의 보다 성숙한 발전을 저해하고 있다고 판단하고 있다. ‘국민소득 2만 달러 시대’를 열자는 캐치프레이즈를 내건 참여정부는 이를 돌파하기 위해서는 분권을 통한 정책 및 자원의 지방이양을 추진함과 동시에, 각 지방은 지역이 처한 여건과 환경을 활용하고 잠재적 발전가능성을 ‘지역혁신’을 통해 이루어내야 한다는 과제를 부여하였다.

분권과 혁신에 대한 이러한 접근과 논거는 결국 지역혁신이 완전히 새로운 것이 아니라 지금까지 잘못된 관점과 정치적 이해관계로 이루어진 정책 및 제도적 관행을 고쳐나간다는 것에 다름 아니라는 것을 의미하는 것이다. 그간 정치권력에 의해 독점 또는 관행적으로 이루어진 정책결정과 국가자원의 배분이 결과한 폐해를 깊이 인식하고, 의사결정을 합리적으로 규율함과 동시에 지방의 책임 하에 자기 지역에 맞는 발전모델을 구상해야 한다는 것을 표명한 것이기 때문이다.

따라서 지역혁신이라 함은 국가권력과 지방분권의 제자리 찾기, 즉 정상에의 회복을 의미하는 것이고 이는 사회 각 분야, 지방 각 영역에서의 건강성 및 건전성의 확보와 그 궤를 같이하는 것이다. 지역혁신은 결국 지역이 각자 제 자리를 찾는 과

정, 그래서 지역의 각 주체들이 각자 위치에서 제 역할을 할 수 있게 하는 것이라 할 수 있다. 당연히 이는 지역사회 여러 분야에서 비효율적·낭비적 요소를 제거하는 것이고, 그러므로 지역혁신은 종합적·일반적·보편적 접근을 통해 이루어진다고 할 수 있을 것이다.

연구자는 바로 이러한 관점에서 현재 지역혁신의 이름으로 진행되고 있는 여러 정책과 행태에 한계와 문제가 있다고 보고 있다. 일률적으로 물리적·산업적 측면만을 주로 강조하는 이론 및 현실화 작업도 그렇고, 전혀 혁신적이지 않은 방식으로 진행되고 있는 일부 지역의 지역혁신체계 구축과 그 행태도 당초의 목적과 의도와는 거리가 있다는 입장이다. 지역혁신이 결국 정상으로의 회복, 지역사회 건강성·건전성의 확보를 의미하는 것이라면 종합적인 차원에서의 접근, 지역차원에서 자기 지역의 여건을 충실히 반영한 지역 고유의 추진 방안의 모색 등이 필요한 것이기 때문이다.

또한 혁신과 분권, 균형이 혼재되어 사용되면서 이론적·실천적 양 측면에서 지역혁신의 의미가 퇴색되고 보다 효과적 정책수단을 탐색하는 데 장애가 되고 있다고 보고 있다. 이러한 이론적·정책적 혼란은 결국 지역을 위해 실시한다는, 그래서 결과적으로 국가 전체의 경쟁력을 강화시킬 것이란 기대와 목표가 지역 간 이해의 충돌로 귀착될 수도 있다는 우려에도 공감하게 한다.

이 연구는 이러한 문제의식 아래, 인천의 지역혁신을 추진하는 데 인천의 지방행정이 담당해야 할 몫과 책임, 그 과제를 정리해보고, 이를 효과적으로 추진하기 위한 방안을 모색해 보기 위한 것이다. 지역혁신이란 이름으로 논의되고 있는 여러 정책수단과 지역에서의 실천들을 비판적으로 검토하고, 지역의 실정과 환경에 맞는 지역혁신 전략을 탐색하는 데 조금이나마 도움이 되었으면 하는 바람에서다.

따라서 이 연구는 당연히 '인천'이란 구체적 지역을 두고 지역혁신을 위한 지방행정의 역할과 한계, 과제와 추진방안을 정리해 보기 위한 것이다. 그러나 분권과 혁신에 관한 여러 논거와 관점은 여러 근본적 측면에서 일반적인 지역이나 지방행정이 공통적으로 당면하고 있는 것이므로 상당부분 일반화해서 논의할 필요성도 있을 것이다.

그리하여 이 연구에서는 우선 지역혁신에 관한 일반적 이론 및 접근방식을 살펴 보고 그것이 현실에 적용되었을 경우 내포할 수 있는 지역적·현실적 한계를 지적하고자 한다. 이어서 지역혁신 추진 현황 및 전략과 이에 따른 문제점을 검토하고 이를 바탕으로 지역혁신을 위한 인천시 행정의 추진과제와 방안들을 정리해 보고자 한다.

## 제2절 연구방법

이 연구는 문헌연구를 기본으로 한다. 관련 내용 및 주장에 대한 조사 및 연구 자료를 최대한 취합·분석해서, 연구 취지에 맞게 정리하고 개선방안으로의 적용 가능성을 검토한다. 우선 문헌연구를 통해 연구자의 이해를 객관화하고 그간의 연구 결과들을 종합적으로 검토한 후, 연구자의 문제의식에 기초해서 이론과 현황을 정리한다.

이와 함께 실증적인 자료와 의견을 모으기 위해 관계자 및 전문가 면담과 다수가 참여하는 간담회 등을 병행 추진한다. 관계 공무원들과의 개별 및 집단 면담을 통해 현실적 과제와 대안을 도출하도록 하고, 다수가 함께 참여하는 토론회를 열어, 연구 과제 및 대안의 현실화 가능성을 검토하고, 그 결과를 보고서 작성에 반영토록 한다.

## 제2장 지역혁신에 관한 일반적 접근 및 한계

---

- 제1절 지역혁신이론 및 일반적 접근
- 제2절 지역혁신 일반이론 적용의 한계



## 제2장 지역혁신에 관한 일반적 접근 및 한계

### 제1절 지역혁신이론 및 일반적 접근

지역혁신에 대한 이론이나 논의들은 여러 가지 내용들이 혼재된 상태로 제시되고 있다. 지역혁신론 또는 지역혁신체계론 등으로 불리는 것이 그나마 나름의 정연한 체계와 구성을 가지고 있다고 볼 수 있는데, 주로 지역의 산업경제정책 측면에 초점을 두고, 신지역주의에 바탕을 둔 신산업지구에 대한 논의와 함께 언급된다. 또한 지역혁신에 대한 이러한 이론적 접근은 보통 클러스터에 대한 논의와 함께 사용되는데, 클러스터 가운데서도 혁신을 강조한다는 입장에서 이를 혁신클러스터라 규정하기도 한다.

지역혁신에 대한 이론은 이와 다른 차원에서 규정되기도 한다. ‘지역’, ‘혁신’, 이 두 단어에 천착해서 넓은 편차를 가지고 이해되고 해석되고 있는 것이다. 이는 지역 주도의 혁신적 접근을 통한 지역발전 전략을 취해야 한다는 현실 정책적 요구에 부응하거나 이를 합리화하기 위한 수단으로 사용되면서 지역혁신을 ‘매우’ 강조하는 경향을 보이고 있다. 그러다 보니, 자기 지역 또는 정권의 요구나 정책적 필요성에 의해 지역혁신에 대한 이론 또는 논의들이 제각각의 형태와 내용으로 포장되는 경우가 생겨난다.

이처럼 넓은 편차를 가지고 지역혁신에 대한 논의들이 개진되고 있는 이유는 이 이론 또는 접근이 가진 현실적 유용성을 증명하는 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 그것이 정교한 이론적 체계에 근거한 것이 아니라는 사실을 보여주는 것이기도 하다. 즉, 이 이론 또는 논의는 현실적 요구나 정책적 필요성에 의해 해석될 소지가 많이 있는, 그래서 ‘혁신적’ 이론으로 발전하는데 근본적인 한계가 있거나, 아니면 그렇게 되기 위해서는 여러 측면에서의 경험과 사례의 축적이 더 필요하다는 것을 나타내는 것이다.

여기서는 이러한 근본적 한계를 가지고 있는 지역혁신이론 및 이에 바탕을 둔

일반적 접근에 대해 간략히 검토해 보고자 한다. 우선 '혁신'과 '지역'에 초점을 두고 지역혁신에 관한 여러 개념과 논의들을 살펴 본 후, 참여정부가 추진하고 있는 이에 지역혁신발전 전략 및 추진 방안 등을 이론적 관점에서 정리해 본다. 그런데 여기서 특히 지역혁신을 '균형발전'과 '행정개혁'과의 관련 속에서 규명하려는 것은 현재의 지역혁신에 대한 접근과 정책적 해석이 이 관점에서 주로 논의되고 있기 때문이다.

## 1. 지역혁신과 균형발전

일반적으로 혁신이란 업무과정이나 산출, 행태, 프로그램, 기술 등의 측면에서 바람직한 상태를 도입하는 과정 및 그 결과를 지칭하는 것으로서, 개념적으로 새로움(new)과 현실적 적용, 효과 등 세가지 요소를 내포하는 개념이라 얘기된다. 이와 관련해서 슈페터는 혁신을 창안, 혁신, 확산이란 3단계로 나누고 각각을 이렇게 정의했다. ; ①'창안'은 새로운 변화의 착상으로 개발뿐만 아니라 모방도 중요하다. 모방과 벤치마킹을 통해 비용절감, 위험부담의 감소, 정당화를 도모하는 과정이다. ②'혁신'은 새롭게 발견된 요소나 과정을 경제적으로 적용하고 활용하는 단계에 해당된다. ③'확산'은 시간의 흐름과 더불어 사회구성원 사이에 혁신이 전파되는 단계라 할 수 있다(이종수, 2004).

이러한 혁신적 접근의 유용성에 더해 사회정책적 필요성이 대두되면서 지역혁신에 대한 관심이 커졌다. 즉, 지역을 중심으로 지역이 가진 내외 여건을 충실히 활용하는 사회경제정책의 의미가 부각되고 산업정책에 이를 적극적으로 활용해야 한다는 주장과 논거가 나름의 설득력을 얻으면서, 지역혁신 또는 지역혁신적 발전 전략에 대한 관심이 커졌던 것이다.

우리나라의 경우에는 그간의 물량 중심의 국가주도 경제발전이 한계에 다다르면서 분권화를 동반한 지역의 혁신적 역량 강화가 주목을 받기 시작했고, 그러면서 이들이 주도하는 지역개발 및 국가발전에 대한 이론적·실천적 의미를 새롭게 해석

하는 분위기가 만들어졌다.

즉, 세계화와 지식기반시대로의 전환에 따라 국가단위보다는 지역단위의 경쟁력이 크게 강조되면서 산·학·연·관의 네트워크를 통한 지역혁신체계 모델을 개발하고 이를 확산시켜 나가는 것이 중요한 국가적 과제로 대두되었던 것이다. 이는 국가균형발전을 위해서는 지방 스스로가 발전할 수 있도록 지역내 산·학·연·관의 각 활동주체들이 혁신의 성격과 중요성에 대한 인식을 같이하고 지역내 혁신분위기를 창출할 수 있는 지역혁신체계를 갖추는 것이 중요하다는 인식에 따른 것이다.

지역혁신체계는 이처럼 현 정부의 주요정책에서 중요한 의미를 가지고 있는 만큼 법률적 기반을 마련한 가운데 추진되고 있다. 2004년 1월 지역혁신을 위한 국가균형발전특별법이 제정·공포되었고, 4월 1일부터 동 법 시행령이 확정 공포되었다.

이 법 및 시행령에 따르면 지역혁신관련 계획 수립 및 집행체계는 중앙정부의 경우에는 국가균형발전위원회(법 21조)와 그 산하에 국가균형발전기획단을 구성하도록 되어 있고(법 25조 1항), 산업자원부에는 국가균형발전지원단을 그리고 여타 중앙행정기관에는 국가균형발전지원팀을 설치하여 관련 계획의 집행기구 기능을 담당하도록 하고 있다(법 25조 2항). 또 지방에 대해서는 지역혁신 관련 계획의 심의기구로서 광역 시·도에 지역혁신협의회와 그 사무기구를 둘 수 있는 것으로 규정하고 있다. 즉 동법 26조에 의하면 지역혁신발전계획 및 지역의 국가균형발전의 중요사항을 심의하기 위해 시·도 지역혁신협의회를 두도록 하고 있다. 아울러 광역 시·도의 경우 2 이상의 시·도지사가 상호 협력하여 2 이상의 관할구역을 대상으로 공동으로 지역혁신협의회를 구성할 수 있도록 규정하고 있다(법 26조 7항)

그리고 지역혁신협의회는 기본적으로 광역 시·도 단위로 구성하는 것을 전제로 하고 있으나, 그 하부 단위에서도 법 27조 및 시행령 33조에 의하면 시·군·구 지역혁신협의회를 구성하도록 규정하고 있다. 또한 시행령 제 32조에는 동 협의회 위원은 대학, 기업체, 지방자치단체, 지방의회, 공공기관, 비영리민간단체 등이 추천하는 자 중에서 시·도지사가 위촉하며 60인 이내로 구성하도록 하고 규정하고, 시·도 협의회의 업무를 처리하기 위해 사무기구를 설치할 수 있도록 하고 있다. 다만, 2 이상의 시·도지사가 공동으로 시·도 협의회를 운영하는 경우에는 100인 이내의 위원으로 구성할 수 있도록 하고 있다(김종웅, 2004).

지역혁신적 발전전략이란 바로 이러한 지역혁신체계의 구축을 통해 지역의 산업경제정책을 효율적으로 추진해서 지역산업의 경쟁력을 한 차원 높인다는 것을 의미한다. 즉, 대학, 기업, 연구소, 지방자치단체 등 지역 내의 혁신주체들 간의 활발한 상호협력과 공동학습을 통하여 지역의 산업생산체계, 과학기술체계, 기업지원체계를 효율적으로 접합시키고 인력양성, 정보·통신 등 혁신기반을 확충하기 위한 노력을 기울여서 지역을 경쟁력 있는 산업지구로 만든다는 것이다.

그리고 이러한 지역개발 전략은 지역적 차원에서 산업고도화와 경쟁력 강화를 실현시키고 결과적으로 각 지역이 고루 발전하게 되는 국가균형발전을 이루게 된다는 것이다.

이를 위해 우리 정부가 추진하고 있는 핵심 전략은 지역혁신체계의 구축과 산업클러스터 개발이라 할 수 있다. 광역 시·도 수준에서 지역혁신체계를 구축하여 지역산업 육성정책의 추진을 위한 가버넌스 체계로 삼고, 각 지역에 혁신적 클러스터를 개발하여 지역산업의 경쟁력을 고도화하겠다는 것이다. 이를 바탕으로 국가적인 경제성장을 도모하고 지역간 경제력의 불균형을 완화해 간다는 구상이다(권오혁a, 2004).

지역혁신체계의 구축과 관련하여 정부는 지역혁신발전5개년계획의 수립, 지역혁신협의회 구성, 지방대학혁신역량 강화, 혁신형 신도시(행정타운) 개발 등의 주요 시책을 대부분 광역 시·도가 주도해서 시행토록 하고 있다. 정부는 또 지역별 혁신적 클러스터를 개발하기 위해 광역 시·도가 지역전략산업을 선정하여 관련 산업을 유치·집적하고 관련 분야의 교육, R&D활동을 연계시키도록 하였으며, 지역특화발전특구를 지정하여 이곳이 규제를 완화하여 지역발전을 도모하기로 하였다.

정부는 또 7개 산업단지과 연구단지를 실리콘밸리와 같은 혁신적 클러스터로 육성하기 위해 혁신클러스터로 지정하였고, 기업 주도로 새로운 제조·서비스 도시를 건설하기 위해 기업도시 개발사업을 추진하고 있다. 또, 인천, 부산·진해, 광양 등에 경제자유구역을 지정한 바, 이러한 경제특구 개발사업도 클러스터 조성의 일환이라고 할 수 있다.

○ 참여정부의 주요 지역산업육성정책과 균형발전방안

주요 시책	내용	진행상황
행정타운 (혁신형 신도시)	공공기관 이전을 위해 도시 근교에 소규모 신도시 건설	공공기관별 이전 지역 선정중
혁신클러스터	산업단지를 실리콘밸리와 같은 혁신적인 환경으로 전환하는 계획	7개 시범단지 지정 및 시행중
기업도시	기업주도로 새로운 제조·서비스 도시 건설	2-3개 기업도시 선정 추진 중
경제자유구역	국제적 비즈니스 및 산업도시 건설	인천, 부산-진해, 광양 등 3곳에서 진행 중
지역전략산업	16개 시도별 전략산업을 선정해 육성	2004년 초에 각 자치단체별로 4개씩 선정
지역특화발전특구	규제완화로 지역발전 도모	10개 선정 작업 중, 2004년 11월 본신청 마감

\*권오혁(2004a), p.2.

지역혁신 추진과 관련하여 인천시도 제1차지역혁신발전5개년계획을 수립하고 추진전략을 마련하였다. 이에 따르면, 인천의 지역혁신발전 추진전략은 ①산학연 네트워크 지원기관 육성 등의 혁신 네트워크 구축, 대학·연구소 육성 및 민·관 혁신역량 강화 등 혁신주체별 역량 강화와 혁신기반 구축, ②신산업과 전통제조업간의 유기적인 접목, 지식의 창출·활용·유통의 활성화 도모 및 기업경영환경 개선을 통해 인천지역 내 산업의 구조고도화 추구, ③동북아 경제성장을 선도할 수 있는 전략산업 육성 등이다.

## 2. 지역혁신과 행정개혁

지역혁신과 균형발전만이 아니라 내실 있는 분권화를 위해서도 행정부문의 생산성과 경쟁력을 확보하는 것이 긴요하다는 판단아래 정부는 행정개혁 및 자치단

체 혁신을 추진하고 있다. 특히 지역혁신적 발전전략의 수립 및 그 효율적 추진을 위해서는 공공부문의 개혁과 혁신이 결정적으로 중요하다는 인식아래 행정의 변화를 강력히 요구하고 있는 것이다.

