

제주 「국제교류 클러스터」 조성 방안

진행남 (제주평화연구원 연구위원) / 오병호 (KDI 국제정책대학원 교수)

제주혁신도시, 제주영어교육도시, 중문관광단지 내 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단의 기능들 가운데, 특히 국제교류 기능을 중심으로 '클러스터'로 묶어 시너지 효과를 내는 제주지역 발전의 블루오션 개척 전략이 절실하다.

성공한 세계의 혁신클러스터들은 대부분 과학기술 및 산업 클러스터이지만 국제교류를 콘텐츠로 조성하는 혁신클러스터는 우리에게 아직은 낯선 그리고 새로운 시도이다.

국제교류 관련 콘텐츠를 교육과 연수, MICE 등 지식산업 중심으로 제주지역의 차별화된 산업발전 클러스터로 묶어서 관광과 청정 1차 산업 등과 시너지 효과를 내는 특화된 제주지역의 혁신 클러스터로 성공시킨다면 한국의 국격과 세계평화의 섬 제주의 국제적인 위상 제고에 일조할 것이다.

제주 ‘국제교류 클러스터’ 조성: 비전과 전략

진행남 (제주평화연구원 연구위원)

목 차

1. 문제의 제기
2. 제주도의 국제적 위상 및 경쟁력의 현주소
 - 가. ‘홍가포르’ 모델의 제주국제자유도시
 - 나. ‘제네바 모델’의 세계평화의 섬 제주
3. 제주 ‘국제교류 클러스터’ 조성 비전
 - 가. 제주 ‘국제교류 클러스터’ 가능성 진단
 - 나. 제주 ‘국제교류 클러스터’ 구성 단위들
4. 제주 ‘국제교류 클러스터’ 조성 전략
 - 가. 정상회담 수반하는 ‘제주포럼’ 육성
 - 나. 국제비즈니스센터의 밑거름 ‘한상네트워크’ 활용
 - 다. 혁신적 지식생태계 창출을 통한 MICE 활성화
 - 라. ‘경관·생태 보고’와 ‘문화외교 허브’ 접목
 - 마. 한류 거점 포석의 ‘한·중·일 방송 페스티벌’ 창설
 - 바. ‘아시아의 아르떼’ 국제공동TV 설립
5. 맺는 말

〈요약〉

제주혁신도시나 제주영어교육도시가 지역사회와 동떨어진 ‘고도’ 처럼 될 경우, 존재 가치를 충분히 살리지 못한 가운데 향후 발전에도 제약을 받게 될 것이다. 이에 따라 제주혁신도시, 제주영어교육도시, 중문관광단지 내 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단의 기능들 가운데, 특히 국제교류 기능을 중심으로 ‘클러스터’ 로 묶어 시너지 효과를 내는 새로운 돌파구 마련이 절실하다.

제주 ‘국제교류 클러스터’의 조성을 위해 이 글은 6가지 전략을 제시한다. 첫째, 올해부터 연례화된 ‘제주포럼’을 다보스포럼처럼 개최 시기를 못박고 개최 장소도 제주국제컨벤션센터로 고정하는 한편 제주포럼 기간에 맞춰 제주에서 정상회담을 개최, 내도한 정상들이 제주포럼에 참석토록 하자는 것이다. 둘째, 제주혁신도시로 이전하는 재외동포재단의 세계한상대회와 글로벌 한상네트워크를 제주국제자유도시의 중장기 비전인 ‘국제비즈니스센터’ 추진을 위한 밑거름으로 활용하자는 전략이다. 셋째, 제주영어교육도시에 해외 명문 MICE 대학을 유치함으로써 국제컨벤션센터·국제평화재단·제주혁신도시의 MICE 기능과 시너지 효과를 내는 혁신 클러스터로 구축해 나가자는 것이다.

넷째, 제주라는 ‘경관·생태의 보고’에 한국국제교류재단이라는 ‘문화외교의 허브’를 접목시켜 제주가 자연과 문화가 어우러진 세계적 명소로 거듭나는 전략이다. 다섯째, ‘한·중·일 TV 방송 페스티벌’을 국제컨벤션센터에서 개최함으로써, 제주 ‘국제교류 클러스터’가 한류의 허브가 되는 방안을 모색해 나가는 것이다. 여섯째, 유럽 문화 TV 채널인 ‘아르떼(ARTE)’를 벤치마킹해 한·일 공동 TV를 먼저 창설하고 아시아 국가들의 가입을 유도, ‘아시아의 아르떼’를 동북아 관문인 제주의 ‘국제교류 클러스터’에 설립하자는 전략이다.

이러한 국제교류 클러스터 조성을 위해서는 교통 인프라 등의 정비는 물론, 기존의 도시계획에 대한 전반적인 재검토를 통해 국제도시의 청사진을 새롭게 그려야 할 것이다. 또한 해외 직항로 확충을 위한 ‘항공자유화’ 등의 제도 개선, 신공항 조기건설 등도 필수적으로 뒤따라야 한다. 이 과정에서 정부의 전폭적인 지원을 확보하는 한편, 국제교류 클러스터의 효용성과 가치에 대한 범도민적 합의 아래 민관의 역량을 총 결집해 추진해야 할 것이다.

제주혁신도시,
 제주영어교육도시,
 중문관광단지 내
 제주국제컨벤션센터와
 국제평화재단의
 기능들 가운데,
 특히 국제교류
 기능을 중심으로
 ‘클러스터(cluster)’로
 한데 묶어 시너지 효과를
 내는 방안 등 새로운
 돌파구 마련이 절실...

1. 문제의 제기

- 지난 수십 년에 걸친 정부의 압축성장 전략은 수도권 일극 중심의 불균형 발전을 낳음으로써 ‘수도권의 과밀과 지방의 침체’라는 국토의 양극화로 이어짐. 이에 따라 정부는 국가 재편 프로젝트의 일환으로, 공공기관의 지방이전을 통해 혁신도시를 건설함으로써 지방을 일으켜 세우는 ‘자립형 지방화’ 정책을 실행에 옮기게 되었음. 서귀포시 신시가지 인근에 조성 중인 제주혁신도시는 바로 이러한 정부의 ‘지방재생 처방전’에 따른 산물인 셈임. 또 영어 조기유학 붐으로 인한 과다한 국부의 유출과 ‘기러기 가족’의 사회적 부작용을 해소하는 차원에서 국제사업으로 서귀포시 대정읍에 제주영어교육도시가 조성돼 옴.
- 한국국제교류재단, 재외동포재단, 국토해양인재개발원, 국제공무원교육원, 공무원연금공단, 국립기상연구소 등 9개 공공기관이 이전하는 제주혁신도시의 경우, 지역 특성화 발전과 지방경제 활성화라는 원래 목표 달성이 쉽지만은 않아 보임. 제주혁신도시 이전 공공기관들은 그 산업적 특성상 산·학·연의 전·후방 연관관계가 미약한 것으로 진단되고 있기 때문임. 제주영어교육도시 또한 주변 일대의 영어 상용화가 조기에 이뤄지지 않는 한, 성공적 정착에 장애가 예상됨.
- 제주혁신도시나 제주영어교육도시가 지역사회와 동떨어진 ‘고도(孤島)’처럼 될 경우, 존재 가치를 충분히 살리지 못한 가운데 향후 발전에도 제약을 받게 될 것임. 이에 제주혁신도시, 제주영어교육도시, 중문관광단지 내 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단의 기능들 가운데, 특히 국제교류 기능을 중심으로 ‘클러스터(cluster)’로 한데 묶어 시너지 효과를 내는 방안 등 새로운 돌파구 마련이 절실함.
- 이 글은 그동안 제주특별자치도를 주축으로 국제자유도시와 세계평화의 섬 구현을 추진해온 제주도의 국제적 위상과 경쟁력의 현주소를 살펴보는 가운데, 제주의 미래를 개척하기 위한 또 다른 구상을 가다듬기 위한 것임. 즉, 제주혁신도시와 제주영어교육도시, 제주국제컨벤션센터 일원을 ‘국제교류 클러스터’로 조성하기 위한 비전과 전략을 모색하는 데에 이 글의 목적이 있음. 이는 동북아 판문에 자리한 제주로선 국제자유도시와 세계평화의 섬 구현을 앞당길 수 있는 추동력을 찾는 작업의 일환이기도 한 셈임.

2. 제주도의 국제적 위상 및 경쟁력의 현주소

가. '홍가포르' 모델의 제주국제자유도시

- 제주는 그 지경학적 위치를 활용한 국제자유도시의 추진을 통해 한
 황해 경제권과 환동해 경제권을 연결하고, 나아가 동북아경제권과
 동남아경제권을 연계하는 요충지가 되는 청사진을 그려옴. 특히 제
 주는 중국으로 주권이 반환된 홍콩의 역할을 대신 맡는 동시에 싱가포르의
 발전을 벤치마킹하는 이른바 '홍가포르' 모델의 국제자유도
 시 건설을 표방해 옴. 여기서 국제자유도시로서의 홍콩과 싱가포르
 의 현황을 먼저 살펴볼 필요가 있음.
- 홍콩은 1997년 중국 반환으로 한때 혼란을 겪었을 뿐, 오늘날 아시아
 제1의 '국제금융중심지'¹⁾로 눈부시게 발전하고 있음.
 - 홍콩에 진출한 176개의 외국계 은행 중에는 세계 100대 은행이 무
 려 70개에 이르고, 홍콩에 아시아 지역본부를 두고 있는 대형 은행
 도 30여 개나 됨. 한국과 일본에 진출해 있는 외국계 은행이 각각
 39개, 57개인 점만 봐도 현재 세계의 금융중심지로 뉴욕과 런던에
 이어 홍콩을 꼽는 것도 무리가 아님. 홍콩은 중국경제의 급성장에
 따라 향후 위안화가 자유롭게 거래되는 '역외금융센터'로 자리를 잡
 기 위한 야심찬 전략도 추진하고 있음.
 - 이러한 금융을 비롯하여 무역, 물류, 관광 등이 오늘날 홍콩의 주요
 산업을 이루고 있음. 홍콩은 2003년 중국과의 '경제동반자협정(CEPA)
 ' 체결을 계기로 교역량이 급증하고 중국 대륙과 세계를 연결하는 관
 문으로서의 위상을 다지면서, 2011년 현재 다국적 기업의 지역본부
 도 1,250여 개나 들어섬.
 - 2004년부터 중국인의 단체 해외관광이 허용되면서 홍콩을 찾는 중
 국 관광객이 폭발적으로 증가해, 2010년의 경우 홍콩을 방문한 전체
 관광객 3,603만 명 중 중국인이 63%인 2,268만 명에 달함. 이들은
 쇼핑은 물론 홍콩주식까지 매입하고 있는 실정임(최광해, 2011).
- 인구나 면적이 홍콩의 3분의 2 가량인 싱가포르²⁾는 세계 최고 수준
 의 물류를 비롯하여 무역, 금융, 관광을 주축산업으로 하고 있는 점
 에서 홍콩과 매우 유사함. 홍콩이 중국으로 진출하는 관문이라면, 싱
 가포르는 인도로 들어가는 길목이고 두 나라 모두 오랜 기간 영국의
 식민지배를 받았기 때문에 영어가 잘 통하는 공통점이 있음.

**홍콩은 1997년 중국
 반환으로 한때 혼란을
 겪었을 뿐, 오늘날
 아시아 제1의
 '국제금융중심지'로
 눈부시게 발전...
 싱가포르는 세계 최고
 수준의 물류를
 비롯하여 무역, 금융,
 관광을 주축산업으로
 하고 있는 점에서
 홍콩과 유사**

**제주국제자유도시의
현주소는 이러한
‘홍가포르’ 모델과는
아직은 상당한 거리감...
물류·금융을
포함한 ‘홍가포르’
모델의 복합형
국제자유도시를
지향하는 게 아니라
관광휴양과
첨단지식산업 중심의
기존 모델에 머물어**

- 홍콩과 싱가포르의 국제금융 허브의 주도권을 놓고 지난 50년간 치열하게 경쟁을 벌여왔는데, 홍콩의 중국 반환은 싱가포르에 약진의 계기를 제공함. 은행이나 증권 업무는 아시아 본부를 홍콩에 두더라도 자산운용이나 외환업무 총괄부서는 싱가포르에 두는 ‘투톱(two top) 시스템’을 채택하는 글로벌 은행들이 늘어났기 때문임. 싱가포르에 진출해 있는 외국계 은행은 113개로 런던·홍콩·뉴욕에 이어 4번째로 많은 수입.
 - 싱가포르는 법인세율이 17%로, 홍콩(16.5%)과 함께 아시아 국가들 중 최저수준일 정도로 친기업적 정책을 견지, 투자 대상국으로서의 위상도 공고히 하고 있음. 또 싱가포르는 2003년 ‘바이오폴리스’를 조성하고 해외 우수인력을 영입하는 등 집중 투자해온 생명공학 분야가 신성장 동력으로 자리 잡고 있음(기획재정부, 2011).
- 제주국제자유도시의 현주소는 이러한 ‘홍가포르’ 모델과는 아직은 상당한 거리감이 있음. 정부는 제주를 금융중심지 지정에서 배제했을 뿐 아니라 ‘역외금융센터’ 유치 건의도 받아들이지 않았음. 물류거점으로서의 제주공항 자유무역지역 조성마저 유보되었음.
- 제1차(2002~2011년) 제주국제자유도시 종합계획에 따라 관광휴양 중심의 6대 핵심 프로젝트(첨단과학기술단지·휴양형주거단지·신화역사공원·헬스케어타운·서귀포관광미항·영어교육도시)가 추진됨. 제2차(2012~2021년) 제주국제자유도시 종합계획상의 전략사업도 △랜드마크적 복합리조트 △뷰티케어 빌리지 △지식 프로그램을 중개하는 ‘Edu-MICE’ 사업 △IT·BT·에너지산업의 연구형 비즈니스 거점인 ‘IBE R&BD 클러스터’ 등임.
 - 이는 물류·금융을 포함한 ‘홍가포르’ 모델의 복합형 국제자유도시를 지향하는 게 아니라 관광휴양과 첨단지식산업 중심의 기존 모델에 머물게 하고 있음. 더욱이 정부가 국제자유도시와 유사한 ‘경제자유구역’을 6개(인천·부산진해·광양만권·황해·대구경북·새만금군산)나 지정함으로써 제주국제자유도시의 선점 메리트가 약화되고 차별성마저 희석된 가운데 이들 국내 지역과의 경쟁 속에 공동 부진을 면치 못하고 있는 실정임.
 - 홍콩, 싱가포르, 상하이 푸둥, 두바이 등 해외의 주요 국제자유도시는 보다 큰 시장 및 광역적 발전을 위한 지역의 연계화를 추진하고 있지만, 제주의 경우 중앙정부의 예산과 지원에 의존함으로써 전략적 시도에 한계를 보이고 있는 형편임. 또 제주는 이미 주변에 국제화된 대도시 광역권을 갖춘 지역(도쿄, 오사카, 서울, 상하이 등)이

존재하기 때문에 경쟁지역에 비해 보다 획기적인 인센티브와 제도를 갖추어야만 성공할 수 있다는 지적도 있음.

나. '제네바 모델'의 세계평화의 섬 제주

- 고르바초프 구소련 대통령이 1991년 4월 제주를 방문해 당시 노태우 대통령과 한-소 정상회담을 갖게 되면서 제주도민 사이에서는 제주를 '세계평화의 섬'으로 가꿔나가자는 운동이 싹텄음. 이러한 '세계평화의 섬' 운동은 제주출신 학계 인사 등을 중심으로 이론적으로 가다듬어졌는데, 여기에는 제주도를 스위스의 제네바와 같은 세계평화를 위한 국제교류의 거점으로 만들어나가자는 비전이 핵심을 이뤘음.
 - 이는 당시 '신혼여행의 섬'으로 각광받고 있던 제주로서는 관광 이외의 또 하나의 국제화 전략이기도 했음. 이러한 비전을 추진하기 위해 순수 민간단체인 '제주국제협의회'가 같은 해 6월 창립되었고, 범도민적 공감대속에 14년에 걸친 운동이 결실을 맺어, 정부는 2005년 1월 27일 마침내 제주를 '세계평화의 섬'으로 선포함.
 - '세계평화의 섬' 선포문에서는 "대한민국 정부는 삼무(三無) 정신의 전통을 창조적으로 계승하고, 제주4·3의 비극을 화해와 상생으로 승화시키며, 평화정착을 위한 정상외교의 정신을 이어받아 세계평화에 기여할 수 있도록 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한다"고 천명함. △삼무정신의 계승 △제주4·3의 승화 △정상외교의 정신이라는 원래의 '세계평화의 섬' 이념은 그 후 전쟁의 부재라는 소극적 평화는 물론 사회구조적 폭력이 제거되는 적극적 평화 내지 인간안보까지 포괄하는 것으로 확장 해석됨. 이런 적극적 평화를 「제주평화현장」은 일상적 실천덕목으로 구체화했고, '세계평화의 섬 범도민실천협의회'는 △평화교류 △평화안전 △평화환경 △평화문화 △평화봉사로 세분화하고 있음.
- 유럽 한복판에 위치한 제네바는 인구가 20만 명에 불과하지만 국제외교 거점도시임. UN 유럽본부를 비롯하여 세계무역기구(WTO), 세계노동기구(ILO), 세계보건기구(WHO) 등 각종 국제기구들이 제네바에 자리 잡아, 세계평화와 번영, 인권과 건강증진 등 인류보편적 가치와 삶의 질 향상에 노력하고 있음.
 - 앙리 듀낭의 적십자 정신이 태동한 제네바는 이들 국제기구를 유치하면서 확고한 국제교류 핵심거점으로 자리를 잡았음(이철환, 2002). 제주로서는 '제네바 모델'이 처음부터 현실과 거리가 먼 이상이었던

**'세계평화의 섬'
운동은 제주도를
스위스의 제네바와
같은 세계평화를 위한
국제교류의 거점으로
만들어나가자는
비전이 핵심... 관광
이회의 또 하나의
국제화 전략**

제주는 그간**한-미정상회담,****한-일정상회담 2차례,****한-아세안 특별정상회의,****한·중·일 정상회의가****열리는 등 점차****‘정상외교의 메카’로****향한 발걸음을 재촉**

지 모름. 그러나 제주는 그간 한-미정상회담, 한-일정상회담 2차례, 한-아세안 특별정상회의, 한·중·일 정상회의가 열리는 등 점차 ‘정상외교의 메카’로 향한 발걸음을 재촉하고 있음.

