

연구보고 2016-10

산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 법제 개선방안 연구

박종준



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연구보고 2016-10

산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 법제 개선방안 연구

박종준



산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 법제 개선방안 연구

A Study on the improvement of the legislation
regarding Establishment of and Support for
the Industry Cluster

연구자 : 박종준(부연구위원)
Park, Jong-Joon

2016. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 산업 클러스터에 대해서는 기존에 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에서 “산업집적”의 개념을 법적으로 정의하고, 이러한 산업집적의 활성화에 관한 대략적인 사항들을 규율하여 왔으나 최근에 이르러 산업 클러스터를 직접 명시하는 새로운 입법동향의 등장으로 산업 클러스터와 관련한 법적 규율이 혼재된 상황임
- 특히 산업 클러스터에 관한 조항을 두고 있는 「식품산업진흥법」(국가식품클러스터), 「축산법」(국가축산클러스터)의 경우 특정 클러스터의 조성 절차·방법 및 육성·지원 등에 관한 개략적인 사항만을 정하고 있을 뿐, 해당 분야의 특수성과 정책적 수요가 반영된 상세한 규율사항은 크게 미비한 실정이며, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」과의 연계규율도 불명확한 부분이 존재함
- 특정 산업의 경우 대내외적인 시장환경의 도전에 적극적으로 대응하고, 산·학·연 및 중앙과 지역이 상호연계된 동반성장 생태계 조성을 통한 산업 재도약의 기반구축을 위한 육성전략으로서 클러스터를 정책적으로 적극 추진하고 있는 사례(물산업 클러스터 등)가 늘어나고 있으나 이에 대한 명시적인 법적 근거가 미흡한 실정임

- 산·학·연·지역 연계에 의한 창조산업 생태계 조성을 통하여 지역경제와 산업의 활력을 제고하는데 있어서 산업클러스터 정책은 가장 효과적인 정책적 수단이라고 할 것인바, 이를 뒷받침해야 할 법제는 특정 산업부문의 특성을 충실히 반영하지 못하거나, 규정이 미비하여 이에 대한 개선방안을 연구할 필요성이 있음

□ 연구의 목적

- 이 연구는 산업 클러스터의 조성 및 지원을 위한 국내의 개별 법체계 및 해외 주요국의 법정정책적 사례에 대한 조사를 기반으로 하여 경제 활성화 기반조성의 핵심요소로서 산업 클러스터 정책의 효과적 추진을 위한 바람직한 법제 개선 방안을 도출하는 것을 주요한 목적으로 함
- 아울러, 산업 클러스터와 관련하여 현행 법령상 혼재된 법적 용어들의 실태와 규정들을 유형별로 정리하고 분석하여 산업 클러스터 관련 법제의 체계성을 구축할 수 있는 방안을 모색하고자 함

II. 주요 내용

□ 산업 클러스터의 의의 및 관련 국내 정책 추진 현황 분석

- 주로 경제학 분야에서 많은 논의가 축적되어 온 산업 클러스터의 개념 및 핵심요소들에 관한 논의를 살펴보고, 산업 클러스터와 관련된 이론적인 논의를 검토하고자 함
- 산업 클러스터 관련 국내 법제에 대한 본격적인 검토에 앞서 국내의 산업 클러스터 추진 정책의 연혁, 성과, 문제점 등에 대한 평가를 통하여 국내 정책의 경향을 정확하게 파악하고자 함

□ 산업 클러스터 관련 국내 법제에 대한 검토

- 산업 클러스터에 관한 규율에 있어서 핵심적인 부분 중의 하나라고 할 수 있는 산업 클러스터와 관련된 법제상의 다양한 용어들의 정의들을 분석함
- 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」, 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」, 「첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법」, 「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」, 「연구개발특구의 육성에 관한 법률」 등을 중심으로 하여 국내 법제에서 다루어졌던 산업 클러스터와 관련된 기존의 규율체계의 실태를 살펴보고 분석함
- 「식품산업진흥법」, 「축산법」, 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」 등 산업 클러스터를 둘러싼 새로운 입법 동향의 현황을 살펴보고 이를 분석함
- 특히 산업 클러스터 관련 국내 법제를 분석함에 있어서 ‘산업 클러스터’라는 용어를 직접 명시적으로 사용하는 법제 유형과 직접 명시하지 않은 법제 유형을 세분화하여 각각의 특징을 확인하고자 함

□ 외국의 산업 클러스터 정책 및 법제 현황 검토

- 미국의 산업클러스터의 가장 큰 특징은 대학을 중심으로 사적 자본에 의해 자율적으로 형성되었고, 연방정부보다 지역정부인 주정부가 이에 대한 정책을 주도하고 있음
 - 미국 산업클러스터의 성공 요인은 인적자원과 연구시설, 그리

고 그들을 연계해주는 인적·물적 지원체계 간의 적절한 네트워킹에 기반한 것으로 보임

- 미국의 클러스터 법제는 클러스터 그 자체를 위한 법제가 존재한다고 할 수는 없지만 다양한 주에서 각 지역에 맞추어 법제가 이루어지고 있음
- 일본은 산업 클러스터와 관련한 계획을 시행함에 있어 각 지방 정부 스스로가 역량을 키워 중앙정부의 재정적 지원 없이도 산업 클러스터를 형성하고 전개할 수 있도록 집중하고 있음
 - 특히 세계적인 경쟁력을 갖춘 산업 클러스터의 구축을 위해 민간의 전문성과 각 지역의 자율적인 능력이나 장점을 통해 자생적인 발전을 도모하고 있는 것이 특징적임
- 독일은 산업 클러스터와 관련한 각종 정책지원의 법적 근거를 형식적 의미의 법률에 국한시키지 않고 다양한 행정협약이나 행정규칙 등을 통하여 비교적 유연한 형태로 운용하고 있음
 - 특히 독일의 경우 정부기관에 의한 직접적인 클러스터 생성보다는 클러스터 참여 구성원들간의 실질적인 네트워킹을 강조하고 있으며 각종 재정지원을 매개로 클러스터 간 경쟁을 유도하고 있는 것에 주목할 필요가 있음

□ 산업 클러스터 관련 국내 법제의 문제점과 개선방안

- 산업 클러스터 관련 국내외 법제에 대한 분석을 토대로 하여 산업 클러스터와 관련된 국내 법제의 주요 문제점으로서 산업 클러스터 관련 용어의 혼재, 산업 클러스터 관련 법제 간의 규율 균형성 미흡, 산업 클러스터 관련 법제에서의 행정입법 부재, 산업 클러스터 정책 거버넌스 관련 규율의 부재 등을 제시함

- 산업 클러스터 법제 개선방안의 도출을 위한 구체적인 고려 사항으로서 산업 클러스터의 주체적 요소, 공간적 요소, 실체적 요소를 제시하고 이들 각각을 효과적으로 규율할 법제 마련 필요성을 제기함
- 산업 클러스터의 활성화라는 목표 하에 기존 법제와의 관계 등을 고려한 현실적인 입법가능성 및 법개정에 소요되는 비용, 산업 클러스터 관련 정책 추진의 실무적 여건 등을 또한 감안하여 산업 클러스터 관련 법제의 제반 문제점들을 개선하기 위한 정비방향과 구체적인 개선방안을 제시함

Ⅲ. 기대효과

학술적 기여도

- 해당 산업의 전략적 육성, 산학연 네트워크 연계 및 해외진출의 효과적인 지원책 등으로 적극 활용되고 있는 산업 클러스터 제도와 관련된 법체계 정립을 위한 법이론적 전개와 정립에 기여

정책적 기여도

- 국가식품클러스터, 국가축산클러스터 등 다양한 분야에서의 산업 클러스터 정책 추진을 위한 시도가 이루지고 있으나 구체적인 법령상 근거나 규율이 미흡하여 효과적인 정책추진에 어려움을 겪고 있으므로, 산업 클러스터의 조성 및 지원에 관한 법제개선을 통하여 해당 산업의 재도약 기반을 구축하는데 기여

▶ 주제어 : 산업 클러스터, 국가식품클러스터, 국가축산클러스터, 물
산업 클러스터, 산·학·연 클러스터, 해양산업클러스터

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- The Act to Designate and Promote Marine Industry Clusters, which passed the last regular session of the 19th National Assembly on May 19, 2016, is the first independent bill enacted for the concentrated promotion of and support for specific industry clusters.
- The Food Industry Promotion Act and the Livestock Industry Act provides conceptual definitions of industry clusters, whereas the Industrial Cluster Development and Factory Establishment Act legally defines “industry clusters” and outlines matters regarding the invigoration of industry clusters; thus resulting in too many legal guidelines for industry clusters.
- The Food Industry Promotion Act (national food cluster) and the Livestock Industry Act (national livestock cluster), which include clauses regarding industry clusters, provide only brief guidelines for the process and method of establishing and promoting/supporting specific clusters but not detailed regulations reflecting the characteristics and policy needs of specific fields. Moreover, regulations linking the Industry Cluster Act are ambiguous.

- Despite the increasing number of cases of certain industries actively responding to various challenges in the market (water industry cluster) and promoting clusters as part of their policy to lay the foundation for industry resurgence by nurturing an industry-academe shared growth ecosystem linking the capital and the provinces, written legal support for such attempts is lacking.
- While the industry cluster policy may be the most effective means of reviving the regional economy and industrial boom by nurturing a creative industry ecosystem linking the industry, academe, and provinces, the supporting laws insufficiently reflect the characteristics of specific industries or lack appropriate regulations; thus requiring further research on the means of improvement.

Purpose of this study

- The main purpose of this research is to devise appropriate legal improvement for the effective promotion of policy for industry clusters, the core element of the foundation for revitalizing the economy, based on studies of individual domestic legal systems and foreign legal cases of establishing and supporting industry clusters.
- In addition, this research seeks to establish a systematic legal system regarding industry clusters by organizing and analyzing the currently congested legal terminology and regulations into appropriate categories.

II. Main Contents

- Significance of Industry Clusters and Analysis of Related Domestic Policy Status
 - Assessment of the discussion on the concept and core elements of industry clusters, which are mainly discussed in the field of economics, and inspection of the theoretical discussion on industry clusters
 - Precise analysis of the direction of domestic policy through assessment of the history, progress, and problems of the domestic industry clusters prior to the full-fledged inspection of the main discussions regarding domestic laws related to industry clusters
- Inspection of Domestic Laws Related to Industry Clusters
 - Analysis of the definition of various legal terminologies related to industry clusters, which can be considered one of the core parts of regulations related to industry clusters
 - Assessment and analysis of the existing regulation system related to industry clusters as discussed domestically, centering on laws like the Industrial Cluster Development and Factory Establishment Act, Act on Special Cases Concerning Support for Technoparks, Special Act on the Designation of and Support for Hi-Tech Medical Complexes, Special Act on the Establishment of and Support for International Science and Business Belt, and Special Act on the Promotion of Special Research and Development Zones

- Assessment and analysis of the status of recent legislative trends surrounding industry clusters, like the Food Industry Promotion Act, Livestock Industry Act, and Act to Designate and Promote Marine Industry Clusters
 - Specific analysis of domestic laws related to industry clusters to specify legal writing that actively uses the term “industry cluster” and legal writing that does not, in order to verify the characteristics of each
- Foreign Industry Cluster Strategy and Related Laws
- As the biggest characteristic of industry clusters in the US, they have formed independently through private capital centered on universities; regional governments (state governments), rather than the federal government, are pioneering the related policy.
 - The success of industry clusters in the US appears to be the result of human resources, research institutions, and appropriate networking between human/material support systems linking the abovementioned resources.
 - It cannot be said that legislation exclusive for clusters exists in the US, but various states are enacting legislation in accordance with their respective regional characteristics.
 - Japan, in carrying out plans related to industry clusters, is focusing on helping regional governments grow individual capabilities to form and promote industry clusters without financial support from the central government.

- It is notable that Japan is pursuing self-sustaining development by combining the civilian expertise and individual abilities of each region, in order to establish industry clusters that can compete on a global scale.
- Germany does not limit the legal evidence for policy support related to industry clusters in the form of legislation but works in relatively flexible ways through various administrative agreements and rules.
- It is noteworthy that Germany emphasizes practical networking between participants within clusters rather than the direct formation of clusters by the government, inducing competition with financial support as the motivation.

Problems of Domestic Laws Related to Industry Clusters and Ways for Improvement

- Based on the analysis of domestic and foreign laws related to industry clusters, the following are the main problems of domestic laws regarding industry clusters: congestion of terminology related to industry clusters; insufficient balance among industry cluster-related laws; lack of legislative action for industry cluster-related laws; lack of regulation on industry cluster policy governance.
- As matters of consideration for devising improvement to industry cluster laws, the elements of identity, space, and substance were suggested, and the necessity of preparing laws to regulate the above effectively was proposed.

- Under the goal of invigorating industry clusters, ways to improve the problems of laws related to industry clusters were proposed considering the following: realistic likelihood of legislation considering the relationship with existing laws; costs needed to amend the legislation; and practical circumstances for promoting policies related to industry clusters.

III. Expected Effect

Academic Contribution

- Contribution to the development and establishment of legal theory for establishing the legal system related to industry clusters, which are actively being used for the strategic promotion of certain industries, connection of industry-academe networks, and effective support for overseas expansion

Policy Contribution

- Contribution to establishing the foundation for the revival of certain industries by improving laws regarding the establishment of and support for industry clusters, at times when there has been difficulty promoting an effective policy despite attempts to enact the industry cluster policy in various fields like the national food industry cluster or national livestock industry cluster, due to the lack of appropriate legal evidence or regulation

► Key Words : Industry Cluster, National Food Cluster, National Livestock Cluster, Water Industry Cluster, Industry-Academe Cluster, Marine Industry Cluster

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 장 서 론	21
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	21
제 2 절 연구의 범위 및 방법	24
I. 연구의 범위	24
II. 연구의 방법	25
제 2 장 산업 클러스터의 개요 및 국내 정책 추진 현황	27
제 1 절 산업 클러스터의 의의	27
I. 산업 클러스터의 개념	27
II. 산업 클러스터에 관한 기존의 논의	29
제 2 절 국내의 산업 클러스터 추진 정책에 관한 검토	31
I. 국내의 산업 클러스터 추진 정책의 주요 연혁	31
II. 국내의 산업 클러스터 추진 정책의 성과	35
III. 국내의 산업 클러스터 추진 정책의 문제점 및 평가	37
제 3 장 산업 클러스터 관련 국내 법제에 관한 검토	41
제 1 절 산업 클러스터 관련 국내 법제 현황	41
I. 국내 법제에 있어서 산업 클러스터 개념의 다양성	41
II. 산업 클러스터에 관한 국내 법제의 기존 규율체계	49

III. 산업 클러스터에 관한 새로운 입법 동향	52
제 2 절 산업 클러스터 관련 국내 법제의 유형별 검토	57
I. 산업 클러스터를 직접 명시하는 법제 유형	57
II. 산업 클러스터를 직접 명시하지 않은 법제 유형	87
제 4 장 외국의 산업 클러스터 정책 및 법제 현황 분석	119
제 1 절 미 국	119
I. 미국의 산업 클러스터의 특징과 현황	119
II. 미국 산업 클러스터의 주요 주체와 정책	128
III. 미국 산업 클러스터 관련 법제 현황	134
IV. 시사점	143
제 2 절 일 본	144
I. 일본의 산업 클러스터 관련 정책의 변화	144
II. 일본의 산업 클러스터 추진 현황 및 주요 사례	147
III. 일본의 산업 클러스터 관련 법제 현황	154
IV. 시사점	159
제 3 절 독 일	162
I. 독일의 산업 클러스터의 특징과 현황	162
II. 독일의 산업 클러스터 관련 지원체계	165
III. 시사점	183
제 5 장 산업 클러스터 관련 법제의 문제점과 개선방안	187
제 1 절 산업 클러스터 관련 법제의 문제점	187
I. 산업 클러스터 관련 용어의 혼재	187
II. 산업 클러스터 관련 법제 간 규율 균형성 미흡	189

Ⅲ. 산업 클러스터 관련 법제에서의 행정입법 부재	192
Ⅳ. 산업 클러스터 정책 거버넌스 관련 규율의 미흡	194
제 2 절 산업 클러스터 관련 법제의 개선방안	198
Ⅰ. 산업 클러스터 관련 법제 개선을 위한 고려요소	198
Ⅱ. 산업 클러스터 관련 법제의 정비방향	202
Ⅲ. 산업 클러스터 관련 법제의 구체적인 개선방안	208
 제 6 장 결 론	 221
 참 고 문 헌	 225

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

지난 2016년 5월 19일 제정된 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」¹⁾은 산업 클러스터라는 용어를 법제 전면에 직접적으로 내세우고 있다는 점에서 주목할 만하다. 이 법은 해양산업클러스터를 ‘해양산업과 해양연관산업의 집적 및 융복합을 촉진하기 위하여 유희항만시설을 중심으로 조성된 지역으로서 제9조에 따라 지정된 구역을 말한다.’고 직접 명시하고 있다(제2조제1호). 한편 19대 국회에서 비록 입법은 이루어지지 않았으나, ‘물산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 특별법안’도 의원입법으로 추진되었다. 동 법안은 물산업 클러스터의 조성 및 지원을 통하여 물기업의 경쟁력을 강화하고 해외시장 진출을 촉진하여 물산업을 새로운 성장동력 산업으로 육성하는 것 등을 주요한 목적으로 내세우고 있다.²⁾ 한때 산업 클러스터 정책이 전국가적 차원에서 적극적으로 추진된 적은 있으나, 이처럼 법제에서 산업 클러스터라는 용어가 활발하게 쓰이고 있는 현상은 그 시사하는 바가 적지 않다.

이처럼 산업 클러스터라는 용어를 직접적으로 사용하지는 않지만 산업 클러스터와 관련된 사항을 규율하는 법제는 국내에 이미 오래전부터 존재하여 왔다. 대표적으로 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」은 산업 클러스터와 밀접한 “산업집적”의 개념을 법적으로 정의하고, 이러한 산업집적의 활성화에 관한 대략적인 사항들을 규율하고

1) 동 법률은 법률 제14247호로 2016. 11. 30.부로 시행될 예정이다.

2) 국회 환경노동위원회, 물산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 특별법안, 이종진 의원 대표발의, 의안번호 16572, 2015. 8. 26., 5쪽.

있다. 그리고 이하에서 보다 자세하게 살펴보겠지만 그 밖에 다른 법령에서도 연구개발특구, 교육국제화특구, 첨단의료복합단지, 국제과학비즈니스벨트 등 산·학·연의 집적화와 관련된 다양한 개념들을 명시하고 이에 대한 조성·지원·육성 등에 관한 사항을 규율하고 있다. 하지만 이와 같은 기존의 산업 클러스터와 관련된 법제에서의 규율내용과 비교해볼 때 최근의 산업 클러스터라는 용어를 직접적으로 명시하고 있는 입법례(예를 들어 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」, 「식품산업진흥법」, 「축산법」 등)의 등장은, 산업 클러스터에 대한 별도의 법적 규율의 도입 필요성 내지 산업 클러스터와 관련된 기존 법제의 개선 필요성 등과 같은 입법적 수요가 발생하고 있는 것은 아닌지에 대한 보다 심도 깊은 검토를 요구하고 있다.

무엇보다도 현행 법제에서 산업 클러스터와 관련한 법적 규율은 그 조정 및 지원을 위한 행정작용을 충분히 뒷받침하지 못하거나 추상적인 정책선언 수준 등에 머물고 있으며, 각 산업 분야별로 근거법률이 미비하거나 그 입법형식 등이 매우 혼재된 상황으로 판단된다. 국가식품클러스터에 관한 조항을 두고 있는 「식품산업진흥법」, 국가축산클러스터에 관한 사항을 규율하고 있는 「축산법」 등의 경우 특정 산업 클러스터의 조성 및 지원 등에 관한 개략적인 사항만을 정하고 있을 뿐, 해당 분야의 특수성과 정책적 수요가 반영된 상세한 규율사항은 크게 미비한 실정이며, 특히 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」과의 상위법령 단계에서의 연계규율도 불명확한 부분이 존재하고 있다. 하지만 이러한 일부 입법례는 그나마 산업 클러스터에 관한 법적 근거를 부분적으로나마 마련하고 있다는 점에서 긍정적인 평가가 가능하다. 아직 다른 산업 분야의 경우 각 정부부처별로 해당분야의 클러스터를 신산업육성전략의 거점으로 삼고 정책적으로 활발하게 추

진하고는 있으나 이에 대한 명시적인 법적 근거를 갖추지 못하고 있는 실정이다.

국내의 산업 클러스터와 관련된 그동안 구체적인 성과에 대해서는 평가가 다양하게 나누어질 수 있겠으나, 이미 정부의 일관된 정책추진사항으로서 오랫동안 진행되어 왔으며, 이제는 단일 개별법의 규율 대상으로까지 포섭되어 무시할 수 없는 법현상으로 등장하고 있는 산업 클러스터에 대해 기존의 관련 법제에 대한 보다 심도 깊은 연구가 필요한 시점으로 판단된다.

앞서 간략하게 언급한 국내 산업 클러스터 법제의 문제점 인식을 바탕으로 하여 국내외적으로 직면하고 있는 경제적 위기를 효과적으로 타개함에 있어서 여전히 유효한 수단으로서 주목받고 있는 산업 클러스터가 제대로 효과를 발휘할 수 있도록 하는 법제개선방안의 도출이 시급하다. 산업 클러스터 관련 법제에 대한 실태조사, 해외 주요국의 산업 클러스터 추진전략 및 법제도 등에 대한 비교분석 등을 토대로 국내 산업 클러스터 법제의 미비점이나 규율공백, 혹은 개별 분야 간의 입법적 불균형 등의 문제들을 해소할 수 있는 방안을 검토하여야 한다. 이에 본 연구는 산업 클러스터에 관한 현행 법령상 혼재된 법적 용어들을 유형별로 정리하는 한편, 산업 클러스터의 조성 및 지원을 위한 국내 개별 법제도 및 해외 주요국의 법정책적 사례에 대한 조사를 기반으로 하여 경제 활성화 기반조성의 핵심요소로서 산업 클러스터 정책을 효과적으로 추진하기 위한 법제 개선 방안을 도출하는 것을 최종적인 연구목적으로 삼고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

I. 연구의 범위

구체적인 연구의 범위는 다음과 같다.

제2장에서는 산업 클러스터의 의의 및 관련된 국내 정책 현황을 개관한다. 여기에서는 주로 경제학 분야에서 많은 논의가 축적되어 온 산업 클러스터의 개념 및 핵심요소들에 관한 논의를 살펴보고, 산업 클러스터와 관련된 이론적인 논의를 간단하게 고찰하여 보고자 한다. 산업 클러스터 법제가 나아가야 할 올바른 개선방향 정립을 위해서는 산업 클러스터 자체에 대한 정확한 이해가 선행되어야 필요성이 적지 않지만 또 한편으로 본 연구의 목적은 산업 클러스터 관련 법제에 초점을 두고 있으므로, 산업 클러스터에 대한 이론적인 논의를 최대한 간결하면서도 효과적으로 정리하는 것에 중점을 둘 것이다. 더불어 국내의 산업 클러스터 추진 정책의 연혁, 성과, 문제점 등에 대한 평가를 통하여 산업 클러스터 관련 국내 법제에 대한 본격적인 검토에 앞서 국내 정책의 경향을 정확하게 파악하는 것에 주안점을 두고자 한다.

제3장에서는 현행 산업 클러스터 관련 국내 법제를 살펴본다. 개별 법제에 대한 유형별 검토에 들어가기 전에 우선 산업 클러스터에 관한 규율에 있어서 핵심적인 부분 중의 하나라고 할 수 있는 산업 클러스터와 관련된 법제상의 다양한 용어들의 정의를 살펴보기로 한다. 이러한 사항들을 토대로 하여 산업 클러스터 관련 국내 법제의 기존 규율체계와 새로운 입법 동향을 개관한다. 특히 산업 클러스터 관계 법제를 산업 클러스터 용어 등을 주요 기준으로 유형화하여 각각의 규율내용을 검토할 것이다. 구체적으로는 「산업집적활성화 및 공장설립

에 관한 법률», 「산업기술단지 지원에 관한 특례법», 「첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법», 「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법», 「연구개발특구의 육성에 관한 법률», 「식품산업진흥법», 「축산법», 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」 등의 규율내용을 검토하게 될 것이다.

제4장에서는 미국, 일본, 독일 등을 중심으로 해외 주요국의 산업 클러스터 관련 추진 정책과 법제도 등을 살펴보고 시사점을 도출한다. 특히 이들 주요국의 산업 클러스터 추진에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할 분배, 관련 법체계의 동향 등을 위주로 상세한 검토가 이루어지게 될 것이다. 제5장에서는 산업 클러스터 관련 법제의 문제점 및 개선방안을 제시한다. 산업 클러스터 관련 법제에 대한 정리를 토대로 산업 클러스터 관련 국내 법제의 문제점을 파악하여 이에 대한 법제개선방안을 도출하고자 한다. 특히 산업 클러스터 법제의 정비방향 및 구체적인 개선방안의 도출에 앞서 산업 클러스터와 관련하여 고려해야 할 핵심적인 개념요소들을 비교적 상세하게 제안하게 될 것이다.

II. 연구의 방법

본 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 우선 기본적으로 산업 클러스터의 의의 및 운영현황을 정확히 파악하기 위한 관련 문헌에 대한 조사와 검토를 진행하였다. 또한 산업 클러스터 관련 주요 부서의 실무담당자 및 관계자 등을 대상으로 한 제도개선 의견수렴을 추진하였는데, 이와 관련하여 특히 농림축산식품부 식품산업정책실 소속 국가식품클러스터추진팀 실무자와 접촉하여 국가식품클러스터 추진과 관련한 법제도적인 애로사항을 청취하고 연구방향에 대한 의견을 수렴하기도 하였다. 그리고 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」은 물론

「식품산업진흥법」, 「축산법」 등 주요 산업 클러스터 근거 법제에 대한 조사 및 유형화를 통한 구체적 분석을 진행함과 동시에 주요 선진국의 산업 클러스터 추진전략 및 법제 현황에 대한 조사를 수행하였다.

이와 아울러 연구성과물의 전문성과 객관성을 확보하기 위하여 전문가 자문 및 워크숍 등을 개최하였다. 무엇보다도 워크숍 및 전문가 자문회의 등의 참석자들을 다양하게 선정하여 산업 클러스터와 관련된 광범위한 전문적인 의견을 수렴하도록 하였다. 그리고 이를 토대로 산업 클러스터 법제의 문제점 등을 종합적으로 인식하고 이를 해소할 수 있는 객관적이고도 구체적인 법제도 개선방안을 도출하고자 하였다.

제 2 장 산업 클러스터의 개요 및 국내 정책 추진 현황

제 1 절 산업 클러스터의 의의

I. 산업 클러스터의 개념

산업 클러스터란, 관련 기업(경쟁기업, 중소기업, 벤처 등)과 기관(대학, 연구소 등), 지원서비스 기업들(금융·법률·회계 등)이 모여 네트워크를 통한 상호작용으로 시너지를 발휘하는 일정 지역을 일컫는다.³⁾ 클러스터라는 용어가 유명해진 것은 1990년대 초 하버드대학의 마이클 포터 교수가 경쟁우위의 측면에서 클러스터의 중요성을 강조한 이후부터라는 것이 대체적인 평가이다.⁴⁾ 포터 교수는 산업적으로 강력한 국제경쟁력을 지닌 국가 내에서 특정산업이 지리적으로 집적한 클러스터(industrial cluster or industry cluster)를 형성하고 있음을 확인하고 클러스터가 산업발전에 미치는 중요성을 강조하였는바, 이러한 포터 교수의 클러스터이론은 1990년대 후반 이후 EU의 주요국가 및 지방정부의 정책 추진에 주요한 방향을 제공하였다.⁵⁾

산업 클러스터와 유사한 용어로는 산업집적(industrial agglomerations), 산업지구(industrial districts), 산업단지(industrial complex) 등을 꼽을 수 있는바, 경제학에서는 전통적으로 산업집적의 용어가 더 일반적인 것으로 보인다. 하지만 특정 산업 차원에서의 산업지구 또는 산업단지나 특정 지역경제의 집적 또는 응집 등에 비하여 산업 클러스터는 광범위한

3) 복득규 외, 한국 산업과 지역의 생존전략, 클러스터, 삼성경제연구소, 2003, 14쪽.

4) 복득규, 앞의 책, 15쪽.

5) 문미성, 산업 클러스터 정책의 진화에 대한 고찰, 2016년도 기본과제 워크숍 자료집 중 제2주제 발표문, 한국법제연구원, 2016.3.21. 21쪽.

사회경제 및 시장조직 등과 연계된 가치지향적 개념이라는 측면에서 본질적인 차이를 가진다.⁶⁾

산업 클러스터가 각광을 받게 된 것은 지식기반 경제시대의 도래에 따른 것으로서, 기업이 부가가치를 제고하기 위해서는 가치사슬(value chain)에서 신속하고 긴밀한 연계를 강화하고 이를 통해 암묵적 지식과 정보의 창출·확산·활용 능력을 극대화하는 것이 필수적인 시점이 되어 버렸기 때문이다.⁷⁾ 이에 따라 산업의 ‘규모 경제성’과 ‘범위 경제성’을 동시에 추구하기 위한 전문화된 산업 클러스터의 형성과 이를 토대로 한 지역혁신체제의 구축이 새로운 산업발전 전략으로 채택되었다.⁸⁾

산업 클러스터에 대한 정의는 지리적 집적과 입지공간에 중점을 두는 개념에서부터 참여 주체들의 네트워킹, 상호작용 및 혁신활동에 중점을 두는 개념까지 개별 연구 분야나 정책의 정책분야에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다.⁹⁾ 앞서 소개한 마이클 포터는 클러스터를 ‘특정분야에서 경쟁을 하기도 하지만 때때로 협력관계인 기업, 전문공급업체, 용역업체, 관련 산업의 기업 등과 기관 즉 대학, 공인기관, 기업연합회 등의 결집체’로 정의한 바 있다.¹⁰⁾ 경제협력개발기구(OECD)는 클러스터를 생산업체, 부품업체, 서비스제공자, 협회, 연구기관, 대학 등 관련 경제주체들이 상호작용을 통해 부가가치를 창출하는 지역적 집합체를 형성하고 기술, 지식, 정보, 인력 등을 공유하는 네트워크형 조직체계로 정의하고 있다.¹¹⁾ 클러스터를 둘러싸고 다양한 개념정의가 존재하는바, 클러스터의 구체적인 개념요소로 첫째, 지리적 집중, 둘째,

6) 이덕훈·박재수, 혁신클러스터와 기업가 정신, 한남대학교출판부 글누리, 2013, 9쪽.
7) 김주한·김선배·최윤희, 바이오클러스터의 성공조건과 발전방안, 산업연구원, 2003, 24쪽.
8) 김주한·김선배·최윤희, 앞의 책, 24쪽.
9) 김성민, 우리나라 식품산업정책과 클러스터, 백산출판사, 2011, 89쪽.
10) 김경묵 외 역, Porter, M., 경쟁론(On competition), 세종연구원, 2001, 240쪽, 258쪽.
11) OECD, Innovative Clusters : Drivers of National Innovation Systems, Paris, 2001.

다양한 기업과 기관의 존재, 셋째, 특정 분야에의 특화, 넷째, 기업과 기관의 연계, 다섯째로 혁신에 대한 강조를 드는 견해도 있다.¹²⁾

II. 산업 클러스터에 관한 기존의 논의

산업 클러스터와 관련된 이론적 논의는 주로 특화된 지역에 특화된 사업이 집중되어 발전하고 있는 이유를 연구하는 집적경제 이론에 그 근간을 두고 있으며, 이후 경제학·정책학·경제지리학 등의 분야에서 집적경제와 연관된 많은 연구들이 진행되어 산업 클러스터 이론으로 발전되었다.¹³⁾ 산업 클러스터에 대한 이론과 개념은 기업을 중심으로 한 산업뿐만 아니라 연구소, 대학, 공공기관 등 산·학·관·연의 연계 및 상호작용에 관한 내용을 연구하고 적용하는 개념으로 확장되고 있으며, 이제는 특정산업의 발전을 위한 정책전략의 일환으로 까지 재정립되고 있다.¹⁴⁾

산업 클러스터 이론의 초기 논의로는 1919년 경제학자인 알프레드 마셜이 주장한 산업지구론(industrial districts)이 우선 꼽히는바, 이에 의하면 산업지구는 사회, 문화, 역사적 배경을 공유하며 유사한 규범과 가치체계를 가진 주민들의 공동체와 경쟁 혹은 협력 관계에 있는 기업들이 상호 밀접한 관련을 맺고 있는 특수한 형태의 지리적 공간으로 정의된다.¹⁵⁾ 이러한 마셜의 산업지구론은 소위 ‘집적의 이익’을 설명하는 데는 효과적이었으나, 중소기업의 집적화 논의에 머물고 있다는 점이 한계로 지적되었고, 이에 대하여 기업규모 뿐만 아니라 기업 간의 분업구조, 네트워크, 뿌리내림 등의 요인을 명시적으로 도입

12) 복득규, 제2장 혁신클러스터 이론 및 정책동향, ‘균형발전 정책교본, 혁신클러스터’ 중, 국가균형발전위원회, 2007, 34쪽.

13) 김성민, 앞의 책, 87쪽.

14) 김성민, 앞의 책, 88쪽.

15) 복득규, 앞의 논문(각주 12번), 38쪽.

하여 이들 간의 상호작용에 따라 다양한 형태의 신산업지구가 형성된다는 것을 입증한 신산업공간론이 등장하였다.¹⁶⁾ 하지만 신산업공간론은 산업집적의 다양한 유형들을 확인하는데 머물렀고, 클러스터 내에서 작동하는 구체적인 네트워킹과 혁신 창출 요인 등에 대한 구체적인 논의가 미흡하였다는 평가를 받는다.¹⁷⁾

지역혁신체제론(Regional Innovation System, RIS)은 공급자와 수요자의 근접성에 기초한 제도적 결합에 공간적 집적의 원리가 담겨져 있다고 보는 입장으로서, 개인과 조직의 네트워크와 행위자들이 활동하는 보다 넓은 제도적 환경에 대해 분석한다.¹⁸⁾ 지역혁신체제는 지역의 역할을 강조하는데, 특히 국가차원에서 수립한 각종 정책과 예산을 지역에서 집행하는 과정에서 실제로 중요한 것은 지역의 혁신체제가 어떻게 형성되어 있느냐 여부에 달려있다고 한다.¹⁹⁾

산업 클러스터 이론을 본격적으로 주창한 마이클 포터에 따르면 ‘집적’은 기본적으로 경제적인 개념으로서, 한 국가의 산업 성공은 수직적 관계(판매/구매)와 수평적 관계(기술, 협력, 통신 등)의 집약적인 연결망에 기반하고 있다는 경험적 사실의 관찰에 근거하여, 집적 과정 및 그 내부에서의 산업 연계는 이 산업들이 지리적으로 집중해 있을 때 가장 높게 발현될 수 있다고 한다.²⁰⁾ 포터는 클러스터의 지리적 범위가 국가 또는 심지어 단일도시에서부터 이웃국가까지 포괄할 수 있는 광범위성을 특징으로 하며, 또한 일반적인 경제활동의 집적

16) 복득규, 앞의 논문(각주 12번), 40쪽.

17) 복득규, 앞의 논문(각주 12번), 40쪽.

18) 홍성범·임덕순·김기국, 중국의 혁신클러스터 특성 및 유형 분석 : 한국 사례와의 비교, 과학기술정책연구원, 2003, 19쪽.

19) 복득규, 앞의 논문(각주 12번), 40쪽.

20) 문미성, 산업 클러스터 정책의 진화에 대한 고찰, 2016년도 기본과제 워크숍 자료집 중 제2주제 발표문, 한국법제연구원, 2016.3.21. 26쪽.

이 아닌 특정업종·제품의 생산과 관련된 기업, 협회, 정부기관을 포함한다는 점에서 ‘국지화경제’의 우위를 누리는 동시에 정보·기술·지식의 이전, 국지화된 학습(localized learning)에 의한 동적(dynamic) 집적경제를 누리는 체계라고 보았다.²¹⁾ 앞선 지역혁신체제론이 주로 지역의 혁신을 창출하는 제도적 기반과 지역의 혁신분위기 창출에 중점을 두고 있다면, 클러스터 이론은 특정 분야의 산업이나 기능에 관련된 기업과 기관들이 특정 지역에 집적하고 상호작용하는 네트워크 형성에 더 중점을 두고 있다는 점이 가장 본질적인 차이로 지적될 수 있다.²²⁾ 향후 국내의 산업 클러스터 발전 방향은 제도적인 기반으로 서 지역발전에 초점을 두는 것보다 네트워크 형성 과정의 강화에 보다 큰 관심을 보이는 후자의 산업 클러스터 이론에 더욱더 의존하게 될 가능성이 클 것으로 보인다.

제 2 절 국내의 산업 클러스터 추진 정책에 관한 검토

I. 국내의 산업 클러스터 추진 정책의 주요 연혁

국내의 산업 클러스터정책은 산업 경쟁력 향상을 목표로 과학기술, 산업육성, 지역개발 등이 유기적으로 결합된 종합정책으로서, 참여정부부터 시작하여 현 정부의 중요한 지역경제 및 산업발전전략의 일환으로 지속되고 있다.²³⁾ 즉 국내 산업 클러스터 정책은 크게 클러스터 중심의 지역산업 육성정책과 산업단지 중심의 산업 클러스터정책으로 구분되어 추진되어 왔다. 전자의 경우 이미 90년대 후반부터 시행되어

21) 문미성, 산업 클러스터 정책의 진화에 대한 고찰, 2016년도 기본과제 워크숍 자료집 중 제2주제 발표문, 한국법제연구원, 2016.3.21. 27쪽.

22) 복득규, 앞의 논문(각주 12번), 44쪽.

23) 한국산업단지공단, 산업단지 클러스터의 성과와 과제, 한국산업단지공단 산업입지연구소, 2015. 10. 30., 21쪽.

온 것으로서 지역산업 경쟁력 제고라는 산업정책적 목표와 지역 간 불균형 완화를 목표로 하는 지역발전정책 간의 다소 상충될 수 있는 정책기조를 조합하여 산업육성과 지역발전을 도모하기 위한 정책적 수단으로 클러스터 기반 정책이 도입되어 (구)과학기술부의 지역협력 연구센터(RRC: Regional Research Center), (구)산업자원부의 지역기술 혁신센터(TIC: Technology Innovation Center) 사업, (구)정보통신부의 소프트웨어 지원센터 등이 클러스터의 정책으로 추진되었다.²⁴⁾

이후 2000년대 초기 참여정부 시기는 클러스터 형성을 위한 지역산업정책의 확산기로서 지역산업정책을 국가균형발전정책의 실현을 위한 주요 수단으로 인식 하에 지역의 특성에 적합한 지역전략산업의 육성과 지역혁신체계의 구축, 이와 조화된 기반 투자를 통해 지역에 대한 기업투자를 활성화시키고, 해외로 이전하려는 수도권 기업을 지방으로 유인하여 지역의 경쟁력을 강화하는 데에 정책적인 노력을 경주하였다.²⁵⁾ 이명박 정부 시기(2008~2012년)는 지역산업 육성정책의 측면에서 글로벌 경쟁에 적극 대응하고 지역별로 분산된 산업 육성 추진의 비효율을 해소하고자 광역경제권에 기반을 둔 경쟁력 강화 정책이 본격적으로 펼쳐진 시기로 평가된다.²⁶⁾ 특히 2012년에 추진된 지역산업 육성사업은 광역경제권 선도산업 육성사업, 지역전략산업 육성사업, 지역특화산업 육성사업으로 구분하여 정부 차원에서의 대규모 예산집행이 투입되었다.²⁷⁾

최근 2015년부터는 광역선도사업과 특화사업으로 이원화되어 있던 지역 사업을 산업협력권사업, 주력산업 지원사업, 지역전통(연고)산업

24) 강혜정, 지역산업 클러스터 정책의 최근 동향 및 이슈, 과학기술 및 연구개발사업 동향브리프 2012-13, 한국과학기술기획평가원, 2012. 12., 13쪽.

25) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 25쪽.

26) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 26쪽.

27) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 27쪽부터 29쪽.

육성사업 등 3개 사업으로 전환하는 한편, 그 외에도 지방자치단체 차원의 클러스터 육성을 위해서 판교테크노밸리, 광교테크노밸리 등 도심형 비즈니스밸리의 개발과 특정산업의 지원을 위해 오송 바이오, 상암 디지털미디어시티((Digital Media City, DMC) 등 다양한 입지적 여건을 활용한 개별적 클러스터의 육성이 활발하게 진행 중에 있으며 기초자치단체와 광역자치단체를 불문하고 적극적인 산업 클러스터 지원을 통한 민간기업 유치에 총력을 다하고 있는 실정이다.²⁸⁾

산업단지 중심의 산업 클러스터정책은 기존의 60~80년대에 조성된 제조업 중심의 산업단지가 단순 생산기능의 집적을 통하여 규모의 경제실현에는 크게 기여하였지만 혁신주도형의 새로운 경제시대에는 명확한 한계가 있다는 판단 하에 기존의 산업단지를 혁신 산업 클러스터로 전환하기 위해 시작된 것이다.²⁹⁾ 즉 생산 중심의 산업단지에 R&D 기능을 보완하고, R&D 중심의 대덕연구단지에는 생산기능을 보완하여 경제성장의 양대 축으로 육성하기 위한 혁신 산업 클러스터 정책이 전개되었으며 특히 지금의 ‘산업집적지 경쟁력강화사업’의 전신인 ‘산업단지 혁신 클러스터사업’은 기존의 생산기능 위주의 산업단지에 대학과 연구소의 고급기술과 인력 등을 연계시킴으로써 지식과 정보의 원활한 교류를 도모하고, 창조와 혁신이 선순환되는 체계를 구축하자는 것에 주안점을 두었다.³⁰⁾

산업단지 중심의 지역산업 클러스터 정책의 본격적인 태동은 2004년 6월 참여정부가 제시한 ‘산업단지의 혁신클러스터화 추진방안’과 2005년 1월 수립된 ‘혁신클러스터사업 실행계획’ 등을 기반으로 2005년부터 4년간 진행된 1단계 시범사업을 통해 이루어졌다.³¹⁾ 이에 따

28) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 31쪽.

29) 조혜영, ‘한국형 클러스터 : 산업단지 혁신클러스터 10년의 리뷰’, 클러스터 STORY 창간호 중 클러스터 ISSUE&REPORT, 2014. 29쪽.

30) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 32쪽.

31) 강혜정, 앞의 논문, 14쪽.

라 7개 시범단지로 창원(기계), 구미(전자), 울산(자동차 부품), 반월·시화(부품 소재), 광주(광산업), 원주(의료기기), 그리고 군산(기계·자동차부품) 산업단지가 선정되고 각 시범단지 추진단이 출범하였으며³²⁾ 이와 더불어 시범단지별 전략업종에 따라 각 단지별 4~10개의 업종별 소규모 산학연관 협의체인 ‘미니클러스터(Minicluster)³³⁾’를 구성하는 등 본격적인 사업추진에 박차를 가하였다.³⁴⁾ 2007년에는 사업성과의 확산을 위해 2단계 클러스터 사업을 추진하여 남동, 명지·녹산, 성서, 대불, 오창 등 5개 산업단지를 추가로 지정하였다.³⁵⁾

산업단지 혁신클러스터사업의 추진체계는 국가균형발전위원회가 중심이 되어 정책을 협의하고, 당시의 산업자원부가 주관부처가 되어 부처 간 정책을 조율하였으며, 한국산업단지공단을 산·학·연 협력 지원 전문기관으로 하여 시범단지별 클러스터 추진단을 구성하였다.³⁶⁾ 1단계 사업이 완료되고 2단계 사업이 본격 추진되던 2009년에는 정부의 광역경제권 육성정책으로의 기조변화에 따라 기존의 12개 산업단지가 광역경제권에 맞춰 193개 산업단지로 확대되고 사업명도 ‘산업집적지 경쟁력강화사업’으로 개칭되는 등 산업단지 중심의 광역클러스터 구축사업으로 전환되었으며, 2012년에는 전국 경쟁방식의 기업주도형 테마클러스터 구축사업이 도입되어 기업 중심의 자발적이고 지역 특성이 적극적으로 반영된 다양한 형태의 산업 클러스터가 현재까지 추진되어오고 있다.³⁷⁾ 산업단지 중심의 클러스터 정책의 변화를 개관하여 도표로 정리하면 다음과 같다.

32) 조혜영, 앞의 논문, 29쪽.

33) ‘미니클러스터(Minicluster)’는 산업단지 내 입주 기업을 중심으로 대학, 연구소, 지원기관 등 지역의 혁신주체들이 공동으로 참여하여 상호협력, 공동학습, 정보공유 등을 수행하는 업종별·기술 분야별 산·학·연 협의체를 의미한다(한국산업단지공단, 앞의 보고서, 44쪽).

34) 조혜영, 앞의 논문, 30쪽.

35) 강혜정, 앞의 논문, 15쪽.

36) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 35쪽.

37) 조혜영, 앞의 논문, 30쪽.

<표 1> 산업단지 중심의 클러스터 정책의 변화³⁸⁾

구 분	1단계('05~'09)	2단계('10~'12)	3단계('12~'17)
단계	형성기	성장기	성숙기
형태	산업단지 클러스터	광역 클러스터	테마형 거점 클러스터
공간 범위	12개 산업단지 내 (개별 산업단지에 한정, 초기 7개 단지로 시작)	193개 산업단지 간 (광역경제권 중심의 거점-연계단지 구축)	전국 산업단지 중심 (산업단지 중심의 일부 도시 지역 포함, 공간적 범위는 확대하되 경쟁방식 도입으로 선택과 집중)
목표	산업클러스터 기반 구축	클러스터 네트워크 활성화	혁신클러스터 경쟁력 강화

II. 국내외 산업 클러스터 추진 정책의 성과

국내의 산업 클러스터 추진 정책의 성과는 무엇보다도 해당 산업단지와 참여기업에 대한 긍정적인 상승효과의 제고에 있다고 하겠다. 클러스터사업을 통해서 대상 산업단지와 참여기업 모두 경제 산업적 측면과 사회적 측면에서 전반적으로 성장한 모습을 보여주었으며, 산·학·연 간의 상호연계가 개선되고 혁신기반이 강화됨에 따라 산업단지와 참여기업의 생산, 수출, 고용, 투자가 늘어나고 생산성과 성장능력이 개선된 것으로 평가된다.³⁹⁾

보다 구체적인 통계치를 살펴보면 최초 7개 클러스터 시범단지의 성과를 살펴보면 2014년 기준으로 생산 3,874천억 원, 수출 1,560억

38) 강혜정, 앞의 논문, 16쪽 중 [표3] 산업단지 중심의 클러스터 정책의 변화'를 재인용함.

39) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 104쪽.

달러, 고용 658,000명으로 2004년에 비해 10년 동안 각 2.0배, 1.7배, 1.6배 증가한 것으로 나타났으며 같은 기간 전국 산업 단지의 생산, 수출, 고용이 1.4배, 1.3배, 0.9배 증가한 것과 비교할 때 클러스터 시범단지의 성과가 우수한 것을 확인할 수 있다.⁴⁰⁾ 또한 산업단지별로 특화산업의 집적이 강화된 것도 간접적인 클러스터 추진의 영향이라고 볼 수 있을 것인데 2004년 기준 최초 7개 시범단지의 특화산업 비중은 63.6%였으나, 2012년에는 78.4%까지 상승하였다.⁴¹⁾ 산업단지 클러스터사업에 참여한 기업의 생산, 수출, 고용 증가 현황 등 경제적 성과의 향상도 주목할 만한 것으로서 2005년부터 2011년까지를 기준으로 업체 당 생산·수출·고용 증가 추이를 살펴보면 클러스터 참여 기업은 연평균 각 9.7%, 10.2%, 3.0% 증가한 데 비해 전국 산업단지 연평균은 2.4%, 3.5%, -3.4%로 나타나 참여기업이 4.0배, 2.9배, 1.9배 높은 것으로 나타났다.⁴²⁾ 그리고 최초 시범단지 참여업체의 R&D 투자금액이 2005년 기준 1개사당 14억 원에서 2011년 기준 318억 원으로 연평균 68.3% 증가하여 산업 클러스터가 관계 기업들의 기술적 역량 강화에 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 평가된다.⁴³⁾

국내의 산업 클러스터 추진 정책의 또 다른 성과 중 하나는 앞서 미니클러스터와 같은 특정 업종별 소규모 단위의 산학연협의체의 운영을 통하여 지식과 기술, 정보가 활발히 교류되는 지역내 협력 네트워크를 구축하여 한국형 클러스터의 모델을 제시하였다는 점을 들 수 있다.⁴⁴⁾ 이와 같이 클러스터사업 참여를 통하여 다양한 정보를 교류하고 네트워크를 구축할 수 있는 기회가 제공됨에 따라 클러스터 회원은

40) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 105쪽.

41) 조혜영, 앞의 논문, 36쪽.

42) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 108~109쪽.

43) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 109쪽.

44) 조혜영, 앞의 논문, 35쪽.

2005년 기준 2,706 개사에서 시작하여 2014년 말 기준으로는 7,512개사로 연평균 12.0%가 증가한 것으로 나타나고 있다.⁴⁵⁾ 또한 클러스터에 참여한 중소기업들의 체계적 성장을 지원하고 이들의 기업경쟁력 및 혁신역량을 강화했다는 것도 성과로 평가된다.⁴⁶⁾ 중소기업을 대상으로 소규모 R&D 과제를 지원하고 참여를 독려하여 기존의 국가 R&D사업에 참여하기 어려웠던 여건을 개선하고, 현장밀착형의 전문가 지원시스템인 기업주치의센터를 통하여 중소기업에 대한 기술애로 진단뿐만 아니라 중견기업 육성을 위한 성장코칭을 실시하여 산업 클러스터를 통한 중소기업 역량 강화에 기여하였다.⁴⁷⁾

Ⅲ. 국내의 산업 클러스터 추진 정책의 문제점 및 평가

앞서 살펴본 것처럼 지난 10여년의 기간 동안 산업 클러스터 정책은 산업단지의 혁신클러스터화 사업을 비롯한 다양한 클러스터 사업에 상당한 규모의 투자가 일관되게 이루어짐에 따라 산업단지와 참여기업 등의 생산성 증가에 기여하고 산·학·연 네트워크를 강화시키는 한편 특히 기존의 생산기능 중심의 산업단지에 연구개발 기능을 융합시켰다는 점에서 긍정적인 성과를 거둔 것으로 보인다.⁴⁸⁾

하지만 이와 동시에 몇 가지 과제도 지적되고 있는바, 우선 첫째로 클러스터를 추진하는데 있어서 정부와 공공부문이 주도하는 형태를 취하다 보니 산업 클러스터의 자생적인 형성과 육성이 부족하였다는 점이 지적된다.⁴⁹⁾ 산업 클러스터가 장기적으로 유지되기 위해서는 공공 차원의 지원이 없어도 살아남을 수 있는 자생력을 갖추는 것이 필

45) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 110쪽.

46) 강혜정, 앞의 논문, 23쪽.

47) 조혜영, 앞의 논문, 36쪽.

48) 주성재, ‘창조경제시대, 왜 여전히 클러스터인가?’, 클러스터 STORY 제2호 중 클러스터 ISSUE&REPORT, 2014. 26쪽.

49) 주성재, 앞의 논문, 26쪽.

하다.⁵⁰⁾ 하지만 국내의 경우 공공 부문이 클러스터의 성장에 조력하고 장애요인을 해소해주는 소극적인 역할을 넘어서서 클러스터 주체간의 네트워킹 강화나 연구개발 기능의 입지를 주도하는 국가 차원의 산업육성정책으로 진행됨으로써 산업 클러스터 자체의 자생력을 약화시키고 주로 중앙정부의 재원확보에 치중해 온 부분도 부인할 수 없다고 하겠다.⁵¹⁾ 그리고 이에 더하여 공급자 주도의 정책추진에서 벗어나 수요자인 기업 현장의 실제적인 수요를 반영하여 정책의 실효성을 높이기 위한 노력이 지속적으로 전개될 필요가 있다.⁵²⁾

이러한 공공주도형 산업 클러스터의 정책 추진과 연계하여 두 번째로 개방적이고 유연한 성격을 가지는 클러스터의 고유한 특성이 충분히 감안되지 못하였다는 평가도 있다.⁵³⁾ 산업 클러스터는 지역 내 내부 연계보다는 개방적 네트워크 구축을 통한 지식과 정보의 교류가 효과적일 수 있기 때문에 관련 정책은 산업 간 융복합을 통한 개방성을 지향하는 것과 동시에 공간적 범위에서도 영역을 확대하는 것이 필요하며, 공공 부문이 주도하여 특화와 집적을 강조하는 단계를 넘어서서 산업과 관련 주체의 다양성과 연결성을 강조하는 정책이 필요한 상황이라는 주장이다.⁵⁴⁾ 셋째, 특정 특화산업의 집적을 강조하다보니 산업 생산의 전체 가치사슬에 놓여있는 소재, 부품, 서비스 등을 포괄하는 종합적 관점이 부족하였다는 점도 지적되는데, 즉 연구개발 단계부터 사업화, 생산, 마케팅에 이르는 전 단계에서 창의성을 부여하고 이들을 고부가가치화하기 위한 종합적 전략이 필요하다는 것이다.⁵⁵⁾

50) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 116쪽.

51) 주성재, 앞의 논문, 26쪽.

52) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 115쪽.

53) 조혜영, 앞의 논문, 36쪽.

54) 한국산업단지공단, 앞의 보고서, 112쪽.

55) 주성재, 앞의 논문, 26쪽.

넷째, 타 지역사업과의 중복성 문제, 유사사업과의 연계나 협력이 부족했다는 점도 아쉬운 부분으로 지적된다.⁵⁶⁾ 그리고 이는 국내 산업 클러스터 추진에 있어서 중앙정부 차원의 조정기능의 실효성 및 연계성 확보 필요성 문제와 연관되는 부분이기도 한데, 국내의 산업 클러스터 추진 정책의 경우 중앙부처별로 분산추진됨에 따라 클러스터에 의한 시너지 효과를 충분히 누리지 못하였다는 지적이다.⁵⁷⁾ 또한 지역산업관련 사업과 관련한 책임과 권한이 중앙부처에 집중되어 있어 지방정부의 역할이 상대적으로 축소됨에 따라 지역차원에서의 종합조정체계도 미흡하여 지방정부 차원에서의 중앙부처에 의한 개별 사업들을 지역의 산업·경제적 이해에 맞게 조정하지 못하였다는 평가가 제기된다.⁵⁸⁾ 따라서 산업 클러스터 정책의 효과적인 추진을 위해서는 기존의 정책추진과정에서 부처별 할거주의를 극복하고, 범부처 차원의 사업계획 및 조정이 가능하도록 하는 법제도에 대한 면밀한 검토가 수반되어야 하며 또한 중앙정부의 정책·관리시스템에 지방정부가 수동적으로 종속되는 구조를 탈피하여, 지방정부의 책임과 권한을 강화하고 지역 차원에서의 계획사업의 종합조정기능을 제고하는 제도개선에 대한 고민이 필요하다고 할 수 있다.⁵⁹⁾

56) 조혜영, 앞의 논문, 36쪽.

57) 문미성, 앞의 발표문, 40쪽.

58) 문미성, 앞의 발표문, 41쪽.

59) 문미성, 앞의 발표문, 43쪽.