참여정부는 행정환경은 크게 변해서 행정의 효과적 대응이 필요한데 우리 행정은 이에 따르지 못하고 있다고 보고 있다. 즉, 국가균형발전에 대한 패러다임이 변하고 있고, 시민사회, 정책, 사회환경 등에서 큰 변화를 겪고 있으며 그에 따라 새로운 차원의 대응을 요구하고 있지만 행정은 여전히 6,70년대 패러다임을 유지하고 있다는 것이다.

○ 국가균형발전 패러다임의 변화

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
발전목표	·총량적 성장 ·효율성 추구 ·국가발전	·삶의 질 향상 ·균형과 효율/발전 동시 추구 ·지역발전을 통한 국가발전
지역의 성격	·이중적 구분 ·발전지역과 저발전지역 ·공간적 차별성/획일성 ·지역의 국지성	·다면적 구분 ·지역구조의 다양성 ·공간적 정체성/복합성 ·지역의 광역화
추진주체	·중앙부처 중심(중앙의존형) ·하향적 집권화 ·지역이기주의 조정 곤란	·지방중심(지방자립형) ·상향적 분권화 ·지역간 상호의존/협력 촉진
지원방식 및 효과	·지원주체별 부분적·산발적 분산지원 ·중복투자로 시너지효과 미비	·지원주체간 협력에 바탕해 종합적·체계적·입체적 지원 ·지역별 특성화발전으로 효과 극대화
발전전략 및 지원이념	·자본, 물질 중심 ·제조업 중심 ·대기업 중심 ·정치성 강조(균등분배원칙)	·정보/기술, 문화중심 ·서비스 및 부문간 연계 ·대기업-중소기업간 협력 ·권역간 균형, 권역내 효율

\*국가균형발전위원회(2003), 발표자료.

○ 행정환경의 변화와 그 대응방향

○ 시민사회의 변화

변화의 내용	대응방향
• 권리의식 및 참여욕구 증대	• 참여 확대 • 질 높은 서비스 창출
• 각종 자원의 동원능력 향상	• 시민사회와의 협치기제 강화

○ 정책의 변화

변화의 내용	대응방향
• 정책 수요의 대량화	• 높은 생산성
• 정책 내용의 다양화	• 폭 넓은 수비범위
• 정책구조의 복잡화	• 수평적 협력체계
• 신속성·전문성	• 빠른 의사 결정, 높은 전문성

○ 사회환경의 변화

변화의 내용	대응방향
• 지식정보화	• 지식기반관리의 강화 • 네트워크 조직 구축
• 세계화	• Global Standard에의 정합성 • 사회 각 부분의 역량 제고
• 지방화	• 지방자치(지방분권)의 발전 • 국가 균형개발 촉진

\*정부혁신지방분권위원회(2003a), 발표자료.

○ 우리 행정의 현주소(전반적으로 60~70년대 국가주도의 패러다임을 유지)

정부주도형 정부-시민사회 관계 정립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여 및 협치기제의 취약</li> <li>• 시민사회의 자기책임적·자기정화적인 자율성장을 제약</li> <li>• 행정감시기능 취약으로 부패발생의 소지 내재</li> </ul>
정책관리에 수직적·부처중심 체계를 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처할거주의로 수평적 협력체계 취약</li> <li>• 부처 중심의 정책추진으로 정책의 통합성 미약</li> <li>• 부처 내에서도 수직적 조직체계로 운영 및 부서 간 정책협조 미흡</li> </ul>
폐쇄적인 조직 및 인력관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자기혁신을 위한 노력과 실험정신 부족</li> <li>• 개방성 부족으로 공직사회의 전문성 확보 곤란</li> </ul>
'분권과 자율'에 반하는 행정운영 방식과 개혁기반 취약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의사 결정구조의 하향성으로 창의력 발휘 부족</li> <li>• 권한의 집중으로 자율성과 책임성 확보 곤란</li> </ul>

\*정부혁신지방분권위원회(2003a), 발표자료.

이러한 문제의식 아래 행정개혁 및 자치단체 혁신을 위해서 정부는 자치단체의 중점 혁신과제와 행정개혁 주요 추진과제를 선정하였고, 이에 따른 행정개혁 10대 아젠다와 30개 세부과제를 제시하였다.

○ 자치단체 중점 혁신과제 발굴

인사·조직혁신 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공정하고 투명하지 못한 인사관행·제도 타파</li> <li>• 비효율적·목적달성·시스템부실 조직의 혁신 등</li> </ul>
업무process 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불필요·낭비·중복되는 일 버리기</li> <li>• 목적달성·행정품질 저하요인 제거 등</li> </ul>
행정조직문화(행태) 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불합리한 관행·제도 등 제거</li> <li>• 효율적이고 능률적인 행정조직문화 정착 분위기 조성</li> <li>• 수평적이고 학습하는 열린조직문화 조성 등</li> </ul>
고객서비스 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고객인 주인이 불편을 느끼는 각종 민원·제도 개선</li> </ul>
홍보·혁신마인드 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주인의 알 권리 충족을 위한 혁신사례의 홍보·공유</li> <li>• 혁신 저해요인의 제거 및 혁신마인드 공유 등</li> </ul>
자체 업무(시책)의 획기적 개선 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단위업무별 문제점 등 엄정한 자체진단 실시 및 개선·혁신</li> </ul>

\*정부혁신지방분권위원회(2004b), 발표자료.

○ 행정개혁 주요추진과제

<i>역량있는 행정</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정환경변화에 유연하고 탄력적으로 대응할 수 있는 행정시스템 구축</li> <li>○ 정부기능을 횡적으로 연계하는 정책 및 프로세스 중심의 수평적 조정 체계 구축</li> <li>○ 하부조직에 자율성과 책임성을 부여하는 분권형 조직설계</li> <li>○ 공직사회의 형식주의 철폐, 불필요한 기능폐지 등을 위한 상시적 부처 자율 진단체제 구축</li> <li>○ 정책/주요사업에 대한 상시적 평가가 이루어질 수 있는 평가인프라구축</li> <li>○ 적발위주의 감사에서 대안을 제시하는 감사로 전환하는 한국적 성과감사제도 구축</li> <li>○ 위기를 진단하고 대처하는 위기관리 능력의 배양과 부처간 협조체계를 극대화하는 위기관리시스템 제도화</li> <li>○ 유능한 인재의 발굴·영양·육성을 위한 새로운 인적관리체계 모색</li> </ul>
<i>봉사하는 행정</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정편의 위주에서 국민편의 위주로 서비스 전달체계 개선</li> <li>○ 행정 수혜로부터 소외된 계층에 대한 행정서비스 공급의 형평성 제고</li> <li>○ 고객중심서비스 마인드확산을 위한 부처별 '서비스스탠다드 운동' 전개</li> <li>○ 국민과 기업의 입장에서 불합리한 민원제도 개선</li> </ul>
<i>열린 행정</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정기관 보유 정보에 대한 공개 확대</li> <li>○ 정보 이용방법을 다양화하여 정보접근성 강화</li> <li>○ 국민의 다양한 의견을 반영하기 위한 국민제안 활성화</li> </ul>
<i>함께하는 행정</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시민사회의 성장·지원을 위한 법과 제도의 개선으로 참여 기반확대</li> <li>○ 잘못된 행정에 대한 시민사회의 모니터링 강화</li> <li>○ 행정의 도우미 역할을 수행하는 자원봉사 활동 적극 지원</li> </ul>
<i>깨끗한 행정</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공직사회에 불평과 불만요인이 되고 있는 권위주의적 행정문화 청산</li> <li>○ 공직사회내 부패·부조리 유발요인 제거</li> <li>○ 공직사회의 자정력을 키워 나갈 수 있도록 윤리강령 운영 내실화</li> <li>○ 책임있는 행정, 공정한 행정을 위한 재량행위 기준과 원칙 설정</li> </ul>

\*행정자치부·정부혁신지방분권위원회(2003), 발표자료.

정부는 행정개혁 및 자치단체 혁신을 위한 이러한 노력이 점차 효과를 발휘하고 있다고 보고 있다. 중앙정부는 “정부혁신 추진체계를 구축하고 기존 시스템을 분석하여 성공사례를 만들어 가고 있는 단계”라고 자평하고 있고, 지방자치단체에도 일정한 혁신 효과가 드러나고 있다는 것이다.

지방자치단체의 경우는 혁신분권담당기구가 설치되었고, 자치단체 혁신분권담당관 워크숍(04, 7.) 250개 지자체 혁신분권담당관 참석한 특강 및 혁신방안 토의 등을 개최해서 효과적인 추진을 위한 기반을 마련하였다고 자평하고 있다.

○ 행정개혁 10대 아젠다 및 30개 세부과제

아젠다(10)	세부과제(30)	주관부처	관련부처
성과중심의 행정시스템 구축	평가 인프라 구축	혁신위원회	감사원, 국무조정실 등
	통합적 성과관리체제 구축	혁신위원회	행자부, 기획예산처 등
	BPR을 통한 일하는 방식 개선	행정자치부	각 부처
	유연하고 탄력적인 조직문화 조성	행정자치부	각 부처
정부기능과 조직의 재설계	정부조직 재설계	혁신위원회	행자부
	수평적 정책조정체계 강화	국무조정실	행자부
	위기관리시스템 제도화	행정자치부	NSC 등
	분권형 조직설계	행정자치부	각 부처
행정서비스 전달체계 개선	서비스 스탠다드 추진	혁신위원회	행자부, 각 부처
	사회적 약자에 대한 서비스형평성 제고	혁신위원회	복지부, 각 부처
	일선기관 서비스 공급역량 제고	행정자치부	각 부처
	행정서비스 민간위탁 제도개선	행정자치부	각 부처
고객지향적 민원제도 개선	소외민원 처리제도 개선	고충처리위	행자부, 각 부처
	전국적 민원연계시스템 구축	혁신위원회	고충위, 각 부처
행정의 개방성 강화	행정정보 공개확대 및 접근성 제고	행정자치부	각 부처
	정책실명제 및 주요사안 기록의무화	행정자치부	각 부처
행정행위의 투명성 제고	인터넷 민원서비스 확대	행정자치부	각 부처
	행정절차의 투명성 강화	행정자치부	각 부처
	재량행위의 투명화	법제처	각 부처
시민사회와 협치 강화	정책공동체 활성화	혁신위원회	각 부처
	전문 옴부즈맨 제도 도입	고충처리위	각 부처
	시민평가단(People's Survey) 도입	혁신위원회	각 부처
공익활동 적극 지원	자원활동 인프라 구축	행정자치부	각 부처
	시민단체 활동여건 개선	행정자치부	각 부처
공직부패에 대한 체계적 대응	부조리 유발 제도·규제 개선	부패방지위	각 부처
	분야별 반부패대책 마련	부패방지위	각 부처
	감찰 기관간 견제와 균형	혁신위원회	행자부, 감사원, 검찰, 경찰
공직 윤리의식 함양	행동강령 내실화	부패방지위	각 부처
	공직자 윤리제도 개선	행정자치부	부방위, 각부처
	권위주의 행정문화 청산	혁신위원회	각 부처

\*행정자치부·정부혁신지방분권위원회(2003), 발표자료.

## 제2절 지역혁신 일반이론 적용의 한계

지역혁신이 가진 여러 긍정적 의미와 내용에도 불구하고 현재 우리나라 현실에서 추진되고 있는 지역혁신을 위한 제반 노력과 정책, 그리고 그 결과는 그다지 긍정적으로 받아들여지지 않는다. 이는 지역혁신이 가진 여러 측면의 긍정적 당위성에도 불구하고 현실 여건 및 환경에 대한 깊은 이해의 부족, 이론이 가진 한계, 종합적 판단의 미숙 등에 기인해서 나타난 부정적 결과라 판단된다.

왜 이러한 결과가 드러나고 있는 것일까? 연구자는 그 이유를 이론적 미숙과 정책수단에 대한 오해, 그리고 지역성 부족, 현실성 결여, 종합적이고도 과학적인 이해의 부족 등에서 찾는다. 이러한 측면에서 드러나고 있는 한계가 지역혁신 본연의 목적과 이를 달성하기 위한 여러 수단의 선택을 잘못된 방향으로 이끌고 있다고 보고 있는 것이다.

그리하여 여기서는 지역혁신에 관한 여러 논의와 일반적 이론을 지역의 구체적 현실에 적용함에 있어 현재 드러나고 있다고 판단되는 한계와 문제점을 '인천지역'이란 시각에서 지적해 보기로 한다.

(이는 더욱 다양한 비판과 검토가 있으나, 인천이란 구체적 지역에서 지역혁신을 통해 경제산업정책 및 지역개발정책을 모색할 때 드러나는 문제점과 한계 위주로 검토한다는 것을 의미한다.)

### 1. 이론적 未熟 및 실천적 誤解

넓게 보면 지역혁신에 대한 관심은 지역에서의 혁신 필요성에서 비롯된 것이다. 보다 넓은 의미의 혁신(innovation)이 개혁과 더불어 근원적 측면에서의 여러 변화를 수반하기 위한 것이라 한다면, 또한 이를 행정 측면에 한정한다면 행정개혁 등 행정의 제도개선의 필요성과 당위성에서 출발했다면, 지역혁신의 필요성은 보다 현

실적이고도 구체적인 측면에서 제기된 것이다. 지역에 대한 관심과 고려가 큰 유인이 되고 있다는 것이다.

현실적 의미를 토대로 논의하자면, 지역혁신은 ‘혁신을 지역에서 어떻게 적용할 것인가’라는 현실 제도개선에 대한 문제의식에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 지역혁신체계론이나 클러스터이론 등 지역혁신과 함께 거론되고 있는 이론들이 없는 것은 아니지만, 이와는 별도로 ‘혁신적 방략을 통해 지역발전을 추진하고 이를 통해 국가발전을 도모한다’는 것이 그 핵심적 의미이기 때문이다.

그런데 현재 주로 논의되고 있는 지역혁신 일반론을 보면, 이론 자체만이 아니라 이를 현실에 적용하는데 있어서 여러 측면에서 미숙함이 발견된다. 또한 이를 현실에 적용하고자 하는 데 있어서도 일정한 한계와 오해가 드러난다. 지역혁신 본래의 의미나 목적과는 달리 지나치게 이기적으로 해석하거나 개발독재 방식의 추진 전략을 그대로 추동해서 전혀 혁신적이지 않은 행태와 방식으로 지역혁신을 모색하는 듯한 모습을 보이고 있는 것이다.

첫째, 지역혁신론 또는 지역혁신체계론 자체가 여러 측면에서 미숙함을 보이고 있고, 동시에 일반적으로 언급되고 있는 지역혁신이란 개념과 혼동되어 사용되면서 정책수단으로서의 한계를 보이고 있다. 지역혁신체계론은 신지역주의를 바탕으로 산업경제정책에서 한창 성가를 올리고 있는 ‘지역(region)’, ‘혁신(innovation)’, ‘체계(system/network)’란 주요 개념들을 모두 포함하고 있다. 이는 이 이론이 여러 측면에서 인용될 수 있는 넓은 활용도를 갖는다는 것을 의미하지만, 바로 그 점이 구체성과 적실성의 부족이란 한계와 단점을 나타낸다고 볼 수 있다.

주요한 개념들을 함께 엮어 지역산업정책의 주요 수단으로 얘기되고는 있지만, 구체적인 내용을 보면 매우 추상적인 구조와 내용을 드러내고 있는 것이다. 자연이 분야의 학자들 간에도 그 해석과 적용에 차이가 있음을 알 수 있다. 가령, 지역혁신론 골격의 중심 축인 지역혁신체계의 구축과 혁신클러스터 형성 간에는 어떠한 인과관계가 있는 것인지 즉, 지역혁신체계가 있어야 혁신클러스터가 완성되는 것인지, 아니면 그 반대인지가 명확하지 않고, 혁신체계의 구체적 내용이 무엇인지 등에 대해 확실한 답변을 내놓고 있지 못하다.

이를 주장하는 대부분의 학자들이 지역혁신체계의 중요성을 주장하고 있지만 지역혁신체계가 혁신클러스터를 형성하는 데 결정적인 역할을 했다는 실증사례를 제시하지 못하고 있다. 또 근본적으로 혁신역량을 확보하고 있지 못한 지역에서는 어떠한 형식과 내용으로 지역혁신체계를 구축해야 하는 지에 대해서도 설명이 없어서, 전체적으로는 추상적이고 평균적인 논리의 나열이 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다(권오혁b, 2004).

지역혁신론 또는 지역혁신체계론에 비해 '지역혁신'은 지역의 구체적 현실과 그 부정적 여러 내용에 대한 반성, 지역의 비합리적 행태와 비효율성의 개선에 대한 관심에서 비롯된 것이다. 여기에 참여정부의 분권화가 로드맵에 따라 하나씩 현실에 적용되면서, 지역의 책임과 자율성을 묻는 우리 사회의 분위기와도 관련이 깊다. 분권화를 통한 지역중심의 산업경제 전략을 추진하면서 지역의 의미가 부각되고 있지만, 지역은 아직 여러 측면에서 한계를 보이고 있고, 따라서 지역혁신을 통해, 지역에서의 혁신적 분위기 진작을 통해 지역의 혁신역량을 제고 또는 결집시키고 이를 통해 지역발전을 도모하자는 것이다. 그러므로 지역혁신에는 다양한 내용이 포함될 수밖에 없고 지역에 따라 상이한 내용을 담을 수도 있으며, 여기에 지역산업정책의 내용도 포괄해서 제시할 수 있을 것이다.

이러한 뜻을 갖는 지역혁신체계론과 지역혁신이 현실에서는 혼재되어 사용되면서 지방정부는 혼동스런 정책수단을 마구 동원하는 상황이다. 지역의 혁신담당자들은 자신들이 지금 하려고 하는 일이 지역혁신을 위해 추진하는 것인지, 아니면 지역혁신론에 입각해서 혁신체계와 혁신클러스터를 조성하기 위한 것인지 등을 확실하게 정리하지 못하고 있다.