3. 제주 ‘국제교류 클러스터’ 조성 비전**가. 제주 ‘국제교류 클러스터’ 가능성 진단**

- 전쟁의 폐허 속에 유레가 드문 경제성장과 정치적 민주화를 이뤄, 오늘날 OECD와 G20의 멤버로서 21세기 중견국가(middle power)로 우뚝 선 한국은 국제사회에서 ‘가교역할(bridging role)’³⁾을 수행하기에 적합한 나라가 됨.
 - 동북아 차원에서 한국은 미국과 일본을 축으로 하는 해양세력과, 중국과 러시아를 축으로 하는 대륙세력을 잇는 가교역할을 할 수 있음. 둘째, 동아시아 차원에서 한국은 중국과 일본 사이뿐만 아니라 이들 국가와 아세안(ASEAN) 간의 교량역할이 가능함. 셋째, 세계적 차원에서는 선진국과 개발도상국간의 다양한 남북문제(North-South divide)를 해결하는 데에 한국이 ‘정직한 중개자’ 역할을 맡을 수 있음(신각수, 2010). 우리나라가 한·중·일 상설 협력사무국을 서울에 유치한 것은 이러한 가교역할을 가시적으로 보여준 대표적 사례이자, 동시에 국제교류⁴⁾ 중심지로 자리를 잡고 있음을 시사함.
- 동아시아가 세계경제의 성장엔진이 되면서 아시아시대의 개막이 앞당겨진 가운데, 이러한 국제사회의 흐름에 따라 전국의 지방자치단체들도 국제교류의 거점이 되기 위해 나름대로 발빠른 움직임을 보이고 있음.
 - 제주국제자유도시보다 1년 늦은 2003년에 ‘경제자유구역’으로 지정된 인천의 송도는 국제업무지구를 조성해, 무료입주 등 온갖 인센티브를 내걸고 국제기구 유치 등에 심혈을 기울이고 있어 제주도의 강력한 라이벌로 떠올랐음.
 - 국제 허브로 도약하기 위한 각국 도시들의 경쟁은 매우 치열함. ‘국제비즈니스 허브’를 표방하는 송도에 2011년 현재 입주한 외국기업은 25개, 연구소까지 포함해도 32개에 불과하지만, 송도와 비슷한 경제특구 성격의 중국 텐진(天津) ‘빈하이(濱海)’ 신구는 2006년에 뒤늦게 착수했지만 4,864개의 외국기업을 유치함(조선일보, 2011년 7월 16일자).

- 서귀포 신시가지의 제주혁신도시나 중문관광단지 내 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단(제주평화연구원, UNITAR 제주국제훈련센터, 제주국제평화센터), 대정의 제주영어교육도시는 서로 다른 배경과 목표 아래 조성돼 옴.
- 이들은 아래 <그림 1>에서 보듯이 모두 서귀포시 중서부에 위치해 있지만, 중문관광단지에서 제주혁신도시까지는 약 10km, 제주영어교육도시까지는 17km 가량 떨어진 만큼, 집적해 있다고 말하기는 어려움. 그리고 입지 여건이나 주변 환경에도 차이가 있음.
- 신시가지, 대정, 중문에 외견상 별개의 ‘폴리스’처럼 할거해 있는 이들을 한데 묶으려는 시도는 전형적인 클러스터⁵⁾ 개념에는 걸맞지 않은 것으로 비쳐질지 모름. 사실 이들은 대표적인 IT클러스터인 미국 실리콘 벨리처럼 자율적으로 조성되지도, 중국의 경우처럼 정부가 기획단계서부터 나서서 클러스터로 형성되고 있지도 않음.

<그림 1> 서귀포 지역의 중서부 일대 지도



할거 양상의 이 세 개의 ‘폴리스’가 ‘열린 문화’를 토대로 국제교류와 지식교류를 중심으로 밀접한 협력 네트워크로 연계될 경우, 시너지 효과가 창출되면서 혁신적인 클러스터로 진화해 나갈 수 있는 길이 충분히 열려

- 다행스런 일은 이러한 할거 양상의 세 ‘폴리스’를 하나로 묶을 수 있는 공통분모를 찾을 수 있다는 점임. ‘국제교류’와 ‘지식교류’라는 콘셉트가 바로 그것임.
- 이 세 개의 ‘폴리스’가 ‘열린 문화’를 토대로 국제교류와 지식교류를 중심으로 밀접한 협력 네트워크로 연계될 경우, 시너지 효과가 창출되면서 혁신적인 클러스터로 진화해 나갈 수 있는 길이 충분히 열려 있다고 하겠음.

국제교류 기능은 타
혁신도시에서는
찾아볼 수 없는
제주혁신도시
특유의 기능...
국제교류 핵심 기능
내지 미션으로 하는
한국국제교류재단과
재외동포재단의 제주
이전은 각별한 의미

- 한국국제교류재단 등이 금년 말부터 제주혁신도시로 이전하고 제주 국제컨벤션센터 부속 앵커호텔이 금년 중 완공될 예정인데다, ‘제주포럼’도 육성 지원 조례가 지난 1월 제정 공포되는 등 국제교류 증대의 청신호는 더욱 선명해지고 있음.
- 중장기적 안목으로 경쟁력 있는 국제교류·지식교류 클러스터 조성에 적극 나설 경우 서귀포시의 고질적 인구감소와 경제사회적 활력저하를 방지하는 것은 물론, 제주도의 미래에도 새로운 도약의 계기를 제공해 줄 수 있을 것으로 보임.

나. 제주 ‘국제교류 클러스터’ 구성 단위들

1) 제주혁신도시

- 현재 전국 10개 지역에 조성되고 있는 혁신도시들의 개요는 아래 <표 1>에 나타나 있음.
 - 전국의 혁신도시들은 이전되는 공공기관들의 기능을 감안해 나름대로 매력적인 도시 콘셉트를 추구함. 예컨대, 부산혁신도시는 ‘21세기 동북아시아 해양수도’를 지향하는가 하면, 대구혁신도시는 ‘Brain City(지식창조)’를, 광주·전남혁신도시는 ‘Green Energy City’를 표방하고 있음.
- 제주혁신도시는 이곳에 이전되는 9개 공공기관의 기능적 특성을 반영해 ‘국제교류·연수 폴리스’라는 콘셉트를 부여하고 있음.
 - 제주혁신도시에 이전되는 9개 공공기관을 기능별로 보면, △국제교류 기능(한국국제교류재단·재외동포재단), △교육연수 기능(국토해양인재개발원·국세공무원교육원·한국정보화진흥원⁶⁾), △국제 및 기타 서비스 기능(국세청주류면허지원센터·국세청고객만족센터·공무원연금공단·국립기상연구소)으로 나눌 수 있음.
 - 이 가운데 국제교류 기능은 타 혁신도시에서는 찾아볼 수 없는 제주혁신도시 특유의 기능임. 물론 교육연수 기능도 관광휴양지로서의 제주의 장점을 살릴 수 있는 기능임. 그럼에도 국제교류를 핵심 기능 내지 미션으로 하는 한국국제교류재단과 재외동포재단의 제주 이전은 각별한 의미를 지닌다고 하겠음.
 - 우리나라 문화외교·공공외교 프로젝트를 일선에서 체계적으로 구현하는 총본산이라 할 수 있는 한국국제교류재단의 제주혁신도시 이전은 제주로 하여금 국제교류의 거점으로 거듭날 수 있는 새로운 계기 내지 동력을 제공한다고 할 수 있을 것임.

〈표 1〉 전국 혁신도시별 개요* (2012년 1월말 기준)

지역	위치	면적 (만m ²)	인구 (천명)	사업비 (억원)	도시 콘셉트
부산	영도구 해운대구 남구	93.6	7	4,194	<ul style="list-style-type: none"> • 21세기 동북아시아 해양수도 - 남부 경제권의 중추도시 - 세계자유무역 거점도시
대구	동구	421.6	23	15,016	<ul style="list-style-type: none"> • Brain City(지식창조) - 학원중심의 Edu-City - 에너지 절약형 Solar City
광주 전남	나주시	732.7	50	14,175	<ul style="list-style-type: none"> • Green Energypia City - 신재생 에너지 및 농업, 생물 산업 중심도시
울산	중구	298.4	21	10,555	<ul style="list-style-type: none"> • 경관중심 에너지 폴리스 - 에너지 절약형도시 - 환경친화적 도시
강원	원주시	361.2	31	8,910	<ul style="list-style-type: none"> • Vitamin City - 건강도시(well-being) - 참살이도시(well-being)
충북	진천군 음성군	692.5	42	9,969	<ul style="list-style-type: none"> • 교육·문화 이노밸리 - IT, BT 벤처도시 - 연수도시 - 문화·정보·환경도시
전북	전주시 완주군	990.9	30	15,229	<ul style="list-style-type: none"> • Agricon City - 농생명 과학도시 - 친수공간형 전원도시
경북	김천시	381.5	26	8,676	<ul style="list-style-type: none"> • Dream Valley - IT·BT(농업) 벤처도시 - 교육·문화·환경도시
경남	진주시	407.8	38	10,577	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신감성 Inno Feel - 기업지원 거점도시 - 녹색친수 도시
제주	서귀포시	115.1	5	2,939	<ul style="list-style-type: none"> • 국제교류·연수 폴리스 - 국제교류 거점도시 - 연수휴양·관광도시

* 국토해양부 Innocity 홈페이지에서 발췌 인용.

전국의 혁신도시들은
이전되는 공공기관들의
기능을 감안해 나름대로
매력적인 도시 콘셉트를
추구... 부산혁신도시는
'21세기 동북아시아
해양수도'를
지향하는가 하면,
대구혁신도시는
'Brain City
(지식창조)'를,
광주·전남혁신도시는
'Green Energypia
City'를 표방

**제주국제컨벤션센터
(ICC)는 2003년 3월
개관 이래 2009년
한-아세안 특별정상회의,
2010년 한·중·일
정상회의를 비롯한
1,900여 건의 다양한
행사를 치러...**
**국제평화재단 산하
제주평화연구원은
'제주포럼'을 주관...**
**2015년까지 초·중·고
국제학교 12개 학교와
해외 유명 대학까지
유치함으로써
제주영어교육도시는
'동북아 교육 허브'를
꿈꿔**

2) 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단

- 서귀포시 중문관광단지에 위치한 제주국제컨벤션센터(ICC)는 2003년 3월 개관 이래 2009년 한-아세안 특별정상회의, 2010년 한·중·일 정상회의를 비롯한 국제회의 200여 건을 포함해 모두 1,900여 건의 다양한 행사를 치름.
 - 오는 9월에는 180여개 국에서 1만여 명이 참가하는 제5차 세계자연보전총회도 이곳에서 열림. 국제회의 전문시설인 제주국제컨벤션센터는 3,500명(최대 4,300명) 수용의 국제회의장과 대·중·소 회의실, 전시실 등을 갖추고 있음.
- 정부가 제주를 '세계평화의 섬'으로 지정함에 따라 외교통상부와 제주특별자치도의 기금 출연으로 2006년 1월 비영리 재단법인인 '국제평화재단'이 발족됐고, 그 산하에 제주평화연구원이 같은 해 3월 개원함. 동아시아 다자협력 등 국제평화·협력 관련 정책연구를 수행하고 있는 제주평화연구원은 출범이래 출간 '제주포럼'을 주관해 음.
 - 국제평화재단 산하에는 UNITAR 제주국제훈련센터(JITC)가 2010년 10월 설립돼 아시아지역 공무원 등을 대상으로 환경·인간안보 등의 교육 프로그램을 제공하고 있음.
 - 국제평화재단은 제주에서 정상회담을 가진 국가원수의 밀랍인형 등이 전시된 제주국제평화센터(제주국제컨벤션센터 인근)를 제주특별자치도로부터 위탁받아 관리 운영하고 있음. 제주평화연구원과 UNITAR 제주국제훈련센터는 제주국제평화센터에 입주해 있음.

3) 제주영어교육도시

- 제주국제자유도시개발센터(JDC)가 서귀포시 대정읍에 조성 중인 제주영어교육도시는 영어를 체계적인 학습은 물론 생활 속에서 자연스럽게 습득케 하는 게 목표임.
 - 서울 여의도의 약 1.3배 면적인 제주영어교육도시는 종래의 영어마을 개념을 뛰어넘은 정주형 영어도시인 만큼, 외국 명문학교는 물론 주거·상업시설, 교육문화예술단지 등이 속속 들어서고 있음.
 - 작년 9월 영국의 명문 사립학교(NLCS 제주)가 처음으로 개교했고, 이어 10월엔 공립 한국국제학교(KIS)가 동지를 틈 데다, 올해 10월엔 캐나다의 명문 사립학교(BHA)가 문을 열게 됨. 이렇게 2015년까지 초·중·고 국제학교 12개 학교와 해외 유명 대학까지 유치함으로써 제주영어교육도시는 '동북아 교육 허브'를 꿈꾸고 있음.

4. 제주 '국제교류 클러스터' 조성 전략

가. 정상회담 수반하는 '제주포럼' 육성

- 매년 1월 하순에 스위스의 다보스(Davos)에서 열리는 '다보스포럼'은 창설자인 클라우스 슈밥(Claus Schwab)이 대서양 양쪽의 리더들이 서로 다른 생각을 나누며 공감대를 넓힐 수 있는 비즈니스 특강을 마련한 데서 비롯됨.
 - 1971년 '유럽경영포럼'으로 출발한 제1회 포럼의 참가자는 140명이었음. 이것이 1987년 '세계경제포럼(WEF)'으로 이름을 바꾸고 경제·경영뿐 아니라 정치와 문화에 이르기까지 영역을 거듭 넓혀, 지금은 내로라하는 글로벌 리더 2천 5백명이 운집하는 가장 권위 있는 포럼으로 성장함. 세계 거물들이 자리를 함께 하다 보니 중대발언이 나오고 극비리에 수뇌회담이 열리기도 해 다보스포럼에서 국제적 갈등이 해결된 사례도 적지 않음.⁷⁾
 - 해발 1천 5백m 고지에 자리한 다보스는 취리히 공항에 내려서 기차를 두 번이나 갈아타고 2시간 50분을 가야 도착할 정도로 교통이 불편하고, 숙박요금도 매우 비쌌. 인구 1만 3천명의 작은 휴양지인 다보스는 오늘날 지구촌 화두를 만들어내는 글로벌 도시의 대명사처럼 우뚝 섬. 다보스포럼은 매년 개최 시기와 장소를 고정해 놓고, 1년 내내 철저한 준비 끝에 치러짐.
- 2001년 창설돼 격년제로 치러지다가 올해부터 연례화된 '제주포럼'을 다보스포럼과 같은 세계적인 포럼으로 육성하기 위해 제주특별자치도는 2012년 1월 '제주포럼 육성 및 지원 조례'를 제정함.
 - 제주포럼은 이제 더욱 내실을 기해 다보스포럼처럼 개최 시기를 못박는 한편 개최 장소도 제주국제컨벤션센터로 고정해 제주 '국제교류 클러스터'의 선도 프로젝트로 정착되는 게 바람직함. 이럴 경우 인근 제주영어교육도시의 학생들이 제주포럼에 자원봉사활동 등을 통해 참여함으로써 제주포럼을 글로벌 인재 양성을 위한 산교육장으로 활용하는 것도 기대할 수 있게 됨.
 - 역점을 뒤야 할 것은 제주포럼 기간에 맞춰 정부가 제주에서 정상회담개최를 추진함으로써, 제주를 방문한 정상들이 자연스럽게 제주포럼에 참여해 세계의 이목을 끌도록 하는 일이라 하겠음.

**제주포럼 기간에 맞춰
정부가 제주에서
정상회담개최를
추진함으로써, 제주를
방문한 정상들이
자연스럽게 제주포럼에
참여해 세계의 이목을
끌도록 해야**

제주혁신도시로
재외동포재단이
이전해 옴에 따라
세계한상대회와
글로벌 한상네트워크를,
'국제비즈니스센터'
추진을 위한 밑거름으로
적극 활용하는 게
바람직

나. 국제비즈니스센터의 밑거름 '한상네트워크' 활용

- 제주혁신도시에 이전하는 '재외동포재단'은 1997년 10월 재외동포재단법에 의해 외교통상부 산하기관으로 설립된 재외동포 지원 전담기관임.
 - 재외동포재단은 2011년 10월 현재 726만 명에 달하는 재외동포들이 거주국에서 민족 정체성을 유지하는 가운데, 권익과 지위를 향상시키고 역량을 결집할 수 있도록 그동안 다양한 지원·협력 사업을 펼쳐 옴. 즉, △모국어 교육 △모국문화 보급 △차세대 육성 △한상(韓商) 활성화 △지위향상 및 숙원사업 지원 △한인회(韓人會) 네트워크 사업 등이 그것임.
 - 이들 사업 중 재외동포재단은 특히 재외동포 경제인들, 즉 세계 도처의 한상들과 국내 경제인들이 대규모 비즈니스의 장에서 만나는 '세계한상대회'를 해마다 성황리에 개최해 옴. 이를 위해 재외동포재단은 평소에 무역, 상공, IT, 벤처 등 분야·업종별로 한상 통합 DB를 구축, 이를 세계한상대회에 연계함으로써 실질적 비즈니스 성과 창출에 힘쓰고 있음. 이는 또한 국내외 동포 기업 및 기업인의 상시 비즈니스 교류를 활성화하기 위한 차원이기도 함.
- 제주에서는 지난 2004년 제3차 세계한상대회에 이어 2008년에도 제7차 세계한상대회를 유치해 성공적으로 치른 바 있음.
 - 2011년 11월 부산 BEXCO에서 열린 제10차 세계한상대회에서는 40개국의 480개 기업·기관에서 약 3,300여 명(국내 2,200명, 국외 1,100명)이 참가해 4,600여 건의 비즈니스 미팅을 갖고 2억 6천만 달러의 상담실적(계약실적 포함)을 거둔 바 있음. 그리고 이를테면 부산상공회의소가 중남미한상연합회·국제한인식품주류상총연합회·뉴질랜드상공인연합회 등과 MOU를 맺는 등 다수의 MOU가 체결됨.
- 제주는 국제자유도시를 추진하면서 중·장기적 비전으로 '국제비즈니스센터'를 지향해 옴.
 - 이제 제주혁신도시로 재외동포재단이 이전해 옴에 따라 세계한상대회와 글로벌 한상네트워크를, '국제비즈니스센터' 추진을 위한 밑거름으로 적극 활용하는 게 바람직함. 그러기 위해서는 2011년 부산 세계한상대회의 경우 기업전시회를 위해 598개의 부스가 마련된 점을 감안해, 제주컨벤션센터는 COEX, BEXCO 등에 비해 빈약한 전시 공간 및 전시 시설 확충에 노력해야 함. 수출 1조원 달성을 기치로 내걸고 있는 제주특별자치도 또한 세계한상대회와 글로벌 한상네트워크를 활용하는 방안에 눈을 돌려야 할 것임.

