

# 동북아시아의 새로운 국가혁신체제 구상

이정협<sup>1)</sup>

## 1. 들어가는 말

동북아시아의 새로운 국가혁신체제를 논의한다는 것은 적어도 다음과 같은 두 가지 관점을 전략적으로 채택한다는 것을 의미한다. 첫째, 혁신활동의 공간적 범위가 일국적으로 제한되지 않고 동북아라는 공간적 단위를 국가혁신의 비전과 전략을 설정함에 있어서 중요한 틀로 고려한다는 것을 의미한다. 둘째, 혁신활동을 체제적인 측면에서 고찰하기 때문에 단순히 연구개발 활동을 확대 혹은 강화함으로써 혁신역량이 강화되는 것이 아니라, 혁신활동과 연관된 다양한 제도적 요소와 이들의 정합성을 높임으로써 국가 전체의 혁신역량을 높이는 방향을 전략적으로 지향하고 있음을 의미한다.

혁신활동의 공간적 범위로 동북아시아를 유의미하게 고려한다는 것을 소극적인 측면에서 방어적으로 해석한다면 동북아 지역경제권의 부각 특히 세계의 공장으로서 급격하게 성장하는 중국과 어떻게 경쟁할 수 있는가와 관련이 있다. 세계의 공장인 중국과 우리보다 기술적으로 우위에 있는 일본 사이에서 어떻게 효과적으로 대처하는가가 경쟁전략이라는 것으로 표출되었다. 이 전략은 중국이나 일본과 경쟁해서 어떻게 생존할 수 있는가라는 절박한 생존전략이라고 할 수 있다. 특히 중국과의 경쟁에서 살아남기 위한 다양한 전략들이 검토되었으며, 양적 인센티브의 제공을 통해 더 많은 외국자본을 유치하는데 초점이 맞추어진 전략들이 도출되었다. 그러나 중국과 단순히 양적으로 경쟁하는 방식은 합리적인 접근이 아니라는 것이 상식적인 판단이다.

반면, 동북아시아를 적극적으로 받아들인다는 것은 EU, NAFTA와 더불어 세계의 가장 중요한 경제의 축으로 부상하고 있는 동북아경제

---

1) 동북아시아위원회 수석전문위원, 과학기술정책연구원 부연구위원, [jhlee@stepi.re.kr](mailto:jhlee@stepi.re.kr)

권의 형성과 발전을 우리의 지속적 성장의 기회로 활용할 수 있는 비전과 전략의 도출을 의미한다. 중국이 세계의 공장으로서 성장했고 수많은 다국적기업들이 지속적으로 투자를 확대하고 있지만, 전체 운영시스템 중 관리능력, 엔지니어링, 투자역량 등이 떨어져 이 부문에 있어서 우리나라와의 협력이 중요하다고 할 수 있다. 우리가 가진 산업화, 정보화를 거치면서 축적된 다양한 역량을 활용해서 중국의 성장을 지원하고 그 결과 중국의 성장을 우리의 성장으로 흡수할 수 있는 전략적 접근이 무엇보다 필요하다고 할 수 있다. 이런 전략이 진정한 의미의 허브전략이라고 말할 수 있다. 허브로서 우리의 역량을 강화하기 위해 가장 필요한 부분이 투자 역량과 원천기술 창출 능력이다.

혁신활동을 체제적 측면에서 검토하는 것은 연구개발 활동이나 기업의 혁신활동을 둘러싸고 있는 다양한 하위 시스템과 이들 시스템 간의 관계를 고려해야 한다는 것을 의미한다. 단순히 대학이나 연구소에서 연구개발 활동을 확대하고 효과적으로 수행한다고 해서 국가의 혁신역량이 강화되는 것은 결코 아니기 때문이다. 무엇보다 기업의 경쟁력 강화에 혁신활동이 무엇보다 중요하게 인식되는 사업 환경이 조성되어야 하고, 혁신을 수용할 수 있는 기업의 지배구조와 혁신친화적인 노사관계가 전제되어야 한다. 혁신적인 활동에 필요한 인력을 양성하고 공급할 수 있는 국가적 동원체제와 혁신적 기업에 투자할 수 있는 금융시스템의 투자역량 확보가 무엇보다 중요한 조건이라고 할 수 있다. 이런 총체적 제도와 하위 시스템 간의 보완적 결합이 마련되지 않으면 혁신주도형 국가전략은 가능하지 않다.

따라서 본고에서 다루고자 하는 기본적인 문제인식은 동북아시대를 혁신활동의 기본 공간단위로 설정했을 때 혁신활동을 효과적으로 촉진 혹은 지속시킬 수 있는 제도적 장치나 틀이 무엇인가 하는 것이다. 이를 위해 우선 참여정부의 국정과제로 제시된 “평화와 번영의 동북아시대”의 의미를 국가혁신체제와 관련해서 살펴보고자 한다. 그리고 국가혁신체제를 새로운 국가발전모형의 관점에서 재조명하고자 한다. 마지막으로 이 둘을 연결해서 동북아시대의 새로운 국가발전모형으로서의 국가혁신체제에 대한 방향과 전략 그리고 체제전환을 위해 가능한 사업들을 제시하고자 한다.