둘째, '지역혁신'이 국가의 '균형발전'이란 정책적 목표와 혼재되어 사용되거나 그 정책적 목표와 동일시하면서 정책수단을 동원하다 보니 정책의 효과가 반감되는 결과를 낳고 있다. 엄정하게 얘기하면 지역혁신은 지역혁신이고 균형발전은 균형발전이다. 전혀 다른 내용을 가지고 있고, 그래서 정책목표와 이를 위한 정책수단과 재원의 동원도 다른 방식으로 실천되어야 하는 것이다.

지역혁신 전략이란 지역의 산업정책이나 경제개발을 지역의 혁신적 역량을 결집

해서 추진한다는 것이고, 국가의 균형발전이란 국가발전과 국가경쟁력 확보를 위해 각 지역을 고루 균형 있게 발전시킨다는 전략이다. 거칠게 표현하면 지역혁신 전략은 불균형 성장전략에 가깝고, 균형발전 전략은 균형성장 전략에 닿아 있다. 양 개념은 이처럼 상이한 것이다.

따라서 지역혁신을 통한 국가발전은 혁신역량과 잠재력을 가진 지역에 국가가 비중 있는 관심을 가지고 재원을 집중시킴으로써 이들 지역 또는 지구가 결과적으로 국가의 발전을 선도하게 되는 것이다. 이에 반해 균형발전정책은 국가발전의 모형에서 규범적인 측면을 강조한, 정책결정자의 '균형'이란 규범적 의지가 반영된 전략으로서 국가 전체가 고루 경쟁력을 가질 수 있게끔 정책을 추진한다는 것이다.

그러므로 지역혁신이 분권화와 동시에 지역이 각자 책임 아래 지역발전을 도모한다는 차원에서는 이해가 가는 개념이지만, 규범적 성격을 갖는, 그래서 가치판단이 깊이 개입할 수밖에 없는 '균형발전'과 섞여서 이해되는 것은 문제가 아닐 수 없다. 이렇게 되면, 중앙집권적 개발방식의 또 하나의 변형된 지역개발 방식으로 전략할 수도 있는 위험을 내포하게 된다. 지역혁신체계와 혁신클러스터를 통해 지역의 성장잠재력을 극대화하고 해당 지역이 국가발전을 이끌어가는 이른바 '지역혁신' 발전전략이 성공하기 위해서는 국가가 재원을 고루 안분해서 각기 지역이 성장의 동력을 갖게 한다는 균형발전적 시각에서 벗어나야 하기 때문이다.

따라서 지금처럼 중앙정부가 광역 시·도에 혁신협의회라는 지역혁신체계를 구성하게 하고 4개의 혁신클러스터를 지정해서 지역의 산업성장을 통해 국가의 '균형'적 성장발전을 도모하겠다는 것은 오도된 정책 사례에 속한다. 이렇게 해서는 즉, 혁신전략과 균형전략을 혼동시켜 마치 서로의 장점만을 취하겠다는 발상은 정책결정자의 규범적인 기대에서 나온 것이지 과학적 정책원리에 따라 논리적으로 정책 성과를 구하려는 객관적 인식에서 비롯된 것이 아니다.

셋째, 지역혁신이 마치 '傳家의 寶刀'처럼 휘둘러지고 있는 현장에서는 올바른 의미의 지역혁신을 도모하기 힘들다는 점을 지적할 수 있다. 이 과정에서 지역혁신이란 이름아래 개별 지역이 중앙으로부터 보다 많은 경제적 수혜를 받으려는 태도를 경쟁적으로 보이게 되면 지역혁신론의 한계는 더욱 명백해진다. 이러한 우려는 지

역혁신이 국가균형발전과 혼재되어 추진되는 것보다도 일맥상통하는 것이지만, 전국적 구도에서 추진되는 지역혁신은 한계를 가질 수밖에 없다는 사실을 보여주는 것이기도 하다.

지역혁신은 지역발전 나아가 국가의 효율적 발전을 도모케 할 수 있는 하나의 과정일 뿐이지 이것이 지역과 국가의 모든 문제를 해결해 줄 것 같은 만능 수단은 될 수 없다. 지역혁신이 최종 결과일 수는 없고 따라서 유동적인 개념이라 간주하는 것이 더 그 본질적 뜻에 맞는다는 것은 바로 이러한 이유에서다.

넷째, 앞서 잠시 지적했던 것처럼 지역혁신이 또 하나의 중앙집권식 개발모형의 성격을 갖게 될 수 있는 잠재된 위험성을 회피해야 한다. 지역혁신을 통한 지역발전 전에 대한 접근이 또 하나의 하향식 지역개발모델이 되어서 안된다는 것은 자명하다. 그러나 현실에서 기획되고 추진되고 있는 방식을 보고 있노라면 이러한 구태의 연한 방식의 재연이란 인상을 지울 수 없다.

## 2. 지역성不在 및 현실성 缺如

지역혁신은 정확히 '지역'에 뿌리를 두고 그 지역의 발전을 도모하기 위한 혁신적 전략이다. 그러나 지금 논의되고 있고, 또 일부 실천되고 있는 지역혁신에 관한 논거와 실천은 지역성이 배제되었다는 인상을 갖게 한다. 지역혁신에 대한 일반적 이론이 가지고 있는 또 하나의 한계는 현실성이 떨어진 가운데 진행되고 있다는 사실이다. 구체적 지역현실에 대한 깊이 있는 성찰과 검토가 전제되어야만 지역혁신을 제대로 추진할 수 있을 것인데, 현실은 그렇지 못하기 때문이다.

첫째, 현재 운위되고 있는 한국사회에서의 지역혁신론은 너무 일반적이고 추상적인 논의에 함몰되어 있다는 인상을 받는다. 한마디로 지역혁신에서 '지역'이 빠져 있는 느낌을 주고 있는 것이다. 현재 이루어지고 있는 지역혁신에 대한 논의는 지극히 일반적이어서 각각의 지역에서 현재 진행되고 있는 지역혁신 논의를 한국의 어느 지역에 적용해도 무리가 없는 것 같은 느낌을 준다. 즉, 지금의 지역혁신 논

의에는 지역성이 빠져 있거나 지극히 희석되어 나타나고 있는 것이다. 개별 지역이 자기 지역의 입장에서 차별성 있는, 그래서 독특한 개성과 경쟁력 있는 지역혁신 방안과 전략을 고민해야 하나, 현실은 그렇지 못하다.

둘째, 지금의 지역혁신론에는 지역의 잠재력과 장점에 대한 '지역' 입장에서의 검토와 평가가 누락되어 있다. 이러한 한계는 수십 년에 걸친 공고한 중앙집권이 결과한 것이기도 하지만, 그간의 집권적 개발모델에 대해 반성하고 그것이 가진 현실적 한계를 극복하면서 보다 합리적인 지역의 발전방안을 모색하고자 하는 '혁신'적 노력이 부족한 데 주로 기인하는 것이다. 지역 스스로 자신의 지역에 대한 잠재력과 역량, 그리고 단점을 점검하는 것이 반드시 필요한 일이나 현실은 그렇지 않게 진행되고 있다. 다시 말하지만, 지역혁신을 논의하기 위해서는 우선 지역이 가진 환경과 여건에 대한 진지한 검토와 평가가 있어야 하고, 동시에 그간의 지역발전 모델에 대한 지역차원에서의 반성도 필요하다.

셋째, 현재의 지역혁신 방식은 현실 여건에 대한 진지한 고민과 대안의 마련 없이, 또 하나의 중앙집권적 하향식(top-down) 방식의 일환으로 추진되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 지역의 현실에 대한 검토와 지역적 접근을 통한 지역발전의 도모라는 원칙적 방식을 취하지 않고, 일정한 모델을 개별 지역에 모두 적용하려는 방식을 가지고 추진하다보니 구체성과 지역성이 떨어질 수밖에 없는 것이다.

넷째, 혁신자원의 한계에 대한 진지한 고민과 검토가 부족한 점이 지역혁신론의 현실성을 저하시키는 원인이 되고 있다. 일반화의 위험성을 무릅쓰고 얘기하자면, 현재 지역에는 지역혁신을 쉽게 운위할만한 인적·물적 자원이 절대적으로 부족하다고 할 수 있다. 이는 오랜 세월 중앙집권적 정치권력이 결과한 현상이지만, 현실에선 이를 해결할 방안이 만만치 않다는 데 문제의 심각성이 있다. 현재의 형편으로는 일부 지역의 경우 지역혁신체제의 구축을 통한 지역혁신의 도모가 거의 불가능한 지경이라 할 수도 있다. 바로 이러한 현실적 여건과 토대에 대한 구체적 검토가 부족하다보니, 지역혁신을 통한 지역발전의 도모라는 애초의 목적이 흐려질 수밖에 없는 것이다.

### 3. 종합적·과학적 이해의不足

지역혁신을 통한 지역발전의 도모는 과학적 현실 인식을 토대로 종합적 견지에서 추진되어야 할 것이다. 혁신 자체가 여러 요소들을 동시에 검토하고 이를 제대로 조합하는 가운데 추진해야만 일정한 성과를 거둘 수 있는 만큼, 지역혁신은 지역에 대한 종합적 이해와 과학적 판단을 전제로 한다. 그러나 현실에서 전개되고 있는 지역혁신을 위한 논의와 그 추진주체의 구성 및 혁신체제의 구축 등은 이러한 입장이 관철되고 있지 못하고 있음을 보여주고 있다.

첫째, 지역혁신에 대한 종합적 이해와 접근의 부족을 지적할 수 있다. 지역의 장점과 여건에 대한 과학적 판단을 전제로 자기 지역에 맞는 혁신모델을 개발, 추진해야 할 지역혁신의 추진은 따라서 지역에 대한 광범위한 이해와 종합적인 판단을 절실히 필요로 한다. 연구자가 보기에 인천과 같은 대도시의 경우 지역혁신에 절대적으로 필요한 핵심개념(key-words)은 '다양성', '역동성', '자율성', 그리고 '책임성' 등이다. 지역시민사회는 다양하게 구조화되어 있으면서 역동적인 모습을 보여야 하고, 지방행정을 비롯한 지역의 주체들은 책임성을 전제로 한 자율성을 확보하고 있어야만 한다. 그러나 이러한 현실 인식은 현재 추진되고 있는 지역혁신 논의에서 찾아보기 힘들다.

둘째, 지역차원의 낭비적·비효율적 요소를 제거해야 한다는 근본적 현실 인식이 부족하다는 점을 지적할 수 있다. 혁신을 지역에서 실천하고자 하는 것은 무엇보다도 먼저 지역에서의 인적·물적 낭비구조를 타파해야 한다는 것을 의미하는 것이다. 지방행정이 지역개발 및 혁신의 이름으로 지출하고 있는 관련 자원배분을 교정하는 것도 여기에 포함된다. 이를 위해서는 지방행정에서의 비효율적·낭비적 요인을 검토, 제거하고 새롭게 효율적인 행정을 추진하려는 노력이 우선되어야 하나, 현실에서는 기계적·피상적으로 지역혁신을 추진하려는 분위기만 눈에 띈 뿐이다.

셋째, 일부 지역에서 나타나고 있는 부정적 현상이긴 하지만 지역혁신 추진주체(지역혁신협의회 또는 지역혁신연구회)에 포함되고자 하는 지역사회의 집착과 이로

인한 이기심의 표출이 올바른 의미의 지역혁신을 가로막고 있기도 하다. 앞서 강조한 바와 같이, 지역혁신은 그간의 중앙집권적 지역 및 국가개발 방식에 대한 반성과 극복을 전제로 한다.

따라서 지역혁신체계의 구축을 통한 혁신주체의 구성은 기존의 지역인사들의 형식적 참여로 이루어져선 안된다. 과학적·객관적으로 현실을 인식하고 지역을 논리적으로 이해할 수 있는 사람들이 머리를 맞대고 그간의 관행과 행태, 개발모형을 성찰적으로 검토하면서 창의적으로 지역발전을 모색할 수 있는 인사들로 구성되어야 한다. 단순히 이론으로 무장한 전문가 집단으로 구성되어서도 안되고, 개발프로젝트 수주를 통한 개인 이익 확보의 수단으로 이를 활용하려는 욕심을 보이고 있는 사람들의 참여는 더더욱 조심해야 한다.

그러나 지역혁신체계의 구축은 현실에서는 이러한 진지한 고민 없이 형식적인 틀을 갖추는 것으로 시작된 곳이 적지 않다. '지역' '혁신'적이지 않은 사람들이 지역혁신체계의 구조에 다수 포함되어 있어서는 지역을 혁신적으로 발전시킬 수 있는 아이디어나 정책을 생산해 낼 수 없음은 물론 혁신적인 실천도 기대할 수 없을 것이다.

○ 現지역혁신체계의 문제점

본래의 지역혁신체계의 개념은 산업 뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화부문을 모두 포함하는 광의의 개념으로 이해되고 있는 데 반해 현재 국가균형발전위원회 소관업무를 산업자원부가 지원하고 있어 자칫 산업기술혁신에만 편중될 수 있다는 비판이 제기되고 있다.
구성에 있어서 전문성 보다는 정치적 배려가 강하게 작용해 자칫하면 개혁성(改革性)과는 거리가 먼 인사로 지역혁신협의회가 구성되어 관련 자문기관으로 전락할 위험성이 상존하고 있다.
지역혁신체계는 산·학·연·관과의 긴밀한 네트워크의 구축을 통해 「자립형 지방화」의 길을 모색하고 있으나 아직도 일부 도시지역을 제외하고는 이러한 지식인프라가 극히 취약하여 오히려 지역간 불균형만 심화시킬 수 있다는 비판이 제기될 수 있다.

\*이종열·박광국(2003), p.14, 발췌정리.

## 제3장 지역혁신을 위한 인천시 행정의 과제와 방안

---

제1절 ‘仁川’ 지역혁신의 주요변수

제2절 인천시 ‘革新’ 행정의 주요과제와 추진방안



### 제3장 지역혁신을 위한 인천시 행정의 과제와 방안

이 연구과제의 주된 관심과 초점은 인천이란 구체적이고도 특정된 지역에서 ‘지역혁신’을 통해 어떻게 지역발전을 도모할 수 있는가 하는 것이다. 다시 말하면, 지역혁신론 또는 지역혁신체계론에서 논의되고 있는 지역의 산업경제정책의 일환으로 클러스터 성장을 통해 지역산업의 경쟁력을 확보하기 위한 방안의 모색에 한정하지 않고, 이를 포함해서 보다 포괄적으로 도시성장과 지역발전을 위해 어떻게 지역혁신을 추진할 것인가 하는 것을 탐색하자는 것이다. 그리고 이를 위해 ‘인천시’의 ‘행정’이 어떠한 역할을 어떻게 효과적으로 수행해야 하는가 하는 것을 규명해보자는 것이다.

이를 다시 강조하는 이유는 앞서 지적한 바와 같이, 지역혁신과 지역혁신론(또는 지역혁신체계론)이 혼용되면서 지역의 역할에 대한 본질이 흐려지고 있다는 우려가 있기 때문인 것이다. 지방정부가 중앙정부의 지원을 받아 지역산업정책을 추진하는 것이 비효율적이거나 효과가 없다는 것은 아니지만, 근본적으로 지역의 경제는 ‘기업’ 층의 고려에서 비롯된 것이므로 지방정부의 시장 또는 경제에의 개입은 한계가 있을 수밖에 없고, 따라서 산업경제 정책의 일환으로만 지역혁신을 접근해서는 그 효과를 기대할 수 없다는 것이다. 경제 영역에 대한 적극적인 개입은 (국가도 그러한데) 지방자치단체의 능력과 위상을 보건데 지방자치단체가 수행하기에는 과분한 과업에 속한다고 볼 수 있다.

따라서 행정의 관심은 지역의 혁신적 발전을 도모하는 데 유리한 환경과 여건을 조성하고, 지역을 구성하는 다양한 주체들이 혁신적으로 지역발전을 고민하고 창의적으로 아이디어와 정책을 제시할 수 있도록 하는데 두어져야 할 것이다. 이는 지역의 각 구성원들이 각자 제 역할을 효율적·생산적으로 수행해서 지역 전체가 경쟁력을 갖게 하기 위해 행정이 해야 할 역할과 과제를 검토해야 한다는 것을 의미하는 것이다.

## 제1절 ‘仁川’ 지역혁신의 주요변수

앞서 강조한 바와 같이, 지역혁신의 개념이나 내용 자체가 특별한 내용을 갖는 것은 아니다. 말 그대로 지역을 올바른 방향, 생산적인 방향으로 변화시키거나, 아니면 그 결과로서 그런 방향의 변화를 통해 지역발전을 도모하자는 것이기 때문이다. 크게 보아서 지역혁신은 지역이 가진 잠재력과 장점을 살려, 주변 환경 및 여건에 부합하는 경쟁력 있는 지역을 만드는 일이라 할 수 있다. 따라서 지역혁신이라 해서 특별히 혁신적인 내용이나 형식을 담고 있다고 할 수는 없다. 그렇다면 이즈음 지역혁신이 각광을 받고 있는 이유는 무엇일까?

연구자는 그 이유를 일차적으로는 이제는 지방정부가 주도적으로 지역 및 도시 발전을 이끌어야 하고 그것이 곧 국가발전을 결과한다는 점, 그리고 이러한 분권적 발전 전략이 보다 효율적이라는 점, 이를 위해서는 이제 지역의 비효율적·낭비적 구조를 혁파해야 한다는 점에서 찾는다. (지역개발 전문가들은 이러한 입장에서의 ‘지역’과 ‘혁신’을 강조하는 산업정책에 대한 접근을 신지역주의라 부르기도 한다.)

