

---

**특별기획 II**

## 지역혁신체계의 제도적 프레임워크로서 지방통치체제

정병순

강남대학교 도시공학과 강사

---

### 1. 서론

이 시대에 경제의 재구조화 및 세계화가 초래하는 파급효과는 사회체계가 복잡하고 역동적일 뿐만 아니라 다양해지고 있다는 점이다. 이러한 파급효과가 주는 다양한 함의 가운데 중요하다 여겨지는 것은 사회체계의 복잡성, 역동성만큼이나 사회의 통치가능성 문제에 전략적으로 대응하고 일정한 방향으로 인도한다는 의미에서 이 중요한 문제로 대두하고 있고, 이에 따라 무엇보다도 기존의 사회와는 다른 새로운 통치원리가 요구된다는 데 있다. 작금에 서구에서 전개되고 있는 일련의 새로운 이론과 실천, 새로운 사고와 실험들이 이를 잘 반영하고 있다.

이러한 상황에 비추어 볼 때 경제체계의 변화와 전략적 대응은 현 시대에 사회체계의 특성과 통치가능성을 파악하는데 결정적 지위를 차지한다. 이와 관련하여 새로운 경제체계에 대한 많은 개념적 표현이 있지만, 학습경제, 지식기반경제와 같은 표현은 경제체계의 작동이 복잡하고, 역동적이며, 다

양해지고 있음을 집약적으로 드러내는 것처럼 보인다. 게다가 지역국가, 지역경제의 재출현, 집적경제와 같은 표현은 새로운 경제체계의 특수한 공간적 특성을 명확하게 보여준다. 이러한 일련의 근본적 변화를 전제할 때, 제기되는 문제는 변화에 전략적으로 대응하여 이행을 효과적으로 관리하는 것, 즉 사회변화의 통치가능성이다. 다시 말해 새로운 경제체제로 이행과정을 선점한 사회의 경우에 그 과정을 더욱 촉진시키고, 반대로 이행이 지체된 사회의 경우에 이행을 촉발하기 위한 다각적인 모색이 요구된다. 그런 의미에서 근래에 들어 효과적인 재구조화 전략, 개발전략의 하나로 운위되는(지역)혁신체계와 같은 사고는 지역경제개발의 통치에서 결정적 지위를 차지한다.

이 글은 이처럼 새로운 경제체계의 출현에 대응하여 대안적인 지역개발 전략으로 부상하고 있는 지역혁신체계의 성격을 심층적으로 연구하려고 한다. 구체적으로 말해 하나의 ‘개발전략’으로서 지역혁신체계가 다른 개발전략과 구분되는 것은 무엇이며, 그것을 다르게 만드는 요인이 무엇인가를 살펴볼 것이다. 그래서 그러한 논의에 기초하여 지역혁신체계 전략에서 핵심적 쟁점은 이 체계를 구성하는 요소(및 관련 주체)들의 ‘관계’ 내지 ‘조직화’에 있고, 그것이 바로 통치체제(governance)와 관련된 쟁점임을 밝혀보고자 한다.

이러한 논의를 위해 우선 복잡성과 역동성의 통치기제로 출현하고 있는 통치체제의 다양한 의미를 살펴보고 그 개념과 접근방법을 정립할 것이다(2절). 그런 뒤에 전통적 개발전략에 준거한 지역혁신체계 전략의 성격을 살펴보고, 그것이 새로운 경제체계의 출현과 연관되어 있음을 논의할 것이다(3, 4절). 마지막으로 앞서 정립된 ‘제도적 프레임워크로서 지방통치체제’와 새로운 경제체계의 출현에 연관되어 있는 ‘경제개발전략으로서 지역혁신체계’의 체계적인 접합이 모색될 것이다(5절). 궁극적으로 이러한 논의는 새로운 개발전략의 성격과 핵심적 원리를 규명함으로써 대안적 지역개발이론을 구성하는데, 그리고 규범적으로 흐르기 쉬운 통치체제의 논의에 실용적 함의를 부여하는데 기여할 수 있다.

## 2. 복잡성과 역동성의 통치기제로서 통치체제

최근 사회과학에서 지배적인 개념으로 부상하고 있는 것이 통치체제(governance)이다. 이 용어는 본래 형식적이고 사전적 의미로 ‘통치’를 의미하는 것이지만, 최근 새롭게 출현하는 정치경제적 현상과 결부되어 용어에 실체적 의미가 부여되고 있다. 그렇지만 이렇게 실체적 의미가 부여됨에 따라 의미의 다중성과 개념의 혼란이 초래되고 있는 것도 사실이다. 여기서 의미의 다중성 내지 개념의 혼란을 초래하는 가장 큰 이유는 어떤 경우에는 이 용어가 관련된 다양한 현상이나 조직적 실체를 지칭하기도 하고, 다른 경우에는 그 현상에 대한 접근방법을 지칭한다는 사실에서 찾을 수 있다. 결국 이처럼 관련된 현상, 의미, 관점 내지 접근방법상의 특성을 고려할 때 통치체제에 관한 연구는 연구의 경험적 맥락이나 초점-가령 운영양식인가/주체간 관계 및 전략인가에 의존하는 방법론적 선택으로 특징지어진다.

여기서 방법론적 선택을 위한 한가지 효과적인 전략은 통치체제와 관련된 실체적 현상을 식별하고, 그 현상을 파악하기 위한 체계적인 접근방법(관점)을 정립하는 것으로 나아가는 것이다. 우선 역사적으로 존재했던 행위조정의 세 가지 양식 내지 조직 원리, 즉 ‘시장(market)’, ‘위계(hierarchy)’, ‘네트워크(network)’ 혹은 ‘이계(heterarchy)’는 실체적 현상을 식별하기 위한 좋은 출발점을 제공한다. 이 경우에 시장은 독립적이고 자율적인 개인들 사이에 가격에 기초한 교환에 근거한 조정 원리인 반면, 위계는 기능 내지 활동들을 수직적 통합하고 그것을 권위적 명령에 의해 통제하는 양식이다. 이에 비해 최근에 지배적 원리로 발전하고 있는 것이 네트워크인데, 이 조정양식은 조직간/체계간 자율성(충성 외에 주장이나 퇴장의 존재) 및 상호의존성 그리고 호혜성의 조정원리에 기초한다(Powell, 1991). 그렇지만 이러한 특성에도 불구하고 권력의 불균등이 여전히 작용한다.

이들 세 조정양식에 대해 관점을 정치적 주체에 초점을 맞추게 되면 네트워크는 시장과 위계 각각의 조직적 실체인 정부(공공), 준공공, 민간(기업, 자원부문 등)의 상호작용적 관계를 의미한다(Stoker, 1998). 최근 다양한 영역에서 출현하고 있는 다양한 결사체들과 준정부기구, 정부의 상호작용 중

대라든가 정책네트워크의 출현이 이들 정치적 네트워크와 밀접하다(Hirst, 1994.; Rhodes, 1997). 현재 이들 상호작용과 그 결과로서 정치적 연합형성이 사회체계를 장기간 안정적으로 통치하기 위한 조직적 기반을 이루며, 이러한 실체적 현상을 Stone 등을 따라 ‘체제(regime)’로 부를 수 있다(Stone, 1989). 결국 주체에 초점을 맞추어 네트워크로부터 출발한 통치체제 현상의 중심에 정부와 사회의 상호작용, 그리고 연합형성, 즉 체제가 자리잡고 있다. 이러한 개념화에 의거할 때 통치체제의 공간적 구성으로서 지역 및 지방 통치체제(regional & local governance)는 ‘공동화’되는 국가, 경직적인 정부를 대신하여 지역 수준에서 정부와 다양한 민간 주체들의 상호작용 내지 협력에 근거한 통치체제를 의미한다(Jessop, 1995).

이처럼 ‘새로운 현상으로서 통치체제’(new governance)의 출현에는 사회체제 및 환경의 근본적 변화가 놓여 있다. 그러한 변화는 기존의 사회운영원리를 비효과적으로 만드는 체계의 복잡성/역동성/다양성의 증대로 집약될 수 있는데, 가령 현재와 같이 기술변화와 흐름이 역동적이고, 관련된 지식이 다양해지며, 경제활동의 성격이 복잡해지는 것이 그러한 전형을 보여준다. 각각에 대해 대규모 위계 조직의 권위적·하향적 조정방식이나 자기분열적 시장에 비해 환경 및 체계의 변화를 내부화하는 이른바 수평적인 자기통치(self-governing) 및 자기재조직화(self-reorganization)의 방식이 통치에 더 효과적일 수 있는데(Kooiman, 1993), 그것이 바로 앞서 언급된 공공과 민간의 네트워크에 기반한 통치체제이다.