다. 혁신적 지식생태계 창출을 통한 MICE 활성화

- JDC는 제주영어교육도시의 ‘유니버시티존’에 △세계의 우수한 호텔 체인과 연계해 관광분야 단과대학을 운영 중인 미국의 아이비리그 대학 유치를 우선적으로 추진하고 있음.
 - △ 제주영어교육도시와 아시아지역의 국제학교에 필요한 교사를 적기에 공급하기 위한 교육대학, △중국경제의 급성장 등으로 아시아 경제·경영에 높아진 관심을 감안해 한·중·일 3국의 경영대학이 공동 참여하는 ‘비즈니스 중심의 경영대학’ 등의 유치도 검토하고 있음.
 - 전국의 ‘경제자유구역’이 외국대학 초기운영비·건축비 등을 직접 지원하는 반면, 제주영어교육도시는 조세특례의 간접 지원에 그쳐 이를 보완하는 제도 개선이 시급하다는 지적도 있음(제민일보, 2011년 12월 27일자).

- 원래 정부가 공공기관을 지방에 이전해 혁신도시를 건설키로 한 것은 수도권 단극 중심의 기형적 발전을 교정하기 위한 국가혁신 차원 뿐만 아니라, 기존의 산업단지를 혁신 클러스터화하지 않으면 세계적인 경쟁에 뒤처진다는 절박감 때문이었음.⁸⁾
 - 연구개발 인력의 78%가 수도권에 집중해 있고 지방의 산업단지는 단순생산에 치우쳐 고부가가치 창출에 한계를 보이는 절름발이 상태로는 경쟁에서 도태될 수밖에 없다는 위기意識의 발로였음.
 - 지방에서의 자족적인 연구개발과 생산기능의 클러스터화는 투자·소비·고용창출이 선순환을 이루고, 이는 지속성장이 가능한 지역화 경제구조를 구축해 세계화에 대처하는 ‘내생적 발전전략’이 가능하기 때문임(박상철, 2007).

- 정부는 제주의 미래를 이끌 광역경제권 선도산업으로 2009년~2011년의 1단계에서 MICE와 물산업을 선정한 데 이어, 2012년~2015년의 2단계에서도 △MICE를 △풍력서비스 △차세대 식품융합과 함께 선도산업으로 다시 선정해 지원키로 함.
 - 제주영어교육도시는 해외 명문 MICE 대학 또는 대학원 과정도 유치해 국제컨벤션센터·국제평화재단·제주혁신도시의 MICE 기능과 시너지 효과를 내는 혁신 클러스터 구축이 바람직함.
 - 이럴 경우 MICE 지식의 결합·통합에 따른 혁신적 지식생태계가 창출되고 이를 적극 활용함으로써 국제교류의 활성화로 이어질 수 있을 것으로 보임.

제주영어교육도시는 해외 명문 MICE 대학 또는 대학원 과정도 유치해 국제컨벤션센터·국제평화재단·제주혁신도시의 MICE 기능과 시너지 효과를 내는 혁신 클러스터 구축이 바람직

제주는 국제교류재단이
대중적 호응 속에
운영해온 ‘문화센터’
등을 벤치마킹함으로써,
자연과 문화가 어우러진
세계적 명소로 거듭나기
위해 더욱 노력해야...
한국국제교류재단은
이제 제주의 빼어난
경관과 잘 보전된 생태를
‘한국의 또 하나의
아이콘’으로 가다듬어
세계인에게 더욱
매력적으로 알리는
방안을 강구해야

라. ‘경관·생태 보고’와 ‘문화외교 허브’ 접목

- 제주도는 2002년 ‘생물권보전지역’ 지정, 2007년 ‘세계자연유산’ 등재에 이어 2010년에는 ‘세계지질공원’으로 인증 받음으로써 유네스코(UNESCO)가 지정하는 자연과학분야의 ‘트리플 크라운(triple crown)’이라는 초유의 영예를 안았음(연합뉴스, 2010년 10월 5일자).
- 한국국제교류재단(KF)의 제주혁신도시 이전은, 이러한 ‘경관·생태의 보고(寶庫)’에 우리나라 ‘문화외교’·‘공공외교¹⁰⁾의 허브’가 접목되는 셈임.
 - 한국국제교류재단은 1991년 12월 한국국제교류재단법에 의해 외교통상부 산하기관으로 설립된 국제교류 전담기관으로, 국제사회에서 한국을 올바르게 인식·이해시키고 우호친선을 도모하기 위해 다양한 사업을 펼치고 있음.
 - △ 해외 한국학 진흥(교수직 설치·강좌 운영·펠로십 지원 등) △ 문화교류(해외박물관 한국실 지원·문화예술 교류협력 등) △ 공공외교(해외명사 초청·차세대 지도자 및 청소년 교류·국가별 포럼 등) △ 출판·영상(도서 제공·드라마 해외방영 등) 사업 등이 그것임.
- 제주는 관광휴양지로서의 높은 성가에도 불구하고, 문화예술의 빈곤으로 단순히 ‘자연경관을 파는’ 수준에 그치고 있다는 저평가를 받아온 터임.
 - 한국의 문화예술을 세계인에게 매력적으로 알리는 데에 상당한 노하우를 쌓아온 국제교류재단의 제주 이전은 이런 면에서 그 의미가 각별함. 제주는 국제교류재단이 대중적 호응 속에 운영해온 ‘문화센터’ 등을 벤치마킹함으로써, 자연과 문화가 어우러진 세계적 명소로 거듭나기 위해 더욱 노력해야 할 것임.
- 국제교류재단으로서도 해외에 한국을 알리는 데에 제주를 적극 활용할 수 있게 된 셈임.
 - 전국적으로 ‘걷기 열풍’을 몰고 온 ‘제주올레’가 최근 로열티를 받고 일본 규슈에 수출된 사실이 이를 시사함. 제주올레는 제주의 자연뿐만 아니라 그 속에서 살아가는 제주인의 질박한 삶을 통해 ‘자연과 인간의 조화로운 상생’을 ‘속살’처럼 드러내 보여줌.
 - 한국국제교류재단은 이제 제주의 빼어난 경관과 잘 보전된 생태를 ‘한국의 또 하나의 아이콘’으로 가다듬어 세계인에게 더욱 매력적으로 알리는 방안을 강구해야 할 것임.

마. 한류 거점 포석의 ‘한·중·일 방송 페스티벌’ 창설

- 현재 한·중·일 방송인들의 대표적인 국제교류로 ‘한·중·일 TV 프로듀서 포럼’이 있음.
 - ‘한·중·일 TV프로듀서 포럼’의 창설은 KBS 출신의 다큐멘터리 연출자인 정수웅 감독이 2000년 일본의 구마모토(熊本)에서 열린 ‘일본의 명 프로듀서 심포지엄’에서 한일 간의 TV프로듀서 교류를 공개적으로 제안한 데에서 비롯됨. 이것이 계기가 되어 2001년 부산-하카다(博多) 간을 운항하는 페리호 선상에서 처음으로 ‘동북아 PD 포럼’이 열리게 됨.
 - 정 감독은 이듬해인 2002년 ‘중국TV예술가협회’를 방문해 한·중·일간의 교류를 제의, 중국 측이 이에 호응함으로써 2003년 제3회 ‘동아시아 방송프로듀서 포럼’이 “동아시아 TV프로그램의 교류, 공동제작 및 국제화”를 주제로 제주도에에서 열림. 이후 ‘한·중·일 TV 프로듀서 포럼’으로 개칭하여 한·중·일 3국을 번갈아 가면서 매년 정기적으로 개최되고 있음.
- ‘한·중·일 TV프로듀서 포럼’은 150명 내외의 3국 프로듀서들이 참가하여 각기 제작한 드라마와 다큐멘터리 등을 감상하며 토론을 벌이고 우수작품을 선정하고 있음.
 - 이 포럼에는 한국에서는 ‘한국PD연합회’ 소속 현역 PD들이 참가하고 있지만, 중국의 경우에는 PD뿐만 아니라 배우·작가·방송국 고위관리·방송정책 담당자 등으로 구성된 ‘중국TV예술가협회’ 소속 대표들이 참가하고 있음. 또 일본의 경우는 전직 PD중심으로 결성된 ‘일본방송인회’가 중심이 되어 현직 PD를 초청하는 형식으로 함께 참가하고 있는 실정임.
- ‘한·중·일 TV프로듀서 포럼’의 상임 조직위원장이기도 한 정수웅 감독은 향후 PD는 물론 편성·보도·기술·경영 분야 등을 망라한 ‘한·중·일 TV방송 페스티벌’의 형태로 이를 확대 발전시키는 방향으로 추진하는 게 바람직하다고 지적함.
 - 이렇게 되면 한·중·일 TV방송의 인적·물적 교류협력이 종합적으로 이뤄짐으로써 3국간 문화 정체성 공유의 토대 마련에도 기여할 수 있다는 것임. 그는 특히 한·중·일 정상회의가 열린 제주도에 3국의 TV방송인 및 TV방송 프로그램의 상설적인 교류의 장을 마련, ‘한·중·일 TV방송 페스티벌’로 연례화해 나가는 방안을 제안하고 있음(진행남, 2010).

한·중·일 정상회의가 열린 제주도에 3국의 TV방송인 및 TV방송 프로그램의 상설적인 교류의 장을 마련, ‘한·중·일 TV방송 페스티벌’로 연례화해 나가는 방안을 제안

한·중·일 3국간에는
공동채널 설립에 유리한
외부환경이 조성되고
있어...
이러한 국제공동TV는
아시아적 공동가치를
추구하는 문화콘텐츠의
공급기지로서도
기능할 수 있을 것

- 이러한 ‘한·중·일 TV방송 페스티벌’을 제주국제컨벤션센터에서 개최, ‘국제교류 클러스터’가 한류의 허브가 되는 방안을 모색해 나가는 게 바람직함.

바. ‘아시아의 아르떼’ 국제공동TV 설립

- 프랑스와 독일은 유럽 국민의 상호 이해와 결합을 공고히 하려는 목적 아래 ‘유럽 문화채널(CCE)’로 명명된 독립적인 공동채널을 창설하기로 하고 1990년 10월 ‘유럽 문화채널 설립에 관한 조약’을 체결함.
 - 양국은 프랑스의 공영방송인 La SEPT와 독일의 공영방송인 ZDF, ARD가 참여해 설립하는 공동 방송사의 본사를 독일에 접한 프랑스 국경도시인 스트라스부르그에 두는 데에도 합의함. 6개조로 된 이 조약은 방송사의 운영, 편성·전송방식, 재정 지원 등의 사항을 규정하고 있음. 이렇게 해서 출범한 유럽 문화 TV채널이 ‘아르떼(ARTE: Association Relative à la Télévision Européene)’임.
 - 아르떼가 첫 방송을 시작한 것은 1992년 5월임. 프랑스와 독일의 국내법 차이로 인해 아르떼의 법적인 기반은 국제법을 통해 해결함. 아르떼는 벨기에의 RTBF, 스페인의 TVE, 이탈리아의 RAI, 폴란드의 TVP, 오스트리아의 ORF, 핀란드의 YLE 등과 속속 협정을 맺음. 이들 협정사들과 아르떼는 테마 프로그램 등을 공동 제작하고 있음 (고주현, 2009; 이상훈, 2007).
- 동아시아의 경우 지역 협력을 위해서는 공동체 의식이 필수적이지만 영토 갈등과 역사 문제 등이 여전히 걸림돌로 남아 있음. 이러한 걸림돌 제거를 위해서는 문화 분야의 협력, 특히 공동 방송채널을 통한 상대국 이해가 효과적인 것으로 받아들여지고 있음.
 - 현재 한·중·일 3국간에는 공동채널 설립에 유리한 외부환경이 조성되고 있음. 한·중·일 정상회의가 정례화돼 있는데다 한·중·일 3국간 소득격차도 감소 추세에 있으며, 3국 정부 공히 신성장 동력으로 문화산업 및 영상콘텐츠 분야의 중요성을 강조하고 있는 점도 고무적임.
 - 무엇보다 이러한 국제공동TV는 아시아적 공동가치를 추구하는 문화콘텐츠의 공급기지로서도 기능할 수 있을 것임(진행남, 2010). 최근 들어 아르떼 설립 당시와는 달리 눈부신 정보통신의 발달은 유럽의 경우보다 단기간에 아시아의 공동TV 설립을 가능케 할 것으로 보임.

- 문화·공공외교 차원에서도 정부가 나서 ‘아시아의 아르떼’를 동북아 관문인 제주의 ‘국제교류 클러스터’에 설립하는 문제를 주변국들과 진지하게 협의 추진할 필요가 있음. 아울러 유럽의 경우에 비취, 한·일 공동TV를 먼저 창설하고 타국의 가입을 유도하는 단계적인 방안도 검토해 볼만함.

5. 맺는 말

- 동북아의 요충에 자리한 제주도는 그 독특한 지정학적·지경학적 위치와 외부세계로부터의 영향과 자극을 창조적으로 활용해 그동안 국제자유도시와 세계평화의 섬 구현을 위해 나름대로 노력해 옴. 회의 산업의 핵심 인프라인 국제컨벤션센터 건립만 해도 제주출신 재일동포까지 대거 동참한 ‘주식 사기 운동’이 밑거름이 된 제주인의 미래 지향적 ‘역사(役事)’였고, 국제평화재단의 설립도 제주도민의 열망이 이룬 결실이었음.
- 9개 공공기관이 제주로 이전하는 혁신도시와 국책사업으로 시작된 영어교육도시 조성이 제주의 미래에 던지는 의미는 심장함. 말하자면, 제주 ‘국제교류 클러스터’는 혁신도시와 영어교육도시를 기존의 국제컨벤션센터, 국제평화재단과 연계시켜 제주 발전의 또 다른 ‘블루오션’을 찾으려는 시도라고 하겠음.
- ‘국제교류 클러스터’는 현재 가능성의 영역에서만 존재할 뿐임. 도민적 공감대 속에 추동력을 얻어 「세계가 찾는 제주, 세계로 가는 제주」를 슬로건으로 내건 제주특별자치도의 역점 프로젝트로 첫 삽을 뜨기까지에는 적잖은 과제가 놓여 있기 때문임.
 - 할거 양상의 세 ‘폴리스’를 하나의 ‘집적된 커뮤니티’로서의 국제교류 클러스터로 조성하기 위해서는 교통 인프라 등의 정비는 물론, 기존의 도시계획에 대한 전반적인 재검토를 통해 국제도시의 청사진을 새롭게 그려야 할 것임.
 - 국제교류가 활성화되기 위해서는 해외 직항로 확충을 위한 ‘항공자유화’ 등의 제도개선, 신공항 조기건설 등도 필수적으로 뒤따라야 함. 해외 명문대학 유치를 위해서는 조세특례의 간접 지원을 보완하기 위한 법률 개정 작업도 이뤄져야 할 것임.
 - 이 과정에서 정부를 설득해 행정·재정적 지원을 확보하는 한편, 국제교류 클러스터의 효용성과 가치에 대한 도민적 합의 아래 민관의

할거 양상의 세 ‘폴리스’를 하나의 ‘집적된 커뮤니티’로서의 국제교류 클러스터로 조성하기 위해서는 교통 인프라 등의 정비는 물론, 기존의 도시계획에 대한 전반적인 재검토를 통해 국제도시의 청사진을 새롭게 그려야... 국제교류가 활성화되기 위해서는 해외 직항로 확충을 위한 ‘항공자유화’ 등의 제도개선, 신공항 조기건설 등도 필수적으로 뒤따라야



역량이 총결집돼 추진해야 할 것임.

- 창의적 아이디어와 비전, 혁신적 의지와 용기를 지닌 적극적인 행위자만이 미래를 개척해 나갈 수 있으며, 이는 제주 ‘국제교류 클러스터’에도 그대로 적용된다고 할 것임. 버려진 사막과 같은 땅으로 선진국을 일궈낸 싱가포르나, 주권 반환이라는 절체절명의 위기를 아시아 제1의 국제금융중심지로 자리 잡는 호기로 활용한 홍콩, 그리고 영세중립의 ‘고립지역’을 국제교류의 핵심거점으로 탈바꿈시킨 스위스 제네바의 오늘이 이를 시사한다고 하겠음.

저자 약력

■ 진행남

現 제주평화연구원 연구위원. 경희대학교에서 언론학 박사 학위 취득했음.
 연구 분야는 동아시아 문화 네트워크, 남북관계, 동아시아 다자협력(제주프로세스), 한류와 문화공동체 등임. 최근 연구로 “신한류와 동아시아 문화 네트워크”, “북한의 한류현상과 독일통일 과정에서의 방송매체의 영향” 등이 있음.

주석

- 1) ‘국제금융중심지’라 하면, 국내외 금융기관이 한곳에 집결하여 자국의 조달과 거래 및 운용 등 각종 금융 거래가 대량으로 이루어지는 지역을 통칭하는 말임. 특히 국제금융중심지는 ‘허브(hub)’ 개념을 내포하고 있어 단순히 금융기관들이 모여 있는 것을 넘어서 주변 지역에 대한 금융거래를 총괄하는 장소라는 의미를 가짐. 예컨대, 아시아의 금융 허브를 가름할 때에는 아시아 지역본부가 어디에 있느냐를 기준으로 삼게 된다. 홍콩에 진출한 금융기관들은 애초에 홍콩 시장만을 염두에 둔 것이 아님. 중국, 한국, 타이완, 필리핀 등 동아시아 전체를 타깃으로 해서 홍콩에 터를 잡은 것임(최광해, 2011).
- 2) 싱가포르의 인구가 702만 명(2009년 말)인데 비해 499만 명이고, 면적도 홍콩(1,104km²)의 3분의 2 수준인 692km²임. 한편 제주도는 인구가 57.7만 명(2010년 말), 면적은 1,848.5km²임.
- 3) ‘가교역할’이란 특정 국제문제에서 대립되는 입장을 절충하거나 또는 간극을 메움으로써 문제해결을 모색하는 역할을 말함(신각수, 2010).
- 4) 서로 다른 국가의 정부, 집단, 개인 등 다양한 주체들이 공식·비공식으로 추진하는 대등한 협력 행위를 일컫는 ‘국제교류’는 흔히 ‘국제협력’과 동일하거나 연속적인 개념으로 이해되고 있음.
- 5) ‘클러스터’란 직접 생산을 담당하는 기업뿐만 아니라 연구개발을 담당하는 대학, 연구소와 각종 지원을 담당하는 벤처캐피탈, 컨설팅 등의 기관이 한 곳에 모여서 정보와 지식 공유를 통해 시너지 효과를 노리는 산업 집적지를 말함(매일경제 경제용어사전).
- 6) 원래 제주혁신도시와 대구혁신도시에 각각 이전하기로 되었던 한국정보문화진흥원과 한국정보사회진흥원이 ‘한국정보화진흥원’으로 통합되면서 제주혁신도시에는 한국정보화진흥원의 교육연수 기능만 이전하는 것으로 결정됨.
- 7) 영토 분쟁으로 전쟁 일보직전까지 갔던 그리스와 터키가 1988년 다보스에서 평화적인 해결책을 찾았는가 하면, 1992년 남아공 대통령 데클레르크와 흑인 지도자 만델라가 다보스포럼에서 민주적인 정권이양을 합의하기도 했음.
- 8) 20세기말 미국의 경제지리학자 마이클 포터는 다이아몬드 이론을 정립해, 산업 클러스터가 국가 경쟁력을 강화하는데 가장 중요한 역할을 수행하고 있다면서 미국 실리콘밸리를 ‘클러스터 중 클러스터’라고 설명하고 있음(박상철, 2007).
- 9) ‘문화외교(cultural diplomacy)’란 ‘문화와 예술이라는 기제를 통해 상호간의 이해를 증진시키려는 일련의 외교적 노력’을 일컫음(김기정, 2009).
- 10) ‘공공외교(public diplomacy)’란 ‘타국의 대중들이 자국의 외교정책적 목표를 지지하도록 하기 위하여 타국 대중들을 이해시키고 영향을 미치도록 하는 일련의 외교적 노력’을 일컫음(김기정, 2009).