우리는 최근 수십 년 사이에 지역을 혁신적으로 바꾼 도시 및 지역발전 사례를 알고 있다. 이들 지역은 새로운 사고와 개념, 그리고 이것들이 합쳐져 고안된 새로운 개발방식을 가지고 자기 지역의 발전 모델을 새롭게 구상했다. 자기 지역의 장점과 여건을 창의적으로 해석해서 기업들에 유리한 환경을 조성, 선도기업을 중심으로 전후방 연계 효과가 높은 기업들이 다수 모여 혁신적인 기업집단을 이루게 한 경우도 있고, 산업화 시대의 기능을 끝내고 사양화 길로 접어든 지역을 독창적인 아이디어와 개발방식을 통해 새롭게 경쟁력 있는 지역으로 만든 사례도 있다.

이들 혁신적 개발 사례들에는 새로운 차원의 획기적 발전을 이끌었던 뛰어난 리더들이 있었고, 이들의 리더십 아래 창조적 방식으로 지역발전을 추진할 수 있었다. 시장(mayor) 또는 주지사(governor)로서 훌륭한 리더십을 발휘했던 이들 지역혁신의 선도자들은 창의적이고도 독창적인 아이디어와 개념을 가지고 자기 지역의 장점과 한계를 활용, 새로운 차원의 지역발전 모델을 완성하였다. 이들 도시 또는

지역은 한때 융성했었으나 이후 쇠락한 곳도 있고, 황무지와 같은 지역을 새로운 도시로 변모시킨 경우도 있었다.

이러한 경험과 역사적 사례를 검토하고 과학적으로 분석해서 시사점을 찾아 이를 지역발전의 새로운 모델로 제시하고자 하는 것이 지역혁신(regional innovation)을 통한 개발모델이라 할 수 있다. 지역혁신을 통해 전략산업분야의 선도기업과 이를 따르는 관련 기업들이 효과적으로 연계해서 뛰어난 경쟁력을 갖는 기업군을 자기 지역에 유치 또는 입지하게 하는 것이 혁신적 클러스터 이론이고, 지역혁신을 통한 지역발전을 위해 지역 내 리더들과 경제주체, 시민사회 및 행정, 전문가들 간의 역할과 상호관계의 의미와 중요성에 주목해서 나온 것이 지역혁신체계(regional innovation system) 이론이라 할 수 있다. (물론 이러한 이론과 접근에 대해 이견이 있기도 하고, 핵심적 내용이 불명확하다는 이유로 그 가치에 대해 큰 평가를 내리고 있지 않은 학자들도 있다. 그러나 넓게 보아 혁신적 사고를 가지고 새롭게 지역 개발과 지역의 산업정책을 모색하는 것의 의미에 동의한다면, 전문가들의 이러한 평가와 이견에 함몰될 필요는 없다고 본다.)

따라서 연구자는 지역혁신의 핵심은 지역혁신 주체들의 과학적 문제의식과 창의적 태도, 그리고 종합적인 접근이란 점을 강조하고자 한다. 지역에 대한 과학적·객관적 인식을 전제로 창조적으로 지역발전을 모색하는 것이 다름 아닌 지역혁신의 본래의 뜻이라 보기 때문이다. 연구자는 이런 다소 추상적이고 거친 주장의 근거를 그간의 획기적 도시발전 및 산업발전의 사례에서 직접 확인할 수 있다고 본다.

그렇다면 인천의 지역혁신은 어떠한 내용을 가지고 어떠한 형식으로 추진되어야 효율적으로 이루어질 수 있을 것인가? 지역혁신을 도모하고자 하는 지역의 리더들은 어떠한 사고와 전략을 가지고 지역혁신을 이끌어야 할 것인가? 어느 누가 나서서 어떠한 방식의 네트워크를 통해 어떻게 효과적으로 상호 소통해야 할 것인가?

이하에서는 바로 이러한 관점에서, 그리고 거시적 관점과 과제로서는 ‘인천’의 지역혁신론의 탐색을 염두에 두면서, 인천이 지역혁신을 통해 지역발전을 도모하기 위해 필요한 요소와 분야를 정리해보고자 한다. 즉, 인천에서 지역혁신을 도모하려면 무엇부터 고려해서 그 방안을 모색할 것인가 하는 점을 규명해 보고, 이를 바탕으로 인천의 지역혁신을 위한 인천시 행정의 과제들을 차례로 검토·정리해 보고자

한다.

(이러한 입장을 전제로 한 아래 내용에 대해 연구자는 몇몇 관련 전문가 및 공무원들에게 비판적 의견을 구해 보았다. 관점과 이론의 추상성과 포괄성에 대해 우려하는 사람도 일부 있었지만, 대체로는 이러한 방식을 지속적으로 규명해볼 필요가 있다는 의견이었다.)

## 1. 행정의 생산성

지역혁신을 도모하고 이를 통해 새로운 차원의 지역발전을 모색하기 위해서는 공공분야의 주체인 공무원(행정), 사회의 주체인 시민(시민사회), 그리고 시장의 주체인 기업인(기업) 등 이들 3者の 적극적 노력과 이해, 그리고 상호 협력적 관계의 정립이 기본이다. 각자 자기의 영역에서 경쟁력을 갖추고 합리성을 저해하지 않으면서 자기 이익을 관철하기 위해 헌신하는 자세가 필요한 것이다. 동시에 상호 협력의 필요성을 전제로 효율적 관계를 맺어 이를 지역의 경쟁력과 산업기술적 우위성을 결과할 수 있도록 해야 한다.

그리하여 최종적으로는 지역에서 생산하는 상품이나 서비스, 기타 거래 가능한 산출물들이 상업적 또는 산업적 이윤과 부가가치를 경쟁력 있게 창출할 수 있어야 하고, 이는 다시 합리적 사회관계를 통해 지역사회 전체에 효율적, 형평적으로 배분될 수 있어야 한다.

인천의 경우 이러한 과정에서 핵심적, 주도적 역할을 해야 하는 것이 바로 행정 분야라 할 수 있다. 다른 대도시의 경우에도 지역혁신을 위해서는 행정의 역할과 기능이 매우 중요하다고 할 수 있겠지만 대규모 지역개발 프로젝트를 앞두고 있는 인천은 더욱 그렇다. 인천은 현재 그 중요성과 위상이 격상하고 있는 한반도의 중심도시라 할 수 있다. 동북아 비즈니스 중심을 지향하고 있는 한국의 향후 개발 비전에서 인천의 비중이 커지고 있고, 對중국 및 對북한과의 경제적 관계에 있어서도 인천의 역할이 기대되고 있다.

동북아 허브 공항을 지향하고 있는 인천국제공항이 개항하면서 기대 이상으로 운영되고 있고 향후 항공 수요 및 기능 확대를 예상, 확장을 추진하고 있으며, 본래의 항만도 기능이 확대되고 있다. 인천항은 앞으로의 항만수요의 증가 및 질적 변화에 대비하고 이전 내항이 되어버린 기존 항만의 한계가 가시화하고 있다고 판단, 외곽에 새로운 외항을 확충하고 있다. 또 인천을 출발하거나 인천을 통과하는 고속도로가 다수 연계되어 있어 인천이 한반도의 중심 도시로서 공항과 항만을 효율적으로 연결하여 국제적인 물류도시로서 성장할 가능성을 충분히 가지고 있다고 판단하고 있다.

중앙정부에 의한 인천경제자유구역의 지정은 바로 이러한 인천의 지정학적 위상과 주변 사회경제적 환경의 변화, 그리고 인천의 가능성과 인프라를 고려한 중장기 정책의 결과라 할 수 있다. 송도와 청라매립지, 영종·용유도 일대로 정해진 인천경제자유구역은 향후 한반도 및 통일 후 한국의 발전을 가능할 수 있는 중요한 거점이 될 것이란 판단에서 결정된 것이기 때문이다.

인천의 지역혁신은 바로 이러한 객관적 상황에 대한 종합적·현실적 인식을 전제로 해야 한다. 그리고 이는 행정의 역할이 매우 중요하고 때론 결정적이란 사실을 말하는 것이다. 인천경제자유구역의 성공 및 효율적 관리, 향후의 확대 전략은 인천시 행정의 역량이 결정적으로 좌우하게 될 것이고, 공항과 항만 및 제반 물류시설의 효율적 연계를 통한 물류중심으로서의 발전도 인천시의 역할에 의해 성패 및 그 발전 속도가 결정될 것이다. 동시에 이러한 위상과 역할을 안게 될 인천이란 대도시가 어떠한 내용을 가진 지역으로 성장해야 하는가 하는 것도 인천시 행정의 역량에 의해 좌우될 것이다.

인천의 지역혁신은 바로 이러한 조건과 비전을 가진 도시를 어떠한 방식을 통해, 어떻게 지역내 물적·인적 자원을 효율적으로 동원해서 수행할 것인가 하는 것과 깊이 관련된다. 인천의 객관적 여건과 환경을 고려하고 내적·주체적 가능성과 역량을 검토하면서 창조적으로 도시발전을 모색하고, 그 결과를 정책에 확실히 반영해야 한다.

그리고 이를 위한 핵심은 앞서 강조한 바와 같이, 인천시 행정의 역량, 인천시 행정의 생산성, 더 좁게 얘기하면 인천시 공무원의 전문성에 의해 좌우될 것이다.

인천의 지역혁신을 논의할 때 인천시 행정의 생산성이 결정적으로 중요한 변수가 된다는 것은 바로 이러한 논거에 기인하는 것이다.

○ 인천시 행정역량 저해 요인

<i>非생산적 행정문화</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수동적 접근과 마인드</li> <li>• 비합리적 행태와 상하관계</li> <li>• 미숙한 토론문화와 학습분위기</li> <li>• 경직적 조직운동과 개인적 무력감</li> </ul>
<i>非효율적 행정과정</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비생산적 업무처리</li> <li>• 미흡한 현장행정과 실무행정</li> <li>• 일상적·타성적 사고와 행태</li> </ul>
<i>미숙한 對내·외 관계</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내·외 소통과 교류의 한계</li> <li>• 미숙한 대외관계와 업무처리</li> <li>• 편협한 視覺과 할거주의</li> <li>• 시민사회의 현실과 한계</li> </ul>
<i>非합리적 인사 및 교육훈련</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인사관리의 문제점</li> <li>• 교육훈련의 한계</li> </ul>

\*이용식(2004).

## 2. 시민사회의 건강성·역동성

지역혁신을 통해 도시발전을 추진하기 위해서는 시민들이 적극 나서야 한다. 시민사회가 지역의 문제를 인식하고 있어야 하고, 건전한 비판정신을 매개로 문제점을 지적해야 할 뿐만 아니라, 그 해결을 위해서도 집단적으로 나서야 한다. 공공부문의 역할이 점차 한계에 이르고 있는 만큼 시민사회가 나서 공공의 문제를 해결하기 위한 노력에도 힘을 써야 한다.

가버넌스(governance)나 사회자본(social capital)에 대한 관심, 공동체(communit) 회복에 대한 깊은 이론적·실천적 관심도 이러한 문제의식에서 비롯된 것이다. 그리하여 종합적으로는 시민사회가 역동적인 모습을 보이면서 지역문제의 해결, 지역발전의 동력의 발현에 힘을 보태야 한다. 지역혁신을 위해 시민사회의 건강성

(soundness)과 역동성(dynamics)이 절실한 것은 바로 이러한 포괄적 이유에서다.

인천은 특히 지역 시민사회의 적극적인 참여, 활발한 토론을 필요로 한다. 항구 도시 특유의 개방성과 다양성을 가지고는 있지만, 이를 바탕으로 더욱 더 시민사회의 역동성을 촉발시켜야 한다. 지역문제 및 도시발전, 도시비전 등에 대해 다양한 논의를 개진할 수 있도록 하고 이를 지역언론이 미디어에 담아 건전한 토론을 유도해야 한다.

나아가 시민들이 집단적 또는 개인적으로 지역의 문제에 관심을 가지게 하고 이를 해결하기 위한 시민사회의 동참을 견인해야 한다. 그리하여 종합적으로 인천의 시민사회가 지역 문제의 제기와 대안의 제시, 그 실천적 해결 모색에 활발하게 참여해서 역동적인 모습을 보여주어야 한다. 일본에서 자주 운위되고 있는 民活(民間活力)의 의미 및 중요성도 바로 이러한 점에서 우리와 통한다.

시민사회의 도시행정 및 지역문제에의 적극적인 참여는 행정을 비롯한 공공부문 문제의 해결에 효율성을 보장해서 적은 비용으로 공공서비스를 생산할 수 있게 한다는 점에도 주목해야 한다. 현대사회에 들어와 행정의 손길이 미치지 못하는 영역, 민간의 개입이 더욱 효율적인 생산을 보장하는 영역, 행정과 시민사회가 합심해야만 효과적인 해결을 가능케 하는 영역 등이 더욱 넓어지는 추세여서 시민사회의 역동성은 그 의미가 점차 커진다. 인천은 특히 그 성장 및 팽창 속도가 빠른 도시여서 행정의 손길이 미처 미치지 못하는 분야가 상대적으로 많으므로 시민사회의 참여를 더욱 필요로 한다.

인천의 지역혁신을 위해서는 이러한 일반적 논거에 더해 시민사회의 건강성과 역동성이 더욱 요구된다. 혁신을 위한 기본적인 전제는 참여다. 그런데 행정이나 기업은 자기 본연의 임무거나 자신들의 이익을 위해 혁신적 관계를 통한 참여가 당연하게 이루어지지만, 시민사회는 그렇지 못하다. 드러난 것으로만 보면 지역혁신과 시민사회는 특별한 상관관계를 갖고 있지 않기 때문이다. 그러나 지역혁신을 통한 지역개발이 성공하기 위해서는 지역 내 전문가를 포함한 지역 시민사회의 적극적 참여와 활발한 토론이 절실히 필요하다. 지역혁신을 위해 '창의적' 노력과 생산적 '네트워킹'이 필수 요건이라 한다면 바로 이러한 이유에서다.

○ 인천시민사회의 현황과 한계

시민운동단체	<i>“전문성이 부족하고 시민참여가 미흡하다”</i>	·전문성과 정책생산력이 미흡하다. ·시민대표성이 미흡하고 시민참여가 부족하다. ·시민운동단체간 연대와 협력이 취약하다.
대학	<i>“시민과 지역사회의 요구에 부응하지 못하고 있다”</i>	·양적인 측면에서 대학의 여러 내용이 부족하다. ·대학내·외의 관계가 긍정적이지 않다. ·지역사회에 기여할 수 있는 차별화된 교육계획과 프로그램이 부족하다. ·시민운동을 통한 지역사회에의 참여도 적극적이지 않다.
시민의식	<i>“지역에 대해 관심이 적고 부정적이다”</i>	·시민들은 인천에 대해 매우 부정적이다. ·시민들의 지역문제에 대한 관심도가 높지 않다. ·시민자치의식도 높지 않다.
시민자치활동	<i>“인식과 참여는 높아가나 주민자치와 공동체 구축은 더디다”</i>	·시민자치활동에 적극적으로 나서고 있지 않다. ·주민자치센터는 주민의 자치역량강화와 공동체형성에 크게 기여하고 있지 못하다. ·아파트생활문화운동이 활성화되고 있지 못하다. ·아파트시민학교가 더욱 활성화되어야 한다.
참여역량	<i>“행정·의정참여의 여건은 확대되고 있으나 역량은 부족하다”</i>	·시민사회가 참여하고 있는 각종 위원회가 제 역할을 하고 있지 못하다. ·시민운동단체의 의견이 예산편성에 적극 반영되고 있지 않다고 평가한다. ·인천시 미래발전전략에 시민들의 의견이 제대로 반영되어 있지 않다. ·시민사회가 지방의회의 입법활동에 큰 역할을 하고 있지 못하다.

\*박인규(2003) 내용 요약.

### 3. 기업의 활성화

기업은 보다 많은 이윤을 창출하기 위해선 그 방식이 지역혁신을 통한 것이 아니라 다른 방식을 통한 상관이 없다. 지역혁신을 통한 지역개발 및 도시발전 방식이 지역의 기업들에게 보다 많고 안정적인 이윤을 보장해 줄 가능성이 있다면 기업의

입장에서는 당연히 이를 마다할 이유가 없을 것이다.

그러나 우리가 지역혁신을 논의하면서 기업의 활성화가 매우 중요한 요소라고 하는 까닭은 지역혁신을 통한 성장 및 발전 모델의 최종 결과는 기업의 이윤 창출로 드러나는 것이고 그렇기 때문에 기업이 행정 및 시민사회와의 올바른 관계 정립을 통해 활성화되는 것이 필요하다는 것이다.

지역혁신에 관한 일반적인 이론에서 효율적인 생산 시스템을 가능케 하는 혁신 클러스터 조성과 네트워크를 통한 혁신체제 구축이 핵심적 성패 요인으로 강조되는 것도 이처럼 기업의 중요성을 강조한 것에 다름 아니다. 최종적으로는 기업이 지역혁신을 통해 효율적인 생산시스템을 부여받고, 다양한 인적·물적 지원체계를 통해 원가절감의 효과를 수혜 받아야 할 것이다. 동시에 기업은 효과적인 네트워크에 기반한 혁신시스템을 통해서 자기 기업에 적합한 기술 개발과 제품 생산에 몰두해야 할 것이다. 그리고 이 모든 과정은 지역이 가지고 있는 자원과 여러 조건들을 효율적으로 결합하는 데 성공의 관건이 놓여 있다 할 것이다.

#### 4. 각 주체間 올바른 관계 및 경쟁력

지역혁신을 통한 지역발전의 일차적 관건은 지역의 세 주체인 시민사회, 기업, 행정이 각각 제 자리에서 생산적으로 제 역할을 다하는 것이다. 혁신적 사고와 혁신적 전략을 통해 각각 자체 생산성과 효율성을 높이고, 경쟁력 있는 생산물과 제품의 생산을 통해 이 과정에 참여한 모든 사람들이 충분한 물질적 수혜를 받아야 한다. 이 때 생산물은 물리적인 성격의 제품만이 아니라 추상적 서비스 또는 사회적 가치가 높은 非정형의 서비스도 해당될 것이다.