그렇지만 이러한 이론적 연관성이 자극에 대한 자동적 반응과 같은 기계적 인과를 의미하지 않으며, 오히려 의도적이고 목적지향적 행위와 관련된 ‘과정’을 의미하는 것이다. 이렇듯 관련 주체에 의한 대응과정이 통치체제의 관점에서 핵심을 차지하는데, 두 가지 중요한 함의를 가진다. ① 행위 주체들의 관계적 특성에 따라 통치체제의 다양성과 상황의존적 전략의 선택성이 가능하다. 그래서 관계와 전략이 통치체제에 접근하기 위한 분석 차원이 된다. ② 상이한 이해를 지닌 다원적 주체들의 관여는 통치체제의 과정이 갈등적일 수 있음을 함축한다. 때문에 실제 환경 및 상황의 변화에 따라 통치체제의 과정에서 다양한 문제가 발생하고, 그 문제의 해결가능성과 관련

하여 궁극적으로 통치체제의 실패가 초래되는 것도 배제될 수 없다(Jessop, 1998).

우선 첫 번째와 관련하여 통치체제가 공공, 준공공, 민간의 상호작용에 입각한다는 사실은 체제가 직면하고 있는 일정한 구조적 상황에서 다양한 주체들이 통치체제에 관여하고, 그래서 주체들이 드러내는 ‘관계적 특성’에 따라 ‘통치체제의 다양성’과 ‘전략의 선택성’이 발생한다. 실제 집권적 정치 구조와 분권적 정치구조 사이에, 심각한 경제침체에 처한 지역과 번영하는 지역 사이에, 사회민주적 전통이 발전한 지역과 그렇지 못한 지역의 구조적 상황에 따라 통치체제에 상이한 주체들의 관여, 특정 정책지향성—성장/배분, 개발/보존—이 경험적으로 관찰된다(Stoker, et al., 1994; Pierre, 1999; Digaetano, et al., 1999). 게다가 개발지향적 통치체제의 경우에도 관련된 주체의 관계적 양상에 따라 전략의 선택성이 있을 수 있다. 가령 경제의 재활성화를 추구하는 어느 지역의 통치체제가 취하는 개발의 경우에 지향하는 산업과 전략에 따라 일정한 선택성이 존재한다(Hay & Jessop, 1995).

이와 관련하여 주체의 관계적 속성에 근거하여 통치체제의 이념형을 구성해보는 것이 통치체제의 다양성을 파악하고, 뒤에 논의될 지역혁신체제와 접합에 도움을 줄 수 있다. 이 경우에 관계적 속성은 ‘편의상’—유일한 속성은 아니라는 의미에서—체계적 논리/영역적 논리라는 두 차원을 통해 접근할 수 있다. 우선 ‘영역적 논리’는 다시 자원의 동원과 정책결정을 기준으로 외생적/내생적 논리로 구분될 수 있으며, 각각에 대해 다시 ‘체계적 논리’, 즉 통치체제와 환경과 상호작용에 따라 폐쇄적/개방적 논리로 구분될 수 있다. 후견자적 통치체제/분권적 통치체제/조합주의적 통치체제/결사체적 통치체제는 이러한 조합을 통해 구성될 네 가지 통치체제의 유형이다(<그림 1> 참조). 물론 이 이념형이 추상적 기준을 통해 구성된 것이어서 현실을 그대로 반영한다고 말할 수 없지만, 사회체제의 변화를 통해 출현하는 각 지역 및 지방적 통치체제의 차별적 특성을 이해하는데 도움을 줄 수 있다.

여기서는 각 통치체제의 특성을 간략히 지적할 것인데,<sup>1)</sup> 우선 후견자적

1) 각 유형에 대한 보다 상세한 설명과 관련된 경험적 사례에 대해서는 즐고 (2000a)를 참조할 것.

통치체제는 지방의 소수 지배엘리트들이 가용자원의 결핍으로 인해 자원을 외부에 의존하는 통치체제이다. 반면, 조합주의적 통치체제는 비록 내생적 힘이 강력하긴 해도, 세계화된 경제체계에서 경제에 대한 지역의 구조적 의존성으로 인해 공공과 민간의 특정세력—주로 기업공동체—사이에 자원과 지지의 교환에 의거한 통치체제이다. 마지막으로 결사체적 통치체제는 개방적/상호작용적 관계를 통해 경쟁하고 협상하는 지방의 다원적 결사체들이 강한 내생적 논리를 추구하는 통치체제이다. 이들 네 통치체제와 관련하여 결사체적 통치체제는 경제체계의 위기와 그 위기를 극복하기 위한 경제체계의 재구조화와 같이 복잡하고 역동적인 사회체계의 효과적인 통치에 실용적인 프레임워크가 될 수 있다.

<표 1> 구성주체의 관계적 속성에 의한 통치체제의 유형

		체계적 논리	
		폐쇄적 논리	개방적 논리
영역적 논리	외생적 논리	후견자적 통치체제 (clientele governance)	분권적 통치체제 (decentralised governance)
	내생적 논리	조합주의적 통치체제 (corporatist governance)	결사체적 통치체제 (associative governance)

두번째 함의는 통치체제의 과정은 조직적 갈등을 내재하며 다양한 문제 상황에 직면할 수 있어서 국가와 시장의 실패와 마찬가지로 통치체제의 실패도 배제할 수 없다는 것이다(Jessop, 1998). 다만 시장과 위계에 비해 자기 재조직화나 자기통치의 특성상 갈등이나 문제를 내부화하여 환경의 변화에 민감하게 대응하고 전략이나 목표를 지속적으로 재정의하는 등 잠재적으로 높은 문제해결역량이 있음을 지적할 수 있다. 물론 이 가설적 주장의 타당성은 경험적 연구를 통해 규명되어야 할 것이겠지만, 성공적인 통치체제가 단순히 상호작용 자체보다는 그러한 상호작용의 구체적 방식, 즉 폐쇄적/개방적 혹은 내생적/외생적인가에 의존하고 있음을 강조할 수 있게 해준다.

여하튼 두 번째 함의를 통해 효과적인 통치체제의 확립을 위한 세 가지 조건이 도출될 수 있는데, 이를 위해 우선 심각한 경제위기로 인해 체계의

안정성이 교란되어 통치문제가 발생하고 있는 구조적 상황을 가정해보자. 이러한 상황은 문제의 해결을 위한 지역주체들의 대응, 즉 통치체제의 작동을 요구하게 되는데, 이러한 경우에 ① 사회체계를 ‘전략적 지도’, 다시 말해 토론과 협상을 통해 합의된 목표를 정의하고 그러한 목표로 자원을 동원하는 것은 통치체제의 과정에 일차적으로 중요한 조건이다. 그렇지만 여기에는 조직간 경쟁과 갈등이 항상적인데 심지어 강한 신뢰와 협력의 문화가 배태되어 있는 경우조차, 그러한 경우에 ② ‘협력의 맥락을 제어하는 것’은 경쟁과 갈등을 조정하고 협력을 유지·강화하기 위한 다른 중요한 조건이다. 보통 이러한 맥락제어의 기제로 물질적 자원과 상징체계의 조정이 이용된다. ③ 마지막으로 기존의 제도들이 해체되고 새로운 제도들이 급격하게 도입되는 상황에서 발생하기 쉬운 제도적 갭이나 상충으로부터 ‘제도간 일관성의 확립’은 사회체계의 통합과 정체성에 중요한 조건을 이룬다.

이제 이러한 의미와 관점의 정립을 통해 복잡한 사회체계의 운영에 효과적인 제도적 프레임워크로서 통치체제라는 실용적 영역으로 나아갈 수 있다. 지역혁신체계라는 새로운 지역개발 전략의 출현이 그러한 실용적 영역과 관련되어 있다. 이러한 논의를 위해 요구되는 것은 이 전략의 특성에 대한 체계적 이해인데, 전통적 지역개발전략과의 구분은 이러한 이해에 기여할 수 있다.

### 3. 전통적 지역개발 전략으로서 성장극 혹은 성장거점 전략

20세기 중반 이후 지역개발의 지배적인 패러다임은 성장의 파급효과인 균형과 불균형의 문제를 중심으로 한 것이었다. 이러한 논쟁에서 페루, 허쉬만, 미르달 등 불균형성장론은 성장의 불가피한 구조적 속성으로서 불균형을 문제삼았다. 이들에 따르면 성장은 자유시장에 방임될 경우 균형에 이르는 정태적 과정이기보다 분극화나 역류효과로 언급되듯이 불균형, 즉 수요증가→자본증가→새로운 투자의 누적적 인과가 작용하는 동태적 과정이다. 성장극과 같은 잘 알려진 국가의 개입정책이 이러한 불균형을 교정하려는

전략적 시도이다. 이 전략의 핵심은 불균형을 의도적으로 창출하는데 있다. 즉 북/남 지역 사이에 경제개발의 격차가 현저할 때 남 지역에 새로운 불균형을 의도적으로 조성하여 누적적 인과의 부정적 피드백 과정에서 벗어나겠다는 발상에 기초한 것이다. 이렇듯 다분히 실천적이고 처방적 성격을 지닌 이 전략은 그 효과성으로 인해 20세기 중반 이후 지역개발의 국제적 패러다임으로 자리잡았다.