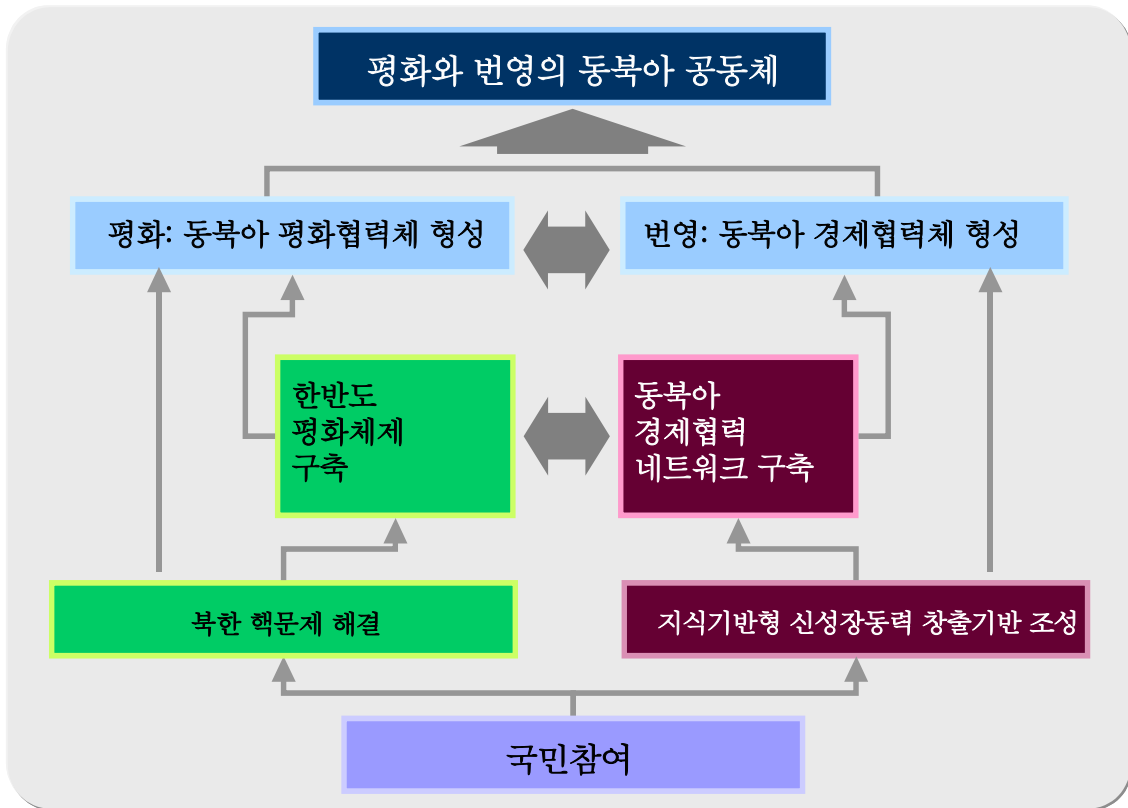
## 2. “평화와 번영의 동북아시아”와 창조형 국가혁신체제

“평화와 번영의 동북아시아(이하 동북아시아)” 구상은 미소 양극체제의 와해와 중국의 급부상으로 격변하고 있는 환경 속에서 동북아의 평화와 공동번영을 통해 우리경제의 활로를 모색하기 위해 수립된 국가전략이다(동북아경제중심추진위원회, 2003a). 동북아지역의 경제성장이 지속되려면 이 지역에 역사적으로 오랜 세월 동안 누적되어온 갈등과 긴장상태를 해소하고 진정한 동반자 관계를 형성하는 것이 무엇보다 중요하게 고려되었다. 따라서 “동북아시아” 구상에는 북한 핵문제의 해결 등 동북아의 평화협력체의 형성과 경제협력 네트워크의 구축 등 경제협력체 형성 간의 선순환 구조를 확립하고 이를 통해 평화와 번영의 동북아를 건설해 나간다는 전략적 기조가 깔려 있다(그림 1)<sup>2)</sup>. 이와 관련해서 이수훈(2004)은 “동북아시아” 구상의 배경요인으로 첫째, 한반도 분단과 북한문제, 둘째, 중국 요인을 위주로 하는 북방축의 등장, 셋째, 미국과의 관계 재정립 등을 들고 있다.

---

2) 2004년 6월 21일 부로 동북아경제중심추진위원회가 동북아시아위원회로 개편되었다. 조직 개편의 의미를 그림 1로 설명하면 다음과 같다. 동북아경제중심추진위원회는 그림 1의 오른쪽에 해당하는 번영 부분을 주로 담당했으나 동북아시아위원회로 개편되면서 왼쪽의 평화 부분도 맡게 되었다. 따라서 이번 조직개편은 “평화와 번영의 동북아 시대”에 대한 전체 비전과 전략을 작성할 수 있도록 확대개편 했다는 의미를 갖고 있다.

<그림 1> 평화와 번영의 동북아 구상



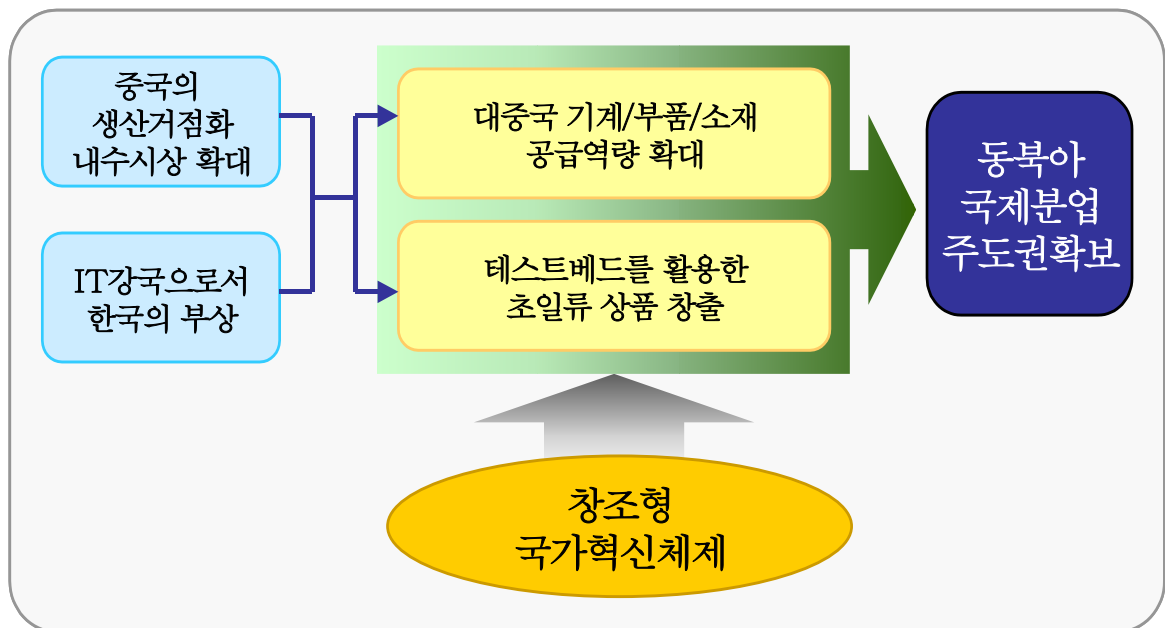
자료: 동북아경제중심추진위원회(2003a)

“동북아시아시대” 구상은 EU, NAFTA와 더불어 동북아시아지역이 하나의 경제권으로 성장해야 세계의 경제·안보질서가 안정화되며, 동북아시아지역의 평화와 번영의 기반을 다지기 위해 미국, 유럽 등 역외지역 기업이 적극적으로 참여할 수 있는 시장을 동북아 지역에 만든다는 “열린 지역주의”를 기본적인 인식의 틀로 삼고 있다(동북아경제중심추진위원회, 2003a). 세계 주요기업들이 동북아 지역에서 의욕적으로 활동하기 위해서 개방적이고 역동적인 시장의 구축이 필요하며, 이를 위해 우리나라가 주도적인 역할을 함으로써 동북아의 지속적 성장을 촉진하고 우리의 성장의 기회를 확보하겠다는 것이 기본적인 접근이라고 할 수 있다.

