

# 지역산업정책 변화에 있어서 지역혁신 지원조직의 진화에 대한 분석: 춘천바이오산업진흥원을 사례로

김경환\*

## Analyzing the Evolution of a Regional Innovation Support Organization in the Change of Regional Industrial Policies: A Case Study of Chuncheon Bioindustry Foundation

Kyoung-Hwan Kim\*

**요약 :** 이 연구의 목적은 한국의 지역산업정책 변화가 혁신지원조직의 기능과 구조에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하는 것이다. 이를 위해 춘천바이오산업진흥원을 사례로 선정하고, 성장단계를 형성기, 성장기, 전환기로 나누어 단계별 정책 변화와 혁신지원조직의 기능적·구조적 변화를 고찰하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 춘천바이오산업진흥원은 형성기에 중앙정부 정책의 집행자로 기능하였으나, 전환기에는 능동적 행위자로 변화했다. 형성기 동안 확보된 입주공간과 생산시설은 초기 바이오 산업 육성에 중요한 인프라로 작용했다. 전환기에는 새로운 인프라를 유치하기 위해 혁신지원조직이 보유한 사회자본은 물론 지자체가 보유한 정치적 자산을 이용하는 등 자원 동원력이 발전하였고, 적극성이 높아지고 있다. 둘째, 춘천바이오산업진흥원은 성장기에 정책 변화에 따라 조직의 기능이 다변화되면서 점차 패키지형 기업지원체제로 기능이 진화하고 있다. 타 혁신지원조직에 대한 상호 모방으로 패키지형 기업지원체제의 전략적 차별성 부족이 부족해지고 제도적 동형화로 인해 경쟁력이 부족해진다. 셋째, 전환기에 이르러 지역산업정책 거버넌스의 구조적 변화가 혁신지원조직 간 기능 경합 및 역할 중복 문제가 드러나기 시작했다. 이것은 성장기의 진화과정에서 누적된 갈등 요인이기 때문에 구조적인 측면에서 혁신지원기관 기능의 전문화와 기능 조정에 대한 정책적 논의가 필요하다.

**주요어 :** 지역산업정책, 혁신지원조직, 조직 진화, 바이오산업, 춘천바이오산업진흥원

**Abstract :** The aim of this study is to analyze how changes in Korea's regional industrial policy have affected the functions and structure of innovation support organizations, Chuncheon Bioindustry Foundation(CBF). This study divides CBF's evolution stage into three phases: formation, growth, and transformation. In the formation phase, CBF acted as a government policy implementer, building essential infrastructure. It evolved into a self-contained support organization during the growth phase, though this raised concerns about institutional isomorphism and strategic convergence. In the transformation phase, governance shifts led to role overlap and competition among support organizations. The study highlights the need for clearer functional specialization and coordination to improve the effectiveness of regional innovation governance.

**Key Words :** Regional industrial policy, Innovation support organization, Organizational evolution, Bioindustry, Chuncheon Bioindustry Foundation

\*강원대학교 대학원 사회교육학과 지리학전공 박사과정(현 춘천바이오산업진흥원 전략기획실)(Doctoral Student, Department of Geography Education, Graduate School, Kangwon National University, Present Chuncheon Bioindustry Foundation, delacoree@cbf.or.kr)

## I. 서론

이 연구는 지역산업정책에 대한 기존의 학술적·정책적 논의에서 부차적 존재로 다루어져 온 혁신지원조직을 핵심 행위자로서 인식하고 그 기능과 역할의 진화과정을 살펴보고자 한다. “지역산업정책의 확산기”로 평가받는 노무현 정부(2003-2008)는 지역산업정책의 추진체계를 제도적으로 구축하고 다양한 혁신지원조직 및 프로그램을 마련하였다(김기완·김형태, 2017). 혁신지원조직들은 사업기획, 산업기반시설 구축·운영, 기업 지원사업 수행, 사업 평가 및 모니터링 등 다양한 역할을 수행하면서 지역산업의 발전을 촉진해 왔다. 지역산업정책을 시행하는 과정에서 공공의 지원과 권한을 가진 혁신지원조직의 역할이 필요하다는 것은 정책입안자이나 연구자들의 공통적인 주장이다(Maguire and Davies, 2007). 그러나 혁신지원조직에 관한 기존 연구들은 대부분 사업 수행 실적과 경제적 효과에 대한 분석에 초점을 맞추고 있었고, 혁신지원조직들이 중앙정부 및 지자체와의 상호작용 속에서 어떻게 작용하고 진화했는지에 대한 연구는 부족하다(Tripplet et al., 2015).

2004년 「국가균형발전특별법」이 시행되어 지역전략산업을 지정하는 과정에서 지자체들은 바이오산업에 대한 높은 선호도를 보였다. 2004년 당시 ‘국가균형발전 5개년 계획’에 수록된 시도별 지역전략산업 64개 중 12개(16개 광역시도 중 12개 지역)가 바이오(생물)산업이었다. 약 20년이 지난 2023년 지역주력산업 개편 결과에서도 14개 비수도권 광역시도 가운데 12개 지역이 바이오산업을 선택했다는 점에서 바이오산업에 대한 지자체들의 전략적 선호가 지속되고 있음을 보여준다. 달리 말하면, 한국의 지역별 바이오산업 발전은 정부 주도의 지역산업정책 틀 속에서 이루어져 왔다고 할 수 있고, 혁신지원조직들은 정부의 정책 방향에 맞추어 지자체의 정책적 수요를 실현해 왔다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 춘천시는 제도적 역량과 리더십(정성훈, 2024)을 바탕으로 지역산업을 육성해 온 사례로 주목할 필요가 있다. 춘천시는 1998년 산업자원부로부터 생물산업 육성 시범도시로 지정되었으며, 이에 따라 1999년 전국 최초로 바이오벤처기업지원센터(BVC: Bio Venture Center)가 설치되었다. 이후 춘천의 바이오산업은 강원도의 전략산업으로 선정되었으며, 2003년에는 혁신지원조직인 재단법인 춘천바이오산업진흥원이 설립되어 지역산업정책의 실행조직으로 기능

해 왔다. 춘천바이오산업진흥원은 중앙정부, 강원도청, 춘천시청과 활발하게 상호작용하면서 정책환경과 산업환경의 변화에 대응해 조직, 인력, 기능과 역할 면에서 정책 변화에 능동적으로 적응하며 기능을 확장해 왔다.

이 연구의 목적은 춘천의 바이오산업이 발전 과정에서 지역산업정책과 혁신지원조직의 상호작용을 단계별로 유형화하는 것이다. 이 연구는 세부적으로 다음과 같이 구분된다. 첫째, 혁신지원기관의 개념과 기능, 역할에 대해 선행연구를 검토한다. 둘째, 혁신지원기관으로서 춘천바이오산업진흥원의 진화 과정을 지역산업정책 변화에 따라 단계별로 유형화한다. 셋째, 이 유형화는 춘천의 바이오산업 발전과정과 중앙정부와 지자체의 정책 변화와 긴밀한 연계를 맺고 있으므로, 이러한 맥락에서 춘천바이오산업진흥원의 기능과 역할 변화를 분석한다.

## II. 선행 연구 검토

지역산업정책은 공공부문이 투자와 지원을 통해 특정 장소에서 특정 산업의 기업들이 생산활동을 영위할 수 있도록 투자 행위를 유도하고 혁신을 촉진하는 수단이다(이우정, 2022). 따라서 지역산업정책은 입지정책과 고용정책을 비롯해 산업 발굴 및 육성, 과학기술정책 등 타 산업 정책들과 긴밀한 연계가 필요하며, 정책적 목표를 실현하기 위해 행위자 간 역할 분담과 유기적 협력이 중요하다(송우경, 2018). 그런데 한국의 지역산업정책은 뿌리깊은 중앙집권적 제도와 관행에 따라 추진되어 왔고, 지자체의 경제행정능력이 매우 취약한 실정이기 때문에 지역산업정책을 실질적으로 이끌어갈 지역별 구심체가 필요하다(정준호 등, 2004). 지역산업정책의 중추적 행위자로서 혁신지원조직은 지역별 구심체 역할을 수행할 수 있는 조직이다.