이 전략의 적용은 부정적 피드백을 교정시키려는 선진국과 전근대로부터 근대로의 이행에서 축적의 긍정적 피드백을 촉발시키려는 저개발국 사이에 차별적이긴 해도, 한가지 특성을 공유하고 있다. 그것은 이 전략이 당대의 지배적 경제체제, 즉 규모의 경제와 최소비용의 원리에 입각한 포드주의를 체계적으로 반영하고 있다는 점이다. 이 경제체제는 국가적 변이에도 불구하고 일반적으로 흐름식 조립라인의 대량생산을 효율적으로 뒷받침하기 위해 구상과 실행기능을 대기업 안에 통합한 동시에 실행기능을 철저하게 세분화/탈숙련화하였다. 특히 이러한 노동분업 과정은 보통 공간적(지역적) 노동분업에 의해 매개되었던 바, 탈숙련의 실행기능을 비용최소화를 위해 저임금 지역으로 이전시켰다(Massey, 1984). 이러한 기술적·사회적·공간적 노동분업을 통해 포드주의 경제체제는 완결된 국민경제로 구조화되었으며, 지역적 불균형은 그러한 경제과정의 산물이었다.

이러한 포드주의적 국민경제에 성장극 전략이 상응하고 있었던 바, 우선 경제활동의 구성단위가 국민국가였다는 사실로 말미암아 전략의 주체, 즉 공간적 계획과 입지에 대한 통제의 권위적 주체는 국가가 되었다. 실제 이러한 전략의 대상(지역)과 주체(국가)의 괴리는 지역 내생적 힘이 미약했던 후진국은 말할 것도 없고, 상대적으로 분권화 된 선진국의 경우에도 마찬가지로 여서 산업의 입지와 자원의 배분은 ‘국토의 균형개발’이나 ‘국가 경제성장’이라는 국가의 총체적 이해에 크게 규정되었다(Barnekov et al., 1989). 국가의 합리적·종합적 계획이 전략의 주요 기제가 되었던 이유도 바로 여기에 있는데, 특히 이들 계획에서 핵심적이었던 것은 포드주의 생산체제의 공간조직화를 효율적으로 뒷받침할 수 있는 대규모 자본투자였다. 20세기 중반 이후 건설된 공장, 댐, 도로, 공항 등과 같은 집합적 재화는 성장극 전략을



구사하는데 있어서 필수불가결한 것이었고, 산업단지의 형성은 그 근간이 되었다. 이러한 상황에서 지역은 국가에 의한 권력의 상실과 제한된 자원동원능력의 이중의 힘에 제약되고 있었던 바, 전략의 결정에서 사실상 배제되었다.

이러한 특성을 지닌 성장극 전략은 20세기 대부분 포드주의 생산체계의 발전과 그 궤를 같이 하면서 국제적인 지역개발 패러다임으로 자리잡은 채 지역경제의 형성과 발전에 막대한 효과를 발휘하였다. 그리고 국가마다 차이는 있지만 현재에도 여전히 많은 국가에서 지배적 지역개발 패러다임인 것도 사실이다. 그렇지만 이러한 구조적 관계의 한편에서 근본적 변화가 일게 되면 논리적으로 보아 이 구조적 상응성에 근본적 문제가 제기될 수 있을 것이다. 다시 말해 포드주의 경제체계로부터 교란이 발생하고 급기야 새로운 경제체계가 확립될 경우 성장극 전략은 여전히 적실성을 유지할 수 있는가? 다음절은 출현하는 경제체계의 성격을 규명함으로써 새로운 지역개발 전략을 도출하는 것으로 나아갈 것이다.

#### 4. 새로운 지역개발의 기제로서 지역혁신체계

##### 1) 포스트 포드주의 경제체계로서 학습경제: 네 가지 특성

안정과 번영을 구가하던 포드주의가 위기를 드러내기 시작한 것은 잘 알려진 대로 70년대에 들어서이다. 한 가지 역설은 한때 성장의 동력이던 것이 이제 위기의 원인이 되고 있다는 점인데, 대량생산과 제품의 표준화를 통해 규모의 경제 및 비용최소화를 추구하던 포드주의는 기술과 시장의 다변화, 노동과정의 갈등에 직면하여 경직성이라는 심각한 한계를 드러냈다. 대규모의 표준화된 생산방식이 기술과 제품의 주기가 단축되고 다변화되는 경제환경에서 비적응적일 것은 어떤 면에서 당연한 것인데, 이는 생산성 및 이윤율 하락에서, 다시 실업을 및 양극화의 증가라는 사회경제적 위기로 투영되었다. 이렇듯 구조적으로 전개된 위기의 유일한 해결책은 생산체계를

급변하는 환경에 걸맞도록 전환시키는데 있다.

위기로부터 출현하는 경제체제는 최근의 진화경제학자들이 쿤의 패러다임 은유를 통해 강조하듯이 이전의 경제체제로부터 변이를 통해 출현한 혁신적 원리, 즉 기술패러다임(technological paradigm)의 누적, 적응, 진화의 결과이다(Dosi, et al., 1988). 포드주의 시기에 지배적이던 대량생산의 기술 패러다임과 구분되는 20세기 후반 정보 기술패러다임의 출현이 바로 그러하다. 이 경우에 정보 기술패러다임은 경제체제의 효과적 운영이 기술변화의 원료이자 그 산물인 다양한 지식과 정보의 활용에 의존하며, 이 지식과 정보를 통해 혁신이 공정뿐만 아니라 제품과 조직 등 생산체계 전체로 창출, 확산, 응용되는 패러다임의 특성을 보인다(Freeman & Ferez, 1988, Castells, 1989). ‘학습경제’(learning economy)는 정보 기술패러다임의 확립과 이에 기초하는 경제체제의 출현을 집약하고 있는 새로운 개념적 표식으로, “경제에서 지식과 학습 역량이 중요해지고 있는 역사적 단계”로서 “변화가 신속하고 넓은 기술이 폐기되는 비율이 크며 신기술에 대한 요구가 높은 곳에서 발생”하는 경제체제이다(Lundvall, 1996). 말하자면 학습경제는 포드주의가 기반한 대량생산의 기술패러다임과 질적으로 구분되는 정보 기술패러다임에 기초한 포스트포드주의 경제체제라 할 수 있다.<sup>2)</sup>

학습경제로의 이행은 경험적 측면에서 몇 가지 주목할만한 사실에서 찾아볼 수 있다. 무엇보다도 학습경제의 출현은 가령 극소전자기술, 유연생산체계(FMS), 정보 및 통신 네트워킹, 나아가 기업 간 전략적 제휴 등과 같은 기술적·조직적 변화를 통해 읽을 수 있다. 이외에도 학습경제를 뒷받침하는 경험적 현상들은 기술개발에 관한 투자구조에서도 발견되는데, 보통 기술개발에 대한 투자가 무형/유형투자로 구분된다 할 때, 일반적으로 학습경제의 근간이 되는 지식은 무형투자와 밀접하다. 현재 무형투자는 전 세계적으로 증가추세에 있는데, OECD 선진 7개국을 대상으로 한 연구에서 총투자에서 무형투자가 차지하는 몫은 80년대에 이르러 평균적으로 40% 이상 증

2) 물론 학습경제가 경제체제의 보편적 특성일 수 있지만, 이 연구에서는 학습경제를 포드주의를 대체하는 경제체제의 새로운 역사적 단계를 의미하는 것으로 이해한다.

가하였고, 상대적 비율에 있어서도 유형자산의 경우에는 74년 17.6%에서 84년 15.0%로 하락한 반면, 무형자산은 같은 기간 74년 2.6%에서 84년 3.7%로 증가하였다(OECD, 1992, pp.186-187). 이외 지식집약도와 관련된 직업창출에 대한 연구에서도 새로운 직업의 대부분이 지식집약적 부분에서 발생하고, 숙련노동에 대한 교육 및 훈련의 투자가 급증하고 있음을 보여준다(Lundvall, 1996). 실제 90년대에 제조업과 서비스 부문을 합쳐 전체 노동자 가운데 정보처리활동 종사자의 비율이 미국이 47.4%, 프랑스 45.1%, 서독이 40.0%에 이르고 그 비율도 지속적으로 증가하는 추세이다.

이처럼 포스트포드주의 경제체제로 확립되고 있는 학습경제의 핵심적 특성으로 크게 네 가지 측면이 지적될 수 있는데, 각 특성은 정보 기술패러다임에서 기술혁신과 학습이 차지하는 중요성과 밀접하다.