참고문헌

- 고주현(2009), “ARTE TV 정책형성 과정과 한중일 공동채널의 가능성 모색,” 「JPI 정책포럼」 No. 2009-20(2009년 12월), 제주평화연구원.
- 기획재정부(2011), “싱가포르 경제의 중요성 및 시사점,” 「대외경제연구」 보도자료.
- 김기정(2009), “21세기 미국 외교정책과 공공외교,” 『국제문제연구』 제9권 제3호 (통권 35호), 국가안보전략연구소, pp.57-83.
- 박상철(2007), “혁신클러스터로 균형발전,” 매일경제 「테마진단」 칼럼, 2007년 2월 22일자.
- 신각수(2010), [특별기고] “가교외교 구상: 한국 다자외교의 새로운 패러다임을 찾아서,” 『국제관계연구』 제15권 1호, 일민국제관계연구원, pp.293-324. 연합뉴스, 2010년 10월 5일자.
- 이상훈(2007), “아르떼TV와 한·중·일 문화채널: 문화공동체를 만드는 ‘국경 없는 채널,’” 『신문과 방송』 통권 440호(2007년 8월), 한국언론재단, pp.122-125.
- 이철환(2002), 『제네바 쥬네브 겐프』, 서울: 라디체. 제민일보, 2011년 12월 27일자. 조선일보, 2011년 7월 16일자.
- 진행남(2010), 「동아시아의 문화 네트워크 모색-한·중·일 방송콘텐츠 교류 증진 방안을 중심으로」, 제주평화연구원 연구사업보고서 [10-01], 제주평화연구원.
- 최광해(2011), 『금융제국, 홍콩』, 경기도 파주시: 21세기북스.

제주 국제교류 클러스터 구현 방안

오병호 (KDI 국제정책대학원 교수)

목 차

1. 개요
2. 선진국의 클러스터 사례분석
 - 가. 클러스터의 배경
 - 나. 사례분석의 틀
 - 다. 유형별 성공적 혁신 클러스터 사례
 - 라. 성공클러스터 공통분모
 - 마. 클러스터 정책의 실패 유형
3. 제주 국제교류 클러스터 조성(안)의 분석
 - 가. 서귀포 혁신도시의 클러스터화 사업
 - 나. 제주영어교육도시 조성 사업
 - 다. 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단
4. 제주 국제교류 클러스터 구현을 위한 추진 방향
5. 제주 국제교류 클러스터 구현에 대한 제언(Recommendation)

〈요약〉

서귀포 혁신도시, 중문의 국제컨벤션센터, 대정의 영어교육도시를 국제교류 활성화를 위한 클러스터로 묶어서 시너지 효과를 내는 제주 ‘국제교류 클러스터’ 조성은 매우 고무적인 제안이다. 이의 실현을 위해서 향후 제주에서 무엇을 어떻게 준비해야 하는가를 국제적으로 성공한 혁신 클러스터의 사례에서 분석의 틀을 마련하여 제주 국제교류 클러스터 구현 방안을 모색하고자 한다. 성공한 세계의 혁신 클러스터들은 대부분 과학기술 및 산업 클러스터이나 국제교류를 콘텐츠로 조성한 혁신 클러스터는 우리에게 아직은 낯선 그리고 새로운 시도이다.

혁신 클러스터의 사례분석을 통해 성공/실패사례의 공통분모를 도출해 그 공통분모를 통한 제주 국제교류 클러스터 구현의 제언은 다음과 같다.

첫째, 제주 국제교류 클러스터는 제주 지역의 특성과 잠재력을 연구 조사하여 섬세하고 구체적인 계획을 수립, 특히 정책의 집행 이전에 클러스터의 현실과 잠재적 역량에 대한 엄밀한 현황분석이 선행되어야 한다. **둘**째, 제주 국제교류 클러스터를 건인할 지역전략사업의 예산 배정이 필요하다. 또, 지역 내 발전을 건인할 부가가치 창출 신규 사업의 객관적이고 공정한 평가 방식 구축, 성과평가에 따른 인센티브제도를 도입하거나 예산집행 중간점검 및 리뷰제도 도입 등을 통하여 사업의 객관적인 평가가 이루어지고 모니터 되어야 한다. **셋**째, 지역 주민의 공감과 참여가 필요하다. 제주 국제교류 클러스터 조성은 초기부터 지역주민들의 참여로 인식이나 관심도를 높여서 공감대 있는 정책으로 수행되어야 한다. **넷**째, 지역정책의 지향 목표와 공간적 범위에 대한 합의가 선행되어 제주 국제교류 클러스터가 추구하는 목표가 무엇인지를 그리고 그 공간적 범위를 분명하게 하여야 정책 목표(target) 및 정책 수단, 정책의 추진주체와 사후 책임 단위를 분명하게 규명할 수 있다. **다**섯째, 클러스터 정책이 공공과 민간사이에 긴밀하고 실질적인 협력관계를 형성해야 한다.

제주혁신도시, 제주영어교육도시, 중문관광단지 내 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단의 기능 중 국제교류 관련 콘텐츠를 교육과 연수, MICE 등 지식산업 중심으로 제주지역의 차별화된 산업발전 ‘클러스터’로 묶어 관광과 청정 1차산업 등과 시너지 효과를 내는 특화된 제주지역의 혁신 클러스터로 성공시킨다면 한국의 국격과 세계 평화의 섬 제주의 국제적인 위상 제고에 일조할 것이다.

**국제교류를 콘텐츠로
조성한 혁신 클러스터는
우리에게 아직은 낯선
그리고 새로운 시도...
성공한 클러스터로부터의
단순 모방은 불가능하고
또 바람직하지도 않아**

1. 개요

- 제주 국제교류 클러스터 구현 방안의 모색
 - 제주평화연구원은 서귀포 혁신도시, 중문의 국제컨벤션센터, 대정의 영어교육도시를 국제교류 활성화를 위한 클러스터로 묶어서 시너지 효과를 내는 제주 국제교류 클러스터 구성을 구상 중임.
 - 제주 국제교류 클러스터가 대한민국의 위상과 국가 브랜드파워를 높일 수 있는 세계적인 클러스터로 발전하려면 어떻게 조성하여야 할까? 제주 국제교류 클러스터 구현 방안을 모색해 보는데 이 글의 목적이 있음.
 - 경제환경의 변화와 지역경제의 혁신차원에서 클러스터 조성의 필요성을 알아보고 제주혁신도시와 영어교육도시의 국제교류 클러스터로의 구현 방안을 국제적으로 인지된 클러스터의 성공 사례를 중심으로 분석하였음. 사례분석의 시사점으로 성공적인 클러스터 구현의 공통분모가 무엇인지 확인하였고, 성공 클러스터의 공통분모를 기반으로 제주 국제교류 클러스터 구성과 조성안을 분석의 틀에서 살펴보고 제주 국제교류 클러스터 구현 방안을 제안하였음.
- 선진국들의 다양한 경험과 국제적으로 공인된 성공한 클러스터에서 클러스터 구현의 공통분모에 바탕을 둔 분석들은 제주의 국제교류 클러스터 구성에 많은 시사점을 제공해 줌. 성공한 세계의 클러스터는 대부분 과학 기술 및 산업 클러스터임. 국제교류를 콘텐츠로 조성한 혁신 클러스터는 우리에게 아직은 낯선 그리고 새로운 시도임. 여기서 우리가 고려해야할 것은 성공한 클러스터로부터의 단순 모방은 불가능하고 또 바람직하지도 않음. 특정지역의 성공한 클러스터를 그대로 복제할 수는 없는 것이 역사, 제도, 문화 등 많은 차이점과 시기와 장소가 다르기 때문임.
 - 이에 따라 성공한 사례와 실패한 사례에서 어떠한 요소들이 어느 시기와 조건 속에서 국제교류 클러스터의 형성과 발전에 기여했는가 하는 다양한 요소와 여건을 파악해야 한다는 점임. 나아가 상이한 사례와 국제교류라는 콘텐츠를 활용한 혁신 클러스터를 어떻게 응용하고 어떠한 정책과 성공적 구현을 위한 계획으로 주민의 참여와 지지를 이끌어 내는 처방을 내릴 것인가? 일반적으로 혁신 클러스터의 형성과 발전은 다양한 요소와 주체가 역할하는 장기간에 걸쳐서 구현되는 역동적인 과정임.

- 이 글에서는 선진국의 경험과 국제적으로 성공한 클러스터에 대한 분석의 틀로 제주 국제교류 클러스터 조성(안)을 사전 점검을 하여 성공적인 국제교류 클러스터 구현에 어떤 문제가 있으며, 이 문제의 해답과 계획의 점검과 계획의 수립과 시행 시 감안할 사안을 논의해 보는 화두를 제안하여 향후 성공적인 제주 국제교류 클러스터가 구현되기를 기대함.

- 경제환경의 변화: 지식기반사회의 도래와 새로운 패러다임 요구
 - 오늘날 지식의 중요성이 새롭게 부각되고 있음. 그 이유는 경제사회 전반에 걸쳐 새로운 변화의 물결이 급속히 그리고 광범위하게 일어나고 있기 때문임. 국제경쟁의 심화, 정보통신기술의 발달, 과학기술 진보의 속도 증가, 그리고 수요의 변화요소들이 서로 상승작용을 일으키며 경제·사회 전체를 변화시키고 있음.
 - 세계화 지방화의 동시진행으로 도시·지역의 경쟁력이 국가경쟁력을 좌우함.
 - 시장경제체제의 세계화, 통치양식 체제의 지방화로 국가단위경쟁으로부터 도시·지역단위 경쟁을 요구하며, 지역의 역할과 지역단위에서의 산업정책의 중요성이 증대됨.
 - 정보화와 경제의 지식기반화는 기업의 혁신역량 제고를 위한 지식 기반 인프라 확충과 지식을 창출하고 이용하는 창조산업이 요구됨.
 - 산업발전 패러다임의 변화로 전문화된 기업들의 집적지 조성 및 기업간 네트워크 구축하는 혁신주도형경제의 성장동력으로 산업의 혁신 클러스터 육성의 필요성이 대두됨. 이러한 시대의 흐름에서 지역별로 차별화된 산업 발전 전략 마련의 중요성이 부각됨.

- 지방육성은 이제 선택의 문제가 아닌 생존의 문제이며 역동적인 경쟁력 제고를 위한 글로벌-지방 네트워크 결합과 산업구조/시스템의 경쟁력 제고를 위한 시간-공간 결합으로 혁신 클러스터 육성의 필요성이 대두됨.
 - 전에는 특정산업이 입지를 선택하면 노동력이 따라갔음. 우리나라의 마산수출자유구역, 창원국가산업단지뿐만 아니라 중국의 푸둥, 셴젠 등 많은 산업단지와 경제자유구역 등이 이에 속함.
 - 최근에는 지식노동자가 입지를 선택하고 지식산업이 따라감. 미국의 실리콘 밸리, 싱가포르의 원 노우스(One North) 등이 혁신 클러스터로 성공한 지역임.

지방육성은 이제 선택의 문제가 아닌 생존의 문제이며 역동적인 경쟁력 제고를 위한 글로벌-지방 네트워크 결합과 산업구조/시스템의 경쟁력 제고를 위한 시간-공간 결합으로 혁신 클러스터 육성의 필요성이 대두

**지식기반사회에 진입한
선진국의 경우
혁신발전지역의
중심에는 항상
새로운 지식의 창출,
응용 및 확산을
선도하는 혁신
클러스터가 존재하는
반면에 우리의 경우
산업단지 위주의
클러스터와
대덕 연구개발
특별구역이 운영되고
있는 실정**

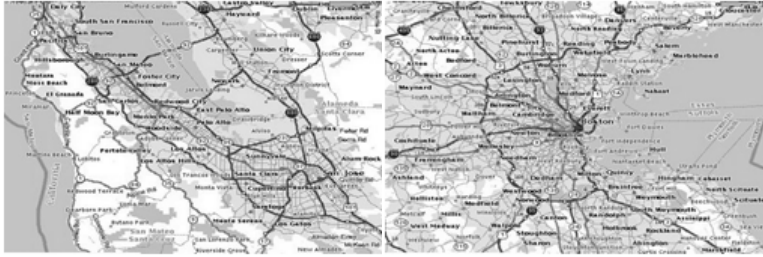
- 지식기반경제와 혁신 클러스터의 필요성
- 지식기반경제에 대한 논의는 1990년대에 들어서면서 OECD의 선진국을 중심으로 선진경제에서 나타나기 시작한 새로운 산업 및 고용구조의 변화추세를 분석하고 정책적 대응방안을 모색하기 위한 연구가 진행되면서 시작됨.
 - 이들 연구 결과, 지난 20여 년 동안 진행된 산업·고용구조 변화의 가장 큰 특징은 무형의 지식자산과 혁신능력에 바탕을 둔 경제활동의 가치 및 비중이 점차 높아지는 경제의 지식집약화 현상이었음. OECD국가들은 1970년대 이래 지식산업의 비중이 증가하였고, 제조업 내에서는 중·고위기술산업(OECD분류)으로 분류되고 있는 기술집약적산업의 비중이 증가하는 경향이 발견됨. 이는 21세기의 새로운 패러다임으로 인식이 확산됨.
 - 지식기반경제의 특성을 산업구조 측면에서 보면, 고기술 산업, 정보통신관련 산업, 소프트웨어, 전문직종과 같은 지식집약적 서비스의 비중이 증대하고 기존 산업의 지식집약화가 진행되는 경제산업환경을 말함.
 - 정보생산양식이 기업과 장소의 경쟁력을 좌우함. 지식기반사회에 진입한 선진국의 경우 혁신발전지역의 중심에는 항상 새로운 지식의 창출, 응용 및 확산을 선도하는 혁신 클러스터가 존재하는 반면에 우리의 경우 산업단지 위주의 클러스터와 대덕 연구개발 특별구역이 운영되고 있는 실정임.

2. 선진국의 클러스터 사례분석

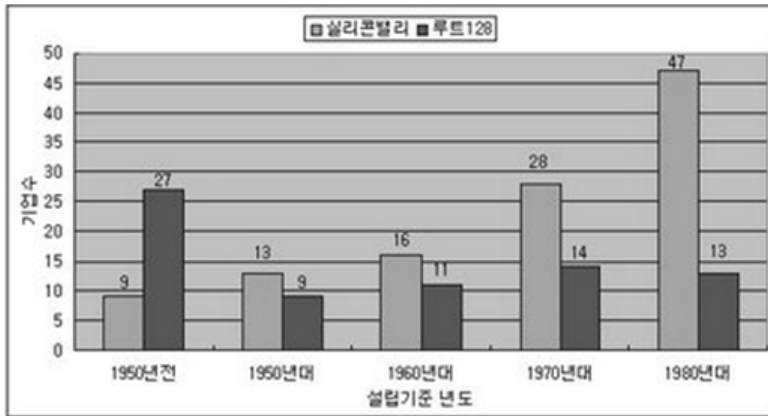
- 세계는 지금 국가간 경쟁에서 도시/특정 지역간 경쟁을 성공적으로 이끌 혁신클러스터 경쟁중임.
- 대부분의 선진국에서는 혁신활동(innovation)과 기업가 정신(entrepreneurship)이 유기적으로 결합된 혁신 클러스터가 기술혁신과 신성장 동력의 중심으로 부상함.
- 세계의 주요 선진국들도 새로운 지식과 기술의 창출, 확산, 활용이 국가생존을 가늠하는 지식정보화 시대를 맞이하여 지역혁신 클러스터 조성을 국가발전을 위한 최우선적 대안으로 삼고 지역혁신체계 구축과 이를 통한 혁신 클러스터를 조성하기 위해 전력을 추구함.

- 세계적으로 잘 알려진 혁신 클러스터는 미국의 스탠포드대학 리서치 파크에서 시작된 실리콘 벨리(Silicon Valley)와 보스턴의 MIT를 중심으로 한 ‘128번 순환도로(Route 128)’임(Saxenian 1994).

〈그림 1〉 실리콘 벨리 지역 & 루트 128 보스턴 지역



〈그림 2〉 매출액 1억 달러 이상 첨단기술기업 수: 1992년 기준



출처: Saxenian(1994)

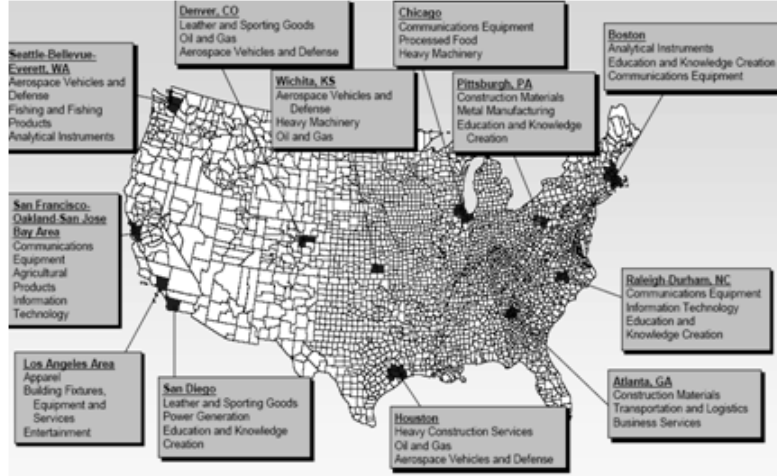
세계적으로 잘 알려진 혁신 클러스터는 미국의 스탠포드대학 리서치 파크에서 시작된 실리콘 벨리 (Silicon Valley)와 보스턴의 MIT를 중심으로 한 ‘128번 순환도로 (Route 128)’ ... 세계 각국 들은 이들 두 지역의 경제적 성공을 벤치마킹하기 위해 노력

- 이후 세계 각국 들은 이들 두 지역의 경제적 성공을 벤치마킹하기 위해 노력하고 있음. 미국 내에서도 실리콘 벨리와 ‘루트 128’의 경제적 성공은 텍사스 오스틴의 실리콘 힐(Silicon Hills), 노스캐롤라이나의 리서치 트라이앵글(Research Triangle), 샌디에이고 바이오 클러스터 등으로 이어져오고 있음.
- 미국은 지역혁신역량이 지역경쟁력 및 번영의 요체임에 착안하여 국가경쟁력 위원회(council on national competitiveness)와 하버드 경영대의 경쟁력 전략 연구소(Institute for Strategy and Competitiveness)는

미국의 40여 개 권역 클러스터 맵핑을 추진하고 있으며 클러스터(cluster) 전략을 추구함(그림 참조).