그런데 이처럼 각 주체들이 효율적으로 생산 및 유통, 분배과정에 참여하기 위해서는 이들이 혁신적 성격의 네트워크로 연결되어 있어야 할 것이다. 행정은 자체 전문성과 생산성을 통해 기업 및 시민사회의 혁신을 추동하고, 시민사회는 건강성과 역동성을 발휘해서 시민들의 참여를 촉발시켜야 할 것이다. 그리고 이 과정에서

는 지역 내 전문가들의 네트워크 참여 및 활동도 매우 중요한 의미를 갖게 된다.

지역사회의 주요 구성원의 하나인 지역 대학도 지역 내 기업과의 효율적인 네트워크를 통해 상호 시너지 효과를 발현할 수 있도록 해야 하고, 시민사회에도 적극 참여해서 시민들의 건전한 비판정신 함양이나 합리적인 대안 제시 활동에 동참해야 한다. 또 지역 언론은 지역의 문제를 건강하게 제기하고 주체들 간 상호 소통을 활성화하고 이를 통해 상대 영역에의 적극적인 참여를 촉발해야 할 것이다. 지역 언론은 지역문제에 대해 합리적인 대안의 마련과 그 실천적 방안의 모색에도 일정한 역할을 할 수 있어야 할 것이다. 이처럼 지역 언론은 각 주체 간 소통 및 네트워크 구축에서도 중요하게 그 역할이 부각된다.

지역 내에서의 각 주체 간 올바른 관계는 앞서 논의한 바와 같이, 이른바 지역혁신체계론이란 이름으로 그 중요성이 강조된다. 지역혁신이론에서도 클러스터 구성과 함께 중요하게 논의되고 있는 것이 지역혁신체계의 구축인데, 인천의 경우 도시의 중요성이 커지고 여러 다양한 대규모 개발프로젝트들이 수행되고 있으며 새롭게 도시발전을 모색해야 한다는 현실을 고려하면, 지역사회 주체 간 상호 효율적 네트워크를 통한 혁신체계 구축은 더욱 필요한 과제라 할 수 있다. 따라서 인천은 새롭게, 그리고 창의적 개념과 내용을 갖는 지역혁신체계의 구축을 모색해야 할 것이다.

## 제2절 인천시 ‘革新’ 행정의 주요과제와 추진방안

인천의 지역혁신을 위해, 그리고 이를 통한 지역의 획기적 발전을 위해(지역혁신은 결국 지역발전을 위한 것이다) 인천시 지방정부가 해야 할 일은 무엇이고 이를 어떻게 추진해야 할 것인가? 이는 지역혁신이란 측면에서만 아니라 인천이 떠안고 있는 국가적 비중을 고려할 때에도 중요한 의미를 갖는다. 지역혁신 일반이론이 갖고 있는 한계에 대한 논의에서 드러난 바와 같이, 인천은 인천 나름의 특성과 여건을 갖고 있는 도시이므로 지역혁신을 위한 과제와 그 추진방안도 ‘인천적’ 방략

을 통해 마련되어야 할 것이다. 그렇다면 그 내용은 무엇이 되어야 할까?

연구자는 그 해답이 특별한 것이라고 보진 않는다. 지역혁신 일반이론에서 확인할 수 있는 바와 같이, 그 추상성과 일반성의 한계를 극복하기 위해서는 인천 나름의 고민과 대안의 마련이 필요하지만, 그렇다고 그 해답이 특별한 접근을 통해 특별한 분야에서 구해지진 않는다고 보기 때문이다. 중앙집권으로 인한 폐해와 그 결과에 대한 반성과 반작용으로부터 나온 분권화의 의미와 그 내용이 감당해야 할 부담과 연계해서 해석한다면, 지역혁신의 의미와 내용은 그간의 비효율과 낭비를 '지역적' 차원에서 해결하는 것이 급선무이다. 따라서 인천에서의 낭비적 구조, 불합리한 제도, 지역적 견지에서 비효율적인 사회경제 시스템을 고쳐나가는 것이 지역혁신의 핵심적 내용이 되어야 함은 당연하다 할 것이다.

이하에서는 이러한 문제의식과 관점에서 인천의 지역혁신을 위해 인천의 행정이 담당해야 할 주요 과제를 정리해 보고, 이를 어떻게 추진해야 하는지에 대해 종합적으로 그 方略을 제안해 보고자 한다.

(앞서 강조한 바와 같이, 이러한 관점의 부각은 연구자의 문제의식에 그 바탕을 두고 있는 것이긴 하나, 비록 상식적 또는 일반적 접근이란 비판이 있을 수 있지만, 일반이론의 한계를 극복할 수 있고, 또 인천의 현실과 여건을 고려했을 때는 매우 유익하고도 실제적인 작업일 수 있을 것이란 판단에 따른 것이다.)

## 1. 실질적·창의적 혁신프로그램 수립 및 추진

지역혁신체계와 혁신클러스터라는 두 개의 축을 중심 논거로 해서 참여정부가 추진하고 있는 지역혁신발전전략은 지역 차원의 고민과 세심한 발전전략을 요구한다. 이에 관한 전문가들의 주장에 따르면, 참여정부가 가지고 있는 현재의 산업정책에 무리와 모순이 없는 것은 아니지만, 지역의 혁신역량을 발전시키고 이를 바탕으로 지역발전을 도모하고자 하는 지역혁신발전전략은 그 방향만을 놓고 보면 올바른 지향이라 판단된다. 문제는 이러한 방향을 근거로 각 지방정부들이 어떠한 좌

표를 설정해서 그 내용을 채워가며 지역혁신적 발전을 이루어 나갈 것인가 하는 것이다.

다른 광역 시·도처럼 현재 인천시도 제1차지역혁신발전5개년계획을 세워놓고 이를 바탕으로 지역혁신발전을 추진하려 하고 있다. 국가균형발전특별법에 명시되어 있어서 법정계획이기도 한 이 계획에 담겨 있는 내용에 따라 혁신클러스터에 해당하는 전략산업 분야의 기업 집단을 유치 또는 육성하기 위한 지역산업정책을 실시하려 하고 있다. 그런데 이를 포함한 지역혁신 발전방안은 다른 광역 시·도와 그 내용이 대동소이해서 '인천지역'만의 혁신적 발전전략이 무엇인가 하는 의문을 갖게 한다. 이는 다른 시도의 혁신발전계획과 마찬가지로 결국 중앙정부의 방침에 의해 만들어진 지역혁신발전계획이란 것이 중앙만을 바라보는 입장에서, 중앙의 지원을 얻기 위한 방편으로 급조된 것이 아닌가 하는 의심을 갖게 하는 것이다.

그리하여 이 계획의 일차적 의미는 지역혁신을 위한 전체적인 방향과 범위를 설정했다는 데 두어져야 할 것이다. 이 계획은 지역혁신을 위해 필요한 거의 모든 내용을 담고 있어서 전체적인 구성요소들을 이해하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 그러나 이를 바탕으로 지역의 산업정책과 종합적인 개발전략을 도출하는 것은 현실적으로 어렵고 또 효과적이지도 않다.

인천은 이제 인천적 지역혁신 방략을 담은 실질적이고도 인천의 장점과 한계를 고려한 차별적인 지역개발전략과 지역산업발전전략을 가지고 있어야 할 것이다. 여기에는 제1차지역혁신발전계획을 보다 구체화하는 내용이 포함되어야 할 것인데, 인천이 가진 장점과 여건들을 충분히 고려한 방안과 전략이 되어야 할 것이다. 그리고 이러한 방안과 전략은 여러 상황과 환경의 변화에 즉각적으로 대응해서 그때 그때 내용이 추가되고 적극 검토되며 때론 수정될 수 있는 유연성 있는 계획이 되어야 할 것이다.

따라서 이 계획은 지역혁신을 통한 지역개발전략을 추진하고 있는 부서가 직접 마련, 관련 부서와 의사결정자들이 공유할 수 있도록 해야 할 것이다. 여기에는 중앙정부의 방침과 정책에 대한 합리적 대응 방안을 비롯해서 제도적 개선 요구, 지역차원의 혁신역량 배양에 대한 검토와 대안 마련 등 실질적인 지역혁신을 위한 창의적인 내용들이 포함되어야 할 것이다. 지역혁신 추진 부서에서는 이 계획의 실

질적 내용과 현실과의 차이, 중앙정부와 지방정부 간의 시각 차이 등을 세심하게 체크해서, 인천의 지역혁신을 위한 매뉴얼이 되도록 해야 할 것이다. 따라서 이는 단순한 전략이나 방향, 또는 비전이 아니라 구체적·실천적 프로그램이 되어야 한다. 중앙정부에 내보이기 위한 또는 중앙정부를 설득하기 위한 보고서가 아니라, 인천 지역 자체의 혁신 역량과 이를 통한 발전계획을 담는 인천시 행정 자체의 내부 프로그램이 되어야 할 것이다.

## 2. 자체 전문성 및 생산성 확보

인천의 지역혁신을 위해 인천시 행정이 해야 할 일은 우선 자체 경쟁력을 갖추는 일이다. 인천은 우리나라에서도 대표적으로 역동적인 도시로 꼽힌다. 그만큼 행정의 역할이 중요하다는 것인데, 지역혁신을 위해서도 행정이 제 역할을 제대로 하기 위해서는 우선적으로 자체 전문성과 생산성을 확보해야 하는 것이다. 그래야만 행정이 주도해야 하는 여러 새로운 사업들을 효율적으로 추진할 수 있고, 새로운 환경에 맞는 도시발전 구상도 추진할 수 있다. 지역혁신의 일환으로 주요하게 논의되고 있는 지역 차원에서의 행정개혁도 전문적 식견이 필요할 뿐만 아니라 그 행정개혁의 지향 자체도 행정의 경쟁력을 확실하게 갖추는 쪽으로 나아가야 한다.

앞서 주장한 바와 같이, 인천에서의 지역혁신은 우선 행정이 주도적으로 추진해야 한다. 지역혁신이 분권화의 일환으로 제기된 것 즉, 지역혁신이란 것이 분권화에 따른 지역개발에서의 책임성과 자율성을 동시에 요구하는 차원에서 제기된 '지역개발의 혁신적 접근'을 의미하는 것이라면, 행정의 주도성은 더욱 분명하다. 그렇다면 인천시 행정은 무엇을 가지고, 무엇을 무기로 해서 지역혁신을 주도적으로 수행해 갈 것인가? 그 해답은 변화와 개혁 마인드를 바탕으로 깔고 혁신적 사고와 방향을 가진 전문성과 생산성의 확보에서 찾을 수 있을 것이다.

행정의 전문성과 이를 바탕으로 한 행정의 생산성 확보는 일거에 이루어지지 않는다. 정권이 바뀔 때마다 행정개혁이나 혁신을 주창하면서 공무원의 무사안일과

무소신, 무능을 질책했지만 한꺼번에 크게 나아진 적은 없다. 이는 행정의 전문성 확보를 통한 행정개혁이 그만큼 어렵다는 것이고, 따라서 전략적인 사고와 종합적인 접근을 요구한다는 것을 의미한다. 어떻게 인천시 공무원의 전문성을 향상시키고 이를 통해 행정서비스의 생산성을 크게 높일 것인가?

이에 대한 확실하고도 획기적인 해답은 없다. 그간 우리나라의 행정은 수십 년 동안 유지되면서 나름의 관성과 행태를 고착시켜 왔다. 행정은 안정성을 확보하는 것이 가장 중요하다는 구실 하에 사회 변화에 적극 대응해서 나름의 변화를 도모하려는 노력을 소홀히 했다. 그런 가운데 행정 전문성은 크게 요구될 필요가 없었고, 승진에 도움이 되지 않으면서도 전문성을 가져야 한다는 요구는 현실 행정에서 큰 의미가 없는 공허한 메아리였다.

공무원들은 전문성에 대한 절실함을 체감하지 못했고, 안정적인 행정을 추구한다는 미명 아래 새롭게, 그리고 계획적으로 행정 서비스를 제공하려는 노력을 보이지 않았다. 우리 행정은 그럴 필요도, 그렇게 해야만 하는 현실적 요구도 없었던 것이다.

이렇게 우리 행정은 일정한 정형을 가지면서 나름의 관성과 행태를 고착시켰고, 그것이 최종적으로 조직문화, 행정문화의 형태로 '굳게' 자리를 잡았다. 무사안일, 복지부동이란 표현은 부정적 의미 중 그나마 나은 것이었고, 행정의 무능함과 부정 부패는 우리 사회의 발전을 오히려 가로막는 요인으로 치부되기도 했다. 이처럼 행정의 비효율성, 공무원의 비전문성은 뿌리가 깊고, 넓게 가지를 친 일상적 행정 현상이 되어버렸다.

따라서 이러한 고착화된 행정 내부의 문제를 개선하기 위해서는 전략적 접근이 필요할 뿐만 아니라, 종합적인 안목이 필요하다. 우선 행정 문제와 행정 현상을 과학적·객관적으로 조망할 수 있어야 하고, 전략적인 사고를 통해 무엇부터 해야 할 것인지를 판단해야 한다. 그런 가운데 종합적으로 접근해서 그 해결책을 강구해야 한다. 지역혁신을 위해 인천시 행정의 전문성과 생산성이 절실히 필요하다면, 이런 접근은 더욱 더 그 필요성이 커진다.

○ 공무원 전문성 제고를 위한 종합방안

<p><i>민간 우수전문가 선발·유치 활성화</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주요직렬 특채시험 실시권한 부처위임 등 개별부처의 수요와 특성을 감안한 인재선발권한 확대</li> <li>○ 외부전문가 충원방식의 다양화·개방화             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고시 등 공채는 단계적으로 축소하고, 전문자격증, 학위소지자 특채 확대</li> <li>- 고위직 개방형직위제 확대 검토 및 민간전문가 채용 확대</li> <li>- 계약직 자율채용, 연봉 책정범위 확대 및 Part time 근무제 활성화</li> <li>- 특수분야 전공자를 대상으로 인턴제 시범도입 검토</li> </ul> </li> <li>○ 과학기술인력 충원 확대             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4급이상 기술직 비율이 정부전체 30% 이상 되도록 노력</li> <li>- 단계적으로 5급신규채용의 40% 이상을 과학기술직으로 충원</li> </ul> </li> <li>○ 민간전문가의 공직채용시 민간근무경력 인정범위를 확대하고 일정한 호봉을 보장</li> </ul>
<p><i>전문성 강화를 위한 보직관리제도 개선</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행 1년인 과장급이하 전보제한기간을 2년으로 확대하고, 사전전보요건 강화</li> <li>○ 고위공무원단 도입시까지 전문성이 높고 요구되는 국장급 50%를 직위공모를 통해 2년 임기로 임용</li> <li>○ 경력개발프로그램(CDP)을 도입, 전문분야별 보직관리 강화</li> </ul>
<p><i>교육훈련을 통한 공무원 전문역량 강화</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부처별 특성에 맞는 분권형 교육훈련기능 강화             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부처별 중장기 인력육성계획 수립, 특정 전문분야 보직전 교육훈련 이수 의무화 등 소속직원 능력개발 책임강화</li> <li>- 국외훈련대상자 선발권 위임 등을 통해 부처 특성에 맞는 전문교육 강화</li> </ul> </li> <li>○ 관리직공무원 전문역량 교육강화             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 리더십·정책 교육프로그램 강화</li> <li>- 소속공무원 인재육성책임을 관리직의 성과평가 결과에 반영</li> <li>- 일정기간 직무를 떠나 교육연구할 수 있는 「교육연구년제」 도입 검토</li> </ul> </li> </ul>
<p><i>직무성과중심의 인사관리체제 구축</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공직 직무분석 실시후 그 결과에 따라 직군·직렬체제 개편</li> <li>○ 연봉변동폭 확대 등 성과급적 연봉제를 강화하고 전문직종 및 과장급까지 확대 검토</li> <li>○ 장기적으로는 신분중심의 계급제를 직위, 직무, 성과중심의 공직분류체제로 개편</li> </ul>

\*정부혁신지방분권위원회(2003c), 발표자료.

○ 교육훈련을 통한 공무원 역량강화 방안

<p><i>교육훈련기관의 역할 전환 - 개방·경쟁 촉진</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공무원 교육훈련기관은 직접 교육훈련을 담당하기 보다는 교육담당 기관과 교육훈련프로그램을 선정하는 등 다양한 프로그램을 제공하는 프로그램은행으로서의 기능을 강화하고,</li> <li>- 교육훈련 실적에 대해서는 사후평가를 통해 책임성을 확보</li> <li>◦ 교육과정 운영은 물론 개발과정부터 공개입찰을 통해 위탁업체를 선정하는 턴키방식 교육훈련 아웃소싱을 추진하고,</li> <li>- 민-관간 교육훈련 담당인력의 교류를 활성화하는 등 교육훈련의 개방 및 경쟁 강화</li> </ul>
<p><i>교육훈련기관의 전문성 강화</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 교육훈련기관장은 임기제 도입, 개방형직위화, 책임운영기관화 또는 직위공모를 통해 2년이상의 임기를 보장하고,</li> <li>- 교육훈련기관에는 교육공학전공자 등 계약직 민간전문가를 채용하여 교육훈련의 전문성 강화</li> </ul>
<p><i>관리직공무원 교육훈련 강화</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ '06년 고위공무원단체도 도입에 대비하여 고위공무원단 재직자과정 및 후보자 육성과정, 핵심인재 육성과정 등을 개발·운영</li> <li>- 상하위 5~10%에 대해서는 인사상 인센티브 또는 불이익을 부여하여 교육생간 경쟁 유도</li> </ul>
<p><i>혁신과 성과지향형 교육훈련 강화</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 변화·혁신관리, 협상·갈등조정 등 다양한 혁신교육과정을 확대하고,</li> <li>- 행동학습(Action Learning)기법 등을 활용한 다양한 방식의 맞춤형 문제해결 교육프로그램을 개발·운영</li> <li>※Action Learning : 교육 참가자들이 실제 현장에서 부딪치는 현안문제를 가지고 구체적인 문제해결방안을 모색하는 새로운 학습방법</li> </ul>
<p><i>공무원 常時 능력개발체제 구축</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공무원의 일정비율(예 : 약 10%)이 직무를 떠나 상시적으로 능력을 개발토록 의무화하여</li> <li>- 공직내 학습문화를 확산하고, 불필요한 업무의 자연적 감소를 유도</li> <li>※ 싱가포르 : 연간 최소 100시간 이상(12.5일) 교육 의무화</li> <li>※ 중 국 : 5년간 3개월 이상 교육 의무화</li> </ul>
<p><i>부처 및 공무원의 자율적 참여 확대</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 교육훈련을 의무에서 권리로 전환하여 교육선택권(또는 강의바우처)을 부여하고, 상관에 대하여 직원육성 책임을 부여하며,</li> <li>- 교육훈련과 보직을 연계하여 자율적인 교육훈련 참여를 유도</li> </ul>

\*정부혁신지방분권위원회(2004a), 발표자료.