① 우선 학습경제는 지속적인 기술혁신과 그것으로부터 획득된 역량(competence)-범지구경제에서 대부분의 중·대기업의 경우 둘에서 다섯의 핵심 역량을 보유-을 통해 '경쟁우위'를 추구하게 되는데, 이는 과거의 경제체계가 낮은 요소 비용 및 최소 생산비를 통해 '비교우위'를 추구한 것과 근본적으로 구분된다. 이 경우에 경쟁우위에 원천이 될 혁신은 독특한 모델로 특징지을 수 있는데, 일반적으로 네오슈페터주의자들에 의해 강조되는 '상호작용적 혁신'이 바로 그것이다. 이 모델에 따르면 혁신은 대기업의 연구개발부서에서 공장으로 흐르는 단선적·위계적인 것이기보다 생산의 모든 단계에서 학습, 탐색을 통해 새로운 제품, 공정, 조직의 점진적/급진적 혁신으로 귀결되는 지속적 과정의 성격을 지닌다(Dosi, 1988)

② 경쟁우위의 원천으로서 상호작용적 혁신은 다시 학습경제에 두 가지 효과를 나타내는데, 혁신이 학습/탐색의 과정이 됨에 따라 한 개인의 창조적 사고에 유일하게 의존하기보다는 각 단계에 위치하는 다원적 주체들의 다양한 학습기계에 체계적으로 의존하게 된다(Cohen & Levintal, 1989). 가령 노동과정에서 노동자와 엔지니어들의 '실행에 의한 학습'(생산활동의 효율성 제고), '사용에 의한 학습'(복잡한 생산체계 사용의 효율성 제고), 기업조직상의 '사용자와 생산자 간 상호작용에 의한 학습'(Lundvall, 1988), 성과의 평가를 목표의 재정의로 연결하는 모니터링에 의한 학습과 같은 다양한

학습 기제가 바로 그것인데, 특히 후자의 두 학습기제는 기술이나 제품의 수정 및 급진적 혁신, 새로운 필요의 탐색을 통해 학습경제에서 기술혁신의 결정적 요소가 되고 있다.

③ 학습경제에서 지식 및 정보, 기술혁신과 학습이 근본적 요소라는 사실은 전통적인 물질적 자원의 효율적 할당을 중심으로 한 경제논리(배분 내지 할당의 경제)보다 무형의 지식과 정보의 원활한 상호작용과 흐름을 조정하는 경제논리(조정 경제)가 더 중요해질 수 있음을 함축한다. 왜냐하면 할당의 경제에 결정적인 생산 요소는 현행의 세계화된 경제에 따라 보편화됨에 따라 경쟁에 특별한 우위가 되지 못한 반면, 보편화되기 힘든 기업 특정적 지식과 혁신을 창출하거나 그것으로 접근하는 것이 더 우월한 자산이 되기 때문이다. 이에 따라 단순히 생산과 거래에 수반되는 비용보다 특정 지식의 흐름과 근접성, 기업 역량을 제고할 수 있는 경제활동의 조정이 중요하게 된다. 실제 Keeble 등의 지적처럼, “전문 중소기업들은 시장의 적극적인 세계화에 병행하여 종종 높은 수준의 기업 간 네트워킹, 지방의 사업지원과 제도적 자원의 이용을 보여주는 반면, 거대 글로벌 기업들은 고도로 국지화된 연구 및 기술능력으로 접근하기 위해 혁신의 군집 속에 연구개발 활동을 배태시키고자 한다”(Keeble, et al., 1999, p.297).

④ 학습경제에서 상호작용에 의한 기술혁신과 학습, 조정의 경제적 중요성은 각 측면을 효과적이게 하는 비경제적 요소, 이른바 사회 제도가 경제체계에 구조적으로 결합하게 됨을 함축한다. ‘통합경제’(integral economy)라 부를만한 이러한 사회제도의 배태성은 어느 경제체계에서도 다소간 존재하는 것이긴 해도, 과거 경제와 엄격하게 구분되었던 무형의 사회 제도는 학습경제의 운영에서 결정적 지위를 차지하게 된다. 공식적 제도(최근의 기술혁신정책이나 지적재산권보호법률과 같은)와 기대, 관습, 규범, 문화, 전통 등의 비공식적인 제도(혁신지향적 문화, 장인전통, 지위규범, 기업내부의 의사소통체계, 사업관행과 같은), 그리고 다양한 기관 및 결사체(경제협회, 교육훈련기관, 연구개발기관, 금융기관 등)의 활동은 학습경제의 경쟁우위에 기여할 사회제도의 주요 요소들이다. 사실 기술혁신은 그 특성상 결과에 대한 불확실성, 외부불경제로 인해 시장실패, 지식의 상업화 과정에서 시장의 경

쟁 및 기회주의 등이 초래되기 쉬운데, 사회제도는 일차적으로 이러한 부정적 피드백을 제어하고, 나아가 지식의 공유와 확산의 호순환에 요구되는 상호작용과 협력적 관계를 촉진하는 긍정적 피드백을 창출하는데 본질적 요소이다(Dosi & Orsenigo, 1988; Lundvall, 1992; Johnson & Nielson, 1998).

## 2) 학습경제의 공간적 조직화로서 학습지역(learning region): 경제의 재집적화

학습경제의 공간적 조직화와 그 결과적 현상으로서 집적의 형성은 지식의 중요성, 상호작용에 의한 학습, 조정경제를 통해 지적된 학습경제의 특성과 밀접하게 연관되어 있다. 이는 유럽의 GREMI 학파를 중심으로 한 이른바 ‘혁신풍토’(innovative milieu) (Aydalot & Keeble, 1988; Cagmani, 1991)의 독특한 개념 및 접근방법을 통해 체계화되고 있는데, 혁신풍토는 인적/지적/조직적 상호작용과 네트워크, 그리고 그것을 뒷받침하는 사회문화적 환경을 통해 혁신을 지속적으로 유발하는 특수한 공간조직화 양식을 의미한다. 이 접근방법에 근거할 때 집적은 범위의 경제에 수반되는 거래비용 최소화 논리(Scott, 1988)로 설명되기보다는 세계화되는 경제체계에서 복잡하고 역동적인 기술환경에 적응을 통해 구현되는 역사적 산물로 설명된다.

여기서 학습경제의 공간적 조직화, 특히 집적을 설명하기 위해 지식의 성격을 규명하는 것이 중요하다. 전통적으로 지식에 대한 강조는 보통 정보라 부르는 대상에 관한 지식(know-what), 사회원리 및 법칙에 대한 과학적 지식(know-why)과 같이 표준화되고 부호화될 수 있는 지식에 초점을 맞춘 것이었다. 그러나 최근의 많은 연구는 과업을 수행하는 구체적 방식인 노우하우(know-how)나 사람 및 조직에 관한 지식인 노우후(know-who) 등 부호화하기 어렵고 부호화할 수 있다 해도 상당한 노력이 요구되는 지식, 이른바 ‘암묵적 지식(tacit knowledge)’을 강조한다(Lundvall, 1996). 이 경우에 어느 기업 조직의 루틴이나 관행으로 뿌리내리는 암묵적 지식은 구체적인 행

위수행 방법에 대해 단어나 다이어그램으로 명시화되지 않은 채 행위수행 및 행위간 조정이 가능해지는 그러한 특성을 지닌다. 물론 이 암묵적 지식도 개인의 이동과 함께 타 조직으로 이전될 수 있지만, 일반적으로 개인간 연계나 기업간 네트워킹을 통해 지역적으로 배태되는, 말하자면 국지적 지식(local knowledge)이 되는 경우에 이전 내지 모방하기 힘들다.

중요한 사실은 만일 다양한 지식의 창출 및 확산이 경제체계에 지배적 힘이 될 경우 기업 특정적 지식, 암묵적/국지적 지식으로의 접근은 기업의 핵심 역량을 개발하고 제고하는데 중요한 부분이 된다(Maskell & Malmberg, 1999). 왜냐하면 범지구적 경쟁의 맥락에서 단일의 고정된 입지로부터 지식의 축적에 의존할 수 없고, 차별적이고 국지적 시장의 진화, 핵심 역량에 관련된 연구의 주요 성과, 경쟁기업의 전략적 변화에 민감할 필요가 있기 때문이다. 이러한 경우에 지식이 표준화되고 안정적이며 표준적 규약들로 해석될 수 있는 경우 낮은 비용으로 원거리 이전이 가능하지만, 기술이 복잡하고 역동적일 경우 지리적 근접성이 그러한 지식으로 접근하는데 거의 유일한 방법이 된다.

물론 지리적 근접성이 필연적으로 상호작용적 학습을 유발할 것으로 기대할 수 없는데, 이는 근접성을 교환으로 전환시킬 수 있는 다른 요소가 요구되기 때문이다. 그것이 바로 각 주체들간 대면접촉 및 협력, 지식의 교환과 해석에 요구되는 공동의 문화, 공동의 언어—구체적으로 말해 특정 기술이나 노우하우에 대한 개념 내지 모델—와 같은 문화적 배경 내지 문화적 근접성의 요소이다. 룬드발(Lundvall)이 강조하듯이 문화적 근접성은 “행위의 암묵적 코드를 확립하고 탈부호화된 복잡한 메시지들의 교환을 촉진하는데 중요할 수 있다. … 기술이 급속하고 급격하게 변화할 때, 새로운 기술패러다임이 발전할 때 지리와 문화적 측면에서 근접성에 대한 필요가 훨씬 더 중요해진다”(Lundvall, 1988).