제 3 장 산업 클러스터 관련 국내 법제에 관한 검토

제 1 절 산업 클러스터 관련 국내 법제 현황

I. 국내 법제에 있어서 산업 클러스터 개념의 다양성

산업 클러스터를 둘러싼 국내 법제에서의 규율을 본격적으로 살펴 보기에 앞서 우선 산업 클러스터의 개념을 관계 법제에서 어떻게 규정하고 있는지를 분석해볼 필요가 있다. 왜냐하면 규율대상의 개념범주를 개별 법률에서 어떻게 확정짓고 있는가의 문제는 종국적으로 전체 규율체계의 목적 및 내용 등과 밀접하게 연관될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 산업 클러스터에 관한 국내 법제에서의 정의규율을 분석하는 것은 산업 클러스터와 관련된 국내 법제에서의 규율체계 전체를 정확하게 파악하기 위한 출발점이라고 할 것이다. 하지만 산업 클러스터와 관련된 국내 법제상 규율이 복잡하게 산재되어 있기에 국내 법제상 산업 클러스터에 관한 정의 또한 비교적 다양한 내용으로 규율되고 있어 이에 대한 정확한 파악이 결코 용이한 것은 아니다. 즉 산업 클러스터를 직접 명시적으로 규율하고 있는 현행 국내 입법례가 많지 않음에도 불구하고, 산업 클러스터의 개념 자체에 대한 정의와 관련하여 비교적 다양한 규율이 존재하고 있는 편이다.

1. 집적성이 내재된 집합체 개념의 정의 규율

우선 산업 클러스터를 해당 특정 산업의 클러스터 형태로 직접 명시하여 정의하고 있는 입법례가 있다. 대표적으로 「식품산업진흥법」 제2조제6호는 ‘국가식품클러스터’를 ‘국가가 식품산업과 관련되어 있는 기업, 연구소, 대학 및 기업지원시설을 일정 지역에 집중시켜 상호

연계를 통한 상승효과를 만들어 내기 위하여 형성한 집합체’로 정의 내리고 있다. 한편, 또 하나의 대표적인 산업 클러스터의 명시적인 근거를 담고 있는 「축산법」도 동법 제2조제10호에서 ‘국가축산클러스터’를 ‘국가가 축산농가·축산업과 관련되어 있는 기업·연구소·대학 및 지원시설을 일정 지역에 집중시켜 상호연계를 통한 상승효과를 만들어 내기 위하여 형성한 집합체’로 정의내리고 있다. 양 법은 첫째, 국가를 클러스터의 형성 주체로 명시하고 있는 점, 둘째, 산·학·연 등 클러스터 관련 주체들을 명시하고 있는 점, 셋째, 일정 지역의 집중성을 강조하고 있는 점, 넷째, 상호연계를 통한 상승효과 창출을 내세우고 있는 점, 마지막으로 클러스터를 ‘집합체’라는 일종의 유기체적인 개념으로 정의내리고 있는 점 등이 공통적이다. 이와 반대로 전자가 식품산업에 국한한 클러스터를 상정하고 있는 반면 후자는 축산업뿐만 아니라 축산농가도 포섭대상으로 삼고 있는 점, 전자가 ‘기업지원시설’을 클러스터 관련주체로 명시한 반면 후자는 ‘지원시설’이라고 표현하고 있는 점 등을 양자 간의 차이점으로 꼽을 수 있다.

그리고 이러한 개별 산업 클러스터에 관한 정의를 두고 있는 「식품산업진흥법」과 「축산법」, 양 법의 산업 클러스터에 관한 정의규정과 관련하여 간과해서는 안 될 부분이 있다. 바로 이러한 산업 클러스터 정의규율의 연원(淵源)이 바로 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 이 장에서 ‘산업집적활성화법’이라 함)에 있다는 점이다. 산업집적활성화법은 “산업 클러스터”라는 용어 대신 “산업집적”이라는 용어를 규정하면서 그 의미를 “기업, 연구소, 대학 및 기업지원시설이 일정 지역에 집중함으로써 상호연계를 통하여 상승효과를 만들어 내는 집합체를 형성하는 것”으로서 정의내리고 있다(법 제2조제6호). 앞서 살펴본 것처럼 2002년 12월 산업의 집적(集積)과 연계(連繫)가 중시되는 산업환경의 변화에 부응하기 위하여 기존의 산업입지의 공급을 중심

으로 한 공업배치에 중점을 둔 법이었던 ‘(구) 공업배치 및 공장설립에 관한 법률’을 개정하여 제명을 바꾸고 새롭게 등장한 산업집적활성화법은 이러한 “산업집적”이라는 용어를 중심으로 한 법체계를 구성하였다.⁶⁰⁾

산업집적활성화법의 입법 과정에서 산업집적이라는 용어를 사용하게 된 직접적인 근거나 계기는 찾아보기 어려우며 다만 당시로서도 이미 산업 클러스터라는 용어 자체가 낯선 표현이 아니었음에도 불구하고⁶¹⁾ 외래어 보다는 한자어로 표기된 용어를 법제명이나 주요 용어로 선택하게 된 것으로 보인다. 하지만 “산업집적”이라는 용어가 산업 클러스터만큼이나 그렇게 친숙한 표현은 아니었다는 점은 국회의 법안 심의 과정에서도 다음과 같이 확인할 수 있다.⁶²⁾

- 鄭文和 委員 뭔가 조금 미비된 것 같은 생각이 들어서 말씀드리는데, 또 하나 공업배치및공장설립에관한법률은 법률 이름이 산업집적활성화및공장설립에관한법률로 바뀌는데 ‘집적’이라 하는 것이 산업계에서는 많이 쓰이는지 모르겠습니다마는 그 용어의 개념이 머리에 퍼뜩 안 떠오르거든요. 그래서 편하고 이해하기 쉬운 용어가 없는가 싶어서 말씀드리는 것입니다.
- 産業資源部長官 辛國煥 최근 기술이 소위 IT, BT, NT 등 서로 융합되고 네트워크로 가는 추세입니다. 과거에는 특정지역에 도로나 내고 공단을 만들어서 공장만 설립하면 되었습니다마는 앞으로는

60) 국회 산업자원위원회 수석전문위원, 工業配置및工場設立에관한法律中改正法律案 검토보고서, 2002. 10. 1쪽. ‘I. 제안이유’ 부분.

61) 국회 산업자원위원회 수석전문위원, 工業配置및工場設立에관한法律中改正法律案 검토보고서, 2002. 10. 14쪽을 보면, 당시 법개정안의 주요 내용이었던 ‘지식기반산업집적지구 지정 및 지원’을 검토하면서 개정안이 ‘산업집적지구(industry cluster)의 3가지 하위 클러스터인 산업생산클러스터·연구개발클러스터·기업지원클러스터의 형성지표를 고려’하고 있음을 지적하고 있다. 이처럼 입법 과정에서도 집적과 클러스터라는 두 용어가 혼재되어 쓰이고 있음을 확인할 수 있다.

62) 국회 제234회 정기회, 산업자원위원회 회의록 제8호, 2002. 10. 29. 15쪽.

정보지식기반 위에 산업시설이 배치되고 정보지식을 계속 창출·보급할 수 있는 여건이 갖추어져 있지 않으면 경쟁하기가 어렵다는 결론입니다. 영어로는 클러스터(cluster)라고 합니다라는 저희는 공통된 용어를 ‘집적’으로 사용하고 하고 있습니다.

- 鄭文和 委員 사회에서 통용되고 있습니까?
- 産業資源部長官 辛國煥 예.
- 鄭文和 委員 통용되면 어쩔 도리가 없는데 뭔가 퍼뜩 안 떠올라서 하는 얘기입니다. 알겠습니다.

당시 (구)산업자원부장관의 답변에서 드러나듯이 당시에 ‘클러스터(cluster)’와 ‘집적’은 동일한 의미를 가지는 것으로 인식되고 있었음을 알 수 있다. 또한 ‘집적’이라는 용어 자체가 이해용이성이 높지 않은 표현이었음에도 불구하고 ‘클러스터(cluster)’라는 직접적인 영어식 표현을 제외하고는 별다른 대안이 없으므로 인하여 결국 법제상 사용되기로 한 용어임을 확인할 수 있다. 하지만 최근에 이르러 ‘클러스터(cluster)’라는 표현이 ‘집적’을 대신하여 법령에 직접적으로 명시됨에 따라 산업 클러스터 관련 법제상 개념 규정의 부분이 어느 정도 혼란스러워진 부분이 적지 않다고 여겨진다.

산업집적활성화법은 이처럼 산업 클러스터라는 용어 대신에 그 의미가 동일하다고 볼 수 있는 “산업집적”이라는 용어를 선택하였고, 이후 개별 산업 클러스터에 관한 법제가 마련되는 과정에서 산업집적활성화법에 따른 산업집적에 관한 정의내용을 거의 그대로 인용하면서도 용어의 표현은 정책적 수요를 반영하는 과정에서 ‘클러스터’라는 용어로 전환하여 사용하게 된 것으로 보인다. 하지만 2000년대 초기

에 도입된 산업집적활성화법에 따른 ‘산업집적’의 개념이나 이를 온전히 이어받고 있는 현행 「식품산업진흥법」이나 「축산법」에서의 ‘집합체’라는 개념에 초점을 둔 산업 클러스터에 관한 정의는, 클러스터 관련 정책이 지역산업단지 개념 중심의 클러스터를 넘어서 지식 간의 무궁무진한 상호연계 가능성까지도 확보하려는 혁신클러스터로까지 나아가고 있는 상황에서 산업 클러스터 개념을 특정 요소로 한정시키는 것이 바람직하지 않다는 점을 고려할 때, 산업 클러스터 관련 개념정의로서 긍정적인 측면이 있는 것으로 평가할 수 있겠다.

2. 특정 지역·단지 등과 결부된 정의 규율

클러스터를 직접 명시한 입법례 중에서 2016년에 제정된 「해양산업 클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」에서의 해양산업클러스터에 관한 개념정의 조항을 주목해서 살펴볼 필요가 있다. 동법 제2조 제1호에 따르면 ‘해양산업클러스터’란 ‘해양산업과 해양연관산업의 집적 및 융복합을 촉진하기 위하여 유희항만시설을 중심으로 조성된 지역으로서 제9조⁶³⁾에 따라 지정된 구역’을 말한다. 이러한 해양산업클러스터의 개념 정의는 토지이용과 관계되는 지역·지구 등의 지정의 문제와 연계되어 있다는 점이 특징적이다. 실제로 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」 부칙⁶⁴⁾ 제2조는 「토지이용규제 기본법」 제5조제1호와 관련된 별표에 제254호로 해양산업클러스터를 신설하도록 규정하고 있다. 이처럼 산업 클러스터의 개념을 지역(혹은 구역)이라는 범주와 연계시키는 사례는 19대 국회에서 임기만료로 폐기된 ‘물산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 특별법안’에서도 역시 찾아

63) 동법 제9조는 해양산업클러스터의 개발계획 수립과 지정 등에 관한 조항으로서, 주로 절차상 관련 규율에 집중되어 있으며, 해양산업클러스터의 실제적인 개념에 대한 별다른 규율은 보이지 않는다.

64) 법률 제14247호, 2016.5.29., 제정, 2016. 11. 30. 시행(법제처, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.)), 이하 같음.

볼 수 있다. 동 법안 제2조제4호에 따르면, “물산업 클러스터”란 국가가 물산업과 관련된 기업, 연구소, 대학 및 기업지원 시설 등을 일정한 지역에 집중시켜 상호 연계를 통한 상승효과를 만들어 내기 위하여 형성한 집적단지’를 말한다고 규정하고 있다.

이러한 정의규정은 앞서 살펴본 「식품산업진흥법」이나 「축산법」에서의 정의규정과 대부분 유사해보이나 결정적으로 ‘집합체’가 아닌 ‘집적단지’로 수렴하여 산업 클러스터를 정의내리고 있는 것이 결정적인 차이점으로 보인다. 이처럼 지역·구역, 또는 집적단지 등의 해당 지역과 연계된 개념정의는 산업 클러스터의 개념을 보다 단순하게 제시하는 한편 기존의 토지이용규제와 밀접하게 연관됨으로써 산업 클러스터 개념을 기존 관련 법체계 내에서 좀 더 용이하게 포섭할 수 있게 해준다는 점이 장점이라고 할 수 있다. 반면 산업 클러스터 개념을 해당 토지와 밀착시킴으로써 산·학·연 간의 네트워킹 구축을 통한 상승효과 창출이라는 클러스터 개념에 내재된 역동성을 축소시킴으로써 향후 더욱더 확장해나갈 가능성이 큰 클러스터 개념의 틀을 한정하게 된다는 것이 단점으로 지적될 수 있을 것이다.

3. 기타 명시적인 정의규율 없이 규정되어 있는 입법례

그 밖에 클러스터를 직접 명시하고 있는 법령 중에서 눈에 띄는 규정은 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」(이하 이 장에서 ‘물류시설법’이라 함) 제4조제2항제2호로서, 동 조항은 ‘물류터미널 및 물류단지 등 둘 이상의 단위물류시설 등이 함께 설치된 물류시설’을 ‘집적 [클러스터(cluster)]물류시설’로 규정하고 있다. 둘 이상의 단위시설 간의 단순한 병행설치를 클러스터로 표현하고 있다는 점, 집적과 클러스터가 동일한 개념을 나타내고 있다는 점 등이 특징적이다. 다만 산업 클러스터 개념에 대한 충실한 검토를 전제로 도입된 것이라기보다

는 단순한 용어표기 정도의 수준에 머물고 있다는 점이 아쉬운 부분이라고 하겠다.

한편 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」(이하 이 장에서 ‘혁신도시법’이라 함)은 클러스터에 관한 직접적인 정의규정은 없으나 대신 ‘산·학·연 클러스터’라는 용어를 통일적으로 사용하고 있다. 즉 혁신도시법은 혁신도시가 있는 지역의 시·도지사에게 산·학·연 클러스터 구축계획의 수립의무가 있음을 밝히면서 이러한 구축계획의 목적이 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 여건을 갖추기 위한 혁신도시 내 클러스터 개발의 효율적인 추진에 있음을 밝히고 있다(법 제5조의2제1항). 이처럼 혁신도시법은 ‘산·학·연 클러스터’의 명확한 개념범주를 확정짓는 정공법을 채택하였다고 보기는 어려우나, 기업·대학·연구소·공공기관 등 클러스터 관련 주체 간의 유기적인 협력여건의 구축이 클러스터의 중요한 요소임을 간접적으로 밝혔다는 점에서 적지 않은 의의가 있다고 하겠다.

이처럼 물류시설법이나 혁신도시법 등은 산업 클러스터 개념을 별도로 정의내리지 않고 정책적으로 이를 전제한 다음 클러스터와 관련된 규율사항들을 담고 있다. 클러스터가 일종의 외래어이며, 관련된 법률들 간의 관계설정도 중요하다는 점을 고려하면 가급적 산업 클러스터를 규정하는 법률에서는 클러스터에 관한 개념정의 조항을 별도로 두는 것이 타당하다고 할 것이다. 그리고 정의조항을 둘 때에도 특정 요소에 국한될 수 있는 해석가능성을 주는 협소한 개념정의보다는 산업 클러스터의 향후 발전가능성까지 담아낼 수 있는 합리적인 개념정의를 규정하는 것이 바람직하다고 하겠다.

현행 국내 법령에서 산업 클러스터와 관련된 정의 규정을 두고 있는 입법례를 개략적으로 정리해보면 다음의 도표와 같다.

<표 2> 현행 주요 법령별 클러스터의 정의⁶⁵⁾

법령명	정 의
산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(법률 제14122호, 2016.3.29., 타법개정)	- “산업집적”이란 기업, 연구소, 대학 및 기업지원시 설이 일정 지역에 집중함으로써 상호연계를 통하 여 상승효과를 만들어 내는 집합체를 형성하는 것 을 말한다(제2조제6호).
식품산업진흥법 (법률 제13466호, 2015.8.11., 일부개정)	- “국가식품클러스터”란 국가가 식품산업과 관련되어 있는 기업, 연구소, 대학 및 기업지원시설을 일정 지 역에 집중시켜 상호연계를 통한 상승효과를 만들어 내기 위하여 형성한 집합체를 말한다(법 제2조제6호).
축산법(법률 제13383호, 2015.6.22., 타법개정)	- “국가축산클러스터”란 국가가 축산농가·축산업과 관련되어 있는 기업·연구소·대학 및 지원시설을 일정 지역에 집중시켜 상호연계를 통한 상승효과 를 만들어 내기 위하여 형성한 집합체를 말한다 (법 제2조제10호).
해양산업클러스터 의 지정 및 육성 등에 관한 특별법 (법률 제14247호, 2016.5.29., 제정)	- “해양산업클러스터”란 해양산업과 해양연관산업의 집적 및 융복합을 촉진하기 위하여 유희항만시설 을 중심으로 조성된 지역으로서 제9조에 따라 지 정된 구역을 말한다(법 제2조제1호).
물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률(법률 제13683호, 2015.12.29., 일부개정)	- 집적[클러스터(cluster)]물류시설 : 물류터미널 및 물류단지 등 둘 이상의 단위물류시설 등이 함께 설치된 물류시설(법 제4조제2항제2호)
공공기관 지방이전에 따른	- 제5조의2(산·학·연 클러스터 구축계획의 수립 등) ① 혁신도시가 있는 지역의 시·도지사는 관

65) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.), 해당 법률 및 시행령들의 주요 규정내용을 참조하여 재구성함.

법령명	정 의
혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법(법률 제13674호, 2015.12.29., 일부개정)	할구역 안의 시장·군수·구청장의 의견을 들어 <u>혁신도시가 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 여건을 갖 추도록 혁신도시 내 클러스터(이하 “산·학·연 클러스터”라 한다)의 개발을 효율적으로 추진하기 위한 계획(이하 “산·학·연 클러스터 구축계획” 이라 한다)을 수립하여야 한다.</u>

II. 산업 클러스터에 관한 국내 법제의 기존 규율체계

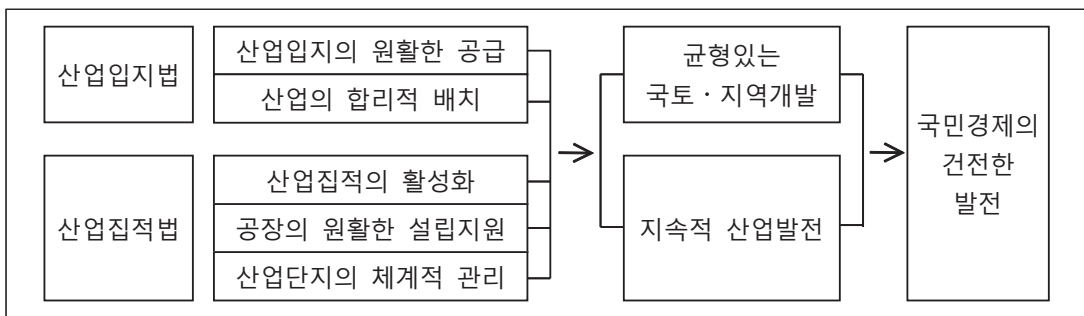
국내의 산업 클러스터 추진 정책의 연혁에서 개관한 것처럼, 국내의 산업 클러스터에 관한 법제는 주로 산업 활동을 수행하기 위한 공간을 의미하는 산업입지에 초점을 두고, 사업의 생산 및 활동공간을 효율적으로 확보하고 양호한 입지를 선정하기 위한 산업입지정책(産業立地政策, industrial location policy)의 차원에서 수립되어 왔다.⁶⁶⁾ 이러한 관점에서 볼 때, 산업입지정책의 핵심을 규율하고 있는 두 가지 법률, 즉 산업집적활성화법과 산업입지법이 산업 클러스터에 관한 실질적인 기본법으로서의 역할을 수행해 온 것으로 보인다.⁶⁷⁾ 비록 양 법 모두 ‘산업 클러스터’라는 명시적인 용어를 규정하지 않고 있음에도 불구하고, ‘집적’이라는 법률 용어에서 드러나는 특정 지역에서의 공간적 집중성이라는 산업 클러스터적인 요소가 산업입지의 개발과 관리라는 측면과 조응하여 법제의 주된 규율사항을 창출해 온 것이다. 이처럼

66) 한국산업단지공단, 2016 산업입지요람, 2016, 3쪽, 한국산업단지공단 홈페이지 (http://www.e-cluster.net/new_app/lab/pub/danji_outline.jsp 최종접속 : '16.10.1.)

67) 물론 우리나라의 산업입지정책은 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정하고 있는 「국토기본법」과 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등을 규정하고 있는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등에 그 근간을 두고 있다고 할 것이나, 일단 본 연구에서는 논의의 초점을 산업입지에 국한하여 산업집적활성화법과 산업입지법을 주된 논의대상으로 하고자 한다.

산업입지 제도의 토대를 이루는 양 법률 중 산업입지법은 주로 계획 입지의 지정과 개발에 대하여 규정하고 있으며, 산업집적활성화법은 산업단지의 관리와 개별입지에 대해 규정하고 있으며, 이외에 다양한 개별법에 의해 계획입지 및 개별입지의 조성·관리사업이 이루어지고 있는 실정이다.⁶⁸⁾

<표 3> 산업집적활성화법과 산업입지법의 목적⁶⁹⁾



즉 양 법률 중 산업입지 내지 산업단지의 공급은 산업입지법에 의하여 국토교통부장관·시·도지사 등이 산업단지개발계획을 수립하고, 구체적인 개발은 사업시행자가 산업단지개발실시계획을 작성하여 국토교통부장관 또는 산업단지 지정권자의 승인을 받아 실시되고, 그 공급된 산업단지의 관리는 산업집적활성화법에 의하여 산업통상자원부장관, 시·도지사 등이 주로 담당하되, 사업시행자가 산업단지구조 고도화계획을 마련하고 그 계획에 대한 관리권자의 승인을 받아 산업집적활성화를 도모한다는 것이다.⁷⁰⁾ 따라서 산업진흥과 관련된 개별

68) 한국산업단지공단, 2016 산업입지요람, 2016, 7쪽부터 9쪽. 한국산업단지공단 홈페이지 (http://www.e-cluster.net/new_app/lab/pub/danji_outline.jsp 최종접속 : '16.10.1.)

69) 한국산업단지공단, 2016 산업입지요람, 2016, 7쪽 중 '산업입지법 및 산업집적법의 목적'을 재인용. 한국산업단지공단 홈페이지 (http://www.e-cluster.net/new_app/lab/pub/danji_outline.jsp 최종접속 : '16.10.1.)

70) 이상천, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에서의 의제규정에 관한 고찰, 동아법학 제48호, 2010. 8, 225쪽. 현행 법률 규정에 따라 해당 부분을 수정함.

법률의 경우 산업단지 형태의 입지시설을 공급하고자 할 때에는 산업입지법에 따른 절차와 규정이 적용되며, 관리에 대해서는 산업집적활성화법이 적용됨으로써, 실질적으로는 양 법률이 모든 유형의 산업단지 개발 및 관리 절차를 규정하고 있다고 볼 수 있다.⁷¹⁾

개별 법률에 따라 지정되는 특수 목적 단지는 제조업 중심의 산업입지법이 모든 유형의 산업단지를 망라하여 포섭하는 것이 어렵기 때문에 나타난 것으로서, 이러한 특수 목적 단지는 산업입지법에 따른 산업단지와 중복적으로 지정되기도 하고, 설령 독자적으로 지정되더라도 개발과 이용 및 관리에 대해서는 산업입지법과 산업집적활성화법의 관련 규정을 준용하도록 하는 것이 일반적이다.⁷²⁾ 이러한 개별법에 의한 특수 목적 단지 중 대표적인 것으로는 「과학기술기본법」 제29조에 따른 과학연구단지, 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」 제2조제1호에 따른 산업기술단지, 「소프트웨어산업 진흥법」 제2조제8호에 따른 소프트웨어진흥단지, 「문화산업진흥 기본법」 제2조제18호에 따른 문화산업단지, 산업집적활성화법 제2조제7호에 따른 지식기반산업집적지구 등이 꼽힌다.⁷³⁾

하지만 국내의 산업입지 관련 법제도의 큰 축을 산업입지법과 산업집적활성화법이 담당하고 있다고 해도 그 중에서도 산업 클러스터와 관련된 직접적인 규정은 산업집적활성화법에 담겨져 있다. 산업집적활성화법은 산업통상자원부장관으로 하여금 5년 단위로 전 국토를 대상으로 산업집적의 활성화에 관한 기본계획을 수립하도록 의무지우고

71) 한국산업단지공단, 2016 산업입지요람, 2016, 9쪽. 한국산업단지공단 홈페이지 (http://www.e-cluster.net/new_app/lab/pub/danji_outline.jsp 최종접속 : '16.10.1.)

72) 한국산업단지공단, 2016 산업입지요람, 2016, 9쪽. 한국산업단지공단 홈페이지 (http://www.e-cluster.net/new_app/lab/pub/danji_outline.jsp 최종접속 : '16.10.1.)

73) 한국산업단지공단, 2016 산업입지요람, 2016, 9쪽. 한국산업단지공단 홈페이지 (http://www.e-cluster.net/new_app/lab/pub/danji_outline.jsp 최종접속 : '16.10.1.)

있는바(법 제3조제1항), 중앙행정기관의 장은 산업발전에 관계되는 사업을 수행하거나 추진하려는 경우에는 그 사업이 이러한 산업집적활성화 기본계획과 조화를 이루도록 하여야 할 의무가 있음을 또한 명시하고 있다(법 제3조제5항). 또한 ‘산업집적의 활성화’와 관련하여 제4장을 별도로 편성하여 지식기반산업집적지구의 지정(법 제22조) 및 지원(법 제22조의2), 산업집적지경쟁력강화사업추진계획의 수립(법 제22조의3), 산학융합지구의 지정 및 지원(법 제22조 및 제23조) 등에 관한 구체적인 규정을 두어 산업집적 활성화를 적극적으로 도모하고 있다. 특히 산업집적지경쟁력강화사업은 ‘기업·대학·연구소 및 제19호에 따른 지원기관이 산업단지를 중심으로 지식·정보 및 기술 등을 교류·연계하고 상호 협력하여 산업집적이 형성된 지역(이하 “산업집적지”라 한다)의 경쟁력을 높이는 사업’(법 제2조제12호)으로서 산업통상자원부 장관은 이를 효율적으로 추진하기 위하여 산업집적지경쟁력강화사업추진계획을 수립하고 고시하여야 할 의무가 부여되어 있으며(법 제22조의3제1항) 동 사업의 세부적인 시행절차와 운용에 관해서는 산업통상자원부고시로 「지역산업지원사업 공통운영요령⁷⁴⁾」이 제정되어 적용되고 있다.

이처럼 산업 클러스터와 관련하여 기존의 국내 법체계는 산업집적활성화법과 산업입지법을 근간으로 하여 개별법에 따른 다양한 특수목적 단지에 관한 규율로 구성되어 있으며, 특히 산업집적의 활성화와 관련하여 산업집적활성화법에서 비교적 상세한 추진사항을 규정하고 있는 형태를 취하고 있는 것이 특징적이다.

Ⅲ. 산업 클러스터에 관한 새로운 입법 동향

앞서 살펴본 것처럼 산업 클러스터에 관한 국내 법제의 중심에는 산업집적활성화법이 있다. 산업집적활성화법은 2003년도부터 “산업집

74) 산업통상자원부고시 제2016-89호, 2016. 5. 12., 일부개정, 2016. 5. 12. 시행.

적”에 대한 명확한 개념정의를 토대로 이를 활성화하기 위한 다양한 규율사항을 포함하였고 이에 따라 산업 클러스터에 관한 핵심적인 정책들이 전개되어 왔다. 그런데 2010년대에 접어들어 산업 클러스터라는 용어를 법조문의 내용, 더 나아가 법률의 명칭으로까지 직접적으로 명시하는 새로운 입법 동향이 등장하기 시작하였다. 그리고 이와 관련한 대표적인 입법례로 손꼽을 수 있는 것이 바로 「식품산업진흥법」과 「축산법」, 그리고 혁신도시법이다.

우선 「식품산업진흥법」에 따른 국가식품클러스터의 경우, 동법은 제정 시부터 국가식품클러스터의 전신이 되는 조항이라고 할 수 있는 ‘식품산업의 집적 활성화’에 관한 규율을 이미 마련하고 있었다. 2007년 12월 27일 제정 당시 식품산업진흥법(법률 제8796호) 제12조는 다음과 같은 규정을 통하여 식품산업의 집적 활성화에 관한 사항을 정하였다.

<표 4> 식품산업진흥법 제정당시 식품산업 집적 활성화 조항⁷⁵⁾

식품산업진흥법(법률 제8796호, 2007.12.27., 제정)
제12조 (식품산업의 집적 활성화) ① 농림부장관은 식품산업과 농업 등 식품 관련 산업의 집적과 상호연계를 통한 상승효과를 도모하기 위하여 이와 관련된 기업, 연구소, 대학, 기업지원시설 등을 일정지역에 집중시키고 식품전문산업단지를 조성하는 등의 식품산업의 집적 활성화에 관한 시책을 수립·시행할 수 있다.
② 제1항에 따른 식품산업의 집적 활성화에 필요한 식품전문산업단지의 조성 및 공장 설립 등에 관한 사항은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 절차를 준용한다.

75) 해당 법률 제정 당시의 제12조 규정내용을 참조하여 재구성(법제처, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=82090&lsiId=&viewCls=lsRvsDocInfoR&chrClsCd=010102#0000>, 최종접속 : 2016. 10. 1.).

하지만 이러한 식품산업 집적 활성화에 관한 조항에도 불구하고, 국가식품클러스터 기본계획의 강력한 추진을 뒷받침하기에는 법률 규정 내용이 추상적인 내용만을 담고 있어 구체적인 추진체계를 마련하기 어렵다는 지적이 제기되었다.⁷⁶⁾ 이에 따라 「식품산업진흥법」은 2010년 1월 25일 「식품산업진흥법」 일부개정(법률 제9951호)을 통하여⁷⁷⁾ 국가식품클러스터에 대한 시의적절하고 체계적인 지원을 위하여 국가식품클러스터에 관한 명문의 정의규정(제2조제6호)을 두는 한편, 식품산업의 집적 활성화를 규정한 기존의 제12조는 이를 구체화한 국가식품클러스터의 지원·육성에 대한 규정(제12조)으로 대체하고 국가식품클러스터의 육성 및 관리와 참여 기업 및 기관들의 활동을 지원하기 위한 국가식품산업클러스터지원센터의 설립 근거(제12조의2) 등을 신설하기에 이르렀다.⁷⁸⁾ 즉 ‘식품산업의 집적 활성화’라는 기존의 규정 대신 ‘국가식품클러스터’라는 용어를 직접적으로 사용하기 시작한 것이다.

「축산법」에 따른 국가축산클러스터의 경우도 「식품산업진흥법」의 경우와 마찬가지로 2010년대에 들어 본격적으로 사용되기 시작한 용어라고 할 수 있다. 즉 「축산법」은 축산농가, 축산업 관련 기업, 연구소, 대학 및 지원시설을 일정지역에 집중시켜 상호연계를 통하여 축산업이 발전할 수 있도록 국가축산클러스터를 육성·지원하기 위하여

76) 국회 농림수산식품위원회, 식품산업진흥법 일부개정법률안(조배숙의원 대표발의, 의안번호 제5120호) 심사보고서, 2009. 12. 2쪽.

77) 원래 국가식품클러스터 사업의 법적 근거를 마련하는 것을 주요 내용으로 하는 법안은 2009년 6월 15일 조배숙 의원이 대표발의한 「식품산업진흥법 일부개정법률안」이었고, 이 법안은 다른 2건의 법률안과 더불어 법률안심사소위원회의 심사 결과 마련된 대안에 포함되어 농림수산식품위원회의 위원회안으로 2009년 11월 26일 의결되었으며, 동년 12월 29일 국회 본회의를 통과하였다(국회, 식품산업진흥법 일부개정법률안(대안), 2009. 12, 1~2쪽 및 국회의안정보시스템 홈페이지(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_K0V9C1C1K2K3G2E2Z0W4J0M4H0Z0J3 최종접속 : '16. 10. 1.)).

78) 국회, 식품산업진흥법 일부개정법률안(대안), 2009. 12, 1~2쪽 / 국회 농림수산식품위원회, 식품산업진흥법 일부개정법률안 심사보고서, 2009. 12., 3~5쪽.

국가축산클러스터의 지원과 육성에 관한 종합계획을 수립하고(법 제 32조의2 제1항), 국가축산클러스터를 조성하는 경우 가축전염병 발생으로 인한 살처분·소각 및 매몰 등에 필요한 매몰지, 소각장 및 소각시설을 국가축산클러스터 내에 갖추도록 하며(법 제32조의2 제6항), 국가축산클러스터의 육성 및 관리와 참여 업체 및 기관들의 활동 지원을 위하여 국가축산클러스터지원센터를 설립하도록 하는 내용(법 제32조의3 신설)을 신설·도입하였다.⁷⁹⁾

한편 혁신도시법은 2014년 5월 28일 법률 제12702호에 의한 일부개정을 통하여 혁신도시 내 산·학·연 클러스터 구축계획의 수립 등에 관한 규율을 도입하여 2015년 1월 1일부터 이를 본격적으로 시행하였다. 즉 기존의 혁신도시 내 산·학·연 클러스터 용지의 분양 실적이 저조한 문제를 개선하고, 클러스터의 조성을 촉진하기 위하여 시·도지사도 하여금 혁신도시 산·학·연 클러스터 구축계획을 수립하도록 하는 한편(법 제5조의2 제1항), 국토교통부장관으로 하여금 클러스터 구축성과에 대한 평가 결과에 따라 혁신도시에 대한 행정적·재정적 지원에 차등을 둘 수 있도록 하는(법 제5조의2 제5항) 등의 법개정이 이루어졌다.⁸⁰⁾ 이처럼 혁신도시법은 「식품산업진흥법」에 따른 국가식품클러스터, 「축산법」에 따른 국가축산클러스터와 더불어 ‘산·학·연 클러스터’라는 용어를 법률 본문에 명기하는 대표적인 입법례 중의 하나로 제시될 수 있다.

79) 국가축산클러스터와 관련한 규정을 본격적으로 도입하였던 「축산법」(법률 제 11359호, 2012.2.22., 일부개정, 2013.2.23. 시행)의 제정·개정이유 및 제정·개정문(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=123390&lsId=&viewCls=lsRvsDocInfoR&chrClsCd=010102#0000>, 최종접속 : 2016. 10. 1.).

80) 혁신도시 내 산·학·연 클러스터의 조성을 촉진하기 위한 혁신도시법(법률 제 12702호, 2014.5.28., 일부개정, 2015.1.1. 시행)의 제정·개정이유 및 제정·개정문(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=154284&ancYd=20140528&ancNo=12702&efYd=20150101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>, 최종접속 : 2016. 10. 1.).

이처럼 산업 클러스터라는 용어를 법률에 직접적으로 부분 명시하는 입법례가 등장한 이후로, 여기서 더 나아가 최근에는 산업 클러스터에 관한 단일법까지 등장하게 되었다. 앞서 소개한 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」(이하 이 장에서 ‘해양산업클러스터특별법’이라 함)이 바로 이와 관련된 대표적인 법률이다. 2016년 5월 19일부로 19대 국회를 통과한 해양산업클러스터특별법은 해양산업클러스터에 관한 명시적인 용어정의를 두면서 해양산업클러스터 기본계획의 수립(제2장), 해양산업클러스터 개발사업 등(제4장)에 관한 규정을 비교적 상세하게 두고 있다. 해양산업클러스터특별법은 특히 특정 산업분야 클러스터의 중점적인 육성·지원 등을 목적으로 제정된 개별 산업 클러스터에 관한 최초의 단일법으로서 적지 않은 의의를 지니고 있다. 한편 19대 국회에서 비록 입법은 이루어지지 않았으나, ‘물산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 특별법안’도 의원입법으로 추진되었으며, 20대 국회에서도 역시 물산업 클러스터와 관련한 규율을 담고 있는 ‘물산업진흥법안’이 발의되어 소관 상임위원회인 환경노동위원회에 계류 중인 상황이다.

한때 산업집적활성화법에 따른 ‘산업집적’이라는 용어로 국한되어 있던 산업 클러스터 관련 법제의 규율은, 지금까지 살펴본 것처럼 2010년대에 접어들어 보다 직접적으로 산업 클러스터라는 용어를 사용하는 입법동향의 출현으로 말미암아 새로운 변화를 맞이하고 있다. 일단 산업 클러스터라는 외래어 표현을 직접적으로 명시하는 입법 동향의 출현이 가지는 긍정적·부정적 효과는 차치하고서라도, 산업 클러스터에 관한 이러한 새로운 입법 동향이 산업 클러스터에 관한 기존의 규율체계와 차이를 드러내고 있으며, 더 나아가 이미 거스르기 힘들 정도의 어떠한 입법적 추세로서 현행 법제에서 자리매김해 나가고 있는 것만은 분명해 보인다. 이와 같은 입법적 경향에 대한 인식을 기반으로 하여, 이하에서는 질을 바꾸어 산업 클러스터 관련 근거 법제에 대한 유형별 분석을 본격적으로 진행해 보고자 한다.

제 2 절 산업 클러스터 관련 국내 법제의 유형별 검토

I. 산업 클러스터를 직접 명시하는 법제 유형

1. 산업 클러스터 관련 사항을 하위법령에 규정한 유형

산업 클러스터 관련 사항을 하위법령에서 규정하고 있는 입법례 유형은 주로 정부직제와 관련된 것이 대부분이다. 즉 정부가 추진하는 정책의 일환으로서 산업 클러스터를 전담하는 조직 또는 특정 부서의 업무분장 내용 중의 하나로 산업 클러스터를 명시하고 있는 유형이다. 이러한 유형을 정리하면 다음의 표와 같다.

<표 5> 조직법적 측면에서 클러스터를 규정하는 하위입법례⁸¹⁾

법령명	정 의
국토교통부와 그 소속기관 직제 시행규칙 (국토교통부령 제320호, 2016.6.23., 타법개정)	제 7 조(국토도시실) ⑧ 복합도시정책과장은 다음 사항을 분장한다. 1. ~ 5. (생 략) 6. <u>기업도시 주변지역의 클러스터 조성 지원</u> (이하 생략)
금융위원회와 그 소속기관 직제 (대통령령 제27156호, 2016.5.10., 일부개정)	제12조(금융정책국) ③ 국장은 다음 사 항을 분장한다. 28. 금융중심지의 조성 및 발전에 관한 기본계획의 수립·시행 등 금융중심

81) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.), 해당 시행령 및 시행규칙들의 주요 규정내용을 참조하여 재구성함.

법령명	정 의
	지 정책과 <u>금융클러스터 추진에 관한 기획·조정 및 총괄</u>
금융위원회와 그 소속기관 직제 시행규칙 (총리령 제1278호, 2016.5.19., 일부개정)	제 9 조(금융정책국) ⑦ 글로벌금융과장은 다음 사항을 분장한다. 10. <u>금융중심지 정책과 금융클러스터 추진에 관한 기획 및 총괄 조정</u>
미래창조과학부와 그 소속기관 직제 (대통령령 제27191호, 2016.5.31., 일부개정)	제13조(연구개발정책실) ③ 실장은 다음 사항을 분장한다. 64. <u>산학연 협력 클러스터 지원</u> 등 산학연 협력 활성화 지원에 관한 사항
산업통상자원부와 그 소속기관 직제 시행규칙 (산업통상자원부령 제192호, 2016.6.3., 일부개정)	제10조(산업기반실) ⑧ 지역산업과장은 다음 사항을 분장한다. 6. <u>지역산업 혁신집적지(클러스터) 구축 및 연계</u>
중소기업청과 그 소속기관 직제 시행규칙 (산업통상자원부령 제189호, 2016.5.10., 일부개정)	제13조(지방중소기업청) ⑥ 제품성능기술과장은 다음 사항을 분장한다. 다만, 광주·전남지방중소기업청의 제품성능기술과장은 광주광역시 및 전라남도 내의 다음 사항과 제주특별자치도 내의 시험·분석에 관한 업무를 분장한다. 8. <u>연구 장비 공동이용 클러스터사업</u> 에 관한 사항
해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙 (해양수산부령 제189호, 2016.5.10., 일부개정)	제 9 조(해운물류국) ⑥ 항만물류기획과장은 다음 사항을 분장한다. 9. <u>배후산업단지와 연계한 국제물류클러스터 구축</u>
환경부와 그 소속기관 직제 (대통령령 제27194호, 2016.5.31.,	제58조(물산업클러스터추진기획단) ① 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제

법령명	정 의
<p>일부개정)</p>	<p>17조의3제1항제1호에 따라 2018년 2월 28일까지 존속하는 한시조직으로 환경부에 물산업클러스터추진기획단을 둔다.</p> <p>② 물산업클러스터추진기획단에 단장 1명을 두며, 단장은 상하수도정책관이 겸임한다.</p> <p>③ 단장은 다음 각 호의 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 물산업클러스터 조성을 위한 기본계획 및 운영계획의 수립·변경에 관한 사항 2. 물산업클러스터의 조성·운영을 위한 예산 편성·집행 및 결산에 관한 사항 3. 물산업클러스터의 조성·운영과 관련한 대내외 업무 협조에 관한 사항 4. 물산업클러스터 입주 기업 등의 기술 개발 및 사업화, 해외진출 지원에 관한 사항 5. 물산업클러스터의 홍보, 각종 행사의 계획 및 시행에 관한 사항 6. 그 밖에 물산업클러스터의 조성·운영과 관련된 사항 <p>④ 물산업클러스터추진기획단에 두는 공무원의 정원은 별표 7과 같다.</p> <p>⑤ 별표 7의 직급별 정원은 환경부령으로 정한다.</p>
<p>환경부와 그 소속기관 직제 시행규칙 (환경부령 제655호, 2016.6.1., 일부개정)</p>	<p>제15장 물산업클러스터추진기획단 제46조(물산업클러스터추진기획단에 두는 공무원의 정원) 물산업클러스터추진기획단에 두는 공무원의 직급별 정원은 별표 20과 같다.</p>

이처럼 산업 클러스터 관련 사항을 정부직제와 관련하여 하위법령에서 규정하고 있는 유형들은 해당 산업 클러스터의 실제적 내용에 관한 법률상 근거를 찾기 어렵다는 점에서 법적으로 문제가 있다고 할 것이다. 행정조직법 차원과 더불어 행정작용법 차원의 법적 근거가 충실히 확보될 때 이를 근거로 행정부의 관련 정책이 적법하고 효과적으로 추진될 수 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 산업 클러스터 정책의 추진을 위해 일단 조직법적인 근거라도 확보하고자 하는 기본적인 법적 수요에 따라 현행 법제에 반영되어 있는 것으로 판단되는 이러한 유형의 산업 클러스터 법제는, 법체계에 있어서 입법상의 불균형 해소라는 측면에서 보다 적극적인 고민과 대응이 있어야 할 것으로 판단된다.

2. 산업 클러스터 관련 사항을 법률에 부분 규정한 유형

(1) 식품산업진흥법

1) 개 관

식품산업의 경우 농업과 더불어 국민 먹거리와 관련되는 매우 중요한 산업 영역임에도 불구하고 식품의 위생 및 안전을 위한 규제 위주의 정책에 초점이 맞추어지다보니 식품산업의 진흥 차원의 법적 규율이 미흡하다는 지적이 제기됨에 따라 식품산업 진흥의 기반을 조성하기 위한 법적 근거로 제정 추진된 법률이 바로 「식품산업진흥법」이다.⁸²⁾ 동법은 농산물의 부가가치를 제고하고 식품산업 및 관련 산업의 건전한 발전과 소비자 권익향상에 이바지하기 위하여 기술개발 지원, 전문인력 양성, 통계조사 등 식품산업 진흥기반 조성을 위한 법적 근거를 마련하는 한편, 우리 고유의 우수한 전통식품 및 식문화를 국내외

82) 국회 농림해양수산위원회 수석전문위원, 식품산업진흥법안(권오을의원 대표발의) 검토보고서, 2007. 11., 1쪽.

에 보급하기 위한 식생활 지침 개발·보급은 물론 산지 농산물 가공 산업을 포함한 산업진흥을 위한 컨설팅 지원 등의 추진 근거 및 식품의 품질향상을 도모하기 위한 품질규격기준 및 식품관련 인증제에 관한 사항을 도입하였다.⁸³⁾ 앞서 살펴본 것처럼 산업 클러스터와 관련하여 「식품산업진흥법」은 ‘식품산업의 집적 활성화’에 관한 명시적 조항을 두고 있다가 보다 적극적인 식품산업 관련 클러스터의 추진을 위한 목적으로 2010년 1월 25일 「식품산업진흥법」 일부개정(법률 제 9951호)을 통하여 국가식품클러스터에 관한 구체적인 규정을 마련하였다. 이하에서는 현행 「식품산업진흥법」⁸⁴⁾에서 규정하고 있는 국가식품클러스터에 대한 관련 규정들을 상세하게 살펴보기로 한다.

2) 주요 내용

① 국가식품클러스터의 개념

「식품산업진흥법」은 “국가식품클러스터”를 ‘국가가 식품산업과 관련되어 있는 기업, 연구소, 대학 및 기업지원시설을 일정 지역에 집중시켜 상호연계를 통한 상승효과를 만들어 내기 위하여 형성한 집합체’로 정의내리고 있다(제2조제6호). 이러한 정의는 첫째, 식품산업과의 관련성을 밝히는 부분, 둘째, ‘행위’적 측면을 강조한다기보다는 ‘대상’적 측면을 강조하고 있는 부분을 제외하고는, 앞서 지적한 것처럼 산업집적활성화법 제2조제6호에서 정의하고 있는 “산업집적”의 용어정의와 거의 동일한 내용을 담고 있다.

일단 국가식품산업클러스터에 관한 정의규율은 산업 클러스터에 관련한 주요한 규율사항을 포함하고 있는 산업집적활성화법상의 정의조항과 법체계적 일관성을 유지하고 있다는 점, 산업 클러스터를 단

83) 국회, 식품산업진흥법안(권오을의원 대표발의, 의안번호 177700호) 의안원문, 2007. 11. 6., 1쪽.

84) 법률 제13466호, 2015.8.11., 일부개정, 2016.2.12.(법제처, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.)), 이하 같음.

순히 지역적 요소의 차원에서 정의하는 데에 머물지 않고 산학연 관련 주체들 간의 상호연계를 통한 상승효과를 창출하는 집합체로 다루고 있다는 점 등에 비추어 긍정적인 평가를 할 수 있다.

② 국가식품클러스터의 지원·육성

「식품산업진흥법」에서 규정하고 있는 국가식품클러스터에 관한 조항은 전체 법률에서 차지하는 비중이 결코 큰 편은 아니다. 동법은 제2장 ‘식품산업의 진흥기반의 조성’에서 국가식품클러스터의 추진 체계와 관련한 주요한 사항을 규정하고 있다.

우선 국가식품클러스터에 관한 사항은 농림축산식품부장관이 식품산업의 진흥과 경쟁력을 강화하기 위하여 수립·시행하여야 할 의무가 있는 식품산업의 진흥 등에 관한 기본계획(이하 이 항에서 ‘기본계획’이라 함)에 필수적으로 포함되어야 할 사항이다(법 제4조제2항제8의2호). 이를 통해 식품산업의 진흥과 경쟁력을 강화하기 위한 식품산업의 진흥 전략이라는 큰 틀 안에서 국가식품클러스터가 차지하는 기능과 역할의 방향성이 가늠된다. 한편 국가식품클러스터의 지원과 육성에 관한 보다 구체적인 내용은 국가식품클러스터의 지원과 육성에 관한 종합계획(이하 이 항에서 ‘종합계획’이라 함)의 수립을 통해 마련된다(법 제12조제1항). 그리고 이러한 종합계획에 필수적으로 포함되어야 할 사항을 정리하면 다음의 표와 같다.

<표 6> 국가식품클러스터 관련 종합계획 포함사항(법 제12조제2항)⁸⁵⁾

구분	포함사항	근거조문
1	국가식품클러스터 육성의 기본방향에 관한 사항	제1호

85) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.), 현행 「식품산업진흥법」의 주요 규정내용을 참조하여 재구성함.

구분	포함사항	근거조문
2	국가식품클러스터의 추진을 위한 식품전문산업단지의 조성 및 지원에 관한 사항	제2호
3	국가식품클러스터 참여 기업 및 기관들의 역량 강화에 관한 사항	제3호
4	국가식품클러스터 참여 기업 및 기관들의 상호 연계 활동의 지원에 관한 사항	제4호
5	국가식품클러스터 지원기관의 설립 및 운영에 관한 사항	제5호
6	국내 농어업과의 연계 강화를 위한 사항	제6호
7	국내외 다른 지역 및 다른 산업집적들과의 연계 강화를 위한 사항	제7호
8	국가식품클러스터의 국내외 투자유치와 수출 촉진에 관한 사항	제8호
9	국가식품클러스터에 대한 투자와 재원조달에 관한 사항	제9호
10	그 밖에 국가식품클러스터의 육성을 위한 사항	제10호

농림축산식품부장관은 이러한 종합계획을 수립하기 위해 심의회의 심의를 거쳐야 하며(제12조제3항), 종합계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 관할 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(제12조제4항).⁸⁶⁾

「식품산업진흥법」 제12조는 이와 같은 종합계획에 포함되어야 할 사항과 수립절차 등에 관한 규정을 두는 것 이외에 식품전문산업단지가 입지하는 지방자치단체에 대한 재정지원의 근거(제12조제5항)를 규

86) 「식품산업진흥법」 제12조제4항 단서는 ‘다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다’고 규정하여 종합계획의 수립·변경시에 관할 지방자치단체의 장의 의견 청취나 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 생략할 수 있도록 규정하고 있으나 정작 동법 시행령에서는 이러한 경미한 사항에 관한 구체적인 규정을 두고 있지 않다.

정하는 한편, 국가 또는 지방자치단체로 하여금 국가식품클러스터의 활성화를 위하여 국가 또는 지방자치단체의 재정지원을 통하여 이루어지는 여러 가지 사업을 추진할 때에 국가식품클러스터에 참여하는 기업과 기관들을 우선 지원할 수 있도록 하는 규정(제12조제6항)을 두고 있다. 이는 서로 다른 법적 취지와 내용이라고 할 수 있는 두 가지 규율사항, 즉 종합계획의 수립에 관한 사항과 국가식품클러스터와 관련한 지원사항에 관한 사항을 하나의 조항에서 모두 포괄하고 있는 것이 된다. 가능한 한 목적이 각기 다른 조항들을 세분화하여 규정하는 것이 법체계상 타당하며, 더 나아가 국가식품클러스터에 관한 충실한 규율체계를 확보하는 방안이라고 할 것이다.

③ 국가식품클러스터지원센터

「식품산업진흥법」은 국가식품클러스터의 지원 전담조직으로 국가식품클러스터지원센터(이하 이 항에서 ‘지원센터’라 함)의 법적 근거를 두고 있다. 동 법 제12조의2제1항에 따르면 동 센터의 설립목적은 국가식품클러스터의 육성 및 관리와 참여 기업 및 기관들의 활동 지원이며, 그 법적 성격은 법인으로 하고 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립하도록 하고 있다(제12조의2제2항). 지원센터가 수행하는 사업으로는 ㉠ 국가식품클러스터와 식품산업집적에 관한 정책개발 및 연구(제12조의2제3항제1호), ㉡ 식품전문산업단지의 조성 및 관리에 관한 사업(제12조의2제3항제2호), ㉢ 국가식품클러스터 참여 기업 및 기관들에 대한 지원 사업(제12조의2제3항제3호), ㉣ 국가식품클러스터 참여 기업 및 기관들 간의 상호 연계활동 촉진 사업(제12조의2제3항제4호), ㉤ 국가식품클러스터 활성화를 위한 연구, 대외협력, 홍보 사업(제12조의2제3항제5호), ㉥ 그 밖에 농림축산식품부장관이 위탁하는 사업(제12조의2제3항제6호)이 있다.

그리고 이런 사업들을 수행하기 위하여 지원센터에 농림축산식품부령으로 정하는 부설기관을 설치할 수 있도록 규정하는 한편(제12조의

2제4항), 정부 또는 지방자치단체로 하여금 지원센터의 설립 및 운영에 사용되는 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 하고 있다(제12조의2제5항). 하지만 이러한 조항들의 위임을 받은 구체적인 하위법령이 아직 제정되지 않은 행정입법의 공백 상태가 이어지고 있는 실정이다. 마지막으로 농림축산식품부 장관이 지원센터의 업무를 지도·감독할 수 있는 권한과 필요하다고 인정할 경우 지원센터에 대하여 사업에 관한 지시 또는 명령을 할 수 있는 권한을 부여하여 지원센터에 대한 후속관리의 근거를 규정해놓고 있다(제12조의2제6항).

(2) 축산법

1) 개 관

「축산법」은 8·15 해방 직후의 혼란과 6·25 사변으로 인하여 격감되었던 가축 중 특히 축우의 피해를 조속히 회복시키는 데 중점을 두고서 기존의 가축보호법을 폐지하는 한편, 가축의 개량·증식 및 사양을 장려함으로써 축산업의 발전을 도모하려는 것을 목적으로 1963년에 제정·시행된 법률이다.⁸⁷⁾ 현재까지 타법개정을 제외한 22차례의 일부개정을 통해 현행과 같은 내용의 법률로 적용되고 있다. 동 법은 총칙(제1장), 가축 개량 및 인공 수정등(제2장), 축산물의 수급 등(제3장), 가축시장과 축산물의 등급화(제4장), 축산발전기금(제5장), 보칙(제6장), 벌칙(제7장) 등 총 7장 56개조로 편제되어 있다.

앞서 개략적으로 살펴본 것처럼 「축산법」은 산업 클러스터의 일종인 국가축산클러스터와 관련한 명문의 규정을 부분적으로 두고 있는 법률 중의 하나인데, 이러한 규정들은 축산농가, 축산업 관련 기업, 연구소,

87) 「축산법」(법률 제1363호, 1963.6.26., 제정, 1963.12.24. 시행)의 제정이유(법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=6320&ancYd=19630626&ancNo=01363&efYd=19631224&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>, 최종접속 : 2016. 10. 1.).

대학 및 지원시설을 일정지역에 집중시켜 상호연계를 통하여 축산업이 발전할 수 있도록 국가축산클러스터를 육성·지원하는 등을 주요 내용으로 하여 2012년 2월 일부개정(법률 제11359호)을 통하여 도입되었다.⁸⁸⁾ 이하에서는 현행 「축산법」⁸⁹⁾에서 명시하고 있는 국가축산클러스터와 관련된 주요 규정 내용을 구체적으로 살펴보기로 한다.

2) 주요 내용

① 국가축산클러스터의 개념

「축산법」은 “국가축산클러스터”를 ‘국가가 축산농가·축산업과 관련되어 있는 기업·연구소·대학 및 지원시설을 일정 지역에 집중시켜 상호연계를 통한 상승효과를 만들어 내기 위하여 형성한 집합체’로 정의내리고 있다(제2조제10호). 이는 앞서 살펴본 「식품산업진흥법」 제2조제6호에 따른 국가식품클러스터의 정의와 비교할 때, 축산업 외에 축산농가를 주체로 포함시키고 있는 점, 기업지원시설이 아닌 지원시설로 규정하고 있는 점을 제외하고는 대부분의 내용이 동일하다. 따라서 「식품산업진흥법」의 국가식품클러스터의 정의 규율과 관련하여 검토하였던 사항이 거의 동일하게 적용된다고 하겠다.