혁신지원조직은 정부의 재정적 지원을 받아 지역산업정책을 추진하는 공공부문과 민간 행위자 사이에서 중개자(broker), 조정자(coordinator), 역량구축자(capability builder)의 역할을 수행한다(고광용, 2014). 이 점에서 혁신지원조직은 중간조직(intermediate organization)의 개념과 밀접한 관련이 있다. 중간조직은 정책의 중개자이자 직접 수행자로서 공공부문의 정책을 집행하고, 결과를 모니터링해서 정책 의사결정 과정에 다양한 정책 수요를 전달하는 피드백 역할을 담당한다. 또한 중간조직은 행위자

간 의사소통에 참여해 자원의 획득과 배분을 조정하며, 네트워크에 참여한 행위자들에게 정보 및 지식을 수집·공유하고, 상담 및 컨설팅 등의 전문 서비스를 제공한다. 해외 연구자들은 중간조직을 “혁신 과정에서 두 개 이상의 당사자 사이에서 중개(broker) 또는 대행(agent) 역할을 하는 조직 또는 기관”이라고 정의한다(Howells, 2006). Howells(2006)는 중간조직의 조건으로 조직적 실체와 법인격을 가진 기관이면서, 혁신 과정에서 정보의 흐름을 촉진하거나 협력 파트너를 연결하고, 특정 이해관계자들을 대리해 기술, 정보, 자원을 제공하거나 조율하는 기능을 수행해야 한다고 보았다. 중간조직의 소유 주체(공공, 민간, 민간합작 등)에 상관없이 혁신 과정에서 수행하는 기능(intermediation functions)이 핵심이며(Nilsson and Sia-Ljungström, 2013), 그 기능은 표 1과 같이 10가지 유형으로 제시할 수 있다(Howells, 2006).

한국에서도 지역산업정책의 집행 과정에서 기획, 조정 기능, 상담·중개 플랫폼, 실물지원 방식의 기업지원기능, 기타 위탁업무(외자유치, 보조금 대상의 선별 및 관리) 등의 기능을 수행할 지역별 중심점이 필요하다는 인식이 지배적이다(정준호 등, 2004). 한국의 경우, 2003년 노무현 정부가 지역혁신체제 구축과 클러스터 구축에 초점을 맞춘 지역산업정책을 추진하여 지역의 혁신지원 시스템을 갖추었다(정성훈, 2016). 이러한 혁신지원시스템에는 테크노파크와 지역특화센터를 비롯한 다양한 혁신지원기관들이 참여해 연구개발 및 제품화, 현장밀착형 기술지원 및 장비지원, 지역R&D사업 기획·평가지원, 창업 및 벤처 기업 지원 등 네 가지 유형의 기능을 담당하고 있다(김찬

준 등, 2017). Howells(2006)가 제시한 중간조직의 기능을 비교했을 때, 한국의 지역혁신기관들이 수행하는 기능들은 대체로 지식생성, 테스트 및 검증, 인증과 표준화, 지적 재산 보호, 상업화지원, 성과평가 등 물리적 인프라 제공이나 기술사업화 지원에 주로 초점을 맞추고 있다. 또한 현재 혁신지원기관들은 운영비 확보 경쟁을 위한 사업영역 확대 경쟁이 심화되고 있으며, 점차 “자기완결형 사업 지원구조”로 변화하면서 중복·유사성이 높아지고 있다(김찬준 등, 2017). 이러한 점에서 혁신지원조직들은 미래 전망 및 진단, 정보스캐닝 및 처리, 문지기 및 브로커, 규제와 중재 등 기관의 성격에 맞는 독자적 전문 기능을 발굴할 필요가 있다.

바이오산업은 장기간의 연구개발, 까다로운 규제, 복잡한 인허가 과정, 다변화된 성장 경로 등으로 인해 혁신지원조직의 전문적인 지원이 필요한 산업이다. 국내 바이오 산업 혁신지원조직의 대표적인 유형인 바이오 특화센터의 경우, 2023년 기준 전국에 48개 바이오 특화센터가 운영 중이다. 국내 바이오 특화센터들도 대부분 연구개발, 시험평가, 인증지원, 시제품 제작 등 기술사업화 관련 패키지형 지원체계를 갖추고 있으며, 기능적 중복이 많이 나타나고 있다.

미국 매사추세츠주 보스턴 바이오 클러스터는 여러 혁신지원조직이 역할을 분담해서 클러스터 활성화에 기여하는 사례이다. 매사추세츠주 정부는 산업협회인 MassBio를 지원해 회원사 간 공동구매, 교육, 경력개발 등을 제공하고 있다(Cooke, 2002). 그 외에 보스턴에는 BioLabs나 LabCentral과 같은 실험실 및 장비를 임대하고 기업 간 네

표 1. 혁신지원조직의 기능 유형

| 번호 | 기능 유형  | 세부 내용                 |
|----|--|-----------------------|
| 1  | 미래 전망과 진단(Foresight & Diagnostics)             | 기술 로드맵, 기업 니즈 분석      |
| 2  | 정보 스캐닝 및 처리(Scanning & Information Processing) | 기술 정보 수집, 협력 파트너 탐색   |
| 3  | 지식 처리, 생성, 재조합(Knowledge Processing)           | 외부 지식과 내부 기술의 결합      |
| 4  | 문지기 및 브로커(Gatekeeping & Brokering)             | 협력 파트너 연결, 계약 협상      |
| 5  | 테스트 및 검증(Testing & Validation)                 | 프로토타입, 파일럿 테스트, 기술 훈련 |
| 6  | 인증과 표준화(Accreditation & Standards)             | 산업 표준 제정, 규격 설정       |
| 7  | 규제와 중재(Regulation & Arbitration)               | 자율 규제, 소비자-생산자 중재     |
| 8  | 지적재산 보호(IP Protection)                         | 특히, 라이선스, IP 관리       |
| 9  | 상업화 지원(Commercialisation)                      | 시장 진입, 사업화 전략, 자금 조달  |
| 10 | 성과 평가(Evaluation)                              | 기술 성과 및 협력 평가         |

출처 : Howells, 2006에서 수정.

트위킹을 촉진해서 창업기업을 지원하는 중간조직들이 협력 네트워크를 구축하면서 바이오 클러스터를 지원하고 있다(양하경·박순만, 2021). Kim *et al.*(2020)은 미국 샌디에이고, 영국 케임브리지, 미국 보스턴 등 민간 주도형 바이오 클러스터와 일본 고베, 싱가포르 원노스, 아일랜드 더블린 등 정부주도형 클러스터의 사례연구를 통해 바이오 클러스터 성공 요인으로 기업의 연구개발 투자, 클러스터 구성원들 간 협력 네트워크, 벤처기업을 위한 액셀러레이터 수 등을 제시하고 있다. 한편 독일의 경우, 정부가 BioRegion나 BioProfile 등의 정책지원을 통해 라인란트(Rhineland), 하이델베르크(Heidelberg), 뮌헨(Munich) 등의 바이오 클러스터를 조성하였다(Cooke, 2002). 각 클러스터에는 스타트업, 대학 및 연구기관, 전문가 네트워크, 벤처캐피털 등 산업파트너 중개기관(BioGenTec), 기업인수 컨설팅기업(Heidelberg Innovation GmbH)과 기술사업화 지원조직(BTH: Biotechnology Center Heidelberg), 클러스터 관리 및 지원조직(BioM) 등 다양한 중간조직들이 전문적인 기능을 하고 있다. Delgado *et al.*(2014)은 특정 산업의 전문화에 따른 높은 수확체감 상태에서 연관산업의 집적 효과가 지역 산업 성장에 어떤 역할을 하는지 규명하였다. 이 연구는 특정 지역에 연관산업이 존재하는 정도에 따라 지역의 고용, 임금, 사업체 수, 특히 증가에 미치는 효과를 추정하였고, 연관산업이 밀집하거나 인접 지역에 연관산업이 높게 집적할수록 산업 성장률이 상승하는 상호 보완적 외부효과가 존재한다고 밝혔다. 지역 산업 정책에 있어서 특정 지역의 주력산업뿐만 아니라 연관산업 육성을 동시에 추진하고 인접 지역과의 협력을 촉진함으로써 클러스터를 광역화하는 것이 지역경쟁력 강화 전략으로서 더 타당할 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

중간조직이 반드시 중앙정부의 정책을 추종하기만 하는 것은 아니다. 미국의 경우, 인간배아줄기세포 기술에 대한 연방정부의 연구지원이 제한된 상황에서 민간 중간조직(WARF: Wisconsin Alumni Research Foundation)이 연구지원에 나섰다. 위스콘신주 정부도 자율적 정책 추진을 통해 독자적 연구 인프라를 구축함으로써 지역 우위를 구축하기도 했다(이재열, 2016). 그러나 한국의 경우 지역 개발 정책의 추진 과정에서 정부는 투자와 감사 주체의 역할을 담당하고 지자체나 정부출연기관의 지방조직들이 중간조직의 역할을 통해 사업의 위임행위자로 역할을 수행하고 있어 중앙집권적 특성을 벗어나지 못하고 있다(정학성·김숙진, 2020).