암묵적/국지적 지식의 학습에서 공동의 문화와 언어는 혁신의 원천이 된다. 왜냐하면 이들 공동의 문화를 배경으로 한 지식의 교환에는 항상 의미의 다중성과 해석의 다양성이 개입하게 되고, 이러한 해석의 다양성을 통해 새로운 아이디어의 도입, 즉 혁신이 창출되고 확산될 수 있기 때문이다(Cowan

& Foray, 1997; Lawson & Lorenz, 1999). 이처럼 암묵적 지식의 공유에 기반하여 다양한 새로운 사고가 도입되는 과정을 ‘집단적 학습(collective learning)’이라 부를 수 있는데, 어떤 조직이나 특정 지역에 집단적 학습이 고도로 발전되어 있음은 높은 혁신잠재력과 혁신의 균집을 함축하는 것이다. 최근 많은 연구를 통해 드러나듯이 성공적인 첨단 산업지구는 사용자와 생산자의 상호작용이나 특정 사업을 매개한 제휴를 통해서, 모기업으로부터 분리시설을 통해, 혁신지향적인 사업문화나 기업가주의를 통해서, 지방의 교육·훈련 및 연구·개발기관 등 다양한 제도적 채널을 통해, 유연한 노동이동을 통해 혁신을 지속적으로 창출함으로써 국제적으로 높은 경쟁우위를 보여주고 있다(Camagni, 1991; Saxenian, 1996). 결국 학습경제에서 집적이란 산업의 분산화 및 기업간 네트워킹, 전략적 제휴 등에 반영되어 있듯이 국지적 지식, 혁신풍토, 혁신의 균집으로 기업의 유인을 의미하며, 그렇게 해서 집적된 기업들은 다시 인적/조직적 네트워킹을 통해 혁신풍토에 배태되고 혁신의 균집으로 이어지는 새로운 누적적 인과를 형성한다.

이처럼 지역으로 재집적을 유발하는 힘으로서 혁신환경의 존재와 그러한 혁신환경에 기초하여 경쟁우위를 가지는 지역을 학습경제의 지리적 조직화라는 의미에서 ‘학습지역’으로 부를 수 있다(Florida, 1998; Morgan, 1997, Asheim, 1996). 말하자면 학습지역은 유연전문화 그 이상의 것, 즉 한편으로 집단적 학습과 혁신의 균집에 기초하여 높은 혁신역량이 존재하고, 다른 한편으로 그러한 혁신역량을 뒷받침하는 사회문화적·정치적 환경이 배태된 새로운 지역경제, 즉 포스트포드주의 ‘지역경제체계’를 의미한다. Florida가 묘사하듯이, “새로운 자본주의는 새로운 유형의 지역, 즉 학습지역을 요구한다. 실제 지역들은 점차 지식 집약적 기업의 지속적인 개선, 새로운 아이디어, 지식창출, 조직적 학습을 포괄하는 동일한 기준과 요소들에 의해 정의된다. 지역들은 지식창출과 지속적인 학습의 원리를 채택해야 한다. ... 학습지역은 지식, 아이디어, 학습의 흐름을 촉진할 수 있는 일련의 연관된 하부구조를 제공하는 지역이다”(Florida, 1998, p.24).

전통적인 지역개발 전략과 구분되는 새로운 개발 전략이 도출되는 지점이 바로 여기이다. 새로운 지역개발 전략은 학습지역을 뒷받침하기 위한 제

도적 하부구조의 확립, 즉 기술혁신 및 학습에 유리한 다양한 사회제도가 경제체제와 긴밀하게 연계되는 이른바 통합경제의 확립에 있다. 본 연구에서 이러한 전략을 지역혁신체계 전략<sup>3)</sup>이라 부를 것인데, 그것은 이제 살펴볼 것처럼 지배적이게 된 지역경제, 즉 학습지역을 의도적으로 창출하기 위한 지역 주도의 전략적 대응을 지향하는 것이다.

### 3) 성장극으로부터 지역혁신체계로: 혁신의 제도적 프레임 워크

이미 지적한 대로 일반적으로 경제체제를 유지하고 호순환을 창출하기 위해 상응하는 일정한 사회제도를 필요로 한다. 그렇지만 이러한 사회제도의 보편적 특성에도 불구하고 특정 시기에 제도적 프레임이나 전략은 차별적이다. 이러한 차별적인 제도적 프레임에 접근하기 위해 사회제도의 개념적 의미를 규명하는 것은 이론적으로 중요한 의의를 가진다.

사회제도에 대한 이론적 토대는 제도주의의 전통에서 찾을 수 있는데, 이 전통에서 제도는 보통 법률이나 공공정책이나 우체국, 노동조합, 정부기관 및 기타 유형의 조직들처럼 일상의 언어에서 공식적 제도(기관)이라 부르는 것, 그 이상의 의미를 지닌다. 이는 사회가 습관, 일과, 규칙, 규범, 문화와 같이 항상 시·공간적으로 특수한 행태의 규칙성을 가진다는 관점과 관련되는데, 커먼스(Commons)의 ‘개별 행동의 집단적 통제’나 베블렌(Veblen)의 ‘사교의 습성’으로 묘사되듯이 행태의 규칙성들의 조합을 사회제도로서 파악한다(Hodgson, 1994). 이러한 제도주의적 전통이 최근의 진화경제학 및 사회경제학으로 이어지는데, 이러한 개념들에서 볼 때 사회제도의 스펙트럼은 공식적인 것 외에 비공식적인 것을 포함하는 광범위한 개념적 의미를 지닌다. 존슨과 닐슨의 지적처럼, “한편에서 은행, 대학, 특허청과 같은 구체적 조직을 지칭하는 것으로 이해하는 방식과 ... 다른 한편에서 법률, 규제, 규칙, 규범, 관행과 같이 상호작용을 제약하며 패턴화 하는 현상들로 이해하

3) 일반적으로 혁신체계는 경험적으로 상당한 혁신성과를 보여주는 역사적 체계로서, 학습지역 내지 혁신환경과 거의 같은 의미로 이해되지만, 본 연구에서 혁신체계는 제도적 하부구조를 구축함으로써 이들 혁신환경을 창출하기 위한 일종의 전략으로서 이해한다.



는 방식 등 두 가지 방식의 이해가 가능하다”(Johnson & Nielson, 1998).

이렇듯 광의의 사회제도를 전제할 때, 20세기 중반의 성장극 전략은 이미 언급한 대로 공식적 제도에 기초하여 자원을 배분하고 물리적 하부구조를 조성하였던 전략으로 특징지을 수 있다. 그렇지만 이러한 전략이 침식하고 새로운 전략으로 전환은 학습경제의 출현과 관련하여 학습지역을 의도적/전략적으로 창출해야 할 구조적 필요(imperative)와 관련되어 있다. 최근에 학습 및 혁신지향적인 지역경제체계를 의도적으로 창출하려는 내생적 지역 개발전략, 즉 지역혁신체계 전략에 대한 다각적인 접근은 이에 필요한 다양한 제도적 하부구조를 강조함으로써 이러한 전략적 전환에 크게 기여하고 있다(Amin & Thrift, 1997; Storper, 1997; Nooteboom, 1999). 그렇다면 지역혁신체계는 어떠한 특성을 지닌 전략인가?

우선 지역혁신체계 전략의 특성을 파악하기 위한 한 가지 이론적 단서는 Storper와 같은 경제지리학자가 ‘이단적 정책 프레임워크’의 기초로 삼았던 ‘관계적 자산(relational assets)’의 접근에서 발견된다(Storper, 1997). 여기서 관계적 자산이란 그가 관습(convention)으로 통칭한 다양한 비공식 제도들과 밀접하게 연관되며, 지리적으로 구속된 기업 내·외부 거래—구매자-공급자, 연구개발-생산자, 기업-노동시장—의 맥락 속에 특수한 방식으로 구조화된다.<sup>4)</sup> 이러한 관계적 자산에 기초할 때 학습경제에서 정책(개발전략)의 주요 과업은 “일관된 제품기반 하위부문(coherent product-based subdivision)에 관계 혹은 관습의 패키지를 발전”시키는 것이 되는데, 그러한 과업은 한편으로 ‘기술궤적’(기술확산과 상보성으로 특징지어지는 경제에 특수한 공간을 장악하는 것)을 확립하고 다른 한편으로 각 주체들을 조정된 방식으로 상호 연결하는 ‘관습의 궤적’을 유지하는 이중의 동학으로 특징지어진다(1997, p.267).

상호작용적 학습에 비추어 볼 때 관계적 자산, 즉 비공식 제도가 혁신체계를 구성하는 중요한 조건이라는 점은 논의의 여지가 없지만, 비공식 제도가 직면하기 쉬운 부정적 효과로 말미암아 일정한 제약이 있다. 상호작용 및 협력의 토대로 작용하였던 ‘강한 유대가 드러내는 약점’(Granovetter,

4) 이러한 이론적 접근에 대한 경험적 해석은 Storper(1997)의 6, 7, 8장을 참조.