② 국가축산클러스터의 지원·육성

「식품산업진흥법」과 달리 「축산법」은 정책 전체를 아우르는 기본계획에 관한 규정이 부존재하므로 기본계획과 관련된 국가축산클러스터에 관한 규율도 존재하지 않는다. 다만 국가식품클러스터와 마찬가지로 극히 일부 조항에서 국가축산클러스터의 지원·육성 등에 관한 사항을 정하고 있다.

88) 「축산법」(법률 제11359호, 2012.2.22., 일부개정, 2013.2.23. 시행)의 개정이유(법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=123390&ancYd=20120222&ancNo=11359&efYd=20130223&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>, 최종접속 : 2016. 10. 1.).

89) 법률 제13383호, 2015. 6. 22., 타법개정, 2015. 12. 23. 시행(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.), 이하 같음.

우선 농림축산식품부장관은 국가축산클러스터의 지원과 육성에 관한 종합계획(이하 이 항에서 ‘종합계획’이라 함)을 수립할 의무가 있다(제32조의2제1항). 그리고 이러한 종합계획에 필수적으로 포함되어야 할 사항을 정리하면 다음의 표와 같다.

<표 7> 국가축산클러스터 관련 종합계획 포함사항(법 제32조의2제2항)⁹⁰⁾

구분	포함사항	근거조문
1	국가축산클러스터 지원·육성의 기본방향에 관한 사항	제1호
2	국가축산클러스터의 추진을 위한 축산단지의 조성 및 지원에 관한 사항	제2호
3	환경친화적인 국가축산클러스터 조성에 관한 사항	제3호
4	가축전염병 예방을 위한 방역 시설·장비의 설치 및 운영에 관한 사항	제4호
5	국가축산클러스터 참여 업체 및 기관들의 역량 강화에 관한 사항	제5호
6	국가축산클러스터 참여 업체 및 기관들의 상호 연계 활동의 지원에 관한 사항	제6호
7	국가축산클러스터 지원기관의 설립 및 운영에 관한 사항	제7호
8	국내 축산 관련 산업과의 연계 강화를 위한 사항	제8호
9	국내외 다른 지역 및 다른 산업들과의 연계 강화를 위한 사항	제9호
10	국가축산클러스터의 국내외 투자유치와 축산물의 수출 촉진에 관한 사항	제10호

90) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.), 현행 「축산법」의 주요 규정내용을 참조하여 재구성함.

구분	포함사항	근거조문
11	국가축산클러스터에 대한 투자와 재원조달에 관한 사항	제11호
12	그 밖에 국가축산클러스터의 육성을 위한 사항	제12호

「식품산업진흥법」에 따른 종합계획과 비교할 때, 「축산법」에 따른 국가축산클러스터 종합계획은 축산 분야의 특성이 반영되어 ‘환경친화적인 국가축산클러스터 조성에 관한 사항’과 ‘가축전염병 예방을 위한 방역 시설·장비의 설치 및 운영에 관한 사항’이 추가로 규정되어 있는 것이 특징적이다.

이러한 종합계획을 수립하기 위하여 농림축산식품부장관으로 하여금 위원회의 심의를 거치도록 하거나(제32조의2제3항), 종합계획을 수립하거나 변경하려는 경우에 관할 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하도록 하는 의무를 두고 있는 것(제32조의2제4항), 그리고 농림축산식품부장관이 국가축산클러스터가 조성되는 지역을 관할하는 지방자치단체에 재정지원을 할 수 있게 하거나(제32조의2제5항), 국가 또는 지방자치단체로 하여금 국가축산클러스터의 활성화를 위하여 국가 또는 지방자치단체의 재정지원을 통하여 이루어지는 여러 가지 사업을 추진할 때에 국가축산클러스터에 참여하는 업체와 기관들을 우선 지원할 수 있도록 하는 것(제32조의2제7항)은 앞서 살펴본 「식품산업진흥법」과 동일하다. 하지만 이외에 국가 또는 지방자치단체가 국가축산클러스터를 조성하는 경우 가축전염병 발생으로 인한 살처분·소각 및 매몰 등에 필요한 매몰지, 소각장 및 소각시설을 국가축산클러스터 내에 갖추어야 할 의무가 있음을 명시하여 「축산법」의 고유한 규율내용을 반영하고 있다(제32조의2제6항).

한편 「축산법」은 국가축산클러스터의 조성 절차·방법 및 육성·지원 등에 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있는데(제32조의

2제8항), 이의 위임을 받아 「축산법」 시행령⁹¹⁾ 제16조의2는 국가축산 클러스터의 조성절차에 대하여 규정하고 있다. 이에 따르면 농림축산 식품부장관 또는 지방자치단체의 장은 국가축산클러스터를 조성하는 경우에 사전에 공청회를 개최하여 해당 지역 축산업자 등 이해관계인의 의견을 들어야 할 의무가 있다(영 제16조의2). 문제는 「축산법」에서 국가축산클러스터의 조성 절차뿐만 아니라 방법 및 육성·지원 등에 필요한 사항을 행정입법으로 정하도록 규정하고 있음에도 불구하고 동법 시행령에서는 이처럼 단지 조성 절차에 관한 사항을 규정하고 있으며 다른 위임사항에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다는 점이다. 법률에서 위임하는 규율의 구체적인 내용이 하위법령 단계에서 규정되지 않음으로 인하여 국가축산클러스터에 관한 법적 규율은 공백상태에 머물고 있는 것이나 마찬가지로 판단된다. 국가축산 클러스터의 활성화 차원에서라도 이러한 입법적 공백의 문제는 시급히 해소될 필요가 있다고 할 것이다.

③ 국가축산클러스터지원센터

「축산법」은 농림축산식품부장관으로 하여금 국가축산클러스터의 육성·관리와 참여 업체 및 기관들의 활동 지원을 위하여 국가축산클러스터지원센터(이하 이 항에서 ‘지원센터’라 함)을 설립하도록 규정하고 있다(제32조의3제1항). 지원센터는 법인으로 하며, 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다(제32조의3제2항). 지원센터가 수행하는 사업으로는 ㉠ 국가축산클러스터와 축산업집적에 관한 정책개발 및 연구(제32조의3제3항제1호), ㉡ 축산단지의 조성 및 관리에 관한 사업(제32조의3제3항제2호), ㉢ 국가축산클러스터 참여 업체 및 기관들에 대한 지원 사업(제32조의3제3항제3호), ㉣ 국가축산클러스터 참여 업체 및 기관들 간의 상호 연계 활동 촉진 사업(제32조의3제3항제4호), ㉤ 국가축산클러스터 활성화를 위한 연구, 대외협력, 흥

91) 대통령령 제26861호, 2016.1.6., 타법개정, 2016.1.6. 시행.

보 사업(제32조의3제3항제5호), ㉠ 그 밖에 농림축산식품부장관이 위탁하는 사업(제32조의3제3항제6호)이 있다. 이러한 사업을 수행하기 위하여 지원센터에 농림축산식품부령으로 정하는 부설기관을 설치할 수 있다(제32조의3제4항). 또한 국가 또는 지방자치단체는 지원센터의 설립 및 운영에 사용되는 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다(제32조의3제5항). 그리고 농림축산식품부장관은 지원센터에 대하여 사업을 지도·감독하며, 필요하다고 인정할 때에는 사업에 관한 지시 또는 명령을 할 수 있는 권한도 보유하고 있다(제32조의3제6항). 하지만 지원센터에 대해서도 「식품산업진흥법」과 마찬가지로 구체적인 하위법령이 아직 제정되지 않은 행정입법의 공백 상태가 나타나고 있는 실정이다.

(3) 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법

1) 개 관

「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」(이하 이 항에서 ‘혁신도시법’이라 함)은 수도권 과밀문제를 해소하고 국가균형발전을 도모하기 위하여 수도권에서 지방으로 이전하는 공공기관을 수용하는 혁신도시의 개발절차, 혁신도시 건설을 위한 지원사항, 혁신도시위원회의 설치 및 혁신도시건설특별회계 등에 관한 사항을 정함으로써 공공기관의 지방이전을 원활하게 추진하고, 지역적 특성을 고려한 새로운 형태의 혁신도시를 효율적으로 조성하기 위한 법적 토대를 마련하려는 목적으로 2007년 1월에 제정되고 2월부터 시행되었다.⁹²⁾

동법은 제정된 이후부터 현재까지 총 5차례 일부개정을 거쳐 현행에 이르고 있다. 동법은 총칙(제1장), 이전공공기관 지방이전계획 등의

92) 혁신도시법(법률 제8238호, 2007.1.11., 제정, 2007.2.12. 시행)의 제정이유(법제처 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=76993&ancYd=20070111&ancNo=08238&efYd=20070212&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>, 최종접속 : 2016. 10. 1.).

수립(제2장), 혁신도시의 지정·개발 및 지원 등(제3장), 혁신도시관리위원회 등(제4장), 혁신도시건설특별회계(제5장), 종전부동산의 활용(제6장), 이전공공기관 등에 대한 지원(제7장), 보칙(제8장), 벌칙(9장) 등 9장 제59개조로 편재되어 있다. 앞서 살펴본 것처럼 특히 동법에서는 클러스터와 관련된 규정들이 제시되어 있는데, 특히 ‘산·학·연 클러스터 구축계획 수립 등’(제5조의2)의 조항에서 규율되고 있다. 참고로 산업 클러스터와 관련한 혁신도시법의 주요 개정연혁은 다음과 같다.

<표 8> 클러스터 관련 혁신도시법 주요 개정연혁⁹³⁾

구 분	주요 개정 취지 및 내용
법률 제12702호, 2014.5.28., 일부개정	<p>혁신도시 관할 시·도지사는 혁신도시 내 클러스터의 개발을 효율적으로 추진하기 위하여 “산·학·연 클러스터 구축계획”을 수립하고, 국토교통부장관은 동 계획의 수립에 필요한 사항에 관한 가이드라인을 제시할 수 있으며, 국토교통부장관은 혁신도시별로 클러스터 구축성과에 대한 평가를 실시하여 평가 결과에 따라 행정적·재정적인 지원을 달리 할 수 있도록 함(제5조의2 신설)</p> <p>국가 및 지방자치단체가 산·학·연 클러스터에 입주하는 국내의 연구기관, 국제기구, 종합병원 및 「국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법」 제2조제2호의 대학에 대하여 시설의 건축에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 함(제45조의2 신설)</p>
법률 제13674호 2015.12.29., 일부개정	<p>혁신도시를 지역성장의 거점으로 육성하기 위하여 이미 산·학·연 클러스터 용지의 41.6퍼센트(2015년 9월말 기준)를 분양 완료하였으나, 클러스터 용지 관리 등에 대한 체계적인 규정 미비로 소극적 관리에 그치는 실정이므로 산·학·연 클러스터 용지의 분양 및 분양 이후의 관리체계에 대한 규정을 마련함. 이에 산·학·연 클러스터에 입주하려는 자는 시·도지사</p>

93) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.), 혁신도시법의 연혁을 참조하여 재구성함.

구 분	주요 개정 취지 및 내용
	의 입주승인을 받도록 하는 등의 조항을 도입함(제5조의3부터 제5조의5까지 신설).

2) 주요 내용

① 혁신도시 내 산·학·연 클러스터 구축계획의 수립

혁신도시법은 「국가균형발전 특별법」 제18조의 규정에 따른 공공기관 지방이전 시책 등에 따라 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 건설을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항을 규정함으로써 공공기관의 지방이전을 촉진하고 국가균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 동법의 핵심규율대상인 혁신도시의 정의를 ‘이전공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주(定住)환경을 갖추도록 이 법에 따라 개발하는 미래형도시’로 규정하고 있다(제2조제3호). 혁신도시법은 제3장에서 ‘혁신도시의 지정·개발 및 지원 등’에 관한 상세한 절차와 실체규정들을 두고 있는데, 이와 별도로 혁신도시 내에 산·학·연 클러스터의 개발을 효율적으로 추진하기 위한 계획의 수립의무를 혁신도시가 있는 지역의 시·도지사에게 부여하고 있다. 이에 따르면 혁신도시가 있는 지역의 시·도지사는 관할구역 안의 시장·군수·구청장의 의견을 들어 혁신도시가 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 여건을 갖추도록 혁신도시 내 클러스터(이하 ‘산·학·연 클러스터’라 함)의 개발을 효율적으로 추진하기 위한 계획(이하 ‘산·학·연 클러스터 구축계획’이라 함)을 수립하여야 한다(제5조의2제1항). 이러한 산·학·연 클러스터 구축계획에 포함되어야 하는 사항은 다음의 표와 같다.

<표 9> 산·학·연 클러스터 구축계획 포함사항(제5조의2제2항)⁹⁴⁾

구분	내 용
1	산·학·연 클러스터의 기본방향에 관한 사항(제1호)
2	대학·연구소 및 기업의 유치촉진에 관한 사항(제2호)
3	대학·연구소 및 기업 간 교류와 협력 활성화에 관한 사항(제3호)
4	대학·연구소 및 기업에 대한 통합적 지원체계 구축 방안에 관한 사항(제4호)
5	혁신도시 및 다른 지역과의 연계 발전방안에 관한 사항(제5호)
6	그 밖에 산·학·연 클러스터 활성화를 위하여 필요한 사항(제6호)

시·도지사가 산·학·연 클러스터 구축계획을 수립하고자 하는 때에는 혁신도시 개발계획 및 실시계획과 부합되도록 사업시행자와 협의의 거친 후 제31조에 따른 혁신도시관리위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. 혁신도시 여건에 따라 산·학·연 클러스터 구축계획을 변경하는 경우에도 같다(제5조의2제3항). 국토교통부장관은 산·학·연 클러스터 구축계획의 수립에 필요한 사항에 관한 지침을 제시할 수 있으며(제5조의2제4항), 국토교통부장관은 혁신도시별로 행정적·재정적 지원근거로 활용하기 위하여 혁신도시별로 산·학·연 클러스터 구축성과에 대한 평가를 실시할 수 있고, 평가 결과에 따라 혁신도시별로 행정적·재정적인 지원을 달리 할 수 있다(제5조의2제5항). 또한 국토교통부장관은 이러한 평가를 할 경우에 산·학·연 클러스터의 구축 실적 및 구축 수행과정의 적정성, 관할 지방자치단체의 산·학·연 클러스터 구축에 관한 기여도 등을 고려하여야 한다(제5조의2제6항).

94) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.), 혁신도시법의 연혁을 참조하여 재구성함.

이처럼 혁신도시법은 산·학·연 클러스터에 관한 별도의 정의조항을 두고 있지 않고 대신 클러스터 구축계획에 관하여 규정을 하면서 조항 규정 본문에 축약하는 방식을 통해 클러스터의 개념을 간접적으로 규정하고 있다. 이러한 방식은 클러스터에 관한 명시적인 정의의 입법적 부담을 피할 수 있다는 것이 장점이지만 반대로 산·학·연 클러스터의 개념범주가 법적으로 불명확할 수 있다는 것은 단점으로 지적될 수 있다.

③ 산·학·연 클러스터 용지의 분양 및 분양 이후의 관리

혁신도시법의 클러스터 관련 개정 연혁에서 살펴본 것처럼, 혁신도시법은 산·학·연 클러스터 용지의 분양에 관한 관리와 관련하여 진입 규제와 후속관리 등과 관련한 법체계를 비교적 상세하게 규정하고 있는 것이 특징적이다. 우선 산·학·연 클러스터에 입주하려는 자는 입주 목적의 적합성 등을 고려하여 입주승인기준에 따라 시·도지사의 입주 승인을 받아야 한다(제5조의3). 입주승인기준의 구체적인 내용은 혁신도시법 시행령⁹⁵⁾ 제3조의2에 위임되어 있는데, 이에 따르면 ㉠ 사업계획의 내용이 산·학·연 클러스터 구축계획에 적합할 것, ㉡ 사업계획의 내용이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 관계 법령에 적합할 것, ㉢ 부지의 취득, 시설의 설치 및 건축물의 건축 등에 필요한 자금을 조달할 능력이 있을 것, ㉣ 그 밖에 산·학·연 클러스터의 입주 우선순위 등 광역시장·도지사·특별자치도지사가 정하여 고시한 내용에 적합할 것 등의 기준이 규정되어 있다(영 제3조의2).

또한 분양 이후의 관리를 위하여 클러스터 관련 부동산의 양도를 제한하고 있다. 즉, 산·학·연 클러스터 입주기관(이하 이 항에서 ‘입주기관’이라 함)이 산·학·연 클러스터의 부지·시설 또는 건축물(이하 이 항에서 ‘건축물등’이라 함)을 양도하려는 경우에는 양도신고서

95) 대통령령 제27444호, 2016.8.11., 타법개정, 2016.8.12. 시행.

등 일정한 서류를 갖추어 시·도지사에게 신고하도록 의무화(제5조의 4제1항)하는 한편 산·학·연 클러스터의 건축물등을 양수·임차·사용대차 또는 전차(轉借)하거나 건축물등에 대하여 전세권을 설정 받으려면 사전에 입주승인을 받도록 하고(제5조의4제2항), 양도가격에 대해서도 상세한 금액 제한을 두고 있다(제5조의4제3항).

그리고 입주승인을 받지 않거나 입주승인 사항의 변경을 승인받지 아니한 자 또는 입주승인이 취소된 입주기관 등에 대해서는 관할 지방자치단체의 장이 산·학·연 클러스터에서의 시설의 설치 또는 건축물의 건축 허가 등이나 관계 법령에 따른 영업의 허가 등을 부여하지 않도록 제한함으로써(제5조의8) 산·학·연 클러스터 용지에 대한 분양 관리의 실효성을 확보하고 있다.

④ 이전공공기관 등에 대한 지원

국가 및 지방자치단체는 혁신도시 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 산·학·연 클러스터에 입주하는 국내외 연구기관, 국제기구, 종합병원 및 「국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법」제2조제2호의 대학에 대하여 시설의 건축에 필요한 비용을 지원할 수 있다(제45조의2).

3. 산업 클러스터 관련 별도의 특별법을 제정한 유형

(1) 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법

1) 개 관

우리나라 항만정책은 그동안 수출입과 환적 물동량 처리의 효율화 등 물동량 중심으로 추진되었으나 최근 항만처리 물동량의 성장세가 둔화되는 등 양적성장만으로는 발전에 한계가 드러나고 있으며, 항만의 양적성장 둔화에 대처하기 위해 항만의 산업적 기능을 확대하고

나아가 항만을 중심으로 한 지역을 해양산업클러스터로 집중 육성하여 해양산업 및 해양연관산업의 집적·융복합을 통한 고부가가치 및 일자리 창출, 지역경제 활성화 필요성이 증대되고 있으나 해양산업을 중점적으로 육성·지원하기 위한 법률은 미비하였다.⁹⁶⁾ 이에 정부로 하여금 신규 항만시설 건설에 따라 유향화된 항만시설 등을 중심으로 해양산업을 집적 및 육성하기 위한 해양산업클러스터 기본계획을 수립하도록 하고 해양산업클러스터 개발이 필요하다고 인정하는 경우 개발계획을 수립하여 해양수산발전위원회의 심의를 거쳐 해양산업클러스터를 지정하도록 하며 해양산업클러스터에 입주한 기업 등에 대해서는 지원을 하도록 하여 해양산업의 발전 등을 도모하고자⁹⁷⁾ 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」(이하 ‘해양산업클러스터특별법’이라 함)을 2016년 5월 제정하였고, 동년 11월부터 시행할 예정이다. 한편 동법은 총칙(제1장), 해양산업클러스터기본계획의 수립 및 해양산업클러스터의 지정 등(제2장), 핵심산업에 대한 지원 등(제3장), 해양산업클러스터 개발사업 등(제4장), 보칙(제5장), 벌칙(제6장) 등 총 6장 42개조로 편제되어 있다. 이하에서는 법률의 주요내용을 살펴보기로 한다.

2) 주요 내용

① 총칙 규정

이 법은 해양산업클러스터의 지정 및 운영을 통하여 해양산업과 해양연관산업의 집적 및 융복합을 촉진하고 기술개발 등을 지원함으로써 지

96) 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법(법률 제14247호, 2016.5.29., 제정) 제정이유(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.)).

97) 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법(법률 제14247호, 2016.5.29., 제정) 제정이유(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.)).

역경제를 활성화하며 나아가 국가경쟁력의 강화에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 동법에서 사용하는 주요 용어 대한 정의는 아래 표와 같다.

<표 10> 해양산업클러스터특별법상의 주요 정의(제1조)⁹⁸⁾

용 어	정의내용
해양산업 클러스터	해양산업과 해양연관산업의 집적 및 융복합을 촉진하기 위하여 유휴항만시설을 중심으로 조성된 지역으로서 제9조에 따라 지정된 구역을 말한다.(제1조제1호)
유휴 항만시설	「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설로서 신규항만시설 조성 등으로 화물처리 기능이 현저히 축소된 항만시설로 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.(제1조제2호)
해양산업	「해양수산발전 기본법」 제3조제3호에 따른 산업을 말한다.(제1조제3호) “해양연관산업”이란 해양산업과 전·후방산업 연관효과가 크거나 융복합화를 통한 고도화의 가능성이 높은 산업으로서 대통령령으로 정하는 산업을 말한다.(제1조제4호)
핵심산업	제9조에 따라 지정된 해양산업클러스터에서 중점적으로 육성하려는 해양산업과 해양연관산업을 말한다.(제1조제5호)
외국인	「외국인투자 촉진법」 제2조제1항제1호에 해당하는 자를 말한다.(제1조제6호)

국가 및 지방자치단체는 해양산업과 해양연관산업(이하 “해양산업 등”이라 함)을 육성하고 해양산업클러스터의 체계적 발전을 위하여 필요한 시책을 마련하여 추진하여야 한다(제3조제1항). 국가 및 지방자치단체는 핵심산업의 지원을 위한 행정적·재정적 지원 방안을 마련하여 시행하여야 한다(제3조제2항). 동법은 해양산업클러스터에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다른 법률

98) 해양산업클러스터특별법 제1조의 규정을 토대로 하여 표로 구성(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.)).

에 우선하여 적용한다(제4조). 그리고 동법에 따른 해양산업클러스터에 대한 계획은 다른 법률에 따른 계획에 우선하며 다만, 「국토기본법」 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획, 「수도권정비계획법」에 따른 수도권정비계획 및 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 계획에 대하여는 그러하지 아니하다(제5조).

② 해양산업클러스터기본계획의 수립 및 해양산업클러스터의 지정 등

해양수산부장은 해양산업클러스터의 체계적인 발전을 위하여 해양산업클러스터기본계획(이하 “기본계획”이라 함)을 5년 단위로 수립하여야 한다(제6조제1항). 해양수산부장은 기본계획을 수립하려는 경우에는 광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 함)의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 한 후 「해양수산발전 기본법」 제7조에 따른 해양수산발전위원회(이하 “해양수산발전위원회”라 함)의 심의를 거쳐야 한다(제6조제2항). 해양수산부장은 해양산업등과 관련한 국내외 동향 및 항만여건 변화 등으로 필요하다고 인정하는 경우에는 기본계획을 변경할 수 있다(제6조제3항). 기본계획에는 ㉠ 해양산업클러스터의 기본목표에 관한 사항, ㉡ 해양산업클러스터의 중장기 발전방향에 관한 사항, ㉢ 해양산업클러스터 내 해양산업등의 집적 및 융복합 등에 관한 사항, ㉣ 해양산업클러스터별 차별화된 발전전략에 관한 사항, ㉤ 해양산업클러스터의 대상구역에 관한 사항, ㉥ 해양산업클러스터의 육성과 지원에 관한 사항, ㉦ 그 밖에 해양산업클러스터의 발전을 위하여 해양수산부장이 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 한다(제7조). 해양수산부장은 기본계획을 수립·변경하기 위하여 필요한 경우 해양산업등의 집적 및 융복합 현황 등에 대한 실태조사를 실시할 수 있다(제8조제1항).

해양수산부장은 해양산업클러스터의 개발이 필요하다고 인정하면 관할 시·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후

해양수산발전위원회의 심의를 거쳐 해양산업클러스터개발계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 수립하고 해양산업클러스터를 지정할 수 있다(제9조제1항). 해양산업클러스터를 지정할 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 둘 이상의 사업지구로 분할하여 개발 또는 운영하게 할 수 있다(제9조제2항). 시·도지사는 해양수산부장관에게 관할 구역 내에 해양산업클러스터의 지정을 요청할 수 있는데 이 경우 지정요청하려는 해양산업클러스터가 둘 이상의 특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 관할 구역에 걸쳐 있으면 관할 시·도지사가 공동으로 지정을 요청하여야 한다(제9조제3항). 시·도지사가 해양산업클러스터의 지정을 요청하려는 때에는 관할 구역 내 개발계획을 작성하여 해양수산부장관에게 제출하여야 하며 이 경우 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 지방해양수산청장과 협의를 하고 해당 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말함. 이하 같음)의 의견을 들어야 한다(제9조제4항). 해양수산부장관은 제3항에 따라 시·도지사로부터 해양산업클러스터의 지정을 요청받은 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 해양수산발전위원회의 심의를 거쳐 개발계획을 확정하고 해양산업클러스터를 지정하며 이 경우 관계 시·도지사의 의견을 들어야 한다(제9조제5항).

그리고 해양산업클러스터의 지정 요건으로는 ㉠ 기본계획에 부합할 것, ㉡ 유희항만시설을 포함한 대통령령으로 정하는 일정한 규모 이상의 지역을 대상으로 할 것, ㉢ 해양산업등의 집적 및 융복합 효과가 있을 것, ㉣ 지역경제 발전에 기여할 수 있을 것, ㉤ 다른 법률에 따른 지역·구역 등과의 중복지정에 대한 대응방안이 있을 것, ㉥ 재정부담, 민간자본 유치방안 등 자금조달계획이 실현 가능할 것, ㉦ 해양산업클러스터에 필요한 기반시설의 확보가 가능할 것 등이 제시되어 있다(제10조).

개발계획에는 ㉠ 해양산업클러스터의 명칭·위치 및 면적, ㉡ 기본계획과의 부합성, ㉢ 해양산업클러스터의 개발 필요성과 개발 효과, ㉣ 해양산업클러스터를 둘 이상의 사업지구로 분할하여 개발을 시행하는 경우, ㉤ 개발사업의 시행방법(단계적으로 개발하는 경우에는 단계적 시행시기를 포함한다), ㉥ 재원조달(외국인 투자를 포함한다)의 방법과 계획, ㉦ 항만구역 및 항만시설 활용계획, ㉧ 입주기업에 대한 지원계획, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다(제11조).

해양산업클러스터의 지정이 있는 때에는 그 개발계획의 내용에 따라 ㉠ 「도시개발법」 제3조에 따른 도시개발구역의 지정, 같은 법 제4조에 따른 도시개발사업계획의 수립·변경, ㉡ 「관광진흥법」 제52조에 따른 관광지 및 관광단지의 지정, ㉢ 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제22조에 따른 일반물류단지의 지정, ㉣ 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제27조에 따른 매립기본계획의 변경, ㉤ 「연안관리법」 제12조에 따른 연안통합관리계획 및 연안관리지역계획의 변경, ㉥ 「수도법」 제4조에 따른 수도정비기본계획의 변경, ㉦ 「하수도법」 제5조 및 제6조에 따른 하수도정비기본계획의 수립·변경이 각각 있는 것으로 본다(제13조).

해양수산부장관은 지정된 해양산업클러스터가 ㉠ 해양산업클러스터의 지정목적을 달성할 수 없거나 달성할 수 없을 것이 예상되는 경우, ㉡ 시·도지사가 정당한 사유 없이 해양산업클러스터의 지정일부부터 2년이 되는 날까지 개발사업시행자를 지정하지 아니한 경우, ㉢ 앞서에 준하는 사유로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우 중에 하나에 해당하는 경우에는 해양수산발전위원회의 심의를 거쳐 해양산업클러스터의 전부 또는 일부의 지정을 해제할 수 있다(제14조).

③ 핵심산업에 대한 지원 등

국가 및 지방자치단체는 경제적·지역적 측면에서 핵심산업이 균형 있고 합리적으로 조성되도록 하며, 이에 필요한 협력과 지원을 하여야 한다(제15조). 국가 및 지방자치단체는 핵심산업의 집적 및 융복합을 활성화하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다(제16조). 또한 해양수산부장관은 핵심산업 관련 기술·서비스 등을 지정하여 고시할 수 있으며(제17조제1항). 이에 따라 지정된 기술·서비스 등의 연구개발 및 사업화에 필요한 지원을 할 수 있다(제17조제2항).

해양수산부장관은 핵심산업관련기업에 대하여는 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설을 사용하게 하거나 대통령령으로 정하는 항만시설 이외 시설을 설치·사용하게 할 수 있다(제18조제1항), 항만시설의 사용범위와 항만시설 및 항만시설 이외 시설의 사용조건, 사용절차 등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제18조제2항). 지방자치단체는 핵심산업관련기업에 대하여 「지방세특례제한법」 및 조례로 정하는 바에 따라 지방세를 감면할 수 있다(제19조). 국가 및 지방자치단체는 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 그 밖의 다른 법령의 규정에도 불구하고 핵심산업관련기업에 대하여 국유·공유 재산의 임대료를 감면할 수 있다(제20조제1항). 또한 핵심산업관련기업에 대하여는 국유·공유 재산의 임대기간을 50년 이내로 할 수 있으며, 영구시설물을 축조하게 할 수 있다(제20조제2항 본문). 이 경우 해당 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 끝날 때에 그 시설물을 국가 또는 지방자치단체에 기부하거나 원상회복하여 반환하는 조건을 붙일 수 있다(제20조제2항 단서). 국가 및 지방자치단체는 해양산업클러스터를 활성화하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 도로, 용수 등 기반시설을 설치하는 데 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(제21조).

정부는 핵심산업과 관련한 전문적인 기술, 지식 또는 노하우 등을 가진 인력(이하 “전문인력”이라 한다)의 양성 및 관리 등에 관한 시책을 수립·추진하여야 한다(제22조제1항). 이러한 시책에는 ㉠ 전문인력의 양성 및 교육훈련에 관한 사항(제22조제1호), ㉡ 전문인력의 수급 및 활용에 관한 사항(제22조제2호), ㉢ 전문인력의 경력관리 등에 관한 사항(제22조제3호), ㉣ 그 밖에 전문인력의 양성 및 관리 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항(제22조제4호)이 포함되어야 한다. (제22조제2항) 해양수산부장관은 전문인력을 양성하기 위하여 해양산업등과 관련한 대학, 연구소·기관 또는 단체를 전문인력 양성기관으로 지정할 수 있다.(제22조제3항) 해양수산부장관은 지정된 전문인력 양성기관에 대하여 교육 및 훈련 등에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(제22조제4항).

마지막으로 국가 및 지방자치단체는 핵심산업과 관련한 국제적인 동향을 파악하고 국제협력 및 해외시장 진출을 촉진하기 위하여 전문인력의 국제교류, 국제공동연구 수행 등의 사업을 시행하거나 이에 필요한 지원을 할 수 있다(제23조).

④ 해양산업클러스터 개발사업 등

항만시설 및 항만시설 이외 시설의 신설·개축·유지·보수·준설(浚渫) 등에 관한 공사에 대하여는 「항만법」 제9조부터 제19조까지를 준용하되, 개발계획에 적합하여야 한다(제24조제1항). 해양수산부장관은 「항만공사법」에 따라 설립된 항만공사로 하여금 개발계획에 따라 항만시설 등의 공사를 시행하도록 할 수 있다(제24조제2항).

우선 개발사업시행자의 지정이 이루어지게 되는데 이에 해당하는 자로는 ㉠ 해양산업클러스터 내 항만시설을 제외한 지역에 대한 개발사업(이하 “개발사업”이라 한다)은 시·도지사가 직접 시행하거나 ㉡

「항만공사법」에 따라 설립된 항만공사, ㉠ 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사, ㉡ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관으로서 대통령령으로 정하는 기관 등 중에서 개발사업시행자를 지정하여 시행할 수 있다(제25조제1항). 이 경우 시·도지사는 미리 해양수산부장관과 협의를 거쳐야 한다(제25조제1항). 시·도지사는 개발사업시행자를 지정할 경우에는 ㉢ 해양산업등과의 연관성, ㉣ 재무건전성과 자금 조달능력 ㉤ 개발사업과 유사한 사업의 시행 실적, ㉥ 개발사업의 원활한 시행을 위하여 해양수산부장관이 필요하다고 인정하여 고시하는 사항을 고려하여야 한다(제25조제2항). 개발사업시행자는 수립·확정 또는 변경된 개발계획 및 승인받은 실시계획대로 성실하게 개발사업을 시행하여야 할 의무가 있다(제26조제1항). 시·도지사는 개발사업시행자가 이러한 의무를 위반하여 개발사업을 시행하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 의무이행 권고 등 필요한 조치를 취할 수 있다(제26조제2항).

개발사업시행자는 지정된 날부터 1년 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양산업클러스터 개발사업 실시계획을 작성하여 관할 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항을 변경할 때에도 또한 같다(제28조제1항). 시·도지사는 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 실시계획을 승인하거나 변경승인을 하는 경우에는 미리 해양수산부장관과 협의하여야 한다.(제28조제2항) 시·도지사는 개발사업시행자가 불가피한 사유로 실시계획의 승인기한의 연장을 요청하는 경우에는 6개월 이내에서 그 기한을 연장할 수 있다(제28조제3항). 실시계획에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조에 따라 작성된 지구단위계획이 포함되어야 한다(제28조제4항). 시·도지사는 실시계획 승인 또는 변경승인의 내용을 14일 이상 주민이 열람할 수 있게 하여야 한다(제28조제6항).

개발사업시행자가 제28조제1항에 따라 실시계획의 승인 또는 변경 승인을 받은 경우에는 관계 법률들에 규정된 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등(이하 “허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 같은 조 제5항에 따라 실시계획의 승인이 고시된 때에도 역시 관계 법률에 따른 허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 의제하고 있다(제29조제1항). 적지 않은 수의 관계 법률상의 각종 진입 규제를 의제하고 있는 동법상의 의제조항들의 타당성은 향후 법률 적용 과정에서 계속해서 검토되고 개선되어야 나가야 할 것으로 보인다.

개발사업시행자는 실시계획의 승인을 받은 날부터 1년 이내에 개발사업에 착수하여야 하며 다만, 시·도지사는 착수기한의 연기가 불가피하다고 인정되는 경우에는 1년의 범위에서 한 번만 그 기한을 연기할 수 있다(제30조제1항). 그리고 착수기한까지 개발사업에 착수하지 아니하면 착수기한의 다음날에 개발사업 실시계획의 승인은 효력을 잃도록 규정하고 있다(제30조제2항). 한편 개발사업시행자는 개발사업을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에서 정하는 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용(사용을 포함한다. 이하 같다)할 수 있다(제31조제1항). 이러한 토지등의 수용에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다(제31조제4항).

개발사업시행자는 개발사업의 전부 또는 일부를 완료한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 관할 시·도지사의 준공검사를 받아야 한다. 이 경우 관할 시·도지사는 미리 해양수산부장관 및 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다(제32조제1항). 그리고 준공검사 전에는 개발된 토지나 설치된 시설을 사용할 수 없다(제32조제3항). 시·도지사는 개발사업이 준공된 지구를 실시계획에 포함된 지구단위 계획에 따라 관리하여야 한다(제32조제4항).

개발사업시행자는 해양산업클러스터에서 개발사업으로 조성되는 토지(이하 “조성토지”라 한다)를 제28조제1항에 따른 실시계획으로 정하는 바에 따라 공급하여야 한다.(제35조제1항) 개발사업시행자가 핵심산업관련기업의 유치 등 대통령령으로 정하는 목적을 위하여 조성토지를 공급하는 경우에는 지정용도의 준수, 사용의무기간의 준수, 전매금지 및 환매특약 등의 조건을 붙여 공급할 수 있고, 그 공급가격을 조성원가 이하로 할 수 있다.(제35조제2항) 개발사업시행자가 공급하는 조성토지의 공급 절차·방법, 가격기준, 그 밖의 공급조건에 관한 사항은 대통령령으로 정한다(제35조제3항). 지방자치단체는 해양산업클러스터 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업시행자에 대하여 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 취득세·등록세 및 재산세 등의 조세를 감면할 수 있다(제36조제1항).

지방자치단체는 해양산업클러스터 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발사업시행자에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에서 정하는 바에 따라 기반시설 설치비용 및 광역교통시설부담금을 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다(제36조제2항).

⑤ 권한의 위임·위탁

이 법에 따른 해양수산부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방해양수산청장 또는 시·도지사에게 위임할 수 있다(제39조제1항). 해양수산부장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양산업등 관련 전문기관, 진흥재단 등에 위탁할 수 있다(제39조제2항).

(2) 물산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 특별법(안)

현재 정부는 물산업 관련 기업의 기술개발 단계부터 사업화, 해외진출에 이르는 전주기 맞춤형 지원을 위하여 물산업 클러스터를 조성하

고 있으나 물산업 클러스터의 성공적인 조성과 조기 활성화를 위해서는 체계적인 지원이 필요하다. 이에 물산업 클러스터의 조성 및 지원을 통하여 물기업의 경쟁력을 강화하고 해외시장 진출을 촉진하여 물산업을 새로운 성장동력 산업으로 육성함으로써 국민의 물 복지 증진과 국가 경제발전을 위한 기반을 마련하려는 목적⁹⁹⁾으로 「물산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 특별법」 제정을 추진하려 했다.¹⁰⁰⁾

동 법안은 총칙(제1장), 물산업 클러스터 조성 및 운영(제2장), 물산업 클러스터 입주기관 및 물기업 등 지원(제3장), 실증화시설에 대한 특례 등(제4장) 등 총 4장 23개조로 구성되었다. 물산업 클러스터에 관한 동 법률 제정안은 아직 입법이 현실화된 것이 아니므로 대신 제정안의 개략적인 체계만을 다음의 표와 같이 확인하여 본다.

<표 11> 제정안의 체계¹⁰¹⁾

구 분		주요 내용
제1장	총 칙	제1조 목적 제2조 정의 제3조 다른 법률과의 관계
제2장	물산업 클러스터 조성 및 운영	제4조 물산업 클러스터 조성 등 제5조 기반시설에 대한 우선 지원 제6조 전문인력 양성 제7조 물산업 진흥원 설립 등 제8조 센터 지정 등 제9조 국유·공유 재산의 무상대부 등

99) 물산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 특별법안 제안이유를 참고하여 구성함(국회의안정보시스템 홈페이지 <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>, 최종접속 : '16. 10. 1.).

100) 지난 19대국회(2012~2016년) 의원발의법률안(임기만료로 폐기).

101) 국회 환경노동위원회 수석전문위원, 물산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 특별법안(이종진의원 대표발의, 의안번호 제16572호) 검토보고서, 2015. 11., 8쪽 중 <표> '제정안의 체계'를 재인용.

구 분		주요 내용
제3장	물산업 클러스터 입주기관 및 물기업 등 지원	제10조 혁신형 물기업 지정 등 제11조 혁신형 물기업 지원 제12조 세제상의 지원 제13조 부대시설 설치 등 지원 제14조 고용보조금 등의 지급 제15조 기술개발 등 지원 제16조 연구성과의 사업화 지원 제17조 우수제품 등의 보급 지원 제18조 용자 및 투자 지원 제19조 해외시장 진출지원 등 제20조 물산업 실태조사 제21조 물산업협의회 설립 등
제4장	실증화시설에 대한 특례 등	제22조 실증화시설에 대한 하수 또는 폐수의 공급 특례 등
부칙	-	제1조 시행일 제2조 물산업 클러스터 조성계획에 관한 경과조치

II. 산업 클러스터를 직접 명시하지 않은 법제 유형

1. 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률

(1) 개관 및 연혁

현행 「산업집적활성화 및 공장 설립에 관한 법률」(이하 ‘산업집적활성화법’이라 함)은 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」을 근간¹⁰²⁾으로

102) ‘공업배치 및 공장설립에 관한 법률’은 2002년 12월 개정을 통해 ‘산업 집적활성화 및 공장설립에 관한 법률’로 법률명이 변경됨.

하고 있으며, 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」은 공업입지 관련법률 및 제도가 복잡·다기하여 공장설립과 관련한 인·허가절차가 중복되고 민원인들에게 불편을 초래하고 있는 바 「공업배치법」과 「공업단지관리법」을 통합·개편하여 공장설립절차를 간소화하려는 목적으로 제정되었다.¹⁰³⁾ 이후 동법은 20차례 개정(일부)을 통해 법률이 수정 및 보완되어 지금과 같은 법률의 형태로 적용되고 있다. 특히, 2002년 12월에는 산업의 집적(集積)과 연계(連繫)가 중시되는 산업환경의 변화에 부응하여 산업정책의 방향을 산업입지의 공급을 중심으로 한 공업배치에서 지역별 산업의 집적과 그 연계 등을 위한 산업집적의 활성화로 전환하는 목적¹⁰⁴⁾으로 법률이 개정되었는데 이때 법률 제명도 변경되었다.

산업집적활성화법은 총 7장 55개조로 편제되어 있으며, 총칙(제1장), 산업의 입지(제2장), 공장의 설립(제3장), 산업집적의 활성화(제4장), 지식산업센터(제4장의2), 산업단지의 관리(제5장), 산업단지구조고도화의 추진(제5장의2), 한국산업단지공단(제5장의3), 보칙(제6장), 벌칙(제7장)으로 구성되어 있다. 산업 클러스터와 관련하여 동법에서 개정된 주요 연혁은 다음의 표와 같다.

<표 12> 산업집적활성화법상 클러스터 관련 규정 개정연혁¹⁰⁵⁾

구 분	개정이유 및 주요내용
법률 제9426호,	임대산업단지를 조성할 때에는 실제 수요자 위주로 산업용지를 분양받을 수 있도록 임대사업자의 개입을 차단하며, 저렴

103) 공업배치및공장설립에관한법률(법률 제4212호, 1990.1.13., 제정) 제정이유(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.)).

104) 「산업집적활성화및공장설립에관한법률」(법률 제6842호, 2002.12.30., 일부개정) 개정이유(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.)).

105) 산업집적활성화법의 개정이유 및 주요내용 등을 참조하여 표로 재구성함(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.)).

구 분	개정이유 및 주요내용
2009.2.6., 일부개정	하계 공급되는 산업용지를 시세차익을 노리고 처분하는 행위를 방지하기 위하여 처분제한기간을 연장하는 등 산업단지내의 용지가격안정을 위한 제도를 마련
법률 제10252호, 2010.4.12., 일부개정	수도권의 권역을 구분함에 있어 이 법에 따른 과밀억제지역, 성장관리지역 및 자연보전지역을 「수도권정비계획법」상 과밀억제권역, 성장관리권역 및 자연보전권역으로 명칭을 통일하고, 제조업 중심의 노후화된 산업단지에 대한 산업단지구조고도화사업을 효율적으로 추진하기 위하여 여러 단계의 추진절차를 간소화 추진
법률 제10964호, 2011.7.25., 일부개정	산업단지 및 그 인접지역 등에서 대학·연구소의 집적(集積)방안이 실현 가능한 경우 그 지역을 산학융합지구로 지정할 수 있는 제도를 새로이 도입하고, 구조조정 대상기업이 분할된 산업용지를 일정한 조건에 따라 관리기관 외의 자에게 처분할 수 있도록 하며, 산업단지 구조고도화 사업의 사업시행자 및 대행사업자 범위를 확대
법률 제11964호, 2013.7.30., 일부개정	현재는 제조시설 설치의 경우 별도의 공장설립 절차를 거치지 않고 승인받을 수 있도록 하고 있어 공장건축물에 제조시설 등을 설치하는 경우를 ‘공장의 신설’로 보고 있지 않으나, 수도권 공장건설을 규제하고 있는 해당 규정의 입법취지를 고려하여 공장의 신설 등의 제한 대상에 제조시설 설치에 의한 공장 건설도 포함
법률 제13312호, 2015.5.18., 일부개정	중앙행정기관 또는 지방자치단체 등이 공장설립온라인지원시스템의 자료를 불편 없이 활용할 수 있도록 사전 승인 절차를 폐지하고, 해외산업단지를 개발하는 사업에 대한 현황파악에 활용되는 것에 불과한 신고제도를 폐지하여 기업의 불필요한 부담을 경감하는 한편, 산업단지 내 산업용지를 효율적으로 사용하기 위하여 산업용지 최소분할면적 규제의 적용 대상을 완화

이처럼 동법에서는 클러스터 관련 내용을 일부 규정하고 있는데 이하에서는 이러한 규율내용을 위주로 동법을 개관하여 보고자 한다.

(2) 주요 내용

1) 총칙 부문

산업집적활성화법의 목적조항에 따르면, 동법은 산업의 집적(集積)을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 산업입지 및 산업단지를 체계적으로 관리함으로써 지속적인 산업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다고 천명하고 있다(제1조). 특히 정의조항에서는 산업클러스터와 유사한 개념에 대한 정의를 각각 규정하고 있는데, 이러한 내용을 정리하면 다음의 표와 같다.

<표 13> 산업집적활성화법상 주요 개념의 정의(제2조)¹⁰⁶⁾

구 분	세부내용
산업집적	기업, 연구소, 대학 및 기업지원시설이 일정 지역에 집중함으로써 상호연계를 통하여 상승효과를 만들어 내는 집합체를 형성하는 것(제2조6호)
지식기반산업 집적지구	지식기반산업의 집적을 촉진하기 위하여 제22조에 따라 지정·고시된 지역(제2조7호)
지식기반산업	지식의 집약도가 높은 산업으로서 대통령령으로 정하는 산업(제2조8호)
산학융합지구	기업수요에 따라 교육과 연구·개발을 수행할 수 있는 대학과 연구소를 집적하기 위하여 제22조의4에 따라 지정·고시된 지역(제2조8호의2)

106) 산업집적활성화법의 개정이유 및 주요내용 등을 참조하여 표로 재구성함(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.).

구 분	세부내용
산업집적기반 시설	연구개발시설, 기업지원시설, 기술 인력의 교육·훈련시설 및 물류시설 등 산업의 집적을 활성화하기 위한 시설(제2조9호)
산업기반시설	용수공급시설, 교통·통신시설, 에너지시설, 유통시설 등 기업의 생산 활동에 필요한 기초적인 시설(제2조10호)
산업단지구조 고도화사업	산업단지 입주업종의 고부가가치화, 기업지원서비스의 강화, 산업집적기반시설·산업기반시설 및 산업단지의 공공시설(대통령령으로 정하는 공공시설에 한정하며, 이하 “공공시설”이라 한다) 등의 유지·보수·개량 및 확충 등을 통하여 기업체 등의 유치를 촉진하고, 입주기업체의 경쟁력을 높이기 위한 사업(제2조11호)
산업집적지경쟁력강화사업	기업·대학·연구소 및 제19호에 따른 지원기관이 산업단지를 중심으로 지식·정보 및 기술 등을 교류·연계하고 상호협력하여 산업집적이 형성된 지역(이하 “산업집적지”라 한다)의 경쟁력을 높이는 사업(제2조12호)
지식산업센터	동일 건축물에 제조업, 지식산업 및 정보통신산업을 영위하는 자와 지원시설이 복합적으로 입주할 수 있는 다층형 집합건축물로서 대통령령으로 정하는 것(제2조13호)
산업단지	산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조·제7조·제7조의2 및 제8조에 따라 지정·개발된 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지(제2조14호)
산업단지의 관리	산업단지의 용지 및 시설의 매각·임대 및 사후관리(제2조15호가목) 산업단지에서의 대통령령으로 정하는 기반시설의 설치·유지·보수 및 개량(제2조15호나목) 입주기업체 및 지원기관의 사업활동 지원(제2조15호다목)

산업통상자원부장관은 5년 단위로 전 국토를 대상으로 산업집적의 활성화에 관한 기본계획을 수립하고 고시하여야 하며, 이를 변경할 때에도 또한 같다(제3조제1항). 특히 산업집적활성화 기본계획에는 ①

대통령령으로 정하는 성장유망산업의 입지수요, ② 지역별 집적 및 특화와 그 연계방안에 관한 사항, ③ 지역별 산업집적을 촉진하기 위한 산업입지 및 인력수급에 관한 사항, ④ 산업집적기반시설의 확충에 관한 사항, ⑤ 산업이 낙후되거나 쇠퇴한 지역의 지원에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 산업집적 및 지역산업의 발전에 관한 사항이 포함되어야 한다(제3조제1항).

산업통상자원부장관은 산업집적활성화 기본계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 의견을 듣고, 국토교통부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(제3조제3항). 또한 산업통상자원부장관은 산업집적활성화 기본계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 ① 「국토기본법」제6조제2항에 따른 국토종합계획, ② 「국가균형발전 특별법」제4조에 따른 지역발전 5개년 계획, ③ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제2조제2호에 따른 도시·군계획, ④ 「수도권정비계획법」제2조제2호에 따른 수도권정비계획, ⑤ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」제5조의2에 따른 산업입지공급계획과의 조화를 이루도록 하여야 한다(제4조제4항). 그리고 중앙행정기관의 장은 산업발전에 관계되는 사업을 수행하거나 추진하려는 경우에는 그 사업이 산업집적활성화 기본계획과 조화를 이루도록 하여야 한다(제4조제5항).

2) 산업집적의 활성화

시·도지사, 공단, 그 밖에 대통령령으로 정하는 관리기관은 지식기반산업의 집적활성화 또는 산업집적지경쟁력강화사업을 추진하기 위하여 필요한 경우에 ① 집적지구로 지정받으려는 지역, ② 집적지구의 활성화를 위한 소요재원의 규모 및 조달방안, ③ 그 밖에 지식기반산업의 집적활성화 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항을 포함

한 지식기반산업집적지구 활성화계획을 수립하여 산업통상자원부장관에게 관할 구역의 일정 지역을 지식기반산업집적지구로 지정할 것을 요청할 수 있다(제22조제1항). 산업통상자원부장관은 집적지구의 지정을 요청받은 경우 지식기반산업집적지구 활성화계획에서는 ① 산업집적활성화 기본계획과 조화, ② 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제5조의2에 따른 산업입지공급계획과 조화, ③ 산업집적기반시설의 확충방안 및 그 소요재원의 조달방안 등이 타당성에 대한 요건을 갖추었을 때에는 집적지구로 지정할 수 있으며 이 경우 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(제22조제2항).

산업통상자원부장관은 집적지구의 지정을 요청받은 지역이 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제7조의2에 따른 도시첨단산업단지 또는 제22조의3에 따른 경쟁력강화사업이나 제45조의2에 따른 산업단지구조고도화사업을 추진하는 산업단지에 해당되는 경우 그 지역을 집적지구로 우선 지정할 수 있다(제22조제3항). 그리고 산업통상자원부장관은 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」 제2조에 따른 산업기술단지의 조성사업(제22조의2제1항제1호), 「산업기술혁신 촉진법」 제11조에 따른 산업기술개발사업(제22조의2제1항제2호), 「산업기술혁신 촉진법」 제19조에 따른 산업기술기반조성사업(제22조의2제1항제3호), 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제17조에 따른 지방자치단체의 기술이전·사업화 촉진사업의 사업을 우선지원 할 수 있다(제22조의2제1항제4호).

중소기업청장은 집적지구의 활성화를 위하여 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제44조제1항에 따라 지방중소기업육성 관련 기금의 조성을 지원할 때 집적지구로 지정받은 지방자치단체를 우선 지원할 수 있다(제22조의2제2항). 국가 또는 지방자치단체는 공단이 지식산업센터를 집적지구에 설치할 경우 지식산업센터의 설립에

필요한 자금을 우선 지원할 수 있다(제22조의2제3항). 국가 또는 지방자치단체는 집적지구의 활성화를 위하여 집적지구의 산업집적기반시설 및 산업기반시설의 설치를 우선 지원할 수 있다(제22조의2제4항).

지방자치단체는 집적지구에 있거나 집적지구로 이전하는 기업에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 보조금의 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다(제22조의2제5항). 집적지구에서 지식기반산업을 운영하는 기업 및 집적지구의 산업집적기반시설에 대하여는 ① 「산지관리법」 제19조에 따른 대체산림자원조성비, ② 「농지법」 제38조에 따른 농지보전부담금, ③ 「초지법」 제23조제6항에 따른 대체초지조성비, ④ 「도시교통정비 촉진법」 제36조에 따른 교통유발부담금의 부담금을 감면할 수 있다(제22조의2제6항). 지방자치단체는 ① 집적지구 내에 산업집적기반시설을 확충하는 자, ② 집적지구 내에 지식산업센터를 설립하는 자, ③ 집적지구 내의 지식산업센터를 분양받는 입주기업체 또는 지원기관 중 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 「지방세특례제한법」 및 조례로 정하는 바에 따라 지방세를 감면할 수 있다(제22조의2제7항).

또한 지방자치단체는 집적지구의 활성화를 위하여 집적지구에서 지식산업센터를 건축하는 경우에는 지방자치단체의 조례로 각 용도지역별로 정하고 있는 건폐율 및 용적률의 최고한도까지 허용할 수 있다(제22조의2제8항). 「신용보증기금법」에 따른 ① 신용보증기금, ② 「기술신용보증기금법」에 따른 기술신용보증기금, ③ 「지역신용보증재단법」 제9조에 따라 설립한 신용보증재단 중 어느 하나에 해당하는 자는 집적지구에서 지식산업센터를 설립하거나 분양받는 자가 필요한 자금을 원활하게 조달할 수 있도록 우선적으로 신용보증을 할 수 있다(제22조의2제9항).

산업통상자원부장관은 경쟁력강화사업을 효율적으로 추진하기 위하여 경쟁력강화사업추진계획을 수립하고 고시하여야 한다(제22조의3제1항). 경쟁력강화사업추진계획에는 ① 경쟁력강화사업을 추진하는 산업단지별 산업집적 현황에 관한 사항, ② 기업·연구소·대학 등의 연구개발역량 강화 및 상호연계에 관한 사항, ③ 산업집적기반시설의 확충 및 우수한 산업기술 인력의 유치에 관한 사항, ④ 산업집적지 간 연계 활성화 방안, ⑤ 사업추진체계 및 재원조달방안, ⑥ 그 밖에 경쟁력강화사업을 추진하기 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다(제22조의3제2항). 산업통상자원부장관은 경쟁력강화사업추진계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 관할 시·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(제22조의3제3항). 이때 산업통상자원부장관은 경쟁력강화사업추진계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 산업집적 활성화 기본계획과 조화를 이루어야 한다(제22조의3제4항). 국가 또는 지방자치단체는 경쟁력강화사업을 추진하기 위하여 필요하면 공단이나 그 밖에 관리기관에 출연 또는 보조할 수 있다(제22조의3제5항).