따라서 국가혁신체제의 구상에 있어서 이러한 동북아의 역동적 변화의 틀 속에서 우리나라를 전략적으로 차별화(strategic positioning)하는 것이 가장 중요하다(동북아경제중심추진위원회, 2003a). 중국의 세계 공장화와 내수시장 확대, 그리고 IT 강국으로서 우리나라의 부상에 따

큰 기회와 위협요인은 전략적 차별화에 중요한 조건들이다. 대중국 기계·부품·소재 공급역량의 확대, 테스트베드를 활용한 초일류 상품의 창출 등은 이러한 조건들을 검토했을 때 부각되는 중요한 사업들이라고 할 수 있다. 그리고 창조형 국가혁신체제의 구축은 우리나라의 전략적 차별화를 가능하게 하는 전제조건이라고 할 수 있다. 창조형 국가혁신체제에 기반한 전략적 차별화가 이루어지면, 다국적 기업이 우리나라를 통해 동북아지역에 진출할 수 있는 충분한 동기를 제공할 수 있게 된다. 우리나라를 통한 다국적 기업의 동북아 진출은 새로운 국제분업 구조가 동북아에 형성되고, 이를 토대로 역내 경쟁과 협력을 강화하는 계기가 될 수 있다.

<그림 2> 전략적 차별화



자료: 동북아경제중심추진위원회(2003a)

### 3. 새로운 국가발전모형으로서 국가혁신체제

세계화의 진전에도 불구하고 하나의 경제모델로 수렴하지 않고 상당히 다른 제도적 구조로 특징되는 다양한 혁신체제가 공존하는 것을 이해하기 위해서는 제도(institution)의 정합성(coherence)<sup>3)</sup>과 계층성

3) Amable(2003)은 같은 개념을 상보성(complementarity)으로 설명하고 있다.

(hierarchy)에 대한 개념적 이해가 중요하다(Coriat and Weinstein, 2002). 제도의 정합성은 한 시스템의 혁신역량은 그 시스템 자체뿐만 아니라 시스템을 구성하고 있는 하위 시스템의 특성에 달려있다는 것을 의미한다. 하위 시스템은 좁은 의미에서 산업 R&D와 연구개발 및 교육·훈련 시스템뿐만 아니라 넓은 의미에서 노사관계, 금융시스템, 기업지배구조 등 전체 경제시스템을 구성하고 있는 다양한 하위시스템과 이들의 관계를 포괄한다.

혁신에 대한 제도적 이해에 있어서 제도의 계층성은 또 다른 중요한 개념으로 고려된다(Coriat & Weinstein, 2002). 정합성 개념의 경우 특정한 구성(architecture)에 따라 서로 다른 제도와 조직양식을 연결하고 전체의 보완적 결합의 정도를 높이는 양의 상호작용에 초점을 맞추고 있다면, 계층성의 개념은 제도의 정합성과 동학에 있어서 하나 혹은 몇 개의 하위 제도가 갖는 상대적 중요성을 강조한다(Amable, 2000). 예를 들어, 제도는 지적재산권, 노동시장과 기업에서의 협력 및 갈등해소 방식과 같이 경제과정의 기본 규칙을 의미하는 기초적 제도와 초과근무규정과 같이 이러한 기초적 제도의 특정한 측면을 구체화하는 지원적 제도로 나눌 수 있다. 그리고 이러한 제도의 계층성은 자본주의 양식에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어, 포디스트 양식에서는 임노동관계가 지배적인 역할을 했지만, 90년대에는 금융규제와 경쟁양식이 더 중요하다.

제도의 정합성과 계층성은 한편으로는 제도간의 보완적 결합을 통한 체제의 안정성을 설명하는데 유용하지만 반대로 경제시스템의 진화 패턴을 정의하는 데에도 필수적이다(Amable, 2000). 특히, 제도의 계층성은 제도의 한 부분이 다른 부분들을 추동하는 것을 나타내고 있어서 혁신시스템의 역사적 진화와 혁신시스템의 발전에 있어서 각 주체의 역할을 이해하는 데 있어서 중요하다고 할 수 있다.

이들 하위 시스템간의 정합적 관계로 형성된 제도는 “집합적 재화(collective goods)”를 이루고 개별 주체들이 사적 목적을 위해 전략적으로 취할 수 있는 자원(resource)으로 인식된다(Coriat & Weinstein, 2002). 따라서 하위 시스템간의 보완적 결합의 특성에 따라 우수한 시

---

본고에서는 정합성과 보완적 결합(상보성)을 같은 의미로 사용하였다.

시스템과 열등한 시스템이 나타나는 시스템 경쟁이 주목을 받게 된다. Amable(2003)에 따르면 이상적인 지배적 결합양식은 10년에 한 번 정도 출현한 것으로 파악된다. 대공황 시기의 미국 연방정부의 뉴딜 계획, 1960년대의 프랑스식 비전제시형(indicative) 계획, 1970년대의 독일식 노동자 경영참가(co-determination), 1980년대의 일본식 간판모델, 그리고 1990년대에는 미국식 신경체가 지배적인 양식으로 인식되었다. 예를 들어, 1990년대에 세계적인 자본주의 지배 양식으로 인식된 미국식 신경체가 탁월한 성과를 올릴 수 있도록 하위 시스템이 작동하는 방식은 다음과 같다.

“무한경쟁 해야 하는 기업들의 생존에 있어서 혁신이 중요하게 되었다. 혁신능력은 노동력의 적응성과 필요한 기능(skills)을 습득할 수 있는 역량(capacity)으로 결정되었다. 경쟁의 심화와 생산방식의 잦은 변경으로 지속적인 숙련의 향상과 높은 인력유동성(mobility)이 요구되었다. 직업안정성이나 연공서열제와 같은 유럽과 일본의 안정적인 고용패턴은 더 이상 보장 되지 못했다. 대신에 미국식의 유연한 노동시장과 강력한 인센티브 메커니즘은 새로운 경제경로를 작동시키는데 완벽한 것처럼 보였다. 가격 메커니즘이 잘 작동되는 상황에서 주체(agent)들은 가장 수요가 많은 기능을 습득하도록 유인된다. 따라서 수요가 많은 기능을 습득한 주체들은 쉽게 일자리를 찾을 수 있고, 기업들은 경쟁우위를 유지하기 위해 이들 기능을 활용할 수 있게 된다. 잘 발달된 금융시장 때문에 기업의 금융비용이 낮아지고, 시장기반의 기업지배구조와 손쉬운 고용 및 해고로 구조적 변화가 촉진된다. 따라서 미국과 앵글로색슨 경제는 탁월한 경제적 성과를 향유하게 된다(Amable, 2003).”

우리나라는 이제까지 “동아시아의 기적”의 대표적인 사례로 소개될 정도로 급속한 경제성장을 경험하였다. 그러나, IMF 경제위기를 지나면서 고도성장을 가능하게 했던 발전국가(developmental state)<sup>4)</sup>의 조

4) 발전국가론은 아시아의 국가주도적 경제발전이라는 현실적 토대에서 출발하였으며, 1980년대 들어 세계화와 사회주의의 몰락으로 사회주의 계획경제, 종속이론 등 기존의 저개발지역의 경제발전에 대한 이론들이 쇠퇴하고

건들이 상실되었고 이제는 새로운 형태의 발전 모델과 국가의 역할에 대한 검토가 필요한 시점에 도달하였다(김대환, 2004). 투자를 위한 자원 동원 메커니즘은 무한정 지속될 수 없고, 과거 발전국가의 성공을 담보했던 대내외적 조건들이 더 이상 존재하지 않기 때문이다. 대내적으로는 자율적인 거시경제정책이나 산업정책은 더 이상 과거와 같은 방식으로 작동할 수 없고, 대외적으로 글로벌화가 진전되면서 정부가 특정 산업을 지원하는 산업정책에 대한 제약이 강화되었기 때문이다(조형제 외, 2004).