연구자는 인천시의 행정역량을 저해하는 요인을 행정문화, 행정과정, 대내외관계, 그리고 인사·교육훈련의 관점에서 검토·정리한 바 있다. 즉 비생산적 행정문화, 비효율적 행정과정, 미숙한 대내외관계, 그리고 비합리적 인사 및 교육훈련이 인천시 공무원의 전문성과 행정의 생산성을 저해한다고 파악했고, 이를 해결하는 것이 곧 인천시 행정역량을 강화하는 방안이란 것을 주장한 바 있다(이용식, 2004).

○ 인천시 행정역량 강화 방안

<p><i>‘행정문화’ 측면의 개선</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업무분위기 및 조직문화의 개선</li> <li>• 상관의 사고와 행태의 변화</li> <li>• 모티브·인센티브의 적극적 개발 및 활용</li> </ul>
<p><i>‘행정능력’ 측면의 개선</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직의 생산성 제고             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우수 인력 확보 및 과·국별 인력 운용</li> <li>- 행정프로세스 개선</li> <li>- 계획행정을 위한 중장기 행정프로그램 수립</li> <li>- 창의적 학습조직으로의 변화 노력</li> </ul> </li> <li>• 인사관리 개선             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반적 개선방향과 인천의 노력</li> <li>- 인사교류의 원칙성 회복</li> <li>- 多面評價의 합리적 운용</li> <li>- 승진시험의 융통성·합리성 확보</li> <li>- 기타 인사관련 제도와 운용의 개선</li> </ul> </li> <li>• 교육훈련 개선             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반적 개선방향과 인천의 노력</li> <li>- 지역교육환경 및 교육수요변화에의 적극적 대응</li> <li>- 인천의 교육훈련 시스템 및 프로그램 개발·운영</li> <li>- 공무원 연구모임 개발 및 지원</li> <li>- 교육훈련용 행정지식시스템의 운영</li> <li>- 기타 교육훈련 효과를 높일 수 있는 방안의 모색</li> </ul> </li> <li>• 전문성 강화를 위한 제도의 도입 및 활용             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개방형 직위제</li> <li>- 전문직위선정 및 전문관제</li> <li>- 전문분야별 보직관리제</li> <li>- 전문보직경로제</li> </ul> </li> </ul>
<p><i>합리적 리더십 확보</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과학적 안목과 종합적 사고</li> <li>• 전문적인 조연자 그룹의 활용</li> <li>• 미래지향적 도시비전</li> <li>• ‘선택과 집중’의 전략적 思考와 접근</li> <li>• 민·관 파트너십과 가버넌스의 이해</li> <li>• 도시역동성 유지와 활용</li> </ul>
<p><i>시민·NGO의 행정참여 및 共同生産 확대</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NGO 및 가버넌스의 ‘행정’的 의미의 공유</li> <li>• 행정-시민사회관계 개선 및 공공서비스 공동생산의 확대</li> <li>• 시민사회-행정 관계의 개선</li> <li>• NGO발전과 공동생산체제 구축</li> <li>• 가버넌스의 개발 및 활용</li> </ul>

\*이용식(2004).

한편, 지역혁신과 관련해서 특별히 강조해서 생산적으로 수행해야 할 행정업무는 현재 시행되고 있는 기업지원 또는 기술지원 관련 분야라 할 수 있다. 현재 인천시는 많은 예산 지원을 통해 다양하게 기업 또는 기술 지원 사업을 추진하고 있는데 그 효과성과 생산성에 대해서 의문이다. 따라서 이에 대한 문제의식과 대책 마련이 필요하다고 볼 수 있다.

### 3. 지역內 소통의 효율성 및 자율성·책임성 강화

일반적인 지역혁신론에서도 강조하고 있는 바와 같이, 지역혁신을 위해서는 지역 사회를 구성하는 각 주체들 간의 효율적인 네트워킹이 중요하다. 클러스터를 둘러싸고 당사자인 기업들만이 아니라 지역 시민사회를 구성하고 있는 다양한 주체들이 효율적인 연계 체계를 구축하고 있어야 한다. 지방행정은 독자적으로 때론 중앙정부의 협조를 얻어내면서 클러스터의 경쟁력과 생산성 확보를 위해 필요한 인프라를 적시에 공급해야 하고, 대학은 클러스터가 필요로 하는 새로운 기술 개발 및 필요한 인력 공급에 적극 나서야 한다.

시민사회 또는 공공부문의 문제를 해결하기 위해 노력하는 지역 내 연구기관들, 그리고 기업의 생산성을 높이고 창업을 돕기 위해 활동하고 있는 여러 기업지원센터들도 지역 기업의 경쟁력 강화를 위한 노력에 효과적으로 도움을 주어야 한다. 그리하여 지역 시민사회 전체가 혁신적인 클러스터를 통해 지역의 경쟁력을 높이기 위한 노력에 동참해야 한다. 인천의 경우 지역 시민사회의 역동성이 필요한 것도 바로 이러한 이유에서라 할 수 있는데, 그렇게 되면 시민사회의 혁신적 분위기 조성이나 공공부문에의 참여도 활발히 일어날 것이다.

그런데 소통의 효율성 논의는 소통 주체들의 생산성과 경쟁력을 전제로 하는 것이다. 당연한 얘기이기도 하지만, 지역사회 각 주체들이 우선 각자 자기 역할을 충

실히 하고 있어야만 지역 전체의 활력과 역동성이 보장되고, 이를 바탕으로 긍정적 연계의 효율성이 지역혁신체계를 통해 발현될 수 있을 것이기 때문이다.

또한 네트워킹을 통한 소통의 효율성 확보는 참여 주체들의 자율성과 책임성을 전제로 해야 한다. 각 주체들이 각자의 문제의식을 가지고 자율적으로 참여하되 그에 따른 책임을 부담하는 분위기와 여건이 조성되어야 한다. 그래야만 안정적으로 내실을 다지면서 지역혁신이 이루어지게 될 것이다.

이러한 조건들이 갖추어질 때 생산적·실질적인 지역혁신체계의 구축이 정상적으로 모색될 수 있을 것이다. 각자 자기 영역에서의 전문성과 경쟁력을 바탕으로 자율성과 책임성을 스스로 인식하는 가운데 지역혁신을 통한 지역의 산업경제발전 및 도시발전을 실질적으로 논의·추동할 수 있는 지역혁신체계가 구축되어야 하는 것이다.

이런 점에서 앞으로는 지역혁신협의회 사무국의 능동적·'창의적' 역할이 매우 중요하다. 앞서 논의한 바와 같이 '혁신'적 방식의 지역혁신체계의 구축 및 운용이나 '인천'에 부합하는 지역혁신 전략을 모색하기 위한 여러 주체들 간의 논의와 협력, 그리고 그 결과를 지역혁신 담당자들에게 확산시키는 일 등은 모두 사무국의 능동적 역할에 좌우될 것이기 때문이다. 그리고 사무국의 이러한 역할은 지금 각 지역혁신협의회 사무국에서 하고 있는 형식적 또는 이기적 입장을 탈피해야 함을 의미하고 창의적으로 자기 지역에 맞는 지역혁신체계로서 지역혁신협의회의 새로운 모델을 만들 것을 요구한다고 볼 수 있는 것이다.

#### **4. 시민사회의 참여 및 역동성 유지**

지역혁신을 통한 지역경제 성장 및 도시발전을 도모하기 위해서는 지역이 가진 잠재적·내재적 자원을 충분히 활용할 수 있어야 하는데, 그러기 위해서는 지역 시

민사회의 역동적인 참여가 필수적이다. 시민들의 지역에 대한 적극적인 관심과 참여, 시민사회의 지역혁신을 위한 뜻이 모아지고 활력과 역동성이 함께 할 때 지역 혁신은 큰 동력을 얻어서 힘차게 추진될 것이다.

인천은 비교적 시민사회가 다양하게 이루어져 있고 시민단체의 활동도 활발한 편이라 할 수 있다. 제조업 중심지로서의 인천은 다양한 노동운동과 사회운동의 경험을 통해 비교적 경직되지 않고 다양한 모습을 보여 왔으며, 항구도시로서의 오랜 기능은 인천을 다른 도시에 비해 개방적인 성격을 갖게 했다. 이러한 지역사회 성격은 정보화·세계화라는 21세기 변화에 비교적 효과적으로 적응할 수 있는 조건을 만들고 있다고 할 수 있다.

지역사회가 갖는 이러한 긍정적 조건은 다른 한편에선 부정적 여건이 되기도 한다. 다양성·개방성이란 장점은 다른 쪽으로는 부정적인 모습으로 드러나기도 하는데, 지역성의 부족이란 것이 바로 그러하다. 지역에 대한 애정과 애착의 부족은 지역에서의 무관심으로 이어져 건전한 비판정신으로 무장한 건강한 시민사회의 형성에 장애가 된다고 보는 것이다. 지역정체성의 부족, 시민사회의 이기적 행태 등은 이러한 지역의 성격이 결과한 부정적인 산물이라 할 수 있다.

인천의 지역혁신을 위해서는 지역 시민사회의 이러한 장단점을 심분 활용, 시민들의 관심과 참여를 촉발시켜서 시민사회의 활력과 역동성을 살려 나가는 일이 중요하다. 그런데 이는 단순한 시정홍보나 광고 활동으로 이루어지는 것이 아니다. 형식적인 위원회를 통한 전문가들의 행정 참여를 통해 쉽게 확보되는 것도 아니다.

우선, 인천시 행정은 시민사회와의 협력과 공동작업이 필요하다는 것을 깊이 인식하고 시민들의 행정 참여를 독려하고, 시민단체와의 행정 서비스의 공동생산을 위한 다양한 방식을 모색해야 한다. 형식적인 참여가 아니라 지역 현실에 맞는 실질적·생산적 관계를 맺어 행정/시민사회 모두가 이익을 볼 수 있는 전략을 모색해야 할 것이다.

○ 인천시민사회발전을 위한 실천방안

시민운동의 강화를 위하여	시민운동의 전문성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>·전문가의 참여와 결합</li> <li>·상근활동가의 실무력 보강</li> <li>·시민운동의 전문성 확보를 위한 여건 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (가칭)지역시민사회연구소 설립</li> </ul> </li> <li>·행정/시민사회 양측 인식의 전환과 관계 설정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정은 시민운동단체와 협력하려는 자세</li> <li>- 시민운동단체는 행정에 책임있고 신중한 자세</li> </ul> </li> </ul>
	풀뿌리주민자치운동의 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>·주민자치조직의 건설과 활성화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치센터, 아파트주민조직</li> </ul> </li> <li>·지역사회의 다양한 현안에 주민들의 참여 유도</li> </ul>
	시민사회진영의 연대와 경쟁	<ul style="list-style-type: none"> <li>·부문운동간 연대와 협력의 강화</li> <li>·주민자치센터에의 공동 참여</li> <li>·사안별 연대를 위한 느슨한 네트워크 구축</li> </ul>
시민주체의 형성을 위하여	시민주체 형성을 위한 시민교육의 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>·민주시민 육성을 위한 교육               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정치의식, 지방자치, 통일, 인권, 환경, 봉사</li> </ul> </li> <li>·외국인에 대해 잘못된 인식 교정 교육</li> <li>·1시민 1시민운동단체 가입 운동</li> <li>·시민운동단체의 경험과 역량을 공교육에 적용</li> <li>·지역리더십, 지역일꾼을 양성하기 위한 교육</li> </ul>
	체계적 교육훈련을 통한 건강한 지역리더십 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>·시민사회운동과 지역활동을 통해 인재 발굴</li> <li>·체계적 사회교육을 통한 예비지도자 육성</li> <li>·지역엘리트 재교육</li> </ul>
	시민참여활성화를 위한 시스템구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>·시민참여를 위한 조례·규칙의 제정</li> <li>·각종 위원회에의 전문가 및 시민운동 인사 참여</li> <li>·주민발의 활성화 및 지방의회 정책역량 보조</li> </ul>
도시비전수립/교류·협력을 위하여	시민들이 공감하는 비전과 정체성 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·시민사회의 적극적 참여 하에 도시비전 수립</li> <li>·인천의 정체성 확립에 노력</li> </ul>
	파트너십 확장	<ul style="list-style-type: none"> <li>·공무원들의 시민운동 단체에 대한 마인드 전환</li> <li>·인천의제21의 활성화</li> <li>·행정/시민사회간의 이해와 협력의 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민운동관계자의 행정 경험 기회 개발</li> </ul> </li> </ul>
	원활한 의사소통과 여론 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·의사소통 시스템 모색 및 소통 노력</li> <li>·지역내 구성원들이 참여하는 지역사회 포럼</li> </ul>
	행정의 적극적인 지원과 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>·기부문화 활성화를 위한 법인세법 개정</li> <li>·NGO센터 설립</li> <li>·비영리민간단체지원사업의 집중적 지원 모색</li> <li>·사회단체보조금제도 개선               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정액보조금 폐지</li> <li>- 임의단체보조금 운영의 개선</li> </ul> </li> </ul>

\*박인규(2003) 내용 요약.

이를 위해서는 행정이 지역NGO에 대한 지원강화방안을 적극 모색해야 하고, 동시에 지역NGO의 자치단체 정책참여방안, 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업의 강화 방안 등을 모색, 실천해야 할 것이다.

○ 중앙정부·지방자치단체의 지역NGO에 대한 지원강화방안

<i>법률적·행정적 지원의 강화</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·법을 개정 및 제정을 통한 지원</li> <li>·행정적 지원의 모색</li> </ul>
<i>지역NGO에 대한 재정지원 확대</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지역NGO 지원기금의 설치·운영.</li> <li>·재원확보지원을 위한 법적·제도적 장치 보완.</li> </ul>
<i>행정정보의 공개 확대</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·정보공개를 의무화하도록 법적인 조치를 강구하는 방안의 모색이 필요함.</li> <li>·자율적이고 능동적으로 행정정보를 공개하는 지방자치단체의 행정홍보활동을 강화하는 방안이 필요함.</li> </ul>
<i>공무원의 의식 전환</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지방자치단체 공무원들은 지역NGO를 지방행정의 합리화, 공정성과 공평성의 확보, 혁신 등을 꾀하기 위한 동반자로 받아들여 지역사회발전과 주민복지에 이바지한다는 자세가 필요함.</li> </ul>

\*조석주외(2000) 내용 요약.

○ 지역NGO의 지방자치단체 정책참여의 확대를 위한 방안

<i>&lt;지방의제21&gt;의 확대개편</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지방자치단체와 지역NGO간 상설협의체로서 &lt;지방의제21&gt;의 조직과 규모와 기능을 지방행정의 전반적인 기능을 수용할 수 있는 규모와 기능으로 확대하는 것이 필요함.</li> </ul>
<i>주민자치센터를 통한 정책참여의 강화</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지역NGO의 주민자치센터 위탁경영을 확대시켜 지역에서 주민과의 교류를 강화함.</li> <li>·이러한 사업을 통하여 지방자치단체와의 협력·교류를 확대시켜 자연스럽게 지역정책에 참여하도록 함.</li> </ul>
<i>지역NGO 활동가의 전문성 강화</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지역NGO의 전문성을 강화하기 위한 지역NGO활동가 교육·훈련 프로그램 마련.</li> </ul>
<i>지역NGO간 협력체계 구축을 통한 정책참여의 강화</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지역NGO 연합체는 기본적으로 개별 지역NGO간의 활동을 조정하는 것을 주된 목표로 함.</li> <li>·따라서 필요하다면 지역환경회의 개최, 지역환경조례제정운동, 환경재단건립운동 등을 공동으로 추진.</li> </ul>

\*조석주외(2000) 내용 요약.

○ 지역NGO·지방자치단체간 협력사업의 강화방안

지역NGO담당부서 신설·확대	·관련부서별로 분리되어 있는 지역NGO 관련업무를 하나의 계(팀) 단위 부서에서 총괄하여 담당케 함.
지역NGO 공동사무실의 설치	·지방자치단체를 상대하는 단일 창구로서 공동사무실을 설치. ·여기서 지방자치단체의 개별부서를 상대로 필요한 협력사업파악 및 행정지원 이에 따른 예산업무를 담당토록 함.
협력사업의 확대	·현재 지방자치단체와 지역NGO간의 협력사업 추진상태는 초기상태로서 아직은 협력사업 규모가 매우 작음. ·지방자치단체는 협력사업에 대한 보조금만 지급하고 관심을 갖지 않는 경우가 많음. ·따라서 서로 많은 협의를 통하여 지역주민에게 필요한 사업이 무엇인가를 파악하여 이를 확대 실시하여야 함.
협력사업 사업공모단계의 축소	·현재 일반적인 사업공모단계는 ①민간단체 보조사업지원계획시달(광역자치단체→기초자치단체), ②지원계획수립 및 시행공고(기초자치단체), ③민간단체보조사업신청서 검토결과보고(기초자치단체), ④민간단체보조사업 우선순위 결정통보(기초자치단체→광역자치단체), ⑤민간단체 선정결과 통보(광역자치단체→기초자치단체) 및 보조금 지급, ⑥보조사업중간평가 실시결과제출 등의 단계를 거침. ·이 과정중 ①④⑤단계를 생략하고 기초자치단체에서 사업을 공모하고 심사하여 공고한 후 사업을 집행하도록 함.
일반시민 참여기회확대를 위한 다양한 프로그램의 개발	·지역NGO는 주민참여의 확대를 통한 협력사업의 활성화를 위하여 다양한 프로그램을 연구·개발해야 함.