1985)이 이러한 상쇄관계를 잘 지적하는 대목인데, 보통 배태된 강력한 제도에 근거한 폐쇄적 관계와 자기준거적 행태는 혁신 및 재활성화를 저해하는 제도적 경화(institutional sclerosis) 내지 제도적 고착(locks-in)을 초래할 수 있다(Grabher, 1993). 실제 한때 장인의 풍부한 지식과 경험, 도제제도, 모방, 점진적 혁신과 적응에 기초하여 번영하던 제 3이태리가 80년대 후반 직면한 위기도 그러한 제도적 고착화의 산물로 설명된다. 이 경제체계가 지속적인 제품수정을 통해 틈새시장에 점진적으로 적응하는데는 효율적이긴 해도 제품이나 기술궤적에서 보다 급진적인 혁신을 창출하는데는 한계가 있었던 것이다(Harrison, 1994; Bianchi, 1998).

이러한 이론적·경험적 사실은 앞의 사회제도에 대한 개념적 이해에 비추어 볼 때 지역혁신체계 전략에 더 광범위한 제도적 프레임이 요구됨을 반증하는 것이다. 다시 말해 강한 유대와 비공식적인 관계적 자산에 배태된 각 경제주체들이 느슨한 유대, 호혜적 관계에 기초하여 경쟁하는 많은 네트워크 속에서 상호작용할 수 있게 하는 상대적으로 공식화된 제도로 보완될 필요가 있다. 이러한 제도적 상보성의 조건은 새롭고 경제적으로 유용한 지식의 생산, 확산, 개발과정에 기여할 다양한 공식적·비공식적 제도를 강조하는 진화경제학의 ‘국가혁신체계’ 사고에 잘 반영되어 있다(Freeman, 1995; Nelson, 1993; Lundvall, 1992). 그래서 Lundvall(1992)은 이들 상호작용하는 제도들을 혁신체계의 ‘요소’로 보아 이들 요소와 그 관계를 통해 혁신체계를 정의할 수 있다고 한다. 말하자면 혁신체계는 사회제도와 긴밀하게 통합된 개방적 ‘사회’ 체계로서, 혁신환경에 배태된 다양한 경제주체들 사이에, 이들 경제주체들과 혁신지원 제도적 하부구조 사이에 긴밀한 연계 내지 상호작용에 기반한 체계이다. 90년대 들어 혁신체계는 지역개발을 위한 실용적 정책프레임으로 확립되고 있는데, 이는 이 접근이 보여주는 강력한 정책적 지향성에서 비롯한 것이다. 실제 단편적이고 또 각기 차별적이긴 하지만 전세계적으로 수천 개에 달하는 테크노폴리스 건설이나 EU의 지역기술계획(RTP), 제 3이태리 프라토 지역의 PRATEL 계획, 캘리포니아 남부 전자장비 컨소시엄이 추구한 Calstart 전략 등은 학습지역으로의 이행을 추구하는 지방통치체제의 지배적인 재구조화 전략이 지역혁신체계에 있음을 명화

하게 보여주었다(Castells & Hall, 1994; Morgan, 1997; Storper, 1995; Cooke & Morgan, 1998).

<표 2> 성장극 전략과 대비되는 지역혁신체계 전략의 특성

	성장극 전략	지역혁신체계 전략
지배적 생산체계	포드주의의 대량생산 · 자연자원과 물리적 노동에 기초한 비교우위 · 비용최적화 · 단선적 혁신(생산/혁신의 분리)	학습경제의 지식기반생산 · 지식창출 및 역량에 기반한 지속가능한 경쟁우위 · 조정의 최적화 · 상호작용적 혁신(생산/혁신의 통합)
지배적 지역경제	포드주의 지역	학습지역
전략의 주체/대상	국가 → 지역	지역
계획의 논리 범위	합리적·종합적 계획 일국적	전략적 계획(구성주의적 계획) 전지구적
전략의 내용	물리적 하부구조대규모 집합제	사회제도(혁신체계의 하위체계)
조정양식	위계(명령/통제), 외생적 자원동원	네트워크(협력/조정), 내생적 자원동원

<표 2>는 전통적인 지역개발전략으로서 성장극 전략과 비교하여 혁신에 체계적으로 연관되고 학습지역을 지향하는 다양한 공식적·비공식적 제도로 구성된 내생적 지역개발접근으로서 지역혁신체계 전략을 비교한 것이다. 이러한 경우에 <표 2>의 우측에 있는 지역혁신체계의 성격에서 파악할 수 있듯이 이 전략의 효과성은 단순한 제도의 존재에서 발생하는 것이 아니라 다양한 제도적 요소들이 취하는 관계적 특성에 의존한다. 이는 앞서 강조한 대로 기술이 복잡하고 역동적인 상황에서 상호작용적 학습의 토대였던 강한 유대가 초래하는 부정적 효과와 그 해결책으로서 느슨한 유대와 호혜적 관계, 개방적 상호작용에 대한 제도적 조건과 밀접하다.

‘혁신에 대한 통치’가 중요해지는 이유는 여기에 있다. 다시 말해 기업, 대학, 협회, 상공회의소, 정부 등 관련 주체들이 문제의 발견 및 해결과정에서, 집단적 학습과 기술혁신의 과정에서 규칙적이고 쌍방향으로 흐르는 ‘상호작용’이 본질적 조건이 된다는 사실은 지역혁신체계에서 체계요소간 관계의 중요성을 잘 예시하는 대목이다(Cooke, et al., 1997; Amin & Cohendet, 1999). 본 연구에서 전략적·결사체적 통치체제(associative gove-

rnance)는 이러한 혁신의 통치를 위한 이념형적 준거를 제공한다. 그렇지만 기술변화가 복잡하고 역동적일수록 그리고 주체의 관여가 더 다원적이고 그 관계가 더 개방적이고 상호작용적일수록 지역개발의 통치는 더 복잡하고 어려운 과정이 되고, 통치의 효과성도 불확실성으로 충만하게 된다. 다음 절은 이 지역혁신체계 접근을 통치체제(governance)라는 최근의 이론적 관점과 접합시킴으로써 지역혁신체계의 적실한 행동프레임을 탐색할 것이다.

### 5. 지역혁신체계의 통치: 전략적·결사체적 통치체제 (associative governance)를 향하여

앞의 3절에서 강조된 대로 혁신체계는 다양한 하위체계, 즉 제도적 요소로 구성된 사회체계이다. 지역혁신체계는 이러한 사회체계의 지역적 구성으로서 출현하는 학습지역의 제도적 프레임이다. 그러므로 지역혁신체계는 그 정의에 의해 일차적으로 혁신체계의 하위체계를 의미하는 ‘요소’를 통해, 다시 이 구성 요소는 지역정부 및 지역의 기업으로부터 훈련센터, 대학, 연구소, 금융기관과 관련된다는 의미에서 각 주체들의 ‘관계’를 통해 구성될 수 있다. Cooke이 지적하듯이, “혁신체계는 혁신적인 조직들과 그들의 연계(linkage)를 통해 상술하는 것이 중요하다. 대학 및 민간연구기관, ... 여러 규모의 기업 등이 주요 요소들이다. 연계는 지식과 정보의 흐름 ... 파트너십과 같은 비공식적 장치에 의해 상술될 수 있다. 그래서 그 체계를 형성하는 강/약, 규칙/불규칙 등 다양한 유형의 상호작용이 가설로 세워질 수 있다”(Cooke, 1997). 이러한 일반적 서술에 대해 진화경제학에 의한 풍부한 이론적·경험적 연구는 하위체계 및 관련된 주체들을 식별하는데 도움을 줄 수 있으며, 통치체제의 관점은 이들 하위체계의 관계를 도출하는데 기여할 수 있다.

이와 관련하여 다음의 7가지 요소들은 지역혁신체계의 하위체계로 결합될 요소들이며, 각 하위체계는 체계의 운영과정에서 반응적/인지적 역할을 수행하는 다양한 경제 주체들과 연관되어 있다.<sup>5)</sup> 여기서 반응적 역할

(reactive role)이라 함은 구성원들이 지니는 공동의 요구를 해결하는 것과 관련된 것으로써, 각종 협회나 조합 등에서 흔히 관찰되듯이 집합적 서비스-공동구매와 판매, 기술지원, 교육 및 훈련, 암묵적 지식의 교환, 소속감 등의 공급과 관련되어 있는 반면, 인지적 역할(cognitive role)이라 함은 환경의 변화나 체계의 현 상태를 모니터링하고, 관련된 정보 및 지식을 수집·확산시키는 것과 관련되어 있다. 때문에 이 인지적 역할은 효과적인 지식교환 및 의사소통 절차를 체계화하고 자신과 타인에 대한 재현의 양식을 구축하는데 중요하다.

① 이용자와 생산자의 연계: 양자는 과거 학습과 혁신이 발생하는 주요 도관이 된다는 점에서 혁신체계의 중요한 구성요소이며, 경험적으로 선도적 생산자와 장기적이고 협력적 관계로 묶인 사용자의 네트워크는 혁신역량과 정의 관계를 나타낸다.