지방자치단체의 장, 공단, 대통령령으로 정하는 관리기관 또는 대통령령으로 정하는 비영리법인은 산업단지의 경쟁력을 높이고 근로자의 평생학습을 촉진하기 위하여 교육시설과 연구·개발 시설의 집적이 필요하면 ① 산학융합지구로 지정을 받으려는 지역(제22조의4제1항제1호), ② 대학·연구소의 집적방안(제22조의4제1항제2호), ③ 교육 및 연구·개발에 필요한 시설의 확충방안(제22조의4제1항제3호), ④ 기업 수요에 기초한 교육 및 연구·개발 등의 수행방안(제22조의4제1항제4호), ⑤ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항(제22조의4제1항제5호)이 포함된 산학융합 활성화계획을 수립하여 일정 지역을 산학융합지구로 지정할 것을 산업통상자원부장관에게 요청할 수 있다.(제22조의4제1항) 산업통상자원부장관은 산학융합지구의 지정을 요청받은 경우 ① 산학융합

활성화계획이 산업집적활성화 기본계획과 조화(제22조의4제2항제1호), ② 산학융합지구로 지정받으려는 지역이 산업단지 또는 그 인접지역으로서 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 지역일 것(제22조의4제2항제2호), ③ 「고등교육법」 제4조에 따른 설립기준을 갖추 수 있는 등 대학·연구소의 집적방안이 실현 가능할 것(제22조의4제2항제3호), ④ 관련 시설의 확충방안 및 소요재원의 조달방안 등이 타당할 것(제22조의4제2항제4호), ⑤ 교육 및 연구·개발 등의 수행방안이 적정할 것(제22조의4제2항제5호)의 요건을 모두 갖추었을 때에는 산학융합지구를 지정할 수 있다. 이 경우 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.(제22조의4제2항) 산업통상자원부장관은 산학융합지구의 지정이 필요하다고 인정하면 산학융합 활성화계획을 수립하고 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 산학융합지구를 지정할 수 있다(제22조의4제3항). 산업통상자원부장관은 제2항 및 제3항에 따라 산학융합지구를 지정한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다(제22조의4제4항). 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 산학융합지구의 지정·변경 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제22조의4제5항).

국가 또는 지방자치단체는 산학융합지구의 활성화를 위하여 산학융합지구에서 교육 및 연구·개발을 수행하는 자에게 출연하거나 보조할 수 있다(제22조의5).

2. 산업기술단지 지원에 관한 특례법

(1) 개 관

현행 「산업기술단지지원에 관한 특례법」은 기업·대학·연구소 등의 인적·물적 자원을 일정한 장소에 집적시켜 기술의 공동개발과 사업화를 촉진하기 위하여 산업기술단지를 조성·운영하도록 하고, 동

단지의 조성·운영에 있어 국가와 지방자치단체 등이 자금·인력 및 세제상의 지원을 할 수 있도록 함으로써 지역경제를 활성화하고 국가 경쟁력을 제고하려는 목적으로 제정되었다.¹⁰⁷⁾

1989년 9월 23일에 제정되어 현재까지 10차례 일부개정을 통해 지금과 같은 법률의 형태로 적용되고 있다. 동 법은 총칙(제1장), 산업기술단지의 조성등(제2장), 입지 공급의 원활화(제3장), 자금 공급의 원활화(제4장), 인력 공급의 원활화(제5장), 사업시행자에 대한 관리·감독 등(제5장의2), 보칙(제6장) 등 총 6장 25개조로 편제되어 있다. 이하에서는 클러스터와 관련되는 산업기술단지에 관한 주요 규정을 살펴보기로 한다.

(2) 주요내용

1) 총칙 부문

「산업기술단지지원에 관한 특별법」(이하 이 항에서 ‘산업기술단지법’이라 함)¹⁰⁸⁾은 제1조에서 기업·대학·연구소 등의 인적·물적 자원을 일정한 장소에 집적(集積)시켜 기술을 공동으로 개발하고 그 성과의 사업화를 촉진하며, 기업·대학·연구소 등의 상호 연계와 협력을 통하여 지역혁신을 가져오게 함으로써 일자리를 창출하고 지역경제를 활성화하여 국가경쟁력을 높이는 데에 이바지함을 목적임을 밝히고 있다(제1조). 이때 산업기술단지라 함은 기업·대학·연구소·지방자치단체 등이 공동으로 일정한 기능을 수행하는 지역혁신 지역혁신의 거점이 되는 토지·건물·시설 등의 집합체를 말한다(제2조제1호). 산업기술단지가 수행하는 주요 기능은 다음과 같다.

107) 「산업기술단지지원에 관한 특별법」(법률 제5578호, 1998.9.23., 제정) 제정이유 (법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.).

108) 법률 제13782호, 2016.1.19., 타법개정, 2016. 9. 1. 시행(법제처, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.)), 이하 같음.

<표 14> 산업기술단지 주요 수행 기능(제2조)¹⁰⁹⁾

구분	주요 내용
1	인적자원 개발, 과학기술 발전, 산업생산 및 기업지원 등에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전 역량을 창출·활용·확산시키기 위한 기업·대학·연구소·지방자치단체 또는 기술 및 기업경영 지원 기관 간의 협력체계 구축
2	산업 및 기술 분야의 지역발전전략 수립 지원
3	공동 연구·개발, 기술이전 및 사업화
4	산업 및 기술 분야 인적자원의 교육 및 훈련
5	산업 및 기술에 관한 정보의 유통
6	신기술의 보호·육성 및 창업
7	공동 연구·개발 시설의 제공
8	시험생산
9	연구·개발의 성과를 활용한 생산 및 판매
10	그 밖에 기술의 사업화와 기업·대학·연구소·지방자치단체 또는 기술 및 기업경영 지원기관 간 협력체계의 활성화를 위하여 산업통상자원부령으로 정하는 사업

산업기술단지법은 동법 제4조에 따른 지정절차에 의하여 사업시행자로 지정받은 자에 대한 관리·감독 등에 관하여 다른 법률에 동법과 다른 규정이 있을 경우 동법을 우선하여 적용하여야 함을 명시하여 동법의 특례법적인 성격을 명확히 하고 있다(제2조의2). 하지만 ‘사업시행자로 지정받은 자에 대한 관리감독 등’에 대해서만 다른 법

109) 「산업기술단지지원에 관한 특례법」(법률 제13782호, 2016.1.19., 타법개정) 제2조를 토대로 하여 표로 구성함(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.)).

률과의 적용 관계를 정해놓고 있는 것이어서 그 범위가 협소하고, 관리감독 등의 범위가 명확하지 않아 해석상 혼선이 있을 수 있다는 점이 아쉬운 부분이다.

2) 산업기술단지의 조성 등

산업통상자원부장관은 산업기술단지의 조성을 촉진하기 위하여 산업기술단지 조성계획을 수립하여 고시하여야 하며(제3조제1항), 한편 산업기술단지를 조성·운영하는 자, 즉 사업시행자를 지정할 수 있는 권한을 보유하고 있다(제4조제1항). 사업시행자로 지정받으려는 자는 산업통상자원부장관에게 사업시행자 지정을 신청하여야 하는데(제5조제1항), 이때 신청자격을 법인으로 한정하고 있는 것이 특징적이다(제5조제2항). 산업기술단지법은 사업시행자의 지정요건 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 위임하거나(제4조제2항), 사업시행자의 지정신청 절차 등에 관하여 필요한 사항을 산업통상자원부령으로 정하도록 위임해놓고 있는바(제5조제5항), 법률에서 사업시행자와 관련된 주요 규율사항을 개략적으로라도 규정하지 않고 그 대부분을 행정입법에서 규정하도록 한 부분은 법률유보원칙의 관점에서 바람직하지 않다고 할 것이다.

사업시행자는 지역 기술혁신을 촉진하고 산업기술단지가 지역혁신 거점의 기능을 수행하도록 하기 위하여 i) 같은 법 제2조제1호 각 목에 따라 산업기술단지가 수행하는 사업에 대한 지원사업(제4조의2제1항제1호), ii) 지역산업 진흥 및 일자리 창출사업(제4조의2제1항제2호), iii) 산업기술단지의 관리 및 지원사업(제4조의2제1항제3호), iv) 지역연구개발사업의 조사·분석·성과평가 및 발굴·기획 등 지역산업정책 관련 사업(제4조의2제1항제4호), v) 그 밖에 산업통상자원부령으로 정하는 사업(제4조의2제1항제5호)을 할 수 있다. 산업기술단지법 제4조의2제1항제5호의 위임에 따라 「산업기술단지 지원에 관한 특

례법 시행규칙」제2조의2제1항¹¹⁰⁾은 ‘산업통상자원부령으로 정하는 사업’의 구체적인 내용으로서 i) 지역산업과 관련된 기업 또는 기관의 애로사항 조사 및 지원, ii) 지역기업의 저작권과 산업재산권 등 지식재산의 획득 및 관리에 대한 지원사업, iii) 지역기업을 지원하기 위하여 「기술신용보증기금법」 제2조제1항제1호에 따른 신기술사업자 또는 「중소기업기본법」 제2조제1항에 따른 중소기업이 보유한 기술을 평가하여 「기술신용보증기금법」 제2조제1항제3호에 따른 금융회사와 연계할 수 있도록 지원하는 사업을 명시해놓고 있다(제2조의2제1항). 산업기술단지법은 지정을 받은 사업시행자가 i) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우(제5조의2제1항제1호), ii) 사업시행자의 지정을 받은 날부터 5년이 지날 때까지 산업기술단지를 조성·운영하지 아니하는 경우(제5조의2제1항제2호), iii) 산업기술단지법 제4조제2항에 따른 사업시행자의 지정요건을 충족하지 못하게 되는 경우(제5조의2제1항제3호) 등에 대해서 산업통상자원부장관으로 하여금 그 지정을 취소하거나 공사의 중지, 인공구조물의 개축(改築)·이전, 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있는 권한을 부여하여(제5조의2제1항), 사업 시행 과정에서의 관리감독 등 후속조치에 관한 사항을 규율하고 있다. 그 외에도 제5장의2 ‘사업시행자에 대한 관리·감독 등’에서 사업시행자의 임원구성(제22조의3), 재산 및 회계(제22조의5), 인사·예산 등에 대한 감독(제22조의6) 등과 같은 다양한 조항을 두어 사업시행자에 대한 체계적인 관리가 이루어지도록 하고 있다.

한편 산업기술단지법은 동법에 따른 산업기술단지 조성계획의 수립(제3조)이나 사업시행자의 지정(제4조) 이외에, 산업기술단지의 조성을 추진할 때에 산업단지 또는 지역종합개발지구를 필요로 하는 경우에는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 국가산업단지, 일반산업단지 또는 도시첨단산업단지로 지정·개발하거나, 「지역균형개발 및

110) 산업통상자원부령 제108호, 2014.12.31., 타법개정, 2014.12.31., 시행.

지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 지역종합개발지구로 개발할 수 있도록 규정함(제6조)으로써 산업기술단지의 조성 추진 과정에서 발생할지 모를 관계 규정들의 중복적용의 문제를 사전에 차단하고 있다. 산업통상자원부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업기술단지 운영의 기본적 사항에 관한 지침을 수립하고 고시할 의무가 있는데(제7조), 이에 따라 「산업기술단지 지원에 관한 특례법 시행령」¹¹¹⁾제4조는 i) 입주기준, ii) 정보교류에 관한 사항, iii) 기술이전에 관한 사항, iv) 산업기술단지의 관리방안, v) 산업기술단지에 대한 투자촉진에 관한 사항, vi) 그 밖에 산업통상자원부장관이 필요하다고 인정하는 사항이 산업기술단지의 운영지침에 포함되도록 하고 있다(제4조). 이러한 상위법령상의 위임을 토대로 하여 현재 산업통상자원부장관은 ‘산업기술단지조성운영요령’¹¹²⁾을 고시하여 운용 중이다.

3) 입지·자금·인력 등 공급의 원활화

산업기술단지법은 산업기술단지의 활성화를 목적으로 하여, 입지 공급, 자금 공급, 인력 공급의 세 가지 측면으로 나누어 각각의 원활화를 위한 다양한 규율사항들을 포괄하고 있다.

제3장 ‘입지 공급의 활성화’에서는 우선 ‘공장설립 등에 대한 특례’ 조항(제8조)을 두어 산업기술단지에 설치되는 시설 등에 관하여 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」등 제반 규율의 특례를 인정하고 있다(제8조제1항 및 제2항). 또한 동법 제10조는 국·공유재산의 매각 등에 있어서 「국유재산법」이나 「공유재산 및 물품 관리법」에 대한 특례를 규정하고 있고(제10조), 동법 제12조는 산업기술단지 안에서 건축물 건축 금지 및 제한에 관하여 「산업집적활성화 및 공장설

111) 대통령령 제27205호, 2016.5.31., 타법개정, 2016. 9. 30. 시행.

112) 산업통상자원부고시 제2014-204호, 2014.10.27., 일부개정, 2014.10.27., 시행.

립에 관한 법률」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 규정에 대한 특례를 정하고 있다(제12조제1항 및 제2항). 그 밖에도 국가나 지방자치단체에게 도로, 용수(用水) 공급시설, 하수도시설 등 기반시설의 설치를 우선 지원하여야 할 의무가 있음을 명시하거나(제13조) 산업기술단지의 정보화 및 산업기술단지 간의 정보통신망 구축·이용 등 정보화 촉진에 필요한 사항을 지원할 수 있도록 하는 근거를 밝혀두고 있다(제14조제1항). 또한 산업기술단지에 대하여 개발부담금, 대체산림자원조성비, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 교통유발부담금을 면제하도록 하여 원활한 입지공급이 이루어질 수 있도록 하고 있다(제16조).

제4장 ‘자금 공급의 원활화’에서는 산업기술단지 활성화를 위한 다양한 자금유입책과 관련된 규율사항이 포함되어 있다. 이에 따르면 국가나 지방자치단체는 산업기술단지의 조성·운영을 지원하기 위하여 사업시행자에게 출연(出捐)할 수 있으며(제17조제1항), 산업기술단지의 사업과 관련이 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 정부출자기관 및 정부출연기관 등도 사업시행자에 대한 출연이 가능하도록 규정하고 있다(제17조제2항). 또한 사립학교의 학교법인도 국가나 지방자치단체의 지원을 받아 설치한 연구시설 및 시험평가장비 등 연구기반을 사업시행자에게 출연하거나 매도 또는 사용하게 할 수 있도록 명시하여 산업계와 학계 간의 실질적인 협력이 이루어지도록 규정하고 있다(제18조제1항). 그 밖에 산업기술단지 사업을 지원하기 위하여 국가나 지방자치단체가 사업시행자와 입주자에게 자금지원 등 우대조치를 할 수 있도록 하는 법적 근거(제19조제1항)를 마련해놓고 있으며, 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」이나 그 밖의 관계 법률에서 정하는 바에 따라 소득세, 법인세, 취득세, 재산세 및 등록면허세 등을 감면할 수 있는 근거를 또한 확보하고 있다(제20조).

마지막으로 제5장 ‘인력 공급의 활성화’에서는 교육공무원 등의 휴직·겸직을 허용하기 위하여 「교육공무원법」, 「국가공무원법」과 「지

방공무원법」에 대한 특례 규정을 두고 있으며(제21조), 또한 국가나 지방자치단체로 하여금 그 소속 공무원을 파견하여 입주자에 대하여 기술 및 경영 지도를 할 수 있는 근거를 명시하고 있다(제22조제1항). 특히 후자와 관련해서는 중소기업진흥공단과 공공기관·정부출자기관 또는 정부출연기관 등에 대하여 국가나 지방자치단체가 입주자에 대한 기술 및 경영 지도를 요청할 수 있도록 하여 관계 기관 간의 보다 원활한 네트워킹을 도모하고 있다(제22조제2항).

3. 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법

(1) 개관 및 연혁

2008년 3월 28일, 「첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법」은 의료연구개발의 활성화와 연구성과의 상품화를 촉진하기 위하여 첨단의료복합단지를 지정하고 이를 체계적·종합적으로 지원하여 세계적인 의료연구개발 중심지로 성장·발전시킴으로써 의료산업을 우리 경제의 새로운 성장동력으로 육성하려는 것을 목적으로 제정되었다.¹¹³⁾

법률이 제정된 이후부터 현재까지 총 3차례의 일부개정을 거쳐 현행 법률에 이르고 있다. 동 법은 총칙(제1장), 첨단의료복합단지의 조성(제2장), 첨단의료복합단지 입주기관 등에 대한 지원 등(제3장), 첨단의료복합단지에 대한 규제 특례에 관한 사항 등(제4장), 첨단의료복합단지위원회(제5장), 보칙(제6장) 등 6장 제32개조로 편제되어 있다. 이하에서는 동법에서는 클러스터와 유사한 개념으로 ‘첨단의료복합단지’에 대한 정의(제2조1호)를 규정하고 있고, 또한 첨단의료복합단지 조성계획의 수립(제4조), 첨단의료복합단지의 지정(제6조) 등에 대해서

113) 「첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법」의 개정이유 및 주요내용 등을 참조하여 표로 재구성함(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.).

살펴보기로 한다. 동 법에서 산업 클러스터와 관련된 개정내용들은 다음의 표와 같다.

<표 15> 첨단의료단지법상 클러스터 관련 규정 개정연혁¹¹⁴⁾

구 분	개정이유 및 주요내용
법률 제13665호, 2015.12.29., 일부개정	연구개발 자금의 출연으로 법문언의 표현을 정비하고 입주 심사 시 첨단의료복합단지위원회의 심의·의결 절차를 거치지 아니하도록 함으로써 신속한 의사결정 및 업무 추진의 효율성을 확보하고 첨단의료복합단지 내 입주기관의 불편을 감소시키려는 것임.
법률 제13748호, 2016.1.6., 일부개정	의료연구개발의 정의를 연구개발과 관련한 의약품이나 의료기기를 생산하는 것으로 확대하면서, 의료연구개발지원기관으로 연구개발과 관련한 의약품이나 의료기기를 생산하거나 생산시설을 제공하는 기관을 설립할 수 있도록 하고, 입주 의료연구개발기관이 첨단의료복합단지 내에서 연구개발한 의약품이나 의료기기에 대하여 소규모 생산시설을 설치할 수 있도록 하여, 보건의료기술의 연구·개발과 그 기술을 이용한 제품 생산의 연계를 통해 첨단의료복합단지가 원활하게 운영되도록 하고 보건의료기술의 발전 및 연구 성과의 상품화를 촉진하려는 것임.

(2) 주요내용

1) 총 칙

동법은 첨단의료복합단지의 지정 및 지원을 통하여 기업, 대학, 연구기관, 의료기관 등의 상호 협력에 의한 의료연구개발의 활성화 및 연

114) 「첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법」의 개정이유 및 주요내용 등을 참조하여 표로 재구성함(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.).

구 성과의 상품화를 촉진함으로써 첨단의료복합단지를 세계적인 의료 연구개발의 중심지로 육성하고 국내 의료산업의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 그리고 클러스터와 유사한 개념으로 ‘첨단의료복합단지’에 대해 정의를 규정하고 있다. ‘첨단의료복합단지’란 의료연구개발의 활성화와 연구 성과의 상품화를 촉진하기 위하여 동법 제6조에 따라 보건복지부장관이 지정·고시하는 단지를 말한다(제2조제1호).

2) 첨단의료복합단지의 조성

보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 첨단의료복합단지가 설치될 지역을 관할하는 광역지방자치단체의 장의 의견을 들어 첨단의료복합단지 조성계획(이하 “조성계획”이라 함)을 수립하고 첨단의료복합단지위원회의 심의·의결을 거쳐 확정한다(제4조제1항). 이때 보건복지부장관은 국토균형발전을 고려하여 조성계획을 수립하여야 한다(제4조제2항). 조성계획에는 ① 첨단의료복합단지의 위치 및 면적 등 입지 선정에 관한 사항, ② 첨단의료복합단지의 조성 목적, ③ 첨단의료복합단지의 시설 등의 배치계획, ④ 의료연구개발지원기관의 설립 및 의료연구개발기관의 유치계획, ⑤ 재원조달계획, ⑥ 사업추진기간 및 연도별 사업추진계획, ⑦ 그 밖에 첨단의료복합단지의 개발 및 지원에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항들이 포함되어야 한다(제4조제3항).

보건복지부장관이 첨단의료복합단지의 입지를 선정하려면 「첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법」 제5조제1항 각 호에서 규정하고 있는 구역(이하 “단지등”이라 한다)의 전부 또는 일부 지역 중에서 입지 선정 요건이 우수한 지역을 선정하여야 한다(제5조제1항).

<표 16> 첨단의료복합단지 입지선정대상 구역(제5조제1항)¹¹⁵⁾

구분	내용
1	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지(제5조 1항 1호)
2	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 경제자유구역(제5조 1항 2호)
3	「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 연구개발 특구(제5조 1항 3호)
4	「도시개발법」 제2조제1항제1호에 따른 도시개발구역(제5조 1항 4호)
5	「산업기술단지 지원에 관한 특례법」 제2조에 따른 산업기술단지(제5조 1항 5호)
6	「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제2조제4호에 따른 혁신도시개발예정지구(제5조 1항 6호)
7	「기업도시개발 특별법」 제2조제2호에 따른 기업도시개발구역(제5조 1항 7호)
8	그 밖에 개별 법률에서 지정되어 개발되는 지역으로서 첨단의료복합단지로의 발전가능성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역

보건복지부장관이 첨단의료복합단지의 입지를 선정하려는 경우의 입지 선정 요건으로는 ① 국내외 우수 연구인력과 의료연구개발기관의 유치 및 정주(定住) 가능성, ② 우수 의료연구개발기관의 집적·연계 정도, ③ 우수 의료기관의 집적 정도, ④ 첨단의료복합단지의 부지 확보의 용이성, ⑤ 재정·세계 등 지방자치단체의 지원 내용 등이 제시되어 있다(제5조제2항). 그리고 이러한 우수 연구인력, 우수 의료연구

115) 「첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법」(법률 제14127호, 2016.3.29., 타법개정) 제5조제1항의 규정을 참조하여 표로 재구성함(법제처, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.).

개발기관 및 우수 의료기관의 기준, 유치 및 정주 가능성, 우수 의료연구개발기관의 집적·연계 정도 등에 관한 세부적인 기준은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다(제5조제3항). 보건복지부장관은 단지등 외의 지역이 단지등보다 입지 선정 요건이 우수하다고 인정되면 첨단의료복합단지위원회의 심의를 거쳐 해당 지역을 첨단의료복합단지의 입지로 선정할 수 있다(제5조제4항). 이에 따라 선정된 입지에 첨단의료복합단지가 지정·고시된 경우에 국토교통부장관은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따라 국가산업단지로 지정하여 개발하여야 한다(제7조제2항 본문). 이 경우 국가산업단지의 지정, 지정 해제 및 개발에 관하여는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 정하여진 절차에 따르되, 그 절차 중 산업입지정책심의회 심의는 이를 거친 것으로 본다(제7조제2항 단서). 이에 따라 국토교통부장관이 첨단의료복합단지를 국가산업단지로 지정하는 경우 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제8조의2에도 불구하고 산업단지의 지정 면적 및 미분양 비율의 기준을 충족하지 아니한 경우에도 국가산업단지로 지정할 수 있다(제7조제3항).

첨단의료복합단지의 입지가 선정되면 보건복지부장관은 해당 지역을 첨단의료복합단지로 지정·고시하고, 지체 없이 이를 관계 중앙행정기관 및 관할 광역지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다(제6조제1항). 그리고 통지를 받은 광역지방자치단체의 장은 그 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(제6조제2항). 또한 단지등이 첨단의료복합단지로 지정·고시된 경우 첨단의료복합단지의 개발은 단지등의 근거가 되는 법률에서 정한 절차에 따른다(제7조제1항).

4. 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법

(1) 개관 및 연혁

「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」은 기초과학 및 기초연구역량의 획기적 진흥과 연구성과의 사업화를 촉진하기 위하여

국제과학비즈니스벨트를 조성하고, 기초과학연구원과 대형 기초과학 연구시설의 설치 및 우수한 비즈니스환경의 조성 등의 종합적·체계적인 지원을 통하여 세계적 수준의 기초연구의 중심지로 성장·발전 시킴으로써 국제과학비즈니스벨트를 우리 경제의 성장 동력으로 육성하고 국가경쟁력의 강화에 이바지하려는 것을 목적¹¹⁶⁾으로 2011년 1월 4일에 제정되었다.

법률이 제정된 이후부터 현재까지 1차례 개정(일부)을 거쳐 현행 법률에 이르고 있다. 동 법은 총칙(제1장), 추진체계(제2장), 국제과학비즈니스벨트, 거점지구 및 기능지구의 지정 등(제3장), 기초연구환경 구축(제4장), 비즈니스환경의 구축(제5장), 국제적인 생활환경 조성(제6장), 보칙(제7장), 벌칙(제8장) 등 8장 제52개조로 편제되어 있다. 클러스터와 관련해서는 유사한 개념으로 국제과학비즈니스벨트에 대한 정의 조항(제2조), 기본계획 수립(제8조)에 대한 내용도 규정하고 있다.

국제과학비즈니스벨트가 법 제정 취지대로 기초연구와 비즈니스가 융합되어 체계적으로 발전되기 위하여 국제과학비즈니스벨트의 특성에 맞춘 거점·기능지구의 관리·육성 체계가 마련될 필요가 있다는 판단에 따라 2015년 3월 11일에 한 차례 일부개정(법률 제13210호)이 있었다.¹¹⁷⁾ 이하에서는 동법에 있어서 클러스터와 관련된 규정을 살펴보기로 한다.

116) 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법(법률 제10425호, 2011.1.4., 제정) 제정이유(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.).

117) 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법(법률 제13210호, 2015.3.11., 일부개정) 개정이유(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.).

(2) 주요내용

1) 총 칙

동법은 국제과학비즈니스벨트의 조성 및 지원을 통하여 세계적인 수준의 기초연구환경을 구축하고, 기초연구와 비즈니스가 융합될 수 있는 기반을 마련함으로써 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 동법의 핵심규율대상인 국제과학비즈니스벨트란 기초연구와 비즈니스를 융합하여 종합적·체계적으로 발전시키기 위하여 거점지구와 기능지구를 연계한 지역으로서 동법 제10조에 따라 지정·고시된 지역을 말한다(제2조제1호). 한편 “거점지구”란 국제과학비즈니스벨트 안의 지역으로서 기초연구분야의 거점기능을 수행하기 위하여 제10조에 따라 지정·고시된 지역을 말하며(제2조제2호), “기능지구”란 국제과학비즈니스벨트 안의 지역으로서 거점지구와 연계하여 응용연구, 개발연구 및 사업화 등을 수행하기 위하여 제10조에 따라 지정·고시된 지역을 말한다(제2조제3호).

국가는 국제과학비즈니스벨트가 세계적으로 우수한 연구인력과 연구기관·대학 및 기업 등을 유치하고 기초연구성과를 창출 및 확산시키는 구심점 역할을 수행할 수 있도록 종합적인 시책을 수립하고 시행하여야 할 의무가 있다(제3조제1항). 지방자치단체는 국제과학비즈니스벨트의 조성 및 지원과 관련하여 이 법에 따른 각종 조치에 협조하여야 한다(제3조제2항). 이와 같은 각각의 의무와 더불어 국가 및 지방자치단체는 국제과학비즈니스벨트를 조성·지원하는 경우 이미 구축된 연구·산업기반을 최대한 활용하여야 하고, 지역간 협력기반이 마련될 수 있도록 또한 노력하여야 한다(제3조제3항).

또한 이 법 중 규제를 완화하기 위하여 특례를 정한 일부조항(동법 제29조부터 제31조까지 및 제6장(제36조부터 제47조까지))은 다른 법

률에 우선하여 적용하도록 하되, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따르도록 하여 법률 적용 관계를 명시하고 있는 부분은 주목할 만하다(제4조제1항). 또한 국제과학비즈니스벨트 기본계획의 경우 다른 법률에 따른 계획에 우선하되 다만, 「국토기본법」 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획 및 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제16조에 따른 보호구역등 관리기본계획에 대해서는 예외로 하고 있다(제4조제2항).

2) 추진체계

국제과학비즈니스벨트의 조성 및 지원에 관해 ① 국제과학비즈니스벨트에 관한 기본정책과 제도에 관한 사항, ② 제8조에 따른 기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항, ③ 제11조에 따른 시행계획의 수립 및 추진실적에 관한 사항, ④ 국제과학비즈니스벨트의 조성 및 지원에 필요한 재정지원에 관한 사항, ⑤ 국제과학비즈니스벨트와 관련한 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 관계 기관 간의 의견조정에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 국제과학비즈니스벨트의 조성 및 지원을 위하여 필요한 사항으로서 위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항을 심의하기 위하여 미래창조과학부에 국제과학비즈니스벨트위원회(이하 “위원회”라 함)를 둔다(제5조제1항). 위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 내외의 위원으로 구성하며(제5조제2항), 위원장은 미래창조과학부장관이 된다(제5조제3항).

3) 국제과학비즈니스벨트, 거점지구 및 기능지구의 지정 등

미래창조과학부장관은 국제과학비즈니스벨트의 조성 및 지원과 관련된 관계 중앙행정기관 및 광역지방자치단체의 계획과 시책 등을 종합하여 국제과학비즈니스벨트 기본계획(이하 “기본계획”이라 함)을 수립하고, 위원회의 심의를 거쳐 확정한다(제8조제1항). 미래창조과학부

장관은 확정된 기본계획을 「과학기술기본법」 제9조에 따른 국가과학기술심의회(이하 “국가과학기술심의회”라 함)에 보고하여야 한다(제8조제2항).

기본계획에는 ① 국제과학비즈니스벨트의 조성 목적, ② 국제과학비즈니스벨트, 거점지구 및 기능지구의 위치·면적, ③ 국제과학비즈니스벨트의 조성 및 지원을 위한 기본시책에 관한 사항, ④ 기초연구환경의 구축에 관한 사항, ⑤ 거점지구의 산업시설용지 조성 및 연구기관·대학 및 기업 등의 유치에 관한 사항, ⑥ 거점지구 및 기능지구(이하 “지구”라 함) 안의 연구성과의 사업화에 관한 사항, ⑦ 우수한 비즈니스환경의 구축에 관한 사항, ⑧ 국제적인 정주환경의 구축에 관한 사항, ⑨ 거점지구와 기능지구 간 기능적·공간적 연계성 강화에 관한 사항, ⑩ 재원의 조달 및 운용에 관한 사항, ⑪ 그 밖에 국제과학비즈니스벨트의 조성 및 지원을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다(제8조제3항). 미래창조과학부장관은 이러한 기본계획을 수립하거나 변경하기 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장, 관계 지방자치단체의 장, 관련 교육·연구 기관 및 법인·단체의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있으며 요청받은 관련 기관·단체의 장 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제8조제5항).

5. 연구개발특구의 육성에 관한 특별법

(1) 개 관

「연구개발특구의 육성에 관한 특별법(구, 대덕연구개발특구등의 육성에 관한 법률)」은 2005년 1월 27일 대덕연구개발특구를 포함한 연구개발특구의 육성을 통하여 그 지역에 있는 대학·연구소 및 기업의 연구개발과 혁신을 촉진하고, 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉진을 통하여 국가 신성장 동력을 창출하는 데 이바지

하기 위해 제정되었다.¹¹⁸⁾ 대덕연구개발특구 외의 연구개발특구를 추가로 지정함에 따라 2012년 1월 26일 개정(법률 제11232호)때 법제명을 대덕연구개발특구등의 육성에 관한 법률에서 현행 연구개발특구의 육성에 관한 특별법으로 변경되었다.¹¹⁹⁾

그리고 법률이 제정된 이후부터 현재까지 총 8차례 일부개정을 거쳐 현행 법률에 이르고 있다. 동 법은 총칙(제1장), 특구의 지정 등(제2장), 연구개발 및 사업화 강화(제3장), 특구 운영 성과의 확산(제4장), 외국인 투자 활성화 및 생활 여건 개선(제5장), 특구개발사업의 시행(제6장), 특구의 관리(제7장), 연구개발특구진흥재단(제8장), 보칙(제9장), 벌칙(제10장) 등 10장 제76개조로 편제되어 있다. 클러스터와 관련하여 유사한 규정들이 있는데, 정의(제2조), 특구의 지정(제4조), 특구육성종합계획(제6조) 등에 대해서는 이하에서 살펴보기로 한다.

(2) 연 혁

앞서 언급한 바와 같이 총 8차례 법률이 개정되었다. 클러스터와 관련하여 개정된 내용은 2012년 1월 26일에 개정된 법률(제11232호)로서 제2차 연구개발특구육성종합계획에 따라 연구개발특구 지정 절차 및 해제사유 등을 구체화하기 위해 법률이 개정되었다.¹²⁰⁾ 또한 2015년 2월 3일, 법률 제13122호에서는 연구개발특구의 육성을 위한 특구육성종합계획을 수립하기 전에 국가과학기술심의회와 협의하던 것을 연구개발특구위원회의 심의·의결을 거쳐 확정된 특구육성종합계획을 국가과학기술심의회에 보고하도록 특구육성종합계획의 수립절차를 개선을 하였다.¹²¹⁾

118) 연구개발특구의 육성에 관한 특별법(법률 제7363호, 2005.1.27., 제정) 제정이유 (법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.).

119) 연구개발특구의 육성에 관한 특별법(법률 제11232호, 2012.1.26., 일부개정) 개정 이유 (법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.).

120) 연구개발특구의 육성에 관한 특별법(법률 제11232호, 2012.1.26., 일부개정) 개정 이유 (법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.).

121) 연구개발특구의 육성에 관한 특별법(법률 제13122호, 2015.2.3., 일부개정) 개정 이유 (법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.).

(3) 주요내용

1) 총 칙

이 법은 연구개발특구의 육성을 통하여 그 지역에 있는 대학·연구소 및 기업의 연구개발을 촉진하고, 상호협력을 활성화하며, 연구개발 성과의 사업화 및 창업을 지원함으로써 국가기술의 혁신 및 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 그리고 “연구개발특구”(이하 “특구”라 한다)란 연구개발을 통한 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉진을 위하여 조성된 지역으로서 제4조에 따른 지역을 말한다(제2조제1호). “사업화”란 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 사업화를 말한다(제2조제2호). “첨단기술기업”이란 특구에 입주한 기업 가운데 정보통신기술, 생명공학기술, 나노기술 등 기술집약도가 높고 기술혁신 속도가 빠른 기술분야의 제품을 생산·판매하는 기업으로서 제9조에 따라 지정을 받은 기업을 말한다(제2조제3호). “정부출연연구기관”이란 「특정연구기관 육성법」의 적용을 받는 연구기관 및 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 연구기관을 말한다(제2조제4호). 그리고 “연구소기업”이란 공공연구기관의 기술을 직접 사업화하기 위하여 특구 안에 설립된 기업으로서 동법 제9조의3 제2항에 따라 등록된 기업을 말한다(제2조제6호). “외국인”이란 「외국인투자 촉진법」 제2조제1항제1호에 해당하는 자를 말한다.(제2조제7호) “외국인투자기업”이란 「외국인투자 촉진법」 제2조제1항제6호에 따른 기업을 말한다(제2조제8호). “외국연구기관”이란 연구개발을 수행하기 위하여 「외국인투자 촉진법」에 따라 외국투자가 또는 외국인투자기업이 출자한 연구기관을 말한다(제2조제9호). “입주기관”이란 제37조에 따라 미래창조과학부장관의 입주승인을 받은 자 및 「산업집

적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제38조에 따라 관리기관과 입주 계약을 체결한 자를 말한다(제2조제10호).

동법에서 규제를 완화하기 위하여 특례를 정하는 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규정보다 규제가 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다(제3조제1항). 또한 제34조에 따른 특구관리계획은 다른 법률에 따른 계획에 우선한다(제3조제2항 본문). 다만, 「국토기본법」 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시·군기본계획, 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제16조에 따른 보호구역등 관리기본계획 및 「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」 제8조에 따른 국제과학비즈니스벨트 기본계획에 대하여는 그러하지 아니하다(제3조제2항 단서). 그리고 국가 및 지방자치단체는 특구의 발전과 특구 간의 연계·협력을 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다(제3조의2).

2) 특구의 지정 등

미래창조과학부장관은 필요한 경우에는 ① 관할 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견청취(제4조제1항제1호), ② 관계 중앙행정기관의 장과의 협의(제4조제1항제2호), ③ 제7조에 따른 연구개발특구위원회의 심의·의결(제4조제1항제3호)의 절차를 거쳐 특구를 지정할 수 있다(제4조제1항). 그리고 특구의 지정요건으로 ① 국가연구개발사업을 수행하는 대학·연구소 및 기업이 집적(集積)·연계되어 있을 것, ② 제1호의 기관이 산출한 연구개발 성과의 사업화 및 벤처기업의 창업을 하기에 충분한 여건을 갖추고 있을 것, ③ 과학기술혁신에 대한 기여도가 다른 지역보다 우수할 것, ④ 외국대학, 외국연구기관 및 외국인투자기업의 유치 여건이 조성되어 있을 것 등이 제시되어 있다(제4조제2항). 시·도지사는

관할 지역 중 특구의 지정요건에 해당하여 특구지정이 필요하다고 판단하는 경우에는 미리 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들은 후 미래창조과학부장관에게 해당 지역을 특구로 지정하여 줄 것을 요청할 수 있다(제4조제3항). 미래창조과학부장관은 시·도지사의 지정 요청이 있는 경우 일정한 절차를 거쳐 특구를 지정할 수 있다(제4조제5항).

미래창조과학부장관은 법의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 5년마다 특구의 육성에 관한 특구육성종합계획(이하 “특구육성종합계획”이라 한다)을 세우고 추진하여야 한다(제6조제1항). 특구육성종합계획에는 ① 특구 육성의 기본방향에 관한 사항(제6조제1항제1호), ② 특구의 대학·연구소 및 기업의 연구개발 활동 및 지식재산권 관리의 지원에 관한 사항(제6조제1항제2호), ③ 특구의 대학·연구소 및 기업의 연구개발 성과의 사업화 촉진에 관한 사항(제6조제1항제3호), ④ 첨단기술기업의 창업 및 유치 촉진에 관한 사항(제6조제1항제4호), ⑤ 특구의 대학·연구소 및 기업의 연구개발 전문 인력과 사업화 지원 인력의 양성에 관한 사항(제6조제1항제5호), ⑥ 특구의 대학·연구소 및 기업 간 교류와 협력 활성화에 관한 사항(제6조제1항제6호), ⑦ 외국인의 투자유치 및 정주(定住)를 위한 여건의 조성에 관한 사항(제6조제1항제7호), ⑧ 특구 운영 성과의 확산에 관한 사항(제6조제1항제8호), ⑨ 특구의 대학·연구소 및 기업에 대한 통합적 지원체계 구축방안에 관한 사항(제6조제1항제9호), ⑩ 투자의 확대 및 재원(財源) 조달 방안에 관한 사항(제6조제1항제10호), ⑪ 특구의 체계적인 개발에 대한 사항(제6조제1항제11호), ⑫ 특구의 산업 및 기술의 특성화 전략에 관한 사항(제6조제1항제12호), ⑬ 특구 및 다른 지역과의 연계 발전방안에 관한 사항(제6조제1항제13호), ⑭ 그 밖에 특구의 육성을 위하여 대통령령으로 정하는 사항(제6조제1항제14호)이 포함되어야 한다(제

6조제2항). 미래창조과학부장관은 특구육성종합계획을 세우거나 변경하려는 때에는 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 협의하고, 연구개발특구위원회의 심의·의결을 거쳐 이를 확정하며(제6조제3항), 또한 확정하거나 변경한 특구육성종합계획을 「과학기술기본법」 제9조에 따른 국가과학기술심의회에 보고하여야 할 의무가 있다(제6조제5항).

미래창조과학부장관은 특구의 개발을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우 특구별로 특구의 개발에 관한 특구개발계획(이하 “특구개발계획”이라 한다)을 세우고 추진하여야 한다(제6조의2제1항), 그리고 특구개발계획에는 ① 특구의 명칭·위치, ② 대상 지역의 명칭·위치 및 면적, ③ 특구의 개발 필요성, ④ 대상 지역에서 실시되는 개발사업(이하 “특구개발사업”이라 한다), ⑤ 특구개발사업의 시행예정자, ⑥ 특구개발사업의 시행방법, ⑦ 재원조달방법, ⑧ 토지이용계획 및 주요 기반시설계획, ⑨ 인구수용계획 및 주거시설 조성 계획, ⑩ 교통처리 계획, ⑪ 대학·연구소 및 기업 유치계획, ⑫ 보건의료·교육·복지 시설 설치계획, ⑬ 환경보전계획 ⑭ 외국인의 투자유치 및 정주를 위한 환경조성계획, ⑮ 개발이익의 재투자에 관한 사항, ⑯ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항의 사항이 포함되어야 한다(제6조의2제2항). 특구개발계획에 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호가목부터 다목까지의 규정에 따른 산업단지에 관한 사항이 포함되어 있으면 미리 국토교통부장관과의 협의를 하여야 한다(제6조의2제3항 본문). 이 경우 국토교통부장관은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제3조에 따른 산업입지정책심의회회의 심의를 거쳐야 한다(제6조의2제3항 단서).

특구의 육성에 관해 ① 특구에 관한 주요정책과 제도에 관한 사항, ② 특구육성종합계획의 수립 및 변경에 관한 사항, ③ 특구개발계획의 수립 및 변경에 관한 사항, ④ 특구의 지정, 지정해제 및 변경에 관한 사항, ⑤ 특구의 육성에 필요한 재정 지원 및 인력 양성에 관한

사항, ⑥ 특구와 관련하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 의견 조정에 관한 사항, ⑦ 위원회 세부 운영에 관한 사항, ⑧ 그 밖에 특구의 육성에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 미래창조과학부에 연구개발특구위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다(제7조).

3) 연구개발 및 사업화 강화

미래창조과학부장관은 특구에서 이루어진 연구개발 성과의 사업화를 지원 하기 위한 제도적 기반을 구축하기 위하여 최대한 노력하여야 하며(제8조제1항), 특구에서 이루어진 연구개발 성과의 사업화를 촉진하기 위하여 「국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원특별법」 제2조제4호에 따른 연구개발서비스업을 육성하기 위한 지원시책을 세우고 이를 추진하여야 한다(제8조제2항). 또한 미래창조과학부장관은 특구의 대학·국립연구기관 및 정부출연연구기관이 연구개발 성과에 대한 지식재산권을 신속하고 원활하게 취득하고 실시할 수 있도록 지원하기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 하며(제8조제3항), 특구의 대학·국립연구기관 및 정부출연연구기관이 보유한 기술의 이전 및 사업화를 촉진하기 위하여 기술거래 시장과의 연계체계 등 필요한 지원체계를 구축하여야 한다(제8조제4항).

제 4 장 외국의 산업 클러스터 정책 및 법제 현황 분석

제 1 절 미 국

I. 미국의 산업 클러스터의 특징과 현황

1. 미국 산업 클러스터의 특징

(1) 다양성

미국에는 다양한 산업 클러스터가 존재한다. 이렇게 다양한 산업 클러스터군이 존재하게 된 이유는 미국 클러스터의 발전이 연방차원의 통일적인 정책에 의해 이루어진 것이 아니라 주정부의 주도적인 역할 하에서 발전한 데 기인한다. 각 주는 자신들의 산업경쟁력을 위해 클러스터를 형성하고 발전시켰는데, 그 과정에서 기존에 가지고 있던 각 주의 산업과 기반시설들, 그리고 자원에 맞추어 클러스터 정책을 수립하고 발전시켰다. 미국에는 산업 클러스터의 대표적인 성공사례인 캘리포니아의 실리콘밸리를 비롯하여 메사추세츠주의 128 ROUTE, 노스캐롤라이나의 리서치트라이앵글 등 다양한 클러스터가 존재한다. 아래 <표 17> ‘미국의 혁신 산업클러스터 현황’에서 확인해 볼 수 있듯이 미국에는 IT나 자동차, 에너지, 의료 등 첨단 분야에 한정되지 않고 다양한 분야에 대한 클러스터가 존재하고 있다. 이는 연방정부가 주도하여 육성할 클러스터 산업을 주도하여 결정하여 분배한 것이 아니라 미국 내 각 지역이 갖고 있는 지리적, 산업적, 문화적 여건에 따라 주 정부가 이를 선택했기 때문이다.

(2) 자연발생적

미국의 산업클러스터는 그 중심에 각 지역의 대학들이 있다. 대부분의 클러스터는 연방정부나 주 정부가 우선하여 정책을 만들고 대학과 기업이 그 정책에 따라 산업클러스터를 발전시킨 것이 아니라, 전문분야와 인력을 가지고 있는 대학과 자본을 가지고 있는 기업이 그들간의 필요성에 따라 협업을 하였고 이에 따라 자연스럽게 발전해왔다. 실리콘밸리의 IT 클러스터나 보스턴의 바이오산업 클러스터와 같이 시장원리에 의해 만들어진 형태가 대표적이라 할 수 있으며, 대학과 지역사회단체가 주도하여 계획적으로 조성된 리서치 트라이앵글 역시 정부가 주도적인 역할을 했다고 보기 어렵다.

이렇듯 미국 산업클러스터의 특징은 중앙정부 및 지방정부의 지원 하에서 이루어진 것이 아니라 대학이 중심이 되어 자연발생적으로 이루어졌다는 점에 있다.¹²²⁾ 다른 국가에서 산업 경쟁력을 고취하기 위하여 정부가 주도하여 산업과 연구단지의 체인 형태의 클러스터를 구축한 것과 달리 대학을 중심으로 기업이 들어서고 후에 주 정부가 이에 대한 전략을 세워 구축되었다는 점이 미국 산업클러스터의 특색이라 할 수 있다. 최근 연방정부가 주정부와 함께 혁신클러스터¹²³⁾ 육성을 위한 정책을 강화하고 있지만, 여전히 미국에서 산업클러스터의 중심적 역할은 대학이 하고 있으며 연방정부가 아닌 주정부가 이를 주도하고 있다고 할 수 있다.

122) 대한무역투자진흥공사 북미지역본부, 북미 산업 클러스터의 성공 비결 : 할리우드에서 실리콘밸리까지, KOTRA, 2005, 11쪽.

123) 경제협력개발기구(OECD)는 1999년 대학, 공공연구기관, 컨설팅회사, 지식집약 사업 서비스회사, 브로커 등 지식을 취급하는 조직을 클러스터의 혁신주체에 명시적으로 포함하는 클러스터를 ‘혁신클러스터(inovative cluster)’ 라고 명명하여 기존의 논의에서 보편화된 생산사슬에 치우친 클러스터와 구분하였다. - 대한무역투자진흥공사 북미지역본부, 북미 산업 클러스터의 성공 비결 : 할리우드에서 실리콘밸리까지, KOTRA, 2005, 8쪽.

2. 미국 산업클러스터 현황과 주요 사례

미국은 각 주별로 다양한 산업 클러스터가 존재한다. 이하에서는 대표적인 미국의 산업클러스터인 실리콘밸리를 비롯하여 주요 산업클러스터를 살펴보도록 하겠다.

<표 17> 미국의 혁신 산업클러스터 현황¹²⁴⁾

Metropolitan/State	중점 분야
Boston(MA)	뮤치얼펀드,BT,S/W, 네크워킹, 벤처캐피털
Providence(RD)	보석가공, 해양장비류
W. Massachusetts	폴리머
New York(NY)	금융 서비스, 광고, 출판, 멀티미디어
PA, NJ	제약, 바이오텍
NC	가정용가구, 합섬, 호이저리
S. FL	보건기술, 컴퓨터
Rochester(NY)	이미징 장비
Pittsburgh(PA)	첨단물질, 에너지
Detroit (MI)	자동차, 장비 및 부품
MI	시계
W. MI	사무용가구
Cleveland(OH), Louisville(KY)	페인트, 코팅
Louisville(KY)	병원관리

124) 대한무역투자진흥공사 북미지역본부, 북미 산업 클러스터의 성공 비결 : 헐리우드에서 실리콘밸리까지, KOTRA, 2005, 12쪽 중 ‘미국의 혁신 산업클러스터 현황’ 도표를 재인용함; 현재 미국의 지역별 클러스터 현황을 지도화(mapping)하는 작업이 이루어지고 있다. 현재의 산업별 클러스터 분포를 살펴보고 싶다면 미국 CLUSTER MAPPING 홈페이지(<http://www.clustermapping.us/content/clusters-101> 최종접속 : '16. 10. 1.).

Metropolitan/State	중점 분야
Baton Rouge, New Orleans(LO)	Specialty foods
Southeastern TX, LO	화학
WI, IO, IL	농업 장비류
Minneapolis (MN)	의료장비 및 의료서비스 (Cardiovascular)
Omaha (NE)	텔레마케팅, 호텔예약, 크레딧카드 프로세싱
Witchita(KS)	경비행기, 농업장비류
Colorado (CO)	컴퓨터IC, 프로그래밍, 광업, 개스석유탐사
Dallas (TX)	부동산 개발
Seattle (WA)	항공기, 항공장비 및 디자인, 조선, 금속 제조
Oregon (OR)	전기측정(기계), 목재가공(기계)
Boise(ID)	제재목, 농업용기계
Las Vegas (NE)	카지노, 오락, 소형항공기
Phoenix(AZ)	헬리콥터, 반도체, 전자테스팅연구소, 광학
Silicon Valley(CA)	마이크로전자, 바이오텍, 벤처캐피털
L.A(CA)	방산, 항공기, 문화컨텐츠 (헐리우드)
Carsbad(CA)	골프장비류

(1) 실리콘벨리 IT 산업클러스터

1891년 스탠포드 대학이 설립되고 1937년 휴렛패커드(Hewlett-Packard)가 설립되었는데, HP설립 이후 1950년대부터 본격적인 클러스터가 형성되기 시작하였다. 스탠포드 대학의 터먼 학장이 대학 캠퍼스 내 기업 부지를 제공하여 대학의 재정적 문제를 해결하면서 이후 과학기술의

집중적인 투자가 신기술의 상업화를 촉진하게 될 것을 예측하고 전세계적으로 가장 강력한 지식과 혁신의 중심지로서 과학자와 학자를 조직하고자 하는 계획을 구상하였다.¹²⁵⁾ 1958년 페어차일드사(Fairchild Semiconductor) 설립 이후 페어차일드사를 모태로 하여 Intel, National Semiconductor, AMD 등 반도체 관련 기업들이 설립되면서¹²⁶⁾ 실리콘벨리 지역에 반도체 산업클러스터가 형성되었다. 이후 1971년 실리콘벨리 명칭이 탄생하였으며 1976년 스티브잡스에 의해 애플사가 설립하였으며 이후 PC 산업이 본격화됨에 따라 이 지역 내 컴퓨터 생산업체가 급증하였다. 이후 2000년대 초 닷컴 붕괴에 의한 위기를 극복하고 첨단기술과 서비스의 메카로서 자리 잡고 있다.

실리콘벨리의 중심에는 지역 내에 소재하고 있는 스탠포드 대학과 버클리 대학이 있다. 이로 인해 고급 인력의 확충과 기술개발 및 상업화가 가능하게 되었다. 대학과 연구소 그리고 기업간의 유기적인 산학 협력 관계가 인력의 상호교류와 기술개발 및 기술 상용화를 가능하게 하여 산업클러스터로서 성공할 수 있었던 것이다.

또 하나의 성공요인으로 제시되는 것이 ‘유연한 재활용’이다.¹²⁷⁾ 실리콘벨리의 규모의 성장은 기술의 스핀오프(spin-off)를 통한 창업에 의해서 이루어졌는데 이를 통해 유사한 산업에 종사하는 기업들이 대규모로 집적되게 되었고, 기술이 전달되고 혁신이 재창출되게 되었다. 실리콘벨리의 성공에는 끊임없는 창업이 뒷받침되고 있는데 실리콘벨리에서 실패한 기업의 정보나 인적자원이 사장되지 않고 다른 기업에서 재활용된다는 점이 실리콘벨리의 성장동력인 것이다.

125) 원천식, 해외 산업클러스터 성공사례 및 정책적 시사점, KIET 산업경제, 2003, 51쪽 이하.

126) 허인혜, 산업클러스터 형성과 발달의 정치경제: 한국·미국 비교연구, 21세기정치학회보 제21집 제1호, 2011, 58쪽.

127) 허인혜, 산업클러스터 형성과 발달의 정치경제: 한국·미국 비교연구, 21세기정치학회보 제21집 제1호, 2011, 59쪽.

그리고 이에 더해서 기업 중심의 세금 및 회계제도, 그리고 새로운 서비스나 기술에 우호적인 법령 등 공정하고 우호적인 제도적 환경과 기업의 창업을 위한 투자에 대한 접근과 유치가 용이한 점 역시 성공 요소로 볼 수 있다. 그리고 벤처캐피탈, 헤드헌터, 변호사, 회계법인, 컨설팅 등 기업 활동에 대한 전문 기업지원 서비스 인프라가 발달하였는데 이러한 전문적 비즈니스 지원 인프라 서비스가 구축된 점도 실리콘 벨리의 성공요소로 파악할 수 있다.¹²⁸⁾

(2) 보스턴 바이오 산업클러스터

보스턴을 중심으로 한 메사추세츠주는 미국의 바이오의료산업을 선도하고 있는 지역이다. 미국에는 동부와 서부에 경쟁적인 바이오산업 클러스터들이 존재하는데 가장 크고 활발한 활동을 보이는 클러스터들은 보스턴, 메릴랜드- 워싱턴 DC 그리고 남북캘리포니아에 주로 분포되어 있으며 이 중에서도 특히 보스턴의 바이오클러스터는 시장원리에 의해 형성되어 발전된 세계최고의 바이오클러스터라 할 수 있다.¹²⁹⁾ 이 지역에는 하버드대학과 MIT대학을 비롯하여 Beth Israel Deaconess Medical Center, MGH(Massachusetts General Hospital), New England Medical Center 등의 연구소가 있어 우수인력을 용이하게 확보할 수 있는 환경을 갖추고 있다. 이에 따라 Merck & Co., Inc. Novartis, Millennium Pharmaceuticals, Pfizer와 같은 세계적인 제약회사, Biogen, Genzyme와 같은 바이오 벤처 기업 등이 이 지역에 기반을 두고 설립되었으며 이에 따라 대학·연구소·기업 간의 협업을 통해 첨단 바이오의료산업의 선도적 역할을 하고 있다.

128) 대한무역투자진흥공사 북미지역본부, 북미 산업 클러스터의 성공 비결 : 헐리우드에서 실리콘벨리까지, KOTRA, 2005, 256쪽.

129) 남성한·김은정, 미국 보스턴 바이오의료산업 생태계로부터의 교훈, KISTEP InI 제13호, 2016.4, 31쪽.

바이오의료산업은 메사추세츠주에서의 총 고용의 13% 정도를 차지하고 있어 그 비중이 매우 크다.¹³⁰⁾ 매년 전 세계적으로 임상 개발되고 있는 신약의 약 8%가 메사추세츠 내 본사를 두고 있는 기업들로부터 개발되고 있다.¹³¹⁾ 이 지역에서 바이오의료산업 관련 특허는 5000건이 넘으며 18억 달러의 스타트업 투자가 유치되었고, 2005년 이후 늘어난 일자리는 5만4008개에 달한다.¹³²⁾

보스턴의 클러스터 성공요인으로는 ① 우수한 대학과 병원, 연구소가 산재하여 연구 기반 우수 인력의 확보가 용이하다는 점과 ② 여유 있는 재정을 확보할 수 있는 벤처캐피탈 투자의 중심지라는 점과 우수한 법률회사가 모여 있다는 점, ③ 생산 친화적이고 비용면에서 효율적인 입지 및 이상적인 주거환경을 갖추고 있다는 점, ④ 대학과 연구기관, 의료산업 기업과 벤처캐피탈 기업 간 전문적인 금융과 네트워킹이 가능하다는 점, ⑤ 주 정부가 적극적인 바이오의료관련 기업들의 유치에 힘쓰고 있다는 점, ⑥ 최대 시장인 뉴욕에 근접해 있다는 점, ⑦ 진보적이고 자유로운 연구 환경을 꼽을 수 있다.¹³³⁾

(3) 노스캐롤라이나주 리서치 트라이앵글 파크(Research Triangle Park)

미국의 노스캐롤라이나주의 리서치 트라이앵글 파크(이하 RTP)는 노스캐롤라이나대학(UN), 듀크대학(Duke), 노스캐롤라이나주립대학(NCSU)의 3개 대학의 삼각지대 안에 마련된 산학연 혁신 클러스터이다. 이곳

130) 대한무역투자진흥공사 북미지역본부, 북미 산업 클러스터의 성공 비결 : 할리우드에서 실리콘밸리까지, KOTRA, 2005, 24쪽.