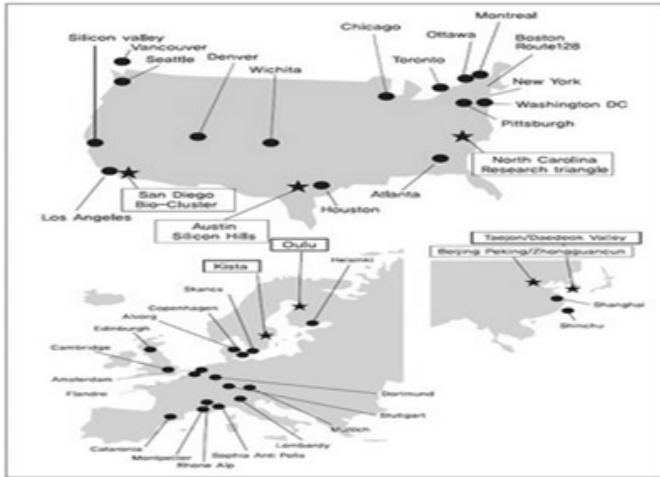
**참여정부때 지방
균형발전과 2만 불대
선진국으로의 진입
장벽을 넘기 위해
혁신 클러스터 형성에
많은 정책적 노력...
이제 지역의 경쟁력과
경제적 번영,
그리고 삶의 질은
글로벌 기업을
유치하고 있는
혁신 클러스터에
의해 결정돼**

〈그림 3〉 미국의 경쟁력 클러스터 맵핑(Mapping)



- 영국의 클러스터 정책 조정그룹은 12개 권역 클러스터를, 핀란드는 국가전략산업으로 10개 권역 클러스터 맵핑, 일본은 10개 산업 클러스터 계획을 추진 중.임
- 제2의 실리콘 벨리를 표방하면서 스웨덴의 시스타 사이언스 파크 (Kista Science Park), 핀란드의 오울루 테크노폴리스(Oulu Technopolis), 중국의 중관촌(中關村) 등의 혁신 클러스터가 속속 등장함(국가균형발전위 2005).
- 우리도 참여정부때 지방 균형발전과 2만 불대 선진국으로의 진입 장벽을 넘기 위해 혁신 클러스터 형성에 많은 정책적 노력을 기울였으며, 2005년 5월 대덕 과학연구단지를 ‘대덕연구개발특구’로 지정하여 세계적인 혁신 클러스터로 도약을 추진했음.
- 포터(Porter)가 지적하였듯이 이제 지역의 경쟁력과 경제적 번영, 그리고 삶의 질은 글로벌 기업을 유치하고 있는 혁신 클러스터에 의해 결정됨(Porter, 1998, 2000).

〈그림 4〉 세계의 클러스터



가. 클러스터의 배경

- 우선 19세기 말에 마샬(Marshall)은 산업구역의 개념으로 동종기업 및 산업이 지리적으로 근거리에 집중되었을 때 집적효과를 극대화시킬 수 있다고 주장함(Marshall, 1890).
- 슈페터(Schumpeter)는 경제성장을 설명하는 이론으로서 보유자원을 기업의 신규사업목표에 사용하면서 생산요소를 극대화하는 것이 성장을 주도한다고 주장하였음. 동시에 경제성장의 원동력은 기업가정신에 기인한다고 설명함(Schumpeter, 1911).
- 1950년대에 스웨덴 경제학자 다멘(Dahmen)은 기업과 산업간 존재하는 상호의존성이 신지식을 확산시키며 신제품을 개발하는 상업화 과정이 강력한 네트워크를 창출한다는 성장기초(developmental block)를 강조하였음. 창출된 네트워크는 국제적으로 경쟁력을 보유하고 있는 기업들의 참여를 통해서 더욱 강화됨(Dahmen, 1950). 다멘의 이론은 국가경쟁력은 국내시장에서 점진적으로 성장하면서 형성된다는 전통적 산업발전 논리를 바탕으로 하고 있음.
- 20세기 말 미국의 경제학자 포터(Porter)는 국가 자체가 경쟁력을 보유하고 있는 것이 아니라 국가가 다수의 경쟁력 있는 산업부문을 보유하고 있으며, 이러한 산업부문 기초하에 경쟁력이 형성된다고 파악

20세기 말 미국의 경제학자 포터 (Porter)는 국가 자체가 경쟁력을 보유하고 있는 것이 아니라 국가가 다수의 경쟁력 있는 산업부문을 보유하고 있으며, 이러한 산업부문 기초하에 경쟁력이 형성된다고 파악

특정지역이

사회·경제적으로 발전

및 성장하기 위해서는

지역을 선도할 산업이

필요하며, 그 산업은

해당지역이 비교 우위에

있거나 특정화가

가능한 여건들을

갖추고 있어야...

지역이라는 틀 안에

어떠한 콘텐츠

(Contents)를

담느냐가 중요

약하였음. 한 기업의 경쟁력 향상을 위한 장점들은 그 기업이 어느 특정 산업부문에 속하는 기업이냐가 중요한 것이 아니라 어떠한 기업들과 상호 의존적 관계를 구축하고 있느냐에 따라 판단된다고 설명함(Porter, 1998).

- 산업발전에 관한 이론들은 국가 내의 기술집적지역, 산업네트워크, 산업시스템의 의미를 강조하고 있음. 기술집적지역 이외에도 지역혁신체제를 강화하기 위해서 첨단산업기술단지(Science Parks), 중소기업 육성정책(SMEs Policy), 지역 산·학·관 연계체제 강화 등이 있음. 이러한 과정을 거치면서 산업지역이 산업클러스터로 그리고 혁신 클러스터로 경로를 거치며 발전하게 됨.

〈표 1〉 산업구역-클러스터 발전 이론

시기	주장학자	이론
1890	마샬	산업구역(Industrial District)
1911	슌페터	기업가정신(Entrepreneurship): 경제의 성장 동력
1950	다멘	발전지역(Development Block)
1980	포터	산업클러스터(Industrial Cluster): 국가경쟁력 향상

나. 사례분석의 틀

- 특정지역이 사회·경제적으로 발전 및 성장하기 위해서는 지역을 선도할 산업이 필요하며, 그 산업은 해당지역이 비교 우위에 있거나 특정화가 가능한 여건들을 갖추고 있어야 함. 즉, 지역이라는 틀 안에 어떠한 콘텐츠(Contents)를 담느냐가 중요하다고 할 수 있음.
- 이러한 측면에서 분석 사례는 클러스터 조성사례를 대상으로 평가해보았음. 그 이유는 제주혁신도시의 클러스터화는 공간적으로 한정된 지역 내 발전과 혁신을 위한 지역발전정책의 일환으로 현재 가장 활발히 이용되어오고 있으며, 또 일정 부분 그 성과를 증명해 내고 있기 때문임.
- 여기서 성공적인 사례는 클러스터가 형성되는 유형별로 선정하였는데, 클러스터의 유형은 우선 그 형성이 유관산업의 집적으로 통한 효과로 인해 지역 내 클러스터가 자연스럽게 형성된 경우와 정부가 전략적으로 클러스터를 조성한 계획적 클러스터로 구분될 수 있음.

- 자연발생적 클러스터 외에 계획적으로 조성된 클러스터의 경우 정부 주도형 클러스터, 민간(기업) 주도형 클러스터, 연구중심형 클러스터로 구분될 수 있는데, 각 유형별 대표적인 사례를 살펴보았으며 해당 사례가 성공할 수 있었던 성공요인을 도출해보고자 함.

〈그림 5〉 유형별 클러스터 형성



다. 유형별 성공적 혁신 클러스터 사례

1) 자연발생형

- 미국의 스탠포드 리서치 파크(실리콘 밸리)
 - 미국의 스탠포드 리서치 파크는 대학 지역발전 사업을 주도하여 개발된 연구단지로 발전한 대표적인 ‘학계 중심형’ 사례로 구분 할 수 있음. 스탠포드 리서치 파크는 지역경제의 활성화 및 대학생들의 고용창출 기회 확대를 목적으로 개발되었으며 150여개 기업의 유치 및 23,000명 이상의 고용을 창출하고 있음.
 - 이 지역은 미국 내 대학간 경쟁 심화에 대응하기 위하여 대학의 매력을 높이기 위한 자금을 확보하고 대학이 보유한 부동산의 효율적 이용과 지역 경제 활성화 및 고용창출 기회확대를 목적으로 대학이 사업주체가 되어 연구단지를 개발하였음. 캠퍼스 남부의 개발용지는 모두 임대방식으로 기업에게 제공되며, 대학의 Stanford Management Company가 용지의 임대 및 관리 등을 실시하였음.
 - 대학교수 및 졸업생을 중심으로 창업이 진행되어 연구단지에는 기업이 입지하며 23,000명 이상의 고용이 창출되었고(2006년), 연구단지를 핵으로 주변지역에 창업 파급효과가 진행되면서 실리콘 밸리를 형성함.

미국의 스탠포드 리서치 파크는 대학 지역발전 사업을 주도하여 개발된 연구단지로 발전한 대표적인 ‘학계 중심형’ 사례... 연구단지를 핵으로 주변지역에 창업 파급효과가 진행되면서 실리콘 밸리를 형성

중국의 중관춘은**중국정부가 계획적으로****조성한 지식집적단지****대표적인 '정부주도형'****사례...****현재 8,000여 개의****첨단 기업과 중국 최고의****국가 연구 기관, 대학이****밀집되어 있는 중국의****대표적인 R&D와****첨단산업의 지식집적단지**

- 스탠포드 리서치 파크의 성공요인은

- 첫째, 산학연계 및 교육시스템의 활성화를 들 수 있음. 대학의 운영 및 관리 측면에서 볼 때 대학에 대한 실천성을 평가하는 연구 교육시스템이 존재하고, 교원과 학생의 창업을 지원하는 교원인사관리제도 및 창업지원 시스템의 존재는 연구단지의 활성화에 결정적 영향을 미침. 또한 제휴프로그램, 연구센터, 자체 교육방송망 등의 산학연계 촉진을 위한 기관 및 조직을 활성화함으로써 연계성과 접근성을 높였음.
- 둘째, 사업성 높은 산업을 발굴하고 시스템을 구축하였음. 지역 내에 있는 신사업의 수요를 확인하는 것뿐만 아니라 새로운 수요를 창출하고, 이에 효과적으로 대응할 수 있는 네트워크가 지역 공동체 내에 형성되어 있음. 또한 창업에 필요한 자금, 마케팅, 판매, 경영관리 등을 지원하는 벤처캐피털과 엔젤 및 관련 지원기업 등이 집적하고 있음.
- 셋째, 창업의식과 지원산업의 집적화를 들 수 있음. 스탠포드 대학 및 지역 내에는 기업가적 도전정신을 지닌 인재가 집적하고 있다. 또한 졸업생의 일자리 확보, 지역경제 활성화 등을 위해 교원의 스피노프에 의한 창업과 학생의 창업을 장려하고 있음.

2) 계획적 클러스터 형성**① 정부주도형****○ 중국의 중관춘**

- 중국의 중관춘은 중국정부가 계획적으로 조성한 지식집적단지
- 대표적인 '정부주도형' 사례로 볼 수 있음. 중관춘은 현재 8,000여 개의 첨단 기업과 중국 최고의 국가 연구 기관, 대학이 밀집되어 있는 중국의 대표적인 R&D와 첨단산업의 지식집적단지임.
- 세부적으로 중앙과학 연구원 및 200여개 과학 연구소가 집적되어 있고, 8,000여개의 첨단 기업과 수천 개의 관련 기업이 밀집하였으며, 중국 최고의 고등 교육기관(북경대, 칭화대, 북경 이공대 등)이 집적한 입지적 조건을 바탕으로, 1980년대 초 10여 개의 국영기업과 100여 개의 연구개발형 기업설립으로 형성된 후, 중국정부의 계획적인 지원을 바탕으로 성장하였음.
- 이러한 중국 중관춘의 성공요인은 다음과 같음.
 - 첫째, 외국기업의 유치와 세계 혜택을 들 수 있음. 북경개발구는

외국기업에 대한 소득세 감면, 재투자에 대한 세금을 환급해주었고, 환급 등 일련의 세제우대 정책을 통해 중관촌에 정부 차원의 지원을 하게 되었음.

- 둘째, 정부의 적극적인 지원과 역할 분담을 하였음. 정부와 국민이 지식강국에 대한 확고한 비전을 공유하고, 중국 지식산업 선도 지역으로 육성하자는 목적하에 북경의 주도적인 계획·입안으로 추진되었음. 여기에 중앙정부는 법률의 승인과 도로, 통신시설 등의 인프라 투자를 담당하였음.
- 셋째, 지식산업 육성을 위한 체계적인 단지조성을 추진하였음. 이에 중관촌 생명과학원, 징시(京西) 생물약 개발구, 베이징 신소재 기지, 베이신위엔(北新園), 칭화대학 과학기술단지, 베이항(北航) 과학기술단지, 이공대학 과학 기술단지 등 지식산업 육성을 위한 단지를 조성하였음.
- 넷째, 외부인적자원의 적극적인 도입을 하였음. 해외 유학인력의 귀국 및 고급인력 관리와 외국인 투자의 적극 유치를 위해 파격적인 조치를 단행하였음. 마지막으로 입주기업에 대한 특별한 지원 체제 구비하였음. 입주기업에 대한 자금지원은 물론 사회주의하에서도 기업규제 완화를 시도하였음.

○ 프랑스의 소피아 앙티폴리스

- Pierre Laffitte의 비전을 바탕으로 설립된 소피아 앙티폴리스는 유럽 최대의 첨단산업 연구단지로 현재 1,200여 개의 기업 유치 및 2만 6천여 명의 고용을 창출하고 있는 복합 단지임. 새로운 지식의 거리, 인간성을 중시한 미래도시 등을 목표로 내걸고 자연과의 조화, 여유로운 생활, 새로운 지식의 창조 등 3개의 전략을 융합한 저밀도의 도시 만들기를 목표로 하고 있음.
- 국제적인 휴양지로서 니스의 유리한 지리적 조건과, 라피트의 역량, 프랑스 정부의 지방분권정책은 소피아 앙티폴리스 성공의 주요 요소로 작용하고 있음. 소피아 앙티폴리스는 수도 파리의 과밀 해소와 지역의 경제활성화를 목적으로 개발되었으며, 1,276개 기업의 유치 및 26,635명의 고용을 창출하고 있음. 소피아 앙티폴리스의 운영은 중앙정부의 조건부 지원과 기금의 재투자를 바탕으로 한 재정의 자립도를 제고하고 기업과 지속적 연계협력 추진을 바탕으로 이루어지고 있으며, 대학에는 연구자금 후원 및 취업 혜택 제공, 지역에는 인프라 확충 및 지역 매력도 향상, 기업은 사업 수입확대 등의 개발 효과를 제공하고 있음.

소피아 앙티폴리스는 유럽 최대의 첨단산업 연구단지로 현재 1,200여 개의 기업 유치 및 2만 6천여 명의 고용을 창출하고 있는 복합 단지... 국제적인 휴양지로서 니스의 유리한 지리적 조건과, 라피트의 역량, 프랑스 정부의 지방분권 정책은 소피아 앙티폴리스 성공의 주요 요소로 작용

**스웨덴 시스타 사이언스
시티는 민간기업인
에릭슨(Ericsson)이
1976년 무선 통신 관련
사업본부와 연구소를
한 곳으로 통합하려는
노력에서 시작한
대표적인 ‘민간기업
주도형’ 사업**

- 소피아 앙티폴리스의 성공요인은
 - 첫째, 체계적인 수도권 분산정책의 실현을 들 수 있음. 파리의 과도한 집적으로 인한 폐해를 해소하기 위해 남프랑스 지역으로의 기업 분산 계획을 입안 및 추진하였음. 남프랑스 지역의 초록과 바다의 풍부한 자연환경조건을 활용한 개발구상 아래 까다로운 환경규제, 건축규제 등을 마련하여 과학단지로서의 매력을 제고하고 있음.
 - 둘째, 적극적인 인재 및 기업유치 전략을 들 수 있음. DATAR 해외조직망과 Arthur Anderson 및 KPMG 등과 같은 기업컨설팅 기관을 통해 유럽 내 진출을 희망하는 고도기술부문 기업들에게 지역을 홍보하였음.
 - 셋째, 국제적인 리조트지역이라는 매력도와 국제공항의 존재를 들 수 있음. 니스, 칸느 등은 국제적인 리조트 지역으로 유명하기 때문에 이 지역에 많은 기술자 등이 정착하고자 하였고, 니스국제공항은 파리를 비롯하여 많은 주요도시를 연결하는 국제거점으로 자리 잡을 수 있었음.

② 민간 주도형

○ 스웨덴의 시스타 사이언스 시티

- 스웨덴의 시스타 사이언스 시티는 민간기업인 에릭슨(Ericsson)이 1976년 무선 통신 관련 사업본부와 연구소를 한 곳으로 통합하려는 노력에서 시작한 대표적인 ‘민간기업 주도형’ 사업으로 볼 수 있음.
- 현재 350여 종 이상의 세계 정상급 기술을 확보한 시스타 사이언스 시티에는 현재 SICS, IT연구소 등의 연구기관과 에릭슨, MS 등 세계 700여 개의 우수 기업이 입주하고 있어 명실 공히 선진 과학단지로서의 면모를 갖추고 있음. Mobile Valley로 불리는 시스타 사이언스 시티는 무선통신과 무선인터넷 분야에 주로 특화되어 있으며, 세계최고 수준의 무선통신관련 GSM기술을 보유하고 있는 단지임. 특히 사회적, 지리적 근접성과 일렉트럼을 활용한 시스타 사이언스 시티는 적극적인 민간기업 투자 유치와 지원의 재투자를 통해 클러스터 자립도를 높이고 있는 것으로도 유명함.
- 시스타 사이언스 시티의 성공요인을 살펴보면 건설초기에 스웨덴의 대표적 대기업인 에릭슨 등의 입주를 유치하였음. 이를 바탕으로 컴퓨터산업을 대표하는 다국적 기업인 IBM의 유치를 성사시킬 수 있었고, 이후 노키아, 애플, 마이크로소프트 등 다수의 다국적 기업들을 유치한 비교우위의 입주여건을 꼽을 수 있음. 이들의 시너지 효과

를 창출로 시스타는 유럽의 가장 큰 IT 클러스터로 형성 발전되었음. 특히 산학협력의 제도화, 신규 첨단기업 창업 등 산업의 역동성 제고, 정부의 지원과 같은 다양한 요인의 결과로 설명되고 있음.