앞서 선행연구들을 종합적으로 검토해서 이 연구는 혁신지원조직을 “지역산업정책 시행 과정에서 정부와 지자체의 정책적 역할을 대항하면서 동시에 기업의 지원수요에 대응하고, 공동 활용 가능한 자원을 관리하며, 지역산업 공동체 내 참여자 간 자원 배분과 이해관계를 조정하는 조직”으로 정의하고자 한다. 춘천바이오산업진흥원은 정부와 지자체의 지역산업정책을 일선에서 직접 수행하는 비영리재단법인으로서, 정책 목적에 부합하는 사업을 제안·공모 신청하거나, 공동 활용 가능 시설 장비를 보유·제공하는 등 복합적 기능을 수행하고 있다는 점에서 혁신지원조직의 특성을 충실히 보여주고 있다. 이어지는 3장에서는 지역산업정책의 변화 과정을 알아보고, 4장에서는 혁신지원조직으로서 춘천바이오산업진흥원이 지역산업정책 변화에 대응하는 진화 과정을 단계별로 분석하고자 한다.

### III. 지역산업정책의 변화 과정

1990년대 후반까지 한국의 지역산업정책은 경제발전 5개년계획과 국토종합계획을 통해 특정 공업을 특정 지역 중심으로 산업을 배치하여 육성시키는 산업입지전략 위주였다(김기완 등, 2017). 1990년대 후반 세계화가 가속되면서 지역 간 경쟁이 심화되는 상황과 1997년 외환위기로 인해 지역경제가 위기에 빠진 상황에서 출범한 김대중 정부는 지역산업의 정책적 육성을 통한 지역경제 회복에 초점을 두었다(송우경, 2018). 김대중 정부가 1999년 추진한 ‘4개 지역산업진흥사업’은 지역산업정책에 대한 정부의 인식과 수단을 내생적 지역발전과 클러스터 전략으로 크게 전환시켰다(이우정, 2022). 하지만 법률적 근거를 갖추지 못한 상태에서 일부 지역에 국한된 간헐적·산발적 사업을 지역별·정부 부처별로 추진하는 상황이었다(정성훈, 2016). 특히 지역산업정책의 추진 주체는 명목상 중앙정부와 지방자치단체 모두 해당하며 상향식 발전방식을 추진한다고 하지만, 지방자치단체는 대부분 매칭펀드(matching fund) 방식으로 간접 참여하는데 그치고 있어서(이우정, 2022), 지역산업정책은 사실상 중앙정부가 주도하고 있다.

정부별 지역산업정책의 특징을 살펴보면, 노무현 정부(2003-2007)는 「국가균형발전특별법」시행을 통해 지역산업정책의 법률적 근거를 만들고 시행범위를 전국적으

로 확산시켰다. 노무현 정부는 수도권 일극 집중과 지역 간 불균형 심화를 가장 큰 문제로 인식하고 비수도권의 혁신주도형, 다극분산형 발전을 중심 전략으로 설정하였다(송우경, 2021). 참여정부는 지역혁신체제를 적극적으로 도입하고 지역 특화 산업클러스터 육성에 주력하였으며 지역전략산업을 핵심 개념으로 설정하여 지역의 전략적 발전 산업을 선정하여 집중지원 하는 방식을 채택하였다(정성훈, 2016). 지역전략산업 관련 주요 사업으로는 바이오산업, 정보통신산업, 환경산업 등 특정 분야의 산업 육성을 위한 지원 인프라 구축과 연구개발 투자가 활발하게 이루어졌으며, 행정중심복합도시 및 혁신도시 건설을 통해 수도권 과밀화를 완화하고 지역의 자립적 발전기반 마련에 힘썼다(남창우 등, 2020).

이명박 정부(2008-2012년)는 지역의 글로벌 경쟁력 강화를 목표로 '5+2 광역경제권' 정책을 도입하여 복수의 광역시도를 하나의 경제권을 설정하였고(송우경, 2021), 행정구역울 초월한 광역적 산업정책을 추진하여 광역경제권 내에서 광역시도 간 혁신자원 연계를 유도하였다(정성훈, 2016). 일자리 창출과 삶의 질 향상을 강조하고, 지역 간 협력 강화를 통해 지역산업의 경쟁력을 글로벌 수준으로 끌어올리는 데 중점을 두었다(송우경, 2021). 주요 사업으로는 광역경제권 선도산업 육성사업 2단계에 걸쳐 추진되었으며, 신재생에너지, IT, 의약바이오 등의 산업 분야를 중심으로 지원이 이루어졌다. 광역경제권 선도사업의 기획 초기에는 비R&D에 초점을 두고 전체 사업비의 70-80%가 배정되도록 했다. 그러나 실제 사업추진 과정에서 비R&D 예산을 소진할 여력이 되지 않아, 당초계획과 달리 R&D 중심으로 예산이 재조정되는 등 정책의 실행과정에서 문제점이 발생하였다(정성훈, 2016).

박근혜 정부(2013-2016년)는 지역주민이 직접 체감할 수 있는 삶의 질 향상과 행복지수 향상을 중점 목표로 설정하였다(송우경, 2021). 창조경제 및 지역 행복 생활권 개념을 도입하여 시군구가 자발적으로 연계된 생활권 단위에서 지역발전 사업을 추진하였다(송우경, 2021). 또한 창조경제혁신센터를 거점으로 설정하여 지역 창조경제 활성화를 촉진하였다(남창우 등, 2020). 주요 사업으로는 지역특화산업 활성화와 생활밀착형 풀뿌리 산업 육성이 집중적으로 이루어졌으며, 전통산업과 생활산업 구조고도화를 목표로 했다(정성훈, 2016). 또한 창조경제 혁신센터와 지역특화사업을 결합하여 지역의 창조경제 역량을 확대하는 전략을 추진하였다.

문재인 정부(2017-2021년)는 수도권과 지방 간 격차 완화와 지역의 자립적 성장기반 마련을 주요 목표로 설정하였다(이우정, 2022). 특히 코로나19 팬데믹으로 인한 전 세계적인 경제위기 속에서 적극적인 정부의 경제개입을 위해 '한국판 뉴딜' 사업을 추진하면서 혁신성장과 균형발전을 동시에 추진하였다(송우경, 2021). 주요 사업으로는 도시재생 뉴딜, 혁신도시 시존2 등 지역 혁신 거점을 확대하고, 초광역권(메가시티) 개념을 도입하여 지역혁신의 공간적 범위를 확대하였다(남창우 등, 2020). 특히 데이터, 네트워크, 인공지능(AI) 등 첨단 기술 기반의 산업구조 개편을 적극 추진하였다. 지역산업정책에 있어서 문재인 정부의 가장 큰 특징은 지역산업정책의 소관부처가 산업통상자원부에서 중소벤처기업부로 이관되면서 지역산업정책이 지역기업정책으로 변화했다는 점이다. 중앙부처의 소관업무 변경은 지역 내 혁신지원조직들의 소관부처를 크게 산업통상자원부와 중소벤처기업부로 양분하였다. 기존에 지역산업정책을 주관해 왔던 산업통상자원부는 지역 내 혁신지원조직 설립에 대부분 관여하고 있었다. 그런데 중소벤처기업부가 지역산업정책 업무를 소관하게 되면서 테크노파크에 흡수되지 않은 특화센터법인들은 산업통상자원부 소관으로 남았지만 테크노파크와 창조경제혁신센터는 중소벤처기업부로 소관부처가 이전되면서 지역별 혁신지원조직의 거버넌스도 크게 변화하였다.

윤석열 정부는 20년간 이어진 「국가균형발전특별법」을 폐지하고 자치분권정책과 지역정책을 통합한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(2023)을 수립하였고, 동법에 근거해 지방시대 종합계획을 수립하고 첨단전략산업 육성 등을 통해 지역 균형발전을 도모하고 있다(송우경, 2023). 주요 사업으로는 반도체, 디스플레이, 이차전기, 바이오헬스 등 국가첨단전략산업을 선정하고 각 산업별 특화단지를 지역별로 선정하는 방식으로 지역산업 혁신 기반을 강화하고 있다. 하지만 세수 공백 등으로 인해 정부의 재정 여력이 악화되면서 초광역발전계획과 특구 사업이 실행력과 효과성에 대한 현장의 우려가 높아지고 있고, 다른 한편으로 중소벤처기업부가 테크노파크 위주로 지역산업정책의 실행조직을 편성함에 따라 기존 특화센터들과 갈등도 불거지고 있는 상태다.