새로운 국가발전모형을 모색하는데 있어서 훌륭한 성과를 내는 제도적 형태는 여러 가지가 있을 수 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 유럽과 일본의 제도들은 전후 미국을 추격하는데 매우 적합했지만, 혁신과 적응성(adaptability)이 중요한 신성장기에는 미국식 신경제 양식만큼 경쟁력이 없었다. 문제는 이러한 미국식 신경제의 조건들이 앞으로 10년간 더 지속될 것인가와 미국적 토양에서 뿌리를 내렸던 조건들이 한국적 상황에도 적합할 것인가에 대한 깊은 고민이 필요하다. 전자에 관한 질문에 대해서는 이렇다할만한 답을 아직 찾을 수 없지만, 적어도 후자에 대해서는 아니라고 분명히 말할 수 있다. 개방화, 자유화, 외자유치의 세 가지 조건에 대한 맹목적 확신을 갖고 세계화의 선봉에 섰던 IMF의 활동으로 세계가 어떻게 피폐해졌는가를 밝힌 스티글리츠(2002)의 주장을 빌리지 않더라도 우리나라의 상황은 미국과 다르기 때문에 신중한 수용태세가 필요한 것이다. 하위 시스템간의 정합성 및 계층성은 각국의 사회적 특성에 따라 매우 다양하게 구성될 수 있다는 사실을 염두에 두어야 할 것이다.

#### 4. 동북아시대의 국가혁신체제 비전과 전략

##### 1) 혁신클러스터 육성을 통한 국가혁신체제의 전환

우리나라 국가혁신체제의 발전방향은 신제품 설계 및 개발능력에 기초한 창조형 국가혁신체제의 구축이다. 동북아경제중심추진위원회에서는 창조형 기술혁신 단계로 우리나라의 국가혁신체제가 전환하기 위해

신자유주의적 '워싱턴 컨센서스'에 자리를 내주자 이 과정에서 발전국가론이 종속이론을 대체하는 개념으로 부각되었다(김대환, 2004).



기업의 혁신역량 강화에 초점을 맞춘 “한국형 혁신클러스터 전략<sup>5)</sup>”을 비전으로 제시하였다(동북아경제중심추진위원회, 2003b).

창의적 기술인력 양성과 독창성의 확대, 그리고 기술융합경험의 축적 등을 통해 모방형에서 창조형으로 국가혁신체제를 전환하는 것이 국가혁신체제 발전의 방향이라고 설명할 수 있다. 창조형 국가혁신체제가 구축되면 자연스럽게 해외 원천기술의 유입 및 결합이 가능해질 것이다. 이를 통해 대내적으로는 “주력기간산업의 기술집약화”와 “신기술산업의 지속적 창출”을 통한 국민소득 2만불 달성의 토대가 마련될 수 있을 것이다. 그리고 대외적으로는 동북아의 “열린 지역주의”를 실현하는데 지렛대 역할을 할 수 있는 내적 토대가 갖추어질 것이다. 우리나라의 경쟁우위를 기초로 역외의 자본과 지식이 동북아지역으로 유입됨으로써 우리의 성장과 함께 동북아 전체의 발전이 가능하기 때문이다.

창조적 국가혁신체제 전환의 전략으로 제시된 “한국형 혁신클러스터”를 소개하면 다음과 같다. 한국형 혁신클러스터는 민간기업의 주도적인 참여를 유도함으로써 기업의 수요를 적극 반영하되, 중앙 및 지방정부의 협력적 지원체계를 확보함으로써 사업추진의 효율성과 신속성을 담보하는 형태라고 설명하고 있다. 특히 민간 부문의 참여는 산업화와 정보화 과정을 거치면서 축적된 민간 대기업의 핵심역량과 벤처기업의 역동성을 효과적으로 결합하는 형태이다. 혁신클러스터의 지속적 육성을 통해 대기업·벤처기업·외국기업·대학·연구소 및 사용

5) 혁신클러스터 정책이 참여정부의 핵심 전략으로 제시된 것은 지난 인수위원회 활동 때부터 라고 할 수 있다(대통령직 인수위원회, 2003). 처음 혁신클러스터 정책이 도입된 것은 동북아경제중심을 추진하기 위해 국민의 정부 시절 도입된 “물류 허브전략”과 “금융 허브전략”에 대한 보완개념으로서였다. 물류허브와 금융허브 전략의 핵심적인 수단은 규제완화나 세제혜택 등 단순 인센티브 제공을 통해 외국기업을 유치하는 것이었고 그 대표적인 수단이 경제자유구역의 지정이었다. 이에 비해 혁신클러스터 전략은 국내 잠재력을 활용하여 네트워크 외부성을 형성하고 교육, 연구개발, 산업의 연계성을 강화함으로써 자연스럽게 외자가 유입될 수 있는 선순환이 이루어지는 방식이라고 할 수 있다. 혁신클러스터 방식이 주목을 받게 된 것은 혁신주도형 단계로 전환하고 있는 우리나라의 발전단계에 비추어 볼 때 훨씬 유효한 전략이라는 측면이 부각되었기 때문이었다.

자가 참여하는 개방형 기술혁신네트워크가 구축되고, 개방적 환경에서 혁신주체들이 효과적으로 지식을 창출하고 확산함으로써 원천기술의 개발이 촉진되는 창조형 국가혁신체제의 형성이 가능하다는 것이다(동북아경제중심추진위원회, 2003a).

혁신클러스터 육성을 통한 국가혁신체제의 전환을 정부의 정책적 개입의 측면에서 다시 설명하면 “R&D, 인력양성, 대학지원 등 정부가 동원할 수 있는 다양한 수단을 활용해서 기업의 혁신역량을 강화하고 그 결과 그 기업이 입지한 지역의 경쟁력이 강화되는 국가발전 시스템을 짜는 것”이라고 설명할 수 있다. 따라서 본 사업과 관련된 다양한 주체들 간의 이해의 조정과 각 주체들의 역량을 최대한 활용할 수 있도록 추진체제를 효과적으로 구축하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠다. 특히, 과기부와 과학기술자문회의를 중심으로 추진되는 국가기술혁신체계 사업과 국가균형발전위원회와 산자부가 주도하고 있는 혁신클러스터 사업 간의 긴밀한 연계가 이루어질 필요가 있다<sup>6)</sup>. 그리고 정통부를 중심으로 추진되고 있는 신성장동력 사업의 경우 국가혁신체제 전환을 위한 선도사업으로 자리매김할 수 있도록 사업의 기획 및 추진에 있어서 과기부, 산자부 등과 긴밀한 협조가 필요하다.