② 연구개발체계: 지역경제체계 전반에 신기술을 창출하고 나아가 외부의 기술을 흡수, 확산시킬 수 있는 능력을 제공한다. 국가는 기초 연구에 대한 자금지원 등 전통적인 핵심적 행위자였지만 점차 대기업도 인적/물적/조직적 자원을 통해 중심적 행위자가 되고 있다.

③ 교육 및 훈련체계: 대상지식으로부터 노하우에 이르기까지 다양한 지식과 관련하여 기존의 지식을 이용하고 새로운 지식을 창출할 수 있는 학습체계의 공식적 제도화.

④ 금융체계: 기업/은행/국가 간 관계를 통해 구성되며, 가령 일본과 독일에서처럼 이들 사이에 긴밀하고 협력적 관계의 배태는 불확실하고 기회주의적인 기술환경에서 기술개발과 혁신을 공동으로 추구할 수 있도록 공동의 이해, 공동의 운명을 형성한다.

⑤ 결사체적 네트워크(associational network): 제 3이태리나 독일의 남부 지역에서처럼 경제관련 조직들은 개별 주체들의 집단적 요구를 해결하고 갈등적 이해를 조정할 뿐만 아니라, 다양한 지식을 교환하고 집단적 혁신을 촉진할 수 있는 매개조직으로 기여.

5) 이 7가지 요소들은 Lundvall(1992), Freeman(1993), Braczyk(et al., 1998)을 참조하여 도출한 것이다.

⑥ 무형자산 내지 사회적 자본 : 신뢰와 협력의 규범, 기업가주의와 장인의 전통, 혁신지향적 문화와 같은 자산은 중요한 요소이다.

⑦ 기술하부구조: 전통적으로 지역경제정책에서 강조되는 통신 및 수송 네트워크는 여전히 중요한 요소이다.

그렇지만 이미 강조된 대로 지역혁신체계를 구성하는데 있어서 이들 구성 요소보다 더 중요한 의미를 가지는 것은 그러한 구성요소 및 관련 주체들이 어떠한 관계 내지 연계를 가질 것인가에 있다. 이러한 사실은 앞서 강한 유대에 기반한 혁신풍토와 점진적 혁신의 대명사처럼 여겨지던 제 3이태리가 일정한 한계를 드러내고 그 결과 지방정부 개입을 계기로 지역의 경제주체들의 조직적 관계가 재편된 데서 잘 드러난다. 여기서 앞의 2절에서 언급된 통치체제의 관점은 관계적 특성에 요구되는 조건을 파악할 수 있게 함으로써 지역혁신체계의 제도적 프레임워크를 확립하는데 기여할 수 있다. 이와 관련하여 네 차원은 매우 중요한 이론적 의의를 지닌다.

- 체계의 개방성: 학습경제의 시기에 혁신, 특히 급진적 혁신은 국지적 지식에 대한 학습 외에 지역의 다양한 지식원천을 탐색하여 정보로 전환하는 것이 중요한데, 이는 경제주체들이 느슨한 유대 및 호혜적 관계에 기초하여 많은 네트워크에 경쟁적으로 참여하는 옵션을 가지는 곳에서 효과적이며 각 주체들이 환경의 변화, 문제의 발견 및 해결책의 탐색과 같은 인지적 행태와 하부구조를 요구한다.

- 전략적 지도: 체계 내·외부 환경에 대한 개방성 및 상호작용의 증대는 목표의 불확실성 내지 불명확성이 증대되고 추구하는 대안적 전략들이 상충될 높은 가능성을 가지는데, 그렇기 때문에 장기적으로 높은 혁신역량을 유발할 수 있는 전략을 향해 체계를 지도하는 것이 매우 중요하다. 여기에는 새로운 산업의 유인 및 창출, 산업조직의 재편, 지역외부와 정보교환 및 거래관계의 형성 등을 포함한다.

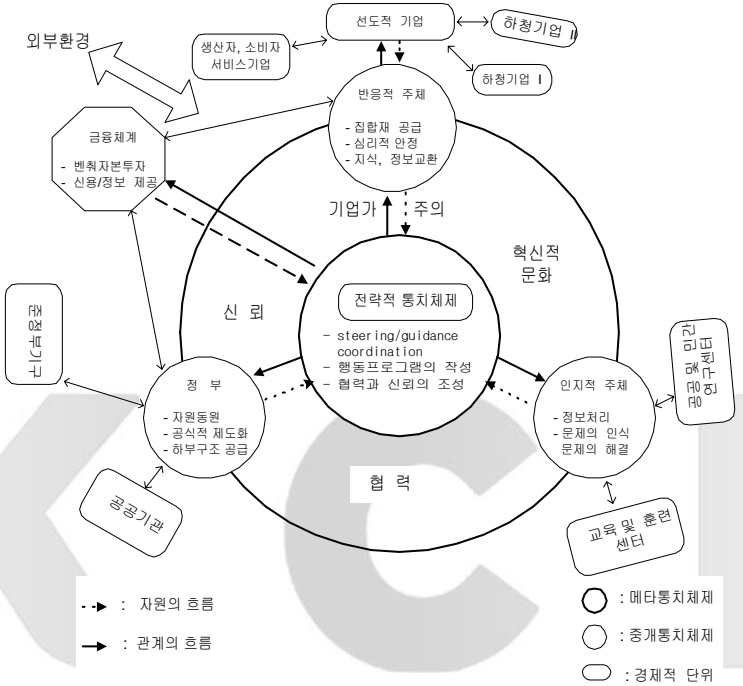
- 협력의 맥락제어: 개방성과 상호작용의 증대를 통한 (급진적)혁신의 도입 및 확산은 또한 다른 한편에서 기성의 하부구조에 투입된 높은 매몰비용이나 강력하게 배태된 숙련구조로 인해 초래되는 혁신에 대한 저항, 정보의 독점화, 기회주의, (보통 기술소유권을 둘러싼 분쟁으로 표출되는) 편익의

불균등한 분배 등 경쟁적·갈등적일 가능성이 높다는 것을 함축한다. 이는 모두 불신과 협력적이지 못한 환경을 창출하기 때문에 지속적인 협상과정과 협력의 인센티브를 통해 협력의 맥락을 제어하여 지식과 자원을 동원하는 것이 중요하다.

· 체계의 일관성 유지: 오랜 역사적 과정을 통해 배태된 지역산업구조 그리고 그것을 통해 확립된 지역의 정체성에 새로운 요소의 도입은 가령 혁신적 중·소기업의 네트워킹에 대비되는 시장논리적/단기적 금융체계나 새로운 산업구조의 형성에 대비되는 오래된 교육 및 훈련체계와 같이 지식, 제품, 산업, 제도의 모든 면에서 기성의 질서와 새로운 질서 사이에 비일관성 및 괴리를 유발할 수 있다. 궁극적으로 이러한 문제는 지역산업구조와 혁신체계의 괴리에서 관찰되듯이 전문화와 역량(competency)이 강조되는 시기에 혁신의 섬이나 파편화된 경제체제로 이어질 수 있다. 그러므로 이들 불일치나 갭을 조정하고 균형적이게 함으로써 체계의 일관성을 유지하는 것은 효과적인 혁신체계의 구성에 중요한 차원을 이룬다.

결국 이러한 몇 가지 조건은 앞의 7가지 요소부터 추출된 반응적/인지적 주체에 더해 전체 과정이 분열 및 현시적 갈등, 편협한 이해추구로 전략하지 않기 위해 개방적 의사소통, 지속적 협상 및 설득에 기초하여 전 과정을 조정하는 전략적 주체가 필요함을 함축하는 것이다. 다시 말해 지역혁신체계의 구성에는 지역이 직면하는 환경의 변화에 대해 체계를 일정한 방향으로 지도하고 실행과정에서 발생하는 쉬운 경쟁과 갈등을 신뢰와 협력으로 조정하며, 네트워크의 자기재조직화를 촉진할 수 있는 거시적 통치체제(meta governance)가 요구된다. 이렇게 해서 궁극적으로 도출될 지역혁신체계의 통치체제는 결사체적 통치체제인데, <그림 1>은 지금까지 논의를 토대로 지역혁신체계의 관계적 특성을 도시한 것이며, 그 중심에 전략적 통치체제가 놓여 있다.

<그림 1> 지역혁신체계의 통치체제: 결사체적 통치체제



## 6. 결론

이 글에서 학습경제, 학습지역과 같은 전혀 새로운 개념을 통해 이러한 일련의 과정을 심층적으로 살펴보았다. 그러한 탐구는 사회체계가 전례가 없는 방식으로 복잡해지고 있다는 인식을 갖게 하는데, 이러한 인식을 통해 현재 사회체계가 직면하는 궁극적인 문제는 사회의 통치가능성에 대한 것이었다.