우리나라 역대 정부의 지역산업정책을 종합하면 다음과 같다(표 2). 1990년대 후반 이후 한국의 지역산업정책은 김대중-노무현 정부에서는 지역전략산업의 집적을 위한 입지 유인으로서 기반구축과 전략산업의 지속적인 활

표 2. 정부별 지역산업정책 변화

| 구분       | 2003년 이전                             | 노무현 정부 (2003-2008)                  | 이명박 정부 (2008-2013)  | 박근혜 정부 (2013-2016)   | 문재인 정부 (2017-2022)   | 윤석열 정부 (2022-)  |
|----------|--------------------------------------|-------------------------------------|---|--|--|---|
| 정책 목표    | · 산업입지정책<br>· 외환위기 극복                | · 국가균형발전<br>· 지역혁신체계 구축 및 산업클러스터 강화 | · 글로벌 경쟁력 및 지역 경쟁력 제고   | · 주민체감형 지역발전   | · 지역주도 자립적 성장기반  | · 지방주도 균형발전 책임있는 자치분권   |
| 프로 그램    | · 4개지역산업진흥 (1단계)<br>· 9개지역산업진흥 (1단계) | · 9개지역산업진흥 (계속)<br>· 4개지역산업진흥(2 단계) | · 광역경제권(5+2) 선도사업<br>· Post 4+9지역 산업진흥  | · 경제협력권<br>· 특화발전프로젝트<br>· 지역행복생활권<br>· 규제프리존  | · 지역주력산업<br>· 경제협력권<br>· 국가혁신클러스터  | · 주력산업<br>· 초광역권발전계획 (미시행)<br>· 국가첨단전략산업 특화단지<br>· 기회발전특구<br>· 기업혁신파크 |
| 전략 산업    | · 지역전략산업 (1시도 1개)                    | · 지역전략산업 (균특법, 시도별 4개)              | · 광역선도산업2-4개 (2단계)  | · 시도주력산업 5개<br>· 경제협력산업 2-3개   | · 지역주력산업<br>· 경제협력산업 2-3개  | · 지역주력산업  |
| 추진 해당 산업 | · 전략산업 : 생물산업(춘천)                    | · 전략산업 : 바이오산업                      | · 광역선도산업 (1단계) : 의료융합, 의료관광<br>· 광역선도산업 (2단계) : 바이오메디컬 (의생명바이오, 전자의료기기)<br>· 전략산업 → 신지역특화 : 바이오산업 → 웰니스식품 | · 경제협력권산업 : 의료기기 바이오 활성소재 휴양형 MICARE<br>· 주력산업 : 웰니스식품<br>· 규제프리존 전략산업 : 스마트헬스케어, 관광 | · 경제협력권산업 : 의료기기 바이오 활성소재 휴양형 MICARE<br>· 지역주력산업 : 천연물 바이오소재 (기능성식품 바이오 오코스메슈티컬 의약소재)<br>· ICT 융합헬스 세 라믹 복합신소재 | · 지역주력산업 : 천연물 바이오소재 (기능성식품 바이오 의약소재)<br>· ICT 융합헬스 세 라믹 복합신소재        |

출처 : 한국과학기술평가원, 2019; 송우경, 2023; 강원도, 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2023.

성화를 위한 운영시스템 구축에 집중하였다. 이명박 정부는 광역경제권과 기초생활권 개념을 추가하여 균형발전 정책의 3단계 체계를 구축하였다. 박근혜 정부는 시군구 간 연계의 행복생활권 개념을 도입하고 규제프리존을 도입해 산업규제 해소를 위한 특구 제도를 구상했다. 문재인 정부는 지역주력산업과 협력권산업에 자립적 성장기반으로서 국가혁신클러스터 조성을 추진했으며, 윤석열 정부는 지금까지 지역산업정책의 대상으로 추진되었던 첨단산업육성을 국가단위 산업정책으로 치환하였고 특화단지, 기회발전특구나 기업혁신파크 등 특구 지정 위주의 지역산업정책을 추진했다.

지역산업정책 시행 초기에는 정권 교체에 따라 정책 내용의 변화가 생기는 문제가 자주 제기되었지만, 박근혜 정부 이후 문재인 정부와 윤석열 정부는 큰 변화 없이 지역산업정책의 프로그램이 유지되고 있다. 이 연구는 지역산업정책의 문제가 지역산업정책에서 정작 지역의 영향력이 약하다는 것을 제기하고자 한다. 정성훈(2016)은 지역산

업정책의 사업평가 시스템은 지역의 산업을 지향하는 것이 아니라 국가의 지역산업 수행시스템 평가에 방점을 두고 있다는 점을 지적했다. 이런 경향은 지금도 크게 변하지 않고 있다.

## IV. 춘천바이오산업진흥원의 진화 과정

### 1. 설립 및 성장과정

춘천바이오산업진흥원은 춘천시의 자체 산업 전략과 중앙정부의 지역산업정책을 효과적으로 수행할 수 있도록, 2003년 춘천시의 출연과 산업통상자원부의 승인을 받아 설립된 비영리재단법인이다. 춘천바이오산업진흥원은 춘천시의 출연기관으로서 “바이오산업을 종합적이고 체계적으로 지원·육성하여 관련 산업의 성장기반을 확충하고, 지역 산업의 고도화 및 경쟁력 강화로 지역 발전에

기여”하는 것을 목적으로 하고 있다. 주요 기능은 기업 보육, 연구 및 시생산 장비 지원, 기술개발 및 인력양성, 국내외 마케팅과 수출 증진 지원 등 혁신지원기관의 역할이 반영되어 있다.

춘천바이오산업진흥원의 초기 설립과정은 춘천시 바이오산업의 초기 육성 정책과 궤적을 같이 한다. 1995년 지방자치제 시행으로 선출된 배계섭 춘천시장은 다양한 규제 조 성장 동력이 억제된 춘천시의 지역경제를 활성화하고자 ‘춘천바이오산업 육성 종합계획(1995)’을 수립하였다. 이 계획은 춘천을 ‘자연·기술·인간이 조화를 이루는 기술 전원도시’로 개발하는 것을 목표로 삼았으며, 특히 바이오산업 분야의 고급 전문인력 중심 연구기능 도시로 육성하는 데 중점을 두었다. 이후 1997년, 강원대학교와 한림대학교의 바이오산업 관련학과 교수진과 전문가들로 구성된 ‘생물벤처산업육성연구회’가 「춘천 생물산업 육성전략」을 수립했고, 이를 산업자원부에 제안하여 1998년 춘천시가 ‘생물산업 육성 시범도시’로 선정되는 성과를 거두었다. 이를 계기로 춘천에는 바이오벤처기업 지원센터가 전국 최초로 구축되었다. 더불어 2002년부터 시행된 9개 지역산업진흥사업(2002-2007)을 통해 강원도는 바이오산업을 전략산업으로 공식 지정했고, 춘천바이오타운 조성으로 이어졌다(한국은행 강원본부, 2006).

춘천시는 초기 단계에서 1999년 생물산업지원과를 신설하고, 전문인력으로 구성된 생물산업벤처기술지원단을 통해 정부 지원사업을 직접 운영하였다. 그러나 강원도

의 전략산업으로 바이오산업이 지정되고, 지역 내 기업 규모가 확대됨에 따라, 직영 운영 방식의 한계가 점차 드러나기 시작했다. 이에 따라 춘천시는 정부 지원으로 확보한 공공 자산을 관리하면서 관료화와 조직 경직화를 방지해 공공성 확보와 효율성을 동시에 달성할 수 있는 방안으로 비영리재단법인 형태의 독립적 지원기관, 즉 춘천바이오산업진흥원을 설립하게 되었다. 이를 통해 전문적이고 신속한 지원시스템을 구축하는 한편, 지역 산업정책에 대한 정부와 기업의 요구에 유연하게 대응할 수 있는 구조를 마련하였다.