131) 대한무역투자진흥공사, 북미 산업 클러스터의 성공 비결 : 할리우드에서 실리콘밸리까지, 2005, 20쪽.

132) 한국경제 인터넷 홈페이지, “일자리 5만개 일군 보스턴의 ‘바이오 기적’”, 2006. 6. 5.자 기사(<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2016060596771> 최종 접속 : '16. 10. 1.).

133) 대한무역투자진흥공사, 북미 산업 클러스터의 성공 비결 : 할리우드에서 실리콘밸리까지, KOTRA, 2005, 23쪽.

에는 IBM, GlaxoSmithKline, Nortel Networks, Cisco System, Bayer 등 주요 연구개발 기업들이 위치하고 있으며 생활환경, 비즈니스 커리어 여건, 교육환경 등에서 좋은 순위를 받으며 미국에서 가장 살기 좋은 도시로 선정된 바 있다.¹³⁴⁾ RTP는 대표적인 낙후지역이 미국의 대표적인 혁신 클러스터로 변신한 성공한 경우로 이곳의 성공에 대해 많은 연구가 이루어지고 있다.

이곳은 과거 가구, 섬유, 담배 등 전통산업에 의존하고 있었지만 이러한 전통산업은 경쟁력을 구축하지 못해 노스캐롤라이나주는 심각한 경제적 위기를 맞게 되었으며, 이 지역 내 대학의 졸업생들은 다른 지역으로 일자리를 찾아 떠날 수밖에 없었다. 이러한 경제적 몰락과 인재 유출에 대한 문제를 해결하기 위해 논의하는 과정에서 등장하게 된 것이 RTP이다. 이로 인해 한때는 담배와 섬유직물 도시였던 더햄(Durham)을 이제는 ‘미국의 의학도시’로 크게 탈바꿈시켰다.¹³⁵⁾

RTP의 성공요인으로는 ① 다 아치볼드 데이비스(Archibald Davis)¹³⁶⁾의 30년 지속된 기업가적 리더십(entrepreneurial leadership) ② 리서치 트라이앵글 지역의 3개 대학 간의 협력과 대학과 기업 간의 다양한 산학협력관계, ③ 주정부의 재정적 지원과 인센티브 정책을 들 수 있다.¹³⁷⁾

(4) 미시건주의 산업클러스터 육성(배터리 이니셔티브)

미시건 주는 미시건 경제개발공사(Michigan Economic Development Corporation, 이하 MEDC)를 중심으로 하여 산업클러스터 육성정책을 펼치고 있다.¹³⁸⁾ 기존의 강점으로 가지고 있던 디트로이트를 중심으로

134) 이종선, “선진국의 혁신 클러스터 성공 사례와 시사점”, 직업과인력개발 제8권 제4호 통권36호 2005, 26쪽.

135) 원천식, 해외 산업클러스터 성공사례 및 정책적 시사점, KIET 산업경제, 2003, 49쪽.

136) 비영리단체인 리서치 트라이앵글 재단(Research Triangle Foundation)과 연구소(Research Triangle Institute)를 설립하여 리서치트라이앵글의 실질적 토대를 마련하였다.

137) 성공요인에 대한 자세한 내용은 이종선, “선진국의 혁신 클러스터 성공 사례와 시사점”, 직업과인력개발 제8권 제4호 통권36호 2005, 27-28쪽.

138) 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1, 17쪽.

한 자동차 산업에 대한 혁신 뿐 아니라 이외의 분야의 산업발전 전략을 모색하였으며, 자동차와 밀접한 연관이 있는 신에너지 산업을 육성하는 정책을 시행하였다. 이에 따라 MEDC는 에너지 저장, 태양에너지, 풍력 터빈제조, 바이오에너지 등 6개 중점분야를 선정하고 클러스터 지원을 위한 세제감면과 더불어 ‘첨단에너지센터(Centers of Energy Excellence)를 설립하기도 하였다.¹³⁹⁾

이에 따라 미시건주에서는 2008년부터 리튬-이온 배터리 제조업체에 대해 10억 달러의 자금지원과 세제감면을 시행하는 계획을 진행하고 있으며 2009년 미국재건·재투자법 제정에 따라 연방정부의 지원이 더해지면서 첨단 배터리 부문이 급성장하였으며 2010년에는 16개의 배터리 프로젝트가 진행되었다.¹⁴⁰⁾

미시건주의 이러한 정책들은 진행을 하면서 여러 가지 장벽에 부딪히게 되었는데, 우선 아직 전기자동차의 수요가 미국에서조차 충분하지 않기 때문에 배터리 생산 기업들은 과잉생산능력 상황에 처하게 되었다. 2012년 미시건에 위치한 리튬-이온 배터리업체인 A123시스템즈가 파산하여 중국의 대형 자동차부품 업체에게 인수되었으며, LG 화학은 미시건 주 홀란드 공장의 조업을 중단하고 GM에 납품할 배터리를 한국 공장에서 조달하겠다고 발표하는 등¹⁴¹⁾ 심각한 경쟁상황에 직면하여 위기를 맞고 있다.

이러한 미시건의 배터리 이니셔티브의 일련의 과정을 살펴보면, 주 차원에서 자동차산업의 미래를 위해 면밀한 검토를 거쳐 주와 연방의 자금적인 지원을 통해 혁신 클러스터 정책을 진행하였지만 시장의 불확실성과 세계 경쟁상황에서 위기를 맞이한 것을 볼 수 있다. 이는 혁신클러스터 정책이 미래 수요에 대한 예측과 세계에서 차지할 수

139) 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1, 17쪽.

140) 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1, 18쪽.

141) 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1, 19쪽.

있는 기술적 위상과 경쟁의 정도를 살피지 않고는 결코 성공할 수 없음을 보여주는 사례라 할 것이다.

II. 미국 산업 클러스터의 주요 주체와 정책

1. 대 학

(1) 혁신 생태계의 중심으로서 대학

미국이 기술강국으로 부상할 수 있는 주요 요소는 기업과 일류 대학들 간의 네트워크 사이의 빈번한 협업과 밀접한 관계라는 오래된 전통이다.¹⁴²⁾ 차별화된 모습을 보이고 있는 미국의 혁신생태계는 최고의 연구중심의 대학들에 의해 이루어지고 있는 것이다. 이러한 혁신 생태계는 기존의 틀을 탈피하고 다양한 학제간의 연구를 증진하기 위한 정비된 제도들 그리고 대학, 정부, 기업을 포함한 3각의 협업에 의해 지배되고 있다.¹⁴³⁾

(2) 지역별 분산(decentralization)

미국은 대학 시스템이 지역별로 분산되어 있으며 이러한 분산은 대학들로 하여금 지역의 지리적·산업적 유산과 문화적 이점을 이용한 차별화된 지역별 혁신전략을 가질 수 있도록 하였다. 이에 따라 각 주들은 소재하고 있는 대학의 전문 분야 및 지리적·문화적 이점을

142) Charles W. Wessner, 「Best Practices in State and Regional Innovation Initiatives: Competing in the 21st Century」, National Academy of Sciences, 2013, 49p.

143) 1980년대부터 급증하기 시작한 대학, 정부, 기업의 협동연구센터(cooperative research centers (CRCs))는 과학분야의 협력을 통하여 조직적인 해결책을 제시하고자 했고 그 수가 점차 늘었으며(2010년 조사에 따르면 미국과 캐나다에 약 1만 6000개의 대학기반 비영리 연구센터가 있으며 그 중 상당부분이 CRC에 해당), 투자되는 공적·사적 자금이 점차 증가하였다. - Charles W. Wessner, 「Best Practices in State and Regional Innovation Initiatives: Competing in the 21st Century」, National Academy of Sciences, 2013, 57p.

이용한 산업유치에 힘썼고 이에 따라 산업클러스터가 형성되었다. 그리고 최근 혁신 촉진을 위해 지역전문대학(community college)의 역할을 확대하려 하는 움직임을 보이고 있다. 미국의 지역전문대학은 또한 혁신기반 경제를 유지하는데 필요한 고등기술의 인력을 만드는데 있어서 중요한 자원 기반이다. 지역전문대학은 학문분야에서 추가적인 교육기회를 얻고자 하는 사람들에게 고등교육으로 연결되는 가교 역할을 하고 있으며, 제조업이나 컴퓨터 관련 분야 등의 취업 현장에서 바로 적용될 수 있는 전문자격증을 부여하고 있다.¹⁴⁴⁾

(3) 자율성

미국은 고등교육과 관련하여 방향성을 제시하는 교육부가 존재한 적이 없으며, 군사관련 대학을 제외하면 연방차원의 대학이 존재하지 않았기 때문에¹⁴⁵⁾ 미국의 대학들은 다른 나라의 대학들과 비교하여 자율적으로 성장할 수 있었다. 이에 미국 대학들은 산업 영역들과 긴밀한 관계를 유지하면서 산업계의 요구에 맞추어 자율적으로 연구 분야를 정하고 교과과정을 운영하여 왔다. 이에 따라 기업과 대학은 서로의 이해관계를 맞출 수 있었고 긴밀한 협력관계를 구축할 수 있었다.

(4) 대학과 정책

대학은 산업클러스터의 구심점적인 역할을 하고 있으며 특히 대학의 연구방향은 산업클러스터 구축에 커다란 영향을 미치는 것으로 보인다. 앞서 미국 산업클러스터의 현황에서 볼 수 있듯이 각 주들은 대학의 주요 분야에 맞추어 클러스터를 구축하였다.

다만 최근 경기불황과 비용증가 등의 어려움 때문에 주정부가 대학에 대한 지원을 축소하고 있다.¹⁴⁶⁾ 연구중심의 대학들과 지역전문대학

144) 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1, 9쪽.

145) 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1, 6쪽.

146) 공립 연구중심 대학에 대한 재정지원 감소는 Charles W. Wessner, 「Best Practices in State and Regional Innovation Initiatives: Competing in the 21st Century」, National

을 위한 주의 편당감소는 혁신의 결과물을 창조하고 확보할 수 있는 국가 능력에 대한 핵심적인 문제로 나타나고 있다.

2. 주정부

(1) 산업클러스터에서 주정부의 역할

미국의 경우 산업정책에 있어서 연방정부보다 주정부가 주도적인 역할을 담당해왔다. 이는 연방정부보다 주와 지자체가 지역의 자원과 인프라 등에 대한 직접적 관리를 통하여 효율적이고 정교한 정책을 시행할 수 있었기 때문이다. 또한 주는 공립대학이나 연구기관을 지원하고 있는데, 공립대학의 경우 예산의 상당부분이 주정부의 지원으로 충당되기 때문에 주정부는 공립대학이 혁신지향적 정책에 필요한 인력을 양성하도록 영향력을 행사할 수 있다.¹⁴⁷⁾

또한 주정부는 연방정부의 R&D에 의해 개발된 기술의 혁신과 상업화에서 중개자와 후원자의 역할을 맡고 있다. 연방차원의 R&D로 개발된 군사 및 안보 기술을 상업화할 수 있도록 민간 기업을 중개하며, 공공 자원 마련과 민간재원 유치를 통해 민간 기업을 지원한다.

(2) 주정부의 산업정책 변화

기존의 주정부 산업정책은 다른 주를 경쟁자로 간주하고 우수기업을 자신의 주로 유치하는데 초점을 맞추었다. 이후 1970년대 경기침체를 겪으면서 제조업 분야의 대량 실업사태가 발생하게 되었고, 주정부는 산업정책을 고용의 유지와 확대라는 관점에 초점을 맞추었다. 이에 따라 각 주는 발전전략을 재검토하고 클러스터 중심의 발전전략을 세웠고 주 차원에서 산학 공동R&D, 인큐베이터와 벤처캐피탈을 이

Academy of Sciences, 2013, 57p이하, 지역전문대학에 대한 재정적 문제에 대해서는 동 보고서 67p이하 참조.

147) 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1, 11쪽.

용한 창업지원, 직업 및 기술 교육과 훈련프로그램 등과 같은 정책수단을 활용하는 다수의 첨단기술 프로그램을 시행하기에 이르렀다.¹⁴⁸⁾

1990년대부터 각 주들은 기존의 경쟁체제에서 벗어나 해외를 경쟁의 대상으로 간주하고 이러한 관점에 따라 장기적인 투자를 통한 혁신클러스터를 개발하기 위해 노력하기 시작하였다. 새로운 경쟁 국면이 각 주로 하여금 혁신경제를 발전시키기 위한 창조적이고 선도적인 시도를 하도록 하게 하였다. 이에 따라 각 주들은 연방정부의 협조 없이 자발적으로 글로벌 경쟁력을 갖춘 혁신 클러스터를 육성하기 시작하였다. 2008~2009년의 경기 후퇴에 따라 2010년에는 44개 주가 재정적자 상태에 빠졌음에도 불구하고 다수의 주가 혁신에 대한 장기적인 지원을 약속하고 2008~13년 기간 중에 자금 지원을 계속하였다.¹⁴⁹⁾

3. 연방정부

(1) 연방정부와 산업정책

많은 국가들이 국가적 차원에서 지역개발을 위한 정책을 마련하고 그에 따라 산업 클러스터에 대한 계획과 정책을 마련해왔지만 미국의 연방정부는 클러스터 산업에 대한 정책이나 전략의 수립에는 미온적이었다. 미국은 세계에서 가장 많은 R&D 투자를 하고 있지만 연방차원에서 기초과학의 연구는 주로 국방, 에너지, 공공보건 등의 영역에서 이루어져왔을 뿐이다. 다만 국가가 각 재단(예를 들어 미국국립과학재단(National Science Foundation, NSF)이나 미국국립보건원(National Institutes of Health, NIH¹⁵⁰⁾ 등))을 통해 지원하는 연구비가 간접적으로는 대학과 연구소의

148) 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1, 12쪽.

149) 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1, 14쪽.

150) 바이오테크 산업에 대한 NIH를 통한 연방정부의 지원에 대해서는 한동우, 미국의 바이오클러스터 정책, 보건산업기술동향, 2003, 162쪽 이하.

기술 개발에는 큰 역할을 하였다. 이러한 기술 개발이 사장되는 것을 방지하기 위하여 대학이 연방정부로부터 연구비를 지원받은 연구 결과에 대하여 특허를 받을 수 있도록 하는 것을 주요 내용으로 하는 1980년 베이돌법(Bayh-Dole Act)¹⁵¹⁾ 역시 산업 클러스터의 발전에 커다란 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 또한 1982년에 마련된 중소기업기술혁신연구법(Small Business Innovation Research Act) 역시 클러스터 발전에 영향을 끼쳤다고 평가된다. 이 법에 따라 진행되는 SBIR프로그램은 혁신적인 기술을 가진 중소기업들에게 미국정부에서 재정지원을 해주는 프로그램으로 스타트업들이 기술을 상용하는데 지원을 해주고 있는데 ① 기술혁신을 촉진, ② 연방의 R&D 수요 충족, ③ 연방정부의 펀딩을 통한 기업의 혁신적 기술의 상용화 증진, ④ 중소기업을 소유한 여성과 사회경제적인 소외계층에 의해 혁신과 기업가 정신을 가지고 참여할 수 있도록 장려 및 환경조성의 4가지 목표를 가지고 있다.¹⁵²⁾ 이러한 SBIR프로그램에는 보건복지부(Department of Health and Human Services), 국방부(Department of Defense), 국토안보부(Department of Homeland Security), 국립과학재단(National Science Foundation) 등 다양한 분야의 11개 정부기관들이 참여하고 있다.¹⁵³⁾

(2) 연방정부의 클러스터 전략 변화

미국에서 연방정부는 산업클러스터 구축에 적극적이지 않다가 최근에 와서야 구체적 전략을 수립하였다. 이는 특정 산업에 대해 연방차원의 지원이 정치적 장벽을 극복하기 쉽지 않았기 때문이다. 연방정부가 새롭게 등장하는 산업이나 스타트업 기업에 대한 지원을 하는 것에 대해 정치적인 논리가 작용하여 일정한 산업에 대한 지원이 일

151) 폴 골드스타인, 오연희 옮김, 「보이지 않는 힘, 지식재산」, 비즈니스맵, 2007, 83쪽.

152) SBIR 홈페이지(<https://www.sbir.gov/about/about-sbir#three>. 최종접속 : '16. 10. 1.).

153) SBIR 홈페이지(<https://www.sbir.gov/about/about-sbir#three>. 최종접속 : '16. 10. 1.).

관성 있게 추진되지는 않았다. 다만 연방정부의 역할로 전통적인 산업(농업과 같은 산업)과 안보, 그리고 국민의 건강과 관련된 일부 산업에 대한 지원은 이루어지고 있다.

오바마 행정부가 들어선 2009년부터 본격적으로 지역 혁신클러스터 육성을 목표로 하는 새로운 프로그램이 시행되기 시작하였으며, 이에 따라 주요과학기관의 예산을 늘리고 재생가능 에너지, 그린빌딩, 전기 자동차 등의 기술을 직접 지원하는 경기부양책이 시행되기도 하였다. 또한 2010년에는 주요 관계부처가 참여하는 첨단지역혁신 클러스터 테스크포스(taskforce for Advancing Regional Innovation Clusters)를 구성하였다.¹⁵⁴⁾ 2010년 개정된 미국경쟁력강화법(America COMPETES Act¹⁵⁵⁾ of 2010)에 따라 지역혁신프로그램을 수립하여 혁신클러스터를 비롯한 다수의 특정 클러스터 지원책을 마련하여 시행할 수 있게 되었다.

<표 18> 미국의 혁신클러스터 관련 주요 주체별 특징 및 현황¹⁵⁶⁾

주 체	특징 및 현황
대학	미국 대학 시스템의 분권화 특성이 주·지자체 혁신 전략의 다양성을 창출 지역 전문대학이 필요한 고급 노동력을 창출하는 중요한 자원기반 대학에 대한 정부 지원 축소에 따라 혁신 창출·유지 능력 쇠퇴 우려
주정부	주정부의 전략은 과거에 인센티브 중심에서 혁신클러스터 창출로 초점을 이동 연구대학을 중심으로 인재유치 노력 주정부의 지역혁신 정책은 수요 불확실성, 외국과의 경쟁, 산업간 연계부족 등 다양한 문제에 직면

154) 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1, 22쪽.

155) America Creating Opportunities to Meaningfully Promote Excellence in Technology, Education, and Science Act

156) 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1, 1쪽.

주 체	특징 및 현황
연방 정부	연방 프로그램 전체가 지역 혁신클러스터 육성, 혁신적 창업 지원, 미국 제조업 경쟁력 강화, 혁신 관련 민관 협력의 창출에 초점 1980년 이후 경쟁, 지적재산, 통상 관련 연방 규제정책이 혁신 촉진에 중요한 역할을 담당

Ⅲ. 미국 산업 클러스터 관련 법제 현황

1. 연방법

앞서 살핀 것과 같이 연방정부가 미국 각 지역에 산업클러스터를 발전에 기여한 역할은 극히 미미하다고 할 수 있다. 다만 연방정부의 법제가 클러스터 발전에 도움이 된 경우는 존재한다.

(1) 특허·반독점 법정책과 클러스터 발전

연방정부의 반독점과 특허에 관련된 정책과 그에 따른 법제의 변화는 클러스터 발전에 영향을 미쳤는데, 특허가 보호되는 경우 기술개발이 활성화 되는 반면 반독점 정책이 강화되는 경우 상대적으로 특허권자의 보호가 소홀해졌기 때문이다.

미국은 건국 이래 특허보호정책을 펼쳐왔지만 1890년 셔먼 반독점법(Sherman Antitrust Act)¹⁵⁷⁾이 제정된 이후 거대기업의 특허권 확보로 인한 독점에 대한 비판적 인식이 생겼고 1930년대부터 1970년대까지 법원에서 특허권보다 반독점을 강조하여 특허권 보호가 취약해졌다. 하지만 1970년대 스태그플레이션 발생 이후 미국 경제시스템의 법적 기반에 대한 연구가 이루어졌으며, 시카고 대학 경제학자들이 스태그

157) 이 법의 주요 규정의 내용은 부당한 거래제한을 금지(제1조)와 부당한 독점을 금지(제2조)이다. 이 법은 거래를 제한하는 모든 계약 결합공모를 금지하며 독점, 독점에 대한 시도, 독점 공모 모두를 금지하고 있다.

플레이션의 원인 중 하나로 미국의 특허정책이 혁신을 가로막았기 때문이라고 분석하였으며, 카터행정부 자문위원회도 특허에 대한 인센티브 감소를 미국 경제침체의 주요 요인으로 결론을 내렸다.¹⁵⁸⁾

이에 따라 특허권 보호를 강화하는 정책과 법제가 마련되었으며, 대표적인 법이 바이-돌 법(Bayh-Dole Act)이다. 이 법에 의하여 정부의 지원 아래서 개발한 기술의 지적재산권을 보유하게 되면서 대학을 중심으로 한 혁신이 획기적으로 이루어지게 되었고, 이러한 혁신은 기업의 설립으로 이루어져 대학을 중심으로 한 클러스터 구축에 영향을 미치게 되었다.

(2) 미국경쟁력강화법(America COMPETES Act¹⁵⁹⁾ of 2010)

2010년에 개정된 미국경쟁력강화법은 혁신클러스터를 포함한 지역 혁신지원프로그램을 수립하게 되었다. 2010년 개정된 COMPETES에서 연방정부는 지역혁신전략의 개발을 장려하고 지지하고 있으며, 그 전략에는 지역혁신클러스터(regional innovation clusters) 및 과학·연구 단지(science and research parks)에 관한 것을 포함시키고 있다.¹⁶⁰⁾ 이 법에 의해 장관은 적절하다고 평가하는 활동에 보조금을 사용할 수 있으며 그 활동에는 실행가능성 연구, 기술지원, 클러스터 네트워크 구축, 기술의 상업화 등이 포함된다.¹⁶¹⁾ 법에서 보장하고 있는 대출원금의 최대금액은 단일 프로젝트의 경우 5천만 달러, 그리고 여러 프로젝트의 경우 모든 프로젝트를 합쳐서 3억 달러까지이다.¹⁶²⁾

158) 연방정부의 특허정책 및 반독점 정책의 역사적 경과에 대해서는 한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014.01, 23-24쪽.

159) America Creating Opportunities to Meaningfully Promote Excellence in Technology, Education, and Science Act

160) America COMPETES Act of 2010 SEC27 (a)

161) America COMPETES Act of 2010 SEC27 (b)

162) America COMPETES Act of 2010 SEC27 (d)

클러스터 지원금 지급 평가의 대상행위¹⁶³⁾

- ① 실행(실현)가능성 연구(Feasibility studies)
- ② 계획 활동(Planning activities)
- ③ 기술 지원(Technical assistance)
- ④ 지역 혁신 클러스터 참가자들 간 소통(커뮤니케이션) 및 협력 개발 또는 강화(Developing or strengthening communication and collaboration between and among participants of a regional innovation cluster)
- ⑤ 지역 혁신 클러스터에 추가적인 참여자 유인(Attracting additional participants to a regional innovation cluster)
- ⑥ 지역 혁신 클러스터에 의해 개발된 상품 및 서비스의 상업화(시연(데모), 배포, 기술 이전 및 상업화 활동을 통한 것을 포함) Facilitating market development of products and services developed by a regional innovation cluster, including through demonstration, deployment, technology transfer, and commercialization activities
- ⑦ 지역 혁신 클러스터와 기업들 간, 또는 지역 혁신 클러스터와 다른 지역의 클러스터들 간의 관계 발전(Developing relationships between a regional innovation cluster and entities or clusters in other regions)
- ⑧ 클러스터의 목표를 달성하기 위한 공중, 주정부 및 지방정부와의 상호 작용(Interacting with the public and State and local governments to meet the goals of the cluster)

2. 주 법

(1) 일반론

미국에서 클러스터 산업의 육성은 주로 주가 주도적인 역할을 하고 있는 점은 앞서 살핀바와 같다. 법제도 역시 연방차원의 법제도가 마련되기 보다는 각 지역에서 자신의 지역에 클러스터를 구축하기 위하여 필요한 법제도를 마련하여 각 지역별 클러스터 관련 법이 있는 점

163) America COMPETES Act of 2010 SEC27 (b)(2)

이 특징이라 할 것이다. 하지만 주법도 직접적으로 클러스터의 구축에 대해서 규정하고 있는 것이 아니라 세금지원이나 자금조달, 인력 확보와 관련하여 각 주에서 형성하고자 하는 클러스터의 해당 기업들에게 유리도록 하는 내용의 주법들이 존재하는 것에 불과하다. 이하에서는 클러스터와 관련된 주요 주법들을 살펴보도록 한다.

(2) 로드아일랜드 General Laws의 산업클러스터 보조금법¹⁶⁴⁾

1) 취지/목적

산업클러스터(한 분야의 상호 연결된 기업들 및 관련 기관들의 지리적 집중화)는 노동력 제공(labor force pooling), 공급자 특화, 협업적 문제해결, 기술교환 및 지식공유 등 기업들 간 역동적인 상호작용을 양성함으로써 경쟁력과 혁신성을 촉진 한다. 클러스터 계획을 촉진함으로써 이러한 산업클러스터를 양성하고 산업 경쟁력을 증진시키는 것이 주의회(州議會)의 목적이다(제42-64.29-1조).

2) 기금 창설

이로서 산업클러스터 보조금기금(이하 기금)은 로드아일랜드 상무국(commerce corporation) 내에 조성된다. 상무국은 이 절(chapter 42-64.29)에서 더욱 구체적으로 규정하는 바에 따라 경쟁에 기반하여 이용 가능한 예산범위 내에서 단체에 보조금을 지급할 권한을 가진다. 보조금 신청 및 지급은 연중 수시로 이루어지며 상무국은 기금에 있는 액수까지만 보조금을 지급할 수 있다. 상무국이 관리하는 계좌가 기금의 이름으로 개설되어 있으며, 상무국은 그 계좌에 상무국이 이용 가능한 기금을 넣어야 한다. 여기에는 주에서 책정한 기금과 미국 정부 또는 미국 정부의 어느 기관이 제공한 모든 보조금이 포함된다(제42-64.29-2조).

164) Chapter 64.29 of Title 42 of the Rhode Island General Laws, the Industry Cluster Grants act(State of Rhode Island General Assembly 홈페이지
<http://webservice.rilin.state.ri.us/Statutes/TITLE42/42-64.29/INDEX.HTM> 최종접속 : '16. 10. 6.).

3) 스타트업 및 기술 지원 보조금

7만5천 달러에서 25만 달러까지의 스타트업 및 기술 지원 보조금은 혁신을 촉진하고 부문 수익성을 제고하고, 기업들 및 그 밖의 기관들 간의 협업을 가능하게 하는 산업 클러스터 내의 활동을 지원하기 위해 제공된다. 범위상으로 지역적 또는 전주적(全洲的) 단체 모두 자격이 있으며, 로드아일랜드주 밖의 관련 회사 또는 기관도 포함될 수 있으나 전적으로 그들만으로 구성될 수는 없다. 상무국은 구정에 따라 (a) 이 조항 하에서 보조금을 지급하기 위한 기준 및 (b) 이 조항 하에서의 보조금 신청을 접수하고 심사하기 위한 절차 모두를 수립한다¹⁶⁵⁾(제 42-64.29-3조).

4) 경쟁 프로그램 보조금(Competitive program grants)

(a) 클러스터 간의 간극 및 클러스터 성장의 제약사항 등을 극복하기 위한 활동 또는 클러스터의 효율성을 향상시키기 위한 활동을 지원하기 위해 10만 달러에서 50만 달러까지의 경쟁프로그램보조금이 지급된다. 상무국은 규정에 의해 (1) 이 section 하에서 경쟁프로그램 보조금을 지급하기 위한 기준 및 (2) 이 section 하에서 보조금 신청자를 받고 심사하는 절차 모두를 수립한다. 상무국이 수립하는 위 신청자 심사 기준에는 객관적 증거를 포함해야 하는데, 그 기업의 조직적 역량, 제안된 프로그램에 대해 내부적으로 받아들이는 정도, 보조금 지원을 원하고 있는 제안된 활동의 경제적인 합리성, 그리고 보조금이 모두 소비된 후에 그 활동을 계속 지속하기 위해 앞으로의 자금을 마련할 수 있는 기업의 능력 등이다.

165) 상무국에 보조금의 지급 기준과 접수 및 심사절차를 수립하도록 하고 있으며 이에 따라 Rules and Regulations for the Industry Cluster Grants Program 규정이 수립되었음.

(b) 상무국은 이 절(chapter 42-64.29) 하에서 그 어떤 보조금이나 혜택을 지급 및 부여할 그 어떤 의무도 지지 않는다.

5) 규칙 및 규정(Rules and regulations)

상무국은 이 절(chapter 42-64.29)의 목적을 달성하는데 필요한 규칙 및 규정을 공포할 권한을 이로서 가진다. 이에는 보조금 신청이 심사되고 지급되는 기준을 포함한다(제42-64.29-5조).

6) 기 타

이러한 보조금 프로그램은 지속되는 것이 중요하기 때문에 공공기금의 소비를 위한 절차 등이 필요하고 프로그램의 조건 준수를 보장하기 위한 절차를 수립하여야 하며 기금의 내용이 프로그램의 목적을 잘 달성할 수 있도록 보장하는 것이 필요하다.(제42-64.29-6조) 또한 상무부는 매년 보고서를 작성하여 주 의회에 보고해야 하는 의무가 있으며(제42-64.29-7조), 일몰규정을 두고 있어 해당 보조금 및 인센티브는 2018년까지만 지급된다(제42-64.29-8조).

(3) 조지아주 The OneGeorgia Authority 자금지원¹⁶⁶⁾

1) 기업성장기금(BUSINESS GROWTH FUND)¹⁶⁷⁾

① 목적¹⁶⁸⁾

조지아주는 The OneGeorgia Authority 계획을 위하여 이를 위한 자금지원에 관한 규정을 마련하고(Department 413), 이중 413-3절에서는 기업성

166) Department 413 GRANTS OF THE ONEGEORGIA AUTHORITY(미국 Rules and Regulations of the State of Georgia 홈페이지 <http://rules.sos.state.ga.us/nllxml/georgiacodesGetcv.aspx?urlRedirected=yes&data=admin&lookingfor=413> 최종접속 : '16. 10. 8.).

167) Department 413 GRANTS OF THE ONEGEORGIA AUTHORITY, Chapter 413-3 BUSINESS GROWTH FUND(미국 Rules and Regulations of the State of Georgia 홈페이지 <http://rules.sos.state.ga.us/gac/413-3> 최종접속 : '16. 10. 8.)

168) Rule 413-3-03

장기금에 관한 것을 규정하고 있다. 기업성장기금 프로그램의 목적은 신청인의 기존 사업 또는 새로운 벤처 사업이 다른 지역, 주, 및 연방 자금을 이용할 수 없는 프로젝트를 운용하려고 하는 경우, 그 신청인에게 재정적 지원을 제공하는 것이다. 또한 동 기업이 고용 기회의 창출이나 유지를 통해 조지아 주민들의 보건, 복지, 안전 및 경제적 안정을 제고하기 위해 기업성장기금을 신청하는 경우에 자금을 이용할 수 있다.

② 보조금신청 심사(Review of Grant Applications)¹⁶⁹⁾

보조금의 신청은 경제 발전 기회의 증진여부에 따라 심사가 될 것이다. 프로젝트(보조금 신청의 대상이 되는)는 OneGeorgia Authority의 목적을 얼마나 충족시키는지 그 정도에 따라 판단되는데, 이러한 목적은 한정적 열거가 아니라 일종의 예시로서 일자리 수 및/또는 종류의 증가, 지방 또는 지역 경제의 다각화 등의 다양한 사항이 포함되어 있는바, 이중에서 특히 ‘지역 산업 클러스터의 강화’가 포함되어 있는 부분은 주목할 만하다.

2) 전략산업 대출기금(STRATEGIC INDUSTRIES LOAN FUND)¹⁷⁰⁾

① 전략산업의 정의¹⁷¹⁾

조지아주에서 정한 전략산업 부문은 항공우주, 기업식 농업, 에너지 및 환경, 의료보건 서비스, 노인부양, 생명과학, 물류 및 교통 등이다. 이에 더해 산업클러스터를 지원하는 것에는 첨단전기통신, 비즈니스 및 금융서비스, 국토안보, 멀티미디어 및 소프트웨어 개발과 같은 것들이 포함될 수 있다.

169) Rule 413-3-07

170) Department 413 GRANTS OF THE ONEGEORGIA AUTHORITY, Chapter 413-5, Subject 413-5-1. STRATEGIC INDUSTRIES LOAN FUND(미국 Rules and Regulations of the State of Georgia 홈페이지 <http://rules.sos.state.ga.us/gac/413-5> 최종접속 : '16. 10. 8.).

171) Rule 413-5-1-02

② 신청심사(Review of Applications)¹⁷²⁾

신청에 대한 심사는 경제발전 기회의 증가 등을 위한 해당 프로젝트가 주의 전략적 산업의 발전에 기여하는 정도에 기초해 이루어지게 되는데 이때 심사 기준으로서 회사의 과학적 및 기술적 기반의 건전(온건)성, 회사의 개발 및 상업화 전략, 시장 기회 및 상업적 잠재력, 자본, 현금 유동성 등이 포함되며, 특히 주의 전략적 산업 클러스터 및 혁신 경제에 대한 기여도가 포함되어 있는 것이 산업 클러스터와 관련하여 주목해야 할 부분이다.

(4) 기타 참고 법률

1) 캘리포니아 주법 SB342¹⁷³⁾

이는 실업보험법(Unemployment Insurance Code)¹⁷⁴⁾에서 실업보험과 관련된 Section 14000, 14005 및 14013을 개정하기 위한 법인데, 위 조항들은 DIVISION 7. 캘리포니아 노동력 개혁 및 기회 법(CALIFORNIA WORKFORCE INNOVATION AND OPPORTUNITY ACT)에 포함된 것이다. 캘리포니아 실업보호법은 실업 보상, 작업을 수행할 수 없는 신체적 또는 정신적 상태로 인한 보상, 고용을 위한 직업훈련 기회 마련 등을 규정하고 있는 법인데, 위 division¹⁷⁵⁾에서는 “캘리포니아가 번영하고 세계적인 경쟁력을 갖추기 위해서는 잘 교육된 고급기술을 갖춘 노동력이 필요”(제14000조)하다는 사고에서 캘리포니아 주의 학생들, 근로자들에게 세계 경제에서 성공적으로 경쟁하기 위한 기술을 가르치고 직업 특화된 학위 내지 자격증 소지자 증원 등 계획하고 있

172) Rule 413-5-1-09

173) 미국 LegiScan 홈페이지(<https://legiscan.com/CA/text/SB342/2015> 최종접속 : '16. 10. 6.).

174) 미국 OFFICIAL CALIFORNIA LEGISLATIVE INFORMATION 홈페이지 (http://www.leginfo.ca.gov/html/uic_table_of_contents.html 최종접속 : '16. 10. 8.).

175) 법률구조는 division - part - chapter - section로 구성되어 있음.

다. 캘리포니아 주의 경제적인 발전을 위해 산업 클러스터가 중요한 역할을 할 것이라는 생각이 바탕에 깔린 것으로 보인다.

캘리포니아 인력개발위원회(California Workforce Development Board)는 경제적인 경쟁우위를 가지고 캘리포니아 및 그 지역 경제에 경제적인 중요성을 나타낸 산업 부문 및 산업 클러스터를 찾아내는 것을 임무로 하며, 캘리포니아 주 및 그 지역 경제에 새로운 일자리 및 수입 증대를 가져올 상당한 잠재력을 지닌 신생 산업부문 및 산업 클러스터를 찾는 것을 그 임무 중 일부로 규정하고 있다.

2) 유타주법 SB0103¹⁷⁶⁾

전략적 인력 투자(Strategic Workforce Investments)라는 제목을 가지고 있는 SB0103은 인력 개발에 전략적으로 투자하기 위한 절차를 수립하기 위한 법안이다. 클러스터와 관련된 주요 내용을 보면 주지사 경제개발프로그램은 고수요(high demand) 전략적 산업클러스터의 경제적인 성장을 지원하기 위해 계획된 고수요 기술직을 명세하는 보고서를 격년으로 발표해야 한다. 보고서에는 (a) 항공우주 및 방위, (b) 에너지 및 천연자원, (c) 금융서비스, (d) 생명과학, (e) 아웃도어 제품, (f) 소프트웨어 개발 및 정보기술, 또는 (g) 그 밖에 주지사 경제개발프로그램이 지정하는 전략적 산업클러스터를 포함한다(제103조 (1)항).

위 보고서를 작성한 후, 이 조에서 규정하는 자금지원(펀딩)을 받기 위해서는 자격 있는 동업자가 (a) 일정한 조건을 갖춘 스터디 프로그램, (b) 예상 학생 등록 수, 자격증 획득 비율, 및 취업률, (c) 산업자문단체로부터 위 제안에 대한 인풋과 지원의 증거, (d) (대학 등의 위원회)가 제안을 지원한다는 공식적인 활동의 증거, (e) 자금지원 요청서. 요청에 대한 타당한 이유를 포함한 제안서를 제출해야 한다(제103조(2)항).

176) 미국 LegiScan 홈페이지(<https://legiscan.com/UT/text/SB0103/id/1368759> 최종접속 : '16. 10. 6.).

3. 평가

미국의 산업클러스터 관련 입법례를 살펴보면 연방 차원의 법도 있긴 하지만 각 주 차원에서 주법으로 제정된 법들이 대부분이다. 이는 앞서 본 바와 같이 기존의 산업클러스터에 대한 주도적인 역할을 주가 해왔기 때문일 것이다. 클러스터 활성화를 위해 매년 발의되는 법안은 매우 많으나 실제로 통과되어 시행되어 현재에 이르는 법은 매우 극소수이다. 클러스터 관련 법안이 통과하지 못하는 이유는 기금을 마련해야 하기 때문이거나 보조금(grant) 지급을 내용으로 하고 있는데 위원회에서 예산상의 문제로 이를 반대하기 때문으로 보인다.

현재 클러스터를 구축하기 위한 직접적인 연방법이나 주법은 찾아보기 힘들고 다만 연방법 중에는 간접적으로 클러스터 형성에 영향을 미친 법이 있음을 알 수 있었으며, 주법 중에는 클러스터 형성을 지원하기 위한 법들이 상당 수 있는 것을 확인할 수 있었다.

클러스터 형성 및 지원을 위한 주법의 유형들을 살펴보면 ① 노동인력에 유인책을 제시하는 경우 ② 혁신 기업들에 대한 자금지원(보조금 지급이나 저리대출) ③ 전략적 산업들에 대한 세제혜택 ④ 산·학 네트워크 구축 지원 등 다양한 형태가 존재함을 알 수 있다.

IV. 시사점

미국의 산업클러스터의 가장 큰 특징은 대학을 중심으로 사적 자본에 의해 자율적으로 형성되었고, 연방정부보다 지역정부인 주정부가 이에 대한 정책을 주도하고 있음을 알 수 있다. 현재 세계의 첨단산업을 주도하고 있는 것은 미국의 혁신적인 기업들이고 이 기업들은 혁신클러스터를 기초로 혁신적인 기술을 가지고 글로벌 시장에서 우위를 점하고 있다.

성공한 산업클러스터의 대표격인 실리콘벨리의 경우 어떤 문제가 발생하면 사적주체들이 그를 해결하게 되는데 “유연한 재활용”을 통한 학습의 과정이 다양한 제도와 관행을 통해 확산된다. 실리콘벨리가 세계첨단산업의 중추가 되는데 있어 정부는 결정적인 역할을 하지 못했다. 실리콘벨리는 사적자본의 주도하에 성장한 클러스터이다.¹⁷⁷⁾

혁신클러스터의 육성은 ‘성공매뉴얼’이 없는 복합적인 과정이라는 점을 이해하고, 여건에 대한 정확한 분석과 부족한 부분을 보완하기 위한 지속적인 후속사업을 통해 성공확률을 높여나가야 할 것이다. 미국 산업클러스터의 성공 요인은 인적자원과 연구시설, 그리고 그들을 연계해주는 인적·물적 지원체계가 적절히 결합될 때 클러스터의 잠재력이 발휘될 수 있음을 알 수 있다.

미국의 클러스터 법제는 클러스터 그 자체를 위한 법제가 존재한다고 할 수는 없지만 다양한 주에서 각 지역에 맞추어 법제가 이루어지고 있음을 확인할 수 있었으며, 산업이나 지역환경별로 다양한 지원책을 마련하고 그에 필요한 법제를 마련하고 있음을 확인할 수 있었다. 우리나라의 경우 지역경제활성화 사업은 하드웨어적 인프라 구축에 치중한 측면이 있다. 보다 효과적인 혁신 클러스터 육성을 위해 인적자원 육성과 산학연의 협력체계 구축을 위한 보다 세심하고 과감한 투자가 필요할 것이고, 클러스터 구축을 위한 지역에 대한 이해와 시장분석을 철저히 하고 이를 지원할 수 있는 치밀한 법제의 마련이 필요할 것이다.

제 2 절 일 본

I. 일본의 산업 클러스터 관련 정책의 변화

일본의 산업 클러스터 관련 정책은 각 지역의 중소기업, 벤처기업 등이 대학이나 연구기관 등이 제공하는 신기술·재료·서비스 등을 활

177) 허인혜, 산업클러스터 형성과 발달의 정치경제: 한국·미국 비교연구, 21세기정치학회보 제21집 제1호, 2011, 67쪽.

용한 산업 클러스터를 형성하고 국가 경쟁력을 향상시킬 것을 목표로 하고 있으며, 산업 클러스터 계획에 대한 전반적이 추진은 우리나라의 산업통상자원부에 해당하는 일본의 경제산업성에서 담당하고 있다.¹⁷⁸⁾

일본의 경제산업성은 산업 클러스터 계획에 근거하여 2001년도부터 산업 클러스터를 추진하는 각 지역의 경제 산업국과 민간부문의 조직이 일체가 되어 산업 클러스터 관련 여러 과제를 추진하여 왔으나, “자율적인 발전기로의 이행”에 따라 현재에는 민간이나 지방자치단체 등이 중심이 된 ‘지역주도형 클러스터’가 추진되고 있다.¹⁷⁹⁾ 이처럼 산업 클러스터와 관련하여 각 지역에서 자주적으로 이를 추진하고 대응하고 있지만, 일본 정부는 국가경쟁력을 확보하기 위해 필요한 경우, 자원을 집중적으로 지원하거나 민간 부문, 지방자치단체 등 각 지역의 산업 클러스터 추진 조직과 연계하여 중점적인 지원을 아끼지 않고 있다. 일본의 경제산업성은 산업 클러스터에 대한 지속적인 지원과 각 지역의 클러스터 간의 네트워크나 지방 경제 산업국의 축적된 기술이나 노하우를 활용하여 새로운 사업의 창출을 위한 시책을 추진하고 있다.¹⁸⁰⁾

향후 일본의 경제산업성은 산업 클러스터 계획에 있어 “지역과의 공동가치 창출을 위한 산업 클러스터 관련 정책의 새로운 전개”를 위

178) 일본의 클러스터 정책은 2002년부터 추진되기 시작한 문부과학성의 지식 클러스터창성사업과 2001년부터 추진되기 시작한 경제산업성의 산업 클러스터 계획으로 분류되어 추진되어 왔으나, 문부과학성의 지식 클러스터창성사업은 지난 2012년에 폐지되었다(출처 : 박재수, 자본주의 생산방식으로서 클러스터-일본의 산업클러스터 계획에 대해, 한국일본연구총연합회 제3회 학술대회, 2014. 4, 291쪽).

179) “산업 클러스터 계획의 기간 중 제3기(2010 - 2020년)의 추진 계획은 2009년 7월 민주당 정권이 실시한 공개예산심의에 따라 2010년도 이후에는 정부사업으로서의 산업 클러스터 계획은 제2기의 완료와 함께 종료되었다 할 것이다.” <출처 - 星貴子, 地域産業振興策の現状と課題 ~ 推進組織からみた地域産業振興の在り方 : JRI レビュー Vol.7, No.37, 2016年, 7面>

180) 일본 경제산업성 홈페이지

(http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/tiikiinnovation/industrial_cluster.html, 최종접속 : '16. 6. 18).

해 클러스터 정책을 ‘지역주도형 클러스터’와 ‘선도적 클러스터’의 두 가지로 분류하여 추진함으로써 클러스터 활동을 보다 활성화하고 심화시키고자 노력하고 있다. 특히 일본은 지역주도형이나 선도적 클러스터에 대한 지원 외에도 경제산업국 등을 중심으로 축적해 온 연구회, 판로개척, 해외진출 등의 클러스터 방법 및 정보를 정리하고, 이를 클러스터 형성을 위한 활동을 처음 시도하는 지역에서 산업진흥을 위해 활용할 수 있도록 지방자치단체나 금융기관 등의 관계자에게 제공하는 것을 목표로 하고 있다.¹⁸¹⁾

<표 19> 일본의 산업관련 입지정책의 변화¹⁸²⁾

연 도	추진중점방향	추진내용
1950-60년대	임해 중화학공업	태평양 벨트지대 구상 공업 등 제한법(2002년 폐지) 신산업도시건설촉진법 공업정비특별지역촉진법(2001년 폐지)
1970-80년대	지방분산촉진 및 균형발전	공업재배치촉진법(2006년 폐지) 공장입지법 테크노폴리스법 두뇌입지법(2005년 폐지) 지방거점법
1990년대	공동화 방지 및 신규 성장분야의 발전 촉진	지역산업집적활성화법(2007년 폐지) 신사업창출촉진법 중소기업, 신사업, 활동촉진법

181) 일본 경제산업성(經濟産業省) 홈페이지에 게시된 자료 중, <地域との共創による産業クラスター政策の新展開>, (http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/tiikiinnovation/source/sinntennkai.pdf, 최종접속 : '16. 6. 18).

182) 박재수, 앞의 보고서, 291쪽 중 표 「일본의 산업입지정책의 변모」를 재구성함.

연 도	추진중점방향	추진내용
2001년대	경쟁력 있는 지역산업 및 기업의 발전 지원	산업 클러스터 계획(2001년부터 추진) 지식 클러스터 창성사업 (2002년부터 추진, 2012년 폐지) 기업입지촉진법(2007년 제정)

II. 일본의 산업 클러스터 추진 현황 및 주요 사례

1. 산업 클러스터의 목적과 기본 방침

일본은 국내 산업의 국제경쟁력의 강화하고 지역경제의 활성화에 기여하기 위해 전국 각 지역에 기업, 대학 등이 산·학·관 연대, 산·산 연대, 다른 업종 간의 연대 등 광역적 네트워크를 형성하고 지적자원 등의 상호 활용을 통해 지역을 중심으로 신산업·신사업을 창출하는 산업 클러스터의 형성을 목적으로 ① 혁신을 촉진하는 사업 환경의 정비, ② 경제성장전략 등의 국가전략 상의 중요분야로서 정해진 신규 산업의 창출, ③ 지방자치단체 등이 실시하고 있는 지역 진흥과제와의 연계를 통한 상승효과 실현 등의 과제를 수행하고 있다.

또한 전국의 일률적·중앙 통제적 정책의 운영방법을 개선하고 현장에 필요한 정책의 전개를 제일로 생각하는 현장주의를 중심으로, 중심이 되는 네트워크의 형성에 관한 고유 수단을 확보함과 동시에 연구개발의 지원, 기업연대지원, 판로개척지원, 창업지원, 인재육성지원 등 관련하여 다른 관계 부처나 기관의 시책을 전략적으로 활용하는 것을 산업 클러스터를 추진하는데 있어 기본 방침으로 하고 있다.¹⁸³⁾

183) 経済産業省, 産業クラスター計画, 2009年, 3面.

2. 일본의 산업 클러스터 현황

일본의 산업경제성은 2001년부터 지역에 있어 혁신이나 벤처기업이 지속적으로 생성되는 산업 클러스터의 형성을 목표로 「산업 클러스터 계획」을 추진해 오고 있다.

<표 20> 일본 산업 클러스터 계획 프로젝트 18개 현황¹⁸⁴⁾

지역명	산업 클러스터 프로젝트 내용
홋카이도 (北海道) 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 홋카이도 IT 혁신전략 (IT분야 회사 약340개, 3개 대학) ○ 홋카이도 바이오산업성장전략 (바이오분야 회사 약160개, 26개 대학)
도호쿠 (東北) 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도호쿠 모노즈쿠리 (생산분야 회사 약780개, 48개 대학)
간토 (關東) 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역관동권 산업 클러스터 추진 네트워크 ○ 지역산업 활성화 프로젝트 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 서부 네트워크 지원활동(TAMA) - TX연선 네트워크 지원활동 - 수도권 북부 네트워크 지원활동 - 케에힌(京浜) 네트워크 지원활동 (제조분야 회사 약2,210개, 134개 대학) ○ 바이오벤처 육성 (바이오분야 회사 약580개, 11개 대학) ○ 정보 벤처 육성 (2009년 이후 산업 클러스터 계획 보조 사업에 따라 지원 종료) ○ IT 분야
츄부 (中部)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토우카이(東海) 모노즈쿠리 창생 프로젝트 (생산 분야 회사 약1,720개, 28개 대학)

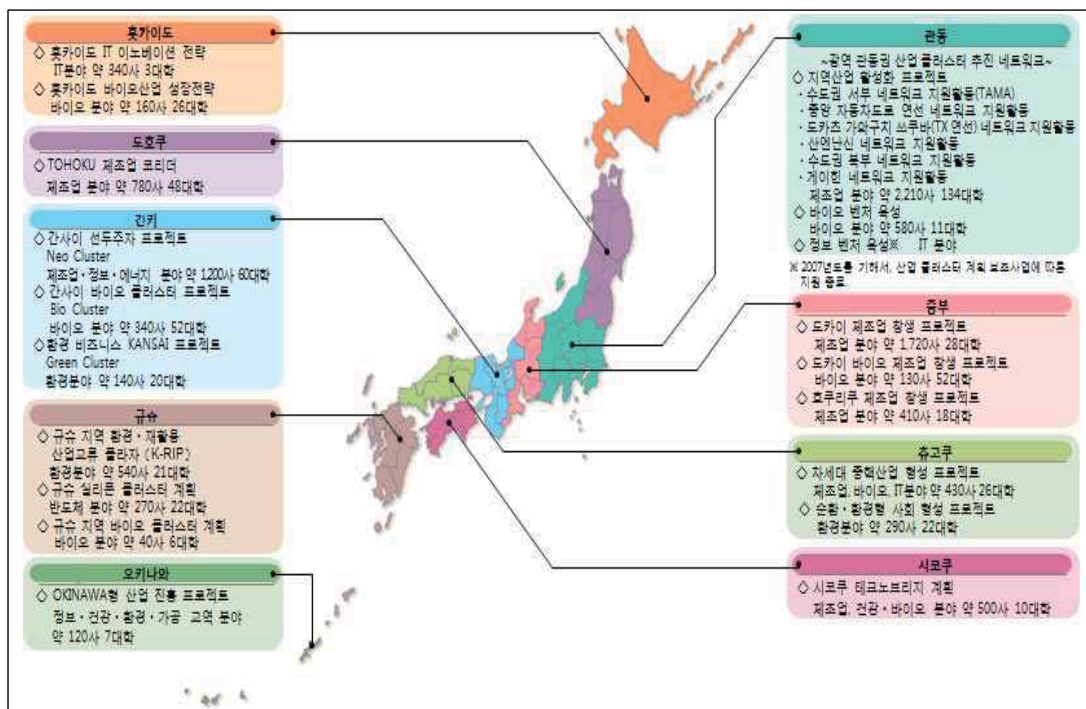
184) <그림 1> ‘전국 18개 산업 클러스터 계획 프로젝트의 지역진개상황(2009년도)’을 표로 재구성.

지역명	산업 클러스터 프로젝트 내용
지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토우카이(東海) 바이오 모노즈쿠리 창생 프로젝트 (바이오 분야 회사 약130개, 52개 대학) ○ 호쿠리쿠(北陸) 바이오 모노즈쿠리 창생 프로젝트 (바이오 분야 회사 약410개, 18개 대학)
긴키 (近畿) 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 칸사이(関西) 프론트라인 프로젝트 (NEO 클러스터) (제조·정보·에너지 분야 회사 약1,200개, 60개 대학) ○ 칸사이(関西) 바이오 클러스터 프로젝트 (Bio 클러스터) (바이오 분야 회사 약340개, 52개 대학) ○ 환경 비즈니스 칸사이(関西) 프로젝트 (Green 클러스터) (환경 분야 회사 약140개, 20개 대학)
츄고쿠 (中国) 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 차세대 중점사업 형성 프로젝트 (제조, 바이오, IT 분야 회사 약430개, 26개 대학) ○ 순환·환경형 사회 형성 프로젝트 (환경 분야 회사 약290개, 22개 대학)
시코쿠 (四国) 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시코쿠(四国) 테크노 브릿지 계획 (제조, 건강, 바이오 분야 회사 약500개, 10개 대학)
규슈 (九州) 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규슈(九州) 지역 환경·리사이클 / 산업교류 프라자(K-RIP) (환경분야 회사 약540개, 21개 대학) ○ 규슈(九州) 실리콘 클러스터 계획 (반도체 분야 회사 약270개, 22개 대학) ○ 규슈(九州) 지역 바이오 클러스터 계획 (바이오 분야 약40개, 6개 대학)
오키나와 (沖縄) 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 오키나와(沖縄)형 산업진흥 프로젝트 (정보, 건강, 환경, 가공교역분야 회사 약120개, 7개 대학)

경제산업성은 산·학·관 네트워크를 형성함과 동시에 각종 지원책을 종합적이고 효과적으로 투입하여, 세계에서든 통용될 수 있는 신

사업이 지속하여 전개되는 산업 클러스터의 형성을 촉진하고 있다. 또한 네트워크의 유기적인 운영에 필요한 정보를 적절한 시기에 제공하는 등 조직력의 강화를 기능적으로 지원하고 있다.¹⁸⁵⁾

<그림 1> 전국 18개 산업 클러스터 계획 프로젝트의 지역전개상황 (2009년도)¹⁸⁶⁾



3. 일본의 산업 클러스터 특징적 활동과 성과

(1) 홋카이도와 칸사이의 바이오 클러스터 비즈니스 매칭 사업

홋카이도와 칸사이 지역과의 바이오 비즈니스의 교류를 촉진하기 위해 2003년부터 칸사이 클러스터 및 칸사이 기관과의 연대하여 비즈니스 매칭을 개최하였고, 2007년부터는 시코쿠 클러스터 그리고 2008

185) 經濟産業省, 앞의 보고서, 5면.

186) 經濟産業省, 앞의 보고서, 4면 중 ‘全国18の産業クラスター計画プロジェクトの地域展開状況(平成21年度)’을 재인용함.

년부터는 의료·제약분야로 대상을 축소하여 고베·오사카에서 비즈니스 매칭을 개최하였다. 이러한 매칭 사업은 참가기업의 요구사항이나 조건을 사전에 파악하여 적절한 상담대상을 설정하는 사전상담조정방식을 활용함으로써 효과적인 매칭을 가능하게 하며, 2003년 이후 상담성립실적은 약60건으로 약20억엔을 초과하였다(2008년 기준).¹⁸⁷⁾

(2) DTF연구회와 스위스 대학의 MOU체결

- 스위스를 거점으로 국제연대를 추진하고 EU시장에의 판로 확대 -

나가노현의 스와 지역 기업 등을 중심으로 한 DTF 연구회는 지금까지 해외 대학·기업 등과의 교류 사업을 추진하여 왔으며, 조직적인 연대를 더욱 견고히 하기 위해 스위스의 대학과 산업교류협정(MOU)를 체결하였다. 이를 통해 DTF는 스위스를 거점으로 해외 각 기관과의 공동연구나 판로확대를 추진하고 있다.