이 글에서는 복잡한 사회로 변화의 과정에서 사회의 통치가능성의 문제를 경제체계의 이행을 통해 출현하고 있는 새로운 지역개발전략을 통해 접



근하고자 하였다. 실제 전통적으로 지배적 전략으로 자리매김 되었던 이른바 성장극 전략은 학습지역으로 지역경제체계의 패러다임 변이에 따라 새로운 지역개발전략에 점차 자리를 내 주고 있다. 그러한 전략이 바로 지역혁신체계의 전략이라는 것인데, 이 전략은 전략에 관여하는 주체, 전략의 내용, 전략을 수행하는 방식 모두에 있어서 과거와는 근본적으로 구분된다. 아마도 이러한 지역개발전략의 변화는 사회체계 전반적인 변화와 궤를 같이 한다는 것을 의미할 것이다. 그렇기 때문에 이 전략을 수행함에 있어서 궁극적으로 문제가 되는 것은 통치의 문제일 것이다.

지역혁신체계 전략의 효과성은 이미 살펴본 대로 다양한 주체로부터 다양한 자원과 활동을 일정한 목표로 유도하는 데 의존하기 때문에 상호작용하는 주체 간 경쟁과 갈등, 혁신에 대한 저항은 예외이기보다는 오히려 일반적 현상이다. 그래서 이러한 과정에는 부정적 효과를 억제하고 신뢰와 협력을 통해 긍정적 효과를 촉진할 수 있는 일정한 행동프레임이 요구된다. 이러한 행동프레임이 바로 통치체제라 할 수 있다. 그런 면에서 이 연구를 통해 얻을 수 있는 주요 성과는 전략의 실제적 속성에 대한 해명 외에 통치체제 패러다임이 갖는 실용적 함의에 관한 것이다. 이 글에서 통치체제를 행동프레임이라 부르는 이유도 바로 여기에 있다.

여하튼 이러한 행동프레임으로서 통치체제의 관점에 입각할 때 지역혁신체계는 체계 내부를 구성하는 요소(주체)들의 네트워크를 통해 각 주체들이 개방적으로 상호작용하고 공동의 목표를 수립하고 실행해 가는 과정에서 신뢰와 협력을 배태하는 것이 전략의 성공에 필수적인 요소가 된다. 이는 체계 내부에 새로운 지식과 정보를 지속적으로 창출하고 확산시킴으로써 혁신을 지속적으로 추구하고 그 결과 국제적으로 경쟁적인 환경에서 지역의 경쟁우위를 달성할 수 있기 때문이다. 물론 이러한 과정에는 전체 과정을 일정한 방향으로 지도하고 발생하는 갈등을 미연에 방지하는 전략적 조정이 필수적임은 두말할 나위가 없다.

## 참고문헌

- 정병순, 2000, 「지역경제체계의 위기에 대응하는 지방통치체제의 작동양식에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문.
- Amin, A. & P. Cohendet, 1999, *Learning and Adaptation in Decentralised Business Networks*, E P D, Vol. 17.
- Amin, A. & J. Hauser, 1997, "Interactive Governance and Social Complexity," in Amin, A.(eds.), *Beyond Market and Hierarchy*, Edward Elgar.
- Amin, A. & N. Thrift, 1997, "Globalisation Institutional 'Thickess', and the Local Economy," in Healey(eds.), *Managing Cities*, John Wiley.
- Asheim, B. T, 1996, "Industrial Districts as 'Learning Regions': a Condition for Prosperity," *European Planning Studies* Vol. 4.
- Aydalot, P. & D. Keeble.(eds.), 1988, *High Technology Industry and Innovative Environments*, Routedledge.
- Barnekov, T. et al., 1989, *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, Oxford Univ. Press.
- Bianchi, G., 1998, "Requiem for the Third Italy?," *Entrepreneurship and Regional Development*, 10.
- Braczyk(eds.), 1998, *Regional Innovation System*, UCL Press.
- Cagmagni, R.(ed.), 1991, *Innovation Networks*, Belhaven Press.
- Castells, M., 1989, *The Informational City*, Basil Blackwell.
- Castells, M. & P. Hall, 1994, *Technopoles of the World*, Routedledge.
- Cohen, W. M. & D. A. Levinthal, 1989, "Innovation and Learning: The Two Faces of R&D," *Economic Journal*.
- Cooke, P., 1998, "Regional System of Innovation: An Evolutionary Perspective," *Environment and Planning: A* 30.
- Cooke, P. & K. Morgan, 1998, *Associational Economy*, Oxford University Press.
- Cooke, P.(et al.), 1997, "Regional Innovation Systems: Institutional and Organizational Dimensions," *Research Policy* 26.

- Coriat, B. & G. Dosi, 1998, "The Institutional Embeddedness of Economic Change: An Appraisal of the 'Evolutionary' and 'Regulationist' Research Programmes," in Johnson, B. & K. Nielson, *Institution and Economic Change*, Edward Elgar.
- Cowan, R. & D. Foray, 1997, "The Economic of Codification and Diffusion of Knowledge," *Industry & Corporate Change*, 6.
- Digaetano, A.(et al.), 1999, "Urban Governance and Industrial Decline: Governing Structure and Policy Agenda in Birmingham and Sheffield, England and Detroit, Michigan, 1980-1997," *Urban Affairs Review* 34(4).
- Dosi, G., 1988, "The Nature of the Innovation Process," Dosi. G.(eds.), *Technical Change and Economy Theory*, London: Pinter.
- Dosi, G. & L. Orsenigo, 1988, "Coordination and Transformation: An Overview of Structures, Behaviours and Change in Evolutionary Environments," in Dosi.(eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Pub.
- Florida, R., 1998, "Calibrating the Learning Region," in Paquet, G.(eds.), *Local and Regional Systems of Innovation*, Kluwer Academic Pub.
- Freeman, C. & C. Ferez, 1988, "Structural Crises of Adjustment: Business Cycles and Investment Behaviour," in Dosi(eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Pub.
- Grabher, G., 1993, "The Weakness of Strong Ties," Grabher, G.(ed.), *Embedded Firm*, London: Routledge.
- Granovetter, M., 1985, *Economic Action and Social Structure*, American Journal of Sociology 91.
- Harrison, B., 1994, *Lean & Mean*, New York: Basic Books.
- Hay, C. & B. Jessop, 1995, "The Governance of Local Economic Development and the Development of Local Economic Governance: A Strategic-Relational Approach," *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association*, Chicago.
- Hirst, P., 1994, *Associative Democracy*, Univ. of Massachusetts Press.

- Hodgson, G. M.(ed.), 1994, *The Elgar Companion to Institutional and Evolutional Economics*, Aldershot, Edward Elgar.
- Jessop, B., 1995, "The Regulation Approach, Governance and Postfordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?," *Economy and Society* 24(3).
- Jessop, B., 1997, *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance*, in Amin, A.(eds.), *Beyond Market and Hierarchy*, Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_, 1998, "Rises and Failures of Governance," *International Social Science*, Governance 1.
- Johnson, B. & K. Nielson, 1998, "Introduction: Institutions and Economic Change" in Nielson, K. & B. Johnson, *Institution and Economic Change*, Edward Elgar.
- Keeble, D.(et al.), 1999, "Collective Learning and Knowledge Development in the Evolution of Regional Clusters of High Technology SMAs in Europe," *Regional Studies* Vol 33(4).
- Kooiman, J.(ed.), 1993, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage Pub.
- Lam, A., 1998, "Tacit Knowledge, Organizational Learning and Innovation: A Social Perspective," *DRUID Working Paper*.
- Lundvall, B. A., 1988, "Innovation as An Interactive Process," Dosi (eds.), *Technical Change and Economy Theory*, London: Pinter.
- Lundvall, B. K.(ed.), 1992, *National Systems of Innovation*, London: Pinter Pub.
- Lundvall, B. K., 1998, "The Learning Economy: Challenges to Economic Theory and Policy," Nielson, K. & B. Johnson, *Institution and Economic Change*, Edward Elgar.
- Maskell, P. & A. Malmberg, 1999, "Localised Learning and Industrial Competitiveness," *Cambridge Journal of Economics* 23.
- Massey, D., 1984, *Spatial Division of Labour*, MacMillan.
- Morgan, K. M., 1997, "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal," *Regional Studies* 31.

- Nelson, R. R.(ed.), 1993, *National Innovation System*, Oxford University Press.
- Nooteboom, B., 1999, "Innovation, Learning and Industrial Organization," *Cambridge Journal of Economics* 23.
- Pierre, J., 1999, "Models of Urban Governance," *Urban Affairs Review* 34(3).
- Powell, W. W., 1991, "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization," in Thompson. G.(eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*, London, Open Univ Press.
- Rhodes, R. A. W., 1997, *Understanding Governance*, Open University Press.
- Saxenian, A., 1994, *Regional Advantage*, Harvard Univ. Press.
- Scott, A., 1988, *The New Industrial Space*.
- Stoker, G. & K. Mossberger, 1994, Urban Regime Theory in Comparative Perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12.
- Stoker, G., 1998, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, 155.
- Stone, C. N., 1989, *Regime Politics*, University Press of Kansas.
- Storper, M., 1995, "Regional Technology Coalitions: An Essential Dimension of National Technology Policy", *Research Policy* 25.
- \_\_\_\_\_, 1997, *The Regional World*, The Guilford Press.