춘천바이오산업진흥원의 발전 과정은 지역산업정책 변화에 따라 형성기, 성장기, 전환기의 3단계로 구분할 수 있다(그림 1). 형성기는 1998년부터 2007년까지로 김대중 정부와 노무현 정부의 지역산업정책 추진기와 일치한다. 성장기는 2008년부터 2017년까지로 이명박 정부와 박근혜 정부 집권기와 대응된다. 전환기는 2018년부터 2022년까지로 문재인 정부와 윤석열 정부의 정책 추진체계 변화기에 해당한다. 형성기와 성장기 동안에는 산업통상자원부가 지역산업정책을 주도했으나, 전환기에는 중소벤처기업부가 정책 소관 부처로 전환되면서 재정지원체계의 변동을 초래하며, 이는 혁신지원조직 간 권한과 역할 분산을 야기하여 협업보다 기능 경합을 유발하고 있다. 이어서 단계별 정책 변화와 혁신지원조직의 정책 적응 및 전략적 대응 과정을 살펴보고자 한다.

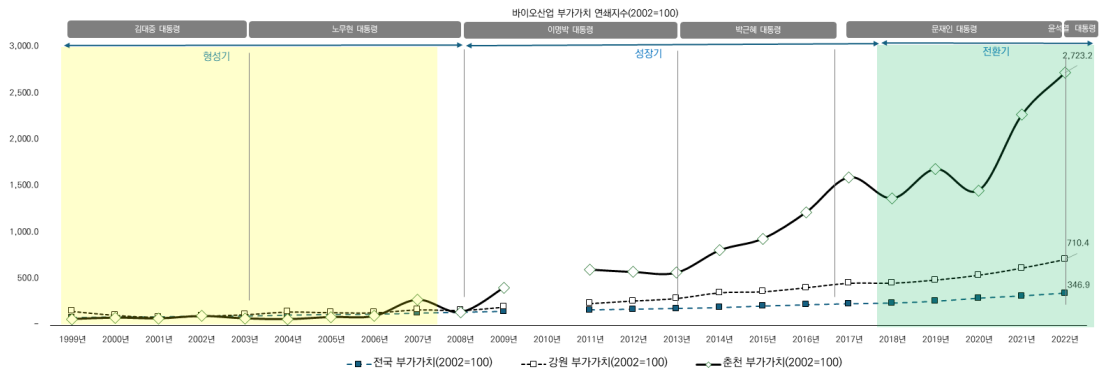


그림 1. 춘천시 바이오산업 발달단계 구분(1999-2022)

\* 이 자료는 통계청 광업·제조업조사 통계를 바탕으로 작성되었으며, 2010년은 경제총조사 실시로 인해 조사항목이 달라 결측처리하였다. 이 자료에서 바이오산업은 ‘식품제조업(C10)’과 ‘의료용물질제조업(C21)’의 항목을 합산한 값이며 시군구 단위 통계의 비공개 항목을 최소화하기 위해 KSIC 2 digits 적용하였다.

출처 : 통계청 국가통계포털.

## 2. 형성기(1998-2007)

형성기의 중앙정부 지역산업정책은 시설·장비 구축을 통한 거점 기능 강화에 초점이 맞추어져 있었다. 김대중 정부는 춘천시의 바이오산업 육성 의지를 적극적으로 지원하면서 바이오산업 기반 조성을 위해 정책적으로 지원했다. 춘천시는 자체적으로 바이오산업 육성계획을 수립했고, 이를 중앙정부에 제안하고 협의해서 기반구축사업을 지원받는 전형적인 상향식 절차를 통해 정책을 추진하는 능동적 행위자로서 지역산업 경로를 창출했다(이재열·장근용, 2020). 오히려 춘천의 바이오벤처지원센터를 기점으로 전국에 9개 벤처지원센터가 추가로 지정됨으로써 지역에서 제기한 지역산업정책이 국가의 정책사업으로 확대되어 전국적인 확산이 이루어졌다. 이어지는 노무현 정부에서도 전 정부의 9개 지역산업진흥사업을 계승해 추가 지원으로 이어졌으며, 이를 통해 전국에 총 17개의 바이오벤처지원센터와 지원기관이 설립되었다(한국은행 강원본부, 2006; 조용래 등, 2021).

춘천바이오산업진흥원 형성기는 주로 김대중 정부의 바이오벤처지원센터사업(1999-2001)과 노무현 정부의 지역산업진흥사업(2002-2007)을 통해 춘천의 바이오산업을 육성할 수 있는 아파트형 공장(바이오벤처프라자) 건축, 시설 및 장비구축, 인력양성, 바이오전용단지 조성, 연구개발 및 기술개발지원사업 등이 추진되었다. 당시 사업은 바이오제품의 시제품 제작을 위한 생산 시설 및 연구 장비 인프라를 확충해서 기업의 제품 대량생산과 성장보육에 필요한 시설장비를 구축하는 것을 목표로 추진되었다(춘천바이오산업진흥원, 2013).

형성기의 춘천바이오산업진흥원은 지역바이오산업의 선도모델이자 중앙정부 지역산업정책의 충실한 집행자의 역할을 수행했다. 춘천시는 중앙정부에 지역산업정책

을 제안해서 지원사업을 확보했지만, 사업을 실행할 혁신 지원조직을 마련하지는 않은 상태였다. 당시 춘천시는 1999년 생물산업지원과를 신설해서 지방공무원들이 직접 사업을 수행하는 방식을 택했다. 그러나 춘천시가 직접 9개 지역산업진흥사업(1단계)을 운영하는 것에 대해 전문성 부족, 공직 문화의 경직성과 관료화에 대해 우려로 반대의 목소리가 컸다(춘천바이오산업진흥원, 2013). 9개 지역 지역산업진흥사업(1단계)은 지역 내 전략산업분야의 특화센터를 설립할 수 있는 사업이었고 강원도는 생물산업을 채택함에 따라 특화센터를 설립할 수 있는 기회가 생겼다. 이에 따라 춘천시는 2003년 출원을 통해 춘천 바이오산업진흥원 조직을 설립해 바이오 특화센터로 지정했고, 지역산업진흥사업을 통해 기업입주시설 구축과 공동활용장비 구축, 인력양성 등의 사업을 추진했다.

2003년 춘천바이오산업진흥원 설립 초기 기능은 지역 내 바이오산업의 기반 조성을 지원하는데 집중되었다. 조직은 시설관리 및 기업 입주 관리 등 기본적 기능에 집중하였으며, 직원 규모는 2003년 설립 당시 6명에서 2007년 26명까지 증가했다(춘천바이오산업진흥원, 2013). 설립 당시 조직 구성은 총괄지원팀, 경영지원팀, 수익사업팀 등 3개 팀으로 구성되어 있었으나 2007년 조직개편을 통해 4실 6팀의 체계로 개편했다(그림 2 참조). 2007년 조직개편을 통해 산학협력, 홍보, 장비지원, 연구개발 등의 기능을 팀이 신설되면서 전문 기능을 확장하였다(춘천바이오산업진흥원, 2013).

형성기의 춘천시와 춘천바이오산업진흥원은 당시 지역산업진흥사업(1단계)의 취지에 맞추어 지역산업의 물리적 기반을 구축하는데 초점을 맞추었다. 장비 및 시설 인프라 제공, 시제품 제작 지원, 공용 실험실 제공, 연구개발 장비 공동이용서비스 등 주로 생산기반 지원과 기술지원 중심으로 물리적 인프라 제공에 중점을 두고 있었다

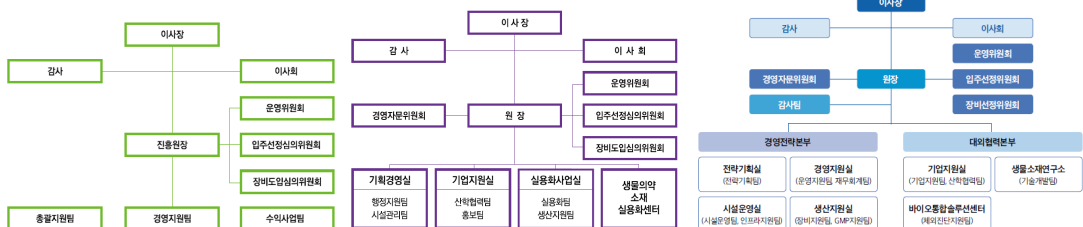


그림 2 (재)춘천바이오산업진흥원 조직 구성 변천(2003년, 2013년, 2023년)

출처 : 춘천바이오산업진흥원, 2013; 2023.