그 결과 해외관계자를 초빙한 국내 포럼과 스위스 등 해외에서의 연구기관, 기업교류, 해외전시회출전 등을 5회 실시하였으며, EU위원회총국, 스위스의 로잔 공과대학, 핀란드의 탐페레 공과대학 등 각국의 현지기업과의 연대가 확대되었다. 기술교류나 상담건수는 100건을 넘었으며(2009년 기준), 해외 기업과의 레이저 기술 관련 협력을 통해 정밀가공기기의 개발이나 DTF 장치 등을 DTF 연구회가 해외 여러 기관들과 협력해온 노력의 결과라 할 수 있다.¹⁸⁸⁾

4. 일본의 산업 클러스터 전략

(1) 홋카이도 IT 이노베이션 전략

산업 클러스터 네트워크를 활용한 홋카이도 IT 산업구조의 변혁에의 대응하면서 동시에 지역산업의 IT활용에 따른 혁신을 가속화하고 점점

187) 經濟産業省, 앞의 보고서, 8面.

188) 經濟産業省, 앞의 보고서, 9面.

커지는 IT시장을 차지한 홋카이도 IT산업이 지속·발전하는 모습을 실현하기 위해 전략적으로 대응하고 있다. 이 프로젝트 전략의 중점대상이 되는 산업분야는 소프트웨어 개발 분야, 통합소프트웨어·프로덕트·기술개발 분야, 인터넷정보서비스 등의 분야이며, 홋카이도 전 지역이 지역적 대상이다.

홋카이도 IT 이노베이션 전략을 통해 차세대 검색·해석 기술의 개발을 목표로 하는 국가 프로젝트 「정보대향해 프로젝트」에 홋카이도 정보산업 클러스터와 클러스터 포럼회원기업인 (주)소프트프론트 등이 제공한 관광 네비게이션 서비스 「View Search Hokkaido」가 선택되기도 하였고, 홋카이도 정보산업 클러스터와 클러스터 포럼회원기업인 (주)시스템디자인개발은 IT를 활용한 농산품고부가가치화 비즈니스 모델을 구축하기도 하였다.¹⁸⁹⁾

(2) 홋카이도 바이오산업 성장전략

홋카이도 바이오산업 성장전략은 홋카이도가 강점을 보이는 농축산물이나 식품 등과 바이오산업의 융합을 통해 지역산업의 경쟁력 강화를 전략 목표로 하고 있다. 또한 중점 대상 분야를 건강과 의료분야로 설정하고, 도내 대학이나 연구기관이 축적해 온 첨단 바이오테크놀로지 연구기술과 풍부한 천연자원을 활용함으로써 기능성 식품 및 화장품, 의료 및 의약, 연구지원 분야 등에서 세계에서 통용될 수 있는 기업의 창출을 과제로 삼고 있다.

홋카이도 바이오산업 성장전략의 과제와 목표 달성을 위해 113개의 기업과 대학·공적기관 22곳, 지방자치단체 2곳, 약109개 금융기관 등의 네트워크를 구축하였고, 도내 바이오 기업의 마케팅 능력 향상을 위해 기능성 식품 및 화장품의 상품마케팅이나 의약분야 기업과의 제휴에 대한 지원을 강화하여 도내 바이오 기업의 성장을 촉진하고자

189) 經濟産業省, 앞의 보고서, 15面.

노력하고 있다. 또한 독창적인 기술이나 비즈니스 모델의 창출을 위해 대학과 기업 간의 기술제휴를 추진하고, 첨단 기술과 바이오 기업의 기술 매칭과 기술관련 인재의 확보를 위한 바이오 기업과 박사연구원·대학원생의 교류를 추진하고 있다.¹⁹⁰⁾

(3) 지역산업 활성화 프로젝트 - 수도권 서부 네트워크 지원활동(TAMA)

국도 16호선을 중심으로 한 수도권 서부에 대해서 이공계 대학이나 연구기관, 제품 개발형 중소기업 등의 잠재력을 되살리고 지구 환경에의 공헌을 고려한 고부가가치산업의 창출 거점인 「TAMA」를 목표로 하고 있다. 지역산업 활성화 프로젝트의 중점 사업 분야는 산업용 기계, 통신기구, 이러한 제품들에 필요한 부품의 제조 및 관련 소프트웨어의 개발이며, 사단법인 수도권 산업 활성화 협회(TAMA협회)에서 이 프로젝트를 추진하고 있다.¹⁹¹⁾

이 프로젝트의 추진을 위해 309개의 기업, 대학 등 41곳, 지방자치단체 20곳, 상공회의소 36곳, 금융기관 9곳 등으로 네트워크를 구축하였고, 2006년부터 거점조직과의 연대가 개시되어 네트워크가 한 층 더 강화되었다. 또한 수도권서부지역에 소재하는 첨단 분야의 제품 개발형 기업들의 연구개발 강화와 우수한 가공기술을 보유하고 있는 기반 기술형 기업들의 기술력 향상을 보다 강하게 추진하는 등 국제적 시장 경쟁력 확보를 위해 노력하고 있다.¹⁹²⁾

190) 經濟産業省, 앞의 보고서, 17面.

191) 「TAMA」는 Technology Advanced Metropolitan Area(선진기술 수도권지역)의 약어로 TAMA 프로젝트를 추진하는 협회의 정식명칭은 ‘사단법인 수도권산업활성화협회’, 준정식명칭은 ‘사단법인 TAMA산업활성화협회’로 2010년까지는 ‘TAMA산업활성화협회’라는 임의단체로 시작하였기에 정식명칭보다는 준정식명칭이 더 친숙한 협회이다

(출처 : TAMA활성화협회 홈페이지 (<http://www.tamaweb.or.jp/association-summary>), 최종접속 : '16. 10. 1.)

192) 經濟産業省, 앞의 보고서, 21面.

Ⅲ. 일본의 산업 클러스터 관련 법제 현황

1. 개 관

일본의 산업 클러스터 계획은 제도적으로 1997년에 제정된 「특정지역 산업집적활성화에 관한 임시조치법」과 1998년에 제정된 「신사업창출촉진법」을 비판적으로 평가하고 개선하여 전략적인 산업 집적을 창출하고자 한 일본 정부의 정책적인 의도가 반영된 계획이라 할 수 있다. 일본 정부에 있어 산업 클러스터 계획의 수립은 기존의 일본 중소기업의 조직체계 및 관련 법제도 그리고 지역플랫폼을 통한 사업 환경의 정비만으로는 급격히 변화하는 일본 내 경제·사회적 변화 또는 세계시장의 급격한 경쟁상황에 기업이 효율적으로 대응할 수 없다는 우려 때문이었다. 이에 일본 정부는 산업 클러스터 계획을 통해 지역 내 주체들의 협동 노력을 지원하고 동시에 동일 분야에 대한 프로젝트라도 지역의 특성과 장점이 반영되었다면 중복 선정함으로써 지역 간의 경쟁력을 강화하여 세계 시장에서 통용될 수 있는 산업집적의 창출을 추진하고자 한 것이다.¹⁹³⁾ 이하에서는 일본의 산업 클러스터와 관련된 주요 법제인 「기업입지촉진 등의 지역에 대한 산업집적의 형성 및 활성화에 관한 법률」의 주요 내용을 살펴본 다음, 일본 산업 클러스터 관련 개별 정책의 추진 실적과 관련된 내용들을 간단하게 살펴보기로 한다.

2. 기업입지촉진 등의 지역에 대한 산업집적의 형성 및 활성화에 관한 법률의 주요 내용¹⁹⁴⁾

기업입지 등의 산업집적에 따라 지역산업의 활성화를 추진하기 위해 「기업입지촉진 등의 지역에 대한 산업집적의 형성 및 활성화에 관한 법

193) 차상룡, 일본의 산업클러스터 개념과 정책동향, 국토연구원, 2004년 9월, 111쪽.

194) 企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律 (2007年5月11日法律 第45号)

를 (이하 ‘기업입지촉진법’이라 함),이 2007년 6월 시행되었다.¹⁹⁵⁾ 이 법에 따라 각 지역은 시·정·촌과 도·도·부·현, 해당 지역의 상공단체, 대학, 그리고 기타 연구기관 등의 ‘지역산업 활성화 협의회’를 조직하고 작성한 기본계획에 대하여 정부의 동의를 구하는 것이 가능하게 되었다. 2008년 8월에는 법률 개정을 통해 농림수산 관련 산업에 대한 지원책이 추가되었고, 194건의 기본계획이 있다(2013년 3월 기준).¹⁹⁶⁾

기업입지촉진법은 각각의 지방자치단체가 작성하는 기본계획을 근거로 광역연대 관계자의 합의에 따라 지역이 주도적으로 수행하는 의욕적인 대처를 지원하는 것으로 국제적으로도 경쟁력 있는 기업입지환경의 정비나 다양한 산업집적을 전국적으로 형성하는 것을 목적으로 하고 있다.¹⁹⁷⁾ 이 법에 따라 임대공장이나 임대사업장, 테스트용 기기의 제작 등의 정비 사업에 대한 지원을 하였고, 2014년도에는 대내 투자 등 지역 활성화 입지추진사업비 보조금 13건, 기업입지촉진 기반 정비 사업 7건, 전원 지역산업관련 시설 등의 정비 비용 보조금 6건에 대한 보조를 실시하였다.

(1) 지역에 따른 산업집적의 형성 및 활성화의 방향성

이 법은 산업집적 형성 및 활성화를 위해 산업집적이 사업자 상호간에 효율적인 분업, 사업고도화를 위한 정보의 공유, 연구개발에 있어 긴밀한 연계 등을 촉진하는 것으로 효율적이면서 창조적인 사업 활동을 가능하게 하고 더 나아가 지역경제에 활력을 불어일으킴과 동

195) 企業立地促進法 第1條(目的)

“이 법은 산업집적이 지역경제 활성화에 미치는 중요성을 감안하여, 기업입지촉진 등에 따른 지역에 있어 산업집적의 형성 및 활성화를 위한 지방공공단체가 시행하는 주체적·계획적인 대응을 효과적으로 지원하기 위한 조치를 강구할 것에 따라 지역경제의 자율적 발전 기반의 강화를 계획하고 더 나아가 국민경제의 건전한 발전에 이바지할 것을 목적으로 제정되었다.”

196) 經濟産業省, 앞의 보고서, 219面.

197) 企業立地促進法 第1條.

시에 국가경제의 생산성 향상에 이바지할 것을 감안하여 지방공공단체가 긴밀하게 연대하여 기업입지의 동향을 파악하면서 지역에 따른 자연적, 경제적 및 사회적 특성에 맞고 해당 지역의 산업집적의 중심이 될 수 있는 업종에 대한 집중적이고 효율적인 시책을 강구할 것을 규정하고 있다.¹⁹⁸⁾

(2) 산업집적 형성 및 촉진에 관한 기본방침의 수립

주무관청의 장은 ① 산업집적의 형성 등의 의의 및 목표에 관한 사항, ② 자연적·경제적·사회적 조건을 감안하여 하나의 지역 내에 기업의 입지 및 사업고도화를 중점적으로 촉진하여야 하는 구역(이하 ‘집적구역’이라 한다)의 설정에 관한 사항, ③ 집적구역에 있어 그 업종에 속하는 사업에 관한 기업입지 및 사업고도화를 중점적으로 촉진하여야 하는 업종(이하 ‘집적업종’이라 한다)의 지정에 관한 사항, ④ 공장 또는 사업장, 연구개발시설, 연수시설, 그 외의 기타 사업을 위한 시설의 정비, 고도의 기술이나 지식을 지닌 인재의 육성과 그 외의 원활한 기업입지 및 사업고도화를 위한 사업환경 정비에 관한 기본적 사항, ⑤ 지방공공단체 상호간의 광역적 연계에 관한 사항 및 산업집적의 형성 등과 밀접한 관계에 있는 자와 지방공공단체와의 연대에 관한 기본적 사항, 집적구역에 있어 기업입지 및 사업고도화를 촉진하기 위해 필요한 종합적인 기술체제의 정비에 관한 사항 등을 포함하여 지역에 따른 산업집적 형성 및 촉진에 관한 기본방침을 정하여야 한다.¹⁹⁹⁾

(3) 공장입지법의 특례

기본 계획으로 정해진 기업입지중점촉진구역에 있는 시·정·촌은 기업입지중점촉진구역에 있어 제조업 등(제조업, 물품가공수리업, 전

198) 企業立地促進法 第2條.

199) 企業立地促進法 第4條.

기공급업, 가스공급업, 난방공급업 등을 말한다²⁰⁰⁾)에 따른 공장 또는 사업장의 녹지(물품제조시설, 가공수리시설 및 주무관청에서 정하는 그 외의 시설 등을 말한다²⁰¹⁾) 및 환경 시설 각각의 대지면적에 대한 비율에 관한 사항(‘녹지면적비율 등’이라 함)에 대해 조례로 공장입지법 제4조(공장입지에 관한 준칙 등의 공표)의 규정에 의해 정해진 준칙을 대신하여 적용할 준칙을 정하는 것이 가능하다.²⁰²⁾

(4) 농지법 등에 따른 처분에 대한 배려

국가 행정기관의 장 또는 시·도·부·현 지사는 기업입지촉진구역 내의 토지를 기본계획에서 정해진 공장 또는 사업장 또는 이러한 용도로 제공하기 위한 공장용지 또는 업무용지 또는 연구개발을 위한 시설 또는 연수시설 등의 용도로 제공할 목적으로 농지법 또는 다른 법률의 규정에 따른 허가(처분)이 필요한 경우, 해당 기업입지중점촉진구역의 활성화와 기업입지에 도움이 되기 위해 해당 처분의 신속한 처리를 위한 적절한 배려를 하여야 한다.²⁰³⁾

이 밖에도 기업입지촉진법은 기업입지 및 사업고도화의 활성화를 위해 중소기업신용보험법의 특례(법 제18조), 식품유통구조개선촉진법의 특례(법 제18조의2), 지방세의 면제 또는 불평등 과세에 따른 조치에 관한 사항(법 제20조), 기업입지 및 사업고도화를 위한 자금의 확보(법 제21조) 등의 내용을 규정하고 있다.

200) 工場立地法 第2條 第3項,

201) 工場立地法 第4條 第1項,

202) 企業立地促進法 第10條(工場立地法の特例)

203) 企業立地促進法 第13條(農地法 等による処分についての配慮)

3. 개별 정책의 추진 실적

(1) 생산성 향상을 위한 설비투자의 촉진 및 세제 지원

성능 좋은 설비에의 투자 촉진에 따라 사업자의 생산성 향상을 위해 제정한 첨단 기계장치, 생산라인, 운영개선 등에 도움이 되는 설비에 대한 세제 지원이다. 이용 가능한 업종이나 기업규모에 제한 없이 기계장치, 기구비품, 건물, 소프트웨어 등 다양한 설비가 대상이 된다.²⁰⁴⁾

(2) 사업재생 ADR 제도

이 제도는 과도한 채무에 시달리는 기업의 재정적 문제를 해결하기 위해 만들어진 제도로써, 기업의 조기사업재생을 지원하기 위해 중립적인 전문가가 금융기관 등의 채권자와 채무자와의 사이에 조정을 실시하고 쌍방의 세 부담을 경감하는 것으로 채무자에 대한 연결용자(기업 등에서 입금 될 금액이 있는 경우, 입금 될 때까지 부족한 금액에 대한 용자를 받는 것)의 원활화를 도모한다.²⁰⁵⁾

(3) 기업단위의 규제개혁 계획

그레이존 해소제도·기업실증특례제도는 각각의 기업의 사업내용에 즉시 규제의 개혁을 추진해 나갈 것을 목적으로 만들어진 제도로써, 그레이존 해소제도는 구체적인 사업계획의 수립 즉시 규제의 적용유무를 확인 할 수 있는 제도이다. 기업실증특례제도는 신규 사업 활동을 수행하고자 하는 사업자가 제안한 규제특례조치를 받아 기업 단위로 규제특례조치의 적용을 인정하는 제도이다.²⁰⁶⁾

204) 經濟産業省, 2015年度 經濟産業省 年報, 2016年, 212面.

205) 經濟産業省, 앞의 연보, 212面.

206) 經濟産業省, 앞의 연보, 212面.

IV. 시사점

정부사업으로서 일본의 산업 클러스터 계획은 대부분의 지역에서 충분한 성과를 보여주지 못하고 종료되었다고 평가되는데, 민주당의 공개예산심의와 2010년 이후의 산업 클러스터 계획은 산업 클러스터 활동의 재정 자립화와 산업 클러스터의 자율적 발전을 이루기 위해 산업 클러스터 계획을 지역주도형 산업 클러스터 형성을 목적으로 하는 민간사업으로 변환하였다.²⁰⁷⁾ 이와 같이 민간 주도 사업으로 변환된 이후에는 정부주도에서 지역주도의 클러스터 계획으로 대체되어 추진되었던 모든 계획이 지속하여 진행되지 않고, 앞서 살펴보았던 일본 산업 클러스터 계획 프로젝트 18개²⁰⁸⁾ 중 9개의 프로젝트가 활동휴지 또는 현재 활동상황 불분명에 해당하였고, 그 외 나머지 프로젝트는 기존 계획의 형태만 유지하고 있는 실정이다.²⁰⁹⁾ 특히 관련 사업의 활동이 휴지 또는 불분명한 프로젝트는 사업계획, 활동·사업자금, 네트워크, 추진조직에 있어 공통점을 보이고 있는데, 이를 잘 분석하면 국내의 산업 클러스터 계획이나 관련 제도에 대한 시사점을 도출해 볼 수 있을 것이다.²¹⁰⁾

우선 사업계획에 있어 해당 지역의 장점이나 지역자원을 고려하지 않고 성장산업이나 주목 받는 산업만을 획일적인 계획을 통해 추진하고자 하였기에 홋카이도 지역 산업 클러스터 계획의 대상 분야인 IT, 생산, 바이오, 건강 등 한 지역에서 너무 많은 분야가 진흥 대상이 되

207) 星貴子, 앞의 보고서, 9面.

208) 본 보고서 147쪽~148쪽의 ‘<표 20> 일본 산업 클러스터 계획 프로젝트 18개 현황.’을 참고할 것.

209) 星貴子, 앞의 보고서, 9面.

210) 星貴子, 앞의 보고서, 10面.

어 현실적으로 달성하기 어렵다는 것이 확인되었다.²¹¹⁾ 또한 경제산업국이나 각 지역의 지방자치단체에서 실시하는 연구회에서 언급된 사업의 방향성이 실제 비즈니스와는 차이가 있거나 사업화를 위한 현황을 충분히 이해하지 못한 상태에서 사업계획을 세우는 등의 문제가 제기되었다.²¹²⁾ 활동 및 사업 자금의 측면에 있어서도 산업 클러스터 계획이 정부 주도의 사업이었기에 각 프로젝트에 대한 국가예산이 책정되었지만, 클러스터의 육성으로 연결되지 못하였다. 클러스터 형성을 위한 산업기반 없이 국가 예산의 요청으로만 인프라 정비 등을 계획한 프로젝트에서는 산업 클러스터가 형성되지 않을 뿐만 아니라 민간사업에의 전환된 이후에도 자금을 회수하는 것이 불가하여 산업기반의 정비가 불가하였기 때문이다.²¹³⁾

일본 산업 클러스터 계획에서는 프로젝트 권역 내외의 네트워크, 즉 기업의 네트워크도 희박하였다. 네트워크에 있어 충분한 성과를 보지 못한 원인으로는 클러스터 사업이 해당 지역의 기업에 한정되거나 현지의 자본이 중심이 되는 등 업종의 다양성이 확보되지 못한 점, 강력한 프로젝트를 이끄는 기업이 부재하였다는 점 등을 꼽을 수 있다. 마지막으로 클러스터 추진조직(플랫폼) 차원에서도 한계가 있었다. 일본의 경우 산업 클러스터 계획을 추진하고 행정기관으로부터의 독립성을 담보하기 위해 일반 사단법인 등의 형태로 플랫폼을 설립한 프로젝트도 있으나, 경제산업국이나 지방자치단체의 수장이 플랫폼의 임원이 되는 등 행정이 최종적으로는 의사결정을 담당하는 것이 현실이다.²¹⁴⁾ 또한 인재육성이나 자금조달에 대한 지원부족, 행정기관이 실시하는

211) 星貴子, 앞의 보고서, 10面.

212) 星貴子, 앞의 보고서, 11面.

213) 星貴子, 앞의 보고서, 11面.

214) 星貴子, 앞의 보고서, 11面.

지원의 종류나 내용이 충분히 주지되지 않는 등 참여기업의 추진조직(플랫폼)에 대한 비판적 의견이 있었다.²¹⁵⁾

사업이 휴지되거나 불분명하게 된 프로젝트의 공통적인 사항으로 사업계획, 자금, 플랫폼(추진조직), 네트워크를 살펴보았다. 이와 반대로 사업이 지속적으로 유지된 프로젝트에서는 특징적으로 행정기관으로부터 독립한 조직으로서 초기 단계에서부터 해당 지역의 금융기관이나 상공회의소를 중심으로 한 민간 부문이 경제산업국과 협동으로 계획책정에 제휴함과 동시에 산학협력이나 인재육성, 해외에서의 사업 전개 등의 지원을 위한 역할을 충실히 수행하여 일정한 성과를 거둔 사례도 분명 존재하는데 TAMA협회의의 경우가 바로 이에 해당하는 성공적인 사례라고 할 수 있다.²¹⁶⁾ 일본은 제2기 이후부터는 클러스터와 관련한 계획을 시행함에 있어 각 지방정부 스스로가 역량을 키워 중앙정부의 재정적 지원 없이도 산업 클러스터를 형성하고 전개할 수 있도록 집중하고 있다.²¹⁷⁾ 특히 세계적인 경쟁력을 갖춘 산업 클러스터의 구축을 위해 민간의 전문성과 각 지역의 자율적인 능력이나 장점을 통해 자생적인 발전을 도모하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이에 우리나라도 살펴본 바와 같이 산학연관 네트워크의 구축과 인적교류 활성화 등을 통해 민간부문이 적극적으로 참여하는 지역주도형 산업 클러스터 환경을 구축하여야 한다.²¹⁸⁾

215) 星貴子, 앞의 보고서, 11面.

216) 星貴子, 위의 보고서, 12面.

217) 강혜정, 지역산업 클러스터 정책의 최근 동향 및 이슈, 과학기술 및 연구개발사업 동향브리프 2012-13, 한국과학기술기획평가원, 2012, 13쪽.

218) 강혜정, 앞의 보고서, 13쪽.

제 3 절 독 일

I . 독일의 산업 클러스터의 특징과 현황

클러스터는 학습·연구·혁신 간에 긴밀하고 성공적인 관계 형성을 위한 이상적인 비오톱이라 평가할 수 있다.²¹⁹⁾ 클러스터는 다양한 현대적 경제 활성화 방식들 중 중요한 위치를 차지하는 정책적 도구라고 할 수 있는데, 이때 클러스터란 기업과 연구 기관의 지역적 응집이 아닌²²⁰⁾ 기업과 연구기관 간의 긴밀한 네트워크를 의미²²¹⁾한다.²²²⁾ 이러한 클러스터를 통한 다양한 구성원들 간의 네트워킹을 통해 구성원들 사이에서 지식의 전수 및 전달이 용이해진다.²²³⁾ 유럽 내 절대 다수의 클러스터 지원 프로그램은 네트워크 형성 지원, 연구 및 개발 프로젝트 지원의 형태로 이루어진다.²²⁴⁾ 독일은 유럽 내 제 국가들 중 클러스터

219) Institut für Innovation und Technik, Cluster: Zwischen hard facts und soft factors, Jahresbericht 2012, 7쪽.

220) Institut für Innovation und Technik, Cluster: Zwischen hard facts und soft factors, Jahresbericht 2012, 7쪽.

221) Institut für Innovation und Technik, Cluster: Zwischen hard facts und soft factors, Jahresbericht 2012, 7쪽 및 30쪽.

222) 그렇다고 하여 유럽 내지 독일의 클러스터 개념에서 지역적 응집 자체를 무시하는 것은 아니라고 사료된다. 클러스터에 있어서 지역적 근접성을 시사하는 구체적인 사례로는 Richtlinien zur Förderung für den “Spitzencluster-Wettbewerb” des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Hightech-Strategie für Deutschland (2. Wettbewerbsrunde) 및 Richtlinien zur Förderung für den “Spitzencluster-Wettbewerb” des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Hightech-Strategie 2020 für Deutschland (3. Wettbewerbsrunde)의 목적 파트에 나타나는 표현인 “[...] Cluster, die sich durch eine Kombination aus inhaltlicher und regionaler Nähe der Akteure auszeichnen [...]” (행위자들 간의 내용적 지역적 접근성이 두드러지게 나타나는 클러스터)를 들 수 있다. 독일의 이들 행정규칙의 표현을 고려한다면, 클러스터에 대한 유럽적 관념에서 지역적 응집성 자체가 배제된 것은 아니지만 단순한 지역적 응집보다는 실질적으로 행위자들 간의 네트워킹이 보다 강조되는 것으로 파악하면 될 것으로 판단된다. 당해 행정규칙들은 당해 규칙에서 사용되는 클러스터의 개념을 행정규칙 본문에도 정립해 두었다.

223) Institut für Innovation und Technik, Cluster: Zwischen hard facts und soft factors, Jahresbericht 2012, 30쪽.

224) Institut für Innovation und Technik, Cluster: Zwischen hard facts und soft factors,

지원 정책과 관련한 선도적인 국가로서 다양한 클러스터 지원 전통을 가지고 있는데, 독일의 클러스터 지원 방식 역시 기본적으로는 네트워크 발전에 중점을 두고 있다.²²⁵⁾

제조업과 관련하여 독일은 이 분야의 세계적 강국 중 하나인데, 이는 기초과학을 중점적으로 연구하는 막스플랑크 연구소, 응용과학 및 기술개발을 중점적으로 연구하는 프라운호퍼연구소, 현장실무를 강조하는 중·고등 교육 체계, 숙련 기술 습득을 가능하게 하는 전문대학이 뒷받침해주기 때문이다.²²⁶⁾ 특히 산·학·연 간의 긴밀한 관계 조성과 관련해서, 기초과학 연구기관인 막스플랑크 연구소는 대학교 내에 위치시키고 응용과학 및 기술개발 연구기관인 프라운호퍼 연구소를 산업계로부터의 재정지원에 의존케 함으로써 산·학·연 간의 긴밀한 관계를 유지시키기 위해 노력해왔다.²²⁷⁾

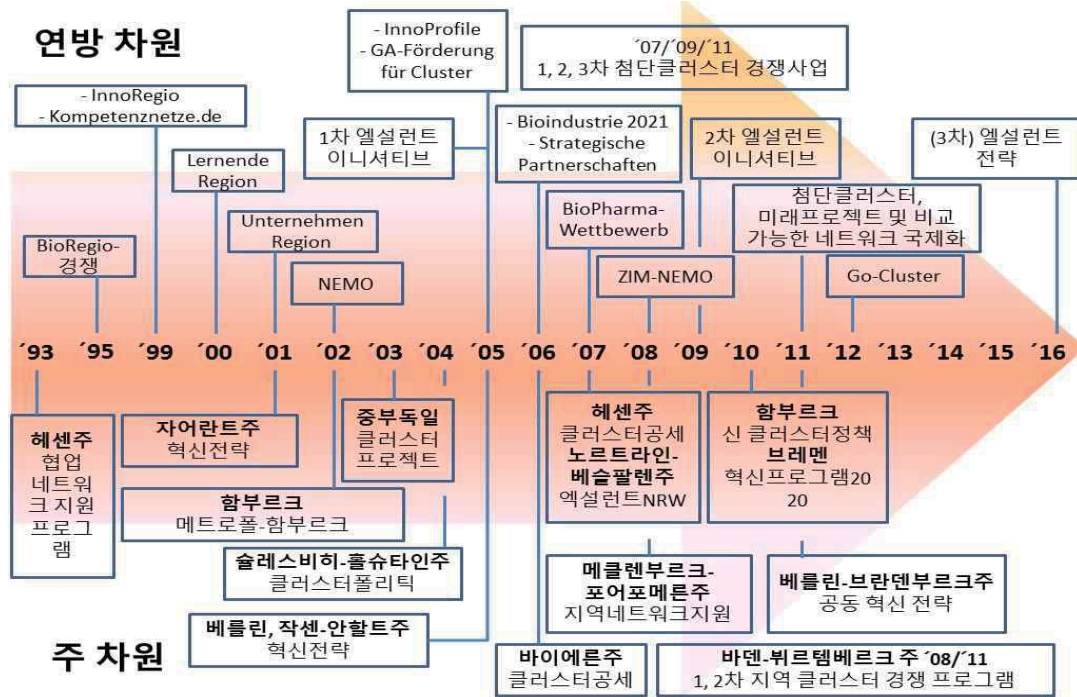
Jahresbericht 2012, 14쪽.

225) Institut für Innovation und Technik, Cluster: Zwischen hard facts und soft factors, Jahresbericht 2012, 14쪽.

226) 신동호, '주요 선진국의 클러스터 정책 동향과 이슈', 한국산업단지공단(KICOX), 행복 산업단지 혁신 클러스터, 2014, 제3호, 29쪽.

227) 신동호, 앞의 논문, 29쪽.

<그림 2> 독일 내 주요 클러스터 지원 프로그램²²⁸⁾



독일 내 클러스터 지원 프로그램들은 기본적으로 산학 협동의 강화를 통한 신제품 생산, 새로운 서비스 및 프로세스 발전을 목적으로 한

228) Institut für Innovation und Technik, Cluster: Zwischen hard facts und soft factors, Jahresbericht 2012, 15 및 52쪽. 당해 문헌상의 그림은 기본적으로 2012년까지의 프로젝트들을 표현하고 있다. 이 그림을 기반으로 엑셀런스-프로그램들을 첨부하였다. 연도를 기준으로 상단부에는 연방 차원에서 진행한 산업 클러스터 지원 프로그램들을 하단부에는 주정부 차원에서 진행한 클러스터 지원 프로그램을 표시하였다. 참고로 베를린, 함부르크, 브레멘은 여타 주에 포함되지 않은 채 각 주와 더불어 독일 연방을 구성하는 주체 중의 하나이다. 독일 기본법 서문 2문에는 “바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 베를린, 브란덴부르크, 브레멘, 함부르크, 헤센, 메클렌부르크-포어포메른, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자어란트, 작센, 작센-안할트, 솔레스비히-홀슈타인 및 튀링엔 각 주 내의 독일인들은 자유로운 자기 결정 하에 독일의 통일과 자유를 완료했다.”라고 선언하고 있다. 이 그림에 표시된 프로젝트들 중 1, 2차 엑셀런스 이니셔티브, (3차) 엑셀런스 전략의 경우 연방과 주가 함께 진행하는 프로젝트이다. 하지만 그림 작성의 편의 및 재정의 75%를 연방에서 지출한다는 점을 고려하여 이 그림에서는 엑셀런스 프로젝트들을 연방 차원에 배치시켰다.

다.²²⁹⁾ 이러한 클러스터 지원 방식은 연방 차원 최초의 클러스터 지원 프로그램이라고 할 수 있는 “BioRegio-경쟁” 자체에서도 찾아볼 수 있다. BioRegio-경쟁 프로젝트는 정부가 특정 지역을 클러스터 지역으로 선정하여 초기 기반 시설 구축 단계에서 거액의 투자비를 투입하는 지원 방식이 아닌, 잠재적 후보지들 사이에 경쟁이 이루어질 수 있는 제도적 틀을 만들고 후보들 간의 경쟁을 유도하여 이를 통해 자발적으로 클러스터가 형성될 수 있도록 재정적으로 지원하는 프로그램이었다.²³⁰⁾

독일 내에서 진행된 기존의 다양한 클러스터 정책들은 - 각각의 정책별로 일정 부분 고유한 목표를 지니고 있지만 - 공통적으로 ① 총체적 가치사슬에 따른 혁신 및 사용되지 않은 자원들의 투입을 위한 학술, 연구 및 경제 간 협업의 강화, ② 각 지역의 장기간 지속가능한 발전, ③ 지역 마케팅 - 각 주의 개별적 장점, 잠재성 및 역량 구체화 및 각 주에 위치한 연구기관 및 기업의 능력 배양, ④ 연구기관 및 기업의 정착 지원 마련, ⑤ 기업가 정신 강화 및 창업 활동 촉진, ⑥ 구조적 변화 지원, ⑦ 지역의 교육 역량 강화 및 지역에서 육성된 전문가의 해당 지역 정착과 같은 사항들을 주요 목표로 삼고 있다.²³¹⁾

이하에서는 독일에서 진행된 다양한 클러스터 지원 프로젝트 중 연방이 관련된 몇 가지 사례들을 검토해 본 후 국내 클러스터 법제 정비와 관련하여 참고할 만한 사항이 무엇인지 검토하도록 한다.

II. 독일의 산업 클러스터 관련 지원체계

앞서 기존의 클러스터 프로그램 진행과 관련된 <그림 2>에서 살펴본 바와 같이 독일 내의 클러스터 지원 주체는 기본적으로 연방 정부와

229) Institut für Innovation und Technik, Cluster: Zwischen hard facts und soft factors, Jahresbericht 2012, 14, 15쪽.

230) 김정호·박성훈, 독일 생명공학산업의 클러스터 정책: 뮌헨의 사례연구, 경상논총 제27권 3호, 한독경상학회, 2009, 74쪽.

231) Institut für Innovation und Technik, Cluster: Zwischen hard facts und soft factors, Jahresbericht 2012, 53쪽.

주 정부이다. 연방은 독일 내 전 영역과 관련된 클러스터 프로젝트를 운용하며, 각 주의 경우 주 내부에서 클러스터를 지원하는 프로그램을 운영한다. 이와는 달리 예외적으로 연방 정부와 각 주가 공동으로 진행하는 클러스터 프로젝트도 존재한다.

1. 연방 및 주 정부 간의 협력에 의한 클러스터 지원 사업: 엑셀런스-프로젝트

(1) 엑셀런스 이니셔티브 사업 개요

“엑셀런스 이니셔티브”는 2004년부터 독일의 정치권과 학계에서 논의되기 시작하여 독일 연방정부와 각 주정부의 협력에 의해 실행이 결정된 프로젝트로서 독일 내에서 첨단연구의 강화 및 연구 활동의 국제적 경쟁력을 향상을 목적으로 한다.²³²⁾

독일 기본법 91b조²³³⁾에 의하면 협정(Vereinbarung)에 근거하여 학술 연구 진흥과 관련하여 연방정부와 각 주정부가 협력을 할 수 있는데, 이에 근거하여 지금까지 2005년 6월 (1회) 및 2009년 6월 (2회) 엑셀런스 이니셔티브 실시에 대한 연방-주정부간 협약이 체결 되었다.²³⁴⁾ 1회는

232) Deutsche Forschungsgemeinschaft, u.a. (Hrsg.), Exzellenzinitiative auf einen Blick - Der Wettbewerb des Bundes und der Länder zur Stärkung der universitäten Spitzenforschung, 5. Aufl., 2013, 16쪽.

233) 독일 기본법 제91b조는 학술 연구 진흥과 관련한 연방정부 및 각 주정부간의 협정을 통한 협력을 규율하고 있는데, 현재까지 총 세 번에 걸친 개정이 이루어졌다. 하지만 본 연구와 관련하여 당해 조문의 개정사는 큰 의미를 갖지 못하므로 본고에서는 구법과 신법 구분 없이 간단하게 독일 기본법 제91b조로 서술하도록 한다.

234) Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 91 b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, Präambel 및 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, Präambel. 이하에서는 2005년의 연방-주정부 간 행정협약을 “제1차 연방·주 간 엑셀런스협약”으로 2009년의 협약을 “제2차 연방·주 간 엑셀런스협약”으로 표기한다.

2005년에서 2012년을 프로젝트 기간으로 삼았고, 2회는 프로젝트 기간을 2010년에서 2017년으로 설정했다.²³⁵⁾ 엑셀런트 이니셔티브 재원은 1차의 경우 제1차 연방·주 간 엑셀런트협약 제2조 제1항 3문에 의거하여, 2차의 경우 제2차 연방·주 간 엑셀런트협약 제2조 제1항 제3문에 의거하여 전체 재원의 75%를 연방이, 25%를 각 주정부들이 부담한다.

엑셀런트 이니셔티브 프로젝트는 세부적으로 ① 후학 (미래의 연구자) 양성을 위한 대학원, ② 첨단 연구 지원을 위한 “우수 클러스터”(Exzellenzcluster; excellent cluster) 및 ③ 프로젝트 관련 대학의 첨단연구 확대를 위한 미래 콘셉트라는 3가지 세부 프로젝트로 구성되어 있다.²³⁶⁾ 이와 같은 세부 프로젝트는 제1차 연방·주 간 엑셀런트협약 및 제2차 연방·주 간 엑셀런트협약의 서문 및 제1조 제1항에도 명시되어 있다. 각각의 세부 진행 프로젝트의 수혜자는 프로젝트에 참여하고자 하는 주체들 간의 경쟁을 통해 선발되며, 선발 절차는 독일 연구협회 (Deutsche Forschungsgemeinschaft e.V.; DFG) 및 학술자문위원회 (Wissenschaftsrat)가 주관한다.²³⁷⁾

(2) 엑셀런트 이니셔티브 내 우수 클러스터 프로젝트

엑셀런트 이니셔티브 프로그램의 한 축을 담당하고 있는 우수 클러스터 프로젝트는 미래지향적 학문 분야의 학술적 네트워킹과 협업을 그 기본 이념으로 삼고 있으며, 지금까지 우수 클러스터 프로젝트 분

235) 독일 연구협회 엑셀런트 이니셔티브 관련 웹사이트
(www.dfg.de/dfg_magazin/forschungspolitik_standpunkte_perspektiven/exzellenzinitiative/,
최종접속 : '16. 10. 1.).

236) Deutsche Forschungsgemeinschaft, u.a. (Hrsg.), Exzellenzinitiative auf einen Blick - Der Wettbewerb des Bundes und der Länder zur Stärkung der universitäten Spitzenforschung, 5. Aufl., 2013, 18쪽.

237) Deutsche Forschungsgemeinschaft, u.a. (Hrsg.), Exzellenzinitiative auf einen Blick - Der Wettbewerb des Bundes und der Länder zur Stärkung der universitäten Spitzenforschung, 5. Aufl., 2013, 16쪽.

과에서 - 제1차 연방·주 간 엑셀런스협약이나 제2차 연방·주 간 엑셀런스협약의 규정에 따르면 신청권자는 대학으로 한정되어 있지만 - 수혜자로 선정된 클러스터들의 실질적인 구성원으로는 대학 자체의 연구 시설들뿐만 아니라 외부 연구시설 및 산업체들도 포함되어 있다.²³⁸⁾

1차 엑셀런스 이니셔티브 프로젝트에서는 37개의 클러스터가 우수 클러스터로 선발되었으며 그 중 17개의 우수 클러스터는 2006년 10월부터 2011년 11월까지 재정지원을 받았으며, 20개의 우수 클러스터는 2007년 10월부터 2012년 11월까지 재정지원을 받았다.²³⁹⁾ 이들 클러스터는 재정지원이 시작된 후 매년 평균 약 6백 50만 유로의 재정적 지원을 받았다.²⁴⁰⁾ 2차 엑셀런스 이니셔티브 프로젝트에서는 총 43개의 우수 클러스터가 재정적 지원을 받게 되었는데, 이들 중 12개의 클러스터는 2차 프로젝트를 통해 새롭게 재정적 지원을 받게 되었고, 기존에 지원을 받던 클러스터들 중에서는 31개가 2차 프로젝트에서도 지원을 받게 되었다.²⁴¹⁾ 각각의 우수 클러스터들은 지원 기간 동안 매년 최소 4백 20만 유로에서 최대 1천 80만 유로의 재정적 지원을 받는다.²⁴²⁾

2016년 9월 14일 기준, 현재 진행 중인 우수 클러스터 리스트에는

238) Deutsche Forschungsgemeinschaft, u.a. (Hrsg.), Exzellenzinitiative auf einen Blick - Der Wettbewerb des Bundes und der Länder zur Stärkung der universitäten Spitzenforschung, 5. Aufl., 2013, 18쪽.

239) Deutsche Forschungsgemeinschaft, u.a. (Hrsg.), Exzellenzinitiative auf einen Blick - Der Wettbewerb des Bundes und der Länder zur Stärkung der universitäten Spitzenforschung, 5. Aufl., 2013, 15쪽.

240) Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 91 b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, 제2조 제2항 1문.

241) Deutsche Forschungsgemeinschaft, u.a. (Hrsg.), Exzellenzinitiative auf einen Blick - Der Wettbewerb des Bundes und der Länder zur Stärkung der universitäten Spitzenforschung, 5. Aufl., 2013, 17쪽.

242) Deutsche Forschungsgemeinschaft, u.a. (Hrsg.), Exzellenzinitiative auf einen Blick - Der Wettbewerb des Bundes und der Länder zur Stärkung der universitäten Spitzenforschung, 5. Aufl., 2013, 18쪽. 참고로 제2차 연방·주 간 엑셀런스협약 제2조 2항에는 우수 클러스터들은 매년 최소 3백 만에서 최대 8백만 유로를 지원 받는다고 규정되어 있다.

총 43개의 클러스터가 등록되어 있으며, 독일 연구협회에 따르면 우수 클러스터가 활동하는 분야는 인문·사회과학 분야, 자연과학 분야, 생명공학기술 분야, 공학 분야로 구분된다.²⁴³⁾

<표 21> 엑셀런트 이니셔티브를 통해 지원 받은 산업 관련 우수 클러스터 현황²⁴⁴⁾

분 과	산업 관련 우수 클러스터 프로젝트 (소재지)	지원개시 연도
자연 과학	나노 시스템 이니셔티브 뮌헨 (뮌헨)	2006
	수학: 기초, 모델 적용 (본)	2006
	미래의 해양 (킬)	2006
	우주의 근원 및 구조 (Garching 및 뮌헨)	2006
	뮌헨 광자학 센터 (Garching 및 뮌헨)	2006
	통합 기후시스템분석 및 예보 (함부르크)	2007
	지구시스템에서 해양 - 해양환경공학 센터 (브레멘)	2007
	Unifying Concepts in Catalysis (베를린)	2007

243) 현재까지 진행된 엘셀런트 이니셔티브 프로젝트를 통해 우수 클러스터로 선정된 개괄적인 연구 분야 정보, 클러스터 참여 기관 정보, 클러스터 책임자 및 연락처는 Deutsche Forschungsgemeinschaft, u.a. (Hrsg.), Exzellenzinitiative auf einen Blick - Der Wettbewerb des Bundes und der Länder zur Stärkung der universitäten Spitzenforschung, 5. Aufl., 2013, 67쪽 이하에서 찾아볼 수 있다.

244) 독일 연구협회 엑셀런트 이니셔티브 관련 웹사이트

(www.dfg.de/foerderung/programme/listen/index.jsp?id=EXC, 최종접속 : '16. 10. 1.). 엑셀런트 이니셔티브 프로그램을 통해 지원을 받은 43개의 클러스터 중 사회통합의 문화적 기초 클러스터 (소재지: 콘슈탄츠, 2006년 지원 개시), 전근대와 근대 문화에 있어서 종교와 정치 클러스터 (소재지: 뮌스터, 2007년 지원 개시), 규범 질서의 생성 클러스터 (소재지: 프랑크푸르트, 2007년 지원 개시), 토포이-고대 문화에 있어서 공간과 지식의 형태와 변환 클러스터 (소재지: 베를린, 2007년 지원 개시), 국제화 시대의 아시아와 유럽 클러스터 (소재지: 하이델베르크, 2007년 지원 개시) 및 형상·지식·형태화 - 학제 간 연구 클러스터 (소재지: 베를린, 2012년 지원 개시)는 인문·사회과학 클러스터에 해당한다. 이들 6개의 클러스터는 그 성격 상 산업과는 직접적 연관성이 없으므로 이 도표에 포함시키지 않았다.

제 4 장 외국의 산업 클러스터 정책 및 법제 현황 분석

분 과	산업 관련 우수 클러스터 프로젝트 (소재지)	지원개시 연도
	용해제 종속적 프로세스의 이해와 디자인 (보훔)	2012
	함부르크 초고속 관찰 센터 (함부르크)	2012
	세차운동물리학, 기본상호작용 및 물질의 구조	2012
생명 공학 기술	재생생물학에서 재구성치료로 (하노버)	2006
	세포망 (하이델베르크)	2006
	종합 단백질 연구 센터 (뮌헨 및 Freising)	2006
	고분자 콤플렉스의 역동성 (프랑크푸르트)	2006
	심폐 시스템 (프랑크푸르트 및 기센)	2006
	드레스덴 재생 치료 센터 (드레스덴)	2006
	나노미터 영역 현미관찰 및 뇌분자생리학 (괴팅엔)	2006
	노인성 질환 시 세포 스트레스반응 (퀸른)	2007
	신경치료 - 신경 질환 치료의 새로운 관점	2007
	생물학적 시그널 연구 센터 (프라이부르크)	2007
	계면 염증 (킬)	2007
	베르너 리하르트 종합 신경 센터 (튀빙엔)	2007
	Cells in Motion (뮌스터)	2012
	시스템신경학 클러스터 (뮌헨)	2012
	면역 센서 시스템 (본)	2012
	식물학 우수 클러스터 (뒤셀도르프)	2012
	보청, 진단 (올텐부르크 및 하노버)	2012
공학	고지대를 위한 종합 생산 기술 (아헨)	2006
	Tailor-Made Fuels from Biomass (아헨)	2007
	인지적 상호작용기술 (빌레펠트)	2007

분과	산업 관련 우수 클러스터 프로젝트 (소재지)	지원개시 연도
	Multimodal Computing and Interaction (자브뤼켄)	2007
	시뮬레이션 기술 (슈투트가르트)	2007
	새로운 물질과 프로세스 (에어랑엔)	2007
	Center for Advancing Electronics (드레스덴)	2012
	다기능 경화건축구조를 위한 기술융합	2012
	BrainLinks (프라이부르크)	2012

(3) 엑셀런트 전략 (Exzellenzstrategie) 프로젝트

총 두 차례에 걸쳐 진행된 엑셀런트 이니셔티브 프로젝트는 앞으로는 “엑셀런트 전략”이라는 이름으로 진행될 예정이다.²⁴⁵⁾ 엑셀런트 전략은 엑셀런트 이니셔티브와는 달리 두 가지 세부 프로젝트로 진행될 예정이며, 그 중 한 가지는 우수 대학 지원 사업이고 또 다른 한 가지는 우수 클러스터 지원 사업이다.²⁴⁶⁾ 엑셀런트 전략 하에서 진행될 우수 클러스터 지원 사업의 경우 기존에 두 차례 진행되었던 엑셀런트 이니셔티브 프로젝트와 마찬가지로 독일 연구협회에서 주관하여 수혜 대상 클러스터를 선발 할 예정이다.²⁴⁷⁾ 향후 집행될 예산의 범위와 관련하여서는 엑셀런트 전략에 대한 협약 제3조가 규정하고 있는데, 45개

245) 엑셀런트 전략과 관련된 연방정부와 각 주정부간의 2016년 6월 협정은 연방교육연구부 홈페이지(www.bmbf.de/files/Verwaltungsvereinbarung-Exzellenzstrategie-2016.pdf) 최종 접속 : '16. 10. 9.)에서 찾아볼 수 있다.

246) Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes zur Förderung von Spitzenforschung an Universitäten vom 16. Juni 2016 - “Exzellenzstrategie” - 제1조 제1항 참조.

247) 독일 연구협회 엑셀런트 전략 관련 웹사이트 (www.dfg.de/foerderung/exzellenzstrategie/index.html, 최종접속 : '16. 10. 1.) 및 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes zur Förderung von Spitzenforschung an Universitäten vom 16. Juni 2016 - “Exzellenzstrategie” - 제2조 제3항 참조.

내지 50개의 클러스터를 대상으로 재정적 지원을 할 예정이며, 수혜 대상 클러스터들에 대해서는 매년 최소 3백만 유로에서 최대 천만 유로의 재정적 지원이 예정되어 있다.

(4) 엑셀런스-프로젝트들의 법·제도적 특성

앞서 다뤄진 엑셀런스-프로젝트들은 독일 내 대학 등 연구기관의 연구 능력 향상 및 국제적 연구 역량 강화를 목표로 한 재정지원 사업이라 평가할 수 있으며, 이러한 재정지원 사업 중 클러스터 지원 사업이 한 축을 담당하는 것으로 평가할 수 있다.

이러한 재정지원의 법적 근거는 앞서 살펴본 바와 같이, 독일의 입법자가 제정한 “형식적 법률”²⁴⁸⁾에 근거한 것은 아니다. 엑셀런스-프로젝트들은 독일 기본법 제91b조에서 예정하고 있는 연방과 주 사이의 행정협정에 근거하여 실행되고 있는데,²⁴⁹⁾ 독일 기본법 제91b조에서 예정하고 있는 연방 및 주간의 협정 (Vereinbarung)은 행정협약 (Verwaltungsabkommen) 또는 국가계약 (Staatsverträge)으로 파악될 수 있다.²⁵⁰⁾ 협정과 관련된 독일 기본법 제91b조는 단지 임의적인 계획 권한 내지 재정지원권한만을 규정하고 있기 때문에, 기본법 제91b조에 의해 연방과 주간의 협약이 체결되

248) 공법상 법률의 개념은 “형식적 법률”과 “실질적 법률”로 구분된다. 이 중 “형식적 법률”은 국민들의 대표 기관이 의회가 입법 절차에 의해 제정한 규범을 의미하는 반면, “실질적 법률”은 사인의 권리·의무 관계에 영향을 미치는 일반적·추상적 규율을 의미 한다(정하중, 행정법개론, 제10판, 34쪽).

249) Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 91 b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, Präambel; Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, Präambel; Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes zur Förderung von Spitzenforschung an Universitäten vom 16. Juni 2016, Präambel. 물론 당해 행정협약의 명칭 자체에서도 헌법적 근거가 독일 기본법 91b조임을 명백히 밝히고 있다.

250) Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die finanzielle Förderung der wissenschaftlichen Forschung, 8쪽.

었다고 하더라도 연방 또는 주의 입법권한은 여전히 유지되는 상황이므로, 이와 관련된 사항을 연방 또는 주 의회에서 입법을 통해 규율 하게 되는 경우 당해 협정보다는 제정된 연방법률 내지 주 법률이 법적 효력상 우선하게 된다.²⁵¹⁾

우수 클러스터 선정과 관련된 일반적인 절차 규정은 제1차 연방·주 간 엑셀런트협약의 경우 제4조에, 제2차 연방·주 간 엑셀런트협약의 경우 제4조에, 엑셀런트 전략에 대한 협약의 경우는 제2조에 규정되어 있다. 당해 조항들에 따라 재정지원과 관련된 신청자는 대학(및 대학 연합체)이고 수혜자 선발은 독일 연구협회의 주도로 학술자문위원회가 협업을 한다. 당해 조항들의 가장 마지막 항에는 재정지원과 관련된 결정(Förderentscheidung)은 학술과 관련된 연방의 장관 및 각 주의 장관들이 함께 공시한다고 규정하고 있다. 재정적 지원의 규모와 관련해서도 당해 협정들의 본문에 구체적으로 기재되어 있다.

(5) 엑셀런트-프로젝트들에 대한 평가

앞서 다뤄진 엑셀런트 이니셔티브와 엑셀런트 전략은 기본적으로 독일 내 대학의 연구 능력 강화 및 연구 분야의 국제 경쟁력 향상을 목표로 하고 있으므로 대학 및 대학의 부설 연구 기관을 지원하는 프로그램으로만 치부할 소지가 크다. 하지만 당해 프로젝트들의 실체를 살펴보면 연구에 있어서 협업과 네트워킹이 큰 축을 이루는 클러스터 지원 사업이 중요한 한 축을 이루고 있음을 발견할 수 있다. 특히 네트워킹과 협업에 과정에 있어서 관련 산업 기관들이 실질적으로 참여하고 있는 클러스터들을 발견할 수 있다. 또한 실제로 프로젝트를 통해 수혜를 받고 있는 클러스터들을 살펴보면 산업 분야에 발전을 견인할 수 있는 자연과학, 생명공학기술, 공학 분야 클러스터가 절대 대다수를

251) Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die finanzielle Förderung der wissenschaftlichen Forschung, 5쪽.

차지하고 있다. 산업 분야에서 클러스터를 형성하는 이유 중의 하나가 산업 역량의 증진 및 기술 혁신이라는 것을 고려한다면, 연구 및 학술의 진흥을 핵심 가치로 갖고 있는 산업 클러스터 지원 방식은 국내 클러스터 법제 정비와 관련하여 중요한 시사점을 제시한다.

엑셀런트-프로젝트들이 갖고 있는 또 다른 특징은, 산업 특구를 조성하여 클러스터를 형성하는 방식이 아닌, 기존에 존재하고 있는 연구 조직들 간의 프로젝트 협업 및 네트워킹을 통한 클러스터 형성을 유도하는 한편, 이들 클러스터들 간의 경쟁을 조성함으로써 연구 역량의 증진 및 연구 성과를 통한 혁신을 도모하고 있다는 점이다. 이는 앞서 개관 분야에서 서술한 바와 같이 클러스터 지원과 관련해서 통용되고 있는 유럽 내의 클러스터 지원 개념²⁵²⁾이 산·학·연 간의 단순한 지역적 밀집 조성이 아닌 산·학·연 간의 네트워킹 및 당해 네트워크의 역량 강화라는 점에 근거하는 것이라고 추측된다. 이처럼 실질적인 네트워킹을 통한 협업을 강조하고 이를 지원하는 방식이 장기적으로 국내에서 클러스터들이 자발적 성장할 수 있는 틀을 만들어주는 방식으로 작용할 수 있기에, 국내 입법 시 참고할 만한 사항으로 사료된다.

2. 연방경제에너지부에 의한 클러스터 지원 프로그램: 중소기업 혁신 프로그램 (ZIM)

(1) ZIM-프로젝트 개관

연방경제에너지부 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)는 2008년부터 중소기업의 연구개발 지원을 위해 연 평균 한화 약 1조 7500억 원을 투자하는 프로젝트를 가동 중이다.²⁵³⁾ 이 프로그램의 정

252) 물론 이에 대해서 법령에서 구체적으로 클러스터란 무엇인지 정의를 내리고 있지 않다.

253) 김택환·심영섭, 독일 노르트라인 베스트팔렌(NRW)주의 핵심·미래 산업의 창조경제 전략 연구, 정책연구 2015-39, 경기연구원, 2015, 74쪽.