- 첫째, 구성주체들이 역할에 맞는 지식을 교류할 수 있도록 지원하고 있음. 스웨덴 정부는 통신산업을 국가전략 산업으로 육성하여 자국기술의 국제표준화를 위해 노력함. 또한, 스톡홀름시 클러스터를 조성하여 에릭슨과 함께 일렉트럼 설립 추진하여 네트워크 형성 노력을 하고 있고, 대학에 R&D예산과 현장교육을 지원하고 있음.
- 둘째, 정부가 기술공유를 지원함으로써 시장원리에 의한 Funding이 가능하게 하였다. 민간과 기업들이 서로 연계하여 서로 필요로 하는 연구를 수행하고, 또 이에 투자하게 됨으로써 시장 기구에 의한 Funding이 이루어지고 있음. 또한 정부와 지자체는 기초기술연구를 주로 하는 대학과 국책 연구기관에 R&D예산을 지원하고 있음.
- 셋째, 산학연의 지속적인 교류를 장려함. 산·학·연의 지속적인 교류가 이루어지도록 하여 서로의 이해가 합치되는 방향으로 Win-Win 하는 구조를 갖추고 있음. 따라서 Electrum을 통한 지리적 접근성을 확보하고, Electrum내 산·학·연 연계 프로그램에 의한 지식의 이전 및 공유하며, 민간기업들의 기술 상업화 노력으로 연구자들에게 기술개발에 대한 인센티브를 제공하고 있음.

③ 연구 중심형(R&D)

○ 미국 샌디에이고 바이오 클러스터

- 미국의 샌디에이고 바이오 클러스터는 샌디에이고 최초의 생명과학 관련 연구소인 스크립스 해양연구소(Scripps Institution of Oceanography)를 시초로 형성되었음. 캘리포니아 샌디에이고 대학(University of California, San Diego)을 중심으로 가까운 위치에 스크립스 연구소(TSRI), 솔크 연구소, 변햄 연구소와 같은 연구기관의 밀집된 공간적 분포로 암묵적인 지식의 교류와 자유스러운 연구 분위기 및 자연환경이 세계적 수준의 연구자들을 유인하는 요인으로 이루어진 대표적 민간 연구중심형 클러스터로 볼 수 있음. 다음으로 통신과 군수산업을 기반으로 조성된 미국 샌디에이고 바이오 클러스터는 연구분야와 상업부분의 고른 배합으로 Milken 기구의 2004년 Biotech 지수를 통해 검증된 미국 1위의 바이오 클러스터로 선정되었다. 인구 280만의 풍부한 민간기술과 자금을 보유하고 있으며, 기초연구, 응용연구, 상업화의 고른 배합을 이루고 있는 지역임.

미국의 샌디에이고 바이오 클러스터는 캘리포니아 샌디에이고 대학(University of California, San Diego)을 중심으로 가까운 위치에 스크립스 연구소(TSRI), 솔크 연구소, 변햄 연구소와 같은 연구기관의 밀집된 공간적 분포로 암묵적인 지식의 교류와 자유스러운 연구 분위기 및 자연환경이 세계적 수준의 연구자들을 유인하는 요인으로 이루어진 대표적 민간 연구중심형 클러스터

핀란드의 울루**테크노파크는 대학과****연구소를 위주로****지역발전 사업의 기틀을****마련하면서 발전한****사례로 대표적인****‘학계 중심형’ 사례...****주력 업종으로****무선이동통신 분야를****주요 기반으로**

- 미국 샌디에이고 바이오 클러스터의 성공요인
 - 첫째, 우수인력 및 근접성이 뛰어나고, 도전적인 기업가 정신을 가지고 있음. 우수인력 유치와 근접성이 뛰어나기 때문에 이러한 인력 풀을 이용하여 과감한 도전을 하고 있음. 샌디에이고는 1980년대 저축 대부업의 도산과 1990년대 국방예산 삭감으로 심각한 경제위기를 맞았음. 샌디에이고 지역의 리더들인 소아마비 예방백신 개발로 부를 축적한 요나스 슐크, 스크립스 병원으로 부를 이룬 스크립스 가문 등의 기업가 정신이 주축이 되어 비영리 연구재단을 설립하고 막대한 자금을 투자하였음. 이를 통해 부의 사회 환원이 샌디에이고 지역의 발전에 전환점이 되었음.
 - 둘째, 바이오테크분야를 특화하여 세계적 명성·우수배출과 창업 을 하고 있음. 이에 관하여 샌디에이고 기업 50%가 UCSD에서 스핀오프를 하고 있고, 유명 제약회사와 직간접으로 교류를 가지고 있음. 바이오기술의 상업화를 가능케하는 지역의 구심점인 UCSD의 커넥트로 연구자와 창업기업, 벤처 자본, 비즈니스 서비스 제공자들의 가교로 첨단기술의 이전, 상업화를 제공하고 장벽 없는 인큐베이터로 샌디에이고 정부기관협의회(SANDAG) 및 각종 지원조직들도 지역발전에 역할을 담당함.
 - 셋째, 강한 기업 밀집도를 가지고 있음. 근접성을 활용한 사업, 기술 교류가 용이하기 때문에 역동적인 기술 개발과 사업 전개가 가능했음.

○ 핀란드의 울루 테크노파크

- 핀란드의 울루 테크노파크는 대학과 연구소를 위주로 지역발전 사업의 기틀을 마련하면서 발전한 사례로 대표적인 ‘학계 중심형’ 사례로 구분 할 수 있음. 핀란드의 울루 테크노파크는 헬싱키 북쪽 500km지점에 위치하고 있고 면적은 약 130만평 정도의 규모임.
- 주력 업종으로 무선이동통신 분야를 주요 기반으로 하는 울루 테크노파크에는 현재 VTT(기술연구센터) 및 노키아, HP, SUN 등의 250여 개 기업들이 입주하고 있으며, 또한 이 지역 안에 울루대학교 폴리테크닉 등의 대학이 존재하고 있음. 울루 테크노파크는 1950년대 후반부터 1970년대에 걸쳐 대학과 연구소가 입주하면서 하이테크 클러스터로의 기틀이 마련되었으며, 노키아의 입지로 클러스터 발전이 가속화되었음.
- 울루 테크노파크의 성공요인
 - 첫째, 울루대학의 인재 풀(pool)의 활용을 들 수 있음. 14,500명의

학생과 3,100명의 교직원을 보유한 Science and learning community를 가지고 있으며, 올루대학은 핀란드 북부의 교육과 삶의 질 향상과, 최첨단 기술개발을 목표로 한 국제적인 대학으로서 졸업생의 80%가 올루지역에서 취업을 함.

- 둘째, 지자체의 선도와 정부지원을 들 수 있음. 정부 및 지자체는 1980년대에는 북부 핀란드의 ‘City of technology’를 지향하였고, 1982년에는 관리회사인 Technopolis 설립시 주요주주로 참여함. 또한 2002년에는 ‘올루성장협약 2006’을 수립을 하는 등 지역발전을 위한 새로운 비전을 제시하고 있음.
- 셋째는 산·학·연·관 협력임. 각자가 맡은 역할을 분담하고 산학 클러스터를 통해 관리회사를 설립하고 있음.

라. 성공클러스터 공통분모

○ 앞서 살펴본 국외 지역발전사업의 사례에서 도출된 성공요인은 제주 국제교류 클러스터의 효율적이고 성공적인 추진을 위해서 고려되어야 하는 특성으로 볼 수 있으며, 이를 종합한 내용은 다음 <표 2>과 같음.

구분	중관춘 (중국)	바이오 클러스터 (미국)	스텐포드 리서치 파크 (미국)	올루 테크노 파크 (핀란드)	시스타 사이언스 시티 (스웨덴)	소피아 앙티폴리스 (프랑스)
기업의 유치	●	●		●	●	●
인프라지원	●					●
자금 지원	●			●	●	
규제완화	●					
산·학·연 네트워크	●	●	●	●	●	●
관리주체지정	●			●		●
인적자원 확보	●	●	●	●	●	●
특화산업유치	●	●	●	●		
창업지원	●	●			●	●
지식교류지원	●				●	●
광역적 연계	●		●			●
연구개발투자		●	●			●
근접성 확보	●	●	●	●	●	●
펀드유치		●	●	●	●	●
기타 산업 및 시설과 연계	●	●	●	●	●	●

혁신 클러스터 조성의 성공요인으로 도출된 특성들은 특화산업 창출 및 유치, 차별화된 콘텐츠, 자금지원, 세제혜택, 펀드유치, 수익모델, 기업 유치, 인적자원 확보, 규제완화, 인프라 지원, 연구개발 및 투자, 창업지원, 실질 교육서비스, 관리주체의 지정, 산·학·연 네트워크, 지식교류지원, 근접성 확보, 광역적 연계, 기타산업 및 시설과 연계 등

국의 사례 성공요인들은 그 성격에 따라 5가지의 핵심 성공요인으로 재분류가 가능한데, 분석을 위해 각 성공요인들을 특화 가능성, 경제적 타당성 및 시장성, 성장잠재력 확보, 네트워크 기반구축, 산업간 융합가능성 등 5개의 성공요인으로 재분류

- 지역발전사업의 일환인 혁신 클러스터 조성의 성공요인으로 도출된 특성 (콘텐츠 또는 프로그램)들은 특화산업 창출 및 유치, 차별화된 콘텐츠, 자금지원, 세제혜택, 펀드유치, 수익모델, 기업 유치, 인적자원 확보, 규제완화, 인프라 지원, 연구개발 및 투자, 창업지원, 실질 교육서비스, 관리주체의 지정, 산·학·연 네트워크, 지식교류지원, 근접성확보, 광역적 연계, 기타산업 및 시설과 연계 등임.
- 이러한 국외 사례 성공요인들은 그 성격에 따라 5가지의 핵심 성공요인으로 재분류가 가능한데, 분석을 위해 각 성공요인들을 특화 가능성, 경제적 타당성 및 시장성, 성장잠재력 확보, 네트워크 기반구축, 산업간 융합가능성 등 5개의 성공요인으로 재분류하였음. 이중 특화가능성은 사업이 성공할 수 있도록 기존의 시설을 얼마나 재이용할 수 있는지 또 특화될 수 있는 산업을 창출하거나 유치할 수 있는지를 의미하며, 경제적 타당성 및 시장성은 사업이 추진될 수 있도록 정부의 지원 및 재원 마련 그리고 향후 시장성에 대한 전망 등을 의미함.
- 다음으로 성장 잠재력 확보는 사업의 성공 가능성과 직접적으로 관련이 높은 기업 유치나 인적자원 확보, 규제 완화 등을 의미하며, 네트워크기반 구축은 사업의 성공적인 추진을 위한 협력이 얼마나 잘 이루어지는지를 나타냄. 마지막으로 산업간 융합가능성은 사업 추진 효과가 다른 산업과 얼마나 다양하게 연결되어 있으며, 다른 지역에도 광범위하게 효과를 미칠 수 있는지 등을 의미함.

〈표 3〉 성공클러스터 공통분모

성공 공통분모	성공요인
특화 가능성	특화산업 창출 및 유치, 차별화된 콘텐츠
경제적 타당성 및 시장성	자금지원, 세제혜택, 펀드유치, 수익모델
성장잠재력 확보	인적자원 확보, 기업 유치, 규제완화, 인프라 지원, 연구개발 및 투자, 창업지원, 관리주체의 지정
네트워크 기반구축	산·학·연 네트워크, 지식교류지원, 근접성확보
산업간 융합가능성	광역적 연계, 기타산업 및 시설 연계

마. 클러스터 정책의 실패 유형

- 산·학·연이 집적되고 과학기술 혁신을 추구한다고 혁신 클러스터

가 모두 성공하는 것은 아님. 정부가 주도하는 혁신 클러스터 정책이 성공하지 못하는 사례도 많음. 우리나라에서도 대덕연구단지의 성과에 대한 비판과 함께 2005년에 대덕연구개발특구 형태의 혁신 클러스터 정책이 새롭게 시작됨. 혁신 클러스터 실패 사례는 정부가 주도하여 단기간에 육성하고자 하는 혁신 클러스터에서 발생하는 경우가 많음. 이는 정책이 혁신 클러스터 성공에 필요한 조건들을 만족시키지 못하였기 때문임.

- 혁신 클러스터 성공에는 여러 요인들이 필요한데 이는 크게 세 가지로 나눌 수 있음. 첫째는 입지적 요인으로 시장이 근접하고, 교통이 편리하다거나 하는 것들임. 둘째는 하드웨어적 요인으로 우수 대학, 연구기관, 우수한 정주환경 등임. 셋째는 소프트웨어적 요인으로 혁신 클러스터 자체를 선도하고 지원하는 조직의 유무, 정부의 정책적 지원, 혁신적 문화의 존재, 자금 및 비즈니스 상업화, 마케팅 지원 등이 대표적임.
- 자연적으로 형성된 혁신 클러스터는, 실리콘 밸리의 사례에서 이런 성공 요인을 다 구비하고 있음. 그렇기 때문에 자연적으로 클러스터가 형성될 수 있었음. 반면에 정부주도형 계획 클러스터로 육성하는 곳을 보면 상황이 다름. 정부주도형도 대부분 좋은 입지를 선택하여 혁신 클러스터를 육성하게 됨. 또한 초기에는 마스터플랜과 함께 연구기관 설립 혹은 유치 등 하드웨어 구축에 노력한다. 그런데 정작 문제는 하드웨어 구축이 끝나고 이를 활용하여 필요한 기술혁신을 수행하여야 하는데 이 부분을 소홀히 하는 것임. 하드웨어 구축은 눈에 보이므로 모두의 관심을 끌지만 소프트한 기술혁신 지원은 비용도 많이 들고 시간도 많이 걸려 관심을 끌기가 어려운 것임.
- 성공하지 못하고 실패하는 정부주도형 혁신 클러스터는 하드웨어 구축에만 신경을 쓰고 소프트한 기술혁신 활동을 지원하는데 인색함. 특히 해당 혁신 클러스터의 경영 주체 선정 및 경영 능력 보강, 산·학·연 네트워크 형성 및 클러스터링 지원 등은 기술혁신을 지원하는 기본요소임. 그러나 연구소를 설립하고 연구개발 자금 지원만 하면 기술혁신이 다 된다고 생각하는 경향이 있음. 우리가 익히 아는 유럽의 성공 사례들을 보면 소프트웨어 측면의 지원에 신경을 많이 쓰고 있음. 예를 들어, 핀란드의 오울루 테크노폴리스(주)는 상장되어 거래되고 있으며, 유럽의 다른 나라 사이언스파크를 매입하여 운영

**실패하는 정부주도형
혁신 클러스터는
하드웨어 구축에만
신경을 쓰고 소프트한
기술혁신 활동을
지원하는데 인색...
연구소를 설립하고
연구개발 자금 지원만
하면 기술혁신이
다 된다고 생각하는
경향**

선진국의 클러스터

정책 실패사례를

유형별로 분석해 보면,

지역의 현실과 유리된

정책 추진으로 인한

실패, 네트워크에 대한

순진한 기대나 환상으로

인한 실패, 정책기획

및 집행을 담당할

공공부문의 능력부족에

따른 실패, 지역정책을

클러스터 정책에만

의존하여 실패하는

유형

까지 하고 있음. 북미 사례를 보더라도 해당 지역의 상공회의소, 대학, 기업 등이 협회 등을 조직하여 해당 혁신 클러스터의 발전을 위해 정책 제안 등 협력을 활발히 하고 있음.

- 시장으로의 근접성과 네트워크의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않음. 대도시는 대개 혁신 클러스터가 성장하기 위해 필요한 여러 조건들을 자체적으로 가지고 있음. 제주 국제교류 클러스터의 경우 통신 및 교통의 발달로 기술혁신 환경이 세계화됨에 따라 특화 산업이 반드시 국내 시장만을 상대로 할 필요성은 줄어들었음. 이런 점에서 시장의 근접성은 다른 각도에서 생각할 수도 있음.
- 혁신 클러스터 이론은 서구에서 시작됨에 따라 간과되고 있는 성공요인이 하나 있다. 이는 바로 혁신 클러스터를 둘러싼 거버넌스, 정책, 경영의 문제임. 서구의 경우 느리더라도 이해관계자가 합의를 통해 정책을 만들고 전문성 있는 조직을 통하여 혁신 클러스터를 관리함. 그 결과 발전 정도 등이 예측 가능하지만, 한국을 비롯한 아시아권 국가와 개발도상국은 거버넌스가 불안정하고 정책도 자주 바뀌며 전담관리 조직의 수준이 낮은 경우가 많음. 이런 점은 향후 우리의 클러스터 구현에 있어서 연구가 필요한 분야라고 봄.
- 우리보다 먼저 클러스터 정책을 수행해 본 경험이 있는 선진국의 경우 이미 정책의 실패 경험이 있고, 그로부터 교훈을 얻을 수 있음. 선진국의 클러스터 정책 실패사례를 유형별로 분석해 보면 다음과 같은 네 가지 유형으로 구분해 볼 수 있음.
 - 첫째, 지역의 현실과 유리된 정책 추진으로 인한 실패 유형임. 클러스터 정책의 요체는 지역특성에 맞는 지역 맞춤형 정책이어야 하는데 현실과 동떨어진 정책 추진으로 실패하는 경우가 많다는 것임.
 - 둘째, 네트워크에 대한 순진한 기대나 환상으로 인한 실패 유형임. 클러스터 정책의 목표는 각 관련 주체들 간의 연계와 네트워크를 강화시키자는 것인데, 이는 매우 어려운 과제임에도 불구하고 이를 너무 쉽게 생각하거나 순진한(naive) 발상으로 추진하다가 실패하는 경우임.
 - 셋째, 정책기획 및 집행을 담당할 공공부문의 능력부족에 따른 실패 유형임. 정책을 기획하고 집행하는 공공부문이 지나친 정치적 고려, 관료주의의 폐해, 민간의 수요를 무시하거나 민간과의 원활한 파트너십을 형성하지 못해 실패하는 경우임.

- 넷째, 지역정책을 클러스터 정책에만 의존하여 실패하는 유형임. 지역정책에 있어서 클러스터 정책은 만병통치약이 아님. 따라서 지역의 실정에 맞게 다른 차원의 정책(예컨대 물리적 하부구조 확충, 지역 교육문화환경 개선, 외자유치 정책 등)이 더 우선적으로 추진되거나 병행되어야 할 경우도 있음. 아래 <표 4>은 세계 각국의 클러스터 정책 실패 사례를 유형별로 구분해 본 것임.