(춘천바이오산업진흥원, 2013). 특히 춘천바이오산업진흥원은 2005년 건강기능식품 우수제조시설(GMP)을 구축 완료해서 바이오산업의 제품생산 과정에서 필요한 제조소 인증을 획득했다. 이를 통해 춘천바이오산업진흥원은 지역 내 자체적으로 생산시설을 갖추기 어려운 벤처기업이나 생산능력이 부족한 건강기능식품 제조업체를 지원하고 위탁생산이 가능한 생산역량을 갖추게 되었다(춘천바이오산업진흥원, 2013).

이 시기 춘천바이오산업진흥원이 확보한 산업기반이 있었기 때문에 춘천시 바이오산업이 성장기와 전환기에 걸친 장기 성장이 가능했다는 점에서 형성기의 의의가 있다. 지역산업진흥사업(1단계)을 통해 구축된 춘천바이오타운에 입주한 기업은 사업 시작연도인 2002년 25개 사, 매출액은 261억 원 수준이었으나 사업이 종료된 2007년 말에는 입주기업 39개 사, 매출액은 594억 원으로 매출액이 2.27배 증가했으며 연평균 17.9%의 성장률을 나타냈다. 2002-2007년 한국의 경제성장률이 3.1%-7.7% 수준이었음을 감안하면 빠른 수준의 성장률을 나타낸 것으로 볼 수 있다.

하지만 형성기의 춘천바이오산업진흥원은 중앙 정부 주도형 정책의 실행조직 입장이었기 때문에, 정부 중심의 사업평가체계에서 단기적 성과를 창출함으로써 정부 사업에 대한 수행 능력을 검증받는 것이 급선무였다. 또한 환경적으로 당시 중앙정부는 바이오산업 인프라 구축 및 활용에 대한 조정역할이 미비해 지자체 간 과당경쟁이 일어났고, 춘천을 비롯한 선두모델을 모방한 사업들이 난립했던 상황이었다. 이러한 전제조건에서 형성기 춘천바이오산업진흥원의 기능과 역할에 대해 다음과 같은 한계점을 제시할 수 있다. 첫째, 춘천바이오산업진흥원은 생물의 약소재산업을 지향하면서도 한편으로는 비교적 빠르게 가시적 성과를 창출할 수 있는 기능성식품 위주의 시설과 장비구축에 치중했다(산업연구원, 2009). 둘째, 조금이라도 많은 운영비 예산을 확보하기 위해 더 많은 기능을 자기 패키지형으로 형성하다보니(김찬준 등, 2017) 시설·장비 활용을 위한 기업 수요 확충은 물론 전략산업 간 연계에서 어려움을 겪게 된다.

춘천바이오산업진흥원은 이어지는 지역산업진흥사업(2단계)을 통해 소위 ‘소프트웨어’형 기업지원사업을 추진하고 기업, 혁신기관, 대학, 연구소와의 네트워크를 구축할 수 있었다. 특히 기존의 건강기능식품 GMP외에도 생물학적제제 GMP를 2010년에 추가로 구축함으로써 바

이오산업 부문에서 고부가가치 영역인 의약품 관련 지원 기능을 갖추게 되었다.

### 3. 성장기(2008-2017)

이명박 정부가 들어서면서 지역산업정책의 키워드가 “국가균형”에서 “지역발전”으로 바뀌었고, 광역경제권 개념이 도입되는 등 지역산업정책이 격변했던 시기이다. 특히 이전 정부의 지역산업정책들은 비수도권 광역시도와 시군구 지역을 대상으로 정책을 추진했던 것과 달리, 이명박 정부와 박근혜 정부는 수도권에 대한 규제를 완화하고 지역산업정책의 대상에 수도권을 포함하는 등 정책적 대상이 크게 바뀌었다. 또한 이전 정부의 지역산업정책이 광역시도(지역전략산업)와 시군구(지역특화산업)를 공간적 단위로 하는 것과 달리 이명박 정부는 공간 단위를 기초생활권과 광역경제권, 초광역경제권 등 권역형 공간 구조를 추가하여 다층적으로 변화시켰다(이우정, 2022).

이명박 정부시기 지역산업진흥사업(2단계)사업이 아직 일몰되지 않은 채 2012년까지 추진되는 상태에서 광역경제권 선도산업이 도입되고, 기존 지역특화산업과 지역전략산업이 지역특화산업으로 합쳐졌다가 2014년 신지역특화산업과 지역연고산업으로 다시 분리되는 등 지역산업정책의 전개가 매우 복잡한 양상을 띤다. 이어진 박근혜 정부는 이명박 정부에서 추진한 광역선도사업과 신특화산업이 일몰됨에 따라 광역선도사업을 특화발전프로젝트로 축소했고, 신특화산업을 주력산업으로 개편하였다(이우정, 2022).

성장기의 정부 지역산업정책은 전반적으로 수도권 규제 완화, 광역경제권 설정 등으로 시도 단위 지역산업은 크게 위축된 것으로 보인다. 특히 이명박 정부의 지역산업정책은 거대 공간 구조 중심의 지역산업 구도를 형성함으로써 국민들의 실생활과 괴리가 컸고(송우경, 2021), 협력을 위한 행정적 방법이 체계화되지 않은 상태에서 필요가 아닌 강요로 지역 간 협력체계를 구축함에 따라 실질적 협력을 이루는 데 현실적 어려움이 있었다(정성훈, 2016). 한편 박근혜 정부는 이명박 정부의 거시적인 구도에 대한 반작용으로 장소 기반 지역산업정책을 사람 기반 정책으로 변경함에 따라 지나치게 미시적인 접근으로 실제 경제적 효과를 창출하는데 한계가 있었다는 지적을 받고 있다(송우경, 2021).

성장기는 춘천의 바이오산업 규모와 기능이 전반적으

로 크게 팽창하는 시기이다. 이 시기 춘천바이오산업진흥원은 기능적 다변화가 이루어지는데, 이는 2012년까지 진행된 지역산업진흥사업(2단계)이 기업지원사업 위주로 편성되어 있었기 때문이다. 아울러 기업들이 입주한지 10년이 경과하면서 기업들이 요구하는 지원의 수준이 단순한 공간 제공이나 생산시설 제공 수준을 넘어서는 것도 기능적 다변화의 한 요인이다.

춘천바이오산업진흥원은 산업통상자원부의 지역산업진흥사업 2단계 및 강원도의 전략산업으로서 생물·의약·소재 산업화 정책을 추진했으며, 기업들의 수요에 따라 글로벌 진출, 제품 상용화, R&D 지원을 강화했다(춘천바이오산업진흥원, 2013). 성장기 춘천바이오산업진흥원의 기능과 역량은 크게 시설개선, 기업지원, 연구개발 분야로 나누어볼 수 있다. 우선 시설개선 분야는 준공 10여년을 맞이해 입주공간을 재정비하고 생산시설을 설치할 수 있도록 건물용도를 변경하기 위한 보강이 이루어졌고, 공동연구시설을 조성해 연구개발장비에 대한 기업들의 접근성을 높였다. 한편 기업들이 제품 인허가 과정에서 생물학적동등성시험이나 전임상시험 등의 전문서비스를 받을 수 있도록 위탁연구기관(CRO: Contract Research Organization)을 유치하기 위해 미국 식품의약국(FDA) 기준에 적합한 실험실 공간을 조성하고 CRO기관을 유치함으로써 전문적인 기업지원 기능을 외부조달했다. 한편 춘천바이오산업진흥원은 2010년 생물학적제제 GMP 시설을 구축하게 되어 생물·의약품, 미생물배양, 동물세포배양 등을 통해 원료와 완제의약품의 제조가 가능해졌다.

성장기 춘천바이오산업진흥원은 크게 시제품제작지원, 마케팅지원, 디자인 지원 등의 기능을 수행함으로써 패키지형 기업지원체계를 정착시켰다. 시제품제작지원은 춘천바이오산업진흥원이 보유한 생산장비 및 인증받은 제조시설을 이용해서 시제품제작지원을 활발하게 전개했으며, 강원 영서지역의 생물·의약·소재 기업들을 대상으로 시제품 제작지원을 통해 기능성식품, 구강용 소재, 체외진단기기 소재, 화장품 소재의 개발을 지원했다. 기업 마케팅 지원사업을 통해 해외무역사절단 파견, 수출상담회 개최, 인지도 높은 전문 전시박람회 참여를 통해 기업들을 대외적으로 알리고 기업들의 수출 계약을 위한 영업활동을 지원했다. 한편 기업 매출의 향상을 간접적으로 지원하기 위해 제품 디자인 개발을 추진했으며 홍보 지원을 기능을 수행했다. 특히 마케팅 및 수출 등 직접적인 매출 및 수출 효과가 영향을 있는 지원 기능은 전담지원부서를

구성해서 전문인력을 보강했다(그림 2 참조). 연구개발 측면에서 춘천바이오산업진흥원은 생물·의약·소재실용화센터(2009-2012)를 운영하면서 지식재산권 출원 지원을 통해 바이오기업들의 지식과 기술의 보호하고 연구개발 및 효능평가지원사업을 통해 기업의 신제품 개발 및 소재 스크리닝 과정을 지원하는 등 기업들의 기술력 향상을 위한 기능을 수행했다.