\*조석주외(2000) 내용요약.

현재 인천에는 대규모 개발사업이 계획 또는 추진 중인데 이러한 사업의 '인천'적 의미를 부각시켜서 시민사회의 활력을 고취시키는 방식을 고민할 필요가 있다. 개발사업이 가진 부정적 영향이 주로 강조되는 분위기도 엄존하고 있는 만큼 개발계획이 가진 양면적 성격을 솔직히 드러내는 가운데 시민들의 인식과 계획의 고충이 합리적으로 절충 또는 해소될 수 있도록 해야 할 것이다. 또 이러한 대규모 개발사업들이 가진 거대 비전과 한국경제에서의 담론을 솔직하게 내보임으로써 사업추진의 어려움과 시민사회의 자존심을 동시에 견인해낼 수 있는 방식을 고민해야 할 것이다.

현재 인천시가 관여하고 있는 포럼 형태의 다양한 모임들은 실질적인 의미를 가

질 수 있는 내실 있는 체계로 발전시켜야 할 것이다. 형식적 의미를 벗어나지 못하는 것이라면 과감히 정리하고, 시민사회의 문제의식 제고와 토론을 통한 합리적 대안의 모색을 위해 필요한 것이라면 지역혁신을 위한 여론장치로서 발전시켜야 할 것이다. 또 향후 활발한 활동이 기대되는 지역혁신협의회 활동을 적극 홍보해서 혁신을 위한 시민사회 분위기 진작에 신경을 써야 할 것이다.

그런데 지역 시민사회의 관심과 참여를 유발해서 역동성을 견지하기 위한 이러한 노력과 정책들이 효과를 내기 위해서는 지역언론의 활성화와 성장이 필수적이다. 현재 인천은 중앙언론의 직접적인 영향 아래 놓인 형국인데, 모두가 나서 지역 내 소통의 매개체로서 지역언론이 정상적으로 운용되고 기능할 수 있는 방안을 적극 고민해야 할 것이다. (이에 대해서는 '이용식(2002), 인천지역 신문 발전방안, 인천발전연구원 연구보고서' 참조.)

## 5. 혁신분권담당관실의 창의적·효율적 업무 추진

지역혁신을 행정적으로 전담하기 위해 신설된 인천시의 혁신분권담당관실은 혁신기획팀·분권이양팀·균형발전팀이라는 3개의 팀을 두고 있다. 현재 인천시의 혁신분권담당관실은 지역혁신체제의 구축과 운영, 인천이 장점을 갖고 있는 분야의 혁신클러스터의 조성 등 지역혁신을 위한 핵심 산업정책을 추진하기 위한 업무를 추진하고 있는 한편, 분권과 관련된 업무 이양에 대해서는 지방자치단체 공동의 대응을 모색하는 등 나름의 활동을 추진하고 있다.

그런데 중앙정부의 일괄적인 지침에 의해 일거에 광역 시·도에 설립된 전국의 혁신관련 부서는 대체적으로 보면 아직도 본연의 역할을 찾지 못한 모습이다. 지역 혁신체계의 구축은 형식적인 측면에 치우쳐 실제 지역의 혁신역량을 모아내 네트워킹을 통한 지역 기업의 경쟁력을 확보한다는 본래의 취지와는 거리가 먼 것처럼 보이고, 혁신클러스터의 조성 사업은 중앙정부에 의해 클러스터 내용이 정해진 상태에서 그 추진력을 얻고 있지 못한 형편이다. 광역적 차원에서 혁신클러스터가 지

역적으로 선정되었을 뿐 이제 지방정부가 무엇을 어떻게 해야 하는지, 중앙정부의 지원과 눈치만 보고 있는 형국이라 판단된다.

이러한 사실은 혁신을 통한 지역개발 및 산업정책 마저도 중앙의 시각에 의해 또는 중앙의 조정에 의해 결정되고 있다는 사실을 의미하는 것으로서, 각 지역에서는 지역혁신이 본래의 뜻과 의미를 드러내지 못하고 있다는 것을 보여주는 것이다. 즉, 혁신관련 부서나 지방자치단체 모두 행정의 생산성과 경쟁력을 바탕으로 창의적으로 지역발전을 도모하는 자세와 분위기를 느끼기 어려운 현실이다.

인천시는 혁신분권담당관실을 중심으로 지역혁신을 위해 나름대로 창의적인 노력을 기울이고 있는 모습이다. 일부 혼동되는 개념을 시정현실 및 정책환경에 맞게 올바르게 정립하기 위한 노력도 하고 있고, 팀간 업무의 합리적 배분과 자체 혁신을 위해 부서 전체가 나서고 있는 상황이다. 그리하여 전체적으로 보면, 신설된 부서로서 새로운 여건 및 정책환경에 하루빨리 적응하고 나름의 고민과 노력을 통해 혁신적인 운영을 시도하고 있는 모습이다.

우선 혁신기획팀은 자체혁신과 관련된 제반업무 수행을 위하여 중앙지침에 의거해서 자체혁신계획을 수립, 확정지은 후 적극 추진하고 있다. 특히 특색사업으로서 소속 소공무원을 대상으로 혁신아이디어를 제출받아 실무부서의 검증을 거친 후 실현가능성이 있는 36 건의 아이디어를 채택하여 업무에 반영토록 하는 등 능동적으로 행정혁신이 이루어지도록 노력하고 있는 모습이다.

분권이양팀의 분권화 추진 및 업무 이양은 지속적으로 추진하고 있는 작업으로서 지방자치단체 일반의 이해관계가 걸려 있는 분야이므로 지방이 공동으로 대응하고 있는 상황이다. 따라서 이는 인천이 특별히 준비하거나 나서야 하는 분야는 아니나 균형발전 및 지역혁신의 시각에서 분권화를 위한 작업을 추진하고 있다.

균형발전팀은 현재 '제1차지역혁신발전5개년계획'의 현실화 및 구체적인 계획화에 초점을 두고 인천의 균형발전을 위한 방안과 시책의 추진에 역점을 두고 있다. 그러나 이 계획의 구체성과 현실성의 한계로 인해 이를 그대로 적용하는 데 어려움을 보이고 있는 실정이다. 시는 현재 이 계획과는 별도의 추진계획을 마련해야 하는 게 아닌가 하는 생각을 갖고 준비작업을 하고 있기도 하다.

○ 지방자치단체 혁신 추진지침(참고)

<i>기본방향</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체별 혁신분권담당기구 설치를 조속히 완료하고, 행정 시스템에 대한 진단·분석 실시</li> <li>○ 혁신에 대한 명확한 비전과 단계적 추진전략 마련·시행</li> <li>○ 자치단체별 여건에 맞는 시스템과 혁신기법을 개발하고 소속공무원의 자발적인 동참 분위기를 조성하여 혁신성과 극대화</li> <li>○ 자치단체별 추진상황을 종합평가하고, 우수기관·공무원에 대한 다각적인 인센티브 제공</li> </ul>
<i>단계별 전략</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1단계 : 자기성찰 및 진단 → 직접 보고 느끼면서 변화</li> <li>○ 2단계 : 변화선도조직 운영·활용 → 전 직원의 자발적 참여</li> <li>○ 3단계 : 혁신과제 발굴 및 추진 → 선택과 집중, 핵심과제</li> <li>○ 4단계 : 성과 전파·확산 → 변화의 추진력 가속화</li> <li>○ 5단계 : 환류시스템 구축 → 변화와 혁신의 정착 유도</li> </ul>
<i>단계별 세부과제</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1단계               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전 직원이 대내·외적인 자극을 통한 변화·혁신의 공감대 형성</li> <li>- 직접 보고 느낌으로써 무엇이 문제인지, 어떻게 문제를 해결할 것인지를 인식</li> </ul> </li> <li>○ 2단계               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전 직원의 자발적인 참여를 유도하고, 변화를 선도할 수 있도록 조직화</li> <li>- 각종 연구회 등 자발적인 조직의 역량 강화</li> </ul> </li> <li>○ 3단계               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 추진과제, 조직문화 혁신전략 등을 전면 재정립</li> <li>- 전 직원이 공감하고 실천가능한 혁신과제 발굴·선정</li> </ul> </li> <li>○ 4단계               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 매체를 통해 우수(모범)사례 적극 홍보·확산</li> <li>- 변화의 추진력 가속화 및 성과 극대화</li> </ul> </li> <li>⑤ 5단계               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 추진과정을 수시점검, 보완·개선하여 피드백 촉진</li> <li>- 평가결과 인센티브 부여로 변화와 혁신의 정착 유도 및 지속 추진</li> </ul> </li> </ul>

\*정부혁신지방분권위원회(2004b), 발표자료.

앞서 강조한 바와 같이, 지역혁신을 통한 지역개발 및 지역산업 정책은 창의성을 요구한다. 세계적으로 성공을 거둔 혁신적인 산업지구 사례에서 확인할 수 있는 바와 같이, 이들의 발전 방향 및 정책적 지향은 그 이전까지 유례를 찾아 볼 수 없는 것들이었다. 이들 혁신적인 지역은 자신들이 처한 여건과 장점을 최대한 살릴 수 있는 방안을 고민하면서, 선도 기업들이 자기 지역에 입주해서 최대한 효과적으로 성과를 거둘 수 있도록 여러 가지 경제적 배려를 제시했고, 기업에 유리한 환경을 조성하는 데 노력을 아끼지 않았다. 그런데 이러한 방식들은 자기 지역이 가진 잠

재력과 가능성을 최대한 살릴 수 있는 대단히 창의적인 것들이 대부분이었다. 그렇다면, 인천의 잠재력과 가능성, 여건과 기업환경, 시민사회의 분위기와 중앙정부와의 관계 등을 종합적으로 고려하면서 수립해야 하는 창의적인 지역혁신 프로그램은 어떠한 것이어야 할까? 인천의 혁신분권담당관실이 본격적으로 고민하고 대안을 마련해야 하는 분야가 바로 이것이라 할 수 있다.

혁신분권담당관실은 우선 자신의 업무영역을 분명히 하면서 부서가 창의적·자율적으로 운영될 수 있는 환경과 문화를 조성해야 할 것이다. 지역혁신과 관련된 업무는 입장과 해석에 따라 매우 광범위하고 다양하게 정의될 수 있는 만큼, 인천의 지역혁신 여건과 향후 비전에 맞는 혁신전략에 따라 혁신분권담당관실의 업무를 엄정하게 규정하고, 그에 따른 탄력적 운용 방안을 마련해야 한다. 부서가 설립되면서 그동안 행사와 이벤트에 관련된 업무에 치중할 수밖에 없었으나, 이제는 본연의 업무를 효율적·창의적으로 수행할 수 있는 준비를 갖춰 나가야 할 것이다.

또 지역혁신과 관련해서 중앙정부의 관련부서도 일정한 방향이나 지향 없이 여러 부서가 동시에 지방에 혁신 업무를 지시했던 사례를 반성하고, 일관성 있게 체계적으로 지역혁신을 추진할 수 있도록 창구를 일원화해야 할 것이다. 혁신을 통한 지역 및 국가 발전을 추진하는 것이 혁신분권담당관실의 핵심적인 업무라 한다면, 중앙정부와의 관계, 그리고 인천시의 다른 부서와의 관계도 경직적이지 않도록 조직문화를 바꿔가려는 노력도 있어야 한다.

둘째, 지역혁신과 행정혁신을 구분하는 가운데 상호 긍정적인 영향을 주고받을 수 있는 조건과 방안을 모색해야 할 것이다. 현재 혁신기획팀에서는 지역혁신의 추진주체인 지역혁신협의회의 생산적인 운영과 행정의 내부 경쟁력을 높일 수 있는 행정혁신을 동시에 추진하고 있는데, 이 두 가지 주요 업무가 상호 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 관련성을 확인할 수는 있지만, 그 내용과 지향은 다르다는 점을 분명히 인식하고 효율적인 업무 추진을 도모해야 할 것이다. 특히 지역혁신협의회의 효율적·생산적인 운영은 균형발전팀에서 추진하고 있는 지역혁신발전사업 및 혁신클러스터 조성과의 긴밀한 관계가 있으므로 양 팀의 생산적이고도 탄력적인 협력관계를 유지하는 것이 중요하다.

셋째, 지역혁신체계 역할을 하고 있는 지역혁신협의회가 제 기능을 할 수 있도록 구성에서 운영에 이르기까지 세심한 노력을 기울여야 한다. 지역혁신을 위해서 지역혁신체계가 핵심적인 역할을 해야 하므로, 인천에서의 지역혁신 개념과 방향을 결정한 후 지역혁신협의회가 이를 효과적으로 관리·운용할 수 있도록 해야 한다.

지역혁신을 통한 산업정책의 최종 성과는 선도기업과 유관 기업이 생산적으로 조합된 혁신클러스트의 존재, 그리고 여기서 발생하는 높은 이윤이므로 지역혁신체계는 기술력을 확보한 선도기업의 유치에 효과적으로 대응할 수 있어야 한다. 지역 내 명망가나 교수, 또는 지역유지 등으로 지역혁신협의회가 구성되어선 안된다는 까닭도 여기에 있다 할 것이다.

지역 기업의 요구, 선도기업의 입지 조건, 첨단기술을 소유한 고품질 노동력의 요구 등에 부응할 수 있는 지역인사들로 지역혁신협의회가 구성되어야만 지역혁신을 통한 산업지구 개발에 도움을 줄 수 있다.

넷째, 제1차지역혁신발전5개년계획을 차질 없이 추진해야 하는 혁신분권담당관실의 균형발전팀은 먼저 이 계획의 현실성과 비중, 우선순위를 정한 후, 실질적인 시행계획을 마련해야 할 것이다. 이 계획은 법정계획으로서 중앙정부로부터 보다 많은 예산을 배정받기 위해 일부 사업이나 계획이 과장되게 기술된 측면이 있으므로, 보다 현실성 있는 세부시행계획을 새롭게 마련하는 것이 필요하다.

현재 광역 시·도 차원에서 마련된 이 계획은 지역간 개성을 찾아보기 힘든 만큼 동일한 체계와 서로 유사한 사업들을 제안하고 있어서, 광역 시·도간 큰 차별성을 찾아보기 힘든 형편이다. 따라서 인천시는 이 계획이 갖고 있는 현실성과 구체성의 한계를 검허하게 인정하는 가운데, 창의적 입장에서 실질적인 프로그램을 마련해야 할 것이다.

다섯째, 인천의 지역혁신을 위해서는 현재 인천시가 수행하고 있는 기업 지원 관련 업무를 엄정하게 평가해서 앞으로는 보다 효율적으로 추진, 생산적인 결과를 낼 수 있는 기관으로 발전시켜야 할 것이다. 인천시는 송도테크노파크, 중소기업지원센터, 신용보증기금 등과 같은 창업 또는 기업의 기술개발을 지원하기 위한 기관을 운영하고 있다. 또 인하대학교와 인천대학에는 RRC, TRC, ERC 등과 같이 기업이 필

요로 하는 기술을 개발하기 위해 매칭펀드로 이들 기관을 지원하고 있으며, 정보산업진흥원과 같은 정보화관련 기업을 기술적으로 지원하기 위한 기관도 보유하고 있다.

따라서 우선 이들 기관들이 본래의 기능을 할 수 있도록 그간의 운용을 근본적으로 평가하는 가운데, 생산적으로 운용될 수 있는 방안을 마련, 적극 추진해야 할 것이다.

여섯째, 혁신분권담당관실이 종합적으로 행정 내부 혁신을 추진할 수 있는 부서로 자리 잡을 수 있도록 이 부서의 역할과 위상을 높일 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 이는 물론 제도의 마련만으로 이루어질 수 있는 일이 아니므로 의사결정권자의 깊은 관심과 조정을 통해 조직 전체에 혁신적 분위기를 확산시키고 종합성을 가진 혁신관련 업무가 다른 부서와의 마찰 없이 추진되어 일정한 성과를 축적할 수 있도록 배려해야 할 것이다. 또 지역혁신협의회가 혁신체계로서 제대로 역할을 할 수 있도록 협의회 사무국과도 긴밀히 협조하는 관행과 문화를 만들어나가야 할 것이다.

○ 지방정부가 지역 내에서 할 수 있는 혁신전략(참고)

<p><i>개별 기업의 사업을 위한 재정지원</i></p>	<p>지방정부는 혁신 기업의 사업을 위하여 재정적 지원을 해 줄 수 있다. 이러한 재정적 지원 수단에는 세제지원, 융자알선, 금융지원 등이 있다.</p>
<p><i>하부구조(물리적 및 지식 기반) 지원</i></p>	<p>지방정부는 기업이 혁신을 도모할 수 있도록 지역의 인프라를 구축해 줄 수 있다. 여기에는 물리적 인프라 구축 외에 지식 인프라 구축도 포함한다.</p>
<p><i>교육, 훈련 및 연구프로그램 지원</i></p>	<p>지방정부는 지역 내 기업들이 혁신을 추구할 수 있도록 교육, 훈련, 연구 프로그램을 지원해 줄 수 있다. 이러한 지원은 지역내 대학에도 가능하지만 기업에 직접 지원도 가능하다.</p>
<p><i>네트워킹 및 협력 프로그램</i></p>	<p>지역혁신은 지역내 다양한 혁신 주체들간의 상호 협력체계가 필수적이다. 지방정부는 이러한 혁신 주체들간의 협력과 상호지원 및 의사소통을 위하여 네트워킹을 하는데 주도적 역할을 담당할 수 있다.</p>

\*이종열·박광국(2003), pp.11-12.