## 2) 국가발전모형으로서의 국가혁신체제

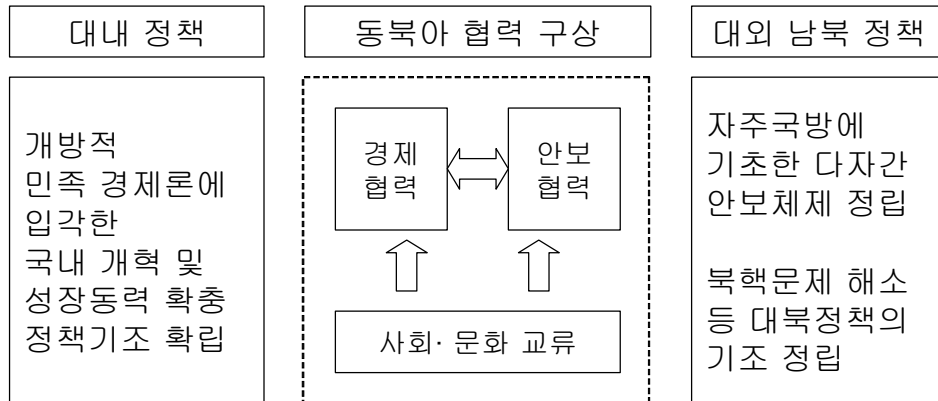
국가혁신체제를 설계함에 있어서 동북아의 역동적 성장과 우리나라의 발전 경로 및 단계를 고려해서 하위시스템들이 유기적으로 작동할 수 있도록 구성되어야 한다는 것은 앞에서 설명한 바와 같다.

먼저 동북아 구상은 단순히 협력 사업을 넘어서서 대내 및 대외정책의 기초를 닦을 수 있는 정책적 기반을 의미한다. 동북아의 역동적 성장을 지속시킬 수 있는 협력의 토대를 구축하는 경제 및 안보 협력과 이를 지원하는 사회·문화 교류 사업이 중심과제로 부각된다. 그리고 한반도 평화체제의 정착은 동북아 구상의 구현을 위해 반드시 거쳐야 하는 핵심적인 과제로 부가된다. 그런 측면에서 “평화와 번영의 동북아

6) 앞에서 설명한 바와 같이 동북아경제중심추진위원회가 동북아시대위원회로 확대 개편되었지만, 동북아위원회의 임무에 포함되어 있던 국가혁신체제 구축과 혁신클러스터 육성으로 대표되는 R&D 허브 전략과 관련되는 업무는 과기부와 균형발전위원회가 각각 전담하게 되었다.

시대” 구상은 국민의 정부가 추진한 “햇볕 정책”을 계승 발전시킨 개념이라고 할 수 있다. 그리고, 국내 개혁 및 성장전략의 기조도 일국적 토대가 아니라 동북아 경제권의 형성과 내부 질서를 고려해서 결정되어야 한다.

<그림 3> 동북아 협력 구상과 대내외정책의 관계



국내 개혁 및 성장의 기조를 동북아의 과정에서 설정할 때 소개할 수 있는 개념으로 동북아시아 지역경제권의 역동적 성장을 염두에 둔 “발전형 네트워크 국가론”을 들 수 있다. 발전형 네트워크 국가는 한-중-일 삼국 관계를 핵심으로, 외부로는 EU, NAFTA, ASEAN, BRICs 등과의 협력 및 경쟁관계와 내부적으로는 ‘경쟁 단위로서의 혁신클러스터(OECD, 1999, 2001)’ 육성을 위한 혁신주체간 네트워크 형성을 포함하는 개념이다. 이와 관련해서 새로운 국가경영 패러다임을 “발전형 네트워크 국가”로 제시한 정책기획위원회의 보고서의 논의를 정리하면 다음과 같다.

“대내적 차원에서 경쟁우위의 환경 및 네트워크 창출과 함께 대외적 차원에서 동북아 네트워크의 형성을 목표로 하여 동북아 경제중심을 지향하는 새로운 국가경영 패러다임이 필요해 진 것이다. 따라서 동북아경제중심 추진과 균형발전은 참여정부의 대내적, 대외적 정책을 유기적으로 연계시키는 국가경영 패러다임이라고 할 수 있다. 대내적으로는 혁신클러스터 정책이고 대외적으로는 동북아 지역내 다른 국가들과의

협력을 강조하는 네트워크 접근이 이에 해당한다(조형제 외, 2004).”

‘발전형 네트워크 국가’의 핵심전략으로 제시된 동북아 허브 전략과 혁신클러스터 육성을 통한 균형발전 전략은 국가기술혁신체계의 구축과 이를 지원할 수 있는 정부혁신이 확립되어야 원활한 추진이 가능하다. 그리고 거시경제체제의 조정과 안정화는 이러한 국가전략의 기초를 형성하고 있다고 하겠다. 앞에서 설명한 바와 같이 우리나라는 국가동원체제를 통한 급격한 경제성장을 이루었지만, 신자유주의적 해체 과정을 거치면서 새로운 발전모형을 정립해야하는 시점에 도달했다.

대기업들은 글로벌 아웃소싱을 통해 제품 경쟁력을 확보하고 있지만, 국내 하청기업들은 단순히 가격 경쟁력을 유지하기 위한 완충장치로 밖에 고려되지 않는다. 일부 벤처기업들을 통해 기술제품의 생산이 이루어지기는 하지만 대기업과의 공정 거래관계가 정착되지 못해 벤처기업의 수익성 확보가 쉽지 않은 상황이다. 이러한 원청-하청관계 때문에 수출은 많이 되지만 고용 증가가 이루어지지 않는 소위 “고용없는 성장”이 나타나고 있다. 여기에다가 주주의 단기이익을 반영한 기업 내부의 의사결정 시스템으로 인해 기업의 기술경쟁력 확보를 위한 중장기 투자가 어려워진 것도 국내 산업의 혁신역량 제고의 걸림돌로 작용하고 있다.

노사관계나 금융시스템도 혁신친화성이 매우 낮은 상태라고 할 수 있다. 노사관계는 대립과 불신으로 이어지고 있다. ‘노사관계 악화 → 투자 축소 → 고용 불안 → 생산성 제고 없는 단기 임금상승 및 고용안정 집착’의 악순환 구조가 극복되지 않으면 생산성 향상을 위한 작업장 혁신은 요원하다고 할 수 있다. 금융부문의 투자역량도 제대로 갖추어져 있지 않다. 기술에 대한 가치평가와 신용에 기초한 혁신기업에 대한 투자보다는 이제까지 해오던 담보대출이 금융부문의 가장 중요한 사업방식으로 자리 잡고 있다. 이것은 과거 정부가 대기업에 대한 대출을 보증하던 관치금융의 관행으로 투자역량이 축적되지 못했기 때문이다(이진순, 2003). 금융 부문 스스로 수익성이 창출될 수 있는 부문에 투자하고 회수하는 역량이 확보되어야 혁신적 기업에 대한 투

자가 확대될 수 있을 것이다.