지역전략산업에 대한 지원이 2012년 종료되고 (신)지역특화산업육성사업(2013-2016)으로 개편되면서 기존 대상업종인 생물·의약·소재산업이 웰니스식품으로 변경되었다. 이에 따라 기존에 추진되었던 시도 단위 사업에서 생물·의약·소재산업이 위축되고 식품산업 위주로 대상기업이 변화했다. 생물·의약·소재산업은 광역경제권 선도사업을 통해 바이오메디칼 산업으로 계승되었지만 단위사업별 사업비 규모가 축소됨에 따라 지원 기능 수행에 타격이 불가피해졌다.

한편 성장기의 춘천시는 전체적으로 강원테크노파크 춘천벤처 1공장(2007년 준공)과 춘천벤처 2공장(2016년 준공), 남면일반산업단지(2008년 준공), 거두농공단지(2011년 준공) 등 산업입지공급이 활발하게 이루어졌다. 특히 형성기에 입주했던 기업들이 입주연한이 다가옴에 따라 졸업기업으로 이전 확장해야 하는 상황이었고, 거두농공단지가 준공됨에 따라 졸업기업들이 2010년 전후로 거두농공단에 이전함으로써 지역 바이오산업 규모가 크게 성장하기 시작했다. 특히 2015-2017년 동안 춘천바이오산업진흥원의 지원을 받은 3개 기업이 코스닥(KOSDAQ)에 상장함으로써 기업들의 자본조달 능력이 향상됐고, 생산 규모와 고용이 확대되는 등 부수적 효과가 나타났다.

#### 4. 전환기(2018-2022)

문재인 정부 이후 전환기에 접어들어 지역산업정책 지원대상이 지역주력산업 중심으로 정착되었고, 강원도의 바이오산업 관련 지역주력산업은 ‘천연물 바이오소재산업’으로 2014년 이후 핵심코드에 건강기능식품과 화장품, 의약품제조업을 포괄하고 연관코드에 액상시유나 수산 동물 건조 및 염장품 등 강원도 내에 중견식품업체에 해당하는 업종을 포괄하고 있어서 대상업종에 큰 변화는 보이지 않는다.

전환기 지역산업정책의 가장 큰 특징은 지역산업정책

의 추진체계가 변경된 것이다. 지역산업정책의 주관 부처가 중소벤처기업부로 전환되었고, 이로 인해 지역 내 혁신 지원기관 간 협력관계에 큰 변화가 있었다. 이러한 변화에 따라 춘천바이오산업진흥원은 기존 지역산업정책의 궤도에서 벗어나서 협업하는 중앙부처의 다변화를 시도하고 있다. 과학기술정보통신부의 ‘지역의 미래를 여는 과학기술프로젝트’나 중소벤처기업부의 ‘K-바이오 랩허브’, ‘규제자유특구’, 보건복지부의 ‘K-바이오헬스 지역센터’ 사업 등의 사업을 시도함으로써 산업통상자원부 일변도의 사업 구조를 개편하고자 했다. 또한 정부의 균특회계에 속하는 지역사업 외에 ‘체외진단 사업화 플랫폼 구축사업(2020-2023)’과 ‘디지털 랩온어칩 실용화 플랫폼 구축사업(2024-2027)’ 등 일반회계사업을 확보하고 있으며, 이를 위해 춘천바이오산업진흥원과 춘천시은 보유한 사회적 자본과 정치적 자산을 동원해 행정부를 비롯한 다양한 분야와의 협력체계를 구축하고 있다.

인프라 측면에서 춘천바이오산업진흥원은 체외진단 지원센터의 체외진단GMP시설을 확보하는 등 신규 인프라가 구축되었다. 또한, 기존 입주시설이 입주율 95% 이상으로 포화상태에 이르게 되어 한강수계관리기금의 친환경정정사업을 통해 입주시설 확충을 위한 건축비를 지원받고 있다(춘천바이오산업진흥원, 2023). 한편 성장기에 코스닥 상장에 따른 경제적 효과를 경험한 후, 춘천시와 강원도는 전환기에도 기업공개(IPO) 및 주식시장 상장을 지원할 수 있도록 춘천바이오산업진흥원의 역할 강화를 요구하였다. 그래서 춘천바이오산업진흥원은 ‘바이오 스타기업 IPO 지원사업’이나 예비스타기업을 지원하는 ‘강원 바이오 유망기업 성장패키지 지원사업’ 등의 사업을 지자체 보조금 사업으로 추진하고 있다. 이 외에도 기업 맞춤형 지원 프로그램으로 글로벌 전시회 지원, R&D 과제 수주, 투자유치 프로그램 등이 시행되고 있다(춘천바이오산업진흥원, 2023). 춘천바이오산업진흥원의 조직 구성은 성장기 동안 계속 확대되어 오다가 전환기에 2본부 5실 1센터 1연구소 체제로 정착되었고(그림 2), 인력은 2024년 기준 64명까지 확대되었다.

춘천의 바이오산업은 코로나19 팬데믹 동안 진단, 예방, 치료 등의 분야에서 역량을 발휘했다. 춘천의 한 바이오 중견기업은 코로나19 진단에 필요한 현장진단키트와 PCR진단키트를 개발해 아시아, 중남미, 아프리카는 물론 유럽 일부 국가에 공급했다. 한편 춘천바이오타운에 입지한 한 기업은 우리나라의 코로나19 자체 백신 연구개발에

참여했고, 춘천 거두농공단지에 입지한 또 다른 제약회사는 러시아에서 개발한 ‘스푸트니크 V’ 백신의 위탁생산을 추진하다가 러시아의 우크라이나 침공으로 백지화되기도 했다. 한편 치료제 분야에서는 춘천바이오산업진흥원에 입주한 바이오기업이 바이러스억제물질(VSF)이라고 하는 독자적 기술력을 바탕으로 코로나19 치료제 개발에 나섰고 임상시험까지 진행한 바 있다.

2018년 이후 춘천 바이오산업이 많은 성과들이 나타나고 있지만 한편으로는 20년간 잠재되어 있던 갈등의 요소들이 최근 불거지기 시작했다. 문재인 정부는 2017년 하반기에 지역산업정책의 소관부처를 중소벤처기업부 이관하면서 테크노파크의 소관부처도 중소벤처기업부로 이관했다. 문제는 한정된 지역산업정책 예산을 두고 산업통상자원부 소관의 지역특화센터와 중소벤처기업부 소관의 테크노파크 간에 이견이 발생하고 있다는 점이다. 특히 2024년 윤석열 정부가 추진한 국가첨단전략산업특화단지에 춘천과 홍천이 선정되면서 사업기획과 예산 배정 과정에서 의견의 합치를 보기 어려웠고 강원도의 출연기관인 강원테크노파크와 춘천시의 출연기관인 춘천바이오산업진흥원 간의 역할과 기능의 중복성이 점점 커지고 있는 상황이다. 국가 바이오산업의 거점으로서 발전할 수 있는 계기가 마련되었지만 단일 사업에 대한 복수의 혁신지원 조직이 경쟁적으로 접근함에 따라 갈등 요소가 잠재되어 있는 상황에서 상위 거버넌스인 지자체 차원에서 중복 기능 조정 및 중재 기준을 명확하게 제시할 필요가 있다.

#### IV. 결론 및 정책적 시사점

이 연구는 1999-2022년 간 추진된 지역산업정책의 변화가 지역 내 혁신지원조직의 기능적 진화에 어떻게 영향을 미쳤는지 춘천바이오산업진흥원의 사례를 중심으로 검토하고 발전 단계를 고찰하였다. 춘천바이오산업진흥원의 발전 단계는 정권별 지역산업정책의 내용 변화, 중앙정부의 지역산업정책 소관부처의 변화를 고려해서 크게 형성기(1998-2007), 성장기(2008-2017), 전환기(2018-2022)로 구분하였다. 단계별로 춘천바이오산업진흥원이 정부 지역산업정책 변화에 적응하고 전략적으로 대응하는 과정을 고찰한 결과는 다음과 같다.