## 6. 경제자유구역의 효율적 관리 및 추진

인천 지역혁신의 구체적 성과는 일차적으로는 경제자유구역에서 드러날 것이라 예상할 수 있다. '경제특구'의 개념으로 시도되었다가 다른 지역의 반발로 본래의 모습이 다소 훼손된(그래서 현실적으로 한계를 가질 수밖에 없는) '경제자유구역'으로 출발한 인천경제자유구역은 지역혁신론의 핵심 요소인 혁신적인 클러스터로 발전되어야 할 것이다. 그러자면 인천경제자유구역의 중장기 비전과 단기적 발전전략이 구체화되고, 지역혁신의 관점에서 인천지역이 수행해야 할 몫들이 구체적으로 드러나야 할 것이다. 인천경제자유구역을 우리나라에서 대표적인 혁신클러스터로 육성하는 일은 21세기 한국의 발전에도 중요한 계기가 될 것이다.

이처럼 중요한 의미를 가지고 있는 인천경제자유구역이 지역혁신 전략을 통해 성공적으로 혁신클러스터의 기능을 하기 위해서는 우선 전략산업 분야의 선도기업이 이 지역에 수월하게 입지할 수 있어야 한다. 당초 경제특구로 구상되었을 때는 현행 법 및 제도로는 풀어갈 수 없는 여러 가지 제약들을 일거에 해소하려는 적극적인 의도가 있었으나 경제자유구역이 되면서 이러한 제도적 장벽은 온존되었다. 따라서 인천경제자유구역청은 첫째, 내외 첨단 선도기업이 용이하게 입지할 수 있는 제도적 기반 및 경제적 유인 장치를 적극적으로 검토, 적용해야 한다. 이는 물론 현행 법 및 제도적 한계를 넘어설 수 없다는 난점을 가지고 있지만, 이를 전향적인 관점에서 극복할 수 있도록 적극적인 자세로 임해야 할 것이며, 경제자유구역청은 이를 위해 인천시의 혁신분권담당관실과도 긴밀히 공조해야 할 것이다.

둘째, 인천경제자유구역청은 내부 인력의 생산적 운용을 위해 여러 방안을 모색해야 한다. 경제자유구역의 업무는 그 성격 상 공무원의 전문성과 부서 운영의 탄력성을 요구한다. 공무원들은 전문지식과 기민한 판단능력을 보유하고 있어야 하는데, 이들의 능력이 제대로 발휘되어 생산적인 성과로 이어지기 위해서는 기존의 일반행정 조직에서 드러나고 있는 경직적 운용에서 탈피해야 할 것이다. 부서별 인력이 배분되어 있긴 하지만, 필요시 프로젝트 베이스로 인력이 집산할 수 있도록 해야 하며 지원 및 행정부서는 이들의 활동을 탄력적으로 보조할 수 있어야 한다.

셋째, 인천경제자유구역청은 전문성과 소통능력을 가지고 있는 계약직 공무원이 행정조직에 건강하게 적응하고 일반행정직과 융화하면서 상호 시너지 효과를 낼 수 있는 새로운 행정문화 조성에 각별한 관심을 기울여야 한다. 부서에 따라서 계약직이 일부 포함된 경우도 있고 전원이 계약직으로 채워진 부서가 있는데, 이들 계약직 공무원들이 인천경제자유구역의 성공적 추진에 매진할 수 있는 업무환경과 조직문화의 조성에 노력해야 하고, 이들이 향후 안정감을 가지고 업무에 임할 수 있는 제도적 기반의 마련에도 깊은 관심을 가져야 한다. 계약직 공무원의 성공적 운용 여부는 향후 행정의 전문성 확보와 역량 강화와도 깊은 관련이 있으므로, 단기간에 시행착오를 끝내고 행정에 적응할 수 있도록 해야 하며, 동시에 이들의 존재 및 합리적 운용이 행정 전체의 능률성 향상 및 혁신적 분위기 진작에 도움을 줄 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 인천경제자유구역청은 인천경제자유구역을 내실과 경쟁력을 갖춘 세계적인 혁신클러스터로 성장시켜야 하는 막중한 과제를 안고 출범한 만큼 인력과 조직 모두 '혁신적'인 긴장을 잃지 않도록 노력해야 할 것이다. 다소 추상적인 표현이라 할 수 있는 혁신적 긴장의 유지란 부서 및 전체 기관의 목표를 끊임없이 환기하면서 이를 달성하기 위해 내부 구성원의 전문성이 최고로 발휘될 수 있도록 조직이 탄력적·생산적으로 운용되는 것을 말한다. 인천경제자유구역은 21세기 한국의 산업경제를 이끌어 나갈 수 있는 혁신적 선도기업들이 모여 있고 그 주변에 광범위한 관련 기업들이 입지하고 있어 한국경제의 성장동력으로 기능해야 한다는 목표를 가지고 있다. 그런데 이러한 목표를 달성하기 위해서는 수시로 주변 여건과 외부 환경 변화를 점검해야 하고, 내외부 경쟁관계를 예민하게 검토하면서 정책수단을 선정해야 한다. 혁신적 긴장의 유지란 바로 이러한 내외 조건에 기민하게 조응해서 자체 역량을 최고로 발휘할 수 있게 하는 환경의 조성이 될 것이다. 그리고 이를 통해 혁신적 행정문화를 행정 전분야로 확산시키는 계기가 될 수 있을 것이다.

## 제4장 요약 및 정책적 함의

---



## 제4장 요약 및 정책적 함의

분권화 및 균형발전과 함께 참여정부가 핵심 국정과제로 추진하고 있는 지역혁신 발전 전략은 여러 면에서 중요한 의미를 갖는다. 이제까지의 국가 또는 중앙 정부 주도의 지역 및 국가발전 전략을 지역 또는 지방정부의 능력과 역할에 맡긴다는 개발 방식의 근본적 변화만이 아니라, 분권화로 인한 지방자치단체의 자율성 신장에 지역의 책임성도 함께 부여한다는 의미도 내포되어 있다.

지역 중심 또는 지역 주도의 지역발전, 그리고 이것이 결과적으로 경쟁력 있는 국가발전으로 이어질 것이라는 지역혁신 발전전략은 특히 인천에는 중요한 의미를 갖는다. 동북아 비즈니스 중심을 지향하고 있는 국가발전 전략에서 인천이 차지하는 위상과 비중이 크고, 그 지정학적 장점이 향후 인천의 무게를 더할 것이란 기대 때문이다. 이에 부응하듯 지금 인천에는 대규모 개발프로젝트들이 계획되거나 진행되고 있고, 동시에 중앙정부 및 다른 지역의 인천에 대한 관심도 커지고 있다.

이러한 현실적·정책적 의미를 담고 있는 지역혁신 발전전략은 그러나 현재 진행되고 있는 여러 내용과 그 형식을 보면 몇 가지 측면에서 한계와 문제점을 보이고 있다고 판단된다. 지역혁신 본래의 뜻과 의미를 지역적·이기주의적 접근을 통해 해석함으로써 잘못된 이해와 발전전략으로 이어지기도 하고, 자기 지역의 환경과 여건에 대한 근본적 검토 없이 중앙정부로부터의 수혜만을 바라보며 허황된 계획을 세워 추진하려는 경향도 엿보인다. 이렇게 되면 새로운 차원의 이 혁신적 발전전략이 성공할 가능성은 더욱 낮아지게 될 것이란 우려를 갖지 않을 수 없다.

인천은 이제 인천 지역에 부합하는 '지역적인 혁신 전략'을 구체적으로 모색해야 할 것이다. 인천이 가진 지역적 장점을 활용하고 그 한계와 단점을 극복할 수 있는 과학적·객관적 발전전략을 모색하며, '지역혁신'적 방향을 통해 이를 실천하려는 노력을 보여야 할 것이다. 이를 위해서는 현재의 지역혁신 일반론이 가지고 있는 이론적·실천적 측면에서의 한계와 문제점을 '지역적' 관점에서 직시하고, 올바른 의미

의 지역혁신적 방안을 세우는 데 관심을 쏟고 노력을 기울여야 하는 것이다.

지역혁신에 관한 이러한 필요성과 문제의식 아래 이 연구는 우선 지역혁신에 관한 일반적 접근 및 한계를 기술하였다(제2장). 이를 위해 간략하게 지금의 지역혁신에 관한 일반이론을 주로 균형발전과 행정개혁과의 관련 속에서 소개하고, 이 이론의 현실 적용의 한계를 ①이론적 未熟 및 실천적 誤解, ②지역성 不在 및 현실성 缺如, ③종합적·과학적 이해의 不足이란 측면에서 지적하였다.

지역혁신 일반이론이 갖고 있는 이러한 한계는 물론 연구자의 문제의식과 비판에 바탕을 두고 지적한 것이지만, 지역혁신에 관한 논의 자체가 가질 수밖에 없는 근원적 난점에 근거한 것이기도 하다. 즉, 지역혁신에 관한 일반론이란 것이 ‘지역’, ‘혁신’, ‘체계’, 그리고 ‘클러스터’ 등 요즘 한창 그 의미가 부각되고 있는 용어들이 합쳐져 이루어진 개념인 만큼 각 국가나 지역이 처한 여건에 따라 다르게 해석되어질 소지가 다분하기 때문이다.

이어서 이 연구의 중심에 해당하는 지역혁신을 위한 인천시 행정의 과제와 방안을 제시하였다(제3장). 즉, 지역혁신을 위해 인천시의 행정이 담당해야 할 주요한 과제를 검토하고, 이를 해결하기 위한 방안들을 제안하였다. 지역혁신이 갖는 핵심적 의미를 고려했을 때 인천에서는 행정의 역할과 비중이 무엇보다 중요하다는 판단아래, 인천시가 가져야 할 입장과 전략을 검토하면서 행정의 과제와 추진 방안을 ‘연구자의 문제의식’을 토대로 정리하였다.

먼저 ‘仁川’ 지역혁신의 주요변수로서 ①행정의 생산성, ② 시민사회의 건강성·역동성, ③기업의 활성화, ④각 주체 간 올바른 관계 및 경쟁력 등 네 가지를 강조했는데, 인천지역의 혁신 또는 혁신적 발전을 위해서는 이러한 것들이 매우 중요한 변수로 작용할 것이란 판단에 따른 것이다. 주요 변수로 제시한 이러한 내용들은 아주 일반적인 사항들이긴 하지만, 인천의 지역혁신을 위해서는 우선적으로 이러한 요인들을 확인해야 한다는 관점에서 다시 한번 강조하고자 했던 것이다.

그리고 인천시 ‘革新’ 행정의 주요과제와 추진방안을 다음과 같이 크게 여섯 가지 분야로 나누어 제시하였다. ; ①실질적·창의적 혁신프로그램 수립 및 추진, ②자체 전문성 및 생산성 확보, ③지역內 소통의 효율성 및 자율성·책임성 강화, ④시

민사회의 참여 및 역동성 유지, ⑤혁신분권담당관실의 창의적·효율적 업무 추진, ⑥경제자유구역의 효율적 관리 및 추진.

지역혁신을 통한 산업정책의 추진, 혁신적 방략을 통한 지역개발을 도모하기 위해서는 이미 수립된 제1차지역혁신발전5개년계획으로는 한계가 있으므로 보다 실질적인, 그래서 혁신적 전략을 통해 실현가능한 구체적인 혁신프로그램이 필요하다는 점을 강조하면서 여기에 담아야 할 내용들을 검토하였다. 그리고 인천의 지역혁신을 위해서는 인천시 행정의 주도적 역할이 중요하므로 행정의 생산성과 공무원의 전문성을 강화하기 위한 방안들을 제시하였다.

지역혁신체계의 구축과 효율적 운용을 위해서는 지역 혁신주체들의 원활한 소통과 자율성과 책임성을 담보한 네트워크 구축이 요구된다는 점을 강조하면서 여기서 적극 고려해야 할 내용들을 검토하였고, 시민들의 공공부문 참여의 중요성과 시민사회의 역동성 유지가 갖는 지역혁신적 의미를 검토하면서 이를 확보키 위한 여러 차원의 방안들을 제시하였다.

또한 행정 입장에서 지역혁신을 추진하기 위해 인천시청에 설립된 혁신분권담당관실의 현재의 업무와 그 한계를 검토하면서 이 부서가 앞으로 담당해야 할 과제와 이를 효과적으로 추진하기 위한 여러 가지 조건들을 제안하였다. 마지막으로 지역혁신을 통한 지역개발 및 산업경제 전략에서 인천경제자유구역이 갖는 의미와 중요성을 언급하면서 인천경제자유구역청이 경제자유구역의 원활한 발전을 위해 취해야할 접근과 방안들을 여러 측면에서 제안하였다.

이처럼 이 연구보고서에서는 지역혁신을 위해, 그리고 지역혁신적 발전전략의 추진을 위해 인천시 행정이 중요하게 고려해야 할 과제들이 다소 그 층위를 달리하면서 한꺼번에 제시되었다. 이는 연구자의 이에 대한 문제의식을 바탕으로 정리했기 때문인데, 이러한 주관적 접근은 이 연구과제의 성격과 연구성과 축적의 형편상 어쩔 수 없다는 것이 연구자의 판단이기도 하다.

여섯 가지 과제에 대한 구체적인 설명이나 방안들 역시 중요하다고 판단한 내용 중심으로 세세하게 그리고 때론 거칠게 제시되었다. 이는 지역혁신에 관한 논문이나 서적들을 검토하고, 관련 전문가들과 대화 또는 토론하면서 확인했던 내용들을

인천의 현실을 적극적으로 고려한 가운데 정리한 결과였기 때문이다. 아울러 관계 공무원들과의 면담 및 의견 수렴 과정을 통해 연구자의 문제의식을 가다듬고 나름대로 제시한 과제와 구체적 방안에 대해 그 현실성과 적실성을 높이고자 했다.

연구자는 지역혁신을 통한 지역개발이나 지역혁신적 산업경제정책을 제대로 추진하기 위해서는 ‘창의적’ 접근이 무엇보다 중요하다는 점을 누누이 강조했다. 이는 그것이 ‘지역’과 ‘혁신’을 따로 고려한 정책이던지, 또는 ‘지역혁신’을 통한 산업 또는 지역정책이던지 간에 이를 성공적으로 완수하기 위해서는 모두 이제까지와는 다른 관점과 전략을 요구하기 때문이다. 이에 관한 외국의 선진적인 정책사례와 경험들이 이를 뒷받침하고 있기도 하다.

그렇다면 인천에서 혁신을 통한 지역발전 전략은 ‘창의적’ 관점에서 구체적으로 무엇인가? 혁신주체들의 네트워크를 통한 승인과 협력이 중요하다면 이 시기 인천 지역혁신협의회는 어떻게 ‘창의적’으로 구성되어야 하고 구체적으로 무엇을 해야 할 것인가? 인천경제자유구역은 ‘창의적’ 관점에서 보건데 어떤 성격과 내용의 혁신클러스터가 되어야 하나?

이러한 질문에 대한 ‘창의적’이고도 구체적인 답변이 충분치 않은 것이 이 연구의 한계일 것이다. 그리고 이는 향후 이에 대한 보다 깊은 관심과 다양한 측면에서의 조사·연구를 기대하게 하는 이유이기도 하다.

## 참고자료

- 국가균형발전위원회(2003), 국가균형발전의 비전과 과제, 국가균형발전위원회 웹사이트 자료.
- 권오혁(2004a), 혁신적 클러스터 구축을 통한 지역균형발전 전략, 한국지역개발학회 (2004. 11) 발표논문.
- \_\_\_\_\_ (2004b), 지역혁신체계론의 이론적 전개와 정책적 함의에 관한 비판적 검토, 세미나 발표원고, 한국응용경제학회 제4차 정책세미나.
- 김중웅(2004), 지역혁신체계의 구축과 운영 방향, 제1회 혁신포럼(2004. 4. 29.)자료, 대구대 지역혁신연구소.
- 남궁근(2003), 참여정부 정부혁신의 이념과 목표, 행정자치부·한국행정연구원·한국행정학회 기획세미나(2003. 3) 발제논문.
- 박인규(2003), 인천시민사회의 현실과 활성화 방안, 인천의 자치역량, 현실과 대안 토론회 자료집.
- 이용식(2004), 인천시 행정역량 강화 방안, 연구보고서 2004-01, 인천발전연구원.
- 이종수(2004), 한국지방정부의 혁신에 관한 실증분석 : 혁신패턴, 정책의 행위자 및 영향요인을 중심으로, 「한국행정학보」 38-5, p.241-258.
- 이종열·박광국(2003), 지역혁신을 위한 지방정부의 역할: 시론과 탐색, 한국지역사회학회·대구사회연구소 학술대회(2003. 12. 9.) 발표논문.
- 정부혁신지방분권위원회(2003a), 참여정부 정부혁신과 지방분권, 정부혁신지방분권위원회 웹사이트 자료실.
- \_\_\_\_\_ (2003b), 각 부처 인사역량 강화방안, 정부혁신지방분권위원회 웹사이트 자료실.

\_\_\_\_\_ (2003c), 공직사회 전문성 제고를 위한 종합방안, 정부혁신지방분권위원회 웹사이트 자료실.

\_\_\_\_\_ (2004a), 보도자료(교육훈련을 통한 공무원 역량강화, 정부혁신지방분권위원회 웹사이트 자료실.

\_\_\_\_\_ (2004b), 자치단체 혁신 추진지침. 정부혁신지방분권위원회 웹사이트 자료실.

조석주외(2000), 「지역 NGO의 지방자치단체 정책참여방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서.

행정자치부·정부혁신지방분권위원회(2003), 행정개혁과제 추진상황 및 계획, 정부혁신지방분권위원회 웹사이트 자료실.

---

IDI연구보고서 2004-20

---

지역혁신을 위한 인천시 행정의 과제와  
추진방안

---

발행인 이 인 석

발행일 2004년 12월

발행처 인천발전연구원

406-130 인천광역시 연수구 동춘동 994

전화: 032-260-2600

팩스: 032-260-2788

<http://www.idi.re.kr>

---

[인쇄] 디자인하늘 TEL 032-425-2616

---

**ISBN 89-5678-088-9 93350**

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 인천광역시의 정책적 입장과는 다를수 있습니다.  
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.