식 명칭은 Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand로서 편의상 ZIM이라는 축약어로 표현된다.²⁵⁴⁾

이 프로젝트는 중소기업의 혁신능력 및 경쟁력 강화, 이를 통한 중소기업의 성장 및 일자리 창출 및 안정을 목표로 한다.²⁵⁵⁾ 이와 같은 ZIM 프로젝트의 목표는 ① 시장 지향적 연구개발 강화, ② 기술적·상업적 리스크 최소화, ③ 기술개발-시장진입-시장창출 구조의 혁신 속도 개선, ④ 중소기업과 연구기관 간의 협업 강화, ⑤ 중소기업간 협업 강화로 구체화 되어 있다.²⁵⁶⁾ 이에 따라 ZIM 프로젝트를 통해 중소기업 및 중소기업과 협업을 하는 연구기관이 지원을 받게 된다.²⁵⁷⁾

(2) ZIM-프로젝트 세부 유형

ZIM 프로젝트는 기본적으로 ① ZIM-개별프로젝트, ② ZIM-협력프로젝트, ③ ZIM-협력네트워크라는 세 가지의 세부 지원 프로젝트로 구성되어 있다.²⁵⁸⁾ 이들 중 ② ZIM-협력프로젝트는 원칙적으로 기술 및 해당 분야의 유형과는 무관하게 중소기업들 간 또는 중소기업과 연구기관 상호간 혁신적 제품의 개발 또는 절차 및 기술 서비스의 개발을 목적으로 하는 협력 프로젝트를 지원한다.²⁵⁹⁾ ③ ZIM-협력네트워크는 네트워크매니지먼트 및 네트워크로부터 발생하는 혁신개발안을 지원하는

254) Bundesanzeiger, Bekanntmachung Neufassung der Richtlinie “Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)” vom 15. April 2015, BAnz AT 05.05.2015 B1, 1쪽.

255) Bundesanzeiger, Bekanntmachung Neufassung der Richtlinie “Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)” vom 15. April 2015, BAnz AT 05.05.2015 B1, 1쪽.

256) 김성수, 독일의 지역혁신정책 특징과 정책통합적 요인 분석 - 독일과 한국의 혁신클러스터 비교, EU 연구 제30호, 2013, 259쪽.

257) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Impulse für Innovationen - Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand, 2015, 4쪽.

258) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Impulse für Innovationen - Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand, 2015, 7쪽.

259) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Impulse für Innovationen - Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand, 2015, 8, 10쪽.

프로젝트로서 중소기업 간 및 중소기업과 연구기관 간의 네트워킹 업무를 수탁 받은 담당자를 지원하는 프로젝트이다.²⁶⁰⁾

(3) ZIM-프로젝트의 법적 근거 및 규율 방식

현재 이 프로젝트의 법적 근거는 입법자가 입법절차를 통해 정립한 형식적 법률에 해당하지는 않는다. 오히려 ZIM-프로젝트의 근거 법령은 현재 2015년 4월 15일에 발령된 연방경제에너지부의 행정규칙(Richtlinie)이다.²⁶¹⁾ 당해 행정규칙 1.2에 따르면 연방경제에너지부는 이 행정규칙 및 연방예산규칙 제23조 및 제44조의 규정에 따라 재정 지원을 하며 (1문), 재정지원과 관련 결정권은 연방경제에너지부가 행사하고, 결정권을 행사함에 있어서는 의무에 적합한 재량에 따라 의사결정을 해야만 한다(3문).²⁶²⁾ 물론 재정지원 승인은 기 책정된 예산의 범위 하에서 가능하며(4문), 연방경제에너지부는 단기간 동안 지원 프로그램에 대한 축소를 할 권한이 있다(5문).²⁶³⁾ 재정지원 신청과 관련된 결정은 연방경제에너지부에 의해 신청서의 퀄리티와 완성도 및 경쟁적 관점에서 보아 인정될 수 있는 지원의 필수성을 바탕으로 이루어진다 (당해 행정규칙 6.2.2.).²⁶⁴⁾ 그리고 구체적인 재정지원 대상 선정 절차는 6. 절차 이하에 자세히 규정되어 있다.

260) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Impulse für Innovationen - Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand, 2015, 9, 12쪽.

261) 독일 연방경제에너지부 ZIM 프로젝트 관련 웹사이트(<http://www.zim-bmwi.de>, 최종접속 : '16. 10. 1.).

262) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bekanntmachung Neufassung der Richtlinie "Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)" vom 15. April 2015, BAnz AT 05.05.2015 B1, 1쪽.

263) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bekanntmachung Neufassung der Richtlinie "Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)" vom 15. April 2015, BAnz AT 05.05.2015 B1, 1쪽.

264) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bekanntmachung Neufassung der Richtlinie "Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)" vom 15. April 2015, BAnz AT 05.05.2015 B1, 9쪽.

<그림 3> ZIM 프로젝트의 추진 절차²⁶⁵⁾

추진 절차	수행 주체	비고
아이디어·비전조사 (기술·시장 수요조사 등)	경제기술부와 집행기관	프로젝트 매니저가 핵심적인 역할
상의 및 자문	집행기관/수행기관	프로젝트매니저와 중소기업 간 협의
과제 선정과 공고	경제기술부가 정부포털사이트를 통해 공고	수시로 사업 공고 공고일로부터 1달~2달 동안 공모
서류평가	집행기관(평가위원회)	프로젝트 매니저가 중요 역할
제안 설명	수행기관	중소기업
발표 평가	집행기관(평가위원회)	내외부 평가위원회 구성
지원과제 선정	집행기관(평가위원회)	내외부로 구성
협약체결	집행기관	프로젝트매니저와 중소기업 체결
사업수행 관리 (협약변경 등)	집행기관	언제든지 협약변경 가능
중간보고	집행기관/수행기관	중소기업이 프로젝트매니저에 보고
사업비 정산	수행기관	집행기관에 보고
최종점검	수행기관	최종보고서 제출 후 2개월 이내
최종평가	집행기관	기술개발기간 종료 후 2개월 이내
계속지원 및 사업화 지원 결정	집행기관과 경제기술부	사업의 성과에 따라 후속 지원 결정
성과활용보고 등 사후관리	집행기관과 경제기술부	보고서 작성과 성과를 의회에 보고 (이를 전담하는 기관이 연구프로젝트화)

265) 김택환·심영섭, 독일 노르트라인 베스트팔렌(NRW)주의 핵심·미래 산업의 창조경제 전략 연구, 정책연구 2015-39, 경기연구원, 2015, 81쪽, <그림 4-9> ZIM 프로젝트 추진절차 재인용.

(4) ZIM-프로젝트의 시사점

ZIM-프로젝트에서 주목할 점은 첫째로 기본적으로 중소기업을 대상으로 하는 재정지원이라는 점이다. 둘째로 산·학·연간 네트워크 구성 그 자체뿐만 아니라 네트워킹 자체를 전담하고 네트워킹의 효율성을 높이는 작업에 대해서도 재정적 지원이 이루어진다는 점이다. 셋째로 중소기업과 연구기관의 네트워크 작업에 있어서 앞서 살펴본 엑셀런트-프로젝트들과 마찬가지로 정부에서 클러스터의 형성부터 관여한다기보다는, 재정지원 가능성이라는 인센티브를 만들어 놓고 중소기업과 연구단체 및 네트워킹 전문가 간 자발적인 네트워크 형성을 유도한다는 점이다.

3. 연방교육연구부에 의한 첨단클러스터 경쟁 (Der Spitzencluster-Wettbewerb) 프로젝트

(1) 첨단클러스터 경쟁 프로젝트 개관

연방교육연구부에서 진행하는 첨단클러스터 경쟁 프로그램은 독일 연방 정부의 하이테크-전략 2020의 일환으로 진행되고 있다.²⁶⁶⁾ 첨단클러스터 경쟁프로그램은 지방의 혁신 역량의 장기적 가치 사슬화 및 이를 통한 경제 발전·일자리 창출 보장 같은 중대한 사회·경제적 도전에 대한 해답은 학문과 경제의 협업을 통해서 발견될 수 있다는 관점에 기초하여 독일 내 역량 있는 클러스터들이 국제적 차원에서 최우수 클러스터 그룹에 편입될 수 있도록 지원을 하는 것을 목적으로 하는 클러스터 지원 프로그램이다.²⁶⁷⁾

266) Bundesministerium für Bildung und Forschung, Ideen. Innovation. Wachstum - Hightech-Strategie 2020 für Deutschland, 4면. 국내 문헌으로는 신동호, '주요 선진국의 클러스터 정책 동향과 이슈', 한국산업단지공단(KICOX), 행복 산업단지 혁신 클러스터, 2014, 제3호, 30쪽.

267) 독일 연방교육연구부 첨단 클러스터 경쟁 관련 웹사이트.
(www.bmbf.de/de/der-spitzencluster-wettbewerb-573.html. 최종접속 : '16. 10. 1.).

이 클러스터 경쟁 프로그램은 프로그램에 지원한 클러스터들 간의 경쟁을 통해 클러스터들을 심사하고, 심사 결과를 토대로 첨단클러스터를 선정하여 이들에게 재정적 지원을 제공한다.²⁶⁸⁾ 그리고 이 과정을 통해 산·학 협력의 혁신도 이끌어내는 것을 목표로 한다.²⁶⁹⁾ 이는 클러스터 경쟁 프로그램으로서 성공적인 정책 사례로 평가받고 있다.²⁷⁰⁾

(2) 첨단클러스터 경쟁 프로젝트 현황

지금까지 3차례의 경쟁 라운드가 있었는데,²⁷¹⁾ 제1차 라운드를 통해 2008년 9월에 5개의 첨단클러스터가 선정되었고, 2차 라운드를 통해 2009년에 5개의 첨단클러스터가 추가로 선정되었고, 3차 라운드에도 5개의 첨단클러스터가 선정되었다.²⁷²⁾

268) Richtlinien zur Förderung für den “Spitzencluster-Wettbewerb” des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Hightech-Strategie 2020 für Deutschland (3. Wettbewerbsrunde)의 목적 부분.

269) Richtlinien zur Förderung für den “Spitzencluster-Wettbewerb” des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Hightech-Strategie 2020 für Deutschland (3. Wettbewerbsrunde)의 목적 부분.

270) Bundesministerium für Bildung und Forschung, Ideen. Innovation. Wachstum - Hightech-Strategie 2020 für Deutschland, 11면; Bundesministerium für Bildung und Forschung(Hrsg.), Deutschlands Spitzencluster, 2015, 86쪽.

271) 신동호, ‘주요 선진국의 클러스터 정책 동향과 이슈’, 한국산업단지공단(KICOX), 행복 산업단지 혁신 클러스터, 2014, 제3호, 30쪽.

272) 김성수, 독일의 지역혁신정책 특징과 정책통합적 요인 분석 - 독일과 한국의 혁신클러스터 비교, EU 연구 제30호, 266-267면 및 Richtlinien zur Förderung für den “Spitzencluster-Wettbewerb” des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Hightech-Strategie 2020 für Deutschland (3. Wettbewerbsrunde).

<표 22> 첨단클러스터 지원 프로그램 지원 클러스터²⁷³⁾

디지털화, 생산 및 통신	
Cool Silicon	1차 선정
it's OWL	3차 선정
microTEC Südwest	2차 선정
Software-Cluster	2차 선정
에너지 효율 및 자원 효율	
BioEconomy Cluster	3차 선정
Forum Organic Electronics	1차 선정
Solarvalley Mitteldeutschland	1차 선정
건강	
BioRN	1차 선정
Cluster für Individualisierte ImmunIntervention (Ci3)	3차 선정
Medical Valley EMN	2차 선정
Münchener Biotech Cluster	2차 선정
이동성 및 로지스틱	
EffizienzCluster LogistikRuhr	2차 선정
Elektromobilität	3차 선정
Hamburg Aviation	1차 선정
M A I Carbon	3차 선정

273) 당해 표를 재구성하는 과정에서 클러스터 분야 설정 및 클러스터 명칭은 www.spitzencluster.de/de/die-spitzencluster-1693.html(독일 연방교육연구부 홈페이지, 최종접속 : '16. 10. 1.)를 참고함.

(3) 첨단클러스터 경쟁 프로젝트의 법적 근거 및 규율 방식

첨단클러스터 경쟁 프로젝트 역시 앞서 살펴 본 ZIM-프로젝트와 마찬가지로 입법자가 정한 형식적 법률을 당해 프로젝트의 근거로 삼고 있지는 않다. 첨단클러스터 경쟁은 연방교육연구부의 행정규칙 (Richtlinie)에 근거하여 당해 프로젝트가 진행되었다. 지금까지 첨단클러스터 프로젝트의 법적 근거가 된 시행규칙들을 보면 - 비록 구체적인 인용조항의 차이가 존재하기는 하지만 - 첨단프로젝트 경쟁 프로그램을 통한 재정지원은 연방교육연구부가 발령한 첨단클러스터 프로젝트 행정규칙, 연방교육연구부가 발령한 지출 및 비용의 기초에 관한 행정규칙 및 연방예산규칙(Bundeshaushaltsordnung) 제23조 및 제44조의 규정에 따라 이루어진다.²⁷⁴⁾ 지원 요건 및 지원 절차는 당해 행정규칙의 3. 및 7.에 규정되어 있으며 재정지원의 유형, 범위 등에 대해서는 당해 행정규칙 5.에서 규정하고 있다.

<그림 4> 첨단 클러스터 선정·지원과정²⁷⁵⁾



274) Richtlinien zur Förderung für den „Spitzencluster-Wettbewerb“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Hightech-Strategie 2020 für Deutschland (3. Wettbewerbsrunde)의 1.2.

275) 김성수, 독일의 지역혁신정책 특징과 정책통합적 요인 분석 - 독일과 한국의 혁신클러스터 비교, EU 연구 제30호, 269쪽, <그림 8> Top 클러스터의 선정 및 지원과정 재인용.

첨단클러스터 경쟁 프로젝트와 관련된 행정규칙들의 주요 특징으로는 - 앞서 살펴본 다른 프로젝트들과는 달리 - 행정규칙 내에서 지원하고자 하는 클러스터가 어떠한 것인지 규정을 통해 명시적으로 그 개념을 규율하고 있다는 점이다. 첨단클러스터 경쟁 2차 및 3차 경쟁을 위한 행정규칙의 지원 대상 부분에 따르면 “첨단클러스터 경쟁상의 클러스터란 공통된 행위 영역에 속하며 그들의 보충적 이익 및 잠재력을 통해 그들의 역량을 향상시키고 장기간 경쟁상의 장점 및 시장 주도적 지위를 확고히 하는 것을 목적으로 하는 협업 및 결합을 통해 다양한 상호작용을 하는 행위자들의 공간적 집중이다.”²⁷⁶⁾

(4) 첨단클러스터 경쟁 프로젝트 시사점

첨단클러스터 경쟁프로젝트와 관련된 특이점은 당해 프로그램을 통해 지원을 하고자 하는 클러스터의 개념이 무엇인지 연방교육연구부가 규정을 통해 규범적으로 정의를 내리고 있다는 점이다. 이러한 규정에 의한 개념 정의가 흥미로운 이유는 2014년 12월에 연방교육연구부가 발령한 클러스터 지원 관련 행정규칙²⁷⁷⁾에는 클러스터에 대한 개념 규정이 존재하지 않는다는 사실 때문이다. 연방교육행정부의 클러스터 개념 정의를 포기한 것인지 첨단프로젝트 경쟁 프로젝트와

276) 원문은 다음과 같다. “Ein Cluster im Sinne des Spitzencluster-Wettbewerbs ist eine räumliche Konzentration von verschiedenartigen interagierenden Akteuren, die ein gemeinsames Tätigkeitsfeld verbindet und deren gemeinsames Ziel es ist, durch Kooperation und Bündelung ihrer komplementären Interessen und Potenziale ihre Leistungsfähigkeit zu steigern und sich so langfristige Wettbewerbsvorteile und eine führende Marktposition zu sichern.”: Richtlinien zur Förderung für den “Spitzencluster-Wettbewerb” des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Hightech-Strategie für Deutschland (2. Wettbewerbsrunde) 및 Richtlinien zur Förderung für den “Spitzencluster-Wettbewerb” des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Hightech-Strategie 2020 für Deutschland (3. Wettbewerbsrunde)의 2. 지원의 대상.

277) Richtlinien zur Förderung der “Internationalisierung von Spitzenclustern, Zukunftsprojekten und vergleichbaren Netzwerken” vom 2. Dezember 2014(독일 연방교육연구부 첨단 클러스터 국제화 행정규칙 공고 웹사이트, <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-985.html>, 최종접속 : '16. 10. 1.).

관련된 행정규칙들에서 정의한 클러스터의 개념 정의가 완결적인 것 인지는 분명하지는 않지만, 클러스터란 무엇인지 법령을 통해 개념 규정을 해보려 했었다는 시도 자체가 존재했었다는 사실은 국내 클러스터 법령을 정비함에 있어 하나의 시사점을 준다고 평가할 수 있다.

그 이외에, 첨단클러스터 경쟁 프로젝트들의 특징은 - 앞서 살펴본 클러스터 지원 사례들과 마찬가지로 - 클러스터의 형성 초기 단계부터 클러스터 형성 자체를 연방정부에서 지원을 하는 방식을 취하지는 않는다. 첨단클러스터 경쟁 프로그램은 기존에 형성되어 활동을 하던 클러스터들을 재정적으로 지원하는 프로그램을 설정함으로써 클러스터들 간의 경쟁을 촉진하고, 이를 통해 클러스터들의 전반적인 발전을 유도하는 동시에, 우수한 클러스터로 선정된 클러스터들에 대해서는 장기간의 지원을 통해 국제적인 경쟁력을 갖춘 혁신적 클러스터로 발전할 수 있도록 유도하는 방식의 지원책을 사용하고 있다.

III. 시사점

앞서 살펴본 독일의 클러스터 지원 프로그램들을 살펴보면 한 편으로는 각 프로젝트들에 공통된 특징이면서, 다른 한편으로는 국내의 클러스터 진흥 법제 정비에 있어 공통된 시사점을 몇 가지 찾아볼 수 있다. 우선 첫 번째 공통된 특징이자 공통된 시사점은 클러스터 지원 프로젝트들의 법적 근거가 입법자가 형성한 “형식적 의미의 법률”에 해당하지 않는 행정부 내부에서만 통용되는 법적 형식 (행정협약 및 행정규칙)을 통해 이루어지며, 이러한 법적 형식 하에 구체적인 지원 방식 및 지원 절차 등을 규정하고 있다는 점이다. 이는 한 편으로는 전통적인 공법적 관념상의 법률유보 원칙이라는 관점에서 의구심이 제기될 수도 있는 지점이지만, 독일의 경우 예산은 - 우리나라와 달

리 - 국가가 정한 예산법률을 통해 성립이 되기 때문에²⁷⁸⁾ 법률유보의 관점에서는 큰 문제점이 발생하지 않는 것으로 사료된다.²⁷⁹⁾ 오히려 행정규칙을 통해 클러스터 지원 프로젝트를 시행하는 경우 예산안에서 허락하는 한 유연한 정책 입안 및 명확한 기준에 따른 집행을 가능하게 하는 클러스터 지원 방식이라고 판단할 수도 있을 것이다. 하지만 예산과 관련해 예산법률주의를 채택하고 있지 않은 우리나라의 법 시스템²⁸⁰⁾ 하에서 이와 같은 방식이 도입될 수 있을지 여부는 현재로서는 의문스럽다.

두 번째 공통된 특징은 정부기관에 의한 직접적인 클러스터 생성은 클러스터 지원 방식으로 선택되지 않았다는 점이다. 앞서 살펴본 클러스터 지원 프로그램들은 클러스터에 참여하고 있는 클러스터 구성원들 간의 실질적인 네트워킹을 통해 클러스터의 장점인 지식의 교환 및 혁신의 현실화 촉진을 추구한다. 이러한 지원 방식은 정부의 초기 투자 자금 - 예를 들어 클러스터 지역 선정 후 발생 할 수 있는 손실보상금 등 - 을 절약함과 동시에 클러스터의 실질적인 경제적 장점인 협업 및 정보 교환을 통한 혁신 창출을 유도할 수 있기 때문에 한편으로는 국가 재정에 부담을 주지 않으면서 다른 한 편으로는 클러스터들의 실질적 발전을 유도해 낼 수 있는 지원 방식으로 작용할 소지가 있다. 따라서 이와 같은 방식의 클러스터 지원 접근은 클러스터 관련 법제 정비에 있어서 참조할 만한 사항이라고 평가내릴 수 있다.

세 번째 공통적으로 발견되는 특징은 클러스터 지원에 있어서 재정적 지원을 매개로 ① 클러스터 간의 경쟁을 유발시키고, ② 이를 통해 클러스터들의 자발적 발전을 유도하며, ③ 경쟁을 통해 선발된 클러스

278) 이창수·예승우, 예산법률주의의 쟁점과 과제, 예산현안분석 제42호, 국회예산정책처, 2012, 39쪽.

279) 예산법률주의를 통한 법률유보 문제의 해결에 대해서는 이창수·예승우, 앞의 논문, 6쪽 및 14쪽.

280) 우리나라의 예산의 법적 성격에 대해서는 이창수·예승우, 앞의 논문, 4쪽.

터에 대해서는 재정적 지원을 통해 더욱 더 발전할 수 있는 메리트를 줌으로써 산·학·연간의 자발적 발전을 유도한다는 점이다. 경쟁 및 공개선발을 통한 클러스터 지원 방식 역시 클러스터들 간의 자발적 혁신을 가능하게 하는 제도적 장치로서 - 잠재적으로 관련성이 있었으나 지금까지 - 네트워크화 되지 않았던 집단들 간의 결합을 유발 시키거나, 이미 존재했던 클러스터들의 자발적 발전을 유발 시킬 수 있는 가능성을 갖고 있다. 이러한 재정적 지원을 통한 클러스터 지원 방식도 국내 클러스터 지원과 관련된 제도를 정비함에 있어 고려해 볼 소지가 있는 접근 방법으로 생각된다.

마지막으로 지방정부 차원에서의 보다 적극적이고 다양한 산업 클러스터 지원 필요성도 눈여겨 볼 부분이다. 비록 앞선 논의에서 독일 연방 정부의 역할이 중요하게 작용했던 클러스터 지원 사업들을 위주로 검토해보았지만, 독일 내에서 산업 클러스터 육성을 위한 각 주 정부들의 정책적 노력은 매우 적극적으로 다양하게 전개되고 있다.²⁸¹⁾ 더 나아가 독일 내에서는 주 정부 차원보다 한 차원 낮은 수준인 시 정부 수준에서도 클러스터 지원들이 이루어지고 있는데, 특히 주목할 만한 성과를 나타내는 시 정부 차원의 클러스터 지원 사업은 2000년부터 도르트문트 시에서 진행 중인 도시 및 산업단지 재개발, 첨단 기술 보유 기업 창업 지원, 보육 지원을 목적으로 하는 “도르트문트 프로젝트”를 꼽을 수 있다.²⁸²⁾ 이러한 지방 단위에서 자율적으로 추진되는 클러스터 지원 사업도 실질적인 성과를 보이고 있다.²⁸³⁾

이러한 독일 지방 정부 차원에서의 적극적인 클러스터 지원 사업들은 무엇보다도 지방자치단체 수준에서 클러스터 지원 사업을 다양하게 진행할 수 있는 효과적인 방식에 대한 실질적인 고민이 중요하다는 것

281) 독일의 지방정부 차원에서의 다양한 산업 클러스터 지원사업의 흐름은 앞의 <그림 2> ‘독일 내 주요 클러스터 지원 프로그램’에서 개괄적으로 제시되어 있다.

282) 신동호, 앞의 논문, 30쪽.

283) 신동호, 앞의 논문, 30쪽.

을 상기시켜 주고 있다는 점에서 국내의 각 지역을 기반으로 한 산업 클러스터 추진 및 운영에 적지 않은 시사점을 제공해주고 있다.²⁸⁴⁾ 특히 중앙 정부가 주도하는 Top-down 방식의 산업 클러스터 지원 사업에서는 다양한 지역적 특색을 고려한 클러스터 지원이 어렵고, 원활하고 지속적인 사업 운영을 담보하기 어려울 수 있으므로, 지방자치단체 고유의 특성이 자율적이고도 적극적으로 반영되는 Bottom-up 방식의 산업 클러스터 지원 체계의 수립에 대한 고민이 산업 클러스터 법제 정비에 있어서 중요한 고려 요소가 될 수 있을 것으로 판단된다.²⁸⁵⁾

284) 신동호, 앞의 논문, 31쪽.

285) 신동호, 앞의 논문, 31쪽.

제 5 장 산업 클러스터 관련 법제의 문제점과 개선방안

제 1 절 산업 클러스터 관련 법제의 문제점

I. 산업 클러스터 관련 용어의 혼재

산업 클러스터라는 용어는 2010년대 들어서부터 「식품산업진흥법」에 따른 국가식품클러스터, 「축산법」에 따른 국가축산클러스터, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」(이하 이 장에서 ‘혁신도시법’이라 함)에 따른 산·학·연 클러스터 등의 명칭으로 국내 법제에 본격적으로 등장하기 시작하였다. 그리고 최근에는 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」(이하 이 장에서 ‘해양산업클러스터특별법’이라 함)처럼 산업 클러스터라는 용어를 법제명으로 하여 별도의 단일법마저 제정되기에 이르렀다. 그러나 이와 같이 산업 클러스터라는 용어를 직접적으로 명시하기 이전부터 클러스터 관련 규율사항은 법제도 내에서 이미 수용되어 왔으며, 산업 클러스터 관련 정책을 추진하는 법적 기반으로서의 역할을 나름 충실히 수행함으로써 경제성장 및 지역균형발전 등의 공익적 목표를 달성하는데 기여해 왔다. 대표적인 법률이 바로 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 이 장에서 ‘산업집적활성화법’이라 함)과 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 이 장에서 ‘산업입지법’이라 함)로서 두 법은 국내 산업입지정책의 법제적 기반으로서의 역할을 수행해 왔음을 앞 선 논의에서 확인할 수 있었다. 특히 산업집적활성화법은 ‘산업집적’이라는 용어를 사용하여 국내 주요 산업들의 클러스터 정책 추진을 뒷받침해왔다. 문제는 새롭게 등장한 ‘산업 클러스터’가 이러한 기존 법제에서 사용해 온 ‘산업집적’과 별반 차이가 없는 동일한 내용의 용어라는 점에 있다.

산업 클러스터라는 용어를 직접 명시하고 있는 대표적인 입법례인 「식품산업진흥법」과 「축산법」의 경우만 보더라도 산업집적활성화법 제2조제6호에 따른 ‘산업집적’과 그 정의내용이 거의 유사함을 확인할 수 있었다. 특히 전자의 경우는 국가식품클러스터가 법제에 도입되기 이전에 이미 ‘식품산업의 집적 활성화’라는 조명(條名) 하에 식품산업의 집적 활성화를 위한 시책의 수립·시행에 관한 사항 등을 규율한 바 있다.²⁸⁶⁾ 이처럼 산업 클러스터 정책 추진과 관련하여 기존 법제에서 사용하고 있던 산업집적이라는 용어와 비교하여 결국 내용은 동일하고 표기만 다른 외래어 표기가 법제에 나타나게 된 것이다. 그리고 이는 주로 정책적 차원의 실무용어로 여겨져 법제에 포함되지 않았던 새로운 용어들이 외래어 사용에 소극적이었던 기존 입법상의 경향 변화와 맞물려 법제 표면 위로 점차 등장하게 된 것과 연관된다고 할 것이다. 90년대와 2000년대 초반에 걸쳐 정부 차원에서 적극적으로 추진되었던 정책적인 경향이 서서히 조정국면에 접어들게 된 것과 달리 산업 클러스터를 직접 명시하는 법제가 최근에 와서야 빈번하게 등장하게 된 원인이라고 할 것이다.

의미만 동일하고 표기만 다른 용어를 사용하는 것은 법제의 규율 명확성의 차원에서 가능한 한 지양하는 것이 타당하다. 무엇보다도 ‘산업집적’이라는 용어를 사용하고 있는 산업집적활성화법 중심의 법체계에 있어서도 이미 개별법에 의한 수많은 특수 목적 단지들(예를 들어 산업기술단지, 소프트웨어진흥단지, 문화산업단지, 연구개발특구 등)이 각기 다른 명칭 하에 쉽게 파악하기 힘들 정도로 광범위하게 존재하고 있는 실정을 감안할 필요가 있다.²⁸⁷⁾ 특구, 단지, 복합단지 등이 정책적

286) 식품산업진흥법(법률 제8796호, 2007.12.27., 제정) 제정 당시의 제12조제1항에서 규정함.

287) 이러한 개별법에 의한 특수 목적 단지들은 법제적 차원이 아닌 정책적 차원에서 산업 클러스터 정책의 일종으로 홍보되기 쉽다. 개념에 관한 엄밀한 정의가 중요한 법제에 비하여 정책의 영역에서는 해당 정책의 효과를 적극적으로 알리는데

단위에서 특별한 제한 없이 자유로이 클러스터로 불리고 있는 상황²⁸⁸⁾에서, 클러스터를 별도의 법적 용어로 명시하는 후발적 주자로서의 법률들을 양산하게 될 경우 또 다른 법적 혼란이 가중될 우려가 크다는 것이다. 별다른 법제적 수요에 근거함 없이 그저 또 다른 새로운 정책상 용어를 마치 유행처럼 법제화하는 것은 법제의 불명확성을 커지게 하고 결국 관계 법제에 대한 예측가능성을 저하시키는 주요한 원인이 될 수밖에 없다. 기존의 법제에서 사용하던 용어를 법체계의 통일성 유지 차원에서 일관되게 사용하는 것이 입법상 바람직한 이유이기도 하다. 그리고 이는 단순한 용어표기의 정확성 보장이라는 차원을 넘어서서 전체 규율체계의 안정성을 충실히 확보하는 것과 긴밀하게 연관되는 기본적인 문제이기도 할 것이다. 산업 클러스터라는 용어의 법제상 사용에 대한 보다 신중한 접근이 필요한 시점이라 하겠다.

II. 산업 클러스터 관련 법제 간 규율 균형성 미흡

산업 클러스터라는 용어를 직접 사용하고 있는 법제 간에 입법상의 불균형도 문제점으로 지적될 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 「식품산업진흥법」에 따른 국가식품클러스터와 「축산법」에 따른 국가축산클러스터의 경우 개념정의에 대한 조항을 제외하면 클러스터의 지원 및 육성에 관한 조항과 지원센터의 설립근거에 관한 조항이 해당 산업 클러스터에 관한 규율의 전부이다. 그리고 이마저도 산업 클러스터의 지원과 육성에 관한 종합계획의 수립 절차에 관한 사항과 산업 클러스터의 활성화를 위한 재정지원 등에 관한 사항을 한 조문에서 모두 포괄하여

더욱 치중하기 때문이다. 이러한 차이를 감안하면 법제는 시대마다 달라지는 정책의 흐름으로부터 한걸음 떨어져 있는 것이 보다 더 바람직하다고 하겠다.

288) 예를 들어 자동차관리법 제7장의3 이하에서 규정되어 있는 ‘자동차서비스복합단지’의 조성은 자동차 클러스터 정책의 일환으로 언급된다(교통신문, 기획특집 ‘전국 ‘자동차 클러스터’ 추진 계획 ‘우후죽순’, 2016. 9. 23.자 인터넷 기사, <http://www.gyotongn.com/news/articleView.html?idxno=168549> 최종접속 : '16. 10. 12.).

규정하고 있을 정도로 이들 양 법률에서 산업 클러스터를 다루는 규율 체계는 매우 미흡한 실정이다. 한편 혁신도시법의 경우는 산·학·연 클러스터 용지의 분양 및 분양 이후의 관리 문제를 해소하기 위한 별도의 규정(법 제5조의3부터 제5조의5)을 두고 있을 정도로 위의 두 법에 비하여 매우 미시적인 규율을 하고 있는 편이다. 하지만 혁신도시법 또한 이러한 클러스터 용지의 분양 관리에 관한 규정 이외에 산·학·연 클러스터 구축계획의 수립 등에 관한 사항(법 제5조의2)을 클러스터와 관련한 주요한 규정으로 두고 있을 뿐 거시적 차원에서 클러스터 전반을 아우르는 조성 및 지원에 관한 규율체계를 확보하고 있는 상황은 아니다.

하지만 산업 클러스터를 부분적으로 명시하고 있는 법제 유형 중에서 「식품산업진흥법」, 「축산법」, 그리고 혁신도시법은 그나마 법적 여건이 나은 편에 속한다. 앞서 확인한 것처럼 현행 국내 법제에서는 산업 클러스터 관련 사항을 단지 하위법령 단계에서 정부직제와 관련된 사항만을 규정하고 있는 유형도 많은 편이다. 그리고 이러한 유형들은 대부분 해당 산업 클러스터에 관한 상위법령상의 근거를 찾기 어렵고, 그러다 보니 해당 산업 클러스터의 구체적인 사업 내용이나 지원책 등에 관한 규정이 미흡한 형편이다. 예를 들어 ‘물산업클러스터’의 경우 ‘환경부와 그 소속기관 직제’²⁸⁹⁾ 제58조제1항에서 2018년 2월 28일까지 존속하는 한시조직으로서 환경부에 물산업클러스터추진기획단을 설치하도록 규정하고 있다. 그리고 단장이 분장하는 사항의 구체적인 내용으로 ㉠ 물산업클러스터 조성을 위한 기본계획 및 운영계획의 수립·변경에 관한 사항, ㉡ 물산업클러스터의 조성·운영을 위한 예산 편성·집행 및 결산에 관한 사항, ㉢ 물산업클러스터의 조성·운영과 관련한 대내외 업무 협조에 관한 사항, ㉣ 물산업클러스터 입주 기업

289) 대통령령 제27194호, 2016.5.31., 일부개정, 2016.8.16. 시행.

등의 기술 개발 및 사업화, 해외진출 지원에 관한 사항, ㉔ 물산업클러스터의 홍보, 각종 행사의 계획 및 시행에 관한 사항, ㉕ 그 밖에 물산업클러스터의 조성·운영과 관련된 사항을 제시하고 있다(제58조제3항). 물산업클러스터 사업의 구체적인 추진체계가 대통령령 형식의 소속기관 직제에서 명시되고 있는 상황인 것이다. 최근 물산업클러스터와 관련된 법률 제정 시도가 있기는 하지만,²⁹⁰⁾ 여하튼 물산업클러스터의 경우에는 조직법상의 법적 근거만이 확보되어 있는 실정이다.

이에 비하여 최근에 제정된 해양산업클러스터특별법은 해양산업클러스터에 관한 매우 상세한 규정을 두고 있어 앞서의 입법 유형과 크게 대비되고 있는 상황이다. 2016년 11월 30일부로 시행될 예정이라 아직 관련 하위법령이 제정된 것은 아니지만 법률 규정만 놓고 볼 때는 지금까지 등장한 산업 클러스터를 직접 명시하는 입법 유형 중에서 가장 많은 규율을 담고 있다. 해양산업클러스터에 관한 명시적인 정의부터 다른 법률 및 계획과의 관계를 총칙의 장에서 규정하는 한편, 기본계획·개발계획 및 해양산업클러스터의 지정 등에 관한 사항을 제2장 ‘해양산업클러스터기본계획의 수립 및 해양산업클러스터의 지정 등’에서 규정하고 있다. 이어서 제3장은 ‘핵심산업에 대한 지원’, 제4장은 ‘해양산업클러스터 개발사업 등’에 관한 규율을 담고 있는바, 산업 클러스터를 직접적으로 명시하는 입법례 중에서 가장 체계적인 형태와 충실한 규율을 포함하고 있는 점은 분명 긍정적인 부분이다. 그리고 해양산업클러스터특별법의 이러한 든실한 규율체계는 기존의 산업집적활성화법 및 산업입지법에 따른 산업입지정책 중심의 산업클러스터 정책과는 별도의 체계를 구성하겠다는 취지로 보인다.

290) 최근 2016년 7월 5일부로 광상도위원이 대표발의한 ‘물산업진흥법안’(의안번호 674)에는 물산업 클러스터의 조성 및 운영(안 제3장)에 관한 규정이 포함되어 있다(국회의안정보시스템 홈페이지 <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>, 최종접속 : '16. 10. 1.).

이러한 점을 차치하고서라도 이처럼 해양산업클러스터특별법의 규정이 충실해지면 충실해질수록 여타 산업 클러스터 관련 법제와의 입법상 불균형 문제는 더욱 도드라질 수밖에 없는 상황이기도 하다. 산업집적활성화법 등과의 적용 관계 문제나 해당 법률을 추진하는 소관 부서의 법률 제정 추진에의 의지와 노력 등을 감안한다고 하더라도 산업 클러스터라는 유사한 규율대상을 다루는 법제 간의 이러한 규율상의 불균형성은 쉽게 간과하기 어려운 문제라고 할 것이다.

Ⅲ. 산업 클러스터 관련 법제에서의 행정입법 부재

산업 클러스터에 관한 새로운 입법 동향으로서 앞서 소개한 것처럼, 산업 클러스터 관련 사항을 법률에 직접 명시하는 입법 유형은 2010년대에 들어 본격적으로 나타나기 시작한 것이다. 따라서 이러한 유형에 속하는 법제는 아직 초기 단계에 머물러 있는 규율 양상을 나타내고 있다. 즉, 2016년에 해양산업클러스터특별법이 개별 산업 클러스터에 관한 단일법으로 처음 제정되었지만 아직 이에 관한 상세한 하위법령이 마련되지 않았으며, 「식품산업진흥법」이나 「축산법」의 경우에는 법률 단계에서 각각 국가식품클러스터와 국가축산클러스터에 관한 명문의 규율 몇 가지를 두고 있으나, 이에 관한 상세한 규정이 아직 갖추어지지 않았다. 특히 후자의 상황은 법제상 입법의 공백이 확인될 정도로 꽤 심각한 상황이라고 할 수 있다.

「식품산업진흥법」의 경우를 보다 구체적으로 살펴보면, 법 제12조제 4항에서 종합계획 중 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우 관할 지방자치단체의 장의 의견청취나 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 절차를 생략하도록 규정하고 있으나 정작 경미한 사항의 구체적인 범위에 관하여 「식품산업진흥법」 시행령은 별도의 규정을

아직 두고 있지 않다. 또한 동법 제12조의2 제4항은 국가식품클러스터지원센터에 농림축산식품부령으로 정하는 부설기관을 설치할 수 있도록 위임하고 있으나 이에 관한 규정은 존재하지 않는다. 「축산법」의 상황은 이보다는 좀 더 나은 편에 속한다. 「축산법」 제32조의2 제8항은 ‘국가축산클러스터의 조성 절차·방법 및 육성·지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.’고 규정하여 국가축산클러스터에 관한 상세한 규율의 위임근거를 확보하고 있고, 이에 따라 동법 시행령²⁹¹⁾ 제16조의2는 ‘국가축산클러스터의 조성절차’에 관한 조항을 두고 있다. 하지만 이 조항의 경우 ‘농림축산식품부장관 또는 지방자치단체의 장은 법 제32조의2에 따라 국가축산클러스터를 조성하는 경우에는 사전에 공청회를 개최하여 해당 지역 축산업자 등 이해관계인의 의견을 들어야 한다’(영 제16조의2)라고만 규정하여 국가축산클러스터의 조성에 관한 상세한 절차보다는 단지 공청회 개최 및 이해관계인의 의견 청취 등에 관한 단순한 사항만을 규율하고 있다.

순전히 법규정의 상황만 놓고 볼 때 「식품산업진흥법」에 의한 국가식품클러스터나 「축산법」에 따른 국가축산클러스터에 관한 규율은 사실상 사문화된 조항으로 여겨도 무방할 정도라고 할 수 있다. 산업클러스터를 직접 명시하게 된 법제 유형이 아직 초기 단계에 머물고 있는 것을 감안한다고 하더라도, 아직 제대로 실행된 법률을 확인하기 어렵다는 것은 분명 정상적인 상황은 아니라고 할 것이다. 이러한 유형의 법제를 계속해서 존치시키는 것, 더 나아가서 정책적 필요성이라는 이유만으로 개별 법률을 양산해나가는 것에 대한 보다 신중한 검토가 이루어져야 할 것으로 보인다.

291) 대통령령 제26861호, 2016.1.6., 타법개정, 2016.1.6. 시행.

IV. 산업 클러스터 정책 거버넌스 관련 규율의 미흡

앞서 산업 클러스터 관련 사항을 법률에 부분적으로 규정하고 있는 유형으로 「식품산업진흥법」, 「축산법」 등을 살펴보았다. 이러한 법제 유형에서 특히 드러나는 문제는 상위법 단계에서 유관 중앙행정기관 간의 정책적인 협의 방식이나 절차 등에 대한 규정이 미흡하다는 점을 들 수 있다. 이와 관련하여 「식품산업진흥법」의 산업 클러스터 관련 규율체계를 예로 들어 살펴보면, 동법에 의하여 종합계획에 필수적으로 포함되어야 하는 사항 중 하나로 규정된 ‘국가식품클러스터의 추진을 위한 식품전문산업단지의 조성 및 지원에 관한 사항(제12조제2항제2호)’에 주목할 필요가 있다. 「식품산업진흥법」 제12조제7항은 이러한 ‘식품전문산업단지의 조성에 관한 사항은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 절차를 준용한다’고 명시하여 식품전문산업단지에 대하여 양 법률상의 관계 절차가 적용됨을 분명히 하고 있다(제12조제7항).²⁹²⁾ 이는 기존의 산업단지 중심의 클러스터 정책에 관한 근거인 산업집적활성화법과 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과의 적용관계를 상위법령 단계에서 명확하게 밝히고 있다는 점에서 법제상 긍정적인 의의가 있다고 할 것이다.

하지만 한편으로 이 조항을 통해 식품전문산업단지에 관한 구체적인 규율이 「식품산업진흥법」과 이에 따른 종합계획에 의한 규율과 산업집적활성화법 등에 의한 규율로 법령상 이원화되어 있다는 것을 알 수 있다. 이는 구체적으로 적용되는 규정의 복잡성을 커지게 하고, 관

292) 원래 조배숙의원이 대표발의한 식품산업진흥법 일부개정법률안에는 “**식품산업전문단지**”라는 용어를 사용하였으나, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」등 관련 법률에서는 일반적으로 “산업단지”라는 용어를 사용하고 있으므로 법률간 용어 사용 일치 원칙에 부합하는 것이 타당하다는 판단에 따라 “**식품전문 산업단지**”로 수정되었다(국회 농림수산식품위원회, 식품산업진흥법 일부개정법률안 심사보고서, 2009. 12., 4쪽). 이를 통해 이미 입법과정에서부터 산업입지와 관련된 두 법률과의 관계 설정이 중요한 논의 대상이었음을 확인할 수 있다.

계 부서간의 정확한 임무 분담을 모호하게 할 수 있다는 점에서 부정적인 측면이 존재한다고 하겠다. 실제로 국가식품클러스터에 관한 보다 상세한 규율은 농림축산식품부 소관의 「식품산업진흥법」의 하위법령²⁹³⁾이 아닌 산업통상자원부 소관의 「국가식품클러스터 산업단지 관리기본계획²⁹⁴⁾」에 포함되어 있는 것으로 보인다.²⁹⁵⁾ 참고로 ‘국가식품클러스터 종합계획(마스터플랜)’은 2012년 7월에 발표된 이후로 후속 계획이 나오지 않는 것으로 확인된다.²⁹⁶⁾

이 부분을 보다 상세하게 살펴보면, 농림축산식품부가 2012년 발표한 ‘국가식품클러스터(푸드폴리스) 종합계획(안)’에 따르면, 국가산업단지의 지정·관리 권한이 있는 관리권자의 범위가 산업집적활성화법 제30조 및 동법 시행령 제59조제4항에 따라²⁹⁷⁾ 산업통상자원부장관 또는 관리권한을 위임·위탁받은 중앙행정기관의 장으로 관리권한의 타부처 위임이 가능하다는 점과 관리권자로부터 운영(관리)업무를 위탁 받아 산업단지 운영업무를 수행하는 타 기관으로 위탁이 가능하다는 점을 명시하고 있다.²⁹⁸⁾ 이는 다시 말해 국가산업단지인 국가식품

293) 현행 「식품산업진흥법」 시행령(대통령령 제27059호, 2016.3.25., 타법개정)에는 국가식품클러스터에 관한 구체적인 규정이 존재하지 않는다.

294) 산업통상자원부고시 제2014-110호, 2014.7.2., 제정, 2014. 7. 2. 시행.

295) 참고로 국가식품클러스터와 관련된 행정규칙에는 ‘국가식품클러스터 산업단지 관리기본계획’ 이외에 ‘국가식품클러스터 식품산업단지 중소협력단지형 외국인투자 지역 관리기본계획(산업통상자원부고시 제2016-5호, 2016.1.13., 제정)’과 ‘국가식품클러스터 기업지원시설 건설공사 기본계획 변경(농림축산식품부고시 제2015-523호, 2015.12.15., 일부개정)’만이 확인되며, 그 밖에 관계된 행정규칙은 찾아보기 어렵다 (법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2016. 10. 1.).

296) 푸드폴리스(FOODPOLIS) 홈페이지(<http://www.foodpolis.kr/intro/intro3.php> 최종접속 : 2016. 10. 1.) 중 ‘추진체계 및 연혁’ 부분.

297) ‘국가식품클러스터(푸드폴리스) 종합계획(안)’은 2012년에 발표된 것으로서 이후 산업집적활성화법이 개정되어 수정된 조항을 반영하여 본문에 표기하였음을 밝혀 둔다. ‘국가식품클러스터 종합계획(마스터플랜)’ 27쪽에서는 ‘산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 제30조 및 제51조’로 표기되어 있다.

298) 농림축산식품부, 국가식품클러스터(푸드폴리스) 종합계획(안) - 마스터플랜, 2012. 7, 247쪽.

클러스터의 지정·관리에 관한 권한이 실은 산업통상자원부장관에게 부여되어 있으며, 농림축산식품부장관 또는 관계 기관이 이러한 권한을 수행하기 위해서는 별도의 위임·위탁 절차가 필요하다는 사실을 간접적으로 드러내고 있다.

이러한 다소 복잡한 규율형태의 원인은, 산업 클러스터에 있어서 산업단지의 지정·관리 등과 관련된 산업통상자원부장관의 권한과 식품전문산업단지의 조성 및 지원과 관련하여 종합계획을 수립하고 정책을 추진할 수 있는 농림축산식품부장관의 권한 간의 조정과 정확한 임무분담이 상위법령인 법률 단계에서 정립되지 못하고 하위법령이나 행정계획 단계로까지 내려가서야 확인되는 형태를 취하고 있기 때문인 것으로 보인다. 산업 클러스터와 관련하여 지역적 요소에 대해서는 산업입지정책에 전문성이 있는 부서(산업통상자원부)가 담당하고, 실체적 요소와 관련해서는 식품산업진흥정책에 전문성이 있는 부서(농림축산식품부장관)에서 각기 나누어 임무를 분담하는 체계가 부적절하다는 의미가 아니다. 오히려 이러한 임무와 기능 배분은 산업 클러스터 정책의 효과적인 추진을 뒷받침할 수 있다. 문제는 법률 단계에서 국가식품클러스터에 관한 역할과 임무를 배분하는 명확한 규율이 미흡하여 행정기관 상호간의 협의(거버넌스)가 제대로 작동하지 않고 있다는 점이다. 즉 「식품산업진흥법」이 국가식품클러스터에 관한 상위법적 근거로 적용되지만, 그 구체적인 규율은 다른 소관부서의 법률인 산업집적활성화법 등에서 거의 대부분을 담당하고 있으며, 이러한 부분과 관련하여 유관 중앙행정기관 간의 정책적인 협의 방식이나 절차 등에 대한 정책 거버넌스에 관한 규정을 상위법령 단계에서 명확하게 찾아보기 어렵다는 점을 지적할 수 있다.²⁹⁹⁾

299) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 절차를 준용하도록 하고 있는 「식품산업진흥법」 제12조제7항의 규정만으로는 국가식품클러스터의 전체적인 거버넌스가 법률 단계에서 정립되고 있다고 보기에는 어렵다.

산업 클러스터와 관련된 중앙행정기관 간의 긴밀한 협조 체계뿐만 아니라 중앙정부와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 역할 분담과 협조 체계에 관한 명시적인 규율을 상위법 단계에서 찾아보기 어렵다는 점도 문제이다. 즉, 법률이 아닌 하위지침을 통하여 구체적인 시행계획의 수립 단계나 개별적인 사업추진단계 등에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 구체적인 역할 분담이 실무상 이루어질 수 있지만, 이러한 법체계 하에서는 정책의 전체적인 방향을 아우르는 종합적인 조정이 공적 주체 간에 원활하게 이루어지기 어렵기 때문이다. 산업 클러스터와 관련한 국내 법제의 경우 주로 법정계획의 수립 과정에서 유관 기관 간에 협의나 의견을 청취하도록 하는 절차를 포함시키거나 해당 개별 클러스터 사업을 관리하는 권한을 보유하는 기관 또는 구체적인 개별 사업의 사업자 및 사업시행자 등의 주체를 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장 등으로 지정하는 방식 등을 규정하고 있을 뿐, 산업 클러스터 관련 정책을 중앙정부 내의 기관 상호 간, 중앙정부와 지방정부, 지방정부 상호 간의 다양한 요구사항들을 거중조정(居中調停)하도록 일종의 산업 클러스터 거버넌스가 법제에서 명시적으로 확인되지 않는다.

이는 앞서 확인하였던 미국, 일본, 독일에서의 정책 및 법제도 사례에처럼 지방정부의 역할이 매우 주도적으로 부여되고 있는 것과 비교되는 부분이라고 할 수 있다. 국내 법제의 경우 특히 부처 간의 실질적인 협의와 유기적인 역할 분배 등이 쉽지 않다보니 특정 부처가 단독으로 산업 클러스터에 관한 개별법의 제·개정을 추진하려는 움직임이 현실화되고 있는 것이 바로 「식품산업진흥법」, 「축산법」, 해양산업클러스터특별법 등의 출현 현상이라고도 보여진다. 기존의 획일적인 법제 패턴에서 벗어나서 법률 등 상위법 단계에서 산업 클러스터

정책 전반을 총괄하고 조정하는 거버넌스에 관한 법적 규율의 도입을 검토하는 것이 필요한 시점이라고 할 것이다.

제 2 절 산업 클러스터 관련 법제의 개선방안

I. 산업 클러스터 관련 법제 개선을 위한 고려요소

1. 산업 클러스터에 관한 법적 규율의 특징

산업 클러스터 관련 정책을 보다 효과적으로 뒷받침하기 위해서는 관계 법제에서의 충실한 규율체계의 확보가 수반되어야 한다. 즉 산업 클러스터가 지향하는 목표를 포함하여 그 본질을 아우르는 핵심적인 요소들이 산업 클러스터 관계 법제에 온전히 담겨지고 시행될 때 산업 클러스터 관련 정책은 더 큰 추동력과 적시적인 실효성을 얻을 수 있게 된다. 하지만 앞서 살펴본 것처럼 산업 클러스터의 개념 및 이론적 논의는 고정불변의 것이라기보다는 오히려 예측 불가능한 사회·경제적인 변화에 부응하여 계속해서 진화하고 있으며 이에 따라 상당히 유동적인 상태에 놓여 있다고 보여진다. 그리고 이에 더하여 하루가 다르게 발전하는 과학기술과 거의 한치 앞을 내다보기 어려울 정도로 급변하는 국내외 산업 환경 속에서 산업 클러스터를 활용하는 동시대의 관점, 보다 구체적으로는 정부의 정책적인 관점 또한 이러한 다양한 가변요소에 의하여 변화할 수밖에 없으므로 산업 클러스터를 제도 안으로 포섭시키기 위한 법제적 시도는 일정한 긴장관계 안에 놓여 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

하지만 그럼에도 불구하고 산업 클러스터에 내재된 본질을 나타내는 핵심요소들은 관계 법제에 어떠한 방식으로든 포섭되어야만 한다. 산업 클러스터 개념의 가변성과 발전가능성, 그리고 관련 정책의 일

관성을 전제로 한 일정 정도의 유동성 등을 감안한다고 하더라도 산업 클러스터가 중국적으로 지향하는 기본적인 가치가 관련 법제에 담겨져 있지 않다면 이러한 법제는 오히려 산업 클러스터의 발전을 가로막는 또 다른 장애물에 불과하게 될 것이다. 이러한 의미에서 산업 클러스터 관련 법제에 있어서 반드시 고려되어야 할 요소를 살펴보는 것은 적지 않은 의의가 있다.

그리고 산업 클러스터 정책 추진을 위한 법제상 고려요소에 관한 논의의 출발점은 산업 클러스터의 개념에서 시작하는 것이 타당하다. 하지만 앞서 개략적인 검토에서 나타난 것처럼 산업 클러스터의 개념과 이를 둘러싼 이론적 논의는 매우 다양하고 복잡하게 전개되어 온 것이 사실이다. 즉 산업 클러스터는 단순히 특정 지역에 관련요소들을 집중시키는 일종의 지리적인 산업 활성화 개념에서 출발하여, 현재는 물리적인 거리와 시간을 넘어서 비가시적인 요소인 지식과 정보의 네트워크에 초점을 둔 혁신클러스터의 개념까지 아우를 정도로 진화하였으며 더 나아가 향후 어떠한 방향으로의 전개가 이루어질지 손쉽게 예측하기 어려운 개념이기도 하다. 그러나 이러한 유동적인 상황이 존재한다고 해도 규율대상과 관련하여 현 시점에서 여전히 유의미하며 아직은 불변하고 있는 요소를 포착하여 법제에 최대한 담아내는 것이 타당하다. 무엇보다도 법제에 있어서의 법적 안정성이라는 중요한 법이념을 고려할 때, 아직 정확한 실체를 포착하기 어려운 잠재적인 요소보다는 기존에 점진적으로 구축되고 확정되어온 요소를 중심으로 법제를 수립하는 것이 합리적이다. 이러한 전제 하에 산업 클러스터에 내재된 핵심적인 요소를 크게 추려보면, 주체적 요소, 공간적 요소, 그리고 실체적 요소의 세 가지를 제시할 수 있다. 산업 클러스터의 세 가지 요소들은 앞서 살펴본 미국, 독일, 일본 등 해외 주요국의 산업 클러스터 관련 정책과 법제에서도 공통적으로 나타나는

것들로서, 이들 각각을 어떻게 구성·운영할 것인지의 문제가 산업 클러스터 법제에 있어서 매우 중요한 사항이라고 할 것이다.

2. 산업 클러스터 관련 법제 개선을 위한 세 가지 고려요소

산업 클러스터의 핵심적인 요소로서 우선 주체적 요소를 꼽을 수 있다. 앞선 산업 클러스터의 개념에 관한 개략적인 논의에서도 확인된 것처럼 산업 클러스터는 다양한 참여주체들의 적극적인 참여와 네트워킹 및 상호연계 등을 강조하는 개념이다. 즉 산·학·연 간의 유기적인 연계가 산업 클러스터의 당연한 전제조건인 것처럼, 산업 클러스터에는 개별 산업 단위의 수많은 민간기업과 산업 단계별로 자리잡은 생산·유통·판매 업체, 대학과 같은 고등교육기관, 각종 연구소 등의 전문연구기관 등의 다양한 참여주체의 참여와 활동과 긴밀하게 연관된다. 여기에 산업 클러스터 관계 정책을 입안·조율·집행·관리하는 중앙정부와 지방정부 및 관계 공공기관 등의 역할이 필수적으로 요구된다. 이처럼 산업 클러스터는 다양한 참여주체와 공적 주체 간의 기능과 역할 분담이 적확하게 분배되고 조정될 것을 요구하며, 이러한 부분을 산업 클러스터의 주체적 요소라고 할 수 있다.