정부출연연구소나 대학의 경우 이제까지 기업의 혁신역량 제고에 기여한 바가 별로 없었다. 정부출연연구소의 연구는 기업체에서 필요한 연구보다는 학문적 연구에 치중한 경우가 많았고, 대학에서 양성한 인력은 기업 수요와 일치하지 않은 경우가 많았다. 그러나 참여정부에 들어와서 이들 연구소와 대학이 혁신의 중요한 주체로 부각되고 있다. 특히 지방대학은 국가균형발전을 주도하는 지역혁신의 주체로 정책적 지원의 대상이 되고 있다. 문제는 정책적 지원을 통해 이들 지방대학에 세워질 연구센터들이 실제 지역의 혁신역량 제고에 기여하지 않고 재정투입만 계속 필요로 하는 부담으로 남을 수 있다는 것이다.

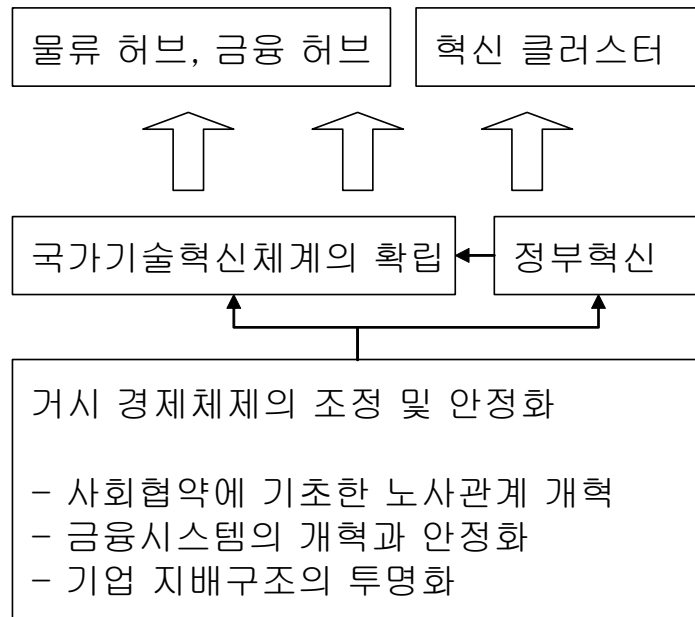
물론 신자유주의적 해체과정을 거치면서 글로벌 네트워크가 강화되었다는 긍정적인 측면도 있다. 그러나, 이러한 해체과정이 지속될 경우 성장동력을 창출할 수 있는 국가의 내생적 혁신체제의 구축이 어려워질 것이 분명하다. 따라서 대기업, 하청기업, 벤처기업, 노조, 금융부문, 대학, 연구소 등 각 혁신주체들이 확보한 글로벌 네트워크를 적절히 활용하되, 금융시스템, 노사관계, 원청-하청관계를 포함한 기업지배구조 등 하위시스템 간의 정합성을 높여서 새로운 구심력을 창출할 수 있는 방향으로 새로운 국가발전모형을 구상하여야 한다. 국가혁신체제가 제대로 작동할 수 있도록 제도적 정합성을 확보하기 위해 필요한 아젠다를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회협약에 기초한 노사관계 개혁

둘째, 금융시스템의 개혁과 안정화

셋째, 기업지배구조의 투명화

<그림 4> 국가기술혁신체계와 거시경제체제의 정합성



## 5. 혁신체제 전환을 위한 주요 동북아 프로젝트

혁신체제의 전환은 종종 새로운 부문의 창출과 기존 부문의 재구성(reconfiguration)과 긴밀하게 연결되어 있다(Coriat and Weinstein, 2002). 예를 들어, 미국의 신경제로의 체제전환은 정보통신기술이나 생명공학기술과 같은 핵심적인 전략부문에서 나타난 변화와 긴밀하게 연결되어 있다. 동북아시아의 국가혁신체제의 구축을 새로운 국가발전모형이라는 측면에서 검토한다는 것은 정부의 인위적 개입으로 혁신친화적인 제도를 창출하겠다는 것을 의미한다. 여기에서는 이러한 정책적 개입이 가능하다고 판단되는 세 가지 프로젝트를 제안하고자 한다.

### 1) 개성경제특구를 활용한 동북아국제분업체계의 강화 및 확대 전략

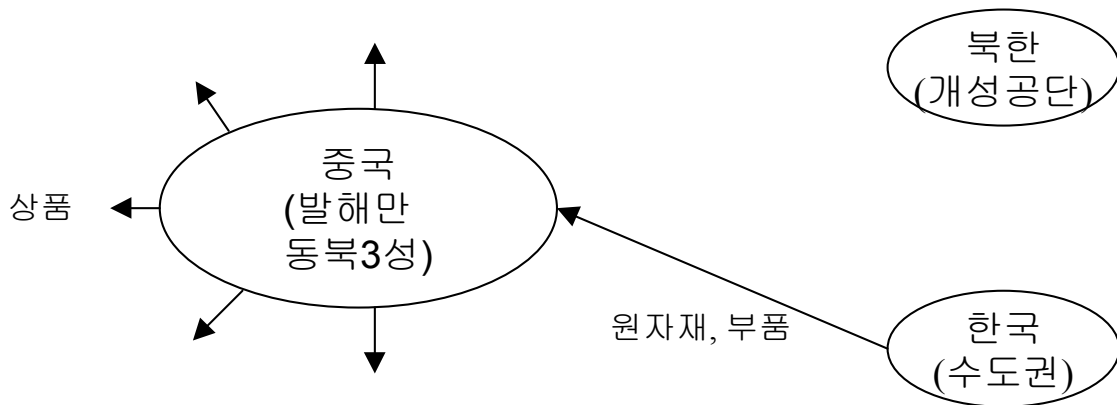
대부분의 국내기업 특히 수도권의 노동집약적 기업들은 기업의 구조조정 차원에서 대중국 투자를 확대하고 있다. 그러나 기업 구조조정 차원의 우리나라 기업의 대중국 진출은 성공가능성이 매우 낮은 것으로 확인되고 있다. 한국에서 경쟁력이 없는 업종의 기업이 구조조정 전략의 일환으로 중국에 생산시설을 이전할 경우 일정 기간 경쟁력을

유지할 수는 있지만 이러한 경쟁력이 지속될 수는 없기 때문이다.