<표 4> 클러스터 정책 실패 유형

지역의 현실과 유리된 정책 추진	<ul style="list-style-type: none"> - 지역실정을 고려하지 않은 위로부터의 획일적·표준적 정책 - 지역의 정책 수용 능력을 고려하지 못한 정책 - 지식/첨단산업에 대한 환상
네트워크 구축 실패	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 내부연계에 대한 지나친 집착 - 산·학 연계에 대한 환상과 대학 및 연구소에 대한 지나친 기대 - 물리적 집적이 기능적 연계를 이루리라는 환상
정책/공공부문의 실패	<ul style="list-style-type: none"> - 정치적 고려로 인한 정책의 왜곡(political lock-in) - 민간-공공 협력 혹은 파트너십의 실패 - 정책 담당자인 공공부문의 능력 부족 (특히 지방정부의 경우) - 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책조정 실패 - 정책의 지속성, 일관성 부족 문제
클러스터 정책에만 의존하는 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 거시 경제적, 사회적 정책요소를 간과함

출처: 강현수 & 정준호, 해외클러스터 정책 실패유형분석과 교훈 P.7의 수정 보완

최근 추세에서 지역 내 발전을 가져올 수 있는 사업은 자연발생적으로 몇 개의 혁신 주체(기업, 연구소, 대학 등)들이 모여 지식기반경제를 창출한 것처럼 사업을 통해 산업이 지역화(Localization)되고 경제적 효과(Economic Effects)가 발생해야 되며, 나아가 그 영향이 광역적 효과를 거둘 수 있는 도시화 경제(Urbanization Economics)를 형성할 수 있는 형태가 가장 바람직

3. 제주 국제교류 클러스터 조성(안)의 분석

- 지역발전을 위한 사업선정의 틀로서 제시된 5가지 성공요인은 1)특화 가능성, 2)경제적 타당성 및 시장성, 3)성장잠재력 확보, 4)네트워크 기반구축, 5)산업간 융합가능성임. 이들 요인은 대부분 혁신 클러스터(Innovation Cluster)로서의 기능을 통해서 도출되는 것으로 최근 추세에서 지역 내 발전을 가져올 수 있는 사업은 자연발생적으로 몇 개의 혁신 주체(기업, 연구소, 대학 등)들이 모여 지식기반경제를 창출한 것처럼 사업을 통해 산업이 지역화(Localization)되고 경제적 효과(Economic Effects)가 발생해야 되며, 나아가 그 영향이 광역적 효

**혁신 클러스터는
지역혁신체계(RIS)
구축, 지역전략산업
육성, 지방대학 육성정책
등을 실현하는
지역발전의 모멘텀이나
제주지역의 대학과
연계가 어떻게
추진될지 아직 미지수**

과를 거둘 수 있는 도시화 경제(Urbanization Economics)를 형성할 수 있는 형태가 가장 바람직하다고 볼 수 있음.

- 이러한 측면에서 제주 국제교류 클러스터 조성(안)의 사례분석틀인 5가지 성공요인과 실패 클러스터의 공통분모에 비추어 사전평가를 실시해 보고 제주 국제교류 클러스터 구현 방안을 제안해 보고자 함.

가. 서귀포 혁신도시의 클러스터화 사업

1) 서귀포 혁신도시의 클러스터화: 지역혁신거점으로 지역의 발전을 선도

- 혁신 클러스터는 지역혁신의 거점으로서 혁신 클러스터는 「산-학-연-관」의 상호작용 및 학습네트워크를 담아내는 토대이며, 이를 바탕으로 지역혁신역량을 강화하고 지방의 발전을 선도하는 기치아래 서귀포시 서호동 일대 115만 1천여 제곱미터에 조성될 제주혁신도시는 전국 10개 혁신도시 중 가장 빠르게 건설되고 있음. 이곳에 이전되는 9개 공공기관을 기능별로 보면, 국제교류 기능(한국국제교류재단, 재외동포재단), 교육연수 기능(국토해양인재개발원, 국세공무원교육원, 한국정보화진흥원), 국세 및 기타 서비스 기능(국세청주류면허지원센터, 국세청고객만족센터·공무원연금공단, 국립기상연구소)으로 나눌 수 있음. 국제교류 기능은 제주혁신도시의 특화된 기능임.
- 혁신 클러스터는 국가균형발전을 위한 신국토구상의 공간적 실천전략으로서 혁신 클러스터는 지역혁신체계(RIS) 구축, 지역전략산업 육성, 지방대학 육성정책 등을 실현하는 지역발전의 모멘텀이나 제주지역의 대학과 연계가 어떻게 추진될지 아직 미지수임.
- 혁신 클러스터는 자체 경쟁력 확보는 물론 인근 지역도시와 강한 네트워크를 통해 초광역적으로 혁신의 창출과 확산을 유도하는 것을 목적으로 하고 있으며 특히, 9개 공공기관 제주 서귀포 혁신도시 이전을 촉매로 혁신과 창조성에 기초한 특성화된 클러스터를 조성하여 지방화시대의 중심지 및 국제적 경쟁력을 갖춘 지역거점으로 육성하는 것이 계획되고 있으나 소프트 측면의 구체적으로 누가 언제 어떻게, 즉 추진 주체, 시기, 및 방법이 수립되지않은 실정임.

2) 정부의 혁신도시 개념

- 지방으로 이전되는 공공기관과 지역의 산·학·연·관이 상호 유기

적인 협력과 네트워킹을 통해 혁신을 창출·확산시킴으로서 지역발전
 전을 촉진하는 지리적 공간으로 정의하고 있음(국가균형발전위원회,
 국무회의 보고자료(2004.7.)).

- 혁신환경과 함께 정주환경을 갖춘 도시라는 점을 강조하여 공공기관
 및 산·학·연·관이 서로 긴밀히 협력할 수 있는 최적의 혁신여건
 과 수준 높은 주거·교육·문화 등 정주환경을 갖춘 새로운 차원의
 미래형 도시입(국가균형발전위원회, 건설교통부(2004), 공공기관 이전
 및 혁신 클러스터 건설방안, 국가균형발전 정책설명회 자료, 42쪽).
 → 공공기관, 기업, 대학, 연구소 등이 상호 교류하는 네트워크도시
 (Network City)
 → 지식창출과 기술혁신의 터전이 되는 지식기반도시(Knowledge-
 based city)
 → 혁신주체간 상호학습을 통해 혁신역량이 강화되는 학습도시
 (Learning City)
 → 자연과 인간이 어우러지는 친환경도시(Green City)로 조성.

3) 혁신 클러스터의 세 가지 구성요소(국가균형발전위원회(2004.7.))

- 혁신주체
 - 지역전략산업과 연관된 기업, 대학, 연구소 및 지방이전 9개 공공기
 관은 국제교류와 교육연수 기능으로 집적화 특화가능성이 양호함.
 그러나 제주지방으로 이전된 기관들의 상호 연계와 제주 국제교류
 클러스터 조성의 비전에 대한 공동 믿음이 중요하나 이는 아직 미지
 수로 관련된 네트워크 기반 구축이 향후 중요한 숙제로 남아있는 상
 황임.
- 혁신지원환경
 - 혁신주체들 간의 유기적인 협력과 네트워킹으로 연구와 생산 등에
 있어 혁신의 창출과 확산을 촉진할 수 있는 시설과 조직, 제도적 환
 경 등을 구비하는 것을 원칙으로하나 다음의 항목들에 정착이 넘어
 야할 사안임.
 - 혁신지원시설: inno-cafe, innovation center 등
 - 조직: 다양한 형태의 혁신모임, 협의회, 연구회 등
 - 제도적 환경: R&D 투자, 산학협력, 기업유치 지원 등을 위하여 정
 부가 인센티브를 제공할 수 있도록 관련 제도를 개선

*제주지방으로 이전된
 기관들의 상호 연계와
 제주 국제교류
 클러스터 조성의
 비전에 대한 공동
 믿음이 중요하나 이는
 아직 미지수로 관련된
 네트워크 기반 구축이
 향후 중요한 숙제로
 남아있는 상황*

**혁신도시 구성원들
간의 교류와 협력을
촉진할 수 있는
혁신지원시설과
서비스, 그리고 이를
뒷받침하기 위한
도시공간구조는
조정되거나 소프트한
프로그램과 이의
성공적인 수행이
미지수**

- 양질의 도시 인프라
 - 혁신도시 구성원들 간의 교류와 협력을 촉진할 수 있는 혁신지원시설과 서비스, 그리고 이를 뒷받침하기 위한 도시공간구조는 조정되거나 소프트한 프로그램과 이의 성공적인 수행이 미지수 임.
 - 고속도로, 공항 등과 같은 광역교통체계를 통해 접근성이 강화되고, 국내외 지역과 실시간 정보교류가 가능한 첨단정보통신체계 구비는 산업간 융합 기능성에서 중요한 요소이나 다소 미흡한 형편임.
 - 공공기관 종사자와 함께 지식기반 산업체, 대학, 연구소 등의 고급 전문인력이 제주 혁신도시에 정착하여 생활할 수 있도록 양질의 주거 및 교육, 문화, 여가시설을 갖추고 수준 높은 삶의 질을 보장하는 장소적 매력에 구비되도록 추진 중이나 공공기관 이전이 진행된 이후에 평가 되어야 함.
 - 장소적 매력을 높이기 위해서 혁신 클러스터는 뛰어난 경관과 충분한 녹지공간 및 오픈 스페이스를 확보하고, 자연환경을 보전하며 환경오염을 최소화 하는 토지이용과 생태보전시스템을 갖춘 친환경적이며 지속가능한 도시로 조성하는 계획임.

4) 종합 평가

지역 거점사업인 제주혁신도시 조성 사업에 대한 종합평가 결과는 다음과 같음.

성공요인	세부프로그램	수준
특화 가능성	특화산업유치	○
경제적 타당성 및 시장성	수익모델, 자금지원, 세제혜택, 펀드유치	□
성장잠재력 확보	기업 유치, 인적자원 확보, 규제완화, Infra지원, 연구개발 및 투자, 창업지원, 관리주체의 지정	○
네트워크 기반구축	산·학·연 네트워크, 지식교류지원, 근접성확보	□
산업간 융합가능성	광역적 연계, 기타산업 및 시설 연계	□

주) ×: 매우 미흡 / △: 미흡 / □: 보통 / ○: 높음 / ◎: 매우 높음

나. 제주 영어교육도시 조성 사업

1) 사업의 개요 및 평가

- 우리나라의 영어 교육 현황은 초·중·고 대학생을 포함 1천 2백만

명의 학생이 영어와 관련하여 한 해 약 15조원을 투자할 정도로 영어에 대한 교육열이 높음(삼성경제연구소 2006년. 11월). 또한 정부는 강력한 영어 공교육 강화 정책을 표방하는 등 영어교육의 중요성은 국가차원에서 강조하고 있음. 제주영어교육도시 조성 사업은 해외유학 어학연수로 인한 외화 유출을 억제하고 교육 분야 국제경쟁력 강화를 위해 제주특별자치도와 대한민국 정부가 추진하고 있는 국가 핵심 프로젝트임.

- 영어교육도시의 특화가능성은 높은 편임. 제주시는 국제적 교류를 통해 세계 명문 교육기관을 유치하여 국내에서도 세계 최고의 교육 서비스를 제공함으로써 해외 유학 및 어학연수 수요를 흡수할 뿐만 아니라 유학생 및 비영어권학생을 유치하여 외국인 거주 비율을 최대한 높여 외국과 유사한 환경을 조성하고자 함. 따라서 교육과 관광이 융합된 명품교육도시를 건설하여 영어교육의 중심지 및 동북아 교육 허브를 이루는데 목표를 두고 있음. 영어교육도시는 제주도 서귀포시 대정읍 일원에 위치하고 있고, 면적은 3,792천m²(약 115만평)의 규모임. 사업기간은 2008~2015년까지 추진 중이며, 사업비로 약 1조 7,806억 원이 투입되었음. 주요시설로 국제학교(12개), 영어교육센터, 주거·상업시설 등 수용인원으로 2만 3천명(학생 9천명), 5,875세대로 계획 중임.
- 제주도는 지역발전을 위한 자체 성장잠재력을 확보하기 위해 인프라 시설을 확충하고 있음. 우선 지원시설(주거 215세대, 근린생활시설 등)을 복합개발사업 방식으로 건설 중('10.12 착공, 현(現) 공정률 52%)이며, 기관별(행정, 소방, 보건, 경찰, 우체국 등) 서비스팀 구성 및 운영('11.9)하고 규모 역시 정주민구에 맞춰 추진하고 있음. 한편 도시 내에서는 누구나 영어사용이 가능할 수 있도록 외국풍의 정주형 도시환경을 조성하여 영어상용화를 추진하고 있고, 공공시설은 반드시 영어로 표기하도록 법과 조례 제·개정하는 등 제도적 기반을 마련하고 있으며, 민간시설에서는 영어가능 인적자원의 확보를 하여 영어상용화 환경을 조성하는 등의 노력을 하고 있음.
- 이러한 인프라시설의 지원을 극대화하기 위한 지역(Zone)으로 '스쿨존(초중고 12개교)', '대학존', '주거·상업·문화 시설' 등이 있음. 세부적으로 살펴보면 우선 '스쿨존'은 해외 유학수요를 흡수할 수 있는 세계적 명문학교를 유치하여 선진 프로그램 제공(내·외국인 모

**영어교육도시의
특화가능성은 높은 편...
국제적 교류를
통해 세계 명문
교육기관을 유치하여
국내에서도 세계 최고의
교육서비스를
제공함으로써 해외 유학
및 어학연수 수요를
흡수할 뿐만 아니라
유학생 및
비영어권학생을
유치하여 외국인 거주
비율을 최대한 높여
외국과 유사한 환경을
조성**

국내 대학교 및 국공립학교와의 교류가 부족하고, 또한 경제적 타당성 및 시장측면에서는 지속적인 수요로 인한 사업의 타당성은 높다고 보이나 사업의 수행 주체인 JDC의 차입금 규모가 높아 경제적 타당성이 미흡한 편

두 입학 가능)하여 수업과 생활을 모두 영어로 하는 대규모 정주형 영어교육도시를 조성하여 생활과 교육을 접목, 정규 교육과정과 연계하는 데 목표를 두고 있음.

- ‘대학존’에서는 교육·관광·예술·전문직 분야의 세계 유명 대학의 학위과정 및 프로그램을 유치하여 복합캠퍼스타운을 조성하고, 교육기관은 필요한 만큼의 공간을 임대하고 기숙사, 도서관, 카페테리아, 강당, 체육관 등을 공통으로 사용할 수 있는 신개념 교육센터로 계획되었음.
- ‘주거·상업·문화시설’에서도 영어상용화를 위하여, 상업시설, 문화, 체육시설, 공공시설 등을 영어가 통용되는 환경을 구축하기 위해 도시·건축·경관 분위기를 영어권 국가의 이미지로 건설하여 영어가 공용어로 사용될 수 있도록 표지판, 가로시설물 등을 조성하였고, 공공청사, 병원, 쇼핑시설 등에서도 영어가 통용되는 환경을 구축하는 등의 노력을 기울이고 있음.

2) 종합 평가

지역 거점사업인 제주영어교육도시 조성에 대한 종합평가는 아래와 같음.

성공요인	세부프로그램	수준
특화 가능성	특화산업유치	○
경제적 타당성 및 시장성	자금지원, 세제혜택, 펀드유치	△
성장잠재력 확보	기업 유치, 인적자원 확보, 규제완화, Infra지원, 연구개발 및 투자, 창업지원, 관리주체의 지정	○
네트워크 기반구축	산·학·연 네트워크, 지식교류지원, 근접성확보	□
산업간 융합가능성	광역적 연계, 기타산업 및 시설 연계	○

주) ×: 매우 미흡 / △: 미흡 / □: 보통 / ○: 높음 / ●: 매우 높음

- 영어교육도시 조성 사업은 성공적인 클러스터 조성을 위한 요인으로 제시한 특화 가능성, 경제적 타당성 및 시장성, 성장잠재력 확보, 네트워크 기반구축, 산업간 융합가능성 등 5가지 측면에서 살펴보았을 때 특화가능성과 성장잠재력 확보 측면에서는 우수하다고 판단되나, 다른 성공요인에서는 상대적으로 미흡하다고 판단됨.

- 그 이유는 네트워크 기반 구축 측면에서 보면 외국의 대학 및 명문학교 등과 네트워크는 구축이 이루어져 있다는 점에서 우수하나 국내 대학교 및 국공립학교와의 교류가 부족하고, 또한 경제적 타당성 및 시장측면에서는 지속적인 수요로 인한 사업의 타당성은 높다고 보이나 사업의 수행 주체인 JDC의 차입금 규모가 높아 경제적 타당성이 미흡한 편임.
- 마지막으로 본 사업은 교육산업과 도시의 개발을 연계했다는 측면에서 다양한 산업 간 융합가능성이 크다고 볼 수 있음.

다. 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단

- 제주국제컨벤션센터와 인근지역의 제주국제평화센터, UNITAR 제주국제훈련센터는 국제교류와 MICE산업과의 연계 및 아시아지역 공무원 대상 교육연수 프로그램으로 특화가 가능함. 특히 제주평화연구원에서 주관하는 제주포럼의 스위스 다보스포럼 수준으로의 육성하고자하는 계획은 국제교류의 성장 잠재력이 있는 콘텐츠임.

1) 다보스포럼의 시사점: 스위스 ‘실용주의 정신’이 경제적 성과의 뒷받침

- 스위스는 기업 친화적인 사회분위기를 기반으로, 기업 입장에서 각종 사회문제에 접근하고 관련 행사를 개최하는 실용주의적 입장을 선호함. 이러한 실용주의적 정신은 다보스포럼의 성공적인 개최 및 유지에 근본요인이 됨. 기업은 기본적으로 이익을 추구하는 집단이므로 관련행사가 기업 입장에서 직·간접적으로 이익을 줄 수 있는 가능성이 있을 때 참여 가능성을 높일 수 있음.
- 다보스포럼의 경우 각종 경제이슈 등 사회문제를 다루는 동시에 ‘after-party’, 그 밖의 각종 만남의 장을 부대행사로 개최함으로써 참여 정치인 및 기업인 간에 인맥형성의 기회를 다각적으로 제공함.
- 세계적 기업의 재정적 지원 통해 행사 개최; 다보스포럼의 주최 측은 각국 정치계, 경제계에 걸쳐 건실한 인맥을 구축하고 있으며, 세계적 다국적 기업의 재정적 지원을 통해 2,000여 명 이상의 참가자를 수용할 수 있는 기본 인프라를 구축할 수 있었음. 이러한 세계적 기업들의 재정적 후원을 얻어 내기까지는 다보스포럼 행사의 성공 가능성, 홍보효과 등을 충분히 인식시키고 의견을 관철시킬 수 있었던 포럼 주최 측의 철저한 준비가 큰 몫을 담당했음.