첫째, 춘천바이오산업진흥원은 형성기에 중앙정부 정

책의 성실한 집행자에서 전환기에는 능동적 행위자로 역할이 변화했다. 형성기 과정을 통해 춘천바이오산업진흥원은 입주공간과 생산시설을 확보할 수 있었고, 바이오산업의 초기 성과를 거두는 데 중요한 요인으로 작용했다. 전환기에 새로운 인프라 구축의 기회를 만들기 위해 혁신지원조직 자체 사회자본은 물론 지자체가 보유한 정치적 자산을 이용하는 등 자원의 동원력과 적극성이 높아지고 있다.

둘째, 춘천바이오산업진흥원은 성장기에 정책 변화에 따라 조직의 기능이 다변화되었으며, 생산기능을 고도화하기 위해 GMP 인증을 획득하고 시제품생산, 마케팅지원 등 기업지원을 통해 기업의 상업적 성과 창출을 지원했으며 연구개발 지원을 통해 기술적 지원체계를 갖추었다. 정책 변화에 따라 기능이 점차 패키지형 기업지원구조로 진화하고 있다. 그러나 국내 지역별 바이오산업 클러스터들의 상호 모방에 따른 전략적 차별성 부족은 제도적 동형성(isomorphism)에 따른 경쟁력의 한계를 가져오고 있다(조용래 등, 2021).

셋째, 전환기에 이르러 지역산업정책 거버넌스의 구조적 변화가 혁신지원조직 간 기능 경합 및 역할 중복 문제로 드러나기 시작했다. 이것은 성장기에 패키지형 지원체제로 진화하는 과정에서 누적적으로 잠재된 갈등 요인이다. 따라서 기존의 단순한 예산 나눠먹기(pork barrel) 방식을 넘어서, 구조적인 측면에서 혁신지원기관의 전문화와 기능 조정에 대한 정책적 논의가 필요한 상황이다.

이 연구는 춘천바이오산업진흥원을 중심으로 정책 변화와 혁신지원조직의 기능 및 거버넌스 진화를 장기적 시계열로 분석함으로써 정책적 적응과 전략적 대응의 특수한 과정을 밝혔다. 이 점에서 의의가 있다. 그러나 특정 지역의 단일 사례라는 점에서 혁신지원조직의 진화과정을 일반적으로 설명하는 데는 한계가 있다. 향후 추가적인 연구를 통해 정책 수립과정에서의 상호작용과 조직 내부에서의 의사결정 매커니즘 등 다양한 요인을 보완적으로 연구함과 동시에 타 지역 사례를 비교할 필요가 있다. 아울러 향후 추가적인 연구를 통해 지역혁신조직 간 상호작용 특성과 생태계 변화의 매커니즘, 지역산업 거버넌스 양식의 변화 등에 대해 입체적으로 분석할 수 있도록 보완할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강원도, 2016, 2017년도 강원도 지역산업진흥계획.  
 강원도, 2017, 2018년도 강원도 지역산업진흥계획.  
 강원도, 2018, 2019년도 강원도 지역산업진흥계획.  
 강원도, 2019, 2020년도 강원도 지역산업진흥계획.  
 강원도, 2020, 2021년도 강원도 지역산업진흥계획.  
 강원도, 2021, 2022년도 강원도 지역산업진흥계획.  
 강원도, 2023, 2023년도 강원도 지역산업진흥계획.  
 고광용, 2014, “자치구 마을공동체 네트워크와 중간지원조직의 역할 비교연구: 서울시 동대문구와 성북구의 비교를 중심으로,” 사회과학연구, 26(2), 131-159.  
 김기완·김형태·최석준·마강래·한성민·이종연, 2017, 지역산업구조 재편의 영향과 전략, 한국개발연구원.  
 김찬준·정종석·김지수·김현우, 2017, “지역의 혁신역량 강화를 위한 혁신지원기관 효율화 방안,” KIET 산업경제, 9월호, 산업연구원.  
 남창우·송인호·이종연·마강래·문운상·한재필, 2020, 지역발전의 정책방향과 전략, 한국개발연구원.  
 산업연구원, 2009, 강원 바이오 경제 성장기 마스터플랜 수립연구 - 춘천광역시 바이오산업을 중심으로 -, 춘천바이오산업진흥원.  
 송우경, 2018, 문재인정부 지역산업정책의 방향과 과제, 한국지역지리학회 춘계학술대회 자료집.  
 송우경, 2021, 한국 지역정책의 변천과 시사점: 2000년대 참여정부 이후 4개 정부를 중심으로, 산업연구원.  
 송우경, 2023, 균형발전정책의 변천과 지방시대, 산업연구원.  
 양하경·박순만, 2021, “보스턴 바이오 생태계의 역사와 시사점,” KHIDI Brief, 337, 한국보건산업진흥원.  
 이우정, 2022, “지역산업 재구조화 방향,” 대한민국지방정부연구, Vol. 2, 대한민국시도지사협의회, pp. 162-181.  
 이재열, 2016, “Constructing Regional Advantage for the Stem Cell Biotechnology Sector in Madison, Wisconsin, USA,” 한국지리학회지, 5(3), 357-373.  
 이재열·장근용, 2020, “지역산업 경로창출의 장소의존성: 태양광산업 선도기업의 충청북도 솔라밸리 입지 과정을 중심으로,” 한국지리학회지, 9(1), 157-175.  
 정성훈, 2016, “한국 지역산업정책에 대한 회고와 전망,” 한국사진지리학회지, 26(2), 57-66.  
 정성훈, 2024, “특구의 성찰적 지원체계 구축 방안,” 국제지역학회 춘계학술대회발표논문집, 170-191.

- 정준호·김선배·변창욱, 2004, 산업집적의 공간구조와 지역혁신 거버넌스, 산업연구원.
- 정학성·김숙진, 2020, “통치성(governmentality)을 통해 본 산업지역의 쇠퇴와 개발정치: 강원도 폐광지역을 사례로,” 한국지리학회지, 9(2), 425-440.
- 조용래·이종혁·송치웅, 2021, “바이오클러스터 정책 진단과 지역주도 혁신성장 방향,” STEPI Insight, 274, 과학기술정책연구원.
- 춘천바이오산업진흥원, 2013, 춘천바이오산업진흥원 발전사.
- 춘천바이오산업진흥원, 2023, 춘천바이오산업진흥원 창립 20주년 백서.
- 통계청 국가통계포털, <http://www.kosis.go.kr>
- 한국과학기술기획평가원, 2019, 사업계획 적정성 검토 보고서: 지역특화산업육성+.
- 한국은행 강원본부, 2006, 강원 바이오산업의 현황 및 발전과제.
- Cooke, P., 2002, Biotechnology clusters as regional, sectoral innovation systems, *International Regional Science Review*, 25(1), 8-37.
- Delgado, M., Porter, M., and Scott, S., 2014, Clusters, convergence, and economic performance, *Research Policy*, 43(10), 1785-1799.
- Howells, J., 2006, Intermediation and the role of intermediaries in innovation, *Research Policy*, 35, 715-728.
- Kim, G-B., Kim, K.-K., and Chung, S.-H., 2020, A study on the success factors of bio cluster: Focused on the development of integrated framework, *East Asian Journal of Business Economics*, 8(2), 29-41.
- Maguire, K. and Davies, A., 2007, *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*, Paris: OECD Publishing.
- Nilsson, M. and Sia-Ljungström, C., 2013, The role of innovation intermediaries in innovation systems, *Proceedings in System Dynamics and Innovation in Food Networks 2013*, 160-180.
- Trippel, M., Grillitsch, M., Isaksen, A., and Sinozic, T., 2015, Perspectives on cluster evolution: Critical review and future research issues, *European Planning Studies*, 23(10), 1-17.
- 교신 : 김경환, 24430, 강원특별자치도 춘천시 소양강로 32, 춘천바이오타운 BIO-1동 112호, 춘천바이오산업진흥원 전략기획팀(이메일: delacoree@cbf.or.kr)
- Correspondence: Kyoung-Hwan Kim, 24430, 32 Soyang-gang-ro, Chuncheon-si, Gangwon-do, South Korea, Strategy Planning Team, Chuncheon Bionindustry Foundation (Email: delacoree@cbf.or.kr)
- 투고접수일: 2025년 2월 27일  
심사완료일: 2025년 3월 17일  
게재확정일: 2025년 3월 28일