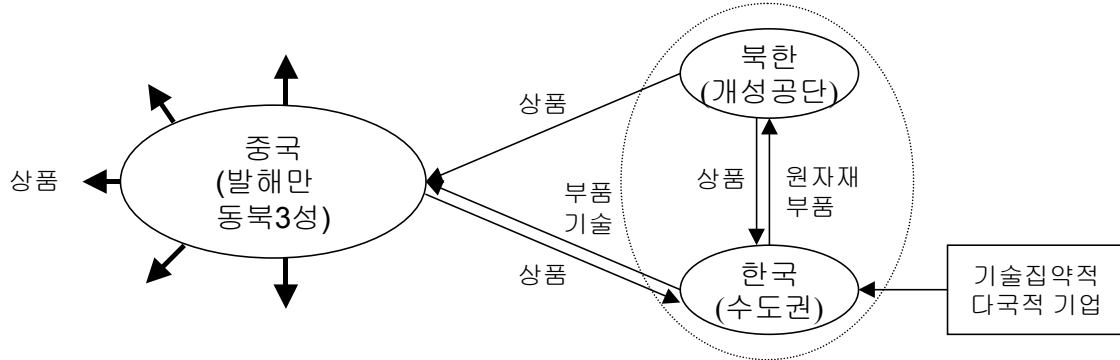
따라서 동북아국제분업체계의 재편 차원에서 개성경제특구가 갖는 입지우위 요소를 전략적으로 활용할 필요가 제기된다. 개성경제특구가 동북아 국제 분업체계에 편입될 경우 기술집약적 외국기업의 유치와 기술개발을 통한 국내 산업구조 고도화와 병행한 공간분업체계의 구축이 가능할 것으로 판단되기 때문이다. 이를 위해 개성경제특구를 국내외 기업의 대중국 진출을 위한 배후단지로 활용하는 전략이 바람직하다. 먼저 개성공단과 수도권 간에 기술적 분업체계를 구축하여 수도권에서 기획된 신제품의 조기생산 역량을 확충하고 이를 통해 기술집약적인 외국기업의 유치를 촉진할 수 있다. 수도권 시장에서 성공한 제품의 시장개척 차원에서 국내 기업 및 다국적 기업의 중국 진출이 가능하기 때문이다. 특히, EU의 세계적인 다국적 기업의 유치가 동북아 국제분업 구조의 정착을 위해 효과적이라고 판단된다. EU의 기업들은 기계부문과 같이 가치사슬이 긴 부문에 특화된 기업들이 많기 때문에 동북아 국제분업 구조 정착에 적합하기 때문이다.

### <그림 5> 개성경제특구를 활용한 동북아국제분업체계 강화

a. 개성경제특구 편입 전: 국내기업의 구조조정 차원



b. 개성경제특구 편입 후: 동북아 국제 분업체제 확대·강화



2) 실리콘밸리의 중견 R&D 기업 및 벤처캐피탈의 연계 유치

현재 실리콘밸리 기업의 밸류체인이 점차 국제화되면서 벤처캐피탈의 투자도 다국적화되고 있는 것으로 조사되었다<sup>7)</sup>. 과거에는 생산기능만 실리콘밸리 외부에서 조달했지만, 지금은 비즈니스 프로세스를 제외하고 R&D 기능까지도 지역외부에서 조달하고 있다. 실리콘밸리의 임금수준이나 생활비가 너무 높아졌기 때문이다. 그 결과 벤처투자자들도 우수한 외부투자처를 적극적으로 모색하고 있는 것으로 평가된다. 이 결과 실리콘밸리의 벤처캐피탈의 파트너 구성도 점차 중국계, 인도계 등으로 확대되고 있다.

실리콘밸리 외부에서 이루어지는 주요 투자는 중국과 인도에 대한 투자가 주를 이루고 있으며, 우리나라에 대한 투자는 실험적으로 일부에 그치고 있다. 중국이나 인도에 비해 우리나라에 소규모 투자가 이루어지는 것은 투자 회수에 대한 경험이나 확신이 없기 때문이다. 특히 우리나라는 중국에 비해 우수한 인력과 기술 등 장점이 있지만 시장 규모라는 중국의 특수성 때문에 우리나라의 장점이 실리콘밸리의 투자자들에게 매력으로 부각되지 못하고 있다.

실리콘밸리 벤처캐피탈의 한국 투자 확대를 위해서는 보다 양호한 비즈니스 환경의 창출과 우리나라 벤처기업의 나스닥 상장 등 성공 사례의 창출이 무엇보다도 중요하다. 삼성, LG, 현대 자동차 등 세계적인 기업에 대한 납품기회를 확보한 실리콘밸리의 중소기업을 한국으로 유

7) 2004년 6월 실리콘밸리 현지 인터뷰 결과



치하게 되면 이들 기업에 대한 실리콘밸리의 한국계 벤처투자자들의 투자유치가 가능할 것이다. 또한, 우리나라의 벤처기업들이 정당한 가격으로 대기업에 납품할 수 있는 공정경쟁 환경이 마련된다면 이들 기업들에 대한 실리콘밸리의 벤처투자자들의 투자유치를 끌어낼 수 있을 것으로 평가된다.

한편으로는 실리콘밸리의 중소 R&D 기업을 유치하고 다른 한편으로는 국내 R&D 기업이 대기업에 정당한 가격으로 납품할 수 있는 거래관계를 유도하면, 실리콘밸리의 투자유치는 물론 국내 부동산이나 화교 자본이 후속 투자를 하도록 유도할 수 있다. 국내에 입지한 R&D 기업에 대한 다국적 자본의 투자가 활성화되면 국내 벤처투자자들과 은행의 투자역량이 강화되고 금융시스템 전체 역량이 강화될 수 있을 것으로 기대된다.

### 3) 지역사회협약을 통한 혁신클러스터 조성

앞에서 설명한 바와 같이 혁신친화적인 노사관계의 정착과 부품업체의 혁신역량 강화는 혁신체제의 정합성을 높이기 위해 필요한 중요한 정책 아젠다라고 할 수 있다. 지역사회협약을 통한 혁신클러스터의 조성은 하위 시스템간의 상호작용이라는 제도의 정합적 특성을 활용해서 국가혁신시스템의 역량을 높여줄 수 있는 적절한 전략이라고 설명할 수 있다.

예를 들어, 우리나라 최대의 자동차 생산기지인 울산지역의 경우 노사관계의 악순환 구조가 극복되지 않으면 대구, 부산과 마찬가지로 탈산업화가 진행될 것으로 예상된다. 현대자동차 울산공장은 연산 150만대 생산능력을 지닌 세계 최대의 자동차 공장이지만 노사관계의 불안정성으로 인해 생산시설에 대한 신규투자를 기피하고 있으며, 현대자동차의 노동조합은 고용안정과 임금인상에만 관심을 갖고 있을 뿐 지역경제 발전에는 관심이 없기 때문이다.