*제주국제컨벤션센터와
인근지역의
제주국제평화센터,
UNITAR
제주국제훈련센터는
국제교류와
MICE 산업과의 연계
및 아시아지역 공무원
대상 교육연수
프로그램으로 특화가
가능... 제주포럼의
스위스 다보스포럼
수준으로의
육성하고자하는
계획은 국제교류의
성장 잠재력이 있는
콘텐츠*

**우리의 지방도시들은
혁신 클러스터의 핵심적
요소들을 갖추기에는
부족한 점이 많은
실정이나 제주는
상대적으로
좋은 여건을 확보...
제주국제컨벤션센터와
인근지역의 시설들은
이번 9개 공공기관의
혁신도시로 이전과
영어교육도시 조성은
지역의 국제교류라는
전략산업으로
연계시키는 중간 교두보
역할을 수행해야**

- 혁신 클러스터의 핵심은 ‘산-학-연-관’의 네트워크를 담아내는 도시공간의 창출이며 우수한 인력과 지식기반 혁신자원이 제주지역에 뿌리내릴 수 있는 양호한 정주환경 구축임. 나아가 MICE산업의 다른 산업과의 융합 가능성은 무척 높은 편임. 그러나 컨벤션 센터의 누적 적자와 수익모델의 미흡으로 인한 경제적 타당성이 좋지 않은 점은 혁신 클러스터 구현의 풀어야 할 숙제임.
- 우리의 지방도시들은 혁신 클러스터의 핵심적 요소들을 갖추기에는 부족한 점이 많은 실정이나 제주는 상대적으로 좋은 여건을 확보하고 있음. 제주국제컨벤션센터와 인근지역의 시설들은 이번 9개 공공기관의 혁신도시로 이전과 영어교육도시 조성은 지역의 국제교류라는 전략산업으로 연계시키는 중간 교두보 역할을 수행해야 함. 특히 제주국제컨벤션센터는 혁신도시 및 영어교육도시 두개의 핵심 주체에 근접성을 확보하는 역할과 MICE산업으로 연결의 장을 마련하여 지역혁신발전의 기회로 활용하는 데 중요한 역할을 하는 긍정적인 요소임.

2) 종합 평가

제주국제컨벤션센터와 혁신도시 및 영어교육도시 조성 사업 연계에 대한 종합평가는 아래와 같음.

성공요인	세부프로그램	수준
특화 가능성	특화산업창출 및 유지	○
경제적 타당성 및 시장성	수익모델, 자금지원, 세제혜택, 펀드유치	△
성장잠재력 확보	기업 유지, 인적자원 확보, 규제완화, Infra지원, 연구개발 및 투자, 창업지원, 관리주체의 지정	□
네트워크 기반구축	산·학·연 네트워크, 지식교류지원, 근접성확보	○
산업간 융합가능성	광역적 연계, 기타산업 및 시설 연계	○

주) ×: 매우 미흡 / △: 미흡 / □: 보통 / ○: 높음 / ●: 매우 높음

4. 제주 국제교류 클러스터 구현을 위한 추진 방향

- 혁신 클러스터는 장기간에 걸쳐 이루어지는 장기과제이므로 무엇보다 지속적인 주민의 지지가 필요함. 제주 국제교류 클러스터의 비전 공유, 클러스터 조성의 필요성에 대한 공감대 확산과 지속적인 주민 지지 획득이 중요함. 지역주민을 위해 추진되고 있는 클러스터의 사업 및 산업으로부터 발생하는 이익이 주민에게 어떻게 순수하게 혜택이 돌아가는지에 대해서 의문이 발생하지 않아야 클러스터에 사업과 성장에 주민의 지지와 협력이 가능함.
- 혁신 클러스터는 개발연대의 신도시가 다른 용어로 둔갑하여 나타난 신개발 주의의 산물이 아니라 지역발전을 위한 최선의 방안임을 인식하여야 함.
- 우선 클러스터 조성 정책에 대한 믿음이 필요함. 급변하는 국제사회에서 클러스터라는 패러다임 자체에 대한 변화가 필요하지 않나 하는 인식이 깔려 있지만 여전히 클러스터 정책은 유효함.
- 앞으로 성공적인 제주 국제교류 클러스터 구현을 생각한다면
 - 첫째, 제주 국제교류 클러스터는 글로벌, 개방형, 네트워크형 클러스터가 되어야 할 것임. 글로벌화는 사회, 경제, 문화 등 모든 면에서 일어나고 있음. 과학기술도 상당 부분 글로벌화 되었으며, 글로벌 기술혁신 자원과 연계되어 글로벌 시장을 상대로 기술사업화 하는 것이 필수적으로 되었음. 하나의 클러스터 내 응집력 있는 산·학·연 연계도 중요하지만 배타적이지 않고 세계와 연결된 클러스터로 만드는 것이 중요함. 외국인 전문가들이 쉽게 올 수 있도록 정주 및 교육환경을 갖추는 것이 중요하다고 이야기했지만 아직도 그렇게 많이 변한 것 같지는 않음.
 - 둘째, 산·학·연·관이 서로 연계되어 상호학습하는 학습형 클러스터가 필요함. 흔히 산·학·연을 한 곳에 집적화하면 자연스럽게 연구개발, 기술이전, 기술사업화 등에서 시너지가 날 것이라고 생각하는데 대부분 그렇지 않음. 혁신주체간 네트워크를 촉진하고 네트워크가 실제로 성과를 낼 수 있도록 클러스터 차원의 경영 지원과 산·학·연 협력 프로그램의 구체적인 방안과 실행계획이 요구됨. 산·학·연 협력 및 상호학습이 가능하기 위해서는 서로가 신뢰하는 문화적 기반을 조성하는 것이 중요함. 우리나라처럼 남의 기술

*지역주민을 위해
추진되고 있는
클러스터의 사업 및
산업으로부터
발생되는 이익이
주민에게 어떻게
순수하게 혜택이
돌아가는지에 대해서
의문이 발생하지
않아야 클러스터에
사업과 성장에 주민의
지지와 협력이 가능*

**거버넌스 문제를 잘
해결하지 않고서는
지역에 기반한 혁신
클러스터 육성은
많은 문제점에 직면할
수밖에 없어...
혁신 클러스터 자체의
발전을 위해서 이해관계
당사자들이 상호 납득할
수 있는 수준의
거버넌스 정립이 필요**

에 대한 도용, 지적재산권 침해의 위험이 상존하는 곳에서 서로가 가진 것을 내놓고 상호협력하기가 매우 어려움. 서구 사람들은 카페나 펍(pub) 문화가 발달하여 커피나 맥주잔을 사이에 두고 자신들의 지식과 아이디어를 공유할 수 있음. 이에 비해 한국 사람은 사랑방 문화, 포장마차형 방식대로 사람들이 부대끼면서 서로 인간적인 관계를 맺고 상호학습할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요함.

- 셋째, 삶의 질에 대한 강조가 필요함. 과거 제조업 중심의 산업 패러다임하에서는 교외에 공장이 위치하고 노동력이 이를 따라가는 방식이었음. 그러나 첨단기술이 중심이 되는 지식기반 제조업에서는 오히려 고급인력을 쫓아 연구기관과 제조업을 위치시켜야 하는 입장임. 현재 고급기술인력은 전 세계적으로 좋은 환경을 따라 옮겨 다니고 있음. 국적은 한국이라도 한국에 와서 일한다는 보장이 없음. 반대로 우리도 좋은 환경을 조성한다면 전 세계적으로 유능한 인력을 유인할 수도 있는 것임.
- 넷째, 혁신 클러스터를 둘러싼 거버넌스 문제임. 현재 상황을 보면, 중앙정부와 지방정부간, 정치권과 과학기술-산업계, 중앙정부 부처 내에서도 담당 부처간 미묘한 갈등이 존재하는 것이 현실임. 이런 거버넌스 문제를 잘 해결하지 않고서는 지역에 기반한 혁신 클러스터 육성은 많은 문제점에 직면할 수밖에 없음. 혁신 클러스터 자체의 발전을 위해서 이해관계 당사자들이 상호 납득할 수 있는 수준의 거버넌스 정립이 필요하다고 봄.
- 다섯째, 연구자, 기획자, 실행자 모두에게 해당되는 것이 있음. 제주 국제교류 클러스터 구현이 올바른 정책이라고 판단되면 믿고 기다릴 줄 알아야 한다는 점임. 혁신 클러스터는 대규모 단지개발이라는 부동산 측면, 기술혁신이라는 혁신 측면, 기술사업화라는 비즈니스 측면이 복합된 사업임. 이런 규모와 여러 측면의 복잡성으로 인해 정책을 제안하고 실현하는데 보통 10년 이상의 장기간이 요구됨. 기간이 길다보니 그 과정에서 사업의 성격이 변하여 부동산 개발과 투기에 치우치기도 함.

5. 제주 국제교류 클러스터 구현에 대한 제언 (Recommendation)

- 혁신 클러스터의 사례분석을 통해 성공/실패사례의 공통분모를 도출할 수 있었음. 그 공통분모를 통한 제주국제교류 클러스터 구현의 제언은 다음과 같음.
 - 첫째, 많은 클러스터가 실패하였는데 이는 그 지역의 고유 개성(Identity) 및 잠재력을 이용한 개발을 하지 못하였기 때문에 클러스터의 특색성이 부족하고, 지역의 강점을 갖는 전략적인 지역발전 클러스터로 추진되는데 한계를 가지고 있었음. 경제적 타당성 및 사업성을 고려하지 않은 무분별한 지역발전 클러스터의 조성으로 실패하였음. 제주 국제교류 클러스터는 지역의 개성과 잠재력을 연구하고 섬세하고 구체적인 계획을 세워야 하겠음. 특히 정책의 집행 이전에 클러스터의 현실과 잠재적 역량에 대한 엄밀한 현황분석이 선행되어야 함. 이것이 선행되지 않고서는 제대로 된 클러스터 정책이 존재할 수 없음.
 - 둘째, 제주 국제교류 클러스터를 견인할 지역전략사업의 예산 배정에 있어서 종전의 지역전략사업의 무계획적인 균등한 사업비 배분방식은 사업비 투자 대비 성과를 도출하는데 한계를 나타낼 수밖에 없었음. 또, 지역 내 발전을 견인할 부가가치 창출 신규 사업의 객관적이고 공정한 평가를 통한 방식이 되어야 하겠음. 지난 제주특별자치도 평가에서 제주자치도의 많은 사업들이 부처간 조정부문과 사업성과에 대한 평가를 거쳐 환류(feed-back)시키는 체계가 갖춰지지 않는 문제가 발견되었음. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 성과평가에 따른 인센티브제도를 도입하거나 예산집행 중간점검 및 리뷰제도 도입 등을 통하여 현 상황에 대한 객관적인 평가가 이루어지고 모니터 되어야하겠음.
 - 셋째, 지역 주민의 공감과 참여가 부족하여 제주 국제교류 클러스터 구현에 지지도가 저조할 수 있음. 제주 국제교류 클러스터 조성은 초기부터 지역주민들의 참여로 인식이나 관심도를 높여야함. 주민의 관심이 떨어지는 것은 불신이 생기는 계기가 되고 있음.
 - 넷째, 지역정책의 지향 목표와 공간적 범위에 대한 합의가 선행되어야 함. 제주 국제교류 클러스터가 추구하는 목표가 무엇인지, 그리고 그 공간적 범위를 분명하게 하여야 정책목표(target) 및 정책수단, 정책의 추진주체와 사후 책임 단위를 분명하게 할 수 있을 것임.
 - 다섯째, 클러스터 정책이 성공을 거두려면 공공과 민간사이에 긴밀

제주 국제교류 클러스터는 지역의 개성과 잠재력을 연구하고 섬세하고 구체적인 계획을 세워야 정책의 집행 이전에 클러스터의 현실과 잠재적 역량에 대한 엄밀한 현황분석이 선행되어야... 제주 국제교류 클러스터 조성은 초기부터 지역 주민들의 참여로 인식이나 관심도를 높여야

하고 실질적인 협력관계를 형성해야 함. 이는 민간 부문의 적극적 참여를 어떻게 실질적으로 이끌어 내느냐에 달려 있음. 공공부문이 보다 분명하고 명확한 비전을 가지고 민간의 자발적 참여를 유도하는 것이 바람직함.

- 과거 지역경제개발계획은 주로 산업단지의 조성, 생산관련 SOC 등 인프라의 구축에 주력하여 왔으나 향후, 지역경쟁력의 핵심요소는 산업의 수직적·수평적 융합체계의 구축, 지식·기술의 개발 및 확산시스템의 구축 등 소프트웨어 및 하드웨어를 강화하는 네트워크 강화의 중요성이 높아지고 있음. 또한 국내외 지역 간 교류 및 협력이란 차원에서 제주 국제교류 클러스터의 성공적인 조성은 대한민국의 국격과 위상을 높이는데 일조할 것임.

기획 및 감수: 진행남 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

오은정 (제주평화연구원 인턴)

저자 약력

■ 오병호

現 (사)한국도시경영관리연구원 원장, KDI국제정책대학원 교수. 미국 MIT 공대 도시 및 지역 계획학과에서 학사, 석사, 박사학위 취득함(1980). 캐나다 연방정부 공공사업성과 UNDP에서 도시개발 및 인프라 조성 사업을 수행하였고, 1994년 삼성 비서실 고문으로 귀국 LG그룹 회장 직할 전략사업개발단에서 SOC 및 그룹 부동산 총괄 임원, 프라임산업 대표이사로 개발사업 시행, BHP Korea Senior Partner 역임함. 2008-2010 한양대학교 도시대학원 교수로 재직하였음.

참고문헌

- 강현수·정준호 외, 「클러스터 정책의 수행에 있어서 정부정책 개입의 방향-외국의 관련 정책 실패사례와 교훈」, 대통령자문 정책기획위원회, 2004.
- 국가균형발전위원회, 국가균형발전의 비전과 과제, 국정홍보처, 2003.
- 국가균형발전위원회, 공공기관 이전 및 혁신클러스터 건설방안, 국무회의 보고자료 2004.12.
- 국가균형발전위원회 외 2기관, 지방의 미래, 혁신클러스터, 2004.
- 국가균형발전위원회, 건설교통부, 공공기관 이전 및 혁신클러스터 건설방안, 국가균형발전 정책설명회 자료, 2004.
- 국가균형발전위원회 및 건설교통부, 행복한 삶의 터전-혁신클러스터, 2005.
- 국가균형발전위원회, 세계의 지역혁신체계, 한올아카데미, 2004, p.178.
- 국가균형발전위원회, 산업자원부, 산업단지의 혁신클러스터화 추진방안, 2004.
- 권영섭, 시범테크노파크 사업과 지역혁신체계 구축, 국토연구원, 2001.
- 김태환·김현식, “공공기관 지방이전을 위한 정책과제와 효과,” 박양호외(편저), 상생과 도약을 위한 국토정책 방안, 안양: 국토연구원, 2004.
- 김선배·정준호·송우경, 「OECD 국가의 지역발전정책 동향과 사례」, KIET 정책자료 제243호, 산업연구원, 2003.
- 김인중 외, 지식기반경제에서의 지역혁신체계 구축모형, 산업연구원, 2001.
- 복득규 외, 클러스터, 삼성경제연구소, 2003.
- 박동·박상철 외, 선진국의 혁신클러스터, 동도원: 국가균형발전위원회, 2005.
- 산업연구원, 산업단지 혁신클러스터사업 1차년도 성과평가, 2006.
- 장지상·임덕순·김왕동·복득규·박재곤(2007) 혁신클러스터, 서울: 국가균형발전위원회.
- 한국산업단지공단, 산업단지 혁신클러스터 맞춤형 발전전략, 서울: 한국산업단지공단 2007.
- 장재홍·최윤기·정준호, 국가균형발전을 위한 지역혁신체계 사례 연구: 해외 주요 사례를 중심으로, 대통령자문 정책기획위원회, 2003.
- 전경련, 기업도시 건설을 위한 기업의 지방이전 및 투자 유인대책, 2004.
- 차미숙 외, 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운영방안 연구, 국토연구원, 2003.
- 황희연 외, “국가균형발전을 위한 전략산업 선도도시 육성전략,” 토지연구 Vol. 15(통권 70호), 2004, pp.10-24.

- Andersson, M. and Karlsson, C. (2002), *Regional Innovation Systems in Small and Medium-sized Regions: A Critical Review and Assessment*, JIBS Working Paper Series No.2002-2.
- Braczyk, H-J., Cooke, P. and Heidenreich, M. (eds.)(1998), *Regional Innovation Systems: The Role of Governances in a Globalized World*, UCL Press.
- Cooke, P. et. al. (2002), *Developing Regional Innovation Strategy for Northern Ireland*, Belfast, Northern Ireland Economic Council.
- Cooke, P. (2003), *Strategies for Regional Innovation Systems: Learning Transfer and Applications*, UNIDO, Vienna.
- Cooke, P., Regional Innovation Systems, Clusters and the Knowledge Economy, *Industrial & Corporate Change*, 10, 2001, pp.945-974.
- Dvir Ron, *Innovation Engines for Knowledge Cities: Historic and Contemporary Snap Shots*, Innovation Engines for Knowledge Cities, 2003.
- DTI, 2004, *A Practical Guide to Cluster Development*, London.
- Dahmen, E. (1950), *Svensk Industriell Foretagarverksamhet: Kausalanalys av den Industriella Utvecklingen 1919-1939*, Stockholm: IUI.
- Jessop, B., *From Localities via The Spatial Turn To Spatio-Temporal Fixes: A Strategic-Relational Odyssey*, SECONS Discussion Forum Contribution No. 6, University of Bonn, 2004.
- Marshall, A. (1920), *Principles of Economics*, London: MacMillan.
- OECD (2001), *Innovative Cluster: Drivers of National Innovation Systems*, OECD Proceedings, Paris.
- Ohmae, K. (1995), *The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*, New York: Free Press.
- Oughton, C., Landabaso, M. and Morgan, K. (2002), "Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy," *Journal of Technology Transfer*, Vol.27, pp.97-110.
- PARK, SANG-CHUL (2009) *Seoul Digital Complex as a Strategy for Building Innovative Cluster*, *AI & Society (SSCI Journal)*, Vol.24, No.4, pp.393-402.
- Porter, M. E. (1998), *Clusters and the New Economics of Competition*, *Harvard Business Review*, Nov-Dec. pp.77-90.
- Porter, M. (1998), *On Competition*, Harvard Business School Press.
- Saxenian, A. (1994), *A Regional Advantage, Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schmitz, H. (1999), "Collective efficiency and increasing returns," *Cambridge Journal of Economics*, Vol.23, pp.435-483.



Schumpeter, J. A. (1911), *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, Munchen: Verlag der Duncker & Humbolt.

Simone Strambach, *Change in the Innovation Process: New Knowledge Production and Competitive Cities-The Case of Stuttgart*, *European Planning Studies*, Vol.10, No.2, 2002, pp.215-231.

The Office of the Deputy Prime Minister, *Cities, Regions and Competitiveness, Second Report from the Working Group of Government Departments, The Core Cities and The Regional Development Agencies* (www.corecites.com) 2003.

Vazquez-Barquero, A., *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities*, London and New York: Routledge, 2002.

www.saem-sophia-antipolis.fr

www.kista.com



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760