산업 클러스터의 두 번째 핵심요소는 공간적 요소이다. 역시 앞선 산업 클러스터에 관한 정의에서 확인한 것처럼 전통적인 산업 클러스터에 관한 논의는 주로 지리적 집적과 입지공간의 적절한 선정에 초점을 두고 진행되어 왔다. 물론 갈수록 이러한 지리적 집중성 보다는 기술, 지식, 정보 등을 공유하는 네트워크 구축을 주된 내용으로 혁신성이 더 큰 주목을 받고 있기는 하지만 여전히 산업 클러스터에서 지리적인 요소는 빼놓을 수 없는 핵심요소로 판단된다. 산·학·연의 클러스터 관련 주체의 상호작용이 원활히 작동될 수 있는 적절한 입지공간을 계획·조성하고 개발하기 위한 일종의 입지정책적 관점에서

산업 클러스터 관련 정책과 법제도가 발전해온 것도 이와 아주 긴밀히 맞닿아 있는 것이기도 하다.

산업 클러스터의 마지막 핵심요소가 되는 실체적 요소는 클러스터 관계 주체의 상호연계성 강화를 통한 상승효과를 창출해내는 것을 의미한다. 앞서 논의한 주체적 요소와 공간적 요소가 확보되었다는 것은 클러스터의 전제조건으로서의 참여자 및 기반 인프라가 구축되었다는 의미가 될 것이며, 이러한 기반 위에 관련 각 주체들이 도모하는 긍정적인 상승효과를 어떻게 창출해낼 것인가에 대한 본격적인 논의가 이루어지는 부분이라고 할 것이다. 무엇보다도 산업 클러스터의 실체적 요소는 산업 클러스터 참여주체 간의 상호연계성을 효율적이고 유기적으로 강화할 수 있는 방안, 산업 클러스터를 통하여 창출되어야 할 산업적 상승효과를 효과적으로 도출하기 위한 정책적인 지원의 방향과 내용 등에 대한 검토와 연관되는 요소를 말한다. 이와 관련하여 특히 산업 클러스터 관련 정책을 종합적으로 주도하고 조정 및 유도를 해나가야 하는 공적 주체의 역할이나 산업 클러스터에 참여하는 민간주체에 대한 지원의 체계화·형평성 보장, 불필요한 중복 지원의 지양 등에 관한 검토가 매우 중요한 사항이 될 것이다.

지금까지 산업 클러스터에 포함된 핵심적인 요소를 주체적 요소, 공간적 요소, 실체적 요소로 구분하여 그 개략적인 내용을 살펴보았다. 이러한 세 가지 핵심요소는 산업 클러스터와 관련된 법제의 정비방향과 법적 문제점에 대한 구체적인 개선방안의 도출에 있어서 중요한 고려사항으로서 감안될 필요가 있다. 특히 그동안의 산업 클러스터와 관련된 국내 법제가 주로 산업입지정책에 입각한 법제도 중심으로 진행되어 온 측면이 크다고 한다면, 앞으로는 산업 클러스터에 참여하는 관계 주체들 간의 상호연계성 강화가 더욱더 큰 화두가 될 것으로 예상되므로 이러한 측면을 법제도적으로 뒷받침하기 위해서 산업 클

러스터 관련 거버넌스의 확립과 연관되는 주체적 요소와 산업 클러스터의 상승효과 촉진과 이어지는 실체적 요소에 대한 검토가 한층 더 강조되어야만 할 것이다. 이하에서는 이러한 사항을 고려하여 산업 클러스터 관련 법제의 정비방향을 모색해보고 그에 따른 구체적인 개선방안을 도출해 보고자 한다.

II. 산업 클러스터 관련 법제의 정비방향

산업 클러스터와 관련된 국내 법제의 제반 문제점들을 개선하기 위한 방안은 앞서 검토한 고려사항, 즉 산업 클러스터의 주체적 요소, 공간적 요소 그리고 실체적 요소가 가장 적합하게 작동할 수 있는 법제의 구성방안을 모색하는 것과 연계된다. 이에 더하여 기존 법제와의 관계 등을 고려한 현실적인 입법가능성 및 법개정에 소요되는 비용, 산업 클러스터 관련 정책 추진의 실무적 여건 등을 또한 감안하지 않을 수 없을 것이다. 이하에서는 이러한 전제요건을 토대로 산업 클러스터 법제의 구체적인 정비방향을 크게 두 가지로 나누어 살펴보기로 한다.

1. 제1안 : 현행 산업집적 관련 법제와의 연계성 강화 방안

제1안은 산업 클러스터와 관련하여 현행 국내 법제에 이미 산업 클러스터의 공간적 요소에 관한 규율을 주로 담고 있는 산업집적활성화법 및 산업입지법의 존재를 인정하는 것을 전제로 한다. 그리고 이와 별개로 개별 산업 클러스터 관련 법률의 제정 또는 개정을 인정하되, 다시 세 가지 제한사항을 제시하고자 한다. 첫째 향후 산업 클러스터 관련 입법에 있어서는 가능한 한 ‘산업 클러스터’라는 용어 대신 ‘산업집적’이라는 용어를 사용할 것, 둘째 산업집적활성화법 및 산업입지법과의 적용 관계를 명시할 것, 셋째 산업 클러스터의 주체적 요소(공적 주체 상호간 그리고 공적 주체와 민간 주체 간의 분명한 역할 분

담, 특히 산업 클러스터 관련 거버넌스에 관한 사항 등)와 실제적 요소(개별 산업 분야의 특성이 반영된 합리적인 지원·육성에 관한 사항, 기존 법제와 중복되지 않는 지원·육성에 관한 사항 등)를 위주로 할 것이 바로 그것이다.

첫 번째 제한사항은 기존의 산업 클러스터와 관련한 실질적인 기본 법제인 산업집적활성화법과의 일관성을 유지하는 것이 타당하다는 취지에서 도출된 것이다. 기존에 이미 ‘산업집적’이라는 용어가 사용되어 온 상황에서 별다른 특이사유 없이 표기만 외래어인 용어를 별도로 사용할 필요는 없다고 하겠다. 이에 따라 향후 산업 클러스터와 관련한 개별 법제의 명칭은 “○○산업의 집적활성화를 위한...에 관한 법률” 정도로 통일하는 것이 바람직하다고 하겠다. 두 번째 제한사항은 산업 클러스터의 공간적 요소와 관련된 사항은 산업집적활성화법과 산업입지법에 의하여 주요하게 규율된다는 것을 분명히 하는 것이 타당하다는 판단에 따른 것이다. 그리고 현행 「식품산업진흥법」 제12조 제7항에서처럼 단순히 양 법률에 따른 절차를 준용한다는 수준의 단순한 규율을 넘어서서 보다 상세하게 준용되는 조항을 구체적으로 명시하는 것이 법제간 연계성을 보다 효과적으로 강화하는 방안이라고 하겠다. 마지막 세 번째 제한사항은 향후 산업 클러스터 관련 법제에서 이전과 달리 보다 충실하고 체계적으로 담겨져야 할 규율의 내용을 앞서 언급한 제도개선을 위한 고려사항과 연계하여 밝힌 것이다. 이를 통하여 산업 클러스터 정책 추진과 관련된 거버넌스가 상위법 단계에서 효과적으로 확립되고, 각종 지원 규정 또한 중복되거나 과잉되지 않은 보다 합리적인 적용이 가능해질 것으로 기대하여 본다.

제1안은 이미 산업 클러스터의 공간적 요소에 관한 충실한 규정을 담고 있는 산업집적활성화법과 산업입지법의 역할을 온전히 인정하는 것에 주안점을 두고 있다. 그리고 이를 바탕으로 하여 위 양 법률의

소관부서인 산업통상자원부나 국토교통부가 아닌 다른 개별 부서에서 필요로 하는 산업 클러스터와 관련한 정책적 수요들이 효과적으로 법제에 담길 수 있도록 하는 것이 제1안이 종국적으로 지향하는 방향이라고 할 수 있다. 그리고 이는 산업 클러스터에 관한 기본법 제정을 추진할 경우에 예상되는 불필요한 입법개정소요의 부담 없이도 충분히 이행해나갈 수 있는 장점이 있다고 하겠다.

하지만 제1안의 경우 기존의 산업집적활성화법 및 산업입지법과 연동되지 않는 규율대상에 대해서는 적용하기 어려운 부분이 있다는 점, 산업 클러스터의 공간적 요소는 산업집적활성화법 및 산업입지법에서 규율하고 나머지 요소는 다른 개별 법률에서 정하도록 하는 체계가 생각보다 그렇게 명확하게 구분하기 어려울 수 있다는 점 등이 단점으로 지적될 수 있을 것이다.

2. 제2안 : 산업 클러스터의 조성 및 지원에 관한 기본법 제정방안

두 번째로 검토해볼 수 있는 정비방향은 산업 클러스터의 조성 및 지원에 관한 기본법을 제정하는 방안이다. 기본법은 일정한 법분야에 있어 제도, 정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준 등을 정하는 법률을 의미한다.³⁰⁰⁾ 이러한 기본법은 국가정책의 이념과 방향을 제시하고 이를 제도적으로 추진할 수 있는 법적 기반으로 기능하는 것 이외에도 제도와 정책을 체계화·종합화하는데 기여하며 특히 국가와 지방자치단체의 역할분담을 명확히 할 수 있어 지방분권을 추진하는 기능이 있다고 평가된다.³⁰¹⁾ 앞서 분석한 것처럼 현행 산업 클러스터 관련 국내 법제에는 산업 클러스터 용어 자체의 혼재에서부터 법제 간 규율의 균형성 미흡, 전체 정책 거버넌스를 아우르는 규율체계의 부재 등

300) 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006. 10. 31, 19쪽.

301) 박영도, 앞의 보고서, 24쪽~34쪽.

의 문제점이 지적될 수 있다. 그리고 이러한 제반 문제들의 근본적인 원인은 무엇보다도 산업 클러스터 관련 정책을 거시적 차원에서 조율하는 법제상 근거가 불명확한 것에 있다고 하겠다. 따라서 산업 클러스터의 주체적 요소, 공간적 요소, 실체적 요소를 단일법에서 통합적으로 규율하는 것이 산업 클러스터 관련 정책의 유기적이고도 효율적인 추진을 위한 가장 적합한 법제 개선방안일지 모른다.

이러한 산업 클러스터 관련 기본법의 입법모델로 검토해볼 수 있는 법률 중의 하나가 바로 최근 제정된 해양산업클러스터특별법이다. 동법은 산업 클러스터와 관련되는 핵심적 사항들이 비교적 체계적으로 도입되어 있는 것이 특징적이다. 해양산업클러스터기본계획의 수립 절차와 관련하여 해양수산부장관을 전담추진주체로 하여, 광역시장·도지사 또는 특별자치도지사 등 지방자치단체장의 의견수렴 과정, 관계 중앙행정기관의 장과 협의 절차 등 클러스터 정책 추진의 구조를 법률 단위에서 비교적 세부적으로 규정(제6조제2항)하여 산업 클러스터 관련 주체적 요소의 부분을 반영하고 있다. 또한 해양산업클러스터의 개발계획 수립과 지정 절차에 있어서도 역시 지방자치단체와 관계 중앙행정기관의 장과의 거버넌스와 관련된 사항(제9조제1항)을 정하는 한편 해양산업클러스터의 지정과 관련된 상세한 규정(제9조, 제10조, 제13조, 제14조 등)을 둬으로써 산업 클러스터의 공간적 요소에 관한 규율도 충실히 포함하고 있다. 이에 더하여 핵심산업의 집적 및 융복합 지원(제16조), 세제지원(제19조), 국유·공유 재산의 사용 등의 특례(제20조), 기반시설에 대한 지원(제21조), 전문인력의 양성 등(제22조), 국제교류 등의 사업과 지원(제23조) 등과 같은 핵심산업에 대한 지원과 관련된 사항을 구체적으로 규정함으로써 산업 클러스터의 실체적 요소에 관한 모범답안을 제시하고 있다. 해양산업클러스터 개발 사업에 관한 조항들을 포괄하는 제4장 ‘해양산업클러스터 개발사업

등'에 관한 장은 산업 클러스터의 민간주체에 적용되는 다양한 실체적인 규정들과 개발사업에 관한 사전적인 조치와 후속적인 관리 등에 관한 규정들로 채워져 있어 산업 클러스터의 주체적 요소와 공간적 요소를 더욱 풍부하게 법제적으로 뒷받침하고 있다.

이처럼 해양산업클러스터특별법은 클러스터의 주체와 공간, 그리고 실체적 요소를 아우르는 규율사항을 포괄하고 있어 산업 클러스터의 조성 및 지원에 관한 법제의 입법모델로 제시될 만한 구조를 취하고 있다. 하지만 해양산업클러스터특별법의 법제 형식과 규율 내용 등의 제정이 가능했던 것은 기존 산업집적활성화법 및 산업입지법과의 적용 관계로부터 비교적 자유로웠기 때문이라는 점을 유의하여야 한다. 즉 해양산업클러스터는 그 정의에서처럼 해양산업과 해양연관산업의 집적 및 융복합을 촉진하기 위하여 유희항만시설을 중심으로 조성된 지역으로 동법 제9조에 따라 별도로 지정된 구역을 말하므로(제2조제1호), 기존의 산업단지로 포섭되는 것이라고 보기는 어렵다. 이에 따라 해양산업클러스터의 공간 선정 등과 관련한 입법적 수요로 인하여 현행과 같은 비교적 상세한 규정내용들이 도입된 것이라고 보는 것이 보다 정확한 인식이라고 하겠다.

이러한 점을 감안할 때, 산업 클러스터의 조성 및 지원에 관한 기본법을 제정·추진하는 제2안은 지나치게 이상적인 정비방향이 아닐 수 없다. 기존의 산업집적활성화법이나 산업입지법 등에 의하여 규율되는 산업단지 중심의 산업 클러스터 정책 및 개별 법제와의 관계를 어떻게 설정한 것인지에 대한 기본적인 고민이 시작되는 순간 제2안의 토대는 쉽게 허물어질 수밖에 없다. 여기에 이미 산업 클러스터라는 용어를 직접 사용하면서 등장하기 시작한 개별 법률들과의 관계는 또한 어떻게 설정한 것인지도 쉬운 문제는 아니다. 더 나아가 개별 산업 클러스터의 특성이 반영되지 않은 기본적인 입법모델만의 제시가

법제적으로 큰 의의를 얻을 수 있다고 보기는 어렵다. 기본법이 제정되어 존재한다고 해서 개별 단위의 산업 클러스터에 어떠한 규율 효과가 미치는지 조차도 매우 불확실하다. 산업 클러스터의 조성 및 지원에 관한 기본법을 제정하는 것은 관련 법제의 문제를 한꺼번에 해결할 수 있다는 잘못된 착시현상을 줄 뿐 현행 법제의 복잡하게 얽혀 있는 모순점을 근본적으로 해소하기에는 역부족인 정비방향이라고 판단된다.

3. 소 결

산업 클러스터 관련 법제 개선을 위한 세 가지 고려요소로서 주체적 요소, 공간적 요소, 실체적 요소를 도출하고 이를 토대로 이러한 핵심요소들이 가장 효과적으로 법제에 반영될 수 있는 정비방향을 두 가지 방안으로 나누어 살펴보았다. 제2안으로 제시된 산업 클러스터의 조성 및 지원에 관한 기본법의 제정방안은 현행 산업집적 관련 법제와의 관계 설정이 용이하지 않으며 구체적인 역할분담 없이 제정될 경우 법적 혼선을 야기할 우려가 있다는 점, 산업 클러스터의 조성 및 지원에 관한 기본법이 제정된다고 하여도 개별 산업 분야의 특성이 효과적으로 반영되지 않아 그 법적 실효성이 크지 않을 수 있다는 점 등을 고려할 때 채택하기 어려운 정비방향이라고 판단된다. 결국 산업집적활성화법과 산업입지법 등 현행의 산업집적 관련 법제의 기능과 역할을 충분히 활용하면서도 개별 산업분야의 클러스터들의 특징도 효과적으로 반영할 수 있는 제1안이 산업 클러스터 관련 법제의 타당한 정비방향이라고 하겠다. 앞서 논의한 것처럼 제1안은 산업 클러스터의 공간적 요소에 관한 사항을 규율하는 산업집적활성화법과 산업입지법을 기반으로 하여 이들 법제와 개별 산업 클러스터 관련 법제와의 법적 연계성을 강화하는 한편 개별 부서가 정책적으로 추진하는 산업 클러스터에 관한 정책적 사항을 충실하게 포함하도록 하는

것을 산업 클러스터 법제의 정비방향으로 삼는다. 이러한 정비방향을 전제로 하여 다음에서는 앞서 살펴본 산업 클러스터 법제의 문제점들에 대한 구체적인 개선방안을 논의하여 보고자 한다.

Ⅲ. 산업 클러스터 관련 법제의 구체적인 개선방안

1. 산업 클러스터 관련 용어의 연계성 강화

앞서 살펴본 것처럼 산업 클러스터를 직접 명시하는 입법례가 계속해서 등장함으로 인하여 산업 클러스터 관련 용어를 둘러싼 불필요한 법적 혼선을 해소할 필요가 있다. 이미 개별 법률들에 규정된 특수 목적 단지들이 특구, 단지, 복합단지 등의 다양한 명칭으로 혼재되어 있는 상황에서 그 의미가 거의 동일한 산업 클러스터라는 용어를 직접 명시하는 것은 바람직하지 않다. 물론 새로운 정책을 추진하는 과정에서 필요한 용어를 법제에 적극적으로 포함시키는 것은 필요하다고 할 것이나 기존 법제에서 충분히 규율되고 있는 용어와 의미상 동일하고 그 표기만 다른 용어를 법제에 담는 것은 단순한 법적 용어의 혼재라는 문제에서 더 나아가 관련 법체계 전체의 적용상 혼선을 불러일으킬 수 있다는 점에서 보다 신중한 접근이 필요하다.

산업 클러스터 법제의 정비방향과 관련하여 제시한 제1안에서 향후 산업 클러스터 관련 입법에 있어서는 가급적 ‘산업 클러스터’라는 용어 대신에 산업집적활성화법 제2조제6호에 따른 ‘산업집적’이라는 용어를 적극적으로 활용할 것을 제안한 것은 이러한 맥락에 따른 것이다. 그리고 이미 산업 클러스터라는 용어를 직접 명시하고 있는 법률의 경우에는 용어에 관한 정의 조항에서 산업집적활성화법 제2조제6호에 따른 ‘산업집적’과의 연계를 법적으로 명시하는 것이 타당하다. 예를 들어 산업 클러스터라는 용어를 직접 명시하고 있는 대표적인 입

법제인 「식품산업진흥법」 제2조제6호에 따른 ‘국가식품클러스터’의 개념정의 조항에 대해서 다음과 같은 개정안을 제시해볼 수 있다.

<표> 「식품산업진흥법」제2조제6호 개정안 예시

현 행	개정안
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 5. (생 략)</p> <p>6. “국가식품클러스터”란 국가가 <u>식품산업과 관련되어 있는 기업, 연구소, 대학 및 기업지원시설을 일정 지역에 집중시켜 상호연계를 통한 상승효과를 만들어 내기 위하여 형성한 집합체를 말한다.</u></p>	<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 5. (현행과 동일함)</p> <p>6. “국가식품클러스터”란 국가가 <u>식품산업을 대상으로 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」제2조제6호에 따른 산업집적을 도모하기 위하여 형성한 집합체를 말한다.</u></p>

이와 같은 개정안은 국가식품클러스터가 산업통상자원부 소관의 산업집적활성화법상의 ‘산업집적’ 개념과 맞닿아 있음을 보다 명백히 드러내는 것이며 이를 통해 「식품산업진흥법」과 산업집적활성화법 간의 연계성을 더욱 두텁게 하는 효과까지 있다는 것을 장점으로 들 수 있다. 다만 산업집적활성화법 제2조제6호에 따른 ‘산업집적’의 개념 자체에 집합체 형성의 의미가 이미 내재되어 있다는 점에서 국가식품클러스터 개념의 정의가 중복된 표현으로 보일 수 있다는 것이 단점이라고 여겨진다.

그리고 앞서 언급한 것처럼 앞으로 산업 클러스터와 관련한 개별 법제의 명칭은 “○○산업을 위한...에 관한 법률” 등으로 일원화하고, 해당 법률의 주요 용어 또한 산업집적활성화법과의 연계성을 고려하여 기존 법제상의 규율을 최대한 포섭시키는 방향으로 나아가는 것이 타당하다고 할 것이다.

2. 산업 클러스터 관련 법제 간 규율 균형성 확보

앞서 제시한 산업 클러스터 법제의 문제점 중 하나인 산업 클러스터 관련 법제에서의 규율 균형성 미흡은 특히 산업 클러스터를 직접 명시하는 법제 유형 중에서도 산업 클러스터 사항을 하위법령에서 규정하거나 부분적으로 규정하고 있는 입법례에서 주로 나타난다. 산업 클러스터 관련 사항을 하위법령에서 규정하고 있는 유형의 경우 대부분 조직법적 측면에서 클러스터를 전담하는 기관의 업무 분장 사항 중 하나로 산업 클러스터 관련 규율을 포함하고 있다. 이와 같이 소속기관 직제 또는 직제 시행규칙에서 산재되어 있는 클러스터 추진을 위한 전담 기관에 관한 규율은 해당 전담 기관에 대한 상위법적 근거가 희박하고 더 나아가 구체적인 행정작용을 위한 법적 근거 확보가 미흡하다는 점이 문제다. 이를 개선하기 위해서는 이러한 하위법령에 규정된 산업 클러스터 유형에 대한 별도의 법률상 근거를 마련하는 것이 필요하다. 그리고 이는 해당 산업 클러스터에 대한 별도의 법률을 제정하는 것뿐만 아니라 관계 법률상의 부분 규정으로 도입되는 방안도 포함한다. 예를 들어 「금융중심지의 조성 및 발전에 관한 법률」(이하 ‘금융중심지법’이라 함)³⁰²⁾은 ‘금융클러스터’에 관한 명시적인 규율이 존재하지 않음에도 불구하고, 「금융위원회와 그 소속기관 직제」³⁰³⁾ 제12조제3항제28호는 금융정책국장의 업무 분장 사항 중 하나로 ‘금융중심지의 조성 및 발전에 관한 기본계획의 수립·시행 등 금융중심지 정책과 금융클러스터 추진에 관한 기획·조정 및 총괄’을 포함하고 있다. 금융중심지법은 ‘다수의 금융기관들이 자금의 조달, 거래, 운용 및 그 밖의 금융거래를 할 수 있는 국내 금융거래 및 국제 금융거래의 중심지’를 금융중심지로 정의(법

302) 법률 제11069호, 2011.9.30., 일부개정, 2012. 4. 1. 시행(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.)), 이하 같음.

303) 대통령령 제27205호, 2016.5.31., 타법개정, 2016. 9. 30. 시행(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2016. 10. 1.)), 이하 같음.

제2조제1호)한 다음 이러한 금융중심지의 조성 및 발전 등을 위하여 필요한 규율사항을 위주로 구성되어 있는바, 「금융위원회와 그 소속기관 직제」에서 금융중심지와 별도로 추진하고 있는 금융클러스터 정책과 관련한 규율사항도 금융중심지법에 포함시켜 이에 대한 명시적인 법적 근거를 확보하는 것이 타당하다. 이러한 사항을 반영하여 금융중심지법의 개정안 예시를 다음과 같이 제시할 수 있다.

<표> 「금융중심지의 조성 및 발전에 관한 법률」 개정안 예시

현 행	개정안
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “금융중심지”란 다수의 금융기관들이 자금의 조달, 거래, 운용 및 그 밖의 금융거래를 할 수 있는 국내 금융거래 및 국제 금융거래의 중심지를 말한다.</p> <p>(신 설)</p>	<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “금융중심지”란 다수의 금융기관들이 자금의 조달, 거래, 운용 및 그 밖의 금융거래를 할 수 있는 국내 금융거래 및 국제 금융거래의 중심지를 말한다.</p> <p>1의2. “금융클러스터”란 금융업을 대상으로 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」제2조제6호에 따른 산업집적을 도모하기 위하여 형성한 집합체를 말한다.</p>
<p>제 5 조(기본계획의 수립 등) ① 금융위원회는 금융중심지의 조성 및 발전을 촉진하기 위하여 3년마다 금융중심지의 조성 및 발전에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여 시행하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. 금융중심지의 조성 및 발전에</p>	<p>제 5 조(기본계획의 수립 등) ① (현행과 동일)</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. 금융중심지의 조성 및 발전에</p>

현 행	개정안
관한 정책의 기본방향 및 목표 (신 설) (이하 생략)	관한 정책의 기본방향 및 목표 1의2. <u>금융클러스터의 육성과 지원에 관한 사항</u> (현행과 동일)

한편 산업 클러스터 사항을 부분적으로 규정하고 있는 입법례에서 나타나는 규율 불균형의 문제도 검토가 필요하다. 이러한 유형에 대표적으로 해당하는 「식품산업진흥법」에 따른 국가식품클러스터의 경우에 한정하여 보면, 동 법은 국가식품클러스터와 관련하여 개념정의에 대한 조항(제2조제6호) 외에 국가식품클러스터의 지원 및 육성에 관한 조항(제12조)과 지원센터의 설립근거 등에 관한 조항(제12조의2)이 산업 클러스터에 관한 규율의 중심을 이루고 있다. 특히 「식품산업진흥법」 제12조는 국가식품클러스터의 지원과 육성에 관한 종합계획의 수립 등과 관련한 사항(동 조 제1항부터 제4항), 국가식품클러스터 관련 재정지원 사항(동 조 제5항 및 제6항), 식품전문산업단지의 구성에 있어서 산업입지법과 산업집적활성화법에 따른 절차 준용에 관한 사항(동 조 제7항)을 모두 한데 담고 있다. 그리고 이러한 국가식품클러스터에 관한 규율은 제2장 ‘식품산업의 진흥기반의 조성’에 포함되어 있다. 국가식품클러스터를 활성화시키기 위해서는 이와 같은 현행 「식품산업진흥법」의 단편적인 규율에서 벗어나 보다 상세한 규율을 법제화시킬 필요가 크다. 이를 위해서 별도의 장으로 편성하여 국가식품클러스터에 관한 규율 사항을 포괄하거나 제2장 ‘식품산업의 진흥기반의 조성’ 내에서 별도의 절을 편성하여 국가식품클러스터에 관한 규율 사항을 담는 체계로의 개편 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 현행 「식품산업진흥법」 제2장의 ‘식품산업의 진흥기반의 조성’이라는 장 제목이 결국 국가식품클러스터의 구성과 밀접하게 관련되어 있다는 점, 별도의 장으로 국가식품클러스터를 편재할 경

우 현행 「식품산업진흥법」상의 다른 장들과 균형이 맞지 않을 수 있다는 점 등을 고려할 때 후자의 방안이 보다 합리적이라고 판단된다. 국가 식품클러스터에 관한 규율을 제2장 내의 별도의 절로 편성할 경우 개선안의 대략적인 구조는 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다.

<표> 국가식품클러스터 관련 규율의 개선안 구조 예시

구 분	조 항	
	제1절 식품산업의 진흥을 위한 핵심기반 조성	제7조 식품산업 전문인력 양성 제8조 식품산업 관련 기술개발의 촉진 제9조 식품산업 통계의 조사 제9조의2 식품산업 정보분석 전문기관의 지정 제10조 국제교류 및 무역진흥 제11조 식품산업 사업자단체
제2장 식품산업의 진흥기반의 조성	제2절 국가식품클러스터 의 조성 및 지원	제12조 국가식품클러스터 조성을 위한 기본계획 및 실시계획 등 제12조의2 국가식품클러스터 관련 국가·지방자치단체의 책무 / 추진·협조 체계 등 제12조의3 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」등과의 적용관계 제12조의4 국가식품클러스터에 입주하는 기업 등의 기술 개발·사업화 및 해외진출을 위한 각종 정책지원 등(세제지원, 국·공유재산의 사용 등과 관련된 특례, 기반시설에 대한 지원 등 정책추진상 필수적인 사항들이 포함될 수 있음)

이와 같은 개정안은 무엇보다도 현행 「식품산업진흥법」 제12조에 집중되어 있는 규율을 분산하되, 앞서 검토한 산업 클러스터의 핵심요소들이 균형 있게 배치되는 것에 최우선을 둔다. 국가식품클러스터의 지원과 육성에 관한 종합계획을 기본계획과 실시계획으로 세분화하여 해당계획의 추진력과 실효성을 확보하고, 국가식품클러스터와 관련한 국가 및 지방자치단체의 책무를 밝히는 한편 더 나아가 유관 부서간의 적극적인 협의체계가 구축될 수 있도록 절차규정을 명시할 필요가 있다. 또한 산업입지법과 산업집적활성화법에 따른 각종 규정들의 적용관계를 보다 상세하게 명시하는 규정을 두는 한편 그 밖에 국가식품클러스터의 활발한 추진을 위한 다양한 정책지원 사항에 관한 규율을 두는 것이 타당하다.

산업 클러스터를 직접 명시한 입법례 중에서도 이를 부분적으로 규정하고 있는 유형 중 하나인 「식품산업진흥법」에 따른 국가식품클러스터를 중심으로 개정안의 개략적인 구조를 살펴보았다. 여기서 가장 중요한 것은 산업 클러스터에 내재된 핵심요소들에 대한 규율 근거가 상위법령인 법률 단계에서 균형 있게 배치되는 것이라고 하겠다.

3. 산업 클러스터 관련 법제에서의 행정입법 활성화

산업 클러스터를 직접적으로 명시하면서도 이에 관한 사항을 부분적으로 규정하고 있는 「식품산업진흥법」이나 「축산법」의 경우 앞서 살펴본 것처럼 법률 단계에서 클러스터와 관련된 명문의 규정을 두면서 일부 규율사항을 행정입법으로 위임해놓고 있는 조항이 존재한다. 즉 「식품산업진흥법」 제12조제4항 본문에 의하면 ‘농림축산식품부장관은 종합계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 관할 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.’고 규정되어 있고, 다시 이에 대한 예외로서 동조동항 단서는 ‘다만, 대

통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그리하지 아니하다.’고 규정하고 있음에도 「식품산업진흥법」 시행령에서 이에 관한 명시적인 규정을 아직 두고 있지 않은 것이 대표적인 사례이다.

물론 상위법의 명시적인 위임에도 불구하고 행정입법에서 규정되어야 할 사항이 아직 충분히 도출되지 않았거나 관련된 위임 사항에 대한 상세한 규율의 필요성이 크지 않다는 등의 다양한 이유로 행정입법의 제정이 당장 이루어지지 않는 것 자체를 바로 위법하다고 보기는 어렵다. 하지만 법률에서 그 구체적인 사항을 행정입법에서 규율하도록 위임해놓고 있는 사항에 대하여 입법부작위 상태가 지속되고 있다는 것은 분명 법제의 실효성 차원에서 바람직한 상황이 아니라고 할 것이다. 해당 산업 클러스터 정책을 주관하는 소관 기관은 법률에서 위임하고 있는 규율사항을 구체화시키기 위한 행정입법 마련에 더욱 노력할 필요가 있으며, 만약 행정입법에서 규정될 사항이 도출되는 것이 불가능하다면, 법률단계에서 규정된 위임 조항의 필요성 여부에 대한 검토도 있어야 할 것으로 보인다. 이와 아울러 산업 클러스터를 부분적으로 규정하고 있는 입법례의 경우 법률 단계에서의 규율이 미흡한 것으로 나타나고 있으므로, 행정입법 단계에서 산업 클러스터에 관한 보다 상세한 규정들을 체계화시키는 방안을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

4. 산업 클러스터 정책 거버넌스 규율의 보완

산업 클러스터 관련 사항을 규정하고 있는 법제 유형에서 나타나는 문제 중의 하나로서 상위법 단계에서 유관 중앙행정기관 간 또는 중앙행정기관과 지방행정기관 간의 산업 클러스터 정책과 관련된 협의 방식이나 절차 등에 대한 규정이 미흡하다는 점을 지적하였다. 이와 관련하여 앞서 살펴본 외국의 산업 클러스터 정책 및 법제 현황 분석

에서 나타난 것처럼 미국이나 독일은 이들 국가 특유의 연방과 주 간의 역할 분담이 다양한 방식(예를 들어 행정협약, 행정규칙, 재정적 지원 등)을 통하여 비교적 유연하고 합리적인 방식으로 자리잡고 있음을 확인할 수 있었다. 하지만 연방법과 주법이 별도로 제정·운영되는 법체계가 아닌 우리나라의 경우 대부분 법률에서 각종 행정계획의 수립 단계나 사업 시행단계 등의 절차에서 유관 행정기관 간에 의견을 청취한다거나 협의절차를 거치도록 하여 산업 클러스터 정책 추진을 위한 거버넌스 규율을 확보하고 있는바, 산업 클러스터를 직접 명시하면서 이를 부분적으로 규정하고 있는 일부 법제의 경우 이러한 산업 클러스터 정책 거버넌스 규율이 미흡한 실정임을 앞선 논의에서 확인할 수 있었다.

특히 이와 관련하여 「식품산업진흥법」에 따른 국가식품클러스터의 경우를 중점적으로 살펴보면 우선 유관 중앙행정기관 간에 국가식품클러스터의 추진과 관련한 실질적인 협의나 업무 협조 또는 위임 등에 관한 규율이 미흡한 부분이 존재하고 있는 것으로 판단된다. 앞서 살펴본 것처럼 국가식품클러스터에 관한 상세한 규율이 산업통상자원부 소관의 「국가식품클러스터 산업단지 관리기본계획³⁰⁴⁾」에 담겨지다 보니 정작 국가식품클러스터 정책을 전담하여 적극적으로 추진해나가야 할 농림축산식품부와 산업통상자원부 간의 긴밀한 업무 협조체계에 관한 사항이 법률단계에서 명시적으로 드러나지 않는 문제가 있다. 즉 현행 「식품산업진흥법」은 국가식품클러스터의 지원과 육성에 관한 종합계획의 수립 시에 농림축산식품부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 할 의무가 있음을 명시하거나(제12조제4항), 또는 국가식품클러스터의 추진에 있어서 ‘식품전문산업단지의 조성에 관한 사항은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 절차를 준용한다(제12조제7항)’고 규정하고

304) 산업통상자원부고시 제2014-110호, 2014.7.2., 제정, 2014. 7. 2. 시행.

있을 뿐, 그 밖에 농림축산식품부와 산업통상자원부 간의 구체적인 역할분담과 업무협조 등에 관한 사항을 규정하고 있지 않다. 국가식품클러스터의 효과적인 추진을 위해서라도 이 두 행정기관 간의 협의 체계 등에 관한 보다 명시적인 법적 근거가 확보되는 것이 타당하다. 이러한 점을 고려하여 「식품산업진흥법」상 국가식품클러스터 관련 개정안 예시를 다음과 같이 제안할 수 있다.

<표> 「식품산업진흥법」제12조제7항 개정안 예시

현행	개정안	
제12조(국가식품클러스터의 지원·육성) ① ~ ⑥ (생략) ⑦ 제2항제2호의 식품전문산업단지의 구성에 관한 사항은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 절차를 준용한다. (단서 신설)	제1안	제12조(국가식품클러스터의 지원·육성) ① ~ ⑥ (현행과 동일함) ⑦ 제2항제2호의 식품전문산업단지의 구성에 관한 사항은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 절차를 준용한다. <u>다만 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」제30조제1항에도 불구하고 국가식품클러스터의 추진을 위한 식품전문산업단지에 대한 관리권한은 농림축산식품부장관이 수행한다.</u>
	제2안	제12조(국가식품클러스터의 지원·육성) ① ~ ⑥ (현행과 동일함) ⑦ 제2항제2호의 식품전문산업단지의 구성에 관한 사항은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 절차를 준용한다. <u>다만 국가식품클러스터의</u>

현 행	개정안
	<p>추진을 위한 식품전문산업단지에 대한 관리는 산업통상자원부장관과의 협의를 거쳐 농림축산식품부장관이 수행한다.</p>

이와 같은 개정안은 국가식품클러스터 정책의 핵심이 되는 식품전문산업단지에 관한 규율에 초점을 두고 이러한 식품전문산업단지의 조성 이후의 본격적인 관리에 관한 권한을 국가식품클러스터의 주무부처인 농림축산식품부에게 전적으로 일임하는 방안(제1안)과 국가산업단지의 관리권자인 산업통상자원부와 국가식품클러스터의 주무부처인 농림축산식품부와의 협의절차를 명시하는 방안(제2안)으로 구분하여 제시한 것이다. 국가식품클러스터의 보다 효과적인 추진을 위해서는 식품전문산업단지의 조성 이후부터의 관련 업무를 전담부처인 농림축산식품부가 전담하도록 하는 제1안이 바람직하다고 판단된다.

이에 더하여 「식품산업진흥법」은 종합계획 수립 또는 변경 단계에서 관할 지방자치단체의 장의 의견을 청취하도록 하는 규정(제12조제4항)만을 두고 있어서 국가식품클러스터 추진에 있어서 지방자치단체의 보다 적극적인 역할수행을 효과적으로 확보해내고 있지 못하고 있다. 따라서 국가식품클러스터와 관련된 현행의 종합계획을 기본계획과 실시계획으로 세분화하고, 후자의 실시계획의 수립 및 시행과 관련된 부분에서 지방자치단체가 주된 주체가 될 수 있도록 하는 법제도 개선을 적극 검토할 필요가 있다. 현행법상의 단순한 의견청취 정도만으로는 국가식품클러스터의 활성화에 필수적인 지방자치단체의 적극적인 참여를 도모하는 것이 어렵다고 판단되기 때문이다. 이러한 법제개선을 위해서는 산업 클러스터를 명시하고 있지는 않으나 각종 특구, 단지 등에 대하여 규율하고 있는 관계 법률들에 규정된 행정계

획 수립체계 및 사업수행 프로세스 등에 관한 규율을 검토하여 이를 적극적으로 도입하여야 할 것이다. 외국 주요국에서의 사례에서 확인된 것처럼 산업 클러스터 관련 정책은 중앙정부 차원에서 지방정부 차원으로, 그리고 공적 영역에서 민간 영역으로의 무게이동이 현재진행형으로 이루어지고 있는 분야이다. 법제도 이러한 점을 충분히 감안하여 산업 클러스터 관련 정책의 진화를 보다 실효성 있게 뒷받침할 수 있는 개선방안을 지속적으로 검토해나가야 할 것으로 보인다.

제 6 장 결 론

산업 클러스터의 조성 및 지원 등에 관한 법제는 기존의 산업입지 정책 중심을 한 산업 클러스터 정책의 발전에 바탕을 두고서 산업통상자원부 소관의 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」과 국토교통부 소관의 「산업입지 및 개발에 관한 법률」이 두 개의 큰 축이 되어 나머지 특수 목적 단지에 관한 개별 법률, 즉 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」, 「첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법」, 「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」, 「연구개발특구의 육성에 관한 법률」 등이 각 관련 분야에서 필요한 규율을 담아내는 체계로 전개되어 왔다. 그러다 2010년대에 이르러 정책적 논의의 장에만 머물던 ‘산업 클러스터’라는 용어 자체가 법제 내로 들어오기 시작하면서 새로운 입법동향이 나타나기 시작하였고, 급기야 최근에는 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」이라는 단일 법이 제정되기까지 하였다. 공교롭게도 산업 클러스터 정책 자체에 대한 정책적 관심이 2000년대 초반에 비해 낮아진 것과 반비례하여 법제 영역에서 갑자기 산업 클러스터라는 용어의 사용 빈도가 증가하게 된 셈이다.

하지만 지금까지의 연구 결과 이러한 산업 클러스터라는 용어 자체에서 기존의 ‘산업집적’과 큰 차이점을 발견하기 어려웠다. 오히려 정책적 영역에서 해당 개념의 범주 내에서 별다른 제한 없이 자유로이 사용되던 ‘산업 클러스터’라는 용어가 법제에 포섭되면서부터 개념상의 혼선 또는 입법적 불균형과 공백 등의 불필요한 법적 문제들이 확인되었다. 즉 산업 클러스터와 관련하여 새로운 유형의 법제가 등장한 것처럼 보이지만 그 실상은 더군다나 복잡하기 그지없는 기존의 산업 클러스터 관련 법제의 문제점을 더욱 배가시키는 또 하나의 부

적절한 입법적 유행에 불과한 것은 아닌지 의문이 제기된다. 하지만 산업 클러스터라는 용어를 직접 사용하는 일부 법제가 등장하게 된 배경을 신중하게 따져볼 필요가 있다. 다시 말해 「식품산업진흥법」에 따른 국가식품클러스터와 「축산법」에 따른 국가축산클러스터는 그 소관부서가 농림축산식품부이고, 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」은 해양수산부가 소관부서인바 이것이 의미하는 것은 산업통상자원부가 주도하는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」만으로는 해소되지 못하는 입법적 수요가 분명히 존재하였다는 사실이라고 할 것이다. 그리고 이러한 입법적 수요는 산업 클러스터 관련 정책을 총괄·조정·협의를 하는 등의 거버넌스가 상위법령 단계에서 명시되지 않고 대부분 하위법령이나 구체적인 개별사업 단계에 가서야 실무상 협의를 통해 부분적으로 해소되어 온 것에 기인한 바가 크다고 할 것이다. 비록 산업 클러스터라는 정책적 용어를 법제에 바로 사용하는 것이 바람직하지 못하며, 특별한 실체적 규정 없이 거의 사문화될 정도로 그 실효성을 발휘하지 못하고 있는 산업 클러스터와 관련된 새로운 입법동향의 부정적 요소를 인정한다고 하더라도, 여기서 드러난 입법적 수요에 대해서는 어떻게든 적절한 해소방안이 제시될 필요가 있다고 하겠다.

이와 같은 제도개선방안을 모색하기 위하여 산업 클러스터와 관련된 국내 법제의 현황과 해외 주요국의 산업 클러스터 전략과 정책 그리고 법제를 개략적으로 살펴보았다. 특히 해외 사례에 있어서는 중앙정부와 지방정부 간의 역할과 기능 분담 체계, 클러스터 형성에 있어서 다양성과 자발성이 가지는 중요성, 산업 클러스터를 뒷받침하기 위한 각종 법제의 다양한 규율들의 의의를 확인할 수 있었다. 이와 아울러 산업 클러스터에 내재된 핵심적 요소들에 초점을 맞추어 제도 개선을 위한 주요한 고려사항들을 도출하는 한편 적은 비용으로 가장

최적의 효과를 얻을 수 있는 법제도개선방안을 구체적으로 살펴보았다. 그 결과 산업 클러스터에 관한 기본법의 제정추진 보다는 기존 법제를 적극 활용하되 여기서 포섭되지 못하는 부분들을 수용할 수 있는 방향의 개별 법제의 보완이 합리적인 방안임을 확인할 수 있었다. 이때 무엇보다도 기존 법제와 일관성을 유지하면서 상호간의 법적인 연계성을 강화하는 한편 산업 클러스터와 관련된 공적 주체 간의 협의체계를 상위법령 단계에서 충실히 마련하는 것이 가장 필요하다고 보았다. 산업 클러스터라는 용어를 사용하는 새로운 법제의 등장에 부정적인 측면이 있다고 하여도 이를 가로막을 수 있는 방법은 사실상 존재하지 않는다. 다만 이러한 법현실을 인정한다고 하더라도 추후 불필요한 법적 혼선을 최소화하고 관련 법규정이 실효성 있게 적용될 수 있도록 산업 클러스터 관련 법제의 지향점을 명확히 해두는 것이 매우 중요하다고 할 것이다. 그리고 그러한 노력들이 더해질 때 법제에 내재된 부정적인 요소들이 최소화되는 반면 긍정적인 효과들은 최적화될 수 있을 것이다.

참고문헌

[국내 문헌]

- 강혜정, 지역산업 클러스터 정책의 최근 동향 및 이슈, 과학기술 및 연구개발사업 동향브리프 2012-13, 한국과학기술기획평가원, 2012. 12.
- 김경목 외 역, Porter, M., 경쟁론(On competition), 세종연구원, 2001.
- 김성민, 우리나라 식품산업정책과 클러스터, 백산출판사, 2011.
- 김성수, 독일의 지역혁신정책 특징과 정책통합적 요인 분석 - 독일과 한국의 혁신클러스터 비교 -, EU연구 30호, 주독한국대사관 본분관 등, 독일의 과학기술 정책 및 연구개발 추진동향, 2013.
- 김정호·박성훈, 독일 생명공학산업의 클러스터 정책: 뮌헨의 사례연구, 경상논총 27권 3호, 한독경상학회, 2009.
- 김주한·김선배·최윤희, 바이오클러스터의 성공조건과 발전방안, 산업연구원, 2003.
- 김택환·심영섭, 독일 노르트라인 베스트팔렌(NRW)주의 핵심·미래산업의 창조경제 전략 연구, 정책연구 2015-39, 경기연구원, 2015.
- 남성한·김은정, 미국 보스턴 바이오의료산업 생태계로부터의 교훈, KISTEP InI 제13호, 2016. 4.
- 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006. 10. 31.
- 박재수, 자본주의 생산방식으로서 클러스터-일본의 산업클러스터 계획에 대해, 한국일본연구총연합회 제3회 학술대회, 2014년 4월, 290-293쪽.
- 복득규 외, 한국 산업과 지역의 생존전략, 클러스터, 삼성경제연구소, 2003.

참고문헌

- 신동호, '주요 선진국의 클러스터 정책 동향과 이슈', 한국산업단지공단 (KICOX), 행복 산업단지 혁신 클러스터, 2014, 제3호, 26~31면.
- 원천식, 해외 산업클러스터 성공사례 및 정책적 시사점, KIET 산업경제, 2003.
- 이덕훈·박재수, 혁신클러스터와 기업가 정신, 한남대학교출판부 글누리, 2013.
- 이상천, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에서의 의제규정에 관한 고찰, 동아법학 제48호, 2010. 8, 219-255쪽.
- 이종선, “선진국의 혁신 클러스터 성공 사례와 시사점”, 직업과인력개발 제8권 제4호 통권36호 2005.
- 이창수·예승우, 예산법률주의의 쟁점과 과제, 예산현안분석 제42호, 국회예산정책처, 2012.
- 정하중, 행정법개론, 제10판, 법문사, 2016.
- 조혜영, ‘한국형 클러스터 : 산업단지 혁신클러스터 10년의 리뷰’, 클러스터 STORY 창간호 중 클러스터 ISSUE&REPORT, 2014.
- 주성재, ‘창조경제시대, 왜 여전히 클러스터인가?’, 클러스터 STORY 제2호 중 클러스터 ISSUE&REPORT, 2014.
- 차상룡, 일본의 산업클러스터 개념과 정책동향, 국토연구원, 2004년 9월, 104-120쪽.
- 폴 골드스타인, 오연희 옮김, 「보이지 않는 힘, 지식재산」, 비즈니스맵, 2007.
- 한동우, 미국의 바이오클러스터 정책, 보건산업기술동향, 2003.

홍성범 · 임덕순 · 김기국, 중국의 혁신클러스터 특성 및 유형 분석 : 한국 사례와의 비교, 과학기술정책연구원, 2003.

허인혜, 산업클러스터 형성과 발달의 정치경제: 한국 · 미국 비교연구, 21세기정치학회보 제21집 제1호, 2011.

[정책자료 · 보고서 등]

국가균형발전위원회, ‘균형발전 정책교본, 혁신클러스터’, 2007.

농림축산식품부, 국가식품클러스터(푸드폴리스) 종합계획(안) - 마스터 플랜, 2012. 7.

대한무역투자진흥공사 북미지역본부, 북미 산업 클러스터의 성공 비결 : 헐리우드에서 실리콘밸리까지, KOTRA, 2005.

한국산업단지공단, 산업단지 클러스터의 성과와 과제, 한국산업단지공단 산업입지연구소, 2015. 10. 30.

한국산업기술진흥원(KIAT), 미국의 혁신클러스터 육성 현황, 2014. 1.

[국회 입법자료]

국회 농림수산식품위원회, 식품산업진흥법 일부개정법률안(조배숙의원 대표발의, 의안번호 제5120호) 심사보고서, 2009. 12.

국회 농림수산식품위원회, 식품산업진흥법 일부개정법률안 심사보고서, 2009. 12.

국회 농림해양수산위원회 수석전문위원, 식품산업진흥법안(권오을의원 대표발의) 검토보고서, 2007. 11.

국회 산업자원위원회 수석전문위원, 工業配置및工場設立에관한法律中 改正法律案 검토보고서, 2002. 10.

참고 문헌

- 국회, 식품산업진흥법 일부개정법률안(대안), 2009. 12,
- 국회, 식품산업진흥법안(권오을의원 대표발의, 의안번호 177700호) 의
안원문, 2007. 11. 6.
- 국회 제234회 정기회, 산업자원위원회 회의록 제8호, 2002. 10. 29.
- 국회 환경노동위원회, 물산업 클러스터 조성 및 지원에 관한 특별법안,
이종진의원 대표발의, 의안번호 제16572호, 2015. 8. 26.
- 국회 환경노동위원회 수석전문위원, 물산업 클러스터 조성 및 지원에
관한 특별법안(이종진의원 대표발의, 의안번호 제16572호) 검토
보고서, 2015. 11.

[워크숍 자료집]

- 문미성, 산업 클러스터 정책의 진화에 대한 고찰, 2016년도 기본과제
워크숍 자료집 중 제2주제 발표문, 한국법제연구원, 2016.3.21.

[해외 문헌]

- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Ideen. Innovation.
Wchstum - Hightech-Strategie 2020 für Deutschland, 2010.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Die neue Hightech-Strategie
- Innovationen für Deutschland, 2014.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Deutschlands
Spitzencluster, 2015.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Impulse für Innovationen
- Zentrales Innovationsprgramm Mittelstand, 2015.

Charles W. Wessner, 「Best Practices in State and Regional Innovation Initiatives: Competing in the 21st Century」, National Academy of Sciences, 2013.

Deutsche Forschungsgemeinschaft, u.a. (Hrsg.), Exzellenzinitiative auf einen Blick - Der Wettbewerb des Bundes und der Länder zur Stärkung der universitäten Spitzenforschung, 5. Aufl., 2013.

Institut für Innovation und Technik, Cluster: Zwischen hard facts und soft factors, Jahresbericht 2012.

OECD, Innovative Clusters : Drivers of National Innovation Systems, Paris, 2001.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die finanzielle Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Deutscher Bundestag, 2006.

星貴子, 地域産業振興策の現状と課題-推進組織からみた地域産業振興の在り方 - JRIレビュー Vol.7, No.37, 2016年 5月.

経済産業省, 2015年度 経済産業省 年報, 2016年.

経済産業省, 産業クラスター計画, 2009年.

[해외 법령 및 정책자료 등]

America COMPETES Act of 2010

America Creating Opportunities to Meaningfully Promote Excellence in Technology, Education, and Science Act

工場立地法

참고 문헌

企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律, 2007年 5月 11日 法律 第45号.

Bundesanzeiger, Bekanntmachung Neufassung der Richtlinie “Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)” vom 15. April 2015, BAnz AT 05.05.2015.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bekanntmachung Neufassung der Richtlinie “Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)” vom 15. April 2015, BAnz AT 05.05.2015 B1

Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 91 b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, Präambel

Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, Präambel.

Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes zur Förderung von Spitzenforschung an Universitäten vom 16. Juni 2016

Richtlinien zur Förderung für den “Spitzencluster-Wettbewerb” des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Hightech-Strategie für Deutschland

Richtlinien zur Förderung für den “Spitzencluster-Wettbewerb” des

Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Hightech-Strategie 2020 für Deutschland

Richtlinien zur Förderung der “Internationalisierung von Spitzenclustern, Zukunftsprojekten und vergleichbaren Netzwerken” vom 2. Dezember 2014

[국내 웹사이트]

교통신문 인터넷 홈페이지 ‘전국 ‘자동차 클러스터’ 추진 계획 ‘우후죽순’, 2016. 9. 23.자 기사

<http://www.gyotongn.com/news/articleView.html?idxno=168549> (2016년 10월 12일 최종접속)

한국경제 인터넷 홈페이지, “일자리 5만개 일군 보스턴의 ‘바이오 기적’”, 2006. 6. 5.자 기사

<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2016060596771> 최종 접속 : '16. 10. 1.)

국회 의안정보시스템 홈페이지

<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (2016년 10월 1일 최종접속)

법제처 국가법령정보센터 웹사이트

<http://www.law.go.kr/main.html> (2016년 10월 1일 최종접속)

한국산업단지공단 e클러스터 홈페이지, “2016 산업입지요람”

http://www.e-cluster.net/new_app/lab/pub/danji_outline.jsp (2016년 10월 1일 최종접속)

참고 문헌

푸드폴리스(FOODPOLIS) 홈페이지

<http://www.foodpolis.kr/intro/intro3.php> 최종접속 (2016년 10월 1일 최종접속)

[해외 웹사이트]

독일 연방경제에너지부 ZIM 프로젝트 관련 웹사이트.

<http://www.zim-bmwi.de> (2016년 10월 1일 최종접속)

독일 연방교육연구부 홈페이지, 엑셀런트 전략과 관련된 연방정부와
각 주정부간의 2016년 6월 협정(2016년 10월 9일 최종접속)

www.bmbf.de/files/Verwaltungsvereinbarung-Exzellenzstrategie-2016.pdf

독일 연방교육연구부 첨단 클러스터 경쟁 관련 웹사이트.

<http://www.bmbf.de/de/der-spitzcluster-wettbewerb-573.html> (2016년 10월 1일
최종접속)

www.spitzencluster.de/de/die-spitzencluster-1693.html (2016년 10월 1일 최
종접속)

독일 연방교육연구부 첨단 클러스터 국제화 행정규칙 공고 웹사이트

<https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-985.html> (2016년 10월 1일
최종접속)

독일 연구협회 엑셀런트 이니셔티브 관련 웹사이트

www.dfg.de/foerderung/programme/listen/index.jsp?id=EXC (2016년 10월 1일
최종접속)

www.dfg.de/dfg_magazin/forschungspolitik_standpunkte_perspektiven/exzellenzinitiative (2016년 10월 1일 최종접속)

독일 연구협회 엑셀런트 전략 관련 웹사이트

www.dfg.de/foerderung/exzellenzstrategie/index.html (2016년 10월 1일 최종접속)

미국 CLUSTER MAPPING 홈페이지

<http://www.clustermapping.us/content/clusters-101> (2016년 10월 1일 최종접속)

미국 LegiScan 홈페이지

<https://legiscan.com/CA/text/SB342/2015> (2016년 10월 6일 최종접속)

<https://legiscan.com/UT/text/SB0103/id/1368759> (2016년 10월 6일 최종접속)

미국 OFFICIAL CALIFORNIA LEGISLATIVE INFORMATION 홈페이지

http://www.leginfo.ca.gov/.html/uic_table_of_contents.html (2016년 10월 8일 최종접속)

미국 Rules and Regulations of the State of Georgia 홈페이지

<http://rules.sos.state.ga.us/nllxml/georgiacodesGetcv.aspx?urlRedirected=yes&data=admin&lookingfor=413> (2016년 10월 8일 최종접속)

<http://rules.sos.state.ga.us/gac/413-3>(2016년 10월 8일 최종접속)

<http://rules.sos.state.ga.us/gac/413-5> (2016년 10월 8일 최종접속)

미국 State of Rhode Island General Assembly 홈페이지

참 고 문 헌

<http://webserver.rilin.state.ri.us/Statutes/TITLE42/42-64.29/INDEX.HTM>
(2016년 10월 6일 최종접속)

미국 SBIR 홈페이지

<https://www.sbir.gov/about/about-sbir#three>. (2016년 10월 1일 최종접속)

일본 경제산업성(經濟産業省) 홈페이지, ‘地域との共創による産業クラスター政策の新展開’

http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/tiikiinnovation/source/sinntenkai.pdf,
(2016년 6월 18일 최종접속)

일본 TAMA활성화협회 홈페이지

<http://www.tamaweb.or.jp/association-summary> (2016년 10월 1일 최종접속)