지역사회협약을 통한 혁신클러스터 조성은 협력적 노사관계의 구축과 부품업체의 혁신역량 강화를 중요한 전략으로 잡은 개념이다. 한편으로 생산성 향상에 노조의 자발적 참여를 유도할 수 있도록 제3의 길을 제시하고 신뢰관계의 회복을 통한 협력적 노사관계의 토대를 마련하는 것이 필요하다. 다른 한편으로 세계적인 자동차 부품업체의 유치

를 통해 관련 업체의 집적을 유도하고 최고 수준의 기술능력을 갖춘 부품 공급자를 육성함으로써 지역 부품업체의 생산성과 임금수준을 완성차 업체의 수준으로 높이는 작업이 필요하다. 이를 위해 산학협력에 강점을 가진 세계적인 대학 시스템의 접목 등 관련 업체가 필요한 인력을 양성하고 산학협력 프로그램을 진행하는 시스템의 정착이 필요하다.

이런 시스템이 제대로 정착되면 생산성이 향상된 만큼 임금 인상이 이루어지고, 신뢰에 기초한 작업장 혁신과 노동자 재교육 및 작업장 재배치가 가능할 것이다. 그리고 부품업체의 임금수준이 완성차 업체의 임금수준과 비슷하다면 숙련노동자의 경우 완성차 업체로부터 부품업체로의 이동이 가능할 것이다. 울산지역에서 이러한 사업이 성공적으로 추진되면 한편으로 우리나라에 평화적인 노사관계를 정착시키는 계기를 마련하고 다른 한편으로는 자동차산업의 경쟁력 강화를 위한 토대를 닦을 수 있을 것이다.

## 6. 맺음말

이제까지 동북아시아의 국가혁신체제에 대한 비전과 전략에 대해서 검토하고, 혁신체제의 전환을 위해 가능한 사업을 동북아 프로젝트란 이름으로 제시하였다. 본고에서 주장하고자 하는 것은 동북아의 역동적 성장과 우리나라의 발전 경로 및 단계를 고려해서 하위시스템들이 유기적으로 작동할 수 있도록 제도적 정합성을 높일 수 있는 방향으로 국가혁신체제의 구상이 이루어져야 한다는 것이다.

동북아의 역동적 성장을 염두에 둔다면 국가혁신체제의 구상에 있어서 전략적 차별화와 개방적 네트워크의 구축이 중요한 요소로 부각된다. 이를 통해 다국적 기업이 우리나라를 통해 동북아지역에 진출할 수 있는 충분한 동기를 제공하고, 우리나라를 통한 다국적 기업의 동북아 진출로 새로운 국제분업 구조가 동북아에 형성되며, 이를 토대로 역내 경쟁과 협력을 강화하는 계기가 될 수 있기 때문이다.

우리나라는 국가적 동원체제를 통해 급격한 경제성장을 이루었지만, 신자유주의적 해체과정을 거치면서 새로운 국가발전모형을 정립해야 하는 시점에 이르렀다. 신자유주의적 해체과정을 거치면서 확보된 글로

별 네트워킹을 적절히 활용하되, 금융시스템, 노사관계, 원청-하청관계를 포함한 기업지배구조 등 하위시스템 간의 정합성을 높여줄 수 있도록 새로운 구심력을 창출할 수 있는 방향으로 정책적 개입이 필요하다.

하나의 혁신시스템을 구성하고 있는 하위 시스템간의 정합성은 그 시스템의 다양한 주체들의 이질적 이해관계에서 비롯된 사회적 갈등에 대한 합의의 산물이다(Amable, 2003). 공통의 이해를 반영하는 사회정치적 집단과 정치적 합의에 의해 체제가 지탱되고 있는 것이다. 따라서 혁신체제의 전환은 대개의 경우 상이한 이해관계를 갖고 있는 집단 간 갈등을 낳게 되고 새로운 체제정합성은 이러한 갈등을 해소하면서 나타날 수 있다.

특히 참여정부가 차세대 성장동력으로 내건 사업들은 대부분 여러 주체가 관련된 기술융합사업들이다. 산업화 및 정보화 과정에서 축적한 기술자산을 기반으로 새로운 기술자산을 받아들이는 기술융합사업의 경우 새로운 제품의 구상과 개발이 용이하기 때문에 차세대 성장동력 사업으로 많이 선정된 것이다. 그러나, 기술융합 방식으로 새로운 기술혁신패턴을 창출하는 방식은 불확실성이 크고, 추진과정에서 많은 어려움을 예상할 수 있다. 이런 사업들은 이해관계의 조정이 사업의 신속한 추진보다 더 중요한 경우가 많다. 어느 한 주체에 의해 일방적으로 사업의 추진이 이루어질 경우, 사업의 신속한 추진이 가능하기는 하지만 얼마 가지 않아 잡음이 나고 사업이 원활하게 추진되지 않는 경우를 많이 확인할 수 있기 때문이다. 관련 주체가 많은 기술융합 사업의 경우는 시간이 걸리더라도 관련 주체가 합의하고 신뢰에 기초해서 사업의 추진이 이루어질 때 사업의 지속성이 보장되고 사업의 성과가 널리 확산될 수 있다. 특히 우리나라와 같이 기술융합사업의 경험이 일천한 경우는 합의에 기초한 사업의 추진과 이를 지탱할 수 있는 중립적이고 공정한 의사결정시스템의 확보가 더욱 필요하다고 하겠다.

## [참고문헌]

김대환(2004), 경제변화와 국가의 역할 전환: '발전국가론'의 재검토, 김대환, 조희연(편), 동아시아 경제변화와 국가의 역할전환: 발전국

- 가의 성립, 진화, 위기, 재편에 대한 비교정치경제학적 분석, 한울  
아카데미, pp. 17-34.
- 대통령직인수위원회(2003), 참여정부 국정비전과 국정과제.
- 동북아경제중심추진위원회(2003a), 동북아경제중심 추진의 비전과 전  
략, 국정홍보처.
- 동북아경제중심추진위원회(2003b), 동북아 신국제분업과 한국의 전략:  
자동차산업과 IT산업의 기술융합 사례, 국정과제 보고자료.
- 스티글리츠, 송철복(역)(2002), 세계화와 그 불만, 세종연구원.
- 이수훈(2004), 동북아시아 신구상, 백낙청 외, 21세기의 한반도 구상, 창  
비, pp. 214-245.
- 이진순(2003), 한국경제 위기와 개혁, 21세기 북스.
- 조형제 외(2004), 참여정부 산업정책의 방향과 과제, 정책기획위원회.
- Amable, B.(2000), Institutional complementarity and diversity of  
social systems of innovation and production, *Review of  
International Political Economy*, Vol 7, No 4, pp. 645-687.
- Amable, B.(2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford  
University Press.
- Coriat, B. and O. Weinstein(2002), Organizations, firms and  
institutions in the generation of innovation, *Research Policy*  
31, pp. 273-290.
- OECD(1999), *Boosting Innovation: the Cluster Approach*, Paris.
- OECD(2001), *Innovative Clusters: Drivers of National Innovation  
Systems*, Paris.